

부양의무자 기준 가혹하다

신성식(중앙일보 기자)

어느 정부이건 간에 개혁을 표방하지 않은 적은 없다. 문민정부도 그랬고 국민의 정부, 참여 정부도 그렇다. 국민의 정부 개혁은 국민 생활에 밀접한 것들이 많았다.

사회분야에 메가톤급 개혁을 시도했는데 바로 의약분업, 건강보험 통합, 기초생활보장제이다. 의약분업과 건강보험 통합은 2000년 7월에, 기초생활보장제는 그 해 10월에 시행됐다.

이 중 하나를 시행하기도 힘들었는데 세 가지의 개혁 과제를, 그것도 비슷한 시기에 시작한 것도 유례를 찾기 힘든 일일 것이다.

5년이면 길지도 짧지도 않은 기간이다. 세 가지 개혁 과제의 공과를 평가해도 선부르다는 소리는 듣지 않을 만한 기간은 된다.

의약분업과 건강보험 통합은 시행 전후 엄청난 혼란을 야기했다. 당시에 제기됐던 문제점들은 현재 진행형 속에 있다. 셋 중에서 유일하게 긍정적인 평가를 받는 제도가 기초생활보장제이다. 물론

혹자는 의약분업의 의료계와 약계, 건강보험 통합의 직장과 지역 의보처럼 기초보장제에는 반대 세력이나 이해관계가 대립하는 집단이 없다는 본질적인 차이가 있다고 할지 모른다.

그 말이 틀린 말은 아니다. 그것으로 기초보장제의 공을 폄하하기에는 약하다. 5년 전으로 거슬러 가보자.

필자가 보건복지부를 담당하게 된 것은 2000년 1월이다.

“생산적 복지의 새로운 틀이 마련되니 기자에게는 좋은 기회가 될 것이다.”

산업부에서 전자, 반도체 업종을 담당하다 갑작스레 보건복지부를 출입하게 된 필자에게는 복지란 말이 생소했고 게다가 ‘생산적 복지’는 더욱 그랬다. 과천에 가서야 그 뜻이 뭔지를 알게 되긴 했지만 꽤 어려운 용어임에는 틀림없다.

시간이 지나면서 생활보호대상자와 기초생활보장 수급자의 가장 큰 차이가 거기에 있다는 점을

알게 되긴 했지만. 이제는 그 용어가 일반인들에게도 그리 낯설 지는 않을 정도가 됐다. 그 만큼 자리 잡아가고 있다는 뜻일 게다.

기초보장제는 외환위기, 의약분업 파동 등의 혼란 속에서 시작됐다. 그러다 보니 그리 주목을 받지는 못했다. 복지부의 행정력을 다 쏟아부어도 모자랄 판이었지만 상황은 거꾸로 돌아갔다. 의사 파업에다 건보 통합에 매달리느라 장, 차관은 기초보장제를 제대로 챙겨보지도 못했다. 보건부 장관에 가까웠다. 그러니 그 아래 실국장을 비롯한 실무진들 역시 기초보장제에 눈길을 주기 힘든 상황이었다.

그런 와중에 ‘생활보호대상자보다 대상자가 줄었다’, ‘여전히 가짜 수급자가 많다’, ‘사각지대가 많다’는 등의 비판도 가세했다. 별 관심을 못 받고 자란 막내 처지였으나 큰 병치레하지 않고 무력무력 자랐다.

5년이 지난 지금의 평가는 어떤가. 필자 생각으로는 우리나라 복지의 역사를 새로 썼다는 게 가장 적합한 표현이지 않을까 한다. 그 때 만든 제도의 틀이 바탕이 돼 일부 수정과 보완 작업을 거쳐 우리 복지제도의 튼실한 버팀목으로 커가고 있다.

초기에는 소득과 재산을 따로 평가했지만 재산을 소득으로 환산하는 제도로 보완했고 부양의무자의 범위도 축소하는 등의 보완작업이 제도의 건실한 성장을 돕고 있다.

고쳐야할 점도 많다. 필자가 8월 말 강원도의 원격진료를 취재하러 횡성군의 한 오지마을을 방문했을 때 일이다. 그 동네에 사는 칠순 노인의 치료비 부담을 물었더니 최근에는 돈을 안낸다고 했다. 이유는 최근에 수급자가 돼 의료급여 대상자

가 됐기 때문이다. 그 전에는 도회지로 나간 아들이 있었는데 최근에 사고로 세상을 뜨면서 수급자가 됐다는 것이다. 아들이 생전에 그 할머니에게 용돈을 보내지 않았다고 한다. 아들의 목숨과 수급자를 맞바꿨다고 하면 지나친 비약일 지도 모른다. 아들이 세상을 뜨면서 부양의무자도 사라진 것이다. 아직도 그 일이 가슴 깊이 박혀 있다.

부양의무자 기준을 말하기 위함이다. 우리네 정서에서 자식의 부모 부양 의무를 없앨 수는 없지만 그렇다고 실제 부양하지 않는 자식 때문에 복지 사각지대에 빠져 있는 사람들을 어떻게 할 것인가. 바로 비수급 빈곤층이 그들이다. 정부의 차상위계층 조사에서 177만명이나 된다는 조사가 나왔다. 자식에게 누가 될까봐 자식이 부양하지 않는다는 말도 꺼내지 못하는 노인들도 많다. 생계가 어려운 것도 문제지만 그들에게 더 큰 부담은 의료비이다. 고혈압이나 당뇨, 치매, 중풍 등 노인성 질환이 없는 사람이 거의 없을 것이다. 아파도 참으면서 여생을 보내는 모습을 생각해보자.

물론 지금도 기초보장제(의료급여 포함)에 연간 4조 3천 억 원이 들어간다. 그들을 다 끌어안으려면 지금 들어가는 돈보다 더 많은 예산이 필요할 것이다. 한꺼번에 다 안을 수 없다면 5개년 계획을 세워서라도 단계적으로 제도권으로 끌어들여야 한다. 세계 10위권의 경제대국을 자처하면서 100만 명이 넘는 극빈층이 방치돼 있다면 감히 문명국가라고 할 수 있을까. 야만이 따로 없을 것이다.

자활에 대한 관심은 어느 정도인가. 생산적 복지의 ‘생산’에 해당하는 게 자활이다. 자활이라는 말이 어려워서인지 여기에 대한 관심은 낮은 것

같다. 정치권에서도 부양의무자 기준 완화 등을 통해 수급자를 늘리자는 목소리는 내지만 자활을 꼼꼼히 들여다보지 않는 경향이 있다. 별로 빛이 나지 않는 분야라서 그럴 것이다. 서유럽의 복지병이 우리에게 아직 찾아오지 않았지만 그런 병이 수입되지 않으려면 자활이 활성화되어야 하는데 그렇지 못하다. 기초보장제가 만 5살이라면 자활은 아직도 첫머리를 벗어나지 못하고 있다. 자활 후견기관의 책임을 강조해야 하지만 한편으로는 지원도 뒤따라야 하는데 그렇지 못한 것 같다. 내년 예산에서 지원액이 줄어들 조짐이 보인다. 예산 당국도 돈을 들여도 당장 표가 나지 않는 자활에 대해 관심을 덜 쏟는 것 같다. 자활이 따라주지 않으면 일을 통한 빈곤 탈출은 요원하고 이는 생산적 복지에 대한 부메랑으로 다가올 것이다.

기초보장제와 관련해 필자가 가장 실망하는 분야는 정부의 영성한 행정이다. 기초 자료가 너무 없다. 빈곤층에 대한 자료는 거의 전무하다시피하다. 생활보호제도 때부터 시작해 수급자로 남아 있는 사람이 얼마인지, 평균 기간은 어느 정도인지, 수급자에서 벗어났다가 다시 수급자가 되는 사람은 어느 정도이고 원인이 뭔지 등등.

이런 자료가 있어야 탈 빈곤 정책의 틀을 잡을 수 있을 텐데도 그런 자료를 구경하려면 아직도 시간이 많이 필요할 것 같다. 2000년 10월 제도를 시행하면서 패널이라도 구축했더라면 거기에서 여러 가지 유용한 자료를 구할 수 있을 텐데 그러지도 않았다. 지나고 나서 돌이켜보면 제도의 뜻을 올리는 데 너무 급급하다보니 미처 이런 데까지는 신경을 못 썼던 것이다.

차상위 계층에 대해 정책을 시행한 지 2~3년이 돼 가지만 그 정책의 기본 자료도 없기는 마찬가지다. 지금에서야 그 자료를 만들고 있다. 그들에게 수천억원의 돈을 들이지만 무슨 근거로 집행하는지 잘 알지 못한다.

기초보장제를 추진하는 복지부의 공무원이 너무 자주 바뀐다. 기초생활담당 국장이나 생활보장 과장, 의료급여과장이 1년도 채 안돼 바뀐다. 사무관들도 마찬가지다. 업무의 연속성이나 전문성이 뒷받침될 리가 없다. 한 자리만 너무 오래 앉혀 놓기 힘들다하더라도 국장-과장-사무관으로 이어지는 라인이 최소한 6개월 이상은 겹쳐야 일을 가르쳐주고 배우고 하지 않겠는가.

기초보장제가 이렇게 성장하는 데 보이지 않는 공로자는 일선 행정기관의 사회복지 전담공무원들이다. 2000년 도입 당시 수많은 전담공무원들이 쓰러지고 유산하고 심지어 목숨까지 잃었던 기억이 아직도 생생하다. 그 이후에도 이런 상황은 크게 달라지지 않았다. 참여 정부에 들어서 복지 확대 정책에 따라 크고 작은 일들이 계속 늘고 있다. 차상위 계층, 노인, 장애인, 위기가정 복지 확대에다 보육 지원까지 새로운 일들이 쏟아지고 있다. 수급자도 계속 늘고 있다. 이들에게 사명감으로 버티라고 말하기에는 상황이 녹록하지 않다. 일이 늘어나는 만큼 손발이 늘어나야 한다. 그래야만 늘어나는 예산이 제대로 필요한 사람에게 집행될 수 있다. 수급자들의 복지 서비스 만족도를 높이는 일도 이들의 발에서 나온다. 페이퍼 워크 때문에 동사무소에서 온종일 보낸다면 찾아가는 서비스는 요원할 것이다. 