

부양의무자 기준의 한계와 개선 방안



The Family Support Obligation Rule in the National Basic Livelihood Security System: Its Limitation and Way Forward

손병돈 | 평택대학교 사회복지학과 교수

이 글에서는 기초보장제도가 도입된 이후 부양의무자 기준의 변화와 한계를 검토하고, 부양의무자 기준을 개선할 때 고려할 점들과 개선 방안을 제시하였다. 그간 부양의무자 기준은 많이 개선되었지만, 부양의무자 기준으로 인한 기초보장 수급 사각지대는 여전히 넓게 존재한다. 그런 점에서 부양의무자 기준 개선은 기초보장제도의 시급한 과제라 할 수 있다. 부양의무자 기준으로 인해 기초보장 급여를 받지 못하는 사람들이 발생하지 않도록 부양의무자 기준을 실질적으로 폐지하는 것이 합리적인 부양의무자 기준 개선 방안이라고 할 수 있다. 현재 기초보장제도에서 부양의무자 기준은 생계급여와 의료급여에만 남아 있는데, 두 급여에서 부양의무자 기준을 단번에 폐지하는 것이 재정적으로 어렵다면, 생계급여에서 부양의무자 기준을 우선적으로 폐지하는 것을 고려해 볼 수도 있다. 이마저 어렵다면, 노인 빈곤의 심각성을 고려할 때 노인 대상 생계급여에 대한 부양의무자 기준 폐지라도 시급히 추진해야 할 것이다.

1. 들어가며

2019년은 국민기초생활보장제도(이하, 기초보장제도)가 시행된 지 20년이 되는 해이다. 우리나라에서 현대적인 공공부조제도의 시작이 기초보장제도라는 점에서 역사적 의미가 있다. 공

공부조에 대한 권리성 강화, 공공부조제도의 체계화·과학화 등 기초보장제도도 그동안 많은 발전과 성과를 이루었다.

그러한 성과에도 불구하고, 기초보장제도가 도입된 후 지금까지 계속 논란이 되는 사항 중 하나가 부양의무자 기준이다. 빈곤하지만 기초보장

급여를 받지 못하는, 제도의 사각지대가 광범위하게 존재한다는 것은 기초보장제도의 큰 문제점 중 하나이고, 이의 주요한 원인이 부양의무자 기준이라고 지적되어 왔다(이태진 외, 2012; 배진수, 2017, p. 246). 더불어 부양의무자 기준이 폐지되어야 한다는 주장도 줄곧 제기되어 왔다(이찬진, 2002; 김예나, 2019). 최근에는 대통령 선거 등 주요 선거에서 부양의무자 기준의 폐지 또는 개선이 사회복지와 관련한 주요 쟁점으로 부상하기도 하였다. 그런 점에서 부양의무자 기준 개선은 기초보장제도의 시급한 과제이다.

기초보장제도 도입 당시와 비교하여 오늘날 부양의무자 기준은 많이 변화하였다. 부양의무자 범위가 축소되었고 부양 능력을 판정하는 기준도 많이 완화되었다. 현 정부 들어서도 부양의무자 기준 개선 계획들이 연이어 발표되고 있으며, 보건복지부 장관이 부양의무자 기준을 폐지하겠다고 선언하기도 했다. 이렇게 부양의무자 기준은 기초보장제도의 뜨거운 이슈이다.

이 글에서는 지난 20년간 기초보장제도의 부양의무자 기준이 어떻게 변화하여 왔으며, 변화·개선에도 불구하고 여전히 존재하는 한계는 무엇 인지를 검토할 것이다. 아울러 현재 부양의무자 기준 개선과 관련하여 어떠한 쟁점이 있으며, 현실적으로 어떻게 개선하는 것이 적절한지 제시하고자 한다.

2. 부양의무자 기준의 변화와 한계

가. 부양의무자 기준의 변화

부양의무자 기준의 핵심은 부양의무자의 범위와 부양 능력 판정 기준이다. 기초보장제도 도입 당시 부양의무자의 범위는 “수급권자를 부양할 책임이 있는 자로서 수급권자의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족”이었다. 즉 수급권자의 부모, 성인 자녀와 그 배우자 그리고 조부모, 손자녀 및 그 배우자, 생계를 같이하는 형제자매가 부양의무자 범위에 포함되었다. 이렇게 넓게 규정되었던 부양의무자 범위는 비현실적으로 넓다는 비판이 이어짐에 따라 몇 번에 걸쳐 축소되었다(이태진 외, 2010). 2004년에는 “수급권자의 1촌 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족”으로 좁혀졌고, 2007년에는 “수급권자의 1촌 직계혈족 및 그 배우자”로 축소되었다. 최근에는 1촌 직계혈족이 사망했을 경우, 사망한 직계혈족의 배우자를 부양의무자에서 제외하였다. 2019년 현재 부양의무자는 부모와 성인 자녀 및 그 배우자인 사위, 며느리까지(사망한 1촌 직계혈족의 배우자는 제외)이다.

부양의무자가 부양 능력이 있는지를 판단하는 부양 능력 판정 기준도 점진적으로 완화되어 왔다. 부양 능력 판정 기준은 2003년부터 소득 기준과 재산 기준으로 구분되었다. 부양의무자가 있는 경우, 부양의무자 가구의 소득 및 재산이 소득 기준과 재산 기준 미만일 때 부양 능력이 없다

고 판정하여 부양의무자 기준을 충족한 것으로 간주한다. 부양 능력이 없다고 판정하는 소득 기준은, 2003년에는 부양의무자 가구의 소득이 부양의무자 가구 최저생계비의 120% 미만인 경우였는데, 2009년에는 부양의무자 가구 최저생계비의 130% 미만으로 완화되었고, 2015년 맞춤형 개별 급여 제도로 전환되면서 부양의무자 가구 기준 중위소득 100% 미만으로 더욱 완화되었다.

부양 능력이 있다고 판정하는 소득 기준은, 2003년에는 수급권자 가구 최저생계비와 부양의무자 가구 최저생계비 합이 120%였는데, 2009년에는 수급권자 가구 최저생계비와 부양의무자 가구 최저생계비 합이 130%로 상향되었으며, 맞춤형 개별 급여 제도로 전환되면서 ‘부양의무자 가구 기준 중위소득 100%+수급권자 가구 기준 중위소득의 40%’로 상향 조정되었다. 맞춤형 개별 급여 제도로 전환되기 직전인 2014년에는 1인 가구인 수급권자의 부양의무자가 4인 가구일 때, 부양 능력이 없다고 판단하는 소득 기준선은 약 212만 원, 부양 능력이 있다고 판단하는 소득 기준선은 약 294만 원이었다. 맞춤형 개별 급여 제도로 전환된 이후인 2015년에는 동일한 1인 수급권자 가구와 4인 부양의무자 가구일 때, 부양 능력이 없다고 판단하는 소득 기준선이 약 422만 원, 부양 능력이 있다고 판단하는 소득 기준선이 약 485만 원으로 크게 상향되었다. 부양 능력이 없다고 판단하는 소득 기준선은 약 210만 원, 부양 능력이 있다고 판단하는 소득 기준선은 약 191만 원 높아진 것이다.

부양의무자의 재산 기준은 부양 능력이 있는지 없는지 여부만 판단한다. 부양 능력이 없다고 판단하는 재산 기준은, 2003년에는 재산의 소득 환산액이 수급권자 가구 최저생계비와 부양의무자 가구 최저생계비를 합한 금액의 42%였는데, 2015년 맞춤형 개별 급여 제도로 전환된 이후에는, 재산의 소득환산액이 수급권자 가구 기준 중위소득과 부양의무자 가구 기준 중위소득 합이 18%로 변경되었다.

부양 능력이 있다고 판정하는 재산 기준에는 큰 변화가 없었으며, 다만 기본공제액만 일정 정도 상향 조정되었다. 2003년 대도시 지역 부양의무자 가구의 재산 기본공제액은 8250만 원, 중소도시는 7500만 원, 농어촌은 7250만 원이었는데, 2019년 현재는 대도시 2억 2800만 원, 중소도시 1억 3600만 원, 농어촌 1억 150만 원으로 높아졌다(보건복지부, 2003, 2019). 이처럼 부양의무자 가구의 부양 능력 있음을 판정하는 소득 기준과 재산 기준도 조금씩 상향 조정되는 등 완화되어 왔다.

2015년 맞춤형 개별 급여로 전환되면서 기초보장제도의 교육급여에서 부양의무자 기준이 폐지되었다. 이는 기초보장제도의 급여 중 일부에 대해 처음으로 부양의무자 기준을 적용하지 않게 되었다는 점에서 상당한 의미를 갖는 변화라 할 수 있다. 2015년부터 교육급여는 대상자 선정 기준으로 소득인정액 기준만 사용하고, 부양의무자 기준은 적용하지 않는다.

2017년 5월 대통령 선거에서는 각 정당이 부

양의무자 기준의 점진적 폐지 또는 완전 폐지를 더욱 빠르게 완화되고 있다. 현 정부에서 시행되 공약으로 제시하는 등 부양의무자 기준의 폐지 여부가 선거 쟁점 중 하나가 되었다. 그런 배경에 있거나 계획된 부양의무자 기준 개선 내용은 다 음의 <표 1>과 같다.

표 1. 문재인 정부의 부양의무자 기준 개선 실적 및 계획

시기	부양의무자 기준 개선 내용
2018년 10월	주거급여 부양의무자 기준 폐지
제1차 기초생활보장 종합계획 (2017. 8. 10.)	소득 및 재산 하위 70% 중증 장애인 및 노인 대상 부양의무자 기준 적용 제외
2017년 11월(1단계)	수급자 및 부양의무자 가구에 중증 장애인 또는 노인이 포함된 경우, 부양의무자 기준 적용 제외
2019년 1월(2단계)	부양의무자 가구에 장애인연금 수급 중증 장애인이 포함된 경우, 부양의무자 기준 적용 제외
2022년 1월(3단계)	부양의무자 가구에 기초연금 수급 노인이 포함된 경우, 부양의무자 기준 적용 제외(생계급여는 2019년 1월 시행)
2022년 10월	부양의무자 가구 재산(일반·금융·승용차)의 소득환산율을 월 4.17%→ 월 2.08%로 완화
2020년	중증 장애인 대상 생계급여 부양의무자 기준 폐지

자료: 1) 관계부처합동(보건복지부, 국토교통부, 교육부). (2017. 8. 10.). 제1차 기초생활보장 종합계획(2018-2020)(안).
 2) 김태완. (2019. 7. 11.). 공공부조 현황 및 정책방향. 미발표 글.

보건복지부는 2018년 10월부터 주거급여에 대한 부양의무자 기준을 폐지하였고, 2017년 8 월에는 중증 장애인 및 노인 대상 부양의무자 기 준을 단계적으로 완화하는 방안을 발표하였다. 그리하여 2017년 11월부터 수급자 가구 및 부양 의무자 가구 양쪽에 중증 장애인이나 노인이 포 함된 경우 부양의무자 기준을 적용하지 않고, 2019년 1월부터는 장애인연금을 수급하는 중증 장애인이 부양의무자 가구에 포함되어 있는 경우 부양의무자 기준을 적용하지 않기로 하였다. 그 리고 2022년 1월부터 부양의무자 가구에 기초 연금 수급 노인이 포함된 경우 부양의무자 기준 을 적용하지 않을 계획이다. 2022년 10월부터는

부양의무자 가구의 일반 재산 및 금융 재산, 승용 차에 대한 소득환산율을 월 4.17%에서 월 2.08% 로 낮출 계획이다. 아울러 2020년부터는 중증 장애인 대상 생계급여에 부양의무자 기준을 적용 하지 않기로 하였다.

이와 같이, 기초보장제도가 도입된 이후 부양 의무자 기준은 점진적으로 완화되었다. 2019년 현재 기초보장제도에서 부양의무자 기준이 적용 되는 급여는 생계급여와 의료급여뿐이다. 생계급 여와 의료급여의 경우도 2022년까지 노인 가구 와 중증 장애인 가구의 일부에 대해서는 부양의 무자 기준을 적용하지 않을 계획이다.

나. 부양의무자 기준 개선의 한계

이렇게 부양의무자 기준은 많이 완화되었지만, 여전히 기초보장 급여를 받지 못하는 비수급 빈곤층이 광범위하게 존재하며, 그 주요한 원인으로 부양의무자 기준이 지목된다.

〈표 2〉는 기초보장제도가 2015년에 맞춤형 개별 급여 제도로 전환된 이후, 소득인정액을 기준으로 비수급 빈곤층을 추정한 것이다. 소득인정액이란 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합한 값이다. 따라서 소득인정액 기준 비수급 빈곤층은 기초보장제도의 소득인정액 기준은 충족하지만 부양의무자 기준을 충족하지 못해 기초보장제도의 급여를 받지 못하는 사람들과, 소득인정액 기준을 충족하지만 어떠한 이유에서인지 기초보장 급여를 신청하지 않은 사람들로 구성된다(손병돈, 구인회, 노법래, 한경훈, 2016). 소득인정액 기준을 충족하는데도 기초보장 급여를 신청하지 않는 것은 낙인감, 기대비용 대비 적은 급여

수준 등 여러 가지 이유가 있을 수 있다. 부양의무자 기준도 기초보장 급여 신청을 저해하는 주요한 요인 중 하나로 지적된다. 기초보장 급여를 신청하면 부양의무자에 대한 소득·재산 조사가 이루어지는데, 이로 인해 부양의무자에게 심리적 또는 물질적 피해를 주지 않을까 우려해서 기초보장 급여 신청자가 부담을 가질 수 있다. 그런 점에서 부양의무자 기준은 기초보장 급여 신청을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 이렇게 부양의무자 기준은 비수급 빈곤층을 구성하는 두 집단 중 하나를 발생시키는 요인이며, 다른 한 집단의 발생에도 상당 부분 영향을 미치는 요인으로 추론된다.¹⁾

〈표 2〉를 보면, 2015년 생계급여 선정 기준인 기준 중위소득 30% 이하를 기준으로 할 때 비수급 빈곤층은 41만 명으로 전체 인구의 0.8%이고, 의료급여 선정 기준인 기준 중위소득 40%를 기준으로 할 경우, 비수급 빈곤층은 93만 명으로

표 2. 소득인정액 기준 비수급 빈곤층 규모(2015년 12월 기준)

(단위: 만 명, 만 가구, %)

비수급 빈곤층 규모	인구		가구	
	빈도	누계	빈도	누계
기준 중위소득 30% 이하	41(0.80)	41(0.80)	28(1.47)	28(1.47)
기준 중위소득 40% 이하	52(1.02)	93(1.82)	35(1.85)	63(3.32)
기준 중위소득 50% 이하	51(1.00)	144(2.82)	30(1.58)	93(4.90)

자료: 김태완, 김문길, 여유진, 김미근, 김현경, 임완섭, ... 최민정. (2017). 2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 보건복지부. 한국보건사회연구원.

1) 비수급 빈곤층에 대한 정확한 조사 연구가 아직까지 없어, 부양의무자 기준이 비수급 빈곤층의 규모에 어느 정도 영향을 미치는지 정확히 알 수 없다. 2015년 국민생활실태조사 자료에 대한 분석 결과에 따르면, 기초보장 급여를 신청한 사람 중 소득이나 재산 기준 미충족으로 인한 수급 탈락자를 제외한 수급 탈락자의 약 60%가 부양의무자 기준 미충족에 기인한 것으로 조사되었다(김태완 외, 2017, p. 493).

전체 인구의 1.82%에 달한다. 기준 중위소득 50%를 기준으로 할 때 비수급 빈곤층은 144만 명으로 전체 인구의 2.82%에 이른다. 2015년 말 기초보장 수급자 수가 약 165만 명으로 전체 인구의 3.2%라는 점과 비교될(보건복지부, 2016) 정도로 비수급 빈곤층의 규모가 크다.

2015년 맞춤형 개별 급여 제도로 기초보장제도가 전환되면서 부양 능력 판정 기준이 크게 상향 조정되었음에도 불구하고 비수급 빈곤층은 여전히 광범위하게 존재하며, 부양의무자 기준이 주요한 원인으로 지적된다(손병돈 외, 2016; 배진수, 2016). 앞에서 살펴보았듯이 2000년에 기초보장제도가 시행된 이후, 부양의무자 기준은 여러 번 완화되는 조치가 있었지만 매년 예상만큼 비수급 빈곤층을 감소시키지는 못한 것으로 평가된다. 2015년 부양 능력 판정 소득 기준을 크게 높였음에도 신규 기초보장 수급자 수는 예상보다 크게 적었다. 그 주된 이유가 부양의무자 기준 때문으로 지적된다(배진수, 2016). 부양의무자 기준이 개선되었을지라도 여전히 존재하므로, 기초보장 급여 신청을 고려하는 사람들에게는 부양의무자 조사와 관련한 부담이 여전히 있고, 따라서 기초보장 급여 신청을 포기할 가능성을 높인다는 것이다.

이처럼 부양의무자 기준이 개선될지라도 부양의무자 기준이 유지되어 부양의무자에 대한 조사가 이루어진다면, 부양의무자 기준 개선을 통한 기초보장 비수급 빈곤층 축소 효과는 기대만큼 크지 않을 수 있다.

3. 부양의무자 기준 개선과 관련하여 검토되어야 할 점들

부양의무자 기준과 관련하여 현재 쟁점은 어느 집단, 어떤 급여부터 부양의무자 기준을 적용하지 않을 것인가의 문제이다. 앞에서 살펴보았듯이 현 정부에서도 취약집단별로, 급여별로 순차적으로 부양의무자 기준 적용 대상에서 제외하고 있다. 이러한 상황에서 부양의무자 기준 개선과 관련하여 다음과 같은 사항을 생각해 볼 필요가 있다.

가. 사적 부양 관련 사회적 기반의 변화

기초보장제도의 부양의무자 기준은 공적 부양에 앞서 사적 부양을 강제하는 것이다. 사적 부양을 강제하는 것은 사적 부양의 기반이 튼튼하게 유지될 때 가능하다. 현재 우리 사회는 사적 부양의 기반이 빠르게 약화되고 있다.

우리 사회에서 빈곤층을 구성하는 가장 큰 집단은 노인이고, 기초보장제도에서 수급자를 구성하는 가장 큰 인구학적 범주도 노인이다. 그런 점에서 부양의무자 기준은 빈곤 노인에 대한 자녀들의 사적 부양을 강제하는 측면이 가장 크다.

우리 사회는 최근 초저출산 사회로 변모하고 있다. <표 3>에서 보듯이 우리 사회의 합계출산율은 2010년 1.2명에서 계속 낮아지는 추이를 보여 왔는데, 2017년에는 1.05명까지 떨어졌다. 이는 인구대체율 2.1명에 한참 못 미치는 수준이며, 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중 가장 낮다

표 3. 합계출산율

(단위: 천 명, 가입 여자 1명당 명)

	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
출생아 수	444.8	470.2	471.3	484.6	436.5	435.4	438.4	406.2	357.8
합계출산율	1.149	1.226	1.244	1.297	1.187	1.205	1.239	1.172	1.052

자료: 통계청. (2017). 2017년 출생통계. http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1428에서 2019. 2. 28. 인출.

(김유경, 이여봉, 최새은, 김가희, 임성은, 2015). 이렇게 출산율이 낮아진다는 것은 높은 부모를 부양해야 할 자녀가 적어진다는 것을 의미하며, 결국 사적 부양 능력이 사회적으로 약화되고 있음을 의미한다. 반면, 기대수명은 점점 길어지고 있다. 2017년 현재 평균 기대수명은 여성이 85.7세, 남성이 79.7세(http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2758)이다. 사적 부양의 관점에서 보면, 기대수명이 길어진다는 것은 사적 부양을 필요로 하는 기간이 길어진다는 것을 의미한다. 사적 부양을 제공할 자녀 수는 적어지는데, 부양을 필요로 하는 노인은 많아지고 있다. 이는 사적 부양에 대한 필요와 제공 능력 간 격차가 계속 확대된다는 것을 의미한다.

사적 부양은 주로 가족에 의해 이루어지므로, 사적 부양을 유지하기 위해서는 가족의 안정성이 중요하다. 최근 우리 사회는 가족구조가 빠르게 변화하고 있다. 만혼 및 비혼이 빠르게 증가하고 있으며, 이혼율도 예전보다 크게 높아졌다. 2018년 평균 초혼 연령은 남자 33.2세, 여자 30.4세인데, 점점 높아지는 추세다(<http://kosis.kr>). 그뿐만 아니라 혼인을 하락에 따라 비혼 독신 가

구도 증가하고 있다. 청년 실업률도 아주 높고 청년 빈곤도 증가하고 있다. 2000년대의 이혼율은 50여년 전에 비해 13배 이상 높으며, 아시아 국가 중 최고라 한다(김유경 외, 2015). 이렇게 우리 사회는 사적 부양을 제공할 수 있는 가족의 역량이 빠르게 약화되고 있다. 요컨대 우리 사회는 사적 부양의 강제화가 가능했던 사회적 기반이 현저히 약화되고 있다.

나. 사회적 수용성 문제

부양의무자 기준 개선과 관련하여 검토되어야 할 사항 중 하나는 사회적 수용성이다. 부양의무자 기준의 개선 내지 폐지를 시민들이 어떻게 받아들일지냐 하는 것은 부양의무자 기준 개선에서 중요하게 고려되어야 할 점이다. 부양의무자 기준 개선에 대한 사회적 수용성 관련 지표 중의 하나가 노부모 부양에 대한 국민 의식이다.

〈표 4〉는 2002~2018년 동안 노부모 부양에 대한 국민 의식이 어떻게 변화되어 왔는지 살펴본 것이다. 두드러진 특징은 노부모 부양이 가족의 책임이라는 의식이 급속도로 낮아지고 있다는 점이다. 노부모 부양이 가족 책임이라는 견해는 2002년에 70.7%였는데 점점 낮아져 2018년에

표 4. 노부모 부양에 대한 견해(2002~2018년)

(단위: %)

구분	2002년	2006년	2008년	2010년	2012년	2014년	2016년	2018년
노부모 스스로	9.6	7.8	11.9	12.7	13.9	16.6	18.6	19.4
가족	70.7	63.4	40.7	36.0	33.2	31.7	30.8	26.7
장남·만며느리	21.4	19.5	19.3	13.8	7.0	6.2	5.6	5.0
아들·며느리	19.7	8.1	6.7	7.7	3.9	3.5	4.5	3.7
딸·사위	1.4	0.9	0.9	1.8	0.8	0.7	1.0	1.0
모든 자녀	27.6	49.2	58.6	62.4	74.5	75.4	71.1	72.0
능력 있는 자식	30.0	22.2	16.4	14.3	13.9	14.2	17.7	18.3
가족과 정부·사회	18.2	26.4	43.6	47.4	48.7	47.3	45.5	48.3
정부·사회	1.3	2.3	3.8	3.9	4.2	4.4	5.1	5.7

주: 가족 내 세부 응답에서, 2012년 부모의 노후 생계를 '가족', '가족과 정부, 사회'가 책임져야 한다고 응답한 사람을 대상으로 함.
 자료: 통계청. (2002~2018). 사회통계조사.

는 26.7%까지 떨어졌다. 반면 노부모 부양이 '가족과 정부·사회의 책임'이라는 견해는 그간 빠르게 높아졌다. 2002년 18.2%에서 점점 높아져 2018년에는 48.3%로 가장 높다. 또 다른 특징은 노부모 부양을 '노부모 스스로'가 해야 한다는 의식도 빠르게 증가하여 왔다는 점이다. 2002년에는 9.6%였는데 점점 증가하여 2018년에는 19.4%로, 전체 국민의 5분의 1이 노부모 부양을 노부모 스스로가 해야 한다고 응답하였다. 노부모 부양에 대한 국민 의식 변화 추이가 의미하는 바는 우리 사회에서 노인 부양을 가족이 해야 한다는 태도는 크게 약화되고 있는 반면, 개인 책임이라는 개인주의와 가족·정부·사회의 책임이라는 국가책임주의 또는 사회연대의식은 크게 높아졌다는 것이다.

부양의무자 기준과 연관 지어 보면, 기초보장 제도에서 부양의무자 기준 유지에 대한 지지 정도가 크게 약화되었고, 반면에 빈곤한 사람들에

대한 국가 책임을 강화해야 한다는 의식은 크게 높아졌음을 시사한다. 한편 여전히 노부모를 가족들이 부양해야 한다는 의식을 가진 국민도 전체 국민의 4분의 1 정도에 이를 정도로 상당하다는 점도 고려할 필요가 있다.

다. 가구 분리의 문제

부양의무자 기준을 폐지하거나 획기적으로 개선할 때 나타날 수 있는 문제 중의 하나로 가구 분리 문제가 지적된다(이상은, 2016). 현재 기초보장제도의 수급 단위는 세대별 주민등록표에 등재된 사람으로서 생계나 주거를 같이하는 사람으로 규정되어 있다(보건복지부, 2019). 민법상 가족의 범위에 포함되는 '배우자, 직계혈족 및 형제자매'가 생계나 주거를 같이하는 경우, 같은 수급 가구에 포함된다. 이는 '1촌의 직계혈족 및 배우자'로 규정되어 있는 부양의무자가 수급자와 함께 살 경우, 부양의무자 가구와 수급 가구가 각각

의 가구로 인정되는 것이 아니라 부양의무자 가구가 수급 가구와 합하여 하나의 단일 수급 가구로 간주된다는 것을 의미한다.

기초보장제도의 수급 단위를 이렇게 설정할 때, 부양의무자 기준이 폐지되면 부양의무자 가구와 수급 가구가 서로 분리하여 따로 살려는 동기를 강화시킬 수 있다. 예를 들어 부양의무자 기준이 폐지되었을 때, 부유한 자녀가 가난한 노부모를 같은 집에서 모시고 살면 가난한 노부모는 기초보장 급여를 받을 수 없지만, 노부모가 자녀와 따로 살면 기초보장 급여를 받을 수 있다. 이처럼 부양의무자 기준이 폐지될 경우 가구 분리 문제가 발생할 수 있다.

가구 분리의 문제를 부양의무자 기준 폐지에 따른 부작용으로 생각할 수도 있지만, 현재의 기초보장 수급 단위가 합리적으로 설정되어 있지 못하고 형평성에 부합하지 않는다고 생각할 수도 있다. 자녀가 부모를 모시고 살면 피해를 보고, 모시지 않으면 이득이 되는 것은 사회 정의나 형평성에 부합하지 않는 것이다. 그런 점에서 기초보장 수급 단위를 변경하는 것이 적절하다. 즉 기초보장의 수급 단위를 부모와 미성년 자녀로 설정하는 것이다. 이렇게 수급 단위를 변경할 경우, 성인 자녀가 가난한 노부모를 모시고 산다고 해도, 가난한 노부모만 기초보장 수급 가구로 선정될 수 있으므로 가구 분리 문제는 발생하지 않을 것이다.

라. 도덕적 해이

부양의무자 기준이 폐지 또는 크게 완화될 경

우, 수급자가 될 가능성이 있는 사람들이 자신의 재산을 자녀 등 부양의무자에게 증여함으로써 수급자가 되려 할 수 있다. 현재 기초보장제도의 자격 조건은 소득인정액 기준과 부양의무자 기준 두 가지이며, 이를 모두 충족해야 수급자가 될 수 있다. 부양의무자 기준이 폐지될 경우 소득인정액 기준만 충족되면 수급자가 되므로 소득인정액을 낮추려 할 수 있다. 노인은 소득은 적지만 재산이 많아 수급자가 되지 못하는 경우가 많은데 재산만 적다면 수급자가 될 수 있으므로, 자신의 재산을 자녀 등 가족에게 증여함으로써 수급자가 되려는 사람이 있을 수 있다.

이러한 문제에 대해서는 기초연금과 같이 자산 조사 시 일정 기간 동안 증여 등 재산 이력을 조사하여 증여되었거나 비정상적으로 처분된 재산을 재산 범위에 포함시키는 방식으로 해결할 수 있다. 기초연금의 경우 '2011년 7월 1일 이후 다른 사람에게 증여한 재산 또는 처분한 재산'을 재산 범위에 포함시켜(기초연금 시행령 3조 ①항의 3호) 소득인정액 산정에 반영하고 있다.

4. 부양의무자 기준 개선 방안

현재 기초보장제도에서 부양의무자 기준은 크게 완화되어, 완전한 폐지나 아니냐의 기로에 있다고 해도 지나치지 않을 정도이다. 교육급여와 주거급여에서는 부양의무자 기준이 폐지되었고, 현재 부양의무자 기준이 자격 조건으로 남아 있는 기초보장 급여는 생계급여와 의료급여뿐이다.

제1차 기초생활보장 종합계획에 따르면(관계부처합동, 2017), 노인 및 중증 장애인 일부에 대해서는 2021년까지 생계급여와 의료급여에서도 부양의무자 기준을 폐지할 계획이다. 더 나아가 2019년 국가재정전략회의에서는 중증 장애인의 생계급여에 대한 부양의무자 기준을 2020년에 폐지하기로 하였다. 이러한 상황에서 부양의무자 기준 개선과 관련한 대안은 부양의무자 기준의 폐지이다. 단지 완성 시기를 언제로 할 것이며, 그 과정을 어떻게 할 것인가만이 쟁점이라고 할 수 있다.

부양의무자 기준 폐지에서 검토되어야 할 것은 부양의무자 기준 폐지의 의미이다. 부양의무자 기준 폐지의 의미는 완전한 폐지와 실질적 폐지로 구분해 볼 수 있다. 부양의무자 기준의 완전한 폐지는 기초보장제도에서 부양의무자 기준을 완전히 제거하여 대상자 선정 시 어떠한 이유로도 부양의무자 기준을 전혀 고려하지 않는 것이다. 즉 「국민기초생활보장법」에서 부양의무자 관련 내용이 완전히 삭제되어 기초보장제도의 모든 급여의 대상자 선정에서 부양의무자 기준을 전혀 고려하지 않는 것을 의미한다.

부양의무자 기준의 실질적 폐지는 기초보장제도에 명목상으로는 부양의무자 기준이 남아 있지만, 부양의무자 기준으로 인해 실질적으로 기초보장 급여를 받지 못하는 사람이 없도록 운용하는 것을 말한다. 즉 부양의무자의 부양 능력 판정 소득·재산 기준을 아주 높게 설정함으로써 부양의무자 가구의 대부분은 소득 및 재산이 부양 능

력 판정 소득·재산 기준보다 낮은 수준이 되도록 만드는 것이다. 그뿐만 아니라 부양의무자 기준에 대한 조사도 필수 사항으로 하지 않고 문제가 되는 경우에만 개별적으로 조사가 이루어지도록 유연하게 운용한다. 이렇게 함으로써 부양의무자 기준이 기초보장 급여 신청에 장애물로 작용하는 일이 없도록 하며, 나아가 부양의무자 기준으로 인해 기초보장 급여를 받지 못하는 사람들이 발생하지 않도록 만드는 것이다. 이와 같이 부양의무자 기준을 실질적으로 폐지하면, 명목상으로는 기초보장제도에 부양의무자 기준이 존재하지만, 이로 인해 기초보장 급여를 받지 못하는 사람은 실제로 거의 없을 것이다. 부양의무자 기준의 완전한 폐지가 아닌 실질적인 폐지가 적절한 이유는 사회적 수용성 때문이다. 앞에서 살펴보았듯이 우리 사회는 아직도 노부모 부양에 대한 책임이 가족에 있다고 생각하는 사람이 전체 국민의 4분의 1 정도나 된다. 이러한 상황에서 부양의무자 기준의 폐지라는 개선 방안이 큰 무리 없이 사회적으로 수용되어 안정적으로 정착되기 위해서는 부양의무자 기준을 실질적으로 폐지하는 방향으로 개선하는 것이 적절하다 하겠다.

다음으로 부양의무자 기준 폐지를 언제, 어떻게 할 것인가를 생각해 보자. 부양의무자 기준을 완전히 폐지하여 현재 비수급 빈곤층이 100% 기초보장 수급자로 전환될 경우, 추가로 소요되는 재정은 7조 3000억 원 정도 될 것으로 추정된다(손병돈 외, 2016). 부양의무자 기준을 폐지한 주거급여의 경험을 볼 때, 부양의무자 기준 폐지

에 따라 비수급 빈곤층이 신규 기초보장 수급자로 전환되는 비율은 채 50%가 안 될 것으로 예상된다.²⁾ 그런 점을 고려하면, 부양의무자 기준 폐지에 소요되는 앞의 재정 추정치는 최대치라고 할 수 있으며, 실제로는 이보다 훨씬 더 적을 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고, 기초보장제도에서 부양의무자 기준을 일시에 폐지하는 것은 재정적으로 부담이 될 수 있다. 이러한 재정적 부담이 지금까지 부양의무자 기준을 완전히 폐지하는 것을 반대해 온 주된 논거 중 하나였다(손병돈, 이소정, 이승호, 변금선, 전영호, 2013). 이러한 현실을 받아들인다면 급여별, 대상자별로 부양의무자 기준을 단계적으로 폐지하는 것이 현실적인 방안일 수 있다.

〈표 5〉에서 보듯이 기초보장제도에서 생계급여보다 의료급여의 예산이 훨씬 많을 뿐만 아니라

예산 규모가 증가해 온 폭도 훨씬 크다. 그런 점에서 부양의무자 기준을 급여별로 순차적으로 폐지한다면, 먼저 생계급여에서 부양의무자 기준을 폐지하고 다음으로 의료급여에서 부양의무자 기준을 폐지하는 것이 순서일 것이다. 생계급여에서만 부양의무자 기준을 폐지한다면 부양의무자 기준은 의료급여 대상자 선정에만 활용되게 된다. 구체적으로 급여 신청 가구의 소득인정액이 기준 중위소득의 30% 이하일 경우에는 무조건 기초보장제도의 모든 급여 수급 자격을 획득하게 된다. 소득인정액이 30~40% 사이에 있는 기초보장 급여 신청자는 생계급여는 수급하지 못하게 되고, 부양의무자 기준을 충족하면 의료급여는 수급할 수 있게 된다.

생계급여의 부양의무자 기준도 모든 대상자에 대해 한 번에 폐지하는 것이 재정적으로 부담된

표 5. 국민기초생활보장제도 예산 추이

(단위: 백만 원)

	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
생계급여	3,373,473	4,193,359	4,488,951	4,549,068	4,606,811
의료급여	6,078,691	6,389,559	6,924,087	7,096,321	8,441,243
주거급여	1,384,176	1,250,724	1,126,319	1,336,554	2,016,990
교육급여	169,082	256,068	253,373	257,020	230,831
자활급여	393,504	405,307	349,289	391,430	479,111
해산장제급여	26,751	27,298	28,555	30,525	41,567
계	11,423,689	12,522,315	13,170,574	13,661,018	15,819,553

자료: 배병준 (2019). 차세대 국민기초생활보장 발전방향. 국민기초생활보장법 제정 20주년 기념 심포지엄 자료집. 한국보건사회연구원; 김태안. (2019. 7. 11). 공공부조 현황 및 정책방향. 미발표 글에서 재인용.

2) 주거급여에서 부양의무자 기준을 폐지할 경우, 신규 수급 가구가 약 58만 가구로 예상되었으나(손병돈 외, 2016), 주거급여에서 부양의무자 기준이 폐지된 후 약 9개월이 지난 2019년 6월 기준으로 주거급여 수급 가구는 부양의무자 기준 폐지 이전보다 약 24만 6000가구, 20.2% 증가한 것으로 나타났다(관계부처합동, 2019). 신규 주거급여 수급 가구에는 주거급여 선정 소득인정액 기준 중위소득 43%에서 44%로 인상한 효과도 포함되어 있다.

다면, 노인집단에 대해 우선적으로 폐지하고 이후 다른 대상자들에 대해 순차적으로 폐지하는 방향으로 추진할 수도 있다. 중증 장애인 대상 생계급여의 부양의무자 기준이 2020년에 폐지될 예정이라는 점을 고려하면, 중증 장애인 다음으로 취약한 집단인 노인집단을 대상으로 하는 생계급여에서 부양의무자 기준을 먼저 폐지하는 것이 적절한 순서라 생각된다. 노인집단은 2016년 현재 중위소득 50% 기준 빈곤율이 45.5%에 이를 정도로 우리 사회에서 빈곤 상황이 가장 심각한 집단이다(손병돈, 이원진, 한경훈, 2018).

한 연구에 따르면, 노인의 생계급여에서 부양의무자 기준을 폐지할 경우 추가로 소요되는 예산은 1년간 약 8070억 원으로 추정된다. 노인을 포함한 전체 생계급여 대상에서 부양의무자 기준을 폐지해도 추가로 소요되는 1년 예산은 약 1조 3250억 원으로 추정된다(손병돈 외, 2018). 이처럼 생계급여에서 부양의무자 기준을 폐지하는 것이 재정적으로 감당할 수 없는 수준은 아닌 것으로 평가된다. 만약 전면적으로 생계급여에서 부양의무자 기준을 폐지하는 것이 재정적으로 부담이 된다면, 노인 대상 생계급여에 대해서만이라도 부양의무자 기준 폐지를 시급히 추진해야 할 것이다. 우리 사회 노인 빈곤의 심각성, 개인 주의의 심화, 사적 부양의 사회적 기반 약화 등을 생각할 때, 노인 대상 생계급여에서 부양의무자 기준을 폐지할 수 있는 사회적 여건은 충분히 성숙된 것으로 보인다.

5. 나가며

올해로 기초보장제도가 시행된 지 20년이다. 많은 변화와 발전이 있었다. 부양의무자 기준도 많이 개선되었지만, 장애인 단체 및 빈곤 관련 단체를 비롯하여 여러 곳에서 부양의무자 기준을 폐지해야 한다는 주장을 여전히 강하게 제기하고 있다(김예나, 2019). 실제로 빈곤하지만 기초보장제도의 급여를 받지 못하는 기초보장의 사각지대가 광범위하게 존재한다. 이 문제는 우리 사회 빈곤에서 가장 우선적으로 해결되어야 할 과제로 지적된다. 그리고 이러한 기초보장 사각지대를 발생시키는 가장 큰 요인이 부양의무자 기준으로 알려져 있다.

이런 점을 고려하면, 부양의무자 기준 개선은 시급한 과제이다. 기초보장제도에서 부양의무자 기준이 남아 있는 것은 생계급여와 의료급여뿐이다. 이 두 급여는 기초보장제도의 가장 핵심이 되는 급여이며 기초보장 재정의 대부분을 차지한다. 그런 점에서 두 급여에서 부양의무자 기준을 단번에 폐지하는 것은 재정적으로 부담이 될 수 있다. 그렇다면 생계급여에 대해서만이라도 우선적으로 부양의무자 기준 폐지를 추진할 수 있을 것이다. 그것도 어렵다면, 노인 대상 생계급여만이라도 부양의무자 기준 폐지를 조속히 추진해야 할 것이다. ■

참고문헌

- 관계부처합동(보건복지부, 국토교통부, 교육부). (2017. 8. 10.). 제1차 기초생활보장 종합계획(2018-2020)(안).
- 관계부처합동(보건복지부, 국토교통부, 교육부). (2017. 7. 10.). 제1차 기초생활보장 종합계획(18-20) 추진실적 및 향후 계획(요약).
- 국가통계포털. <http://kosis.kr>에서 2019. 8. 20. 인출.
- 기대수명(0세 기대여명) 및 유병기간 제외 기대수명(건강수명). e-나라지표, http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2758에서 2019. 2. 28. 인출.
- 김예나. (2019. 7. 17.). 한계에 다다른 빈곤문제... 부양의무자 기준 완전 폐지해야. 연합뉴스, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190717085500004?input=1195m>에서 인출.
- 김유경, 이여봉, 최새은, 김가희, 임성은. (2015). 가족형태 다변화에 따른 부양체계 변화전망과 공공간 부양분담 방안. 세종: 한국보건사회연구원.
- 김태완. (2019. 7. 11.). 공공부조 현황 및 정책방향. 미발표 글.
- 김태완, 김문길, 여유진, 김미곤, 김현경, 임완섭, ...최민정. (2017). 2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 세종: 보건복지부. 한국보건사회연구원.
- 더불어민주당. (2017). 제19대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집 나라를 나라답게. 서울: 더불어민주당.
- 배병준. (2019). 차세대 국민기초생활보장 발전방향. 국민기초생활보장법 제정 20주년 기념 심포지엄 자료집. 세종: 한국보건사회연구원.
- 배진수. (2016). 부양의무자 기준 폐지되어야 할까? 완화되어야 할까? 월간 복지동향, 215, 29-33.
- 배진수. (2017). 부양의무자 기준 폐지를 위한 입법방안에 대한 소고. 사회보장법연구, 6(1), 243-294.
- 보건복지부. (2003). 2003 국민기초생활보장사업안내.
- 보건복지부. (2016). 2015년 국민기초생활보장수급자 현황. 보건복지부 기초생활보장과.
- 보건복지부. (2019). 2019 국민기초생활보장사업안내.
- 손병돈, 구인회, 노법래, 한경훈. (2016). 맞춤형 급여체계 도입에 따른 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준 개선방안. 보건복지부, 평택대학교 산학협력단.
- 손병돈, 이소정, 이승호, 변금선, 전영호. (2013). 국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 개선방안에 관한 연구. 보건복지부, 평택대학교 산학협력단.
- 손병돈, 이원진, 한경훈. (2018). 노인빈곤 해소를 위한 소득보장제도 개편 방안 연구. 대통령직속 정책기획위원회 소득주도성장특별위원회.
- 이상은. (2016. 7. 22.). 국민기초생활보장제도의 정책과제. 기초보장포럼. 맞춤형 급여의 의의와 발전방향. 보건복지부, 국토교통부, 교육부.
- 이찬진. (2002). 민법상의 부양의무의 범위와 한계에서 본 국민기초생활보장법상의 부양의무자 관련 규정의 검토. 기초보장제도 부양의무자기준 개선방향 모색을 위한 토론회 자료집-빈곤층의 생계보장 누가 책임지나, 국

- 가인가 가족인가. 11-20.
- 이태진, 강신욱, 강혜규, 구인회, 김태완, 문진영,
...홍경준. (2010). 국민기초생활보장제도
10년사. 보건복지부 한국보건사회연구원.
- 이태진, 김상균, 홍경준, 석재은, 구인회, 이선우,
...김정은. (2012). 빈곤정책 제도개선 방안 연
구. 보건복지부 한국보건사회연구원.
- 통계청. (2002-2018). 사회통계조사.
- 통계청. (2017). 2017년 출생통계. http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1428에서 2019. 2.
28. 인출.