

公共扶助法の 새로운 展開

－ 國民基礎生活保障法の 主要 內容과 特徵을 중심으로

姜 成 泰*

I. 序論

1999년 8월 12일 국회는 국민기초생활보장법을 제정(2000년 10월 1일 시행예정)하였다. 이로써 1960년대 이래 생활보호법(1961. 12. 30. 제정. 법률 제2039호)¹⁾을 근간으로 하던 우리 나라의 공공부조법은 일대 혁신의 계기를 맞이하게 되었다. 국민의 '인간다운 생활의 보장'(헌법 제34조 제1항)을 목적으로 하는 사회보장법을 흔히 '자본주의 사회의 안전판'이라고 하지만,²⁾ 그 중에

* 大邱大學校 法科大學 助敎授

- 1) 최초의 생활보호법은 국가의 재정사정 등으로 인해 제한적인 생계보호가 주를 이루었다. 그 후 1968년에는 영세민에 대한 취로사업이, 1978년과 1979년에는 의료보호와 교육보호가 추가되었다. 생활보호법이 전기를 맞이한 것은 1981년의 일로써 이후 생활보호법은 생계보호와 함께 자활촉진에 중점을 두게 되었다. 생활보호법의 마지막 개정은 1997년에 있었다(자세한 내용은 김유성, 한국사회보장법론(제3판), 1999, 330면 참조).
- 2) 우리 나라에서는 사회보장기본법의 규정에 입각하여 사회보장법, 사회적 위험을 대처하는 방식에 따라, 크게 사회보험법, 공공부조법 및 사회복지서비스법으로 나누는 것이 일반적이다(김유성(1999), 152면이하 참조). 반면에 일본에서는 보장방법에 따라 사회보험법과 사회부조법으로 나누기도 하고(堀勝洋, 社會保障法總論, 東京大學出版會, 1994, 109면), 급부의 내용과 목적에 따라 소득보장법, 건강보장법, 주택보장법

서도 소득이 최저생계비미만인 국민의 보호를 목적으로 하는 공공부조법은 '최후의 안전판'이라고 할 수 있다. 그런데 공공부조법의 일반법이었던 생활보호법은 우리 사회의 최후적 안전판 내지 보루로서의 역할을 수행하기에는 한계가 많았는데, 그것이 가장 확연하게 드러나게 된 것은 다음아닌 IMF사태 때문이었다.

IMF사태로 인해 대량의 실업자가 생겨났다. IMF직전 55만 6천명(실업률: 2.6%)에 불과했던 우리 나라의 실업자수는 1998년에는 1백 20만명(1분기: 5.7%) ↔ 1백 60만명(3·4분기: 7.4%)에, 그리고 1999년 1월에는 1백 76만 2천명(8.5%)에 달하였다.³⁾ 고도성장의 산업화를 기반으로 만들어진 우리 나라의 사회보장제도는 이러한 대량의 실업에 대해 거의 속수무책이었고, 이에 따라 실업자와 그 가족은 사회로부터의 도움없이 무방비의 벌판에 홀로 남겨지게 되었다. 자본주의 성장 신화의 허실과 한계가 가장 적나라하게 드러나는 순간이었다. 더욱이 빈곤으로부터 국민을 보호하기 위한 최후의 장치였던 생활보호법조차도 그 제도적 한계(가장 큰 한계는 보호대상을 18세미만 65세이상의 빈곤층이라고 하는 이른바 '인구학적' 제한이었다)⁴⁾로 인해 이러한 현상의 해결에는 거의 도움이 되지 못했다. 한국보건사회연구원과 한국노동연구원의 조사에 의하더라도 1998년말 현재 실업가구의 생계비조달은 주로 사적인 연고와 자산에 의존하고 있는 것으로 나타났다. 고용보험법상 실업급여에 의해 생계를 꾸려가는 가구는 전체 실업가구의 7.4%, 생활보호법에 의한 정부의 보조금으로 생계를 꾸려가는 가구는 2.3%에 불과하였다. 그 결과 1999년 3월 현재 소

으로 나누기도 한다(高藤昭, 社會保障法の基本原理と構造, 法政大學出版部, 1994, 67면이하).

- 3) 통계청, [주요통계속보], 1999.3. 한편 현 실업통계에서 실업자로 분류되지 않고 있는 실망실업자나 무급가족종사자 및 불완전취업자까지 포함하면 약 4백만 - 5백만 명 정도가 현재 실업의 고통을 겪고 있다고 한다(문진영, "국민기초생활보장법 제정의 쟁점과 전망", 저소득실직자 생계문제대책마련을 위한 시민공청회, 1999. 3. 17 참조). 이하 1999. 3. 17에 있었던 '저소득실직자 생계대책마련을 위한 시민공청회'는 그냥 '시민공청회'라 한다.
- 4) 이러한 인구학적 제한을 두고 있는 국가는 적어도 OECD가입국중에는, 미국을 제외한다면, 없다(OECD국가의 공공부조에 관해서는 Tony Eardley의, Social Assistance in OECD Countries Volume I, II, HMSO, 1996 참조바람).

득이 최저생계비에 미치지 못하는 실업가구가 전체실업가구의 61%나 되는 것으로 조사되었다.⁵⁾

주지하다시피 이러한 생활상의 곤란은 계층간의 갈등을 비롯한 가족의 해체, 노숙자와 결식아동의 급증, 생계형 범죄의 확대, 저소득 아동의 교육저하 등 많은 사회문제를 발생시켰다. 이러한 문제에 직면하여 정부는 물론이고 많은 시민단체가 그 해결책을 강구하게 되었다.⁶⁾ 그 결과 현재의 대량 실업문제의 해

5) 한국보건사회연구원 · 한국노동연구원, [실업실태 및 복지욕구조사 보고서], 1998. 11. 참조.

6) 필자도 대구참여연대와 함께 '대구광역시저소득주민생활보장등에관한조례'안을 만든 적이 있다. 다만 실제의 제안은 국민기초생활보장법의 제정목적임에 따라 유보하였다. 그 조례안의 제안이유의 주요 내용은 다음과 같았다. "헌법 제34조 제1항은 [모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다]고 규정하고 있다. 인간다운 생활을 할 권리의 구체적 내용에 대해서는 여러 가지 의견이 있으나, 그 최소한은 국민이 가지는 사회보장수급권이다. 이의 실현을 위해, 국가와 지방자치단체는 생활곤궁자에 대하여 특별히 보호하고 나아가 국민이나 지역주민이 물질적인 궁핍과 재난에 불착함이 없이 생활유지가 가능하도록 합리적인 사회보장제도를 마련하여야 한다. 사회보장제도의 마련을 통한 이른바 사회안전망(social safety net)의 구축없이 우리 사회의 경제적, 정치적, 사회적 안정과 통합을 도모할 수 없을뿐더러, '사람살만한 사회' 또는 '인간의 얼굴을 가진 사회'를 만들기도 어렵다. 헌법 제34조의 정신에 따라 현재 시행되고 있는 법률이 사회보험 · 공공부조 기타 사회복지서비스 관련법률이다. 이 중에서 생활곤궁자에 대한 보호를 위해 마련된 대표적인 법률이 생활보호법과 의료보호법인데, 양 법률은 무엇보다도 보호대상자의 범위가 매우 한정적이고, 보호수준이 전국적 차원에서 일률적이라는 점에서 근본적 한계를 가지고 있다. …… 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 국가 차원의 생활보호법 개정이 필요하지만, 그와 병행하여 지방자치단체별 생활보장조례의 제정이 시급하다고 하겠다. 특히 지방자치의 시행과 더불어 지역주민의 복지향상에 대해 일차적 책임을 지는 지방자치단체는 그 지방의 제반여건에 상응하는 합리적이고 구체적인 사회보장제도를 마련함으로써, 국가수준에서 시행되는 사회보장제도의 흠결을 보완하고 지역주민의 사회보장수요에 적극적으로 응할 책무를 진다. 이는 지방자치단체의 사무범위를 정하고 있는 지방자치법 제9조에서 주민의 복지증진에 관한 사무중에 주민복지에 관한 사업과 생활곤궁자의 보호 및 지원(동조 제2항 제2호 가목과 다목)이 포함되어 있는 점 및 이를 위한 지방재정의 지출을 가능하도록 규정하고 있는 지방재정법(제14조 제1항 제1호 소정의 '법률의 규정이 있는 경우' 우리 대법원은 1997년 4월 25일 판결에서 생활곤궁자의 보호 및 지원을 위한 개인 또는 단체에 대한 기부 · 보조 또는 기타의 공금 지출이 이에 해당한다고 확인하였다)에서 더욱 분명히 드러난다. 대구광역시도 이러한 지방자치단체로서의 기본적 책무를 깊이 인식하는 한편 이 지역이 그 어느 지역보다도 지역주민의 자긍심과 연대의식이 높은 지역이라는 점을 충분히 감안하여, 지역에

결과 장래 유사한 문제에 대한 근본적 대응책을 마련하는 것이 시급하다는 점에 인식을 같이 하였고, 그 대책의 하나로서 최저생활의 보장을 위한 최후의 사회적 안전판으로서 국민기초생활보장법을 새로이 마련하게 되었다.⁷⁾

이 글은 이상과 같은 배경을 가지고 탄생한 국민기초생활법의 주요 내용과 특징을 살펴보는데 그 목적이 있다. 그리고 주요내용을 살핌에 있어서는 구생활보호법과 차이가 나는 점에 중점을 둔다.

II. 國民基礎生活保障法の 主要内容

국민기초생활보장법은 9개의 장(총 51조문)과 부칙으로 구성되어 있다. 장별 주제는 총칙, 급여의 종류와 방법, 보장기관, 급여의 실시, 보장시설, 수급자의 권리와 의무, 이의신청, 보장비용, 벌칙이다. 이를 주요 내용별로 나누어 보면, 수급권자(수급자), 보장기관과 보장시설, 급여 및 보장비용으로 나눌 수 있다. 이하에서는 이 중에서 보장비용을 제외한 나머지에 대하여 차례로 살펴보기로 한다.

1. 受給權者・受給者

(1) 법적용대상으로서 수급권자·수급자

이 법의 대상은 수급권자 및 수급자이다. 수급권자라 함은 이 법에 의한 급여를 받을 수 있는 자격을 가진 자(제2조 제1호)를 말하고, 수급자라 함은 '이

거주하는 저소득주민의 생활보장을 위한 조례를 조속히 제정하여야 할 것이다. 이를 통해 대구광역시가 어느 지방자치단체보다도 사회가 안정되고 주민이 살만하며 주민간의 화합과 통합이 잘 이루어지는 곳으로 자리매김될 수 있기를 바란다".

- 7) 그러나 이 법이 만들어지기까지 그리 순탄한 과정을 겪은 것은 아니었다. 학계와 시민단체의 새로운 입법의 필요성 주장에 대해 정부 일각(주로 경제부처와 노동부등)에서는 이른바 '복지병'에 대한 우려에 기반한 반대 혹은 수급자의 범위축소를 강력히 주장하였다. 이에 관한 자세한 내용 및 비판은 문진영(1999), 앞의 글 및 시민공청회에서의 다음과 같은 토론자료를 참조하기 바람. 이성재, "현재까지의 국민기초생활보장법의 제정과정과 향후 과제"; 조영숙, "빈곤의 여성화를 방지하기 위한 국민기초생활보장법 제정의 시급성"; 김홍일, "국민기초생활보장법 토론회 자료"; 장신철, "국민기초생활보장법(안)의 문제점 검토"등.

법에 의한 급여를 받는 자'(동조 제2호)를 말한다. 한편 국가 또는 지방 단체와 같은 보장기관이 수급자에게 이 법에 의해 '급여하거나 대여하는 금전 또는 물품'은 '수급품'(동조 제3호)이라고 한다.

그런데 수급자란 수급권자중에서 실제의 급여를 받는 자이므로 그 범위는 따로 정할 필요가 없다. 그런 점에서 법 적용 대상으로서 의미가 있는 것은 수급권자이다. 이 법은 수급권자를 원칙적 수급권자와 일시적 수급권자로 구분하고 있다(제5조). 먼저, 원칙적인 수급권자(본래적 수급권자)는 "부양의무자⁸⁾가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자로서 소득인정액이 최저생계비 이하인 자"이다. 다음으로, 일시적 수급권자(예외적 수급권자)는 원칙적 수급권자에 해당하지 아니하여도 "생활이 어려운 자로서 일정기간동안 이 법이 정하는 급여의 전부 또는 일부가 필요하다고 보건복지부장관이 정하는 자"이다.

(2) 수급권자 결정의 기준

앞서 말한 바와 같이, 수급권자를 정하는 핵심적 기준은 '소득인정액이 최저생계비이하인 자'이다. 그러면 소득인정액과 최저생계비란 무엇을 말하는가.

먼저, '소득인정액'이란 개별가구의 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 금액을 말한다(제2조 제7호). 여기서 '개별가구의 소득평가액'이라 함은 개별가구의 실제소득에도 불구하고 보장기관⁹⁾이 급여의 결정 및 실시 등에 사용하기 위하여 산출한 금액(동조 제8호)¹⁰⁾을, 그리고 '재산의 소득환산액'이라 함은 보장기관이 급여의 결정 및 실시 등에 사용하기 위하여 개별가구의 재산가액에 소득환산율을 곱하여 산출한 금액(동조 제9호)¹¹⁾을 말한다.

8) 부양의무자라 함은 수급권자를 부양할 책임이 있는 자로서 수급권자의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이 하는 2촌이내의 혈족을 말한다(제2조 제5호).

9) 보장기관이라 함은 이 법에 의한 급여를 행하는 국가 또는 지방자치단체를 말한다. (제2조 제4호).

10) 이 경우 소득평가액의 구체적인 산정방식은 보건복지부령으로 정하되, 가구특성에 따른 지출요인과 근로를 유인하기 위한 요소 등을 반영하여야 한다. (제2조 제8호 후단).

11) 이 경우 개별가구의 재산범위·재산가액의 산정기준 및 소득환산율 기타 필요한 사항에 관해서는 보건복지부령으로 정한다(제2조 제9호 후단).

다음으로, '최저생계비'라 함은 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용으로서 매년 보건복지부장관이 공표하는 금액을 말한다(제2조 제6호). 그리고 최저생계비를 정하는 절차를 보면 다음과 같다. 보건복지부장관은 매년 12월 1일까지 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 다음 연도의 최저생계비를 공표하여야 하며, 최저생계비를 결정하기 위하여 필요한 계측조사를 5년마다 실시하여야 한다(제6조).

(3) 수급자의 권리와 의무

이 법에 의한 수급자는 몇 가지 권리와 의무를 가진다.

먼저 수급자의 기본적인 권리는 다음과 같다. 첫째, 수급자에 대한 급여는 정당한 사유없이 이를 불리하게 변경할 수 없다(제34조). 둘째, 수급권 및 수급품은 압류할 수 없다(제36조). 다만, 수급권자는 본인의 의사에 반하여 수급자가 되는 것을 강제받지 아니하며, 수급권을 포기할 수도 있다.¹²⁾

다음으로 수급자의 기본적인 의무는 다음과 같다. 첫째, 수급권을 타인에게 양도할 수 없다(제37조). 둘째, 수급자는 거주지역·세대의 구성에 변동이 있거나 재산상황등에 현저한 변동이 있는 때에는 지체없이 관할 보장기관에 이를 신고하여야 한다(제38조).

2. 保障機關과 保障施設

(1) 보장기관

앞서 말한 대로, 이 법에 의한 급여를 행하는 국가 또는 지방자치단체를 보장기관이라 한다. 그리고 실제의 급여를 담당하는 보장기관은 이 법 제19조에 서 정하고 있다.

우선, 이 법에 의한 급여는 원칙적으로 수급권자 또는 수급자의 거주지를 관할하는 특별시장·광역시·도지사(이하 "시·도지사"라 한다)와 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)이 행한다. 다만, 주거가 일정하지 아

12) 법에 명시된 것은 아니지만, 수급권자나 수급자의 인격보호도 생활보장과 함께 중시되는 현대적 공공부조법의 특성상 이는 당연한 것으로 생각되며, 이 법에서도 수급권의 발생에 있어 신정주의를 원칙(제21조 이하)으로 하고 있다.

니한 경우에는 수급권자 또는 수급자가 실제 거주하는 지역을 관할하는 시장·군수·구청장이 행한다(동조 제1항).

다음으로, 위의 규정에도 불구하고 보건복지부장관과 시·도지사는 수급자를 각각 국가 또는 당해 지방자치단체가 경영하는 보장시설에 입소하게 하거나 다른 보장시설에 위탁하여 급여를 행할 수 있다(동조 제2항).

한편, 보장기관은 수급권자·수급자·차상위계층에 대한 조사와 수급자 결정 및 급여의 실시 등 이 법에 의한 보장업무를 수행하게 하기 위하여 사회복지사업법 제14조의 규정에 의한 사회복지전담공무원을 배치하여야 한다(동조 제4항).

그리고 생활보장사업의 기획·조사·실시 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 보건복지부와 특별시·광역시·도("시·도") 및 시·군·구에 각각 생활보장위원회를 둔다.¹³⁾

(2) 보장시설

보장시설이라 함은 이 법상의 급여를 행하는 사회복지사업법에 의한 사회복지시설중 대통령령이 정하는 시설을 말한다(제32조).

이러한 보장시설의 장은 수급자의 보호를 위하여 다음과 같은 의무를 진다. 첫째, 보장시설의 장은 보장기관으로부터 수급자에 대한 급여를 위탁받은 때에는 정당한 사유없이 이를 거부하여서는 아니된다(제33조 제1항). 둘째, 위탁받은 수급자에게 보건복지부장관이 정하는 최저기준이상의 급여를 행하여야 한다(동조 제2항). 셋째, 수급자에게 급여를 행함에 있어서 성별·신앙 또는 사회적 신분 등을 이유로 차별대우를 하여서는 아니되고, 수급자의 자유로운 생활을 보장하여야 하며, 위탁받은 수급자에게 종교상의 행위를 강제하여서는 아니된다(동조 제3항 내지 제5항).

3. 給與

(1) 급여의 기본원칙과 기준

13) 보건복지부에 두는 생활보장위원회("중앙생활보장위원회")는 1. 생활보장사업의 기본방향 및 대책 수립, 2. 소득인정액 산정방식의 결정, 3. 급여기준의 결정, 4. 최저생계비의 결정, 5. 보장기금의 적립·관리 및 사용에 관한 지침의 수립 등을 다룬다.

급여의 기본원칙은 공공부조의 그것인 보충성과 최후수단성이다. 먼저, 이 법에 의한 급여는 수급자가 자신의 생활의 유지·향상을 위하여 그 소득·재산·근로능력 등을 활용하여 최대한 노력하는 것을 전제로 이를 보충발전시키는 것을 기본원칙으로 한다(제3조 제1항). 이를 보충성이라 한다. 다음으로 부양의 무자의 부양과 기타 다른 법령에 의한 보호는 이 법에 의한 급여에 우선하여 행하여지는 것으로 한다. 이를 최후수단성이라 한다. 다만, 다른 법령에 의한 보호의 수준이 이 법에서 정하는 수준에 이르지 아니하는 경우에는 나머지 부분에 관하여 이 법에 의한 급여를 받을 권리를 잃지 아니한다(동조 제2항).

급여의 기준에는 몇 가지 원칙이 있다. 첫째, 최저생활유지의 원칙으로, 이 법에 의한 급여는 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것이어야 한다(제4조 제1항). 둘째, 필요증응의 원칙으로, 급여의 기준은 보건복지부장관이 수급자의 연령·가구규모·거주지역 기타 생활여건 등을 고려하여 급여의 종류별로 정한다(동조 제2항). 셋째, 세대별보장의 원칙으로, 보장기관은 이 법에 의한 급여를 세대를 단위로 하여 행함을 기본으로 한다. 다만 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 개인을 단위로 하여 행할 수 있다(동조 제3항).

(2) 급여의 종류

(가) 개관

이 법상의 급여는 생계급여·주거급여·의료급여·교육급여·해산급여·장제급여·자활급여등 7가지이다(제7조 제1항). 이 중에서 의료급여는 다른 법률(의료보호법등)에서, 나머지는 이 법에서 정한다(동조 제3항 참조).

이상의 급여중 생계급여는 수급자전부에 대해, 나머지는 수급자의 필요에 따라 병행하여 행하는 것으로 하되, 급여의 수준은 예외적·임시적 급여라고 할 수 있는 해산급여와 장제급여를 제외한 나머지 급여와 수급자의 소득인정액을 더한 것이 최저생계비 이상이 되도록 한다(동조 제2항).

(나) 생계급여

생계급여는 수급자에게 의복·음식물 및 연료비와 기타 일상생활에 기본적으로 필요한 금품을 지급하여 그 생계를 유지하게 하는 것이다(제8조). 생계급여의 방법은 금전지급, 매월 정기지급,¹⁴⁾ 직접지급, 필요에 따른 차등지급, 근

로능력있는 수급자에 대한 조건부지급을 원칙으로 한다(제9조).¹⁵⁾ 그리고 생계급여를 행할 장소는 수급자의 주거가 원칙이나 예외적으로 위탁급여도 가능하다(제10조).

(다) 주거급여

주거급여는 수급자에게 주거안정에 필요한 임차료, 유지수선비 기타 대통령령이 정하는 수급품을 지급하는 것이다(제11조). 한편 수급자에 대한 급여를 타인의 가정에 위탁하여 행하는 경우에는 거실의 임차료 기타 거실의 유지에 필요한 비용은 이를 생계급여의 수급품에 가산하여 지급하되, 이 경우 주거급여는 실시된 것으로 본다(제10조 제2항).

(라) 의료급여

의료급여는 별도로 제정된 의료보호법에 의하여 보장된다.¹⁶⁾

(마) 교육급여

교육급여는 수급자에게 입학금·수업료·학용품비 기타 수급품을 지원하는 것인데, 대상이 되는 학교의 종류, 범위 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(제12조 제1항).¹⁷⁾ 교육급여는 금전 또는 물품을 수급자 또는 수급

14) 구생활보호법상에서 보험금품은 매월 20일 지급하되, 그 지급일이 공휴일인 경우에는 그 전일에 지급하였다(구생활보호법 시행령 제8조 제2항).

15) ①생계급여는 금전을 지급함으로써 행한다. 다만, 이에 의할 수 없거나 이에 의하는 것이 적당하지 아니하다고 인정하는 경우에는 물품을 지급함으로써 행할 수 있다. ②제1항의 수급품은 대통령령이 정하는 바에 따라 매월 정기적으로 지급하여야 한다. 다만, 특별한 사정이 있는 경우에는 그 지급방법을 다르게 정하여 지급할 수 있다. ③제1항의 수급품은 수급자에게 직접 지급한다. 다만, 제10조제1항 단서의 규정에 의하여 제32조의 보장시설이나 타인의 가정에 위탁하여 생계급여를 행하는 경우에는 그 위탁받은 자에게 이를 지급할 수 있다. 이 경우 보장기관은 보건복지부장관이 정하는 바에 따라 정기적으로 수급자의 수급여부를 확인하여야 한다. ④생계급여는 보건복지부장관이 정하는 바에 따라 수급자의 소득인정액 등을 감안하여 차등지급할 수 있다. ⑤보장기관은 대통령령이 정하는 바에 따라 근로능력이 있는 수급자에게 자활에 필요한 사업에 참가할 것을 조건으로 하여 생계급여를 지급할 수 있다. 이 경우 보장기관은 제28조의 규정에 의한 자활지원계획을 감안하여 조건을 제시하여야 한다.

16) 의료보호법의 주요 내용에 관해서는 김유성, 앞의 책, 348-360면 참조바람.

17) 구생활보호법상 대상 학교로는 중학교·고등국민학교, 고등학교·고등기술학교, 특수학교(중학교·고등학교 과정에 한한다), 학교형태의 사회교육시설(중학교·고등학교

자의 친권자나 후견인에게 지급함으로써 행한다. 다만, 보장기관이 필요하다고 인정하는 경우에는 수급자가 재학하는 학교의 장에게 수급품을 지급할 수 있다(동조 제2항).

(바) 해산급여

해산급여는 수급자가 분만을 할 때, 조산(助産)과 분만전과 분만후의 필요한 조치와 보호를 행하는 것이다(제13조 제1항). 해산급여는 보장기관이 지정하는 의료기관에 위탁하여 행할 수도 있고(동조 제2항), 해산급여에 필요한 수급품을 수급자나 그 세대주 또는 세대주에 준하는 자에게 지급함으로써 행할 수도 있다(동조 제3항).

(사) 장제급여

장제급여는 수급자가 사망한 경우 사체의 검안·운반·화장 또는 매장 기타 장제조치를 행하는 것이다(제14조 제1항). 장제급여는 보건복지부령이 정하는 바에 따라 실제로 장제를 행하는 자에게 장제에 필요한 비용을 지급함으로써 행한다. 다만, 이에 의할 수 없거나 이에 의하는 것이 적당하지 아니하다고 인정하는 경우에는 물품을 지급함으로써 행할 수 있다(동조 제2항).

(아) 자활급여

자활급여는 수급자의 자활을 조성하기 위하여 각종의 급여를 행하는 것이다. 이에 해당하는 급여로서는 자활에 필요한 금품의 지급 또는 대여, 자활에 필요한 기능습득의 지원, 취업알선 등 정보의 제공, 공공근로 등 자활을 위한 근로 기회의 제공, 자활에 필요한 시설 및 장비의 대여, 기타 대통령령이 정하는 자활조성을 위한 각종 지원 등이다(제15조 제1항). 자활급여는 관련 공공 또는 민간기관·시설에 위탁하여 이를 행할 수 있다. 이 경우 그에 소요되는 비용은 보장기관이 이를 부담한다(동조 제2항).

(3) 자활후견기관과 자활공동체

(가) 자활후견기관

국가 또는 지방자치단체(보장기관)은 수급자와 이와 생활수준이 유사한 자

교 과정에 상응하는 교육과정이 설치된 경우에 한한다), 전3자의 학교와 유사한 각종 학교 등이다(동법 시행령 제13조 제1항).

의 자활의 촉진에 필요한 사업을 수행하게 하기 위하여 사회복지법인 등 비영리법인과 단체 또는 개인을 그들의 신청을 받아 자활후견기관으로 지정할 수 있고, 이들에 대해 각종의 지원을 할 수 있다. 이 경우 보장기관은 법인 등의 지역 사회복지사업 및 자활지원사업의 수행능력·경험 등을 고려하여야 한다(제16조).

한편 자활후견기관은 자활후견기관협회를 설립할 수 있고, 국가 또는 지방자치단체는 이들에 대해 필요한 비용을 보조할 수 있다(제17조)

(나) 자활공동체

수급자와 이와 생활수준이 유사한 자는 상호 협력하여 자활공동체를 설립·운영할 수 있고, 보장기관은 이들에게 직접 또는 자활후견기관을 통하여, 자활을 위한 사업자금 융자, 국공유지 우선 임대, 국가 또는 지방자치단체가 실시하는 사업의 우선 위탁, 국가 또는 지방자치단체의 조달구매시 공동체 생산품의 우선구매, 기타 수급자의 자활 촉진을 위한 각종 사업등의 지원을 할 수 있다(제18조)

(4) 급여의 실시

(가) 급여의 신청

수급권자와 그 친족, 기타 관계인은 관할 시장·군수·구청장에게 수급권자에 대한 급여를 신청할 수 있다. 사회복지전담공무원은 이 법의 의한 급여를 필요로 하는 자가 누락되지 아니하도록 하기 위하여 관할 지역내에 거주하는 수급권자에 대한 급여를 직권으로 신청할 수 있다. 이 경우 수급권자의 동의를 구하여야 하며 이를 수급권자의 신청으로 볼 수 있다(제21조).

(나) 신청에 의한 조사

시장·군수·구청장은 급여신청이 있는 경우, 사회복지전담공무원으로 하여금 급여의 결정 및 실시 등에 필요한 사항(부양의무자의 유무 및 부양능력 등 부양의무자와 관련된 사항, 수급권자 및 부양의무자의 소득·재산에 관한 사항, 수급권자의 근로능력·취업상태·자활욕구 등 자활지원계획수립에 필요한 사항, 기타 수급권자의 건강상태·가구특성 등 생활실태에 관한 사항)을 조사하게 하거나 수급권자에게 보장기관이 지정하는 의료기관에서 검진을 받게 할 수 있다.

시장·군수·구청장은 수급권자 또는 부양의무자의 소득·재산 및 건강상태

등을 확인하기 위하여 필요한 자료의 확보가 곤란한 경우 수급권자 또는 부양의무자 및 기타 관계인에게 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다.

보장기관의 공무원 또는 공무원이었던 자는 위의 과정에서 얻은 정보와 자료를 이 법이 정한 보장목적 외에 다른 용도로 사용하거나 다른 사람 또는 기관에 제공하여서는 아니된다.

보장기관은 위의 조사결과를 대장으로 작성·비치하여야 한다.

보장기관은 수급권자 또는 부양의무자가 조사를 거부·방해 또는 기피하거나 검진지시에 따르지 아니한 때에는 급여신청을 각하할 수 있다. 이 경우 제29조제2항의 규정을 준용한다(이상 제22조).

(다) 확인조사와 차상위계층에 대한 조사

시장·군수·구청장은 매년 정기적으로 위의 사항을 조사하여야 한다(제23조).

시장·군수·구청장은 최저생계비의 변경 등에 의하여 수급권자의 범위가 변동함에 따라 다음연도에 이 법에 의한 급여가 필요할 것으로 예측되는 수급권자의 규모를 조사하기 위하여 보건복지부령이 정하는 바에 따라 수급권자의 차상위 계층에 대하여 조사를 실시할 수 있다. 이 조사에서는 조사대상자의 동의가 있어야 하고, 그 동의는 다음연도의 급여신청으로 본다(제24조).

(라) 조사결과와 보고

위의 (나), (다)의 조사결과는 관할 시·도지사에게 보고하여야 하며, 보고를 받은 시·도지사는 이를 보건복지부장관에게 보고하여야 한다. 시·도지사가 조사한 때에도 이와 같다(제25조).

(마) 급여의 결정

시장·군수·구청장은 신청에 의한 조사를 한 때에는 지체없이 급여실시의 여부와 급여의 내용을 결정하여야 하고, 차상위계층을 조사한 경우에는 급여개시일이 속하는 월에 급여실시 여부와 급여내용을 결정하여야 한다. 시장·군수·구청장은 급여실시의 여부와 급여내용을 결정한 때에는 그 결정의 요지, 급여의 종류·방법 및 급여의 개시시기 등을 서면으로 수급권자 또는 신청인에게 신청일로부터 14일 이내(예외 30일)에 통지하여야 한다(제26조).

(바) 급여의 실시 등

수급자에 대한 급여는 급여의 신청일부터 개시한다. 다만, 최저생계비의 변경으로 인하여 1월에 새로이 수급자로 결정되는 자에 대해서는 해당 연도의 1월 1일을 그 급여개시일로 한다.

시장·군수·구청장은 급여실시 여부의 결정전이라도 수급권자에게 급여를 하여야 할 긴급한 필요가 있다고 인정될 때에는 급여의 일부를 행할 수 있다.

시장·군수·구청장은 수급자의 자활을 체계적으로 지원하기 위하여 수급자가구별로 자활지원계획을 수립하고 그에 따라 급여를 실시하여야 한다.

보장기관은 수급자의 소득·재산·근로능력 등에 변동이 있는 경우에는 직권 또는 수급자나 그 친족 기타 관계인의 신청에 의하여 그에 대한 급여의 종류·방법 등을 변경할 수 있다.

보장기관은 수급자에게 일정한 사유가 있는 경우 급여의 전부 또는 일부를 중지하여야 한다.

보장기관은 자활후견기관의 지정을 취소하거나 급여실시의 결정을 취소하고자 하는 경우에는 청문을 실시하여야 한다(이상 제27조 내지 제31조).

(사) 이의신청

수급자나 급여 또는 급여변경의 신청을 한 자는 그 결정의 통지를 받은 날부터 60일 이내에 시장·군수·구청장의 처분에 대하여 이의가 있는 경우에는 당해 보장기관을 거쳐 시·도지사에게 각각 서면 또는 구두로 이의를 신청할 수 있다. 이 경우 구두로 이의신청을 접수한 보장기관의 공무원은 이의신청서를 작성할 수 있도록 협조하여야 한다. 시·도지사가 이의신청서를 송부받은 때에는 30일 이내에 필요한 심사를 하고 이의신청을 각하하거나 당해 처분을 변경 또는 취소하거나 기타 필요한 급여를 명하여야 한다(제39조).

시·도지사의 처분 등에 대하여 이의가 있는 자는 그 처분 등의 통지를 받은 날부터 60일 이내에 시·도지사를 거쳐 보건복지부장관에게 서면 또는 구두로 이의를 신청할 수 있다. 구두로 이의신청을 접수한 보장기관의 공무원은 이의신청서를 작성할 수 있도록 협조하여야 한다. 보건복지부장관은 이의신청서를 송부받은 때에는 30일 이내에 필요한 심사를 하고 이의신청을 각하하거나 당해 처분의 변경 또는 취소의 재결을 하여야 한다.

III. 國民基礎生活保障法의 特徵

이 번에 새로이 제정된 국민기초생활보장법은 그 내용뿐만 아니라 용어 등 형식적 측면에서도 혁신적인 것이다. 사실 이 법의 제정은 국민들의 큰 관심을 받지는 못했지만, 필자가 보기에 이번 국회가 한 일중 가장 잘한 일들 중의 하나로 기억될 수 있는 그리고 새로운 시대의 서막이 될 수 있는 것이었다고 하겠다. 이하에서는 이 법의 주요한 특징을 몇 가지로 요약해 본다.¹⁸⁾

1. 保護에서 權利로

이 법의 첫 번째 특징은 최저생활보장이 국가의 은혜적인 것이 아니라 국민의 당연한 권리(따라서 국가의 기본적 의무)라는 점을 확인한 점에 있다. 다시 말해 이 법은 그 용어사용에서부터 국민의 최저생활요구가 실질적인 권리라는 점을 분명히 하였다.

법의 명칭부터도 생활'보호'법이 아닌 국민기초생활'보장'법으로 바뀌었다. 그리고 법의 적용대상자는 생활보호대상자가 아닌 수급권자(수급자)로, 그리고 의무자는 보호기관이 아닌 보장기관으로, 또한 국가나 지방자치단체가 지원하는 금품의 명칭도 '보호'에서 '급여'로 각각 바뀌었다. 이로써 최저생활보장은 명실상부하게 '은혜적이고 시혜적인 성격'을 벗어나 권리로 자리잡게 된 것이다.

2. 受給權者에 대한 人口學的 制限의 撤廢

이 법의 내용상의 가장 큰 특징은 수급권자에 대한 인구학적 제한의 철폐에 있다. 종래 생활보호법은 '보호대상자'를 정함에 있어 일정한 인구학적 제한을 두었다. 즉 생활보호법상 보호대상자는 "부양의무자가 없거나 부양업무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 다음 각호의 1에 해당하는 자로서 최저생계비를 감안하여 보건복지부장관이 소득과 재산을 기준으로 하여 매

18) 이하에서 드는 것 이외에도 이 법은 최저생계비등의 결정에 있어 중앙생활보장위원회
회의 권한을 강화하는 등 구생활보호법과는 다른 몇 가지 규정을 가지고 있다.

년 정하는 보호대상자 선정기준에 해당하는 자"인데, 구체적으로는 65세이상의 노쇠자, 18세미만의 아동, 임산부, 질병, 사고등의 결과로 인하여 근로능력을 상실하였거나 장애로 인하여 근로능력이 없는 자, 이상의 자와 생계를 같이하는 자로서 이들의 부양, 양육, 간병과 기타 이에 준하는 사유로 인하여 생활이 어려운 자, 기타 생활이 어려운 자로서 자활을 위하여 이 법에 의한 보호의 일부가 필요한 자에 한정되었다.

이에 비해 이 법은 원칙적으로 수급권자의 자격을 "부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자로서 소득 인정액이 최저생계비 이하인 자"로 함으로써, 소득이 최저생계비이하인 자는 모두 수급권자가 될 수 있도록 하였다. 이로써 가난의 이유나 기타의 조건을 불문하고, 우리나라 국민이라면 최소한도의 인간다운 생활을 누릴 수 있어야 한다는 당연한 사리가 대한민국 정부창립이래 최초로 구체화된 것이다.

이렇게 수급권자의 자격이 일원화됨으로써, 종래 생활보호법상의 생활보호대상자에 대한 구분도 철폐되었다. 생활보호법에서는 생활보호대상자를 거택보호대상자, 시설보호대상자, 자활보호대상자로 3분하여 보호의 내용을 달리 정하였다. 그에 비해 이 법은 그러한 구분을 철폐하는 대신 급여의 실체에 있어 수급자의 필요에 따른 보장이 행해지도록 하였다.

3. 住居給與 및 緊急給與의 新設

수급자가 받는 급여에 있어 가장 큰 변화는 역시 주거급여와 긴급급여가 신설된 것이다.

주거급여란 앞서 말한 바와 같이 수급자에게 주거안정에 필요한 임차료, 유지수선비 기타의 수급품을 지급하는 것이다. 주거급여의 신설로 인해 저소득자의 생계비중 큰 비중을 차지하는 주거비용의 일부를 국가나 지방자치단체가 보조할 수 있도록 함으로써 수급자의 생활안정에 큰 기여를 할 수 있게 되었다. 한편 주거급여의 신설은 우리 나라 사회보장법 체계에서도 큰 변화를 가져올 수 있는 것이라는 점에서도 의의가 있다. 사회적 위험에 대한 사회적 대처라고 하는 사회보장법의 관점에서 볼 때, 가장 중요한 사항중의 하나가 바로 무엇을

사회적 위험으로 파악하는가 하는 점이다. 주거비가 우리 국민 대다수의 공통적인 근심사항임에도 불구하고, 주거문제는 종래 사회보험이나 공공부조 또는 사회복지서비스에서 본격적인 대상이 아니었다. 이런 상황에서 비록 공공부조법의 영역에 한정된 것이긴 하지만, 주거문제가 보장대상으로 파악되었다는 것은 앞으로 우리 사회보장법이 나아갈 방향의 하나를 보여준 것이라는 점에서 큰 의의가 있다고 하겠다.

긴급급여란 급여실시 여부의 결정전이라도 수급권자에게 급여를 하여야 할 긴급한 필요가 있다고 인정될 때에 시장·군수·구청장이 제7조 제1항 각호에 규정된 급여의 일부를 행할 수 있는 것을 말한다(제27조 제2항). 이는 수급권자가 실제의 수급자로 결정되기까지 생활의 위협을 받을 수 있는 점을 고려하여 새로이 신설한 것이다.