

코로나19와 기후위기 사이, 기본권 보장이 시급하다

: 3차 기초생활보장 종합계획에 반드시 반영되어야 할 것

기초법바로세우기공동행동/ 장애인과가난한이들의3대적폐폐지공동행동

- <장애인과 가난한 이들의 3대적폐 폐지 공동행동>과 <기초생활보장법바로세우기 공동행동>은 빈곤문제 해결과 가난한 이들의 인간다운 삶을 위해 부양의무자 기준 폐지, 기초생활보장법 개정을 위해 활동하고 있습니다.
- 코로나19는 탄탄한 사회보장제도가 사회 방역임을 보여줬습니다. 지난해 발생한 반지하 수해참사를 통해 알 수 있듯 기후위기로 반복되는 예기치 못한 재난은 가난한 이들의 고통을 가중시킬 것입니다. 올해 수립되는 <제3기 기초생활보장 종합계획>은 모든 시민이 보장받아야 할 기본권의 출발선을 어디에 둘 것인가에 대한 답이어야 합니다.
- 기초생활수급자가 되기도 어렵지만, 기초생활수급자로 살기도 힘들다는 것이 제도를 둘러싼 수급권자들의 평가입니다. 현재 기초생활보장제도의 문제점을 개선하고, 가난한 국민들의 인간답게 살 권리를 보장하기 위해 **부양의무자기준 폐지**와 **기준중위소득 인상** 등의 제도 변화를 촉구합니다.
- 이에 다음과 같은 요구안을 중앙생활보장위원회에 전달합니다.
 - 1) 사각지대 없이! 부양의무자기준 완전 폐지
 - 2) 현실에 맞춰! 재산기준 상향
 - 3) 수급자도 살만하게! 기준중위소득 및 급여수준 상향
 - 4) 기후위기 대응! 수급자의 주거권 보장
 - 5) 강제 참여가 아니라 활력과 희망을! 자활일자리 확대

사각지대 없이! 부양의무자 기준 완전 폐지

- 부양의무자기준 완전 폐지, 가능하고 해야 하는 일
- 부양의무자기준 일부 완화는 비수급 빈곤층 양산하는 최대 걸림돌

- 2015년 교육급여, 2018년 주거급여에서 부양의무자 기준이 완전 폐지되고, 2021년 생계급여에서 부양의무자 기준이 일부 완화되는 성과가 있었음. 그러나 1) 의료급여에는 여전히 부양의무자 기준이 그대로 적용되고, 2) 생계급여에 있어서도 부양의무자 가구의 연소득이 1억원을 초과하거나 일반재산이 9억원을 초과하는 경우 가구 특성과 무관하게 부양능력이 인정되어 광범위한 사각지대가 발생하고 있음.
- 2021년~2022년 부양의무자 기준으로 인해 의료급여 수급을 신청했다가 탈락한 사람은 2만4157명에 달하고, 탈락자 월 평균 소득은 44만3420원에 불과함.¹⁾ 이들의 소득은 생계급여 탈락자 소득 75만7925원보다 훨씬 낮지만, 오로지 부양의무자 기준으로 인해 수급을 받지 못한 채 의료 사각지대에 방치되며 건강권·생존권에 막대한 피해가 발생하고 있음.
- 의료급여 부양의무자 기준 폐지는 재정 확대에 대한 우려로 중앙생활보장위원회에서 제대로 논의조차 되지 않고 있음. 부양의무자 폐지로 인해 비수급 빈곤층이 의료급여 대상자로 전환될 경우 연 3조 원가량의 재정이 더 필요하다는 것인데, 그만큼 건강보험 예산이 1조 4000억원 가량 줄어들게 되어 상쇄되는 측면도 있음을 고려해야 함.²⁾ 또한 비수급 빈곤층이 제때 치료받지 못해 건강이 악화됨으로써 빈곤이 심화되고, 나아가 그 가족까지 빈곤에 처하게 되며 발생하는 사회적 비용을 감안하면 국가가 마땅히 감수할 수 있는 예산 수준이라 생각됨.
- UN 사회권규약위원회에서도 한국의 의료급여 수급권자가 3%에 불과해 전체 절대빈곤층(7%)에 비해 턱없이 부족한 수준이라며 의료불평등이 심해지는 상황에서 한국 정부의 저소득층 의료보장을 위한 노력이 매우 미흡함을 지적, 부양의무자기준 폐지를 권고하였음.³⁾

1) 정의당 강은미 의원실 분석자료

2) 건강보험과 의료급여 역할 재설정, 나영균(건강보험연구원), 사회정책연합 공동학술대회, 2021

- 국민의 건강권·생존권을 보장하는 것은 국가의 가장 기본적인 책임인 만큼 제3차 종합계획에는 반드시 ‘부양의무자 기준 완전 폐지’ 계획이 담겨야 함.

현실에 맞춰! 재산기준 상황

- 윤석열정부, 재산 컷오프제 도입 등 재산기준 상황 공약한바 있음
- 주거용 재산, 자동차 등 재산기준을 완화하겠다는 국정과제 이행 촉구

- 2022년 4월 사망한지 한 달 만에 발견된 창신동 모자는 소유하던 건평 10평의, 지어진지 90년이 된 주택의 공시지가 상승으로 노모 앞으로 나온 기초연금이 유일한 소득이었음에도 재산소득환산으로 월 310만원이 넘는 소득이 있는 것으로 산정되어 수급에서 탈락함. 이들은 지병으로 생계와 돌봄 지원이 절실했음에도 낡은 주택 한 채로 인해 방치되다가 결국 사망에 이르게 됨.
- 낮은 기본재산액, 높은 소득환산율은 가진 모든 재산을 소진한 뒤에야 기초생활수급자에 진입하게끔 만들고 있음. 기본재산액의 존재에도 불구하고 2021년 기초생활수급자 중 재산이 1천만원 미만인 경우가 47.1%에 이룸.⁴⁾ 일반재산 4.17%, 금융재산 6.26%의 소득환산율은 연으로 환산할 경우 각각 50.04%, 75.12%로 사실상 기본재산액을 초과하는 모든 재산을 소진 한 뒤에 수급으로 진입하라는 설계나 다름없음.
- 재산의 소득환산은 재산을 현금화할 수 있다는 것을 전제함. 그러나 어떤 재산의 경우 처분이 불가능하거나, 처분했을 경우 빈곤이 가속화/ 탈빈곤을 더욱 어려운 일로 만들. 예를 들어 주거용 재산은 처분했을 경우 안정적 주거 상실로 탈빈곤이 어려워지고, 주거급여 등 추가적 부담으로 공공부조 부담이 오히려 커지게 됨. 따라서 주거용 재산에 대해서는 재산 혹은 재산의 소득환산 대상에서 제외하는 것을 검토해야 함.
- 일정 금액 이하 거주주택의 경우 주거용재산 환산율(월 1.04%)의 적용을 폐지 또는 대폭 완화하겠다는 것이 윤석열 정부의 공약이기도 함. 그러나 2023년 1월 1일부터 주거용 재산 한도액을 인상하는 데 지침(서울의 경우 1억7200만원). 해당 조치는 부동산가격 급등분만 일부 반영한 것으로 공약이

3) <UN사회권규약위원회 4차 최종견해 평가 및 이행방안 토론회>, 국가인권위원회, 2017

4) <2021 국민기초생활보장 수급자 현황>, 보건복지부 (2022.7)

행이라고 보기 어려움.

- 자동차에 대한 100% 소득환산을 적용은 2000년 당시 기초생활수급자가 자동차를 소유하는 것에 대한 반감을 반영한 것임. 2000년 당시 자동차 등록 대수는 1,200만대였으나 2022년 기준 2500만대 돌파(2명당 1대)할 정도로 자동차 소유가 보편화 된 현실을 고려해야 함. 특히 대도시가 아닌 지역은 대중교통이 불편하고 생활편의와 공공시설이 넓은 지역에 분산되어 있어 자동차가 필수재에 해당함. 자동차에 대한 100% 소득환산을 적용은 골프회원권, 요트회원권 등 사치재 및 선박과 항공기에 대한 일반재산 소득환산을 적용과 비교해보더라도 형평성에 어긋남.
- 현재 장애인 등 일정 요건에 해당하는 경우 일정 가액 또는 배기량 이하의 자동차에 대해서 소득환산 대상 재산가액에서 공제하거나 일반재산환산율을 적용하는바, 자동차가 필수재임을 고려할 때 일정 가액 또는 배기량 이하의 자동차는 소득환산 대상 재산가액에서 공제되어야 함.

수급자도 살만하게! 기준중위소득 및 급여수준 상향

- 기준중위소득 대폭 인상
- 중생보위 회의 및 속기록 공개로 투명한 운영을

- 일부 중앙생활보장위원회와 시민사회단체가 문제를 제기한 이후 기준중위소득은 꾸준히 증가함. 2020~2023년 1인가구는 176만원에서 208만원, 2인가구는 299만원에서 346만원, 3인가구는 387만원에서 443만원, 4인가구는 475만원에서 540만원으로 증가함. 지난 3년간 연평균 증가율은 1인가구 5.75%, 2인가구 4.92%, 3인가구 4.64%, 4인가구 4.38% 순으로 가구원수가 적을수록 증가율이 높음. 이는 단순히 소득분배지표의 소득 증가율만을 적용한 것이 아니라 중앙생활보장위원회에서 가계금융복지조사와의 격차를 해소하는 로드맵을 수립하여 이행한 결과임.

[표] 기준중위소득과 가계금융복지조사에 의한 중위소득 간 격차: 2022년 의결한 균등화지수 적용

(단위: 만원)

구분		1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인
기준중위소득	2023년(A)	208	346	443	540	633	723	811
	2023년(B)	244	397	505	610	707	798	883
가계금융복지조사에 의한 중위소득	2022년	232	377	480	580	673	758	840
	2021년	218	355	451	545	632	713	789
	2020년	207	337	428	518	600	677	749
	2019년	200	324	413	499	578	652	722
중위소득 격차	A-B	-36	-51	-61	-70	-74	-75	-72
생계급여 격차	(A-B)×30%	-11	-15	-18	-21	-22	-22	-22

자료: 통계청, 2019~2022, 가계금융복지조사 마이크로데이터.

- 주: 1) 가계금융복지조사 소득은 전년도를 기준으로 함. 즉 2022년 통계는 2021년 소득이 기준임.
- 2) 가계금융복지조사에 의한 중위소득은 8인 이상 가구를 제외하고 현행 균등화지수를 적용하여 산출함.
- 3) 2023년 중위소득(B)은 2020~2022년 3년간의 연평균 증가율 5.17%을 적용하여 산출함.

- 통계청 가계금융복지조사는 국가 공식 소득분배지표로 지정되었으며 전년도 소득 자료를 바탕으로 작성됨. 이로 인해 보건복지부가 공표하는 기준중위소득과 시차가 발생함. 가계금융복지조사에 의한 2019~2022년 중위소득의 연평균 증가

율은 5.17%이므로, 2022년 중위소득에 연평균 증가율을 곱하는 방식으로 시차를 조정할 수 있음.

- 가계금융복지조사에 의한 1인가구의 2022년 중위소득은 232만원이고, 연평균 증가율을 1번 곱한 2023년 중위소득을 244만원으로 추정할 수 있음. 2023년 기준 중위소득은 208만원인데 시차를 조정한 중위소득보다 36만원 낮음. 이와 같은 방식으로 계산한 2023년 기준 중위소득과 중위소득 간 격차가 2인가구는 51만원, 3인가구 61만원, 4인가구 70만원으로, 기준 중위소득이 여전히 가계금융복지조사에 의한 중위소득보다 크게 낮음. 이러한 중위소득 격차를 생계급여(중위소득의 30%) 격차로 환산하면 1인가구는 11만원, 2인가구는 15만원, 3인가구는 18만원, 4인가구는 21만원 덜 받고 있는 상황으로 볼 수 있음.
- 기준 중위소득은 수급 선정기준이자 수급자의 생계급여로 직결됨. 현실과 괴리된 기준 중위소득은 복지가 필요한 사람이 복지에 접근하지 못하도록 빈곤선을 조작하는 한편, 기초생활수급자가 되더라도 '건강하고 문화적인 삶'을 기대하기 어렵게 만들. 최근 3년간 급등한 물가로 인해 기초생활수급자들의 삶은 무척 어려움. 2022년 기초법행동의 수급가구 가계부 조사에 따르면 25개 참가가구의 월 평균 식료품비는 205,186원, 외식비는 53,370원이었음. 하루 평균 8,618원만을 식사비로 지출하는데 그럼에도 불구하고 월 평균 소득 대비 식비 비율은 29.6%에 달함. 부족한 생계비는 가장 유연하게 조절할 수 있는 식비의 절감으로 직결됨. 이로 인해 각 개인들은 건강한 삶을 포기하거나 관계 단절, 우울감 심화를 경험함.
- 이를 결정하는 중앙생활보장위원회는 비공개로 개최되며 속기록조차 남기지 않음. 국가의 다른 주요회의는 공공기록물법 등을 통해 기록과 공개 의무를 지정하고 있지만, 70여개 복지제도의 기준선이 되는 중생보위는 유독 폐쇄적인 운영을 해왔음. 이는 시민들의 알권리를 침해하고, 제도 개선을 건의할 통로조차 닫는 것임. 기준 중위소득의 낮은 인상을 결정이 반복되는 것, 2023년 현재 단 62만원에 불과한 1인가구 생계비는 폐쇄적인 운영에서 기인하지 않나 돌아보고, 중생보위의 투명하고 민주적인 운영을 위해 회의록과 속기록을 공개하고, 방청권을 보장해야 함.

기후위기 대응! 수급자의 주거권 보장

- 주거급여 보장 수준 강화, 선정 기준과 대상의 확대
- 에너지바우처 등 에너지 비용 지원대상을 모든 수급자로 확대

- 최저주거기준 충족하는 기준임대료 설정 필요. 기초법바로세우기공동행동의 기초수급가구(25가구)에 대한 가계부조사결과 소득대비 주거비 비율이 30%이상인 가구가 11가구로 나타남.⁵⁾ 민간임대주택에 거주하는 주거급여 수급가구의 평균 수급액은 실제임차료의 72.8%에 불과하며, 59.7%가 기준임대료를 초과하는 주택에 거주함(2018년 기준).⁶⁾ 「주거급여법」(제7조3항)은 최저주거기준 등을 고려하여 지역별 기준임대료를 정할 수 있도록 하고 있는데, 이에 따라 기준임대료 결정 시 최저주거기준 충족 주택의 임대료를 반영하도록 해야 함.
- 관리비를 주거급여에 포함하여 보장해야 함. 개별급여로 개편 전까지 최저주거비에는 관리비, 이사비 등의 보유비용이 포함돼 있었고, 개편 이후 3년 단위의 비목별 최저생계비 조사에서 관리비 등 보유비용은 임대료와 함께 최저주거비 구성 항목으로 계속되고 있음.⁷⁾ 대통령 역시 후보시절 공약을 통해 관리비는 주거비의 일부임으로 생계급여와의 역할 조정을 통해 주거급여에 포함하기로 함. 관리비는 주거비 필수 지출 항목인 만큼 신속히 주거급여로 포함되어야 함.
- 주거급여 선정기준 상향을 통한 사각지대 해소. 주거급여 선정기준은 개편 직후 기준 중위소득의 43%에서 상향 조정되어 현재 47%에 이룸. 국토교통부는 2023년 업무보고를 통해 2027년까지 기준 중위소득의 50%로 상향하기로 함. 그러나 국제적 기준(OECD)에 따른 상대적 빈곤선은 중위소득의 50% 이하에 해당하는 만큼, 주거급여 선정기준을 중위소득 50% 수준으로 상향하여 비수급 빈곤층을 포괄하도록 해야 함.
- 주거급여 수급대상을 청년과 이주민으로 확대해야 함. 2021년부터 청년 주거급여 분리 지급이 시작되고, 2023년 4월 18일, 이를 명시한 「주거급여법」(제7조의

5) 김준희, 2022.7.1., 가계부조사 결과 분석, 최옥란 20주기 국민기초생활보장제도의 올바른 개정을 위한 컨퍼런스 자료집.

6) 이길재, 2019, 주거급여 제도의 성과와 과제, 제6회 주거복지 컨퍼런스.

7) 김문길·김태완 외, 2020, 2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구, 보건복지부·한국보건사회연구원.

2 신설) 개정이 이뤄짐. 그러나 대상이 기존 주거급여 수급가구의 청년 가구원에 한정돼 적용이 제한적임. 또한 「국민기초생활보장법」(제5조의2)은 이주민 중에서도 대한민국 국적이 있는 자녀·배우자·배우자의 직계존속(부모)와 생계나 주거를 같이할 경우에만 수급권이 보장됨. 보장 대상을 확대하여 소득·재산기준을 충족하는 모든 청년가구, 「재한외국인 처우 기본법」에 따른 재한외국인(제2조1호) 중 대통령령으로 정하는 자, 결혼이민자(제2조3호), 영주권자(제13조), 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」에 따른 재외동포체류자격을 가진 외국 국적동포(제5조1항) 및 「난민법」에 따른 난민인정자 가구의 수급권을 보장해야 함.

- 에너지이용권(바우처) 등 에너지 비용 지원대상을 모든 수급가구로 확대. '추운 겨울에 난방을 하지 못한 적이 있는' 가구 비율이 전체 가구의 경우 1.2%, 주거급여 수급 가구의 경우 8.8%로 매우 높게 나타남(2018년 기준).⁸⁾ 2022년부터 에너지바우처 지원대상의 소득기준이 모든 수급자로 확대되고 있으나 한시적 대책에 불과. 여전히 「에너지법시행령」(제13조의2)은 생계·의료급여 수급자 중 65세 이상의 사람, 장애인 등 세대원 특성기준을 충족하는 사람을 에너지이용권의 수급자로 정하고 있음. 모든 기초생활보장수급자를 에너지이용권의 수급자로 확대해야 함. 에너지바우처는 특정 시기, 신청방식(주소지 이전 시 재신청)으로 이뤄지고 있어 사각지대를 만드는 만큼, 신청기간을 없애고 '사회보장 급여 신청서' 상 에너지바우처 신청란을 추가하여 제도 접근성을 높여야 함.

강제 참여가 아닌 활력과 희망을! 자활일자리 확대

- 줄어드는 자활일자리, 빈곤층에게 삶의 위기로 사회에는 양극화로 전가돼
- 2차 종합계획 이상의 자활일자리 확대가 필수적

- 국민기초생활보장법은 생활보호법과 달리 인구학적기준을 폐지하고, 전 국민에게 급여를 보장함. 그러나 근로능력이 있는 수급자의 경우 자활사업에 참여하는 것을 조건으로 급여를 보장해 모순을 안고 있음. 2010년 도입된 근로능력평가에 따른 일방적인 조건부과는 몸이 아프거나 취업할 사정이 되지 않는 수급자들에게 강제 노동 조건을 부여하고, 수급권마저 박탈하거나 급여 진입 포기를 종용하는 기제가 됨. 이는 탈빈곤없는 탈수급이라는 절망을 반복해서 안겨줌. 더불어 자활 일자리는 모든 수급자에게 보장되지 않고, 자활사업에 참여하더라도 최저임금에 미달하는 일자리에서 최대 5년 동안만 근무할 수 있음. 근로능력평가, 기간제한을 폐지해서 강제 일자리가 아닌 충분한 인센티브를 통한 자율적 참여, 다양한 일자리로 활력과 희망의 장소로 거듭나야 함.
- 현장에서 가장 시급한 과제는 자활일자리 갯수와 질을 늘리는 일임. 2차 자활급여 기본 계획상 2023년의 목표 인원은 76,000명이었음. 그러나 자활근로 일자리 목표 총인원 최근 5년 현황을 보면 2019년 46,000명, 2020년 58,000명, 2021년 58,000명, 2022년 66,000명, 2023년 66,000명임. 윤석열 정부 출범 후 첫 예산을 세운 2023년에는 목표인원을 66,000명으로 전년도와 동일하게 편성하였으나, 자활근로사업비는 46억을 감액 편성하였음.
- 이에 전국적으로 자활근로사업비가 부족하여 일부 지역에서는 자활근로사업 참여 희망자를 받지 못하고 있는 형국이며, 12월까지 운영되어야 할 자활근로사업이 단축 운영을 검토할 정도로 어렵게 운영되고 있는 실정임. 윤석열정부 출범 이후 자활근로사업 일자리는 소폭이지만 감소하고 있는 실정.
- 2023년 1분기 가계동향 조사결과에 따르면 1분위 근로소득은 1.5% 감소, 소득 5분위배율은 6.45배로 전년동기 대비 0.25배 확대되었음. 심화되는 불평등은 빈곤층의 소득감소, 생존의 위기로 돌아옴. 현재의 격차는 빈곤층을 저임금, 반복적인 실업으로 내모는 민간 일자리로 해결될 수 없음. 장기적인 경기침체, 소득

8) 위 자료

의 양극화, 기후위기와 전염병 등 사회적 재난의 반복, 사회서비스 강화의 필요성 등을 고려할 때 빈곤층에 대한 정부의 사회적 일자리 확대는 필수 불가결한 일임. 2차 자활급여 기본계획이 언급한 수준의 일자리 확대를 기본으로, 현재 기준중위소득 50%로 제한하는 자활일자리 대상자 범주를 최소한 60% 이상으로 확대해야 함.