

# 공공부조와 최저생활보장

## 국가가 국민의 최저생활을 보장하고 있는가?

허 선\*

### 1. 서 론

#### 1) 연구배경

- 어느 국가, 어느 학자에게 있어서 가장 일반적으로 합의되고 있는 사회정책의 목표 중 하나는 그 나라 국민들에게 생활의 여러 측면에 있어서 사회적으로 인정된 최저생활을 보장해 주는 것(V. George & P. Wilding, 1984:8).

- 헌법 34조 : '모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지고'(제1항), '신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다'(제5항)고 규정하고 있다.

- 국민기초생활보장법 : 제1조(목적) 이 법은 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 한다. 제4조(보장의 기준 등) ①이 법에 의한 생활보장은 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것이어야 한다.

- 복지부 자료(2001. 9) : 기초생활보장제도 도입의 의의 — 근로능력에 관계없이 빈곤선 이하의 모든 저소득층에게 최저생계비 이상 수준의 생활을 국가가 보장하게 됨. '가

---

\* 순천향대 사회복지학과 교수

난의 책임은 그 개인뿐만 아니라 사회에도 있다'는 빈곤관의 일대전환에 따른 국가에 의한 절대빈곤의 해소를 의미.

## 2) 문제제기

- 국가가 국민 모두의 최저생활을 보장하고 있는가?
- 어떤 사람들을 배제시키고 있는가?
- 일부(혹은 다수) 국민을 배제하고 있다면 그것은 어쩔 수 없는 선택인가 아니면 의도된 선택인가?
- 최저생활을 보장하려면 어떠한 방법을 선택해야 하는가?

## 3) 기존연구의 검토

- 공적 부조제도를 연구하고, 평가하는데 있어서 '프로그램이 대상자의 최저생활을 보장하고 있는지 아닌지, 혹은 얼마나 보장하고 있는지'를 분석하는 것은 매우 중요한 작업이다.
- 여러 연구(김미곤, 1995; 박경숙, 1994; 유호식, 1995; 김기덕, 1994)에서 이러한 내용을 부분적으로 다루고 있는데, 주로 생활보호사업의 생계보호비, 그것도 평균적인 급여액(대상자 1인당 월 급여액)만을 가지고 최저생계비와 비교하는 방법을 사용하고 있다.
- 정부에서 발표하는 1인당 보호금액을 주로 이용하는데, 그 수치는 생계보호 대상자에서 지급된 총 예산을 대상자 수로 나눈 것으로, 단순한 산술 평균적인 의미밖에 없는 것으로 이는 대상자들이 실제로 받는 금액과는 다르다. 그리고 최저생활수준 이하의 가구가 모두 공적 부조대상자로 선정되고 있는지를 파악해 보아야 함에도 불구하고 이에 대하여서는 거의 언급되지 않고 있다.

## 4) 연구방법

- 국가가 국민의 최저생활을 보장하고 있는가를 평가하는데 있어서 가장 중요한 변수는 최저생활이하의 가구가 공공부조의 대상으로 모두 포함되고 있는가와 프로그램의 대

상자가 최저생활을 유지하고 있는가이다.

- 최저생활을 하지 못하는 가구는 모두 공공부조대상가구가 되는가? 를 파악하기 위한 가장 좋은 방법은 전국 가구의 소득과 지출 등을 조사하여 전체 가구 중에서 최저생계비 이하의 소득이 있거나 지출을 보이는 가구가 얼마나 되는가(빈곤율)를 파악해 내고, 이를 공공부조 프로그램의 대상가구 수와 비교하는 것.

- 공공부조대상가구는 최저생활을 영위하고 있는가?를 파악하기 위해서는 공공부조 대상가구를 대상으로 가구소득과 정부지원 등 최저생활 관련 문항을 조사하여 얼마나 많은 대상가구가 최저생활을 유지하고 있는가를 평가해야 한다.

- 시간과 비용, 작업의 방대함 때문에 전국의 전가구를 모집단으로 한 조사는 실시하기 어렵기 때문에 주로 2차 자료를 이용하고, 각각의 공공부조 프로그램에 있어서 대상자 선정기준과 급여기준 분석을 통하여 최저생활을 보장할 수 있도록 규정이 마련되어 있는지를 분석하고자 한다.

## 2. 빈곤율과 수급률

— 최저생활을 못하는 가구는 모두다 공공부조제도의 대상이 되는가?

### 1) 최저생활이란 무엇인가?

- 최저생활이라는 질을 양으로 환산해 놓은 것이 최저생계비임.
- 최저생계비는 '건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위한 최소한의 비용'을 의미
- 보사연에서 계측한 1999년도 최저생계비를 수용한다는 전제에서 논의.
- 다만, 최소한 몇 년간은 국민적 합의 도출을 위해 조정해 나가야 할 것임.
- 합의도출과 연도별 조정을 위하여 일본처럼 매년 수급자를 대상으로 한 실태조사(가계부 기장 조사)를 하여 수급자들이 실제로 최저생활을 하고 있는지 조사할 필요가 있음.
- 조사 결과 현재의 최저생계비 수준이 너무 낮거나 높다고 한다면 매년 수준을 조정(일반 가구와의 격차를 축소, 혹은 확대)시켜야 함.

(1) 최저생계비 수준 및 조정방식

- 2000년도 최저생계비<sup>1)</sup>가 낮게 설정된 것임(1999년도의 최저생계비에 물가상승률만 반영하였고, 1~3인 가구의 균등화 지수가 타 연구에 비해 매우 낮음).
- 물가상승률 방식으로 가게 되면 몇 년이 지나면 현재의 수준에서 현격히 떨어진 수준의 최저생계비가 결정될 수밖에 없음.
- 이후 몇 년간은 격차축소방식, 그 후 사회적 합의가 이루어지면 수준균형방식이 바람직.

〈표 1〉 연도별 최저생계비

가구원수(균등화지수)		1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
연도		(0.349)	(0.578)	(0.795)	(1.000)	(1.137)	(1.283)
1999년	보사연계측	323,480	535,735	736,867	926,877	1,053,859	1,189,183
	심의결과	314,574	520,984	716,579	901,357	1,024,843	1,156,441
2000년		324,011	536,614	738,076	928,398	1,055,588	1,191,134
2001년		333,731	552,712	760,218	956,250	1,087,256	,226,868

자료: 복지부, 각종자료, 1999, 2000, 2001

(2) 최저생계비 이하의 인구(빈곤율)는 얼마나 되는가?

- 얼마나 많은 가구들이 공공부조프로그램의 대상자에서 누락되어 있는가를 살펴보기 위한 가능한 방법 : ① 빈곤가구수(빈곤인구수)와 공공부조 대상가구(자)수를 직접 비교, ② 기초보장수급자 선정기준(재산기준 포함) 이하의 가구수를 추정하여 현 수급자수와 비교.
- 기존의 빈곤가구를 추정 결과를 살펴보면 〈표 2〉와 같은데, 여러 연구에서 지출을 근거로 한 도시전가구의 빈곤율은 98, 99년도의 경우 약 20% 내외이고, 소득을 근거로 한 근로자가구의 빈곤율도 7~11%정도 된다.
- 가장 보수적인 통계가 7%내외.
- 빈곤율 추정하는 데 사용하는 자료의 신뢰성이 문제. 도시가계연보자료에는 1인가구와 극빈층가구, 농촌가구, 자영업자소득 자료가 빠져있음.

1) 복지부 장관은 다음연도 최저생계비를 매년 12월 1일까지 공표하여야 함(기초법 제5조), 최저생계비의 결정은 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거치도록 되어 있음(6조 2항),

- 최저생활을 하고 있는지 아닌지를 판단하는데는 소득보다는 지출자료가 더 타당함. 최저생활은 기본지출을 하는데 필요한 소득이 있는지 여부로 판단하여야 함. 다시 말해서 소득은 높다고 하더라도 최저생활을 위해 필요한 기본생활을 위해 사용할 수 없을 수 있음.

〈표 2〉 우리나라 빈곤을 추계 비교

연 도			1997				1998				1999	2000
자료 형태	대상	연구자	1/4 분기	2/4 분기	3/4 분기	4/4 분기	1/4 분기	2/4 분기	3/4 분기	4/4 분기	1/4 분기	1/4 분기
가계 지출 자료	도시 전가구	보사연	9.1	9.4	10.1	8.9	16.2	18.0	21.6			
		통계청	8.1	8.8	9.7	8.9	15.5	17.4	21.0			
		IBRD	7.0	9.2	8.9	9.5	17.0	21.2	23.9			
		류정순	18.0				18.0				19.8	
	근로자 가구	보사연	7.8	8.6	8.6	7.6	14.2	16.4	20.3			
		통계청	6.8	7.9	8.2	7.5	13.5	15.5	19.4			
소비 지출	도시 전가구	류정순	25.8				24.6				25.7	
소득 자료	근로자 가구	보사연	3.5	3.1	2.4	3.0	6.9	7.2	7.8			
		통계청	3.3	2.8	2.3	3.0	6.2	6.6	7.1			
		KDI	-	4.5	3.6	4.2	9.4	10.2	10.8			
		문형표	3.0				6.4	7.1	7.5	6.2	6.9	
		김미곤	6.5	5.4	4.6	5.3	9.9	10.7	11.9	11.5	11.5	8.6

자료: 각종 자료 종합

2) 국가로부터 실제로 생계지원을 받는 가구(수급률)는 얼마나 되는가?

- 생활보호대상자수는 한시적 생보자를 포함하여 1999년의 경우 약 192만명(배정인원, 한시적생보자수는 76만명)으로 전인구의 약 4.2%, 전체가구의 4.6%에 불과.<sup>2)</sup>

2) 인구비율과 가구비율이 많이 차이가 나는 것은 우리나라 전체 가구의 평균 가구원수가 3.28명임에 비해서 생활보호대상가구의 평균 가구원수가 2.2명 밖에 되지 않기 때문이다. 생활보호가구의 평균가구원수가 전체 가구에 비해 작은 것은 소규모가구의 경우 빈곤할 확률이 높아서 라기 보다는 재산기준이 가구 규모와는 상관없이 동일하게 적용하기 때문에 가구원수가 많은 가구들이 대상가구로 선정되기 어

- 2001년도 기초보장수급자수는 151만명으로 3.1% 수준.
- 생활보호대상자를 제외한 기타 공공부조프로그램의 대상자수는 약 90만명<sup>3)</sup>.
- 이렇게 보았을 때 가장 낮은 추계를 하고 있는 빈곤율에도 못 미침.

※ 빈곤(가구)율과 수급률(공공부조대상가구수/전체가구수\*100) 간의 큰 차이가 존재.

- ① 빈곤율을 추계하는 데 사용하는 자료의 문제
- ② 공공부조제도수급자 선정기준과 선정절차상의 문제.

### 3. 최저생계비와 공공부조의 급여

— 공공부조수급자들은 최저생활을 보장받고 있는가?

#### 1) 공공부조대상가구에 대한 보장 수준은?

- 정부의 보장수준을 판단할 때, 기초보장제도에 의한 급여뿐만 아니라 타 제도에 의한 급여도 동시에 고려해야 함.
- 기초보장법에 의한 가구의 소득평가액별 현금급여 수준은 <표 3>과 같다. 4인가구의 경우 소득이 전혀 없다고 할 때, 주거급여 37,000원을 합하여 현금급여 842,000원을 받도록 되어 있다.

#### 2) 현금급여 기준은 타당한가?

- 생계급여기준은 최저생활을 유지할 수 있는 수준(실제 사용되어 지는 의료비와 교육비를 제외한 기본 생활비용이 보장되어야 하는 수준)이어야 함
- 현재 마련된 생계급여기준은 단순히 최저생계비에서 최저의료비와 최저교육비를 뺀 금액으로 최저생활을 보장하는데 미흡한 수준임.

럽기 때문이다.

- 3) 1999년 10월 현재 생활보호대상자가 아니면서 기타 공공부조프로그램의 급여를 받는 인구수는 경로연금 287,632명, 보육료 지원 95,526명, 학비감면 185,684명, 실업급여 150,658명, 모부자가정 아동양육비 5,121명, 의료보호 192,964명으로 총 917,585명.

〈표 3〉 생계·주거급여(현금급여) 기준표(2001년)

(단위 : 원/월)

등급	가구소득평가액 (만원)	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
48	94 ~ 96이하				37,000	91,000	143,000
38	74 ~ 76이하			37,000	102,000	219,000	343,000
28	54 ~ 56이하		23,000	127,000	302,000	419,000	543,000
18	34 ~ 36이하		142,000	327,000	502,000	619,000	743,000
17	32 ~ 34이하	23,000	162,000	347,000	522,000	639,000	763,000
8	14 ~ 16이하	146,000	342,000	527,000	702,000	819,000	943,000
1	0 ~ 2 이하	286,000	482,000	667,000	842,000	959,000	1,083,000
	최저생계비	330,000	550,000	760,000	960,000	1,09,000	1,230,000

자료: 복지부, 「국민기초생활보장사업안내」, 2001년

참고: 기초생활보장 현금급여기준은 최저생계비에서 의료비·교육비 및 타법령 지원액을 차감한 금액으로서, 국민기초생활보장법에 의한 수급자에게는 현금급여기준과 해당가구 소득평가액과의 차액을 생계급여·주거급여(단, 주거급여는 점검·수선서비스로 대체가능)로 지급함

- 아래의 〈표 4〉에서처럼 정부에서 현물로 지급해 주고 있는 의료급여와 교육급여는 A, B, C 부분(9.4%가 아니라 7.11%)밖에 안됨. 그것도 모든 비용을 현물로 지급하는 것이 아니라 의료보호 2종 대상자의 경우 본인 부담금의 비율이 20% (실제 부담율 48% 수준; 조경애, 2000)을 존속시키고 있음.

- 따라서 가, 나, 다 부분은 생계급여액에 포함시켜서 지급해 주어야 하는 부분.

- 이러한 생계급여기준도 의료급여에 있어서 본인부담금을 철폐한다는 전제하에서 합리적인 수준일 뿐임.

- 실제로 급여범위의 제한과 법정비급여, 임의 비급여 등으로 인하여 의료보호환자의 본인부담금은 여전히 높은 것이 현실임

- 중고등학생의 경우 교재비와 학용품비가 부가급여로 실시되는 것이 바람직함.

- 왜냐하면 지금 현재의 최저생계비는 중고등학생이 없는 표준가구의 최저생계비일 뿐이고, 거기에는 중고생의 교육비가 포함되어 있지 않기 때문. 중증 장애인, 노인가구의 경우도 동일한 논리가 적용 가능.

〈표 4〉 1999년도 최저생계비의 구성내용

비목(비율)	항 목		비 용(원)	비 고
보건의료(4.7%) 42,749 원	의료서비스 이용비(3.8%)	입원 (2.81%)	25,333	A
		외래 (0.97%)	8,759	B
	의약품 및 보건의료용품 구입비 (0.96%)		8,657	가
교육(4.7%) 42,071 원	납입금 및 보충교육비 (3.33%)		30,000	C
	교재비 (1.11%)		10,000	나
	문방구비 (0.23%)		2,071	다
주거(19.4%) 174,833 원	전세자금(융자원금상환, 이자 등)		144,776	
	관리비		24,960	
	이사비		3,650	
	복덕방비		1,447	
기타(71.2%)				
최저생계비(100%)	901,357			

참고: 최저생계비는 중소도시를 기준으로 한 표준가구(부 36세, 모 33세, 1자 7세, 2자 5세)의 최저생계비임. □는 현물급여가 이루어 질 경우 생계급여기준액에서 제외되어야 할 항목  
 자료: 김미곤 외, 「1999년도 최저생계비계측조사연구」, 한국보건사회연구원, 1999

3) 실제로 얼마가 지급되는가?

- 소득이 한 푼도 없는 1인가구는 28만6천원의 생계비를 지급받도록 되어있다. 그러나 대부분의 수급자들에게 추정소득, 간주부양비 등이 부과되기 때문에 실제로 28만6천원을 받는 가구는 극히 적고, 1인가구의 월 평균 급여는 12만원(주거급여 2만3천원)에 불과(류정순, 2001).

- 가장 저렴하고 열악한 주거형태라고 할 수 있는 쪽방의 한 달 월세가 15만원 정도이고 수급자들이 주로 사는 영구임대 아파트의 임대료와 관리비를 합친 액수가 15만원 정도임을 고려할 때 수급자가 최저생활을 유지하지 못할 가능성이 높아짐.

〈표 5〉 부양비를 부과하고 있는 대상자 현황(2001.8월말 현재)

구 분	계	40%	15%	15%+40%	비 고
인원(명)	148,318	63,724	52,339	32,255	
가구	82,087	34,872	30,159	17,056	

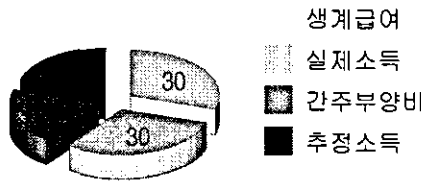
자료: 복지부, 2001. 9



<p>부양비 : 부양의무자의 부양능력이 「미약」한 경우는 부양의무의 이행을 위하여 수급권자에게 정기적으로 일정액의 생활비를 지원하는 것을 전제로 수급자로 선정(부양능력없는 자로 간주) (시행령제 4조1항4호다목)</p> <p>* 부양비 산정방식</p> <p>부양비 = (부양의무자가구 소득 - 부양의무자가구 최저생계비의 120%) × 40%</p> <p>단, 부양능력미약자가 출가한 딸 가구인 경우의 부양비</p> <p>= (부양의무자가구 소득 - 부양의무자가구 최저생계비의 120%) × 15%</p>
<p>추정소득</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>추정소득 부과대상                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 근로능력이 있는 자로서 취업 및 근로여부가 불분명하여 소득을 조사할 수 없으나 주거 및 생활 실태로 보아 소득이 없다고 인정하기 어려운 경우</li> </ul> </li> <li>추정소득 부과기준                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주당 2일(월 9일)에서 주당 3일(월 13일)까지의 근로활동을 하는 것으로 보고 일일 추정임금을 적용하여 소득산정</li> <li>- 일일 추정임금은 대상자의 전직임금을 우선 적용하되, 파악이 어려울 경우 유사직종의 평균임금, 최저임금의 순서대로 적용</li> </ul> </li> </ul> <p>※ 전직임금이나 평균임금은 월보수액을 30일로 나누어 일당 산출</p> <p>※ 최저임금(2000. 9~2001. 8) : 1일 14,920원(시간당 1,865원×8시간)</p> <p>※ 추정소득 부과시에는 반드시 대상자와의 상담을 거치고 소명기회를 부여하여 부당한 소득부과가 되지 않도록 유의</p>

<그림 1> 수급자의 생계비 구성

생계비 구성



※ 현금급여기준이 낮게 설정되어 있고, 추정소득과 간주 부양비 부과로 인해 상당수의 수급자들이 최저 생활을 영위하기가 곤란한 상황임.

#### 4. 수급자로 선정되지 못한 수급권자들의 유형

##### 1) 기초보장제도 수급자 자격요건

최저생활 이하임에도 불구하고 수급자로 선정되지 못한 이유(유형)

(사례: 전담공무원 조사, 2001. 9)

(1) 부양의무자 기준: 실제 부양의사도 없고, 부양하지도 않음에도 불구하고 부양하는 것으로 처리되어 특히 생활이 어려운 노동무능력자들이 수급자에서 탈락하는 경우가 많이 발생하고 있음

- 부양의무자인 손녀가 소득초과로 보호받지 못함. 실제 할머니의 생활은 매우 곤란함  
- 사망한 자녀의 배우자(예; 사위)는 부양의무자 범위에서 제외되어야 한다고 생각함.  
- 대상자가 어려서 자녀를 돌보지 않고 생활하다가 늙고 병들고 재산이 없다고 부양의무자에게 부양의무를 부과한다는 것은 불합리하다고 본다. (가족관계 단절)

- 실제로 부양능력이 있는 자녀가 있다고 해도 부모님에게 매달 용돈이나 생활비를 드린다는 것이 거의 이루어지지 않고 있기 때문에 부양의무자 기준(소득및 재산기준)을 완화할 필요가 있다고 생각한다.

- 근로능력이 전혀 없는 노부모가 주택을 소유하고 있어 부양의무자 재산초과로 인하여 정신질환자의 아들세대(중학생 딸과 생활중인)가 보호를 받지 못함.

- 부양의무자 소득초과로 인해 보호중지된 경우. 부양의무자 세대의 부채가 1억이 넘는데도 부채이자 상환에 대한 공제가 되지 않아 소득초과로 중지됨.

- 부양능력이 있는 자로 인해 수급자로 선정이 되지 못함-보장비용징수를 이야기하면 자식한테 해가될까 싶어 실제부양을 받지 않고 있으나 본인스스로 보호를 포기함. (보장비용 징수)

(2) 재산기준 : 소득이 거의 없는데, 단지 재산기준을 넘어설 정도의 재산만 있는 가구의 경우 수급자에서 탈락하는 경우가 발생하고 있음

- 현행 재산기준에 대해서 낮은 편이라고 응답한 전담공무원들의 비율은 농어촌의 경우 15.9%였으나 대도시의 경우는 25.2%로 조금 더 높게 나타났다.

(표 6) 국민기초생활보장 수급자 자격요건

기 준		내 용
제1기준	주소지	거주하고 있는 곳에 주민등록이 되어 있어야 신청가능. 단, 2개월 간의 긴급급여는 가능함
제2기준	부양의무자 범위	부양의무자의 범위: 직계혈족 및 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족
	부양능력	부양의무자가 부양능력이 없거나 미약할 경우 수급자로 선정 가능. 부양의무자의 소득과 재산이 양 가구 소득기준이나 재산기준 합 의 120%를 미달해야만 수급자로 선정가능. 노동능력과 소득이 없으며, 재산이 주택에 한정된 경우, 부양의무자의 재산이 양가구 재산기준의 150% 미만인 경우 부양능력 없는 것으로 봄.
제3기준	소득	1인:33만원 2인:55만원 3인:76만원 4인:96만원 5인:109만원 6인:123만원(1인 증가 시마다 12만원씩 증가)
제4기준	재산	1-2인: 3,100만원 3-4인: 3,300만원 5-6인: 3,800만원 적용특례자(다음에 해당하며, 재산이 당해연도 재산기준의 150% 이하인 가구) - 자활지원대상자가 없는 가구 - 재산의 처분이 곤란한 가구 재산이 주택으로 한정되고 처분이 곤란한 경우 그 가액이 150% 초과해도 수급자 선정 가능(6개월동안) 단, 시·군·구 생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 보호의 필요성이 인정되는 경우에만 수급자로 선정 - 근로능력이 없는 자로 구성된 가구, 재산의 처분이 곤란한 가구, 기타 가구특성이나 생활실태로 보아 보호가 필요한 가구는 재산기준의 150%까지 특례보호 - 재산이 기준의 150%를 초과하더라도, 재산이 주택에 한정되고 처분이 곤란한 경우 등 생계유지를 위해 국가의 보호가 꼭 필요한 경우는 특례 선정 가능
제5기준	주거면적	전·월세가구- 전용면적 20평이하 거주 가구 주택소유가구- 전용면적 15평 이하 거주가구(재래식 농가주택은 제외) 적용제외자 - 자활지원대상자가 없는 가구 - 의료비소득공제 대상가구 - 주택 처분 곤란 가구 - 오래된 주택 - 비과세·무허가 주택 7인이상 가구는 1인 추가시마다 1.7명 기준 증가(※상한은 폐지)
제6기준	토지소유	평균 농지 소유면적 이하의 농지를 소유한 가구 적용제외자 - 농업소득으로는 병원비 감당이 곤란한 가구 - 토지의 처분이 곤란한 가구 - 긴급급여 대상자
제7기준	자동차소유	승용 목적의 자동차가 없는 가구(생업용 차량, 장애인 차량, 10년 이상된 차량은 제외)

자료: 복지부, 「국민기초생활보장사업안내」, 2001

- “노인가구의 경우 오랜 지병으로 지쳐있는 상태인데, 노인들은 집을 재산의 개념이 아닌 주거의 개념으로 보고 있어, 20년 이상 살아온 집을 떠날 수 없어서 재산초과로 수급자에서 제외된 경우”

- “정신질환자인 자녀가 있는 부모(3인가족)가 자택(재산액 55,000천원)을 소유하고 있어 수급자로 선정하진 못하고 있지만 생활이 너무 어렵다”

- (문제점) 주거상태로 보아 최저생활을 하는 것이 분명함에도 불구하고 그 주택의 가격이 재산기준을 초과하게 되어 수급자에서 탈락하는 경우가 발생

- (문제점) 재산이 주로 주거와 관련된 것이고, 지역에 따라 주택가격이나 전세액의 차등이 큰 편임에도 불구하고 동일하게 적용하는 것은 대도시 거주자들에게 매우 불리한 처사임.

(3) 소득기준 : 실제 소득이 낮거나 소득이 기준선보다 높다고 하더라도 실제 생활은 최저생활을 영위할 수 없음에도 불구하고 수급자로 선정되지 못하는 경우가 발생하고 있음.

- (문제점) 대도시 최저생계비는 중소도시보다 높음에도 불구하고 단일 기준(중소도시 기준)을 적용하게 됨으로서 대도시 지역의 저소득층에게 선정과 급여에 있어서 차별을 하게 됨.

- “1인가구의 대부분이 노인, 중증장애인 단독가구인데, 생계비가 상대적으로 적다고 생각됨. 1인가구도 기본 생활비는 똑같이 들어가기 때문에 …”

- “가구내의 질병자(백혈병, 정신질환자 등 중환자), 중증장애인은 있으나 소득, 재산 기준 초과가구”

- “부, 성장한 자녀 모두 근육병환자로 가구내 근로능력자는 취업한 며느리 혼자임. 그런데 이 가구는 근로무능력자 가구원으로만 이루어진 가구가 아니기 때문에 재산기준을 150% 확대 적용할 수 없어서 책정하지 못했음.”

- 부양기피는 아니지만 부양의무자로부터 사실상 별 도움을 받지 못하는 가구가 부양비 합산으로 급여액이 줄거나 탈락되는 사례가 있음.

- (문제점) 급여수준이 최저생활을 보장하지 못하게 하는 가장 큰 요인으로 작용

## 5. 사각지대인가? 의도된 방치인가?

### 1) 요보호자 방치를 예방하기 위한(?) 복지부의 보완 장치

(1) 부양의무자의 부양기피로 최저생활 유지가 어려운 가구도 수급자로 선정보호가능케 함

- 부양기피 등 사유에 따른 보호현황 : 5,572가구 8,077명 (2001. 7. 20현재)
- 부양능력이 있는 경우는 사후 보장비용 청구 (9월 현재 482가구 관리 중)

(2) 소득·재산 등 초과자라도 가구특성상 교육, 질병치료 및 재산이 주택에 한정된 경우 등 사실상 생계유지가 어려운 경우 특례 적용 강화

- 가구특성이나 생활실태로 보아 보호가 필요한 경우는 시·군·구 생활보장위원회 심의를 거쳐 적극 보호

※ 재산 등 특례수급자 현황: 19,530가구 28,806명(2001. 8월말 현재)

### 2) 부정수급자방지법

- 생활보호대상자 선정기준보다 일부기준의 강화(특히 재산기준, 주거면적기준 등)

〈표 7〉 특례수급자 현황(2001. 2월말)

구 분	대상자
계	30,652명, 18,396가구
수급권자 재산기준 특례	15,824명, 7,627가구
부양의무자 재산기준 특례	1,633명, 915가구
자활급여의 특례	2,969명, 2,202가구
교육급여의 특례	2,437명, 1,539가구
의료급여의 특례	6,107명, 5,170가구
북한이탈주민, 일군위안부, 사할인동포	1,592명, 943가구

※ 2000. 10월 기준 특례수급자는 21,567명, 13,166가구(북한이탈주민, 일군위안부, 사할인동포를 제외한 숫자임)

자료: 복지부, 국민기초생활보장제도 시행 6개월, 성과와 과제, 2001.

- 복지부가 마련한 특례기준은 충분치 못한 상황일 뿐만 아니라 그 동안 있어 왔던 생활보호나 한시생보제도의 특례기준(2000년 생활보호사업안내 참조 바람)보다도 가혹한 수준임.

- 1차 신청기간이 끝나고 신청자수가 많지 않다는 것이 결정된 뒤인 7, 8월에 집중적으로 특례기준을 시달하였고, 한시 생보자 포함한 전 생보자보다 수급자수가 줄어들 것이라고 판단이 선 기초법 시행 직전인 10월에 또 다시 기준 완화 지침이 시달되었음.

※ 특례기준은 부정수급방지법, 요보호자방지법, 가족해체촉진법이라는 비난을 피하기 위한 수단

### 3) 기초법 수급자 자격요건 결정과정(복지부, 내부자료)

#### (1) 수급자 자격요건: 관계부처 회의결과에 따름.

- 가장 낮은 재산기준안 선택 : 기획예산처의 요구(표8 참조)
- 부양의무자 부양능력기준에 재산기준 신설 : 기획예산처 요구
- 거주면적기준(복지부안)이 하향 조정 : 건설교통부 요구
- 근로소득공제율 하향 조정 : 기획예산처 요구

#### (2) 2001년 6월의 합리화 방안 지침

- 월별 기초보장예산이 계속하여 증가되고 있는 시점에서 시달됨. 언론에서 부정수급자 문제에 대해 집중적인 공격이 없었음에도 불구하고 부정수급 방지를 위해 추정소득을 더 강화하고 노동능력자를 중점관리하라는 지침을 시달.

⇒ 예산을 줄이기 위한 조치, 수급자수를 예산에 맞추기 위한 수단

〈표 8〉 재산금액기준 결정시 3가지 안

구 분	1~2인가구	3~4인가구	5인가구 이상
제1안	2,900만원	3,200만원	3,600만원
제2안	2,900만원	3,200만원	3,800만원
제3안	2,900만원	3,500만원	4,000만원

자료: 복지부, 내부자료, 2000.3

참고: 재산금액기준은 최종적으로 제1안으로 결정되었고, 그 근거는 최저생계비계측을 위한 저소득층 조사 결과 최저생계비 수준의 소득을 보이는 가구의 평균 재산액이 3,200만원 수준이었다는 점을 밝히고 있다. 복지부, 내부자료.

## 6. 최저생활보장방안

— 방치된 수급권자의 최저생활을 보장하려면 어떻게 해야 하는가?

### 개선방향

- 최저생계비의 탄력적 운영과 세분화
- 기본생계를 위해 사용할 수 있는 실제 가처분소득만을 가지고 수급자 선정.

### 1) 방치된 수급권자의 보호와 공공부조프로그램의 체계화

- 수급자 자격요건이 지나치게 까다로운 현실에서 차상위계층은 진정한 의미의 차상위 계층이 아니라 긴급 요보호자라고 볼 수 있음.
- 따라서 수급자 탈락자중 상당수를 수급자로 선정하여야 함에도 불구하고, 소득파악이 어렵다는 문제와 대상자간의 형평성 차원 때문에 수급자 자격요건을 단기간에 대폭 완화할수 없음을 감안하여 탈락된 요보호자들에게 최소한의 급여를 시급히 제공할 필요가 있음. 탈락된 요보호자들을 보호하기 위해서는 우선적으로 대폭 완화된 부양의무자 기준, 재산기준을 사용하고 의료급여, 교육급여, 자활급여와 같은 부분급여를 실시하는 것이 바람직함.

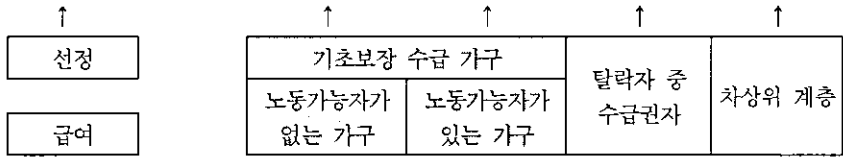
#### (1) 중기방안

- 모든 요보호자들이 수급자로 선정될 수 있도록 기초보장 수급자의 자격요건을 대폭 완화하되, 빈곤합정의 문제를 해결하기 위하여 차상위계층에 대한 부분급여를 실시.
- 사회복지제도별로 다르게 마련되어 있는 차상위계층에 대한 선정기준을 기초보장제도의 자산조사원칙에 맞게 단일화(예를 들어 최저생계비의 150%) 하고 차상위계층에 대한 부분급여 확대
- 또한 여타 사회복지서비스의 대상자 선정기준과 자산조사 방법을 기초보장제도와 동일한 원칙을 적용하여 선정함으로써 프로그램간 체계성과 대상자간의 형평성을 제고하고, 전담공무원의 행정 혼란을 예방
- 전산망과 같은 소득파악인프라를 정비하고, 사회복지전담공무원의 확대 배치를 통해 수급자 가구의 소득 및 재산을 정확히 파악하여 부정수급자를 축소시킴.

〈그림 2〉 방치된 수급권자의 보호방안과 공공부조의 체계화방안

기타 공공 부조 선정 기준	보육료지원 장애수당	소득기준	○	○	◇	±△
	영구임대주택 경로연금 아동양육비	재산기준	○	○	◇	±△

기초 보장 제도 선정 기준	주민등록 기준	○	○	○	○
	부양의무자 기준	○	○	+◇	×
	소득 기준	○	○	+◇	+△
	재산금액기준	○	○	+◇	+△
	주거면적기준	○	○	×	×
	토지소유기준	○	○	×	×
	자동차소유기준	○	○	×	×



기초 보장 제도 급여	생계급여	보충급여	○	-	×	×
		조건부 급여1)	-	○	×	×
	자활급여	-	○	◇	+△	
	교육급여	○	○	+◇	+△	
	의료급여 · 진료비용자	○	○	+◇	+△	
	주거급여 · 영구임대 · 용자	○	○	+◇	+△	
	해산 · 장제급여	○	○	+◇	×	

기타 제도 급여	보육료지원	○	○	◇	+△
	장애수당	○	○	+◇	+△
	영구임대주택, 주거용자	○	○	◇	+△
	경로연금	○	○	◇	+△
	아동양육비	○	○	+◇	+△

참고 ○, ◇ : 현재 시행하고 있지만 내실화해야 하는 기준, 급여  
 +◇, +△ : 새롭게 추가되어야 할 기준, 급여  
 × : 하고 있지 않거나 하지 말아야 할 기준, 급여



## 2) 수급자 자격요건(선정기준)의 합리화

### (1) 부양의무자 기준

① 부양의무자의 단계적 축소(손자녀/형제) : 직계혈족 중 부모-자녀간 부양의무만 두고, 손자녀와 형제간, 부모와 며느리(사위)간에는 기준부과하지 않음.

- 2촌 혈족간, 결혼한 딸, 아들과 사별한 며느리의 부양의무 폐지.
- 중기 : 조부모와 손자녀간 부양의무 폐지

② 가족관계단절로 실질부양을 안 하는 경우 공무원이 반드시 사실확인을 하도록 하여 보호방안 강구(전담공무원 재량에 맡김)

- 초단기 : 가족관계단절을 주장하는 사람들의 경우 반드시 주변 사람들의 사실확인을 거쳐 가능하면 수급자로 선정케 하고 부양비 징구 면제

③ 부양능력판별 소득기준(재산기준)의 상향 조정

- 부양능력 소득기준 120% → 130% 이상
- 부양능력 재산기준 120% → 150% 이상
- 중기 : 부양의무자 재산기준 폐지

④ 부양의무자의 특수사정 고려(중증질환자, 중증장애인이 있는 경우, 소요되는 의료비용을 소득에서 공제함)

- 부양의무자 재산인정에 있어서 부채분 공제
- 부양능력 조사시 소득평가액(인정액) 개념 도입(의료비 공제, 부채 공제 등)

### (2) 재산기준

① 재산기준 지역별 차등화 (농촌은 낮추고, 대도시는 높임)

- 농어촌 현수준 동결, 중소도시, 대도시 인상(지역별 균등화 지수 적용)
- 중기 : 소득인정액 개념(초과재산의 소득으로의 환산)으로 흡수하되 필수재산액 인정에 있어서 지역별 차등제 도입.

- 대도시 근교 농어촌의 경우는 중소도시와 동일하게 적용

② 중증장애인가구와 노인가구의 경우 재산의 특례기준을 더 완화하여 적용

- 현행 특례기준인 150%을 200%로 인상
- 중기 : 소득인정액제도가 도입되면(2003년) 이러한 문제의 상당수가 줄어들 수 있으나 장애인이나 노인가구의 경우 필수재산액을 더 많이 적용

(2) 소득기준(최저생계비)

① 대도시/중소도시/농촌의 소득기준 차등화

- 농어촌 현수준 동결, 중소도시, 대도시 인상(지역별 균등화 지수 적용)
- 대도시 근교 농어촌의 경우는 중소도시와 동일하게 적용

② 1~3인 가구 최저생계비 조정

- 현행 5년에 한번씩 계측하기로 되어 있는 최저생계비 규정과 별도로 가구유형별 최저생계비의 계측.
- 중기 : 계측결과를 참고로 하여 중앙생활보장위원회에서 현행 최저생계비의 조정, 심의, 결정

③ 가구특성별로 고려: 노인, 장애인, 편부모 가구는 추가소요비용을 수급자 선정시 고려.

- 장애인, 학생, 거동불편노인가구, 모자가구의 추가비용 추계
- 장애로 인한 추가 소요비용(한국보건사회연구원, 2000) : 신장장애인이 383.9천원, 발달장애 338.0천원, 정신지체 217.5천원, 뇌병변장애 199.0천원, 의료비가 83.3천원, 교통비로서 29.1천원
- 중기 : 추계된 추가 비용에 따라 선정시 해당 비용의 소득공제, 급여시 부가급여제 도입.
- 학생, 거동불편노인가구, 모자가구도 동일하게 적용

(3) 주민등록주소지 기준

① 주거가 일정치 않은 사람에 대한 특별 대책 강구

- 금년 8월중 복지부에서 세부지침 마련되었으나 주거가 일정치 않은 사람들은 여전히 배제되는 문제가 존재.
- 주거가 일정치 않은 사람들에 대해서는 기초생활보장제도가 아닌 다른 제도의 보완, 신규제도의 도입이 필요.

3) 요보호자 최저생활보장 방안

(1) 간주부양비

부양비 부과의 합리화

- 현행 간주(추정) 부양비의 적용율(아들 40%, 딸 15%)을 더 인하  
(아들 40% → 20%, 딸 15% → 10%)
- 중기 : 실제 부양하고 있는 부양의무자(같이 모시고 살거나 부양비를 보내고 있는 자)에게 인센티브제 도입
- 실제 부양비만 소득으로 간주하고 장기적으로 간주부양비 폐지

(2) 가구유형별 부가급여 실시

노인, 장애인, 편부모 가구는 추가소요비용을 생계급여비 산정시에 추가하는 부가급여 실시.

① 장애인가구의 경우

- 장애유형별, 장애등급별, 연령별 추가비용을 산출하여 수급자 선정과 생계급여에 반영
- 현재는 수급자선정시 장애관련공제제도가 마련되지 않아서 장애인가구가 수급자로 선정되는데 상대적으로 더 불리하게 되어 있음. 따라서 부가급여로 결정되는 금액만큼을 수급자 선정시 소득(소득인정액)에서 공제해 주는 제도 도입.

② 중고등학생이 있는 가구의 경우

- 교재비와 학용품비 학생별로 실시되는 부가급여가 도입되어야 함.
- 왜냐하면 현재의 최저생계비는 중고등학생이 없는 표준가구의 최저생계비일 뿐이고, 거기에는 중고생의 교육비가 포함되어 있지 않기 때문.

③ 노인(특히 거동불편 노인이나 치매 노인)이 있는 가구의 경우.

- 위와 동일한 논리하에 개선안 마련
- 단, 간병인이나 가정봉사원 파견이 이루어지는 가구의 경우는 부가급여를 지급하지 않아도 됨.

(3) 기초생활제도 모니터링 시스템 설치

- 매년 전체 수급가구의 0.1% (약 700가구)를 조사대상가구로 선정하여 정밀 조사
- 수급가구의 자산에 대한 정밀 조사뿐만 아니라 지출실태를 살펴봄으로서 최저생활을 유지하고 있는지를 조사하여 정책참고자료로 사용
- 부수효과: 매년 일정수 만큼을 정밀 조사함으로써 부정수급 예방효과를 꾀할 수도 있음. 단, 부정수급자를 골라내기 위한 목적으로 모니터링 사업이 시행될 경우 담당공무원이 문책받을 것을 두려워 하여 업무가 매우 경직될 수 있고, 그로 인해 요보호자가 방치되는 문제를 나타낼 수 있기 때문에 부당탈락자 구제기관(혹은 중재기관) 설치가 필요.
- 중립적인 제3의 기관(예를 들어, 연구소)에 기초생활보장제도에 대한 모니터링 및 실태파악을 위한 팀 구성.

(4) 추정소득제도의 합리화

소득추정에 있어서 표준모형을 고안하여 불이익을 받는 사람을 줄이고, 장기적으로 폐지

- 명확하고 세부적인 소득추정 모형을 개발·적용하되,
- 추정소득부과 대상 기준을 더 완화하여 선의의 피해자 축소
- 소득파악 인프라 구축 뒤 폐지

(5) 방치된 수급권자를 지원대상으로 하여 부분급여 실시

- 현 기초생활보장제도하에서 차상위계층은 실제로는 수급자로 선정되어야 할 가구들이나 불합리한 선정기준으로 인해서 수급자로 선정되지 못한 가구가 많음. 따라서 불합리한 기준에 의해 선정되지 못한 가구들에게 최소한의 급여를 지급해야 할 것임.
- 빈곤합정에서 벗어나게 하기 위해 필요함. 빈곤합정 즉, 일정한 선 이하에 있게 되면 여러가지 정부와 민간의 보호를 받을 수 있지만 그 선 이상으로 올라가게 되면 아무런 혜택을 받지 못하게 되어 사람들로 하여금 빈곤상황에서 벗어나고자 하는 의지를 약화시키는 문제가 발생.
- 이러한 빈곤합정의 문제는 차상위계층에게 단계적인 급여를 제공함으로써 어느 정도 해결 가능.
- 차상위계층 선정기준에는 부양의무자, 재산기준을 삭제하거나 대폭 완화하고 소득기준(최저생계비의 120%)으로만 선정
- 기초보장수급(장애인) 가구와 차상위계층의 장애인가구간의 형평성을 위하여 일정비율(50%)의 장애부가급여를 지급.
- 경로연금의 경우는 차상위계층(노인) 가구에 이미 노인부가급여를 행하고 있는데 그것을 현실화.
- 장애인가구의 경우 차상위계층가구에 선정되는데 있어서 불리하지 않도록 하는 조치가 필요함. 수급자선정시와 마찬가지로 소득산정시 장애로 인한 추가비용이 공제될 수 있도록 하여야 함.

■ 참고문헌

김기덕. 1994 “사회복지정책의 재분배 효과 : 공적 부조의 빈곤제거 효과에 대한 평가”. 《사회복지연구》.

김동춘·허선 외 4인. 2000. 7. 《IMF 이후 한국의 빈곤》. 한울.

김미곤 외. 1999. “1999년도 최저생계비 계측조사 연구”. 한국보건사회연구원.

김미곤 외. 1995. 12. 《생활보호대상자에 대한 보충급여제도 도입방안》. 한국보건사회연구원.

김진학. 2000. 9. “전문요원이 본 국민기초생활보장법의 과제들”. 참여연대사회복지위원회. 《월간

복지동향》 제24호. 나남출판.

- 류정순. 2001. 8. 31. “차상위 계층의 생활실태와 기초생활보장 수요”. 한국빈곤문제연구소. 《기초생활보장제도개선을 위한 토론회 자료집》.
- 문진영. 1999. “국민기초생활보장법 제정의 쟁점과 운영방안에 관한 연구”. 한국사회복지학회. 《1999년 제1회 포럼 자료집》.
- 박경숙. 1994. “공적 부조와 최저생활보장”. 《한국사회정책연구》. 창간호.
- 박찬용 외. 2000. “사회안전망 확충을 위한 소득보장체계 개편방안”. 한국보건사회연구원.
- 보건복지부. 2001. 9. “국민기초생활보장제도 시행 1년 성과와 향후과제”.
- 보건복지부. 2001. “국민기초생활보장사업안내”.
- 신영진. 2000. 9. “정부입법 의료보호법 개정안의 문제점”. 참여연대사회복지위원회. 《월간복지동향》. 제24호. 나남출판.
- 엄규숙·김연명·허선. 1999. 《국민기초생활보장법 제정과 노동조합》. 한국노총.
- 유호식. 1995. “한국 공적 부조의 충분성에 관한 연구”. 국민대 박사학위논문.
- 이선우. 2001. “장애유형에 따른 장애인가구 최저생계비 계측과 장애인수당”. 한국장애인총연맹. 《장애수당 현실화를 위한 공청회 자료집》.
- 허 선. 2000. 2. 28. “국민기초생활보장법 시행령·시행규칙(안)의 주요쟁점과 의견”. 국민기초생활보장법 추진연대회의. 《국민기초생활보장법의 정착을 위한 Work-shop》.
- 허 선. 2000. 6. “국민기초생활보장법 시행방안의 주요 쟁점과 그 대안”. 한국사회복지정책학회. 《사회복지정책》 제10집.
- 허 선. 2000. 6. “국민기초생활보장수급자 선정기준의 문제점”. 참여연대사회복지위원회. 《월간복지동향》. 제21호. 나남출판.
- 허 선. 2000. 5/6 “국민기초생활보장제도의 전망과 과제 — 기초법 연기론자의 주장에 대한 비판을 중심으로”. 한국도시연구소. 《도시와빈곤》 제44호.
- 허 선. 2000. 5. “생계급여액의 결정방식”. 국민기초생활보장법추진연대회의. 《급여공청회자료집》.
- 허 선. 2000. 10. “세계화와 한국의 기초생활보장”. 한국복지정책연구소. 《사회정책연구》 제22집.

V. George & P. Wilding. 1984. *Impact of Social Policy*. R.K.P.