

국민기초생활보장제도 개혁방안으로서 ‘서울형 기초보장제도’의 의의와 한계*

이 승 선** · 김 연 명***

◀ 요약 ▶

본 연구의 목적은 기초생활보장제도 개혁에 중요한 함의를 갖고 있으나 상대적으로 학계의 주목을 받지 못하고 학술적 연구도 이루어지지 않은 ‘서울형 기초보장제도’의 구조를 체계적으로 분석하고 그 성과와 한계를 논의함으로써 기초생활보장제도의 개선에 기여하고자 하는 것이다. 이를 위해 최근 개정된 기초생활보장법의 소위 ‘맞춤형 급여체계’ 방안과 ‘서울형 기초보장제도’를 비교분석하여 ‘서울형 기초보장제도’의 구조적 특징을 밝히고, 이를 실제 시행한 현장 공무원들을 대상으로 한 심층면접을 통해서 서울형의 성과와 한계를 점검하였다. ‘서울형 기초보장제도’는 재산의 소득환산을 하지 않고, 부양의무자 기준을 대폭 완화하는 등 수급자 선정과 급여형태에서 현행 제도 및 ‘맞춤형 급여체계’와 상당히 상이한 구조를 갖고 있음을 확인하였다. ‘서울형 기초보장제도’는 기초생활보장제도의 수급 기준을 완화, 개선함으로써 한국 공공부조제도의 핵심적 문제점으로 지적되어 오던 비수급빈곤층의 사각지대를 부분적으로 해소하고 빈곤층의 최저생활보장에 중요한 기여를 한 것으로 평가할 수 있다. 그

* 이 논문은 2012년도 중앙대학교 연구장학기금 지원에 의한 것임

** 상지대학교 강사(isksay@hanmail.net)

*** 중앙대학교 사회복지학과 교수, 교신저자(ymkim@cau.ac.kr)

러나 여전히 서울형도 여러 한계점을 갖고 있어 보다 근본적인 대책에 대한 논의가 이루어져야 한다.

주제어: 국민기초생활보장제도, 맞춤형 급여체계, 서울형 기초보장제도

1. 서론

2000년 10월 시행 이후 국민의 기초생활을 권리로서 보장하는 공공부조제도로 자리 잡아 온 국민기초생활보장제도는 지난 10년간 여러 차례 개편을 통해 수급권자 선정기준을 완화하는 등 제도개선을 이루어 왔다(이태진 외, 2010). 하지만 이러한 노력에도 불구하고 최저생활의 실질적인 보장 여부, 광범위한 사각지대와 부양의무자 문제 등 최근까지도 이 제도의 한계와 개선방안을 둘러싼 논란이 계속되고 있으며 박근혜정부에 이르러서는 제도의 전면적 개편방안을 놓고 학계와 정치권을 중심으로 논란과 갈등이 확대되어 왔다(노대명, 2013; 문진영, 2014; 허선, 2014).

기초생활보장제도의 혁신과 관련하여 가장 주목할 만한 것은 박근혜정부에서 제안된 소위 ‘맞춤형 급여체계’이다. 이 제안의 핵심은 기초생활보장제도가 갖고 있는 ‘전부 아니면 전부’ all or nothing의 문제점을 해결하기 위해 통합급여체계를 개별급여체제로 바꾸고 각 급여의 선정 기준 및 급여 수준을 별도로 설정함으로써 탈빈곤유인을 강화하는 한편, 부양의무자 기준 완화를 통해 빈곤정책의 대상자를 확대하겠다는 것이었다(보건복지부, 2013). 2013년 5월에 이 제안을 담은 법률 개정안이 국회에 제출되었고 개정안의 대부분을 반영하고, 부양의무자의 소득 기준을 보다 완화한 국민기초생활보장법 개정안이 국회를 통과하여¹⁾ 내년부터 시행에 들어가게 되었다. 그렇지만 법 개정을 전후하여 최저생계비의 무력화, 권리성 급여의 축소 가능성, 부양의무자 기준의 폐지 여부, 그리고 자활지원의 실질적 후퇴 등을 둘러싸고 상당한 논쟁이 진행되었으며(허선, 2014; 문진영, 2014) 내년 이후 통합급여체계가 시행되어도 논쟁은 당분간 지속될 것으로 보인다²⁾.

1) 새누리당 유재중의원에 의해 2013년 5월 14일 발의된 “국민기초생활보장법 일부개정법률”(의안번호 5113)이 보건복지위원회의 논의를 거쳐 일부 수정된 형태로 2014년 12월 9일 “국민기초생활보장법 일부개정법률안”(의안번호 12929)으로 본회의를 통과하였다.

2) 기초법 개정안이 국회를 통과한 직후 참여연대 등 20여 개 노동사회단체로 구성된 ‘국민기초생활보장 지키기

기초생활보장제도의 ‘맞춤형 급여체계’로의 개편이 논란이 되는 와중에 다른 한편에서는 한국 공공부조 개혁에 중요한 함의를 갖지만 상대적으로 주목받지 못한 새로운 흐름이 존재하고 있는데 서울시에 진행하고 있는 ‘서울형 기초보장제도’가 바로 그것이다. 서울시는 2012년 서울시의 독자적인 복지플랜인 ‘서울시민복지기준’을 마련하고(서울시 민복지기준추진위원회, 2012), 이 기준을 달성하기 위한 소득보장프로그램으로 2013년 7월부터 ‘서울형 기초보장제도’를 시행하고 있다. 이는 생활수준이 최저생계비 이하임에도 불구하고 부양의무기준 등으로 기초생활보장제도에서 제외되었던 저소득층에게 생계급여 등을 지급하는 제도로서 신청가구 및 부양의무자 가구의 소득, 재산 기준에 있어서 기초생활보장법과는 상이한 적용체계를 마련하고 있다(서울시, 2014). 비록 서울형은 기초생활보장제도와 동일한 수준의 급여를 제공하지는 않지만 사각지대 해소에 방점을 두므로써 기초생활보장제도의 문제점을 해소할 수 있는 잠재력을 갖는 것으로 평가할 수 있다.

한편, 국민기초생활보장제도 상의 주요한 변화로 수급자 수가 지속적으로 감소하는 현상에 주목할 필요가 있다. 2010년 사회보장정보시스템(행복e음)의 도입 및 시스템 개선 과정에서 많은 수의 기초법 수급자가 탈락되어 2009년 약 157만 명이던 수급자가 2014년 7월 현재 134만 명으로 약 26만 명이 줄어들었다. 이처럼 전국적으로 기초법 수급자가 급감하는 가운데 유일하게 서울시만은 ‘서울형 기초보장제도’가 시행된 2013년부터 수급자 수가 늘어나는 현상을 보이고 있다. 2013년 7월부터 2014년 7월까지 1년간 서울시에서는 24,152명이 기초법 수급자로 신규 지정되었고, 7,772명이 서울형 기초생활보장제도 신규 수급자로 지정되는 등 약 43,019명이 새롭게 공공부조제도 안으로 편입되었다(자세한 내용은 4장 참조). 전국적으로 기초법 수급자가 감소하는 상황에서 서울시만 유독 기초법 수급자가 이처럼 대폭 늘어난 것은 2013년 7월부터 시행된 ‘서울형 기초보장제도’의 중요한 성과라는 데는 의문의 여지가 없다.

개정된 국민기초생활보장법의 ‘맞춤형 급여체계’로의 개편과 서울시의 ‘서울형 기초보장제도’는 기존의 국민기초생활보장제도의 문제점과 한계로 지적되고 있던 부양의무

연석회의(2014)에서는 개정안이 사각지대 해소에 부적절하며, 권리성 제도가 시혜성 제도로 변질되었고, 최저생계비의 무력화로 국가의 사회보장책무를 포기했다는 비판적 성명을 발표하였는데 이는 향후 기초법 논란이 지속될 것임을 예고하는 것으로 볼 수 있다.

자 기준 완화 등 다양한 쟁점에 대해 상이한 접근방식을 나타내고 있다. 본 연구의 목적은 기초생활보장제도 개혁에 중요한 함의를 갖고 있으나 상대적으로 학계의 주목을 받지 못하고 학술적 연구도 거의 없는 ‘서울형 기초보장제도’의 구조를 체계적으로 분석하고 그 성과와 한계를 논의함으로써 기초생활보장제도의 실질적인 개선 방안 마련에 기여하고자 하는 것이다. 방법론적으로 이 글에서는 ‘서울형 기초보장제’의 특징을 분석하기 위해 박근혜정부의 ‘맞춤형 급여체계’와 비교를 시도하고자 한다. 물론 ‘맞춤형 급여체계’와 ‘서울형 기초보장제’는 공공부조 개혁에 대한 서로 다른 접근을 하고 있지만 두 흐름이 완전히 반대되는 방향이거나 양자택일의 문제만은 아니다. 서울형에서 시도하고 있는 소득과 재산에서 부양의무자 기준의 완화 그리고 재산의 소득환산제를 사용하지 않는 것(cut-off 방식) 등은 개별급여 방식에서도 접목이 가능한 것들이다. 그리고 서울형에서 시도하고 있는 공공부조제도 개혁은 현장에서 직접 ‘실험을 거친 것’이라 적용 가능성과 보완가능성도 높다 할 수 있다. 그러나 이 글의 초점은 어디까지나 ‘서울형 기초보장제도’의 구조분석이기 때문에 ‘맞춤형 급여체계’의 장단점에 대한 분석은 하지 않고 비교의 관점에서 필요한 부분만을 다루기로 한다.

‘서울형 기초보장제도’는 시행 기간이 얼마 되지 않아 관련 자료와 통계가 풍부하지 않다. 그리고 현장을 이해하지 않으면 분석하기 힘든 현상들이 상당수 존재한다. 가령 ‘서울형 기초보장제도’의 시행이후 ‘서울형 기초생활제도 수급자’가 아닌 ‘기초법 수급자’가 2만 4천여 명이 늘어난 것은 서울시 및 자치구 등 실무단위에서 벌어지고 있는 현장을 분석해야 그 이유가 명확하게 밝혀진다. 이런 이유로 본 연구는 서울형 제도를 직접 현장에서 수행했던 사회복지전담 공무원 4명에 대한 심층인터뷰를 진행하였다. 심층면접은 다양한 문헌 자료를 통해서도 확인할 수 없는 제도 시행의 세부적인 사항과 이에 대한 실무 담당자들의 의견 및 비공식적 이야기를 연구에 반영할 수 있는 장점을 가진다(Greene, 2007; 김수영, 2013). 면접 대상자는 서울시와 구청에서 ‘서울형 기초보장제도’의 실무를 담당했던 사람들을 선정하였다. 면접 대상자 선정시 ‘서울형 기초보장제도’의 시행 양상 및 성과에 대한 평가가 소속 기관에 따라 상이할 수 있음을 고려하여 서울시뿐만 아니라 자치구 소속 공무원을 포함시켰다. 그리고 참여자 간의 진술을 상호 검증하기 위해 기관 별로 2인 이상을 포함하였고 자치구 소속 공무원은 서울형 기초보장제도의 시행으로 신규 수급자의 증가가 두드러진 자치구에서 선정하였다³⁾.

이 글의 구성은 다음과 같다. 문제를 제기한 서론에 이어 제2장에서는 국민기초생활보장제도의 한계와 ‘서울형 기초보장제도’의 도입 취지와 배경을 살펴본다. 제3장에서는 ‘서울형 기초보장제도’의 주요 특징인 부양의무자 기준 변경, 재산의 소득환산제 변화, 그리고 급여 내용 등의 변화를 현행 제도 그리고 ‘맞춤형 급여체계’와 비교하여 분석하고 쟁점을 제시한다. 제4장에서는 서울시 및 자치구 공무원과의 심층면접 자료를 통해서 서울형 기초보장제도의 성과와 한계를 분석한다. 마지막장인 결론에서는 ‘서울형 기초보장제도’가 국민기초생활보장제도 개편에 주는 함의를 정리하고 논의하기로 한다.

2. ‘서울형 기초보장제도’의 도입 배경

1) 국민기초생활보장제도의 의의와 한계

1997년 IMF 구제금융으로 상징되는 경제위기는 미증유의 실업과 빈곤 문제를 부각시켰고 당시 참여연대 등 시민단체를 중심으로 결성된 ‘국민기초생활보장법 제정 추진연대회의’의 입법 활동과 사회안전망 강화를 위한 김대중 정부의 노력으로 국민기초생활보장법이 제정되었다. 그 이후 기초생활보장법은 2000년대 이후로 간헐적으로 발생했던 경제위기 때마다 빈곤층 보호와 국민생활 안정에 기여한 것으로 평가되고 있다(강신욱 외, 2009; 김미곤, 2005; 박능후, 2010). 또한 기초생활보장법은 당시 생활보호제도에 존재하던 인구학적 기준을 폐기하였고 이에 따라 근로능력자에게도 현금급여를 제공하는 근대적인 형태의 공공부조제도를 갖추게 되었다. 더 나아가 기초생활보장법의 제정으로 한국 사회도

3) 면접대상자는 서울시청 소속공무원 2인(연구참여자 A, B; 남녀 1인), 자치구 소속 공무원 2인(연구참여자 C, D; 여 2인) 등 각 4명이다. 이들은 2014년 8월~9월 사이에 최소한 1시간 30분에서 2시간씩 1~2회의 면접을 진행했으며 사후적으로 이메일과 전화를 통해 보충적인 인터뷰를 시행하였다. 면접 전에 사전에 질문지를 보내 충실한 답변이 가능하도록 했다. 한편 연구 참여자가 공무원임을 감안하여 국가공무원 복무규정 및 지방공무원 복무규정 등을 검토하여 공무원의 연구 참여 가능 여부를 확인하였고, 면접 질문을 구성함에 있어서 법령에 명시된 비밀엄수 규정이 준수될 수 있도록 고려하였다. 그리고 연구 참여자의 진술이 기관의 공식적 견해인지 아니면 사적 견해인지를 구분하기 위해서 문헌검토를 통해 확인한 공식 문서상의 내용과 일치되는 진술을 가려냈으며, 그렇지 않은 진술은 사적 견해로 파악하되, 연구 참여자들 간의 진술이 일치되는 정도를 고려하여 진술의 타당성과 신뢰성을 검토하였다. 이와 같은 방식을 통해 공식 문헌과 참여자의 진술 및 참여자 간의 진술을 교차 분석함으로써 삼각검증의 원칙(Yin, 2013)을 분석에 반영하고, 참여자들 간의 상반되는 입장과 진술을 재확인하는 등의 오류 수정 절차를 거쳤다.

사회권이 보장되는 복지국가의 길로 나아가고 있다는 평가를 가능하게 하였다(문진영, 2013; 이태진 외 2010).

이처럼 기초생활보장제도가 여러 가지 역사적 의미를 부여받은 것은 무엇보다도 급여수준이 소득인정액을 포함하여 최저생계비 이상이 되어야 함을 명시함으로써 ‘국민최저기준’ National Minimum 을 확립하였다는 점 때문일 것이다. 하지만 과연 국민기초생활보장제도를 통해 빈곤층이 국민최저수준의 삶을 보장받고 있는가에 대해서는 제도 도입부터 현재까지 여전히 학계의 논란이 되고 있다(김미곤, 2005, 2009; 김종수, 2012; 박능후, 2010; 여유진, 2004; 2005; 여유진 외, 2009; 이승호 · 구인회, 2010; 허선, 2000, 2009). 기초생활보장제도에서 최저생활 보장 여부와 관련된 주요 쟁점은 다음과 같다.

첫째는 최저생계비의 적정성 여부에 대한 쟁점이다. 계측된 최저생계비가 인간다운 삶의 최저기준을 보장하기에는 비현실적으로 낮고, 사회전반의 소득 수준을 반영하고 있지 못하다는 점은 여러 곳에서 제기되어왔다(여유진, 2005; 이상일, 2011; 참여연대 사회복지위원회, 2013; 허선, 2009). 실제로 평균소득, 중위소득 및 평균 소비지출 대비 최저생계비의 상대적 수준은 제도 도입 이래로 지속적으로 하락하고 있으며(김태완, 2012; 257; 허선, 2005), 이에 따라 저소득층의 상대적 생활수준도 함께 낮아지고 있는 현실이다.

두 번째로 소위 비수급 빈곤층으로 불리는 사각지대 문제가 광범위하게 존재한다는 점이다. 한 조사에 의하면 기초생활보장제도에서 배제된 빈곤계층의 규모가 전체 인구의 약 7.5%에 해당하는 약 400만 명으로 추정되고 있으며 그 원인은 부양의무자 기준과 재산의 소득환산 방식에 따른 엄격한 수급자 선정 기준으로 명시되고 있다(이태진 외, 2012: 103). 주지하듯이 부양의무자 기준은 비록 소득인정액이 최저생계비 이하일지라도 부양 능력이 있는 부양의무자(1촌 이내 직계혈족)가구가 있을 경우 해당 빈곤 가구를 수급권자의 범위에서 제외시키는 기준이다. 이 기준으로 기초생활보장의 사각지대에 방치된 인구의 규모는 약 103만 명에 달하고 있으며, 실제로 신청자의 탈락 이유 중 74.2%가 부양의무자 기준 때문으로 조사되고 있다(여유진 외, 2009; 이태진 외, 2012).

세 번째는 두 번째 쟁점과 연관된 것으로 수급권자로 선정되기 위해서는 소득인정액이 최저생계비 이하여야 하는데 소득인정액은 ‘소득평가액’에 ‘재산의 소득환산액’을 합산하여 산정한다. 그런데 저량(stock)인 재산을 유량(flow)의 소득으로 환산해야 하는 절차에서 여러 가지 비합리적인 규정이 존재하며(여유진 외, 2011; 장동렬, 2014), 또한 재산

의 소득 환산율⁴⁾이 시중 예금금리보다 매우 높게 설정되어 있기 때문에 소득이 과도하게 인정되는 문제가 발생하고 이것이 대량의 사각지대를 만드는 또 하나의 원인이 되고 있는 것이다(허선, 2005). 재산의 소득환산제는 소득 창출이 어려운 재산, 특히 거주주택을 소득으로 환산함으로써 최저생활보장 원칙을 저해할 뿐만 아니라 형평성을 저해하는 비논리적인 요소를 갖고 있기 때문에 국민기초생활보장제도의 진전을 위해서는 개선되어야 할 부분이라 할 수 있다.

이외에도 기초생활보장제도는 여러 가지 쟁점을 내포하고 있으나⁵⁾ 핵심적인 것은 제도 도입 취지에 맞게 전 국민의 기초생활을 보장하고 있는가에 대한 것이라고 할 수 있다. 실제로 국민기초생활보장제도 시행 5주년 평가와(김미곤, 2005; 허선, 2005) 10주년 평가에서도(김미곤, 2009; 박능후, 2010) 이에 대한 지적과 개선방안이 지속적으로 제기되어 왔지만 실질적인 개선은 마련되지 못하고 있는 실정이다. 이러한 현실은 서울시를 비롯한 지방자치단체로 하여금 자체적인 기초보장제도의 도입을 고민하도록 하였으며, 결국 지방자치단체 최초의 자체적인 기초보장제도의 도입이 이루어지게 되는데 다음 절에서 이를 살펴보기로 한다.

2) ‘서울시민복지기준’과 ‘서울형 기초보장제도’ 도입

‘서울형 기초보장제도’의 도입 배경을 이해하기 위해서는 2011년 10월에 치러진 서울시장 보궐선거의 정치적 의미를 먼저 짚어야 한다. 당시 보궐선거는 6·2 지방선거에서 쟁점이 되었던 ‘무상급식’을 넘어 ‘선별과 보편’이라는 복지할당의 원리가 쟁점이 되었던 선거이었다. 당시 민주당 후보로 나선 박원순후보는 보편복지의 입장을 대변하고 있었고 보편주의 복지제도의 확충을 담은 ‘시민생활최저선’ 기준 설정과 이의 집행을 주요 공약으로 제시하였다. 서울시장에 당선된 이후 박원순시장은 공약이행을 위해 ‘서울시민복지기준추진위원회’를 구성하여 소득, 주거, 교육, 돌봄, 의료 등 5대 복지영역에서 서울시민

4) 재산의 종류별 소득환산율: 주거용재산(월 1.04%), 일반재산(월 4.17%), 금융재산(월 6.26%), 승용차(월 100%)

5) 기초법의 다른 쟁점들은 효율적인 급여체계의 마련과 보충급여 원칙의 문제점(이혜경, 2005; 이태진 외, 2010), 예산제약으로 인해서 수급자 확대에 제약이 발생하는 행정적 관성의 문제점(박능후, 2010), 자활사업의 효과성 및 탈빈곤 효과에 관한 문제제기(남기철, 2007), 중앙정부와 지방정부 간 사회보장의 기능 및 재정 분담구조 개선방안(고제이, 2013; 박인화, 2013) 등이 있다.

이 노력야 할 보편복지의 청사진을 제시하였는데 이는 박원순시장의 시정기간 동안 추진 될 서울시 복지정책의 방향과 프로그램을 동시에 마련한 작업으로 평가된다(김연명, 2012). 2012년 12월에 최종 발표된 서울시민복지기준은 ‘사회권의 적극적 수용’, ‘보편주의 복지 원리의 수용’, 그리고 ‘시민참여의 강화’ 등의 원칙을 바탕으로 설계되었는데 이 원리 중의 하나가 바로 소득, 의료, 주거, 교육, 돌봄의 다섯 가지 영역에 대하여 최저기준 과 적정기준을 별도로 마련하는 것이었다(서울시민복지기준추진위원회, 2012; 24-25).

서울시민복지기준은 각 복지 영역별로 ‘최저기준’ minimum standards 와 ‘적정기준’ decent standards를 구분하고 기준별로 세부 프로그램을 배치하였다. ‘서울형 기초보장제도’는 5대 복지영역 중 소득분야의 최저기준을 실행하기 위한 핵심적 프로그램으로 설계 되었다(허선, 2012). ‘최저기준’은 서울시민에게 ‘최저한의 삶의 질’을 보장하기 위한 기준 이며, 서구의 전통적 복지국가가 성취하고자 했던 ‘국민복지최저기준(National Minimum)’ 의 이념을 수용한 것이다. 이러한 맥락에서 최저기준은 서울시민이 권리로서 최소한으로 노력야 할 기준을 의미하며, 여기서 ‘최소한’이란 우리 사회가 “역사적으로 발전시켜온 경제 · 사회적 발전수준을 고려한” 수준을 나타낸다. 반면 적정기준은 서울시민에게 ‘품 위 있는 삶의 질’을 보장하기 위하여 최저기준보다 높은 수준에서 설정된 기준을 의미하 며, 향후 “서울시 복지정책의 가이드라인이자 추진방향으로서의 기준”을 나타낸 것으로 이해할 수 있다(서울시민복지기준추진위원회, 2012: 24).

‘서울시민복지기준추진위원회’(이하 ‘추진위원회’)는 기존의 국민기초생활보장제도 가 두 가지 측면에서 소득보장의 ‘최저기준’을 충족시키는 데 한계가 있다고 보고 대안 을 모색하게 된다(서울시민복지기준추진위원회, 2012: 34-35). 첫째, 기존의 국민기초생 활보장제도는 대상자 선정에서 과도한 부양의무자 및 재산기준으로 대규모의 빈곤 사각 지대를 야기하고 있다. 서울시는 소득인정액이 최저생계비 이하임에도 불구하고 실질적 인 소득 지원을 받지 못하는 계층이 서울시 인구의 2.84%(약 29만 명)에 이르는 것으로 추 산하였다⁶⁾. 둘째, 최저생계비는 거주지역에 따라 상이한데 중앙정부의 최저생계비는 중

6) 서울시민복지기준추진위원회(2012: 34)에서 정한 소득보장의 최저기준은 명시적으로 다음과 같이 표현되어 있 다. “서울시민 누구에게나 서울시 특성에 맞는 ‘건강하고 문화적인 생활을 하는 데 필요한 최소한’의 가구별 최 저생계비를 보장한다.”

7) 2010년 ‘한국복지패널 데이터’를 분석한 결과, 서울시 최저생계비 이하의 빈곤층 규모는 약 50만 명에 이르는 것 으로 추정되는 반면 서울시 국민기초생활보장 수급자의 규모는 21만 명에 불과, 약 29만 명의 빈곤층이 사각지 대에 방치되어 있는 것으로 추정되었다(서울연구원, 2012).

소도시를 기준으로 마련된 단일기준이기 때문에 주거비나 생활비 등이 높은 서울시민들의 경우 수급자 선정이나 생계급여 수준에 있어서 상대적으로 불이익을 받는다⁸⁾. 이 문제와 관련하여 서울시는 ‘서울형 최저생계비 모형’을 검토하기도 하였다(서울연구원, 2012) 하지만 이런 문제점에도 불구하고 기초생활보장제도의 두 가지 문제를 동시에 해결하기에는 상당한 예산이 소요되고, 더 나아가 서울시의 독자적 최저생계비 산출이 갖고 올 지방의 ‘역차별’ 문제 등을 고려하여 ‘추진위원회’는 첫 번째 문제점, 즉 소득·재산 기준 및 부양의무자의 기준 완화를 통해 사각지대에 놓인 빈곤층의 소득보장문제를 해결하는 방식을 선택하게 된다. ‘서울형 기초보장제도’는 2012년 10월 ‘서울시민복지기준’이 발표된 이후 제도 설계를 시작하여 2013년 1월 ‘서울형 기초보장제도 기본계획’이 마련되었고 자문위원회 및 실무위원회가 구성되었다. 동년 3월에는 관련 조례의 시행규칙(서울특별시 저소득주민의 생활안정 지원에 관한 조례 시행규칙)이 개정·공포되었다. 이어 동년 4월~5월까지 모의시범운영을 시작해 미비사항을 반영하여 2013년 7월부터 본격적으로 시행되었다. 다음 장에서는 서울형 기초보장제도의 구조적 특징을 자세히 검토해 보기로 한다.

3. ‘서울형 기초보장제도’의 구조적 특징

기존의 국민기초생활보장제도와 비교하여 ‘서울형 기초보장제도’의 핵심적 특징은 첫째, 대상자 선정기준에서 재산의 소득환산방식을 폐기하여 선정기준의 불합리성을 개선하였고, 둘째, 부양의무자의 소득·재산 기준도 상당부분 완화하여 사각지대를 최소화하려 하였으며, 셋째, 급여에 있어서도 보충급여방식을 변형한 구간별 급여수준 방식을 채택하였다는 점이다. 이 특징을 기존 방식 및 ‘맞춤형 급여체계’ 개편방안과 비교하여 살펴보기로 한다.

8) 물가수준을 고려하여 서울시의 최저생계비를 추정한 연구에 의하면 4인가구 기준으로 중앙정부의 최저생계비가 1,495,550원인데 서울시는 1,737,658원으로 약 16%가 높게 나타났다 (김지영 외, 2011)

1) 선정기준: 재산의 소득환산방식의 변화

서울형 기초보장제도의 대상은 ‘최저생계비 이하의 생활을 하고 있으나, 부양의무자 기준 등이 맞지 아니 하여 법정보호를 받지 못하고 있는 비수급빈곤층’이며, 주민등록 상 서울시 거주 기간이 6개월 이상인 경우에 신청할 수 있다(서울시, 2014). 수급자 선정기준은 신청자 본인의 소득 및 재산기준과 부양의무자의 소득 및 재산기준을 동시에 충족하여야 한다는 점에서는 기존 기초법과 동일하나 소득의 기준이 기초법상의 최저생계비보다 낮고, 소득 계산 시 재산의 소득환산을 하지 않는다는 점에서 차이가 난다(‘서울형 기초보장제’와 현행 제도 그리고 ‘맞춤형 급여제’의 수급자 및 부양의무자 소득·재산 기준을 정리한 [표 1] 참조). 먼저 신청자 본인의 소득기준은 기초법상의 ‘소득평가액’, 즉 재산의 소득환산액을 제외한 소득이 최저생계비의 80% 이하로 설정되었다(제도 도입 초기는 최저생계비의 60%이었음). 이와 같은 본인 소득기준은 재산의 소득환산액이 합산되지 않는다는 것을 감안하면 단기간 내에 상당한 진전을 이룬 것으로 평가될 수 있다.

서울형에서 신청자 본인의 재산기준은 가구당 1억 원 이하이며 일반재산에 자동차와 금융재산을 더한 액수에 부채를 뺀 값을 기준으로 하고 있다. 또한 금융재산이 1,000만원을 초과하거나 소득환산율 100%를 적용받는 자동차 소유자는 대상자에서 제외된다. 현행 제도에서는 재산의 소득환산 시 기본적인 생활유지에 필요한 금액은 기본재산액으로 공제하고 있는데(보건복지부, 2014:145) 서울시 등 대도시는 2014년 현재 5,400만원으로 설정되어 있다⁹⁾. 그러나 이는 지극히 낮은 비현실적인 기준으로 지적되어 왔다(여유진 외, 2011; 서울연구원, 2012: 134-135). 최근 몇 년간 전셋값이 폭등하는 상황에서¹⁰⁾ 비현실적인 기본재산액은 결국 나머지 일반 재산에 대한 소득환산액을 높여 급여 수준을 낮추는 역할을 하고 있다. 또한 기본재산액을 공제하고 남은 재산에 대한 높은 소득환산율(4.17%), 재산종류별로 상이한 환산율의 적용, 그리고 자동차에 대한 높은 환산율 등이 사각지대를 발생시킨다는 지적이 있어왔다(여유진 외, 2011; 이태진 외, 2012). 종국적으로 이런 방식은 저소득층의 자산형성을 막아 탈빈곤을 어렵게 한다는 비판까지 받게 된다.

9) 지역별 기본재산액: 대도시 5,400만 원, 중소도시 3,400만 원, 농어촌 2,900만 원

10) 경향신문 “서울 전셋값 2년 동안 4,500만 원 올라” 2014.07.03

[표 1] '맞춤형 급여체계'와 '서울형 기초보장제도'의 선정기준 및 급여 비교

구분	선정기준			지원급여	
	소득기준	재산기준	부양의무자 기준		
현행	<ul style="list-style-type: none"> • 최저생계비 이하 • 소득인정액: = 소득평가액+재산의 소득환산액(4인 가구 기준 163만 원) 	<ul style="list-style-type: none"> • 기본재산액 제외(대도시 5,400만 원) • 재산의 소득환산액 적용 	<ul style="list-style-type: none"> • 부양능력 없음: 최저생계비의 130% 이하 • 재산: 중위소득 재산수준 	<ul style="list-style-type: none"> • 7대 급여(생계, 주거, 교육, 해산, 장제, 의료, 자활) • 현금급여 (보충급여): 4인가구 기준 생계 103만 원, 주거 29만 원 	
서울형 기초보장제도	<ul style="list-style-type: none"> • 소득평가액: 최저생계비의 80% 이하 ※ 간주부양비, 추정소득, 무료임차비용 적용 제외 	<ul style="list-style-type: none"> • 재산의 소득환산액 미반영 • 재산액: 1억 원 이하, 금융재산 1천만 원 이하 	<ul style="list-style-type: none"> • 소득: 4인 가구 기준 5,945,155원 • 재산: 5억 원 이하 	<ul style="list-style-type: none"> • 생계급여 기준: 소득별 3등급 정액 지급 - 기초수급자 생계급여의 1/2 수준 - 2인 가구 기준 최저 11만 5천 원, 최고 35만 5천 원 	
맞춤형 급여 체계	생계	<ul style="list-style-type: none"> • 중위소득의 30% 이상 	<ul style="list-style-type: none"> • 현행과 동일 	<ul style="list-style-type: none"> • 소득기준완화: (중위소득+최저생계비 수준) 부양비 부과 기준선: 부양의무자 가구의 중위소득 	<ul style="list-style-type: none"> • 중위소득의 30% 이상 • 현행과 동일 • 임차가구: 기준임대료 • 자가가구: 현물지원 강화
	의료	<ul style="list-style-type: none"> • 중위소득 40% 이상 			
	주거	<ul style="list-style-type: none"> • 중위소득 43% 이상 			
	교육	<ul style="list-style-type: none"> • 중위소득 50% 이상 			

자료: 국민기초생활보장법 개정법률(2014.12.9.)과 서울시 내부 자료에서 재구성.

‘서울형 기초보장제도’는 재산을 소득으로 환산하지 않는 근본적으로 상이한 방식의 재산기준을 마련하고 있다. 전술한 것처럼 서울형에서 수급자 본인의 재산기준은 1억 원 이하, 금융재산의 경우 1천만 원 이하이며 이 기준을 초과하지 않는 한 수급대상이 될 수 있는 방식이다. 이와 같은 방식은 소위 ‘cut-off’ 방식으로 재산을 소득으로 환산하지 않고 단지 수급 여부를 결정하는 기준으로만 적용하는 것이다. ‘cut-off’ 방식이란 공공부조제도에서 재산기준을 고려하는 방식의 하나로서 소득기준과 재산기준을 별도로 마련하고,

개별가구의 소득과 재산이 각 기준 이하인 경우에 수급자로 선정하는 방식을 말한다(여유진 외, 2011; 14, 29-32). 이 방식의 장점은 간편하고, 저장(stock)인 재산을 유량(flow)으로 환산하는데서 오는 문제점이 발생되지 않을 수 있다는 것이다. 즉, 현행 제도에서 과도하게 높게 책정된 재산의 소득환산율(여유진 외, 2011; 장동렬, 2014) 때문에 수급자에서 배제된 빈곤계층을 포섭하기 쉬워졌다는 점이다. 물론 이 방식이 전혀 문제가 없는 것은 아니다. 재산 기준을 ‘cut-off’ 방식으로 적용할 경우 소득이 낮거나 없음에도 불구하고 일정 수준 이상의 재산이 있으면 수급자에서 배제될 수 있기 때문이다. 따라서 단기적으로 순수한 형태의 ‘cut-off’ 방식을 적용하는 것은 쉽지 않을 것이다. 이 경우 재산 기준을 어떻게 설정할 것인지를 놓고서 지난한 논의 과정을 거쳐야 하기 때문이다. 그렇지만 지금 당장 ‘cut-off’ 방식을 적용하지는 않더라도 서울형의 재산기준은 그 자체로 유용한 비교준거가 될 수 있다. 서울형의 1억 원 재산기준과 1천만 원의 금융재산은 현행 제도보다 완화된 것이다¹¹⁾. 이러한 측면에서 향후 서울형 기초보장제도가 몇 년 간의 시행을 거쳐서 수급권자의 소득 및 재산 현황에 대한 자료를 축적할 수 있다면 공공부조제도의 재산 기준을 합리적으로 개선하는 데 유용한 정보를 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

2) 부양의무자 기준의 완화

부양의무자 기준을 완화하는 방안으로는 부양의무자의 범위를 조정하는 방식과 부양의무자의 소득이나 재산 기준을 조정하는 방식이 있을 수 있는데 서울형은 후자의 방식을 택하고 있다. 서울형에서 부양의무자 기준의 범위는 ‘1촌 직계 혈족 및 그 배우자’로 현행 제도와 같은 기준을 그대로 사용하지만 부양의무자의 소득 및 재산 기준을 완화함으로써 기초법의 사각지대를 해소하려는 데 초점을 맞추고 있다. 서울형에서 부양의무자의 소득 기준은 “부양의무자가 수급자를 부양하고도 중위소득 수준을 유지”할 수 있는 선에서 설정되었는데 소득기준 산식은 다음과 같으며 이를 가구규모별로 구체적인 액수로 환산하

11) 가령, 현행 국민기초생활보장제도에서는 대도시에 거주하며 전세보증금 7,000만 원, 일반재산 2,000만 원, 금융재산 1,000만 원을 소유한 신청자의 경우 재산의 소득환산율을 적용한 소득환산액은 약 160만원에 해당하게 된다. 따라서 재산의 소득환산액만으로 최저생계비를 초과하게 될 가능성이 큰 반면에 서울형의 경우 재산기준을 충족하여 생계지원을 받을 수 있게 된다.

면 [표 2]와 같다. 특이한 것은 현행 방식과 개정된 ‘맞춤형 급여체계’에서는 부양의무자의 소득기준을 부양의무자와 수급자의 가구 규모에 따른 최저생계비를 합산하여 산정하는 반면 서울형은 수급자 가구규모를 일괄적으로 2인가구로 적용한다는 것이다(서울시, 2014b: 7). 이에 따라 부양의무자 가구 규모에 따라 부양의무자 가구의 소득기준은 변화하지만 수급자 가구의 세대원 수는 2인가구로 고정되어 있으므로 소득 기준에 영향을 미치지 않는다. 결과적으로 이와 같은 설계는 부양의무자 가구의 소득 기준을 보다 완화하는 효과를 갖게 되는 것으로 이해할 수 있다¹²⁾.

서울형 기초보장제도에서 부양의무자의 소득기준 산정식

$$\{(A + B) \times 185\% \} + \text{수급권자(2인보장가구)의 최저생계비}$$

A: 수급권자(2인보장가구)의 최저생계비, B: 부양의무자의 최저생계비

[표 2] 서울형 기초보장제도 부양의무자 가구의 소득기준

구분	부양의무자의 세대원(B)							
	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인	
최저생계비	603,403	1,027,417	1,329,118	1,630,820	1,932,522	2,234,223	2,535,925	
부양의무자 가구의 소득기준	'13년 2인	3,835,069	4,578,886	5,108,141	5,637,397	6,166,650	6,695,905	7,225,161
	'14년 2인	4,044,434	4,828,860	5,387,007	5,945,155	6,503,304	7,061,451	7,619,599
	증·감	209,365	249,974	278,866	307,758	336,654	365,546	394,438

자료: 서울시(2014a), 2014년 서울형 기초보장제도 추진계획

현행 방식의 부양의무자 소득기준은 부양의무자의 소득 수준을 ‘부양능력 있음’, ‘부양능력 미약’, ‘부양능력 없음’으로 구분하고 소득기준선 또한 상대적으로 낮은 한계를 갖고 있다. 이를 테면 부양의무자 가구가 4인 가구인 경우에 2인 가구인 수급자 가구에 대한 ‘부양능력 없음’ 판정을 받기 위해서는 소득이 부양의무자 가구 최저생계비의 130%인

12) 2013년 기준으로 일반 수급자 가구의 가구원 수별 현황은 1인 가구가 543,295세대로서 전체 810,544세대의 67%이며, 2인 가구는 143,392세대로서 전체 가구의 17.7%를 차지하고 있음.

212만 원 이하여야 하고, 그 이상인 경우에는 부양능력 미약으로 판정되어 수급권자 가구의 소득에 간주부양비를 적용하게 된다.¹³⁾ 만일 해당가구의 소득이 300만 원이고, 수급권자 가구가 노인으로 구성된 세대일 경우, 15%의 부양비 부과율이 적용되어 수급자 가구가 132,000원에 해당하는 부양비를 받는 것으로 간주된다.

‘맞춤형 급여체계’도 부분적으로 부양의무자 기준을 완화하였다. 구체적으로 “부양의무자가 수급자를 부양하고도 중위소득 수준의 생계를 유지하기 위해” ‘부양능력 있음’ 선정기준을 완화하였는데(보건복지부, 2014b: 2), 2014년 기준으로 부양의무자가 4인가구이고 수급자가 1인인 경우 290만 원에서 464만 원으로 부양의무자의 소득기준선이 완화되었다. 또한 ‘부양비 부과기준선’도 최초에는 부양의무자가구 최저생계비의 185% 수준(302만 원)이었으나, 개정과정에서 중위소득 수준(최저생계비의 250% 수준, 404만 원)으로 완화되었다. [그림] 1은 개편안의 부양의무자 소득기준 및 부양비 부과기준선 완화를 도식화하여 정리한 것인데 이 두 가지 조치로 인하여 약 13만 6천 명이 추가적으로 기초생활보장제도의 혜택을 받을 것으로 정부는 추정하고 있다¹⁴⁾. 하지만 이와 같은 변화에도 불구하고 개정법률안은 다음과 같은 한계를 갖는다. 우선 완화된 부양의무자의 소득 기준으로는 기초생활보장제도의 사각지대에 방치된 대규모의 비수급빈곤층을 제도 내로 포섭하는 데에는 충분치 않다는 것이다. 부양의무자 기준으로 인해서 제도의 사각지대에 방치된 인원이 약 103만 명에 달하고(이태진 외, 2012: 103) 있는 현실에서 정부의 예측대로 약 13만 6천 명을 추가로 보호하여도 여전히 90만 명에 달하는 사각지대가 남게 된다. 부양비 부과 기준선(부양의무자 가구의 중위소득)과 부양의무자의 소득기준선(부양의무자 가구 중위소득 + 수급자 가구 최저생계비) 사이에 위치한 소득 구간에 대해서는 여전히 부양능력 미약으로 간주하여 부양비를 부과하는 방식을 유지하고 있다는 점도 한계로 지적될 수 있다.

‘서울형 기초보장제도’는 부양의무자의 소득기준을 개정안 수준 이상으로 완화했을

13) 부양비 = (부양의무자 실제소득-부양의무자가구 최저생계비의 130%) × 부양비 부과율. 부양비 부과율은 수급권자와 부양의무자의 관계에 따라 15%, 30% 차등적용, 부양이 부과율이 15%인 경우는 부양의무자가 노인이고 수급(권)자가 노인, 장애인, 한부모, 희귀난치성질환자 등 취약계층 가구인 경우(출처: 2013년 국민기초생활보장사업안내 주요 개정사항).

14) 개정법의 부양의무자 소득기준 완화로 “12만 명을 추가적으로 보호할 수 있다”(보건복지부, 2014b: 2)는 것이 정부의 설명이며, 부양비 부과기준선 완화로 약 1만 6천 명이 추가적으로 보호될 수 있다고 국회보건복지위원회 회의에서 정부관계자가 밝혔다.

뿐만 아니라(표 2 참조) 현행 방식의 부양능력 미약에 해당하는 기준선 자체를 설정하지 않고 있다는 점이 다르다. 가령 수급자가구의 세대원 수와 상관없이, 부양의무자 가구가 4인가구이고 부양의무자의 소득이 5,945,155원 이하인 경우에는 부양능력이 없음으로 간주되는데, 이는 현행 기초보장제도 및 ‘맞춤형 급여체계’와 비교하였을 때 부양의무자 문제를 풀어가는 데 보다 진척된 내용으로 평가할 수 있다. 또한 부양능력 ‘있음’과 ‘없음’의 사이에 위치한 계층에게 부양비를 부과하는 등의 번거로운 절차를 생략함으로써 부양비 부과와 관련된 수급자와 부양의무자의 부담을 일정 수준 완화할 것으로 기대할 수 있다.

[그림 1] 기초생활보장제도 부양의무자 가구 소득기준 체계

	현행	개정안	서울형	
소득기준	부양능력 있음	부양능력 있음	부양능력 있음	4인 가구 기준 약 594만 원
		부양능력 미약	부양능력 없음	부양의무자 중위소득 + 수급자 최저생계비 (464만 원)
(A+B)x185% 기준 (413만 원) 3	부양능력 미약 B	부양능력 없음 (2014년 11월 개정안)		부양의무자 중위소득 (404만 원) B x 185% (302만 원)
(A+B)x130% 기준 (290만 원) 2	부양능력 미약 A	부양능력 없음 (최초 완화방안)		
Bx130%(212만 원) 1	부양능력 없음			

* 비교

A: 수급자가구의 최저생계비, B: 부양의무자 가구의 최저생계비, 기준선별 소득액은 부양의무자 가구를 4인 가구로, 수급자 가구를 1인가구로 가정하여 2014년 기준으로 산정한 것임.

한편, 개편방안이 부양의무자의 재산 기준에 대한 개선 방안을 마련하지 않고 있는 반면에 서울형은 재산기준에서도 현행 방식보다 완화된 기준을 적용하고 있다. 제도 시

행 초기부터 5억 원으로 설정된 부양의무자의 재산기준이 현재까지 유지되고 있는데 이는 부양의무자의 부양능력을 판단함에 있어서 재산의 소득 환산액을 적용해 수급권자 가구와 부양의무자 가구 각각의 최저생계비를 더한 값의 42%를 초과하는 경우에 부양능력이 있는 것으로 간주하고 있는 현행방식보다 합리적으로 볼 수 있다¹⁵⁾. 현행 제도가 재산을 소득으로 환산함에 있어서 기본재산액(대도시 기준 22,800만 원)과 재산의 종류별 소득환산율이 완화된 기준(금융재산과 승용차의 경우도 일반재산과 마찬가지로 4.17% 일괄 적용)을 적용하고 있음에도 불구하고 서울형 기초보장제도의 기준에 비하면 과도하게 엄격한 기준이라고 할 수 있다.

3) 소득구간별 정액급여 방식

[표 3] 서울형 기초보장제도 소득수준별 생계급여액

가구 규모	서울형 기초보장제 가구규모별 소득평가액 및 생계급여액						국민기초생활보장제도	
	0% 이상 23% 이하		23% 초과 46% 이하		46% 초과 80% 이하		소득 구간 無/ 보충급여 방식	
	소득평가액	생계급여액	소득평가액	생계급여액	소득평가액	생계급여액	현금급여기준	최저생계비
1인	138,783	205,000	277,565	145,000	482,722	75,000	488,063	603,403
2인	236,306	355,000	472,612	235,000	821,934	115,000	831,026	1,027,417
3인	305,697	420,000	611,394	280,000	1,063,294	140,000	1,075,058	1,329,118
4인	375,089	515,000	750,177	345,000	1,304,656	175,000	1,319,089	1,630,820
5인	444,480	610,000	888,960	410,000	1,546,018	205,000	1,563,120	1,932,522

자료: 서울시(2014), 2014년 서울형 기초보장제도 사업안내(4차 반영) p.11 표 재구성

‘서울형 기초보장제’는 생계급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여 등 네 가지 급여만 제공하며 의료급여, 자활급여, 주거급여는 제공되지 않고 있다. 생계급여의 경우 기초생활보

15) 현행방식에서 부양의무자 가구 재산의 소득환산액의 기준이 되는 ‘42%’ 기준선은 99년 제도 도입 당시 4인 가구의 재산기준(3,200만 원)의 120%(3,840만 원)에 대하여 월 이자율 1%를 가정할 경우 발생하는 월소득 384천 원과 4인 가구 최저생계비(93만 원)의 비율을 의미한다. 이는 99년 당시 재산 기준의 120%를 초과하는 가구에 대해서 ‘부양 능력 있음’ 판정을 내리기 위해 설정된 자의적인 행정지침으로 평가할 수 있으며, 제도 도입 15년이 지난 현재까지 당시의 기준선을 그대로 적용하고 있다는 점에서 불합리한 기준으로 평가될 수 있을 것이다.

장 수급자 생계급여의 1/2 수준으로 지급되고 있으며, 소득 구간을 3등급으로 구별하여 차등으로 지급한다. 2014년 4월 이후로 완화된 소득기준에 따라서 최저생계비 80% 이하 까지 생계급여가 지급되며, 가구 규모별, 소득 구간별 세부적인 생계급여액은 앞의 [표 3] 과 같다.

‘서울형 기초보장제도’의 생계급여 수준은 국민기초생활보장제도 생계급여의 1/2수준이기 때문에 현금급여 지원액은 상대적으로 낮을 것으로 평가된다. 그렇지만 이와 같은 예상은 다음과 같은 이유로 정확하지 않을 수 있다. 첫째, 서울형은 재산의 소득환산액을 소득인정액에 포함하지 않는다. 따라서 현행 제도와 서울형 제도의 생계급여 수준을 단순 비교하는 것은 논리에 맞지 않는 측면이 있다. 예를 들어 소득평가액이 50만 원인 2인 가구의 재산이 전세 8,000만 원에 금융자산 500만 원이고, 다른 조건이 모두 같다고 가정하였을 때, ‘서울형 기초보장제도’는 소득 등급 3구간(46%~80%)에 해당하여 115,000원의 생계급여를 지급받을 수 있지만 국민기초생활보장제도의 경우 재산의 소득환산액이 58만 원에 해당하기 때문에 총 소득평가액이 최저생계비를 초과하게 되어 기초생활보장을 받을 수 없게 된다. 둘째, 현재 서울형의 소득기준은 최저생계비의 80%이며, 이에 따라 4인 가구 기준 소득평가액이 130만 원인 경우에 생계급여 175,000원을 지급받을 수 있게 된다. 그렇지만 국민기초생활보장제도는 보충성의 원칙에 의거, 현금급여 기준에서 소득인정액을 뺀 차액을 적용하여 최대 19,089원밖에 받을 수 없으며, 이마저도 재산의 소득환산액이 있으면 받을 수 없게 되는 상황이 발생할 수 있다. 물론 국민기초생활보장제도의 수급권자가 되면 의료급여 등의 혜택을 받을 수는 있지만 적어도 생계급여에 관련한 국민기초생활보장제도가 반드시 더 유리한 조건이라고 할 수는 없는 것이다. 이러한 맥락에서 보충성의 원칙이 아닌 소득 구간별 정액 급여를 지급하는 ‘서울형 기초보장제도’는 기존의 비수급 빈곤층에게 실질적인 지원이 될 수 있을 것으로 평가할 수 있다. 기초생활보장제도의 주요 쟁점 중의 하나인 탈수급 유인과 관련하여 서울형 급여제도는 일정한 의미를 부여할 수 있다. ‘맞춤형 개별급여제’가 도입된 문제의식 중의 하나는 현행 기초생활보장제도의 ‘all or nothing’ 구조가 수급자의 탈빈곤 의지를 약화시키기 때문에 이 문제를 해결하기 위해 급여별 선정 기준의 세분화가 필요하다는 것이다. 물론 현행 방식 역시 현금급여 기준선, 최저생계비, 차상위 계층선의 3층 구조로 이루어져 있기 때문에 이를 생계, 의료, 주거, 교육 급여의 선정 기준으로 이루어진 4층 구조로 전환하는 것만으로는

한계가 있으며, 탈수급 유인을 강화하기 위한 별도의 대책 마련이 요구된다는 지적도 있다(허선, 2014). 탈수급유인의 강화는 기존의 보충급여 방식에 수정을 가하는 방안 또한 고려해 볼 수 있다. ‘맞춤형 급여체계’는 현행 제도와 마찬가지로 보충급여방식을 유지하고 있다. ‘맞춤형’의 보충급여 방식은 수급자의 소득인정액이 중위소득의 30% 수준에 미달하는 만큼의 급여를 제공하는 형태이며 이는 현금급여 지급 기준이 상대빈곤 기준으로 변경되었을 뿐 근본 취지와 방식은 같다고 볼 수 있다. 이와 같은 보충급여 방식은 수급자의 자활과 탈빈곤을 억제하는 기제로 작용하는 부작용이 발생할 수 있다(남기철, 2007). 그 이유는 보충급여방식에서는 늘어난 소득만큼 수급액이 감소하기 때문에 노동시장에서 시장소득을 늘리는 것에 대한 유인이 감소할 수 있기 때문이다. 이 문제에 있어서 서울형의 구간별 생계급여는 부분적인 대안이 될 수 있다. [표 3]에서 보는 것처럼 서울형은 소득 구간을 3등급으로 나누고 각 등급에 해당하는 생계급여를 정액급여의 형태로 지급한다. 이 경우 해당 소득 구간을 벗어나지 않는 한 소득이 일부 늘어도 생계급여의 수준은 같기 때문에 근로 유인이 발생할 가능성을 높일 수 있다. 그렇지만 소득 구간을 벗어나는 경우에는 현행 방식과 마찬가지로 수급 대상에서 제외될 수 있고, 소득 구간별 수급자 간에 형평성의 문제가 발생할 소지가 있기 때문에 소득 구간을 늘리는 등의 개선책이 마련될 필요가 있다. 장기적으로 서울형 제도의 정액급여 지급과 관련된 통계적 자료가 축적된다면 향후 보충급여 행태의 문제점을 보완하는 데 참고적인 방안으로 활용될 수 있을 것이다.

4. ‘서울형 기초보장제도’의 성과와 한계

‘서울형 기초보장제도’는 현행 국민기초생활보장제도에 비해서 재산기준과 부양의무자 기준을 완화하였으며 이를 통해 빈곤 사각지대 해소를 위한 중요한 전기를 마련한 것으로 평가할 수 있다. 그렇지만 실제 ‘서울형 기초보장제도’를 통해 신규로 발굴된 대상자를 보면 순수 ‘서울형 기초보장제도’의 수혜자보다 국민기초생활보장제도의 수급자가 훨씬 많이 나타난다. 이는 제도 도입의 취지와는 약간 다른 방식으로 성과가 나타나고 있음을

의미한다. 이 장에서는 서울시 및 자치구의 사회복지 담당자와의 심층면접을 통해 이런 현상이 나타난 이유를 분석하고 동시에 ‘서울형 기초보장제도’가 직면한 한계점도 논의해 보기로 한다.

1) 서울형 기초보장제도의 성과: 수급자수의 변화

(1) 사각지대 수급자의 발굴

[표 4]는 2009년부터 최근 5년 동안 국민기초생활보장제도 수급자 증감 현황을 전국단위와 서울시단위에서 보여주고 있는데 전국적으로 수급자의 수가 감소해 온 일관된 경향을 보여주고 있다. 즉, 2010년 약 155만 명으로 정점을 찍은 수급자의 수는 점진적으로 하락하여, 2014년 7월 기준으로 약 21만 명이 감소한 134만 명으로 나타나고 있다. 반면 서울시의 경우는 ‘서울형 기초보장제도’를 실시한 2013년 이후로 수급자가 반전하여 증가하고 있는 추세를 보이면서 2014년에는 7월까지의 기간 동안 약 4천 8백 명의 수급자가 늘어난 것으로 나타나고 있다.

[표 4] 국민기초생활보장제도 수급자 현황 및 증감 추이

	2009	2010	2011	2012	2013	2014.07
전국(인원)	1,568,533	1,549,820	1,469,254	1,394,042	1,350,891	1,343,821
증감	38,594	-18,713	-80,566	-75,212	-43,151	-7070
서울(인원)	215,016	214,256	206,808	199,310	201,958	206,719
증감	8,883	-760	-7,448	-7,498	+2,648	+4761

자료: 보건복지부. 연도별 국민기초생활보장 수급자 현황, 2014년 7월 기준. 서울시 수치는 서울시 내부자료 인용.

먼저 서울형의 성과를 분석하기 위해 지난 몇 년간 기초법 수급자의 감소 상황을 이해할 필요가 있다. 2010년부터 기초법 수급자가 서울과 전국에서 감소한 이유에 대해 연구 참여자들은 2010년 도입된 사회복지통합관리망(행복e음, 이하 사통망)으로 수급자의 소득, 재산파악이 진척된 것과 밀접히 관련된 것으로 파악하고 있다. 이에 대한 설명을 들어보자면 다음과 같다.

“2010년도에 행복이음, 사통망이 열리면서 공적 자료가 거의 다 조회가 되고 있어요. 심지어 일용근로 소득도 반기에 한 번씩은 최근자료가 조회가 되니까… 이렇게 해서 많이 걸리지죠. 부정수급이라고 표현을 해야겠죠. 이런 사람들이 줄어들기는 해요. 수급자에 대한 자료가 망에 부어지니까. 예를 들어 어떤 개똥이 아저씨가 건설현장에서 한 달 일을 했는데, 그 전에는 몰랐던 거죠. 국세청 자료도 거의 최근 자료가 오고 있고… 수급자 수가 감소하는 게 아닐까 싶네요.”(참여자 C)

“2012년도부터 국세청에 일용근로소득이 이제 파악이 되면서 수급권자가 많이 줄었죠. 소득인정액이 이제 초과가 돼서 떨어져 나간 사람들이 생긴 거죠. 이게 근데 나중에는 서울형하면서 재조사를 통해 다시 수급자가 된 경우도 많이 있고요.”(참여자D)

[표 5]는 2013년 7월부터 1년간 서울형 기초보장제도가 시행된 이후 공공부조 관련 수급자의 증감을 세부적으로 분석한 것이다. 이 표에서 보여주는 특이한 현상은 순수 ‘서울형 기초보장제도’ 수급자보다 국민기초생활보장제도의 수급자가 훨씬 더 증가하고 있다는 점이다. 즉 이 기간 동안 총 43,019명의 신규 수급자로 지정되었는데 이 중 순수 ‘서울형 기초보장제도’의 수급자는 7,772명, 국민기초생활보장제도 수급자는 이보다 3배 이상 많은 24,152명, 그리고 기타 복지 지원 인원이 11,095명¹⁶⁾에 이르고 있다. 전국적으로 기초수급자가 감소하는 상황에서 재산기준과 부양의무자 기준을 완화를 통해 약 7,700여 명의 서울형 기초보장제도 수급권자를 발굴한 것, 그리고 이 과정에서 2만 4천 명의 신규 기초법 대상자를 발굴한 것 등은 서울형 기초보장제도의 중요한 성과로 볼 수 있다.

16) 타복지 지원은 ‘서울형 기초보장제도’ 신청자 중에서 소득인정액 기준 및 부양의무자 기준 초과 등의 이유로 기초생활보장의 수혜를 볼 수 없는 차상위계층이 주요 대상으로 서울형 기초보장을 실시하는 과정에서 새롭게 발굴된 차상위 저소득층으로 이해할 수 있다. 2013년 12월 기준 타복지 지원 인원 6,489명에 대한 구체적인 지원현황은 다음과 같다. 차상위 우선돌봄 2,786명(42.93%), 차상위 본인부담경감 1,290명(19.88%), 차상위 장애수당 509명(7.84%), 차상위 자활 158명(2.43%), 저소득 한부모 가구 지원 432명(6.66%), 희망온돌 및 민간후원 1,256명(19.36%).

[표 5] 서울형 기초보장제도 신규 대상자 발굴 월별 현황

구분	소계	서울형 기초보장	국민기초 생활보장	타복지 지원	특이사항
13년 7월말	3,473	1,466	1,314	693	제도 시행
8월말	8,113	2,465	3,560	2,088	
9월말	12,917	4,252	5,467	3,623	
10월말	17,938	4,807	8,026	5,105	금융재산 기준 완화
11월말	20,801	5,337	9,504	5,960	
12월말	22,921	5,657	10,775	6,489	
14년 1월말	24,587	5,926	11,827	6,834	소득기준 완화
2월말	26,636	6,251	13,019	7,366	
3월말	29,179	6,464	14,678	8,037	
4월말	33,180	6,693	17,321	9,166	소득기준 완화
5월말	36,666	6,965	19,747	9,954	
6월말	39,307	7,256	21,663	10,388	
7월말	43,019	7,772	24,152	11,095	

자료: 서울시 내부자료 재구성

‘서울형 기초보장제’에서 순수 서울형보다 기초법 수급대상자가 3배 이상 늘어난 것은 신청주의의 한계를 벗어나 직접 빈곤층을 발굴하여 복지급여를 제공하는 행정패턴의 중요성을 보여주고 있다. 서울시는 ‘서울형 기초보장제도’를 시행하면서 빈곤층의 전면 조사를 통해 수급자격이 있는 대상자의 경우 1차적으로 국민기초생활보장제도를 우선 적용 하는 지침을 내렸으며 이와 함께 기존의 신청주의 방식을 넘어서 수급자를 직접 현장에서 발굴하는 시스템을 강화하였는데 연구참여자들은 이를 다음과 같이 표현하였다.

“우리가 기존에는 이제 신청주의 방식이라고 해서 대상자가 일단을 먼저 알아서 신청을 해야 지원을 할지 말지 그런 걸 결정하는데, 이런 걸 찾아가서 직접 발굴하는 형태로 좀 바꿔보자. 그래서 서울시는 ‘더함복지 상담사’ 사업같은 걸 통해서 수급자를 발굴하기 위한 노력을 많이 했죠.”(참여자 A)

“서울형 기초보장을 만들면서 우리는 이제 그걸 필터링이라고 하는데… 이게 뭐냐면 일단은 신청을 받으면 국민기초랑 서울형이랑 같이 병행접수를 해요. 그래서 국민기초 자격이 되는지 먼저 판단을 하고… 부적합하다고 하면 서울형으로 다시 판단을 하고… 그래도 안 되면 긴급지원이나 이제 타복지로 연계를 하는 방식으로 계속 어떻게든 지원을 해줄 수 있게…”(참여자 B)

서울시 담당 공무원인 참여자 A와 B의 설명에 따르면 송파구 세 모녀 사건 이후로 수급 대상자를 발굴하기 위해 ‘더함복지 상담사’와 같은 자체 사업을 진행한 것, 그리고 필터링 시스템을 마련함으로써 신청자가 1차적으로 국민기초생활보장제도의 적용을 받도록 하고, 수급자격이 되지 못할 경우 서울형의 수급 자격이 되는지 다시 판단을 하는 등의 체계를 마련한 것이 서울형 기초보장제도의 신청자 증가와 그중에서 다시 국민기초생활보장제도의 수급자가 증가한 것과 관련이 있는 것으로 파악할 수 있다. 그렇지만 자치구 담당자들은 대상자에 대한 신청안내와 제도 홍보를 강화한 것이 또 다른 수급자 증가의 직접적인 원인으로 설명하고 있다.

“저희가 그때 서울형을 엄청나게 홍보를 많이 했거든요. 통반장 회의 자료 모든 단체 회의 자료, 구민 소식지, 개별 안내문… 수급자 신청 받을 때는 무조건 서울형도 같이 신청을 받도록 하고 방송이나, 소식지 같은 걸로 홍보가 많이 되었고 그리고 서울형 기초 지침안에 보면 (국민기초)수급자가 될 수 있는 사람은 서울형으로 하지 말아야 한다는 규정이 있어요. 예를 들어서 근로능력가구인 경우에는 조건부과나 이런 걸로 기초수급자로 충분히 흡수가 가능한 경우에는 서울형으로 하지 말고 수급자 쪽으로, 기초수급자가 우선, 서울형은 차선 이렇게 되거든요.”(참여자 C)

“네, 그렇죠. (서울형 기초보장제도의 실시와 국민기초생활보장 수급자의 증가는) 관련이 있죠. 서울형이 실시되고 우리가 이제 조사대상이 있는데 이게 기존에 수급권자였다가 탈락한 사람이라든지, 신청을 했다가 뭐 소득인정액이 초과되거나 부양의무자 때문에 신청이 안 된 사람들… 아니면 기존에 차상위계층들, 이 사람들 대상으로 하는 차상위 본인부담경감 대상이라든지, 우선돌봄 대상이라든지, 뭐 한부모 가정이라든지, 그리고

기준에 저소득 틈새가구 대상이었던 사람들 이런 사람들에게 우리가 이런 계(서울형 기초보장제도) 생겼다고 계속 안내문을 보냈거든요.”(참여자 D)

참여자A 또한 서울형으로 인해서 수급자가 증가되는 양상을 다음과 같이 설명하고 있다.

“이게 그러니깐 (수급자가) 줄고 늘고 하는데 주는 게 많은 거죠. 옛날에 떨어졌던 사람들은 계속 하게 되면 나는 떨어질 게 뻔하니까 신청 안 하는 사람도 많단 말이에요. 근데 서울형으로 인해서 하나라도 건지려고 한단 말이에요. 예전에 떨어졌던 사람 다시 신청하라고 해서 다시 돌아와서 서울형을 해주려고 돌렸는데 이제 보니깐 기초안에 들어가는 거예요. 그러니깐 이 사람은 기초안에 들어갈 수 있는 자격조건을 예전부터 갖고 있었는데 정보가 미비했던가... 그다음에 아니면 예전에 나는 한 번 떨어졌으니깐 나는 안 맞을 거야라고 생각했던 사람들 그런 사람들이 다시 한 번 서울형을 계기로 해서 다시 신청을 하는 거...”(참여자 A)

참여자A는 사통망으로 인해 부정수급자가 걸러지는 효과가 있지만 서울형이 시행됨으로 인해서 다시 발굴되는 사람이 더 많다는 사실을 언급하고 있다.

“서울형을 하려고 발굴해 봤더니 기초가 되는 거예요. 근데 지방에는 이런 게 없으니깐 줄어드는 거죠. 근데 그것은(사통망으로 인해서 수급자가 감소하는 것은) 그럴 수밖에 없어요. 어차피 부정 수급자는 안 주는 게 맞죠. 근데 이제 (서울의 경우는) 그 사람들(서울형으로 다시 발굴되는 사람들)이 더 많다는 거죠.”(참여자 A)

2010년도 이후 ‘사통망’이 개통되면서 수급자 및 부양의무자의 소득 정보 등이 보다 정확하게 파악되었고 이를 통해 상당수의 기존 수급자들이 수급자격을 상실한 것으로 파악된다. 철저한 소득 조사를 통해 무자격자를 걸러내는 것은 필요하지만 문제는 이와 같은 필터링이 대상자를 축소하는 한 방향으로만 이루어져 왔고 상대적으로 사각지대에 빠진 빈곤층을 보호하려는 움직임은 전혀 이루어지지 않았다는 점이다. 서울형의 사례는

현재의 기초법 행정체계 내에서 수급자격이 됨에도 불구하고 다양한 이유로 인해서 수급 지위를 얻지 못했던 사람들을 대폭 발굴함으로써 자격이 되는 수급자를 발굴하는 방식의 필터링 역시 가능하다는 것을 보여주었고 이것 역시 서울형 기초보장제도의 성과로 볼 수 있다. 즉, 행정기관의 역량과 의지에 따라서 더 많은 빈곤층을 보호하고 지원을 확대할 수 있음을 나타내는 사례로 평가될 수 있을 것이다.

(2) 선정 기준 완화를 통한 사각지대 해소

‘서울형 기초보장제도’는 부양의무자의 소득 및 재산 기준 완화를 통해서 제도의 사각지대에 방치되어 있던 비수급 빈곤층에게 실질적인 도움을 제공한 것으로 평가할 수 있으며 이는 기초생활보장제도의 개편에 상당함 함의를 던져주고 있다. 참여자 A는 부양의무자 기준 및 재산 기준 완화와 관련하여 서울형의 의미를 다음과 같이 설명한다.

“서울형 기초보장제도의 경우 부양의무자 기준을 상당히 완화한 것으로 볼 수가 있죠, 이게 1촌 이내, 배우자까지를 부양의무자로 하는 기준 자체는 똑같은데 부양의무자의 재산기준과 소득기준을 완화한 것이거든요.. 지금 국기법 개편 방안에도 부양의무자 재산 기준 완화에 대한 부분이 들어가 있는데, 우리가 그 정도 수준으로 이미 완화한 거죠.”
(참여자 A)

“그리고 서울형은 소득 수준을 평가할 때 재산은 빼고 소득평가액만 이용하거든요, 재산의 소득환산액을 포함하면 소득인정액이 커지니까, 이게 그러니까 실제 소득보다 소득인정액이 더 커지게 되는 문제가 생기는데 이런 부분을 고려해서 서울형은 재산의 소득환산 기준 자체가 없어요, 재산은 보질 않으니깐, 이렇게 하면 소득이 낮은데도 재산이 소득이 돼서 소득이 어느 정도 있는 것으로 간주되는 저소득층을 지원할 수 있는 거거든요.”(참여자 A)

이와 같은 시도를 바탕으로 지난 1년 동안 7,700여 명의 순수 서울형 기초보장제도 수급자를 발굴한 것으로 평가할 수 있을 것이다. 같은 맥락에서 자치구 담당자인 참여자 C는 현장에서 수급자를 발굴하고 이들에 대한 지원 방안을 모색함에 있어서 서울형의 방

식이 유용하게 적용됨을 다음과 같이 설명하고 있다.

“(기존 제도의)틈새를 잘 막은 거죠. 우리가 아무리 적극적으로 지침을 적용하려고 해도 품어주기 어려운 경우가 있어요. (부양의무자에게)보장비용을 징수를 해야 하는 거예요. 내가 이렇게 힘들게 애들을 자라게 했는데… 개네들한테 징수까지 하면서 하고 싶지는 않다. 차라리 내가 굶겠다. 뭐 이렇게 나오시는 분이 있어요. 근데 서울형은 이 요건에 딱 맞아서 (보장비용 징수 없이)혜택을 받는 분들이 생기는 거죠. (중략) (서울형의 경우) 부양의무자 기준이 1인인 경우에 재산은 5억이고 소득은 400만 원이 넘어요. (국민기초의) 수급자는 (부양의무자)소득 기준이 훨씬 낮아요. 혼자 벌어서 부모 부양하고 나면 같이 수급자 돼요. 그런데 어떤 부모가 170만 원 정도 버는 미혼의 아들이 혼자 나가서 산다고 하면 자식한테 보장비용 내게 하면서 나 수급자 하겠다 이러겠어요. 근데 서울형으로 하면 이제 서울형 생계비를 받으면 정말 인격수준은 아니어도 최저생계비 수준도 아니어도 그래도 낮죠.”(참여자 C)

2) 서울형 기초보장제도의 한계

(1) 보장비용 징수 기피 문제

‘서울형 기초보장제’는 현행 기초생활보장제도의 문제점을 극복할 수 있는 방안을 제시했다는 점에서 의미가 있지만 자치구 소속의 실무 담당자들의 입장에서는 아쉬운 부분이 제기되고 있음을 확인할 수 있다. 대표적으로 가족관계가 단절되었거나 자식들의 처지와 상황을 고려해서 보장비용 징수를 꺼리는 비수급빈곤층이 실질적으로 상당부분 존재함에도 불구하고 서울형제도에서는 이들에 대한 지원책을 마련하기가 쉽지 않다는 것이다.

“실제로는 (생활이) 어렵다고 하는데 그 기준안에 안 들어오는 게 부양의무자 기준 때문이에요. 그런 경우에 선보장을 통해서… 이게 보장비용 징수를 사후에 결정하는 방식인데 신규 수급자 발굴이 어려운 이유가 부양의무자 서류가 들어오지 않으면 조사미비기 때문에 각하대상이에요. (중략) 그리고 조사를 했는데 부양의무자가 있는데 부양비를

부과하거나 당신은 부양의무자가 있으므로 안 돼요라고 통보를 해야 하는데 이 사람은 실제로 어렵단 말이에요. 그럼 보장비용 징수에 수급자가 동의를 해줘야 하는데... 내가 내 자식한테 보장비용 징수를 하면서까지 나는 수급자를 할 수가 없다. 그런 게 실제로 어려워요.”(참여자 C)

“가족관계가 단절되거나... 이게 관계가 그런 게 있잖아요. 무슨 사정인지는 몰라도 관계가 틀어져서 얼굴도 보지 않으려는 데 거기다 대고 이거 서류에 도장을 찍어 달라. 이런 거 말을 못하죠. (중략) 이게 서로 가까이 사는 것도 아닌데 자식이나 사위, 며느리한테 가서 ‘금융정보제공 동의서’ 이거 받아오기가 힘들거든요. 우리는 뭐 “서류 받아오세요” 말은 쉽지 근데 이게 그게 아니거든요. 부양의무자 소득이나 재산 기준 완화하는 것도 의미가 있겠지만 이게 서류 제출 자체를 거부하는 사람들은 힘들어요. 내가 해준 것도 없는데 사위한테 이거 좀 도장 찍어 달라 이런 말을 못하는 거죠.”(참여자 D)

연구 참여자들은 서울형 기초보장제도 역시 국민기초생활보장제도와 마찬가지로 공적자료가 미비할 경우, 특히 부양의무자 기준과 관련된 자료 제출을 하지 않을 경우 지원책을 마련하기가 어려운 점을 토로하면서 담당 공무원이 재량적으로 원조를 제공할 수 있도록 하는 방안이 마련될 필요가 있음을 설명하고 있다. 이와 같은 현실은 큰 틀에서 보았을 때, 직계혈족의 부양을 일차적으로 중시하고 있는 우리나라 공공부조제도의 특성과 관련되는 것이며, 따라서 서울형 차원에서 뿐만 아니라 공공부조 제도의 기본 철학과 성격에 대한 진단과 논의가 마련될 필요성을 제시하는 것이라고 할 수 있다.

“서울형의 기본취지에 대한 고민이 많이 들어요. 이게 정말 최저생활을 유지하지 못하는 사람들을 대상으로 한다면 선정기준이 아무래도 좀 더 완화돼야 하는 거죠. 이를 테면 지금은 기초생활이랑 똑같이 부양의무자 기준, 이게 똑같으니까 서류를 내지 않으면, 부양의무자랑 관계가 단절됐다든지, 부양을 기피한다든지 뭐 이렇게 되면 서류를 내지 못하니깐, 그러면 구제를 해줄 방법이 없는 거죠. (중략) 예전에는 서울형 이전에 서울시에 그게 있었어요. 저소득 틈새특별지원이라고 해서 이거는 이제 일 할 수 있으면 공공근로 같은거 일자리 주고 아니면 20만 원씩 일률적으로 생계비를 줬는데...”(참여자 D)

“(저소득 틈새계층 특별지원 제도상의)특별구호는 사실 실제로 어려우면 재산·소득이 일정 수준 이하면 묻지도 따지지도 않고 담당자가 실태조사를 해서 일단 지원을 했거든요. 지금 서울형은 공적자료를 이용해서 해야 하잖아요. 국민기초처럼 부양의무자 정보제공 동의서 같은 서류를 다 내야 하거든요. 그래서 (서울시에) 뭘 요구했다면 담당자가 재량을 발휘할 수 있는 공적자료를 좀 뛰어 넘을 수 있는 그런 게 있어야 한다고 얘기를 했죠”.(참여자 C)

연구 참여자들의 이와 같은 설명에 따르면 수급신청자가 부양의무자의 소득 및 재산에 대한 정보 제공을 불편해 하거나 보장비용 징수 등을 거부하는 경우에 이들에 대한 지원책을 마련하는 것이 여의치 않다는 것을 알 수 있다. 물론 이와 같은 한계를 극복할 방안이 없지는 않다. 연구 참여자A의 설명에 따르면 국민기초생활보장제도의 지침이 개정됨에 따라 예전과 같이 관련 서류 제출미비 등의 사유로 신청접수 자체를 거부할 수는 없게 되었으며, 서울형 기초보장제도 또한 자치구 지방생활보장위원회 심의를 통해 부양거부 및 기피의 사유로 수급이 불가능한 이들에 대한 지원책이 마련되어 있음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 담당 공무원이 재량적으로 원조를 제공할 수 있는 방안의 필요성이 현장에서 제기되고 있는 현실은 부양의무자의 소득 및 재산 기준을 단순히 완화하는 것보다 보다 근본적인 접근의 필요성을 제시하는 것이다.

(2) 행정체계 개편 및 인력 충원의 필요성

서울형 기초생활보장제도가 시행되기에 앞서 마련된 “서울시민복지기준 설정연구”는 서울형 기준의 신설로 인해서 수급자 관리의 혼란과 제도의 복잡성 증대가 예상되는 바, 행정체계의 개편과 인력충원의 필요성을 제기한 바 있다(서울연구원, 2012: 132-133). 또한 지자체가 신규 사업을 시행하거나 제도 개선을 도모함에 있어서 중앙부처와의 협의의 필요성은 증대됨에도 불구하고 세부적인 업무 조정을 놓고서는 지자체의 권한을 둘러싸고 원만한 협의가 이루어지지 못하고 있는 현실이다. 가장 대표적으로 현장에서는 인력충원에 대한 필요성을 제기하고 있지만 광역자치단체 차원에서는 이와 같은 문제를 해결하기에는 어려운 측면이 있는 것이다. 참여자A는 인력충원의 필요성에 대해서는 충분히 공감을 하면서도 충원의 현실적인 어려움을 다음과 같이 토로하고 있다.

“저희가 이거 맨 처음에 하면서 시민단체에서 성명서 발표했어요. 새로운 사업하면서 직원 안 뽑고 했다고... 근데 직원 뽑는 게 쉬운 게 아니거든요. 돈만 있다고 되는 게 아니고, 정원하고 묶여 있어서 쉬운 일이 아닌데... 그래서 작년엔 우리가 보조인력을 채용을 했어요. 그랬더니 이번에는 정규인력이 아니고 보조인력이라고 또 난리고. (중략) 갑작스럽게 인원을 늘리는 것은 쉽지 않아요.”(참여자 A)

중앙과 지방 간의 효과적인 협력체계 구축의 필요성과 구축방안에 대한 논의(고제이, 2013; 이민호 외, 2014)는 물론이고, 공공부조와 같은 복지전달체계 개선에 있어서 인력, 정보, 조직 체계 개편의 필요성을 제시한 연구들(선수경, 2012; 이원희, 2008)이 지속적으로 마련되어 왔음에도 불구하고 중앙정부 차원에서 실질적인 개선 방안을 마련하지는 못하고 있는 실정이다. 결과적으로 서울형 기초생활보장제도는 이와 같은 제약으로 인해서 공공부조를 담당하는 행정체계와 행정인력에 있어서는 근본적인 변화를 가져오지 못했고 이것이 서울형과 기초생활보장제도의 내실화를 기하는데 장애요인으로 작용하였다. 참여자 D는 수급자 한명의 신청과 조사를 진행하는데 실제 필요한 시간을 구체적으로 언급하면서 인력 충원의 필요성에 대해서 다음과 같이 설명한다.

“일단은 먼저 인력이 증원이 돼야 해요. 이게 저는 내가 건강하고 내가 의욕이 있어야 되는 건데, 지치고 해도 해도 끝이 없고. 여기서 일하면 보통 2~3년 안에 소진이 되거든요. 우리 팀이 세 명이 늘어났는데도 여전히 부족해요. 인력 충원이 먼저 돼야 할 거 같아요.”(참여자D)

“이게 우리가 국민기초 신청을 받으면 준비된 서류를 가지고 접수를 하고 초기 상담을 하죠. 서류가 미비되면 보통 한 가구에 부양의무자 가구는 세 가구, 네 가구예요. 자식이 셋넷 뭐 이러니까. 그러면 부양의무자를 다 찾아서 그 사람들한테 관련서류 제출해 달라고 우편 발송하고, 전화번호 찾아서 서류 보내 달라고 설명하고, 부양 기피하겠다고 그러면 부양기피 사유서 달라고 해야 하고 이게 한 가구 조사에만 보통 4~6시간이에요.”(참여자 D).

물론 서울시는 복지 사무 증대로 인한 사회복지직 공무원의 업무 과중을 해소하기 위해 자체적인 인력 충원 방안을 마련해 왔지만¹⁷⁾ 상기의 문제를 근본적으로 해결하는데에는 여전히 부족한 실정이다. 결과적으로 이와 같은 문제를 개선하기 위해서는 중앙 정부 차원에서 적극적으로 대책을 마련하는 것이 필요하며, 최소한 지방자치단체에서 인력 충원에 대한 재량을 확보할 수 있도록 할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

5. 결론: 국민기초생활보장제도 개편에의 함의

‘서울형 기초보장제도’는 도입 1년여 만에 기초법 사각지대의 해소 가능성을 보여주었다. 비록 자치단체 수준이기는 하지만 공공부조의 개선에 대해 나름의 해결책을 모색하고 일정한 성과를 낸 것으로 평가할 수 있다. 특히나 국민기초생활보장제도의 개편 이후 논란이 지속될 가능성이 높아 서울형의 성과와 한계에 대한 검토는 추후 기초법 내실화에 상당한 함의를 줄 것이다. 본 연구는 공공부조 개혁 전략의 하나로서 상대적으로 학계의 주목을 받지 못한 ‘서울형 기초보장제도’의 구조를 체계적으로 분석하고 그 성과와 한계를 논의함으로써 기초생활보장제도의 개선에 기여하고자 하는 것이다. ‘서울형 기초보장제도’의 경험이 기초생활보장법 개혁에 주는 함의는 다음과 같이 정리할 수 있다.

서울시는 지난 1년 동안 ‘서울형 기초보장제도’를 시행함으로써 두 집단의 비수급 빈곤층을 공공부조안으로 포섭하였다. 첫째 집단은 본인 및 부양의무자의 소득·재산기준 등으로 사각지대에 방치된 사람들로서 서울시는 이 기준을 완화함으로써 지난 1년간 7,700여 명의 신규 대상자를 발굴하였다. 이 수치는 2012년 서울시 수급자 199,310명의 3.86%에 달하는 것이며, 2012년 한 해 동안 감소한 서울시 수급자 수 7,498명을 상회하는 것이다. 둘째 집단은 수급 자격이 됨에도 불구하고 기준 완화 사실을 모르거나 신청탈락

17) 서울시에서는 ‘서울형 기초보장제’ 시행과 기타 복지프로그램 확충을 앞두고 2013년 초에 사회복지관련 인력을 정비하는 작업을 시도하였다. 가령 ‘사회복지인력 운영현황 및 개선방안’(서울시 내부자료, 2013.04), ‘사회복지담당공무원 근무여건 개선 종합계획’(서울시 내부자료, 2013.05). 서울시의 이런 노력은 평가되어야 하지만 중앙정부의 승인 없이 지방정부가 사회복지 관련 행정 및 인력체계를 근본적으로 개편하기 불가능하다는 점은 잘 알려진 사실이다.

경험 등으로 신청 포기한 사람들이다. 서울시는 이들의 적극적 발굴을 통해 2012년 서울시 수급자 199,310명의 12.11%에 해당하는 2만 4천 명을 새롭게 편입시켰다. 이러한 노력을 전국적으로 적용한다면 수급자 감소 추세를 상쇄하는 신규 수급자 발굴이 가능하며 이는 기초법의 사각지대 문제를 해소하는데 기여할 가능성이 충분하다.

이번에 개정된 ‘맞춤형 급여체계’에도 ‘서울형 기초생활보장제도’는 부양의무자의 소득·재산기준의 변화의 중요성을 시사하고 있다. ‘맞춤형 급여체계’는 부양의무자의 소득기준을 완화했지만 서울시의 경험을 보면 보다 면밀한 대책이 요구된다. 이번에 개정된 ‘맞춤형 급여체계’는 기초법의 사각지대를 부분적으로 줄일 수 있지만 부양의무자 기준 자체로 인해서 사각지대를 근본적으로 해소하기에는 여전히 한계가 있다. 특히나 개정법률안에는 부양의무자의 재산기준 완화는 이루어지지 않았으며, 부양능력 미약 구간에 부양비를 부과하는 기존 방식을 유지하고 있다. 반면 서울형의 경우 부양의무자 가구의 재산기준을 대폭 완화하는 한편, 부양비 부과기준선을 따로 설정하지 않아 부양능력 미약가구에게 간주 부양비를 부과하는 번거로운 절차를 생략하고 있다. 서울형의 이같은 특징은 향후 기초생활보장 개편을 위한 논의에서 고려되어야 할 것이다.

‘서울형 기초생활보장제도’가 빈곤정책에 대해 주는 또 다른 함의는 사각지대 해소는 단지 수급기준의 완화만으로 해결되지 않으며 상당한 행정력과 ‘정치적 의지’가 뒷받침되어야 한다는 점이다. 수급자 선정 기준의 완화는 물론 중요하다. 하지만 서울의 경험을 보면 더 중요한 것은 수급 자격이 됨에도 불구하고 수급 신청을 하지 못하고 있는 사람들을 발굴하기 위한 적극적인 행정적 노력이다. 서울시에서 ‘서울시민복지기준’ 같은 적극적인 복지플랜을 시행하지 않았다면 서울시의 성과는 인상적이지 않았을 수도 있다. 어찌 보면 ‘서울형 기초보장제도’의 핵심적인 성과는 제도의 사각지대에 방치된 전혀 체크되지 않았던 비수급빈곤층의 신규발굴이기 보다 수급자격이 있음에도 불구하고 다양한 이유로 인해 수급신청을 하지 못하고 있었던 비수급빈곤층을 적극적으로 제도 내로 포섭했다는 점일 수도 있다. 이런 점에서 비수급빈곤층에 대한 지원 대책을 마련함에 있어서 선정기준 완화 못지않게 홍보 및 신청유인을 강화가 함께 모색될 필요가 있음을 서울시의 사례는 보여주고 있다.

한편, ‘서울형 기초보장제도’의 성과 못지않게 한계도 분명히 드러났다. 부양의무자 기준이 완화되어도 여전히 많은 수급신청자가 부양의무자의 소득과 재산에 대한 정보 제

공을 불편해 하거나 보장비용 징수를 꺼림으로써 비수급 상태에 놓여 있는 것을 선택하고 있다. 이 문제를 해결하기 위해서 부양의무자의 범위를 완화하거나 부양의무자의 부양을 원치 않는 수급자의 경우에는 제한적인 원조라도 받을 수 있는 방안이 논의될 필요성이 있다. 그리고 선정기준의 완화와는 상관없이 복지 담당 공무원의 인력조정 필요성은 여전히 중요한 과제로 남아있다. ‘맞춤형 급여체계’가 시행되면 공공부조에서 상당한 업무 증가가 발생될 것이고 이는 필연적으로 현장 인력의 업무 증가를 초래할 것인데 이에 대한 세부적인 계획이 마련될 필요가 있다.

마지막으로 본 연구의 한계와 후속연구를 위한 제언을 하자면 다음과 같다. 우선적으로 본 연구의 분석 대상이 된 ‘서울형 기초보장제도’는 2013년도 7월부터 시행된 신생 제도이며, 이에 따라 분석에 사용할 수 있는 통계 및 2차 자료가 충분하지 못한 현실이다. 따라서 제도의 성과 및 한계에 대한 면밀한 분석에는 제한적인 측면이 있었음을 밝힌다. 향후 서울형 기초보장제도의 장기적 수급현황 및 수급자의 재산과 부양의무자와 관련된 자료가 축적된다면, 통계분석을 포함한 보다 심층적인 연구가 마련될 수 있을 것으로 기대한다.

■ 참고문헌 □

- 고제이(2013). 국가와 지방자치단체 간 사회보장 책임배분 틀의 재정립 방향. 보건복지포럼, 2013. 11: 52-68.
- 국민기초생활보장 지키기 연석회의(2014), “국민기초생활보장법 개정법률은 빈곤 사각지대 해소에 매우 부적절”(성명서, 2014년 12월 10일).
- 김미곤(2005). 국민기초생활보장제도 시행 5주년에 대한 재음미. 보건복지포럼. 이달의 초점 2005. 10: 6-15.
- _____ (2009). 국민기초생활보장법 제정 10년의 성과와 과제. 보건복지 Issue & Focus, 제2호 2009. 9. 18.
- 김연명(2012). ‘서울시민복지기준’ 설정의 의의와 과제. 시민복지기준, 어떻게 설정할 것인가? 토론회 자료집. 2012년 12월.
- 김수영(2013). 사회운동조직의 사회복지제도화와 미시저항: 지역자활센터의 사례를 중심으로. 한국사회복지학. 65(2): 255-285.
- 김종수(2012). 국민기초생활보장법상 수급여건에 관한 연구. 사회복지법연구. 2: 1-23.
- 김지영 외(2011). 서울형 최저생계비 모형 개발연구. 서울복지재단.
- 김태완(2012). 주요국의 사회보장제도: 한국편. 한국보건사회연구원.
- 남기철(2007). 신빈곤과 국민기초생활보장제도의 위기. 참여연대 사회복지위원회 편. 한국 사회복지의 현실과 선택. 나눔의 집. 29-53.
- 노대명(2013). 기초생활보장제도 개편방안의 쟁점과 향후 과제: 몇 가지 질문에 대한 검토 의견. 보건복지포럼. 2013. 10: 42-51.
- 노대명, 이현주, 강신욱, 김문길 외(2013). 국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편방안 마련을 위한 연구. 한국보건사회연구원 정책보고서.
- 문진영 (2013). 국민기초생활보장제도 제정 의의 및 과제. 복지동향. 2013. 8: 4-7.
- _____ (2014). 국민기초생활보장법 개편 방안에 대한 평가: 최저생계비를 중심으로. 지식협동조합 좋은 나라 제4회 정책심포지엄 박근혜 정부 복지정책 중간평가: 기초연금과 국민기초생활보장제도를 중심으로” 자료집 발표문.
- 박능후(2010). 국민기초생활보장제도 10년의 성과. 보건복지포럼. 이달의 초점 2010. 9: 6-13.
- 박인화(2013). 국가와 지방자치단체의 사회보장 기능 및 재정 분담구조. 보건복지포럼. 2013. 11: 6-22.
- 보건복지부(2013). “기초생활보장제도, 14년 만에 ‘맞춤형 개별급여’로 전면 개편”, 보도자료, 2013년 5월 14일.
- _____ (2014a). 2014 기초생활보장사업안내, 보건복지부.
- _____ (2014b). “송과 세모녀법, 국회 본회의 통과”(보도참고자료). 2014. 12. 9.

- 새정치민주연합 보건복지위원 · 국민기초생활보장 지키기 연석회의(2014). 복지사각지대 해소를 위한 기초생활보장법 개정 국민공청회 자료집.
- 서울시(2013). '서울형 기초보장제도 세부시행계획'(서울시 내부자료 2013. 06).
- ____ (2014a). '2014년 서울형 기초보장제도 추진계획'(서울시 내부자료, 2014. 01).
- ____ (2014b). '2014년 서울형 기초보장제도 사업안내(4차 반영)'.
- 서울시민복지기준추진위원회(2012). 서울시민 복지기준. 서울특별시.
- 서울연구원(2012). 서울시민 복지기준 설정 연구. 서울특별시.
- 선수경(2012). 사회복지 전담공무원의 소진에 영향을 주는 요인에 관한 연구: 직무 스트레스, 사회적 지지, 전달체계를 중심으로. 강남대학교 박사학위 논문.
- 여유진 (2004). 국민기초생활보장제도 부양의무자기준과 빈곤사각지대: 공적부양과 사적부양의 관계를 중심으로. 보건사회연구. 24(1): 3-29.
- ____ (2005). 국민기초생활보장제도 선정 및 급여 현황과 문제점. 한국보건사회연구원 정책보고서.
- 여유진, 김미곤, 김문길, 정재훈, 홍경준, 송치호(2011). 국민기초생활보장제도 재산의 소득환산제 개선 방안 연구. 한국보건사회연구원 정책보고서.
- 여유진, 김미곤, 김상균, 구인회 외(2009). 국민기초생활보장제도 부양의무자기준 개선방안에 관한 연구. 한국보건사회연구원 정책보고서.
- 이민호, 윤광석, 조세현, 원소연(2014). 중앙-지방 간 효과적인 협력체계 구축방안의 모색: 협력적 네트워크 거버넌스 관점에서. 지방정부연구. 18(1): 121-146.
- 이상일(2011). 대안적 최저 생계비 계측과 최저소득 기준의 구성에 관한 탐색적 고찰. 동향과 전망. 82: 147-184.
- 이승호, 구인회(2010). 국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 적절성 평가. 보건사회연구. 30(1): 29-61.
- 이원희(2008). 복지관련 중앙정부와 지방정부의 관계 재형성에 관한 연구. 서울행정학회 학술대회 발표 논문집.
- 이태진, 강신욱, 최현수, 손창균 외(2009). 2009년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가: 법제정 10년의 제도운영 점검. 한국보건사회연구원 연구보고서.
- 이태진 외(2010). 국민기초생활보장제도 10년사. 보건복지부 · 한국보건사회연구원.
- 이태진, 김상균, 홍경준, 석재은 외(2012). 빈곤정책 제도개선 방안 연구. 한국보건사회연구원 정책보고서.
- 이혜경(2005). 국민기초생활보장제도 시행 5주년에 즈음하여. 보건복지 포럼. 2005. 10: 2-4.
- 장동렬(2014). 사회복지할당원리로서 재산의 소득환산제에 대한 비판적 고찰. 중앙대학교 석사학위 논문.
- 참여연대 사회복지위원회(2013). 대한민국 최저로 살아가기: 누구를 위한 최저생계비인가. 나눔의 집.

- 허선(2000). 국민기초생활 수급자 선정기준의 문제점. 복지동향. 2000. 6: 6-11.
- ____ (2005). 국민기초생활보장제도 시행 5년의 평가. 복지동향. 2006. 10: 21-27.
- ____ (2009). 국민기초생활보장법 제정 10년! 한계와 과제. 시민과 세계. 16: 274-289.
- ____ (2012). 서울시민복지기준선추진위원회 소득보장분과. 2012년 7월 시민복지기준, 어떻게 설정할 것인가? 토론회 자료집.
- ____ (2014). 지식협동조합 좋은나라 제4회 정책심포지엄 “박근혜정부 복지정책 중간평가: 기초연금과 국민기초생활보장제도를 중심으로” 토론문.

Yin, Robert K. (2013). Qualitative research form start to finish. 박지연, 이숙향, 김남희 공역(2014). 질적연구: 시작에서 완성까지. 학지사.

Greene J. C. (2007). Mixed methods in social inquiry. 이진희, 이병호, 윤은주 공역(2011). 사회과학 혼합연구방법의 이론과 실제. 시그마프레스.

Issues and Implications of Seoul-Type Basic Livelihood Security as a Reformation Plan of National Basic Livelihood Security

Lee, Seung Sun* · Kim, Yeon Myung**

The purpose of this paper is to contribute to improvement of National Basic Livelihood Security(NBLS) scheme by analyzing the structure of Seoul-Type Basic Livelihood Security systematically and discussing its achievements and limitations. To these ends, this study compared the reformation plan of central government for customized benefit systems with the Seoul-type program, thereby determining structural features of the program, and examined its performances and tasks through in-depth interviews with some officials who practice the program in the fields. Seoul-type program has different structure in contrast with the present scheme and the reformation plan as it relaxes the selection criteria of family support obligation rule and the methods for converting assets into incomes, and in this respect, it can be regarded as a significant contribution to, to some extent, solving the problem of excluded people from the public assistance system and guaranteeing the minimum standards of living for those in poverty. However, it still has some limitations, so it is necessary to discuss to find a way for the fundamental countermeasures.

Key Words: National Basic Livelihood Security, Seoul-Type Basic Livelihood Security, Customized Benefit System

◆ 2014.11.20. 접수 / 2014.12.14. 1차 수정 / 2014.12.18. 게재 확정

* Lecturer, Sanji University(isksay@hanmail.net)

** Professor, Chung-Ang University(ymkim@cau.ac.kr)