생활보호대상자 선정기준 개선방안

金美坤 / 한국보건사회연구원 책임연구원

1. 문제제기

빈곤 문제는 동서고금 선후진국을 막론하고 모든 나라 모든 사회의 숙명적 과제로서 이의 해결을 위한 노력은 20세기 후반 복지국가의 중요한 기능중의 하나로 인식되고 있다. 우리나라는 1961년 생활보호법을 제정함으로써 단순 구호차원을 벗어나 사회복지의 개념에 입각한 근대적 의미의 제도적 기틀을 마련하였고, 경제성장에 따라 미흡하지만 제도의 내용과 질을 향상시켜 왔다.

정부는 생계보호비를 연차적으로 증액하여 1997년 현재 최저생계비의 90%수준으로 개선하였고, 생계보호비 지급에서는 소득수준(1996)과 가구규모에 따른 차등(1997)을 고려함으로써 향후 2000년도 보충급여제도 도입의 토대를 구축하고 있다. 또한 시범보건복지사무소의 운영을 바탕으로 보건복지전달체계 확립을 위해 노력하고 있으며, 생산적 복지시책의 일환으로 자활지원센터를 운영함으로써 저소득층의 효율적인 자활을 유도하고 있다.

이와 같은 생활보호제도의 전반적인 개선에도 불구하고 생활보호대상자 선정기준은 여러 가지 측면에서 과거의 문제점을 대부분 그대로 지니고 있어 여타부문(급여, 전달체계 등)에 비하여 상대적으로 낙후되어 있다고 볼 수 있다. 대도시와 농어촌간의 생계비 차이가 큼에도 불구하고 지역간 자산기준이 동일하고, 가구규모별 1인당 생계비는 1인가구가 가장 높고 가구규모가 커지면서 줄어드는 소위 '규모의 경제(Economy of Scale)'가 작용하고 있음에도 불구하고 소득기준에서는 1인당 '얼마'식의 획일적인 기준을 적용하고 있다. 이러한 지역간, 가구규모간 형평성의 문제는 대상자 선정에서 탈락한 가구들의 불만과 민원의 요인이 되기도 한다. 나아가서 시대와 여건의 변화를 감안하여 생활보호대상자 선정기준이 유연하게 개선될 필요성이 있다.

최근의 빈곤문제 양상의 전반적인 기조가 절대빈곤에서 상대빈곤으로 변화하고 있고, 빈곤대책에 대한 패러다임이 지금

표 1. 생활보호대상자 법적기준(신 생활보호법 기준)

구분	법적기준		비고
	부양의무자기준	인구학적 기준 및 기타	
거택보호	부양의무자가 없거나 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자	– 다음 각 호의 1에 해당하는 자 ① 65세 이상 노쇠자 ② 18세 미만 아동(단 중·고등학생일 경우 20세까지) ③ 임산부(출산전후 1개월 이내) ④ 질병, 사고, 장애 등으로 인하여 근로능력이 없는 자(질병, 사고는 6개월 이상의 가료를 요하는 경우, 장애는 1, 2, 3, 4급의 장애를 원칙으로 함) ⑤ 이들과 50세 이상 부녀자로만 구성된 세대	생활보호법 제4조 2항에 의한 특례 규정 9건
시설보호		– 주거에서 보호를 행할 수가 없는 거택보호 제1호에서 제4호 해당자	
자활보호		– 다음 각 호의 1에 해당하는 자 ① 거택보호 제1호 내지 제4호 해당자와 생계를 같이 하는 자로서 이들의 부양, 교육, 간병 등으로 인하여 생활이 어려운 자[1] ② 기타 생활이 어려운 자	생활보호법 제4조 2항에 의한 특례 규정 1건

주: 1) 개정된 생활보호법에 신설된 조항으로 동법시행령 제6조(보호대상자의 구분)에 의하여 자활보호대상자로 분류하였음. 그러나 시행령 개정내용에 따라 거택보호대상자가 될 수도 있음.

자료: 생활보호법, 생활보호법시행령, 생활보호시행규칙, 생활보호사업지침

까지의 단순 구호차원의 '소극적·사후적' 복지정책에서 탈피하여 '생산적·예방적·투자형'으로 전환되어야 한다는 데 사회적인 합의를 이루어가고 있다.

이와 같은 선정기준의 상대적 낙후성과 시대변화에 따른 유연한 대처라는 명제에 따라 바람직한 선정기준에 대한 모색을 시도하고자 한다.

2. 선정기준 현황

생활보호대상자 선정기준은 크게 법적기준과 자산기준으로 구분해 볼 수 있다. 법적기준이란 생활보호법[1]이나 생활보호법시행령 등에서 규정하고 있는 부양의무자 기준, 인구학적 기준 등을 의미하고, 자산기준은 행정적으로 매년 기준을 달리 적용하는 재산기준과 소득기준을 의미한다.

저소득가구가 생활보호대상자로 선정되

1) 1997년 7월 30일에 개정된 생활보호법의 시행일은 1998년 7월 1일이다(부칙 제1조). 그러므로 현 시점에서는 개정전 생활보호법이 적용된다. 그러나 본고에서는 개정된 생활보호법을 기준으로 논의를 전개하고자 한다.

표 2. 생활보호대상자 자산기준(1997)

구분	소득(인/월)	재산(가구)
거택보호	21만원 이하	2,600만원 이하
자활보호	22만원 이하	2,800만원 이하

기 위해서는 약간의 예외(특례규정)가 있지만 부양의무자 기준과 재산기준, 소득기준을 모두 충족하여야 하고, 근로능력이 없거나 인구학적 기준을 만족하거나 생활이 어려운 자이어야 한다.

가. 법적기준

법적기준중 부양의무자 기준은 국가의 보호에 앞서 부양능력이 있는 부양의무자가 그 친족을 먼저 부양하여야 한다는 '친족부양 우선의 원칙'을 법제화한 것이다. 이를 위하여 생활보호법에서는 부양의무자에 대한 정의 및 범위(법2조)와 보호대상자 범위(법3조) 등에서 구체화하고 있다.

개정전 생활보호법에서는 부양의무자 범위를 민법에 준용토록 하였다(구법 제2조). 그러나 8촌이내의 부계와 4촌이내의 모계혈족 등을 부양의무자로 규정하고 있는 민법 제974조를 오늘날 생활보호사업에 적용하기에는 지나치게 비현실적이라는 판단아래 개정된 생활보호법에서는 대폭 축소하여 직계혈족 및 그 배우자와 생계를 같이하는 2촌이내의 혈족을 부양의무자로 규정하고 있다(법 제2조). 그리고 보호대상자 범위를 규정한 생활보호법 제3조에서 생활보호대상자는 '부양의무자가 없거나 있어도 부양능력이 없거나 부양받을 수 없는 자'이어야 하고, 이에 대한 구체적인 사항들은 대통령령으로 정하도록 규정하고 있다.

인구학적 기준은 학자들 사이에서 다소 논란이 되고 있는 규정이다. 생활보호가 빈곤에 대한 국가의 최종적인 안전망(safety net)임에도 불구하고 획일적인 연령이 대상자가 될 수 있는 주요한 기준으로 작용하고 있기 때문이다. 즉, 빈곤상태에 놓인 모든 국민이 대상자가 될 수 없다는 보편성의 침해문제가 논란의 대상이 되어 왔다. 여하간 생활보호법에서는 65세 이상의 노쇠자, 18세 미만의 아동은 대상자가 될 수 있고, 이들은 거택보호대상으로 분류된다. 한편 생활보호대상자는 근로능력에 따라 거택(또는 시설)보호와 자활보호로 구분되고 주거보호 가능 여부에 따라 거택(또는 자활)보호와 시설보호로 나누어진다(동법시행령 제6조).

나. 자산기준

생활보호법은 생활유지의 능력이 없거나 생활이 어려운 자에게 최저생활을 보장하고 자활을 조성함을 목적으로 하고 있다(동법 제1조). 이러한 법정신을 현실화하기 위해서는 어떤 상태가 '생활이 어렵다'는 것인지 객관적인 기준을 설정하

고 그 기준 이하의 가구를 대상자로 선정하여야 한다. 이러한 객관적인 기준으로서 일반적으로 합의되고 있는 것이 최저생계비이다. 따라서 이론적으로는 최저생계비를 기준으로 대상자가 선정되어야 한다. 그러나 정부는 생활보호예산, 저소득층의 생활실태 등을 감안한 소득기준과 재산기준이라는 정책적인 기준을 바탕으로 대상자를 선정하고 있다.

자산기준을 정책적으로 결정할 경우 소득기준의 충분성 문제가 논란의 대상이 되기도 한다. 인간다운 최저생활을 보장하기 위해서는 자산기준이 최저생계비 수준이 되어야 한다. 그러나 정책적으로 결정된 자산기준은 가용자원, 대상인구, 정책의지 등에 의하여 더 많은 영향을 받기 때문에 최소한의 인간다운 생활을 나타내는 지표인 최저생계비를 충족치 못하거나, 연도별 추세에서 일탈하는 경향을 보인다.

생활보호대상자는 최저생계비를 기준으로 선정되어야 하나 정부는 생활보호예산, 저소득층의 생활실태 등을 감안한 소득기준과 재산기준이라는 정책적인 기준을 바탕으로 선정하고 있다.

연도별 선정기준과 최저생계비와의 비율은 이러한 사실들을 잘 나타내고 있다. 1970년 24.7%수준이던 비율이 1980년 101.6%까지 상승하다 다시 1985년 37.0% 수준까지 떨어지고 그 이후 안정적인 비율로 증가하여 1997년 현재 105.2%에 이르고 있다.

표 3. 생활보호대상자 선정기준의 변화

(단위: 원, %)

연도	생보자선정기준[1] (A)	최저생계비[2] (B)	도시가계 평균 소비지출(C)	A/C	A/B
1970	800	3,233	25,990	0.031	0.247
1975	2,400	8,030	58,350	0.041	0.299
1980	20,000	19,687	179,274	0.112	1.016
1985	38,000	102,600	317,025	0.120	0.370
1990	48,000	133,595	685,662	0.070	0.359
1995	190,000	187,539	1,265,900	0.150	1.013
1997	220,000	209,125	-	-	1.052

주: 1) 1980년까지는 거택보호+영세민이며, 1985년 이후는 대도시 기준임.
2) 1980년까지는 서상목 외(1981), 『빈곤의 실태와 영세민 종합대책』, 1985년과 1990년은 노인철 외(1995), 『저소득층 실태변화와 정책과제』, 1995년과 1997년은 한국보건사회연구원의 최저생계비(1994)를 기준으로 소비자물가지수로 현가한 것임.

자료: 보건복지부, 『보건사회백서』, 각년도.
통계청, 『도시가계연보』, 각년도.

3. 정책과제

생활보호사업에서 대상자 선정은 선정기준과 가구조사에 의하여 결정된다. 자산조사를 포함한 가구조사는 정확성이 생명이고, 본고의 주된 관심영역인 선정기준은 합리성이 그 생명이다. 대상자 선정기준에서의 합리성이란 선정기준이 최저생활을 보장할 수 있는 수준이어야 하고 선정시 대상자간의 형평성을 제고할 수 있어야 하며 가능한 한 간편한 제도이어야 함을 의미한다. 이들 간에는 다소 상충되는 측면이 있기 때문에 종합적인 측면에서 정책과제를 유도하고자 한다.

가. 자산기준으로 최저생계비 적용의 필요성

생활보호를 신청한 저소득 가구가 생활보호대상자가 되기 위해서는 정부가 설정한 소득기준과 재산기준을 동시에 충족하여야 한다. 이 결과 다음과 같은 유형의 가구들은 실질적으로 최저생활을 누리지 못하지만 대상자가 될 수 없다.

유형 1: 소득이 전혀(또는 거의) 없으나 재산이 (겨우) 재산기준을 초과하여 대상자에서 탈락한 가구

유형 2: 재산이 전혀(또는 거의) 없으나 소득이 (겨우) 소득기준을 초과하여 대상자에서 탈락한 가구

반면에 소득과 재산이 각 기준의 상한액인 가구는 대상자로 선정될 수 있다. 이러한 원인은 소득기준과 재산기준을 각각 적용하면서 생활보호 신청가구의 소득 및 재산 소유상태를 간과하기 때문에 발생한다. 유형 1을 해결하기 위하여 정부는 1995년부터 소득이 전혀 없고 주택뿐인 재산이 해당 연도 재산기준의 150% 이내인 경우 생활보호대상자로 책정할 수 있는 특례규정을 신설하였다. 그러나 이 특례조항으로도 유형 1에 대한 문제를 근본적으로 해결할 수는 없다. 그리고 유형 2에 관한 것은 특례조항 조차 없다.

이러한 문제를 궁극적으로 해결하기 위해서는 최저생계비를 자산기준으로 설정하여야 한다. 최저생계비는 매월 지출되는 비용(식료품비, 수도광열비, 교육비 등)과 재산의 소득환산액(주거비, 가전제품 등의 감가상각비 등)의 합계이다. 따라서 최저생계비는 현재의 소득기준과 재산기준을 통산한 통합기준을 의미한다.

$$\text{자산인정액} = \text{월소득} + \text{기본재산이 아닌 재산 소유액} \times \text{재산의 소득환산율}$$

자산기준으로 최저생계비를 설정할 경우 대상가구의 자산인정액은 위의 모형에 따라 결정되어야 한다. 이를 역으로 설명하면 자산인정액을 위의 모형에 의해 산출한다는 전제하에 자산기준은 최저생계비가 될 수 있음을 의미하고, 이는 자산소유형태에 따른 형평성 문제를 해결할 수 있는 가장 바람직한 대안이 될 수 있음을 의미한다. 이 경우 생활보호 신청자

가 생활보호대상자가 되기 위해서는 그 가구의 자산인정액이 최저생계비보다 적으면 된다.

이와 같은 모형을 적용하기 위해서는 기본재산이 아닌 재산 소유액은 무엇을 의미하며 재산의 소득환산율은 어느 수준으로 결정하여야 하는가를 결정하여야 한다.

먼저 기본재산이 아닌 재산 소유액[2]은 최저생계비에 포함되지 않는 품목 즉, 기본적인 생활필수품이 아니거나 초과분인 여유재산(최저주거기준을 초과하는 재산가치, 자동차 등)을 의미한다. 다음으로 재산의 소득환산율은 여유재산이 금융재산인 경우 공금리(월기준)를 적용하고 비금융재산인 부동산과 자동차 등은 환금성이 낮다는 점을 고려하여 공금리보다 낮은 수준에서 정책적으로 결정하여야 할 것이다.

나. 부양의무자의 부양능력에 대한 명료화

개정된 생활보호법에서는 부양의무자가 부양능력이 없거나 보호대상자가 부양받을 수 없는 경우를 대통령령으로 정하도록 규정하고 있다. 따라서 개정된 생활보호법 시행일인 내년 7월 이전에 이들에 대한 명료한 기준을 설정하여야 한다.

생활보호사업에서 대상자의 선정은 자산조사를 포함한 가구조사의 정확성과 최저생활을 보장할 수 있는 선정기준의 합리성 및 선정시 대상자간의 형평성이 생명이다.

먼저 부양의무자의 부양능력에 대하여 살펴보자. 부양능력 유무에 대한 판단은 생계이상의 생활을 할 수 있느냐가 판단의 기준이 되어야 할 것이다. 즉, 부양을 하고도 여유있는 생활을 유지할 수 있다면 국가는 친족부양 우선의 원칙을 적용하여 부양의무자로 규정하여야 한다. 반면에 부양으로 인하여 본인의 가족이 최저생계 이하의 생활을 한다면 부양능력이 없는 것으로 판단하여야 한다. 또한 이 경우는 현실적으로 부양이 이루어지지도 않을 것이다. 부양가능 여부를 앞에서 설명한 자산인정액 개념을 적용하여 구체적으로 살펴보자. 먼저 부양의무자와 보호대상자가 비동거인 경우는 다음과 같이 판단할 수 있다. 부양의무자와 보호대상자의 자산인정액 즉, 소득과 '기본재산이 아닌 재산 소유액'의 소득환산액의 합이 자신가족 최저생계비와 보호대상가구의 최저생계비의 합계액을 초과하는 경우는 부양능력이 있는 것이다. 다음으로 동거를 하고 있는 경우는 부양의무자와 보호대상자의 자산인정액이 동거가족 전체의

2) 정확한 자산인정액을 산출하기 위해서는 '기본재산이 아닌 재산소유액' 대신에 '소유 재산'이 되어야 한다. 그러나 본고에서 이렇게 접근한 것은 소유재산으로 할 경우 모든 재산을 전부 조사하여야 하기 때문에 자산조사가 어려워진다는 점과 모자라는 생활비를 충당하기 위하여 기본재산(예, 최저주거수준에 해당하는 재산)을 매각한다는 것은 현실적으로 어렵기 때문이다.

최저생계비보다 많은 경우 부양능력이 있는 것이다. 부양의무자가 다수인 경우는 이러한 논리를 확장하면 된다.

이와 같은 논리에 따라 부양의무자가 부양능력이 없는 것으로 판명되는 경우는 생활보호대상자로 책정하면 되지만 부양능력이 있는 것으로 판명된 경우 중에서 부양의사가 없는 경우와 부양불능인 경우는 해결방식을 달리하여야 할 것으로 판단된다. 즉, 부양능력이 있으면서 부양의사가 없는 경우는 국가가 우선적으로 보호를 행하고 보호비용을 부양의무자에게서 강제집행 방식으로 환수하여야 할 것이다. 그러나 부양능력이 있으나 현 시점에서 부양불능인 경우는 부양불능 상황에 따라 다르게 처리되어야 할 것이다.

다. 가구규모별 차등기준 도입의 필요성

현행 생활보호대상자 선정에서 소득기준은 1인당 개념을 적용하고 재산기준은 가구당 개념을 적용하고 있다. 이 결과 소득기준은 가구규모가 1인가구에서 2인, 3인, 4인가구로 증가함에 따라 선정기준이 2배, 3배, 4배로 증가하고 있다. 반면에 재산기준은 가구단위로 접근하고 있으므로 1인가구나 2인, 3인, 4인가구가 모두 동일하다.

그러나 현실은 가구규모가 2배, 3배로 증가할 때 생활비는 2배, 3배 이하로 증가한다. 이러한 규모의 경제가 발생하는 이유는 가구규모가 증가해도 방, 장롱 등 공유할 수 있는 생활필수품이 많기 때문이다. 이러한 이유로 가구규모별 차등기준이 도입되어야 한다.

규모의 경제를 소득기준 및 재산기준에 반영할 경우 가구규모간 합리적인 비율을 얼마로 하여야 하는가에 대하여 살펴보자. 소득기준에 대한 합리적인 비율은 서로 다른 가구규모가 동일한 효용을 얻는데 필요한 지출수준의 상대적 비교치인

표 4. 가구규모별 소득기준 및 재산기준

구분	가구규모별 소득기준		가구규모별 재산기준	
	가구균등화지수	소득기준(원)[1]	최저주거기준(평)	재산기준(만원)[1]
1인가구	0.309	254,607	4	1,647
2인가구	0.534	440,000	6.8	2,800
3인가구	0.819	674,831	9.7	3,994
4인가구	1.000	823,970	12	4,941
5인가구	1.148	945,918	13	5,353
6인가구	1.265	1,042,322	15.3	6,300

주: 1) 생활보호사업의 기준가구가 2인가구이므로 현행 기준을 2인가구의 소득기준 및 재산기준으로 가정하고 여타 가구의 기준을 산출함.

자료: 박순일·김미곤 외, 『최저생계비 계측조사연구』, 한국보건사회연구원, 1994.

가구균등화지수(House Equivalence Scale)를 적용하면 된다. 그리고 재산기준에 대한 합리적인 비율은 재산기준이 주로 주거비 관련이므로 가구규모별 최저주거기준이 사용될 수 있다[3].

비교적 최근 자료인 한국보건사회연구원의 1994년 최저생계비 계측조사연구의 가구균등화지수와 서울시에서 금년 8월에 발표한 최저주거기준을 이용한 1997년도 가구규모별 소득 및 재산기준은 〈표 4〉와 같이 추정된다.

라. 지역별 차등기준 도입의 필요성

현행 생활보호대상자 소득 및 재산기준은 도시, 중소도시, 농어촌 등의 지역간 차이를 두지 않고 전국적으로 동일한 기준을 적용하고 있다. 생활보호대상자를 최초로 선정한 1966년부터 1979년까지는 소득 및 재산기준을 도시와 농촌으로 구분하였고, 1980년부터 1986년까지는 대도시, 중소도시, 농어촌으로 구분하였으나 1987년부터 현재까지는 이러한 구분을 없애고 단일 기준을 적용하고 있다. 단일기준을 적용한 주된 이유는 농촌 저소득층의 대도시 전입을 억제하기 위한 인구정책상의 이유였다. 이와같은 인구정책상의 이유로 만들어진 생활보호사업 시책으로는 선정기준의 단일화 외에 생계보호비의 단일화, 자활보호대상자 대도시 전입 보호제한 규정, 대도시 영세민 지방이주사업 등이다.

생활보호대상자 선정에서 가구규모간 합리적인 비율은 소득기준의 경우 가구균등화지수를, 재산기준의 경우 최저주거기준을 사용하면 된다.

그러나 이와 같은 시책들은 소기의 목적을 거의 거두지 못하고 부작용만 낳고 있다. 이러한 정책적 판단에 따라 자활보호대상자 대도시 전입 보호제한 규정, 대도시 영세민 지방이주사업은 폐지되었고, 지역간 동일한 생계보호비 또한 보충급여제의 도입과 함께 개선될 것이다. 마찬가지로 지역간 동일한 소득 및 재산기준을 적용한다고 해서 농촌 저소득층의 대도시 전입 억제라는 정책목적 달성은 어려울 것으로 판단된다. 왜냐하면 농촌의 빈곤율이 도시보다 매우 낮은 수준(이만우 외, 1991 연구에 의하면 농촌 2.8%, 도시 8.7%)이기 때문에 자산기준을 차등적용한다고 해도 대도시로 이주할 농촌 저소득가구는 매우 적을 것으로 판단된다. 반면에 동일한 기준을 적용함으로써 다음과 같은 문제점이 나타나고 있다. 현행 생활보호사업은 중소도시를 소득 및 자산기준

3) 엄밀한 의미에서 가구균등화지수나 최저주거기준을 소득기준이나 재산기준의 합리적인 가구규모간 비율로 채택할 경우에는 약간의 문제가 있다. 한국보건사회연구원 계측 가구균등화지수는 주거비가 포함된 지표이고, 최저주거기준은 재산의 일부인 주거비만을 대상으로 한 지표이기 때문이다. 따라서 향후 이러한 지표에 대한 보완작업이 수반되어야 할 것으로 판단된다.

표 5. 지역별 소득기준 및 재산기준

구분	지역별 소득기준		지역별 재산기준	
	소득기준의 지역지수[1]	소득기준(원)	재산기준의 지역지수[2]	재산기준(만원)
대도시	1.03	226,000	1.22	3,416
중소도시	1	220,000	1	2,800
농어촌	0.98	215,600	0.46	1,288

주: 1) 주거비를 제외한 최저생계비의 지역간 비율임.
2) 최저생계비 중 주거비의 지역간 비율임.

의 기준 지역으로 보고 있기 때문에 상대적으로 생활비가 적게 드는 농촌에서는 빈곤하지 않은 가구가 생활보호대상자로 선정되고 대도시에서는 빈곤가구가 탈락하는 문제점이 발생한다.

이러한 사실은 생활보호대상자의 지역별 분포에서도 나타나고 있다. 1996년도 실제 보호인원을 살펴보면 대도시 29.5%, 중소도시 23.3%, 농어촌 47.2%로 분포되어 있다. 이론적 빈곤인구의 지역별 분포에서는 도시지역의 빈곤율이 훨씬 높고 빈곤인구가 도시지역에 집중되어 있음을 보여주었으나(이만우외 1991), 생활보호대상자의 지역별 분포는 오히려 농어촌지역에 집중되고 있음을 알 수 있다. 이러한 이유로 지역별 차등기준은 도입되어야 한다.

지역간 합리적인 소득기준과 재산기준은 다음과 같이 계산될 수 있다. 소득기준은 주거비를 제외한 최저생계비의 지역간 비율을 적용하고, 재산기준은 주거비의 지역간 비율을 적용하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 이를 바탕으로 1997년의 소득기준 및 재산기준을 지역별로 추정하면 〈표 5〉와 같다.

마. 빈곤에 대한 예방적 기능 도입의 필요성

생활보호를 필요로 하는 저소득층에 대해서는 생활보호대상자로 선정하여 최소한 인간다운 생활이 보장되도록 하여야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 생활보호대상자 선정기준이 시대와 여건변화에 적절히 대응할 수 있어야 한다. 생활보호대상자 선정기준과 관련된 여건변화로는 빈곤양상의 변화와 빈곤정책에 대한 패러다임의 변화 등이다.

최근의 빈곤문제 양상의 전반적인 기조가 절대빈곤에서 상대빈곤으로 변화되고 있다. 지난 30여 년간의 급속한 경제성장은 우리나라의 절대적 빈곤층을 크게 감소시켰다. 하지만 경제성장 이면의 소외계층의 심리적 상대적 박탈감은 오히려 심화되었다. 상대적 박탈감을 포함한 상

대적 빈곤의 문제는 조세정책 등의 분배정책에서 1차적으로 해결토록 노력하고 여타 정책들에서 해결토록 노력하여야 한다. 그러나 최후적으로 미해결되는 상대빈곤의 문제는 생활보호사업이 담당하여야 할 것이다. 따라서 앞으로의 생활보호사업은 지금까지의 절대적 빈곤의 문제해결과 함께 상대적 빈곤문제를 해결할 수 있도록 선정기준을 개선하여야 할 것이다. 즉, 최저생계비 이하의 절대빈곤층은 생활보호대상자로 선정하여 기존의 보호를 하고, 상대빈곤선 이하의 상대빈곤자 중 개별적인 자활프로그램(교육보호, 의료보호 등)을 받음으로써 상대적 빈곤을 벗어날 수 있는 자를 가칭 '자활부조자'로 책정하여 보호를 행하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

그리고 빈곤대책을 포함한 복지정책에 대한 패러다임의 변화에 따라 선정기준도 변화되어야 할 것이다. 지속적인 경제성장과 더불어 삶의 질의 세계화를 위하여 지금까지의 단순 구호차원의 '소비적·소극적·사후적' 복지정책에서 탈피하여 '생산적·예방적·투자형'으로 전환되어야 한다는데 사회적인 합의를 이루고 있다. 이를 생활보호대상자 선정기준과 연관하여 살펴보면 빈곤에 대한 예방적 기능을 부여하도록 하여야 한다. 즉, 국가의 도움이 없으면 생활보호대상자로 전락할 수밖에 없는 잠재빈곤 가구를 생활보호대상자로 편입하여 빈곤원인에 따라 교육보호, 의료보호 등의 보호를 하는 것이 생활보호

앞으로의 생활보호사업은 지금까지의 절대적 빈곤의 문제해결과 함께 상대적 빈곤문제를 해결할 수 있도록 선정기준을 개선하여야 할 것이다.

대상자로 떨어진 이후에 보호하는 것보다 여러 가지 측면에서 이로울 수 있다.

따라서 노인가구, 장애인 가구, 모자가구 등의 취약계층 가구에 한하여 소득수준이 빈곤선 이상 일지라도 생활보호대상자로 책정하는 방안을 검토하여야 할 것으로 판단된다. 이와같은 예는 미국의 생활보호 프로그램인 요부양아동가족급여(AFDC: 표준욕구수준의 185% 이하), 식품교환권(Food Stamps: 빈곤선의 130% 이하) 등의 선정기준에서도 나타나고 있다.

4. 개선방안

가. 정책과제간 우선순위 결정

각기 다른 차원의 정책과제들을 무리없이 달성하기 위해서는 정책과제간에 우선순위를 결정하고 이 우선순위에 따라 개선방안들이 진행되어야 한다. 일반적으로 우선순위 결정은 제한된 자원을 이용하여 정책목표를 효과적으로 달성하기 위한 자원배분의 우선순위와 단시간에 다양한 개선방안들이 적용될 때 발생하는 현실적인 충격등을 감안한 시간배분 우선순위로 나누어 볼 수 있다. 결국 이를 종합하면 단

계별 추진전략이 된다.

생활보호대상자 선정기준과 관련한 정책과제들은 '빈곤에 대한 예방적 기능 도입'의 필요성을 제외하고는 예산과의 관련성이 적다. 따라서 '빈곤에 대한 예방적 기능 도입'과 여타 정책과제간의 자원배분 우선순위는 그다지 큰 의미가 없다. 그러나 우리의 현실에서 대상자 선정을 우선하느냐 급여를 우선하느냐는 중요한 선택의 문제이다. 따라서 생계비 충족률과 빈곤에 대한 예방적 기능을 위한 대상자 선정의 확대간에 어떤 것이 바람직한가를 살펴보아야 한다.

거택보호대상자에 대한 생계비 충족률이 1997년 현재 90%수준이다. 이는 현재의 가용자원으로는 전국민의 0.8%에 불과한 거택 및 시설보호대상자에게 조차 최저생계를 보장할 수 없다는 사실을 의미한다. 또한 자활보호대상자의 약 40%가 근로능력이 전무한 가구임에도 불구하고 거택보호대상자로 선정되지 못하고 있는 현실로 우리나라는 아직도 절대적인 빈곤을 완전히 치유하지 못하고 있다. 따라서 이에 관한 우선순위는 거택 및 자활보호대상자에 대한 생계비 충족률을 100%에 도달(1998)시키고 그 다음으로 자활보호대상자 중 근로능력이 전무한 가구를 거택보호대상자로 책정하여 생계보호를 실시한 후 상대적 빈곤자에 대한 빈곤의 예방적기능을 도입하여야 할 것으로 판단된다. 다음으로 부양의무자의 부양능력에 대한 명료화 과제는 법적기준으로서 다른 과제들 즉, 자산기준과는 상충성이 없으므로 별개로 추진하여도 무리가 없다. 그리고 개정된 부칙 제1조의 규정에 의하면 내년 7월 이전에 개선되어야 한다.

자산기준관련 과제들은 다음과 같은 우선순위에 따르는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 우선 소득기준과 재산기준을 각각 적용함으로써 최저생활을 영위하지 못하는 신청자가 탈락하는 현실을 방지하기 위하여 최저생계비를 자산기준으로 채택하도록 한다. 그리고 '가구규모별 차등기준의 도입'과 '지역별 차등기준의 도입'간의 우선순위는 형평성에 대한 개선정도가 상대적으로 큰 '가구규모별 차등기준의 도입'이 우선되어야 한다(김미곤 외,1995).

나. 종합 결론

지금까지의 논의를 종합하면 다음과 같다. 자산기준관련 개선방안으로는 자산기준으로 최저생계비를 채택하여 현재의 소득기준과 재산기준이 각각 적용됨으로써 발생하는 요보호대상자의 탈락을 막아야 한다. 다음으로 형평성 개선정도가 상대적으로 큰 '가구규모별 차등기준을 도입'하고 '지역별 차등기준의 도입'은 그 이후로 한다. 그리고 부양의무자의 부양능력에 대한 명료화는 빠른 시일안에 도입되어야 하고, 빈곤에 대한 예방적 기능 도입은 상대적 빈곤에 대한 문제이므로 절대적 빈곤을 완전히 치료한 이후 중장기적으로 검토되어야 할 정책과제로 생각된다.