
맞춤형 개별급여 1년, 국민기초생활보장제도 평가와 개선과제

토론회

일시 | 2016년 8월 19일 오전 10시

장소 | 국회의원회관 제8간담회실

주최 | 국회의원 권미혁/ 윤소하/ 이원욱

주관 | 기초법바로세우기공동행동

식순

개회선언	10:00
사회 송경용 (나눔과미래 이사장)	
인사말	10:10
발제	10:20
발제1	개정 기초생활보장제도 1년 평가 및 개선과제 -기초법바로세우기공동행동/ 빈곤사회연대 김윤영
발제2	부양의무자기준 폐지를 위한 법적 쟁점 -서울사회복지공익법센터 배진수
영상	10:50
수급 당사자들의 영상 증언	
토론	11:10
토론1 문진영 (서강대 사회복지학과 교수)	
토론2 국토교통부	
토론3 보건복지부	
질의응답 및 전체토론	11:30-12:00

- 주최: 국회의원 권미혁/ 윤소하/ 이원욱
- 주관: 기초법바로세우기공동행동

건강세상네트워크, 공공노조사회복지지부, 공무원노동조합, 공익변호사그룹공감, 금융피해자연대해오름, 난민인권센터, 노년유니온, 노숙인인권공동실천단, 내가만드는복지국가, 동자동사랑방, 민주노총, 민주화를위한전국교수협의회, 반빈곤네트워크(대구), 복지국가청년네트워크, 부산반빈곤센터, 빈곤사회연대, 서울주거복지센터협회, 서울시사회복지사협회, 장애우권익문제연구소, 장애와인권발바닥행동, 장애등급제·부양의무제폐지공동행동, 장애해방열사'단', 전국장애인차별철폐연대, 전국장애인부모연대, 지역복지운동단체네트워크, 평화주민사랑방, 참여연대, 한국도시연구소, 한국장애인자립생활센터협의회, 휴리스행동 (30개)

자료집 목차

인사말	국회의원 권미혁	4
	국회의원 윤소하	7
	국회의원 이원욱	9
발제1	개정 기초생활보장제도 1년 평가 및 개선과제	12
발제2	부양의무자기준 폐지를 위한 법적쟁점	45
토론1	서강대사회복지학과 문진영	62
토론2	국토교통부	77
토론3	보건복지부	78



인사말

국회의원 권미혁

국회의원 윤소하

국회의원 이원욱

인사말



국회의원 권미혁

안녕하십니까?

국회 보건복지위원회 소속 더불어민주당 권미혁의원입니다.

“승파 세모녀법(국민기초생활보장제도 개정안) 1년, 기초생활보장제도의 문제점과 개선과제” 토론회를 함께 준비해주신 이원욱의원님, 윤소하의원님, 기초법바로세우기공동행동께 깊은 감사를 드립니다.

사회자로 애써주시는 송경용 이사장님, 발제를 맡아주신 서울사회복지공익법센터 배진수 변호사님, 기초법바로세우기공동행동 김윤영 활동가님과 토론을 맡아주신 서강대학교 사회복지학과 문진영 교수님, 보건복지부, 국토교통부 담당자께도 깊은 감사를 드립니다.

바쁘신 와중에도 자리를 빛내주신 의원님들, 토론회에 관심 가져 주시고 참석해주신 여러분, 고맙습니다.

기초생활보장제도는 가장 기본적인 사회보장제도입니다. 그럼에도 수급자가 되지 못

해 방치된 빈곤층이 전체인구의 8.4%인 410만명에 달하는 등 심각한 사각지대 문제로 지속적인 비판을 받아 왔습니다.

이러한 사각지대를 해소한다는 명목으로 정부가 추진한 맞춤형개별급여 기초생활보장 제도가 작년 7월 시행됐습니다.

그러나, 사각지대를 해소하기엔 심각한 한계가 있다는 우려가 현실로 나타나고 있습니다.

기존 기초생활보장제도에서 문제로 지적됐던, 추정소득, 근로능력평가, 부양의무자 기준 등 까다로운 선정기준과 낮은 보장수준을 남겨둔 채 급여별 선정기준만을 달리했기 때문입니다.

이번 정부 발표에서도 사각지대 400만 명 중 고작 9%도 되지 않는 35만명의 빈곤층이 신규수급자격을 얻었을 뿐입니다. 급여별로 주무부처를 달리하고 있어 수급자들의 권리 구제는 더욱 어려워지고 있다고 합니다.

맞춤형개별급여제도가 본래 의도한 바대로 진행되고 있는지, 빈곤 감소나 사각지대 해소에 기여했는지 등 성과를 돌아보면, 여전히 사각지대는 크고, 빈곤함에도 제도의 권리를 누리지 못하는 가난한 이웃이 너무 많은 것입니다.

더불어민주당은 지난 기초생활보장개편 과정에서, 가난함에도 수급자가 되지 못하는 사각지대의 핵심 원인을 부양의무 기준으로 보고, 궁극적으로 폐지되어야 한다는 원칙을 밝혔습니다.

가족관계가 사실상 단절된 가족에게까지 무리하게 부양의무를 부과하고, 가난한 자식이 가난한 부모를 의무적으로 부양하도록 하여 빈곤의 되물림을 만들고, 스스로 한 몸 추스르기도 여의치 않은 노인이나 장애인에게까지 무차별적으로 부양의무를 부과하는 현실을 개선해야 한다고 주장했습니다.

정부 여당의 반대로 폐지를 이뤄내지는 못했지만, 교육급여에서 부양의무자 기준을 없애으로써 첫 걸음을 내딛었습니다.

부양의무 기준이 폐지되지 않는다면 또 다시 세모녀 비극을 마주할 수밖에 없음을 잘 알고 있습니다. 때문에 앞으로도 가난을 이유로 목숨을 끊는 일이 없는 사회를 만들기 위해 두 번째, 세 번째 걸음을 내 딛기 위해 노력하겠습니다.

모쪼록 오늘 토론회가, 1년을 맞은 개정 기초생활보장제도의 문제를 시급히 점검하고, 생존권을 국가가 보장해주겠다는 사회적 합의의 제도로서 기초생활보장제도가 바로 설 수 있는 논의가 모아지는 소중한 장이 되길 간절히 바랍니다.

감사합니다.

2016년 8월 19일

국회의원 권미혁

인사말

국회의원 윤소하



안녕하십니까? 정의당 국회의원 윤소하입니다.

우리는 지금도 ‘송파 세 모녀’ 자살 사건을 기억하고 있습니다. 집세와 공과금으로 70만 원을 넣은 봉투, 그리고 죄송하다는 유서는 온 국민들의 마음을 안타깝게 하였습니다.

그 사건을 계기로 이른바 ‘송파 세 모녀법’으로 불리는 기초생활보장법 개정안이 2015년 7월부터 시행되었고, 어느덧 1년이 되었습니다.

보건복지부는 지난 7월 4일, 맞춤형개별급여 도입 1년 평가를 발표했습니다. 발표 내용에 따르면 맞춤형 개별급여 개편으로 신규수급자격을 얻은 수급자 수는 개편 전 132만 명 대비 35만 명이 증가한 167만 명이라고 합니다.

하지만, 보건복지부가 발표한 전체 신규 수급자 35만 명은 보건복지부가 애당초 예상한 76만 명의 절반도 못미치는 수준이며, 특히 부양의무자 제도 때문에 수급을 받지 못하는 비수급 빈곤층은 무려 103만 명이라고 합니다.

실제 복지사각지대를 해소하고 빈곤 문제를 해결하기 위해서는 부양의무자 기준을 폐

지하는 것이 핵심입니다.

기초생활보장제도의 독소조항으로 꼽히던 ‘부양의무자기준 폐지’는 당사자를 포함한 시민사회의 강력한 요구가 있었음에도 불구하고, 여전히 ‘완화’라는 이름으로 유지되고 있습니다.

기초생활보장제도는 이 사회에서 인간답게 살 권리를 보장하는 최소한의 사회안전망입니다. 갈수록 높아지는 실업률과 빈곤률, 경제적 문제로 인해 해체되는 가족. 더 이상 한국사회는 자식이 부모를 부양할 수 있는 사회가 아니라는 걸 우리 모두가 인식하고 있습니다. 이런 조건에서 굳이 가족의 재산 상태를 파악하여 지원을 할 필요가 있습니까? 오로지 수급신청자의 소득과 재산에 기반하여 수급여부를 결정해야 합니다.

다시 한번 강조하지만 복지는 가족이 아닌 국가가 책임져야 하는 공적 영역입니다.

제도 시행 1주년, 부디 오늘의 토론회가 현 기초생활보장제도의 한계를 뛰어넘어 더 나은 제도로써 자리매김할 수 있기를 기대합니다.

마지막으로 공동주최해주신 권미혁 의원님과 이원욱 의원님, 그리고 기초법바로세우기공동행동 여러분을 비롯한 이 자리의 모든 분들께 감사의 인사를 드립니다.

2016년 8월 19일

국회의원 윤소하

인사말

국회의원 이원욱



안녕하세요. 경기도 화성시를 더불어민주당 국회의원 이원욱입니다.

연일 최고치를 갱신하고 있는 폭염으로 인해 온 국민이 더위와 전기요금 누진제로 고통 받고 있습니다. 특히나 빈곤 취약계층에게는 이러한 상황이 더 큰 고통으로 다가오시리라 생각합니다.

2000년 국민기초생활보장법이 제정된 이후 우리나라의 사회복지 정책은 큰 전환점을 맞이했습니다. 사회복지가 국민에게는 권리가 되고 국가에게는 의무가 되는 헌법 제10조를 현실에서 구현했다는 평가를 받았습니다.

이후 2014년 말 개정된 국민기초생활보장법은 개별급여와 기준 중위소득을 도입하고, 부양의무자 기준을 완화하면서 자활 운영방식에 변화를 주는 내용을 포함하고 있어 2000년 기초법 제정 이후 기초생활보장제도의 가장 큰 변화라는 평가를 받고 있습니다.

그러나 개정 기초법을 1년간 시행해 본 결과, 실제 현장에서는 많은 문제가 발생하고

있다는 것이 전문가들의 의견입니다. 정부는 전체 수급자가 개정전보다 27%인 35만 명이 증가했다고 발표 했지만, 실수급자 수는 크게 늘지 않아 빈곤 사각지대의 문제는 해결되지 않았고, 부양의무자 기준 완화도 예상보다 큰 성과를 내지 못했다고 합니다.

특히나 빈곤노인에 대해서는 기초연금이 삭감되는 상황이 발생하기도 하고, 수급자들이 일할 수 없는 상채례 대해 호소할 수 있는 길이 사라져 기초법 시행 이전으로 역행하고 있다는 평가도 있습니다. 이밖에도 시행령에서의 문제와 수급자의 권리를 침해하는 문제에 대해서도 많은 지적이 있습니다.

개정된 국민기초생활보장법에도 공과는 분명 있을 것입니다. 그러나 지난 1년간 현장에서 기초생활보장제도에 대한 평가는 공 보다는 과가 더 큰 것 같습니다.

오늘 토론회를 통해 사회복지 최전선 현장의 목소리가 정부와 국회에 제대로 전달 될 수 있기를 바랍니다.

감사합니다.

2016년 8월 19일

국회의원 이원욱



발제

발제 1. 개정기초생활보장제도 1년 평가 및 개선과제

_기초법바로세우기공동행동 김윤영

발제 2. 부양의무자기준 폐지를 위한 법적 쟁점

_서울사회복지공익법센터 변호사 배진수

개정 국민기초생활보장제도(맞춤형 개별급여) 1년 평가 및 개선요구안

기초법바로세우기공동행동/ 빈곤사회연대 김윤영

0. 들어가며

1. 개정 국민기초생활보장제도의 내용과 현황

1)개정안의 핵심 내용

- ①개별급여 도입 (선정기준과 보장수준의 분리)
- ②기준 중위소득 도입
- ③부양의무자기준 완화
- ④자활 운영방식의 변화

2)개정 국민기초생활보장제도의 현황

2. 개정 국민기초생활보장제도의 문제점과 실태, 요구안

1) 계속되고 있는 빈곤 사각지대의 문제

- ①여전한 족쇄, 부양의무자기준
- ②낮은 급여별 선정기준과 보장수준
- ③비현실적 재산소득환산율
- ④빈곤노인에 대한 기초연금 삭감
- ⑤근로능력평가와 조건불이행 탈락

2) 개정안과 함께 개정된 시행령의 문제점

- ①이행급여 폐지
- ②자활사업 참여자에 대한 자활공제금, 자활장려금 폐지

3)수급자의 권리를 침해하는 문제

- ①복잡다단해진 신청 과정
- ②고지미비, 임의의 급여삭감행위
- ③급여개편과정에서 수급자 의견 반영 없음

3. 정책 요구안

- 1)부양의무자기준 폐지
- 2)선정기준과 보장수준 현실화 (기본재산공제액 및 재산의 소득환산, 소득인정액 개선)
- 3)주거급여 기준임대료 상향, 자기부담금폐지, 부양의무자기준 우선 폐지
- 4)조건부과, 강제근로조항 폐지
- 5)수급권자 권리보장 및 권리구제 제도 개선

4. 나가며

0. 들어가며

2014년 12월 국회에서 통과된 개정 「국민기초생활보장법」(이하 기초법)은 2000년 기초생활보장 제도가 시행된 이래 가장 큰 변화였다. 정부가 밝힌 개정의 가장 큰 목표는 선정기준을 다층 화해 흔히 ‘전부 아니면 전무(all or nothing)’로 표현하던 기존 국민기초생활보장제도(이하 기초생활보장제도)의 한계를 극복해, 사각지대를 해소하고 탈수급의 요인을 제공하는 것이었다. 박근혜 대통령은 대선당시 기초법 개정과 부양의무자기준 대폭완화, 상대빈곤선 도입으로 최저생계비 현실화를 공약한바 있다.

이는 오랫동안 시민사회단체와 빈곤 당사자들이 요구해온 내용과도 형식상 동일하다. 소득이 최저생계비를 조금 넘었다고 급여를 갑자기 모두 빼앗지 말라는 것, 최저생계비 현실화로 수급 자에게 더 나은 급여를, 사회적으로는 합리적인 빈곤선을 만들자는 것, 가혹한 부양의무자기 준을 합의 가능한 수준으로 완화하고 폐지로 나아가야 한다는 것 등 말이다.

<기초생활보장법 바로세우기 공동행동>은 기초생활보장제도를 빈곤당사자의 입장에서 평가하고, 개선을 요구하기 위해 모인 사회시민단체 · 수급권자 당사자들의 모임이다. 우리는 지난 1년 간 운영된 기초생활보장제도를 빈곤층의 입장에서 다음과 같이 평가하며 개선을 요구하는 바 이다.

1. 개정 국민기초생활보장제도의 내용과 현황

1)개정안의 핵심 내용

①개별급여 도입 (선정기준과 보장수준의 분리)

기존 국민기초생활보장제도는 선정기준과 급여에 최저생계비와 소득인정액이라는 개념에

기초해 있었다. 소득인정액이 최저생계비 미만일 시 기초생활보장제도의 수급자가 될 수 있고, 최저생계비에서 타지원액과 본인의 소득인정액을 제외한 나머지가 현금급여(생계급여+주거급여)로 지급되었다.

개정 기초생활보장제도는 기초생활보장제도 안에 있던 7가지 급여 중 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여에 대한 기준선을 각각 마련하고, 보장수준도 따로 마련하게 되었다. 2016년 급여종류별 수급자 선정기준은 다음과 같다.

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
생계급여 (기준중위 소득 29%)	471,201	802,315	1,037,916	1,509,116	1,509,116	1,744,717	1,980,317
의료급여 (기준중위 소득 40%)	649,932	1,106,642	1,431,608	1,756,574	2,081,540	2,406,506	2,731,473
주거급여 (기준중위 소득 43%)	698,677	1,189,978	1,538,978	1,888,317	2,237,656	2,586,994	2,936,333
교육급여 (기준중위 소득 50%)	812,415	1,383,302	1,789,509	2,195,717	2,601,925	3,008,132	3,414,340

보장수준은 급여별로 따로 마련되었다.

○생계급여

생계급여 선정기준에서 가구별 소득인정액만큼을 제외한다.

○의료급여

기준과 동일

○주거급여

전국을 4급지로 분류, 가구 규모별 기준임대료를 상한으로 소득과 임차료(월임차료+보증금의 연4% 환산액) 부담을 고려한다. 생계급여 이상의 소득이 있는 가구에겐 자기부담금을 부과한다.

▽ 2016년 주거급여 기준임대료

	1급지	2급지	3급지	4급지
1인	19.5	17.4	14.3	13.3
2인	22.5	19.5	15.4	14.3
3인	26.6	23.6	18.4	17.4
4인	30.7	27.6	21.5	19.5
5인	31.7	28.7	22.5	20.5
6인 이상	36.9	33.8	25.6	23.6

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

○교육급여

▽ 지급기준 및 지원내역

지급대상	급여항목	지급금액('15)	지급방법
초등학생, 중학생	부교재비	1명당 39,200원	연1회 일괄지급
중학생, 고등학생	학용품비	1명당 53,300원	1, 2학기 분할지급
고등학생	교과서대	1명당 131,300원	연1회 일괄지급
	수업료	연도별·급지별 학교장이 고지한 금액 전부	분기별 지급
	입학금		1학년 제1분기에 신청 시 전액 지급

○해산·장제급여

의료급여 이하 선정기준 수급자에게 지급. 해산급여 60만원(1회), 장제급여 75만원(1회)

②기준 중위소득 도입

최저생계비의 법적 정의는 국민기초생활보장법 2조의6 “최저생계비”란 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 필요한 최소한의 비용”으로 명시되어 있다. 최저생계비는 중앙생활보장위원회의 결정에 따라 매년 보건복지부장관이 공표하도록 되어 있으며, 3년에 한 번씩 계측조사가 이뤄지고, 비계측년도에는 물가인상률을 반영해 공표하였다.

※ 최저생계비 계측방식 : 11개비목(식료품, 광열수도, 가구집기, 피복신발, 교양오락, 교통통신, 기타소비, 비소비지출(세금) 등의 비목)을 설정 → 비목별생활필수품¹⁾선정(소득탄성치 0.5 이하, 소득이 0일 때 보유(또는 소비)할 확률 60% 이상, 하위 40% 이하 계층의 보유비율 2/3 이상인 품목 등을 필수품으로 선정. 하위 40%이하?) → 표준가구선정(4인가구. 부모 40대, 자11세, 9세, 중소도시예 전세로 거주) → 표준가구의 1개월 소비내역을 조사하여 세부품목별 지출비용을 합함 → 비목별 소비지출액 도출하여 합산, 4인가구 최저생계비산출 → 가구균등화지수 적용하여 가구원수별 최저생계비산출

최저생계비는 그 수준이 낮아 비현실적이라는 점이 주된 비판의 대상이었다. 현행 최저생계비 계측방식은 최저생활에 필요한 물품의 선정 및 내구년수와 가격책정에서 조사자의 주관이 개입될 가능성이 크고, 표준가구선정이 수급가구의 현실적 욕구를 반영하지 못한다는 점에서 한계가 있었다. 더군다나 1999년 최저생계비가 측정된 이후 상대적 수준이 지속적으로 낮아져 수준균형방식, 혹은 상대빈곤선 도입의 주장이 있었다.

개정된 기초생활보장제도는 상대빈곤선을 도입해 중위소득을 기준으로 급여별 기준을 만든다. 이제 중앙생활보장위원회는 매년 최저생계비가 아닌 기준 중위소득을 정하고, 각 급여의 기준선(중위소득 기준 00%)를 공표한다. 2016년 적용되는 기준 중위소득은 다음과 같다.

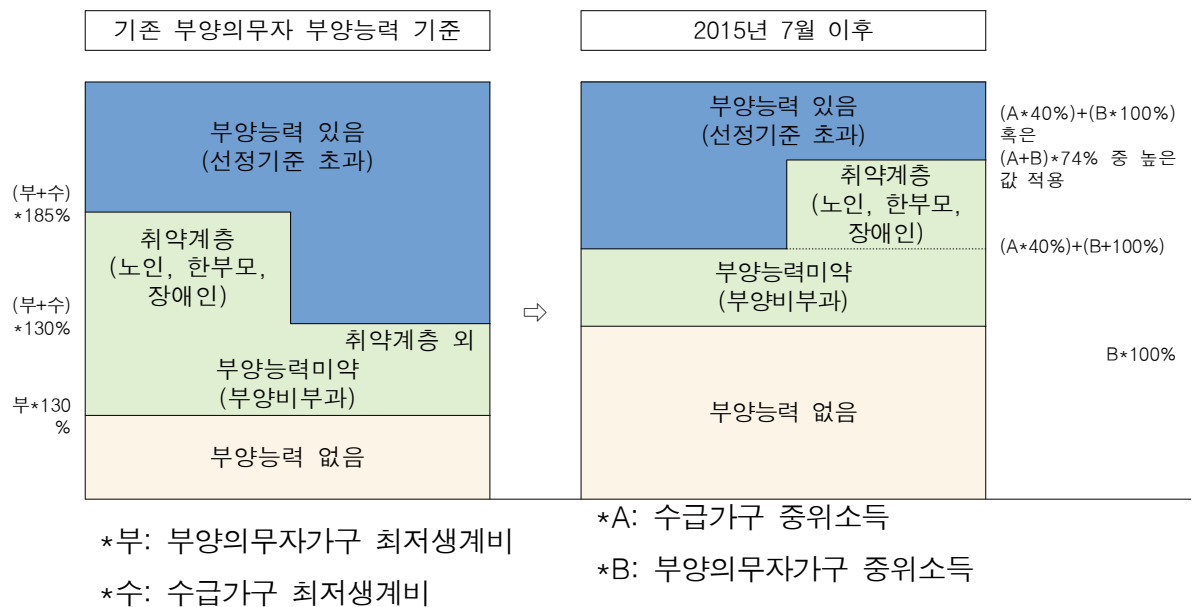
▽2016년 적용 기준 중위소득 (단위 : 명, 원)

가구원 수	1인	2인	3인	4인	5인	6인
기준 중위소득	1,624,831	2,766,603	3,579,019	4,391,434	5,203,849	6,016,265

* 4인가구 기준 중위소득 금액을 균등화지수를 사용하여 가구규모별 산출

③부양의무자기준 완화

▽ 부양의무자기준 완화 내용



1) 소득탄성치 0.5 이하, 소득이 0일 때 보유(또는 소비)할 확률 60% 이상, 하위 40% 이하 계층의 보유비율 2/3 이상인 품목 등을 필수품으로 선정하고, 시장조사 및 통계청 자료 등을 활용하여 품목별 가격 및 사용량 결정한다.

부양능력 판정기준표(판정소득액 기준)

부양의무자 수급(권)자	부양능 력판정	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구
1인	없음	1,562,337	2,660,196	3,441,364	4,222,533	5,003,702
	있음	2,187,272 (2,312,259)	3,285,131 (3,285,131)	4,066,299 (4,066,299)	4,847,468 (4,847,468)	5,628,637 (5,628,637)
2인	없음	1,562,337	2,660,196	3,441,364	4,222,533	5,003,702
	있음	2,626,415 (3,124,674)	3,724,274 (3,937,090)	4,505,442 (4,515,154)	5,286,611 (5,286,611)	6,067,780 (6,067,780)
3인	없음	1,562,337	2,660,196	3,441,364	4,222,533	5,003,702
	있음	2,938,883 (3,702,739)	4,036,742 (4,515,154)	4,817,910 (5,093,219)	5,599,079 (5,671,284)	6,380,248 (6,380,248)
4인	없음	1,562,337	2,660,196	3,441,364	4,222,533	5,003,702
	있음	3,251,350 (4,280,804)	4,349,209 (5,093,219)	5,130,377 (5,671,284)	5,911,546 (6,249,349)	6,692,715 (6,827,414)
5인	없음	1,562,337	2,660,196	3,441,364	4,222,533	5,003,702
	있음	3,563,818 (4,858,869)	4,661,677 (4,661,677)	5,442,845 (6,249,349)	6,224,014 (6,827,414)	7,005,183 (7,405,479)

※ 부양능력판정 미약은 없음과 있음 금액 사이

※ ()안의 금액은 수급(권)자가 취약계층인 노인·장애인·한부모가구·희귀난치성질환 및 중증 질환자 가구인 경우의 소득 기준임

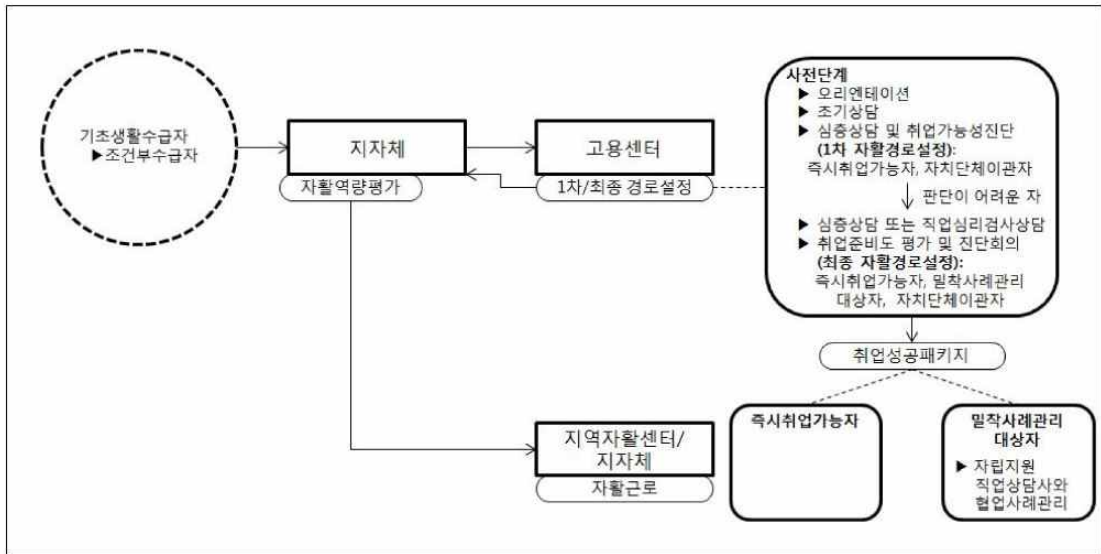
부양의무자기준은 가장 큰 빈곤사각지대를 만드는 원인으로, 지속적으로 완화되어 왔다. 정부는 지난 해 개정으로 12만명의 신규 수급자가 부양의무자기준 완화로 수급진입할 수 있을 것이라고 선전했다.

부양의무자의 소득과 재산에 따라 수급가구는 수급 탈락, 혹은 수급비 삭감을 겪을 수 있다. 기존 부양의무자기준은 수급가구와 부양의무자가구의 최저생계비 합이 130%(취약가 구 185%)를 초과할 시 수급에서 탈락하게 되었는데, 개정안은 수급가구 중위소득의

40%와 부양의무자가구 중위소득의 합(취약가구 별도 적용) 이상일 때 탈락한다.

④ 자활 운영방식의 변화

2013년 9월 <근로빈곤층 취업우선지원사업> 시범사업을 시작으로 2014년 5월부터 취업우선지원사업이 전국확대되었다. 이는 지자체가 자활관련 일자리사업에 (재)배치하는 대상자 전원을 고용센터에 의뢰하면, 고용센터는 이들에게 기존 취업성공패키지 1단계를 변형한 사전단계 프로그램을 시행한다. 이후 사전단계 프로그램 말미에 고용센터와 지방자치단체 담당자는 진단회의를 개최, 이들 참여자가 취업성공패키지에 참여할 수 있을지 결정을 내린다. 만약, 대상자 중 취업성공패키지 참여가 어렵다고 판단되는 사례가 있으면, 고용센터는 이들을 지자체로 재이관시키고, 지자체에서는 자활역량평가를 실시해 이들을 다른 자활관련 일자리 사업에 참여하게 한다. 전체 대상자 중 70% 이상을 취업성공패키지에 연계했을 경우 기관 평가 가점이 주어지도록 되어 있다.



자료: 고용노동부(2015), 보건복지부(2015a)

△취업우선지원사업 및 자활일자리사업 전달경로

2) 개정 국민기초생활보장제도의 현황

2016년 5월 전체수급자 숫자는 166만 8천명이며 급여별 수급자 규모는 다음과 같다.

총	생계급여	의료급여	주거급여	교육급여
166만 8천	126만 4천	143만 2천	141만 5천	40만 1천

(단위: 명)

▽국민기초생활제도 관련 추이

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
수급자수 (천명)	1,530	1,569	1,550	1,469	1,394	1,351	1,329	1,646 (1,259)
수급률(%)	3.1	3.2	3.2	2.9	2.7	2.6	2.6	3.2*
절대 빈곤율 (%)**	8.8	9.5	8.8	8.8	8.5	8.6	8.6	-
상대빈곤율 (%)***	17.5	18.1	18.0	18.3	17.6	17.8	17.9	-
예산 (억원)	72,644	79,731	72,865	75,168	79,028	87,689	88,254	95,455

자료 : 2015보건복지통계연보, 2015년 빈곤통계연보(한국보건사회연구원), 김용익 국회의원
제공자료(2016년 2월 13일 복지부 제출자료)

주1. 예산은 추경포함 총지출

주2. 수급률 = 국민기초생활수급자 수/주민등록인구수×100

* 주민등록 인구통계의 거주인구를 기준으로 자체 계산함.

** 정부발표 최저생계비 기준, 전가구기준, 1인가구 포함

*** 전국 전가구, 시장소득 기준

2. 개정 국민기초생활보장제도의 문제점과 사례

1) 계속되고 있는 빈곤 사각지대의 문제

정부는 기초생활보장제도 개편 후 2016년 5월 전체 수급자 수가 167만명으로, 개편 전 132만 명에 비해 27%(35만명) 증가했다고 자찬했다. 그러나 이는 보건복지부가 개별급여 개편으로 확대하겠다고 했던 75만명의 절반에도 못 미치며, 2009년 156만 9천명과 400만명이 이르는 기초생활보장제도 사각지대에 비해 크게 늘어나지 않은 숫자다. 또한 교육급여의 경우 선정기준이 가장 큰 폭으로 확대되어 2016년에만 24만 4천명의 신규 수급자를 발굴했으나 소득보장이라는 기초생활보장제도의 목표와 다소 거리가 먼 급여내용과 수준을 갖고 있어 이를 기초생활수급자 확대로 보기엔 무리가 있다. 이를 제외하면 의료급여 수급자(143만 2천)를 기준으로

불 때 제도개편을 통해 늘어난 수급자 숫자는 11만명에 불과하다. 정부가 호언장담했던 부양의무자기준 완화를 통한 12만명의 신규진입자에도 미달하는 숫자다. 제도개편에도 불구하고 여전히 빈곤사각지대의 문제는 그대로 잔존하고 있다.

①여전한 족쇄, 부양의무자기준

부양의무자기준 완화는 소득 기준에서만 있었다. 정부는 부양의무자기준 완화를 통해 12만 명의 사각지대를 해소하겠다고 했으나 2010년 기준 부양의무자기준으로인한 사각지대는 117만명이다. 턱없이 부족한 목표를 세웠으나 이조차 미달한 것이 이번 개편의 성적표다. 교육급여는 부양의무자기준을 폐지했음에도 불구하고 목표했던 신규진입 50만명의 절반인 24만명 확대²⁾에 그쳤다. 여전히 부양의무자기준은 거대한 빈곤 사각지대를 낳고 있으며, ‘간주부양비’로 수급자들의 급여를 삭감시키고 있다.

2015년 조사³⁾에 따르면 기초생활보장제도 수급을 신청한 가장 큰 이유는 어려운 생계를 해결하기 위해서라는 답변이 80.17%로 가장 큰 비중을 차지했다. 하지만 신청자 중 절반이 넘는 67.59%는 부양의무자의 소득과 재산이 기준보다 많다는 이유로 탈락했다. 탈락자 중 부양의무자를 포함한 친지, 이웃에게 도움을 받는 가구는 24.38%에 불과했고, 대부분은 더 절약해서 생계를 꾸려나간다고 답했다.

○ 서울시 중계동에 사는 이O석씨(만57세)는 2000년부터 심한 당뇨와 고혈압, 알코올중독으로 수급을 받았다. 2013년 교통사고로 인해 장파열·다리 수술로 수술비가 크게 들었고 현재까지 목발 없이 걸을 수 없다. 2014년 큰 딸이 결혼하면서 수급에서 탈락했다. 사위와 딸 소득때문이라고 들었다. 수급이 끊겨 힘들게 지내다가 돈을 벌게 해주겠다는 사람들에게 속아 명의 도용 사기를 당했다. 경제상황은 더욱 더 악화되었고, 2015년 별거 중이던 아내와 정식으로 이혼, 대학에 다니는 딸 2명에 대한 친·양육권을 넘겼다. 2015년에 다시 수급신청을 해서 의료급여와 약간의 주거급여를 받고 있지만 생계급여는 받지 못한다. 큰 딸은 결혼식 이후 얼굴 한번 본적 없고 전화도 받지 않는다는 것을 동사무소에 말했지만 어쩔 수 없다는 대답만 들었다. 하루하루가 힘들어 죽음을 고민하고 있다.

○ 서울시 후암동에 사는 한O옥씨(만49세)는 얼마 전 까지 중국집에서 설거지를 했다. 하지만 몇 년 동안 서서히 허리와 다리가 아파오더니 최근 일을 할 수 없는 상황이 되었다. 하지만 병원에 가도 많은 금액이 들어가는 치료를 받아야 한다는 의사 말에 제대로 치료를 받지 못하고

2) 2015년 6월 대비 2016년 5월 순증. 신규 25만 6천명 (보건복지부 보도자료, <발로 뛰며 일군 맞춤형 개별 급여 1년>, 2016년 7월 4일)

3) 2015년 한국복지패널 기초분석 보고서, 보건사회연구원

진통제만 먹으며 버티고 있다. 결혼은 하지 않았고 부모님과 20여 년 전 부터 연락을 하지 않았다. 몸도 아프고 생활이 어려워 기초생활보장제도를 신청하려고 하는데, 수급신청을 위해서는 부양의무자의 금융정보제공동의서가 필요하다고 한다. 가족관계가 단절/해체되었음을 이야기해도 일단 부양의무자에게 연락은 간다는 말에 이렇게 사는 걸 가족들이 아는 것이 두렵고 서러워 수급신청을 포기했다.

② 낮은 급여별 선정기준과 보장수준

개별급여 도입과 상대빈곤선 확대의 요구는 기존 낮은 최저생계비의 해결하기 위한 것이었으나 개정 기초생활보장제도는 이러한 목표에 미달하는 선정기준과 보장수준을 고수했다.

개정 법안 통과에는 2014년 2월 발생한 송파 세모녀 사건이 있었다. 송파 세 모녀의 경우 63세 노모의 식당일을 통한 월 150만원 가량의 정기 수급이 있었다. 두 딸은 신용불량 상태와 질병으로 간헐적인 아르바이트를 전전하고 있었지만 2015년 개정된 주거급여 선정기준은 149만원, 2016년 현재는 153만원으로 여전히 선정되기 어렵다. 보장수준 역시 세 모녀의 상황과는 동떨어져 있다. 현재 주거급여의 서울시의 3인가구 기준임대료는 26만 6천원이다. 2년 전 송파 세모녀의 반지하 집의 월세는 50만원이었다.

공공임대주택에 살고 있는 수급자들의 경우 민간임대시장 임대료보다 저렴한 월세나 전세금으로 살고 있다. 이는 수급자들에게 약간의 급여라도 모아 공공주택에 입주하려는 큰 동인으로 작동하기도 했는데, 실질임대료를 기준으로 급여를 제공하기 때문에 공공임대주택 거주자는 도리어 급여 수준이 낮아지기도 했다. 이행기 급여로 이를 보충한다지만, 어렵게 여분의 급여를 만들어 생활비와 관리비 등을 보충하던 수급자들에게는 이해가 되지 않는 처사다.

○ 김0실(서울 노원구)님은 1인가구 장애인으로 영구임대아파트에 거주하고 있다. 기초생활수급비로 2015년 6월 급여는 생계급여 38만원, 주거급여 11만원으로 최고 현금급여액 49만원을 받았다. 7월 개별급여 개편으로 생계급여 437,460원, 주거급여 42,670원이 통장에 찍혀 현금으로 총 480,130원을 받았다. 주거급여가 이전에 11만원 받던 것이 4만원으로 떨어졌다고 생각하고 구청에 문의를 하였다. 6월 생계, 주거급여 합과 7월 생계, 주거급여 합에서 아파트 임대료 3만원이 SH공사로 바로 지급되기 때문에 전체적으로 수급비 삭감이 없다는 설명을 들었다. 하지만 통장에서 바로 사용할 수 있는 현금급여가 줄었기에 당황스럽다고 하였다. 정부에서 발표한 기준 임대료가 서울 1인가구는 19만원이어서 주거급여가 많이 오를 거라고 기대했던 김0실님은 이번 맞춤형 개별급여 방안이 너무나 실망스럽다고 말한다.

③비현실적 기본재산 공제액 및 소득인정액

기초생활보장제도는 기본재산액과, 실제 소득과 실제 소득이 아니더라도 재산을 소득으로 환산하는 소득인정액이라는 까다로운 선정기준을 고수하고 있다. 맞춤형 개별급여로의 개정과정에서 재산과 소득환산율은 언급조차 되지 않았다. 대도시 기준 5,400만원이라는 낮은 수준의 기본재산액은 더 열악한 지위에 빠져서야 수급을 받을 수 있게 만들고, 금융재산을 월 6.26%로 소득환산하는 것은 연 75.12%로 금융소득을 보는 것으로, 사실상 약간의 저축이라도 갖고 있다면 급여에 진입 하지 말라는 압박에 가깝다.

소득평가액이 선정기준보다 낮을 때 급여를 보장받을 수 있는데, 소득평가액 중 재산소득은 실제 소득이 아닌 것을 과도하게 높은 비용으로 소득 환산하며, 부양비, 보장기관확인소득도 실제 없는 소득일 가능성이 높다.

보장기관 확인소득의 경우 2014년까지 '추정소득'이라는 이름으로 부과되던 것이 '확인소득'으로 명칭이 변경되었고, 2016년 은닉 정황이 없으면 부과되지 않도록 바뀌었다. 근거없이 부과되던 것 인만큼 기존 추정·확인소득 부과로 수급에서 탈락되거나 수급비가 삭감되었던 이들을 조속히 재조사해 급여 상태를 복귀시켜야 할 것이다.

④빈곤노인에 대한 기초연금 삭감

2014년 기준 기초생활수급자 중 노인은 40만명이다. 40만명의 기초생활수급 노인은 20만원의 기초연금이 소득으로 산정되어 생계급여에서 다시 차감된다. 이는 '모든 노인에게 기초연금 20만원 지급'이라는 박근혜 대통령의 공약 위반일 뿐만 아니라 장애인, 한부모 가구 등 추가적인 지원이 필요한 취약가구간 형평성 문제를 만들고 있다. 거의 모든 노인이 지급받는 기초연금을 기초생활수급자만 다시 뺏어간다는 데에 느끼는 수급 노인들의 배신감은 크다.

2014년 7월 기초연금이 시행된 이후 이 문제를 시정해야 한다는 목소리가 높았지만 여전히 문제가 해결되지 않고 있다. 정부는 수급비와 기초연금까지 수급자들이 '이것저것 다 받는'것이 곤란하다는 입장이다. 그러나 2015년 2월, 단칸방에서 홀로 숨진 노인의 사례에서 볼 수 있듯 수급노인의 현실은 녹록치 않다. 수급비와 기초연금을 합해 매달 49만 9290원을 받던 이 노인은 수급비의 대부분인 30만원을 의료비로 지출했고, 주검으로 발견된 당시 그의 통장은 27원이 있었다. 다른 수급노인들의 사정 역시 많이 다르지 않다.

○ 서울시 후암동에 사는 이O준씨(만72세)는 혼자 사는 기초생활보장제도 수급자다. 수급비를 제외하면 아무런 소득이 없는 이씨는 생계급여 47만원, 주거급여 17만원을 받는다. 하지만 이

급여로 한 달을 사는 것은 녹록치 않다. 친구들을 만나고 문화생활을 하기는커녕 한 달 밥만 챙겨먹기에도 빚을 질 수 밖에 없는 낮은 수준의 생계비이다. 2년 전 박근혜 대통령이 노인빈곤을 해결하겠다고 도입한 기초연금 20만원은 이씨에게 희망을 주었다. 20만원을 받으면 친구들과 음료수도 한 잔 하고 본인이 죽을 때를 대비해 장례비를 모아둘 계획을 세웠다. 2014년 7월 기초연금이 첫 지급되고 너무 기뻐했다. 하지만 다음달 8월 생계급여에서 기초연금만큼 빠진 생계비가 나왔다. 기초연금이 소득으로 인정되어 삭감된다는 것이었다. 기초연금 도입 1년 정부는 기초연금도입으로 노인빈곤이 일부 해소되고 실제 기초연금을 받은 노인들이 식비와 의료비 지출에 도움이 되었다는, 무려 97%의 만족도를 보이는 평가결과를 발표했다. 하지만 노인빈곤을 해결하겠다고 도입된 기초연금이 가장 가난한 기초생활보장제도의 수급노인들에게는 쫓다 뺏는 기초연금, 아무런 빈곤해소 역할을 하지 못하고 있다. 친구들과의 만남 그리고 미래 주변사람들에게 폐를 끼치지 않기 위한 장례비 마련, 이씨의 꿈은 날아가 버렸다.

⑤근로능력평가와 조건불이행 탈락

2010년 근로능력평가가 생기고 2012년 12월 연금공단으로 위탁된 이후 근로능력평가에서 근로능력 있음 비율은 증가했으며, 수급자들이 일할 수 없는 상태에 대해 호소할 수 있는 길은 사라졌다. 국민연금공단의 판정은 의학적 평가와 활동능력평가로 구분되며, 의학적 판정은 의사의 근로능력평가용 진단서에 따라, 활동능력평가는 연금공단 소속 조사원의 방문을 통해 진행된다. 근로능력평가는 지난 2012년 12월부터 연금공단이 위탁을 받아 시행하고 있는 가운데, 연금공단이 근로능력평가를 실시한 뒤 ‘근로능력 있음’ 판정은 5%에서 지난 2013년과 지난해 각각 15.2%, 14.2%로 세 배 가량 증가했다.

문제는 이렇게 근로능력있음 평가를 받은 사람들이 실제 일 할 수 있는가에 관한 것이다. 근로능력이 있다고 판정받았지만 일을 할 수 없어 조건불이행으로 수급에서 탈락하거나, 근로능력판정에 대해 이의신청할 곳조차 없는 어려움을 수급자들은 호소하고 있다. 지자체는 ‘연금공단 판정이다’ 라고 주장하고, 연금공단은 ‘지자체 결정이다’ 라고 주장하기 때문이다.

○ 이0원(거주지 없음)님은 2015년 쪽방에 거주하던 당시 수급신청을 했지만 근로능력이 있어 일을 하지 않으면 수급이 어렵다는 통보를 받았다. 몸은 아픈데 신청 뒤에도 오랫동안 급여가 나오지 않아 요양병원에 입원하게 되었고, 6개월 뒤 다시 거리로 나오게 되었다. 병원을 나왔지만 여전히 상황은 좋아지지 않았다. 현재는 노숙인을 치료해주는 동부시립병원에 통원하며 약을 받고 있다. 몸이 안 좋아 어서 수급신청을 해 방이라도 얻고 싶지만 의사는 ‘2개월이 되어야 진단서를 뗄 수 있다’고 하고, 주소지가 없어 당장 수급신청도 할 수 없는 상황이다.

○ 서울시 후암동에 사는 우O중씨(만60세)는 혼자 살고 있다. 병원비 걱정에 제대로 진료를 받아보진 못했지만 원래 몸이 약했던 우씨는 현재 170이 넘는 키에 몸무게가 48kg에 불과하다. 그나마 작년까지 일용직노동시장에 근근히 나갔지만 지금은 나이가 많아 받아주지도 않을 뿐더러, 건강상태가 많이 악화 돼 걷는 것도 힘든 상황에 있다. 2016년 시민단체의 거리상담에 기초생활보장제도라는 것을 처음 알게 되었고 신청을 하러 갔다. 아직 결과가 나오지는 않았지만 동사무소에서는 나이가 65세가 안되고 마땅히 받아 놓은 진단서도 없으니 일자리에 참여하는 조건부수급을 해야 한다고 한다. 현재 몸 상태로는 일을 할 수가 없는데, 조건을 이행하지 못하면 그나마 받게 되는 수급에서 떨어지게 될 것을 두려워하고 있다.

○ 진O실(서울)님은 58세, 1인가구로 조건부수급자이다. 얼마 전 백내장 수술을 받았고 현재 취업성공패키지에 참가해 상담과 교육을 받고 있다. 상담을 할 때마다 취업을 하라는 압박에 너무나 힘들다. 매번 상담과 교육이 있을 때마다 인터넷으로 검색해서 A4 3장 정도의 레포트를 제출하는 과제를 내어 준다. 그 과제를 하는 것이 너무나 고통스럽고, 제대로 해낼 수 없어 모욕감을 주기도 한다. 병원에 갈 일이 많은데, 취업성공패키지를 통해 취업을 하게 되면 의료급여에서도 떨어지니깐 취업을 하는 게 망설여진다.

2) 개정안과 함께 개정된 시행령 등의 문제점

①이행급여특례 폐지

이행급여 특례는 소득 증가로 수급에서 탈락한 뒤 일정 수준이 되기 전까지 의료급여와 교육급여를 최대 2년간 보장하는 것이다. 소득이 생기더라도 불안정하고, 낮은 임금을 받고 있는 탈수급빈곤층에게 이 이행급여는 중요한 안전장치다. 특례가 중단된다는 내용은 사전 고지조차 없이 사업안내서 변경만으로 갑작스럽게 발표되었고, 6월말 이전에 이미 대상자로 선정이 되어 있어야 한다는 이유로 6월에 신청하려고 하는 사람들은 신청접수가 거부되기도 하였다. 이는 기초생활보장법 개정 취지와 완전히 상반된 개정인데다가 민주적 절차도 개입할 수 없는 상황에서 벌어진 행정부의 폭력이라고 할 수 있다.

구분	기존	2015년 7월 이후 변경
이행급여 특례		
	- 소득인정액이 최저생계비를 수급권을 박탈당하더라도 근로/사업소득이 최저생계비 150% 이하일 경우 교육/의료급여를 2년간 보장.	- 기존 이행급여 특례자 '15년 6월 이전에 지정된 시점으로부터 최장 2년간 지위 유지 - 신규 진입 금지

이행급여 특례자는 2014년 기초생활보장제도 수급자 현황을 참고할 때 특례 유형중 구성

비가 가장 높다. 의료급여나 주거급여 기준이 최저생계비 150%에 달한 것도 아닌데 이처럼 많은 수급자들과 관계가 있는 특례를 삭제한 근거가 불충분하다.

【 특례유형별 현황 】

(단위: 가구(의료·교육·자활특례: 명), %)

구 분	계	의료 특례	수급권자 재산기준 특례	자활 특례	교육 특례	타법률 수급자	부양의무자 재산기준 특례	의료·교육·자활·중복특례	이행 급여 특례	기 타
가구수	77,320	1,075	25,677	5,457	83	4,130	530	553	29,041	10,774
구성비	100	1.4	33.2	7.1	0.1	5.3	0.7	0.7	37.6	13.9

△2014년 국민기초생활보장수급자 현황⁴⁾

○ 김0순(경기도 부천시)님은 본인(51세), 큰아들(25세), 둘째(대학교2), 셋째(중3) 4인가구이다. 본인과 첫째 아들이 작년에 취업성공패키지 교육을 듣고 2015년 6월 현재 취업한지 한 달이 되지 않은 상황이다. 주변에 수급자 분들이 이행급여특례를 적용받고 있어 본인도 신청하러 동주민센터를 찾아갔으나 신청할 수 없다는 답변을 들었다. 6월까지 확정된 사람에게만 적용이 되는데 지금 신청하더라도 조사기간이 걸려서 6월말까지 확정되지 않는다는 것이다.

②자활사업 참여자에 대한 자활소득 공제와 자활장려금 폐지 (시행령 제5조의2제 9호 변경)

자활사업 참여자에 대한 자활소득 공제와 자활장려금이 폐지되었다. 기초생활보장제도는 소득인정액을 기준으로 급여 지위가 결정되는데, 자활공제는 자활소득의 30%를 생계급여 가구 소득 산정시 공제, 공제된 금액은 자활장려금 명목으로 지급되는 것이었는데 EITC와의 통합을 명분으로 폐지된 것이다. 그러나 EITC와 자활소득에 대한 공제는 제도의 취지와 결과가 다른 것으로 통합의 대상이 아니다.

자활소득 공제로 인해 자활사업에 참여하는 대상자들이 생계급여와 의료급여와 주거급여를 박탈당하는 문제가 발생하고 있다.(특례로 의료급여는 유지) 이는 근로능력이 있는 수급자들의 근로의욕을 고취한다던 개정안 취지와 상반된다. 게다가 EITC는 근로장려금 지급대상을 부양가족이 있는 자 등으로 정하고 있어, 1인가구 자활사업 참여자의 경우 EITC의 적용도 받지 못하고 다른 급여도 박탈당하는 문제를 안고 있다. 2인가구의 경우에는 자활장려금이 사라져 실질 생계비에 턱없이 부족한 최저생계비, 최저임금에도 못 미치는 자활급여로 허덕이게 되었다.

4) 『2014년 국민기초생활보장수급자 현황』, 보건복지부(2015), p14

더구나 이러한 변화는 당사자들에게 제대로 된 공지조차 없었다. 최0재씨가 거주하는 성남시의 경우 사전 고지를 하지 않고, 이미 급여가 삭감된 뒤인 3월 달이 되어서야 안내를 받았다고 한다. 자활참여자들은 이에 대해 ‘내가 일하고 받는 임금인데 주면 주는 대로 받으라는 식이라 기분이 나쁘다’고 표현한다.

○ 최0영(37세, 경기도 성남시)씨의 급여 내역은 자활소득공제 폐지에 따라 아래와 같이 변화했다.

2015년 11월 총 982,360	114,620	주거급여	자활급여에 자활 소득공제를 적용, 주거급여 자기부담금 5만원가량을 제외하고 주거급여 수령
	867,740	자활급여	
2016년 2월 총 781,850	781,850	자활급여	자활 소득공제 사라지며 주거급여 못 받게 됨.

월세 16만원에 일 하는 날의 중식비와 일을 위한 왕복 교통비만도 31만원에 달하는 상황에서 최0영씨는 남은 급여로 대출금 원리금 상환, 공과금 납부 및 다른 생활비 전부를 충당해야 한다. 쌀배달을 위해 종일 몸이 부서져라 일을 해도 보람을 느끼기 어렵다.

쌀배달은 하루 9시간, 점심시간 한시간을 빼고 8시간 근무하는데, 1일 37,880원을 받는다. 이는 시급 4,658원으로 현행 최저임금에도 미달한다. 그나마 쌀배달은 다른 유형보다 임금이 높은 편이다. 사회복지서비스의 경우엔 일급 34,270원, 근로유지형 자활은 25,500원을 받는다.

③주거급여의 문제점

기존 주거급여는 ①급여 대상자 숫자가 적고 ②급여 수준이 낮으며 ③실제 임대료와의 상관관계가 없는 문제점을 갖고 있었다. 이번 개정안은 이러한 한계를 넘지 못했고, 운영상의 문제로 수급권자들에게 혼란과 실망을 안겨주었다. 이 때문에 지난 해 주거급여 예산은 2500억이나 불용되었는데, 주거빈곤층의 당면한 현실을 생각할 때 복지재정의 불용은 심각한 문제다.

먼저 주거급여 선정기준은 기존 차상위계층, 즉 최저생계비 120%에도 미치지 못하는 중위 소득 43%로 그 기준을 잡고 있다. 게다가 부양의무자기준마저 잔존시키고 있어 제도의 취지를 무색케 한다. 급여의 수준 역시 낮은데다가 생계급여 이상의 수급자에게는 자기 부담금까지 책정하고 있어 개별급여 확대에 따른 주거급여 신규진입자의 급여수준은 낮을 것으로 본다. 월세 만원, 이 만원을 보조받는 가구들이 ‘기초생활보장제도 수급자’로 세어지는 착시가 일어나는 것이다.

<주거급여 실시에 관한 고시>는 제 10조와 제11조, 제13조와 제14조에 걸쳐 각각 임차료 3개월을 연체하면 수급자에 대해 급여중지를 통지하고, 재개하기 위해서는 체납된 월임대료를 모두 임대인에게 갚아야 한다고 명시하고 있다. 그러나 임차료가 체납되는 빈곤 가구는 의료비, 교육비, 식비 등이 과다지출 될 경우 임대료를 체납하게 되고 그 기간도

대부분 3개월을 넘는게 다반사다. 이것은 민간임대주택엔 비현실적인 조항일 뿐만 아니라 불공정한 임대인과 임차인의 권력관계를 더욱 왜곡하는 정책이다.

<주거급여 실시에 관한 고시>

제10조(월차임 연체 사실의 확인) ① 조사기관은 법 제11조에 따른 확인조사(이하 "확인조사"라 한다) 또는 임대인의 신고 등을 통하여 수급자가 법 제14조제2항제2호에 따른 월차임 연체(이하 "월차임 연체"라 한다)에 해당하는지 여부를 확인한다. 다만, 임대인이 규칙 별지 제1호 서식에 따른 월차임 직접수령 신청서(이하 "월차임 직접수령 신청서"라 한다)에 첨부서류를 포함하여 시장·군수·구청장에게 제출한 경우에는 조사기관의 확인을 생략할 수 있다. ② 조사기관은 수급자가 제1항에 따른 월차임 연체에 해당됨을 확인한 경우 시장·군수·구청장에게 그 사실을 통보하여야 한다. 이 경우 통보는 부득이한 경우를 제외하고는 정보시스템 등 전자적 방법을 이용한다. ③ **제1항의 월차임 연체는 3개월 이상 각 월의 연체액이 각 월의 월차임에서 주거급여액을 차감한 금액을 초과하는 경우를 말한다.**

제11조(월차임 연체에 따른 급여의 중지) ① 제10조에 따라 수급자의 월차임 연체사실이 확인된 경우 시장·군수·구청장은 수급자에게 서면으로 **사회복지사업관련 공통서식에 관한 고시(이하 "공통서식"이라 한다) 별지 제6호 서식 사회복지서비스 및 급여 중지 통지서(전자문서를 포함한다)를 통지하며**, 조사기관은 임대인에게 월차임 직접수령 신청서를 제출할 수 있음을 통지(전자적 방법을 포함한다)하여야 한다. ② 보장기관이 제1항에 따라 급여의 중지를 통지한 경우에는 그 다음 달에 속하는 급여일부부터 임차급여의 전부 또는 일부를 중지하며, 수급자에게 이미 지급된 임차급여는 환수하지 아니한다.

제13조(수급자 명의로의 재변경) ① 제12조에도 불구하고 다음 각 호의 사유가 발생한 경우에는 수급자 명의의 계좌로 임차급여를 지급하여야 한다. **1. 수급자가 별지 제2호 서식에 따른 월차임 납부 확인서 및 첨부서류를 제출하여 임대인에게 연체된 월차임 중 임차급여에 해당하는 금액을 지급하였음이 확인된 경우** 2. 규칙 제10조제1항에 따른 주거급여의 중지 결정 당시 적용되는 임대차계약의 기간이 만료되는 날이 속한 달에 해당하는 경우(수급자의 주거이동 등을 통하여 사실상 임대차계약의 기간이 만료된 경우를 포함한다) ② 제1항제2호의 임대차계약 기간이 만료되는지 여부는 수급자의 신고 또는 조사기관의 확인조사 등을 통하여 확인한다.

제14조(월차임 연체에 따른 중지의 재개) 제11조에 따라 월차임 연체로 급여가 중지되었으나 제13조제1항 각호의 사유가 발생한 경우에는 재개사유가 발생한 날이 속하는 달부터 중지된 임차급여를 다시 지급한다.

더불어 주거급여는 급여를 실시해 현금급여를 지원할 뿐 수급자의 안정적인 주거점유 및 치솟는 민간 주택시장 임대료에 대한 규제, 공공주택의 공급에 대한 언급은 없다. 이 때문에 주거급여가 오른다는 것을 인지한 임대인들이 임대료를 올리는 일들이 발생하기도 했다.

3)수급자의 권리를 침해하는 문제

①복잡다단해진 신청 과정

3 신청 구비서류 [시행규칙 제34조제1항]

【신청 구비서류】

필수 신청서	구비 서류 (필요시)
<ul style="list-style-type: none"> • 사회복지서비스 및 급여 제공(변경) 신청서 • 금융정보 등 제공 동의서(부양의무자 포함) - 교육급여 수급권자는 동일 보장기구가 아닌 부양의무자의 금융정보 등 제공 동의서는 제출하지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> • 제적등본 • 임대차계약서 등 임대차계약관계를 증빙할 수 있는 서류 • 사용대차 확인서 • 소득·재산 확인서류 • 위임장 및 신분확인서류 • 외국인등록사실증명서 등 ※ 조사과정에서 구비서류 외 고용임금 확인서나 지출실태조사표, 소명서 등 추가자료 제출을 요구할 수 있음

「2015 국민기초생활보장사업안내」 신청 구비서류(시행규칙 제34조 제1항)를 보면 필수 신청서류는 사회복지서비스 및 급여제공 신청서와 금융정보제공 동의서 밖에 없다. 하지만 수급권자가 동주민센터에 신청하러 가게 되면 임대차계약서와 1년치 통장거래내역을 필수서류로 가져오라고 한다. 부양의무자의 월급명세서와 임대차계약서를 요구하기도 하고, 부양의무자의 통장거래내역을 요구받기도 한다. 많은 수급권자들이 서류를 작성하고 준비하는 과정에서 수급신청을 포기하게 된다. 「2015 국민기초생활보장사업안내」에서는 공적자료 조회 결과를 우선으로 반영하도록 하고, 공적자료와 실제 소득이나 상황이 다르다고 주장할 경우 추가서류를 제출하도록 하고 있다. 하지만 초기 신청할 때부터 추가서류들을 필수서류로 가져오게 하고, 가져오지 않으면 신청접수를 하지 않은 채 계속 유예시킨다.

또한 금융정보제공동의서에 직접 서명을 받아오지 못하면 수급신청을 받지 않는 관행이 여전하다. 「2015 국민기초생활보장사업안내」에는 부양의무자의 부양 기피 거부 등의 사유로 ‘금융정보제공동의서’등을 제출하지 않은 상태에서 신청하더라도 공적자료를 통한 소득 재산 조사를 실시하라고 되어 있다. 하지만 실제로는 금융정보제공동의서를 직접 받아오지 않으면 신청서류 미비로 신청거부를 하고 있다.

○ 안0권(서울 종로구)님은 지금까지 기초생활보장제도라는 것을 모르고 있다가 맞춤형 개별급여 홍보를 보고 처음으로 신청하러 동주민센터로 갔다. 3년 전까지는 일을 했으나 지금은 쪽방에 거주하면서 무료진료소에서 약을 타서 먹고 있다. 부인과는 15년 전에 이혼을 하였고, 부인

은 현재 아들이랑 같이 살고 있다. 딸은 경기도 이천에 결혼해서 살고 있다. 금융정보제공동의서를 받으러 멀리까지 가기도 힘들고, 안 본지도 오래되어 동사무소에서 우편으로 보내달라고 부탁하고 신청서를 제출한 것이 6월 24일이었다. 하지만 7월 30일 동주민센터에서 전화가 와서, 자녀들이 금융정보제공동의서를 보내주지 않은 채 반송되어서 신청 접수가 아직 되지 않았다는 것이다. 더욱 어처구니없는 것은, 금융정보제공동의서가 계속 반송되어 오면 이대로 신청 접수가 안 되고 종결 처리 된다는 것이다. 서류가 반송되었으면 부양의무자에게 연락을 하여 부양할 의사를 묻거나 조사를 해야 하는데 전혀 그런 노력은 보이지 않는다. 서울시복지재단에서 발행한 「국민기초생활보장법-사례와 판례해설」에서도 금융정보제공동의서가 반송되는 경우, 지방생활보장위원회 심의를 통해 수급자로 선정, 보장비용징수 결정을 내린 사례들을 볼 수 있다. 그러나 현실에서는 금융정보제공동의서를 제출하지 못하면 신청접수마저 거절된다.

○ 김0영(서울 강남구)님은 현재 유치원에 다니고 있는 딸과 함께 살고 있다. 주거급여를 신청하려고 신청서를 받아왔지만, 금융정보제공동의서에 남편의 서명이 없다고 신청서를 받아주지 않는다는 것이다. 현재 남편과는 이혼 소송 중이다. 평소 언어폭력이 심한 남편과의 갈등으로 소송까지 이르게 되었는데, 서명을 해 달라는 말을 할 수도 없고 남편이 해 줄 가능성도 없다고 판단하고 있다. 김0영님은 신청을 포기해야 할지 말아야 할지를 고민하고 있다.

임의적으로 추가서류를 요구하거나 마련해두고, 이를 작성하지 않을 시 서류미비로 신청을 거절하기도 한다.

○ 박0지(서울 강서구)님은 영구임대아파트에서 혼자 살고 있다. 자녀가 7명인데, 그 중 두 명은 연락이 전혀 안 될뿐더러 그 중 한명은 사망한 남편의 혼외자녀이다. 복지관에서 설거지를 해 주는 일로 받는 20만원 정도의 수입으로 생활하는 게 너무나 힘들어 수급신청을 하러 동주민센터에 갔더니 엄청난 서류몽치를 안겨주었다. 신청서 글씨도 너무 작고, 내용도 너무 어려워 도무지 어떻게 작성해야 할지 모르겠다고 연락이 왔다. 동주민센터로 가서 많은 자녀들에게 일일이 찾아가 서명받기 힘들니 금융정보제공동의서를 우편으로 보내달라고 했더니, 담당 공무원은 “신청서 받아 갈 때, 전화연락을 하고 있다고 말했지 않냐? 가족관계가 단절된 경우가 아니면 우편으로 보내줘야 할 의무가 없다. 난 하기 싫다”라는 답변을 들었다. 박0지님이 받은 서류는 <사회보장급여 제공(변경) 신청서>, <소득·재산 신고서>, <지출실태조사표>, <행정정보 공동이용 사전동의서>, <금융정보제공동의서>, <부양의무자 소득·재산 신고서>, <서울형 기초보장제도 신청용 부양의무자 정보 이용 동의서>였다. 이 가운데 <부양의무자 소득·재산 신고서>의 경우 부양의무자의 월소득, 주택가격 혹은 전월세 보증금, 금융재산, 부채, 토지 가격 등 재산사항을 기입함과 동시에 임대차계약서 사본과 부채증명서를 제출하도록 하고 있다. 부양의무자가 직장을 다닐 경우 최근 3개월분의 월급명세서를 제출하고, 일용직 근로자인 경우 ‘근로활동 및 소득신고서’를 따로 작성해서 제출하도록 되어 있다. 또한 부양을 하지 못하는 이

유에 대해 기재하라고 되어 있다. 이 많은 서류들을 70대 노인이 혼자서 오롯이 작성을 하고, 자료를 떼서 내야 하는 것이다. 자녀가 7명이니깐 모든 자녀에게 찾아가서 임대차계약서, 부채 증명서, 월급명세서를 받고 소득·재산 신고서와 금융정보제공동의서 작성을 요청해서 받아와야 한다. <부양의무자 소득·재산 신고서>는 보건복지부 양식이 있음에도 불구하고, 부양기피 사유서까지 첨부해 임의로 재편집한 서류이다. 힘들게 이런 서류를 작성한다고 해도, 어차피 ‘공적 자료 조회 결과를 우선 반영’하게 되어 있다. 공적자료가 실제 사실과 다를 경우 소명하기 위해 제출해야 하는 추가서류들을 신청할 당시부터 요구하여 수급신청 자체를 막고 있는 것이다.



부양의무자 소득·재산 신고서

수급신청자		부양의무자				
성명	주민등록번호	주소	성별	주민등록번호	주소	전화

○ 부양의무자 가족사항

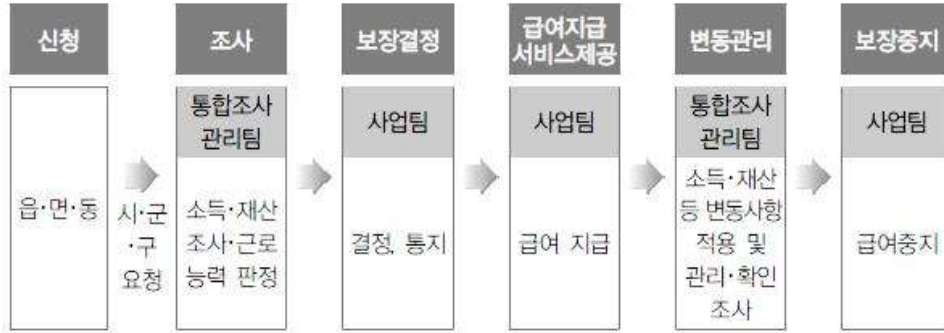
성명	세대주와의 관계	직업	월소득	재산사항
①	본인			1. 주택 소유 :
②	배우자			2. 전월세보증금 : (임차계약서)
③				3. 금융재산 :
④				4. 부채 : (부채증)
⑤				5. 토지(논, 밭) :
⑥				

※ 월급명세서를 받는 직장인 : 최근 3개월분 월급명세서(사본) 제출
 ※ 일용직(건설노동자, 아르바이트 등) 근로자 : 「근로활동 및 소득신고서」 2
 ○ ()님에게 드리는 월평균 지원금 : ()만원
 ○ 부양하지 못하는 경우 이유를 기재하십시오. ※ 작성내용이 많을 경우 별도용지에 기재

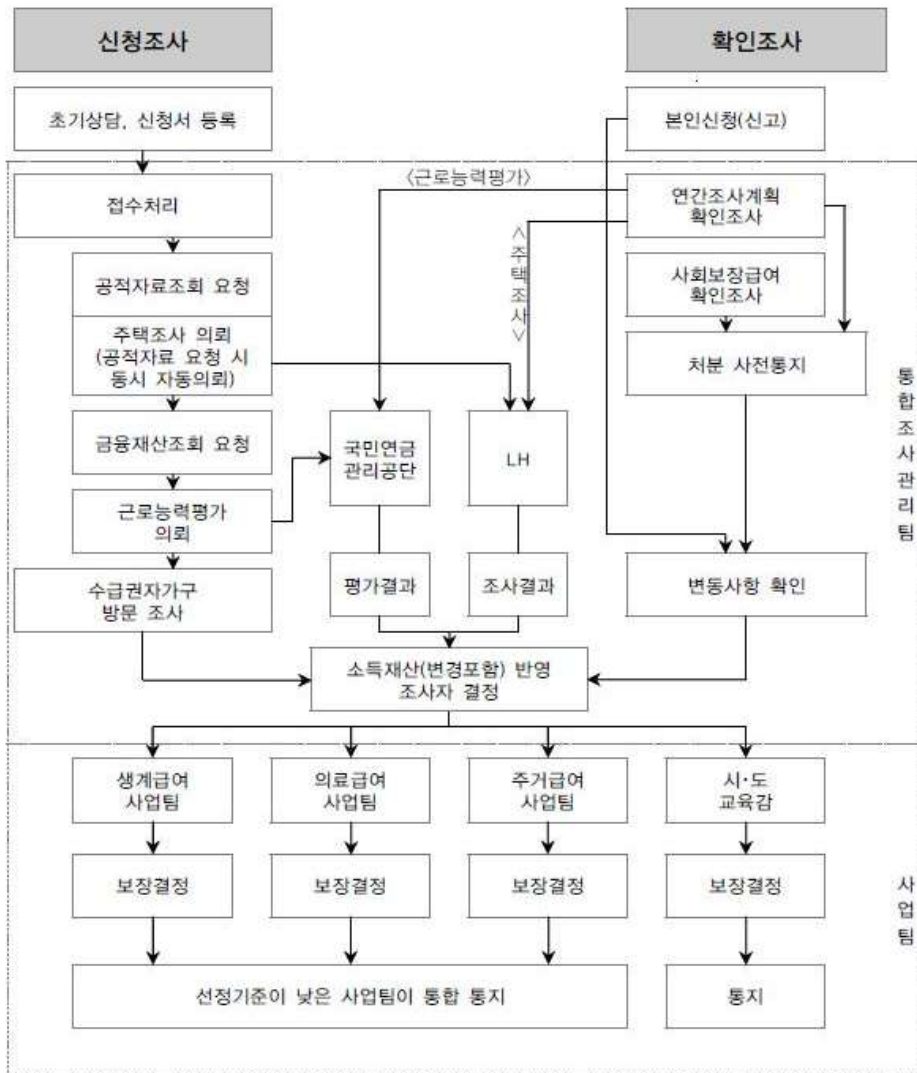
위에 기재한 소득, 재산은 사실과 다름이 없으며, 허위일 경우 국민기초생활
 49조에 의한 법적인 책임을 지겠습니다.
 2015. 작성자 : _____

이러한 서류를 준비하는 과정에 시간이 걸리고, 제출을 한다고 해도 7월부터 바뀐 제도에서는 조사기간이 60일까지 걸릴 수 있다. 동주민센터에서 기초 면담조사를 하고, 구청에서 집으로 방문조사를 오고, 주거급여 조사를 위해 국토교통부에서 다시 방문조사가 이뤄진다. 근로능력이 있다고 판단되는 수급자의 경우 활동능력평가를 위해 국민연금공단의 방문조사도 받아야 된다. 생계가 급한 이들이 신청하게 되는 공공부조라는 점을 생각한다면, 너무나 기간이 길고 복잡한 신청절차를 갖고 있다. 그 과정에서 같은 질문을 몇 번씩 반복해서 받고, 의심하는 눈초리와 질문에 모욕감을 느낀다. 복잡한 신청절차는 신청하기도 어렵고 이해하기도 어렵다. 복잡다단한 신청절차를 거쳐 생계급여를 겨우 받게

된다 할지라도 이를 '권리'라고 느낄 국민은 없을 것이다.



△2015년 6월까지 적용 된 기초생활보장제도 업무처리 프로세스 (기초생활보장제도 사업안내서)



△2015년 7월부터 적용된 기초생활보장제도 업무처리 프로세스 (기초생활보장제도 사업안내서)

②고지미비, 임의의 급여삭감행위

각 급여가 보장기관의 과실로 과지급되거나 부족지급된 경우 보장기관은 이에 대해 법적 처벌이나 불이익을 당하지 않는다. 그러나 수급자는 이를 신고하지 않았다는 이유로 과지급된 급여를 일방적으로 환수당하거나, 부족지급된 급여는 일부만 추가지급 받거나 인지시점 이후로만 지급받는 등의 사례가 발생하고 있다. 게다가 급여 박탈과 삭감 시 이의신청을 진행한다 할지라도 결정된 처분을 그대로 이행하도록 되어있어서, 수급자들은 유일한 소득인 수급비가 없어 정상적으로 이의신청을 진행하기 어려운 경우에 처한다.

2015년 7월 변경된 지침은 법 37조에 근거, 성실신고하지 않았다는 이유로 소급지급을 거부할 수 있도록 하고 있다. 반대로 공적자료를 통해 본인이나 부양의무자의 소득변동을 확인한 경우에는 급여에서 환수조치 하고 있다. 수급자가 '성실 신고' 해야하는 내용은 황당하다. 본인의 소득 변동은 그럴 수 있다 해도 부양의무자의 소득변동에 대해서 어떻게 알고 '성실 신고' 한다는 것인가? 보장기관의 공적자료확인 에 의한 사실관계를 우선 적용하도록 하고 있는 조사방식과 조사책임, '수급자에 대한 급여는 정당한 사유없이 이를 불리하게 변경할 수 없음' (급여변경의 금지) 이라는 법 제34조가 있는 상황에서 이러한 지침변경은 부당하다.

2016년 국민기초생활보장사업안내 p213 (2015년 7월부터 변경되었음)

4. 소멸시효 및 소급지급 관련

○수급자는 본인의 소득·재산 및 부양의무자의 부양능력이 변동되는 경우에는 그 변동사항을 보장기관에 신고하도록 하고 있음.

-교육급여 수급자의 경우에도 [법 제22조]에 따른 조사사항의 변동에 대한 사항은 시·군·구에 신고

※수급자의 조사와 관련된 사항은 시·도 교육감의 위임이 따라 시·군·구의 소관사항에 해당

○이에 수급자가 성실신고하지 않아 보장기관이 수급자의 소득·재산 및 부양의무자의 부양능력 감소 사실을 확인하지 못한 경우에는,

-신고하였을 경우 지급할 수 있었던 급여와의 차액을 추가 급여로 소급 지급할 수 없음

○이외, 보장기관의 공적자료 적용을 통보된 정보와 달리 적용하거나, 성실신고하였음에도 반영을 누락하는 등 제도운명을 법령 및 지침과 달리하여 적용하여 그 귀책사유가 보장기관에 있을 경우

-보장기관은 수급자에게 미지급된 급여를 소급 지급해야 하며, 수급자는 「국가재정법」 제96조에 따라 5년 이내에 미지급된 급여는 소급지급 받을 수 있음

해당 지침과 국토교통부의 안정되지 않은 주거급여 운영 상황이 겹치면서 수급자들에게는 황당한 일도 발생했다. 어떻게 결정되어 나오지도 몰랐던 급여를 과지급했다며 수급비에서 환수한 것이다. 이는 국토교통부의 조사미비로 인한 것인데 그 책임을 수급자에게

묻는 것은 부당하다. 게다가 과지급분을 기초생활수급비에서 제외하고 지급하는 방식으로 환수하는 것은 근거가 없는 환수행위다.

○ 서울시 성북동에 사는 정O문씨(만52세)는 2015년 6월까지 수급비를 49만원(1인 가구)받았었다. 맞춤형개별급여 도입 이후 정씨의 통장에는 생계급여 43만원, 주거급여 11만원이 들어왔다. 총 54만원으로 기존 받던 것 보다 5만원이 오른 것이다. 정씨는 맞춤형개별급여 도입으로 수급비가 더 오를 것이라는 홍보만 들었을 뿐 급여가 어떻게 변한다는 것인지에 대한 서면/전화/문자 어떤 통지도 받지 못했기 때문에 앞으로 이 금액이 자신의 수급비라고 생각했다. 하지만 10월 동사무소에서 지난 6월~10월까지 주거급여가 과 지급되었으니 과 지급된 금액에 대해서 환수조치를 하겠다는 전화가 왔다. 정씨는 영문도 모른 채 11월 급여로 생계급여 43만원 주거급여 2만7천원, 54만원에서 45만원으로 약9만원이 깎인 수급비로 한 달을 살아야 하는 정씨는 앞이 깜깜했다. 맞춤형개별급여 이전보다도 적은 금액이었다. 원인을 알아보니 맞춤형개별급여에서 바뀐 주거급여는 기준임대료를 기준으로 실제 임대료가 적다면 실제 임대료만큼을 지급한다. 정씨는 매입임대 2만7천원의 임대료를 내고 있기 때문에 생계급여 43만원 주거급여 2만7천원 이행기보존액 4만원이 나왔어야 하지만, 주거급여사무소의 실수로 정씨가 살고 있는 매입임대주택을 시설로 등록해 기준임대료의 60%를 받게 된 것이었다. 이후 주거급여사무소와 국토교통부에 연락을 했지만 급여결정은 보장기관에서 하는 것이라고 변명하고, 보장기관에 연락을 했지만 주거급여는 국토교통부로 이관되었다며 서로에게 책임을 떠밀었다.

③급여개편과정에서 수급자 의견 반영 없음

급여개편과정에서 수급자의 의견반영은 전혀 없었다. 수급권자들은 ‘맞춤형 개별급여’ 리플렛을 주거지로 배송받았을 뿐, 본인이 신규신청 대상자인지 아닌지에 대한 통보도 받지 못했다. 제도의 당사자임에도 불구하고 의견을 낼 수 있는 통로가 없었다. 기초생활보장 제도는 2000년 10월 시작된 전 인구의 3%를 수급자로, 정책 대상으로 인구 8.6%의 빈곤층을 갖는 명실공히 대표 빈곤정책이다. 이러한 정책에 당사자의 직접적 평가가 반영된 적이 없다는 것은 정책 대상자에 대한 보건복지부와 정부의 후진적 시각을 보여준다. 중앙생활보장위원회는 보건복지부와 공익위원, 전문가위원으로만 구성되어 있고, 수급자의 목소리를 대변하는 단체나 개인은 배제되었다.

3. 정책 요구안

1) 부양의무자기준 폐지

부양의무자기준의 문제는 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 생계의 어려움에도 불구하고 최소한의 복지조차 받지 못하는 이들을 만들어낸다. 이들이 겪고 있는 현재의 고통은 끔찍한 것이며, 우리 모두는 이 고통을 하루 빨리 끝낼 책임을 갖고 있다.

둘째, 가난한 이들과 그 가족들을 계속 가난하게 만든다. 빈곤정책이 빈곤의 대물림을 조장하고 있다. 이는 현실과도 맞지 않는다.

셋째, 국민기초생활‘보장’의 취지에 어긋난다. 우리는 국민기초생활보장제도를 통해 빈곤을 사회적으로 해결하고 책임지고자 선언했다. 그러나 부양의무자기준을 잔존시킴으로서 가난의 최종 책임을 가족과 개인에게 돌리고 있다.

부양의무자의 범위와 소득·재산기준은 계속해서 완화되어왔지만 2001년 인구대비 3.2%수준 이었던 수급자 수는 2006년 3.2%, 2012년 2.7%, 2015년 2.6%까지 떨어졌고, 개정에도 불구하고 큰 폭의 상승은 없었다. 반면 노인빈곤율 50%에 육박하고 있다. 이는 부양의무자 기준이 폐지되지 않는 한 사각지대는 해소되지 않을 것임을 시사한다. 보건사회연구원과 보건복지부가 2003년 공동으로 발간한 [국민기초생활보장제도 부양의무자기준 개선방안]에서도 “부양의무자 기준의 폐지방안을 제외하고는 범위의 조정을 통한 사각지대 축소효과는 기대한 만큼 크지 않은 것으로 나타남”이라는 결론을 제시한 바가 있다.

부양의무자기준 폐지의 사회적 합의 수준은 정부보다 높다. 전체가구의 27.1%가 1인가구이며 이 수치는 계속 증가하고 있다. ‘부모의 노후를 누가 책임져야 하는가?’라는 질문에 가족의 책임이라는 응답은 2002년 70.7%에서 2014년 31.7%로 절반이상 감소했다. 같은 기간 노후 대비가 가족과 정부, 사회의 공동 책임이라는 응답은 18.2%에서 47.3%로 늘어났다.⁵⁾

부양의무자기준의 폐지를 위한 순차적 방식은 다양하게 있을 것이다. 그러나 예산과 효과, 빈곤층의 당면한 필요의 우선순위에 따라 배정하는 것이 가장 합리적일 것이다. 주거급여의 경우 2010년 <빈곤정책제도개선기획단>의 기초생활보장제도 개편안 초안에도 부양의무자기준을 미 적용하도록 설계되었고, 주거급여와 같은 바우처를 실시하며 부양의무자기준을 적용하는 것 역시 이례적이다. 같은 가구원이 아닌 사람의 소득과 재산이 영향을 미치는 것이기 때문이다. 주거급여와 의료급여, 생계급여의 순으로 급여별 부양의무자기준을 폐지해나가는 안을 마련하

5) <노후보장을 위한 가족, 정부, 사회의 역할 보고서>, 한국개발연구원, 2015 (“노인 70%, 자녀와 따로 살고 싶지만... ‘평생의 집’자녀 때문에...”, 헤럴드경제, 강문규기자, 2016.5.16에서 재인용)

자.

▽ 부양의무자 대상 범위에서 일부 제외안 (보건복지부, 2014)

완화 내용	소요예산	신규보호
부양의무자기준 전체 삭제	6조 8천억원	94만명
부양의무자기준 삭제하되, 1촌 직계혈족에게 보장비용징수	5조 3천억원	94만명
사위, 며느리 부양의무 면제	1조 4천억원	21만명
사위, 며느리 부양능력 평가기준 완화	6천억	9만명
65세 이상 노인인 부양의무자 부양의무 면제	5천억	7만명
중증장애인 수급자 시설퇴소 시 부양의무자기준 미적용	56억원	0.5만명

▽ 급여별 부양의무자 제외안 (보건복지부, 2014)

완화내용	소요예산	신규보호
의료급여 부양의무자기준 미적용	3조 1천억원	94만명
교육급여 부양의무자기준 미적용	440억원	42만명

2014년 보건복지부에 따르면 부양의무자기준 전면 폐지에 드는 비용은 약 7조원이다. 이는 우리나라 GDP대비 0.5%, 정부총예산대비 2%, 총복지예산대비 6%에 불과하다. 기초생활보장제도는 한국사회 최후의 안전망이라고 불리지만 부양의무자 기준으로 인해 소득이 최저생계 이하로 살아가고 있는 빈곤층을 사각지대로 두고 있다. 가난이 죽음보다 두려운 한국사회의 사각지대 해소를 위한 사회안전망에 이정도 예산편성도 하지 못한다면, 한국사회 빈곤은 해결되지 않을 것이다.

2) 선정기준과 보장수준 현실화 (재산기준 및 소득인정액 개선)

① 선정기준과 보장수준 현실화

사실 이번 개정안의 핵심 내용과 구상은 2010년에 나온 것이다. 당시 기초법 등 제반의 빈곤정책 개선을 위해 정부는 학계와 함께 ‘빈곤정책제도개선기획단’을 운영했다. 2013년, 기초생활보장법 개정안이 발의된 이후 개정안의 실체는 명확해졌다. ‘개별급여 도입과 상대적빈곤선 도입’이라는 슬로건은 수용했지만 ‘최저생계비 인상을 통한 선정기준/보장수준 현실화’라는 내용은 불용했다는 사실이다.

2015년 최저생계비(제도 개편 전)와 기준 중위소득에 따른 선정기준(제도개편 후)을 비교해보면 중위소득으로 변경이후에도 선정기준에 큰 차이가 없는 것을 알 수 있다. 기존 차

상위계층조차 정책대상으로 삼지 못하는 선정기준이다. 기초법 개정 이후에도 송파 세모녀가 여전히 지원받지 못한다는 것이 단적인 예다. 이는 제도개편이 효과가 없었던 결정적인 이유다. 주거급여는 주거빈곤층에게 실질적인 도움을 줄 수 있도록, 의료급여는 의사각직대와 건강보험 체납가구 등을 포괄할 수 있을만큼 커져야 하며, 교육급여와 출산·장제급여의 보장수준도 현실화 되어야 한다. 현재 출산급여는 60만원, 장제급여는 75만원인 반면, 2015년 소비자보호원에 따르면 평균 장례비용은 1200만원이다. 75만원의 장제급여는 장례를 치르기 어려운 비용이라는 것이 자명한 현실이다. 이는 ‘최소한의 인간다운 삶을 보장’한다는 기초법에 위배된다.

		1인	2인	3인	4인	5인
2015년 6월까지	최저생계비	617,281	1,051,048	1,359,688	1,668,329	1,976,970
	최저생계비120%(차상위)	740,737	1,261,257	1,631,625	2,001,994	2,372,364
	최대 현금급여	499,288	850,140	1,099,784	1,349,428	1,599,072
2015년 7월부터	중위소득 40%(의료)	624,935	1,064,078	1,376,546	1,689,013	2,001,481
	중위소득 43%(주거)	671,805	1,143,884	1,479,787	1,815,689	2,151,592
	최대 생계급여	437,454	744,855	963,582	1,182,309	1,401,037

②기본재산액, 재산의 소득환산, 소득인정액 개선

기초생활수급자가 되기 위해서는 소득인정액이 선정기준 이하여야 하고 부양의무자기준을 넘지 않아야 한다. 소득인정액을 결정하는데에는 기본재산공제 및 재산의 소득환산, 그리고 실제 소득이 작동한다. 문제는 기본재산공제가 2008년 이후 비판적이 없으며 가구수와 관계없이 적용되고, 소득환산율이 지나치게 높으며, 실제 별지 않는 ‘가짜 소득’마저 실제소득으로 잡힌다는 점이다.

*소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액
 *소득평가액 = 실제소득 - 가구특성별 지출비용 - 근로소득공제
 *실제소득: 근로소득, 사업소득, 재산소득, 사적이전소득, 부양비, 공적이전소득, 보장기관 확인소득

*밑줄 친 내용은 실제 소득이 아님에도 불구하고 소득으로 간주될 가능성이 큼. 확인소득의 경우 지침이 개선되었으나 재산소득은 지나치게 높은 환산율을 갖고 있으며, 부양비는 실제 부양비를 지급하는지에 대한 조사 없이 실제 소득으로 잡기 때문임.

▽기본재산 공제액

지역	대도시	중소도시	농어촌
근로능력자가구	5,400	3,400	2,900

근로무능력자가구	8,500	6,500	6,000
부양의무자가구	22,800	13,600	10,150

▽재산의 소득 환산율 (월)

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

※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/ ⑤
 1600cc 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

▽주거용재산 한도액

대도시	중소도시	농어촌
1억원	6,800만원	3,800만원

제도의 연착륙과 최저주거보장이라는 취지에서 도입된 기본재산액은 조금씩 완화되어 왔지만 여전히 낮은 수준에 머물러 빈곤층이 기초생활보장제도에 진입하는 것을 가로막고 있다. 특히나 처분하여 현금화 할 수도 없는 일정 기준 이하의 집과 자동차 등이 수급자격을 박탈하는 근거가 되고 있다.

재산을 소득으로 환산하는 재산의 소득환산율은 소득과 재산 중 하나라도 기준을 초과하면 수급에서 탈락되는 것의 대안으로 도입되었다. 일반재산의 소득환산율 4.17%는 기본재산을 제외한 나머지 재산을 균등하게 나누어 2년 동안 소진한다는 논리로 설정되었으며, 금융재산의 소득환산율 6.26%는 재산의 유동성을 감안하여 일반재산보다 1.5배 높게 설정되었을 뿐이다. 어떤 이론이나 논리적 설득력을 갖는다고보다 사회적 합의에 바탕을 두었다. 더욱이 자동차의 경우 소득환산율100%는 소득환산율의 도입 당시인 2003년도 국민 정서를 반영한 것으로 당시 자동차를 소유한 사람은 수급을 받을 수 없다는 사회적 인식에 기초했다. 하지만 이는 16년이 지난 현재에 시대·경제적 상황을 반영하지 않은 채 도입 당시와 같은 기준으로 기초생활보장제도의 사각지대를 늘리고 있다.

*참고: 기초연금의 기본재산액 및 소득인정액 계산법

○소득인정액 = 소득평가액① + 재산의 소득환산액②

①소득평가액 = {0.7 × (근로소득 - 56만원)} + 기타소득

└근로소득공제: 상시근로소득에서 52만원 공제 후 30% 추가공제

└기타소득: 사업 및 재산(이자·연금)소득, 무료임차소득, 공적이전소득

②재산의 소득환산액 = [(일반재산-기본재산액)+(금융재산-2000만원)-부채} × 재산의 소득환산율 연 5%) ÷ 12개월] + ㉓

└㉓: (3000cc이상 혹은 4천만원 이상) 고급자동차 및 골프, 콘도, 요트 등의 회원권에 대한 가액

○기본재산액

대도시	중소도시	농어촌
13,500만원	8500만원	7,250만원

3) 주거급여 기준임대로 상향, 자기부담금폐지, 부양의무자기준 우선 폐지

개정된 주거급여는 국토를 4급지로 분류, 지역별 기준임대료를 만들어 기존 주거급여의 한계를 극복하고자 했다. 그러나 낮은 기준임대료와 급여산정방식은 제도개편의 효과를 가로막고 있다. 2014년 가계동향조사에 따르면 월세가구의 평균 가계소득은 271만 9631원이며, 그 중 25.3%를 주거비 및 수도광열비에 사용하고 있었다. 빈곤층의 월 주거비 지출의 소득대비 비중은 비빈곤층에 비해 크게 나타나고 있으며, 최근 국토부에 따르면 주거급여 평균급여액은 10.8만원, 수급가구 평균 임대료는 15만원인 것으로 나타났다.⁶⁾ 즉, 평균적으로 4.2만원의 부족분이 발생하고 있으며 여기에 수도나 광열비 등 관리비를 더하면 그 차이는 더 커질 것이다. 올해 기준임대료는 2.54%인상되었으나 여전히 비현실적이다.

▽ 2016년 주거급여 기준임대료

	1급지	2급지	3급지	4급지
1인	19.5	17.4	14.3	13.3
2인	22.5	19.5	15.4	14.3
3인	26.6	23.6	18.4	17.4
4인	30.7	27.6	21.5	19.5
5인	31.7	28.7	22.5	20.5
6인 이상	36.9	33.8	25.6	23.6

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

6) 국토교통부, 보도자료 “주거급여 개편시행, “저소득층 주거비 부담 줄었다”, 국토교통부, 2016.5.16

이렇게 설정된 기준임대료도 전액 수급할 수 있는 것은 아니다. 기준임대료와 실질임대료 중 더 높은 쪽을 수령할 수 있는 최대 급여액으로 한정하고 있는데다가 관리비나 광열비는 주거비로 포함하지 않고 있다. ‘자기부담금’도 있어 생계급여 이상, 주거급여 이하의 소득인정액을 가진 수급자는 자기부담금만큼이 감해진다. 예를 들어 2016년 세종시에 사는 4인가구의 월 소득이 180만원이라고 할 때 이 가구는 급여선정대상이지만 15만 8천원의 자기부담금이 발생해, 최대 5만 7천원의 주거급여를 받을 수 있다. 세종시의 4인가구 월세를 고려한다면 5만 7천원의 월세지원은 ‘없는 것보다는 낫지만 빈곤을 해결하기엔 웅색한 급여’일 것이다.

※ 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 지불 임대료인 실질임대료를 기준으로 지급

* 보증금은 연 4%로 환산, 실질임대료로 봄

4)근로능력평가 및 조건부과, 근로빈곤층 취업우선지원사업 폐지

①조건부과, 강제근로폐지

기초법은 제 2조에 시민권에 기반을 둔 수급권리가 명시되어 있다. 현재 최저생계비 이하로 살아가고 있으면 누구나 최저생활을 권리로서 보장받을 수 있다. 그러나 기초법 제9조에는 근로연계의 ‘조건부 수급’ 조항을 두고 있어 모순적이다.

기초생활보장제도의 목적은 최저생계를 보장하는 것과 자립과 자활을 지원하는 두 축이 있다. 하지만 현재의 자활은 권리적으로 작동하는 것이 아니라 근로능력이 있는 수급자에게 의무를 부과하고, 이를 조건으로 수급권을 운영하는 강제적 성격을 띠고 있다.

국민연금공단의 근로능력평가는 실제 근로능력여부나 의욕과 무관히 단순한 평가지표의 합만으로 ‘근로능력 있음’ 판정을 내리고 있다. 의학적 평가 역시 단순한 현재수준의 처방만을 담고 있어, 이를 토대로 근로능력에 대한 평가를 내리기 어렵다는 것이 의사들의 일반적 견해다. 억지스러운 근로능력평가를 고집하기보다 적절한 자활지원계획 수립과, 안정적인 급여지위 확보를 통해 수급자가 일과 사회에 복귀할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 수급자의 급여는 자활사업에 참여하지 않거나 직업훈련을 받지 않는 이유로 박탈당해서는 안 된다.

②자활소득공제, 자활장려금 폐지 즉시 철회

EITC적용을 핑계로 일어난 자활소득공제, 자활장려금 폐지는 즉시 복구되어야 한다. 이 둘은 통합의 대상이 아니며 개별급여 도입 취지와도 상반된다. 보건복지부는 자활소득공제와 자활장려금 폐지 철회로 조건부수급자에게 주거급여 등 추가적 급여를 유지하도록 해야 한다.

③근로빈곤층 취업우선지원사업 폐지

근로빈곤층 취업우선지원사업으로 자활관련 일자리사업에 (재)배치하는 대상자 전원을 고용센터에 의뢰하게 되었다. 이는 수급권자의 자립과 자활계획이 수립되기도 전에 시장취업을 유도, 압박하는 것으로, 수급자들은 취업에 성공하지 못하면 수급권을 박탈당할지 모른다는 불안함에, 고용센터는 시장취업 연계 실적 압박에 시달리고 있다. 취업우선지원사업이 전국확대 시행되며 시범사업 당시에 있던 “개인·가구 여건상 당장 취업이 곤란한 자를 제외” 하며 사실상 취업가능성이 떨어지는 수급자들도 시장취업 대상으로 전략화 된다. 이는 「국민기초생활보장법」 제9조제5항⁷⁾에 위반한다.

자활사업은 기초생활수급자의 자립과 자활을 돕기 위한 국민기초생활보장제도의 급여의 한 종류다. 그러나 근로빈곤층 취업우선 지원사업에서 지자체의 권한과 책임은 약화⁸⁾되고 있다. 이는 국민기초생활보장제도의 가장 중요한 역할인 빈곤층의 소득보장정책으로서의 역할을 하지 못하게 하고 있으며, 공공부조안에 있는 근로능력자에 대한 낙인화, 형벌화로 수렴될 수 있다. 근로빈곤층 취업우선 지원사업을 폐기하고 수급권자의 생활안정과 일상복귀, 다양한 근로형태를 지원할 수 있어야 한다.

5)수급권자 권리보장 및 권리구제 제도 개선

기초생활보장제도 수급신청을 하면 신청일에 접수하는 것은 불가능에 가깝다. 신청을 하기 위해 동주민센터에 간 뒤 필요한 서류 목록을 전달받고, 서류를 준비해 다시 방문해야 하기 때문이다. 부양의무자 금융정보제공동의서는 수급자가 제출할 수 없을 시 보장기관이 직권으로 조사할 수 있도록 하고 변경되었으나 여전히 일선 현장에서는 부양의무자 금융정보제공동의서 미제출을 서류 미비로 보고 수급신청을 거절한다. 부양의무자와 연락이 닿지 않거나 금융정보제공동의서를 받아올 수 없는 경우에도 보장기관이 우편발송을 통해 부양의무자의 의사를 확인하기 전까지는 신청서류를 접수조차 하지 않는다. 이 절차에 2달 이상이 소요되기도 한다.

7) 「국민기초생활보장법」 제9조 ⑤ 보장기관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 근로능력이 있는 수급자에게 자활에 필요한 사업에 참가할 것을 조건으로 하여 생계급여를 실시할 수 있다. 이 경우 보장기관은 제28조에 따른 자활지원계획을 고려하여 조건을 제시하여야 한다.

8) “자활경로 설정 방식의 변화는 지방자치단체로부터 고용센터로 대상자 분류권한이 이동하게 됨을 의미함. 고용센터 담당자와 지방자치단체의 자활담당 공무원, 자립지원 직업상담사가 참여하는 진단회의에서 자활경로를 최종적으로 결정하지만, 고용센터에서 수행한 취업준비도 평가를 기초로 한다는 점에서 고용센터의 주도권이 강화될 수밖에 없음.”, <근로빈곤층 취업우선지원사업 성과 평가 및 개선방안>, 고용노동부, 한국노동연구원 길현종 외 3명, (2015. 8)

이렇게 신청을 한 이후에도 동주민센터의 초기조사, 구청의 방문조사, LH공사의 방문조사를 받아야 하며, 근로능력이 있는 수급자의 경우 연금공단의 활동능력평가를 요구받기도 한다. 이러한 조사를 기다리고 받는 것만으로도 적지 않은 시간이 소요된다. 이러한 과정은 그 자체로 수급신청을 포기하게 하는 요인이 되기도 하고, 낙인감을 경험하게 한다.

2009기초생활수급가구 실태조사⁹⁾에 따르면 수급신청과정에서 서류가 복잡하다는 답변이 47.4%로 가장 많았고, 수급확정 이후에도 응답자의 24%가 급여 실시 여부와 급여내용을 결정한 요지, 급여의 종류 방법 및 급여의 개시시기 등을 서면으로 통보받지 못한 것으로 나타난 바 있다. 또한 수급확정 이후에 발생한 수급내용 변경에 대한 정보에 대하여도 약 50%가 변경 내역을 통보받지 못하거나 정보를 알지 못한 것으로 응답하였다.

2014년 비수급 빈곤층 중 수급을 받아본 경험이 있는 이들이 탈락한 사유에 대한 조사¹⁰⁾에 따르면 응답자의 18.3%는 ‘이유를 잘 모르겠다’고 답했다. 수급내용에 대한 변경 통보도 제대로 받지 못하거나, 받더라도 내용을 정확하게 인지하지 못해 불이익을 받는 경우가 많다. 이런 상황에서 주무부처가 달라진다면 과연 수급자들의 신청권, 이의신청권, 알권리 등은 제대로 보장될 수 있을 것인가? 현장 사회복지전담공무원들의 심각한 격무상황 역시 심화될 것이다.

개정안에 따라 수급자들의 신청방식은 종전과 변하지 않으나 이의신청을 각 부처에 전달하는 일은 다시 전담 사회복지공무원의 업무가 되었고, 각 부처는 이의신청 결과를 상호간 공유해야 하도록 되어 있다. 복잡한 제도 설계와 전달과정은 수급자의 접근권을 떨어뜨리고, 이는 결국 빈곤당사자, 수급자들과 전담공무원들에게 고스란히 피해로 돌아올 것이다.

이를 개선하기 위해서는 수급권자의 알권리, 신청권, 이의신청권 등의 권리를 구체화하는 것이 중요하다. 수급신청과 이의신청기간동안 급여를 우선보장하고, 절차를 간소화 할 필요가 있다. 더불어 복잡한 제도를 정비해 중학생도 이해할 수 있는 수준으로 만드는 것이 알권리 와 제도 접근권 확보에 매우 중요하다. 수급자의 목소리를 반영하기 위해 수급자의 보장기관 평가제를 도입하고, 중앙생활보장위원회에 수급자의 목소리를 직접 대변할 수 있는 위원을 배석해야 한다.

9) 광정숙의원, 1017 빈곤철폐의날 조직위원회, 기초생활보장권리찾기행동이 주최한 토론회('10.10.15)에서 발표한 실태조사이고, 조사대상은 수급가구 및 신청탈락과 중도탈락을 경험한 가구로서 일반수급가구와 조건부과 수급가구를 모두 포괄하여 2009년 7월부터 2009년 8월까지 2개월에 걸쳐 수행한 것으로 빈곤밀집지역을 중심으로 진행, 설문은 가가호호 방문 또는 지역자활센터 등을 찾아 면접조사함., 591부 회수 중 539부가 최종분석에 사용됨.

10) 문진영 외, 「최저생계비 이하 비수급 빈곤층 인권상황 실태조사」(2014)

4. 나가며

기초생활보장제도 개편의 평가는 개정안과 2015년 7월 당시의 지침변경에만 있지 않다. 이명박 정부는 사회복지통합전산망을 확충해 부정수급자를 걸러내겠다는 국정과제를 세웠다. 박근혜 정부는 부정수급 척결을 국정과제로 세우고 부정수급 신고 통합 콜센터를 세웠다. 2010년부터 지금까지 사회복지통합전산망이 도입되고, 근로능력평가가 도입되고, 수급신청자에 대한 조사업무가 구청으로 이관되고, 근로능력평가가 구청에서 다시 연금공단으로 위탁되고, 자활 사업은 성과를 중심으로 개편하라는 압박을 받고, 근로유지형 자활은 사라지고, 희망리본은 폐지되고, 취업성공패키지는 확대되고, 고용센터가 근로능력이 있는 수급자 및 근로빈곤층의 첫 번째 관문이 되며 기초생활보장제도는 촘촘히 변해왔다. 이 변화는 선정기준과 보장수준의 변화, 시스템의 변화로만 설명되는 것이 아니다. 형식적 변화보다 더욱 중요하게 보아야 할 것은 방향성이다.

기초생활보장제도는 ‘객관성과 과학성’을 확보한다며 수많은 인증단계, 조사단계를 확보했다. 이것은 수급자들에게 복잡한 신청과정과 이의신청과정으로 인한 낙인감을 강화하는 과정이었다. 또, 개별급여 도입을 핑계로 다양한 부처로 역할이 이관되었다. 주거급여는 국토교통부, 교육 급여는 교육부가 주무부서가 되었다. 수급자 일자리와 자활에 대한 첫 단추는 고용노동부가 꿰게 되었다. 빈곤층에 대한 종합처방책을 자처한 기초생활보장제도는 찢어졌다.

현장에서 기초생활수급자를 만나면 가장 많이 듣는 얘기는 기초생활보장제도가 납득이 안된다는 것이다. 제도의 어려움이 가장 큰 몫을 하겠지만 납득이 안되는 이유는 합리적이지 않기 때문이다. 재산 한 푼 없는 우리자식은 물려받은 것 없이 빚갚느라 고생인데 부양의무자가 있다고 나는 수급도 못받고, 자기집도 있는 저 노인은 자식들 소득이 적다고 수급을 받는데 그 제도가 합리적이라고 생각할 수 없다. 연락도 안 되는 가족의 연락처를 손에 쥐어주며 금융정보 제공동의서를 써오라고 했다가, 가족이 거부해 빈손으로 돌아가면 ‘단절’로 볼 수 없기 때문에 단절확인을 구청에서 대행해줄 수 없다는 이상한 말을 듣고 이 제도를 납득할 사람은 없다.

정부는 일관되게 급여 관리 엄정화를 외치며 기초생활보장제도를 잘 관리할 방법을 만들어 왔다. 그 결과 두꺼운 지침은 더욱 두꺼워져 460페이지가 되었다. 하지만 이것은 빈곤 현장에서 합리성을 획득하지 못했다. 그 이유는 첫째, 절대적으로 적은 예산 안에서 합리성을 추구하려다 보니 복잡한 지침만 생산했기 때문이고 둘째, 통합전산망 등 공적자료를 우선 적용하고, 이에 대한 입증책임을 수급자에게만 떠넘기고 보장기관은 뒷짐만 졌기 때문이고 셋째, 객관성을

확보한다며 최일선 사회복지전담공무원에게 아무런 권한을 위임하지 않아 지역 빈곤층의 실태를 가장 잘 파악하고 있는 인력을 활용하지 못하기 때문이다.

전산과 부처를 넘나든 과도한 분업화는 누구도 책임지지 않는 구조를 만들었다. 이 구조의 최악자이자 가장 중요한 당사자인 수급권자와 최일선의 사회복지 노동자들의 판단 배제한 것이다. 부양의무자의 부양 거부기피 인정 통계는 2009년 102,340건에서 2010년 9,163건으로 10분의 1이상 떨어진다. 부양을 거부기피하는 사람이 갑자기 줄어든 탓이 아니다. 부양 거부기피 사유로 보았던 행방불명, 사실상 이혼, 해외이주 등의 사유를 가진 이들을 꾸역꾸역 찾아내 일단 수급 탈락 등의 지위변경을 했기 때문이다. 그 결과 천천히 죽음들이 몰려왔다.

“수급비 가지고는 생활이 안 돼 죽음을 선택한다. 5개월이 넘도록 어떻게 살고 있는지 물어보는 자식 있느냐”

부양의무자기준 때문에 수급을 받지 못해 서류상 이혼한 뒤, 1인가구 수급비 43만원으로 월세 30만원을 내며 살았던 노부부가 2010년 12월 31일 자살하며 남긴 유서다. 2010년과 2011년, 2012년 내내 수급탈락에 의한 비관자살은 끊이지 않았다. 기초생활보장제도는 숫자가 아니다. 하나 하나의 숫자엔 삶이 걸려있고, 물러설 수 없는 벼랑이 그 뒤에 있다.

간디는 가장 나쁜 형태의 폭력이 바로 빈곤이라고 말했다. 빈곤이라는 특성에 비추어볼 때 기초생활보장제도와 빈곤층을 지원하는 제도가 갖춰야하는 덕목은 두 가지다. 첫 번째로 필요할 때 지원할 것, 두 번째로 실제 도움이 될 것. 현재 기초생활보장제도는 이 둘 중 어떤 것을 놓치고 있을까? 개편에도 불구하고 기초생활보장제도는 기존 한계를 답습할 뿐만 아니라 새로운 문제를 출현시키고 있다.

<참고문헌>

- 『2016년 국민기초생활보장사업안내』, 보건복지부
- 『2016년 자활사업안내』, 보건복지부
- 『2016년 주거급여사업안내』, 국토교통부
- 『근로빈곤층 취업 우선 지원 사업 성과 평가 및 개선 방안』, 한국노동연구원 길현종 외3인, 고용노동부(2015)
- 『2014년 국민기초생활보장 수급자 현황』, 보건복지부(2015)
- 『2013년도 주거실태조사 -요약보고서』, 진정수 외 10명, 국토교통부(2014)
- 『취업성공패키지 성과분석 및 제도 개편방안』, 한국노동연구원 이병희 외 3인, 고용노동부(2013)
- 『통계로 보는 사회보장 2014』, 보건복지부, 한국보건사회연구원(2014)
- <기초생활보장법바로세우기공동행동 정책요구안>, 기초생활보장법바로세우기공동행동(2016)
- 『가난한 이들의 권리 up! 빈곤문제 해결을 위한 복지상담소 상담사례집』, 빈곤사회연대(2015)
- 『맞춤형개별급여 시행 한 달, 문제점과 개선과제 수급자 증언대회』, 기초법개악저지/빈곤문제 해결을위한민생보위(2015)

부양의무자기준 폐지를 위한 법적 쟁점¹¹⁾

_서울시복지재단 서울사회복지공익법센터 변호사 배진수

I. 국민기초생활보장법 상 부양의무자 기준

국민기초생활보장법(이하 '기초법')에서는 수급자의 소득인정액 기준과 더불어 부양의무자가 있는 경우 부양의무자의 부양능력을 수급자를 선정하는 기준으로 삼고 있다. 즉 수급신청자에게 에게 1촌 직계혈족 및 그 배우자로 정의되는 부양의무자가 없거나, 있더라도 부양의무자 가구의 소득인정액이 부양의무자 가구 기준 중위소득(2016년 4인 가구 기준 중위소득 4,391,434원)과 수급자 가구 기준 중위소득의 40%(2016년 1인 가구 기준 중위소득 1,624,831원의 40%인 649,932원)를 더한 금액 이하이면 부양능력이 없는 것으로 판단하여 수급자격을 부여한다.¹²⁾

부양의무자 가구 기준 중위소득을 약간 상회하지만 부양능력 있음 기준에는 미치지 못하는 소득이 인정되는 경우라면 수급자에게 일정 금액의 부양비(간주부양비)를 지급한다는 가정 아래 수급자격을 부여하기도 한다.¹³⁾

11) 2016. 6. 14. 국회에서 개최된 '국민기초생활보장법상 부양의무자 기준과 사회적 기본권의 보장 토론회'에서 다루어진 법적 쟁점들을 주요 참고자료로 작성한 내용임.

12) 국민기초생활보장법 제8조(생계급여의 내용 등)② 생계급여 수급권자는 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 사람으로서 그 소득인정액이 제20조 제2항에 따른 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 결정하는 금액(이하 이 조에서 "생계급여 선정기준"이라 한다) 이하인 사람으로 한다. 이 경우 생계급여 선정기준은 기준 중위소득의 100분의 30 이상으로 한다. <신설 2014.12.30.>

13) 국민기초생활보장법 시행령 제5조의 6 제1항

4. 제1호부터 제3호까지 외의 사람으로서 다음 각 목의 요건을 모두 충족하는 경우

가. 차감된 소득이 수급권자 기준 중위소득의 100분의 40과 해당 부양의무자 기준 중위소득을 더한 금액 미만일 것

나. 재산의 소득환산액이 보건복지부장관이 정하여 고시하는 금액 미만일 것

다. 부양의무자의 차감된 소득에서 부양의무자 기준 중위소득에 해당하는 금액을 뺀 금액의 범위에서 보건복지부장관이 정하는 금액을 수급권자에게 정기적으로 지원할 것

[2016년도 부양능력 판정기준표 (소득기준)]

부양의무자 수급(권)자	부양능력판정	1인	2인	3인	4인
1인	없음	1,624,831	2,766,603	3,579,019	4,391,434
	있음	2,274,763	3,416,535	4,428,951	5,041,366
2인	없음	1,624,831	2,766,603	3,579,019	4,391,434
	있음	2,731,472	3,346,535	4,685,660	5,498,075
3인	없음	1,624,831	2,766,603	3,579,019	4,391,434
	있음	3,056,439	4,198,211	5,010,627	5,823,042
4인	없음	1,624,831	2,766,603	3,579,019	4,391,434
	있음	3,706,371	4,523,177	5,335,593	6,148,008

※ 있음과 없음 사이는 부양능력 미약구간임

※ 수급(권)자가 노인, 장애인, 한부모, 희귀성난치질환 및 중증질환자가구인 경우 소득기준 다소 완화

부양의무자의 소득만 보는 것은 아니다. 부양의무자 가구의 재산기준도 소득기준과는 별도로 부양능력 없음 기준을 통과해야 한다. 부양의무자 가구의 재산액을 소득으로 환산한 소득환산액이 부양의무자 가구와 수급자 가구의 기준 중위소득을 합한 값의 18% 미만일 때 부양능력 없음으로 본다. 이렇게 소득으로 환산되는 부양의무자 가구의 재산에서는 기본적으로 공제되는 금액이 서울과 같은 대도시 기준 22,800만원, 중소도시 13,600만원 정도이다.

[2016년 부양능력 판정기준표 (재산의 소득환산 금액)]

수급권자 부양의무자	1인	2인	3인	4인
1인	584,939	790,458	936,693	1,082,928
2인	790,458	995,977	1,142,212	1,288,477
3인	936,693	1,142,212	1,288,477	1,434,682
4인	1,082,928	1,434,681	1,434,682	1,580,916

- ※ 일반재산의 재산환산을 적용재산은 2억 5천만 원 내외
- ※ 주거용재산의 재산환산을 적용재산은 2억 8천만~3억 8천만 원 정도
- ※ 결혼한 딸의 경우 주거용재산과 일반재산을 고려하지 않고, 금융재산이 2억 원 미만이면 부양능력 없음으로 간주
- ※ 부양의무자의 자동차 재산의 경우 예외없이 일반재산으로 간주

수급신청자의 부양의무자가 위와 같은 소득 및 재산기준을 넘어서서 부양능력이 있다고 판단되면 수급자가 될 수 없다. 그럼에도 예외적으로 수급자로 선정되려면 부양능력 있는 부양의무자로부터 ‘부양을 받을 수 없다’는 것이 인정되어야 한다.

II. 개정 국민기초생활보장법과 부양의무자 기준의 완화

보건복지부는 최근 ‘발로 뛰며 일군 맞춤형 개별급여 1년’이라는 제목으로 2015년 7월 개정 기초법의 시행 이후 지난 1년간의 맞춤형 개별급여에 대한 성과를 발표했다. 구체적으로는 2016년 5월 전체 수급자 수는 167만 명으로 개편 전 132만 명에 비해 27%나 증가하였고 신규 수급자도 47만 명가량 늘어났다는 것이다. 또 2015년 신규 수급자 39만 명을 분석한 결과를 보면 약 62%인 24만 명이 기준완화 등 제도개편으로 인해 늘어났다는 분석을 내놓았다. 여기서 말하는 제도개편이란 부양의무자의 소득기준 완화, 개별급여로의 전환을 통한 급여별 수급자 선정, 교육급여에서의 부양의무자 기준 삭제 등을 이야기 한다.

특히 부양의무자 기준과 관련해서는 부양의무자의 부양능력 없음 소득 구간이 개정 이전에는

4인 가구 기준 약 217만 원가량이었으나 개정 이후에는 4,391,434원(2016년)으로 대폭 상향된 바 있다. 이와는 달리, 부양의무자 재산기준에는 변동이 없었다. 소득기준을 통과하더라도 재산기준에서 부양능력 있음으로 판단되면 수급에서 탈락되므로, 재산기준이 엄격하다면 소득기준을 완화해도 부양의무자로 인한 사각지대를 줄이기는 어렵다.

서울의 경우 위의 부양의무자 기준표(재산)에서 4인 가구인 부양의무자가 2인의 수급자 가구를 부양할 능력이 없다고 판단되려면 재산의 소득환산액이 1,434,681원 미만이어야 하는데 이는 일반재산인 경우 258,898,001원 미만이어야 하고 주거용 재산인 경우 351,889,102원 미만이어야 충족된다. 보통 4인 가족의 재산은 주거용 부동산일 가능성이 높고 여기에서 부채를 뺀 순자산액이 약 3억 5천만 원을 넘는다면 부양능력이 있다고 보는 것이다. 현재 서울 지역 아파트의 평균 전세가액이 4억 원, 매매가액이 5억 원을 넘고 있다. 대출 등의 부채를 감안한다고 하더라도 전세와 부동산 가격이 가파르게 상승하는 지금 부양의무자 기준 중 재산기준을 통과하는 것이 쉽지 않을 것이라는 것을 짐작할 수 있다.

그렇다면 부양의무자 기준으로 인해 수급자로 진입하지 못했던 약 117만 명의 사람들 중 몇 명이 이번 제도개편으로 신규 수급자로 선정될 수 있었는지 조금 더 들여다보자. 보건복지부에서 제공한 자료¹⁴⁾를 살펴보면 2015년 6월 대비 2016년 5월의 신규수급자는 35.2만 명이다. 신규 수급자 중 교육급여 수급자는 22.3만 명 증가했는데, 교육급여 수급자로 선정되는데는 부양의무자의 부양능력 유무를 판단하지 않으므로 부양의무자 기준이 영향을 주지 않는다. 반면 빈곤층에게 가장 절실하게 필요한 생계급여수급자는 9.8만 명이 늘어나는데 그쳤다. 의료급여수급자는 11.6만 명, 주거급여 수급자는 9.9만 명이 늘었다. 보건복지부는 제도 개편으로 인하여 신규 수급진입한 사람들을 약 62%로 보고 있으므로 이를 기준으로 한다면 생계급여 약 6만 명, 의료급여 약 7만 명, 주거급여 약 6만 명에 해당하는 사람들이 제도개편을 통해 신규수급자가 된 셈이다.

그렇다면 약 19만 명의 신규수급자들, 그 중에서도 부양의무자의 소득기준 완화를 이유로 신규 수급진입한 사람들의 수는 그보다도 낮을 것인데, 이는 부양의무자 기준으로 인한 수급사각지대 117만 명에 비하면 턱없이 낮은 수치이다. 결론적으로 부양의무자에 대한 소득 기준이 현재와 같은 수준으로 완화되었다고 해도 부양의무자 기준으로 인해 수급에서 탈락하는 약 100만 명의 사람들을 기초생활수급제도 안으로 들어오게 하는데 큰 영향을 주지는 못한 것이

14) 보건복지부, 2016. 7. 4.자 보도자료 '발로 뛰며 일군 맞춤형 개별급여 1년'

<맞춤형 급여이후 급여별 수급자 규모 추이>

(단위 : 만명)

구분	'15.6	...	'15.12	...	'16.5	'15.6월 대비 순증
전체	131.6	...	164.6	...	166.8	35.2 (신규 46.9 탈수급 11.7)
생계급여			125.9		126.4	9.8 (신규 17.0, 탈수급 7.2)
의료급여		...	143.5	...	143.2	11.6 (신규 24.3 탈수급 12.7)
주거급여	(생계 116.6 교육 17.8)*	...	142.8	...	141.5	9.9 (신규 25.6 탈수급 15.7)
교육급여		...	38.8	...	40.1	22.3 (신규 24.4 탈수급 2.1)

다.

이렇게 부양의무자의 소득기준을 완화한다고 해도 부양의무자로 인한 비수급 빈곤층이 대폭 줄지 않는 것은 어떤 이유 때문일까. 부양의무자 기준이 있다고 하더라도 실제 부양의무자로부터 부양을 받지 못한다면 누구나 수급자가 될 수 있어야 하는데 현행 기초법에 따르면 그렇지 못하기 때문이다. 이에 대해서는 부양의무자 기준이라는 제도 자체가 가지는 근본적인 결함과 부양의무자 기준의 예외조항이 가지는 문제점을 나누어서 살펴보기로 한다.

III. 국민기초생활보장법의 부양의무자 기준이 가지는 근본적인 결함

1. 실제 부양이 아닌 부양의무자의 부양가능성에 따른 수급자격 부여

이상에서 살펴본 바와 같이 부양의무자의 소득과 재산을 기준으로 수급자격을 판단하려면 부양능력이 있는 부양의무자라면 누구나 부양을 하고 있음을 전제로 해야 한다. 그러나 부양능력이 있는 부양의무자가 있음에도 실제 부양받지 못하고 있는 사람들이 존재하고 수급사각지대에 놓여있음이 확인된다. 그렇다면 실질적으로 부양받고 있는가가 아니라 부양의무자의 소득과 재산수준에 따라 부양받고 있음이 추정된다는 이유로 수급에서 탈락한다는 것이다.

부양능력있는 부양의무자가 스스로의 도덕성 혹은 효심에 기대어 부양을 해주지 않는 데 수급자도 될 수 없다면 법적인 구제수단을 강구하는 수밖에 없다. 그러나 당장의 생계가 막막한 수급신청자가 민법상의 부양청구권이 있다는 사실을 알더라도 이를 행사하기 위하여 변호사를 선임하여 법적소송을 제기하기란 쉽지 않은 일이다. 또 가족 간의 송사를 결정하는 것도 쉽지 않다. 현재도 기초법에 선보장 후징수 제도가 있지만 자식에게 징수를 할 것이라면 수급을 받지 않겠다며 수급신청을 아예 포기하는 쪽을 택하는 어르신들도 여전히 많다. 하물며 소송은 더욱 그러할 것이다.

따라서 부양의무자의 부양능력이 수급신청자의 실제 소득으로 이어진다는 전제는 현실과 큰 괴리가 있으며, 이것이 수급자격을 부여하는 기준으로 작동하는 것은 불합리하다.

2. 실제 부양과 부양의무자의 부양능력 유무라는 중복 기준

더욱이 현재의 수급자 선정기준은 이미 부양의무자로부터의 부양을 수급자의 소득으로 반영

하고 있다. 수급자로 선정되기 위해서는 부양의무자 기준을 충족시키는 것 이외에도 수급자 자신의 소득과 재산으로부터 평가한 소득인정액이 각 급여에서 정한 기준 중위소득의 일정비율 이하여야 한다. 만약 부양능력 있는 부양의무자가 있어서 실질적으로 부양을 받고 있다면 부양의무자로부터 받는 부양비를 사적이전소득이라고 하여 이미 수급자의 소득인정액에 포함시켜 수급자격을 가리는데 적용된다. 부양의무자로부터 받는 사적 이전소득이 이미 반영된 후에도 기준 중위소득의 29%이하의 소득으로 살아가고 있다면 수급자로 선정되는 것이 마땅하다.

그럼에도 불구하고 현행법은 부양의무자로부터의 잠재적인 부양가능성조차 없을 것을 요구하고 있다. 이미 부양의무자로부터의 실질적인 부양을 소득인정액에 반영함으로써 부양의무자로부터의 부양이 우선이라는 사적부양 우선의 원칙을 충족하고 있음에도 불구하고, 또 다시 부양의무자의 부양능력 유무를 따짐으로서 부양의무자로부터의 부양을 실제 부양과 부양의무자의 부양능력이라는 두 가지 요소로 나누어 중복하여 평가하고 있는 것이다.

3. 부양의무자의 재산 및 소득에 대한 수급자의 제한적인 정보접근권

부양의무자 기준이 가지는 또 다른 문제점은 부양의무자의 소득과 재산변동에 관한 사항은 수급자가 통제할 수 없는 영역의 것으로 그러한 정보를 수급자가 제공하기 어렵다는 점이다. 예를 들어 부양의무자가 과거 재산을 처분한 것이 있는 것으로 드러날 경우, 그 재산의 처분 내역을 밝히지 못하여 부양능력이 있는 것으로 간주되면 수급에서 탈락하는 경우도 있다. 수급자의 의사와는 무관하게 수급자가 부양의무자의 건강보험 피보험자로 등록되어 있는 경우에도 부양의무가 거부·기피되고 있다는 점을 인정받기 어렵다.

즉 수급자는 부양의무자의 소득 재산 내역과 그 변동사항, 부양을 거부하는 사유에 대한 부양의무자의 소명 등 부양의무자 기준을 통과하기 위해 상당부분 부양의무자의 협조에 기대어야 하는데, 부양의무자의 협조가 없는 경우 수급에서 탈락할 수 있다. 따라서 부양의무자 기준은 수급자가 통제할 수 없는 사정이 수급여부에 영향을 미치게 될 수 있는 위험성을 필연적으로 내포하게 된다. 수급여부는 생계를 위한 최소한의 보루이므로 수급자가 통제할 수 없는 사정이 영향을 미쳐서는 안되는 문제이다.

4. 간주부양비의 부과를 조건으로 한 수급자 선정방식

부양의무자 기준은 간주부양비라는 또 다른 문제를 낳는다. 보건복지부 지침에 따르면 부양의

무자 기준에서 부양능력 있음과 없음 사이에는 부양능력 미약이라는 구간이 존재한다. 부양의 무자에게 부양능력이 있지는 않지만 미약하다는 것으로, 이 구간에 해당될 경우 수급자로 선정하되 부양의무자로부터 일정금액의 부양비를 받고 있다고 간주하여 생계급여를 삭감한다. 이는 국민기초생활보장법 시행령 제5조의 6 제1항 제4호 다목에서 부양의무자의 차감된 소득에서 부양의무자 기준 중위소득에 해당하는 금액을 뺀 금액의 범위에서 보건복지부장관이 정하는 금액을 수급권자에게 정기적으로 지원할 것을 요구하는데 근거한다.¹⁵⁾

보건복지부는 부양의무자의 부양능력 있음 소득기준을 부양의무자 가구의 중위소득에 수급자 가구 중위소득 40%를 더한 금액으로 상향하면서 이는 부양의무자가 수급자를 부양하고도 중위소득 수준의 생활을 영위할 수 있는 수준이라고 밝힌바 있다. 부양능력 있음 구간 이하의 소득이 있는 부양의무자 가구는 수급자를 부양할 경우 중위소득 이상의 생활수준을 영위하기 어렵다는 것인데, 그렇다면 부양능력이 없는 가구로 보는 것이 타당할 것이다. 현실적으로도 부양의무자 가구가 중위소득을 간신히 넘는 정도의 소득을 얻는다면 수급자 가구에 부양비를 지급할 것을 기대하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 부양의무자가구가 중위소득을 넘는 경우 모든 수급자 가구에게 일정비율의 부양비를 지급하고 있다는 전제는 비현실적이다.

부양능력이 없지도 않고 있지도 않은 부양능력 미약이라는 애매한 설정은 모법에서 예정하지 않은 바로, 일정 금액의 부양비가 지급되는 것을 전제로 수급자로 선정한다는 조건을 시행령에서 부과하여 간주부양비로 인한 수급탈락 혹은 생계급여 삭감이라는 수급자에게 불이익한 처분을 합법화하고 결국 행정청이 부양을 강제하는 결과를 낳는다. 보건복지부 지침에서는 보장기관이 위와 같은 부양비를 소득으로 부과할 때 실제 부양비를 받는지 확인하도록 권고하고 있지만 실무에서 실제 이러한 확인이 어느 정도 신뢰도 있게 이루어지고 있을지는 의문이다.

5. 소결

이와 같이 현행 부양의무자 기준은 부양의무자에게 부양능력이 있다는 이유만으로 수급자가 실제 급여 선정기준 이상으로 부양받고 있다고 전제하는 점에서 현실과 동떨어져 있다. 또, 부양의무자로부터의 사적이전소득을 소득으로 평가하면서도 또다시 부양의무자 기준을 통해 부양의무자의 부양능력을 중복적으로 평가한다는 점에서 현저히 불합리하다. 더하여 부양능력 미약이라는 구간을 설정하여 부양비를 부과하는 조건으로 수급자를 선정함으로써 부양을 강제

15) 국민기초생활보장법 시행령 제 5조의 6 제1항

4. 제1호부터 제3호까지 외의 사람으로서 다음 각 목의 요건을 모두 충족하는 경우

가. 차감된 소득이 수급권자 기준 중위소득의 100분의 40과 해당 부양의무자 기준 중위소득을 더한 금액 미만일 것

나. 재산의 소득환산액이 보건복지부장관이 정하여 고시하는 금액 미만일 것

다. 부양의무자의 차감된 소득에서 부양의무자 기준 중위소득에 해당하는 금액을 뺀 금액의 범위에서 보건복지부장관이 정하는 금액을 수급권자에게 정기적으로 지원할 것

하고 있다는 문제점도 가진다.

다만, 기초법은 이러한 제도적 불합리함을 보완하기 위하여 부양의무자 기준을 두는 대신 부양의무자로부터 부양을 받지 못하는 경우에는 수급자로 선정될 수 있는 예외적인 규정을 마련하였다. 그러나 이러한 예외규정조차 심각한 문제점을 가지고 있는데 이에 대해서는 아래에서 살펴보도록 한다.

Ⅳ. 부양의무자 기준의 예외조항이 가지는 문제점

1. 부양의무 거부기피에 대한 증명책임의 전가

가. 부양능력있는 부양의무자의 부양의무 거부기피

앞서 살펴본 소득 및 재산 기준에 따라 부양의무자에게 부양능력이 있다고 판단된 경우라도 부양의무자가 실제 부양을 하고 있지 않다면, 수급자는 기초법 제8조의2 제2항 제7호에 규정된 것처럼 부양의무자의 부양의무 거부기피로 인해 부양을 받을 수 없다고 주장할 수 있다.¹⁶⁾ 이에 대하여 보건복지부 지침은 '부양의무자와 가족관계 해체상태로 정상적인 가족기능을 상실하여 정서적·경제적 부양을 받을 수 없다고 수급(권)자가 소명하여 시장·군수·구청장이 인정하는 경우'에 부양의무 거부기피를 인정하도록 하고 있다. 단순히 부양을 받고 있지 못하다는 사실을 넘어서 부양이 거부기피되는 사유로 가족관계가 해체되었음을 요구하는 것이다. 그런데 이렇게 가족관계가 해체되어 부양을 받을 수 없다는 것을 증명하는 것은 수급자의 몫이다.

나. 부양받을 수 없음에 대한 증명책임 부담

16) 국민기초생활보장법 제8조의 2 ② 부양의무자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제8조제2항, 제12조제3항, 제12조의3제2항에 따른 부양을 받을 수 없는 것으로 본다.

1. 부양의무자가 「병역법」에 따라 징집되거나 소집된 경우
2. 부양의무자가 「해외이주법」 제2조의 해외이주자에 해당하는 경우
3. 부양의무자가 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 및 「치료감호법」 등에 따른 교도소, 구치소, 치료감호시설 등에 수용 중인 경우
4. 부양의무자에 대하여 실종선고 절차가 진행 중인 경우
5. 부양의무자가 제32조의 보장시설에서 급여를 받고 있는 경우
6. 부양의무자의 가출 또는 행방불명으로 경찰서 등 행정관청에 신고된 후 1개월이 지났거나 가출 또는 행방불명 사실을 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 "시장·군수·구청장"이라 한다)이 확인한 경우
7. 부양의무자가 부양을 기피하거나 거부하는 경우
8. 그 밖에 부양을 받을 수 없는 것으로 보건복지부장관이 정하는 경우

수급자가 부양이 거부·기피되고 있다고 주장할 경우 가족관계 해체 사실을 확인하기 위해 담당 공무원은 부양의무자에게 부양기피사유서를 제출하도록 요청하고 수급자에게는 가출신고서, 아동양육시설 등 보호확인서, 아동학대신고서, 이혼판결문 등 부양 거부·기피에 이르게 된 사유를 설명할 수 있는 사적이고 내밀한 자료를 추가적으로 요구하게 된다.¹⁷⁾

이와 같은 자료 조사로 인해 문제되는 것은 두 가지 경우이다. 첫 번째는 부양의무자가 부양 거부·기피사유서 등 보장기관이 요청하는 추가자료 제출 및 조사를 거부하는 경우이다. 부양의무자가 부양기피사유서를 제출하지 않거나 상담을 거부하는 경우에 담당 공무원은 수급자의 진술만으로 사실조사보고서를 작성해야 하는데, 이러한 경우에는 대체적으로 부양 거부·기피를 인정받기 어렵다. 현행법에서처럼 부양의무자 기준이 수급권 발생요건으로 작동하는 한, 보장기관으로서 부양능력이 있어도 부양이 거부·기피되고 있다는 예외적인 상황임을 인정할 입증자료가 필요하기 때문이다. 따라서 현재 보건복지부 지침에서 부양의무자에 대한 조사를 생략할 수 있게 했다 하더라도 부양의무자에 대한 조사 미비 시 수급자에게 불리한 처분을 하지 않는다는 내용이 구체적으로 명시되어있지 않는 한 부양의무자에 대한 조사미비의 결과는 수급자가 감당해야 한다.

두 번째는 실제 부양을 받지 않으나 보건복지부 지침 상 가족관계 해체라고 보기 어렵거나 가족관계 해체에 이르게 된 명확한 증빙이 어려운 경우이다. 이때에는 부양의무자가 경제적으로 형편이 어렵다고 사유서를 쓰거나 진술을 한다하여도 가족관계 해체의 정황이 보이지 않는 한 부양 거부·기피가 쉽게 인정되지 않는다.

보장기관이 수급자에게 가족관계 해체를 증명할 수 있을 만한 추가자료 제출을 요구하였으나 제출되지 않을 시, 보장기관은 수급자 선정에서 탈락시키거나 기존의 급여를 변경(삭감)하는 처분을 할 수 있다.¹⁸⁾¹⁹⁾ 수급자에게 주어지는 자료제출 의무와 자료제출 거부 시 보장기관이

17) 보건복지부, 「2016년 국민기초생활보장사업안내」196-198면.

18) 제22조(신청에 의한 조사) ① 시장·군수·구청장은 제21조에 따른 급여신청이 있는 경우에는 사회복지 전담 공무원으로 하여금 급여의 결정 및 실시 등에 필요한 다음 각 호의 사항을 조사하게 하거나 수급권자에게 보장기관이 지정하는 의료기관에서 검진을 받게 할 수 있다. <개정 2014.12.30>

1. 부양의무자의 유무 및 부양능력 등 부양의무자와 관련된 사항
2. 수급권자 및 부양의무자의 소득·재산에 관한 사항
3. 수급권자의 근로능력, 취업상태, 자활욕구 등 제28조에 따른 자활지원계획 수립에 필요한 사항
4. 그 밖에 수급권자의 건강상태, 가구 특성 등 생활실태에 관한 사항

② 시장·군수·구청장은 제1항에 따라 신청한 수급권자 또는 그 부양의무자의 소득, 재산 및 건강상태 등을 확인하기 위하여 필요한 자료를 확보하기 곤란한 경우 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 수급권자 또는 부양의무자에게 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다. <개정 2014.12.30>

③ 시장·군수·구청장은 급여의 결정 또는 실시 등을 위하여 필요한 경우에는 제1항 각 호의 조사를 관계 기관에 위촉하거나 수급권자 또는 그 부양의무자의 고용주, 그 밖의 관계인에게 이에 관한 자료의 제출을 요청할 수 있다. <개정 2014.12.30>

④ 보장기관이 제1항 각 호의 조사를 하기 위하여 금융·국세·지방세·토지·건물·건강보험·국민연금·고용보험·출입국·병무·교정 등 관련 전산망 또는 자료를 이용하려는 경우에는 관계 기관의 장에게 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 관계 기관의 장은 정당한 사유가 없으면 협조하여야 한다.

⑤ 제1항에 따라 조사를 하는 사회복지 전담공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게

행사할 수 있는 급여의 거부 및 변경처분 권한이 결합하여 결국 수급자에게 부양 거부·기피에 대한 증명책임을 지우게 된다. 부양의무자 기준이 수급권 발생요건이므로 부양 거부·기피에 대한 증명책임도 수급자에게 있다는 것이다.²⁰⁾

그런데 수급신청 시 수급자 및 부양의무자에게 주어지는 자료제출 의무는 부양의무자가 공개를 꺼릴 수 있는 소득 및 재산 정보, 부양기피사유서 등 수급자가 통제할 수 없는 영역에까지 미친다. 그럼에도 그 부제출로 인한 불이익은 최종적으로 수급신청자에게 돌아온다. 또 수급자 자신에게 지워지는 추가자료 제출 의무도 개인의 내밀한 사생활의 영역까지 들춰내게 한다. 가족관계가 해체된 구체적 사유나 증빙이라도 있으면 다행이나 입증미비의 경우에는 결국 부양의무자로부터 부양 받지 못하는 책임을 스스로 지는 수밖에 없다.

2. 부양의무 거부·기피 개념의 모호성과 이에 따른 보장기관의 재량적 처분

부양의무자의 부양 거부·기피에 대한 증명책임을 떠맡은 수급자는 과연 어느 정도까지 증명을 해야 보장기관으로부터 자신이 부양받지 못하고 있다는 점을 인정받을 수 있을까. 기초법에서는 부양을 거부·기피하는 경우라고만 정해두었으나, 보건복지부 지침에서는 경제적·정서적 지원이 불가능할 정도로 가족관계가 해체되었음을 요구하고 있다. 그런데 보건복지부 지침은 가족관계 해체의 기준을 구체적으로 제시하지 않고 있고 가족관계의 해체로 볼 수 있는 몇몇 사례만을 들고 있을 뿐이다. 따라서 최종적인 판단은 담당공무원의 몫이다.

결국 ‘부양의무자와 ‘가족관계 해체상태’로 ‘정상적인 가족기능을 상실’하여 정서적·경제적 부양을 받을 수 없다는 사정’이 담당 공무원의 재량으로 판단된다는 것인데, ‘가족관계 해체’의 정의는 무엇인지, ‘정상적인 가족기능이 상실’되었다고 볼 수 있는 기준은 무엇인지 불명확하여 개별 공무원이 지침의 내용만으로 이를 판단하기에는 상당히 무리가 있다. 부양을 거부·기피하는 이유로 보건복지부 지침에서 열거한 사례처럼 이혼, 가정폭력, 학대, 약물중독 등이 있

보여주어야 한다.

⑥ 보장기관의 공무원 또는 공무원이었던 사람은 제1항부터 제4항까지의 규정에 따라 얻은 정보와 자료를 이 법에서 정한 보장목적 외에 다른 용도로 사용하거나 다른 사람 또는 기관에 제공하여서는 아니 된다.

⑦ 보장기관은 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 조사 결과를 대장으로 작성하여 갖추어 두어야 하며 그 밖에 조사에 필요한 사항은 보건복지부장관이 정한다. 다만, 전산정보처리조직에 의하여 관리되는 경우에는 전산 파일로 대체할 수 있다.

⑧ 보장기관은 수급권자 또는 부양의무자가 제1항 및 제2항에 따른 조사 또는 자료제출 요구를 2회 이상 거부·방해 또는 기피하거나 검진 지시에 따르지 아니하면 급여신청을 각하(却下)할 수 있다. 이 경우 제29조제2항을 준용한다.

19) 보건복지부, 「2016년 국민기초생활보장사업안내」116면.

20) 전주지방법원 2012. 6. 19. 선고, 2011구합3002판결에서도 “부양을 기피 또는 거부하는 경우는 법 제5조 제1항의 수급권 발생요건이자 동법 제30조 제1항 제1호가 규정한 급여중지의 장애사유가 된다는 점에서 수급자에게 입증책임이 있다고 할 것이다.”라고 판시하였다

을 수도 있고, 여러 가지 사소한 이유들이 중첩적으로 쌓여 불거진 불화로 서로 간에 정서적, 경제적으로 외면하는 가족이 있을 수도 있다. 유사사례에서 어떤 담당 공무원은 가족관계 해체라고 볼 수도 있고 다른 공무원은 가족관계 해체까지는 아니라고 판단할 수도 있다. 그렇다면 어떤 담당자를 만나 그 담당자가 얼마만큼의 재량을 발휘하는지에 따라 수급자격이 주어지기도 하고 수급 탈락되기도 하는 사태가 발생할 수 있는 것이다.

보건복지부 지침에서도 부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우의 확인은 보장기관의 재량행위라고 본다.²¹⁾ 앞서 살펴본 ‘부양의무자에 대한 조사방법’에서도 부양의무자에 대한 조사가 미비될 경우 담당 공무원의 종합적인 판단으로 사실관계보고서를 작성하도록 함으로써 그 판단을 역시 공무원의 재량 영역으로 넘기고 있다. 이는 경직된 법 적용을 넘어서 보장기관이 수급이 필요하다고 판단하는 경우에는 수급자격을 주는 융통성을 발휘하자는 취지로 해석된다. 그러나 그러한 재량의 부과가 과연 수급자들에게 유리한 방향으로 흘러갈지 의문이고, 비슷한 요건을 가진 수급자들 사이에서 불평등한 결과를 낳게 될 수 있다는 점에서 그 판단을 보장기관의 재량에 맡긴다는 것은 일견 무책임한 행정이라고 볼 수 있다. 특히 국민기초생활보장은 국민의 인간다운 생활을 위한 최후의 보루라는 점에서 더욱 그러한 비판에서 자유로울 수 없을 것으로 본다.

V. 부양의무자 기준이 가지는 법적 문제

마지막으로 이제까지 살펴본 부양의무자 기준의 불합리성이 야기하는 법적 문제들을 간단히 정리해보고자 한다. 특히 문제되는 것은 불합리한 부양의무자 기준으로 인해 많은 빈곤층이 그들의 헌법적 권리를 침해당하고 있다는 것이다.

1. 인간다운 생활을 할 권리 및 인간의 존엄성 침해

현재의 부양의무자 기준은 잠재적 부양가능성이 실제 수급자의 소득으로 이어진다는 잘못된 전제를 바탕으로 하여 부양을 받을 수 없음에도 불구하고 부양이 거부·기피되고 있음을 증명하지 못해 수급자로 선정되지 못하는 사람들을 양산하고 있다. 이러한 부양의무자 기준을 적용하게 되면 최저생계를 영위하지 못하고 있으면서 부양도 받지 못하고 있는 국민들의 공공부조수급권을 침해하는 결과를 낳을 수밖에 없다.

21) 보건복지부, 「2016년 국민기초생활보장사업안내」, 72면

[가족관계 ‘단절’→‘해체’ 용어변경 사유]

·부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우의 확인(인정)은 수급(권)자와 부양의무자와의 관계에 대한 가족기능 작동여부 등의 판단이라는 보장기관의 재량행위라 할 수 있음

공공부조수급권은 사회보장수급권의 하나로서 국민이 최소한의 생계를 보장받아 인간다운 생활을 영위하도록 하기 위해 국민기초생활보장법을 통해 구체화 된 헌법적 권리이다. 또 사회보장기본법에서는 제9조에서 ‘모든 국민은 사회보장 관계 법령에서 정하는 바에 따라 사회보장급여를 받을 권리(이하 "사회보장수급권"이라 한다)를 가진다.’고 하여 국민의 사회보장수급권을 명시했다. 이러한 사회보장수급권 중의 핵심인 공공부조수급권이 침해된다면 이는 국민의 헌법에서 보장한 인간다운 생활을 할 권리의 침해로 직결된다. 최소한의 생계와 주거, 의료가 해결되지 않고서야 존엄한 삶을 영위해 나갈 수 없음은 자명한 일이다. 그럼에도 부양의무자 기준은 교육급여를 제외한 생계, 주거, 의료급여에서 수급자 선정기준으로 작동함으로써 국민의 인간다운 생활을 할 권리와 인간으로서의 존엄을 침해한다.

2. 평등권 침해²²⁾

부양의무자 기준은 가족관계를 이유로 하여 수급자 선정에 있어서 차별을 두고 있다. 헌법상 평등의 원칙은 국민의 기본권 보장에 관한 우리 헌법의 최고원리로서 국가가 입법을 하거나 법을 해석 및 집행함에 있어 따라야 할 기준인 동시에 국가에 대하여 합리적 이유 없이 불평등한 대우를 하지 말 것과 평등한 대우를 요구할 수 있는 권리이다. 그런데 부양의무자 기준은 생활이 어려운 정도가 동일하여 본질적으로 같은 자라고 하더라도, 부양능력있는 부양의무자가 없는 자와 부양능력있는 부양의무자가 있음에도 부양을 받지 못하는 자를 차별한다. 이는 실제 부양여부와는 관계없이 잠재적 부양가능성을 근거로 하는 차별이므로 합리적 차별이라고 볼 수 없다.

또 부양능력 있는 부양의무자로부터 부양을 받지 못하는 것은 근본적으로 동일하더라도 가족관계가 해체될 정도에 이른 자와 아닌 자, 가족관계 해체를 증명하기 용이한 자와 아닌 자를 차별하여 수급자를 선정하는 결과를 낳는다. 또한 동일한 금액의 임금채권을 가진 자와 부양청구권을 가진 자에 대한 차별이 발생한다고 볼 수 있다. 받지 못한 임금은 잠재적 소득으로 평가하지 않으나 부양을 받지 못한 경우에는 잠재적 부양가능성이 있다는 이유로 수급에서 탈락하게 되기 때문이다. 두 채권 간의 성격이 다르다는 점을 합리적 차별의 이유로 보는 의견도 있겠으나, 임금채권이나 부양료채권이나 상대방이 자의에 의해 지급하지 않는 한 법원에 소송을 통해 구하는 수밖에 달리 방도가 없다는 점에서는 근본적으로 동일하다.

3. 사생활의 비밀 침해²³⁾

22) 박성민, “평등권침해를 중심으로 본 부양의무자 기준의 위헌성”, 국민기초생활보장법상 부양의무자 기준과 사회적 기본권의 보장 토론회 자료집, 79-99면 참조.

23) 김지혜, “국민기초생활 보장법 부양의무자 기준의 위헌성”, 국민기초생활보장법상 부양의무자 기준과 사회적 기본권의 보장 토론회 자료집, 19-35면 참조.

대한민국 헌법 제17조에서는 “모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 않는다”고 규정하여 사생활의 비밀을 보장받을 권리를 헌법상 기본권으로 보호하고 있다. 일반적으로 자신의 개인정보의 공개와 사용에 관하여 스스로 결정할 권리, 즉 개인정보자기결정권도 사생활의 비밀을 보장받을 권리에 속한다. 물론 국가에서 제공하는 사회보장을 받기 위해서는 수급자는 자신의 개인정보를 필수적으로 제공하여야 한다.

그런데 만약 수급자의 소득과 재산만으로 수급자격을 판단한다면 객관화된 소득 및 재산정보 이외의 정보는 크게 요구되지 않는다. 그러나 부양의무자 기준을 적용하기 위해서 보장기관은 부양의무자의 금융정보제공동의서 뿐 아니라, 부양의무자에게 부양능력이 있는 경우 부양을 할 수 없을 정도의 가족관계가 해체되었음을 확인하기 위해 수급자의 가족사나 개인의 내밀한 사적 영역의 정보를 추가적으로 요구하고 있다.

당장 생계급여가 절실한 수급자는 생계를 위해 타인에게 밝히고 싶지 않은 정보라도 제공하거나 그러한 정보제공을 거절하여 생존에 위협을 받는 극단적인 선택의 상황에 놓이게 된다. 결국 수급을 받고자 한다면 어쩔 수 없이 가족관계가 해체된 정도의 가족사를 밝히는 등 개인의 인격이나 사생활이 침해되는 것을 감수하고 개인정보를 공개할 수밖에 없다. 수급자의 부양의무자 역시도 소득 및 재산 정보를 제공하도록 강요받고 나아가 부양을 거부·기피하는 사유까지도 진술해야 하는 상황에 처한다. 이는 잠재적 부양가능성이 없음을 확인하기 위한 것으로 공적인 이익 추구를 넘어서는 개인정보자기결정권의 침해라고 볼 수 있다.

4. 행정청의 부양 강제

부양의무자의 입장에서 보면 이와 같은 부양의무자 기준은 부양의무자에게 부양할 의무를 간접적으로 강제하는 결과를 초래한다. 부양의무자가 부양을 하지 않을 경우, 도덕적 권고를 넘어서서 부양을 받기 위해서는 부양권리자가 민법상의 부양청구권을 행사하여 법원을 통해 판단을 받는 수밖에 없다. 그럼에도 행정청은 수급자 선정에 있어 부양의무자 기준을 이증으로 부여하고, 동법 시행령에 부양능력 미약이라는 구간을 별도로 설정하여 부양비를 지급하는 추가적인 조건을 이행할 것을 전제로 수급자를 선정하는 방식을 취하고 있다. ‘부양강제’라는 행정청의 권한을 넘어서는 행위를 시행령을 통해 정당화하고 있는 것이다.

이는 가족 간의 부양을 촉진하고, 사적부양의 원칙과 보충성의 원칙이라는 기초법 상의 기본 원칙을 실현시키려는 목적을 실현시키고자 하는 것으로 보이나, 수급자의 헌법상 기본권을 침해하고 국민의 최저생계의 보장이라는 기초법의 제정취지를 무색하게 할 만큼 과도하게 적용되고 있다.

VI. 부양의무자 기준 폐지를 위한 논의-주거급여에 서의 폐지를 우선으로

1. 부양의무자 기준 폐지로 예상되는 도덕적 해이와 예산의 문제

국민기초생활보장법에서 부양의무자의 소득과 재산을 기준으로 수급자를 선정하는 방식은 실제 부양이 아닌 잠재적 부양가능성을 수급의 요건으로 삼음으로서 필연적으로 수급사각지대를 야기하고 국민의 헌법상 기본권을 제한하는 결과를 초래한다. 우리는 이렇게 근본적인 결함을 가지고 있는 제도를 계속적으로 유지해나가고자 적지 않은 행정력을 쏟아 붓고 있다. 그 과정에서 부양의무 거부·기피라는 불명확한 개념에 대해 그 증명책임을 수급자에게 돌리고 그에 대한 판단은 각 담당공무원의 재량에 맡겨둠으로써 국민과 행정청 간의 불신과 갈등을 증폭시키고 있다. 그럼에도 부양의무자 기준을 포기하지 못하는 이유 중 가장 큰 이유는 아마도 부양의무자 기준의 삭제로 인한 도덕적 해이와 그로 인해 늘어나는 예산상의 부담일 것이다.

그러나 부양의무자 기준 폐지가 초래할 도덕적 해이에 대해서 우리는 합리적 근거없이 지나친 경계를 갖고 있는지도 모른다. 우리 기초법이 보장하는 생계급여는 문화적이고 인간다운 생활을 충족시키기에 충분한 금액이 아니다. 가족 간의 부양의식이나 유대관계도 느슨해진 현실에서 재산을 미리 부양의무자에게 모두 증여하고 수급자가 되어 1인 월 471,000원의 급여로 살아가는 것이 충분하다고 생각하는 사람들이 생각보다 많지 않을 수 있다. 부양을 조건으로 재산을 증여해도 자녀가 제대로 부양하지 않아 법적 다툼으로까지 비화되는 것이 현실이다. 그러한 위험을 감수하고 수급자가 되기 위해 전 재산을 자식에게 증여한다는 가정은 어쩌면 과도한 우려일 수 있다.

부양의무자 기준을 삭제할 경우 수급자의 소득과 재산 구간 별로 어떤 구간에서 얼마만큼의 재산 증여 등 부정수급을 위한 행위들이 일어날 것인지 국민의식 조사와 시뮬레이션 등을 통해 우려를 객관화해 볼 필요가 있다. 또, 그러한 행위로 인해 추가적으로 소요될 것으로 예상되는 예산이 어느 정도인지에 대한 구체적인 연구도 필요하다. 이를 바탕으로 사전 증여에 있어 두터운 증여세를 부과한다면, 부양의무자 기준으로 인한 부정수급을 판별해 낼 수 있는 행정적인 규제 방법의 고안 등 부양의무자 기준 삭제로 인한 부작용을 최소화 시킬 수 있는 제도를 설계해나갈 수 있다. 그럼으로써 장기적으로는 부양의무자 기준을 폐지하는 방향으로 정책방향을 전환해야 한다.

2. 주거급여에서의 부양의무자 기준폐지를 위한 논의

지금 당장 모든 급여에서 부양의무자 기준을 폐지하는 것이 어렵다면 우선적으로 주거급여에서 부양의무자 기준을 폐지하기 위한 논의를 시작하는 것도 방법일 수 있다. 주거급여는 주거급여법에 따라 생계급여와는 그 지급 범위와 목적을 달리한다. 주거급여법 제1조에서는 생활이 어려운 사람을 지원하여 국민의 주거안정과 주거수준 향상에 이바지함을 목적으로 한다고 밝히고 있다. 현 시점에서 기준 중위소득의 29% 이하에서 받는 471,201원의 생계급여는 국가가 국민의 기본적인 생활을 위해 필요하다고 하여 책정한 최소한의 급여이다. 부양의무자가 수급자에게 최소한의 생계급여 이상의 부양을 하면서 수급자의 주거안정과 주거수준을 향상해야 할 의무까지 있다고 볼 합리적인 근거는 없다. 그것이 생계급여와 주거급여 등 급여의 성격에 따라 급여지급 대상을 달리하여 개별급여로 개편한 개정 국민기초생활보장법이 지향하는 바이기도 하다. 또, 앞서 살펴본 바와 같이 부양의무자의 부양은 사적이전소득으로 주거급여 수급자의 소득인정액 산정에 이미 반영되고 있다. 따라서 주거급여 대상자까지 부양의무자의 부양능력에 따라 선정하는 것은 그 타당성이 결여된다.

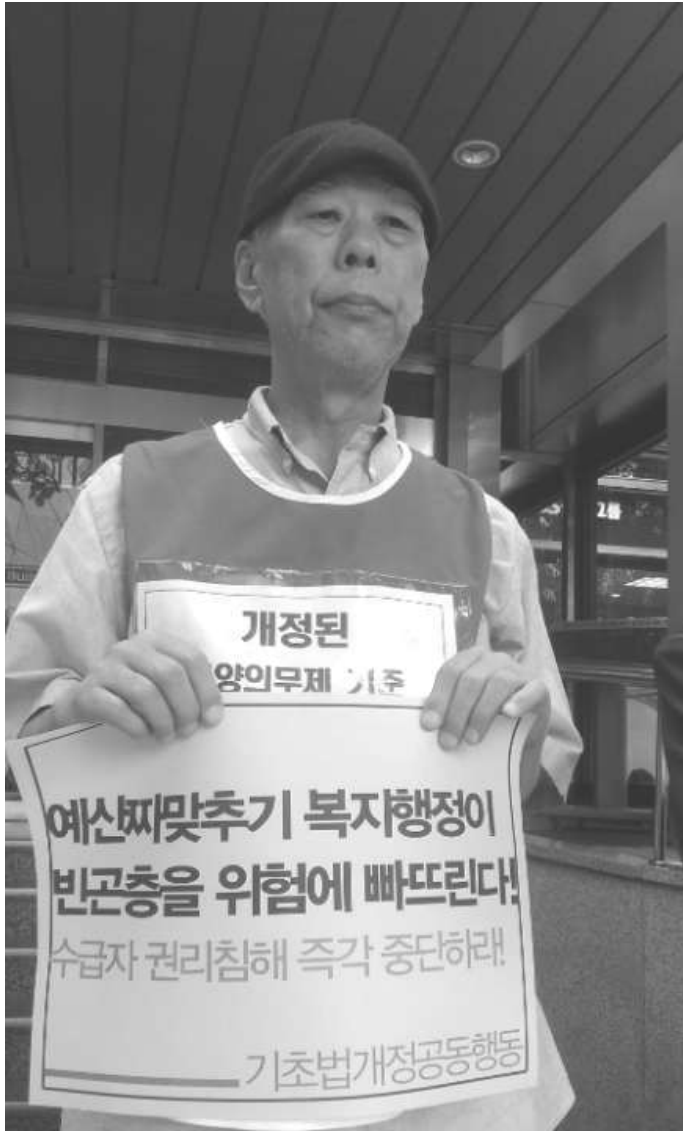
물론 생계부양에는 의식주를 포함한 인간의 생존을 위해 필수적인 요소들이 포함되어 있다고 하는 반론이 있을 수 있다. 그러나 사회적 취약계층의 주거권 보장의 문제는 사적영역에서 해결하기 어려운 문제로 사회적 취약계층의 주거안정과 주거지원을 위해서는 공공임대주택을 지속적으로 공급하는 등 국가적 차원의 계획이 필요한 사안이다. 그러나 오히려 최근의 정책방향은 공공임대주택의 공급을 감소시키면서 주거급여 지원을 일부 재정지출한도 내에서 늘리는 방향으로 가고 있다.²⁴⁾ 따라서 현재 주거급여법에 의한 주거급여는 사회적 취약계층의 주거권 확보를 위한 국가의 가장 핵심적인 주거지원 정책이다. 더욱이 최근 주택시장에서 임대료가 급상승하면서 사회적 취약계층의 주거가 더욱 불안정해지고 적정한 주거환경을 확보하기는커녕 더욱 열악한 조건으로 내몰리고 있는 상황이다. 주택시장의 과열과 더불어 공공임대주택의 부족 등으로 더욱 심화되고 있는 사회적 취약계층의 주거권 침해의 문제는 적절한 공급구조체계의 확보와 더불어 주거급여지원 금액과 대상을 확대하는 등 국가적인 차원에서 해결해야 한다고 본다.

주택임대차보호법에서 임차인의 보증금 중 최소한의 보증금에 대하여는 압류를 방지하고 여타 담보권보다 앞서서 변제받을 수 있도록 한 결정은 것도 생계를 위한 최소한의 주거를 보장하기 위함이었을 것이고 이것이 사적인 재산권행사보다 우선되어야 한다고 본 사회적 결단이 있었기 때문이다. 교육급여에서도 균등한 교육기회를 제공하고 빈곤의 대물림을 방지하는 국가의 의무가 사적부양보다 우선시 되어야 한다는 사회적 결단을 통해 부양의무자 기준을 폐지하게 되었다. 주거급여 역시 국민의 최소한의 주거권 보장을 위해 사적부양보다 국가의 주거권보장

24) 이호근, “사회적 취약계층에 대한 주거정책의 현황과 법제도 개선방안-「주거급여법」 도입 분석을 중심으로”, 사회정책연합학술대회 발표논문

의무가 우선시 될 수 있다고 본다. 앞서 살펴본 여러 가지 이유로 주거급여에서의 부양의무자 기준 폐지는 생계급여에 있어서의 부양의무자 기준 폐지보다 사회적 공감대를 얻을 수 있는 여지가 크다. 또, 주거급여 예산은 전체 급여의 대략 20%를 차지하는 것으로 부양의무자 기준을 폐지했을 경우 추가되는 예산 부담도 적다.

더불어 국민의 기본권으로서의 주거권을 인정한 주거기본법이 2015. 6. 22.제정되었고 2015. 12. 23.부터 시행되었다. 주거기본법은 기존의 주택법이 주택 건설 및 공급에 관한 사항을 주요 내용으로 하고 있는데 반해 주거에 관한 권리를 국민의 기본권으로 인정한 법률이다. 이로써 국가가 국민의 주거권을 보장하고 보호할 의무가 실정법에 명시된 의무로서 더욱 강화되었으며, 그에 따라 주택정책 역시 단순한 주택공급 확대에서 주거복지를 향상시키는 방향으로 전환되게 된 것이다. 이러한 패러다임의 전환에 맞추어 장기적으로는 부양의무자 기준을 완전 폐지하는 것으로 정책방향을 설정하되, 우선적으로는 모든 국민이 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 생활을 할 권리를 누릴 수 있도록 주거급여에서부터 부양의무자 기준을 폐지하기위한 논의를 적극적으로 시작해야 할 때이다.



토론

1. 문진영 (서강대 사회복지학과 교수)
2. 국토교통부
3. 보건복지부

토론 1.

맞춤형 개별급여 1년, 국민기초생활보장제도 평가와 개선과제 토론문

_서강대학교 문진영

2016년 8월 19일
국회의원회관 제8간담회실

맞춤형 개별급여 1년, 국민기초생활보장제
도 평가와 개선과제
<토론문>

서강대학교
문진영

Obedire Veritati

SOGANG UNIVERSITY

1. 들어가는 글

- 두 발제자의 발제내용에 전적으로 동의함
- 제1발제는 생생한 현장의 목소리에 바탕을 두고, 개편된 기초법의 문제를 치밀하게 파헤치고 있음.
- 제2발제는 기초법의 가장 큰 문제인 부양의무자 기준을 폐지해야 하는 이유를 법률적으로 설명하고 있음.
- 따라서 본 토론에서는 발제 내용에서 자세하게 다루지 않은 내용을 중심으로 살펴보고자 함



2. 국민기초생활보장제도 개편 연혁

- 1997년 말 IMF 경제위기의 결과로 한국 경제는 본격적인 저성장 고실업의 시대로 접어들었음
- 당시 미증유의 경제위기로 인하여, 노숙자가 창궐하였고, 저소득층의 가족해체가 가속화되었으나, 한국 정부는 이러한 궁핍화에 대한 체계적인 대응정책 없이 미봉으로 일관하고 있었음.
- 이에 참여연대 등 시민사회단체의 주도적인 노력으로 인하여, 1999년 전국민의 기초적인 생계를 보장하는 국민기초생활보장법을 제정하게 되었음.



- 국민기초생활보장제도의 기본 목적은 국민들에게 최저생활을 보장하는 것이고, 이러한 목적을 달성하기 위한 제도적 수단으로서 '최저생계비'와 '소득인정액' 제도를 운영하고 있음.
- 즉 구(舊)법 제7조에서 수급자의 생활수준이 소득인정액과 급여를 합해서 최저생계비 이상이 되도록 [(소득인정액 + 급여 > 최저생계비) 보장함으로써 복지국가]의 가장 기초적인 조건이라고 할 수 있는 국민최저선(national minimum)이 확보되었음.



- 하지만, 국민기초생활보장제도는 시행 초기부터 광범위한 사각지대의 문제, 수급자 가구와 비수급 가구의 격차(all or nothing), 낮은 생계보장 수준, 비상식적인 재산의 소득환산제도, 다른 사회보장 제도와의 단절적 운영 등의 문제가 제기되어 왔음.
- 이러한 문제점, 특히 수급자 가구와 비수급 가구의 격차의 문제를 해결하기 위한 방편으로, 현 정부와 집권여당은 2014년 말 법 개정을 통해서, 기존의 일괄지급 형태의 국민기초생활보장제도를 맞춤형 급여체계로 개편하였음.



- 현 정부는 기초생활보장제도를 맞춤형 급여체제로 개편하면서, 기존 제도를 근본적으로 바꾸었음
- 이 과정에서 제도의 중핵이라고 할 수 있는 최저생계비 제도가 무력화되면서, 제도는 사회적 권리에 기초한 사회보장제도가 아니라, 행정부의 재량형 공공부조 프로그램으로 전락하게 되었음.



3. 개편된 국민기초생활보장제도 평가

- 현 정부에서는 제도의 개편으로 수급자 수가 늘고, 급여수준도 증가하였다고 주장하고 있으나, 일부 시민사회단체와 학계에서는
 - (1) 수급자 수의 증가는 소폭에 지나지 않아서 여전히 광범위한 사각지대를 존재하고 있으며,
 - (2) 급여 수준도 여전히 미흡하여 기초생계의 보장은 요원하고,
 - (3) 오히려, 최저생계비를 무력화시킴으로써, 제도가 권리성 급여에서 행정부의 재량형 프로그램으로 전락하였다는 비판이 제기되었음.

이에 (시민사회단체+학계)와 정부는 상반된 주장을 하고 있음



3.1 최저생계비의 무력화

- 제도의 개편으로, 최저생계비를 중심으로 선정기준과 급여수준을 일치시켜서 '인간다운 생활을 할 권리'를 보장하는 국민기초생활보장법의 기본 골간이 무너짐
- 즉 권리성의 중핵인 최저생계비 제도가 무력화되었고, 그 결과 해당부처의 장이 임의적으로 결정하는 최저보장수준으로 대체되었음(생계급여 제외)
- 시민사회단체의 노력으로 일부 최저생계비 조항(제2조 정의, 제20조의 2 측정)이 존치되었으나, 법에서 기능을 규정하지 않아서 사문화된 조항이 됨

- 현정부에서는 전물량방식으로 계측되는 "최저생계비"가 빈곤층의 최저생활을 보호하지 못한다는 비판이 제기되어 상대적 빈곤 개념으로서의 "기준 중위소득"으로 대체되었다고 주장함
- 하지만 2015년 4월의 과반수가 공무원이거나 친정부 인사로 구성된 중앙생활보장위원회에서는 기준 중위소득을 결정하는데 있어서 거의 100% 자의적이고 행정편의적인 행태를 보였음
- 지난 3년간 소득의 평균값을 근거로 기준 중위소득을 구하는 과정에서, 석연치 않은 이유로 2013년 농어가 소득은 빼고, 2012년과 2014년 농어가 소득은 포함함

- 따라서 전물량방식의 최저생계비를 폐지하고 대신에 기준 중위소득을 도입한 것은 빈곤층의 최저생활을 보호해주기 위한 목적이 아니라, 중앙생활보장위원회를 통한 제도(예산과 급여)의 통제라고 할 수 있음
- 즉 기존 전물량방식으로 계측하는 해마다 5-7%씩 올라가는 기존의 최저생계비보다 매년 중앙생활보장위원회를 통해서 기준 중위소득을 통제하는 것이 훨씬 용이하다는 판단을 한 것으로 보임
- 중앙생활보장위원회의 민주적 통제가 과제로 떠오름

- 지난 15년간 “건강하고 문화적인 삶을 사는데 드는 최소한의 비용”인 최저생계비는 최저임금과 더불어 한국 사회의 주요한 사회적 기준으로 기능하였음
- 특히 2015년 기준으로 사회복지통합전산망을 통한 복지사업 108개 중에서 최저생계비를 기준으로 하는 사업이 무려 76개에 이름
- 따라서 최저생계비 제도의 무력화에 따라서 행정적으로 매우 복잡해지고, 연계사업의 선정기준이 보다 엄격해지는 등, 기초생활보장제도가 일정한 후퇴를 하고 있음

3.2 연계급여의 후퇴

<표 1> 수급권자(수급자)를 인용한 법률안

법률안	현행	개정(안)	수정의견
노인장기요양보험법 일부개정법률안	수급권자	「국민기초생활 보장법」에 따른 생계급여 또는 의료급여 수급자	「의료급여법」에 따른 수급자
노인복지법 일부개정법률안	수급권자	「국민기초생활 보장법」에 따른 생계급여 또는 의료급여 수급권자	「국민기초생활 보장법」에 따른 생계급여 또는 의료급여 수급자
장사 등에 관한 법률 일부개정법률안	수급자	「국민기초생활 보장법」에 따른 생계급여 또는 의료급여 수급자	 (개정안과 동일)
장애인활동지원에 관한 법률 일부 개정법률안 (제34조)	수급자		
장애인복지법 일부개정법률안	생계급여 수급자		

- 위의 <표 1>은 2015년 12월 기초법 관련 9법 개정을 위하여 보건복지 상임위 법안심사소위에 회부되어 심의한 내용임
- 여기에서 알 수 있듯이, 기초법과 관련한 연계급여가 기존의 “수급권자 혹은 수급자”에서 “생계급여 또는 의료급여 수급자”로 바뀔 경우, 2015년 현재 4인 가구 수급자(167만원)기준에서 4인 가구 생계급여 수급기준(118만원)으로 대폭 하향조정됨

- 장애인활동 지원에 관한 법률(법률 제13664호, 2015. 12.29개정)의 예를 들자면,

- 제33조 ④ “...「국민기초생활 보장법」 제7조제1항제1호에 따른 생계급여 수급자 또는 같은 항 제3호에 따른 의료급여 수급자는 본인부담금을 부담하지 아니한다”
- 제34조 ① “...「국민기초생활 보장법」 제7조제1항제1호에 따른 생계급여 수급자 또는 같은 항 제3호에 따른 의료급여 수급자는 부담하지 아니한다”가 이에 해당함

- 다시 말해서, 권리성이 집약되어 있는 '수급권자'라는 용어대신에 생계급여 또는 의료급여 수급자로 한정하는 것은 권리성의 부정으로 해석됨

- 정부의 문건에서 확인할 수 있듯이, 수급권자를 생계급여 의료급여 대상자로 한정하는 것은, “교육급여 또는 주거급여 수급권자까지 범위를 확대할 경우 우려되는 예산 문제도 고려한 것”으로, 지금까지 정부가 국민기초생활제도법 개정·공포로 “4인 가구 소득 211만원까지 기초생활수급자 된다”(2015년 4월 22일 보도자료)라고 선전하였던 내용이 허위임이 드러났음

3.3 법 제8조의 2(부양능력 등) 신설의 문제

- 구(舊) 법은 “부양능력 있는 부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우”를 대통령령으로 정하도록 위임하였음
- 이에 따라서 구(舊) 법 시행령에서는 “부양을 기피 또는 거부하는 경우”라는 조정을 두어 부양을 받을 수 없는 포괄적인 경우로 규정하였음
- 이럴 경우, “부양의 기피 또는 거부”라는 하위 개념을 해석함에 있어서 “실제 최저생계비와 소득인정액의 차액의 전부 또는 일부”를 부양을 받지 못하는 경우 당해 부양의무자에 대한 부양을 기피 또는 거부하는 경우로 해석이 가능함(대구고등법원)

- 그러나 현행 법 제8조의 2와 같이 부양을 받을 수 없는 경우를 법률의 정의규정으로 그대로 올려 버리면 ‘부양의 기피 또는 거부’는 ‘부양을 받을 수 없는 경우’라는 개념에 구속되는 하위 개념이 아니라, 대등하거나 오히려 아무런 구속을 받지 않은 독립된 문리해석을 하게 되는 결과가 됨
- 통상적으로 부양기피 또는 거부를 해석함에 있어서 그 문언의 뜻인 ‘기피’나 ‘거부’는 적극적인 개념으로, 실제 경제적인 여건이 되지 않아서 부양을 못하는 경우는 기피 또는 거부로 해석되기 어려움

- 이럴 경우, “부양을 받을 수 없는 경우”를 단순히 부양을 받지 못하는 결과만이 아니라, 적극적인 유기나 관계파탄을 전제로 해석하게 됨
- 따라서 서울시에서 기존 규정의 해석론으로 부양을 받을 수 없는 경우를 확장하여, 수급자를 늘려 온 정책도 현행 법률을 엄격하게 해석할 경우 어렵게 될 위험성이 있음
- 결과적으로 [선수급 후보장비용 징수] 시스템은 더 이상 유효하지 않은 붕괴된 것으로 해석할 수 있음



3.4 가혹한 소득인정액 제도

- 낮은 기본재산액과 높은 재산의 소득환산율

<표 5> 기본재산 공제액

지역	대도시	중소도시	농어촌
근로능력자가구			
근로무능력자가구			
부양의무자가구			

<표 6> 재산의 소득 환산율

	주거용재산	일반재산	금융재산	자동차
수급(권)자	월	월	월	월
부양의무자	월		월	

<표 7> 주거용 재산 한도액

대도시	중소도시	농어촌
1억 원	6,800만 원	3,800만 원



❓ 보장기관의 확인소득(구 추정소득) 제도

- 보장기관의 확인소득은 이전 추정소득으로, 근로능력이 있는 수급권자는 최저임금 기준, 한 달 15일의 노동을 하고 있다고 임의 판단하여 추정하고 있음 (2016년 기준 시간 당 6,030원, 일 당 48,240원)
- 기존의 추정소득은 어느 법령에도 명시되지 않은 채 행정상 지침의 내용으로 운영되어 왔고, 송파 세 모녀가 수급신청에 구두거절 당한 이유 역시 1인 당 70여만 원의 추정소득 부과에 있었음.
- 따라서 추정소득은 법률유보 원칙(행정적 조치를 할 때 법률에 근거해야 한다는 원칙)에 의해 부과해서는 안 된다는 판례(서울행정법원 2013구합51800, 2014. 2. 20. 판결)가 있었음

- 하지만 맞춤형개별급여로의 개정과정에서 이름을 '보장기관의 확인소득'으로 바꾸고 시행령에 명시함
- 물론 실제로 확인되지 않은 소득에 대해서 소득을 추정하지 않을 것을 지침에 명기했지만, 수급권자의 소득 자료가 없거나 불명확한 경우 '추가로 확인한 소득'이라는 명목으로 소득을 추정하여 부과할 것을 시행령에서 규정하고 있음
- 즉 "수급자 또는 수급권자의 소득 관련 자료가 없거나 불명확한 경우(시행령 제5조3항의 1)"에는 실제소득에 더할 수 있다고 규정하여 추정소득의 독소적 요소가 잔존하고 있음

부양비 부과 제도

- 부양의무자의 실제부양여부와 관계없이 부과되는 간주부양비는 부양의무자의 소득 중 중위소득의 100% 이상 초과한 금액의 30% 또는 15%를 부과됨
- 예를 들어, 1인 가구 자식 소득이 200만 원이라면 163만원(1인 가구 중위소득)을 넘는 37만원의 30%인 약 11만을 (실제 부양 여부와 무관하게) 수급자가 받는 것으로 간주
- 국민기초생활보장법에서는 실제 소득이 아닌 가상 소득을 규정할 재량권을 대통령령에 위임했다고 볼 수 없음

3.5 자활소득 공제 폐지의 문제

- 구(舊) 시행령 제5조의2 제9호는 “자활근로 중 수급자의 근로능력 정도와 사업의 근로 강도 등을 고려하여 ... 소득의 100분의 30에 해당하는 금액”을 공제하여 소득평가액을 구성하도록 규율하고 있었음
- 즉 자활사업 참여에 따른 소득의 발생으로 의료급여나 주거급여에서 제외되지 않도록 하고 자활 참여의욕을 높이는데 의의가 있었음
- 그러나 2015년 12월 31일 개정된 시행령(대통령령 제26843호)에서는 이 조항을 삭제하고, 대신에 자활 소득을 EITC에 통합하기로 함

- 자활소득에 대한 소득인정액 공제가 사라지면 현재 자활사업에 참여하는 대부분이 의료급여와 주거급여 등의 급여를 박탈당하게 됨
- 조세특례제한법 100조의5에 따르면 총급여액 등이 600만원 미만인 경우 근로장려금이 총급여액 등 x 70/600으로 산정됨
- 현행 규정에 따르면 자활사업 참가소득이 연 600만원 (월 50만원)인 경우 매달 30%가 공제되어 소득평가액이 산정되는 반면(월 15만원 연 180만원), 개정안에 따르면 연 70만원만 공제됨.



- EITC는 근로장려금 지급 대상을 부양가족이 있는 자 등으로 정하고 있기 때문에 현재 자활사업에 참여하는 인원 전체를 흡수할 수 없음
- 자활장려금이 전면 폐지될 경우 자활사업이 갖추고 있는 최소한의 공공성과 유인요인이 해체될 것임
- 근로능력이 있는 수급자에게 근로의욕을 고취하고, 탈빈곤을 위한 제도적 장치를 마련한다던 '맞춤형 개별급여' 도입취지와 정 반대되는 조치임



3.6 신규수급자에 대한 5년간 처분재산 조회

- 2015년 12월 31일 개정된 시행령 제5조의3제1항 제4호에 따르면 조사일 기준으로 과거 5년 내에 다른 사람에게 증여하거나 처분한 재산도 재산의 범위에 포함됨
- 물론 부채의 상환이나 의료비의 지급 등과 같이 개별 가구원을 위해서 소비한 사실을 입증하면 재산의 범위에서 제외되나 지난 5년간 생활비로 소비한 것을 입증하기는 현실적으로 불가능함
- 게다가 지난 5년간 처분한 재산을 현재의 재산으로 간주하는 것은 공공부조의 원칙에 위배될 뿐만 아니라 선의의 피해자가 양산될 위험성이 있음

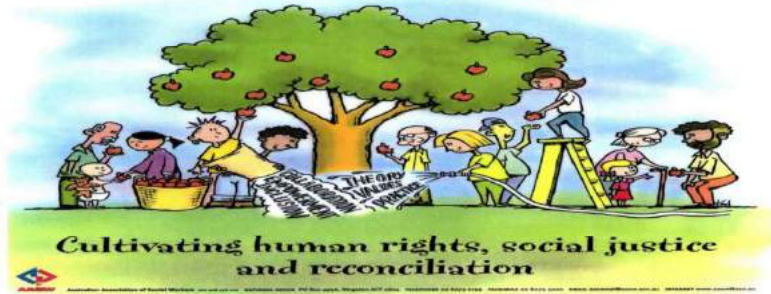
결론

- 개편된 국민기초생활보장제도는 맞춤형 급여인가?
- 개편된 국민기초생활보장제도는 세모녀 법인가?
- 개편된 국민기초생활보장제도는 최저생계를 보장하는가?
- 개편된 국민기초생활보장제도는 비정상의 정상화인가?
- 개편된 국민기초생활보장제도에서 상대적 빈곤방식으로 전환된 급여기준선은 정당한가?

경청해주셔서 감사 드립니다

Social Workers

make a
difference...



Cultivating human rights, social justice
and reconciliation

발제에 대한 의견 및 향후 개선방안에 대하여

_보건복지부

발제에 대한 의견 및 향후 개선방안에 대하여

- 국토교통부

