

주제: 국민기초생활보장제도

1. 역사적 배경

1961년 생활보호법

1977년 의료보호법

1999년 국민 기초생활 보장법으로 전면 개정

전면개정의 배경 (1) 생활보호법의 내용이 낙후되어 빈곤문제에 효과적으로 대응하지 못함.

(2) 1977년 말부터 갑자기 불어난 빈곤 실업자들의 기초생활 보장을 위한 별도의 정부 대책이 필요시 되는 상황이었음.

법 개정의 추진: 참여연대 등 시민단체들이 국민기초생활 보장법의 제정을 건의 하였고 정부가 이를 받아들여 법안을 마련하여 국회에 제출하였고, 국회가 이를 통과시키는 과정을 거침.

법 개정의 내용: 생활 보호법의 급여 대상이 노동무능력자 집단에서 빈곤실업자 집단으로 까지 확대됨.

2. 법의 특성 (생활보호법과 비교)

(1) 수급자의 권리성이 강조됨---예)수급권자, 보장기관 등의 새로운 용어 사용

(2) 대상자 구분 철폐---인구학적 기준에 따른 대상자 구분을 폐지(다만 근로능력자는 구분하여 취급)

(3) 대상자 선정기준--- 소득인정액 개념 도입, 적용(과거에는 재산, 소득 기준을 따로 정하여 두 가지 조건 모두를 만족해야 급여가 지급되던 것을, 각각을점수로 바꾸어 합산한 다음, 이것을 기준으로 대상자 선정하는 방식을 도입)

(4) 급여 종류의 다양화---6개에서 7개로 늘림(생계, 의료, 교육, 해산, 장제, 자활급여¹⁾)에다가 주거급여 신설

(5) 자활지원 서비스의 강화---새 법은 근로능력자들의 가구별 자활계획을 수립하여 수급자의 자활을 촉진토록 함²⁾.

3. 국민기초생활 제도의 구조와 현황

1) 국민기초생활보장제도의 구조

생활보장사업의 기획·조사·실시 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 보건복지부와 특별시·광역시·도(이하“시·도”라 한다) 및 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)에 각각 생활 보장위원회를 둔다. 다만, 시·도 및 시·군·구에 두는 생활보장위원회는 그 기능을 담당하기에 적합한 다른 위원회가 있고 그 위원회의 위원이 제4항에 규정된 자격을 갖춘 경우에는 시·도 또는 시·군·구의 조례가 정하는 바에 따라 그 위원회가 생활보장위원회의 기능을 대신 할 수 있다. (법 제 20조 1항)

1) 자활급여 대상자에게는 자활사업에 참가한다는 조건으로 생계급여가 지급됨(조건부 생계급여)

2) 자활을 위한 노력은 자활지원계획에 기초하여 전개된다. 자활지원계획은 가구별 자활 지원 계획을 원칙으로 하며,

-근로 능력, 가구 특성, 자활 욕구 등을 토대로 자활 방향을 지시하고,

-자활에 필요한 서비스를 제공함을 내용으로 한다.

자활관련 서비스는 자활후견기관을 통하여 제공됨. 이 기관은 민간 기관으로서 자활의욕 고취를 위한 정보제공, 상담, 직업교육 및 취업알선, 생업자금 융자알선, 자활동공체 설립 운영지원 등의 사업을 실시함.

국민기초생활보장 업무는 보건복지부 소관이다. 국민기초생활 보장 정책의 기본 방향은 중앙생활보장 위원회에서 심의, 의결한다. (법 제 20조)

중앙생활보장 위원회 위원은 13명으로 구성된다. (보건복지부 장관, 위원장, 사회복지, 공공부조 전문가 4인, 공익을 대표하는 자 4인, 관련 중부 부처 공무원(3급 이상) 4인)

시,군,구 및 특별시, 광역시, 도에는 생활보장위원회를 둔다.

국민기초생활보장법에 정해진 국민기초생활보장 사업의 보장기관은 수급자가 거주하는 시, 군, 구가 된다. 국기법에 의하면 이 법에 의한 급여는 수급권자 또는 수급자의 거주지를 관할하는 특별시장·광역시장·도지사(이하 “시·도지사”)라 한다)와 시장·군수·구청장이 행한다.

다만, 주거가 일정하지 아니한 경우에는 수급권자 또는 수급자가 실제 거주하는 지역을 관할하는 시장·군수·구청장이 행한다라고 되어 있다. (법 제 19조 1항)

보장기관은 수급권자·수급자·차상위계층에 대한 조사와 수급자 결정 및 급여의 실시등 이법에 의한 보장업무를 수행하게 하기 위하여 「사회복지사업법」 제14조의 규정에 의한 사회복지전담공무원(이하 “사회복지전담공무원”이라 한다)을 배치하여야 한다. 이 경우 제 15조의 규정에 따른 자활급여 업무를 수행하는 사회복지전담공무원은 따로 배치하여야 한다.

(법 제 19조 4항)

2) 수급자

수급자 선정은 두 가지 법적 기준에 기초하여 시행된다. 부양의무자 기준과 자산기준이 그 것이다.

첫째, 부양의무자 기준은 2004년 법 개정을 통하여 그 범위를 대폭 축소하였다. 즉 과거에는 모든 직계가 부양의무자 범위 안에 포함되었으나 2004년 법 개정이후부터는 생계를 같이하는 2촌 이내의 가족으로 그 범위를 축소하였다. 둘째, 자산기준은 소득인정액 기준을 의미한다. 수급자로 선정되기 위해서는 소득 인정액이 최저생계비 이하이어야 한다.

표1. 2007~2010 최저생계비

가구규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
금액(원/월) (2007)	435,921	734,412	972,866	1,205,535	1,405,412	1,609,630
2008	463,047	784,319	1,026,603	1,265,848	1,487,878	1,712,186
2009	490,845	835,763	1,081,186	1,326,609	1,572,031	1,817,454
2010	504,344	858,747	1,110,919	1,363,091	1,615,263	1,867,435

과거 생활보호법에서는 소득과 재산을 따로 분리하여 선정 기점으로 사용하였다. 그 결과 소득이 최저생계비 이하이어도 재산이 기준을 약간 초과하여 수급대상자에서 탈락하는 경우가 있었다. 국민기초생활 보장법에서는 이런 불합리성을 개선하는 목적으로 소득인정액 기준이라는 새로운 자산 기준을 도입하게 되었다. 따라서 국민기초생활 보장법이 시행되기 시작한 이후부터는 소득인정액이 최저생계비에 미달할 경우 부족한 액수만큼 급여를 받게된다.

소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합한 액수가 된다.

소득인정액=소득평가액+ 재산의 소득환산액

이 때 소득평가액은 실제소득³⁾에서 가구특성별 지출 비용⁴⁾과 근로소득 공제 등을 차감하고 남은 금액을 의미하는데, 단 부양의무자나 차상위 계층의 소득평가액은 실제 소득을 의미한다.

재산의 소득 환산액은 재산의 종류별 가액에서 기초공제액과 부채를 차감하고 남은 금액에 재산의 종류별 소득 환산율(2006년 기준 일반재산 월 4.17%, 금융재산 월 6.26%, 승용차 월 100%)을 곱하여 산정한다. 여기서 소득으로 환산되는 재산에는 부동산, 임차보증금의 일반예산, 현금, 수표, 예금, 유가증권 등의 금융재산, 승용차 등이 있다. 그리고 기초공제액은 보장 가구의 기초생활 유지에 필요하다고 인정되어 소득 환산에서 제외되는 금액을 의미하는데, 2006년의 경우 적용금액은 대도시 3800만원, 중소도시 3,100만원, 농어촌 2,900만원이다. 재산의 소득환산액은 재산에 소득환산율을 곱하여 산출한다.

3) 급여 기준

급여는 수급자가 자신의 생활 유지, 향상을 위하여 그 소득, 재산, 근로능력 등을 활용하여 최대한 노력하는 것을 전제로 이를 보충 발전시키는 것을 기본원칙으로 한다.

급여는 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것이어야 한다. 보장기관은 이 법에 의한 급여를 세대단위로 시행하되, 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 개인을 단위로 하여 행할 수 있다.

현금급여 기준은 최저생계비에서 의료비, 교육비, 및 타법 지원액(주민세, TV 수신료 등)을 차감한 잔액으로서, 소득이 전혀 없는 수급자에게 현금으로 지급되는 최고금액 수준이다. 따라서 수급자에게는 현금급여 기준에서 가구소득을 제외한 금액을 생계비, 주거비로 지급하며, 주거비 일부는 점검, 수선 서비스로 대체가 가능하다. 그리고 교육비는 해당 가구원이 있는 경우에 별도로 지급한다.

표2. 2007~2010년도 최저생계비 및 현금급여기준

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
2007	372,978	628,370	832,394	1,031,467	1,202,484	1,377,214
2008	387,611	656,544	859,357	1,059,626	1,245,484	1,433,250
2009	405,881	694,607	900,048	1,105,488	1,310,928	1,516,369
2010	422,180	718,846	929,936	1,141,026	1,352,116	1,563,206

4)급여의 종류 및 내용

(1) 생계급여

의복, 음식물 및 연료비, 기타 일상생활에 기본적으로 필요한 금품 지급을 통하여 생계를 유지케 하는 급여 생계급여는 수급자의 소득인정액을 감산하여 차등지급함.

근로능력이 있는 수급자에게는 자활에 필요한 사업에 참가하는 것을 조건으로 하여 생계급여를 실시한다.(조건부 급여)⁵⁾

생계급여에는 일반 생계급여, 긴급생계급여, 시설생계급여가 있다.

(가)일반생계급여: 급여대상자는 일반 수급자이며, 시설수급자는 별도의 급여기준에 의해 급여를 받는다.

3) 실제소득은 가구원의 월 평균 소득을 의미하며, 실제소득의 산정에는 근로소득, 사업소득, 재산소득, 사적 이전 소득, 부양비, 공적 이전 소득 등이 포함된다.

4) 가구특성에 따른 지출요인을 반영한 금품에는 노인복지법에 의한 경로연금, 장애인복지법에 의한 장애수당, 장애아동 부양수당 및 보호수당, 모부자 복지법에 의한 아동양육비, 아동복지사업지침에 의한 소년소녀가장지원금 등이 포함된다.

5)

*가구별 생계급여액=현금급여 기준액-가구의 소득인정액-주거급여액

(나)긴급 생계급여: 주 소득원의 사망, 질병 등 또는 천재지변이나 화재 등 갑자기 생계유지가 어려워진 급박한 사정에 대처하기 위한 급여임. 긴급생계급여는 최저생계비 중 식료품비(2006년 기본 40.2%)에 해당하는 금액을 지급한다.

(다)시설 생계급여: 시설에 거주하는 수급자들에게 지급함. 현금 지급함, 급여내용으로는 주식비, 부식비, 연료비, 피복비 등을 현금으로 지급, 보장시설 수급자 1인당 급여기준에 의거 보장 시설 별로 예산을 편성케함.

(2)의료급여: 의료급여는 모든 질병이나 부상에 대하여 진찰, 처치, 수술, 분만, 기타의 치료약제 또는 치료재료의 지급, 의료시설에서의 수용, 간호, 이송, 기타 목적달성을 위한 조치 등을 지급하는 것으로 함.

1종과 2종 수급권자로 나뉘는데, 1종은 국가법에 의한 수급권자중 근로능력이 없는 자, 국가유공자, 인간문화재, 이재민/ 의상자 및 의사자 유족/ 북한 이주민/ 18세 미만 국내입양아동/ 차상위계층 회귀, 난치병 질환자 등이며, 2종은 국가법에 의한 수급자 중 근로능력이 있는 자이다.

1종 수급자는 외래와 입원이 전액무료이며, 2종 수급자의 경우에는 외래의 경우 1차진료기관 진료시 진료당 본인부담 1,500원이며, 입원의 경우에는 15%의 본인부담이 주어진다. 진료범위 및 수준은 건강보험과 동일함.

(3)주거 급여

주거 안정을 위하여 임차료, 유지수선비 등을 지급함.

표3. 2006년 주거 현금급여 기준액

구분	1-2인 가구	3-4인 가구	5-6인 가구	7인 이상 가구
주거급여액 (일반)	33,000	42,000	55,000	6인 이상 가구의 1인당 급여액에 당해 가구원수를 곱하여 산정
(자가가구 등)	23,100	29,400	38,500	

*(예시) 자가 가구가 아닌 7인의 가구인 경우;(55,000원%6)×7인=64,170원

(4)교육 급여

학비(입학금, 수업료), 교과서대(부교재비 포함), 학용품비 등을 지원함.

(5)해산급여

해산급여는 조산 및 분만전과 후의 필요한 조치와 보호를 하는 것이다. 2006년 기준 해산 급여로는 출산여성에게 1인당 50만원을 현금으로 지급함. 추가 출생영아 1인당 25만원을 추가 지급.(쌍둥이의 경우에는 75만원)

(6)장제급여

사망자 1인당 40만원, 근로능력이 없는 사람들로만 구성된 가구에는 사망자 1인당 50만원을 지급함.

(7) 자활급여

자활급여는 수급자의 자활을 조성하기 위하여 행하는 여러 가지 형태의 급여를 말함. 근로능력이 있는 자활급여 대상자는 자활에 필요한 사업에 참가할 것을 조건으로 생계급여를 지급할 수 있으며, 이 경우 수급자 가구 별로 자활계획을 수립해야 한다.

급여의 내용은 다음과 같음.

- 자활에 필요한 금품의 제공 또는 대여
- 자활에 필요한 기능 습득의 지원
- 취업알선 등 정보의 제공
- 공공근로 등 자활을 위한 근로기회의 제공
- 자활에 필요한 시설 및 장비의 대여
- 기타 대통령령이 정하는 자활 조성을 위한 각종 지원 등이다.

자활급여는 일차적으로 근로능력이 있는 생계급여 대상자에게 제공함. 자활급여를 제공하기 위한 민간위탁이 규정되어 있으며, 대표적 기관이 자활 후견 기관이다. 209개소의 자활후견 기관을 두고 있으며,

다음과 같은 사업을 실시하고 있음.

- 자활의욕 고취를 위한 교육
- 자활에 위한 정보 제공, 상담, 직업교육 및 취업알선
- 생업을 위한 자금 융자 알선
- 창업 지원 및 기술, 경영지도, 자활공동체 설립 및 운영 지원
- 기타

자활사업 대상자는 근로능력 정도에 따라 취업 및 비취업 대상으로 구분하며, 근로능력 및 욕구에 맞는 자활프로그램을 제공하고 있다. 취업 대상자는 노동부 취업지원 프로그램에 참여하며, 근로능력이 상대적으로 미약한 취업대상자는 복지부의 사회적응, 지역봉사, 자활근로 사업 등 자활사업에 참여한다. 2004년부터 차상위 계층까지 확대하여 자활사업을 실시하고 있음.

* 근로능력자 지원 프로그램

a) 사회적응 프로그램

근로능력은 있으나 근로의욕이 낮은 수급자에게 ‘사회적응프로그램 운영기관’을 통하여 전문 상담과 치료 등 사회적응에 필요한 서비스를 제공하여 자활의욕을 회복시키는 프로그램임. 구체적으로 사례관리, 집단프로그램, 근로의욕 고취 및 사회적응 교육, 지역연계활동 등의 프로그램이 있음.

b) 지역봉사

근로능력이 낮은 수급자를 대상으로 지역사회 봉사를 통해 근로의욕을 유지하고 지역사회 참여기회를 제공할 목적으로 제고함. 예컨대 지역복지사업, 시설관리, 환경개선, 운영보조사업 등이 있음.

c) 자활근로

자활근로 사업은 저소득층에게 자활을 위한 근로의 기회를 제공하여 자활기반을 조성하는 사업임. 기존 공공근로사업처럼 일시적 일자리 제공이 아닌 저소득층의 자활촉진을 위해서 공동체 창업 등을 할 수 있는 기초능력 배양에 중점을 둬. ‘간병, 집수리, 청소, 폐자원 재활용, 음식물 재활용 사업 등 5대 전국 표준화 사업을 중점사

업으로 추진하되 영농, 도시락, 세차, 환경정비 등 지역실정에 맞는 특화사업을 적극개발하여 추진함. 자활사업에 참여하는 수급자는 자활급여를 받음.

d) 자활공동체 지원사업

저소득층의 자활공동체 지원사업 참여를 통한 탈빈곤을 목적으로 한 사업임.

자활공동체는 다음의 세 요건을 성립요건으로 함.

첫째, 자활공동체 구성원 중 기초생활 수급자가 1/3 이상이어야 함. 둘째, 조합 또는 2인 이상 사업자로 설립 됨. 셋째, 모든 구성원에게 자활 근로 임금 이상의 수익금 배분이 가능해야 한다.

e) 창업 지원 사업

창업 지원 사업은 저소득층 생업자금 융자, 기초생활보장 기금⁶⁾, 자활공동체 창업 자금 지원 등 세 가지가 있음.

5. 국민기초생활보장제도의 과제

1) 국민기초생활보장제도의 한계

(1) 기초보장의 사각지대

사각지대가 발생하는 원인은 선정 포괄성 부족에 의한 것들로서 단일한 최저생계⁷⁾, 엄격한 부양의무자 기준, 과도한 재산의 소득환산율, 행정력 미비 등의 문제를 들 수 있음.

(2) 보충성 원리 적용의 한계

이 원리는 개별 가구 능력을 고려하여 차등 지원 하겠다는 정신을 반영한 것인데 이론적으로는 합리적이지만 적용상의 문제가 있다.

(a) 근로의욕 저하

보충급여 방식은 수급자의 근로의욕을 저하시킴. 현재는 수급자의 소득이 발생하는 경우 소득 증가분 만큼 급여가 적어지는 구조임. 결과적으로 일을 하거나 하지 않거나 생활수준이 최저 생계비 수준으로 같아지기 때문임. 현재의 소득공제율(30%)은 너무 낮으며 100%가 아닌 경우 소득증가는 급여 감소로 이어져 근로유인 효과가 반감되는 문제가 있음.

(b) 수급자와 비수급자의 형평성 문제

보충급여 방식은 소득과약을 어렵게 만들어 수급자 간 및 수급자와 비수급자 간의 형평성 문제를 제기함.

(c) 자활정책 목표 달성의 어려움.

보충성의 원리는 효율적 자활목표 달성을 어렵게 함. 현행 자활정책 아래서는 보충급여 때문에 자활사업 참여 대상자들이 자활사업 참여를 꺼리거나 참여할지라도 참여일수를 줄이는 경향이 있음

2) 자활지원 제도의 과제

(1) 자활지원 대상의 범위 확대

자활정책은 오로지 대상자의 자립만을 목표로 하는 것보다 자립을 강조하되 (생계)급여 금액보다 많은 소득을 보장할 수 있는 고용전략을 강조하든가(소득중점목표의 추진) 또는 자활이나 재활을 강조하는 것으로 빈곤 계층에게 근로기회의 제공 그 자체에 중점을 두는 것(근로중점 목표)으로 나누어 접근하고 추진할 필요가 있다.

6) 지자체에서 조성, 운영하는 기금으로 당해 연도 지출의 20% 범위 내에서 자활사업에 활용할 수 있도록 지자체 조례 등에 반영토록 함.

7) 기초보장제도 최저생계비는 중소도시 표준가구를 기준으로 단일하게 설정함. 장애인, 한부모, 노인 등의 추가 욕구를 가진 인구 계층과 높은 주거비를 필요로 하는 대도시 빈민은 원칙적으로 쉼의 대상에서 제외됨.

첫번째의 경우에는 빈곤선 이상의 소득을 보장할 수 있는 다양한 일자리의 창출, 유지, 개발이 필요함.

두 번째의 경우에는 양질의 일자리 제공보다는 근로경험의 제공할 수 있는 다수의 일자리 창출이 목표로서 강조된다. 이처럼 자활지원 사업은 대상자 특성에 따라 목표를 달리해야한다. 조건부 수급자 집단의 경우, 현재는 둘째 목표에 만족하는 경향이 있으나, 앞으로는 소득 중점 목표의 대상자를 위한 별도의 지원체계가 필요하다.

기타 장기실업자, 공공근로사업 장기종사자 등 자활지원을 가장 필요로 하는 근로빈곤층을 위한 자활지원 정책으로 점진적인 확대 개편이 필요하다.

(2) 초기상담과 관리

자활사업이 성공하기 위해서는 대상자 욕구관정, 자활계획 등을 위한 초기상담과 지속적인 사례 관리가 필요하다. 자활전담공무원을 통해 사례관리를 강화하고, 대상자들에 대한 단계적 지원절차를 확립해야한다.

(3) 급여방식과 근로인센티브

현재의 통합급여체계에서 개별 급여체제로 점진적인 전환이 바람직함. 예컨대 현재의 통합급여체계에서 통합 지급되는 현금과 현물, 예를 들면, 의료급여와 같은 현물급여를 현금급여체계와 분리하여 자격기준을 완화하는 것 등이다. 또한 다양한 개별급여 항목의 개발을 통한 다양한 욕구 충족 전략이 필요함.

급여 방식은 보충급여 방식을 보완 또는 제한할 필요가 있다. 현재 기초수급자 일부에게 근로소득공제가 실시 중이나 생계급여 수준 이상의 소득자에게는 근로소득 공제액이 축소되어 불리하게 작용하고 있다. 이것은 소득이 높을수록 인센티브도 많도록 조정할 필요가 있다.

근로인센티브제와 관련해서는 수급자들을 대상으로 근로장려금 제도를 적용할 필요가 있다. 근로소득 지원세제(EITC)가 좋은 예이다.

(4) 자활사업 프로그램 개선

- 참여자에게 일자리를 연계하는 취업알선 프로그램을 우선적으로 제공함.
- 취업알선에도 불구하고 취업에 성공하지 못하는 경우에는 직업훈련과 같은 교육중심프로그램을 제공함.
- 창업희망자를 위한 창업지원 프로그램 강화.
- 자활근로 프로그램을 개편하여 취로형 사업을 줄이고 무급근로형 프로그램을 확대함(근로경험의 제공).
- 자활공동체에 대한 지원을 강화한다. 예) 자활공동체에 참여하는 수급자는 생계급여와 현물급여 자격을 1년간 유지토록 함.
- 재활프로그램과 지역봉사 프로그램을 재평가하여 실효성을 높인다.

결론적으로 빈민층의 생존권 보장을 위한 급여체계의 개선과 이들의 빈곤탈피를 목적으로 하는 자활 프로그램의 균형적이고 동시적인 접근이 요구된다.

사회보장의 목표로서 국민기초생활 보장 제도에 의한 국민 기초생활보장은 사회보장의 기초보장 체계의 관점에서 재검토가 필용함. (국민연금 등 사회보험 급여체계의 개선과 연계하여 설명)