

서민취약계층복지 관련 법제의 발전방향

윤 석 진*

차 례

- I. 서 론
- II. 서민취약계층의 법적 개념 재구성
 - 1. 경제적·사회적 수요를 고려한 개념정립
 - 2. 유사개념과의 관계
 - 3. 입법적 고려사항
- III. 서민취약계층 보호기준과 급여운용의 개선
 - 1. 서민취약계층의 보호입법체계
 - 2. 수급자 선정기준의 적실성 확보
 - 3. 개별 수요에 따른 급여운용
- IV. 결 론

* 한국법제연구원 부연구위원, 법학박사

접수일자 : 2011. 12. 10 / 심사일자 : 2011. 12. 19 / 게재확정일자 : 2011. 12. 19

I. 서론

오늘날 우리사회에서 서민취약계층의 문제는 경제적 빈곤층으로 대별되고 있지만, 실상은 상당히 복합적 성격을 가지고 있다. 일반적으로 서민취약계층이라 불리는 그룹은 경제적 자립생활이 곤란한 경제적 빈곤층으로 불린다. 그리고 이들은 경제적 측면뿐만 아니라 개별적 특성에 따라 주거, 의료, 교육 등의 수요를 필요로 한다. 하지만 경제적 취약계층은 대부분 주거, 의료, 교육 등의 영역에서도 취약계층으로 분류되어 개별적 수요가 당사자에게 복합적으로 작용하는 특성을 보인다. 따라서 서민취약계층의 복합적 수요는 이들의 보호입법 영역에 충분히 반영되어야 한다.

사회보장법은 개인의 생활상 위험을 그 위험이 발생한 현장(노동시장, 상품 혹은 서비스 교환시장, 가정 등)에서 해결하도록 하는 것이 아니라 제3자인 국가가 일정한 급여를 통해 보호한다.¹⁾ 이러한 측면에서 서민취약계층에 대한 보호는 바로 사회보장법이 담당하여야 한다. 그리고 사회보장법적 보호를 통해 서민취약계층은 복지수요의 충족과 중산층이상의로의 이동이 가능해야 한다.

우리나라의 사회보장법은 국민의 정부 이후 비약적 발전을 거듭하고 있다. 하지만 노동구조변화, 소득양극화, 비효율적 복지배분 등과 같은 사회현실은 서민취약계층의 확대²⁾뿐만 아니라 보호의 한계요인으로 작용하고 있다. 하지만 현행 사회보장법은 대체로 이러한 제반 현실을 충분히 반영하고 있지 못한 실정이다. 즉 사회보장법영역에서 규율하고 있는 각종의 서민취약계층의 보호기준이 이들의 필요적 수요에 따른 복지욕구를 제대로 반영하고 있지 못하고 있다. 극단적인 경우, 서민취약계층은 관련 입법에서 엄격한 수급요건을 규정하여 보호의 대상에서 전적으로 배제되

1) 전광석, “빈곤문제와 법학의 과제”, 『법과 사회』, 법과사회이론학회, 1992, 156쪽.

2) 일부 선행연구자료에 의하면 1998년 외환위기 이후 우리나라의 중산층 규모가 크게 감소되었고, 특히 중산층에서 이탈한 계층 가운데 하위층으로의 이동비중이 더 크게 나타나고 있는 것으로 밝혀졌다. 이에 대한 자세한 내용은 남준우, “외환위기 이후 중산층의 규모 및 소득변화의 추이”, 『노동정책연구』제7권 제4호, 한국노동연구원, 2007, 13쪽 이하; 강성진·이우진, 중산층의 추이, 이탈원인과 대책, 한국보건사회연구원, 2010, 108~109쪽 참조.

기도 한다. 전자는 서민취약계층을 보호하는 입법이 그들의 특수성을 고려하지 못한 결과이다. 그리고 후자는 복지의 사각지대로 논의되는 영역이다.

서민취약계층을 보호하는 입법은 여러 유형으로 체계화된다. 현행 사회보장법 체계에서는 「국민기초생활보장법」이 1차적 사회안전망으로 서민취약계층을 보호한다. 그리고 이 법에 규정되어 있는 각종 기초생활보장제도가 서민취약계층의 수요를 보호하는 급어로 구체화되고 있다. 환언하면 위에서 기술한 문제는 결국 「국민기초생활보장법」에서 나타나는 입법적 흠결 또는 미비성에 기인하는 바가 크다. 이에 따라 본 논문에서는 「국민기초생활보장법」이 서민취약계층의 수요를 반영하지 못하고 보호의 사각지대를 발생하게 하는 법적 원인을 살펴보고 향후 개선되어야 하는 바를 적시한다.

II. 서민취약계층의 법적 개념 재구성

1. 경제적·사회적 수요를 고려한 개념정립

일반적으로 “서민취약계층”은 “서민층”과 이들 중 “취약계층”으로 분류될 수 있는 자를 통칭하는 합성어 정도로 생각할 수 있다. 하지만 “서민”과 “취약계층”이란 용어는 확정적 개념도 아니며, 더욱이 법적 개념도 정립되어 있지 못한 실정이다. 비록 “서민”의 개념이 소득과 같은 경제적 기준에 따라 확정되고 있지만, “취약계층”은 경제적 기준만으로는 그 설명이 불충분하다. 더구나 취약계층은 빈곤층, 저소득층 등의 용례와 혼용되고 있어 그 개념 정립이 쉽지 않다. 이러한 법적 개념의 부재는 필연적으로 법적 보호대상과 보호범위의 확정에 한계로 작용한다. 그리고 보호의 사각지대가 양산되는 주된 원인이 되기도 하다.

(1) 서민취약계층의 개념

서민의 사전적 의미는 “아무 벼슬이나 신분적 특권을 갖지 못한 일반

사람” 혹은 “경제적으로 중류 이하의 넉넉지 못한 생활을 하는 사람”을 의미한다. 이는 사회통념상 가장 일반적으로 모든 국민이 인식하고 있는 개념일 것이다. 하지만 서민에 대한 인식수준은 개인의 주관적 성향도 강하게 작용한다. 일부 설문조사결과에 따르면, 대다수의 사람들은 서민의 기준으로 소득과 재산을 가장 많이 선호하고, 소득기준으로 할 경우 서민은 ‘저소득층을 포함한 중간소득 이하의 계층’이라고 응답한 결과도 있다.³⁾

1) 경제적 기준

서민취약계층을 정의하면서 소득수준을 그 판단기준으로 하는 것은 큰 저항 없이 수인될 수 있다. 하지만, 서민취약계층을 구분하는 제1차적 기준인 소득수준도 우선 중산층이라는 개념이 정립되어야만 확정될 수 있다. 그러나 서민의 개념과 마찬가지로 중산층의 개념도 다의적이다.

중산층의 개념은 OECD에서 제시한 기준을 활용하는 것이 가장 보편적이다. OECD는 중위소득을 기준으로 중위소득의 50~150%에 해당하는 사람을 중산층으로 본다. 이를 기준으로 한 국내 일부 선행연구결과에 따르면 2007년 4인 가족 가처분 소득을 기준으로 할 때, 한달 소득총액은 290만원이며, 이때 중산층은 145~435만원이 된다. 이러한 기준에 의할 경우 서민은 중산층 이하의 삶을 영위하는 자로서 월소득 145만원 이하의 사람들이 된다.⁴⁾

현재 우리나라에서 제시되고 있는 중산층기준은 이와는 다른 행보를 보이고 있다. 2010년 기준으로 통계청은 도시가구의 월소득이 302만 2,000원 이하인 가구를, 또한 금융위원회는 전국 4인 가구 기준 월평균

3) 한국보건사회연구원, “한국인의 ‘서민’ 인식과 친서민정책의 과제”, 『Issue & Focus』제 52호, 한국보건사회연구원, 2010, 1쪽.

4) http://cfe.org/mboard/print_page.asp?cin=mn1242381947&idx=17772; 유경준·최바울, “중산층의 정의와 추정”, 『KDI 재정·사회정책동향』2008 상반기, 한국개발연구원, 2008, 84~96쪽; 최바울·김성환, “가구특성과 소득계층 이동”, 『제10회 한국노동패널 학술대회 논문집』, 한국노동연구원, 2009, 419-445쪽; 김용기 외 6인, 한국중산층의 변화와 경제사회적 결과, Issue Paper, 삼성경제연구소, 2010, 27쪽 이하; 한준·이상봉, “중산층의 소득 및 자산변동”, 『공생발전과 한국사회의 중산층』, 한국사회학회, 경제·인문사회연구회 학술대회 자료집, 2011, 6쪽 이하 참조

가구소득이 391만원 이하인 가구를 중산층으로 보고 있다. 이러한 기준에 따르면 서민은 월 소득 약 150~155만원 이하인 사람으로 정의할 수 있다.⁵⁾ 비록 OECD기준에 따른 결과와 국내 통계청 및 금융위원회의 기준에 따른 결과가 다소간의 차이를 보이고 있지만, 대략 월 소득 145만~155만원을 중산층의 경제적 기준으로 산정할 수 있다. 그리고 이러한 월 소득 이하의 사람들을 서민으로 보아야 할 것이다.

앞서 살펴본 바와 같이 서민취약계층의 개념은 우선 중산층의 정의가 우선적으로 해결되어야 한다. 왜냐하면, 서민 중 취약계층에 해당하는 사람은 바로 중산층 이하의 삶을 영위하는 계층에 해당하기 때문이다. 그러나 서민취약계층의 개념 정립을 위해서는 한 가지 더 고려되어야 할 사항이 있다. 바로 「국민기초생활보장법」상 최저생계비기준이다.

2011년 기준으로 우리나라의 최저생계비 기준은 1인가구의 경우 월 532,583원, 4인가구의 경우 월 1,439,413원이다.⁶⁾ 따라서 OECD 등의 중산층 산정기준과 국내 최저생계비기준을 비교하면, 다소간의 차이에도 불구하고 최저생계비기준이 중산층 소득기준의 하한선으로 볼 수 있을 것이다. 따라서 소득만을 기준으로 할 때, 서민취약계층이란 월 소득이 최저생계비 이하인 자를 의미하는 것으로 보아야 한다. 결국 국민기초생활보장법상 급여수급자가 경제적 기준에 따른 서민취약계층으로 정의될 수 있게 된다.

2) 사회적 기준

서민취약계층을 정의하면서 경제적 기준이외에 사회적 측면이 고려되어야 한다. 왜냐하면 취약계층은 반드시 경제영역에서 생계곤란을 이유로 출현하는 것은 아니기 때문이다. 그러한 측면에서 서민취약계층의 사회적 기준은 정책분야별로 국가적·사회적 보호의 필요성이 있는 서민을 구별하는 상대적 개념에서 출발하게 된다. 이 때 국가적·사회적 보호의 필요성은 결국 서민취약계층을 구별하는 사회적 기준이 될 것이다.

5) http://www.wikipress.co.kr/privat_paper.php?number=1017&news_article=news_article

6) 보건복지부 고시 제2010-65호

현재 「국민기초생활보장법」은 서민취약계층의 사회적 기준에 대한 명문의 규정을 두고 있지 않다. 하지만 간접적으로나마 「사회적기업 육성법」의 규정에서 유추해 볼 수는 있다. 2007년 7월에 제정된 「사회적기업 육성법」 제2조제2호에서는 “취약계층이란 자신에게 필요한 사회서비스를 시장가격으로 구매하는 데에 어려움이 있거나 노동시장의 통상적인 조건에서 취업이 곤란한 계층”을 의미하는 것으로 규정하고 있다. 이 법규정에 의할 경우 ‘서민취약계층’이란 신분적 특권을 보유하지 아니한 일반인으로써 자력으로 사회서비스를 구매하기 어렵거나 또는 취업이 곤란한 계층을 통칭하는 것으로 보아야 한다. 즉, 자력으로 사회서비스의 구매가 어렵거나 곤란한 경우는 경제적 기준에 따라 중산층 이하인 취약계층을 의미하고 취업이 곤란한 계층이란 사회적 기준에 따라 생계 등이 곤란해지는 상태를 의미한다고 보아야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 현행 「사회적기업 육성법」에서는 고려되지 못하는 것이 있는데, 바로 인적·제도적 속성에 따라 취약계층으로 분류될 수 있는 대상이 있다는 점이다. 환언하면, ‘취약계층’은 여러 가지 의미로 사용되는데, 사회학적 관점에서 취약계층은 소외계층, 빈곤계층, 제도 또는 법적 보호의 사각지대에 방치된 계층의 의미로도 사용될 수 있다. 이 경우 전통적으로 사회적 약자로 분류되는 여성, 장애인, 고령자 등이 포함될 수 있다. 그리고 현행 사회복지 관련법의 보호에서 배제되거나 불충분한 보호만을 받는 자들이 모두 취약계층이 될 수 있다. 그래서 취약계층은 사회적 약자와 복지의 사각지대에 놓여 있는 인적 집단을 통칭하게 된다. 그리고 이들 집단은 그 위험이 상호 중복되거나 복합적으로 나타나는 성격을 가지고 있어 서민취약계층의 개념범주를 확정함에 있어 어려움을 준다.

2. 유사개념과의 관계

(1) 빈곤층

OECD 기준과 최저생계비 기준으로 취약계층을 정의하던 것과는 달리 빈곤층은 일반적으로 ‘소득’과 ‘지출’이라는 두 가지 기준이 함께 적용되

어 분류된다. 따라서 빈곤층은 소득과 지출의 상관관계와 비례관계를 기준으로 설정되기 때문에 취업여부, 소득형태(직장근로자 또는 자영업자)에 따라 달라질 수 있다. 그리하여 빈곤층은 월 소득이 최저생계비 이상인 경우에도, 가계지출 규모에 따라 빈곤층에 속할 수 있게 되는 등 이른바 ‘상대적 빈곤층’의 문제가 제기된다.

빈곤층을 보호하고 있는 국내법으로는 「국민기초생활보장법」이 있다. 이 법은 기본적으로 최저생계비 기준에 따라 수급대상을 구분한다. 이에 따라 최저생계비 이하의 소득만 있거나 혹은 아예 소득이 없는 자는 수급대상이 된다. 결국 현행법은 최저생계비를 빈곤선의 절대적 기준으로 하고 있는바, 상대적 빈곤층 보호법제로는 불충분한 상태이다.

(2) 저소득층

저소득층은 빈곤층과 같이 별도의 법적 개념규정 없이 생계곤란 계층을 포괄하는 개념이다. 물론 국내에서는 저소득층과 빈곤층을 동일한 의미로 사용하는 경우도 있지만, 일정부분 빈곤층을 포괄하는 개념으로 사용하여야 한다. 즉, 최저생계비기준에 따른 절대적 빈곤층이 포함되는 것은 물론이거니와 소비와 지출, 전국 소비자물가지수 변동률 등 외부적 조건에 따라서도 저소득층이 될 수 있다는 것이다. 따라서 저소득층은 그 성격상 포괄적·상대적일 수밖에 없다.

그래서 입법론적 측면에서 저소득층의 개념정립은 취약계층의 경우와 마찬가지로 여러 가지 어려움이 노정되어 있다. 다만, 저소득층은 빈곤층에서와 마찬가지로 소득기준과 지출기준 등이 주요 고려대상이 된다는 점에서 산술적이나마 범주론적 개념정립은 가능할 것이다.

(3) 차상위계층

취약계층을 정의하면서 또 하나의 고려대상은 「국민기초생활보장법」상 차상위계층의 문제이다. 사회복지의 측면에서 차상위계층은 다양한 개념을 통해 정의되고 있다. 다만, 현행법은 차상위계층을 “소득인정액이 최저생계비의 100분의 120 이하인 자”로 정의하고 있다(시행령 제3조의2).

따라서 차상위계층은 빈곤층 및 저소득층과 유사한 성격을 나타내는 것으로 이해되어야 하는바, 일종의 경제적 취약계층으로 구분될 수 있을 것이다. 하지만 이러한 법적 정의에도 불구하고 차상위계층이란 「국민기초생활보장법」상의 절대적 빈곤선인 ‘최저생계비’를 기준으로 설정된다는 한계를 노정하고 있다. 즉, 차상위계층이라는 개념은 경제적 기준만이 고려대상이 되고, 사회적 기준은 전혀 고려되지 못하여 취약계층의 정의 문제가 여전히 노정되어 있다.⁷⁾

3. 입법적 고려사항

서민취약계층은 빈곤층, 저소득층, 차상위계층 등과 혼용되어 사용되고 있으나, 이는 경제적 기준에 따른 경우에만 의미를 부여할 수 있다. 이 경우 어떠한 용례를 사용하던 생계곤란 계층이 모두 포섭된다. 하지만 최저생계비라는 「국민기초생활보장법」상의 절대적 빈곤선을 고려해본다면, 최저생계비 이하의 계층은 빈곤층으로 그 이상의 계층은 저소득층으로 분류할 수 있을 것이다. 하지만 이러한 정의는 저소득층과 「국민기초생활보장법」상의 차상위계층간의 관계를 모호하게 할 수 있다. 다만, 차상위계층의 입법기준을 적용해 본다면, 저소득층은 최저생계비의 100분의 120의 범위 내에 있는 계층으로 분류할 수도 있다. 그러나 이러한 기준 역시, 절대적 빈곤선이라는 기준에 따른 분류이기 때문에 상대적 빈곤선이 적용되었을 경우 의미를 가지는 저소득층 개념에는 충실하지 못한 해석이 된다. 따라서 서민취약계층에 대한 보호입법을 위해서는 최저생계비라는 절대적 빈곤선 이외에도 필요한 경우 상대적 빈곤선에 대한 입법적 기준을 마련하는 것이 요청된다.

다음으로 서민취약계층의 개념 확정을 위해 사회적 기준이 고려되는

7) 이러한 측면에서 차상위계층의 범주론에 관해서는 여러 논란이 있다. 즉 일부 견해에서는 1990년대 이후에는 영세사업자, 실업자, 외국인근로자, 노숙자 계층이 새로운 취약계층으로 부각되면서 기존 수급자에 더하여 이들을 사회취약계층으로 분류하면서 실질적 의미에서 국가적 도움을 필요로 하는 수준의 생활상태에 있으나 공적부조 및 사회보험제도로부터 배제된 계층 역시 차상위계층의 유형에 포함된다는 포괄적 의견도 제시된바 있다(이현주, “빈곤과 차상위계층”, 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원, 2000, 26~38쪽).

경우에는 생계가 곤란한 자들이라는 경제적 요소들과 일정한 경우 분리되어 개념 지워져야 한다. 왜냐하면 사회적 기준에 따른 취약계층에는 당연히 생계가 곤란한 계층이 포함되지만, 취약계층에는 반드시 생계가 곤란한 자만이 포함되는 것은 아니기 때문이다. 또한 사회적 기준을 적용하는 경우에도 「사회적기업 육성법」상의 취약계층의 개념은 여전히 규범현실을 포괄하는데 한계가 있다.

따라서 서민취약계층이란 경제적으로 생계곤란을 전제로 하는 제 개념과 질적인 차이가 있게 되고, 결국 취약계층은 빈곤층과 저소득층을 포괄하는 상위의 개념으로 인식되어야 할 것이다.

입법론적 관점에서 법적 개념의 정립은 보호대상과 범위, 보호의 내용을 결정하는 중요한 요소이다. 현재 국내 정치권에서는 ‘친서민정책’, ‘취약계층보호’라는 이름으로 각종 복지입법과 정책들을 양산하고 있다. 이 정책들은 국민의 정부시절부터 참여정부를 거쳐 현 정권에 이르기까지 지속적으로 추진해오던 것들이다. 그럼에도 불구하고 매 정권마다 복지사각지대, 중복급여, 부정수급 등의 문제가 불거지고 있다. 이는 명확한 법적 개념이 전제되지 아니한 채 시도되고 있는 각종 정책입법의 단면이라 할 수 있다.

따라서 서민취약계층의 구체적 정의는 개별 정책 및 입법목적에 고려하여 정립되어야 하며, 이 때 입법목적에 따른 경제적 기준과 사회적 기준이 충분히 고려되어야 할 것이다. 이러한 방식만이 서민취약계층의 구체적 보호에 만전을 기하게 될 것이며, 아울러 현대 사회복지국가의 필수요소인 국가 사회안전망을 공고하게 할 수 있는 기틀이 될 것이다.

Ⅲ. 서민취약계층 보호기준과 급여운용의 개선

1. 서민취약계층의 보호입법체계

우리나라의 경우 서민취약계층에 대한 특별한 보호를 목적으로 하는 법제는 다양하게 정립되어 있다. 우선 서민취약계층에 대한 제1차적 보호

는 「국민기초생활보장법」이 담당한다. 「국민기초생활보장법」은 자력생활이 어려워 국가의 보호가 필요한 자에게 각종 기초생활급여를 지급함으로써 서민취약계층의 최저생활을 보장한다. 이와 동시에 서민취약계층의 빈곤 탈출을 위하여 자활을 유도하는 것이 목적이기도 하다.

이법에 근거하여 사회취약계층의 특별한 보호제도가 실시되고 있는데, 여기에는 주거가 일정하지 아니한 취약계층⁸⁾, 교정시설출소자에 대한 특별한 연계보호⁹⁾, 기초생활보장제도의 이해부족으로 국가의 보호를 받지 못하는 취약계층에 대한 특별한 보호정책¹⁰⁾이 대표적이다.

서민취약계층에 대한 보호는 「국민기초생활보장법」에서만 이루어지는 것은 아니다.¹¹⁾ 현행 「장애인복지법」과 「노인복지법」에서도 장애인 또는 고령자인 취약계층에 대한 경제적 측면에서의 보호급여들을 규정하고 있는데, 이들 급여는 넓은 의미에서 서민취약계층에 대한 보호급여로 볼 수 있다. 먼저 「장애인복지법」은 장애인의 인간다운 삶과 권리를 보장하고

- 8) 비닐하우스, 판자촌, 쪽방 등에 거주하는 자, 노숙인 등으로서 주민등록상의 문제로 인하여 기초생활보장수급자가 될 수 없는 자들에 대한 특별한 보호를 의미한다. 이들은 주민등록이 말소 또는 거주소불명 등록 등 주민등록상의 문제로 신원확인이나 소득·재산조사가 곤란하고 잦은 이동성 등의 사유로 최소한의 관리수단이 미흡하여 기초생활보장에서 제외되는 자를 말한다(보건복지부, 2011년 국민기초생활보장 사업 안내, 보건복지부, 2011, 231쪽).
- 9) 교정시설 출소자 중 사실상 생활이 어려워 국가의 보호가 필요한 자임에도 급여신청 절차, 신청기관 등 기초생활보장제도에 대한 이해부족 등의 사유로 보호가 필요한 시기에 적절히 보호받지 못하여 사회적응 곤란, 재범유혹, 노숙인으로서의 전락 또는 사망에 이르는 등 사회문제로 대두되고 있어 이들에 대한 특별보호를 위해 시행하고 있는 정책이다(보건복지부, 앞의 책, 239쪽)
- 10) 노령, 장애, 질환, 실직 등으로 생활이 어렵지만 기초생활보장제도에 대한 이해부족 등으로 국가의 보호를 받지 못하고 있는 저소득 주민을 적극적으로 발굴하여 기초생활보장에 연계시키기 위한 정책이다. 이를 위해 지방자치단체 차원에서는 지역사회 민간 사회복지사, 유관 공공기관 등의 협조를 받아 위 취약계층발굴을 위한 권한 등을 부여하고 있다(보건복지부, 앞의 책, 247쪽). 2011년에 5월-6월 사이에 실시했던 전국 일제조사에서는 총 23,669명(12,135건)이 새로이 발굴되었고, 12,135건 중 4,005건(33%)에 대하여 긴급복지, 기초생활수급, 민간후원 등의 지원을, 5,088건(42%)은 조치 중에 있다(2011년 6월 14일 보건복지부 보도자료).
- 11) 사회보장이 필요한 자에 대한 보호는 단일법에 의해서도 보장이 가능하지만, 대부분 공통적 보장과 개별 특수성에 따른 보장이 필요하기 때문에 사회보장법은 관련법제 상호간에 체계적인 연계관계를 구축하여야 한다(E. Eichenhofer, Sozialrecht, Auflage. 5, Moher Siebeck, 2004, f. 90; Clemens, in: Wissing-Umbach (Hrsg.), 40 Jahre Landessozialgerichtsbarkeit, 1994, f. 239).

장애인의 생활안정에 기여하기 위하여 운용되고 있다. 이 법에서는 경제적 취약계층에 해당하는 장애인에게 장애수당(제49조), 장애아동수당과 보호수당(제50조), 장애인보조기구 지원 등의 급여를 보장하고 있다. 그리고 「노인복지법」은 시설입소를 통한 보호가 필요한 경제적 고령취약계층에 대하여 노인복지시설¹²⁾의 입소 등을 지원하도록 규정하고 있다. 이 급여는 고령자이면서 서민취약계층에 해당하는 자들에 대한 보호급여로 운용되고 있다.

하지만 이들 법제는 「국민기초생활보장법」과 분리되어 장애인과 노인의 특별한 수요를 보호하는 것은 아니다. 즉, 「장애인복지법」과 「노인복지법」에 따른 보호급여는 공통적으로 「국민기초생활보장법」에 따른 급여수급요건의 충족을 전제로 하고 있다.¹³⁾ 이에 따라 「장애인복지법」과 「노인복지법」상의 서민취약계층에 대한 보호급여는 기본적으로 「국민기초생활보장법」에 따른 생계급여수급권자 및 차상위계층이 그 대상이 된다. 따라서 「국민기초생활보장법」의 수급요건을 충족하지 못하면 「장애인복지법」과 「노인복지법」상의 급여수급권을 획득하지 못한다. 이러한 측면에서 「국민기초생활보장법」은 국내 서민취약계층에 대한 보호입법 중 기본법적 지위에 있다고 할 수 있다.

이들과 달리 서민취약계층에 대한 독자적 보호체계를 가지고 있는 법이 있는데, 바로 「긴급복지지원법」이다. 이 법은 생계곤란 등의 위기상황에 처하여 도움이 필요한 자를 일시적으로 신속하게 지원함으로써 이들

12) 현행법상 노인복지주거시설에는 노인주거복지시설, 노인의료복지시설, 노인여가복지시설, 재가노인복지시설, 노인보호전문기관이 있다(제31조)

13) 「장애인복지법」은 원칙적으로 「국민기초생활보장법」상 생계급여를 지급받는 장애인에게 장애수당을 반드시 지급하도록 하고 있다(제49조제1항). 이 경우에도 장애인등록을 한 18세 미만 「국민기초생활보장법」에 따른 수급자 또는 차상위계층으로서 장애로 인한 추가적 비용 보전이 필요할 것을 요구하고 이다(시행령 제30조제1항). 아울러 장애아동수당의 경우에도 장애인등록을 한 18세 미만의 아동으로써 18세 이상으로서 장애인으로 등록된 자 중 「국민기초생활보장법」에 따른 수급자 또는 차상위계층으로서 장애로 인한 추가적 비용 보전(補填)이 필요한 경우에만 지급하도록 하고 있다(시행령 제30조제2항). 「노인복지법」상 노인주거복지시설에 입소하는 경우에도 「국민기초생활보장법」 제2조에 따른 수급권자(이하 "기초수급권자"라 한다)로서 65세 이상의 자일 것, 부양의무자로부터 적절한 부양을 받지 못하는 65세 이상의 자일 것을 요구하고 있다(시행규칙 제14조제1항제1호).

이 위기상황에서 벗어나도록 하는 것을 목적으로 한다. 결국 「국민기초생활보장」이 상시적인 생계곤란자를 보호하는 것과는 달리, 「긴급복지지원법」 급박하게 현실화된 위기상황 때문에 일시적 생계곤란¹⁴⁾에 처한 상황을 보호하게 된다.

양 법제는 서민취약계층의 보호라는 입법목적과 급여유형¹⁵⁾에 있어서 유사하다. 하지만, 개별법에서 예정하고 있는 보호의 필요성이 있는 위험 상황을 달리 정하고 있고, 급여의 지급기간이 「국민기초생활보장법」은 장기¹⁶⁾인 반면, 「긴급복지지원법」은 단기라는 차이점이 있다. 양 법제의 공통점과 차이점을 고려해본다면, 「긴급복지지원법」은 「국민기초생활보장법」에 따른 기초생활보장자는 아니지만, 급박한 위기사유로 기초생활보장을 필요로 하는 자를 보호하는 일시적 기초보장체계에 의해 구축되어 있다고 할 수 있다. 이처럼 「긴급복지지원법」은 한시적 급여제공의 원칙에 의해 운용되고 있기 때문에 서민취약계층의 보호에는 한계가 있다.

-
- 14) 여기에서 의미하는 생계유지 등이 곤란한 자란 본인과 생계 및 주거를 같이 하고 있는 가구구성원이 사망, 가출, 행방불명, 구금시설에 수용되는 등의 사유로 소득을 상실하고 가구 소득이 최저생계비 이하인 경우, ②중한 질병 또는 부상을 당한 경우, ③가구구성원으로부터 방임·유기되거나 학대 등을 당한 경우, ④가정폭력을 당하여 가구구성원과 함께 원만한 가정생활이 곤란하거나 가구구성원으로부터 성폭력을 당한 경우, ⑤화재 등으로 인하여 거주하는 주택 또는 건물에서 생활하기 곤란하게 된 경우 (화재 등이라 함은 화재, 산사태, 풍수해 등 포함), ⑥ 기타 보건복지부장관이 고시하는 사유가 발생하여 생계유지 등이 어렵게 된 것을 의미한다. 이에 따라 “생계유지 등의 곤란”이라 함은 생계유지 곤란, 의료비 감당 곤란, 주거확보의 곤란 및 사회복지시설 이용 서비스를 필요로 하는 상태를 의미하는 것으로 볼 수 있을 것이다.
- 15) 「국민기초생활보장법」상 급여로는 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여가 있고 「긴급복지지원법」상 급여로는 생계지원, 의료지원, 주거지원, 사회복지시설 이용지원, 교육지원 등이 있어 양 법제의 급여유형과 내용에 있어 유사성을 갖는다.
- 16) 급여지급기간의 장·단기 구분은 상대적 개념이다. 예를 들면, 사회보험인 공적연금법상의 연금급여와 비교하면 「국민기초생활보장법」상의 급여지급기간도 원칙적으로 단기에 해당한다. 왜냐하면 외형상 기생생활보장 급여는 매달 지속적으로 지급되는 것으로 보이지만, 실무적으로는 1개월 단위로 갱신되고 있기 때문이다. 그러나 「긴급복지지원법」상의 급여는 원칙적으로 1개월 간의 급여를 원칙으로 하면서, 급여의 수급에도 불구하고 빈곤상황을 극복하지 못하는 예외적인 경우에만 1개월씩 두 번에 걸쳐 기간을 연장(제10조제1항)할 수 있기 때문에, 「국민기초생활보장법」과 「긴급복지지원법」과의 관계에서는 장기급여라고 할 수 있다.

2. 수급자 선정기준의 적실성 확보

『국민기초생활보장법』은 빈곤보호를 목적으로 하며, 빈곤층의 생활전반에 걸친 규율관계를 독자적으로 규정하고 있어 절대적 정의를 실현하는 법제영역이라는 특징을 가진다.¹⁷⁾ 또한 『국민기초생활보장법』은 빈곤극복을 위한 기본법이자 준거법으로 위치하고 있으며, 이 법에서 정하고 있는 급여 및 최저생계비 기준은 빈곤규제를 목적으로 하는 여타의 법령에 준거법으로 활용되고 있다.

이에 따라 현행법상 각종 급여기준 및 최저생계비 기준은 『장애인복지법』, 『노인복지법』 등에서 규정하고 있는 빈곤층에 대한 지원급여의 산정기초가 된다. 이로써 『국민기초생활보장법』상 수급요건의 내용적 정당성과 타당성은 이들 법제에 까지 영향을 미쳐 빈곤구제를 위한 각종 법령상의 체계 내·외적 정당성의 확보에 기초를 제공한다.¹⁸⁾ 그러나 『국민기초생활보장법』상의 수급자 선정기준과 관련하여 그간 많은 비판이 있어 왔는데 대표적으로 최저생계비기준과 부양의무자기준의 문제이다.

(1) 최저생계비기준

1) 상대적 빈곤기준의 부재

최저생계비란 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위한 기본선을 의미한다. 보다 구체적으로는 빈곤선으로 불리 운다. 따라서 최저생계비는 인간의 최저한의 생활¹⁹⁾을 유지하기 위하여 공공의 정책개입으로 보호하여야 할 빈곤인구를 상정하는 기준이 된다.

17) 전광석, 한국사회보장법론, 법문사, 2010, 509쪽.

18) 윤석진·조용준·조영기, 국민기초생활보장법과 긴급복지지원법상의 빈곤층 지원체계에 대한 입법평가, 한국법제연구원, 2010, 76쪽.

19) 최저한의 생활수준은 최저생존수준, 최저생계수준, 표준생계수준 등으로 구분할 수 있다. 여기에서 최저생존수준은 생존만은 가능하되 그 이상은 아무것도 할 수 없는 수준을 의미하며, 최저생계수준은 생존이 가능하면서 최소한의 문화생활 유지와 노동의 재생산이 가능한 수준을 의미하고, 표준생계수준은 건강하게 문화생활을 유지하면서 약간의 선택도 할 수 있는 정상적인 생활수준으로서 그 사회의 보편적인 생활수준을 의미한다(이정관, 기초생활과 공공복지, 글로벌, 2009, 100쪽; 윤석진·조용준·조영기, 앞의 책, 105쪽).

현재 최저생계비는 국내 각종 빈곤구제정책의 핵심적 형성기준이다. 즉, 최저생계비기준은 개별법령 영역에서 정하고 있는 수급자격과 급여수준을 판단하기 위한 절대적 기준이며, 또한 부양의무의 판정기준 및 차상위계층을 인정하기 위한 기준으로 활용된다. 「국민기초생활보장법」은 개인의 소득인정액이 최저생계비에 미치지 못하는 자에게 수급권을 인정하고 있다. 이는 최저생계비라는 절대빈곤선이 수급권획득의 전제조건임을 의미한다. 결국 현행법은 최저생계비라는 절대빈곤선의 객관화를 통하여 절대적 빈곤층의 보호를 위한 법적 안정성을 지향하고 있는 것으로 보아야 한다.

하지만, 빈곤의 개념은 다양성과 상대성을 함께 가지고 있다는 점을 생각해 보지 않을 수 없다. 왜냐하면 빈곤 및 최저생활의 개념은 가치관론적 개념이기 때문에 필연적으로 불확정적이고 가치주관적 빈곤 등이 나타날 수 있기 때문이다.²⁰⁾ 하지만 「국민기초생활보장법」을 비롯하여 빈곤층 보호를 목적으로 하는 법제영역 어디에서도 이러한 빈곤의 다양성과 상대성을 고려한 기준은 보이지 않는다. 이러한 현상은 국내 빈곤구제 법령영역이 모두 「국민기초생활보장법」상의 급여기준을 준용하고 있기 때문에 발생하는 현상이다. 결국 우리나라의 빈곤구제는 공히 소득수준을 전제로 한 최저생계비기준에 따라 절대적 빈곤층만을 보호하고 있을 뿐, 상대적 빈곤층은 전혀 고려하고 있지 못한 실정이다.²¹⁾

이와 같은 국내입법정책은 절대빈곤선인 최저생계비의 획일적 적용으로 다음과 같은 문제를 발생시킨다. 첫째, 최저생계비기준 이외의 특별한 수요를 가진 자에게는 이에 상응하여 완화된 기준이 적용되지 못하며, 그 결과 수급자격을 인정받기 어렵게 된다. 그리고 이러한 문제는 기초생활

20) 전광석, 앞의 책, 509쪽.

21) 소득수준을 기준으로 하는 절대적 빈곤선 방식과는 달리 상대적 빈곤선 기준은 빈곤 가구의 소득과 지출이 평균 혹은 중위가구 소득과 지출의 몇 % 이하에 해당하는가를 기준으로 빈곤여부를 결정하는 방식이다. 이에 따라 빈곤측정기준으로 소득기준 이외에도 소비, 부, 소득능력 등 다양한 방법과 기준이 적용되는데, 이는 개인 또는 가족생활영위에 필요한 자원충족능력을 어느 측면에서 보느냐에 따라 빈곤의 개념과 범주가 달라질 수 있다는 장점을 가지고 있다.(윤석진·조용준·조용기, 앞의 책, 171쪽)

보장의 사각지대를 발생시키는데 요인이 된다.²²⁾ 둘째, 일단 기초생활 수급자가 된 후에는 수급자격을 유지하기 위하여 자신의 능력에 상응하는 자활노력을 하지 않을 가능성이 크다. 왜냐하면 자활노력에 의하여 최저생계비 이상의 소득이 발생하면, 수급자격이 상실되기 때문이다. 셋째, 최저생계비기준은 「국민기초생활보장법」상 차상위계층의 대한 보호기능을 반감시키는 결과도 야기한다. 본래 차상위계층을 보호하는 목적은 빈곤에 처할 위험에 있는 집단을 보호하고 수급요건의 획일화에 따른 빈곤구제의 사각지대를 배려하는 데 있다. 하지만 현행법은 차상위계층에게 생계급여를 지급하는 대신 자활급여만 지급하도록 하고 있어²³⁾ 근로능력이 없는 가구는 차상위계층에 포함되어도 최저생활에는 아무런 도움이 되지 못한다.²⁴⁾

아울러 「국민기초생활보장법」은 가구단위의 빈곤구제를 원칙으로 하고 있음에도 불구하고 현행법상 자활급여는 개인단위의 빈곤구제를 원칙으로 하여 동일 법내에서 상호 모순이 발생하고 있다. 또한 자활급여와 연계되어 있는 자활사업은 실직 수급자를 대상으로 하고 있기 때문에 차상위계층의 참여가 제한되고 있다. 이러한 입법상태는 자활급여 중심의 차상위계층의 보호체계에도 심각한 문제를 초래하고 있는 실정이다.²⁵⁾

22) 최저생계비 기준 등에 따른 기초생활보장의 사각지대발생에 관한 구체적 연구는 여유진, “국민기초생활보장제도와 생계보장”, 『보건복지포럼』통권 제108호, 한국보건사회연구원, 2005, 22쪽 이하; 박능후, “국민기초보장제도 현황과 발전방향”, 『한국사회보장제도 변화의 점검 및 개혁방안』한국사회복지정책학회 정기학술대회, 2006, 60쪽 이하; 이신용, “국민기초생활보장제도와 의회의 책임성”, 『사회복지정책』제34권, 한국사회복지정책학회, 2008, 44쪽 이하 참조

23) 「국민기초생활보장법」은 급여의 종류로써 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여를 규정하고 있고, 급여의 지급은 원칙적으로 생계급여와 수급자의 필요에 따라 나머지 급여를 함께 행하는 것으로 하고 있다(법 제7조). 하지만, 차상위계층의 경우 자활급여만 지급하도록 하고 있다(시행령 제5조의3). 현행법상 자활급여는 수급자의 자활조성을 목적으로 지급되는 급여로써 자활에 필요한 금품의 지급 또는 대여, 근로능력의 향상 및 기능습득의 지원, 취업알선 등의 정보제공, 자활을 위한 근로기회의 제공·창업교육 및 창업지원·자산형성지원 등을 그 내용으로 한다(법 제15조). 따라서 소득인정액이 최저생계비의 100분의 120 범위 내에 있는 차상위계층은 상대적으로 빈곤층에 속하면서도 급전급여인 생계급여 수급권이 인정되지 못하고 있다.

24) 전광석·윤석진, 국민기초생활보장법상의 수급요건에 대한 입법평가, 한국법제연구원, 2009, 84~86쪽; 윤석진·조용준·조영기, 앞의 책, 171쪽 참조.

2) 최저생계비 결정의 비현실성

『국민기초생활보장법』은 최저생계비를 결정함에 있어 국민의 소득·지출수준과 수급권자의 가구유형 등 생활실태, 물가상승률 등을 고려하도록 하고 있다(제6조제1항). 그리고 보건복지부장관은 매년 최저생계비를 결정하여 공표하도록 하고 있다(제6조제2항). 이 때 최저생계비를 결정하기 위하여 매 3년 마다 필요한 계측조사를 하도록 하고 있다(제6조제3항). 그리고 3년 기간 중에 이루어지는 최저생계비 갱신기준은 주로 물가상승률이 적용된다. 이러한 계측조사방식은 최저생계비를 결정함에 있어 경제상황과 생활상의 변화 등 제반요소를 정확하게 측정하려는 목적을 가지고 있다.²⁶⁾

최저생계비는 실생활 상태를 정확히 반영할 수 있는 요소들을 모두 고려하여야 한다. 그래서 계측은 정기적으로 이루어져야 하는데, 이러한 측면에서는 현행법은 타당하다. 하지만 3년 마다 계측조사를 하도록 하는 현행법은 다음과 같은 문제를 가지고 있다. 첫째, 일반적으로 물가상승률이 일반가구의 소득 혹은 지출증가율에 미달하는 것이 현실이다. 따라서 3년 단위의 경제상황과 생활상을 고려해서 결정하는 최저생계비는 현실성을 갖기 어렵다. 둘째, 이러한 점을 극복하기 위하여 3년 주기내에 결정되어 지는 최저생계비는 물가상승률만 고려하여 결정된다. 이 경우 실제 계측연도와 비계측연도의 고려요소가 달라지게 되어 법정화되어 있는 정기적 계측제도의 의의를 상실시킨다.²⁷⁾ 결국 어떠한 방식에 의하던 현행

25) 기초보장·자활정책 평가센터, 기초생활보장제도 효과성에 관한 연구, 한국보건사회연구원, 2007, 65쪽; 자활급여와 자활사업의 비체계적 연계에 따른 문제제기로는 이상은, “국민기초생활보장제도의 노동공급효과”, 『한국사회복지학』제36권 제2호, 한국사회복지학회, 2004, 88쪽 ; 노대명, “국민기초생활보장제도와 자활급여”, 『보건복지포럼』통권 제108호, 한국보건사회연구원, 2005, 35쪽; 유해미, 기초보장급여체계의 개선, 『현안보고서』제18호, 국회 입법조사처, 2008, 13쪽 참조

26) Casas, Ramón Peña, Minimum Income Standard in Enlarged EU : Guarantee Minimum Income Schemes, Transnational Exchange Project, Setting Minimum Social Standards across Europe, Working Paper II, 2005, pp.7

27) 원칙적으로 정기적인 계측제도에 관한 사항은 입법형성의 자유영역에 해당한다. 하지만 사회보장법영역에서 급여는 그 급여가 가지고 있는 입법목적에 충실하도록 형성되어야 한다. 따라서 생계급여와 같은 급여는 이를 통해 보호하고자 하는 생활

법상 최저생계비 결정을 위한 계측은 현실을 반영하는데 한계를 가지고 있다.²⁸⁾

이러한 문제는 최저생계비 계측에 있어 절대적 빈곤선만을 기준으로 하기 때문에 발생하는 문제라고 할 수 있다. 대다수의 선진 복지국가에서는 소득 양극화에 따른 사회적 문제를 해결하기 위해 적극적인 빈곤정책의 기준으로써 상대적 빈곤선을 활용한다.²⁹⁾ 절대적 빈곤선과 상대적 빈곤선은 어떠한 정책을 선택할 것인가에 따라 관련 정책에 많은 차이를 가져오게 한다. 왜냐하면 절대적 빈곤선은 경제성장을 통한 국민소득의 증가가 빈곤해소에 효과적인 해결책이지만, 상대적 빈곤선은 분배의 평등화가 빈곤퇴치에 효율적인 것으로 고려되기 때문이다. 또한 상대적 빈곤

위험(Lebensrisiken)의 특성을 충분히 고려하여야 하며 이에 따른 보장급여의 내용을 형성하여야 한다(Tzong-li Hsu, “Verfassungsrechtliche Schranken der Leistungsgesetzgebung im Sozialstaat”, Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit Band 34 Herausgegeben von Christian Starck, Nomos Verlag, 1986, ff.104)

- 28) 허선, “한국 최저생계비 결정의 쟁점과 과제”, 『한국사회정책』 제15집 제2호, 한국사회정책학회, 2008, 329쪽 참조; 우리나라와 유사한 계측방식을 채택하고 있는 국가가 독일이다. 하지만 독일은 임금변화, 소비행태, 생활비용 등을 기본적으로 고려하여 최저생계비를 결정하고 있고, 이 조차도 예시적인 고려요소로 하고 있기 때문에 필요한 경우 실생활에 영향을 주는 각종의 제반요소들도 모두 고려하도록 하고 있다. 이러한 방식에 따라 독일은 최저생계비의 계측이 최대한 현실을 반영할 수 있도록 하고 있다. 독일의 최저생계비 계측방식에 관한 자세한 사항은 J. Hoffmann, “Sicherung eines Existenzminimums im Sozialstaat - Zur aktuellen Diskussion um die Reform des Sozialhilferechts”, Vierteljahresschrift für Sozialrecht, 2002, ff.107 참조.
- 29) 최저생활보장에 관한 국제기준인 1952년 ILO 102호 조약, 즉 “사회보장 최저기준에 관한 조약(Social Security Minimum Standard Convention)”을 보면 적용범위의 최저기준은 전체 피용자의 50%이상, 경제활동 인구의 20% 이상, 거주자 기준으로 전체 거주자의 50% 이상 또는 일정기준 이하의 자산을 갖는 거주자 전체이며, 급여수급 요건과 급여기간은 급여 종류에 따라 달리 설정하도록 하여 상대적 기준을 적용하고 있다. 뿐만 아니라 OECD는 중위가구 가처분 소득의 50%, EUROSTAT는 중위가구 가처분 소득의 60%, World Bank는 개발도상국은 평균가구 소득의 1/3까지 선진국은 평균 가구소득의 1/2까지를 상대빈곤선으로 제시하고 있다. 최근 국내에서도 절대적 빈곤선 기준의 문제를 극복하고자 상대적 빈곤선을 계측 기준으로 하는 최저생계비 결정방식의 변경에 대한 연구가 활발히 진행되고 있는데, 대표적으로 이준구, 소득분배의 이론과 현실, 다산출판사, 1989, 229쪽 이하; 박찬용 외, 최저생계비 계측모형 개발, 한국보건사회연구원, 1998, 37쪽 이하; 노대명 외 7인 공저, 국민기초생활보장제도 개별급여체계 도입방안, 한국보건사회연구원/보건복지부, 2006, 140쪽 이하; 서병수, “한국의 최저생계비개념에 대한 비판적 고찰”, 『사회복지정책』 제34집, 한국사회복지정책학회, 2008, 400쪽 이하 참조

선은 상대적으로 수급자의 범위를 확대시키는 효과가 있기 때문에 많은 재정적 추가부담을 필요로 한다. 따라서 정책집행자의 입장에서 상대적 빈곤선의 도입이 쉽지 않은 이유도 여기에 있을 것으로 판단된다. 하지만 상대적 빈곤선은 중위소득을 어느 정도까지 설정하는가에 따라 얼마든지 국가의 재정여건을 고려할 수 있는 여지가 남아 있다. 그렇다면 서민 취약계층의 보호범위 확대의 긍정적 효과를 가져오는 상대적 빈곤선의 도입도 적극적으로 고려하는 것이 바람직 할 것으로 보인다.

(2) 부양의무자기준

최저생계비 기준과 더불어 「국민기초생활보장법」상의 양대 수급요건으로 규정되어 있는 것이 바로 부양의무자기준이다. 현행법은 기초생활보장 수급가구로 선정되기 위하여 기본적으로 소득인정액이 최저생계비 이하이며 부양능력이 있는 부양의무자가 없어야 한다. 여기에서 부양능력이 있는 부양의무자가 없어야 한다는 것은 첫째, 부양의무자가 없는 경우, 둘째, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없는 경우, 셋째, 부양의무자가 있어도 부양능력이 미약한 경우, 넷째, 부양능력이 있는 부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우를 의미한다.

현행법상 부양의무자의 범위는 수급권자의 직계혈족과 배우자이며 이들의 부양능력 판별기준은 부양의무자의 소득과 재산기준이 적용된다. 따라서 현행법은 실제부양여부와 관계없이 부양의무자의 소득과 재산기준이 법정기준이상인 경우에는 수급권을 인정하지 않는다. 결국 일정한 소득 및 재산이 있어도 의도적인 부양기피 또는 부양단절의 상태에 있는 빈곤층은 기초생활보장 수급권을 획득하지 못하게 된다.

이러한 입법상태는 기초생활보장의 사각지대가 발생하는 주요 원인으로 제기되고 있다. 비록 현행법이 소득과 재산기준에 따른 부양능력이 있는 부양의무자가 존재함에도 불구하고 실제 부양을 받을 수 없는 경우에는 수급권을 인정하고 있어서 실제부양여부에 따른 수급권의 인정범위를 확대할 수 있는 가능성은 열어두고 있다. 하지만 이 경우 부양의무자란 군복무중인자, 해외이주자, 교도소·구치소·보호감호소 등에 수용인자,

보장시설 수급자, 행방불명자, 자연재해 및 이에 준하는 사고 등이 발생하여 부양의무자가 부양을 할 수 없는 사유를 소명한자가 주류를 이루어 기초생활보장의 사각지대를 해소하는 데에는 한계를 가지고 있다.

서민취약계층의 보호는 보다 적극적인 입법을 필요로 한다. 사실상 최저생계비 이하의 삶을 영위하는 빈곤층이지만, 법정 소득 및 재산기준 이상의 부양의무자가 있다는 이유만으로 복지의 사각지대에 놓이게 하는 것은 기초생활보장의 제도적 의의와 목적을 무의미하게 한다.³⁰⁾

따라서 현행법상 부양의무자기준은 완화되어야 필요가 있다.³¹⁾ 현재는 수급자와 부양의무자 가구의 소득이 최저생계비 130% 이하이면 부양능력이 있는 것으로 판정한다. 이러한 기준을 상향조정하는 경우 기존에 기초생활보장 수급권을 인정받지 못하는 자들이 대거 보호의 장벽 안에 포함될 수 있게 된다. 물론 수급자의 범위가 확대된다는 것은 그만큼의 추가재정이 수반되기 때문에 지속가능한 재정운영이 고려되어야 한다. 하지만 재정적 이유로만 취약계층의 보호를 소홀히 하는 것 또한 현대 복지 국가의 역할이 아니다. 따라서 재정을 고려하되, 최대한 취약계층의 보호 범위를 확대하는 방향으로 법과 정책이 재편되어야 할 것이다.³²⁾

30) 현재 기초생활보장 수급신청자 가운데 약 74.2%가 소득기준은 충족하는데 부양의무자 기준 때문에 수급권자 선정에서 탈락하고 있다. 이로써 수급자선정에서 탈락된 자들은 수급자보다 더 열악한 생활고에 시달림으로써 신빈곤층을 양산하고 있는 실정이다(어기구·전영호, 경제위기와 저소득층 보호정책의 평가 및 대안연구, 한국노총 중앙연구원, 2009, 81쪽).

31) 이에 대하여 부양의무자 기준의 폐지를 주장하는 견해도 있다. 이 견해는 현행 부양의무자기준 때문에 기초생활보장의 사각지대가 만들어지고 있으며, 그 결과 기초생활보장제도의 기능을 상실해가는 주요원인이기 때문에 요건완화보다는 적극적으로 폐지를 주장하고 있다(어기구·전영호, 앞의 책, 81쪽 이하). 아울러 2010년에는 부양의무자 기준 폐지를 골자로 한 법률개정안이 국회에 발의된바 있는데, 공성진 의원(2010.9.17), 최영희 의원(2010.9.7), 광정숙 의원(2010.6.10)이 각각 대표발의한 「국민기초생활보장법 일부개정법률안」이 바로 그것이다.

32) 국회예산정책처가 발표한 “2011년도 예산안 부처별 분석” 자료에 의하면 부양의무자의 소득기준을 최저생계비의 150%로 상향조정할 경우 기초생활급여를 수급할 수 있는 추가적인 빈곤층은 약 60,278명(35,458가구)으로 전체 사각지대에 놓여 있는 약 340만명 중 약 1.8%가 보호의 대상이 되는 것으로 분석한바 있다. 부양의무자 기준의 재편과 관련하여 동지의 문헌으로는 여유진, “국민기초생활보장제도 부양의무자기준과 빈곤의 사각지대”, 「보건사회연구」제24권 제1호, 한국보건사회연구원, 2005, 15쪽 이하 참조.

이와 관련하여 최근 법원에서는 의미있는 판결이 있었다. 2011년 4월 29일 대구고등법원은 부양의무자 부양기준 초과를 이유로 사회복지서비스 및 급여부적합 결정을 한 사건에 대하여 다음과 같이 판시하였다.³³⁾ “『국민기초생활보장법』제5조(수급권자의 범위)에 의하면, 법에 의한 급여를 받을 수 있는 수급권자는 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자로서 소득인정액이 최저생계비 이하인 자를 말하고(제1항), 부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우는 대통령령으로 정하는데(제3항), 법 시행령 제5조에 의하면, ‘부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우’라 함은 ‘부양의무자가 부양을 기피 또는 거부하는 경우’(제4호) 등 법 시행령 제5조 각 호에 규정된 어느 하나의 요건에 해당하는 경우를 말한다고 규정되어 있다. 그리고 법 제46조(비용의 징수)에 의하면, 수급자에게 부양능력을 가진 부양의무자가 있음이 확인된 경우에는 보장비용을 지급한 보장기관은 생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 그 비용의 전부 또는 일부를 그 부양의무자로부터 부양의무의 범위 안에서 징수할 수 있고(제1항), 제1항 또는 제2항의 규정에 의하여 징수할 금액은 각각 부양의무자 또는 부정수급자에게 통지하여 이를 징수하고, 부양의무자 또는 부정수급자가 이에 응하지 아니하는 경우 국세 또는 지방세채납처분의 예에 의하여 이를 징수하도록 규정되어 있다(제3항). 앞서 본 이 법의 목적, 급여의 기본원칙, 수급권자의 범위 및 보장비용의 징수 등의 규정에 비추어 보면, 부양능력 있는 부양의무자가 어떠한 이유이든 실제로 명백히 부양을 기피하거나 거부하고 있는 사실이 인정되면 이 법에 따른 수급권자가 되기 위한 요건인 ‘부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우’를 충족한다”

위 판례에서 법원은 부양능력이 있는 자녀가 있더라도 현재 연락을 끊고 경제적 지원을 받지 못하는 저소득층에게는 사회복지 서비스와 급여수급권을 상실하지 않음을 선언하였다. 특히 이번 판결이 의미가 있는 것은 그 동안 협소하게만 인정받았던 기초생활수급권자의 가족관계 단절

33) 대구고법 2011.4.29. 선고 2010누2549 판결 : 상고 【사회복지서비스및급여부적합결정 처분취소청구의소】 그리고 이러한 대구고등법원의 법정의견은 2011년 10월 30일 대법원에 의해서도 받아 들여 졌다(각공 2011하969 참조).

사유의 범위가 확대되었다는 점이다.³⁴⁾ 이로써 자식이 부모와 연락을 단절하고 부양을 기피하는 경우, 부양의무가 기본적으로 가족에게 있지만 가족이 부양할 수 없을 경우, 주민등록상 자식이 있다고 해도 부양받을 수 없는 경우에도 국가가 지원을 할 수 있는 근거를 마련하였고 향후 입법적 개선이 뒤따라야 할 것이다.

3. 개별 수요에 따른 급여운용

(1) 현행 급여체계의 문제점

1) 통합급여체계의 한계

『국민기초생활보장법』제7조제2항은 생계급여와 수급자의 필요에 따라 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여를 함께 행하도록 하는 통합급여체계를 원칙으로 하고 있다.³⁵⁾ 다만, 동법 제5조제2항에서는 급여의 전부 또는 일부가 필요하다고 보건복지부장관이 정하는 자를 수급권자로 인정하여, 예외적이거나 부분급여체계를 수용하고 있다. 이 때 부분급여란 최저생계비에 포함된 모든 비용을 받지 않고 필요한 급여에 해당되는 금액만을 받은 급여를 말한다. 이외에도 이른바 조건부 수급자에게 지급되는 방식으로, 근로능력이 있는 수급자 중 자활사업 참여를 조건으로 생계급여를 받는 자가 자활사업에 참여하지 않을 경우 생계급여가 중단되도록 하여 통합급여의 예외를 인정하고 있다.

현행법이 원칙적으로 채택하고 있는 통합급여체계는 개별 수요자의 욕구가 적극적으로 반영되지 않는다는 단점이 있다. 즉, 현행 통합급여체계는 생계급여에 추가하여 나머지 급여를 통합지급하도록 한다. 그래서 수급자가 생계급여 기준에 미달하여 수급자격을 상실하게 되는 경우, 나머

34) 판결문에 따르면, “보건복지가족부 지침에서 부양을 거부하거나 기피하는 경우로서 구체적으로 적시한 것은 대표적으로 혼한 사례를 예시한 것에 불가하기 때문에 부양능력 있는 부양의무자가 어떠한 이유이든 실제로 명백히 부양을 기피하거나 거부하고 있는 사실이 인정되면 이 법에 따른 수급권자가 되기 위한 요건을 충족한다”고 밝히고 있다.

35) 이 경우 급여의 수준은 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 자활급여와 수급자의 소득인정액을 포함하여 최저생계비 이상이 되도록 하고 있다(동법 제7조제2항 후문).

지 급여수급권도 상실된다. 예를 들면 수급자의 소득이 최저생계비 기준을 약간 상회하는 경우에도 여전히 상대적으로 빈곤하다고 할 수 있다. 그러나 현행법이 절대적 빈곤선을 기준으로 하고 있어, 이들은 빈곤층에서 벗어난 것으로 의제된다. 따라서 이 수급자는 더 이상 현행법에 따른 빈곤층이 아니기 때문에 생계급여뿐만 아니라 나머지 급여를 지급하지 않아도 된다.³⁶⁾ 그렇다면 과연 『이들은 생계급여를 제외한 나머지 급여의 필요성이 실제 상실 되었는가』 라는 질문을 던진다면, 여기에 긍정적인 답변을 하기는 어려울 것이다. 왜냐하면 개개인별로 처한 상황에 따라 교육급여, 의료급여 등은 여전히 개인의 수요를 위해 지급되어야 하는 상황도 충분히 예견할 수 있기 때문이다.

현행법상 통합급여방식은 서민취약계층의 개별적 수요를 고려하지 않는 특징을 갖는다. 그리고 현행법이 통합급여방식을 채택하고 있는 주된 이유는 서민취약계층을 소득과 재산이라는 경제적 기준으로만 판단한 결과이다. 하지만 앞서 제시한바와 같이 서민취약계층은 경제적 기준뿐만 아니라 개인의 수요와 특수성에 따른 사회적 기준에 따라서도 분류될 수 있다. 그러나 현행법은 이러한 사회적 기준을 전혀 고려하고 있지 못하다.

2) 기초생활보장의 기본원칙과의 충돌

통합지급방식은 기초생활보장의 기본원칙에도 부합하지 않는다. 공공부조법제에서 보편성의 원칙과 더불어 핵심적 운영원칙으로 제시되는 것이 바로 ‘개별성의 원칙’이다. 개별성의 원칙이란 빈곤을 보호하기 위한 급여의 종류와 내용 및 수준에 대한 결정은 수급권자의 개별적 특수상황을 최대한 반영하여 구체적이고 개별적으로 이루어져야 한다는 것을 의미한다.³⁷⁾ 그래서 급여는 보호대상자의 현재적·사실적·구체적 수요를 충족시킬 수 있어야 한다. 그리고 이러한 수요의 충족은 급여의 종류 및 형태, 급여수준을 결정함에 있어 반영되어야 한다. 결국 기초생활보장을 위

36) 최저생계비 수준을 상회하는 소득수준이 차상위계층에 해당하는 경우에도 현행법은 일률적으로 자활급여의 지급만을 명시하고 있기 때문에 개인적 수요를 고려하지 않는 것은 동일하다.

37) 윤석진·조용준·조영기, 앞의 책, 79쪽.

한 급여의 종류, 형태 그리고 급여수준은 공공부조의 제도적 완전성을 판단하는 기준이 된다.³⁸⁾

현행법상 통합급여방식은 개별성의 원칙을 실현하는데 어려움을 제공한다. 비록 현행법이 예외적인 부분급여를 통하여 개인의 수요를 충족시키려 하고 있으나 이는 모든 서민취약계층에 적용되는 것은 아니다. 따라서 통합급여체계는 현행법과 기초생활보장제도를 불완전한 상태로 유지시키는 원인이 되기도 한다.

(2) 혼합급여체계로의 전환

『국민기초생활보장법』의 급여체계는 다원화될 필요가 있다. 즉, 개인적 수요와 특수성을 판단하여 통합급여와 개별급여가 유연하게 작동될 수 있는 입법적 기반을 마련할 필요가 있는 것이다. 이 경우 급여의 유형으로 기본급여, 부가급여, 특별급여의 형태로 분리운영하는 방안을 고려해 볼 수 있다.³⁹⁾ 여기에서 기본급여는 모든 서민취약계층 가구의 공통적 수요에 대응하기 위해 제공되는 급여이다. 부가급여는 가구구성 및 가구특성에 따른 수요에 대응하여 제공되는 급여로 교육급여, 주거급여 등이 여기에 해당한다.⁴⁰⁾ 특별급여는 서민취약계층이 장애인 또는 노인 등 사회적 약자인 경우에 지급되도록 하는 것이다. 이들은 일반 수급자에 비하여 특별한 개인적 수요를 갖는바, 이를 고려한 급여가 바로 특별급여이다. 다만, 특별급여는 현재 「장애인복지법」, 「노인복지법」 등에서 사회수당형식으로 보장되고 있다. 따라서 중복급여의 방지라는 사회보장의 대원칙에 입각하여 양자를 조정하는 입법적 조치가 수반되어야 할 것이다.

이러한 급여체계에 입각할 경우, 수급자의 수요에 따라 급여지급방식을 유연하게 운용할 수 있게 된다. 즉, 수급자가 이들 급여를 모두 필요로

38) 전광석, 앞의 책, 513쪽; Fouarge, D. and R. Layte, "Welfare Regime and Poverty Dynamics: The Duration and Recurrence of Poverty Spells in Europe", *Journal of Social Policy*, Vol.34, No.3, 2005, pp.407~426.

39) 이에 관해서는 김태성·손병돈, 빈곤과 사회복지정책, 청목출판사, 2004, 353쪽 이하 참조.

40) 의료급여는 현행과 같이 「의료급여법」에 따라 의료보호형태로 지급되는 것이 입법적 조화를 도모할 수 있게 된다.

하면 현행과 같이 통합급여방식으로 지급하고, 통합급여의 필요성을 상실한 경우에는 개별 수급자의 수요를 고려하여 부가급여, 특별급여를 선별적으로 지급할 수 있게 된다.⁴¹⁾ 통합급여와 개별급여를 혼용 이 같은 방식은 서민취약계층의 경제적 기준과 사회적 기준을 모두 고려하게 되고, 아울러 공공부조의 기본원칙에도 부합하게 될 것이다.

IV. 결 론

현대 사회복지국가에서 서민취약계층은 국가의 보호를 필요로 하는 핵심계층이다. 그리고 그 보호는 서민취약계층의 경제적·사회적 측면을 모두 고려하여 이루어져야 한다. 이러한 고려는 서민취약계층의 보호를 위한 체계화된 입법을 전제로 하여야 한다. 하지만 현행법은 규범현실과 다소 괴리된 채 운용되고 있는 것이 사실이다. 날로 증가하는 서민취약계층, 보호수준의 불충분, 법적 보호의 사각지대의 존재가 바로 이러한 입법상태를 대변한다. 서민취약계층과 관련하여 규범과 규범현실의 괴리는 입법의 미비 때문에 나타나는 문제이며, 이는 헌법에서 선언하고 있는 국가의 사회보장·사회복지증진의 의무와도 부합할 수 없다.

이에 따라 본 연구에서는 이러한 입법적 문제를 「국민기초생활보장법」상 서민취약계층의 법적 개념과 보호기준의 불명확성, 경직적이고 엄격한 수급요건체계 때문에 발생하는 것으로 파악하였다. 먼저, 법적 개념과 보호기준의 불명확성은 서민취약계층의 특수한 수요 및 복지욕구에도 불구하고 기존의 입법체계가 서민취약계층을 단순히 경제적 기준으로만 구분

41) 수급자의 욕구별 급여체계로의 전환을 주장하는 문헌으로는 유해미, 앞의 책, 15쪽 이하; 김미곤, “기초보장제도 급여체계 개선방안”, 『공청회 자료집』, 한국보건사회연구원, 2005 20쪽 이하; 박석돈, “기초생활보장법상 급여의 보편성과 개별성”, 『복지행정 논총』 제13집 제2권, 한국복지행정학회, 2002, 119쪽 이하; 문진영, “빈곤레짐에 관한 비교연구”, 『한국사회복지학』 제57권 제1호, 한국사회복지학회, 2005, 264쪽; 박능후, 전계논문, 65~67쪽; 노대명 외 7인 공저, 앞의 책, 177쪽 이하; 구인회·백학영, “사회보장의 사각지대”, 『사회보장연구』 제24권 제1호, 한국사회보장학회, 2008, 200쪽 이하; 강신욱·성명재·이철인, 저소득층 생계비 지원정책의 개선방향 연구, 한국보건사회연구원, 2008, 141~146쪽 참조.

하기 때문에 발생하는 문제로 보았다. 이에 대하여 서민취약계층의 적실성 있는 보호는 경제적 기준과 사회적 기준을 모두 고려할 때 가능해 짐을 밝혔다. 그리고 이를 위해서는 무엇보다도 국내 서민취약계층 보호의 기본법이라 할 수 있는 「국민기초생활보장법」의 개선에서 시작되어야 함을 밝혔다. 구체적으로는 최저생계비를 결정함에 있어 상대적 빈곤선 개념의 도입(경제적 수요에 대한 대응)을 또한 급여지급방식을 통합급여체계에서 개별급여와의 혼용체제로 전환을 제시하였다(사회적 수요에 대한 대응).

다음으로 보호의 사각지대에 놓인 서민취약계층의 입법적 배려가 시급함을 논하면서 「국민기초생활보장법」상의 부양의무자 기준에 대한 개선을 제시하였다. 특히 현행 부양의무자 기준은 부양의무자의 존재여부, 소득 및 재산기준 등이 엄격하여 규범과 규범현실을 차단하는 주요 원인으로 지적되고 있으며, 특히 복지 사각지대를 형성하게 하는 법적 원인이라는 점에서 문제의 심각성이 있다. 따라서 부양의무자 기준은 현실에 부합하도록 개선할 필요가 있는데, 특히 부양의무자의 존재여부, 소득 및 재산기준보다도 실재 부양가능한 상태인가를 우선적으로 고려할 것을 제안하였다. 이와 관련하여 최근 대구고등법원과 대법원의 판결이 큰 의미를 가지는데, 이러한 사법해석에 근거하여 「국민기초생활보장법」의 입법적 개선이 요청된다.

참 고 문 헌

- 강성진·이우진, 중산층의 추이, 이탈원인과 대책, 한국보건사회연구원, 2010
- 강신욱·성명재·이철인, 저소득층 생계비 지원정책의 개선방향 연구, 한국보건사회연구원, 2008
- 기초보장·자활정책 평가센터, 기초생활보장제도 효과성에 관한 연구, 한국보건사회연구원, 2007
- 김용기 외 6인, 한국중산층의 변화와 경제사회적 결과, Issue Paper, 삼성경제연구소, 2010
- 김태성·손병돈, 빈곤과 사회복지정책, 청목출판사, 2004
- 노대명 외 7인 공저, 국민기초생활보장제도 개별급여체계 도입방안, 한국보건사회연구원/보건복지부, 2006
- 박찬용 외, 최저생계비 계측모형개발, 한국보건사회연구원, 1998
- 보건복지부, 2011년 국민기초생활보장 사업 안내, 보건복지부, 2011
- 어기구·전영호, 경제위기와 저소득층 보호정책의 평가 및 대안연구, 한국노총 중앙연구원, 2009
- 유해미, 기초보장급여체계의 개선, 『현안보고서』제18호, 국회 입법조사처, 2008
- 윤석진·조용준·조영기, 국민기초생활보장법과 긴급복지지원법상의 빈곤층 지원체계에 대한 입법평가, 한국법제연구원, 2010
- 이준구, 소득분배의 이론과 현실, 다산출판사, 1989
- 이정관, 기초생활과 공공복지, 글로벌, 2009
- 전광석, 한국사회보장법론, 법문사, 2010
- 전광석·윤석진, 국민기초생활보장법상의 수급요건에 대한 입법평가, 한국법제연구원, 2009
- 구인회·백학영, “사회보장의 사각지대”, 『사회보장연구』제24권 제1호, 한국사회보장학회, 2008
- 김미곤, “기초보장제도 급여체계 개선방안”, 『공청회 자료집』, 한국보건사회연구원, 2005

- 남준우, “외환위기 이후 중산층의 규모 및 소득변화의 추이”, 『노동정책 연구』제7권 제4호, 한국노동연구원, 2007
- 노대명, “국민기초생활보장제도와 자활급여”, 『보건복지포럼』통권 제108호, 한국보건사회연구원, 2005
- 문진영, “빈곤레짐에 관한 비교연구”, 『한국사회복지학』제57권 제1호, 한국사회복지학회, 2005
- 박능후, “국민기초보장제도 현황과 발전방향”, 『한국 사회보장제도 변화의 점검 및 개혁방안』한국사회복지정책학회 정기학술대회, 2006
- 박석돈, “기초생활보장법상 급여의 보편성과 개별성”, 『복지행정 논총』제13집 제2권, 한국복지행정학회, 2002
- 서병수, “한국의 최저생계비개념에 대한 비판적 고찰”, 『사회복지정책』제34집, 한국사회복지정책학회, 2008
- 여유진, “국민기초생활보장제도 부양의무자 기준과 빈곤의 사각지대”, 『보건사회연구』제24권 제1호, 한국보건사회연구원, 2005
- 여유진, “국민기초생활보장제도와 생계보장”, 『보건복지포럼』 통권 제108호, 한국보건사회연구원, 2005
- 유경준·최바울, “중산층의 정의와 추정”, 『KDI 재정·사회정책동향』2008 상반기, 한국개발연구원, 2008
- 이상은, “국민기초생활보장제도의 노동공급효과”, 『한국사회복지학』 제36권 제2호, 한국사회복지학회, 2004
- 이신용, “국민기초생활보장제도와 의회의 책임성”, 『사회복지정책』 제34권, 한국사회복지정책학회, 2008
- 이현주, “빈곤과 차상위계층”, 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원, 2000
- 전광석, “빈곤문제와 법학의 과제”, 『법과 사회』, 법과사회이론학회, 1992
- 최바울·김성환, “가구특성과 소득계층 이동”, 『제10회 한국노동패널 학술대회 논문집』, 한국노동연구원, 2009
- 한국보건사회연구원, “한국인의 ‘서민’ 인식과 친서민정책의 과제”, 『Issue & Focus』제52호, 한국보건사회연구원, 2010
- 한준·이상봉, “중산층의 소득 및 자산변동”, 『공생발전과 한국사회의 중산층』, 한국사회학회, 경제·인문사회연구회 학술대회 자료집,

2011

- Clemens, in: Wissing-Umbach (Hrsg.), 40 Jahre Landessozialgerichtsbarkeit, 1994
- Casas, Ramón Peña, Minimum Income Standard in Enlarged EU : Guarantee Minimum Income Schemes, Transnational Exchange Project, Setting Minimum Social Standards across Europe, Working Paper II, 2005
- E. Eichenhofer, Sozialrecht, Auflag. 5, Mohr Siebeck, 2004
- Fouarge, D. and R. Layte, "Welfare Regime and Poverty Dynamics: The Duration and Recurrence of Poverty Spells in Europe", Journal of Social Policy, Vol.34, No.3, 2005
- J. Hoffmann, "Sicherung eines Existenzminimums im Sozialstaat - Zur aktuellen Diskussion um die Reform des Sozialhilferechts": Vierteljahresschrift für Sozialrecht, 2002
- Tzong-li Hsu, "Verfassungsrechtliche Schranken der Leistungsgesetzgebung im Sozialstaat", Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit Band 34 Herausgegeben von Christian Starck, Nomos Verlag, 1986

<국문초록>

우리나라에서 서민취약계층의 보호는 현재 「국민기초생활보장법」이 주로 담당한다. 하지만 현행법은 소득과 재산, 부양의무자 등을 기준으로 절대적 빈곤층의 보호만을 고려하고 있기 때문에 서민취약계층의 보호에 미흡하다. 구체적으로 현행법은 상대적 빈곤선을 예정하고 있지 않아 서민취약계층의 경제적 수요를 보호하는데 한계가 있다. 또한 급여의 지급이 통합되어 지급되기 때문에 서민취약계층의 개별적인 사회적 수요를 보호하는 데 미흡하다. 그리고 부양의무자 기준이 너무 엄격하여 법적 보호를 받지 못하는 사각지대를 형성하는 주요원인이 되고 있다. 따라서 본 연구에서는 서민취약계층의 보호를 위한 발전방안으로 첫째, 「국민기초생활보장법」상 최저생계비를 결정함에 있어 상대적 빈곤선의 개념을 도입할 것을 제안하였다. 둘째, 통합급여와 개별급여의 혼합방식을 채택하여, 서민취약계층의 사회적 수요에 유연하게 대처할 것을 제안하였다. 셋째, 부양의무자 기준이 실제 부양하고 있는지의 여부에 따라 판단되어야 할 것을 제안하였다.

주제어 : 서민취약계층, 국민기초생활보장법, 최저생계비, 개별급여, 부양의무자

The Development Direction of Vulnerable People's Welfare-related Legislation

Yoon, Seok-Jin*

Protection of vulnerable people in our country today, “the National Basic Livelihood Security Act,” is primarily responsible. But current law income and wealth, and by a person responsible for supporting consider only the absolute protection of the poor, and because it is insufficient for the protection of vulnerable people. Specifically, current law does not mean the relative poverty of vulnerable people is limited to the protection of economic demand. It also incorporates the payment of salaries paid individual because the people most vulnerable to social protection is insufficient demand. Dependent regulation is too strict and a person responsible for supporting do not receive legal protection by forming a dead zone is a major cause. In this study, the development direction for the protection of vulnerable people suggests. The first, “National Basic Livelihood Security Act” award in determining the minimum cost of living is relatively proposed to introduce the concept of poverty. Second, payment of the consolidation benefit and the individual benefit to adopt a intermix approach, the social needs of vulnerable people to adapt to that proposed. Third, a person responsible for supporting dependent criteria and whether according to the actual supporting to be judged.

Key Words : Vulnerable People, the National Basic Livelihood Security Act, Minimum Cost of Living, Benefit of the Individual, a Person Responsible for Supporting

* Associate Research Fellow, Korea Legislation Research Institute, Ph.D. in Law