
기초생활보장제도 20년, 빈곤층의 못찾기 20년

- 수급권자의 경험과 제도변화, 운동, 판례, 이의신청을 통해 보는 기초생활보장제도 20년

연구 | 기초법바로세우기공동행동

후원 | 재단법인 동천

발간 | 2021. 3

목 차

■ 기초법 개정 운동과 급여별 쟁점

- 기초법개정 운동 20년, 경과와 시사점
 - _ 김윤영 (빈곤사회연대) 4
- 급여별 변화와 쟁점 : 생계급여 등
 - _ 김경희 (참여연대 사회복지위원회) 25
- 급여별 변화와 쟁점 : 주거급여
 - _ 홍정훈 (한국도시연구소) 41
- 급여별 변화와 쟁점 : 의료급여
 - _ 김선 (시민건강연구소) 49

■ 판례와 이의신청, 수급권자의 목소리

- 기초생활보장제도 주요 판례와 의의
 - _ 정제형 (재단법인 동천) 72
- 이의신청 결과로 본 기초생활보장제도의 쟁점
 - _ 전가영 (서울사회복지 공익법센터) 95
- 수급권자의 목소리로 돌아 본 기초생활보장법 20년
 - _ 정성철, 김윤영(빈곤사회연대) 115
- 현행 기초생활보장법의 문제점과 나아가야 할 방향
 - _ 박영아 (공익인권법재단 공감) 178

기초법 개정운동과 급여별 쟁점

1 기초법 개정운동 20년, 경과와 시사점

김윤영 | 빈곤사회연대

2 급여별 변화와 쟁점 : 생계급여 등

김경희 | 참여연대 사회복지위원회

3 급여별 변화와 쟁점 : 주거급여

홍정훈 | 한국도시연구소

4 급여별 변화와 쟁점 : 의료급여

김선 | 시민건강연구소

기초법개정운동 20년, 경과와 시사점

김윤영 || 빈곤사회연대 사무국장

1. 들어가며

1999년 만들어지고 2000년 10월 시행된 국민기초생활보장제도가 20년을 맞았다. 기초생활보장제도 개정운동을 진행하는 한국의 시민사회단체들의 연대체인 <기초법바로세우기공동행동>은 20년을 맞아 기초생활보장제도를 수급권자와 사회복지노동자 등 기초생활보장제도와 가장 가까이에 있는 사람들의 목소리를 모으는 인터뷰를 진행했다. 더불어 20년간 기초생활보장제도 관련 판결과 이의신청, 급여별 변화와 현황에 대해 조사하고, 향후 기초생활보장제도가 지향해야 할 바에 대해 토론해왔다.

20년간 기초법이 변화해온 역사를 바라보며 우리는 기초생활보장제도가 변화에 사회와 운동은 어떤 영향을 미치거나 상호작용하였는지 궁금함이 생겼다. 국민기초생활보장제도는 94년 참여연대에서 제안한 ‘국민최저선 확보운동’ 으로부터 출발해 IMF를 계기로 결성되었고, 도시 빈민가를 중심으로 활동해온 주민운동이나 실업운동과도 관련을 맺고 있기 때문이다. 변화는 이를 주장하는 단체의 기치만으로 구성되는 것이 아니라 정세와 상황, 같은 시대를 살아가는 사람들의 이해에 따라 드러난다. 우리는 그간 정리된 적 없던 국민기초생활보장제도 개정운동의 흐름을 간략하게나마 돌아봄으로써 빈곤층의 권리 확보를 위한 운동이 어떤 요구를 해왔고, 그 결과와 시사점이 무엇인지에 대해 훑아보고자 하였다.

2016년에 결성되어 활동해온 <기초법바로세우기공동행동>의 경험만으로 20년의 역사를 정리한다는 것은 실패를 예고하는 시도다. 보고서의 다른 내용과 함께 기

초생활보장제도 개정의 다양한 문제의식을 남긴다는데 작은 의의를 찾을 수 있을 것이라고 생각한다. 가난한 이들의 목소리가 무척 작게 취급되어온 우리 사회의 현실을 고려할 때 작은 힘이라도 모아 밝아온 시간의 조각이 기억되기를 바란다. 더불어 기초생활보장제도의 문제의식에서 출발해 최저생계비와 기준중위소득 인상이라는 보편적 최저선 확보의 요구, 부양의무자기준 폐지를 통한 빈곤의 대물림과 정상가족 중심적인 사회보장제도에 대한 비판을 꾸려온 것은 가장 약한 사람들이 만들어온 급진의 역사로 기억되어야 할 것이다.

제도 변화	시기	기초법 제정, 개정 운동
	1994	참여연대 사회복지위원회의 ‘국민최저선 확보운동’
	1999	국민기초생활보장법 제정 청원안 국회 제출(7.23)
국민기초생활보장법 제정(9.7)	1999	국민기초생활보장법 추진 연대회의 발족(3월)
국민기초생활보장제도 시행(10.1)	2000	
	2001	생존권 쟁취와 최저생계비 현실화를 위한 농성 돌입 : 최옥란열사의 명동성당 농성(12.03)
소득인정액(재산의 소득환산제) 시행	2003	<기본생활권쟁취와 국민기초생활보장제도 현실화를 위한 연석회의> 발족 <빈곤문제 해결과 최저생계비 현실화를 위한 농성> 진행 ¹⁾ (서울역, 11.24)
부양의무자 범위의 1차 축소 (직계혈족과 배우자, 생계를 같이하는 2촌이내 혈족 → 1촌의 직계혈족 및 배우자, 생계를 같이 하는 2촌 이내 혈족)	2005	<기초법 전면 개정과 자활지원법 제정을 위한 공대위> 여의도 농성
의료급여 혁신 종합대책	2006	
부양의무자 범위 2차 축소 (2촌 삭제)	2007	적정생계비, 적정임금 실현을 위한 3000가구 실태조사
차상위 의료급여 건강보험으로 개편	2008	
	2009	용산구청의 수급권자 무더기 의료급여 2종 강제전환 집단 민원신청 <기초생활보장권리찾기행동> 발족
근로능력평가 도입	2010	근로능력평가에 대한 국가인권위원회 정책개선 권고

통합전신망행복e음 도입		진정 참여연대 사회복지위원회 <최저생계비 한달 살기> 민생보위 발족, 수급기구 가계부조사 및 최저생계비 인상 요구 장애아동 아버지의 죽음, 기초법 개정 요구 농성 (조계사 앞)
국민연금공단으로 근로능력평가 업무이관	2012	장애등급제 부양의무제 폐지를 위한 광화문 농성 돌입
	2013	민생보위 기초법개악저지 여의도 농성
근로빈곤층취업우선 지원사업 도입 기초생활보장법 개정 맞춤형 개별급여 도입	2014	근로능력 있음 평가를 받고 취업한 최인기님의 사망사건
	2015	
	2016	<기초생활보장제도 바로세우기공동행동> 발족 <부양의무자기준 폐지행동> 발족
근로빈곤층취업우선 지원사업 폐지	2017	문재인 대통령의 부양의무자기준 폐지 공약 1842일간의 장애등급제 부양의무제 폐지를 위한 광화문농성 마무리
	2019	부양의무자기준 폐지 청와대 농성
근로소득공제 30% 도입	2020	

2. 기초생활보장제도, 잘못된 시작 (1999 - 2004년)

1) 시행령에 대한 문제의식과 지역운동 조직화 시도

“우리는 국민기초생활보장제도의 시행에 즈음한 정부의 태도에 크나큰 실망감을 갖고 있다.
결과적으로 우리가 국민기초생활보장법의 제정에 너무 큰 기대를 걸었던 셈이다”
- 이찬진, <수급권운동의 과제와 지역운동모델>, 월간 복지동향 (2000.6)

기초생활보장제도 시행에 앞서 시행령이 만들어지며 한계와 문제점이 드러났다.
기존 생활보호법과 최저생계비 및 기본재산액 수준은 별 차이가 없고, 자동차나

1) <시린 겨울, 얼음장 최저생계비>, 임국현, 인권하루소식 (2003.11.25.)
<https://www.sarangbang.or.kr/hrdailynews/67102>

주거면적 제한 등 악조항이 새롭게 도입되었기 때문이다. 당시 문제가 되었던 조항은 핵심적으로 다음과 같다.

기준	생활보호제도	한시적 생활보호	국민기초생활보장제도
부양의무자 범위	직계혈족 및 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족	적용 안함	생활보호와 동일
부양능력판별기준	매우 엄격함	적용 안함	부양능력 미약, 있음 단계를 각각 부양의무자기구 최저생계비의 120%와 수급자기구와 부양의무자기구 최저생계비 합의를 120%로 정함
소득기준	최저생계비 기준 1인 32만원 / 2인 53만원 / 3인 74만원 / 4인 93만원 / 5인 106만원 / 6인 120만원	최동	최동
재산기준	가구당 2,900만원 (과표기준)	가구당 4,400만원 (공시지가기준)	1-2인 2,900만원 (실거래가) 3-4인 3,200만원 (실거래가) 5-6인 3,600만원 (실거래가)
토지소유기준	없음	없음	농업에 종사하는 가구 중 시군구의 가구당 평균 농지 소유면적 이하의 농지를 소유한 가구
주거면적기준	없음	없음	전월세가구 - 전용면적 20평 이하 주택소유가구 - 전용면적 15평 이하 재래식 농가주택은 해당없음
자동차소유기준	없음	없음	승용 목적의 자동차가 없는 가구 (생업용차량, 장애인 차량, 10년 이상된 차량은 제외)

허선, 국민기초생활보장 수급자 선정기준의 문제점 재정리 (월간복지동향, 2000.6)

이를 극복하기 위해 참여연대 사회복지위원회는 ‘기초생활수급권찾기 운동본부’를 열고, 지역별 기초생활보장연대 네트워크를 조직하는 시도를 진행한다. 팩스로 발행하던 <수급권운동통신>은 주간단위로 각 지역별 수급권운동의 진행상황

을 소개하고, 쟁점이 되는 각종 사례와 정부의 동향과 일정을 공유했다. 이렇게 발견된 문제의식이 비닐하우스주민운동과 결합해 비닐하우스 주민들이 주소지가 인정되지 않아 수급권을 신청하지 못하던 문제에 대해 소송을 제시하고, 주민들의 주소지를 부여하는 운동을 벌여 승소²⁾하기에 이른다.



그림 2 국민기초생활보장법 제정 추진연대 발족식 (1999, 참여연대)

2) ‘생산적 복지’ 비판과 최옥란열사

“국민기초생활보장제도 수급권자인 최옥란은 월 생계급여 28만원으로는 영구임대아파트 관리비 16만원과 장애로 인하여 발생한 질병을 치료하는 데 들어가는 비용 20여만원을 감당할 수가 없어, “생존권 쟁취와 최저생계비 현실화를 위한 농성단”에 위임하여, 본인의 11월분 생계급여를 반납하는 바입니다.”

- 생계급여 반납 공문, 최옥란 (2001)

2) 서울행정법원 2001.1.18. 선고, 2000구24654판결, 서울고등법원 2001.7.24. 2001누2890판결 [주민등록전입신고거부처분취소]

자에서 제외시키고, 낮은 생계급여로 저소득 빈곤계층을 더욱 빈곤하게 만들“고 있다며 △최저생계비 현실화 △주거급여 인상 △비급여 의료항목 대폭 축소 △비수급 빈곤계층에 대한 부분급여 전면 확대 시행 △노숙인에 대한 긴급생계급여 지원 등을 골자로 한 10가지 요구사항을 내걸었다.⁴⁾

3) 시사점

기초생활보장제도 개정운동은 ①기초법 제정연대로부터 출발한 시행령 개정, 조례 제정 흐름과 ②실업운동을 비롯한 노동운동과 최옥란열사 투쟁으로 시작하는 두 개의 뿌리가 있다. 전자는 전문가와 지역운동 네트워크를 중심으로 활동했고, 후자는 실업운동, 노동조합, 장애인, 노점상, 노숙인 단체 등 노동 빈민단체들을 중심으로 활동했다. 이 두 흐름은 정확히 분리되지 않았고 ‘생산적 복지’에 대한 다소의 입장 차이에도 불구하고 기초생활보장제도가 발생시키는 사각지대에 대한 동일한 입장을 갖고 공동 활동을 전개했다. 상담활동가 육성, 복지신청 조력 등 활동의 내용 역시 유사한 점이 있다.

참여연대 사회복지위원회는 이후 시행령 개정과 소득인정액제도 도입 등의 제도 개편에 적극적인 역할을 했다. <기본생활권 쟁취와 국민기초생활보장제도 현실화를 위한 연석회의>는 2003년 농성 이후 2004년 반빈곤운동 연대단체 빈곤사회연대로 발족한다.

3. 기초법 개정과 최저생계비인상운동 (2004- 2010년)

1) 기초법 전면개정과 자활지원법 제정을 위한 공대위와 기초법 개정운동

2005년 68개 단체가 1) 국민기초생활보장법 전면 개정 2) 자활지원법 제정 3) 장애인차별금지법 제정 4) 행정대집행법 개악 저지 6) 비정규직 권리보장 입법쟁취라는 5대 요구를 걸고 2005년 10월 26일부터 국회 앞에서 천막농성을 진행했다. 당시 기초생활보장법 개정안은 자활사업 참여자의 노동자성 불인정을 포함하고 있어 개악으로 보고, 자활후견기관협회는 보건복지부 앞에서 7월 29일부터 농성에

4) <시린 겨울, 얼음장 최저생계비 -최저생계비현실화·기초생활보장법 개정 촉구 농성>. 인권하루 소식 2462호, 임국현 (2003.11.25.)

돌입했다. 이후 9월 13일 국회 앞에서 자활후견기관 협의의 농성이 시작되고, 9월 21일 <기초법 전면개정과 자활지원법 제정 촉구 기자회견>을 연 뒤 10월 26일부터 5대요구 쟁취 농성에 돌입한다.



그림 4 기초법 전면개정과 자활지원법 제정을 위한 공동대책위원회 (2003, 빈곤사회연대)

<기초생활보장권리찾기행동>은 2010년 기초생활보장제도 시행 10년을 맞아 다음과 같은 기초법 개정이 필요함을 청원 서명운동을 전개하였다.

기초생활보장권리찾기행동 기초법 개정청원

- ① 부양의무자기준을 폐지하고, 본인의 소득-재산만을 기준으로 수급자로 선정해야 합니다.
- ② 비현실적인 재산과 소득기준을 개선해야 합니다.
생계급여를 낮추는 가짜소득 '추정소득' 을 부과하지 않도록 해야 합니다.
중고차만 있어도 수급에서 탈락합니다. 자동차의 소득 산정 기준을 대폭 낮춰야 합니다.
재산의 소득환산율은 중앙생활보장위원회에서 결정해야 합니다.
- ③ 너무 낮은 최저생계비 이제 현실화해야 합니다. 상대빈곤선 도입만이 해결 방법입니다.

도시근로자 가구 평균소득이 최저생계비 결정의 기준이 되어야 합니다.

④ 근로를 강제적 조건으로 하는 조건부수급조항은 폐지되어야 합니다.
 자활사업 참여는 수급권자 스스로가 판단하고 결정하도록 해야합니다.

⑤ 3년마다 빈곤실태조사를 실시하고, 국민기초생활보장계획을 수립해야합니다.

⑥ 수급권자의 권리보장이 실질적으로 이루어져야 합니다.
 급여에 대해 자세히 설명하고, 제공되는 여러 서비스에 대해서도 알리도록 해야합니다.
 급여가 바뀔 때도 사전에 자세히 설명하고, 이의신청의 권리에 대해 알리도록 해야합니다.
 중앙생활보장위원회에 수급자와수급자를 대표하는 단체가 직접 참여해야 합니다.
 수급자의 명의를 도용하면 처벌 받도록 해야합니다.

⑦ 차상위 계층에 대해서도 의료, 자활, 교육, 주거 등 개별급여를 지원해야 합니다.

⑧ 기초생활보장비용은 지방자치단체의 부담을 덜 수 있도록 전액 국비로 보장해야 합니다.
 지방자치단체의 재정 부담으로 인해 일선 공무원들의 수급거부 사례가 없도록 해야합니다.

2) 최저생계비 현실화 요구와 수급 당사자 규합을 위한 활동



그림 5 최저생계비 한달나기 (2004. 참여연대)

“2004년에 이어 참여연대가 최저생계비 문제에 대해 다시 사회적으로 공론화한 이유는 바로 변하지 않는 현실 때문이었다. 최저생계비가경계가 아닌 희망이 되어야 하고, 최저생계비 현실화가 기본이고 시작이라고 주장했지만 지난 6년간 변화한 것은 없었다.

오히려 최저생계비 수준은 점점 낮아졌고,
 지난해에는 물가상승률에도 못 미치는 역대 최저의 인상률을 기록하기도 했다.”
 <‘최저생계비로 한 달 나기’ 희망UP 캠페인>, 전은경 (복지동향 142호)

2007년 빈곤사회연대는 <적정생계비/임금실현을 위한 실태조사>를 진행하며 1인 가구가 제외된 정부의 빈곤율 조사방식을 비판, 3000가구의 설문조사를 진행한다. 2009년 용산구청에서 의사의 진단서만을 바탕으로 수급자의 1종 의료급여를 2종으로 무더기 전환하고 일방적으로통보한데 항의하며 빈곤사회연대는 용산구에 집단 민원신청을 제출하고, <기초생활권리찾기 행동>을 발족, 실태조사와 거리상담을 진행했다. 2010년 수급가구의 가계부조사를 통해 기초생활수급 가구들의 생활 실태를 고발한다.

2010년 참여연대는 ‘최저생계비 한달살기’ 체험단을 모집해 장수마을에서 정부의 최저생계비로 한달을 사는 체험을 진행한다. 국회의원 등 최저생계비 하루 체험단을 모아 최저생계비 문제에 대한 사회의 다양한 관심을 촉발시켰다. 체험단은 최저생계비 대비 최소 8%에서 최대 16%의 적자를 기록했다. 체험단은 적자폭은 의미있는 결론이 아니며 중요한 것은 최저생계비로는 사회적으로 고립된 채 살아갈 수밖에 없다는 점, 최저생계비는 법안에 명시된 ‘건강하고 문화적인 생활’이 아니라 건강조차 잃게 만드는 수준의 급여를 지급하고 있다는 점을 비판했다.

3) 시사점

2006년 유시민 전 보건복지부장관의 <국민보고서>⁵⁾ 이후 의료급여와 복지수급자의 도덕적 해이에 대한 비난 여론이 조성되었다. 근로능력자의 급여 안정성을 해체하고, 의료급여 환자에게 자기부담금을 강화하기 위해 채택된 일련의 조치는 2006년 전까지 건강보험 보장성 확대와 의료급여 대상자와 보장성을 강화하려는 흐름을 꺾었다.

기초생활보장제도 제정부부터 문제가 되었던 낮은 보장수준과 까다로운 선정기준은 지속적으로 문제를 발생시켰지만 큰 틀에서 변화하지 않았다. 2005년 기초법 개정으로 부양의무자의 범위 중 2촌을 삭제하였으나 기초법 개정운동 진영은 생계를 함께하는 2촌으로 인해 수급에서 탈락한 사각지대는 종래에도 많지 않았기 때문에 큰 효과가 없다고 비판⁶⁾하였다.

5) ‘유시민장관, ‘의료급여 제도 혁신에 대한 국민보고서’ 발표’, 보건복지부 보도자료 (2006)

6) [성명]<졸속적인 기초법 개정안 본회 통과, 빈곤해결은 나몰라라>, 기초법 전면개정과 자활지원

기초법 개정운동은 낮은 최저생계비 문제와 의료급여 종별전환 등 수급자의 권리 침해에 대해 대응했다. 최저생계비 한 달 살기 캠페인은 최저생계비의 현실성에 대해 대중적인 공감을 이끌어냈다. <기초생활보장권리찾기행동>을 잇는 <민중생활보장위원회> 및 <기초법바로세우기공동행동>은 기초생활보장제도 계층년도마다 수급가구 가계부조사활동을 이어갔다.

이 시기는 빈곤사회연대 결성 이후 당사자 조직화를 위한 모색이 다양한 방식으로 시도되던 시기이기도 하다. 기초생활보장제도와 빈곤층 복지수급에 대한 사회적 공격에 대응하였다는 의미가 있으나 조직적으로 유의미한 결과를 만들지 못했다. 노점상, 장애운동 등 회원과 활동가를 대상으로 기초생활보장제도를 배우는 워크숍을 진행하거나 당사자들과 함께 집단 민원, 집단 수급신청, 당사자들의 항의 기자회견 및 증언대회 등 다양한 형식으로 기초생활보장제도의 문제점을 드러내는 시도는 빈곤층의 목소리를 위축시키는 편견에 대항하는 것이기도 했다.

4. 부양의무자기준 폐지와 맞춤형 개별급여 도입 (2010 - 2020년)

1) 부양의무자기준 폐지 투쟁

“아들이 나 때문에 못 받는 것이 있다. 내가 떠나고 나면 동사무소 분들께 잘 부탁드린다”

2010년 가을 한 아버지가 남긴 유서다. 그는 아들의 장애판정 이후 복지지원을 받을 수 있는지 동주민센터에 갔으나, 근로능력이 있는 아버지가 있으니 수급신청을 할 수 없다는 이야기만 듣고 돌아간 것으로 추정된다. 이후 그는 스스로 목숨을 끊으며 자신의 사후에 아들이 복지지원을 받기 바란다는 유서를 남기고 세상을 떠났다. 그의 죽음 이후 빈곤, 장애단체는 위령제를 지내고 기초법 개정을 위한 농성에 돌입한다. 제도적으로 볼 때 그가 수급신청을 거절당한 이유는 근로능력자에 대한 엄격한 판단 때문이었지만, 장애인 가구원이 있는 가족에게 모든 부담을 전가하는 사회보장제도에 대한 반발은 부양의무자기준 폐지를 요구하는 목소리로 번져나갔다. 이후 2010년 12월 서울의 강북구(확인)에 살던 한 노부부가 “삼개월이 넘도록 안부 전화하는 자식 당신에게는 있소” 라는 유서를 남기고 사망했다.

법 제정을 위한 공동대책위원회 (2005.12.2.)

부양의무자기준 때문에 서류상 이혼하고, 한 사람 수급비로 함께 생활하던 부부는 주검으로 발견됐지만, 사전 이들이 목격되었다면 이들의 이름은 부정수급자가 되었을 것이다.

2011년 사회복지통합전산망이 도입된 뒤 현실을 반영하지 못하는 기초생활보장제도의 그림자는 수많은 사람들의 연이은 죽음으로 드러났다. 사회복지통합전산망은 소득과 재산을 비롯한 모든 정보를 한데 모아 이전에 부양관계 단절을 입증하거나 단절을 인정받아 급여를 보장받던 이들에게 급여 중지통보를 발송했기 때문이다. 수급탈락 통보 후 요양병원에서 몸을 던진 노인들이 있었고, 제도 도입 10년이 넘어가며 수급가정에서 자란 청년들이 부모의 부양의무자가 되는 현실이 근본적인 문제를 제기하게 하였다. 더불어 시설이 아닌 지역에서 이동, 교육, 생존을 요구하는 장애운동은 시설 장애인이 시설에서 나온 뒤 지역사회에서는 부양의무자기준으로 인해 생계를 보장받을 수 없는 문제에 직면했다. 기초생활보장제도의 부양의무자기준은 제도 수립 당시에도 문제를 안고 있었지만, 변화하는 사회 환경 안에서는 더 큰 모순을 드러냈다.

2012년 6월, 거제에 살던 이씨 할머니가 부양의무자기준으로 수급에서 탈락한 뒤



그림 6 부양의무자기준 폐지, 최저생계비 현실화를 요구한 기초법개정공동행동의 조계사 앞농성 (2010, 빈곤사회연대)

거제 시청 앞에서 목숨을 끊었다. 시청 앞 마당에서 독극물을 마신 그는 ‘법도 사람이 만드는데 법이 사람에게 이럴 수 있냐’ 는 유서를 가방에 품었다. 이 죽음 이 먼 일로 느껴지지 않았던 동자동 쪽방 주민들은 보건복지부에 부양의무자기준 폐지를 요구하는 주민 청원을 제출했고, 2012년 8월 전국장애인차별철폐연대와 빈곤사회연대 등 장애, 빈민운동은 광화문에서 ‘장애등급제 부양의무제 폐지를 위한 광화문 농성’ 에 돌입한다.

2) 맞춤형 개별급여 도입

“기초생활보장제도가 바르게 개정되어 빈곤문제 해결에 기여할 수 있기를 바라며 활동해온 우리 사회시민단체들은 이번 기초생활보장법 개정안이 빈곤층의 권리구제를 개선하지 못하고, 오히려 후퇴시키는 안이라고 생각한다. 그간 최악의 개정안을 막기 위해 여러 노력을 다 해왔으나 큰 틀의 개악사항은 변하지 않았다. 우리는 이번 기초생활보장법 개정안에 반대하며,

’세모녀를 구하지 못하는 세모녀법’으로 흑세무민하는
 박근혜 정부와 보건복지부, 19대 국회를 규탄하는 바다.”

- 기초법개악저지! 빈곤문제 해결을 위한 민생보위 /
 국민기초생활보장지킴이 연석회의 (2014. 11. 18)



그림 7 기초법개악저지, 빈곤문제 해결을 위한 민생보위 기자회견 (2014, 빈곤사회연대)

2014년 12월 국민기초생활보장법 개정안이 국회에서 통과되었다. 2000년 기초생활보장제도 시행 이래 가장 큰 변화를 불러온 개정안의 핵심은 선정기준을 절대적 방식으로 계측되던 최저생계비를 상대적 방식인 기준중위소득으로 바꾸고, 급여별 기준선을 세분화한 것이었다. 법 개정을 추진한 박근혜 정부는 법 개정의 목표로 최저생계비 현실화를 위한 상대빈곤선 도입, 탈수급을 저해하는 ‘전부 아니면 전무(All or nothing)’의 문제점을 해결하기 위한 것임을 밝혔다.

이는 오랫동안 시민사회단체가 요구해온 내용과도 형식상 동일했으나 문제는 실제 만들어진 선정기준과 운영 방식이었다. 기초생활보장법 개정안은 당시 ‘송파 세 모녀법’이라는 이름으로 통과되었지만, 송파 세모녀가 겪었던 문제를 해결하는 방안은 담기지 않았다는 점이 개정안의 한계를 보여준다.

2010년 ‘빈곤정책제도개선기획단’으로 시작된 기초법 개정 논의는 2012년 6월 재정관리협회의 ‘기초생활보장 지출성과 제고방안’과 사회보장심의위원회 등 다양한 곳에 모습을 드러냈지만 제대로 된 사회적 논의가 없었다. 2013년 5월, 정부안이 새누리당 유재중의원의 대리입법으로 모습을 드러낸 이후 <기초법개정공동행동>은 <기초법 개악저지, 빈곤문제 해결을 위한 민생보위>를 발족하고, 수급권자 권리학교와 기초법 개악저지 수급권자 서명운동 등 활동을 이어간다. 이후 2013년 11월 <기초법 개악저지, 장애인연금 공약 이행을 위한 여의도 농성>에 돌입한다. 2013년 법안은 통과되지 않았으나 기초생활보장제도 예산은 최저생계비 인상률만큼도 반영되지 않았다.

법 개정에 비판적이었던 시민사회단체는 2014년 2월 <기초생활보장권리 지키기 연석회의>를 만들고, ‘최저생계비’ 개념을 폐기해서는 안 된다는 점과 주거급여는 국토교통부, 교육급여는 교육부로 운영 주체가 쪼개져 수급자들에게 혼란을 가중할 수 있다는 점을 강조했다. 맞춤형 개별급여는 2015년 7월부터 시행되었다.

<기초법 개악저지 민생보위>는 2015년 12월까지 기초법 개정 시행을 추적하는 상담활동을 진행⁷⁾한 뒤 해산⁸⁾하고, 2016년 <기초생활보장바로세우기공동행동>으로 전환한다.

3)근로능력평가 도입과 활성화정책의 지속적 관철

7) <맞춤형 개별급여 시행 한 달, 문제점과 개선과제 -수급권자 증언대회>, 기초법개악저지 빈곤문제 해결을 위한 민생보위, 2015.9.7

8) [성명] 기초법개악저지 빈곤문제 해결을 위한 민생보위 해소의 글, <https://url.kr/fi5prd> (2015.11.26.)

「근로능력평가의 기준 등에 관한 규정」이 2009년 제정되고 2010년 근로능력평가가 시행되었다. 근로능력평가는 고시 후 단 10여 일 만에 졸속으로 시행된 데다 활동능력평가의 인권침해적 문항으로 많은 문제를 안고 있었다. 당시 <기초생활보장권리찾기행동>은 국가인권위원회에 진정서를 전달하고, 인권위는 활동능력평가 기준에 대한 전면적인 개정 권고를 이끌어냈다.

「근로능력평가의 기준 등에 관한 규정」 중 활동능력평가 기준에 관한 권고, 국가인권위원회, 2010.1.28. (국가인권위원회결정례집 인권정책분야, 2011)

[결정요지]

첫째, 객관적인 판단이 가능한 취업가능성이나 체력, 만성적 증상, 알콜중독을 제외한 나머지 항목은 개인의 명예나 자존감과 밀접히 관련된 항목으로 근로능력이 없는 수급자에게 대한 차별적 인식을 초래하거나 인격권을 침해할 우려가 있고, 둘째, 외모관리 소홀, 자신감과 집중력의 결여, 자기통제와 대처능력 부족 등이 모든 업무에 있어서 근로 무능력을 초래한다고 단정하기 어려워 이와같은 평가 항목과 기준이 활동능력 여부와 직접적인 관계가 있다고 보기는 어렵고, 셋째, 간이평가인 체력(육체노동의 가능성), 만성적 증상(통증, 복통, 어지럼증, 경련, 기침, 소화불량 등 증상의 만성화된 수준), 알콜중독(알콜 중독이 일상생활에 영향을 미치는 정도)의 항목은 공무원이 아니라 의사가 검진을 통해 판단하는 것이 적절하다는 점에서 현행 활동능력 평가기준의 전면적인 개선이 필요하다고 판단

2012년 12월부터 근로능력평가 주체가 지자체에서 국민연금공단으로 바뀌면서 ‘근로능력있음’ 판정은 기존 5%에서 2013년 15.2%, 2014년 14.2%로 3배 가량 증가했다. 2014년 근로능력 있음 평가를 받은 故최인기님이 취업한지 6개월 만에 사망⁹⁾, 2013년 근로능력 있음 평가를 받은 50대 수급자가 광화문광장에서 분신을 기도¹⁰⁾하는 등 이로 인한 수급권자들 피해가 발생했다.

2014년 근로빈곤층 취업우선지원제도가 시행된 이후 2017년 폐지될 때까지 근로능력이 있는 수급자에 대해 시장취업을 최우선 선택지로 제시했다. 2015년 7월 맞춤형 개별급여가 도입되며 이행급여 특례와 자활급여 특례를 폐지하고, 자활사업 참여자의 소득공제제도가 폐지되었다. 자활소득공제는 2017년 다시 만들어지지만 ‘생계급여’에 한정해 자활참여자 다수는 주거급여에서 제외되고 있다.

이는 근로능력이 있는 수급자와 근로소득에 대한 경직된 평가를 강화해온 것으로,

9) 유가족과 시민단체는 이에 대한 국가손해배상청구소송을 진행 중(2017가단531037)

10) <60대 환자 10분 상담하고 “일할 수 있음” 판정, 한겨레, (박은하정대연기자, 2013.10.24)



그림 8 근로능력평가 있음 판정 후 무리한 취업활동으로 사망한 故최인기님의 국가배상 청구소송 기자회견

기초생활보장법이 생활보호법과 달리 근로능력 여부와 관계없이 사회보장을 실시한다는 취지에 역행하는 것이다. 일자리 참여 규정이 강화되는 것은 빈곤을 개인의 불성실함, 게으름에서 원인을 찾기 때문이다. 일련의 정책 흐름에서 공공이 직접 일자리를 제공하는 근로유지형 자활사업 및 자활사업단의 일자리는 감소하고, 시장취업을 강화하며 임금과 일자리는 열악해졌다. 근로능력평가 후 일자리에 참여한 故최인기님의 사망에 대한 수원시와 국민연금공단을 대상으로 한 국가손해배상청구소송은 2020년 승소¹¹⁾한다.

4) 문재인 정부의 약속과 농성 해단

“우리는 오늘 광화문 농성을 마칩니다. 5년간의 농성 투쟁을 통해 장애등급제, 부양의무자기준, 장애인 수용시설은 이제 없어져야 할 것임을 전 사회에 알렸고, 정부와 보건복지부가 위원회 구성을 통한 성실한 이행을 약속했습니다. 이제 최대한 빠른 시일 내에 이를 달성하는 과제가 우리 앞에 남아 있습니다.”

- 장애등급제 부양의무제 폐지 광화문공동행동 농성 해소의 글 (2017. 9. 5)

11) 수원지방법원 2020.10.29. 선고 2020나-51686 판결 (다니엘블레이크 소송)



그림 9 박능후 보건복지부 장관의 부양의무자기준 폐지 광화문농성장 방문 (2017, 빈곤사회연대)

2017년 박근혜대통령 탄핵 이후 조기대선이 치러졌다. 기초법바로세우기공동행동은 대선시기 <부양의무자기준 폐지행동>을 결성하고, 부양의무자기준 폐지 공약화 여부를 각 후보들에게 질의하고 시민들에게 선전하는 캠페인을 진행했다. 2017년 3월 22일 문재인 후보가 부양의무자기준 폐지를 약속함으로써 사실상 모든 대선 후보가 부양의무자기준 폐지를 약속했다. 이후 문재인 후보 선거캠프는 부양의무자기준 완전 폐지를 지지하며 공약할 것, 당론으로 채택하고 법안화 할 것을 공식적으로 답변하였다.

이후 8월 25일 박능후 보건복지부장관이 <장애등급제 부양의무제 폐지 광화문 공동행동>의 농성장에 방문해 ‘송과 세모녀’와 ‘장애등급제 희생자 故송국현’, ‘원주 귀래 사랑의 집 희생자’를 포함한 18명의 죽음 앞에 조문하고 애도를 표했다. 그리고 “부양의무자 기준의 단계적 폐지”와 이를 위한 민관협의체 구성, ‘제2차 기초생활보장 종합계획’에 부양의무자기준 완전 폐지 계획이 담길 수 있도록 노력하겠다고 약속했다. 이 약속으로 2012년 8월 21일 시작해 5년간 지속된 광화문농성은 1842일인 2017년 9월 5일 해단, <장애인과 가난한 이들의 3대적 폐폐지 공동행동>으로 전환한다.

이후 민관협의체를 구성하고, 이전 정부에서 배제해온 참여연대 등 시민사회단체

가 2018년 중앙생활보장위원회에 참여하게 되었다. 1차 종합계획에 따라 2018년 주거급여 부양의무자기준 폐지를 비롯한 단계적 폐지가 시행되었으나 제2차 기초생활보장 기본계획에 부양의무자기준 완전 폐지의 계획은 포함되지 않았다. 2022년까지 예정된 부양의무자기준 폐지의 내용은 9억 이상의 자산이나 1억 이상 연소득을 가진 부양의무자를 제외하고 생계급여를 보장하는 것으로 정해졌다. 의료급여의 경우 부양의무자가 장애연금이나 기초연금을 받는 경우에만 완화할 것으로 예정해 문재인 정부의 부양의무자기준 완전 폐지 공약 이행은 실패했다.

5) 시사점

맞춤형 개별급여 도입에 대해 시민사회단체들은 비판적인 평가를 남겼다. 비판적 평가의 핵심 원인은 최저생계비 개념을 해체해 무력화하고 급여를 여러 부처로 나누어 통합적 운영을 저해한다는 점, 기초생활보장제도의 진짜 문제점을 해결하기 위한 방안이 없다는 점이었다. 이를 두고 재량형 급여로 기초법이 운영될 우려가 있고, 사각지대 해소 없는 조삼모사 개정안에 불과¹²⁾하다는 점을 지적했다.

기초법 개정 이후 진행된 첫 기준중위소득 결정에는 기존 소득조사 통계에서 제외해 온 농어가가구를 임의로 포함시키는 등 정책적 일관성이 결여된 결정을 내렸다. 급여별 선정기준은 시행 초기 각각 기준중위소득의 생계급여는 28%, 의료급여는 40%, 주거급여는 43%, 교육급여는 50%였는데, 기존 최저생계비가 기준중위소득의 40% 즉 의료급여 선정기준과 동일하다는 점을 고려할 때 큰 진전이 없었다.

개정안 비판의 난점은 개정 이후의 문제점 대부분이 개정 이전에도 있었던 문제라는 점이다. 법 개정으로 인해 주무부처가 달라지며 수급권자들이 결정에 불복하거나 가까운 주민센터로부터 정보를 얻기 까다로워진 문제 등 측정이 어려운 문제점 역시 ‘원래도 어려웠다’는 점을 고려하면 심각한 문제로 느껴지지 않기 때문이다.

부양의무자기준 폐지 의제는 2010년 이후 기초생활보장제도 개정 운동의 핵심 요구가 되었다. 부양의무자기준은 기초생활보장제도 시행 초기부터 사각지대 발생의 주요 원인으로 꼽혔으나 2010년 이전에는 개정운동 진영조차 폐지보다는 완화, 혹은 간주부양비 폐지 등 실용적인 수준에 머물기도 하였다. 이렇게 요구가 변화하

12) [성명] 빈곤문제 해결 없는 ‘세모녀 법’ 유감, 기초법개악저지 빈곤문제 해결을 위한 민생보위 (2014.12.10.)

는데 사회적으로 1인가구가 증가하고 확대가족에 대한 경제적 지원이 불가능(젊은 세대 소득 및 사회보장수준 하락)한 변화와 더불어 장애운동이 영향을 끼쳤다. 탈시설 이후 지역사회에서의 생존을 위한 일차적 대안으로 기초생활보장제도의 수급권이 필요한데 시설에서 나오면 부양의무자기준이 적용되는 황망한 경험들이 겹치면서 ‘잘못되었다’는 인식과 경험이 축적되었다. 또 2010년 통합전산망이 도입된 뒤 전산화된 일제조사를 통해 부양의무자와의 관계단절을 인정받았던 가구들에 대한 급여가 철회되고, 부양의무자에 대한 활발한 소득조사로 급여를 박탈당한 수급자가 목숨을 끊는 일이 이어져 중요한 사회문제로 대두되었다. 기초생활보장제도 운영 10년이 지나면서 수급가정에서 자란 청년들이 부양의무자가 되는 빈곤의 대물림 문제도 발생하였다.

부양의무자기준 폐지를 중심으로 한 기초생활보장제도 개정운동은 기초생활보장제도의 문제점과 정상가족 중심 사회보장제도의 허구성을 고발했다. 대통령 공약에도 불구하고 부양의무자기준은 현재 완전히 폐지되지 않았다.

5. 기초생활보장제도 20년 성과와 한계

20년간 일관되게 기초생활보장제도 개정을 요구하는 목소리가 있었고, 핵심 요구 내용도 변하지 않았다. 정세와 정책의 변화에 따라 주목도가 달라졌지만 1) 선정 기준 완화 2) 급여인상 3) 권리로서의 급여 위상 강화라는 큰 줄기는 동일하다. 수급권자의 목소리를 드러내고 조직하고자하는 시도 역시 20년간 지속되었으며, 수급권자의 권리에 기초를 둔 연대운동의 흐름은 완만하게 거리가 좁혀져 왔다. 가장 최근 구성된 연대체인 <기초법바로세우기공동행동>은 2016년 이래 현재까지 꾸준히 활동을 이어오고 있다.

기초생활보장제도는 소득인정액, 개별급여 도입, 최저생계비에서 기준중위소득으로 선정기준 방식 변경, 일부 급여에서 부양의무자기준 폐지하는 등 운영 방식의 변화가 있었다. 이 과정에서 의료급여 자기부담 강화와 같은 수급자의 권리를 위축시키는 조치들도 다수 채택되었다. 다양한 특례가 매년 추가되는 사업안내서는 4백 페이지가 넘어, 그 변화를 전담 공무원도 모두 인지하기 어려운 수준이다. 최저생계비 인상률은 2000년부터 2015년까지 평균 3.90%였으나 2015년 이후 기준중위소득의 인상률은 2.38%로 떨어졌다.

기초생활보장제도는 IMF외환위기 이후 발생한 실업문제에 대응하기 위해 근로능

력 유무와 관계없이 급여를 보장하기 위해 인구학적 기준을 폐지하며 출발했다. 그러나 지난 20년간 근로능력자의 급여를 제한하기 위한 조치는 꾸준히 채택되어 왔으며 앞으로도 강화될 우려가 있다. 자활일자리를 직접 제공하기보다 시장에 취업시키기 위한 전략을 강화하고, 자활일자리 기간 제한이나 재진입금지를 통한 불안정성 강화, 자활일자리 임금 악화와 같은 조치가 그 예다. 경제위기와 성장률 침체, 일자리 감소로 인한 저소득·불안정 노동자의 확대와 근로능력자에 대한 공공부조의 밀어내기 전략은 밑바닥 노동자를 완전한 제도 사각지대로 내몰고 있다. 이는 기초생활보장제도의 권리적 성격 약화에 기여하고 있다. 2010년 사망한 장애 아동의 아버지를 비롯해 송과 세 모녀와 같은 빈곤으로 인한 죽음은 ‘건강해 보이는 신체’를 사회보장제도가 어떻게 밀어내는지 보여준다.

지난 20년간 기초생활보장제도의 변화를 요구하는 목소리는 독자적인 대중조직으로의 세력화에 성공적이지 않았으나, 사회의 빈곤문제를 포착하는 접점이었다. 20년간 변화해온 요구와 활동은 꾸준하고 구체적으로 이어져왔지만, 제도의 변화는 가난한 이들의 요구와 사회 변화에 맞게 이뤄지지 않았다. 빈곤층의 목소리는 너무 작게 취급받았다. 그럼에도 불구하고 최저생계비, 기준중위소득 인상 투쟁은 우리 사회의 최저선이 어디여야 하는지에 대해 질문하는 싸움을 이어왔고, 부양의 무자기준 폐지 투쟁은 정상가족을 중심으로 한 복지제도에 대해 의문을 제기하고 비판해왔다. 가난한 이들의 요구는 새로운 상식의 경계를 밀어왔다.

기초생활보장제도는 다른 사회보장제도와 비교할 때 공통점과 차이점을 가지고 있다. 우선 공통점은 선정기준이 엄격하다는 점이다. 차상위 기준이나 한부모가족 지원 등 기준중위소득을 기준으로 삼는 사회보장제도들은 재산과 소득기준이 조금만 넘쳐도 급여가 제한된다. 이런 엄격함은 급여에 진입하기는 어렵고, 탈락하기는 쉬운 불안정성을 낳는다. 특히 기초생활보장제도의 수급권자는 다른 소득이 전혀 없거나 몹시 낮은 경우가 많다는 것을 고려할 때 그 어려움을 더 가중시킨다. 또 법에 비해 시행령과 지침이 설명하는 범주가 매우 세부적으로 명시되어 있어 선별성을 강화한다. 법에 의한 포괄적 보장의 범위에 포함된다 할지라도 지침에 없는 사례는 적극적인 보장 대상으로 여기지 않기 때문이다. 기초생활보장제도 역시 포괄적인 법의 취지와 달리 시행령과 시행규칙으로 내려갈수록 무척 구체적으로 상황과 권리를 제한한다. 법 제정이나 개정의 취지에도 불구하고 실제 시행되는 모습은 시행령과 시행규칙, 혹은 지자체별 경험에 따른 선례에 의존하게 되는 것은 복잡한 제도의 효과다.

이에 더해 기초생활보장제도는 신청과정에서 다른 사회보장제도의 신청에 비해 서류를 과도하게 요구하는 경향이 있다. 근로장려금이나 소득공제제도가 대부분 전산화된 시스템에 의해 처리되는 것과 달리 기초생활보장제도는 개인별 금융과 소득에 대한 정보공개 동의서를 받더라도 금융거래 내역서를 따로 요청하는 등 과도한 서류의 요구, 개인 입증의 책임이 몰려있다. 제도가 복잡하다보니 지자체나 담당자의 역량과 의도에 따라 결과가 달라지기도 한다. ‘부양의무자가 있으나 부양받지 못하는 경우’를 판별하거나, 재산에서 제외하는 목록을 구성하는 등의 특례가 사례마다 다르게 적용되는 상황이 빈번히 발생한다. 이 과정에서 개인의 프라이버시를 과도하게 침해하거나 제한하는 규제와 관행이 쉽게 사라지지 않는다.

20년간 제도의 변화에는 이에 대응하는 사회운동과 당사자들의 제기가 있었다. 2017년 대선에서 부양의무자기준을 폐지하겠다는 대통령의 공약을 이끌어낸 것은 대표적인 변화였다. 그러나 굵직한 변화를 체감하기도 전에 제도는 시행령, 혹은 지침수준에서 무수히 변화하고 후퇴해왔다. 기초생활보장제도가 선언한 권리는 현실화되었다고 보기 어렵다.

최저생계비를 전 국민의 권리로 선언했던 국민기초생활보장제도의 포부는 낮은 선정기준과 보장수준이라는 두 가지 핵심적인 제약으로 인해 실현되지 못했다. 더불어 제도를 운영하는 과정에서 제도가 더욱 쉽고 간결해지지 않으면 사람들이 제도를 이해하거나 통제하는데 어려움을 겪는다. 잘못된 탈락이나 수급비 삭감에도 이의신청을 하지 않거나, 항명에 어려움을 겪는 상황이 이에 해당한다.

우리는 국민기초생활보장제도가 우리 사회 최후의 사회안전망이자, 수급을 받고 있는 수급자들에게 희망의 사다리를 놓는 역할을 하기를 기대한다. 이를 위해서는 현재 절대빈곤층 대부분에게 실제 수급권을 보장하기 위한 목표가 필요하고, 급여의 불안정성을 해소해 보편적, 권리적인 성격을 강화해야 한다고 본다. 앞으로도 기초생활보장제도 개정 운동은 가난한 이들의 현실을 드러내고, 우리 사회에서 해체된 빈자들의 ‘뭉’을 찾기 위한 운동으로 계속 될 것이다.

급여별 변화와 쟁점 : 생계급여 등

김경희 || 참여연대 사회복지위원회

1. 기초생활보장제도 생계급여 주요 변화

1) 기초생활보장제도 제정

외환위기로 실업·빈곤문제가 사회적인 의제로 떠오름. 사회적으로 소득의 중단과 예외적 지출이 발생할 경우 이를 보전해주어 사회적취약계층이 기본적인 생계를 유지할 수 있게 해주는 제도적 장치의 마련이 요구됨.

당시 생활보호제도의 대상자는 법적 기준(부양의무자 기준, 인구학적 기준)과 자산기준(소득기준과 재산기준)에 의해 선정됨. 법적 수급자격 요건인 18세 이하 또는 65세 이상 등의 인구학적 기준으로 인하여 광범위한 사회보호의 사각지대가 존재하고 있었음. 또한 근로가 가능한 실직자들의 경우 생계보호를 받을 수 없는 한계가 있었음. 또한 저소득 실업자를 대상으로 이루어지는 공공근로사업이나 특별취로사업이 있었으나 한시적인 제도였음. 생활안정자금대부사업 역시 생계비, 의료비, 혼례비 등과 같은 지출의 보조의 형태를 가지고 있었으며 소득유지 프로그램이 아닌 상환을 전제로한 대부사업이었음.¹³⁾

이에 시민사회는 생활보호제도의 선정기준에서 연령 및 근로능력의 유무 등을 폐지하고, 기초생활보장제도의 선정기준을 부양의무자와 수급권자의 소득인정액만으로 정할 것을 주장함. 1999년 8월 12일 국회 본회의 의결을 거친 국민기초생활보장법이 1999년 9월 7일 공포되어 2000년 2월 17일 시행됨. 수급권자의 범위는 “부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받

13) [토론회] 국민기초생활보장법 제정과 저소득실직자 생활보장 방안에 대한 정책공청회 개최. 문진영

을 수 없는 자로서, 보건복지부장관이 개별가구의 소득평가액과 재산을 기준으로 매년 정하는 선정기준에 해당하는 자(법 부칙제5조)” 로 설정하였음.

기초생활보장법의 제정으로 '빈곤'의 문제가 '사회 연대성'의 원칙 하에 국가책임으로 해결되어야 하며 모든 사람이 인간다운 최소한의 생활을 할 권리가 명문화되었지만, 부양의무자 기준이 전보다 강화되었고 재산기준이 너무 낮게 설정되었다는 문제가 있었음. 원칙적으로 재산기준은 소득이 전혀 없어도 재산을 처분한다면 최저생계 이상의 생활을 살아갈 수 있는 수준이 그 기준이 되어야 함에도 불구하고 전체 대상자수를 조정하기 위해 사용되었음.¹⁴⁾

부양의무자 기준은 “수급권자의 직계혈족 및 그 배우자, 수급권자와 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족” 으로 설정되어, 생계를 같이하지 않는 부양의무자의 경우에는 소득과 자산조사를 하지 않고 단지 이전소득만 조사하도록 규정했던 한시생활보호제도보다 훨씬 더 까다로워졌음. 수급권자의 범위를 결정하는 요인 중 부양의무자기준(및 부양의무자의 부양능력 판단기준)은 최저생계비, 까다로운 자산기준과 더불어 개선되어야 할 과제로 인식되었음.

2) 최저생계비, 현금급여액 기준

2000년 기초생활보장제도 소득 및 재산기준은 아래와 같음. 2000년 국민기초생활보장법 시행 이후 2002년까지는 기존의 생활보호법과 같이 소득과 재산의 이원적 기준을 유지하였고, 2003년부터 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합한 소득인정액과 최저생계비를 비교하여 대상자를 선정하고 급여함. 모든 대상자에게 최저생계비에서 자신의 소득을 뺀 나머지를 지원하여 최저생계비 이상 수준의 생활을 보장하게 함.

[표1] 2000년 기초생활보장제도 보장단위 및 선정기준, 소득 및 재산기준

가구규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인이상
소득기준 (월)	32만원	54만원	74만원	93만원	106만원	120만원
재산기준	2,900만원		3,200만원		3,600만원	

출처 : 2000. 4. 20. 보건복지부. 국민기초생활보장 신청 안내문

14) 국민기초생활보장법 제정과정 중 사회적 공론화 과정에 대한 분석

1999년 최저생계비 계측 이후, 네 번의 계측년도(2004, 2007, 2010, 2013) 다음해의 최저생계비 인상률은 7.15%, 5.0%, 5.6%, 5.5%로, 비계측년도에 반복적으로 3% 내외에 국한된 상승에 비해 비교적 높은 평균인상률(5.8%)임. 비계측년도의 1인가구 최저생계비는 일년에 만원 내외의 인상으로 최저생계비 인상은 수준유지에 불과하며, 건강하고 문화적인 생활을 보장하기 위한 최소한의 인상률을 달성했다고 보기 어려움.

심지어 생계급여의 경우 개편 이전에는 선정기준과 급여기준이 일치하지 않았음. 즉 가구 소득 인정액이 최저생계비 이하로 기초보장 수급권이 있더라도 현금급여 기준을 초과하면 생계급여를 받을 수 없음. 개편 이후 생계급여의 선정기준과 급여기준이 일치하도록 하여 가구 소득인정액이 생계급여기준 선 이하이면 수급 자격을 얻음과 동시에 기준선과 소득인정액의 차액만큼을 급여로 받게 됨(강신욱, 2016)¹⁵⁾.

[표2] 2000년 - 2015년 (기초생활보장법 개정 전) 최저생계비 인상률

년도	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	인상률
2000년	324,011	536,614	738,076	928,398	1,055,588	3.0
2001년	333,731	552,712	760,218	956,250	1,087,256	3.0
2002년	345,412	572,058	786,827	989,719	1,125,311	3.5
2003년	355,774	589,219	810,431	1,019,411	1,159,070	3.0
2004년	368,226	609,842	838,797	1,055,090	1,199,637	3.5
2005년	401,466	668,504	907,929	1,136,332	1,302,918	7.15
2006년	418,309	700,489	939,314	1,170,422	1,353,242	3.0
2007년	435,921	734,412	972,866	1,205,535	1,405,412	3.0
2008년	463,047	784,319	1,026,603	1,265,848	1,487,878	5.0
2009년	490,845	835,763	1,081,186	1,326,609	1,572,031	4.8
2010년	504,344	858,747	1,110,919	1,363,091	1,615,263	2.75
2011년	532,583	906,830	1,173,121	1,439,413	1,705,704	5.6
2012년	553,354	942,197	1,218,873	1,495,550	1,772,227	3.9

15) 강신욱 (2016) 기초생활보장 개편의 효과 : 선정기준 변화를 중심으로.

2013년	572,168	974,231	1,260,315	1,546,399	1,832,482	3.4
2014년	603,403	1,027,417	1,329,118	1,630,820	1,932,522	5.5
2015년	617,281	1,051,048	1,359,688	1,668,329	1,976,970	2.3

생계급여 산정은 2007년에는 현금급여기준에서 가구의 소득인정액과 주거급여액을 차감하여 산정하였으나, 2008년에는 현금급여기준에서 가구의 소득인정액을 차감하여 산정한 금액 중 주거급여액을 제외한 금액을 생계급여액으로 산정하는 방식으로 변경됨. 현금급여기준은 최저생계비 품목 중에서 정부에서 현물급여형태로 지급되는 의료비, 교육 비 및 타법지원액(국민연금, 건강보험, 주민세 및 TV 수신료 등)을 차감한 금액으로서, 소득이 없는 수급자가 받을 수 있는 최고액의 현금급여(생계 및 주거급여)수준을 의미함.¹⁶⁾ 실질적으로 최저생계비 보다 최저생계비의 80~85% 수준의 현금급여기준이 수급자들에게 영향을 미치는 기준임.

[표3] 2003년~ 2015년 최저생계비, 타지원액 변화

	최저생계비	타지원액	비율
2003	355,774	42,550	11.95
2006	418,309	60,400	14.43
2009	490,845	84,964	17.30
2012	553,354	100,305	18.12
2015	617,281	117,993	19.11

[표4] 연도별, 가구규모별 현금급여기준 (단위 : 원)

시점	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
2001	286,207	481,662	666,874	841,845	958,776	1,083,389
2002	304,087	503,617	692,691	871,310	990,679	1,117,890
2003	313,224	518,749	713,504	897,489	1,020,445	1,151,478
2004	324,186	536,905	738,476	928,901	1,056,160	1,191,780
2005	343,498	571,978	776,833	972,256	1,114,789	1,264,419
2006	357,909	599,653	804,143	1,001,424	1,157,846	1,319,677
2007	372,978	628,370	832,394	1,031,467	1,202,484	1,377,214
2008	387,611	656,544	859,357	1,059,626	1,245,484	1,433,250
2009	405,881	694,607	900,048	1,105,488	1,310,928	1,516,369
2010	422,180	718,846	929,936	1,141,026	1,352,116	1,563,206
2011	436,044	742,453	960,475	1,178,496	1,396,518	1,614,540

16) 김미곤 (2010) 국민기초생활보장제도 발전과정과 성과. 「국민기초생활보장제도의 과거, 현재, 미래」 심포지엄.

2012	453,049	771,408	997,932	1,224,457	1,450,982	1,677,506
2013	468,453	797,636	1,031,862	1,266,089	1,500,315	1,734,541
2014	488,063	831,026	1,075,058	1,319,089	1,563,120	1,807,152
2015	499,288	850,140	1,099,784	1,349,428	1,599,072	1,848,716

출처 : 보건복지부, 「최저생계비계측조사」

현금급여액에서 주거급여액을 제외한 생계급여액의 추이를 보면 생계급여액은 현금급여액의 80%내외 수준에 머물렀음. 또한 2008년 생계급여액이 307,752원으로 전년 339,978원에 비해 32,226원 낮아졌는데, 이는 2008년 주거급여액의 정률지급 결정으로 생계급여액이 낮아진 것임.

[표5] 생계급여액(현금급여액-주거급여액) 추이(단위 : 원)

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
2004	291,186	503,905	696,476	886,901	1,001,160	1,136,780
2005	310,498	538,978	734,833	930,256	1,059,789	1,209,419
2006	324,909	566,653	762,143	959,424	1,102,846	1,264,677
2007	339,978	595,370	790,394	989,467	1,147,484	1,322,214
2008	307,752	521,276	682,304	841,312	988,877	1,137,958
2009	321,227	550,467	713,581	876,694	1,039,808	1,202,922
2010	335,198	570,742	738,341	905,941	1,073,540	1,241,139
2011	351,678	598,803	774,642	950,481	1,126,320	1,302,159
2012	365,393	622,156	804,853	987,549	1,170,246	1,352,943
2013	377,817	643,309	832,217	1,021,126	1,210,034	1,398,942
2014	380,531	647,932	838,198	1,028,463	1,218,729	1,408,995

3) 기준중위소득

박근혜정부는 급여의 보장수준과 대상자 선정기준이었던 최저생계비를 폐지하고 상대적 수준으로 법률화함. 상대적 빈곤 관점을 고려하여 통계청이 공표하는 통계자료의 가구 경상소득(근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득을 합산한 소득)의 중간값에 최근 가구소득 평균 증가율, 가구규모에 따른 소득수준의 차이 등을 반영하여 가구규모별로 산정한 기준중위소득이 수급권자의 선정기준이 됨. 기준 중위소득은 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 고시함. 수급권자의 범위는 급여의 종류별로 별도로 규정, 급여의 종류별로 보건복지부장관 또는 소관 중앙행정

기관의 장이 급여의 기준을 정하도록 함.

기준중위소득으로 기준을 변경하면서 생계급여 기준을 기준중위소득 28%(2015년)으로 시작하여 2017년까지 30% 이상으로 추진하도록 설정함. 2015년 생계급여 최고액은 1인가구 437,454원, 4인가구 1,182,309원으로 개정 전 구법 최저생계비의 생계급여액과 비슷한 수준/인상률을 유지하려는 것으로 추정됨.

[표6] 생계급여 수급자 선정기준 추이(단위 : 원)

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
2015	437,454	744,855	963,582	1,182,309	1,401,037	1,619,764
2016	471,201	802,315	1,037,916	1,273,516	1,509,116	1,744,717
2017	495,879	844,335	1,092,274	1,340,214	1,588,154	1,836,093
2018	501,632	854,129	1,104,945	1,355,761	1,606,576	1,857,392
2019	512,102	871,958	1,128,010	1,384,061	1,640,112	1,896,163
2020	527,158	897,594	1,161,173	1,424,752	1,688,331	1,951,910
2021	548,349	926,424	1,195,185	1,462,887	1,727,212	1,988,581

또한 기준 중위소득이 도입된 이후 최근 4년 간의 기준 중위소득의 전년대비 인상률은 평균 2.24%에 불과해, 2012~2015년간 고시했던 최저생계비의 전년대비 인상률인 3.77%에도 미치지 못함. 이로 인해 생계급여의 보장수준은 빈곤층의 삶을 제대로 반영하지 못하는 수준에 머물러 있음(참여연대, 2019).

[표7] 4인가구 기준 최저생계비 및 기준 중위소득 대비 40% 금액의 전년대비 인상률 비교

최저생계비		기준 중위소득	
2012년	3.90%	2016년	4.00%
2013년	3.40%	2017년	1.73%
2014년	5.46%	2018년	1.16%
2015년	2.30%	2019년	2.09%
4개년 평균	3.77%	4개년 평균	2.24%

자료: 생계급여 부양의무자 기준 조속히 폐지해야, 참여연대(2019, 재인용)

보건복지부, 해당연도, <최저생계비> 및 <기준중위소득 및 생계·의료급여 선정기준과 최저보장수준>

[표8] 기준 중위소득 추이 (단위 : 원, 월)

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
2015	1,562,337	2,660,196	3,441,364	4,222,533	5,003,702	5,784,870
2016	1,624,831	2,766,603	3,579,019	4,391,434	5,203,849	6,016,265
2017	1,652,931	2,814,449	3,640,915	4,467,380	5,293,845	6,120,311
2018	1,672,105	2,847,097	3,683,150	4,519,202	5,355,254	6,191,307
2019	1,707,008	2,906,528	3,760,032	4,613,536	5,467,040	6,320,544
2020	1,757,194	2,991,980	3,870,577	4,749,174	5,627,771	6,506,368
2021	1,827,831	3,088,079	3,983,950	4,876,290	5,757,373	6,628,603

출처 : 통계청, http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2762

기준 중위소득은 기초생활보장제도를 포함한 70여 개 복지제도에 사용되는 선정 기준이며, 기초생활보장제도 생계급여 보장수준과 연결되어 있음. 그러나 기준 중위소득의 지난 3년 평균 인상률은 2%로, 기초생활보장제도 20년 역사상 가장 낮은 수준이었음. 낮은 기준 중위소득 인상률은 복지제도 선정기준을 낮춰, 실제 복지가 필요한 사람들을 제도에서 제외시키고, 수급자들의 급여수준을 하락시킴.

기초생활보장의 기준으로 삼기 위해서라도 최저생계비를 계측하는 것이 빈곤에 대한 국가의 책임, 보장해야 할 최소한의 생활의 내용과 수준에 대해 사회적 논의의 매개가 되었음. 상대적 빈곤선 개념 도입 이후 기준 중위소득에 관한 계측방식에 몰두하여 정작 빈곤에 대한 국가의 책임을 확대하는 사회적 논의는 원활하지 않음. 기준 중위소득을 얼마로 하는 것이 적정한가가 아닌, 인간다운 삶을 보장하기 위한 보장 수준의 확대를 논의해야 함.

상대적 빈곤선은 전체 인구의 중위소득을 기준으로 하여 중위소득의 50%에 해당하는 소득임. 기초생활보장제도의 개정으로 상대적 빈곤선에 따른 대상자 선정 및 보장함이 타당하나 실질은 상대적 빈곤선에 미치지 못하는 수준의 기준을 두고 있음. 적정 수준에 대한 사회적 대화와 공감의 확대가 필요함.

2. 재산기준 및 기타 주요 변화

1) 재산기준의 주요 변화

기초생활보장제도 도입 초기에는 재산기준과 소득기준이 각각 존재하였음. 2000년에는 주거면적 제한이 있었고, 이듬해 폐지되었음. 2003년 소득인정액이 도입되고,

재산의 소득환산 산식이 도입됨. 가구원수별로 나뉘던 재산기준은 대도시, 중소도시, 농어촌을 기준으로 나뉘게 됨. 주거용 소득환산을 도입 등 몇 가지 변화에도 불구하고 기본재산액은 큰 변화가 없었음. 특히 2009년 대도시는 기본재산액이 5,400만 원으로 인상되었으나 농어촌은 2,900만 원으로 동일했고, 2020년 재산기준이 인상되었으나 생계, 주거, 교육급여에만 해당하고 의료급여에는 해당하지 않음.

재산기준은 다른 제도의 개선에 비해 무척 보수적으로 변화하였다는 것을 알 수 있음. 현재 수급권자의 51.5%가 1천만 원 미만의 재산만을 소유¹⁷⁾하고 있음. 이는 기본재산액에 현저히 미달하는 것으로 모든 자원을 동원한 뒤에야 수급에 진입한다는 것을 알 수 있음. 이는 탈수급 이후 탈빈곤에도 어려움을 줄 것으로 예상됨.

[표9] 2000년~2020년 재산기준의 변화

시기	기본재산액	그 외						
2000년	재산기준 <table border="1"> <tr> <td>1~2가구</td> <td>3~4가구</td> <td>5인이상</td> </tr> <tr> <td>2,900만원</td> <td>3,200만원</td> <td>3,600만원</td> </tr> </table>	1~2가구	3~4가구	5인이상	2,900만원	3,200만원	3,600만원	주거면적 제한 (전월세가구 전용면적 20평이하, 소유가구 전용면적 15평 이하)
1~2가구	3~4가구	5인이상						
2,900만원	3,200만원	3,600만원						
2001년	재산기준 <table border="1"> <tr> <td>1~2가구</td> <td>3~4가구</td> <td>5인이상</td> </tr> <tr> <td>3,100만원</td> <td>3,400만원</td> <td>3,800만원</td> </tr> </table>	1~2가구	3~4가구	5인이상	3,100만원	3,400만원	3,800만원	
1~2가구	3~4가구	5인이상						
3,100만원	3,400만원	3,800만원						
2002년	재산기준 인상 <table border="1"> <tr> <td>1~2가구</td> <td>3~4가구</td> <td>5인이상</td> </tr> <tr> <td>3,300만원</td> <td>3,600만원</td> <td>4,000만원</td> </tr> </table>	1~2가구	3~4가구	5인이상	3,300만원	3,600만원	4,000만원	
1~2가구	3~4가구	5인이상						
3,300만원	3,600만원	4,000만원						
2003년	기본재산액 도입, 방식 변경 <table border="1"> <tr> <td>대도시</td> <td>중소도시</td> <td>농어촌</td> </tr> <tr> <td>3,300만원</td> <td>3,000만원</td> <td>2,900만원</td> </tr> </table>	대도시	중소도시	농어촌	3,300만원	3,000만원	2,900만원	소득인정액 도입. 재산의 소득환산을 일반재산 4.17, 금융재산 6.26, 승용차 100%의 환산을 수급권자 재산범위의 특례, 근로무능력자 가구의 경우 기본재산액 2배 이내 환산제외 주거면적 제한 폐지
대도시	중소도시	농어촌						
3,300만원	3,000만원	2,900만원						
2004년		재산특례 6천만원 이내로 변경						
2009년	기본재산액 인상 <table border="1"> <tr> <td>대도시</td> <td>중소도시</td> <td>농어촌</td> </tr> </table>	대도시	중소도시	농어촌	재산특례 대도시 8,500, 중소도시 6,500, 농어촌 6,000만원 이내로 변경			
대도시	중소도시	농어촌						

17) 2019년 국민기초생활보장 수급자 현황, 보건복지부 (2020)

	5,400만원	3,400만원	2,900만원	
2013년	주거용 재산의 소득환산율 1.04% 도입			
	대도시	중소도시	농어촌	
	1억원	6,800만원	3,800만원	
2015년				생활준비공제금 기존 300만원에서 500만원으로 인상
2020년	기본재산액 생계주거교육급여에 한정해 인상.			
	대도시	중소도시	농어촌	
	6,900만원	4,200만원	3,500만원	
	주거용재산 한도액도 생계주거교육급여에 한정해 인상			
	대도시	중소도시	농어촌	
	1.2억원	9,000만원	5,200만원	

2) 근로소득공제의 변화

근로소득 공제에 대한 변화는 기초생활보장제도를 둘러싼 다양한 흐름을 볼 수 있는 좋은 리트머스임. 특히 어떠한 근로에 대한 공제를 제공하는가는 ‘장려해야 하는 노동의 범주’, 사회적으로 쟁점이 되는 수급권자 문제에 대한 제도 보완의 역사를 보여줌.

2000년 이후 꾸준히 인상되던 공제율은 자활사업 참여자의 부족한 급여를 채워주는 역할을 하였으나 2009년 근로능력자에 대한 의료급여 2종 전환 및 2010년 근로능력평가 제정 흐름과 함께 근로유지형 자활참여자에 대한 공제 삭제, 2016년 자활장려금과 자활소득공제 폐지가 일어남. 이는 직접 일자리를 제공하는 자활사업을 축소하는 일련의 흐름과 함께 소득기준을 엄격하게 만들어 온 것임.

반면 청년 및 노인의 노동 소득에 대한 공제는 활발해져왔음. 기초생활보장제도가 10년 이상 운영되며 수급가구에서 성장한 청년들의 소득 문제가 가시화되고, 이를 해결할 수 있는 본격적인 조치(부양의무자기준 폐지나 소득 비합산 등)보다는 근로소득 공제를 통한 특례를 선호하였음. 노인에 대한 근로소득공제는 공제금액과 공제 비율을 갖고 있는 청년 공제에 비해 인색하게 구성되어 있는데, 청년의 근로를 지지하고 탈수급을 유도하지만 노인에 대해서는 그럴 가능성을 높게 보지 않는다는 입장이 투영된 것이라 볼 수 있음.

북한이주민, 보호종료아동에 대한 근로소득 공제 확대는 기초생활보장제도의 수급자가 되는 주요 집단이 겪는 문제를 보완하기 위한 특례로 도입된 것이라 볼 수

있음. 즉, 근로소득공제의 확대는 단순히 근로소득에 대한 지지가 넓어지는 것이 아니라 근로연계와 조건부과를 강화하는 일련의 흐름과 궤를 함께 함.

[표10] 2000년~ 2020년 공제대상 및 공제율 변화

2000	공 제 대 상 소 득		공 제 율
	장애인이 직업재활사업에 참여해 얻은 소득		15%
	자활공동체에 참가하여 얻은 소득		10%
	학생의 근로소득		10%
2003	- 공제율 인상		
	공 제 대 상 소 득		공 제 율
	장애인이 직업재활사업에 참여해 얻은 소득		30%
	자활공동체에 참가하여 얻은 소득		30%
	학생이 얻은 근로소득 및 사업소득		30%
일반 근로 및 사업소득		시범사업 고시지역에 한하여 별도의 시범사업지침에 의하여 정하여진 공제비율을 적용함	
2004	- 공공근로(자활) 참여소득 공제 추가		
	공 제 대 상 소 득		공 제 율
	장애인이 직업재활사업에 참여해 얻은 소득		30%
	자활공동체에 참가하여 얻은 소득		30%
	학생이 얻은 근로소득 및 사업소득		30%
공공근로에 참가하여 얻은 소득		20만원을 초과하는 추가소득의 30%	
2006	- 공공근로(자활) 20만원 공제 삭제		
	공 제 대 상 소 득		공 제 율
	장애인이 직업재활사업에 참여해 얻은 소득		30%
	자활공동체에 참가하여 얻은 소득		30%
	학생이 얻은 근로소득 및 사업소득		30%
공공근로에 참가하여 얻은 소득		30%	
2008	- 공공근로의 명칭을 자활로 변경하고, 자활소득 공제금액의 지급은 자활장려금 명목으로 별도 지급함.		

18) 장애인복지법 제58조에 의한 장애인복지관 및 장애인직업재활시설에서 실시하는 직업재활사업

		공 제 대 상 소 득	공 제 율
		장애인이 직업재활사업에 참여해 얻은 소득	30%
		자활공동체에 참가하여 얻은 소득	30%
		학생이 얻은 근로소득 및 사업소득	30%
		자활근로에 참가하여 얻은 소득	30%
2009	- 자활근로소득공제 중 근로유지형 자활사업 참여자에 대한 공제를 제외함		
2010	- 행정기관 및 공공기관의 행정인턴에 참여하여 얻은 소득 10% 공제 추가 - 직업재활사업 참여소득 공제율 인상		
		공 제 대 상 소 득	공 제 율
2011	장애인이 직업재활사업에 참여해 얻은 소득		50%
	자활공동체에 참가하여 얻은 소득		30%
	학생이 얻은 근로소득 및 사업소득		30%
	자활근로(근로유지형제외)에 참가하여 얻은 소득		30%
	행정기관 및 공공기관의 행정인턴에 참가하여 얻은 소득		10%
2013	- 장애인직업재활시설의 확대와 학생 근로소득 공제 확대		

을 의미하며, ‘정신질환자직업재활사업’은 정신보건법 제16조에 의한 주간재활시설, 정신질환자 직업재활시설에서 실시하는 직업재활사업을 의미

공 제 대 상 소 득		공 제 율	
장애인 직업재활사업 ¹⁸⁾ 정신질환자 직업재활사업에 참여하여 얻은 소득의 50% 공제 적용		50%	
자활공동체에 참가하여 얻은 소득		30%	
학생이 얻은 근로소득 및 사업소득	만 18세 미만에 해당하는 수급(권)자의 소득	20만원을 공제하고, 나머지 금액에 대해 30% 공제적용	
	대학생 (야간대생 포함, 휴학시 최대 1년까지 근로소득 공제 적용하며 군복무기간은 기간에 미산입)	30만원을 공제하고, 나머지 금액에 대해 30% 공제 적용	
65세 이상 노인장애인의 근로 및 사업소득		30%	
자활근로(근로유지형제외)에 참가하여 얻은 소득		30%	
행정기관 및 공공기관의 행정인턴에 참가하여 얻은 소득		10%	
- 공제대상 확대			
2015	공제대상수급자	공제대상 소득	공제방법 및 공제율
	등록장애인	장애인직업재활사업정신질환자 직업재활사업 참여 소득	50%
	만 18세 미만에 해당하는 수급(권)자 만 18세 이상 초·중·고등학생	근로사업소득	20만원을 공제하고, 나머지 금액에 대해 30% 추가공제
	대학생	근로사업소득	30만원을 공제하고, 나머지 금액에 대해 30% 추가공제
	만 65세 이상 노인 등록장애인 북한이탈주민	근로사업소득	30%

	<p>만 18세 이상, 만 24세 이하 수급자 (2015년 기준: 만 18세가 되는 달~1997. 12. 31.) 임신중에 있거나 분만 후 6개월 미만의 여성 사회복무요원, 상근예비역 행정기관 및 공공기관의 행정인턴 참여자</p>	<p>근로소득</p>	<p>10%</p>
<p>2016</p>	<p>- 공제대상 확대, 행정인턴 소득으로 공제 제한</p>		
<p>공제 대상 수급(권)자</p>	<p>공제대상 소득</p>	<p>공제율</p>	
<p>-등록장애인</p>	<p>장애인 직업재활사업·정신질환자 직접재향사업 참여 소득</p>	<p>50%</p>	
<p>-24세 이하에 해당하는 수급(권)자 -25세 이상 초·중·고등학생</p>	<p>근로·사업소득</p>	<p>20만원을 공제하고, 나머지 금액에 대해 30% 추가공제</p>	
<p>-대학생</p>	<p>근로·사업소득</p>	<p>30만원을 공제하고, 나머지 금액에 대해 30% 추가공제</p>	
<p>-65세 이상 노인 -등록장애인 -북한이탈주민 -임신 중에 있거나 분만 후 6개월 미만의 여성 -사회복무요원, 상근예비역</p>	<p>근로·사업소득</p>	<p>30%</p>	
<p>-행정기관 및 공공기관의 행정인턴 참여자</p>	<p>행정인턴 참여소득</p>	<p>10%</p>	
<p>2018</p>	<p>- 공제액 확대</p>		
<p>공제 대상 수급(권)자</p>	<p>공제대상 소득</p>	<p>공제율</p>	
<p>-등록장애인</p>	<p>장애인 직업재활사업·정신질환자</p>	<p>50%</p>	

		직접재활사업 참여 소득	
	-24세 이하에 해당하는 수 급(권)자(1993. 1. 1. 이후 출생자) -대학생 -25세 이상 초·중·고등학생 (1991. 12. 31. 이전 출생 자)	근로·사업소득	40만원을 공제하고, 나머지 금액에 대해 30% 추가공제
	-25세 이상 초·중·고등학생 (1991. 12. 31. 이전 출생 자)	근로·사업소득	20만원을 공제하고, 나머지 금액에 대해 30% 추가공제
	-65세 이상 노인 -등록장애인 -북한이탈주민 -임신 중에 있거나 분만 후 6개월 미만의 여성 -사회복무요원, 상근예비 역	근로·사업소득	30%
	-행정기관 및 공공기관의 행정인턴 참여자	행정인턴 참여소득	10%
2019	- 가정위탁 보호종료아동 추가 (보호종료아동 부양의무자기준도 완화)		
	공제 대상 수급(권)자	공제대상 소득	공제율
	-등록장애인	장애인 직업재활사업·정 신질환자 직업재활사업 참여 소득	50%
	-24세 이하에 해당하는 수 급(권)자(19934 1. 1. 이후 출생자) -대학생	근로·사업소득	40만원을 공제하고, 나머지 금액에 대해 30% 추가공제
	24세 이하의 아동시설 퇴 소 및 가정위탁보호종료아 동 (1994년 1월 1일 이후 출생자)	근로·사업소득	50만원을 공제하고 나머지 금액에 대해 30% 추가공제

	25세 이상 초·중·고등학생 (1993년 12월 31일 이전 출생자가 초·중·고등학생인 경우)	근로·사업소득	20만원을 공제하고 나머지 금액에 대해 30% 추가공제
	-75세 이상 노인 (1944.12.31. 이전출생자) -등록장애인	근로·사업소득	20만원을 공제하고, 나머지 금액에 대해 30% 추가공제
	-65세 이상 ~ 74세 이하 노인 -북한이탈주민 -임신 중에 있거나 분만 후 6개월 미만의 여성 -사회복무요원, 상근예비 역	근로·사업소득	30%
	-행정기관 및 공공기관의 행정인턴 참여자	행정인턴 참여소득	10%
2020	- 생계, 주거,교육급여 수급자 전체의 근로소득 30% 공제 시작		
	공제 대상 수급(권)자	공제대상 소득	공제율
	생계·주거·교육급여 수급 (권)자	근로·사업소득	30%
	- 등록장애인	장애인 직업재활사업·정신질환 자 직업재활사업 참여 소득	20만 원을 공제하고 나머지 금액에 대해 50% 추가공제
	- 24세 이하에 해당하는 수급(권)자(1995년 1월 1 일 이후 출생자) - 대학생	근로·사업소득	40만 원을 공제하고, 나머지 금액에 대해 30% 추가공제
	- 24세 이하의 아동시설 퇴소 및 가정위탁보호종료 아동(1995년 1월 1일 이 후 출생자)	근로·사업소득	50만 원을 공제하고 나머지 금액에 대해 30% 추가공제
	- 25세 이상 초·중·고등학 생(1994년 12월 31일 이 전 출생자)	근로·사업소득	20만 원을 공제하고, 나머지 금액에 대해 30% 추가공제

	<ul style="list-style-type: none"> - 75세 이상 노인(1945년 12월 31일 이전 출생자) - 등록장애인 - 북한이탈주민 	근로·사업소득	20만 원을 공제하고, 나머지 금액에 대해 30% 추가공제
	<ul style="list-style-type: none"> - 65세 이상 74세 이하 노인 - 임신 중에 있거나 분만 후 6개월 미만의 여성 - 사회복지무요원, 상근예비역 	근로·사업소득	30%
	<ul style="list-style-type: none"> - 행정기관 및 공공기관의 행정인턴 참여자 	행정 인턴 참여소득	30%

급여별 변화와 쟁점 : 주거급여

홍정훈 || 한국도시연구소 연구원

1. 개별급여로의 개편 전까지

기초생활보장법 제정 당시 주거급여는 법 제11조에 의해 “주거급여는 수급자에게 주거 안정에 필요한 유지수선비 기타 대통령령이 정하는 수급품을 지급하는 것”으로 정의됨. 2015년 개별급여로의 개편 전까지 주거급여 관련 조항에 대한 의미 있는 개정은 없었고, 수급품의 범위를 시행령으로 정하도록 한 내용을 삭제하는 것이 전부였음

주거급여는 국토교통부 소관 정책으로 전환되기 전까지 보건복지부령인 기초생활보장법 시행규칙에 포괄적으로 위임되어 있었음. 주거급여는 최저주거비와 보건복지부 장관이 정하는 상한액과 하한액의 범위 안에서 수급가구별 임대료(보증금의 환산액 + 월세)의 50%를 합산한 금액을 지급함. 2007년 6월 시행규칙의 개정 이후부터는 수급가구별 임대료를 고려하지 않고 최저주거비로 일원화하고, 가구원수별 최저생계비(수급가구의 소득인정액을 제한 금액)의 20.65%를 지급함(표 1)¹⁹⁾

[표 1] 개별급여로의 개편 전 주거급여 지급 방식

2007년 6월 시행규칙 개정 전	2007년 6월 시행규칙 개정 이후
<ul style="list-style-type: none"> ● 최저주거비 + 수급가구 임대료의 50% (임대료 = 보증금 환산액 + 월세) ● 임대료는 보건복지부장관이 정하는 상한액을 초과할 경우 상한액, 하한액에 미달할 경우 하한액 지급 	<ul style="list-style-type: none"> ● 가구원수별 최저생계비에서 소득인정액을 제한 금액의 20.65%에 해당하는 최저주거비로 일원화

자료: 이태진 외, 2010.

19) 이태진 외, 2010.

2007년 실시된 지급 방식의 변화로 2007~2008년 주거급여 예산은 2,455억원에서 5,977억원으로 2배 이상 증가함. 이는 2014~2015년 개별급여로의 전환, 2018~2019년 부양의무자기준의 폐지와 더불어 주거급여제도에서 가장 핵심적인 변화로 기록됨(표 2)

[표 2] 주거급여 예산의 변화 (단위: 백만원)

2007년	2008년	2014년	2015년	2018년	2019년	2020년
245,475	597,728	728,487	1,123,073	1,125,210	1,672,930	1,630,475

자료: 기획재정부, 해당연도, 열린재정.

그럼에도 불구하고 주거급여는 4인가구가 표준으로 설정된 최저생계비에 연동되었다는 점에서 가구균등화지수의 문제로 1~2인 가구의 주거비가 지나치게 낮게 책정된 문제가 있었음. 또한 최저주거비는 중소도시 아파트에 전세로 거주하는 4인가구를 표준으로 계측되어, 대도시 수급가구의 주거비에 비해 낮게 책정되는 문제가 있었음.²⁰⁾ 2009년 한국보건사회연구원이 실시한 ‘국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사’에 따르면, 주거급여 수급으로 4인 이상 가구는 RIR이 20% 미만으로 감소했으나, 1~3인 가구는 주거급여 수급에도 불구하고 RIR이 20%를 초과함

통합급여 당시 주거급여는 용처를 주거비 보조로 제한하지 않았기 때문에 수급가구 중 주거급여에 대해 인지하는 비율이 낮았음. 특히 전세에 거주하는 수급가구 중 주거급여를 주거비 목적으로 사용한 가구는 14.3%에 불과했음.²¹⁾ 당시 주거급여의 기준이었던 최저주거비에는 임차료뿐만 아니라 주택관리비, 중개수수료, 이사비, 도배비 등 보유비용까지 포함되었음. 주택관리비 외에 광열수도비는 최저생계비에 포함된 항목이었음

2. 개별급여로의 전환, 2015년 7월 이후

2015년 7월 기존의 통합급여가 개별급여로 재편되면서, 주거급여는 국토교통부 소관으로 전환됨. 개별급여로 개편되기 전인 2014년 기초생활보장 수급가구 수는 91만 가구였는데, 2015년 개편 후에 기초생활보장 수급가구 수는 111만 가구, 주거

20) 이태진 외, 2010.

21) 이태진 외, 2010.

급여 수급가구는 96만 가구로 증가함. 반면 생계급여 수급가구 수는 2015년 89만 가구로 감소하였다가, 2017년 91만 가구로 회복함(표 3)

[표 3] 개별급여로의 개편 전후, 주거급여 수급가구 수의 변화 (단위: 가구)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
전체	902,853	905,511	1,106,056	1,126,510	1,122,992	1,255,084	1,371,104
주거급여	-	-	959,193	945,348	935,767	1,069,536	1,187,953
생계급여	-	-	893,328	896,221	907,191	920,406	942,925

자료: 사회보장정보원, 해당연도.

주: 연도별 수급가구 수는 연말 기준임.

개별급여로의 개편 이후 주거급여의 기준선은 최저생계비의 100%보다 높은 기준 중위소득의 43%로 설정됨.²²⁾ 기준선의 확대로 수급가구 수가 약 5만 가구 증가했지만 국토교통부의 예상을 크게 밀도는 규모였고, 2015~2017년 주거급여의 수급가구 수는 감소함. 문재인 정부는 대선 당시 시민사회의 요구사항 중 하나였던 부양의무자기준 폐지를 일부 수용하여 주거급여에서 2018년 10월부터 부양의무자기준을 폐지함. 그로 인해 주거급여 수급가구는 2019년 말 기준 112만 가구로 증가함. 한국의 주거급여는 영국의 주거수당(Housing Benefit)의 상당 부분을 차용한 것으로 추정됨.²³⁾ 개별급여로의 개편에서 나타난 주거급여의 가장 큰 변화 중 하나는 지역별가구원수별 기준임대료 제도가 도입된 것임. 기준임대료 제도의 도입으로 인해 지역별가구원수별로 현금급여 액수가 재조정되었음. 개편 전 최저생계비를 받던 4인 이상 수급가구, 대도시 외 지역의 수급가구는 대체로 생계급여와 주거급여를 합한 현금급여가 크게 줄어들었음. 반면 1~3인 가구와 대도시에 거주하는 수급가구는 대체로 현금급여가 소폭 증가함(표 4)

22) 최저생계비의 100%는 기준중위소득의 40%와 거의 같음.

23) 김혜승 외, 2017.

[표 4] 2015년 기준, 개별급여로의 개편 전후 현금급여 비교 (단위: 원)

구분	1인가구		4인가구	
	1급지	4급지	1급지	4급지
최저생계비(A)	617,281		1,668,329	
주거급여(B)	190,000	130,000	300,000	190,000
생계급여(C)	437,454		1,182,309	
현금급여 (D=B+C)	627,454	567,454	1,482,309	1,372,309
차이(D-A)	10,173	-49,827	-186,020	-296,020

주: 1급지는 서울, 4급지는 수도권·광역시 외 지역을 의미함.

기준임대료는 수급가구가 지불하는 실제 임대료의 상한선을 초과할 수 없도록 했으나, 하한선은 폐지하였음. 주거급여의 용처를 주거비 보조로 제한하는 제도 개편은 이루어지지 않았고, 공공임대주택 거주 가구는 임대료를 사업자에게 지급하는 방식임. 또한 국토교통부는 영국의 자기부담금 제도를 차용하여, 생계급여 기준선인 기준 중위소득 30%를 초과하는 주거급여 임차급여 수급가구에 약 30%의 자기부담금을 부과하고, 수선유지급여 수급가구에게는 수선비용을 차등지급함

3. 제1차 및 제2차 기초생활보장 종합계획 평가

국토교통부가 제1차 기초생활보장 종합계획(‘18~’ 20년)에서 무게를 두었던 주거급여의 개편방향은 부양의무자기준 폐지와 대상 기준선 확대(기준중위소득 43% 이하 → 45% 이하)를 통한 대상 가구수의 확대였음. 국토교통부는 2018년 10월 주거급여의 부양의무자기준 폐지 이후 53.8만 가구가 새로이 진입할 것으로 예측했으나, 2019년 말까지 24.0만 가구(목표치의 44.5%) 증가하는데 그침. 부양의무자 기준 폐지는 물론 바람직한 조치였으나, 대상 가구수 확대를 명분으로 기준임대료 현실화를 적극적으로 추진하지 않음으로 인해 기존 수급가구의 주거비 과부담 문제가 해소되지 않음. 정부가 제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020년)에서 목표치로 제시한 서울(1급지)의 1인가구 기준임대료는 35.2만원임. 그런데 정부가 제시한 목표치는 전월세 실거래가에 따른 임대료보다 10만원 낮으며, 2020년 기준임대료와는 18.6만원의 격차가 발생함(표 5)

[표 5] 기준임대료, 제1차 기초생활보장 종합계획에 따른 목표치, 실거래가 비교 (단위: 만원)

구분		2020년 기준임대료(A)	제1차 종합계획 목표	2018~2019년 실거래가(B)	격차(B-A)
서울 (1급지)	1인	26.6	35.2	45.2	18.6
	2인	30.2	39.4	51.5	21.3
	3인	35.9	47.0	51.9	16.0
	4인	41.5	54.6	56.8	15.3
경기 (2급지)	1인	22.5	25.8	35.1	12.6
	2인	25.2	28.9	33.8	8.6
	3인	30.2	34.5	35.9	5.7
	4인	35.1	40.0	39.7	4.6

자료: 국토교통부, 2018~2019, 실거래가.

주: 가구원수별 최저주거기준 면적 $\pm 10\%$, 보증금전환율 4% 적용(국토연구원 기준).

2018년 기준, 민간임대주택에 거주하는 주거급여 수급가구의 평균수급액은 실제임차료의 72.8%에 불과했고, 59.7%가 기준임대료를 초과하는 주택에 거주함.²⁴⁾ 현실과 괴리된 기준임대료로는 적정기준을 충족하는 주택을 구하기 어려워 민간임대주택 거주가구의 16%는 최저주거면적에 미달하는 거처에 거주하며, 그중에서도 1급지(서울)의 최저주거면적 미달 비율이 30% 이상으로 높음.²⁵⁾ 방수 및 시설기준까지 고려할 경우 최저주거기준 미달 비율은 더욱 높을 것으로 추정됨. 2018년 6월 기준으로 쪽방, 고시원, 비닐하우스 등 주택 이외의 거처에 거주하는 주거급여 임차급여 수급가구 비율은 7.4%임²⁶⁾

정부는 현행 주거급여 제도의 한계를 인정하며, 제2차 기초생활보장 종합계획을 통해 기준임대료 현실화를 가장 중요한 목표로 설정함. 재계측한 기준임대료의 목표치는 2018~2019년 실거래가와 큰 차이가 나타나지 않았는데, 2022년까지 목표치의 100%를 달성하는 계획을 수립함. 이에 따라 2020~2021년 기준임대료는 서울 1

24) 이길제, 2019.

25) 관계부처합동, 2020, 제2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023).

26) 김혜승 외, 2018.

인가구 기준 26.6만원 → 31.0만원으로 4.4만원 증가하며, 2인 이상 가구는 1인가구보다 증가폭이 큼. 또한 서울(1급지)의 기준임대료 산정시 계층값의 10%를 감액하는 조치, 생계급여 기준선(기준중위소득 30%)을 초과하는 수급가구의 자기부담금 부과 조치 등 수급권을 제한하는 문제를 재검토하기로 함. 그리고 상대적 빈곤선인 기준중위소득의 50%로 급여의 기준선을 확대하는 방안도 검토하기로 함. 정부의 2차 기초생활보장 종합계획에 따라 주거급여의 개편이 이루어질 경우, 주거빈곤 가구의 주거비 과부담 문제는 상당 부분 해소될 것으로 보이지만 열악한 거처의 주거품질을 규제하는 장치의 도입을 통해 실질적인 주거상향 이동을 유도할 필요가 있음. 2019년 서울 동자동 쪽방촌 실태를 조사한 결과, 월세가구가 지출하는 평균 월세는 23.3만원으로, 2019년 1인가구 기준임대료와 정확히 일치했음²⁷⁾

4. 앞으로의 과제

한국의 상대적 빈곤율(가처분소득 기준)은 2018년 기준 16.7%로,²⁸⁾ 국제적으로 매우 높은 수준인데 코로나바이러스로 인해 이중구조화된 노동시장에서 고통받는 취약계층의 소득감소가 심화될 우려가 있음. 주거급여 수급가구는 코로나바이러스의 대확산 직전인 2020년 1월 119.5만 가구에서 2020년 10월 134.7만 가구로 12.7% 증가함.²⁹⁾ 절대적인 증가 규모는 2018~2019년 주거급여의 부양의무자기준 폐지와 기준선 확대에 의한 정책적 효과와 큰 차이가 없을 정도로 큼. 국제사회는 세계 각 정부에 코로나바이러스로 인해 소득이 감소한 계층에 대해서는 임대료 연체로 인한 퇴거조치를 금지하거나 유예하도록 권고했는데,³⁰⁾ 한국 정부와 국회는 아직까지 관련 조치를 도입하지 않음. 따라서 소득에 비해 과도한 주거비를 부담하는 가구를 보호하기 위해, 기존 주거급여 수급가구에 대한 임차급여 감액조치를 폐지하고 대상 가구수를 대폭 확대할 필요가 있음

경기도 시흥시가 자체적으로 시행하고 있는 주거비 지원사업의 사례를 분석한 결과, 주거급여 기준선을 기준중위소득 60% 이상으로 확대할 경우, 현재 주거급여 대상에 대부분 포함되지 않고 있는 근로능력이 있는 양육자와 아동으로 구성된 아동 주거빈곤가구의 상당수가 포괄될 것으로 예상됨.³¹⁾ 또한 기초생활보장법과

27) 최은영 외, 2020a.

28) 통계청, 2019년 12월 17일 보도자료, '2019년 가계금융복지조사 결과'.

29) 홍정훈·박영아, 2020.

30) Farha, 2020.

기초생활보장법 시행령에 따라 만 30세 미만 비혼 청년을 배제하고 있는 제도를 개선하여, 불안정 노동의 지위로 경제활동에 종사하고 있는 청년가구의 주거급여 수급권을 보장할 필요가 있음. 정부는 2021년부터 기초생활수급가구에 속한 청년가구에 대한 수급권을 보장하고, 올해 11월부터 신청을 받겠다는 계획을 밝혔으나, 일부 신청자에 한해서만 주거급여 수급권을 보장하겠다는 방식은 바람직하지 않음. 원가구와 별도의 거처에서 거주하는 것이 확인될 경우 반드시 청년층에게도 수급권을 보장해야 하며, 빈곤 청년가구뿐만 아니라 법적인 소득·자산기준을 충족하는 청년가구 전체를 포함해야 함

소득인정액 기준을 충족하는 모든 이주민 가구를 주거급여 수급대상에 포함해야 함. 이주민 가구를 포괄적으로 배제하는 현행 제도는 한국 정부가 비준한 유엔 사회권규약을 명백히 위배하는 것임. 레일라니 파르하(Leilani Farha) 유엔 주거권특별보고관은 한국의 주거권 실태를 점검한 후 2019년 유엔 인권이사회에 제출한 보고서에서 이를 조속히 시정할 것을 권고함³²⁾

고시원, 쪽방 등 국제적 기준으로 홈리스로 분류되는 비적정 거처에 거주하는 가구에 대한 주거상향 이동 지원도 주거급여 제도와 연계해야 함. 현재 기초자치단체가 LH에 위탁 중인 주택조사는 사실상 부정수급 단속을 목적으로 활용되고 있는데, 주거급여의 전달체계를 개편함으로써 주거취약계층 주거지원사업(주거사다리 지원사업)으로의 연계를 강화하여 매입·전세임대주택을 통한 즉시지원이 이루어지도록 할 필요가 있음. 또한 단기적인 지원이 어렵다면 영구·국민·행복주택 등의 신청을 지원하는 제도를 도입함으로써, 주거지원 프로그램으로의 연계를 강화하는 것이 필요함

31) 최은영 외, 2020b.

32) 유엔 주거권특별보고관(UN Special Rapporteur on the right to housing), 2019, A/HRC/40/61/Add.1, Visit to the Republic of Korea, UN Human Rights Council.

참고문헌

김혜승 · 이수욱 · 이길제 · 이윤상 · 오민준 · 조윤지 · 우민아 · 강성우 · 오도영 · 남원석 · 전희정 · 곽윤진, 2018, 주거급여 확대효과 분석 및 주거복지 전달체계 개선 등 연구, 국토연구원.

이태진 · 현시웅 · 김선미 · 우선희 · 김정은, 2010, 주거복지정책의 평가 및 개편방안 연구: 국민기초생활 보장제도 주거급여 시행 10년. 한국보건사회연구원.

이길제, 2019, 주거급여 제도의 성과와 과제, 제6회 주거복지 컨퍼런스.

최은영 · 김준희 · 김기태 · 홍정훈 · 김원진 · 이탄희 · 이동현 · 구형모, 2020a, 떠도는 사람들의 빈곤과 범죄 보고서, 한국도시연구소 · 경향신문.

최은영 · 정진선 · 김준희 · 남수연 · 이원호 · 구형모 · 김기태 · 홍정훈 · 이채윤 · 김감영 · 조대현, 2020b, 시흥시 주거복지 기본계획 수립. 시흥시 · 한국도시연구소.

홍정훈 · 박영아, 2020, 청년 · 아동 · 이주민 가구 포괄을 위한 주거급여법 개정의 필요성.

Farha, L., 2020, “Housing, the front line defence against the COVID-19 outbreak,” says UN expert.

급여별 변화와 쟁점 : 의료급여

김선 || 시민건강연구소 연구원

1. 사회보장제도로서 건강보험과 의료급여

사회보장제도로서 건강보장 혹은 의료보장제도는 질병 등 건강 위협으로부터 사람들을 보호하고, 건강과 소득을 보장하기 위한 제도다. 의료와 건강 측면에서는 치료뿐만 아니라 예방과 건강증진 서비스를, 경제적 측면에서는 의료비뿐만 아니라 건강 위협으로 인한 소득손실을 보장하기 위해 발전했다. 한국의 양대 의료보장제도, 건강보험과 의료급여는 건강검진, 만성질환관리 등 예방 및 건강증진 서비스를 보장하지만, 소득손실 보장을 위한 상병수당은 아직까지 현실화하지 못했다.³³⁾

사회보험 방식으로 의료를 보장하는 건강보험은 ‘전 국민’이 의무 가입하며,³⁴⁾ 능력에 따라 보험료를 기여하고, 보험 급여는 필요에 따라 받을 수 있다는 원칙을 가지고 있다. 보험료를 납부할 능력이 없는 사람은 보험료를 면제, 경감, 지원받거나, 공공부조 제도인 의료급여를 통해 의료를 보장받을 수 있다. 하지만 소득 및 재산, 부양의무자 기준을 충족하는 사람이 신청을 하고, 승인을 받은 뒤에야 의료급여를 적용받기 때문에, 승인 전까지는 건강보험이 적용된다. 그 결과 비수급 빈

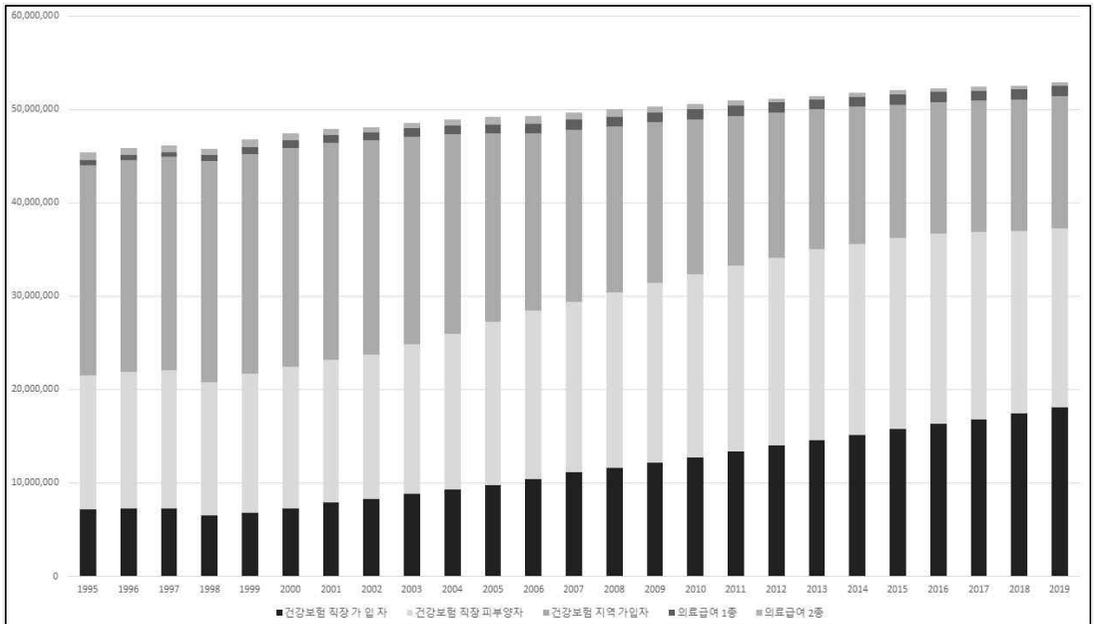
33) 「국민건강보험법」제50조(부가급여)는 건강보험이 상병수당을 제공할 수 있다고 규정한다. 상병수당은 업무 외 상병으로 아픈 노동자가 고용이 보장된 상태에서 휴가 혹은 휴직 기간에 받을 수 있는 현금성 급여를 말한다. OECD 회원국 가운데 상병수당이 없는 국가는 한국이 유일하다 (김기태, 2020). 한편 업무상 상병으로 인한 소득손실은 산재보험을 통해 보장받을 수 있다.

34) 「국민건강보험법」제1조(목적)는 건강보험이 기본적으로 ‘국민’을 대상으로 한다고 규정한다. 동법 제109조(외국인 등에 대한 특례)는 ‘예외적으로’ 가입할 수 있는 외국인을 규정하는데, 실질적으로 국내체류 외국인의 건강보험 가입은 의무이며, 부과된 건강보험료를 납부하지 않는 경우 체류허가가 제한된다.

곤충이 양산되며, 이들 중 상당수가 건강보험료 체납자로 전락한다. 부담능력을 적시에, 제대로 반영하지 못하는 지역가입자 보험료 부과체계 역시 이에 일조한다.³⁵⁾

2019년 현재, 인구의 대부분 (전체 5,288만 명 중 97.2%인 5,139만 명)이 건강보험 적용을 받으며, 나머지 2.8% (148만 명)만이 의료급여 적용을 받고 있다. 건강보험 적용 인구 중 72.4% (3,723만 명)가 직장가입자와 피부양자로 대략 직장가입자 1명당 1명 이상의 피부양자가 있으며, 나머지 27.6% (1,416만 명, 838만 세대)가 지역가입자다. 의료급여 수급자 2.8% 중 2.3%p (110만 명)가 근로능력이 없는 사람으로 인정받은 1종, 나머지 0.7%p (38만 명)만이 2종 수급자다(그림 1).

35) 하나는 보험료 부담과 납부의무 측면이다. 직장가입자의 경우 개인을 기준으로 보험료가 산정되고 피부양자는 보험료를 부담하지 않으며 사용자가 납부의무를 진다. 사용자는 보수총액을 신고하고, 보험료를 원천징수하여 납부한다. 반면 지역가입자의 경우 세대 단위로 보험료가 산정되며 그 가입자가 속한 세대의 지역가입자 전원이 연대하여 부담과 납부의무를 진다. 가입자는 스스로 종합소득을 신고하고, 보험료 역시 대표납부의무자로 간주된 자가 스스로 납부해야 한다. 다른 하나는 보험료 산정 측면이다. 소득을 기준으로 정률로 보험료가 산정되는 직장가입자와 달리, 지역가입자는 소득 이외에도 재산, 자동차를 기준으로 한 부과점수로 보험료가 산정된다. 직장가입자 보험료의 경우 사후정산 제도를 통해 비교적 간편하고 정확하게 현재의 소득수준을 반영하는 반면, 지역가입자 보험료 산정에 활용되는 종합소득 자료는 소득발생 시점과 보험료 부과 시점 사이 최장 2년 반의 시차가 존재한다. 이밖에도 보험료 상한, 최저보험료 등으로 인해 지역가입자의 경우 저소득·저재산 계층에서 오히려 보험료율이 높은 상황이다(시민건강연구소, 2017: pp.9-13).



〈그림 1〉 한국 의료보장 인구(1995년~2019년)

자료: 건강보험연보 각 연도

전 국민 의료보험 실시 전에는 의료급여 수급자가 전체 인구의 10.5%를 차지한 적도 있었다(1987년). 1989년 전 국민 의료보험 실시 후 의료급여 수급률은 급격히 감소하여 1995년 3.1%가 되었고 이후 25년간, 상대 빈곤율은 물론 절대 빈곤율에도 한참 못 미치는 인구의 3% 내외로 관리되어 오고 있다(그림 2). 특히 수급자 규모가 정점에 이른 2007년 이후 수급자 수 감소는 주로 2종 수급자 감소에 기인하며, 이는 ‘사회투자’ 기조 속에서 근로능력이 있다고 간주된 빈곤층에 대한 의료급여의 역할이 상대적으로 축소되어 왔음을 보여준다(유원섭, 2016). 건강보험의 경우 직장가입자 범위가 지속적으로 확대되면서 직장가입자와 피부양자는 지속적으로 증가한 반면(1995년 전체의 47.5% → 2019년 70.4%), 지역가입자는 지속적으로 감소하는 추세로(1995년 전체의 49.4% → 2019년 26.8%), 여전히 남아있는 지역가입자의 상당수는 정기적으로 보험료를 내는 데 어려움을 겪을 영세자영업자, 혹은 불안정, 저소득 노동자이다(그림 1).³⁶⁾

36) 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」제13조에 따라, 농어업인에 대해서는 건강보험료 지원제도가 있으나, 도시 저소득층에 대한 보험료 지원제도는 없는 상황이다.



〈그림 2〉 의료급여 수급권자 및 수급률(1980년~2018년)

출처: 의료급여 40년사(2018: p.83)

건강보험과 의료급여의 제도적 설계를 재원조달과 급여 측면에서 비교해 보자(표 1).

먼저 재원조달이다. 의료급여가 조세(국고와 지방비)로 재원이 조달되는 데 반해 건강보험은 주로 보험료로 재원을 조달한다. 하지만 보험 재정의 10% 이상이 보험료 외 국고지원, 즉 국고나 담배부담금으로 충당된다는 것은 중요한 사실이다. 건강보험 국고지원은 1989년 전 국민 의료보험 실시(1988년과 1989년, 농어촌과 도시 지역의료보험 전국 실시) 당시부터 지역가입자의 보험료 부담을 경감하기 위해 국가가 직장가입자의 사업주와 같은 개념으로 지원하기 시작한 것이다. 이후 보험료 예상수입액의 20%, 전체 재정의 16.7%를 지원하는 방식으로 개정된 바 있지만, 이 국고 의무지원 비율이 지켜지지 않는, 국고미지급금의 문제가 만성적으로 되풀이되고 있다.

중요한 것은 의료급여는 조세로 지원하는 제도이고, 건강보험은 보험료를 낸 사람이 그 대가로 받는 제도다, 이러한 등식이 성립되지 않는다는 사실이다. 또한 보험료를 내기 어려운 의료급여 비수급 건강보험 지역가입자에게 국가가 더 많은 보험료 면제, 경감, 지원을 해야 할 의무가 있다는 의미도 있다.

다음으로 공급자 측면에서 본 급여다. 의료급여의 급여범위와 수준은 과거에 건강

[표 1] 건강보험과 의료급여 제도 비교(2019년 기준)

구분	건강보험		의료급여	
재원	62조 1,159억 원('18년 말 기준)		7조 4,815억 원('18년 말 기준)	
재원조달	<ul style="list-style-type: none"> • 보험료(일부 국고) <ul style="list-style-type: none"> - 보험료 : 53조 6,415억 원 - 국고지원 : 5조 2,001억 원 - 담배부담금 : 1조 8,801억 원 - 기타 : 1조 3,942억 원 		<ul style="list-style-type: none"> • 조세(국고+지방비) <ul style="list-style-type: none"> - 국고 : 5조 6,054억 원 - 지방비 : 1조 8,761억 원 	
급여수준	<ul style="list-style-type: none"> • 진찰, 검사, 약제, 치료, 입원 등 		<ul style="list-style-type: none"> • 건강보험 준용/영안실 안치료 별도 급여 	
수가기준	<ul style="list-style-type: none"> • 행위별 수가 		<ul style="list-style-type: none"> • 행위별 수가 • 정액수가 : 정신과, 혈액투석 	
종별가산율	상급종합병원	30%	제3차	22%
	종합병원	25%	종합병원	18%
	병원	20%	병원	15%
	의원	15%	의원	11%
급여절차	<ul style="list-style-type: none"> • 2단계(의원, 병원, 종합 → 상급 종합병원) 		<ul style="list-style-type: none"> • 3단계(의원 → 병원 → 3차기관) 	
본인부담금	<ul style="list-style-type: none"> • 입원 : 20% • 외래 <ul style="list-style-type: none"> - 의원급 이하 : 30% - 병원급 : 35%, 40% - 종합병원급 : 45%, 50% - 상급종합병원 : 60% • 약국 : 30~50% <ul style="list-style-type: none"> - 처방전 발행 의료기관 종별에 따라 차등(병·의원 30%, 종합병원 40%, 상급종합 50%) 		<ul style="list-style-type: none"> • 1종수급권자 <ul style="list-style-type: none"> - 1차 1,000원, 2차 1,500원, 3차 2,000원, 약국 500원 - CT, MRI 등 : 급여비용의 5% - 입원 : 본인부담 없음 • 2종수급권자 <ul style="list-style-type: none"> - 1차 1,000원, 약국 500원 - 2차, 3차, CT, MRI 등 - 입원 : 급여비용의 10% - 외래 : 급여비용의 15% • 약국 500원 <ul style="list-style-type: none"> - 경증질환으로 종합병원 이상급기관을 이용하여 처방받는 경우 약국 약제비 본인부담금 3% 	

출처: 2020년 의료급여사업안내

보험보다 훨씬 좁고 낮았지만, 이제는 건강보험을 준용하도록 되어 있다. 다만 정신과나 혈액투석은 건강보험과 달리 정액수가를 적용하는데, 정액수가 자체가 문제라기보다는 행위별 수가제 하에서 공급자가 의료급여 환자를 차별할 여지가 있다는 점이 문제다. 의료급여의 의료기관 종별가산율이 건강보험보다 낮다는 점 역시 마찬가지다. 매년 의무지출인 의료급여 예산을 보건복지부가 과소편성하면서

의료기관에 대한 의료급여 진료비 미지급 문제 역시 연례적으로 발생하는데, 이 역시 공급자들의 수급자 차별에 일조한다.

마지막으로 이용자 측면에서 본 급여다. 의료급여 환자는 건강보험 환자와 달리 의료이용 시 1차 의원 → 2차 병원 → 3차 상급종합병원의 3단계를 거쳐야만 한다. 의료전달체계 그 자체가 문제인 것은 아니지만, 현재 설계 하에서 의원급 기관이 문을 닫는 야간에 수급자의 의료접근성을 제약하는 문제와 더불어, 건강보험과 차별적으로 운영되는 점에서 도리어 의료공급자나 수급자 당사자에게 과다 혹은 과소한 의료 공급이나 이용을 야기할 여지가 있다.

무엇보다 건강보험보다 낮다고는 해도 의료급여 수급자는 상당수준의 본인부담금(법정 본인부담+비급여 본인부담)을 감당해야 한다는 사실이 중요하다. 제도 초기(1978년) 없었던 의료급여 법정 본인부담금은³⁷⁾ 2007년 수급자의 비용의식을 고취시킨다는 명분으로 도입되었다. 의료급여가 건강보험 급여를 준용한다는 것은 곧 건강보험과 동일한 비급여 본인부담금이 발생한다는 의미다. 2005년 기준 의료급여 1종의 급여율(보장성)이 84.5%, 2종은 72.4%, 건강보험이 65.2%인데(신영석 등, 2005),³⁸⁾ 이는 다시 말해 의료급여 1종 수급자의 경우에도 전체 의료비의 15.5%를, 저소득 건강보험 가입자의 경우에도 34.8%를 본인이 부담해야 한다는 의미다. 결과적으로 의료급여 수급자는 소득 대비 과도한 의료비를 부담하는 ‘재난적 의료비’, 또는 경제적 이유로 의료이용 자체를 못하는 ‘미충족 의료’의 수준이 건강보험 가입자에 비해 높게 나타난다(신현웅 등, 2017: pp.23-24).

한편 건강보험의 상대적으로 낮은 보장성은 수급자에게는 탈수급을 막는 원인으로, 제도적으로는 의료급여와 건강보험의 통합적 발전을 저해하는 요인으로 작용하기도 한다.

2. 건강보험과 의료급여의 경계에서 발생하는 쟁점

37) 의료급여제도 초기(1978년)에는 2종 수급자의 2차 진료에만 70%의 본인부담금을 부과하고, 1종 수급자의 입원과 외래, 2종 수급자의 1차 진료에는 본인부담금을 부과하지 않았다(의료급여 40년사: p.93).

38) 다소 오래된 수치이기는 하지만 2018년 현재 건강보험 급여율(보장성)이 63.8%로 유사한 수준인 것을 고려하면 2005년과 크게 다르지 않은 상황이라고 판단한다.

1) 사례 1: 건강보험료 체납자

건강보험료 체납자는 건강보험과 의료급여로 분절된 한국 건강/의료보장제도의 대표적 사각지대다. 의료급여 수급률이 3%로 관리되어 온 가운데, 2003년 이래 건강보험 지역가입자 전체 세대 중 18~27%는 급여제한을 받을 수 있는 체납 세대였다(시민건강연구소, 2017: p.2).³⁹⁾ 이들 중 상당수가 비수급 빈곤층이라는 점은 자명하다.

시민사회의 끊임없는 문제제기와 운동으로 그간 몇 차례 제도개선이 있었지만, 건강보험 체납 문제의 근본적 해결책이라 할 의료급여 수급권자 확대는 2002년 7월 소액 건강보험료 장기체납자 일제조사를 통해 신규 수급자 7천여 명을 선정한 것이 유일하다. 보험료 체납자에 대한 급여제한 역시 조금씩 완화만 되었을 뿐 완전 폐지에 이르지 못했다(표 2).⁴⁰⁾

[표 2] 건강보험료 체납 문제 해결을 위한 시민사회 운동과 제도개선 연혁

연도	시민사회 운동	제도개선
2001	<ul style="list-style-type: none"> 가난한 이들의 건강권 확보를 위한 연대회의, 저소득층 건강보험료 체납자 실태조사 	
2002		<ul style="list-style-type: none"> 3월. 체납보험료 분할납부시 급여 실시 7월. 소액 건강보험료 장기체납자 일제조사, 신규 수급자 7,171명 선정
2004		<ul style="list-style-type: none"> 1월. 진료사실 통지 후 2개월 이내 체납보험료 납부 시 급여인정
2006	<ul style="list-style-type: none"> 시민건강연구소, 건강보험 급여제한 제도 개선방안 연구 	
2007	<ul style="list-style-type: none"> 경제정의실천시민연합, 건강보험 급여제한 폐지 및 4대 보험 연체제도 개선 청 	

39) 급여제한 기준은 2008년 9월 종전 '체납횟수 3회 이상'에서 '체납횟수 6회 이상'으로 완화되었다.

40) 표에는 담지 않았지만, 건강보험료 체납 문제가 이슈화될 때마다 건강보험공단은 부정기적으로 체납보험료 자진납부기간 운영(급여제한 기간 중 이용에 대한 '부당이득금' 납부의무 면제), 결손처분 등을 추진하기도 하였다. 하지만 이는 근본적 해결책이 아님은 물론 제도개선이라고 보기도 어려운 대응이다.

	원	
2008	<ul style="list-style-type: none"> • 시민건강연구소, 보험료 3회 이상 체납자 급여제한 제도 개선 방안 연구 	<ul style="list-style-type: none"> • 9월. 보험료 체납에 따른 급여제한 기준 완화(3회 이상 → 6회 이상)
2010	<ul style="list-style-type: none"> • 건강세상네트워크, 장기체납자 체납 보험료 결손처분 요청 집단민원 제기 • 의료사각지대건강권보장연대, ‘빈곤층 건강보험료 체납자의 현실과 과제’ 토론회 	
2016	<ul style="list-style-type: none"> • 아름다운재단·건강세상네트워크, 생계형 건강보험 체납자 지원사업 (~2018) • 시민건강연구소, 생계형 건강보험 체납자 실태조사 및 제도개선 연구 	<ul style="list-style-type: none"> • 1월. 보험료 연대 납부의무 면제 대상 미성년자 범위 확대(부모가 모두 사망하고 소득이 없는 미성년자) • 8월. 보험료 연체금 부담 완화(월할계산 → 일할계산)
2018		<ul style="list-style-type: none"> • 7월. 보험료 연대 납부의무 면제 대상 미성년자 범위 확대(소득·재산이 없는 미성년자 등) • 7월. 지역가입자 보험료 ‘평가소득’ 폐지
2020		<ul style="list-style-type: none"> • 1월. 보험료 연체금 인하(상한선 9% → 5%)

시민사회 운동: 건강세상네트워크, 참여연대 사회복지위원회, 경제정의실천시민연합 홈페이지 자료. 제도개선: 보건복지부, 국민건강보험공단 홈페이지 보도자료, 「국민건강보험법/시행령/시행규칙」제 개정 연혁.

건강보험료 체납 문제가 해결되지 않음으로 인해 건강/의료보장제도가 제 기능을 하지 못하는 물론, 조세로 지원되는 다른 사회보장제도의 건강, 소득 보장 기능마저 무력화시키는 상황이다. 6회 이상 체납자에게 가해지는 급여제한으로 인해 임신·출산 진료비 지원을 받지 못한 사례, 의료급여를 포함한 기초생활 수급 신청을 위한 진단을 받지 못한 사례, 의료비 지원 사업 신청을 하지 못한 사례와, 3회 이상 체납자에게 가해지는 통장압류로 인해 양육수당을 이용하지 못한 사례, 근로 장려금을 환수당한 사례가 있었다(김선, 2017; 시민건강연구소, 2017: p.20).

2019년 7월 이주민의 지역건강보험 가입이 의무화되면서 이주민에서도 건강보험료 체납 문제가 대두되고 있다. 이주민들은 의료급여 등 공공부조제도와 각종 사회서비스로부터 원칙적으로 배제되고, 41) 건강보험료 면제, 경감, 지원조차 받지

41) 「국민기초생활 보장법」제1조(목적), 「의료급여법」제1조(목적)는 기초생활보장제도와 의료급여가

못하는 상황에서 부담능력과 무관하게 1인당 월 최저보험료 12만 3,080원(장기요양보험료 포함 2020년 기준, 내국인 최저보험료는 1만 4,703원) 이상을 부담하게 되었다. 내국인과 달리 1회 체납 시 바로 급여가 제한되고 분할 납부를 하더라도 완납 전까지는 급여를 받을 수 없으며, 무엇보다도 보험료 체납 정보가 체류자격 연장 허가에 반영된다. 결국 보험료를 납부할 능력이 없는 이들이 생계를 희생하면서까지 보험료를 납부하는 상황이다.

2020년 6월 기준, 내국인 지역가입자 전체 658만 세대 중 115만 세대가 6회 이상 체납 중이며, 이 중 41만 세대(전체의 6.2%)가 급여를 제한받고 있다. 이주민은 지역가입자 전체 37만 세대 중 7.5만 세대가 1회 이상 체납 중이며, 이들 전원(전체의 20.2%)이 급여를 제한받고 있다(표 3).

[표 3] 내국인과 이주민 지역가입자 건강보험료 체납 현황(2020년 6월 현재)

(단위: 세대, 지역가입자 전체 %)

		내국인		이주민	
지역가입자 전체		6,584,944	100.0	373,244	100.0
체납	1회 이상	2,321,371	35.3	75,386	20.2
	3회 이상	1,490,356	22.6	41,108	11.0
	6회 이상	1,154,174	17.5	25,183	6.7
급여제한		406,454	6.2	75,386	20.2

자료: 이주민과 함께(2020).

2) 사례 2: 건강보험 차상위 본인부담 경감 대상자

의료급여 수급권자를 10%까지 확대하겠다는 공약과 함께 당선된 노무현 대통령은 2004년부터 2006년까지, 차상위 희귀난치성·중증질환자와 만성질환자, 아동을 의료급여 수급권자로 확대했다. 2006년과 2007년 의료급여 수급률은 전체 인구의 3.8%까지 증가했다(그림 2).

하지만 2006년 유시민 장관이 추진한 <의료급여 혁신 종합대책> 이후, 2008년부터

‘생활이 어려운 사람’을 대상으로 한다고 규정한다. 하지만 「국민기초생활 보장법」제5조의2(외국인에 대한 특례)는 외국인의 경우 국민의 배우자로서 국민인 자녀나 부모를 양육, 부양하는 사람만을 수급권자로 규정한다.

2009년까지 이들 ‘차상위 의료급여 수급권자’는 ‘차상위 본인부담 경감 대상자’라는 이름으로 건강보험으로 재 편입됐다. 의료급여와 마찬가지로 소득 인정액 기준과 부양의무자 기준을 모두 충족하는 사람이 신청하여 대상자로 선정된 후에야 적용받을 수 있다.

당사자 입장에서는 의료급여와 동일한 보장을 받도록 보험료와 본인부담 차액을 국고로 지원하되, 급여비는 건강보험 재원으로 하기로 되어있다. 하지만 국고지원 미달로 건강보험 재정이 지속적으로 추가 사용되어 온 것이 현실이다.

문재인 정부는 의료급여 부양의무자 기준 폐지 대신 건강보험 차상위 본인부담 경감 대상자를 확대하는 방안을 지속적으로 논의 중이다(표 4). 의료급여 낙인효과를 피할 수 있는 장점이 있지만, 차상위 본인부담 경감 역시 대상자 선정에서 의료급여와 동일한 문제를 안고 있다. 무엇보다도 이는 결국 조세 지출 확대를 최소화하면서 건강보험 재정으로 빈곤층 의료보장 확대 분을 감당하게 하려는 안으로, 조세와 달리 역진적으로 설계된 건강보험제도 하에서⁴²⁾ 가입자 간, 가입자와 수급권자 간 갈등을 야기할 방안이 아닐 수 없다. 차상위 의료급여를 건강보험으로 재 편입하는데 중요한 역할을 했던 보건복지 예산 문제, 공무원을 포함한 보건복지 관계자들의 이해관계가 이번에도 작동하고 있을 것이라 추측할 뿐이다(신영전, 2014: pp.41-42).

[표 4] 차상위 계층 본인부담 경감 대상자 재원조달 방안

구분	보험료	급여비	본인부담
현행 차상위 계층 의료비 지원사업	국고지원	건강보험재원	국고지원
추가 차상위 계층 본인부담 경감사업	건강보험재원	건강보험재원	국고지원

출처: 의료급여 40년사(2018: p.291)

3. 의료급여 제도의 변화 속 쟁점

42) 카크와니 지수를 통해 보건의료 재원부담의 재원별 형평성을 측정한 선행연구들에 따르면, 다양한 자료원과 산출방법에도 불구하고 조세는 일관되게 누진적 부담을, 건강보험료는 대부분의 연구에서 역진적 부담을 보이는 것으로 나타났다. 특히 일부 연구가 누진적 부담이라는 결과를 산출한 직장가입자 보험료와 달리, 지역가입자 보험료는 일관되게 역진적 부담을 보였다(시민건강연구소, 2017: p.13).

1) 의료급여 제도 주요 연혁

의료급여 제도의 전신, 의료보호 제도는 1961년 12월 「생활보호법」 제정과 함께 법적 근거가 마련되었다(제5조 의료보호에 관한 규정). 이후 1977년 1월 보건사회부령으로 「의료보호에 관한 규칙」이 제정되면서 법적으로 「생활보호법」과 분리된 의료보호 사업이 시작되었다(표 5). 이는 의료보험 제도가 처음 실시된 1977년(500인 이상 사업장에 최초 강제 적용)보다 앞선 것으로, 보험료를 지불할 능력이 있는 사람에 대한 의료보험보다 저소득층에 대한 의료부조에 사회보장제도 실시의 우선순위를 둔 것이다(의료급여 40년사, 2018: p.42).

1999년 「국민기초생활 보장법」 제정과 함께 2001년에는 「의료보호법」도 「의료급여법」으로 전면 개정되었다. 이전의 ‘의료보호 대상자’는 ‘의료급여 수급권자’로 변경되었고, 시혜가 아닌 권리로서의 건강/의료보장제도로써 기틀이 잡혔다. 김대중 정부에서 박근혜 정부에 이르기까지 15년간 의료급여 제도의 발전을 신영전(2014)은 ‘사각지대 해소를 위한 시도-실패-덧대기 정책’이라고 분석했다. 아래에서 살펴보자.

2) 김대중, 노무현 정부: 의료급여 사각지대 해소 정책의 시도와 실패(1998년~2007년)

외환위기 직후 출범한 김대중 정부(1998년~2002년)는 의료급여 대상자를 확대하고, 의료급여와 건강보험을 통합하겠다고 공약했다. 복지예산을 매년 30%씩 증액하겠다고도 했다. 초기에는 「국민기초생활 보장법」과 「의료급여법」 제정이라는 중요한 성과가 있었지만, 시간이 지나면서 오히려 비용절감을 위한 정책을 더 많이 만들어 냈다. 「국민기초생활 보장법」 제정 직후에는 수급권자가 오히려 줄어들기도 했다(신영전, 2014: pp.31-32).

이후 출범한 노무현 정부(2003년~2007년)는 의료급여 대상자 10%까지 확대, 건강보험 보장성 80%까지 확대를 공약했다. 초기에는 차상위계층을 의료급여에 포함하고, 2중 수급권자의 본인부담률을 인하하는 등 공약 이행에 매진하는 것처럼 보였다. 임기 직전 3%였던 의료급여 수급률은 3.8%까지 증가했다(신영전, 2014: p.32). 하지만 시민사회의 강력한 반대에도 불구하고, ‘차상위 의료급여’를 이후 건강보험으로 재 편입했을 뿐만 아니라, 수급권자를 차별적으로 관리·통제하는

<의료급여 혁신 종합대책>이라는 정책 패키지를 강행했다.

[표 5] 의료급여 제도 주요 연혁

연월	제도 변화 내용
1961.1 2	생활보호법 제정, 제5조 의료보호에 관한 규정
1977. 1	의료보호에 관한 규칙(보건사회부령) 제정 • 생활보호법 상 생활 무능력자를 대상으로 국공립 의료기관에서 무료진료
1977.1 2	의료보호법 제정
1979. 1	의료보호법 시행령 및 시행규칙 시행에 따라 의료보호사업 본격 추진
1981	3종 의료보호 실시(1984 2종으로 흡수)
1986. 1	의료부조 실시(1993 2종으로 흡수)
1999	국민기초생활보장법 제정 • 수급기준에 최저생계비 명시
2001. 5	의료급여법으로 전면 개정 • 3차기관을 제외한 모든 의료기관을 의료급여 진료기관으로 당연지정 • 급여일수 제한 폐지 • 급여 범위에 예방/재활 추가
2002. 5	보건복지부 내 의료급여과 신설
2004	차상위 희귀난치성·중증질환자와 만성질환자, 12세 미만 아동(2005), 18세 미만 아동(2006)을 의료급여 수급자로 확대
2006 (2007)	의료급여 혁신 종합대책 • 1종 수급자의 외래 본인부담 및 건강생활유지비 도입 • 과다이용자 대상 선택병의원제 도입 • 급여일수 사전연장승인제 시행 • 의료급여 사례관리 강화
2008	차상위 의료급여 건강보험으로 전환
2015. 7	맞춤형 급여체제로 개편 • 수급기준에 최저생계비 대신 중위소득 활용
2017. 8	제1차 기초생활보장 기초생활보장종합계획 종합계획(2018~2020) 수립 의료급여 3개년 기본계획(2018~2020) 수립 • 의료급여 부양의무자 기준 일부 개선(노인 및 장애인 가구)

2020.8	제2차 기초생활보장 기초생활보장종합계획 종합계획(2021~2023) 수립 • 의료급여 부양의무자 기준 폐지계획 누락
--------	---

자료: 의료급여 40년사(2018)

3) 유시민 장관의 ‘의료급여 혁신 종합대책’ (2006년~2007년)

2006년 10월 9일, 유시민 당시 보건복지부 장관이 복지부 홈페이지에 개설된 장관 개인 블로그에 ‘의료급여 제도혁신에 대한 국민보고서’를 발표했다. 추석 연휴를 이용해 자택에 머무르며 직접 작성했다는 이 보고서는 유장관 말마따나 “개인적 생각이 여기저기 섞인 이례적인” 내용으로, “국민들 앞에 제출하는 공개적인 반성문” 형식을 띄고 있었다.⁴³⁾

[표 6] 유시민 장관의 ‘의료급여 제도혁신에 대한 국민보고서’와 시민사회의 반론

유시민 보건복지부 장관(2006) ‘의료급여 제도혁신에 대한 국민보고서’ 개요	조경애 건강세상네트워크 공동대표(2006) ‘유시민장관의 의료급여제도 혁신 국민보고서의 문제점과 대책’ 개요
<ul style="list-style-type: none"> • 좋은 의도와 잘못 설계한 제도 • 의료급여, 생명의 무한한 가치를 증명하는 제도 • 1,395,000,000 그리고 2,287 • 한해에 4,000,000,000,000원이 들어가는 사업 • 보건복지부가 범한 네 가지 잘못: 1) 목표설정의 오류 2) 정보시스템의 결여 3) 도덕적 해이 제어장치 부재 4) 엄정하지 못한 공급자 관리 • 보건복지부의 몇 가지 응급처치: 1) 공급 	<ul style="list-style-type: none"> • 장관은 의료급여 재정낭비의 책임을 수급자에게 돌리고 있다: 문제는 공급자의 과도한 의료제공을 막고 책임소재를 가릴 제도적 장치가 없다는 점이며, 이는 관리주체인 정부의 책임이다 • 의료급여 진료비 증가는 대상자 증가와 고령화 때문이다 • 과도한 비용 때문에 의료이용을 하지 못하고 있다 • ‘응급처치’는 수급자 의료이용 제한 조치이다

43) 보건복지부 보도자료(2006.10.10.) “유시민장관, “의료급여 혁신 대국민보고서” 발표”
<https://bit.ly/2KqS10m>

<p>자 대책 2) 수급자 대책 3) 정보 인프라 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> • 근본적 제도혁신을 위한 도전적 질문들: 1) 주치의제도와 지정병원 제도 2) 본인 부담금제 도입 3) 희귀난치질환 전문치료 센터 4) 지방자치단체의 책임성 강화 • 사과드립니다. 최선을 다하겠습니다. 	<ul style="list-style-type: none"> • 의료급여 혁신 근본대책이 필요하다: 의료급여 차별은 정당한가! 의료급여제도는 여전히 차상위층과 사각지대의 대상자를 확대하는 과제, 보장 수준을 확대하는 과제, 의료이용의 차별을 해소하는 과제 등을 가지고 있다
---	--

복지부는 이미 6개월 전인 2006년 4월 27일, ‘의료급여제도혁신 추진계획’을 발표한 상태였고, 1개월 전인 9월 21일에는 “의료급여 수급권자 파스남용 심각”이라는 제목의 보도자료도 배포했었다(표 7). 언론에는 이미 수급권자를 조롱하는 기사가 넘쳐나고 있었다(그림 3, 좌). 이러한 상황에서 ‘국민보고서’는 수급자의 도덕적 해이를 제어하지 못했다는 대국민 반성문으로 각인되었고, 특히 “다른 국민의 도움을 받아” “공짜로” 치료를 받는 사람으로서 의료급여 수급자에 대한 차별은 정당한 것이라는 인식을 심어줬다(글상자 1).

[글상자 1] 의료급여 수급자에 대한 ‘차별’ 정당화

의료서비스 오남용을 막기 위해서 의료급여 수급자에 대해서 주치의나 병원을 지정해 주면 부당한 차별이 될까요? ... 무상의료의 부작용을 줄이기 위해 수급권자로 하여금 약간의 본인부담금을 내게 하면 어떨까요? ... 저는 이것이 부당한 차별이라고 생각하지 않습니다. 동시대를 사는 다른 국민의 도움을 받아 치료를 받는 사람으로서 이런 정도는 감수할 수 있고, 또 감수해야 마땅한 것이라고 생각합니다. 귀중한 그 무엇이 공짜로 제공되는 것은 좋은 일이 아니라고 저는 믿습니다.

- 유시민 장관의 ‘의료급여 제도 혁신에 대한 국민보고서’ 중

‘정당성’을 확보한 정부는 이후 시민사회의 강력한 반대에도 불구하고 의료급여 시행규칙과 시행령을 통과시켰고, 결국 2007년 7월부터 1종 외래 본인부담제, 선택병의원제, 급여일수 사전연장승인제 등 수급권자의 의료이용을 관리·통제하는 정책들이 도입되었다.

이전까지 의료급여 제도가 보장성을 확대하고 건강보험과의 차별을 해소한다는 기조에서 발전해 왔다는 점에서 ‘혁신대책’은 명백한 전환점이 된 사건으로, 재정 확대를 통한 보장성 강화보다 재정 안정화를 통한 지속가능성 확보라는 정책 목표가 비교우위를 점하면서 발생했다(신영전, 2014; 정석식과 김창엽, 2016). 정성

식과 김창엽(2016)은 당시 복지예산 확대에 부정적인 정치권의 상황, 효율적 복지를 지향하는 정부의 경제정책이념 및 그에 따른 정책기조의 전환과 더불어 유시민 장관의 정책적 신념이 중요한 영향을 미쳤다고 분석했다. 정부의 시종일관 밀어붙이는 전략, 수급권자 전체를 ‘도덕적 해이’ 집단으로 낙인찍는 언론 프레임 전략 역시 주효했다고 봤다.

이후 의료급여 제도는 보장성을 확대하되, 재정의 지속가능성을 위해 건강보험과 차별적인 관리와 통제를 가한다는 패러다임이 정립되었으며 이는 지금까지 유지되고 있다.

[표 7] 유시민 장관의 의료급여 제도 ‘혁신’ 행보

연월	내용 (보도자료 제목)
2006. 2.10	장관 취임
2006. 4.27	의료급여 이용의 적정성 제고를 위한 혁신 추진
2006. 5.29	의료급여기관에 대한 대대적인 실사 실시
2006. 7. 3	의료급여법 위반 16개 병·의원에 업무정지 등 행정처분
2006. 8. 3	의료급여 진료비 부당·허위 청구 의료기관 강력조치
2006. 9.21	의료급여 수급권자 파스남용 심각
2006.10.10	유시민장관, ‘의료급여 제도 혁신에 대한 국민보고서’ 발표
2007. 1. 2	“선택병의원제 도입” 등 의료급여법 시행규칙 개정안 입법예고 등
2007. 2.20	“1종 수급권자 외래진료 시 본인부담제 도입”을 내용으로 하는 의료급여법 시행령 개정안 국무회의 통과, 07. 7. 1.시행
2007. 3.26	의료급여 수급권자에게 7월부터 건강생활유지비 지원, 선택병의원제 적용
2007. 4.27	가정에서 산소치료시 의료급여 적용은 ‘06년 11월부터 소급적용 - 파스는 4월 28일부터 적용 -
2007. 5.17	보건복지부, 의료급여 사례관리사업 종합대책 발표

2007. 5.21	장관 퇴임
---------------	-------

자료: 보건복지부 홈페이지 보도자료

4) 이명박, 박근혜 정부: 덧대기 정책과 무의사 결정(2008년~2016년)

이명박 정부(2008년~2012년)와 박근혜 정부(2013년~2016년)를 거치면서, 노무현 정부 말기 3.8%까지 증가했던 의료급여 수급률은 2.9%까지 떨어졌다. 의료급여 본인부담 상한제, 의료비 지원제도와 긴급지원사업, 4대 중증질환에 대한 재난적 의료비 한시적 지원사업 등, 신청주의에 기반을 둔 각종 사후적 지원제도들이 복잡하고 분절적으로 운영되었다. 이들 지원제도는 대부분 비급여를 제외하는 등 보장 수준마저 낮았다(신영전, 2014: pp.34-36).

박근혜 정부는 당초 4대 중증질환 진료비 전액 국가부담을 공약했으나 실행 내용은 지속적으로 후퇴하여 기존 보장성 강화 정책의 연장선에 머물렀고 질환 간 형평성이라는 과제도 남겼다. 공약 중 하나였던 맞춤형 급여체계로의 개편은 2014년 2월 ‘송파 세 모녀 사건’을 계기로 2015년 7월 본격 추진되었는데, 의료급여 수급률은 큰 변화가 없었다(2014년 2.8% → 2015년 3% → 2016년 2.9%). 기존 최저생계비 수준에서 개별 급여의 기준선을 짜 맞추었다는 평가가 나오는 이유다(김윤영, 2015).

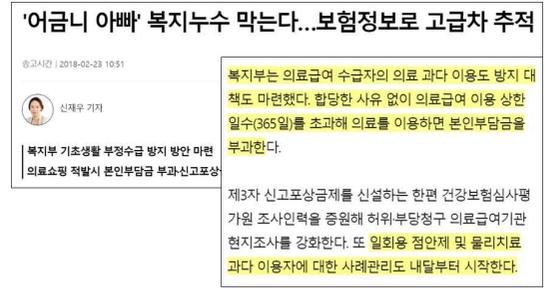
5) 문재인 정부? (2017년~)

‘모두가 누리는 포용적 복지국가’를 만들겠다고 출범한 문재인 정부는 한편으로 ‘비급여의 급여화’로 상징되는 건강보험 보장성 강화 정책(이른바 ‘문재인케어’)을, 다른 한편으로 ‘부양의무자 기준 폐지’를 추진해왔다. 하지만 많은 것이 그대로다. 2018년 건강보험 보장률은 2017년 62.7%에서 0.9%p 증가에 그쳤

다(63.8%). 수급권자에 대한 ‘도덕적 해이’ 라는 낙인은 2006년 노무현 정부 시절의 ‘파스’가 ‘일회용 점안제’로 모양만 바뀌어 재연되었다(시민건강연구소, 2018, 그림 3).



(좌) 2006년 노무현 정부 당시 ‘파스’ 사건



(우) 2018년 문재인 정부에서 ‘일회용 점안제’로 재연

<그림 3> 의료급여 수급자에 대한 ‘도덕적 해이’ 낙인 언론 프레임

부양의무자 기준 폐지는 어떤가? 2018년 10월, 주거급여 부양의무자 기준이 제일 먼저 폐지됐고, 지난 2020년 8월 발표된 <2차 기초생활보장 종합계획>에서는 2022년까지 생계급여의 부양의무자 기준을 단계적으로 폐지하겠다고 명시했다. 그러나 의료급여는 <1차 기초생활보장 종합계획>에 담긴 로드맵⁴⁴⁾ 이후 추가 계획이 없었고 수급률 목표 역시 2019년 2.9%에서 2023년 3.1%로 증가시킨다는 소박한 계획이었다. 2018년 기준 비수급 빈곤층이 132만 명이며, 대부분 경제활동을 하지 않거나, 하더라도 불안정 고용상태라는 점, 코로나19 확산 이후 이들의 소득감소 및 사각지대 추가 발생 가능성을 지적하면서도, 의료급여 부양의무자 기준에 대해서는 “중장기” 과제로, “3차 종합계획 수립 시까지 (폐지가 아니라) 개선방안 마련”만 명시했다. 건강보험 차상위 본인부담 경감에 적용되는 부양의무자 기준 역시 “완화 필요성을 검토”하겠다고만 했다.

연이어 발생하는 사각지대 참사가 경종을 울리고 있음에도 불구하고 정부의 안일

44) 2022년까지 기초연금 수급 노인이 포함된 부양의무자 가구에 부양의무자 기준 적용을 제외하는 내용으로, 11만 명이 신규 수급권자 지원을 받을 것으로 예측했다.

한 상황 판인식이 답답하다. 최근 알려진 방배동 김 씨는 무려 10년이 넘도록 건강 보험료를 체납한 상태에서 의료급여 수급권자가 되지 못했다. 지병이 있음에도 불구하고 급여제한으로 병원 이용을 이용할 수 없었던 이가 부양의무자 기준 장벽 때문에 수급 신청조차 포기했다. 김 씨의 죽음을 그저 ‘병사’라고 할 수 있는가? 장애를 가진 김 씨 아들을 거리로 내몬 것은 누구인가?

4. 의료급여 제도의 향후 과제

제도를 관리하는 정부의 관점에서 의료급여의 쟁점은 보장성 확대와 더불어 재정의 지속가능성이다. 의료급여 진료비가 얼마나 쓰이고 있는지, 얼마나 빠르게 증가하고 있는지가 주요 관심사다. 이에 대해 시민사회는 건강보험 가입자에 비해 의료급여 수급권자에서 노인인구 비율, 만성질환, 정신질환, 장애 비율이 높아 의료이용이 더 필요하다는 점과 더불어, 여전히 본인부담금으로 인한 재난적 의료비와 미충족 의료의 문제, 차별과 낙인의 문제, 비수급 빈곤층의 의료접근성 문제가 심각하다는 점을 지적해 왔다.

앞서 살펴본 것처럼 의료보장제도로서 의료급여가 건강보험제도와 밀접한 관계를 맺고 있기 때문에, 의료급여 제도 단독으로는 어떤 과제도 해결하기 어렵다. 아래에서는 지금까지 살펴본 의료급여 제도의 쟁점들을 염두에 두면서, 건강보험과의 관계 속에서 의료급여 제도의 향후 과제, 나아가 한국 의료보장제도의 향후 과제를 제기한다. 의료급여와 건강보험이 양방향에서 만나야 한다는 점이 중요하다.

1) 인구집단 보장 차원: 사각지대 해소 → 보편적·무조건적 의료보장

의료급여: 부양의무자 기준 폐지를 포함, 의료급여 수급률은 빈곤율 수준으로 확대해야 한다. 근로능력 없는 노인·장애인뿐만 아니라, 근로능력이 있다고 간주된 이들 중에서도 경제활동을 하지 못하거나, 불안정하고 충분치 않은 이들을 포괄할 수 있어야 한다.

건강보험: 일용·시간제근로자, 영세자영업자 등 직장가입자 적용 범위를 확대하고, 차상위계층 및 건강취약계층에 대한 보험료 지원 및 지역가입자 건강보험료 연대납부의무 면제⁴⁵⁾의 대상과 범위를 확대해야 한다. 보험료 체납자에 대한 급여제한 제도는 전면 폐지해야 한다.

이주민 인구의 양적 증가뿐만 아니라 정주화, 고령화 경향을 고려할 때 국적 및 체류자격에 따른 의료급여와 건강보험에서의 차별은 전면 폐지해야 한다.

2) 급여 범위와 수준 차원: 보장성 강화와 차별 해소 → 모두를 위한 무상의료

의료급여: 공급자와 수급권자에게 과다 혹은 과소 공급 및 이용을 유발하는 차별적 제도와 사회적 낙인을 해소해야 한다.

건강보험: 의료급여 급여 범위는 건강보험을 준용하므로, 건강보험 보장성 강화 차원에서 추진되는 비급여의 급여화를 통해 건강보험과 의료급여의 보장성을 함께 획기적으로 강화해야 한다. 경제적 이유로 의료이용을 못하는 사람이 없어야 하며, 소득 대비 과도한 의료비를 부담하는 경우도 없어야 한다.

장기적으로 차별과 낙인을 해소하기 위해 의료급여와 건강보험은 통합되어야 한다. 다만 의료급여를 건강보험으로 편입하는 방식이 아니라, 건강보험을 의료급여와 같은 방식으로 전환해야 한다.

3) 자원 조달의 형평성 강화 → 누진적 부담

자원 조달의 형평성 강화는 1)과 2)를 위해서도 꼭 필요하다.

건강보험료 상한과 최저보험료를 폐지, 개인 단위의 소득 중심 부과체제로 개편해야 한다. 보험재정에 대한 국고지원을 확대하여 보험료 부담의 역진성을 해소하

45) 「국민건강보험법」제74조에 따른 보험료 면제는 급여가 정지되는 경우(국외 체류, 군복무, 교도소 수용 등) 해당 가입자의 소득 및 재산을 세대 보험료 산정 시 제외하는 것을 의미한다. 보험료 연대납부의무 면제는 속한 세대의 보험료 연대납부의무를 해당 가입자가 부담하지 않는 것을 의미한다.

고, 나아가 누진 보험료로 개편하거나, 조세 체제로의 전환도 고려해야 한다.

인구·가족·생애과정의 구조변동, 노동시장의 구조변동 하에서 현재와 같은 안정적 정규직 노동자 생계부양자의 보험료에 의존하는 <‘전 국민’ 건강보험 + 잔여적 의료급여> 체제로는 사각지대 문제, 불평등 문제, 지속가능성의 문제를 해소하기 어렵다. 이미 서구 복지국가들이 수 십 년 전부터 경험했고, 많은 국가들이 이미 보험 체제에서 조세 체제로 전환하거나, 보험 재정에 국고 지원을 확충하는 방향으로 개혁했다는 점을 상기해야 한다. (끝)

참고문헌

- 김기태(2020). 한국의 상병수당 ‘부재’ 현황과 상병수당 도입을 위한 제언. 보건복지 ISSUE & FOCUS. 한국보건사회연구원.
- 김선(2017). 건강보험 발전의 명과 암. 2017 사회정책연합학술대회 ‘IMF 경제위기 20년, 한국 사회의 격차 해소 전략과 정책’ 건강정책학회 세션 ‘외환위기 이후 한국 건강보장 체계’.
- 김운영(2015). 맞춤형 개별급여 평가와 전망 - 후퇴 일로의 기초생활보장제도를 바로 잡자. 월간 복지동향 205: 48-54.
- 김선, 김명희, 김창엽, 서상희, 유원섭, 이예성, 이주연(2017). 생계형 건강보험 체납자 실태조사 및 제도개선 연구. 시민건강연구소.
- 서상희, 이현옥, 김선, 최윤주(2018). 부양의무제 폐지 이후의 의료급여제도. 시민건강연구소.
- 신영석, 최병호, 신현웅, 황도경, 윤석준(2005). 의료급여환자 의료지출실태 및 급여개선 방안. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 신영전(2014). 의료급여 사각지대의 정치경제학. 2014 사회정책연합 공동학술대회 ‘한국 사회의 사회안전망을 점검한다’.
- 신현웅, 신영석, 황도경, 윤석준, 최병호, 여나금, 오수진, 안수인, 박정훈(2017). 의료급여 제도 평가 및 기본계획 수립 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 유원섭(2016). 국민기초생활보장제도 맞춤형 급여체계 개편과 빈곤층 의료보장. 월간 복지동향 208: 41-48.
- 이현주, 문옥륜, 신선미, 신영석, 신현웅, 오진주, 유원섭, 이용재, 지영건, 김예영(2018). 한국 의료급여 40년사. 보건복지부·우송대학교.
- 이한숙, 광재석, 권영실, 김미선, 김사강, 김선, 박영아, 이인경(2020). 이주민 건강권 실태와 의료보장제도 개선방안 연구. 국가인권위원회·이주민과 함께.
- 정성식과 김창엽(2016). Archer의 형태발생론을 활용한 2007년 의료급여정책변동 사례연

구. 비판사회정책 53: 7-47.

조경애(2006). 유시민장관의 의료급여제도 혁신 국민보고서의 문제점과 대책. 월간 복지 동향 97: 42-45.

판례와 이의신청, 수급권자의 목소리

1 기초생활보장제도 주요 판례와 의의

정제형 | 재단법인 동천 변호사

2 이의신청 결과로 본 기초생활보장제도의 쟁점

전가영 | 서울사회복지 공익법센터 변호사

3 수급권자의 목소리로 돌아 본 기초생활보장법 20년

정성철, 김윤영 | 빈곤사회연대

4 현행 기초생활보장법의 문제점과 나아가야 할 방향

박영아 | 공익인권법재단 공감

기초생활보장제도 주요 판례와 의의

정제형 || 재단법인 동천 변호사

1. 기초생활보장법 관련 판례의 특징

국민기초생활보장법의 제정 이후 국민기초생활보장법과 관련된 분쟁에서 헌법재판소와 법원은 일관된 판단을 반복해오고 있다. 이 법에서 규율하고 있는 내용이 국민의 사회적 기본권 중 ‘인간다운 생활 할 권리’에 관한 사항이므로, 이는 입법의 광범위한 재량에 맡겨져 있는 것이어서, 그 내용이 현저히 불합리하거나 재량권을 명백히 일탈·남용한 것이 아니면⁴⁶⁾ 위헌·위법으로 판단할 수 없다는 것이다. 즉, 기초생활보장법과 그 하위법령에 근거가 있고, 법에서 정한 절차에 따른 처분이라면 특별한 사정이 없는 한 위법이라는 결론이 나올 수 없는 것이다.

대표적으로 2002년 최옥란 열사 생계비위헌확인소송이 최옥란 열사의 사망으로 각하된 뒤, 이어진 유사한 사건(헌법재판소 2004. 10. 28 선고, 2002헌마328 결정)을 들 수 있다. 이 사건에서 헌법재판소는 국가가 인간다운 생활을 보장하기 위한 헌법적 의무를 다하였는지의 여부가 사법적 심사의 대상이 된 경우에는, 국가가 생계보호에 관한 입법을 전혀 하지 아니하였다든가 그 내용이 현저히 불합리하여 헌법상 용인될 수 있는 재량의 범위를 명백히 일탈한 경우에 한하여 인간다운 생활을 할 권리를 보장한 헌법에 위반되는 것이므로, 최저생계비 고시에 있어서 장

46) ‘과소보호금지원칙’ : 국가의 기본권보호의무는 입법을 통하여 구체화되는 것이고, 그 보호의무를 어느정도로 이행할 것인가는 입법정책적으로 판단할 입법재량의 영역이므로 이에 대하여 헌법재판소는 국가가 국민의 법익을 보호하기 위하여 아무런 보호조치를 취하지 않았는지 아니면 취한 조치가 법익을 보호하기에 명백하게 부적합하거나 불충분한 경우에 한하여 판단할 수 있다

애로 인한 추가지출비용 반영하지 않은 채 가구별 인원수 기준으로 최저생계비 결정한 것이 인간의 존엄과 가치 침해가 아니라고 결정하였다.

법원도 마찬가지로 국민기초생활보장법 조항의 포괄위임금지의 원칙, 명확성의 원칙, 법률해석 원칙 등이 문제된 사안에서 유사하게도 입법부의 광범위한 재량권이 인정된다는 이유로 비슷한 판단을 반복하여 왔다(의정부지방법원 2010. 6. 8. 선고 2009구합3663).

수급자의 선정 요건이 되는 부양의무자의 존부가 문제되는 사안에서는 행정청의 재량 행위의 위법성을 판단해야 하는데, 이에 대해서도 대체로 사건 당사자의 구체적인 사정을 고려할 때 부양거부 또는 기피 사유를 엄격하게 인정하는 경우가 많다. 심지어 위법성과 더불어 처분의 부당성을 판단할 수 있는 행정심판의 경우에도 마찬가지로 엄격하게 요건을 판단하고 있다는 점에서 사회보장권의 사법적 심사를 최대한 자제하려는 일관된 흐름을 유지하고 있다.

기초생활보장제도와 관련된 주요 판례들은 주로 수급자격을 거부당하거나, 요건 불충족을 이유로 수급자격을 박탈당하는 경우 부양의무자의 존재, 소득기준 초과 등을 문제삼으며 벌어지는 분쟁이 대다수이다. 근로능력평가, 조건부 수급 자격 등도 주된 쟁점이 되어 왔다. 이러한 쟁점은 국민기초생활보장법의 제정 이후 현재까지도 시민사회에서 계속하여 기초생활보장제도의 문제라고 지적해왔던 것들이기도 하다. 즉 수급자의 권리를 침해하는 것은 물론이고 제도의 흠결이 사법적 분쟁을 야기하면서, 행정적·사법적 비용을 증가시켜온 것이다.

따라서, 이하에서는 각 유형의 문제에 따른 대표적인 판례나 재결례를 소개하고 도출되는 의미를 탐색해보고자 한다.

2. 국민기초생활수급제도의 문제와 대표적 판례

1) 기초생활보장제도의 신청절차 관련

(1) 국민기초생활보장신청 절차 및 서류

빈곤층이 기초생활보장제도의 지원을 받기 위해서 넘어야 할 첫 번째 난관은, 위

의 복잡한 절차를 정확한 구비서류를 제출하여 신청하여야 한다는 점이다. 엄격한 요건과 복잡한 절차 속에서 기초생활보장제도에 접근조차 하지 못하고 제도로의 진입을 포기하는 비수급 빈곤층들이 다수 발생하고 있다. 현재 소득인정액이 기준 중위소득 40% 이하인 생계·의료급여 비수급 빈곤층은 73만명에 이르고 있고,⁴⁷⁾ 조금씩 수급자격을 완화하여도 정부와 관계 부처에서 예상하는 수치보다도 비수급빈곤층에서 수급제도로 편입되는 이들의 수는 항상 적었다.

국민기초생활수급신청 절차에서는 그 신청을 거주지를 관할하는 읍·면·동 주민센터에서 하도록 하고 있어서 신청을 위해서는 주소지에 주민등록이 된 국민이어야 한다. 물론, 국민기초생활보장법의 목적상 국민이라면 최소한의 생활이 보장되어야 하나, 주소지로의 주민등록조차 어려운 환경에 생활하는 국민의 경우는 제도의 지원을 받을 방도가 없었다.

위와 같은 문제의 해결을 위해 2000년대 초반, 공익인권법재단 공감과 참여연대가 송파지역 비닐하우스촌인 화훼마을과 개미마을의 주민들과 함께 주민등록전입 신고거부처분을 다투는 공익소송을 진행하였다.

(2) 판례 소개 : 서울행정법원 2001. 1. 18. 선고, 2000구24654 판결, 서울고등법원 2001. 7. 24. 2001누2890판결 [주민등록전입신고 거부처분취소]

① 판시사항

송파비닐하우스촌 주민들의 전입신고를 거부한 행정청의 처분의 위법을 구한 사안에서, 원고들이 10년 넘게 비닐하우스를 실제 주거지로 이용하고 그 거소를 생활의 근거지로 하고 있다는 것을 인정하여, 원고 청구가 인용되었다. 항소심에서도 마찬가지로 이유로 원고 승소하여 송파지역 비닐하우스촌의 주민들의 전입신고가 수리되어 주민들이 주소지를 획득하고 수급신청 및 관련 제도의 혜택을 볼 수 있게 되었다.

② 평가

국민기초생활보장제도가 목적하고 있는 기본적인 생활보장이 절실한 국민에게

47) 2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구

주민등록 등 각종 요건을 갖추지 못하였다는 이유로, 지원을 거부하여 목적과 수단 이 전도되는 결과를 반복해서는 안된다.

판례에서는 결국 행정청으로부터 비닐하우스 거주민이 주민등록을 받아내는 것으로 문제를 해결하였지만, 정책적 의지와 결단만 있다면 비닐하우스촌, 홈리스, 탈가정청소년, 행려병자 등 거소지의 주민등록이 어려워지면서 기본적인 생계유지를 위해 지원이 긴급하게 필요한 이들을 먼저 발굴하고 이들을 특별히 관리하고 지원할 수 있는 방법이 없는 것은 아니라고 생각한다.

특히 생계의 어려움이 객관적으로 명백하여 지원의 긴급성이 인정되는 이들에게는 이들에게는 그들의 사정을 고려하여, 주소지로의 등록이나 요건 확인을 위한 서류 제출이 완료되어야 지원을 시작하기보다는 임시적인 지원을 먼저 제공한 뒤, 추후 관련 요건을 확인하여 수급 자격을 충족하지 못하는 것으로 확인되는 경우 지원을 중단하고 필요한 조치를 하는 방식을 적극 검토해볼 필요가 있다고 생각한다.

2) ‘부양의무자 기준’ : 부양 기피 또는 거부의 임의적 판단과 입증책임

(1) 부양의무자 기준

국민기초생활보장법의 생계급여, 의료급여 등에 대한 수급권을 인정받으려면 기준중위소득 이하라는 소득인정액 요건, 이 법의 부양의무자가 존재하지 않거나 부양의무자가 존재하더라도 부양능력이 없어야 한다는 부양의무자 요건을 충족해야 한다.⁴⁸⁾

48) 국민기초생활보장법 제8조의2 제5호에서는 ‘부양의무자가 부양을 기피하거나 거부하는 경우’ 부양의무자가 부양능력이 없는 것으로 볼 수 있다고 규정하고 있다. 또한 동법 제46조에서는 부양능력을 가진 부양의무자가 있는 자에게 생계급여 등이 지급되었다고 확인된 경우에는 그 비용의 전부 또는 일부를 그 부양의무자로부터 부양의무의 범위 안에서 징수할 수 있다고 규정하고 있어서 수급신청당사자는 수급자가 되고난 뒤에도 부양의무자 부존재 또는 부양의무자의 부양능력 없는 상태를 계속 유지하여야 한다.

그런데 부양의무자의 부양 기피 또는 거부 여부를 관련 행정관청이 까다롭게 심사하여 급여신청자 중 상당수가 부양의무자 요건으로 인해 신청이 거부당하고, 부양의무자 요건 미충족으로 인한 탈락자 비중이 증가하면서 복지 사각지대를 양산하는 문제가 꾸준히 제기되어 왔다.

‘부양의무자 기준’ 때문에 사실상 부양의무자로부터 부양을 받을 수 없는 상황에 놓인 당사자임에도 급여를 받지 못하는 사례들이 빈번하게 발생한다. 부양의무자 기준은 수급자와 부양의무자 모두에게 부담을 안기고, 이들 간의 갈등을 유발한다. 부양을 거부하는 상황에서 부양료 청구를 통해 이를 해결하는 것도 어려우므로 이에 대한 구제책은 이의신청절차나 소송을 통해 행정청이나 법원의 적극적인 판단을 기대하는 것을 제외하고는 존재하지 않는다. 결국 ‘부양의무자 기준’이 존재하는 한 복지 사각지대의 해소라는 목표의 달성은 요원할 수밖에 없으며, ‘부양의무자 기준 폐지’ 만이 위 문제에 대한 실효성 있는 해결책이 될 수 있다.

(2) 관련 판례

① 대구고등법원 2011.4.29. 선고, 2010누2549 판결

(1) 판시사항

부양의무자인 장남이 부양능력이 있는 것으로 판단하여 사회복지서비스 및 급여 부적합 결정을 한 사안에서 ① 경제적인 이유로 인해 원고에 대한 부양을 할 수 없다는 내용으로 장남 부부가 작성한 사유서가 사회복지서비스 및 급여제공 신청의 첨부서류로 사용된 사실, ② 부양의무자 부양 여부 조사과정에서 원고의 장남은 조사자에게 경제적인 문제로 원고와의 관계가 악화되어 연락 및 왕래가 끊겼고 경제적인 지원도 하지 않고 있다고 진술한 사실에 근거하여, 부양의무자가 부모에 대한 부양을 명백히 거부 또는 기피하고 있는 이상 ‘부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우’에 해당한다고 판단하였다.

원심에서는 원고에 대한 부양을 할 수 없다는 장남과 큰며느리가 작성한 사유서만으로는 부양을 기피 또는 거부한다고 인정하기 어렵다는 이유로 거부처분의 적법성을 인정하였으나, 이 판결에서는 “이 법의 목적, 급여의 기본 원칙, 수급권자

의 범위 및 보장비용의 징수 등의 규정에 비추어 보면, 부양능력 있는 부양의무자가 어떠한 이유이든 실제로 명백히 부양을 기피하거나 거부하고 있는 사실이 인정되면 이 법에 따른 수급권자가 되기 위한 요건인 ‘부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우’ 를 충족한다고 해석할 것” 이라고 하였다.

이에 덧붙여 판결에서 부양능력 없는 부양의무자가 있는 “수급권자에게 보장비용을 지급한 보장기관은 이 법 제46조에 따라 부양능력을 가진 부양의무자로부터 그 비용의 전부 또는 일부를 부양의무 범위 안에서 징수할 수 있다” 고 판시하였다.

(2) 평가

이 사건 재판부가 1심판결과 다른 결론을 내린 것은 동일한 사실관계를 두고 판단할 때, 국민기초생활보장제도에서의 보충성의 원리뿐 아니라 국민기초생활보장법의 목적을 적극 고려하여 부양 거부 및 기피 여부를 심사했기 때문이라 생각된다. 이 법과 시행령의 입법 목적과 체계, 문언을 종합할 때 최저생활의 보장을 위해서, 부양의무자가 부양을 거부 또는 기피하는 이유와 상관없이 부양 거부 및 기피 여부를 판단해야 한다고 판시한 것이다.

부양의무자가 ‘명백히 부양을 거부 또는 기피하는 경우’에는 사실상 생계 유지가 곤란한 수급자의 최소한의 생활을 보장하기 위해 기초생활수급자로 선정하는 것이 바람직하다. 판례에서 실시하는 것처럼 수급자의 권리를 우선하여 먼저 급여를 개시한 이후, 부양의무자로부터의 부양이 이뤄지는 등 거짓이 있다고 확인될 경우 부양의무자에 대해 구상하라는 결론도 제도의 범위 안에서 합리적인 결론이라 생각된다.

다만, 위와 같은 논의는 부양의무자 기준이 존재함을 전제로 유효한 논의이며, 부양의무자 기준 폐지가 계획되어 있는 현재에 이르러서는 부양의무자 기준과 관련하여 불필요한 요건의 해석을 둘러싼 논쟁 속에 최소한의 사회보장을 누리지 못하는 이들이 얼마나 많았는지 미루어 짐작해보고 부양의무자 기준 폐지의 의미를 되짚어볼 수 있을 것이다.

② 부산지방법원 2012. 4. 5. 선고 2011구합4436 판결

(1) 판시사항

결혼한 딸의 재산이 부양능력 있는 경우에 해당하여 해당 구청에서 소명을 요구하였으나 원고의 딸이 이에 답변을 하지 않은 사실 등을 이유로 수급비를 감액처분한 내용을 다루는 사안에서, 재판부는 원고가 배우자와 이혼하였고, 원고의 딸이 국민기초수급권자 신청에 따른 생활실태조사 당시 연락처나 거주지를 부모에게 알려주지 않고 부모에 대한 감정이 좋지 않다고 진술한 사실, 원고의 딸이 현재 남편과 함께 시어머니를 모시고 경제적으로 넉넉하지 못하여 원고를 부양할 수 없다고 작성한 사실확인서를 보건대 부양의무자가 부양하지 않는 경우로 불여지가 있다고 판단하였다.

이 판결에서 재판부는 “국민기초생활보장법 제34조는 수급자에 대한 급여를 정당한 사유 없이 불리하게 변경할 수 없도록 규정하고, 수급기관은 법 제23조 및 제22조에 따라 수급자에 관한 광범위한 사항에 대해 조사를 할 수 있으며 필요한 자료의 확보가 곤란한 경우 법 시행규칙 제35조에 따라 수급권자 또는 부양의무자 등에게 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있고, 수급자나 부양의무자가 조사나 자료 제출 요구를 2회 이상 거부, 방해 또는 기피하는 경우에는 법 제23조제3항에 따라 급여 결정을 취소하거나 급여를 정지 또는 중지할 수도 있으므로, 수급기관이 수급자에 대한 급여를 감액하는 경우에는 위 각 규정에 따라 충실하게 조사를 하여야 한다고 해석된다” 고 판시하였다.

(2) 평가

첫 번째 판결과 같이 국민기초생활보장법의 합목적적 해석을 통해 구체적인 원고의 사정에서 부양 기피 또는 거부 여부를 실제 적극적으로 부양하는지 여부에 따라 판단하고 있다는 점에서 시사하는 바가 크다.

또한 수급자에 대한 급여를 정당한 사유 없이 불리하게 변경할 수 없다는 제34조 규정을 부양의무자 존재를 이유로 한 감액처분을 충실하게 조사하여야 하는 근거로 제시하였다. 생각건대, 이미 지급되고 있는 급여를 감액하거나 취소하는 처분은 국민들에게 침익적 처분과 유사하게 기능하는 것이므로 위 판례들과 같이 응당 처분청이 수급자에 대한 급여를 불리하게 변경할 정당한 사유가 규정에 따른 요건을 충족하는지 여부를 충실하게 조사하고 신중하게 판단하는 것이 바람

직하다 생각한다.⁴⁹⁾

③ 서울고등법원 2011. 1. 11. 선고 2010누21435 판결

(1) 판시사항

부양의무자의 새로운 소득 발견을 이유로 생계급여를 감액한 처분의 취소를 구한 사건에서, ‘부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우’를 판단함에 있어서 “국민기초생활보장법 등 관련 법령에서 정한 일정 수준 이상의 소득이 있음에도 불구하고 부양의무자가 부양의무를 이행하지 않고 있다는 사정만으로 모두 부양을 기피 또는 거부하는 것으로 보아 수급권자로 인정해 준다면 이 법의 기본 원칙인 공공부조의 보충성의 원리에 어긋난다”고 판시하였다.

나아가 “부양을 기피 또는 거부하는 경우”에 해당하기 위해서는 “단순히 부양비를 지급하지 아니한 것을 넘어서서 부양의무의 임의이행을 기대할 수 없을 정도에 해당하는 경우로 한정 해석해야 한다”고 설시하면서, 부양능력이 미약한 부양의무자가 있는 수급권자의 경우 생계급여에서 간주부양료를 감액하여 지급받는데, 부양능력이 있는 부양의무자가 있음에도 부양의무를 기피 또는 거부한다는 사정만으로 수급권을 온전히 인정받는다면 보충성의 원리 및 형평에 맞지 않는다는 점을 논거로 제시하였다.

(2) 평가

이른 재판부가 기초생활보장법의 최저생활의 보장이라는 목적보다, 기초생활보장

49) 이와 상반된 내용을 담고 있는 판결로는 부양을 기피 또는 거부하는 경우가 수급권 발생요건이자 급여중지의 장애사유가 된다는 이유로 그 부양 기피 또는 거부 사실에 대하여 수급자에게 입증책임을 부과하는 판례들이 있다(대전지방법원 2014. 11. 20. 선고 2014구합2524 판결, 서울행정법원 2011. 11. 30. 선고 2011구합25692 판결). 그러나 수급을 신청하여 수급권을 발생하는 단계에서는 부양 기피 또는 거부를 수급권자가 입증하는 것이 입증책임 분배의 원칙 차원에서 타당할 수 있다는 것을 별론으로 하더라도, 급여중지의 경우에는 기존 수급자의 사회보장수급권을 박탈하는 효과를 야기한다는 점에서 행정청에서 부양을 기피 또는 거부하지 않는 부양의무자가 존재한다는 것을 증명해야한다고 생각한다. 설령 판례 입장대로 수급권자에게 증명책임을 부과하더라도 수급자에게 입증 부담을 과도하게 요구하면서, 부양의 기피나 거부가 명백하다는 사실 외에 추가적으로 혈연관계가 아닐 것 등을 요구하는 것은 심히 부당하다 생각된다.

법의 보충성의 원리를 강조하는 관점에서 판단한 것으로 보인다.

위 판례의 해석에 따르면, 부양의 기피 또는 거부로 인정받기 위해서는 부양의무자가 적극적인 부양거부의사를 밝히고 수급자와의 교류가 끊겼다는 것을 증명하는 것을 넘어서 양부모 등 혈연관계가 아니거나 학대 및 방기 등으로 인해 부양을 기대하기 매우 어려운 경우 등 추가적인 사정을 증명하지 않는 이상, 현실적으로 부양을 받을 수 없는 환경에도 수급자가 될 수 없다는 결론에 이르고 만다.

결국 부양의무자 기준에 따라 수급권이 인정되지 않고 부양의무자에게 부양을 거부당한 생계의 어려움을 겪는 자로서는 부양료 지급 청구를 통하여 부양의무자에게 강제하는 방법이 남지만 이는 생계조차 어려운 당사자의 입장에서 또 다른 소송의 부담을 지는 것은 현실적으로 매우 어렵고, 실무상 불합리하다는 점에서 바람직한 해결책이 아니라 생각된다.

④ 부산지방법원 2011. 10. 28. 선고 2011구합2881 판결

(1)판시사항

위와 유사하게 부양의무자의 부양 기피 또는 거부가 문제가 된 사안에서, 이 사건 재판부는 “법의 목적과 관련규정의 취지에다가 급여제도의 악용 가능성과 그로 인하여 비롯될 수 있는 도덕적 해이 등에 비추어 보면, 특별한 사정이 없는 한, 부양능력 있는 부양의무자가 있을 경우에 그 피부양자를 수급권자로 인정할지 여부를 판단함에 있어서는 실제 부양 여부나 부양비청구 여부를 기준으로 따질 수는 없다”고 봄이 상당하다.

부양 기피, 거부는 단순히 부양(부양비 지급)을 기피하거나 거부하고 있는지의 여부가 아니라, 양자, 양부모 등 혈연관계가 아님을 이유로 하거나 실질적인 가족관계의 단절상태에 있는 등의 사유로 부양의무자가 실제로 피부양자에 대한 부양을 거부, 기피하고 있고, 피부양자로서도 부양의무자를 상대로 부양비청구를 할 것을 기대하기 어렵다고 인정될 정도로 부양 기피, 거부가 외관상 객관적으로 명백하고 뚜렷한 예외적인 경우만을 의미한다.

(2)평가

판례에서는 부양의무자의 부양 기피 또는 거부를 판단함에 있어서, 기초생활보장

제도의 본질적인 목적, 최소생계의 보장의 측면을 고려하기보다, 급여제도의 악용 가능성과 도덕적 해이를 언급하며 이를 방지하기 위해 부양의무자의 부양 기피 또는 거부를 쉽게 인정해서는 안된다고 보고 있다. 실제 부양을 거부하고 있는지를 넘어서서 혈연관계가 아니거나 실질적 가족관계의 단절이 있을 정도로 객관적으로 명백하고 뚜렷할 때만 예외적으로 부양의 기피를 인정할 수 있다는 것이다. 이는 문언적 해석을 넘어서는 해석이자, 법의 목적과 체계에 비추어볼 때도 그 목적에 부합하지 않은 해석이라 생각된다.

⑤ 국민권익위원회 행정심판위원회 2012. 10. 22. 재결, 2012-663 (기초생활수급자 부적합 결정처분 취소)

(1)재결사항

기초생활수급 자격이 중지된 청구인이 사회복지급여 재신청을 하였으나, 행정청이 부양의무자와 청구인과 관계단절로 볼 수 없다는 이유로 청구인에 대해 기초생활수급자 부적합 결정을 한 사안에서, 위원회에서는 부양의무자가 부양을 기피하거나 거부하는 경우가 되기 위해선 실질적인 가족관계 단절상태가 있어야 수급권자가 될 수 있는데, 청구인과 부양의무자의 주소이력, 통화내역, 건강보험이력, 재산이력 등을 조사한 결과 부양의무자가 부양능력이 있고 관계단절이 되지 않았다는 이유로 위 처분이 위법하다거나 부당하다고 할 수 없다고 판단하였다.

(2)평가

청구인이 2008년경 기초생활수급자 자격을 취득할 당시에도 부양을 받을 수 없는 경우로 인정받아 수급 자격을 취득한 이후 새로운 사정의 변경이 없었고, 청구인이 아들 명의의 건강보험에 피부양자로 등재된 것은 관할 동사무소에서 직권 의뢰하여 기재한 것에 불과한 것이라는 등 관련 내용을 적극적으로 다투고 있다면, 위법성을 넘어서 처분의 부당성을 판단할 수 있는 행정심판 절차에서는 구체적인 사정을 종합적으로 고려하여 이 사건 처분이 기초생활보장제도의 취지·목적에 비추어 재량권의 행사가 적정하게 이뤄졌는지를 판단해야 하는데, 법원과 같이 보충성의 원칙에 근거한 소극적인 판단으로 일관하고 있다는 점에서 아쉬운 재결레라 할 것이다.

3) ‘부양의무자 기준’ : 간주부양비

(1) 의정부지방법원 2010. 6. 8. 선고 2009구합3663(간주부양비 폐지를 위한 생계급여변경처분 취소소송)

① 판시사항

실제 부양받고 있지 않지만 자식들이 있다는 이유로 국민기초생활보호대상자에서 제외된 수급자가 수급자의 지위를 회복시켜달라는 소송을 제기한 사안에서, 원고는 국민기초생활보장제도상 수급자 선정 및 급여액 결정시 부양의무자로부터 지급받고 있지 않지만 서류상 지급받은 것으로 전제하여 급여대상에서 제외하거나 급여액을 삭감하도록 만드는 부양비, 즉 간주부양비가 위임입법의 한계를 벗어난 행정입법사항이고 정부가 자의적으로 시행하여 위헌의 소지가 있으므로 위헌 위법하여 무효인 이 사건 규정에 따라 행해진 생계급여변경처분의 취소를 주장하였다.

이에 대하여 법원은 이 사건 규정에 따라 수급권자에게 실제소득이 인정되는 것은 수급권자에게 부양의무자가 있는 경우에 한정된다는 점과 함께 부양의무자의 우선적 부양의무, 부양의무자나 수급자의 도덕적 해이의 방지의 필요성 등을 이유로 이 사건 규정이 그 위임의 범위를 벗어난 위법한 것이라고 할 수 없다고 판단하였다. 나아가 “기초생활을 보장하는 정도를 정하는 것은 국회의 입법재량 인정 영역이기 때문에 재량권을 명확하게 일탈하지 않은 이상 위법이라고 할 수 없다고 하였고, 이 사건 생계급여변경처분도 수급금액의 범위를 조정하는 것이므로 법률 위임 범위를 넘어서 재량권 행사한 것이라고 보기 어렵다” 판시하였다.

② 평가

이처럼 ‘부양의무자 기준’은 ‘간주부양비’라는 또 다른 문제도 파생시키고 있다. 부양의무자가 부양능력이 미약한 경우에는 부양의무의 이행을 위하여 일정한 금액을 부양비로 산정하고, 산정된 부양비가 실제로 수급권자에게 지급되는지 여부와 상관없이 부양받은 것으로 간주해서 그 금액만큼 생계급여를 감액한다. 실제로 가족으로부터 부양을 받지 못하더라도 부양을 받는 것으로 간주되어 온전한 생계보장을 받을 수 없게 되는 것이다.

실제소득의 이전이 확인되지 않았음에도 부양능력이 미약한 부양의무자가 존재

한다는 이유만으로 소득이 있는 것처럼 간주한다는 점에서 문제가 되지 않는다고 할 수 없다. 재량권을 명백하게 일탈하지 않은 이상 위법이라 할 수 없다는 법원의 판단 역시 기초법 영역에서의 사법적 판단을 자제하겠다는 것으로, 여러모로 아쉬움이 남는 판결이다.

판결 이후 간주부양비는 소득 산정의 비율을 다소 낮추는 정도의 소극적인 변화만 있었을 뿐, 여전히 실제소득으로 산정되어 수급자들의 수급비를 삭감하는 근거가 되고 있다. 특히 간주부양비는 부양의무자로부터의 부양을 기대하기 어려운 부양능력이 미약한 부양의무자를 둔 수급자들에게 산정된다는 점에서 더욱 수급자의 현실을 가혹하게 만드는 것일 수 있다. 실제로 2019년에는 부양의무자한테서 부양비를 받는 것으로 ‘간주’돼 생계급여가 삭감된 가구가 6만 1939가구에 이르는 것으로 나타났다. 또 이들 가구의 56%는 65살 이상 노인 빈곤층이며, ‘간주부양비’ 영향으로 월평균 약 12만원의 생계급여를 삭감당한 것으로 확인됐다.⁵⁰⁾

부양의무자 기준이 폐지가 되면 자연스럽게 간주부양비도 사라질 것이나, 가상의 소득을 산정하여 수급권을 크게 침해하고 있다는 점에서 정책적인 결단이 필요할 때라 생각된다.

4) 수급자의 소득인정액 산정기준

(1) 수급의 요건

국민기초생활보장법에 따라 수급을 받기 위해서는 그 신청 당사자의 소득인정액이 기준중위소득의 일정비율 이하(생계급여 30% 이하, 의료급여 40%이하, 주거급여 45%이하, 교육급여 50%이하)여야 한다. 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액을 더한 금액이며, 소득평가액은 실제소득에 가구특성별 지출비용과 근로소득공제액을 뺀 금액으로 산정되는데, 여기서 실제소득액에 산정되는 소득은 근

50) 가족이 부양비 준다 ‘간주’ 생계급여 깎이는 빈곤층 6만 2천 가구, 한겨레, http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/911961.html#csidxf54cee83c28d866afc9b4c0ca345e70, (2019. 10. 4. 4:59).

로소득, 사업소득, 재산소득, 사적이전소득, 부양비, 공적이전소득, 보장기관 확인 소득 등으로 지침에서 정하는 각 소득액을 산정하는 기준에 따라 계산된다.

특히, 소득평가액의 산정과 관련하여 크게 문제제기 되어 왔던 것은 보장기관 확인소득(구 추정소득)이다. 보장기관 확인소득은 자활사업 참여 등 조건을 미이행한 조건부 수급자에 대하여 실제 수급자의 추가소득이 확인되지 않은 경우라도, 생활실태나 지출액과 차이가 있고, 소득관련자료가 없거나 불명확한 경우 보장기관 확인소득을 산정하여 소득평가액에 가산하는 제도이다.

(2) 판례 소개

① 서울행정법원 2014. 2. 20. 선고 2013구합51800 판결[추정소득판례]

(1)판시사항

근로능력이 있는 수급자가 자활사업에 참여하지 않는다는 이유로 그에게 일정한 소득이 있는 것으로 추정하여 자활사업참여 조건을 이행하지 않자 추정소득 부과처분을 하고 그에 따라 개별가구의 생계·주거급여를 감액하는 급여변경통지령한 사안에서, 법원은 부과처분을 할 수 있는 법령상의 근거가 없어 추정소득 부과처분은 위법하고 하자가 중대·명백하여 당연무효에 해당하므로, 생계·주거급여를 감액하는 급여변경통지도 당연무효라고 판시하였다.

구체적으로는, 개별가구의 급여액을 산출하기 위해 개별가구의 최저생계비에서 소득인정액을 공제함에 있어서, 소득인정액에 포함되는 '개별가구 소득평가액'에서의 소득은 개별가구 구성원이 실제로 벌어들이는 근로소득, 사업소득, 재산소득, 기타소득을 의미할 뿐이고, 근로능력이 있는 수급자가 자활사업에 참여하지 않는다는 이유로 그에게 일정한 소득이 있는 것으로 추정하여 추정소득 부과처분을 할 수 있는 법령상의 근거가 없기 때문에 없어 추정소득 부과처분은 위법하고 하자가 중대·명백하여 당연무효에 해당하므로, 생계·주거급여를 감액하는 급여변경통지도 당연무효라고 하였다.

(2)평가

국민기초생활보장제도에서는 “근로능력 있는 수급자”를 별도로 산정하여 이들의 자립을 지원하고 돕고자 자활사업의 참가를 조건으로 생계급여액을 지급한다.

그러나, 자립의 지원이라는 취지와 무색하게 이들이 자활사업에 참가하거나 취업 또는 근로를 하고 있지 않을 때, 확인되는 소득이 없더라도 소득이 있는 것으로 추정하여 급여액에서 추정된 소득액을 삭감하고 지급하는 관행을 유지해왔다.

이와 같은 제도의 운영은 수급자들이 자신의 사정이 어떠한든 생계유지를 위해서는 한시라도 근로 또는 자활사업의 참여를 멈출 수 없도록 하는 사실상의 강제 효과를 불러온다. 수급자가 실제소득이 없더라도 근로능력이 있으면 소득이 있는 것으로 추정해 수급자격을 박탈하는 것은 복지재정의 누수를 막아야 한다는 재정적인 이유가 다분하다고 생각된다.

추정소득의 부과가 법령상 근거없이 보건복지부 지침으로 시행되는 것은 무효라는 이 사건 판결이 있고 나서, 추정소득이 인정돼 국가의 지원을 받지 못하는 빈곤층들을 고려한 제도의 개선이 이어질 것을 기대하였으나, 이후 ‘추정소득’의 부작용에 대한 보건복지부 및 관계부처의 진지한 성찰은 이어지지 못했다.

오히려, 다음 해인 2015년 보건복지부에서는 기존의 지침에서 정하던 부과사유와 부과방식이 추정소득과 대동소이한 ”보장기관 확인소득“이라는 것을 신설하고, 2015. 4. 20. 국민기초생활보장법 시행령을 개정하였다. 국민기초생활보장법 시행령 제5조 제3항⁵¹⁾에 ‘수급자 또는 수급권자의 소득 관련 자료가 없거나 불명확한 경우 개별가구의 생활실태 등을 조사해 확인한 소득을 실제소득에 더할 수 있다’는 법적 근거를 둔 것이다.

② 서울행정법원 2012. 1. 13. 선고 2011구합8628판결

(1)판시사항

소득인정액 중 자동차재산과 관련하여 수급자 명의의 자동차를 재산소득으로 산정하여 기초생활수급자 급여를 중지한 처분의 취소를 구한 사안에서, 기초생활보

51) ③ 보장기관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 개별가구의 생활실태 등을 조사하여 확인한 소득을 제1항 및 제2항에 따라 산정된 실제소득에 더할 수 있다. 이 경우 실제소득의 구체적인 확인 및 산정 기준은 보건복지부장관이 정한다.

1. 수급자 또는 수급권자의 소득 관련 자료가 없거나 불명확한 경우
2. 「최저임금법」 제5조에 따른 최저임금액 등을 고려할 때 소득 관련 자료의 신뢰성이 없다고 보장기관이 인정하는 경우

장수급자를 선정하는 재산소득액을 환산하여 판단함에 있어서 실제 자동차를 보유하고 있지 않고 명의만 대여한 경우 재산의 보유 여부는 형식적인 공부상 명에 따라 결정할 것이 아니라 대상자의 실질적인 경제력을 반영하여야 할 것이며, 해당 재산에 대한 사용·수익 및 처분권을 보유하고 있는지 여부, 즉 실질적인 보유 여부에 따라 결정하여야 할 것이므로, 이 사건 처분이 위법하다고 판단하였다.

(2) 평가

공부상 명에 따라 재산으로 인정되더라도 실질적 경제력 및 실제 재산소유 여부 등을 판단하여 재산을 환산하도록 하는 것은 행정청이 재량권의 행사할 때 구체적 타당성을 고려하여 시행하도록 한 것이므로 제도의 범위 내에서는 긍정적인 판례라고 생각된다.

다만, 이 사건 자동차 재산 100%를 재산소득액으로 환산하도록 하는 것은 그 자체로 제도의 진입을 막는 큰 장벽이 되고 있다. 자동차라는 것이 사치 등이 아니라 기본적인 경제생활 등을 유지하기 위한 필수적인 수단이 될 수 있다는 점을 고려하여, 환산비율을 대폭 낮출 필요가 있다고 생각된다⁵²⁾

③ 헌법재판소 2019. 12. 27 선고 2017헌마1299 결정

(1) 판시사항

국민기초생활보장법 및 그 시행령에서 소득인정액 산정 요소가 되는 실제소득에 합산되는 소득으로 이전소득을 규정하면서, 기초연금법에 따른 기초연금도 이전소득에 포함되도록 규정하고 있다. 이에 따라 기초수급자가 기초연금을 지급받게 되면 기초생활보장법상 소득인정액도 같은 액수만큼 증가하여 기초수급자의 기초생활보장급여 수급액을 감소시키거나 수급권의 일부 또는 전부를 상실시킬 수 있게 된다. 기초연금법상의 기초연금을 수급하고 있거나 장차 기초연금을 신청하여 수급하려는 청구인들이 위 내용을 규정한 법령이 평등권과 인간다운 생활을 할 권리 등을 침해한다는 이유로 헌법소원을 제기하였다. 그러나 헌법재판소에서는 아래와 같은 이유로 위 규정에 대하여 재판관 전원 일치 의견으로 합헌 결정을 내

52) 비록 지침에서 화물운반, 농어업 등으로 사용되는 생업용자동차의 경우에는 재산의 소득환산비율을 50%까지 낮추고는 있으나, 인정되는 차량의 범위가 제한적이며 자동차만 일반재산과 다른 별도의 재산으로 규정하여, 일반재산의 소득환산비율인 4.17%와 다르게 적용할 합리적인 이유는 찾기 어렵다.

렸다

헌법재판소는 “기초생활보장제도는 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 제공해 최저생활을 보장함과 동시에 그 자활을 조성하는 데 목적이 있다”며 “최후의 사회안정망으로 기능하도록 만든 제도의 취지상 행정부가 소득인정액 산정 과정에서 이전소득을 포함시켰다고 하여 입법재량의 범위를 현저히 일탈한 것이라 볼 수 없다”고 설명했다.

“해당 시행령 조항으로 인해 기초연금을 수급하는 노인의 수급권이 일부 제한되는 측면이 있더라도, 청구인들의 삶의 질이 기초연금 수급 이전보다 불리해 지는 것은 아니다”라며 “기초연금 제도 외에도 노인에 대한 여러 지원제도가 존재함을 고려할 때 해당 조항에서 소득인정액 산정 시 이전소득을 공제하지 않았다고 하여 그 내용이 현저히 불합리하여 헌법상 용인될 수 있는 재량 범위를 일탈했다고 보기 어렵다”고 했다.

(2) 평가

헌법재판소에서 국민기초생활보장법과 관련된 반복해오던 최소보호금지원칙에 근거하여 입법재량권의 범위를 현저히 일탈한 것이 아니라고 판단하였다.

기초연금제도와 국민기초생활보장제도가 엄연히 두 법령의 입법 취지와 목적, 제도의 기능, 제도가 의도하는 대상자가 서로 다른데도 이러한 점을 엄밀하게 살펴 보지 않고, 추상적으로 몽똥그려 노인이 기초연금과 의료급여 등 여러 지원제도를 통해 기본적인 생활이 가능하다는 이유로 인간다운 생활할 권리나 평등권을 침해하지 않았다는 헌법재판소의 판단은 매우 아쉽다.

5) 수급의 조건

(1) 근로능력판정과 조건부 수급자

18세 이상 64세 이하의 기초생활보장수급자는 근로능력평가⁵³⁾를 통해 근로능력 있는 수급자와 근로능력 없는 수급자로 나뉜다. 근로능력평가를 통해 근로능력 있

는 수급자로 판정이 되면 원칙적으로 자활에 필요한 사업에 참가할 것을 조건으로 하여, 생계급여를 받을 수 있게 된다.

여기서 근로능력 있는 수급자라도 자활의 참여 등이 어려운 일정한 사정이 있는 경우 자활사업의 참여를 면제해주는 조건부과유예자와 조건이행이 불가능한 특별한 사유가 있는 경우 단기적으로 자활사업참여를 유보할 수 있는 조건제시유예자가 있으나, 예외사유를 열거하고 있어 현실적인 자활사업참여가 불가능함에도 위지침상 열거된 예외사유에 해당하지 않는 경우에 자활사업으로의 참여가 사실상 강제된다.

(2) 판례 소개

① 헌법재판소 2017. 11. 30 자 2016헌마448 결정(대학원생 조건부과유예자 판례)

(1) 판시사항

국민기초생활보장법은 근로능력이 있는 수급자에게는 자활사업 참여를 조건으로 생계급여를 지급하고 있다. 그러나 예외적으로 대학생과 어린 자녀를 돌보는 빈곤 여성 등 사정상 근로가 여의치 않는 근로능력 있는 수급자에게는 자활사업의 참여를 면제해주는 ‘조건부과 유예자’ 제도가 있다. 그러나 대학생이 ‘조건부과 유예자’가 되는 것과 다르게 ‘대학원생’은 ‘조건부과 유예자’로 규정짓고 있지 않았다. 이에 대학원 진학을 준비하는 청구인이 위 조항이 위헌이라고 청구한 사건에서 아래와 같은 이유에서 재판관 전원일치 의견으로 평등권과 인간다운 생활을 할 권리를 침해하는 것이 아니라고 결론짓고 합헌이 결정되었다.

이 사건 시행령조항은 ‘고등교육법 제2조 각 호(제5호는 제외한다)에 따른 학교에 재학 중인 사람’은 조건 부과유예 대상자로 규정하면서도 ‘대학원에 재학 중인 사람’은 그 대상자로 규정하지 않음으로써, 이들이 모두 ‘학교에 재학 중인 사람’이라는 점에서 본질적으로 동일함에도 이들을 차별하고 있다. ‘대학’ 중에는 졸업 후 직업인이 되기 위한 지식이나 기술을 연마하기 위한 곳도 있는데, ‘대학원’은 대학 졸업생이 고도의 전문지식을 습득하거나 전문적 직업훈련을 받기 위한 과정이다. ‘대학원에 재학 중인 사람’도 자활사업 참가 조건의 이행

53) 근로능력평가는 국민연금공단에서 의학적 평가와 활동능력평가를 통해 이뤄진다.

이 사실상 불가능할 수 있으나, 수급자가 자활에 나아갈 수 있도록 돕는 생계급여 제도의 취지에 생계급여에 관한 재원의 한계를 고려할 때 조건 부과 유예 대상자를 제한할 수밖에 없는 점, ‘대학원에 재학 중인 사람’은 이미 자활에 나아가기 위한 지식이나 기술을 익힌 자라는 점에서 근로조건의 부과를 유예할 필요성이 낮은 점 등을 종합하여 보면, 입법자가 조건 부과 유예의 대상자를 규정함에 있어 ‘대학원에 재학 중인 사람’을 ‘고등교육법 제2조 각 호(제5호는 제외한다)에 따른 학교에 재학 중인 사람’과 달리 취급하는 데에는 합리적인 이유가 있다.

그런데 국민기초생활 보장법은 조건 부과 유예 대상자에 해당하지 않는다고 하더라도, 수급자의 개인적 사정을 고려하여 근로조건의 제시를 유예할 수 있는 제도를 별도로 두고 있으므로, ‘대학원에 재학 중인 사람’ 또는 ‘부모에게 버림받아 부모를 알 수 없는 사람’이 조건 제시 유예사유에 해당하면 자활사업 참여 없이 생계급여를 받을 수 있다. 여기에, 고등교육법과 ‘○○대학원 설치·운영에 관한 법률’이 장학금제도를 규정하고 있는 점, 생계급여제도 이외에도 의료급여와 같은 각종 급여제도 등을 통하여서도 인간의 존엄에 상응하는 생활에 필요한 ‘최소한의 물질적인 생활’을 유지하는 데 도움을 받을 수 있는 점 등을 종합하여 보면, 이 사건 시행령조항은 청구인의 인간다운 생활을 할 권리도 침해하지 않는다.

(2)평가

생각건대, 대학교가 관계 법령에서 정하는 의무교육과정에 해당하지 않는데도 기초생활보장제도에서 근로능력있는 수급자 중 대학생을 ‘조건부과 유예자’로 정하고 있는 것도, 여러 장학제도 및 생계급여의 지원을 받아 학비나 생계의 부담없이 비수급 대학생들과 동등하게 배움을 이어 직업인으로 거듭나려고 하는 빈곤 대학생들의 자립과 자활을 돕고자 하는 목적이다.

마찬가지로 관계 법령에서 빈곤 대학생의 대학원 학비에 대한 지원제도를 규정하고 있다면, 이를 이유로 ‘대학원생’은 조건유예를 받지 않아도 된다는 결론을 내리는 것은 부당하다. 오히려 빈곤 장학생이 장학제도 하에서 학비를 지원받고, 기초생활보장법에 따른 급여를 통해 생계를 보장받아 원하는 전문지식과 전문 직업훈련을 통해 자립하여 수급자에게서 벗어나는 것이 기초생활보장제도 및 빈곤층 교육 지원 관련 제도가 목적하는 바와 부합하는 것이다.

그럼에도 대학원을 조건부과유예사유로 정하지 않아 사실상 대학원에 진학하고 자하는 수급자 대학생의 자활사업을 강제하는 것이 합리적 이유 있는 차별이고, 인간다운 생활을 할 권리를 침해하는 것이 아니라는 헌법재판소의 판단은 빈곤이라는 굴레에서 벗어나서 자립하고자 다양한 방법을 모색하는 수급가구의 대학생들의 의지를 꺾었다. 나아가, 수급제도의 지원을 받고자 하는 빈곤층이라면 그 수급을 위해 제도에서 정하는 요건과 지원하는 한도에 맞춰서만 생활하도록 만드는 국민기초생활보장제도의 맹점을 헌법재판소가 재확인해준 결과가 되고 말았다.

② 국가인권위원회, 2010. 1. 28. 결정 근로능력평가의 기준 등에 관한 규정 중 활동능력평가 기준에 관한 권고

(1) 권고 내용

근로능력평가는 활동능력평가와 의학적 평가의 두 축으로 이뤄진다. 그 중 활동능력평가 기준에 대하여 이 평가기준의 내용은 인권을 침해하는 것이므로 개정되어야 한다는 진정과 정책권고 요청이 국가인권위원회에 접수되자, 국가인권위원회는 아래와 같은 내용으로 활동능력평가제도의 개선이 필요하다는 권고를 내렸다.

첫째, 객관적인 판단이 가능한 취업가능성이나 체력, 만성적 증상, 알콜중독을 제외한 나머지 항목은 개인의 명예나 자존감과 밀접히 관련된 항목으로 근로능력이 없는 수급권자에 대한 차별적 인식을 초래하거나 인격권을 침해할 우려가 있고, 둘째, 외모관리 소홀, 자신감과 집중력의 결여, 자기통제와 대처능력 부족 등이 모든 업무에 있어서 근로 무능력을 초래한다고 단정하기 어려워 이와같은 평가 항목과 기준이 활동능력 여부와 직접적인 관계가 있다고 보기는 어렵고, 셋째, 간이평가인 체력(육체노동의 가능성), 만성적 증상(통증, 복통, 어지럼증, 경련, 기침, 소화불량 등 증상의 만성화된 수준), 알콜중독(알콜 중독이 일상생활에 영향을 미치는 정도)의 항목은 공무원이 아니라 의사가 검진을 통해 판단하는 것이 적절하다는 점에서 현행 활동능력 평가기준의 전면적인 개선이 필요하다고 판단하였다.

(2) 평가

그러나 활동능력평가 기준은 2009년 12월에 개정된 이후 2020년에 이르기까지

총 7번이 개정되는 동안, 신체능력에 대한 평가 항목이 존재하여 의학적 평가와 중복될 소지가 있고, 건강한 심신의 유지 및 자기관리, 사회성 등 근로능력을 평가하는 데 있어서 직접적인 관계가 있다고 보기 어려우며 자의적인 판단이 이어질 수 있는 기준을 유지하고 있다. 아울러 거동이 불편해 신체능력 점수가 낮으나 인지능력 점수가 높으면 ‘근로능력 있음’ 판정이 나오는 등 최근까지도 평가기준에 문제가 있다는 지적이 이어지고 있으나, 전면적인 개선은 이어지지 않고 있다.

형식적인 의학적평가와 활동능력평가를 나누다보니, 수급자격을 심사하는 국민연금공단 등에서 이를 종합적으로 고려하여 수급자의 근로능력을 평가하기보다, 별개의 행정절차로 이뤄지는 부분도 문제이다. 아래에서 설명할 ‘다니엘블레이크 소송’에서 드러난 것처럼 활동능력평가에서 수급자의 수술이력을 행정청이 알게 되었어도 의학적평가에 드러나지 않았다는 이유로 근로능력있는 수급자로 평가되는 등의 부작용이 발생하고 있다.

③ 수원지방법원 2020. 10. 29. 선고 2020나51686 판결(다니엘블레이크 소송)

(1) 판시사항

심혈관계 질환을 질병으로 가진 근로능력없는 수급자였던 고인이 2013년 11월 ” 근로능력 있음 “ 판정으로 인해, 부과되는 추정소득을 피하고 생계급여액을 유지하기 위해 취업하여 지하주차장에서 무리한 노동을 하다가 사망에 이른 사건에 대하여, 고인의 유족이 국민연금공단과 수원시의 위법한 근로능력평가에 대한 손해배상을 청구한 사안에서, 1심과 2심 재판부는 모두 국민연금공단의 위법한 근로능력평가와 고인의 사망간에 상당인과관계가 인정되므로 국민연금공단과 수원시의 유족에 대한 손해배상책임을 인정하였다.

(2) 평가

이 판결 역시 국민기초생활보장제도가 내포하고 있는 부당성을 모두 드러낸 판결이라고 생각된다. 국민기초생활보장제도라는 것은 국민들의 최소한의 인간다운 생활의 유지를 돕고, 나아가 빈곤에서 벗어나 국가의 도움없이 생활할 수 있도록 자활을 돕는 제도이다.⁵⁴⁾

54) 국민기초생활보장법 제1조(목적) 이 법은 생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를

그러나 근로능력 있는 수급자에게 자활사업에 참가할 것을 조건으로 하여 생계급여를 실시하다보니, 자활 사업이 수급자의 자립을 돕는 것이 아니라, 수급자의 의사나 상황과 무관하게 생계 급여 유지를 위해 의무적으로 참여해야하는 것으로 기능하고 있다. 생계를 유지할 수 있는 수단이 생계 급여밖에 없는 상황에서 생계급여의 중지 는 이들의 생존 자체를 위협하기 때문이다.

자활사업 참여가 요구되는 상황 속에서 수급자의 행동과 선택은 제한적일 수밖에 없고, 때로는 수급자의 건강과 생명을 위협하는 것이 될 수 있다는 것이 이번 사건에서 드러났다.

1심 판결문의 문구대로 “국민기초생활보장법 제30조에 의하여 조건 불이행시 생계급여가 중단되어, 자활사업 참가 등의 조건 이행에 나서야 하는 구조적인 압박을 받을 수 밖에 없는” 조건부 수급자들의 현실을 직시하고 제도의 허점을 인정하여 제도개선을 추진하여야 한다.

또한, 조건부 수급자 선정의 근거가 되는 근로능력판정이 잘못된 경우에는 건강권과 생명권의 침해로 이어질 수 있으므로, 형식적이고 기계적인 절차⁵⁵⁾을 지양하고 근로능력평가 과정에서 수급자의 상태와 사정을 충실히 조사하고 신중하게 판단해야 할 것이다. 특히 생계의 유지조차 어려움을 겪는 수급자들이 잘못된 판단에 대하여 이의신청 등 복잡한 절차를 진행하는 것이 현실적으로 어렵다는 점에서 더욱 그러하다.

3. 결론

국민기초생활보장법 시행이 20년이 지났음에도 판결을 통해서 국민기초생활보장법의 각 제도들이 인간다운 생활할 권리에 부합하는지, 그 방법이 위법하지 않고 적절한 것인지 판단을 받고자 하는 시도는 번번이 좌절되어왔다. 미약하지만 계속

실시하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것을 목적으로 한다.

55) 피고 국민연금공단은 소송을 진행하며 근로능력평가 중 활동능력평가와 의학적 평가가 별개이므로 활동능력평가에서 드러난 원고의 심장 수술 사실이 의학적 평가에 고려되지 않는 것이 당연·적법하다는 주장을 하기도 하였다.

되었던 제도의 억울함을 호소하는 당사자들과 시민단체들의 운동들 때문에 국민 기초생활보장제도가 조금씩 변할 수 있었지만, 보수적인 관례의 태도는 운동을 위축시키고 제도 변화를 미진하게 만들었다.

국민기초생활보장제도가 국민의 인간다운 존엄한 삶이라는 권리를 보장하기 위해 사각지대 없는 보편적인 사회보호최저선의 구축, 긴급한 지원이 필요한 사회적 약자들에 대한 최후의 안전망으로 설계된 제도인만큼 모든 국민이 불편함 없이 누릴 수 있는 제도로 바뀌어야 한다.

그럼에도 추정소득 관례와 같이 관례에서의 제도의 미비점에 대한 지적이 이어지더라도 행정부에서는 오히려 제도를 권리의 측면에서 검토하고 개선하기보다는, 기존의 관행을 유지하고 공고히 하는 방향으로 법을 개정하고 제도를 운용해왔다는 것을 확인할 수 있었다. 복지제도의 입법이 수급자의 권리라는 측면에서 논해지는 것이 아니라 소위 행정부의 전문가들에 의해 좌지우지되고 있으므로 이에 대한 적절한 사법적 통제가 필요하다 생각된다.

헌법재판소와 법원에서 ‘인간다운 생활할 권리’와 관련하여 사법적 판단을 사실상 거부하는 태도를 넘어서, 사회권의 사법적심사가능성에 면밀히 검토하고 판단할 수 있는 논리를 보완하여 사회보장수급권에 대한 적극적인 판단이 필요할 때이다. 그것이 삼권분립을 해하는 것이 아니라, 오히려 입법부와 행정부가 그 절차가 제도의 목적에 부합하도록 설계·운영되고 있는지 스스로 점검하면서 건전한 제도의 모습을 함께 만들어나갈 수 있게 할 것이다.

부양의무자 기준, 낮은 소득산정기준, 추정소득의 부과, 자동차의 재산환산액, 근로능력평가와 조건부 수급자, 수급 자격의 입증책임 전가 등 20년간 제도의 문제점으로 지적되어온 것들이 결국 기초생활보장법과 관련된 관례들의 쟁점으로 정리되고 있다는 것도 확인한 만큼, 이러한 문제들에 대한 고민들도 이어나가야 한다.

2020년 8월 10일 정부가 제2차 기초생활보장 종합계획을 발표하면서 2000년 제도 시행 이후 20년간 유지된 생계급여 부양의무자 기준을 2022년까지 단계적으로 전면 폐지한다고 발표한 만큼 ‘부양의무자기준 폐지’를 조속히 성공적으로 이

행하고, 기초법의 낮은 소득산정기준, 재산환산의 기준, 근로능력평가 등 여전히 해결되지 못한 여러 문제들에 대해서도 제도의 개선을 이어나가 국민기초생활보장제도가 더 이상 국가의 ‘시혜’로서의 복지가 아니라 국민의 ‘권리’가 되도록 노력해야할 것이다.

이의신청 결과로 본 기초생활보장제도의 쟁점

전가영 || 서울사회복지 공익법센터 변호사

서울사회복지공익법센터는 2013년부터 서울시와 연계하여 국민기초생활보장 이의신청건에 대해 소속 변호사가 시·구 공무원과 공동으로 수급(권)자 자택 등을 방문하여 현장조사를 진행하고, 관련 자료와 현장조사 결과를 바탕으로 수급(권)자의 이의신청이 근거가 있는지, 추가 조사가 필요한지 등에 대한 법률자문을 실시하고 있다. 서울시에서는 위 자문의견서를 참조하여 최종적으로 이의신청 인용여부를 결정한다.

민관이 연계하여 국민기초생활보장 이의신청을 처리하고 있는 지자체는 전국에서 서울시가 유일하다. 이는 이의신청 인용여부를 결정하는 과정에서 외부 법률가의 의견을 참조하여 전문성과 공정성을 담보하고, 빈곤층 보호와 수급을 강화하려는 서울시의 의지가 담긴 사업이라 볼 수 있다. 지방생활보장위원회에서 일부 사항들에 대해 심의하고 있긴 하지만 심의로 넘어가는 건들이 이의신청 사례 중 극히 일부라는 점, 자치구별로 위원회 운영실적에 차이가 크다는 점 등을 고려하면 이의신청 단계에서 외부의 법률자문을 받는 것이 선제적으로 이의신청자들을 보호하는데 도움이 될 수 있다.

이하에서는 2013년부터 2020년까지의 이의신청 결과를 바탕으로 현황을 분석하고 문제점과 앞으로의 과제를 짚어보겠다. 이번 발제문이 이의신청제도의 발전과 수급탈락자들의 권리구제에 실질적인 도움이 될 수 있기를 바란다. 이 발제문에 제시된 견해는 발제자 개인의 견해이며 서울사회복지공익법센터의 견해가 아님을 밝혀둔다.

1. 기초생활보장제도 이의신청 현황

1) 이의신청 제도 및 절차

수급자나 급여 또는 급여 변경을 신청한 사람은 시장·군수·구청장의 처분에 대하여 이의가 있는 경우에는 그 결정을 통지받은 날부터 90일 이내에 해당 보장기관을 거쳐 시·도지사에게 서면 또는 구두로 이의를 신청할 수 있다(국민기초생활보장법 제38조 제1항).

이의신청을 받은 시장·군수·구청장이 10일 이내에 의견서와 관계 서류를 첨부하여 시·도지사에게 보내면, 시·도지사는 30일 이내에 필요한 심사를 하고 이의신청을 각하 또는 기각하거나 해당 처분을 변경 또는 취소하거나 그 밖에 필요한 급여를 명한다. 이때 시·도지사는 신청인에게 서면으로 처분 등을 통지하여야 한다(동법 제38조 제2항 및 제39조).

위 처분에 대해 이의가 있는 사람은 그 처분 등의 통지를 받은 날부터 90일 이내에 시·도지사를 거쳐 보건복지부장관에게 서면 또는 구두로 이의신청을 할 수 있고, 시·도지사는 이의신청을 받으면 10일 이내에 의견서와 관계 서류를 첨부하여 보건복지부장관 또는 소관 중앙행정기관의 장에게 보내야 한다(동법 제40조). 보건복지부장관 또는 소관 중앙행정기관의 장은 이의신청서를 받았을 때 30일 이내에 필요한 심사를 한 뒤 이의신청을 각하 또는 기각하거나 해당 처분의 변경 또는 취소의 결정을 내려야 하고, 이를 지체 없이 신청인에게 서면으로 결정 내용을 통지하여야 한다(동법 제41조).

<이의신청 절차>



2) 서울시 이의신청 현황

① 연도별 이의신청 건수

연도	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	총
건수	26	13	9	11	7	8	8	3	85

* 자치구를 거쳐 서울시로 접수된 이의신청 건수 기준

2013년 26건이었던 이의신청 건수가 2020년은 3건까지 줄었다. 대부분의 이의신청은 수급자에 대한 확인조사 실시 후 급여변경이 발생한 때 집중되는데, 2020년은 코로나19로 인한 행정인력 부족으로 확인조사가 실시되지 못해 급격히 감소한 것이다. 예외적인 상황을 감안한다 하더라도 최근 이의신청이 과거에 비해 많이 줄어든 것을 확인할 수 있다.

과거 이의신청에 대한 안내가 더욱 활발했을 것이라 보긴 어렵다. 처분청 담당 공무원의 재량이 수급삭감·탈락의 판단과정에 개입될 때 수급(권)자가 이의를 신청하는 경우가 많은데 최근에는 지침이 구체화되면서 그 재량의 영역이 상당부분 축소된 점, 이의신청 선례가 쌓이면서 담당 공무원들의 판단에 전문성이 쌓이고 있는 점, 지방생활보장위원회 심의가 활성화되고 있는 점, 일부 제도가 개선된 점 등이 반영된 결과로 보인다.

② 연도별 이의신청 사유(중복있음)

이의신청 사유		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	총
부양의무자 기준	거부·기피	9	3	2	2	2	2	1		21
	부양능력	7	2	3	3	7	2	1		25
소득기준	사적이전소득	4	1		1					6
	추정소득	1	1							2
	근로소득	1								1
	사업소득				1					1
	소득산정기준					1				1
재산기준	자동차		3		1				1	5
	기타 산정되는 재산			2			2		1	5
	금융재산				1		1			2
	부동산					1		1		2
	사인간 채권				1					1
수급(권)자 소득·재산 공제	부채	1	3		1		2			7
	가구특성별 지출비용		2	1	1					4
	본인소비분	1	1		1					3
	타재산증가분			1		1		1		3
가구원수 산정	사실상 이혼	2	1	1				1		5
	사실혼		1				1	1		3
	기타	1							1	2
기타	근로능력	6	1							7
	서류미제출	3	1							4
	절차하자							2		2
	특례				1					1
총		36	20	10	14	12	10	8	3	113

부양의무자 기준과 관련된 사유가 총 46건으로 압도적이지만 최근 들어 조금씩 줄어들고 있는 모습을 보인다. 부양 거부·기피와 부양능력을 별도 사유로 산정하였으나 부양 거부·기피에는 ‘부양의무자의 부양능력 있음’ 결정도 포함된 것

이다. 향후 부양의무자 기준이 완화될수록 이의신청 사례도 감소할 것으로 예상된다. 다음으로 수급(권)자의 소득·재산 공제 관련 사유가 17건, 재산기준 관련 사유가 15건, 소득기준 관련 사유가 11건, 가구원수 산정 관련 사유가 10건, 근로능력 등 기타 사유가 14건을 기록하고 있다. 근로능력에 대한 이의신청은 2013년 이후 소관이 변경되어 결정문을 확인할 수 없었다.

③ 연도별 인용, 기각율

(소수점 이하 반올림)

연도	비율	인용율 (일부인용 포함)	기각율	지생보위 상정의건
2013		19%(5건)	81%(21건)	0%(0건)
2014		15%(2건)	69%(9건)	15%(2건)
2015		0%(0건)	89%(8건)	11%(1건)
2016		27%(3건)	55%(6건)	18%(2건)
2017		14%(1건)	57%(4건)	29%(2건)
2018		13%(1건)	63%(5건)	25%(2건)
2019		50%(4건)	50%(4건)	0%(0건)
2020		33%(1건)	67%(2건)	0%(0건)

2013년과 2015년, 80%가 넘는 기각율을 보이고 있다. 2015년 이후에도 평균 58.4%의 기각율을 보이며 인용에 비해 더 높은 비율을 유지하고 있다. 종종 터무니 없는 사유들로 이의신청을 제기하는 경우도 있기 때문에 단순히 인용율과 기각율을 비교하는 것보다는 실제 사례들에서 신청인과 처분청이 어떠한 주장을 하였는지, 처분청과 서울시가 어떠한 근거를 바탕으로 어떠한 결정을 하였는지 살펴보는 것이 보다 유의미 할 것이다. 아래에서 개별사례들을 짚어보겠다.

2. 이의신청 결과로 본 기초생활보장제도의 쟁점 - 재량 행사의 문제

1) 처분청 담당 공무원의 재량에 좌우되는 수급여부 판단

① 부양의무자 기준

총 113건의 이의신청 사유 중 독보적인 비율을 차지하는 것은 ‘부양의무자 기준’이다. 2013년 16건(총 36건)으로 전체 44%를 차지하던 것이 2019년 2건(총 8건) 25%로 감소하는 경향을 보이고 있긴 하지만 여전히 높은 비율이다. 부양의무자 기준 관련 이의신청이 많은 수밖에 없는 이유는 판단과정에서 처분청 담당 공무원의 재량이 많이 개입되기 때문이다. 특히 부양의무자의 부양 거부·기피가 그렇다.

2016년 이의신청 사례 중 하나를 살펴보자. 신청인은 수급신청을 하며 부양의무자의 부양 거부·기피를 주장하였다. 그러나 처분청은 가족관계 단절을 부인하며 부양의무자 가구가 재산기준을 초과하였다는 이유로 수급 부적합 결정을 내렸고, 신청인은 이의신청을 제기하였다. 당시 처분청은 12년 전까지 신청인과 부양의무자가 동일 주소지에 있었고, 5년 전 만남이 있었다는 신청인이 진술 등을 바탕으로 가족관계 단절을 인정하지 않았다.

이에 대해 서울시는 신청인의 이의신청을 인용하였는데 그 이유로, ‘신청인이 어린 시절 부양의무자의 재혼으로 떨어져 생활했던 점, 그 과정에서 많은 상처를 받아 부양의무자를 떠올리기도 싫어하는 점, 부양의무자는 신청인이 굉장히 힘들게 살아가고 있다는 점을 추측할 수 있었을 텐데도 연락조차 없고 신청인의 생활실태를 고려해 보았을 때 금전적인 도움도 전혀 주지 않고 있는 것으로 보이는 점’ 등을 들었다. 이와 비교해 보면 최초 처분청에서 가족관계 단절을 부인하며 제시한 근거들은 어딘가 많이 빈약하다. 담당 공무원이 신청인과 제대로 면담을 진행하지 않고 재량을 남용하여 성급하게 판단한 것이 아닌지 의문이다.

2013년 이의신청 사례 중 하나는 재량권 남용을 극단적으로 보여주고 있다. 신청인은 수급 신청 과정에서 부양의무자와의 가족관계 단절을 주장하며 1998년 배우자와 이혼하면서 부양의무자인 자녀는 배우자와 함께 생활하였고 지금까지 연락 두절되었다고 하였다. 그러나 처분청에서는 이를 인정하지 않고 수급 부적합 결정을 내렸고 신청인은 이의신청을 제기하였다. 당시 처분청은 부적합 결정의 근거로 신청인이 부양의무자의 건강보험 직장 피부양자로 등재되어 있고 신청인의 통화내역을 확인한 결과 자녀와 통화이력이 있다는 점을 들었다. 이에 대해 신청인은 명절임에도 자녀로부터 연락이 오지 않아 서운한 마음에 통화를 한 것일 뿐이라고 해명하였으나, 처분청에서도 서울시의 이의신청에서도 해명은 받아들여지지 않

았다.

최근 6개월간 1~2차례 통화를 한 것으로 가족관계 단절을 논하는 것은 지나치게 성급한 결정이 아닐 수 없다. 그리고 건강보험 피부양자 등록은 최초 한번 등록을 해두면 계속 등재된 상태로 유지되는 것이므로 이를 근거로 판단하는 것도 부당하다. 담당 공무원이 주어진 재량을 올바르게 행사하기 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 깊이 있는 조사와 충분한 검토가 필수적이다. 미흡한 조사에 이은 성급한 결론은 재량의 남용임이 분명하다.

유사한 사례인데 결론은 완전히 다른 경우도 있다. 2019년, 부양의무자의 건강보험자격득실확인서상 신청인이 피부양자로 등재된 사실을 확인한 처분청이 신청인의 급여를 중지한 사안이 있었다. 이에 대해 신청인이 이의신청을 제기하였는데 서울시는 2013년 사례와는 반대로 이의신청에 대해 인용결정을 내렸다. ‘건강보험 피부양자 등재는 신청인인 모친에 대한 피부양자의 최소한의 도리이자 본인도 부양가족 소득공제 혜택을 받으려는 의도에서 비롯된 것이라 추측할 수 있다.’ 는 점을 근거로 들었다.

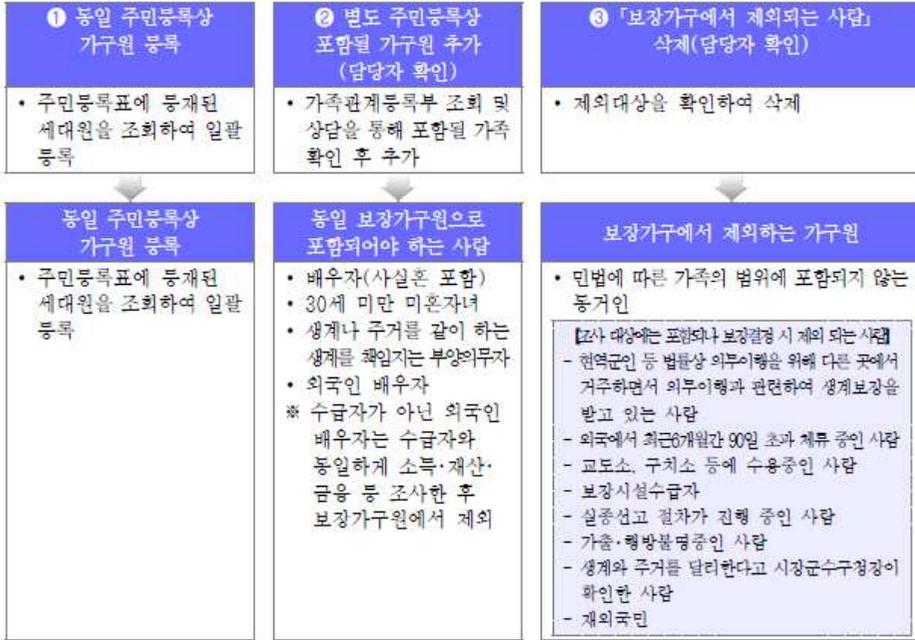
뿐만 아니라 신청인이 부양의무자에게 연 1~2회 정도 문자메세지를 보냈다는 사실을 처분청에서 또 하나의 근거로 삼자 ‘신청인이 문자메세지를 보낸 것은 사실이나 그 내용이 부양의무자에 대한 원망과 그리움에 대한 것이고, 이에 대해 부양의무자는 답신을 하지 않았다는 점’ 을 들며 처분청의 주장을 배척하였다. 부양의무자 기준 폐지에 대한 사회적 논의가 지난 몇 년간 이어지며 일부 기준이 완화되고 있는 상황 속에서 부양의무자에 대한 담당공무원의 시각에도 변화가 있는 것으로 보인다. 2019년 사례와 비교해 보면 2013년 사례는 당시 처분청과 서울시 공무원의 재량권 행사가 얼마나 부당한지 여실히 드러내고 있다.

② 가구원수 산정

‘가구원수 산정’ 과 관련된 이의신청은 총 113건의 이의신청 중 10건을 차지하고 있다. 비율이 높은 편은 아니지만 2013년부터 꾸준히 제기되는 이의신청 사유 중 하나이다. ‘가구원수 산정’ 과 관련해서는 ‘사실혼’ 과 ‘사실상 이혼’ 인정여부가 쟁점이다. 이는 소득인정액과 직결되는 문제이므로⁵⁶⁾ 매우 신중하게 결정되어야 하는데, 관련 법률이나 지침에서 이에 대해 명백히 정하고 있는 규정이

없다보니 정황적으로 판단할 수밖에 없는 실정이다.

【가구구성 처리 절차】



※ ‘조사대상에는 포함되나 보장가구에서 제외하는 가구원’은 조사 시 가구원으로 등록하여 조사를 실시한 후 보장결정시 급여·서비스 대상에서 제외

사실혼 관련 사례를 살펴보자. 신청인은 배우자와 협의이혼 후 자녀와 함께 2인가구로 수급을 받던 중 처분청으로 신청인과 전배우자가 사실상 혼인관계에 있다는 민원이 들어왔다. 처분청은 자체조사 결과 신청인과 전배우자간 사실혼 관계 정황이 확인된다며 신청인에게 전배우자를 가구원으로 추가 신청할 것을 요청하였다. 그러나 신청인은 전배우자와의 사실혼 관계를 부인하며 이의신청을 제기하였다. 그 사이 처분청은 신청인 가구에 대하여 수급 중지 결정을 내렸다.

당시 처분청은 이혼 후에도 전 배우자가 직접 신청인을 응급실 등 병원에 데리고

56) 사실혼관계가 인정되면 가구원수에 사실혼 배우자까지 포함되고 사실혼 배우자의 소득과 재산이 소득인정액에 포함된다. 수급권자는 단독가구로 수급 신청했지만 처분청에서 사실혼 관계를 인정하여 2인가구로 조사를 실시하여 부적합 결정(주로 소득인정액 초과)을 내리는 경우 이의신청으로 이어진다. 사실상이혼이 인정되면 법률상 배우자라 하더라도 가구원수에서 제외될 수 있고 배우자의 소득과 재산은 소득인정액에 포함되지 않는다. 수급권자가 사실상 이혼을 주장하나 처분청에서 이를 부인하여 부적합 결정(주로 소득인정액 초과)을 내리는 경우 이의신청으로 이어진다.

갔던 점, 전 배우자가 신청인의 병원비를 모두 부담하였던 점, 전 배우자가 신청인의 입원 기간 동안 신청인을 간병하였을 뿐만 아니라 집안일과 자녀의 끼니를 챙겼다는 점, 방문 상담을 하는 도중에 전 배우자가 신청인의 집으로 퇴근하였던 점, 전 배우자가 신청인에게 온 등기를 수령하였던 점 등을 근거로 신청인과 전 배우자가 사실혼 관계에 있다고 판단하였다.

이에 대해 서울시는 사실혼 관계 성립에 관한 판례⁵⁷⁾를 인용하며 신청인의 손을 들어주었다. 구체적으로 전배우자의 주소지가 별도로 존재하는 점, 전배우자가 신청인의 집에 자주 찾아온 기간은 신청인이 병원에 입원하는 등 간병인이 필요한 상황이었다는 점, 신청인은 주변에 도와줄 친인척이 없어 사실상 전배우자에게 도움을 요청할 수밖에 없었던 점, 신청인의 집에서 동복을 제외한 전배우자의 짐을 찾을 수 없는 점, 이혼한지 얼마 되지 않고 신청인의 질병이 악화되면서 짐 정리등을 완전히 하지 못할 만한 충분한 사정이 있는 점 등을 근거로 들었다. 그리고 위 근거들을 바탕으로 신청인과 전배우자 사이에 혼인관계의 실체가 존재한다고 단정하기 어렵다고 판단하였다. 판례의 법리에 의하면 사실혼 관계 성립 여부는 매우 엄격하고 신중하게 결정되어야 할 것이고, 단편적인 정황만으로 성급하게 결정할 것이 아니다. 이를 반영하듯 2013년부터 2020년까지 총 3건의 사실혼 관련 이의신청이 있었으나 모두 인용되었다.

반면, 사실상 이혼은 4건의 이의신청이 있었지만 모두 기각되었다. 법률상 배우자를 부인하는 문제이기에 인용이 어렵다. 2019년 수급권자가 사실상 이혼을 주장하며 이의신청을 제기한 사례에서 서울시는 ‘혼인신고를 했다는 것은 혼인의사의 합치와 혼인생활의 실체가 있었다고 볼 수 있는 점, 법률상 배우자가 이혼할 의사

57) 관련 판례

- ① 사실혼 관계가 성립하기 위해서는 당사자 사이에 주관적으로 혼인할 의사가 있었고 객관적으로도 부부공동생활이라고 인정될 만한 혼인생활의 실체가 존재해야 한다. 일정 기간 동안 동거 생활을 하였다거나 간헐적으로 정교행위를 하였다거나 타방에서 금원으로 정기적으로 지급하였다는 등의 사정만으로는 부부로서의 공동생활을 영위할 의사가 있었다거나 부부공동생활을 인정할 만한 혼인생활의 실체가 있었다고 단정하기는 어렵다고 판시한 판결(서울가정법원 2006. 6.14 선고 2005드합589 판결, 인천지방법원 2007. 2. 6. 선고 2006드단9002 판결).
- ② 혼인을 전제로 수개월간 동거하였거나, 당사자가 결혼식을 올린 후 신혼여행까지 다녀왔다고 하더라도 부부공동생활을 하기에까지 이르지 못한 경우라면 사실혼으로서도 아직 완성되지 않았다고 보아야 한다고 판시한 판결(대구지방법원 2009. 12. 2 선고 2009르637 판결, 대법원 1998. 12. 8 선고 98므961 판결)

가 없다는 점을 밝히고 있는 점, 신청인이 배우자를 상대로 제기한 혼인무효 소송 및 이혼소송이 모두 기각된 점’ 등을 근거로 제시하며 사실상 이혼을 부인하고 이의신청을 기각하였다. 법률상 이혼을 하지 못하는 명백한 사유가 인정되지 않는 한 사실상 이혼이 인정되기는 어려울 수 있다. 그렇지만 혼인무효 소송과 이혼소송이 연달아 제기되고 있는 가구에서 실제 서로에 대한 부양이 이루어지고 있는 지에 대해서는 보다 면밀히 검토할 필요가 있었던 것으로 보인다.

2) 담당 공무원의 재량 행사를 줄이는 것이 해당인가? - 지나치게 구체적인 지침의 문제

담당 공무원의 재량이 깊이 개입되는 사안들에서 이의신청이 많다는 점을 짚어보았다. 그렇다면 공무원의 재량 행사를 줄이는 것이 해당일까? 최소한 보건복지부는 문제 해결을 위해 공무원의 주관적 판단을 줄이는 것이 최선이라 판단한 듯 보인다. 그 결과 매년 지침(국민기초생활보장사업안내)이 두껍고 복잡해지고 있다. 문제가 생기는 족족 지침에 해당 내용을 반영하는 방식으로, 가능한 담당 공무원의 재량 행사를 축소하는 방식으로 사각지대를 해소하려는 것이다. 그러나 지침에 개별적인 상황들에 대한 판단을 모두 담는 것은 불가능하다. 지침에서 여러 사항들을 제한하려 할수록 오히려 사각지대는 늘어날 수 있다.

현재 지침에서는 수급(권)자의 소득과 재산에서 공제해야 하는 항목들을 매우 제한적으로 규정하고 있다. 부양의무자의 경우도 마찬가지다. 그러나 실제 사안에서는 지침에서 공제할 수 있는 항목으로 규정하고 있는 것이 아님에도 공제가 필요한 경우가 발생할 수 있는데, 지침이 제한적이다 보니 공제를 할 수가 없는 것이다. 수급(권)자 입장에서는 이해가 되지 않을 것이다. 이의신청 사유 중 ‘수급(권)자 소득·재산 공제’가 17건(15%)을 차지하는 것도 무리가 아니다.

구체적으로 살펴보면, 현재 지침에서는 재산가액에서 차감하는 부채의 범위 중 개인 사채에 대해 ‘법원 판결문으로 확인된’ 사채만을 공제할 수 있도록 규정하고 있다. 수급권자의 통장내역에서 매달 일정 금액을 상환하고 있거나 이자를 지급하고 있다는 등의 사실이 확인되는 경우에도 법원 판결문이 없으면 부채로 인정받지 못한다. 지침에서 아무런 여지를 두지 않기 때문이다. 사채 공제 주장

중 수급자 재산에 대한 것은 총 5건, 부양의무자 재산에 대한 것은 총 3건이나, 그 중 ‘법원판결문으로 확인된’ 사체가 아닌 것을 부채로 인정한 결정은 한 건도 없었다.

2019년 이의신청 사례 중 하나를 보자. 2018년부터 수급자로 선정되어 급여를 받아오던 신청인은 2019년 배우자의 사망에 따른 보험금을 수령하면서 재산기준을 초과하게 되었고 처분청으로부터 보장 중지 결정을 받았다. 이때 신청인은 보험금의 대부분을 마이너스 통장 상황에 사용하였다고 주장하였다. 그러나 이의신청은 기각되었다. 결정문을 보면 ‘신청인은 마이너스 대출 및 지인에 대한 부채를 각 변제하였으므로 각 변제금 상당액을 반영하여 달라고 주장하나 마이너스 대출 및 법원에 의하여 확인되지 않은 개인 간 부채는 신청인의 재산가액에서 차감하지 않는 부채로 명백하게 규정하고 있어, 신청인이 이를 변제하였다고 하더라도 위 채무의 변제액 상당액을 재산가액에서 차감하지 않는 부채로 보는 것이 타당하다’ 라고 판단하고 있다. 실제 마이너스 대출을 상환하여 남은 돈이 없는 신청자로서는 억울할 수밖에 없다.

참고로 ‘기타 산정되는 재산’ 에서도 부채를 상환하는 경우에는 상환 금액만큼 공제가 가능하다. 그러나 지침에서 ‘부채로 산정된 범위 내에서 부채를 상환한 금액’ 만을 공제할 수 있다고 규정하고 있기 때문에 지침에 의해 부채로 인정되지 않는 마이너스 대출은 상환을 하더라도 공제 대상이 아니게 된다.⁵⁸⁾ 일반 대출은 부채로 인정하면서 마이너스 대출은 부채로 보지 않는 이유는 부채 금액이 수시로 변하기 때문에 그 대출액을 산정하기 어렵기 때문이다. 그러나 위 사례와 같이 마이너스 대출을 상환한 경우라면 달리 볼 수 있을 텐데도 지침에서는 아무런 예외를 두지 않는다. 처분청 공무원, 이의신청을 검토하는 시·도 담당 공무원도 지침과 배치되는 판단을 하지는 않기 때문에 항상 피해는 수급(권)자가 입게 된다.

2013년에는 부양의무자가 부양능력이 있다는 이유로 수급 부적합 판단을 받은 사

58) 2020년 기초연금 사업안내(P94)에 의하면 원칙적으로 한도대출(마이너스 통장)에 대해서는 소득인정액 산정시 부채로 인정하지 않지만 재산 처분 후 한도대출(마이너스 통장)에 대하여 상환하였을 시에는 부채상환의 예외로서 해당 금액에 대하여 타재산증가분으로 기타(증여)재산 차감 가능하다.

안이 있었다. 당시 수급권자는 이의신청을 제기하면서 부양의무자 소득에서 월세를 공제해 줄 것을 주장하였다. 그러나 2013년 지침에서는 부양의무자의 실제소득 차감·제외하는 항목으로 ‘사적 이전소득, 공공일자리 소득, 공적이전소득 중 일부, 교육·의료비 등’에 대해서만 매우 제한적으로 규정하고 있었기에 신청인의 월세 공제 주장은 받아들여지지 않았고 이의신청은 기각되었다. 부양의무자 실제소득 차감·제외 항목에 대한 시민단체 등의 문제제기가 이어지자 보건복지부는 2014년 처음으로 ‘부양의무자 본인 주거용 월세’에 대해 20만원 이내에서 차감하도록 지침을 보강하였다.

월세 공제를 추가한 것을 두고 지침의 ‘개선’이라 평가하는 시각도 있을 것이다. 그러나 또 하나의 제한적 규정이 생긴 것을 두고 개선이라 평가할 수 있을지 의문이다. 처분청 공무원과 이의신청을 검토하는 시·도 담당 공무원들의 재량적 판단을 쫓쫓 묶어두는 제한적 규정이 또 하나 생긴 것에 불과하다. 지침을 경우에 따라 이렇게 저렇게 개정하는 것은 결국 미봉책일 뿐이라 생각한다. .

- 부양의무자의 본인 주거용 월세(보증부 월세 포함) 20만원 이내

* 단, 등 주거용 월세는 부양의무자의 입증사항으로 등 조항을 적용받는 부양의무자는 월세 임대건물에 주민등록을 둔 실 거주자이어야 하며, 다른 주거용 재산이 없는 자로 한하고, 월세 납부액을 계약서 상 임차인에게 계좌이체하는 경우만 인정하며 계좌이체 이외의 방법으로 지급한 경우 계좌이체로 변경한 이후부터 인정

<2014년 기초생활보장사업안내 P157 일부 발췌>

3) 소결

종합하면, 재량의 여지를 넓혀 담당 공무원에게 중요한 판단을 일임하는 것도, 재량의 여지를 좁혀 담당 공무원이 아무런 주관적 판단을 할 수 없게 하는 것도 모두 문제가 될 수 있다. 그렇다면 결국 해답은 재량적 판단을 할 수 있도록 지침에 여지를 두되, 재량 행사를 담당 공무원 1인에게 맡겨 두는 것이 아니라 다수의 깊이 있는 논의를 통하도록 하는 것이라 생각한다. 각 분야의 전문가들이 모여 수급(권)자가 처한 개별적인 상황들에 대해 충분히 논의·검토 한 후 수급여부를 결정하는 ‘지방생활보장위원회’의 기능을 활성화 하는 것이 중요하다.

3. 과제

1) 지방생활보장위원회 활성화

① 지방생활보장위원회 제도

국민기초생활보장법 제20조 제1항에서는 생활보장사업의 기획·조사·실시 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 보건복지부와 시·도 및 시·군·구에 각각 생활보장위원회를 둘 수 있다고 규정하고 있다. 그리고 시·군·구에 설치되는 생활보장위원회에서는 시·군·구의 생활보장사업 기본방향 및 시행계획의 수립에 관한 사항 이외에 ‘급여를 받을 자격이 있는 수급권자에 해당하지 아니하여도 생활이 어려운 사람의 보호를 위하여 보건복지부장관 또는 소관 중앙행정기관의 장이 정하는 급여의 결정에 관한 사항’에 대해서도 심의·의결 할 수 있다(동법 시행령 제29조 제2항 제2호), 아래 사항들이 포함된다.

지방생활보장위원회 심의·의결 사항

- (1) 개별 가구 특성에 따라 소득환산에서 제외하는 재산에 관한 사항
 - (가) 사실상 국·공유지에 준하여 활용되고 있어 소유자의 처분 및 활용이 곤란한 재산
 - (나) 기타 가구특성이나 생활실태로 보아 생계유지가 어려우나 자동차로 인해 보장이 곤란한 가구에 대하여 일정기간 일반재산으로 인정하는 자동차의 결정에 관한 사항
 - (다) 기타 가구특성이나 생활실태로 보아 생계유지가 어려우나 기타 산정되는 재산으로 인해 보장이 곤란한 경우 해당 재산의 소득환산 대상 제외결정에 대한 사항
- (2) 부양의무자가 부양 거부·기피하고 있는 가구의 생활실태로 보아 보장이 필요한 경우에 대한 판단 및 보장에 관한 사항
- (3) 부양의무자 금융동의서 미제출자에 대한 부양의 거부·기피 및 수급(권)자가 부양을 받을 수 없다고 보장기관장이 확인한 사항
 - 취약계층 우선 보장에 관한 사항
- (4) 급여결정·변경·중지와 관련하여 민원 및 이의신청의 처리결과에 관한 사항(보고사항)
 - ※ 급여결정·변경·중지 자체는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장의 직권으로 결정
- (5) 소득환산에서 제외하는 재산의 범위 관련 사항
- (6) 보장시설 수급자에 대한 부양의무자 기준 특례 관련 사항 등
- (7) 한국해비타트 집짓기사업에 따른 상환금(부채) 인정에 관한 사항
- (8) 아래와 같은 사유 등으로 보장가구 구성원에서 제외가 필요하다고 시장·군수·구청장이 확인(인정)하여 지방생활보장위원회에 부의한 사항

- (가) 가정법원에 이혼 심판을 제기하거나 이혼 전 숙려기간 중인 상태인 경우
 - (나) 이혼 소송 전이나 배우자의 폭력, 학대로 인하여 도피하여 있는 경우
 - (다) 기타 가구특성이나 생활실태 등에 대한 사실조사 결과 배우자와 사실상 이혼상태에 있다고 판단한 경우
- (9) 타 소득·재산 항목에서 사실상의 변화 없이 근로소득 증가로 의료·주거·교육급여 탈락 가구의 자립지원을 위한 급여 연장 지원에 관한 사항

<2020년 국민기초생활보장사업안내 P336-337>

지방생활보장위원회 위원의 자격조건으로는 사회보장에 관한 학식과 경험이 있는 자, 공익을 대표하는 자, 관계 행정기관 소속 공무원이 있고, 공익 대표자에 대해서는 기초생활보장 관련 지역사회 활동을 적극적으로 펴고 있는 시민단체가 추천하는 자를 가급적 전체 위원의 20% 범위까지 포함하도록 권장하고 있다. 위원의 임기는 2년이고, 매월 1회 이상 회의를 개최하는 것이 원칙이다.

지방생활보장위원회는 심의사항을 전문적으로 검토하기 위하여 의결로 소위원회를 둘 수 있다(동법 시행령 제28조 제4항). 소위원회는 위원장을 포함하여 7명 이내의 위원으로 구성되고, 위원은 관계 공무원 및 외부전문가(사회복지 전문가 및 공익대표자)로 구성된다. 소위원회는 지방생활보장위원회의 심의·의결 사항 중 수급(권)자 개별가구에 관한 사항들에 대해 사전에 심의·의결하여 수급을 강화하는 기능을 하고 있다. 소위원회에서 심의·의결한 사항은 본 위원회의 의결에 준한다.

- 소위원회 심의·의결 사항**
- 부양의무자가 부양거부·기피하고 있는 가구의 생활실태로 보아 보장이 필요한 경우에 대한 판단 및 보장에 관한 사항
 - 부양을 거부하거나 기피하는 경우 및 수급(권)자가 부양을 받을 수 없다고 보장기관장이 확인한 경우에 관한 사항
 - 취약계층 우선 보장에 관한 사항
 - 보장비용, 금품의 반환·징수·감면에 관한 사항
 - 소득환산에서 제외하는 재산 항목 관련 사항
 - 보장비용 징수대상자 제외 관련 사항 및 결손처분 관련 사항
 - 가구특성에 따라 자동차를 일반재산으로 인정하는 경우
 - 보장시설 수급자에 대한 부양의무자 기준 특례 관련 사항 등

-기타 지방생활보장위원회 위원장 및 소위원장이 부의하는 사항으로 소위원회
위원장 업무의 전결 범위내의 사항

<2020년 국민기초생활보장사업안내 P340>

② 지방생활보장위원회 운영실적 및 활성화 필요성

2019년 남인순 의원실에서 배포한 국정감사 보도자료에 의하면, 전국 시·군·구 지방생활보장위원회 개최 횟수는 매년 증가하고 있다. 서울의 경우에도 2014년 210건에 불과했던 것이 2018년에는 320건까지 증가하였다. 지방생활보장위원회는 매월 1회 이상 개최하는 것이 원칙이므로 2018년 기준으로 보았을 때 울산광역시를 제외하면 나머지 시·군·구들은 최소한의 기준을 충족한 것으로 보인다. 그러나 이는 충분한 수치가 아니다. 월 1회 이상 회의 개최는 말 그대로 최소한의 기준이기 때문이다. 수급자 선정이 늦어지는 동안 수급(권)자의 빈곤은 지속되고, 이는 생존권과 직결된다. 그렇기에 심의·의결이 필요한 사안이 생기면 지체 없이 서면 회의를 통해서라도 안전에 대해 논의하여야 할 것이다. 대면 심의에 대해 연간 2회 이상 개최 기준을 두고 있으므로 대부분은 서면 심의로 진행될 것이라 생각된다.

게다가 2014년부터 2018년까지 지방생활보장위원회 개최횟수가 저조한 시·군·구 자료를 보면, 꽤 많은 지역에서 월 1회 개최라는 최소한의 요건조차 충족시키지 못한다는 사실을 알 수 있다. 특히 부산광역시 중구와 강서구는 2018년 한 해 동안 단 두 번의 회의만을 개최했을 뿐이다. 개최횟수가 저조한 곳들은 모두 2014년부터 2018년까지 단 한 번도 월 1회 개최 원칙을 준수한 적이 없다. 저조한 곳들이 꾸준히 저조하고, 일부 활성화된 곳들에서 개최 횟수의 평균치를 올리고 있는 것이다.

<전국 시도 내 시군구 지방생활보장위원회 개최 횟수(2014-2018년)>⁵⁹⁾

전국 시도	2014	2015	2016	2017	2018
서울특별시(25개 구)	210	219	262	300	320
부산광역시(16개 군구)	240	102	209	195	194
대구광역시(8개 군구)	125	116	146	148	168

59) 더불어민주당 남인순 의원 국정감사 자료(2019)

전국 시도	2014	2015	2016	2017	2018
인천광역시(10개 군구)	44	66	107	124	136
광주광역시(5개 구)	62	63	70	68	72
대전광역시(5개 구)	60	54	63	76	73
울산광역시(5개 군구)	20	25	54	63	58
세종특별자치시	5	5	7	12	12
경기도(31개 시군구)	309	349	408	508	493
강원도(18개 시군구)	201	121	273	271	254
충청북도(11개 시군)	71	64	106	148	148
충청남도(15개 시군)	124	108	238	270	243
전라북도(14개 시군)	149	133	275	208	182
전라남도(22개 시군)	281	299	352	398	379
경상북도(23개 시군)	228	261	263	322	291
경상남도(18개 시군)	222	150	239	310	303
제주특별자치도(2개 시)	19	19	27	24	36

* 출처 : 보건복지부. .2019.09.

<지방생활보장위원회 개최횟수가 저조한 시군구(2014-2018년⁶⁰)>

전국 시도	2014	2015	2016	2017	2018
서울특별시 중구	3	4	2	11	11
서울특별시 강남구	2	9	9	10	11
서울특별시 송파구	9	7	6	7	8
부산광역시 중구	4	3	4	7	2
부산광역시 강서구	5	3	9	7	2
인천광역시 옹진군	1	2	5	11	11
울산광역시 동구	5	3	11	11	10
경기도 오산시	1	5	5	10	11
전라북도 장수군	2	3	7	8	7
경상북도 군위군	6	9	9	11	11
경상북도 영양군	7	4	4	11	7
경상북도 울릉군	11	4	8	11	10

*자료: 보건복지부. 2019.09.

지방생활보장위원회의 활성화는 이의신청 사례들이 내포하고 있는 담당 공무원의 무분별한 재량 남용, 엄격한 지침으로 인한 사각지대 발생 등의 문제를 완화할 수 있는 중요한 제도적 장치이다. 일부 공무원들은 수급 여부와 같이 중요한 문제를 단독으로 판단하는 것을 매우 부담스러워 한다. 나중에 문제가 발생하면 그 책임도 오롯이 담당자의 몫이 될지 모른다는 걱정 때문일 것이다. 책임소재에 대한 걱

60) 더불어민주당 남인순 의원 국정감사 자료(2019)

정은 보수적이고 경직된 결정으로 이어진다. 지방생활보장위원회가 좀 더 활성화된다면 일선 공무원들의 무거운 책임도 어느 정도 덜 수 있을 것이다. 그러나 단순히 횟수를 늘리고 예산을 배정하는 것만이 능사는 아니다. 내실을 다지는 것이 동반되어야 한다.

생활보장위원회 설립 취지를 달성하기 위해서는 개별 사례를 객관적인 위치에서 공정하게 검토할 수 있는 외부 전문가들 위주로 논의가 진행되어야 한다. 민간 참여자의 비율을 높이는 것이 내실화를 위한 첫 단계다. 2018년 10월 지방생활보장위원회 공무원 및 민간인 비교표를 보면 부산, 전남 등 일부 지역을 제외하고는 대부분의 지역에서 공무원의 비율이 상당히 높다는 점을 알 수 있다. 서울의 경우에는 공무원이 73명, 민간인이 94명으로 공무원 수가 민간인 수와 거의 비슷한 수준을 보이고 있다. 지금의 수준보다는 훨씬 높은 민간인 비율을 유지할 필요가 있다.

<지방생활보장위원회 공무원 및 민간인 비교>61)

(단위: 명)

	지생보_공무원	지생보_민간인
서울	73	94
부산	34	77
대구	21	67
인천	20	33
광주	0	0
대전	0	0
울산	21	35
세종	2	16
경기	103	198
강원	69	119
충북	45	86
충남	52	107
전북	45	81
전남	83	176
경북	106	153
경남	67	116
제주	0	0

61) 지방생활보장위원회 기초생활수급자 보호 현황 분석 및 개선방안 연구, 윤기찬, 박규범, 한민희, 사회보장정보원(2019)

<소위원회 공무원 및 민간인 비교>⁶²⁾

(단위: 명)

	소위원회_공무원	소위원회_민간인
서울	21	9
부산	15	8
대구	18	10
인천	13	7
광주	0	0
대전	0	0
울산	2	3
세종	0	0
경기	63	49
강원	31	29
충북	35	9
충남	31	20
전북	32	17
전남	64	45
경북	61	23
경남	59	37
제주	2	12

소위원회는 문제가 심각하다. 제주 지역을 제외하고 전 지역에서 공무원 수가 민간인 수보다 더 많다. 서울은 공무원이 21명, 민간인 9명으로 2배 이상 더 많고, 충북은 공무원이 35명, 민간인이 9명으로 3배 이상 더 많다. 소위원회는 지방생활 보장위원회의 심의에 앞서 개별 사안들에 대한 심의·의결을 하기 때문에 완전히 새로운 시각에서 개별 사안들을 판단할 수 있는 외부 민간인 비율이 반드시 높아야만 한다. 공무원 위주로 구성된 소위원회에서는 새로운 결정이 나오기 어렵다. 지금과 같은 구성으로 운영된다면 유명무실한 기구가 될 것이 자명하다.

2) 처분청 공무원의 전문성 강화

지방생활보장위원회의 기능을 활성화 한다 하더라도 일차적으로 담당 공무원들의 올바른 재량권 행사가 기본이 되어야 한다는 사실에는 변함이 없다. 재량의 여지

62) 지방생활보장위원회 기초생활수급자 보호 현황 분석 및 개선방안 연구, 윤기찬, 박규범, 한민희, 사회보장정보원(2019)

가 적은 부분에 있어서도 완벽을 기대야 하는 것은 너무나 당연하다. 연도별 이의신청 사유표를 보면 절차 하자를 사유로 이의신청을 제기한 사안은 2건에 불과하지만, 다른 사례들을 검토하면서 절차 하자를 발견한 것이 추가로 5건 더 있었다. 대부분이 급여 삭감·중지 결정을 서면으로 통보하지 않은 것이었고, 자활 불이행으로 급여를 중지하면서 조건제시유에 대상에 해당함을 안내하지 않은 경우도 있었다. 현장에 나가보면 일선 공무원들이 행정 절차 준수 문제를 가볍게 생각하는 경우를 종종 본다. 절차를 준수하는 것은 수급(권)자의 가장 기본적인 권리를 보장하는 것이므로 그 중요성에 대한 교육이 필요해 보인다. 그 외 공제 금액을 잘못 계산한 경우, 사업소득을 산정함에 있어 원칙인 국세청 소득금액증명이 아닌 과세표준증명을 따른 경우, 근로소득을 직접 조회하지 않고 수급권자가 제출한 소득신고서상 기재내용만을 바탕으로 산정한 경우도 있었다.

위와 같이 기계적인 부분뿐만 아니라 기초생활수급자를 바라보는 관점에 대한 인권교육도 필요하다. 일부 공무원들은 빈곤을 해소하고 수급을 강화하는 시각에서 수급(권)자에 대한 조사를 진행하는 것이 아니라 부정수급자를 골라내는 것에 우선순위를 두기도 한다. 이러한 태도는 결과적으로 수급(권)자들의 권리구제에 굉장한 방해요소가 된다. 특히 재량권을 행사하는 영역에 있어서는 담당자의 태도가 수급 보장의 결과를 좌우하는 경우도 자주 볼 수 있다. 담당자가 누구인지, 어떤 시각을 가지고 있는지에 따라 결과가 달라져서는 안 된다. 기초생활수급제도를 담당하는 공무원이라면 최소한 기초생활수급제도가 빈곤계층의 생존권을 담보하고 있다는 사실만은 항상 명심해야 할 것이다.

4. 맺는 말

이의신청 자료를 검토하고 담당 공무원들과 함께 이의신청자 자택을 방문해 실제 생활실태를 확인하다 보면 담당 공무원이 지방생활보장위원회 심의를 올려 논의를 진행했더라면 이의신청까지 오지 않았을지도 모르겠다는 생각이 드는 사례들이 있다. 부양의무자가 있다고는 하지만 어디서도 부양을 받지 못하는 것이 분명해 보인다는지 즉시 수급이 필요할 정도로 상황이 어려운 경우들이 보통 그렇다.

이의신청은 최종 결정을 받을 때까지는 수개월이 걸린다. 그리고 일단 부적합 등 결정을 받은 이의신청자들에게 대해서는 이의신청이 인용된다 하더라도 그 결정을 받을 때까지 수급이 정지되기 때문에 최소 몇 개월간은 생활에 큰 어려움을 겪는다. 수급을 처음 신청한 사람도 이의신청에 대한 결과를 받을 때까지 급여를 받을 수 없는 것은 동일하다. 물론 수급을 정지하거나 급여를 지급하지 않는 것, 그 자체가 가진 문제도 상당하다. 그러나 제도가 개선되지 않는 한 현재로서는 지방생활보장위원회에 안건을 상정하여 조금이나마 신속하게 처리하는 것이 수급(권)자들에게 도움이 될 수 있을 것이다.

우리는 담당 공무원들의 무분별한 재량 남용과 경직된 지침의 활용이 수급(권)자들의 생존권을 심각하게 위협한다는 것을 경험으로 알고 있다. 같은 비극이 되풀이 되지 않으려면 제도 개선과 더불어 담당 공무원들의 전문성 강화 및 지방생활보장위원회의 활성화가 필수적이라 생각한다. 지방생활보장위원회는 부양의무자 기준 등 까다로운 수급자 선정과정을 통과하지는 못했지만 실제 생활은 어려운 빈곤층에게 권리 구제 기회를 주는 중요한 장치이다. 시민단체 등 민간에서도 지방생활보장위원회가 제 역할을 다하고 있는지 주의 깊이 지켜보아야 할 것이다.

수급권자의 목소리로 돌아 본 기초생활보장법 20년

정성철 김운영 || 빈곤사회연대

1. 들어가며

2000년 10월부터 시작된 국민기초생활보장제도는 20년간 전 국민의 약 3% 빈곤층의 급여를 보장해왔으나 수급자의 입장에서 제도를 평가할 기회는 적었다. 중앙생활보장위원회를 비롯한 기초생활보장제도 운영 전반을 결정하는 자리에 수급권자의 직접 참여는 보장되지 않았고, 수급자 입장에서의 급여 적절성 평가나 설문조사 제대로 이뤄지지 않았다. 2017년 수립된 <1차 기초생활보장 종합계획>에 따라 기초생활수급자의 설문조사 등을 통해 급여 적절성을 평가했으나 수급권자들의 삶의 질이 무척 척박하고 필요한 만큼 생계비나 의료이용을 보장받지 못하고 있다는 조사결과에도 불구하고 급여 수준은 ‘적절하다’는 결론이 도출되었다.

그러나 기초생활보장제도는 여전히 수급자가 되기도, 수급자로 살기도 어려운 제도다. 빈곤은 개개인의 사정과 형편에 따라 서로 다른 현실의 어려움을 만들지만 까다로운 선정기준과 낮은 보장수준은 사회보장제도의 양과 질 모두에서 실패를 만들고 있다. 기초생활보장제도가 시행된 이래로 낮은 보장수준과 부양의무자기준을 포함한 복잡하고 까다로운 선정기준의 문제는 계속 제기되어 왔으나 해결되지 못하고 있다. 개선책이 일부 수치 조정, 특정 상황에 대한 특례를 확대하는 방식의 완화조치로 수렴되어 왔기 때문이다.

기초생활보장제도 개정의 문제의식은 단지 ‘제도 개선’ 만을 이야기하지 않는

다. 기초생활보장제도라는 틀을 통해 한국사회 빈곤층의 현실과 빈곤정책의 한계를 드러내기 위한 것이자 빈곤을 발생시키는 사회가 개인에게 그 책임을 전가하는 모순을 드러내기 위한 것이기도 하다. 하여 기초생활보장제도 개정을 위해 활동해 온 기초법바로세우기공동행동을 비롯한 운동 단체들은 기초생활보장제도 주변 당사자들의 목소리로 기초생활보장제도를 평가하고 변화를 모색하는 것이 중요하다고 보고 수급권자 증언대회, 수급자가구 가계부조사, 부양의무자와 청년 수급권자 조사 등 수급권자와 기초생활보장제도 주변 사회복지노동자들의 목소리를 담아내기 위해 노력해 왔다. 기초생활보장제도 20년을 맞아 우리는 기초생활보장제도 수급자였거나 현재 수급을 받고 있거나, 수급이 필요한 수급권자이거나 수급자의 부양의무자, 지자체 전담공무원과 사회복지노동자, 관련 전문가와 활동가 28명을 인터뷰했다. 기초생활보장제도와 가장 밀접한 연관을 갖고 있는 이들은 큰 틀에서 ‘기초생활보장제도 당사자’로 볼 수 있지만 이들의 목소리는 단편적이거나 편향된 것, 정책개선에 반영하기에는 오염된 의견으로 판단되어 왔다. 정부와 전문가들의 이런 태도는 기초생활보장제도의 양과 질을 개선하고, 제도의 민주적 운영을 확대하는데 걸림돌이 되어 왔다. 이 인터뷰에 참여한 이들의 경험과 말은 오늘날 기초생활보장제도를 평가하는 가장 중요한 단서가 되어야 한다는 바람을 담아 인터뷰 정리집을 발간한다. 인터뷰에 참여한 모든 분들에게 다시 한 번 감사의 인사를 드린다.

구분	나이	성별	장애/질병	수급기간	가구원수	주거형태	주거비
1 일반 수급자 A	50대	남	경증	10년	1인	고시원	23만
	과거 어머니의 부양의무자로 있었다. 오토바이 배달 중 사고로 장애를 갖게 되었다.						
2 일반 수급자 B	60대	남	경증	16년	1인	쪽방	18만
	노숙 중 결핵을 앓고 병원에 입원한 뒤 수급자가 되었다.						
3 일반 수급자 C	70대	남	당뇨 고혈압 등	신규	1인	쪽방	10만
	과거 파독광부로 가족들과는 연락이 되지 않는다. 부양의무자기준으로 수급을 포기하고 노인일자리에 참여했다가, 최근 관계단절을 인정받았다.						
4 일반 수급자 D	40대	여	고혈압 고지혈증 디스크	6년	3인	전세임대	6000/20만
	사업에 실패한 뒤 부채에 시달리며 건강을 잃었다. 중학교에 다니는 자녀가 있다.						
5 일반 수급자 E	60대	남	중증	18년	2인	영구임대	3000/23만
	장애가 있다. 장애가 있는 부인과 함께 산다.						
6 일반 수급자 F	40대	여	중증	20년	2인	전세임대	1억/30만
	장애가 있다. 두 딸과 함께 수급을 받다가, 얼마 전 첫째 딸이 취업해 2인 가구로 수급을 받고 있다.						
7 일반	20대	여	희귀난치질환	신규	1인	매입임대	100/17만

	수급자 G	희귀난치 질환이 있다. 보육원과 청소년 시설 등에 있다가 나와, 임대주택에 입주했다.						
8	일반 수급자 H	60대	남	희귀난치질환	14년	1인	영구임대	300/5만
		가족을 떠나 노숙생활을 하다가 건강을 잃은 뒤 수급자가 되었다. 지난해부터 연로한 어머니를 모시고 있다.						
9	조건부 수급자 A	40대	여	당뇨 고혈압 등	15년	4인	다세대	300/50만
		전 남편과 이혼한 뒤 6세에서 17세 사이 자녀 세 명과 함께 산다.						
10	조건부 수급자 B	50대	남	-	3년	1인	매입임대	100/14만
		부양의무자기준 때문에 오랫동안 수급신청을 하지 않다가 부모님 사망 후 수급신청을 하여 현재 자활사업에 참여 중이다.						
11	조건부 수급자 C	60대	남	당뇨 고혈압 등	4년	3인	전세임대	8000/30만
		메르스사태로 운영하는 음식점을 정리한 뒤 경제적 어려움에 빠졌다. 노점상을 하던 중 수급을 알게되어 신청하였다. 현재 자활사업 시장진입형 일자리에 참여하고 있다.						
12	조건부 수급자 D	50대	남	당뇨 고혈압 피부질환	10년	1인	매입임대	100/21.5만
		조건부 수급자로 다양한 일자리에 참여했으나 현재 몸이 아파 일을 하기 어려운 상황이다.						
13	조건부 수급자 E	60대	남	복막염	11년	1인	쪽방	26만
		근로유지형 일자리에 참여하고 있다. 아픈 곳이 많지만 일하는 것을 좋아한다.						

구분		간략한 상황					
14	탈수급자 A	20대 여성, 아동과 함께 사는 한부모 가정이다. 2년 정도 시설수급을 받다가 탈시설 후 취업하여 탈수급한지 1년이 안됐다. 매입임대 주택에 살고 있다.					
15	탈수급자 B	50대 여성, 장애가 있다. 부부와 자녀 두 명이 함께 산다. 비 서울권 임대아파트에 거주중이다. 16년 동안 수급을 받다가 탈수급한지 1년 좀 넘었다.					
16	부양의무자 A	30대 여성, 남편과 아이 3인 가구로 살고 있다. 과거 수급을 받았고 현재 장애가 있는 부모님의 부양의무자다.					
17	부양의무자 B	30대 여성, 1인 가구로 살고 있다. 과거 수급을 받았고 현재 아버지의 부양의무자다.					
18	활동가 A	비수도권 대도시의 반빈곤 운동단체에서 11년 동안 활동했다. 기초생활보장제도 상담 및 제도개선 활동을 하고 있다.					
19	활동가 B	비수도권 대도시의 반빈곤 운동단체에서 15년 동안 활동했다. 쪽방지역 주민들을 주로 만나며, 기초생활보장제도 상담 및 제도개선 활동을 하고 있다.					
20	활동가 C	과거 서울의 반빈곤 운동단체와 쪽방 주민모임에서 활동했다. 기초생활보장제도 상담 및 제도개선 활동을 진행했다.					
21	활동가 D	홈리스 인권단체에서 20년 동안 활동했다. 노숙인 등의 복지와 주거문제를 비롯한 기초생활보장제도 상담 및 제도개선 활동을 하고 있다.					
22	활동가 E	과거 서울에 위치한 반빈곤운동 단체에서 활동했다. 기초생활보장제도 상담 및 제도개선 활동을 했다.					
23	활동가 F	과거 기초생활보장제도 제정 및 개정 운동에 활동가로서 참여했다.					
24	사회복지노동자 A	기초생활보장제도 시행 초기 홈리스 인권단체에서 활동했다. 현재는 주거복지센터에서 활동하고 있다.					
25	사회복지노동자 B	수도권에 위치한 자활센터에서 12년 동안 일하고 있다.					

26	사회복지노동자 C	수도권에 위치한 3차 병원 사회사업실에서 24년 동안 일하고 있다.
27	사회복지공무원 A	사회복지전담공무원이다. 2006년부터 동주민센터에서 기초생활보장제도 담당자로 근무하다가 현재는 시청에 있다.
28	사회복지공무원 B	10년 차 사회복지전담공무원이다. 과거 수도권 동주민센터에 있다가 지금은 비수도권에서 기초생활보장제도 관련 업무를 담당하고 있다.

2. 기초생활보장제도 개괄

1) 급여 신청 프로세스

기초생활보장제도는 사회복지담당공무원이 지역 내 거주하는 빈곤층이 있는 경우 본인의 동의를 얻어 직권으로 신청할 수 있게 되어 있다. [법 제21조제2항] 최근 서울시에서 실시하고 있는 “찾아가는 동 주민센터” 등 지역 내 빈곤층이 있는 경우 읍·면사무소 및 동 주민센터로 신고 및 연계하는 기관 및 사람의 범위를 확대하고 있지만, 원칙적으로 본인이 신청해야 한다. [법 제21조제1항]

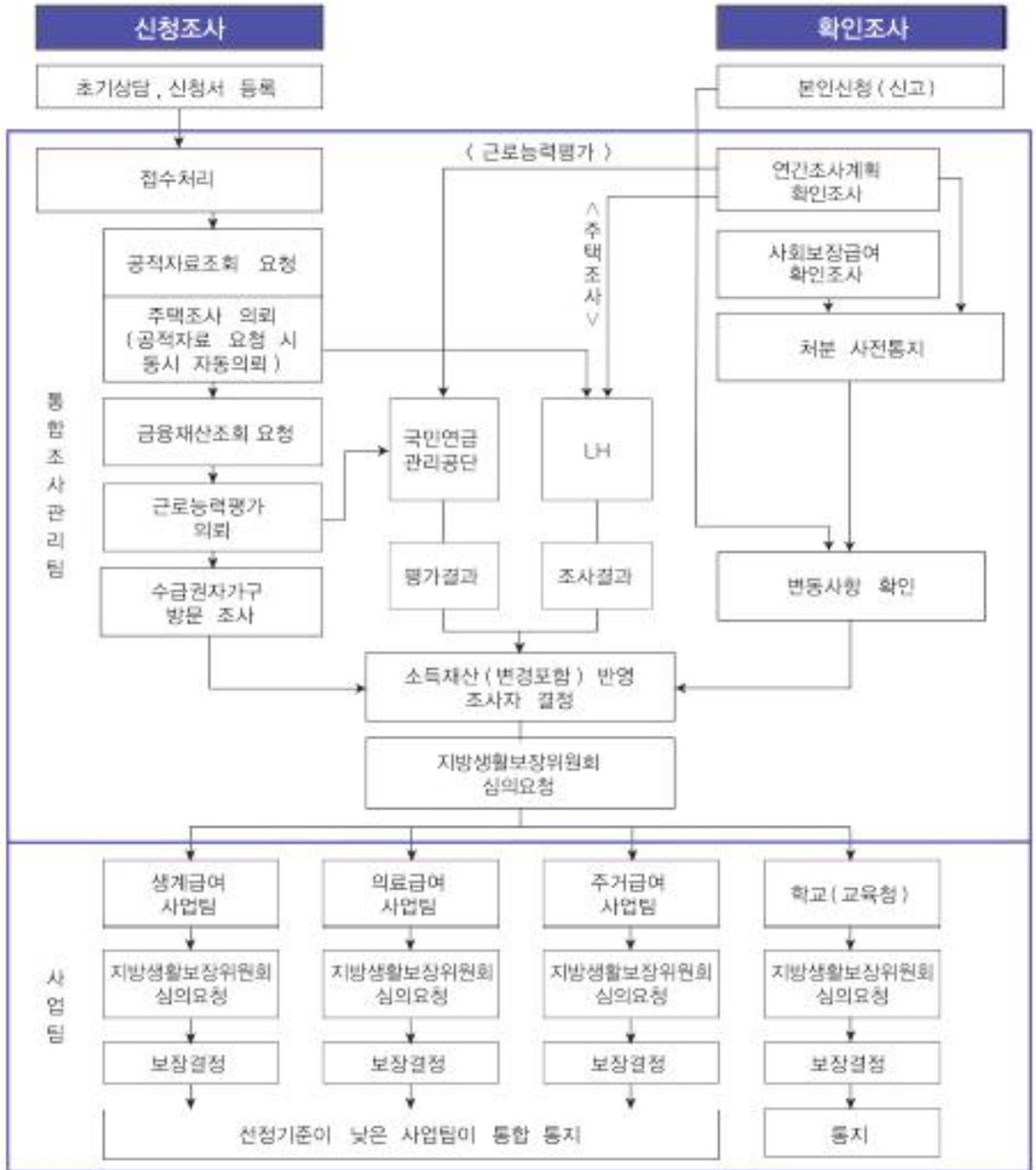
수급을 신청하기 위해서는 기초생활보장법이 제출할 것을 요구하는 서류를 구비하여 읍·면·동 주민센터에 제출해야 한다. 필수 구비서류로는 신분확인서류와 사회보장급여 제공(변경) 신청서, 본인과 부양의무자의 금융정보 등 제공 동의서, 임대차계약관계를 증빙할 수 있는 서류 정도가 있으며 필요에 따라서 제적등본, 소득과 재산 증명서, 부채 증명서류, 지출실태조사표, 근로능력 증명서류 외국인 등록사실 증명서류, 가족관계 해체 사유서 등을 추가 구비 및 제출할 수 있다.

구분	필수 신청서	구비서류(필요시)
본인	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사회보장급여 제공(변경) 신청서 ■ 금융정보 등 제공 동의서 ■ 급여를 받고자 하는 통장 사본 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 제적등본 ■ 실종 등 신고 접수서 ■ 외국인등록사실증명서 ■ 재학증명서·병적증명서·수용증명서 ■ 근로능력 증명서류 : 진단서 등 ■ 소득 증명서류 : 월급명세서 등 ■ 재산 증명서류 : 세금납부증명서 ■ 임대차계약서 또는 사용대차 계약서 ■ 자동차등록증 등 ■ 부채 증명서류

		<ul style="list-style-type: none"> ■ 지출실태조사표 ■ 가족관계 해체 소명서
부양의무자	<ul style="list-style-type: none"> ■ 금융정보 등 제공 동의서 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 소득·재산 신고서 ■ 임대차계약서 ■ 부채 증명서류 ■ 의료비 지출영수증 ■ 부양기피사유서

모든 서류를 제출하게 되는 날이 신청일이 되며 보장기관은 신청일로부터 30일 이내에 수급신청자에게 결정 내용을 통보해야 한다. [법 제26조제4항] 수급신청가구 또는 부양의무자가구의 소득·재산 조사에 시일이 걸리는 특별한 사유가 있을 시 최대 60일 까지 연장이 가능하다. 통보는 서면통보를 원칙으로 하며 [법 제26조제3항] 수급신청자가 전화, 전자우편, 문자메시지 등 통보방식을 병행하여 선택할 수 있다. 보장기관은 급여통지 시 급여신청에 대한 결정요지, 급여종류, 급여방법 및 급여 개시시기 등을 명시해야 하며 [법 제26조 제3항] 이의신청제도와 수급자가 지원받을 수 있는 감면제도 등 각종 복지 지원사항에 대해 함께 안내해야 한다.

모든 서류를 제출한 뒤 보장기관은 수급 신청가구의 소득·재산과 부양의무자 조사를 진행한다. 수급신청자는 서류를 접수한 뒤 읍·면 사무소 및 동 주민센터에서 초기상담을 진행하고, 시·군·구 통합조사관리팀은 금융기관 등의 공적자료, 소득·재산 조사와 수급권자가구 방문조사를 실시한다. 근로능력평가가 필요한 가구는 국민연금공단에, 주택조사는 LH에 조사를 의뢰한다. 국민연금공단과 LH의 지역 사무소는 각각에 대해 가구 방문 등을 통해 조사를 실시한다. 신청과 조사 등 업무처리 프로세스는 다음과 같다.



수급자는 거주지역이 변경되거나 본인 및 부양의무자 가구의 소득·재산에 변동 사항이 발생한 경우 보장기관에 신고해야 한다. [법 제37조] 보장기관은 수급자의 수급자격 및 급여의 적정성 확인을 위해 연간 조사계획에 따라 매년 1회 이상의

정기적 확인조사를 수행한다. [법 제23조] 보장기관의 통합조사관리팀에 의해 조사가 진행되고, 주거급여 지급을 위한 주택 조사는 LH에서 진행한다. 조사 또는 자료제출 요구를 2회 이상 거부·방해·기피하거나 의료검진 지시 등에 따르지 아니한 때에는 급여신청을 각하하거나, 급여결정 취소 또는 급여를 정지하거나 중지할 수 있다. [법 제22조제8항, 제23조3항]

사회보장정보시스템(행복e음)에는 금융기관과 고용노동부, 교육부를 비롯한 25개 기관의 80종의 정보가 연계되어 있다. 수급자의 변동사항 중 거주지나 가구원 변동, 소득·재산의 변동과 부양의무자의 일부 정보가 알림기능을 통해 관리된다. 급여가 중지(탈락)된 후 5년 이내에 수급신청을 한 경우에는 5년 이내의 복지급여 및 서비스 이력 등을 확인할 수 있다.

수급권 여부가 확정되면 일반수급자는 가구의 소득인정액에 따라서 생계급여·주거급여·의료급여, 가구 특성에 따라서 교육급여 등을 보장받는다. 근로능력이 있는 수급자의 경우 조건부수급자로 분류되어 자활사업에 참여하게 된다. 조건부수급자는 자활역량평가를 통해 80점 미만일 경우 지역자활센터에, 80점 이상일 경우 취업성공패키지로 의뢰된다. 자활센터에 배치된 조건부수급자는 기초교육 및 자활지원계획 등을 수립하는 게이트웨이 교육과정을 거친 후 근로유지형, 사회서비스형, 시장진입형 등 유형별 자활사업단에 배치된다.

기초생활보장제도의 선정기준과 보장수준, 각종 복지제도의 기준선으로 사용되는 “기준중위소득”은 통계법 제27조에 따라 통계청이 공표하는 통계자료를 사용 [법 제6조의 2]하여 중앙생활보장위원회가 결정[법 제2조제11호]한다. 다음 해 기준 중위소득과 수급자 선정기준 및 최저보장수준은 매년 8월 1일까지 중앙생활보장위원회의 심의와 의결을 거쳐 공표하여야 한다. [법 제6조]

수급 중지, 삭감 등 결정 내용에 불복할 경우 수급권자는 통지를 받은 날로부터 90일 이내에 이의신청을 할 수 있으며, 이의신청은 구두로도 가능하다. 이의신청을 접수받은 시·군·구는 시·도지사에게 의견을 송부하고, 해당 이의신청의 처분에 대해 다시 이의신청할 경우 시·도지사는 보건복지부·국토교통부로 내용과 의견을 송부한다. 급여별 이의신청 프로세스는 다음과 같다.

○ 생계·의료·주거급여



○ 교육급여



2) 선정기준

(1) 급여별 선정기준

생계·의료·주거·교육 급여별 각 선정기준은 기준중위소득 대비 30%, 40%, 45%, 50%이다. 소득인정액이 해당 기준 이하일 때 해당 급여를 신청 및 보장 받을 수 있다. 생계급여의 보장수준은 선정기준인 기준중위소득 대비 30%와 같으며, 소득인정액에 따라서 급여가 삭감될 수 있다. 주거급여의 경우 가구원 수, 급지(지역)별 최대 받을 수 있는 급여액이 정해져 있고, 실제 임차료와 기준임대료를 비교해 더 적은 금액을 보장받는다. 2021년 기준중위소득은 아래와 같다.

[표] 2021년 기준중위소득

(단위 : 원)

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
기준 중위소득	1,827,831	3,088,079	3,983,950	4,876,290	5,757,373	6,628,603
생계급여 30%	548,349	926,424	1,195,185	1,462,887	1,727,212	1,988,581
의료급여 40%	731,132	1,235,232	1,593,580	1,950,516	2,302,949	2,651,441
주거급여 45%	822,524	1,389,636	1,792,778	2,194,331	2,590,818	2,982,871

교육급여 50%	913,916	1,544,040	1,991,975	2,438,145	2,878,687	3,314,302
-------------	---------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

(2) 소득인정액

-소득인정액 = 소득평가액 (실제소득 - 가구의 특성별 기출 - 근로소득공제)
 + 재산의 소득환산액 [(재산-기본재산액-부채) × 소득환산률]
 -재산의 소득환산율

지역		대도시	중소도시	농어촌
근로능력 자가구	의료급여	5,400	3,400	2,900
	생계주거 교육급여	6,900	4,200	3,500
	의료급여	8,500	6,500	6,000
근로무능 력자가구	생계주거 교육급여	10,000	7,300	6,600
	부양의무자가구	22,800	13,600	10,150

[표 66] 기본재산 공제액 (단위 : 만원)

	주거용재산	일반재산	금융재산	자동차
수급(권)자	1.04%	4.17%	6.26%	100%
부양의무자	1.04%		2.08	

[표 67] 재산의 소득환산율

	대도시	중소도시	농어촌
의료급여	1억원	6,800만원	3,800만원
생계주거교육급여	1.2억원	9,000만원	5,200만원

[표 68] 주거용재산 소득환산 적용 한도액

※일반재산으로 보는 자동차 (월 4.17%로 환산하는 차)

①차령 10년 이상 1600cc이하의 자동차/ ②질병, 부상등의 사유로 소유가 불가피한 자동차/ ③압류 등으로 폐차, 매매가 불가능한 자동차/ ④2000cc미만 4-6급 장애인 소유 자동차/ ⑤1600cc 미만 생업용자동차

※1-3급 장애인 소유의 2,000CC 이하의 자동차1대는 재산산정에서 제외.

※부양의무자의 자동차는 부양의무자가 1-3급 장애인으로 장애인사용자동차 보유한 경우 산정 제외, 그 외에는 일반재산 환산율

(3) 부양의무자기준

-국민기초생활보장법은 한 가구의 (환산)소득이 가구 당 최저생계비에 미달할 때 그 차액을 보충해주는 기본 원리를 갖고 있다. 다만 ‘부양의무자 기준’을 통해 가족에게 일정 수준 이상의 재산이나 소득이 있을 때는 제외한다. 부양의무자로부터 1차적 부양을 받아야 한다는 의미다.

-부양의무자는 1촌 내 직계혈족 및 그 배우자로, 사망한 1촌의 배우자는 제외한다. 즉, 부모와 자녀, 그들의 현재 배우자는 모두 부양의무자에 포함된다. 형제·자매와 조부모, 손주는 해당하지 않는다. 부양의무자에게 부양능력이 없을 시에는 부양의무자가 있어도 수급권을 보장받는다. 이의 원칙은 다음과 같다.

【참고 : 부양의무자 부양능력 판정 도해】



부양능력 판정 기본원칙

- 부양능력 없음 : 수급자로 보장결정
- 부양능력 미약: 부양비 부과를 조건으로 수급자로 보장결정. 단, 부양비 부과로 수급권자 소득인정액이 급여종류별 선정기준을 초과하는 경우 급여종류별 선정 제외
- 부양능력있음: 수급자로 보장불가

3) 보장수준

(1) 생계급여

생계급여 수급자는 가구원수별 최대 생계급여 금액에서 소득인정액을 제외하고

생계급여를 지급받는다.

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
생계급여 최대금액	548,349	926,424	1,195,185	1,462,887	1,727,212	1,988,581

[표 70] 생계급여 보장 최대액수

(2) 주거급여

급지별 금액과 실제 임차료 중 더 높은 쪽이 최대 급여액이다. 생계급여 이상의 소득이 있는 경우 자기부담금만큼 차감한다. 공공임대주택에 거주하는 경우 월임차료는 LH나 SH공사로 직접 지급된다.

[표] 2021년 기준임대료

(단위 : 만원)

	1급지	2급지	3급지	4급지
1인	31.0	23.9	19.0	16.3
2인	34.8	26.8	21.2	18.3
3인	41.4	32.0	25.4	21.7
4인	48.0	37.1	29.4	25.3
5인	49.7	38.8	30.3	26.1
6인	58.8	45.3	35.9	30.9

(1급지: 서울, 2급지: 경기인천, 3급지: 광역시, 4급지: 그 외)

*가구원수가 7인 이상인 경우에는 가구원 2인 증가시마다 기준임대료를 10%씩 증가 (천원단위 절사)

※ 임차료 보조금 산정방식

- ▶ (소득인정액 ≤ 생계급여기준금액) “기준(또는 실질)임대료” 전액 지원
- ▶ (소득인정액 > 생계급여기준금액) “기준(또는 실질)임대료 - 자기부담분* “ 지원

* 자기부담분 = K(자기부담율 0.3) × Y(소득인정액 - 생계급여기준금액)

* 기준임대료를 상한으로 지급하되, 수급자가 실제 지불하는 임대료가 기준임대료보다 적은 경우 실제 지불임대료인 실질임대료를 기준으로 지급

* 보증금은 연 4%로 환산, 실질임대료로 봄

(4) 의료급여

급여항목에 대한 의료비 중 수급자 본인부담 금액을 제외한 전액 지원

구분		1차 (의원)	2차 (병원, 종합병원)	3차 (지정병원)	약국
1종	입원	없음	없음	없음	-
	외래	1,000원	1,500원	2,000원	500원
2종	입원	10%	10%	10%	-
	외래	1,000원	15%	15%	500원

[표] 의료급여 수급자 자기부담금

(5) 교육급여

다음을 지급함. 시도교육청의 저소득층 교육비지원사업에 따라 급식비, 방과후 수강권, 학교운영지원비 등을 추가로 지원받을 수 있음.

지급대상	급여항목	지급금액('20)	지급방법	
초등학생	부교재비	134,000	연1회 일괄지급	수급자 현금지급
중학생		212,000		
고등학생		339,200		
초등학생	학용품비	72,000	1, 2학기	

중, 고등학생		83,000	분할지급	
고등학생	교과서대	해당 학년의 정규교육과정에 편성된 교과목 교과서 전체	연1회 일괄지급	
	수업료	연도별·급지별 학교장이 고지한 금액 전부	분기별 지급	학교로 지급
	입학금		1학년 제1분기에 신청 시 전액 지급	

[표 74] 2020년 교육급여 내용

(6) 해산장제급여

해산급여: 700,000 (쌍둥이 출산시 1,400,000)

장제급여: 800,000

3. 기초생활보장제도의 문제점

1) 까다로운 선정기준

(1) 부양의무자기준, 가구구성의 문제

국민기초생활보장제도는 신청의 단위로 가구, 조사의 범위로 부양의무자의 소득과 재산까지를 아우르고 있다. 수급신청의 단위인 보장가구의 결정은 기초생활수급신청의 첫 단계다. 보장가구의 범위는 가구의 범위에 포함하는 사람과 제외하는 사람으로 나뉜다. 보장가구의 결정은 전통적 가족구성에 기대고 있어, 30세 미만의 미혼자녀나 특례에 해당하지 않는 외국인을 배제하는 것은 20년간 변화해온 한국의 가족제도와 괴리가 있다.

보장가구에 포함되는 사람	보장가구에서 제외되는 사람
① 세대별 주민등록표에 등재된 사람(민법상 가족만, 동거인 제외) 생계와 주거를 같이 하는 사람 ② 위에 해당하지 않는 다음의 사람 : 신청자의 배우자, 사실혼 관계 사람 : 30세 미만 미혼자녀 (기준중위소득 50% 이상의 소득을 벌거나, 미혼부·모인 경우 제외) ③ 특례에 해당하는 외국인	① 군인 등 의무이행을 통해 생계를 보장받고 있는 사람 (사회복무요원, 상근예비역은 보장가구 포함) ② 외국에 최근 6개월간 통산하여 90일을 초과하여 체류하고 있는 사람 ③ 교정시설 입소자 등 ④ 보장시설 수급자 등 ⑤ 실종신고 진행자 ⑥ 가출 또는 행방불명 신고 1개월이 경과되었거나, 시장군수구청장에게 확인한 사람 ⑦ 세대별 주민등록표에 등재되었더라도 생계와 주거를 달리한다고 시장군수구청장이 확인한 사람 ⑧ 외국의 영주권을 취득한 사람, 영주를 목적으로 외국에 거주하는 사람 등

1촌 내 직계혈족 및 그 배우자까지를 지칭하는 부양의무자는 수급신청자가 아닌 타인의 재산과 소득에 따라 신청자의 급여가 결정되는 문제가 있어 사각지대의 주범으로 꼽혀왔다. 2015년 교육급여, 2018년 주거급여에서 부양의무자기준이 폐지되었지만 생계·의료급여의 경우 여전히 폐지되지 않았다. 지난 해 인천에서 목숨을 끊은 일가족은 부양의무자기준 때문에 주거급여만 수급하고, 생계 의료급여는 신청하지 않았다. 부양의무자기준이 만드는 제도 사각지대와 불충분한 급여 수

준은 20년간 해결되지 않았다.

(2) 낮은 기본재산액과 소득인정액 산정방식

재산기준에서 재산의 소득환산액을 적용하는 소득인정액 기준으로의 변화가 2003년에 있었고, 2003년 이래로 대도시, 중소도시, 농어촌을 가구 규모와 상관없이 기본재산액으로 정했다. 근로능력이 없는 가구원만으로 구성된 가구에 대한 재산기준 특례가 있고, 2013년 주거용 재산에 대한 별도 규정이 신설되었지만, 지난 20년간 재산기준은 크게 변하지 않거나 소폭 변화했을 뿐이라 그간 달라진 실정과 크게 차이가 난다. 특히 소득인정액 도입으로 재산기준에서 기본재산액으로 개념이 변화하였다지만 농어촌의 재산기준은 19년간 단 한차례의 인상도 없었다고 볼 수 있다.

재산기준	1-2인가구	3-4인가구	5인 이상 가구
2001년	3,100	3,400	3,800
2002년	3,300	3,600	4,000
소득인정액 도입	대도시	중소도시	농어촌
2003년	3,300	3,000	2,900
2004년	3,900	3,100	2,900
2009년	5,400	3,400	2,900
2019년*	6,900	4,200	3,500

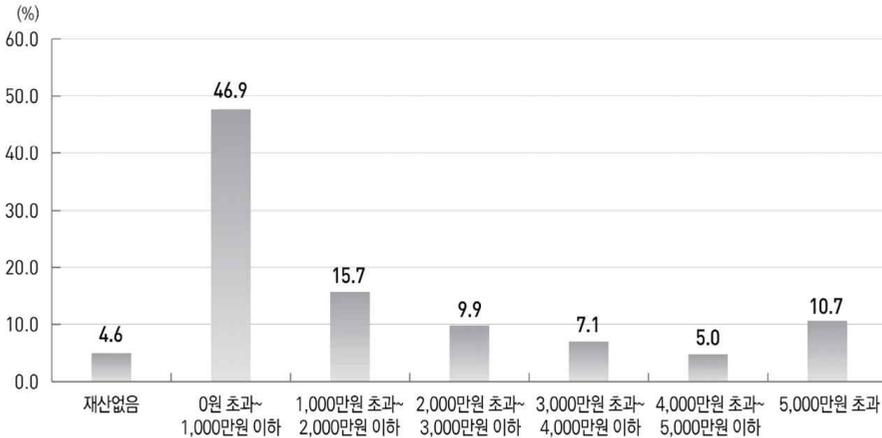
[표] 20년 간 기본재산액 변화

*생계/주거급여만 적용, 의료급여는 2009년 기준 적용

이렇게 낮은 재산기준은 수급권이 필요한 사람들이 거의 모든 재산을 사용한 다음에야 급여에 진입하는 문제점을 갖게 하는데, 이 경우 탈수급 역시 더 어려워질 수밖에 없다는 점을 짐작할 수 있다. 2017년 실시한 실태조사⁶³⁾에 따르면 기초생활수급가구의 총재산은 2,578만원, 부채를 제외한 순자산은 2,147만원이었다. 이를 구간으로 보면 재산이 없거나 1천만 원 미만의 자산을 가진 가구가 51.5%, 2천만 원 미만의 자산을 가진 가구를 합하면 67.2%에 달한다.

63) <2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구>, 김태완 외, 보건복지부·한국보건사회연구원 (2017)

〈재산규모별 분포(총괄)〉



[그림] 2019 기초생활수급자 재산현황 (보건복지부)

현재 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액의 합으로 이뤄진다. 재산의 소득환산액은 일반재산의 경우 4.17%, 금융재산은 6.26%, 자동차의 경우 100%의 환산율을 적용하는데, 금융재산 6.26%의 환산율은 12개월로 환산하면 75.12%로, 사실상 기준이상의 재산이 있으면 제도에 진입하지 못하는 엄격한 관문의 역할을 한다.

(3) 약간의 소득이나 재산증가로 일어나는 전체 급여 탈락, 탈빈곤 없는 탈수급

소득기준이 초과하면 모든 급여가 철회되는 ‘통합급여’의 문제점을 해결하겠다고 하며 ‘맞춤형 개별급여가 도입되었지만 급여별 선정기준은 충분히 ‘맞춤형’에 걸맞게 만들어지지 않았다. 소득이 생겨서 수급에서 탈락하는 경우 생계급여와 의료급여, 주거급여의 상실은 대부분 한꺼번에 일어나게 된다. 주거용 재산 소득환산율이나 근로소득공제의 확대 도입 등 다양한 변화에도 불구하고 이러한 변화는 무척 미세한 조정에 그쳐 약간의 소득이나 재산증가는 여전히 수급탈락 등 수급자로서는 충격적인 변화로 드러난다.

이런 수급탈락은 탈빈곤이 없는 탈수급을 의미하곤 한다. 노동소득이 유지되는 동안은 ‘먹고는 살겠’지만 이러한 소득이 중단되었을 경우 발생하는 충격을 감당하기엔 어렵기 때문이다. 의료급여 등 개개인의 상황과 여건에 따라 현물급여에

대한 의존이 큰 상황에서는 현물급여가 모두 철수되는 탈수급은 안 하니만 못한 일이 되기도 한다.

2015년 맞춤형 개별급여 도입 전 기초생활보장제도에는 ‘이행급여 특례’가 있었다. 이행급여 특례는 소득증가로 수급에서 탈락한 뒤 최저생계비의 150%에 도달하기 전까지 의료급여와 교육급여를 최대 2년간 보장하는 것이었다. 소득이 생기더라도 불안정하고 낮은 임금을 받을 가능성이 높은 탈수급 빈곤층에게 이행급여는 꼭 필요한 안전장치지만, 맞춤형 개별급여 도입을 이유로 사전 고지조차 없이 폐지되었다. 2015년 폐지 직전 이행급여 소득인정액 상한선은 1, 2인가구의 경우 1인을 추가한 최저생계비의 150%를 활용했기 때문에 각각 157만원, 203만원이다. 당시 최저임금이 116만원가량 인 것을 고려할 때 최저임금을 상당히 초과한 상태에서도 현물급여를 유지할 수 있도록 하는 장치라는 점을 알 수 있다. 맞춤형 급여로의 전환에서 충분한 선정기준 인상없이 이행급여를 없앤 것은 개별급여 도입 취지에도 맞지 않는 퇴행이었다.

【2015년 최저생계비 및 이행급여 소득인정액 상한】

(단위 : 원)

구분 \ 가구규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
최저생계비	617,281	1,051,048	1,359,688	1,668,329	1,976,970	2,285,610	2,594,251
소득인정액 상한	1,576,572	2,039,532	2,039,532	2,502,494	2,965,455	3,428,415	3,891,377

☞ 동 소득인정액 상한 조항은 다음의 「부양의무자로 인한 이행급여 대상자」는 적용되지 않음에 유의

2) 낮은 보장수준

국민기초생활보장제도는 최저생계비 이하의 빈곤층에게 최저생계비 만큼을 보장한다는 아이디어에서 출발한 제도다. 법2조는 최저생계비를 “건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 필요한 최소한의 비용”으로 명시하고 있다. 2015년 맞춤형 개별급여 시행 이후 ‘최저생계비’는 생활수준의 적절성을 측정하기 위한 지표로 남았고, ‘최저보장수준’은 급여별 보장수준을 의미하는 것이 되었으나, 건강하고 문화적인 생활에 대한 최소한의 기준은 사회적 합의에 가까울 것이다.

법 제20조2에 따른 최저생계비 적절성 평가는 보건사회연구원이 진행한 <2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구>로 같음할 수 있을 텐데, 이 연구는 현행 급여 수준을 적절한 것으로 평가하고 있다. 기준 최저생계비 계측방식인 전물량 방식과, 현행 기준중위소득 40%에서 타법지원액을 감하면 생계급여 수준보다 낮다는 것이 현행 보장수준이 적절한 근거다. 하지만 같은 연구에서 급여 적절성을 평가하기 위해 사용한 ‘박탈 수준’에 관한 연구에 따르면, 전체 가구의 평균박탈 점수는 2.1인데 반해 수급가구의 평균박탈점수는 6.6에 이른다. 생활용품과 식생활, 주거 등 절대적 영역의 박탈 수준 역시 전체 가구는 7.1인데 반해 수급가구는 34.5의 박탈 점수를 보인다.

이런 불일치는 새삼스럽지 않다. 이미 최저생계비 계측방식의 문제점에 대해서는 오랫동안 지적이 되어 왔고, 이 연구에서 사용된 비목별 단가 책정에 따르면 5,659원짜리 여성용 브래지어 두 벌로 3년을 나아 하는 것이 최저생계비의 기준이다. 이런 수준으로 책정된 최저생계비 기준에서는 3년간 저공행진을 이어온 기준 중위소득 인상률에 따른 보장수준조차 적당한 것으로 평가받을 수밖에 없다. 기초생활보장법 개정 전 평균 3.9%였던 최저생계비 인상률은 기준중위소득 방식으로 바뀐 뒤 도리어 평균 인상률이 2.38%로 떨어졌다. 특히 최근 3년간 평균 인상률은 단 2%에 불과한데 반해 같은 기간 최저임금은 14% 인상됐다. 이는 사회의 평균적 삶의 질 상승에서 빈곤층이 완전히 배제되었음을 뜻한다.

년도	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	인상률
2000년	324,011	536,614	738,076	928,398	1,055,588	3.0
2001년	333,731	552,712	760,218	956,250	1,087,256	3.0
2002년	345,412	572,058	786,827	989,719	1,125,311	3.5
2003년	355,774	589,219	810,431	1,019,411	1,159,070	3.0
2004년	368,226	609,842	838,797	1,055,090	1,199,637	3.5
2005년	401,466	668,504	907,929	1,136,332	1,302,918	7.15
2006년	418,309	700,489	939,314	1,170,422	1,353,242	3.0
2007년	435,921	734,412	972,866	1,205,535	1,405,412	3.0
2008년	463,047	784,319	1,026,603	1,265,848	1,487,878	5.0
2009년	490,845	835,763	1,081,186	1,326,609	1,572,031	4.8
2010년	504,344	858,747	1,110,919	1,363,091	1,615,263	2.75
2011년	532,583	906,830	1,173,121	1,439,413	1,705,704	5.6
2012년	553,354	942,197	1,218,873	1,495,550	1,772,227	3.9
2013년	572,168	974,231	1,260,315	1,546,399	1,832,482	3.4
2014년	603,403	1,027,417	1,329,118	1,630,820	1,932,522	5.5
2015년	617,281	1,051,048	1,359,688	1,668,329	1,976,970	2.3
					평균인상률	3.90

[표] 2000년 - 2015년 최저생계비 인상률

년도	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	인상률
2015년 7월	624,935	1,064,078	1,376,546	1,689,013	2,001,481	
2016년	649,932	1,106,642	1,431,608	1,756,574	2,081,540	4.00
2017년	661,172	1,125,780	1,456,366	1,786,952	2,117,538	1.73
2018년	668,842	1,138,839	1,473,260	1,807,681	2,142,102	1.16
2019년	682,803	1,162,611	1,504,013	1,845,414	2,186,816	2.09
2020년	527,158	897,594	1,161,173	1,424,752	1,688,331	2.94
					평균인상률	2.38

[표] 2015년 이후 기준중위소득 인상률 (기준금액은 기준중위소득 40%)

낮은 선정기준은 낮은 보장수준과 연동된다. 낮은 급여 수준은 수급자의 인간다운 삶을 보장하지 못한다. <기초법바로세우기공동행동>의 조사⁶⁴⁾에 따르면 최저생계비에 식료품비는 37.1%로 책정되어 있으나 이에 못 미치는 지출을 하는 가구가 30가구 중 13가구였다. 이 중 9가구는 주거비 과부담으로 인해 식비지출이 부족한 것으로 파악되었으며, 식비를 아끼기 위해 무료급식, 저렴한 단체 제공식, 삼각김밥이나 편의점 도시락으로 끼니를 해결하는 경우가 많았다. 이는 수급자의 건강한 식생활, 의료이용 제약 등 삶의 질 하락으로 연결 되고, 대부분의 가구들은 지출

64) <수급가구 가계부조사를 통해 본 기초생활수급자 급여 현실화를 위한 토론회> (기초법바로세우기공동행동, 윤소하의원, 민주주의와복지국가연구회), (2018.6)

을 줄이기 위해 사회적 관계를 포기하고 고립된 생활을 하고 있었다. 조사연구에 참여한 활동가들은 이러한 악순환이 우울증 등 정신건강 악화와 고독사에 대한 두려움으로 연결된다고 보았다.

3) 근로능력이 있는 수급자에 대한 조건 강화

기초생활보장제도는 근로능력 여부와 상관없이 ‘생활이 어려운’ 사람에게 사회 보장을 실시하겠다는 목표를 가졌지만 지난 20년간 근로능력이 있다고 판단하는 사람을 환영하지 않았다. 최근 10년간 근로능력자에 대한 제도의 밀어내기는 다양한 방식으로 관철되어 왔다. 주요하게는 1) 2007년 자활사업에 참여하는 차상위계층에 대해서 노동자성을 인정하지 않겠다는 노동부의 지침 발표⁶⁵⁾ 2) 2010년 근로능력평가 도입과 2012년 12월 국민연금공단으로 평가 이관 3) 근로빈곤층취업우선지원사업(2015년. 현재 폐지) 및 맞춤형급여체계 전환에 따른 자활사업참여자 소득공제폐지, 현물급여 감소 4) 이 과정에서 관철된 지속적인 자활사업 일자리의 열화로 볼 수 있을 것이다.

「근로능력평가의 기준 등에 관한 규정」은 2009년 제정되고 2010년 시행되었다. 이후 근로능력 평가 업무는 2012년 12월부터 국민연금공단으로 이관되었다. 2009년 근로능력평가는 고시 후 단 10여 일 만에 줄속으로 시행된데다 활동능력평가의 인권 침해적인 문항으로 시민사회로부터 많은 문제 제기를 받았다. 당시 <기초생활보장권리찾기행동>은 국가인권위원회에 진정서를 전달하고, 인권위는 활동능력평가기준에 대한 전면적인 개정을 권고하였다. 권고 중 일부만을 받아들여 문제가 되는 문구를 수정하는 것에 그쳤지만, 인권위 권고 내용은 다음과 같다.

「근로능력평가의 기준 등에 관한 규정」 중 활동능력평가 기준에 관한 권고, 국가인권위원회, 2010.1.28. (국가인권위원회결정례집 인권정책분야, 2011)

[결정요지]

첫째, 객관적인 판단이 가능한 취업가능성이나 체력, 만성적 증상, 알콜중독을 제외한 나머지 항목은 개인의 명예나 자존감과 밀접히 관련된 항목으로 근로능력이 없는 수급권자에 대한 차별적 인식을 초래하거나 인격권을 침해할 우려가 있고, 둘째, 외모관리 소홀, 자신감과 집중력의 결여, 자기통제와 대처능력 부족 등이 모든 업무에 있어서 근로 무능력을 초래한다고 단정하기 어렵고, 셋째, 간이평가인 체력(육체노동의 가능성), 만성적 증상(통증, 복통, 어지럼증, 경련, 기침, 소화불량 등 증상의 만성화된 수준), 알콜중독(알콜 중독이 일상생활에 영향을 미치는 정도)의 항목은 공무원이 아니라 의사가 검진을 통해 판단하는 것이 적절하다는 점에서 현행 활동능력 평가기준의 전면

65) 자활근로사업 참여자 중 「차상위계층의 근로자성 여부」에 관한 변경 지침, 노동부(2007)

적인 개선이 필요하다고 판단

또한 2012년 12월부터 근로능력평가 주체가 지자체에서 국민연금공단으로 바뀌면서 ‘근로능력 있음’ 판정은 기존 5%에서 2013년 15.2%, 2014년 14.2%로 3배 가량 증가하였다. 2014년 ‘근로능력 있음’ 평가를 받은 故최인기님이 취업한지 6개월 만에 사망⁶⁶⁾, 2013년 근로능력 있음 평가를 받은 50대 수급자가 광화문광장에서 분신을 기도⁶⁷⁾하는 등 이로 인한 수급권자들의 분쟁과 피해가 지속적으로 발생하고 있다. 일방적인 근로능력평가가 수급자들의 현실에 맞지 않으며, 탈빈곤이나 이른바 ‘활성화’ 유인이 되지 않는다는 것을 드러낸다.

현재 자활일자리는 노동자성을 인정받지 못하고, ‘참여자’ 라는 어정쩡한 이름으로 불리고 있다. <제2차 사회보장기본계획>에 따르면 자활사업의 효과성 제고를 위해 자활급여 단가를 현실화⁶⁸⁾한다는 계획이 있지만, 현재 자활사업 단가는 이에 한참 미달한다. 단가가 가장 높은 시장진입형도 실비를 포함한 월 표준소득액이 최저임금 대비 75%에 불과하다.

	최저임금(A)		자활참여단가(B)		최저임금 대비 자활참여금
	시간	금액	형식	금액	
04년	8시간	20,080	시장진입형	25,000	125%
	5시간	12,550	근로유지형	17,000	135%
20년	8시간	68,720	시장진입형	56,110	75%
	5시간	42,950	근로유지형	24,810	57%

[표] 2004년과 2020년 자활참여금 단가비교

자활일자리의 임금은 2004년 당시 단가 시장진입형 25,000원, 근로유지형 17,000원으로 최저임금 대비 각각 125%, 135%였다. 2019년에는 2018년 대비 시장진입형 단가가 27%나 상승했지만, 해당년도 최저임금과 비교하면 74%에 불과했다. 근로유지형 자활은 이보다 낮은 57%였다. 2020년은 각각 75%와 57%다. 열악한 임금은 수급자들로 하여금 일자리 참여를 강제노동으로 인식하게끔 하고, 일자리에 대한 가치평가도 낮아진다.

66) 이에 대한 국가손해배상청구소송(2017가단531037)에 대하여 법원은 고인의 죽임에 대한 수원 시와 국민연금공단의 책임을 인정하고 유가족에 대한 배상을 판결.

67) <60대 환자 10분 상담하고 “일할 수 있음” 판정, 한겨레, (박은하정대연기자, 2013.10.24)

68) <제2차 사회보장기본계획>中 25p

4) ‘권리’ 는 확보되었는가?

(1) ‘부정수급 담론’ 앞에 미끄러지는 권리

“약 1백만 명의 1종 의료급여 수급자들은 무상의료의 혜택을 누리고 있습니다. 이들은 원하는 때, 원하는 병원에 가서 원하는 모든 서비스를, 물론 건강보험 급여 대상이 아닌 고급 또는 신의료기술 서비스를 제외하고, 공짜로 받을 수 있습니다. 그래서 비용에 대한 인식 그 자체가 없는 경우가 많습니다. 고맙게도 나라에서 해주는 것이라는 생각은 있어도, 이것이 동 시대를 살아가는 다른 국민의 땀 흘려 번 돈 가운데 일부를 세금으로 가져다 쓰는 것이라는 생각을 하는 경우는 거의 없습니다.”

2006년 당시 유시민보건복지부 전 장관의 <의료급여 제도 혁신에 대한 국민보고서>는 의료급여 진료비 청구액의 급격한 증가에 대해 장관이 직접 작성한 이례적인 보고서다. 유시민 전장관은 이 보고서를 통해 ‘심사조정 강화’, ‘수급자 신고보상제’ 등 이른바 부정수급자를 잡아내고, 의료급여 대상자들의 의료서비스를 줄이기 위한 계획을 내놓았다. 특별히 문제 삼은 ‘파스’의 경우 의료급여 대상에서 제외해, 건강보험에서 제외하지 않는데 의료급여에서 제외한 것에 따른 차별 문제가 제기되기도 하였다. 이러한 유시민 전장관의 국민보고서는 진료비 낭비의 주원인인 비효율적 의료체계의 문제를 수급자에게 떠넘기고, 고령화와 비급여의 급여화에 따른 진료비 증가에 대해 수급자에게 도덕적 잣대를 들이밀어서는 안 된다는 비판에도 불구하고 의료급여 수급자에 대한 부정수급 프레임을 강화시켰다. 최근의 정책을 보면 의료급여가 필요한 사람에게 급여를 확대하지 못하는 것보다 지출 확대에 대해 더 두려움을 느끼는 것이 아닌지 의구심이 든다. 의료급여에서의 부양의무자기준 폐지 및 재산기준 완화에 완고히 문을 닫고 있기 때문이다.

박근혜정부는 2014년 ‘부정수급 통합 콜센터’를 만들고 출범 100일간 100억의 부정수급을 적발하였다고 성과를 발표했다. 이 중 97억 8천만원은 요양병원의 허위수가, 영유아원의 가짜 고용 등 제공기관의 부정수급이었다. 과다청구, 장기입원 유도 등 공급자들의 이윤추구로 인한 문제점은 잘 통제되거나 관리의 대상으로 삼아지지 않는데 반해 수급권자들의 도덕적 해이는 사회적으로 심각한 심판의

대상이 된다. 공공부조에 부정수급이 만연하다는 인식은 사실과 거리가 멀지만, 이는 가난한 이들에 대한 편견 위에 자라고, 부정수급에 대한 통제를 강조하는 국가의 장치는 다시 이들의 편견을 공고하게 한다. 특히 이 안에서 수급자들은 자율성이 손상되고, 책임감 있는 의사결정을 할 수 없다는 고정관념에 의해 공격받는다.

부정수급이 강조되는 빈곤 담론은 제도의 문제점을 감추거나 빈곤 문제 해결, 제도 사각지대 해소와 같은 목표를 ‘부정수급 방지’와 교환 가능한 것처럼 만들기도 한다. 기초생활보장제도의 목적이 부(적)정지출 관리인가, 빈곤층의 기초생활보장인가? 사각지대 해소나 빈곤문제 해결에 부정수급 방지책이 선결조건이 될 수 없다. 이는 교환할 수 없는 것을 교환하려는 오류이자 제도의 목표에 부합하지 않는 결과를 낳는다. 부정수급에 대한 지속적인 강조는 국민기초생활보장제도가 지난 20년간 ‘권리’ 위에 세워지지 못하는데 중요한 영향을 미쳤다. 제도의 효율성은 불필요한 지출의 누수를 막는 것뿐만 아니라 제도가 목표로 하는 사람들에게 빠짐없이 제도가 전달되는 것을 포괄해야 한다.

(2) 복잡한 제도설계, 수급자와 보장기관 간 정보비대칭

국민기초생활보장제도의 소득인정액 산정방식은 다른 어떤 제도들보다 복잡하다. 기초생활보장제도를 제외한 근로장려세제(EITC), 기초연금, 아동수당과 같은 제도는 모두 제도신청에 대한 정보가 사전우편으로 발송되고, EITC의 경우 급여 대상자에게 개별 인증번호를 문자로 전송, ARS를 통한 간단한 신청도 가능하다. 그러나 기초생활보장제도는 본인 외 부양의무자의 금융정보제공동의서를 비롯해 동주민센터의 초기조사, 구청과 LH공사의 방문조사와 근로능력평가 활동능력평가가 필요한 경우 국민연금공단의 방문조사까지 최소 2-3차례, 최대 4차례 이상의 면담 조사가 이뤄진다.

<서울시 비수급 빈곤 실태조사>⁶⁹⁾에 따르면 현재 비수급빈곤층 및 신규수급자의 기초생활보장제도 (과거)미신청 및 중도포기의 첫 번째 사유로 40.8%가 정보 부족을 꼽았다. 절차가 복잡하다는 응답도 21.0%였다. 선정기준이 복잡하고 정보가 별로 없다 보니 신청 이후에도 선정에 대한 확신이 없었고, 이로 인해 위축되거나

69) [서울시복지재단-2019-9] <서울시 비수급 빈곤 실태조사>, 문혜진 외, 서울시복지재단 (2019)

선정에서 탈락하고 나면 그 이후에 급여신청을 지속적으로 포기하는 경우도 있다. 이런 정보의 비대칭성은 부당한 결정을 받더라도 이에 대해 알기 어렵거나, 이의 신청 등 적극적인 조치를 취할 수 없도록 만든다. 이의신청 절차나 수급비 삭감·탈락의 사유를 정확하게 안내하지 않는 것도 정보의 비대칭을 낳는다.

미 신청 사유	정보 부족	절차 잡	접선 부족	부양의무자 기준	소득 재산	기대 급여	기타	자립 의지	낙인	합계
합계	167	86	48	43	21	20	12	8	4	409
비율%	40.8	21.0	11.7	10.5	5.1	4.9	2.9	2.0	1.0	100.0

[표] 비수급-미신청자 및 신규수급자의 미신청사유 (1순위)

4. 수급권자와 현장에서 본 기초생활보장제도 :28인의 인터뷰

1) 기초생활보장제도, 어떻게 신청하셨어요?

이 제도를 전혀 모르고 있다가

인터뷰 참여자들은 대부분 기초생활보장제도에 대해 지인들의 소개를 통하거나 부정확한 정보에 의존한 상태로 수급을 신청했다. 기초생활보장제도는 절대빈곤 상태에서 만날 수 있는 유일한 소득보장제도지만 본인이 신청에 의해 조사가 개시된다. 신청에 많은 서류가 필요하고 복잡한 선정기준을 수급신청자가 일일이 알기 어렵고 정보도 부족하다.

인터뷰에 참여한 일반수급자D씨 역시 사업 실패 후 채권추심을 피해 전국을 떠돌아다니는 등 오랫동안 어려운 생활을 이어왔으나 기초생활보장제도와 같은 사회보장제도가 있다는 것을 몰랐다. 추심을 피해 도피한 시간동안 건강을 잃고, 채무조정을 도와준다는 인권단체를 찾았을 때 활동가를 통해 기초생활보장제도를 안내 받았다.

“제도 자체를 몰랐고, 젊은 사람들이 동사무소 가면 그때까지만 해도 (잘 안내를 안 하니깐) 어떻게 신청하라고 들은 바가 없었어요”

- 일반수급자D (4)

몸이 아픈 아버지와 함께 수급을 받다가 현재는 탈수급 후 부양의무자가 된 부양의무자B씨(17) 역시 수급을 받는 상태에서도 정보를 구하는 일이 가장 어려웠다고 회상한다. 복잡한 제도는 인생 경로에서의 새로운 선택이나 문제에 부딪힌 수급자들로 하여금 미궁에 빠진 느낌을 준다.

“아빠 혼자 수급자였으면 혼자 못했을 것 같은 것도 많은 거예요. 그래서 어려부터 그렇게 있었어요. 열심히 찾아야하는구나 이 정보들. 그리고 열심히 찾아도 나도 너무 어려우니까 그냥 공무원 말이 맞는 것 같고”

- 부양의무자B (17)

기초생활보장제도 신청 시 구비 및 제출을 요구하는 필수 서류는 사회보장급여 제공(변경) 신청서, 본인과 부양의무자 가구의 금융정보 등 제공 동의서, 급여를 받고자 하는 통장 사본, 임대차 계약서다. 하지만 실제 현장에서는 금융정보제공 동의서를 제출함에도 지출실태조사표와 본인 명의 모든 통장의 1년 치 사본을 요구하며 소득·재산을 수기로 작성해야 하고 2개월 내 진단서와 소견서 등 질병을 증명하는 서류도 제출해야 한다. 65세 이하이거나 장애등록이 없는 수급신청자는 병원을 다니지 못해 진단서가 없는데, 진단서가 없기 때문에 수급권을 인정받기 어려운 딜레마에 빠지기도 한다.

내가 부모님하고 연락을 끊고 산지가 오래되었는데

이 중에서도 부양의무자의 금융정보제공동의서 등 함께 살고 있지 않은 가족과 관련된 서류는 수급신청자들에게 다양한 좌절을 안긴다. 오랫동안 연락을 하지 않았거나, 연락을 하였더라도 가족관계가 원만하지 않은 경우 혹은 가족과의 관계가 파괴된 경우 서류를 요청하기 어려울 뿐만 아니라 새로운 문제를 가져올 수 있기 때문이다.

“(관계단절에 대해) 서류 입증이 힘들다는 걸 느꼈었죠 부모가 나도 나이가 있는데 노인네 부모 재산까지 추적을 해야 되고 그런 면에서 힘들더라는 거죠.”

- 조건부수급자 C

부양의무자로부터 금융정보제공동의서를 직접 받기 힘든 경우 구청에서 직권으로 조사할 수 있으며, 가족관계가 소원해진 경우 ‘가족관계 해체 사유서’를 작성해 지방생활보장위원회에 심의를 요청할 수 있다. 하지만 이런 내용이 수급신청자에게 안내되는 경우는 드물다. 더불어 관계단절을 요청한 경우 가족에게 가족관계 해체 사유서를 작성해 제출하라는 우편이 발송된다. 일반수급자C씨의 경우 부양의무자기준으로 인해 수급신청에서 탈락하였다가 사회단체의 조력으로 가족관계 단절을 인정받고 수급자가 되었지만 이 또한 상처가 되었다.

“애들이 적었던(사유서)는 서로 비밀이죠, 이야기 해주는게 아니라고 하더라고 애들이 어떤 식으로 적었는지는 몰라도 통과가 되가지고, 어떻게 생각하면 좀 서글프죠.”

- 일반수급자 C

가족관계에 대한 확인은 어떤 사람에게는 위협이 되기도 한다. 탈수급자 A씨는 가정폭력으로 이혼 후 미혼모 시설에 있다가 퇴소하며 수급을 신청했다. 수급신청 당시 등본교부제한신청⁷⁰⁾을 해둔 상황이었다. 하지만 구청에서는 탈수급자A씨의 수급신청 사실을 가족들에게 알리고, 단절 여부를 확인하는 절차를 거쳐야 한다고 답변했다. 더불어 ‘가족관계 해체’ 심의를 위한 사유서에 간곡한 부탁과 선처를 읍소할 것을 요구받아 당황스러움을 느꼈다.

“아이에 대한 부양의무자 관련 사유서도 써야 된다고 해서, 저희는 그걸 신청해놨거든요 등본에 아무도 못 대게끔. (등본교부제한신청) 그걸 신청해 놔어요 근데 그걸 치면 시스템에 뜨잖아요 우리 그런 것도 신청해 놔고 그 전에도 시설에 있었는데 ‘이런 사유서를 써서 우편을 굳이 보내야겠냐?’ 라고 물어봤더니 그렇게 하지 않으면 안 된다는 거예요 그래서 구구절절 썼는데, 공무원이 그 밑에다가 심의 위원회에서 혹시 모르니까 ‘간곡히 부탁드립니다.’ 라고 쓰라고. 그래서 ‘네?’ 했더니 그 밑에 ‘간곡히 부탁드립니다.’ 고 ‘선처를 부탁드립니다.’ 라고..”

- 탈수급자 A

부양의무자기준은 수급신청을 포기하게 하는 이유가 되기도 한다. 조건부수급자 B씨는 최초 수급신청 과정에서 가족관계가 해체 되었다고 부양의무자에게 자신의 위치와 상황이 알려야 한다는 안내에 수급신청을 포기했다. 그로부터 10년이 지나서 우연히 발급받은 가족관계 증명서를 통해 부모님 사망을 알게 되어 수급을 신청할 수 있었다.

“내가 부모님하고 연락을 끊고 산지가 오래되었는데 그거 때문에 연락하기가 뭣해가지고 안했던 거죠. 가족이 있다고 했더니 얼추 그런 식으로 얘기 했던 것 같아요. 보호자가 부양의무자가 재산 이런거 때문에 금융정보조회 해야 한다, 통보를 해야 한다, 그 얘기를 듣고 내가 바로 안한다고 했어요.”

- 조건부수급자 B

흠을 잡으려고 하는 거 아닌가 걱정이

모든 서류를 제출한 이후 방문조사가 진행된다. 방문조사는 생활실태를 파악하기 위해 지자체에서 한 번, 등록된 주소지에서의 실제 거주 여부를 파악하기 위해

70) 가정폭력 피해자의 위치를 가해자가 열람할 수 없게 제한하는 장치

LH공사에서 한 번, 총 두 번 진행된다. 근로능력평가를 받는 수급신청자의 경우 활동능력평가를 위해 국민연금공단에서 한 번이 더해져 총 세 번의 조사를 받게 된다. 조사는 각각의 목적을 갖고 있지만 목적이 수급신청자에게 제대로 설명되지 않고 ‘가난해진 이유’, ‘언제까지 일 했는지’ 나 학력 같은 개인적인 질문이 반복된다. 수급 신청자는 서류제출 과정에서 겪었던 가난을 증명해야 하는 경험을 방문조사에서도 겪으며 의심받는 기분, 불쾌감과 두려움을 경험한다.

“아이랑 저랑 둘이 살고 있는데 조사 나온다고 하는 거예요, 가정 형편을 보러. 그때 느낌에 ‘내가 걸어 다니고 하면 문제가 되나? 뭘 조사하는 거지? 가전제품 있으면 안 되나?’ 이런 압박감이 있더라고요. (중략) 겁나죠 우리가 경찰 무조건 무서워하는 것처럼. 조사한다고 하면 우리한테 흠을 잡으려고 하는 거 아닌가 걱정이 있었어요.”

- 일반수급자 F

지금은 두세 달씩 걸리니까

기초생활보장법 제26조에 따르면 급여의 결정은 신청 30일 이내에 하여야 하고, 사유가 있을 때 60일 이내에 통지할 수 있다지만 실제로는 대개 두 달 이상이 소요된다. 수급이 확정되면 신청일을 기준으로 급여가 나온다지만 당장 생활할 방도가 없는 이들에게 이 기간은 불안감을 떨칠 수 없는 시간이다. 이 기간은 원래 15일 이내, 사유가 있을 때 30일 이내에 통지하던 것이 2014년 맞춤형 개별급여 도입과 함께 30일, 최대 60일 이내로 늘어난 것이다. 병원 사회사업실에서 일하는 사회복지노동자C는 이 때문에 의료급여 환자가 되어야 할 사람들에게 건강보험의 자기부담금이 부과되는 문제에 대해 지적했다.

“예전에는 수급자 책정에 기간이 짧았거든요. 지금은 두세 달씩 걸리니까. 꼼꼼하게 하는 건 좋은데 의료적 지원이 필요한 사람들에게는 이게 좀 늦다는 감이 있어서 안타까운 거죠. 건강보험이었다가 (입원 중에) 바뀌어서 의료급여를 받으시는데 (중략) 이미 앞서 치료한 한 달 이상은 이미 건강보험 적용 하에 본인부담금이 높아지는 그런 게 있고요”

- 사회복지노동자C

2) 수급자로 사는 것, 어떤가요? : 부족한 급여 수준

물가는 이런데 살려고 하니 너무 슬픈 것 같아

기초생활보장법은 ‘건강하고 문화적인 생활에 필요한 최소한의 비용’으로 보장 수준을 책정하게 되어 있다. 1인 가구 기준, 한 달 52만원의 생계급여는 정부의 연구에 따르면 ‘적정’한 금액이지만, 우리가 만난 모든 수급권자는 급여의 부족에 대해 토로했다. 물가에 비해 턱없이 부족한 금액에 맞추고 살다보니 우울감, 관계단절을 경험하기도 한다.

“솔직히 지금 내가 시장을 못 가거든. 깜짝 놀랐어. 뭘 살라 그래도 포도가 먹고 싶은데 못 먹었어. 물가는 이런데 살려고 하니 너무 슬픈 것 같아. 통신비 이런 거는 다 지원해준다고 하는데 돈 많이 들어간단 말이야. 올 여름 에어컨 트는 것도 2만원 안 넘기려고 엄청 노력했어.

그래서 옥상에서 새벽 두시 되면 옥상으로 나가. 옥상이 나아, 방안보다.”

- 조건부수급자 D

“항상 모자라잖아요. 주위의 도움을, 손을 빌릴 수밖에 없는데, 식구들하고도 거의 단절이 되는 거예요. ‘재들이 돈 없으니까 우리한테 그런다.’ 처음에는 한두 푼 빌려주다가 전화 오면 싫어하는 거죠. ‘아파서, 어째서 돈 달라 소리한다.’ 이런 소리를 많이 들으니까 자연스럽게 거리가 멀어지고 친구들하고도 연이 끊기게 되고.”

- 일반수급자 D

2만 5천원이 큰돈은 아닌데

주거급여의 경우 개별급여로 개편되면서 기준임대료가 신설되는 등 일부 개선된 측면이 있다. 하지만 주거를 유지하는데 들어가는 필수 지출비용인 가스·전기 등 공과금과 관리비가 책정되어 있지 않다. 수급자들은 안 그래도 부족한 생계급여에서 해당 항목들을 지출하고 있다.

“매입임대주택에 살고 있는데, 주거비가 21만 5천원 나오는데, 혼자생활해도 돈이 많이 들어가요, 통신비, 인터넷. 우리는 엘리베이터가 있어서 2만 5천 원, 한 달에 들어가요. 그러니까 2만 5천원이 큰돈은 아닌데 받는 거에 비해선. (통신·수도·가스 등) 40만 원 정도가 들어가는 거 같아요, 방세까지 해서. 사실 수급비 가지고는 못 살아요.”

- 조건부수급자 D

맞춤형 개별급여로 개편 당시 국토부는 주거비 상향과 함께 비주택 등 불안정한 거처 및 주거지에서 생활하는 이들의 주거 상황을 목표로 정했다. 하지만 주거급

여로 구할 수 있는 공간은 여전히 무보증 월세, 고시원·쪽방 등 거처가 대다수다. 집주인들은 매년 주거급여가 인상되는 만큼 월세를 인상한다. 다수의 수급자들이 화장실, 샤워실, 주방을 개별적으로 사용할 수 없는 3평 이내의 방에 머물며 서울 1인 가구 기준 약 30만 원의 월세를 지출하고 있다. 맞춤형개별급여 개편으로부터 5년이 더 지났지만 주거급여가 숙박업자, 건물주들의 주머니로 들어가는 한편 수급자들의 주거 상황을 위한 계획은 수립되지 않고 있다.

“주거급여 분리하면서 국토부가 내세웠던 게 ‘주거비가 올라가면 더 좋은 주거로 옮겨갈 거다.’ 였거든요 못 옮겨가거든요 (중략) 고시원에 수급자가 많다면 해마다 오르는게 감지가 되는 거예요 조금 젊은 고시원 경영자는 ‘내년에도 올라가요?’ 하고 물어본다거나 그러면 본인이 내년에 방세를 어떻게 올려야할지 계획을 세우는 거죠. 그렇게 뻘히 다 보여요 (주거급여) 가지고는 조금 더 좋은 원룸텔도 못 가는 거죠. 창문이 있는 데로 옮겨 가는건 가능하시겠죠. 하하. 창문 없는 복도 쪽에 있다가 창문 쪽으로 옮겨간다거나 이런 건 가능할거예요. 그런데 엘리베이터가 있는 고시원으로 가거나 혹은 원룸텔처럼 따로 화장실, 샤워실이 딸린 방으로 가기에는 많이 부족하죠.”

- 사회복지노동자 A

노동은 노동인데 노동자 취급을 안 해준다 이거야

자활급여의 경우 참여하는 사업단 유형별로 단가가 정해져 있다. 일 8시간씩 주5일로 노동시간은 똑같지만 최저임금이 적용되지 않는다. 이마저도 3년에서 최대 5년으로 참여기간이 제한되어 있다. 낮은 급여는 자활사업 참여자들 모두가 공감하는 심각한 문제점이다.

“자활급여는 자활 지침에 의해서 준다고 하지만 이거는 최저임금도 안주고 있잖아요. 타당성이 없다고 봐요. 노동은 노동인데 노동자의 권익과 권리를 노동자 취급을 안 해준다 이거야, 노동은 하는데. 이 무슨. 이게 어떻게 되는 거야.”

- 조건부수급자 C

근로능력이 가장 낮다고 평가받는 수급권자가 참여하는 일 3시간, 주 5일의 ‘근로유지형’ 자활의 경우 80만원 안팎의 임금을 받는다. 서울의 1인 가구 기준 생계급여와 주거급여를 합한 비용과 비슷하다. 조건부수급자 E씨는 매년 근로계약서를 작성하는 순간 혐오감이 느껴진다고 말했다. 그는 자활사업에 대해 건강상태가 좋지 않아 일하고 싶어도 일 할 수 없는 사람들에게 일자리를 제공함으로써

사회 소속감과 자존을 회복할 수 있게 하지만 너무 낮은 임금을 주는 것에 대해 지적했다.

“권리가 없다고 봐도 과언이 아니지. 권리가 있다면 돈 액수도 근로기준법에 맞아야하는데 그게 아니거든. 급여는 누가 어떻게 정한건진 몰라도 다시 한 번 생각을 해보고, 이 사람들이 진정 일하고 보람을 느낀다면 시간당 8천원까지는 못가도 6천원까지는 오르게 해줘야지. (중략) 1년에 한 번씩 계약서 쓰는데 혐오감이 느껴지더라고요.”

- 조건부수급자 E

우리는 그럴 여력이 안 되니까

현금으로 지급되는 급여가 아닌 현물 급여 역시 최소한의 역할만을 규정하고 있어 필요만큼을 충족시키지 못하고 있다. 학령기 아이가 있는 경우 교육급여가 지급되지만 공교육에 들어가는 필수 교육비만 책정하고 있다. 수급가구의 경우 사교육비를 충당하기 어렵다. 일반수급자 D씨의 경우 어렸을 때부터 학업 성적이 좋던 자녀가 중학교에 입학한 뒤 속상한 일이 많아졌다. 다른 수업은 어떻게든 채울 테니 수학과 영어, 두 과목만 학원을 보내 달라는 아이의 의지에도 화답하지 못했다.

“학원을 못 가는 거예요. 학원비가 너무 비싸니까. 애가 초등학교 때는 1-2등 했어요, 중학교 1학년 때도 들어올 때 2등으로 들어오고 진단평가 때도 전교 2등이었어요. 그런데 지금은 10등 밖으로 벗어나더라고요. 상위권이라고 할 수 없죠, 전교생이 150명, 한 학년에. 다들 개인과외, 단과학원 다니는데 다닐 수 없으니까, 그게 제일 마음이 아프더라고요.”

- 일반수급자 D

의료급여는 병원 이용이 자주 필요한 수급자일수록 ‘고마운데 너무 부족한’ 급여다. 비급여 항목 검사를 권유받아도 검사를 포기하거나, 비급여 비용만큼 생활비를 줄이는 방식으로 살아간다.

“MRI가 의료급여가 된다고 들었어요. 근데 병원에 가서 그 얘기 하니 아직 어깨는 안 되고 뇌쪽에 문제가 있으면 된다고 그러더라고요. 그래서 했는데 이걸 하고 나니까 (현금을 다 써서) 복지관에서 반찬을 조금씩 가져오잖아? 그거 안 가져오면 찝찝 굶어야 돼요. 다행히 그거 가져오고 수급비 나올 때 쌀 그게 차감이 되가지고 나오니까 한 달 하면 쌀도 겨우 먹고 그랬죠.”

- 일반수급자 E

“병원에 가면 ‘머리가 많이 아파요’ 그러면 쉽게 ‘MRI 찍어봐야겠다.’ 하는데 ‘찍어봤어요?’ 다음날 또 ‘찍어봤어요?’ 머리는 항상 아프고 한번 찍어보면 좋겠는데 우리는 그럴 여력이 안 되니까. ‘네, 다음에 찍어볼게요 다음에 찍어볼게요’ 아파도 어떨 때는 그 얘기가 듣기 싫어서 ‘괜찮아요, 이제 덜한 것 같아요’ 이게 반복되는 거예요.”

- 일반수급자 D

인터뷰에 참여한 수급권자들은 절실한 상황에서 기초생활보장제도를 만나 다행이라고 말했지만, 급여가 물가나 필요에 비해 턱없이 부족하다고 말했다. 법에서 정하고 있는 ‘건강하고 문화적인 생활에 필요한 최소한의 비용’에 미달하는 기초생활보장제도의 보장수준은 수급자들의 삶을 수급비에 가두어 두고 단념과 포기를 반복하게 한다.

3) 수급자로 사는 것, 어떤가요? : 불안정한 수급 지위

6개월을 차감당한 기억이 나요

수급자가 된 이후에도 다양한 이유에 의해 수급권은 불안정해진다. 수급비 삭감의 원인은 다양하다. 부족한 급여를 보충하기 위해 일용소득을 벌거나 지인에게 돈을 빌렸다가, 혹은 적은 수급비라도 쪼개어 저축을 했다가 급여가 삭감되기도 한다. 탈수급자 B씨의 경우 사이버대학에 입학하기 위한 학비를 지인으로부터 빌렸다가 급여가 삭감됐다. 미래의 더 나은 삶과 조건을 만들기 위한 선택이 수급비 삭감이 라는 당장의 삶의 위협을 불러왔다.

“(사이버대학)입학금이 없어서 돈을 빌렸었는데 100만 원 정도가 들어왔었어요. 그걸 내고 아무 생각 없었죠. (장학금)받을 때 빼서 갚았는데 (중략) 그것 때문에 6개월 동안 급여에서 차감이 됐었어요. 그걸 증명해라. 너네가 이걸 빌렸고 그때 했던 것들에 대해서 다 증명을 해라해서 대학교에 낸 입학금은 있지만 이걸 증명하기 위해서 돈 빌린 사람에게 뭘 써 달라 할 수 있는 것도 아니고. 그건 되게 굴욕적인 거잖아요. 그런 것들을 차마 못해서 영수증을 주고 왔는데 그걸로 안 된다 해서 언성을 높여서 마음대로 해라해서 6개월을 차감 당했던 기억이 나요. 그때 아이들을 키울 때라서 한창 애기 때라서 저희가 100만원 받는데 30만원 깎이고 70만원으로

6개월간 사는데 (지출을) 끊다가 끊다가, 정말 아이들 우유까지 끊은 적이 있었어요. 그때가 제일 비참 했어요”

-탈수급자 B

부양의무자의 소득·재산 변동과 같이 자신이 통제할 수 없는 상황의 변화로부터 수급지위가 흔들리기도 한다. 가족을 떠나 노숙생활을 하다 가족관계 해체를 인정 받았던 일반수급자H씨는 가족관계가 해체됐다는 사실을 인정받은 이후에도 부양의무자기준으로 인한 수급 탈락 통보를 받았다.

“하루는 집에서 통지가 왔는데 ‘수급이 탈락됨을 공지 합니다.’ 이러면서 어떤 사유로 탈락이 됐다는데, 부양의무자기준에 의해 탈락됐다고 하더라고 그래서 놀래서 동사무소에 찾아가자. 물어봤더니, 보더니 담당 공무원이 지금 사는 영구임대아파트 동사무소에서 컴퓨터로 두드려보더니, 그 당시 (자녀가)의사라서 300만 원 이상 벌고 있다고 소득이 뜬다고 하더라고. 그러면서 한다는 소리가 의사네요 하더라고. 그래서 (나는) 모르고 단절인데 어떻게 하느냐.

부양도 안하는데”

- 일반수급자 H

수급자와 빈곤층에 대한 편견이 수급지위를 위협하기도 한다. 일반수급자 F씨 가족은 딸이 해외여행 갔던 이력에 대해 동주민센터로부터 추궁 받은 경험이 있다. 수급자는 여행가면 안 된다는 내용은 법과 사업안내서 어디에도 없지만, 일반수급자 F씨의 가족은 이에 대해 다시 가난을 증명하는 과정을 거쳐야 했다.

“국내는 괜찮은데 특히 해외 간 게 다 뜨나 봐요, 연락이 왔나 봐요, 딸한테. ‘해외를 두 번이나 나갔다 왔다, 무슨 돈이 있어서 갔다 왔다.’ 그래서 딸이 한참을 싸웠었어요”

- 일반수급자 F

우리 같은 사람들은 한 달 안 나오면 방세도 못 내잖아

기초생활수급비가 유일한 소득일 가능성이 높은 수급자들에게 급여 변동과 변동 가능성은 무척 큰 스트레스다. 쪼들리는 수급비로 저축이나 여유자금을 만들어 놓거나, 혹은 긴급히 돈을 융통할만한 관계를 갖고 있기 어렵기 때문이다. 현재 주거급여 수급자가 이사를 하면 기준임대료의 60%를 임의지급하고 주택조사원의 조사 이후에 결정된 실제 급여에 맞춰 보충하거나 삭감하는데, 적게는 수만원에서 많게는 십 여 만원의 급여변동은 수급자의 가계에 큰 충격을 준다. 조건부수급자

D씨의 경우 행정상의 실수로 급여가 지급되지 않은 적이 있는데, 두 달 치를 한꺼번에 준다면 한 달 동안 급여를 받지 못한 적이 있다.

“00구에 있을 때 한 달 치가 안 나왔어요. 그래서 전화를 했더니 말일 날 주겠대. 그런데 말일에도 안 나와. 화가 나는 거예요. 그래서 갔더니 자기네가 잘못했다. 그 다음 달에 두 달 치 나온다는 거야. 그런데 우리 같은 사람들은 한 달 안 나오면 방세도 못 내잖아”

- 조건부수급자 D

집에 와서 곰곰이 생각해보니까 그 얘기가 맞거든요

급여의 불안정성은 새로운 선택을 하는 것을 어렵게 만든다. 이 때문에 불안정한 도전보다 급여를 유지하기 위한 결정을 내리기도 하는데, 이를 급여에 안주하는 경향으로 보는 것은 수급지위의 불안정이 가져오는 압박에 대해 이해하지 않으려는 것이다. 유일한 소득원인 급여가 불안정해지면 수급에 재진입하기 어려워지거나 깎인 급여가 회복될지 알 수 없어 진취적인 선택을 내리기 어렵다. 수급자들은 좀 더 안정적인 상황에서 새로운 선택도 가능하다고 말한다.

“ ‘아예 일을 안 하려고 한다. 수급권자들은 나오는 돈으로 잘 먹고 잘 살겠지, 우리 세금으로 먹고 사는 거 아니냐. 그러니까 차라리 돈이 깎이니까 더 안 알아본다’ 이런 얘기를 하더라고요. 그런데 집에 와서 곰곰이 생각해보니까 그 얘기가 맞거든요. 내가 뭘 하려고 해도 내가 10만원 버는데 이게 그 다음 달에도 10만원 버는 환경이 못 된다니까. 내가 아프다든가 일하는 게 막혀버린다든가 이러면 돈을 못 버는데, 벌써 동사무소에서는 알고 10만원 벌고 있구나 차감하면 한두 달은 벌고 다음은 못 벌고 이런데 일할 수 있는데 안 했구나, (의심받는)이런 식이 되는 거죠.”

- 일반수급자 D

일반수급자D씨는 수급신청을 하던 당시 급여를 받지 못했다. 근로능력이 있다고 평가받았기 때문이다. 그러나 D씨는 채무와 빈곤으로 오랫동안 병원에 가지 못해 진단을 받지 못했을 뿐 다양한 질환을 가지고 있다. 의료급여 수급자가 된 이후 이런저런 검사를 받은 끝에 일반수급자가 될 수 있었지만 언제 수급자에서 탈락할지 모른다는 불안감과, 급여 연장을 위해 반복해야 하는 검사와 씨름하고 있다. 자활사업단에 참여한다고 해서 안정적인 것은 아니다. 기본 3년 최대 5년의 기간 제한이 있고, 참여하는 이의 조건과 환경, 건강상태에 맞는 일자리를 선택할 수 없다. 자활사업에 참여했던 조건부수급자A씨는 세 아이의 엄마다. 시설에서 미처

데려오지 못한 두 명의 아이가 더 있다. 시설에 맡긴 아이들을 데려와 이따금 함께 지내거나 일주일에 한번 아픈 막내를 데리고 병원에 가야 하는 바쁜 일상을 자활사업단 참여와 병행 할 수 없어 사업단을 나왔다. 물류센터에서 시간제로 일하며 약간의 생계급여와 주거급여, 의료급여 2종 자격을 유지하고 있다.

“(자활사업팀 에서는)오전에는 다른 일을 해야 해요. 공동 화장실 청소 하는거, 일을 하고 또 여기 가야해요. 저 같은 경우, 한 번에 가는데 좋잖아요. 거기도 00동이거든요 (거리가 먼데)거기까지 가야하거든요. 오후에 청소해도 된다고 해서, 오전엔 (시간이) 비겠구나 했는데, 다른데 해야 한대요. 6시 마치고 집에 가면 7시가 넘어버리고 지쳐요. 제가 하다하다 그만뒀어요 (그러니까) 통보가 오는 거예요, 수급자잖아요, 정지된다고. 무조건 보내더라고요 두번 세번.”

- 조건부수급자 A

자활사업에 참여하는 모두가 사업단으로 연결될 수 있는 것도 아니다. 특히나 상대적으로 나이가 많고 건강상태가 좋지 않은 사람들은 사업단으로 연결되지 못한다. 사업단은 상대적으로 젊고 건강한 사람들을 참여시키려 하기 때문에 사업단으로 연결되지 못한 조건부수급자들은 모든 교육과정이 끝남과 동시에 생계급여가 박탈되기도 한다.

“자활을 하러갔는데 하고 싶어도 못하는 거야. 우리가 처음에 가면 면담을 한다고, 뭘 일 하고 싶은지. 그때 면담을 하고 교육 끝날 때까지 실습도 한 번도 안 넣어주는 거야, 사람이 많으니까, 자기 아는 사람들 쓰더라고. 그래서 다시 노동부를 가서 취업 6개월 해서 교육 안 받고 취업만 하는거 했어. 그런데 거기도 일자리가 없는 거야. 6개월 동안 취업을 못 했어, 그랬더니 자활에서 불러, 취업해달라고 계속 붙잡았지. 또 안 되는 거야. 미치겠더라고. 취업이 안 되고 하다보니까 (중략) 게이트웨이 다 끝나고 하니까 주거비밖에 안 나오잖아.”

- 조건부수급자 D

잠깐 외출 나온 거 같아요

수급권의 안정성은 급여 수준이나 소득인정액 산정방식 뿐만 아니라 기본적으로 선정기준과 연결된다. 낮은 수급선정기준은 수급자가 되기도 어렵고 약간의 소득만 있어도 수급에서 탈락하도록 만드는데, 이제 막 수급에서 나간 탈수급자A씨에게 이는 매우 갈등적이다. 아이를 키우는 한 부모 가정으로서 충분하지 못한 노동소득, 대체할 사람과 자원이 없는 자녀 돌봄 사이의 줄타기는 일상을 곡예로 만든다.

“아이가 초등학교에 들어가면 다시 (수급) 안으로 들어가야 될 것 같아요. 교육비를 제가 감당하지 않으면 아이 돌봄이 해결되지 못하기 때문에. 어쨌든 학원을 보내든 긴급 돌봄을 보내든 공부방을 보내든 보내야 되는데. 내가 이렇게 다 총당할 만큼의 일자리를 찾아야 되는데(어려우니까) (중략) 안전망이 없으면, 잠깐 외출나온 거 같아요. 느낌이.

하하하. 네 그런 느낌이에요”

- 탈수급자A

4) 제도 변화, 현장에서 어떻게 느끼나요?

부양의무자기준이 없어지고 나서

부양의무자A씨는 장애가 있는 부모님의 부양의무자다. 남편의 소득 때문에 수급에서 탈락할 것이 염려되어 혼인신고를 미루다가, 아이를 낳기 얼마 전 혼인신고를 했다. 수급 가정에서 자라며 ‘과한 배려는 필요 없다’는 마음을 가지고 살았지만 혼인신고를 왜 못하는지 부모님이나 남편의 부모님에게 설명해야 했던 순간이 상처로 남았다. 부양의무자A씨와 남편의 소득은 부양의무자기준을 초과해 탈락할 수준은 아니지만 부모님이 생계급여를 삭감당할 수 있다고 생각했다. 마침 2020년 중증장애인 생계급여 부양의무자기준이 완화조치가 시행되며 부모님의 수급비는 삭감되지 않았다. 다행이라고 생각하면서도 웃을 수는 없었다. 의료급여 부양의무자기준 폐지가 이뤄지지 않은 상황이기 때문이다. 정부는 작은 개선도 크게 선전하지만 수급권자와 부양의무자에게 중요한 변화는 여전히 미뤄져 있다.

“올해 부양의무자 기준에 생계급여부분에 완화되는 부분이 저한테 적용이 되었어요. 생계급여 부분은 삭감될 부분이 없어진 거를 보면서 우리 부부는 이걸 웃어야할지 그런 거죠. 이렇게 할 거면 없애면 안 되나. 보통의 중위소득수준의 사람들이 부모를, 특히 장애가 있는 부모를 부양한다는게 그 소득으로는 실제로는 가능하지 않다고 저는 보거든요.”

- 부양의무자 A

제도 변화는 체감할 수 있을 때 변화가 된다. 사회복지노동자 A씨는 주거급여에서 부양의무자기준이 폐지된 뒤 사람들 삶의 변화가 보인다고 말했다.

“주거급여에서 부양의무자 기준이 없어지고 나서 어르신들의 삶이 좋아지는 거예요. 그전에는 생계급여가 안돼서 기초연금만으로 근근이 살고, 폐지를 줍고 이런 분들이 동네에 되게 많았거든요 (중략) 그런데 그게 이 문제가 해결되는 순간 폐지 줍던 할머니가 폐지를 안주우세요 그런 게 보이는 거예요. 부양의무자기준, 이거 쓸데없는. 하하.

주거급여에서 (폐지의 효과가)너무 많이 보였어요.”

- 사회복지노동자 A

쪽방지역에서 주민상담활동을 했던 활동가C는 2009년 근로능력자에 대한 의료급여 2종 전환과 사회복지통합전산망 도입, 일용소득에 대한 꼼꼼한 환수조치가 있따르면서 ‘동네 주민들이 서로 부정수급자 신고하는 분위기’가 생겼다고 기억한다. 정확한 조사가 꼭 결과의 공정함을 낳지 않지만 공정과 형평, 예산의 효율적 운영을 이유로 조사는 세분화되고 잦아졌다. 제도가 까다로워질수록 사람들의 마음도 예민해져갔다.

“재활용품 수집하는데 동사무소에서 연락이 온거죠. 수급비 삭감할 수 있다, 일하지 마라 이런식으로, 그러면 동네 싸움이 일어나고, 그런 분위기가 계속 형성됐던 것 같아요. 실제로 삭감된 사례도 있었고(중략) ‘나는 수급비 받아서 일 못하는데 저 사람은 수급비도 받고 일도해서 돈을 벌어’ 이렇게 되는 거죠. 10만원 20만원 일지라도 기분이 나쁜거죠.”

- 활동가C

받는 사람은 금액을 보잖아요, 똑같아요

기초생활보장제도는 2015년 맞춤형개별급여로 개편되면서 상대적 빈곤의 기준선인 기준중위소득을 도입했다. 이에 따라서 생계급여 기준도 이전 최저생계비에서 기준중위소득으로 변경되었다. 하지만 일반수급자 B씨는 수급자의 입장에서 보면 변한 것이 없다고 말한다. 기준은 바뀌었지만 보장수준은 이전과 같은 수준에 머물러있기 때문이다.

“개별급여 했을 때나 예전이나 똑같아요. 자기들은 분리해서 어찌고 한다지만 예전이나 똑같아요. 받는 사람은 금액을 보잖아요, 똑같아요. 주거급여 의료급여 따로 준다고 생계급여가 나아지나, 아니잖아요. 의료급여 내가 많이 아프면 많이 받을 수 있는 거잖아요.

본인부담금도 있지만 (중략) 그런데 생계급여는 그렇지가 않잖아요.

생계급여 자체가 물가에 비해 저거가 되어 있다(낮게 책정되어 있다)”

- 일반수급자 B

비수도권 대도시에서 채무 및 수급상담을 진행해온 활동기B씨는 기초생활보장제도 맞춤형 개별급여 도입에 대해 비판적으로 평가했다. 수급자 숫자가 늘어나고 효과가 있었던 부분이 있지만 비판적으로 평가하는 핵심적 이유는 아무도 이해하지 못하는 제도가 됐다는 점이다. 이전 통합급여 방식과 실제 내용은 별로 다르지 않는데 급여의 운영 방식이 대폭 바뀌었다. 14년째 수급을 받고 있는 일반수급자 H씨는 급여체계가 개편된 이후 담당하는 곳이 세분화 되어서 혼선이 많다고 지적했다.

“(맞춤형 개별급여 도입의 핵심 내용이)기준을 중위소득으로 했다 이걸데 중위소득을 꼭 맞춤형으로 할 필요는 없는데. 당사자들에게 혼란함이 오고 사회복지 공무원들도 자기가 전혀 계산 못할걸요? 용어는 알지만 매년 바뀌니까. (중략)
성과를 드러내기 위해서 언어를 표상화했다고 얘기해야 하나.”

- 활동기B

“더 복잡해지고 세분화되니까 담당하는데도 다 달라지고 내가 찾아가거나 서류 내야하는데 노력층은 뭔가 족쇄가 채워지면 뚫을 방법이 (없어요). 그런 분들이 상담을 동사무소가서 해도 사회생활을 해보지를 않아서 (어려우니까) 혼자 끙끙 앓다가 자포자기 하는 그렇게 될 거 같고
이게 통합이 안 되어 있으니까 하는 게 제각각이고
여기서 어떻게 하더라 저기서 어떻게 하더라 혼선도 오고 불편하더라고.”

- 일반수급자H

제도변화에 한계가 있었던 이유에 대해서 사회복지노동자A는 최저생계비든 기준 중위소득이든 결국 선정기준을 세우는 방식이 달려졌을 뿐, 이것을 통해서 달성할 목표나 수급자의 삶에 대한 구체적인 인식이 없다는 점을 지적했다.

“일본같은 경우에 가계지출 수준을 보잖아요, 조금 달라요. 중위소득만 그어놓고 보는게 아니고 빈곤한 가구가 얼마나 있는가를 보는 거고 많아지면 많아질수록 갭이 크다는 거니까 이 갭을 줄이고자 하는 거죠. (빈곤선 아래만) 구제해야할 선이라고는 생각 안 하고 갭을 줄여야한다고 얘기하는 거지. 우리는 갭 줄이는 얘기는 안하고 구제선만 계속 굽잖아요.

최저생계비하고 뭐가 달라요. 중위소득해봤자
최저생계비랑 다를 게 뭔데 이런 생각이 많이 들어요.”

- 사회복지노동자A

저는 그 이후를 맨날 생각하거든요

일선에서 제도변화를 느껴왔던 전담공무원B씨는 제도 변화보다 제도 변화 이후에 대해서 더 생각해야 한다고 당부했다. 제도가 변화한 이후에 발생할 수 있는 세부적인 사항과 전달체계에 대한 점검, 인력 충원 등을 제대로 챙기지 않으면 변화의 의미가 희석된다는 것이다.

“저는 그 이후를 맨날 생각하거든요, 내가 직접적인 담당자다 보니까.

그래, (부양의무자기준) 폐지가 된다고 해서 좋아, 그런데 그다음에는?

밀려오는 민원에 대한 제대로 된 안내와 서비스가 제대로, 깊숙이 한 사람 한 사람까지

권리와 안내, 사후관리를 과연 할 수 있나? 명확한 매뉴얼이러든지 교육이러든지

정부 지침이러든지 이런 게 마련이 되고 완화를 시켜야 하지 않나?”

- 전담공무원B

5) 기초생활보장제도, 권리인가요?

그냥 안 된다고 하는데 어떻게 하냐고

부당한 결정에 불복할 이의신청의 권리는 기초생활보장제도의 기본적인 권리다. 이는 수급신청자, 수급자들이 제도에 대한 정보를 온전히 이해하고 있을 때 제대로 작동할 수 있다. 하지만 기초생활보장제도 사업안내서는 400P가 넘는다. 여기에 주거급여, 의료급여, 자활급여, 교육급여 사업안내서가 별도로 있다. 양이 많을 뿐만 아니라 법과 정책 용어로 가득하기 때문에 이해하기 어렵다. 그렇다고 수급신청 당시나 수급자격을 유지하고 있는 도중에 정보가 제대로 안내 및 전달되지도 않는다. 수급신청은 어떠한 경우에도 거절당해선 안 된다. 하지만 현장에서는 ‘가족이 있어서’, ‘나이가 안 돼서’ 와 같은 불명확한 이유만으로 신청조차 거절하는 상황이 여전히 발생하고 있다. 수급신청 안내나 동행을 많이 했던 활동가 A는 신청을 거절당하는 사람들이 많다고 말했다.

“(동주민센터에서 수급 신청자에게)대충 뭐 아들 있어요? 딸 있어요? (물어보고는)

들어봤는데 안 될 것 같다고 담당자가. (말했대요)

그래서 내가 신청서를 내게 해줘야지, 신청서도 안내고 그냥 오셨냐고 그러니까, 그냥 안 된다고 하는데 어떻게 (신청서를 내고) 하냐고. 요즘 분위기가 그러더라고요.”

- 활동가 A

까다로운 선정기준과 제도 운영방식은 수급권자가 겪는 특수한 상황을 충분히 포용하지 않는다. 정부는 이렇게 발생하는 문제를 근본적으로 해결하기보다 몇 가지 특례를 추가하는 것으로 대응했다. 계속되는 특례의 추가는 이제 너무 복잡해져서 담당공무원조차 인지하기 어려운 경우도 있다. 오랫동안 일을 했던 담당자도 새롭게 추가되는 항목은 애써 찾아보지 않으면 알 수 없어 잘못된 안내가 벌어진다 해도 이상하지 않다.

“담당자도 이제는 잘 몰라요 사실. 일부러 찾아보지 않는 이상”

- 전담공무원A

“너무 많아져서. 옛날부터 있었던 특례는 머릿속에 있는데, 새로 생긴 특례는 잘 모르죠.

내가 맞춰봐야 하는 거예요. 아, 여기에는 뭐가 해당될까? 맞춰보는 거예요.

(가급적 유리하게) 되도록 해주려고”

- 전담공무원B

잘못된 안내가 초래하는 결과는 작지 않다. 탈수급자A씨는 스무살 때 학교 선생님들의 조언을 받아 대학진학을 위해 수급을 신청해본 적이 있었다. 그런데 수급자가 되면 자활사업에 참여해야 하고, 참여하지 않으면 수급이 중지된다는 안내를 받고 당황했다. 취직을 유예하고 학업을 잇기 위해 수급을 신청하는데, 수급을 받으려면 일자리 사업에 참여해야 한다는 건 앞뒤가 맞지 않는다고 느꼈지만 별 도리가 없었다. 이런저런 혼란 끝에 수급신청을 포기하고 결혼을 했다. 하지만 당시 A씨는 자활사업에 참여하지 않고 수급을 받을 수 있었다. 입시준비나 대학생인 경우 자활사업 참여를 유예하고 일반수급권을 보장받을 수 있기 때문이다.

“그래서 수급책정은 됐는데 한 달 안에 60만원 안에 드는 알바를 하던지

아니면 자활 사업을 하라는 거예요. 근데 자활사업을 하기에 나는 대학교를 가려고

(기초생활수급을) 신청한 건데 자활 사업을 하라니 이게 안 맞잖아요. (중략)

사전에 이런 설명들을, 담당 공무원이랑 엄청 많이 만났는데 하나도 설명을 못 들었어요.

그냥 ‘수급 신청 하면은 보조받을 수 있다’ 라는 정도만 설명을 들었고

어렵게 책정이 됐는데 (자활사업에 참여하라는) 설명을 듣고 (수급권을) 포기 했어요.”

- 탈수급자 A

이 과정에서 탈수급자A씨는 ‘수급포기 각서’도 작성했다. 이는 사업안내서 등에서 찾아볼 수 없는 양식인데, 이러한 임의 양식을 각 지자체는 자체적으로 비치하고 있다. 수급신청 사유서나 포기각서 등 각종 임의의 양식은 수급권자들에게 신청과 급여 조정 과정에서 많은 부담을 준다.

공무원이 ‘안 돼요’ 그러면 거기에 매달릴 뿐

가구구성에 관한 특례와 근로소득, 이전소득에 대한 조사방법은 무척 복잡하고 매년 변하기 때문에 특히 따라잡기 어렵다. 일례로 수급가정에서 취·창업을 한 자녀가 있을 때 별도가구로 인정하여 전 가족이 수급에서 탈락하는 것을 방지할 목적으로 만들어진 ‘자립지원 별도가구 특례’의 경우 2015년 7월 이전까지는 나머지 가구원이 중증장애인이거나 노인 등 취약계층일 경우에만 적용되었으나, 그 이후 수급가구 특성과 관계없이 전체 가구원에 적용되었다. 그 이후에도 별도가구에 해당하는 이의 소득기준선은 매년 달라졌고, 별도가구 구성을 인정하는 기한도 꾸준히 변화했다. 그러나 일선 전담공무원이 인지하지 못하고 있어 수급에서 탈락하거나, 역지로 가구분리를 하여 생활이 어려워지는 사례가 많이 발생했다. 조건부수급자C씨 역시 잘못된 안내로 인해 굳이 하지 않아도 되는 새로운 월세지출을 2년간 해야 했다.

“구청에서 얘기를 해요, (자녀가) 분리를 해야 한다고
오피스텔 하나 얻어가지고 나가 있다가, 2년 나가 있었어요.”
- 조건부수급자 C

어려운 법과 제도는 잘못된 처분이 있어도 항의하지 못하거나, 자신의 상황을 제도에 맞게 설명하기 어렵게 한다. 때문에 전적으로 공무원의 판단을 믿어야 하는 상황에서 자신에게 해당되는 내용이 있음에도 안내되지 않을 시 적용받지 못하는 상황이 발생한다.

“법에 대해 잘 몰라요. ‘나라에서 해주는 거야’ 까지 밖에 모르는 거예요.
그러다보니까 공무원이 ‘안돼요’ 그러면 거기에 매달릴 뿐 안 되는걸
어디에 알아보거나 (그럴 생각은 못했죠)”
- 탈수급자 B

잘못된 처분은 행정의 오류에서 기인하기도 한다. 이러한 경우 잘못되었음을 인지하고 항의하지 않을 시 잘못된 처분이 계속 유지된다. 조건부수급자 D씨는 행정 오류로 인해 한 달 수급비에서 20만 원이 삭감되었다. 이를 인지하고 연락하여 복구하겠다는 답을 받았으나, 삭감된 급여는 다음 달에야 돌려받을 수 있었다. 안 그래도 낮은 생계급여의 삭감은 며칠을 굶거나 집세를 못 내는 등 당장 삶의 위기, 수급지위의 불안정을 불러올 수 있다. 하지만 이러한 책임은 모두 수급자들에게 전가되고 있다.

“행정적 오류는 가끔 있더라구. 예전에 난방비를 5만원 지급했었어요. 그게 오류가 난거야. 나는 동사무소를 찾아갔지.(중략) 나는 그걸 알아가지고 직접 행동을 했으니까 찾을 수 있는데 모르는 사람 많을 걸요 아마. 그러면 바로 잡아주나? 그걸 모르겠어요. 그냥 넘어가는 것도 있을 것 같아.”

- 조건부수급자B

처음 하는 사람 많을 거 아니에요

보장기관의 잘못된 안내는 수급권자 사이의 잘못된 소문을 만들기도 한다. ‘어차피 나는 신청해도 안 된다’는 단념이나 ‘저 사람은 잘 사는데 더 불쌍한 사람이 수급자가 안 되는 것을 보면 부정행위가 있을 것이다’는 식의 소문은 복잡하게 설계된 제도와 (이로 인해 필연적으로 발생하는) 잘못된 안내, 빈곤층에 대한 편견을 타고 풍선처럼 부풀다. 결국 복잡한 제도 설계와 운영은 제도의 신뢰, 기초생활보장제도의 권리적 성격을 무너뜨린다. 이는 수급자들에게 낙인으로 돌아오기도 한다.

“멀쩡한 새끼가 수급 받는다고 손가락질 많이 받았죠, 처음에. 그런데 이겨내고 그냥 하는 거죠 내가 병이 있다는 걸 알았으니까 (사람들이)이해하게 되는 거죠. 한 3년 동안은 낮에 자고 밤에 돌아다녔어요 손가락질 당하니까”

- 일반수급자 B

내가 수급을 신청했을 때 선정될 것인지 예측할 수 있는지 여부는 신청의 문턱을 정한다. 하지만 어려운 제도와 정보의 불균형은 권리를 주장할 권리를 막고 있을 뿐 아니라 자격기준에 적합함에도 제도에서 밀려나가거나 신청을 포기하는 사각지

대들을 만들어 낸다. 복잡한 제도에 진입하려는 사람들에게 정확한 정보를 전달하고 다양한 선택지를 제시하는 것은 기초생활보장제도 초기상담에서 무척 중요한 인권적 자세로 강조되어야 한다. 인터뷰에 참여한 이들 중 적지 않은 숫자가 차가운 응대나 공개적인 장소에서 왜 소득이 없는지 큰 목소리로 묻는 바람에 수급신청 포기를 고민했다고 답했다.

“처음 하는 사람들 많을 거 아니에요, 자세한 설명?
어느 정도 예의를 갖고 상대를 대해줬으면 좋겠어요.”
- 일반수급자 A

6) 기초생활보장제도, 당신에게 어떤 의미인가요?

좀 더 자유로워졌으면 좋겠어요

희귀난치 질환으로 일 년에 한 번 필수적으로 검사를 받아야 하는 일반수급자 G씨는 현재 상황에서 의료급여가 박탈된다면 병원에 그냥 안 가게 될 것 같다고 말했다. 생명과 직접 관련된 문제임에도 불구하고 의료급여가 박탈되면 병원에 가지 않을 것 같다는 일반수급자G씨의 말은 기초생활보장제도가 현재 이 제도의 윗타리에 있는 사람들에게 대체 불가능한 소중한 급여이자, 급여상태의 불안정이 일반수급자 G씨의 건강 그리고 생명과 직결된다는 점을 보여준다. 부정수급자라는 의심, 사회적 낙인이 이런 불안감을 심화시키고 있으며, 빈곤층에 대한 사회보장제도가 조금 더 간편해질 필요가 있다고 G씨는 생각한다.

“(급여 연장이) 안 된다고 하면 저는 병원을 안 다닐 것 같은데. (중략) 주거나 생계비도 그 사람들이 정말 어려워서 받고 있는 건데 부정수급이라고 말하는 것도 아닌 것 같고 그런 사람들도 있겠지만 그런 사람보다 아닌 사람이 더 많을거라 그렇게 굳이 얘기 안 해도 될 것 같고, 좀 더 자유로워졌으면 좋겠어요 수급에 대한 의미나 지급하는 것에 대해서”
- 일반수급자 G

기초생활보장제도에 대한 사회적 담론이 철저한 조사, 부정수급, 엄벌 등 부정적일 때 기초생활수급자의 사회적 자리도 사라진다. ‘떨쩍한 새끼가 수급받는다’, ‘주위에서 따가운 시선으로 대했’다고 기억하는 일반수급자B씨는 자신의 상황을 이웃들이 받아들이기까지 시간이 걸렸다고 회상한다.

“주민들하고 친해지면 관찮아지는데 사람이 그렇잖아요. 떠돌이가 들어와 시는데 겨우 한 번에 적응하겠어요, 그렇게 있기 때문에 초반에 힘들었죠, 수급 받으면서. 지금은 오래되고 친하고 하니까 이해하고.”

- 일반수급자B

인생의 전부가 돈이 아니라지만

급여수준은 수급자들의 현재와 미래를 결정하는 중요한 문제다. 문화적인 생활은 고사하고 건강한 식생활을 포기하게끔 하는 낮은 급여수준은 일반수급자D씨에게 가정불화의 원인이기도 하다. 생계급여 계층 방식이 전물량방식에서 상대적 빈곤선인 기준중위소득 기준으로 변화하였지만 바뀌었지만 급여액수는 비슷하다. 이에 대해 활동가 D씨는 주변에서 함께 살아가는 사람들에 비견한 수준의 보장수준이 책정되어야 한다고 말했다. 이를 수치화하기 어렵다면 최소한 상대적 빈곤선을 도입한 상황에서 통상적으로 상대적 빈곤선을 측정할 때 사용하는 기준중위소득 대비 50% 수준으로 생계급여를 상향해야 한다고 말했다.

“돈 때문에 싸움이 잦아요, 한 번 싸울 거 두세 번 싸우게 되고 그 돈이 뭘지. 남들은 웃으면서, ‘인생의 전부가 돈이 아니다.’ 라지만 우리 같은 사람들은 뭐든지 돈과 연계가 다 되어있으니까 가정에 싸움밖에 안 되는 거지. 조금만 움직이려 해도 다 돈이니까. 싸우게 되고 싸우게 되고.”

- 일반수급자 D

“생계급여가 지금 오십이만 얼마더라고요. 생계급여는 한 80만 원 정도, 왜냐면 주거급여는 우리가 쓰는 게 아니잖아요, 받아도 다시 나가니까. 생계급여는 우리가 생활을 해 나가야하니까 100만 원정도로 얘기하는 사람도 있는데, 나 같은 경우 최대한 절약해서 저축할 수는 있으니까. 인간적인 생활은 아니죠, 술도 한 잔하고 사람만나서 식사도 해야 하는데 돈 때문에 못하고. (직업학교)졸업생들 만나서 얘기 나누고 커피라도 마시고 하려면 적어요.”

- 일반수급자 A

“우리가 사회에서 살아가기 때문에 생활수준이라는 것도 저기 어디 3세계 국가들과 비교해서 사는 게 아니라 눈에 보이는 사람들과 비교하면서 어우러져서 사는 거라서 상대적 방식은 맞다고 보는데, 우리가 비판하는 것들이 예산 맞춤형이라고 하지만 방식이 바뀌었지만 금액이 안 바뀐 것은 우롱에 불과한 거라고 생각해요.”

- 활동가 D

낮은 급여로 인한 고충은 인터뷰에 참여한 모든 수급자가 호소했다. 더불어 급여를 보충하려는 시도를 할 때 수급비가 깎이는 경험은 수급자들로 하여금 생계급여라는 틀에 삶이 매이는 느낌을 준다. 수급자들은 수급비의 현실화와 더불어 기타 소득이 발생했을 때 급여를 즉각 삭감할 것이 아니라 포용적으로 인정하는 범위를 확대해야 한다고 지적했다.

“솔직히 말하면 나 최옥란열사가 수급비, 난 처음에 이해를 못했는데 이제는 이해할거 같아요. 기초생활보장제도가 확고하게 바뀌어야 돼요. 편하지가 않아요. 틀에 박혀 있는 사람같이.”

- 일반수급자E

“(급여 수준) 현실화를 재정문제로 정부에서 힘들어한다면, 외부에서 일할 수 있는 분들이 있으니까 수급자분들 중에서도 어느 정도까지는 일을 해도 수급비를 삭감하지 않고 지원해줬으면 하는 생각. (중략) 약간의 알바라도 전단지배포라도 하하. 그나마 조금 활동 어느 정도 조금만 해도 할 수 있는 일이거든. 아는 사람 일을 도와준다거나 하는 일을 할 수 있도록 했으면 싶어요. (근로소득공제) 30% 정도 하거는 아무 효과가 없거든.”

- 조건부수급자B

“수급자가 되어도 할 수 있는 능력이 있는 사람들 이런 사람들은 한말로 해서 52만원으로 묶어버리지 말고 일자리가 있으면 할 수 있게끔. (중략) 수급자가 되어도 조그만 벌이라도 할 수 있으면 움직일 수 있는 제도가 생겼으면 하는 것이 제 바람입니다.”

- 일반수급자 C

막상 주민센터 가니까

기초생활보장제도는 현재 이 사회를 살아가는 빈곤층이 이용할 수 있는 유일한 소득보장정책이기 때문에 어떤 문제에도 불구하고 그 의미가 작지 않다. 그러나 낮고 까다로운 선정기준으로 인한 사각지대의 문제와, 사각지대에 머무르는 이들의 빈곤을 해소할 수 있는 다른 정책 수단이 없다는 점은 기초생활보장제도의 중요한 한계다. 활동가A는 인터뷰 직전 상담전화를 받았는데, 월 소득 130만원의 2인 가구 주거급여 수급자가 생활이 너무 어려운데 주거급여 약간을 제외하면 받을 수 있는 복지제도가 없다는 것을 토로하는 내용이었다.

“(기초생활보장제도의 장점은) 상상이 안 되죠, 이 제도가 없다고 가정했을 때. 그렇다고 독지가분들이 될 한도 (그 양이) 적을 테고 그래서 큰 역할을 하고 있는 것은 분명히 맞다. 단점이라고 말할 수 있는 거는 글썄요. 제도권 안에 들어온 사람들하고 들어오지 못한 사람 사이의 차이가 너무 크다. 현재 제도 사이에서는.”

- 전담공무원A

“(방금 주거급여 수급자에게 상담전화를 받았는데) 자기 월세 30만원 내고 있는데 힘들어 죽겠다고 일당벌이라서 딱 고정 된 건 아닌데 월급이 130정도 된대요. 어떤 때는 120이고 130인데 거기서 월세로 30만원 나가니까 생활하기 어렵다는 거지.

또 막상 주민센터 가니까 또 생계급여 대상은 안된다, 기초수급대상은 안 된다, 어떻게 해야 되냐고 얘기를 하더라구요 ”

- 활동가A

제도를 운영하는 사회복지노동자들은 의료급여와 주거급여 운영에 대해 보완할 점들을 꼽았다. 사회복지노동자 C씨는 정부가 의료급여 부양의무자기준 폐지의 대안으로 제시한 건강보험 보장성 강화, 재난적 의료비 지원제도, 본인부담 상한제를 통한 의료 사각지대 해소 방안에 대해, 지금 당장의 의료비를 지출할 수 없는 빈곤층에게 대안이 될 수 없다고 말했다. 건강보험료의 최저보험료조차 생계형 체납하는 사람이 80만에 달한다. 의료급여가 필요한 이유는 가난한 사람들은 간단한 물리치료조차 포기한 채 아픔을 감내하며 살아가고 있기 때문이다. 재난적 의료비지원제도와 본인부담 상한제는 의료급여 수급자들에게도 적용된다. 이들은 현재 의료급여 수급자들에게 발생하는 비급여를 보충하는 등 의료사각지대를 해소하기 위해 의료급여에서 부양의무자기준 폐지와 함께 확대되어야 하는 의료보장제도다. 사회복지노동자 C씨는 이에 더해 현재 의료급여 수급자들의 비급여로 인해 과도한 의료비가 책정되거나 의료를 포기하는 상황을 해결하기 위해 비급여를 없애야 한다고 말했다.

“의료 급여는 재난지원금이나 상한제하고는 전혀 상관없는 얘기에요 (중략) 의료급여 아닌 일반 저소득 대상으로 본인부담 상한제든 재난적 의료비 지원이 효과가 있느냐 했을 때 계산상으로 효과는 있습니다. 하지만 환자분들이 체감하는 효과는 지금 당장 필요한데 뒤늦게 나타나는 거죠. 그리고 지금 당장 돈이 없는데 어떻게 해요? (중략) (수급자들의 의료보장을 위해서는) 의료급여는 비급여를 다 없애 버려야합니다. 그래야 편하게 진료를 받지.”

- 사회복지노동자 C

사회복지노동자A씨는 현재 주거급여가 임대료에 한하여 지급되고 있어 관리비 체납이 문제가 될 경우 추가로 동원할 수 있는 자원이 없어, 최소한 주거급여 한도 내에서 관리비를 보충해주면 좋겠다는 점을 개선 과제로 꼽았다. 전담공무원B씨는 무허가 주택이나 너무 열악한 주택에 거주하는 경우 주거급여의 수선유지급여에서 제외되는 문제를 해결해야 한다고 지적했다.

“임대료 체납보다는 관리비 체납 때문에 도와주세요 하는 게 훨씬 많아요. 관리비가 감당이 안되는거죠. 최대 받을 수 있는 거는 26만원이에요, 월세 10만원 내요, 나머지 16만원은 어디다 써요? 관리비를 줬으면 좋겠어요 이런 생각이 드는거죠. 관리비 체납율이 너무 높으니까.”

- 사회복지노동자A

“지방은 무허가. 무허가 정말 많잖아요. 대부분이 무허가죠? 주거급여 폐지는 됐지만 그게 성공이라고 볼 수가 없다는 게 제대로 된 보수는 정말 새발의 피. 자가 유지보수, 수선유지급여.

그거는 정말 극소수의 사람들이 지원을 받아요. (중략)

물론 월세 지원을 정말 좋아 하시고 저도 좋았어요. 월세부담이 제일 크잖아요.

그런데 자기인 경우는 무허가인 경우는 아예 인정(급여지급) 안 하는 거”

- 전담공무원B

인간이 살아가면서 제일 중요한 것은 사람과의 소통

최저임금에 미달하는 자활사업, 자활사업에 대한 기간 제한도 주요하게 제기하는 문제다. 자활사업은 참여기간 동안 취업능력 향상을 통해 일반노동시장으로 취업하는 것을 목표로 정하고 있다. 하지만 자활사업에 참여하는 대다수는 이미 일반노동시장에서 밀려나 현재의 사회적 조건 아래서 재진입이 어렵거나 불가능한 사람들이다. 불안정노동을 확산하는 노동정책 앞에 일반노동시장 재취업은 개인의 노력으로 이뤄낼 수 있는 문제가 아니다. 하지만 자활사업은 참여할 수 있는 기간을 제한하고 있다. 때문에 기간을 채운 사람들은 취업성공패키지에 참여해 수당을 받는 등 1년을 더 열악한 환경에서 버티다 다시 자활로 돌아가는 생활을 반복하며 65세가 되기를 기다린다.

“내가 노숙생활을 오래하다 보니까 몸 상태가, 체력적으로 많이 저하된 상태였는데 수급 받으면서 그나마 방, 방 하나는 안정되게 생활할 수 있고 하니까 건강상은 도움이 많이 됐죠.”

(중략) (자활 참여자) 대부분 50대, 50대 후반 그렇거든. 내 나이가 56이야.
 내가 앞으로 4년 남았지만 4년 채우고 나면 60이란 말이죠. 그때 가서 자활 마치고 나서 재취업하기가, 지금도 취업하기가 힘든 그런 것도 있어서 그리로(자활로) 간 사람들인데 그때 가서 취업하기가 쉽지 않다. 자기가 원할 때 까지 놔 두는게 낫지 않나 생각이 있어요.
 (일자리 참여) 기간은 안 정했으면 좋겠다고 난 생각해”

- 조건부수급자 B

노동기회 제공은 임금소득 이외에도 사회적 관계를 비롯한 자존을 회복함으로써 개인과 사회에 유용을 가져온다. 이는 지난날 자활사업의 경험으로부터 축적된 사실이다. 사회복지노동자 B씨는 일반노동시장으로 밀어내는 자활이 아니라 일반노동시장에서 밀려난 이들에게 제대로 된 공공일자리를 제공하는 방식으로 개선 및 확대되어야 할 필요가 있다고 말한다. 더불어 근로소득이 공제된다고는 하지만 불안정한 소득에 기대기 어려운 만큼 공제의 폭이 넓어져서 작은 일자리라도 찾는 데 제한이 줄어들기를 바란다는 목소리도 있다.

“자활사업은 괜찮은 사업이라고 생각을 해요. 할 수 있는 것도 많고
 그래서 그냥 뭐랄까 (참여자들 사이에) 근로능력이 차이가 나는 부분들도 있는데. 사실 근로능력이 없어도 예전부터 자활사업이 사회서비스 영역의 일자리를 만들었던 경험이 있어요. 돌봄, 요양보호사 이런... 주거복지 집수리사업에서도 사회적으로 봉사할 수 있는 일들이. 지금 시장가치는 없는데 사회적 가치는 있는 일들을 개발 하면, 사실 노동 강도가 낮거나
 이분들이 제공하는 서비스 질이 떨어져도 사실 큰 문제가 되진 않잖아요.
 그런 영역들을 좀 개발을 하는 게 낫지 않을까. 지금 보면 쌀 배달 같은 것들이 수익도 수익인데 (저소득 주민이) 저소득 주민들에게 배송하는 것들도 좋은 모델이지 않나.”

- 사회복지노동자 B

“자활에서 조건부라는 것이 3년 있다가 2년으로 연장됐다고 하지만 시한부 아닙니까. 2년 뒤에 나이 들어가지고 어디 가서 뭐합니까. 일반수급 받고 놀고 있으라고? 60만원씩 받고? 그나마 자활에 적응해서 여기에서는 내 말은 바 일을 충실히 잘하고 있잖아요. 이런 거를 유지하기 위해서는 여기서라도 생활하게끔 해줘야 한다는 거야. 기간(제한)을 없애가지고.”

- 조건부수급자C

자활에 참여한 경험이 있거나, 참여 중인 수급자들은 자활사업이 이런저런 문제와 까다로움에도 불구하고 일자리의 필요와 보람에 대해 이야기했다.

“(자활 하면서) 좋았던거는 자활 오는 사람들은 일의 강도나 일의 조절이나 이런 걸 크게 안보는 경향이 많아가지고 어차피 인간이 살아가면서 제일 중요한건 사람과의 소통이 제일 중요한 거야, 인간관계.”

- 조건부수급자D

이놈의 어려운 제도는 반드시 쉽게 바꿔야 해요

활동가F씨는 제도를 이용하는 사람들의 관점에서의 변화가 중요하다고 짚었다. 현재의 복잡한 제도를 단순하게 만드는 것이 중요하다는 의미다. 까다롭고 복잡한 제도는 선정기준으로부터 사각지대를 발생시키며 정보 불균형으로부터의 권리침해를 만들어내고 있다. 부양의무자이지만 사회복지현장 근처에서 일 하는 부양의무자A씨는 복잡한 제도가 서비스의 질 차이를 만들어내는데 통일적인 운영이 가능하도록 노력해야 한다는 이야기를 덧 붙였다. 복불복 복지여서는 안된다는 것이다.

“수급에 대한 권리의식이라든가, 이용자 관점에서 수급자의 관점에서 서식이나 절차나 이런 거를 어떻게 바꾸고 지원하고 할 거냐(고민해야죠), 제도가 너무 복잡해지니까. (중략) 생존권 보장이 쉽지가 않겠다는 생각이 많이 들었어요

이놈의 어려운 제도는 반드시 쉽게 바꿔야 해요 너무 기술적으로, 제도 기술적으로 만들고, 문제 되면 특례 조금 만들고 뭐 무슨 오만 예외적인 조치들이 너무 많아요.”

활동가F

“제가 수급 가구로도 있어보고 부양의무자로도 있어보고 현장에서 일하면서 느끼는게 이 제도는 말 그대로 법이고 명문화 되어있는 건데 개인 개인이 서비스를 하다 보니 너무 천차만별인거예요, 어떤 공무원은 ‘그 공무원으로 인해서 너무 감사합니다, 죽을 뻔 했는데 살게 해줬습니다.’ 라는 게 있는 반면 어떤 공무원으로 인해서는 너무 상처받고 너무 다시는 대면하고 싶지 않다는 감정까지 느끼게 하고 그런 편차가 너무 심한 것 같아요 적어도 어느 정도 비슷하게 서비스를 제공했으면 좋겠는데.”

“그리고 용어가 너무 어려워요, 매해 조금 조금씩 퍼센트러던지 숫자들을 조금씩 바꿔놓으니까 저희 일하는 사람들도 헷갈리는데 아니, 보장받는 분들이 그거를 어떻게 이해를 할 것 이며 가령 이번에도 ‘부양의무자 기준에서 의료급여에서는 부양비를 적용한다고 하는데, 그러면은 의료급여에서 부양비를 적용을 어떻게 하나요.’ 하고 물으면 그거를 설명해주는 게 또 더 어려워요 용어도 너무 어렵고, 저희 부모님도 마찬가지고 가족이 해체된 사람이 대부분인데, 사실 어른들 흔히 하는 말로 내가 돈이 있어야 내 주변에 사람이 모이지, 내가 돈이 없는데 내가 사람들을 어떻게 만나냐고 저도 상담을 하면서 평일에, 일상에 뭐하면서 시간 보내세요?

하면 대부분 친인척도 없고 가족관계 자원이나 사회자원, 인적자원이 거의 없는 분들이 대부분이시니까(도움 받기 어렵거든요).”

- 부양의무자A

빈곤이라는 문제가 단순히 소득의 문제가 아니잖아요

기초생활보장제도 운영에 있어 단순히 선정기준과 보장수준만을 볼 것이 아니라 ‘빈곤해결’이라는 총체적인 시선을 던져달라는 이야기도 있다. 조건부수급자E씨는 이 제도 안에 있는 사람들이 자발성과 자율성을 가질 수 있도록 해야 하는데, 그런 노력이 보이지 않는다고 지적했고, 활동가C씨는 빈곤은 단순히 소득의 문제가 아니기 때문에 총체적인 제도 안 사람의 삶을 보아야 한다고 이야기했다.

“정부에서도 도시락주고 이런 게 급한 게 아니고 이 사람이 움직이고 자기가 노력해서 일 년에 한 100모았다, 그러면 작은 표창이라도 해야 본보기해서 밑에서 남의 주는 밥만 먹는 게 아니라 내거 가지고 올라갈 수 있는 단계를 만들어야하는데 그게 없는거야. (중략)

상승기류를 타게 만들어 줘야하는데 우리는 그게 없는 게 한심해.”

- 조건부수급자E

“빈곤이라는 문제가 단순히 소득의 문제가 아니잖아요. 여러 가지 주거, 교육, 사회적 관계망 문제인데 그런 지점에서 너무 많이 비어있고 너무 소득의 문제로만 접근하고 있다는 생각이 들고 제도에 갈히는 이유도 거기에 있는 거 같아요. ‘줬잖냐.’ 그런(단순한 태도).

(수급자로 살다보면) 내 삶도 별로 없고, 내가 즐기는 것도 별로 없고,

좀 더 나은 나를 만들기 위한 계기가 별로 없다는 생각도 들고

제도가 그런 걸 다 보장하라는건 아닌데 어느 정도 그런 고민들이 있었으면 좋겠다.

빈곤을 총체적으로 보고 한 인간의 문제로 보고 접근했으면 좋겠다.”

- 활동가C

활동가 A씨는 이미 세상은 변했는데 정책이 이를 따라오지 못한다고 지적했다. 특히 부양의무자기준 폐지에 대한 사람들의 인식이 변하고 사회적 합의가 달성되었는데, 정작 정책을 변화시켜야 하는 사람들이 변화하지 않고 있다고 말했다.

“(이제는 사람들이) ‘가족한테 부양을 받을 수가 없는 조건이고 나도 받을 마음이 없고 이런거는 사회에서 국가에서 해줘야 되는 것이 아니냐’ 고 ‘왜 그것 때문에 수급이 안 되냐’ 고 (물어봐요), 아니, 이제 어떻게 얘기 하나면 ‘자녀들 소득하고 무슨 관계가 있어요?’

이렇게 묻는 사람들도 있어요. 예전하고 아 분위기가 조금씩 달라졌다, 그래도 상담할 때 ‘자녀가 몇 명이시고 혹시 자녀들의 소득에 대해서 대략 아시나요?’ (그러면) ‘자녀들의 소득을 왜 알아야 되냐’ 고 ‘내가 수급 신청하러 가는데’ 그렇게 얘기하시더라고요, 많이 바뀌었어요.”

- 활동가 A

제도 안에서 사람은 성장할 수 있어요

기초생활보장제도는 소득이 중단된 빈곤층에게 안정적인 소득을 보장하는 유일한 제도다. ‘탈수급’ 한 탈수급자 B씨는 이 제도가 본인에게 꼭 필요한 제도였지만 웅색한 제도운영 때문에 힘든 시간을 보내기도 했다. 이 제도 안에서 사람들이 성장할 수 있도록 해야 한다는 것이 탈수급자 B씨의 바람이었다. 부양의무자 B씨는 너무 강박한 제도운영이 수급자들에게 실망을 안기고 있기 때문에 유연한 제도로 거듭나야 함과 동시에 공공의료, 공공주거와 같은 공공서비스의 강화가 함께 있어야 한다고도 지적했다. 불평등을 강화하는 사회 전체의 변화가 뒤따른다면 빈곤정책이 ‘덜 필요한’ 사회로 나아갈 수 있다는 것을 시사한다.

“이 제도가 있어서 저는 성장할 수 있었다고 생각하거든요. 기초생활보장제도가 꼭 필요하고 좋았다는게 있고요, 단점이라면 이 보장제도가 말 그대로 삶에 있어서 기본적인 생활을 보장하고, 행복한 삶을 영위할 수 있게 만드는 거라면 말 그대로 이어졌으면 좋겠어요. 인권침해도 심하고 사람의 개인적인, 사람들에 대한 너무 깊숙한 사찰, 예비 범죄자처럼 대하는 이런 인식과 태도가 좀 바뀌었으면 좋겠다는 거죠. 제도 안에서 사람은 성장할 수 있어요.”

- 탈수급자 B

“이 제도를 좀 탄탄하게 수정해나가면 이걸로 더 포괄되는 사람이 많으면 좋겠다. 잠깐 들어갔다 나올 수도 있는 거고 실업급여처럼. 이걸 너무 무섭고 막 엄격하게 다뤄야 되는 제도라고 하니까 사람들도 수급자들도 탈락되면 안 되겠다 이런 조마조마한 생각을 가지고 있는 것 같은데, 언제나 내가 나갈 수도 있고 들어갈 수도 있는 이런 진입장벽이 낮으면 좀 더 사람들 마음이 좋아질 거 같아요. 언제든 들어올 수 있으니까 내가 나가는 것도 그렇게 두렵지 않은 거?”

“(더불어) 공공의료 시스템이나 주거도 조금 공적인 자원이 많고, 집세도 많이 낮아지고 그러면, 그런 것들이 같이 가면 많이 좋아지지 않을까? 집이 모든 사람들이 한 달에 5만원만 낸다고 하면 얼마나 좋겠어요. 그러면 이거 안 받아도 되는 거야, 주거급여.”

- 부양의무자 B

IMF이후 실업노동자 운동에 참여하다가 2001년 기초생활수급자 최옥란의 명동성당 농성에 함께 하며 기초생활보장제도와 수급권자의 현실을 운동으로 만들었던 활동가E씨는 기초생활보장제도가 놓치고 있는 것은 다만 제도에 의한 피해 사례 몇몇이 아니라 빈곤층의 권리와 욕구를 중심에 두고 제도를 구성하지 않는 한계에 대해 지적했다. 관리의 대상이 아니라 이 사회의 ‘보이는 존재’로 만들어가기 위해 기초생활보장제도와 이를 개정하기 위한 운동, 혹은 빈곤문제 해결을 위해 어떤 노력이 필요할지에 대해 다음과 같이 제안한다.

“(지금까지)호명되지 못 한 거 예요 가난한 사람들은. 빈곤층은 관리될 뿐 주체로 언급되지 못하는 거죠. 특히 우리나라처럼 행정망이 촘촘한 나라에서는 대상자로 존재하는 것뿐이지 그들의 삶으로부터 요구나 권리나(이런 것들을 신경 쓰지 않죠) 행정력이 꼼꼼하게 혹은 빠져나가면 빠져 나간대로 다 관리하고 있는 시스템이지 이 사람의 욕구를 중심으로 뭔가 부여하는 형태가 아니어서. 단순히 제도의 문제가 아니라 우리(사회)는 어떻게 이 사람들을 다시 보이는 존재로 호명할 것인가에 대한 고민으로부터 출발해야하지 않을까”

- 활동가E

5. 기초생활보장제도 변화의 과제

1) 부양의무자기준 폐지와 신청의 단위 유연성 확대

보건복지부는 지난 8월 발표한 <제2차 기초생활보장 종합계획>에 생계급여 부양의무자기준 단계적 폐지를 2022년까지 완결한다고 밝혔다. 의료급여는 기초연금 수급노인이 포함된 부양의무자가구에 부양의무자기준을 적용하지 않는다. 생계급여 부양의무자기준 단계적 폐지라고 하였지만 교육급여나 주거급여와 같은 방식의 폐지는 아니다. 고소득, 고자산가를 제외한다는 이유로 자산 9억, 연봉 1억의 부양의무자에 대해서는 부양의무자기준을 적용해 수급에서 제외한다.

문제는 이러한 기준 완화는 폐지에 미달한다는 점이다. 2020년 1월부터 중증장애 인가구가 수급신청자인 경우 부양의무자기준이 월소득 834만원, 재산9억원 이하로 완화되었다. 이 기준이 아무리 높다 한들 따로 사는 가족의 소득과 재산이 여전히 개인의 수급권 보장여부를 결정한다는 사실은 달라지지 않는다. 부양의무자기준 폐지에 대한 국민적 합의는 가족의 소득과 재산을 이유로 복지수급권이 박탈되어서는 안 된다는 것이며, 가족의 사적부조를 우선으로 한 복지 역사의 청산이다. 문재인 정부의 부양의무자기준 완화는 이에 미달한다.

생계급여와 의료급여는 수급신청을 하는 빈곤층에게 가장 핵심적인 욕구다. 한국보건사회연구원의 2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구⁷¹⁾에 따르면 기초보장급여를 신청하는 가장 중요한 이유는 생계문제를 해결하기 위한 것이었고, 두 번째는 의료급여를 받기 위한 것이었다. 생계급여와 의료급여에서 부양의무자기준 폐지가 가장 마지막에 이루어지는 것은 가장 긴급한 수급신청자의 요구와는 상반된 경로다.

71) 「2015년 국민생활실태조사」, 한국보건사회연구원 (「2017년 기초생활보장제도 평가연구」에서 재인용)

구분	기초보장급여 (1~6월기준)	맞춤형 급여 (7~12월 기준)
기본적인 생계문제를 해결하기 위해	71.3	62.8
의료급여를 받기 위해	14.5	20.3
주거비를 지원받기 위해	5.5	4.6
자녀 교육비를 지원받기 위해	7.7	10.8
취업알선, 창업 등 자활지원을 받기 위해	1.2	1.5
합계	100.0	100.0

[표] 국민기초생활보장제도 신청 이유 (2017)

부양의무자기준 폐지를 주저하는 사람들의 핵심 주장은 의료급여에 대한 재정부담이 과중하다는 점이다. 더불어 높은 의료 필요도가 있는 사람에게 급여에 대한 유인 강하기 때문에 도덕적 해이 문제가 심각하게 발생할 것이라는 우려가 크다. 연구에 따르면 2015년 기준 비수급빈곤층이 100% 수급자로 전환될 경우 7조 3천 억의 재정이 소요될 것으로 예상했다. 생계급여는 1조 3천 2백 50억일 것으로 추계⁷²⁾한다.

부양의무자기준 단계적 폐지의 여러 가지 방법 중 현재까지 급여별 폐지의 방식과 인구별 폐지 방식이 혼용되었다. 주지하듯 인구별 폐지 방식은 큰 효과를 얻지 못했고, 급여 전체에서 만약 의료급여 부양의무자기준을 폐지하지 않고 생계급여 부양의무자기준만을 폐지하는 것으로 그친다면 근로능력자를 기초생활보장제도에서 밀어내는 결과를 낳을 수 있다.

현행 기초생활보장법 제정의 중요한 의의는 인구학적 기준을 폐지하고, 전 국민에게 수급권을 부여하였다는 점이다. 다만 법 제9조는 근로능력이 있는 사람은 자활 사업에 참여하는 것을 조건으로 생계급여를 받을 수 있도록 하고 있다. 문제는 근로능력 여부가 본인의 판단이 아니라 국민연금공단의 판정과 지자체 결정에 따라 일방적으로 이루어지고, 이 서류를 수급자 스스로 준비해야 한다는 점인데, 근로능력평가용 진단서를 발급받기 위해서는 2-3개월 이상 꾸준히 치료받은 기록이 있어야 한다. 의료급여가 없는 기초생활수급자가 생계급여만으로 꾸준히 병원을 다니며 서류를 준비하기란 무척 어려운 일이다.

72) 손병돈, 이원진, 한경훈, 2018

97년 외환위기를 통해 근로능력여부와 관계없이 누구나 가난해질 수 있음을 뼈아프게 확인했다. 그 결과 제정된 국민기초생활보장법은 제1조 ‘생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 실시’ 한다는 문구를 통해 기본 생활 보장에 대한 전 국민의 권리를 선언했다. 제도발전 과정에서 제도 취지와 역행하는 경로를 남기지 않기 위해서라도 부양의무자기준 완전 폐지를 위한 계획이 조속히 마련되어야 한다.

더불어 현행 기초생활보장제도는 가구를 기본단위로 하고 있다. 가구에 포함되는 사람과 제외되는 사람에 대한 규정은 무척 복잡한데, 예를 들어 배우자나 소득이 기준중위소득 50%를 초과하지 않은 미혼자녀는 주소가 달라도 한 가구로 본다. 반대로 한 주소지에 살더라도 가구를 분리할 수 있는 경우가 있다. 조손가구에서 손·자녀만을 수급자로 보호할 필요가 있을 때 등이 이에 해당한다.

이는 한 주소지에 사는 직계혈족은 주거와 생활, 즉 소득을 공유하는 것으로 보는 것에서 비롯하지만 최근 가구구성은 무척 다양하고, 함께 사는 가족들 사이 유기와 방임, 학대 역시 중요한 문제가 되고 있다. 부모로부터 방임이나 학대받고 있지만 수급권을 분리할 수 없어 따로 집을 구할 엄두를 내지 못하는 청소년, 청년 수급자나 주소지가 같은 자녀가 일을 하고 있어 수급신청을 하지 못하지만 소득을 전혀 공유하지 않아 생활고에 시달리는 노인 등 다양하고 새로운 문제가 발생하고 있다. 문제는 가구구성 기준이 무척 엄격하다는 것인데, 이를 유연하게 적용할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 이는 다음과 같은 문제를 해결할 수 있을 것이다.

- 수급가구 청년들이 학령기, 취업을 준비하며 원가족과 떨어져 원하는 지역에서 생활을 꾸려갈 수 있는 기회 보장
- 노인, 장애인 등 가족들의 지원이 필요한 가구원이 억지로 주소를 분리해 살지 않더라도 수급권을 보장해 가족 해체를 방지
- 가구구성 요건에 정확히 맞지 않는 가족에 대해서도 적극적으로 별도 가구로 선보장

주소지가 없는 경우 복지가 개시될 수 없는 문제점도 개선되어야 한다. 주거는 누구에게나 최우선적으로 보장되어야 하지만 주소지조차 없는 상황에서 주거의 부재가 복지신청의 걸림돌이 되는 것은 제도의 취지에 부합하지 않는다. 임시주소지를 부여해 급여를 개시하고, 급여를 통해 주거지를 확보할 수 있도록 해야 한다.

2) ‘건강하고 문화적인’ 수준의 생활 보장, 현물급여의 확대

박탈지표와 최근 낮은 인상률을 통해 볼 수 있듯 현재의 급여 수준으로는 건강하고 문화적인 생활을 달성할 수 없다. 최저보장수준은 ‘수급권자의 가구 유형 등 생활실태, 물가상승률 등을 고려’ 하여야 한다고 되어 있지만, 이에 여전히 중소도시 표준 4인가구를 기준으로 적절성을 평가하는 것 자체를 재고해야 한다. 법안에 명시된 ‘건강하고 문화적인’ 수준을 달성하는 것이 기초생활보장제도 수급비를 평가하는 주요 기준이 되어야 한다.

기준중위소득 산정방식의 타당성, 수급가구의 대부분이 1, 2인가구인 상황에서 가구균등화지수의 타당성에 대한 숙려와 더불어 중간 소득의 30%라는 낮은 급여수준을 타개할 방안 마련이 필요하다. 주거급여는 현재 기준중위소득 45%까지 선정기준을 향상시켰고, 향후 50%까지 높일 계획이다. <2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구> 역시 차상위 계층 기준을 기준중위소득 60%까지 상승시켜야 함을 시사한 바 있다. 선정기준과 보장수준이 연결된 생계급여는 인상에 따른 효과가 다른 제도에 비해 크다.

급여의 인상뿐만 아니라 현물급여의 다양화와 보장성 강화 역시 수급권자의 필요한 욕구에 대응하고, 현실의 불평등을 완화하는데 중요하다. 현실과 동떨어진 급지별 임대료를 현실화하고, 의료급여 비급여 항목이 수급자의 의료접근을 막거나 삶의 질을 떨어뜨리지 않도록 급여화하는 노력이 필요하다.

이를 위해 2015년 폐지된 이행급여를 종전의 수준으로 되살려야 하고, 매우 제한적인 보장조치만이 있는 차상위, 차차상위 수급권자에게 의료, 공공주택과 같은 현물의 급여가 강화되어야 한다. 의료급여를 제외하고 차상위의료급여 및 분위별 본인부담금 상한제가 있다지만, 81만원이 아니라 1만 5만원이 없어 병원의 문턱이 높아지는 빈곤층에게는 실익이 없다. 차상위 의료급여는 만성, 희귀난치 질환 등 특정 상태만을 포괄해 보편성이 떨어진다. 1분위 건강보험료 정부(지자체) 대납 등 공공의료를 큰 폭에서 확대할 수 있는 조치가 필요하다.

3) 근로능력평가 폐지, 복지도 노동도 아닌 일자리에서 복지 이자 노동인 일자리로

노동능력 유무는 장애여부나 신체의 상태 외에도 정신건강과 심리적인 상태, 가족 관계, 직업 경로와 경험 등 다양한 측면을 고려해야 한다. 현재 근로능력평가는 의학적 기준만을 중심으로 이뤄지고 있고, 활동능력평가의 문항들은 근로능력 판정과 어떤 관계를 맺는지 알기조차 어렵다. 일방적인 조건부과는 국민 최저선이라는 사회적 견지에서 복지수급에 재정적 처벌을 강제하는 것으로, 제도의 시행 취지에 맞지 않다. 근로능력평가와 연계된 조치가 기본권을 제약해서는 안 되며, 이러한 방침이 복지수급권자에 대한 사회적 낙인을 강화한다는 사실에 주목해야 한다.

자활사업 일자리가 최저임금을 적용받지 못하는 것은 노동의 대가가 아니라 사회보장제도의 일환으로 해석되기 때문이다. 근로능력평가를 폐지하고, 자활사업 급여수준의 현실화를 통해 탈빈곤을 지지할 수 있어야 한다. 자활사업 참여자에 대한 연구⁷³⁾에 따르면 자활사업 참여자들은 자활사업 참여에 대해 강제노동으로 인식하는 동시에 일자리에 대한 안정감을 느끼기도 하였다. 일자리에 대한 부정적 인식은 1)근로능력평가의 강제성 2)낮은 임금수준 3)선택할 수 있는 일거리 없음으로 나타난다.

빈곤정책은 수급권자에게 필요한 만큼의 보장을 통해 제도 효용을 증대시킬 수 있다. 자립과 자활을 위한 노력이 되기 위해서는 참여와 참여 기간에 대한 선택이 자유로워야 하고, 참여에 따른 보상이 적절해야 한다. 기초생활보장제도의 수급자가 빈곤으로 인해 수급에 진입했음을 이해하고, 노동을 유지하기 위한 기타 삶의 여건(건강, 주거의 안정 등)을 보존, 발전시키기 위한 노력이 수반되어야 한다.

4) 수급권자 권리에 기반한 제도운영

원래도 복잡한 기초생활보장제도는 2015년 맞춤형 개별급여 도입과 부양의무자기

73) <기초생활보장제도 자활사업 참여자 인터뷰 조사 : 자활사업 문제점과 개선방안>, 빈곤사회연대 등 (2017)

준 단계적 완화라는 미명하에 더 까다롭고 어려워졌다. 전담공무원조차 변경되는 지침 내용을 모두 따라잡기 어렵고, 수급자들이 복잡한 정보에 접근할 방법은 더욱 묘연하다. 이러한 복잡한 선정기준과 이로 인한 정보부족, 불균형은 빈곤층의 처지를 더욱 열악한 것으로 만들 가능성⁷⁴⁾이 있다.

기초생활보장제도와 관련해 많은 수급권자가 호소하는 것은 이해가 되지 않는다는 점이다. 제도를 이해할 수 없으면 제도를 이용할 수 없고, 이의신청을 비롯한 적극적 권리를 침해받는다. ‘이해가 되지 않는다’는 말로 표현되는 막막함, 울분, 억울함은 상황의 긴급함을 호소하기 위한 읍소, 폭력적인 민원의 형태를 띠게 되기도 한다. 급여별 주무부처가 달라지면서 가장 가까운 동주민센터 직원으로부터 적절한 안내를 받기 힘들어진 현재의 상황은 개별급여 도입에 따른 역효과로 볼 수 있다. 업무의 분업이 책임마저 분업하게 만들고, 수급권자가 이 책임에 따른 피해를 최종적으로 감당해야 하는 상황이다.

‘이해가 되지 않는다’는 말이 가리키는 또 하나의 진실은 현실과 다르다는 것이다. 너무 낮은 기본재산액, 기준중위소득은 실제 생활이 어려움에도 불구하고 제도가 정한 기준에 부합하지 않아 사각지대에 남는 사람을 만들어낸다. 이는 제도에 대한 신뢰를 저해하는 요소가 된다.

제도가 복잡하게 설계되어 있다는 것 자체를 문제로 인지해야 한다. 누구나 이해할 수 있는, 그래서 제도에 대한 사회적 합의가 높아질 수 있도록 관점을 이동시킨 정책개발이 필요하다. 이를 위해 다음과 같은 조치가 필요하다.

- 제도 단순화를 목표로 한 정책 개발
- 신청과 관리의 내용, 질에 대한 전국적 통일 (서류 양식, 상담 내용, 안내사항 통일)
- 이의신청 기간 급여가 불리하게 변경되지 않도록 유지
- 수급권자에게 불리한 급여의 변동이 일어날 시 본인의 소명 및 이의신청에 대한 상담과 안내를 필수적으로 병행

5) ‘발굴’ 이 아닌 보장

74) <공공부조의 신청 및 이용과정에서 나타나는 ‘빈곤의 형벌화’ 조치 연구>, 빈곤사회연대, 2018

송과 세모녀의 죽음 이후 ‘사회보장급여의 이용 제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률’이 제정되었고, 이 법률에 따라 각종 공과금의 체납 및 신용과 부채에 관한 정보가 빅데이터로 수합된다. 때때로 법을 개정해 사각지대 해소를 핑계로 정보수집의 권한을 넓혀왔다. 사회보장급여법은 특히 12조(자료 또는 정보의 처리 등)⁷⁵⁾를 통해 공과금, 보험료 체납 정보 등은 물론 민감한 개인정보인 신용정보까지 열람할 수 있도록 하고 있다. 정부는 복지 사각지대에서의 문제가 발생할 때마다 위기가구 발굴을 위해 이용할 수 있는 정보의 종류가 계속해서 늘리고 있다.

다음 표는 2017년과 2018년 복지 사각지대 발굴 실적과 지원 결과이다. 세부 내용을 보면 실제 지원으로 연결된 인원은 2017년의 경우 고위험군 대상자 중에서도 1/4, 2018년은 다소 늘었지만 1/3 수준에 불과하다. 그 중에서도 쌀값 지원 같은

-
- 75) ① 보건복지부장관은 보장기관이 제10조에 따른 업무를 효율적으로 수행할 수 있도록 지원하기 위하여 「사회보장기본법」 제37조에 따른 사회보장정보시스템(이하 "사회보장정보시스템"이라 한다)을 통하여 다음 각 호의 자료 또는 정보를 처리할 수 있다. <개정 2017. 3. 21., 2019. 12. 3.>
1. 「전기사업법」 제14조에 따른 단전(전류제한을 포함한다), 「수도법」 제39조에 따른 단수, 「도시가스사업법」 제19조에 따른 단가스 가구정보(가구정보는 주민등록전산정보·가족관계등록 전산정보를 포함한다. 이하 같다)
 2. 「초·중등교육법」 제25조에 따른 학교생활기록 정보 중 담당교원이 위기상황에 처하여 있다고 판단한 학생의 가구정보
 3. 「국민건강보험법」 제69조에 따른 보험료를 3개월 이상 체납한 사람의 가구정보
 4. 「국민기초생활 보장법」 또는 「긴급복지지원법」에 따른 신청 또는 지원 중 탈락가구의 가구정보
 5. 「사회복지사업법」 제35조에 따른 시설의 장이 입소 탈락자나 퇴소자 중 위기상황에 처하여 있다고 판단한 사람의 가구정보
 6. 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제25조제2항제1호에 따른 종합신용정보집중기관이 보유하고 있는 개인신용정보 중 보건복지부장관이 위기상황에 처하여 있다고 판단한 사람의 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 연체정보(대출금·신용카드대금을 말한다)로서 금융위원회 위원장과 협의하여 정하는 개인신용정보
 7. 그 밖에 지원대상자의 발굴을 위하여 필요한 정보로서 대통령령으로 정하는 정보
- ② 보건복지부장관은 관계 중앙행정기관, 지방자치단체 및 관계 기관·법인·단체·시설의 장에게 제1항 각 호의 자료 또는 정보의 제공을 요청할 수 있다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장 등은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.
- ③ 보건복지부장관은 제1항에 따른 자료 또는 정보를 사회보장의 사각지대 해소를 위하여 보장기관의 장에게 제공할 수 있으며, 보장기관의 장은 필요한 경우 지원대상자의 동의를 받아 대통령령으로 정하는 법인·단체·시설의 장이 이를 활용할 수 있도록 지원할 수 있다.

일회성 연결이나 민간연계를 제외하면 기초생활보장제도와 긴급복지지원제도 연계실적은 2017년 2.5%, 2018년 2.6%에 불과하다. 공적지원의 장벽이 높으니 발굴이 되어도 실질적인 지원으로는 연결되지 못하는 것이다.

[표] 2017년 복지사각지대 발굴 지원 세부현황

발굴차수	고위험 예상 대상자	복지서비스 지원내역					
		계 (지원율)	기초 생활보장	차상위	긴급 복지	기타 공공 서비스*	민간서비스 연계**
계	298,638	76,638 (25.6%)	6,712 (2.2%)	8,537	1,109 (0.3%)	31,412	28,868

* (기타 공공서비스) 장애인 연금, 사회서비스이용권(노인돌봄, 장애인활동지원 등), 보육, 요금감면 등

** (민간 서비스) 공동모금회, 푸드뱅크, 대한적십자사 희망풍차, 민간기관 결연후 원금 등

[표] 2018년 복지사각지대 발굴 지원 세부현황 (9월 기준)

발굴차수	고위험 예상 대상자	복지서비스 지원내역					
		계 (지원율)	기초 생활보장	차상위	긴급 복지	기타 공공 서비스*	민간서비스 연계**
계	234,647	81,354 (33.4%)	6,082 (2.6%)	5,336	1,200 (0.5%)	28,932	39,804

* (기타 공공서비스) 장애인 연금, 사회서비스이용권(노인돌봄, 장애인활동지원 등), 보육, 요금감면 등

** (민간 서비스) 공동모금회, 푸드뱅크, 대한적십자사 희망풍차, 민간기관 결연후 원금 등

*** 8월까지 실적임에 유의.

더불어 정부는 ‘복지멤버십’ 도입을 앞당겨 시행하기 위해 노력하고 있다. 멤버십 가입자의 소득과 재산정보를 주기적으로 확인해 이용할 수 있는 복지제도를 알려준다는 것이다. 계획은 그럴 듯 하지만 선정기준 문제가 해소되지 않으면 의미가 없다. 더불어 이렇게 수합된 대량의 정보가 어떻게 활용될지 알 수 없다는

점에 대해서도 우려해야 한다.

2019년 10월 UN <극빈과 인권에 관한 특별위원회>는 디지털 복지가 복지 디스토피아를 낳을 수 있음을 경고하는 보고서를 채택했다. 복지제도를 이유로 수합된 정보는 가난한 이들에 대한 현실의 차별을 강화할 수 있고, 디지털 접근권이 없는 이들의 권리를 약화시킬 수 있다는 것이다. 한국 사회의 최근 경향 역시 우려할 만하다. 빈곤층 사회보장제도가 복잡하고 매우 낮은 수준에서 이뤄진다는 것을 고려할 때, 오류로 인한 피해의 발생을 사람이 구명하기 어렵게 만들고, 일선 사회복지사 등이 수급권자의 개별 상황에 따라 유연하게 상황에 대처하고자 하는 동기를 잃게 만들 수 있다. 상존하는 정보유출 가능성은 가장 주요한 위협이다. 이렇게 수합된 정보는 빈곤층을 더 고리의 대출, 쓸모없는 자격증 광고에 노출시키거나 문제 상태를 가진 것으로 프로파일링 되게 한다는 각국의 사례를 참고해야 한다. 발굴이 아닌 보장과 사례관리가 강화되고, 발굴 프로그램이 아닌 선정기준 현실화를 위해 더 많은 노력이 필요한 이유다.

6. 나아가며

2001년 12월, 여성 장애인이자 기초생활수급자였던 최옥란은 당시 현금급여 28만 원을 보건복지부 장관에게 반납하고, 명동성당 앞에서 농성에 돌입했다. 처음 수급자가 되어 급여를 받았을 때 ‘무언가 착오가 있을 것’ 이라고 생각했다는 그는 생계를 보충하기 위해 노점 가판을 차렸지만, 이웃 주민의 고발로 수급탈락 위기를 겪었다. 일과 수급 중 하나를 택해야 한다는 것이나 경제적 능력이 없으니 이혼 후 아이에 대한 양육권도 가질 수 없다는 법원의 판결은 최옥란의 삶을 옥죄었고, 2001년 12월 명동성당 앞에서 투쟁했던 그는 이듬해 3월 목숨을 잃었다.

20년간 제도의 변화에는 이에 대응하는 운동과 당사자들의 제기도 있었다. 2017년 대선에서 부양의무자기준을 폐지하겠다는 대통령의 공약을 이끌어낸 것은 대표적인 변화였다. 그러나 굵직한 변화를 체감하기도 전에 제도는 시행령, 혹은 지침 수준에서 무수히 변화하고 후퇴해 왔다. 400페이지가 넘어가는 지침은 담당 공무원들조차 모두 숙지하지 못할 때가 많고 기초생활보장제도가 선언한 권리는 아직 법률 밖에서 실천되지 못하고 있다.

기초생활보장제도 20년을 평가하기 위해서는 가난에 빠지더라도 인간답게 살 수 있는 사회가 되었는지에 대한 질문이 앞서야 한다. 지난 20년, 국민기초생활보장 제도는 가난에 빠진 이들의 손에 유일하게 잡히는 안전망이었다. 그러나 이 제도의 보장을 받지 못하거나, 허술한 보장을 받은 사람들이 끊임없이 죽어갔다. 기준 중위소득 40% 미만의 절대빈곤선 아래 있으면서도 기초생활보장제도의 수급자조차 되지 못한 사람들은 93만명⁷⁶⁾에 달한다.

지난 20년간 기초생활보장제도의 변화를 돌아보면 제도 변화의 초점은 재정 효율화, 탈수급 촉진방안 마련, 수급자 관리 강화에 있었다. 그 결과 사각지대 발굴을 이유로 한 정보 수합이나 근로능력자에 대한 급여 축소, 급여안정성 해체가 지속적으로 관철되어 왔다. 개별급여 시행과 주거급여 부양의무자기준 폐지 이후 전체 수급자 숫자는 다소 늘어났지만, 생계, 의료급여 수급자 숫자가 대동소이 한 것은 사각지대 문제를 적극적으로 개선하거나, 다양한 공공부조를 발전시키는데는 상당한 지체가 있다는 점을 보여준다. 이런 지체에는 다른 제도와와의 정합적 발전을 고려해야한다는 주장이 등장하기도 하였다. 다른 복지제도가 미발달한 상황에서 기초생활보장제도가 지나치게 ‘비대’ 해지면 안 된다는 것이다. 우리가 두려워해야 하는 것이 기초생활보장제도의 ‘비대함’ 인가?

기초생활보장제도가 어떻게 제도 정합적으로 발전할 것인지가 아니라 현재 빈곤층의 삶이 어떻게 더 나아질 수 있을지, 제도 밖에 벗어나 있는 너른 불안정 노동자층과 비수급 빈곤층이 어떻게 사회보장과 연결될 수 있는지에 대해 고민하는 차원에서 국민기초생활보장제도의 개선과제를 도출해야 한다. 최근 사회보장제도에 대한 논의는 소득을 중심으로 이뤄지고 있지만, 개인의 필요에 따라 소득보다 불평등 완화에 더 중요한 기여를 하는 것은 의료급여와 공공주택과 같은 현물급여와 공적 서비스의 강화다. 이에 대한 논의가 기초생활보장제도의 새로운 20년을 여는데 중요한 주제가 되기를 바란다.

국민기초생활보장제도의 첫 번째 역할은 가난에 빠진 이들을 환영하는 제도로 거듭나는 것이다. 가족의 소득과 재산에 따라 급여를 결정하는 것이 아니라, 본인의 소득과 재산에 따라 수급권을 보장받을 수 있어야 한다. 죽을 만큼 조사하고 죽지

76) <2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구>, 김태완 외, 한국보건사회연구원

않을 만큼 주는 제도가 아니라 꼭 필요한 만큼 조사하고 살 만큼 줘야 한다. 의심과 징벌적 조건부과가 아니라 건강과 안정을 찾을 수 있도록 쉼과 관계를 돌려주는 제도가 되어야 한다. 두 번째로는 가난에도 불구하고 안전하게 지낼 수 있는 튼튼한 울타리가 되어야 한다. 어디가 아플지 몰라서 아프기는 어렵다. 의료급여 중 비급여에 대한 자기부담금을 폐지하고, 적절한 의료서비스를 누릴 수 있는 장치를 마련해야 한다. 월세만 보조하는 것이 아니라 지불, 지속 가능한 공공 주택을 보장해야 한다. 약간의 소득이 생겼다고 제도에서 바로 쫓아내는 것이 아니라 주거, 의료 등 현물의 급여를 최대한 유지해 탈빈곤의 발판이 되어야 한다.

이런 제안은 꿈같은 얘기가 아니다. 20년 전 기초생활보장제도가 선언했던 꿈과 희망 그대로다. 빈곤이 자본주의 사회에서 누구에게나 벌어질 수 있는 구조적이고 총체적인 위협이라는 점을 인식한다면 우리는 나의 안전을 위해 모두의 안전을 선택해야 한다. 가난에도 불구하고 인간다운 삶을 권리로 보장받는 것, 국민기초생활보장제도의 20년 전 선언으로 돌아가기 위한 새로운 깃발이 필요한 때다.

현행 기초생활보장법의 문제점과 나아가야 할 방향

박영아 || 공익인권법재단 공감 변호사

1. 빈곤층을 얽매는 전근대적 가족관 - 기초생활보장 수급자격요건으로서의 부양의무자기준

1) 부양의무자기준의 문제점

「국민기초생활 보장법」(이하 “기초생활보장법”)은 생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 실시하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것을 목적으로 한다. 기초생활보장법은 당장 생계가 급한, 최저생활을 유지하지 못하는 가장 취약한 상황에 놓인 사람을 대상으로 한다. 사회복지 전담공무원으로 하여금 관할지역에 거주하는 수급권자에 대한 급여를 직권으로 신청할 수 있도록 한 법 제21조 제2항 등 일부 규정은 이 점을 반영하고 있다. 그러나 다른 규정들은 수급권자에게 과도하거나 최저생활 보장과 무관한 요건을 부과하고 있어서 취약할수록 오히려 보호받지 못하는 결과를 낳고 있다. 그 중 대표적인 것은 “부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나, 부양을 받을 수 없는 사람”이어야 수급권을 인정하는 부양의무자기준이다.

여기서 부양의무자란 같은 가구에 속하지 않은 1촌 이내의 직계혈족 및 그 배우자를 말한다. 기초생활보장법상 부양의무자기준은 부양의무자의 재산/소득이 보건

복지부장관이 고시하는 금액 이하이거나, 부양의무자로부터 “부양을 받을 수 없다”는 점이 인정되어야 수급권을 인정하겠다는 것이다(법 제8조의 2). 문제는 “부양을 받을 수 없다”는 점은 급여제공여부에 대한 결정권을 쥐고 있는 보장기관의 “인정”을 받아야 하기 때문에 입증에 대한 책임은 결국 수급권자에게 돌아간다는 데 있다. 특히 현재 부양을 받고 있지 않다는 사실 이상으로 “부양을 받을 수 없다”, 즉 부양을 받을 잠재적 가능성조차 없다는 점⁷⁷⁾에 대한 입증은 부양의무자의 군복무나 형 집행 등 부양이 객관적으로 불가능한 사정이 존재하는 경우를 제외하고 명확한 기준이란 존재하지 않는다.

이처럼 본인의 지배범위에 속하지 않고, 명확한 판단기준도 없는 사정을 요건으로 삼는 것은 다른 제도에서 찾아보기 어려울 뿐만 아니라, 최저생활을 유지하지 못하는 위기상황에 놓인 이들을 대상으로 한다는 점에서 더욱 문제적이다. 이와 관련, 유엔 경제적, 사회적 및 문화적 권리규약 위원회는 한국의 규약 이행현황을 심의한 결과를 발표한 2017년 10월 9일자 최종견해에서 “위원회는 일부 사회보장 급여에 대한 자격 기준으로 부양의무자의 적용을 점차적으로 폐지하려는 당사국의 의도에 주목하며, 이와 동시에 현재 부양의무자 기준이 사회보장혜택을 필요로 하는 개인과 가정에 혜택을 받지 못하게 하는 것을 우려한다”고 하며 “위원회는 사회 보장 급여의 적격성 기준으로 부양의무자 기준을 완전히 폐지하여 필요한 사람들이 실제로 사회 보장 혜택을 누릴 수 있도록 보장할 것을 촉구한다”고 권고한 바 있다.

부양의무자의 재산과 소득을 부양권리자의 소득과 동일시하는 부양의무자기준은, 잘못된 전제가 제도가 보호하고자 하는 대상자 중 상당수가 배제되는 잘못된 제도설계로 이어진 대표적 입법례에 해당한다. 사각지대는 통상 미처 고려하지 못한 특수한 사정으로 인해 제도에 포괄되지 못하는 경우를 지칭하는바, 부양의무자기준으로 인한 사각지대는 본인의 소득/재산으로 최저생활을 유지하지 못하여 당연히 제도에 포괄되어야 하는 사람을 타인의 소득/재산을 이유로 배제하는 것으로, 사각지대여서라기보다 사각지대가 아님에도 불구하고 방기되고 있다고 보는 것이 맞다.

77) 김지혜 (2013). ‘국민기초생활보장법 부양의무자 기준의 위헌성’. 공법연구, 제41집 제3호, 사단법인 한국공법학회

2) 제2차 기초생활보장종합계획

19대 대선에서 문재인 대통령을 포함한 거의 모든 후보들이 부양의무자기준 폐지를 공약하였다. 문재인 정부 출범 직후 의결된 제1차 기초생활보장종합계획(2018년~2020년)은 부양의무자기준의 단계적 폐지를 명시하고 있다. 그런데 2020.8.10. 의결된 제2차 기초생활보장종합계획(2021년~2023년)은 부양의무자기준 폐지가 아닌, 생계급여에 대해서는 부양의무자기준의 대폭 완화 계획을, 의료급여에 대해서는 제3차 종합계획 수립시까지 수급권자의 부양의무자기준 개선방안을 마련하겠다는 계획만을 담고 있다. 문재인 정부에서 이루어졌거나 임기말까지 이루어질 예정인 부양의무자기준 완화 계획은 다음과 같다.

<p>2017.11.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 수급권자가구 및 부양의무자가구 모두 중증장애인(장애인연금 수급)/노인(기초연금 수급) 포함 가구의 경우 부양의무자기준 적용제외(국민기초생활보장사업 안내) 	<p>2018.10.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 주거급여 부양의무자기준 폐지(주거급여법) 	<p>2019.1.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 부양의무자가구에 장애인연금 수급자 포함된 경우 부양의무자기준 적용제외 ○ 부양의무자가구에 기초연금 수급자 포함된 경우 생계급여에 대해서만 부양의무자기준 적용제외 ○ 수급권자 가구 30세 미만 한 부모 가구 또는 보호종료 아동인 경우 부양의무자기준 적용 제외 	<p>2020. 1.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 장애의 정도가 심한 장애인 포함 수급권자 가구의 경우, 부양의무자의 소득이 월 834만원 이하이고 재산가액이 9억원 이하이면 생계급여에 대해서만 수급자격 인정(공적자료로만 조사)
---	--	--	---

2021년

- 노인 / 한 부모 (만 30세 초과) 수급권자 가구의 경우, 부양의무자가 연소득 1억원 이하이고 부동산 9억원 이하이면 생계급여에 대해서만 수급자격 인정

2022년

- 그 외 수급권자 가구에 대해 부양의무자가 연소득 1억원 이하이고 부동산 9억원 이하이면 생계급여에 대해서만 수급자격 인정
- 부양의무자가 구에 기초연금 수급자 포함된 경우 의료급여에 대해 부양의무자기준 적용 제외

정부는 위 계획에 대해 “생계급여 부양의무자기준을 2022년까지 단계적으로 전면 폐지합니다. ... 다만 고소득·고재산(연소득 1억원 또는 부동산 9억원 초과)을 가진 부양의무자에 대해서는 부양의무자기준을 지속 적용합니다.” 라고 설명한다.⁷⁸⁾ 그러나 위 설명은 두 가지 오류가 있다. 첫째, 부양의무자기준은 국가가 국민에 제공하는 기초생활보장급여의 수급자격요건으로, 부양의무자에 대해 적용되는 기준이 아니다. 둘째, 부양의무자의 소득/재산은 부양의무자가 실제로 부양을 하는 경우에만 부양권리자의 소득으로 이어지는 것인데, 부양의무자기준의 문제는 부양의무자의 소득/재산이 당연히 수급권자의 소득으로 연결된다고 전제하는 데 있다. 따라서 부양의무자가 고소득·고재산을 가진 경우 수급권자에 대해 부양의무자기준을 계속 적용하겠다는 것은 부양의무자기준 폐지라고 할 수 없다.

78) <https://blog.naver.com/mohw2016/222056770255>

생계급여에 대해 부양의무자기준을 “폐지” 하겠다 하면서도 고소득·고재산을 가진 부양의무자의 경우 제외하겠다는 것은 1촌 이내의 부양의무자의 소득이 연 100,000유로 이상일 경우 수급권이 부정되는 독일 기초보장(Grundsicherung)⁷⁹⁾ 제도에 착안한 것으로 보인다.⁸⁰⁾ 그러나 독일의 관련 규정은 정부가 부양의무자기준 “폐지” 라 부르는 부양의무자기준 완화와 많은 차이가 있다. 첫째, 독일 사회법전(SGB) 제12권에 따른 기초보장(Grundsicherung)의 부양의무자 소득상한은 1촌 이내의 부양의무자의 총소득만 고려되고 재산은 고려되지 않는다(임대료 등 재산으로부터의 소득은 총소득에 포함).⁸¹⁾⁸²⁾ 둘째, 부양의무자의 배우자의 소득은 고려되지 않는다.⁸³⁾ 셋째, 부양의무자의 소득이 연 100,000유로 미만인 경우, 부양권리자는 부양청구권을 행사하기 이전에 기초보장급여를 수급할 의무가 있다. 다시 말해서, 기초보장을 받을 수 있는 범위에서 부양의무자에 대한 부양청구권을 행사하지 못한다.⁸⁴⁾ 넷째, 부양의무자의 총소득이 100,000유로 이상일 경우 부양권리자는 사회법전 제12권 제4장에 따른 기초보장을 수급할 수 없지만 여전히 사회법전 제12권 제3장에 따른 생계지원(Hilfe zum Lebensunterhalt)을 받을 수 있다.⁸⁵⁾ 생계지원과 기초보장은 제공되는 급여가 같다.⁸⁶⁾ 다만 생계지원의 경우 급여를 제공한 기관은 부양권리자의 부양청구권을 민법상 부양의무의 범위에서 대위(대신 행사)할 수 있다. 요컨대, 독일 사회법전 제12권에 따른 기초보장의 연 100,000유로 부양의무자 소득기준은 부양권리자의 공공부조 수급자격 요건이 아니라, 부양청구권이 공공부조에 우선하게 되고, 보장기관이 부양권리자의 부양청구권을 대

79) 65세 이상이거나 18세 이상이며 장기의 완전한 취업능력 저감자(dauerhaft voll erwerbsgemindert)에 대해 최저생활보장을 위해 제공되는 급여. 취업능력이 있는 65세 미만자는 사회법전 제2권에 따른 실업부조(Arbeitslosengeld) 대상이다.

80) 배병준, ‘차세대 국민기초생활보장 발전방향’, 국민기초생활보장법 제정 20주년 기념 ‘기초생활보장 제도 발전방안’ 심포지엄, 2019.4.30.

81) financescout24.de/wissen/ratgeber/unterhaltungsrueckgriff

82) <https://www.bmas.de/DE/Themen/Teilhabe-Inklusion/Politik-fuer-behinderte-Menschen/Fragen-und-Antworten-Angehorigen-Entlastungsgesetz/faq-angehoerigen-entlastungsgesetz.html>

83) betanet.de/unterhaltungspflicht.html

84) BGH, Urteil vom 08.07.2015 - XII ZB 56/14

85) [bmas.de/DE/Themen/Soziale-Sicherung/Sozialhilfe/grundsicherung-im-alter-und-bei-erwerbsminderung.html#a4](https://www.bmas.de/DE/Themen/Soziale-Sicherung/Sozialhilfe/grundsicherung-im-alter-und-bei-erwerbsminderung.html#a4)

86) <https://www.landkreis-fuerth.de/zuhause-im-landkreis/gesundheit-und-soziales/soziale-hilfen/sozialhilfe-sgb-xii-grundsicherung-krankenhilfe-pflegelgeld/unterschiede-der-hilfe-zum-lebensunterhalt-hlu-3kapsgbxii-und-grundsicherung-4-kap-sgbxii.html>

신 행사할 수 있는 기준선인 데다가, 1촌 이내의 직계혈족인 자녀와 부모만의 재산이 아닌 소득만을 고려한다는 점에서 정부가 “부양의무자기준 폐지”라 부르는 계획과는 거리가 멀다.

부양의무자가 고소득·고재산인 경우에만 부양의무자기준을 적용하고, 고소득·고재산 여부는 보장기관이 직접 확인할 수 있는 공적자료만 조사하고 금융정보제공동의서 등 추가입증을 요하지 않겠다고 하므로 기준과 수급권자 입증부담이 종전에 비해 대폭 완화될 예정이기는 하다. 그러나 이와 같은 부양의무자기준 완화는 그나마 생계급여에 대해서만 적용되고 의료급여는 아무런 계획이 없다. 의료급여 부양의무자기준 폐지에 대해 제2차 기초생활보장계획은 제1차 기초생활보장종합계획에 포함되었던 내용(부양의무자가구에 기초연금 수급자가 포함된 경우 의료급여에 대해 부양의무자기준 적용제외)을 이행하는 것 말고는 제3차 종합계획 수립시까지 “적정 본인부담 등 재정 지출 효율화 방안과 연계하여 의료급여 부양의무자 기준 개선방안을 마련할 계획”만을 담고 있다. 2020.8.10. 제2차 기초생활보장종합계획 브리핑 자리에서 박능후 보건복지부장은 “부양의무자가 있는 경우에도, 생계급여를 받으면서 의료서비스를 건강보험에서 받을지 의료급여에서 받을지는 면밀한 검토가 필요한 사항이므로, 2024년부터 시행될 3차 계획 수립 전까지 부양의무자기준의 단계적 폐지 등도 포함해 추가적인 의료급여 개선방안을 검토하여 추진할 계획”이라고 밝혔다.⁸⁷⁾ 그러나 저소득층의 의료보장 제도를 건강보험에 통합할지 아니면 의료급여로 별도로 운영할지는 부양의무자기준과 관계가 없는 문제로, 수급권자에게 부양의무자가 있는 경우에만 다르게 취급하겠다는 것은 아무런 합리적 근거가 없다.

3) 부양의무자기준은 청산되어야 하는 적폐

“부양을 받을 수 없다”는 점이 확인되지 않았다고 최저생활보장이 필요한 이들을 방치하는 것은 인간다운 생활을 할 헌법상 권리를 보장할 국가의 의무를 방기하는 것임은 의문의 여지가 없다. 그럼에도 불구하고 부양의무자기준이 기초생활보장제도 20년간 시행되는 동안 유지될 수 있었던 것은 역설적이게도 당사자들의 취약성에서 기인하다는 외에 마땅히 설명할 방법이 없다. 바로 그러한 이유로 부

87) <https://blog.naver.com/mohw2016/222057609494>

양의무자기준이야말로 적폐라고 지칭하기에 한 치의 모자람도 없다. 기초생활보장법상 생계급여와 의료급여 수급자격요건 중 부양의무자기준은 반드시 폐지되어야 한다.

2. 30세 미만 비혼 청년에 대한 차별의 문제

1) 부모와 독립적으로 기초생활수급자가 될 수 없는 30세 미만 비혼 청년

부모가 있는 30세 미만의 비혼 청년은 부양의무자기준보다 더 엄격한 기준을 적용받아 원칙적으로 기초생활수급권자가 될 수 없다. 기초생활보장법에 제2조 제8호에 따르면 기초생활보장급여를 받거나 자격요건에 부합하는지에 관한 조사를 받는 기본단위는 “개별가구” 라고 하는데 30세 미만 비혼 청년은 부모와 별도의 개별가구 구성이 인정되지 않기 때문이다.

기초생활보장법 시행령 제2조에 따르면 개별가구의 범위는 다음과 같다:

<p>제2조(개별가구) ① 「국민기초생활 보장법」(이하 "법"이라 한다) 제2조제8호에 따른 개별가구는 다음 각 호의 사람으로 구성된 가구로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「주민등록법」 제6조제1항제1호에 따른 거주자 중 같은 법 시행령 제6조제1항에 따른 세대별 주민등록표에 등재(登載)된 사람(동거인은 제외한다) 2. 제1호 외의 사람으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람 <ol style="list-style-type: none"> 가. 제1호에 해당하는 사람의 배우자(사실상 혼인관계에 있는 사람을 포함한다. 이하 같다) 나. 제1호에 해당하는 사람의 미혼 자녀 중 30세 미만인 사람 다. 제1호에 해당하는 사람과 생계 및 주거를 같이 하는 사람(제1호에 해당하는 사람 중 생계를 책임지는 사람이 그의 부양의무자인 경우로 한정한다) <p>② (생략)</p>

시행령의 위 규정으로 인해 성년에 이르렀지만 아직 30세에 이르지 못했고, 미혼인 사람은 부모와 독립적으로 기초생활수급자가 될 수 없다. 국민기초생활보장법 최초 시행 당시 제정된 시행령의 제정이유는 30세 미만 미혼자녀의 가구분리를

허용하지 않는 이유를 명확히 제시하고 있지 않으나 “수급자의 선정 및 급여의 단위가 되는 개별가구를 주민등록법의 규정에 의한 세대별 주민등록표를 기준으로 정하되 실질적인 생계와 동거 여부를 감안하도록 함” 이라고 설명하고 있는 것에 비추어볼 때 30세 미만 미혼자녀는 부모와 같은 세대별 주민등록표에 등재되어 있지 않더라도 실질적으로 생계를 같이 하고 있다고 본 것으로 추정된다.

2) 현행 규정의 문제점

기초생활보장법상 ‘개별가구’는 기초생활보장급여를 받는 단위로서, 수급자격요건에 관한 조사는 개별가구에 속한 구성원들의 소득·재산을 합산하는 방식으로 이루어지고, 현금 급여인 생계급여와 주거급여 역시 가구원수가 늘어감에 따라 2배수, 3배수로 늘어나는 것이 아니라, 예를 들어 생계급여의 경우에는 1인 가구 대비 2인 가구의 생계급여는 그 1.7배, 3인 가구는 1인 가구의 2.2배, 4인 가구는 1인 가구의 2.7배로 늘어나며, 주거급여 역시 가구원수의 단순 배수가 아닌 예를 들어 1급자인 서울지역의 경우 1인 가구 266,000원, 2인 가구 302,000원, 3인 가구 359,000원, 4인 가구 415,000원을 한도로 실제 임차료를 지원하고 있다는 점에서, 급여의 수준은 동거를 하며 생계를 같이 하고 있음을 전제로 한다.

20대 청년의 가구분리 제한은 수급가구와 수급가구가 아닌 가구에 대해 다소 다른 의미, 맥락과 쟁점을 가지고 있다고 볼 수 있다. 원가구가 수급자 가구인 경우에는 가구분리를 허용함으로써 가구분리를 오히려 촉진시켜 재정적 부담이 커지는 것을 막고자 하는 의도도 있는 것으로 보인다. 즉 성년이 된 자녀에 대해 수급을 유지하면서 가구를 분리하는 것을 제한하고 있는 것인데, 수급가구에 속한 자녀의 경우 부모로부터 부양을 받을 가능성이 없다는 점에서 바로 스스로 생계를 유지할 수 있을 정도의 소득활동이 가능한 경우가 아니면 원가구에 머무는 외에는 다른 선택지가 없는 문제가 생긴다. 2020.8.10. 의결된 제2차 기초생활보장종합계획에서 수급가구 청년에 대해 2021년부터 일정한 경우 주거급여 일부를 분리 지급하는 방안을 추진키로 한 배경도 여기에 있다.

반면 원가구가 수급자 가구가 아닌 경우에는 일정한 수준 이상의 소득·재산이 있는 부모의 지속적 생계지원에 대한 기대가능성이 높다는 이유로 20대 청년 본

인의 소득이 최저생계비에 미치지 못하더라도 원칙적으로 공공부조에서 배제하는 것이 타당한지 여부가 쟁점이 된다. 부양의무자기준과 유사한 쟁점이지만, 미성년이었을 때와 마찬가지로 생계를 같이 하고 있다고 전제하고 있다는 점에서 부양의무자기준보다 더 엄격하다.

3) 평등권 침해의 문제

헌법이 요구하는 평등원칙은 입법자에게 본질적으로 같은 것을 자의적으로 다르게, 본질적으로 다른 것을 자의적으로 같게 취급하는 것을 금하고 있다. 그러므로 비교대상을 이루는 두 개의 사실관계 사이에 서로 상이한 취급을 정당화할 수 있을 정도의 차이가 없음에도 불구하고 두 사실관계를 서로 다르게 취급한다면, 입법자는 이로써 평등권을 침해한 것으로 볼 수 있다(헌법재판소 1996. 12. 26. 96헌가18, 2003. 1. 30. 2001헌가4 등).

민법 제4조에 따르면 사람은 19세로 성년에 이르게 되는데, 민법 제909조에 따르면 부모는 아직 성년에 이르지 못한 미성년자인 자의 친권자가 된다. 제913조에 따르면 친권자는 자를 보호하고 교양할 권리의무가 있으며, 제914조에 따르면 자는 친권자가 지정한 장소에 거주하여야 한다. 그러므로 자녀와 부모간의 법적 관계는 자녀가 성년에 이르게 되면 본질적으로 달라진다고 할 수 있다. 그에 비해 29세인 자녀와 30세인 자녀와 부모간의 법적 관계는 아무런 차이가 없어 29세인 자녀와 30세인 자녀를 달리 취급해야 하는 명확한 이유가 있다고 보기 어렵다.

다시 말해서 20대 청년과 30대 청년은 모두 법적으로 성인이고 부모의 친권으로부터 벗어나 있으며 부모 또한 더 이상 보호와 교양의 의무를 지지 않는다는 점에서 차이가 없다. 차이가 있다면, 미성년 때 부모의 보호와 교양을 받아온 자녀가 성년이 된 후에도 아직 자립할 능력이 없는 상황이라면 부모의 부양이 곧바로 철회되지 않고 어느 정도 지속될 것이라고 기대할 수 있다는 정도다. 그러나 이러한 기대는 다분히 가설적인 것으로서, 저소득 가구이거나 여타 이유로 이미 미성년 때부터 부양을 받지 못했거나 성년이 된 이후에 부양이 지속되지 못하는 사정은 얼마든지 있을 수 있기 때문에 그러한 기대를 일반화하여 20대 자녀가 미성년 때와 똑같이 보호를 받으며 생계를 같이 하고 있다고 간주하는 근거가 된다고 보

기 어렵다. 따라서 미혼 20대 청년에 대해 미혼 30대 청년과 달리 부모와 동거하지 않더라도 부모 중심의 ‘개별가구’에 포함한다고 간주하는 것은 본질적으로 같은 것을 자의적으로 다르게 취급하는 것으로 평등권 침해의 소지가 있다.

수급가구에서 자란 20대 청년에 대해서는 여러 사정으로 자립할 정도의 소득활동을 하지 못하는 경우 30세까지 부모와 동거를 하며 생계를 같이 하는 외의 선택지를 처음부터 차단하는 문제가 있다. 청년 대부분이 학업, 취업이나 취업준비 때문에 부모와 떨어져 살게 됨을 고려할 때 이처럼 가구분리를 원칙적으로 차단하는 것은 오히려 자립의 경로를 제한함으로써 자립을 저해하고 빈곤의 대물림을 심화시키는 결과를 가져올 수 있다.

또한, 생계급여의 경우 위에서 본 바와 같이 선정기준과 보장수준이 2인 가구는 1인 가구 대비 1.7배인 반면, 3인 가구 이상은 0.5씩 늘어나는 것은 3인 가구 이상은 성인이 아닌 아동의 수가 늘어나는 것을 전제로 하는 것인데⁸⁸⁾, 성년자녀가 포함된 가구에 대해서까지 똑같은 기준을 적용하는 것이 타당한지의 문제도 있다.

4) 사회보장의 사각지대에 있는 청년

미혼 청년은 부모의 지원을 받을 수 있다거나, 단순히 “젊다”거나 책임질 가족이 없다는 이유로 여러 사회보장제도에서 가장 마지막으로 고려되는 인구집단이다. 그 결과 학업 중이거나 학업을 마치고도 후 안정적 일자리를 구하지 못한 청년은 사회보장의 사각지대에 놓이게 되었다. 그런데 청년에 대한 적시의 적절한 지원은 향후 소득증대의 밑바탕이 될 수 있다. 반면 자녀에 대한 부양부담은 부모의 노년기 빈곤화로 이어질 수 있다(20대 자녀를 가진 부모는 자신의 부모에 대한 부양까지 책임져야 하는 이중부양 비율이 높은 연령대임을 고려할 때 더욱 그러하다). 따라서 성인인 자녀에 대해서까지 부모의 지원을 당연시하고 언제나 공공부조에 우선하도록 하는 것이 과연 바람직한지에 대해서는 정책적으로도 재검토가 필요하다고 본다.

88) 김지영 외, ‘서울형 최저생계비 모형개발 연구’, 서울특별시/서울시복지재단, 2011. 12., 21면

3. 수급자는 자동차 타지 말리는 자동차 소득환산을 월 100퍼센트

1) 재산의 소득환산

재산의 소득환산제도는 2003년부터 도입되었는바, 그 전까지는 소득평가액 기준, 재산기준과 부양의무자기준을 동시에 충족해야 수급자로 선정될 수 있었던 반면, 재산의 소득환산제도 도입 이후에는 소득인정액기준(소득평가액과 재산의 소득환산액의 합산)과 부양의무자기준을 충족하는 경우 수급자로 선정될 수 있는 것으로 변경되었다.

재산의 소득환산제 도입의 주된 이유는 대상자의 선정기준을 소득과 재산으로 양분한 과거 방식이 수급자간 형평성 문제가 있다는 것이었다. 예를 들어 소득이 전혀 없음에도 재산이 기준을 약간 초과하여 선정되지 못하는 가구가 있는 반면, 소득과 재산 모두가 기준선을 살짝 밑도는 가구는 형편이 더 나음에도 불구하고 선정되는 문제가 있다는 것이었다.

소득이 아닌 재산이 수급자선정기준에 반영되는 것은, 재산이 있을 경우 공공부조를 받기 전에 활용하여야 한다는 원리를 반영한 것이다. 즉 일정한 수준을 넘는 재산에 대해 처분하여 현금화함으로써 우선 생계비에 충당하도록 하려는 것이다. 따라서 일정한 수준 이상의 재산이 있는 경우 소득이 적더라도 수급자로 선정하지 않는 것은 타당하다고 볼 것이지만, 실제 소득이 아닌 간주된 소득을 수급자 선정기준인 소득인정액에 산입하는 것이기 때문에 소득환산율을 정할 때 수급가구의 소득인정액과 급여의 합계가 최저생계비 이상이어야 한다는 최저생활보장의 원리와 저소득층의 재산형성을 통한 탈빈곤 유도가 같이 고려될 필요가 있다.⁸⁹⁾

재산의 소득환산액은 기본재산으로 공제되는 액수, 주거용 재산으로 인정되는 범위, 그리고 재산의 소득환산율에 의해 결정된다. 그런데 재산의 소득환산에 관한 현행의 규정들은 비현실적으로 엄격하여, 최저생활보장과 탈빈곤유도가 크게 고려

89) 홍경준 외 재산의 소득환산제: 이슈, 시행결과, 그리고 개선방향, 2004

되고 있다고 보기 어렵다. 이러한 재산의 소득환산을 규정 중 가장 돋보이는 것은 단연 자동차에 대한 월 100% 환산을 적용이다.

2) 자동차에 대한 월 100% 환산을 적용의 위헌성

자동차에 대한 월 100%의 소득환산을 적용(예를 들어 자동차가액이 100만원인 경우 월 100만원의 소득이 있다고 간주)은 자동차를 소유하는 동안 수급자로 선정되는 것이 거의 불가능함을 의미한다. 자동차에 대해 월 100%의 소득환산율이 적용되는 이유에 대해 보건복지부 발행 국민기초생활보장사업안내는 “수급(권)자가 재산가액에서 차감 또는 감면되거나 일반재산 환산율이 적용되는 자동차를 제외한 자동차를 소유하는 경우, 기초생활보장 수급자로 선정 보장하기 곤란하다는 현재의 국민 정서를 감안하여 월 100% 환산을 적용” 이라고 설명한다. “수급자의 자동차 보유”가 “국민감정”에 반한다는 이유로 최저생활보장의 원리와 저소득층의 재산형성을 통한 탈빈곤 유도의 원리를 전적으로 배제하는 것이다.

라) 소득환산율이 100% 적용되는 자동차

- 수급(권)자가 재산가액에서 차감 또는 감면되거나 일반재산 환산율이 적용되는 자동차를 제외한 자동차를 소유하는 경우, 기초생활보장 수급자로 선정 보장하기 곤란하다는 현재의 국민 정서를 감안하여 월 100% 환산을 적용
 - ※ 부양의무자가 보유한 자동차는 부양의무자가 1~3급 장애인인 경우에는 본인 명의 1대에 한하여 배기량 및 기종을 구분하지 않고 재산가액 산정에서 제외하고, 그 외 자동차는 일반재산 환산을 적용

환산율 설정 원리

- 기초생활보장제도의 보충성 원리와 최저생활보장 원리의 절충을 통해 산출되는 것으로 통상의 이자율(수익률)과 다르며, 현행 이자율에 기초하여 환산율을 설정하게 되면 역대 이상의 재산 보유자도 수급(권)자로 선정 보장되는 문제 발생
 - ※ 일반재산 환산율인 4.17%는 기본재산을 초과하는 재산은 2년 이내 소진하는 것을 산정하여
 $\text{도출 } 4.17\% \times 24\text{개월} = 100\%$
- 즉, 기초생활보장수급(권)자로 선정보장되기 전에 자신의 재산, 소득, 근로능력 등을 최대한 활용토록 하는 보충성의 원리에 기초하되, 최저생활보장의 원리도 반영하여 보유재산 등에 대한 활용 기간을 적정하게 부여

[2019년 국민기초생활보장사업 안내 164면]

자동차에 대한 소득환산율 월 100%는 항공기 및 선박, 그리고 회원권(골프회원권, 승마회원권, 콘도미니엄 회원권, 종합체육시설 이용회원권, 요트 회원권을 말합니다⁹⁰⁾)이 일반재산으로 분류되어 4.17%의 소득환산율이 적용되는 점에 비추어보다도 전혀 합리성을 찾아볼 수 없다.

해당 규정은 수급신청자로 하여금 자동차를 억지로 처분하게 함으로써 수급을 받기 위해 더욱 빈곤해져야 하는 상황을 만들고(특히 중고차 매매가가 자동차 보유로 얻을 수 있는 효용에 비해 낮을 경우), 생계가 곤란해진 원인이 해결되면 탈수급할 계획으로 차량을 계속 보유하고자 하는 빈곤층이 탈수급으로부터 오히려 멀어지도록 한다. 자동차를 제외한 소득 및 재산의 소득환산액 합산액이 주거급여만 수급할 수 있는 수준인 경우 평균 10만원이 조금 넘는 주거급여를 받기 위해 자동차를 처분해야 하는 웃지 못할 상황이 되기도 한다.

그런데 보건복지부 지침을 들여다보면 수급자로 하여금 자동차를 보유하지 못하게 하려는 것을 넘어 아예 타지 못하도록 하려는 의도임을 알 수 있다. 타인명의의 자동차를 수급권자가 “상용” 하는 경우에도 자동차재산 기준을 적용토록 하고 있고(2020년 국민기초생활보장사업안내 153면), 압류 등으로 폐차·매매가 불가능한 경우에도 운행이 불가능해야 일반재산 소득환산율인 월 4.17%를 적용토록 하고 있다(2020년 국민기초생활보장사업안내 155면). 처음부터 본인의 자동차가 아니거나 압류로 인해 처분과 환가가 불가능한 경우에도 해당 자동차를 운행할 가능성이 있다는 이유만으로 소득환산율 월 100%를 적용함으로써 수급에서 배제하는 것이다.

이처럼 오로지 “국민감정”을 이유로 자동차에 대해서만 100%의 소득환산율을 적용토록 하는 것은, 수급자가 (감히) 자동차를 보유하거나 타는 것을 용납할 수 없다는 “국민감정”의 “국민”에 정작 당사자인 수급자가 포함되지 않음을 전제로 하는 점에서 모든 국민의 최저생활보장을 목적으로 하는 국민기초생활보장법의 정신에 위배되고, 수급자에 대한 낙인을 해소하기는커녕 공식화하고 있다.

따라서 자동차에 대한 월 100% 환산율 적용은 (1) 그 목적이 수급자가 자동차를

90) 국민기초생활보장법 시행령 제5조의 3 제1항 제1호 바목, 지방세법 제6조 제14호부터 제18호까지 참조

보유하거나 타는 것을 용납할 수 없다는 “국민감정”을 달래기 위한 것이라는, 차별적이고 배제적이며, 수급권자에 대한 낙인을 공식화하는 것으로 정당성을 찾아볼 수 없고, (2) 그러한 목적에 일말의 공익성이 있다고 하더라도 자동차를 보유하는 사람과 항공기 및 선박, 그리고 회원권을 포함한 다른 재산을 보유한 사람과 불합리하게 차별하는 것이어서 수단이 적합하지 않으며, (3) 위와 같은 목적이 가지고 있는 공익성은 존재하지 않거나 희미한 반면, 특히 압류 등으로 자동차를 처분하지 못하여 수급에서 배제되는 경우 인간다운 생활을 할 권리가 침해되는 등 빈곤층이 받는 불이익은 월등히 커 비례성의 원칙을 충족하지 못해 헌법에 위배된다고 본다.

4. 가난해서 주거가 없는데 주거가 없어서 수급자가 될 수 없다

집이 없는 홈리스의 경우 기초생활보장을 받는 데 어려움을 겪게 되는 또 다른 장벽이 있다. 바로 주소지다. 기초생활보장법 제10조에 따르면 생계급여는 수급자의 주거에서 실시하며, 주거급여 실시에 관한 고시 제6조에 따르면 주거급여는 타인의 주택등에 거주하면서 임대차계약(전대차계약을 포함한다)을 체결하고 이에 따라 임차료를 지불하고 있는 사람에게 지급한다. 모두 주거가 있음을 전제로 한 규정이다.

보다 근본적인 장벽은 기초생활보장급여를 실시하는 보장기관은 수급권자 또는 수급자의 거주지를 관할하는 지방자치단체의 장인데(기초생활보장법 제19조, 주거급여법 제6조), 지방자치단체는 거주지 관할 여부를 주민등록상 주소지를 기준으로 판단하는 데 있다. 주민등록이 말소되었거나 실제 거주지가 주민등록상 주소지와 다른 경우가 많은 홈리스의 경우 거주지를 입증해야 하는 문제부터 맞닥뜨린다. 가난해서 주거가 없는데 주거가 없어서 수급자가 될 수 없는 문제가 발생하는 것이다.

보건복지부 지침은 이 경우 “사회복지 전산관리번호 부여”라는 대책을 내놓고 있기는 하다. 그러나 수급자격을 얻기 위해 1개월 이상 지속적으로 거주하고 있음이 확인되어야 하는데(2020년 국민기초생활보장사업안내 352면), 일정한 주거 없

이는 사실상 불가능하다. 일부 지자체는 임시주거비 지원사업 등 고시원 등의 월세를 지원함으로써 주거와 주소지를 마련할 수 있는 사업을 시행하는데⁹¹⁾, 혜택을 받을 수 있는 규모가 절대적으로 부족하다보니 일종의 다리 역할을 함과 동시에 홈리스가 기초생활수급을 받기 위해 추가로 거쳐야 하는 관문이 되기도 한다.

“1개월 이상 지속거주” 요건은 보장기관이 주민등록이 없는 홈리스에 대해 자신의 관할에 속하는지 여부를 확인하는 데만 1개월 이상의 기간을 두는 셈이다. 그러나 반드시 그렇게 할 필요가 있는지는 의문이다. 국민기초생활보장제도는 전국적으로 시행되는 제도로, 어느 보장기관이 급여를 제공하는지는 본질적인 문제가 아니기 때문이다. 따라서 수급을 받기 위해 ‘1개월 이상 지속거주’ 등의 요건을 폐지하고, 일정한 주거가 없음이 확인된 단계에서 급여를 제공하여 주거지를 마련할 수 있도록 한 후, 주민등록을 옮기거나 생성하도록 하여 관할 확정 및 사례관리를 하도록 하는 것이 맞다고 본다.

5. 한국판 ‘나 다니엘 블레이크’ 사건을 통해 드러난 조건부 수급제도의 문제

한국판 ‘나 다니엘 블레이크’ 최인기님은 휴복부대동맥류 진단을 받고 두 차례에 걸쳐 심장에 연결된 대동맥을 인공혈관으로 교체하는 이식수술을 받았다. 수술 후에도 체력과 건강이 회복되지 않아 일을 그만둘 수밖에 없었고, 8년간 기초생활수급을 받던 중 근로능력평가가 국민연금공단에 위탁된 후 받은 첫번째 근로능력평가에서 근로능력 있음 평가를 받아 보장기관인 수원시의 근로능력 있음 판정으로 이어졌다. 그런데 수원시는 당시 근로능력 있음 판정을 받은 빈곤층에 대해 우선적으로 고용센터에서 운영하는 취업지원프로그램에 참여하도록 하는 “근로빈곤층 취업우선지원” 시범사업이 실시 중이었고, 그에 따라 최인기님은 근로능력 있음 판정을 받자마자 고용센터 취업성공패키지 프로그램으로 연계되어 자활을 위한 모든 상담은 취업을 전제로 고용센터에서 이루어졌다. 한편 수원시는 최인기님이 근로능력 있음 판정을 받자마자 취업성공패키지 프로그램에 연계하기도 전에 급여의 60%를 삭감하고 최인기님이 취업성공패키지 프로그램에 참여하고 있다

91) <https://easylaw.go.kr/CSP/CnpClsMainBtr.laf?popMenu=ov&csmSeq=731&ccfNo=2&cciNo=3&cnpClsNo=2>

는 사실을 확인한 후에야 다시 회복시켰다(미지급된 금액은 소급지급되지 않음). 이에 최인기님은 최저생활유지를 위해 정부가 하리는 대로 취업을 통해 자활할 수밖에 없는 상황에 놓였다. 그는 대형 아파트단지 지하주차장 청소부로 취직하여 결국 6개월만에 인공혈관 감염으로 사망하기에 이르렀다. 최인기님의 사망 후 밝혀진 바에 따르면 근로능력평가를 받을 때 제출해야 하는 서류인 최근 2개월분의 진료기록부에 8년전의 수술이력이 기재되어 있지 않아 국민연금공단은 수술이력을 반영하지 않고 근로능력평가를 하였다. 최인기님은 활동능력평가를 위해 방문한 국민연금공단 직원에게 두 차례 수술을 받은 사실을 진술하였으나, 의학적 평가에는 반영되지 않았던 것이다.

보건복지부의 “근로빈곤층 취업우선지원” 사업은 이후 폐지되었다. 그러나 여기서 주목하려는 것은 최인기님을 결국 사망에 이르게 한 일방적이고 강압적인 행정방식이 현행 제도 하에서 얼마든지 가능하다는 점이다. 최인기님은 생전에 자신이 근로능력 있음 판정을 받은 근거에 대한 설명을 듣지 못했고(최인기님의 사망 후 유족이 한 정보공개청구에 대해 국민연금공단은 공정한 업무수행에 지장을 초래할 우려가 있다는 이유로 비공개결정을 하였다), 생계급여에 대한 조건이 부과되기도 전에 생계급여와 주거급여가 삭감된 데다가, 본인의 건강상태로 감당할 수 있는 일자리가 무엇인지에 대한 설명이나, 그러한 일자리가 없으면 취업을 하지 않아도 된다는 안내를 받지 못했다. 기초생활방법 제9조 제5항에 따라 생계급여 실시를 “자활을 위해 필요한 사업에 참가할 것을 조건”으로 한다는 것은 말 그대로 참가만 하면 되는 것인지, 아니면 해당 사업의 목적(최인기님의 경우 취업)을 달성해야 하는 것인지 불분명하다. 분명한 것은 “자활을 위한 사업”에 성실히 참여하지 않는 것으로 평가되거나 자활에 성공하지 못하는 등 목적을 달성하지 못하는 경우 조건불이행으로 평가되어 생계급여가 중단되거나 확인소득 부과로 수급 탈락으로 이어질 수 있다는 점뿐이다. 최인기님은 보장기관이 부과한 조건대로 “자활을 위한 사업”에 성실히 참여하여 목적인 취업까지 달성하였다. 이처럼 국가가 부과한 조건을 모두 이행했다면 상황이 적어도 전보다 나아져야 하는데, 정반대의 결과를 가져왔다. 이러한 결과는 오롯이 국민연금공단의 업무상 과실 탓으로 돌릴 수 있을까?

애당초 자활은 강요될 수 있는 것이 아니다. 따라서 기초생활보장법 제9조 제5항에 따른 근로능력의 개념은 본인의 의사가 가장 중요한 요소가 되어야 함은 분명

하다. 또한 현재처럼 ‘근로능력 있음’으로 평가받으면 수급 탈락으로도 이어질 수 있는 불이익을 받는 개념으로 이해되고 운영되어서는 안 되고, 오히려 더 나은 생활을 위한 자활지원을 받을 수 있는 기회, 장애나 지병이 있어도 자신에게 맞는 일자리에서 취업을 하여 사회에 참여할 수 있는 기회로 이해될 수 있어야 목적에 맞게 운영될 수 있다고 본다.

6. 중앙생활보장위원회의 투명성과 대표성 재고

기초생활보장법 제20조에 따른 중앙생활보장위원회는 기초생활보장종합계획의 수립, 소득인정액 산정방식과 기준 중위소득의 결정, 급여의 종류별 수급자 선정기준과 최저보장수준의 결정 등 기초생활보장제도의 선정기준, 급여 등 핵심 사항을 심의·의결하는 기구다. 위원은 보건복지부장관이 공공부조 또는 사회복지와 관련된 학문을 전공한 전문가로서 대학의 조교수 이상인 사람 또는 연구기관의 연구원으로 재직 중인 사람, 공익을 대표하는 사람과 관계 행정기관 소속 3급 이상 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원 중에 위촉·지명한다.

중앙생활보장위원회의 현재 구성을 살펴보면, 당연직 위원은 위원장인 보건복지부장관, 국토교통부 제1차관, 교육부 차관, 기획재정부 제2차관, 행정안전부 차관, 고용노동부 차관 등 관련 부처 고위직 공무원 6명, 사회복지학과, 교육학과, 부동산학과 등 교수 5명, 변호사 1명 그리고 한국보건사회연구원, 국토연구원, 한국노동연구원과 한국교육개발연구원 등 국책연구기관 소속 연구원 4명이다.

국책연구기관 소속 연구원은 주무부처의 정책에 반하는 의견을 내기 어려운 점을 고려하면 독립적 민간위원은 16명 중 6명에 불과하다. 나아가 당사자인 수급권자를 대표하는 위원이 없어 최소한의 대표성을 갖추고 있다고 보기 어렵다. 이와 같은 구조로 인해 중앙생활보장위원회의 결정과정은 국민이나 당사자의 의사를 수렴하지 않고 결과만 발표하는 밀실논의에 가까웠고, 선정기준과 급여수준은 담당자에 따라 차이가 보이기도 하지만 제도에 대한 이해가 부족하고 정책목적에 대해 상대적으로 관심이 없는 재정당국이 설정한 상한선 안에서만 움직이는 한계가 있었다.

따라서 최소한의 대표성과 투명성을 확보하고 당사자인 수급권자의 의사가 반영될 수 있도록 중앙생활보조사위원회 위원에 수급권자 대표를 포함할 필요가 있다.

7. 비국적자의 인간다운 생활 보장

한국은 1990년대 초부터 해외로부터 인력을 불러들이기 시작하여 현재 명실상부한 노동이주 유입국이 되었다. 결혼중개업자가 주도하는 국제결혼 역시 비슷한 시기에 급증하기 시작하였다. 초기에 제한적이었던 외국국적 동포의 유입 역시 큰 규모로 확대되었다. 한국의 노동이주정책은 단기순환 비정주화를 표면적 원칙으로 내세우고 있지만, 실제로는 관철되지 않는 상황에서 오히려 권리를 부정하는 구실로 활용되는 측면이 크다. 단기순환 비정주화 노동이주의 대표적 제도라 할 수 있는 고용허가제는 이주노동자의 한국 취업활동기간을 계속 늘리는 방식으로 개정되어 왔고, 현재는 사용자의 신청으로 10년 가까이 한국에서 체류하면서 일할 수 있다. 외국국적 동포의 경우에는 특례고용허가제를 적용받아 취업활동기간 제한이 없고 가족동반이 가능한데, 그 규모는 일반고용허가제 하에서 체류하는 노동자와 거의 맞먹는 수준이다. 저개발국으로부터 노동이주와 결혼이주가 본격화되면서 한국에서 정착하며 가족을 이루는 이주민들은 이미 2세들이 한국사회 구성원으로 성장하여 성인이 되는 단계로 넘어갔다. 그러나 선택된 소수를 제외하고 비정주화 원칙을 고수하겠다는 한국의 이주정책은 이러한 변화를 따라가지 못한지 오래되었고, 사회구성원 중 일부가 외국 국적이라는 이유로 지속적으로 제도적, 사회적 차별에 직면하는 상황을 방치해왔다.

위와 같은 상황을 보여주는 대표적인 입법례는 기초생활보장법에서 찾아볼 수 있다. 기초생활보장법 제5조의 2에 따르면 “국내에 체류하고 있는 외국인 중 대한민국 국민과 혼인하여 본인 또는 배우자가 임신 중이거나 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있거나 배우자의 대한민국 국적인 직계존속과 생계나 주거를 같이하고 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람이 이 법에 따른 급여를 받을 수 있는 자격을 가진 경우에는 수급자가 된다.” 한국인과 혼인하여 한국에서 정착한 결혼이주민이라 하더라도, 한국국적 자녀를 키우고 있거나 배우자의 한국국적 부모와 생활을 같이 하고 있는 경우에만, 즉 한국의 저출산 고령화 문제 해소에 기여하는 경우에만 기초생활수급자격을 주겠다는 것이다. 자녀가 없거나 배

우자의 부모와 생활이나 생계를 같이 하지 않지만 공공부조가 필요한 경우에는 어떻게 될까. 한국인 배우자는 한국국적이기 때문에 다른 요건을 충족하면 급여를 받을 수 있다. 문제는 배우자인 외국인은 수급자격이 없기 때문에 1인 가구에 해당하는 급여만 받는다는 것이다. 따라서 위 규정은 결혼이주민뿐만 아니라 외국인과 혼인한 한국인 배우자까지 차별하고 있다.

이와 같은 이주민에 대한 사회보장수급권 차별의 근거는 통상 상호주의에서 찾지만, 상호주의를 명시한 사회보장기본법도 관계 법령에서 정하는 바에 따르도록 하고 있고, 개별 사회보장법령에서 이주민에 대한 적용여부나 정도는 대부분 상호주의가 우선적으로 고려되는 것이 아니다. 상호주의는 외국으로 하여금 자국민을 보호하도록 압력을 가하고 궁극적으로는 사회보장청구권의 보호를 위한 국제협약의 체결을 유도하겠다는 점이 주된 논거로 거론되는데, 한국이 개발도상국으로부터의 노동이주의 유입국이 된 현재의 상황에서 오히려 타당성이 떨어진다.⁹²⁾ 나아가 한국이 가입하여 국내법과 같은 효력이 있는 국제인권조약은 상호주의가 아닌 비국적자에 대한 비차별적 권리 보장의 원칙을 규정하고 있다.

사회보험을 포함한 사회보장에 대한 권리(경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약, 이하 “사회권규약” 제9조), 식량, 의복 및 주택을 포함한 자기 자신과 가정을 위한 적당한 생활수준을 누릴 권리와 생활조건을 지속적으로 개선할 권리(사회권규약 제11조(1)항) 등 국제인권규약에 따른 권리와 이를 보장할 국가의 의무는 영토에 속한 모든 사람에게 적용되며, 비국적자임을 이유로 한 차별은 허용되지 않는다.⁹³⁾ 사회권규약 체결국은 규약상 권리의 점진적 실현을 위하여 자국의 가용 자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취할 의무를 부담하는바(제2조(1)항), 여기서 “점진적 실현”은 권리의 실현을 미룰 수 있다는 것이 아니라, 언제나 가용 자원의 최대한도까지 조치를 취해야 함을 전제로, 권리의 완전한 실현을 향해 나아가야 한다는 뜻이다. 한편, 필수 최저수준의 보장과 비차별은 즉시 실현되어야 하는 사항이다.⁹⁴⁾ 따라서 비국적자임을 이유로 차별화된 처우를 하는 경우, 차별화의 목적이 정당하고, 수단이 적합하며 비례적인 것이어야 한다.⁹⁵⁾ 개발

92) 노호창, 위의 글

93) 경제적·사회적 및 문화적 권리 위원회(이하 “유엔사회권위원회”)의 사회보장에 대한 권리에 관한 일반논평19(E/C.12/GC/19), 유엔사회권위원회의 경제적·사회적 및 문화적 권리에서의 비차별에 관한 일반논평20(E/C.12/GC/20)

94) 유엔사회권위원회의 당사국 의무의 성격에 관한 일반논평3(사회권규약 제2조(1)항)(E/1991/23)

도상국은, 인권과 국가경제를 충분히 고려하여 사회권규약에서 인정된 경제적 권리를 어느 정도까지 자국의 국민이 아닌 자에게 보장할 것인가를 결정할 수 있다고 규정하는 사회권규약 제2조(3)항은 국적이 차별의 사유가 될 수 없다는 원칙에 대한 유일한 예외에 해당한다. 그러나 위 예외는 개발도상국에 대해서만 적용되며 경제적 권리로 한정된다.⁹⁶⁾ 유엔사회권위원회는 아울러 이주민, 특히 미등록 이주민들이 권리에 대한 접근에 있어서 겪는 어려움과 취약성을 고려해야 함을 강조한 바 있다.⁹⁷⁾

사회보장제도는 빈곤과 차별을 줄이고 사회적 통합을 촉진시키는 가장 강력한 수단 중 하나에 해당한다.⁹⁸⁾ 국가, 사용자와 노동자의 대표자로 구성되는 국제노동총회(ILC)는 2001년 사회보장이 “기본적 인권에 해당하고 사회적 유대를 만들어내는 근본적 수단”임을 확인한 바 있다.⁹⁹⁾ 사회보장제도는 소득 재분배와 사회구성원들의 실질적 평등을 실현하는 중요한 역할을 하기 때문이다.

“우리는 노동력을 불렀다. 그리고 사람이 왔다.” 라고 한 스위스 작가 막스 프리쉬의 말처럼, 한국의 당초 구상과 달리 이주민 중 상당수는 귀화여부와 무관하게 이미 실질적으로 한국사회의 구성원이 되었거나 되는 과정에 있다. 그러므로 비국적자라는 이유만으로 사회보장제도에서 원칙적으로 배제하는 것은 구성원 중 일부의 출발선을 뒤로 미루는, 차별과 계층화의 문제를 내포하고 있고, 한국에서 태어난 이주민 2세들이 성장하고 성인이 되어가는 상황에서 장기적으로 사회통합을 저해하고 해치는 원인으로 작용할 가능성이 높다. 한국이 준수하기로 약속한 국제인권법 역시 국적만을 이유로 한 차별을 금지하고 있다. 그러므로 한국에서 이미 정주하고 있는 외국인을 사회보장으로부터 원칙적으로 배제하는 현행 사회보장체계는 진지하고 심도 있는 재검토가 필요하다.

95) 유엔인종차별철폐위원회의 비국적자에 대한 차별에 관한 일반권고 30(CERD/C/64/Misc.11/rev.3)

96) 유엔사회권위원회, 유엔사회권규약에 하에서 국가들이 난민과 이주민에 대해 부담하는 의무 (E/C.12/2017/1)

97) 유엔사회권위원회의 사회보장에 대한 권리에 관한 일반논평19(E/C.12/GC/19)

98) European Migration Network, Migrant access to social security and healthcare: policies and practice, 2014, p11

99) International Labor Conference, 89th session, report of the Committee on Social Security, resolutions and conclusions concerning social security

8. 지연된 정의는 정의가 아니다

기초생활보장법 제26조에 따르면 기초생활보장급여 신청에 대한 결정은 원칙적으로 30일 이내에 하도록 하고, 60일까지 연장가능하다. 그러나 기초생활보장급여 신청은 당장 생계가 급한 사람들이 하는 것임을 고려할 때 급여 제공여부 결정에 60일까지 소요될 수 있도록 규정한 것은 지나치게 행정편의적이다. 급여의 삭감과 불이익 변경은 행정절차법에 따라 사전통지를 하여 의견진술의 기회를 가질 수 있도록 하고, 최저생활보장을 위한 급여임을 고려하여 이의신청할 수 있는 기간과 이의신청 제기 후 수급을 유지할 수 있도록 해야 한다. 나아가 과소지급된 급여는 소급하여 지급하도록 하고, 과다지급된 급여에 대해 반환명령은 소득인정액이 기초생활보장급여 선정기준을 초과하는 경우에만 할 수 있도록 하여 최저생활보장의 목적에 반하지 않도록 할 필요가 있다.

9. 결론

기초생활보장제도는 당장 최저생활을 유지하지 못하는 가장 취약한 사람들을 보호하기 위한 제도라는 인식이 필요하다. 남용을 방지하기 위하여 혹시 남용할지도 모르는 사람에 맞추어 진입장벽을 세우면 더 취약한 사람부터 떨어져 나가기 마련이다. 빈대를 잡기 위해 초가삼간을 태우는 격이다. 앞서 살펴본 것처럼 기초생활보장법의 목적은 사람의 인간다운 생활을 보장하는 데 있고, 이는 인간공동체가 추구하는 가장 중요한 공익적 목적 중 하나에 해당한다. 그러므로 “의심스러우면 수급권자의 불이익으로” 전가함으로써 보장이 필요한 인구를 배제해온 지금까지의 제도설계 방식은 반드시 타파하여야 한다.

