

기초생활보장 부양의무자 기준의 문제점과 개선방안

National Assembly Research Service



현안보고서 Vol. 113

—사회통합 정책과제 시리즈 V—

<사회안전망 진단>

기초생활보장 부양의무자 기준의 문제점과 개선방안

이만우(보건복지여성팀장)

2010. 12. 30.



국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

요 약

현재 우리사회에서는 최저 생활을 유지하지 못함에도 불구하고, 국가로부터 아무런 지원을 받지 못한 채 국민기초생활보장에서 배제된 비수급 빈곤층(2009년 기준, 60만가구 약 100만명)이 늘어나고 있다. 이는 「국민기초생활보장법」이 제정된 지 10년이 넘었지만 현실에 맞지 않는 부양의무자 기준으로 인해 제도권 밖의 빈곤층이 발생하며 이들에 대해 국민기초생활보장제도가 사회안전망으로 기능하지 못하고 있기 때문이라고 볼 수 있다.

부양의무자 기준은 부양의무자 범위와 부양의무자의 소득인정액을 근거로 결정되는 부양능력 판정기준으로 구성되는데, 이 기준은 최저생계비와 더불어 기초생활보장의 수급권을 결정하는 핵심이다.

현행 부양의무자 범위는 “수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자”로 제한되어 있고, 부양능력 판정기준은 소득과 재산에 근거하여 설정된다. 이 기준들은 부양능력 없음, ‘부양능력 미약’, 그리고 ‘부양능력 있음’의 판정에 포괄적으로 적용되는데, 소득기준은 부양의무자의 실제 소득이 부양의무자 가구 최저생계비의 130% 이상 또는 이하가, 그리고 재산기준은 부양의무자 재산의 소득환산액이 수급권자 및 부양의무자 가구 각각의 최저생계비를 합한 금액의 42% 이상 100% 미만이 판정의 중요한 구역이다([그림 2] 참조).

그런데 이러한 부양의무자 기준은 가족기능의 약화와 핵가족화 및 국민의식의 변화 등을 반영하지 못하고 여러 가지 문제점을 드러내고 있다.

먼저, 부양의무자 범위는 두 차례의 법 개정을 통해 조부모와 손자녀 등에 대한 부양의무를 폐지하고 “1촌 직계혈족과 그 배우자”로 좁혀졌으나, ‘배우자’ 규정이 여전히 살아 있어 현재의 사적(가족) 부양실태를 법적으로 적절하게 반영하고 있지 못하고 있는 것으로 보인다.

우리나라와 같이 친족 관념에 기초한 가족의 부양의무를 법제화하고 있는

방식은 유럽 선진 복지국가들에서는 거의 찾아볼 수 없고, 법적으로 규정된 부양의무를 공공부조의 수급요건으로 규정하고 있는 예는 더욱 찾아보기 힘들다. 따라서 부양의무자 범위를 수급요건으로 간주하는 것은 공적 부양을 사적 부양으로 대체시키는 것이라고 할 수 있다.

다음으로, 부양능력 판정기준으로 인해 발생하는 가장 큰 문제점은 공공부조의 혜택을 받지 못하는 비수급 빈곤층을 유발할 뿐만 아니라 소득기준이 너무 낮게 설정되어 부양의무자 가구의 생활을 훼손할 가능성이 높다는 것이다.

타 가구(예: 생계를 같이하지 않는 부모)에 대한 부양여력을 가질 정도의 최저생계비의 수준을 확보하지 않은 저소득층 가구에게 부양의무까지 부과함에 따라 부양의무자 가구와 그 후세대(현재 교육을 받아야 하는 아동·청소년)마저 빈곤층으로 전락하는 결과를 초래할 수 있는 것이다.

현재 부양의무자 기준의 개선 논의는 크게 두 가지 방향에서 이루어지고 있다.

첫째는 부양의무자 범위 기준을 단계적으로 폐지하고 부양의무자의 소득 및 재산 기준을 현실화하자는 것이다. 기초생활보장 수급결정은 명목적인 부양의무자의 존재 여부가 아닌 실제적 부양 여부로 판단해야 하며, 실제로 부양이 이루어지고 있지 않은 관계에 대해서는 과감히 부양의무자 범위기준을 폐지해야 하고, 실제 가족 간의 부양이 이루어지고 있는 경우도 부양의무를 이행하고 있는 자의 부양능력을 강화해야 한다는 논리이다.

둘째는 부양의무자 범위기준을 유지 또는 축소하더라도 소득 및 재산기준을 점진적으로 완화하자는 것이다. 「민법」상 상속권이 있는 상황에서 자녀의 부모 부양의무를 면제하는 것은 타당하지 않다는 법리적 해석과 더불어 부양의무자 범위기준을 폐지할 경우 정부 재정에 큰 부담이 되므로, 소득 및 재산 기준을 완화하여 비수급 빈곤층을 해소하는 것이 현실적이라는 논리이다.

이제는 부양의무자 범위인 수급권자의 직계 혈족(부모, 자녀 등)과 그 배우자(며느리, 사위 등) 중 배우자, 더 나아가 부모를 제외하는 방안을 고려해야 할 시점이라고 생각한다. 그리고 부양의무자 기준 개선의 원칙들에서 소득 및 재산 기준의 개선을 통해 기초생활보장 사각지대의 해소 효과를 유발할 수 있는 정책대안에 정책실행의 우선순위를 두어야 할 것이다. 이는 엄격한 부양능력 판정기준으로 인해 자신의 가족조차 부양하기 벅찬 저소득 가구에 대해 부양의무를 부과함으로써 동반 빈곤화, 즉 빈곤의 대물림을 조장할 수 있다는 위기에 대한 상황 판단에 따른 것이다.

이미 부양의무자 기준 개선의 목표로 소득기준의 경우 현재 최저생계비의 2.5배~3.5배, 재산기준의 경우 수급권자 기본재산액의 3.5배~6배가 제시되어 있다. 또한 이에 입각한 정책방안의 사각지대 해소효과와 추가 소요예산을 산출한 결과, 사각지대 해소효과는 최소 1%에서 최대 68% 내외로, 추가 소요예산은 140억원에서 1조 6,780억원에 이르는 것으로 예상되고 있다.

단기적으로는 부양의무자의 소득기준을 현재의 최저생계비의 130%에서 150%, 나아가 180%로까지 인상하는 것이 바람직할 것이다. 아울러 부양능력 재산기준 특례도 부양의무자 가구와 수급권자 가구의 최저생계비의 합을 현행 100% 미만에서 120% 미만으로 상향 조정하는 것이 필요하다.

중·장기적으로는 부양의무자 기준의 완화로 인하여 재정 부담이 급증하는 것을 막기 위해서 지역별 나아가 가구별 형평성을 고려하여 소득 및 재산 기준을 개선하는 방안을 강구해야 할 것이다. 급여별로 상이한 부양의무자 기준을 적용하여 생계급여에 대한 부양의무자 기준을 점진적으로 완화하되, 의료급여에 대한 부양의무자 기준은 대폭 완화하거나 폐지함으로써 부양의무자의 욕구에 대응하면서 비용이나 부작용을 줄이는 전략을 채택하는 것이 하나의 대안이 될 수 있다고 생각한다. 이를 위해 부양의무자 가구의 자산조사를 효율화하는 방법을 구체적으로 개발해야 할 것이며, 자영자 소득 파악의 어려움

등을 감안하여 건강보험 등급을 참고자료로 활용할 수 있도록 하는 법제도의 개선이 요구된다.

차 례

□ 요약

I. 서론 / 1

II. 부양의무자 기준의 현황 및 문제점 / 5

- 1. 부양의무자 기준의 변천과정 5
- 2. 현행 부양의무자 기준 11
 - 가. 부양의무자 범위 11
 - 나. 부양의무자의 판정기준 12
- 3. 부양의무자 기준의 문제점 16
 - 가. 부양의무자 범위 측면 16
 - 나. 부양의무자의 부양능력 판정기준 측면 19

III. 주요국의 공공부조제도 및 수급요건 비교 / 27

- 1. 스웨덴 27
- 2. 프랑스 30
- 3. 영국 33
- 4. 그리스 34
- 5. 미국 35
- 6. 일본 39
- 7. 비교 및 시사점 43

IV. 부양의무자 기준의 개선 논의 / 45

- 1. 부양의무자 범위기준의 폐지 45

가. 정책의 근거 및 방향	45
나. 정책방안: 관련 개정법률안 등	47
2. 부양의무자의 소득 및 재산 기준 완화	50
가. 정책의 근거 및 방향	50
나. 정책방안: 관련 개정법률안 등	52

V. 부양의무자 기준의 개선 대안 / 54

1. 부양의무자 기준 개선의 원칙과 목표	54
가. 소득기준 개선의 목표	54
나. 재산기준 개선의 목표	56
2. 부양능력 판정기준 개선의 정책과제	59
가. 소득기준 개선의 방안	59
나. 재산기준 개선의 방안	61

VI. 결론 / 62

참고문헌

부록

1. 현행 부양의무자 기준 적용
2. 「국민기초생활보장법」 개정안 비교

표 차례

[표 1] 비수급 빈곤층과 기초생활보장 수급층의 생활 및 복지실태 비교	2
[표 2] 부양의무자 기준 관련 법규 개정 경과	9
[표 3] 현행 부양의무자 기준 관련 법규정	11
[표 4] 부양의무자 기준의 적용 조건	12
[표 5] 부양의무자 부양능력 판정: ‘부양능력 없음’ 및 부양비 관련	15
[표 6] 일본의 「민법」 상 부양의무자 기준	41
[표 7] 주요국의 공공부조 형태 및 수급요건 비교	44
[표 8] 부양의무자 기준 폐지 시 예상되는 비용추계('09년 결산 자료)	51
[표 9] 부양의무자 기준 개선의 쟁점	53
[표 10] 부양능력 판정 소득기준의 목표: 표준가구의 중위소득과 평균소득	55
[표 11] 부양능력 판정 재산기준의 목표: 주택가격과 순재산	56
[표 12] 부양능력 판정 재산기준의 목표: 표준가구의 중위 및 평균재산	57
[표 13] 부양능력 판정기준의 개선 목표	57

그림 차례

[그림 1] 기초생활보장 사각지대 규모	3
[그림 2] 부양능력 판정기준(일반/재산특례)	14
[그림 3] 부양능력 판정기준(부양비)	23
[그림 4] 근로자가구 평균소득 및 중위소득 대비 최저생계비 수준	59

I. 서론

- 국민기초생활보장제도는 이제까지 시혜성 급여였던 공공부조를 권리성 급여로 전환함으로써 「대한민국헌법」 제34조에 규정된 ‘모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리’의 토대를 마련했다는데 그 의의가 있음
 - 즉, 국가는 생활능력의 여부를 떠나 실제 생활수준이 최저생계비에 못 미치는 빈곤층에 대하여 최저생계까지 소득을 보장할 의무를 가짐
 - 그러나 최저 생활을 유지하지 못함에도 불구하고 국가로부터 아무런 지원을 받지 못하여 기초보장에서 배제된 저소득층이 늘어나고 있음
 - 이와 같이 소득과 재산이 최저생계비 이하지만 국민기초생활보장제도로 부터 급여를 받지 못하는 계층을 비수급 빈곤층이라고 함
 - 이는 「국민기초생활보장법」이 제정된 지 10년이 넘었지만 현실에 맞지 않은 부양의무자 기준으로 인해 제도권 밖에 놓인 빈곤층이 발생하며 이들에 대해 국민기초생활보장제도가 사회안전망¹⁾으로 기능하지 못하고 있기 때문이라고 볼 수 있음
 - 일례로 2010년 10월 6일, 장애인 아들을 둔 윤모씨가 아들이 장애 아동양육수당²⁾을 지원받지 못하자 아들의 기초생활보장 수급권자
-
- 1) 사회안전망(Social Safety Net)이란 광의로 정의하면 사회보장과 같은 의미로서 노령·질병·실업·산업재해 등 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하기 위한 다양한 제도적 장치를 일컫음. 우리나라에서는 1990년대 말 외환위기 시 구제금융의 조건으로 사회보장제도의 확충이 요구되자 사회보험(1차 사회안전망), 공공부조(2차 사회안전망), 긴급지원사업(3차 사회안전망) 모두를 포괄하는 광범위한 보건복지서비스 제공체계를 사회안전망으로 개념화하고 있음
 - 2) 장애아동수당을 받으려면 국민기초생활보장 수급권자가 18세 미만 장애아동과

지정을 위해 스스로 목숨을 끊는 사건이 있었음³⁾

- 실제 생활수준이 최저생계비에 못 미치는 일용직 노동자인 윤모씨는 아들이 수급권자로 지정될 것으로 생각하여 자살한 것으로 알려짐
- 실제로 비수급 빈곤 7,471가구를 대상으로 비수급 빈곤층의 생활 및 복지실태를 조사한 결과⁴⁾, 월평균 가구 총소득, 월평균 가구 평균지출, 최저 주거면적 미달 가구율, 부양의무자의 미지원 비율 등의 모든 부분에서 기초생활 수급층보다 비수급 빈곤층이 더 열악하게 나타났음

[표 1] 비수급 빈곤층과 기초생활보장 수급층의 생활 및 복지실태 비교

(단위: 원, %)

비교 항목	비수급 빈곤층	기초생활 수급층
월평균 가구 총소득 (정부보조금 포함)	65만 3,500원	80만 6,700원
월평균 가구 평균지출	69만 7,700원	70만 4,700원
월평균 가구 총소득 - 평균지출	4만 4,200원	10만 2,000원
최저주거면적(3인가구 기준 29m ² /8.8평) 미달 가구율	15.6%	15.2%
제1부양의무자 미지원 비율	45.7%	63.1%

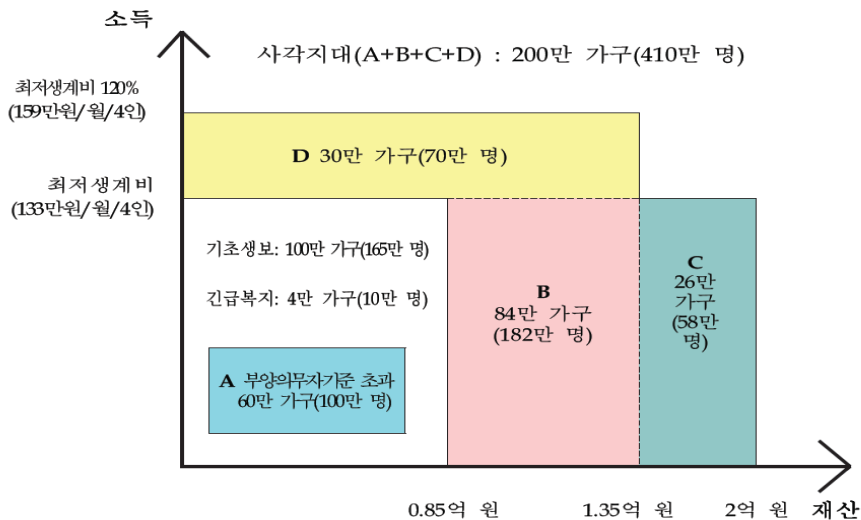
자료: 김미숙 외, 『노동복지 확충을 위한 복지실태 및 복지욕구 조사』, 한국보건사회연구원, 2009. 재구성

함께 살아야 하며, 장애정도에 따라 월 10만~20만원씩 차등 지급받게 됨

- 3) 목정민·정유미, 2010, 「장애 아들을 위해 자살한 일용직 아버지의 사연」, 『경향신문』, 2010년 10월 11일자, 12면.
- 4) 김미숙 외, 『노동복지 확충을 위한 복지실태 및 복지욕구 조사』, 한국보건사회연구원, 2009.

- 2009년 기준으로 소득인정액(소득평가액+재산의 소득환산액)이 최저생계비 미만임에도 불구하고 기초생활보장 수급을 받지 못하는 비수급 빈곤층의 규모는 410만명에 이르고 있음⁵⁾
- 비수급 빈곤층의 상당수가 부양의무자의 생계를 위해 필요한 재산이 있거나 소득이 최저생계비 미만임에도 불구하고 부양의무자 기준 초과로 수급권자가 되지 못하는 경우가 60만 가구(약 100만명)에 달함
 - 부양의무자로부터 물질적인 지원을 받는 비율도 45.4% 수준으로 절반 이하였으며, 부양을 하지 않는 이유로는 경제적 여력이 되지 않음을 이유로 든 비율이 86.5%로 나타났음

[그림 1] 기초생활보장 사각지대 규모



자료 : 관계부처 협동, 「민생안정긴급지원대책」, 2009년 3월 12일.

5) 김미숙 외, 앞의 보고서, 2009, p.32.

- 현행 「국민기초생활보장법」의 부양의무자 기준을 구 「생활보호법」의 그것과 비교해 보았을 때 기존에 없었던 재산기준이 추가되어 있고 소득기준도 까다롭게 규정되어 있음
- 현행 제도 상 기초생활보장 수급권자로 선정되기 위해서는 부양능력이 있는 부양의무자가 없거나 소득인정액이 최저생계비 이하이어야 함
 - 따라서 생활능력이 있어도 가족의 생계를 전적으로 책임지기에 한계가 있는 근로 빈곤층에게도 부양의무를 부과한다거나, 소득이 최저생계비 이하인데도 부양의무자가 있다는 이유로 수급권자로 지정되지 못하는 가구가 적지 않아 비수급 빈곤층이 양산되고 있는 실정임
- 이처럼 부양의무자 기준이 기초생활보장의 사각지대를 구조화하고 있으므로 현재 극단적인 제도개선에 대한 논의들이 대두되고 있음
- 참여연대를 중심으로 관련 시민사회단체들은 최저생계비 및 소득인정액 산정체계의 개선을 통해 부양의무자의 기준 전체를 바꾸어야 한다고 주장하고 있음
- 또한 국회에서도 「국민기초생활보장법」의 과도한 부양의무자 기준의 개선을 위한 개정안들이 발의되어 있는 상태임
- 이에 본 보고서에서는 국민기초생활보장제도 상 현행 부양의무자 기준의 현황 및 문제점을 살펴보고, 주요 외국의 공공부조제도의 수급요건과 현재 진행되고 있는 다양한 부양의무자 기준 개선 논의를 검토함으로써, 부양의무자 기준 개선의 적정 목표를 설정하고 실행 가능한 정책과제를 제시하고자 함

II. 부양의무자 기준의 현황 및 문제점

1. 부양의무자 기준의 변천과정

- 부양의무자 기준이 법률 상 명기된 것은 1982년 개정된 「생활보호법」(「국민기초생활보장법」의 전신)에서부터임
 - 부양의무자 범위가 「민법」 상 친족 범위⁶⁾로 명확하게 규정되기 시작하였으며(「생활보호법」 제1조제4항), 개인의 자산과 소득 및 부양의무를 적용할 것을 의무화하는 급여의 기본원칙이 제시되었음
- 1990년에 개정된 「민법」 제974조에 따라 「생활보호법」 상 부양의무자 범위는 “직계혈족과 그 배우자, 그의 생계를 같이하는 8촌 이내의 혈족과 4촌 이내의 인척 그리고 배우자”가 되었음
 - 이로 인해 친족 범위는 부계 뿐만아니라 모계를 포함하는 것으로 확대되었으며, “가구구조의 변화, 전통적 윤리관의 변화와 더불어 자식이 부모를 모시지 않는 경우도 많은데” 폭넓은 친족 규정을 부양의무자 기준으로 적용하는 것이 문제점으로 계속 지적되었음⁷⁾
- 이러한 문제점의 해결을 위한 「생활보호법」의 대응은 몇 개의 ‘지침들’

- 6) 당시 「민법」 규정에 따르면, 부양의무자는 ①8촌 이내의 부계혈족 ②4촌 이내의 모계혈족 ③남편의 8촌 이내의 부계혈족 ④남편의 4촌 이내의 모계혈족 ⑤처의 부모 ⑥배우자라는 광범위한 친족 범위를 포함하고 있어 부양의무자 규정을 축소했다고 보기 어려운 측면이 있음(김수정, 「한국의 빈곤정책에서 부양의무자 기준의 변화와 쟁점」, 『경제와 사회』, 가을호, 통권 제59호, 2003, p.98).
- 7) 정복란 외, 『생활보호제도 개선방안에 대한 연구』, 한국보건사회연구원, 1990. p.29.

을 통해 이루어졌는데, 이 지침들은 현실적인 고려사항들을 감안하여 동법에 대해 운용 상의 상대적 자율성을 가졌음

○ 예를 들어, 1991년 「생활보호사업지침」(이하 「지침」)에서는 생활보호대상자의 부양의무자 범위로서 생계를 같이하는 친족 규정을 4촌 이내의 혈족, 남편의 4촌 이내의 혈족, 처의 부모로 자체 적용하였음

- 이는 「민법」이 양계 평등적인 형태로 친족의 범위에 “남편의 4촌 이내의 혈족”을 규정하고 아내의 경우 부모만이 부양의무자인 것으로 규정함으로써 이 ‘평등한’ 부양의무를 비록 축소된 형태로나마 다시금 남편의 혈족을 중심으로 되돌리는 효과를 갖고 있었음⁸⁾

○ 1992년 「지침」은 1991년의 「지침」에서 아내의 혈족 중 부양의무자를 부모로 제한한 것을 그대로 두고 생계를 같이 하는 친족의 범위에 대한 규정에 “출가한 딸의 경우”를 포함시켰음

- ‘출가한 딸’ 규정은 아내의 부모 규정에 근거하여 생계를 같이하는 경우 친정 부모에 대한 부양의무가 있도록 한 것임

□ 결국 「생활보호법」은 「민법」의 규정을 받으면서 「지침」들을 사후적으로 인정하는 형식으로 부양의무자 범위를 변화시켜 온 것으로 보임

○ 이 과정에서 부양의무자 기준의 가장 큰 변화는 1990년 「민법」 개정에 따라 “생계를 같이하는 2촌 이내의 친족”을 명시한 1995년 「지침」이고, 이를 반영하여 1997년 「생활보호법」이 개정됨에 따라 부양의무자 범위가 법률에 반영되었음

- 이 때 부양의무자 범위가 직계혈족, 배우자, 생계를 같이 하는 친족(2촌 이내의 혈족, 출가한 딸)으로 축소되었음

8) 전재경, 『생활보호법제의 운용실태와 개선방향』, 한국법제연구원, 1992, pp.42-43.

- 초기 「국민기초생활보장법」의 부양의무자 범위는 1997년 개정 「생활보호법」의 부양의무자 범위를 그대로 계승하였음
- 부양의무자 범위는 “수급권자를 부양할 책임이 있는 자로서 수급권자의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족”으로 규정되었음(제2조제5항)
 - 이 규정에 따르면, 수급권자의 부모, 성인 자녀와 그 배우자 뿐만 아니라 조부모, 손자녀와 그 배우자까지도 부양의무자에 포함되며, 방계혈족 간이라 하더라도 생계를 같이하는 경우 부양의무자에 포함되었음
- 이러한 부양의무자 범위가 핵가족 중심의 현실에 비추어 볼 때 과도하게 넓게 규정되어 광범위한 빈곤의 사각지대를 양산할 뿐만 아니라 빈곤의 세대간 대물림을 조장한다는 비판이 제기됨에 따라 두 차례의 법개정을 통해 그 범위가 축소되었음⁹⁾
 - 2004년 3월 5일 1차 법개정을 통해 부양의무자 범위는 “수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족”(2005년 7월 1일부터 시행)으로 축소되었음 → 조부모, 손자녀와 그 배우자가 부양의무자에서 제외
 - 2005년 12월 23일 2차 법개정을 통해 “수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자”(2007년 1월 1일부터 시행)로 축소되었음 → 생계를 같이하는 형제, 자매, 남매 등이 부양의무자에서 제외
- 이로부터 현재 「국민기초생활보장법」 상 부양의무자 범위는 “수급권자의 1촌 직계혈족 및 그 배우자”(법 제2조 제5항), 즉 부모-자녀와 그 배

9) 여유진 외, 『국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 개선방안에 대한 연구』, 한국보건사회연구원, 2009, p.122.

우자(며느리-사위) 간으로 좁혀졌음

- 「생활보호법」 체계와는 달라진 현실 여건을 고려하여, 즉 부양의무자에 대하여 조사 자체가 불가능했던 것에 비해 보건복지전산망을 비롯해 가족관계 및 소득, 재산과 관련된 자료들을 동원한 조사가 가능하기 때문에 부양의무자 기준을 보다 엄격하게 적용할 수 있게 됨
- 「국민기초생활보장법」은 근로능력이 있는 저소득층까지 포함하면서 부양의무자를 보다 자세히, 그리고 부양의무의 정도를 보다 세세히 규정하고 집행하기 시작하였음
 - 「생활보호법」은 부양의무자의 부양능력 판정기준으로 소득만을 고려했지만, 재산의 소득환산제(2003.1)가 시행됨에 따라 재산도 포함하였음¹⁰⁾
 - 「생활보호법」은 부양의무자가 있고 없음에 따라 수급여부가 결정되는 전부 혹은 전무의 구조였지만, 「국민기초생활보장법」은 실제로 부양비가 이전되지 않더라도 부양의무자의 재산 및 소득평가에 따라 사적 이전이 이루어지고 있음을 전제하는 계산방식을 도입하여 급여액을 자동 삭감하도록 하고 있음(→ ‘간주부양비’ 도입)¹¹⁾

10) 이 재산기준은 시민사회단체(기초생활보장추진연대회의 등)과 보건복지부 및 기획예산처(2003년 당시) 사이의 갈등이 가장 첨예하게 나타난 부분임. 재산기준을 적용함으로써 나타나는 문제점은 우선 소득이 전혀 없이 재산기준만으로 선정된 부양의무자는 자기 가족의 생계를 영위하는 터전인 재산을 팔아서 자기 가족 뿐만 아니라 부양대상자의 생계까지 책임을 지게 됨. 이 경우 부양의무자는 몇 해 지나면 소유하고 있는 재산을 전부 소진하고 본인 가족도 공공부조 대상자로 전락할 소지가 큼(김수정, 「한국의 빈곤정책에서 ‘부양의무자 기준’의 변화와 쟁점」, 『경제와 사회』, 2003년 가을호(통권 제59호), 2003, p.202.

11) 부양의무는 누가 부양하게 할 것인가의 문제(부양의무자 범위기준) 외에도 부양의무자에게 부양비를 ‘얼마나’, ‘어떻게’ 부담하게 할 것인가(부양의무자 판정기준)를 포함하고 있음. 이 측면이야말로 법의 실제적인 적용 여부와 관련되어 부양의무의 실제적 내용을 규정하는 것으로서 「국민기초생활보장법」이

□ 지난 10년간 정부는 부양의무자 기준을 법규 개정을 통해 총 5회에 걸쳐 변경하였음

[표 2] 부양의무자 기준 관련 법규 개정 경과

연도	관련 법규	개정 내용
1999.9.7	「국민기초생활법」 공포(2000.7.27 시행령 공포, 8.18 시행규칙 공포)	
2000년 시행 당시	「국민기초생활법」 및 시행령	<ul style="list-style-type: none"> •법(범위): “수급권자의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족” •시행령(판정기준): “부양의무자(가구)소득이 두 가구 각각의최저생계비 합외 120%보다 많은 자(가구)”
2003.1		재산의 소득환산제 실시
2004.3.5	「국민기초생활법」 1차 법개정 (2005.7.1 시행)	•범위: “수급권자의 1촌의 직계족 및 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족”
2005.12.23	「국민기초생활법」 2차 법개정 (2007.7.1 시행)	•범위: “수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자”
2006.3.22	「국민기초생활법」 시행령 개정	•판정기준: “부양의무자(가구)소득이 두 가구 각각의 최저생계비합외 130%보다 많은 자(가구)” [120% → 130%]
2008.11.1	「국민기초생활보장사업안내」 판정 기준 개정	<ul style="list-style-type: none"> •부양의무자 재산기준 완화(기본재산액 2.5배 → 3.5배) •부양비 인하(아들 기준인 경우 40% → 50%) •수급자 이자소득 기준 폐지 •장기저축 공제액 인상(600만원 → 800만원)
2009.1.1	「국민기초생활보장사업안내」 판정 기준 개정	<ul style="list-style-type: none"> •부양능력 판정기준 강화: 부양의무자가 출가한 딸인 경우, 재산기준 고려하지 않고 실제 소득이 부양의무자 가구의 최저생계비의 130%인지만 고려 •근로능력자 판정기준 신설: 18세 이상 64세 이하의 수급권자로서 중증장애인, 질병·부상 또는 그 휴유증으로 3월 이상의 치료 또는 요양이 필요한 자에 해당하지 않는 자는 근로능력이 있는 수급자로 봄 •자활소득 공제 축소: 모든 자활근로에 참가하여 얻은 소득에 대해 30% 소득 공제 •금융재산 조회 강화: 금융재산 과다로 수급 탈락 후 재신청할 때 그 사용처가 입증외 안된 경우에는 기본적인 생활유지를 위하여 월 최저생계비의 120%에 해당하는 금액까지 기본적인 생활경비 등에 사용한 것으로 차감

법제도의 면모를 갖추고 체계화되는 과정에서 불가피한 것이었음

- 이상에서 보았듯이, 「생활보호법」에서의 부양의무자 기준은 체계적이지 못하여, 주로 수급을 배제하거나 수급단위(세대)를 결정하는데 적용되었지만, 「국민기초생활보장법」에서는 부양의무자 기준은 누가 수급가구에 포함되는지의 여부를 결정하는 중요한 기제로 작동하고 있음
- 「국민기초생활보장법」이 「생활보호법」과 가장 중요한 차이를 보이는 점은 최저생계를 국민의 권리로 인정함으로써 노동능력과 연령기준을 충족시키지 않더라도 최저생계 이하의 생활을 할 경우 ‘수급가구’로 선정된다는 것임
 - 이에 「국민기초생활보장법」은 수많은 부양의무자를 만들어 낼 수 밖에 없는데, 수급가구원 각각이 수급권자가 됨으로써 수급권자 각각의 부양의무자가 있음. 즉 남편은 남편 쪽의 부양의무자, 아내는 아내 쪽의 부양의무자¹²⁾, 자식은 자식 쪽의 부양의무자가 생기게 됨
- 실제로 「국민기초생활보장법」의 제정 이후 개정과정에서 보건복지부는 수급가구의 가구원 각각이 수급권자라는 점에서 각 수급권자의 부양의무자를 조사·적용하고 있음
 - 부양의무자 기준은 수급가구의 개인 각각에 대하여 부양의무자를 찾는 도구인 셈이며, 이는 그 동안 법제도 개선을 통한 기초생활보장 강화 및 사각지대 해소보다는 ‘관리 강화 및 부정수급 예방’에 정책의 초점을 둔 것으로 보임

12) 「국민기초생활보장법」에서는 수급권자의 ‘배우자 혈족’에 대한 별도의 규정이 없는데, 빈곤 가족에서 배우자는 항상 수급권자 개인의 자격을 가지므로 사실상 ‘배우자 혈족’은 수급권자인 배우자 자신의 혈족일 따름이기 때문임

2. 현행 「국민기초생활보장법」의 부양의무자 기준

- 부양의무자 기준은 부양의무자 범위기준과 부양의무자의 소득인정액을 근거로 결정되는 부양능력 판정기준으로 구성됨
- 이 부양의무자 기준은 최저생계비와 더불어 기초생활보장의 수급권을 결정하는 핵심임

[표 3] 현행 부양의무자 기준 관련 법규정

「국민기초생활보장법」(법률 제8852호)	
제2조(정의)	5. "부양의무자"라 함은 제5조의 규정에 의한 수급권자를 부양할 책임이 있는 자로서 수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자를 말한다.
제5조(수급권자의 범위)	①수급권자는 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자로서 소득인정액이 최저생계비 이하인 자로 한다. (중간생략) ③ 제1항의 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 경우는 대통령령으로 정한다.

가. 부양의무자 범위

- 현행 부양의무자 범위("수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자")는 부양의무 관계에 있는 가족성원 간의 부양의무를 강조하는 것으로 공적 부양보다는 사적 부양에 우선한 것임
- 가족기능의 약화와 핵가족화, 부양실태 및 국민의식 변화 등을 반영하

지 못하여 개선의 요구가 이어지고 있음

나. 부양의무자의 판정기준

- 기초생활보장 수급권자로 선정되기 위해서는 부양의무자의 유무 및 소득과 재산을 기준으로 다음의 조건들 중 한 가지를 충족시켜야 함([부록 1] 참조)
 - (1) 부양의무자가 없는 경우
 - (2) 부양의무자가 있어도 부양능력이 없는 경우
 - (3) 부양의무자가 부양능력이 미약한 경우로서 수급권자에 대한 부양비 지원을 전제로 부양능력이 없는 것으로 인정하는 경우
 - (4) 부양능력 있는 부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우

[표 4] 부양의무자 기준의 적용 조건

부양의무자	부양능력	부양의무자 기준
(1) 부양의무자 없음	-	부양의무자 기준 0
부양의무자 있음	(2) 부양능력 없음	부양의무자 기준 0
	(3) 부양능력 미약	부양의무자 기준 △ (부양비 지원을 전제로 선정)
	(4) 부양능력 있음 (부양불능, 기피 등)	부양의무자 기준 0
	부양능력 있음 (부양이행)	부양의무자 기준 X

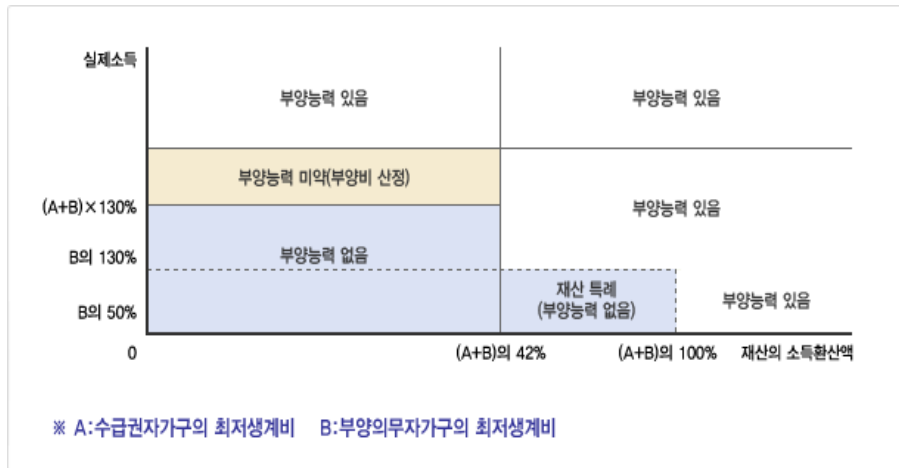
주: 0 충족, △ 조건부 충족, X 미충족

자료: 보건복지부, 『2010년 국민기초생활보장사업 안내』, 2010. 재구성

- 이렇다면, 수급권자에게 부양의무자, 즉 부모나 자식(과 그 배우자)이 존재한다고 해서 모두 기초생활보장 대상에서 제외되는 것은 아님
 - 부양의무자가 있다 하더라도 그러한 부양의무자의 소득과 재산이 법률(시행령)이 정하는 일정 수준 이하라면 부양능력이 없는 것으로 보아 다른 조건을 충족한다면 수급권자가 될 수 있음
 - 또한, 부양의무자가 있더라도 부양을 받을 수 없는 실질적인 사유가 인정되는 한 수급권자가 될 수 있음
- 현행 부양의무자 기준의 적용을 관련된 논의를 종합·정리해 보면 다음의 [그림 2]와 [표 5]와 같음
 - 소득기준은 ‘부양능력 없음’, ‘부양능력 미약’, 그리고 ‘부양능력 있음’의 판정에 포괄적으로 적용됨
 - ‘부양능력 없음’은 부양의무자의 실제 소득이 부양의무자 가구 최저생계비의 130% 이하일 경우임
 - ‘부양능력 미약’은 부양의무자의 실제 소득이 부양의무자 가구 최저생계비의 130% 이상이고, 수급권자(피부양자) 및 부양의무자 가구 최저생계비 합계 130% 이하일 경우임
 - ‘부양능력 있음’은 부양의무자의 실제 소득이 부양의무자 가구 최저생계비의 130% 이상일 경우임
 - 재산기준은 주로 ‘부양능력 없음’과 ‘부양능력 있음’을 구분하여 판정하는데 적용됨
 - 부양의무자 재산의 소득환산액이 수급권자(A) 및 부양의무자 가구(B) 각각의 최저생계비를 합한 금액의 42% 미만이거나 42% 이상이라도 100% 미만이면 ‘부양능력 없음’으로, 그리고 이 구역들을 벗어나면

‘부양능력 있음’을 판정받게 됨

[그림 2] 부양능력 판정기준(일반/재산특례)



예: 수급자 가구 1인, 부양의무자 가구 4인 기준인 경우

- 부양능력 없음(172만원 미만): 부양의무자 최저생계비 130%미만
- 부양능력 미약(172~236만원): 172만원의 초과금액의 30%(15%)를 부양비로 산정, 부양비는 실제 이전 여부와 관계없이 수급권자의 소득으로 포함(간주부양비)
- 부양능력 있음(236만원 이상): 부양의무자와 수급권자 최저생계비의 합의 130% 이상

자료: 보건복지부, 『2010년 국민기초생활보장사업 안내』, 2010, p.47.

- 부양의무자 범위를 좁게, 소득인정액을 낮게 책정할 경우 빈곤층이 보다 많은 기초생활보장 수급권자가 될 수 있고, 반대로 부양의무자 범위를 넓게, 소득인정액을 높게 책정할 경우에는 수급권자가 될 가능성은 줄게 됨¹³⁾

13) 실제로 부양의무자 범위를 1촌의 직계혈족으로 규정한 법 제2조의 규정 전에 시행된 실태조사를 기준으로 했을 때 부양의무자 범위를 직계혈족에서 1촌 이내의 직계혈족으로 축소하면 최대 9,800여명의 수급자가 증가하는 것으로 조사된 바 있음(여유진, 「국민기초생활보장제도 부양의무자 기준과 빈곤 사각지대: 공적 부양과 사적 부양의 관계를 중심으로」, 『보건사회연구』, 제24권 1호, 2004, p.20).

[표 5] 부양의무자 부양능력 판정: '부양능력 없음' 및 부양비 관련

구분		부양능력 없음		
		소득	(부양비 자원을 전제)	재산 (소득환산액)
원칙		B×130% 미만	(A+B)×130% 미만 → B×130% 초과금액의 30% 부양비 부과	(A+B)×42% 미만
예외 ①	<ul style="list-style-type: none"> ■ 수급자 ■ 자신의 주거에서 직계존속, 중증장애인인 직계비속 부양 ■ 부가급여 대상 * 차상위 복지급여 수급자 	X	X	X
예외 ②	<ul style="list-style-type: none"> ■ 출가한 딸 ■ 친정부모 	B×130% 미만	B×130% 초과 → B×130% 초과금액의 15% 부양비 부과	금융재산 2억원 미만
예외 ③	<ul style="list-style-type: none"> ■ 일용근로, 행상 - 주소득원 - 이외 근로자 없음 	X	X	(A+B)×42% 미만 (원칙과 동일)
예외 ④	<ul style="list-style-type: none"> ■ 아래 가구 중 취업자녀 (18세부터 3년간) - 근로무능력자로만 구성된 가구 - 민성 희귀난치성 질환자가 있는 가구 		B×130% 초과 → B×130% 초과금액의 15% 부양비 부과	(A+B)×42% 미만 (원칙과 동일)
⑤(재산특례)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 근로무능력자로만 구성된 가구 ■ 재산이 주택에 한정 		X	(A+B)×100% 미만
⑥(부양비 면제)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주거를 달리하는 직계존속 부양 ■ 둘 이상의 수급권자 부양의무 → 한쪽만 부과 ■ 중증장애인 ■ 이혼 후 주거를 달리하는 직계비속 양육 	-	-	-

주: A 수급권자 가구 최저생계비, B 부양의무자 가구 최저생계비

자료: 보건복지부, 『2010년 국민기초생활보장사업 안내』, 2010.

3. 부양의무자 기준의 문제점

가. 부양의무자 범위 측면

(1) 법리적 문제

- 현재 두 차례의 법 개정을 통해 2촌 이상의 직계 혈족(조부모, 손자녀 등)과 생계를 같이 하는 2촌 방계혈족(형제, 자매)등에 대한 부양의무를 폐지하고 “1촌 직계혈족과 그 배우자”로 그 범위가 좁혀졌으나([표 2] 참조), ‘배우자’ 규정이 여전히 살아 있어 현실적으로 부양의무자의 범위가 축소되었다고 말하기는 어려움
 - 특히 ‘출가한 딸’¹⁴⁾이 생계를 같이 하지 않을 경우라도 부양의무를 지게 되기 때문임
 - 이는 남녀 평등을 명분으로 「민법」상 친족 책임의 범위를 대거 여성 쪽으로 확대하여 오히려 그 가족의 사회권을 제약할 수 있음
- 또한 부양의무자 범위는 현재의 사적(가족) 부양실태를 법적으로 적절하게 반영하고 있지 못하고 있다고 판단됨
 - 우리나라와 같이 핵가족을 넘어 친족 관념에 기초한 가족의 부양의무를 법제화하고 있는 방식은 유럽 선진 복지국가들에서는 거의 찾아볼 수

14) ‘출가한 딸’ 규정은 딸이 자신의 소득에 기초해 부모를 부양할 가능성보다는 사위의 소득 중 일부가 사적 부양비로 사용될 수 있는 가능성에 주목한 것이라고 볼 수 있음. 이 규정은 출가한 딸, 배우자와 이혼·사별한 딸, 사망한 아들의 배우자(며느리) 가구를 포괄함. 최근 출가한 딸의 부양능력 인정기준을 보건복지부장관이 완화·적용할 수 있게끔 시행령 개정이 이루어졌음(「국민기초생활보장법」 시행령 제4조제2항, 2010.3.15.)

없고, 법적으로 규정된 부양의무를 공공부조의 수급요건으로 규정하고 있는 예는 더욱 찾아보기 어려움¹⁵⁾

- 따라서 우리나라의 국민기초생활보장제도에서 부양의무자 범위를 수급요건으로 간주하는 것은 공적 부양을 사적 부양으로 대체시키는 것이라고 할 수 있음
- 다음으로, 직계 혈족인 부모와 처자식은 절대적 부양의무에 속하고(『민법』 제974조 제1항), 형제자매에 대한 부양(제974조 제3항)은 상대적 부양의무에 속하지만, 절대적 부양의무의 범주에 속한다고 해서 반드시 자신의 생활을 희생해서 부양해야 하는 것은 아님¹⁶⁾
 - 이것은 부부와 미성년 자녀의 범위를 넘어선 직계 혈족의 관계가 절대적 부양의무의 범위에 속하지만, 판례를 통해 볼 때 생활부조적인 성격¹⁷⁾을 가지고 있는 것으로 판단됨
 - 특히 배우자가 사망한 경우 시부모/빙부모에 대한 부양의무, 계모자/적모서자와 양자 간의 부양의무, ‘생계를 같이 하지 않는’ 1촌 이내의 직계 혈족(주로 부모 및 성년 자녀)에 대한 부양의무 등은 사적 부양의 실태를 제대로 반영하지 못하는 사례들임¹⁸⁾

15) McLaughlin, E. Yeates, N. and Kelly, G. 2001, “Units of Assessment: Issues and Options”, A Report prepared for the Trades Union Congress, November, pp.112-114.

16) 이찬진, 「법원의 판례로 살펴본 부양의무자 기준」, 『기초생활보장제도 부양의무자 기준 개선방향 모색을 위한 토론회 자료집』, 참여연대 사회복지위원회, 2002, pp.45-46.

17) 생활부조적 부양은 배우자나 미성년 자녀 이외의 직계 혈족 간에 발생하는 부양의무로서 피부양자가 자력으로 생활을 유지할 수 없는 상태에 있고, 부양의무자가 부양능력이 있는 경우에만 부양의무가 발생함. 생활유지적 부양이란 부부 및 미성년 자녀 간에 발생하는 부양의무로서 ‘원칙적으로’ 부양의무자가 부양능력이 없더라도 부양의무를 져야 함을 의미함

- 이 결과, 빈곤하면서도 사적 부양체계와 공적 부양체계 양쪽 모두로부터 배제되는 이른바 부양의무자 범위 기준으로 인한 빈곤층이 발생하게 되는 것임

(2) 행정적 문제

- 부양의무자 범위를 “1촌의 직계혈족과 그 배우자”로 축소하였다고 할지라도 부양의무자와 피부양자간 관계 정도 및 까다로운 행정절차 등으로 실질적인 부양이 이루어지지 못하는 경우가 많음
 - 부양의무자와 피부양자 간 장기간 연락이 끊겼거나 부양의무자가 부양을 기피하는 경우에는 이를 증명하는 서류를 제출하여 보장기관의 인정을 받아야만 하나 이를 통해 수급권이 주어지는 경우는 많지 않음
 - 피부양자가 부양의무자와 연락이 끊겨 부양을 받을 수 없음을 증명하기 위해서는 부양의무자의 ‘금융정보제공 동의서’ 등을 받아 부양의무자의 ‘부양능력 없음’을 증명해야 하나 이는 현실적으로 한계가 있음
 - 또한 부양의무자가 부양을 회피하는 경우 피부양자는 가족부양 불이행에 대한 상호관계 증명 및 가족관계 단절 등의 사유제시 및 증빙서류를 제출해야 하는 등 행정절차가 매우 까다로움
 - 기초생활 수급권은 ‘신청’에 의해 얻어지는 것이기 때문에 정보접근성이 낮은 계층일수록 수급권에서 더 멀어질 수 있는 맹점이 있음
 - 조사대상 수급권 가구의 수급신청 과정을 살펴보면, 서류가 복잡하고

18) ‘생계를 같이 하지 않는’ 기준으로만 부양의무를 부과하지 않는다는 것은 복지 서비스의 부정적 효과인 ‘가구분리’를 초래할 뿐만 아니라 부양의무자 기준의 사적 부양과 공적 부양의 결합 원칙(사적 부양으로 부양받을 수 있는 자에게 공공부조의 수급자격을 주지 않는 것)에서 봐도 적절치 못한 것이라고 할 수 있음

상당공간이 미흡함에 따라 신청자의 행정편의가 도모되지 않을뿐더러 사생활 보호도 이루어지지 않고 있음¹⁹⁾

- 결국 부양의무자 범위를 축소하였다고 할지라도 그에 따르는 부가적인 행정적 문제점들이 존재하고, 무엇보다도 부양의무자 범위를 축소할수록 비수급자가 증가한다는 점은 여전히 부양의무자 범위로 인한 비수급 빈곤층이 광범위하게 존재하고 있다는 것을 반증함
- 이는 급격한 산업화로 인해 핵가족 중심의 생활양식이 정착되었으며, 특히 주택가격이 급등하고 사교육비 부담이 가중되는 상황에서 가구를 넘어 부양의무의 사적 이전을 강제하는 것이 비현실적임을 보여줌
 - 이와 관련하여 부양의무를 다하지 않은 자녀가 받아야 할 별책을 노부모가 감당하고 있다는 것이 하나의 실례가 될 수 있음
 - 정부는 부양능력이 있는 자녀에게 노인의 생계비 지원 부담을 지우지만, 자녀가 부양비를 내지 않는다 한들 결국 피해를 보는 사람은 자녀의 부양도 정부의 지원도 받지 못하는 노부모일 뿐임

나. 부양의무자의 부양능력 판정기준 측면

(1) 비수급 빈곤층의 증가

- 현행 부양의무자 부양능력 판정기준으로 인해 발생하는 가장 큰 문제점은 공공부조의 혜택을 받지 못하는 비수급 빈곤층, 즉 기초생활보장의 사각지대를 유발한다는 것임

19) 이태진 외, 『2009년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가: 법제정 10년의 제도운영 점검』, 한국보건사회연구원·기초보장/자활정책평가센터, 2009, pp.34-35.

- 비수급 빈곤층의 규모는 100만여명(전체 인구의 2.0%)에 이르는 것으로 추산되고 있음([그림 1] 참조)
- 특히 노동시장으로부터 물러난 노인의 경우 시장소득이 매우 낮고, 국민연금의 소득보장 기능도 미흡하여 빈곤가구로 전락할 가능성이 높음
- 경상소득 기준으로 노인빈곤율은 22%로 전체 빈곤율에 비해 3배 정도 높게 나타나고 2006년 기준 노인인구(약 485만명)를 감안하면 그 수는 약 107만명에 이른다는 보고도 있음²⁰⁾
 - 이러한 노인 중 상당수는 엄격한 부양능력 판정기준으로 인하여 국민기초생활보장제도의 혜택을 받지 못하는 것으로 추정됨

(2) 부양의무자의 빈곤화

- 현재의 부양능력 판정기준은 지나치게 엄격하게 설정되어 있어 피부양자 뿐만 아니라 부양의무자 가구의 생활을 훼손하여 빈곤을 확대 재생산할 우려가 있음
- 부양의무자 가구의 소득이 최저생계비의 130%를 넘는 가구는 미약하든 충분하든 간에 부양능력이 있다고 판단하고, 또한, 4인 가구의 경우 주택을 포함한 순재산이 약 1억원 정도 있으면 부양능력이 있다고 판정됨
 - 만약 재산이 거주하고 있는 주택에 한정되어 있는 경우 자신의 주택을 줄여가면서까지 부양의무를 지는 것은 현실적으로 경제적 부담을 가중시켜 부양의무자의 부양능력을 저하시키는 요소임
- 현재의 부양능력 판정 소득기준이 너무 낮게 설정되어 부양의무자 가구의 생활을 훼손할 가능성이 매우 높다고 판단되며, 그 이유인 즉 타 가

20) 한국보건사회연구원, 『한국복지패널조사 2차년도 원자료』, 2006, p.32.

구(예: 따로 사는 부모)에 대한 어느 정도의 부양여력을 가질 정도의 최저생계비의 수준을 확보하지 않았기 때문임

- 핵가족 단위의 사회에서 생활유지적 부양관계(부모와 미성년 자녀)에 있는 가족을 부양한 후, 그 자신의 생활을 훼손하지 않는 범위에서 생활 부조적 부양의무(성년자녀와 노부모)를 질 여력이 되기 위해서는, 자신의 집을 소유하고 평균 또는 중간 정도의 생활을 꾸려나갈 수 있을 정도, 즉 중산층 정도의 생활수준을 확보하고 있을 것이 요구됨

- 우리나라의 최빈 가구 형태인 4인 가구의 경우 경상소득 기준 평균 소득은 최저생계비의 293%, 중위소득은 최저생계비의 254%인데 비해, 현행 부양능력 판정 소득기준인 부양의무자 가구 최저생계비의 130%는 중위소득의 50~60% 수준임²¹⁾

- 부양능력 판정 재산기준의 경우, 기본재산액(수급자가구 기본재산액의 2.5배)을 공제한 후, 나머지 재산에 대해 4.17%의 일반 재산의 소득환산율을 적용한 금액이 최저생계비의 42% 이하일 경우 부양능력이 없는 것으로 판정하므로, 주택마련, 자녀 교육 등에 많은 생활비 부담을 지고 있는 저소득층 가구에겐 부양의무까지 부과함에 따라 부양의무자 가구와 그 후세대(현재 교육을 받아야 하는 아동과 청소년)마저 빈곤층 내지 저소득층의 생활로 전락하는 결과를 초래할 수 있음

- 피부양가구가 1인 가구인 경우, ‘부양능력 없음’ 재산기준은 부양의무자 가구의 규모(1~6인)에 따라 8,593만원~9,725만원임²²⁾

21) 여유진 외, 『국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 개선방안에 대한 연구』, 한국보건사회연구원, 2009, p.136.

22) 특이할 만한 점은 앞서 소득기준과는 달리 재산기준의 경우 1인 가구의 재산 기준 대비 비율이 매우 낮고 가구원 수가 증가할수록 그 비율이 증가하는 경향이 있다는 점임. 이는 크게 두 가지 원인에 기인하는 것으로 보임 첫째, 현

- 2008년 통계청 자산조사 결과에 의하면, 4인 가구를 기준으로 할 때, 현재의 재산기준 대비 평균 총자산은 329%, 중위 총자산은 186%에 달하며, 순자산을 기준으로 할 때도 평균 순자산은 295%, 중위 순자산은 150%에 이룸²³⁾
- 따라서 4인 가구를 기준으로 할 때 재산기준(순재산 기준)도 너무 낮게 설계되어 있어 적정하게는 현재의 약 3배, 적어도 현재의 약 1.5배 정도 높아져야 할 것으로 보임

(3) 제도운영의 비합리성

- 부양능력 판정기준은 특히 ‘부양능력 미약’ 구간의 설정과 관련하여 비합리성을 드러내고 있음
- ‘부양능력 미약’ 구간은 [부양의무자 가구 최저생계비의 130% ~ (부양의무자 가구 최저생계비 + 수급권자 가구 최저생계비) × 130%]로 설정되어 있음([그림 4] 참조). 부양의무자의 소득이 이 구간에 있는 경우 부양의무자 가구가 40%의 부양비를 부담한다는 것을 전제로 하여 수급자 선정이 가능함
- 예를 들면, 현 체계 하에서 부양의무자 가구 4인과 수급자 가구 1인을

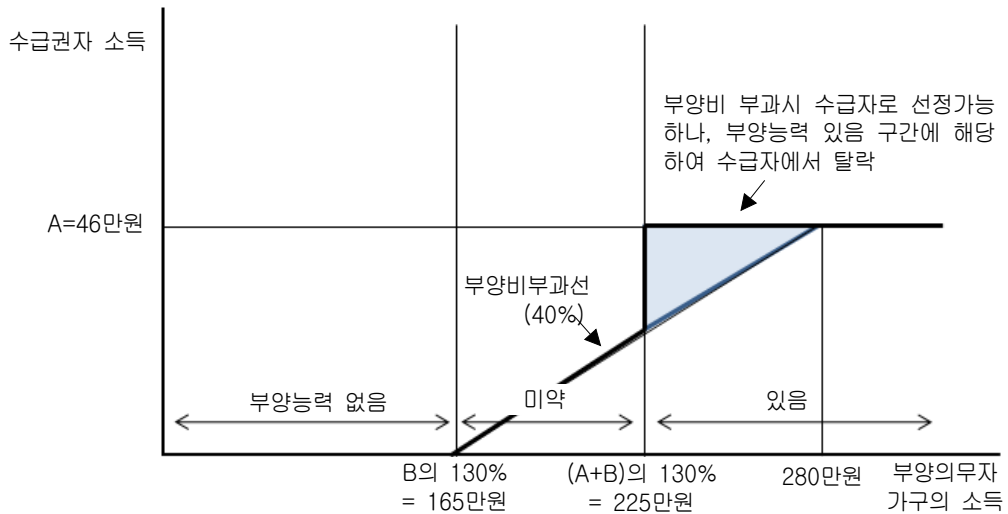
행 재산기준에서 가구규모와 상관없이 동일하게 설정되는 재산공제액(중소도시 기준 7,750만원)의 비중이 매우 높은 반면, 가구규모에 따라 조정되는 재산의 소득환산액이 차지하는 비율이 매우 낮다는 점임. 이로 인해 1인가구의 재산기준과 6인가구의 재산기준 간의 차이가 1,132만원에 불과함. 이는 실제 가구규모에 따른 주택규모나 실제 재산액의 차이를 제대로 반영하지 못하는, 다소 비현실적인 재산기준이라 할 수 있음. 둘째, 1인가구의 평균재산과 중위재산이 매우 낮은 것은 이들 가구 중 대다수가 경제활동 초기의 독신가구이거나, 경제활동을 거의 하지 않는 노인 단독가구이기 때문인 것으로 보임. 따라서 1인 가구는 재산기준 평가에 있어 고려대상에서 제외하는 것이 현실적일 것임

23) 여유진 외, 앞의 보고서, 2009, p.138.

가정할 경우, 부양능력 미약 구간은 $(1,265,848 \text{ 원} \times 1.3 = 1,645,602 \text{ 원}) \sim ((1,265,848 \text{ 원} + 463,047 \text{ 원}) \times 1.3 = 2,247,563 \text{ 원})$ 이 됨

- 그러나 ‘부양능력 없음’ 구간만을 설정하고 그 이후에는 추가적인 소득에 대해 40%의 부양비만 부과하여 그 부양비가 최저생계비에 이르는 구간을 미약구간으로 설정할 경우 미약구간의 소진점(끝점)은 2,803,219만원 $[1,645,602 \text{ 만원} + (463,047 \times 2.5)]$ 원이 됨
- 즉, 부양의무자 가구의 소득이 225만원~280만원 구간인 경우, ‘부양능력 없음’ 기준만 초과하고 그 이후에는 부양비 40%만을 전제로 할 경우 수급권자로 선정될 수 있는 반면, 현행 제도 하에서는 부양능력이 있는 것으로 간주되어 수급권자 선정에서 탈락하게 됨

[그림 3] 부양능력 판정기준(부양비)



자료: 여유진 외, 『국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 개선방안에 대한 연구』, 한국보건사회연구원, 2009.

- 현행 부양능력 판정기준은 [그림 3]에서 보는 바와 같은 부자연스러운 꺾인 점이 발생하며, 이 구간에서는 부양비를 초과할 경우 수급권자로 선정되어야 함에도 불구하고 ‘부양능력 있음’으로 판정되어 탈락되는 가구가 발생하게 됨
- 따라서 부양의무자의 부양능력 판정기준은 최저생계비 산출에서 반영되는 소득 및 재산 항목 수준에 국한되어 있기 때문에 부양의무자의 합리적 지출 기준을 반영한 것이라고 볼 수 없음
 - 즉 부양의무자 자신의 자녀에 대한 부양을 위한 소요경비, 사회통념적으로 인정되는 교육비(사교육비 포함), 미래를 위한 저축, 보험성 경비 등의 경우도 합리적으로 고려될 필요가 있음에도 부양의무자의 경제적 능력을 판정하는 기준은 오로지 최저생계비에만 준거하고 있다는 것임

(4) 간주부양비의 비현실성

- 현행 부양의무자 기준에서 소득인정액 요건을 실질적으로 갖추고 있음에도 비수급 빈곤층이 되는 원인 중 하나는 실제 부양비를 지급하지 않음에도 불구하고 수급권자 가구의 소득으로 간주되는 ‘간주부양비’ 규정임
- 간주부양비는 법률에는 명시적인 근거가 없고 시행령(제3조제1항제4 나목, 제4조제1항제4호 다목)에서 작위적으로 피부양자 가구에게 실제 가구소득액의 30%(출가한 딸 등인 경우 15%)를 피부양자에게 지급한 것으로 간주됨
 - 이에 “간주부양비는 『국민기초생활보장법』 및 동법에 의해 위임된 위임의 한계를 벗어난 행정입법사항으로서 정부가 자의적으로 시행하고 있다”고 비판받고 있음²⁴⁾

- 이러한 간주부양비가 단순 권장 수치에 불과한 것이 아니고 수급권자 가구의 급여액 결정에 반영하도록 되어 있는 것이 문제임
 - ‘부양능력 미약’에 해당하는 부양의무자는 일정 금액의 부양비를 수급권자에게 정기적으로 지원하는 것을 전제로 부양능력이 없는 것으로 인정되며, 부양비는 수급권자 가구의 기타 소득(부양비)으로 산정하여 수급권자 선정 및 급여액 결정시 반영됨
 - 다만 부양능력이 미약한 부양의무자가 수급권자에 대한 부양을 거부 또는 기피하는 경우에는 부양비를 수급권자의 소득으로 산정하지 않고 피부양자를 우선 수급권자로 선정·보장할 수 있으며, 해당 부양의무자로부터 보장비용을 징수할 수 있음
 - 부양이 실제로 이루어지는 것과 상관없이 부양능력 미약자가 있는 경우 수급권자는 자신의 급여에서 일정액을 자동적으로 삭감하여 지급받게 되므로, 실제 소득이 없는데도 소득인정액이 최저생계비 이상이 되어 수급권자에서 탈락하는 사례가 많음

- 더욱 더 문제가 되는 것은 간주부양비를 지불해야 할 의무가 있는 집단이 소득과 재산의 정도가 최저생계비의 130% 정도에 불과한, 빈곤선을 갓 벗어난 차상위계층이라는 것임
 - 이들을 ‘부양능력 미약’으로 간주하고 부양을 강제하는 것은 빈곤의 도미노 현상을 낳을 우려가 있음²⁴⁾
 - ‘부양능력 미약’이 2인 이상이면 이를 단순 합산하여 실제 부양능력과

24) 참여연대, 『국민기초생활보장제도 10년의 그늘』, 2009, p.42.

25) 류정순신상기, 『국민기초생활보장제도의 쟁점과 개선방안』, 서울사회경제연구소 Working Papers No.120, 2008, p.56.

상관없이 ‘부양능력 있음’으로 간주할 경우 신청자는 수급자격을 가질 수 없음

- 이는 정책적 편의를 위한 것일 뿐 현실적인 부양능력을 고려한 것이라고 보기 어려우며, 심지어 수급권자의 급여를 제한하는 것은 빈곤층의 생존권을 위협한다는 점에서 위헌의 소지가 있다는 견해도 있음²⁶⁾

26) 국민기초생활보장연대회의, 「국민기초생활보장법 시행령·시행규칙안에 대한 법률적 검토」, 국민기초생활보장법의 정착을 위한 워크숍 자료집, 2002, pp.45-47.

Ⅲ. 주요국의 공공부조제도 및 수급요건 비교

- 유럽 주요 국가들의 가족부양의무는 크게 세가지 유형으로 구분됨²⁷⁾
 - 첫째 유형은 가족의 부양의무가 최소화되어 국가급여가 개인을 대상으로 하는 국가들(스웨덴, 핀란드, 노르웨이 등)로서 공공부조의 급여단위가 개인이기는 하지만, 부부는 단일한 급여단위로 간주됨
 - 둘째 유형은 부양의무가 핵가족으로 국한된 국가로서 부모의 자녀 부양의무만을 부과하는 국가들(영국과 아일랜드)과 성인자녀의 부모 부양의무를 포함하는 국가들(독일, 프랑스, 벨기에, 오스트리아, 룩셈부르크, 네델란드 등)로 나뉨
 - 셋째 유형은 확대 가족까지 부양의무가 확장된 남부 유럽 국가들(그리스, 이탈리아, 스페인, 포르투갈 등)로서 형제 자매, 조부모, 삼촌, 이모 등이 친족이 부양의무 관계에 포함됨
- 미국과 일본은 우리와 공공부조제도의 차이와 유사성을 공유하고 있음

1. 스웨덴

가. 사적부양 및 공적부양과의 관계

- 북구유럽형

27) Millar, Jane, and Grand, Alain, “Family Obligation in Europe”, *Social Policy Research*, vol.27 no.4., pp.284-293; Millar, Jane, and Grand, Alain, “Family Obligation in Europe”, *Social Policy Research*, vol.27 no.4., pp.284-293.

- 대표적인 보편주의적 복지국가로서 일반적으로 아동, 노인, 장애인의 돌봄에 대해 국가의 부양책임 필요성을 적극적으로 인정하고 있음
- 가족의 부양의무는 최소화되어 있으며, 국가급여의 대상은 개인임
- 1978년까지 법률상으로 자녀의 부양의무에 대한 조항이 존재했음에도 불구하고, 실제적으로 1956년 이래로 부모부양에 대한 비용은 자녀가 아닌 지자체에서 부담하고 있음
 - 이에 따라 「사회서비스법」(Social Service Act)에 근거한 사회부조(Social Assistance)와 주택수당(Housing Allowance)으로 구성된 공공부조제도의 부양의무자 범위에는 부부와 18세 미만의 아동만 포함됨

나. 공공부조 형태

- 경제적 지원(ekonomiskt bistånd)
 - 통상 국가기준(의회에 의해 매년 결정)에 근거하여 지급됨
 - 특별사유 발생시 생계지원(Försörjningsstöd; 주거, 가사, 출장, 가족재산 보험, 조합원비, 실업기금을 위한 특별비용 등이 포함됨)과 더불어 가구·가재도구·의료·약품 등의 지원을 받을 수 있음
 - 생계지원을 받기 위해서는 급여, 금융자산, 임대료 영수증, 주거수당 등에 대한 자료를 제출하여 자격요건에 부합하여야 함

다. 수급 요건

- 실업보험, 노령연금제도 등의 혜택을 받을 수 없는 사람에 한하여 공공

부조 급여를 제공함

- 스웨덴 거주자로, 자산조사를 통해 일정 수준 이하의 자산을 가진 개인 또는 가구(거주기간과 국적 취득여부는 고려사항이 아니므로, 이민자들도 대상이 될 수 있음)에게 수급 대상 자격이 부여됨

□ 보충적 주택수당(Housing Allowance)

- 스웨덴의 공공주택 정책으로 주거비용이 전체 생활비용에서 차지하는 비율은 상대적으로 낮지만, 빈곤가족에게는 큰 부담이기 때문에 주거수당을 지급함
- 주거수당: 소득조사를 기준으로 성, 소득, 주거비용, 아동 수에 따라 지원함
- 주거부조: 사회부조 수급가구를 대상으로 지원함
- 주거급여: 연금수급자를 대상으로 지원함
 - 급여수준은 가족 구성을 기초로 필요하다고 주거 면적에 따라 다르게 정함
 - 주택수당의 수급대상은 자녀가 있는 가족, 18세 이상 29세 미만의 독신, 장애인, 노령연금 수급 노인이며, 급여수준은 가구원의 수, 가구소득, 주거비용, 주거면적에 따라 다름

□ 사회부조

- 보건사회부(Ministry of Health and Social Affairs)가 담당하고 있으나 규칙과 운영은 지방자치 단위의 자율에 맡겨져 있기 때문에 수급요건이나 급부수준은 지역에 따라 차이가 있음
- 수급자격은 근로 가능성 확인, 자산처분 가능성 확인, 부양의무자의 존

재 여부 확인 등에 따라 부여됨

- 근로 가능성 확인은 공공부조 제도의 목적이 수급자의 자활에 있기 때문에 공공부조 신청인이 일할 수 있다고 판단되면 먼저 고용사무소에 등록하여 적절한 일자리를 찾아 주거나, 필요한 훈련 과정에 참여하도록 하는 것임
- 자산처분 가능성 확인은 개인자산 우선 활용 원칙에서 기인한 것으로 근로를 통한 소득이 충분하지 않은 경우 개인 재산을 처분하여 생활비를 확보하도록 하는 것과 관련됨
- 부양의무가 있는 가족은 그 범위에 부부와 18세 미만의 아동만 포함하는 철저한 핵가족 부양 원칙을 따름

2. 프랑스

가. 사적부양 및 공적부양과의 관계

□ 유럽대륙형

- 「민법」에 친척들에 대한 부양의무를 규정하고 있음
- 국가가 주된 부양의무자이며, 지역사회는 부양의 보완적 역할을 담당하고 있음
- 성인 자녀에게 부모에 대한 부양의무를 부과하고 있음

나. 공공부조 형태

생계급여

- 최소사회수당(Minima Sociaux)이라고도 하며, 인구학적 집단에 따라 약 8가지로 구분할 수 있음(자활수당, 미망인 수당, 장애보충 수당, 한부모 수당, 특별연대 수당, 성인 장애 수당, 노령보충 수당, 최저생활 보장급여)

주거급여

- 최소사회수당에 포함되지 않으나 저소득층을 대상으로 하는 자산조사형 주거수당(APL, ALS)을 가리키며, 주거수당 수급자 규모는 생계급여 수급자의 2.5배에 달함

의료급여

- 프랑스가 갖춘 보편적 의료보장체계는 대부분의 취약계층을 건강보험체제로 편입시키나, 빈곤층에 대한 의료보장은 그 대상에게 보험료를 부과할 수 없음

다. 수급 요건

공공부조 수급가능 대상 및 적용소득 범위

○ 미망인수당(AV)

- 노인 또는 여성 가장 대상
- 적용소득 범위: 신청자의 개인소득 (가족수당, 주거수당, 보훈유족연금 공제)

- 노령보충수당(ASV)
 - 빈곤층 노인 대상
 - 적용소득 범위: 신청자와 배우자의 공제 전 가구소득 (가족수당, 주거수당, 보훈유족연금 공제)
- 성인장애수당(AAH)
 - 빈곤층 성인장애인 대상
 - 적용소득 범위: 전 가구원과 자녀의 공제 전 가구소득(가족수당, 주거수당, 보훈유족연금, 근로소득 일부 공제)
- 퇴직수당(AER)
 - 적용소득 범위: 신청자와 배우자의 공제 전 가구소득(가족수당, 주거수당, 배우자 소득 30% 공제)
- 임시대기수당(ATA)
 - 망명자, 산재환자 등 취약계층 대상
 - 적용소득 범위: 신청자와 배우자의 공제 전 가구소득(가족수당 공제)
- 한부모수당(API)
 - 한부모가구 대상
 - 적용소득 범위: 전 가구원의 가구소득 - 가족수당, 주거수당 포함(취업 후 12개월간 전액 공제)
- 최소통합수당(RMI)
 - 타 생계급여 비수급 빈곤층 대상
 - 적용소득 범위: 전 가구원의 가구소득 - 실업급여, 가족수당, 주거수당

포함(취업 후 12개월간 전액 공제)

○ 특별연대수당(ASS)

- 실업급여 수급기간이 만료된 장기실업자 대상
- 적용소득 범위: 신청자와 배우자의 공제 전 가구소득(가족수당, 주거수당, 취업 후 12개월간 일부금액 공제)

3. 영국

가. 사적부양 및 공적부양과의 관계

영국형

- 국가의 부양책임에 대한 필요성을 소극적으로 인정하며, 기본적으로 부양책임은 가족에게 있는 것으로 인식하고 있음
- 핵가족 내 부모의 자녀 부양의무만을 부과함

나. 공공부조 형태

- 소득지원(Income Support), 구직자수당(Job-Seeker's Allowance), 가족소득 공제(Family Credit/Working Families Tax Credit), 주거급여(Housing Benefit), 지방세 공제(Council Tax Benefit), 사회기금(The Social Fund) 등이 있음
- 대표적인 공공부조제도는 소득지원과 구직자수당임

다. 수급 요건

소득지원(Income Support: IS)

- 저소득자를 대상으로 급여를 제공하는 것으로 자산조사를 거쳐 일정수준 이하의 수입과 자산을 가진 18세 이상의 개인에게 지급함
 - 중앙정부가 재원 100% 부담함
 - 수급 대상자는 주거급여와 지방세 급여, 사회기금을 받을 수 있음

소득기초형 구직자수당(Income-based Jobseeker's Allowance: IJA)

- 1996년 10월부터 근로능력이 있는 사람 중 국민보험 기여금을 납부한 기록이 없는 저소득 실업자들에게 지급함
 - 근로능력이 있으면서 18세 이상 연금수급연령 이하로 남성의 경우 65세 이하, 여성의 경우 60세 이하가 수급 대상이며 근로를 하고 있지 않거나 평균근로시간이 주당 16시간 이하인 경우 수급할 수 있음
 - 급여를 수급하기 위해서는 구직센터(Job center)에 신고와 함께 ‘구직합의서’를 작성한 후 정기적으로 센터에 출석해야 함
 - 연령에 따라 차등 지급함

4. 그리스

가. 사적부양 및 공적부양과의 관계

남부유럽형

- 부양에 대한 가족의 권리와 의무를 법적으로 명시하고 있으며, 확대가족까지 부양의무가 확장됨
- ‘정액은 개입하지 않아야 한다’는 강한 가족 프라이버시 관념이 존재함
 - 형제자매, 조부모, 삼촌, 이모 등의 친족 부양의무가 존재함

나. 공공부조 형태

- 공적 서비스(공보육 및 노인 돌봄)는 일반적으로 미발달되어 있음
- 피부양 부모와 피부양 자녀에 대한 동일 면세 기준이 적용됨
 - 피부양 관계의 가정이 현금 이전 및 돌봄을 제공하도록 되어 있음

다. 수급 요건

- 국가에 의한 서비스는 가족이 없는 어려운 상황에서만 이용 가능함

5. 미국

가. 사적부양 및 공적부양과의 관계

- 노인과 장애인을 대상으로 하는 공공부조제도는 연방정부에서 관리하고 아동의 경우에는 일시적으로 보장하며 다른 인구집단들은 일차적인 소득보장의 대상이 아님

- 미국의 공공부조제도는 분립형 공적부조체계로서 대상 및 욕구에 따라 다양한 개별제도로 분리되어 있어 제도별로 선정기준, 급여방식 및 수준, 전달체계, 운영수준이 다름

나. 공공부조 형태

- TANF(Temporary Assistance for Needy Families)
 - 부양아동이 있는 한부모가정에 대한 현금급여
- SSI(Supplemental Security Income)
 - 빈곤한 노인과 장애인에게 제공되는 연방정부의 현금급여
- EITC(Earned Income Tax Credit)
 - 저소득층 대상 현금지원 프로그램 중에서 가장 규모가 큰 제도임
- Food Stamp
 - 빈곤가구에 대한 식료품 지원을 목적으로 식품권 지급
- Medicaid
 - 아동이 있는 저소득 가구, 저소득 노인, 장애인에 대한 의료서비스
- GA(General Assistance)
 - TANF나 SSI의 수급자격이 없는 빈곤가구 혹은 개인에게 주정부가 현금 또는 현물급여를 제공함

다. 수급 요건

- 미국의 공공부조제도에서 부양의무자 기준은 별도로 존재하지 않으며 엄격한 소득 및 재산기준에 근거한 자산조사가 공공부조 수급자 선정에서 가장 중요하게 고려됨
 - 자산기준의 경우 현재 거주하고 있는 주택과 자동차(1대 정도), 장례비용 등은 적용기준에서 제외하고 있음
- TANF
 - 부모의 사망, 가출, 정신적 또는 신체적 무능력, 실업 등에 의해 부모로부터 부양받을 수 없는 18세 미만의 아동이 있는 가구 중 소득과 자산 기준에 따라 선정함
 - 소득과 자산 기준의 조건에 해당하는 가구 중 법정공제액 제외 소득이 각 주에서 설정한 최저생계비 185% 이하의 가구를 대상으로 선정함
 - 자산기준
 - 재산액 \$1,500 이하
 - 현재 거주 중인 주택, 자동차 1대, 장례비용 등 제외
 - 소득기준
 - 소득인정액이 해당 주의 최저생계비 이하
- SSI
 - 65세 이상 노인과 시각장애인, 또는 \$500 이상의 소득을 올릴 수 있는 생산적 활동이 불가능한 장애인

○ 자산기준

- 개인 \$2,000, 부부 \$3,000
- 현재 거주중인 주택 제외
- 사망 후 안장을 위한 공간 제외
- 장례비용 \$1,500까지 공제
- 생명보험에 적립된 자산은 \$1,500까지 공제
- 자동차에 대해서는 의료적 목적, 장애인, 지역적 제한이 있는 경우 100% 공제하고 이외의 경우 시장가치 중 \$4,500 공제

○ 소득기준

- 소득인정액이 SSI 급여의 이하여야 함

□ Food Stamp

- 잉여농산물로 시작한 푸드 스탬프(Food Stamps) 제도는 전 국민을 대상으로 하는 연방정부의 제도로 재산 및 소득기준에 부합되면 누구나 급여를 받을 수 있음

○ 자산기준

- 노인이 없는 가구 \$2,000, 노인이 있는 가구 \$3,000

○ 소득기준

- 노인과 장애인이 없는 가구의 경우, 가구 월 총소득이 연방 정부의 각 가구원수별 빈곤지침선(Poverty Guideline)의 130% 이하
- 노인과 장애인이 있는 가구의 경우, 가구 월 순소득이 연방 정부가 발표하는 각 가구원수별 빈곤지침선 이하

6. 일본

가. 사적부양 및 공적부양과의 관계

사적부양과 공적부양의 혼재

- 「민법」상 부양의무자 기준이 존재하나 부양의무자 기준 완화 요구 증가 추세로 공적 부양의 확대 및 확립을 지향하고 있음

나. 공공부조 형태

생활보조제도

- 일본의 대표적인 공공부조제도로, 스스로 최저생활을 유지할 수 없는 빈곤층에 대해 생활부조 외 주택부조, 교육부조, 의료부조 등의 급여를 포괄적으로 지급
 - 1874년의 「홀구법」과 1929년에 제정된 「구호법」에서 유래하며 1950년에 신헌법 하에서 새롭게 제정된 「(신)생활보호법」에 근거함

다. 수급 요건

- 수급 희망자가 직접 복지사무소를 방문하거나, 후생노동부에서 위촉한 민생위원을 통해 신청한 후 생활보호 대상자를 선정함
- 고령자 세대, 장애인 세대, 모자 세대 등 취약인구 집단 뿐만 아니라 근로능력자에 대한 서비스 제공도 이루어짐

- 수급자는 근로활동을 해야 할 의무를 지며, 근로활동 대상자 여부는 지방사회복지사무소의 사회복지사가 판단함
- 공공부조의 종류에 따른 수급 대상
 - 생활보호급여: 최저생활비 이하의 빈곤계층에 대해 각종 급여를 제공하는 포괄적 통합 급여체계
 - 아동수당: 6세 미만 저소득 아동 대상으로, 가구별 소득상한기준을 충족시키는 경우 일정액을 현금으로 지급
 - 아동부양수당(모자세대): 저소득 모자세대의 아동(만18세 미만, 장애아동은 만20세까지)을 대상으로 일정액수의 생계보조 금액을 지급
 - 특별 아동부양수당: 중도(重度)의 저소득 20세 미만의 장애아동(정신장애/지체)을 감호하는 부모 및 기타 양육자에게 수당 지급
 - 노령복지연금: 70세 이상 저소득 노인 대상 급여 지급
 - 특별장애자수당: 특별한 개호가 필요한 20세 이상의 거택 중도 장애인 대상 지급
 - 생활보호제도의 급부금액은 최종수입이 최저생계비보다 적을 경우 이차액이 보조금으로 지급되며 교육, 생업, 생활, 의료, 주택, 개호, 출산, 장제부조와 같은 8개의 부조를 합산하여 계산함
 - 근로능력의 유무가 생활보호 수급을 위한 기준으로 설정되어 있어 만일 생활보호의 수급자가 근로능력이 있다고 판단될 경우 생활보호제도에 의한 보조는 받을 수 없게 됨
- 생활보호의 우선순위로써 규정하고 있는 부양의무는 사실상 일본 「민법」에서는 구체적인 규정이 없으며 부부간의 부양에 관한 규정(「민법」 제

752조)과 직계혈족·형제자매·기타 삼촌 이내의 친족에 관한 부양의무규정(「민법」 제877조)만 존재함

- 일본 「민법」에서는 절대적 부양의무와 상대적 부양의무, 그리고 생활보장(부조) 의무 등으로 구분하여 부양의무를 규정하고 있음([표 6] 참조)
 - 절대적 부양의무자는 당연히 부양의무를 지게 되며, 상대적 부양의무자는 특별한 사정이 있을 때에 가정재판소에 의해 의무가 부과되어야 비로소 부양의무자가 되는데 양자 모두 부양능력이 없다면 구체적인 부양의무를 지는 것은 아님
 - 생활보장 의무라는 것은 부부간의 부양과 미성숙한 자녀에 대한 부모의 부양이며, 부부 및 부모 자식 간의 본질로서 부양권리자인 상대방을 자신과 같은 정도의 생활수준까지 부양할 의무를 말함

[표 6] 일본의 「민법」 상 부양의무자 기준

구분	부부 (제752조)	절대적 부양의무자 (제877조 1항)	상대적 부양의무자 (제877조 2항)
생활보장의무 관계	부부	부모의 미성숙한 자녀에 대한 관계*	
생활부조의무 관계		직계혈족(*는 제외) 및 형제자매	삼촌 이내의 친족으로 가정재판소에서 특별한 사정이 있다고 인정하는 자
부양의무 없음			삼촌 이내의 친족으로 가정재판소가 특별한 사정이 없다고 인정하는 자

- 일본의 「(구)생활보호법」에서는 부양의무자 기준이 수급자 선정에서 우선적으로 고려되었으나 현행 「생활보호법」은 부양의무자 기준을 수급

자 선정요건으로 내세우지 않고 민법상의 부양은 생활보호에 우선하여 행해져야 한다는 형식적 전제로 존재하고 있음

○ 이는 1990년대에 엄격한 부양의무자 기준의 적용과 까다로운 보호신청 행정절차 등으로 인한 문제점들이 대두된 것과 관련이 있음

- 일례로 9년 전에 헤어진 전남편에게 부양이 불가능하다는 증명을 받아 올 것을 보호신청 요건으로 하거나 40년간이나 연락을 끊고 여동생에게 생활비를 강요하고 보호를 중단시킨 사례와 같이 수급자를 줄이기 위한 엄격한 보호행정이 실시되었음

○ 이에 따라 현행 「생활보호법」은 부양의무자 기준을 수급자 선정요건으로 내세우지 않고 「민법」 상의 부양은 생활보호에 우선하여 행해져야 한다는 형식적 전제로 존재하고 있음

□ 일본의 「생활보호법」은 “민법에서 정하고 있는 부양의무자의 부양 및 타 법률에서 정하는 부조는 이 법률에 의한 보호에 우선해야 한다”고 규정하고 있으나 긴급한 사정이 있는 경우 필요한 보호를 실시하도록 하고 있음

○ 생활보호신청자에게 민법상의 부양의무를 이행할 수 있는 부양의무자가 있을 때에는 부양의무를 보호에 우선 적용하며 부양의무자로부터의 부양원조가 있을 경우 그 금액을 수입으로 인정하여 보호비에서 제외하게 됨

□ 이와 같이 공공부조제도에서 부양의무자 기준을 수급요건이 아닌 단순순위 정도로 고려하고 있는 것은 일본의 「생활보호법」과 공통점이 많은 우리의 「국민기초생활보장법」의 향후 개선방안에서 반드시 참조해볼만한 사례임

7. 비교 및 시사점

- 주요국의 공공부조제도의 수급요건을 살펴보면, 핵가족 중심으로 부부와 미혼(30세 이하)의 자녀에 대해서만 부양의무를 부과하는 것이 일반적이라고 할 수 있음
- 이는 부모의 부양의무를 강조하였던 전통사회의 제도적 양식이 붕괴됨에 따라 현실적인 가족구성원인 부부와 자녀로 부양의무자 범위의 제한을 지향하게 된 것임
- 실제로 유럽 주요 국가들의 경우 사적 부양의 의무를 강제하는 부양의무자 범위기준이 없음
- 별도로 대폭 축소된 부양의무 규정을 공공부조 제도에 적용하는 경우에도 법적으로 규정된 부양의무를 공공부조의 수급요건이 아니라 사회규범에 따른 부양의 단순 순위로 간주하고 있음
- 심지어 우리와 유사한 공공부조제도를 운영하고 있는 일본의 경우도 부양의무자의 범위 기준을 공공부조의 수급요건으로 간주하고 있지 않음
- 공공부조 수급율은 미국과 일본이 가장 낮은 편이나, 일본의 경우 「신생 활보호법」이 부양의무자 기준을 1990년대 이후 단순순위 정도로 고려하고 있는 것을 볼 때, 향후 일본의 수급율은 지속적으로 상승할 것이라고 판단됨

[표 7] 주요국의 공공부조 형태 및 수급요건 비교

구분	복지국가 형태	공공부조 형태	수급요건	공공부조 수급율*
스웨덴	북구유럽형 (보편적 복지국가)	-국가기준에 근거하여 지급되는 경제적 지원 (ekonomiskt bistånd) -특별 사유 발생시 생계지원(Försörjningsstöd) 및 생필품과 의료서비스 지원	-일반적 사회보장제도의 혜택을 받을 수 없는 사람 -스웨덴 거주자로 일정 수준 이하의 자산을 가진 개인 및 가구	33.6%
프랑스	유럽대륙형 (국가가 부양책임, 지역사회는 보완)	-생계급여(최소사회수당으로 8종류 존재) -주거급여(저소득층 대상 자산조사형 수당) -의료급여(빈곤층 대상 의료보험료 미부과)	-수당 종류에 따라 대상과 적용소득 범위 다름 -자산조사 적용소득 범위에서 기본수당 대부분 공제	33.2%
영국	영국형 (기본적으로 가족에 부양책임, 국가책임 인정)	-소득지원 구직자수당 가족 소득공제 주거급여 지방세 공제 사후연금 등 존재 -소득지원(IS)과 구직자수당이 대표적임	-소득지원(IS) : 저소득자 중 자산조사 후 급여 지급 -소득기초형 구직자수당 : 국민보험 납부 이력 존재 저소득 구직자에 지급	23.3%
그리스	남부유럽형 (가족이 부양책임, 확대가족까지)	-공적 서비스(공보육 및 노인 돌봄) 미발달 -파우양 관계의 가정이 현금 이전 및 돌봄(care)을 제공하도록 정책 편재	가족이 없는 상황에서만 공공부조 이용 가능	25.5%
미국	잔여적 복지국가	-TANF(부양이동이 있는 편부 모정에 현금 지급) -SSI(빈곤 노인 및 장애인에게 현금 지급) -ETC(저소득층 현금지원 프로그램) -Food Stamp(빈곤가구 식품권 지급) -Medicaid(이동부양 저소득 가구 및 노인과 장애인에 의료 서비스 제공) -GA(TANF나 SSI 비수급 빈곤층에게 현금 지급)	부양의무자 기준 부존재, 엄격한 소득 및 재산기준에 근거한 자산조사가 이루어짐	18.1%
일본	사적부양과 공적부양의 혼재	-생활보조제도 (스스로 최저생활을 유지할 수 없는 빈곤층에 대해 생활부조 외 주택부조, 교육부조와 의료부조 등의 급여를 포괄적으로 지급)	-취약계층 및 근로능력자에 대한 서비스 제공 -부양의무자 기준을 단순 순위로 고려함	22.9%

* OECD, Social Expenditure database, 1980-2005, 2009.

IV. 부양의무자 기준의 개선 논의

- 현재 부양의무자 기준의 개선 논의는 크게 두가지 정책방향에서 이루어지고 있음
- 첫째는 부양의무자 범위 기준을 단계적으로 폐지하고 부양의무자의 소득 및 재산 기준을 현실화하자는 것임
- 둘째는 부양의무자 범위 기준을 유지·축소하되 소득 및 재산기준을 점진적으로 완화하자는 것임
- 이 논의들은 국회, 행정부, 공공 기관들 및 관련 시민사회단체들에 의해 개정 법률안 형태로 발의되고([부록 2] 참조), 관련 부처의 구체적인 정책방침 등에 반영되고 있으나, 아직 부양의무자 기준 개선에 대한 사회적 합의를 이루지는 못한 상태임

1. 부양의무자 범위기준의 폐지

가. 정책의 근거 및 방향

- 첫째, 부양의무자 범위기준은 국민기초생활보장제도 도입 취지, 즉 빈곤 문제가 개인이 아닌 사회구조적으로 양산된 것이기 때문에 이를 국가가 책임진다는 논리와 상충되므로 폐지되어야 함²⁸⁾

28) 최예륜, 「실태조사 결과로 본 기초생활보장제도의 문제점과 요구」, 『기초생활수급가구 실태조사 결과발표 토론회 자료집』, 기초생활보장권리찾기행동, 2010, p.46-68.

- 부양의무자 범위기준은 빈곤에 대한 책임을 1차적으로 가족이 지고, 책임을 질 수 있는 가족이 없거나 능력이 부재할 경우에 국가에서 책임을 지겠다는 의미이므로, 저소득 빈곤층에게는 가족의 빈곤을 대물림하는 기제로 작동하기 때문임
- 둘째, 기초생활보장 수급결정은 명목적인 부양의무자의 존재 여부가 아닌 실제적 부양 여부로 판단해야 하며, 실제로 부양이 이루어지고 있지 않은 관계에 대해서는 과감히 부양의무자 범위기준을 폐지해야 하고, 실제 가족 간의 부양이 이루어지고 있는 경우도 부양의무를 이행하고 있는 자의 부양능력을 강화하는 정책방안을 강구해야 할 것임²⁹⁾
- 부양능력이 없거나 부양행위를 하지 않는 부양의무자의 존재 때문에 기초생활보장 수급에서 제외되거나 수급을 하는 경우 제도 상 설정한 간주부양비와 실제 부양비의 격차가 있을 수 밖에 없으므로 이를 사전에 차단하자는 것임
- 셋째, 현 경제위기로 인한 빈곤의 되물림 현상을 감안한다면, 최소한 한시적 또는 일부 수급권자에 대한 부양의무자 범위기준의 폐지는 불가피함³⁰⁾
- 특히 빈곤 노인의 부양을 두고는 부양의무자 범위기준의 폐지를 통해 유럽의 복지 국가들처럼 정부 역할을 확대하는 것이 필요함
- 현행 제도 하에서 비수급 빈곤층의 사각지대 문제를 해결하기 위한 부양의무자 범위기준 폐지의 구체적인 방안은 다음과 같이 거론되고 있음

29) 윤홍식, 「국민기초생활보장제도의 수급결정 요인: 부양의무자 기준을 중심으로」, 『사회복지정책』, 제17권, 2003, p.28.

30) 구인회, 「부양의무자 기준의 이론적·현실적 측면에 대한 고찰」, 『국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 개선방안』, 한국보건사회연구원, 2009, pp.1-19.

- 소득인정액을 기준으로 소득이 최저생계비 이하인 사람을 수급권자로 지정하도록 함
- 실제로 부양받지 못하고 있는 빈곤가구에 대해 우선 수급권자로 선정하고, 부양능력의 판정 이후 부양비용을 청구하는 방안 등이 있음

나. 정책방안: 관련 개정법률안 등

- 수급권자의 선정기준에서 부양의무자 범위기준을 완전히 폐지하고 소득인정액을 기준으로 소득이 최저생계비 이하인 사람을 수급권자로 지정하도록 하며, 일정 수준 이상의 재산을 가진 부양의무자가 있으면 국가가 당사자 대신 부양비를 징수할 수 있도록 함
- 공성진 의원 대표발의 「국민기초생활보장법 일부개정 법률안」(2010. 9. 11)의 주요 내용

○ 기초생활보장 수급권자의 선정기준에 부양의무자 기준을 제외하여 소득인정액이 최저생계비 이하인 자로 함(안 제2조제5호 삭제, 안 제5조제1항)

- 광정숙 의원 대표발의 「국민기초생활보장법 일부개정 법률안」(2010. 6. 10)의 주요 내용

- 수급권자의 범위를 소득인정액이 최저생계비 이하인 자로 하도록 함(안 제5조제1항)
- 보건복지부장관은 생활이 어려운 자에게 기초생활을 보장하기 위하여 3년마다 기본계획을 수립하도록 함(안 제6조의2 신설)
- 보건복지부장관은 국민기초생활 보장에 필요한 정책을 수립하기 위하여 수급권자 및 차상위 계층에 대한 규모 등의 실태조사를 3년마다 실시하도록 함(안 제6조의4 신설)
- 수급품은 수급권자 명의의 지정된 전용 계좌로 입금하는 등의 방법을 통하여 수급권자에게 직접 지급하도록 함(안 제9조제3항).
- 거짓, 그 밖에 부정한 방법으로 수급자의 명의를 도용하여 강취·횡령하거나 수급자를 기망·공갈한 자는 7년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하도록 함(안 제48조제1항 신설)

- 간주부양비로 인한 사각지대 문제를 해결하기 위하여 부양의무자 규정을 폐지하고 실제로 부양받지 못하고 있는 빈곤가구에 대해서는 선급부를 실시하고 후구상권을 행사하는 방안이 거론됨
- 수급신청 시 실제로 최저생활을 하지 못하는 경우는 선수급자 선정, 후 부양의무자의 부양능력을 조사하여 부양능력이 있을 경우 부양비용을 징수하게 하는 방식을 말함
 - 하지만 「민법」 상의 부양의무(직계혈족 상호 간 절대적 부양의무 등)를 면제해 주는 것은 아니고 정부가 일정한 부양능력 판별기준을 토대로 부양능력이 있다고 판단되는 가구에게 보상비용을 징수하도록 하며, 그에 불복할 경우 법정에서 그 시시비비를 가리는 시스템임
- 참여연대 「국민기초생활보장법 개정청원안」(2009.9.7)의 주요 내용

- 부양의무자 규정은 보장비용 징수요건으로 활용하고 수급권자 선정 조건에서는 제외함. 이에 따라 법 제5조 제1항의 수급권자의 범위 조항에서 “부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자로서”라는 문구를 삭제하고 “수급권자는 소득인정액이 최저생계비 이하인 자로 한다”로 개정
- 법 제5조 제3항의 “제1항의 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 경우는 대통령령으로 정한다.”는 규정도 삭제하고 법 제2조 5호의 ‘부양의무자’ 정의 규정에서 ‘제5조의 규정에 의한’이라는 문구 또한 삭제(안 제2조제5호, 안 제5조 제1항 및 제3항)
- 부양의무자의 부양능력 판정기준과 보장비용 징수의 기준에 대하여는 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 대통령령으로 정하도록 하고(안 제46조제4항), 부양의무자의 부양능력 유무를 조사하기 위하여 보장기관으로 하여금 금융정보 등에 대하여 관할법원에 제출명령을 신청할 수 있도록 함(안 제46조제5항)
- 또한 제46조 5항의 재판에 관하여는 비송사건절차법을 준용하도록 함(안 제46조제6항)

2. 부양의무자 소득 및 재산 기준의 완화

가. 정책실행의 근거 및 방향

- 첫째, 부양의무자 범위기준을 완전히 폐지하는 것은 국민 의식에 비추어 볼 때 시기상조일 뿐만 아니라, 「민법」상 상속권이 존재하는 상황에서 자녀에 의한 부모의 부양의무를 면제하는 것은 합리적인 판단이라고 볼 수 없음
- 법리적으로 볼 때 부양의무자 범위기준의 폐지는 「국민기초생활보장법」상 수급권자의 선정기준에서만 제외하는 것이지 부양의무 자체를 폐지하는 것은 아님
 - 가구가 분리되어 있을지라도 1촌 직계혈족 간의 절대적 부양의무는 유지하되 그것이 다만 생활부조적 부양관계라는 측면을 감안하여 부양능력을 조정하는 것이 타당함
- 둘째, 부양의무자 범위기준을 폐지할 경우 정부 재정에 큰 부담이 되므로 부양의무자의 소득 재산 기준을 완화하여 비수급 빈곤층을 줄이는 것이 현실적인 측면에서 바람직함³¹⁾
- 보건복지부는 부양의무자 범위기준을 폐지할 경우 약 5조 7,291억원이 소요될 것으로 예측하고 있으며, 연간 1인당 급여 단가는 현금급여(생계·주거·교육 등) 2백 873천원, 의료급여 2백 689천원으로 추정되고 있음

31) 허 선, 「부양의무자 기준의 현황과 쟁점」, 『복지동향』, 제42호, 2002, p.8-11.

[표 8] 부양의무자 기준 폐지 시 예상되는 비용 추계('09년 결산 자료)

추가 수급자 수	1인당 급여액(연, 천원)		추가소요예산(연, 억원)		
	현금급여	의료급여	현금급여	의료급여	총소요예산
103만 명	2,873 (국비 2,252)	2,689 (국비 2,071)	29,594 (국비: 23,196 지방비: 6,398)	27,697 (국비: 21,327 지방비: 6,370)	57,291 (국비: 44,523 지방비: 12,768)

주: 국고보조율 현금급여 78.38%, 의료급여 77%

자료: 보건복지부, 내부 자료, 2010.12.

- 셋째, 부양의무자와 피부양자 간의 혈연관계 등에 따라 부양의무의 정도가 다르다는 점을 감안하여, 부양의무자 범위를 축소하고 부양의무자를 세분화해야 하며 부양비 부과율은 세대별 특성을 고려하여 차등 적용을 해야 함³²⁾
- 부양의무자 범위기준을 현행처럼 유지하거나 1촌의 직계혈족(배우자 제외)으로 축소하고, 재산기준 및 소득환산제를 합리적으로 설정·운용하는 것이 중요함
 - 현행 부양의무자의 소득기준을 130%에서 150% 혹은 180%로 인상하여야 하며, 또한 타 제도(특히 국민연금)와의 연계성을 고려하고 급여별로 상이한 기준을 적용해야 함
- 현행 제도 하에서 비수급 빈곤층의 사각지대 문제를 해결하기 위한 부양의무자 소득 및 재산기준 완화의 구체적인 방안은 다음과 같이 거론되고 있음

32) 김지현·김경숙, 「국민기초생활보장제도 개선방안에 대한 연구」, 『사회과학연구』, 제32권 제4호, 2007, pp.34-53.

- 부양의무자의 범위를 축소하거나 수급권자 선정조건을 소득인정액이 최저생계비 이하인 자로 한정하는 방안임
- 재산의 소득환산율을 인하하여 부양의무자 소득 및 재산 기준을 인상하거나 부양비 부과율을 인하하는 방안임

나. 정책방안: 관련 개정법률안 등

- 부양의무자를 1촌의 직계혈족으로 축소·한정하고 수급권자 선정조건에서 제외하되 부양의무자 규정은 보장비용 징수요건으로만 활용하도록 함
- 최영희 의원 대표발의(2010.9.7) 「국민기초생활보장법」 일부개정 법률안의 주요 내용

- 부양의무자 규정 중 배우자 조항을 삭제함(안 제2조제5호)
- 부양의무자 규정을 삭제하고 수급권자 선정 조건을 소득인정액이 최저생계비 이하인 자로 한정함(안 제2조제5호 및 안 제5조제1항·제3항).
- 최저생계비 결정을 도시근로자 가구의 지출 또는 소득에 따른 상대적 비율방식으로 결정하도록 함(안 제6조제1항)
- 국가는 국민기초생활 수급자가 자활을 위한 자산을 형성할 수 있도록 재정적으로 지원하거나 필요한 교육을 실시하도록 함(안 제15조의2 신설)
- 부양의무자가 자료 또는 정보의 제공에 동의하지 않았다는 이유로 수급권자의 급여신청을 거부할 수 없도록 함(안 제21조제3항 단서 신설)
- 급여신청자에 대하여 부양의무자의 존재를 이유로 급여신청 포기를 유도하는 행위를 금지하도록 함(안 제21조제6항 신설)

- 재산의 소득환산제를 운용하는데 주거 재산에 대한 소득환산율 인하 및 기타(자동차) 재산에 대한 소득환산율 인하를 추진하는 방안이 제기됨
- 보건복지부 「제3차 사회보장 장기발전방향」(2009.12.18)의 주요내용

- 재산의 소득환산율을 월 4.17%에서 2.78%로, 나아가 월 2.08%로 인하함
- 이러한 부양의무자의 소득 및 재산기준의 완화를 통해 2013년까지 비수급 빈곤층의 규모를 전체 인구의 1.7%(현재 2.0%)로 축소한다는 방침임
- 부양의무자 기준의 폐지 및 완화의 쟁점을 정리하면 [표 9]와 같음

[표 9] 부양의무자 기준 개선의 쟁점

구분	쟁점		논리 및 근거
부양의무자 범위	범위축소	미혼(30세이하)의 자녀에 대해서만 부양의무 부과	논리: 결혼한 자녀의 부양부담 혹은 자식양육과 부모부양의 모순
	부양부과 완화	사위, 며느리 부양의무자 제외, 혹은 완화	논리: 친정 부모 부양의 어려움
부양능력 판별기준	재산기준	평균재산(중위재산)	중위재산(4인 1억4천만원) /2008년 평균재산(4인 2억7천만원) /2008년 *주거용 재산과 생계용 재산(예: 토지)을 재산에서 제외시키는 안도 가능
		평균재산의 150%	
	소득기준	평균소득(중위소득)	중위소득(4인 297만원) /2008년 평균소득(4인 359만원) /2008년
		평균소득의 150%	국민들은 4인 가구 자신의 생활을 꾸려나가기 위한 최소한의 비용 300~350만원
간주부양비	철폐		실제 부양비를 감안하여 소득으로 인정해야 하되, 부양의무자의 부양을 유도하기 위해서 부양비 공제(부양비중 일정 비율을 공제해 주는 제도)를 도입
	존속	10, 20, 30% 구분	소득수준에 따라 차등 부과
수급자 선정시 부양의무자 규정의 폐지, 후 부양의무자에게 보장비용 징수			현재 방식의 부양의무자 기준이 존재하는 한 안타까운 비수급빈곤가구를 수급자로 보호하기가 매우 어렵다.

자료: 참여연대·비판과대안을위한사회복지학회, 『국민기초생활보장법 제정 10년, 한계와 과제』, 2009. 재구성

V. 부양의무자 기준의 개선 대안

1. 부양의무자 기준 개선의 원칙과 목표

- 부양의무자 기준 개선의 첫 번째 원칙은 국민기초생활보장제도의 대상 포괄성을 높혀 비수급 빈곤층을 해소하는 것이 되어야 함
 - 현재까지 빈곤하면서도 급여의 대상이 되지 못했던 인구 중 얼마나 많은 사람들을 포괄할 수 있는가가 중요한 고려사항이 되어야 함
- 부양의무자 기준 개선의 두 번째 원칙은 부양의무자와 피부양자 간의 실제적인 상호관계, 즉 부양실태를 반영해 나가는 것이어야 함
 - 사회구성원의 의식 및 욕구의 변화를 적절하게 반영하는 한편, 유지되고 발전되어야 할 사회규범을 해치지 않는 방안이 되어야 함
- 부양의무자 기준 개선의 세 번째 원칙은 제도 개선의 현실적 제약, 즉 재정적 측면을 고려해야 한다는 것임
 - 부양의무자 기준 개선의 목표를 이념적으로 설정하더라도 일시에 반영하기 어려우므로 단기 및 중장기 대안을 모두 고려해야 할 것임

가. 소득기준 개선의 목표

- 노부모 혹은 성년 자녀를 부양하면서도 자신의 생활을 훼손하지 않을 정도의 생활수준을 도출하는 방식은 소득계층별 가계수지와 부양의식

및 실태 조사를 통한 비용 추계에 근거함

- 피부양자에게 최소한의 부양의무를 지려면 중간 정도의 소득을, 완전한 부양능력을 가지려면 상위 40% 이상의 소득계층에 속한 가구이어야 할 것임
- 4인 가구가 생활을 꾸려나가면서(소비지출), 미래를 대비하기 위해(비소비지출) 필요한 최소한의 비용은 약 300-350만원 정도로 추산됨
- 부양능력 판정 소득기준의 목표는 표준가구의 중위소득 또는 평균소득으로 설정할 수 있음
 - 2006년 통계청 자산조사 결과를 바탕으로 표준가구를 설정하고, 표준가구의 중위소득과 평균소득을 산출하면 다음과 같음
 - 사회구성원의 다수가 인정할 수 있는 부양능력 판정 소득 기준 개선의 목표는 최소 기준의 경우 현 최저생계비의 2.5배(4인 가구의 중위소득), 최대 기준은 3.5배(4인 근로자 자가 아파트 가구의 평균소득) 내외로 설정될 수 있을 것으로 보임([표 10] 참조)

[표 10] 부양능력 판정 소득기준의 목표: 표준가구의 중위소득과 평균소득

표준가구 유형	구분	중위소득	최저생계비 대비	평균소득	최저생계비 대비	가구수
		만원	배	만원	배	가구
4인가구	총소득	308	2.6	359	3.1	2,383
	경상소득	297	2.5	343	2.9	2,383
4인 자가 아파트 가구	총소득	358	3.1	431	3.7	976
	경상소득	343	2.9	413	3.5	976
4인 근로자 자가 아파트 가구	총소득	369	3.2	418	3.6	629
	경상소득	356	3.0	397	3.4	629

자료: 여유진 외, 『국민기초생활보장제도 부양의무자기준 개선방안에 대한 연구』, 한국보건사회연구원, 2009.

나. 재산기준 개선의 목표

- 소득과 가구원수가 주택가격과 순재산에 미치는 영향을 분석한 결과를 바탕으로 주택가격을 부양의무자 재산의 기본 재산으로 설정함
 - 중위 또는 평균소득을 참조하여 목표치의 주택가격을 도출하고, 이를 기본재산 설정의 기준으로 삼음
- 기본 재산의 목표는 기본재산액을 인상하는 방식과 소득환산율을 인하하는 방식으로 구성되어 있음
 - 중소도시 수급권자 기본재산액(3,100만원)의 최소 3.5배 내외(4인 근로자가 아파트 가구의 중위 주택가격)에서 최대 6배 내외임([표 11] 참조)
 - 소득환산율은 현재의 소득환산율 4.17%보다 매우 낮아서 0.81%(4인가구 중위 주택가격)에서 0.33%에 이름([표 11], [표 12] 참조)

[표 11] 부양능력 판정 재산기준의 목표: 주택가격과 순재산

(단위: 만원, 배, %)

	4인가구	M1	기본재산 ¹⁾ 대비	M2	기본재산 대비	M3	기본재산 대비
주택 가격	중위소득 ²⁾	12,291	4.0	12,160	3.9	18,732	6.0
	평균소득 ²⁾	13,482	4.3	13,357	4.3	19,647	6.3
	4인가구	M1	소득환산율 ³⁾	M2	소득환산율	M3	소득환산율
순재 산	중위소득 ²⁾	26,164	0.35	23,650	0.43	31,335	0.39
	평균소득 ²⁾	30,003	0.30	27,592	0.35	34,612	0.33

주: 1) 기본재산은 2006년 중소도시 수급가구 기본재산액(3,100만원)을 기준으로 하였음

2) 소득환산율 = (491,577원(2006년 4인가구 최저생계비(1,170,422 원)의 42%)/(순재산-주택가격)×100

자료: 여유진 외, 『국민기초생활보장제도 부양의무자기준 개선방안에 대한 연구』, 한국보건사회연구원, 2009.

[표 12] 부양능력 판정 재산기준의 목표: 표준가구의 중위 및 평균재산

(단위: 만원, 배, %)

	4인	중위재산	기본재산 (환산율)	평균재산	기본재산 (환산율)
4인가구	주택가격	8,000	2.6	13,357	4.3
	순재산	14,049	(0.81)	27,592	(0.35)
4인 근로자 자가 아파트 가구	주택가격	11,200	3.6	18,731	6.0
	순재산	17,883	(0.74)	30,383	(0.42)

자료: 여유진 외, 『국민기초생활보장제도 부양의무자기준 개선방안에 대한 연구』, 한국보건사회연구원, 2009.

□ 최종적인 부양능력 판정기준의 개선 목표는 아래의 [표 13]과 같음

[표 13] 부양능력 판정기준의 개선 목표

목표	재산기준		소득기준	
	기본공제액 ¹⁾	소득환산율	없음 기준 ²⁾	부양비
최소	3.5배	2.0%	2.5배	30%
중간	4.3배	1.0%	3.0배	40%
최대	6.0배	0.42%	3.5배	50%

주: 1) 기본공제액은 중소도시 기준 3,100만원을 기준으로 함

2) 배는 부양의무자 가구의 최저생계비

자료: 여유진 외, 『국민기초생활보장제도 부양의무자기준 개선방안에 대한 연구』, 한국보건사회연구원, 2009.

- 기본재산 기준은 수급자 기본재산액의 최소 3.5배~6배, 부양의무자 판정 소득기준(‘부양능력 없음’ 기준)은 부양의무자 최저생계비의 최소 2.5배~최대 3.5배를 목표로 제시될 수 있음
- 소득환산율의 경우 4인 근로자이면서 자가 소유의 아파트에 거주하는

가구의 순재산을 기준으로 산출된 0.42%를 목표선으로 하되 최소와 중간 목표선에서는 현재 4.17%의 단계적 하향조정이라는 관점에서 환산율을 각각 2.0%와 1.0%로 설정하였음

- 부양의무자의 소득기준이 높아질 때 부양비 또한 다소 상향조정될 필요가 있는 것으로 보임
 - 부양비가 낮아질 경우 ‘부양능력 미약’ 구간이 지나치게 넓어져서 ‘부양능력 있음’ 구간이 너무 높아지게 되고, 이에 따라 부양능력 판정기준의 실효성이 떨어지고 부양비 산정 등 비효율적인 행정적 비용이 소모될 우려가 있기 때문임
 - 이러한 이유로 최소 소득 목표선이 2.5배일 때 부양비는 30%, 3.0배일 때 40%, 3.5배일 때 50%로 설정함
- 이와 같이 목표가 정해질 때, 각 목표 수준별 부양의무자 재산기준액과 소득기준액은 다음과 같음³³⁾
 - 최소 목표의 경우, 부양의무자 4인 가구 - 수급권자 1인 가구의 재산기준은 1억 4,481만원, ‘부양능력 없음’ 소득기준은 316만원, ‘부양능력 있음’ 소득기준은 71만원으로 설정됨
 - 중간 목표의 경우, 재산기준 2억 591만원, ‘부양능력 없음’ 소득기준은 380만원, 있음 소득기준은 496만원으로 설정됨
 - 최대 목표의 경우, 재산기준 3억 5,889만원, ‘부양능력 없음’ 소득기준 443만원, ‘부양능력 있음’ 소득기준은 534만원으로 설정됨

33) 여유진 외, 앞의 보고서, 2009, p.164.

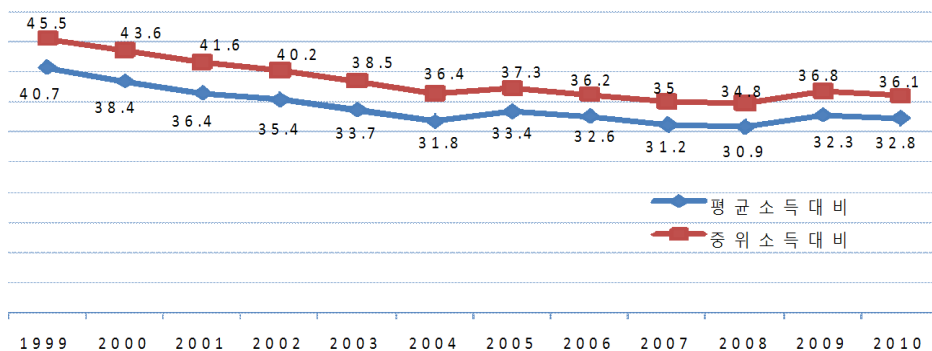
2. 부양능력 판정기준 개선의 정책과제

가. 소득기준 개선의 방안

- 소득기준의 개선 목표(중위소득 또는 평균소득, 최저생계비의 2.5-3.5배)를 달성하려면, 우선 일반가구 생활수준과의 격차를 축소하거나 최소한 유지할 수 있는 방식이 필요하다고 봄
- 최저생계비를 일반 가구(혹은 근로자 가구) 소득수준의 일정 수준으로 정하고 매년 이를 유지하도록 하는 조치가 요구됨
- 그러나, 근로자가구 평균소득 대비 최저생계비 비중은 지속적으로 하락하고 있는 실정임
 - 1999년 최저생계비는 근로자가구 평균 소득대비 40.7%를 차지하였으나, 이후 계속 하락하여 2009년 32.8%가 되었음(7.9% 하락)([그림 4] 참조)

[그림 4] 근로자가구 평균소득 및 중위소득 대비 최저생계비 수준

(단위: %)



주: 연도별 도시 근로자가구 기준 평균 및 중위소득에서 재정리

자료: 민주노총, 『정책보고서 2010-07』, 2010, p.10.

- 다음으로, 소득기준의 개선과 관련하여 지역별 형평성을 제고하기 위해 지역별 최저생계비를 소득기준으로 설정해야 할 것임³⁴⁾
- 현행 최저생계비는 중소 도시에 적용되는 금액을 지역별 생계비의 편차를 고려치 않고 일률적으로 적용하고 있어 물가가 비싼 대도시 저소득층에게 상대적으로 불리한 결과를 초래하고 있음
 - 2004년 최저생계비 계측조사에서 나타난 대도시, 중소도시, 농어촌 간의 최저생계비 비율은 109:100:85이고, 2007년 최저생계비 연구의 경우는 108:100:88임³⁵⁾
 - 서울시를 따로 분리할 경우 서울시의 최저생계비는 중소도시의 130% 내외에서 결정될 것으로 예상되고, 이러한 차이는 서울시의 낮은 수급율(2.1% 내외)과 연결됨³⁶⁾
- 이러한 이유로 전국 단일 기준의 최저생계비를 유지하려고 한다면, 현행 중소도시 최저생계비를 전국에 적용하는 것은 논리적으로 맞지 않음
 - 지역별로 인구가증치를 감안하는 것이 합리적이고, 이 점을 감안한 전국기준은 현행 중소도시와 대도시 최저생계비 중간 수준에서 결정될 필요가 있음

34) 지역별 형평성과 더불어 문제시되는 가구유형별 형평성을 제고하는 것은 논외로 하고자 함. 왜냐하면 가구유형별 형평성을 제고하기 위한 근본적인 해결책은 일본이나 영국처럼 가구유형별 최저생계비를 선정기준으로 설정하여야 하지만, 우리나라의 경우 가구유형별 최저생계비가 공식적으로 계측되지 않고 있을 뿐만 아니라 소득평가액 산정에서 가구지출요인을 반영한다든지, 또는 특례규정을 통해 가구유형별 형평성 문제는 어느 정도 해결이 가능하기 때문임

35) 박능후, 「최저생계비 개념과 계측에 대한 고찰」, 『사회복지정책』, 제28권, 2007, p.9.

36) 박능후, 앞의 논문, 2007, p.10.

나. 재산기준 개선의 방안

- 재산기준은 ‘기본재산액 수준’과 ‘잉여재산의 소득환산율’로 이루어지는데, 최근에 기본재산액 수준을 인상하였다고는 하지만 아직 충분치 못한 상황이고, 소득환산율의 비수급자들의 생활실태를 보면 비현실적임
- 재산기준을 개선하는 방법은 그 기준금액을 인상하는 것과 재산인정방식(재산에 포함시키는 항목)을 변경하는 것이 있음
 - 「국민기초생활보장법」 상에 그 보장수준을 ‘최저생계비 이상’으로 규정하고 있다는 점을 감안하여 최저 주거조건은 어느 가구나 충족시킬 수 있는 방안을 마련하여야 할 것임
 - 최저 주거조건에 미달하는 곳에서 생활하는 가구에게는 그러한 조건을 제공해 줄 수 있도록 지원하고, 최저 주거조건에 충족하는 곳에서 생활하는 가구에게는 계속 유지할 수 있도록 하는 지원이 바람직함
 - 어떤 한 가구가 최저 주거기준에 준하는 주택에 살고 있음에도 불구하고 그 주택 임대보증금 가격이 높다고 하여 그 재산을 소득으로 환산하여 수급권자에서 제외시키는 것은 바람직하지 않음
 - 따라서 최저 주거기준에 준하는 주거용 재산은 재산기준에 포함시키지 않거나 소득으로 환산하는 대상에서 제외할 필요가 있음
 - 현행 재산의 소득환산율(2년간 100%, 월 4.17%)을 완화함과 더불어 소득이 최저생계비에 거의 도달하고 있는 가구는 재산의 소득환산으로 인해 탈락하게 되므로, 이를 감안하여 소득수준을 최저생계비 1/2이하와 1/2이상으로 나누고, 1/2이상인 가구는 현재의 재산기준으로 동결하고, 1/2이하인 가구는 재산기준을 인상해야 할 것임

VI. 결론

- 지금까지 살펴본 바에 따르면, 부양의무자 범위를 지속적으로 축소해 왔지만 아직도 유럽 복지국가들과는 달리 가족의 사적 부양의무를 폐기하는 정도까지의 사회적 합의를 이룬 것은 아님
- 이제는 부양의무자 범위인 수급권자의 직계 혈족(부모, 자녀 등)과 그 배우자(며느리, 사위 등) 중 배우자, 더 나아가 부모를 제외하는 방안을 고려해야 할 시점이라고 생각함
- 부양의무자 기준 개선의 원칙들 - 즉 비수급 빈곤층이라는 기초생활보장의 사각지대 해소를 위한 제도의 ‘포괄성’, 기준이 부양실태를 반영해야 한다는 제도의 ‘합리성’ 또는 ‘현실성’, 그리고 기준의 폐지·완화로 인해 발생하는 비용편익을 고려해야 한다는 ‘재정적 안정성’ - 중 소득 및 재산 기준의 개선을 통해 사각지대의 해소 효과를 유발할 수 있는 정책대안에 우선순위를 두어야 할 것임
- 이는 엄격한 부양능력 판정기준으로 인해 자신의 가족조차 부양하기 벅찬 저소득 가구에 대해 부양의무를 부과함으로써 동반 빈곤화, 즉 빈곤의 대물림을 조장할 수 있다는 위기에 대한 상황 판단에 따른 것임
- 단기적으로는 부양의무자의 소득기준을 현재의 최저생계비의 130%에서 150% 궁극적으로는 180%로까지 인상하는 것을 정책의 우선순위로 설정하는 것이 바람직할 것임
- 아울러 부양능력 재산기준 특례도 부양의무자 가구와 수급권자 가구의 최저생계비의 합을 120%미만으로 상향 조정하는 것이 필요함

- 부양의무자 기준 개선의 목표로 소득기준의 경우 현재 최저생계비의 2.5배~3.5배, 재산기준의 경우 수급권자 기본재산액의 3.5배~6배가 제시되어 있음([표 13] 참조)
- 이에 입각한 정책방안의 사각지대 해소효과와 추가 소요예산을 산출한 결과, 사각지대 해소효과는 최소 1%에서 최대 68% 내외로, 추가 소요예산은 140억원에서 1조 6,780억원에 이르는 것으로 예측됨
 - 이는 보건복지부의 총 소요예산 추계 약 5조 7,291억원보다 약 3배 정도 적은 수치임([표 8] 참조)
- 따라서 중·장기적으로는 부양의무자 기준의 완화로 인하여 재정 부담이 급증하는 것을 막기 위해서 지역별 나아가 가구별 형평성을 고려하여 소득 및 재산 기준을 개선하는 방안을 강구해야 할 것임
 - 급여별로 상이한 부양의무자 기준을 적용하여 생계급여에 대한 부양의무자 기준으로 점진적으로 완화하되, 의료급여에 대한 부양의무자 기준은 대폭 완화하거나 폐지함으로써 부양의무자의 욕구에 대응하면서 비용이나 부작용을 줄이는 전략을 채택하는 것이 하나의 대안이 될 수 있다고 생각함
 - 이를 위해서는 부양의무자 가구의 자산조사를 효율화하는 방법을 구체적으로 개발해야 할 것이며, 이와 관련하여 자영자 소득 파악의 어려움 등을 감안하여 건강보험 등급을 참고자료로 활용할 수 있도록 하는 법제도의 개선이 요구됨

참고문헌

- 구인회, 「부양의무자 기준의 이론적·현실적 측면에 대한 고찰」, 『국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 개선방안』, 한국보건사회연구원, 2009.
- 구인회 외, 「국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 적절성 평가」, 『보건사회연구』, 제30권 제1호, 2010.
- 국민기초생활보장연대회의, 「국민기초생활보장법 시행령·시행규칙안에 대한 법률적 검토」, 국민기초생활보장법의 정착을 위한 워크숍 자료집, 2002.
- 김미곤 외, 『능동복지 확충을 위한 복지실태 및 복지욕구 조사』, 한국보건사회연구원, 2009.
- 김미숙 외, 『능동복지 확충을 위한 복지실태 및 복지욕구 조사』, 한국보건사회연구원, 2009.
- 김수정, 「한국의 빈곤정책에서 부양의무자 기준의 변화와 쟁점」, 『경제와 사회』, 가을호, 통권 제59호, 2003.
- 김지현·김경숙, 「국민기초생활보장제도 개선방안에 대한 연구」, 『사회과학연구』, 제32권 제4호, 2007.
- 류정순·신상기, 『국민기초생활보장제도의 쟁점과 개선방안』, 서울사회경제연구소 Working Papers No.120, 2008.
- 목정민·정유미, 「장애 아들을 위해 자살한 일용직 아버지의 사연」, 『경향신문』, 2010년 10월 11일자.
- 민주노총, 『정책보고서 2010-07』, 2010.
- 박능후, 「최저생계비 개념과 계측에 대한 고찰」, 『사회복지정책』, 제28권, 2007.
- 보건복지부, 『2010년 국민기초생활보장사업 안내』, 2010.

- _____, 『(제3차)사회보장 장기발전방향: 2009-2013』, 2010.
- 안봉근, 『국민기초생활보장법상 보충성 원리에 관한 연구』, 『한국사회복지학』, 제61호, 2009.
- 여유진 외, 『국민기초생활보장제도 부양의무자기준 개선방안에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 2009.
- 여유진, 『국민기초생활보장제도 부양의무자 기준과 빈곤 사각지대: 공적 부양과 사적 부양의 관계를 중심으로』, 『보건사회연구』, 제24권 제1호, 2004.
- 오미진, 『국민기초생활보장법의 부양의무자 기준의 문제점과 개선방안: 노원구의 사례를 중심으로』, 중앙대 사회개발대학원 석사학위 논문, 2005.
- 윤홍식, 『국민기초생활보장제도의 수급결정 요인: 부양의무자 기준을 중심으로』, 『사회복지정책』, 제17권, 2003.
- 이명현, 『일본 생활보호제도의 보충성 원리 적용분석을 통한 한국 생활보호제도의 개혁방향』, 부산대학교 박사학위논문, 1999.
- 이신용, 『국민기초생활보장제도와 의회의 책임성』, 『사회복지정책』, 제34권, 2008.
- 이태진 외, 『2009년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가 - 법제정 10년의 제도운영 점검』, 한국보건사회연구원·기초보장/자활정책평가센터, 2009.
- 이찬진, 『전대미문의 경제위기, 선제적 대응에 걸맞는 법개정 절실』, 참여연대 사회복지위원회, 2009.
- _____, 『법원의 판례로 살펴본 부양의무자 기준』, 『기초생활보장제도 부양의무자 기준 개선방향 모색을 위한 토론회 자료집』, 참여연대 사회복지위원회, 2002.
- 전재경, 『생활보호법제의 운용실태와 개선방향』, 한국법제연구원, 1992.
- 정복란 외, 『생활보호제도 개선방안에 대한 연구』, 한국보건사회연구원, 1990.
- 참여연대, 『국민기초생활보장제도 10년의 그늘』, 2009.

- 참여연대·비판과대안을위한사회복지학회, 『국민기초생활보장법 제정 10년, 한계와 과제』, 2009.
- 최예륜, 『실태조사 결과로 본 기초생활보장제도의 문제점과 요구』, 『기초생활수급가구 실태조사 결과 토론회 자료집』, 기초생활보장권리찾기행동, 2010.
- 한국보건사회연구원, 『OECD 주요국의 공공부조 평가체계 - 부정수급 모니터링 및 방지대책에 대한 탐색적 연구』, 2005.
- _____, 『한국복지패널조사 2차년도 원자료』, 2006.
- _____, 『차상위계층 실태조사』, 2007.
- 허 선, 『국민기초생활보장법 10년의 한계와 과제』, 참여연대·비판과대안을위한사회복지학회, 『국민기초생활보장법 제정 10년, 한계와 과제 자료집』, 2009.
- _____, 『부양의무자 기준의 현황과 쟁점』, 『복지동향』, 제42호, 참여연대사회복지위원회, 2002.
- McLaughlin, E. Yeates, N. and Kelly, G., “Units of Assessment: Issues and Options”, A Report prepared for the Trades Union Congress, November, 2001.
- Millar, Jane, and Grand, Alain, “Family Obligation in Europe”, *Social Policy Research*, Vol.207 No.4., 2007.

[부록 1] 현행 부양의무자 기준 적용³⁷⁾

- (1) 부양의무자가 없는 경우: 부양의무자 기준 충족
 - 수급권자의 1촌의 직계혈족(부모, 자녀 등)
 - 수급권자의 1촌의 직계혈족의 배우자(며느리, 사위 등)

- (2) 부양의무자가 있어도 부양능력이 없는 경우: 부양의무자 기준 충족
 - 소득·재산을 고려하지 않고 ‘부양능력 없음’으로 인정하는 경우([표 5] 예외①(가구특성) 참조)
 - 부양의무자가 수급자인 경우(시행령 제4조제1항제1호)
 - 부양의무자가 직계존속(부모, 조부모 등) 또는 「장애인고용촉진및직업재활법」 시행령 제4조에 의한 중증장애인인 직계비속을 자신의 주거에서 부양하고 있는 경우(시행령 제4조제1항제2호)
 - 부양의무자가 부가급여를 지원받는 대상이어서 부양능력이 없다고 인정한 경우³⁸⁾(시행령 제4조제1항제5호)
 - 소득과 금융재산만을 고려하여 ‘부양능력 없음’을 인정하는 경우([표 5] 예외②(인구학적 특성) 참조)
 - 대상자: 부양의무자가 출가한 딸(배우자와 이혼·사별한 딸, 미혼모인

37) [표 4], [표 5] 및 [그림 2]에 대한 해설임(보건복지부, 『2010년 국민기초생활보장안내』, 2010, pp.43-51)

38) 「장애인복지법」에 의한 차상위 장애수당, 장애아동부양수당 또는 보호수당, 「영유아보육법」에 의한 아동보육료(소득인정액 4층 이상 기준에 의한 저소득층 차등보육료 및 기타보육료 지원대상 제외), 「한부모가족지원법」에 의한 아동양육비 및 자녀학비를 지원받는 차상위 복지급여 수급권자들이 이에 해당됨

딸)인 경우, 부양의무자가 출가한 딸에 대한 친정부모인 경우(시행령 제4조제2항)

- 소득기준: 부양의무자의 실제소득³⁹⁾이 부양의무자가구의 최저생계비의 130% 미만
 - 금융재산 기준: 부양의무자의 금융재산이 2억원 미만
- 재산만을 고려하여 ‘부양능력 없음’으로 인정하는 경우([표 5] 예외③ (직업) 참조)
- 대상자: 부양의무자가 일용근로 또는 행상에 종사하는 경우(부양의무자 가구원 중 일용근로자⁴⁰⁾, 행상 외의 근로자가 없는 경우이고, 일용근로소득 등이 주소득원인 경우에 한함)(시행령 제4조제1항제3호나목)
 - 재산기준: 부양의무자 가구의 재산의 소득환산액⁴¹⁾이 수급권자 및 당해 부양의무자 가구 각각의 최저생계비의 42%에 해당하는 금액을 합한 금액 미만(소득기준은 고려하지 않음)
- 소득·재산을 모두 고려하여 ‘부양능력 없음’을 인정하는 경우([그림 2] 참조)
- 위에 해당되지 않는 부양의무자 중에서 다음의 소득기준 및 재산기준에 모두 해당하는 경우에는 부양능력이 없는 것으로 인정(시행령 제4조제1항제3호가목, 제4조제1항제5호)
 - 소득기준: 부양의무자가구의 실제소득이 부양의무자 가구의 최저생계

39) 실제소득에서 질병·교육·가구특성 등에 따른 비용을 차감할 수 있음

40) 일용근로자는 근로를 제공한 일수 또는 시간에 따라 근로대가를 계산하는 근로자로서 고용계약기간이 1월 미만인 경우를 말함

41) 재산의 소득환산액은 재산에서 기본재산을 공제하고 남은 금액을 소득으로 환산한 금액임. 현재 소득환산액은 일반 재산 4.17%, 금융재산 6.26%, 승용차의 경우 월 100%가 적용됨

비의 130% 미만에 해당하는 경우

- 재산기준: 부양의무자 가구의 재산의 소득환산액이 ‘수급권자(A) 및 당해 부양의무자가구(B)의 각각의 최저생계비 합’의 42% 미만인 자
- 소득과 재산을 모두 고려하되, 소득기준을 완화하여 ‘부양능력 없음’으로 인정하는 경우([표 5] 예외④(가구특성) 참조)
 - 대상자: 가구원이 모두 근로무능력자로만 구성되어 있거나, 가구원 중에 만성, 희귀난치성 질환 등으로 6월 이상 치료·요양·재활을 요하는 자가 있는 경우 해당 가구의 취업자녀. 다만, 성년이 된 시점(만 18세)부터 3년(군복무, 고등학교 재학기간은 제외)에 한함
 - 소득기준: 부양의무자의 실제소득이 부양의무자가구의 최저생계비의 130% 미만에 해당하는 경우(‘부양능력 있음’ 소득구간이 없음에 유의)
 - 재산기준: 부양의무자의 재산의 소득환산액이 ‘수급권자(A) 및 당해 부양의무자가구(B) 각각의 최저생계비 합’의 42% 미만
- 재산기준 특례에 해당되어 ‘부양능력 없음’으로 인정하는 경우(부양의무자 재산기준 특례)([표 5] ⑤(재산특례) 참조)
 - 부양의무자가 다음의 기준에 모두 해당하는 경우 부양능력이 없는 것으로 인정됨(법 제5조제2항)
 - 소득기준: 부양의무자가구의 실제소득이 부양의무자가구의 최저생계비의 50% 이하
 - 재산기준: 부양의무자가구의 재산의 소득환산액이 ‘수급권자 및 부양의무자가구의 각각의 최저생계비를 합’의 42% 이상 100% 미만
 - 가구 특성: 「국민기초생활보장법」 시행령 제7조의 규정에 의한 근로능력이 있는 가구원이 없거나 또는 재산이 주택(전세 포함)에 한정되어

있는 경우(부양의무자 뿐 아니라 함께 거주하는 개별가구원 포함)

□ (3) 부양의무자의 부양능력이 미약한 경우: 수급권자에 대한 부양비 지원을 전제로 부양의무자 기준 충족

○ 부양비 부과율이 30%인 부양의무자: 부양의무자의 소득에서 부양의무자가구 최저생계비의 130%를 차감한 금액의 30%를 부양비로 부과함

※ 부양비 = (부양의무자의 소득-부양의무자가구 최저생계비의 130%)×30%

- 대상자: 수급권자와 1촌의 직계존비속 관계에 있는 자(단, 부양비 부과율이 15%에 해당하는 부양의무자 제외)

- 소득기준: 부양의무자의 소득이 ‘부양의무자가구(B)의 최저생계비’의 130% 이상이고 ‘수급권자(A) 및 부양의무자가구(B)의 최저생계비 합’의 130% 미만인 경우

※ $B \times 130\% \leq \text{부양의무자의 소득} < (A+B) \times 130\%$

- 재산기준: 부양의무자의 재산의 소득환산액이 ‘수급권자(A) 및 당해 부양의무자 가구(B) 각각의 최저생계비 합’의 42% 미만

※ 재산의 소득환산액 $< (A+B) \times 42\%$

○ 부양비 부과율이 15%인 부양의무자: 부양의무자의 소득에서 부양의무자가구의 최저생계비의 130%를 차감한 금액의 15%를 부양비로 부과함

※ 부양비 = (부양의무자의 소득-부양의무자가구의 최저생계비의 130%) × 15%

- 부양의무자가 출가한 딸(배우자와 이혼·사별한 딸, 미혼모 포함)이거나 출가한 딸(배우자와 이혼·사별한 딸, 미혼모 포함)에 대한 친정부모가구인 경우

◆ 소득기준: 부양의무자의 소득이 부양의무자가구 최저생계비의 130%

이상, 소득기준의 경우 상한선이 없음. 즉, ‘부양능력 없음’과 미약만 있고, ‘부양능력 있음’이라는 단계는 없음

- ◆ 재산기준: 부양의무자의 금융재산이 2억원 미만, 금융재산 산정 시는 생활준비금(300만원)⁴²⁾과 금융부채(담보·신용·약관대출 등)를 공제

- 취업자녀⁴³⁾인 경우

- ◆ 소득기준: 부양의무자의 소득이 부양의무자가구의 최저생계비의 130% 이상, 소득기준의 경우 상한선이 없음. 즉, ‘부양능력 없음’과 미약의 두 단계만 있고 ‘부양능력 있음’이라는 단계는 없음
- ◆ 재산기준: 부양의무자의 재산의 소득환산액이 ‘수급권자(A) 및 당해 부양의무자가구(B) 각각의 최저생계비 합’의 42% 미만

※ 재산의 소득환산액 < (A+B)×42

○ 부양비 적용제외 대상자[표 5] ⑥(부양비 면제) 참조

- 부양능력 미약에 해당하는 부양의무자가 다음에 해당하는 경우에는 부양비를 산정하지 않음
 - ◆ 부양의무자가 주거를 달리하는 다른 직계존속을 부양하고 있는 경우
 - ◆ 부양의무자가 둘 이상의 수급권자 가구에 대해 부양의무를 진 경우
 - ◆ 「장애인고용촉진및직업재활법」 시행령 제4조에 의한 중증장애인인 배우자를 부양하고 있는 경우(부부의 한쪽이 중증장애인일 경우)

42) 긴급 상황시에 대비하여 수급자 가구가 가지고 있어도 되는 현금이나 예금으로 300만 원까지 재산에서 공제됨

43) 가구원이 모두 근로무능력자로만 구성되어 있거나, 가구원 중에 만성 희귀난치성 질환으로 6월 이상 치료·요양재활을 요하는 자가 있는 경우 해당가구의 취업자녀로서 성년 시점부터 3년까지만 적용함

- ◆ 부양의무자가 이혼 등의 사유로 주거를 달리하는 직계비속에게 양육비를 정기적으로 지급하고 있는 경우

□ (4) 부양능력 있는 부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우: 부양의무자 기준 충족

- 부양의무자가 다음에 해당하는 경우에는 부양의무자로부터 부양을 받을 수 없는 경우로 인정하여 수급권자 선정 가능하며, 이 경우 해당 부양의무자로부터 보장비용을 징수함
- 「병역법」에 의해 징집·소집된 경우(군복무)
- 「해외이주법」 제2조제1항에 의한 해외이주자
- 교도소·구치소·보호감호시설 등에 수용 중인 자
- 보장시설 수급자
- 행방불명자
- 자연재해 등 수급권자가 부양을 받을 수 없는 경우
- 실질적인 가족관계의 단절 등 부양을 거부하거나 기피하는 경우
 - 부모가 재혼하여 자녀를 부양하지 않고 있는 경우
 - 과거 가족 간의 부양기피 사유(가출, 외도, 학대 등)를 이유로 부양의무자가 부양을 거부하거나 기피하는 경우
- 양자, 양부모 등 혈연관계가 아님을 이유로 부양을 거부하거나 기피하는 경우

[부록 2] 「국민기초생활보장법」 개정안 비교

구분 대표 별자	부양의무자 기준			재산기준		최저 생계비	탈빈곤/자활 급여 관련			기타
	부양 의무자 범위	수급자 선정조건	부양의무자 보장비용 징수	재산 소득 환산제	자동차 기준	계측 방법	탈빈곤 지원	고용 지원	조건부 급여	
현행	1촌의 직계혈족 및 그 배우자	부양능력 판정 소 득기준 : 양구 최저생계 비 합의 130%	부양능력이 있는 부양의 무자 존재시 수급자 선정 에서 제외 부양능력 있 음이 확인 (부정수급 되거나 부양 기피의 경우 보장비용 징 수	-기본재산 액·대도시 5,400만원 ·초과재산 소득환산 율: 일반재산 =연 50% 금융재산 =연 75%	장애인· 생업용 차량이 외의 일 반차량 : 소득환 산율·월 100%	국 민 의 소득지출 수 준 과 수급권자 의 생활 실태 물 가상승률 등을 고 려하여.			근로를 조건으로 생계비를 지급 (불이행시 생계비 삭감)	
광정숙 (민노당) (2010.6.10)	1촌의 직계혈족 (배우자 조항 삭제)	수 급 자 선정조건 에서 부 양의무자 기 준 을 제외시킴	부양의무자 기준 전면 폐지		자 동 차 를 일 반 재 산 으 로 취급	-상대적 방식 (2008년 발의안) -차상위 계층: 상 대적 비 율 방식 (도시근 로자가구 당 평균 소득의 50%)			조건부 급여조항 삭제	-3년마다 기 초보장기본 계획수립 수 급권자 차상 위계층 실태 조사 -수급자명의 도용자 처벌 조항 신설
최영희 (민주당) (2000.9.7)	상동	부양의무 자를 수 급 권 자 선정조건 에서 제 외	선 유자격 자 수급자 선정 ·후 부양의 무자에게 보 장비용 징수	중생보위를 통해 합의적으로 설정		-상대적 비율방식 채택(도 시근로자 가구 지 출 또는 소득의 상 대 적 비율) -지역별 최저생계 비 설정	자활을 위하여 자산을 형성할 수 있도 록 근거 마련(국 가지원, 교육)	지자체 가 수급 자 차 상위계 층에게 고용지 원서비스 사회복지 서비스 를 최우 선으로 지원		
공상진 (한나라당) (2010.9.16)	부양의무자 규정 삭제		부양의무자 기준 전면 폐지							-비용추계: 2012년 기준 2조 1,534억 원 추가 소요

현안보고서 발간 일람

호 수	제 목	발간일	집필진
제1호	태안기름누출사건에 따른 국가 위기대응태세점검 및 향후대책	2007.12.18.	김종연 최준영
제2호	국제지명표준화 관점에서 바라본 독도표기문제 및 대응방안	2008. 7.31.	김종연 최준영
제3호	인터넷 실명제 쟁점	2008. 8.28.	김여라
제4호	한·미 방위비 분담의 현황과 쟁점	2008. 8.28.	김영일 신종호
제5호	국민연금과 직영연금 간 가입기간 연계제도	2008.10. 6.	원시연
제6호	2008 미국 대선의 주요 이슈와 우리나라에 대한 시사점	2008.10. 8.	김준 외 7인
제7호	미국의 대북제재현황과 테러지원국 지정 해제의 영향	2008.10.15.	이승현
제8호	지방행정체제 개편의 쟁점과 입법부의 과제	2008.10.31.	하혜영 외 6인
제9호	오바마시대 개막의 의의와 시사점	2008.11. 6.	김준 외 7인
제10호	자전거 이용 활성화를 위한 관련 법률 검토 및 쟁점 분석	2008.12. 8.	박준환
제11호	군경력 가산점제 재도입 논의의 쟁점	2008.12.10.	조규범
제12호	쇠고기 수입위생조건 국회심의규정의 검토 및 개정방향	2008.12.11.	정민정 김남영
제13호	사이버공간에서의 이용자 보호와 인터넷서비스제공자의 역할	2008.12.11.	이유주
제14호	인터넷 전화와 번호이동제도의 현황과 발전방향	2008.12.11.	박 철
제15호	선진국형 식품안전관리체계 마련 방안	2008.12.12.	김준 배민식
제16호	공무원연금제도 개혁논의와 주요 쟁점	2008.12.22.	원시연
제17호	주식 공매도 현황 및 개선방안	2008.12.29.	박충렬

호 수	제 목	발간일	집필진
제18호	기초보장 급여체계의 개선 : 개별급여 방식을 중심으로	2008.12.30.	유해미
제19호	국가대표선수 은퇴 후 진로 강화를 위한 지원체계의 현황 및 발전방향	2009. 1. 7.	김신애
제20호	국회 및 주요국 의회의 질서유지제도	2009. 2. 6.	전진영
제21호	선상투표제도 도입관련 쟁점 및 시사점	2009. 2.20.	김종갑 외 3인
제22호	강제철거에서의 주거권 보호를 위한 입법적 개선방향	2009. 2.23.	조규범
제23호	신·재생에너지 의무할당제 도입관련 쟁점분석	2009. 4. 1.	유재국
제24호	「교통사고처리특례법」일부 위헌 판결에 따른 영향분석 및 후속조치 검토	2009. 4. 1.	박준환
제25호	정치자금 소액기부의 현황과 활성화 방안	2009. 4.14.	조만수
제26호	헌법재판소 변형결정의 기속력에 관한 입법개선방향	2009. 4.16.	김선화
제27호	대량살상무기확산방지구상(PSI)의 현황과 쟁점	2009. 5.11.	정민정
제28호	영리병원 도입 논의 및 정책과제	2009. 5.15.	이만우
제29호	일자리 나누기 정책의 개선과제	2009. 6. 2.	정종선
제30호	LED 조명산업의 현황과 지원정책의 개선방향	2009. 6.30.	유재국 이상은
제31호	금융채무불이행자 현황 및 지원정책의 개선방향	2009. 7. 9.	임동춘 주규준
제32호	존엄사 입법화의 쟁점과 과제	2009. 8.13.	이만우 조규범
제33호	온라인상 불법저작물 대책 및 개선방향	2009. 8.21.	나채식
제34호	전화금융사기(보이스피싱) 대응책의 현황 및 개선방안	2009. 8.21.	이유주
제35호	일본의 정권교체 그 의미와 시사점	2009. 9. 3.	이현출

호 수	제 목	발간일	집필진
제36호	북한 황강댐 방류에 대한 국제법적 고찰	2009. 9.22.	정민정 김상욱
제37호	미국하원의 발언관련 규범	2009. 9.28.	전진영
제38호	법률명 약칭 법제화 방안	2009. 9.28.	김남영
제39호	저출산 대응 주요정책의 현황 및 과제	2009.10.15.	유해미
제40호	신종플루의 대유행(Pandemic) 및 정책대응	2009.10.16.	이만우 허종호
제41호	대규모 소매점에 대한 규제: 쟁점과 대안	2009.10.20.	박충렬 정민정
제42호	석면 관련 법제의 개선방안: 현황, 문제점, 해외 사례를 중심으로	2009.10.21.	김 준 최준영
제43호	희유(稀有)금속자원 재활용의 문제점과 개선방안	2009.10.27.	김경민 신가은
제44호	입학사정관제의 바람직한 운영을 위한 제언 - 미국입학사정관제의 시사점 -	2009.11.10.	정환규
제45호	국회 인사청문제도의 현황과 개선방안	2009.11.12.	전진영 김선화 이현출
제46호	고령사회 대비 노인요양시설확충사업의 방향성 검토	2009.11.20.	원시연
제47호	방송광고판매 경쟁체제 도입과 쟁점	2009.11.27.	김여라
제48호	‘7.7 DDoS 사고’ 대응의 문제점과 재발방지 방안	2009.12. 1.	배성훈
제49호	한-인도 CEPA의 인력유입효과 제고방안	2009.12. 3.	정민정
제50호	퇴직공직자 취업제한제도의 현황과 개선방안	2009.12. 9.	박영원
제51호	일·가정 양립정책의 문제점과 개선방안	2009.12.10.	조주은
제52호	와이브로(WiBro)사업의 현황과 발전 방향	2009.12.15.	김유향
제53호	수입수산물 안전관리의 문제점과 개선방향	2009.12.16.	장영주

호 수	제 목	발간일	집필진
제54호	경찰의 주취자 보호·관리제도 개선방안	2009.12.17.	하혜영 유규영
제55호	버스준공영제 시행에 따른 지방자치단체의 재정 부담과 과제	2009.12.18.	박준환
제56호	미국의회의 입법과정과 우리 국회에 대한 시사점	2009.12.22.	전진영
제57호	조선산업의 현황과 정책 과제	2009.12.23.	전은경 이상은 김봉주
제58호	오바마 정부의 비핵화 정책과 북핵문제	2009.12.24.	김영일 유웅조
제59호	교통단속시스템 무력화 장비의 사용실태와 입법적 과제	2009.12.28.	유규영 하혜영
제60호	육우산업의 현황과 정책과제	2009.12.30.	배민식
제61호	고령사회 대비 주치의 제도 도입 검토	2009.12.30.	이만우
제62호	프랑스 소재 외규장각 도서의 국내반환 방안	2010. 1.20.	정민정 유의정
제63호	다태아 지원정책의 문제점과 개선방안	2010. 1.28.	김주경 조주은
제64호	저출산·고령사회 극복을 위한 이민정책의 개선 과제	2010. 2. 1.	유의정
제65호	고령자 일자리 정책의 현황과 개선 방향	2010. 2. 3.	김 준
제66호	칠레 우파 대통령 탄생의 배경과 의미	2010. 2. 5.	김영일 이현출
제67호	콘텐츠정책의 평가와 주요국 사례비교	2010. 2.10.	김유향 최준영
제68호	애니메이션 산업의 현황 및 발전방향	2010. 2.11.	나채식
제69호	게임콘텐츠의 현황 및 육성 방안	2010. 2.17.	김신애
제70호	방송콘텐츠 현황 및 육성방안	2010. 2.22.	김여라
제71호	모바일 오픈마켓을 활용한 모바일 콘텐츠시장 활성화 방안	2010. 3. 2.	이유주

호 수	제 목	발간일	집필진
제72호	WTO/DDA 수산보조금 협상 대응방안 - 어업용 면세유를 중심으로 -	2010. 3. 3.	정민정 장영주 김경민
제73호	콘텐츠 산업 경쟁력 강화를 위한 과제	2010. 3. 9.	전은경 유재국 김봉주
제74호	미국하원의 선물 및 여행관련 윤리규정과 우리나라 회에 대한 시사점	2010. 4.14.	전진영
제75호	지방자치단체의 행정인력 현황과 개선방안	2010. 5. 3.	하혜영 박영원
제76호	지방자치단체 민간이전경비의 문제점과 개선방안	2010. 5. 3.	유의정
제77호	지방자치단체 사회복지재정 현황 및 개선방안	2010. 5. 3.	이유주
제78호	지방의회의 재정 감독권 강화방안	2010. 5. 3.	이정진
제79호	지방재정 건전성 강화를 위한 감사체계의 개선방향	2010. 5. 3.	조규범
제80호	지방재정위기관리제도의 문제점 및 개선방안	2010. 5. 3.	권아영 임언선
제81호	G20 정상회의의 발전과 주요 과제	2010. 5.17.	김영일 유용초
제82호	목표인구 과다설정에 기초한 지역개발사업 추진의 문제점과 대응과제	2010. 5.18.	장경석 유재국
제83호	아동수당제도 도입 시 쟁점 및 정책과제	2010. 5.24.	유해미
제84호	2010 영국총선의 분석과 향후 전망	2010. 6. 7.	김영일 이정진 김 지
제85호	고령사회를 대비한 고령운전자의 교통안전대책	2010. 6.11.	박준환
제86호	주요국의 무상급식 현황 및 시사점	2010. 6.15.	이덕남 한지호
제87호	글로벌 금융위기 이후 국제금융질서 개편 과제	2010. 6.28.	원종현
제88호	고령사회에 대응한 식품산업의 과제	2010. 7.29.	장영주 김홍주

호 수	제 목	발간일	집필진
제89호	양육 미혼모 관련 정책 현황과 개선방안	2010. 7.29.	조주은
제90호	발암성물질 관리체계 개선방안	2010. 8. 6.	김경민 이종영
제91호	청소년 건강증진정책의 문제점과 개선방안 - 학교보건 서비스, 행정체계 및 자원 검토 -	2010. 8.25.	이만우 허종호
제92호	하도급거래 공정화제도에 대한 검토	2010.10. 4.	이건호
제93호	국가 정보보호 정책현황과 개선방안	2010.10.20.	배성훈
제94호	2010년 세법개정 주요 쟁점	2010.10.21.	전완희 허원
제95호	장기미처리법률안의 해결방안	2010.10.22.	정대영 김미숙 박영원 전완희 이정은
제96호	건강보험 보장성의 쟁점과 과제 - '건강보험하나로' 논의 등을 중심으로 -	2010.10.25.	김주경
제97호	오픈 프라이스제의 현황과 보완방안	2010.10.26.	김민지 김봉주
제98호	주요국 공직자비리수사기구의 현황과 시사점	2010.11.16.	전태희
제99호	사전투표제의 국가별 운영현황과 국내도입방향	2010.11.26.	김종갑 이현출
제100호	대·중소기업 양극화 해소 정책의 현황과 개선 방안	2010.11.29.	박총렬
제101호	도시하천의 건천화 방지를 위한 물순환 건전화 대책	2010.11.30.	김상욱
제102호	공공기관 경영실적 평가제도의 현황과 과제	2010.12.2.	박미정
제103호	국회 인사청문제도 개선방안	2010.12.21.	이현출 전진영 김선화 유재민
제104호	「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」의 개정 방안	2010.12.22.	최석림 조규범 이주연 김민지

호 수	제 목	발간일	집필진
제105호	한반도 통일비용의 쟁점과 과제	2010.12.23.	이승현 김갑식
제106호	독일의 의무교육 무상지원 동향 및 시사점	2010.12.23.	이덕난 한지호
제107호	천일염 산업의 현황과 발전방안	2010.12.24.	배민식
제108호	국정감사 및 조사제도의 현황과 개선방안	2010.12.24.	최정인 김지
제109호	학교폭력 피해학생 보호를 위한 입법 및 정책 방안	2010.12.27.	이덕난 유지연
제110호	전기자전거 활성화를 위한 법령정비 방안	2010.12.28.	김경민 박준환
제111호	원자력 발전 설비의수출 경쟁력 강화 방안	2010.12.28.	유재국
제112호	디지털시대 방송소외계층의 방송접근권 제고 방안	2010.12.30.	김여라

현안보고서 제113호

발 간 일 2010년 12월 30일
발 행 심지연
편 집 사회문화조사실 보건복지여성팀
기획관리관 기획협력팀
발 행 처 국회입법조사처
서울특별시 영등포구 의사당로 1
TEL 02·788·4524
인 쇄 경성문화사 (TEL 02·786·2999)

1. 이 책자를 허가 받지 않고 복제하거나 전재해서는 안 됩니다.
 2. 내용에 관한 자세한 사항은 집필자에게 문의하여 주시기 바랍니다.
 3. 전문(全文)은 국회입법조사처 홈페이지(<http://www.nars.go.kr>) 'NARS 발간물' 에 게시되어 있습니다.
-

ISSN 2005-3215

발간등록번호 31-9735029-000641-14

© 국회입법조사처, 2010

현안보고서 제113호
기초생활보장 부양의무자 기준의
문제점과 개선방안

National Assembly Research Service