

## 국민기초생활보장제도의 쟁점과 개선 과제

이훈희 (정책연구실 부연구위원)

‘송파구 세 모녀 자살’과 ‘동두천 모자 자살’ 등 생활고를 비판한 동반자살이 잇따르고 있다. 박근혜 정부는 ‘있는 제도도 활용 못하는’ 홍보의 문제와 그녀들의 무지와 게으름이 초래한 결과로 폄하하고 있지만, 본질은 우리의 기초생활보장제도가 빈곤 해소를 위해 작동하지 못하고, 사각지대에 방치된 사회적 취약계층을 전달체계가 발굴하지 못하기 때문이다. 이에 본고는 최후의 사회안전망으로써, 국민기초생활보장제도의 쟁점사항을 검토하고 제도개선을 위한 정책제언을 제시한다.

### I. 논의의 배경

- 박근혜 대통령과 정부는 세 모녀의 동반자살에 대해 그녀들의 ‘무지(無知)’와 ‘게으름’이 초래한 결과로 폄하
  - 정부는 ‘송파구 세 모녀 자살’과 ‘동두천 모자 자살’ 등 생활고를 비판한 동반자살 사건이 사회적 문제가 되자, 복지사각지대 일제조사에 나서는 등 ‘뒷북치기’, ‘재탕정책’으로 대응하고, 복지3법<sup>1)</sup>이 통과되지 못하여 이러한 사건이 벌어진 것으로 여론을 형성
    - 보건복지부는 “숨진 가족이 기초생활보장제도나 긴급지원제도 등 복지서비스를 신청한 사실이 없어 담당 행정기관에서 사망자의 어려운 사정을 확인하지 못한 사건”으로 평가
    - 국무회의에서 박근혜 대통령은 “우리나라의 복지여건이 충분하지 않지만, 있는 복지제도도 이렇게 국민이 몰라서 이용하지 못한다면 사실상 없는 제도나 마찬가지”로 언급하여, 결국 복지제도 홍보의 문제로 폄하

1) 복지3법은 ‘기초연금’, ‘장애인연금’, ‘국민기초생활보장제도(이하 ‘기초보장제도’)'의 3가지 개정법령을 의미함. 본고의 주제인 기초보장제도의 경우 통합급여체계가 개별급여체제로 변경되어, 수급의 ‘all or nothing’의 해결가능성, 사각지대의 확대(또는 축소), 7개 급여의 선정기준과 보장수준 등을 둘러싼 쟁점이 야기됨. ‘기초보장제도 개정안’ 논의는 차후에 자세히 논의하고자 함

- 생활고를 비판한 동반자살이 발생한 원인은 우리사회의 구조적 불평등에 기인하며, 최후의 사회안전망(social safety net)인 기초생활보장제도(이하 ‘기초보장제도’)가 빈곤해소를 위해 작동하지 못하고, 사각지대에 방치된 사회적 취약계층을 전달체계가 발굴하지 못하기 때문임
- ‘송파구 세 모녀 사건’과 유사한 사건을 사전에 예방하기 위해서는 기초보장제도의 기초적인 문턱을 낮춰 최후의 사회안전망으로써 작동하도록 하여야 함<sup>2)</sup>
  - 동시에 유사사건이 발생할 때마다 사각지대 일제조사에 나서는 등의 정부 대응은 현장의 어려움을 전혀 반영하지 못하여, 그렇지 않아도 과중한 업무에 시달리는 전담공무원들에게 책임을 전가하고 업무를 더욱 과중시키는 결과를 초래할 것임

## II. 최후의 사회안전망, 국민기초생활보장제도

- 국민기초생활보장제도는 대표적인 빈곤정책이자 최후의 사회안전망(last social safety-net)으로 복지국가의 가장 기초적인 조건이라고 할 수 있는 국민최저선(national minimum)임
- 한국의 경우 사회보험과 수당 등의 다른 빈곤정책이 취약하여 공공부조 이전에 작동해야 할 사회보험이나 보편적 수당 등과 같은 ‘일차적 안전망’의 기제가 매우 취약
  - 질병, 장애, 노령 등 사회적 위험(social risk)으로 인해 경제활동을 할 수 없거나 부양해줄 사람이 없는 최하위 계층(lowest income class)에게 국가가 기초생활을 보장해줘야 하며<sup>3)</sup>, 빈곤해소의 최종적인 책임은 공공부조제도(기초보장제도)로 귀결
  - 빈곤은 개인적 책임뿐만 아니라 사회구조적인 차원의 문제이기 때문에 공공부조제도는 최저생활보장의 원칙을 철저히 달성하고 보충성의 원칙을 완화하여 해석할 필요가 있음

2) ‘송파구 세 모녀’ 사례의 경우 팔을 다친 어머니와 두 딸 모두 근로능력이 인정되었을 것이므로(첫째 딸은 돈이 없어 병원에 다니지 못했기 때문에 만성질환을 인정받기 어려움), 당장 소득이 발생하지 않아도 한 사람당 50~60만 원 수준의 추정소득이 ‘소득인정액’에 반영되어 계산될 것이며, ‘긴급복지지원’의 경우에도 긴급지원 사유가 사망·화제 등의 특정 부분만 규정되어 그 ‘긴급’한 상황에는 해당되지 못했을 것임(긴급복지지원 예산의 경우 지난해 971억 원에서 올해 499억 원으로 51%나 감소하여 그 ‘긴급’의 구성요건이 더욱 강화될 것으로 예상됨)

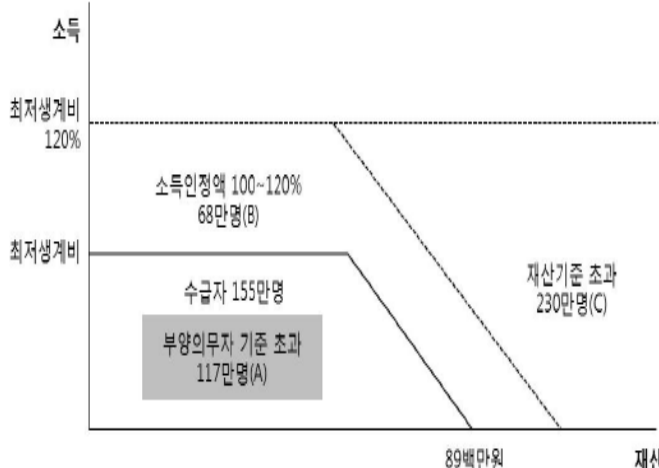
3) B. Lund, 2002, *Understanding state welfare: social justice or social exclusion?*, London: Sage.

- 동시에 근로능력이 있는 수급자가 빈곤의 덫(poverty trap)에 빠지지 않고 근로능력을 유지할 수 있는 유인체계(incentive structure)가 강화될 필요<sup>4)</sup>
- 현재의 기초보장제도는 재정지출의 통제 기제에 의존하여 본래의 목적인 ‘빈곤해소’를 달성하기 어려움
- 기초보장제도가 빈곤을 해소하기 위해서는 급여수준을 확대하여 제공하는 방안과 또 다른 한 축은 수급요건을 완화하는 것임

### Ⅲ. 기초생활보장제도의 쟁점사항

- 현행 기초보장제도의 수급 선정기준의 엄격성으로 인해 수급자 탈락 비율이 높고, 사각지대의 규모가 큰 것으로 나타남

[그림 1] 기초보장제도 사각지대 추정



<표 1> 수급자 선정기준별 탈락 추이

		2010	2011	2012
기초생활보장급여 신청자(A)		284,672	257,443	259,017
기초생활보장급여 신청 탈락자(B)		76,771	68,323	72,790
기초생활보장급여 신청 탈락 비율(B/A*100)		27.0	26.5	28.1
탈락사유	소득인정액 기준	48,058 (62.6)	42,025 (61.5)	45,925 (63.1)
	부양의무자 기준	16,866 (22.0)	14,057 (20.6)	12,852 (17.7)
	기 타	11,847 (15.4)	12,241 (17.9)	14,013 (19.2)

출처: 이채정, 2013, 「기초생활보장사업 평가」 재인용, 국회예산정책처.

#### ① 최저생계비는 최저한의 생활을 유지할 수 있는 수준이 못됨

- ‘기초보장제도’는 그 특성상 자산조사(means test)를 통한 수급자 선정방식이 적용되고, 그 기준으로 ‘정책적 빈곤선’인 최저소득기준(minimum income standard)이 활용
- 최저생계비가 ‘이론적 빈곤선’이자 ‘정책적 빈곤선’으로 작동하여, ‘최저생

4) 공공부조는 보충급여의 원칙을 특징으로 하므로, 근로유인(work incentive)의 설계가 핵심임. 공공부조 수급자의 경우 근로를 하지 않아도 일정 수준의 급여가 제공되며, 반대로 일을 할 경우 근로소득의 전부(또는 일부)가 감소됨. 결국 공공부조제도는 부(-)의 소득효과(income effect)와 부(-)의 대체효과(substitution effect)를 통해 수급자의 근로의욕을 약화시키는 방향으로 작동(Cain and Watts, 1973, *Income maintenance and labor supply*)하므로, 공공부조제도에서 근로유인은 공공부조가 반드시 해결해야 할 문제임

계비’=‘수급자 선정기준’=‘공공부조 급여 기준선’이라는 특징을 가지므로, 예산의 제약 및 정치적 영향에서 자유로울 수 없음<sup>5)</sup>

- 따라서 최저생계비 기준은 재정지출 통제 기제가 작동하여 최저생계비의 상대적 수준은 지속적으로 하락하였고, 그 결과 최저생계비 수준은 제도 도입 당시인 1999년은 도시근로자가구 평균소득의 40.7%, 중위소득의 45.5% 수준에서 2013년은 중위소득 40% 수준, 현금급여로는 33% 수준 까지 떨어지게 됨

○ 최저생계비를 계측하기 위한 ‘전물량방식(market basket method)’<sup>6)</sup>은 생활필수품을 전부 조사하여 가격을 합산하는 방식을 취하여 외관상 과학적 기초를 가지고 객관적으로 최저생계비를 산출하는 것처럼 보이지만 연구자에 따라 필수품을 어떻게 구성할지에 대해 편차가 심하게 발생할 개연성이 큼<sup>7)</sup>

- 동시에 이론적인 제한점이 극복된다 하여도, 현실적으로는 품목 설정 등에서 기획재정부의 압력을 무시할 수 없는 현실임

## ② 부양의무자의 범위가 넓고, 부양능력의 판정기준이 낮음<sup>8)</sup>

○ 2010년 빈곤실태조사 결과를 보면 ‘소득인정액’이 최저생계비 이하이지만 부양의무자 기준으로 인해 기초생활보장제도의 혜택을 받지 못하는 비수급 빈곤층은 약 117만 명으로 추산됨<sup>9)</sup>

○ 부양의무자의 부양능력이 미약한 경우에는 일정 금액의 ‘부양비’를 수급권자에게 정기적으로 지원하는 것을 전제로 부양능력이 없는 것으로 인정되며, ‘부양비’는 수급권자 가구의 기타소득(부양비)으로 산정하여 수급자 선

5) 빈곤선(poverty line)과 정책적 빈곤선인 최저소득기준(minimum income standard)은 구분된다고 볼 수 있음. 일반적인 빈곤선은 이론적 근거하에 과학적인 방법으로 도출되어 정치적 영향과는 무관한 반면, 정책적인 빈곤선(최저소득기준)은 예산의 제약 및 정치적 영향에 의해 결정됨. 한국의 최저생계비는 빈곤선이면서도 정책적 빈곤선이라는 이중적인 성격을 동시에 가지며(Veit-Wilson, 1998, *Setting adequacy standards*, Bristol: The Policy Press), 이는 사실상 다른 나라의 공공부조에서는 찾아보기 힘든 특징임

6) 라운트리(Rowntree)는 영국 요크지역의 빈곤을 조사하면서, 1차 빈곤과 2차 빈곤의 개념을 도입하였는데, 1차 빈곤을 결정하기 위하여 식품, 임차료 및 기타비용에 소요되는 항목별 가격을 구하고 이를 합산하여 빈곤선을 구하였음. 라운트리가 1차 빈곤을 결정하기 위해 활용한 방식이 ‘전물량’ 방식의 기원이 됨 (Rowntree, 1901, *Poverty: A study of town life*, London: Macmillan)

7) Townsend, P., 1979, *Poverty in the United Kingdom*, London: Allen Lane and Penguin.

8) 시행령에 의하면, 부양의무자 소득이 부양의무자 가구 최저생계비의 130% 미만이고 재산의 소득환산액이 수급권자 및 부양의무자 가구 각각 최저생계비 합 의 42% 미만인 경우에는 부양능력이 없다고 하고, 부양의무자의 소득이 부양의무자 가구 최저생계비의 130% 이상, 수급권자 및 부양의무자 가구 각각의 최저생계비의 합 의 130% 미만이고 재산의 소득환산액이 수급권자 및 부양의무자 가구 각각 최저생계비 합 의 42% 미만인 경우에는 부양능력이 미약한 것으로 봄

9) 2013.5. 사회보장실무위원회 자료

정 및 급여액의 결정에 반영됨

### ③ 재산의 소득환산율과 추정소득은 수급요건을 강하게 제한함

- 재산에 대한 소득환산제도가 적용되어, 생계를 유지하는데 활용할 수 있는 가처분소득이 최저생계비 미만이어도 재산을 소득으로 환산한 금액(재산의 소득환산액)과 소득평가액의 합인 소득인정액이 최저생계비 이상일 경우에는 기초생활보장급여 수급대상에서 제외됨
  - 특히 처분하여 현금화하기 어려운 주택과 자동차 등이 수급자격을 제한하는 기준으로 작동하는 사례가 많음
- 동시에 소득인정액이 최저생계비 이하인 경우 기초보장제도의 선정기준에 부합하게 되지만, 소득평가액 산정시 근로소득뿐만 아니라 추정소득까지 합산하여 계산되므로 직업이 없이 근로능력만 있다면 소득여부와 관계없이 추정소득을 근거로 수급자가 될 수 없음

## IV. 제언

- 부양의무자 요건의 폐지는 부정수급의 동기유인이 강하게 작용할 것이므로, 부양의무자 요건을 완화하되 ‘1차적 부양의무’와 ‘2차적 부양의무’를 구분하여 접근해야 함
- 수급요건으로써 부양의무자 기준 폐지는, 성인자녀와 성인부모 사이에 조기 상속 및 증여 등을 통한 부정수급의 문제가 발생할 가능성이 큼
  - 부양의무자 요건의 폐지보다는 부양의무자와 수급권자의 관계에 따라 보충성의 원칙을 달리 적용하면 될 것임
- 부양의무를 ‘1차적 부양의무’(생활유지의 부양)와 ‘2차적 부양의무’(생활부조의 부양)로 구분하여 전자는 보충성 원칙을 철저히 적용하고 후자의 경우에는 완화된 기준을 적용<sup>10)</sup>
  - 한국의 기초보장제도는 모든 부양관계에 대해 보충성의 원칙이 철저히 적

10) 민법상의 부양청구권은 타인의 행위를 요하는 일종의 재산권으로 볼 수 있음. 따라서 공공부조보다는 개인의 재산권을 행사하는 것이 보충성원리에 타당함. 다만, 민법상의 부양청구권은 관계에 따라 성격과 내용이 구분되므로, 기초보장제도의 보충성원칙에 적용하여도 가능할 것임. 즉, 1차적 부양의무관계인 ‘부모의 미성년 자녀에 대한 부양의무’와 ‘혼인한 배우자 사이의 부양의무’는 부양자의 생활과 피부양자의 생활이 분리될 수 없으므로 피부양자의 생활에 대해 ‘자기책임의 원리’가 철저히 적용되는 영역이며, 2차적 부양의무관계에서는 ‘자기책임의 원리’를 원칙으로 하되, 생계유지가 어려운 경우에 한하여 친족의 부양을 받는 보충적인 관계임

용되어 부양자의 부양의무가 우선하도록 설계되어 ‘1차적 부양의무’를 강제함

- 하지만 본 제도의 부양관계는, 부양의무자인 성인 자녀와 수급권자인 부모의 관계가 대부분이므로 ‘2차적 부양의무’에 해당
- 결국 ‘부모의 미성년자녀 부양의무’ 및 ‘부부 상호간의 의무’에만 보충성의 원칙을 철저하게 적용하여 완전한 부양의무를 인정하고, ‘성인자녀의 부모 부양의무’의 경우 보충성의 원칙을 완화하여 적용할 여지가 존재함

□ 부양의무자의 소득인정액이 최저생계비의 130%를 초과하는 경우, 즉 차상위계층에서 벗어나자마자 바로 부양의무를 부과하도록 설계되어 빈곤해소 정책의 의미가 퇴색됨

- 부모와 세대를 같이 하지 않는 경우에는 최저생계비의 산정에 있어서도 부모가 제외되므로, 실질적으로는 자신이 실제로 부양하는 가구수보다 적은 최저생계비를 적용받게 됨
- 따라서 최저생계비는 ‘건강하고 문화적인 생활’을 향유할 수 있는 수준으로 상향되어야 하며, 수급(권)자를 최저생계비 산정시 반영하는 방안도 고려할 필요가 있을 것임

□ ‘최저생활보장 원리’가 ‘보충성의 원리’에 우선하는 것으로 판단할 필요가 있음

- 실제로 부양을 받지 못하는 경우, 국가는 우선적으로 급여를 지급하고 부양의무자에 대해 비용을 청구해야 함
- 특히, 부양의무자의 ‘부양능력 미약’의 경우 ‘부양비 산정방식’에 따라 부양의무자는 부양비를 지급한 것으로 간주되고, 이는 다시 수급권자의 소득으로 간주되고 있음
- 이러한 부양비 산정방식은 부양비의 실제 지급여부는 고려치 않고, 정기적으로 무조건 부양비가 지급된 것으로 간주하는 행정 편의주의적 발상의 전형임
- 따라서 최저생활보장을 달성하기 위해서는 ‘부양능력 미약’의 경우에도 수급권자에게 수급권을 인정하여 관련 급여를 제공하고, 그 이후에 부양의무자로부터 관련 비용을 징수하는 것이 합리적이며, ‘권리성’ 보장에도 유리함

- 인간다운 생활을 보장하기 위한 국가최저수준(national minimum), 즉 최저생계비의 결정권한이 사실상 보건복지부장관에 위임되어 있으므로, 재량권을 통제하여 국민의 최저생활보장의 권리성 강화가 필요<sup>11)</sup>
- 최저생계비의 결정은 보건사회연구원에서 계측하고, 그 후 기초보장전문위원회의 논의 및 중앙생활보장위원회의 심의 및 의결을 거치도록 되어 있지만, 실제로는 기획재정부가 제시한 예산에 맞춰 마켓바스켓(market basket)이 결정되는 문제 존재
  - 결국 국민의 최저생활보장의 권리를 강화하기 위해서는 최저생계비가 국민의 인간다운 생활을 보장할 수 있도록 상향조정해야 할 것이고, 계측에 관한 합리적인 기준을 정하고, 법규명령을 입법화하여야 행정부의 재량권을 통제할 방안을 마련해야 함
- 소득인정액 반영시 근로능력에 따른 추정소득은 실제로 수급권을 제한하는 정도가 강하여 추정소득에 대한 완화조치가 필요
- 기존의 생활보호제도보다 현재의 기초보장제도가 진일보한 것으로 평가되는 부분은 노동여부에 관계없이 수급자가 될 수 있다는 점이었지만, 자의적으로 추정소득이 소득으로 산정되어 이러한 제도설계가 퇴색됨
  - 따라서 단 한번이라도 근로경험이 있는 중증장애인에게도 추정소득을 부과하는 현재의 방식은 지양되어야 하며, 실제 급여지급이나 근로의 사실 여부를 확인하여 ‘근로능력’이 아닌 ‘근로여부’를 반영하고, 근로능력자에 대해서는 자활사업에 참여할 수 있도록 근로인센티브가 강화되어야 함
- 현금화가 어려운 재산기준의 합리적인 조정이 필요함
- 기초보장제도가 소득보장제도로써 작동하기 위해서는 소득기준선을 기준으로 수급자를 선정하고, 재산기준은 합리적 조정이 필요
  - 재산의 소득환산율이 특별한 근거 없이 지나치게 높으므로, 상대적으로 재산이 적은 빈곤층의 경우 여전히 기초보장제도 수급자로 선정되기가 어려움. 따라서 환산율을 합리적으로 조정할 수 있는 고민과 노력이 필요
- 근로능력이 있는 수급자에게는 빈곤의 덫(poverty trap)에 빠지지 않고 근로

11) 기초보장제도 개정안에는 최저생계비 기준을 없애고 7개 개별급여별로 별도의 규정을 적용할 계획이지만, 현재 국회에 계류 중이므로 본고에서는 최저생계비에 대한 제언을 다룸

로의욕을 강화할 수 있는 제도가 설계되어야 복지모순이 방지될 것임<sup>12)</sup>

- 자활사업에 참여하는 것을 조건으로 생계급여를 제공하는 조건부 수급제도와 소득활동을 하는 수급자에게는 소득평가액에서 일정액을 공제하는 소득공제제도가 도입되었지만, 근로의욕을 고취시킬 수 있도록 제도의 정교화 및 현실화가 필요할 것임
  - 수급자들의 최종소득은 최저생계비를 상회하는 수준에서 설계될 것이므로, 근로능력자들의 근로유인을 강화하기 위해서는 근로장려세제(EITC)의 전면 도입을 실시하여 역차별(복지모순)을 방지하고 비수급 저소득층의 생활수준을 더 높게 설계하여야 할 것임
- 앉아서 기다리고 접수받는 탁상복지에서 탈피하여 찾아가서 사각지대를 발굴하고 해결하는 생활밀착형 복지제공을 위해서는 **전담인력의 확충이 필수임**
- 전담공무원의 인력충원이 없이 과중한 업무 부담이 계속되어 2013년 사회복지 공무원 4명이 스스로 목숨을 끊는 등 복지서비스 제공자가 복지의 사각지대에서 방치되는 상황이 발생
  - 보건복지부의 ‘사회복지 통합업무 안내’에 따르면, 읍면동의 사회복지전담공무원의 배치규모(2012년 6월 기준)는 2인을 배치한 곳이 43%, 1인 이하가 23%로 대부분의 읍면동에서 1~2명의 사회복지 전담공무원이 100여개의 복지제도를 담당하고, 지역의 분출하는 모든 복지니즈를 해결해야 하는 것으로 조사됨<sup>13)</sup>
  - 따라서 찾아가서 사각지대를 발굴하고 해결하는 생활밀착형 복지를 위해서는 전담공무원의 확충이 필수이며, 동시에 이들에 대한 경제적 보상과 정서적·신체적 피로, 스트레스 및 소진(burn-out)을 감소시킬 방안이 동시에 마련되어야 함

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

12) 외형적으로 기초보장제도는 전통적인 노동불능자에게만 최소한의 급여를 제공하던 구빈법적 전통을 벗어나 근대적 의미의 공공부조제도로 발전되었다고 평할 수 있지만(문진영, 2013, “국민기초생활보장제도 제정의 의의 및 과제”), 일부 지자체의 경우 기초수급자가 자신의 노력으로 차상위계층으로 이동하게 되면 실질소득이 줄어들어 근로유인을 감소시키는 것으로 조사되어(이광석·김동룡, 2013, “복지모순으로서의 소득연직에 관한 연구”) 근로유인을 강화하기 위한 제도설계가 필요함을 시사

13) 동시에 전담인력의 배치기준도 문제가 됨. 기초생활보장의 경우 ‘서초구 반포동’과 ‘송파구 잠실2동’의 경우 1명의 사회복지 공무원이 6명의 수급자를 관리하는 반면, ‘노원구 중계 2·3동’은 490.0명을, ‘강서구 등촌 3동’은 481.9명을 공무원 1인이 담당하는 것으로 나타나 취약계층이 많은 동네에 사회복지 인력이 더 부족한 것으로 조사되었음(한겨레 2014.3.17)