

## 맞춤형 복지를 위한 기초생활보장제도 등의 개편방안 알아보기

서강대학교 문 진영

### 〈차례〉

1. 국민기초생활보장법 제정의 의의
2. 국민기초생활보장제도의 운영원리
3. 국민기초생활보장제도 개편 방안
4. 국민기초생활보장제도 개편의 문제점
5. 결론
6. 질의 응답

## 1. 국민기초생활보장법 제정의 의의

주지하다시피, 빈곤의 문제는 인류의 문명세계 건설을 방해하는 가장 큰 걸림돌이자, 반드시 극복해야 할 사회적 악으로 존재해왔다. 우리나라보다 먼저 정치적 민주화와 경제적 근대화를 이룩한 서구의 경우에도, 빈곤의 극복을 국가의 가장 중요한 과업으로 인식하였으며, 이러한 인식을 기초로 전(全) 국민의 기초생활을 보장하고, 소득불평등을 완화할 목적으로 복지국가를 건설하였다. 이러한 의미에서, 복지국가의 역사는 바로 빈곤에 대한 투쟁의 역사라고 할 수 있다. 따라서 빈곤을 어떻게 이해하고, 어떠한 정책적 지향과 프로그램을 가지고 빈곤을 극복할 것인가는 복지국가의 성격을 규정하고 미래의 발전을 조망하는데 있어서 가장 중요한 핵심적인 이슈라고 할 수 있다.

하지만 1960-70년대의 '발전주의' 혹은 '경제성장 지상주의'의 유산이 강하게 남아있는 한국에서는 빈곤의 원인을 사회구조적 요인에서 찾기 보다는 개인의 무능과 나태 혹은 개인적인 운명의 탓으로 돌리는 경향이 아직까지도 매우 강한 편이다. 더욱이 민주화 이전 시기에는 어느 누구도 빈곤을 개인을 넘어서서 사회 구성원의 집합적인 노력으로 해결하여야 하는(혹은 할 수 있는) 사회문제로 인식하지 못하였기 때문에, 가난한 사람들은 정부에 대해서 시민으로서의 권리를 당당히 주장하지 못하였고, 또한 개발연대의 미망에서 벗어나지 못했던 정부도 시혜적이고 자선적인 프로그램만을 운영하는 한계를 보여왔다. 즉 헌법에서 보장한 '인간다운 생활을 할 권리'(제34조 제1항)는 그야말로 헌법상의 조문에 그쳤을 뿐, 헌법상의 권리가 우리 생활에 실제적인 영향을 미친다고는 어느 누구도 기대하지 않았다.

이러한 점에서 1999년 제정된 국민기초생활보장제도는 우리나라의 완고한 보수주의 이데올로기를 뛰어넘어서 복지국가로 나아가는 하나의 시금석이 되었다고 평가할 수 있다(안병영, 2000; 문진영, 2001; 박윤영, 2002; 김영순, 2005). 즉 농경사회에나 어울릴 듯한 단색(單色) 이데올로기를 가진 한국에서 빈곤하다는 이유만으로 근로능력자에게도 현금급여를 제공한다는 것은 분명 기존 보수주의 이데올로기의 틀을 벗어나 복지국가로 나아가는 커다란 진전이었다.

이러한 의미를 가지고 있는 국민기초생활보장제도는 1990년대 말 당시 시대의 산물임에 틀림이 없다. 당시 미증유의 국제통화기금(International Monetary Fund: 이하 IMF) 경제위기로 실업과 빈곤으로 고통 받는 국민들이 기하급수적으로 늘어나 사회적으로 매우 불안정한 상태가 지속되었다. 따라서 어떠한 형태로든 경제위기로 양산된 IMF형 빈민들을 구제하기 위한 정부의 정책은 필요하였다. 하지만 더욱 중요한 사실은 그 당시가 바로 민주주의

의 꽃인 정권교체가 이루어진 시기라는 것이다. 물론 국민기초생활보장제도를 처음 아젠다 형성과정에서부터 법안제정에 이르기까지 주도적으로 법안제정 운동을 벌였던 국민기초생활보장법 제정추진연대회의(이하 기초연대)의 노력도 있었지만, 기초연대의 입법청원 운동이 가능했던 것은 헌정 사상 처음으로 평화적인 정권교체를 성취한 당시 민주당과, 특히 당시 김대중 대통령의 이해가 있었기에 가능한 것이었다.

정리하자면, 1999년 8월 제정된 국민기초생활보장법은 시민의 '사회적 권리'라는 측면에서 생활보호법과는 한 차원 발전한 매우 개혁적인 법안이라고 평가할 수 있다. 특히 법률 용어에서도, 기존의 시혜적 성격이 강하게 남아있는 보호대상자, 피보호자, 보호기관 등에서, 수급자, 수급권자 그리고 보장기관 등으로 권리성 급여로서의 면모를 갖추고 있다. 또한 제도의 내용 면에서도, 1943년 일제의 조선구호령 이후 계속 유지되어 왔던 인구학적 구분의 철폐(자활보호대상자에게 생계급여 가능), 소득인정액의 도입, 자활프로그램의 강화, 주거급여의 신설 등을 통해서 제도를 합리화함으로써 한 차원 높은 수준의 공공부조제도로 발전하였다. 또한 지난 10여년 이상 사회복지계의 큰 관심사였던 사회복지전문요원의 일반직화와 충원을 이루어짐으로써 제도운영의 원활화를 기할 수 있게 되었다.

이러한 국민기초생활보장제도의 도입의 의의는 첫째, 국민기초생활보장법 제7조에서 수급자에 대한 급여는 소득인정액을 포함하여 최저생계비 이상의 생활수준을 유지할 수 있는 수준에서 결정되어야 한다고 명시함으로써, 복지국가의 가장 기초적인 제도적 조건이라고 할 수 있는 국민최저선(national minimum)이 확보되었다. 둘째, 이 법의 제정을 통하여 우리나라 공공부조제도가 전통적인 노동불능자에게만 극소한도의 급여만을 제공하는 구빈법적 전통을 벗어나 근대적 의미의 공공부조제도로 발전하였다. 즉 기존의 생활보호제도가 빈민에 대한 국가의 자선적·시혜적 차원에서 운영되었다면, 국민기초생활보장제도는 국가의 책임과 국민의 권리가 명시됨으로써 헌법에서 보장한 인간다운 생활을 할 권리가 구체적인 권리의 성격으로 발전하였다. 셋째, 국민기초생활보장제도는 저소득층의 최저생계보장이라는 전통적인 의미의 공공부조적 성격과 더불어 근로능력이 있는 수급자에게는 빈곤의 덫(poverty trap)에 빠지지 않고 근로의욕을 유지할 수 있도록 조건부 수급제도와 소득공제제도를 사용하고 있다. 즉 근로능력 수급자는 어떠한 형태이던 자신의 근로를 제공하는 자활사업에 참여하는 것을 조건으로 생계급여를 제공하는 조건부 수급제도와 근로를 통해서 소득활동을 하는 수급자에게는 소득평가액에서 일정액을 공제함으로써 결과적으로 자신이 받을 수 있는 급여액보다 그 일정액에 해당하는 양의 급여를 부가해서 받을 수 있는 소득공제제도를 가지고 있다(문진영, 2001).

## 2. 국민기초생활보장제도의 운영원리

### 2.1 국민기초생활보장제도의 기본원칙

- 최저생활보장의 원칙: 생활이 어려운 자에게 생계·주거·의료·교육·자활 등 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장
- 보충급여의 원칙: 급여수준을 생계·주거·의료·교육 급여액과 수급자의 소득인정액을 포함한 총금액이 최저생계비 이상이 되도록 지원.
- 자립지원의 원칙: 보장기관은 근로능력이 있는 수급자에게 자활사업에 참여할 것을 조건으로 생계급여를 지급
- 개별성의 원칙: 급여수준을 정함에 있어서 수급권자의 개별적 특수 상황을 최대한 반영
- 가족부양 우선의 원칙: 급여신청자가 부양의무자에 의하여 부양될 수 있는 경우에는 기초생활보장급여에 우선하여 부양의무자에 의한 보호가 먼저 행해져야 함.
- 타급여 우선의 원칙: 급여신청자가 다른 법령에 의하여 보호를 받을 수 있는 경우에는 기초생활보장급여에 우선하여 다른 법령에 의한 보호가 먼저 행해져야 함.

## 22 수급자 선정기준

### ■ 소득인정액 기준

수급권자 가구의 소득인정액이 가구별 최저생계비 이하인 경우

★ 2013년 최저생계비

가구규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
2013(원/월)	572,168	974,231	1,260,315	1,546,399	1,832,482	2,118,566	2,404,650

★ 소득인정액 산정방식

소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액

※ 소득평가액 = (실제소득 - 가구특성별 지출비용 - 근로소득공제)

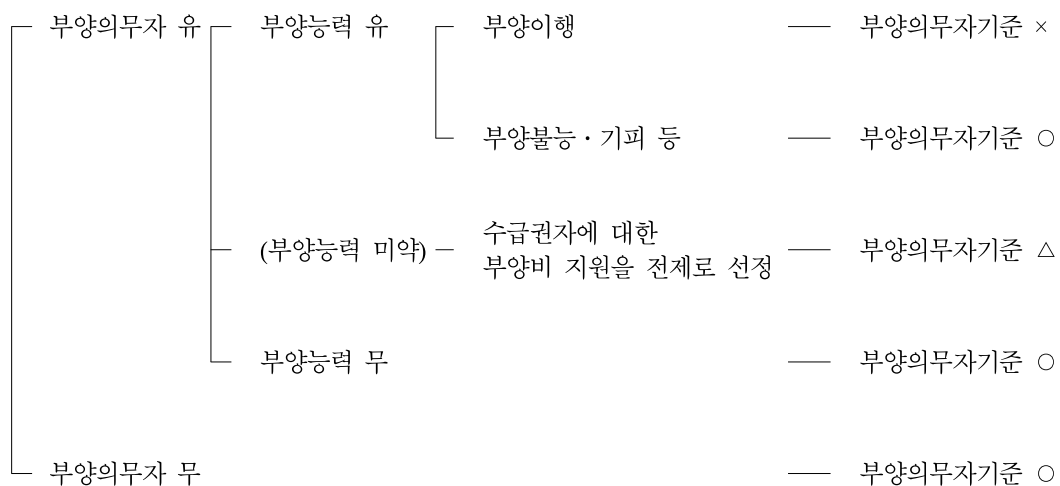
※ 재산의 소득환산액 = [(재산 - 기본재산액 - 부채) × 소득환산율]

■ 8인 이상 가구 : 1인 증가시마다 286,084원씩 증가(8인가구:2,690,734원)

### ■ 부양의무자 기준

부양의무자의 범위: 수급권자의 1촌의 직계혈족(부모, 아들, 딸 등) 및 그 배우자(며느리, 사위 등)

#### <부양의무자 기준의 적용 도해>



◆ 부양능력 유무의 판정

■ 일반기준

부양의무자 소득

$(A+B) \times 130\% / 185\%$

B의 130%

B의 50%



※ 단, 재산특례는 부양의무자 가구에 근로능력이 있는 가구원이 없거나 또는 재산이 주택에 한정되어 있는 경우에만 적용  
(부양의무자 재산기준 특례)

## 2.3 급여

■ 급여의 종류: 생계급여, 주거급여, 자활급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 의료급여

■ 생계급여

가구별 생계급여액 = 현금급여기준액 - 가구의 소득인정액 - 주거급여액

(단위: 원)

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
최저생계비	572,168	974,231	1,260,315	1,546,399	1,832,482	2,118,566	2,404,650
현금급여기준	468,453	797,636	1,031,862	1,266,089	1,500,315	1,734,541	1,968,768

• 8인 이상 가구의 최저생계비 : 1인 증가시마다 286,084원씩 증가(8인가구 : 2,690,734원)

• 8인 이상 가구의 현금급여기준 : 1인 증가시마다 234,226원 증가(8인가구 : 2,202,994원)

■ 주거급여

수급자에게 주거안정에 필요한 임차료, 유지수선비 등을 지급하는 것으로, 현금급여기준에서 가구의 소득인정액을 차감하여 산정한 금액 중 주거급여(19.348%)에 해당하는 금액.

## ■ 기타급여

- 교육급여
  - 고등 학생 : 교과서대(125.9천원), 학용품비(51천원)
  - 중학생 : 부교재비(37.5천원), 학용품비(51천원)
  - 초등 학생 : 부교재비(37.5천원)
- 해산급여 : 출산시 500천원
- 장제급여 : 사망자 1구당 750천원
- 자활급여 : 자활사업안내 참조
- 의료급여 : 의료급여법이 정하는 바에 따름

## 24 현행 국민기초생활보장제도의 문제점

1999년 제정된 기초법은 헌법에서 규정한 '인간다운 생활 권리'를 제도적으로 실현한 최초의 법률로 이를 통해 모든 국민의 최저생활 보장이 국가의 의무이며, 모든 국민은 국가로부터 최저생활을 보장을 받는 권리를 법률로 인정받게 되었다. 이는 개인과 가족에게 전가된 빈곤 문제의 책임을 국가 차원으로 끌어올린 기초법은 복지가 '시혜'가 아닌 국민의 '권리'임을 천명한 것이다.

하지만 엄격한 부양의무자 기준으로 인한 대규모의 사각지대 존재, 비현실적인 최저생계비, 비합리적인 소득인정액제도, 차상위 계층에 대한 법적 지원 미비, 수급자가 되지 못하면 어떤 지원도 받을 수 없는 급여체계 등의 문제를 안고 있다. 이 중, '부양의무자 기준'은 소득인정액이 최저생계비 이하임에도 불구하고 부양의무자 기준으로 인해 기초생활 보장을 받지 못하는 비수급·빈곤층이 약 117만 명에 달하는 등 빈곤층의 사각지대를 양산하는 독소조항으로 꼽히고 있다. 부양의무자 기준의 가장 큰 문제점은 실제 부양 여부와 무관하게 수급자 선정과 급여가 결정된다는 것으로, 수급자가 된다 하더라도 부양의무자 소득의 일부가 수급자 소득으로 '간주'되어 수급자의 급여에 반영된다. 따라서 선정 및 급여의 기준이 되는 최저생계비의 합리적 설정과 더불어 사각지대 해소를 위한 부양의무자 및 재산기준 개선 등이 이뤄져야 한다.

### 3. 맞춤형 복지를 위한 기초생활보장제도 등 개편 방안

#### 3.1 관계부처 합동이 2013년 5월 14일 사회보장위원회에 제출된 개편안

##### 1. 의결 주문

- 「맞춤형 복지를 위한 기초생활보장제도 등 개편방향」을 별첨과 같이 의결하고자 함

##### 2. 제안 이유

- 국민이 빈곤위험 발생에 대한 예방적 지원 및 취약계층에 대한 보호를 강화하는 한편, 일할 수 있는 빈곤층은 자립할 수 있도록 지원하기 위해 맞춤형 복지를 위한 기초생활보장제도 등 개편방향을 정하고자 함

##### 3. 주요내용

- ◇ 빈곤 위험 발생시 재기할 수 있는 빈곤 예방체계 강화
- ◇ 빈곤층에 대한 국가책임 강화를 통해 두터운 보호
- ◇ 일할 수 있는 빈곤층은 자립할 수 있도록 적극 지원

##### ① 빈곤정책 대상 확대 및 예방적 지원 강화

- 상대적 빈곤을 고려하여 차상위계층을 확대(최저생계비의 120%→중위소득 50% 이하, 340만명 → 438만명)하고, (가칭)잠재빈곤층으로 관리
  - 맞춤형 개별급여, 긴급지원, 잠재빈곤층 지원사업 등 여건에 적합한 개별지원 확대로 보호율 제고(51%→80%, 222만명 → 340만명)
- 빈곤층 생활실태, 복지욕구 등 파악하기 위한 실태조사를 정례화하고,
  - 긴급지원 선정기준 유연화, 장애인·한부모 등 잠재빈곤층 법정 지원사업 및 기타 저소득층 사업의 확대 등으로 지원 강화

##### ② 기초생활보장제도 “맞춤형 개별급여” 개편

- 탈빈곤 유인 강화, 탄력적 사각지대 해소, 관련제도간 연계 강화 기반 마련을 위해 현행 통합급여 체계를 개별급여화
  - 근로능력자가 일할수록 유리하도록 근로장려세제(EITC) 적용, 사회보험료 지원 확대, 자산형성지원(IDA) 확대 등 근로인센티브 강화
  - \* 생계급여(중위소득 30%), 주거급여(중위소득 40~50%), 교육급여(중위소득 50%) 등
- 개편 후 급여 또는 관련 서비스의 전체적 수준이 감소하지 않도록 급여체계 설계(경과 조치 마련)



③ 부양의무자 기준 완화를 통한 사각지대 해소

- (생계·의료급여) 부양의무자 소득기준 현실화  
\* 소득기준을 (현재) 중위소득 수준 → (개선) '중위소득+수급자가구 최저생계비'
- (주거·교육급여) 급여의 특성을 고려, 부양의무자 기준 추가완화 검토

④ 원활한 부처간 복지사업 연계·조정을 위한 추진체계 구축

- (조정체계) 정책대상 확대 및 급여별 담당부처 확대에 따라 중앙생활보장위원회의 조정 및 빈곤정책 평가·방향설정 기능 강화
- (법 령) 「국민기초생활 보장법」에서 개별급여의 기본원칙 및 기준을 규정하여 정합성 유지하고, 별도 규정 필요사항은 개별법에 위임
- (인력·시스템) 제도개편에 따른 업무 증가요인을 분석하여 지자체 전달체계 확충하고, 신청·조사·지급을 일원화할 수 있는 시스템 구축

### 3.2 국민기초생활보장법 개정안(유재중 의원) 주요내용

■ 개요

- 국민기초생활보장제도가 단일급여에서 맞춤형 급여체계로 개편됨에 따라 이에 맞게 「국민기초생활 보장법」 및 관련법률 개정
  - 기초생활보장제도 입법체계 및 급여간 연계·조정방안 법제화 등
  - 개별급여 개편방안을 법률 또는 하위법령 위임사항으로 분류·반영

■ 개정방향

- 개별급여 간 정합성 등을 감안, 「국민기초생활 보장법」 중심의 현행법령 체계 를 유지하고 개정사항도 최소화
- 「국민기초생활 보장법」에 급여별 기본사항을 규정하되, 개별급여의 별도규정이 필요한 세부기준·지급절차 등은 관계법령에 반영
  - \* 국토교통부(주거급여) 「주택법」, 교육부(교육급여) 「초·중등교육법」 개정 검토

## ■ 주요 개정사항

### 1 최저생계비 개념 및 결정방식 변경 등

- 통합급여의 최저생계비를 개별급여 개편에 따라 급여별 최저생계비로 전환하고 매년 공표하여 최저생활 보장 원칙 견지(안 제2조제6호, 제6조제2항)
- 주거·교육급여는 주관부처가 이관됨에 따라 최저생계비 공표주체를 복지부 또는 소관 중앙행정기관의 장으로 변경(안 제6조제1항)
- 최저생계비 개념 전환에 따라 계측조사를 빈곤실태조사로 개편하고, 빈곤층 규모 및 생활실태 등 종합적 조사 기반 마련(안 제6조제3항, 제6조의2)

### 2 각 급여의 수준·선정기준 등 분리

- 급여의 수준을 복지부 장관 또는 소관 중앙행정기관의 장이 복지부 장관과 협의하여 정할 수 있도록 규정(안 제4조)
- 수급권자 선정기준이 각 급여의 내용 규정 및 관련법률로 분리\*됨에 따라, 현행 수급권자 선정기준(범위) 삭제(안 제5조, 제8조~제14조)
  - \* (생계·의료급여) 부양의무자와 소득인정액 기준, (주거·교육급여) 별도 법 규정
- 주거·교육급여의 운영을 위해 별도규정이 필요한 사항은 소관부처의 법률에 규정할 수 있는 근거 마련(안 제11조, 제12조)
  - \* 단, 개별급여의 운영과 관련하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 「국민기초생활 보장법」이 정하는 바에 따르도록 함(안 제4조의2)

### 3 중앙생활보장위원회, 평가, 종합계획 등 총괄·조정체계 강화

- 중앙생활보장위원회 기능에 종합계획 수립, 급여별 선정기준·수준 등 결정, 급여간 중복·누락 방지, 수급자 등 지원사업 조정 추가(안 제20조)
  - 소관 중앙행정기관 및 관련 전문가가 중앙생활보장위원회에 참여할 수 있도록 위원 정족수 13→16명으로 확대
- 급여별 평가 실시 및 종합계획 수립의 근거 마련(안 제20조의2)
  - 복지부 장관 및 소관 중앙행정기관의 장은 소관 급여별 평가 실시
  - 평가 결과, 소관 중앙행정기관의 장이 수립하는 기본계획을 바탕으로 복지부 장관은 3년마다 종합계획 수립, 중앙생활보장위원회에서 심의

#### 4 자활사업 관련

- 중앙자활센터의 기능에 고용지원서비스 등 대상자관리를 추가하고, 이를 위한 시스템을 행복e음과 연계할 수 있도록 함(안 제15조의2)
- 자활수행기관에 사회적협동조합을 추가하고, 자활지원사업의 추진을 위해 시·군·구에 전담기구 설치할 수 있도록 함(안 15조의3, 제16조, 제17조의2)

참고 1

개별급여 개편시 최저생계비 변경 주요내용

	현 행	개별급여
단 위	가구 단위 (1인, 2인 가구 등 가구원수별 설정)	
내 용	생계·주거·의료·교육· 자활급여를 포괄한 금액	급여별로 최저생활에 필요한 금액·보장수준  * 생계·주거급여 등: 금액 * 교육급여: 보장수준(입학금·수업료), 금액(학용품비, 부교재비 등)
계측방식	3년마다 실시하는 계측조사에 근거한 전물량 방식	중위소득에 근거한 상대적 방식을 기본으로,  빈곤실태조사에 따른 저소득층 생활비용, 전월세 실거래가 등을 참고하여 설정
급여별 세부내용		생계급여 : 중위소득의 일정 비율(30%)을 고려한 상대적 방식  주거급여 : 지역별 최저주거기준 등을 토대로 기준임대료 산정  교육급여 : 입학금·수업료·교과서비 등은 실비 지원 학용품비, 부교재비 등은 교육비 지출 현황 등을 참고하여 별도설정
공표주체 및 방법	보건복지부 장관 고시	보건복지부 장관 및 급여 소관부처(국토부, 교육부) 고시

## 참고 2

## 개별급여 개편에 따른 법령개정 체계 주요내용

개정사항	법률	시행령	부령
정의 (안 제2조 제6호)	· 최저생계비 정의를 '금액' 등으로 확장	-	-
급여의 기준 등 (안 제4조)	· 복지부 및 소관부처 장관이 설정 · 지자체에서 이 법에 따른 급여범위·수준을 초과하여 급여 실시할 수 있는 근거 마련	-	-
다른 법률과의 관계 (안 제4조의2)	· 기초생활보장 급여 관련, 다른 법률에 규정하지 않은 내용은 이 법을 우선 적용	-	-
최저생계비의 결정 (안 제6조)	· 복지부 및 소관부처 장관은 급여의 최저생계비 결정	-	-
빈곤실태조사 (안 제6조의2)	· 빈곤실태조사 실시 근거 및 주기	-	· 빈곤실태조사 범위, 방법 등
급여의 종류 (안 제7조)	· 개별급여 개편에 따라 급여의 일부만 지급할 수 있는 근거 마련	-	-
생계급여 (안 제8조)	· 생계급여의 내용 · 생계급여 수급권자	· 부양의무자 소득기준 완화 반영	· 생계급여의 기준
주거급여 (안 제11조)	· 주거급여의 내용 · 별도 법 위임	-	-
교육급여 (안 제12조)	· 교육급여의 내용 · 별도 법 위임	-	-
의료급여 (안 제12조의2)	· 의료급여의 내용 · 의료급여 수급권자 · 별도 법 위임	· 부양의무자 소득기준 완화 반영	-
생활보장위원회 (안 제20조)	· 중앙생활보장위원회의 심의·의결사항 추가 · 중앙생활보장위원회의 위원 정수 확대	· 지방생활보장위원회 기능(동일) · 각 생활보장위원회의 구성·운영(동일)	-
종합계획 수립 및 평가 (안 제20조의2)	· 부처별 기본계획 수립 · 급여별 평가	· 평가대상 및 방법, 절차 등	-
이의 신청 (안 제40조)	· 이의신청내용에 따라 해당부처에 이의신청 이송 근거	-	-
재결 (안 제41조)	· 국토부·교육부 장관의 이의신청 결정권 부여	-	-

#### 4. 국민기초생활보장제도 개편의 문제점

본 문제점은 다음의 문건에 관한 것임.

1. 관계부처 합동 (5월 14일), [맞춤형 복지를 위한 기초생활보장제도 등 개편방안, 이하 ‘개편방안’] 5월 14일
2. 유재중 의원 발의 (5월 24일), [국민기초생활보장법] 일부개정법률안(의안번호5113, 유재중의원 대표발의, 이하 “개정안”) 5월 24일

1. 국민기초생활보장제도의 수급권자를 선정하고, 급여의 종류와 수준을 결정하는 과정에서 근로능력가구와 근로무능력가구를 현행법과 달리 서로 구분하여 제도를 분리 또는 차등적으로 채우는 내용으로 변경할 것인가?

□ ‘개정안’의 모태가 되는 ‘개편방안(정부부처 합동)’에서는 일할 수 있는 저소득층에 대해서는 일절 합구한 채, “근로능력 취약계층에 대한 기초생활보장”에 중점을 두고 있다고 밝히고 있다. 이에 대하여 이번 급여체계 개편 법률개정 내용에 근로능력자 및 그 가구원에 대하여 현행법과는 다르게 별도의 급여체계 입법을 추진하는 것으로 알려져 있어, 근로능력자에 대해서 별도의 급여체계를 추진할 것을 시사하고 있다.

2. 수급자의 생활수준은 소득인정액과 급여를 합해서 최저생계비 이상이 되도록 [(소득인정액 + 급여 > 최저생계비] 보장하고 있는 국민기초생활보장제도의 원칙(법 제7조)을 고수할 것인가?

□ ‘개정안’ 제7조에 따르면 급여의 수준을 ‘소득인정액’(소득평가액 + 재산의 소득환산액)이 아니라 ‘수급자의 소득 · 재산’을 고려하여 결정한다고 하였고, ‘개정안’ 제20조 2항에서는 기존의 “소득인정액 산정방식의 결정”을 폐기하고 “소득과 재산의 수준 등 급여의 종류별 선정기준의 결정”으로 대체하였다. 이는 소득과 재산(소득 U 재산)을 분리하여 적용하는 예전 생활보호제도의 cut-off 방식으로 회귀하는 것을 의미하며, 제도의 전반적인 후퇴가 불가피할 전망이다.

3. 국민기초생활보장제도의 수급자 선정기준과 수급자의 생계급여 수준을 차등하여 적용할 것인가?

□ 국민기초생활보장제도의 대원칙은 최저생계비를 기준으로 선정기준과 급여수준을 일치시켜 기초생활을 보장하는 것이다. 하지만 ‘개정안’ 제8조에 따르면, 생계급여 수급권자는 ‘최저생계비’가 아니라 “소득인정액이 보건복지부장관이 정하는 기준 이하인 사람”으로 규정하고 있다. 이럴 경우, 국민기초생활보장제도는 권리성 급여가 아니라 행정부처의 재량급여로 전락할 우려가 있다.

□ 또한 ‘개편방안(정부부처 합동)’에 따르면 생계급여는 중위소득의 일정비율(30%)를 고려한 상대적 방식에 의해서 급여를 결정하겠다는 것인데, 일정비율을 못 박지 않고 ‘고려’하겠다는 것은 급여수준을 임의적으로 낮추겠다는 것에 다름 아니다. 이는 결국 권리성 급여라는 현행법체계를 폐기하고 기초생활의 보장이라는 대의를 포기하는 것이다.

4. ‘개정안’ 제6조에 따르면 최저생계비의 계측조향을 삭제하였는데, 어떠한 방식으로 최저생계비를 결정할 것인가? 최저생계비는 결정 및 공표하지 않는 방향으로 개정할 것인가?

□ 최저생계비는 우리 사회의 ‘표준가구’라는 개념에서 도출되는 기준이지, 결코 저소득층만을 대상으로 계측될 수 있는 기준이 아니다. 따라서 최저생계비 계측을 포기하고 빈곤 실태조사로 대체하는 것은 공공부조대상자와 일반 국민을 본질적으로 분리시키는 결과를 초래할 것이다.

□ ‘개정안’ 제20조 제2항에 따르면, 생활보장위원회는 ‘중위소득’을 결정하게 되어 있는데, 이는 상대적 빈곤방식을 적용한다는 의미이다. 상대적 빈곤방식을 통해서 생계급여 수급권자를 선정할 경우에는, 선정기준과 급여수준을 일치시키는 것이 불가능하게 된다.

5. '개정안' 제6조의2에서 규정한 '빈곤실태조사'의 구체적인 방법은 무엇인가?

□ 빈곤실태조사가 함은 빈곤한 사람을 대상으로 샘플링을 해서 이들을 대상으로 실태조사를 하겠다는 것인데, 최저생계비 계측을 포기한 상태에서 무엇을 근거로 빈곤한 사람을 판별하여 조사할 것인가? 구체적으로 무엇을 어떻게 조사하여 “수급자 및 차상위계층의 규모, 생활에 필요한 비용”을 파악할 것인가? 특히 행정전산망으로 파악할 수 있는 수급자의 규모까지 왜 실태조사를 통해서 파악한다는 것인가?

6. '개정안' 제20조에 따르면, 중앙생활보장위원회의 심의·의결 기능이 사회보장위원회(사회보장기본법 제20조)의 심의·조정을 거친 경우에는 생략될 수 있다고 규정하고 있는데, 어떠한 원칙과 기준에 따라서 ① 심의·조정할 안건을 결정할 것이며, ② '조정'의 의미가 구체적으로 무엇인가?

□ 이럴 경우 앞으로 국민기초생활보장제도의 주요한 내용은 사회보장위원회의 압도적 다수를 점하고 있는 정부 측 인사(보건복지부 장관과 해당 부처의 장)들이 행정편의적으로 결정하게 되어, 사회적 합의정신과 민주적 정당성이 부정되는 결과를 초래할 것이다.

□ 더욱이, 국민기초생활보장제도의 골격에 해당하는 ① 수급권자 선정기준, ② 급여의 수준 및 내용, ③ 최저생계비를 '심의·의결'이 아니라 '심의·조정'해서 결정하겠다는 것은, 국민기초생활보장제도를 권리성 급여가 아니라, 예산 등을 고려하여 얼마든지 조정될 수 있는 재량형 급여로 전락시키겠다는 것이다.

7. '개정안' 제20조 제2항의 4에서 생활보장위원회가 결정하게 되어 있는 '최저보장수준'이란 무엇이고 어떻게 결정할 것인가?

□ 개념적으로 명확하지 않은 '최저보장수준'을 사용하여 급여수준을 결정할 경우에는 그야말로 행정부의 재량사항으로 전락하고, 더욱이 정부부처의 장이 압도적 다수를 구성하고 있는 사회보장위원회에서 심의 조정하여 결정할 경우에는 예산상 고려에 따라서 최저보장수준을 지속적으로 하락할 가능성이 농후하다.



8. 근로능력 수급자 가구에 대한 의료급여는 포기하는 것인가?

□ ‘개편방안(정부부처 합동)’에서는 의료급여대상자를 근로유무를 기준으로 선정하여, 소득 인정액이 일정수준 이하인 근로무능력가구로 못박음으로써(p.10) 현재 근로능력가구가 받고 있는 2종 의료급여를 폐지할 것을 강하게 시사하고 있다. 결국 공공부조제도를 다시 근로능력가구와 근로무능력가구로 나누어 근로능력자 가구에게는 의료급여를 박탈하려는 전근대적인 생활보호의 시대로 회귀하려는 의도가 엿보인다.

9. 행정적으로 가능한가? 맞춤형 개별급여 전달체계 수립과 관련한 행정 수요 및 복지공무원 수 증원의 내역은 어떠한가?

□ 이번 ‘개정안’은 각 개별급여별로 독자적인 행정체계를 유지하는 것을 기본 골자로 하고 있다. 하지만 통합급여 형태의 국민기초생활보장제도를 개별급여로 전환하여, 급여의 내용에 따라서 각 부처가 독립적으로 운영하고, 수급자의 수도 현행 140만명에서 220만명으로 늘어나게 되면, 우선 당장 행정수요가 천문학적으로 늘어나게 된다. 하지만 정부는 이 문제에 대해서 명확한 입장을 밝히지 않고 있다. 다만, 사회복지직 공무원의 수를 늘리고, 재정은 앞으로 4년간 6조 9천억원을 증액한다는 정도인데, 복지공무원의 수를 얼마나 늘리고, 그리고 6조 9천억원은 어떻게 계산되었는지 내역을 밝히지 않고 있다.

10. 주거급여와 교육급여에 관한 기본적인 방향과 내용이 결정되지 않은 상태에서, 기초생활보장법에는 생계급여만 남기는 내용으로 법률개정을 하고, 나머지 급여들에 대하여는 연구결과가 나오는 대로 별도의 법률을 제정하는 내용으로 입법을 추진하는 것인가? 오히려 맞춤형 개별급여체계를 위한 법률개정이라고 한다면 생계·의료·주거·교육 등 주요 급여들에 대한 개정·제정법률 입법을 동시에 진행하여 현행급여체계와 법률개정 후의 개정급여체계가 종합적으로 비교되어 국민들의 기초생활보장 급여 총량과 권리보장 내용이 비교·평가되도록 법률개정 작업을 하여야 하는 것으로 보이는데 정부의 입장은 무엇인가?

□ 현행 통합급여체계에서 개별급여로 전환하면서, ‘개정안’에서는 주거급여(제11조 제2항)와 교육급여(제12조 제2항)는 “따로 법률에서 정한다”라고 하고 정작 관련 법률안은 준

비되지 않고, 개편방안 연구를 이제 착수한 정도로 확인되는데, 연구와 논의가 전혀 이루어지지 않은 상태에서 위임이 가능한지 의문이다. 새로이 제정(주거·교육급여)되거나, 개정(의료급여)되는 것에 백지 위임한 상태에서는, 현행 기초생활보장법상의 권리성 급여체계, 보충급여 체계만 해체하는 결과가 될 수 있다.

## 5. 결론

21세기를 살아가는 우리에게 문명사회와 야만사회를 가르는 기준이 무엇일까? 문명사회라 함은 아마도 그 사회에서 가장 힘들고 어렵게 사는 사람들, 집도 절도 없고, 손을 내밀 가족이나 친척도 없이 막막하게 살아가는 사람들에게 인간적인 삶의 조건을 만들어주는 사회일 것이다. 이러한 점에서 IMF 경제위기의 여파가 채 가시지 않은 1999년, 시민사회의 조직적인 힘으로 성사시킨 국민기초생활보장제도는 우리 사회를 문명사회이게 하는 최소한의 도덕적인 기초라고 할 수 있다. 하지만 이러한 국민기초생활보장제도가 현 정부 들어서서 총체적인 위기에 빠져있다.

대선기간부터 지금까지 줄곧 ‘맞춤형 복지’와 ‘일을 통한 지원’을 강조하고 있는 현 정부와 집권여당은, 그 첫 번째 실험대로 국민기초생활보장제도의 전면적인 개편을 시도하고 있다. 이번 5월 14일 주무부서인 복지부와 고용노동부 등 관계부처는 합동으로 [맞춤형 복지를 위한 기초생활보장제도 등 개편방안]을 발표하였고, 곧 이어 집권 새누리당은 [국민기초생활보장법 일부개정법률(안)]을 발의하였다. 하지만 개편의 방향과 내용을 찬찬히 살펴보면, 기초생활의 보장이라는 우리 사회의 도덕적 기초를 무너뜨리는 개악에 가깝다고 평가할 수밖에 없다.

첫째, 인수위 보고서부터 최근의 개정법률(안)의 흐름을 보면, 현행 국민기초생활보장 수급자를 근로능력자와 근로무능력자로 나누어 별도의 급여체제로 운영하게 될 가능성이 매우 높다. 즉 개정법률(안)의 모태가 되는 5월 14일 발표된 정부합동 보고서에서는 일할 수 있는 저소득층에 대해서는 일절 함구한 채, “근로능력 취약계층에 대한 기초생활보장”에 중점을 두고 있다고 밝히고 있으며, 마치 화답이라도 하듯 개정법률(안)의 구체적인 시행방안을 검토하고 있는 연구진의 [맞춤형 급여체계 개편방안 연구]에서는 “근로능력자에 대한 소득보장은 고용과의 연계를 전제할 수밖에 없다”고 명시적으로 밝히고 있어, 근로능력자에 대해서는 별도의 급여체계를 추진할 것을 강하게 시사하고 있다. 이렇게 될 경우, 국민기초생활보장제도는 근로취약계층에게만 제한적으로 급여를 제공하는 전근대적 생활보호법 시대로 회귀하게 된다.

둘째, 현행 국민기초생활보장제도에서 최저생계비는 수급권자 선정기준이자 급여의 기준선이 되는 가장 중요한 개념이다. 하지만 개정법률(안)에 따르면 이러한 최저생계비의 기능을 철저하게 부정하고 있다. 즉 최저생계비 계측을 포기하고 빈곤실태조사로 대체하도록 하고 있으며(안 제6조의 2), 더욱이 생계급여와 의료급여 수급권자를 최저생계비가 아니라

“소득인정액이 보건복지부 장관이 정하는 기준 이하인 사람”(안 제8조)으로 규정하여, 행정부의 재량급여로 전락시키고 있다. 이대로 개편될 경우, 소득인정액과 급여를 합하여 최저생계비 이상의 생활수준을 보장한 국민기초생활보장제도의 기본 골격이 무너지게 된다.

셋째, 현행 국민기초생활보장법에서는 전문가, 공익대표 그리고 공무원으로 구성되어 있는 생활보장위원회가 제도의 골격을 이루는 중요한 내용을 결정하도록 되어 있다. 하지만 개정법률(안) 제20조에 따르면, 중앙생활보장위원회의 심의의결 기능이 사회보장위원회(사회보장기본법 제20조)의 심의·조정을 거친 경우에는 생략될 수 있다고 규정하여 중앙생활보장위원회의 존립근거를 위협하고 있다. 이럴 경우 앞으로 국민기초생활보장제도의 주요한 내용은 사회보장위원회의 압도적 다수를 점하고 있는 정부 측 인사들이 행정편의적으로 결정하게 되어, 사회적 합의정신과 민주적 정당성이 부정되는 결과를 초래할 가능성이 크다.

결론적으로 현 정부에 의해서 추진되고 있는 국민기초생활보장법 개편의 방향은, 제도가 가지고 있는 민주적 정당성과 권리성 급여의 본질을 부정하고, 이전의 생활보호 시대로 회귀하는 개악에 가깝다고 할 수 있다. 해외에서 자동차 몇 대, 스마트폰 몇 개를 더 만들어 팔고, 그리고 세계의 젊은이들이 열광하는 한류를 퍼뜨린다고 해서 우리 사회의文明성이 높아지는 것은 아니다. 그 사회에서 가장 어려운 사람이라도 최소한도의 인격적 존엄을 가지고 살아갈 수 있는 사회가 바로 文明사회라는 점을 고려할 때, 현 정부에서 추진하고 있는 국민기초생활보장법의 개편방향은 우리가 지금까지 쌓아올린 文明성을 부정하는 것이고, 우리 사회의 도덕적 기초를 허무는 일이다.

<참고문헌>

- 김영순. 2005. “민주화와 복지정치의 변화: 국민기초생활보장법 제정과정을 중심으로”, 『한국과 국제정치』 21:3, 통권 50호. pp. 97-126.
- 문진영. 1999. “국민기초생활보장법 제정의 쟁점과 운영방안에 관한 연구”. 한국사회복지학. 제38호.
- 문진영. 2000. “국민기초생활보장법의 제정과정”. 한국사회복지연감.
- 문진영. 2001. “생산적 복지제도의 구축방안: 공공부조제도와 적극적 노동시장 정책의 연계 프로그램을 중심으로. 사회보장연구. 제17권 제1호.
- 박윤영. “국민기초생활보장법 제정과정에 관한 연구” 한국사회복지학 제49권.
- 안병영. 2000. “국민기초생활보장법의 제정과정에 관한 연구”, 행정논총, 제38권 제1호.