

공공부조제도와 한국의 국민기초생활보장제도

1. 특성 및 원리

공공부조(Public Assistance / Social Assistance) 제도

-> 해당 사회의 빈곤층을 대상으로, 이들의 최저생활보장을 위해 마련된 사회보장제도

(@ 역사적 기원 - 영국의 엘리자베스구빈법(1601))

cf) 비빈곤 근로계층의 생활보장 -> 각종 사회보험제도

-> 안정된 삶을 위협하는 사회적 위험들에 대응 (빈곤 예방)

빈곤(선) 관점에 따른 국가별 제도 양상의 차이

cf) 빈곤선(poverty line) - 해당 사회에서 빈곤/비빈곤 여부를 판별하는 기준선
(빈곤선 = "최저생계비" -> "최소한의 생활상태 유지를 위해 필요한 생계비")

cf) 빈곤(선)에 대한 다양한 관점

=> 절대 빈곤(선) (ex. 미국) vs 상대 빈곤(선) (ex. 영국 등 유럽국가)
(사회적 개념으로서 빈곤)

cf) (제도적 보호지원) 빈곤층에 대한 다양한 관점

=> deserving poor (by 공공부조) vs un-deserving poor (by 훈련/교육)

공공부조 제도의 운영

@ 해당 사회에서 적용될 빈곤선(최저생계비)의 규정

--> 빈곤선 이하 생활수준(소득수준)의 빈곤가구 선별

(소득&자산(means-test) 조사를 통해 대상가구의 판별)

--> 미충족 기본욕구 및 필요한 지원항목(&수준) 파악/결정

---> 급여 제공 (생계비, 의료, 주거, 교육, 자립(근로) 지원 등)

@ 재정(재원) - 정부 일반예산 (조세(tax) 프로그램)

@ 실행체계 - 정부(공공) 행정체계 (public agency) 활용

공공부조(급여)의 주요 원칙

- 1) 최저생활보장의 원칙 cf) 최저생계(빈곤선)를 보장토록 (Humanism)
- 2) 개별성의 원칙 - 개별 상황 및 특성들을 반영한 급여 제공(유형 & 수준)
- 3) 가족부양 우선의 원칙 ex) 한국 -> 부양의무자(가족) 규정
- 4) 타급여 우선의 원칙 cf) 여타 제도의 급여소득은 차감
(ex. 노인 수급자 - 기초연금 차감)
- 5) 자립지원의 원칙 ex) 최저임금액 보다 낮은 급여액 (ex. less eligibility)
- 6) 보충성의 원칙 cf) 공공부조 급여액 = [빈곤선 - 총가구소득] 차액
- 7) 보편성의 원칙 (차별금지)

이슈 및 쟁점

- @ 의존성 유발, 근로(자립)의욕(활동) 저하, 빈곤의 덫 등의 역효과
- @ 대상자들에게 스티그마/낙인감의 발생 (소득/자산조사, 욕구조사)
- @ 최저생활보장의 미흡 & 빈곤 대물림의 지속

2. 공공부조의 제도 유형들

1) 운영/권한 주체를 기준으로

- A. 중앙정부형 공공부조제도 ex) 영국, 한국 등
 - 표준화된 단일한 룰의 동일 적용 (선정기준, 급여액수, 급여유형 등)
- B. 지방정부(지방분권)형 공공부조제도 ex) 미국, 독일 등
 - 지방정부 마다 상이한 룰의 적용 (선정기준, 급여액수, 급여유형 등)

2) 대상 범위에 따른 제도 유형

A. 범주적(categorical) 공공부조

- > "빈곤선 이하 & 근로능력 미보유" 빈곤층 선별지원 공공부조
- cf) "deserving poor"에 국한된 제한적 공공부조제도..

- ex) 미국 - AFDC(아동보유 한부모 빈곤가구), SSI(장애/노인 빈곤가구)
- ex) 한국 - 생활보호제도(빈곤선 이하 & 부양의무자 부재 & 인구학적 기준 충족 ; 65세이상 노인, 15세이하 소년소녀가장, 폐질자, 임산부 등)

B. 일반적(general) 공공부조

-> "(소득/재산 기준만 적용) 빈곤층 일반" 대상의 공공부조제도

- ex) 한국 - 기초생활보장제도 (* 인구학적 기준 폐지)

3) 급여지원 방식에 기준한 제도 유형

A. 통합급여 방식의 공공부조 -> 통합적 선정 절차 & 일괄 급여지원

(생계 + 의료 + 주거 + 교육 + 고용 등)

- ex) 한국 - 생활보호제도 & 2012년 이전의 기초보장제도

B. 개별급여 방식의 공공부조 -> 개별 급여별 선정 절차 & 개별 급여지원

- ex) 미국 - 생계현금급여(AFDC), 식생활지원(Food Stamp),
의료지원(Medicaid), 보육지원(Head-Start), 주거급여

- ex) 한국 - (2012년도 ~~) 맞춤형급여 기초생활보장제도

* 생계/교육/주거/의료급여별 별도 선정기준 및 관리운영

4) 지원 조건에 따른 제도 유형

근로연계형 공공부조

-> 1980년대 이후로 근로/자립활동 수행을 조건으로 지원하는

공공부조제도 (ex. 미국의 TANF 프로그램(1996~))

3. 한국의 공공부조제도 : 연혁 및 주요 제도내용

1) 조선구호령 (1944) -> 일제 강점기 말에 도입된 공공부조제도

(정치/통치적 목적하에 도입된 제도 - 미실행)

=> 생활보호제도(1962)로 대체로 연계/반영

cf) 미군정기 - 후생각서 제3호(기본 구 호원칙) (조선구호령과 거의 유사)

2) 생활보호제도 (1961년도 제정, 1969년도 시행령 제정)

대상 기준 -> 소득&재산 기준 + 인구학적 기준 + 부양자의무자 기준

* 범주적 공공부조 형태(근로능력 없는 빈곤층을 선별하여 지원)

(65세이상 노쇠자, 18세미만 아동, 임산부, 폐질/장애자로

+ 부양의무자가 없거나 부양의무자가 부양능력이 없는 요보호자)

대상자 분류 -> 시설보호, 거택보호, 자활보호(1982년)

급여(보호지원) -> 생계보호, 의료보호(1969/1978-별도제도), 장제보호(1969),

해산(출산)보호(1969), 교육보호(1982), 자활보호(1982),

관리/운영 -> 보건복지부 (cf. 사회복지전담공무원- 1987년 읍면동 배치)

재정 -> 정부 재정 (국비 + 지방비)

@ 문제점 1) 빈곤층 일부에만 선정/지원의 국한

(인구학적 기준 + 부양의무자 기준 등의 적용)

2) 비합리적 선정기준 (소득/재산기준) - 공식적 빈곤선의 부재

cf) IMF 경제위기사 빈곤(근로빈곤) 심화/대두 ==> 대응력 부재!!

3) 국민기초생활보장제도(1999. 7. 제정; 2000. 10. 시행 ~)

cf) 한시적 생활보호제도 ("IMF 경제위기"로 선정 기준의 한시적 조정)

A. 선정 기준 - 소득&재산 기준 + (부양의무자 기준) (= > "일반적 공공부조"제도로 전환)

cf) 소득 기준

@ (1999~2013) 가구규모별 최저생계비를 빈곤선으로 적용하여 판별

(최저생계비 계측 자료 활용 -> 절대빈곤선 적용)

@ (2014 ~) 개별 급여별 선정기준의 적용으로 전환

(개별급여체제로 전환(2014년) -> 상대빈곤선(가구규모별) 적용)

(2023) *생계급여-중위소득 30%이하 *의료급여-중위소득 40%이하

*주거급여-중위소득 47%이하 *교육급여-중위소득 50%이하

cf) 소득&재산 통합한 단일 기준 적용 -> 소득인정액 기준 전환(2003)

* 소득인정액(단일 기준) = 소득평가액 + 재산의 소득환산액

cf) 부양의무자 범위 축소(2004년도 이후 -> 1촌 직계혈족 및 배우자로 제한)

및 기준 완화(부양능력 없거나, 부양능력 미약, 부양받을 수 없는 경우 -> 선정 가능)

& 부양의무자 기준의 단계적 폐지 (2018년도 이후)

교육급여, 주거급여 -> 생계급여 순서로 "부양의무자 기준" 적용 폐지 (cf. 의료급여)

노인/장애인 가구 --> 일반가구 순서로 "부양의무자 기준" 적용 폐지

B. 대상자 분류

1) 일반 수급자 (근로능력 미약 - 거택수급자 + 시설수급자)

2) 조건부 수급자 (근로능력 보유 - 자활/근로활동 수행 조건부 지원)

(*조건부(자활) 수급자 = 조건유예 대상자(취업 등) + 자활사업 참여 대상자)

C. 급여 지원

-> 생계급여, 교육급여, 의료급여(1종/2종), 출산급여, 장제급여,
(자활급여), (+주거급여), (+긴급 급여)

cf) 생계급여 : [선정기준액(중위소득30%) - 소득인정액] 차액 지급 (보충성 원칙)

cf) 자활급여 : (근로능력 보유) 조건부 수급자에 대한 조건부 급여

(* 취업가능성 있음(노동부) (고용지원센터 -> 취업알선, 직업교육/훈련)

(* 취업가능성 미약(보건복지부) (지역자활센터 -> 일자리사업 수행 등))

cf) 긴급급여 : 차상위층 등의 긴급한 상황 발생시 긴급(생계)급여 지원

cf) **주거급여** : 주거안정 관련 현금지원 (임차-임대료 일부 / 자가-주거수선비 등)

D. 재정 - **국비(40%~90%) + 지방비(시도(광역)+시군구(기초))**

D. 관리/운영 * **주무부처 -> 보건복지부**

(@ **주거급여-국토교통부** @ **교육급여-교육부**)

#) **보장기관(사업 실행) -> 광역/기초 지자체**

* **일선 실무 - 동사무소(주민복지센터) 복지전담공무원**

#) **보장시설 - 사회복지(거주)시설 -> 시설보호대상자**

#) **(중앙/광역/기초) 생활보장심의위원회** - 실행 주요사항들의 심의, 의결

cf) **자활사업**

- **취업(취업가능성 보유) 대상자 -> 고용지원센터(고용노동부 자활사업)**

- **비취업(취업가능성 미약) 대상자**

-> **지역자활센터 & 시군구 (보건복지부 자활사업)**

(자활근로사업 & 자활기업(공동창업) 참여/활동 이행)

4) **기초생활보장제도의 주요 문제점 및 이슈, 쟁점**

여전히 광범위한 사각지대

@ **부양의무자 기준으로 인해** (의료급여 등에 여전)

@ **소득/재산 기준으로 인해 -> 특히, 재산환산 기준이 문제시..**

최저생활 보장의 미흡 (급여수준 미흡) --> 특히, 생계급여, 주거급여 등..

의존성 야기 등의 역효과 발생 -> 보충 급여성에 의한 근로의욕 저하.

(cf, 공제제도 도입, but 미약한 수준)

빈곤 탈출 효과 미흡

--> **소극적 보호 지원에만 국한 (ex. 자활/자립 지원 시스템의 질 미흡)**

