

국민기초생활보장법의 개정과정 연구: 맞춤형급여를 중심으로

A Study on the Revision Process of the National Basic Livelihood Security Act Focusing on Customized Benefits

남은희, 박윤영, 김우현
성결대학교 일반대학원 사회복지학과

Eun-hee Nam(agada1111@naver.com), Yun-yung Park(pakryy@naver.com),
Woo-hyun Kim(woo99114@naver.com)

요약

본 연구의 목적은 2014년 12월 30일 국민기초생활보장법 맞춤형급여 개정과정에서 나타난 정책결정요인이 무엇인지에 초점을 두어 설명하는 것이다. 구체적으로 복지제도 사각지대를 둘러싼 법 개정 요구에도 진전되지 않던 상황에서 왜 특정 시기에 급속한 개정으로 이루어질 수 있었는지 그 이유에 대해 분석하였다. 이를 위해 정책결정의 유연성을 강조하는 Kingdon의 정책흐름모형을 활용하여 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름으로 나누어 검토하였고, 이러한 각 흐름이 흐르던 중 송파 세 모녀 자살사건이 정책결정과정에서 커다란 역할을 하는 주요 매개체로 작용하면서 정책의 창이 열릴 수 있었다. 이 사건은 국민기초생활보장법에 관한 문제가 사회적, 정책적 관심을 촉발하는 계기가 되었고 사회적 이슈로 큰 파장을 불러일으키며 신속한 법 개정이 이루어진 것으로 파악되었다.

■ 중심어 : 국민기초생활보장법 | 맞춤형급여 | Kingdon | 송파 세 모녀 자살사건 |

Abstract

The purpose of this study focuses on and explain the policy-determining factors that emerged in the process of revising customized wages for the National Basic Livelihood Security Act on December 30, 2014. This is an analysis of the reasons why the rapid revision of the welfare system could have been made at a certain time in a situation that did not progress despite the specific demand for revision of the law surrounding the blind spot. To this end, using Kingdon's policy flow model, which emphasizes the contingency of policy decisions, the flow of problems, political flows, and policy alternatives were reviewed respectively. In the course of each of these flows, the suicide incident of mother and 2 daughters in Songpa served as a major medium that played a large role in the policy-making process and the window of policy could be opened. As a result, This incident triggered social and policy interest in the issue of the National Basic Livelihood Security Act. It was found that the law was revised quickly, causing a great wave of waves as a social issue.

■ keyword : National Basic Livelihood Security Act | Customized Benefits | Kingdon | Songpa's Mother and 2 Daughters Suicide Case |

I. 서론

국민기초생활보장법은 우리나라의 대표적인 공공부조 핵심 법령으로 1999년 9월 7일 제정되었다. 국민기초생활보장법은 표준 4인가구의 건강하고 문화적인 최저생활을 할 수 있도록 최소한 비용을 계측하고, 이를 우리나라 전 국민 대상의 정책적 빈곤선으로 사용하였다[1]. 그러나 이 법은 국민 최저생활보장 및 자활을 목적으로 하고 있지만 제정 당시부터 통합급여 방식에 대한 논란이 이어졌고, 정부의 턱없이 부족한 예산 책정과 미비한 인프라구축 등의 한계가 드러났다. 결국, 이러한 문제는 복지 사각지대라는 심각한 사회문제를 낳았고 빈민들의 자살로 이어졌다. 이에 따라 각 시민사회단체들은 국민기초생활보장법 개정촉구 활동에 나섰다. 국회에서는 여·야 의원들의 개정안 발의가 있었지만 복지 사각지대의 실질적인 대안이 마련되지 못했다.

그러나 2014년 12월 30일, 국민기초생활보장법은 이전의 통합급여 방식에서 맞춤형급여 방식으로 새롭게 개정되어 기존의 국민기초생활보장법에 커다란 변화를 가져왔다. 국민기초생활보장법 제정 이후 유지된 통합급여 방식이 맞춤형급여 방식으로 전면 개편된 것이다. 이외에도 수급자 선정기준이 기존 최저생계비라는 절대적 기준에서 상대적 기준을 적용하는 등 근본적인 변화가 있었다. 이와 관련, 본 연구에서는 국민기초생활보장법 제정 이후 10여 년 간 유지되던 기존 체제가 어떻게 변화할 수 있었는지에 관심을 두어 정책결정 과정을 통해 이를 설명하려 한다.

한편, 국민기초생활보장법 개정과 관련한 기존 연구를 살펴보면, 김종수(2014)는 통합형급여방식에서 맞춤형급여방식 개편에 따른 대안을 논의하였다[2]. 이우세(2016)는 국민기초생활보장법 개정 사례를 통해 정부의 당파성이 정책 산출에 미치는 영향과 복지정책의 변화를 논의하였다[3]. 노대명(2016), 김원득(2016)은 맞춤형급여 시행 이후 평가와 전망에 대해 논의하였다[4][5]. 석재은(2011), 김윤영(2015), 박혜리(2016), 이승윤 외(2016)는 통합급여 방식과 맞춤형급여 방식 간의 적절성과 수급자격 기준, 중위소득 연동방식의 최저생계비에 대해 논의하였다[6-9]. 이처럼 선행 연구들은 주로 기존 통합급여 방식에서 맞춤형급여 방식의 개편

내용과 시행 이후 비판적 평가를 다루고 있고, 맞춤형급여 개정안의 적절성 등에 대한 연구를 진행하고 있어 정책결정과정에서 정책결정요인을 설명하려는 본 연구와 차이가 있다.

본 연구의 목적은 2014년 12월 30일 개정된 국민기초생활보장법 맞춤형급여 개정과정에서 나타난 정책결정요인이 무엇인지에 초점을 두어 설명하는 것이다. 구체적으로 복지제도 사각지대를 둘러싼 국민기초생활보장법 개정 요구에도 진전되지 않았던 상황에서 왜 특정 시기에 급속한 개정으로 이루어질 수 있었는지 그 이유에 대해 분석하였다.

앞에서 제시한 연구를 수행하기 위한 이론적 근거로 Kingdon(1984)의 정책흐름모형을 활용하였다[10]. 이를 위한 연구 자료는 국민기초생활보장법에 관한 국내 학술지 및 학위논문을 이용하였고, 입법과정의 주요 행위자의 역할과 활동을 살펴보기 위해 시민단체 관련 자료 및 국회 회의록 등을 수집하여 활용하였다. 특히, 법 개정의 배경이 되는 사회적 흐름에 따른 동향을 파악하고자 언론보도 자료를 다수 이용하였다. 이들 자료를 바탕으로 문헌연구 방법을 사용하였으며, 연구내용 분석을 위해 질적 해석을 하였다.

II. 이론적 배경

1. 국민기초생활보장법 맞춤형급여의 내용

2014년 12월 30일, 개정된 맞춤형급여는 국민기초생활보장법 개정안(법률 제12933호)을 의미하는 것으로 이전의 통합급여 방식에서 개별급여 방식으로 개편을 주요 특징으로 한다. 이러한 국민기초생활보장법 맞춤형급여는 2012년 18대 대통령 선거 당시 박근혜 후보의 복지공약으로 제시되었으며, 박근혜 정부 출범 이후 2013년 최우선 정책과제로 제시되었다.

개정된 맞춤형급여의 구체적인 내용은 첫째, 개별급여화와 이에 따른 독자적 선정기준 적용. 둘째, 최저생계비 대신 기준중위소득 적용. 셋째, 부양의무자 기준 완화이다. 국민기초생활보장법(제7조) 맞춤형급여 체계는 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여를 분리하여 각각의 개별적인 수급자격 조건을 적용해 대상자를 선

정하였다. 관할부처도 각 급여체계에 따라 생계급여와 의료급여는 기존의 보건복지부에 남았지만, 주거급여는 국토교통부, 교육급여는 교육부 소관으로 변경하였다.

기준소득은 최저생계비 대신 기준중위소득으로 대체하고 상대적 빈곤 개념을 적용하여 경제변화에 따라 기준이 조정될 수 있도록 하였다. 이는 수급자 소득 증가로 기준이 초과하더라도 가구 여건에 맞추어 필요한 다른 급여는 계속 지원받을 수 있도록 급여체계가 변화한 것이다. 국민기초생활보장법 제2조에서는 최저보장수준¹과 기준중위소득² 등을 새롭게 정의하여 대상자 선정기준을 생계급여의 경우 기준 중위소득의 28% 이하, 의료급여 40% 이하, 주거급여 43% 이하, 교육급여 50% 이하로 함으로써 소득수준에 따라 계단식 급여기준을 적용하였다[11].

마지막으로 부양의무자 기준 완화를 골자로 하고 있다. 법률 개정안은 두 가지 전략을 모두 명시하고 있는데, 하나는 부양의무자의 부양능력을 중위소득 이상으로 대폭 상향 조정하는 것이고, 다른 하나는 추가적 재정 부담이 적은 급여부터 부양의무자 기준을 폐지하는 것이다. 이러한 개편방안은 빈곤정책의 사각지대에 있는 빈곤층에 대한 보호를 확대하기 위한 것이다[12].

반면, 이전의 통합급여 방식은 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여 등 각 급여 수급자격 모두 최저생계비 100% 이하(의료급여는 120%)의 동일한 기준 적용으로 수급권자의 탈수급 촉진과 자활의지에 한계를 드러냈다. 이와 같이 형식적으로 급여종류가 구분되어 있지만 일단 수급자로 선정되면 모든 종류의 급여를 수급할 수 있으나, 그렇지 않으면 단 한 가지 급여도 받지 못하기 때문에 사실상 한 덩어리 급여라고 할 수 있다 [6]. 관할부처는 보건복지부에서 모든 급여를 통합 관할하였다. 부양의무자 기준은 1촌인 직계혈족과 그 배우자로서 수급자와 부양의무자 각각의 최저생계비 130% 미만으로 규정하여 수급권 범위에 들어오지 못하는 빈곤층이 늘어났다. 이처럼 통합급여방식은 소득 기준에만 수급자격이 결정되어 수급자의 다양한 개별욕구

를 반영하지 못한 채 맞춤형 빈곤대책으로서 여러 가지 한계를 지녔었다.

따라서 개정된 국민기초생활보장법 맞춤형급여는 기존 욕구별 급여들을 독립된 법적 근거를 가진 제도로 분리한다는 것을 의미하는 것이다[4]. 이러한 점에서 맞춤형급여의 개편은 우리나라 빈곤정책에서 매우 의미 있는 개혁이라고 할 수 있으며[5], 기존의 통합급여방식보다 진일보했다고 볼 수 있다.

2. Kingdon의 정책흐름모형

Kingdon의 정책흐름모형은 합리적 분석으로 설명할 수 없는 현실적인 우연성 등을 설명하는 이론으로서, 의사결정의 쓰레기통모형(garbage can model)을 발전시킨 모형이다[13]. Kingdon의 정책흐름모형의 핵심 전제는 기존 합리모형이 전제하는 인과관계를 부정하고 현실에서는 각 정책과정이 거의 상호독립적(nearly independent)으로 체계(system)를 흐르고(stream) 있으며 각 흐름이 합류(coupling)할 때 정책의 창(policy window)이 열린다는 것이다. 즉, 문제가 인식되고, 해결책이 실행가능하고, 정치적인 분위기가 정책변화를 위한 적절한 시점이고, 어떤 제약도 변화를 막지 못한다면 각 흐름이 중요한 시점에서 합류되어 정책으로 채택될 가능성이 높다는 것을 의미한다. Kingdon의 정책흐름모형은 참여자와 과정, 정책기업가(policy entrepreneurs)를 분석의 핵심으로 삼고 있으며 정책과정(policy process)은 크게 문제흐름(problem stream), 정책흐름(policy stream), 정치흐름(political stream)으로 나뉘며 각 과정에서 주요 참여자의 역할을 강조하고 있다. 또한 정책흐름이 합류되어 정책의 창을 통과하는데 정책기업가(policy entrepreneurs)의 역할을 중요하게 다루고 있다[14].

이러한 Kingdon의 정책결정이론 모형을 적용한 사회복지 정책결정 연구를 살펴보면, 이영환(1995)은 노태우 정부시기 영구임대주택의 정책결정과정[15], 박운영(2002, 2006, 2010, 2013)은 국민기초생활보장법 제정과정[16], 국민임대주택 정책결정과정[17], 노인장기요양보험법의 제정과정[18], 사회복지사업법 개정과정[19], 이란희(2004)는 국민기초생활보장법 제정과정에 나타난 시민사회단체의 정책전략[20], 이진숙 외

1 최저보장수준은 '국민의 소득·지출 수준과 수급권자의 가구 유형 등 생활실태, 물가상승률 등을 고려하여 제6조에 따라 급여의 종류별로 공표하는 금액이나 보장 수준'을 말한다[12].

2 기준중위소득은 '제2조 2항에 따른 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 고시하는 국민 가구소득의 중위 값'을 말한다 [12].

(2005)은 건강가정기본법의 정책결정과정[21], 이진숙 외(2010)는 장애인연금법의 정책결정과정[22], 김일재 (2013)는 국민연금제도 개혁의 정책결정과정[23]을 Kingdon의 정책결정이론 모형에 기초해 분석하고 우리나라 사회복지정책 결정을 연구하는데 있어서 Kingdon 이론의 유용성을 확인해 주고 있다. 이에 본 연구는 Kingdon의 정책흐름모형을 통해 국민기초생활보장법 개정과정에 적용하여 살펴보고, 개정과정에서 나타난 세 가지 흐름과 개정이 가능했던 계기의 우연성을 강조하고자 한다.

3. 분석틀

본 연구에서는 [그림 1]과 같이 정책과정의 역동적 흐름들을 분석하고자 Kingdon의 이론을 적용하여 국민기초생활보장법 맞춤형급여 개정과정을 분석하고, 이를 통한 함의를 도출하기 위해서 이와 관련된 네 가지 흐름에 대하여 분석하고자 한다. 우선 첫 번째 문제의 흐름으로, 국민기초생활보장법 개정 도입동기가 되는 빈곤 심화 즉, 복지 사각지대에 따른 사회문제의 양상을 살펴보았다. 두 번째 정치의 흐름으로, 국민기초생활보장법 개정에 둘러싼 정치적 행위자들과 각 시민사회단체, 언론의 동향을 살펴보았다. 세 번째 정책대안의 흐름으로, 문제의 흐름을 인식하고 정책결정에 가장 중요한 역할을 수행하는 정부, 국회의원, 입법기관, 연구자의 대안을 살펴보았다. 네 번째 정책의 창으로, 문제·정치·정책대안의 흐름이 독립적으로 흐르던 중 상호 결합할 수 있었던 계기를 분석하여 국민기초생활보장법 맞춤형급여 개정과정을 설명하고자 한다.



그림 1. 연구의 분석틀

III. 정책결정과정

1. 문제의 흐름

1999년 9월 7일 제정된 국민기초생활보장법(법률 6024호)은 갑작스런 경제위기와 IMF체제의 경제적 어려움을 극복하고자 하였다. 그러나 여전히 빈곤문제는 해결하지 못한 채 오히려 소득수준이 감소하였다. 이에 따른 소득불평등으로 인한 양극화 현상이 일어났고, 복지 사각지대 등 빈곤이 심각한 사회 문제로 부각되었다. 그러나 정부의 턱없이 부족한 예산 책정과 미비한 인프라구축, 수급권자의 비현실적인 소득인정액 기준과 부양의무자 기준으로 인해 기초생활보장 수급권 범위에 들어오지 못하는 비수급 빈곤층이 늘어났다.

이와 같이 수급권 범위에 들어오지 못하는 비수급 빈곤층은 2010년 기준으로 64만 가구 105만 명에 이르는 것으로 추산되며[24], 2013년부터 2015년 6월까지 수급자 지위를 잃은 이들은 총 32만 2,610명으로 집계되었다. 이중 11.8%인 3만 7,999명이 부양의무자 기준에 걸려 수급자격을 잃었다. 또한 2013년부터 2014년까지 기초생활보장 수급을 신청했으나 수급자가 되지 못한 12만 2519명 중 14.3%인 1만 7,492명은 부양의무자 소득기준 초과로 탈락[25]하면서 많은 빈곤층이 발생하였다. 이뿐만이 아니라, 만65세 이상 노인 인구의 수는 2010년 5,424,667명이고 2015년 6,617,378명으로 1,192,711명 증가하였다. 그중 독거노인 수는 2010년 105만 명에서 2013년 125만 명으로 20만 명 이상 크게 증가하였다. 특히 이들 독고노인 중 최저생계비 이하는 전체의 42.2%(약 52만7천명)를 차지하지만, 기초생활보호 등 소득보장지원을 받는 노인은 약 31만8천명에 불과[26]해 빈곤으로 인한 사회문제의 심각성이 대두되었다. 이러한 사회적 양상은 자살이라는 극단적인 선택을 하는 빈곤층의 증가로 나타났다.

2000년 10월, 충남에 거주하는 김모(46)씨가 방안에서 농약을 마시고 숨진 채 발견됐다. 이 경우는 큰아들 수입(50만원)이 가구소득에 포함되었고, 기존 생계비가 줄어든 것에 비관한 자살이었다. 같은 해 10월, 서울에 사는 조모씨(49·무직·장애2급)는 부인의 파출부 수입이 가구소득에 포함되었고, 생계비가 크게 줄어 이를 비관하다 자살하였다[27]. 또 2002년 2월, 대구 연구임대아

파트에서 딸과 함께 살아온 어머니가 굶어 죽은 채 발견된 사건은 한 달 6만원의 관리비를 내지 못해 3개월 이상 수도물과 도시가스가 끊긴 채 추위와 배고픔에 시달리다 유명을 달리한 것이었다[28]. 2004년 12월, 장릉 속에서 5세의 어린아이가 영양실조로 숨진 일명 대구 불로동 아사사건은 그 당시 우리 사회에 적잖은 충격을 주었다. 이 사건은 갑작스런 위기상황에 처한 일시적 빈곤계층이 각종 서비스 체계 틈새에서 누락되어 위급한 상황에도 도움을 받지 못하는 등 사회안전망의 부실함을 나타냈다.

이러한 비극적인 사건은 계속 이어져, 2010년 12월 서울 수급자 60대 노부부는 생활고에 비판하여 동반자살을 선택하였다. 발견된 유서에는 “수급비 가지고는 생활이 안 돼 죽음을 선택한다.”는 내용이 들어 있었다. 이처럼 국민기초생활보장법 사각지대에 놓여 있는 이들은 2010년 기준의 정부 통계로 410만 명이 넘는다. 그중 부양의무제 기준으로 인한 사각지대는 100만 명이 넘는다[29].

2010년 이명박 정부는 사회복지통합전산망3(이하 사통망)을 도입해 부정수급자를 걸러내겠다고 국정과제로 내세웠다. 그러나 사통망에 의해 접수된 정보만을 기준으로 수급권 박탈과 수급비 삭감 수급자 수는 2010년 5월 152만 여명에서 8월 148만 여명으로 3달 만에 4만 명 이상 떨어졌고, 12월엔 146만 여명으로 수급률은 2.9%대로 떨어졌다. 복지부는 그 과정에서 수급권 탈락자들에 대한 충분한 통보와 이의신청 절차에 대한 안내 없이 수급자 탈락을 통해 3천9백6십2억 원의 비용이 절감될 것이라고만 밝혔다[30]. 정부는 국민기초생활보장법의 당연한 문제를 해결하기보다 오히려 부정수급권자 색출과 그로 인한 예산절감에만 열을 올리는 등 빈곤의 사각지대는 갈수록 증가되며 문제는 더욱 악화되었다.

2. 정치의 흐름

애초, 국민기초생활보장법은 생산적 복지를 구현하기

3 국토해양부, 국세청, 고용노동부, 건강보험공단 등 27개 기관의 213종의 소득·재산자료와 인적사항 정보, 120여 개의 복지서비스 이력정보 등을 개인별·가구별로 통합한 정보시스템으로 이명박 정부가 ‘부정수급자를 걸러내겠다’며 국정과제로 채택한 후 복지부가 삼성SDS와 함께 전산망을 구축해 2010년 1월부터 가동되었다.

위한 대표적인 제도로써 여야가 만장일치로 통과시킨 제도이다.

이러한 시각에서 전국의 노동시민사회단체4들은 국민기초생활보장법의 여러 행정 조치들과 준비과정에 문제제기를 해 왔지만 부족한 예산 책정과 미비한 인프라 구축 등으로 인해 생활보호법상의 기존 대상자 규모보다 축소된 결과에 반발하였다[31]. 구체적으로 참여연대는 최저생계비 현실화와 빈곤지원 예산 확대, 빈곤사각지대 해소를 위한 국민기초생활보장법 개정 등을 촉구하였다[32]. 또한 최저생계비 현실화를 위한 캠페인을 통해 기초생활수급자 생활의 열악함을 지적하였다[33]. 빈곤사회연대는 “복지부가 부양비를 받고 있는 지에 대한 확인 없이 사통망을 이용해 수급자들을 탈락시키거나 수급비를 중단하는 행위”에 대해 비판하였다. 기초법개정공동행동5은 “기초생활 수급자 죽음으로 내모는 보건복지부 규탄 기자회견”을 열고 수급자 중지·탈락 결정에 대한 철회[34]와 “부정수급자 적발에 앞서 사통망과 기초법 제도 운영상의 문제점을 시급히 점검하라”는 공동성명을 통해 부양의무자 기준의 폐지를 주장하였다[35]. 이처럼 각 시민사회단체들은 지속적으로 기존제도의 문제점을 지적하며 국민기초생활보장법 개정활동에 적극 나섰다.

한편, 수급권 범위에 들어오지 못하는 취약계층을 위한 학계의 참여도 나타났다. 2011년 2월 22일 전국 보건·복지학과 교수 및 관련 연구자 100인은 부양의무자 기준폐지를 촉구하는 선언을 발표하며 “국회는 그 어떠한 정치, 예산 논리에 앞서 부양의무자 기준폐지를 통해 빈곤층을 위한 사회안전망 확립에 힘을 기울여야 한다.”고 문제점을 지적하였다[36].

이렇듯이 각 시민사회단체들은 기존 국민기초생활보장법과 정책의 문제점을 지적하며 개선을 촉구하였지만 2003년 12월 18일 국민기초생활보장법 개정안은 상임위인 보건복지위원회의 대안으로 법사위에 회부되

4 기초생활실현대전시민연대(총22단체), 충북기초생활보장연대(총11단체), 전국실업극복단체연대회의 등.

5 건강세상네트워크, 공익변호사그룹공감, 금융피해자연대해오름, 노숙인인권공동실천단, 동자동사랑방, 민주노동당, 민주노총, 사회공공연구소, 사회당, 빈곤사회연대, 서울복지시민연대, 전국장애인부모연대, 전국장애인차별철폐연대, 전국학생행진, 진보신당, 참여연대, 한국장애인자립생활센터협의회, 한국진보연대, 한울타리회, 홈리스행동.

며 12월 29일 국회 법사위 법안심사제2소위에서 심의를 보류하였다[37]. 그러나 2012년 대선에서 당시 새누리당 박근혜 후보는 맞춤형급여체제로의 확대 개편을 내세우며 기초생활보장 사각지대 완화를 주장하였다. 실천적 항목으로 2013년 국민기초생활보장법 및 시행령 각종 지침을 개정하고, 부양의무자 기준 완화와 재산 소득환산제를 합리적으로 개선하여 소요재원을 2014년 예산부터 반영하겠다고 밝혔다[38]. 그리고 대선 당시 새누리당 보건복지 공약 단장이었던 유재중 의원은 국민기초생활보장법 맞춤형급여의 구체적인 개정안을 발의하였다. 하지만 야당을 비롯하여 학계전문가들과 각 시민사회단체들은 정책 설명회 개최와 학술토론회, 탄원서 제출, 개별 단체들의 정기 간행물을 통한 비판 등 다양한 활동[3]으로 기존 정책의 문제점을 지적하며 국민기초생활보장법 개정 움직임과 맞춤형급여 개정 측면의 움직임 등에 따른 지속적인 논쟁으로 개정 입법안이 국회에 표류하게 되었지만 박근혜 정부는 선거공약부터 국민기초생활보장법 맞춤형급여로 개정을 추구하였다.

3. 정책대안의 흐름

2003년 12월 18일, 국민기초생활보장법 개정안은 상임위원 보건복지위원회의 대안으로 부양의무자 범위의 축소, 중앙생활보장위원회 구성 변경, 최저생계비에 가구유형별 특성 반영, 최저생계비 실제측주기 단축과 공포시점 변경 내용 등이 법사위에 회부되었다. 여기서 국민기초생활보장법 개정안에 대한 부양의무자 범위의 축소는 빈곤의 사각지대에 있는 약 9만 9천 명의 빈곤층에게 최저생계를 보장하기 위한 현실적인 조치이다. 이에 전문가와 시민단체, 복지부도 부양의무자 범위 축소를 통한 기준 합리화가 필요하다는 것에 동의하고 있으나 기획예산처는 3천억 원 가량의 추가예산이 소요된다는 개정에 반대 의사를 표명하는 등의 심의를 보류하였다[37]. 이처럼 국민기초생활보장법 제정 이후에 나타난 복지 사각지대 완화를 위해 여러 가지 문제점이 제기되면서 개정을 촉구하였지만 별다른 진전은 없었다.

한편, 2013년 정부는 맞춤형급여지원과 일을 통한 빈곤 탈출 지원이라는 사회복지의 두 축을 묶어 “맞춤형

급여체계 개편 및 근로 인센티브 강화”라는 국정지표를 설정하였다[5]. 이는 기초생활보장제도를 효과적이고 효율적인 맞춤형 빈곤정책으로 전환하여 지원 대상을 확대하고 일할수록 유리한 급여체계를 마련함으로써 탈수급유인을 촉진하고 빈곤 예방 기능을 강화하는 한편, 현행 제도의 운영상 나타난 미비점을 전반적으로 개선·보완하려는 것이라는 개정내용을 밝혔다[11].

2013년 4월 4일, 공동주최 하에 기초법공동행동, 국회의원 남윤인순, 김성주, 박원석 등은 올바른 국민기초생활보장법 개정을 위한 토론회에서 부양의무자 기준 폐지와 빈곤층 사각지대 해소, 빈곤층의 실질적 소득보장에 대한 의견을 제시하였다[39]. 여러 시민사회단체장 및 연구진들은 사각지대 개선을 위해 소득인정액 기준과 부양의무자 기준, 추정소득, 간주부양비 제도의 개선 및 폐지, 낮은 급여 수준의 현실적 개선 및 선정기준을 중위소득 30% 수준보다 상향된 상대적 기준의 생계급여 수준, 근로 능력 유무에 따른 수급자격 박탈이나 제한 반대, 현재 통합급여 수급권자를 우선 유지하면서 비수급 빈곤층과 차상위 계층에 개별급여로 우선 도입 등을 제안하였다[40].

2013년 5월 14일, 정부는 제1차 사회보장위원회⁶를 열고 맞춤형복지를 위한 기초생활보장제도 등 개편 방향 즉, 통합급여를 개별급여로 전환하고 부양의무자 기준을 완화하여 사각지대를 해소한다는 것이다[41]. 이런 상황에서 5월 24일 유재중 의원 등은 통합급여방식이 저소득층의 자활 의지를 저해하는 문제점을 보완하고, 빈곤의 사각지대 해소를 위해 맞춤형 개별급여 전환의 내용으로 국민기초생활보장법 일부개정법률(안)을 발의하였다[42].

하지만 여당이 발의한 국민기초생활보장법 맞춤형급여 개정안에 있어 찬반론이 대립하는 양상을 보였다. 먼저 찬성 논리를 살펴보면, 국민기초생활보장법 맞춤형급여는 초기 자활과 분리하자는 논의에서 시작되었다. 자활 연구자들의 주장은 자활이 활성화되지 못하는 이유가 생계급여와 묶여 있기 때문에 자활을 기초보장에서 분리하자는 것이다. 이 논의는 이후 교육급여와 주거급여까지 분리하자는 논리로 확장되었다. 이는 통

6 국무총리를 위원장으로 기획재정부·보건복지부 등 14개 부처 장관과 복지, 보건, 고용, 경제 등 사회 각 분야 인사 15명 등 총 30명으로 구성되었다.

합급여와 개별급여에 논쟁이 되었고 대부분의 학자들은 개별급여에 동조하였다[43]. 이에 반대 논리는 첫째, 당시 생계급여의 경우 수급권자를 최저생계비가 아니라 '소득인정액이 보건복지부 장관이 정하는 기준 이하인 사람'으로 변경해서 수급권자의 선정기준이 불명확하다는 점[42]. 둘째, 최저생계비의 상징적 의미와 권리성 급여를 유지하기 어렵고 국민적 권리가 훼손된다는 점. 셋째, 관할부처가 주거급여는 국토교통부, 교육급여는 교육부 등으로 나뉘면 제도의 통합력이 약화되어 국민기초생활보장법의 취지가 훼손될 수 있고 불필요한 행정 낭비와 현장의 혼란 등이 야기될 수 있다는 점 [44]. 넷째, 수급자를 선정하고 급여의 종류와 수준을 결정하는 과정에서 근로 능력 가구를 배제할 가능성이 있다는 점. 다섯째, 비수급 빈곤층이 약 117만 명에 달하는 등 사각지대의 문제가 심각한 현실을 감안할 때 발표된 부양의무자 기준 개선안은 매우 소규모의 대상만 수급자로 포함된다는 점이다[45].

한편, 박근혜 정부는 당선 1년쯤, 개인의 욕구별로 필요한 급여를 제공하기 위해 조속히 국민기초생활보장법 맞춤형급여 개정안 추진에 박차를 가하였다. 그러나 위와 같이 찬반논리가 계속적으로 대립되면서 개정안에 대한 별다른 진전은 없었다.

4. 정책의 창: 세 가지 흐름의 결합

문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름을 살펴본 바와 같이 국민기초생활보장법은 도입 취지와 다른 양상을 보이며 사회 안전망의 제 기능을 충분히 이행하지 못하고 여러 가지 문제점을 낳았다. 2012년 4월 11일, 19대 총선과 12월 19일, 18대 대선을 통해 저마다 복지의 공약을 내세우며 민생을 살핀다는 말이 무색하게 복지의 사각지대는 완화되지 못하였다. 국민기초생활보장법 정책결정과정 흐름 속에서 별다른 진전 없이 흘러가던 중 우발적인 사건으로 인한 사회적 파문이 일어난다. 2014년 2월 26일, '서울 송파구에 거주하던 세 모녀가 생활고로 고생하다 방안에서 번개탄을 피워 놓고 동반 자살 한 사건'이 발생한 것이다. 지하 셋방에 살던 세 모녀는 질병을 앓고 있었고, 수입도 없는 상태였다. 하지만 세 모녀는 '마지막 집세와 공과금 70만 원', 그리고 '죄송하다'는 내용의 유서를 남기고 자살하였다.

세 모녀의 경우는 국가와 자치단체가 구축한 어떤 사회보장체계의 도움도 받지 못했고, 긴급복지지원제도가 무색하게 어떠한 사회안전망도 가동되지 못했다.

이 사건으로 각종 언론매체와 신문기사 등은 연일 안타까운 죽음에 대해 사회적, 정책적 이슈로 보도하면서 현 제도의 모순점을 부각시켰다. 또한 빈곤층에 대한 사회적 관심을 증폭시키며 복지 사각지대가 수면 위로 떠올랐고, 사회의 큰 파장을 불러 일으켰다. 인권단체와 시민사회단체들은 사회적 약자를 보호하지 못한 정부를 향해 규탄하며 나섰다, 빈곤층에 대한 국가적 책임을 제기하였다. 2014년 3월 3일, 민중생활보장위원회, 참여연대, 한겨레사회정책연구소 등은 한국 사회보장제도 사각지대의 대안 마련을 위한 긴급 좌담회를 개최하고 우리나라 사회보장제도가 국민의 사회안전망으로서 제대로 작동되지 못하는 점과 기초생활보장을 받아야 하는 사람이 받지 못하는 현실을 지적하였다[46]. 한편, 당시 야권의 통합신당인 새정치민주연합 안철수 대표는 "어떤 정치의 제도 민생보다 우선할 수 없다."고 강조하였고, 김한길 공동대표는 "민생지수가 최초로 집계된 2003년 이래 최저수준"이라고 비난하였다. 새정치연합은 송파 세 모녀 사건 등 취약계층의 자살은 구멍난 사회안전망에서 비롯된 것으로 "국민 모두가 어떠한 상황에 처하더라도 기본적인 생활을 영위할 수 있도록 안전망을 강화해야 한다."고 목소리를 높였다[47]. 더불어, 복지 사각지대의 문제 인식에 정치권 여야는 이 같은 비극을 막겠다며 각종 개정안을 쏟아 내었다[2]. 정부 여당의 국민기초생활보장법 개정안과 별개로 야권을 대표하는 민주통합당은 새정치민주연합이라는 새로운 타이틀로 정당 1호 법안에 세 모녀 법7을 통한 국민기초생활보장법 개정안을 발의하여 새로운 복지개혁을 이어갔다. 새누리당도 복지3법8에 대한 조속한 처리를 주장하였다[48]. 한국노동연구원은 우리나라 빈곤 사각지대 개선을 위한 관련 법 개정과 행정시스템 개선 등을 제안하였다[46]. 한편, 정책결정과정에 최고 결정권자인 박근혜 대통령은 사건 이후, 약 2개월이 지난 2014년 4월에 세월호 사건과 세월호 정국으로 인해 '송파 세 모녀 사건'의 재발을 방지할 수 있는 기초법 개

7 국민기초생활보장법, 긴급복지지원법 개정안, 사회보장-수급권자 발굴과 지원에 관한 법률 제정안.

8 기초연금법, 국민기초생활보장법, 장애인 연금법.

정이 늦춰지고 있는 것이라고 발표하며, 국민기초생활보장법 개정의 지연을 더이상 미룰 수 없음을 피력하였다[3]. 경제부총리 겸 기획재정부 최경환 장관은 대국민 호소문을 발표하며 맞춤형 국민기초생활보장법을 통과시키는 데에 힘을 모았고, 정홍원 국무총리 또한 대국민 담화문을 내며 민생법안은 조속히 처리해야 한다며 뒤를 이었다[49]. 그리고 마침내 국민기초생활보장법 개정의 긴 대립과정을 거쳐 맞춤형급여는 2014년 12월을 기점으로 국회 본회의를 통과하였다. 이는 세 가지 흐름이 우연한 계기 즉, 송파 세 모녀 자살 사건의 우발적인 사고를 계기로 정책결정과정에서 커다란 역할을 하는 주요 매개체로써 정책결정요인의 핵심으로 작용되었고, 정책결정의 해법으로 활용되면서 빠르게 개정될 수 있었다.

IV. 결론

본 연구는 2014년 12월 30일 국민기초생활보장법 맞춤형급여 정책결정과정을 Kingdon의 정책흐름모형으로 살펴보았다. 그리고 정책의 창에서 법 개정의 정책결정요인은 다음과 같다.

문제의 흐름에서는 국민기초생활보장법 제정 이후 정부의 턱없이 부족한 예산 책정과 미비한 인프라 구축, 사회복지통합전산망의 운영 등으로 빈곤층이 늘어났다. 이는 빈곤의 심화로 사회문제가 야기되었고 생활고에 시달려 극단적인 선택을 하는 빈곤층의 증가로 나타났다. 그들은 서비스 체계 틈새에서 누락되는 등 위급한 상황에도 어떠한 사회안전망의 도움 없이 비극적인 사건들은 이어졌다.

정책의 흐름에서는 참여연대를 비롯한 시민사회단체, 학자 등이 법 개정 촉구활동에 나섰다. 2012년 대선 당시 박근혜 후보는 맞춤형급여 개편을 내세우며 복지공약에 열을 올렸고, 대통령 당선 이후 맞춤형급여 개정안을 내세우며 정치적 행보를 이어갔다. 그러나 야당을 비롯하여 학계전문가 등은 다양한 활동으로 기존 정책의 문제점을 지적하며 국민기초생활보장법 개정 움직임과 맞춤형급여 개정 측면의 움직임 등에 따른 지속적인 논쟁으로 개정은 쉽지 않았다.

정책대안의 흐름에서는 국민기초생활보장법 개정안의 제안들은 제대로 반영되지 못하였다. 한편, 2013년 정부는 맞춤형급여체계 개편 및 근로 인센티브 강화를 사회복지분야의 국정지표 하나로 설정하였고, 2013년 5월 24일 유재중 의원 등은 맞춤형 개별급여 전환의 국민기초생활보장법 일부개정법률(안)을 발의하였다. 박근혜 정부는 당선 1년쯤, 복지공약에 따른 국민기초생활보장법 개정을 조속히 처리하고자 하였지만 진전은 없었다.

정책의 창에서는 국민기초생활보장법 정책결정과정 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름 속에서 복지의 사각지대는 여전히 완화되지 못한 채 별다른 진전 없이 흘러가던 중 우발적인 사건으로 인한 사회적 파문이 일어난다. 2014년 2월 26일, '서울 송파구에 거주하던 세 모녀가 생활고로 고생하다 방 안에서 번개탄을 피워 놓고 동반 자살 한 사건'이 발생한 것이다. 지하 셋방에 살던 세 모녀는 질병을 앓고 있었고, 수입도 없는 상태였지만 그들은 마지막 가는 길에 '집세와 공과금 70만 원', 그리고 '죄송하다'는 내용의 유서를 남기고 자살함으로써 각종 언론매체와 신문기사 등은 연일 이들의 안타까운 죽음을 보도하였고 현 제도의 모순점을 부각시켰다. 또한 빈곤층에 대한 사회적 관심을 증폭시키는 촉매 역할을 하며 사회의 큰 파장이 일었다. 각 시민사회단체들은 사회적 약자를 보호하지 못한 정부를 향해 규탄하며 나섰고, 빈곤층에 대한 국가적 책임을 제기하였다. 정책결정과정의 최고 결정권자인 대통령은 기초법 개정의 지연을 더 이상 미룰 수 없음을 피력하였고, 정부는 대국민 호소문과 담화문을 내며 민생법안의 조속한 처리를 강조하였다. 대통령의 공약사항이었던 맞춤형급여는 관계부처의 동조를 이끌며 법 개정 추진과정의 원동력이 되었다. 이를 통해 각 의원들의 활발한 개정안이 발의되었고, 마침내 2014년 12월 국민기초생활보장법은 긴 대립과정을 거쳐 통합급여방식에서 맞춤형급여방식으로 국회 본회의를 통과하며 개정되었다. 송파 세 모녀 자살 사건의 우발적인 사고는 정책결정과정에서 커다란 역할을 하는 주요 매개체로 작용되었고, 정책결정의 해법으로 활용되면서 빠르게 개정될 수 있었다.

여기서 본 연구의 초점을 두고 설명하려던 것이 바로

이것이다. 정책결정에 있어 우연성을 강조하는 Kingdon의 정책흐름모형에서와 같이 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름들이 갑자기 발생한 송파 세 모녀 사건 촉발로 결합하여 정책의 창이 열린 것이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 본 연구는 국민기초생활보장법 맞춤형급여 정책결정과정을 송파 세 모녀 사건 발생의 우연성을 강조하고자 이를 사례 대상 연구로 진행하였다. 송파 세 모녀 사건은 정책결정과정에 커다란 역할을 하는 주요 매개체로서 정책결정요인의 핵심으로 작용 되었고, 정책결정의 해법으로 활용되어 정책결정까지 Kingdon의 정책흐름모형으로 설명되었다. 이와 같이 사례를 대상으로 한 정책과정분석 연구는 향후 우리나라 사회복지 정책수립을 위한 근거자료로 활용된다. 또한 정책형성과정에 있어서 정책결정의 기회로 활용하고, 정책결정으로 이끌 수 있는 역량을 축적함으로써 사회복지 즉, 국민복지 증진에 중요한 역할을 할 수 있다. 이는 정책결정에 매우 중요한 가치가 있다. 그러나 대부분의 연구들은 산출분석과 성과분석에 대한 연구가 활발히 진행되고 있으며 사례를 대상으로 한 과정분석에 대한 연구는 매우 부족하다는 한계점을 가지고 있다. 따라서 정책결정 과정분석의 지속적인 연구를 통해 더 많은 연구의 필요성이 제기되며 이러한 축적된 연구를 토대로 사회 각 분야의 정책결정 특성을 파악하고 그 요인들을 이해함으로써 우리나라 정책결정의 근본적인 토대를 마련하고자 후속 연구가 지속적으로 필요할 것이다.

참 고 문 헌

[1] 조준용, 강성호, “국민기초생활보장제도 맞춤형 급여 개편방안의 시뮬레이션 적용에 따른 보장시설 생계급여 적절성 검토,” 한국콘텐츠학회논문지, 제14권, 제2호, pp.206-217, 2014.
 [2] 김종수, “사회보장위원회의 국민기초생활보장법 개정안에 대한 비판적 검토,” 사회복지법학, 제3권, 제2호, pp.79-117, 2014.
 [3] 이루세, *한국 보수주의 정부의 복지개혁에 관한 연구: 박근혜 정부의 국민기초생활보장법 개정을 중심으로,*

고려대학교, 석사학위논문, 2016.
 [4] 노대명, *맞춤형 급여체계 도입 이후 기초생활보장제도의 평가와 향후 정책과제,* 보건복지 Issue & Focus, 2016.
 [5] 김원득, *기초생활보장제도 맞춤형 급여 개편 1주년 평가와 전망,* 보건복지 포럼, 2016.
 [6] 석재은, *맞춤형 최저생활보장을 위한 빈곤 정책의 제도개선 방향,* 보건복지포럼, 2011.
 [7] 김윤영, “맞춤형 개별급여 평가와 전망,” 월간 복지동향, 제205호, pp.48-54, 2015.
 [8] 박혜리, “국민기초생활보장제도 급여체계 개편에 관한 고찰: 맞춤형 개별급여를 중심으로,” 글로벌사회복지연구, 제6권, 제1호, pp.79-92, 2016.
 [9] 이승윤, 김윤영, “박근혜 정부의 국민기초생활보장법 급여체계 개편 논쟁에 대한 비판적 고찰,” 비판사회정책, 제51호, pp.92-132, 2016.
 [10] J. W. Kingdon, “Agendas, Alternatives and Public Policies,” Little, Brown and Company, 1984.
 [11] 보건복지부, *국민기초생활보장 사업안내: 맞춤형 급여 운영방안,* 2015.
 [12] 노대명, *기초생활보장제도의 현황과 과제,* 보건복지포럼, 2015.
 [13] 최정민, 배관표, 최성락, “예술인복지법 정책결정과정 연구: Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로,” 한국콘텐츠학회논문지, 제13권, 제5호, pp.243-252, 2013.
 [14] 유은주, “노인장기요양보험의 정책결정에 관한 연구: Kingdon의 정책흐름모형을 적용하여,” 한국정책과학학회 학술대회 발표논문집, pp.165-185, 2008.
 [15] 이영환, *영구임대주택정책 형성과정 연구,* 서울대학교, 박사학위논문, 1995.
 [16] 박윤영, “국민기초생활보장법 제정과정에 관한 연구,” 한국사회복지학, 제49호, pp.264-295, 2002.
 [17] 박윤영, “국민임대주택 정책결정과정에 관한 연구,” 사회보장연구, 제22권, 제6호, pp.133-161, 2006.
 [18] 박윤영, “노인장기요양보험법의 제정과정,” 대한케어복지학, 제13권, pp.29-47, 2010.
 [19] 박윤영, “사회복지사업법 개정과정 연구 2012년 1월 26일 개정법을 중심으로,” 비판사회정책, 제40호, pp.74-177, 2013.
 [20] 이란희, *국민기초생활보장법 제정과정에 나타난 시민단체의 정책전략에 관한 연구: Kingdon 모형의 적*

용을 중심으로, 한양대학교, 석사학위논문, 2004.

[21] 이진숙, 안대영, “건강가정기본법의 정책결정과정 분석: 킹돈의 이론을 중심으로,” 사회복지정책, 제23호, pp.159-181, 2005.

[22] 이진숙, 이석형, “장애인연금법의 정책결정과정 분석,” 사회복지정책, 제37권, 제3호, pp.1-25, 2010.

[23] 김일재, *국민연금제도 개혁의 정책결정과정 연구: 정책흐름모형과 옹호연합모형의 융합모형의 적용*, 가천대학교, 박사학위논문, 2013.

[24] 여유진, 김미곤, 김성아, *국민기초생활보장제도 부양 의무자 재산기준 개선방안 연구*, 한국보건사회연구원, 2014.

[25] <http://bemminor.com/detail.php?number=8849>

[26] <http://biz.heraldcorp.com/view.php?ud=20140907000028>

[27] <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2000102431001301>

[28] <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2002020401013126060004>

[29] <https://blog.naver.com/livingright/80124089426>

[30] <http://www.peoplepower21.org/Welfare/900290>

[31] <http://www.peoplepower21.org/Welfare/645795>

[32] <http://www.peoplepower21.org/Politics/534931>

[33] http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/428456.html

[34] <https://bemminor.com/detail.php?number=2314>

[35] https://bemminor.com/bbs_detail.php?bbs_num=315&tb=statemant

[36] <http://www.peoplepower21.org/Welfare/672077>

[37] <http://www.peoplepower21.org/Welfare/653999>

[38] http://www.peoplepowerparty.kr/renewal/policy/data_pledge.do

[39] <https://bemminor.com/detail.php?number=5152>

[40] <http://www.peoplepower21.org/Welfare/1007988>

[41] <http://www.peoplepower21.org/Welfare/1030246>

[42] <http://likms.assembly.go.kr/record/mhs-10-030.do>

[43] 김미곤, “개혁적 사회정책, 변화는 가능한가?,” 한국사회정책연합학습대회, 2019.

[44] <http://www.peoplepower21.org/Welfare/1070570>

[45] <http://www.peoplepower21.org/Welfare/1046398>

[46] <http://www.peoplepower21.org/Welfare/1475022>

[47] <https://www.nocutnews.co.kr/news/1212295>

[48] <http://www.peoplepower21.org/Welfare/1180002>

[49] <https://blog.naver.com/newsbemminor/220112114567>

저 자 소 개

남 은 희(Eun-hee Nam)

정회원



- 2018년 2월 : 성결대학교 사회복지학과(석사)
- 2020년 8월 : 성결대학교 일반대학원 사회복지정책전공(박사과정 수료)
- 2018년 4월 ~ 현재 : 인천구치소 전문 강사
- 2016년 9월 ~ 현재 : 연수3동 행정

복지센터(주민자치센터) 실무실장

〈관심분야〉 : 사회복지정책, 사회복지실천, 사례관리, 사회복지교육, 상담심리, 코칭

박 윤 영(Yun-yuung Park)

정회원



- 1992년 2월 : 중앙대학교 사회복지학과(석사)
- 1999년 2월 : 중앙대학교 일반대학원 사회복지정책(박사)
- 1997년 3월 ~ 현재 : 안산공과대, 성결대학교 사회복지학과 교수

〈관심분야〉 : 사회복지정책, 사회복지정책결정, 주거복지, 지역복지정책

김 우 현(Woo-hyun Kim)

정회원



- 2017년 2월 : 성결대학교 사회복지학과 (석사)
- 2017년 9월 : 성결대학교 일반대학원 사회복지정책전공 박사과정 재학 중

〈관심분야〉 : 사회복지정책, 융합연구