

기초보장 사각지대 해소방안

(A Proposal for reducing no-care zone of the Basic Livelihood Guarantee System)

김미곤

1. 들어가는 글

금년 10월은 국민기초생활보장제도가 시행된 지 3년이 되는 시점이다. 국민기초생활보장법은 과거의 생활보호법으로서는 IMF이후의 빈곤문제 및 각종 사회병리현상을 적절하게 해결할 수 없었기 때문에 제정되었다. 1997년 말에 닥쳐온 IMF 경제위기는 대량실업과 빈곤인구를 양산하였고, 이는 다시 이혼, 아동·노인의 유기, 가출, 노숙, 자살, 결식아동의 증가 등 각종 사회병리현상을 야기 시켜 빈곤문제가 중요한 쟁점으로 부각되었다. 그러나 1961년 제정된 생활보호법은 몇 차례의 개정을 거치면서 부분적으로 개선되었지만 여전히 빈곤의 책임을 개인과 가족에게 돌리는 잔여적, 시혜적 차원에 머물고 있었다. 그 결과 대상의 포괄성, 급여의 충분성, 대상자간의 형평성, 제도의 효율성과 생산성이라는 측면에서 문제점을 노정하고 있었다.

이러한 생활보호법의 한계와 시대적 상황으로 인하여 국민기초생활보장법이 1999년 9월 제정되고, 2000년 10월부터 시행되었다. 동 법의 정신은 첫째, 최종적인 사회안전망(last safety net)으로서의 역할을 수행하고 둘째, 생산적 복지(generative welfare)의 이념을 실현하고자 하는 것이다. 즉, 최저생계비 이하의 모든 국민에게 최저생활을 보장하고, 자립·자활을 도모하는 것이다. 이를 위하여 소득인정액, 근로유인, 자활지원 등의 새로운 개념을 법에 도입하여 포괄성, 형평성, 충분성, 생산성 등을 제고하고자 하였다. 그러므로 법 정신의 현대성과 법 내용의 과학성에서는 높은 평가를 받을 수 있는 법이다.

그러나 문제는 이러한 법 정신과 내용이 어떻게 현실에 접목되었느냐 하는 점이다. 왜냐하면 아무리 좋은 평가를 받는 법이라도 현실성이 떨어진다든지 시행령, 시행규칙, 지침 등의 하위법령에서 왜곡된다면 실효를 거두기 힘들기 때문이다. 이러한 현실 접목의 첫 단추가 바로 수급자 선정이다. 만약 수급자 선정과정에서 빈곤한 자가 배제된다면, 최종적인 안전망(last safety nets)인 기초보장제도의 본질이 훼손된다. 그러므로 법이 시행된 지 3년이 흐른 현 시점에서 우리나라의 기초보장 사각지대를 살펴보고, 개선방안을 모색하는 것은 매우 유의미한 일이다. 이에 본 고에서는 기초보장 사각지대 원인분석을 바탕으로 향후 개선방안을 모색해 보고자 한다.

2. 사각지대 의미

기초보장 사각지대의 의미는 관점에 따라 다르게 사용될 수 있다. 대상 포괄성 관점에서 는 기초보장수급자가 되어야 함에도 불구하고 선정되지 못하는 경우를 사각지대로 규정할 수 있다. 반면에 급여의 충분성까지를 고려하여 급여를 받고도 최저생활을 유지할 수 없는 경우까지를 기초보장의 사각지대에 포함할 수도 있다. 전자의 경우가 협의의 사각지대라면 후자의 경우는 광의의 사각지대이다. 학문적인 차원에서는 후자 광의의 사각지대가 관심의 대상이다. 왜냐하면 기초보장제도는 최종적인 사회안전망이기 때문이다.

하지만 현재의 우리 나라 상황에서 사각지대를 단계적으로 축소시킨다는 제도적인 관점에서는 전자, 협의의 사각지대가 1차적인 관심의 대상이 된다. 왜냐하면 수급자의 경우 이론적으로는 최저생계비 이상의 생활을 유지할 수 있도록 제도가 설계되어 있으므로 급여의 충분성보다는 수급자로 선정되느냐 못하느냐의 포괄성이 기초보장이라는 측면에서 더 큰 영향을 미치기 때문이다. 따라서 본 고에서는 협의의 사각지대 축소에 초점을 맞추고자 한다. 이러한 협의의 사각지대는 차상위 계층(비수급 빈곤층+ 잠재적 빈곤층)에 주로 분포하고 있으므로 다음 장에서는 차상위 계층의 규모를 살펴보고자 한다.

3 빈곤층과 차상위 계층

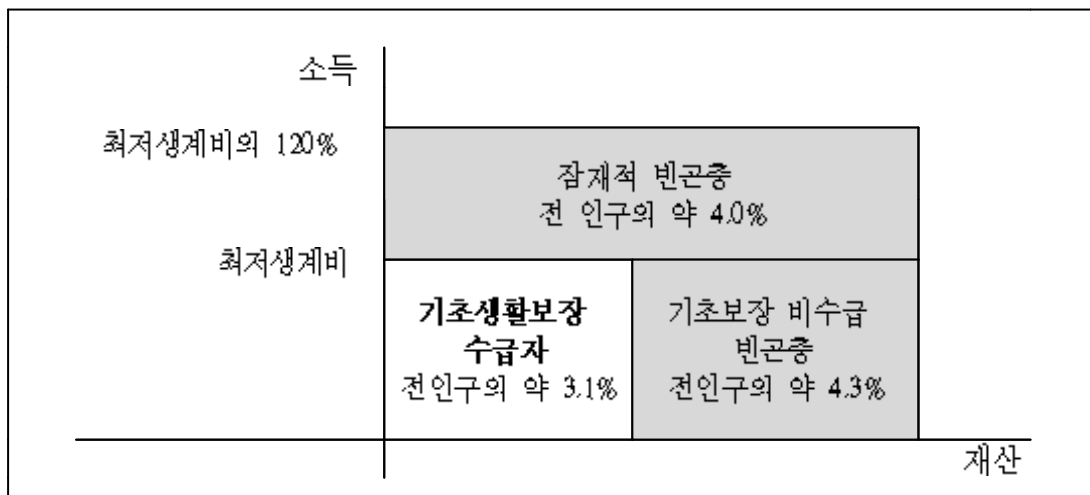
빈곤층 및 저소득층 규모는 기준에 따라 달라진다. 절대적인 기준(예, 최저생계비 또는 최저생계비의 일정비율)을 설정하고 그 기준이하일 경우 빈곤층 및 저소득층으로 분류하는 방식과 전체 소득분포 상의 일정비율 이하(예, 하위 10% 또는 40%이하)를 빈곤층 및 저소득층이라고 분류하는 방식으로 구분된다. 일반적으로 선진국일수록 후자의 방식으로 접근하고 후진국일수록 전자의 방법으로 접근하고 있다. 현행 기초보장제도에서는 전자와 같은 방식으로 접근하고 있다. 따라서 이러한 방식으로 빈곤층 및 차상위 계층을 살펴본다.

먼저 소득이 최저생계비 이하인 빈곤층에 대한 비율인 빈곤율에 대하여 살펴보자. 소득에 대한 전국적인 통계자료는 통계청의 가구소비실태조사 뿐이므로, 동 자료를 이용하여 1996년 2000년 빈곤율을 추정하면 각각 4.4%와 7.4%로 나타나고 있다. 한편 매년 발표되는 도시가계연보의 1996년과 2000년 근로자가구 빈곤율은 각각 3.25%, 5.37%이다(석재은·김태완, 2002). 근로자가구 빈곤율과 전국빈곤율 배율은 1996년 1.35배, 2000년 1.38배로 비교적 안정적인 추세를 보이고 있다. 그러므로 2002년 도시가계연보 자료를 바탕으로 전국빈곤율을 추정할 수 있으나, 본 고에서는 가능한한 실태자료를 바탕으로 추정하고자 하기 때문에 전국 통계치가 밝혀진 2000년을 기준으로 살펴본다.

1) 2000년 가구소비실태조사에서는 농어의 소득자료를 발표하지 않고 있음. 따라서 정확하게는 농어가 제외 빈곤율임. 동 빈곤율 계산은 중소도시 기준 최저생계비와 소득(경상소득-생계급여)을 비교하여 가구빈곤율을 산출한 후 가구원수를 고려하여 인구빈곤율을 산출하였음.

다음에는 기초보장제도 상의 수급자 및 차상위 계층을 살펴보자. 앞에서 살펴보았듯이 2000년의 경우 소득이 최저생계비 이하인 빈곤계층은 전인구의 약 7.4%인 351만명으로 추정된다. 이들 빈곤계층은 다시 기초보장제도에 의하여 지원을 받고 있는 사람들(수급자)과 받지 못하는 사람(비수급자)으로 구분된다²⁾. 기초보장수급자 경우 전인구의 약 3.1%인 149만명(2000년 10월 이후)이므로 비수급자는 약 4.3%인 202만명으로 추정된다. 한편 소득이 최저생계비의 100~120%수준으로 질병, 실업 등 가구여건 변화로 언제라도 빈곤층으로 떨어질 수 있는 잠재적 빈곤층은 전 인구의 약 4.0%수준이다(가구소비실태조사). 기초보장제도에서는 잠재적 빈곤층과 비수급 빈곤층을 차상위계층으로 정의하고 있다(그림 참조).

(그림 1) 2000년¹⁾ 저소득가구의 구성(음영으로 처리된 부분이 차상위 계층)



주1) 2003년 현재는 2000년 보다 빈곤율이 감소하였으므로 비수급 빈곤층이 줄어들었을 것으로 추정됨. 본 고에서는 객관적인 실태자료를 바탕으로 차상위 계층을 추정하고자 2000년을 기준으로 하였음.

4 사각지대 원인

현행 기초보장제도에서는 차상위 계층 중 일부는 기초보장의 사각지대에 놓여있는 것으로 추정된다. 기초보장 사각지대는 다음과 같은 두 경우에 의하여 발생된다. 선정기준(최저생계비, 부양의무자 기준)이 불합리하거나, 미흡하여 발생하는 경우와 개별가구의 능력(소득 인정액, 부양정도)을 과대하게 걱정하는 경우이다. 이를 유형화하여 살펴보면 다음과 같다.

첫째 유형은 선정기준인 최저생계비 때문에 발생하는 사각지대이다. 현재 적용하고 있는 최저생계비는 중소도시 기준 가구규모별 최저생계비이다. 그러므로 상대적으로 생계비가 많이

2) 현행 기초보장제도는 특례제도를 두고 있으므로 기초보장 수급자 중 일부는 소득이 최저생계비 이상인 경우도 있으나, 여기서는 논외로 함.

들어가는 대도시의 일부 저소득층의 경우 실질적인 빈곤층임에도 불구하고 선정될 수 없다³⁾. 또한 장애가구나 노인가구 등은 일반가구보다 생계비가 많이 들어감에도 이를 고려한 가구유형별 최저생계비를 선정 및 급여기준으로 적용하지 않기 때문에 이들 가구 중 일부는 사각지대에 놓일 수 있다. 이러한 유형은 주로 잠재적 빈곤층에서 발생되지만, 비수급 빈곤층에서도 일부 발생할 수 있다⁴⁾.

둘째 유형은 부양의무자 기준 때문에 발생하는 유형이다. 부양의무자 기준이란 부양능력이 있는 부양의무자가 없어야 수급권자가 될 수 있다는 기준으로서, 이는 국가로부터 지원을 받기 전에 부양능력이 있는 가족으로부터의 도움으로 생계를 꾸려 나가라는 '가족부양우선의 원칙'에 따른 것이다. 현행 기초보장제도에서의 부양의무자 범위는 직계혈족, 배우자, 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족으로 정하고 있다. 이러한 부양의무자 범위 내에 있는 가족 중 누구라고 부양능력이 있을 경우 수급자로 선정될 수 없다. 그러므로 소득이 최저생계비 이하인 빈곤층일지라도 부양의무자 기준 때문에 수급자가 될 수 없는 계층이 발생할 수 있다. 여기서 만약 이러한 부양의무자가 빈곤층에게 실제로 도움을 주지 않는다면 이들 가구들은 최저생활을 할 수 없는 문제가 발생한다. 이러한 유형으로는 상대적으로 부양의무를 약하게 느끼는 부양의무자(예, 사별한 며느리와 시부모 관계, 손자와 할아버지 관계 등)와, 실제로 도움을 줄 수 없는 경우로 구분된다. 이러한 둘째 유형은 비수급 빈곤층 중에서 발생한다.

셋째 유형은 재산의 소득환산 때문에 발생하는 유형이다. 기초보장제도의 경우 소득이 최저생계비이하이지만 재산이 어느 정도 있을 경우 수급자로 선정될 수 없다. 예컨대, 중소도시 4인가구의 경우 소득이 없는 가구의 재산이 5,445만원(2003년 기준)을 초과하면 수급자로 선정될 수 없다. 이는 재산이 이 정도 이상이면 국가로부터 지원을 받기 전에 본인의 재산을 활용하여 최저생활을 유지하라는 '보충성 원리'에 따른 것이다. 그러나 이러한 재산이 주택일 경우 이를 팔아서 생계를 유지한다는 것은 현실적으로 쉽지 않다. 재산을 팔아서 생활할 경우 이들 가구들은 언젠가는 빈곤의 나락으로 떨어지게 되고, 자립은 멀어지게 된다. 셋째 유형의 경우도 비수급 빈곤층 중에서 발생된다.

4. 사각지대 해소방안

앞에서 기초보장 사각지대는 주로 최저생계비, 부양의무자기준, 재산의 소득환산제도 때

3) 김미곤외, 『1999년 최저생계비 계측조사』에 의하면 대도시, 중소도시, 농어촌간의 최저생계비 비율은 106: 100: 86임.

4) 2003년부터 소득인정액과 최저생계비를 비교하여 수급자를 선정하고 있음. 대도시 지역의 경우 대도시 최저생계비보다 낮은 중소도시 최저생계비가 적용되므로 일부 비수급 빈곤층에서도 최저생계비 문제로 사각지대가 발생할 수 있음.

문에 발생할 수 있음을 살펴보았다. 따라서 기초보장 사각지대 해소는 이들을 합리적으로 개선함으로써 가능하다.

가. 선정기준으로 지역별·가구규모별·가구유형별 최저생계비 적용

현행 기초보장제도에 적용되고 있는 최저생계비는 중소도시 기준 가구규모별 최저생계비이다. 이 결과 지역적으로는 대도시, 가구유형으로는 지출수준이 일반가구보다 높은 장애인 가구, 월세가구⁵⁾ 등에서 사각지대가 발생한다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 지역별 가구규모별 가구유형별 최저생계비가 제도에 도입되어야 한다. 동 지역별 가구규모별 가구유형별 최저생계비는 2004년 계속될 예정이나, 다음과 같은 방식으로 계속하는 것이 공공부조와 사회복지서비스에 활용할 때 바람직할 것으로 판단된다.

$$\text{지역별 가구규모별 가구유형별 최저생계비} = \text{지역별 가구규모별 공통경비} + \text{지역별 가구규모별 차등경비} + \text{지역별 개인별 추가경비}$$

지역별 가구규모별 공통경비(기본경비)에는 가구유형에 따라 큰 차이를 보이지 않는 식료품비, 가사용품비, 피복신발비, 교양오락비, 광열수도비, 교통통신비, 비소비지출, 기타소비지출 등의 비용을 표준가구를 바탕으로 가구균등화지수를 적용하여 산출하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 가구별 차등경비는 주로 주거비에 해당되는 것으로서 최저거주면적에 해당되는 지역별 자가, 전세, 월세 비용을 산출한다. 그리고 개인별 최저추가 지출액은 부가급여의 기준이 되는 비용으로서 학생, 노인, 장애인, 한부모 등의 가구유형에서 발생하는 추가 최저비용을 산출한다. 이와 같이 산출한 후 지역별 가구규모별 가구유형별 최저생계비는 각각의 항목들을 합산하여 결정한다. 예컨대, 대도시 4인 월세가구로서 장애인이 있는 경우 대도시의 4인 공통경비에 대도시 4인 월세비용과 장애인 추가최저 비용을 합산하면 이 가구의 지역별 가구규모별 가구유형별 최저생계비가 된다.

나. 부양의무자 기준의 합리화

부양의무자 기준은 기초보장의 사각지대를 발생시키는 주요한 이유 중의 하나이다. 그리고 대부분의 복지 선진국에서는 부양의무자 기준이 없다. 이러한 이유로 부양의무자기준을 없애자는 주장도 있다. 하지만 단기적인 관점에서는 현행 부양의무자기준을 개선하는 방향으로 접근하고 동 기준의 폐지는 장기적으로 검토하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 왜냐하면 제도의 변경으로 전통적인 미풍양속이 저해되고, 가족기능이 와해되는 것은 바람직

5) 1999년 최저생계비의 경우 대도시, 중소도시는 전세가구를 기준으로, 농어촌은 자가를 기준 산정되었음.

하지 않기 때문이다. 또한 동 기준의 폐지는 국민연금에서 노령연금이 본격적으로 개시되는 시점에서 검토하는 것이 사회보장 제도간의 연계성이라는 관점에서 바람직하다. 그러므로 단기에는 실태를 감안하되, 전통적인 미풍양속과 공공부조제도간의 조화를 모색하는 방향으로 제도를 개선하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

1) 부양의무자 범위 축소 및 부양의무자의 세분화

현행 부양의무자 기준 개선에 있어서는 부양의무자와 수급자간의 촌수, 혈연관계 등에 따라 부양의무 정도가 다르다는 점을 감안하여야 한다. 예컨대, 아들이 죽은 후 며느리와 시부모간의 부양의무는 아들과 부모간의 부양의무보다 약한 것이 현실이다. 그럼에도 불구하고 부양능력 판정기준을 동일하게 적용하는 것은 기초보장의 사각지대를 야기할 수 있다. 따라서 부양의무자를 절대적 부양의무자와 상대적 부양의무자로 구분하여 절대적 부양의무자만을 부양의무자 범위로 한정하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 그러나 부양의무자 범위는 법 개정사항이므로 법 개정 전까지는 부양능력 판별기준 등을 달리하는 것이 바람직하다⁶⁾. 즉, 부부간 및 1촌 중 혈연관계는 절대적 부양의무자로 규정하고, 2촌 이상(형제, 손자녀 등), 1촌 중 비혈연관계(사위, 며느리, 서모, 서부 등) 및 직계존속이 결혼한 경우 등은 상대적 부양의무자로 규정하여 부양능력 판별기준을 차등 적용하는 것이 바람직하다.

2) 부양의무자의 부양능력 판정기준 개선

부양의무자의 부양능력 판정기준과 관련하여 고려할 점은 다음과 같다. 첫째, 현행 판정기준은 부양의무자에게도 수급자와 마찬가지로 최저생활유지를 강요하고 있다는 점이다. 수급자에게는 최저생계비 개념을 적용할 수 있으나, 부양의무자에게 최저생계비 개념을 적용하는 것은 논리적인 문제가 있다. 둘째, 부양의무자라도 촌수에 따라 혈연관계여부에 따라 부양의무감 정도가 다르나 동일한 부양능력 판정기준을 적용하고 있다는 점이다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 먼저 부양의무자의 경우 중위생활 또는 평균생활 수준을 향유한다는 전제를 바탕으로 제도가 설계되어야 한다. 예컨대, 부양의무자의 소득이 수급권자 최저생계비와 부양의무자 가구규모의 중위소득이나 평균소득의 합계 이상일 경우 '부양능력 있음'으로 판정하는 것이 논리적이다. 이는 현행 기준(부양의무자와 수급권자의 최저생계비 합계의 120%)보다는 높은 수준이 된다⁷⁾. 그리고 부양의무자 가구의 소득이 같은

6) 부양의무자 범위는 법 개정사항이므로 법 개정 전에는 판정기준을 달리하고, 개정 시 범위를 줄이는 것이 바람직함.

7) 부양의무자 가구와 수급권자 가구가 각각 4인가구라고 가정하면, 현행 부양능력 있음 소득기준은 최저생계비의 2.4(=(1+1)×1.2))배임. 만약 부양의무자에게 중위소득을 적용할 경우는 현행 최저생계비가 중위소득의 약 40%이므로 새로운 기준은 최저생계비의 약

가구규모의 평균소득이나 중위소득 이하일 경우 '부양능력 없음'으로 판정하도록 한다⁸⁾. 이와 같이 되어야 만이 실제적인 부양이 가능할 것으로 판단된다.

다음으로 부양의무자를 절대적 부양의무자와 상대적 부양의무자로 구분한 후 소득과 재산간에 차등을 두는 것이 바람직하다. 즉, 절대적 부양의무자에게 적용되는 소득기준은 앞의 논리에 따른 기준을 적용한다. 그리고 재산기준은 재산의 경우 소득보다 유동성이 낮은 점과 소득이 없는 부양의무자의 경우 재산을 팔아서 수급권자를 부양하여야 하나 이는 현실적으로 매우 힘들다는 점을 감안하여 현재보다 큰 폭으로 완화하는 것이 바람직하다. 한편 상대적 부양의무자에게는 절대적 부양의무자 소득기준의 1.5배(또는 평균소득)를 적용하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 그리고 재산기준의 경우 적용하지 않거나 더 큰 폭으로 완화하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

다. 재산의 소득환산율의 완화

재산의 소득환산제도는 2003년부터 도입된 제도로서 동 제도의 도입으로 과거보다는 기초보장 사각지대가 줄어들었다. 즉, 2002년까지는 소득이 없거나 미약한 가구들도 재산기준을 초과하는 경우 수급자로 선정될 수 없었으나, 동 제도의 도입으로 이들 중 일부는 수급자로 선정되었다. 예컨대, 2002년의 경우 중소도시 4인가구는 소득이 없을 지라도 재산이 3,600만원을 초과하면 선정될 수 없었다. 그러나 동 제도의 도입으로 소득이 없는 중소도시 4인가구의 재산이 5,445만원(2003년 기준)이하일 경우 선정될 수 있다.

하지만 이러한 개선으로 기초보장의 사각지대가 다 줄었다고는 볼 수 없다. 왜냐하면 2003년에 적용하고 있는 재산의 소득환산율은 제도의 연착륙이라는 점을 우선적으로 고려하였기 때문에 기초보장이라는 측면에서 다소 문제가 있을 수 있기 때문이다. 즉, 연착륙을 우선적으로 고려하였다는 것은 제도 변화로 인한 탈락과 신규 수급자를 최소화하였다는 것이므로 환산율을 다소 높게 설정하였다는 것을 의미한다. 그러므로 환산율의 하향조정이 필요하다. 이에 대하여 살펴보자.

현행 환산율 설정은 보충성 원리를 바탕으로 균등사용기간이라는 개념을 적용하여 환산율을 설정하였다. 즉, 일반재산의 경우 2년(24개월) 동안 사용하는 것을 가정하여 월 4.17%($100 \div 24$)로 설정하였고, 금융재산의 경우 유동성을 감안하여 일반재산의 1.5배의 환산율을 설정하고, 승용차의 경우 국민정서를 감안하여 100%하였다. 이러한 접근은 두 가지 문제점을 내포한다. 첫째, 기간 설정이 자의적이라는 점이다. 둘째, 균등 사용기간이 끝난

3.5(=1+2.5)배가 됨.

8) 현행 부양능력 없음 소득기준은 소득이 최저생계비의 1.2(=1×1.2)배 이하일 경우이나, 만약 약 부양의무자에게 중위소득을 적용할 경우는 현행 최저생계비가 중위소득의 약 40%이므로 새로운 기준은 최저생계비의 약 2.5배 이하일 경우 없음으로 판정됨.

후 재산은 없는 것으로 보아야 하는가의 문제이다.

그러므로 이러한 문제점의 개선과 최저생활보장의 원리를 감안한 환산율이 개발되어야 한다. 재산의 소득환산에서 최저생활보장 원리를 감안한다는 것은 소득이 없는 가구의 경우 재산만으로 최저생활을 유지할 수 있는 환산율을 설정한다는 의미이므로 현행의 환산율보다 낮은 수준이 된다. 그러나 환산율이 너무 낮을 경우 최고재산액⁹⁾이 높아져 국민 정서에 위배되는 문제가 발생한다. 따라서 단계별 하향 조정방안이 마련되어야 할 것으로 판단된다.

5. 맺는 글

본 고에서는 현행 국민기초생활보장제도가 최종적인 사회안전망(last safety net)임에도 불구하고 기초보장의 사각지대가 차상위 계층(잠재적 빈곤층+비수급 빈곤층)에서 발생하고 있음을 살펴보았다. 사각지대 발생원인은 최저생계비, 부양의무자 기준, 재산의 소득환산율 등의 원인으로 발생하므로 다음과 같은 개선이 필요하다. 첫째, 선정기준인 최저생계비를 현행 중소도시 기준 최저생계비에서 지역별 가구규모별 가구유형별 최저생계비로 변경하여야 하고, 둘째, 부양의무자 기준은 부양의무자 범위 축소가 필요하고(법 개정 사항) 아울러 부양능력 판정기준을 완화하여야 하며, 셋째, 재산의 소득환산율을 현행보다 낮게 설정하여야 한다.

이와 같은 재산을 위해서는 무엇보다도 최저생계비, 부양의무자 기준, 재산의 소득환산율에 대한 기초연구가 필요함은 두말할 나위도 없다. 그리고 기초연구를 바탕으로 제도를 합리적으로 개선함으로써 기초보장의 사각지대가 줄어들기를 기대한다.

9) 소득이 없는 가구가 선정될 수 있는 재산의 상한액