최옥란열사
20주기 자료집

- 최옥란열사 20주기,
기초생활보장제도 개정운동 20년

발간 | 최옥란열사추모사업회
일시 | 2022. 9

후원 | ㅇㄱㅿㅁ 인권재단사람

목 차

▌최옥란열사 약력과 삶

▫ 최옥란열사 약력 ····· 4
▫ 사진으로 보는 열사의 삶 ····· 25
▫ 최옥란의 삶과 투쟁 ····· 25
▫ 투쟁의 기록 : 명동성당 농성 ····· 41

▌국민기초생활보장제도 개정운동과 현재

▫ 기초법 개정운동 20년, 경과와 시사점
_ 김윤영 (빈곤사회연대) ····· 72
▫ 수급권자의 목소리로 돌아본 기초생활보장법 20년
_ 김윤영, 정성철 (빈곤사회연대) ····· 95

▌최옥란열사 20주기 수기공모전 당선작

▫ 수급자가 되기 위해 나 혼자 산다 ····· 127
▫ 멈춰있던 내 심장이 다시 뛰었다 ····· 131
▫ 그래도 희망 ····· 135
▫ 만화로 보는 최옥란 열사전 ····· 137

최옥란열사
약력과 삶

1 최옥란열사 약력

2 사진으로 보는 열사의 삶

3 최옥란의 삶과 투쟁

4 투쟁의 기록: 명동성당 농성

1

최옥란열사 약력

1966년 6월 5일출생
1986년 장애문제연구회 ‘울림터’ 창립회원
1989년 <장애인고용촉진법 제정과 장애인복지법개정>을 위한 공대위 활동
1992년 장애인운동청년연합 활동. 정립회관 정상화를 위한 공대위 활동
1993년 뇌성마비연구회 ‘바롬’창립위원
1997년 서울 청계천 8가에서 노점
2001년 <장애인이동권쟁취를위한연대회의> 활동
2001년 2월 서울역 선로 점거. 150만원 벌금형
2001년 12월 생존권 쟁취와 최저생계비 현실화를 위한 명동성당 농성단 참가
2002년 3월 26일 심장마비로 운명화장 후 벽제 중앙추모공원에 안장. 당시 37세.

2

사진으로 보는 열사의 삶



△열사의 어린시절. 배움에 대한 열망이 많아 동생의 입학을 부러워하던 소녀였다.



△열사의 젊은 시절 친구들과 함께



△수화공연을 하는 열사의 모습 (왼쪽에서 두 번째)



△장애인이동권 쟁취를 위해 지하철 선로를 점거하고 투쟁하는 열사의 모습



△2001년 12월, 명동성당에서 기초생활보장제도 개정을 요구하며 농성을 선포하는 모습



△열사의 노제 차량을 막고있는 경찰의 모습



△안치되어 있는 최옥란열사

3

최옥란의 삶과 투쟁

이르게 온 미래, 최옥란

2001년 12월 3일, ‘생존권 쟁취와 최저생계비 현실화를 위한 농성단’이 농성에 돌입했다. 한겨울 명동 성당 앞에 깔개 하나를 놓고 시작된 이 농성의 계기는 바로 최옥란. 그녀는 기초생활수급자였고 중증의 뇌성마비를 가지고 있었다. 당시 1인가구 기초생활수급자의 현금급여 28만 6천 원(생계급여 26만 3천 원, 주거급여 2만 3천 원), 장애수당 4만 5천 원을 합해 33만 1천 원 정도의 급여가 한 달 소득의 전부였던 최옥란은 낮은 기초생활 수급비의 문제점을 폭로했다.

“정부에서 28만 원가지고 살라는 것 때문에 몇 번이고 아파트에서 많은 고민과 죽음을 생각했고 더 이상 살 수 없다는 것을 끝까지 호소했습니다. 국회의원님들이나 모든 분들에게 계속 대안을 마련해달라, 그런데도 아무런 연락이 없고 제가 결국은 밖으로 나올 수밖에 없었던 사정입니다.”
_ 2001년 12월 3일, ‘생존권 쟁취와 최저생계비 현실화를 위한 농성단 기자회견’ 발언 중

명동성당에서의 이 농성은 일주일로 마무리되었지만, 자신의 모든 것인 기초생활수급비를 복지부 장관에서 반납한 장애여성의 투쟁은 많은 사람들의 뇌리에 남았다. 기초생활수급 당사자가 자신의 문제를 해결하고자 했던 최초의 싸움이었고, 국민기초생활보장법 제정을 가장 큰 성과로 자찬해 온 김대중 정부의 ‘생산적 복지’에 대한 전면적인 도전이었다.

“집에서 26만 원(생계급여)을 기다리면서 한 달 동안 누워있었어요. 사람이 누워있다 보니까

삶의 의지가 없어지고... 그래도 노점을 할 때는 내가 열심히 해서 돈을 벌 수 있다는 그런 힘이 있었는데.”
_ 2001년 12월 3일 최옥란 인터뷰, 장호경 감독의 ‘2002-2012 최옥란들’ 중

방 안에서 보내야 했던 하염없는 시간을 박차고 거리에서 투쟁했던 그녀는 이듬해 2002년 3월 26일, 세상을 떠났다. “국민기초생활보장제도는 저소득 빈곤계층 단 한 명의 최저생계도 보장하지 않”는다는 외침은 장애인이자 여성, 노점상이었던 그녀의 마지막 투쟁이 되었다.

최옥란의 삶과 투쟁의 시작, 울림터

1966년 7월 3일, 파주에서 태어난 최옥란은 열병을 앓은 뒤 뇌성마비를 갖게 되었다. 초등학교에 입학할 나이가 되었음에도 학교 입학을 거절당하는 등 어려움이 있었지만 배움에 열정이 많았다고 한다. 어머니와 오빠, 동생들과 함께 파주에 살던 그녀는 배우고 스스로 살아가야겠다는 열망을 가지고 18세에 인천의 성린직업재활원에 입소하는 것으로 첫 번째 독립을 한다. 이후 박성구 신부가 운영하는 작은예수회에 살며 검정고시를 준비해 86년, 중입 검정고시에 합격한다. 87년에는 광명에 위치한 명휘원에 입소, 명혜학교 중학교 과정에 등록했다.

그 시기 한국사회는 요동치고 있었다. 80년대 불어 닥친 민주화에 대한 열망과 사회변화의 물결은 최옥란을 비껴가지 않았다. 명혜학교와 성당을 다니던 최옥란은 87년 청년 장애인운동 조직 ‘울림터’에 가입한다.

“당연히 장애인문제도 그 시기(80년대)에 나올 수밖에 없었다고 봐요. 개인의 문제로 바라보던 것들을 사회문제로 자각하기 시작하는. (장애인운동도) 한국사회 일반 대중운동, 학생운동과 궤를 같이하고 있었다고 생각해요.” (조성남)

80년대는 한국 장애인운동의 새로운 전기가 열린 시기였다. 84년 김순석의 죽음과 이를 항의한 대학정립단 등 청년 학생들의 투쟁, 80년 광주 민중항쟁을 무력으로 진압한 전두환 정권이 ‘복지국가 구현’의 구호를 내걸고 제정한 81년 심신장애자복지법과, 88년 서울올림픽과 함께 열리게 된 ‘88 서울장애자올림픽’은 장애

문제를 한국 사회가 더 이상 외면할 수 없는 것으로 만들었다. 특히 87년 6월 항쟁 이후 이뤄진 대통령 직선제를 앞두고 장애인계는 일자리와 복지를 위해 장애인고용촉진법 제정과 심신장애자복지법 개정을 주요 요구로 걸었다. 88 서울장애자올림픽을 거부하는 움직임과 함께 시작된 양대법안 제·개정을 둘러싼 싸움은 장애인 대중운동의 씨앗이 되었다.

"올림터 초기 사람들은 밀알(정립회관 고등부 동아리)이나 이런 곳을 통해서 왔지만 나중에는 대학생이나 일반 직장인들도 활동을 했죠. 그 당시에 도장을 파거나 편집을 하거나, 이런 친구들도 나중에 들어왔고, 다양한 경로로 많이 들어왔죠." (김병태)

정립회관 출신이나 대학생 등 청년조직을 기반으로 한 장애인운동은 86년 올림터 창립 이후 대중 운동으로의 돋움을 꾀한다. 88년 4월, 명동성당 앞에서 열린 '장애인 권익촉진 생존권 범국민 결의대회'에 전국 장애 청년 단체들과 장애인들의 대중적 참여로 1000여 명의 인파가 모였다. 당시 장애 운동은 장애가 사회적 차별로 인해 발생함을 지적함과 동시에 차별과 동정, 모두를 반대한다는 점을 명확히 하고 있다.

"지금 우리의 실정은 어떠한가, 과연 손상 입은 자가 불편 없이 이 사회에 살아갈 수 있도록 배려하고 있는가? 아니다. 결코 아니다. 장애인들은 노동능력을 갖추고 있다 하더라도 취업하기가 어렵고 취업한다 해도 상대적인 저임금과 멸시에 시달린다. 각종 고등교육을 받는데도 많은 규제를 받으며 모든 공공시설은 장애자가 이용하기 어렵게 되어 있다. 게다가 사회의 인식은 낮아 어딜 가나 이상한 동물을 보듯 하는 따가운 눈초리와 배부른 자의 역겨운 동정들뿐, 인간으로 대접받지 못하고 있다"
_ 기만적인 장애자 올림픽 폭로 및 장애인 인권쟁취 결의대회, 88년 10월 9일, 서울지역 사회사업, 사회복지학과 대표자 협의회, 울림터 활동기록집 재인용

이러한 변화는 최옥란에게도 영향을 주었다. 87년 울림터에 가입한 최옥란은 88년 동생과 함께 연신내시장 인근 자취방을 얻어 생활하며 본격적으로 활동에 뛰어들었다. 88년 4월 명동성당 앞에서 열린 '장애인 권익촉진 생존권 범국민 결의대회' 참여를 시작으로 장애인올림픽 거부투쟁과 양대법안 쟁취투쟁에 함께 했다.

"곧바로 학력고사(준비)를 시작하였다. 하루에 4시간밖에 잠을 자지 못했다. 그러면서도 장애인 모임(울림터)에 나갔다. 그 모임은 이 땅에서 소외당하고 있는 장애인을 위해 토론도 하고 그것을 위해 행동을 했다. 이 모임에 나가면서 우리나라 복지가 열악하다는 것을 알게 되었다"
_ 최옥란, 재판장님께, 1999, '최옥란 평전' 119쪽 재인용

최옥란의 활동은 빠르게 넓고 깊어졌다. 88년 4월이 첫 집회 참여였지만, 7월 장애인올림픽조직위원회 점거농성 정리집회에서 최옥란은 대열 앞에서 구호를 선동했다. 장애인올림픽이 진행되던 10월 15일 명동성당에서 최옥란은 '기만적 올림픽 거부 및 생존권 쟁취를 위한 단식 농성'에 함께 했고 89년 10월 양대법안 쟁취를 위해 평민당 점거농성과 민주당, 공화당 점거농성에 함께 했다.

이후 11월 19일, 최옥란과 정태수 등 7인은 공화당사 강당을 점거하고 10일간 단식농성을 벌였다. 7인의 단식농성은 양대법안 쟁취를 공화당에 요구하기 위한 행동일 뿐 아니라 장애인 의무 고용률의 하향조정에 합의한 '양대법안 공대위' 지도부에 대한 항의 행동이기도 했다. 최옥란은 울림터에서 빠르게 성장했고, 다양한 쟁점에 대한 입장을 확립해갔다.



그림 10 공화당사 강당을 점거한 단식농성 당시. 뒷줄 오른쪽이 최옥란

“뇌성마비의 아픔을 어떻게 표현할까” 1)

90년 장애인고용촉진법이 시행되며 최옥란은 새로운 고민을 시작했다. 장애 문제에 대한 인식이 깊어지면서 자신의 장애인 뇌성마비에 대한 새로운 언어와 투쟁이 필요했다. 보이지 않는 만큼 존재도 희박해진다. 당시 장애여성을 위한 직업훈련은 수예가 일반적이었지만 최옥란의 떨리는 손은 수예에 적합하지 않았다. 전동휠체어와 엘리베이터가 드물던 시대, 뇌성마비 장애인의 언어장애가 지체장애와 동일한 것으로 인식될 만큼 이해가 없던 사회에서 최옥란은 새로운 요구와 싸움이 필요했다. 장애 해방의 언어를 깨친 최옥란에게 뇌성마비 장애인의 문제는 새로운 산이 되었다.

“많은 약속들을 했다. 장애인 운동에 있어서 꼭 이루어져야 하고 바로 우리의 인권은 우리가 찾아야 한다고 나는 믿는다. 지금보다 먼 예전보다는 조금은 나아졌다는 생각을 하지만 현실을 볼 땐 그래도 많은 장애인들은 고통받고 있다… 이 글을 쓰는 나는 뇌성인 여성으로서 주장하는 것은, 나 혼자만의 고민으로 그치기에는 억울하다는 것을 주장하는 바이다. 현재 (장애인)고용촉진법에서 특별히 뇌성인들이 바라볼만한 희망이 없다는 점이다.”
_ 최옥란의 일기2, 1990년 10월 14일, ‘최옥란 평전’ 146쪽 재인용

이러한 고민 속에서 최옥란은 장애인 의무고용률을 축소하려는 움직임에 맞서 민주당사 점거 투쟁에 함께 하는 등 장애인 노동권을 위한 싸움을 이어간다. 그리고 뇌성마비 장애인으로서 고민을 ‘뇌성마비연구회 바롬’으로 이어 간다. ‘바롬’의 창립에 함께한 최옥란은 정작 창립과 이후의 활동에는 간헐적으로만 결합하게 되는데, 결혼과 임신, 출산 등으로 이전처럼 활동에 참여하기 어려워졌기 때문이다.

“본인은 당장 자신의 문제가 해결되지 않으니까 갑갑했던 것 같은데. 본인이 느꼈던 문제를 운동사회가, 그러니까 육아나 여성의 문제들을 제기하는데 우리가 그걸 충분하게 논의했나? 싶을 때도 있고. (옥란이는) 항상 그래, 형 이건 아니잖아. 싸워야지..” (김병태)

‘장애인 청년 활동가’ 최옥란은 열심히 싸우는 사람이었다. 당면한 투쟁만을 과제로 삼지 않고 다양한 문제제기를 조직 내부에 던지고, 자기 삶의 질문을 단체로 가져와 ‘함께 싸워야 한다’고 제안하기도 했다. 이러한 문제제기는 때로는 조직적으로 다루기 어려웠고, 충분히 다듬어지지 않은 한계가 있었다. 이런 최옥란의 좌충우돌은 자신의 경험으로부터 장애 문제를 인식하고, 운동을 통해 자신의 문제를 해결하고자 했기 때문일 것이다.

1) 최옥란의 일기, 1990년 1월 11일, 최옥란 평전 135쪽 재인용

“문제는 알겠는데 니가 좀 정리를 해서 제의를 하고. 그래야지 네 문제가 받아들여지지. 이렇게 얘기를 했지. 근데 본인으로서는 정리가 안 되는데 (무리한 요구였겠지)” (김병태)

90년 이후 전동휠체어의 보급과 2001년 이동권 투쟁, 그리고 활동보조인 제도화 투쟁은 뇌성마비 장애인을 비롯한 다양한 유형의 장애인들이 직접적인 요구를 전면적으로 걸고 싸우는 조건이 되었다. 투쟁과 생존에 대한 최옥란의 막연한 갈망은 조금 이르게 온 미래였다.

장애인의 자립을 위한 노점상운동, 그리고 청계천 노점상 최옥란

결혼생활은 순탄하지 않았다. 93년 사랑하는 아들을 얻었지만 98년 이혼에 이르고, 양육권은 경제적인 능력이 있고 상대적으로 경증의 장애를 가진 남편과 시부모님의 손에 갔다. 99년 면접교섭권을 확보하기 위한 재판을 진행해 약간의 면접시간을 확보할 수 있었지만 최옥란에게는 충분하지 않았다. 아들 준호와 함께 살고 싶다는 것, 이를 위해 돈을 모으겠다는 것은 중요한 목표가 되었다.

95년 3월, 서초구청 앞에서 분신으로 항거한 노점상 최정환은 “400만 장애인을 위해서라면 죽어도 좋다”, “복수해 달라”는 유언을 남겼다. 최정환 열사의 분신을 계기로 알려진 장애인의 위태로운 생존과 노점상에 대한 강제적이고 폭력적인 단속의 현실은 노점상운동과 장애인운동의 새로운 전기를 연다. 전국노점상연합회(아래 전노련)와 전국장애인한가족협회(아래 전장협)는 장애인 빈민의 현실을 공유하고, 연합기구인 장애인자립추진위원회(아래 장자추)를 결성한다. 전장협은 95년 5월 노점분과를 개설한다. 노점분과는 “전국의 노점장애인의 이해와 요구를 대변하고 장애인의 완전한 사회참여와 평등을 실현하기 위해 노력하며 전장협의

조직강화를 목표로 활동한다” 2)고 목표를 밝히고 있다.

자립을 위해선 돈을 벌어야 했고, 돈을 벌기 위해선 일자리가 필요했다. 활발하던 장애인 대중운동은 92년 울림터 해산을 거치며 주춤했고, 소련을 비롯한 현실 사회주의 국가의 붕괴는 민중운동의 침체를 가져왔다. 장애인운동 역시 마찬가지였다. 운동은 침체되어 있었고, 청년이었던 활동가들의 생계는 막막했다. 장애인 노동조합을 만들겠다는 포부를 갖기도 했지만 장애인이 고용된 회사는 적었다.

노점을 통해 자립하고, 함께 싸울 진지를 만들어보자는 새로운 전망이 장애인운동에 던져졌다. 박홍수는 “장애인 오십 명만 제대로 모여서 한군데서 생계를 해결하고 매일 같이 삶에 대한 고민을 나눌 수 있으면 이게 바로 장애인혁명을 불러올 거”(조성남 인터뷰)라고 희망했다. 김종환, 조성남을 비롯한 활동가들은 생계를 위해, 그리고 다른 장애인과 함께 살기 위해 노점상이 되었다. 매일 매일 거리에서 자리를 지키는 싸움이 시작되었다.

“ ‘가게 앞 막지 마라’ 하는 상가주인이 있었고, 단속반 있었고. 그리고 떴다방(한자리에 있지 않고 주말이나 장날 등 특정 시기에만 문을 여는 이동형 노점). 주말에 떴다방이 장사하는 자리를 우리가 상시적으로 장사를 하겠다고 자리를 깔아버린 거니까. 가장 다툼이 심했던 건 상가주인들이었어요. 그다음에 뭐 상가주인의 민원에 의해서 나오는 그 친구들(단속반). 그리고 이제 토요일 일요일은 그 친구들(떴다방)하고 싸워야 하고. 거의 날마다 싸워야 했죠.” (조성남)

95년 4월, 장자추의 첫 번째 노점 자리는 청계8가 삼일아파트 13동 앞이었다. 95년 동서울 터미널 앞에 자리를 만들고, 8월에는 동대문 경동시장에 2자리, 삼일아파트 20동 앞에 20자리를 확보해 노점상을 운영했다. 한 자리, 한 자리에 삶이 담겼다. 중증장애를 가지고 앵벌이를 하던 이들에게 괜히 땅바닥 기지 말고 같이 좀 먹고 살아보자 얘기할 수 있었다. 장애가 중증인 회원들의 장사 물품을 펴고 걷는 것은 주변 다른 노점상들이 힘 모아 해결했다. 처음엔 적대적 관계였던 떳다방도 나중엔 회원으로 가입했다.

“거기에 자리가 스무 개는 넘게 있었을 거에요. 저희가 한 개 지부를 형성했었으니까. 중구

2) 1) 전장협활동기록집 ‘장애해방 그 한길로!’, 전국장애인한가족협회, 2002년 10월.

노점상연합회 1지부였거든요 저희가. 그다음에 뭐 2지부 3지부 거기에 떴다방들까지 나중에 흡수하면서 4지부까지 생기고 마장동지부 있고 이랬는데. 원래 떴다방으로 하던 사람들도 22동부터 평일장사들을 하기 시작했어요. 우리가 1년 정도 싸우고 나니까 자연스럽게 주말에 장사하다가 눌러앉아 버린 거죠.” (조성남)

98년 이혼 후 최옥란은 노점을 시작했다. 이미 다른 노점상들이 함께 싸워 자리를 만들어낸 뒤라 유동인구가 많은 13동에서 20동 사이에는 들어갈 자리가 없었다. 시장 끝에 위치한 24동 앞에서 최옥란은 노점을 시작했다. 주말에는 떴다방이 들어와 장사할 홍이 났지만 평일엔 텅 빈 신생시장이었다. 장사가 잘 안됐다. ‘이 걸로는 안 된다’ 던 최옥란은 주중에는 주차장, 주말에는 떴다방 트럭이 들어오는 13동 앞 차도에 좌판을 깔았다. 매일 이어질 단속과 싸움을 각오하는 일이었다. 단속에 처한 최옥란을 주변 회원들은 두고 볼 수만은 없는 일이었다. 최옥란의 자리를 지키는 데 힘을 보탰다. 여러 번 자리를 옮기던 최옥란은 17동 앞에 자리를 잡았다.

당시 청계천은 복원공사를 앞두고 있어 철거와 이전 논의가 오가는 일촉즉발의 상황이었다. 언제 쫓겨날지 몰라 모두 불안했고, 서울시의 제안대로 동대문으로 가야 한다는 사람들과 그러면 안 된다는 사람들로 의견이 갈라졌다. 장자추를 함께 구성한 전노련과 전장협은 투쟁 방식에 대한 의견이 갈렸다. 최옥란은 노점상을 하는 동안 지역 투쟁현안과 연대에는 관심이 없고 소홀했다. 일주일에 하루는 장사를 못 하고 연대집회니, 구청이나 시청을 찾아다니며 투쟁을 해야 했던 다른 노점상들에게 이런 최옥란의 행동은 얄미운 일이었다.

“악바리였어요. 노점할 때 옥란은. 내가 옥란을 처음 봤을 때 옥란은 굉장히 여린 소녀같은, 여리게 보이는 친구였는데. 노점하면서부터는 굉장히 독기가 올라있다고 그럴까요. 자기 생활이 그렇게 (어렵게) 몰리니까 좀 그랬던 것 같아요… 저는 그 시기가 가장 옥란에게 있어서 마지막 발악이었다고 봐요. 막판에 정말 강하게. 그래서 주위사람들 잘 못 어울리고 이랬던 게 있었던 거 같아요.” (조성남)

노점분과는 빈민특위로의 발전을 계획하였으나 현실적 어려움으로 달성하지 못했다. 전장협은 노점분과를 98년 자립사업부로 개편한다. 이후 전장협이 한국장애인연맹(DPI)과 통합하면서 자립사업부는 사실상 해체하게 된다. 노점분과, 자립사업

부가 꿈꾸었던 장애빈민 대중의 조직화의 꿈은 유보된다.

노점상 최옥란은 생존을 위해 기민하게 움직이는 사람이었다. 주변을 돌아보는 여유는 사치였다. 그저 더 많은 돈을 벌기 위해 노력했다. 안타깝게도 막다른 골목에 있었던 그녀의 분투는 더 나은 상황을 열어주지 않았다. 노점상으로 생활하는 것이 힘에 부치는 나날이 이어진다. 2000년 10월 국민기초생활보장제도가 시행되며 그녀는 노점상을 포기하고 기초생활수급자가 되었다.

기초생활보장제도 시행과 최저생계비, "이대로는 못 살겠다"

"자기가 최저생계비 문제를 제기하겠다. 이걸로는 도저히 살 수 없다, 자기가 이걸 하게끔 도와달라… 이렇게 만난 게 처음이야." (유의선)

2001년, 최옥란은 지하철 선로를 점거하고, 경찰의 저지선을 밀어붙이는 장애인운동의 현장으로 돌아왔다. 당시 기초생활수급자가 된 뒤 최옥란은 너무 낮은 최저생계비의 문제를 주변 동료들에게 호소했다. 이 문제를 가지고 함께 싸워야 한다고 여러 동료들에게 이야기했지만 장애인 이동권을 비롯해 첨예한 현안에 쫓기던 장애인 운동은 이 문제를 직접 다루기엔 어려웠다. 2001년 6월, 용산구 갈월동 장애인실업자종합지원센터에서 당시 서울지역실업운동연대 사무국장이었던 유의선과 최옥란이 만났다.

IMF 이후 대규모로 발생한 실업은 새로운 빈곤 문제를 운동의 과제로 대두시켰다. 정부 역시 이에 대응하기 위해 99년, 국민기초생활보장법(아래 기초법)을 제정했다. 이전 생활보호법과 달리 기초생활보장법은 나이나 장애유무와 무관하게 수급자격을 부여했고, '최저생계비'를 국가가 책임지고 전 국민이 보장받아야 하는 최소한의 생활수준이라고 공표했다. 기초생활보장법의 제정은 빈곤층에 대한 국가책임을 선언한 최초의 법안이었다. 사회권을 법률에 명시한 최초의 복지제도로 평가받으며 김대중정부의 최대 업적으로 지금도 호명된다.

당시 실업운동 단체들의 서울지역 연대조직이었던 서울지역실업운동연대는 일자리 문제와 더불어 기초생활보장제도를 비롯한 복지제도의 문제에 주목하고 있었다. 실업자상담센터를 운영하며 실업자의 일자리 연계를 하기도 했지만 민간단체로 연결되는 일자리의 종류나 질엔 한계가 있었다. 2000년 10월 시행된 기초생활보장제도에 기대를 걸었지만 탈락했다는 이야기를 쉬이 듣거나, 너무 낮은 최저생계비 때문에 살기 어렵다는 이야기가 들려왔다.

"실업자상담센터에서 상담을 해보니까 일자리문제이거나 복지의 문제인데 두 개 다가 미흡한 상황인 거지. (그때) 장애인실업자종합지원센터가 서울지역실업운동연대의 참가단체였고, 수급자문제는 장애인이동권연대에서 하기 어려우니 같이 움직여 달라고 했었던 거지. 그러면 기초법 시행 1년을 맞아서 옥란언니 사례를 중심으로 최저생계비 현실화 문제를 제기하는 게 필요하겠다(고 생각했지)." (유의선)

'해보자'는 의기투합 후 농성에 들어가는 데 6개월이 걸렸다. 기초생활보장제도가 시행된 이래 처음으로 수급 당사자가 제도의 문제를 제기하는 싸움이었다. 주변 단체들에 농성에 함께 하자고 요청하고, 참가를 조직했다. 최옥란은 무기한 단식농성을 비롯해 자기가 할 수 있는 모든 힘을 다해 싸우고 싶다며 의욕을 보였다. 그러나 이를 지원할 수 있는 단체나 활동은 미약한 수준이었고, 추운 겨울이라 중증장애를 갖고 있는 최옥란의 건강도 걱정되었다. 취지에 동의하지만 농성을 하는 방식엔 동의할 수 없다는 의견도 있었다. 하지만 무엇보다 최옥란의 의지가 강했고, 기초생활수급자들의 연이은 자살소식이 들린 상황에서 최저생계비의 문제를 제기하는 것은 미룰 수 없는 일이었다. 무기한 농성이 아닌 7일간의 농성을 진행하는 것으로 결정하고, 2001년 12월 3일 월요일 오후 2시, 명동성당 앞에서 "생존권 쟁취와 최저생계비 현실화를 위한 농성단"이 농성 돌입 기자회견을 열었다.

7일간의 명동성당 농성

"김대중 정부의 선전과는 달리, 국민기초생활보장제도는 저소득 빈곤계층 단 한 명의 최저생계도 보장하지 않고 있습니다. 오히려 신자유주의와 정리해고를 정당화하는 기제로 국민기초생활보장제도를 악용하고 있습니다."

_ ‘생존권쟁취와 최저생계비 현실화를 위한 농성단’ 기자회견 자료 중, 2001년 12월 3일

농성단은 너무 낮은 최저생계비의 문제에 대해 집중적으로 제기했다. 김대중정부가 공언하듯 ‘빈곤층의 최저생계를 보장하는 제도’로 기초생활보장제도가 거듭나야 함을 강조하며, 핵심적으로 세 가지를 요구했다.

1. 지역별, 가구유형별 최저생계비를 도입하라
2. 생계급여의 현실화 : 추정소득과 부양비 간주제를 폐지하라!
3. 교육, 의료, 주거급여를 현실화하라!

세 가지 요구안의 근거가 된 것은 최옥란의 삶 자체였다. 최옥란의 한 달 총소득은 수급비 28만 6천 원, 장애수당 4만 5천 원을 합해 총 33만 1천 원이었다. 그러나 당시 자료에 따르면 지출해야 하는 비용은 관리비와 전기, 수도세를 합해 한 달 16만 원, 1주일에 한 번 방문해야 하는 병원에 가기 위한 차비가 월 12만 원(왕복 3만 원), 일 년에 두 번 맞아야 하는 근육이완주사가 의료급여 항목에 해당하지 않아 회당 80만 원으로, 월로 환산하면 13만 원에 이르는 상황이었다. 이것만 합해도 41만 원. 생활비를 합하면 한 달 30만 원 이상의 적자가 나게 된다고 최옥란은 말했다.

이런 적자를 메꾸기 위해 간헐적이나마 노점상을 하고 싶은 마음도 있었다. 하지만 노점을 한다는 것이 이웃 상인의 신고로 동주민센터에 발각된 뒤 노점을 지속하면 수급권을 박탈한다는 통보를 받은 뒤였다. 수급자가 되면 한 푼도 벌어선 안 된다는 것을 알았다. 갑갑한 마음에 다시 노점을 할까 생각했지만 이미 뺀 자리에 다시 들어가는 것은 불가능했다.

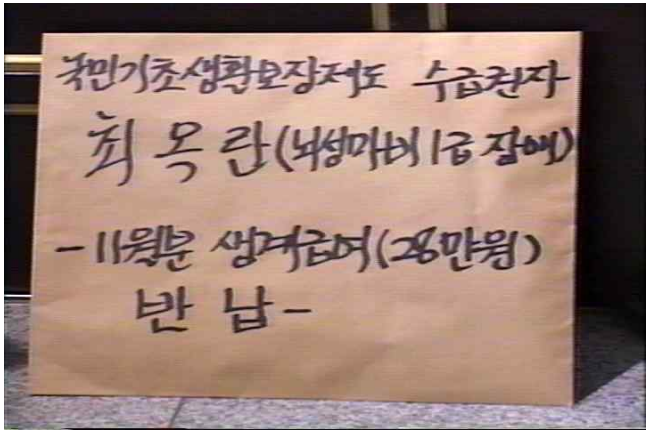
“저는 청계천 도깨비시장에서 노점을 하면서 생계를 유지해 왔습니다. 그런데 기초법이 시행되면서 정부는 저에게 노점과 수급권 둘 중에 한 가지를 선택하도록 강요했습니다. 저는 의료비 때문에 수급권을 선택하고 노점을 접을 수밖에 없었습니다. 그런데 노점조차도 포기한 저에게 정부는 월 26만 원(생계급여)을 지급했습니다. 처음에는 무엇이 잘못되었다고 생각하고, 시청과 구청 그리고 동사무소를 찾아다녔습니다.”
_ 최옥란, 명동성당 농성을 결의하며, 2001년 12월 3일

명동성당 앞엔 텐트를 세울 수 없었다. 깔개 하나에 이불과 비닐을 덮었다. 12월

명동의 칼바람은 예삿일이 아니다. 명동에서 밤을 그렇게 지새운다는 것은 건강은 물론 생명마저 위험한 일이었다. 유의선은 주변을 수소문해 잘 곳을 마련했다. 밤이 되면 인근에 있던 비전향장기수모임인 ‘통일 광장’ 사무실에 잠시 들어가 눈을 붙였다. 아침이면 일어나 출근 인파를 맞으며 명동성당 앞에서 피켓을 들고 서명운동을 진행했다.

농성 3일 차인 12월 5일, 농성단은 광화문 정부종합청사 뒤편에서 열린 파견철폐 공대위의 수요집회에서 ‘생존권 쟁취와 최저생계비 현실화를 위한 투쟁대회’를 진행한다. 이후 최옥란은 한 달 생계비로는 생계가 보장되지 않는다, 현실적인 대책을 마련하라는 요구와 함께 28만 6천 원을 국무총리에게 반납하러 간다. 별다른 이유도 대지 않은 채 경찰들은 길을 막아섰고, 최옥란은 전동스쿠터에서 내려와 길을 막은 방패 앞에 누워 항의했다. 결국 28만 6천 원은 국무총리에게 반납하지 못한다.

농성 5일 차인 12월 7일. 농성단은 국무총리에서 반납하지 못한 28만 6천 원을 김원길 보건복지부 장관에게 반납하기 위해 장관의 집으로 향했다. 7일엔 스무 명의 연대자와 많은 언론이 동행했다. 경찰은 길을 막지 못했다. 최옥란은 장관이 살고 있는 빌라 문 앞에 자신의 급여를 담은 봉투와 “28만 원 가지고 한번 살아봐라”는 쪽지를 내려놓는다.



"집이 정말 좋았습니다… 이런 집에 살고 있는 김원길은 우리 같은 사람들에게 28만 원으로 한 달을 살라고 합니다. 김원길이 28만 원을 가지고 한 달을 살 수 있는지 확인할 수 있으면 좋겠습니다."
_ 최옥란, 농성단 일지에서 발췌, 2001년 12월 7일

12월 8일 토요일에는 '생존권 쟁취와 민중복지 실현을 위한 결의대회'를 명동성당 입구에서 진행하고, 12월 10일에는 '지역별, 가구유형별 최저생계 도입을 위한 헌법소송 기자회견'을 진행한다. 이 헌법 소원(2001헌마849)은 이듬해 최옥란의 사망으로 기각된다.

민중복지연대는 7일간 진행된 최옥란의 농성의 의의를 다음과 같이 평가했다.

"생산적 복지의 주체적·법적 구현체라 할 수 있는 기초법에 대한 수급자 차원에서의 최초의 직접적인 문제제기였다는 점, 연대한마당의 직접적인 성과물이었다는 점, 각 단체·진보정당·언론의 집중적인 관심을 이끌어낸 점 등 세 가지로 정리할 수 있겠다. 특히 사회적 관심 집중의 경우는 인간이라면 노동능력과 상관없이 인간답게 살아야 한다는 보편적 명제에 대한 동의를 확인할 수 있는 지점이었다."
_ '생존권쟁취와 최저생계비 현실화를 위한 농성'을 통해서 본 2002년 민중복지운동의 과제, 한진, 민중복지연대

너무 일찍 떠난 사람, 그녀가 남긴 것들

"밤늦은 시간에 갑자기 옛날에 같이 활동하던 친구에게 전화가 왔어요. 되게 다급한 목소리로 다급하기도 하고 떨리는 목소리로 란이누나에게 무슨 일이 있는 것 같다." (김태현)
"그동안 고마웠고 애썼다.. 늘 같이해주지 못해 미안하다 이런 얘기를 하고 끊었다는 거예요." (유의선)

2002년 2월 21일 새벽, 최옥란의 지인들은 다급히 그녀의 집을 찾았다. 음독을 시도하고 영등포 한강성심병원으로 후송된 그녀는 기력을 되찾는 듯했으나 3월 26일 이내 사망했다.

'유서'라는 파일명으로 남아있는 몇 장의 스캔된 노트는 2001년 3월에 작성된 것이다. 처음 이 유서를 보았을 때 2002년을 잘못 적은 것인가 생각했지만, 최옥란의 유서는 자신의 죽음 한해 전 이미 작성해 두었던 것이었다. 농성에 돌입하며 말했던 "처지가 한심스러워 아파트 창밖으로 떨어져 죽고 싶은 생각밖에 안 든다"는 그녀의 말은 사실이었다. 최옥란은 일기장에 적은 유서를 품고 한 해를 살다 결국 떠난 사람이었다. 유서는 총 네 통이다. 사랑하는 아들 준호에게, 함께 활동하던 동료들에게, 어머니에게 그리고 김대중 대통령에게 쓴 글이 마지막이다.

김대중 대통령께
이제 내 나이 35세. 우여곡절이 많은 장애인입니다.
당신도 장애인이면서 현재 시행하고 있는 법이 나의 작은 꿈들을 다 잃게 했습니다.
노동도 할 수 없는 장애인이 그나마 거리에서 장사해서 돈을 벌어서 이 세상에서 제일 사랑하는 나의 아들을 찾으려고, 힘이 들어도 참으며 살아왔습니다. 그러나 거리에서 장사도 못하게 하니 이제는 더 살 수 없는 심정입니다. 다시는 저와 같은 동료들 상처받지 않고 살았으면 합니다. 이러한 죽음을 선택한 것은 절망, 좌절. 희망이 없어 선택을 하게 되었습니다.
나의 주위 계신 동료 여러분께 부탁이 있습니다.
내 이루어지지 않은 것들을 꼭 이어주십시오. (후략)

명동성당에서의 농성 후 최옥란은 아들의 양육권을 찾기 위한 방법에 골몰했다. 경제력을 입증할 수 있어야 유리하다는 지인들의 조언에 따라 주변에서 돈을 모아 통장에 넣어둔 것이 문제가 되어 수급에서 탈락할 수 있다는 통보를 받고 최옥란은 다시 좌절한 것으로 보인다. 오랫동안 꿈꾸고 일구어 왔던 자립, 독립적이고 존중받는 삶에 대한 강렬한 의지는 2002년 3월, 36세의 짧은 생을 일기로 멈추었다.

그녀의 치열했던 삶을 기억하는 동료들은 이렇게 최옥란을 보낼 수 없었다. 가족을 설득해 민중복지장을 치르기로 하고, '최옥란열사 장례위원회'를 구성한다. 28일, 명동성당 앞에서의 노제와 세종문화회관 앞에서 장례를 치르고 장지로 이동하려 했으나 경찰은 아현동과 서울시청 앞에서 폭력적으로 운구차량을 막아선다. 결국 운구차는 일정에 맞추기 위해 장례를 치르지 못하고 화장터로 향했고, 진보정당과 여성, 노동계를 비롯한 진보적 단체들은 이에 분노하는 규탄 성명을 발표했다.



그림 12 최옥란열사의 노제를 막아선 경찰 (2002년 3월 28일)

"살아서도 못가던 길, 죽어서도 끝내 가지 못한 최옥란열사의 비애를 우리 살아남은 자가 짊어지고자 한다. 한 줌의 재만 남기고 이 세상을 떠난 최옥란열사를 기리며 민주노총은 여러 진보적인 사회단체와 힘을 모아 민중복지 쟁취를 위해 힘차게 나아갈 것이다."
_ 민주노총 성명, 2002년 3월 28일

"고 최옥란 씨의 죽음은 한 개인의 삶과 죽음을 넘어, 우리사회의 어두운 그늘을 적나라하게 드러내 주는 것이다. 이에 우리는, 정부가 스스로 인간으로서의 최저생계비를 요구하며 스스로 목숨을 던져야 했던 현실에 대한 책임을 통감하고 작금의 불법적인 경찰력 행사를 사과하고 소외된 시민들에 대한 대책을 시급하게 마련할 것을 거듭 촉구하며, 위 요구사항들을 즉각 이행할 것을 엄중히 요구하는 바이다."
_ 민주사회를 위한 변호사모임 송두환 회장, 2002년 4월 3일

2002년 '생존권쟁취와 최저생계비 현실화를 위한 농성단'은 '기초법개정을 위한 연석회의'로 개편된다. 기초법 개정의 문제의식은 철거민, 노점상, 홈리스, 장애운동 등과 함께 반빈곤연대운동을 지향하는 상설 연대체 '빈곤철폐를 위한 사회연대'(약칭 빈곤사회연대) 결성으로 이어진다. 빈곤사회연대는 2004년 3월, 타

워팰리스 앞에서 가난 때문에 세상을 떠난 이들을 추모하는 위령제를 지내며 준비위원회를 발족했다.

3월 26일 최옥란열사의 기일은 동정과 시혜의 '장애인의 날(4월 20일)'을 거부하고, 장애인차별을 철폐하기 위해 열리는 '420장애인차별철폐 투쟁'을 선포하는 날이 되었다. 2010년 장애아동 아버지의 수급신청좌절로 인한 자살 이후 장애운동과 반빈곤운동은 부양의무자기준 폐지를 요구하며 다시 기초생활보장제도 개정 투쟁의 깃발을 올렸다. 2012년 3월 26일 최옥란 열사를 기리는 장애-빈민의 공동투쟁대회가 시작되었고, 2019년에 이르는 지금까지 최옥란은 기초법 개정 투쟁의 깃발이다.

삶의 모순에 맞선 사람, 삶보다 가혹했던 세상

"왜 이렇게 살아야 할까? 건강하였다면 대학교 3학년이 될지도 모르고 직장인이 되었을지도 모르고, 아니면 아이엄마가 되었을지도 모른다. 지금 내 현실을 사랑할 수가 없다. 좌절밖에는 없다."
_ 최옥란의 일기, 1987년 5월 18일, 최옥란 평전 104쪽에서 재인용

"사람이 처음에 태어날 땐 아무것도 모르고 태어나지만 살아가면서 사회를 자각하고 그 자각 속에서 자기의 행동을 정하죠. 보통의 사람은 피해버리지만 최옥란은 직접 몸으로 부딪쳤던 사람이다. 그렇게 생각해요. 다른 사람들이 거기에 대해서 동의를 하든 안 하든 비난을 하든 안 하든 간에 본인의 생각대로 적극적으로 움직였다. 그렇게 생각해요." (조성남)

80년대 폭발적으로 성장하는 운동은 최옥란에게 새로운 언어를 주었다. 자신의 삶에 대한 새로운 해석의 힘을 갖는다는 것은 개별적 사건과 삶의 모순에 대해 비평적 관점을 갖게 되는 것이다. 장애로 인한 차별과 그로부터 비롯된 가난에 힘겨워하면서 새로운 삶을 꿈꾸었던 최옥란에게 장애해방운동은 혁명이었다. 장애운동은 최옥란이 일기장에 끊임없이 고백한 오도 가도 못하는 삶의 답답함을 새롭게 해석하고 발언할 수 있는 창이 되었다.

"그때 저희는 거기까지 생각이 미치지 못했어요. 자기가 열심히 노점해서 먹고 살면 되지.

왜 수급비 문제를 제기하냐. 그때까지 제 인식 자체도 그랬던 거 같아요… 그때만 해도 우리가 부양의무제나 가난의 국가책임에 대해서 이런 식으로 문제를 제기하고 싸우지 않았으니까. 노점을 하든 뭐를 하든 간에 장애인고용촉진법 통과되고 직장에 들어가면 되지, 이런 식의 생각을 많이 해서 아마 같이 하지 못하지 않았을까… 지금 생각하면 참 그렇죠. 그런 문제제기를 벌써 17년 전에 했으니." (조성남)

장애인이자 여성, 도시빈민이라는 조건은 삶에 대한 최옥란의 주도권을 번번이 가로막았다. 그럼에도 불구하고 그녀는 삶에 대한 강한 애착을 갖고 있는 사람이었다. 투쟁에도, 삶에도 헌신적이었다. 그런 최옥란의 노력은 허공에 뜬 선언문을 향한 것이 아니었다. 자신의 삶을 문제로 제기하고, 제기된 문제 속에서 자신을 발견했다. 이런 노력이 언제나 성공한 것은 아니었다. 한 푼이라도 더 모아보려는 노력은 남들에게 이기적인 행동으로 손가락질받기도 했고, 새로운 투쟁과제를 번번이 가져오는 그녀를 사람들은 어려워하기도 했다. 장애여성이며 도시빈민이었던 그녀의 조건은 가장 가난한 이들의 삶이 운동의 과제가 되도록 했다. 그녀가 제기한 기초생활수급비를 비롯한 문제는 최옥란만이 겪고 있는 일은 아니었으나, 그녀가 아니었으면 제기되기 어려운 일이었다.

"제가 이렇게 명동성당에서 그것도 추운 겨울에 텐트농성을 결심한 것은 이러한 어처구니없는 현실이 비단 저에게만 해당되는 것이 아니라는 것을 알고서부터입니다. 수많은 수급자가 그리고 차상위 계층이 말도 안 되는 제도 때문에 고통을 받고 있다는 현실은 저에게 한편으로 힘을 갖게 만들었습니다. 제가 무엇을 해야 할지를 명확히 해주었습니다."
"국민기초생활보장제도가 정말로 저같이 가난한 사람들의 최저생계를 보장하는 제도로 거듭나기를 희망합니다. 벌써 두 명의 수급권자가 자살을 했다는 얘기를 들었습니다. 더 이상 수급자들이 자살하거나 저같이 자살을 생각하지 않도록 바뀌었으면 합니다."
_ 최옥란, 명동성당 농성을 결의하며, 2001년 12월 3일

그녀는 결코 현실에 무릎 꿇지 않는 사람이었지만 세상은 그보다 냉혹했다. 더 이상 기초생활수급자들이 죽지 않는 세상을 만들기 위해 스스로 거리에 나섰던 그녀는 결국 세상을 떠났다. 기초생활수급자가 된 이후 수도 없이 죽음을 생각했다는 그녀가 다른 빈곤층 역시 고통받고 있다는 현실을 알고 갖게 된 새로운 힘은 어떤 것일까.

때때로 그런 상상을 한다. 2002년보다 더 많은 엘리베이터와 저상버스가 설치되었고, 더 많은 장애여성과 뇌성마비 장애인들이 장애운동의 동료로 있는 오늘로 최옥란이 돌아온다면. 3월 26일, 그녀를 기억하는 사람들이 가득 찬 광장을 본다면.

"항상 그래. 형, 이건 아니잖아. 싸워야지…" (김병태)

형, 이건 아니잖아. 싸워야지. 최옥란이 생전에 자주 했다는 그 말을 떠올린다. 오늘로 최옥란이 돌아온다면 그녀는 여전히 세계 곳곳에 남은 차별의 현장에 대해 말할 것이다. 여전히 끝나지 않은 장애인의 현실에 분노할 것이다. 장애여성의 일상이 얼마나 더 고단한지에 대해서 따져 물을 것이다.

지금은 혼자 시작하지만 많은 사람들이 함께 할 것이라는 그녀의 믿음은 천천히 우리를 떠밀어왔다. 최옥란을 잊지 않은 사람들로부터 시작되는 변화가, 최옥란이 꿈꾸던 세상으로 우리를 데려갈 것이다.

[참고자료]
◯ 울림터 활동기록집, 장애인문제연구회 울림터
◯ 전장협 활동기록집 '장애해방 그 한길로!', 전국장애인한가족협회. 2002
◯ 농성을 통해서 본 2002년 민중복지운동의 과제, 민중복지연대, 한진, 2002
◯ 실업운동의 과정과 평가, 사회운동, 유의선, 2004년 5월
◯ 최옥란평전 '시대를 울린 여자', 김용출, 서울포스트, 2003
◯ '생존권쟁취와 최저생계비 현실화를 위한 농성단' 취재요청서 및 보도자료
◯ 생존권 쟁취와 최저생계비 현실화를 위한 농성단 농성일지, 2001
◯ 영상 '2001-2012 최옥란들', 장호경감독, 2012

[자문]
조성남 (성동장애인자립생활센터 소장)
김병태 (안산단원장애인자립생활센터 소장)
박경석 (전국장애인야학협의회 이사장)
유의선 (정치발전연구소 교육국장)
김종환 (장애해방열사 단)
최인기 (민주노점상전국연합 수석부위원장)

4

투쟁의 기록: 명동성당 농성

1) 배경

2000년 10월부터 시행한 국민기초생활보장제도는 기존 생활보호법에 비해 진일보한 제도일 것이라는 기대가 많았다. 그러나 선정기준과 보장수준이 기존과 크게 다르지 않거나, 시행령에 일부 후퇴한 독소조항들을 포함하면서 애초의 기대를 충족시키지 못한다. 기초생활수급자 최옥란은 이에 문제를 제기하고 농성투쟁에 돌입할 것을 결의했다. 이에 국민기초생활보장제도에 문제의식을 갖고 있던 여러 단체들이 함께 <생존권 쟁취와 최저생계비 현실화를 위한 농성단>을 구성한다. 일주일간의 농성 후 최저생계비 현실화를 위한 헌법소원을 제기한다.

2) 구성

노들장애인야학 / 한국뇌성마비장애인연합회 ㅂ롬 / 뇌성마비 부모회 / 민주노동당/ 보건복지민중연대[준](민중복지연대, 노동자의힘[준] 보건복지기획단, 사회진보를위한민주연대, 진보와연대를위한 보건의료운동연합,평등사회를위한민중의료연합, 한국노동이론정책연구소) / 빗장을 여는 사람들 / 서울지역실업운동연대(실업자종합지원센터, 북부실업자사업단 성북·노원·강북 지부, 관악주민연대, 관악사회복지/성동희망나눔, 금호행동하왕실업극복위원회, 광진주민연대, 위례시민연대,천주교빈민사목위원회, 강북평화의집, 독립문 평화의집, 성동평화의집, 민주노총서울본부) / 작은사랑큰사랑회/장애인실업자종합지원센터 / 전국불안정노동철폐연대(준) / 전국실업극복단체연대회의/한국빈곤상담연구소 / 피노키오자립생활센터

3) 개요

12월 3일 (월) 14:00 농성 돌입 기자회견. 농성 중 일상적으로 선전전과 서명운동 전개
12월 5일 (수) 12:00 파견철폐공대위 수요집회에서 ‘생존권 쟁취와 최저생계비 현실화를 위한 투쟁대회’ 진행(광화문 정부종합청사 뒤편). 집회 종료 후 28만원의 급여를 국무총리에게 반납하기 위해 정부종합청사로 갔으나 경찰에 의해 저지당함.
12월 7일 (금) 12:00 김원길 보건복지부 장관에게 생계급여를 전달하기 위해 집으로 방문. “28만원 가지고 한번 살아봐라” 라는 쪽지를 함께 남기고 옴.
12월 8일 (토) 14:00 생존권 쟁취와 민중족지 실현을 위한 결의대회 (명동성당 입구)에서 진행. 농성을 마무리
12월 10일(월) 11:00 지역별, 가구 유형별 최저생계 도입을 위한 헌법소송 기자회견 (헌법재판소 기자실)

4) 참고자료

① 명동성당 농성을 결의하며... (2001년 12월 3일, 최옥란)

어느새 추운 겨울이 벌써 성큼 다가왔습니다.
안녕하십니까? 12월 3일부터 명동성당에서 “생존권 쟁취와 최저생계비 현실화“를 위하여 텐트를 치고 농성을 계획하고 있는 최옥란입니다. 저는 1급 뇌성마비장애인으로 최근에는 목 디스크 때문에 고통을 받고 있습니다. 이런 제가 추운 겨울에 텐트농성을 결심한 것은 일도 하지 못하게 하면서 최저생계비 아니 생존자체도 보장하지 않고 있는 국민기초생활보장제도 때문입니다.

저는 청계천 도깨비 시장에서 노점을 하면서 생계를 유지해 왔습니다. 그런데 기초법이 시행되면서 정부는 저에게 노점과 수급권 둘 중에 한가지를 선택하도록 강요했습니다. 저는 의료비 때문에 수급권을 선택하고 노점을 접을 수밖에 없었습니다. 그런데 노점조차도 포기한 저에게 정부는 월 26만원을 지급했습니다. 처음에는 무엇이 잘못되었다고 생각하고, 시청과 구청 그리고 동사무소를 찾아다녔습니다.

제가 지불해야 하는 약값만 해도 26만원을 넘는데... 아파트 관리비만도 16만원인데... 도대체 나보고 26만원 가지고 어떻게 살라는 건지? 그러면서도 최저생계를 보장한다는 것인지? 처음에는 실무과정에서 착오가 있으려니 생각했습니다. 그런데 시간이 지나면서 제도 자체가 잘못되었다는 것을 알 수 있었습니다.

최저생계비가 워낙 낮게 책정되었을뿐만 아니라 장애로 인하여 추가로 지출되는 비용이 전혀 반영되지 않고... 의료비도 비급여가 많아 저같은 중증장애인도 모두 개인이 부담해야 한다는 것을 알 수 있었습니다. 도대체 약값도 안 되는 생계비로 어떻게 살라는 말입니까? 그래서 보건복지부장관에게 국문총리에게 민원을 제기했지만 아무런 답변도 들을 수 없었습니다.

저는 너무나 답답합니다. 주위 사람들의 도움과 빚에 의지해야 하는 내가 너무 한심스러웠습니다. 그리고 최저생계를 보장한다는 기초법이 너무나 원망스러웠습니다. 한때는 죽음을 생각한 적도 있었습니다. 수급권을 반납하고 노점을 다시 시작하려고도 했는데, 한 번 반납한 노점자리를 다시 얻기란 불가능했습니다.

제가 이렇게 명동성당에서 그것도 추운 겨울에 텐트농성을 결심한 것은 이러한 어처구니없는 현실이 비단 저에게만 해당되는 것이 아니라는 것을 알고서부터입니다. 수많은 수급자가 그리고 차상위 계층이 말도 안 되는 제도 때문에 고통을 받고 있다는 현실은 저에게 한편으로 힘을 갖게 만들었습니다. 제가 무엇을 해야 할지를 명확히 해주었습니다. 저는 저뿐만 아니라 많은 사람들이 저와 꼭 같은 생각을 하고 있으리라 믿습니다. 그런데 여러 가지 조건이 저와 같은 행동으로 표출되지 못하게 하는 것일 뿐이지 정부를 원망하며 하루하루를 살아갈 것이라 생각합니다.

텐트농성을 계획하고 결정하면서 무엇보다 걱정되는 것은 이 투쟁이 저 혼자만의 투쟁이 되지는 않을까? 나의 투쟁에 대해서 다른 사람들은 어떻게 생각할까 하는 것입니다. 다행히 많은 단체에서 저의 텐트농성에 관심을 가져 주시고 있습니다.

저는 저의 텐트농성이 국민기초생활보장제도가 정말로 저 같이 가난한 사람들의 최저생계를 보장하는 제도로 거듭나기를 희망합니다. 벌써 두 명의 수급권자가 자살을 했다는 얘기를 들었습니다. 더 이상 수급자들이 자살하거나 저 같이 자살을 생각하지 않도록 바뀌었으면 합니다.

마지막으로 시민, 사회, 장애인 단체에 부탁드립니다. 비록 지금은 저 혼자 텐트농성을 시작하지만, 시간이 지나면 보다 많은 사람들이 저와 함께 하리라는 믿음으로 시작합니다. 저와 같은 사람들이 분명 많을 것입니다. 그들과 함께 하고 싶습니다. 그리고 많은 단체들이 저의 투쟁에 관심을 가져주셨으면 합니다.

저는 비록 경험은 많지 않지만 정부를 상대로 하는 투쟁에서 연대가 얼마나 중요한지를 잘 알고 있습니다. 저의 농성에 지지를 보내주십시오. 그리고 저의 투쟁이 꼭 승리할 수 있도록 해 주십시오. 이 모두가 여러분들의 두 팔에 달려있습니다. 저는 분노를 표출한 것일 뿐입니다. 이 분노를 더 모아서 큰 힘으로 만들어 주십시오. 더 이상 이런 어처구니없는 현실이 유지되지 않도록 해주십시오.

그럼 명동성당 텐트에서 뵙겠습니다.

뇌성마비 1급 장애인 수급자 최옥란 씀

②농성돌입 기자회견문 (2001.12.3.)

: 생존권 쟁취와 최저생계비 현실화를 위한 농성투쟁 기자회견문

2000년 10월부터 시행된 국민기초생활보장제도는 시혜적 차원의 생활보호를 탈피하고 한국사회 모든 구성원의 최저생계보장을 목적으로 하고 있다. 그러나 지난 1년간 국민기초생활보장제도는 제도의 목적과는 달리, 수급자 선정 기준의 강화, 낮은 생계급여, 형식적인 자활사업 등으로 인하여 전 국민의 최저생계를 보장하는 제도가 아니라 오히려 저소득 빈곤계층을 더욱 빈곤하게 만드는 그리고 자살을 부추기는 제도로 기능하고 있으며, 초기의 기대와는 달리 저소득 빈곤계층은 김대중 정부의 기만성에 분노하고 있다.
보건복지부의 연구기관인 보건사회연구원의 연구결과에 따르면 한국사회 빈곤계층 규모는 370만명 정도라 한다. 그러나 엄격한 선정기준(재산, 소득, 부양의무자

기준)으로 인하여 현재 국민기초생활보장제도의 수급자 규모는 151만명으로 전체 인구의 3% 수준이다. 뿐만 아니라 생계급여를 포함한 각종 급여는 너무 비현실적으로 낮게 책정되어 있으며, 그나마 여러 가지 이유(추정소득, 부양비 등)로 적절한 급여를 받지 못하고 있습니다. 예컨데 1인가구 수급자의 경우, 현금으로 지급받을 수 있는 생계비는 최고 286천원 이지만 실제 수급자에게 지급된 평균급여액은 12만원이고, 4인가구의 경우 841천원이지만 351천원만이 지급되고 있다. 뿐만 아니라 의료급여의 경우 2종은 특별한 혜택이 없으며 비급여 부분이 너무 많아 의료비의 많은 부분을 수급권자가 부담하고 있다.

이렇듯 수급권자의 축소와 낮은 급여는 절대빈곤층 단 한명의 최저생계도 전혀 보장하지 못하고 있다. 오히려 물가상승률 조차 제대로 반영하지 못하고 있는 생계급여, 의료의 비급여 부분의 확대와 365일로 제안한 의료급여일 수 등으로 인하여 생계비의 상당부분을 수급자 개인에게 전가하고 있다. 특히, 장애인의 경우 월 평균 158천원의 최저생계비가 추가로 지출됨에도 불구하고, 수급자 선정 기준이나 생계급여액에 전혀 반영되지 않고 있어, 실업과 빈곤 그리고 장애로 인한 추가생계비 지출로 인하여 장애인들은 심각한 생존의 위협에 직면해 있다.

그러나 김대중 정부는 “전국민의 최저생계를 보장하는 제도가 만들어짐으로써 사회보장제도의 기틀을 마련했다”고 선전하고 있다. 마치 인권대통령으로써의 역할을 충실히 하고 있는 것처럼 선전하고 있는 것이다. 그러나 현실은 어떠한가? 앞서 지적한바와 같이 국민기초생활보장제도는 한국사회 구성원 중 단 한명의 최저생계비도 보장하지 못하고 있다. 농성단은 국민기초생활보장제도가 지난 경제위기와 IMF 시절 정부로 향했던 불만과 저항을 무마하려는 기제로, 그리고 이후 브레이크 없는 칼날처럼 노동자를 해고하고 신자유주의, 생산적 복지를 강요하기 위해 정당성을 확보하기 위한 기제로 사용되어져 왔음을 너무도 잘 알고 있다. 그리고 지금도 끊임없이 신자유주의와 생산적 복지의 미명하에 국민기초생활보장제도를 후퇴시키려 하고 있다.

지난 12월 1일 공고된 2002년 최저생계비는 김대중 정부의 기만성을 여실히 드러내고 있다. 많은 시민·사회·복지·장애인 단체 등은 중앙생활보장위원회에 보낸 공동의견서를 통하여 국민기초생활보장제도가 빈곤계층의 최저생계를 보장할 수 있도록 제도의 개선을 요구하였다. 그러나 공동의견서의 내용이 중앙생활보장위원회의

회의 안건으로도 채택되지 않는가 하면 물가상승률도 제대로 반영하지 않는 수준에서 2002년 최저생계비가 결정되었다.

“생존권 쟁취와 최저생계비 현실화를 위한 농성단”은 더 이상 국민기초생활보장제도가 빈곤계층을 기만하고 죽음으로 몰아넣는 제도, 신자유주의, 생산적 복지를 정당화하기 위한 기제로가 아니라 김대중 정부가 공언했듯이 빈곤계층의 최저생계를 보장하는 제도로 거듭나야 함을 천명하고, 이를 쟁취하기 위한 농성투쟁을 12월 3일부터 12월 8일까지 이곳 명동성당에서 진행하며. 김대중 정부에 다음과 같이 요구한다.

1. 지역별·가구유형별 최저생계비를 도입하라!

현행 최저생계비는 중소도시 4인 표준가구를 기준으로 계측되고 있으며, 지역별·가구유형별 특성이 전혀 반영되지 않고 있다. 이로 인하여 전체 수급자의 37%에 해당하는 대도시 지역 수급자는 최저생계를 전혀 보장받지 못하고 있으며, 취학아동, 장애인, 노인가구 등 추가적인 지출요인이 있는 가구의 최저생계를 전혀 반영하지 못하고 있다. 특히, 장애인의 경우 월 평균 158천의 추가 생계비가 지출됨에도 불구하고, 이 비용이 최저생계비에 반영되지 않고 있어 장애인 개인이 모두 부담해야 할뿐만 아니라, 수급자 선정에서도 불리한 위치에 놓여 있다. 따라서 지역별·가구유형별 최저생계비 도입은 수급 대상자의 확대뿐만 아니라 최저생계비를 현실화를 위한 것으로 반드시 도입되어야 한다.

2. 생계급여의 현실화 : 추정소득과 부양비 간주제를 폐지하라!

1인가구의 현금급여액은 286천원인 반면 실제 지급액은 평균 12만원이며, 4인가구 현금급여액은 841천원이지만 실제 평균적으로 351천원 만이 지급되고 있다. 이렇게 실제 지급되는 현금급여가 낮은 것은 신고한 소득 이외의 근로능력이 있는 수급자를 소득이 있을 것으로 추정하여 추정소득을 부과하고 부양능력이 미약한 부양의무자로부터 부양비를 일정비율로 계산하여 실제로 받고 있지 않더라도 부양비를 간주하고 있기 때문이다. 1인가구 12만원, 4인가구 251천원으로는 최저생계는 고사하고 생존을 유지하기도 어렵다. 추정소득과 부양비 간주제는 반드시 폐지되어야 한다.

3) 교육·의료·주거급여를 현실화하라!

수급자의 의료보호 1·2종 구분폐지와 의료보호의 비급여부분을 폐지해야 한다. 종전의 생활보호법에 의한 거택보호와 자활보호가 폐지되고 생계비에서 일괄 공제된 타지원액을 통해 모든 수급자가 똑같이 의료보호비를 납부하고 있는 현실에서 의료보호 1·2종을 구분하는 것은 형평성에 맞지 않을뿐더러 기초생활보장제도의 취지에도 맞지 않는다. 그리고 명복 상 의료보호 1종은 의료비가 무료로 되어있고 2종의 경우 입원하였을 경우 80%의 혜택을 받는 것으로 되어있지만 사실상 전체 의료비의 35%(1종) ~ 46%(2종)을 본인이 부담하고 있어 의료보험수급자들과 별 차이가 없는 것으로 나타나고 있다. 따라서 비급여부분을 모두 급여화해 수급자들의 건강권을 보장해야 한다. 아울러 현실을 전혀 반영하고 있지 못하는 주거급여와 교육급여도 확대되어야 한다. 1인 가구의 경우, 현행 23천원의 주거급여가 책정되어 있으나, 영구임대주택은 고사하고 쪽방의 임대료에도 미치지 못하고 있다. 따라서 교육·의료·주거급여의 현실화를 통한 저소득 빈곤계층의 교육권, 건강권, 주거권은 반드시 쟁취되어야 한다.

2001년 12월 3일

생존권 쟁취와 최저생계비 현실화를 위한 농성단

노들장애인야학 / 한국뇌성마비장애인연합회 ㅂ롬 / 뇌성마비 부모회 / 민주노동당/ 보건복지민중연대[준](민중복지연대, 노동자의힘[준] 보건복지기획단, 사회진보를위한민주연대, 진보와연대를위한 보건의료운동연합, 평등사회를위한 민중의료연합, 한국노동이론정책연구소) / 빗장을 여는 사람들 / 작은사랑큰사랑회 / 장애인실업자종합지원센터 / 전국불안정노동철폐연대(준) / 전국실업극복단체연대회의 / 한국빈곤상담연구소 / 피노키오자립생활센터

국민기초생활보장제도 개정운동과 현재

1 기초법 개정운동 20년 경과와 시사점
김윤영 | 빈곤사회연대

2 수급권자의 목소리로 돌아본 기초생활보장법 20년
김윤영 정성철 | 빈곤사회연대

1

기초법개정운동 20년, 경과와 시사점

김윤영 ‖ 빈곤사회연대 사무국장

1. 들어가며

1999년 만들어지고 2000년 10월 시행된 국민기초생활보장제도가 20년을 맞았다. 기초생활보장제도 개정운동을 진행하는 한국의 시민사회단체들의 연대체인 <기초법바로세우기공동행동>은 20년을 맞아 기초생활보장제도를 수급권자와 사회복지 노동자 등 기초생활보장제도와 가장 가까이에 있는 사람들의 목소리를 모으는 인터뷰를 진행했다. 더불어 20년간 기초생활보장제도 관련 판결과 이의신청, 급여별 변화와 현황에 대해 조사하고, 향후 기초생활보장제도가 지향해야 할 바에 대해 토론해왔다.

20년간 기초법이 변화해온 역사를 바라보며 우리는 기초생활보장제도가 변화에 사회와 운동은 어떤 영향을 미치거나 상호작용하였는지 궁금함이 생겼다. 국민기초생활보장제도는 94년 참여연대에서 제안한 '국민최저선 확보운동'으로부터 출발해 IMF를 계기로 결성되었고, 도시 빈민가를 중심으로 활동해온 주민운동이나 실업운동과도 관련을 맺고 있기 때문이다. 변화는 이를 주장하는 단체의 기치만으로 구성되는 것이 아니라 정세와 상황, 같은 시대를 살아가는 사람들의 이해에 따라 드러난다. 우리는 그간 정리된 적 없던 국민기초생활보장제도 개정운동의 흐름을 간략하게나마 돌아봄으로써 빈곤층의 권리 확보를 위한 운동이 어떤 요구를 해왔고, 그 결과와 시사점이 무엇인지에 대해 톺아보고자 하였다.

2016년에 결성되어 활동해온 <기초법바로세우기공동행동>의 경험만으로 20년의 역사를 정리한다는 것은 실패를 예고하는 시도다. 보고서의 다른 내용과 함께 기

초생활보장제도 개정의 다양한 문제의식을 남긴다는데 작은 의의를 찾을 수 있을 것이다. 가난한 이들의 목소리가 무척 작게 취급되어온 우리 사회의 현실 속에서 작은 힘이라도 모아 밟아온 시간은 무척 지난했다. 그럼에도 불구하고 기초생활보장제도 개정의 문제의식에서 출발해 최저생계비와 기준중위소득 인상이라는 보편적 최저선 확보의 요구, 부양의무자기준 폐지를 통한 빈곤의 대물림과 정상가족 중심적인 사회보장제도에 대한 비판을 꾸려온 과정은 가장 약한 사람들이 만들어온 급진의 역사로 기억되어야 할 것이다.

제도 변화	시기	기초법 제정, 개정 운동
	1994	참여연대 사회복지위원회의 '국민최저선 확보운동'
	1999	국민기초생활보장법 제정 청원안 국회 제출(7.23)
국민기초생활보장법 제정(9.7)	1999	국민기초생활보장법 추진 연대회의 발족(3월)
국민기초생활보장제도 시행(10.1)	2000	
	2001	생존권 쟁취와 최저생계비 현실화를 위한 농성 돌입 : 최옥란열사의 명동성당 농성(12.03)
소득인정액(재산의 소득환산제) 시행	2003	<기본생활권쟁취와 국민기초생활보장제도 현실화를 위한 연석회의> 발족 <빈곤문제 해결과 최저생계비 현실화를 위한 농성> 진행[3] (서울역, 11.24)
부양의무자 범위의 1차 축소 (직계혈족과 배우자, 생계를 같이하는 2촌이내 혈족 → 1촌의 직계혈족 및 배우자, 생계를 같이 하는 2촌 이내 혈족)	2005	<기초법 전면 개정과 자활지원법 제정을 위한 공대위> 여의도 농성
의료급여 혁신 종합대책	2006	
부양의무자 범위 2차 축소 (2촌 삭제)	2007	적정생계비, 적정임금 실현을 위한 3000가구 실태조사
차상위 의료급여 건강보험으로 개편	2008	
	2009	용산구청의 수급권자 무더기 의료급여 2종 강제전환 집단 민원신청 <기초생활보장권리찾기행동> 발족
근로능력평가 도입	2010	근로능력평가에 대한 국가인권위원회 정책개선 권고

통합전산망행복e음 도입		진정 참여연대 사회복지위원회 <최저생계비 한달 살기> 민생보위 발족, 수급가구 가계부조사 및 최저생계비 인상 요구 장애아동 아버지의 죽음, 기초법 개정 요구 농성 (조계사 앞)
국민연금공단으로 근로능력평가 업무이관	2012	장애등급제 부양의무제 폐지를 위한 광화문 농성 돌입
	2013	민생보위 기초법개악저지 여의도 농성
근로빈곤층취업우선 지원사업 도입 기초생활보장법 개정	2014	근로능력 있음 평가를 받고 취업한 최인기님의 사망사건
맞춤형 개별급여 도입	2015	
	2016	<기초생활보장제도 바로세우기공동행동> 발족
근로빈곤층취업우선 지원사업 폐지	2017	<부양의무자기준 폐지행동> 발족 문재인 대통령의 부양의무자기준 폐지 공약 1842일간의 장애등급제 부양의무제 폐지를 위한 광화문농성 마무리
	2019	부양의무자기준 폐지 청와대 농성
근로소득공제 30% 도입	2020	

2. 기초생활보장제도, 잘못된 시작 (1999 - 2004년)

1) 시행령에 대한 문제의식과 지역운동 조직화 시도

"우리는 국민기초생활보장제도의 시행에 즈음한 정부의 태도에 크나큰 실망감을 갖고 있다. 결과적으로 우리가 국민기초생활보장법의 제정에 너무 큰 기대를 걸었던 셈이다"
- 이찬진, <수급권운동의 과제와 지역운동모델>, 월간 복지동향 (2000.6)

기초생활보장제도 시행에 앞서 시행령이 만들어지며 한계와 문제점이 드러났다. 기존 생활보호법과 최저생계비 및 기본재산액 수준은 별 차이가 없고, 자동차나

3) <시린 겨울, 얼음장 최저생계비>, 임국현, 인권하루소식 (2003.11.25.) https://www.sarangbang.or.kr/hrdailynews/67102

주거면적 제한 등 악조항이 새롭게 도입되었기 때문이다. 당시 문제가 되었던 조항은 핵심적으로 다음과 같다.

기준	생활보호제도	한시적 생활보호	국민기초생활보장제도
부양의무자 범위	직계혈족 및 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족	적용 안함	생활보호와 동일
부양능력판별기준	매우 엄격함	적용 안함	부양능력 미약, 있음 단계를 각각 부양의무자가구 최저생계비의 120%와 수급자가구와 부양의무자가구 최저생계비 합의 120%로 정함
소득기준	최저생계비 기준 1인 32만원 / 2인 53만원 / 3인 74만원 / 4인 93만원 / 5인 106만원 / 6인 120만원	좌동	좌동
재산기준	가구당 2,900만원 (과표기준)	가구당 4,400만원 (공시지가기준)	1-2인 2,900만원 (실거래가) 3-4인 3,200만원 (실거래가) 5-6인 3,600만원 (실거래가)
토지소유기준	없음	없음	농업에 종사하는 가구 중 시군구의 가구당 평균 농지 소유면적 이하의 농지를 소유한 가구
주거면적기준	없음	없음	전월세가구 - 전용면적 20평 이하 주택소유가구 - 전용면적 15평 이하 재래식 농가주택은 해당없음
자동차소유기준	없음	없음	승용 목적의 자동차가 없는 가구 (생업용차량, 장애인 차량, 10년 이상된 차량은 제외)

허선, 국민기초생활보장 수급자 선정기준의 문제점 재정리 (월간복지동향, 2000.6)

이를 극복하기 위해 참여연대 사회복지위원회는 '기초생활수급권찾기 운동본부'를 열고, 지역별 기초생활보장연대 네트워크를 조직하는 시도를 진행한다. 팩스로 발행하던 <수급권운동통신>은 주간단위로 각 지역별 수급권운동의 진행상황

을 소개하고, 쟁점이 되는 각종 사례와 정부의 동향과 일정을 공유했다.
이렇게 발견된 문제의식이 비닐하우스주민운동과 결합해 비닐하우스 주민들이 주소지가 인정되지 않아 수급권을 신청하지 못하던 문제에 대해 소송을 제시하고, 주민들의 주소지를 부여하는 운동을 벌여 승소[4]하기에 이른다.



그림 13 국민기초생활보장법 제정 추진연대 발족식 (1999, 참여연대)

2) '생산적 복지' 비판과 최옥란열사

"국민기초생활보장제도 수급권자인 최옥란은 월 생계급여 28만원으로는
영구임대아파트 관리비 16만원과 장애로 인하여 발생한 질병을 치료하는 데 들어가는 비용
20여만원을 감당할 수가 없어, "생존권 쟁취와 최저생계비 현실화를 위한 농성단" 에 위임하여,
본인의 11월분 생계급여를 반납하는 바입니다."
- 생계급여 반납 공문, 최옥란 (2001)

4) 서울행정법원 2001.1.18. 선고, 2000구24654판결, 서울고등법원 2001.7.24. 2001누2890판결 [주민등록전입신고거부처분취소]



그림 14 故최옥란의 명동성당 농성 (2000, 빈곤사회연대)

민중운동 진영은 김대중정부와 복지정책을 신자유주의 정권의 생산적 복지로 정의하고, 기초생활보장제도가 애초의 포부와 다르게 사각지대를 혁신적으로 해소하거나 더 나은 일자리를 빈곤층에게 보장하는데 실패했다고 비판[5]한다. 기초생활보장제도 제정운동의 외곽에서 시작된 기초생활보장제도 개정운동은 실업운동과 장애운동이 IMF 이후 발생한 실업과 장애인 생존권을 중심으로 활동하며 발생한 당사자의 요구와 결합했다. 2001년 12월 최옥란열사는 명동성당 앞에서 <최저생계비 현실화를 위한 농성>을 진행, 보건복지부장관에게 생계급여를 반납했다. 이후 최옥란열사는 기초생활수급비의 적정성에 관한 헌법재판을 청구하지만 빈곤과 양육권 소송 등으로 인한 괴로움을 안고 2002년 사망하였다.
농성을 지지하며 모인 단체들은 이후 <기본생활권쟁취와 국민기초생활보장제도 현실화를 위한 연석회의>로 발전, 2003년 <빈곤문제 해결과 최저생계비 현실화를 위한 농성>을 서울역에서 진행했다. 노들장애인야학 등 26개 단체로 구성된 농성단은 "현재의 국민기초생활보장법(이하 기초생활법)이 대부분의 빈곤층을 수급권

5) 민중복지연대, 민중복지한마당 (2001)

자에서 제외시키고, 낮은 생계급여로 저소득 빈곤계층을 더욱 빈곤하게 만들"고 있다며 △최저생계비 현실화 △주거급여 인상 △비급여 의료항목 대폭 축소 △비수급 빈곤계층에 대한 부분급여 전면 확대 시행 △노숙인에 대한 긴급생계급여 지원 등을 골자로 한 10가지 요구사항을 내걸었다.[6)]

3) 시사점

기초생활보장제도 개정운동은 ①기초법 제정연대로부터 출발한 시행령 개정, 조례 제정 흐름과 ②실업운동을 비롯한 노동운동과 최옥란열사 투쟁으로 시작하는 두 개의 뿌리가 있다. 전자는 전문가와 지역운동 네트워크를 중심으로 활동했고, 후자는 실업운동, 노동조합, 장애인, 노점상, 노숙인 단체 등 노동 빈민단체들을 중심으로 활동했다. 이 두 흐름은 정확히 분리되지 않았고 '생산적 복지'에 대한 다소의 입장 차이에도 불구하고 기초생활보장제도가 발생시키는 사각지대에 대한 동일한 입장을 갖고 공동 활동을 전개했다. 상담활동가 육성, 복지신청 조력 등 활동의 내용 역시 유사한 점이 있다.

참여연대 사회복지위원회는 이후 시행령 개정과 소득인정액제도 도입 등의 제도 개편에 적극적인 역할을 했다. <기본생활권 쟁취와 국민기초생활보장제도 현실화를 위한 연석회의>는 2003년 농성 이후 2004년 반빈곤운동 연대단체 빈곤사회연대로 발족한다.

3. 기초법 개정과 최저생계비인상운동 (2004- 2010년)

1) 기초법 전면개정과 자활지원법 제정을 위한 공대위와 기초법 개정운동

2005년 68개 단체가 1) 국민기초생활보장법 전면 개정 2) 자활지원법 제정 3) 장애인차별금지법 제정 4) 행정대집행법 개악 저지 6) 비정규직 권리보장 입법쟁취라는 5대 요구를 걸고 2005년 10월 26일부터 국회 앞에서 천막농성을 진행했다. 당시 기초생활보장법 개정안은 자활사업 참여자의 노동자성 불인정을 포함하고

6) <시린 겨울, 얼음장 최저생계비 -최저생계비현실화·기초생활보장법 개정 촉구 농성>. 인권하루소식 2462호, 임국현 (2003.11.25.)

있어 개악으로 보고, 자활후견기관협회는 보건복지부 앞에서 7월 29일부터 농성에 돌입했다. 이후 9월 13일 국회 앞에서 자활후견기관 협의의 농성이 시작되고, 9월 21일 <기초법 전면개정과 자활지원법 제정 촉구 기자회견>을 연 뒤 10월 26일부터 5대요구 쟁취 농성에 돌입한다.



그림 15 기초법 전면개정과 자활지원법 제정을 위한 공동대책위원회 (2003, 빈곤사회연대)

<기초생활보장권리찾기행동>은 2010년 기초생활보장제도 시행 10년을 맞아 다음과 같은 기초법 개정이 필요함을 청원 서명운동을 전개하였다.

기초생활보장권리찾기행동 기초법 개정청원
① 부양의무자기준을 폐지하고, 본인의 소득-재산만을 기준으로 수급자로 선정해야합니다.
②비현실적인 재산과 소득기준을 개선해야 합니다.
생계급여를 낮추는 가짜소득 '추정소득'을 부과하지 않도록 해야합니다.
중고차만 있어도 수급에서 탈락합니다. 자동차의 소득 산정 기준을 대폭 낮춰야 합니다.
재산의 소득환산율은 중앙생활보장위원회에서 결정해야 합니다.

③ 너무 낮은 최저생계비 이제 현실화해야 합니다. 상대빈곤선 도입만이 해결 방법입니다.
도시근로자 가구 평균소득이 최저생계비 결정의 기준이 되어야 합니다.
④ 근로를 강제적 조건으로 하는 조건부수급조항은 폐지되어야 합니다.
자활사업 참여는 수급권자 스스로가 판단하고 결정하도록 해야합니다.
⑤ 3년마다 빈곤실태조사를 실시하고, 국민기초생활보장계획을 수립해야합니다.
⑥ 수급권자의 권리보장이 실질적으로 이루어져야 합니다.
급여에 대해 자세히 설명하고, 제공되는 여러 서비스에 대해서도 알리도록 해야합니다.
급여가 바뀔 때도 사전에 자세히 설명하고, 이의신청의 권리에 대해 알리도록 해야합니다.
중앙생활보장위원회에 수급자와수급자를 대표하는 단체가 직접 참여해야 합니다.
수급자의 명의를 도용하면 처벌 받도록 해야합니다.
⑦ 차상위 계층에 대해서도 의료, 자활, 교육, 주거 등 개별급여를 지원해야 합니다.
⑧ 기초생활보장비용은 지방자치단체의 부담을 덜 수 있도록 전액 국비로 보장해야 합니다.
지방자치단체의 재정 부담으로 인해 일선 공무원들의 수급거부 사례가 없도록 해야합니다.

2) 최저생계비 현실화 요구와 수급 당사자 규합을 위한 활동



그림 16 최저생계비 한달나기 (2004, 참여연대)

"2004년에 이어 참여연대가 최저생계비 문제에 대해 다시 사회적으로 공론화한 이유는 바로 변하지 않는 현실 때문이었다. 최저생계비가경계가 아닌 희망이 되어야 하고,

**최저생계비 현실화가 기본이고 시작이라고 주장했지만 지난 6년간 변화한 것은 없었다.
오히려 최저생계비 수준은 점점 낮아졌고,
지난해에는 물가상승률에도 못 미치는 역대 최저의 인상률을 기록하기도 했다. "
< '최저생계비로 한 달 나기' 희망UP 캠페인>, 전은경 (복지동향 142호)**

2007년 빈곤사회연대는 <적정생계비/임금실현을 위한 실태조사>를 진행하며 1인 가구가 제외된 정부의 빈곤율 조사방식을 비판, 3000가구의 설문조사를 진행한다. 2009년 용산구청에서 의사의 진단서만을 바탕으로 수급자의 1종 의료급여를 2종으로 무더기 전환하고 일방적으로통보한데 항의하며 빈곤사회연대는 용산구에 집단 민원신청을 제출하고, <기초생활권리찾기 행동>을 발족, 실태조사와 거리상담을 진행했다. 2010년 수급가구의 가계부조사를 통해 기초생활수급 가구들의 생활실태를 고발한다.

2010년 참여연대는 '최저생계비 한달살기' 체험단을 모집해 장수마을에서 정부의 최저생계비로 한달을 사는 체험을 진행한다. 국회의원 등 최저생계비 하루 체험단을 모아 최저생계비 문제에 대한 사회의 다양한 관심을 촉발시켰다. 체험단은 최저생계비 대비 최소 8%에서 최대 16%의 적자를 기록했다. 체험단은 적자폭은 의미있는 결론이 아니며 중요한 것은 최저생계비로는 사회적으로 고립된 채 살아갈 수밖에 없다는 점, 최저생계비는 법안에 명시된 '건강하고 문화적인 생활'이 아니라 건강조차 잃게 만드는 수준의 급여를 지급하고 있다는 점을 비판했다.

3) 시사점

2006년 유시민 전 보건복지부장관의 <국민보고서>[7] 이후 의료급여와 복지수급자의 도덕적 해이에 대한 비난 여론이 조성되었다. 근로능력자의 급여 안정성을 해체하고, 의료급여 환자에게 자기부담금을 강화하기 위해 채택된 일련의 조치는 2006년 전까지 건강보험 보장성 확대와 의료급여 대상자와 보장성을 강화하려는 흐름을 꺾었다.

기초생활보장제도 제정부터 문제가 되었던 낮은 보장수준과 까다로운 선정기준은 지속적으로 문제를 발생시켰지만 큰 틀에서 변화하지 않았다. 2005년 기초법 개정으로 부양의무자의 범위 중 2촌을 삭제하였으나 기초법 개정운동 진영은 생계를 함께하는 2촌으로 인해 수급에서 탈락한 사각지대는 종래에도 많지 않았기 때문

7) '유시민장관, '의료급여 제도 혁신에 대한 국민보고서' 발표', 보건복지부 보도자료 (2006)

에 큰 효과가 없다고 비판[8]하였다.

기초법 개정운동은 낮은 최저생계비 문제와 의료급여 종별전환 등 수급자의 권리 침해에 대해 대응했다. 최저생계비 한 달 살기 캠페인은 최저생계비의 현실성에 대해 대중적인 공감을 이끌어냈다. <기초생활보장권리찾기행동>을 잇는 <민중생활보장위원회> 및 <기초법바로세우기공동행동>은 기초생활보장제도 계측년도마다 수급가구 가계부조사활동을 이어갔다.

이 시기는 빈곤사회연대 결성 이후 당사자 조직화를 위한 모색이 다양한 방식으로 시도되던 시기이기도 하다. 기초생활보장제도와 빈곤층 복지수급에 대한 사회적 공격에 대응하였다는 의미가 있으나 조직적으로 유의미한 결과를 만들지 못했다. 노점상, 장애운동 등 회원과 활동가를 대상으로 기초생활보장제도를 배우는 워크샵을 진행하거나 당사자들과 함께 집단 민원, 집단 수급신청, 당사자들의 항의 기자회견 및 증언대회 등 다양한 형식으로 기초생활보장제도의 문제점을 드러내는 시도는 빈곤층의 목소리를 위축시키는 편견에 대항하는 것이기도 했다.

4. 부양의무자기준 폐지와 맞춤형 개별급여 도입 (2010 - 2020년)

1) 부양의무자기준 폐지 투쟁

"아들이 나 때문에 못 받는 것이 있다. 내가 떠나고 나면 동사무소 분들께 잘 부탁드린다"

2010년 가을 한 아버지가 남긴 유서다. 그는 아들의 장애판정 이후 복지지원을 받을 수 있는지 동주민센터에 갔으나, 근로능력이 있는 아버지가 있으니 수급신청을 할 수 없다는 이야기만 듣고 돌아간 것으로 추정된다. 이후 그는 스스로 목숨을 끊으며 자신의 사후에 아들이 복지지원을 받기 바란다는 유서를 남기고 세상을 떠났다. 그의 죽음 이후 빈곤, 장애단체는 위령제를 지내고 기초법 개정을 위한 농성에 돌입한다. 제도적으로 볼 때 그가 수급신청을 거절당한 이유는 근로능력자에 대한 엄격한 판단 때문이었지만, 장애인 가구원이 있는 가족에게 모든 부담을 전가하는 사회보장제도에 대한 반발은 부양의무자기준 폐지를 요구하는 목소리로

8) [성명]<졸속적인 기초법 개정안 본회 통과, 빈곤해결은 나몰라라>, 기초법 전면개정과 자활지원법 제정을 위한 공동대책위원회 (2005.12.2.)

번져나갔다. 이후 2010년 12월 서울의 강북구(확인)에 살던 한 노부부가 "삼개월이 넘도록 안부 전화하는 자식 당신에게는 있소" 라는 유서를 남기고 사망했다. 부양의무자기준 때문에 서류상 이혼하고, 한 사람 수급비로 함께 생활하던 부부는 주검으로 발견됐지만, 사전 이들이 목격되었다면 이들의 이름은 부정수급자가 되었을 것이다.

2011년 사회복지통합전산망이 도입된 뒤 현실을 반영하지 못하는 기초생활보장제도의 그림자는 수많은 사람들의 연이은 죽음으로 드러났다. 사회복지통합전산망은 소득과 재산을 비롯한 모든 정보를 한데 모아 이전에 부양관계 단절을 입증하거나 단절을 인정받아 급여를 보장받던 이들에게 급여 중지통보를 발송했기 때문이다. 수급탈락 통보 후 요양병원에서 몸을 던진 노인들이 있었고, 제도 도입 10년이 넘어가며 수급가정에서 자란 청년들이 부모의 부양의무자가 되는 현실이 근본적인 문제를 제기하게 하였다. 더불어 시설이 아닌 지역에서 이동, 교육, 생존을 요구하는 장애운동은 시설 장애인이 시설에서 나온 뒤 지역사회에서는 부양의무자기준으로 인해 생계를 보장받을 수 없는 문제에 직면했다. 기초생활보장제도의 부양의무자기준은 제도 수립 당시에도 문제를 안고 있었지만, 변화하는 사회 환경 안에서는 더 큰 모순을 드러냈다.

2012년 6월, 거제에 살던 이씨 할머니가 부양의무자기준으로 수급에서 탈락한 뒤 거제 시청 앞에서 목숨을 끊었다. 시청 앞 마당에서 독극물을 마신 그는 '법도 사람이 만드는데 법이 사람에게 이럴 수 있냐' 는 유서를 가방에 품었다. 이 죽음이 먼 일로 느껴지지 않았던 동자동 쪽방 주민들은 보건복지부에 부양의무자기준 폐지를 요구하는 주민 청원을 제출했고, 2012년 8월 전국장애인차별철폐연대와 빈곤사회연대 등 장애, 빈민운동은 광화문에서 '장애등급제 부양의무제 폐지를 위한 광화문 농성' 에 돌입한다.



그림 17 부양의무자기준 폐지, 최저생계비 현실화를 요구한 기초법개정공동행동의 조계사 앞농성 (2010, 빈곤사회연대)

2) 맞춤형 개별급여 도입

"기초생활보장제도가 바르게 개정되어 빈곤문제 해결에 기여할 수 있기를 바라며 활동해온 우리 사회시민단체들은 이번 기초생활보장법 개정안이 빈곤층의 권리구제를 개선하지 못하고, 오히려 후퇴시키는 안이라고 생각한다. 그간 최악의 개정안을 막기 위해 여러 노력을 다 해왔으나 큰 틀의 개악사항은 변하지 않았다. 우리는 이번 기초생활보장법 개정안에 반대하며, '세모녀를 구하지 못하는 세모녀법'으로 혹세무민하는 박근혜 정부와 보건복지부, 19대 국회를 규탄하는 바다."

- 기초법개악저지! 빈곤문제 해결을 위한 민생보위 / 국민기초생활보장지키기 연석회의 (2014. 11. 18)



그림 18 기초법개악저지, 빈곤문제 해결을 위한 민생보위 기자회견 (2014, 빈곤사회연대)

2014년 12월 국민기초생활보장법 개정안이 국회에서 통과되었다. 2000년 기초생활보장제도 시행 이래 가장 큰 변화를 불러온 개정안의 핵심은 선정기준을 절대적 방식으로 계측되던 최저생계비를 상대적 방식인 기준중위소득으로 바꾸고, 급여별 기준선을 세분화한 것이었다. 법 개정을 추진한 박근혜 정부는 법 개정의 목표로 최저생계비 현실화를 위한 상대빈곤선 도입, 탈수급을 저해하는 '전부 아니면 전무(All or nothing)' 의 문제점을 해결하기 위한 것임을 밝혔다.

이는 오랫동안 시민사회단체가 요구해온 내용과도 형식상 동일했으나 문제는 실제 만들어진 선정기준과 운영 방식이었다. 기초생활보장법 개정안은 당시 '송파 세 모녀법' 이라는 이름으로 통과되었지만, 송파 세모녀가 겪었던 문제를 해결하는 방안은 담기지 않았다는 점이 개정안의 한계를 보여준다.

2010년 '빈곤정책제도개선기획단'으로 시작된 기초법 개정 논의는 2012년 6월 재정관리협의회의 '기초생활보장 지출성과 제고방안'과 사회보장심의위원회 등 다양한 곳에 모습을 드러냈지만 제대로 된 사회적 논의가 없었다. 2013년 5월, 정부안이 새누리당 유재중의원의 대리입법으로 모습을 드러낸 이후 <기초법개정공동행동>은 <기초법 개악저지, 빈곤문제 해결을 위한 민생보위>를 발족하고, 수급권자 권리학교와 기초법 개악저지 수급권자 서명운동 등 활동을 이어간다. 이후 2013년 11월 <기초법 개악저지, 장애인연금 공약 이행을 위한 여의도 농성>에 돌입한다. 2013년 법안은 통과되지 않았으나 기초생활보장제도 예산은 최저생계비

인상률만큼도 반영되지 않았다.

법 개정에 비판적이었던 시민사회단체는 2014년 2월 <기초생활보장권리지키기 연석회의>를 만들고, '최저생계비' 개념을 폐기해서는 안 된다는 점과 주거급여는 국토교통부, 교육급여는 교육부로 운영 주체가 쪼개져 수급자들에게 혼란을 가중할 수 있다는 점을 강조했다. 맞춤형 개별급여는 2015년 7월부터 시행되었다.

<기초법 개악저지 민생보위>는 2015년 12월까지 기초법 개정 시행을 추적하는 상담활동을 진행[9]한 뒤 해산[10]하고, 2016년 <기초생활보장바로세우기공동행동>으로 전환한다.

3)근로능력평가 도입과 활성화정책의 지속적 관철

「근로능력평가의 기준 등에 관한 규정」이 2009년 제정되고 2010년 근로능력평가가 시행되었다. 근로능력평가는 고시 후 단 10여 일 만에 졸속으로 시행된 데다 활동능력평가의 인권침해적 문항으로 많은 문제를 안고 있었다. 당시 <기초생활보장권리찾기행동>은 국가인권위원회에 진정서를 전달하고, 인권위는 활동능력평가 기준에 대한 전면적인 개정 권고를 이끌어냈다.

> 「근로능력평가의 기준 등에 관한 규정」 중 활동능력평가 기준에 관한 권고, 국가인권위원회, 2010.1.28. (국가인권위원회결정례집 인권정책분야, 2011)
>
> [결정요지]
>
> 첫째, 객관적인 판단이 가능한 취업가능성이나 체력, 만성적 증상, 알콜중독을 제외한 나머지 항목은 개인의 명예나 자존감과 밀접히 관련된 항목으로 근로능력이 없는 수급권자에 대한 차별적 인식을 초래하거나 인격권을 침해할 우려가 있고, 둘째, 외모관리 소홀, 자신감과 집중력의 결여, 자기통제와 대처능력 부족 등이 모든 업무에 있어서 근로 무능력을 초래한다고 단정하기 어려워 이와같은 평가 항목과 기준이 활동능력 여부와 직접적인 관계가 있다고 보기는 어렵고, 셋째, 간이평가인 체력(육체노동의 가능성), 만성적 증상(통증, 복통, 어지럼증, 경련, 기침, 소화불량 등 증상의 만성화된 수준), 알콜중독(알콜 중독이 일상생활에 영향을 미치는 정도)의 항목은 공무원이 아니라 의사가 검진을 통해 판단하는 것이 적절하다는 점에서 현행 활동능력 평가기준의 전면적인 개선이 필요하다고 판단

9) <맞춤형 개별급여 시행 한 달, 문제점과 개선과제 -수급권자 증언대회>, 기초법개악저지 빈곤문제 해결을 위한 민생보위, 2015.9.7

10) [성명] 기초법개악저지 빈곤문제 해결을 위한 민생보위 해소의 글, https://url.kr/fi5prd (2015.11.26.)

2012년 12월부터 근로능력평가 주체가 지자체에서 국민연금공단으로 바뀌면서 '근로능력있음' 판정은 기존 5%에서 2013년 15.2%, 2014년 14.2%로 3배 가량 증가했다. 2014년 근로능력 있음 평가를 받은 故최인기님이 취업한지 6개월 만에 사망[11], 2013년 근로능력 있음 평가를 받은 50대 수급자가 광화문광장에서 분신을 기도[12]하는 등 이로 인한 수급권자들 피해가 발생했다.

2014년 근로빈곤층 취업우선지원제도가 시행된 이후 2017년 폐지될 때까지 근로능력이 있는 수급자에 대해 시장취업을 최우선 선택지로 제시했다. 2015년 7월 맞춤형 개별급여가 도입되며 이행급여 특례와 자활급여 특례를 폐지하고, 자활사업 참여자의 소득공제제도가 폐지되었다. 자활소득공제는 2017년 다시 만들어지지만 '생계급여'에 한정해 자활참여자 다수는 주거급여에서 제외되고 있다.

이는 근로능력이 있는 수급자와 근로소득에 대한 경직된 평가를 강화해온 것으로,



그림 19 근로능력평가 있음 판정 후 무리한 취업활동으로 사망한 故최인기님의 국가배상 청구소송 기자회견

기초생활보장법이 생활보호법과 달리 근로능력 여부와 관계없이 사회보장을 실시한다는 취지에 역행하는 것이다. 일자리 참여 규정이 강화되는 것은 빈곤을 개인

11) 유가족과 시민단체는 이에 대한 국가손해배상청구소송을 진행 중(2017가단531037)

12) <60대 환자 10분 상담하고 "일할 수 있음" 판정, 한겨레, (박은하정대연기자, 2013.10.24)

의 불성실함, 게으름에서 원인을 찾기 때문이다. 일련의 정책 흐름에서 공공이 직접 일자리를 제공하는 근로유지형 자활사업 및 자활사업단의 일자리는 감소하고, 시장취업을 강화하며 임금과 일자리는 열악해졌다. 근로능력평가 후 일자리에 참여한 故최인기님의 사망에 대한 수원시와 국민연금공단을 대상으로 한 국가손해배상청구소송은 2020년 승소[13]한다.

4) 문재인 정부의 약속과 농성 해단

"우리는 오늘 광화문 농성을 마칩니다. 5년간의 농성 투쟁을 통해 장애등급제, 부양의무자기준, 장애인 수용시설은 이제 없어져야 할 것임을 전 사회에 알렸고, 정부와 보건복지부가 위원회 구성을 통한 성실한 이행을 약속했습니다. 이제 최대한 빠른 시일 내에 이를 달성하는 과제가 우리 앞에 남아 있습니다."

- 장애등급제 부양의무제 폐지 광화문공동행동 농성 해소의 글 (2017. 9. 5)



그림 20 박능후 보건복지부 장관의 부양의무자기준 폐지 광화문농성장 방문 (2017, 빈곤사회연대)

2017년 박근혜대통령 탄핵 이후 조기대선이 치러졌다. 기초법바로세우기공동행동은 대선시기 <부양의무자기준 폐지행동>을 결성하고, 부양의무자기준 폐지 공약화 여부를 각 후보들에게 질의하고 시민들에게 선전하는 캠페인을 진행했다. 2017년

13) 수원지방법원 2020.10.29. 선고 2020나-51686 판결 (다니엘블레이크 소송)

3월 22일 문재인 후보가 부양의무자기준 폐지를 약속함으로써 사실상 모든 대선 후보가 부양의무자기준 폐지를 약속했다. 이후 문재인 후보 선거캠프는 부양의무자기준 완전 폐지를 지지하며 공약할 것, 당론으로 채택하고 법안화 할 것을 공식적으로 답변하였다.

이후 8월 25일 박능후 보건복지부장관이 <장애등급제 부양의무제 폐지 광화문 공동행동>의 농성장에 방문해 '송파 세모녀'와 '장애등급제 희생자 故송국현', '원주 귀래 사랑의 집 희생자'를 포함한 18명의 죽음 앞에 조문하고 애도를 표했다. 그리고 "부양의무자 기준의 단계적 폐지"와 이를 위한 민관협의체 구성, '제2차 기초생활보장 종합계획'에 부양의무자기준 완전 폐지 계획이 담길 수 있도록 노력하겠다고 약속했다. 이 약속으로 2012년 8월 21일 시작해 5년간 지속된 광화문농성은 1842일인 2017년 9월 5일 해단, <장애인과 가난한 이들의 3대적폐폐지 공동행동>으로 전환한다.

이후 민관협의체를 구성하고, 이전 정부에서 배제해온 참여연대 등 시민사회단체가 2018년 중앙생활보장위원회에 참여하게 되었다. 1차 종합계획에 따라 2018년 주거급여 부양의무자기준 폐지를 비롯한 단계적 폐지가 시행되었으나 제2차 기초생활보장 기본계획에 부양의무자기준 완전 폐지의 계획은 포함되지 않았다. 2022년까지 예정된 부양의무자기준 폐지의 내용은 9억 이상의 자산이나 1억 이상 연소득을 가진 부양의무자를 제외하고 생계급여를 보장하는 것으로 정해졌다. 의료급여의 경우 부양의무자가 장애연금이나 기초연금을 받는 경우에만 완화할 것으로 예정해 문재인 정부의 부양의무자기준 완전 폐지 공약 이행은 실패했다.

5) 시사점

맞춤형 개별급여 도입에 대해 시민사회단체들은 비판적인 평가를 남겼다. 비판적 평가의 핵심 원인은 최저생계비 개념을 해체해 무력화하고 급여를 여러 부처로 나누어 통합적 운영을 저해한다는 점, 기초생활보장제도의 진짜 문제점을 해결하기 위한 방안이 없다는 점이었다. 이를 두고 재량형 급여로 기초법이 운영될 우려가 있고, 사각지대 해소 없는 조삼모사 개정안에 불과[14]하다는 점을 지적했다.

기초법 개정 이후 진행된 첫 기준중위소득 결정에는 기존 소득조사 통계에서 제외해 온 농어가가구를 임의로 포함시키는 등 정책적 일관성이 결여된 결정을 내

14) [성명] 빈곤문제 해결 없는'세모녀 법' 유감, 기초법개악저지 빈곤문제 해결을 위한 민생보위 (2014.12.10.)

렸다. 급여별 선정기준은 시행 초기 각각 기준중위소득의 생계급여는 28%, 의료급여는 40%, 주거급여는 43%, 교육급여는 50%였는데, 기존 최저생계비가 기준중위소득의 40% 즉 의료급여 선정기준과 동일하다는 점을 고려할 때 큰 진전이 없었다.

개정안 비판의 난점은 개정 이후의 문제점 대부분이 개정 이전에도 있었던 문제라는 점이다. 법 개정으로 인해 주무부처가 달라지며 수급권자들이 결정에 불복하거나 가까운 주민센터로부터 정보를 얻기 까다로워진 문제 등 측정이 어려운 문제점 역시 '원래도 어려웠다'는 점을 고려하면 심각한 문제로 느껴지지 않기 때문이다.

부양의무자기준 폐지 의제는 2010년 이후 기초생활보장제도 개정 운동의 핵심 요구가 되었다. 부양의무자기준은 기초생활보장제도 시행 초기부터 사각지대 발생의 주요 원인으로 꼽혔으나 2010년 이전에는 개정운동 진영조차 폐지보다는 완화, 혹은 간주부양비 폐지 등 실용적인 수준에 머물기도 하였다. 이렇게 요구가 변화하는데 사회적으로 1인가구가 증가하고 확대가족에 대한 경제적 지원이 불가능(젊은 세대 소득 및 사회보장수준 하락)한 변화와 더불어 장애운동이 영향을 끼쳤다. 탈시설 이후 지역사회에서의 생존을 위한 일차적 대안으로 기초생활보장제도의 수급권이 필요한데 시설에서 나오면 부양의무자기준이 적용되는 황망한 경험들이 겹치면서 '잘못되었다'는 인식과 경험이 축적되었다. 또 2010년 통합전산망이 도입된 뒤 전산화된 일제조사를 통해 부양의무자와의 관계단절을 인정받았던 가구들에 대한 급여가 철회되고, 부양의무자에 대한 활발한 소득조사로 급여를 박탈당한 수급자가 목숨을 끊는 일이 이어져 중요한 사회문제로 대두되었다. 기초생활보장제도 운영 10년이 지나면서 수급가정에서 자란 청년들이 부양의무자가 되는 빈곤의 대물림 문제도 발생하였다.

부양의무자기준 폐지를 중심으로 한 기초생활보장제도 개정운동은 기초생활보장제도의 문제점과 정상가족 중심 사회보장제도의 허구성을 고발했다. 대통령 공약에도 불구하고 부양의무자기준은 현재 완전히 폐지되지 않았다.

5. 기초생활보장제도 20년 성과와 한계

20년간 일관되게 기초생활보장제도 개정을 요구하는 목소리가 있었고, 핵심 요구내용도 변하지 않았다. 정세와 정책의 변화에 따라 주목도가 달라졌지만 1) 선정기준 완화 2) 급여인상 3) 권리로서의 급여 위상 강화라는 큰 줄기는 동일하다. 수급권자의 목소리를 드러내고 조직하고자하는 시도 역시 20년간 지속되었으며, 수급권자의 권리에 기초를 둔 연대운동의 흐름은 완만하게 거리가 좁혀져 왔다. 가장 최근 구성된 연대체인 <기초법바로세우기공동행동>은 2016년 이래 현재까지 꾸준히 활동을 이어오고 있다.

기초생활보장제도는 소득인정액, 개별급여 도입, 최저생계비에서 기준중위소득으로 선정기준 방식 변경, 일부 급여에서 부양의무자기준 폐지하는 등 운영 방식의 변화가 있었다. 이 과정에서 의료급여 자기부담 강화와 같은 수급자의 권리를 위축시키는 조치들도 다수 채택되었다. 다양한 특례가 매년 추가되는 사업안내서는 4백 페이지가 넘어, 그 변화를 전담 공무원도 모두 인지하기 어려운 수준이다. 최저생계비 인상률은 2000년부터 2015년까지 평균 3.90%였으나 2015년 이후 기준중위소득의 인상률은 2.38%로 떨어졌다.

기초생활보장제도는 IMF외환위기 이후 발생한 실업문제에 대응하기 위해 근로능력 유무와 관계없이 급여를 보장하기 위해 인구학적 기준을 폐지하며 출발했다. 그러나 지난 20년간 근로능력자의 급여를 제한하기 위한 조치는 꾸준히 채택되어 왔으며 앞으로도 강화될 우려가 있다. 자활일자리를 직접 제공하기보다 시장에 취업시키기 위한 전략을 강화하고, 자활일자리 기간 제한이나 재진입금지를 통한 불안정성 강화, 자활일자리 임금 악화와 같은 조치가 그 예다. 경제위기와 성장률 침체, 일자리 감소로 인한 저소득·불안정 노동자의 확대와 근로능력자에 대한 공공부조의 밀어내기 전략은 밑바닥 노동자를 완전한 제도 사각지대로 내몰고 있다. 이는 기초생활보장제도의 권리적 성격 약화에 기여하고 있다. 2010년 사망한 장애아동의 아버지를 비롯해 송파 세 모녀와 같은 빈곤으로 인한 죽음은 '건강해 보이는 신체'를 사회보장제도가 어떻게 밀어내는지 보여준다.

지난 20년간 기초생활보장제도의 변화를 요구하는 목소리는 독자적인 대중조직으로의 세력화에 성공적이지 않았으나, 사회의 빈곤문제를 포착하는 접점이었다. 20년간 변화해온 요구와 활동은 꾸준하고 구체적으로 이어져왔지만, 제도의 변화는 가난한 이들의 요구와 사회 변화에 맞게 이뤄지지 않았다. 빈곤층의 목소리는 너무 작게 취급받았다. 그럼에도 불구하고 최저생계비, 기준중위소득 인상 투쟁은 우리 사회의 최저선이 어디여야 하는지에 대해 질문하는 싸움을 이어왔고, 부양의무자기준 폐지 투쟁은 정상가족을 중심으로 한 복지제도에 대해 의문을 제기하고 비판해왔다. 가난한 이들의 요구는 새로운 상식의 경계를 밀어왔다.

기초생활보장제도는 다른 사회보장제도와 비교할 때 공통점과 차이점을 가지고 있다. 우선 공통점은 선정기준이 엄격하다는 점이다. 차상위 기준이나 한부모가족 지원 등 기준중위소득을 기준으로 삼는 사회보장제도들은 재산과 소득기준이 조금만 넘쳐도 급여가 제한된다. 이런 엄격함은 급여에 진입하기는 어렵고, 탈락하기는 쉬운 불안정성을 낳는다. 특히 기초생활보장제도의 수급권자는 다른 소득이 전혀 없거나 몹시 낮은 경우가 많다는 것을 고려할 때 그 어려움을 더 가중시킨다. 또 법에 비해 시행령과 지침이 설명하는 범주가 매우 세부적으로 명시되어 있어 선별성을 강화한다. 법에 의한 포괄적 보장의 범위에 포함된다 할지라도 지침에 없는 사례는 적극적인 보장 대상으로 여기지 않기 때문이다. 기초생활보장제도 역시 포괄적인 법의 취지와 달리 시행령과 시행규칙으로 내려갈수록 무척 구체적으로 상황과 권리를 제한한다. 법 제정이나 개정의 취지에도 불구하고 실제 시행되는 모습은 시행령과 시행규칙, 혹은 지자체별 경험에 따른 선례에 의존하게 되는 것은 복잡한 제도의 효과다.

이에 더해 기초생활보장제도는 신청과정에서 다른 사회보장제도의 신청에 비해 서류를 과도하게 요구하는 경향이 있다. 근로장려금이나 소득공제제도가 대부분 전산화된 시스템에 의해 처리되는 것과 달리 기초생활보장제도는 개인별 금융과 소득에 대한 정보공개 동의서를 받더라도 금융거래 내역서를 따로 요청하는 등 과도한 서류의 요구, 개인 입증의 책임이 몰려있다. 제도가 복잡하다보니 지자체나 담당자의 역량과 의도에 따라 결과가 달라지기도 한다. ‘부양의무자가 있으나 부양받지 못하는 경우’를 판별하거나, 재산에서 제외하는 목록을 구성하는 등의 특례가 사례마다 다르게 적용되는 상황이 빈번히 발생한다. 이 과정에서 개인의 프라이버시를 과도하게 침해하거나 제한하는 규제와 관행이 쉽게 사라지지 않는다.

20년간 제도의 변화에는 이에 대응하는 사회운동과 당사자들의 제기가 있었다. 2017년 대선에서 부양의무자기준을 폐지하겠다는 대통령의 공약을 이끌어낸 것은 대표적인 변화였다. 그러나 굵직한 변화를 체감하기도 전에 제도는 시행령, 혹은 지침수준에서 무수히 변화하고 후퇴해왔다. 기초생활보장제도가 선언한 권리는 현실화되었다고 보기 어렵다.

최저생계비를 전 국민의 권리로 선언했던 국민기초생활보장제도의 포부는 낮은 선정기준과 보장수준이라는 두 가지 핵심적인 제약으로 인해 실현되지 못했다. 더

불어 제도를 운영하는 과정에서 제도가 더욱 쉽고 간결해지지 않으면 사람들이 제도를 이해하거나 통제하는데 어려움을 겪는다. 잘못된 탈락이나 수급비 삭감에도 이의신청을 하지 않거나, 항명에 어려움을 겪는 상황이 이에 해당한다.

우리는 국민기초생활보장제도가 우리 사회 최후의 사회안전망이자, 수급을 받고 있는 수급자들에게 희망의 사다리를 놓는 역할을 하기를 기대한다. 이를 위해서는 현재 절대빈곤층 대부분에게 실제 수급권을 보장하기 위한 목표가 필요하고, 급여의 불안정성을 해소해 보편적, 권리적인 성격을 강화해야 한다고 본다. 앞으로도 기초생활보장제도 개정 운동은 가난한 이들의 현실을 드러내고, 우리 사회에서 해체된 빈자들의 ‘몫’을 찾기 위한 운동으로 계속 될 것이다.

2

수급권자의 목소리로 돌아 본 기초생활보장법 20년

정성철 김윤영 ‖ 빈곤사회연대

1. 들어가며

2000년 10월부터 시작된 국민기초생활보장제도는 20년간 전 국민의 약 3% 빈곤층의 급여를 보장해왔으나 수급자의 입장에서 제도를 평가할 기회는 적었다. 중앙생활보장위원회를 비롯한 기초생활보장제도 운영 전반을 결정하는 자리에 수급권자의 직접 참여는 보장되지 않았고, 수급자 입장에서의 급여 적절성 평가나 설문조차 제대로 이뤄지지 않았다. 2017년 수립된 <1차 기초생활보장 종합계획>에 따라 기초생활수급자의 설문조사 등을 통해 급여 적절성을 평가했으나 수급권자들의 삶의 질이 무척 척박하고 필요한 만큼 생계비나 의료이용을 보장받지 못하고 있다는 조사결과에도 불구하고 급여 수준은 '적절하다'는 결론이 도출되었다.

그러나 기초생활보장제도는 여전히 수급자가 되기도, 수급자로 살기도 어려운 제도다. 빈곤은 개개인의 사정과 형편에 따라 서로 다른 현실의 어려움을 만들지만 까다로운 선정기준과 낮은 보장수준은 사회보장제도의 양과 질 모두에서 실패를 만들고 있다. 기초생활보장제도가 시행된 이래로 낮은 보장수준과 부양의무자기준을 포함한 복잡하고 까다로운 선정기준의 문제는 계속 제기되어 왔으나 해결되지 못하고 있다. 개선책이 일부 수치 조정, 특정 상황에 대한 특례를 확대하는 방식의 완화조치로 수렴되어 왔기 때문이다.

기초생활보장제도 개정의 문제의식은 단지 '제도 개선' 만을 이야기하지 않는

다. 기초생활보장제도라는 틀을 통해 한국사회 빈곤층의 현실과 빈곤정책의 한계를 드러내기 위한 것이자 빈곤을 발생시키는 사회가 개인에게 그 책임을 전가하는 모순을 드러내기 위한 것이기도 하다. 하여 기초생활보장제도 개정을 위해 활동해 온 기초법바로세우기공동행동을 비롯한 운동 단체들은 기초생활보장제도 주변 당사자들의 목소리로 기초생활보장제도를 평가하고 변화를 모색하는 것이 중요하다고 보고 수급권자 증언대회, 수급자가구 가계부조사, 부양의무자와 청년 수급권자 조사 등 수급권자와 기초생활보장제도 주변 사회복지노동자들의 목소리를 담아내기 위해 노력해 왔다. 기초생활보장제도 20년을 맞아 우리는 기초생활보장제도 수급자였거나 현재 수급을 받고 있거나, 수급이 필요한 수급권자이거나 수급자의 부양의무자, 지자체 전담공무원과 사회복지노동자, 관련 전문가와 활동가 28명을 인터뷰했다. 기초생활보장제도와 가장 밀접한 연관을 갖고 있는 이들은 큰 틀에서 '기초생활보장제도 당사자'로 볼 수 있지만 이들의 목소리는 단편적이거나 편향된 것, 정책개선에 반영하기에는 오염된 의견으로 판단되어 왔다. 정부와 전문가들의 이런 태도는 기초생활보장제도의 양과 질을 개선하고, 제도의 민주적 운영을 확대하는데 걸림돌이 되어 왔다. 이 인터뷰에 참여한 이들의 경험과 말은 오늘날 기초생활보장제도를 평가하는 가장 중요한 단서가 되어야 한다는 바람을 담아 인터뷰 정리집을 발간한다. 인터뷰에 참여한 모든 분들에게 다시 한 번 감사의 인사를 드린다.

구분		나이	성별	장애/질병	수급기간	가구원수	주거형태	주거비
1	일반 수급자 A	50대	남	경증	10년	1인	고시원	23만
		과거 어머니의 부양의무자로 있었다. 오토바이 배달 중 사고로 장애를 갖게 되었다.						
2	일반 수급자 B	60대	남	경증	16년	1인	쪽방	18만
		노숙 중 결핵을 앓고 병원에 입원한 뒤 수급자가 되었다.						
3	일반 수급자 C	70대	남	당뇨 고혈압 등	신규	1인	쪽방	10만
		과거 파독광부로 가족들과는 연락이 되지 않는다. 부양의무자기준으로 수급을 포기하고 노인일자리에 참여했다가, 최근 관계단절을 인정받았다.						
4	일반 수급자 D	40대	여	고혈압 고지혈증 디스크	6년	3인	전세임대	6000/20만
		사업에 실패한 뒤 부채에 시달리며 건강을 잃었다. 중학교에 다니는 자녀가 있다.						
5	일반 수급자 E	60대	남	중증	18년	2인	영구임대	3000/23만
		장애가 있다. 장애가 있는 부인과 함께 산다.						
6	일반 수급자 F	40대	여	중증	20년	2인	전세임대	1억/30만
		장애가 있다. 두 딸과 함께 수급을 받다가, 얼마 전 첫째 딸이 취업해 2인 가구로 수급을 받고 있다.						
7	일반	20대	여	희귀난치질환	신규	1인	매입임대	100/17만

	수급자 G	희귀난치 질환이 있다. 보육원과 청소년 시설 등에 있다가 나와, 임대주택에 입주했다.						
8	일반 수급자 H	60대	남	희귀난치질환	14년	1인	영구임대	300/5만
		가족을 떠나 노숙생활을 하다가 건강을 잃은 뒤 수급자가 되었다. 지난해부터 연로한 어머니를 모시고 있다.						
9	조건부 수급자 A	40대	여	당뇨 고혈압 등	15년	4인	다세대	300/50만
		전 남편과 이혼한 뒤 6세에서 17세 사이 자녀 세 명과 함께 산다.						
10	조건부 수급자 B	50대	남	-	3년	1인	매입임대	100/14만
		부양의무자기준 때문에 오랫동안 수급신청을 하지 않다가 부모님 사망 후 수급신청을 하여 현재 자활사업에 참여 중이다.						
11	조건부 수급자 C	60대	남	당뇨 고혈압 등	4년	3인	전세임대	8000/30만
		메르스사태로 운영하는 음식점을 정리한 뒤 경제적 어려움에 빠졌다. 노점상을 하던 중 수급을 알게되어 신청하였다. 현재 자활사업 시장진입형 일자리에 참여하고 있다.						
12	조건부 수급자 D	50대	남	당뇨 고혈압 피부질환	10년	1인	매입임대	100/21.5만
		조건부 수급자로 다양한 일자리에 참여했으나 현재 몸이 아파 일을 하기 어려운 상황이다.						
13	조건부 수급자 E	60대	남	복막염	11년	1인	쪽방	26만
		근로유지형 일자리에 참여하고 있다. 아픈 곳이 많지만 일하는 것을 좋아한다.						

구분		간략한 상황
14	탈수급자 A	20대 여성, 아동과 함께 사는 한부모 가장이다. 2년 정도 시설수급을 받다가 탈시설 후 취업하여 탈수급한지 1년이 안됐다. 매임임대 주택에 살고 있다.
15	탈수급자 B	50대 여성, 장애가 있다. 부부와 자녀 두 명이 함께 산다. 비 서울권 임대아파트에 거주중이다. 16년 동안 수급을 받다가 탈수급한지 1년 좀 넘었다.
16	부양의무자 A	30대 여성, 남편과 아이 3인 가구로 살고 있다. 과거 수급을 받았고 현재 장애가 있는 부모님의 부양의무자다.
17	부양의무자 B	30대 여성, 1인 가구로 살고 있다. 과거 수급을 받았고 현재 아버지의 부양의무자다.
18	활동가 A	비수도권 대도시의 반빈곤 운동단체에서 11년 동안 활동했다. 기초생활보장제도 상담 및 제도개선 활동을 하고 있다.
19	활동가 B	비수도권 대도시의 반빈곤 운동단체에서 15년 동안 활동했다. 쪽방지역 주민들을 주로 만나며, 기초생활보장제도 상담 및 제도개선 활동을 하고 있다.
20	활동가 C	과거 서울의 반빈곤 운동단체와 쪽방 주민모임에서 활동했다. 기초생활보장제도 상담 및 제도개선 활동을 진행했다.
21	활동가 D	홈리스 인권단체에서 20년 동안 활동했다. 노숙인 등의 복지와 주거문제를 비롯한 기초생활보장제도 상담 및 제도개선 활동을 하고 있다.
22	활동가 E	과거 서울에 위치한 반빈곤운동 단체에서 활동했다. 기초생활보장제도 상담 및 제도개선 활동을 했다.
23	활동가 F	과거 기초생활보장제도 제정 및 개정 운동에 활동가로서 참여했다.
24	사회복지노동자 A	기초생활보장제도 시행 초기 홈리스 인권단체에서 활동했다. 현재는 주거복지센터에서 활동하고 있다.
25	사회복지노동자 B	수도권에 위치한 자활센터에서 12년 동안 일하고 있다.

26	사회복지노동자 C	수도권에 위치한 3차 병원 사회사업실에서 24년 동안 일하고 있다.
27	사회복지공무원 A	사회복지전담공무원이다. 2006년부터 동주민센터에서 기초생활보장제도 담당자로 근무하다가 현재는 시청에 있다.
28	사회복지공무원 B	10년 차 사회복지전담공무원이다. 과거 수도권 동주민센터에 있다가 지금은 비수도권에서 기초생활보장제도 관련 업무를 담당하고 있다.

2. 기초생활보장제도 개괄

1) 급여 신청 프로세스

기초생활보장제도는 사회복지담당공무원이 지역 내 거주하는 빈곤층이 있는 경우 본인의 동의를 얻어 직권으로 신청할 수 있게 되어 있다. [법 제21조제2항] 최근 서울시에서 실시하고 있는 “찾아가는 동 주민센터” 등 지역 내 빈곤층이 있는 경우 읍·면사무소 및 동 주민센터로 신고 및 연계하는 기관 및 사람의 범위를 확대하고 있지만, 원칙적으로 본인이 신청해야 한다. [법 제21조제1항]

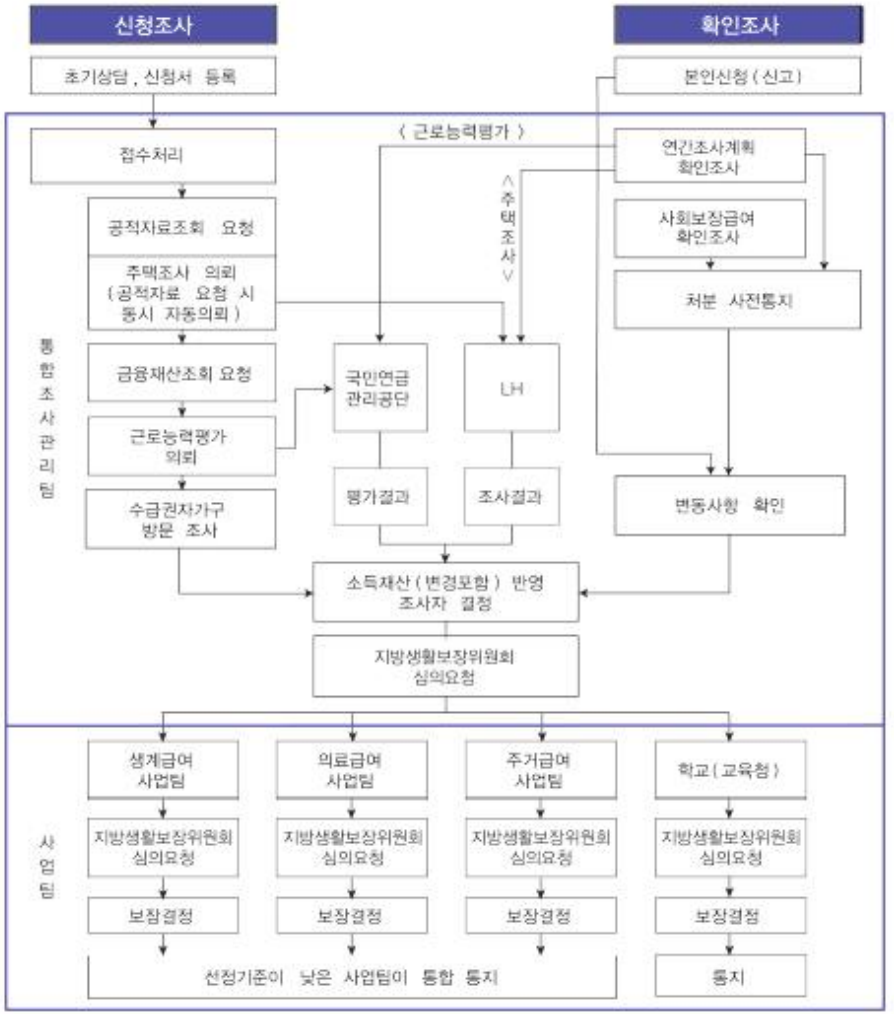
수급을 신청하기 위해서는 기초생활보장법이 제출할 것을 요구하는 서류를 구비하여 읍·면·동 주민센터에 제출해야 한다. 필수 구비서류로는 신분확인서류와 사회보장급여 제공(변경) 신청서, 본인과 부양의무자의 금융정보 등 제공 동의서, 임대차계약관계를 증빙할 수 있는 서류 정도가 있으며 필요에 따라서 제적등본, 소득과 재산 증명서, 부채 증명서류, 지출실태조사표, 근로능력 증명서류 외국인 등록사실 증명서류, 가족관계 해체 사유서 등을 추가 구비 및 제출할 수 있다.

구분	필수 신청서	구비서류(필요시)
본인	■ 사회보장급여 제공(변경) 신청서 ■ 금융정보 등 제공 동의서 ■ 급여를 받고자 하는 통장 사본	■ 제적등본 ■ 실종 등 신고 접수서 ■ 외국인등록사실증명서 ■ 재학증명서·병적증명서·수용증명서 ■ 근로능력 증명서류 : 진단서 등 ■ 소득 증명서류 : 월급명세서 등 ■ 재산 증명서류 : 세금납부증명서 ■ 임대차계약서 또는 사용대차 계약서 ■ 자동차등록증 등 ■ 부채 증명서류 ■ 지출실태조사표

		■ 가족관계 해체 소명서
부양의무자	■ 금융정보 등 제공 동의서	■ 소득·재산 신고서 ■ 임대차계약서 ■ 부채 증명서류 ■ 의료비 지출영수증 ■ 부양기피사유서

모든 서류를 제출하게 되는 날이 신청일이 되며 보장기관은 신청일로부터 30일 이내에 수급신청자에게 결정 내용을 통보해야 한다. [법 제26조제4항] 수급신청가구 또는 부양의무자가구의 소득·재산 조사에 시일이 걸리는 특별한 사유가 있을 시 최대 60일 까지 연장이 가능하다. 통보는 서면통보를 원칙으로 하며 [법 제26조제3항] 수급신청자가 전화, 전자우편, 문자메시지 등 통보방식을 병행하여 선택할 수 있다. 보장기관은 급여통지 시 급여신청에 대한 결정요지, 급여종류, 급여방법 및 급여 개시시기 등을 명시해야 하며 [법 제26조 제3항] 이의신청제도와 수급자가 지원받을 수 있는 감면제도 등 각종 복지 지원사항에 대해 함께 안내해야 한다.

모든 서류를 제출한 뒤 보장기관은 수급 신청가구의 소득·재산과 부양의무자 조사를 진행한다. 수급신청자는 서류를 접수한 뒤 읍·면 사무소 및 동 주민센터에서 초기상담을 진행하고, 시·군·구 통합조사관리팀은 금융기관 등의 공적자료, 소득·재산 조사와 수급권자가구 방문조사를 실시한다. 근로능력평가가 필요한 가구는 국민연금공단에, 주택조사는 LH에 조사를 의뢰한다. 국민연금공단과 LH의 지역 사무소는 각각에 대해 가구 방문 등을 통해 조사를 실시한다. 신청과 조사 등 업무처리 프로세스는 다음과 같다.



수급자는 거주지역이 변경되거나 본인 및 부양의무자 가구의 소득·재산에 변동사항이 발생한 경우 보장기관에 신고해야 한다. [법 제37조] 보장기관은 수급자의 수급자격 및 급여의 적정성 확인을 위해 연간 조사계획에 따라 매년 1회 이상의

정기적 확인조사를 수행한다. [법 제23조] 보장기관의 통합조사관리팀에 의해 조사가 진행되고, 주거급여 지급을 위한 주택 조사는 LH에서 진행한다. 조사 또는 자료제출 요구를 2회 이상 거부·방해·기피하거나 의료검진 지시 등에 따르지 아니한 때에는 급여신청을 각하하거나, 급여결정 취소 또는 급여를 정지하거나 중지할 수 있다. [법 제22조제8항, 제23조3항]

사회보장정보시스템(행복e음)에는 금융기관과 고용노동부, 교육부를 비롯한 25개 기관의 80종의 정보가 연계되어 있다. 수급자의 변동사항 중 거주지나 가구원 변동, 소득·재산의 변동과 부양의무자의 일부 정보가 알림기능을 통해 관리된다. 급여가 중지(탈락)된 후 5년 이내에 수급신청을 한 경우에는 5년 이내의 복지급여 및 서비스 이력 등을 확인할 수 있다.

수급권 여부가 확정되면 일반수급자는 가구의 소득인정액에 따라서 생계급여·주거급여·의료급여, 가구 특성에 따라서 교육급여 등을 보장받는다. 근로능력이 있는 수급자의 경우 조건부수급자로 분류되어 자활사업에 참여하게 된다. 조건부수급자는 자활역량평가를 통해 80점 미만일 경우 지역자활센터에, 80점 이상일 경우 취업성공패키지로 의뢰된다. 자활센터에 배치된 조건부수급자는 기초교육 및 자활지원계획 등을 수립하는 게이트웨이 교육과정을 거친 후 근로유지형, 사회서비스형, 시장진입형 등 유형별 자활사업단에 배치된다.

기초생활보장제도의 선정기준과 보장수준, 각종 복지제도의 기준선으로 사용되는 "기준중위소득"은 통계법 제27조에 따라 통계청이 공표하는 통계자료를 사용[법 제6조의 2]하여 중앙생활보장위원회가 결정[법 제2조제11호]한다. 다음 해 기준 중위소득과 수급자 선정기준 및 최저보장수준은 매년 8월 1일까지 중앙생활보장위원회의 심의와 의결을 거쳐 공표하여야 한다. [법 제6조]

수급 중지, 삭감 등 결정 내용에 불복할 경우 수급권자는 통지를 받은 날로부터 90일 이내에 이의신청을 할 수 있으며, 이의신청은 구두로도 가능하다. 이의신청을 접수받은 시·군·구는 시·도지사에게 의견을 송부하고, 해당 이의신청의 처분에 대해 다시 이의신청할 경우 시·도지사는 보건복지부·국토교통부로 내용과 의견을 송부한다. 급여별 이의신청 프로세스는 다음과 같다.



2) 선정기준

(1) 급여별 선정기준

생계·의료·주거·교육 급여별 각 선정기준은 기준중위소득 대비 30%, 40%, 45%, 50%이다. 소득인정액이 해당 기준 이하일 때 해당 급여를 신청 및 보장 받을 수 있다. 생계급여의 보장수준은 선정기준인 기준중위소득 대비 30%와 같으며, 소득인정액에 따라서 급여가 삭감될 수 있다. 주거급여의 경우 가구원 수, 급지(지역)별 최대 받을 수 있는 급여액이 정해져 있고, 실제 임차료와 기준임대료를 비교해 더 적은 금액을 보장받는다. 2021년 기준중위소득은 아래와 같다.

[표] 2021년 기준중위소득

(단위 : 원)

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
기준 중위소득	**1,827,831**	**3,088,079**	**3,983,950**	**4,876,290**	**5,757,373**	**6,628,603**
생계급여 30%	548,349	926,424	1,195,185	1,462,887	1,727,212	1,988,581
의료급여 40%	731,132	1,235,232	1,593,580	1,950,516	2,302,949	2,651,441
주거급여 45%	822,524	1,389,636	1,792,778	2,194,331	2,590,818	2,982,871

교육급여 50%	913,916	1,544,040	1,991,975	2,438,145	2,878,687	3,314,302

(2) 소득인정액

-소득인정액 = 소득평가액 (실제소득 - 가구의 특성별 기출 - 근로소득공제)
+ 재산의 소득환산액 [(재산-기본재산액-부채) × 소득환산률]

-재산의 소득환산율

지역		대도시	중소도시	농어촌
근로능력 자가구	의료급여	5,400	3,400	2,900
	생계주거 교육급여	6,900	4,200	3,500
근로무능력자가구	의료급여	8,500	6,500	6,000
	생계주거 교육급여	10,000	7,300	6,600
부양의무자가구		22,800	13,600	10,150

[표 10] 기본재산 공제약 (단위 : 만원)

	주거용재산	일반재산	금융재산	자동차
수급(권)자	1.04%	4.17%	6.26%	100%
부양의무자	1.04%		2.08	

[표 11] 재산의 소득환산율

	대도시	중소도시	농어촌
의료급여	1억원	6,800만원	3,800만원
생계주거교육급여	1.2억원	9,000만원	5,200만원

[표 12] 주거용재산 소득환산 적용 한도액

※일반재산으로 보는 자동차 (월 4.17%로 환산하는 차)

①차령 10년 이상 1600cc이하의 자동차/ ②질병, 부상등의 사유로 소유가 불가피한 자동차/ ③압류 등으로 폐차, 매매가 불가능한 자동차/ ④2000cc미만 4~6급 장애인 소유 자동차/ ⑤1600cc 미만 생업용자동차

※1~3급 장애인 소유의 2,000CC 이하의 자동차1대는 재산산정에서 제외.

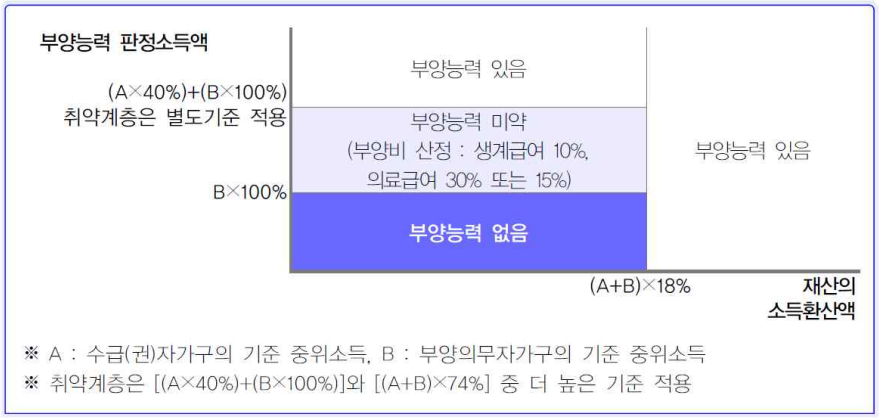
※부양의무자의 자동차는 부양의무자가 1-3급 장애인으로 장애인사용자동차 보유한 경우 산정 제외, 그 외에는 일반재산 환산율

(3) 부양의무자기준

-국민기초생활보장법은 한 가구의 (환산)소득이 가구 당 최저생계비에 미달할 때 그 차액을 보충해주는 기본 원리를 갖고 있다. 다만 '부양의무자 기준'을 통해 가족에게 일정 수준 이상의 재산이나 소득이 있을 때는 제외한다. 부양의무자로부터 1차적 부양을 받아야 한다는 의미다.

-부양의무자는 1촌 내 직계혈족 및 그 배우자로, 사망한 1촌의 배우자는 제외한다. 즉, 부모와 자녀, 그들의 현재 배우자는 모두 부양의무자에 포함된다. 형제·자매와 조부모, 손주는 해당하지 않는다. 부양의무자에게 부양능력이 없을 시에는 부양의무자가 있어도 수급권을 보장받는다. 이의 원칙은 다음과 같다.

【참고 : 부양의무자 부양능력 판정 도해】



부양능력 판정 기본원칙
-부양능력 없음 : 수급자로 보장결정
-부양능력 미약: 부양비 부과를 조건으로 수급자로 보장결정. 단, 부양비 부과로 수급권자 소득인정액이 급여종류별 선정기준을 초과하는 경우 급여종류별 선정 제외
-부양능력있음: 수급자로 보장불가

3) 보장수준

(1) 생계급여

생계급여 수급자는 가구원수별 최대 생계급여 금액에서 소득인정액을 제외하고 생계급여를 지급받는다.

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
생계급여 최대금액	548,349	926,424	1,195,185	1,462,887	1,727,212	1,988,581

[표 14] 생계급여 보장 최대액수

(2) 주거급여

급지별 금액과 실제 임차료 중 더 높은 쪽이 최대 급여액이다. 생계급여 이상의 소득이 있는 경우 자기부담금만큼 차감한다. 공공임대주택에 거주하는 경우 월임차료는 LH나 SH공사로 직접 지급된다.

[표] 2021년 기준임대료

(단위 : 만원)

	1급지	2급지	3급지	4급지
1인	31.0	23.9	19.0	16.3
2인	34.8	26.8	21.2	18.3
3인	41.4	32.0	25.4	21.7
4인	48.0	37.1	29.4	25.3
5인	49.7	38.8	30.3	26.1
6인	58.8	45.3	35.9	30.9

(1급지: 서울, 2급지: 경기인천, 3급지: 광역시, 4급지: 그 외)

*가구원수가 7인 이상인 경우에는 가구원 2인 증가시마다 기준임대료를 10%씩 증가 (천원단위 절사)

※ 임차료 보조금 산정방식

- (소득인정액 ≤ 생계급여기준금액) "기준(또는 실질)임대료" 전액 지원
- (소득인정액 〉 생계급여기준금액) "기준(또는 실질)임대료 - 자기부담분* " 지원

* 자기부담분 = K(자기부담율 0.3) × Y(소득인정액 - 생계급여기준금액)

* 기준임대료를 상한으로 지급하되, 수급자가 실제 지불하는 임대료가 기준임대료보다 적은 경우 실제 지불임대료인 실질임대료를 기준으로 지급

* 보증금은 연 4%로 환산, 실질임대료로 봄

(4) 의료급여

급여항목에 대한 의료비 중 수급자 본인부담 금액을 제외한 전액 지원

구분		1차 (의원)	2차 (병원, 종합병원)	3차 (지정병원)	약국
1종	입원	없음	없음	없음	-
	외래	1,000원	1,500원	2,000원	500원
2종	입원	10%	10%	10%	-
	외래	1,000원	15%	15%	500원

[표] 의료급여 수급자 자기부담금

(5) 교육급여

다음을 지급함. 시도교육청의 저소득층 교육비지원사업에 따라 급식비, 방과후 수강권, 학교운영지원비 등을 추가로 지원받을 수 있음.

지급대상	급여항목	지급금액('20)	지급방법	
초등학생	부교재비	134,000	연1회 일괄지급	수급자 현금지급
중학생		212,000		
고등학생		339,200		
초등학생	학용품비	72,000	1, 2학기 분할지급	
중, 고등학생		83,000		

<table>
<tr><td rowspan="3">고등학생</td><td>교과서대</td><td>해당 학년의
정규교육과정에
편성된 교과목
교과서 전체</td><td>연1회
일괄지급</td><td></td></tr>
<tr><td>수업료</td><td rowspan="2">연도별·급지별
학교장이 고지한
금액 전부</td><td>분기별 지급</td><td rowspan="2">학교로
지급</td></tr>
<tr><td>입학금</td><td>1학년
제1분기에
신청 시
전액 지급</td></tr>
</table>

[표 18] 2020년 교육급여 내용

(6) 해산장제급여

해산급여: 700,000 (쌍둥이 출산시 1,400,000)

장제급여: 800,000

3. 기초생활보장제도의 문제점

1) 까다로운 선정기준

(1) 부양의무자기준, 가구구성의 문제

국민기초생활보장제도는 신청의 단위로 가구, 조사의 범위로 부양의무자의 소득과 재산까지를 아우르고 있다. 수급신청의 단위인 보장가구의 결정은 기초생활수급신청의 첫 단계다. 보장가구의 범위는 가구의 범위에 포함하는 사람과 제외하는 사람으로 나뉜다. 보장가구의 결정은 전통적 가족구성에 기대고 있어, 30세 미만의 미혼자녀나 특례에 해당하지 않는 외국인을 배제하는 것은 20년간 변화해온 한국의 가족제도와 괴리가 있다.

보장가구에 포함되는 사람	보장가구에서 제외되는 사람
① 세대별 주민등록표에 등재된 사람(민법상 가족만, 동거인 제외) 생계와 주거를 같이 하는 사람 ② 위에 해당하지 않는 다음의 사람 : 신청자의 배우자, 사실혼 관계 사람 : 30세 미만 미혼자녀 (기준중위소득 50% 이상의 소득을 벌거나, 미혼부·모인 경우 제외) ③ 특례에 해당하는 외국인	①군인 등 의무이행을 통해 생계를 보장받고 있는 사람 (사회복무요원, 상근예비역은 보장가구 포함) ②외국에 최근 6개월간 통산하여 90일을 초과하여 체류하고 있는 사람 ③ 교정시설 입소자 등 ④ 보장시설 수급자 등 ⑤ 실종선고 진행자 ⑥ 가출 또는 행방불명 신고 1개월이 경과되었거나, 시장군수구청장에게 확인한 사람 ⑦ 세대별 주민등록표에 등재되었더라도 생계와 주거를 달리한다고 시장군수구청장이 확인한 사람 ⑧ 외국의 영주권을 취득한 사람, 영주를 목적으로 외국에 거주하는 사람 등

1촌 내 직계혈족 및 그 배우자까지를 지칭하는 부양의무자는 수급신청자가 아닌 타인의 재산과 소득에 따라 신청자의 급여가 결정되는 문제가 있어 사각지대의 주범으로 꼽혀왔다. 2015년 교육급여, 2018년 주거급여에서 부양의무자기준이 폐지되었지만 생계·의료급여의 경우 여전히 폐지되지 않았다. 지난 해 인천에서 목숨을 끊은 일가족은 부양의무자기준 때문에 주거급여만 수급하고, 생계 의료급여는 신청하지 않았다. 부양의무자기준이 만드는 제도 사각지대와 불충분한 급여 수

준은 20년간 해결되지 않았다.

(2) 낮은 기본재산액과 소득인정액 산정방식

재산기준에서 재산의 소득환산액을 적용하는 소득인정액 기준으로의 변화가 2003년에 있었고, 2003년 이래로 대도시, 중소도시, 농어촌을 가구 규모와 상관없이 기본재산액으로 정했다. 근로능력이 없는 가구원으로만 구성된 가구에 대한 재산기준 특례가 있고, 2013년 주거용 재산에 대한 별도 규정이 신설되었지만, 지난 20년간 재산기준은 크게 변하지 않거나 소폭 변화했을 뿐이라 그간 달라진 실정과 크게 차이가 난다. 특히 소득인정액 도입으로 재산기준에서 기본재산액으로 개념이 변화하였다지만 농어촌의 재산기준은 19년간 단 한차례의 인상도 없었다고 볼 수 있다.

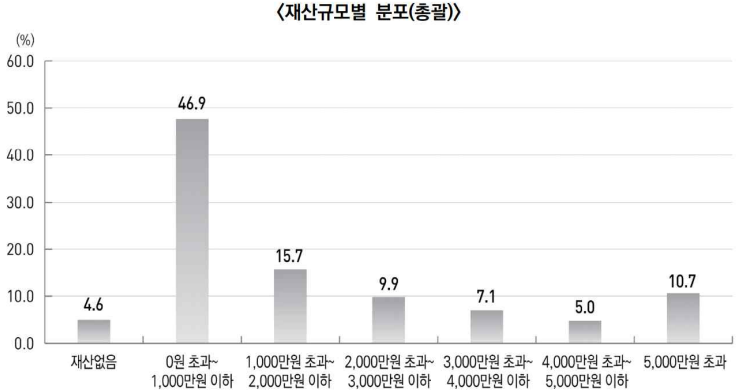
재산기준	1-2인가구	3-4인가구	5인이상 가구
2001년	3,100	3,400	3,800
2002년	3,300	3,600	4,000
소득인정액 도입	대도시	중소도시	농어촌
2003년	3,300	3,000	2,900
2004년	3,900	3,100	2,900
2009년	5,400	3,400	2,900
2019년*	6,900	4,200	3,500

[표] 20년 간 기본재산액 변화

*생계/주거급여만 적용, 의료급여는 2009년 기준 적용

이렇게 낮은 재산기준은 수급권이 필요한 사람들이 거의 모든 재산을 사용한 다음에야 급여에 진입하는 문제점을 갖게 하는데, 이 경우 탈수급 역시 더 어려워질 수밖에 없다는 점을 짐작할 수 있다. 2017년 실시한 실태조사[15]에 따르면 기초생활수급가구의 총재산은 2,578만원, 부채를 제외한 순자산은 2,147만원이었다. 이를 구간으로 보면 재산이 없거나 1천만 원 미만의 자산을 가진 가구가 51.5%, 2천만 원 미만의 자산을 가진 가구를 합하면 67.2%에 달한다.

15) <20217년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구>, 김태완 외, 보건복지부·한국보건사회연구원 (2017)



[그림] 2019 기초생활수급자 재산현황 (보건복지부)

현재 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액의 합으로 이뤄진다. 재산의 소득환산액은 일반재산의 경우 4.17%, 금융재산은 6.26%, 자동차의 경우 100%의 환산율을 적용하는데, 금융재산 6.26%의 환산율은 12개월로 환산하면 75.12%로, 사실상 기준이상의 재산이 있으면 제도에 진입하지 못하는 엄격한 관문의 역할을 한다.

(3) 약간의 소득이나 재산증가로 일어나는 전체 급여 탈락, 탈빈곤 없는 탈수급

소득기준이 초과하면 모든 급여가 철회되는 '통합급여'의 문제점을 해결하겠다며 '맞춤형 개별급여가 도입되었지만 급여별 선정기준은 충분히 '맞춤형'에 걸맞게 만들어지지 않았다. 소득이 생겨서 수급에서 탈락하는 경우 생계급여와 의료급여, 주거급여의 상실은 대부분 한꺼번에 일어나게 된다. 주거용 재산 소득환산율이나 근로소득공제의 확대 도입 등 다양한 변화에도 불구하고 이러한 변화는 무척 미세한 조정에 그쳐 약간의 소득이나 재산증가는 여전히 수급탈락 등 수급자로서는 충격적인 변화로 드러난다.

이런 수급탈락은 탈빈곤이 없는 탈수급을 의미하곤 한다. 노동소득이 유지되는 동안은 '먹고는 살겠'지만 이러한 소득이 중단되었을 경우 발생하는 충격을 감당하기엔 어렵기 때문이다. 의료급여 등 개개인의 상황과 여건에 따라 현물급여에

대한 의존이 큰 상황에서는 현물급여가 모두 철수되는 탈수급은 안 하니만 못한 일이 되기도 한다.

2015년 맞춤형 개별급여 도입 전 기초생활보장제도에는 '이행급여 특례'가 있었다. 이행급여 특례는 소득증가로 수급에서 탈락한 뒤 최저생계비의 150%에 도달하기 전까지 의료급여와 교육급여를 최대 2년간 보장하는 것이었다. 소득이 생기더라도 불안정하고 낮은 임금을 받을 가능성이 높은 탈수급 빈곤층에게 이행급여는 꼭 필요한 안전장치지만, 맞춤형 개별급여 도입을 이유로 사전 고지조차 없이 폐지되었다. 2015년 폐지 직전 이행급여 소득인정액 상한선은 1, 2인가구의 경우 1인을 추가한 최저생계비의 150%를 활용했기 때문에 각각 157만원, 203만원이다. 당시 최저임금이 116만원가량 인 것을 고려할 때 최저임금을 상당히 초과한 상태에서도 현물급여를 유지할 수 있도록 하는 장치라는 점을 알 수 있다. 맞춤형 급여로의 전환에서 충분한 선정기준 인상없이 이행급여를 없앤 것은 개별급여 도입 취지에도 맞지 않는 퇴행이었다.

【2015년 최저생계비 및 이행급여 소득인정액 상한】

(단위 : 원)

구분 \ 가구규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
최저생계비	617,281	1,051,048	1,359,688	1,668,329	1,976,970	2,285,610	2,594,251
소득인정액 상한	1,576,572	2,039,532	2,039,532	2,502,494	2,965,455	3,428,415	3,891,377

☞ 동 소득인정액 상한 조항은 다음의 「부양의무자로 인한 이행급여 대상자」는 적용되지 않음에 유의

2) 낮은 보장수준

국민기초생활보장제도는 최저생계비 이하의 빈곤층에게 최저생계비 만큼을 보장한다는 아이디어에서 출발한 제도다. 법2조는 최저생계비를 "건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 필요한 최소한의 비용"으로 명시하고 있다. 2015년 맞춤형 개별급여 시행 이후 '최저생계비'는 생활수준의 적절성을 측정하기 위한 지표로 남았고, '최저보장수준'은 급여별 보장수준을 의미하는 것이 되었으나, 건강하고 문화적인 생활에 대한 최소한의 기준은 사회적 합의에 가까울 것이다.

법 제20조2에 따른 최저생계비 적절성 평가는 보건사회연구원이 진행한 <2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구>로 갈음할 수 있을 텐데, 이 연구는 현행 급여 수준을 적절한 것으로 평가하고 있다. 기준 최저생계비 계측방식인 전물량 방식과, 현행 기준중위소득 40%에서 타법지원액을 감하면 생계급여 수준보다 낮다는 것이 현행 보장수준이 적절한 근거다. 하지만 같은 연구에서 급여 적절성을 평가하기 위해 사용한 '박탈 수준'에 관한 연구에 따르면, 전체 가구의 평균박탈점수는 2.1인데 반해 수급가구의 평균박탈점수는 6.6에 이른다. 생활용품과 식생활, 주거 등 절대적 영역의 박탈 수준 역시 전체 가구는 7.1인데 반해 수급가구는 34.5의 박탈 점수를 보인다.

이런 불일치는 새삼스럽지 않다. 이미 최저생계비 계측방식의 문제점에 대해서는 오랫동안 지적이 되어 왔고, 이 연구에서 사용된 비목별 단가 책정에 따르면 5,659원짜리 여성용 브래지어 두 벌로 3년을 나야 하는 것이 최저생계비의 기준이다. 이런 수준으로 책정된 최저생계비 기준에서는 3년간 저공행진을 이어온 기준중위소득 인상률에 따른 보장수준조차 적당한 것으로 평가받을 수밖에 없다. 기초생활보장법 개정 전 평균 3.9%였던 최저생계비 인상률은 기준중위소득 방식으로 바뀐 뒤 도리어 평균 인상률이 2.38%로 떨어졌다. 특히 최근 3년간 평균 인상률은 단 2%에 불과한데 반해 같은 기간 최저임금은 14% 인상됐다. 이는 사회의 평균적 삶의 질 상승에서 빈곤층이 완전히 배제되었음을 뜻한다.

년도	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	인상률
2000년	324,011	536,614	738,076	928,398	1,055,588	3.0
2001년	333,731	552,712	760,218	956,250	1,087,256	3.0
2002년	345,412	572,058	786,827	989,719	1,125,311	3.5
2003년	355,774	589,219	810,431	1,019,411	1,159,070	3.0
2004년	368,226	609,842	838,797	1,055,090	1,199,637	3.5
2005년	401,466	668,504	907,929	1,136,332	1,302,918	7.15
2006년	418,309	700,489	939,314	1,170,422	1,353,242	3.0
2007년	435,921	734,412	972,866	1,205,535	1,405,412	3.0
2008년	463,047	784,319	1,026,603	1,265,848	1,487,878	5.0
2009년	490,845	835,763	1,081,186	1,326,609	1,572,031	4.8
2010년	504,344	858,747	1,110,919	1,363,091	1,615,263	2.75
2011년	532,583	906,830	1,173,121	1,439,413	1,705,704	5.6
2012년	553,354	942,197	1,218,873	1,495,550	1,772,227	3.9
2013년	572,168	974,231	1,260,315	1,546,399	1,832,482	3.4
2014년	603,403	1,027417	1,329,118	1,630,820	1,932,522	5.5
2015년	617,281	1,051,048	1,359,688	1,668,329	1,976,970	2.3
					평균인상률	3.90

[표] 2000년 - 2015년 최저생계비 인상율

년도	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	인상률
2015년 7월	624,935	1,064,078	1,376,546	1,689,013	2,001,481	
2016년	649,932	1,106642	1,431,608	1,756,574	2,081,540	4.00
2017년	661,172	1,125,780	1,456,366	1,786,952	2,117,538	1.73
2018년	668,842	1,138,839	1,473,260	1,807,681	2,142,102	1.16
2019년	682,803	1,162,611	1,504,013	1,845,414	2,186,816	2.09
2020년	527,158	897,594	1,161,173	1,424,752	1,688,331	2.94
					평균인상률	2.38

[표] 2015년 이후 기준중위소득 인상율 (기준금액은 기준중위소득 40%)

낮은 선정기준은 낮은 보장수준과 연동된다. 낮은 급여 수준은 수급자의 인간다운 삶을 보장하지 못한다. <기초법바로세우기공동행동>의 조사[16]에 따르면 최저생계비에 식료품비는 37.1%로 책정되어 있으나 이에 못 미치는 지출을 하는 가구가 30가구 중 13가구였다. 이 중 9가구는 주거비 과부담으로 인해 식비지출이 부족한 것으로 파악되었으며, 식비를 아끼기 위해 무료급식, 저렴한 단체 제공식, 삼각김밥이나 편의점 도시락으로 끼니를 해결하는 경우가 많았다. 이는 수급자의 건강한 식생활, 의료이용 제약 등 삶의 질 하락으로 연결 되고, 대부분의 가구들은 지출

16) <수급가구 가계부조사를 통해 본 기초생활수급자 급여 현실화를 위한 토론회> (기초법바로세우기공동행동, 윤소하의원, 민주주의와복지국가연구회), (2018.6)

을 줄이기 위해 사회적 관계를 포기하고 고립된 생활을 하고 있었다. 조사연구에 참여한 활동가들은 이러한 악순환이 우울증 등 정신건강 악화와 고독사에 대한 두려움으로 연결된다고 보았다.

3) 근로능력이 있는 수급자에 대한 조건 강화

기초생활보장제도는 근로능력 여부와 상관없이 '생활이 어려운' 사람에게 사회보장을 실시하겠다는 목표를 가졌지만 지난 20년간 근로능력이 있(다고 판단하)는 사람을 환영하지 않았다. 최근 10년간 근로능력자에 대한 제도의 밀어내기는 다양한 방식으로 관철되어 왔다. 주요하게는 1) 2007년 자활사업에 참여하는 차상위계층에 대해서 노동자성을 인정하지 않겠다는 노동부의 지침발표[17] 2) 2010년 근로능력평가 도입과 2012년 12월 국민연금공단으로 평가 이관 3) 근로빈곤층취업우선지원사업(2015년. 현재 폐지) 및 맞춤형급여체계 전환에 따른 자활사업참여자 소득공제폐지, 현물급여 감소 4) 이 과정에서 관철된 지속적인 자활사업 일자리의 열화로 볼 수 있을 것이다.

「근로능력평가의 기준 등에 관한 규정」은 2009년 제정되고 2010년 시행되었다. 이후 근로능력 평가 업무는 2012년 12월부터 국민연금공단으로 이관되었다. 2009년 근로능력평가는 고시 후 단 10여 일 만에 졸속으로 시행된데다 활동능력평가의 인권 침해적인 문항으로 시민사회로부터 많은 문제 제기를 받았다. 당시 <기초생활보장권리찾기행동>은 국가인권위원회에 진정서를 전달하고, 인권위는 활동능력평가기준에 대한 전면적인 개정을 권고하였다. 권고 중 일부만을 받아들여 문제가 되는 문구를 수정하는 것에 그쳤지만, 인권위 권고 내용은 다음과 같다.

> 「근로능력평가의 기준 등에 관한 규정」 중 활동능력평가 기준에 관한 권고, 국가인권위원회, 2010.1.28. (국기인권위원회결정례집 인권정책분야, 2011)
> [결정요지]
> 첫째, 객관적인 판단이 가능한 취업가능성이나 체력, 만성적 증상, 알콜중독을 제외한 나머지 항목은 개인의 명예나 자존감과 밀접히 관련된 항목으로 근로능력이 없는 수급권자에 대한 차별적 인식을 초래하거나 인격권을 침해할 우려가 있고, 둘째, 외모관리 소홀, 자신감과 집중력의 결여, 자기통제와 대처능력 부족 등이 모든 업무에 있어서 근로 무능력을 초래한다고 단정하기 어려워 이와같은 평가 항목과 기준이 활동능력 여부와 직접적인 관계가 있다고 보기는 어렵고, 셋째, 간이평가인 체력(육체노동의 가능성), 만성적 증상(통증, 복통, 어지럼증, 경련, 기침, 소화불량 등 증상의 만성화된 수준), 알콜중독(알콜 중독이 일상생활에 영향을 미치는 정도)의 항목은 공무원이 아니라 의사가 검진을 통해 판단하는 것이 적절하다는 점에서 현행 활동능력 평가기준의 전면

17) 자활근로사업 참여자 중 「차상위계층의 근로자성 여부」에 관한 변경 지침, 노동부(2007)

적인 개선이 필요하다고 판단

또한 2012년 12월부터 근로능력평가 주체가 지자체에서 국민연금공단으로 바뀌면서 '근로능력 있음' 판정은 기존 5%에서 2013년 15.2%, 2014년 14.2%로 3배 가량 증가하였다. 2014년 '근로능력 있음' 평가를 받은 故최인기님이 취업한지 6개월 만에 사망[18], 2013년 근로능력 있음 평가를 받은 50대 수급자가 광화문광장에서 분신을 기도[19]하는 등 이로 인한 수급권자들의 분쟁과 피해가 지속적으로 발생하고 있다. 일방적인 근로능력평가가 수급자들의 현실에 맞지 않으며, 탈빈곤이나 이른바 '활성화' 유인이 되지 않는다는 것을 드러낸다.

현재 자활일자리는 노동자성을 인정받지 못하고, '참여자'라는 어정쩡한 이름으로 불리고 있다. <제2차 사회보장기본계획>에 따르면 자활사업의 효과성 제고를 위해 자활급여 단가를 현실화[20]한다는 계획이 있지만, 현재 자활사업 단가는 이에 한참 미달한다. 단가가 가장 높은 시장진입형도 실비를 포함한 월 표준소득액이 최저임금 대비 75%에 불과하다.

	최저임금(A)		자활참여단가(B)		최저임금 대비 자활참여금
04년	8시간	20,080	시장진입형	25,000	125%
	5시간	12,550	근로유지형	17,000	135%
20년	8시간	68,720	시장진입형	56,110	75%
	5시간	42,950	근로유지형	24,810	57%

[표] 2004년과 2020년 자활참여금 단가비교

자활일자리의 임금은 2004년 당시 단가 시장진입형 25,000원, 근로유지형 17,000원으로 최저임금 대비 각각 125%, 135%였다. 2019년에는 2018년 대비 시장진입형 단가가 27%나 상승했지만, 해당년도 최저임금과 비교하면 74%에 불과했다. 근로유지형 자활은 이보다 낮은 57%였다. 2020년은 각각 75%와 57%다. 열악한 임금은 수급자들로 하여금 일자리 참여를 강제노동으로 인식하게끔 하고, 일자리에 대한 가치평가도 낮아진다.

18) 이에 대한 국가손해배상청구소송(2017가단531037)에 대하여 법원은 고인의 죽임에 대한 수원시와 국민연금공단의 책임을 인정하고 유가족에 대한 배상을 판결.
19) <60대 환자 10분 상담하고 "일할 수 있음" 판정, 한겨레, (박은하정대연기자, 2013.10.24)
20) <제2차 사회보장기본계획>中 25p

4) '권리'는 확보되었는가?

(1) '부정수급 담론' 앞에 미끄러지는 권리

"약 1백만 명의 1종 의료급여 수급자들은 무상의료의 혜택을 누리고 있습니다. 이들은 원하는 때, 원하는 병원에 가서 원하는 모든 서비스를, 물론 건강보험 급여 대상이 아닌 고급 또는 신의료기술 서비스를 제외하고, 공짜로 받을 수 있습니다. 그래서 비용에 대한 인식 그 자체가 없는 경우가 많습니다. 고맙게도 나라에서 해주는 것이라는 생각은 있어도, 이것이 동 시대를 살아가는 다른 국민의 땀 흘려 번 돈 가운데 일부를 세금으로 가져다 쓰는 것이라는 생각을 하는 경우는 거의 없습니다."

2006년 당시 유시민보건복지부 전 장관의 <의료급여 제도 혁신에 대한 국민보고서>는 의료급여 진료비 청구액의 급격한 증가에 대해 장관이 직접 작성한 이례적인 보고서다. 유시민 전장관은 이 보고서를 통해 '심사조정 강화', '수급자 신고보상제' 등 이른바 부정수급자를 잡아내고, 의료급여 대상자들의 의료서비스를 줄이기 위한 계획을 내놓았다. 특별히 문제 삼은 '파스'의 경우 의료급여 대상에서 제외해, 건강보험에서 제외하지 않는데 의료급여에서 제외한 것에 따른 차별 문제가 제기되기도 하였다. 이러한 유시민 전장관의 국민보고서는 진료비 낭비의 주원인인 비효율적 의료체계의 문제를 수급자에게 떠넘기고, 고령화와 비급여의 급여화에 따른 진료비 증가에 대해 수급자에게 도덕적 잣대를 들이밀어서는 안된다는 비판에도 불구하고 의료급여 수급자에 대한 부정수급 프레임을 강화시켰다. 최근의 정책을 보면 의료급여가 필요한 사람에게 급여를 확대하지 못하는 것보다 지출 확대에 대해 더 두려움을 느끼는 것이 아닌지 의구심이 든다. 의료급여에서의 부양의무자기준 폐지 및 재산기준 완화에 완고히 문을 닫고 있기 때문이다.

박근혜정부는 2014년 '부정수급 통합 콜센터'를 만들고 출범 100일간 100억의 부정수급을 적발하였다고 성과를 발표했다. 이 중 97억 8천만원은 요양병원의 허위수가, 영유아원의 가짜 고용 등 제공기관의 부정수급이었다. 과다청구, 장기입원 유도 등 공급자들의 이윤추구로 인한 문제점은 잘 통제되거나 관리의 대상으로 삼아지지 않는데 반해 수급권자들의 도덕적 해이는 사회적으로 심각한 심판의

대상이 된다. 공공부조에 부정수급이 만연하다는 인식은 사실과 거리가 멀지만, 이는 가난한 이들에 대한 편견 위에 자라고, 부정수급에 대한 통제를 강조하는 국가의 장치는 다시 이들의 편견을 공고하게 한다. 특히 이 안에서 수급자들은 자율성이 손상되고, 책임감 있는 의사결정을 할 수 없다는 고정관념에 의해 공격받는다.

부정수급이 강조되는 빈곤 담론은 제도의 문제점을 감추거나 빈곤 문제 해결, 제도 사각지대 해소와 같은 목표를 '부정수급 방지'와 교환 가능한 것처럼 만들기도 한다. 기초생활보장제도의 목적이 부(적)정지출 관리인가, 빈곤층의 기초생활보장인가? 사각지대 해소나 빈곤문제 해결에 부정수급 방지책이 선결조건이 될 수 없다. 이는 교환할 수 없는 것을 교환하려는 오류이자 제도의 목표에 부합하지 않는 결과를 낳는다. 부정수급에 대한 지속적인 강조는 국민기초생활보장제도가 지난 20년간 '권리' 위에 세워지지 못하는데 중요한 영향을 미쳤다. 제도의 효율성은 불필요한 지출의 누수를 막는 것뿐만 아니라 제도가 목표로 하는 사람들에게 빠짐없이 제도가 전달되는 것을 포괄해야 한다.

(2) 복잡한 제도설계, 수급자와 보장기관 간 정보비대칭

국민기초생활보장제도의 소득인정액 산정방식은 다른 어떤 제도들보다 복잡하다. 기초생활보장제도를 제외한 근로장려세제(EITC), 기초연금, 아동수당과 같은 제도는 모두 제도신청에 대한 정보가 사전우편으로 발송되고, EITC의 경우 급여 대상자에게 개별 인증번호를 문자로 전송, ARS를 통한 간단한 신청도 가능하다. 그러나 기초생활보장제도는 본인 외 부양의무자의 금융정보제공동의서를 비롯해 동주민센터의 초기조사, 구청과 LH공사의 방문조사와 근로능력평가 활동능력평가가 필요한 경우 국민연금공단의 방문조사까지 최소 2-3차례, 최대 4차례 이상의 면담조사가 이뤄진다.

<서울시 비수급 빈곤 실태조사>[21]에 따르면 현재 비수급빈곤층 및 신규수급자의 기초생활보장제도 (과거)미신청 및 중도포기의 첫 번째 사유로 40.8%가 정보 부족을 꼽았다. 절차가 복잡하다는 응답도 21.0%였다. 선정기준이 복잡하고 정보가 별로 없다 보니 신청 이후에도 선정에 대한 확신이 없었고, 이로 인해 위축되거나

21) [서울시복지재단-2019-9] <서울시 비수급 빈곤 실태조사>, 문혜진 외, 서울시복지재단 (2019)

선정에서 탈락하고 나면 그 이후에 급여신청을 지속적으로 포기하는 경우도 있다. 이런 정보의 비대칭성은 부당한 결정을 받더라도 이에 대해 알기 어렵거나, 이의신청 등 적극적인 조치를 취할 수 없도록 만든다. 이의신청 절차나 수급비 삭감·탈락의 사유를 정확하게 안내하지 않는 것도 정보의 비대칭을 낳는다.

미신청사유	정보부족	절차복잡성	접근선부족	부양의무자기준	소득재산	기대급여	기타	자립의지	낙인	합계
합계	167	86	48	43	21	20	12	8	4	409
비율%	40.8	21.0	11.7	10.5	5.1	4.9	2.9	2.0	1.0	100.0

[표] 비수급-미신청자 및 신규수급자의 미신청사유 (1순위)

4. 수급권자와 현장에서 본 기초생활보장제도 :28인의 인터뷰

1) 기초생활보장제도, 어떻게 신청하셨어요?

이 제도를 전혀 모르고 있다가

인터뷰 참여자들은 대부분 기초생활보장제도에 대해 지인들의 소개를 통하거나 부정확한 정보에 의존한 상태로 수급을 신청했다. 기초생활보장제도는 절대빈곤 상태에서 만날 수 있는 유일한 소득보장제도지만 본인이 신청에 의해 조사가 개시된다. 신청에 많은 서류가 필요하고 복잡한 선정기준을 수급신청자가 일일이 알기 어렵고 정보도 부족하다.

인터뷰에 참여한 일반수급자D씨 역시 사업 실패 후 채권추심을 피해 전국을 떠돌아다니는 등 오랫동안 어려운 생활을 이어왔으나 기초생활보장제도와 같은 사회보장제도가 있다는 것을 몰랐다. 추심을 피해 도피한 시간동안 건강을 잃고, 채무조정을 도와준다는 인권단체를 찾았을 때 활동가를 통해 기초생활보장제도를 안내 받았다.

"제도 자체를 몰랐고, 젊은 사람들이 동사무소 가면 그때까지만 해도 (잘 안내를 안 하니까) 어떻게 신청하라고 들은 바가 없었어요"

- 일반수급자D (4)

몸이 아픈 아버지와 함께 수급을 받다가 현재는 탈수급 후 부양의무자가 된 부양의무자B씨(17) 역시 수급을 받는 상태에서도 정보를 구하는 일이 가장 어려웠다고 회상한다. 복잡한 제도는 인생 경로에서의 새로운 선택이나 문제에 부딪힌 수급자들로 하여금 미궁에 빠진 느낌을 준다.

"아빠 혼자 수급자였으면 혼자 못했을 것 같은 것도 많은 거에요. 그래서 어려부터 그런게 있었어요. 열심히 찾아야하는구나 이 정보들. 그리고 열심히 찾아도 나도 너무 어려우니까 그냥 공무원 말이 맞는 것 같고"

- 부양의무자B (17)

기초생활보장제도 신청 시 구비 및 제출을 요구하는 필수 서류는 사회보장급여 제공(변경) 신청서, 본인과 부양의무자 가구의 금융정보 등 제공 동의서, 급여를 받고자 하는 통장 사본, 임대차 계약서다. 하지만 실제 현장에서는 금융정보제공 동의서를 제출함에도 지출실태조사표와 본인 명의 모든 통장의 1년 치 사본을 요구하며 소득·재산을 수기로 작성해야 하고 2개월 내 진단서와 소견서 등 질병을 증명하는 서류도 제출해야 한다. 65세 이하이거나 장애등록이 없는 수급신청자는 병원을 다니지 못해 진단서가 없는데, 진단서가 없기 때문에 수급권을 인정받기 어려운 딜레마에 빠지기도 한다.

내가 부모님하고 연락을 끊고 산지가 오래되었는데

이 중에서도 부양의무자의 금융정보제공동의서 등 함께 살고 있지 않은 가족과 관련된 서류는 수급신청자들에게 다양한 좌절을 안긴다. 오랫동안 연락을 하지 않았거나, 연락을 하였더라도 가족관계가 원만하지 않은 경우 혹은 가족과의 관계가 파괴된 경우 서류를 요청하기 어려울 뿐만 아니라 새로운 문제를 가져올 수 있기 때문이다.

"(관계단절에 대해) 서류 입증이 힘들다는 걸 느꼈었죠. 부모가 나도 나이가 있는데 노인네 부모 재산까지 추적을 해야 되고. 그런 면에서 힘들더라는 거죠."

- 조건부수급자 C

부양의무자로부터 금융정보제공동의서를 직접 받기 힘든 경우 구청에서 직권으로 조사할 수 있으며, 가족관계가 소원해진 경우 '가족관계 해체 사유서'를 작성해 지방생활보장위원회에 심의를 요청할 수 있다. 하지만 이런 내용이 수급신청자에게 안내되는 경우는 드물다. 더불어 관계단절을 요청한 경우 가족에게 가족관계 해체 사유서를 작성해 제출하라는 우편이 발송된다. 일반수급자C씨의 경우 부양의무자기준으로 인해 수급신청에서 탈락하였다가 사회단체의 조력으로 가족관계 단절을 인정받고 수급자가 되었지만 이 또한 상처가 되었다.

"애들이 적었던(사유서)는 서로 비밀이죠, 이야기 해주는게 아니라고 하더라고. 애들이 어떤 식으로 적었는지는 몰라도 통과가 되가지고, 어떻게 생각하면 좀 서글프죠."

- 일반수급자 C

가족관계에 대한 확인은 어떤 사람에게는 위협이 되기도 한다. 탈수급자 A씨는 가정폭력으로 이혼 후 미혼모 시설에 있다가 퇴소하며 수급을 신청했다. 수급신청 당시 등본교부제한신청[22]을 해둔 상황이었다. 하지만 구청에서는 탈수급자A씨의 수급신청 사실을 가족들에게 알리고, 단절 여부를 확인하는 절차를 거쳐야 한다고 답변했다. 더불어 '가족관계 해체' 심의를 위한 사유서에 간곡한 부탁과 선처를 읍소할 것을 요구받아 당황스러움을 느꼈다.

"아이에 대한 부양의무자 관련 사유서도 써야 된다고 해서, 저희는 그걸 신청해놨거든요 등본에 아무도 못 대게끔. (등본교부제한신청) 그걸 신청해 놨어요. 근데 그걸 치면 시스템에 뜨잖아요. 우리 그런 것도 신청해 놨고 그 전에도 시설에 있었는데 '이런 사유서를 써서 우편을 굳이 보내야겠냐?' 라고 물어봤더니 그렇게 하지 않으면 안 된다는 거예요. 그래서 구구절절 썼는데, 공무원이 그 밑에다가 심의 위원회에서 혹시 모르니까 '간곡히 부탁드립니다.' 라고 쓰라고.. 그래서 '네?' 했더니 그 밑에 '간곡히 부탁드린다.' 고 '선처를 부탁드립니다.' 라고..."

- 탈수급자 A

부양의무자기준은 수급신청을 포기하게 하는 이유가 되기도 한다. 조건부수급자 B씨는 최초 수급신청 과정에서 가족관계가 해체 되었더라도 부양의무자에게 자신의 위치와 상황이 알려야 한다는 안내에 수급신청을 포기했다. 그로부터 10년이 지나서 우연히 발급받은 가족관계 증명서를 통해 부모님 사망을 알게 되어 수급을 신청할 수 있었다.

"내가 부모님하고 연락을 끊고 산지가 오래되었는데 그거 때문에 연락하기가 뭣해가지고 안했던 거죠. 가족이 있다고 했더니 얼추 그런 식으로 얘기 했던 것 같아요. 보호자가 부양의무자가 재산 이런거 때문에 금융정보조회 해야 한다, 통보를 해야 한다, 그 얘기를 듣고 내가 바로 안한다고 했어요."

- 조건부수급자 B

흠을 잡으려고 하는 거 아닌가 걱정이

모든 서류를 제출한 이후 방문조사가 진행된다. 방문조사는 생활실태를 파악하기 위해 지자체에서 한 번, 등록한 주소지에서의 실제 거주 여부를 파악하기 위해

22) 가정폭력 피해자의 위치를 가해자가 열람할 수 없게 제한하는 장치

LH공사에서 한 번, 총 두 번 진행된다. 근로능력평가를 받는 수급신청자의 경우 활동능력평가를 위해 국민연금공단에서 한 번이 더해져 총 세 번의 조사를 받게 된다. 조사는 각각의 목적을 갖고 있지만 목적이 수급신청자에게 제대로 설명되지 않고 '가난해진 이유', '언제까지 일 했는지' 나 학력 같은 개인적인 질문이 반복된다. 수급 신청자는 서류제출 과정에서 겪었던 가난을 증명해야 하는 경험을 방문조사에서도 겪으며 의심받는 기분, 불쾌감과 두려움을 경험한다.

"아이랑 저랑 둘이 살고 있는데 조사 나온다고 하는 거예요, 가정 형편을 보러. 그때 느낌에 '내가 걸어 다니고 하면 문제가 되나? 뭘 조사하는 거지? 가전제품 있으면 안 되나?' 이런 압박감이 있더라고요. (중략) 겁나죠. 우리가 경찰 무조건 무서워하는 것처럼. 조사한다고 하면 우리한테 흠을 잡으려고 하는 거 아닌가 걱정이 있었어요."

- 일반수급자 F

지금은 두세 달씩 걸리니까

기초생활보장법 제26조에 따르면 급여의 결정은 신청 30일 이내에 하여야 하고, 사유가 있을 때 60일 이내에 통지할 수 있다지만 실제로는 대개 두 달 이상이 소요된다. 수급이 확정되면 신청일을 기준으로 급여가 나온다지만 당장 생활할 방도가 없는 이들에게 이 기간은 불안감을 떨칠 수 없는 시간이다. 이 기간은 원래 15일 이내, 사유가 있을 때 30일 이내에 통지하던 것이 2014년 맞춤형 개별급여 도입과 함께 30일, 최대 60일 이내로 늘어난 것이다. 병원 사회사업실에서 일하는 사회복지노동자C는 이 때문에 의료급여 환자가 되어야 할 사람들에게 건강보험의 자기부담금이 부과되는 문제에 대해 지적했다.

"예전에는 수급자 책정에 기간이 짧았거든요. 지금은 두세 달씩 걸리니까. 꼼꼼하게 하는 건 좋은데 의료적 지원이 필요한 사람들에게는 이게 좀 늦다는 감이 있어서 안타까운 거죠. 건강보험이었다가 (입원 중에) 바뀌어서 의료급여를 받으시는데 (중략) 이미 앞서 치료한 한 달 이상은 이미 건강보험 적용 하에 본인부담금이 높아지는 그런 게 있고요"

- 사회복지노동자C

2) 수급자로 사는 것, 어떤가요? : 부족한 급여 수준

물가는 이런데 살려고 하니까 너무 슬픈 것 같아

기초생활보장법은 '건강하고 문화적인 생활에 필요한 최소한의 비용'으로 보장 수준을 책정하게 되어 있다. 1인 가구 기준, 한 달 52만원의 생계급여는 정부의 연구에 따르면 '적정'한 금액이지만, 우리가 만난 모든 수급권자는 급여의 부족에 대해 토로했다. 물가에 비해 턱없이 부족한 금액에 맞추고 살다보니 우울감, 관계단절을 경험하기도 한다.

"솔직히 지금 내가 시장을 못 가거든. 깜짝 놀랐어. 뭘 살라 그래도. 포도가 먹고 싶은데 못 먹었어. 물가는 이런데 살려고 하니까 너무 슬픈 것 같아. 통신비 이런 거는 다 지원해준다고 하는데 돈 많이 들어간단 말이야. 올 여름 에어컨 트는 것도 2만원 안 넘기려고 엄청 노력했어. 그래서 옥상에서 새벽 두시 되면 옥상으로 나가. 옥상이 나아, 방안보다."

- 조건부수급자 D

"항상 모자라잖아요. 주위의 도움을, 손을 빌릴 수밖에 없는데, 식구들하고도 거의 단절이 되는 거예요. '쟤들이 돈 없으니까 우리한테 그런다.' 처음에는 한두 푼 빌려주다가 전화 오면 싫어하는 거죠. '아파서, 어째서 돈 달라 소리한다.' 이런 소리를 많이 들으니까 자연스럽게 거리가 멀어지고 친구들하고도 연이 끊기게 되고."

- 일반수급자 D

2만 5천원이 큰돈은 아닌데

주거급여의 경우 개별급여로 개편되면서 기준임대료가 신설되는 등 일부 개선된 측면이 있다. 하지만 주거를 유지하는데 들어가는 필수 지출비용인 가스·전기 등 공과금과 관리비가 책정되어 있지 않다. 수급자들은 안 그래도 부족한 생계급여에서 해당 항목들을 지출하고 있다.

"매입임대주택에 살고 있는데, 주거비가 21만 5천원 나오는데, 혼자생활해도 돈이 많이 들어가요, 통신비, 인터넷. 우리는 엘리베이터가 있어서 2만 5천 원, 한 달에 들어가요. 그러니까 2만 5천원이 큰돈은 아닌데 받는 거에 비해선. (통신·수도·가스 등) 40만 원 정도가 들어가는 거 같아요, 방세까지 해서. 사실 수급비 가지고는 못 살아요."

- 조건부수급자 D

맞춤형 개별급여로 개편 당시 국토부는 주거비 상향과 함께 비주택 등 불안정한 거처 및 주거지에서 생활하는 이들의 주거 상향을 목표로 정했다. 하지만 주거급여로 구할 수 있는 공간은 여전히 무보증 월세, 고시원·쪽방 등 거처가 대다수다. 집주인들은 매년 주거급여가 인상되는 만큼 월세를 인상한다. 다수의 수급자들이 화장실, 샤워실, 주방을 개별적으로 사용할 수 없는 3평 이내의 방에 머물며 서울 1인 가구 기준 약 30만 원의 월세를 지출하고 있다. 맞춤형개별급여 개편으로부터 5년이 더 지났지만 주거급여가 숙박업자, 건물주들의 주머니로 들어가는 한편 수급자들의 주거 상향을 위한 계획은 수립되지 않고 있다.

"주거급여 분리하면서 국토부가 내세웠던 게 '주거비가 올라가면 더 좋은 주거로 옮겨갈 거다.' 였거든요. 못 옮겨가거든요. (중략) 고시원에 수급자가 많다하면 해마다 오르는게 감지가 되는 거예요. 조금 젊은 고시원 경영자는 '내년에도 올라가요?' 하고 물어본다거나 그러면 본인이 내년에 방세를 어떻게 올려야할지 계획을 세우는 거죠. 그런게 뻔히 다 보여요. (주거급여) 가지고는 조금 더 좋은 원룸텔도 못 가는 거죠. 창문이 있는 데로 옮겨 가는건 가능하시겠죠. 하하. 창문 없는 복도 쪽에 있다가 창문 쪽으로 옮겨간다거나 이런 건 가능할거예요. 그런데 엘리베이터가 있는 고시원으로 가거나 혹은 원룸텔처럼 따로 화장실, 샤워실이 딸린 방으로 가기에는 많이 부족하죠."

- 사회복지노동자 A

노동은 노동인데 노동자 취급을 안 해준다 이거야

자활급여의 경우 참여하는 사업단 유형별로 단가가 정해져 있다. 일 8시간씩 주5일로 노동시간은 똑같지만 최저임금이 적용되지 않는다. 이마저도 3년에서 최대 5년으로 참여기간이 제한되어 있다. 낮은 급여는 자활사업 참여자들 모두가 공감하는 심각한 문제점이다.

"자활급여는 자활 지침에 의해서 준다고 하지만 이거는 최저임금도 안주고 있잖아요. 타당성이 없다고 봐요. 노동은 노동인데 노동자의 권익과 권리를 노동자 취급을 안 해준다 이거야, 노동은 하는데. 이 무슨. 이게 어떻게 되는 거야."

- 조건부수급자 C

근로능력이 가장 낮다고 평가받는 수급권자가 참여하는 일 3시간, 주 5일의 '근로유지형' 자활의 경우 80만원 안팎의 임금을 받는다. 서울의 1인 가구 기준 생

계급여와 주거급여를 합한 비용과 비슷하다. 조건부수급자 E씨는 매년 근로계약서를 작성하는 순간 혐오감이 느껴진다고 말했다. 그는 자활사업에 대해 건강상태가 좋지 않아 일하고 싶어도 일 할 수 없는 사람들에게 일자리를 제공함으로써 사회 소속감과 자존을 회복할 수 있게 하지만 너무 낮은 임금을 주는 것에 대해 지적했다.

"권리가 없다고 봐도 과언이 아니지. 권리가 있다면 돈 액수도 근로기준법에 맞아야하는데 그게 아니거든. 급여는 누가 어떻게 정한건진 몰라도 다시 한 번 생각을 해보고, 이 사람들이 진정 일하고 보람을 느낀다면 시간당 8천원까지는 못가도 6천원까지는 오르게 해줘야지. (중략) 1년에 한 번씩 계약서 쓰는데 혐오감이 느껴지더라고요."

- 조건부수급자 E

우리는 그럴 여력이 안 되니까

현금으로 지급되는 급여가 아닌 현물 급여 역시 최소한의 역할만을 규정하고 있어 필요만큼을 충족시키지 못하고 있다. 학령기 아이가 있는 경우 교육급여가 지급되지만 공교육에 들어가는 필수 교육비만 책정하고 있다. 수급가구의 경우 사교육비를 충당하기 어렵다. 일반수급자 D씨의 경우 어렸을 때부터 학업 성적이 좋던 자녀가 중학교에 입학한 뒤 속상한 일이 많아졌다. 다른 수업은 어떻게든 채울 테니 수학과 영어, 두 과목만 학원을 보내 달라는 아이의 의지에도 화답하지 못했다.

"학원을 못 가는 거예요. 학원비가 너무 비싸니까. 얘가 초등학교 때는 1-2등 했어요, 중학교 1학년 때도 들어올 때 2등으로 들어오고 진단평가 때도 전교 2등이었어요. 그런데 지금은 10등 밖으로 벗어나더라고요. 상위권이라고 할 수 없죠, 전교생이 150명, 한 학년에. 다들 개인과외, 단과학원 다니는데 다닐 수 없으니까, 그게 제일 마음이 아프더라고요."

- 일반수급자 D

의료급여는 병원 이용이 자주 필요한 수급자일수록 '고마운데 너무 부족한' 급여다. 비급여 항목 검사를 권유받아도 검사를 포기하거나, 비급여 비용만큼 생활비를 줄이는 방식으로 살아간다.

"MRI가 의료급여가 된다고 들었어요. 근데 병원에 가서 그 얘기 하니 아직 어깨는 안 되고 뇌쪽에 문제가 있으면 된다고 그러더라고요. 그래서 했는데 이걸 하고 나니까 (현금을 다 써서) 복지관에서 반찬을 조금씩 가져오잖아? 그거 안 가져오면 쫄쫄 굶어야 돼요. 다행히 그거 가져오고 수급비 나올 때 쌀 그게 차감이 되가지고 나오니까 한 달 하면 쌀도 겨우 먹고 그랬죠."

- 일반수급자 E

"병원에 가면 '머리가 많이 아파요' 그러면 쉽게 'MRI 찍어봐야겠다.' 하는데 '찍어봤어요?' 다음날 또 '찍어봤어요?' 머리는 항상 아프고 한번 찍어보면 좋겠는데 우리는 그럴 여력이 안 되니까. '네, 다음에 찍어볼게요 다음에 찍어볼게요.' 아파도 어떨 때는 그 얘기가 듣기 싫어서 '괜찮아요, 이제 덜한 것 같아요.' 이게 반복되는 거예요."

- 일반수급자 D

인터뷰에 참여한 수급권자들은 절실한 상황에서 기초생활보장제도를 만나 다행이라고 말했지만, 급여가 물가나 필요에 비해 턱없이 부족하다고 말했다. 법에서 정하고 있는 '건강하고 문화적인 생활에 필요한 최소한의 비용'에 미달하는 기초생활보장제도의 보장수준은 수급자들의 삶을 수급비에 가두어 두고 단념과 포기를 반복하게 한다.

3) 수급자로 사는 것, 어떤가요? : 불안정한 수급 지위

6개월을 차감당한 기억이 나요

수급자가 된 이후에도 다양한 이유에 의해 수급권은 불안정해진다. 수급비 삭감의 원인은 다양하다. 부족한 급여를 보충하기 위해 일용소득을 벌거나 지인에게 돈을 빌렸다가, 혹은 적은 수급비라도 쪼개어 저축을 했다가 급여가 삭감되기도 한다. 탈수급자 B씨의 경우 사이버대학에 입학하기 위한 학비를 지인으로부터 빌렸다가 급여가 삭감됐다. 미래의 더 나은 삶과 조건을 만들기 위한 선택이 수급비 삭감이라는 당장의 삶의 위협을 불러왔다.

"(사이버대학)입학금이 없어서 돈을 빌렸었는데 100만 원 정도가 들어왔었어요. 그걸 내고 아무 생각 없었죠. (장학금)받을 때 빼서 갚았는데 (중략) 그것 때문에 6개월 동안 급여에서 차감이 됐었어요. 그거를 증명해라. 너네가 이걸 빌렸고 그때 했던 것들에 대해서 다 증명을 해라해서 대학교에 낸 입학금은 있지만 이걸 증명하기 위해서 돈 빌린 사람에게 뭘 써 달라 할 수 있는 것도 아니고. 그건 되게 굴욕적인 거잖아요. 그런 것들을 차마 못해서 영수증을 주고 왔는데 그걸로 안 된다 해서 언성을 높여서 마음대로 해라해서 6개월을 차감 당했던 기억이 나요. 그때

아이들을 키울 때라서 한창 애기 때라서 저희가 100만원 받는데 30만원 깎이고 70만원으로 6개월간 사는데 (지출을) 끊다가 끊다가, 정말 아이들 우유까지 끊은 적이 있었어요. 그때가 제일 비참 했어요"

-탈수급자 B

부양의무자의 소득·재산 변동과 같이 자신이 통제할 수 없는 상황의 변화로부터 수급지위가 흔들리기도 한다. 가족을 떠나 노숙생활을 하다 가족관계 해체를 인정받았던 일반수급자H씨는 가족관계가 해체됐다는 사실을 인정받은 이후에도 부양의무자기준으로 인한 수급 탈락 통보를 받았다.

"하루는 집에서 통지가 왔는데 '수급이 탈락됨을 공지 합니다.' 이러면서 어떤 사유로 탈락이 됐다는데, 부양의무자기준에 의해 탈락됐다고 하더라고. 그래서 놀래서 동사무소에 찾아갔지. 물어봤더니, 보더니 담당 공무원이 지금 사는 영구임대아파트 동사무소에서 컴퓨터로 두드려보더니, 그 당시 (자녀가)의사라서 300만 원 이상 벌고 있다고 소득이 뜬다고 하더라고. 그러면서 한다는 소리가 의사네요 하더라고. 그래서 (나는) 모르고 단절인데 어떻게 하느냐. 부양도 안하는데"

- 일반수급자 H

수급자와 빈곤층에 대한 편견이 수급지위를 위협하기도 한다. 일반수급자 F씨 가족은 딸이 해외여행 갔던 이력에 대해 동주민센터로부터 추궁 받은 경험이 있다. 수급자는 여행가면 안 된다는 내용은 법과 사업안내서 어디에도 없지만, 일반수급자 F씨의 가족은 이에 대해 다시 가난을 증명하는 과정을 거쳐야 했다.

"국내는 괜찮은데 특히 해외 간 게 다 뜨나 봐요, 연락이 왔나 봐요, 딸한테. '해외를 두 번이나 나갔다 왔다, 무슨 돈이 있어서 갔다 왔냐.' 그래서 딸이 한참을 싸웠었어요."

- 일반수급자 F

우리 같은 사람들은 한 달 안 나오면 방세도 못 내잖아

기초생활수급비가 유일한 소득일 가능성이 높은 수급자들에게 급여 변동과 변동 가능성은 무척 큰 스트레스다. 쪼들리는 수급비로 저축이나 여유자금을 만들어 놓거나, 혹은 긴급히 돈을 융통할만한 관계를 갖고 있기 어렵기 때문이다. 현재 주거급여 수급자가 이사를 하면 기준임대료의 60%를 임의지급하고 주택조사원의 조사 이후에 결정된 실제 급여에 맞춰 보충하거나 삭감하는데, 적게는 수만원에서

많게는 십 여 만원의 급여변동은 수급자의 가계에 큰 충격을 준다. 조건부수급자 D씨의 경우 행정상의 실수로 급여가 지급되지 않은 적이 있는데, 두 달 치를 한꺼번에 준다며 한 달 동안 급여를 받지 못한 적이 있다.

"00구에 있을 때 한 달 치가 안 나왔어요. 그래서 전화를 했더니 말일 날 주겠대. 그런데 말일에도 안 나와. 화가 나는 거예요. 그래서 갔더니 자기네가 잘못했대. 그 다음 달에 두 달 치 나온다는 거야. 그런데 우리 같은 사람들은 한 달 안 나오면 방세도 못 내잖아"

- 조건부수급자 D

집에 와서 곰곰이 생각해보니까 그 얘기가 맞거든요

급여의 불안정성은 새로운 선택을 하는 것을 어렵게 만든다. 이 때문에 불안정한 도전보다 급여를 유지하기 위한 결정을 내리기도 하는데, 이를 급여에 안주하는 경향으로 보는 것은 수급지위의 불안정이 가져오는 압박에 대해 이해하지 않으려는 것이다. 유일한 소득원인 급여가 불안정해지면 수급에 재진입하기 어려워지거나 깎인 급여가 회복될지 알 수 없어 진취적인 선택을 내리기 어렵다. 수급자들은 좀 더 안정적인 상황에서 새로운 선택도 가능하다고 말한다.

" '아예 일을 안 하려고 한다. 수급권자들은 나오는 돈으로 잘 먹고 잘 살겠지, 우리 세금으로 먹고 사는 거 아니냐. 그러니까 차라리 돈이 깎이니까 더 안 알아본다' 이런 얘기를 하더라고요. 그런데 집에 와서 곰곰이 생각해보니까 그 얘기가 맞거든요. 내가 뭘 하려고 해도 내가 10만원 버는데 이게 그 다음 달에도 10만원 버는 환경이 못 된다니까. 내가 아프다든가 일하는 게 막혀버린다든가 이러면 돈을 못 버는데, 벌써 동사무소에서는 알고 10만원 벌고 있구나 차감하면 한두 달은 벌고 다음은 못 벌고 이런데 일할 수 있는데 안 했구나, (의심받는)이런 식이 되는 거죠."

- 일반수급자 D

일반수급자D씨는 수급신청을 하던 당시 급여를 받지 못했다. 근로능력이 있다고 평가받았기 때문이다. 그러나 D씨는 채무와 빈곤으로 오랫동안 병원에 가지 못해 진단을 받지 못했을 뿐 다양한 질환을 가지고 있다. 의료급여 수급자가 된 이후 이런저런 검사를 받은 끝에 일반수급자가 될 수 있었지만 언제 수급자에서 탈락할지 모른다는 불안감과, 급여 연장을 위해 반복해야 하는 검사와 씨름하고 있다. 자활사업단에 참여한다고 해서 안정적인 것은 아니다. 기본 3년 최대 5년의 기간 제한이 있고, 참여하는 이의 조건과 환경, 건강상태에 맞는 일자리를 선택할 수

없다. 자활사업에 참여했던 조건부수급자A씨는 세 아이의 엄마다. 시설에서 미처 데려오지 못한 두 명의 아이가 더 있다. 시설에 맡긴 아이들을 데려와 이따금 함께 지내거나 일주일에 한번 아픈 막내를 데리고 병원에 가야 하는 바튼 일상을 자활사업단 참여와 병행 할 수 없어 사업단을 나왔다. 물류센터에서 시간제로 일하며 약간의 생계급여와 주거급여, 의료급여 2종 자격을 유지하고 있다.

"(자활사업팀 에서는)오전에는 다른 일을 해야 해요. 공동 화장실 청소 하는거, 일을 하고 또 여기 가야해요. 저 같은 경우, 한 번에 가는게 좋잖아요. 거리도 OO동이거든요. (거리가 먼데)거기까지 가야하거든요. 오후에 청소해도 된다고 해서, 오전엔 (시간이) 비겠구나 했는데, 다른데 해야 한대요. 6시 마치고 집에 가면 7시가 넘어버리고 지쳐요. 제가 하다하다 그만뒀어요. (그러니까) 통보가 오는 거예요, 수급자잖아요, 정지된다고. 무조건 보내더라고요 두번 세번."

- 조건부수급자 A

자활사업에 참여하는 모두가 사업단으로 연결될 수 있는 것도 아니다. 특히나 상대적으로 나이가 많고 건강상태가 좋지 않은 사람들은 사업단으로 연결되지 못한다. 사업단은 상대적으로 젊고 건강한 사람들을 참여시키려 하기 때문에 사업단으로 연결되지 못한 조건부수급자들은 모든 교육과정이 끝남과 동시에 생계급여가 박탈되기도 한다.

"자활을 하러갔는데 하고 싶어도 못하는 거야. 우리가 처음에 가면 면담을 한다고, 뭔 일 하고 싶은지. 그때 면담을 하고 교육 끝날 때까지 실습도 한 번도 안 넣어주는 거야, 사람이 많으니까, 자기 아는 사람들 쓰더라고. 그래서 다시 노동부를 가서 취업 6개월 해서 교육 안 받고 취업만 하는거 했어. 그런데 거기도 일자리가 없는 거야. 6개월 동안 취업을 못 했어, 그랬더니 자활에서 불러, 취업해달라고 계속 붙잡았지. 또 안 되는 거야. 미치겠더라고. 취업이 안 되고 하다보니까 (중략) 게이트웨이 다 끝나고 하니까 주거비밖에 안 나오잖아."

- 조건부수급자 D

잠깐 외출 나온 거 같아요

수급권의 안정성은 급여 수준이나 소득인정액 산정방식 뿐만 아니라 기본적으로 선정기준과 연결된다. 낮은 수급선정기준은 수급자가 되기도 어렵고 약간의 소득만 있어도 수급에서 탈락하도록 만드는데, 이제 막 수급에서 나간 탈수급자A씨에게 이는 매우 갈등적이다. 아이를 키우는 한 부모 가장으로서 충분하지 못한 노동소득, 대체할 사람과 자원이 없는 자녀 돌봄 사이의 줄타기는 일상을 곡예로 만든

다.

"아이가 초등학교에 들어가면 다시 (수급) 안으로 들어가야 될 것 같아요. 교육비를 제가 감당하지 않으면 아이 돌봄이 해결되지 못하기 때문에. 어쨌든 학원을 보내든 긴급 돌봄을 보내든 공부방을 보내든 보내야 되는데. 내가 이렇게 다 충당할 만큼의 일자리를 찾아야 되는데(어려우니까) (중략) 안전망이 없으면, 잠깐 외출나온 거 같아요. 느낌이. 하하하. 네 그런 느낌이에요"

- 탈수급자A

4) 제도 변화, 현장에서는 어떻게 느끼나요?

부양의무자기준이 없어지고 나서

부양의무자A씨는 장애가 있는 부모님의 부양의무자다. 남편의 소득 때문에 수급에서 탈락할 것이 염려되어 혼인신고를 미루다가, 아이를 낳기 얼마 전 혼인신고를 했다. 수급 가정에서 자라며 '과한 배려는 필요 없다'는 마음을 가지고 살았지만 혼인신고를 왜 못하는지 부모님이나 남편의 부모님에게 설명해야 했던 순간이 상처로 남았다. 부양의무자A씨와 남편의 소득은 부양의무자기준을 초과해 탈락할 수준은 아니지만 부모님이 생계급여를 삭감당할 수 있다고 생각했다. 마침 2020년 중증장애인 생계급여 부양의무자기준이 완화조치가 시행되며 부모님의 수급비는 삭감되지 않았다. 다행이라고 생각하면서도 웃을 수는 없었다. 의료급여 부양의무자기준 폐지가 이뤄지지 않은 상황이기 때문이다. 정부는 작은 개선도 크게 선전하지만 수급권자와 부양의무자에게 중요한 변화는 여전히 미뤄져 있다.

"올해 부양의무자 기준에 생계급여부분에 완화되는 부분이 저한테 적용이 되었어요. 생계급여 부분은 삭감될 부분이 없어진 거를 보면서 우리 부부는 이걸 웃어야할지 그런 거죠. 이렇게 할 거면 없애면 안 되나. 보통의 중위소득수준의 사람들이 부모를, 특히 장애가 있는 부모를 부양한다는게 그 소득으로는 실제로는 가능하지 않다고 저는 보거든요."

- 부양의무자 A

제도 변화는 체감할 수 있을 때 변화가 된다. 사회복지노동자 A씨는 주거급여에서 부양의무자기준이 폐지된 뒤 사람들 삶의 변화가 보인다고 말했다.

"주거급여에서 부양의무자 기준이 없어지고 나서 어르신들의 삶이 좋아지는 거예요. 그전에는 생계급여가 안돼서 기초연금만으로 근근이 살고, 폐지를 줍고 이런 분들이 동네에 되게 많았거든요. (중략) 그런데 그게 이 문제가 해결되는 순간 폐지 줍던 할머니가 폐지를 안주우세요. 그런 게 보이는 거예요. 부양의무자기준, 이거 쓸데없는. 하하. 주거급여에서 (폐지의 효과가)너무 많이 보였어요."
- 사회복지노동자 A

쪽방지역에서 주민상담활동을 했던 활동가C는 2009년 근로능력자에 대한 의료급여 2종 전환과 사회복지통합전산망 도입, 일용소득에 대한 꼼꼼한 환수조치가 잇따르면서 '동네 주민들이 서로 부정수급자 신고하는 분위기'가 생겼다고 기억한다. 정확한 조사가 꼭 결과의 공정함을 낳지 않지만 공정과 형평, 예산의 효율적 운영을 이유로 조사는 세분화되고 잦아졌다. 제도가 까다로워질수록 사람들의 마음도 예민해져갔다.

"재활용품 수집하는데 동사무소에서 연락이 온거죠. 수급비 삭감할 수 있다, 일하지 마라 이런식으로, 그러면 동네 싸움이 일어나고, 그런 분위기가 계속 형성됐던 것 같아요. 실제로 삭감된 사례도 있었고(중략) '나는 수급비 받아서 일 못하는데 저 사람은 수급비도 받고 일도해서 돈을 벌어' 이렇게 되는 거죠. 10만원 20만원 일지라도 기분이 나쁜거죠."
- 활동가C

받는 사람은 금액을 보잖아요, 똑같아요

기초생활보장제도는 2015년 맞춤형개별급여로 개편되면서 상대적 빈곤의 기준선인 기준중위소득을 도입했다. 이에 따라서 생계급여 기준도 이전 최저생계비에서 기준중위소득으로 변경되었다. 하지만 일반수급자 B씨는 수급자의 입장에서 보면 변한 것이 없다고 말한다. 기준은 바뀌었지만 보장수준은 이전과 같은 수준에 머물러있기 때문이다.

"개별급여 했을 때나 예전에나 똑같아요. 자기들은 분리해서 어쩌고 한다지만 예전이나 똑같아요. 받는 사람은 금액을 보잖아요, 똑같아요. 주거급여 의료급여 따로 준다고 생계급여가 나아지나, 아니잖아요. 의료급여 내가 많이 아프면 많이 받을 수 있는 거잖아요. 본인부담금도 있지만 (중략) 그런데 생계급여는 그렇지가 않잖아요. 생계급여 자체가 물가에 비해 저거가 되어 있다(낮게 책정되어 있다)"
- 일반수급자 B

비수도권 대도시에서 채무 및 수급상담을 진행해온 활동가B씨는 기초생활보장제도 맞춤형 개별급여 도입에 대해 비판적으로 평가했다. 수급자 숫자가 늘어나고 효과가 있었던 부분이 있지만 비판적으로 평가하는 핵심적 이유는 아무도 이해하지 못하는 제도가 됐다는 점이다. 이전 통합급여 방식과 실제 내용은 별로 다르지 않은데 급여의 운영 방식이 대폭 바뀌었다. 14년째 수급을 받고 있는 일반수급자 H씨는 급여체계가 개편된 이후 담당하는 곳이 세분화 되어서 혼선이 많다고 지적했다.

"(맞춤형 개별급여 도입의 핵심 내용이)기준을 중위소득으로 했다 이건데 중위소득을 꼭 맞춤형으로 할 필요는 없는데. 당사자들에게 혼란함이 오고 사회복지 공무원들도 자기가 전혀 계산 못할걸요? 용어는 알지만 매년 바뀌니까. (중략) 성과를 드러내기 위해서 언어를 표상화했다고 얘기해야 하나."
- 활동가B

"더 복잡해지고 세분화되니까 담당하는데도 다 달라지고 내가 찾아가거나 서류 내야하는데 노령층은 뭔가 족쇄가 채워지면 뚫을 방법이 (없어요). 그런 분들이 상담을 동사무소가서 해도 사회생활을 해보지를 않아서 (어려우니까) 혼자 끙끙 앓다가 자포하기 하는 그렇게 될 거 같고. 이게 통합이 안 되어 있으니까 하는 게 제각각이고 여기서 어떻게 하더라 저기서 어떻게 하더라 혼선도 오고 불편하더라고."
- 일반수급자H

제도변화에 한계가 있었던 이유에 대해서 사회복지노동자A는 최저생계비든 기준중위소득이든 결국 선정기준을 세우는 방식이 달려졌을 뿐, 이것을 통해서 달성할 목표나 수급자의 삶에 대한 구체적인 인식이 없다는 점을 지적했다.

"일본같은 경우에 가계지출 수준을 보잖아요, 조금 달라요. 중위소득만 그어놓고 보는게 아니고 빈곤한 가구가 얼마나 있는가를 보는 거고 많아지면 많아질수록 갭이 크다는 거니까 이 갭을 줄이고자 하는 거죠. (빈곤선 아래만) 구제해야할 선이라고는 생각 안 하고 갭을 줄여야한다고 얘기하는 거지. 우리는 갭 줄이는 얘기는 안하고 구제선만 계속 긋잖아요. 최저생계비하고 뭐가 달라요. 중위소득해봤자 최저생계비랑 다를 게 뭔데 이런 생각이 많이 들어요."
- 사회복지노동자A

저는 그 이후를 맨날 생각하거든요

일선에서 제도변화를 느껴왔던 전담공무원B씨는 제도 변화보다 제도 변화 이후에 대해서 더 생각해야 한다고 당부했다. 제도가 변화한 이후에 발생할 수 있는 세부적인 사항과 전달체계에 대한 점검, 인력 충원 등을 제대로 챙기지 않으면 변화의 의미가 희석된다는 것이다.

"저는 그 이후를 맨날 생각하거든요, 내가 직접적인 담당자다 보니까.
그래, (부양의무자기준) 폐지가 된다고 해서 좋아, 그런데 그다음에는?
밀려오는 민원에 대한 제대로 된 안내와 서비스가 제대로, 깊숙이 한 사람 한 사람까지
권리와 안내, 사후관리를 과연 할 수 있나? 명확한 매뉴얼이라든지 교육이라든지
정부 지침이라든지 이런 게 마련이 되고 완화를 시켜야 하지 않나?"
- 전담공무원B

5) 기초생활보장제도, 권리인가요?

그냥 안 된다고 하는데 어떻게 하냐고

부당한 결정에 불복할 이의신청의 권리는 기초생활보장제도의 기본적인 권리다. 이는 수급신청자, 수급자들이 제도에 대한 정보를 온전히 이해하고 있을 때 제대로 작동할 수 있다. 하지만 기초생활보장제도 사업안내서는 400P가 넘는다. 여기에 주거급여, 의료급여, 자활급여, 교육급여 사업안내서가 별도로 있다. 양이 많을 뿐만 아니라 법과 정책 용어로 가득하기 때문에 이해하기 어렵다. 그렇다고 수급신청 당시나 수급자격을 유지하고 있는 도중에 정보가 제대로 안내 및 전달되지도 않는다. 수급신청은 어떠한 경우에도 거절당해선 안 된다. 하지만 현장에서는 '가족이 있어서', '나이가 안 돼서'와 같은 불명확한 이유만으로 신청조차 거절하는 상황이 여전히 발생하고 있다. 수급신청 안내나 동행을 많이 했던 활동가 A는 신청을 거절당하는 사람들이 많다고 말했다.

"(동주민센터에서 수급 신청자에게)대충 뭐 아들 있어요? 딸 있어요? (물어보고는)
들어봤는데 안 될 것 같다고 담당자가. (말했대요)
그래서 내가 신청서를 내게 해줘야지, 신청서도 안내고 그냥 오셨냐고 그러니까,
그냥 안 된다고 하는데 어떻게 (신청서를 내고) 하냐고. 요즘 분위기가 그러더라고요."
- 활동가 A

까다로운 선정기준과 제도 운영방식은 수급권자가 겪는 특수한 상황을 충분히 포용하지 않는다. 정부는 이렇게 발생하는 문제를 근본적으로 해결하기보다 몇 가지 특례를 추가하는 것으로 대응했다. 계속되는 특례의 추가는 이제 너무 복잡해져서 담당공무원조차 인지하기 어려운 경우도 있다. 오랫동안 일을 했던 담당자도 새롭게 추가되는 항목은 애써 찾아보지 않으면 알 수 없어 잘못된 안내가 벌어진다 해도 이상하지 않다.

"담당자도 이제는 잘 몰라요 사실. 일부러 찾아보지 않는 이상"
- 전담공무원A

"너무 많아져서. 옛날부터 있었던 특례는 머릿속에 있는데, 새로 생긴 특례는 잘 모르죠.
내가 맞춰봐야 하는 거예요. 아, 여기에는 뭐가 해당될까? 맞춰보는 거에요.
(가급적 유리하게) 되도록 해주려고"
- 전담공무원B

잘못된 안내가 초래하는 결과는 작지 않다. 탈수급자A씨는 스무살 때 학교 선생님들의 조언을 받아 대학진학을 위해 수급을 신청해본 적이 있었다. 그런데 수급자가 되면 자활사업에 참여해야 하고, 참여하지 않으면 수급이 중지된다는 안내를 받고 당황했다. 취직을 유예하고 학업을 잇기 위해 수급을 신청하는데, 수급을 받으려면 일자리 사업에 참여해야 한다는 건 앞뒤가 맞지 않는다고 느꼈지만 별 도리가 없었다. 이런저런 혼란 끝에 수급신청을 포기하고 결혼을 했다. 하지만 당시 A씨는 자활사업에 참여하지 않고 수급을 받을 수 있었다. 입시준비나 대학생인 경우 자활사업 참여를 유예하고 일반수급권을 보장받을 수 있기 때문이다.

"그래서 수급책정은 됐는데 한 달 안에 60만원 안에 드는 알바를 하던지
아니면 자활 사업을 하라는 거예요. 근데 자활사업을 하기에 나는 대학교를 가려고
(기초생활수급을) 신청한 건데 자활 사업을 하라니 이게 안 맞잖아요. (중략)
사전에 이런 설명들을, 담당 공무원이랑 엄청 많이 만났는데 하나도 설명을 못 들었어요.
그냥 '수급 신청 하면은 보조받을 수 있다' 라는 정도만 설명을 들었고
어렵게 책정이 됐는데 (자활사업에 참여하라는) 설명을 듣고 (수급권을) 포기 했어요."
- 탈수급자 A

이 과정에서 탈수급자A씨는 '수급포기 각서'도 작성했다. 이는 사업안내서 등에서 찾아볼 수 없는 양식인데, 이러한 임의 양식을 각 지자체는 자체적으로 비치하고 있다. 수급신청 사유서나 포기각서 등 각종 임의의 양식은 수급권자들에게 신청과 급여 조정 과정에서 많은 부담을 준다.

공무원이 '안 돼요' 그러면 거기에 매달릴 뿐

가구구성에 관한 특례와 근로소득, 이전소득에 대한 조사방법은 무척 복잡하고 매년 변하기 때문에 특히 따라잡기 어렵다. 일례로 수급가정에서 취·창업을 한 자녀가 있을 때 별도가구로 인정하여 전 가족이 수급에서 탈락하는 것을 방지할 목적으로 만들어진 '자립지원 별도가구 특례'의 경우 2015년 7월 이전까지는 나머지 가구원이 중증장애인이거나 노인 등 취약계층일 경우에만 적용되었으나, 그 이후 수급가구 특성과 관계없이 전체 가구원에 적용되었다. 그 이후에도 별도가구에 해당하는 이의 소득기준선은 매년 달라졌고, 별도가구 구성을 인정하는 기한도 꾸준히 변화했다. 그러나 일선 전담공무원이 인지하지 못하고 있어 수급에서 탈락하거나, 억지로 가구분리를 하여 생활이 어려워지는 사례가 많이 발생했다. 조건부수급자C씨 역시 잘못된 안내로 인해 굳이 하지 않아도 되는 새로운 월세지출을 2년간 해야 했다.

"구청에서 얘기를 해요, (자녀가) 분리를 해야 한다고.
오피스텔 하나 얻어가지고 나가 있다가, 2년 나가 있었어요."
- 조건부수급자 C

어려운 법과 제도는 잘못된 처분이 있어도 항의하지 못하거나, 자신의 상황을 제도에 맞게 설명하기 어렵게 한다. 때문에 전적으로 공무원의 판단을 믿어야 하는 상황에서 자신에게 해당되는 내용이 있음에도 안내되지 않을 시 적용받지 못하는 상황이 발생한다.

"법에 대해 잘 몰라요. '나라에서 해주는 거야' 까지 밖에 모르는 거예요.
그러다보니까 공무원이 '안돼요' 그러면 거기에 매달릴 뿐 안 되는걸
어디에 알아보거나 (그럴 생각은 못했죠)"
- 탈수급자 B

잘못된 처분은 행정의 오류에서 기인하기도 한다. 이러한 경우 잘못되었음을 인지하고 항의하지 않을 시 잘못된 처분이 계속 유지된다. 조건부수급자 D씨는 행정오류로 인해 한 달 수급비에서 20만 원이 삭감되었다. 이를 인지하고 연락하여 복구하겠다는 답을 받았으나, 삭감된 급여는 다음 달에야 돌려받을 수 있었다. 안 그래도 낮은 생계급여의 삭감은 며칠을 굶거나 집세를 못 내는 등 당장 삶의 위기, 수급지위의 불안정을 불러올 수 있다. 하지만 이러한 책임은 모두 수급자들에게 전가되고 있다.

"행정적 오류는 가끔 있더라구. 예전에 난방비를 5만원 지급했었어요. 그게 오류가 난거야.
나는 동사무소를 찾아갔지.(중략) 나는 그걸 알아가지고 직접 행동을 했으니까 찾을 수 있는데
모르는 사람 많을 걸요 아마. 그러면 바로 잡아주나?
그걸 모르겠어요. 그냥 넘어가는 것도 있을 것 같아."
- 조건부수급자B

처음 하는 사람 많을 거 아니에요

보장기관의 잘못된 안내는 수급권자 사이의 잘못된 소문을 만들기도 한다. '어차피 나는 신청해도 안 된다'는 단념이나 '저 사람은 잘 사는데 더 불쌍한 사람이 수급자가 안 되는 것을 보면 부정행위가 있을 것이다'는 식의 소문은 복잡하게 설계된 제도와 (이로 인해 필연적으로 발생하는) 잘못된 안내, 빈곤층에 대한 편견을 타고 풍선처럼 부푼다. 결국 복잡한 제도 설계와 운영은 제도의 신뢰, 기초생활보장제도의 권리적 성격을 무너뜨린다. 이는 수급자들에게 낙인으로 돌아오기도 한다.

"멀쩡한 새끼가 수급 받는다고 손가락질 많이 받았죠, 처음에. 그런데 이겨내고 그냥 하는
거죠. 내가 병이 있다는 걸 알았으니까 (사람들이)이해하게 되는 거죠.
한 3년 동안은 낮에 자고 밤에 돌아다녔어요. 손가락질 당하니까"
- 일반수급자 B

내가 수급을 신청했을 때 선정될 것인지 예측할 수 있는지 여부는 신청의 문턱을 정한다. 하지만 어려운 제도와 정보의 불균형은 권리를 주장할 권리를 막고 있을 뿐 아니라 자격기준에 적합함에도 제도에서 밀려나거나 신청을 포기하는 사각지

대들을 만들어 낸다. 복잡한 제도에 진입하려는 사람들에게 정확한 정보를 전달하고 다양한 선택지를 제시하는 것은 기초생활보장제도 초기상담에서 무척 중요한 인권적 자세로 강조되어야 한다. 인터뷰에 참여한 이들 중 적지 않은 숫자가 차가운 응대나 공개적인 장소에서 왜 소득이 없는지 큰 목소리로 묻는 바람에 수급신청 포기를 고민했다고 답했다.

"처음 하는 사람들 많을 거 아니에요, 자세한 설명?
어느 정도 예의를 갖고 상대를 대해줬으면 좋겠어요."
- 일반수급자 A

6) 기초생활보장제도, 당신에게 어떤 의미인가요?

좀 더 자유로워졌으면 좋겠어요

희귀난치 질환으로 일 년에 한 번 필수적으로 검사를 받아야 하는 일반수급자 G씨는 현재 상황에서 의료급여가 박탈된다면 병원에 그냥 안 가게 될 것 같다고 말했다. 생명과 직접 관련된 문제임에도 불구하고 의료급여가 박탈되면 병원에 가지 않을 것 같다는 일반수급자G씨의 말은 기초생활보장제도가 현재 이 제도의 울타리에 있는 사람들에게 대체 불가능한 소중한 급여이자, 급여상태의 불안정이 일반수급자 G씨의 건강 그리고 생명과 직결된다는 점을 보여준다. 부정수급자라는 의심, 사회적 낙인이 이런 불안감을 심화시키고 있으며, 빈곤층에 대한 사회보장제도가 조금 더 간편해질 필요가 있다고 G씨는 생각한다.

"(급여 연장이) 안 된다고 하면 저는 병원을 안 다닐 것 같은데. (중략) 주거나 생계비도 그 사람들이 정말 어려워서 받고 있는 건데 부정수급이라고 말하는 것도 아닌 것 같고. 그런 사람들도 있겠지만 그런 사람보다 아닌 사람이 더 많을거라 그렇게 굳이 얘기 안 해도 될 것 같고, 좀 더 자유로워졌으면 좋겠어요. 수급에 대한 의미나 지급하는 것에 대해서"
- 일반수급자 G

기초생활보장제도에 대한 사회적 담론이 철저한 조사, 부정수급, 엄벌 등 부정적일 때 기초생활수급자의 사회적 자리도 사라진다. '멀쩡한 새끼가 수급받는다', '주위에서 따가운 시선으로 대했' 다고 기억하는 일반수급자B씨는 자신의 상황을 이웃들이 받아들이기까지 시간이 걸렸다고 회상한다.

"주민들하고 친해지면 괜찮아지는데 사람이 그렇잖아요. 떠돌이가 들어와 사는데 겨우 한 번에 적응하겠어요, 그런게 있기 때문에 초반에 힘들었죠, 수급 받으면서. 지금은 오래되고 친하고 하니까 이해하고."
- 일반수급자B

인생의 전부가 돈이 아니라지만

급여수준은 수급자들의 현재와 미래를 결정하는 중요한 문제다. 문화적인 생활은 고사하고 건강한 식생활을 포기하게끔 하는 낮은 급여수준은 일반수급자D씨에게 가정불화의 원인이기도 하다. 생계급여 계측 방식이 전물량방식에서 상대적 빈곤선인 기준중위소득 기준으로 변화하였지만 바뀌었지만 급여액수는 비슷하다. 이에 대해 활동가 D씨는 주변에서 함께 살아가는 사람들에 비견한 수준의 보장수준이 책정되어야 한다고 말했다. 이를 수치화하기 어렵다면 최소한 상대적 빈곤선을 도입한 상황에서 통상적으로 상대적 빈곤선을 측정할 때 사용하는 기준중위소득 대비 50% 수준으로 생계급여를 상향해야 한다고 말했다.

"돈 때문에 싸움이 잦아요, 한 번 싸울 거 두세 번 싸우게 되고. 그 돈이 뭔지. 남들은 웃으면서, '인생의 전부가 돈이 아니다.' 라지만 우리 같은 사람들은 뭐든지 돈과 연계가 다 되어있으니까 가정에 싸움밖에 안 되는 거지. 조금만 움직이려 해도 다 돈이니까. 싸우게 되고 싸우게 되고."
- 일반수급자 D

"생계급여가 지금 오십이만 얼마더라고요. 생계급여는 한 80만 원 정도, 왜냐면 주거급여는 우리가 쓰는 게 아니잖아요, 받아도 다시 나가니까. 생계급여는 우리가 생활을 해 나가야하니까 100만 원정도로 얘기하는 사람도 있는데, 나 같은 경우 최대한 절약해서 저축할 수는 있으니까. 인간적은 생활은 아니죠, 술도 한 잔하고 사람만나서 식사도 해야 하는데 돈 때문에 못하고. (직업학교)졸업생들 만나서 얘기 나누고 커피라도 마시고 하려면 적어요."
- 일반수급자 A

"우리가 사회에서 살아가기 때문에 생활수준이라는 것도 저기 어디 3세계 국가들과 비교해서 사는 게 아니라 눈에 보이는 사람들과 비교하면서 어우러져서 사는 거라서 상대적 방식은 맞다고 보는데, 우리가 비판하는 것들이 예산 맞춤형이라고 하지만 방식이 바뀌었지만 금액이 안 바뀐 것은 우롱에 불과한 거라고 생각해요."

- 활동가 D

낮은 급여로 인한 고충은 인터뷰에 참여한 모든 수급자가 호소했다. 더불어 급여를 보충하려는 시도를 할 때 수급비가 깎이는 경험은 수급자들로 하여금 생계급여라는 틀에 삶이 매이는 느낌을 준다. 수급자들은 수급비의 현실화와 더불어 기타 소득이 발생했을 때 급여를 즉각 삭감할 것이 아니라 포용적으로 인정하는 범위를 확대해야 한다고 지적했다.

"솔직히 말하면 나 최옥란열사가 수급비, 난 처음에 이해를 못했는데 이제는 이해할거 같아요. 기초생활보장제도가 확고하게 바뀌어야 돼요. 편하지가 않아요. 틀에 박혀 있는 사람같이."
- 일반수급자E

"(급여 수준) 현실화를 재정문제로 정부에서 힘들어한다면, 외부에서 일할 수 있는 분들이 있으니까 수급자분들 중에서도 어느 정도까지는 일을 해도 수급비를 삭감하지 않고 지원해줬으면 하는 생각. (중략) 약간의 알바라도. 전단지배포라도 하하. 그나마 조금 활동 어느 정도 조금만 해도 할 수 있는 일이거든. 아는 사람 일을 도와준다거나 하는 일을 할 수 있도록 했으면 싶어요. (근로소득공제) 30% 정도 하거는 아무 효과가 없거든."
- 조건부수급자B

"수급자가 되어도 할 수 있는 능력이 있는 사람들 이런 사람들은 한말로 해서 52만원으로 묶어버리지 말고 일자리가 있으면 할 수 있게끔. (중략) 수급자가 되어도 조그만 벌이라도 할 수 있으면 움직일 수 있는 제도가 생겼으면 하는 것이 제 바람입니다."
- 일반수급자 C

막상 주민센터 가니까

기초생활보장제도는 현재 이 사회를 살아가는 빈곤층이 이용할 수 있는 유일한 소득보장정책이기 때문에 어떤 문제에도 불구하고 그 의미가 작지 않다. 그러나 낮고 까다로운 선정기준으로 인한 사각지대의 문제와, 사각지대에 머무르는 이들의 빈곤을 해소할 수 있는 다른 정책 수단이 없다는 점은 기초생활보장제도의 중요한 한계다. 활동가A는 인터뷰 직전 상담전화를 받았는데, 월 소득 130만원의 2인 가구 주거급여 수급자가 생활이 너무 어려운데 주거급여 약간을 제외하면 받을 수 있는 복지제도가 없다는 것을 토로하는 내용이었다.

"(기초생활보장제도의 장점은) 상상이 안 되죠, 이 제도가 없다고 가정했을 때. 그렇다고 독지가분들이 뭘 한다 해도 (그 양이) 적을 테고. 그래서 큰 역할을 하고 있는 것은 분명히 맞다. 단점이라고 말할 수 있는 거는 글쎄요. 제도권 안에 들어온 사람들하고 들어오지 못한 사람 사이의 차이가 너무 크다. 현재 제도 사이에서는."
- 전담공무원A

"(방금 주거급여 수급자에게 상담전화를 받았는데) 자기 월세 30만원 내고 있는데 힘들어 죽겠다고. 일당벌이라서 딱 고정 된 건 아닌데 월급이 130정도 된대요. 어떤 때는 120이고 130인데 거기서 월세로 30만원 나가니까 생활하기 어렵다는 거지.
또 막상 주민센터 가니까 또 생계급여 대상은 안된다, 기초수급대상은 안 된다, 어떻게 해야 되나고 얘기를 하더라구요 "
- 활동가A

제도를 운영하는 사회복지노동자들은 의료급여와 주거급여 운영에 대해 보완할 점들을 꼽았다. 사회복지노동자 C씨는 정부가 의료급여 부양의무자기준 폐지의 대안으로 제시한 건강보험 보장성 강화, 재난적 의료비 지원제도, 본인부담 상한제를 통한 의료 사각지대 해소 방안에 대해, 지금 당장의 의료비를 지출할 수 없는 빈곤층에게 대안이 될 수 없다고 말했다. 건강보험료의 최저보험료조차 생계형 체납하는 사람이 80만에 달한다. 의료급여가 필요한 이유는 가난한 사람들은 간단한 물리치료조차 포기한 채 아픔을 감내하며 살아가고 있기 때문이다. 재난적 의료비지원제도와 본인부담 상한제는 의료급여 수급자들에게도 적용된다. 이들은 현재 의료급여 수급자들에게 발생하는 비급여를 보충하는 등 의료사각지대를 해소하기 위해 의료급여에서 부양의무자기준 폐지와 함께 확대되어야 하는 의료보장제도다. 사회복지노동자 C씨는 이에 더해 현재 의료급여 수급자들의 비급여로 인해 과도한 의료비가 책정되거나 의료를 포기하는 상황을 해결하기 위해 비급여를 없애야 한다고 말했다.

"의료 급여는 재난지원금이나 상한제하고는 전혀 상관없는 얘기예요. (중략) 의료급여 아닌 일반 저소득 대상으로 본인부담 상한제든 재난적 의료비 지원이 효과가 있느냐 했을 때 계산상으로 효과는 있습니다. 하지만 환자분들이 체감하는 효과는 지금 당장 필요한데 뒤늦게 나타나는 거죠. 그리고 지금 당장 돈이 없는데 어떻게 해요? (중략) (수급자들의 의료보장을 위해서는) 의료급여는 비급여를 다 없애 버려야합니다. 그래야 편하게 진료를 받지."
- 사회복지노동자 C

사회복지노동자A씨는 현재 주거급여가 임대료에 한하여 지급되고 있어 관리비 체납이 문제가 될 경우 추가로 동원할 수 있는 자원이 없어, 최소한 주거급여 한도 내에서 관리비를 보충해주면 좋겠다는 점을 개선 과제로 꼽았다. 전담공무원B씨는 무허가 주택이나 너무 열악한 주택에 거주하는 경우 주거급여의 수선유지급여에서 제외되는 문제를 해결해야 한다고 지적했다.

"임대료 체납보다는 관리비 체납 때문에 도와주세요 하는 게 훨씬 많아요. 관리비가 감당이 안되시는거죠. 최대 받을 수 있는 거는 26만원이예요, 월세 10만원 내요, 나머지 16만원은 어디다 써요? 관리비를 줬으면 좋겠어요 이런 생각이 드는거죠. 관리비 체납율이 너무 높으니까."

- 사회복지노동자A

"지방은 무허가. 무허가 정말 많잖아요. 대부분이 무허가죠? 주거급여 폐지는 됐지만 그게 성공이라고 볼 수가 없다는 게 제대로 된 보수는 정말 새발의 피. 자가 유지보수, 수선유지급여. 그거는 정말 극소수의 사람들이 지원을 받아요. (중략)
물론 월세 지원을 정말 좋아 하시고 저도 좋았어요. 월세부담이 제일 크잖아요.
그런데 자가인 경우는 무허가인경우는 아예 인정(급여지급을) 안 하는 거"

- 전담공무원B

인간이 살아가면서 제일 중요한 거는 사람과의 소통

최저임금에 미달하는 자활사업, 자활사업에 대한 기간 제한도 주요하게 제기하는 문제다. 자활사업은 참여기간 동안 취업능력 향상을 통해 일반노동시장으로 취업하는 것을 목표로 정하고 있다. 하지만 자활사업에 참여하는 대다수는 이미 일반노동시장에서 밀려나 현재의 사회적 조건 아래서 재진입이 어렵거나 불가능한 사람들이다. 불안정노동을 확산하는 노동정책 앞에 일반노동시장 재취업은 개인의 노력으로 이뤄낼 수 있는 문제가 아니다. 하지만 자활사업은 참여할 수 있는 기간을 제한하고 있다. 때문에 기간을 채운 사람들은 취업성공패키지에 참여해 수당을 받는 등 1년을 더 열악한 환경에서 버티다 다시 자활로 돌아가는 생활을 반복하며 65세가 되기를 기다린다.

"내가 노숙생활을 오래하다 보니까 몸 상태가, 체력적으로 많이 저하된 상태였는데 수급 받으면서 그나마 방, 방 하나는 안정되게 생활할 수 있고 하니까 건강상은 도움이 많이 됐죠.

(중략) (자활 참여자) 대부분 50대, 50대 후반 그렇거든. 내 나이가 56이야.
내가 앞으로 4년 남았지만 4년 채우고 나면 60이란 말이죠. 그때 가서 자활 마치고 나서 재취업하기가, 지금도 취업하기가 힘든 그런 것도 있어서 그리로(자활로) 간 사람들인데 그때 가서 취업하기가 쉽지 않다. 자기가 원할 때 까지 놔 두는게 낫지 않나 생각이 있어요.
(일자리 참여) 기간은 안 정했으면 좋겠다고 난 생각해"

- 조건부수급자 B

노동기회 제공은 임금소득 이외에도 사회적 관계를 비롯한 자존을 회복함으로서 개인과 사회에 유용을 가져온다. 이는 지난날 자활사업의 경험으로부터 축적된 사실이다. 사회복지노동자 B씨는 일반노동시장으로 밀어내는 자활이 아니라 일반노동시장에서 밀려난 이들에게 제대로 된 공공일자리를 제공하는 방식으로 개선 및 확대되어야 할 필요가 있다고 말한다. 더불어 근로소득이 공제된다고는 하지만 불안정한 소득에 기대기 어려운 만큼 공제의 폭이 넓어져서 작은 일자리라도 찾는데 제한이 줄어들기를 바란다는 목소리도 있다.

"자활사업은 괜찮은 사업이라고 생각을 해요. 할 수 있는 것도 많고.
그래서 그냥 뭐랄까 (참여자들 사이에) 근로능력이 차이가 나는 부분들도 있는데. 사실 근로능력이 없어도 예전부터 자활사업이 사회서비스 영역의 일자리들을 만들었던 경험이 있어요. 돌봄, 요양보호사 이런... 주거복지 집수리사업에서도 사회적으로 봉사할 수 있는 일들이.
지금 시장가치는 없는데 사회적 가치는 있는 일들을 개발 하면, 사실 노동 강도가 낮거나 이분들이 제공하는 서비스 질이 떨어져도 사실 큰 문제가 되진 않잖아요.
그런 영역들을 좀 개발을 하는 게 낫지 않을까. 지금 보면 쌀 배달 같은 것들이 수익도 수익인데 (저소득 주민이) 저소득 주민들에게 배송하는 것들도 좋은 모델이지 않나."

- 사회복지노동자 B

"자활에서 조건부라는 것이 3년 있다가 2년으로 연장됐다고 하지만 시한부 아닙니까.
2년 뒤에 나이 들어가지고 어디 가서 뭐합니까. 일반수급 받고 놀고 있으라고? 60만원씩 받고?
그나마 자활에 적응해서 여기에서는 내 맡은 바 일을 충실히 잘하고 있잖아요. 이런 거를 유지하기 위해서는 여기서라도 생활하게끔 해줘야 한다는 거야. 기간(제한)을 없애가지고."

- 조건부수급자C

자활에 참여한 경험이 있거나, 참여 중인 수급자들은 자활사업이 이런저런 문제와 까다로움에도 불구하고 일자리의 필요와 보람에 대해 이야기했다.

"(자활 하면서) 좋았던거는 자활 오는 사람들은 일의 강도나 일의 조절이나
이런 걸 크게 안보는 경향이 많아가지고 어차피 인간이 살아가면서 제일 중요한건
사람과의 소통이 제일 중요한 거야, 인간관계."
- 조건부수급자D

이놈의 어려운 제도는 반드시 쉽게 바꿔야 해요

활동가F씨는 제도를 이용하는 사람들의 관점에서의 변화가 중요하다고 짚었다. 현재의 복잡한 제도를 단순하게 만드는 것이 중요하다는 의미다. 까다롭고 복잡한 제도는 선정기준으로부터 사각지대를 발생시키며 정보 불균형으로부터의 권리침해를 만들어내고 있다. 부양의무자이지만 사회복지현장 근처에서 일 하는 부양의무자A씨는 복잡한 제도가 서비스의 질 차이를 만들어내는데 통일적인 운영이 가능하도록 노력해야 한다는 이야기를 덧 붙였다. 복불복 복지여서는 안된다는 것이다.

"수급에 대한 권리의식이라든가, 이용자 관점에서 수급자의 관점에서 서식이나 절차나
이런 거를 어떻게 바꾸고 지원하고 할 거냐(고민해야죠), 제도가 너무 복잡해지니까. (중략)
생존권 보장이 쉽지가 않겠다는 생각이 많이 들었어요.
이놈의 어려운 제도는 반드시 쉽게 바꿔야 해요. 너무 기술적으로, 제도 기술적으로 만들고,
문제 되면 특례 조금 만들고 뭐 무슨 오만 예외적인 조치들이 너무 많아요."
활동가F

"제가 수급 가구로도 있어보고 부양의무자로도 있어보고 현장에서 일하면서 느끼는게 이
제도는 말 그대로 법이고 명문화 되어있는 건데 개인 개인이 서비스를 하다 보니 너무
천차만별인거예요, 어떤 공무원은 '그 공무원으로 인해서 너무 감사합니다, 죽을 뻔 했는데
살게 해줬습니다.' 라는 게 있는 반면 어떤 공무원으로 인해서는 너무 상처받고 너무 다시는
대면하고 싶지 않다는 감정까지 느끼게 하고 그런 편차가 너무 심한 것 같아요. 적어도 어느
정도 비슷하게 서비스를 제공했으면 좋겠는데."
"그리고 용어가 너무 어려워요, 매해 조금 조금씩 퍼센트라던지 숫자들을 조금씩 바꿔놓으니까
저희 일하는 사람들도 헷갈리는데 아니, 보장받는 분들이 그거를 어떻게 이해를 할 것 이며
가령 이번에도 '부양의무자 기준에서 의료급여에서는 부양비를 적용한다고 하는데, 그러면은
의료급여에서 부양비를 적용을 어떻게 하나요.' 하고 물으면 그거를 설명해주는 게 또 더
어려워요. 용어도 너무 어렵고, 저희 부모님도 마찬가지고 가족이 해체된 사람이 대부분인데,
사실 어른들 흔히 하는 말로 내가 돈이 있어야 내 주변에 사람이 모이지, 내가 돈이 없는데
내가 사람들을 어떻게 만나냐고. 저도 상담을 하면서 평일에, 일상에 뭐하면서 시간 보내세요?

하면 대부분 친인척도 없고 가족관계 자원이나 사회자원, 인적자원이 거의 없는 분들이
대부분이시니까(도움 받기 어렵거든요)."
- 부양의무자A

빈곤이라는 문제가 단순히 소득의 문제가 아니잖아요

기초생활보장제도 운영에 있어 단순히 선정기준과 보장수준만을 볼 것이 아니라 '빈곤해결' 이라는 총체적인 시선을 던져달라는 이야기도 있다. 조건부수급자E씨는 이 제도 안에 있는 사람들이 자발성과 자율성을 가질 수 있도록 해야 하는데, 그런 노력이 보이지 않는다고 지적했고, 활동가C씨는 빈곤은 단순히 소득의 문제가 아니기 때문에 총체적인 제도 안 사람의 삶을 보아야 한다고 이야기했다.

"정부에서도 도시락주고 이런 게 급한 게 아니고 이 사람이 움직이고 자기가 노력해서 일 년에
한 100모았다, 그러면 작은 표창이라도 해야 본보기해서 밑에서 남의 주는 밥만 먹는 게 아니라
내거 가지고 올라갈 수 있는 단계를 만들어야하는데 그게 없는거야. (중략)
상승기류를 타게 만들어 줘야하는데 우리는 그게 없는 게 한심해."
- 조건부수급자E

"빈곤이라는 문제가 단순히 소득의 문제가 아니잖아요. 여러 가지 주거, 교육, 사회적 관계망
문제인데 그런 지점에서 너무 많이 비어있고 너무 소득의 문제로만 접근하고 있다는 생각이
들고 제도에 갇히는 이유도 거기에 있는 거 같아요. '줬잖냐.' 그런(단순한 태도).
(수급자로 살다보면) 내 삶도 별로 없고, 내가 즐기는 것도 별로 없고,
좀 더 나은 나를 만들기 위한 계기가 별로 없다는 생각도 들고.
제도가 그런 걸 다 보장하라는건 아닌데 어느 정도 그런 고민들이 있었으면 좋겠다.
빈곤을 총체적으로 보고 한 인간의 문제로 보고 접근했으면 좋겠다."
- 활동가C

활동가 A씨는 이미 세상은 변했는데 정책이 이를 따라오지 못한다고 지적했다. 특히 부양의무자기준 폐지에 대한 사람들의 인식이 변하고 사회적 합의가 달성되었는데, 정작 정책을 변화시켜야 하는 사람들이 변화하지 않고 있다고 말했다.

"(이제는 사람들이) '가족한테 부양을 받을 수가 없는 조건이고 나도 받을 마음이 없고
이런거는 사회에서 국가에서 해줘야 되는 것이 아니냐' 고 '왜 그것 때문에 수급이 안
되냐' 고 (물어봐요), 아니, 이제 어떻게 얘기 하냐면 '자녀들 소득하고 무슨 관계가 있어요?'

이렇게 묻는 사람들도 있어요. 예전하고 아 분위기가 조금씩 달라졌다, 그래도 상담할 때 '자녀가 몇 명이시고 혹시 자녀들의 소득에 대해서 대략 아시나요?' (그러면) '자녀들의 소득을 왜 알아야 되냐' 고 '내가 수급 신청하러 가는데' 그렇게 얘기하시더라고요, 많이 바뀌었어요."

- 활동가 A

제도 안에서 사람은 성장할 수 있어요

기초생활보장제도는 소득이 중단된 빈곤층에게 안정적인 소득을 보장하는 유일한 제도다. '탈수급' 한 탈수급자 B씨는 이 제도가 본인에게 꼭 필요한 제도였지만 옹색한 제도운영 때문에 힘든 시간을 보내기도 했다. 이 제도 안에서 사람들이 성장할 수 있도록 해야 한다는 것이 탈수급자 B씨의 바람이었다. 부양의무자 B씨는 너무 강퍅한 제도운영이 수급자들에게 실망을 안기고 있기 때문에 유연한 제도로 거듭나야 함과 동시에 공공의료, 공공주거와 같은 공공서비스의 강화가 함께 있어야 한다고도 지적했다. 불평등을 강화하는 사회 전체의 변화가 뒤따른다면 빈곤정책이 '덜 필요한' 사회로 나아갈 수 있다는 것을 시사한다.

"이 제도가 있어서 저는 성장할 수 있었다고 생각하거든요. 기초생활보장제도가 꼭 필요하고 좋았다는게 있고요, 단점이라면 이 보장제도가 말 그대로 삶에 있어서 기본적인 생활을 보장하고, 행복한 삶을 영위할 수 있게 만드는 거라면 말 그대로 이어졌으면 좋겠어요. 인권침해도 심하고 사람의 개인적인, 사람들에 대한 너무 깊숙한 사찰, 예비 범죄자처럼 대하는 이런 인식과 태도가 좀 바뀌었으면 좋겠다는 거죠. 제도 안에서 사람은 성장할 수 있어요."

- 탈수급자 B

"이 제도를 좀 탄탄하게 수정해나가면 이걸로 더 포괄되는 사람이 많으면 좋겠다. 잠깐 들어갔다 나올 수도 있는 거고 실업급여처럼. 이걸 너무 무섭고 막 엄격하게 다뤄야 되는 제도라고 하니까 사람들도 수급자들도 탈락되면 안 되겠다 이런 조마조마한 생각을 가지고 있는 것 같은데, 언제나 내가 나갈 수도 있고 들어갈 수도 있는 이런 진입장벽이 낮으면 좀 더 사람들 마음이 좋아질 거 같아요. 언제든 들어올 수 있으니까 내가 나가는 것도 그렇게 두렵지 않은 거?"

"(더불어) 공공의료 시스템이나 주거도 조금 공적인 자원이 많고, 집세도 많이 낮아지고 그러면, 그런 것들이 같이 가면 많이 좋아지지 않을까? 집이 모든 사람들이 한 달에 5만원만 낸다고 하면 얼마나 좋겠어요. 그러면 이거 안 받아도 되는 거야, 주거급여."

- 부양의무자 B

IMF이후 실업노동자 운동에 참여하다가 2001년 기초생활수급자 최옥란의 명동성당 농성에 함께 하며 기초생활보장제도와 수급권자의 현실을 운동으로 만들었던 활동가E씨는 기초생활보장제도가 놓치고 있는 것은 다만 제도에 의한 피해 사례 몇몇이 아니라 빈곤층의 권리와 욕구를 중심에 두고 제도를 구성하지 않는 한계에 대해 지적했다. 관리의 대상이 아니라 이 사회의 '보이는 존재' 로 만들어가기 위해 기초생활보장제도와 이를 개정하기 위한 운동, 혹은 빈곤문제 해결을 위해 어떤 노력이 필요할지에 대해 다음과 같이 제안한다.

"(지금까지)호명되지 못 한 거 에요 가난한 사람들은. 빈곤층은 관리될 뿐 주체로 언급되지 못하는 거죠. 특히 우리나라처럼 행정망이 촘촘한 나라에서는 대상자로 존재하는 것뿐이지 그들의 삶으로부터 요구나 권리나(이런 것들을 신경 쓰지 않죠) 행정력이 꼼꼼하게 혹은 빠져나가면 빠져 나간대로 다 관리하고 있는 시스템이지 이 사람의 욕구를 중심으로 뭔가 부여하는 형태가 아니어서. 단순히 제도의 문제가 아니라 우리(사회)는 어떻게 이 사람들을 다시 보이는 존재로 호명할 것인가에 대한 고민으로부터 출발해야하지 않을까"

- 활동가E

5. 기초생활보장제도 변화의 과제

1) 부양의무자기준 폐지와 신청의 단위 유연성 확대

보건복지부는 지난 8월 발표한 <제2차 기초생활보장 종합계획>에 생계급여 부양의무자기준 단계적 폐지를 2022년까지 완결한다고 밝혔다. 의료급여는 기초연금 수급노인이 포함된 부양의무자가구에 부양의무자기준을 적용하지 않는다. 생계급여 부양의무자기준 단계적 폐지라고 하였지만 교육급여나 주거급여와 같은 방식의 폐지는 아니다. 고소득, 고자산가를 제외한다는 이유로 자산 9억, 연봉 1억의 부양의무자에 대해서는 부양의무자기준을 적용해 수급에서 제외한다.

문제는 이러한 기준 완화는 폐지에 미달한다는 점이다. 2020년 1월부터 중증장애인가구가 수급신청자인 경우 부양의무자기준이 월소득 834만원, 재산9억원 이하로 완화되었다. 이 기준이 아무리 높다 한들 따로 사는 가족의 소득과 재산이 여전히 개인의 수급권 보장여부를 결정한다는 사실은 달라지지 않는다. 부양의무자기준 폐지에 대한 국민적 합의는 가족의 소득과 재산을 이유로 복지수급권이 박탈되어서는 안 된다는 것이며, 가족의 사적부조를 우선으로 한 복지 역사의 청산이다. 문재인 정부의 부양의무자기준 완화는 이에 미달한다.

생계급여와 의료급여는 수급신청을 하는 빈곤층에게 가장 핵심적인 욕구다. 한국보건사회연구원의 2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구[23]에 따르면 기초보장급여를 신청하는 가장 중요한 이유는 생계문제를 해결하기 위한 것이었고, 두 번째는 의료급여를 받기 위한 것이었다. 생계급여와 의료급여에서 부양의무자기준 폐지가 가장 마지막에 이루어지는 것은 가장 긴급한 수급신청자의 요구와는 상반된 경로다.

23) 「2015년 국민생활실태조사」, 한국보건사회연구원 (「2017년 기초생활보장제도 평가연구」에서 재인용)

구분	기초보장급여 (1~6월기준)	맞춤형 급여 (7~12월 기준)
기본적인 생계문제를 해결하기 위해	71.3	62.8
의료급여를 받기 위해	14.5	20.3
주거비를 지원받기 위해	5.5	4.6
자녀 교육비를 지원받기 위해	7.7	10.8
취업알선, 창업 등 자활지원을 받기 위해	1.2	1.5
합계	100.0	100.0

[표] 국민기초생활보장제도 신청 이유 (2017)

부양의무자기준 폐지를 주저하는 사람들의 핵심 주장은 의료급여에 대한 재정부담이 과중하다는 점이다. 더불어 높은 의료 필요도가 있는 사람에게 급여에 대한 유인 강하기 때문에 도덕적 해이 문제가 심각하게 발생할 것이라는 우려가 크다. 연구에 따르면 2015년 기준 비수급빈곤층이 100% 수급자로 전환될 경우 7조 3천억의 재정이 소요될 것으로 예상했다. 생계급여는 1조 3천 2백 50억일 것으로 추계[24]한다.

부양의무자기준 단계적 폐지의 여러 가지 방법 중 현재까지 급여별 폐지의 방식과 인구별 폐지 방식이 혼용되었다. 주지하듯 인구별 폐지 방식은 큰 효과를 얻지 못했고, 급여 전체에서 만약 의료급여 부양의무자기준을 폐지하지 않고 생계급여 부양의무자기준만을 폐지하는 것으로 그친다면 근로능력자를 기초생활보장제도에서 밀어내는 결과를 낳을 수 있다.

현행 기초생활보장법 제정의 중요한 의의는 인구학적 기준을 폐지하고, 전 국민에게 수급권을 부여하였다는 점이다. 다만 법 제9조는 근로능력이 있는 사람은 자활사업에 참여하는 것을 조건으로 생계급여를 받을 수 있도록 하고 있다. 문제는 근로능력 여부가 본인의 판단이 아니라 국민연금공단의 판정과 지자체 결정에 따라 일방적으로 이루어지고, 이 서류를 수급자 스스로 준비해야 한다는 점인데, 근로능력평가용 진단서를 발급받기 위해서는 2-3개월 이상 꾸준히 치료받은 기록이 있어야 한다. 의료급여가 없는 기초생활수급자가 생계급여만으로 꾸준히 병원을 다니며 서류를 준비하기란 무척 어려운 일이다.

24) 손병돈, 이원진, 한경훈, 2018

97년 외환위기를 통해 근로능력여부와 관계없이 누구나 가난해질 수 있음을 뼈아프게 확인했다. 그 결과 제정된 국민기초생활보장법은 제1조 '생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 실시' 한다는 문구를 통해 기본 생활 보장에 대한 전 국민의 권리를 선언했다. 제도발전 과정에서 제도 취지와 역행하는 경로를 남기지 않기 위해서라도 부양의무자기준 완전 폐지를 위한 계획이 조속히 마련되어야 한다.

더불어 현행 기초생활보장제도는 가구를 기본단위로 하고 있다. 가구에 포함되는 사람과 제외되는 사람에 대한 규정은 무척 복잡한데, 예를 들어 배우자나 소득이 기준중위소득 50%를 초과하지 않은 미혼자녀는 주소가 달라도 한 가구로 본다. 반대로 한 주소지에 살더라도 가구를 분리할 수 있는 경우가 있다. 조손가구에서 손·자녀만을 수급자로 보호할 필요가 있을 때 등이 이에 해당한다.
이는 한 주소지에 사는 직계혈족은 주거와 생활, 즉 소득을 공유하는 것으로 보는 것에서 비롯하지만 최근 가구구성은 무척 다양하고, 함께 사는 가족들 사이 유기와 방임, 학대 역시 중요한 문제가 되고 있다. 부모로부터 방임이나 학대받고 있지만 수급권을 분리할 수 없어 따로 집을 구할 엄두를 내지 못하는 청소년, 청년 수급자나 주소지가 같은 자녀가 일을 하고 있어 수급신청을 하지 못하지만 소득을 전혀 공유하지 않아 생활고에 시달리는 노인 등 다양하고 새로운 문제가 발생하고 있다. 문제는 가구구성 기준이 무척 엄격하다는 것인데, 이를 유연하게 적용할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 이는 다음과 같은 문제를 해결할 수 있을 것이다.
- 수급가구 청년들이 학령기, 취업을 준비하며 원가족과 떨어져 원하는 지역에서 생활을 꾸려갈 수 있는 기회 보장
- 노인, 장애인 등 가족들의 지원이 필요한 가구원이 억지로 주소를 분리해 살지 않더라도 수급권을 보장해 가족 해체를 방지
- 가구구성 요건에 정확히 맞지 않는 가족에 대해서도 적극적으로 별도 가구로 선보장

주소지가 없는 경우 복지가 개시될 수 없는 문제점도 개선되어야 한다. 주거는 누구에게나 최우선적으로 보장되어야 하지만 주소지조차 없는 상황에서 주거의 부재가 복지신청의 걸림돌이 되는 것은 제도의 취지에 부합하지 않는다. 임시주소지를 부여해 급여를 개시하고, 급여를 통해 주거지를 확보할 수 있도록 해야 한다.

2) '건강하고 문화적인' 수준의 생활 보장, 현물급여의 확대

박탈지표와 최근 낮은 인상률을 통해 볼 수 있듯 현재의 급여 수준으로는 건강하고 문화적인 생활을 달성할 수 없다. 최저보장수준은 '수급권자의 가구 유형 등 생활실태, 물가상승률 등을 고려' 하여야 한다고 되어 있지만, 이에 여전히 중소도시 표준 4인가구를 기준으로 적절성을 평가하는 것 자체를 재고해야 한다. 법안에 명시된 '건강하고 문화적인' 수준을 달성하는 것이 기초생활보장제도 수급비를 평가하는 주요 기준이 되어야 한다.

기준중위소득 산정방식의 타당성, 수급가구의 대부분이 1, 2인가구인 상황에서 가구균등화지수의 타당성에 대한 숙려와 더불어 중간 소득의 30%라는 낮은 급여수준을 타개할 방안 마련이 필요하다. 주거급여는 현재 기준중위소득 45%까지 선정기준을 향상시켰고, 향후 50%까지 높일 계획이다. <2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구> 역시 차상위 계층 기준을 기준중위소득 60%까지 상승시켜야 함을 시사한 바 있다. 선정기준과 보장수준이 연결된 생계급여는 인상에 따른 효과가 다른 제도에 비해 크다.

급여의 인상뿐만 아니라 현물급여의 다양화와 보장성 강화 역시 수급권자의 필요한 욕구에 대응하고, 현실의 불평등을 완화하는데 중요하다. 현실과 동떨어진 급지별 임대료를 현실화하고, 의료급여 비급여 항목이 수급자의 의료접근을 막거나 삶의 질을 떨어뜨리지 않도록 급여화하는 노력이 필요하다.

이를 위해 2015년 폐지 된 이행급여를 종전의 수준으로 되살려야 하고, 매우 제한적인 보장조치만이 있는 차상위, 차차상위 수급권자에게 의료, 공공주택과 같은 현물의 급여가 강화되어야 한다. 의료급여를 제외하고 차상위의료급여 및 분위별 본인부담금 상한제가 있다지만, 81만원이 아니라 1만 5만원이 없어 병원의 문턱이 높아지는 빈곤층에게는 실익이 없다. 차상위 의료급여는 만성, 희귀난치 질환 등 특정 상태만을 포괄해 보편성이 떨어진다. 1분위 건강보험료 정부(지자체) 대납 등 공공의료를 큰 폭에서 확대할 수 있는 조치가 필요하다.

3) 근로능력평가 폐지, 복지도 노동도 아닌 일자리에서 복지이자 노동인 일자리로

노동능력 유무는 장애여부나 신체의 상태 외에도 정신건강과 심리적인 상태, 가족관계, 직업 경로와 경험 등 다양한 측면을 고려해야 한다. 현재 근로능력평가는 의학적 기준만을 중심으로 이뤄지고 있고, 활동능력평가의 문항들은 근로능력 판정과 어떤 관계를 맺는지 알기조차 어렵다. 일방적인 조건부과는 국민 최저선이라는 사회권적 견지에서 복지수급에 재정적 처벌을 강제하는 것으로, 제도의 시행취지에 맞지 않다. 근로능력평가와 연계된 조치가 기본권을 제약해서는 안 되며, 이러한 방침이 복지수급권자에 대한 사회적 낙인을 강화한다는 사실에 주목해야 한다.

자활사업 일자리가 최저임금을 적용받지 못하는 것은 노동의 대가가 아니라 사회보장제도의 일환으로 해석되기 때문이다. 근로능력평가를 폐지하고, 자활사업 급여수준의 현실화를 통해 탈빈곤을 지지할 수 있어야 한다. 자활사업 참여자에 대한 연구[25]에 따르면 자활사업 참여자들은 자활사업 참여에 대해 강제노동으로 인식하는 동시에 일자리에 대한 안정감을 느끼기도 하였다. 일자리에 대한 부정적 인식은 1)근로능력평가의 강제성 2)낮은 임금수준 3)선택할 수 있는 일거리 없음으로 나타난다.

빈곤정책은 수급권자에게 필요한 만큼의 보장을 통해 제도 효용을 증대시킬 수 있다. 자립과 자활을 위한 노동이 되기 위해서는 참여와 참여 기간에 대한 선택이 자유로워야 하고, 참여에 따른 보상이 적절해야 한다. 기초생활보장제도의 수급자가 빈곤으로 인해 수급에 진입했음을 이해하고, 노동을 유지하기 위한 기타 삶의 여건(건강, 주거의 안정 등)을 보존, 발전시키기 위한 노력이 수반되어야 한다.

4) 수급권자 권리에 기반한 제도운영

원래도 복잡한 기초생활보장제도는 2015년 맞춤형 개별급여 도입과 부양의무자기준 단계적 완화라는 미명하에 더 까다롭고 어려워졌다. 전담공무원조차 변경되는 지침 내용을 모두 따라잡기 어렵고, 수급자들이 복잡한 정보에 접근할 방법은 더욱 묘연하다. 이러한 복잡한 선정기준과 이로 인한 정보부족, 불균형은 빈곤층의 처지를 더욱 열악한 것으로 만들 가능성[26]이 있다.

25) <기초생활보장제도 자활사업 참여자 인터뷰 조사 : 자활사업 문제점과 개선방안>, 빈곤사회연대 등 (2017)

기초생활보장제도와 관련해 많은 수급권자가 호소하는 것은 이해가 되지 않는다는 점이다. 제도를 이해할 수 없으면 제도를 이용할 수 없고, 이의신청을 비롯한 적극적 권리를 침해받는다. '이해가 되지 않는다'는 말로 표현되는 막막함, 울분, 억울함은 상황의 긴급함을 호소하기 위한 읍소, 폭력적인 민원의 형태를 띠게 되기도 한다. 급여별 주무부처가 달라지면서 가장 가까운 동주민센터 직원으로부터 적절한 안내를 받기 힘들어진 현재의 상황은 개별급여 도입에 따른 역효과로 볼 수 있다. 업무의 분업이 책임마저 분업하게 만들고, 수급권자가 이 책임에 따른 피해를 최종적으로 감당해야 하는 상황이다.

'이해가 되지 않는다'는 말이 가리키는 또 하나의 진실은 현실과 다르다는 것이다. 너무 낮은 기본재산액, 기준중위소득은 실제 생활이 어려움에도 불구하고 제도가 정한 기준에 부합하지 않아 사각지대에 남는 사람을 만들어낸다. 이는 제도에 대한 신뢰를 저해하는 요소가 된다.
제도가 복잡하게 설계되어 있다는 것 자체를 문제로 인지해야 한다. 누구나 이해할 수 있는, 그래서 제도에 대한 사회적 합의가 높아질 수 있도록 관점을 이동시킨 정책개발이 필요하다. 이를 위해 다음과 같은 조치가 필요하다.

- 제도 단순화를 목표로 한 정책 개발
- 신청과 관리의 내용, 질에 대한 전국적 통일 (서류 양식, 상담 내용, 안내사항 통일)
- 이의신청 기간 급여가 불리하게 변경되지 않도록 유지
- 수급권자에게 불리한 급여의 변동이 일어날 시 본인의 소명 및 이의신청에 대한 상담과 안내를 필수적으로 병행

26) <공공부조의 신청 및 이용과정에서 나타나는 '빈곤의 형벌화' 조치 연구>, 빈곤사회연대, 2018

5) '발굴' 이 아닌 보장

송파 세모녀의 죽음 이후 '사회보장급여의 이용 제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률' 이 제정되었고, 이 법률에 따라 각종 공과금의 체납 및 신용과 부채에 관한 정보가 빅데이터로 수합된다. 때때로 법을 개정해 사각지대 해소를 핑계로 정보수집의 권한을 넓혀왔다. 사회보장급여법은 특히 12조(자료 또는 정보의 처리 등)[27]를 통해 공과금, 보험료 체납 정보 등은 물론 민감한 개인정보인 신용정보까지 열람할 수 있도록 하고 있다. 정부는 복지 사각지대에서의 문제가 발생할 때마다 위기가구 발굴을 위해 이용할 수 있는 정보의 종류가 계속해서 늘리고고 있다.

다음 표는 2017년과 2018년 복지 사각지대 발굴 실적과 지원 결과이다. 세부 내용을 보면 실제 지원으로 연결된 인원은 2017년의 경우 고위험군 대상자 중에서도

27) ① 보건복지부장관은 보장기관이 제10조에 따른 업무를 효율적으로 수행할 수 있도록 지원하기 위하여 「사회보장기본법」 제37조에 따른 사회보장정보시스템(이하 "사회보장정보시스템"이라 한다)을 통하여 다음 각 호의 자료 또는 정보를 처리할 수 있다. <개정 2017. 3. 21., 2019. 12. 3.>

1. 「전기사업법」 제14조에 따른 단전(전류제한을 포함한다), 「수도법」 제39조에 따른 단수, 「도시가스사업법」 제19조에 따른 단가스 가구정보(가구정보는 주민등록전산정보·가족관계등록전산정보를 포함한다. 이하 같다)
2. 「초·중등교육법」 제25조에 따른 학교생활기록 정보 중 담당교원이 위기상황에 처하여 있다고 판단한 학생의 가구정보
3. 「국민건강보험법」 제69조에 따른 보험료를 3개월 이상 체납한 사람의 가구정보
4. 「국민기초생활 보장법」 또는 「긴급복지지원법」에 따른 신청 또는 지원 중 탈락가구의 가구정보
5. 「사회복지사업법」 제35조에 따른 시설의 장이 입소 탈락자나 퇴소자 중 위기상황에 처하여 있다고 판단한 사람의 가구정보
6. 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제25조제2항제1호에 따른 종합신용정보집중기관이 보유하고 있는 개인신용정보 중 보건복지부장관이 위기상황에 처하여 있다고 판단한 사람의 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 연체정보(대출금·신용카드대금을 말한다)로서 금융위원회 위원장과 협의하여 정하는 개인신용정보
7. 그 밖에 지원대상자의 발굴을 위하여 필요한 정보로서 대통령령으로 정하는 정보

② 보건복지부장관은 관계 중앙행정기관, 지방자치단체 및 관계 기관·법인·단체·시설의 장에게 제1항 각 호의 자료 또는 정보의 제공을 요청할 수 있다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장 등은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

③ 보건복지부장관은 제1항에 따른 자료 또는 정보를 사회보장의 사각지대 해소를 위하여 보장기관의 장에게 제공할 수 있으며, 보장기관의 장은 필요한 경우 지원대상자의 동의를 받아 대통령령으로 정하는 법인·단체·시설의 장이 이를 활용할 수 있도록 지원할 수 있다.

1/4, 2018년은 다소 늘었지만 1/3 수준에 불과하다. 그 중에서도 쌀값 지원 같은 일회성 연결이나 민간연계를 제외하면 기초생활보장제도와 긴급복지지원제도 연계실적은 2017년 2.5%, 2018년 2.6%에 불과하다. 공적지원의 장벽이 높으니 발굴이 되어도 실질적인 지원으로는 연결되지 못하는 것이다.

[표] 2017년 복지사각지대 발굴 지원 세부현황

발굴차수	고위험 예상 대상자	복지서비스 지원내역					
		계 (지원율)	기초 생활보장	차상위	긴급 복지	기타 공공 서비스*	민간서비스 연계**
계	298,638	76,638 (25.6%)	6,712 (2.2%)	8,537	1,109 (0.3%)	31,412	28,868

* (기타 공공서비스) 장애인 연금, 사회서비스이용권(노인돌봄, 장애인활동지원 등), 보육, 요금감면 등

** (민간 서비스) 공동모금회, 푸드뱅크, 대한적십자사 희망풍차, 민간기관 결연후원금 등

[표] 2018년 복지사각지대 발굴 지원 세부현황 (9월 기준)

발굴차수	고위험 예상 대상자	복지서비스 지원내역					
		계 (지원율)	기초 생활보장	차상위	긴급 복지	기타 공공 서비스*	민간서비스 연계**
계	234,647	81,354 (33.4%)	6,082 (2.6%)	5,336	1,200 (0.5%)	28,932	39,804

* (기타 공공서비스) 장애인 연금, 사회서비스이용권(노인돌봄, 장애인활동지원 등), 보육, 요금감면 등

** (민간 서비스) 공동모금회, 푸드뱅크, 대한적십자사 희망풍차, 민간기관 결연후원금 등

*** 8월까지 실적임에 유의.

더불어 정부는 '복지멤버십' 도입을 앞당겨 시행하기 위해 노력하고 있다. 멤버십 가입자의 소득과 재산정보를 주기적으로 확인해 이용할 수 있는 복지제도를 알려준다는 것이다. 계획은 그럴 듯 하지만 선정기준 문제가 해소되지 않으면 의

미가 없다. 더불어 이렇게 수합된 대량의 정보가 어떻게 활용될지 알 수 없다는 점에 대해서도 우려해야 한다.

2019년 10월 UN <극빈과 인권에 관한 특별위원회>는 디지털 복지가 복지 디스토피아를 낳을 수 있음을 경고하는 보고서를 채택했다. 복지제도를 이유로 수합된 정보는 가난한 이들에 대한 현실의 차별을 강화할 수 있고, 디지털 접근권이 없는 이들의 권리를 약화시킬 수 있다는 것이다. 한국 사회의 최근 경향 역시 우려할 만하다. 빈곤층 사회보장제도가 복잡하고 매우 낮은 수준에서 이뤄진다는 것을 고려할 때, 오류로 인한 피해의 발생을 사람이 구명하기 어렵게 만들고, 일선 사회복지사 등이 수급권자의 개별 상황에 따라 유연하게 상황에 대처하고자 하는 동기를 잃게 만들 수 있다. 상존하는 정보유출 가능성은 가장 주요한 위협이다. 이렇게 수합된 정보는 빈곤층을 더 고리의 대출, 쓸모없는 자격증 광고에 노출시키거나 문제 상태를 가진 것으로 프로파일링 되게 한다는 각국의 사례를 참고해야 한다. 발굴이 아닌 보장과 사례관리가 강화되고, 발굴 프로그램이 아닌 선정기준 현실화를 위해 더 많은 노력이 필요한 이유다.

6. 나아가며

2001년 12월, 여성 장애인이자 기초생활수급자였던 최옥란은 당시 현금급여 28만원을 보건복지부 장관에게 반납하고, 명동성당 앞에서 농성에 돌입했다. 처음 수급자가 되어 급여를 받았을 때 '무언가 착오가 있을 것'이라고 생각했다는 그는 생계를 보충하기 위해 노점 가판을 차렸지만, 이웃 주민의 고발로 수급탈락 위기를 겪었다. 일과 수급 중 하나를 택해야 한다는 것이나 경제적 능력이 없으니 이혼 후 아이에 대한 양육권도 가질 수 없다는 법원의 판결은 최옥란의 삶을 옥죄었고, 2001년 12월 명동성당 앞에서 투쟁했던 그는 이듬해 3월 목숨을 잃었다.

20년간 제도의 변화에는 이에 대응하는 운동과 당사자들의 제기도 있었다. 2017년 대선에서 부양의무자기준을 폐지하겠다는 대통령의 공약을 이끌어낸 것은 대표적인 변화였다. 그러나 굵직한 변화를 체감하기도 전에 제도는 시행령, 혹은 지침 수준에서 무수히 변화하고 후퇴해 왔다. 400페이지가 넘어가는 지침은 담당 공무원들조차 모두 숙지하지 못할 때가 많고 기초생활보장제도가 선언한 권리는 아직 법률 밖에서 실천되지 못하고 있다.

기초생활보장제도 20년을 평가하기 위해서는 가난에 빠지더라도 인간답게 살 수 있는 사회가 되었는지에 대한 질문이 앞서야 한다. 지난 20년, 국민기초생활보장제도는 가난에 빠진 이들의 손에 유일하게 잡히는 안전망이었다. 그러나 이 제도의 보장을 받지 못하거나, 허술한 보장을 받은 사람들이 끊임없이 죽어갔다. 기준중위소득 40% 미만의 절대빈곤선 아래 있으면서도 기초생활보장제도의 수급자조차 되지 못한 사람들은 93만명[28]에 달한다.

지난 20년간 기초생활보장제도의 변화를 돌아보면 제도 변화의 초점은 재정 효율화, 탈수급 촉진방안 마련, 수급자 관리 강화에 있었다. 그 결과 사각지대 발굴을 이유로 한 정보 수합이나 근로능력자에 대한 급여 축소, 급여안정성 해체가 지속적으로 관철되어 왔다. 개별급여 시행과 주거급여 부양의무자기준 폐지 이후 전체 수급자 숫자는 다소 늘어났지만, 생계, 의료급여 수급자 숫자가 대동소이 한 것은 사각지대 문제를 적극적으로 개선하거나, 다양한 공공부조를 발전시키는데는 상당한 지체가 있다는 점을 보여준다. 이런 지체에는 다른 제도와의 정합적 발전을 고려해야한다는 주장이 등장하기도 하였다. 다른 복지제도가 미발달한 상황에서 기초생활보장제도가 지나치게 '비대'해지면 안 된다는 것이다. 우리가 두려워해야 하는 것이 기초생활보장제도의 '비대함'인가?

기초생활보장제도가 어떻게 제도 정합적으로 발전할 것인지가 아니라 현재 빈곤층의 삶이 어떻게 더 나아질 수 있을지, 제도 밖에 벗어나 있는 너른 불안정 노동자층과 비수급 빈곤층이 어떻게 사회보장과 연결될 수 있는지에 대해 고민하는 차원에서 국민기초생활보장제도의 개선과제를 도출해야 한다. 최근 사회보장제도에 대한 논의는 소득을 중심으로 이뤄지고 있지만, 개인의 필요에 따라 소득보다 불평등 완화에 더 중요한 기여를 하는 것은 의료급여와 공공주택과 같은 현물급여와 공적 서비스의 강화다. 이에 대한 논의가 기초생활보장제도의 새로운 20년을 여는데 중요한 주제가 되기를 바란다.

국민기초생활보장제도의 첫 번째 역할은 가난에 빠진 이들을 환영하는 제도로 거듭나는 것이다. 가족의 소득과 재산에 따라 급여를 결정하는 것이 아니라, 본인의

28) <2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구>, 김태완 외, 한국보건사회연구원

소득과 재산에 따라 수급권을 보장받을 수 있어야 한다. 죽을 만큼 조사하고 죽지 않을 만큼 주는 제도가 아니라 꼭 필요한 만큼 조사하고 살 만큼 줘야 한다. 의심과 징벌적 조건부과가 아니라 건강과 안정을 찾을 수 있도록 쉼과 관계를 돌려주는 제도가 되어야 한다. 두 번째로는 가난에도 불구하고 안전하게 지낼 수 있는 튼튼한 울타리가 되어야 한다. 어디가 아플지 골라서 아프기는 어렵다. 의료급여 중 비급여에 대한 자기부담금을 폐지하고, 적절한 의료서비스를 누릴 수 있는 장치를 마련해야 한다. 월세만 보조하는 것이 아니라 지불, 지속 가능한 공공 주택을 보장해야 한다. 약간의 소득이 생겼다고 제도에서 바로 쫓아내는 것이 아니라 주거, 의료 등 현물의 급여를 최대한 유지해 탈빈곤의 발판이 되어야 한다.

이런 제안은 꿈같은 얘기가 아니다. 20년 전 기초생활보장제도가 선언했던 꿈과 희망 그대로다. 빈곤이 자본주의 사회에서 누구에게나 벌어질 수 있는 구조적이고 총체적인 위협이라는 점을 인식한다면 우리는 나의 안전을 위해 모두의 안전을 선택해야 한다. 가난에도 불구하고 인간다운 삶을 권리로 보장받는 것, 국민기초생활보장제도의 20년 전 선언으로 돌아가기 위한 새로운 깃발이 필요한 때다.

최옥란열사 20주기
수기공모전 당선작

1 수급자가 되기 위해 나 혼자 산다

2 멈춰있던 내 심장이 다시 뛰었다

3 그래도 희망

1

수급자가 되기 위해 나 혼자 산다

저는 부양의무자의 소득으로 인해 수급에서 탈락했던 경험과 수급자가 된 후의 이야기를 하려고 합니다.

저는 2016년에 희귀난치병 모야모야병을 진단받았습니다. 뇌혈관을 넓히는 수술을 하게 되었고, 수술하고 중환자실로 옮겨졌습니다. 보통 회복이 보름 걸린다는데, 저는 열이 높아서 한 달 동안 중환자실에 있었습니다. 건강보험 적용이 안 되는 중환자실은 하루에 5만 원이나 하더라고요. 중환자실에서 나와서 6인실로 옮겼고, 입원실비용이 하루 3만 원, 식비 5천 원, 한 달 후 퇴원할 때 천만 원 이상 비용을 지급했습니다. 아버지는 병원비 때문에 빚을 지게 되었지만, 저는 계속 병원에 다녀야 했습니다. 그러면서 기초생활수급을 신청하면 병원비를 줄일 수 있다는 생각에 동사무소를 찾아갔습니다. 사회복지사와 상담을 했는데 1인 가구로 신청하라는 안내를 받았고, 모야모야병과 관련된 서류와 수급신청서를 준비해 제출했습니다. 며칠 뒤 집으로 심사하는 분이 두 번이나 찾아왔는데 선정될 거라는 확신만 주고 가시더라고요. 며칠 뒤 아버지에게 결과를 알리는 수화기 너머로, 현재 아버지의 소득이 500원이 초과(아마도 의료급여)해 수급에서 떨어졌다는 이야기를 들었습니다. 열 받더라고요. 동사무소 사회복지사나 집으로 심사하는 사람들이 왔을 때 100% 선정된다는 소리를 안 했으면 희망도 품지도 않았을 텐데, 지금 와서 떨어졌다고 하니 어이가 없었습니다.

한참 동안 수급 신청을 포기하고 살면서 가끔 0000(인권단체)에 다니고 친구를 만나러 다니다가, 고시원으로 따로 나가서 가구분리를 하면 수급자가 된다는 말을

들었습니다. 매번 병원에 다니면서 병원비가 걱정이었던 저는 부모님을 설득하기 위해 고시원으로 나가서 살면 수급자가 될 수 있다고 이야기했지만, 특히 어머니가 반대를 너무 많이 하셨습니다. 몇 번을 졸랐을 때 아버지가 "혼자 나가면 밥해 먹고 살 수 있느냐?"는 질문에 저는 "할 수 있다."라고 했고, 다음 날 0000 활동가에게 수급 신청 방법과 가구 분리에 대해 부모님에게 설명해 달라고 부탁했습니다. 부모님은 병원비가 줄어든다는 설명에 좋아하긴 했지만, 한편으로 아버지는 저에 대한 걱정 때문에 결정을 망설였습니다. 제가 수급자가 되면 같이 살면서 밥도 챙겨주고 돌봐주고 싶은데, 그렇게는 안 된다는 점이 가장 큰 걸림돌이었습니다. 그래서 타협점으로 일단 고시원을 얻어서 전입신고와 수급 신청을 하고 잠과 밥은 본가에서 해결하기로 하면서, 저는 고시원을 구하고 수급 신청을 하게 되었습니다. 3개월 뒤 드디어 기초생활 보장 수급자가 되었습니다.

수급자만 되면 병원비가 다 해결되는 줄 알았는데 그게 아니더군요. 모야모야병은 1년에 한 번 주기적으로 혈관 확장 시술을 해야 합니다. 시술에 필요한 검사비가 50만 원이라 생계비 583,444원으로 시술받을 의지가 안 생겼습니다. 1년에 한 번이라지만 생계비를 쪼개서 모아야 하는 돈입니다. 그렇다고 다시 부모님에게 돈을 빌리는 것도 할 짓이 못 된다는 생각에 악착같이 돈을 모으고 있습니다. 지금의 생계급여로 돈이 들어가는 필수 항목을 간단히 정리해보자면, 공과금(관리비, 수도세, 전기세, 도시가스), 통신비(핸드폰, 인터넷, TV), 식료품비(햄, 치즈, 참치, 컵라면, 우유 등), 의류비, 담배와 간식 등으로 대충 16만 원은 들어갑니다. 식사는 주로 동묘시장에서 구입한 저렴한 햄이나 치즈와 참치나 컵라면 등의 간편식으로 해결을 한다지만, 한 달에 서너 번은 밖에서 밥을 사 먹습니다. 한 달로 따져보면 30,000원 ~ 40,000원은 들어갑니다. 수급자가 되었다고 맨날 집에서 뒹굴뒹굴하면 병날 것 같아서, 주중에 5일은 0000에 가서 야학도 참여하고 집회나 기자회견에도 참여하면서 왕복 교통비도 5만 원이 들어갑니다. 수급자는 교통비를 지원해주면 좋겠다는 생각도 가끔 합니다. 정부가 생계비를 쥐꼬리만큼 주는 이유가 수급자는 집을 벗어나지 못하게 하려는 것인지 가끔 의심이 들곤 합니다. 이렇게 한 달을 살고 나면 5천 원이 남을 때도 있고, 부족할 때도 있습니다. 일을 못 하면서부터 친구들도 다 떠나서 돈 빌릴 데도 딱히 없습니다. 매달 이런 식으로 쳇바퀴를 도는 삶인데, 더 허리를 졸라매지 않으면 1년에 한 번 받는 시술은 정말 엄두가 안 납니다.

저는 가족의 돌봄이 필요한 건강상태입니다. 식사를 혼자서 준비하기도 벅차고, 손발이 저려서 움직이지 못할 때도 있고, 인슐린 주사를 혼자서 놓기도 힘들 때도 있습니다. 혼자서 하기 벅찬 일들이 있을 때 부모님과 같이 살던 때가 생각납니다. 하지만 정부의 말도 안 되는 부양의무자 기준으로 강제로 떨어져서 살고 있습니다. 그리고 지금의 생계급여는 인간다운 생활을 유지하기 위한 최소한의 돈이 아니라는 생각을 갈수록 자주 합니다. 저는 58만 원이라는 울타리에 갇혀 가족에게 부담을 주는 삶, 가족이냐 검사비용이냐를 선택해야 하는 삶을 살아가고 있습니다.

2

멈춰있던 내 심장이 다시 뛰었다

인생을 살면서 누군들 기초수급자의 삶을 살게 될거라 미래를 예측하며 사는 사람은 아마도 없을 것이다.

올 해 일흔이 되신 홀어머니와 마흔 넷인 된 나는 아직 미혼으로 2017년 말에 기초수급자로 지정되어 2022년 만으로 5년째에 접어들고 있다. 기초수급자로 지정되기 이전에 나는 어머니의 기대를 한몸에 받아 간호대학을 졸업하고 여성의 직업 중 전문직으로 인정받는 간호사가 되어 나름의 사회의 구성원으로 살아가고 있었다.

어머니의 젊은 시절과 나의 유년시절과 청소년기는 단 1초도 떠올리기 몸서리처질 정도로 끔직한 삶의 연속이었다. 알코올과 도박에 찌들어 가정폭력을 휘두르는 아버지로 인해 어머니와 나, 그리고 나의 언니와 여동생의 삶은 철저하게 파괴되었다. 경제적인 궁핍은 말할 것도 없었고 정신적인 불안과 고통에 시달리며 생명의 위협까지 시달리게 되었다. 그런 처절한 과정을 거쳐오며 이 세상에 와서 꽃도 못 피우고 저버린 하나뿐인 언니를 잃게 되었고 여동생은 외상 후 스트레스 장애로 정신과 치료를 받으며 입.퇴원을 반복했다. 이런 상황에서 온 가족의 기대는 현실의 고통을 잊고자 공부에만 매달린 나에게 집중되었고 마음속 저 깊은 곳에 자리 잡은 상처가 곪아터지고 있다는 것을 알면서도 앞을 향해 나아갈 수 밖에 없었다.

나의 꿈과 미래는 언제나 가족이 우선이었고 그것을 원망하거나 벗어나려고 한

적은 없지만 그 삶의 무게가 버거운 것은 사실이었다. 여자로서의 행복은 무엇일까? 그것은 나에게 사치에 가까운 생각일 뿐이었고 어떻게 하면 가족들에게 하나라도 더 먹히고 입힐 생각만 온종일 머릿속에 떠나지 않았다. 그런 세월이 이십년 가까이 지속되는 동안 경제적인 상황은 더 후퇴할 수 밖에 없었고 가족들의 건강은 날로 악화되기만 하였다. 내가 포기하면 나만 잘못되는 것이 아닌 가족들의 운명도 장담할 수가 없었다.

그러던 어느날 나에게 몸의 이상징후가 찾아왔고 여동생의 성화로 병원을 찾아 검사를 받게 되었는데 마른 하늘의 날벼락이라고 암 진단을 받게 되었다. 극단적인 상황속에서 내가 암진단을 받게 되니 당장 입에 풀칠하기도 어려운 상황에 직면하게 되었다. 무릎을 펴고 허리를 꼿꼿히 세우고 머리를 당당히 들어 내 눈 앞에 펼쳐진 '지옥'이라는 단어도 부족한 이 상황을 헤쳐나가야 되는데 나도 감정을 가진 인간이었는지 그 때부터 급격하게 건강이 악화되었다. 차라리 이대로 눈을 감고 내일 아침에 영원히 눈을 뜨지 않기를... 또한 죽는 순간에는 가족들의 안녕보다 내 자신만 오로지 죽는 순간이라도 내 생각만 하고 죽기를 소망했다. 그러나 나는 역시 가족을 모른척 할 수는 없는 운명이었나보다. 죽고 싶은 마음은 굴뚝같았지만 평생을 눈물로 살아오신 어머니와 불안장애를 겪고 있는 여동생을 지켜야 했기 때문에 이 상황을 헤쳐나갈 수 있는 나라의 도움을 받아보기로 마음을 먹었다. 내가 처음 주민센터에 방문하여 기초수급자를 신청하게 되었을 때는 부끄러움으로 인해 입이 안 떨어져 나의 상황에 대해 제대로 설명하기도 어려웠었다. 그러나 내가 이런 과정을 견디지 않으면 당장 가족들이 잘못될 것을 알기에 꾹꾹 눌러 참으며 모르면 물어보고 알면 더 상세히 공부하여 기초수급자가 되어 최소한의 인간다운 삶을 살기 위해 노력하였다. 기초수급자가 되어 경제적으로 심리적으로 안정되게 되자 내일 아침이면 눈을 뜨지 않기를 소망했던 내가 내일 아침이면 어머니와 여동생에게 더 나은 모습을 보여주리라 굳은 의지를 다졌다. 피를 나눈 친척들도 가까운 지인들은 선의와 악의를 떠나 우리 가족의 삶에 직적접인 도움이 될 수는 없었다. 그들을 원망하지는 않는다. 나부터도 내 가족과 내 자신이 더 소중하기 때문이다.

그러나 기초수급자라는 제도는 우리 두 모녀의 삶을 지탱해주는 사막의 오아시스 같은 존재가 되었다. 평생 단 한 번도 받아보지 못한 아버지의 사랑이었고 보살핌이었다. 기초수급자 제도는 아플 때 곁을 지켜주며 든든하게 바라봐주고 집안에 퍼진 곰팡이로 인해 일 년내내 기침과 감기를 달고 살던 어머니와 나에게

LH매입임대라는 혜택을 주어 숨을 쉴 때 폐로 들어오는 공기가 신선할 수 있다는 것도 느끼게 해주었다. 어머니에게 임플란트 혜택으로 음식을 씹을 수도 있게 해주었다. 기초수급자 제도는 우리와 같이 모든 것을 잃은 사람들에게는 어두운 터널을 뚫고 들어오는 한 줄기 햇살이나 마찬가지다. 내가 힘들 때 나를 지켜주었고 내가 눈물을 흘릴 때 그 눈물을 닦아주었다. 그리고 무엇보다 어머니를 병원에 모시고 다니며 치료를 받을 수 있게 된 것이 진정으로 감사하고 고마운 일이다.

살다가 내가 길을 잃고 헤맬 때 등대가 되어준 나라의 도움 '기초수급자'가 되어 어머니를 지킬 수 있게 해준 모든 것들에 감사함을 느낀다.

쿵! 쿵! 멈춰있던 내 심장이 다시 뛰기 시작했다!

3

그래도 희망

코로나19가 확산되기 시작할 2020년 4월, 나는 기초생활수급자가 되었다. 2020년 1월에 간신히 취업한 곳에서의 일은 잦은 야근과 강한 업무 강도로 인해 몸과 마음은 그 바닥이 어디인지조차 모르게 어둠 속으로 향하고 있었다. 일을 그만 둘 수밖에 없었고, 일을 그만두고 한 달 간의 요양을 거친 뒤, '살기 위해' 동사무소를 찾았다.

부끄러웠다. 수급 자격을 신청하기 위해 왔다는 이야기를 하는 동사무소의 민원 창구는 지나치게 개방적이었다. 그리고 내게 수급자가 되기 위한 서류를 알려주고, 수급자가 될 경우 받게 될 지원을 알려주는 동사무소 공무원의 목소리는 크고 또 커서, 목소리와 반대로 나는 작고 또 작아질 수밖에 없었다. 내게 건네준 서류가 무엇인지조차 나는 제대로 이해하지 못했고, 얼른 이곳을 벗어나고 싶다는 생각 뿐이었다. '조용히 상담할 수 있는 부스가 하나 있었더라면..' 하는 아쉬움 혹은 막연한 기대만을 품고 동사무소를 벗어나 집에서 서류를 준비했고, 목소리가 컸던 공무원에게 제출했고, 얼마 지나지 않아 나는 기초생활수급자가 될 수 있었다.

다행이었다. 결코 많은 돈은 아니었지만, 최소한 집세 걱정은 하지 않을 수 있게 되었다. 주거급여 수급자. 이게 나를 부르는 공식적인 이름이었고, 처음에는 어울리지 않는 옷을 입은 것처럼 생각되었지만 2년이 훌쩍 넘은 지금 시점에서는 내 몸을 가릴 유일한 옷이라는 것을 알고 있다. 실제로 내가 만약 주거급여를 받지 못했다면, 길거리에 나앉을 수 밖에 없었기도 해서, 주거급여는 문학적인 표현이 아니라 실질적인 의미로 내게 옷과 집이 되었다.

기초생활수급자의 삶으로부터 하루라도 빨리 벗어나고 싶었다. '지금 잠시 국가

의 도움을 받는 것 뿐이야. 나는 곧 내 삶을 다시 정상 궤도에 올릴거야' 는 생각을, 기초생활수급자가 된 직후에는 자주 했었다. 하지만 이 생각을 하면 할수록 지금의 나를 부정하고 있다는 생각이 들었다. 가진 돈이 없어서, 가진 집이 없어서, 가진 능력이 없어서, 나를 지원해줄 수 있는 부모님이 계시지 않아서.. 없는 것들만 생각하는 하루하루가 이어지다가 지금의 내 생황을 사회에서는 저소득층, 가난한 사람, 불우이웃으로 규정지어 생각하겠구나 하는 생각이 들면 더욱 비참해졌다. 자연스럽게 집 안에 쳐박혔고, 은둔형 외톨이가 되었다. 그렇게 6개월을 집 안에서 보냈다. 계절의 변화는 창문 밖으로만 확인할 뿐이었다.

먹고 살 일이 필요했다. 2021년에 접어들어 다시 정신을 차리기 시작했다. 집 밖으로 나가기에는 두려웠던 나는 기초생활수급자에게 지원하는 평생교육바우처라는 것이 있다는 사실을 알게 되었다. 온라인 강의도 들을 수 있는 평생교육바우처가 있다면, 내가 비록 집 안에만 생활하지만 조금이라도 사회로 복귀할 준비를 할 수도 있겠구나 싶어 지원했고, 선정되었다. 그렇게 한국어교원2급 과정을 시작할 수 있었다. 1년 반의 시간이 흐른 지금, 3번의 평생교육바우처를 통해 수강한 과정은 마지막 실습과정과 모의수업만을 남겨두고 있다. 그 사이 가끔 나는 집 밖을 나왔고, 나눔티켓을 통해 연극을 두 편 보기도 했다. 부끄러움은 점자 옅어졌고, 내가 할 수 있는 것을 한다는. 아주 작은 자신감이 내 마음 속에 싹텄다.

'한국어교원2급이 되면, 한국어 선생님이 될 수 있겠지. 그렇게 되면 지금과는 다른 삶을 살 수 있게 되겠지.' 나는 이런 다짐을 매일매일 하고 있다. 외국인들에게 한국어를 가르치며, 한국이라는 나라가 가진 매력과 한국어의 아름다움을 외국인에게 전하며 나는, 지금은 기억도 나지 않는 예전의 나, 기초생활수급자 이전의 시절로 돌아갈 수 있을까 감히 희망해보기도 한다. 지금 현재의 상황이기도 하지만, 가깝거나 먼 미래에 기초생활수급자의 지위에서 벗어난다고 하더라도, 나는 결코 지금을 힘들었던 시절이나 '극복할 수 있었던 시기' 라고 생각하지 않을 것이다. 가난했던 시기를 마치 추억처럼 회상하고 지금의 부유함을, 혹은 평범함을 나의 노력에 의한 성과로 말하기보다 기초생활수급자였기에 국가로부터 받을 수 있었던 지원들을 감사히 여길 것이다. 충분하지는 않았지만, 적어도 수급자 지위는 내게 새 희망을 주었다.

4

만화로 함께 하는 최옥란 열사전

그림 : 피델체 / 글 : 철균

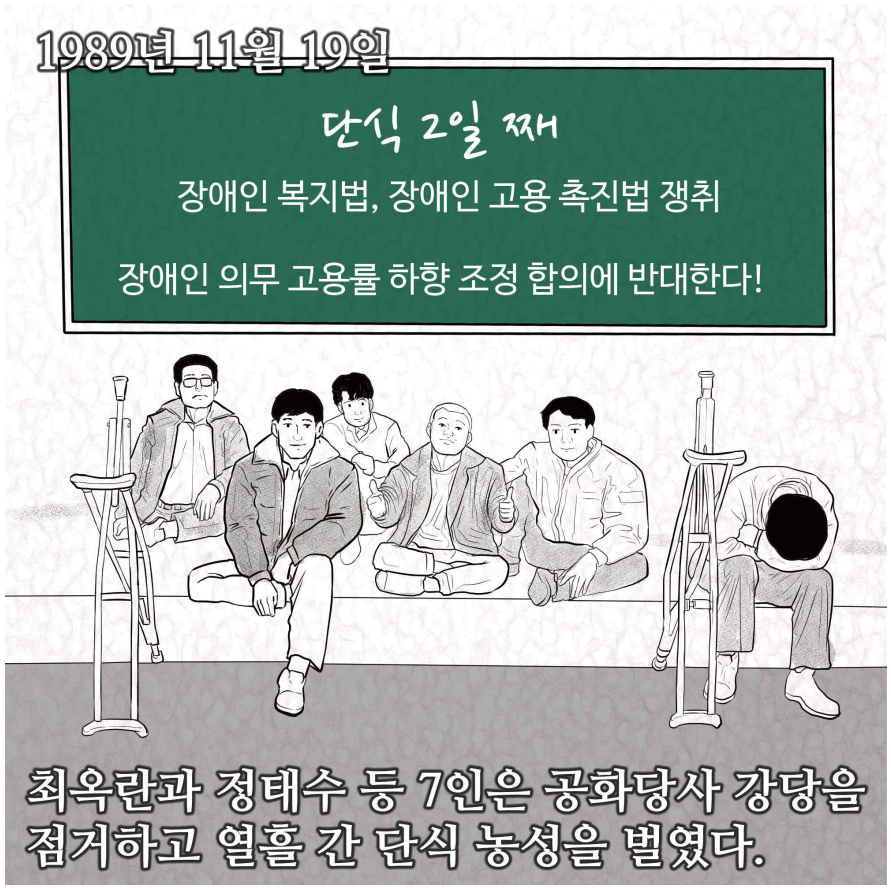




1987년 청년 장애인 운동 조직 '울림터'에 가입하는 최옥란 열사



1988년 4월 명동성당 앞, “전시적인 장애자 올림픽 거부한다!” “장애인복지법” 장애인고용 촉진법 시행하라!“ 장애인 권익촉진 생존권 범국민 결의대회에 참여한 최옥란 열사



1989년 11월 19일, 최옥란과 정태수 등 7인은 공화당사 강당을 점거하고 장애인복지법, 장애인고용촉진법 쟁취! 장애인 의무고용률 하향 조정 합의에 반대하며 열흘간 단식 농성을 벌였다.



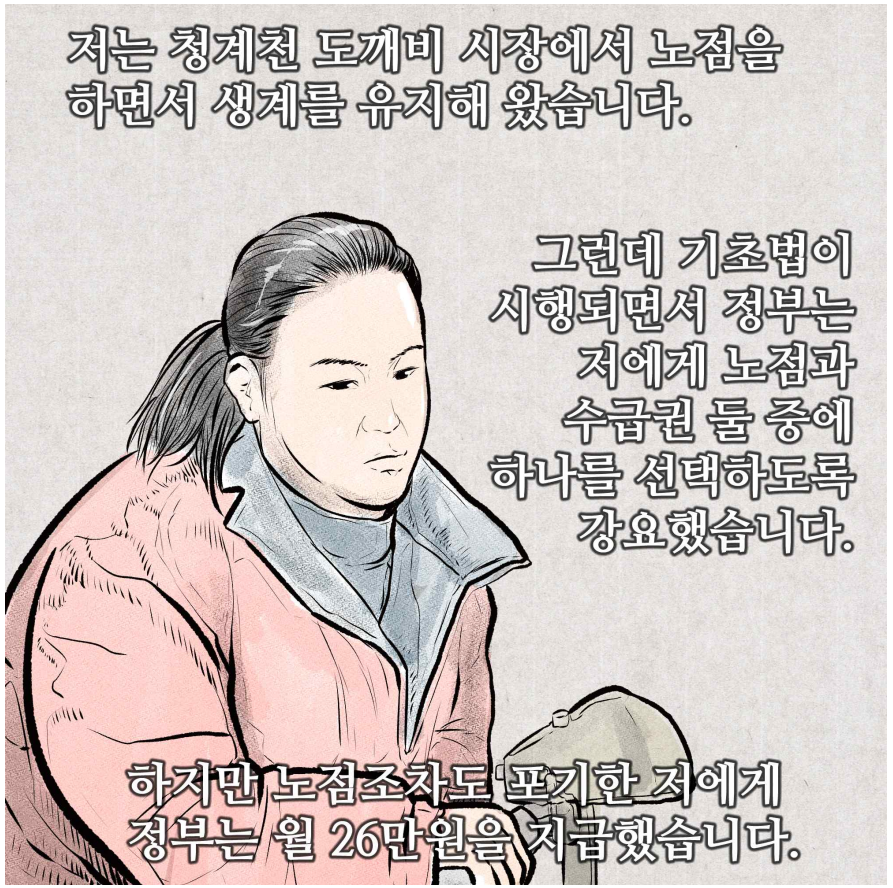
1994년 전동 휠체어, 엘리베이터가 드물고, 장애인의 노동에 대해서도 인정하지 않던 사회. 장애인 의무고용률을 축소하려는 움직임에 맞서 민주당사 점거투쟁을 하면서... '뇌성인들이 바라볼 만한 희망이 없다. 대안은 뭘까?' 뇌성마비연구회 '바롬'을 통해 그 고민을 이어간다.



장애인 청년 활동가 최옥란은 항상 열심히 싸우는 사람이었다.



당면한 투쟁만을 과제로 삼지 않고 다양한 문제를 조직 내부에 제기하고 ”함께 사워야 한다.“고 제안했다.



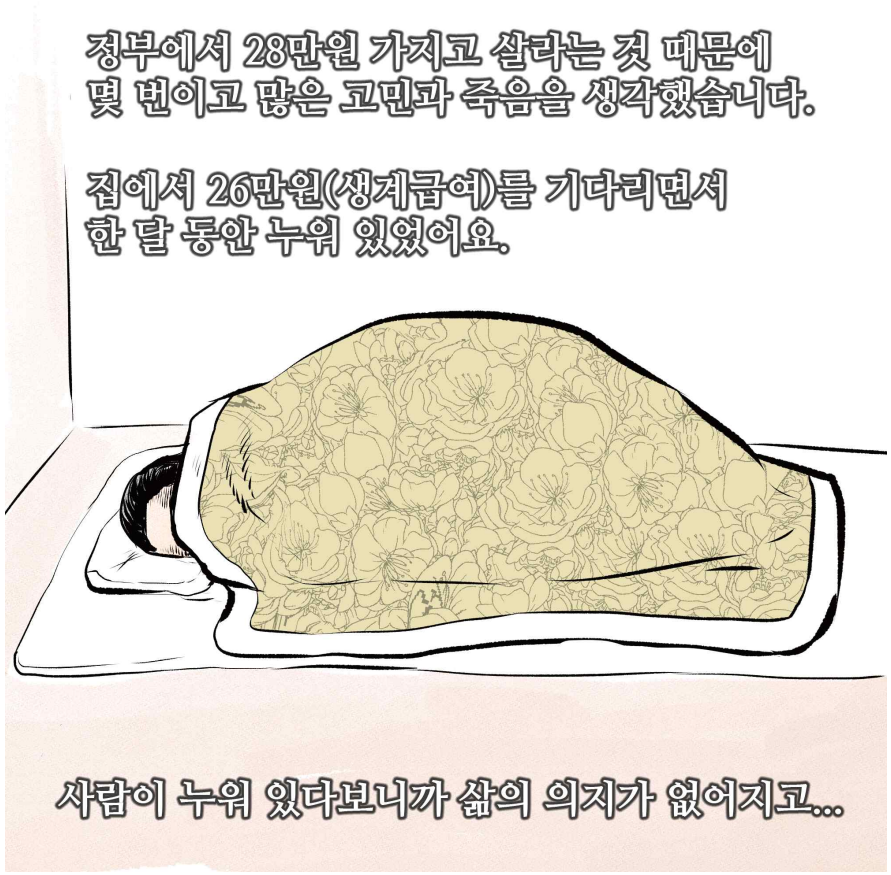
”저는 청계천 도깨비 시장에서 노점을 하면서 생계를 유지해 왔습니다. 그런데 기초법이 시행되면서 정부는 저에게 노점과 수급권 둘 중에 하나를 선택하도록 강요했습니다. 하지만 노점조차도 포기한 저에게 정부는 월 26만원을 지급했습니다.



최옥란 열사는 1998년 이혼 후 생계를 위해 노점상을 하게 되었다. 하지만 2000년 10월 시행된 국민기초생활보장법은 노점상과 기초생활수급을 병행할 수 없음을 강요했고, 그렇게 최옥란 열사는 기초생활수급자가 되었다.



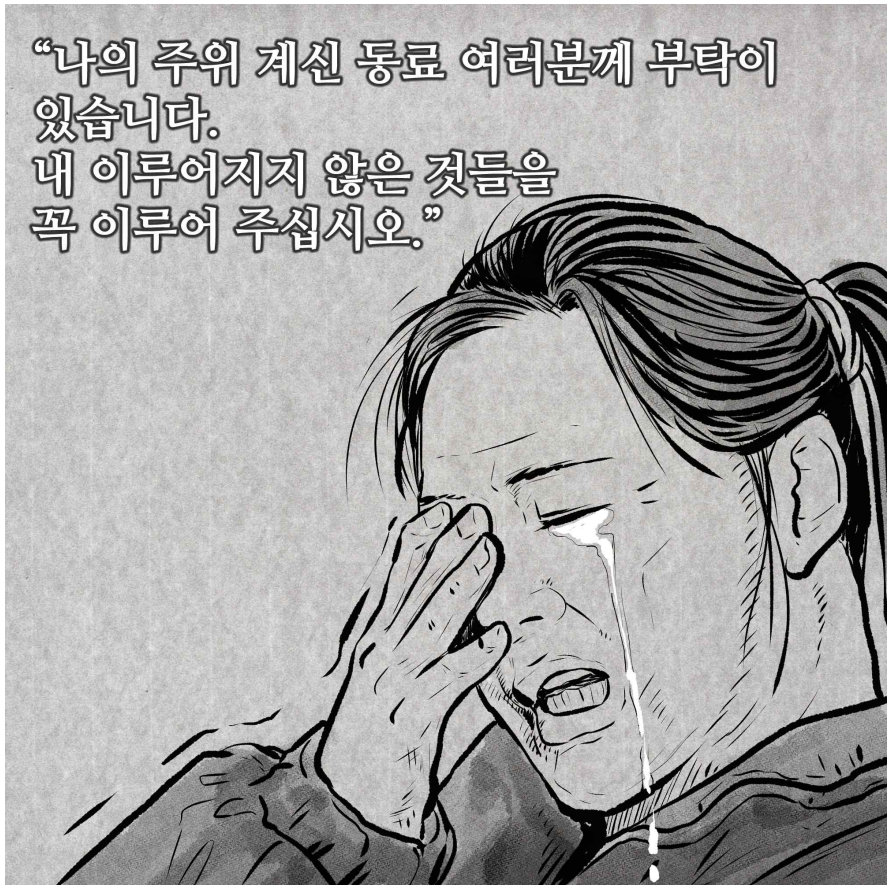
2001년 최옥란 열사는 지하철 선로를 점거하고 경찰의 저지선을 밀어붙이는 장애인 운동의 현장으로 돌아왔다.



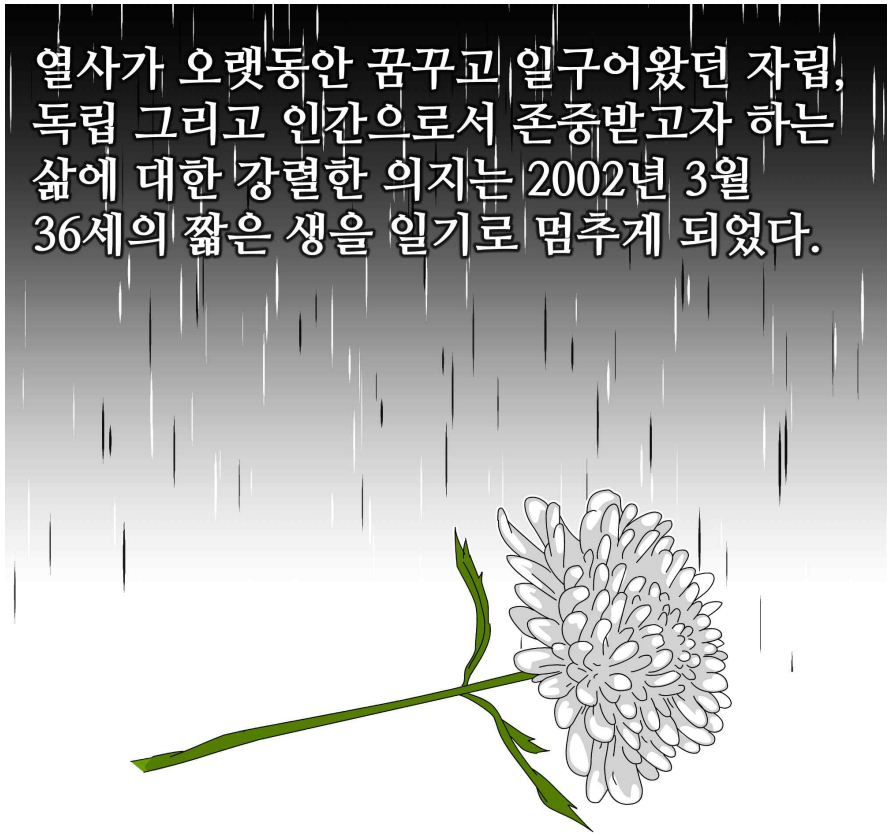
‘정부에서 28만원 가지고 살라는 것 때문에 몇 번이고 많은 고민과 죽음을 생각했습니다. 집에서 26만원(생계급여)를 기다리면서 한 달 동안 누워 있었어요. 사람이 누워 있다 보니까 삶의 의지가 없어지고...’



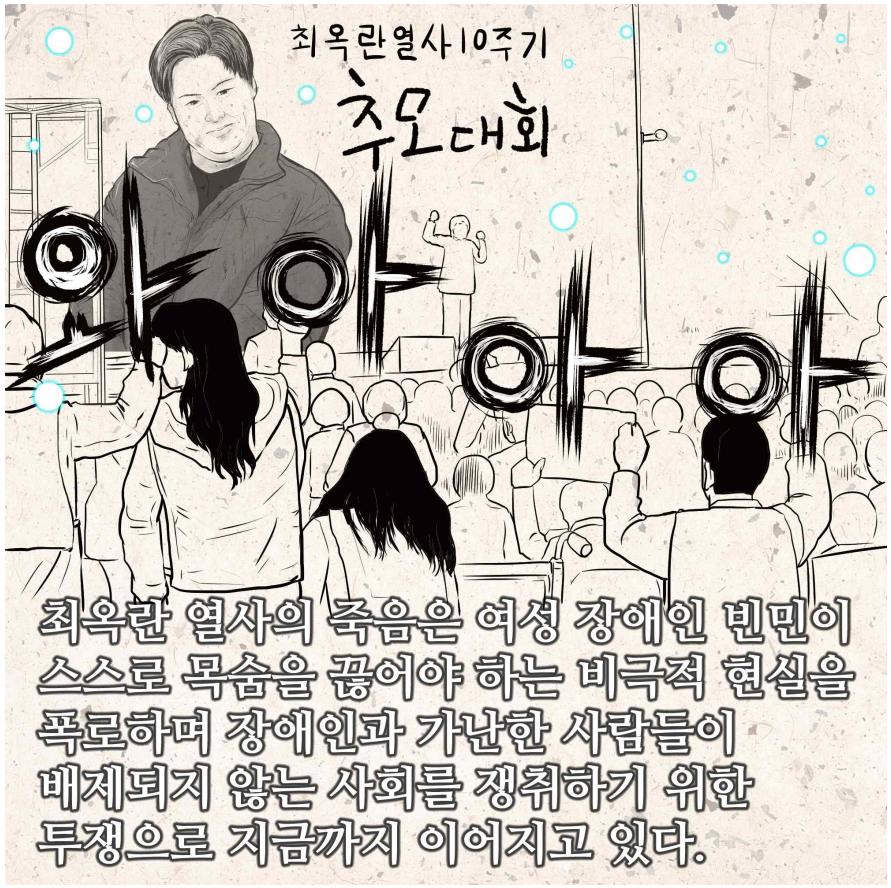
2001년 12월 3일 ‘생존권 쟁취와 최저생계비 현실화를 위한 농성단’이 농성에 돌입했고, 열사는 한겨울 명동성당 앞에 깔개 하나를 놓고 농성을 시작했다. 이는 기초생활수급 당사자가 자신의 문제를 해결하고자 했던 최초의 싸움이었다.



“나의 주위 계신 동료 여러분께 부탁이 있습니다. 내 이루어지지 않은 것들을 꼭 이루어 주십시오.”



열사가 오랫동안 꿈꾸고 일구어왔던 자립, 독립 그리고 인간으로서 존중받고자 하는 삶에 대한 강렬한 의지는 2002년 3월, 36세의 짧은 생을 일기로 멈추게 되었다.



최옥란 열사의 죽음은 여성 장애인 빈민이 스스로 목숨을 끊어야 하는 비극적 현실을 폭로하며 장애인과 가난한 사람들이 배제되지 않는 사회를 쟁취하기 위한 투쟁으로 지금까지 이어지고 있다.

[MEMO]