

## 2002년 기초생활보장제도의 평가와 개선 방안

류 정 순(한국빈곤문제연구소 소장)

### I. 서론

- 생활보호법은 빈곤의 책임을 개인과 가족에게 돌리는 잔여적, 시혜적 차원에 머물고 있었음. 그 결과 대상의 포괄성, 급여의 충분성, 대상자간의 형평성, 제도의 효율성과 생산성이라는 측면에서 문제점을 노정하고 있음. 이러한 생활보호법의 한계와 IMF 관리체제하의 대량실업이라는 시대적 상황으로 인하여 국민기초생활보장법(기초법)이 1999년 8월 제정되어 2000년 10월부터 시행됨. 기초법은 근로능력이 있는 실업자를 포함한 모든 국민의 최저생계의 사회적 보장과 자립·자활을 도모하는 것임.
- 기초법은 입법화 과정 중에서 무리하게 여러 입장이 다른 사람들과 기관들의 의견을 반영시킴에 따라 법의 근본적인 정신인 ‘최저생계의 사회적 보장’이 하위 조항에서 ‘근로 연계 조건부 수급’으로 인하여 훼손된 채 통과되었음. 또한 공적부조제도의 한 부문인 기초생활보장 안에 자활을 무리하게 포함시켜 제도 시행에 무리가 있고 최저생계의 예측과 결정과 관련된 문제점도 있음.
- 또한 시행령, 시행규칙 및 지침에 법 정신이 제대로 반영되어 있지 않고 있으며 일선 현장에서는 그 지침마저도 제대로 적용되지 않은 채 많은 적격자들이 탈락되고 보장수준이 낮은 것이 현실임. 이렇듯 파행적으로 제도가 시행되는 이유는 예산이 제대로 확보되지 못했기 때문이며, 법을 제대로 시행할 수 있을 정도의 예산이 책정되지 않은 것은 국민의 정부가 실제로 제대로 법을 시행할 의지가 없기 때문임.

- 본고에서는 기초법, 선정기준, 보장수준, 자활사업 및 제도 시행 상의 문제점을 살펴 보고 개선방안을 모색하고자 함.

## II. 국민기초생활보장법의 문제점과 개선점

### 1. 조건부 수급은 상위 조항과 상치된다.

- 기초법 제2조에는 시민권에 기반을 둔 수급권리가 명시되어 있으나, 제9조에는 근로연계의 '조건부 수급'의 조건이 삽입되어 있어서 앞뒤가 맞지 않는 법안이라는 원초적인 모순을 가지고 있음. 자활사업은 제9조가 적용되어 시행되고 있는데 제9조는 더 상위 조항인 제2조에 위배된다는 비판이 제기됨, 사회권으로서의 생존권을 보장한다면 자활사업에 참여하거나 직업훈련을 받지 않으면 생계비를 박탈할 수 있으나에 대하여 문제가 제기됨. 수급권자의 사회적 기본권 보장을 위한 생계급여는 기본 필요(need)에 따라 주어지는 보충적인 급여이지 노동을 조건으로 수급권을 박탈할 수 없음. 독일과 스웨덴에서는 노동을 조건으로 생계비 지급을 박탈할 수 있는 규정을 위헌으로 판결(허선·류정순, 1999, p.24).
- 기초법은 현 정부의 정책기조인 생산적 복지의 의제화된 수단으로 채택되었다고 할 수 있음(홍경준, 2000). 근본적으로 정부의 정책기조인 생산적 복지의 성격이 빈민의 사회권적 생존권을 실현하는 유럽식의 복지(welfare) 즉, 최저생계의 사회적 보장을 실현하는 것인지 그렇지 않으면 최저생계의 책임을 개인과 가족에게 두는 미국식의 자조복지(selfhelp)의 이념에 근거한 근로연계복지(workfare, welfare-to-work)인지 명확하지 않음. 기초법의 제2조는 그 성격상 유럽식이고 제9조는 미국식임. 제도시행의 방향은 수급권자의 근로유인과 생존권보장 중에서 어느 것을 우선적으로 고려하느냐에 따라 크게 달라질 수 있는데 현재의 제도는 근로유인에 초점이 맞추어져 있을 뿐 수급권자의 권리는 고려되고 있지 않은 채 시행되고 있어서 위법적임.
- 자활지원사업의 모델이 되었던 서구의 조건부 수급제도는 최저생계비에 대한 조건부 과가 아님이 분명했음에도, '생산적 복지'라는 전제에 집착한 나머지 이를 확대 해석(김수현외, 2002). 수급자에게 조건을 부과하기보다 자발적인 취업이나 자활사업 참

여를 유도하고, 취업자에게 소득공제형식의 근로인센티브를 부여하는 방식이 타당. 기초생활보장 수급자 단계까지 전락한 실직자의 경우, 자발적인 실업이 드물고 설령 자발적 실업자라고 하더라도 이들의 대부분은 적응장애를 가진 재활치료대상자. 이들에게 자활사업 참여를 강제하게 되면 노동생산성보다 일을 시키는 비용이 더 들어가 일반수급자로 책정하여 급여를 지급하는 것이 오히려 효율적임.

## 2. 자활사업법은 따로 만들어져야 한다.

기초법 제 15조 ~ 18조에 의하여 근로능력이 있는 수급자는 자활사업 참여의 조건으로 수급을 받도록 하고 있음. 기초생활보장은 실업대책이나 연금, 사회보험, 수당 등의 다른 어느 제도로서도 보장할 수 없는 마지막 사각지대를 없애기 위한 최후의 안전망. 그럼에도 불구하고 기초법 안에 다른 여러 복지 제도의 영역에 속하는 자활사업을 위치시키고 있어서 기초생활 부담이 너무 큼. 법개정을 통하여 자활사업을 기초생활보장으로부터 분리하여야 함. 제9조 조건부 수급 조항 및 제15 ~ 18조 자활사업을 없애고 자활사업법을 따로 만들어야 함.

## 3. 최저생계비는 매년 계측되어야 한다.

기초법 제6조 3항에는 최저생계비를 결정하기 위하여 필요한 계측조사를 5년마다 실시하도록 명시되어 있음. 그러나 우리 사회는 대단히 역동적이어서 최저생계비가 계측된 94년과 99년 사이에는 심각한 외환위기를 겪었고 빈민이 급격히 양산되었다가 빠른 회복을 경험하는 등의 큰 사회적 변화가 있었음. 그리고 99년 최저생계비가 계측된 해에는 소수의 상류층만이 사용하던 핸드폰 사용자가 아직 만3년이 채 안된 현 시점에서 3천만명을 넘어서는 등의 급격한 소비의 변화가 있음. 5년마다 최저생계비를 계측하는 것은 정확하지 않음. 따라서 제6조 3항은 최저생계비 매년 계측하도록 개정되어야 함.

특히 1999년에 1 ~ 2인 가구의 최저생계비가 너무 낮게 계측되어, 식구 수가 적은 노인가구들이 크게 고통받고 있는데, 이 점이 2004년에 새로 최저생계비가 계측되어야 2005년부터 개선이 가능한 것은 큰 문제.

#### 4. 최저생계비는 중립적 기관에서 계측되어야 한다.

빈곤선 설정은 수혜자인 빈민과 세금을 부담하여야 하는 일반인들 사이의 사회적 합의적인 성격이 짙음. 올산스키(1969)가 말했듯이 가치로부터 자유로운 빈곤선은 없는데, 되도록 낮게 설정하고 싶은 유혹이 강할 수밖에 없는 정부기관에서 최저생계비를 계측하는 것은 바람직하지 않음. 중립적 기관에서 계측하도록 법을 개정해야함. 따라서 제6조 3항은 최저생계비는 중립적인 기관에서 계측하도록 개정되어야 함.

#### 5. 최저생계비 조사 자료는 바뀌어야 한다.

보사연에서는 최저생계비 계측을 위하여 따로 독자적인 빈곤조사를 실시하여 그 자료를 토대로 삼음. 최저생계비 계측만을 목적으로 조사된 자료의 이용은 표본설계 과정에서부터 주관이 개입될 가능성이 있음.

현재 수급자 중에서 1인 가구는 전체 가구의 47.7%, 1인 가구와 2인 가구를 합하면 전체 가구의 68.7%. <표 1>에 나타난 바와 같이 보건복지부의 가구균등화지수는 주로 기초생활보장 수급권자가 많은 1~2인 가구의 경우에 다른 연구자나 다른 나라에 견주어 볼 때 특별히 낮게 추정됨. 1인가구의 경우에 타연구자와 타국의 가구균등화지수에 비하여 0.142가 낮음.

<표 1> 가구균등화지수의 비교

	1인	2인	3인	4인	5인	6인
보건복지부(99)	0.349	0.578	0.795	1	1.137	1.283
장현준(86)		0.613	0.804	1	1.166	1.417
김진욱(94)		0.769	0.969	1	1.223	1.346
김진욱(96)		0.730	0.861	1	1.080	1.306
김진욱(00)	0.481	0.675	0.835	1	1.089	1.198
류정순(00)		0.742	0.883	1	1.101	1.191
독일		0.741	0.880	1	1.104	1.193
미국		0.800	0.896	1	1.104	1.064
OECD	0.5	0.707	0.866	1	1.118	1.2245

\* 보건복지부에서는 한국보건사회연구원의 가구균등화지수 중에서 2인과 7인 가구는 약간 조정하였다. 괄호 안은 한국보건사회연구원에서 계측한 가구균등화지수이다.

□ <표 2>에 나타난 바와 같이 4인 가구의 최저생계비가 99만원인 2002년의 최저생계비는 1인 가구의 경우에 14만5백8십원, 2인 가구의 경우에 14만2천5백원, 3인 가구의 경우에 7만8천2백십원이 더 낮게 책정되었음. 따라서 많은 수급권자들이 탈락되고 보장수준 또한 낮음. 이는 예산이 늘었고 급여수준이 높아졌으나 적격자에게 혜택이 돌아가지 않았다는 것을 뜻하기 때문에 큰 형평성의 문제가 제기됨.

□ 가구수가 적은 가구의 최저생계비가 낮게 책정되어 수급자가 되기 힘들고, 보장수준이 낮은 점을 감안하여 1 ~ 3인 가구의 선정기준을 좀 더 후하게 적용하고 주거급여를 타 가구에 비하여 크게 높여줄 것을 건의.

<표 2> 보건복지부와 타연구의 최저생계비 차이

(단위 : 원)

	1인	2인	3인
보건복지부와 다른 연구의 가구균등화지수 평균의 차이	0.142	0.144	0.079
2002년 최저생계비의 차이	140,580	142,560	78,210

□ '99년 보사연의 최저생계비 계측 조사자료와 본인이 최저생계비의 설정을 위하여 이용한 통계청의 도시가계조사자료를 비교하면 각각 <표 3>에 나타난 바와 같은 장단점을 가지고 있음.

<표 3> 보사연과 통계청 자료의 비교

	보 사 연	통 계 청
표본가구수	1,500가구	5,500가구
객관성	최저생계비 계측 목적(주관개입가능)	최저생계비 계측과 무관한 객관적 자료
조사기간	6월 한달(일년 중에서 가장 소비가 적은 달)	1년 365일의 소비 자료를 이용. 월별 균등화지수 산출가능.
조사기관과 조사원의 자질	보사연의 가계부 기장방식의 조사는 1989년, 1994년에 이어 세 번째의 조사, 조사원은 1주일간의 교육 후 투입된 비전문가	30년 이상 지속적으로 가계부 기장방식의 가계 조사를 지속적으로 시행, 조사원은 정식공무원 들로서 조사전문가
표본의 대표성	표본이 적어 대표성이 있는 조사 어려움	도시가계에 국한됨 농어촌가구는 농가경제조사자료 활용 혹은 지역 균등화지수적용가능

	보 사 연	통 계 청
가구	전가구 포함	1인가구 제외, 1인가구는 5년마다 계속하는 가구소비실태조사를 이용하여 가계균등화지수를 산출한 후 이용
계층	하위 30-35%계층, 상대적 위치 파악 불가능, 단일 빈곤선	전체계층, 상대적 위치 파악 가능, 소비함수법 등의 다른 과학적 분석이 더 용이함 여러 가지 다른 복지 프로그램을 위한 다단계 빈곤선 설정 가능
방법	전물량방식 가능, 가구원수별 품목별 단가와 수량이 제시됨, 필수품의 선정이 자의적, 작은 품목(못, 바늘 등)이나 매월 지출하지 않는 품목(관혼상제비) 제외됨	전물량방식 가능, 가구별 지출액수만 제시됨 필수품 여부를 따로 선정할 필요없이 전 품목을 포함시킴, 작은 품목(못, 바늘 등)이나 매월 지출하지 않는 품목(관혼상제비)도 다 포함됨
최저식품비 산출	식단조사 별도로 함(1-2주) 단일 최저식품비만 산출가능	식단조사 안함(국민영양조사자료 이용) 다단계 최저식품비 산출가능
내구재	내구재 보유현황과 자산조사 수행 내구재의 감가상각 기간에 대한 논란이 있음	내구재의 감가상각 기간에 대한 정보가 필요없음
비용	일억팔천이백만원	오백만원
조사빈도	비용이 많이 들기 때문에 5년마다 조사	비용이 적게 들고 계속적으로 조사되는 자료를 이용하기 때문에 매년 계속 가능
합의 가능성	필수품의 선정, 필수품의 질 및 사용빈도에 대한 객관적 근거가 미약	각 품목의 빈곤선을 어느 지점으로 정하더라도 상대적 위치가 명확하므로 객관적 자료에 근거한 논의 가능, 합의 가능성이 큼.

## 6. 최저생계비 계측방법은 바뀌어야 한다.

- 절대빈곤? 상대빈곤? 품목별 상대빈곤의 합? 많은 빈민들이 기아선상에서 허덕이는 시절에는 절대빈곤, 선진국에서는 상대빈곤. 우리사회는 그 중간 지점으로서 품목별 상대빈곤의 합이 바람직.
- '93년의 신발비의 빈곤선의 경우에 류정순(1996)이 통계청 자료를 이용하여 추정된 상대 빈곤선은 8,603원으로서 20분위 계층 중에서 하위 5~6분위 계층의 평균 신발비 지출액이자 전체 가구 평균소비의 80%선이었음. 시장바구니 방법을 이용하여 추정된 노총(1994)의 최저신발비는 15,541원이었음. 그러나 같은 시장바구니 방법을 이용하여 추정하였으나 보사연(1994)의 최저신발비는 2,562원으로 타 연구의 16% ~ 30%에 불과. 이와 같이 품목별로 최저생계비가 크게 차이가 남. 각 품목의 상대적 빈곤에 대한 정보가 있어야 합의를 도출하기 위한 논의가 가능.

### III. 제도 시행의 문제점과 개선점

#### 1. 방치된 수급권자가 많다.

□ 현재의 최저생계비, 4인가족 기준 99만원은 사회 통념상 '절대빈곤' 수준이라고 하기 보다는 '상대적' 최저생활 수준이라고 할 수 있음. 그러나 담당자를 포함한 일반인들은 기초생활보장 수급권자는 '먹는 것과 입는 것'에 곤란을 겪는 절대빈곤층으로 인식. 근본적으로 사각지대에 대한 인식차이가 크게 나타나고 있음. 또한 방치된 수급권자가 법적 기준에 맞으나 제외된 가구를 뜻하는지 선정기준에 부합하나 제외된 가구를 뜻하는 지가 사람마다 다르게 해석됨. 본고에서는 법적 기준을 토대로 사각지대를 정의하고 논의하고자 함.

□ 기초법에는 실제 생활수준이 최저생계 즉, 4인 가족 기준 지출 가능한 자원이 99만원 이하인 자를 수급권자로 명시하고 있으나, 실제 제도는 소득이외의 다른 기준들로서 많은 가구들을 탈락시키고 있음. 또한 한 명의 부정수급자를 가려내기 위하여 100명의 적격자를 탈락시키는 제도 운용을 통하여 많은 수급권자를 탈락시키고 있음.

□ 빈곤인구는 연구자에 따라 천만 ~ 삼백칠십만의 큰 격차. 검증 필요. 2001년 말의 수급자수는 151만명으로 기초법 시행이전보다 수급자의 수가 줄어들어 제도가 개선되었다고 할 수 없음.

□ 보사연에서 의사와 변호사를 포함한 모든 자영업자, 일용직 노동자 및 실업자의 소득을 모두 0으로 처리된 소득자료를 기준으로 최저생계비 이하의 빈곤인구를 370만 명으로 추정했음<sup>1)</sup>. 이러한 결과는 근로소득자들 중에서도 빈곤선 이하의 인구가 370만 명 정도 되는 것으로 해석해야 됨. 설령 이 수치가 맞다고 치더라도 기초생활보장 수급자는 150만 정도로서 전체 370만 빈민의 41%에 불과하여 약 60%의 적격자들이 제도권밖에 방치되어 있음.

□ 수급자의 수는 최소한 전체 인구의 8%인 300만명이 되어야 함.

1) 정부기관에서는 소득을 기준으로 민간연구자는 지출 혹은 소비를 기준으로 빈곤규모를 추정하기 때문에 큰 차이가 남. 소득, 지출, 임금, 혹은 소비자료보다는 소비자료를 이용하여 자영업자의 소득을 추정할 후 그 자료를 토대로 빈곤규모를 추정하는 것이 더 정확함.

## 2. 최저생계비가 낮다.

- 최옥란 열사는 아들의 양육권을 되찾기 위한 소송을 준비하고 있었는데 법원에서 요구하는 양육능력을 인정받을 정도의 재산이 있으면 수급권자가 될 수 없어서 정부의 생계비 지원이 끊겨 양육권 획득을 위한 소득기준을 맞출 수가 없게 되자 자살. 최 열사는 죽음으로써 최저보장수준이 최소한 법원에서 아들의 양육능력을 인정해주는 수준이 되어야 함을 일깨워 주었음.
- 기초법 제6조(최저생계비의 결정) ①항에는 “보건복지부장관은 국민의 소득·지출수준과 수급권자의 생활실태, 물가상승률 등을 고려하여 최저생계비를 결정하여야한다”라고 명시되어 있음. 그러나 1999년의 최저생계비를 2002년으로 전환시킴에 있어서 물가상승률만을 반영하여 2000년에 3%, 2002년에 3.5%을 인상. 법에 명시된 ‘국민의 소득·지출수준과 수급권자의 생활실태’를 무시하였음. 이는 위법임.
- 4인 가족의 경우에 최저생계비는 2001년에 95만6천2백5십원, 2002년에 98만9천719원으로 책정. 물가상승분만 반영된 최저생계비의 설정은 빈곤의 시대적 상대성을 무시한 것으로서 '99년 평균소비지출의 56.4%이던 최저생계비가 '01년에는 49.1%로 떨어졌는데, 아마도 '02년에는 45% 이하로 떨어질 것으로 예측됨.

## 3. 낮은 예산이 편법적 제도 운용의 원인이다.

- 거의 모든 문제는 예산에 맞추어 수급자수를 조정하는 데서 발생. 국민의 정부는 실제 생활수준이 최저생계비 이하의 모든 국민을 수급자로 책정할 의향이 법안 통과 시에도 없었고, 지금도 없음. 일단 법을 통과시켰으면 법을 바꾸지 않는 한 법에 명시된 대로 제도를 수행해야 된다는 데 대한 인식수준이 낮기 때문에 예산이 확보되지 못했음.
- 법 정신에 어긋난 엄격한 선정기준, 일선 담당자들의 관리, 홍보부족(틀린 홍보), 수급권자의 자립심, 낙인효과에 대한 거부감, 낮은 권리의식, 사생활 노출의 기피, 추정소득의 확대적용, 부양의무자에게 부양의무 떠넘김 등을 이용하여 수급권자를 탈락시킬 자신이 있었기 때문에 과감하게 기초법을 통과시킨 것인가?



- 최저생계의 사회적 보장이 제대로 이루어지려면 기본 생존권 보장을 위한 기초생계 보장 예산은 다른 예산배정보다 우선적으로 배정되어야 함. 기초생활보장 예산을 예산의 틀에 구애받지 않고 지출할 수 있도록 제도를 고치지 않는 한, 잦은 지침 변경과 그에 따른 담당자 혹사와 혼란 및 재심사 과정의 예산 낭비는 불가피.
- 정부는 예산의 큰 틀 안에서 기초생활보장 예산을 더 확보하고, 그것이 어려우면 세금을 더 건어서라도 적격자들을 모두 보장하여야 함. 만약 정부가 최저생계의 사회적 보장 비용 지출에 대한 대 국민 설득의사와 능력이 없다면 왜 법안은 통과시켰는가? 거짓말 정권이라는 비판을 받지 않으려면 제도를 합법적으로 시행해야함.
- 빈민의 생존권 보장에 대한 일반인들의 인식이 낮음. 진정 정부가 최저생계의 사회적 보장 의지가 있다면 의식개혁 운동을 대대적으로 전개하여 우리사회의 지배담론을 '시장 경쟁력 확보'에서 '평등과 나눔의 더불어 사는 연대의 사회'로 바뀌도록 예전의 '새마을 운동'같은 범국민적 운동전개 해야함. 그리하여 사회적 약자에 대한 사회적 지원과 배려, 연대의식을 제도화해야함.

### 3. 기초생활보장제도가 아니라 부정수급자 방지제도이다.

- 2001년 말에 서울시에서는 1만6천2백4십 가구에 대하여 표본감사를 한 결과 소득이 선정기준보다 초과되는 가구를 단지 두 가구 찾아내고는 신문에 "월소득 3백만원에 생계비 지원 : 서울시, 기초생활보장 대상자 영터리 선정 적발"이라고 대서특필했음. 올해 사회복지전담공무원은 1천7백명이 증가되는데 이들의 주업무가 방치된 적격자의 구제나 복지서비스가 아니라 조사기능 강화고 볼 때 이는 확실히 공무원복지이자 사회복지사복지이지 수급권자의 복지는 아님.
- 진정으로 억울하게 방치된 수급권자를 제도권 내에서 보장하겠다는 무료급식소에 담당자를 파견하여 그들이 왜 기초생활보장 제도권 안에서 보장을 받지 못하고 무료급식소에 줄줄이 늘어서 있는 지 그 원인을 파악하고 대책을 강구하여야 할 것임. 그리고 전국의 기도원에 대한 일제조사를 통하여 왜 그들이 병원에 입원하지 않고 그러한 인권 침해적인 기관에서 고통받고 있어야만 하는지, 그 대책은 무엇인지를 고민하여야 할 것임.

#### 4. 수급권자 감시기능이 점점 더 강화되고 있다.

- 2001년 7월부터 '기초생활보장제도 내실화 방안'이라는 지침을 시달하여 의심이 가는 가구를 중점관리 대상가구로 선정하여 수시로 정밀조사 및 특별관리를 함. 이러한 처사는 군사정권 시절의 안기부를 연상시킴.
- 전국 단위로 일제조사 하던 금융자산조사를 올해부터 신규수급자에 대해서는 시·군·구에서 관할지역 금융기관과 협의하여 수시로 조회하도록 제도를 바꾸었는데 이것은 위법.

#### 5. 일선 담당자의 관리를 통하여 수급자수를 조정하고 있다.

- 기초법 시행 초기에 복지부는 인터넷 홈페이지에 일선 담당자들을 위한 상담 코너를 운영하였고, 지침의 내용을 공개하였으나, 요즘은 일선 담당자들에게 어떤 지침이 내려가는지 전혀 외부에 공개하지 않고 있음. 그러나 내부적으로는 수시로 지침이 변경되어 내려가고 있는 것이 확인됨(예, 수급자 교육, 보장비용 징수, 주민등록지에 살고 있지 않는 수급자 책정 기준).
- 복지부에서는 종전의 생보제도 때보다는 숫자를 늘여야 한다는 부담과 예산에 맞추어야 하는 부담을 가져서 숫자와 예산 집행액수를 봐가면서 지침을 자주 변경. 고무줄처럼 늘였다 줄였다 하는 지침 때문에 일선 담당자들의 불만이 많음. 특히 지침이 완화되어 수급자를 더 많이 책정해야 될 때는 일선 담당자들이 일거리가 많아진다고 불만이 폭발적임.
- 복지부에서는 부정수급자가 책정될 경우에는 문제삼지만 적격자를 탈락시킬 때에는 아무런 조치를 취하지 않는 방법으로 담당자를 관리. 담당자들은 이러한 사정을 알고 조사가 어려운 부양의무자 조사는 시작하지도 않고 잘라버리는 것이 일반적임. 차상위 계층의 부분급여 제공의 필요성이 크나 실시하기 어려운 가장 큰 문제는 담당자들이 업무량 증가를 감당하기 싫어서 반발하기 때문임.

## 6. 민원을 중재할 상담·구제 창구가 없다.

- 기준의 부당성을 제기하는 수급권자, 차명계좌, 추정소득, 부양의무자의 추정소득 등의 문제로 의의를 제기하는 수급권자, 일선의 담당자들이 지침을 제대로 적용하지 않고 수급권자들을 탈락시킨다는 수급권자 등이 있음. 제기된 민원을 상담사례를 통해서 실태를 살펴보면 아래와 같이 TV의 ‘믿거나 말거나’ 프로그램에 소개될 법한 사례들이 많음.

### ◎ 상담 사례를 통해서 살펴본 수급권자의 민원 ◎

- ▷ 2001년 8월 본인이 서울 강동구의 한 담당자에게 내실화방안 지침이 새로 시달된 후에 어떻게 수급자의 수를 줄였느냐고 물었더니, “평소에 생활수준으로 보아 아무래도 좀 다른 소득이 있어 보이는 집을 골라서 몇 가구 탈락시켰다.”고 응답하였으며 충북의 어느 군의 담당자는 “우리 지역에는 노인기구가 많은데 마침 돌아가신 분들이 많아서 탈락시킨 가구는 별로 없다.”고 응답하였음. 서울, 중구의 천 00(67세)씨는 담당자가 “이사간 사람이 있어서 해준다.”라고 했다고 보고함.
- ▷ 2001년 봄 한국빈곤문제연구소의 직원이 탈락된 수급권자들을 상담한 결과 군산, 포항, 여수에서 신청기간이 끝났다고 수급권자들을 돌려보낸 사실을 확인했음.
- ▷ 서울, 중랑구의 조00(65세)<sup>2)</sup>씨는 작년 9월에 재산이 4천8백만원으로서 기준보다 많아서 탈락됨. 올해 재산기준이 상향조정되었다는 공고를 보고 재신청을 하러 갔더니 담당자가 “할아버지, 그것은 그냥 안내문이지 신청하라는 뜻이 아니예요”라고 하면서 돌려보냈음.
- ▷ 서울, 용산구의 시민단체 봉사자가 수급권자와 같이 신청하러 갔더니 담당자는 봉사자에게 “당신은 왜 남의 일에 참견하고 다니냐?”고 편지를 주었음.
- ▷ 서울, 강서구의 담당자는 “김00(37세)는 다른 사람들에게 최저생계의 사회적 보장은 수급권자의 권리라고 떠들고 다니는 꼴치 아픈 사람이다.”라고 불평을 하였다.

2) 2001년 가을에 사례를 통한 문제점을 제기할 때 사례 제공자의 주소지가 소속된 동을 밝혔더니, 각 동에 연락하여 누구인지를 밝혀내어 불이익을 주었음. 사정이 이리하여 부득이 구까지밖에 밝힐 수 없음.

- ▷ 서울, 강동구의 주00(66세)씨는 담당자가 “기초생활보장을 신청하려면 공공근로 사업 참가 신청을 취소하라.”고 함. 먼저 자격요건이 되면 수급자로 책정하였다가 신청한 공공근로 사업에 참여할 수 있게 되면 급여를 끊었다가 공공근로가 끝나면 다시 수급자로 책정하는 것이 바른 절차임.
- ▷ 서울, 중구의 김00(70세)씨는 담당자가 “딸이 사업자 등록증이 있으면 안돼요”라고 말했다고 함. 사업자등록증 보유여부와 상관없이 소득이 일정기준 이상이라야 부양비를 따지거나 부양의무가 있는 것으로 판정됨.
- ▷ 한 시민단체 활동가가 전북, 전주의 담당자에게 전화를 걸어서 당신 관할지역에 거주하던 이00(57세)씨가 서울에서 노숙하고 있는데 기초생활보장 신청을 하려면 어떻게 해야 되는가에 대하여 상의하였다. 그 후 일주일이 지난 뒤에 다시 전화를 했더니 주민등록을 말소시켰다고 했음. 담당자의 말은 “노숙을 확인했으니 당연히 주민등록을 말소시켜야지요”였다. 그러면 기초생활보장 신청은 어떻게 해요?라고 물었더니 답은 “당신이 알아서 하세요”이었음.
- ▷ 서울 강남구의 담당자는 자원봉사자가 무연고 할머니를 응급실에 입원시켜 놓고 긴급보호를 요청하였을 때 “그런 제도 없어요”하고 말했다. 본인이 직접 찾아가서 따져서 긴급보호자로 책정. 몇 달 후에 그 지역에서 화재가 발생. 구의회 의원이 담당자에게 요청하자 다시 “긴급보호제도는 없다.”고 응답함.
- ▷ 대구의 한00(70세)씨는 장애진단을 의뢰하러 갔더니 담당자가 “늙어서 귀가 안 들리는데 그런 것은 장애가 아니예요.”라고 말했다고 함. 젊고 늙음에 상관없이 청력이 일정기준 이하이면 장애자임. 또한 용산구의 이00 담당자는 “장애진단 같은 것은 바쁘지 않잖아요”하면서 수급권자를 돌려보냈음.
- ▷ 서울, 강서구의 양00(40세)씨는 한쪽 눈을 실명한 사람인데 담당자가 “한쪽 눈으로 잘 보이면서 왜 장애진단을 하려고 하느냐?”고 돌려보냈음. 본인이 한 쪽 눈이 실명상태이면 다른 쪽 눈이 1.5이상이라도 장애 6급은 나온다고 따져서 겨우 장애진단 의뢰서를 발부 받았으나 의사가 비장애인으로 판정. 본인이 장애판정기준을 복사하여 보여 주면서 따져서 겨우 장애 6급으로 판정 받음.

▷ 서울, 중랑구의 한00(68세)씨는 의사가 장애판정기준 책자가 없다고 장애판정을 안 해줌. 한씨는 일년 이상 치료한 증거 없이는 장애판정을 받을 수 없기 때문에 다른 병원에서는 장애판정을 받을 수 없음.

▷ 서울, 중랑구의 조00(68세)씨는 작년 9월 숨겨둔 금융재산이 4,800만원이 있다는 이유로 탈락되고 보장비용을 강제 징수 당함. 조씨의 주장은 차명계좌, 동생과 같이 가서 아무리 동생의 돈이라고 주장해도 소용없었음. 9월 이후 돈을 동생의 명의로 바꿈. 따라서 조씨 명의의 재산은 월세보증금 159만원이 전부임, 올해부터는 기준이 4,950만원으로 상향조정됨. 동에서는 형제간의 금융거래는 인정하지 않으므로 총재산이 4,959만원이라고 함. 조씨는 설령 그 돈이 내 돈이라도 지난 8개월 동안 9만원을 쓴 것으로 해 줄 수 없느냐고 사정하였으나 안된다고 함. 본인이 복지부 기초생활보장과에 수사를 의뢰하여 진실을 밝혀달라고 했으나 묵살당했고, 죽을 때까지 그 재산이 있는 것으로 간주되어 탈락되거나 추정소득을 부여하느냐고 물었더니 그렇다고 했음.

▷ 서울, 동대문구의 변00(4세)씨는 금융재산 조사결과 기준보다 많아서 작년 9월에 탈락됨. 올해부터는 재산기준이 높아짐에 따라 수급권자가 됨. 변씨는 1월부터 10번 이상 동회에 드나들며 담당자와 실개이를 하고 본인이 개입하여 따진 결과 재산특례기준으로 수급자로 책정됨. 그러나 변씨의 신청날짜는 3월11일로 기재되어 3월부터 급여를 받음. 담당자는 모든 조사를 끝내고 수급이 확정된 날에야 변씨에게 신청서를 쓰도록 했음. 급여 신청일로부터 14일 이내에 책정을 해주어야 하는 지침은 현장에서 대부분 이렇게 적용되고 있음.

□ 복지부에서 진정으로 억울한 적격자를 보장할 의사가 있으면 이러한 민원인들의 호소를 듣고 억울한 탈락자가 없는지를 상담하고 중재할 기관을 만들어야 함. 민간단체의 중재를 건의.

7. 제도 홍보를 안 하거나 하더라도 엉터리로 하고 있다.

□ <표 4>는 동회에서 반상회 때 나눠준 자료의 기초생활보장 관련 홍보내용이고 <표 5>는 한국빈곤문제연구소에서 배포한 기초생활보장 신청 홍보물. 이것이 같은 제도를 홍보

하는 것이라고 상상이나 할 수 있을까? 이것이 복지부의 제도 시행의 현주소임.

<표 4> 동회 소식지의 국민기초생활보장 수급 신청 안내

○ 대상자 및 선정기준 : 주민등록말소자도 가능하나, 소득·재산이 다음 기준금액 이하여야 합니다.

가족수	1인	2인	3인	4인	5인	6인
소득(월)기준	35만원	57만원	79만원	99만원	113만원	127만원
재산기준	3,300만원		3,600만원		4,000만원	

\* 단 소득·재산기준에 부합하더라도 부양능력이 있는 부양의무자가 있는 경우에는 수급자로 선정될 수 없습니다.

<표 5> 한국빈곤문제연구소의 국민기초생활보장 수급 신청 안내

기초생활보장 제도가 일부 완화되었습니다. 해당자는 신청합시다.

1. 자식이 여러 명 있어도, 딸이 잘 살아도 가능합니다.
2. 노부모의 재산이 1억이 넘어도 아들가족(4인)은 수급자가 될 수 있습니다.
3. 노인·장애인가구는 재산이 5천만원 이상이라도 재산을 털어서 3년 장기저축상품에 가입하면 가능합니다.
4. 출가한 딸네 집의 재산이 아무리 많아도 가능합니다.
5. 출가한 딸과 같이 사는 친정부모는 딸의 집(4인 가구)의 소득이 백삼십육만팔천원이라도 가능합니다.
6. 형제자매와 같이 사는 노인, 임신부, 미성년자는 형제자매가 아무리 잘 살아도 가능합니다.
7. 친정부모(2인 가구)와 같이 사는 이혼·사별한 모자가정(2인가구)은 부모 소득이 약200만원이라도 가능합니다.
8. 아들네 집 소득이 2백만원이 넘더라도 환자가 있거나 대학생이 있거나 빚이 많아 이자부담이 크거나 부모의 의료비가 많이 들면 부모는 수급자가 될 수 있습니다.
9. 잘사는 자식이 있더라도 실제로 보태주지 않을 경우에는 먼저 보장을 받은 후에 정부로 하여금 자식한테서 부양비를 강제 징수하도록 하는 방법이 있습니다.
10. 선정기준에 약간 소득이나 재산이 넘더라도 정말로 생활이 어려우면 담당자가 사정을 참작하여 <사실조사복명서>를 써서 생활보장심의위원회의 결재를 받으면 가능합니다.

### III. 선정기준의 문제점과 개선점

기초법에는 선정기준이 부양의무자와 소득인정액 두 가지 기준뿐임. 시행령·시행규

칙 및 지침 상의 재산기준이 생활보호제도 시보다 하향 조정되고, 주거면적기준, 토지면적기준, 승용차 기준, 부양의무자의 재산기준, 실제 부양 받지 않는 부양비의 소득산정 등이 생활보호제도보다 엄격하게 정해진 것은 모두 법 정신 위배.

### 1. 재산기준이 낮다.

재산은 저량(stock)으로서 소득(flow)으로 바뀔 수 있기 때문에 소득 평가액 산정에 포함시킬 수 있으나 현금화할 수 없는 부동산의 현금화 가능성을 열어주지 않은 채 주거용 집 한 채 뿐 소득이 없는 가구를 재산기준으로 탈락시키는 것은 위법. 역담보(reverse mortgage) 제도나 생계비를 선 지급한 후, 재산 매각 후 반환할 수 있는 방안을 마련하지 않은 채 탈락시키는 것은 위법.

### 2. 토지면적, 주거면적, 승용차 기준들은 폐지되어야 한다.

토지면적, 주거면적, 승용차 기준들은 제도에 법 정신이 제대로 반영된다면 폐지되어야 함. 가계자원 배분은 가계구성원의 고유한 권리. 빈민이라고 하더라도 국가가 특정 품목의 소비를 규제하거나 특정면적 이상의 주거를 제한하는 것은 기본 인권의 침해. 특히 농어촌의 면적기준을 대도시와 같은 수준으로 적용하는 것은 형평성에 어긋남.

승용차의 경우 재산가치는 재산기준에 포함되고 운행비용은 가구소비특성을 반영한 추정소득에 포함되며 언제라도 의심이 가는 사람은 차적 조회를 통하여 관리할 수 있음에도 불구하고 굳이 생활보호제도에 없었던 선정기준에 추가시킨 것은 행정편의 주의적 발상이고 제도의 후퇴. 한 가지 품목 보유의 단일 기준으로 전체 생활수준을 평가할 때는 오차가 많이 발생할 수 있음. 승용차 기준은 선정기준에서 빼고, 단지 생활수준 가늠의 준거자료로서 활용할 것을 건의.

### 3. 부양의무자 기준과 부양비 산정이 가장 큰 문제이다.

탈락의 가장 큰 사유가 부양의무자기준. 가족단계의 단절 혹은 부양거부나 기피, 부양할 여력이 안 되는 부양자들로 인해 실제로 부양을 받을 수 없어 생계가 어려운 수급권자들이 많음.

- 부양의무자 기준은 개인단위 급여의 범위가 확대되고 부양의무자 기준이 일부 완화됨. 그러나 작년까지 부양의무자가 부양능력이 있더라도 실제 부양의무자로부터 부양을 받지 못하는 경우에 담당복지사가 사정을 참작하여 가족관계 단절 및 이에 준하는 경우로 인정하여 보장가구로 책정 할 수 있었으나, 올해부터는 이러한 경우에도 부양거부·기피자로 간주하고 중점관리대상가구로 특별관리하여 매월 조사하도록 강화시킴. 현장에서는 이러한 지침이 시달된 이후에 아무리 실제 생활이 어려워도 책정을 해주지 않고 있음. 현장에서는 강제부양비 징수를 원천적으로 신청을 봉쇄하는데 이용함에 따라 적격자를 굶거나 말거나 방치.
- 가족관계단절의 경우에도 강제부양비를 징수하는 것은 부당. 이러한 처사는 "자식에게 버림받으면 나라도 버림받을까?"라고 절규하는 생존의 벼랑 끝에선 노인의 딱한 사정을 외면하는 철심장적 냉정한 복지이자 가족복지의 강화로서 '최저생계의 사회적 보장'을 약속한 기초법의 기본정신에 정면으로 위배되는 처사.
- 부양능력의 판별은 <표 6>에서 나타난 바와 같이 수급권자와 부양의무자 가구 최저생계비 합 의 120% 이상의 소득이 있으면 부양능력이 있는 것으로 간주되어 부양비 전액을 부양의무자에게 부담시킴. 또한 소득이 없더라도 재산만 일정 기준 이상이면 부양비 전액을 모두 부양의무자에게 부담시킴.

<표 6> 부양능력 판별 기준

재 산 \ 소 득	(부양의무자 가구 최저생계비)*120% 미만	두 기준 사이	(수급권자 최저생계비+ 부양의무자 최저생계비)*120% 이상
(수급권자재산기준+부양의무자 재산기준)*120% 미만	부양능력 없음	부양능력 미약 (부양비 有)	부양능력 있음
(수급권자재산기준+부양의무자 재산기준)*120% 이상	부양능력 있음	부양능력 있음	부양능력 있음

- <표 7>에 나타난 바와 같이 6인 부모가구가 수급권자일 때 부양의무자가 출가한 2인 가구의 딸일 경우에 만약 딸네 집 소득이 221만원이면 딸은 6인 가구의 최저생계비 127만원 전액을 부담해야하는데 이 돈은 딸네 집 소득의 57.5%. 그러나 딸네 집



의 소득이 불과 1만원이 적은 220만원일 경우에는 부양미약자로 간주되기 때문에 2인 가구의 최저생계비인 57만원의 1.2배(68만4천원)를 소득에서 뺀 금액(151만6천원)의 15%가 부양비로서 22만7천4백원이 부양비. 또한 혼자 사시는 할머니의 손주 딸이 혼자서 서울에서 직장생활을 해서 월 83만원을 벌고 있는 경우에는 부양의무가 있는 것으로 간주되어 할머니의 최저생계비 전액인 35만원 즉, 소득의 42.2%를 부담해야 함. 그러나 만약 손주딸이 불과 1만원이 적은 82만원을 벌 때는 부양능력 미약자로서 부양비가 16만원 즉, 소득의 19.5%임. 불과 소득이 만원밖에 차이가 나지 않는데 부양비가 19만원이나 차이가 나는 것은 비합리적임. 부양능력자도 미약자와 같은 비율로 부양비를 산정해야 할 것임.

<표 7> 부양능력이 있는 가구와 부양능력이 미약한 가구의 부양비

(단위: 원, %)

가 족 수	부양능력	부양의무자 가구의 소득	부양비	소득대비 부양비 비율
수급권자 6인, 부양의무자 2인의 출가한 딸	있음	2,210,000	1,270,000	57.5
	미약	2,200,000	227,400	10.3
수급권자 1인, 부양의무자 1인의 미혼 손주딸	있음	830,000	350,000	42.2
	미약	820,000	160,000	19.5

- 2000년에는 출가한 딸의 부양비율이 30%이었으나 2001년부터 15%로 완화됨. 그러나 수급자수가 늘지 않는 기현상이 생김. 그 이유는 담당자들이 사실상 부양의무자 조사를 할 수 없어서 제대로 조사를 하지 않기 때문임.
- 부양의무자 조사는 대도시의 주로 저소득층 밀집 지역에 의뢰되고 있음. 이 지역은 다른 지역보다 수급자가 많기 때문에 담당 복지사에게는 더더욱 탈락작전으로 업무량을 줄이고 싶은 유혹이 큼. 전체 부양의무자 가구의 80% 정도는 봉급생활자가 아니기 때문에 열심히 조사해봤자 자영업자와 일용직 노동자의 소득은 원천적으로 조사불능임. 설령 봉급생활자라고 하더라도 총소득은 비교적 조사가 용이하지만, 가구 특성을 반영한 순소득을 조사할 인력이 없음.

- 담당자들이 업무를 줄일 수 있는 방안으로서 조사이전에 “자식이 있어서 안돼요, 사업자 등록증이 있는 딸이 있는데 어떻게 됩니까?”라고 말하며 돌려보낸다든지 대강 조사해보고 탈락시키는 것이 일반화되어 있음.
- 한시적 생보제도 시행 시에는 부양의무자의 소득과 재산은 조사하지 않고 단지 수급자의 생활수준과 이전소득만 조사했음. 그 때도 수급자의 수는 크게 늘지 않았고(책정 예산보다 적었음) 관리가 가능하였음. 예전 제도를 추천. 단지 정확하게 현황 파악이 가능한 봉급생활자의 소득, 재산 등은 파악한 후 종합적 판단에 필요한 참고자료로 활용하기를 건의.
- 부양의무자의 재산기준 적용은 부당, 생활보호제도도 때도 없었던 기준임. 재산뿐인 노인이 집을 팔아서 자식 부양을 하는 경우는 거의 없음. 부양의무자의 재산기준은 폐지되거나 현금화 할 수 있는 방안이 있어야 함.
- 국가가 가족갈등을 조장하는 것은 바람직하지 않고 징수비용이 오히려 실제 부양하는 것보다 더 클 수 있음.

#### 4. 추정소득이 가혹하게 적용되고 있다.

- 추정소득이 과도하게 적용되고 있음에도 불구하고 작년 7월부터 더 강화되었음.
- 모든 세원이 다 밝혀지면 자영업자들은 사실상 영업을 못하는 것이 우리 사회의 구조. 정부는 이 점을 이용하여 신청자체를 원천적으로 봉쇄시키고, 많은 수급권자를 탈락시킴. 장기적으로는 소득입증의 부담(burden of proof)을 정부가 지도록 법제화되어야 할 것이지만, 단기적으로는 추정소득 적용 수위를 좀 낮추는 것을 건의.

#### 5. 재산기준이 더 낮아 졌다.

- 재산기준이 생활보호제도 때보다 낮음. 특히 대도시 지역에서 많은 적격자가 이 기준 때문에 탈락됨. 2001년에는 4인가구의 경우 3천4백만원에서 3천6백만원으로 인상되었는데 인상비율은 평균 5.9%. 이는 '01년의 집값 상승률 9.9%에 훨씬 못미치는

낮은 인상을로서 실제 구매력 기준으로는 더 낮은 셈. 주거급여 또한 3~4인 가구의 경우에 3만7천원에서 4만원으로 인상되었는데 인상비율은 평균 11.25%로서 전세값 상승률 16.4%에 비하여 훨씬 낮음.

- 올해부터 자가가구는 70%를 현금으로 30%는 현물급여로 줌. 월세가구가 주거비를 뺀 생활비가 적어서 고통이 가장 심각한데 그 절박한 사정은 외면한 채, 자가가구의 집수리를 우선적으로 해주겠다는 것도 문제이지만, 본인의 의사나 각 가정의 집수리 필요성을 고려하지 않은 채 일률적으로 30%의 급여를 적게 주는 것은 더 문제. 1~2인가구의 경우에 30%에 해당하는 금액이 8천4백원인데 이 금액을 꼭 급여에서 빼야만 할 정도로 예산이 없는가?
- 재산의 소득화 방안이 없는 상태에서 재산뿐인 사람들을 탈락시키는 것은 부당. 특히 부양의무자의 재산 때문에 탈락시키는 것이 적격자 방치의 대표적인 원인.

#### 6. 금융재산과 금융소득 산정에 문제점이 많다.

- 금융소득 조사가 거의 완벽. 이는 조금이라도 의심이 가는 가구는 완벽하게 제외시킬 수 있는 제도이며 한 푼의 금융소득도 다 노출되어 금융소득이 있는 가구의 보장 수준을 낮춤. 그러나 금융소득 조사에서 밝혀진 돈이 차명계좌/도명계좌인 경우가 비일비재함. 이러한 경우에는 아무리 생활이 어려워도 탈락 후 그동안의 급여를 환수해야 함.
- 중상위층 투자자에게는 금융실명법 위반에 대하여 관대하여 차명계좌 개설이 자유롭고 이름을 빌려준 사람에게서는 생계급여 박탈과 지급된 급여 반환이라는 극형에 처함. 형평성의 문제가 큼. 자신의 억울함을 대변할 능력이 없는 빈민의 약점을 이용하여 생존의 벼랑 끝에선 빈민의 생계를 박탈하는 것은 잔인한 짓임.
- 정부는 조사는 확실히 하지만 수사는 제대로 하지 않아서 억울하게 탈락된 사람의 진실을 밝혀낼 길이 없음. 수사를 철저히 하여 누구의 돈인지 밝혀 내든지, 아니면 담당자의 재량으로 실제로 생활이 어려울 경우에 본인 명의의 돈이라도 실제 주인이 나타날 경우에 사정을 참작하여 판단을 할 수 있도록 제도를 열어 주어야 함.

- 작년까지는 이자소득 5만원까지는 감면해 주었으나 올해부터는 모든 이자소득을 소득으로 간주하도록 제도가 강화됨. 이는 수급자 가구가 자립하기 위하여 저축을 하면 불리하도록 하여 한 번 수급자가 되면 영원히 수급자로 머물도록 유도하는 제도로서 올해의 제도변경 사항 중에서 가장 개악된 부분. 이러한 제도운영은 현금의 가정보관, 위험성이 높은 사채 이용, 등을 유도함. 실제로 원금의 가치가 물가수준만큼 떨어지고, 일년에 한번 금융소득 조사를 하기 때문에 시중 이자율이 떨어지는 추세에 있는데 현행 이자율을 일년동안 고정적으로 적용할 경우에 소득이 과다하게 적용될 소지가 큼. 금융소득 산정에 있어서 시장이자율에서 물가 인상분을 뺀 이자율 적용이 형평성에 맞음.
- 해마다 전월세 보증금이 오르는 한국적 현실에서 아무리 빈민이라도 저축은 필수, 저축유인책이 필요함에도 저축 기피를 유도하는 정책을 씀. 재산형성을 통한 빈곤탈출을 돕기 위하여 2천만원의 금융소득 공제를 건의.

#### 7. 지역간의 불균형이 크다.

대도시 지역은 재산기준이 너무 높고, 농어촌지역은 면적기준이 너무 높음. 교통비, 주거비 등의 생활비가 대도시지역에 더 많이 드는 점이 제도에 반영되어야 함.

#### 8. 선정기준간의 정확성 차이에 따른 종합적 판단의 여백이 없다.

재산, 면적, 승용차 기준, 봉급생활자의 소득은 정확하게 조사가 가능하고 부양비, 순소득, 일용직 근로자의 소득 등은 파악이 어려움. 정확하게 조사가 가능한 기준에 안 맞으면 실제로 생활이 어려운 것을 담당자가 잘 알더라도 어떻게 도와줄 방안이 없는데 비하여 오히려 추정소득이나 부양비는 담당자의 주관적 판단의 여지가 있음. 한 가지 기준에라도 안 맞으면 탈락시키는 구조 아래에서 정확하게 파악이 되는 기준을 좀 완화시킨 후, 천편일률적으로 잣대를 들이댈 것이 아니라, 설령 어느 특정 기준을 조금 초과하더라도 다른 기준들을 종합적으로 적용하여 판단할 수 있는 여백을 가지고 담당자들이 종합적으로 고려할 수 있도록 제도를 열어 두어야 함.

## 9. 지방기초생활보장위원회가 제 기능을 하지 않고 있다.

2001년 8월 현장조사 결과 기초법 시행 이후 위원회가 한 두 번 열린 곳이 대부분으로 나타났다. 이 위원회가 실제적으로 선정기준에는 약간 맞지 않으나 실제로 생활이 어려운 사람들을 제도권 안에서 보장해줄 수 있도록 심사하는 기능을 해야 할 것임.

## 10. 차상위 계층에게 부분급여가 지급되어야 한다.

모든 급여가 하나의 수급권으로 묶여 있어 비효율 요소가 있음. 의료급여, 교육급여 등의 수요가 큰 사람들이 시장노동이 가능하나 수급자로 남기 위하여 자활사업에 참여하거나 소득활동을 제한적으로 하는 사례가 많음. 장기실직 상태에 있는 차상위 계층의 경우, 의료특례·자활특례 등을 활용하여 '후속 보호조치'를 제공하는 가운데 공공부조 탈출을 지원하는 것이 오히려 수급자 수를 줄여서 예산 절감 효과를 거둘 수 있음.

# IV. 보장수준의 문제점과 개선점

## 1. 보장수준이 낮다.

- 최저생계비는 4인 가족 기준 99만원이지만 현금급여액을 빼고 실제 생계비 지원액은 최대 83만1천원에 불과함. 특히 일인가구는 보장수준이 월평균 12만원 정도로서 평균적인 급여를 받더라도 영구임대 아파트의 관리비보다 낮음. 이러한 상황에서 최저생계의 사회적 보장이 이루어졌다고 할 수 없음.
- 최옥란 열사의 경우에 의료보호1종이었으나 본인부담금이 많아서 매달 평균 26만원의 의료비(통원치료를 위한 교통비 포함)가 들어갔는데 정부의 생계급여는 26만원에 불과하였음. 생계급여 받아서 의료비 내면 한 푼도 남지 않는데, 임대아파트의 월세와 관리비 16만원을 부담해야 하는데 주거급여는 2만3천원에 불과. 장애인이나 환자들 중에는 “나도 따라 죽으란 말입니까?”라고 호소하는 사람들이 많음.
- 소득과약 체계가 불완전함을 빌미로 가구소비 특성이나 근로능력을 기초로 가혹하게

추정소득을 부과하기 때문에 많은 민원이 제기됨. 생활수준에 맞는 소득산정이 이루어져야 함.

## 2. 장애인의 보장수준이 특별히 낮다.

- 한국보건사회연구원의 “2000년 장애인 실태조사”결과에 따르면 장애유형에 따라 약 간씩 차이가 있기는 하나 장애인이 최소한의 기본생활을 유지하는데 필요한 최저생계비는 일반가구보다 평균 15만7천9백원이 더 높음. 그러나 현행제도에는 가구 특성별 최저생계비의 차이가 무시된 채 일반인 가족이나 장애인 가족에게 똑같은 보장수준.
- 근로능력이 있는 빈민에게는 직업훈련에 참여하고 직업훈련비를 지급하거나 자활사업에 참여시켜 추가소득을 얻을 기회를 주고 실비인정액의 명목으로 사실상 소득을 공제해주고 있어서 근로무능력자 가족보다 일반인 가족은 더 높은 소득을 얻을 수 있음. 노인, 장애인 등의 근로무능력자만으로 구성된 3인 가구와 자활사업이나 직업훈련에 참가할 수 있는 건강한 사람으로 구성된 3인 가구의 경우에 정부로부터 받을 수 있는 실소득은 2001년 6월까지의 근로무능력자 가구보다 최고 24만6천원이 더 컸으나 2001년 7월 이후에는 최고 31만6천원으로 그 격차가 더 커졌음. 장애인가구의 경우에 이 차이에 장애로 인하여 추가로 부담하여야 하는 최저생계비를 고려하면 건강한 가구보다 무려 47만3천원을 덜 받는 셈이 됨.
- 이러한 점이 일부 고려되어 장애수당이 따로 지급되기는 하나 월 5만원으로서 47만3천원의 기초생활보장 급여 차액의 1/10에 불과함. '98년에 4만5천원으로 책정된 장애수당이 4년만에 겨우 5천원이 올라 2002년부터는 5만원으로 책정됨. 장애인들이 외출을 하려면 할 수 없이 이용해야 하는 택시비의 경우에 지난 4년 동안 기본요금만 해도 98년 1천3백원에서 2002년 1천6백원으로 23.1%가 올랐는데 장애수당은 겨우 11.1%가 올라 택시비 인상률을 감안할 때 오히려 실질구매력 기준으로 볼 때 장애수당은 줄어든 것이나 마찬가지. 그나마 장애수당은 기초생활보장 수급자 중에서 장애 1~2급에게만 지급되고 있는데, 장애 3~4급은 기초법 상에는 근로무능력자로 간주되어 자활사업에도 참여할 수 없음에도 불구하고 장애수당에서마저 제외되고 있음.
- 장애인은 일반인보다 의료비가 많이 드는데, 의약분업 실패의 부담이 장애인에게 고

스란히 전가되어 의료비는 훨씬 더 많이 들게 되었음. 여기에다가 올해부터는 입원할 경우에 밥값을 한끼마다 600원 정도 부담시킴. 이런 사정을 무시한 채 올해부터 일인 장애인이 입원을 하게 되면 생계급여를 8만1천원 깎도록 계약을 했음.

- 근로능력이 없는 장애인의 딱한 사정이 고려되어 최저생계비 책정에 장애인에게 더 필요한 생계비가 고려되고, 건강보험이 개선되어 본인부담금이 없어지고, 주거급여가 실제로 월세를 낼 수 있을 정도로 인상되고, 장애수당이 실제로 장애로 인하여 더 드는 비용만큼 지불되어야 할 것임.
- 장애인은 바깥 출입을 못하기 때문에 인터넷을 통한 사이버 세계의 여행이 유일한 외부 세계와의 관계를 맺을 수 있는 수단. 장애인의 인터넷 사용료 감면을 건의. 18세 이하의 청소년, 대학생, 60세 이상의 노인, 장애인, 등 근로능력 미약자의 공제율 50% 적용을 건의, 경증장애인을 위한 자활 및 재활사업 시행을 건의.

### 3. 일인가구의 보장수준이 특별히 낮다.

- 위에서 논의한 바와 같이 가구균등화 지수가 너무 낮게 추정되어 일인가구의 최저생계비가 35만원. 보장수준은 더 낮아서 소득이 한 푼도 없는 사람이라도 생계급여와 주거급여를 합친 급여가 27만6천원에 불과. 2001년 말의 일인가구의 평균급여는 주거급여 2만3천원을 합쳐 12만원. 가장 저렴하고 열악한 주거형태라고 할 수 있는 쪽방의 한 달 월세가 15만원 정도이고 수급자들이 주로 사는 영구임대 아파트의 임대료와 관리비를 합친 액수가 15만원 정도. 따라서 일인 가구의 경우에 생계비와 주거비를 합친 돈으로 월세도 감당하기 힘들.
- 영구임대 아파트에 거주하는 일인가구 중에 임대료와 관리비를 연체하는 가구가 많이 생기자 정부는 일인 가구를 임대주택 입주 대상에서 제외시켰으며 전세자금 융자 수혜 대상에서 마저 제외시키고 있음, 뿐만 아니라 입원 시에는 8만1천원의 급여를 제한. 평균 급여 12만원 중에서 간병비용, 교통비 등 병원에 입원할 경우에 더 들어가는 비용에 대해서는 아무런 대책이 없이 오히려 식비 명목으로 8만원 정도를 제한면 나머지 4만원으로 어떻게 살라는 것인가?

#### 4. 자활사업 확대와 의약분업 실패의 영향으로 급여가 줄었다.

- 기초생활보장 예산은 작년의 3조2천4백27억원에서 3조3천8백32억원으로 4.3% 증가 되었는데 이 중에서 근로능력이 있는 수급자를 위한 자활사업 예산은 600억원에서 1,203억원으로 100% 이상 증가되었고, 자활사업참여자의 숫자도 2만명에서 4만명으로 두배로 증가. 그러나 생계급여는 1.5% 감소되어 근로능력이 없는 가구의 수를 줄이고 보장수준을 낮출 수밖에 없음. 사회보장의 제1원칙이라고 할 수 있는 가장 어려운 자 우선적 보장의 원칙과는 반대방향으로 가는 제도로 개악됨. 이러한 결과는 기초생활보장 제도 안에 자활사업이 위치함에 따라 자활예산을 늘이려면 생계급여를 줄일 수밖에 없기 때문.
- 올해부터 수급자 가구에 환자가 발생하여 입원하게 되면 밥값을 한 끼당 600원 정도 부담하도록 개악됨. 또한 일인가구의 경우에 입원을 하게 되면 급여가 8만 1천원이 깎임. 이는 의약분업 실패의 영향으로 예산압박을 받아 새로 도입된 제도.

### V. 자활사업의 문제점과 개선점

#### 1. 자활사업은 기초생활보장과 분리되어야 한다.

- 조건부수급 자체가 기초법 위반, 왜 조건부수급자만 자활사업의 대상인가? 일반수급자도 원하면 사업에 참여시켜주고, 실업 차상위 계층도 참여하되, 자활사업을 하더라도 소득이 최저생계비 이하인 가구에겐 기초생활보장으로 차액을 보전해주어야 함.
- 공급측면에서 근로능력자의 생계대책은 근본적으로 노동시장진입을 통한 자활사업은 노동부의 실업대책 혹은 산업복지로서 재정부의 퇴직 대상자에 대한 기업복지로 접근해야 함. 수요 측면에서 보면 보건복지부의 자활지원 5대 사업은 폐자원 재활용, 음식물 재활용, 청소용역, 집수리 및 간병사업인데. 이 중에서 폐자원과 음식물 재활용사업은 환경부, 청소용역은 행자부, 집수리는 건교부 그리고 간병사업은 복지부의 의료보험과의 사업임. 그리고 각 지방자치단체의 특수 상황에 따른 수요가 있고, 지역사회 복지 사업의 한 분야로 위치되기도 함.



- 대상자 별로는 장애인의 재활 및 자활은 장애인복지사업, 노인의 일거리 창출은 노인복지 사업, 여성의 비정규직화와 실업은 여성부, 탈북자의 실업대책은 통일부, 젊은이의 정보화 관련 직업훈련은 정통부, 실업 예술가들의 일거리 창출과 복지문제는 문공부의 사업임.
- 자활사업이 기초생활보장제도 안에 위치됨에 따라 기초생활보장의 부담이 너무 큼. 자활사업의 예산확보가 어렵고, 자활사업이 활성화되면 근로무능력자들을 위한 생계급여가 줄어들 수밖에 없는 구조를 하고 있음. 형평성의 문제가 야기됨.

## 2. 자활사업은 민영화 해야한다.

민영화는 시대적 대세, 전력과 같은 국가기간산업도 민영화해야 한다고 하는 상황에서 유독 이 사업은 국가에서 직접 실시해야 하는가? 국가사업에 시민단체들이 계약사업자의 형태로 참여함에 따른 많은 폐해가 나타나고 있음. 실업극복국민운동위원회, 사회복지 공동모금회 등과 같은 독립 민영기관을 설립하여 실시할 것을 건의. 자활은 어디까지나 자활이지 국가에 의하여 강제적으로 시행되는 타활이 아님.

## 3. 취로형 자활사업은 생산성은 낮고 일 시키는 비용이 많이 든다.

- 취로형 자활사업은 주로 일반수급자가 되어야 하지만 천편일률적인 기준의 적용으로 인하여 부양의무자가 있다는 이유로 혹은 장애진단이 안 나오는 질병으로 인하여 수급자가 될 수 없는 근로무능력자와 근로능력미약자들이 주로 참여함.
- 김수현외(2002)의 자료에 의하면 <표 8>에 나타난 바와 같이 실제로 근로무능력자로 분류된 일반수급자들 중에도 추가소득을 얻기 위하여 16만명의 사람들이 자활사업 참여를 희망. 그리고 장애 3~6급의 근로능력 미약자들 중에서 6만4천명이 일자리를 원함. 이들이 일자리를 원하는 주된 이유는 일반수급자들의 생계급여수준이 너무 낮기 때문.
- 취로형 자활사업은 생산성보다는 일 시키는 비용이 더 많이 들어서 생계급여로 지급하는 것보다 예산이 오히려 더 드는 측면이 있고 산재보험에 가입되어 있지 않아서 취로사업 참여자의 노동권보장 문제도 심각. 설령 수급자가 급여를 받으면서 몰래 부업을 하여 추가 음성소득을 좀 올리더라도 이러한 경제행위는 경제발전에도움이 되고 부정수급(자가공제)으로 낭비되는 예산은 일 시키는 비용보다는 적음.

□ 취로형 자활사업을 폐지하고 근로미약자들을 위한 취로형 자활사업 참여자는 대거 일반수급자로 편입시키고, 지자체에서 해야되는 거리청소 등의 사업은 공익형 자활사업단에게 위탁하고, 수급자에게 자긍심을 심어주고, 재활치료나 사회적응훈련이 필요한 사람들을 위한 재활사업은 재활사업단으로 보내는 것이 바람직함.

<표 9> 집단별 성격과 자활지원 목표

구분		번호	대표적 형태	주요 문제와 욕구	자활지원목표	정책대상 규모	
최저생계비 이하	수급자	근로능력	현재 취업 ①-1	-수급자중 한계업종(봉제, 건설업 등) 종사자	-안정적 취업 -소규모 개인창업 -소득증대	-직업능력 향상을 통한 시장경쟁력 강화 -빈곤극복(수급탈피)	22.1 만명
		비취업 ①-2	-중고령 여성 -간헐적 일용직 종사자 ※조건부과자	-취업 및 소득원 확보 -추가소득 확보 -복지서비스 전반	-근로의욕 증대 -소득기회 제공 -상향적 발전 단계 진입	6.1 만명	
		근로참여 곤란 ①-3	-자녀동반 가정 -경미한 장애 -환경적응	-소득활동 여건 조성(간병, 보육 등) -건강회복 -복지서비스 전반	-근로참여 여건 조성 -재활프로그램 제공	6.4 만명	
	근로능력 없음	근로참여 불가능 ④-1	-노인 -장애인 -질환자	-복지서비스	-	100 만명	
		근로참여 희망 ④-2	-건강한 노인 -경증 장애인	-소득기회	-경미한 근로참여를 통한 노동기능 유지 -추가소득 기회 제공	16 만명	
	비수급자·사각계층	근로능력 있음	현재 취업 ②-1	-한계업종 종사자	-안정적 취업 -소규모 개인창업 -소득증대	-복지서비스 제공 -직업능력 향상을 통한 시장경쟁력 강화 -빈곤극복	
			비취업 ②-2	-장기실직 -공공근로참여 -모자가정	-취업 및 소득기회 확보 -복지서비스	-근로의욕 증대 -소득기회 제공 -복지서비스 제공	
		근로능력 없음	근로참여 불가능 ③-1	-노인 -장애인	-복지서비스	-	
			근로참여 희망 ③-2	-취로사업 종사자	-복지서비스 -소득기회	-경미한 근로참여를 통한 노동기능 유지 -소득기회 제공	
	차상위 계층	시장진입 ⑤-1	-불안정 취업층	-안정적 취업 및 창업 -복지서비스	-직업훈련 등을 통한 시장경쟁력 강화 -창업지원		
공공지원 필요 ⑤-2		-한계적 취업 -공공근로 참여	-안정적 취업 및 창업 -복지서비스	-직업능력 향상을 통한 시장경쟁력 강화 -안정적 소득기회 제공			

\* 자료 : 김수현외(2002)

#### 4. 자활사업에는 근로의욕 고취를 위하여 인센티브가 강화되어야 한다.

- 조건 불이행 시에 급여박탈이라는 반인권적 채찍 대신에 소득공제, 미국의 EITC나 영국의 WFTC제도 등의 당근정책이 도입되어야 함. 이러한 근로유인체계는 근로연계형 복지제도가 전제하는 복지에서 노동으로의 이행을 위해 필수적임.

#### 5. 자활사업 예산이 효율적으로 쓰여지지 못하고 있다.

- 현행 자활사업은 복지부가 주체가 되어서 실시하는 관 주도 사업으로서 복지부가 선별한 자활후견기관들이 수급자들을 모아서 운영하고 있음. 이러한 제도는 수급자들은 스스로 자활사업을 할 수 없는 무능력자들이라는 인식에 기초하고 있으며 사실상 무능력자들을 모아놓고 강제노역을 시키고 있어서 생산성이 극히 낮음.
- 스스로 자활할 수 없는 사람들은 강제노역을 시켜도 자활을 못함. 현재 161개 자활후견기관이 지정되어 있으며 한 기관당 수억원의 예산이 투입되고 있음. 이는 자활을 시키는 기관과 자활을 시키는 사람의 자활사업이지 수급자 자활이라는 측면에서는 비효율적이고 예산 낭비가 큼.
- 갑자기 자활후견기관을 예산에 맞추어 늘였기 때문에 무자격 후견기관도 많고, 경기의 활성화에 따라 자활사업 참여자를 구하지 못하여 사업이 제대로 시행되지 않는 곳도 많음. 자활후견기관의 사무실 임대료, 운영비 등을 현금으로 지원할 것이 아니라 지자체에서 사무실을 제공하는 것이 노동시장 상황에 따라 유연하게 대처할 수 있고 예산의 낭비도 막을 수 있는 방법.
- 자활을 시키는 비용과 일반수급자로 책정하여 각자 시장에서 자활기회를 찾도록 하는 것 중에서 어느 것이 효율적인지 따져볼 필요가 있음. 특히 요즈음처럼 시장에서 일자리 찾기가 쉬워진 상황에서 한번 자활후견기관의 사업단에 낀 사람은 자활후견기관에 입은 후의 때문에 혹은 적립된 기금 때문에 시장진입을 꺼리는 측면도 있음.

## 6. 자활사업은 당사자 주도 사업이 되어야 한다.

- 자활후견기관이 사업주체가 되다가 보니, 당사자들이 자활공동체를 운영하는 기관은 정부지원을 못 받음. 정부는 후견기관보다는 당사자들의 나 홀로 자활이나 자활공동체를 우선적으로 지원해 주어야 함. 그래야 자활후견기관 자활이 아니라 당사자 자활이 됨.
- 자활사업 참가자들이 기초생활보장 급여 이외의 수익사업 이익금이나 시장에서 벌어들인 소득이 있을 경우에 자활공동체 창업자금의 명목으로 자활후견기관이 적립함. 자활사업 참여자가 자활공동체의 일원이 되기를 원하지 않고 시장에서 일자리를 얻거나 자영 창업을 하고자 할 경우에 자신의 근로의 댓가로 적립된 금액을 찾을 수 없음. 이것이 자활사업 참여자의 가장 큰 불만이자 disincentive. 사업참여자들은 대부분 적립을 원하지 않고 자신들이 관리하고자 함.
- 자활사업은 당사자들이 중심이 되어서 조직된 자활공동체를 중심으로 운영되어야 하며, 시민단체들은 이들의 운영을 측면에서 지원하고 자문하는 식이 더 바람직함.

## 7. 수급권자에게 자활 방법의 선택권이 주어져야 한다.

자활공동체 사업이 성공하기 위하여서는 구성원들간의 특별한 유대와 신뢰가 필요함. 홀로 창업하거나 일자리를 찾고자 하는 사람들이 대부분이나 다른 대책이 없어서 자활후견기관의 사업에 참여하고, 자활공동체 창업에 관심이 없더라도 뼈빠지게 번 금쪽 같은 돈을 자활공동체 창업을 위한 기금으로 적립했는데 한 푼도 찾을 수 없어서 할 수 없이 남아 있는 사람들이 있음. 미국의 EITC와 같은 제도를 도입하여 나홀로 창업이나 시장 고용을 선택을 하는 사람들을 위한 방안이 마련되어야 함.

## 8. 재활사업이 확대되어야 한다.

- 자활사업 참가자들은 이미 수 십 년을 빈곤에 시달린 데다 육체적·정신적으로도 건강치 못한 분들이 대다수이기 때문에, 일반인들과 동일한 개념으로 접근할 수 없음. 현재 장애인에 대해서는 '보호'작업장이라는 사회적 보호장치를 인정. 마찬가지로 오

랜 빈곤으로 인해 일반 노동시장에서의 경쟁력을 상실한 이들을 위한 ‘보호된 고용’과 ‘보호된 시장’을 확대해야 함. 일본의 중소도시인 미따카 시에는 정신질환자들을 위한 재활사업장이 15 개소가 있음.

## VI. 결론

- 최저생계의 사회적 보장을 약속한 기초법이 시행되었으나 법 자체가 가진 문제점이 있음. 기초법은 조건부 수급 조항은 폐지하고, 자활사업은 독립법으로 분리하며, 최저생계비는 매년 중립적인 기관에서 품목별 상대빈곤 적용방법으로 계측하도록 개정되어야 함.
- 제도권밖에 방치된 수급자들이 많고 보장수준이 낮음. 이는 예산의 부족으로 시행령, 시행규칙 및 지침이 법에 보장된 수준을 보장하지 못하고 있기 때문. 실제 현장에서 너무 엄격한 기준이 적용되어 수급권자의 생존권 침해가 심함.
- 올해의 복지제도는 자활사업을 시키는 사람의 복지와 부정수급자 감시자의 복지만은 확실히 개선됨. 자활사업과 건강보험 재정 파탄의 영향으로 생계급여 예산이 줄어들어 수급자의 수를 줄이고 보장수준을 낮출 수밖에 없는 것이 올해의 현실. 근로무능력자 가구, 일인가구, 장애인 가구 수급권자의 생존권이 특히 많이 침해되었음. 부양 의무자 기준 - 그 중에서 특히 부양능력이 있다고 판정되면 부양비 전액을 부양의무자에게 몽땅 다 부담시키는 조항 - 이 가장 악법임. 작년보다 가장 개악된 제도는 작년까지 5만원까지 공제되던 금융소득공제 제도가 없어진 점과 일인가구의 가구원이 입원했을 경우에 식비 8만1천원을 삭감하고 병원에 한 끼당 600원 정도의 밥값을 부담하도록 한 것임.
- 공제가 복지부는 실제로는 제대로 보장하지 않지만 개선된 것처럼 보이도록 포장하느라 지침을 복잡하게 만들었으나, 현장의 담당자들은 지침 적용 이전에 대강 형편을 참작하여 신청도 못하게 한 채 돌려보내는 방법으로 수급자의 수를 조정함. 억울한 수급권자의 민원을 상담하고 중재할 기관이 절실히 필요함.

□ 자활사업은 민영화하고 취로형 자활사업은 폐지되어야 함. 자활사업은 당사자 주도로 시행하고 근로의욕 고취를 위한 인센티브가 강화되어야 하며 경기변화에 따른 자활사업 참여자의 수에 따라 신축적으로 운영될 수 있어야 함. 자활을 시키는 비용을 줄이고 실제로 당사자들에게 혜택이 가도록 지원하여야 하며 수급권자들이 원하는 형태의 자활이 이루어지도록 미국의 EITC 제도와 같이 '나홀로' 시장진입을 촉진시키는 제도가 병행되어야 함. 재활사업을 확대 시행하여야 함.

#### ■ 참고문헌

- 김수현, 노대명, 홍경준(2002), “자활지원제도 체계 정립방안,” 미발표 논문  
 류정순(1996), “한국도시가계의 빈곤선 재정립에 관한 연구”, 동국대학교 대학원 박사학위논문  
 류정순(2000), “기초생활보장법의 쟁점과 개선방안”, 국민기초생활보장법의 올바른 정착과 지역사회안  
 전망 구축을 위한 경기지역 토론회 자료집, pp. 3 - 18  
 허선.류정순(1999), “저소득장기실업자 보호방안연구”, 한국노동연구원, p.24  
 홍경준(2000), “기초생활보장법 실행 : 지역사회의 쟁점과 대응”, 전북대학교 사회복지센터 개소 2주년  
 기념 정책 토론회 자료집  
 Orshansky, M., “How Poverty is Measured,” Monthly Labor Review, Feb., 1969