

2004년도 인권상황실태조사  
연구용역 보고서

경제·사회·문화적 권리 국가인권정책  
기본계획 수립을 위한  
사회보장(국민기초생활보장제도) 기초현황  
조사

[연구책임자 : 허 선]

한국빈곤문제연구소

경제·사회·문화적 권리 국가인권정책  
기본계획 수립을 위한  
사회보장(국민기초생활보장제도) 기초현황  
조사

2004년도 인권상황실태조사 연구용역 보고서를  
제출합니다

2004. 8. 16

책임연구원: 허선 (순천향대 교수)

연구원: 류정순(한국빈곤문제연구소 소장)

이재완(공주대 교수)

한국빈곤문제연구소

## <목 차>

<요 약> .....	1
I. 서 론 .....	1
1. 연구 목적 .....	2
2. 연구 방법 .....	3
II. 생존권과 기초생활보장권 .....	5
1. 생존권의 개념 .....	6
2. 생존권과 사회보장 .....	7
3. 국내법상의 생존권의 개념 .....	9
III. 기초보장권 관련 쟁점과 정책목표 .....	12
A. 수급자 선정 .....	13
A-1. 부양의무자 범위의 축소(허선) .....	14
1. 실태와 문제점 .....	14
2. 국제기구 권고 및 각국 실태 .....	18
3. 정책대안 .....	27
4. 추진전략 .....	32
A-2. 부양능력 판별기준의 합리화(허선) .....	35
1. 실태와 문제점 .....	35
2. 국제기구 권고 및 각국 실태 .....	39

3. 정책대안 .....	39
4. 추진전략 .....	44
A-3. 재산기준 및 소득환산율의 합리적 설정(류정순) .....	48
1. 실태와 문제점 .....	48
2. 국제기구 권고 및 각국 실태 .....	57
3. 정책대안 .....	60
4. 추진전략 .....	69
A-4. 소득조사 시 월세 및 이자 공제제도의 도입(허선) .....	71
1. 실태와 문제점 .....	71
2. 국제기구 권고 및 각국 실태 .....	78
3. 정책대안 .....	80
4. 추진전략 .....	81
A-5. 최저생계비를 일반가구와의 상대적 수준을 유지할 수 있는 방식으로 변경(허선) .....	83
1. 실태와 문제점 .....	83
2. 국제기구 권고 및 각국 실태 .....	86
3. 정책대안 .....	90
4. 추진전략 .....	92
<b>B. 급 여 .....</b>	<b>95</b>
B-1. 가구특성을 고려한 최저생계비의 적용(허선) .....	96
1. 실태와 문제점 .....	96
2. 국제기구 권고 및 각국 실태 .....	102

3. 정책대안 .....	104
4. 추진전략 .....	106
<b>C. 전달체계 .....</b>	<b>108</b>
C-1. 사회복지전담공무원 확충(이재완) .....	109
1. 실태와 문제점 .....	109
2. 외국의 실태 .....	112
3. 정책방안 .....	114
4. 추진전략 .....	116
C-2 시·군·구 단위 사회복지사무소 설치 및 운영(이재완) .....	119
1. 실태와 문제점 .....	119
2. 외국의 실태 .....	123
3. 정책방안 : 사회복지사무소 확대 설치 .....	125
4. 추진전략 .....	126
<b>D. 기 타 .....</b>	<b>128</b>
D-1. 비수급 빈곤층과 차상위계층에 대한 개별급여 시행(허선) .....	129
1. 실태와 문제점 .....	129
2. 국제기구 권고 및 각국 실태 .....	134
3. 정책대안 .....	150
4. 추진전략 .....	155
D-2. 주민등록 말소자의 생존권 보장(류정순) .....	158
1. 실태와 문제점 .....	158

2. 국제기구 권고 및 각국 실태 .....	159
3. 정책대안 .....	159
4. 추진전략 .....	163
D-3. 저소득 채무자의 생존권 보장(류정순) .....	165
1. 실태와 문제점 .....	165
2. 국제기구 권고 및 각국 실태 .....	167
3. 정책대안 .....	170
4. 추진전략 .....	183
1. 과제 선정의 원칙 .....	188
2. 과제별 우선순위 조정 .....	189
IV. 정책목표의 우선순위 .....	190
[부록 1] 국가인권정책기본계획(안) .....	196
[부록 2] 국가인권정책기본계획(안) 정리표 .....	211

## 〈표 목 차〉

〈표A-1〉 부양의무자기준의 국가 비교 .....	18
〈표A-2〉 2003년도 기초법 개정안의 비교 .....	27
〈표A-3〉 부양관계와 부양의무정도 및 부양정도 .....	29
〈표A-4〉 기초보장법 부양의무자 관련 신구조문 비교 .....	32
〈표A-5〉 2004년 부양능력 판정기준표(재산의 소득환산액 기준) .....	37
〈표A-6〉 2003년도 기초법 개정안의 비교 .....	40
〈표A-7〉 모형별 추가소요예산 추계(의료급여 포함 예산) .....	47
〈표A-9〉 주거지역별 공제액 및 최저주거기준만족 전세가격 .....	54
〈표A-10〉 영국의 금융재산 소득환산표 .....	58
〈표A-11〉 외국의 재산 기준 .....	59
〈표A-12〉 빈곤사회연대 제안 재산의 소득환산율 .....	61
〈표A-13〉 2003년과 2004년의 기존수급자에 대한 재산의 소득환산율 .....	66
〈표A-14〉 재산의 연 소득환산율과 시중금리의 비교 .....	66
〈표A-15〉 전체수급자 가구의 재산규모별 분포 .....	67
〈표A-16〉 일인수급자 가구의 재산규모별 분포 .....	68
〈표A-17〉 근로소득 공제율 .....	76
〈표A-18〉 각국 소득인정의 범위 .....	78
〈표A-19〉 2004년도 최저생계비(단위: 원) .....	84
〈표A-20〉 최저생계비와 평균 가계지출, 소비지출, 근로자가구 소득과의 비교 .....	86
〈표A-21〉 각국의 최저생계비(Minimum) 결정 및 적용 .....	88
〈표A-22〉 각국 사회부조의 급여수준 조정 및 주요 현황 비교 .....	89
〈표A-23〉 1999년도 최저생계비를 일반가구와의 상대적 비율을 유지했을 경 우 2004년도 최저생계비 추정 .....	92

<표B-1> 가구원수별 기초보장 수급지수 .....	96
<표B-2> 가구균등화지수의 비교 .....	97
<표B-3> 지역별 최저생계비(2000년) .....	99
<표B-4> 지역별 빈곤(가구)율의 비교 .....	100
<표B-5> 재가장애인의 장애로 인한 추가 소요비용 .....	101
<표B-6> 공공부조의 급여기준 및 수준 .....	102
<표C-1> 한국, 일본, 영국, 미국의 사회복지전달체계 및 인력 현황 .....	113
<표C-2> 지역별 업무분야별 월평균 소요시간 .....	114
<표C-3> 선진국의 사회복지서비스 전달체계 .....	124
<표D-1> 유경준의 절대·상대 빈곤율 추정 결과 .....	131
<표D-2> 소득수준(소득인정액 기준소득)별 인구 비율 .....	132
<표D-3> 소득수준(소득인정액 기준)별 인구 규모 추계(보사연, 2004) ..	132
<표D-4> 우리나라 공공부조제도의 현황(2003년) .....	133
<표D-5> 미국의 사회부조 프로그램 .....	134
<표D-6> 지역별 생활부조 기준액(2003년도 기준) .....	142
<표D-7> 일본의 가구특성별 부조 및 가산액(2003년) .....	142
<표D-8> 가산형태에 따른 가산액(2003년) .....	143
<표D-9> 생활부조 이외의 부조종류 및 내용 .....	144
<표D-10> 일본의 소득관련 공공부조체계 .....	145
<표D-11> 아동수당 지급 현황 .....	146
<표D-12> 부양친족수에 따른 연간 소득 및 수입 한도액 .....	148
<표D-13> 특별아동부양수당 소득제한 한도액(1998년) .....	149
<표D-14> 특별장해자수당 소득제한 기준(1998년) .....	150
<표D-15> 차상위계층에 대한 규정 .....	155
<표D-16> 소득평가액 기준 대상자 규모추계 .....	157
<표D-17> 가계신용 잔액 추이 .....	175
<표D-18> 전업카드사의 연체율 현황 .....	176

<표D-19> 은행 신용카드의 연체율 추이 .....	176
<표D-20> 신용불량자 현황 .....	177
<표D-21> 연령대별 신용불량자 현황 .....	177
<표D-22> 개인신용불량자 사유별 현황 .....	178
<표D-23> 서울지방법원의 면책신청 사건 인용율 .....	179
<표IV-1> 기초보장분야의 정책우선순위 .....	190

## <그림 목차>

<그림D-1> 빈곤계층의 유형화 .....	130
<그림D-2> 현행 기초보장제도에 의한 급여 후 계층별 생활수준의 비교 ..	154
<그림D-3> 공공부조제도 체계화 방안에 의한 급여 후 계층별 생활수준의 비 교 .....	154
<그림D-4> 공공부조제도 체계의 개선방안 .....	155

## 요 약

## A-1. 부양의무자 범위의 축소

- 현 부양의무자기준의 문제점
  - 최저생활보장의 사각지대 발생
  - 안정적인 가족관계의 저해
  
- 개선방안
  - 기초보장의 사각지대 축소를 위해서는 부양의무자 범위축소와 부양의무자 판정기준 완화가 병행되어야 함.
  - 부양의무자 범위축소는 일차적으로 사회적 현실과 부양의식에 주안점이 두어진 좀 더 거시적인 차원의 개선이라 볼 수 있음.

## A-2. 부양능력 판별기준의 합리화

- 문제점
  - 현 부양의무자의 부양능력 판별기준은 저소득 가족내에서 세대간 빈곤의 재생산 내지 빈곤을 가족(친척)간 확대 재생산시키는 결과를 초래할 수 있음.
  - 과도하게 낮게 설정된 부양능력 판정기준으로 인한 가족관계의 단절이 나타나고 있음.
  - 국민기초생활보장제도에서 ‘부양의무자가 자신의 생활을 희생하지 않는 범위 내에서 부양능력이 있는 경우’에 대한 좀 더 합리적인 근거를 제시할 필요가 있음. 현행 부양의무자 소득기준인 (부양의무자 소득 × 120%)에서 120% 설정에 대한 논리적 근거가 미약함.

□ 개선방안

- 현행과 같이 최저생계비를 적용하는 안은 현재의 수급권자 가구 최저생계비와 부양의무자 가구 최저생계비에 일정 비율을 곱한 값을 상향조정하는 방식이고, 130%, 150%, 180%를 적용하는 안으로 구분될 수 있음.
- 수급(권)자는 최저생계비 기준으로, 부양의무자는 평균(중위)소득(지출)기준으로 적용하는 방안이 가능. 두 번째 안의 경우 사회적 합리성의 측면에서 볼 때 일정 정도 논리적 근거가 확보됨. 즉, 부양의무자가구의 경우 자신의 생활을 크게 훼손하지 않는 범위 내에서 부양의무를 수행한다는 ‘생활부조적 부양의무’의 관점에서 근거를 제공해 줄 수 있음.

A-3. 재산기준 및 소득환산율의 합리적 설정

□ 재산의 소득환산의 문제점과 개선방안

- 승용차 기준의 경우에 재산의 소득환산율이 연 1,200%로서 너무 높음. 일반재산 수준으로 환산율을 인하.
- 2004년 기준 수급자의 재산의 소득환산율은 2003년보다 3배나 높게 적용. 2003년 수준으로 낮춤.
- 실제 현장에서 적용되는 기준은 제도보다 더 엄격. 현장공무원의 의식개혁이 필요.
- 근로능력자 가구의 기본재산 공제액이 낮음. 이러한 처사는 근로유능력자에게 추정소득을 부과하는 것과 같은 결과를 나타냄. 공제액을 근로무능력자 수준으로 인상.
- 기본재산 공제액 수준이 너무 낮음. 기본재산공제는 최저주거기준을 만족하는 시중 전세가격의 2배가 적당함.
- 가족 수에 상관없이 기본재산 면제액이 똑 같아서 확대가족과 다자녀 가족

- 이 수급자가 되기 어려워 가족해체촉진 가능성 있음. 가구원수별 기본재산 면제액을 책정할 필요가 있음.
- 부채의 원금과 이자 상환액을 소득에서 공제해 주지 않음. 공제.

#### A-4. 소득조사 시 월세 및 이자 공제제도의 도입

##### □ 문제점

- 국민기초생활보장제도에서는 간주부양비와 추정소득이라는 것이 있기 때문에 실제 소득 보다 높게 평가될 수 있는 여지도 있고, 소득 파악이 안 되기 때문에 실제 보다 낮게 파악될 수도 있음.
- 그런데 가구의 지출요인을 충분히 감안하지 못하므로 인해서 수급자로 선정되지 못하거나 급여에 있어서 불이익을 보는 사례가 보고되고 있음. 지속적인 의료비를 지출하는 경우, 월세가구, 중증장애인이 있지만 장애로 인한 추가비용을 공제 받지 못하는 가구 등이 존재함.

##### □ 개선방안

- 주거유형이 월세인 가구와 자가인 가구간에는 같은 소득을 가지고 있다고 하더라도 생활을 위해 지출할 수 있는 금액에 있어서 차이가 날 수 밖에 없기 때문에 월세액의 전액, 혹은 일정비율을 공제해 주는 제도의 도입이 필요하다.
- 소득조사시 이자 및 압류소득의 공제제도 도입이 필요하다. 수급자의 경우는 실제소득에서 이자 및 압류소득을 차감하지 않도록 하고 있음. 이는 공공부조의 핵심원칙인 최저생활의 보장이라는 원칙에 어긋나는 것으로 빚을 진 가구의 경우 최저생활을 하는 것이 불가능하게 되므로 압류소득의 전액

혹은 일정 비율을 실제소득에서 차감해서 파악하는 규정의 마련이 필요.

A-5. 최저생계비를 일반가구와의 상대적 수준을 유지할 수 있는 방식으로 변경

□ 문제점

- 2004년도 최저생계비는 4인가구 1,055,090원, 1인가구 368,226원
- 최근 5년간 최저생계비와 일반가구의 표준생계비간의 격차가 점점 벌어지고 있다는 것이 가장 큰 문제.
- 기초보장법에는 최저생계비를 추정하는데 있어서 국민의 소득지출수준, 수급권자의 생활실태, 물가상승률 등을 고려하도록 되어 있지만 지금까지는 물가상승률만을 반영하고 있을 뿐임.

□ 기본방향

- 기초보장제도가 최후의 안전망이 될 수 있도록 최저생계비가 설정되어야 함.
- 일반가구와의 상대적 수준의 유지가 필요.
- 상대적 수준유지 방식으로 전환하는 것은 두가지 방법이 가능. 그 하나는 3년마다 실 계측을 하는 것을 없애는 것이고, 또 다른 하나는 비계측년도의 경우만 상대적 수준 유지 방식으로 변경하는 것임.

B-1. 가구특성을 고려한 최저생계비의 적용

□ 현재 최저생계비의 문제점

- 1, 2인 가구 최저생계비는 상대적으로 수준이 더 낮다.

- 지역별 물가 차이를 반영하지 못하고 있다.
- 가구유형별 특성이 반영되지 못하고 있다.

□ 개선방안

- 최저생계비는 전국 어디에서 살건, 가구 구성이 어떻거나 간에 말 그대로 최소한의 건강과 문화를 유지할 수 있는 수준에서 결정되어야 한다. 그러기 위해서는 지역별 물가 차이와 가구유형별 생계비의 차이를 반영하여야 할 것임.
- 장기적으로는 전국민 모두의 최저주거기준(주택과 연료비)의 보장(현물 급여)이 필요.
- 대도시의 최저생계비는 중소도시에 비해 더 많이 필요함. 따라서 지역별 생계비의 차이를 반영할 수 있도록 최저생계비를 지역별로 달리 설정할 필요가 있음.
- 의료비가 많이 필요한 가구의 경우 순생계비에 사용할 소득이 부족한 상황이 발생하기 때문에 의료비용의 전액 공제뿐만 아니라 수급자의 경우 본인 부담금을 최소화, 혹은 폐지하여야 함.
- 장애인 가구, 노인 가구, 학생 가구의 경우 타 가구에 비해 추가 비용이 필요하게 됨. 필요비용을 계측하여 최저생계비를 적용하는데 사용하여야 함. 예를 들어 고등학생이 있는 가정의 경우, 학비뿐만 아니라 학용품, 일부 학원비 등의 공제를 하고, 수급가구의 고등학생에게는 그와 같은 품목의 현물 지원이 이루어져야 함.

C-1. 사회복지전담공무원의 확충

- 사회복지전담인력의 절대적 부족 : 사회복지전달체계 기본토대 미비
  - 현재의 사회복지전담인력규모(7,200명)로는 국민기초생활보장제도 및 변화된 일선의 사회복지서비스를 담당할 수 없음.
  - 결국 이로 인한 업무량 과다 등으로 사회복지전담공무원의 사기저하 및 전문직의 정체성 상실 등이 광범위하게 나타나고 있음.
  - 한편 인력충원과 관련하여 지방공무원정원조례가 총정원제로 되어 있어 인력수급에 효과적으로 대처하지 못하고 있음.
  - 외국의 경우와 비교할 때 우리 나라의 공공복지전문인력의 규모는 빈약한 수준으로 전문적인 서비스 제공을 위한 기본적인 환경이 마련되지 못하고 있음.
  
- 사회복지전담공무원 확충과 사회복지 직렬화 확대
  - 사회복지전담공무원 약 2만명 확충: 인력수급계획에 따른 전문인력의 단계적 확충
  - 지방공무원 정원조례를 개정하여 지방정부 복지행정의 자율성과 책임성 제고(현재 총정원제로 되어 있는 것을 사회복지직에 대해서 별도정원제도 조례개정 및 인력조정 필요)
  - 지방정부 사회복지행정의 전문성과 책임성을 제고하기 위해 현재 5급에서 9급까지 되어 있는 사회복지직렬화를 4급까지 신설.

C-2. 시·군·구단위 사회복지사무소 설치 및 운영
------------------------------

- 사회복지전담기구 부재 : 전문성, 책임성, 효과성, 효율성 저하
  - 상의하달식 수직적 전달체계 : 현행 공공복지행정체계는 별도의 전담기구가 설치되지 않고 보건복지부 소관정책을 행정자치부 산하 시도→시·군·구→읍면동의 행정조직을 통해 집행

- 공공부조 및 복지서비스를 담당할 독자적인 일선복지행정의 전담기구가 부재한 상태에서 서비스가 제공됨으로써 복지행정의 전문성과 효과성 등이 저하됨.
- 선진국가의 복지전담기구는 각 나라의 사회복지프로그램에 따라 다양한 전달체계를 가지고 있으며 대개 지방정부단위에 사회복지전담기구를 설치하고 있음.

□ 사회복지사무소 조기 설치

- 지방자치단체의 복지환경을 반영한 복지전담기구 설치 의무화
- ※ 사회복지사업법 제15조(복지사무전담기구의 설치)의 규정을 강제조항으로 개정
- ※ 최근 사회복지사무소 시범사업(2004.7-2006.6)이 진행되고 있으나 폭증하는 복지행정 수요에 능동적으로 대처하기 위해서 전국적으로 전면확대 필요.
- 읍면동사무소의 주민복지센터 전환 : 읍면동사무소가 복지서비스를 전달하는 최일선 조직인 지역사무소와 같은 기능부여(지역주민의 복지서비스 접근성 제고)
- 민간사회복지기관간 상호협력체계 구축 : 지역복지서비스 공급기관간 상호 역할분담을 통해 지역복지총량 제고(지역복지협의체 추진 및 정착).

D-1. 비수급 빈곤층과 차상위계층에 대한 개별급여 시행

□ 실태와 문제점

- 소득은 최저생계비 이하이지만 기초보장수급자로 선정되지 못해서 정부로부터 도움을 받지 못한채 살아가고 있는 사람들이 많음.

- 부양의무자 이유 비수급 빈곤층 : 2.1%(99만명)
- 재산이유 비수급 빈곤층 : 2.2%(104만명)
- 그런데 차상위계층에 대한 지원은 총인원 50만명을 대상으로 한 예산이 책정되어 있을 뿐임.

#### □개선방안

- 대부분의 선진국의 경우에 최저생계비보다 보장수준이 높고, 선정기준 또한 최저생계비보다 높게 설정되는 경향이 있음.
- 비수급 빈곤층과 차상위계층에게 의료급여는 전면화 하고, 주거급여, 교육급여, 자활급여 등은 가구별 여건을 고려하여 지급할 수 있도록 규정 마련이 필요
- 그러기 위해서는 차상위계층의 개념을 명확하게 할 필요가 있음(ex, 가구의 소득인정액이 최저생계비의 120% 미만인 자. 부양의무자 기준은 없음).
- 비수급빈곤층과 차상위계층에 대한 개별급여가 시행되기 위해서는 명확한 법 규정이 필요한데, 수급자와의 일관성을 위해 소득인정액의 개념을 사용하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.
- 또한 어떠한 급여를 지급할 것인가는 점차적으로 확대가 가능하지만 관련 급여를 지급할 수 있는 규정은 마련해 놓을 필요가 있음.

#### D-2. 주민등록 말소자의 생존권 보장

- 주민등록 말소자는 우리 사회의 구성원이라고 할 수 없을 정도로 국민으로서의 권리와 의무를 이행할 수 없음. 사회보장 수혜도 받지 못하며 군대에 가지 않고 의무교육을 이행하지 않더라도 아무도 제제를 가하지도 않음.

- 이러한 인권의 완전한 사각지대에 방치된 사람들이 최소한 60만명은 됨.
- 채권자가 요청하면 쉽게 주민등록을 말소시킬 수 있도록 허용하고 있는 현행 주민등록법을 개정하여 주민등록말소자의 양산을 막아야 함.
  - 말소된 주민등록을 살리기 위해서 비용이 많이 들어감. 무료로 쉽게 말소된 주민등록을 살려 낼 수 있도록 제도를 개선.
  - 등재된 주거지에 살고 있지 않는 사람들을 위한 기초생활보장번호 부여 제도가 있으나 실효성이 없음. 기초생활보장번호제도의 확대시행을 통하여 주민등록말소자도 기초생활보장을 받을 수 있도록 제도가 개선되어야 함.

### D-3. 저소득 채무자의 생존권 보장

- 신용불량자의 기초생활보장
  - 신용불량자들은 대부분 근로능력이 있기 때문에 추정소득이 부과되거나 부채원금과 이자를 갚기 위해 지급된 금액을 소득평가액에서 차감하지 않는 제도 상의 문제 때문에 사각지대에 방치되어 있음. 도저히 생존할 수 없는 상황에 처한 사람의 기초생활보장을 기피하는 것은 채무자에게 생존하지 말라는 처사이기 때문에 신용불량자의 자살사태에 대하여 시민단체들은 사회적 타살로 규정하고 있음. 제도개선을 통하여 이들의 재기를 도와 주어야 함.
  
- 소득활동을 하지 않는 신용불량자의 생계문제
  - 신용불량자들을 위한 여러 가지 지원책 중에서 소득활동을 하지 않는 사람들을 위한 지원책은 없음. 신용불량 정책에서도 기초생활보장정책에서도 소외된 신용불량자들의 생존권 침해가 심각. 이들을 위한 특단의 당감, 면책, 대납 등의 지원책이 필요.

□ 생존을 위한 필수품의 압류와 단전단수

- 압류 불가능한 필수품의 범위가 좁음. 영업용 차량이나 영구임대 아파트의 보증금과 같은 생존을 위한 필수적 물품까지 압류됨. 파산법의 개정으로 압류불가능 품목 확대.

□ 공공임대주택의 과도한 과태료부과와 강제퇴거

- 임대료 체납을 이유로 공공임대주택에서 강제로 퇴거시킴. 공공임대주택의 과태료는 계약기간 만료 후에는 50%. 과태료에 과태료가 눈덩이처럼 불어나는 체제로 운영됨. 납부할 돈이 없는 사람들에게 엄청난 고율의 과태료를 물리고, 납부하지 못할 경우에는 갈 곳이 없는 줄 뻔히 알면서 강제퇴거 시키는 것은 생존권의 침해로서 시정되어야 함.

□ 단전단수

- 전기, 수도, 가스는 생명유지를 위한 필수재로서 공공재적 성격을 띄고 있음. 그럼에도 불구하고 적법한 채권회수 절차를 생략한 채 단전·단수조치를 취함. 시정이 요구됨.

□ 국민연금관리공단의 재산 압류

- 국민연금 보험료는 적금. 급여를 받지 않은 상태에 있는 사람의 체납보험료를 부채로 간주하고 재산을 압류하는 것은 채권자의 권한 남용. 재산압류는 금지되어야 함.

# I. 서론

## 1. 연구 목적

국민기초생활보장법은 2000년 10월부터 시행되었고 기존의 생활보호법을 대체한 법이다. 기존의 생활보호제도는 최후의 사회안전망으로서 한계가 있었던 것이다. 또한 대상자 선정기준이 까다로워 도움을 필요로 하는 사람을 대상으로 선정하기가 어려웠다. 따라서 근로능력에 관계없이 최저생계비 이하의 저소득층의 기초생활을 국가가 보장할 필요성이 대두되었고, '98년 45개 시민단체가 「국민기초생활보장법 제정추진연대회의」를 구성하여 법 제정을 청원하였고, 여야, 정부가 합의하여 1999년 9월 7일에 '국민기초생활보장법'을 제정할 수 있었다.

제도 시행 4년이 지났지만 기초보장법을 둘러싸고 비판과 불만의 목소리가 줄어들지 않고 있는 실정이다. 시민단체와 복지계의 주요 비판을 요약하면 '생활보호법에서 무늬만 바뀌었을 뿐 법 제정 목적을 충실히 수행하고 있지 못하다'는 입장이다. 특히 예산에 맞춘 수급자 선정 및 급여라고 비판하고 있다(허선, 2001).

제도를 보는 관점에 따라 그 평가가 달라질 수 있지만, 평가의 주요 목적은 제도를 개선하는데 있고, 제도를 개선하기 위해서는 법 제정 목적이 충실히 이행되고 있는가를 분석해 보아야 할 것이다. 국민기초생활보장법의 의의는 헌법에서부터 찾을 수 있다. 우리나라 헌법 34조에는 '모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지고'(제1항), '신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다'(제5항)고 규정하고 있다. 또한 국민기초생활보장법의 제1조(목적)에는 '이 법은 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적'으로 한다고 규정되어 있다. 뿐만 아니라 복지부의 자료(2001. 9)에서도 기초생활보장제도 도입의 의의를 "근로능력에 관계없이 빈곤선 이하의 모든 저소득층에게 최저생계비 이상 수준의 생활을 국가가 보장하게 되었다"는 것과 '가난의 책임은 그 개인뿐만 아니라 사회에도 있다'는

빈곤관의 일대전환에 따른 국가에 의한 절대빈곤의 해소를 의미한다고 되어 있다. 즉, 최후의 안전망으로서 기능을 할 수 있도록 어느 누구, 단체로부터 도움을 받을 수 없는 사람들은 모두다 수급자로 선정하여 수급자가 된 사람들은 노동능력 여부를 떠나 최저생활을 보장해 줄수 있도록 하는 것이 이 법의 목적이라고 할 수 있다. 기존의 생활보호법과 가장 큰 차이점은 기초생활의 보장이 국민의 권리이자 국가의 의무가 되었다는 점이다.

따라서 본 연구에서는 첫째, 현행 기초보장제도가 국민 모두의 최저생활을 보장할 수 있도록 하기 위해서는 어떠한 해결방안이 있는 가를 제시하고, 둘째 해당 쟁점별로 외국 사례, 전문가들의 제안 사항 등을 검토하여 정책목표를 제안하고 우선순위를 제시함으로써 향후 정부정책의 방향을 모색하고자 한다.

## 2. 연구 방법

우리나라 국민은 누구나 기초생활을 보장받을 권리가 있는데, 이는 크게 보면 생존권에 속한다고 할 수 있기 때문에 본 연구에서는 우선 생존권의 개념을 검토하였다. 생존권의 실현을 위해 어떠한 것이 바뀌어야 하는가를 제시하고, 현재 국내 법상의 생존권의 개념과 성격을 살펴보았다. 본 연구에서는 또한 기초생활보장권과 관련된 쟁점으로 어떤 것들이 있는지를 논하는데, 크게 ① 대상자 선정, ② 급여, ③ 전달체계, ④ 기타로 구분하여, 각각의 영역에서 다른 나라의 실태를 제시함과 아울러 기초보장권과 관련된 쟁점들을 열거하였다. 그리고 각 쟁점을 보다 구체화하기 위해 ① 실태, ② 관련 제도현황, ③ 전문가 및 민간단체의 제안사항, ④ 외국사례, ⑤ 정책목표 제안을 쟁점별로 서술하였다. 끝으로 쟁점들의 우선순위를 정하고, 이를 추진하기 위한 전략을 간단히 제시하였다.

본 연구는 별도의 실태조사를 실시하지는 않았고, 그동안 기초보장제도와 관련한 기존의 문헌들을 바탕으로 쟁점을 정리하는 데 초점을 맞추었다. 인권과 관련된 국내외 선행연구, 기초보장권을 둘러싼 쟁점과 관련된 국내자료, 관련 외국의 정책 및 제도를 소개한 국내외 문헌 등을 정책목표 및 근거자료로서 주로 활용하였다. 또한 연구진들의 정기적인 회의를 거쳐 기초보장과 관련된 문제영역과 각 영역에서의 쟁점도출 작업을 진행하였는데, 여러 가지 쟁점들 중 유사한 내용이나 하나의 주제로 다룰 수 있는 쟁점들을 통합하였고, 그 결과 최종적으로 4개 영역에서 11개 정책과제를 도출하였고, 정책과제별 우선순위를 정하였다.

## Ⅱ. 생존권과 기초생활보장권

## 1. 생존권의 개념

사회복지의 첫 번째 목적은 인간의 생존권을 보장하는 것이다. 생존권은 기본적 인권의 하나로서 인간이 인간답게 살아갈 권리이며, 국가에 대하여 인간의 생존을 유지할 수 있는 생활에 필요한 서비스를 요구하는 권리를 말한다. 헌법상 '생존권'의 개념을 처음으로 언급한 것은 바이마르 헌법(1919년)으로서 “경제생활의 질서는 모든 국민에게 인간다운 생존을 누리도록 함에 있다.”고 하여 인간의 가치 있는 생활의 보장을 명백히 규정하고 있다. 또 국제노동기구의 창설과 그 이후의 잇따른 많은 노동보호 및 사회보장에 관한 국제조약에 대해서 제기되었고, 루즈벨트 대통령의 ‘결핍으로부터의 자유’ 선언에 의해 널리 전파되어 각국의 지속적인 관심 표명과 노력이 있었다. 다시 말하면 생존권이란 사람이 어떠한 사태에 봉착하더라도 즉 소득이 부족하든지 혹은 전혀 없더라도 생존을 유지할 수 있는 권리를 말한다. 인간이 살기 위한 기본적 조건은 의식주와 그 밖의 생활 자료의 조달과 확보이다. 따라서 인간이 어떠한 사태에 봉착하더라도 의식주와 그 밖의 생활 자료를 확보할 권리가 있는 것이다.

인간다운 생활의 보장을 국가의 책임으로 보장하는 생존권은 다음과 같은 두 가지 특색을 지니고 있다. 첫째, 생존권은 사회적 약자에 대한 국가의 은혜가 아니라 사회에서 생을 향유하는 자의 당연한 권리로서의 권리성이며 둘째로, 생존권은 단지 살아간다는 정도가 아니라 문화적인 인간에 상응하는 정도의 것이라야 한다는 것이다.<sup>1)</sup>

이와 같은 생존권은 본질적으로 국민의 생존유지를 국가의 법적 의무로 자각하고 사회적 성격을 지닌 국민의 생활유지에 대하여 국가의 책임을 직접적으로 요구하는 것이라고 할 수 있다.

---

1) 신섭중, 사회복지정책론, 서울:대학출판사, 1989. p.701.

## 2. 생존권과 사회보장

### 가. 사회보장법과 생존권

생존권 이념의 실현을 직접적 목적으로 하는 사회보장법이 전개됨에 따라 새로운 법 영역과 체계를 갖춘 사회보장법의 분야가 형성되었다. 사회정책적인 사회보장의 법적 반영인 사회보장법은 현대사회에서 가장 새로운 법 분야의 하나로서 국민의 생활보장 확보와 직결되는 중요한 법적 기능을 수행하고 있다. 사회보장법의 목적은 생존권의 확보이다. 이에 사회보장의 형성, 발전은 생존권 보장의 법체계를 초래하였다. 이러한 사회보장입법의 발전은 법의 현상면에서는 행정권의 확대라는 형태로 나타난다. 현대국가의 한 경향으로서 행정권의 확대가 지적되는데, 사회보장도 이러한 행정권의 확대에 커다란 요인이 되고 있다. 또 사회보장의 발전은 생활부문에 다소의 영향을 미치게 된다. 즉, 사회보장이 직접 관계하지 않는 법의 영역에도 파급적인 영향 내지 효과를 미치게 된다.

생활인으로서의 인간이 직면하게 되는 각종 생활사고가 차츰 근로자의 생활에 보다 큰 비중을 차지하게 됨에 따라 생존권의 이념은 노동법의 영역에서 벗어나 이제 사회보장법을 통해서 실현되지 않으면 안되었다. 사회보장법을 통한 생존권 이념의 실현이란 근로자를 생활주체로서 파악하고 이 생활주체가 봉착하게 되는 생활문제나 사회적 사고를 다루는 것이다. 즉 사회보장법은 근로자를 사회구성원으로서 생활주체의 측면으로부터 파악하고 그 생활상의 위협에 대하여 생활보장급여를 지급함으로써, 노동법이 직접 취급하지 않는 영역에서 생존권의 실현을 꾀하는 법이다. 사회보장법이 포괄하려는 사회적 사고란 실업, 질병, 출산, 다자녀, 산업재해, 장애, 부양책임자의 사망, 노령 등이다. 이러한 생활을 위협하는 사회적 사고가 끊임없이 증대하고 있는 것이 자본주의 사회의 특징이라 할 수 있다. 그러나 자유권을 근간으로 하는 자본주의 사회는 개인의 생활상 봉착하기 쉬운 이와 같은 각종 사회적 사고에 대해서는 자신의 생활은 스스로 유지한다는 개인생활책임의 원칙을 축으로 그 생활을 옹호하는 것이 법적으로 예정되어 있다. 이것이 사적 부양원칙이다.

생존권의 법원리는 시민사회의 법원리인 자유권 사상을 수정함으로써 국민의 현실적인 생존의 확보를 도모하는 것이다. 생존권에 입각한 사회보장법의 전개과정은 국가에 따라서 다소 상이하겠지만 대체적으로 산업재해보상보험법, 질병보험법, 노령연금법, 실업보험법의 순서로 나타나고 있다. 이러한 순서는 생활에 대한 개인의 책임에 입각한 자유권과의 대항관계에서 결정되고 있다. 이같이 생존권 이념을 실현하기 위한 사회보장제도는 1, 2차 세계대전을 거치면서 국제적인 인권보장의 사상에 힘입어 근로자의 근로조건이라는 노동법적 영역에서 벗어나 전국민을 대상으로 생존권을 확보해 나갈 수 있게 되었다. 생존권의 논리는 경제의 논리를 제약 할 수 있어도, 경제의 논리가 인권의 논리를 제약해서는 안 된다는 것이 사회보장에서의 법 위론의 전제이다. 따라서 생존권의 구체화를 위하여 한 국가의 경제나 재정은 오히려 사회보장의 실현, 확보에 맞추어서 운영되어야 한다는 것이다.

생존권을 원리로 하여 사회보장의 대상을 처음으로 확인한 것은 세계인권화선언이다. 세계인권선언 제 25조에서는 “모든 사람은 자기와 가족의 건강과 복지를 위하여 의. 식. 주. 의료 및 필요한 사회위생시설을 포함하는 충분한 생활수준을 유지할 권리를 가지며, 나아가 실업, 질병, 불구, 배우자의 상실, 노령, 혹은 불가항력에 의하여 생활을 할 수 없는 경우에 보장을 받을 권리를 가진다. 모든 아동은 적출(嫡出)여자를 불문하고 동일한 사회적 보호를 받는다.” 고 선언함으로써 사회보장은 근로자뿐만 아니라 농민, 자영자, 시민 등 일하는 모든 국민의 생존권으로서 확인하였다.

#### 나. 사회복지서비스법과 생존권

생존권 이념의 전개과정은 근로조건을 대상으로 하는 노동법과 근로자의 그 가족, 나아가서는 전국민의 생활상의 사고에 대해서 국가가 그 책임을 맡는 것으로서 완성될 수는 없었다. 생활상의 사고를 당함으로써 스스로 생계를 책임질 수 없는 사람들—예를 들면 아동, 노인, 장애인, 모자(부자)가족—에 대해서 생활의 자립 특히 실질적인 시민적 자립을 확립하는 것이 보다 확실한 생존권의 보장이라는 것이다. 그래서 그러한 사람들에 대한 생존권을 확보해주기 위한 사회복지서비스법이 등장하게 되었다.

이렇게 하여 생존권보장은 근로자의 근로조건에서 출발하여 근로자와 그 가족 더 나아가서는 전체국민의 생활상의 사고를 대상으로 하게 되었다. 여기서 국민이라 함

은 사회생활의 측면에서 체제내의 사회생활의 피해자라는 취약한 계층이다.

### 3. 국내법상의 생존권의 개념

생존권의 이념은 사회복지법의 체계와 관련시켜 파악할 수 있다. 즉 최상위 규범인 헌법을 위시하여 각종 개별 사회복지법, 시행령, 시행규칙, 명령 등에서 생존권의 이념이 구체화하게 된다. 사회복지법 각각의 규정에서 여러 가지 문제와 욕구에 대응해서 입법목적은 달성하고 생존권을 실현하려는 내용을 담게 된다. 이러한 생존권의 실천적인 내용을 간략하게 정리해보면 다음과 같다.

#### 가. 헌법

헌법은 국가와 국민간의 권리·의무에 관한 기본법이다. 이 헌법에서 생존권의 이념은 복지조치 내지 급여의 수급이 국민의 권리이자 동시에 국가의 의무로 나타나 있다. 또한 생존권에 관련된 헌법의 조항들은 개별 사회복지법 제정·운영에 있어 가령 내지는 틀을 제공하는 기능을 한다.

생존권에 대해서 헌법 제10조에 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”라고 규정하고 있다. 또한 제34조에는 ‘모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지고’(제1항), ‘신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다’(제5항)고 규정하고 있다

#### 나. 사회보장기본법

사회보장기본법에서는 인간다운 생활을 '건강하고 문화적인 최저생활의 보장'과 같은 보다 구체적 실천적인 표현으로 변화되어 있다. 사회보장기본법 제2조(기본이념)에는 "사회보장은 모든 국민이 인간다운 생활을 할 수 있도록 최저생활을 보장하고 국민 개개인이 생활의 수준을 향상시킬 수 있도록 제도와 여건을 조성하여, 그 시행에 있어 형평과 효율의 조화를 기함으로써 복지사회를 실현하는 것을 기본이념으로 한다"고 규정하고 있다. 여기서는 인간다운 생활을 위한 최저생활의 보장, 형평과 효율의 조화, 복지사회의 실현 등을 기본이념으로 삼고 있다.

#### 다. 사회복지법

사회복지법에는 세세한 설명이 되어 있지만 사회적 약자인 보호대상자의 사회복지 증진이라는 목표를 규정하고 있다. 사회보험법이나 공공부조법은 말할 것도 없고 사회복지서비스법에서는 보다 구체적으로 사회복지의 증진을 언급하고 있다. 사회복지의 궁극 보호를 필요로 하는 대상자들이 인간다운 생활을 영위하는데 요청되는 것인 동시에 그것 자체가 목표이기도 하기 때문이다. 그러므로 각각의 사회복지법의 적용대상자와 자격요건은 다양하고 또 각각의 법이 해결하려는 문제와 욕구 역시 차이가 있지만, 법의 실천을 통해 획득하려는 점은 적용대상자의 사회복지 증진에 있다는 사실이다. 이러한 점에서 사회복지의 증진은 사회복지법의 실천이념이자 목표이다.

급여의 재원조달이 사회보험이 정기적으로 내는 기여금과 달리, 일반 조세를 통하여 이루어지므로 급여수급권의 권리성이 취약할 수 있는 기반을 가지고 있으나 현대 산업사회의 특성상 공공부조법과 사회복지서비스법의 급여 대상자들이 직면하는 사회생활 문제가 개인적 결함과 책임을 넘어서 사회구조적·환경적 여건으로 말미암아 발생한다는 주장이 제기되면서 수급권의 권리성이 강화되고 이를 보장하는 것이 국가 사회의 책임으로 되어있다.

#### 라. 국민기초생활보장법

국민의 복지권을 보장하려는 국가적 노력의 하나는 생활능력이 없는 국민을 법률로 정하여 보호해 주는 것이다. 이를 위한 법률이 ‘국민기초생활보장법’이다. 국민기초생활보장법에는 생활이 어려운 국민들에게 ‘기초생활보장권(基礎生活保障權)’이 있음을 규정하고 있다. 기초생활보장권은 복지권 보장의 원리가 생활이 어려운 국민에게 적용된 것으로서, 국가와 지방자치단체가 생활이 어려운 국민에 대하여 빈곤의 정도에 따라 필요한 급여를 행하여, 건강하고 문화적인 최저생활을 보장함으로써, 저소득 국민들이 인간다운 생활을 영위할 수 있는 권리를 보장해 주는 원리이다.

- 국민기초생활보장법 : 제1조(목적) 이 법은 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 한다. 제4조(보장의 기준 등) ①이 법에 의한 생활보장은 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것이어야 한다.
- 복지부 자료(2001. 9) : 기초생활보장제도 도입의 의의 - 근로능력에 관계 없이 빈곤선 이하의 모든 저소득층에게 최저생계비 이상 수준의 생활을 국가가 보장하게 됨. ‘가난의 책임은 그 개인뿐만 아니라 사회에도 있다’는 빈곤관의 일대전환에 따른 국가에 의한 절대빈곤의 해소를 의미.

### Ⅲ. 기초보장권 관련 쟁점과 정책목표

## A. 수급자 선정

## A-1. 부양의무자 범위의 축소

### 1. 실태와 문제점

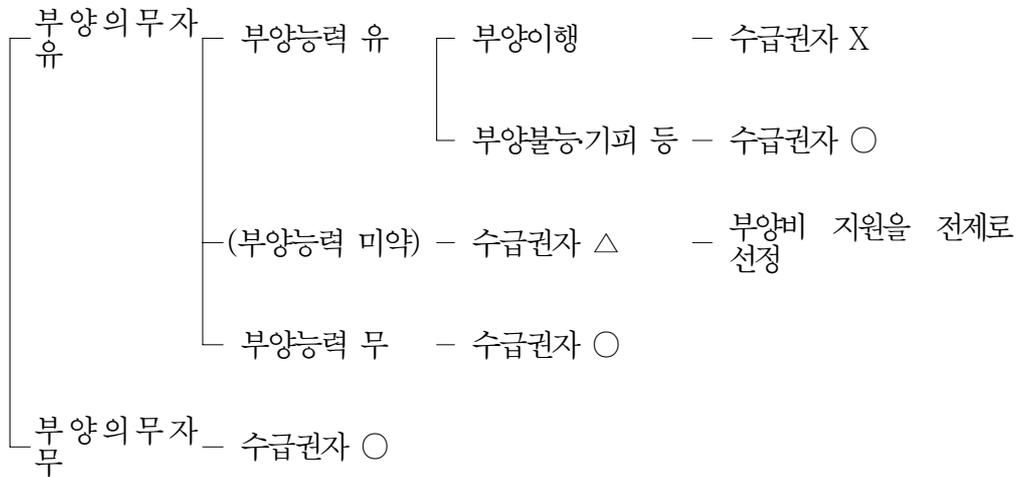
#### 가. 국민기초생활보장법상 부양의무자 규정

- 국민기초생활보장법에 따르면 수급권자는 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자로서 소득인정액이 최저생계비 이하인 자임(법 제5조).
- 부양의무자 기준은 소득인정액기준(소득과 재산)과 함께 기초보장 수급을 위한 주요한 두 가지 조건 중 하나로, 우리나라의 부양의무자기준은 수급 요건에 해당된다고 볼 수 있음.

#### □ 부양의무자 기준(법 제5조, 시행령 제4조·제5조)

▷ 다음의 요건 중의 하나에 해당하는 자는 부양의무자 기준 충족

- (1) 부양의무자가 없는 경우
- (2) 부양의무자가 있어도 부양능력이 없는 경우
- (3) 부양의무자가 부양능력이 미약한 경우로서 수급권자에 대한 부양비 지원을 전제로 부양능력이 없는 것으로 인정하는 경우
- (4) 부양능력 있는 부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우



<그림1> 부양의무자 기준의 적용 도해

나. 부양의무자의 범위

- (가) 수급권자의 직계혈족 및 그 배우자
  - 수급권자의 배우자
  - 수급권자의 직계혈족
  - 수급권자의 직계혈족의 배우자
- (나) 수급권자와 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족

□ 부양의무자 범위의 세분화

- 직계혈족: 부모, 성년자녀, 조부모, 손자녀 등
- 직계혈족의 배우자: 며느리, 사위, 손자며느리, 손녀사위 등
- 수급권자와 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족: 형(누나)와 함께 거주하는 동생 등

다. 현 부양의무자기준의 문제점

1) 최저생활보장의 사각지대 발생

□ 우리나라의 빈곤율에 비해 수급율은 매우 낮은 실정.

- 즉 상당수가 최저생활보장의 사각지대에 있는 것으로 추정됨. 특히, 최저생활보장 사각지대 발생의 주요한 요인 중 하나가 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준 때문인 것으로 파악되고 있음.
- 보사연(2003)의 『부양의무자조사』 결과에 의하면, 저소득가구 중 25.7%가 부양의무자 기준만으로 기초생활보장제도의 자격조건에서 탈락하는 것으로 나타남<sup>2)</sup>.

○ 비수급빈곤층의 유형별 규모 추정(보사연, 2003)

- 기초보장수급자 : 전인구의 2.8%(137만명)
- 부양의무자 이유 비수급 빈곤층 : 2.1%(99만명)
- 재산이유 비수급 빈곤층 : 2.2%(104만명)

□ 부양의무자 기준으로 인해 수급에서 탈락한 가구의 상당수가 실제 부양을 받지 못하고 있는 것으로 나타났음.

- 『국민기초생활보장제도평가단(2000) 조사』에 의하면, 부양의무자 기준 때문에 탈락한 가구 중 실제로 부양을 받고 있는 가구는 39.2%에 불과하였으며, 나머지 60.8%는 가족으로부터 부양받지 못하고 있는 것으로 나타남. 그 결과, 이들 탈락가구 중 23.9%가 최저생계비의 50% 이하, 53.4%가 최저생계비의 50~100% 이하의 생계비로 생활하고 있는 것으로 나타났음.

---

2) 부양의무자 기준으로 인해 탈락한 신청탈락자의 비율은 보건복지부 수급자 현황분석의 경우 17.0%로 나타나고 있으나, 국민기초생활보장제도 평가단(최일섭 외, 2001)의 조사결과는 45.3%로 나타나서 편차가 매우 큼. 보사연의 연구에서 소득인정액 기준과 부양의무자 기준을 모두 초과하여 탈락한 가구가 29.9%였음.

- 요컨대, 현재의 부양의무자 기준을 적용할 경우 상당수의 실질빈곤층이 사적부양을 받지도 못한 채, 최저생활의 사각지대에 방치되고 있는 것으로 판단됨.

## 2) 안정적인 가족관계의 저해

- 부양의무자 기준은 친족간 부양을 법적으로 강제한다는 점에서 관련 대상자들의 정상적인 가족관계를 침해할 위험이 있음.
  - 친족부양의 기능은 경제적 기능, 사회적 기능, 정서적 기능 등 매우 다양하고 복합적임에도 불구하고, 경제적 기능의 측면을 부각시킴으로써 그 이외의 가족(친족)의 기능을 약화시켜 가족관계를 악화시키는 측면이 있음.
- 현 부양의무자 기준이 안정적인 가족관계를 저해하는 구체적인 유형을 보면 다음과 같음.
  - 과도하게 넓은 부양 범위로 인한 친족관계의 단절
  - 조부모와 손자녀간 관계의 경우, 부모-자녀간 관계만큼 밀접하지 않음. 부양의무자 기준으로 인해 손자녀로 하여금 경제적 부양을 강제할 경우, 조부모와 손자녀간 사회적, 정서적 교류도 단절될 수 있음
- 이처럼 가족구조라는 측면에서 보면, 부양을 법적으로 강제하는 것은 가족관계에 부정적인 영향을 미칠 수 있음. 특히 현 부양의무자 규정은 과도하게 넓은 부양범위 규정과 엄격한 부양능력 판정기준으로 인해 가족구조의 안정에 부정적인 영향을 미치는 것으로 평가됨.

## 3) 현실적 불합리성의 문제

- 배우자와 미성년자녀에 대한 부양의무는 절대적이면서 생계공동적인 생활

유지적 부양에 해당함.

- 이에 비해, 직계혈족 부모에 대한 부양의무는 절대적이기는 하지만, 자기의 자력으로 생활을 유지할 수 없고 부양의무자가 부양능력이 있는 경우에만 부양의무가 발생하는 생활부조적 부양의무이라고 볼 수 있음. 그 나머지 직계혈족과 형제자매에 대한 부양의무는 상대적이면서 생활부조적 부양의무임.
- 따라서, 부양범위에 있어 1촌 직계혈족 이외의 직계혈족과 형제·자매에게 부양의무를 법적으로 강제할 만한 기초법 이외의 법리적 근거는 미약함.

## 2. 국제기구 권고 및 각국 실태

대부분의 OECD 국가들은 부양의무자 기준을 가지고 있지 않다. 대부분 소득-자산조사의 범위는 사회부조 신청자와 그 배우자의 소득 및 재산으로 제한된다. 그러나 일부 국가들(호주, 독일, 스위스, 일본)의 경우에는 부양의무자 기준을 적용하고 있다. 이들 중 호주, 독일, 벨기에, 일본은 부양의무자의 범위를 직계혈족으로 제한하여 우리나라보다는 좁은 부양의무자 기준을 설정하고 있다. 스위스의 경우에는 수급자 선정시 다른 형제로부터의 지원도 고려한다(Eardley et al., 1997, p.66)

<표 A-1> 부양의무자기준의 국가 비교

부양의무자 범위	해당 국가
부양의무자 기준 없음 (신청자와 배우자의 자산만 조사)	대부분의 OECD 국가들
직계혈족의 경제적 상황 고려	호주, 독일, 벨기에, 일본
직계혈족 뿐만 아니라 형제로부터의 지원도 고려	스위스

자료: 이상은(2003)에서 재인용

가. 일본 생활보호제도의 부양의무자기준<sup>3)</sup>

1) 부양의무자 기준 및 부양능력 조사

□ 생활보호의 보족성 원리에 따라 보호의 신청이 있는 경우 다음에 해당하는 요보호자의 부양의무자에 대해 조사함. 이는 일차적으로는 요보호자의 신고에 따라 이에 더하여 필요한 경우 호적등본 등에 의해 확인함.

가) 절대적 부양의무자

나) 상대적 부양의무자 중 다음에 해당하는 자

(가) 현재 당해 피보호자 또는 그 세대에 속하는 자를 부양하고 있는 자

(나) 과거에 당해 요보호자 또는 그 세대에 속하는 자로부터 부양을 받은 등 특별한 사정<sup>4)</sup>이 있고, 또 부양능력이 있는 것으로 추측되는 자

□ 국가는 부양사실을 확인하기 위해 실제로 부양의무자의 자산이나 수입상태에 대하여 관공서에 조사를 위촉하거나 금융기관, 고용주 등에 보고를 청구할 수 있으며, 부양의무자의 자산조사 상황을 조사하기 위하여 보호 결정 통지기간을 연기할 수도 있음. 부양의무자의 직업, 수입 등을 통해 부양의 가능성을 조사함.

- 그러나 보호실시 기관이 부양의무자의 의사에 반하여 부양강제를 실시할 권능을 가지지는 않음(이명현, 1999:23).

3) 외국에 대한 내용은 주로 보사연(2003)의 내용을 참조하였음.

4) 적어도 다음의 경우에는 각 호에 해당하는 자에 대해서 특별한 사정이 있다고 인정된다.

① 그 자가, 과거에 당해 신청자 또는 그 세대에 속한 자로부터 부양을 받은 적이 있는 경우, ② 그 자가, 유산상속 등과 관련해서, 당해 신청자 또는 그 세대에 속한 자로부터 이익을 얻은 적이 있는 경우, ③ 당해 친족간의 관행 또는 당해 지역의 관행에 따라, 그 자가 당해 신청자 또는 그 세대에 속한 자를 부양하는 것이 기대되는 입장에 있는 경우.

□ 생활유지적 부양의무관계가 있는 부양의무자 및 부양가능성이 기대되는 기타 부양의무자에 대해서는 다음과 같이 부양능력을 조사함.

(1) 당해 부양의무자가 보호실시기관의 관내에 주거하는 경우에는, 실제로 조사함.

(2) 조사는 부양의무자의 세대구성, 직업, 수입, 과세소득 및 사회보험의 가입상황, 요보호자에 대한 세법상의 부양공제 및 가족수당의 수급 및 기타 부양이행의 상황 등에 대해서 행해짐.

## 2) 부양의 정도 및 부양이행거부

□ 부양의 정도 및 방법은 실정과 실효성에 따라 행하는 것으로 하고, 부양의 무자의 이해를 얻도록 노력해야 함. 이 경우, 부양에 있어서는 요보호자와 부양의무자와의 관계가 일차적이므로 요보호자가 직접 부양의무자에게 의뢰하도록 지도함.

- 생활유지 의무관계: 부양의무자의 최저생활비를 초과하는 부분

- 생활부조 의무관계(생활유지 의무관계를 제외한 직계혈족, 형제자매 및 상대적 부양의무자 관계): 사회통념상 적절하다고 인정되는 정도의 생활을 훼손하지 않는 정도

- 부양정도에 있어서는 부양의무자가 생계중심자인지 등 그 세대내에서의 지위 등을 고려함. 또한, 생활부조의무자가 요보호자를 돌보고 있어서 이미 얼마간의 원조를 행하고 있는 경우에는 그러한 사정을 고려함.

□ 부양의 불이행

- 부양의무자가 충분한 부양능력이 있음에도 불구하고, 정당한 이유없이 부양을 거부하고 원만한 해결을 도모하지 않는 경우에는 가정재판소에 조정 또는 심판의 신청을 고려함. 이 경우, 요보호자가 그러한 신청을 행하는 것이 적절치 않다고 판단되는 경우 사회복지주사가 요보호자의 위임을 받아서 신청을 대행함.

- 필요한 경우, 위의 수속을 진행하면서 일단 필요한 보호를 행하고, 가정재판소의 결정이 있는 후 법 제77조의 규정에 따라 부양의무자로부터 부양가능액의 범위 내에서 보호에 필요한 비용을 징수하는 방법을 고려함.

□ 부양상황의 변동

- 부양의무자의 부양능력 또는 부양의 이행상황에 변동이 있었다고 예상되는 경우에는 신속하게 조사하고 재인정 등으로 처리함. 또, 부양능력 및 부양의 이행상황에 대한 조사는 연 1회 정도 행함.

3) 시사점

- 일본 생활보호제도상의 부양의무자기준은 구법의 수급요건설에서 신법의 단순순위설로 변화되어 왔음. 그러나 이것이 수급권을 실제로 보장해 주었는지에 대해서는 논란이 있을 수 있음. 즉, 일차적으로 사적부양을 전제함으로써 신청에서의 접근성을 떨어뜨릴 수 있음.

나. 오스트리아 사회부조제도의 부양의무자기준

1) 개요

- 일반적으로 로마법(시민법) 국가들은 개인, 가족, 국가 간의 관계설정에 있어서 관습법 국가들과는 다름. 왜냐하면 개인의 철학을 중시하는 관습법 국가들은 개인생활에 국가가 간섭하는 것을 부정하기 때문에, 관습법국가들의 경우에는 실제로 가족관계를 지배하는 법규정이 없음. 반면 로마법 국가들은 근간으로 하는 국가들은 가족구성원간의 법적 의무와 상호연대성에 관한 원칙을 보장하는데 항상 관심을 두고 있음.
- 가족내의 연장자들에 대한 젊은 세대의 강제 부양제도를 유지하고 있는 주요 국가들은 프랑스, 독일, 오스트리아, 스페인 등의 대륙법 국가들로서, 프랑스 민법은 이론적으로 광범위하게 부모, 조부모 심지어 증조부모에 대

한 자녀의 부양의무를 요구하고 있으며, 독일의 경우에는 자산조사에 근거한 부모에 대한 자녀의 부양의무를 명시하고 있음. 한편 오스트리아의 경우에는 비엔나 지방정부를 제외한 모든 지방정부에서 엄격한 부양의무를 부과하고 있음. 그러나 스웨덴의 경우에는 자녀의 부양의무에 관한 규정이 1956년 폐지되었으며, 덴마크의 경우에는 이런 부양의무에 관한 법을 가진 적이 없음.

## 2) 규정

### (1) 민법상의 부양에 관한 규정

□ 민법 제 140조에서는 부모의 자녀부양의무를, 제141조에서의 조부모의 손자녀부양의무를 규정하고 있음. 또한, 143조에서는 자녀의 부모, 조부모 부양의무를 규정함.

- 부모는 그 능력에 맞게 자녀의 자산, 능력, 소양 등을 고려하여 자녀의 적절한 생계를 충족시켜주기 위해 최선을 다해야 함. 다만 부양 신청권은 자녀가 수입활동을 하거나 스스로 자신의 생활을 고려할 능력이 있는 경우에는 축소됨.
- 부모가 능력이 부족하여 부양의무를 할 수 없는 경우, 조부모는 부모의 생활사정을 고려하여 자녀의 생계를 책임짐. 한편 조부(모)는 자신의 특별한 개호의무로 적절한 부양을 해치지 않는 한, 생계부양을 제공해야 함.
- 자녀는 부양권자가 스스로 자립능력이 없는 경우, 부양권자가 자녀에 대하여 현저히 등한시하지 않는 한, 자신의 경제여건을 고려하여 부모와 조부모의 부양을 책임져야 함. 자녀의 부양의무는 배우자, 전배우자, 선조, 가까운 후손 등의 순으로 함. 다수의 자녀는 그들의 능력에 따라 부양을 제공해야 함.

□ 제 142조에서는 부양의 범위를 규정하고 있음.

- 자녀에게 부양을 제공하는 부(모)의 책임은 상속받은 유산가치에 한함. 자녀의 (부양비)청구시 피상속인으로부터 계약(서류) 또는 유언으로 기부금,

법적 유산상속분, 의무부분 또는 공법 또는 사법상 받은 모든 급부를 고려함. 유산의 가치가 충분하지 않은 경우, 자녀에게 떠맡은 향후 예상되는 자립능력 진입시까지 부양비를 보장해 주기 위해 자녀의 청구권은 이에 맞게 감소됨.

## (2) 사회부조에서의 사적부양의무

### □ 사회부조의 수급조건으로서의 부양의무

- 사회부조신청을 위한 기본전제조건으로서 생계부조는 사회부조수급자의 구체적인 생계비와 실제 수급할 수 있는 재산과의 차이를 전제조건으로 함.
- 조부모: 조부모는 부모가 전력을 다함에도 부양을 제공할 수 없는 경우에 한하여 손자녀의 부양을 책임짐. 물론 자녀가 자산이 없어야 함. 다수의 조부모가 있는 경우 공동으로 부양을 위해 부분적으로 부담해야 함. 물론 부양의무를 보장받는 것은 아님.
- 부양권: 반대로 손자녀는 조부모를 부양해야 함.

## (3) 사회부조급여의 비용배상(구상권)

□ 사회부조의 목적은 자립능력을 확충하는데 있음. 따라서 사회부조는 일시적인 단지 일시적인 기능을 할 뿐임.

□ 사회부조 수급자는 다음의 경우 지출된 급여를 배상해야 함.

- 부조수급후 충분한 소득이 있거나 자산이 있게된 경우
- 급여인정 시점에서 알려지지 않은 소득이나 자산이 있는 경우
- 수급자의 유산(구상권은 자산이 없었을 경우 받은 급여에도 해당)
- 가족은 부양의 측면에서 사회부조의 비용을 배상해야함(지방정부마다 상이함).

## 3) 시사점

- 오스트리아의 사회부조제도는 자산조사에 의한 생계비보장과 일시적인 급여와 7개의 지방정부마다 그 수준을 달리하고 있으며, 급여 수급자는 3만 명으로 전국민의 1% 미만임. 이와 같이 최저생활 수준의 급여가 많음에도 불구하고 사회부조수급자가 적은 이유는 대부분의 EU국가들처럼 보편적 의미의 가족급여제도가 이미 뿌리를 내리고 있을 뿐만 아니라, 사회보험을 통한 소득보장제도가 틀을 잡았기 때문임. 특히 1957년부터 연금수급자의 급여수준이 최저생계수준에 미치지 못하는 경우, 그 차액을 조정수당으로 추가적으로 보장해주기 때문에 사회부조를 통한 생계급여는 극히 미미한 실정임.
- 부양의무와 관련된 특징적 요인은 손자녀를 포함한 직계친족들의 부양의무를 두고 있다는 것임.

#### 다. 독일의 사회부조제도의 부양의무자 기준

##### 1) 민법상의 부양의무

- 부양의무는 독일 민법 1601조 이하에 근거를 두고 있음. 부양은 소득이나 자산에 근거하여 의무를 부과하기 때문에 법은 어떤 순서를 정하고 있지는 않음. 부양신청은 원칙적으로 친족(특정의 경우 母)에 의해 이루어짐. 그러나 사회부조 승인시 부조신청권은 사회부조 기관에 주어짐. 부양신청권은 민법적인 권리임. 그러므로 신청권의 실행을 위해 사회부조기관의 민법상의 서비스를 해야함.
- 민법상 부양의무자에게는 현저히 높은 액의 자산면제기준을 인정함(95년 판례기준 200만 DM).

##### □ 부양권자와 부양의무자

1. 직계친족간(민법 1601조), 즉 부모와 자식간(친자불문), 증조부와 증손자간, 고조부와 고손자간.

2. 부부간(민법 1360조), 별거해서 사는 경우(민법 1361조).
3. 이혼한 부부간(민법 1569조)
4. 부에 대한 친자 아닌 자녀의 모의 부양신청권(민법 1615조 1)

□ 처벌

- 형법 제 170조의 b에서는 부양의무를 소홀히 하여 부양가족의 생활을 위태롭게 하거나 다른 도움없이 위태롭게 도록 방치한 자는 3년 이하의 징역 또는 벌금형에 처하도록 함. 또한, 산모의 부양을 책임지고 있는 자가 비상식적인 방법으로 부양을 제공하여 유산하게 되는 경우, 5년 이하의 징역 또는 벌금형에 처함.

2) 사회부조제도의 수급조건

- 우선적으로 당사자는 필요한 경우 현 자산을 대체해야함. 단 예외적으로 소액의 저축금액이나 본인이 거주하는 적정수준의 자가주택은 인정함.
- 때때로 친족들이 사회부조의 비용을 부담해야함. 민법의 가족법에 의거 직계친족간에 일반적인 부양의무가 있음.

□ 부양의무자

- 원칙적으로 사회부조기관은 단지 1촌 친족에게 부양을 요구할 수 있음. 즉, 부모나 자녀의 부양을 강제할 수 있을 뿐, 조부모, 손자 또는 형제 자매에게는 해당되지 않음.
- 물론 사회부조법이나 민법에 의해서도 시부모, 장모, 장인, 사위, 며느리 등을 위한 부양을 청구할 수도 없음. 또한 아내는 시부모를 위한 부양비를 지불해야할 필요는 없음. 역도 성립.

- 부양의무관계

- ① 부부 상호간 (별거여부나 이혼여부 상관없이)
- ② 미성년자의 자녀를 부모

### ③ 성년이된 자녀와 부모 상호간

- 부양신청자는 부양가족, 변호사/법원, 아동/청소년복지국, 사회/주택국의 부양시설 등이 될 수 있음.

#### □ 사회부조 신청서류

- 사회부조신청시 수급대상자는 수급신청자의 인적 사항, 부양의무 친족에 관한 사항, 직업 등의 경력사항, 신청자의 생계비, 자산 등에 관한 상세한 사항(월세, 소득 등), 부양의무 친족의 소득, 자산, 자동차 등에 관한 사항, 사회보험 수급권 등을 제출하여야 함.

#### □ 구상권

- 보충주의와 개인주의 원칙이라는 의미에서 사회부조기관은 생계비보장을 위하여 비용지출에 대한 배상을 신청할 수 있음. 사회부조 수급자 측면에서 스스로 자신의 유산, 자신의 부양의무자, 특별관계인(사회부조수급자에게 어떤 채무를 지운)은 보상의무를 짐.

### 3) 시사점

- 독일의 사회부조제도는 철저한 부양의무기준에 의하여 실시되고 있으며, 부양의무자는 부부의 경우 배우자, 부모, 자녀의 경우에는 직계존비속이 책임을 지게 됨. 따라서 최근 들어 구상권에 대한 두려움으로 노인들의 생계부조신청을 제한하게되자, 2003년부터 기초보장법을 제정함으로써 기초보장을 통해 실질적인 생계유지 소득보장의 다층체제를 더욱 강화하게 되었음.

- 기초보장을 통해서 선척적이든 후천적이든 근로능력이 감소된 국민들에게 삶의 질을 높이는 계기가 되었음. 왜냐하면 실질적으로 자신의 능력으로 추가소득을 벌어들일 가능성이 없는 사람들에게 기초보장을 통해 보다 풍요로운 물질을 유지할 수 있게 하였음. 또한 가족내에 동거할 수 있도록

촉진하게 되었으며, 근로능력 감소자의 생활상황이 현저히 개선되었음.

- 기초보장제도에서 사회부조(제16조)의 추정규정이 적용되지 않음. 사회부조와는 달리 기초보장에서는 신청권자의 부담에 대한 추정하지 않음. 즉, 가구 내에서 친족이나 산모의 배우자와 동거하더라도, 산모는 생계보장을 위해 급여를 받을 수 있음.

### 3. 정책대안

#### 가. 전문가 및 시민사회단체 제안

- 2003년도에 기초법 개정의 움직임이 있었는데, 이원형의원, 김명섭의원, 참여연대의 안 모두 1촌 이내의 직계혈족 및 그 배우자로 좁히는 개선안을 제출하였지만 최종적으로는 현행안과 개선안의 중간지점에 있는 안으로 개정되어 2005년 7월부터 시행되게 되었다.

<표A-2> 2003년도 기초법 개정안의 비교

구 분	현행 (2003년)	이원형 의원 (9.15)	참여연대 (10.29)	김명섭 의원 (11.7)
부양의무자 범위	직계혈족 및 배우자, 생계를 같이하는 2촌이내 혈족	1촌 이내의 직계혈족 및 그 배우자	좌동	좌동

자료: 허선(2004)

#### 나. 정책대안의 검토

##### 1) 부양의무자기준의 폐지에 대한 검토

- 공공부조에서 부양의무자 기준을 두고 있는 나라는 부양에 대해 핵가족적 접근방식을 취하고 있는 국가들 중에서 독일, 오스트리아, 그리고 일본 등임. 독일, 오스트리아의 경우 부양능력 판정기준도 매우 높을 뿐만 아니라, 상당히 유연한 형태로 운영되고 있음. 일본은 구생활보호제도의 수급요건 설에서 신생활보호제도의 단순순위설로 부양의무자 기준요건을 완화하였음. 시민주의적 복지국가에 속하는 스웨덴, 노르웨이 등의 국가들은 부양의무자 기준이 애초에 없거나 폐지하였으며, 영국, 아일랜드 등의 자유주의 복지국가들은 부모와 미성년 자녀 간의 부양의무 관계만을 엄격하게 규정하고 있음.
  - 이러한 배경에서, 부양의무자 기준의 폐지에 대한 조심스러운 검토를 해 볼 수 있음.
- 사각지대 축소라는 일차적 목표로 볼 때는 가장 효과적인 대안이라 볼 수 있지만, 재정적·사회적 영향과 가족에 미치는 부수효과 등을 고려할 때 단기적으로 시행되기는 어려운 대안으로 보임.
- 다음과 같은 이유로 완전 폐지를 반대하는 주장이 있음.
  - 첫째, 사회적 합리성 측면에서 볼 때, 우리나라는 아직 서구의 개인주의 사회보다 가족주의적 가치관이 온존하고 있음을 감안. 사적 부양책임을 급격하게 공적 부양책임으로 전환함으로써 가족주의의 미덕을 인위적으로 훼손할 우려가 있음. 또한, 가족 간 책임에 대한 도덕적 해이(moral hazard)가 야기될 수 있음.
  - 둘째, 가족구조의 안정성이라는 측면에서 볼 때는 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 모두 가지고 있음. 긍정적인 측면에서는 경제적 부양이 공적으로 해결될 때 가족 간의 기타의 부양, 즉 정서적·신체적 부양이 증가될 수 있을 것으로 예상됨. 그러나, 부정적인 측면에서는 가구분리효과(독립효과)가 매우 높을 것임. 특히, 노부모와 동거하는 가구의 경우 노부모와의 가구

분리가 빈발할 것으로 보임. 미국의 SSI나 AFDC가 이러한 공공부조의 가  
구분리를 촉진시켰다는 비판을 받는 대표적인 사례임.

## 2) 1촌 혈족으로 부양의무자 범위 축소

□ 1촌 이내 혈족, 즉 배우자, 자녀, 직계혈족 부모로 부양의무자 범위를 축소  
하는 방안.

### □ 실현 가능성에 대한 검토

- 첫째, 사회적 합리성 측면에서 볼 때, 법리적·현실적 근거가 뒷받침될 여  
지가 많은 대안임. 먼저, 법리적 근거로서 전술한 바와 같이 배우자 및 미  
성년자녀에 대한 부양의무는 절대적이면서도 생활유지적 부양이며, 직계혈  
족 부모에 대한 부양의무는 절대적이지만 생활부조적 부양임. 그러나, 그  
이외의 혈족에 대한 부양의무는 상대적이며 생활부조적 부양임. 따라서, 직  
계혈족 부모에 대한 부양의무까지는 공공부조에서 강제할 수 있는 근거가  
있지만, 그 이외의 혈족에 대한 부양의무를 법적으로 강제할 근거는 미약  
하다고 볼 수 있음. 또한, 현실적으로도 핵가족화와 가족에 대한 (부양)의  
식변화로 배우자 및 미성년자녀, 그리고 직계혈족 부모에 대한 부양을 제  
외한 나머지 혈족에 대한 부양의식은 매우 약화되었음. 요컨대, 이 대안은  
사회적 실태와 사회구성원의 의식 및 욕구변화를 잘 반영하고 있다고 볼  
수 있으며, 따라서 구성원의 합의를 도출하기도 비교적 용이할 것으로 보  
임.

### <표A- 3>부양관계와 부양의무정도 및 부양정도

피부양자	부양의무자	의무정도	부양정도	기초법상
배우자 미성년자녀	배우자 부모	절대적 부양의무	생활유지적부양	가구단위포함 (무조건부양)
직계혈족 부모 성년자녀	성년자녀 직계혈족 부모	절대적 부양의무	생활부조적부양	부양능력판정후 부양
조부모 손자녀 형제자매	손자녀 조부모 형제자매	상대적 부양의무	생활부조적부양	부양능력판정후 부양

- 둘째, 가족구조의 안정성 측면에서도 비교적 긍정적임. 핵가족화로 인해 2촌 이상의 직계혈족과 동거하는 경우는 거의 없음. 따라서, 대안이 실현된다 해도 가족해체나 분리현상은 미미할 것으로 보임. 이에 비해, 가족유대와 안정성이라는 면에서는 긍정적인 효과를 기대할 수 있음.
  - 셋째, 제도적 합리성 측면에서 보면, 이 대안은 기존의 부양의무자와 관련된 각종 예외규정과 임의규정을 줄임으로써 제도의 간소화와 체계화에 기여할 것으로 보임.
  - 넷째, 2촌 이상의 비교적 소원한 관계에 있는 부양의무자를 배제함으로써 선정과정에서의 접근성을 크게 높일 수 있을 것으로 기대됨.
- 요컨대, 1촌 이내로 범위를 축소한다 하더라도 급격한 재정적·사회적 충격은 발생하지 않을 것으로 기대되며, 사회적·제도적 합리성을 높이면서 사각지대의 해소와 접근성의 증대에도 기여할 수 있는 대안임.

### 3) 단계적으로 조정해 나가는 방안

- 현실적으로 부양의무 부과에 있어 가장 문제가 되는 부분부터 단계적으로 범위를 축소해 나가는 방안

□ 우선 제외 검토 대상

- 2촌 이상의 직계혈족 중 다음의 자
  - 3촌 이상의 직계존비속 관계(증고조부모 등)
  - 출가한 손녀와 조부모
  - 외손자녀와 외조부모
- 직계혈족의 배우자 중 배우자가 사망한 사위나 며느리
- 생계를 같이하는 형제자매

□ 실현가능성 검토

- 첫째, 대상의 포괄성 측면에서 볼 때 비현실적인 부분부터 단계적으로 조정해 나가는 방안의 사각지대 축소 효과는 매우 미미할 것으로 보임. 보사연(2003) 『부양의무자조사』의 조사대상 가구 평균 부양의무자 수는 2.1명이며, 이 중 2촌 이상은 0.07명에 불과함. ‘기타’ 분류상에서의 제외 검토 대상까지 합한다 하더라도 이 대안을 통한 추가 선정자는 소수에 불과할 것으로 기대됨. 따라서 이 대안을 통해 사각지대 축소 효과는 거의 기대할 수 없을 것으로 보임.
- 둘째, 사회적 합리성 측면에서 볼 때, 비현실적이고 비합리적인 부양의무자 범주부터 제외시킴으로써 현 사회의 실태를 반영할 수 있다고 보여짐. 그러나 확실한 근거가 제시되지 않을 경우 제외되는 부양의무자와 그렇지 않은 부양의무자 간의 형평성 문제가 야기될 수 있음.
- 셋째, 이 대안을 통해 추가로 선정되는 가구는 매우 적을 것으로 판단됨. 따라서 가족구조의 안정에 기여하는 효과 또한 미미할 것으로 보임.
- 넷째, 제도적 합리성의 측면에서는 양면성을 가질 수 있음. 즉 한편으로 예외규정 등을 줄임으로써 제도의 복잡성을 낮출 수 있고 부양의무자 조사의 접근성을 높일 수 있음. 그러나 다른 한편 제외되는 부양의무자의 범주에 대한 법리적·논리적 근거가 미약할 경우, 오히려 민법과의 관계, 지침상의 복잡성 등의 문제를 가중시키고 체계성을 떨어뜨릴 위험이 있음.

- 다섯째, 여전히 다소 소원한 관계에 있는 가족 간의 부양의무자 관계를 설정함으로써 나타나는 접근성과 낙인의 문제가 완전히 해소되지 않을 수 있음.

□ 이상에서 볼 때, 불합리한 부분부터 제외시켜 나갈 경우 재정적인 측면이나 부양의무자 조사효율성 측면에서 장점이 있을 수 있으나, 대상 포괄성, 사회적 합리성, 가족안정성 등의 측면에서 나타나는 효과는 매우 미미하며, 특히 제도적 복잡성과 비형평성을 오히려 가중시킬 우려가 있음. 부양의무자 범위의 개선은 법개정이 요구되는 주요 사안인데 비해, 그 효과는 매우 미미하다고 볼 수 있음.

#### 4. 추진전략

##### 가. 법 개정

□ 부양의무자 범위의 조정은 법 개정 사항임

○ 기초법 1차 개정의 내용

- 기초보장법의 1차 개정으로 바뀐 내용은 제2조제5호 중 “직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족을”을 “1촌의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족을”로 한다임.
- 새법이 아직 본격적으로 시행되고 있지 않기 때문에 재논의가 필요한 상황임.

<표A-4> 기초보장법 부양의무자 관련 신규조문 비교

현 행	개 정 안
제2조(정의) (본문 생략) 1.~4. (생략) 5.“부양의무자”라 함은 제5조의 규정에 의한 수급권자를 부양할 책임이 있는 자로서 수급권자의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족을 말한다. 6.~9. (생략)	제2조(정의) (현행과 같음) 1.~4. (현행과 같음) 5. ----- ----- 1촌의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족을---. 6.~9. (현행과 같음)

- 기초보장의 사각지대 축소를 위해서는 부양의무자 범위축소와 부양의무자 판정기준 완화가 병행되어야 함.
- 부양의무자 범위축소는 일차적으로 사회적 현실과 부양의식에 주안점이 두어진 좀 더 거시적인 차원의 개선이라 볼 수 있음. 앞에서 살펴본 바와 같이, 부양의무자 기준 폐지를 제외하고는 이러한 범위 축소를 통해 나타나는 사각지대 축소의 효과는 그리 크지 않음.
  - 이에 비해 부양의무자 판정기준의 완화는 빈곤의 대물림 방지와 가족구조의 안정을 도모하기 위해 ‘생활부조적 부양’이라는 취지에 적절한 판정기준의 설정이라는 목표에 초점이 맞추어진 좀더 미시적 차원의 개선이라 볼 수 있음. 실제로 부양의무자 범위 축소보다는 부양의무자 판정기준 완화를 통해서 더 큰 사각지대 축소효과를 기대할 수 있음.

#### 나. 예산 추계

##### 1) 부양의무자기준을 폐지할 경우

- 실질적으로 빈곤의 사각지대, 특히 노인빈곤은 거의 완전히 해소될 수 있을 것으로 보임. 보사연(2003)의 『부양의무자조사』 결과, 부양의무자기준을 폐지할 경우 약 93만명의 추가수급자가 발생할 것으로 추정되었음. 그

러나, 이는 가구분리효과 등 사회적 부수효과를 고려하지 않은 결과이며, 실제로는 이보다 많을 수 있음.

- 보사연의 연구결과에 따르면 부수효과를 고려하지 않고도 약 93만명이 추가수급자로 선정될 경우 소요예산은 의료급여를 제외할 경우 1조2천억원, 포함할 경우는 2조6천억원 이상임.

## 2) 1촌 혈족으로 부양의무자 범위를 축소할 경우

- 대상의 포괄성 측면에서 볼 때, 부양의무자기준 때문에 탈락한 가구 중 1촌 이내 혈족만으로 부양의무자 범위를 축소할 때 증가하는 수급자 가구의 비율은 보사연(2003)의 조사결과 2.4% 정도이며, 수급자 수로 추정할 때 99,000여명임(여기에서의 1촌은 '출가한 딸'이 제외된 것이므로 실제로는 이보다 적을 수 있음). 보사연에서 추계한 04년도 생계 및 의료급여는 2,780억원가량이고, 기타 급여를 포함하면 3,000억원 수준임.

## 3) 단계적으로 조정할 경우

- 추가 수급자의 수가 극히 미미할 것으로 예상되므로 재정적 측면에서의 충격은 매우 약함.

## A-2. 부양능력 판별기준의 합리화

### 1. 실태와 문제점

#### 가. 법 규정 및 실태

- 부양의무자 범위와 판정기준의 지위
  - 부양능력 여부 즉 판정기준은 시행령 제4조(부양능력이 없는 경우)에서 규정하고 있음.
  - 따라서, 범위의 조정은 법 개정 사항이며, 판정기준의 조정을 위해서는 시행령의 개정이 요구됨.

#### 부양능력유무 판정기준<sup>5)</sup>

부양능력 구분	소득 및 재산기준
부양능력 없음	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부양의무자 가구소득 <math>\leq B \times 120\%</math> 그리고,</li> <li>• 부양의무자 가구재산의 소득환산액 <math>\leq (A + B) \times 42\%</math></li> </ul>
부양능력 미약	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <math>B \times 120\% &lt; \text{부양의무자 가구소득} &lt; (A + B) \times 120\%</math> 그리고,</li> <li>• 부양의무자 가구재산의 소득환산액 <math>\leq (A + B) \times 42\%</math></li> </ul>
부양능력 있음	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부양의무자 가구소득 <math>\geq (A + B) \times 120\%</math> 또는,</li> <li>• 부양의무자 가구재산의 소득환산액 <math>\geq (A + B) \times 42\%</math></li> </ul>

참고: A는 수급권자 가구의 최저생계비, B는 부양의무자 가구의 최저생계비임.

#### 부양능력 판단 : ‘부양의무자가구 재산의 소득환산액’과 ‘수급권자가구 및

- 5) 이 기준은 전형적인 부양의무자가구(1촌직계혈족)를 기준으로 한 것이며, 부양의무자와 수급권자와의 관계와 부양의무자(가구) 특성에 따라 이보다 훨씬더 복잡하고 세부적인 규정이 적용되고 있음.

부양의무자 가구의 최저생계비합의 100분의 42'를 비교하고 부양의무자가  
구의 소득을 기준으로 판단

(예시) 수급권자 2인 가구, 부양의무자 4인 가구일 때

- '수급권자 및 부양의무자의 최저생계비의 합'의 100분의 42' =  
 $(609,842 + 1,055,090) \times 42\% = 70\text{만원}$
- 부양능력 없음  $\Rightarrow$  소득이 127만원 미만이고, 재산의 소득환산액이 70  
만원 미만
- 부양능력 있음  $\Rightarrow$  소득이 200만원 이상 또는 재산의 소득환산액이 70  
만원 이상
- 부양능력 미약  $\Rightarrow$  (재산의 소득환산액이 70만원 미만이고) 소득이 127  
만원 이상, 200만원 미만

<표 A- 5> 2004년 부양능력 판정기준표(재산의 소득환산액 기준)

(단위 : 만원6)

수급권자 가구	부양의무자 가구	부양 능력 판정	1인		2인		3인		4인		5인	
			소득	재산 의 소득 환산 액	소득	재산 의 소득 환산 액	소득	재산 의 소득 환산 액	소득	재산 의 소득 환산 액	소득	재산 의 소득 환산 액
			없음	44		73		101		127		144
1인	미약	44~88	31	73~117	41	101~145	51	127~171	60	144~188	66	
	있음	88		117		145		171		188		
2인	없음	44		73		101		127		144		
	미약	44~117	41	73~146	51	101~174	61	127~200	70	144~217	76	
	있음	117		146		174		200		217		
3인	없음	44		73		101		127		144		
	미약	44~145	51	73~174	61	101~201	70	127~227	80	144~245	86	
	있음	145		174		201		227		245		
4인	없음	44		73		101		127		144		
	미약	44~171	60	73~200	70	101~227	80	127~253	89	144~271	95	
	있음	171		200		227		253		271		
5인	없음	44		73		101		127		144		
	미약	44~188	66	73~217	76	101~245	86	127~271	95	144~288	101	
	있음	188		217		245		271		288		

자료: 복지부(2004)

나. 문제점

1) 빈곤의 가족(친족) 간 확대재생산(빈곤도미노현상)

빈곤문제와 관련하여 가장 심각한 문제 중의 하나는 세대간 빈곤의 재생산

6) 행정편의상 만원단위로 표기한 것이고 실무처리과정에서는 모두 원단위로 산정됨. 부양의 무자 부양능력판정 기준표는 모두 같은 방식으로 표기한 것임에 유의

문제라고 할 수 있음.

- 현 부양의무자 기준은 저소득 가족내에서 세대간 빈곤의 재생산 내지 빈곤을 가족(친척)간 확대 재생산시키는 결과를 초래할 수 있음.
- 현행 기준은 피부양자가 최저생활을 하지 못할 경우, 부양능력(부양능력 미약자 포함)이 있는 부양의무자는 최저생계비와 피부양자 소득의 차이만큼 소득을 이전하도록 하여, 피부양자가 최저생활을 영위케 하도록 한다는 것을 전제로 한 것임.
- 다른 한편, 기초법상의 부양의무자는 ‘생활부조적 부양의무자’인 만큼 “자신의 생활을 훼손하지 않는 범위 내에서” 부양토록 하는 것이 원칙임.

□ 현 부양의무자의 부양능력 판별 기준을 과도하게 엄격하게 설정함으로써 경제적으로 여유가 없는 가구에게까지 피부양자에 대한 부양의무를 법적으로 강제하고 있는 상황임.

- 부양의무자가구의 소득이 최저생계비의 120%를 넘게 되면 부양능력이 약간이나마 있는 것으로 간주되는데, 이정도 수준의 소득이 있는 가구에게 부양비를 부과하거나 부양을 행하도록 하는 것은 그 가구를 오히려 빈곤가구로 전락시키게 될 위험성이 이 다분하다고 판단됨.

2) 과도하게 낮게 설정된 부양능력 판정기준으로 인한 가족관계의 단절이 나타나고 있음.

- 정상적인 가족관계를 유지하여 왔으나 부양의무자의 경제적 능력이 미약하여 피부양자를 부양할 수 없는 경우, 부양자가 수급자로 선정되도록 하기 위해서는 가족관계를 단절하는 사례가 발생하고 있음.

예) 혼자사는 손녀딸이 서울에서 직장생활을 해서 월 90만원을 벌고 있는 경우

- 부모의 과거 행실로 인해 부모-자녀간 교류가 단절되었다가 회복하려는 경우, 부양의무자 기준으로 인해 가족관계가 단절될 수 있음.

### 3) 현실적 불합리성의 문제

- 부양의무에 대한 판정에 있어, 특히 직계혈족과 형제자매에 대한 부양의무와 부양정도의 판정을 위해서는 그러한 의무가 '생활부조적' 부양의무임을 감안하여야 함. 즉, 국민기초생활보장제도에서 '부양의무자가 자신의 생활을 희생하지 않는 범위 내에서 부양능력이 있는 경우'에 대한 좀 더 합리적인 근거를 제시할 필요가 있음. 현행 부양의무자 소득기준인 (부양의무자 소득 × 120%)에서 120% 설정에 대한 논리적 근거가 미약함.

## 2. 국제기구 권고 및 각국 실태

A-1.의 내용 참고

## 3. 정책대안

### 가. 전문가 및 시민사회단체 제안

#### 참여연대

- 간주 부양비 제도의 폐지. 대신 실제 부양정도를 파악하도록 하고 부양의무자가구의 부양능력이 있음에도 불구하고 부양을 하지 않을 경우 수급권자를 수급자로 선정하되 부양의무자에 대해 구상권 행사.

#### 김명섭 전 국회의원

- 부양의무자 가구의 소득평가액이 근로자가구의 평균, 혹은 중위 소득 이상

- 이 되는 경우에만 부양비 부과
- 부양의무자의 부양비에 대해 인센티브제도(공제제도)를 운영하여 대상자간 형평성 유지.

<표A-6> 2003년도 기초법 개정안의 비교

구 분	현행 (2003년)	이원형 의원 (9.15)	참여연대 (10.29)	김명섭 의원 (11.7)
부양능력 판별기준	양가구최저생계비합 의 120%	-	간주부양비제 폐지. 실제 부양정도를 파악하여 수급자 가구의 소득으로 산정하도록 함	도시근로가구의 평균소득 미만인 자는 부양능력이 없는 것으로 봄

자료: 허선(2004)

#### 나. 쟁점별 정책대안

- 현행과 같이 최저생계비를 기준으로 부양능력을 판정하는 안과 우리사회의 평균 생활수준이 넘는가 안 넘는가에 따라 판정하는 안으로 구분할 수 있음.

##### 1) 현행과 같이 최저생계비를 적용하는 안

- 이 대안들은 현재의 수급권자 가구 최저생계비와 부양의무자 가구 최저생계비에 일정 비율을 곱한 값을 상향조정하는 방식임.

○ 1안 : 130%

○ 2안 : 150%

○ 3안 : 180%

□ 실현가능성 검토

- 첫째, 대상 포괄성의 측면에서는 현재의 120%를 몇 %로 상향조정하느냐에 따라 추가로 선정되는 대상자의 수에 큰 차이를 보임. 보사연의 조사 결과(2003) 가구단위로 볼 때, 130%로 상향조정시 기존 탈락가구 중 1.8%가 추가로 선정되었으며, 150%로 상향조정시에는 4.8%, 180%로 상향조정시에는 8.1%가 추가로 선정되었음.
- 이를 추가 수급자수로 추계해 보면, 130%로 증가할 경우 약 74,000여명, 150%로 증가할 경우 187,000여명, 그리고 180%로 증가할 경우 325,000여명이 추가로 수급자로 선정될 것으로 나타남.
- 둘째, 사회적 합리성의 측면에서 현재의 120%의 근거가 미약한 것과 마찬가지로, 130%, 150% 등의 근거 또한 미약함. 단순히 현재의 소득기준이 너무 엄격하게 설정되어 있으므로 이를 완화시켜 줌으로써 빈곤의 재생산을 완화한다는 차원에서 정당성을 얻을 수 있음.
- 셋째, 소득기준을 상향조정함으로써 가족구조의 안정성에 기여할 것으로 보임. 특히, 부양의무자 가구 중 차상위계층에 속함에도 불구하고 부양비가 부과됨으로써 가족불안정이 야기되는 가구의 상당수가 소득기준의 상향조정을 통해 부담을 줄일 수 있을 것으로 보임. 이는 부양의무자 가구의 안정성 뿐만 아니라, 부양의무자가구와 수급자가구와의 관계 개선에도 기여할 수 있음.
- 넷째, 제도적 합리성이라는 측면에서는 제도안정성에 기여한다는 점에서 긍정적임. 즉, 소득기준 자체를 개선하는 대신 비율만 조정함으로써 점진적인 개선이 가능함.

2) 수급(권)자는 최저생계비 기준으로, 부양의무자는 평균(중위)소득(지출)기준으로 적용하는 방안

□ 평균(중위) 가구소득 및 소비지출

- 수급자가구는 최저생계비를 기준으로 하고, 부양의무자가구는 평균(중위) 가구소득 혹은 가구소비지출을 기준으로 부양의무자가구의 부양능력을 판정하는 방안임.

(1) 부양의무자는 평균지출을 기준으로, 수급권자는 최저생계비 기준으로 적용하는 경우

·부양능력있음 기준 = (A의 최저생계비 + B의 평균지출) 이상

·부양능력없음 기준 = (B의 평균지출) 미만

※ A: 수급권자 가구, B: 부양의무자 가구

(2) 부양의무자는 중위소득, 수급권자는 최저생계비를 기준으로 적용

·부양능력 있음 기준 = (A의 최저생계비 + B의 중위소득) 이상

·부양능력 없음 기준 = (B의 중위소득) 미만

※ A: 수급권자 가구, B: 부양의무자 가구

□ 실현가능성 검토

- 첫째, 보사연(2003)의 추계에 따르면 평균지출을 기준으로 할 때 약 215,000명의 추가 수급자가 발생하며, 중위소득을 기준으로 할 때는 약 328,000명의 수급자가 발생함. 평균지출은 앞의 절대빈곤선 기준의 150% 상향조정을 약간 상회하는 수준이며, 중위소득은 180% 상향조정의 결과와 거의 유사함.
- 둘째, 사회적 합리성의 측면에서 볼 때 일정 정도 논리적 근거가 확보됨. 즉, 부양의무자가구의 경우 자신의 생활을 크게 훼손하지 않는 범위 내에서 부양의무를 수행한다는 ‘생활부조적 부양의무’의 관점에서 근거를 제공해 줄 수 있음. 왜냐하면, 지출은 가구욕구(복지)를 대변한다고 볼 수 있음.

며, 평균지출수준은 중산층의 지출수준을 대변해 준다고 볼 수 있으므로, 여기에 수급자가구의 최저생계비를 더한 정도의 소득수준이라면 부양가능하다고 볼 수 있는 근거가 됨. 중위소득은 평균지출과 평균소득의 중간 정도에 해당하는 값을 가짐. 따라서, 평균소비지출을 기준으로 했을 때보다 약간의 저축여력을 감안한 것임.

- 셋째, 가족구조의 안정성 측면에서도 절대빈곤선 기준을 사용하는 것과 유사한 효과를 가짐. 그러나, 소비지출은 소득에서 저축 등을 제외한 값이므로 이러한 기준의 근사치에 있는 가구들은 부양의무를 수행할 경우 저축의 여력이 줄어듦. 저축의 여력이 없다는 것은 가구안정성과 미래대비를 저해하는 것이므로 일정 정도 한계가 있음.
- 넷째, 제도적 합리성의 측면에서 볼 때는 양면성이 있음. 제도의 논리적 근거를 확보한다는 측면에서는 합리성을 높이는 효과가 있지만, 다른 한편 일정정도 제도적 변화가 요구된다는 점에서 보면 제도의 안정성을 다소 저해한다고 볼 수 있음.

#### □ 단계적 조정방안

- 평균지출 → 중위소득 → 중위소득+저축여력 → 평균소득 등 단계를 설정할 필요가 있음.

#### 3) 판정기준의 차등화 방안

- 1차적 부양의무자, 2차적 부양의무자로 부양의무의 차이를 반영하는 방안
  - 1촌 직계혈족과 배우자를 절대적(1차적) 부양의무자로 간주하고, 2촌 혈족을 상대적(2차적) 부양의무자로 간주하여, 부양능력 판정기준과 부양비에 있어 차등을 두는 방안임.
  - 이는 실제로는 부양범위를 조정하는 효과를 얻고자 하는 대안임.

□ 대상 구분

- 1차적 부양의무자: 배우자, 1촌 이내의 직계존비속 및 그 배우자(다만, 출가한 딸과 친정부모, 이혼 사별한 며느리 등은 제외)
- 2차적 부양의무자 : 기타의 자(者)(출가한 딸과 친정부모, 손자녀와 조부모, 이혼 사별한 며느리 등)

□ 판정기준의 단기대안

- 1차적 부양의무자: 현재 120% → 150%, 2차적 부양의무자: 현재 120% → 180%
- 1차적 부양의무자: 현재 120% → 평균지출, 2차적 부양의무자: 현재 120% → 중위소득

□ 실현가능성 검토

- 전술한 바와 같이, 2차적 부양의무자에 해당하는 사람들을 제외시킨다 하더라도 그 효과는 극히 미미함. 따라서, 부양의무자를 1차, 2차로 나눌 때, 2차적 부양의무자에 해당하는 사람은 극히 적을 것으로 보임.
- 1차, 2차 부양의무자로 나누고 이들에게 차등적인 부양의무를 부과하는 것은 제도의 복잡성을 가중시키는 것만큼의 실효성은 없을 것으로 판단됨.

## 4. 추진전략

### 가. 법 개정사항 검토

- 현행 부양능력 판별기준이 매우 불합리하게 운영되고 있는데, 이렇게 된 것은 이에 대한 규정이 대통령령으로 되어 있어 예산 증액을 우려하고 있는 정부의 의견이 많이 반영되었고, 중앙생활보장위원회의 심의를 거치지

않기 때문임.

- 이의 합리적인 변경을 위해서는 위의 김명섭의원의 안과 같이 법에 그 수준을 분명하게 규정하든지, 최저생계비와 소득환산율 처럼 중생보위에서 부양능력판별기준을 심의하도록 하여 합리적인 수준에서 그기준이 설정될 수 있도록 하는 것이 바람직할 것임.
- 중생보위에서 검토하도록 하기 위해서는 다음과 같은 내용의 법 개정이 필요하다.

5조 3항의 개정 : ...부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 경우는 대통령령으로 정한다 -->..... 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 .....

나. 소요예산추계(보사연, 2003)

- 부양능력판정을 위한 소득기준을 최저생계비의 130%로 상향 조정할 경우 추가소요예산은 의료급여 제외시 900억원, 의료급여 포함시 1,940억원 정도임. 150%로 상향 조정할 경우는 각각 2,279억원과 4,935억원, 180%로 조정할 경우는 3,960억원과 8,575억원의 추가재정이 소요될 것으로 추계되었음.
- 평균지출을 기준으로 할 경우 의료급여를 제외할 경우 약 2,627억원, 의료급여를 포함할 경우 약 5,788억원의 추가재정이 소요될 것으로 보이며, 중위소득을 기준으로 할 경우는 각각 4,001억원과, 8,663억원의 재정이 추가로 소요될 것으로 보임.

1) 1촌 이내로 줄이면서 최저생계비의 130%로 상향조정

- 부양의무자 범위를 1촌 이내로 줄이고, 부양능력 판정기준을 (수급권자 최저생계비 + 부양의무자 최저생계비) × 130%로 상향조정하는 방안
- 수급자 수는 178,000여명 증가

- 추가예산은 의료급여를 제외할 경우 약 2,166억원, 포함할 경우 4,690억원이 소요됨

2) 1촌 이내로 줄이면서 최저생계비의 150%로 상향조정

- 부양의무자 범위를 1촌 이내로 줄이고, 부양능력 판정기준을 (수급권자 최저생계비 + 부양의무자 최저생계비) × 150%로 상향조정하는 방안
  - 수급자 수는 약 288,000명 증가
  - 추가예산은 의료급여를 제외할 경우 약 3,511억원, 포함할 경우 7,602억원이 소요됨

3) 1촌 이내로 줄이면서 최저생계비의 180%로 상향조정

- 부양의무자 범위를 1촌 이내로 줄이고, 부양능력 판정기준을 (수급권자 최저생계비 + 부양의무자 최저생계비) × 180%로 상향조정하는 방안
  - 수급자 수는 약 417,000명 증가
  - 추가예산은 의료급여를 제외할 경우 5,085억원, 포함할 경우 11,010억원 소요됨

4) 1촌 이내로 줄이면서 부양의무자의 평균지출로 상향조정

- 부양의무자 범위를 1촌 이내로 줄이고, 부양능력 판정기준을 (수급권자 최저생계비 + 부양의무자 평균지출)로 상향조정하는 방안
  - 수급자 수는 약 318,000명 증가
  - 추가예산은 의료급여를 포함할 경우 약 3,874억원, 제외할 경우 약 8,389억원이 소요됨

5) 1촌 이내로 줄이면서 부양의무자의 중위소득으로 상향조정

- 부양의무자 범위를 1촌 이내로 줄이고, 부양능력 판정기준을 (수급권자 최저생계비 + 중위소득)로 상향조정하는 방안
  - 수급자 수는 약 427,000명 증가
  - 추가예산은 의료급여를 포함할 경우 약 5206억원, 제외할 경우 약 1,1273 억원이 소요됨

<표 A - 7> 모형별 추가소요예산 추계(의료급여 포함 예산)

부양	부양기준으로 인한 빈곤자(천명) <sup>1</sup>	수급자 증가비율 <sup>2</sup>	수급자 증가 (천명)	1인당 급여액 <sup>3</sup> (원)	추가소요 예산총액 (백만원)
(최저생계비의) 130%	993	0.07	74	2,640,000	194,251
150%	993	0.19	187	2,640,000	493,504
180%	993	0.33	325	2,640,000	857,507
평균지출	993	0.22	215	2,640,000	568,754
중위소득	993	0.33	328	2,640,000	866,257
1촌 이내	993	0.10	99	2,640,000	262,152
1촌+130%	993	0.18	178	2,640,000	469,004
1촌+150%	993	0.29	288	2,640,000	760,241
1촌+180%	993	0.42	417	2,640,000	1,101,038
1촌+평균지출	993	0.32	318	2,640,000	838,886
1촌+중위소득	993	0.43	427	2,640,000	1,127,254

주: 1) 수급자 증가 = 부양의무자기준으로 인한 빈곤자 × 수급자증가비율  
 2) 수급자증가비율  
 =  $\frac{(\text{현재부양의무자기준으로 인한 탈락자 수} - \text{개선으로 인한 탈락자 수})}{\text{현재부양의무자기준으로 인한 탈락자 수}}$   
 3) 1인당급여액: 보건복지부 산정 2004년 1인당 급여액(의료급여 제외)  
 자료: 보사연(2003)

## A-3. 재산기준 및 소득환산율의 합리적 설정

### 1. 실태와 문제점

#### 가. 기존 근거법령과 정부정책

1) 근거법령은 국민기초생활보장법 제2조와 제5조.

□ 국민기초생활보장법 제 5조 1항에 의거하여 수급권자는 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없어 부양을 받을 수 없는 자로서, 소득인정액이 최저생계비 이하인자로 한다고 명시하고 있음.

□ 또한 동법 제2조 7항부터 9항에 의하면, 소득인정액은 개별가구의 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 금액을 말하며, 개별가구의 소득평가액은 개별가구의 실제소득을 급여 결정 및 실시 등에 사용하기 위하여 보장기관이 산출하는 금액을 말한다. 이 경우 소득평가액의 구체적인 산정방식은 보건복지부령에 정하되, 가구 특성에 따른 지출요인과 근로 유인을 위한 요소 등을 반영한다고 명시하고 있음.

□ 재산의 소득환산액은 보장기관이 급여의 결정 및 실시 등에 사용하기 위하여 개별가구의 재산가액에 소득환산율을 곱하여 산출한 금액을 말한다고 명시하고 있음.

2) 소득인정액 기준

□ 소득인정액은 소득평가액에 재산의 소득환산액을 더한 것으로 기초생활보장 수급자 선정 기준과 보장 기준이 된다.

소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액

□ 재산의 소득환산에 있어서 재산은 순재산의 개념에 부합한

부동산평가액 + 전세보증금 + 보증부월세 보증금 + 저축 - 부채

#### 나. 인권문제

□ 실제 생활수준이 최저생계비 이하이나 너무 낮은 소득환산 면제 재산기준과 비현실적으로 높은 재산의 소득환산율 때문에 수급자가 되지 못하는 수급권자 가구가 많음. 너무 엄격한 재산기준을 통하여 사각지대에 방치된 수급권자들의 생존권의 침해가 심함.

□ 승용차 기준의 경우에 재산의 소득환산율이 연 1,200%인데, 이는 시가 5백만원짜리 승용차를 보유하고 있으면 월소득이 5백만원이라는 것을 의미함. 이와 같이 연 1,200%나 되는 환산율 적용은 사실상 승용차를 보유하고 있는 가구에게 수급자가 될 수 없도록 만드는 제도임. 가계는 자원배분의 자유를 가지는데, 이러한 처사를 통하여 기초생활보장 수급을 받으려면 승용차를 보유할 수 없도록 제도화 한 것은 가계자원 배분권리의 침해.

□ 2004년 기존 수급자의 재산의 소득환산율은 2003년보다 3배나 높게 적용. 이유 없이 재산의 소득환산율을 급격히 높이는 바람에 급여가 삭감된 사람들이 많이 발생했으며, 탈락위기에 처한 사람들 또한 많음. 재산기준의 급격한 변화로 인하여 탈락한 사람들에게 2004년 한 해 동안은 의료보호, 교육보호 등의 부분급여만 제공하고 있음. 이는 명백한 생존권의 침해.

#### 다. 재산조사의 문제점

##### 1) 너무 높은 재산의 소득환산율

재산의 월소득 환산액 산정 방법은 일반재산 월 4.17%, 금융재산 월 6.26%, 승용차는 월100%. 연 환산율은 각각 50.04%, 75.12% 및 1,200%에 달하는 높은 환산율로서 시중금리 연 2.5~3.5%의 14배 내지는 340배에 달함.

$$\begin{aligned} & (\text{주택/토지등일반재산}-3000\text{만원}-부채) * 4.17\%(\text{연}50.04\%) \\ & + (\text{금융재산}-300\text{만원}) * 6.26\%(\text{연 } 75.12\%) \\ & + (10\text{년 미만의 승용차 가격}) * 100\%(\text{연 } 1200\%) \end{aligned}$$

##### 2) 재산의 소득 환산율의 시대적 형평성 문제

2002년에는 기존수급자는 환산율의 1/3만 적용되었으며 2003년은 2/3 적용이 예고되었었음. 그러나 2003년부터 환산율이 전격적으로 높아져 3/3이 적용됨. 다시 말하면 2002년에는 일반재산의 경우에 환산율 월 4.17%의 2/3를 감면하고 1.39%를 적용했으나 올해부터는 월4.17%가 적용됨. 따라서 전체 수급자의 90%가 넘는 기존 수급자에 대한 재산의 소득환산율이 사실상 작년보다 3배나 높아졌음. 환산기준이 일년에 3배씩 높아지는 것은 시대적 형평성이 결여된 제도임.

##### 3) 재산조사 과정의 문제

- 작년보다 올해 재산의 소득환산율이 3배나 높아졌다면 당연히 탈락가구가 속출하여야 할 것임. 그럼에도 불구하고 올해는 작년보다 수급자의 수가 늘었음. 이와 같이 제도가 훨씬 더 엄격해졌음에도 불구하고 제도의 엄격성이 수급자의 수에 별 영향을 미치지 못하는 기존에 실제 현장에서 적용

되는 제도가 기준보다 훨씬 더 엄격하여 재산액이 재산기준에 근접한 수급자 가구가 별로 없기 때문임.

- 복지부(2002)의 수급자 가구의 재산규모별 현황 자료에 의하면 일인 수급자 가구의 재산기준은 2,900만원이었음에도 불구하고 천만원 이하가 전체 가구의 84.4%를 차지하며 90.3%가 천오백만원 이하임. 저재산 구간에 있어서 전체 일인가구의 재산은 재산규모의 증가와 더불어 증가함. 그럼에도 불구하고 수급자 가구는 재산액수의 증가에 따라 오히려 줄어드는 현상을 보이고 있는데, 이토록 수급자가구의 재산수준이 낮은 것은 바로 재산기준에 상관없이 극빈가구가 아니면 수급자가구로 책정될 수 없다는 것을 알 수 있음.
- 이 사실을 토대로 제도상의 기준에 적합함에도 불구하고 현장에서 사회복지담당 공무원들이 주관적 판단에 의하여 탈락시키는 가구가 많다는 것을 유추할 수 있음. 따라서 제도의 개선보다 “엄정하고 내실 있는 제도운영”이라는 이름 아래 실제로 현장의 복지담당 공무원들이 제도보다 훨씬 더 엄격한 기준을 적용하고, 필요하지도 않는 서류들을 요구하는 등의 방법으로 수급권자들로 하여금 스스로 포기하도록 유도하는 식으로 제도를 운영함.
- 실제로 복지담당 공무원들은 여러 기관에서 감사를 받고 있으나, 감사는 어디까지나 부정수급자 방지를 위한 데 초점이 맞추어져 있을 뿐 적격자를 아무리 탈락시켜도 그것은 감사대상에 들지 않고 있음. 이러한 제도의 운영은 정부의 예산절감 방침과 담당 복지사의 과중한 업무와 맞물려 결국 적격한 수급권자의 탈락으로 연결되고 있음.

4) 근로능력자 가구에 대한 기본재산 공제액의 차별

- <표 A- 8>에 나타난 바와 같이 근로무능력자로만 구성된 가구는 소득환산에서 제외되는 재산이 6천만원임에도 불구하고 근로능력자가 있는 가구는 중소도시의 경우는 3,100만원으로서 그 반 정도에 불과함.
- 결국 근로능력이 있다고 간주되는 가구는 어떤 방법으로든지 소득을 확보할 수 있을 것이라는 전제 하에서 차별적 기준을 적용함. 이러한 차별은 정부가 근로 유능력자의 소득을 완벽하게 찾아낼 수 없다는 점을 오히려 악용하여 근로능력이 있는 수급권자들을 수급권자를 사각지대로 내모는 결과를 초래함.
- 실제로 근로무능력자로 규정되는 범위는 장애 4급 이하이거나 3개월 이상의 치료나 요양을 요한다는 의사의 진단서가 발급된 사람으로서 대단히 엄격함. 전치 10주(70일)의 요양이나 치료를 요한다는 의사의 진단서가 발급된 정도이면 중증환자로서 시장에서 일자리를 얻을 수 없다. 그러나 기초생활보장제도 상에는 3개월(90일)이 기준이기 때문에 이 사람은 근로능력이 있는 사람으로 간주되어 자활사업에 참여하지 않으면 수급자가 될 수 없음. 너무 까다로운 근로능력자 판정기준과 너무 가혹한 재산기준이 맞물려서 정부에서 근로무능력자로 인정해 주지 않으나 실제로는 시장에서 일할 수 없는 빈곤층이 대거 사각지대에 방치되고 있음.

<표A- 8> 근로능력유무별 기본재산 공제금액

(단위: 만원)

공제금액	대도시	중소도시	농어촌
근로무능력가구의 기본재산 공제금액	6,000	6,000	6,000
금융재산공제금액	300	300	300
일반가구 공제금액 합계	4,100	3,400	3,200
근로무능력자가구 공제금액 합계	6,300	6,300	6,300

자료: 기초생활보장사업 안내, 복지부(2004)

5) 너무 낮은 기본재산 공제

□ 대부분의 선진국의 경우에 주거용 집 한 채는 소득환산에서 면제됨. 그러나 한국의 경우에 주거용 주택에 대한 면제제도가 없음.

□ 기본재산공제금액은 최저주거기준 만족 주거의 질에 합당한 주거지의 시장 가격을 토대로 산정되어야 함. 그러나 기본재산 공제금액은 최저주거기준 만족 주거지에 대한 실태조사 없이 자의적으로 설정된 금액임.

**최저주거기준**

1. 면적 기준

가구원 수(인)	실(방) 구성*	총주거면적(m <sup>2</sup> )
1	1 K	12 (3.6평)
2	1 DK	20 (6.1평)
3	2 DK	29 (8.8평)
4	3 DK	37 (11.2평)
5	3 DK	41 (12.4평)
6	4 DK	49 (14.8평)
7이상	4 DK	52 (15.8평)

\* K : 부엌, DK : 식사실 겸 부엌, 숫자는 침실의 수

2. 시설 기준

- 침실 : 부부침실 확보·만5세 초과 자녀는 부부와 침실 분리·만8세 이상 여성 자녀는 침실 분리·노부모 침실은 부부침실과 분리
- 상수도 또는 수질이 양호한 지하수 이용시설이 완비된 전용부엌 및 전용 화장실 확보

3. 구조·성능·환경 기준

- 영구 건물로서 구조 강도가 확보되고, 주요 구조부의 재질은 내열·내화·방열·방습에 양호한 재질일 것
- 적절한 방음·환기·채광·냉방·난방 설비를 갖출 것
- 소음·진동·악취·대기오염 등 환경요소가 법정기준에 적합할 것

- 지역별 기본 재산공제액은 <표 A-9>에 나타난 바와 같이 가구원수에 상관 없이 대도시 3,800만원, 중소도시 3,100만원, 농어촌 2,900만원임. 최저주거 면적기준 정도의 전세값과 기본재산 공제기준을 비교해보면 농어촌이 도시지역에 비하여 훨씬 후하게 기준이 책정되어 있음. 이러한 사실은 상대적으로 대도시의 기준이 너무 낮음을 뜻함. 지역별 형평성의 문제가 제기됨.

<표A-9> 주거지역별 공제액 및 최저주거기준만족 전세가격

(단위 : 만원)

공제금액		대도시	중소도시	농어촌
기본재산 공제금액		3,800	3,100	2,900
최저주거기준만족 전세가격*	1인가구	990	690	390
	2인가구	1,680	1,170	650
	3인가구	2,420	1,680	950
	4인가구	3,080	2,140	1,200
	5인가구	3,410	2,370	1,330
	6인가구	4,070	2,830	1,590
	7인가구	4,350	3,020	1,700

자료 : 평당 전세가격은 국민은행 부동산 시세정보 자료(2004. 8월현재)의 지역별시세를 참조하였음. <http://est.kbstar.com>

6) 가족해체 축진의 문제

고령사회로 급행열차로 달려가는 우리 사회의 가장 큰 문제는 출산율의 저하와 노인부양. 그럼에도 불구하고 위의 <표A-8>에 나타난 바와 같이 가족 수에 상관없이 기본재산 공제액이 똑같음. 중소도시 거주 확대가족의 전세보증금이 6천만원이면 탈락되나, 탈락위기에 처한 가족이 분가를 하여 각각 3천만원 짜리 전셋집을 얻으면 두 가구 모두 혜택을 받을 수 있음. 따라서 거동이 불편한 노부모나 환자·장애인이 있는 가구 중에서 수급자가

되기 위하여 가구를 분리하는 경우가 속출하고 있음. 거동이 불편한 환자나 노인을 분가시킨다는 것은 바로 방치를 의미함. 보살핌이 필요한 사람과 가족을 떼 놓는 정책은 인권침해적일뿐만 아니라, 시설복지 부담을 증가시키기 때문에 오히려 예산이 더 많이 들어감.

#### 7) 재산소유형태에 따른 형평성 문제

- 재산유형에 따라 재산의 소득환산율이 월 4.17% ~ 100%로서 크게 차이가 남. 특히 승용차의 경우에 차적 조회를 통하여 소득을 정밀조사 할 수 있음에도 불구하고 행정비용을 줄이기 위하여 차량을 보유하고 있으면 수급자가 될 수 없을 정도로 환산율을 높인 것은 생존권 침해적 처사.
- 같은 생활수준의 가구라면 소득인정액이 같아야 지표로서의 타당성이 있음. 그러나 빚이 많을수록, 일반재산의 형태로 보유할수록 소득인정액이 적게 산정됨. 소득인정액 산정기준이 재산간 형평에 맞게 재조정되어야 함.
- 같은 재산가액이더라도 전세나 월세보증금보다는 금융재산의 형태로 재산을 가지고 있을 때 특히 더 불리하도록 제도가 설계되어 있기 때문에 임대아파트에 거주하거나 친척집에 얹혀사는 가구의 경우에 소득인정액이 더 높게 산정됨. 월세입자가구나 더부살이 가정에 대한 금융재산 면제액을 상향조정해야 할 것임.
- 금융재산은 소득을 발생시키는 재산으로서 이미 재산소득이 이미 소득인정액에서 계상되어 있는데, 이 재산에 대하여 다시 일반재산보다 훨씬 높은 월 6.26%의 환산율을 적용하는 것은 재산간 형평성에 맞지 않음. 과도한 금융재산의 소득환산율 적용은 빈곤가구의 재산형성을 막는 역할을 함. 재산형성을 통한 빈곤탈출을 돕기 위하여 오히려 금융재산의 소득환산율은 일반재산보다 더 낮은 것이 바람직함.

- 빈곤가구가 재산형성을 통하여 빈곤을 탈출하도록 도와주기 위하여 일년에 300만원의 적금은 소득산정에서 제외시켜 주며, 3년 동안 적금액이 600만원까지는 소득인정액 산정에서 면제됨. 그러나 이 정도의 혜택은 빈곤가구의 재산형성을 통한 빈곤탈출을 도와주기에는 효과적이지 못함.

#### 8) 재산의 유동화 가능성 부재

- 재산은 저량(stock)으로서 소득(flow)으로 환산될 수 있다는 전제 하에서 환산을 적용. 그러나 현금화할 수 없는 부동산의 현금화 가능성을 열어주지 않은 채 주거용 집 한 채 뿐인 소득이 없는 가구를 재산기준으로 탈락시키고 있음.

- 팔리지 않거나 팔 수 없는 재산을 소유한 수급자들이 원할 경우에 중앙정부나 지자체에서 사서 임대주택으로 전환시킬 것을 건의. 이는 임대아파트를 짓는 것보다 신속하고, 비용이 적게 들며, 대단위 빈민지역의 슬럼화를 막을 수 있는 예방책.

- 주택을 담보로 제공한 후 생활비를 금융기관으로부터 차입하여 쓸 수 있는 역담보(reverse mortgage)제도가 도입되어야 할 것.

#### 9) 부채의 원금과 이자에 대한 고려가 없는 문제

- 소득평가액은 순소득의 개념으로서 부채의 원금과 이자를 갚기 위하여 지불하는 금액은 당연히 소득평가액에서 제해야 함. 그러나 현행 제도에는 부채의 원금과 이자 상환액을 소득에서 공제해 주지 않음.
- 신용불량자의 소득 중 반이 채권자에게 압류되고 있는 것이 현실임. 따라서 소득이 최저생계비 이상이나, 부채상환 후의 소득이 최저생계비에 못 미치는 가구가 속출하고 있으나 이들은 압류된 소득까지 소득인정액 산정에 포함되기 때문에 기초생활보장 수혜자가 될 수 없는 경우가 많음. 3백

60만명에 이르는 신용불량자들 중에서 이 조항만 개선되면 수급자가 되어 재기에 큰 도움을 받을 수 있는 가구가 많음.

10) 적용 기준의 혼란

- 재산에 대한 적용가격은 과세표준, 정부고시 가격, 임대차계약서, 통상시세 등.
- 적용기준의 혼란으로 심한 경우 주택은 과세표준액으로 인정되고 전세보증금은 임대차계약서에 의해 확인되기 때문에 집주인은 생활보호대상자로 책정되는 반면에 그 집의 세입자는 생활보호대상자로 책정되지 못하는 경우도 발생.

## 2. 국제기구 권고 및 각국 실태

### 가. 국제기구의 권고

- 한국정부의 2차 보고서에 대한 유엔 경제적·사회적·문화적 권리위원회 최종견해(권고)
  - 한국정부는 제도 시행과정에서 위법적인 재산기준을 설정하여 보호받아야 할 빈민들이 수급자에서 탈락하는 등 법 제정의 취지를 무색하게 하고 있음.
  - 정규 생계급여의 액수가 사전 통보 없이 이유 없이 급격히 삭감될 수도 있는 것은 부당.

### 나. 주요 외국의 사례

- 영국
  - 금융재산의 소득환산액(Tariff Income)

- 신청자와 배우자의 재산이 £8,000 이하(IS와 FC) 또는 £16,000 이하(DWA)이면 수급자격이 주어지며, £3,000 이하의 자산은 무시. £3,000에서 £8,000(IS와 FC)사이 또는 £16,000(DWA)사이의 금융재산은 £250당 주 £1의 소득(tariff income)을 가지는 것으로 간주하므로 재산의 소득환산율이 월 0.4%임. 월 6.26%인 한국의 금융재산에 대한 소득환산율은 영국보다 16배나 더 높음. 이와 같은 재산의 소득환산은 선정에서는 적용하지 않고 급여에서만 적용하고 있음.

〈표A-10〉 영국의 금융재산 소득환산표

(단위: 파운드)

금융재산	주당 인정소득	금융재산	주당 인정소득
3,000.01 ~ 3,250.00	1	5,500.01 ~ 5,750.00	11
3,250.01 ~ 3,500.00	2	5,750.01 ~ 6,000.00	12
3,500.01 ~ 3,750.00	3	6,000.01 ~ 6,250.00	13
3,750.01 ~ 4,000.00	4	6,250.01 ~ 6,500.00	14
4,000.01 ~ 4,250.00	5	6,500.01 ~ 6,750.00	15
4,250.01 ~ 4,500.00	6	6,750.01 ~ 7,000.00	16
4,500.01 ~ 4,750.00	7	7,000.01 ~ 7,250.00	17
4,750.01 ~ 5,000.00	8	7,250.01 ~ 7,500.00	18
5,000.01 ~ 5,250.00	9	7,500.01 ~ 7,750.00	19
5,250.01 ~ 5,500.00	10	7,750.01 ~ 8,000.00	20

자료 : IS 20 supplement, April 1990.

□ 미국

○ 미국 시범사업에서의 재산의 소득환산

- 시애틀과 덴버의 시범사업(1983)에서는 순재산(주식, 저축, 주택, 기타 재산)의 5.75%를 연간수익률로 간주. 이 환산율과 비교할 때 한국의 일반재산 50.04%, 금융재산 75.12% 및 승용차재산 1200%는 미국보다 각각 8.7배, 13배 및 209배나 높다.

□ 외국의 재산기준

- <표 A-11>에 나타난 바와 같이 미국, 독일, 영국, 룩셈부르크, 노르웨이 등의 OECD 국가들은 주거용 서민 주택을 재산의 소득환산에서 제외시키고 있고, 일본 또한 주거용 가옥과 약간의 토지는 면제재산임.
- 대부분의 국가에서 재산을 주요 기준(소득인정액 환산)에 적용하지 않음.
- 영국의 경우에 자산이 £8000(요양시설에 거주하는 자는 £16,000)를 초과하는 사람은 수혜자격이 없고, 자산이 £3000 이하의 급여액 전체를 다 받게 됨. £3,000 ~ £8,000 사이에 해당하는 사람은 £250마다 £1(tariff income)의 수입이 발생한다고 간주하여 평가. 즉, 재산의 소득환산율은 월 0.4%이자 연 4.8%로서 시중 이자율과 비슷함.

<표A-11> 외국의 재산 기준

국가	재산 기준
미국	-주거용 주택, 한 근로자 당 출근용 차 한대, 가사용품, 생명보험, 현금 \$1,500 및 장례비 \$1,500은 면제
핀란드	-현금, 주식 등의 유동자산은 소득에 포함. 그러나 출근용 차, 주거용 주택, 가구집기는 제외됨
독일	-금융자산외의 자산 중 재산에 대한 가구당 기초공제는 DM 2,500(US\$1,170, 1994년). 그 이상에 대한 재산에 대하여는 소득으로 환산, 주거용 서민주택은 면제, 민간기관이나 친지로부터 받은 선물 등은 큰 자산가치가 없는 한 면제
룩셈부르크	-주거용 주택 면제
노르웨이	-부모나 이혼한 전 남편(부인)으로부터 받은 비교적 큰 액수의 돈이나 재산은 소득으로 인정 -친지나 민간기관으로부터의 송금 또한 소득으로 간주 -재산매각대금이나 사적 보험금은 소득으로 간주, 서민주택은 면제
영국	-L3,000(US\$4,800)의 유동성 예금이나 현금은 제외 -주거용 주택은 면제, 주거의 목적의 부동산은 시장가격으로 환산. -재산이 L8,000(US\$12,700) 이상이면 생계비 지급 대상에서 제외, £3,000~£8,000 사이에 해당하는 사람은 £250마다 £1(tariff income)의 수입이 발생한다고 간주 (재산의 소득환산율 월 0.4%) -생명보험 등은 제외, 매각용 공가는 6개월간 제외되나 그 후부터는 재산으로 간주, 부양자녀 몫의 재산이 L3,000 이상일 경우에는 자녀용 생계비 지급 안됨.

(자료) Tony Eardley et al(1996), Social Assistance in OECD Countries, Dept. of Social Security Research Report No. 46, London: HMSO, Volume II

### 3. 정책대안

#### 가. 전문가 및 시민사회단체 제안

##### 1) 엄규숙·허선·김연명(1999)

###### □ 적용가격의 단일화

- 자산기준을 현실화시킨다는 가정 하에 자산조사의 모든 가격을 현실을 잘 반영할 수 있는 현 시가 즉 처분가격이 되어야 함.
- 재산 중 현실적으로 처분할 수 없는 경우(부모의 묘소, 결혼반지 등)는 제외되어야 함.
- 자의성을 줄일 수 있는 객관적인 자료로서 집의 경우는 과표를 기준으로 하여 현실을 반영할 수 있는 일정비율 즉 과표의 현 시가에 대한 현실화율의 역수(P1)를 곱하여 재산으로 인정하고, 나대지나 임야 및 전답일 경우는 객관적인 자료로서 공시지가를 기준으로 하고, 공시지가에다 현실을 반영할 수 있는 일정비율 즉 공시지가의 현실화율의 역수(P2)를 곱하여 재산으로 인정.

###### □ 생활에 필수적인 재산과 필수적이 아닌 재산에 관한 재산조사 상의 가중치를 둬

- 재산의 종류에 따라 생활에 필수적인 재산과 그렇지 않은 재산을 구분하여 재산조사 상 다른 가중치를 주어야 함.
- 생활에 필수적인 재산이란 최저생활유지에 필수적인 재산을 말함.

###### □ 재산의 소득환산액 산정 시 재산의 포함범위

- 재산을 소득을 발생시키는 재산과 소득을 발생시키지 않는 재산으로 나누어서, 후자만을 고려하여야 함. 왜냐하면, 소득을 발생시키는 재산은 이미

소득인정액에서 계상되어 있기 때문에 중복 계산될 가능성이 있기 때문.

- 재산을 다시 필수적 재산과 비필수적 재산으로 나누어, 각각 환산율을 달리 적용하여야 형평성을 유지할 수 있음.
- 사회통념상 처분이 어려운 재산, 예를 들면, 문중의 산이라든지 혹은 결혼 예물 등은 재산에 포함시켜서는 안됨.
- 넷째, 특정인의 필수 불가결한 재산, 예를 들면, 장애인의 자동차 등은 재산에 포함시켜서는 안 됨.

2) 빈곤문제해결을 위한 사회연대

- 재산의 소득환산 시 기초공제 대상이 되는 기본재산액이 너무 낮게 책정되었고, 나머지 재산에 적용되는 소득환산율은 지나치게 높음. 재산의 소득환산율은 <표 A-12>에 나타난 바와 같이 2003년의 기존수급자 가구에 적용하던 대로 1/3로 낮추어야 함.

<표A-12> 빈곤사회연대 제안 재산의 소득환산율

(단위 : %)

	일반재산	금융재산	승용차기
월 환산율(%)	1.39	2.09	33.33
연 환산율(%)	16.68	25.04	400.00

자료 : 빈곤 해결을 위한 사회연대 「기본생활권 쟁취와 국민기초생활보장제도 현실화 요구안」 2004. 5

나. 쟁점별 정책대안 목록 작성

- 재산의 소득환산율은 시중 금리 수준인 연 4%로 낮춤.
- 최저주거기준 만족 주거비를 조사하고 그 기준을 활용하여 일반재산 면제

7) 차령 10년 이상의 승용차의 시가는 0원으로 간주함. 또한 가구특성이나 생활실태 등으로 보아 생계유지가 어려우나 자동차로 인해 보호가 곤란한 가구의 자동차는 시·군·구 생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 일정기간 동안 일반재산으로 간주할 수 있음.

점을 설정.

- 주거용 주택과 같은 생계형 자산은 소득환산대상에서 제외.
- 월세입자, 임대아파트 거주자, 친인척의 집에 더부살이 하는 자의 재산형성 촉진을 위하여 금융재산 면제재산 범위를 확대하고, 환산율을 일반재산과 같이 설정함.
- 자동차의 경우 일반 재산으로 분류하되 해당가구의 정밀한 자산조사 시행.
- 역담보(reverse mortgage) 제도나 생계비를 용자의 형태로 먼저 지급한 후, 재산 매각 후 반환할 수 있는 방안의 활성화.
- 근로능력 미약자 가구의 경우에 무능력자가 가구와 동일한 기본재산 면제액 적용.
- 부채 상환에 대한 원금과 이자에 대한 소득공제 적용.
- 재산형성을 통하여 빈곤을 탈출할 수 있도록 각종 저축성 예금과 저축성 보험에 대한 면제 확대. 빈민이 저축이나 채무상환을 통하여 빈곤을 탈출할 수 있도록 저축액이나 부채상환액의 100%를 정부에서 지원해 주고, 금융기관과 사회단체는 추가로 100%를 보조해 주는 IDA(Individual Development Asset)제도의 도입. 이제도가 도입되면 빈민의 저축액의 3배가 저축되므로 재산형성을 통한 빈민의 빈곤탈출이 한결 용이해질 것임.
- 현장공무원들이 적격자들을 탈락시키지 않고, 적극적으로 제도를 홍보할 수 있는 방안강구.

다. 선정된 정책안에 대한 이론적 근거 제시

- 재산의 소득환산율  
너무 높은 재산의 소득환산율 적용은 실질적으로 최저생계보장에 큰 걸림돌. 실제 생활수준이 최저생계비 이하이나 기초생활보장 혜택을 받지 못하

는 방치된 수급권자를 양산하기 때문에 생존권 침해적임.

- 최저주거기준 만족 주거비조사 후 기본재산 면제 지점 설정  
현행 제도는 왜 특정 지점이 기본재산 면제점인지에 대한 근거가 희박. 우리 사회에 최저주거기준이 설정되어 있는데, 적어도 최저주거기준을 만족시키는 수준의 비용이 얼마인지를 계측한 후, 그 기준에다가 재산형성을 통한 빈곤탈출이 가능한 정도의 비율을 적용하여 기본재산 면제액수를 정하는 것이 타당함.
- 가구유형별 기본재산 면제액 적용  
가구원수가 증가함에 따라 주거면적과 방수가 증가되고 따라서 기본 주거비가 달라짐. 이러한 사실을 무시하고 기본재산 면제액을 동일하게 적용함에 따라 가족이 해체되고, 자녀를 낳지 않는 현상이 생김.
- 생계형 자산의 소득환산대상  
주거용 주택과 같은 생업활동에 필수적인 재산을 생계비가 부족할 경우에 팔아서 쓰라고 한다면 수급권자로 하여금 영원히 정부의 복지제도에 의존하고 살라고 하는 것과 마찬가지로. 생계형 자산은 소득환산대상에서 제외시켜 주어 자력으로 빈곤을 탈출하도록 도와주는 것이 예산의 절감을 위해서도 필요함.
- 금융재산 소득환산을 인하  
금융재산이 발생시키는 이자소득은 이미 소득평가액 속에 포함되어 있음에도 불구하고 일반재산보다 환산율이 1.5배 정도 더 높음. 이러한 처사는 월세입자, 임대아파트 거주자, 친인척의 집에 더부살이 하는 자와 같이 전세입자나 자가소유자보다 더 가난한 사람들에게 더 가혹한 처사. 빈민의 재산형성 촉진을 위하여 소득환산율을 인하시켜야 함.

□ 자동차의 소득환산율 인하

차적 조회를 통하여 자동차 소유자에 대한 정밀한 조사를 할 수 있음에도 불구하고 행정비용의 절감을 위하여 자동차를 소유하고 있으면 수급자가 될 수 없을 정도로 높은 환산율을 적용하는 것은 부당함. 가계자원 배분은 가계구성원의 고유한 권리인데 정부에서 엄청나게 높은 소득환산율 적용으로 빈민은 자동차를 가질 수 없도록 만든 것은 국민의 자유권의 침해.

□ 현금화 할 수 없는 재산의 유동화 방안 마련

실제로 현금화 할 수 없는 재산을 보유하고 있으면 팔아서 생계유지비로 쓸 수 없음. 역담보(reverse mortgage) 제도나 생계비를 용자의 형태로 먼저 지급한 후, 재산 매각 후 반환할 수 있는 방안을 활성화시켜야 함.

□ 근로미약자 가구의 기본재산 면제액 상향조정

근로능력자 판정기준이 너무 엄격하여 장애 5~6급자, 나이 18세 이상 65세 미만자, 3개월 미만의 치료나 요양을 요하는 의사의 진단서를 발급받은 자는 실제로 근로능력이 미약하여 시장노동을 하기 어려우나 건강한 사람과 같이 취급함. 형평성의 제고를 위하여 실제로 시장노동이 거의 불가능한 취약계층의 기본재산 면제액 상향조정이 필요.

□ 부채에 대한 원금과 이자 상환금에 대한 소득공제 적용.

신용불량이 큰 사회문제로 대두되고 있고 신용불량자의 수가 4백만명에 육박하고 있는 상황아래에서 부채에 대한 원금과 이자상환금에 대한 소득공제가 없기 때문에 실제 생활수준이 최저생계비 이하이나 사각지대에 방치되는 신용불량자들이 많음. 생존의 벼랑 끝으로 몰린 신용불량자들에게 아무런 사회보장 혜택을 주지 않으면 범죄의 유혹에 빠져 들어갈 위험이 높음. 사회의 안전을 위해서라도 빚을 갚기 위하여 지불하는 원금과 이자 상

환금에 대한 소득공제가 적용되어야 함.

□ 저축성 예금과 저축성 보험에 대한 면제

빈민들로 하여금 재산형성을 통하여 빈곤을 탈출할 수 있도록 돕는 것이 장기적으로는 복지예산을 절감할 방안. 이자율이 2~3%에 불과한 정기적금을 제외한 각종 다른 저축성 예금과 보험에도 높은 환산율을 적용하는 것은 빈민들의 재산형성을 통한 빈곤탈출을 막는 결과를 초래함. 과감한 면제를 통하여 적극적으로 재산형성을 도와 주는 것이 장기적으로는 예산을 절감하는 결과를 얻을 것임.

□ 복지담당 공무원들의 태도 개선

현장의 담당 공무원들이 실제로 제도보다 더 까다로운 조건들을 요구하는 방법으로 적격자들을 탈락시키고 있음이 통계자료를 통하여 들어 났음. 이러한 결과는 아무리 많은 적격자를 탈락시켜도 아무런 불이익을 받지 않지만 한 사람의 부정수급자라도 발견되면 심하게 문책당하는 제도운영 상의 문제점에 기인함. 이 점의 개선이 제도자체의 개선보다 더 시급함.

라. 국내 기초현황

1) 재산의 소득환산율 현황

- 기존 수급자의 재산의 소득환산율은 <표 A- 13>에 나타난 바와 같이 2004년부터 2003년보다 3배나 높게 적용됨. 이유 없이 재산의 소득환산율을 급격히 높이는 바람에 급여가 삭감된 사람들이 많이 발생했으며, 탈락 위기에 처한 사람들 또한 많음.

<표A-13> 2003년과 2004년의 기존수급자에 대한 재산의 소득환산율

(단위 : %)

	일반재산	금융재산	승용차 <sup>8)</sup>
2003년 월 환산율(%)	1.39	2.09	33.33
2004년 월 환산율(%)	4.17	6.26	100.00

- 재산의 소득환산율은 <표 A-14>에 나타난 바와 같이 연 50.04%, 75.12% 및 1,200%에 달하는 높은 환산율로서 시중금리 연 2.5~3.5%의 14배 내지는 340배에 달함.

<표A-14> 재산의 연 소득환산율과 시중금리의 비교

(단위 : %)

	일반재산	금융재산	승용차 <sup>9)</sup>
시중은행 금리	국민은행 정기예금 1년 2.5~3.5		
연 환산율	50.04	75.12	1,200
시중은행 금리에 대한 재산의 소득환산율의 배수	14.3~20.02배	20.03~30.05배	480~342.86배

\* 자료 : 국민은행 1년~2년미만 2004. 8. 기준 예금금리

## 2) 재산규모별 분포 현황

### □ 전체 수급자 가구의 재산규모별 분포

- 복지부(2002)의 수급자 가구의 재산규모별 현황 자료에 의하면 전체수급

- 8) 차령 10년 이상의 승용차의 시가는 0원으로 간주함. 또한 가구특성이나 생활실태 등으로 보아 생계유지가 어려우나 자동차로 인해 보호가 곤란한 가구의 자동차는 시·군·구 생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 일정기간 동안 일반재산으로 간주할 수 있음.
- 9) 차령 10년 이상의 승용차의 시가는 0원으로 간주함. 또한 가구특성이나 생활실태 등으로 보아 생계유지가 어려우나 자동차로 인해 보호가 곤란한 가구의 자동차는 시·군·구 생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 일정기간 동안 일반재산으로 간주할 수 있음.

자가구의 재산규모는 <표 A-15>에 나타난 바와 같이 전체 수급자가구의 3/4이 넘는 75.9%가 재산이 천만원 이하이며, 83.4%가 천5백만원 이하임.

- 재산기준이 2000년 일반가구의 경우에 2,900만원 ~ 3,600만원이었고, 노인, 장애인, 환자, 소년소녀 가장 등의 근로무능력자가구는 4,350 ~ 5,400만원이었음에도 불구하고 이토록 수급자가구의 재산수준이 낮은 것은 재산기준에 상관없이 극빈가구가 아니면 수급자가구로 책정될 수 없는 것을 유추할 수 있음.

<표A-15> 전체수급자 가구의 재산규모별 분포

(단위: 백만원, %)

	10이하	10~15	15~20	20~25	25~30	30~35	35초과
가구비율	75.9	7.5	5.3	3.5	5.0	2.3	0.6

자료: 보건복지부, 『2000-2001년 국민기초생활보장 수급자현황』, 2002.5., P.45

□ 일인 수급자 가구의 재산규모별 분포

- 일인 수급자 가구의 재산기준은 2,900만원이며, 장애인, 노인, 소년소녀 가장 등의 근로무능력자 가구의 재산기준은 일반가구의 150%로서 4,350만원이었음. 그러나 재산규모별 분포는 <표A-16>에 나타난 바와 같이 천만원 이하가 전체가구의 84.4%를 차지하며 90.3%가 천오백만원 이하임. 그리고 재산규모의 증가와 더불어 수급자가구의 비율은 급격히 낮아지고 있음.
- 특히 전체 수급자가구의 50.1%에 이르는 장애인, 노인, 소년소녀 가장 등의 근로무능력자 가구<sup>10)</sup>의 재산기준은 일반가구의 150%로서 4,350만원이었음에도 불구하고 3천만원이상은 겨우 0.1%에 불과할 만큼 낮은 비율임

10) 가구유형별 수급자 분포율(단위 : %)

을 알 수 있음.

- 평균이하의 구간에 있어서 전체 가구의 재산분포 상태는 재산규모의 증가와 더불어 증가하는 것이 일반적인 현상임. 그럼에도 불구하고 수급자 가구는 재산액수의 증가에 따라 오히려 줄어드는 현상을 보이는 것은 바로 실제 재산기준보다 현장에서 선정기준을 훨씬 더 까다롭게 적용함을 뜻함.

<표A-16> 일인수급자 가구의 재산규모별 분포

(단위: 백만원, %)

	10이하	10~15	15~20	20~25	25~30	합계
가구비율(%)	84.4	5.9	3.5	2.1	4.0	99.9

자료: 보건복지부, 『2000-2001년 국민기초생활보장 수급자현황』, 2002.5., P.46

□ 제도 시행의 문제

- 이 사실을 토대로 기존 제도상 적합함에도 불구하고 현장에서 사회복지담당 공무원들이 주관적 판단에 의하여 탈락시키는 가구가 많다는 것을 유추할 수 있음. 재산기준을 높인다거나 재산의 소득환산율을 낮추는 방법으로 제도를 개선하는 것보다 “엄정하고 내실 있는 제도운영”이라는 이름 아래 실제로 현장의 일부 복지담당 공무원들이 제도보다 훨씬 더 엄격한 기준을 적용하고, 필요하지도 않는 서류들을 요구하는 등의 방법으로 수급권자들을 조사도 제대로 하지 않은 채 돌려보내거나, 수급권자들로 하여금 스스로 포기하도록 유도하는 제도운영의 문제를 개선하는 것이 더 시급함.
- 실제로 복지담당 공무원들은 여러 기관에서 감사를 받고 있으나, 감사는 어디까지나 부정수급자 방지를 위한 데 초점이 맞추어져 있을 뿐 적격자를

총계	일반세대	소계	취 약 계 층 세 대				
			노인세대	장애인세대	모자세대	부자세대	소년소녀세대
100.0	37.0	63.0	33.9	14.2	10.1	2.8	2.0

아무리 탈락시켜도 그것은 감사 대상에 들지 않고 있음. 이러한 제도의 운영은 결국 적격한 수급권자의 탈락으로 연결되고 있음.

- 현장공무원들이 적격자들을 탈락시키지 않고, 적극적으로 제도를 홍보할 수 있는 방안이 더욱 절실히 요청되고 있음.

#### 4. 추진전략

##### 가. 법령정비

이 사안은 법령정비 사안이 아니라 시행령으로 개선될 수 있음.

##### 나. 예산추계

- 기존수급자에게 적용되는 환산율을 2004년에는 2003년보다 실제로 3배나 높였음에도 불구하고, 2004년의 경우 탈락자가 속출하지 않고 오히려 수급자의 수가 증가하였음. 이는 원초적으로 제도와 상관없이 현장의 담당공무원들이 주관적 판단으로 적격자들을 배제시키거나 또 다른 변수가 작용하고 있을 것으로 추정됨. 재산의 소득환산율의 변화에 따른 수급자수의 변화나 보장수준의 변화가 별로 없는 기현상을 보이고 있는 상황에서 예산추계는 부정확할 수밖에 없음.

- 류정순외(2003)가 2000년 도시가구실태조사자료를 이용하여 분석한 결과에 의하면 재산기준을 통과했음에도 불구하고 수급자가 되지 못한 가구는 전체도시가구의 87.5%. 이 가구들 중에서 2/3 정도가 재산기준은 통과하였으나 소득이 높거나 간주부양비 때문에 수급자가 될 수 없었다고 가정하면 29%가 수급권자. 그 중 1/3이 공공부조에 의존하기 보다는 자활을 원

한다고 가정할 때 약 9% 정도가 수급을 원한다고 볼 수 있음. 현재 3%가 수급을 받고 있으므로 6%의 수급권자가 추가될 것으로 예측.

- 수급자의 수가 전체 인구의 9%로 현재 보다 3배 증가하고, 예산이 같은 비율로 증가한다고 가정하면 약 7조원의 예산이 더 필요(부양의무자 기준, 재산기준을 철폐한다고 가정할 경우의 최대 예상액).

## A-4. 소득조사 시 월세 및 이자 공제제도의 도입

### 1. 실태와 문제점

#### 가. 실태(법적 규정)

- 어떤 가구가 수급자가 되느냐 못되느냐 하는 데에는 소득기준뿐만 아니라 그 가구의 소득을 얼마로 볼 것인가에 대한 기준이 매우 중요
- 국민기초생활보장제도에서는 소득평가액이라는 개념을 사용. 소득평가액은 위의 실제소득에서 가구특성에 따른 지출과 근로활동을 통해 얻은 소득에 대한 공제액을 제한 후의 소득을 의미.
- 즉, 가구의 특성을 고려할 수 있도록 가구지출요인을 반영하고 근로유인을 위한 장치가 마련되어 있는 것이다. 「실제소득」이란 근로소득, 사업소득(농업소득, 임업소득, 어업소득, 기타사업소득), 재산소득(임대소득, 이자소득), 기타소득(사적이전소득, 부양비, 공적이전소득)을 합산한 금액.
- 그리고 가구특성에 따른 지출요인을 반영한 금품으로는 경로연금, 장애수당, 아동양육비, 소년소녀가장세대 지원금, 만성질환 등의 치료·요양·재활로 인하여 6개월 이상 지속적으로 지출하는 의료비(의료기관의 진단서 및 진료비 영수증 첨부), 자신의 소득에서 지출하고 있는 중고등학생의 입학금·수업료 등이 있음.
- 근로활동을 통해 얻은 소득에 대한 공제액은 장애인이 직업재활사업에 참여해 얻은 소득(30%), 자활공동체에 참가하여 얻은 소득(30%), 학생이 얻은 근로소득 및 사업소득(30%)에 한정하여 적용하고 있음.
- 비수급 빈곤층이 존재하게 되는 또 다른 이유 중 하나가 소득조사방식, 혹은 소득을 얼마로 인정할 것인가의 문제와 관련되어 있음.

□ 국민기초생활보장법상의 수급자 선정기준의 “소득”은 “소득평가액”을 의미. 즉, “실제소득”에서 가구특성별 지출비용인 의료비와 공교육비를 빼고, 근로소득공제 등을 차감하고 남은 금액.

□ 소득평가액 산정(법 제2조제8호, 시행규칙 제2조)

$$\begin{aligned} \text{소득평가액} &= \text{실제소득} \\ &\quad - \text{가구특성에 따른 지출요인을 반영한 금품} \\ &\quad - \text{근로활동을 통해 얻은 소득에 대한 공제액} \end{aligned}$$

※ 산정결과 소득평가액이 “ - ” 가 되는 경우 0원으로 처리<sup>11)</sup>.

○ 실제소득 산정방식(기간단위) : 가구원의 월평균 소득을 파악

- 최근 1년간의 연간소득액을 기준으로 월평균 소득을 산출하는 것이 원칙
- 임시·일용직 근로자, 실직자 등 연간소득액 산출이 곤란한 경우에는 ‘최근 3개월간의 소득액’을 기준으로 월평균 소득을 산출
- 신규취업자 등 새로 소득이 파악되거나 종전에 파악된 소득보다 증가된 소득이 확인되는 경우로서 해당 소득이 향후 지속적으로 발생될 것으로 예상되는 경우에는 그 소득을 월평균 소득으로 산정

※ 공공근로나 자활근로, 자활공공근로, 적응훈련, 직업훈련 등 자활사업에 참여하는 경우는 매월 전 1개월 동안의 노임 및 수당을 소득으로 산정하여 급여액 결정에 반영함. 다만, 수급자 선정 및 중지 여부는 최근 3개월간의 평균 소득인정액을 기준으로 함(수급자 선정기준을 초과하는 경우에는 ‘자활급여의 특례’로 3년간 보호)

○ 공제액(가구특성별 지출비용, 근로소득 등 공제) 산정방식 : 월평균금액으

11) 소득평가액이 (-)인 가구 중 재산의 소득환산액이 (+)인 경우에는 재산잠식 또는 부채증가 등으로 인하여 재산액이 감소할 수 있으므로 해당가구의 신청에 의하여 재산의 소득환산액을 정기적으로 확인하여 반영할 수 있도록 유의

로 환산한 금액을 기준으로 공제함(예 : 연간학비÷12개월)  
※ 공제액은 우선 가구의 '실제소득'에 포함하여 계산한 후 공제하여야 함

1) 실제소득(시행령 제3조)

(1) 실제소득 산정에 포함되는 소득

(가) 근로소득

- 단, 소득세법의 규정에 의한 비과세 근로소득은 제외  
※ 비과세 근로소득 중에서 연장시간근로·야간근로 또는 휴일근로로 인하여 받는 급여, 국외에서 근로를 제공하고 받는 급여는 소득에 포함

(나) 사업소득 : 농업소득, 임업소득, 어업소득, 기타사업소득

(다) 재산소득 : 임대소득, 이자소득

(라) 기타소득

- ① 사적이전소득
  - 단, 부양의무가 없는 자로부터 정기적으로 받는 금품 중 가구별 최저 생계비의 20% 이하에 해당하는 금품은 제외(무료거주에 따른 임차료 산정의 경우에도 동일)
- ② 부양비
- ③ 공적이전소득
  - 단, 국가유공자나 독립유공자 등에 대한 생활조정수당, 참전군인 등에 대한 생계보조비는 제외

(마) 추정소득<sup>12)</sup>(신고소득 포함)

---

12) 부양의무자에 대해서는 원칙적으로 추정소득을 부과하지 않음

## (2) 실제소득 산정에서 제외하는 금품

- (가) 퇴직금, 현상금, 보상금 등 정기적으로 지급되는 것으로 볼 수 없는 금품(재산으로 산정)
- (나) 보육·교육 기타 이와 유사한 성질의 서비스 이용을 전제로 제공받는 보육료·학자금, 기타 이와 유사한 금품<sup>13)</sup>
  - 영유아보육법에 의한 아동보육료
  - 중·고·대학생 등에 대한 장학금(생계지원형 금품 제외)
  - 자동차손해배상보장법시행령제18조의 규정에 의한 유자녀장학금
  - 부양의무자가 아닌 타인 및 공사기관(국가나 자치단체, 민간기업 등)에서 보육·교육 등을 목적으로 지급하는 금품
    - ☞ 부양의무가 없는 타인이 수급(권)자에게 일시적 또는 정기적으로 지원하는 교육비용(입학금 및 수업료 전액, 월30만원 이내의 교육부대비용). 교육부대비용으로 30만원을 초과하는 금액은 그 초과액에 대하여 전액 소득으로 산정(예 : 교육부대비용으로 매월 35만원 지급시 5만원은 소득으로 산정)
- (다) 조례에 의하여 지방자치단체가 수급자 또는 생활이 어려운 저소득층에게 지급하는 금품(단, 취로사업 노임 등 근로의 대가로 지급하는 금품은 소득에 포함)
  - ※ 수급권자의 소득산정시 수급권자의 소득에서 압류가 되는 금액은 실제소득에서 차감하지 않음에 유의(다만, 부양의무자의 압류소득은 부양의무자의 실제소득에서 차감)

## 2) 가구특성에 따른 지출요인을 반영한 금품(가구특성 지출비용)

- 
- 13) 실제소득 산정에서 제외되는 보육료·학자금은 부양의무자가 아닌 타인 및 공사기관에서 보육·교육 등을 목적으로 지급하는 금액으로서, 수급권자를 거치지 않고 보육·교육기관 등에 직접 지급되거나 수급권자에게 지급하더라도 일정한 납입확인을 거친 후에 제공하는 것이므로 수급권자가 자신의 생계를 위한 목적으로 활용할 수 없는 금품에 한정됨. 부양의무자가 학비 명목으로 일정한 금품을 수급권자에게 직접 지원하고 있는 경우에는 제외 대상이 아니며 동 금액은 사적이전소득으로 산정하여야 함

- 노인복지법(제9조)에 의한 경로연금
- 장애인복지법에 의한 장애수당(제44조), 장애아동부양수당 및 보호수당(제45조)
- 모부자복지법(제12조제1항제4호)에 의한 아동양육비
- 아동복지사업지침에 의한 소년소녀가정(18세 미만의 아동이 실질적으로 생계를 이끌어 가는 경우)지원금
- 고엽제 후유의증환자 지원등에 관한 법률(제7조제7항)에 의한 고엽제후유의증환자수당 중 장애인복지법에 의한 장애수당에 해당하는 금액
- 만성질환 등의 치료·요양·재활로 인하여 6개월이상 지속적으로 지출하는 의료비(의료기관의 진단서 및 진료비 영수증 첨부)<sup>14)</sup>
- 자동차손해배상보장법 제26조 및 동법시행령 제18조의 규정에 의한 재활보조금
  - 다만, 동 재활보조금을 지급받는 자가 재활(치료·요양 포함)에 지출하는 비용은 동 재활보조금을 초과하는 금액에 한하여 "만성질환 등의 치료·요양·재활로 인하여 6개월 이상 지속적으로 지출하는 의료비"로 인정하여 차감
- 자신의 소득에서 지출하고 있는 중고등학생의 입학금·수업료<sup>15)</sup>
- 국민연금에 가입한 수급자의 본인부담분 연금보험료의 50%에 해당하는 금액<sup>16)</sup>
  - 본인부담분 연금보험료는 전월 실제 납부액을 확인하여 금월 소득산정

14) 보장결정 후에는 의료급여 지급에 따라 의료비의 본인부담이 감소하므로, 이를 반영하여 급여액을 산정해야 함에 유의

15) 중고등학생의 수업료·입학금 공제는 교육급여 특례에 한하여 실질적 효과가 있는 바, 교육급여 특례로 선정되지 않을 경우에는 적용의 실익이 없음에 유의

16) 국민연금 '급여'는 공적이전소득으로서 공제대상이 아님에 유의

에 반영

3) 근로활동 등을 통해 얻는 소득에 대한 공제액 : 근로소득공제

- 아래 표에 해당하는 소득에 대하여 정해진 공제율을 적용하여 공제하되, 근로활동 등을 통해 얻은 소득임이 명백하지 않은 경우(가구의 지출 규모에 의해 추정한 소득 등)는 공제율을 적용하지 않음
- 유의사항 : 근로소득 공제 금액의 지급은 근로장려금 명목으로 별도 지급<sup>17)</sup>

<표A-17> 근로소득 공제율

공 제 대 상 소 득	공 제 율
장애인이 직업재활사업에 참여해 얻은 소득	30%
자활공동체에 참가하여 얻은 소득	30%
학생이 얻은 근로소득 및 사업소득	30%
공공근로에 참가하여 얻은 소득	20만원을 초과하는 추가소득의 30%

- ‘장애인 직업재활사업’은 장애인복지법에 의한 장애인복지관(제48조제1항제2호) 및 장애인직업재활시설(동항제3호)에서 실시하는 직업재활사업을 의미
- ‘공공근로’는 국민기초생활보장법시행령 제20조에 의한 공공(자활)근로를 의미하며, 20만원 초과 추가소득의 30%를 근로장려금으로 지급
- ‘자활공동체’는 법제18조의 규정에 의한 자활공동체의 설립 및 지원요건을 충족하고, 관할 시군구에 등록된 경우를 의미
- ‘학생’은 대학생(야간대생 포함)까지만 인정(즉, 초중등교육법제2조에 의한 학교 및 고등교육법 제2조의 규정에 의한 학교에 재학중인 학생을 의미)

17) '03년부터 근로장려금 명목으로 생계비 지급일에 따로 지급함

## 나. 소득인정 방식의 문제점

- 현재 월세와 이자의 경우 공제가 되지 않음으로 인해 월세가 비싼 서울시와 같은 대도시 거주자와 많은 부채를 지고 있는 사람들의 경우 실제 사용할 수 있는 소득은 별로 없음에도 불구하고 수급자로 선정되지 못하는 문제가 발생하고 있음.
- 국민기초생활보장제도에서는 간주부양비와 추정소득이라는 것이 있기 때문에 실제 소득 보다 높게 평가될 수 있는 여지도 있고, 소득 파악이 안되기 때문에 실제 보다 낮게 파악될 수도 있음.
- 소득인정에 있어서 가구 간에 형평성이 반영되는가를 살펴볼 필요가 있다. 최저생활을 하고 있는지 아닌지는 가구 간에 각각의 사정이 다르기 때문에 획일적으로 적용할 수는 없고 따라서 소득을 평가하는데 있어서 가구간의 지출요인을 감안하도록 되어 있는 것이다.
- 그런데 가구의 지출요인을 충분히 감안하지 못하므로 인해서 수급자로 선정되지 못하거나 급여에 있어서 불이익을 보는 사례가 보고되고 있다. 아래의 사례를 통해 알 수 있지만 지속적이지 않은 의료비를 지출하는 경우, 월세가구, 중증장애인이 있지만 장애로 인한 추가비용을 공제 받지 못하는 가구 등이 존재한다.

국민기초생활보장제도평가단(2000)의 조사사례

○가구별 특별 지출 감안의 필요성

- “수술을 하게될 경우 의료비 지출이 커서 감당하기가 힘이 들지만, 의료비 지출이 지속적인 것이 아니라 증상이 발생할 때마다 지출이 되므로 의료특례에서 제외됨. 질병 치료기간이 장기적이었을 경우 최근 6개월 의료비 지출이 그다지 크지 않았어도 의료혜택을 지원해 주는 것이 좋을 듯함.”(소득평가액 문제)
- 소득이 1~2만원 차이로 제외되는 가구 중 월세금(30만이상)을 내고 나면 생활이 어려운 경우가 있다.
- “부, 성장한 자녀 모두 근육병환자로 가구내 근로능력자는 취업한 며느리 혼자임. 그런데 이가구는 근로무능력자 가구원으로만 이루어진 가구가 아니기 때문에 재산기준을 150% 확대 적용할 수 없어서 책정하지 못했음.”
- “월급받아 일하게 된 장애인인데, 자기소득을 정확하게 신고한 결과, 몇만원 소득기준이 초과되어 탈락되었다. 집도 없어 경로당에서 무료임대로 거주하고 있는데 말이다. 그런 사람들은 소득을 정확하게 신고하지 않는 일용근로자나 자영업자보다 훨씬 불리한 건 사실이다.”
- “장애1급 부부및 연소자의 가구이나, 남편의 근로소득 초과로 인한 미보호(10%이내의 근로소득 초과자임)”

## 2. 국제기구 권고 및 각국 실태

<표A-18 > 각국 소득인정의 범위

국가	소득조사 가구단위	소득인정범위
벨기에	* 부부 * 미성년 부양자녀와 동거하는 자 * 다가구원 세대에 거주하는 자 * 단신가구주	소득 발생지와 상관없이 모든 소득 고려. 예외: 상년 및 미성년 자녀를 위한 가족수당. 국황이 정한 자가 주거수요, 지역 공공부조, 본인 또는 자녀의 학자금 지원, 미성년 미혼자녀에 대한 부양의무에 의한 생계비 지원, 연금의 일부, 지역 고용정책 참여에서 획득한 지원금
덴마크	* 신청인과 배우자 * 미혼 동거자는 개인별 급여	원칙적으로 모든 소득 고려
독일	* 수급자와 동거 배우자 * 미성년 미혼자녀의 경우 부모의 소득 및 자산 고려. * 사실혼 관계 존중하지 않음	아동수당과 같은 모든 소득을 고려. (예외는 일반적 조건 불 것)
스페인	가족단위, 혼인 또는 유사한 관계로 인한 다가구원 가구. 입양, 2-4촌의 친족, 2촌 이내의 혼인으로 인한 인척관계.	가족의 모든 소득 고려
프랑스	수급자 및 그와 동거하는 자 (사실혼 포함한 배우자 및 25세 이하의 부양의무 자녀)	가족수당을 포함한 모든 종류의 소득 고려. 취업소득, 동산 및 부동산에서 발생하는 소득. 특수한 필요에 대한 사회보장급여는 제외. 월별 적용소득기준선: 개인: FRF 2,429.42 가구: FRF 3,604.48
아이랜드	가구단위: 신청자 및 부양가족	현금형태의 모든 소득. 타 사회보장급여 고려. 재산고려. 가족수당 제외
이태리	민법상의 가족. 주거를 같이 하며 소득을 공유하는 자	주거를 제외한 모든 소득
룩셈부르크	주거를 같이 하고 생계를 공유하는 실질적 생활공동체의 구성원	총 명목소득, 재산 및 소득대체 및 보충급여. 아동수당 및 출산수당 제외
네덜란드	신청인과 배우자	종류와 출처를 막론한 모든 소득. 가족 단위로는 NLG 19,400, 개인은 NLG9,700 까지 재산은 고려하지 않음. 자가소유자는 부가적 지원
오스트리아	수급자 및 동 가구에 주거하는 부양가족	원칙적으로 모든 소득 고려. 민간 복지지원금, 간병관련 급여 및 학자금 지원은 예외
포르투갈	<b>가족구성원 인정범위:</b> * 법적 및 사실혼 관계의 배우자, 미성년 친족, * 입양된 미성년자, * 후견 중인 미성년자, * 법적으로 후견대상 및 양육권	출처 및 종류를 막론한 총 가구소득. 주거급여, 가족수당 및 장학금, 취업소득의 20% 제외
핀란드	신청자 및 그의 가족	모든 취업소득, 신청자 및 그의 가족의 재산
스웨덴	기혼자 (사실혼 인정) 및 미혼자	종류 및 출처와 상관없이 모든 소득
영국	수급자격자와 그 가족 (배우자 및 주거를 같이하는 16-19세 이하의 자녀)	거의 모든 소득 고려. 대부분 사회보장급여, 연금 등 고려. 주거급여, 지방자치단체 세금보조금 및 장애인 수당은 제외. 재산이 GBP 3,000 (간병시설 거주자는 GBP 10,000 이상인 경우 급여 중 GBP 250 씩 감액

출처: Missoc, Social protection in the members states of the community, 엄규숙·김연명·허선 (1999) 재인용

### 3. 정책대안

□ 소득조사 시 월세 및 이자 공제제도의 도입과 관련된 기존연구는 거의 없음.

#### 가. 소득조사시 월세액 공제제도의 도입

- 주거유형이 월세인 가구와 자가인 가구 간에는 같은 소득을 가지고 있다고 하더라도 생활을 위해 지출할 수 있는 금액에 있어서 차이가 날 수밖에 없다.
- 따라서 월세액의 전액, 혹은 일정비율을 공제해 주는 제도의 도입이 필요하다. 다만 문제가 되는 것은 최저생계비 설정에 있어서 주거비 부분이 어떻게 설정되어 있느냐인데, 보사연에서 1999년도 최저생계비를 계측할 때 전세를 조건으로 하여 계측하였기 때문에 월세를 공제해 주는 것은 별다른 문제가 없을 것이다.
- 다만, 주거유형이 전세인 가구의 경우도 전세보증금이 매년 인상할 경우 그에 따른 준비 비용이 필요한 점을 감안해야 하는데, 이는 최저생계비 설정시에 고려된 사항이기 때문에 특별히 공제할 필요는 없을 것이다.

#### 나. 소득조사시 이자 및 압류소득의 공제제도 도입

- 현행 규정상 부양의무자나 차상위계층의 소득은 실제소득을 의미하고, 특히 부양의무자의 압류소득은 부양의무자의 실제소득에서 차감하도록 되어 있지만 수급자의 경우는 실제소득에서 차감하지 않도록 하고 있다.
- 이는 공공부조의 핵심원칙인 최저생활의 보장이라는 원칙에 어긋나는 것으로 빚을 진 가구의 경우 최저생활을 하는 것이 불가능하게 된다.
- 따라서 압류소득의 전액 혹은 일정 비율을 실제소득에서 차감해서 파악하는 규정의 마련이 필요하다.

다. 소득조사시 추정부양비 부과 제도 폐지

- 이외에도 실제소득은 아니지만 소득으로 간주되는 것이 있는데, 그것은 잉여재산의 소득환산액, 추정소득, 추정부양비 등이다.
- 세가지 모두다 문제가 있긴 하지만 소득환산액의 경우는 수급자 가구간의 형평성을 피하기 위한 것으로 인정할수 있는 여지가 있고, 추정소득의 경우도 대상자와 상담을 거치고 소명기회를 부여한다는 점을 감안하여 받아들일 여지가 있지만 추정부양비의 경우는 실제 부양 여부와 상관없이 일방적으로 부과하는 것으로 문제가 크다고 할 수 있다.
- 부양능력 미약자의 경우 최저생계비의 120%을 초과하는 금액의 40%를 추정부양비로 부과하고 있는데 추정이 아닌 실제 부양금액을 조사하여 반영하던지 그렇지 않으면 그 비율을 대폭 현실화 하는 방안이 마련되어야 할 것이다.

#### 4. 추진전략

가. 법령정비

- 법령 개정이 아닌 지침의 변경만으로도 개선할 수 있음.

나. 예산추계

1) 월세(임대료) 공제제도의 도입에 따른 예산 추계

- 전체 수급자 가구는 707,331가구인데, 그 중에 주거유형이 임대주택인 가구는 74,874가구, 월세인 가구는 131,949가구, 보증부 월세인 가구는 21,036가구(복지부, 2003)로서 총 227,859가구(32%)가 임대료 공제제도의 수혜예상 가구.

- 평균 월세공제금액을 10만원으로 가정할 때 소요 예산은 다음과 같음.

$$227,859\text{가구} * \text{월 } 10\text{만원} * 12\text{개월} = 2,734\text{억원}$$

2) 이자 및 압류소득의 공제제도 도입에 따른 예산 추계

- 4백만명에 달하는 신용불량자의 1/4인 백만명이 부채상환을 위하여 지급되는 원금과 이자를 제외한 소득이 최저생계비 이하이고, 평균가구원수가 3명이라고 가정할 때 33만가구가 수급대상가구. 이 가구들이 평균 10만원씩 원금과 이자를 갚고 있다고 가정하면 예산추계는 다음과 같음.

$$33\text{만가구} * 10\text{만원} * 12\text{개월} = 3,960\text{억원}$$

3) 추정부양비 부과 제도 폐지에 따른 예산 추계

- 전체 수급자 가구 중 부양의무자가 있는 가구의 비율이 63.6%(456,518 가구)이고, 그중 부양능력 미약으로 판정된 가구가 20.4%(211,014가구)에 달함(복지부, 2003). 부양능력 미약으로 판정될 경우만 추정 부양비를 부과하는데, 잉여소득의 40%를 추정부양비로 부과함.
- 부과되는 추정부양비를 없앤다고 가정하면 소요예산은 다음과 같음. 평균 가구원수가 1.9명이고, 2인가구의 평균 소득인정액은 274,498원으로 추정부양비가 가구당 10만원은 넘지 않을 것으로 예상됨.

$$227,859\text{가구} * \text{월 } 10\text{만원} * 12\text{개월} = 2,734\text{억원}$$

## A-5. 최저생계비를 일반가구와의 상대적 수준을 유지할 수 있는 방식으로 변경

### 1. 실태와 문제점

#### □ 최저생계비관련 규정

- 2004년도 최저생계비는 4인가구 1,055,090원, 1인가구 368,226원임.
- 최저생계비의 계측 및 발표는 국민기초생활보장법의 규정에 따라 이루어짐.
- 최저생계비는 ‘국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용’을 의미(제2조)
- 복지부 장관은 다음연도 최저생계비를 매년 12월 1일까지 공표하도록 되어 있음(제5조).
- 2004년 3월 개정된 법에 따라 앞으로는 매 3년마다 계측조사를 실시하도록 됨.
- 비계측년도의 최저생계비를 결정할 때는 국민의 소득·지출수준과 수급권자의 생활실태, 물가상승률 등을 고려하도록 되어 있으며(6조 1항), 그 과정 중에 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거치도록 되어 있다(6조 2항).
- 2004년도는 실제 계측의 해로서 보사연에서 계측.

#### □ 최저생계비의 기능 및 역할

- 최저생계비는 국민기초생활보장수급자 선정을 위한 소득기준뿐만 아니

라 급여기준으로도 사용됨. 다시 말해서 수급신청자의 소득인정액이 최저생계비보다 1원이라도 많으면 기초보장수급자로 선정될 수 없고, 수급자로 선정되게 되면 최저생계비에 준하는 급여를 받게 된다.

- 최저생계비는 부양능력 판별기준의 근거로 사용됨. 부양의무자 가구의 소득이 최저생계비의 120%를 넘으면 미약하나마 부양능력이 있는 것으로 인정받고, 양가구 최저생계비 합이 120%를 넘게 되면 완전하게 부양능력이 있는 것으로 판정함.
- 여타 자산조사방식의 사회보장제도의 수급자 선정을 위한 주요근거로 사용되고 있음.
- 이렇듯 최저생계비가 어느 수준에서 결정되는가에 따라 저소득층의 기초생활보장수급 여부가 결정되는 등 우리나라 빈곤정책과 사회복지정책에 있어서 중요한 기준이 되고 있음

<표A-19> 2004년도 최저생계비(단위: 원)

항 목	비율	1 인	2 인	3 인	4 인
최저생계비	100%	368,226	609,842	838,797	1,055,090
최저생계비중 식료품비	40.70%	149,868	248,206	341,390	429,422
현금지급 상한액	88.04%	324,186	536,905	738,476	928,901

#### 나. 문제점

- 최근 5년간 최저생계비와 일반가구의 표준생계비간의 격차가 점점 벌어지고 있다는 것이 가장 큰 문제.
- 기초보장법에는 최저생계비를 추정하는데 있어서 국민의 소득지출수준,

수급권자의 생활실태, 물가상승률 등을 고려하도록 되어 있지만 지금까지는 물가상승률만을 반영하고 있을 뿐임.

- 물가상승률만을 적용해서 조정하는 방식은 일반 가구의 생활수준과 비교하여 그 격차가 더 크게 벌어진다는 문제를 안고 있음.
- 또한 물가상승률 적용 방식은 소득, 기호의 변화 및 기술의 발전에 따르는 변화, 즉 필수품의 내용 및 질적 수준의 변화를 반영하지 못함(표 A-20 참조).
- 1999년도 4인 가구 최저생계비 901,357원은 당시의 4인가구 전가구 가계지출의 48.7%에 해당하는 금액이었지만 물가만 반영하여 조정한 2004년의 최저생계비는 38.1%에 불과함.
- 평균 소비지출과 비교해 보면 1999년에 56.4%였던 것이 2004년에 43.6%로 감소
- 이렇듯 1999년도의 최저생계비를 합리적인 수준으로 인정한다고 하더라도 그 동안의 조정 과정 속에서 지나치게 낮은 상승률을 반영함으로써 최저생계비의 수준을 지나치게 낮게 만들었고 일반가구 생활수준과의 격차를 더 확대했다고 볼 수 있음.

<표A-20> 최저생계비와 평균 가계지출, 소비지출, 근로자가구 소득과의 비교

	최저생계비(A) (4인가구)		전가구 가계지출(B) (4인가구)			전가구 소비지출(C) (4인가구)			근로자가구 소득(D) (4인가구)		
	금액	증감	금액	증감	A/B	금액	증감	A/C	금액	증감	A/D
1999년	901,357		1,851,246	(14.2)	48.7%	1,598,039	(14.1)	56.4%	2,356,658	( 6.6)	38.2%
2000년	928,398	(3.0)	2,077,308	(12.2)	44.7%	1,809,676	(13.2)	51.3%	2,621,726	(11.2)	35.4%
2001년	956,250	(3.0)	2,233,866	( 7.5)	42.8%	1,954,522	( 8.0)	48.9%	2,824,974	( 7.8)	33.8%
2002년	989,719	(3.5)	2,298,674	( 2.9)	43.1%	2,021,150	( 3.4)	50.1%	2,959,166	( 4.8)	33.4%
2003년	1,019,411	(3.0)	2,471,963	( 7.5)	41.2%	2,157,385	( 6.7)	47.3%	3,175,715	( 7.3)	32.1%
2004년	1,055,090	(3.5)	2,767,749	(11.9)	38.1%	2,422,330	(12.3)	43.6%	3,487,376	( 9.8)	30.3%

\* 2004년의 경우 최저생계비를 제외한 나머지 지출 및 소득 수치는 1/4분기 수치임.

자료: 2002년도까지는 한국보건사회연구원, 2003년도 최저생계비 전문위원회 회의 자료(2003. 6)  
나머지 연도는 통계청 자료를 참고하여 계산.

## 2. 국제기구 권고 및 각국 실태

### □ 국가간 비교시 고려사항

- 대부분의 OECD국가는 주거, 의료, 교육관련 사회보장이 잘 되어 있기 때문에 공공부조(사회부조), 혹은 최저생계비의 부담이 훨씬 적다.
- 각국의 사회부조예산의 비중과 수급율을 동시에 고려할 필요가 있다. 여타 사회보장제도가 많이 있기 때문에 수급율의 단순비교는 곤란하다. 다만 사회부조예산의 비중이 높으면서도 수급율이 낮으면 문제가 된다.

### □ 최저생계비 설정 방식의 비교(아래표 참조)

- 급여수준의 조정시 많은 국가들이 (최저)임금, 혹은 연금수준, 생계비 등과 연계하여 결정하고 있음.

- 연금과 연동되는 국가
  - 이태리, 오스트리아, 포르투갈, 핀란드(하위 5분위 계층의 소비패턴 반영),
- 임금과 연동(고려)되는 국가
  - 룩셈부르크, 네덜란드(최저임금에 연동), 뉴질랜드 등
- (일반가구)의 생계비(지출)와 연동(고려)하는 국가
  - 미국 SSI , 스웨덴, 핀란드, 룩셈부르크 등
- 물가지수를 고려하는 국가
  - 벨기에, 독일(물가+ 정치적 판단), 스페인, 아일랜드(물가 + 의회), 스웨덴, 영국,
- 의회에서 결정하는 국가
  - 아일랜드, 룩셈부르크, 영국, 뉴질랜드 등
- 국가간 비교를 통해 본 우리나라의 문제점
  - 우리나라의 경우 공공부조예산의 비중이 다른 나라에 비해 높음에 비해 수급율은 너무 낮다. 즉, 어떠한 사회보장의 혜택도 받지 못하는 사람이 많이 있다.
  - 다른 나라에 비해 불평등도가 심하다.
  - 빈부격차의 해소, 국민 최저생활의 보장을 위한 기초보장제도의 역할이 더욱 중요하다.

<표A-21> 각국의 최저생계비(Minimum) 결정 및 적용

국가	최저수준 결정근거	급여수준 결정	지역별 차등화
벨기에	평균소득, 가구지출, 최저임금에 대한 고려없이 노령 최저소득보장제에 의거하여 최저급여수준 결정	전국 기준	없음
덴마크	실업급여 최고지급액 기준. 부양자녀 있는 경우 이 기준액의 80%, 없으면 60%. 25세 미만은 별도 지급율	전국 기준	없음
독일	필요에 근거한 지급. 소득수준에 따른 가구지출 수준 조사에 의해 결정. 주거, 난방 및 일회적 급여 별도. 특수한 필요에 대한 부가적 급여	연방 정부가 결정	지방정부 별로 지급수준 차이. 97년 7월 이후. 주정부 별로 514-540 DM
스페인	지역별 차이	자치 구역 에서 결정	지급수준 차이 ESP 30,000-38,000. 가족 부가급여 및 지급 전제조건인 차이
프랑스	정부법령으로 결정	전국 기준	없음
아이랜드	정부에서 결정	전국 기준으로 급여 수준 결정. 지방관청에 재량권	없음
이태리	지역별 차이	지방정부수준에서 결정	지역별 차이 극심. 1인 기준 ITL 450,000-520,000 사이. Aosta-Tal은 예외적으로 월세거주자는 720,000 ITL, 자가 거주자는 432,000 ITL
룩셈부르크	최저사회임금 및 최저연금을 고려하여 정치적으로 결정됨. 최저생계비가 생활비 변동에 연동됨	전국 기준	없음
네덜란드	1874년 지원법에 의거하여 결정됨. 월별 표준지급율은 실질 최저임금과 연계되어 결정됨	전국 및 지방 기준	없음
오스트리아	식료품, 피복, 난방, 전기, 가구집기 그외 개인적 필요에 대해 부문별 기준. 주거 등은 부가 급여기준	주정부에서 결정	지역별 차이. 1인 기준 월별 ATS 4,769-6,290 사이
포르투갈	급여 총액이 기초사회연금의 5% 미만일 때 사회연금 지급율 적용	기초사회연금에 대한 법정 지급율에 연동됨	없음
핀란드	법령으로 결정	전국 기준	지역의 생활비를 고려하여 두 가지 범주 적용
스웨덴	급여 중 일부에 대해서는 중앙정부와 의회가 지급율 결정. 일부는 지방자치단체에서 결정	전국 및 지역 기준 조화	지역별 차등화
영국	중앙정부에서 결정	전국기준	없음

출처: Missoc, Social protection in the members states of the community, 엄규숙·김연명·허선 (1999) 재인용

<표A-22> 각국 사회부조의 급여수준 조정 및 주요 현황 비교

국가	급여수준 조정지수	수급자규모 (명)	수급율	사회부조 비율1)
벨기에	소비자물가지수가 전년도 보다 2%이상 차이날 경우 자동적으로 2% 상향조정. 국왕의 기초급여 변경권	80,119 (97년 1월)	0.8%	3%
덴마크	일반적 연동기준에 따른 연도별 조정	95,743 (97년 9월) - 현금급여 34,143 - 교육지원 54,271 - 특수급여 41,450 - 실업극복 사업	4.3%	8%
독일	일년에 두 번 조정. 물가지수에 따라 연동. 그러나 정치적 판단에 따라 변화	2,555,688 (1995) - 기본급여 929,150 - 특수상황급여	4.2%	12%
스페인	소비자 물가지수를 고려한 자치구역 결정에 따라 매년 조정	21,000 (1993년 5월)	0.1%	8%
프랑스	소비자 물가지수에 연 1회 연동	1,835,275 (1995) 이 중 1,599,300 (프랑스 영토 거주자) 235,975 (국외 거주자)	3.1%	6%
아이랜드	매년 6월 연동. 최소한 물가에 연동하지만 의회에서 결정	40,145 - 기본급여 (1996년 말) 143,784 - 공공부조 수급자 전체	3.9%	41%
이태리	최저연금을 기준급여로 삼기 때문에 연금제도에 연동하여 매년 변경.	자료없음	?	9%
룩셈부르크	일년에 한번. 공무원연금결정에 사용한 지수에 따라 생계비와 연계하여 의회에서 결정.	3,366 가구 (1996년 말)	?	
네덜란드	최저임금 변동에 따라 연 2회 연동	489,200 (1995)	8.7%	11%
오스트리아	연금인상에 연동되어 매년 조정	약 80,000 (일반가구) 약 40,000 (시설거주) 총 약 120,000	1.5%	5%
포르투갈	무기여 사회연금 가치에 매년 연동	16,984가구 55,897 (1997년 10월)	0.6%	4%
핀란드	매년 1회 조정 하위5분위계층의 소비패턴과 연결된 정액연금과 연동	349,600가구 609,700 (1996)	11.9%	2%
스웨덴	소비자 물가, 소비 패턴 고려	753,100 (1996)	8.5%	7%
영국	가격변동에 연동하여 연 1회. 의회에서 결정	4,100,000 (1997/98) 추정	6.9%	33%
뉴질랜드	일년에 한번, 소득요구, 일반임금, 재정적 상황을 고려하여 의회에서 결정. 1991년 이후 평균임금의 65% ~ 72.5%내에서 물가에 연동		25%	100%
미국	SSI: 1년에 한번 조정. 노동통계국에서 발행하는 생계비기준을 사용. Food Stamp: 'thrifty' food plan의 비용 고려. AFDC, GA: 주정부의 재량		11% (1992)	40%

(참고1) (사회부조예산/사회보장예산)\*100

(자료) Missoc, Social Protection in the members states of the community,<sup>18)</sup>

T. Eardley, J. Bradshaw, J. Ditch, I. Gough & P. whitford, Social Assistance in

OECD Countries, Volume 1, London, HMSO, 1996

엄규숙·김연명·허선(1999), 국민기초생활보장법과 노동조합, 한구노총 중앙연구원, 1999

### 3. 정책대안

#### □ 최저생계비 설정 및 적용의 방향

- 기초보장법의 개정으로 계측주기가 3년으로 단축되었기는 하지만 여전히 비계측년도의 경우 어떻게 조정할 것인가가 쟁점이 될 수 있음.
- 실제측을 하지 않는 연도의 결정방식은 계측치와 비교하여 큰 차이가 나지 않는 안정적이고 합리적인 방식으로 결정되는 것이 바람직하다. 따라서 수준의 문제점과 비계측년도의 조정방식의 쟁점을 한번에 해결할 수 있는 방식은 실제측년도 최저생계비수준을 계속해서 유지하도록 하는 것임.
- 예를 들어 중위소득, 평균소득, 전가구 가계지출, 혹은 소비지출의 몇 %로 정하는 방식을 말함. 가까운 일본만 하더라도 최저생계비 수준이 일반가구 생계비의 2/3수준을 계속 유지하는 수준균형방식을 채택하고 있음.

#### □ 기본방향

- 기초보장제도가 최후의 안전망이 될 수 있도록 최저생계비가 설정되어야 함. 경제가 더 어려워 지고, 빈부 격차가 더 심해지고, 실업자가 더 증가하고 있고, 저 임금 비정규직 근로자가 늘어나고 있는데 수급자수가 줄어들게 제도 운영하는 것은 문제가 있음.
- 문제를 해결하는 방법은 여러 가지가 있을 수 있으나 여타 사회보장제도가 빈약한 상황이기 때문에 기초보장제도, 혹은 최저생계비의 설정이 더 중요해 짐. 현재 주요 비수급빈곤층이 되고 있는 저소득 노인을 보호하기 위한 방안으로는 조세방식의 기초연금제도의 도입 등을 고려할 수 있으나 그러한

18) [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/missoc/2003/index\\_chapitre11\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/2003/index_chapitre11_en.htm)

여타 안전망이 아직 제대로 마련되어 있지 못한 상황이기 때문에 세밀하고, 적절한 최저생계비의 설정이 필요.

- 최저생계비는 절대적일 수 없고, 사회변화에 따라 조정되어야 함.

#### □ 최저생계비의 설정과 적용의 개선방안

##### ○ 일반가구와의 상대적 수준의 유지

- 2004년도에 진행중인 최저생계비 실계측을 통해 새로운 2004년도 최저생계비가 산출될 예정. 저소득가구의 소비 패턴의 변화, 마켓바스켓 품목의 변화와 가격의 변화 등을 고려할 때 높은 수준의 인상율을 예상할 수 있음.
- 지금까지의 낮은 인상율이 최저생계비의 현실화의 장애요인으로 작용할 것이 우려되는 상황임.
- 1999년의 최저생계비가 되었던, 새로 계측되는 2004년도 최저생계비가 되었던 실제 계측한 최저생계비 수준을 계속하여 유지하는게 바람직함.
- <표 A-23>는 1999년도 최저생계비 수준을 일반가구의 소비패턴과 임금 수준과 비교하여 그대로 유지했을 경우의 결과를 나타낸 것임.
- 도시지역 전가구의 가계지출 대비 비율을 유지할 경우 2004년의 최저생계비는 1인가구 470,310원, 4인가구 1,347,592원이 되어야 함.
- 도시지역 전가구의 소비지출 대비 비율을 유지할 경우 2004년의 최저생계비는 1인가구 476,838원, 4인가구 1,366,297원이 되어야 함.
- 도시지역 근로자가구의 소득 대비 비율을 유지할 경우 2004년의 최저생계비는 1인가구 465,505원, 4인가구 1,333,826원이 되어야 함.

<표A-23> 1999년도 최저생계비를 일반가구와의 상대적 비율을 유지했을 경우  
2004년도 최저생계비 추정

가구원수 비교근거		가구원수				
		1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구
전가구 가계지출 대비 비율 유지	A	451,538	747,819	1,028,574	1,293,804	1,471,055
	B	470,310	778,908	1,071,336	1,347,592	1,532,212
전가구 소비지출대비 비율 유지	A	457,769	758,139	1,042,770	1,311,660	1,491,357
	B	476,838	789,720	1,086,206	1,366,297	1,553,480
근로자 가구소득대비 비율 유지	A	456,724	756,408	1,040,388	1,308,664	1,487,951
	B	465,505	770,951	1,060,392	1,333,826	1,516,560
현행 최저생계비		368,226	609,842	838,796	1,055,090	1,199,637

(참고)A: 1999년부터 2003년까지의 연평균증가율(7.5~7.8%)을 2004년도 최저생계비까지 연장 적용했을 경우의 2004년도 최저생계비

B: 1999년부터 2004년 1/4분기 까지의 연평균 증가율을 2004년도 최저생계비까지 적용했을 경우의 2004년 최저생계비

#### 4. 추진전략

##### 가. 법령정비

- 최저생계비를 일반가구와의 상대적 수준을 유지할 수 있는 방식으로 변경하는 것은 법 개정 사항임
- 현행 법은 매 3년마다 최저생계비를 계측조사하도록 되어 있고, 비계측년도의 경우는 국민의 소득·지출수준과 수급권자의 생활실태, 물가상승률등을 고려하도록 되어 있어, 실질적으로 중앙생활보장위원회의 심의에 따르도록 규정되어 있다.

- 상대적 수준유지 방식으로 전환하는 것은 두가지 방법이 가능. 그 하나는 3년마다 실 계측을 하는 것을 없애는 것이고, 또 다른 하나는 비계측년도의 경우만 상대적 수준 유지 방식으로 변경하는 것. 그런데 비계측년도만 상대적 수준 유지 방식으로 변경할 경우 실계측년도는 어떤 방식으로 결정하느냐는 문제가 남게 되므로 바람직하지 않다.
- 적용시기의 문제가 남게 됨. 계측주기가 3년이므로 2007년도에 실계측후 결정하는 것을 말하는데, 이 또한 2007년도에 어떤 계측방식을 사용하느냐에 따라 그 수준에 영향을 미치게 되므로 일정한 경향성을 확인하기 어려움.
- 따라서 3년주기를 명시한 6조 3항을 삭제하고, 6조(최저생계비의 결정) 1항을 “복지부장관은 일반국민의 소득·지출수준의 상대적 수준을 유지하고, 수급권자의 가구유형 및 지역별 물가차이를 반영할 수 있도록 최저생계비를 결정하여야 한다”로 개정하고, 6조 2항을 그대로 유지하면 됨.

#### 나. 예산추계

##### □ 고려해야할 사항

- 최저생계비가 인상되게 되면 그 만큼 수급자수도 늘어나게 됨.
- 최저생계비가 인상되는 만큼 생계급여액도 올라가게 됨.

##### □ 추계 방식

- 전가구 가계지출과 상대적 수준을 유지해 왔다고 한다면 2004년도의 최저생계비의 122.6%가 되어야 함.
- 현재의 차상위계층(최저생계비의 120%)이하 인구 비율이 최저생계비이하 인구비율의 30%가량 많은 점을 감안하여 위와 같이 상대적 수준유지방식을 그대로 적용하여 1999년도 최저생계비의 수준을 그대로 유지할 경우 수급자수는 현재의 30%가량 늘어날 것으로 예상됨.

- 따라서 현행 총 예산의 30%가 증가할 것을 예상해서 신규수급자에게 소요되는 예산을 추계하면 다음과 같다.

○ 기존수급자 1인당 예산을 그대로 신규수급자에게 적용할 경우

=> 2004년도 기초보장 총 예산 3조 7,530억원(의료급여 포함) \* 0.3 = 1조 1,259억원

- 현 수급자가 소득이 거의 없는 가구가 많지만 최저생계비 현실화를 통해 신규수급자로 선정되는 가구의 경우는 최저생계비 근처에 몰려 있기 때문에 생계급여예산은 기존 수급자만큼 많이 들지 않을 것으로 예상됨.
- 2004년도 총 의료급여예산 1조 8,822억원인데 이중 상당 부분은 국가보훈대상자를 위한 예산일 뿐만 아니라 의료비가 많이 들어 가는 가구의 경우 이미 수급자로 편입되어 있을 가능성이 높아 그 또한 과대 추계되었을 가능성이 높음.
- 이러한 점을 감안하여 신규수급자를 위한 예산은 기존수급자 1인당 예산의 50% 수준을 적용하는 것이 타당하다고 사료됨.

○ 기존수급자 1인당 예산의 50%를 신규수급자에게 적용할 경우

=> 1조 1,259억원 \* 0.5 = 5,629억원

- 기존의 수급자에게 지급되는 생계급여액이 늘어나는 부분을 추계하면  
2004년도 생계급여 총예산 1조 3,940억원 \* 0.226 = 3,150억원

○ 추가 소요예산 합계 = 8,779억원

B. 급 여

## B-1. 가구특성을 고려한 최저생계비의 적용

### 1. 실태와 문제점

가. 1, 2인 가구 최저생계비는 상대적으로 더 낮은 수준

- 수급자중 1, 2인 가구는 전체 가구의 74.1%을 차지함(표 B-1 참조).
- 3, 4인가구에 비해 1, 2인 가구의 최저생계비 수준이 상대적으로 낮은 것이 문제.
- 1, 2인가구의 최저생계비는 보사연의 가구균등화지수를 활용하여 산출된 것인데, <표 B-2>와 같이 다른 연구에 비해 보사연의 1,2인가구의 가구균등화지수는 상대적으로 낮은 수준.
- 타 연구 결과와의 차이를 비교해 보면, 4인가구의 최저생계비가 100만원 이라고 한다면 2인가구의 경우는 무려 12만원, 1인가구의 경우는 8만원의 차이를 보임.

<표B-1> 가구원수별 기초보장 수급자수

가구원수	계	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인이상
수급가구수	691,235	367,161	145,147	99,503	55,501	17,393	4,775	1,755
비율	100.0%	53.1%	21.0%	14.4%	8.0%	2.5%	0.7%	0.3%
일반가구수	14,311,807	2,224,433	2,730,548	2,987,405	4,447,170	1,442,895		
비율	100.0%	15.5%	19.2%	20.9%	31.1%	10.1%		

(자료) 복지부, 통계청

<표B-2> 가구균등화지수의 비교

(단위 : %)

	1인	2인	3인	4인	5인	6인
보건복지부(99)	0.349	0.578	0.795	1	1.137	1.283
장현준(86)	-	0.613	0.804	1	1.166	1.417
김진욱(94)	-	0.769	0.969	1	1.223	1.346
김진욱(96)	-	0.730	0.861	1	1.080	1.306
김진욱(00)	0.481	0.675	0.835	1	1.089	1.198
류정순(00)	-	0.742	0.883	1	1.101	1.191
독 일(96)	0.403	0.639	0.826	1	1.181	-
미 국(03)	0.488	0.659	0.830	1	1.170	1.341
OECD	0.5	0.707	0.866	1	1.118	1.2245
일 본(03)	0.749	0.829	0.919	1	-	-

자료 : 류정순, 「2002년 기초생활보장제도의 평가와 개선방안」, 한국사회복지학회 춘계학술대회 발표논문집, 2002.

박능후 외, 「외국의 공공부조제도 비교연구」, 한국보건사회연구원, 2000.

나. 지역별 물가 차이를 반영하지 못하고 있는 문제

- 현재의 최저생계비는 지역별 물가차이를 감안하지 않고 전국 단일의 기준을 사용하고 있음. 중소도시에 거주하는 표준가구의 생계비에 근거해 있음.
- 1999년도 보사연의 최저생계비 계측 결과 대도시의 최저생계비는 중소도시의 106%수준임.
- 김경혜박사(서울시정연)의 연구에 따르면 서울시의 최저생계비는 중소도시의 133.1%에 달함.
- 그럼에도 불구하고 중소도시 최저생계비를 전국적으로 단일하게 적용함으로써 대도시 지역에 거주하는 저소득층에게 상당히 불리한 결과를 낳게

됨.

- 2003년 3월 기준으로 전국의 기초보장수급율은 2.70%에 달하는데, 서울시의 수급율은 1.56%에 불과.
- 중소도시 최저생계비를 적용한 2000년도 서울시 빈곤율은 6.9%인데 비해, 서울시 최저생계비를 적용한 2000년도 서울시 빈곤율은 12.8%로 두 배에 달함. 이러한 점을 감안하면 지역별 물가를 반영한 최저생계비를 적용하지 않음으로서 서울시에 거주하는 상당수의 저소득층이 불이익을 받고 있다는 점을 추론할 수 있음.

□ 서울시 빈곤율의 추정(허선, 2003)

- 자료: 통계청의 2000년 가구소비실태조사
- 최저생계비(중소도시) : 국민기초생활보장제도 수급자 선정기준
- 대도시 최저생계비 : 1999년 최저생계비 계측조사연구(김미곤 외, 1999)의 연구 결과인 중소도시의 106.2%를 적용<sup>19)</sup>.
- 서울시 최저생계비 : 김경혜(1999)의 연구 결과인 중소도시의 133.1%를 적용

---

19) 1999년 최저생계비 계측조사연구에 의하면 중소도시를 100으로 했을 때 대도시와 농어촌의 최저생계비 비율은 각각 106과 86 이다(김미곤 외, 최저생계비 계측조사연구, 한국보건사회연구원, 1999).

<표B-3> 지역별 최저생계비(2000년)

	1인	2인	3인	4인	5인	6인
가구균등화지수	0.349	0.578	0.795	1.000	1.137	1.283
중소도시 최저생계비	324,011	536,614	738,076	928,393	1,055,588	1,191,134
대도시 최저생계비1)	3441,00	569,884	783,837	985,959	1,121,034	1,264,984
서울시 최저생계비2)	431,074	713,927	981,959	1,235,168	1,404,386	1,584,721

- 1) 대도시 최저생계비: 보사연의 연구(1999) 결과 적용(중소도시 최저생계비 × 1.062)
- 2) 서울시 최저생계비: 김경혜(1999)의 연구결과 적용(중소도시 최저생계비 × 1.331)
- 3) 지역별 차상위 빈곤선 : 지역별 최저생계비 × 1.20

□ 빈곤(가구)율 추정결과

- 전국 단일 최저생계비 기준(가처분 소득 120): 서울시 6.9%, 6개광역시 10.7%, 기타지역 15.5%
- 대도시 최저생계비 기준(가처분 소득 1): 서울시 8.0%, 6개 광역시 12.3%
- 서울시 최저생계비 기준(가처분 소득 1): 서울시 12.8%
- 2000년 서울시 빈곤율은 12.4%(1,193,141명)
- 2003년 3월 현재 전국의 국민기초생활보장수급자수는 134만 6,442명으로 전인구의 2.70%에 달함. 16개 시 도 중 수급율이 가장 낮은 곳은 울산 (1.45%)이고, 서울은 1.56%로 전국 2위로 평균치에 훨씬 못미치는 상황에 있음.

∴ 서울시의 수급율이 낮은 이유는 빈곤율이 낮아서가 아니라 지역별 최저생계비를 적용하고 있지 않았기 때문임.

20) 가처분소득<sup>1</sup>이 기초보장제도의 소득평가액 개념과 가장 유사함. 다만 공적이전소득이 포함되어 있다는 점이 차이점.

<표B-4> 지역별 빈곤(가구)율의 비교

		서울특별시		6개 광역시 (대도시)		기타 지역	
		빈곤가구율 (빈곤율)	차상위 빈곤가구율	빈곤가구율	차상위 빈곤가구율	빈곤가구율	차상위 빈곤가구율
중소도시 최저생계비 적용	가처분소득 1	6.9(6.6)	10.3(9.9)	10.7	15.6	15.5	21.2
	가처분소득 2	6.7(6.4)	10.1(9.6)	9.8	14.8	14.0	19.9
	경상소득	5.5(5.0)	8.9(8.3)	9.4	13.9	14.1	19.2
대도시 빈곤선 적용	가처분소득 1	8.0(7.7)	11.9(11.4)	12.3	17.9	-	-
	가처분소득 2	7.9(7.5)	11.7(11.2)	11.2	16.9	-	-
	경상소득	6.5(6.1)	10.4(10.0)	10.6	15.4	-	-
서울시 빈곤선 적용	가처분소득 1	12.8(12.4)	19.9(19.6)	-	-	-	-
	가처분소득 2	12.6(12.1)	19.5(19.2)	-	-	-	-
	경상소득	11.2(10.6)	16.4(15.8)	-	-	-	-

- 1) 가처분 소득 1 : 경상 소득 - 사회보장부담금(사회보험합계+ 연금기여금합계) - 직접세(조세)
- 2) 가처분 소득 2 : 총소득(경상 소득+ 비경상적인 보조금) - 사회보장부담금(사회보험합계+ 연금기여금합계) - 직접세(조세)
- 3) 차상위 빈곤선 = 가구원수별 최저생계비 × 1.2

다. 가구유형별 특성이 반영되지 못하고 있는 문제

- 가구 유형별 최저생계비의 계측 및 적용이 되고 있지 못함.
- 특별한 생계비용이 필요한 장애인이나 학생, 아동, 환자 등이 있는 가구는 그렇지 않은 가구보다 생계비가 더 많이 필요함.
- 참고로 한국보건사회연구원의 연구에 따르면(2000), 장애로 인한 추가 소요비용이 신장장애인의 경우 38만원, 발달장애 34만원, 정신지체 22만원,

뇌병변 장애 20만원, 의료비가 8만원, 교통비로서 3만원이 필요.

〈표 B-5〉 재가장애인의 장애로 인한 추가 소요비용 (단위:천원)

구분	지체 장애	뇌병변 장애	시각 장애	청각 장애	언어 장애	정신 지체	발달 (자폐)	정신 장애	신장 장애	심장 장애	계
총 추가비용	132.6	199.0	86.1	124.9	132.4	217.5	338.0	147.0	383.9	192.7	157.9
교통비	35.5	25.2	17.1	12.5	24.4	44.0	54.1	27.3	64.7	24.1	29.1
의료비	67.9	130.1	39.7	24.7	85.1	67.6	30.6	109.7	287.5	153.7	83.3
교육비	2.0	1.6	0.9	6.8	10.1	91.5	191.9	0.0	0.0	0.0	7.5
보호·간병인	5.8	27.4	4.0	1.3	11.0	0.7	17.8	1.0	26.5	6.5	9.6
보장구구입·유지비	15.3	7.8	12.2	64.7	1.2	0.7	0.8	0.0	4.8	1.2	15.6
기 타	1.6	6.1	1.5	5.8	0.0	11.6	25.5	12.3	0.4	7.3	4.2

자료: 한국보건사회연구원(2001). 2000년도 장애인실태조사.

## 2. 국제기구 권고 및 각국 실태

<표B-6> 공공부조의 급여기준 및 수준

국가	급여범주	최저보장 가족수당	급여 예 (월별 급여 기준/ 단위: ECU)		급여 지급 기준
벨기에	차등적 지급 수준 * 동거 기혼자 * 미성년 미혼 자녀를 부양하고 주거를 같이 하는 자 * 독신자 * 다수의 가구원과 동거하는 자	부가적 가족수당 보장	<b>기초급여수준</b> * 독신자: 513 * 기혼자 (부양자녀 유무 무관): 684 * 편부모: 684 * 가구주가 아닌 성인: 342	<b>가족수당을 포함한 월별급여수준</b> * 1 자녀(10세) 부부: 807 * 2 자녀(8, 12세) 부부: 986 * 3 자녀(8, 10, 12세) 부부: 1.196 * 1 자녀(10세) 편부모: 807 * 2 자녀(8, 10세) 편부모: 950	* 유자녀 부부 또는 편부모: 100% * 무자녀 독신자: 75% * 동거인이 있는 경우: 50% * 1 자녀 부부: 기본 + 19.8% * 2 자녀 부부: 기본 + 45.96% * 3 자녀 부부: 기본+ 78.45%
덴마크	* 25세 이상 개인에 대한 기초급여 * 1인 이상 자녀 부양자에 대한 기초급여 * 25세 이하인 자는 부모와 주거를 같이할 경우와 독립한 경우 별도의 급여율 * 보충급여	부가적 가족수당 지급	<b>주거급여를 제외한 월별 급여예</b> * 1인 이상 부양자녀가 있는 신청인: 1,238 * 독신자: 930 * 부모와 주거를 같이하는 25세 미만인 자: 292 * 단독주거하는 25세 미만인 자: 595 * 가족부양의무가 있는 25세 미만인 자: 930	<b>분기별 추가지급 가족수당</b> * 0-3세 아동 1인당: 365 * 3-7세 아동 1인당: 322 * 7-18세 아동 1인당 259	* 독신자: 실업수당 최고지급액의 60% * 유자녀 부부: 최고지급액의 80%×2 * 무자녀 부부: 최고지급액의 60%×2 * 이혼혼인관계에서의 자녀있는 부부: 1×최고지급액의 80% + 1×최고지급액의 60%
독일	생계급여: * 독신자, 배우자 및 아동 수에 따른 차등화된 정규급여 * 특정 집단에 대한 추가필요 인정 급여 (편부모, 임신부) * 주거 및 난방보조비 * 의복 및 대규모 가구집기 및 부가적 필수품에 대한 일회적 지원금	가족구성원의 개별적 공공부조 청구권. 총 지급액은 가구원수에 따라 차등화. 아동수당을 소득으로 인정	<b>정규사회부조 지급율</b> * 독신자: 316 * 무자녀 부부: 570 * 1 자녀 부부: 782 * 2 자녀 부부: 993 * 3 자녀 부부: 1,205 * 1 자녀(7세미만) 편부모: 604 * 2 자녀(8, 10세) 편부모: 850	<b>주거급여</b> * 1인: 268 * 2인: 360 * 3인: 420 * 4인: 460 * 5인 507	연령 및 가구구성상 지위에 따른 급여 차등화 * 가구주 및 독신자: 기준급여의 100% * 7세 미만 아동: 50% * 전적으로 부양받는 7세 미만 아동: 55% * 7-14세 아동: 65% * 14-18세 아동: 90% * 18세 이상 가구원: 80%
스페인	가족당 기초급여. 부양가족 수에 따라 보충급여	가구원수에 따른 차등급여. 부가급여 수준은 지역별 차이	<b>평균적 급여수준</b> * 독신자: 179 * 무자녀 부부: 179 * 편부모: 179 * 1 자녀 부부: 209 * 2 자녀 부부: 230 * 3 자녀 부부: 269		지역에 따라 가구원수에 따른 차등급여 2인제: 10-42% 3인제: 7-37% 4인제: 4-32%
프랑스	* 독신자: 독신자 및 가구주 기초급여 * 2인 50%, 3인 30%, 4인 이상 40% 보충급여	부양자녀의 수를 고려	<b>주거지원금의 예</b> * 독신자: 367 * 무자녀 가구: 545 * 1 자녀 부부: 655 * 2 자녀 부부: 766 * 3 자녀 부부: 913	<b>가족지원금의 추가지원수준:</b> 주거지원금의 일정금액까지만 소득으로 인정 * 독신자: 기초급여의 12% * 2인: 기초급여의 16% * 3인: 기초급여의 16.5%	* 독신자: 100% * 배우자: + 50% * 첫째 자녀: + 30% * 둘째 자녀: + 30% * 셋째 자녀: + 40%
아이랜드	* 보충 복지수당의 기초급여 * 부양되는 성인 및 아동에 대한 추가급여 * 특수한 필요상황에 대한 보충급여	가족수당은 별도 지급. 그의 부양가족에 대한 보충급여	<b>월별 최저기초급여</b> * 독신자: 367 * 무자녀 부부: 592 * 1 자녀 부부: 666 * 2 자녀 부부: 740 * 3 자녀 부부: 814 * 1 자녀 편부모: 441 * 2 자녀 편부모: 515 모든 부양대상 아동에 1인/주당 17 ECU 지급(연령제한 없음)	<b>가족수당을 포함한 지원수준</b> * 1 자녀 가구: 705 * 2 자녀 가구: 818 * 3 자녀 가구: 942 * 1 자녀 편부모: 480 * 2 자녀 편부모: 593	* 독신자: 100% * 배우자: 61% * 첫째 자녀: 31% * 둘째 자녀: 31% * 셋째 자녀: 34%

<표B-6> 계속

이 테 리	지방관청에서 지급수준 결정. 최저연금 및 조세공제급을 고려. 가구원수에 따라 차등급여. 특수한 경우 보충급여	가족수당과 최저소득보장제는 별도로 운영. 가족수당 청구권은 취업한 소득을 증명한 경우	<b>가구원수에 따른 차등급여.</b> 지역별 차이 있음. * 독신자: 232-268 * 2인: 337-541 * 3인: 438-695 * 4인: 541-850 * 5인: 592-911 (Aostatal과 Trient지방은 주거, 난방 및 일반 비용에 대한 부가급여)	지역별 차이 * 독신자: 120% * 배우자: +75% * 첫째 자녀: + 50% * 둘째 자녀: + 20% * 셋째 자녀: + 20%	
북부 크	* 독신자 * 성인 아동 * 장애인에 대한 급여 차등화	아동수당과 출산수당은 별도 급여	<b>아동수당을 제외한 급여수준</b> * 독신자: 809 * 무자녀 부부: 1,213 * 1 자녀 부부: 1,311 * 2 자녀 부부: 1,409 * 3 자녀 부부: 1,507 * 1 자녀 편부모: 907 * 2 자녀 편부모: 1,005	<b>가족수당을 포함한 급여수준</b> (아동연령 및 수에 따른 차등급여) * 1 자녀 부부(10세): 1,432 * 2 자녀 부부(10, 12세): 1,735, 2,101 * 3 자녀 부부(8, 10, 12세): 2,101 * 1 자녀 편부모(10세): 1,027 * 2 자녀 편부모(8, 10세): 1,108	* 독신자: 100% * 배우자: +50% * 첫째 자녀: + 18% * 둘째 자녀: + 19% * 셋째 자녀: + 21%
네덜란드	* 21세 이상 기혼자 (사실혼, 동성혼 포함): 실질최저임금의 100% * 21세 미만의 편부모: 실질최저임금의 70% * 21세 이상의 편부모: 실질최저임금의 50% 편부모의 경우 지방관청에서 재량권행사 20%추가 급여 가능 18-21세 수급자에게는 낮은 지급율이 일반적	공공부조에 추가적으로 가족수당 지원	<b>21세 이상 수급자의 월별 실질 급여수준</b> (8%의 휴가지원금 추가지원) * 부부: 866 * 편부모: 606 * 독신자: 433 (독신자 및 편부모에게는 지방관청에서 재량권에 의해 173ECU 추가 급여 가능)	<b>공공부조+ 휴가지원금+ 가족수당 지급수준</b> * 1 자녀(10세) 부부: 923 * 2 자녀(8, 12세) 부부: 991 * 3 자녀(8, 10, 12세) 부부: 1,048 * 1 자녀(10세) 편부모: 664 * 2 자녀(8, 10세) 편부모: 721	* 독신자: 100% * 배우자: + 100% * 첫째 자녀: + 14% * 둘째 자녀: + 19% * 셋째 자녀: + 19%
오스트리아	* 단독수급자 * 부양가족이 있는 수급자 * 원수급자의 부양가족에 대한 차등화된 급여기준	가족수당 추가 지급.	<b>기초급여:</b> 지방정부마다 지급수준 차이 * 독신자: 343-452 * 부부: 460-655 * 편부모: 280-411 * 배우자: 178-254	<b>가족수당을 포함한 지급수준</b> (비과세 대상) * 1 자녀(10세) 부부: 557-1001 * 2 자녀(8, 12세) 부부: 1,324 * 3 자녀(8, 10, 12세) 부부: 1,690 * 1 자녀(10세) 편부모: 369-747 * 2 자녀(8, 10세) 편부모: 453-1070	지방 정부에 따라 차이
포르투갈	가족의 실제소득과 최저생계비의 차액지급 * 성인 1-2인: 기초급여의 100% * 3인 이상의 성인: 기초급여의 70% * 미성년자: 기초급여의 50%	가족수당 지급과 별도로 최저소득 보장권.	월별 아동수당 지급 기준은 보험료체계에서 1-둘째 자녀 기준과 동일. 그 외 장애아동수당은 기초급여체계에서 추가아동수당 기준에 의거. * 독신자: 109 * 부부: 219 * 성인 3인 가구: 295 * 1 자녀 편부모: 164 * 1 자녀 부부: 273 * 2 자녀 부부: 328 * 3 자녀 부부: 383		* 독신자: 100% * 가구의 2번째 성인: + 100% * 가구의 3번째 성인, 그외: + 70% * 아동 1인당: + 50%
핀란드	* 편부모 * 기혼자 * 19세 이상 부모와 동거하는 부양자녀 * 0-9세, 10-17세 자녀에 각각 차등화된 급여기준	가족수당을 가족소득으로 산정하여 급여수준 결정	지역별로 <b>기초급여수준</b> 차이 * 독신자 및 편부모: 338-323 * 부부 1인당: 287-275 * 부모와 동거하는 18세 이상 자녀: 252-241 * 10-17세 자녀: 236-226 * 10세 미만 자녀: 213-203 그외 주거비용의 93%, 의료비, 탁아시설 이용비용 및 그 외 필수적 비용에 대한 추가급여	독신자를 위한 기초급여수준= 국가연금의 80%= 기준액 * 독신자: 기준액 * 부부 1인당: 기준액의 85% * 부모와 동거하는 18세 이상 자녀: 기준액의 75% * 10-16세 자녀: 기준액의 70% * 10세 미만 자녀: 기준액의 63%	

스웨덴	* 편부모 기초급여 * 기혼자 기초급여 * 연령별 아동 기초급여	가족수당을 가산하여 정하여 급여 수준 결정	<b>국민 보건 및 복지성이 추천하는 지급수준</b> (주거급여 제외) * 독신자: 330 * 부부: 556 * 아동 - 0-1세: 140' - 1-2세: 165 - 3세: 130 - 4-6세: 161 - 7-10세: 175 - 11-14세: 210 - 15-18세: 237 공동의 생활비용에 대해서 특수추가급여 지급	개별 가구원의 필요에 따라 지급됨. 가구원 관계 고려하지 않음
영국	* 25세 이상 편부모 * 18세 이상 편부모 * 기혼자 (배우자 중 1인이 18세 이상) * 11세 이하 아동 * 11-15세 아동 * 16-18세 아동에 대한 차등화된 급여	아동수당을 비롯한 기본적인 가족수당, 저소득 취업자 가족지원금과 별도로 지급.	<b>가족지원금+ 주거급여+ 지방세공제</b> * 독신자(25세): 610 * 무자녀 부부: 809 * 1 자녀(10세) 부부: 1,016 * 2 자녀(8, 12세) 부부: 1,203 * 3 자녀(9, 13, 17세) 부부: 1,395 * 1 자녀(10세) 18세 이상 편부모: 847 * 2 자녀(8, 10세) 18세 이상 편부모: 984	* 독신자: 100% * 배우자: + 57% * 첫째 자녀(0-10세): +56% * 둘째 자녀(11-15세): +50% * 셋째 자녀(16-17세): +60%

출처: Missoc,

### 3. 정책대안

- 최저생계비는 전국 어디에서 살건, 가구 구성이 어떻거나 간에 말 그대로 최소한의 건강과 문화를 유지할 수 있는 수준에서 결정되어야 한다. 그러기 위해서는 지역별 물가 차이와 가구유형별 생계비의 차이를 반영하여야 할 것이다.

#### 가. 전문가 및 시민사회단체 제안

##### □ 박능후외<sup>21)</sup>

- 보다 효율적이고 체계적인 기초보장을 위해 취약계층을 위한 기존의 각종 수당제도와 국민기초생활보장제도간의 급여조정이 필요함.

(1) 경로연금, 장애수당, 편부모 자녀양육비 지원 등 기존의 각종 수당제도는

21) 박능후외(2000), 외국의 공공부조제도 비교연구, 한국보건사회연구원

나름의 논리와 원칙에 의하여 생성된 제도이며, 대상계층을 달리하고 있으나, 국민기초생활보장제도와 중복되는 대상자의 경우 급여조정이 필요함.

(2) 이를 위해 가구유형별 최저생계비가 계측되어야 하며, 각 제도의 원리와 취지를 살리면서 형평의 원칙에 맞게 급여조정이 이뤄져야 함.

#### 나. 쟁점별 정책대안 목록 작성

##### 1) 주거유형별 생계비차이의 반영

- 장기적으로는 전국민 모두의 최저주거기준(주택과 연료비)의 보장(현물 급여)이 필요.
- 단기적으로는 주거유형별로 최저생계비를 달리할 필요가 있음. 월세인 경우는 월세액을 공제해 주고, 최저주거기준에 미달하는 자가소유 가구의 경우 집수리(현물)등의 지원이 필요함.

##### 2) 지역별 생계비 차이의 반영

- 앞에서 밝혔듯이 대도시의 최저생계비는 중소도시에 비해 더 많이 필요함. 따라서 지역별 생계비의 차이를 반영할 수 있도록 최저생계비를 지역별로 달리 설정할 필요가 있음.
- 설령, 전국 단일기준을 설정한다고 하더라도 현재와 같이 중소도시 최저생계비를 전국에 단일하게 적용하는 것은 문제가 있기 때문에 지역별 인구가중치를 고려하여 설정할 필요가 있음.

##### 3) 의료욕구별 생계비차이의 반영

- 의료비가 많이 필요한 가구의 경우 순생계비에 사용할 소득이 부족한 상황이 발생함.
- 따라서 의료비용의 전액 공제뿐만 아니라 수급자의 경우 본인부담금을 최

소화, 혹은 폐지하여야 함.

#### 4) 가구유형별 생계비차이의 반영

- 장애인 가구, 노인 가구, 학생 가구의 경우 타 가구에 비해 추가 비용이 필요하게 됨. 필요비용을 계측하여 최저생계비를 적용하는데 사용하여야 함. 예를 들어 고등학생이 있는 가정의 경우, 학비뿐만 아니라 학용품, 일부 학원비 등의 공제를 하고, 수급가구의 고등학생에게는 그와 같은 품목의 현물 지원이 이루어져야 함.

## 4. 추진전략

### 가 법령정비

- 가구특성을 고려한 최저생계비의 적용은 법개정 없이도 개선할 수 있는 사항이기는 하나 분명하게 법에 규정하는 것이 바람직할 수 있음.
- 특히 지역별 물가차이를 반영하기 위해서는 앞에서 언급한 것 처럼 기초보장법 6조(최저생계비의 결정) 1항을 “복지부장관은 일반국민의 소득·지출수준의 상대적 수준을 유지하고, 수급권자의 가구유형 및 지역별 물가차이를 반영할 수 있도록 최저생계비를 결정하여야 한다”로 개정하고, 6조 2항을 그대로 유지하면 된다.

### 나. 예산추계

#### □ 지역별 최저생계비를 적용할 경우

- 현재 전체 수급자중에서 대도시 지역 거주자의 비율은 37.2%에 불과함(전체 인구중 대도시 거주 인구 비율은 47.2%임)
- 수급율의 경우도 기타지역의 수급율이 3.35%(863,033/25,771,125명\*100)

인데 반하여 대도시 지역의 수급율은 2.22%(511,372/23,052,712명 \*100)에 불과함

- 지역별 최저생계비를 적용할 경우 대도시 지역의 수급자수는 최대 기타지역의 수급율만큼 늘어난다고 가정할 수 있음.
- 대도시지역 수급율이 3.35%가 되기 위해서는 신규수급자수가 299,685명이 되어야 함.
- 그런데 신규수급자들은 모두 최저생계비 경계선상에 있는 가구이기 때문에 생계급여비, 혹은 의료급여비 예산이 많이 들지 않을 것으로 판단됨.(30% 수준으로 예상)

○ 신규수급자 299,685명 \* 1인당 기초생활(의료급여포함) 총예산 250만원 \*0.322) = 2,247억 6,375만원

□ 가구유형별 최저생계비를 적용할 경우

- 신규 수급자를 예상할 수 있는 통계를 확보하기가 곤란하고, 어느 정도의 추가 비용이 산출될지에 대해서는 불확실함. 보사연의 연구결과가 나온후 정밀 추계 가능함.

---

22) 기존 수급자 1인당 예산대비 신규수급자 예산의 비율

## C. 전달체계

## C-1. 사회복지전담공무원 확충

### 1. 실태와 문제점

#### 가. 근거법령

- 사회복지기본법 제28조는 사회복지전달체계에 관한 규정을 다음과 같이 두고 있음.
  - ① 국가 또는 지방자치단체는 지역적으로 고루 분포되고 기능에 따라 균형이 이루어지도록 사회복지전달체계를 마련하여야 한다.
  - ② 국가 또는 지방자치단체는 사회복지관련업무를 수행함에 있어 관계기관과 관계자간의 조정을 원활하게 이루어지도록 사회복지전달체계를 갖추어야 한다.
  - ③ 국가 또는 지방자치단체는 모든 국민이 쉽게 이용할 수 있도록 사회복지전달체계를 마련하여야 한다.
  
- 특히 국민기초생활보장법 제19조 4항에 “보장기관은 수급권자·차상위계층에 대한 조사와 수급자 결정 및 급여의 실시 등 이 법에 의한 보장업무를 수행하기 위하여 사회복지사업법 제14조의 규정에 의한 사회복지전담공무원을 배치하여야 한다” 라고 명시하고 있음.

#### ※사회복지사업법 제14조(사회복지전담공무원)

- ① 사회복지사업에 관한 업무를 담당하게 하기 위하여 시·도, 시·군·구 및 읍·면·동 또는 제15조 규정에 의한 복지사무전담기구에 사회복지전담공무원을 둘 수 있다.

## 나. 인력배치 실태

- 현재 전국적으로 배치된 공공복지전문인력은 7,200명임. 참여정부는 2008년도까지 14,500명으로 증원을 계획하고 있음(노무현 대통령 참여복지 12대 국정과제).
- 사회복지전담공무원 1인당 담당하는 생활보장대상자 담당가구수는 약 100가구로 나타나 과거에 비해 업무여건이 나아진 것으로 볼 수 있으나 복지행정수요의 증가로 인해 이에 필요한 추가적인 인력배치가 필요함.
- 2004년도 공공복지전문인력(사회복지전담공무원) 증원계획이 예산상의 이유로 백지화되어 국민기초생활보장제도의 안정적 운영에 심대한 장애를 초래하고 있음.
- 사회복지전담공무원은 사회복지사 자격증 소지자들 중에서 지방사회복지직 9급으로 시군구청장이 임용하여 복지행정의 최일선(읍,면,동)에서 생활보장대상자조사, 선정 등의 공공부조와 노인, 장애인, 소년소녀가장, 편부모가정 등에 대한 각종 사회복지서비스를 담당하고 있음.
- 사회복지전담공무원 사회복지직 직급별 배치현황(2003년)은 6급 0.15%, 7급 29.8%, 8급 21.1%, 9급 48.8%의 분포를 보이고 있으며 읍,면,동 배치 인력은 전체의 90%를 차지하고 있음.<sup>23)</sup>

## 다. 문제점

- 공공복지전문인력의 부족으로 일선복지행정의 공백이 나타나고 있음. 각종

23) 이재완, 사회복지인력 수급의 실태와 과제, 비판과대안을 위한 사회복지학회 2003추계학술대회자료집, 2003.

복지서비스를 담당할 전문인력의 부재로 정책실행의 과행성이 나타나고 있음.

- 따라서 현재의 인력규모로는 국민기초생활보장제도 및 변화된 일선의 사회복지서비스를 담당할 수 없음. 결국 이로 인한 업무량 과다 등으로 사회복지전담공무원들의 사기저하 및 전문직의 정체성 상실 등이 광범위하게 나타나고 있음.

**※ 복지행정수요증가**

- 국민기초생활보장가구 증가 1995년 495천가구 → 2003년 691천 가구
- 모자가정 19천가구 → 66천 가구 247% 폭증
- 등록장애인 325천명 → 1,256천명 286% 증가
- 국민기초생활보장제도의 실시에 따른 추가적인 신규업무와 자활사업관련 업무까지 포함할 때 국민기초생활보장제도 시행이전에 비해 업무량이 2-3배 이상 증가한 것으로 판단됨.

- 인력충원과 관련하여 지방공무원정원조례가 총정원제로 되어 있어 인력수급에 효과적으로 대처하지 못하고 있음.
- 사회복지전담공무원이 절대적으로 부족한 상태에서 총정원은 그대로 두고 사회복지직에 대해 정원내에서 배정하는 것은 단지 명칭만 사회복지전담공무원이지 사회복지업무이외에 타업무까지 떠맡을 가능성이 있음.

※ 사례) 일선 읍,면,동사무소에 생활보장가구(수급자)의 증가요인이 있어 사회복지전담공무원을 추가적으로 배치할 경우 지방공무원정원에서 조정되어 일반행정직 공무원이 빠진 행정공백을 사회복지전담공무원이 맡게 됨(주민등록발급업무, 청소업무 등)

- 복지행정수요가 발생할 경우 사회복지전담공무원에 대한 충원시 지역복지 환경에 따라 총정원을 늘려야 하는데 현재의 여건에서는 각급 지방자치단체가 임의로 총정원을 조정할 경우 중앙정부가 행하는 각종 행·재정상의 불이익을 받음.
- 이러한 연유로 지방자치단체의 복지행정의 자율성이 억압되고 복지행정수요에 대한 대응력이 약화되고 있음.
- 따라서 사회복지전담공무원은 대인서비스 업무를 수행할 수 있는 환경조건의 결여로 단순급여업무를 처리하는 수준에 그치고 있음.
- 사회복지정책의 집행하는 전달체계의 핵심인 적정인력의 미배치로 사회복지서비스의 사각지대가 존재하고 있으며 이것은 이용자인 국민의 측면에서 볼 때 도시와 농촌간의 차별과 국민의 사회복지수요에 정부가 효과적으로 대처하지 못하고 있는 것임.

## 2. 외국의 실태

- 우리 나라 사회복지전담공무원 1인당 생활보장담당가구는 약97가구(467명)

를 담당하고 있음(2003년).

- 이것은 전문인력 1인당 담당가구가 일본 67가구(225명), 영국 42명, 미국 113명을 담당하고 있는 것과 비교할 때 매우 높은 수치임.
- 이와 같이 과도한 담당가구로 말미암아 사회복지전담공무원이 매일같이 한 가구를 가정방문한다 하더라도 6개월에 1회 정도도 방문하기 힘든 상황임.

<표 C-1> 한국, 일본, 영국, 미국의 사회복지전달체계 및 인력 현황

		한국(03년)	일본(96년)	영국	미국
인구		4,780만	12,600만(2.6배)	5,800만(1.2배)	27,580만(5.8배)
지방 사무 소	소득유지 (공공부조)	251개 시군구 사회복지과 3,512개 읍면동사무소	복지사무소 1,200여개	Benefit Agency 1,400여개	SSA field office 1,400여개
	복지서비 스			Local Authority Social Services Department	Administration for Children and Family 산하 Office of family assisstance 등
고용 인력	사회보장	7,200명	57,000여명 (생보담당 9,000명)	67,000여명	62,000여명
	복지서비 스			care manager/ field worker 23,000여명 (LASSD 23만명)	DHHS 59,000여명
대상인구		기초보장대상 150만명(70만가구) 복지대상자 3,360천명	생활보호 60만세대 복지대상자 12867천명	Income Support: 380만명	SSI: 650만명 TANF: 719만명, 264만가구('99)
1인 담당가구(명)		97가구 467명	67가구 225명	42명	113명

주:1) 영국과 미국의 지방사무소는 사회보장(social security)과 대인서비스(미국: Dep. of Health and Human services 산하 아동·가족청 등, 영국: 지방사회복지부 및 Dep. of Health 산하) 중심으로 분리되어 있음.

2) 대상인구의 경우 일본은 생활보호, 영국은 IS, 미국은 SSI 및 TANF 등 대표적인 일부 공공부조의 사례임.

자료 : 보건사회연구원 내부자료.

### 3. 정책방안

<전문인력확충 : 2만명 수준(연차적, 단계적 확충)>

- 현재의 복지정책을 구체적인 서비스로 전환하여 국민들의 체감복지를 실현하기 위해서는 이를 수행할 전문인력의 대폭적인 확충이 필요함.

<공공복지인력추계>

- 사회복지담당공무원들이 수행하고 있는 업무를 직무영역별로 구분하여 평균 투여시간을 분석한 선행연구 결과는 다음 <표 C- 2> 와 같음.

<표 C-2> 지역별 업무분야별 월평균 소요시간

(단위: 시간)

업 무 분 야	월평균소요시간	추가필요시간	전체
대상자 보호신청 및 민원접수 <sup>1)</sup>	35.4	14.7	50.1
생활보호대상자 책정 <sup>2)</sup>	27.6	13.2	40.8
생활보호대상자 관리	28.0	16.7	44.7
생활보호대상자 급여지급 <sup>1)</sup>	17.5	7.0	24.5
생활보호대상자 지원	16.9	9.8	26.7
공공복지서비스대상자 책정	19.2	9.7	28.9
공공복지서비스대상자 관리 <sup>3)</sup>	18.0	9.1	27.1
공공복지서비스대상자 급여지급 <sup>4)</sup>	17.7	7.6	25.3
직접 서비스 제공 및 사후관리	16.0	14.1	30.1
지역복지자원 발굴 및 관리	7.8	10.5	18.3
복지서비스 개발·기획·평가	7.8	9.0	16.8
업무 개선 및 능력개발	8.3	10.2	18.5
일반행정 업무 <sup>1)</sup>	38.9	16.4	55.3
총 소요시간 <sup>1)</sup>	247.9	86.9	334.8

자료 : 변재관 외, 공공·민간 지역복지전문인력의 직무분석을 통한 사회복지전달체계 효율화 방안 연구, 한국보건사회연구원, 2000.

- 선행연구(변재관 외, 2000)의 조사결과를 바탕으로 사회복지전담공무원의 업무량에 따른 추가필요인력의 추계는 다음과 같음.

※ 추가필요인력 추계

산식 : (사회복지전담공무원 월평균필요노동시간 × 수행인원) ÷ 근로기준법상 월평균 노동시간 = 추가필요인원

- 근로기준법 : 월평균 노동시간(주당 44시간 × 52주 ÷ 12월 = 191시간)
- 사회복지전담공무원 월평균노동소요시간 335시간×4800명(조사시점 인력 규모) = 1,608,000시간
- 근로기준법상 월노동시간대비 인력규모 1,608,000시간 ÷ 191시간 = 8,419명
- 추가필요인력 : 1,219명(기배치된 7,200제외)

- 업무분야별 월평균소요시간과 추가필요시간을 합산하여 추가필요인력을 추계해 보면 현재 인력규모(7,200명)를 기준으로 하였을 경우 약 17%가 추가되어 전체 8,419명의 인력이 필요함.
- 그러나 이러한 업무량의 조사결과에 따른 인력추계는 1999년도의 자료이기 때문에 2000년 10월부터 시행된 국민기초생활보장제도와 사회복지서비스 업무의 폭증을 고려하지 않은 결과임.
- 그 동안 기초생활보장대상자와 노인, 아동, 모자가정, 장애인, 보육서비스 대상자의 증가와 그리고 저소득가구 자활지원 등 업무량의 증가분을 감안할 경우 국민기초생활보장법 시행이전에 비해 업무량이 2-3배 증가한 것

으로 판단됨.

- 따라서 최소한 업무량이 2배 증가한 것으로 판단할 경우 1999년도 기준으로 당시 업무량에 따른 필요인력(8,419명)의 2배인 16,838명으로 추산됨. 그러나 이것도 현재를 기준으로 한 것이기 때문에 향후 고령사회에 대비한 복지인프라 구축과 관련한 추가적인 업무를 고려한다면 사회복지전담 공무원이 적어도 2만명 수준은 되어야 할 것으로 판단됨.
  
- 사회복지환경변화로 인한 복지행정수요의 증가에 능동적으로 대처하기 위해서 향후 10년 동안 해마다 최소 1,000명에서 최대 1,500명의 사회복지전담공무원을 확충해야 할 것임.
  
- 중장기적인 공공복지인력 수급계획을 마련해야 함.
  - 대규모 사회복지전문인력을 공공복지섹타에 공급할 경우 사회복지노동시장의 혼란과 예산확보의 어려움이 예견되기 때문에 연차적, 단계적 인력수급이 이루어져야 할 것임.

#### 4. 추진전략

##### 가. 지방공무원 정원조례 개정

- 각급 지방자치단체는 지방공무원조례개정을 통해 시도 및 시·군·구에 사회복지직을 신설하여 사회복지전담공무원을 확대배치함.
  
- 현재 총정원제로 되어 있는 것을 사회복지직에 대해서는 별도정원제로 하여 원활한 인력수급이 이루어지도록 함.

나. 사회복지직렬화<sup>24)</sup> 확립

- 사회복지직렬화를 달성하기 위해서는 중앙정부(행정자치부)의 의지와 지방정부차원의 노력을 통해 가능함. 즉, 지방공무원의 신규임용시 5급이상 공무원의 시험실시기관은 행정자치부장관이고, 6-7급의 경우는 시,도 인사위원회이며, 8-9급공무원은 해당지방자치단체 인사위원회임.
- 따라서 지방공무원정원조례 등의 개정을 통해 사회복지전담공무원을 확충하고 일반행정직 공무원의 사회복지직의 전직을 유인(책)할 수 있는 법령개정과 제도적 장치(승진시 불이익 제거)를 마련할 필요가 있음.
- 나아가 현재 5급에 9급까지 설치되어 있는 사회복지직을 4급까지 신설하여 광역자치단체 사회복지주무부서의 수장이 전문성을 갖고 지역복지정책을 계획하고 집행할 수 있도록 해야 함.
- 또한 사회복지전담공무원 직급별 배치가 주로 7급에서 9급으로 배치되어 일선지방자치단체의 사회복지주무부서 수장(과장:5급, 계장:6급)은 일반행정직이 차지하고 있어, 이로 인해 사회복지직렬화의 취지를 살리지 못하고 있음. 따라서 4급, 5급, 6급에 전문성을 갖춘 사회복지전담공무원을 배치하여 실질적인 사회복지직렬화가 이루어 질 수 있도록 해야 할 것임.

24) 1992년 12월 26일 지방공무원임용령 개정으로 일반직 행정직군에서 사회복지직렬(사회복지직 5급-9급)이 신설되었고, 1995년 제80차 행정채신위원회에서 사회복지분야 별정직 공무원의 사회복지직렬화가 확정되었으나 지방자치단체에서 이것을 시행하지 않음으로써 전문성을 가진 중간관리자의 부재, 승진제한으로 인한 사기저하, 효율적인 사회복지업무 저해 등의 문제가 나타나고 있음. 2001년 1월 사회복지전문요원을 별정직에서 일반직으로 전환하면서 직급조정을 하였는데 조직편제가 마련되지 않은 상태에서 직급만 조정되어 직급에 따른 업무분담 및 역할분담이 이루어지지 않고 있음(1999. 10. 1 사회복지전문요원 일반직 전환지침에 의거 2000년 1월 사회복지전문요원 사회복지직렬 전환 완료).

다. 중장기적인 공공복지인력수급계획 마련

- 복지행정수요에 대한 예측을 통해 필요인력을 산출하고 인력의 체계적인 배치가 필요함. 이를 위해 보건복지부내에 조사연구기능을 상시적으로 수행할 수 있는 구조가 마련되어야 함.
  
- 이와 함께 직급에 따른 업무분장이 이루어져야 함. 현재 시행되고 있는 사회복지사무소의 시범사업이 성공적으로 종료되면 이의 전국적 확대를 통해 직급에 따른 업무분장이 이루어 질것으로 예측되기 때문에 이에 대한 준비를 해야 할 것임.

## C-2 시·군·구 단위 사회복지사무소 설치 및 운영

### 1. 실태와 문제점

#### 가. 근거법령

- 사회복지사업법 제15조에 복지사무전담기구의 설치에 관한 규정이 있음에도 불구하고 일선 지방자치단체는 사회복지전담기구를 설치하지 않고 있음.

**※ 사회복지사업법 제15조(복지사무전담기구의 설치)**

- ① 사회복지사업에 관한 업무를 효율적으로 운영하기 위하여 필요한 경우 시·군·구 또는 읍·면·동에 복지사무를 전담하는 기구를 따로 설치할 수 있다.

- 최근 공공복지행정체계의 구조변화를 가능하게 하는 사회복지사무소 시범사업이 대도시 4개지역, 중소도시 3개지역, 농어촌 2개지역에서 2004년 7월-2006년 6월까지 진행예정임.
- 정부는 시범사회복지사무소의 운영성과를 평가하여 단계적으로 확대하고자 하고 있음.
- 그러나 정부의 확고한 사회복지전담기구설치의 의지와 행·재정상의 지원없이 지난 보건복지사무소 시범사업(1995년-1999년 4년 동안 5개 지역에서 실시) 실패에서 보듯이 시범사업의 긍정적 효과를 기대하기 어려움.

나. 실태와 문제점

- 현행 공공복지행정체계는 별도의 전담기구가 설치되지 않고 보건복지부 소관정책을 행정자치부 산하 시도→시·군·구→읍·면·동의 행정조직을 통해 집행되고 있음.
- 공공부조 및 복지서비스를 담당할 독자적인 일선복지행정의 전담기구가 부족한 상태에서 서비스가 제공됨으로써 복지행정의 전문성과 효과성이 저하됨.
- 사실 교육인적자원부나 노동부 등은 독자적인 지방행정조직(교육청, 지방노동사무소)을 가지고 있으나 보건복지부는 행정자치부의 행정조직에 의존하고 있는 실정임.
- 복지행정전담기구부재로 인해 나타나는 문제점은 다음과 같음.

**※ 공공복지행정체계 문제점**

첫째, 일선 행정체계의 획일성으로 사회복지담당자가 전문성을 발휘하여 자율적으로 업무를 수행하기 곤란함.

둘째, 상의하달식의 수직적 체계로써 지역특성과 욕구를 반영한 복지서비스를 제공할 여건이 마련되지 않고 있음.

셋째, 복지업무가 읍·면·동과 시·군·구의 별개의 행정단위체제로 수행되며, 대상분야별 관리가 이루어져 대상자에 대한 중복지원 또는 누락의 가능성이 있으며, 이로 인한 급여제공의 효율성 및 제도간 연계성이 부족함

넷째, 취약계층의 자립·자활, 재활을 가능하게 하려면 상담 등의 전문적 대인서비스가 필요하고 사후보호가 반드시 이루어져야 하나, 현재 배치된 사회복지전담공무원들은 업무과중과 주변여건의 미비로 이를 실행하기 어려운 형편임.

다섯째, 일반행정직 공무원인 상급자가 사회복지분야에 대한 이해가 부족하여 전문적 지도·감독을 할 수 없고, 동료 전문직간의 사례연구회의 등을 통한 업무의 질적 향상을 기대하기 곤란함.

- 이러한 문제점을 개선하기 위한 대안으로 현재 소위 보건과 복지기능의 통합적 전달 효과를 극대화하고 전문적 서비스를 제공하기 위해 보건복지사무소가 1995년부터 1999년 동안 5개 지역에서 시범사업을 실시하였으나 다음과 같은 문제점이 나타남.

※ 보건복지사무소 문제점

첫째, 복지부문의 이원화로 일반복지업무는 시군구청에서 담당하고 시범사업(보건복지사무소)에서는 요보호대상자 관련업무 담당하였으나 요보호대상자와 일반주민들에 대한 복지사무를 뚜렷하게 구분하기 곤란함.

둘째, 복지서비스 접근성 저하로 보건복지사무소가 시·군·구 보건소에 설치됨으로써 농촌지역의 경우 서비스의 비접근성이 심각함.

셋째, 보건과 복지부문의 조직통합으로 인한 서비스전달효율의 상승효과 미미함(보건과 복지조직의 통합효과 없음) 이것은 보건과 복지부문간의 전문영역간의 상호이해부족과 무리한 조직통합에 기인하는 것이며 보건복지사무소는 생활보호대상자를 담당하고 보건소는 전체지역주민을 담당함으로써 나타나는 사업대상자의 불일치에 따른 것임.

넷째, 보건복지사무소 사업에 대한 체계적인 준비 및 운영의 소홀(정부의 책임있는 지원 및 의지 빈약)

- 보건복지사무소의 긍정적 효과로 업무의 효율성 증가와 복지전달체계상의 책임성, 신속성, 공정성, 일관성, 포괄성의 향상이 나타남.
- 그러나 구체적인 보건과 복지의 프로그램의 통합과 개발이 선행되지 않은 상태에서 무리한 조직통합으로 인해 보건과 복지서비스의 상승효과는 나타나지 않음.
- 따라서 사회복지사무소의 형태로 복지전담기구를 설치하고 보건소 등 지역 복지관련기관간의 상호연계체계를 구축하여 서비스의 기능적 통합을 점진적으로 이루어 나가고자 하는 방향으로 모색됨.

## 2. 외국의 실태

- 선진국가의 복지사무소는 각 나라의 사회복지 프로그램에 따라 다양한 전달체계를 지니고 있으며 대개 공공부조와 사회복지서비스를 공급하기 위하여 설치되어 있음.
- 미국의 공공서비스 전달체계의 경우 연방, 주, 지방정부의 수준에서 그 전달체계가 다양하게 나타나고 있음. 이것은 미국의 행정체계가 지방분권 제도로 이루어졌기 때문이며, 모든 공공복지서비스 전달체계를 통합적으로 관리, 운영하는 단일한 상위 행정체계가 없고 분산되어 있음.
- 비록 연방법에 의해 제공되는 프로그램일지라도 프로그램의 실제운영과 서비스 제공은 주정부나 지방정부의 자율운영에 위임하기 때문에 주 또는 지방마다 서비스 전달체계는 상이함.
- 최근에는 인간서비스행정 조직구조를 재구조화하려는 계획하에 관리는 집중화시키고 서비스는 분산시키는 방향을 모색하고 있음.<sup>25)</sup>
- 일본의 공적 사회복지 전달체계는 복지사무소를 통하여 이루어지고 있음. 일본의 복지사무소는 미접령군 사령부(GHQ)의 지시에 의하여 都道府縣 및 인구 10만명 이상 市 등의 보건소 구역에 준하여 설치됨.
- 일본의 일선 사회복지 전달체계는 별도의 독립된 조직으로 설립되어 일반 행정조직과 분리되어 있는 것이 특징임.

---

25) Martinez-Brawley, E. E. & Delevan, S.M., "Centralizing Management and Decentralizing Service: An Alternative Approach", *Administration in Social Work*, Vol.711, 1993, pp.81-82.

<표 C-3>선진국의 사회복지서비스 전달체계

구 분	일 본	미 국	영 국
설치주체	都道府縣, 인구10만명이상의市, 특별구(복지사무소),町,村(임의설치)	주정부, 지방정부(지역복지사무소)	지방정부(사회복지서비스부, 지역사무소)
조직체계	복지사무소(4과 1실)-소장 밑에 보호과, 복지과, 사회과, 총무과, 상담실	*기관통합형-주가 직접 관리하는 중앙집권적 유형으로 주정부의 인건봉사행정청산하의 공공복지국과 사회복지사국 있으며 일선에는 지방공공복지사무소와 지소가 있음. *기관분리형-각 지방정부(시,군)마다 지역복지사무소를 독립적으로 운영	사회복지서비스부(행정과, 조사개발과, 현장사업과, 시설복지과, 재가복지과)와 현장 업무를 담당하는 지역사무소(Area Office)가 있음.
기능	복지6법관련 사무수행(생활보호법, 아동복지법, 정신박약자복지법,모자 및 과부복지법, 신체장애자복지법)	*소득유지 프로그램-요부양아동부조(AFDC → TANF <sup>26)</sup> ),보충적소득보장(SSI,일반부조. *사회서비스 프로그램-개인과 가족에 대한 서비스, 아동복지서비스. *현물프로그램-의료부조,식량부조,근로장려사업.	아동복지,가정복지,노인복지,장애자복지, 시설관리, 재가복지
주요특징	일선 사회복지전달체계가 일반행정기구와 분리되어 별도의 조직으로 설립되어 있고 이러한 복지사무소가 독립된 기관이라기 보다는 주로 정부의 위임업무를 수행함.	서비스 전달체계가 주, 지방, 군, 읍, 시별로 다양하게 형성되어 있고 이들의 통합,조정기구가 없이 각 지역별로 독자적으로 운영되고 있으며 이러한 조직이 일반행정기구내에 설치되어 있음.	대인사회복지서비스는 국민보건서비스, 공적부조, 사회보험과는 별개의 제도로 지방자치단체의 사무로 인정되어 지방정부의 책임하에 실시하고 있으며 중앙정부로부터 독립성을 유지하고 있음.

26) AFDC(Aid to Families with Dependent Children)는 1997년 7월 1일부로 TANF(Temporary Assistance for Needy Families)로 명칭이 변경됨. 국가원조에 대한 지난 친 의존을 제거하고 직업교육이나 직업복귀의 활성화, 미혼모의 예방을 통해 정상적인 가정의 형성 등을 목표로 TANF프로그램이 탄생함. TANF의 가장 큰 특징은 'Block Grant'를 들 수 있는데 이것은 과거 AFDC의 경우 연방정부가 주 정부에서 필요한 재원을 제한 없이 지원하였으나 TANF는 매년 한정된 액수의 예산만 주정부에 지원하는 것임. 과거에는 각 주의 특성과 무관하게 프로그램이 보편적으로 운영되었지만 TANF는 각 지역의 특성에 맞게 다양한 프로그램이 운영됨. 또한 수혜자들에 대한 일할 의무를 강화하여 직업훈련 프로그램에 참여하도록 하고 있음.

자료 : Missouri Dept. of Social Services, Internal Document(Unpublished), 1998. Austin, M. J., "Service Integration: Introduction", Administration in Social Work, Vol.21, Number 3/4, 1997.

厚生省 社會局 庶務課, 新福祉事務所運營指針, 全國社會福祉協議會, 昭和46年.

小野哲郎 外, 「福祉事務所と社會福祉労働者」, ミネルワア書房, 1997.

김경호, 영국 대인사회복지서비스의 전개과정에 관한 연구, 부산대학교 대학원 사회복지학과 박사학위논문, 1997.

### 3. 정책방안 : 사회복지사무소 확대 설치

- 공공복지행정체계의 개편안으로 현재의 시범사업과 같이 지방자치단체 소속형으로 시군구 산하에 사회복지사무소를 설치해야 함.
- 사회복지사무소의 운영은 사회복지행정의 관리는 집중화하고 서비스는 분산시키는 방향으로 나아가야 함.
- 시,군,구 단위에 설치된 사회복지사무소와 읍면동사무소간의 유기적인 연계망을 구축을 위해 현재처럼 단순히 읍면동에 사회복지전담공무원을 파견하는 구조를 지양하고 사회복지사무소의 최일선 출장소와 같이 읍면동을 복지센타로 전환해야 함(영국의 경우처럼 지역사무소(Area Office)와 같은 기능을 할 수 있도록 하는 것임).
- 사회복지사무소나 이와 유사한 기구의 설치를 희망하는 지방정부에 대한 지원을 강화해야 함.
  - 현재 사회복지사무소 시범사업은 희망 시·군·구로부터 신청을 받아 시범지역 선정위원회 구성 및 심사를 거쳐 전국적으로 9개 시·군·구에서 실시되고 있음.
  - 신빈곤층의 대두와 가족해체 및 위기가정 증가 그리고 고령화사회로의 진입 등으로 인한 복지행정수요의 적극적으로 대처하기 위해서는 사회복지사

무소의 확대실시가 필요함.

- 지난 5년간 복지예산의 증가에도 불구하고 국민의 복지체감도가 정체된 것은 복지정책을 수행하는 복지행정전달체계의 미비에 그 원인이 있음.
- 지역단위의 공공복지전달체계의 거점을 마련하고 지역사회복지 네트워크를 통해 주민들이 필요로 하는 서비스를 One-Stop으로 제공할 수 있는 체계를 마련해야 함.

□ 따라서 중앙정부는 지방정부를 통제하고 관리하는 것이 아니라 지방정부의 행정조직개편의 자율성을 보장하고 지원하는 정책전환이 필요하며 이를 위해서는 사회복지사무소 설치에 필요한 소요예산을 지원해야 함.

□ 일선 기초자치단체중에서 사회복지사무소의 설치를 희망하는 모든 지방정부에 대한 중앙정부의 지원이 필요함.

#### 4. 추진전략

##### 가. 법령 개정

□ 현재 사회복지사업법 제15조(복지사무전담기구의 설치)의 규정은 임의 규정으로 이것은 강제조항으로 개정하여 지방정부의 복지환경에 맞는 사회복지사무소를 설치토록 해야 함.

□ 전국적으로 확대 실시한다 하더라도 기구설치의 비용은 전체 우리나라의 재정규모로 볼 때 미미한 액수임.

- 전국의 시군구지방자치단체가 251개소(2003년 기준)인데 사회복지사무소 설치비용으로 개소당 2억원씩 지원할 경우 502억원에 지나지 않음.

□ 따라서 전국적으로 통일된 복지전담기구를 통해 균질화된 복지서비스를 제공해야 할 것임.

#### 나. 읍면동사무소의 복지센터 전환

□ 전체 읍면동사무소를 주민복지센터(지역사무소)로 전환하는 것이 아니고, 사회복지서비스의 접근용이성, 인구규모, 그리고 자원재분배 가능성을 고려하여 합리적으로 주민복지센터를 설치하고, 나머지 읍면동사무소는 문화센터나 고용알선센터 또는 주민자치센터와 같은 기능을 하도록 함.

□ 읍면동사무소가 복지서비스를 전달하는 최일선 조직인 지역사무소 (Area office)와 같은 기능을 갖는 기관으로 전환됨으로써 그 동안 문제가 되었던 지역주민들의 접근성을 향상시키는 중요한 전환점이 될 수 있음.

#### 다. 민간사회복지기관간의 상호 협력체계 구축

□ 사회복지사무소의 전국적 확대는 지역사회복지관을 중심으로 한 민간복지 관련기관의 구조변화를 초래할 것임.

□ 따라서 지역복지서비스 제공상의 상호 역할 분담을 도모해야 하며 이것은 지역복지협의체의 활성화를 통해 해결해야 할 것임.

D. 기 타

## D-1. 비수급 빈곤층과 차상위계층에 대한 개별급여 시행

### 1. 실태와 문제점

- 소득은 최저생계비 이하이지만 기초보장수급자로 선정되지 못해서 정부로부터 도움을 받지 못한채 살아가고 있는 사람들이 많음.
- 이는 빈곤율과 수급율의 비교를 통해 알수 있음.(수급율의 경우 앞의 내용을 참조)

#### 가. 빈곤율과 수급율의 비교

##### ○ 류정순·이상우의 연구(2002)

- 추정결과 : 2002년도 최저생계비를 적용한 빈곤인구의 비율은 12.07%, 다른 가구균등화지수를 적용한 결과 13.33%, 유사상대빈곤 인구율<sup>27)</sup> 16.90%, 순수상대빈곤인구율<sup>28)</sup> 20.53%
- 추정방법 : 도시가계조사자료에는 비근로자가구의 소득이 제대로 나타나 있지 않아 전가구의 빈곤율을 추정하기 어려운 문제가 있기 때문에 근로자가구의 소득은 원자료를 그대로 이용하고 비근로자가구에 대해서는 김진욱

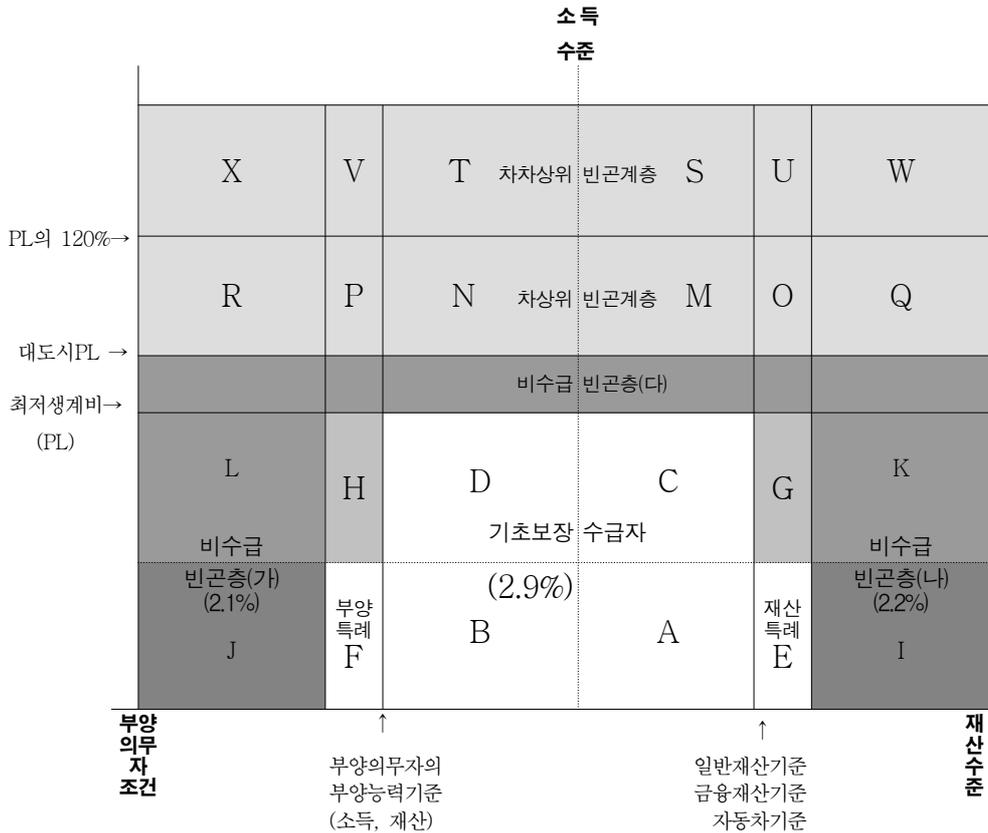
27) 유사상대빈곤은 1999년 4인가구의 최저생계비 901,357원이 4인가구 평균소득의 35.09%였던 점을 고려하여 각 연도의 4인가구 평균소득의 35.09%를 최저생계비로 정의하여 빈곤선 이하의 가구를 추계한 수치.

28) 순수상대빈곤가구는 1999년 4인가구의 최저생계비가 전체 4인가구 중에서 하위 16.69%에 해당되었다는 점을 감안하여 각 연도의 4인가구의 소득이 하위 16.69%에 해당하는 가구의 생계비를 최저생계비로 간주하여 빈곤선 이하의 가구를 추계한 수치.

(2002)이 추정한 근로자가구의 소비함수를 바탕으로 그 소득을 추정하여 사용.

○ 비수급빈곤층의 유형별 규모 추정(보사연, 2003)

- 기초보장수급자(ABCDEF) : 전인구의 2.8%(137만명)
- 부양의무자 이유 비수급 빈곤층(HLJ) : 2.1%(99만명)
- 재산이유 비수급 빈곤층(GKI) : 2.2%(104만명)



<그림 D-1> 빈곤계층의 유형화

○ 유경준(KDI)의 연구(2003)

- 추정결과 : 2000년의 경우 최저생계비이하의 절대빈곤율은 11.46%(가처분 소득 1의 경우), 상대빈곤율(중위소득의 50%이하)은 16.99%(가처분소득의 경우).

<표 D-1> 유경준의 절대·상대 빈곤율 추정 결과

		1996		2000	
		최저생계비	차상위(120%)	최저생계비	차상위(120%)
절대 빈곤율	절대빈곤선				
	가처분소득 1	5.91	9.85	11.46	16.12
	가처분소득 2	-	-	10.10	14.77
	총소득	-	-	8.78	13.17
	경상소득	5.06	7.94	10.06	14.39
상대 빈곤율	상대빈곤선	중위소득의 50%	중위소득의 40%	중위소득의50%	중위소득의40%
	시장소득	13.26	8.45	18.93	13.34
	가처분소득	12.56	7.65	16.99	11.53

- 1) 가처분소득 1 = 경상소득-사회보장부담금 - 직접세
  - 2) 가처분소득 2 = 총소득(경상소득 + 비경상소득) - 사회보장부담금 -직접세
  - 3) 차상위 빈곤선 = 가구원수별 최저생계비 × 1.2
  - 4) 1996년의 경우 연간소득에서 비경상 소득이 조사되지 않았음.
  - 5) 2000년 최저생계비의 경우 복지부장관이 공표한 최저생계비이고 1996년 최저생계비는 1999년 최저생계비를 기준으로 소비자 물가를 고려하여 계산된 것임.
- (자료) 유경준, “소득분배 국제비교를 통한 복지정책의 방향”, 한국개발연구원, 『KDI 정책포럼』 제167호, 2003.10

○ 빈곤율 추계(보사연 의료급여연구팀, 2004, 발간예정)

<표D-2> 소득수준(소득인정액 기준소득)별 인구 비율

(단위: %)

	최저생계비(100%)		최저생계비(110%)		최저생계비(120%)	
	구간내비율	전체비율	구간내비율	전체비율	구간내비율	전체비율
지역	6.30	2.63	6.92	2.89	9.21	3.85
직장	1.74	0.64	2.46	0.90	3.11	1.15
혼합	1.64	0.28	1.73	0.30	2.13	0.37
의료급여	68.23	2.84	69.61	2.90	71.82	2.99
전체		6.40		6.99		8.35

주: 1) 구간내 비율은 각 그룹(지역, 직장, 혼합, 의료급여) 내에서 해당되는 소득에 분포하는 대상자 비율임.

2) 전체비율은 전체 대상 세대 중 해당소득에 해당되는 대상자 비율임.

자료: 보사연, 2004(발간예정)

- 소득인정액을 기준으로 한 추계 결과를 보면 최저생계비 이하가 6.4%이며 수급자를 제외한 제1차상위계층 규모는 3.71%임.
- 재산으로 인한 비수급의 가능성은 제1차 상위집단 중 약 24%수준으로 추정됨.

<표 D-3> 소득수준(소득인정액 기준)별 인구 규모 추계(보사연, 2004)

(단위: 명, %)

대상자	대상자수	백분율
전국민	47,640,000	100.00
의료급여대상자 (기초보장대상자만)	1,281,516	2.69
차상위계층	2,696,424	5.66
제1차 차상위 (비수급 빈곤층)	1,767,444	3.71
제2차 차상위	928,980	1.95

나. 차상위계층에 대한 보호 현황(2003년)

- 차상위계층에 대한 지원은 총인원 50만명을 대상으로 한 1,830억원의 예산

이 책정되어 있을 뿐임.

<표 D-4> 우리나라 공공부조제도의 현황(2003년)

제도 개요	선정기준	적용인구*	예산	지원종류	지원내역
<b>1. 기초생활보장</b>	최저생계비	1,764천명	3조4,758억원		
- 최저생계비 이하 가구	4인 102만원	1,500천명	1조7,141억원	생계·주거·교육 등	4인 897천원
- 의료급여 대상자	"	1,764천명	1조7,617억원	의료급여	실비(1,2종 구분)
<b>2. 기초수급자 추가지원</b>	최저생계비	662천명	2,336억원		
- 저소득노인 수급자	4인 102만원	340천명	1,274억원	경로연금	1인 45~50천원
- 장애인 수급자	"				아래 각 금액
·1~2급3급중복 장애인	"	139천명	519억원	장애수당	1인 50천원
·1급 장애아동 부양가구	"	3천명	9억원	장애아부양수당	1인 45천원
·2종 의료급여대상 장애인	"	125천명	106억원	본인부담 의료비	실비(일부)
- 저소득 유자녀가정 수급자	"	40천명	339억원	보육료	1인 125천원
- 소년소녀가정 수급자	"	15천명	89억원	지원금	1인 65천원
<b>3. 요보호 차상위계층 지원</b>	최저생계비의 100% ~ 최대210%	510천명	1,830억원		
- 저소득노인	4인 194만원	310천명	871억원	경로연금	1인 26~35천원
- 1~3급 장애 중·고등학생	4인 133만원	6천명	27억원	입학금 및 수업료	실비
- 저소득 모부자가정	4인 130만원	24천명	100억원	아동양육비, 자녀학비, 복지자금 대여	양육비-1인 568원/일 자녀학비-실비
- 저소득 유자녀가정					아래 각 금액
·저소득 보육료 지원	4인 125만원	79천명	273억원	보육료	1인 125~243천원
·만5세아 무상보육	4인 215만원	87천명	509억원	보육료	1인 90~125천원
·장애아 무상보육		4천명	50억원	보육료	1인 201~243천원
<b>합 계</b>		<b>2,477천명</b>	<b>3조8,924억원</b>		

(자료) 복지부, 2003. 8.4 긴급대책

\* 실제 보호인원이 아니라 예산상의 인원이고 상당수 중복되어 있음.

## 2. 국제기구 권고 및 각국 실태

- 대부분의 선진국의 경우에 최저생계비보다 보장수준이 높고, 선정기준 또한 최저생계비보다 높게 설정되는 경향이 있음.
  - 미국의 선정기준
    - (1) FS(Food Stamp) - 최저생계비의 130%
    - (2) WIC(Women with Infant Child) - 최저생계비의 185%
    - (3) Medicaid - 최저생계비의 180%
  
- 또한 수급율이 높는데, 이는 실제 소득이 최저생계비 이하이나 너무 엄격한 부양의무자 기준이나 추정소득의 과도한 부과로 방치된 수급권자가 없도록 제도를 운영한다는 것을 의미함.
  
- 주거지에서 보장해줄 수 없는 노숙인에 대한 최저생계보장 대책은 별도로 실시되고 있음.

가. 미국

<표 D-5> 미국의 사회부조 프로그램

프로그램	주요 자격조건	수급인구비율	총급여액 (백만달러)
Temporary Assitance for Needy Families	부양아동이 있는 빈곤가구	2.97	19,328
Supplemental Security Income	빈곤 노인 및 장애인	2.33	30,959
Medicaid(의료서비스)	빈곤층 및 차상위계층	14.47	142,318
Food Stamp(식품구매권)	빈곤가구	6.45	15,762
LIHEAP(냉난방비 지원)	빈곤가구 및 차상위계층	3.78	954
General Assistance	TANF, SSI의 수급자격 없는 극빈층	0.27	2,900
EITC(근로소득공제)	저소득 근로자	18.01	29,600

(1) Temporary Assistance for Needy Families (TANF)

- 1996년 제정된 Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act (PRWORA)에 의거, 기존의 Aid to Families with Dependent Children (AFDC)을 대체 실시
- 18세 미만의 부양아동이 있는 저소득(공식 빈곤선의 11-71% 이하 소득) 가구를 대상으로 함.
- 근로조건부 수급: 수급자는 수급개시 후 2년이 지나면 노동(편부모는 주당 30시간 이상, 부부는 주당 35시간 이상)을 해야 함.
- 누적 최대 60개월 이상 수급 금지
- 보충급여(소득기준과 실제소득간의 차액만큼 급여)
- 구체적 소득기준과 급여액은 각 주별로 결정

(2) Supplemental Security Income (SSI)

- 저소득 (단독 월 512달러, 부부 월 769달러 미만, 공식빈곤선의 72-85%) 노인 (65세 이상) 및 장애인
- 소득기준과 실제소득의 차액 급여
- 근로동기 유인을 위해 노동소득 공제 (85달러의 정액공제, 50%의 정율공제)
- 연방정부의 통일적인 기준 적용(+ 주 정부의 부가급여)

### (3) General Assistance (GA)

- TANF 및 SSI의 수급자격이 없는 저소득층(공식빈곤선의 12-100%)을 대상으로 함
- 지방정부가 독자적으로 실시 (현재 42개주만 실시)
- 현금급여, 식품권, 긴급상황 시의 거주공간

### (4) Earned Income Tax Credit (EITC)

- 근로소득이 있는 저소득층(공식빈곤선의 178% 이하)
- 근로소득의 일정비율만큼 급여. 즉, 근로소득이 많을수록 급여액이 높아짐. (2000년 최대급여액: 3,888달러)
- 자녀의 수가 많을수록 급여액이 높아짐

### (5) Medicaid (의료부조)

- TANF, SSI 수급자 및 일반 저소득층(공식 빈곤선의 133% 이하)
- 가장 규모가 큰 공공부조 프로그램: 전 인구의 14.5%가 수급. 총급여액도 다른 공공부조 프로그램들을 모두 합한 것보다 훨씬 많음.
- 외래 및 입원치료, 예방접종, 임신관련 진료, 응급진료, 검사 및 정기진단

등 주요 의료급여 포괄

- 주정부 중심으로 실시. 연방정부는 주정부의 지출액에 대해 matching fund 방식으로 재정지원.

(6) Food Stamp 및 Special Supplemental Food Program for Women, Infants, and Children (WIC)

- TANF, SSI 수급자 및 기타 저소득층(Food Stamp: 공식빈곤선의 130% 이하, WIC: 공식빈곤선의 185% 이하)
- 아동이 없는 근로능력자에게는 주당 20시간 이상 노동 의무 부과
- 식료품을 살 수 있는 쿠폰 지급. 급여액은 소득수준에 따라 달라짐. (1인당 월평균 Food Stamp: 72달러, WIC: 31달러 정도)

(7) Low-Income Home Energy Assistance Program (LIHEAP)

- TANF, SSI 수급자 및 기타 저소득층(공식빈곤선의 110-150% 이하)
- 냉난방비 지원
- 구체적 소득기준과 급여액은 각 주별로 결정

나. 영국

- 영국의 공공부조제도는 소득보조제도(Income Support), 소득기초 구직자 수당(Income-based Job seeker's Allowance), 근로가족공제(Working Families' Tax Credit), 장애인세금공제(Disabled Person's Tax Credit), 주택급여(Housing Benefit), 지방세급여(Council Tax Credit), 사회기금(Social Fund)이 주요한 제도이다.
- 소득보조제도, 소득기초구직자 수당, 근로가족 공제, 장애인세금공제는 대

상자 중심의 공공부조제도이고, 주택급여, 지방세급여, 사회기금은 가구 중심의 공공부조제도이다.

#### (1) 소득보조제도(Income Support)

##### ① 자격조건

- 연령조건: 16세 이상의 연령
- 근로 관련 조건: 전일제 근로가 불가능한 사람(적극적인 구직활동을 할 수 없으며, 주 평균 16시간 이하의 근로활동을 하는 사람)
- 소득 및 자산조건: 소득- 신청자 가구의 최대급여액보다 소득이 적을 것.  
: 자산-8,000 파운드 이하  
\*자산상한선 이하 3000-8000파운드 자산에 대해서는 250파운드 당 1파운드의 소득으로 환산

##### ② 급여

- 개인수당, 부가급여, 주택비용으로 구성
- 개인수당: 대상자의 일상 생활경비에 대응하여 제공하는 현금급여  
: 독신, 부부, 피부양 아동으로 구분하여, 가구구성에 따라 해당 급여 제공
- 부가급여: 아동, 장애 등 추가적인 지출이 필요한 가구에게 관련 급여를 개인수당에 부가하여 제공  
: 종류: 아동, 장애, 수발자, 노령 부가급여
- 주택비용: mortgage 이자, 필수불가결한 주택 수리, 개선 비용 등의 비용

#### (2) 소득기초구직자 수당(Income-based Job seeker's Allowance)

○ 1996년에 소득보조제도에서 분리

##### ① 자격조건

- 연령조건: 18세 이상 65세(여성은 60세) 미만

-근로조건: 실직상태로 전일제 근로가 가능하며, 정부가 제시하는 구직자 동의를 수용하는 사람

-소득/자산기준: 소득보조제도와 동일

②급여

-소득보조제도와 동일

(3) 근로가족공제제도(Working Families' Tax Credit)

○ 1999년 10월부터 시행된 제도로 기존의 가족공제(Family Credit)제도를 대체

○ 가족공제제도보다 근로유인을 강화하기 위해 근로소득 공제율 상향 조정

①자격조건

-근로조건: 주 평균 16시간 이상 근로. 신청전 5주 이상 계속 고용상태

-자녀부양조건: 16세 미만의 아동 1인 이상 실질적 부양

-소득/자산조건: 소득보조제도와 동일

②급여

-종류: 기본공제, 30시간 추가 공제, 자녀공제(연령별, 장애유무 구분), 아동 보호비용공제

-근로유인조치: 30시간 추가 공제-주 평균 30시간 이상 근로할 경우 추가로 급여 제공

: 근로소득공제제도: 주 순소득이 91.45파운드 이하일 경우 공제율이 100%이고, 주 순소득이 91.45파운드를 초과할 경우 초과분에 대한 공제율이 55%임

(4) 장애인 세금공제(Disabled Person's Tax Credit)

○ 1999년 10월부터 시행한 제도로 기존 장애근로수당(Disability Working Allowance) 대체. 근로유인 강화

①자격조건

- 근로조건: 주 평균 16시간 이상 근로
- 장애조건: 직업을 얻을 때 불이익이 되는 신체적 또는 정신적 장애
- 소득/자산조건: 소득기준은 소득보조제도와 동일  
자산기준은 16,000파운드 이하. 3000파운드 초과 자산은  
250파운드 당 주 1파운드의 소득으로 환산.

②급여

- 급여의 종류는 근로가족공제제도와 동일
- 근로가족공제제도와 마찬가지로 근로소득공제 제도 있음

(5) 주택급여(Housing Benefit)

- 임대료를 보조해 주는 공공부조제도

①자격조건

- 세입자로서 자산이 16,000파운드 이하인 자

②급여

- 가구의 소득수준에 따라 임대료 보조액 상이

(6) 지방세 급여(Council Tax Credit)

- 저소득층의 지방세 납부를 감면해 주는 제도

①자격조건

- 지방세 납부자로서 자산이 16,000파운드 이하인 자

②급여

- 가구의 소득수준에 따라 지방세 급여액 상이

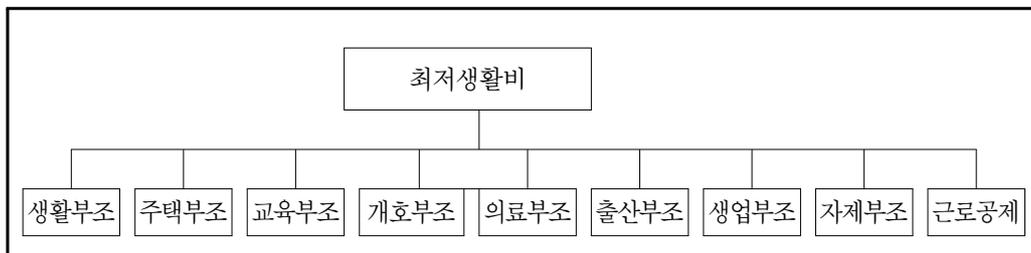
(7) 사회기금(Social Fund)

- 정기적인 소득으로 해결하지 못하는 예외적인 지출을 충당하도록 도움을 주는 공공부조제도로 대여와 보상의 형태로 제공

- 급여는 대여형태의 급여로 예산대여, 위기대여가 있고, 상환할 필요가 없는 일방적 지원 급여로 지역사회보호보조금(Community care grants), 장례비 지원, 출산지원, 월동지원이 있음
- 적용대상은 저소득층이 대상이지만, 급여에 따라 상이함.

다. 일본

- 일본의 공공부조제도인 대표적인 생활보호 제도는 스스로 최저생활을 유지할 수 없는 빈곤층에 대해 지급하는 생활부조임. 생활부조제도 대상자들은 주택부조, 교육부조, 의료부조 등의 급여들 또한 받을 수 있음. 선정기준은 ‘생활이 곤궁한 일본국민으로, 현금소득을 포함한 자산, 노동능력, 이 외 일체의 것으로 생활비를 충당하고도 후생대신이 정하는 보호의 기준으로 측정한 최저한도의 생활인 평균소비지출의 68%를 유지할 수 없는 사람’을 대상으로 함.



- 생활보호제도는 3인가구를 표준가구로 설정하고, 매년 일반국민수준의 향상과 보조를 맞추려는 수준평균방식에 의해 생활 부조액을 결정한다.
- 생활부조기준은 연령별 · 세대인원별기준액과 가구구성원 특성별에 따라 가산액의 조합방식의 형태. 최저생계비는 식료품과 의류비 등 개인별소비

지출과 광열비, 가구집기 등 세대 단위의 경비로 나뉘어져 설정된다. 여기에 다시 최저생계비는 지역별로 6개 등급으로 차등적으로 설정됨.

<표D-6> 지역별 생활부조 기준액(2003년도 기준)

(단위 : ¥)

가구원수	1급지-1	1급지-2	2급지-1	2급지-2	3급지-1	3급지-2
3인표준가구	160,500	153,290	146,060	138,830	131,610	124,400

자료 : 일본 후생노동소 「현행의 생활보장기준에 대하여」 을 참고로 재구성

- 특별한 수요가 있는 사람에게는 생활부조 기준액 이외에 가구특성별로 가산액을 지급. <표D-7>에 나타난 바와 같이 임신부가산, 노령가산, 모자가산, 장애자가산, 개호시설 입소자가산, 재택환자가산, 방사선 장애자가산, 유아양육가산, 개호보험료가산 등의 7가지 가산제도를 통하여 생활비가 추가로 소요되는 가구에 대한 추가소득을 보장해 주고 있음. 가구특성별 생계비에 대해서는 후한 가산액을 지급하고 있으나, 현재 노인과 모자가정에 게 지급되는 가산금을 깎으려는 움직임이 있음.

<표D-7> 일본의 가구특성별 부조 및 가산액(2003년)

(단위 : ¥)

가산의 종류	내 용	1급지-1 급여 수준
임산부가산	영양보급 등 임신부의 특별한 수요에 지급	<표D-8>
노령가산	노령에 대한 특별한 수요에 지급	<표D-8>
모자가산	일방의 배후자를 대신한 아동 양육에 대한 특별한 수요에 지급	<표D-8>
장애자가산	장애에 의한 특별한 수요에 지급	<표D-8>

개호시설 입소자가산	개호시설에 입소한 특별한 수요에 지급	9,910¥이상
재택환자가산	재택환자의 영양보급 등에 필요한 수요에 지급	13,320¥
방사선 장해자가산	원폭방사능에 의한 부상이나 질병상태에 있는 환자에 대한 가산	42,910¥
아동양육가산	의무교육취학전아동의 교양문화경비에 대한 특별 수요에 지급	제1자,2자 5,000¥ 제3자이상10,000¥
개호보험료가산	피보호자가 부담하는 제1호 보험료	실비

<표D-8> 가산형태에 따른 가산액(2003년)

(단위 : ¥)

가산형태		가산액		
		1급지-1	2급지-1	3급지-1
임산부	임신 6개월 미만	9,160	-	-
	임신 6개월 이상	13,840	-	-
	산 모	8,510	-	-
노인	70세이상	17,930	16,680	15,430
	68, 69세의 병약자	13,450	12,510	11,570
장애자	신체장애자장애1~2등급	26,900	25,020	23,150
	신체장애자장애 3등급	17,930	16,680	15,430
모(부)자 세대	아동 1인 세대	23,310	21,680	20,060
	아동 2인 세대	25,150	23,400	21,670
	3이상의 아동 1인 증가 시마다 가중액	940	870	800

자료 : 일본 후생노동소 「현행의 생활보장기준에 대하여」

- 일본의 공공부조제도에는 생활부조 이외 가구특성별 부조인 주택부조, 교육부조, 개호부조, 의료부조, 출산부조, 생업부조, 장제부조 등은 <표D-9>에서 보는 바와 같음. 단, 생활부조 급여항목의 가산대상가구와 생활부조제도 이외의 부조대상 가구가 중복되는 경우에는 수급자가 가산금이나 부조

제도 중 유리한 하나를 선택하여 급여를 수령.

<표D-9> 생활부조 이외의 부조종류 및 내용

종 류		내 용
주택부조	임대료, 지대	주택의 임대료, 임차료
	주택유지비	현재 거주하고 있는 가옥의 수리, (수도설비, 부속물, 수리경비, 광열비)
교육부조		의무교육의 학용품비 등
개호부조		개호보험에 해당하는급여 지급
의료부조		국민건강보험에 해당하는 급여 지급
출산부조		출산 등에 필요한 비용(거택분만, 시설분만)
생업부조	생업비	생계유지목적의 소규모 사업을 포함한 자금 또는 기구나 재료비
	기능수득비	기능습득에 필요한 경비
	취직기도비	취직에 필요한 양복대 및 부속물비
장제비		장제등에 필요한 비용
근로공제	기초공제	근로에 필요한 근로의욕을 촉진시키기 위한 경비
	특별공제	근로에 필요한 연간 임시적 수용에 대응
	신규취로공제	새로운 취업을 했을 경우 특별히 지급
	미성년자공제	수요에 대응하기위해, 본인과 세대의 자립조장을 위해

자료 : 일본 후생노동소 「현행의 생활보장기준에 대하여」

- 일본은 사회보험과 공공부조(생활보호제도)를 제외하고도 매우 다양한 형태의 수당을 지급함. 각종 수당은 지급 대상자로 선정되기 위해 소득상한선이 있고, 대상자의 포괄범위가 제한적이라는 측면에서 공공부조에 가까운 프로그램임.

<표D-10> 일본의 소득관련 공공부조체계

급여내용		대상자
공공부조	생활보호	빈곤세대
	기타수당 노령복지연금 아동부양수당 특별아동부양수당 특별장해자수당	70세이상노인 모자가정아동 중도장애아동 장애자부양자
아동수당		아동부양자

- 70세 이상의 노인에게 지급하는 노령복지연금(무각출노령연금), 모자가정의 아동에게 지급되는 아동부양수당, 장애아동에게 지급되는 특별아동부양수당, 성인장해자에게 지급되는 특별장해자수당 등의 프로그램이 있는데, 이 제도들에 대하여 자세히 살펴보면 다음과 같음.

(1) 아동수당

- 일본의 아동수당은 18세 미만의 모든 아동에게 수당을 지급하는 보편적인 사회수당이 아니고, 지급 연령이 매우 제한적이며, 소득상한 기준이 있어서, 사회수당으로서 포괄성은 매우 낮은 편임.
- 그러나 공공부조의 의미로 해석한다면, 소득 상한 기준이 상당히 높은 수준이고, 대상자의 포괄 범위가 매우 높은 프로그램으로 평가할 수 있음. 재정구조의 측면에서 보면, 기업복지의 의미가 강한 제도임. 피고용자의 아동에게 지급되는 재원의 7/10은 사업주가 부담하고 있으며, 이 경우 소득의 상한선도 특례기준에 의해 평균임금수준보다 높은 선에서 결정되고 있음.
- 1999년의 경우 3세 미만의 아동이 해당되며, 둘째 자녀까지는 아동 1인당 월액 5,000엔이 지급되고, 셋째 자녀부터는 월액 10,000엔을 지급함. 아동수당을 지급하는 소득제한 상한선은 부양가족 수에 따라 다른데, 부양가족

이 3인인 경우(4인 가족)

전년도 소득이 284만 엔이었으며, 특례급부의 경우 475만엔 이었음(후생  
백서, 2000). 특례급부는 피용자와 공무원에게만 적용됨.

- 2000년부터 의무교육취학전 아동(6세까지)으로 확대되었으며, 3세미만의  
아동과 3세 이상 아동으로 구분되어 비용부담 방식을 다르게 실시함.
  - 3세 이상 아동에게 지급되는 수당은 전액 국고(중앙 4/6, 지방 2/6)에 의  
해 충당함(특례급부 없음).
  - 3세 미만 아동의 경우 피용자와 비피용자, 그리고 공무원으로 구분  
피용자에게 지급되는 아동수당의 재원은 사업주 7/10, 중앙정부 2/10, 지  
방정부 1/10로 분담. 특례급부에 소요되는 재원은 전액 사업주 부담.
- 아동수당의 지급 대상자 수와 비용의 규모 <표 D-11>
- 1998년의 경우 수급대상 가구가 약 198만 가구였고, 대상 아동은 약 221  
만명이었으며, 총 비용은 약 1,484만엔 이었다. 1998년의 일본 3세 미만  
아동인구가 약 360만 명으로 추산하면, 전체 아동의 약 60%가 아동수당을  
지급 받은 것으로 추정된다.

<표D-11> 아동수당 지급 현황

(단위: 명, 천엔)

구분	수급자 수		대상아동 수		지급액	
	1997년	1998년	1997년	1998년	1997년	1998년
총 계	1,928,553	1,981,265	2,157,668	2,209,515	149,366,048	148,434,311
아동수당	674,669	700,072	761,130	787,478	54,327,500	54,479,963
특례급부	1,253,884	1,281,193	1,396,538	1,422,037	95,038,647	93,954,348

자료: 아동가정국, 「평성 10년 아동수당사업보고」

(2) 노령복지연금

- 국민연금에 의한 노령복지연금제도는 1961년 국민연금제도가 발족할 당시 이미 연령이 초과되어 보험방식의 연금에 가입할 수 없었던 사람들을 대상으로 하며, 이들이 70세가 되었을 때, 전액 국고부담으로 지급되는 경과적 급여임.
- 1998년 자료에 의하면, 노령복지연금 수급권자의 본인소득의 상한선은 부양친족이 없을 경우 159만 5천엔이며, 부양친족 1인당 38만엔씩 상승하는 소득기준이 설정(사회복지진흥·시험센터, 1998). 2000년 현재 16만 2,246명이 노령복지연금을 수급하고 있으며, 지급 총액은 약 630억엔에 달함(사회보험청, 사업월보, 2000. 6.). 1인당 평균 연간 388,647엔 정도 수급.

### (3) 아동부양수당

- 아동부양수당제도는 부친과 생계를 같이하지 않는 모자세대의 아동에 대하여 일정 금액의 수당을 지급하는 제도. 공적연금에 의한 유족연금 등도 아동과 모자가정을 대상으로 급여가 제공되지만, 이들은 유족으로서의 모자세대만을 대상으로 하는데 비하여, 아동부양수당제도는 공적연금이 지급되지 않는 모자세대, 예를 들어 이혼, 별거 중의 모자세대에 지급됨. 그 외에도 실질적인 모자세대 예를 들어 미혼모세대, 부로부터 유기당한 세대, 부가 있어도 폐질상태에 있는 세대가 포함됨.
- 지급되는 수당의 월액은 아동 1인 42,130엔, 아동 2인의 경우 47,130엔, 3자 이상은 1인당 가산액 3,000엔임(1998년 기준).
- 아동부양수당 수급 자격조건을 결정하는 소득한도액은 부양친족 수에 따라 상이함.

<표 D-12> 부양친족수에 따른 연간 소득 및 수입 한도액

(단위: 명, 천엔)

구 분	전액 지급 대상		감액 지급 대상	
	소득액	수입액	소득액	수입액
0명	458,000	1,108,000	1,540,000	2,457,000
1명	904,000	2,048,000	1,920,000	3,000,000
2명	1,326,000	2,651,000	2,300,000	3,543,000
3명	1,748,000	3,254,000	2,680,000	4,025,000
4명	2,170,000	3,825,000	3,060,000	4,500,000

자료: 사회복지진흥·시험센터, 사회복지의 수인, 1998

- 감액지급대상은 아동부양수당의 일부를 지급하는 대상자를 의미하며, 1998년에 아동 1인당 월액 28,190엔이 지급되었음.
- 아동부양수당에서 해당 아동은 만 18세 미만이며, 장애가 있을 경우 만 20세까지 지급 가능함. 1999년 3월 현재 아동부양수당 수급자 수는 649,816명이었으며, 지급 총액은 2,454억 6천만엔(1998년 결산)으로 나타남.

(4) 특별아동부양수당

- 특별아동부양수당은 정신 및 신체에 장애가 있는 20세 미만의 장애아를 감호하고 있는 부 혹은 모 혹은 기타 양육자에게 지급됨.
- 지급되는 수당 월액은 1급(重度) 장애아 1인당 월 5만 1,250엔, 2급(中度) 장애아 1인당 월 3만 4,130엔(1998년 기준) 임.
- 소득 및 수입 상한선의 상한선

<표 D-13> 특별아동부양수당 소득제한 한도액(1998년)

(단위: 천엔)

부양친족수	본인		배우자 및 부양의무자	
	수입액	소득액	수입액	소득액
1	6,862	4,976	8,596	6,536
2	7,284	5,356	8,832	6,749
3	7,707	5,736	9,069	6,962
4	8,129	6,116	9,306	7,175

자료: 사회복지진흥·시험센터, 사회복지의 수입, 1998

- 특별아동부양수당 수급자 수는 1999년 3월 현재 131,758명이며, 지급총액은 698억 6천만 엔(1998년 결산 자료).

(5) 특별장해자수당

- 특별장해자수당은 장애자의 소득보장의 일환으로서, 특별아동부양수당 등의 지급에 관한 법률에 기초하여 1985년 4월부터 실시. 20세 이상으로, 일상생활에 항시 특별한 개호가 필요한 정도의 거택 重度장애자를 대상으로 수당을 지급하여 중도장애 때문에 발생하는 특별한 부담을 경감시키고자 함.
- 특별장해자수당의 금액은 월 2만 6,700엔이고(1998년 기준) 장애기초연금과 병급 가능함. 특별장해자수당의 소득제한기준액은 <표 D-14>을 참조.
- 수급자 수는 1999년 3월 현재 102,907명, 지급총액은 346억 5천만 엔(1998년 결산 자료).

<표 D-14> 특별장해자수당 소득제한 기준(1998년)

(단위: 천엔)

부양친족수	본인		배우자 및 부양의무자	
	수입액	소득액	수입액	소득액
1	5,316	3,712	8,596	6,536
2	5,792	4,092	8,832	6,749
3	6,268	4,472	9,069	6,962
4	6,724	4,852	9,306	7,175

자료: 사회복지진흥·시험센터, 사회복지의 수인, 1998

### 3. 정책대안

- 기초보장제도의 선정기준을 합리적으로 설정한다고 하더라도 현재와 같은 행정 여건과 운영방법 하에서는 비수급 빈곤층이 존재할 수밖에 없는 구조. 특히 노동능력이구가 수급자로 선정되기가 어렵게 되어 있음.
- 따라서 비수급 빈곤층과 차상위계층에게 의료급여는 전면지급하고, 주거급여, 교육급여, 자활급여 등은 가구별 여건을 고려하여 지급할 수 있도록 규정 마련이 필요
- 그러기 위해서는 차상위계층의 개념을 명확하게 할 필요가 있음(가구의 소득인정액이 최저생계비의 120% 미만인 자. 부양의무자 기준은 없음).

#### 가. 추진 방향

- 데모그란트 방식, 보험료 방식의 사회보장 프로그램이 없거나 늦게 시작된 상태에서는 공공부조의 비중이 확대되는 것은 불가피하다.

- 경로연금, 장애수당, 보육료 지원 등 자산조사 방식의 프로그램별로 대상층을 넓혀 가거나 아동수당, 노인수당과 같은 데모그란트 방식의 새로운 프로그램의 도입이 필요하다. 데모그란트 방식의 사회보장 프로그램을 도입하여 수급자 규모와 급여수준을 확대해 가거나 시간이 지나 사회보험의 수급자가 늘어나게 되면 기초보장수급자의 규모가 당연히 줄어들게 된다.
- 그러나 기초보장제도 수급자 자격요건을 완화하여 부당 탈락자를 수급자로 선정될 수 있도록 대상자 층을 넓히는 것이 급선무이다. 왜냐하면 전 계층에 대한 복지보다는 최저생활을 하고 있지 못한 계층에 대한 지원이 우선시 되는 것이 더 정의롭기 때문이다.
- 또한 배제된 수급권자(비수급 빈곤층)와 차상위빈곤계층에 대한 부분급여(혹은 개별급여)를 조속히 실시하여야 한다.

#### 나. 분리 or 통합

- 의료급여법처럼 생계급여를 제외한 나머지 급여를 개별법을 제정하여 운영할 필요가 있다. 다만, 수급자 기준을 기초보장수급자 선정기준보다 높게 유지하여야 할 것이다.
- 각 급여(혹은 각종 공공부조 프로그램)별로 적용대상의 규모를 다양화되 기초보장제도를 기준으로 체계적으로 연계시켜야 한다. 예를 들어 소득기준의 경우는 최저생계비의 150%, 혹은 120%, 소득인정액 개념, 소득 인정 방법 등을 같이 사용해야 할 것이다.

#### 다. 세부방안

- 우선 보호가 필요함에도 불구하고 보호받고 있지 못한 사람들을 시급히 수급자로 선정될 수 있도록 하는 조치가 필요하다.
- 그러면서도 되도록 부정수급자를 예방하고 수급자들을 빈곤함정에 빠지지 않도록 하는 조치가 필요하다.
- 방치된 수급권자들을 하루 빨리 수급자로 선정하고 최소한의 급여를 지급

해야 할 것이다.

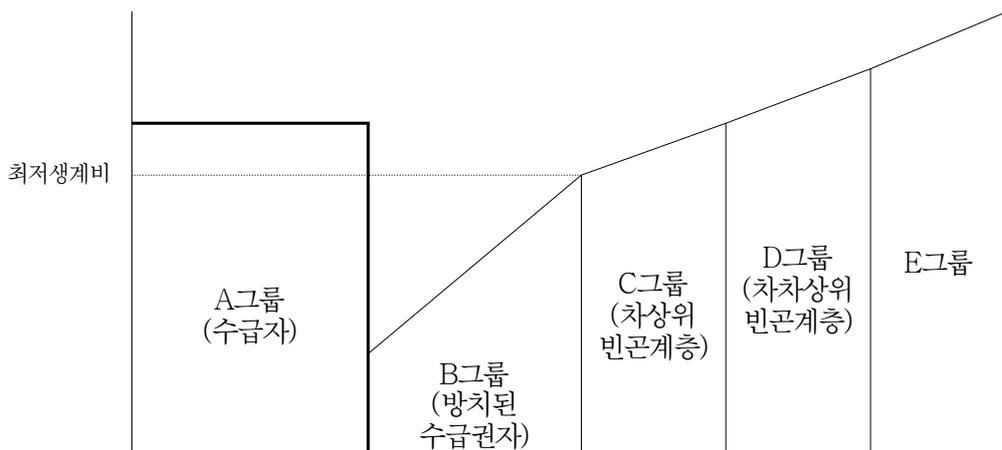
- 수급자들이 빈곤함정에서 벗어나게 한다는 측면과 사회적 형평성 측면에서 볼 때 차상위계층에 대한 지원이 시급한 실정이다. 실제로 현재 보육료 지원사업, 경로연금, 장애인가구 학비지원 등은 차상위계층을 그 대상으로 하여 급여를 실시하고 있다. 그런데 그러한 자산조사방식의 프로그램들이 체계적으로 설계되어 있지 못한 채 실시되고 있다는 것이 문제다. 따라서 기초생활보장제도의 시행과 더불어 이러한 부분의 정비가 필요하다.
- 소득이 아닌 여타 기준으로 인해 수급자로 선정되지 못한 가구(즉, 분명히 소득상태로 보아 최저생활을 영위하지 못하고 있는 가구)에 대한 부분급여제도의 도입이 시급하다. 즉, 우리나라 공공부조제도를 대상자의 소득수준, 혹은 생활수준에 따라 3단계로 구분하여 실시하는 것을 제안한다.
- 제1단계는 기초보장제도이고, 제2단계는 부당탈락자, 혹은 방치된 수급권자들을 보호하기 위한 조치로 기초보장수급자 자격요건 중 소득기준을 제외한 여타 기준을 대폭 완화하여 수급자로 선정하되 그 들에게는 생계급여를 제외한 나머지 필요한 부분급여를 행하고, 제3단계는 빈곤함정의 예방을 위한 장치로 진정한 의미의 차상위계층이 수급자로 전락할 필요가 없도록, 혹은 수급자로 하여금 빈곤에서 탈피할 수 있는 기회를 제공하기 위해 필요하다. 즉, 제3단계에 속해 있는 사람들에게는 기초보장수급자나 2단계의 수급자에 비해 그 급여 수준을 더 낮게 하면 된다. 예를 들어 기초보장수급자에게 의료비 본인부담금을 완전 면제한다고 하면 이들 계층에게는 10%만 부담(일반 건강보험 가입자는 20%) 하면 되도록 하는 제도를 말한다.

#### 라. 급여지급 대상과 내용

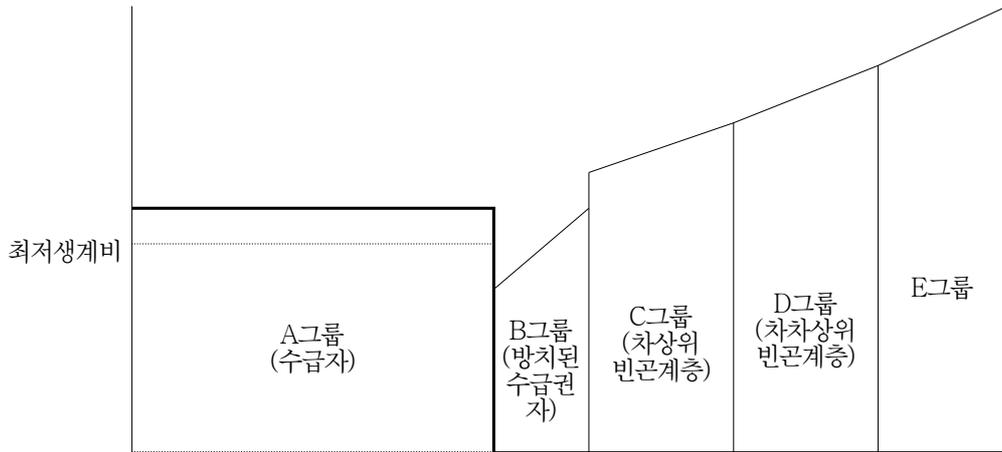
- 소득기준이외의 기준으로 인해 수급자에서 탈락된 수급권자를 B그룹으로 하고, 차상위빈곤계층을 C그룹으로 한다면 그 선정기준을 달리 가져갈 필

요가 있다. B그룹은 소득이 최저생계비 이하인 가구로 하고, 부양의무자, 재산 현물기준을 삭제하거나 대폭 완화하고, C그룹은 소득기준이 최저생계비의 100%를 넘어서고 120%미만인 가구로 선정하면 된다.

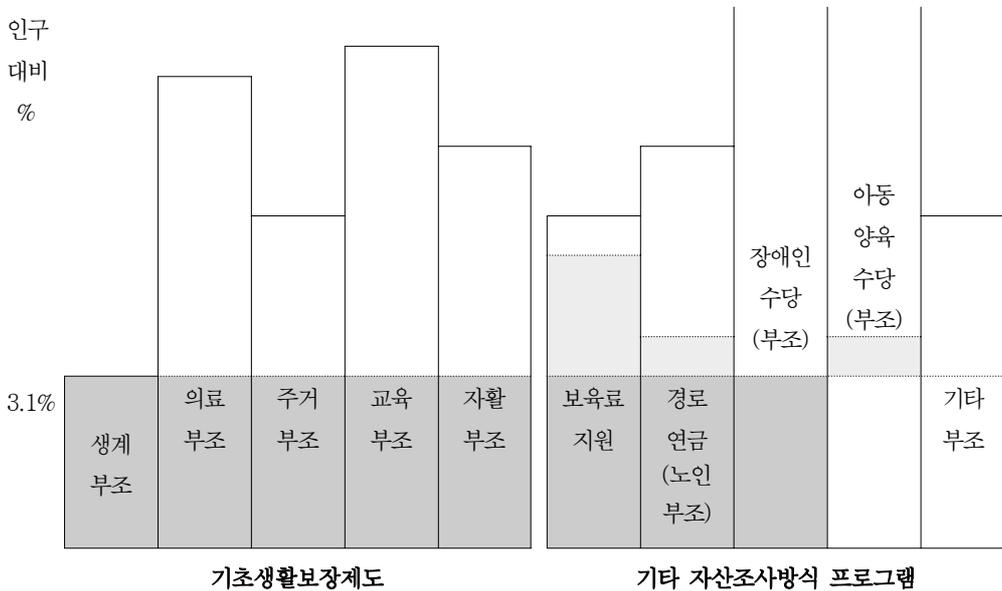
- B그룹의 경우 이들 계층이 주로 부양의무자가 있는 가구이면서 재산은 수급자에 비해 좀 더 많은 가구라는 점과 계단식 급여체계를 가져가야 한다는 점을 감안하여 수급자 보다 좀 더 적은 수준이면서 현물 위주의 급여를 제공하면 될 것이다. 즉, B그룹에게는 기초보장수급자의 급여액의 60~70%, C그룹에게는 30~40%정도를 지급하면 될 것이다.
- B그룹에게는 그 집단의 특수성으로 인해 수급자가 받는 모든 현물 급여를 다 지급 받도록 하되, C그룹의 경우는 몇 가지(예 ; 의료, 교육)로 한정할 수 있을 것이다. 또한 기초보장수급(장애인)가구와 차상위계층의 장애인가구간의 형평성을 위하여 일정비율(50%)의 장애부가급여를 지급하는 방안이 도입되어야 하고, 현행 경로연금의 경우는 차상위계층(노인)가구에 이미 노인부가급여를 행하고 있는데 그것을 현실화하여야 할 것이다. 물론 제2그룹을 정책대상으로 할 경우 각 급여별로 선정기준의 수준은 달라도 무방할 것이다. 즉, 의료부조의 대상은 미국처럼 전체인구 10% 이상으로 가져갈 수 있고, 주거부조의 대상은 7~8%선으로 가져갈 수도 있다는 것이다(그림 D-3 참조)



<그림D-2> 현행 기초보장제도에 의한 급여 후 계층별 생활수준의 비교



<그림D-3 > 공공부조제도 체계화 방안에 의한 급여 후 계층별 생활수준의 비교



(참고)  : 수급자에 대한 현행 급여  : 차상위계층에 대한 현행급여  : 추가되어야할 급여

<그림D-4 > 공공부조제도 체계의 개선방안

#### 4. 추진전략

##### 가. 법 개정검토

- 비수급빈곤층과 차상위계층에 대한 개별급여가 시행되기 위해서는 명확한 법 규정이 필요
- 먼저 <표D-15>처럼 차상위계층의 개념을 명확히 할 필요가 있음. 참여연대와 김명섭의원의 안처럼 수급자와의 일관성을 위해 소득인정액의 개념을 사용하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.
- 또한 어떠한 급여를 지급할 것인가는 점차적으로 확대가 가능하지만 관련 급여를 지급할 수 있는 규정은 마련해 놓을 필요가 있음.
- 법 개정 내용에 비수급 빈곤층에 대한 지원을 더 우선시 한다는 내용도 포함되어야 함.

<표 D-15> 차상위계층에 대한 규정

구 분		현행 (2003년)	이원형 의원 (9.15)	참여연대 (10.29)	김명섭 의원 (11.7)
차상위 계층 급여	차상위 개념	소득이 최저생계비의 120%미만인 자	-	소득인정액이 최저생계비의 120%미만인 자	소득인정액이 최저생계비의 120%미만인 자
	급여범위	자활급여 가능	의료급여의 50%를 반드시 지원	자활, 의료, 주거급여를 실시하고, 기타 필요한 급여를 실시	의료급여 전면시행, 기타급여 일부시행

나. 차상위계층에 대한 부분(개별)급여 확대의 원칙

○ 최우선적으로 적용될 가구는

- 1) 부양의무자 기준 때문에 탈락한 경우,
- 2) 재산이 약간 초과되어 탈락한 경우,
- 3) 대도시에 거주하지만 최저생계비를 약간 상회하는 소득을 가진 경우,
- 4) 저소득 희귀, 난치성 질환 보유자 가구이다.

- 4)의 경우는 의료비 공제의 완화 및 적극적인 홍보가 필요. 그리고 실익을 주기 위해서는 본인부담 상한액의 도입이나 본인부담금의 비율을 완화하는 정책이 필요. 단점으로는 의료급여의 보호를 받게 되면 평상시의 치료비 부담이 적게 되어 일반 수급자 보다 더 높은 생활수준이 가능하게 되어 형평성의 문제가 발생하게 될 수 있다는 단점이 있다.

○ 개별급여 확대를 위한 구체적인 새로운 기준

- 1) 부양의무자기준의 경우 가능하면 없애야 하고, 없애기가 곤란하다고 한다면 최소한 부모와 자식간(1촌) 이내로 좁혀야 하고,
- 2) 재산기준의 경우는 저소득 모부자가정 재산기준과 동일하게 할 것을 제안하는데, 다만 자동차기준의 경우 소득환산율을 1/3수준으로 하되 자동차 평균 유지비 수준의 상한액(예를 들면 월 30만원)을 정하는 것을 제안
- 3) 소득수준의 경우 지역별 최저생계비를 달리 적용하되 현 최저생계비의 120%수준을 제안

- 이러한 제안은 대단히 획기적으로 보일수 있어도 소득인정액제도의 도입 결과가 수급자 감소로 이어진 것에서 볼 수 있듯이 현재의 행정시스템 하에서는 수급자의 대폭 확대는 이루어 지기 어렵다는 판단에 근거한 것이다. 그리고 단계적으로 실시한다고 한다면 위의 조건에 부합하는 가구중에

서도 노동무능력자가구를 우선적으로 실시하는 것도 한가지 방법이 될 수 있다.

□ 소득평가액 기준 대상자 규모

<표 D-16> 소득평가액 기준 대상자 규모추계

(단위: 명, %)

대상자	대상자수	백분율
전국민	47,640,000	100.00
의료급여대상자 (기초보장대상자만)	1,358,962	2.85
차상위 계층	3,577,764	7.51
- 제1차 차상위 (재산기준 비수급빈곤층)	1,272,320	2.67
- 제1차 차상위 (부양의무기준 비수급빈곤층)	1,214,488	2.55
- 제2차 차상위 (소득에 의한 잠재빈곤층)	385,506	0.81
- 제2차 차상위 (재산기준 잠재빈곤층)	360,928	0.76
- 제2차 차상위 (부양의무기준 잠재빈곤층)	344,522	0.72

(자료) 보사연, 2004, 발간예정자료

## D-2. 주민등록 말소자의 생존권 보장

### 1. 실태와 문제점

#### 가. 인권문제

- 주민등록 말소자는 우리 사회의 구성원이라고 할 수 없을 정도로 국민으로서의 권리와 의무를 이행할 수 없음. 주민등록 말소자는 군대에 가지 않고 의무교육을 이행하지 않더라도 아무도 제재를 받지 않으며 사회보장 수혜도 받지 못하며 부과하지도 않음.
- 이러한 인권의 완전한 사각지대에 방치된 주민등록 말소자의 수가 2002년에 60만명이 넘었는데, 최근에는 행자부에서 그 수를 밝히지 않고 있음. 매일경제신문(2003년 10월 13일)기사에 의하면 서울시와 경기도의 최근 주민등록 말소건수가 예년의 2~3배 이상 급증하고 있다고 함.
- 이렇듯 주민등록 말소자가 늘어나는 주된 이유는 신용불량자들 중에서 카드빚 독촉을 피해 주소지를 떠나서 살고 있거나 몸을 숨기고 있기 때문. 용인시 J동의 경우에 주소지와 주거지가 다른 사람이 31명인데 그 중에서 20명이 신용불량자로 밝혀졌다고 보고되고 있음(매일경제신문, 2003년 10월 13일). 주민등록 말소자가 이와 같이 양산되는 사회를 결코 인권이 제대로 보장되는 사회라고 할 수 없음.

#### 나. 기존 근거법령과 정부정책

- 근거법령: 주민등록법

□ 정부정책

- 채권자가 요청하면 쉽게 주민등록을 말소시킬 수 있도록 허용.
- 말소된 주민등록을 살리기 위해서 비용이 많이 들어감.
- 등재된 주거지에 살고 있지 않는 사람들을 위한 기초생활보장번호 부여 후 수급자로 책정해주는 제도가 있으나 실효성이 없음.

## 2. 국제기구 권고 및 각국 실태

- 세계 어느 나라든지 그 나라의 국민으로 태어나면 당연히 국민으로서 누려야 할 권리와 이행해야 할 의무를 수행하도록 되어 있고, 국민성을 상실한 사람들이 방치되지 않음. 따라서 국제기구는 주민등록의 말소로 인하여 국민성을 박탈당한 사람의 존재여부와 그로 인한 인권의 침해 문제를 논외로 간주하고 있기 때문에 권고사항으로 언급하지 않음.

## 3. 정책대안

### 가. 전문가 및 시민사회단체 제안

□ 전주시 의회의 제안

- 채권자에 의하여 쉽게 주민등록이 말소되지 않도록 주민등록법 개정안이 마련되어야 함.

□ 빈곤문제해결을 위한 사회연대 및 노숙인의 인권을 실천하는 사람들의 제안

- 기초생활보장번호제도의 확대시행을 통하여 주민등록말소자도 공공부조제도

권 안에서 생존권 보장을 받도록 행정제도가 개선되어야 함.

- 교회, 시민단체 사무실, 쪽방 상담소, 무료병원과 같은 유사 주거시설에 주민등록을 등재할 수 있도록 주민등록 등재가능한 곳을 확대해야 함.

□ 한국빈곤문제연구소의 제안

- 교회, 찜질방, 사우나, 등의 주거용이 아닌 실제 거주지나 노숙자 쉼터, 쪽방 상담소, 무료급식소, 무료병원(예: 영등포 지역의 요셉병원), 인력파견 용역회사 등의 주민등록 말소자들이 주로 이용하는 시설에 주민등록을 등재할 수 있도록 하고 담당공무원의 확인을 통하여 기초생활보장 급여를 지급할 수 있도록 제도를 확대하여야 할 것.
- 장기적으로는 주민등록이 말소된 부랑인들 밀집지역에 복지담당 공무원을 파견하여 주민등록이 말소된 사람을 찾아내어 주민등록을 적극적으로 복원 시킴.
- 범죄, 부채 등으로 인하여 부득이 신분을 감추어야 하는 사람, 성격파탄, 우울증 등으로 인하여 자신의 문제를 처리할 능력이 없는 사람 등의 사각지대에 있는 사람들을 기초생활보장 제도권 안에서 보장해주기 위해서는 현재와 같이 동사무소 복지사가 자리에 앉아서 자격요건을 갖추어서 오는 사람에게만 보장해주는 소극적인 방법으로는 실효를 거두기가 어려움. 노숙인 밀집지역에 담당공무원을 파견하여 주거사실을 확인한 후 급여를 실시하는 찾아가는 복지를 실현해야 함.

- 기초생활보장번호제도를 통한 기초생활보장이 주민등록지 거주여부와 상관 없이 이루어지려면 복지공무원들이나 시민단체의 실무자가 노숙인 밀집지역에 파견되어 실제 생활여부를 적극적으로 파악한 후, 주민등록 등재가능한 주거지 여부를 떠나서 실제 해당 지역에서 생활하고 있는 것만 확인되면 급여를 지급하도록 해야 함. 이러한 제도는 선진국들에서 공통적으로 시행하고 있는 것으로서 복지부에서 노숙인을 제도권 안에서 보장해줄 의

사만 있으면 결코 시행이 어려운 것이 아님.

나. 쟁점별 정책대안 목록 작성

- 현행 주민등록법의 개정으로 채권자들이 요청하면 쉽게 주민등록을 말소시킬 수 없도록 함.
- 말소된 주민등록을 저렴한 비용으로 쉽게 살릴 수 있도록 제도를 정비
- 국민기초생활보장제도 상의 기초생활보장번호부여 제도의 활성화
- 주민등록 등재가능한 곳의 확대
- 노숙인 밀집지역에 담당공무원이 파견되어 주거사실을 확인한 후 기초생활보장 급여 실시

다. 선정된 정책안에 대한 이론적 근거제시

- 국민은 당연히 국가의 구성원이 되어야 함. 주민등록 말소는 극단적인 사회적 배제의 형태로서 주민등록 말소자는 사회의 구성원이라고 할 수 없음. 국민으로서의 의무와 권리를 행사할 수 없는 사람들을 사각지대에 방치하는 것은 정부가 그 의무를 제대로 수행하지 않는 것임.

라. 국내 현황

- 신용불량자의 양산과 더불어 주민등록 말소자가 양산되고 있음. 행정자치부에서 제공한 자료에 따르면 신규 주민등록말소자는 2000년 14만6천8백37건, 2002년 17만2천9백17건, 2003년 1~7월 동안에 11만3천2백57건이 발생. 그 후에는 말소자수를 밝히지 않고 있음.
- 2003년 전주시에서는 2,376명이 주민등록 직권 말소자가 되었는데, 이 가운데 채권자에 의한 강제 말소자는 63%인 1,505명에 달했음.

- 무허가 판자촌, 비닐하우스촌 거주자, 등재된 주민등록지에 거주하지 않으나 주거지가 명확한 자들을 기초생활보장번호부여를 통하여 보장할 수 있도록 제도가 정비됨, 그러나 아직 읍면동 사무소의 담당 공무원이 주거지에서 관리할 수 없는 부랑자, 반노숙임 및 노숙인, 주거부정자, 주민등록말 소자들은 기초보장의 사각지대에 방치되어 있음.

노숙인의 기초생활보장번호 부여 후 수급자 책정 사례<sup>29)</sup>

지난 4월에 필자는 기초생활보장제도에는 ‘기초생활보장번호부여’ 후 수급자로 책정하는 제도가 엄연히 있으나, 기초생활보장번호부여 대상자인 노숙인들과 준노숙 상태에 있는 사람들이 아직도 기초생활보장번호를 부여받아 수급자가 되지 못한 채 방치되어 있다는 글을 쓴 적이 있다.

이 글을 읽은 H동사무소의 담당 공무원 S씨가 항의 이메일을 보내왔다. S씨의 주장에 의하면 필자가 “2개월간 지속적으로 실제 거주하고 있는지 확인할 수 없다는 이유로 수급자로 책정해 주지 않는다.”고 한 것은 틀린 주장이다. “주변 이웃들이나 통장을 통하여 2개월 동안 지속적으로 거주하는지 여부를 조사하고 있으며, 실제 살고 있는 사실이 입증되면 수급자로 책정해 주고 있다.”고 했다. 만약 필자가 틀린 사실을 주장하였다면 당연히 정정을 해야 마땅하다.

그런데 지난 5월에 주민등록이 등재되어 있으나, 실제로는 월세를 내지 못하여 역근방에서 반노숙을 하고 있는 시각장애 3급의 S씨의 기초생활보장을 의뢰했다. 그런데 함께하는 집(쪽방상담소)의 직원이 S씨가 그 지역에 거주하는 사실을 확인했으며, 함께하는 집에서 지속적으로 돌봐주고 있음을 확인했음에도 불구하고, 담당 공무원은 수급자로 책정해 줄 수 없다고 했다.

S씨는 현재는 돈이 좀 생기는 날이면 서울역 주변의 찜질방에서 잠을 자고, 그렇지 못한 날은 주변의 친구 집 신세를 지거나 노숙을 하고 있으나, 수급자가 되기만 하면 지급받은 급여로 월세를 낼 수 있기 때문에 등재된 주민등록지에 재입주할 수 있다. 그런데 담당공무원 S씨는 실제 거주 확인이란 ‘관리차원’이 아니라 ‘주민등록 등재가 가능한 집에 거주하고 있다는 사실을 확인’하는 것인데, 송씨는 현재 주민등록 등재가 가능한 집에 거주하는 것이 아니기 때문에 수급자로 책정해 줄 수 없다

고 했다. 그렇다면 등재된 주민등록지 거주 요건이 그냥 살아있는 것이지, 등재된 주민등록지에 살지 못하는 사람을 위한 대책으로서 기초생활보장번호부여제도는 있으나 마나한 것이 아닌가?

상황이 이러하기 때문에 할 수 없이 함께하는 집에서 후원자와 연결시켜 한달 치의 월세를 지급해준 후, 주민등록지에 재입주한 다음에야 S씨는 수급자로 책정될 수 있었다. 이런데도 기초생활보장번호부여 후 수급자 책정이 제대로 되고 있다고 할 수 있을까?

H동의 담당공무원과 몇 달에 걸친 실랑이를 하면서 확인한 것은 결국 등재된 주민등록지 거주 규정은 그대로 살아 있으며, 기초생활보장번호부여제도는 눈가림에 불과하다는 사실이다.

#### 4. 추진전략

##### 가. 법령정비

채권자가 요청하더라도 쉽게 주민등록을 말소시킬 수 없도록 주민등록법 개정

##### 나. 조직정비

조직정비와 관련된 사안이 아님

##### 다. 예산추계

주민등록복원과 함께 수급자로 책정될 사람을 최대 30만명으로 추정하고, 일인당 월 20만원의 현금급여를 지급한다고 가정하면 월평균 천2백억원의 예산이 필요함.

$$\text{생계급여 } 30\text{만명} \times 20\text{만원} = 600\text{억원}$$

---

29) 이 사례는 류정순의 칼럼에서 발췌, 『노숙자와 이웃하기』

의료보호 30만명 x 20만원 = 600억원  
합계 1,200억원

## D-3. 저소득 채무자의 생존권 보장

### 1. 실태와 문제점

#### 가. 인권문제

##### □ 신용불량자의 기초생활보장

신용불량자의 수는 4백만명에 이르는데, 이들은 대부분 근로능력이 있기 때문에 추정소득이 부과되어 기초생활보장제도의 사각지대에 방치되어 있음. 뿐만 아니라 수급권자의 소득 산정 시에 부채원금과 이자를 갚기 위해 지급된 금액을 소득평가액에서 차감하지 않음(단지, 부양의무자의 압류 소득은 부양의무자의 실제소득에서 차감함). 따라서 신용불량자가 부채의 원금과 이자의 상환을 위하여 지급하는 돈을 제한 실제 소득이 최저생계비 이하일지라도 기초생활보장 수급을 받을 수 없는 경우가 많음.

□ 실제 소득이 최저생계비 이하인 사람에 대한 기초생활보장을 기피하는 것은 채무자에게 빚을 갚지 말고 몸을 숨기거나, 범죄를 저지르거나, 생존하지 말라는 것과 마찬가지. 상황이 이러하여 생존의 벼랑 끝에 선 신용불량자들의 자살이 줄을 잇고 있는데 이러한 신용불량자의 자살사태에 대하여 시민단체들은 사회적 타살로 규정하고 있음.

##### □ 소득활동을 하지 않는 신용불량자의 생계문제

기초생활보장 정책에서도 근로능력이 있는 신용불량자들은 추정소득의 적용으로 대부분 제외되어 있음에도 불구하고 신용불량자들을 위한 여러 가지 지원책 중에서 소득활동을 하지 않는 사람들을 위한 지원책은 거의 전무하다고 해도 과언이 아님. 신용불량 정책에서도 기초생활보장정책에서도

소외된 신용불량자들의 생존권 침해가 심각.

□ 생존을 위한 필수품의 압류

압류 불가능한 필수품의 범위가 좁음. 근로복지 공단이나 국민연금관리공단마저도 생업용 차량이나 영구임대 아파트의 보증금과 같은 생존을 위한 필수적 물품까지 압류함.

□ 공공임대주택의 과도한 과태료부과와 강제퇴거

가난한 사람들은 임대료 체납을 이유로 영구임대, 국민임대, 공공임대 아파트 등의 공공임대주택에서 강제로 퇴거됨. 공공임대주택의 과태료는 계약기간 만료 후에는 50%가 부과됨. 과태료에 과태료가 눈덩이처럼 불어나는 체제로 운영됨. 납부할 돈이 없는 사람들에게 엄청난 고율의 과태료를 물리고, 납부하지 못할 경우에는 갈 곳이 없는 줄 분명히 알면서 강제퇴거시키는 것은 생존권의 침해.

□ 단전단수

전기, 수도, 가스와 같은 재화는 생명유지를 위한 필수재로서 공공재적 성격을 띄고 있음. 그럼에도 불구하고 3개월만 체납되면 단전·단수조치를 취함. 적법한 채권회수 절차를 생략한 채 단전단수 조치를 취하는 것은 채권자로서의 정당한 권한 행사의 범위를 벗어난 과도한 행위로서 생존권 침해가 심각함.

□ 국민연금관리공단의 재산 압류

국민연금 보험료와 같은 사회보험은 적금의 성격을 띄고 있음. 보험료를 적립만 했으며 급여를 받지 않은 상태에서 체납보험료를 부채로 간주하고 재산을 압류하는 것은 채무자의 생존권 침해적 제도임.

## 2. 국제기구 권고 및 각국 실태

### 가. 국제기구 권고

- 국제통화기금(2004)이 내년 경제운용 방향과 관련해 2004년말에 한국정부에 권고한 내용에 의하면, 신용불량자 문제는 한국정부가 최우선적으로 해결해야 할 과제임에도 불구하고,
  - 지난 1년간 신용불량자의 9%만이 해결되는 등 속도가 매우느리며
  - 부채부담이 적고 소득이 안정적인 채무자들을 주대상으로 해서 대다수의 신용불량자는 제외되고 있고
  - 370만명에 달하는 신용불량자의 부채규모도 정확하게 파악하지 못하고 있다고 비판했다.
  - 개인회생제도의 보완과 관련, 홍콩에서 98년부터 활용되고 있는 개인자율 조정안(IVA)을 대안으로 제시했다. 채권·채무자가 각자 자신이 만등 채무조정안을 중재자에게 제출하면 중재자가 적절한 계획을 만들어 법원에 낼 경우 법원이 인가하는 방식이다.
  - IMF는 또 개인신용정보의 통합운영을 촉구했다. 문건은 “일부 대형 은행과 신용카드사들은 각자 신용평가기관(CB) 설립을 추진하고 있는데 이는 문제를 더욱 복잡하게 만들 것이라면서 ”금융기관들은 신용정보를 모든 신용평가기관에 동일한 가격으로 제공하도록 의무화해야 한다.“고 지적했다.

### 나. 주요 외국의 사례

- 미국
  - 미국은 채무자에게 관대한 파산회생제도가 운영되고 있음. 채무자에게 관대한 이유는 <약한 규제-고금리-과다신용>이라는 미국 고유의 소비자금융 시스템과 긴밀히 연결되어 있음. 약한 규제 속에서 금융기관들은 가능한 신용공급을 늘림으로써 보다 많은 수익을 거두려는 경향을 띠게 되는데

이때 채무자 우호적인 파산제도는 금융기관의 원리금 회수 확률을 떨어뜨림으로써 무분별한 소비자 신용확대를 공급자가 스스로 억제하는 역할을 함.

- 미국은 과도한 채무를 지고 파산상태에 이른 개인들에 대해서만큼은 범죄자가 아닌 희생자 또는 피해자로 받아들이는 사회적 합의가 깊이 뿌리내리고 있음. 이러한 사회적 합의는 소비자금융에 관한 한 채무자보다는 채권자의 책임에 더 큰 비중을 두는 가운데 파산과 함께 채무를 완전 면제시켜주는 「연방파산법」 7장과 파산 대신 채무재조정을 통해 경제적 회생을 돕는 13장으로 제도화되어 있음.
- 미국은 시장경제가 발달한 나라로서 시장 탈락자들이 시장 재진입을 할 수 있도록 도와주는 제도가 잘 발달되어 있음. 미국식의 회생제도는 현재의 직장과 사업을 유지하면서 직장과 사업을 통하여 얻어지는 소득을 바탕으로 일정한 채무변제를 하고 나머지 채무를 면책 받아 채무자가 정상적인 경제활동에 복귀하는 제도임.
- ‘채권자의 재산권’에 의해 ‘채무자의 생존권’이 부당하게 침해되지 않도록 압류나 강제집행을 할 수 없는 면제자산의 범위가 넓음. 면제자산은 주마다 약간씩 다른데 텍사스의 경우에는 집 한 채, 묘지 한 필지, 6만달러 이내의 부동산과 총 두 자루, 말 두 필, 소 12마리 등이 면제자산에 포함되어 있다. 델라웨어의 경우는 성경책, 교회의 좌석, 묘지 한 필지, 재봉틀, 피아노도 면제자산임.
- 금융거래에 있어서 90일 이상 연체 발생시 그 시점부터 이자발생을 중지토록 함 (전산 및 회계상).
- 채무자가 일부 상환하면 원금부터 수입처리. 따라서 이자가 눈덩이처럼 불어나는 것이 원천적으로 봉쇄됨.
- 채무재조정 및 감면의 제도적 허용을 통하여 소비자금융 시스템에서 낙오한 사람들의 새로운 출발을 가능케 함.
- 민간기구인 NFCC(The National Foundation for Credit Counseling)가 채

무조정을 담당. NFCC는 전국 150여 개에 달하는 지역의 CCCS (Consumer Credit Counseling Service)로 구성되어 있음. CCCS는 채무자 상담기구에서 출발한 순수 민간단체로, 채무자들로부터 권한을 위임받아 채권자들과 채무상환조건과 일정을 협상하는 채무관리프로그램을 제공하고, 채무자가 다시 신용불량상태에 빠지지 않도록 교육 프로그램을 실시하고, 채무자 입장에서 채무자가 다시 정상적인 경제활동을 할 수 있도록 채권자와의 사적 채무조정을 중재함.

□ 유럽

- 독일은 미국과는 다르게 신용상태가 불량한 사람에게 돈을 빌려줄 수 없도록 규제를 강하게 하며 금리가 낮기 때문에 원초적으로 신용불량자가 양산될 수 없도록 제도를 운영함.
- 독일의 민사소송법 제850C조에서는 봉급 중에서 매월 930유로에 해당하는 금액(부양가족이 있을 경우에는 가족 수에 따라 증가하여 최대 2060유로까지의 금액)은 압류를 금지하고 있음.
- 영국의 경우에 공공주택의 임대료를 내지 못한다는 이유로 강제퇴거조치를 할 수 없도록 법으로 명시되어 있음.

□ 일본

- 일본크레딧 카운슬링협회(JCCA)는 1987년 변호사단체와 소비자단체 등이 공동으로 발족시킨 민간기구로 채무자와 채권자외의 직접적인 해결을 중재하거나 버블적인 조정 및 파산절차에 대해 상담해 주고 있다.
- 일본에서는 또 민사재생법에 의해 무담보 채무총액이 3천만엔 이하이고 매달 1만7천엔 이상을 갚을 능력이 있을 경우 재건 절차를 밟게 된다.

□ 공공주택 임대료 채무

- 미국, 영국, 일본과 같은 선진국은 입주자의 소득에 따라 임대료를차등적으로 부과함.

### 3. 정책대안

#### 가. 전문가 및 시민사회단체 제안

##### □ 한국납세자 연맹(2004)

- 국민연금관리공단에서 연금보험료 미납을 이유로 재산을 압류. 생업을 위하여 필수적인 생계용 차량이나, 영구임대아파트 보증금까지 압류하자, 한국납세자 연맹 회원 386명은 25일 보건복지부와 국민연금관리공단에 대한 감사청구서를 감사원에 제출.
- “국민연금이 줄속으로 추진돼 국민에게 고통을 준 책임자가 누구인지를 감사해 달라”고 요청하고 연금보험료 체납을 이유로 압류를 할 수 없도록 제도개선을 요구.
- 복지부에서는 선별적으로 완화하겠다고 하고 있는데, 이러한 처사는 또 다시 형평성의 문제를 제기시킴.

##### □ 신용사회구현 시민연대(2004)

##### ○ 채무자에게 필요한 요건

- 민간주도의 채무자 상담기구 설치
- 채무자 종합지원 시스템 마련
- 채무자에 대한 법적화의제도 마련
- 신용불량자 등록이전 지원제도 마련
- 상환의지를 갖게 하고 상환방법에 대한 교육병행
- 채무자의 재기 지원을 위한 “채무자 쉼터” 설치

##### ○ 채권금융기관에 필요한 요건

- 은행의 자발적 지원제도 확대 및 불법채권추심 개선
- 지나치게 높은 대환대출 및 리볼빙제도의 이자율 하향조정

- 악의적 채권추심 및 악의적 압류 행위 금지
- 은행계좌의 지급정지에 따른 문제점 개선
- 법원의 판결문 같은 채권기관의 통지문 발송금지
- 신용불량자 등록제도 개선

○ 노동은행의 설립과 운영

□ 이현욱

- 신용불량자제도를 폐지하고 각 금융기관별 개인신용평가제도로 전환
- 각 계층별 실정에 맞는 다양한 채무조정 방안 강구
- 종합적인 채무자 상담기구 설립
- 금융기관에 대한 감독기능 강화

□ 서울시정개발연구원(2003)

- 임대료부채문제의 해결을 위하여 소득을 10등급으로 나눈 후, 최하위등급은 영구임대 아파트 수준(4만원~10만원)의 저렴한 임대료를 부과하고, 그 위 등급부터는 공공임대 아파트 수준의 임대료(10만원~20만원)에서 최대 130%까지 할증율을 적용하는 것을 건의.

**나. 쟁점별 정책대안 목록 작성**

- 사회 전반에 걸친 모든 제도에 생존권 보장의 개념이 적용되고, 보장해 주어야 할 생존권의 수준을 통일적으로 적용.
- 채무자가 지급한 원금과 이자를 소득평가액 산정에서 제외시켜 주도록 기초생활보장 제도를 개선.
- 신용불량자는 부모, 자식 등의 피부양자에 대한 부양의무를 면제받을 수 있도록 기초생활보장 제도 개선.

- 가난한 신용불량자들의 채무를 탕감해주거나, 정부에서 대불해주거나, 국민연금 가입자들은 연금관리공단에서 대불해주는 정책이 필요.
- 파산법의 개정으로 신용불량자들이 쉽게 면책을 통하여 시장 재진입을 할 수 있는 통로를 열어 줌.
- 신용회복법의 개선으로 실업자, 주부, 노동능력 상실자 등의 소득획득 활동을 하지 않는 계층에 대한 신용회복을 지원해줄 수 있는 제도를 도입.
- 시민단체가 상담, 중재, 구제를 담당할 수 있도록 제도를 개선.
- 금융거래, 공공주택의 임대료, 전기·수도·가스과 같은 공공재의 경우에 있어서 90일 이상 연체 발생시 그 시점부터 이자발생을 중지토록 함.
  - 채권자의 재산권에 의해 채무자의 생존권이 부당하게 침해되지 않도록 악의적 채권추심 및 악의적 압류 행위 금지
  - 이자가 눈덩이처럼 불어나지 않도록 채무자가 채무를 일부 상환하면 원금부터 수입처리하도록 함.
  - 각 채무자의 특성에 맞는 채무재조정 및 감면을 활성화 시켜 소비자금융 시스템에서 낙오한 사람들의 새로운 출발을 가능케 함.
  - 채무조정 중재, 소비자 교육, 법률서비스 제공을 담당할 시민단체 육성.

#### 다. 선정된 정책안에 대한 이론적 근거제시

- 가계부채의 폭증과 채무상환의 어려움을 겪고 있는 개인채무자들의 광범위한 형성은 절대빈곤, 자살, 사회적 범죄 뿐만 아니라 카드사 및 채권금융기관의 부실화초래 등 각종 형태의 심각한 부작용으로 이어지고 있음.

- 절대빈곤, 자살, 사회적 범죄, 가족 파괴 등 극단적 사회 병리현상의 속출
  - 이들에 의한 수요감소 ⇒ 내수침체의 주요원인
  - 연체율 및 연체액 증가 ⇒ 은행, 카드사등의 대손충당금 증가 및 부실화초래
- 신용불량자의 수는 4백만명. 신용불량자 양산의 주된 원인은 정부의 무분별한 규제 완화(특히 신용카드관련 규제완화) 정책, 은행·카드사등 금융기관들의 소매금융 확대전략, 고금리정책 등임. 개인의 신용관리 책임을 부정할 수 없으나 근면, 검소, 절약, 저축을 미덕으로 알고 건실한 가계재정을 꾸려나가던 대다수의 사람들이 갑자기 바뀌어 신용불량자가 양산된 데 대해서는 정부의 책임이 큼.
- 자본주의 사회의 특성은 시장탈락과 재진입이 자유로운 것. 그러나 한국 사회는 탈락은 쉬우나 재진입은 여간 어려운 것이 아님. 신용관리 능력의 상실로 경제시장에서 탈락했다고 하더라도 우리 사회의 구성원임에는 틀림없음. 이들이 다시 재기하여 산업역군으로 뿔 수 있도록 채무재조정 및 감면의 제도적 허용과 지원을 해 주어야 할 것임.
- 신용불량자들은 주로 근로능력이 있고 학력이 높음. 따라서 추정소득 부과로 인하여 실제 생활이 어려워도 제도권 안에서 생계를 보장받지 못하고 있는 실정. 근로능력이 있다는 것은 바로 범죄능력이 있다는 것을 의미. 이렇듯 근로·범죄능력이 있는 신용불량 빈곤층이 제도권 안에서 생계보장을 받지 못한 채 극단적인 상태로 내몰리게 되면 범죄를 저지를 가능성이 높은 사회적 위험계층이자, 조금만 도와주어 부채의 늪에서 빠져나오면 사회에 크게 기여할 고학력의 젊은 계층. 이들은 투자된 돈에 대한 자활성공 확률이 높기 때문에 지원의 효율성이 큼.
- 최저생계의 사회적 보장이 진정으로 이루어지기 위해서는 각 제도 간에 상

충된 점이 없어야 함. 그러나 민사집행법 제246조(채권과 그 밖의 재산권에 대한 강제집행)에 의하면 조명기구, 가스레인지, 밥솥과 같은 생명유지에 필수적인 재화는 압류하지 못한다고 명시되어 있음에도 불구하고, 단전 단수는 가능하도록 제도화 되어 있음. 설령 조명기구가 압류금지 품목으로서 채권자에게 빼앗기지 않고 남아 있다고 해도, 전기가 끊긴 집 사람들에게 조명기구가 아무 소용없음. 한편에서는 생명유지에 필수적인 재화의 압류를 금지하고 다른 한편에서는 생명유지에 필수적인 전기, 수도, 가스 등과 같은 재화의 비용을 부담할 능력이 없다는 이유로 적법한 채권회수 절차를 생략한 채 곧장 생명 줄을 끊을 수 있도록 제도화 시킨 것은 상충적. 단전단수제도의 폐지가 필요.

## 라. 국내 기초현황

### □ 가계금융부채의 현황

- 한국은행이 발표하는 <가계신용동향>에 따르면, 우리 나라의 가계신용잔액(가계대출잔액+ 판매신용잔액)은 <(표 D-17)에 나타난 바와 같이 98년말 183조 6천억원이었던 것이 99년부터 폭발적으로 증가하여 2003년 9월말 439조 9481억원으로 나타나고 있으며, 이중에서 가계대출 잔액은 409조 5575억원이고 판매신용잔액은 30조 3905억원.

<표 D-17> 가계신용 잔액 추이

(단위 : 조원)

	98년말	99년말	00년말	01년말	02년말	03년 9월말
가계신용잔액(A+B) (증가율)	183.6 (-13%)	214.0 (16.5%)	266.9 (24.7%)	341.7 (28.0%)	439.1 (28.5%)	439.9 (0.2%)
가계대출잔액(A)	165.8	191.9	241.1	303.5	391.1	409.5
판매신용잔액(B)	17.8	22.1	25.8	38.2	47.9	30.3
가구당 가계신용잔액	1,321만원	1,500만원	1,855만원	2,303만원	2,915만원	2,921만원

출처: 한국은행, 2002년중 가계신용동향 및 2003년 3/4분기중 가계신용동향

□ 가계금융부채의 연체율 등의 추이

○ 신용카드사의 연체율 추이

- 가계금융부채 중에서 특히 문제가 되고 있는 신용카드의 경우, 연체율과 연체규모는 2001년말부터 심각한 수준. 즉, 2001년말에 이미 전업카드사의 총채권중 1개월이상 연체율은 5.8%, 은행겸영카드사의 연체율은 7.4% (금융감독원, <신용카드사 연체율 현황 및 감독방향> 2002년 8월)로 위험수위에 있었음. 더구나 신용카드사의 연체문제가 사회문제화된 이후 정부와 신용카드사들이 스스로의 연체규모와 연체율을 줄이기 위한 각종 대책 (신용카드회사의 현금대출 업무비중 축소, 개인신용회복제 운용, 채권추심, 대환대출, 약 5조원가량의 신용카드관련 부실채권 매각 등)을 실행했음에도, 신용카드사들의 연체율과 연체규모는 별로 축소되지 않음.

<표 D-18) 전업카드사의 연체율 현황

	2003년 10월	2003년 11월	2003년 12월
연체규모	6조 4천억원	7조 1천억원	7조원
연체율	12.1%	13.8%	14.3%
대환대출잔액	14조 4천억원	14조 5천억원	14조 4천억원

출처: 금융감독원, 03.12월 신용카드사 연체율 현황(잠정), 1개월 이상 연체율

○ 은행의 연체율 추이

- 은행카드의 경우도 전업카드사와 사정은 비슷. 한국은행에 따르면 2003년 11월말 연체율은 <표 D-19>에 나타난 바와 같이 12.5%.

<표 D-19> 은행 신용카드의 연체율 추이

	01년말	02년말	2003년				
			6월말	8월말	9월말	10월말	11월말
연체율	7.38%	12.0%	15.3%	14.9%	13.5%	12.1%	12.5%

출처: 한국은행, “최근 국내은행의 연체율 움직임의 특징 및 시사점”에서 재정리, 2004년 1월

□ 신용불량자 현황

- 2003년 12월말의 신용불량자는 <표 D-20>에 나타난 바와 같이 372만명. 이 중에서 금융거래 등 상거래에 의해 발생한 개인신용불량자는 357만 4887명(신용카드와 관련된 신용불량자는 239만명)이고 국세·관세·지방세 체납자 및 법원 채무불이행자로 등록된 개인신용불량자는 14만 5154명.

<표 D-20> 신용불량자 현황

	00말	01말	02말	03.4말	03.6말	03.9말	03.12말
전체 신용불량자	208	245	263	308	323	350	372만명
신용카드관련 신용불량자	78 (38%)	104 (43%)	149 (56%)	187 (60%)	199 (62%)	220 (63%)	239만명 (64%)

- <표D-21>에 나타난 바와 같이 연령별 신용불량자는 10대 4471명, 20대 731,500명, 30대 1,133,408명, 40대 이상 1,8,50,652명.

<표 D-21> 연령대별 신용불량자 현황

03년 12월 연령별 신용불량자 현황	10대	20대	30대	40대 이상	합계
	4,471명	731,500명	1,133,408명	1,850,652명	3,720,031명

- <표 D-22>에 나타난 바와 같이 사유별로는 신용카드와 대출금 관련 신용불량이 압도적 다수(전체 신용불량자 등록건수인 1633만 4,615건중에서 77.18% 1260만 7437건이 신용카드, 카드론, 대출금 관련 신용불량)를 차지.

<표 D-22> 개인신용불량자 사유별 현황

사유	02. 12	03.12	전년대비 증감율
대출금	3,083,142	5,158,546	67.31%
카드론	856,954	2,328,334	171.69%
신용카드	3,514,454	5,120,557	45.69%
대위변제,대지급	1,337,896	2,167,013	61.97%
부도	131,843	117,182	-11.12% (감소)
금융질서문란자	12,066	13,152	9.00%
기타*	688,545	1,429,831	51.84%
사유별 합계	9,624,900	16,334,615	69.71%
인원수(명)	2,635,723	3,720,031	41.13%

출처: 은행연합회, '2003년 12월 31일 현재 신용불량정보 관리현황' 재정리

□ 소액연체자의 수와 비율

2004년 1월 28일 전국은행연합회가 조재환 의원(민주)에게 제출한 자료를 보면, 신용불량자가 가장 많은 연체금액 범위는 100만원 이상 500만원 미만으로 전체신용불량자의 22%인 80만8587명으로 나타났다. 연체금액이 백만원에 미치지 못하는 신용불량자도 37만3823명(10.2%)으로 집계되어 전체 신용불량자 가운데 500만원 미만 소액 연체자가 1/3 가량을 차지했음.

□ 채무조정을 받은 신용불량자의 수와 비율

2004년 1월말까지 채무조정을 받은 신용불량자는 4만1천명으로 전체의 1%를 겨우 넘고 있는 상태이다. 이런 엄격한 조건을 유지하면서 신불자 문제를 단시일 내에 해결하기는 불가능.

□ 개인파산 신청자의 면책인용율

- <표D-23>에 나타난 바와 같이 2003년 1월부터 11월까지 처리된 596건의 면책사건 중 512건이 전부 면책을, 56건이 일부 면책을 받음. 면책인용율은 95.3%(전부 면책율 85.9% + 일부 면책율 9.4%)에 이룸. 이는 2002년 동기간의 면책 인용율 88.1%(전부 인용율 62.7% + 일부 인용율 25.4%) 보다 소폭 증가한 것. 2002년 상반기 동안 한국의 경우 개인파산을 통해 면책을 받은 사람들이 400명이 약간 넘었음.
- 면책을 증가 원인은 최근 경제상황의 악화로 인한 신용불량자 수의 급증, 소비자 파산이 가족해체 및 가족동반자살과 같은 심각한 사회문제로 대두된 점 등을 참작한 것에 기인한 것으로 보임.

<표D-23> 서울지방법원의 면책신청 사건 인용율

(단위 : %)

구분	전부인용	일부인용	기각	각하	기타	계
2002.1.-11.	89	36	16	0	1	142
비율	62.7%	25.4%	11.3%	0%	0.7%	100%
2003.1.-11.	512	56	19	8	1	596
비율	85.9%	9.4%	3.2%	1.3%	0.2%	100%

- 정부가 발표한 80만의 과중채무자들의 대부분은 더 이상 직장과 사업을 유지할 수 없어 개인파산제도를 이용해야 하는 채무자들이 아니라 아직은 직장과 사업을 유지하고 있으면서 채권추심에 버티고 있는 채무자들이어서 직장과 사업을 포기해야 하는 개인파산제도를 쉽게 이용할 수 없는 실정. 과중채무자가 80만명이 넘는데도 개인파산 신청건수가 1년에 2,000여건에 불과한 것은 1차적으로는 개인파산제도가 갖는 이러한 한계 때문.
- 또한 파산자가 되면 국가공무원이 될 수 없고 국가공무원에 준하는 자격이 요구되는 교사나 변호사나 회계사 등의 전문가가 될 수 없고, 기업체의 이사나 CEO 등의 임원도 될 수 없어 중소기업도 운영할 수 없는 등 여러

가지 불이익이 있음. 이러한 개인파산제도의 한계 때문에 법원의 재판을 통한 채무조정의 활성화를 위하여 개인회생절차제도가 도입됨.

□신용불량자 지원정책과 정책 소외자

- 신용불량자들을 위한 지원책은 정부의 워크아웃, 배드뱅크 정책과 법원의 개인회생제도, 개인파산제도, 그리고 금융기관별로 별도의 지원제도가 있으나 이 대책들은 소득활동을 하는 사람들을 대상으로 하고 있을 뿐임. <표 D-24>에 나타난 바와 같이 주로 가난한 사람들인 사채이용자, 실직자, 경제활동을 하지 않는 자, 파산자, 6개월 이상 세금체납자, 자활사업 참가자, 기초생활보장 수급자 등은 제도적 지원의 사각지대에 방치되어 있음.

<표 D-24> 신용불량자 지원정책과 정책 소외자

	정 부		법 원	
	워크아웃	배드뱅크	개인회생제도	개인파산
금액 및 대상자	5천만~3억 • 신용불량 등재자 • 가용소득 이용가능자 • 소득 지원이 가능한 자	3월 10일 현재 • 3~6개월 연체자 • 5천만 원 미만 연체자 • 3%선 납부자 • 가용소득 이용가능자	• 과중 채무자 • 8년간 변제	• 과중 채무자 • 변제 무능력자 • 파산 후 면책을 받아야 변제책임 소멸-의무 잔존
신청 방법 및 비용	• 소득증명 후 ▶ 신용회복위원회 신청비 5만원	• 5월, 배드뱅크 신청 ▶ 배드뱅크에서 연락	• 법원에 신청 ▶ 2~300만원	• 법원 신청 ▶ 2~300만원
처리 결과	• 8년 동안 분할변제	• 채무의 97%를 8년간 3~8%로 분할변제	• 8년간 가용소득변제 ▶ 8년 이내 강제조정	• 채무에 대한 추심근절 면책은 따로 신청 ▶ 변제 책임 잔존함
일자리 대책	• 일자리 알선 →효과 부정적 • 실직자: 대책 없음 • 무직자: 대책 없음	• 신청 후 3개월 내 직장을 구하여야 함 • 실직자: 대책 없음 • 무직자: 대책 없음	• 실직자: 대책 없음 • 무직자: 대책 없음	• 파산자: 취업에 불이익 있음 • 면책자: 취업에 불이익 없음
정책 소외자	• 무소득자 • 신용불량 등제이전 • 워크아웃 재연체자 • 사채 사용자	• 세금채납자 • 6개월 이상 연체자	• 타 제도 해당자 • 신청비용2~300만원 부담능력이 없는 자	• 향락적 과소비자 • 신청비용2~300만원 부담능력이 없는 자

주) 자료: 신용사회구현시민연대 내부자료를 토대로 작성

□ 신용회복지원협약 미가입 금융기관

지역농수협, 새마을금고, 신용협동조합과 일부 상호저축은행 등이 신용회복지원협약에 가입하지 않아서, 협약 미가입 금융회사에서 돈을 빌린 뒤 갚지 못한 신용불량자 중에서 개인 워크아웃의 사각지대에 놓인 신용불량자가 60만명에 달함.

□ 각 제도별 생존권 보장정도의 일관성 부족

- 국민기초생활보장법에는 최저생계의 사회적 보장이 명시되어 있음. 또한 민사집행법에는 압류금지채권이 규정되어 있고, 현재 입법과정 중에는 통합도산법(안) 및 개인회생법에는 면제자산의 범위와 개인회생절차에 최저생계보장의 개념이 포함되어 있음.
- 조명기구, 가스레인지와 같은 생필품은 압류금지 품목임에도 불구하고 단전단수는 아무런 적법한 채권회수절차를 밟지 않고 진행됨. 단전이 된 상황 아래에서 조명기구가 무슨 소용이 있는가? 민사집행법과 단전단수 제도 사이에는 생존권 보장정도에 대한 일관성의 부족을 적나라하게 드러내고 있음.

#### □ 국민연금의 재산압류 현황

- 국민연금은 부채가 아니라 노후보장을 위한 적금적 성격을 가지고 있음. 그럼에도 불구하고 국민연금 채납을 이유로 재산을 압류. 생계형 재산의 압류는 사실상 생업을 포기하라는 뜻.
- 헌법에는 채무가 아니고서는 차압을 할 수 없다고 명시되어 있으나 국민연금이 보험으로서 채무가 아님에도 불구하고, 국민연금을 미납하면 재산 압류 경고장을 발송하고 차압딱지를 붙이고 주거래 통장을 압류함. 그리고 납부 액수도 국민연금관리공단이 일방적으로 통보함.
- 채납자에 대한 압류 기준이 없음. 연금채납자가 공단에 가서 따지면 깎아 줌. 공단은 국민연금보험료 징수 우선순위는 법률에 ‘국세 및 지방세를 제외한 기타 채권에 우선하여 징수한다’고 규정되어 있다고 주장하면서 영구 임대주택의 보증금과 같은 생존에 필수적인 재화에 대해서도 타 채무자보다 앞서서 압류를 함.
- 당장 굶고 있는 가난한 사람들에게 먼 훗날을 위해서 국민연금을 강제로 징수하는 것은 생존권 침해.

#### □ 단전단수 현황

- 2003년에는 1649만 전기 수용자 가운데 3개월 이상 전기료를 체납한 건수는 240만건이며 이 가운데 63만4천 건의 단전조치가 내려졌는데, 2003년의 단전조치 건수는 2002년 48만6천 건에 비해 무려 30.4%가 증가된 것이다.

□ 임대료 체납 현황

대한주택공사(2004)의 임대료 체납현황자료에 의하면 제도의 모순과 몇 년째 이어진 불황의 여파로 임대료를 4개월이상 연체한 가구의 수는 2001년 5630가구, 2002년 5,620가구, 2003년 7,582가구이었는데 2004년 9월에는 1만4가구로 증가. 이 수치는 2001년과 2002년보다 올해 연체가구가 갑절 정도 증가했음을 보여주고 있음.

## 4. 추진전략

### 가. 법령정비

□ 파산법

- 전자공시를 통하여 파산비용을 낮춤
- 국민의 공평한 재판을 받을 권리 보장
- 파산비용과 면책율이 담당판사나 지역에 따라 편차가 큼.  
전문 파산부를 확대하여 오랫동안 근무하여 전문성을 쌓도록 해야 함.
- 파산선고시 불이익의 철폐
- 공무원은 당연 퇴직 사유, 의사·변호사 등의 자격증 소지자는 자격증 박탈
- 파산절차와 면책절차의 일원화
- 파산 신청하면 채권추심 자동중지 제도 도입
- 보증인에 대한 재량 면책제도의 도입
- 조세 채권도 면책 채권에 포함.

- 면책 예외 사유의 확대
- 낭비의 기준 설정
- 주식투자자에게도 면책이 가능하도록 제도 개선

□ 신용회복법

- 자영업자는 소득이 일정치 않다는 점 때문에 개인회생제도를 이용하기 어려움. 자영업자에게 재산의 평가를 통한 장기간 변제를 유도할 제도가 필요.
- 실업자, 주부, 근로무능력자 등 소득획득을 할 수 없는 사람의 신용회복 방안이 부재. 소득활동을 하지 않는 사람에 대한 대책을 강구

□ 민사집행법

- 농어업 전통사회를 전제로 한 압류금지 재산을 현대 생활양식에 맞도록 개정
- 영구임대아파트 보증금, 생업용 필수품(행상의 승용차, 사진사의 카메라, 웹 디자이너의 컴퓨터 등)의 압류금지제도 도입

□ 국민연금법

- 국민연금법 제81조에는 국민연금보험료 징수우선순위와 관련하여 "국세 및 지방세를 제외한 기타 채권에 우선하여 징수한다"라고 규정되어 있는데, 이 조항의 개정이 필요. 기초연금제도의 도입으로 국민연금을 낼 능력이 없는 사람의 연금보험료를 국가에서 대납해 주어야 함.

나. 조직정비

□ 기초생활보장제도 정비

- 지침을 완화시켜 지급된 원금과 이자를 소득에서 제외 시켜줌. 압류된 소득

또한 소득산정에서 제외시켜 줌.

- 신용불량자의 부양의무 면제

□ 신용회복지원제도의 정비

- 기초생활보장 수급자 및 청소년의 소액 채무 탕감. 이자 탕감.

- 신용불량자를 대변해주고, 중재, 교육, 법률서비스를 제공해줄 시민단체 육성

- 금융지원을 통하여 재기를 도울 수 있는 제도를 도입

- 노동은행제도 도입

□ 단전단수가구에 대한 상담/지원 확대

- 단전단수나 임대료 연체는 빈곤이 모니터링되는 현장. 정부는 시급히 복지 사들을 전기, 수도, 가스회사, 공공임대아파트 관리사무소에 인턴사원으로 채용해서 상담을 한 후에, 긴급보호 또는 기초생활보장 수급자 책정이 필요한 사람에게는 기초생활보장을, 거리에 나 앉게 된 사람들은 모자원, 노숙인 쉼터 혹은 임대주택으로 입주시키고, 일자리가 필요한 사람들은 고용안정센터나 직업훈련기관 등을 통하여 직업을 알선해 주어야 할 것.

□ 공공임대아파트 임대료 연체관련 제도 개선

- 연체료 부과체계 개선, 50%나 되는 과도한 연체율은 부당함. 일정기간 연체될 경우에 이자에 대해서는 연체료를 부과시키지 않음.

- 주거권 보장을 위해 강제퇴거 제도 폐지

□ 단전단수 조치의 폐지

- 한국전력과 수도공사에서 적법한 절차도 밟지 않은 채 단전단수 조치를 취함. 생존권 보장을 위한 필수재인 전기, 수도, 가스 등은 생존유지에 필수적인 공공재로서 돈이 없다는 이유로 끊어 버릴 수 없는 재화. 제도 개선

이 요구됨.

- 단전단수 대상자를 기초생활보장 수급자로 책정하고 국가에서 대납.
- 국민연금관리공단의 국민연금 체납자에 대한 재산압류 조치 개선.
- 복지부에서는 이러한 문제를 선별적으로 완화하겠다고 하고 있으나 완화가 아니라 생계형 재산(생계용 차량, 영구임대아파트 보증금 등)의 경우는 압류가 불가능하도록 제도를 개선해야 함.

다. 예산추계

- 예산이 필요한 사항이 아님.

#### IV. 정책목표의 우선순위

## 1. 과제 선정의 원칙

- 기초생활보장제도는 생존권보장을 위한 우리나라 사회보장의 기본이 되는 제도임. 전세계적으로 신자유주의의 물결로 인한 복지축소가 진행되는 상황에서 외국의 학자들로부터 관심이 대상이 될 정도로 예산의 확충이 많이 이루어 지고 있는 분야이기도 하지만 다른 여타 사회보장제도가 미흡한 상황에서는 여전히 많은 문제를 노출시키고 있음.
  
- 최근 빈부격차가 확대되고, 생계형 자살자의 숫자가 늘어나는 등 빈곤의 문제가 사회적 쟁점이 되고 있는 만큼 시급히 해결해야 할 과제가 많이 있음. 특히 비수급 빈곤층의 문제가 심각한데 여러가지 과제 중에서 연구팀은 다음과 같은 원칙으로 과제를 선정하였음.
  - 첫째, 비수급 빈곤층이 발생하는 중요한 이유가 되고 있는 ① 수급자 선정, ③ 전달체계, 수급자로 선정되어도 기초생활권을 보장받지 못하게 하는 ② 급여, 그리고 ④ 기초생활보장제도 이외의 기타 문제를 영역으로 선정하였음.
  - 둘째, 기초보장과 관련된 수많은 쟁점 중 본 보고서의 과제를 선정하는 데는 우선적으로 최저생활보장의 원칙을 핵심 기준으로 삼았음. 즉 공공부조는 모든 국민에게 예외 없이 보편적으로 적용되어야 하는데, 적용이 배제되는 쟁점은 대상의 적고 많음과 상관없이 그리고 영역과 상관없이 쟁점과제로 선정하였음.

## 2. 과제별 우선순위 조정

□ 인권위원회에서 제시한 과제별 순위, 즉 단기, 중기, 장기 과제의 선정의 순위는 아래와 같은 다섯 가지 기준임.

- ① 대상인구수: 대상인구가 많으면 점수가 높게
- ② 문제의 심각성: 문제의 심각성이 큰 경우 점수를 높게
- ③ 수용가능성: 수용가능성이 높으면 점수를 높게
- ④ 사회적 비용: 사회적 비용이 적게드는 경우 점수를 높게
- ⑤ 적용의 시급성: 적용이 시급한 경우 점수를 높게

□ 그러나 위와 같은 기준을 기초생활보장분야에 일괄적으로 적용하기는 어려움. 보는 사람에 따라 기준별 가중치가 달라 질 수 있음. 하지만 기초생활보장분야의 경우 생존의 문제이기 때문에 적용의 시급성에 높은 가중치(X2)를 두고, 예산의 제약을 받을 수밖에 없기 때문에 수용가능성을 그 다음의 가중치(X1.5)를 두는 것으로 연구진간의 합의를 보았음. 나머지는 가중치가 없음.

□ 이와 같은 기준으로 기초보장 영역에서 사회적 보장을 위해 선정한 과제와 우선순위는 아래표와 같음.

<표IV-1> 기초보장분야의 정책우선순위

과제명	선정원칙 대상 인구 수	문제 의 심각 성	수용 가 능 성	사회 적 비 용	적용 의 시 급 성	총점	순위
A-1. 부양의무자 범위의 축소	5	5	6	2	10	28	4
A-2. 부양능력 판별기준의 합리화	4	5	6	3	10	28	4
A-3. 재산기준 및 소득환산율의 합리적 설정	3	2	7.5	4	6	22.5	9
A-4. 소득조사시 월세 및 이자 공제제도의 도입	2	4	6	4	10	26	6
A-5. 최저생계비 수준의 현실화	5	4	4.5	3	6	22.5	9
B-1. 가구특성을 고려한 최저생계비의 적용	3	2	7.5	4	8	24.5	7
C-1. 사회복지전담공무원의 확충	3	5	7.5	5	8	28.5	2
C-2. 시·군·구 단위 사회복지사무소의 설치 및 운영	2	4	6	4	6	22	11
D-1. 비수급 빈곤층과 차상위계층에 대한 개별급여 시행	5	5	6	3	10	29	3
D-2. 주민등록 말소자의 생존권 보장	4	5	7.5	4	10	30.5	1
D-3. 저소득 채무자의 생존권 보장	3	3	6	4	8	24	8

## <참고문헌>

- Austin, M. J., "Service Integration: Introduction", *Administration in Social Work*, Vol.21, Number 3/4, 1997.
- Bendix, R. 1964. *Nation-Building and Citizenship*. John Wiley and Sons.
- Dahrendorf, R. 1996. "The Changing Quality of Citizenship." pp. 10-19, in *The Condition of Citizenship*, edited by Bart van Steenberghe. SAGE Publications.
- Dean, H. 1996. *Welfare, Law and Citizenship*. Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.
- Held, D. 1994. "Inequalities of power, problems of democracy." in *Reinventing the Left*, edited by D. Miliband. Polity Press.
- Hirst, P. 1980. "Law, Socialism and Rights." in *Radical Issues in Criminology*, edited by P. Carlen and M. Collison. Martin Robertson.
- Janoski, T. 1998. *Citizenship and Civil Society*. Cambridge University Press.
- Marshall, T. H., and T. Bottomore. 1992. *Citizenship and Social Class*. Pluto Press.
- Martinez-Brawley, E. E. & Delevan, S.M., "Centralizing Management and Decentralizing Service: An Alternative Approach", *Administration in Social Work*, Vol.711, 1993.
- Maslow, A. H. 1970. *Motivation and Personality*, 2nd ed. New York: Harper and Row.
- Missouri Dept. of Social Services, Internal Document(Unpublished),

- 1998.
- Paine, T. 1999[1791]. Rights of Man(Dover Thrift Editions). Dover Pubns.
- Plant, R. 1992. "Citizenship, rights and welfare." in The Welfare of Citizens: Developing new social rights, edited by A. Coote. London: IPPR/Rivers Oram Press.
- Steenbergen, B. V. 1994. "The Condition of Citizenship: an Introduction." pp. 1-9, in op. cit., edited by Bart van Steenbergen. SAGE Publications.
- T. Eardley, J. Bradshaw, J. Ditch, I. Gough & P. whitford(1996), Social Assistance in OECD Countries, Volume 1, Synthesis Report. Department of Social Security, Reserch Report 46. London: HMSO
- Turner, B. 1986. Citizenship and Capitalism. Allen Unwin.
- UN. 1948. Universal Declaration of Human Rights. [Http://antiprison.org](http://antiprison.org).
- UN. 1966. International Covenant on Civil and Political Rights. [Http://antiprison.org](http://antiprison.org).
- UN. 1966. International Covenant on Economic Social and Cultural Rights. [Http://antiprison.org](http://antiprison.org).
- 厚生省 社會局 庶務課, 新福祉事務所運營指針, 全國社會福祉協議會, 昭和46年.
- Final Report of the Seattle/Denver Income Maintenance Experiment, May 1983
- 국민기초생활보장법 추진연대회의(2000), 「기초생활보장제도 급여결정방식 및 행정인프라에 관한 공청회」, 자료집, 2000.
- 최일섭의(2001), 「국민기초생활보장제도의 개선방안」, 국민기초생활보장제도평가단, 보건복지부, 2001.
- 권재문(2001), “민법상 부양의무의 한계 - 자녀의 부모부양의무를 중심으로-”

- 서울대학교 대학원 법학과 법학석사학위논문, 2001.
- 김경호(1997), “영국 대인사회복지서비스의 전개과정에 관한 연구”, 부산대학교 대학원 사회복지학과 박사학위논문, 1997.
- 김동춘·류저순·허선 외 3인(2000), 「IMF 이후 한국의 빈곤」, 한울, 2000.
- 김미곤(2000), “기초보장 급여체계 개선방안” 한국보건사회연구원, 세미나 자료집, 2002.
- 김미곤외(1999), 1999년도 최저생계비 계측조사 연구, 한국보건사회연구원, 1999.
- 김형두(2002), “도산사건처리실무의 현황 및 개선과제”, 2002년도 도산실무법 관련수자료, 사법연수원, 2002,
- 김형식(2001), "GT. H. Marshall의 시민적 권리론에 관한 소고", 한국사회복지학 26: 77-109. 이봉철. 2001. 현대인권사상 . 아카넷.
- 류정순·이한주·류기철(2003), 「소득분배정의와 기초생활보장제도:자활사업과 EITC를 중심으로」, 한국보건사회연구원 정책연구자료, 서울사회경제연구소
- 박능후(2001), “공공부조 급여구조가 수급자의 근로동기에 미치는 효과”, 한국사회복지학회, 「한국사회복지학」, 통권 46, 나남출판, 2001년 가을호,
- 박미선(2001), “국민기초생활보장 수급신청자의 탈락사유에 관한 연구”,
- 박윤영(2001), “국민기초생활보장제도 결정과정에 관한 연구”, 한국사회복지학회 2001년 추계학술대회발표자료집, 2001. 10
- 박찬용 외(2000), 「사회안전망 확충을 위한 소득보장체계 개편방안」, 한국보건사회연구원, 2000.
- 변재관 외(2000), 「공공·민간 지역복지전문인력의 직무분석을 통한 사회복지 전달체계 효율화 방안 연구」, 한국보건사회연구원, 2000.
- 보건복지부(2001), 「국민기초생활보장제도 시행 1년 성과와 향후과제」, 보건복지부, 2001. 9
- 보건복지부, 「국민기초생활보장사업안내」, 보건복지부, 각 연도 2001-2004,
- 서울시정개발연구원(2003), 「공공임대주택 임대료 및 공급체계 개선 방안」

- 석승익(2004), “채무자와 인권”, 대한변호사협회 인권토론회 발제자료집, 2004
- 엄규숙·김연명·허선(1999), 「국민기초생활보장법 제정과 노동조합」, 한국노총, 1999
- 은행연합회(2003), ‘신용불량정보 관리현황’ 2003. 12
- 여유진의 6인(2003), 「국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 개선방안 연구」, 보건사회연구원, 2003
- 이명현(1999), “일본 생활보호제도의 보족성 원리 적용분석을 통한 한국 생활보호제도의 개혁방향”, 부산대 박사학위논문, 1999
- 이명현(2002), “일본의 부양의무자기준”, 참여연대사회복지위원회, 「복지동향」 42호, 나눔의집
- 이상은(2003), “빈곤제도의 국제비교”, 2003년도 한국사회복지연구회 학술대회자료집,
- 이재완(2003), “사회복지인력수급의 실태와 과제”, 비판과대안을위한사회복지학회, 2003추계학술대회자료집,
- 이찬진(2002), “민법상의 부양의무의 범위와 한계에서 본 국민기초생활보장법상의 부양의무자 관련 규정의 검토”, 참여연대, 「기초생활보장제도 부양의무자기준 개선방향 모색을 위한 토론회 자료집」, 2002. 4. 16
- 이현욱(2004), “신용불량문제 해결을 위한 바람직한 방향”, 참여연대 작은권리찾기 운동본부주최 토론회 발제자료, 2004년 5월
- 인권운동사랑방 사회권위원회(1999). 인간답게 살 권리 . 사람생각.
- 정원오 외(2001), 「한국 공공부조제도의 체계화 방안」,
- 한국개발연구원(2002), 「2011 비전과 과제」,
- 한국보건사회연구원(1992), 사회복지사무소 모형개발,
- 한국은행(2004), “최근 국내은행의 연체율 움직임의 특징 및 시사점”, 2004년 1월
- 한국은행(2003), 2002년중 가계신용동향 및 2003년 3/4분기중 가계신용동향

- 허 선(2000), “국민기초생활보장법 시행방안의 주요 쟁점과 그 대안”, 한국 사회복지정책학회, 「사회복지정책」 제10집, 2000.6
- 허 선(2001), “공공부조와 최저생활보장”, 한국사회복지학회 2001년 추계학술대회발표자료집, 2001. 10
- 허 선(2002), “공적부양과 사적부양의 충돌-부양의무자기준 왜 문제인가?”, 한국지역사회복지학회, 「한국지역사회복지학」 제12권
- 허 선(2004), “국민기초생활보장법 1차 개정의 과정”, 참여연대, 「복지동향」, 2004년도 2월호
- 홍경준외 3인(2002), 「재산의 소득환산제 적용분석 및 개선방안」, TCG사회복지연구소·보건복지부
- IMF, “2004년 국제통화기금(IMF) 연례협의단 정책 권고”, 최종보고서 2005년 1월에 발간 예정
- 보도자료 “2003년 국민기초생활보장수급자현황” 보건복지부, 2004.
- 보도자료, “세입자들 서러운 세밑-임대료 체납현황”한겨레신문, 2004, 12. 19

## [부록 1] 국가인권정책기본계획(안)

### < 국민기초생활보장 >

#### A. 수급자 선정

##### A-1. 부양의무자 범위의 축소

###### ○ 필요성

- 국민기초생활보장법에 따르면 수급권자는 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자로서 소득인정액이 최저생계비 이하인 자로 하고 있음.
- 따라서 부양의무자기준으로 인해 최저생활보장의 사각지대가 발생하고 있음. 즉 상당수가 최저생활보장의 사각지대에 있는 것으로 추정됨.
- 또한 부양의무자 기준으로 인해 수급에서 탈락한 가구의 상당수가 실제 부양을 받지 못하고 있는 것으로 나타났음.

###### ○ 근거 및 외국사례

- 대부분의 OECD 국가들은 부양의무자 기준을 가지고 있지 않다. 대부분 소득-자산조사의 범위는 사회부조 신청자와 그 배우자의 소득 및 재산으로 제한된다.
- 그러나 일부 국가들(호주, 독일, 스위스, 일본)의 경우에는 부양의무자 기준을 적용하고 있다. 이들 중 호주, 독일, 벨기에, 일본은 부양의무자의 범위를 직계혈족으로 제한하여 우리나라보다는 좁은 부양의무자 기준을 설정하

고 있다. 스위스의 경우에는 수급자 선정시 다른 형제로부터의 지원도 고려한다

○ 추진전략

1-1-1. 부양의무자 범위의 조정

1-1-2. 기초보장의 사각지대 축소를 위해서는 부양의무자 범위축소와 부양의무자 부양능력 판정기준 완화를 병행.

○ 관련기관 : 복지부, 예산처

A-2. 부양능력 판별기준의 합리화
---------------------

○ 필요성

- 현 부양의무자의 부양능력 판별 기준을 과도하게 엄격하게 설정함으로써 경제적으로 여유가 없는 가구에 까지 피부양자에 대한 부양의무를 법적으로 강제하고 있는 상황임.
- 부양의무자가구의 소득이 최저생계비의 120%을 넘게 되면 부양능력이 약간이나마 있는 것으로 간주되는데, 이정도 수준의 소득이 있는 가구에 부양비를 부과하거나 부양을 행하도록 하는 것은 그 가구를 오히려 빈곤가구로 전락시키게 될 위험성이 크다고 판단됨.
- 과도하게 낮게 설정된 부양능력 판정기준으로 인한 가족관계의 단절이 나타나고 있음.

○ 추진전략

1-2-1. 현행과 같이 최저생계비를 적용하되 130, 150, 180%로 인상하는 안

1-2-2. 수급(권)자는 최저생계비 기준으로, 부양의무자는 평균(중위)소득(지출)기준으로 적용하는 방안

1-2-3. 평균지출 → 중위소득 → 중위소득+ 저축여력 → 평균소득 등 단계를 설정.

○ 근거 및 외국사례

- 부양의무자기준을 우리나라 처럼 엄격하게 적용하고 있는 외국은 거의 없는 실정임.

○ 관련기관 : 복지부, 예산처

### A-3. 재산기준 및 소득환산율의 합리적 설정

○ 필요성

□ 재산의 소득환산의 문제점과 개선방안

- 승용차 기준의 경우에 재산의 소득환산율이 연 1,200%로서 너무 높음.
- 2004년 기준 수급자의 재산의 소득환산율은 2003년보다 3배나 높게 적용.
- 실제 현장에서 적용되는 기준은 제도보다 훨씬 더 엄격.
- 근로능력자 가구의 기본재산 공제액이 낮음. 근로능력별 차별 철폐.
- 너무 낮은 기본재산 공제액.
- 가족 수에 상관없이 기본재산 면제액이 똑 같아서 확대가족과 다자녀 가족이 수급자가 되기 어려워 가족해체촉진 가능성 있음.
- 부채의 원금과 이자 상환액을 소득에서 공제해 주지 않음.

○ 추진전략

- 1-3-1. 승용차의 소득환산율을 일반재산 수준으로 인하
- 1-3-2. 모든 재산의 소득환산율을 1.39%로 낮춤.
- 1-3-3. 현장공무원의 의식개혁을 위한 특단의 조치 필요.
- 1-3-4. 기본재산 공제액의 근로능력별 차별을 철폐.
- 1-3-5. 기본재산공제는 최저주거기준만족 시중 전세가격의 2로 조정.
- 1-3-6. 가구원수별 기본재산 면제액 책정.
- 1-3-7. 부채의 원금과 이자 상환액을 소득에서 공제함.

○ 근거 및 외국사례

국가	재산 기준
미국	-주거용 주택, 한 근로자 당 출근용 차 한대, 가사용품, 생명보험, 현금 \$1,500 및 장례비 \$1,500은 면제
핀란드	-현금, 주식 등의 유동자산은 소득에 포함. 그러나 출근용 차, 주거용 주택, 가구집기는 제외됨
독일	-금융자산외의 자산 중 재산에 대한 가구당 기초공제는 DM 2,500(US\$1,170, 1994년). 그 이상에 대한 재산에 대하여는 소득으로 환산, 주거용 서민주택은 면제, 민간기관이나 친지로부터 받은 선물 등은 큰 자산가치가 없는 한 면제
룩셈부르크	-주거용 주택 면제
노르웨이	-부모나 이혼한 전 남편(부인)으로부터 받은 비교적 큰 액수의 돈이나 재산은 소득으로 인정 -친지나 민간기관으로부터의 송금 또한 소득으로 간주 -재산매각대금이나 사적 보험금은 소득으로 간주, 서민주택은 면제
영국	-L3,000(US\$4,800)의 유동성 예금이나 현금에 제외 -주거용 주택은 면제, 주거의 목적의 부동산은 시장가격으로 환산. -재산이 L8,000(US\$12,700) 이상이면 생계비 지급 대상에서 제외, £3,000~£8,000 사이에 해당하는 사람은 £250마다 £1(tariff income)의 수입이 발생한다고 간주 (재산의 소득환산율 월 0.4%) -생명보험 등은 제외, 매각용 공가는 6개월간 제외되나 그 후부터는 재산으로 간주, 부양자녀 몫의 재산이 L3,000 이상일 경우에는 자녀용 생계비 지급 안됨.

○ 관련기관 : 보건복지부, 행정자치부

#### A-4. 소득조사 시 월세 및 이자 공제제도의 도입

##### ○ 필요성

- 어떤 가구가 수급자가 되느냐 못되느냐 하는 데에는 소득기준뿐만 아니라 그 가구의 소득을 얼마로 볼 것인가하는 것이 매우 중요
- 현재 월세와 이자의 경우 공제가 되지 않음으로 인해 월세가 비싼 서울시와 같은 대도시 거주자와 많은 부채를 지고 있는 사람들의 경우 실제 사용할 수 있는 소득은 별로 없음에도 불구하고 수급자로 선정되지 못하는 문제가 발생하고 있음.

##### ○ 근거 및 외국사례

- 외국의 경우 대부분 저소득가구에 최저주거기준을 보장해 주기 때문에 별도의 주거비용이 수반되지 않음
- 압류소득과 같이 실제 소득에 포함되지 않은 것은 소득에서 제외시키는 것을 원칙으로 하고 있음

##### ○ 추진전략

1-4-1. 소득조사시 월세액 공제제도의 도입

1-4-2. 소득조사시 이자 및 압류소득의 공제제도 도입

1-4-3. 소득조사시 추정부양비 부과 제도 폐지

##### ○ 관련기관 : 복지부, 예산처

A-5. 최저생계비를 일반가구와의 상대적 수준을 유지할 수 있는 방식으로  
변경

○ 필요성

- 2004년도 최저생계비는 4인가구 1,055,090원, 1인가구 368,226원
- 최근 5년간 최저생계비와 일반가구의 표준생계비간의 격차가 점점 벌어지고 있다는 것이 가장 큰 문제.
- 기초보장법에는 최저생계비를 추정하는데 있어서 국민의 소득지출수준, 수급권자의 생활실태, 물가상승률 등을 고려하도록 되어 있지만 지금까지는 물가상승률만을 반영하고 있을 뿐임.

○ 추진전략

- 1-5-1. 3년마다하는 실 계측을 하는 것을 없애고 매년 상대적 수준을 유지하는 방식을 적용.
- 1-5-2. 비계측년도의 경우만 상대적 수준 유지 방식으로 변경하는 것.

○ 근거 및 외국사례

- 급여수준의 조정시 많은 국가들이 (최저)임금, 혹은 연금수준, 생계비 등과 연계하여 결정하고 있음.

○ 관련기관 : 복지부, 예산처, 통계청

## B. 급여

### B-1. 가구특성을 고려한 최저생계비의 적용

#### ○ 필요성

- 현행 최저생계비중 1, 2인 가구 최저생계비는 상대적으로 더 낮은 수준
- 지역별 물가 차이를 반영하지 못하고 있음
- 가구유형별 특성을 반영하고 있지 못함.

#### ○ 추진전략

- 2-1-1. 전국민 모두의 최저주거기준의 보장이 우선시되어야 함
- 2-1-2. 의료비가 많이 필요한 가구에 의료비용의 공제 및 본인부담금 면제조치가 필요
- 2-1-3. 장애인 가구, 노인 가구, 학생 가구의 경우 타 가구에 비해 추가 비용이 필요하게 됨을 인정하여 가구유형별 최저생계비를 산출하고 적용

#### ○ 근거 및 외국사례

- 대부분의 나라에서 가구유형별 생계비의 차이를 반영하고 있음.

#### ○ 관련기관 : 복지부, 예산처, 통계청

## C. 전달체계 -효율적 관리-

### C-1. 사회복지전담공무원의 확충

#### ○ 필요성

- 현재 전국적으로 배치된 공공복지전문인력은 7,200명임. 참여정부는 2008년도까지 14,500명으로 증원을 계획하고 있음(노무현 대통령 참여복지 12대 국정과제).
- 사회복지전담공무원 1인당 담당하는 생활보장대상자 담당가구수는 약 100가구로 나타나 과거에 비해 업무여건이 나아진 것으로 볼 수 있으나 복지행정수요(장애인, 아동, 노인 등 복지서비스업무)의 증가로 인해 실제로 1인당 담당가구는 지역에 따라 편차는 있으나 약 300-400가구인 것으로 추정됨.
- 따라서 현재의 인력규모로는 국민기초생활보장제도 및 변화된 일선의 사회복지서비스를 담당할 수 없음. 결국 이로 인한 업무량 과다 등으로 사회복지전담공무원들의 사기저하 및 전문직의 정체성 상실 등이 광범위하게 나타나고 있음.
- 인력충원과 관련하여 지방공무원정원조례가 총정원제로 되어 있어 인력수급에 효과적으로 대처하지 못하고 있음.

#### ○ 추진전략

3-1-1. 중장기적인 공공복지인력수급계획 마련 및 인력확충 : 약 2만명 수준

공공복지인력에 대한 수급방안은 민간사회복지 부문을 고려하여 사회복지인력수급 전략하에 점진적, 단계적으로 인력확충 필요

3-1-2. 지방공무원 정원조례 개정 : 총정원제하의 지방공무원인력을 사회

복지직에 대해서는 별도정원제로 개정하여 지방정부 복지행정의 자율성, 책임성 제고

3-1-3. 사회복지직렬화 확립 : 현재 5급에서 9급까지 설치되어 있는 사회복지직을 4급까지 신설(복지행정의 전문성과 책임성 제고)

○ 근거 및 외국사례

- 사회보장법 제28조의 사회보장전달체계에 대한 규정을 충실히 이행해야 함.
- 우리 나라의 사회복지전담공무원의 담당가구와 업무량은 외국의 경우와 비교할 때 매우 과중함 : 1인당담당가구 일본/67가구, 영국/42명, 미국/113명

○ 관련기관 : 보건복지부, 행정자치부

C-2. 시·군·구단위 사회복지사무소 설치 및 운영

○ 필요성

- 현행 공공복지행정체계는 별도의 전담기구가 설치되지 않고 보건복지부 소관정책을 행정자치부 산하 시·도→시·군·구→읍·면·동의 행정조직을 통해 집행되고 있음(상의하달식의 수직적 전달체계) ※ 일선 행정체계의 확실성으로 사회복지담당자의 전문성 발휘 제약
- 공공부조 및 복지서비스를 담당할 독자적인 일선복지행정의 전담기구가 부재한 상태에서 서비스가 제공됨으로써 복지행정의 전문성과 효과성이 저하됨.
- 교육인적자원부나 노동부 등은 독자적인 지방행정조직(교육청, 지방노동사무소)을 가지고 있으나 보건복지부는 행정자치부의 행정조직에 의존하

고 있는 실정임.

- 보건복지사무소 시범사업(1995-1999)의 문제점을 개선한 복지행정 전담기구 조기설치 필요.

○ 추진전략

3-2-1. 사회복지사업법 제15조(복지사무전담기구의 설치)의 규정을 강제조항으로 개정

지방자치단체별 지역복지환경을 반영한 복지전담기구 설치를 의무화

※사회복지사무소의 운영은 사회복지행정의 관리는 집중화하고 서비스는 분산화 하는 방향으로 나아가야 함.

※최근 사회복지사무소 시범사업(2004.7-2006.6)이 진행되고 있으나 폭증하는 복지행정수요에 능동적으로 대처하기 위해서는 전국적으로 전면 확대실시해야함. 사회복지사무소나 이와 유사한 기구의 설치를 희망하는 지방정부에 대해서 적극적인 지원을 강화해야 함.

3-2-2. 읍·면·동사무소의 주민복지센터 전환 : 읍·면·동사무소가 복지서비스를 전달하는 최일선 조직인 지역사무소와 같은 기능부여(지역주민의 복지서비스 접근성 제고)

3-2-3. 민간사회복지기관간 상호협력체계 구축 : 지역복지서비스 공급기관간 상호 역할분담을 통해 지역복지총량 제고(지역복지협의체 추진 및 정착)

○ 근거 및 외국사례

- 선진국가의 복지전담기구는 각 나라의 사회복지프로그램에 따라 다양한 전달체계를 가지고 있음.
- 일본의 경우 인구 10만명 당 복지사무소 1개소 설치되어 있으며 미국은 지방정부단위에 지역복지사무소를 설치운영하고 있으며 영국의 경

우도 지방정부에 사회복지서비스부와 현장업무를 담당하는 지역사무소  
설치운영

○ 관련기관 : 보건복지부, 행정자치부

D. 기타

D-1. 비수급 빈곤층과 차상위계층에 대한 개별급여 시행

○ 필요성

- 소득은 최저생계비 이하이지만 기초보장수급자로 선정되지 못해서 정부로부터 도움을 받지 못한채 살아가고 있는 사람들이 많음.
- 부양의무자 이유 비수급 빈곤층(HLJ)은 전체 인구의 2.1%(99만명)
- 재산이유 비수급 빈곤층(GKI)은 전체 인구의 2.2%(104만명)
- 그런데 차상위계층에 대한 지원은 총인원 50만명을 대상으로 한 1,830억 원의 예산만이 책정되어 있을 뿐임.
- 비수급빈곤층을 위한 지원이 시급한 실정임.

○ 추진전략

- 4-1-1. 비수급 빈곤층과 차상위계층에게 의료급여는 전면 실시
- 4-1-2. 주거급여, 교육급여, 자활급여 등은 가구별 여건을 고려하여 지급할 수 있도록 규정 마련
- 4-1-3. 차상위계층의 개념을 명확하게 함.

○ 근거 및 외국사례

- 외국의 경우 전국민, 저소득층을 위한 다양한 현금, 현물 복지 프로그램이

마련되어 있음

- 관련기관 : 보건복지부, 예산처, 행자부

#### D-2. 주민등록 말소자의 생존권 보장

- 필요성

- 주민등록 말소자로 인하여 인권의 완전한 사각지대에 방치된 사람들이 최소한 60만명은 됨.
- 현행 제도는 채권자가 요청하면 쉽게 주민등록을 말소시킬 수 있도록 허용.
- 말소된 주민등록을 살리기 위해서 비용이 많이 들어감.
- 등재된 주거지에 살고 있지 않는 사람들을 위한 기초생활보장번호 부여 제도가 있으나 실효성이 없음.

- 추진전략

- 4-2-1. 주민등록법의 개정으로 주민등록말소자의 양산을 막음.
- 4-2-2. 채권자가 요청하면 쉽게 주민등록을 말소시킬 수 없도록 법을 개정.
- 4-2-3. 무료로 쉽게 말소된 주민등록을 살려 낼 수 있도록 제도개선.
- 4-2-4. 기초생활보장번호제도를 제대로 시행하여 주민등록말소자도 기초생활보장 수급자가 될 수 있도록 제도개선.

- 근거 및 외국사례

- 헌법에 국민이면 누구나 다 국민으로서의 권리와 의무를 가진다고 명시되어 있음.
- 세계 어느 나라든지 주민등록 말소여부에 상관없이 국민이면 모두 다 국민의 권리와 의무를 행사함.

○ 관련기관 : 보건복지부, 행정자치부

### D-3. 저소득 채무자의 생존권 보장

○ 필요성

- 신용불량자들은 기초생활보장제도의 수급을 받기 어려움.
- 소득활동을 하지 않는 신용불량자들을 위한 지원책은 없음.
- 압류 불가능한 필수품의 범위가 좁아서 생업용 차량이나 영구임대 아파트의 보증금과 같은 생존을 위한 필수적 물품까지 압류됨.
- 임대료 체납을 이유로 공공임대주택에서 강제로 퇴거시키고, 공공임대주택의 과태료는 계약기간 만료 후에는 50%. 따라서 과태료에 과태료가 눈덩이처럼 불어나는 체제로 운영됨.
- 전기, 수도, 가스는 생명유지를 위한 필수재로서 공공재적 성격을 띄고 있음. 그럼에도 불구하고 적법한 채권회수 절차를 생략한 채 단전·단수조치를 취함.
- 국민연금 보험료는 적금. 급여를 받지 않은 상태에 있는 사람의 체납보험료를 부채로 간주하고 재산을 압류하는 것은 채권자의 권한 남용.

○ 추진전략

- 4-3-1. 신용불량자의 기초생활보장. 추정소득을 함부로 부과시키지 않고 부채원금과 이자를 갚기 위해 지급된 금액을 소득평가액에서 차감하도록 제도를 개선.
- 4-3-2. 소득활동을 하지 않는 신용불량자의 생계문제. 소득활동을 하지 않는 신용불량자들을 위한 특단의 탕감, 면책, 대납 등의 지원책을 강구.

- 4-3-3. 생존을 위한 필수품의 압류와 단전단수. 파산법의 개정으로 생업용 차량이나 영구임대 아파트의 보증금과 같은 생존을 위한 필수품의 압류를 금함.
- 4-3-4. 공공임대주택의 과도한 과태료부과와 강제퇴거. 임대료 체납을 이유로 공공임대주택에서 강제로 퇴거시키지 못하도록 제도를 정비. 90일 이상 연체된 임대료는 그 시점부터 이자발생을 중지토록 함. 채무자가 일부 상환하면 원금부터 수입처리.
- 4-3-5. 단전단수. 단전·단수조치를 취할 수 없도록 제도를 개선. 연체가구에 복지사를 파견하여 상담한 후 적절한 지원을 함.
- 4-3-6. 국민연금관리공단의 재산 압류 금지 조치를 취함.

○ 근거 및 외국사례

□ 미국

- 자본주의가 고도로 발달한 미국은 경쟁사회 내에서 진입과 퇴출이 자유로움. 과도한 채무를 지고 파산상태에 이른 개인들에 대해서만큼은 범죄자가 아닌 희생자 또는 피해자로 받아들임. 소비자금융에 관한 한 채무자보다는 채권자의 책임에 더 큰 비중을 둠. 파산과 함께 채무를 완전 면제시켜주는 「연방파산법」 7장과 파산 대신 채무재조정을 통해 경제적 회생을 돕는 13장으로 제도화되어 있음.
- 채무재조정 및 감면의 제도적 허용을 통하여 새로운 출발을 가능케 함. 미국식의 회생제도는 현재의 직장과 사업을 유지하면서 이렇게 직장과 사업을 통하여 얻어지는 소득을 바탕으로 일정한 채무변제를 하고 나머지 채무를 면책받아 채무자가 정상적인 경제활동에 복귀하는 제도임.

□ 유럽

- 독일의 민사소송법 제850C조에서는 봉급 중에서 매월 930유로에 해당하는 금액(부양가족이 있을 경우 가족수에 따라 증가하여 최대 2060유로까지의

금액)은 압류를 금지하고 있음.

- 영국의 경우에 공공주택의 임대료를 내지 못한다는 이유로 강제퇴거조치를 할 수 없도록 법으로 명시되어 있음.

○ 관련기관 : 보건복지부, 행정자치부, 금융감독원, 한국전력, 수도공사, 국민연금관리공단

## [부록 2] 국가인권정책기본계획(안) 정리표

### < 국민기초생활보장 >

과제명		주관부처	관련부처	비고
수급자 선정	1-1. 부양의무자 범위의 축소	복지부	예산처	
	1-2. 부양능력 판별기준의 합리화	복지부	예산처	
	1-3. 재산기준 및 소득환산율의 합리적 설정	복지부	행자부	
	1-4. 소득조사시 월세 및 이자 공제제도의 도입	복지부	예산처	
	1-5. 최저생계비를 일반가구와의 상대적 수준을 유지할 수 있는 방식으로 변경	복지부	예산처 통계청	
급여	2-1. 가구특성을 고려한 최저생계비의 적용	복지부	예산처 통계청	
전달 체계	3-1. 사회복지전담공무원의 확충	복지부	행자부	
	3-2. 시·군·구 단위 사회복지사무소의 설치 및 운영	복지부	행자부	
기타	4-1. 비수급 빈곤층과 차상위계층에 대한 개별급여 시행	복지부	예산처 행자부	
	4-2. 주민등록말소자의 생존권 보장	복지부	행자부	
	4-3. 저소득 채무자의 생존권 보장	복지부	행자부 금융감독원 한국전력 수도공사 국민연금 관리공단	