

〈발표5〉

사회복지전담공무원의 눈으로 수급자를 바라보다

김사현(성균관대 박사과정 수료)

솔직히 말하면 전 학교 다닐 때 권리라고 배웠어요. 못살면 받는 게 권리지 뭐.. 인간답게 살아야지 했는데.. 지금은 가난한 사람도 개인적인 문제가 큰 거 같아요. 물론 사회적인 문제도 있죠. 그 사람이 못 배우고.. 하지만 의지만 있으면.. 그건 개인적인 문제가 큰 거 같아요. 〈광역시, 기초생활수급담당〉

일하지 않는 자는 먹지도 마라. 〈중소도시, 기초생활수급담당〉

개별적인 차이는 있겠지만, 일반적으로 사회복지전담공무원(이하 전담공무원)들은 사회복지 학문을 체계적으로 배운 이들로서, 수학과정에서 빈곤의 원인 및 책임을 사회적 차원에서 찾도록 훈련 받는다. 그럼에도 불구하고 최근 그들의 빈곤의식이 변화되어 빈곤에 대한 개인적 책임을 말하고 있다는 것이 본 조사과정에서 발견되고 있다. 이러한 변화의 원인이 무엇이며, 어떤 과정을 통해 변하게 된 것일까? 본 글에서는 이 문제를 전담공무원들의 말을 통해 다루어 보고자 하였다.

1. 일할 능력이 없는 사람과 있는 사람

최근 노동연계복지(workfare)에서 강조되고 있듯이, 전담공무원들도 일할 능력이 없는 사람과 있는 사람에 대해서 상당히 다른 태도를 보인다. 조사에 따르면, 그들은 근로능력이 없는 수급자에 대한 정부지원은 당연히 여기는 반면, 근로능력이 있는 수급자에 대한 지원은 매우 비판적으로 바라보고 있었다. 그 이유는 근로능력이 있는 수급자에 대한 정부지원이 소위 '복지병'을 만들어 가고 있다고 보기 때문이었다. 이에 따라 근로능력이 있는 수급자들에 대한 정부지원을 중단하거나 혹은 지원이 제한적이어야 한다고 생각한다. 다만, 제한의 정도는 급여내용 및 수준, 급여기간에 따라 전담공무원별로 약간의 차이를 보이고 있었다.

사실 이러한 현상은 근로연계복지를 강조하는 거의 대부분의 공공부조제도에서 동일하게 관찰되는 것이다. 따라서 이것이 특별할 것은 없다. 오히려 문제는 전담공무원들이 어떤 과정을 통해 그러한 결론에 이르게 되었는지, 왜 급여중지나 제한과 같은 통제적 기제만을 고려하는지이다.

결론적으로 말하면, 전담공무원들이 근로능력이 있는 수급자를 구별하는 이유는 본질적으로 그들의 수급태도에서 비롯되고 있었다. 많은 전담공무원들은 근로능력이 있는 수급자들이 급여는 받으려 하면서도 일은 하지 않으려 한다고 말한다. 그러나 사실 현행 국민기초생활보장법상 근로능력자들이 일하지 않고 수급권을 획득할 수는 없다. 여기에는 그것을 가능하게 만드는 수단이 있는데, 바로 진단서가 그러한 역할을 하고 있었다. 현재 진단서는 두 가지 방식으로 악용되고 있었다. 하나는 근로의욕이 있는 수급자들이 추가적인 소득활동을 하기 위해서이며, 다른 하나는 근로의욕

이 없는 수급자들이 일을 회피하기 위해서였다. 이러한 현상이 전담공무원들에게는 진단내용에 만성질환이 포함된 것과 발급기관의 문제에서 기인하는 것으로 비춰지고 있었지만, 이는 표면적인 것으로 좀 더 본질적으로는 보충급여의 원칙에서 비롯되는 문제일 것이다.

한편, 근로능력이 있는 수급자들의 근로태도도 전담공무원들의 생각을 바꾸게 만든 계기가 되는 것으로 나타났다. 왜냐하면 그들이 근로를 시간 때우기 식으로 하기 때문이었다. 이들은 전담공무원들에게 근로의욕이 없는 수급자로 비춰졌는데, 이에 대한 자세한 내용은 '시간 때우기 그 원인'에서 다룰 것이다.

근로능력이 있는 수급자들의 진단서 악용과 더불어, 이러한 수급자들의 근로태도가 한 장의 스냅 샷(snap shot)처럼 몇 차례 반복적으로 전담공무원에게 각인될 경우, 그들에 대한 전담공무원들의 시각이 부정적으로 변할 수밖에 없었을 것임은 자명하다. 따라서 수급자들의 이러한 태도가 전담공무원들의 빈곤의식을 변화시켰을 가능성은 충분히 보인다. 그러나 근로능력이 있는 수급자들이 왜 그러한 근로태도를 보이는지에 대해서는 더 심도 있는 논의가 필요하다. 이는 관련된 부분에서 다시 다룰 것이다. 다만, 이러한 태도들이 근로능력을 지닌 수급자들 대부분에게서 나타나는 현상은 아니라고 전담공무원들이 말한다는 것을 밝혀두고자 한다.

2. 생떼쓰기와 클라이언트 폭력

최근 빈곤에 대한 책임을 사회적인 것으로 간주하면서부터 수급자들의 처지를 긍정적인 시각으로 바라보게 되었지만, 그에 대한 반작용으로 전담공무원에 대해서는 비판의 소리만 높아지고 있는 실정이다. 그러나 그들 나름대로 힘든 점이 있다는 사실을 간과하지는 말아야 한다. 아래에서는 이와 관련해 전담공무원들이 수급자와의 관계에서 겪게 되는 여러 가지 갈등들을 정리해 보았다.

전담공무원들과 수급자간의 갈등은 수급신청부터 시작된다. 현행 국민기초생활보장법(시행규칙 제35조)에는 조사를 위해 전담공무원들이 수급신청자들에게 몇 가지 관련 자료를 요구할 수 있도록 되어 있다. 그러나 일부 수급자들은 이러한 요청에 협조하지 않으면서 수급을 받기 위해 생떼를 쓰거나, 혹은 건성으로 신청함으로써 전담공무원의 업무를 가중시키고 있는 실정이었다.

하지만 이보다 더 큰 문제는 전담공무원들에 대한 수급자 혹은 수급신청자들의 언어적 폭력과 신체적 위협이었다. 수급자들 중에는 수급권을 획득하기 위해 동사무소에서 소동을 일으키는 경우가 종종 있었으며, 이럴 경우 전담공무원들은 신변의 위협을 느낀다고까지 한다. 물론 이러한 행태들이 모든 수급신청자들에게서 나타나는 것은 아니었다. 그러나 그것이 일회적이라 할지라도 업무를 담당하는 전담공무원에게는 강한 인상으로 남을 수밖에 없었다.

수급신청 과정에서 발생하는 또 다른 클라이언트의 폭력 사례는 상담실 운영과도 관련되어 있다. 최근 행정자치부는 수급자들의 인권을 보호하기 위해 각 동사무실마다 상담실을 설치·운영하도록 하고 있다. 그러나 이러한 조치는 수급자들의 인권을 보호하는 반면, 상담업무를 수행하는 전담공무원이 안전하게 근로할 수 있는 권리는 보호하지 못하고 있는 실정이었다.

이러한 문제가 비단 수급신청 시에만 나타나는 것은 아니다. 전담공무원들은 그들의 일상이 긴장의 연속이며, 특히 일선에서는 이러한 일에 대한 처리가 거의 전담공무원의 역할로 규정되어 가고 있다고 말한다. 관련하여 문제가 가장 심각한 상황은 수급중지 혹은 급여조정이 있을 시 발생할 수 있는 폭력이다. 조사에 따르면 수급중지나 급여조정 시 수급자들의 폭력적 행동이 가장 심각한 형태로 나타나고 있었다. 그럼에도 불구하고 현 제도는 이러한 상황에 대한 대처법을 마련하

지 않고 있는데, 이에 대한 일차적인 대책마련이 시급해 보였다.

그러나 수급자들의 이러한 생떼쓰기와 폭력적 행동이 일탈적 행위인지, 그리고 그것이 수급자 및 그들 집단만의 고유한 특성인지는 짚어 볼 필요가 있다. 수급자들의 생떼쓰기와 폭력은 수급자들의 급여의존성이 강하다는 점과 입법원칙을 지켜야 한다는 입장 사이의 갈등에서 비롯된다. 수급자들이 수급을 받게 된 것은 그들이 어떠한 다른 방법을 통해서도 소득을 확보할 수 없었기 때문이다. 더욱이 현행 국민기초생활보장제도는 그들이 그나마 가지고 있던 재산을 거의 다 소진하고 난 뒤에야 수급권을 제공한다. 이러한 상황에서 생존권을 위협하는 급여조정과 수급중지가 수급자들에게 달가울 리 없으며, 결국 입법원칙을 지키려는 입장과 충돌하는 것은 어찌 보면 당연해 보인다. 전담공무원의 말처럼 '싸움하기 좋은 제도'가 되어 버린 것이다.

3. 알미운 수급자 : 권리만 있고 의무가 없는 수급권

전담공무원들에게도 알미운 수급자들의 행동들이 있다. 대표적인 것이 자신의 실제생활을 숨기거나, 혹은 무분별하게 수급을 신청하는 행동, 그리고 주변 수급자를 고자질 하는 행동들이다. 이러한 행동들은 전담공무원들을 난처하게 만들거나, 혹은 업무를 과중하게 만들며, 궁극적으로 수급자에 대한 전담공무원들의 신뢰를 무너뜨려 인식을 변하게 만들고 있었다.

현행 국민기초생활보장법은 수급자들이 거주지역·세대의 구성에 변동이 있거나, 부양의무자의 유무, 수급권자 및 부양의무자의 소득 및 재산관련사항, 그리고 근로능력 및 취업상태 등에 변화가 있을 시 신고하도록 하고 있다. 그러나 수급자들은 다양한 방식으로 자신들의 실제 생활이나 생활의 변화들을 숨기고 있는데, 이 중 가장 빈번하게 일어나는 것은 근로소득의 규모를 숨기거나, 혹은 추가적인 소득활동을 숨기는 것이었다. 이 경우는 크게 두 가지 방식으로 나타나고 있었는데, 하나는 근로활동 혹은 시간의 규모 자체를 줄임으로써 근로소득을 낮추는 것이며, 다른 하나는 근로시간 단가를 낮게 보고함으로써 근로소득 자체를 낮게 보고하는 것이었다. 이 둘 모두는 추정소득을 낮게 설정하도록 함으로써 생계급여를 높이거나, 혹은 수급권을 획득 및 유지하려는 것에 그 목적이 있었다.

이와 달리 근로활동을 하지 않도록 되어 있는 경우에도 근로활동을 통해 추가소득을 벌고 있다는 사실을 숨기는 경우가 있었다. 이는 진단서 문제와 관련된다. 즉, 진단서를 제출하게 될 경우, 조건부 유예자가 되어서 치료를 받거나 혹은 집에서 요양하도록 되어 있지만, 이 경우에도 추가적인 소득활동을 하는 것이다. 그리고 드문 경우이긴 하지만 조사과정에서는 재산을 숨긴 사례도 있었다.

문제는 이러한 수급자의 행태들이 전담공무원의 수급자들에 대한 인식을 변화시키고 있다는 것이다. 실제로 소득 및 재산 숨기기는 그들에 대한 전담공무원의 신뢰를 무너뜨리는 계기가 되고 있으며, 또한 전담공무원과의 갈등을 커지게 만드는 결과를 낳고 있었다. 그러나 사실 더 중요한 것은 이러한 갈등의 근본적인 원인이 어디에 있느냐 하는 것이다. 조사결과 근로소득의 규모를 숨기는 일이 매우 빈번하게 나타나고 있었는데, 이는 결국 수급자 개인의 문제이기 이전에 제도자체가 만들어내는 기대치 못한 결과임을 암시한다. 그리고 이 또한 보충급여의 문제와 관련이 있다는 것은 쉽게 알 수 있다.

수급자들이 전담공무원에게 숨기는 또 다른 하나는 가구원에 관련한 것이었다. 수급자들은 가구 구성원을 줄이거나 늘리는 행위를 통해 수급권 획득 및 유지를 의도하는 경우가 있었다. 대표적인

것이 사실혼 관계이다. 즉, 사실혼 관계를 숨김으로써 소득 및 재산을 낮게 측정되도록 하여 수급권을 유지하려 하는 것이다. 관련하여 부양의무자를 숨기는 것도 대표적으로 나타나는 행동들이었다. 부양의무자가 있을 경우, 그로 인해 수급권이 상실될 것을 우려하여 그들의 존재를 숨기는 것이다. 이는 당연히 근로능력이 있고, 소득이나 재산이 어느 정도 있는 부양의무자인 경우에 해당한다.

수급자들의 알미운 행태에 관한 두 번째 내용은 수급자들의 습관적인 수급신청과 관련된다. 대표적인 예가 담당구역의 전담공무원이 바뀔 때마다 수급신청을 하는 것이다. 이러한 행동은 특히 영구임대 주택에서 자주 발생하고 있었다. 이와 유사한 또 다른 예는 자신의 생활수준과는 관계없이 수급신청을 하는 경우이다. 즉, 옆집 누군가가 수급신청을 하게 되면, 자신도 덩달아 수급신청을 하는 경우가 빈번하다는 것이다. 이러한 현상이 신청업무를 담당하는 전담공무원의 업무를 가중시킬 수밖에 없다는 것은 자명한 사실이다.

그러나 수급자들의 무분별한 수급신청 행위를 이해하는 것은 그리 어려운 일이 아니다. 생활이 넉넉하지 않은 수급자들의 입장에서 수급권을 획득한다는 것이 생활에 큰 도움이 될 것이기 때문이다. 이러한 상황에서 수급자들의 행태만을 고려해 무분별한 수급신청에 대한 모든 책임을 수급자에게로만 전가하는 것은 적절하지 않아 보인다. 오히려 애초 국민기초생활보장제도를 도입하면서, 정부와 사회가 빈곤에 대한 책임을 지기로 전제했다면, 이에 대한 적절한 제도적 장치를 마련하는 것이 우선될 필요가 있다.

마지막으로 전담공무원들이 수급자들을 대하면서 겪는 어려운 점 중의 하나는 수급자들 간의 형평성 문제이다. 일반적으로 수급자들은 제도에 대해 모르는 점이 많으며, 이에 따라 수급자들 내에서 형평성에 대한 논란이 많이 발생한다. 이러한 현상은 특히 영구임대아파트 지역에서 상당히 빈번하게 발생하고 있었는데, 이는 그곳에 수급자들이 모여 있어서 그들 간에 정보를 서로 공유하고 있기 때문이었다.

단순해 보이는 이러한 일들조차도 전담공무원에게 있어 수급자들과의 관계가 힘들어 질 수밖에 없는 요인으로 작용하고 있었다. 실제로 수급자들의 이러한 행태들로 인해 전담공무원들은 생활보호법 때를 지금보다 더 좋았던 것으로 평가하기도 한다. 그들의 말에 의하면, 생활보호법 때에 비해 국민기초생활보장법 하에서는 수급자들의 수급권에 대한 인식이 너무 확대되었다는 것이다. 즉, 의무는 이행하지 않으면서 권리의식만 커졌다는 것이다.

물론 이러한 평가는 다분히 전담공무원의 입장일 뿐이다. 그리고 빈곤에 대한 사회적 인식이 변화되고 있는 실정에서 수급권에 대한 전담공무원의 인식이 변하지 않는다는 것 역시 문제라 할 것이다. 문제는 수급자들의 권리의식이다. 왜 수급자들의 권리의식은 증가하면서, 의무의식은 생겨나지 않고 있는 것일까? 사실 이러한 현상은 쉽게 이해할 수 있다. 왜냐하면, 수급자가 아닌 비수급자들도 의무를 꺼리기 때문이다. (예를 들어 군입대, 세금문제를 생각해 보라). 더욱이 수급자체가 생존과 맞닿아 있는 수급자들의 입장에서 급여수준을 낮추게 만드는 신고의 의무가 달가울 리 없다. 따라서 의무를 회피하는 것이 수급자 개인 혹은 집단이 가지는 특수한 성격은 아니며, 그 책임 역시 수급자 개인 혹은 집단에만 있는 것은 아니라 할 것이다.

4. 시간 때우기, 그 원인은?

많은 전담공무원들은 수급자들이 근로의지가 매우 미약하다고 말한다. 이러한 시각에서 보면, 수급자들의 빈곤은 그들이 근로의지가 없었기 때문인 것으로 여겨진다. 물론 다른 시각으로 보는 전

담공무원들도 있었다. 이들은 수급자들이 근로의지가 미약하다는 것 이전에 개인적으로 매우 취약한 사람들이라고 본다. 그럼에도 불구하고 조사결과에 따르면 많은 전담공무원들은 수급자들의 근로의지에 문제가 많다고 여기고 있었다.

이것이 사실이라 하더라도, 우리는 다음과 같은 질문을 해 볼 필요가 있다. 즉, 수급자들의 근로의지가 미약한 것이 개인적 회피의 결과인가 하는 점이다. 이 점에 대해서 전담공무원들은 그들의 일반적인 생각과는 다른 얘기를 한다. 그들의 말에 따르면, 수급자들이 일을 회피하는 가장 핵심적인 이유는 제도가 수급자들이 근로의지를 발휘하지 않도록 하는 환경을 만들어 주고 있다는 것이다. 조사결과에 따르면, 이는 몇 가지 요인이 결합되어서 나타나는 현상이었다.

첫째는 역시 보충급여의 문제였다. 보충급여는 근본적으로 수급자들이 자활사업에 참여하지 않게 하는 동기를 만들고 있을 뿐만 아니라, 자활사업에 참여하고 있는 수급자들의 근로의지도 떨어뜨리는 요소로 작용하고 있었다. 둘째는 자활사업에 참여하고 있는 조건부수급자들에게 적절한 일자리가 제공되지 못하고 있다는 것이다. 이로 인해 자활사업에 참여하고 있는 조건부수급자들은 일에 대한 흥미 자체를 잃어버리게 되고, 일에 대한 열정을 불러일으킬 수 없게 되는 것이다. 셋째는 대안 없이 일만을 강조하고 있다는 것이다.

이러한 상황 속에서 조건부 수급자들이 개별적인 차원에서 근로의지를 갖기는 어려워 보인다. 왜냐하면 수급을 받지 않는 사람들도 일하지 않고 생계가 유지된다면 일하지 않으려 할 것이 당연하기 때문이다. 다만, 일을 통해 생계가 아닌 다른 무엇을 얻고자 할 경우에는 다를 것이다. 그러나 현 제도는 이 두 가지 요인 모두에 대해 무방비한 상태이다. 근로의지의 기본적 동기인 생계유지에 대해서는 보충급여로, 생계 외의 다른 동기에 대해서는 몇몇 사업을 제외하고 그리 실질적이지 못하기 때문이다. 더욱이 그러한 무방비 상태로 몇 년을 보내면서, 조건부 수급자들 사이에서 이러한 모습은 하나의 습관 혹은 문화로 만들어지는 것이다.

그러나 주의 깊게 보아야 할 또 다른 문제가 있다. 비록 성공적인 자활사업으로 인해 그들이 근로의지를 가졌다고 할지라도 그들이 노동시장으로 나가지 않으려 한다는 것이다. 전담공무원들의 말에 따르면, 이러한 현상에는 세 가지 정도의 이유가 내재해 있다. 첫째는 수급권 손실의 두려움이고, 둘째는 재진입의 어려움이다. 이 두 가지 요인은 현행 국민기초생활보장 제도가 수급권자와 비수급권자에 대해 명확한 구별을 하고 있다는 점에서 공통적인 속성을 가진다. 즉, 수급권이 있는 경우는 국가로부터 보호를 받지만, 수급권이 없는 경우는 도움을 전혀 받지 못한다는 것이다. 더욱이 재진입이 어렵기 때문에, 결국 이들의 경계를 강하게 만들고 있는 것이 현실이다.

그러나 사실 위의 두 가지 이유는 다음의 세 번째 이유에 기인한다고 보아야 할 것이다. 즉, 수급자들이 노동시장에서 적응하기가 그리 쉽지 않다는 것이다. 이로 인해 수급자들은 수급권을 손실하는 것이 두려운 것이며, 재진입이 어려운 상황에서는 더욱 그러할 것이다. 그들은 왜 노동시장에서 적응하지 못하는 것일까?

5. 수급탈출?

전담공무원의 말에 따르면, 수급자들이 수급을 탈피하지 않으려 하는 이유는 크게 두 가지로 나타난다. 하나는 노동시장의 노동 강도가 그들이 감당하기에는 너무 높다는 것이고, 다른 하나는 수급탈피에 대한 두려움이 크다는 것이다. 그렇다면, 이러한 문제가 왜 발생하는가?

전담공무원들이 말하는 내용 속에서 그 원인들을 밝혀보면, 가장 두드러지는 것은 역시 그들의

인적 자원이 매우 취약하다는 것이다. 그로 인해 이들이 수급에서 탈출한다 하더라도, 주로 일용직이나 임시직처럼 고용이 불안정한 직장에 종사할 가능성이 커진다. 이러한 일자리는 일반적으로 수급자들이 급여를 받을 때 보다 상황을 더 열악하게 만들 뿐만 아니라, 이러한 상황에서 일시적인 경기불황이나 혹은 직장의 상황이 나빠지게 되면 이들은 다시 수급자로 전락해 버리게 된다.

두 번째로 수급탈피 이후의 지원이 거의 전무하다는 것이다. 이러한 현상은 수급자들이 노동시장에서 적응하지 못할 경우 다시 수급의 유혹을 느끼게 하는 하나의 요인으로 작용하고 있었다. 수급자들은 수급을 받게 되기까지 실패와 좌절을 계속 경험한 사람들이다. 이러한 그들이 국민기초생활보장제도에서 보호를 받다가 다시 노동시장으로 나갈 경우, 그들에 대한 지원이 없으면 그들은 다른 사람들보다 쉽게 좌절하는 경향이 있다. 실제로 한 전담공무원은 이와 관련해 수급탈출 이후에도 수급권을 한동안 지속시켜줘야 할 필요가 있다고 말하고 있었다.

마지막으로 어쩌면 가장 중요할 것일 수 있는 '가난을 벗어날 수 있다'라는 희망을 가질 수 없다는 점이다. 수급자들은 수급과 탈피를 반복하면서 '노력해도 안 되네'란 맘을 갖게 되는데, 이는 궁극적으로 가난을 극복할 수 없다는 좌절로 빠져들고 마는 요인이 되어 버리는 것이다.

Victor Vroom(1964)의 기대이론(expectancy theory)에 따르면, 사람들은 자신의 행동이 그들이 바라던 결과로 옮겨다 줄 것이란 기대를 가질 때에야 비로소 특정한 방법으로 행동할 동기를 가진다고 한다. 이러한 측면에서 보자면, 위에서 언급한 세 가지 요인은 수급자들의 자활의지를 꺾고, 결국 수급탈출을 시도하지 않게 만드는 가장 핵심적인 요인이라 볼 수 있다. 더욱이 수급자란 대상들이 삶에 대한 통제력을 반복적으로 상실한 경험이 있던 사람들이란 점을 감안해 본다면, 이들이 수급탈피의 의지를 가지지 않는 것이 아니라 가질 수 있는 동기 자체를 상실했다고 보아야 할 것이다.

6. 소결. 변화는 어디서 비롯되었으며, 어떻게 대처할 것인가?

지금까지 최근 전담공무원들의 빈곤 의식이 변화된 원인에 대해 살펴보았다. 전담공무원들의 입장에서 보았을 때, 이러한 변화의 원인은 본질적으로 수급자들의 수급태도와 근로태도에 기인한 것으로 나타난다. 즉, 수급자들의 이러한 태도들이 한 장의 스넵 샷처럼 몇 차례씩 반복적으로 전담공무원들에게 각인됨으로써, 혹은 여러 요인들이 결합적으로 작용함으로써 전담공무원들의 인식을 바꾸게 된 것이다.

그러나 본문에서 언급되었듯이 수급자들의 이러한 수급태도가 수급자 개인 혹은 수급자란 집단의 고유한 특성에서 기인한다고 보기는 어려워 보인다. 전담공무원들이 인식하지 못하고 있지만, 그들의 표현에는 문제의 원인이 대부분 국민기초생활보장제도의 제도적 문제를 비롯해 제도와 환경적 특성의 결합, 그리고 체계화된 복지시스템의 결여에 있는 것으로 나타났다. 따라서 이러한 문제가 해결될 때에야 비로소 수급자들의 수급태도와 근로태도를 변화시킬 수 있을 것이며, 이것이 다시 한 번 복지수혜자에 대한 인식을 바꾸는 계기로 작용할 수 있을 것이다.