

복지 ‘사각지대(死角地帶)’의 허상과 빈곤자살방지 대책

정재철(정책연구실 연구위원, 사회정책 박사)

한국은 빈곤가정뿐 아니라 모든 국민의 최저한도의 생활을 보장하기 위해 1999년 9월 국민기초생활보장법(이하, 기초법)을 제정하여 15년째 운영하고 있다. 그동안 낮은 수준의 최저생계비를 시작으로 부양의무기준, 급여체계의 문제 등이 제기되어 부분적 보완을 거치면서 대응해왔던 기초법이 최근 송파구의 ‘세모녀 자살’ 사건을 계기로 최후의 안전망으로서 ‘부실투성이’로 비판받고 있다.

본고에서는 ‘세모녀 자살’ 원인을 다각도로 규명해야 복지의 ‘사각지대’를 정확히 파악할 수 있으며 우선순위의 결정이 용이해진다는 문제의식에서 현재 제기되는 ‘사각지대’를 재검토하고 복지의 궁극적 목적인 ‘니즈(needs)의 발굴과 충족’을 위한 구체적 대응방안을 제시한다.

I 현황

□ ‘세모녀’ = 일하다 다쳐 실직한 여성가장(61세) + 질환을 가진 딸(36세) + 보통의 딸(33세)

○ 일하다가 다친 어머니와 만성질환 딸의 동반자살

- ‘세모녀’의 어머니는 남편을 일찍 여의고 홀로 딸 둘을 부양하기 위해 월 150만원 정도의 낮은 소득을 벌다가 팔을 다친 후부터 실직(휴직)하여 소득중단
- 월세로 거주하면서 저임금의 노동을 하고 있던 워킹푸어(working poor)인 어머니는 일하는 도중 상해로 인해 소득활동이 중단되었고 특별히 민간보험에 의존하거나 저축에 의존하기 힘든 상황이었다고 추측됨
- 두 딸은 신용불량자였고 그 중 한명은 고혈압·당뇨 등의 질환자로 소득활동은 하지 않아 전적으로 어머니의 소득활동에 부양받는 피부양자
- 실직에 따른 소득감소와 만성질환 딸에 대한 부양부담은 ‘오늘의 생활고’와 ‘날아질 것 같지 않은 내일’에 대한 비관으로 마지막 월세와 공과금을 남긴 채 ‘동반자살’

○ ‘세모녀’ 자살과 촘촘하지 못한 사회보장제도

- 국민기초생활보장제도나 긴급복지지원제도 등 저소득 및 빈곤층의 최저생활을 보장하기 위한 제도를 이용하지 않은 채 자살을 선택한 세모녀에 대해 박근혜 대통령은 긴급복지지원제도 이용가능성을 언급하며, “있는 복지제도도 잘 몰라 이용하지 못하면 안 된다”

며 “있는 복지제도부터 이용토록 하게 하고 접근도 용이하게 해서 사각지대를 해소해야 한다”고 발언

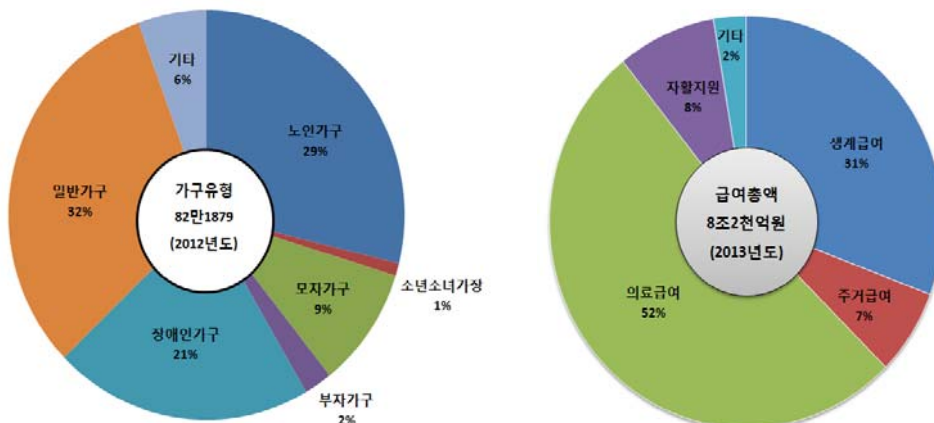
- 복지전문가 및 시민단체 등은 부양의무기준, 성인 딸의 근로능력기준 등 때문에 국민기초생활보장제도를 신청해도 거절당했을 것이며 긴급복지지원제도의 경우는 존재 자체를 몰랐을 확률이 높으며 복지의 ‘신청주의’를 비판하고 선정기준의 완화를 주장하며 정부가 적극적으로 복지사각지대에 놓인 빈곤층을 발굴해야 ‘세모녀’ 자살과 같은 사건을 미연에 방지할 수 있을 것이라고 지적

II 문제점

□ 빈곤 ‘사각지대’를 해소하기 위해 설계된 국민기초생활보장제도

○ 수급세대 유형

〈그림 1〉 기초수급세대 유형과 기초생활 보장비



출처: 국민기초생활보장 수급자 현황(2012년도)에서 필자 작성

- 수급자의 가구유형에서 보듯 노인가구(29%)나 장애인가구(21%)를 합하면 50%로 절반 가량이 실질적으로 자립을 기대하기 어려운 가구이며 수급자로부터 탈출 역시 기대하기 어려운 상황
- 특히, 향후 고령화가 진전되면 노인가구의 비율이 높아질 것으로 예상됨에 따라 수급기간도 길어질 것으로 예상됨
- 수급자의 보장기간별 현황을 보면 10년 이상가구(201,672)가 전체의 24.5%로 가장 많은 비중을 차지하고 있음
- 유감스러운 것은 매년 국민기초생활보장 수급자 현황을 보면, ‘일반가구’로 분류된 가구가 가장 비중이 높음에도 불구하고 그 유형을 파악하기가 곤란하여 보호받고 있는 수급자의 가구가 주변에서 볼 수 있고 상정하기 쉬운 가구유형이 아닌 ‘일반가구’란 점
- 일반가구에 포함된 가구 중 장기상해환자가구, 장기실업가구 등 장애가구로 분류되기 어려운 가구들이 상당수 포함되어 있을 것으로 추측됨에 따라, ‘일반가구’를 보다 세분화하여 수급세대 유형을 구체화하는 것이 필요

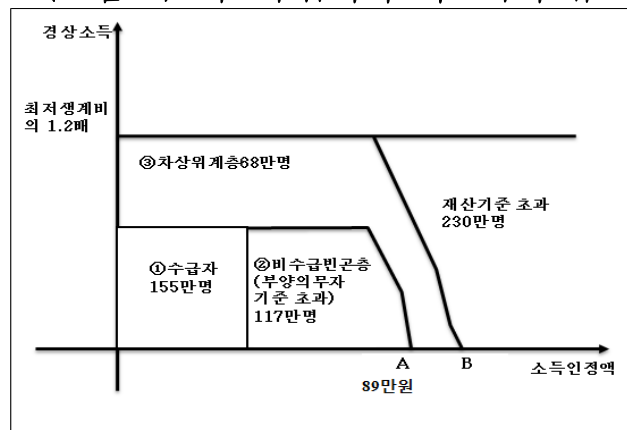
○ 생활보장급여보다 많은 의료급여비

- 기초사업 예산추이를 보면, 국민들의 상식은 흔들리게 됨
- 흔히들 기초생보는 최저생계비를 지급하는 소득보장사업으로 알고 있으나 소득보장사업(생활급여+ 주거급여)예산은 전체 예산의 38%수준으로 절반도 되지 않음
- 기초생보예산의 절반 이상(52%)은 의료서비스를 제공하는 의료급여비용으로 예산면에서만 보면, 국민기초생활보장제도가 아닌 ‘국민기초의료보장제도’라 불러도 전혀 이상하지 않은 제도임

○ 수급률과 포착률(take up rate)

- 수급률은 전체 국민가운데 기초생보의 수급자 비율을 의미. 2012년 전체인구 50,200,000명 중 수급자는 1,394,042명으로 약 2.7%정도

〈그림 2〉 기초수급자와 저소득자 규모



주:A는 소득인정액(소득평가액 + 재산의 소득환산액)이 최저생계비의 100%, B는 소득인정액이 최저생계비의 120%

- 포착률은 최저생계비 이하의 생활하는 사람 가운데 실제로 기초생보 수급자가 된 비율을 의미. 단순계산으로 최저생계비 이하의 생활자 중 수급자가 된 비율은 56.9%(①수급자/(①+②)정도로 빈곤자 2명 중 1명밖에 수급자가 되지 않고 있다는 계산¹⁾(〈그림 2〉 참조)
- 포착률이 낮은 이유로 빈곤한데도 불구하고 부양의무자 기준이나 저축 등의 이유로 수급자가 되지 못하기 때문이며 따라서 포착률이 절반 수준인 상황을 개선하기 위해서 부양의무자 기준을 대폭 완화해야 한다는 주장이 과거부터 줄곧 제기되어 왔고 최근에는 더 더욱 설득력을 얻고 있음
- 그러나 최저생계비 이하의 빈곤자를 모두 수급자로 인정(포착률 100%)하더라도 흔히 말하는 ‘사각지대’는 해소되지 않음

□ 애매모호한 ‘사각지대’

- 1) 공적연금제도가 성숙되지 않아 주택을 소유한 저소득고령자들이 재산초과자에 다수 포함되어 있을 것으로 추측됨

○ 빈곤개념의 범람

- 빈곤은 사회가 용인하지 말아야 할 것으로 간주될 수 있도록 가능한 한 선명하고 간결해야 함. 그럼에도 빈곤개념의 홍수²⁾는 신속히 박멸해야 할 빈곤을 혼란스럽게 만드는 것에 그치지 않고 빈곤을 복잡하게 했고 ‘논쟁거리’로 변질시킴

○ 빈곤개념의 남용이 ‘빈곤 = 격차’로 인식되어 가치판단의 혼란 야기

- 빈곤개념은 소득격차나 자산격차 등 격차의 개념과 다름. 격차는 소득이나 소비 등 생활수준의 분배상황을 단순히 기술하는 것으로 사회에서 어느 정도의 격차가 적절한지에 대한 가치판단은 없음
- 격차는 자신의 노력과 능력의 차이에 의해 생기는 당연한 결과라고 받아지기까지 함
- 이에 반해, 빈곤은 ‘박멸해야 할 대상’, ‘반드시 해결해야 할 대상’이란 공통인식이 존재해 국가든 이웃이든 도움의 손길을 제공해야 한다는데 이론의 여지가 없음

○ 애매모호한 ‘복지의 사각지대(死角地帶)’란 개념

① 세모녀의 자살은 복지(死)각지대(死角地帶)’ 때문이 아님

- 국민기초생활보장법에서는 분명히 최저생계비 이하의 소득수준 뿐 아니라 부양의무, 저축, 주택 등 다양한 요인을 모두 고려하여 그 부족분을 지급토록 규정
- 따라서 단순히 최저생계비 이하의 사람 모두가 수급자격이 있는 사람이 아님(수급자격이 있는 사람 ≠ 최저생계비 이하의 사람)
- 또한 제도 설계할 당시 이러한 차이를 충분히 예측하고 설계했기 때문에 긴급복지지원법에 의한 긴급복지제도가 별도로 존재하며 그밖에 수급자격이 없는 빈곤층을 위한 다양한 복지정책이 존재함
- 따라서 제도설계 당시 예측하지 못했거나 보호하려고 했는데 미처 보지 못했던 이른바 제도의 허점에서 기인하는 사각지대(死角地帶)때문에 ‘세모녀’가 자살했다거나 많은 복지탈락자들이 자살한 것은 아님

② ‘보충성의 원칙’에 의한 탈락자 = ‘사각지대’가 아님

- 국민기초생활보장법 제 3조(급여의 기본원칙)는 ‘이 법에 따른 급여는 수급자가 자신의 생활의 유지·향상을 위하여 그의 소득, 재산, 근로능력, 등을 활용하여 최대한 노력하는 것을 전제로 이를 보충·발전시키는 것이 기본원칙’이라고 규정
- 제2항에서는 ‘부양의무자의 부양과 다른 법령에 따른 보호는 이 법에 따른 급여에 우선하

2) 빈곤개념의 남용의 사례로 현대경제연구원이 만든 ‘하우스푸어’를 지적할 수 있음. 이후, 렌트푸어, 허니문푸어 등 빈곤개념이 남발되면서 도대체 뭐가 빈곤이며 한 사회가 용인할 수 없고 박멸해야 할 빈곤인지가 매우 혼란스러운 상황임. 그나마 아무리 일을 해도 최저생계비 이하의 생활수준에서 벗어날 수 없는 ‘워킹푸어’만이 최저생계비에 링크되어 있어 박멸해야 할 기준으로 활용되고 이것이 최저임금 및 저임금 문제, 비정규직 문제와 연계되고 있는 상황임.

여 행하여지는 것으로 한다. 다만, 다른 법령에 따른 보호의 수준이 이 법에서 정하는 수준에 이르지 아니하는 경우에는 나머지 부분에 관하여 이 법에 따른 급여를 받을 권리를 잃지 아니한다'고 규정

- 따라서 소득, 재산, 근로능력, 다른 법령에 의한 지원을 우선한다는 타법지원의 우선 활용, 부양의무의 이행 등을 통해 부족함을 보충해야 한다는 것은 법 자체가 이미 예정하고 있던 사실이지 예정하지 못했던 사각지대가 아님
- 특히, 부양의무의 이행을 요구할 때, 자신의 자존심, 가족과의 불화, 가정폭력, 단절, 부양 능력 미약 등 부양의무 이행을 거부하는 사례가 매우 다양하기 때문에 **부양판단기준의 완화와 함께 면접상담의 기회를 획기적으로 확대하여 우선적으로 해결해야 할 문제**³⁾며 민법의 부양의무규정과 배치되는 부양의무 폐지 등은 지금 당장은 다소 급진적인 주장이라 판단됨

○ 신청주의와 ‘세모녀 자살’

- 다른 법도 마찬가지지만 복지수급권의 결정과정은 본인의 신청에서부터 시작됨. 본인의 신청 및 상담, 접수, 심사, 수급권결정(수급액 및 지원규모), 통보의 절차를 거치도록 되어 있음
- 신청주의의 가장 큰 문제점은 정말 어려운 시민에게 더 많은 지원이 신속히 전달돼야 함에도 정작 본인은 복지제도의 존재를 알지 못하여 신청을 못하고 복지제도의 존재를 잘 아는 상대적으로 덜 어려운 시민이 복지제도를 보다 많이 이용하는 ‘복지의 역설’을 야기 한다는데 있음
- 신청주의의 한계를 극복하기 위해 대규모의 사회복지사를 채용하고 예산을 늘려 ‘신청 → 발굴’로 전화되면, ① 국민기초생활보장제도 및 긴급복지지원제도의 존재를 몰라서 신청을 못하는 경우, ② 신청해도 수급자로 선정되지 못한다고 스스로 판단해서 신청을 미루는 등의 ‘사각지대’는 일정 정도 커버할 수 있음
- 그러나 ③ 자신의 자조노력에 의존하여 신세지기 싫어하는 빈곤가정의 자살, ④ 창피하거나 신청 절차의 번거로움 때문에 신청을 거부하는 빈곤가정 등은 발굴한다고 해서 해결될 문제가 아니므로 이에 따른 ‘사각지대’는 매워지지 못함
- 따라서 ‘세모녀 자살’이 ③ 또는 ④에 해당한다면, 아무리 긴급복지지원제도의 대상소득기준을 대폭 인상한다거나 부양의무기준을 대폭 완화하는 등의 **反빈곤정책**을 강화해도 한계가 있음
- ‘세모녀’가 국민기초생활보장제도나 긴급복지제도의 존재를 알고 있었는지, 또는 전화로라도 상담을 해본 적이 있는지 등은 알 수 없으나 월세와 공과금, 심지어 국민건강보험료(노인장기요양보험료)도 체납한 적이 없을 정도로 보통시민, 주체적 시민으로 살아가려고 노력하는 자조정신이 강했던 것으로 짐작되는 바, 복지제도의 존재를 알았다 하더라도 ‘나보

3) 기초법의 부양의무 기준은 공적연금의 부양방식(부과방식/적립방식) 및 현재의 사적부양에 의해 생활하는 세대들과의 밸런스를 고려한다면, 부양의무규정은 완화의 대상이지 폐지의 대상은 아니라 판단됨.

다 더 어려운 이웃이 신청하는 제도'로 인식했을 것이며 보호신청 자체를 '국가에 대한 신세'로 생각했을 것으로 추측됨

- 복지의 '사각지대'란 개념은 애매모호할 뿐 아니라 빈곤자살의 원인을 찾고 분석하여 다각도로 보완하는 복지(니즈의 발굴과 충족)의 우선순위를 혼동하게 하여 '빈곤박멸'이란 가치판단을 흐리게 하기 때문에 신중히 사용해야 할 것임

III 대응방안

□ '개성(個性)'에 개별적으로 대응하기 위해서는 찾아내고 연결하여 해결하는 '현장밀착형' 복지시스템 구축

- 생활위험이 나타나는 방식은 다양하고 복잡하며 일종의 '개성(個性)'을 가지고 있음. 이러한 개성을 가진 개별적 생활상태에 대응해가면서 '건강하고 문화적인 최저한도의 생활수준'을 보장해야 하며, 일반기준에 따른 보호만이 아니라 개개의 사례에 맞는 개별적 수요를 확인하여 그것을 충족시키는 '현장밀착형' 복지를 실현하여 빈곤으로 인한 자살, 수발로 인한 자살을 제로로 축소

① 니즈(needs) 발굴을 위한 '삐뽀삐뽀 복지119' 시스템 구축

- 복지제공의 일선에서 활동하는 동사무소의 통장 및 반장을 활용한 '삐뽀삐뽀 복지119' 시스템을 구축
- 통장 및 반장에게 복지신청을 대리할 수 있는 권한을 부여하여 지역주민 중 어려운 주민을 발굴하여 신청하도록 하고 신청접수에 필요한 복잡하고 번거로운 서류준비 등을 지원토록 하는 등 동정업무와 주민 니즈를 연결하여 정말 어려운 시민이 보다 많이 신청하여 수급할 수 있도록 신청횟수 증가에 초점을 맞춰 추진⁴⁾
- 전화상담 및 신청단계에서 접수 자체를 거부당했거나 심사에서 탈락한 빈곤가정의 좌절감을 완화시켜주고 다른 지역자원의 활용가능성을 모색하거나 재신청을 준비하거나 다른 어려운 주민이 아무런 거리낌 없이 상담할 수 있도록 하여 자살방지 강화
- '삐뽀삐뽀 복지119'는 대리신청 단계부터 최종수급결정과정까지의 행정업무를 모니터링하고 이를 주민에게 신속히 알리며 최종결정까지의 주민의 상황변화를 동사무소의 담당자에게 연락하는 전 과정에 개입
- 수급자로 선정된 이후에도 이것이 부정수급⁵⁾으로 이어지지 않도록 철저히 관리

4) 김한길 대표가 발의한 긴급복지지원법 일부개정법률안에는 '위기사항의 사유에 지자체 장의 판단을 포함'토록 하고 있어 지자체의 장이 위기판단에 따른 통반장을 중심으로 한 '삐뽀삐뽀 복지119단'을 운영하면 될 것임. 또한 최동익 의원이 발의한 '사회보장수급권자의 발굴 및 지원에 관한 법률안'에는 수급자 발굴을 위한 정보연계가 포함되어 있으며, 사회적 위험에 노출된 보호대상자에 대해서 누구든지 신고할 수 있도록 했고 업무위탁 사항도 이미 규정되어 있음

5) 복지 '부정수급'은 없어져야 함. 그러나 범죄발생을 완전히 제거할 수 없듯이 '부정수급'도 완전히 제거할 수 없음. 부정수급은 시스템상 발생할 수밖에 없거나 인지와 신고, 수급시점 간의 시간차에서 발생하는

- 이를 통해 철저히 현장 밀착, 주민 밀착 복지를 실현하여 ‘사회적 배제’ → ‘사회적 포섭’으로 전환하는 전달주체로 활용

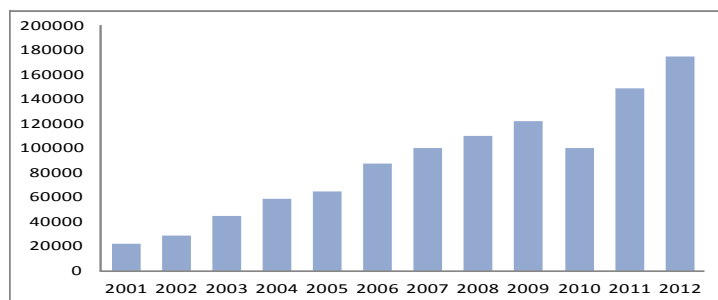
② 의료·간호·요양 등의 복지문제로 인한 ‘자살 제로(zero)’ 작전과 연계

- ‘세모녀 자살’은 빈곤방지와 빈곤구제 기능이 유기적으로 작동하지 않아 발생한 사회적 배제며 이를 막기 위한 행정수요에 대한 결정은 다소 ‘사회적 통념’과 ‘여론’에 의해 좌우되는 반면,
- 최근에 발생한 이특씨의 아버지가 치매를 앓는 자신의 부모님과 동반 자살한 사건은 그 원인이 의료·간호·요양 등 다소 전문적인 지식에 기초한 지역의 자원동원 및 연계능력이 필요한 사안이기 때문에 간병과 요양문제로 자살하는 주민을 위해서는 새롭게 ‘요양반장 제도’를 도입하고 복지 니즈를 찾아 충족시키는 ‘삐뽀삐뽀 복지119’와 연계하여 소득보장과 서비스 보장을 연계한 지역복지의 그물망 강화

③ 부양능력의 판정은 시대변화를 반영하여 탄력적으로 운영

- 부양불능 판정을 받아 부양능력이 없다고 판정받는 수급자 이외에 부양거부·기피판정의 90.4%가 가족관계 단절 판정을 받았으며 이러한 경향은 그림에서 보듯 국민기초생활보장제도가 시행된 이래 2010년을 제외하고 증가추세
- 이것은 민법상의 혈연중심의 가족이란 최소 공동체의 부양의미 및 능력이 계속적으로 약화되고 있다는 것을 의미

〈그림 3〉 부양의무 판정 중 가족관계단절 판정자 수(단위, 명)



출처: 국민기초생활보장 수급자 현황(2012년도)에서 필자 작성

- 따라서 부양능력의 판정은 최소공동체로서의 가족 간의 ‘실질적인 부양행위’를 법에 구체적으로 예시하고 여기에 해당되지 않는 경우는 모두 인정하는 방식으로 전환하여 가족부양능력의 약화를 사회적 부양능력의 강화를 통해 보완할 수 있는 부양기준 완화조치가 필요⁶⁾

등 그 원인은 다양하여 부정수급을 보도할 때도 신중을 기해야 함. 부정수급이 보도된 이후의 국민감정은 ‘부정을 없애야 한다’는 데서 멈추는 것이 아닌 ‘부정수급=쓸데없는 예산낭비’를 먼저 없애고 그 다음에 증세하자는 이른바 ‘선 부정수급억제’ → ‘후 증세’로 빠지게 된다는 사실에 충분히 주의해야 함.

6) 현재 부양의무자 범위에서 직계혈족을 제외하고 부양의무자의 부양능력이 없는 경우를 법률에 규정하는 ‘국민기초생활보장법 일부 개정법률안’이 발의된 상태(안철수, 김용익 의원)

- 특히, 부양의무자가 직장피부양자인 경우, 부양인정 여부와 상관없이 **부양의무자의 건강보험의 피부양자로 등록토록 하여 느슨한 부양관계를 유지토록** 하고 지역가입자인 경우는 **‘특례조항’을 신설하여 예외적으로 피부양자 자격을 부여하여 기초생보 의료급여 예산을 생계급여에 집중토록** 하고 피부양자 인정을 둘러싼 지역가입자와 직장가입자 간의 불공평성을 완화하는 방법도 검토할 필요가 있음

○ ‘개성(個性)’에 개별적 대응을 위한 개별급여와 부양의무자 규정

- 국민기초생활보장제도 개편안은 급여를 쪼개 각 급여의 기준선을 생계급여는 중위소득의 27%, 의료급여는 40%, 주거급여는 43%, 교육급여는 50%로 하도록 하고 있어 현재 통계상 비교대상이 되는 저소득자층(차상위계층)가운데 보호수급 수준보다 낮은 생활수준에 있는 사람들이 대량으로 포함됨
- 비교대상 그룹의 생활을 기준으로 보호기준을 설정하면, 보호기준을 낮추는 방향으로의 데이터만 수집되게 되어 단순한 ‘순환론’에 그치지 않고 **‘악순환(하방스파이럴)’**이 작동할 가능성이 높음
- 고용형태가 불안정화하고 있고 일해도 빈곤상태에서 빠져나오기 힘든 ‘워킹푸어’가 증가하고 있으며 정규고용노동자의 노동조건도 장기적으로 저하되고 있는 등 이러한 ‘악순환’에 대한 위험성이 큼⁷⁾
- 특히, 부양의무자 기준이 완화되지 않은 채 비교기준이 채용되면 위 그림처럼 117만명의 생활수준이 비교대상으로 포함되어 결과적으로 보호기준을 하향조정토록 할 수 있어 부양의무기준을 철폐할 수 없다면, 적어도 비교대상에서 제외시켜 조사하는 등의 절충점을 모색할 필요가 있음

○ 실업과 질병 등으로 빈곤에 직면한 빈곤층의 최후의 안전망인 국민기초생활보장제도의 수비범위는 고용보험과 건강보험, 국민연금 등 다른 안전망이 충실하면, 작아지고 반대로 부실하면 커지게 됨

- 따라서 잠재적 수급층인 협의의 워킹푸어에 대한 재심사 및 면접상담을 강화하고 차상위계층 등의 광의의 워킹푸어에게는 고용보험 적용확대 및 사회보험료 지원강화, 지역가입자로서 부담이 클 건강보험료 감면, 국민연금 보험료 지원 등의 적극적 방빈(防貧)정책 전개 필요
- 차상위계층이 중간층으로 계층상승할 기미가 전혀 보이지 않고 오히려 수급자로 전락할 하방압력이 강하면 강할수록 최저생계비 기준을 올리지 못할 것이기 때문에 분배구조의 개선 및 국민연금 등의 방빈기능을 강화해 빈곤구제를 위한 최후의 안전망인 국민기초생활보장제도의 부하를 경감할 필요가 있음

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

7) 독일은 보호기준저하의 악순환을 회피하기 위해 보호기준을 산정할 경우, 비교대상 그룹의 선정 시 해당 그룹에서 보호수급자 및 숨겨진 보호수급자를 제외하고 있음