

## 사회보장 기본원리 측면에서 살펴 본 국민기초 기초생활 보장법의 문제점

나 병 균\*

### I. 문제제기

국민의 기초생활보장은 사회보장의 주요 목표의 하나임에 재론의 여지가 없다. 또한 이것은 국민의 권리인 동시에 국가의 의무로 인정되는 것이 현대 사회보장의 원리이다.

생활보호법의 낙후성 문제는 이미 오래 전부터 거론되어왔다.<sup>1)</sup> 그러던 것이 1990년 대 말 경기불황과 IMF 사태로 실업이 사회문제로 대두되기에 이르렀고 마침내 1999년 9월 7일 국민기초생활보호법이 국회를 심의를 거쳐 제정, 공포되었다. 이어서 제정된 시행령 및 시행규칙에 따라 2000년 10월부터 새로운 법에 기초한 공공부조 업무가 시작되었다.

이 법은 생활보호법에 비해서 여러 가지 점에서 한 단계 발전한 것이라는 점은 재론의 여지가 없다. 따라서 본고에서는 우선 이 법의 제정이 가져다 긍정적 측면을 사회보장의 목표와 원리라는 입장에서 정리해 보고자 한다. 그러나 또한 이 법이 현대 사회보장의 목표와 원리에 잘 부합되는가의 문제는 논의해 볼 필요가 있다고 본다. 왜냐하면 이 법이 목표로 하는 기초생활의 보장과 자활 조성은 공공부조법의 차원에서만 고려되어서는 안되며 사회보장 법제 전체의 균형적 발전이라는 차원에서 논의되어야 할 주제이기 때문이다.

최근 복지국가 위기 이후 선진 산업국가들의 사회보장 제도들이 사회변화에 대한 적응 노력을 계속하고 있다. 실업의 증대와 빈곤문제의 상존에 당면하여 사회보장 정책들이 빈민과 실업자들을 부조적 성격의 무거출 급여들의 신설 쪽으로 방향을 잡아가고 있고 결과적으로 공공부

\* 한림대학교 사회과학대학 교수(사회복지학 전공)

1) 일례로 윤찬영, "생존권적 기본권과 공적부조", <<한국 사회복지의 선택>>, 나남, 1995.

조 부문의 중요성이 커지고 있는 것이 사실이다. 그러나 과연 이러한 현상이 산업사회의 사회보장 원리와 목표의 근본적인 변화를 의미하는 것일까?

이런 나라 밖의 경향과 우리 나라의 국민기초생활법의 제정은 일견 과를 같이하는 것처럼 보인다. 본고에서는 이 법의 긍정적 측면을 내용의 분석을 통하여 시도한 다음 이 법이 지니고 있는 여러 가지 문제점들을 사회보장의 원리의 측면에서 비판적으로 접근하고자 한다.

발표자의 문제 접근 방식은 우선 현대 사회보장의 목표로서 국민복지 기본선 또는 사회적 미니멈 개념의 변천을 분석할 것이다. 이어서 현대 사회보장의 목표와 원리로서 국민기초생활보장의 개념 정의를 시도하게 될 것이다.

이어서 국민기초생활보장법에 대하여 논의할 것이다. 이 법은 사회적 빈곤의 문제의 대안으로서 그리고 실업자 집단의 기초생활 보장 방법이라는 두 가지 의미를 지닌 것으로 판단된다. 빈곤과 실업의 문제는 사회보장 제도가 대상으로 하는 문제이자 위협이다. 본고에서는 사회보장의 목표와 기본원리를 기초로 이 법의 내용과 의미를 이론적 차원에서 접근하여 보고자한다.

마지막으로 결론에서는 이 법의 테두리 내에서 개선의 대안을 찾아보고 이어서 마지막으로 우리 나라 사회보장제도의 국민복지 기본선 확보의 과제가 과연 어느 방향으로 구현될 수 있는가에 대하여 언급하고 발표를 마칠까 한다.

새로이 제정된 법에 관한 비판적 논의가 자칫 이 법의 제정에 참여한 사람들의 순수한 동기와 목적을 훼손하는 것은 아닐까 우려된다. 그러나 이 글은 정책적인 목적보다는 사회보장 이론에 대한 발표자의 관심에서 쓰여진 것임을 강조하고싶다. 현재까지 기초생활 보장 사업의 합리적 시행 방안의 모색 등 정책적이고 기술적인 논의는 풍성한데 비하여 이 법의 목표와 원리에 관한 이론적 차원에 관한 논의는 거의 전무한 실정이다. 따라서 이 발표를 시작하면서 발표자는 앞으로 사회보장의 기초생활보장 목표와 원리에 대한 이론적 논의가 활성화되기를 기대한다.

## II. 본론

### 1. 국민복지 기본선(national minimum) 또는 사회적 미니멈(social minimum) 개념의 기원과 개념의 역사적 전개- 사회보장의 목표로서 최저생활 보장 개념에 대한 역사적 조명

국민의 기초생활 보장에 관한 국가의 의무와 대상자 권리 개념은 선진 산업사회에서 발원하여 전개된 개념으로서 국민기초생활 보장법의 내용과 문제점의 분석에 앞서 현대 사회보장의

목표2)의 하나라 할 수 있는 국민복지 기본선 또는 사회적 미니멈의 기원과 역사적 전개에 관하여 살펴보고자 한다.

### 1) 사회보장의 권리로서 최저 생활 보장 개념의 기원과 발전

서구 사회에 있어서 공공부조는 빈곤대책의 주체가 교회에서 공권력으로 이관되면서 나타났다. 서구 사회의 세속화(탈종교화)에 따라 빈곤과 빈민에 대한 부정적 태도가 형성되었으며 빈민집단의 관리가 점차 사회적 차원의 부담으로 인식되기 시작하였다. 특히 경제적 자유주의 이념이 사회를 지배하기 시작한 초기 산업 사회의 빈곤대책은 빈민행정 비용을 절감하기 위하여 국가에 보호를 신청하는 빈민들에 대한 가혹하리만큼 엄격한 자산조사가 실시되었다. 더 나아가 빈민은 보통 사람과는 달리 감시와 억압의 대상이었다. 격리 수용, 강제노동 등이 보호의 조건으로 강요되었다. 영국에서 19세기말까지 지속된 빈민법의 역사는 구빈 비용의 절감, 빈민에 대한 감시와 처벌 등으로 특징지어지며, 빈민법의 급여는 빈민의 권리와는 거리가 먼 성격을 띠고 있었다.

빈민의 기초생활 보장을 빈민의 권리와 국가의 의무로 처음 규정한 것은 18세기 말부터 19세기 초 프랑스 혁명기의 일로 알려져 있지만, 이것이 제도화하여 빈민을 위한 급여로 제공되기 시작한 것은 19세기 말 사회보험이 성립되면서부터이다. 비스마르크 사회보험법은 산업체에 종사하는 노동자들 중에서 일정소득 수준 이하의 빈곤노동자들의 가입을 의무화시키고, 산업재해, 질병, 노령 등이 실현된 노동자와 가족들에게 기초생활 보장 수준의 급여를 제공하였다. 이들 빈곤 노동자들은 사회적 기본욕구의 박탈상태에서 고통받고 있었다는 점에서 보면 일반 빈민들과 다를 바 없지만 노동에 의하여 자신과 가족의 생계를 해결한다는 점이 구별되는 점이었다. 따라서 노동자 집단에 대한 사회보험의 급여는 빈민법의 급여와는 본질적인 차이가 있는 것이었다. 이 급여는 노동자에게 사회보험 가입과 재정적 기여의 반대급부로서 주어지는 것으로서 노동권 개념의 연장선상에 위치한 사회보장의 권리로서 이해할 수 있다.

2) 사회보장의 목표는 직업활동 상에서 일어나는 제반 위험들( 질병, 노령, 실업, 재해 등)에 대한 보상을 통하여 노동자와 가족의 소득을 보존하고, 빈곤문제의 해결을 위하여 사회구성원들이 일정 소득 수준의 생활을 하게 되는 경우 급여를 통하여 그의 기초생활을 보장하여 주는 것이다.

영국 사회보장과 관련하여 베버리지는 사회보장의 목표를 “국민복지 기본선(NATIONAL MINIMUM)의 보장”으로 정하였다. 또한 기 페랭은 현대 사회보장의 목표를 1)직업활동 소득의 보장과 2)사회적 미니멈의 보장(SOCIAL MINIMUM)의 보장으로 보았다. 기페랭의 두 번째 목표는 베버리지의 “국민복지 기본선의 보장”과 동일한 것으로 이해된다. Guy Perrin, <<Securité Sociale>>, Lausanne, Réalités Sociales, 1993, pp.93-115.

19세기 말 영국에서의 변화는 노동권적 개념의 기초생활 보장의 권리와는 별개의 색다른 방향을 취하고 있었다. 그것은 시민권으로서 사회권 개념의 발전이다.<sup>3)</sup> 사회권의 기본은 기초생활의 보장으로서 19세기 말 영국 사회에서 사회정책의 주된 이슈로서 제기된 것은 사회문제로서 빈곤과 빈민에 대한 새로운 인식과 빈민법의 폐지였다. 빈곤문제에 대한 새로운 인식은 부스와 라운트리 등 사회과학자들의 도시 빈민지역을 대상으로 한 사회조사의 결과가 발표되면서였다.<sup>4)</sup> 이 조사로 당시 사회에서 빈곤문제의 규모가 알려진 것보다 훨씬 크고 심각함이 밝혀져 사회에 충격을 안겨주었고, 빈곤이 새롭게 사회적 관심의 대상이 되었다. 즉 1909년 빈민법 위원회 보고서에는, 산업사회의 빈곤의 원인은 다양하며, 빈민의 나태와 무절제 등 성격적 결함에서 비롯되는 것보다는 대부분의 경우 빈곤은 산업체계의 다양한 구조적 운영적 특성들과 관련되어 있음이 밝혀졌다<sup>5)</sup>. 이상에서 설명한 내용은 종래의 개인적 빈곤에서 사회적 빈곤의 개념으로의 변화로 요약할 수 있다. 동시에 빈민법의 테두리 내에서 행하여지고 있었던 비인간적인 성향의 자산조사가 도덕적 판단의 도마 위에 오르게 된 것이다. 1834년 (신)빈민법의 원칙으로부터 벗어난 중요한 변화는 1908년의 노령연금법의 제정이었다. 이 법이 지닌 중요한 의미는, 노후 기초생활의 보장이 사회권으로 인정되었다는 점과 연금수급대상자에 대한 자산조사나 교육이 없이 연금이 지급되기 시작하였다는 것이다. 다시 말해서 이 연금법의 핵심이념은 빈민법의 오명으로부터 벗어나서 빈민(빈곤노인)의 기초소득을 보장하는 것이었다. 이 연금의 급여는 무거출 연금으로서 자산조사 없이 수급권자에게 최저생활 수준의 정액급여 형태로 지급되었다. 사회권으로서 국민복지 기본선 개념은 1911년 영국의 국민보험에서도 구체화되었는데, 이 법의 기본적 이념은 국가효율성과 관련되어 있었다. 이리하여 영국에서는 제1차 세계대전이 시작되기 전 10년 동안에 빈민법의 원리와 정책들이 거의 다 포기되었다.<sup>6)</sup>

베버리지의 사회보장 구상은 현대 사회의 구성원으로서 시민의 권리인 국민복지기본선의 보장을 국가가 보장해 주는 것이었다. 국가는 국가가 운영하는 사회보장 제도를 통하여 전국민에 대한 기초생활을 보장한다. 이 때, 중심이 되는 제도는 사회보험이다. 사회보험의 급여는 정액제 급여를 원칙으로 하며 국민복지 기본선에 해당되는 액수가 자산조사 없이 대상자들에게 제공되었다. 이리하여 그는, 시민의 권리로서 사회보험의 급여가 인구집단 전체에 확대되면 공공부조의 급여는 점차 사회보험의 권리를 보완하고 보충하는 제도로 축소될 것으로 기대하였다.

3) 마샬은 서구 사회의 기본권이 18세기의 시민권, 19세기의 참정권 그리고 19세기 말에서 20세기에 걸쳐 사회권으로 분화된 것으로 설명한다. Marshall(T.H.), <<Social Policy>>, London, Hutchinson, 1965.

4) 사회복지학연구회 역, 사회복지의 사상과 역사, 한울, 1991, 77-78면

5) Report of Royal Commission on the Poor Laws(London, HMSO, 1909),vol.I, p.178, 같은책, 78면에서 재인용.

6) 같은 책, 79면.

그에게 있어서 현대 사회보장 권리를 대표하는 것은 사회보험에 의한 국민복지기본선의 보장이었으며, 자산조사를 전제 조건으로 하여 일정 소득 수준 미만의 빈민집단에 만 선별적으로 적용되던 공공부조의 기초생활보장의 개념은 사회보험 권리에 대하여 보완적이고 주변적인 권리에 불과하였다. 요컨대 베버리지 이후 영국 사회보장의 특성이랄 것은 자산조사를 전제하지 않은 보편적 급여가 국민기초생활을 보장하고 공공부조는 이것을 보완하는 급여로 자리바꿈한 것이다. 이 보편적 급여는 그 수준에 있어서 사회적 미니멈(social minimum 또는 national minimum)에 해당하며, 사회보장이 정하는 위험이 실현되었을 경우 자동적으로 개입한다. 베버리지에게 있어서 기초생활 보장의 원리는 시민권적 이념에 근거한 것으로서, 국가는 자산조사에 의하지 아니하고 모든 사람에게 기초생활을 보장하여 주어야 한다는 원칙에 기초하고 있다.

이에 비하여 독일, 프랑스 등 유럽국가들의 사회보장의 권리는 노동권 개념의 연장이라 할 수 있는 정률제 원칙의 사회보험 급여로 특징지워진다. 제2차 세계대전 이전까지 이들 국가의 사회보험 제도들은 주로 산업체 종사 노동자들과 봉급생활자들에게 제한적으로 실시되었다. 그러던 것이 사회의 산업화가 점차 확대됨에 따라 산업체 종사인구가 증가하게 되었고 따라서 사회보험 가입자들은 증가하기 시작하였다. 정률제 원칙의 사회보험 급여는 수급자의 기초생활을 보장해 주지 못하는 수준에 머물 수 있다. 이러한 이유로 정률제 원칙의 사회보험을 운영하고 있는 나라들에서는 급여의 적절성 보장을 목적으로 여러 가지 보완적 조치들을 발전시켜왔다. 첫째는 보험료 소득의 원천인 임금과 봉급의 적절성 보장을 위하여 최저임금제가 병행 실시된다. 또한 가족단위의 기초생활 보장을 위한 가족수당 내지는 아동수당 제도가 실시되어 노동자 가족의 최저 생활을 보장한다. 마지막으로, 무거출 노령연금의 실시, 실업부조의 실시 등이다.

결과적으로 20세기 중반 서구 복지국가들의 사회보장은 베버리지 사회보장 원리에 기초한 기초보장 제도와 비스마르크 사회보험 원리에 기초한 직업소득의 보장제도를 하나의 제도내에 포함하게 되었다. 요컨대 현대 사회보장의 기초생활보장의 권리는 두 개의 역사적 기원과 전개에서 형성된 혼종적(hybride) 개념이라는 것이다<sup>7)</sup>. 첫째는 시민권적 기원에서 발전한 개념으로서 인간은 빈곤으로부터 탈피하여 건강하고 문화적인 생활을 보장받을 권리를 국가나 보장받는다는 개념이다. 둘째는 노동권적 기원에서 나온 것으로서 노동 임금 또는 기타 직업 소득에 대한 대체 소득<sup>8)</sup>의 하한선 보장을 의미한다.

7) 사회보장 목표와 원리의 혼종성이란 원래 빈곤문제 해결 방법으로서 시민의 기초생활 보장의 목표와 원리(이것은 시민권 개념의 사회권으로의 분화와 발전에 연관되어 있다.)와 노동자 소득의 보장의 원리(이것은 노동자 계급의 권리로서 기초생활 보장과 경제생활 안전 보장의 권리의 제도화와 관련되어 있다.) 이 중에서 노동자 소득 보장의 권리로서 경제생활 안전의 권리에 대해서는 이 논문의 목적과 부합되지 않는 것이므로 본고에서는 거론하지 않기로 한다.

8) 대체소득(revenu de substitution)이란 노령, 실업, 질병, 사고, 사망 등의 사회적 위험의 실현에 따라 받

현대 사회보장의 목표로서 기초생활 보장 또는 국민복지 기본선의 보장은 시민법 전통의 영국의 경우이든, 노동법 전통의 독일 또는 프랑스의 경우이든 간에 사회보험의 급여가 중심이 된 개념이라 할 수 있다. 사회보험의 급여는 소득을 위협하는 각종 사회적 위험들과 연관되어 제공되는 것이므로 급여의 전제조건으로서 대상자의 빈곤상태의 증명이나 자산조사가 요구되지 않는다.

현대 사회보장에 있어서 공공부조(또는 사회부조)의 급여는 사회보험 급여를 보완하는 주변적 개념에 불과하다. 우리 나라 국민기초생활 보장법의 급여는 공공부조의 급여에 포함된다.

서구 복지국가들의 사회보장의 최근 동향을 살펴보면, 실업자와 신빈곤 계층의 기초생활 보장을 목표로 한 부조성 급여가 다양화되고 있으며 이들 중에서 상당수가 공공부조의 급여들로 구성되어 있는 것이 사실이다.<sup>9)</sup> 그러나 부조성 기초보장 급여의 증가가 사회보장의 목표와 기본원리의 근본적 변화를 의미하는 것은 아니다. 더욱이 공공부조 부문에 있어서의 노동연계적 복지(workfare) 원리의 부활은 신자유주의적 복지정책으로 선회한 일부 지역에서만 관찰되는 변화일 뿐 현대 사회보장 정책의 일반적 경향이라고 볼 수 없다. 이에 대한 추가적 논의는 4. 국민기초생활보장법의 문제점 부분에서 하기로 한다.

## 2. 국민기초생활 보장법의 제정 배경과 의의

이 법의 제정 배경으로서 세 가지를 거론치 않을 수 없다.

첫째는 종전의 생활보호법의 낙후성의 문제이다. 생활보호법은 대상자 선정에 있어서의 인구학적 기준 적용, 급여수준의 열악성, 급여 내용의 측면에서 빈곤탈피를 위한 적극적인 지원보다는 빈곤현실에 대한 최소한의 대응 등 공공부조 제도로써 제 기능을 하기에는 문제가 있다는 평가가 지배적이었다.<sup>10)</sup> 공공부조의 개혁을 위한 시민단체들의 요구도 이와 궤를 같이 한다고 볼 수 있다.

둘째는 상황적 배경으로서 1990년대 말부터 나타나기 시작한 대량 실업의 문제, 빈곤의 확산, 새로운 형태의 빈곤의 출현 등 빈곤문제의 규모와 성격이 과거와 다른 양상을 보이기 시작하였

---

생하는 소득의 감소 또는 단절 문제를 해결하기 위하여 노동소득의 연장선상에서 보장되는 노동자 권리로서의 사회보장 급여를 의미한다.

9) 문진영, 조홍식, 김연명. "국민기초생활제도와 복지국가" <<국민기초생활과 생산적 복지>>. 한국사회보장학회 정책토론회 자료집, 1999.

10) 윤찬영, "국민기초 생활법의 제정 의의와 잠재적 쟁점에 관한 연구", 한국 사회복지학 연구회, 상황과 복지 제7호, 2000, 86-111면.

고, 특히 IMF 사태를 전후한 실업자 수의 폭발적 증대에 대한 대책으로서 국가의 신속하고 적극적인 개입이 요구되는 상황이었다.

셋째, 이와 같은 상황적 배경과 맞물리면서 법제정의 핵심적 주체로서 시민단체의 공공부조 개혁을 목표로 한 적극적인 활동이 전개되었다. 이전에도 생존권적 기본권의 실현을 위한 시민단체의 헌법 소원과 입법 청원 활동이 있었다. 그러나 대량실업에 의한 빈곤의 확산, 계층체계의 동요와 몰락 등 사회의 기본질서를 위협하는 중대한 시점에서 국민최저생활을 확보하기 위한 시민단체의 활동이 정치적으로 수용되면서 법 제정으로 결실을 맺게 된 것이다.<sup>11)</sup>

### 3. 국민기초생활 보장법의 내용과 의의

#### 1) 생활보호법과 국민기초생활 보장법의 비교

생활보호법과 대비하여 국민기초생활보장법의 주요내용을 <표1>을 통해 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

##### (1) 권리성의 강조

국민기초생활보장법의 급여는 수급대상자의 권리인가? 이 법에 정한 급여를 권리로서 명시한 부분은 눈에 띄지 않는다. 그러나 우리 나라 사회보장 기본법 9조에 사회보장 급여가 국민의 권리임을 명시하고 있으므로, 이를 우회적으로 해석하여 국민기초생활 보장법에 의한 급여가 대상자의 권리로서 주어지는 것이라 할 수 있다. 또한 종전의 생활보호법과 비교할 때, 이 법에는 권리성을 표방하는 용어들이 다수 포함되어 있다. 예컨대, “수급권자”, “보장기관” 등의 용어 사용이 그것이다. 이로 미루어 종전의 법에 비해서 새 법에서는 공공부조 급여와 서비스의 권리성이 강화되었다고 볼 수 있으며, 이것은 사회보장 권리의 측면에서 볼 때, 하나의 발전임에 틀림없다.

##### (2) 수급권자의 범위확대와 선정기준의 합리화

과거의 생활보호법에서는 대상자 집단을 거택보호 대상자, 시설보호 대상자, 자활보호 대상자

11) 류진석, “국민기초생활 제도의 현황과 과제”, 미간행 논문, 1면.

<표1> 생활보호법과 국민기초생활 보장법의 주요내용비교

구분	생활보호법	국민기초생활보장법
법적 성격	국가에 의한 보호적 성격 -보호 대상자, 보호기관	국가의무와 권리적 성격 -수급자, 수급권자, 보장기관
대상자 구분	인구학적 기준에 따른 구분 -거택보호대상자 : 18세 미만 아동, 65세 이상 노인 등 근로무능력자 -자활보호대상자 : 인구학적으로 경제 활동이 가능한 근로능력자	대상자 구분 폐지 -근로능력자는 구분 -연령기준에 신체, 정신적 능력과 부양, 간병, 양육 등 가구여건 고려
대상자 선정기준	소득과 재산 기준	소득 인정액이 최저생계비 이하인자 소득 인정액=가구별 소득 평가액+재산의 소득환산액 (2003년부터 실시)
급여 종류	생계보호, 의료보호, 교육보호, 해산보호, 장제보호, 자활보호	생계급여 : 모든 대상자 지급(근로능력자는 자활관련사업과 연계하여 조건부 지급 : 조건부 생계급여) 주거급여의 신설 : 임대료, 유지수선비 등 주거안정을 위한 수급품, 의료, 교육, 해산, 장제 보호 등을 작동
자활자원 계획		근로능력자 가구별 자활지원계획수립 -근로능력, 가구특성, 자활욕구 등을 기초로 자활계획 수립 -자활에 필요한 서비스를 체계적으로 제공하여 수급권자의 자활촉진

자료: 보건복지부, 2000년 국민기초생활보장 사업안내,2000.4.

로 구분하던 것을 국민기초생활보장법에는 이러한 기준을 없애고 근로능력 여부, 연령 등에 관계없이 최저생계비에 미달하는 모든 가구에 대하여 생계비를 지급하도록 하였다. 즉 인구학적 기준이 철폐되었고, 부양의무자 기준과 소득 인정액 기준을 부양의무자 기준과 소득 인정액 기준을 적용하여 최저생계비 수준 이하의 가구는 최저생계비를 받도록 하였다. 이는 수급권자의 범위를 확대한 것이다. 따라서 국민기초생활보장법에서 수급권자의 범위는 첫째, 부양의무자의 조건, 둘째, 소득인정액이라는 두 가지 조건에 의해 결정된다.

### (3) 급여 종류의 다양화와 급여 수준의 향상

급여 항목으로서는 생활보호법이 규정하고 있었던 6가지에다가 주거급여 항목이 추가되었다. 생활보호법에서는 주거급여가 생계급여에 포함되어 있었으나 새 법에서는 주거급여를 분리하여 신설하였다. 주거급여의 종류(법 제11조)로는 임차료(시행규칙8조, 9조), 유지수선비, 주거안정비, 전세자금 대여(시행규칙 제 8조) 등 다양화하여 수급자의 실질적인 주거 안정을 도모하고 있다.

생계급여(법 제9조)는 일반생계급여, 조건부 생계급여(법 제9조5항), 긴급급여(시행규칙 제 41



조)로 분류된다. 조건부 생계급여는 근로능력이 있는 대상자에게 자활훈련 계획에 참여하는 것을 조건으로 지급되는 생계급여를 의미한다. 긴급생계급여는 수급대상자가 급여신청을 마친 후 긴급히 생계급여를 필요로 하는 경우 지급되는 생계급여로서 지급기간은 1개월을 원칙으로 한다.

급여 수준은 최저생계비와 가구소득 차액을 보충하는 급여 방식에 따르며 소득 등급과 가구 규모에 따라 차등급여를 실시한다.(법 제 9조 4항) 국민기초생활보장법의 테두리 내에서 지급하는 생계급여 수준은 다음과 같다.<sup>12)</sup>

급여수준=최저생계비-가구소득(소득인정액)-타법지원액

이상에서 알 수 있듯이 국민기초생활보장법에서는 긴급급여 및 주거 급여의 신설, 자활지원 계획과의 연계 아래 조건부 생계급여를 규정하고 있는 등 급여 종류에 있어서 다양화를 이루었으며, 또 한편 과거의 정액제 급여방식에서 탈피하여 소득과 가구 규모에 따른 차등적 급여 방식을 통하여 수급자의 기초생활 보장을 도모하고 있다는 점이 큰 특징이라 할 수 있다.

#### (4) 수급자 자활목표의 강조

국민기초생활보장법의 특징 중의 하나는 수급자의 자활 목표가 강조되고 있다는 점이다.

생계급여 중 조건부 생계급여는 자활 사업에 참여하는 것을 조건으로 하여 지급되도록 규정되어 있다. 이는 단순히 근로기회의 제공 차원에서 벗어나 수급자의 근로능력, 가구여건, 자활의욕 등을 고려하여 가구별 자활 지원 계획을 수립하고 이에 기초하여 자활 지원을 하는데 있다. 자활 지원 서비스에는 직업훈련, 자활공동체 사업, 자원봉사 등이 있다. 또한 생계급여를 가구소득 산정시 근로활동에 의한 소득 일부를 공제해주는 방식으로 근로유인장치를 마련하고 강구하였으며, 생계급여와 근로활동을 연계함으로써 근로의욕의 저하와 빈곤함정에 빠지는 것을 방지하고 있다.

### 4. 국민기초생활 보장법의 문제점

#### 1) 국민복지 기본선과 사회적 안전망

사회적 안전망에 대한 논의는 최근 들어 매우 활발하게 진행되고 있다.<sup>13)</sup> 국민기초생활 보장

12) 같은 논문, 5면.

법 제정과 관련한 논의는 특히 IMF 사태 이후 더욱 활성화되었고 대량실업의 대안으로서 사회적 안전망 구축 필요성으로부터 출발하였다. 즉 과거의 생활보호법은 기초생활 보장 기능을 수행할 수 없기 때문에 개혁이 불가피하다는 논리이다. 이 때 사회적 안전망은 사회보장 제도와 동일한 개념으로 생각된다. 그리고 국민복지 기본선의 개념도입을 통하여 사회적 안전망을 구비한다는 의도에서 법개정의 논의가 시작되었다. 그렇다면 그 결론으로 구체화된 국민기초생활보장법의 권리는 과연 국민의 기초생활 보장의 권리를 대표할 수 있는 것일까?

현대 사회보장은 두 가지 역사적 기원을 가지고 있으며 두 가지 이념이 뒤섞인 혼종적 개념이라는 것에 대해서 이미 언급한 바 있다.<sup>14)</sup> 그 첫째는 국민복지 기본선의 생존권적 기초이다. 현대국가의 모든 구성원은 인간다운 생활을 할 권리를 지닌다. 이는 우리 나라 헌법에 명시되어 있는 생존권적 기본권으로서 위에서 언급한 사회보장 기본법에 명시되어 있다. 따라서 빈곤 상태에 이르면 누구든지 국가를 상대로 기초 생활의 보장을 요구할 권리가 있다. 이 법에 의한 급여는 이런 맥락에서 이론적으로 국민의 권리를 대표한다. 그러나 사회보장의 기초생활 보장의 권리로서 생존권적 개념 또는 시민권적 기초에 앞서 발전시켜야 할 부분은 노동자 또는 직업활동을 수행하는 사람으로서 가지는 기초생활 보장의 권리라고 생각한다. 우리 사회에서 노동은 기초생활 보장을 요구할 수 있는 가장 확실한 기초가 된다고 생각한다. 빈민이 국가를 상대로 “열심히 일하였으나 먹을 것이 없으니 먹을 것을 달라”는 논리가 “빈곤하니 먹을 것을 달라”는 요구보다 강한 힘을 가진 것으로 느끼는 것은 우리 사회 구성원들이 노동 즉 생산활동을 제 1의 사회적 가치로 생각하고 있기 때문일 것이다. 이에 비하여 빈곤자의 권리로서 생존권의 보장은 국가와 사회구성원들의 도덕성을 전제로 하는 것이기 때문에 국민기초생활보장법이 우리 사회에 정착되기까지는 국민을 상대로 한 홍보와 계몽을 통한 공론화 과정이 필요하다고 판단된다. 그리고 공론화를 위한 노력은 사회보장 제도의 발전에 도움이 되는 것이기 때문에 시간과 노력이 많이 들어도 이 과정을 거치게 되면 우리 사회의 복지 수준이 한 단계 더 상승할 것으로 기대된다.

13) 사회적 안전망 구축에 관한 논의는 사회복지 학회 등 학계와 시민단체를 중심으로 활발하게 전개되었다. 예를들면, 김연명. “저성장 고실업사회 사회적 안전망을 짜자”, <<IMF시대와 한국 사회복지>>, 참여연대 사회복지 특별위원회 자료모음집, 1998.10.21, 문진영. “고실업 저성장 시대의 사회적 안전망 구축에 관한 연구”, <<한국사회복지학>> 통권 제35호, 한국사회복지학회, 1998, —, “사회적 안전망 구축방안: 생활보호제도의 전면개혁을 중심으로”, <<IMF 시대와 사회복지>>, 참여연대 사회복지 특별위원회 자료모음집, 1998, 문진영. 조홍식. 김연명. “국민기초생활제도와 복지국가”. <<기초생활보장과 생산적 복지>>, 정책토론회. 한국사회보장학회 등이 있다. 또한 사회적 안전망이라는 용어 사용에 대한 비판적 견해도 존재한다. 예를들면, 윤찬영. “국민기초생활법 제정의 의의와 잠재적 쟁점에 관한 연구”, <<상황과 복지>> 제7호, 한국사회복지학연구회편, 인간과 복지, 2000.

14) 본론 1. 사회적 미니멈의 기원과 역사적 전개에서 혼종성을 언급함.

그러나 빈민에 대한 기초생활 보장의 요구만큼 중요한 것은 직업활동의 권리로서의 기초생활 보장의 제도 정립이라고 생각된다. 노동의 댓가로서 나오는 임금 또는 봉급은 일차적으로 본인과 가족의 생활을 가능케 해야 한다. 그러나 더 나아가서 실업, 퇴직, 질병, 사고, 사망 등으로 인한 소득의 단절 또는 감소 시에도 정상적인 생활이 가능토록 소득이 보장되어야 한다. 이 경우의 소득은 사회보장 급여의 대체소득의 개념에 해당한다. 대체소득은 노동에 의한 임금 개념의 연장으로 보아야 마땅하며, 그 최저 기준은 노동에 의하여 생활을 꾸려 가는 모든 사람들과 가족의 기초생활 보장 급여이다. 이러한 논리적 맥락에서 볼 때, 우리 나라의 국민연금과 고용보험 등 사회보험 급여들의 기초생활 보장 기능의 강화와 새로운 형태의 무거출 급여의 신설을 통하여 실현되는 것이 합리적이다. 이상의 급여들을 중심으로 국민기초생활 최저선 또는 국민복지 기본선이 설정되어야 한다. 바로 이것이 현대 사회의 사회보장 원리에 충실한 명실상부한 국민기초생활 보장의 개념이다. 그리고 여기서 누락되는 대상자들의 빈곤문제의 해결을 위하여 국민기초생활 보장법에 의한 급여가 위에서 설명한 기초보장 급여(들)의 공백과 부족함을 메우는 보충적, 보완적 급여로서 존재해야 한다.

이상의 논의를 요약하면, 사회보장 권리로서 기초생활 보장의 권리는 2중 구조로 구성되어 있는데 첫째는 생존권적 기본권 개념이고 둘째는 노동권적 개념이다. 세계 각국의 사회보장 제도는 기초생활 보장의 실현을 여러 가지 방식에 의하여 실시하고 있다. 그러나 우리 나라처럼 사회보험과 공공부조의 2원적 구조로 짜여진 사회보장 급여체계를 가진 경우에 있어서 기초생활 보장의 목표는 1차적으로 사회보험 급여의 최저 기준 설정과 급여의 확대를 통하여 실현하고 그래도 빈곤상태에 남게되는 인구에 대한 기초생활 보장을 공공부조 급여에 의해 보장해 주는 2층의 '사회적 안전망' 구조가 요구된다.

따라서 우리 사회보장의 정책적 과제는 사회보험 급여의 확대와 사회보험 급여를 통한 직업활동 인구 전체의 기초보장 제도를 발전시켜 나아가는 것이 아닐까 생각한다. 또한 고용보험의 실업급여와 국민연금 급여의 하한선 설정과 실업자, 고령노동자 집단의 노동권적 기초에 근거한 기초생활보장 목적의 무거출 급여의 설치 운영<sup>15)</sup>이 국민기초생활법의 기초생활 보장과 함께 논의되고 또 실천되어 나아가야 한다.

## 2) 권리로서 국민기초생활 보장

국민기초생활보장법은 생활보호법에 비하여 권리성이 강화되었다는 점은 인정된다. 그러나

15) 하나의 예로서 실업자와 가족을 위한 실업부조를 만드는 것이다.

전통적으로 공공부조 급여는 국가와 공공단체가 스스로를 의무화하는 결과로 실현되는 권리인 데다 사회의 연대의식 또는 도덕성에 기초한 강력한 사회적 지지에 의해서만 제 기능을 발휘하게 된다. 이 때문에 가입과 보험료 납부 의무 이행에 따른 반대급부로서 주어지는 사회보험 급여의 권리에 비해서 취약한 측면이 없지 않다. 이를 보완하기 위한 조치로서 이 법에는 이의신청 제도를 규정하고 있다.(법 제7장, 이의신청, 부칙 제9조 경과조치) 그 내용을 살펴보면 서면뿐 아니라 구두로도 이의신청을 제기할 수 있고, 이 경우 해당공무원은 이의신청서를 작성할 수 있도록 협조하여야 한다고 명시하고 있다는 점에서 종전의 생활보호법에 비하여 개선되었다고 볼 수 있다. 또한 보장기관의 최종적 결정에 불복하는 경우 법에 규정되어 있는 불복제도를 거치지 않고 행정소송을 제기할 수 있는 길이 열려있다<sup>16)</sup> 이와 같이 법에서 보장되고 있는 수급권의 청구권적 성격에도 불구하고, 시, 군, 구청장의 수급권자에 관한 각종처분에 대한 불복제도의 본질적인 한계 때문에 기초생활보장제도의 실제운영에 있어서는 그 권리성이 훼손될 위험이 매우 클 것으로 예상된다.<sup>17)</sup>

권리성 훼손 위험성은 예산 배정 방식에서도 나타난다. 기초생활보장 급여의 집행기관인 시, 군, 구의 기초생활보장 예산은 국가보조금, 시, 도의 부담 예정액 그리고 자체 예산의 3부분으로 구성되어있다.(법 제43조 3항) 과거의 생활보조 제도에서처럼 중앙정부에서 나누어 준 예산에 머릿수를 맞춰 예산을 편성, 집행하던 것에 비하여 초과 보장비용의 인정(법 제 43조 5항), 보장기금의 적립(법 제 44조 2항) 등은 진일보한 것으로 나타난다. 그러나 이러한 새로운 규정들은 지방자치단체장과 지방행정 기관의 담당공무원들의 복지마인드가 전제되지 않고서는 수급권 보장에 있어서 발전을 기대할 수 없다. 좀더 근원적인 방법으로는 수급자 규모의 변동에 따른 필요예산이 바로 충당될 수 있도록 예산배정 시스템을 구축하여야 한다.<sup>18)</sup> 기초생활보장 예산이 기초단체의 예산에 반영되기 위해서는 중앙정부와 광역단체의 교부금이 하달되지 않더라도 이를 예산안에 반영, 법정 보조금이 나올 때까지는 우선적으로 자치예산에서 기초생활보장 예산을 집행토록 하고 나중에 정부 및 광역단체의 보조금으로 보충하는 식의 유연한 예산운용을 내용으로 하는 '예산편성 기본조례'가 필요하다. 또한 생활보장 위원회의 기능을 활성화하

16) 행정소송법 제 18조 제1항의 규정에서는 “다른 법률에 당해 처분에 대한 행정심판의 재결을 거치지 아니하면 행정소송을 제기할 수 없다는 규정이 있지 않는 한” 행정심판을 제기하지 아니하고 행정소송을 할 수 있다고 규정하고 있다. 이찬진, “국민기초생활보장제도 안착을 위한 시민사회계의 대책”, <<월간복지동향>>18호, 2000년 3월, 22면에서 재인용.

17) 같은책, 25면.

18) 문진영, “국민기초생활보장법” 토론2, <<사회복지관련법 설명 자료집>>2000 한국사회복지학회 춘계학술대회, 2000.4.22. 23면.

고 재정자립도를 고려한 부가급여나 자활프로그램에 대한 기준을 담은 '기초 생활보장조례' 제정운동도 매우 중요하다.<sup>19)</sup>

이찬진씨는 국민기초생활법의 제정배경과 관련하여 이 법의 제정 소수엘리트 집단의 입법운동과 경제위기라는 상황으로부터 가능하였던 것으로 빈곤층의 관심과 투쟁에 의하여 얻어진 것이 아니라는 태생적 한계를 지적한 뒤, 보다 확실한 권리로서 정착하기 위해서는 이들을 중심으로 한 수급권 운동의 전개, 전문위원 확충, 조례제정 운동, 법률구조 활동의 중요성을 역설하고 있다.<sup>20)</sup> 그리고 현재 이러한 운동이 일부 시민단체들을 중심으로 이미 시행단계에 접어들었다<sup>21)</sup>. 이러한 이해당사자들 중심의 권리확보운동은 이 법의 정착을 앞당기게 할 것으로 기대된다. 그러나 사회보장의 권리는 국민의지지 없이는 정착되기 어려운 것이므로 이 법에 대한 사회적 관심과 여론의 형성이 중요시된다. 따라서 발표자는 앞으로의 사회보장 입법과 관련한 시민운동의 방향 설정에 있어서 대 국민 홍보와 교육이 입법의지의 관철 이상으로 중요하게 다루어져야 한다고 생각한다.

### 3) 노동연계복지(workfare)와 사회보장의 원리

이른바 '워어크 페어(workfare)'란 '노동을 통한 복지' 다시 말해서 노동연계복지를 의미한다. 이 워어크 페어에서 노동력은 권리에 우선하는 데, 그 이유는 노동이 가능한 빈곤자는 일에 대한 대가 이외에는 아무 것도 받지 않으며, (공권력으로부터) 도움을 받기 위해서는 노동을 해야 한다는 원칙에 기초하고 있다.<sup>22)</sup> 1980년 이후 서구 사회보장 정책의 노동연계복지 이론은 빈곤 문제에 대한 레건주의적 해법이다. 이 이론은 전근대적 공공부조 이념의 현대적 변용이라 할 수 있다. 이런 사고에서 영향을 받은 사회적 미니멈 소득제도에 관한 유럽적 철학은 빈곤의 제거가 미니멈 소득의 보장에 직업적 재활과 사회적 재활 노력이 혼합된 복합적 성격의 사회권의 인정을 요구하고 있다. 다시 말해서 첫 번째(워어크 페어)의 경우, 보호받을 권리는 노동에서 나오는 데 비하여, 두 번째 경우, 노동으로의 복귀노력은 보호의 권리의 보장과 함께 부과된다.

국민기초생활보장법에서 규정하고 있는 조건부 생계급여는 노동연계복지의 성격을 부각시키

19) 이찬진, "수급권 운동의 과제와 지역운동모델", <<월간 복지동향>> 제21호, 2000년 6월,14면.

20) 같은책,12-15면.

21) 편집부, "국민기초생활법 수급권 찾기운동의 첫 기획소송" <<월간복지동향>> 제 24호, 2000.9. 참여연대 사회복지 위원회.

22) Guy Perrin, 앞의 책,126면.

고 있다. 자활지원 서비스의 체계적인 지원은 과거의 생활보호법에서 형식적으로 운영되던 자활 사업을 강화한 것으로 해석할 수 있다. 그러나 첫째, 노동연계복지의 급여와 서비스가 경험적 차원에서 논란의 대상이 되는 이유는 그 실효성에 대한 찬반양론이 엇갈리기 때문으로 생각된다. 종전의 생활보호 사업의 테두리 내에서 시행된 자활보호 사업(영세민 취로사업)의 경우가 여기에 해당된다고 볼 수 있다. 또한 외국에서 진행되어 온 노동연계 복지 프로그램들이 복지 프로그램의 복지 의존성을 해소하고 취업을 통해 경제적 자활을 원조하려는 목적을 제대로 이루지 못하고 있기 때문에 노동연계프로그램의 개발에 앞서 많은 연구가 필요하다는 주장이 학계에서 제기된 것도<sup>23)</sup> 그 실효성에 대한 우려에서 나온 것이라 할 수 있다. 따라서 자활지원계획의 현실 적합성 검토와 실효성 있는 정책의 추진, 직업훈련, 취업알선, 공공근로 사업 등의 노력에 있어서 노동부 등 타 부처와의 유기적인 협조 등이 자활급여(법 제 15조)의 성과를 좌우하게 될 것이다.<sup>24)</sup>

그러나 이 법이 기존의 빈곤계층 이외에 구조조정에 의하여 발생하는 새로운 실업자 집단을 대상으로 한다는 점을 고려하면 후자에 대한 노동연계복지 원칙의 적용은 사회보장의 원리의 측면에서 문제점이 발견된다. 왜냐하면 노동연계복지에 있어서 실업자 상은 노동을 기피하거나 혐오하는 성향이 강조되고 있는 데 반하여 이러한 것은 현재 우리 사회의 실업자들과는 거리가 멀기 때문이다.

따라서, 우리 사회의 실업자 집단을 위한 기초생활 보장 문제는 국민기초생활보장법 이외의 제도들, 예를 들면 고용보험 적용범위의 기초생활 보장 기능의 강화와 새로운 철학과 원리에 기초한 실업부조의 신설을 통하여 접근하는 것이 현대 사회보장의 이념에 부합되는 것이라고 판단된다. 여기서 우리는 유럽의 국가들이 최근 장기 실업자들과 신빈곤 계층을 위하여 개발한 사회적 미니멈 보장 정책들과 기초생활 보장을 위한 새로운 형태의 급여들<sup>25)</sup>에 대하여 연구할

23) 정기원, "국민기초 생활보장을 위한 정책과제", <<계간 사회복지>> 1999년 겨울호 41-42면, 박능후, "국민기초생활보장법과 근로연계복지정책", 보건복지포럼 제37호, 1999년 10월, 26-37면.

24) 자활계획은 사회복지직 공무원이 수급자의 노동능력, 가구여건, 자활촉구 등을 감안하여 수립하도록 하고 있다. 김미곤씨는 자활급여가 실효를 거두기 위해서는 사회복지직 공무원의 수를 7500명 수준까지 증원하는 한편 기존 생활보호 업무와 노동부의 직업훈련 및 구직 활동 지원 업무를 연계하여 수급자에 대한 종합적인 서비스를 실시해야한다고 주장하였다. 아울러 시, 군, 구 종합전산망, 의료보험, 국세청 등의 관련 전산망과 노동부의 전산 시스템을 적극적으로 활용해야한다. 김미곤 "빈곤대책으로서의 국민기초생활보장법", <<도시연구>> 제 5호, 한국도시연구소, 1999.

25) 예를들면, 벨기에의 기초생활 보장 특별제도(minimex, 1974년 8월 7일 법), 룩셈부르크의 기초생활보장법제정 및 국민 사회복지 서비스 제도(1986년 7월 26일 법), 프랑스의 기초생활보장제도(1988년 12월 1일 법) 등이 신설되었다. 이들 제도들은 공통적으로 최저임금 수준에 약간 미달하는 수준의 기초생활

가치가 있다고 본다.

#### 4) 보호의 사각지대 문제

공공부조는 거주지 구호의 원칙을 택하고 있기 때문에 거주지가 불명확한 빈민집단에 대한 보호의 문제가 제기된다. 국민기초생활보장법에서도 이와 같은 문제가 생길 것으로 예상된다. 등재되어 있는 주민등록지에 거주하고 있지 않은 대상자 집단, 예를 들면 노숙자, 쪽방거주자, 이혼절차가 진행중인 별거자, 혼인신고를 하고 있지 않고 동거하는 자, 무허가 주택거주자, 주거시설이 아닌 교회 등에서 임시거처를 마련하고 있는 자, 그리고 여러 가지 이유로 인하여 주민등록지와 실제 거주지가 다른 자들은 보호 대상에서 제외된다.<sup>26)</sup> 이에 대해서는 수급권 찾기 운동의 방법을 통하여 거주지 문제를 가진 수급대상자의 주민등록 등재 운동을 전개하는 접근이 요구된다.<sup>27)</sup> 또한 행정적 수준에서는 무허가 건물 또는 주민등록상의 거주지로 인정하기 어려운 경우일지라도 실제 거주지로 인정되면 수급자격을 인정하는 보완 조치가 필요할 것으로 본다.

### III. 결론

공공부조는 현대 사회보장의 기초생활보장을 위한 완전한 권리로서는 한계가 있다. 따라서 새로 제정된 국민기초생활보장법이 빈민집단의 생활을 제대로 보장하기 위해서는 수급권자 집단의 지속적인 권리실현 운동이 전개되어야 할 것이다.

국민기초생활보장과 관련하여 우리 나라 사회보장의 정책적 과제는 다음 두 가지로 요약된다. 첫째는 기존의 생활보호 대상자들(빈민층)에 대하여 이들의 최저생활을 좀 더 확실하게 보장

---

을 보장하기 위하여 대상자 소득에 따라 차등적 급여가 실시되며, 직업재활이라는 궁극적 목표달성을 위하여 고용서비스(직업훈련, 취업알선 등을 실시하는 기관)와의 관계를 의무화하고 있다. 이들 제도들이 시행하는 급여와 서비스는 빈곤의 소멸은 기초생활 보장과 직업적, 사회적 재활 노력이 결합된 사회권의 보장을 통하여 실현된다는 유럽적 사회복지 철학에 기초한 것으로 기초생활 보장의 조건으로서 노동이 부과되는 노동연계복지(workfare)의 원칙과 근본적으로 다르다. Guy Perrin. "Sécurité Sociale et pauvreté dans les pays développés". <<Sécurité Sociale>> réalités sociales Lausanne, 1993, pp.205-206.

26) 류정순, "국민기초생활보장법의 주요 쟁점과 대안", 2000년도 한국 사회복지 정책학회 자료. 10-11면

27) "국민기초생활보장법 수급권 찾기운동의 첫 기획소송-잃어버린 주소 찾기" <<월간복지동향>> 제 24호. 2000.9.21-23면.

하여 주는 일이다. 이것은 새로 제정된 법의 적용을 통하여 점진적으로 실천할 수 있게될 것이다.

둘째는 실업자와 빈곤노동자 등 새로이 발생하는 빈곤층의 기초생활 보장의 과제이다. 이것은 새로운 원칙과 기준에 따른 접근이 요구된다.

21세기 노동의 미래<sup>28)</sup>는 낙관적인 것만은 아니다. 고용구조의 변화에 따라 이미 실업자와 빈곤노동자 문제가 지배적인 사회문제로 대두되고 있다. 또한 소득의 재분배 문제와 관련하여 사회보장 제도의 중요성이 더욱 증대될 것이다. 우리 나라의 사회보장도 이에 대한 중장기적 대응책이 마련되어야 할 것이다.

사회보장 목표의 하나인 기초생활의 보장은 1차적으로는 노동자 권리의 차원에서 해결 방안을 모색하여야 한다. 따라서 발표자는 우리 나라 사회보험 급여들의 기초생활 보장 기능이 확대되고 강화되어야 한다고 생각하며 이와 동시에 기초생활 보장의 개념과 수준의 재정립이 필요하다고 생각한다.

## 참고문헌

- 국민기초생활보장법(법률 제 6024호, 1999.9.7). 국민기초생활보장법시행령(대통령령 제 16924호, 2000. 7. 27). 국민기초생활보장법시행규칙(보건복지부령 제 169호 신규제정 2000. 8. 18).
- 김미근. "빈곤대책으로서 국민기초생활 보장법" <<도시연구>> 제5호. 한국도시연구소.1999.11.
- 김무열 역. 오리오 기아리니.파트릭 리트케. <<노동의 미래>>.로마클럽보고서. 1999.
- 김연명."저성장 고실업사회의 사회적 안전망을 짜자" 참여연대 사회복지 특별위원회 자료모음집.1998.
- 류진석."국민기초생활 제도의 현황과 과제", 미간행논문.
- 류정순."국민기초생활보장법의 쟁점과 대안" 2000년도 춘계 한국 사회복지정책학회 학술대회.
- 문진영."고실업 저성장 시대의 사회적 안전망 구축에 관한 연구".<<한국사회복지학>>통권 제 35호. 한국사회복지학회1998.
- 문진영."사회적 안전망 구축방안: 생활보호제도의 전면개혁을 중심으로".<<IMF 시대와 사회복지>> 참여연대 사회복지특별위원회 자료모음집.1998.

28) 21세기에는 상용직 노동자 수의 감소, 시간제, 부분제 노동 형태의 증가가 예상된다. 로마클럽보고서, <<노동의 미래>>. 동녘. 1999.



- 문진영, 조홍식, 김연명.“국민기초생활제도와 복지국가”. <<국민기초생활과생산적 복지>>. 한국 사회보장학회 정책토론회 자료집.1999.
- 박능후.“국민기초생활보장법과 근로연계복지정책”. <<보건복지포럼>> 제37호.1999.10.
- <<사회복지관련법 설명회 자료집>>. 2000 한국사회복지학회 춘계학술대회. 2000. 4. 22. 강남대 국제회의실.
- 윤찬영.“생존권적 기본권과 공적부조”, <<한국사회복지의 선택>>.나남.1995.
- 윤찬영.“국민기초생활보장법의 제정 의의와 쟁점에 관한 연구”<<상황과 복지>>제7호.2000.
- 이찬진.“수급권 운동의 과제와 지역운동모델” <<월간복지동향>> 제21호.222.6.
- 이찬진. 국민기초생활보장제도 안착을 위한 시민사회계의 대책” <<월간 복지동향>> 제18호.2000.3.
- 정기원.“국민기초생활보장을 위한 정책과제”.<<계간 사회복지>>통권 제143호. 한국 사회복지협의회.1999.겨울.
- 참여연대 사회복지 위원회 편집부.“국민기초생활법 수급권 찾기운동의 첫 기획소송” <<월간 복지동향>> 제24호.2000.9.
- 한국노동연구원.<<고실업 시대의 실업대책>>.1998.
- Guy Perrin. <<Sécurité Sociales>>. réalités sociales. Lausanne.1993.