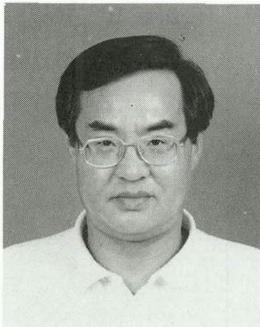


국민기초생활보장법과 생활보호법의 비교

1. 들어가는 말

1년 여의 기간 동안 정부·국회·시민단체 등 관계자들간에 그 제정여부와 내용을 두고 논란이 계속되었던 국민기초생활보장법이 지난 8월 12일 국회에서 의결되었다. 동법의 제정은 우리나라 사회보장의 역사에 있어서 중요한 전기가 되는 획기적인 사건이라 할 것이며, 그 시행에 따라 현행 공공부조와 사회복지서비스의 대상자, 내용, 전달체계 등에 큰 변화가 있게 될 것이다.

먼저, 가장 큰 변화는 이제까지의 생활보호제도는 대상자의 근로능력 유무를 판별하여 근로능력이 있는 저소득층에게는 본인의 능력을 활용하여 스스로 생계를 유지해 나가는 것을 전제로, 의료·교육 등 최소한의 보호만을 행하였으나, 국민기초생활보장법의 제정으로 빈곤하기만 하면 국가로부



孫建翼

보건복지부 생활보호과장

더 기초생활보장을 받을 수 있는, 명실상부한 빈곤정책이 마련되었다는 것이다.

대상자 선정방식에 있어서도 소득인정액이라는 단일기준을 도입함으로써 그 동안 논란이 되어왔던 대상자 선정에 있어서의 형평성 문제를 해소할 수 있게 되었다.

또한 근로능력 있는 수급자의 근로의욕을 제고하고 실질적인 자립자활이 가능하도록 지원하기 위하여 여러 가지 장치를 두었는데, 소득인정액 산정에 있어서 근로소득의 일부를 공제하는 등 근로유인방안을 강구하도록 하고, 생계비를 자활사업 참여 등 근로활동과 연계하여 지급하도록 하며, 모든 수급자 가구에 대하여 자활지원계획을 수립, 그에 따라 각종 자활급여를 제공하도록 한 것이 그것이다.

이밖에도 주거급여, 긴급급여의 신설로 급여내용을 충실화하고, 사회복지전담공무원이 기초생활보장과 관련된 업무를 담당하도록 명시하는 등 공공부조의 전달체계를 보장하였다.

이러한 변화는 1961년 생활보호법이 제정된 이래, 대상자 범위와 보호내용 및 수준 등에서의 꾸준한 변화에도 불구하고 극복할 수 없었던 생활보호법의 근본적인 한계를 뛰어넘는 획기적인 것이라고 평가할 만하다.

본고에서는 이번에 제정된 국민기초생활보장법과 현행 생활보호법을 비교, 그 차이를 중심으로 살펴보되, 양법의 차이가 시행과정에서 제대로 실현되도록 하기 위하여 앞으로 하위법령 또는 지침에서 규정하여야 할 사항과 복지인프라 구축 등 준비사항에 대하여도 몇 가지 언급하고자 한다.

2. 국민기초생활보장법과 생활보호법의 비교

1) 권리성의 강조

국민기초생활보장법에서는 보호, 피보호자, 보호기관 등

국민기초생활보장법은 대상자 선정방식을 소득인정액이라는 단일기준을 도입함으로써 그 동안 논란이 되어 왔던 형평성 문제를 해소할 수 있게 되었다.

시혜적 성격의 용어들을 보장, 수급권자, 보장기관 등 권리적 성격이 강한 용어로 변경하였다. 용어의 변경만으로 당장 국민들이 기초생활보장에 대한 '구체적 청구권'을 가지게 되는 것은 아니지만, 동법에 있어서의 용어 변경은 단순한 표현의 문제를 넘어서는 중요한 의미를 가진다. 즉, 이는 이제까지 개인 책임의 영역으로 남겨두었던 빈곤문제를 사회구조적 문제로 인식하고 그 해결에 대한 사회적 책임을 강조하는 방향으로 복지정책이 전환됨을 의미한다고 평가할 수 있을 것이다.

2) 대상자의 범위 및 구분

현행 생활보호법은 부양의무자 요건을 충족하고 소득·재산기준에 부합하는 자 중 ① 65세 이상 노쇠자, ② 18세 미만 아동, ③ 임산부, ④ 질병·사고 등의 결과로 인하여 근로능력을 상실하였거나 장애로 인하여 근로능력이 없는 자, ⑤ 이들과 생계를 같이하는 자로서 이들의 부양·양육·간병, 이에 준하는 사유로 생활이 어려운 자, ⑥ 기타 생활이 어려운 자로서 자활을 위하여 보호의 일부가 필요한 자를 보호대상자로 규정(제3조)하고, ①~⑤의 자로만 구성된 가구, 즉 인구학적 기준에 의하여 근로능력이 없다고 판단되거나 근로를 할 수 없는 상황에 있는 사람으로만 구성된 가구는 거택보호대상자로, ⑥의 자가 포함되어 있는 가구는 자활보호대상자로 구분(제6조 및 동법시행령)하고 있다. 이에 따라 실직자 또는 취업상태에 있으나 그 소득만으로는 최저생활을 유지하기 어려운 저소득 근로자는 의료·교육 등의 최소한의 지원만을 받을 뿐, 생계유지를 위한 현금급여의 대상에서는 제외될 수밖에 없었다.

이러한 생활보호법의 거택·자활 구분방식은, 근로능력이 있는 사람은 자신의 능력을 활용하여 스스로 생계를 유지하여야 한다는 이념을 반영한 것으로 고성장·완전고용상태의 과거 경제상황에서는 이러한 논리가 일부 타당성을 가질 수 있었으나, 비자발적 실업자가 양산되고 있는 IMF상황 이후의 저성장·고실업 경제하에서는 더 이상 타당성을 갖기 어려워졌다고 하겠다. 특히, 기술이나 경력 등 취업을 위한 자원이 미약한 저소득층은 임시·일용노무로 생계를 유지하고 있는 경우가 많아 1997년말 이후의 경제위기상황에서 실직과 재취업의 어려움을 가장 깊게 느껴야만 했다. 이에 정부는 그 사정을 감안하여 한시생활보호사업을 도입하였으나, 그 지원은 사실상 한계를 가질 수밖에 없었다.

이번에 제정된 국민기초생활보장법은 수급권자의 범위를 소득인정액이 최저생계비 이하인 자-즉, 자신 및 가족의 근로 또는 자산으로는 최저생계를 유지하지 못하는 모든 국민-로 규정하고 보호내용에 차등을 두기 위한 거택·자활구분을 폐지함으로써 현행 생활보호제도의 사각지대를 해소하고 경제상황의 변화에 따른 저소득층 보호의 필요성 증가에 대응할 수 있게 되었다.

3) 대상자 선정기준

그간 생활보호사업은 대상자 선정에 있어서 소득과 재산의 이원적 기준을 적용하여 왔다(1999년 소득(인/월) 23만원, 재산(가구) 2900만원). 이에 따라 실직자와 같이 소득이 전혀 없으나 주택을 보유하고 있는 등 기본재산이 있는 경우 및 소득은 기준을 초과하나 기본재산이 전혀 없어 주거비 등의 소요로 실질적으로 최저생계를 유지하기 어려운 경우에는 생활보호대상자가 될 수 없었다. 이는 보유자산의 형태에 따라 대상자 선정여부가 달라지는 결과를 초래하였다.

국민기초생활보장법에서는 이 문제를 해소하기 위하여 단일기준인 ‘소득인정액’의 개념을 도입하여, 소득인정액이 최저생계비에 미달하는 경우 수급자가 될 수 있도록 하였다.

소득인정액은 개별가구의 ‘소득’에 ‘재산의 소득환산액’을 합산한 금액을 의미한다. 여기서 개별가구의 소득은 동가구의 실제소득금액과는 달리 보장기관이 급여의 결정과 실시를 위하여 산출해낸 소득평가금액이며, 그 산정은 가구의 특성에 따른 지출요인과 근로를 유인하기 위한 요소를 반영하여 보건복지부령으로 정하게 된다. 또, 재산의 소득환산액은 stock 개념인 개별가구의 보유재산을 flow 개념인 소득으로 환산한 금액으로서, 이를 위하여는 재산의 형태별로 적용할 소득환산율을 결정하여야 하는 문제가 남는다.

국민기초생활보장법은 수급권자의 범위를 소득인정액이 최저생계비 이하인 자로 규정하고 보호내용에 차등을 두기 위한 거택·자활구분을 폐지함으로써 현행 생활보호제도의 사각지대를 해소하였다.

합리적인 단일 기준 설계를 위한 소득환산방법 개발 등은 기초생활보장제도뿐만 아니라, 향후 사회보장제도의 적용에 있어서 매우 중요한 의미를 가지는 것으로 신중한 검토가 필요하다. 이에 따라 일원화된 대상자 선정기준은 2003년 1월부터 적용하기로 하였으며, 본격적인 실시이전에 일정지역에서 시범사업을 실시함으로써 대안 검증과정을 거칠 예정이다.

4) 급여내용

국민기초생활보장법은 현행법과 달리 수급자를 구분하지 않고 최저생계비 이하의 모든 가구에 대하여 생계비를 지급하고, 동법에 의한 급여의 수준은 본인의 소득인정액을 포함하여 최저생계비 이상이 되어야 함을 명시하고 있다.

또한 급여내용면에도 충실을 기하기 위하여 현행법에서 생계보호의 내용에 포함하여 지원하고 있던 주거관련비용 중 연료비 등 생계유지와 직접적인 관련이 있는 비용은 생계급여에 포함하여 지급하되 주거안정에 필요한 임차료, 유지수선비 등은 주거급여를 신설하여 별도로 지급하도록 하였다. 이는 저소득층의 생계비 중 주거비가 차지하는 비중이 높은 것을 감안하여 수급자의 주거안정을 위한 지원을 강화하려는 것으로 그 지급내용은 시행준비 과정에서 결정될 것이나 임대료·주거유지수선비 등에 대한 보조가 가능할 것으로 예상된다.

또한 기초생활보장의 수급자로 결정되기 전이라도 수급권자에게 긴급히 생계지원이 필요하다고 인정되는 경우에는 우선 급여를 실시할 수 있는 긴급급여제도를 신설하여 기초생활보장제도에 응급상황 대비기능을 가미하였다.

5) 근로능력자에 대한 급여방식과 근로유인책

급여내용에서 언급한 바와 같이, 국민기초생활보장법에 따라 모든 수급자에 대하여 생계비가 지급됨으로써 공공부조의 쟁점이 최저생계 보장의 문제에서 저소득층을 비롯한 사회전반의 근로의욕 유지와 근로능력 있는 저소득층의 자립자활 촉진으로 전환되게 되었다.

즉, 최저생계비와 본인소득의 차액을 급여로 지급하는 보충급여제도를 실시함에 따라, 수급자가 근로를 할 경우 국가로부터 지급되는 생계비가 줄어들게 되어 수급자가 취업이나 소득활동을 기피하는 경향이 나타날 수 있는데, 이에 대한 대책을 마련하여 수급자의 근로활동을 유인할 필요가 있다.

이러한 문제를 해소하기 위하여 동법은 수급자의 근로활동으로 발생하는 소득의 일부를 소득인정액 산정시 공제함으로써, 근로활동을 할 경우 생계급여를 포함한 실질적인 가처분소득이 근로활동을 하지 않을 경우에 비하여 높아지도록 하는 방안을 마련하도록 하고 있다.

또 한편으로는, 근로능력이 있는 수급자에게는 생계급여의 지급과 자활사업 참여 등을 연계하여 근로하지 않고 국가의 공공부조에 의존하는 수급자가 발생하지 않도록 하고 있다. 이 규정에 따라 가구원 중 근로능력이 있는 자는 취업이나 자활사업 참여를 통한 근로활동을 하지 않으면 생계비 지급이 중단되게 된다.

6) 자활지원정책

현행 생활보호제도는 최저생활의 보장과 동시에 자립기반을 조성하여 줌으로써 궁극적인 빈곤탈피를 지원하는 것을 그 목적으로 천명하고 있으나, 실질적으로 자립을 지원할 만한 실효성 있는 수단을 가지고 있지 못한 것이 사실이다. 또한 최저생계의 보장이 이루어지지 않는 상태에서의 자활지원정책은 그 효과를 거두기 어려웠다.

그러나 앞으로는 국민기초생활보장법에 의하여 근로능력있는 사람도 최소한의 생계 유지에 대한 근심으로부터 해방되게 되었고, 이에 따라 저소득층이 하루하루의 생계유지를 위한 일용노무에서 벗어나 보다 안정된 취업을 위한 직업훈련, 창업 등을 할 수 있도록 지원할 필요성이 증가하게 되었다.

향후의 자활지원정책은 사회복지전문요원이 수급자 가구별로 근로능력, 기술, 자본 등 보유하고 있는 인적·물적 자원과 가구여건, 자활욕구 등을 파악하여 개개 가구별로 자활방향을 모색, 자활지원계획을 수립하고 그에 따라 필요한 시기에 적절한 자활급여를 제공하거나 민간자원과 연결시켜 줌으로써 수급자의 자활을 체계적으로 돕게 될 것이다.

국민기초생활보장법은 근로능력 있는 사람도 최저생계를 보장해 줌으로써 저소득층이 하루하루의 생계유지를 위한 일용노무에서 벗어나 보다 안정된 취업을 위한 자활을 도모할 수 있게 되었다.

구체적으로 수급자에게 제공될 자활급여로는 생업자금의 융자 등 자활에 필요한 물적 자원의 제공, 직업훈련을 통한 기능습득 지원, 취업알선·창업 등을 위한 정보제공, 공공근로 등 근로기회의 제공, 자활후견기관의 자활공동체 지원, 공동작업장 운영 등이다.

국민기초생활보장법은 보다 체계적인 자활지원을 위해 수급자의 자활의욕 고취, 직업교육, 주민공동체 조직 및 창업을 위한 생업자금 융자, 기술·경영 지원 등 지속적인 후견서비스를 제공할 자활후견기관에 대한 규정을 보완하고, 자활사업의 개발과 조사·연구기능 강화를 위하여 자활후견기관협의회를 둘 수 있도록 규정하였으며, 저소득층으로 구성된 자활공동체에 대하여는 국가 및 지방자치단체가 시행하는 사업의 우선위탁, 조달구매시 공동체 생산품의 우선구매 등에 관한 규정을 두고 있다.

이러한 자활급여의 제공과 더불어 근로의사와 능력이 있으나 아동의 양육, 노부모 부양, 장애나 질병이 있는 가구원의 간병 등으로 인해 근로를 할 수 없는 수급자에게는 보육, 주간보호, 재가복지 프로그램을 연계 제공하여 근로가능한 가구여건을 조성할 계획이다.

국민기초생활보장법의 취지 구현을 위하여는 보다 다양한 자활지원방안의 마련이 시급하며, 민간기관의 자활후견서비스와 사회복지서비스를 보호기관이 체계적으로 연계 제공할 수 있는 시스템의 구축 등이 필요하다고 하겠다.

7) 기타 사항

이밖에도 생활보호사업의 기획·조사·보호의 실시 등에 필요한 사항을 심의하기 위하여 보건복지부와 시·도, 시·군·구, 읍·면·동에 두었던 생활보호 위원회에 관한 규정을 정비하여, 전문가와 공익대표자 등으로 위원회를 구성하되 시·도와 시·군·구에 두는 위원회는 동일한 기능을 수행할 수 있는 다른 위원회가 있는 경우에는 통합운영할 수 있게 함으로써 위원회 운영의 효율성을 제고토록 하고, 그 동안 그 필요성이 의문시되어 왔던 읍·면·동 생활보호위원회는 폐지하기로 하였다.

특히, 보건복지부에 두는 중앙생활보장위원회는 최저생계비와 급여수준의 의결, 소득인정액 산정방식 결정 등 기초생활보장제도의 중요사항을 심의·의결하도록 하여 그 기능을 강화하였다.

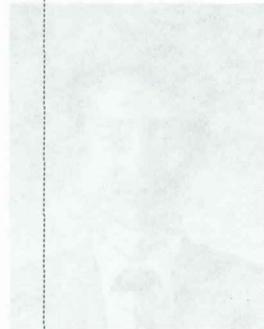
3. 맺는 말

본고에서는 폐지되는 생활보호법과 21세기를 여는 새로운 공공부조제도로서 새로이 도입되는 국민기초생활보장법의 차이점을 중심으로 검토하였다. 세부적인 시행방안과 내용은 하위법령과 지침의 제정을 통하여 구체화될 것이며, 그 과정에서 일선 사회복지전문요원 및 전문가의 의견을 광범위하게 수렴하여 법 제정의 취지가 제대로 실현되도록 할 계획이다.

1961년 이래로 우리 나라 사회보장제도에 있어 중요한 역할을 수행하여온 생활보호법이 내년 10월 국민기초생활보장법의 시행과 함께 그 수명을 다하게 되었다. 현재의 시점에서 생활보호제도가 저소득 국민의 건강하고 문화적인 최저생활 보장에 미흡하다고 평가되고 있는 것과 별개로, 생활보호법에 대한 정당한 평가는 무엇보다 그것이 도입되어 활발한 활동을 하여온 고성장 개발중심기의 시대적 여건을 감안하여 이루어져야 할 것이다.

논의과정에서 큰 진통을 겪었기에 국민기초생활보장법의 제정사실만으로도 마음의 짐을 덜게 된 것이 사실이지만, 또 한편으로는 1년 여의 기간후에 동법을 완성된 작품으로 국민 앞에 내놓기 위해서는 지금까지보다 더 큰 노력이 필요하다는 생각에 다시 어깨가 무거워진다. 본고
끝

국민기초생활보장법의
취지 구현을 위하여는
보다 다양한
자활지원방안의 마련이
시급하며, 민간기관의
자활후견서비스와
사회복지서비스를
보호기관이 체계적으로
연계 제공할 수 있는
시스템의 구축 등이
필요하다.



원정희

보건복지부 사회복지서비스정책관