

사회보장 프로그램 수급요건으로서의 최저소득과  
장애인에 대한 특별한 배려<sup>1)</sup>

이베로아메리카나 대학교 법학 석사 김민주



(출처: 사회개발부 홈페이지, [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx))

## I. 서론

국가가 사회 내 취약계층에게 평등을 보장하기 위해 운영하는 제도가 바로 복지(福祉)제도이다. 스페인어로는 비엔에스타르(Bienestar)라고 하는데, 이 단어는 ‘잘 혹은 좋은’이라는 뜻의 bien과 ‘있다’라는 뜻의 estar가 합쳐진 단어로 ‘잘 있다 혹은 좋은 상태이다’라는 의미를 가진다. 현대사회에서 복지

---

1) AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 8314/2019 (2020.9.23.결정).

는 국가의 의무 중 하나로, 정부는 개개인에게 최소한의 인간다운 삶을 보장하고 국민이 자신의 존엄성과 권리를 보호받을 수 있도록 다양한 공공정책을 만들어 실행한다. 이러한 정책들을 통해서 국민들은 직·간접적으로 재화, 서비스 등 필요한 자원을 지원받거나 이를 획득할 수 있는 기회를 얻는다.

멕시코는 로페스 오브라도르(Andres Manuel Lopez Obrador, 이하 'AMLO'라 한다) 행정부 출범 이후 정치·사회·경제·문화적 평등, 재화와 서비스의 재분배, 인간의 존엄성, 약자 보호 등의 중요성을 강조하며 다양한 정책을 펼치고 있다. 일례로 AMLO 행정부에서 가장 큰 업적 중 하나로 평가되는 것이 노인 연금의 지급 대상을 확대한 것이다. 2020년 기준 멕시코에는 약 3,000 종류의 연금 시스템과 구조가 존재한다. 그런데 일반적으로 근로자들이 가장 많이 등록한 멕시코 사회보장청(IMSS)이나 공무원 사회보장청(ISSSTE)의 사회보장보험 내에 연금이 포함되었음에도 불구하고, 부정부패나 투자 실패 등 연금 담당기관의 운영이 투명하지 못해 퇴직 후 연금을 받을 수 없어 구걸을 하거나 적은 임금으로 노동 착취를 당하며 생계를 이어가는 노인들이 많았고, 생존과 직결되는 금전적 필요로 인해 마약, 매춘 등의 범죄에 가담하는 경우도 흔했다. AMLO 행정부 출범 이후부터 68세 이상에게는 무조건적으로 지급된 노인 연금은 올해 그 예산을 20% 증액해서 1천만 명의 노인들이 3,350페소(약 19만 5천 원)의 수입을 얻게 되었다. 노인들의 존엄성 존중과 경제적 평등 및 재분배를 위한 정부 노력의 결과라고 볼 수 있다.

이러한 노력에도 불구하고 약 500년 동안 스페인의 식민 지배를 경험한 멕시코는 식민지 시절부터 사회적 계층에 따른 빈부 격차가 매우 큰 나라로, 세계 불평등 연구소(Laboratorio de Desigualdad Mundial)의 조사 결과에 따르면 멕시코의 상위계층 10%는 하위계층 50%의 약 30배에 달하는 부를 독점하고 있다고 한다. 2021년 기준 멕시코 하위계층의 최저 월수입은 5,255페소(약 30만 6천 원)이지만, 중상위계층의 평균 월수입은 최저 월수입의 15배에 해당하는 77,975페소(약 456만 원)이다. 멕시코 통계청(Instituto Nacional

de Estadística y Geografía)의 조사에 따르면, 2020년까지만 해도 전체 인구의 55.08%가 빈곤층, 42.2%가 중상층, 2.5%가 부유층이었으나, 코로나19 발생 이후 부유층과 중상층은 심각하게 줄어들고 빈곤층이 늘어났다고 한다. 즉, 멕시코에서 빈부격차는 갈수록 심해지고 부는 극소수에게만 집중되고 있다는 것이다. 현재 멕시코에서는 이런 부익부 빈익빈 상황을 비판하는 목소리와 함께 부의 재분배 필요성에 대한 사회적 요구가 점점 높아지고 있다.

멕시코 정부는 이러한 요구에 응답하기 위해 현재 사회개발부(Secretaría de Desarrollo Social)를 통한 다양한 복지정책을 펼치고 있다. 그 중 가장 많은 사람들에게 혜택을 주고 있는 사회보장 프로그램은 인간개발 기회 프로그램(Programa de Desarrollo Humano Oportunidades)과 식량 지원 프로그램(Programa de Apoyo Alimentario)이다. 이 프로그램들은 빈곤층 가정의 섭식, 건강, 교육 환경을 향상시키기 위해 경제적 지원이나 서비스를 제공하는 정책으로, 프로그램 방침 합의(Acuerdo de Lineamiento de Programa)라는 사회보장제도 운영 규정을 기준으로 각 프로그램별 하위 운영 규정을 통해 수혜자를 결정한다. 이 프로그램들의 근본적인 목적은 국가가 빈곤한 환경에서 기본적으로 반드시 필요한 자원을 누리지 못하는 사람들을 지원해 최소한의 인간다운 삶을 살 수 있도록 보장하는 것이다.

정신적 장애를 가지고 있는 상고인은 인간개발 기회 프로그램과 식품지원 프로그램의 수혜자 선정을 위한 최소 요건으로 월수입이 최저 복지금액 이하일 것을 규정하고 있는 인간개발 기회 프로그램 운영 규정과 식량지원 프로그램 운영 규정의 조항들이 자신의 평등권을 침해한다고 주장하며, 연방행정법원에 헌법소원을 제기하였다. 연방행정법원이 헌법소원을 기각하자 상고인은 2019년 멕시코 대법원에 소송을 제기하였다. 최종적으로 대법원은 월수입이라는 단순한 수치가 각기 다른 조건 속에서 한 개인이 최소한의 인간적인 삶을 살 수 있는지를 평가하는 객관적인 지표가 되지 못한다는 상고인의 주장에 동의했고 수혜자 선정 기준은 위헌성이 있다고 결정했다. 사건의 이해를 돕기 위해 먼저 인간개발 기회 프로그램과 식량지원 프로그램의 내

용을 살펴보고자 한다.

## II. 배경

인간이 살아가는데 가장 필수불가결한 요소는 무엇일까? 우리가 흔히 의식주라고 말하는 옷, 음식, 집일 것이다. 특히 우리 몸의 원동력이 되는 음식은 생명을 유지하기 위해 없어서는 안 될 근본적인 요소라고 할 수 있다. 그래서 멕시코의 사회보장 프로그램은 대부분 의료 지원과 함께 식량 지원을 우선적으로 하고 있다.

인간개발 기회 프로그램은 가족 구성원들이 끼니를 거르지 않도록 하고, 아이들이 돈을 벌기 위해 길거리로 나가는 대신 학교에 갈 수 있도록 지원금과 의료 서비스를 제공한다. 매달 한 가정당 식비로 445페소(약 2만 6천 원)가 지원되며, 0-9세의 영·유아가 있는 가정의 경우 최대 3명까지 아동당 115페소(약 6천 7백 원), 노인이 있는 경우 노인당 345페소(약 2만 원)를 추가로 지원한다. 재학 중인 가족 구성원이 있는 경우, 학교가 초·중·고등학교인지 여부 또는 성별에 따라 지원받는 장학금의 액수가 다르다. 멕시코에서는 학생들이 의무적으로 학교에 가야 함에도 불구하고 당장 끼니를 해결할 수입을 얻기 위해 학교에 가지 않고 일을 하거나 길에서 구걸을 하는 경우가 있다. 아동 착취는 멕시코의 심각한 인권 유린 문제 중 하나로 아이들이 가난 때문에 범죄와 착취에 늘 노출되어 있는 멕시코의 현실을 보여준다. 성별에 따라 장학금을 차등 지원하는 것은 빈곤층에는 마치스모(Machismo, 가부장주의)가 팽배하여 남녀를 차별하고 여성의 교육권이 침해되는 경우가 많기 때문이다. 이 프로그램은 학업을 할 나이인 22세 미만의 구성원이 있는 가정과 임신, 수유 혹은 어린 자녀를 양육하고 있어 노동시간이 적은 재생산 활동<sup>2)</sup>을 하는 나이의 여성이 있는 가정에 우선권을 준다.

인간개발 기회 프로그램의 수혜를 받지 못한 가정들은 같은 사회보장 프로그램 내에 포함된 식량지원 프로그램(Programa de Apoyo Alimentario)의

---

2) 국가인구위원회(Consejo Nacional de Población)은 만 20-29세의 여성을 재생산활동을 하는 나이의 여성, 즉 가임기 여성으로 분류한다.

혜택을 받을 수 있는데, 식량지원 프로그램의 목적은 보다 나은 식품과 영양이 있는 음식을 구매할 수 있도록 각 가정에 금전적 지원을 하는 것이다. 수혜자의 기준은 월수입이 최저 복지금액에 미치지 못해 사회경제적 조건이 열악한 가정이며, 인간개발 기회 프로그램보다는 지원받는 금액이 적지만 2달에 한 번씩 440페소(약 2만 5천 6백 원), 유·아동이 있는 가정은 유·아동별 115페소(약 6천 7백 원)의 추가 지원을 받으며 한 가정당 최대 3명의 자녀까지 지원받을 수 있다. 5세 이하의 유·아동 자녀가 있는 가정과 임신 혹은 수유 기간에 있는 여성이 포함된 가정에 우선권을 주는데, 이는 어린 자녀를 돌보거나 임신 중에 있어 다른 사회 구성원과 동일한 시간만큼 노동할 수 없는 여성들을 지원하기 위함이다.

이들 프로그램의 지원 금액이 우리 기준으로는 적게 느껴질 수 있으나, 상대적으로 식료품이 싼 멕시코의 경우(쌀 1kg 평균 가격은 30페소로 약 1748원이다), 수입이 일정하지 않은 빈곤층에게 이러한 지원은 당장 끼니를 해결할 수 있는 큰 혜택이 된다. 이들 프로그램의 수혜를 받기 위해서는 월수입이 국가에서 매년 지정하는 최저 복지금액 이하여야 하며, 2014년 당시 최저 복지금액은 1,245.15페소(약 7만 2천 원)이었다. 본 사건에서 이 최저 복지금액은 사회보장 프로그램 운영 규정의 위헌성을 판단하는 중요한 기준이 되었다.

### Ⅲ. 사건 개요

2014년 12월 11일 정신적 장애를 가지고 있는 상고인은 멕시코시티에서 운영하는 사회보장 프로그램에 포함된 인간개발 기회 프로그램에 지원했고, 자신의 경제적 상황을 담당기관과 공유했다. 상고인의 월수입은 최저 복지금액 1,245.15페소(약 7만 2천 원)보다 높았으나, 2016년 7월 22일 담당기관은 상고인이 필수 조건인 '최저 복지금액 기준'을 충족하지 못해 인간개발 기회 프로그램뿐만 아니라 식량지원 프로그램의 혜택도 받을 수 없다고 답변했다.

상고인은 위 프로그램의 수혜자 선정 기준이 불공평하게 규정되어 차별을 야기한다고 주장하며, 2016년 지역 행정법원에 프로그램 운영 규정의 위헌성을 다투는 소송을 제기하였다. 지역 행정법원은 사회개발부에서 프로그램 운영 규정을 만들 당시 가장 기본적이고 객관적인 지표로서 ‘월수입이 최저 복지금액 이하일 것’이라는 요건을 규정한 것으로 보고, 이 기준에 따라 프로그램 지원을 거부하는 것이 타당하다는 판결을 내렸다. 상고인은 위 판결에 불복하여 2019년 연방 행정법원에 직접 헌법소원(Amparo)을 청구하였는바, 그 내용은 인간개발 기회 프로그램 운영 규정 제3조 제2항 제1호3)와 식량지원 프로그램 운영 규정 제3조 제3항4)의 위헌성에 대한 것이었다. 상고인은 위 조항들이 장애를 가진 사람과 그 가족을 고려하지 않고 타인과 똑같은 기준을 적용해 평가하도록 함으로써 오히려 장애를 가진 사람의 평등권을 침해한다고 주장하였다. 연방 행정법원 지역 순회합의재판소 제19호 법정은 이 헌법소원을 받아들여 검토하였지만, 결국 기각하였다.

연방 행정법원 지역 순회합의 재판소는 위 운영 규정의 수혜자 선정 기준이 장애를 가진 사람에게 실질적인 평등을 보장하지 않고 단순히 가정의 월수입만으로 혜택을 받을 수 있는지 없는지를 결정하는 것은 너무나 단편적인 고려라고 설시했다. 하지만 상고인이 다툰 규정에 대해 “상고인보다 더 취약한 계층으로 고려되는 5세 미만의 영·유·아동이 있는 가정과 재학 중인 22세 미만인 구성원이 있는 가정, 임신 연령대에 있거나 임신한 여성, 수유 기간에 있는 여성 구성원이 있는 가정에 선정 우선권을 준 것은 동일한 취약 계층 내에서 더 보호해야 할 대상을 먼저 선정한 것으로 특별히 장애인에 대한 차별이라고 볼 수는 없다.”라고 판결했다.

나아가, 위 법원은 ‘위 운영 규정은 가정의 월수입이 최저 복지금액 미만이라는 최소 요건(‘sine qua non’)을 두고 있는바, 이 조건이 적절한지와는 별개로 위 운영 규정이 최소 요건을 충족하면서 더 취약한 계층으로 분류된

---

3) 프로그램 선정 기준은 최저 복지 금액 이하의 월수입을 가진 가정 중 22세 미만이나 재생산활동 나이의 여성 구성원이 있는 가정(1순위), 지역구에서 선정(2순위), 가정 케이스별 고려(3순위).

4) 프로그램 선정 기준은 최저 복지 금액 이하의 월수입을 가진 가정 (현재 삭제됨).

다른 이들에게 우선권을 주었다고 가정할 수 있다'고 실시하면서, 따라서 위 운영 규정의 수혜자 선정 기준이 장애를 가진 사람의 사회보장 프로그램 접근 자체를 막는 것은 아니라고 판단했다. 위 법원은 상고인이 프로그램의 수혜를 받을 수 있는 주체들 사이에서 장애인이기 때문에 차별적인 대우를 받았다고 보기는 어렵다고 판단하면서, 선정 거부의 근본적인 이유는 상고인이 최소 요건을 충족하지 못한 것이라고 보았다. 즉, 위 법원의 최종 결정은 다른 신체적 혹은 정신적 조건을 가진 국민을 일반적인 조건을 가진 국민과 동등한 기준으로 평가하는 것 자체는 평등에 어긋나지만, 프로그램 수혜자가 될 수 있는 최소 요건을 충족하는 취약계층 내에서 더 취약한 집단에게 우선권을 준 것은 차별이라고 보기 어렵다고 판단한 것이다.

#### IV. 대법원 결정요지

상고인은 레쿠르소 데 레비시온(Recurso de revisión)이라는 마지막 방어 수단을 이용해 연방 행정법원의 판결에 불복한다며, 사회 보장 프로그램의 운영 규정이 장애를 가진 국민이 동등한 대우를 보장받을 권리를 위반한다며 그 위헌성에 대해 판결해 달라고 대법원에 요청했다.

대법원은 상고인이 주장하는 바와 같이 사회보장 프로그램 운영 규정에 있어 모든 사람을 동등하게 취급한다면 오히려 헌법에서 보장하는 평등권에 대한 위반이라고 볼 수 있다고 해석하면서, 이는 다른 조건을 가진 사람에 대한 고려가 부족하였기 때문이라고 명시했다. 대법원의 해석에 따르면, 수입은 장애를 가진 사람이 장애를 가지지 않은 사람과 같거나 비슷한 수준으로 인간다운 삶을 살 수 있는지 여부를 정확하게 구분하는 지표가 될 수 없다는 것이다. 실제로 장애를 가진 구성원이 있는 가정은 장애를 가지지 않은 구성원이 있는 가정과 비교해 지출이 약 3배 정도 더 많다는 연구조사 결과도 있는바, 대법원은 '가정의 수입은 그 구성원들이 실제로 인간다운 삶을 누리고 있는지를 평가할 수 있는 지표가 되지 못한다'고 덧붙였다. 대법원은

이러한 추가 비용에 대한 구체적인 예시를 들었는데, 장애를 가진 구성원이 있는 가정은 의료 서비스, 의료 기구, 이동을 위한 교통수단에 더 많은 비용을 지출하고, 특정 식품을 구매해야 하거나 보호자 및 간병인 비용, 그 외의 의료비용 등을 지출하게 된다고 언급했다. 따라서 수입이 같다고 해도 조건이나 환경이 다른 사람들에게 다른 기회를 제공하기 때문에 동등하게 취급할 수 없어 수입만으로는 장애를 가진 사람이 사회보장 프로그램의 지원을 받을 수 있는지 여부를 결정하는 조건이 되지 못한다는 상고인의 의견을 받아들였다.

대법원은 또한 동등한 권리를 보장한다는 것과 차별을 금지한다는 것은 다르게 말하면 모든 사람은 법 앞에서 평등하지만, 다른 측면에서 볼 때 법이 구조적 불평등을 줄이기 위해 적극적인 방법을 선택해 특별한 정책을 받아들이는 것을 의미하며, 이를 통해 모든 사람들이 사회에 동등하게 참여할 수 있다는 것을 의미한다고 실시하였다. 즉, 규범적 평등과 실질적 평등이 양립해야 한다는 것이다. 멕시코에서 요구하는 실질적 평등은 기회가 동등해야한다는 원리를 기본으로 장애를 가진 사람들이 자신들의 권리와 기본권을 다른 국민들과 동등한 조건 하에 똑같이 누리는 것을 말하며, 적극적인 방법이라는 것은 장애를 가진 사람들을 지원하는 프로그램을 강화하여 자원을 그 집단으로 향하게 하는 것이라며 올바른 프로그램 규정 설립의 중요성에 대해 언급했다. 또한, 입법자들이 법을 만들 당시 최저 복지금액은 신체적 혹은 정신적으로 건강한 사람이 절대 빈곤의 상황에서 약물 또는 의학적인 치료나 서비스가 필요하지 않을 때 최저로 필요한 금액을 말하는 것이고, 장애가 있는 사람은 상대적으로 필요한 요소들이 훨씬 많고 그 금액 또한 클 것이라는 점을 고려하지 않았으며 입법자들의 현실적인 고려가 필요하다고 했다.

대법원은 “장애를 가진 사람이 인간다운 삶을 살기 위해 필수적으로 지출하여야 하는 부가 비용으로 인해 수입이 같더라도 누릴 수 있는 삶의 수준은 완전히 다르고, 장애를 가진 사람이 같은 수입을 가진 장애를 가지지



많은 사람과 비교해 우리는 삶의 수준이 상대적으로 낮은 것은 명백한 사실이다.”라고 설시하고, 따라서 단순히 수입만을 기준으로 프로그램 수혜자를 선정하는 것은 개인의 인간다운 삶의 기준을 평가하는데 적합하지 않아 헌법에서 보장하는 평등권을 침해하였고, 이는 헌법에 위배된다는 판결을 내렸다.

## V. 결론

본 판결은 장애를 가진 국민의 존엄성과 권리에 대해 다시 생각하게 한다는 데 의의가 있다. 멕시코는 정치, 사회, 경제, 문화적 계층에 따라 빈부 격차가 매우 큰 나라로 경제적 지위가 개개인의 존엄성과 권리를 결정한다고 해도 과언이 아니며, 장애인의 경제적 지위는 그들의 존엄성과 권리에 더 큰 영향을 미칠 수 있다.

2020년 10월 30일 국제장애인권연대(Disability Rights International, 이하 ‘DRI’)에서 발표한 조사에 따르면, 멕시코에서 장애인의 인권은 매우 낮은 수준이며 특히 경제적 상황이 어려운 가정일수록 인간의 존엄성이 침해되는 사례가 많다고 한다. DRI의 보고서에는 올라라는 한 신체 장애인의 이야기가 실려 있다. 올라는 혼자서 거동하는 것은 불편하지만 손을 자유롭게 사용할 수 있는 상태다. 그는 부모님에게 혼자 씻을 수 있도록 화장실에 손잡이를 설치해 달라고 요구하였지만, 경제적 여유가 없는 올라의 부모님은 이를 거절하였다. 부모님이 씻겨줄 때만 씻을 수 있는 올라는 외출을 할 경우 늘 자신에게서 냄새가 나지 않을까 걱정을 하며 수치심을 느낀다고 증언했다.

DRI 보고서에는 멕시코시티에 위치한 장애인센터에 관한 설명도 있다. 이곳에는 400여 명 가량의 여성 장애인이 머물고 있는데, 이들 중 대부분은 가정에서 돌보기를 거부한 사람들이다. 장애가 심하여 하루 종일 옆에서 돌봐주어야 할 경우 보호자는 일을 할 수 없기 때문에 이들을 센터에 맡기고 가끔 방문하는 것이 최선이라고 생각한다고 한다. 이와 같이 멕시코에서는

각 가정의 경제적인 상황이 장애를 가진 사람들이 어떤 삶을 살아갈지를 결정하는 중요한 요소가 되며, 많은 인권단체들은 이들에 대한 국가 지원이 매우 부족하여 이들의 존엄성이 보호받지 못하고 있다는 점을 지적해 왔다.

대법원은 이 판결을 통해 정부의 공공정책이 얼마나 편협하고 일차원적인 시각에서 만들어졌는지를 냉철하게 지적하고, 법규상의 동등함과 실질적인 동등함을 다 보장해야 헌법에서 말하고 있는 모든 국민의 동등한 권리를 진정으로 보호할 수 있다고 강조하였다. 또한, 대법원은 입법자들 중 복지정책의 수혜자가 없기 때문에 발생하는 제도와 현실 간의 괴리도 강력하게 비판하였다. 이번 판결은 실제로 사회보장 프로그램의 선정 기준을 바꾸는 결과를 초래하였는데, 식량지원 프로그램의 경우 ‘월수입이 최저 복지금액 이하일 것’을 수혜자 선정의 최소 요건으로 명시하고 있던 제3조 제3항이 삭제되었다.

이 판결을 통해 공공정책을 만들고 실현하는 근본적인 목적이 무엇인지, 그리고 우리가 이를 통해 실현하고자 하는 것과 보호하고자 하는 것은 무엇인지 생각해 볼 필요가 있다. 또한, 멕시코 대법원이 언급했듯이 규범적 평등과 실질적 평등이 균형을 이루어 모든 국민의 권리를 동등하게 보호할 수 있을 때 비로소 평등한 사회가 이루어질 수 있지 않을까 생각한다.