

국민기초생활보장법 제정의 쟁점과 운영방안에 관한 연구

문진영*

1. 서론: 문제제기 및 이 글의 목적

현재 우리 사회가 겪고 있는 경제위기와 이에 따른 대량실업의 문제는 우리가 본격적으로 산업화에 매진했던 1960년대 이후 최초로 경험하는 미증유의 사태로서 우리 사회의 근간을 위협할 정도로 심각하게 진행되고 있다. 그 결과로 <표 1>과 같이, 1999년 4월 현재 실업률은 7.25%이고, 실업자의 수는 약 155만 명에 달하고 있는데, 현 실업통계에서¹⁾ 실업자로 분류되지 않는 실망실업자나 무급가족종사자 그리고 불완전취업자까지 포함하게 되면 약 400~500만명 정도가 현 경제위기하에서 실업의 고통을 겪고 있다고 볼 수 있다.

* 서강대 수도자대학원 조교수

1) 현재 우리나라에서는 실업자를 “지난 1주일간 소득을 목적으로 1시간 이하의 일을 하고 있으면서 구직활동을 하고 있는 사람”으로 정의하여, 실업자의 범위 자체가 매우 협소하고 실제적인 실업자인 실망실업자(*discouraged workers*)가 통계에서 제외되는 문제가 있다. 한편 미국의 노동통계국에서는 실업률을 U-5(통상실업률: 4주간 구직활동기준), U-6(경제적 사유로 인한 시간제 근로자의 1/2), U-7(실망실업자를 포함한 실업률)로 나누어 각각 발표하고 있다. 우리나라와 여러모로 비교되는 일본의 경우, U-7은 U-5의 약 3배로 나타나고 있어서, 우리나라에서 실망실업자까지 포함한 실업률을 산정할 경우 현재의 7~8%대의 실업률보다 상당히 높아질 전망이다(최경수, 1998 참조).

〈표 1〉 IMF 구제금융 이후 실업자 및 실업률 추이

단위 : 천명, %

구분	1997	1998				1999			
		1/4	2/4	3/4	4/4	1월	2월	3월	4월
실업자	551	1182	1458	1600	1586	1762	1785	1704	1550
실업률	2.6	5.7	6.9	7.4	7.4	8.5	8.7	8.1	7.2

자료 : 통계청(1999a).

〈표 2〉 경제위기 전후 도시가구 빈곤율* 추이

단위 : %

구분	1997				1998		
	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4
보사연	9.1	9.4	10.1	8.9	16.2	18.0	21.6
통계청	8.1	8.8	9.7	8.9	15.5	17.4	21.0
IBRD	7.0	9.2	8.9	9.5	17.0	21.2	23.9

주 : * 추정 최저생계비 이하 가계지출을 보인 도시가구의 비율
 자료 : 박찬용(1999)에서 수정하여 재인용

더욱이 남성은 사회적 노동에 종사하고 여성은 가사노동을 하는 전통적인 가구내 성별분업구조를 가지고 있고, 세대별로도 가계소득의 책임을 거의 전적으로 장년층에서 맡고 있는 우리 사회에서, 실업에 따른 사회적 충격효과는 유럽과 미국에 비하여 매우 크다고 할 수 있다. 이러한 이유로 조우현(1999)은 우리나라 실업률이 갖고 있는 충격은 유럽과 미국의 약 1.5배의 충격효과를 가진다고 주장하고 있다.²⁾

이러한 실업의 증가는 빈곤의 증가로 이어져, 한국보건사회연구원과 IBRD의 추정에 따르면, 1998년도의 빈곤율은 전년도인 1997년도보다 약 2배 이상 증가하여, 빈곤의 주된 원인이 종전의 질병·노령 등에서 '실업·불완전 취업으로 인한 소득감소'로 바뀌면서 특히 장기실업자의 빈곤화문제는 당분간 지속될 것으로 예상할 수 있다.

그러나 더욱 심각한 문제는 이러한 실업률과 빈곤율의 증가에 따른 생활상의 고통이 주로 저소득계층에게 집중된다는 사실이다. 비록 도시근로자 가구만을 대상으로

2) 조우현은 우리나라의 실업률 8.7%는 유럽과 미국의 13% 수준의 실업률과 유사한 충격효과를 가진다고 밝힌 바 있다. 조우현(1999) 참조

하였지만, 3) <표 3>에서 알 수 있듯이, 경제위기를 전후하여 저소득계층일수록 소득 감소폭이 커서, 1998년의 경우 소득이 가장 낮은 20%인 1분위는 전년도에 비해 17.2%가 감소한 반면에, 소득이 가장 높은 20%인 5분위는 소득감소가 전년도에 비해 0.3%에 불과한 것으로 나타났다. 그 결과로 <표 4>에서 알 수 있듯이, 소득분배 구조가 악화되고 있음을 알 수 있다.

<표 3, 4>에서 알 수 있듯이, 현 경제위기의 고통의 하중을 가장 먼저 받았으며, 가장 강하게 받고 있으며, 그리고 아마도 가장 나중까지 받을 계층은 바로 이러한 저소득계층임을 알 수 있다. 사실 이들은 우리 경제가 고성장 저실업의 건실한 경제성장을 유지할 때에도 계속 경제적으로 소외되어 왔으며, 그 결과로 사회적으로 철저하게 배제되어온 계층이라고 할 수 있다. 따라서 현재와 같은 혹독한 경제위기시에 사회적 자원을 이들에게 최우선적으로 배분하여 생존할 수 있는 권리를 제도적으로 보장하는 것

<표 3> 도시근로자 가구의 소득 5분위별 소득점유율의 변화*(1998)

구분	평균	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
가구원 수(명)	3.61	3.21	3.48	3.65	3.80	3.97
취업인 수(명)	1.47	1.21	1.30	1.48	1.60	1.79
월 평균소득(천원)	2,133.1	784.1	1,368.3	1,827.2	2,440.2	4,244.0
소득의 증감률(%)	-6.7	-17.2	-11.8	-9.9	-3.11	-0.3
1분위 기준 소비지출	1.71	1.00	1.31	1.58	1.91	2.73

주: 전년도(1997년) 기준
 자료: 통계청(1999b).

<표 4> 도시근로자 가구의 소득 5분위별 소득점유율 추이

구분	1분위(I)	2분위(II)	3분위(III)	4분위(IV)	5분위(V)	배율(V/I)
1990	8.4	13.2	17.2	22.5	38.8	4.62
1995	8.5	13.5	17.5	23.0	37.5	4.41
1996	8.2	13.3	17.5	23.1	37.9	4.62
1997	8.3	13.6	17.7	23.2	37.2	4.49
1998	7.4	12.8	17.1	22.9	39.8	5.38

자료: 통계청(1999b).

3) 약 78%의 실업자가 대도시지역에 밀집되어 있다.

은 사회정의에 부합할 뿐만 아니라, 우리 시대의 인권의 문제라고 할 수 있다.

이러한 점에서 이 글은 저소득계층에게 기초적인 생계를 보장받을 수 있는 수급권을 부여하는 국민기초생활보장법의 주요 골자와 법 제정을 둘러싸고 나타나는 쟁점을 살펴보고, 이를 기초로, 법의 구체적인 시행방안을 강구하는 것을 목적으로 한다. 이러한 목적을 달성하기 위하여, 다음 장에서는 경제위기 이후 현 정부가 강력한 의지를 가지고 실시하고 있는 실업대책사업을 비판적으로 검토하고자 한다. 이어 제3장에서는 법안의 주요 골자와 쟁점사항을 자세하게 살펴보고, 제4장에서는 현재 노동관계부처를 중심으로 강구되고 있는 “프로그램 중심방안”과 보건복지부와 시민사회단체에서 주장하는 “기초생활보장방안”을 비교검토하고 이를 기초로 법의 구체적인 시행방안을 모색한다. 그리고 제5 장에서는 지금까지의 논의를 정리하고자 한다.

2. 경제위기 이후 정부의 실업대책에 대한 평가

현 정부는 경제위기가 본격화된 1998년부터 실업대책을 최우선적 과제의 하나로 설정하고, 내각을 ‘실업대책내각’으로 그리고 여당을 ‘실업대책당’으로 성격을 규정하여, ‘실업에 대한 전쟁’ (*War on Unemployment*) 을 선포하는 등 의욕적으로 다양한 형태의 실업대책을 추진하고 있다. 그러나 대량실업과 이에 따른 저소득층의 궁핍화의 문제와 같은 사회문제에 대한 대책이 효과적으로 수행되기 위해서는 이와 같은 정부의 의지뿐만 아니라, 정부의 능력이 더욱 중요하다. 즉 아무리 정책적 의지를 가지고 사회적 자원을 실업대책사업에 집중한다 하더라도, 정책대상(*target population*) 을 정확하게 선별할 수 있는 능력과 이들에게 효율적으로 전달할 수 있는 행정 인프라 그리고 무엇보다도 정책목표를 극대화할 수 있는 잘 짜여진 프로그램이 완비되어 있지 않다면 정책효과는 떨어지게 마련이다.

하지만 우리나라 정부는 1960년대 이후 국민총동원적 압축성장을 견인하면서 양적으로는 성장을 거듭하였으나, 대량실업과 이에 따른 저소득계층의 궁핍화와 같은 사회적으로 민감한 문제를 제대로 다룰 수 있는 사회적 기술(*social techniques*) 을 축적할 수 있는 기회가 없었다. 그 당연한 결과로, 정부의 종합실업대책은 여러 심각한 문제를 안고 있는데, 이를 포괄성의 문제, 형평성의 문제 그리고 수요자와 대책 프로그램

의 정합성의 문제를 중심으로 간략하게 살펴보고자 한다. 4)

1) 포괄성의 문제 : 광범위한 사각지대의 존재

정부가 아무리 정책적 의지를 가지고 종합적으로 실업대책을 실시한다 하더라도, 이 대책에 참여하지 못하고 있는 사각지대에 머무르고 있는 실직자의 수가 광범위하게 존재한다면 정책적 효과성은 기대할 수 없다. 이러한 점에서 사각지대 실업자의 규모는 그 자체로서 실업대책의 효과성을 측정하는 주요 지표가 된다(박능후, 1999:5).

하지만 <표 5>에서 알 수 있듯이, 5대 실업대책 프로그램으로부터 급여를 받고 있는 실직자의 비율은 15.5%에 불과한 실정이고, 더욱이 중복급여를 감안한다면, 한가지 이상의 프로그램에 참여하고 있는 실업자의 비율은, 1998년 9월이라는 조사시점을 기준으로, 13.5%로 줄어든다. 따라서 공공안전망에 의해 보호받고 있지 못한 사각지대의 실업자의 비율은 86.2%라고 할 수 있다. 그러나 이 조사에서는 현재 공공근로 프로그램에 참여하고 있는 사람은 실업자로 분류되지 않고 있기 때문에 수급자 수에서 제외되어 있는데, 이들을 포함할 경우에는 사각지대 실업자의 비율은 82.2%로 감소하게 된다(박능후, 1999:8~9).

<표 5> 프로그램별 수급자수와 전체실업자에 대한 비율

단위 : 명, %

구분	수급자수	전체 실업자* 대비 비율
실업급여	164	5.1
직업훈련	174	5.4
실업자 대부	52	1.6
생활보호사업	58	1.8
공공근로**	52	1.6
합계	500	15.5

주 : * 전체실업자 3,230명 기준

** 과거 공공근로 참가경험자.

자료 : 보건사회연구원, 노동연구원(1999)

4) 정부의 종합실업대책에 대한 포괄적이고 과학적인 평가는 김미곤(1999)을 참조하시오. 김미곤(1999)은 실업관련 사회안전망 프로그램을 예산의 충분성, 대상계층의 형평성, 프로그램의 포괄성·효과성·효율성·책임성으로 나누어 평가하고 있다.

어떠한 기준을 사용하건, 실직자 중에서 80% 이상의 실직자가 현재 정부 실업대책의 사각지대에 머무르고 있다면, 정부의 종합실업대책사업에 근본적인 문제가 있다는 점을 나타내고 있으며 따라서 좀더 획기적인 정책적 전환이 필요하다고 할 수 있다.

2) 계층별 형평성의 문제 : 소득역진성

일반적으로 사회복지 프로그램이 추구하고 있는 목적 중 하나는 시장경제의 부작용인 불평등과 실업 등과 같은 사회적 문제를 제도적으로 대처함으로써, 사회적 갈등을 안정적으로 관리하는 것에 있다. 이러한 점에서, 사회복지 프로그램의 작동원리 중 가장 우선적으로 고려되어야 할 사항은 “사회적 자원을 사회적으로 가장 불리한 사람들에게 가장 먼저, 가장 많이 전달하여야 한다”는 점이다. 즉 롤스(J. Rawls)가 주장하는 최소극대화의 원칙(Maximin principle)이 적용되어야 하는데, 이 원칙에 따르면, 재분배과정에서 약간의 불공평성이 초래된다 하더라도, 가장 불리한 위치에 있는 사람에게 가장 큰 이득을 주는 것이 사회정의의 실현에 가장 가깝게 다가서는 길이라는 것이다.

이러한 사회정의의 실현이라는 측면에서 볼 때, 현 정부의 실업대책은 사회적 형평성을 증진시키는 것이 아니라, 오히려 소득역진적 성격을 가지고 있다. <표 6>에서 알 수 있듯이, 실업자를 자산(소득+재산) 별 집단으로 분류할 경우, 하위 자산집단의 안전망 포함비율이 상위 자산집단보다 상당히 낮아서 현행 실업대책 프로그램은 전반적으로 실업자의 포용비율이 낮을 뿐만 아니라, 그나마 포용된 계층이 상대적으로 가구 경제가 안정된 집단에 집중되고 있어서 사회적 형평성의 원리에 상치되는 문제점을 가지고 있다(박능후, 1999:11~12).

<표 6> 실업자 자산집단별 사회안전망 포용비율

	자산(재산 및 소득)	안전망 포용비율(%)
제 1 집단	5000만원 미만 80만원 미만	12.6
제 2 집단	5000만원 미만 80만원 이상	12.5
제 3 집단	5000만원 이상 80만원 미만	14.3
제 4 집단	5000만원 이상 80만원 이상	20.3

자료 : 보건사회연구원, 노동연구원(1999)

3) 수요자 욕구와 실업대책사업의 정합성의 문제 : 공급자 중심의 실업대책

사회정책에 대한 평가기준 중의 하나는 정책대상자의 욕구에 얼마나 부응하는 프로그램으로 구성되어 있는가 하는 점이다. 즉 수요자의 욕구에 기초하여 프로그램을 설계하고, 이를 수요자 중심으로 운영하여야 정책의 효과성을 극대화할 수 있다. 이러한 점에서 우리나라 정부의 종합실업대책은 철저하게 공급자 중심으로 짜여져 있음을 알 수 있다.

〈표 7〉에 의하면, 현재 실직자가 가장 원하는 생활안정대책 프로그램은 ‘생활보호의 확대’이며, 그 다음으로 의료 및 연금확대 적용인 반면에, 현행 생활안정대책에서는 공공근로사업과 실업대부사업이 우선적 과제로 설정되어 있다. 따라서 수요자들의 욕구와 공급자의 정책간에는 괴리가 발생하고 있으며, 이는 결국 실업대책이 수요자의 욕구나 계층분석을 바탕으로 하지 않고 공급자 위주로 설계되었다는 점을 나타내고 있다(김미곤, 1999:36).

이 장에서 지금까지 살펴본 정부 종합실업대책이 안고 있는 사각지대의 존재, 소득 역진성 그리고 공급자 중심성의 문제점은, 결국 현재와 같은 저성장·고실업의 경제구조하에서 정부가 고려해야 할 최우선적 과제는 저소득실직자를 포함한 한계계층의 최저생계의 보장이라는 점을 강조하고 있다고 할 수 있다. 따라서 다음 장에서는 이러한 최저생계의 보장에 핵심적인 제도적인 장치라고 할 수 있는 국민기초생활보장법(안)의 주요 골자와 쟁점사항을 살펴보고자 한다.

〈표 7〉 생활안정대책에 대한 프로그램 선호도

단위 : 명, %

구분	실업자	구직경험 비경험인구	계
생활보호 확대	21.3	24.9	21.6
의료 및 연금확대 적용	18.4	21.3	18.7
공공근로사업	12.7	12.1	12.6
대부사업 확대	12.9	7.7	12.4
생업자금융자	11.4	13.3	11.5
고용보험개선	11.5	7.0	11.0
기타	11.8	13.7	12.2
계	100.0(3,187)	100.0(347)	100.0(3,584)

자료 : 보건사회연구원, 노동연구원(1999)

3. 국민기초생활보장법의 주요 골자와 쟁점사항

1) 국민기초생활보장법 제정의 배경

경제위기 이후 저성장·고실업의 경제구조가 장기화되면서 실업가구를 포함한 저소득층의 생계유지의 문제가 날로 심각성을 더해가고 있다. 이들의 생활상의 문제를 그대로 방치할 경우, 경제적인 측면에서는 “실업증가 → 소득감소 → 내수위축 → 생산축소 → 실업증가”라는 전형적인 악순환구조가 초래되고, 사회적 측면에서는 생계형 범죄가 창궐하고 생계형 가족해체가 급증하여 사회적 불안이 야기되고, 더욱이 실직자들의 조직적인 저항이 거세게 일어날 경우, 우리 사회의 근간이 무너지는 사태까지 예견된다(문진영, 1998a).

하지만 이들의 생계비 조달에 대한 공적인 프로그램의 역할은 지극히 미미한 실정이다. 전체 실업가구 중에서 실업급여와 생활보호에 의한 정부의 보조금 등으로 생계를 꾸려 가는 가구의 비율은 각각 7.4%와 2.3%에 지나지 않는 반면에, 실업가구는 주로 다른 가구원의 근로소득(54.5%), 그 동안의 저축(33.7%) 그리고 빚을 얻어서(19.6%) 등으로 생활을 유지하고 있는 것으로 조사되었다(보건사회연구원, 노동연구원, 1999). 이러한 당연한 결과로, 실업가구를 중심으로 궁핍화가 확산되고 있는데, <표 9>에 나타나 있듯이, 1998년 9월 현재 실업가구의 과반수가 훨씬 넘는 61.0%가 빈곤선 이하의 비참한 생활을 영위하고 있다.

이러한 궁핍화의 경향은 바로 가족해체로 이어지고 있다. <표 10>에 나타나 있듯이, 전체 실업가구 중에서 경제적 이유로 부모를 시설이나 친지에게 위탁한 가구와,

<표 9> 빈곤가구율

단위 : %, 가구

구분	객관적 빈곤		주관적 빈곤	
	실업가구	비실업가구	실업가구	비실업가구
비(非) 빈곤	39.0	66.5	41.3	62.0
빈곤	61.0	33.5	58.7	38.0
전체	100.0(2,538)	100.0(1,417)	100.0(2,742)	100.0(1,428)

자료 : 보건사회연구원, 노동연구원(1999)

〈표 10〉 실업가구의 가족구조 변화

단위 : %

구분	비율
경제적 이유로 아이를 시설이나 친지에게 위탁	2.0
경제적 이유로 부모를 시설이나 친지에게 위탁	1.3
자녀의 진학을 포기하거나 연기	5.2
경제적 어려움으로 군입대나 휴학	5.9
자녀의 사교육을 중단	24.1

자료 : 보건사회연구원, 노동연구원(1999)

아동을 시설이나 친지에게 위탁한 가구의 비율은 각각 1.3%와 2.0%인 것으로 조사되었다.

정리하자면, 현재 우리 사회는 “경제위기 → 대량실업 → 궁핍화 → 가족해체”라는 전형적인 사회해체의 과정에 있다고 할 수 있다. 따라서 이러한 해체화 과정의 고리를 끊기 위해서는 무엇보다도 가족이라는 울타리 안에서 기초적인 생계가 유지되는 제도적 장치를 마련해야 하는데, 그 첫걸음이 바로 국민기초생활보장제도의 시행이라고 할 수 있다. 다음 절에서는 1998년 7월 시민사회단체가 공동으로 청원하였고, 이를 기초로 국민회의의 당론으로 확정되어, 1998년 12월 국회 보건복지상임위원회 법안심사소위원회를 통과하여 상임위 상정을 기다리고 있는 국민기초생활보장법(안)의 골자를 살펴보고자 한다.

2) 국민기초생활보장법(안)⁵⁾의 주요골자

(1) 법의 목적

국민기초생활보호법(안 : 이하 법(안))은 제1조에서 “헌법 제34조에 근거하여 국가와 지방자치단체가 생활이 어려운 자에게 빈곤의 정도에 따라 필요한 급여를 행하여 이 법에서 정한 최저생계비 수준 이상의 생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로

5) 1998년 7월 시민사회단체가 청원한 법(안)과 국회 보건복지상임위원회의 법안심사소위원회를 통과한 법(안)의 주요 골자는 일부의 조항을 제외하고는 거의 일치하고 있다. 따라서 이 절에서는 특별한 언급이 없는 한 법안심사소위원회를 통과한 법(안)을 텍스트로 하였다. 이에 관한 자세한 정리는 문진영(1999)을 참조하시오.

한다”라고 명시하여, 이 법이 헌법이 부여한 생존권적 기본권⁶⁾에 근거하고 있음을 명백히 하고 있다. 이 조항의 개정으로 사회적 안전망의 기능을 담당하는 공공부조제도의 급여가 기존의 국가의 재량에 의한 자선적 급여에서 법적인 보장을 받는 권리성 급여로 전환하는 의미를 가지고 있다.

(2) 대상자의 범위

현행 생활보호제도는 65세 이상의 노인, 18세 미만의 아동, 임산부 등 전통적인 노동불능자만을 대상으로 하는 구빈법(*poor law*)적 전통이 아직까지 강하게 남아있는 지극히 예외적인 부조제도이기 때문에 이 제도가 사회적 안전망의 기능을 하기에는 본질적인 한계가 있다. 이러한 형태의 예외적인 부조제도는 적어도 OECD 회원국에서는 전혀 발견할 수 없다(OECD, 1996 참조).

이러한 점에서 구법(舊法) 제3조를 일부 개정한 현행법 제3조는 자격기준을 일부 완화하여 융통성있게 제도를 운영할 수 있는 여지를 마련하였으나, 기본적으로 생활보호제도의 공공부조로서의 본질을 중대하게 훼손하는 조항이라고 할 수 있다. 이러한 점에서 법(안)은 모든 국민은 일단 빈곤하기만 하면 연령 등의 인구학적 특성을 배제한 채 그 원인을 불문하고 급여를 제공하는 것을 골자로 하고 있다.

또한 법(안)에서는 급여대상자 선정기준을 소득기준으로 일률화시키기 위하여, ‘소득인정액’이라는 개념을 도입하고 있다. 즉 개별가구의 소득에 재산의 소득환산액(*tariff income*)을 합하여 소득기준 하나만으로 선정기준을 설정하는 방식을 택하고 있다(법 제3조제4항). 그런데 이러한 소득인정액 제도를 구체적으로 시행하기 위해서는 재산의 포함범위를 결정하여야 하고, 이를 기초로 소득환산율을 결정하여야 한다. 하지만 지금 단계에서 소득환산율을 구체적으로 논의하기는 어렵기 때문에, 우선 재산의 포함범위를 결정할 때 견지하여야 하는 원칙을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 소득을 발생시키는 재산은 포함시켜서는 안된다는 것이다. 왜냐하면 자산조사를 통해서 대상자를 선정할 때, 그 재산은 이미 소득으로 환산되어 있다는 것을 의

6) 우리나라 헌법 제34조에서는 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다(제1항)”는 국민의 권리와 “국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다(제2항)”는 정부의 의무를 명시하고 있다. 이러한 인간다운 생활을 할 권리는 생존권 중에서 가장 근원이 되는 권리이고, 생활보호 등과 같은 사회보장을 받을 권리는 인간다운 생활을 보장하기 위한 구체적인 수단이 되는 권리이다.

미하기 때문이다. 둘째, 사회적 통념상 매매가 불가능한 재산, 예를 들면 자신의 명의로 되어 있는 문중(門中)의 산이나, 장애인용 전동휠체어, 혹은 결혼예물 등은 제외되어야 한다. 셋째, 재산을 필수적인 재산과 비필수적 재산으로 나누어 각기 다른 환산율을 적용할 필요가 있다. 예를 들면 생활필수적인 재산에는 낮은 환산율을 적용하고, 비필수적 재산에는 높은 환산율을 적용하는 방식을 고려하여야 한다.

(3) 최저생계비의 결정⁷⁾

1998년 7월 23일 시민사회단체에서 청원한 법(안)에서는 최저생계비를 중앙생활보장위원회의 심의·의결에 따라 보건복지부장관이 “매년 지역별, 가구규모별, 가구유형별로 공표하는 금액”으로 정하여 보건복지부장관의 자의성을 가능한 한 제한하고 있다(법 제6조 제2항). 그리고 최저생계비의 결정에서, “중앙생활보장위원회는 최저생계비를 결정하기 위하여 필요한 계측조사를 5년마다 전문연구기관에 의뢰하여 실시하되, 연구기관은 당해 연구에 대한 자율성을 갖는다(법제6조제3항)”는 점을 명확히 하여, 최저생계비의 결정에서 정부나 이익단체의 압력으로 결과가 왜곡될 수 있는 위험성을 피하고 있다. 또한 이 법(안)에서는 “비계측조사 연도의 최저생계비 결정은 계측조사 실시연도의 최저생계비와 가계지출 비율이 유지되는 것으로 본다”(법 제6조 제4항)라고 명시하여 비계측연도의 최저생계비 추정방식에 대한 논란의 여지를 줄임으로써 국민복지향상에 도움을 줄 것으로 기대된다.

(4) 수급자의 구분

앞에서 살펴본 바대로, 대상자의 범위를 자산(소득과 재산)으로 일원화할 경우, 현행의 보호대상자 구분은 무의미해진다. 현재 생활보호법상의 자활보호대상자는 인구학적 특성을 형식상 적용하여 예산 등의 필요에 따라 정책적으로 배제된 실직자라고 할 수 있다. 하지만 이들 역시 소득수준과 재산수준이 법적 요건에 맞는 한도에서는 당연히 생계보호 등을 받아야 함은 자명하다.

이러한 점에서, 법(안)은 급여대상자의 구분을 삭제하여, 즉 자활보호대상자 제도를 폐지하고 거택보호대상자 중의 인구학적 제한을 철폐하고 ‘최저생계비 이하의 소득

7) 국회 보건복지상임위원회 법안심사소위원회를 통과한 법(안)의 경우, 최저생계비의 결정에서 기존 생활보호법과 차이가 없기 때문에, 여기에서는 시민사회단체 청원법(안)만을 다룬다.

인정액'을 지닌 빈곤자 모두를 일단 생활보호대상자로 선정하여 어떠한 형태로든 생계 보호를 제공하는 것을 주요 개정골자로 하고 있다.

(5) 급여의 종류

법(안)에서는 수급자의 생계유지 능력을 감안하여 생계보호의 내용을 달리할 수 있다는 점을 명시하고 있어서(법 제7조 제2항), 보충급여제도로 발전하기 위한 단계적인 조치로서 차등보호제도와 더 나아가서는 근로능력이 있으면서도 자발적 실업상태에 있는 저소득자들에게는 조건부 생계급여⁸⁾를 지급할 수 있는 근거가 될 수 있다.

또한 주거급여(보호)를 신설하였는데, 이 조항에서는 법안심사소위 통과법(안)과 시민사회단체 청원법(안)은 약간의 차이를 보이고 있다. 우선 심사소위 통과법(안)에서는 “주거급여는 수급자의 주거안정을 위하여 필요한 수급품을 지급하는 것으로 한다”(법 제11조)라고만 명시하고 있는 반면에, 시민사회단체의 청원법(안)에서는 주택 수리비, 임대료보조 등을 명문화하고 있을 뿐만 아니라, 공공임대주택에 거주하는 입주자가 빈곤 등의 이유로 임대료를 연체하였을 경우, 계약해지나 퇴거명령을 내릴 수 없도록 하고 있다.⁹⁾ 이러한 내용의 주거급여는 대상자로 하여금 현 상태의 주거를 유지함으로써 가족의 해체를 방지할 수 있는 가장 기본적인 급여라고 할 수 있다.

3) 국민기초생활보장법 제정의 주요 쟁점사항

현재와 같은 극심한 경제침체에 동반한 대량실업상태에 직면하여, 경제의 구조조정과 사회적 안전망의 구축을 둘러싸고 나타나는 논쟁의 핵심은 결국 우리 사회가 어떠한 이념과 지향을 가지고 현재의 경제위기를 극복할 것인가라고 할 수 있다. 이러한 점에서 현재 우리 사회에서 국민기초생활보장법을 둘러싸고 나타나는 쟁점은 우리 사회의 복지수준에 대한 평가와 아울러 앞으로 복지국가의 발전을 지향할 결정하는 데

8) 조건부 생계급여란 근로능력이 있다고 인정되는 저소득자들에게는 적극적 노동시장 프로그램에 참가한다는 조건으로 생계급여를 지급하는 것을 말한다.

9) 그러나 최종적으로 제 205 회 임시국회를 계기로 여당에서 당정협의를 거치는 과정에서 기존의 주거급여는 주택급여로 급여의 명칭이 바뀌었고, 또한 의료급여의 의료보호법과 마찬가지로 다른 법률(예를 들면, 주거기본법 등)에 적용을 받는 것으로 결정되어, 이 법(안)의 직접급여로서의 주거급여는 실시되기 어렵게 되었다.

중요한 계기가 될 것이다.

특히 우리나라 사회보장제도의 낙후성을 고려해 볼 때, 법(안)의 주요 골지는 우리 사회의 복지수준을 한 단계 높일 수 있는 패러다임의 변화로 평가할 수 있다. 그런 만큼 이 법의 제정을 둘러싸고 나타나는 갈등의 형국은, 적어도 우리 사회에서 ‘복지논쟁’이 가능할 수 있는 아젠다를 이루고 있다고는 평가할 수 있는데, 이 글에서는 쟁점 사항을 복지병 논의, 예산의 문제 그리고 인력체계의 정비문제로 정리하여 각각에 대하여 논의하고자 한다.

(1) 국민기초생활보장제도는 ‘복지병’을 유발하여 근로의욕을 감퇴시키는가?

현재 우리 사회 일각에서는 법(안)이 통과될 경우, 일할 의지와 능력을 갖춘 실업자의 근로의욕 저하는 물론, 복지체계가 제대로 구축된 선진국에서 만연된 이른바 ‘복지병’이 번질 우려가 짙다는 점을 들어 반대의사를 표명하고 있다.¹⁰⁾ 하지만 이러한 ‘복지병’의 논리를 들어 국민기초생활보장법의 제정을 반대하는 것은, 우선 논리적 근거가 미약할 뿐만 아니라, 우리 사회의 낮은 복지수준의 현실을 감안하지 않은 문제점이 있는데, 이를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 일반적으로 복지병의 논리는 “복지제도를 확충할수록 근로의욕을 감퇴시켜, 장기적으로 경제발전의 잠재력을 훼손한다”라는 가정에 기초하여 있다. 하지만 이러한 가정은 학문적으로 검증된 바가 없이 아직까지 논란이 계속되고 있으며, 더욱이 이러한 가정을 부분적으로 받아들인다 하더라도, <표 11>과 같이, 우리나라의 복지예산의 수준은 저소득자의 근로의욕을 감퇴시킬 정도로 높은 수준은 결코 아니다.

10) 1999년 4월 30일 기획예산처에서 발표한 “주요 국가의 사회복지 개편동향”에서는 “일할 능력이 있는 자까지 공적부조를 지급하는 것은 근로의욕을 저하시키게 되므로 근로능력이 있는 자는 직업훈련과 일자리 제공에 역점을 두어야 하며 공적부조는 꼭 필요한 자에게만 적정수준이 지급되어야 한다”고 제안하고 있다. 기획예산처(1999) 참조. 또한 한국사회복지학회가 주최한 국민기초생활보장에 관한 토론회에 참가한 기획예산처의 관계자는 보호대상자의 구분을 폐지하고 전보호대상자에게 생계비를 지급하는 것은 “자칫 근로능력이 있는 자활보호자의 근로의욕을 감소시킬 우려가 있기 때문에, … 현재와 같이 생계(거택보호)와 자활보호 구분을 유지하는 것이 타당하고”, “실업률이 이례적으로 높은 현상상황하에서 복지수준을 대폭 확대하는 내용의 국민기초생활보장법을 제정하는 것은 국민의 기대 욕구를 지나치게 높일 우려가 있고, 향후 경제가 안정된 이후에도 복지수준을 후퇴시킬 수 없는 문제를 유발”하게 된다는 점을 들어, 이 법(안)의 제정에 대한 명백한 반대 입장을 표명하고 있다. 기획예산처, “토론 II”, 국민기초생활보장에 관한 토론회 자료집(1999) 참조.

〈표 11〉 주요국의 GDP대비 사회보장 지출비의 비중(1993)

구분	뉴질랜드*	프랑스	독일	이태리	일본*	영국	미국	스웨덴	한국
%	22.51	28.73	28.27	25.00	12.44	23.42	15.64	38.03	4.42

주 : * 1992

출처 : OECD(1996) ; 고경환 · 계훈방(1998)

둘째, 정부가 저소득자의 기초생활을 보장할 경우, 근로의욕을 감퇴할 수 있다는 가정은 노동시장의 진입이 상대적으로 자유로웠던 고성장·저실업 사회에서는 어느 정도 타당할 수 있으나, 현재와 같이 일할 의사와 능력이 있어도 일자리가 없어서 일하지 못하는 저성장 고실업의 현실에서는 설득력이 약하다. 특히 건설일용직 근로자의 한달 평균 근로일수가 5~6일에 지나지 않은데다가 노임단가가 계속 하향조정되고 있는 현실에서(문진영, 1998b), 계속 복지병 논리를 강조하는 것은 “경제위기가 극복되면 실업과 빈곤의 문제는 자연스럽게 해결될 수 있다”는 사고에 기초하고 있다고 할 수 있다.

셋째, 법(안)에서 보장하고 있는 급여의 수준은 결코 근로의욕을 감퇴할 정도로 넉넉한 정도가 아니라, 그야말로 최저생계만을 보장하는 최소한도의 수준이다. 더욱이 보건사회연구원과 노동연구원(1999)의 최근 조사에 의하면, 전체 실업자 중에서 77.3%에 해당하는 실업자가 “예전보다 못한 일거리라도 어떻게든 구해야 한다”라고 응답하여 대다수의 실업자가 하향적 재취업이라도 감수하겠다는 적극적인 의지를 보이고 있다. 따라서 국민기초생활보장제도가 제공하는 최소한도의 급여수준 때문에 근로할 능력과 의사가 있는 사람이 근로를 포기하리라는 우려는 지나친 기우라고 할 수 있다.

넷째, 다음 장에서 더욱 자세히 살펴보겠지만, 근로능력이 있다고 판단되는 수급자들에게는 적극적 노동시장 프로그램에 참가하는 조건으로 생계급여를 제공할 경우 복지병에 대한 우려는 불식되리라 사료된다.

(2) 국민기초생활보장제도를 시행할 때 예산은 어느 정도 소요되는가?

일반적으로 사회정책 프로그램을 구성할 때 가장 먼저 고려해야 하는 사항은 재정 지출의 수준이라고 할 수 있다. 너무도 당연하게, 그 프로그램이 사회적 필요성을 충

족시키는 이상적인 내용으로 구성되어 있다하더라도, 그 사회가 부담할 수 없을 정도로 재정지출의 규모가 크다면 실현성이 없기 때문이다. 이러한 점에서 국민기초생활보장법이 제정되어 시행될 경우, 예상되는 추가소요예산의 규모를 산출하는 작업이 필요하다. 그런데 아직까지 국민기초생활보장법의 구체적인 시행방안이 확정되지 않았기 때문에, 총량적인 수준에서만 대략적으로 살펴볼 수밖에 없는데, 산출방식은 다음과 같다.

〈표 12〉 국민기초생활보장제도의 소요예산 추계, 2001년

구분	산출내역	산출근거	
A	300만명	빈곤율 6.3% 적용(김미곤, 1999:41)	
	246만명 (300만명×0.82)	부양의무자규정 : 실직자 중 가족 및 친지의 도움으로 생계유지가 가능한 가구비율 18% 적용(보건사회연구원, 노동연구원, 1999:25)	
	204만명 (246만명×0.83)	신청보호주의 : 1998년도 배정인원대비 실제보호인원의 비율 83% 적용(복지부, 1998)	
B1	1인당 평균 급여수준: 17만8천원	17만8천원 (23만 4천원 -5만 6천원)	추정 최저생계비 23만 4천원에서 거택보호대상자 가구의 1인당 가구소득 5만 6천원을 제외(복지부, 1998)
B2	1인당 평균 급여수준: 13만4천원	13만4천원 (23만 4천원 -10만원)	추정 최저생계비 23만 4천원에서 현행 보호대상자(거택보호대상자+자활보호대상자)의 1인당 평균 소득 10만원을 가정하여 이를 제외*
C1=A*B1	소요예산규모: 3조 6,312억원	204만명 ×17만 8천원	
C2=A*B2	소요예산규모: 2조 7,336억원	204만명 ×13만 4천원	
D	현행 생보예산: 2조 2,891억원	2,340억원 +6,020억원 +1조 4,531억원	자활보호대상자 생계비 지원액(2,340억원) 과 한시적 생활보호(6,020억원) 그리고 기존 생활보호예산(1조4,531억원)의 합계(재정경제부 외 1999).
E1=C1-D	추가소요예산: 1조 3,421억원	3조 6,312억원 -2조 2,891억원	
E2=C2-D	추가소요예산: 4,445억원	2조7,336억원 -2조2,891억원	

주 : * 전체보호대상자의 1인당 평균 자가소득액에 대한 자료가 없기 때문에 10만원으로 가정하였음.

우선 국민기초생활보장법이 올해 제정된다 하더라도 준비기간은 최소한 1년 이상 소요되므로, 2001년에 시행된다고 가정할 때, 2001년의 빈곤율은 6.3%이며, 빈곤자의 수는 300만명 정도로 추계되고 있다(김미곤, 1999:41). 하지만 이러한 300만명의 빈곤자가 모두 국민기초생활보장제도의 수혜자가 되는 것이 아니라, 부양의무자의 규정과 신청보호주의의 원칙 등으로 인하여 약 204만명 정도로 낮아질 것으로 예상되고, 총 소요예산은 최대 3조 6,312억원(거택보호대상자 자가소득 평균액 5만6천원 적용), 추정치 2조 7,336억원(보호대상자 자가소득 평균액 10만원 가정)으로 추계된다. 따라서 국민기초생활보장법을 제정할 경우, 예상되는 추가소요액은 최대 1조 3,421억원과 추정치 4,445억원으로 산출되는데, 그 구체적인 산출내역과 근거는 <표 12>와 같다. 하지만 이 산출결과는 총량적인 규모만을 살펴보았기 때문에 좀더 미시적인 차원에서 소요예산을 추계하기 위해서는 다음과 같은 고려사항이 필요하다.

첫째, 이 결과는 국민기초생활보호제도가 엄격하게 보충급여제도를 실시할 경우를 가정한 것이기 때문에, 최저급여액수를 어느 정도로 설정할 것인가에 따라서 전체 규모가 달라지는데 어느 정도 예산규모의 증가가 예상된다.

둘째, 이 결과는 최저생계비에 의료비용과 교육비용이 반영되어 있다고 가정한 상태에서 총량을 구했기 때문에 의료급여와 교육급여의 구체적인 규모를 알 수가 없다.

셋째, 재산의 소득환산율이 정해지지 않았기 때문에, 이를 무시하고 총량규모를 추산하였는데, 소득환산율을 적용할 경우에 어느 정도 예산규모의 축소가 예상된다.

넷째, 이 추계에서 사용한 1인당 급여수준을 ① 거택보호대상자의 1인당 평균소득(5만 6천원) 기준과, ② 전체 보호대상자 1인당 평균소득을 10만원으로 가정하였을 경우의 두 가지로 산출하였는데, 좀더 정확한 추계는 전체 보호대상자의 평균소득에 대한 공신력 있는 자료가 뒷받침되어야 가능할 것이다.

결국 국민기초생활제도의 총소요예산으로 추정되는 최대 3조 6,321억원과 추정치 2조 7,336억원은 1997년도 우리나라 GDP 416조원(한국은행, 1998) 대비 최대 0.87%

<표 13> 주요국의 GDP대비 공공부조 지출비의 비중(1992)

구분	호주	뉴질랜드	프랑스	독일	이탈리아	일본	영국	미국	스웨덴
%	6.8	2.5	2.0	2.0	3.3	0.3	4.1	3.7	1.5

자료 : Department of Social Security(1996:35).

에서 추정치 0.66% 정도로 나타나는데, <표 13>에서 알 수 있듯이, 주요국의 GDP 대비 사회복지지출의 비중에 비하여, 결코 높은 수준이 아님을 알 수 있다.

(3) 국민기초생활보장제도를 운영하기 위한 인력은 확보되어 있는가?

아무리 사회적으로 필요한 내용으로 구성된 프로그램을 충분한 예산을 가지고 시행한다고 하더라도, 이를 효율적으로 운영할 수 있는 인력이 마련되어 있지 않으면, 정책목표의 효과적 달성을 기대하기는 어렵다. 이러한 점에서, 현재 최일선에서 생활보호업무를 담당하고 있는 사회복지전문요원(이하 전문요원)의 실태와 개선방안에 대해서 살펴보고자 한다.

<표 14>에서 알 수 있듯이, 1999년 4월 최일선 현장에서 생활보호업무를 담당하고

<표 14> 지역별 사회복지전문요원 배치 현황과 생활보호대상자수(1999년)

구분 시도별	읍·면·동 수				사회복지 전문요원		생활보호대상자수* (가구)	한시적 생보자수* (가구)
	계	읍	면	동	정원	현원		
서울	530	-	-	530	336	313	117,294(48,555)	69,000(25,330)
부산	239	2	3	234	209	206	67,182(27,593)	50,100(18,392)
대구	160	3	6	151	152	150	43,069(16,996)	19,800(7,268)
인천	148	1	19	128	69	67	41,641(19,143)	39,000(14,317)
광주	97	-	-	97	103	103	37,063(15,254)	14,100(5,176)
대전	85	-	-	85	97	97	31,262(12,617)	9,300(3,414)
울산	62	2	10	50	27	26	7,798(3,713)	9,000(3,304)
경기	489	22	129	338	277	264	90,891(43,865)	195,000(71,584)
강원	232	24	95	113	165	159	60,686(28,533)	15,000(5,506)
충북	159	12	91	56	121	121	52,431(22,584)	11,100(4,075)
충남	211	22	147	42	221	215	105,016(46,193)	19,500(7,159)
전북	267	14	145	108	302	298	110,396(48,558)	17,100(6,277)
전남	310	30	199	81	315	311	180,011(80,081)	21,300(7,819)
경북	365	34	204	127	300	299	130,045(58,913)	36,000(13,216)
경남	321	22	177	122	261	255	87,531(40,688)	36,000(13,216)
제주	43	7	5	31	45	45	12,871(6,205)	8,700(3,194)
계	3,718	195	1,230	2,293	3,000	2,929	1,175,187(519,491)	570,000(209,247)

주 : * 생활보호대상자 및 한시적 생보자수는 1999년 4월 현재의 배정인원임
 자료 : 행정자치부 자치제도와 내부자료.

있는 전문요원은 약 2,929명에 불과한 반면에,¹¹⁾ 전체 생활보호대상자수는 한시적 생보자를 포함하여 174만 5,187명(전체 인구의 3.8%)이고, 가구수로는 72만 8,738가구(전체 가구의 4.8%)이다(행정자치부, 1999). 따라서 현재 전문요원 1인당 담당 대상자수는 595.8명(248.8가구)이 되고, 올해중 추가 배치될 전문요원을 포함한 4,200명을 기준으로 한다 하더라도 전문요원 1인당 담당하게 되는 대상자수는 415.5명(173.5가구)이 된다. 하지만 아직까지 789개의 읍·면·동사무소에 사회복지전문요원이 배치되지 않고, 해당 읍·면·동의 사회담당직원이 이 업무를 대행하고 있다. 또한 1992년 '지방공무원임용령'과 1993년 '공무원임용령' 개정으로 사회복지직렬이 신설되었음에도 불구하고, 이들의 지위가 승진이 불가능하고 고용을 보장받지 못하는 별정직이기 때문에 사기가 매우 떨어져서 매년 이직률이 높아지고 있다. 이러한 상태에서 전문적인 서비스를 기대할 수는 없기 때문에, 이들 전문요원들의 수를 1만명 수준으로 확대하여 전국 읍·면·동사무소에 저소득층의 거주비율에 따라 2~3명을 배치하여야 하며(박찬용, 1999), 장기적으로는 일반직으로의 전환을 고려해야 한다.

4. 국민기초생활보장법의 운영방안

정부는 그간 의욕적으로 추진해왔던 종합실업대책사업에도 불구하고 우리 사회의 한계계층의 생계의 문제가 날로 심각성을 더해가자, "최소한 먹는 것, 입는 것 그리고 한 가족이 모여 살수 있는 주거를 보장하는", 즉 국민기초생활보장제도의 취지를 살리는 방향으로 정책의 우선 순위를 설정하였다. 이에 따라 현재 업무상 관련이 있는 정부부처를 중심으로 이 제도의 구체적인 시행방안을 모색하고 있는데, 크게 두 가지 방향에서 이루어지고 있다.

첫 번째 방향은 주로 노동관계부처를 중심으로 추진하고 있는 '프로그램 중심방안'이라고 할 수 있다. 이 방법의 핵심적인 골자는 <표 15>에서 알 수 있듯이, 고용보험 관련 지위 및 취업가능성에 따라 고용보험기금 및 일반회계 재원으로 급여 및 공공근로, 직업훈련, 임금보조취업알선 등의 프로그램을 선별적으로 제공하도록 하여, 저소득

11) 보건복지부에서는 1999년 7월 1일 약 1,200명의 사회복지전문요원을 추가로 모집할 계획을 가지고 있다.

〈표 15〉 보호대상집단의 특성별 프로그램 설계안

대상		생계지원	적극적 노동시장정책
가구주	실업급여수급자	실업급여 + 생계비	<ul style="list-style-type: none"> · 취업알선 : 모두에게 제공 · 직업훈련 : 훈련희망자와 훈련이 필요하다고 직업안정요원이 판단한 자 · 공공근로 : 실업급여를 수급하지 않는 가구주 · 임금보조취업알선 : 취업애로자
	급여수급종료자	개별·훈련연장급여 + 생계비	
	비자격자비적용자	(공공근로+생계비), 또는 (훈련수당+생계비)	
비가구주 ¹⁾		실업급여를 제외하고는 생계비를 지원하지 않음	

자료 : 노동연구원(1999)

가구주(실질적인 가구내 주소득원)에 대해서는 공공근로·직업훈련·구직활동 등의 프로그램에 참가하는 대가로 생계비를 일반회계에서 지원하는 것을 골자로 하고 있다.

이러한 프로그램 중심대책으로 저소득자들에게 보호를 실시할 경우, 다음과 같은 문제점을 지적할 수 있다. 첫째, 저소득 가구에게 기초적인 생계를 보장하지 않는 대신에, 가구주에게 프로그램을 통해서 수당과 생계비를 지원하기 위해서는 고도로 체계화된 고용 인프라가 구축되어 있어야 한다. 그 이유는 무엇보다도 고용인프라가 치밀하게 짜여져 있지 않아서 저소득실직자가 프로그램에서 누락이 되거나 혹은 다른 프로그램과 적시에 연결되지 않는다면 그 가구는 당장 생존의 문제에 직면하기 때문이다. 더욱이 일반적으로 저소득 실업자들은 생애의 과정에서 근로능력을 일시적으로 상실하였다가도, 다시 근로능력을 회복하기도 하고, 또한 취업능력 역시 국민경제의 흐름에 따라서 개인의 취업능력이 제고되기도 하다가, 또 저하되기도 하는 유동성을 가지고 있는데, 이러한 변동을 정확하게 판단하여 적절한 프로그램을 적시에 제공하는 것은 현재 우리나라의 고용인프라를 가지고서는 기대하기 힘들다.

둘째, 〈표 15〉에서는 비가구주에게는 별도의 생계비를 지급하지 않는 것으로 되어 있는데, 이는 생존권적 기본권을 부인하고 있다고 할 수 있다. 즉 국가는 가구주가 실망실업에 빠지거나 혹은 무기력해서 적극적 노동시장정책에 참가하지 않는다고 해서, 그 가구원 특히 근로능력이 없는 아동이나 노인들까지 보호를 포기할 수는 없다.

이러한 이유로 OECD의 거의 모든 나라가 기본적으로 어떠한 경우에도 기초적인 생활을 유지할 수 있는 일반부조(*general assistance*)를 실시하고, 이에 기초하여 피보호 대상자의 유형별로 특수부조(*special assistance*)를 쌓아가면서(*add up*), 일반부조와 연계

하는 형태로 운영하고 있다(Department of Social Security, 1996참조). 여기에서 중요한 것은 반드시 기초적인 생계보호가 기본으로 전제되어야 한다는 것이다.

두 번째의 흐름은 주로 보건복지부와 시민사회단체에서 주장하는 ‘기초생활보장’방안이라고 할 수 있다. 이 방안은 기본적으로 “가구별 생계유지능력을 감안한 모든 국민의 기초생활을 보장”하고, 수급자를 근로능력의 유무만이 아니라, 가구원의 질병·장애유무, 간병·보육의 필요성, 종사하고 있는 직종의 특성 등 가구별 특성을 감안한 생계유지능력 유무를 기준으로 구분하여 차별화된 급여방식을 도입하는 것이다(복지부, 1999 참조).

〈그림 1〉에서 제시하듯이, 대상자를 우선 생계유지능력의 유무로 나누고, 생계유지능력이 없는 대상자에게는 기초생활보장과 더불어 부가급여 그리고 가구특성별 서비스를 제공한다. 그리고 생계유지능력이 있는 대상자에게는 조건부 생계급여와 서비스를 제공한다. 여기에서 조건부 생계급여란 직업상담 서비스 및 직업훈련 그리고 취업알선 등과 병행해서 제공되는데, 생계급여의 제공이 이러한 프로그램의 참가를 조건으로 이루어지는 것을 말하는데, 정당한 이유없이 프로그램의 참가를 거부할 경우에는 그 사람의 생계비를 제한한 채 다른 가구원의 최저생계비를 보장한다.

지금까지 살펴본 “프로그램 중심방안”과 “기초생활보장방안”을 비교해보자면, 전자는 일정 소득 이하의 저소득자들에게 먼저 적극적 노동시장 프로그램에게 참가하게 하고, 이 프로그램의 틀 내에서 생계보호비를 지급 받아 최저생계를 유지하게 하는 반면에(후급여), 복지부의 안에서는 일단 저소득자들에게는 기본적으로 생계급여를 제공하고(선급여), 이들 중에서 근로능력이 있다고 판단되는 대상자에게는 적극적 노동시장 프로그램에의 참가의무를 부과하는 것으로 정리할 수 있다.

하지만 헌법에서 부여한 생존권적 기본권을 보장하기 위해서는 기본적으로 ‘기초생활보장방안’을 중심으로 구체적인 운영체계를 구축하여야 한다. 그 이유는 무엇보다도 이 방안이 수요자의 입장에서, 노동시장에서 다종다양의 형태로 나타나는 지위상의 변화에도 불구하고 기초적인 생계를 보장할 수 있는 사회안전망에 보다 근접한 형태라는 점이다. 그리고 이러한 기초생계의 보장 위에서 각 가구의 특성에 맞게 기존의 사회복지 서비스와 적극적 노동시장 정책을 제공한다는 점에서 진일보한 정책구상이라고 평가할 수 있다. 하지만 ‘기초생활보장방안’이 좀더 효율적으로 운영되기 위해서는 다음과 같은 내용이 보완되어야 한다고 사료된다.

첫째, 우선 각 가구특성별 집단(target group)의 정확한 인구수 파악하고, 이를 기초로 사회적으로 수용될 수 있는 선정기준을 제시하고 예산을 추계하여야 한다. 즉 현행 생활보호제도를 국민기초생활보장법으로 전환할 경우 예상되는 보호대상자의 증가수를 정확하게 추정하여야 한다.

둘째, 현행 자활보호대상자들에게 단순히 생계급여를 제공하는 것에 그치지 않고, 적극적으로 노동시장으로의 (재)진입을 촉구하기 위해서는 현재의 생활보호사업의 운영방식이 정비될 필요가 있다. 특히 현재와 같이 노동부의 고용안정조직과 전혀 행정

〈그림 1〉 생계유지능력별 기초생활보장방안

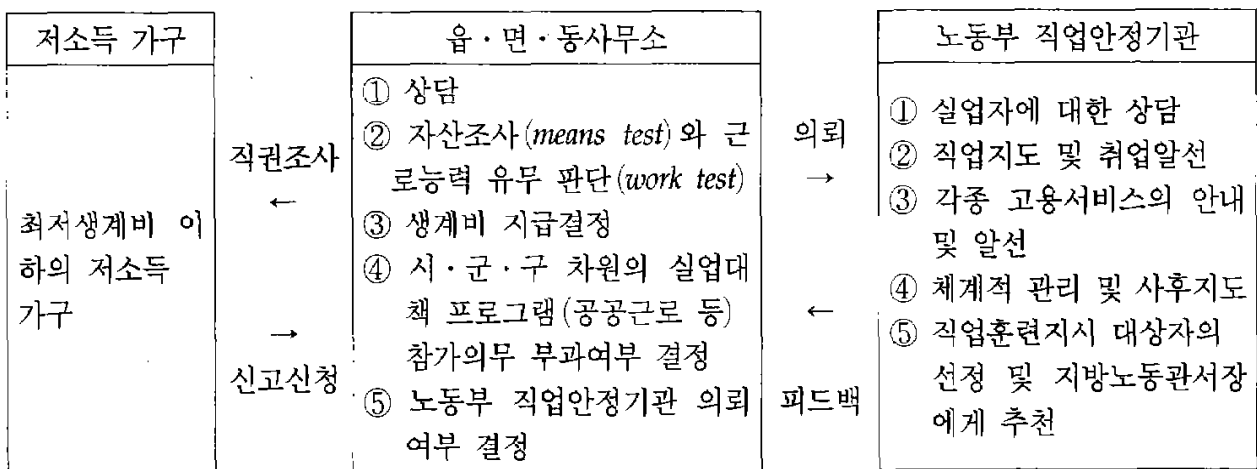
	근로능력 無		근로능력 有			
	비경제활동인구		비경제활동인구		경제활동인구	
가구 특성 (최저생계비 이하 가구)	(생계유지능력 無) 노약자 -18세미만, 65세이상 - 18~64세 중 근로불능자 ①	(생계유지능력 無) 가구특성상 근로 불가능자 ②	(생계유지능력 有) 근로 의욕이 없는 자 ③	(생계유지능력 有) 근로 능력이 미약한 실업자 ④	(생계유지능력 有) 저소득 실업자 ⑤	(생계유지능력 有) 저소득 근로자 및 영세농어민 등 ⑥
생계보호	○	○	-	-	-	○
보충급여	○	○	-	-	-	○
조건부보충급여	-	-	○	○	○	-
자녀교육보호	○	○	○	○	○	○
의료보호	○	○	○	○	○	○
생업자금융자	-	○	○	○	○	○
직업상담·직업훈련등	-	-	○	○	○	○
해산·장제보호	○	○	○	○	○	○
재가복지서비스	○	○	○	○	○	○
부가급여	소년소녀가장 ↓ 소년소녀가장 지원금		아동 ↓ 보육료	장애인 ↓ 장애수당	노인 ↓ 경로연금	편부모가정 ↓ 양육비 등

자료 : 보건복지부(1999)에서 수정하여 작성.

적인 연계체계 없이 기초생활보호제도가 시행될 경우, 대상자 수급에만 급급하게 되어 적극적 노동시장정책을 시행하기 어렵게 되리라고 판단된다. 이러한 점에서 기존의 생활보호 업무와 노동부의 직업훈련 및 구직활동지원 업무를 연계하여 수급자에 대한 종합적인 서비스를 실시하여야 한다. 즉 최저생계비 이하의 저소득자가 읍·면·동사무소에 급여를 신청할 경우, 전문요원은 자산조사와 더불어 근로능력 여부를 판단하여 생계비 지급을 결정하고, 이들 중 근로능력이 있다고 인정되는 사람에 대해서는 개인적 특성과 의사에 따라서 시·군·구 차원에서 실시하고 있는 실업대책 프로그램에 참가하도록 하거나 혹은 노동부의 직업안정기관에 출석의무를 부과함으로써, (재)취업을 위한 각종 정보와 서비스를 제공받을 수 있도록 한다(〈그림 2〉 참조).

셋째, 전문요원이 수급자 가구의 특성 및 복지욕구를 파악하여 각 가구에게 필요한 서비스를 정확한 시점에 효율적인 방법으로 전달하기 위해서는 일선행정체계를 이루고 있는 읍·면·동사무소를 ‘종합복지센터’로 전환하여, 지역정보, 보건, 복지, 고용 등에 관한 주민의 욕구를 해결할 수 있는 one-stop service를 제공할 수 있는 행정체계를 구축하여야 한다. 이를 위해서는 전문요원이 수급자에게 필요한 제반 사회복지 서비스를 통합하여 제공할 수 있는 전산체계의 구축이 필수적이라고 할 수 있는데, 현재 구축중인 정부의 정부행정전산망을 이용할 경우 효과적인 운영이 기대된다(복지부, 1999).

〈그림 2〉 국민기초생활보장제도 근로연계 프로그램의 행정체계



5. 결 론

영국 정부는 1998년 3월 26일자로 발표된 “복지개혁”(Green Paper)에서 “새로운 복지계약”(new contract for welfare)을 선언하였는데(Department of Social Security, 1998), 그 골자는 국가와 시민 간에 명시된 의무와 권리의 관계를 재정립하여 균형을 유지하는 것이다. 즉 전후 복지국가의 근간을 형성하였던 “시민의 (사회적) 권리와 국가의 책임”이라는 일방적인 관계를 개혁하여, 시민들은 이제 자신의 노후 생활과 가족의 보호를 위하여 더 많은 부담을 하여야 하고, 정부는 사회적으로 가장 욕구가 큰 집단(the most needy)에게 사회적 보호를 집중하여 실시할 것이라고 선언하였다.

이러한 시민과 국가에게 부과되는 권리와 의무관계의 균형모색은 우리나라에도 절실하게 필요하다고 할 수 있다. 하지만 영국과 같은 선진 복지국가의 복지개혁이 시민의 의무를 강조하는 방향에서 이루어진다면, 우리나라와 같이 생존의 책임을 전적으로 개인에게 부과해온 나라에서는 시민에게 생존권을 부여하고 이를 실현시킬 수 있는 국가의 의무를 강화하는 방향에서 복지개혁이 이루어져야 이른바 균형을 유지할 수 있다. 이러한 점에서 지금까지 논의해온 국민기초생활보장법은 생존에 관한 기존의 무한 개인책임주의에서 처음으로 시민의 권리와 국가의 의무를 명시한 획기를 이루는 법이라고 평가할 수 있으며, 이는 인간다운 생활을 할 권리를 천명한 헌법의 정신에도 부합한다고 할 수 있다.

그러나 저소득자, 특히 근로능력이 있는 저소득자들에 대한 무제한적인 급여에 따른 근로의욕의 감소 역시 무시할 수 없으므로, 기초적인 생계유지를 위한 급여와 이들에게 근로의욕을 촉진할 수 있는 프로그램이 통합되어 운영되어야 한다. 이러한 이유에서, 선진 각국에서도 저소득 실직자에게 기초적인 생계를 보장하는 한편으로, 이를 기초로 근로를 유인할 수 있는 효과적인 사회안전망 구축방안을 모색하고 있다. 특히 영국 정부는 기존의 사회보험 성격의 실업급여(Unemployment Benefit)와 공공부조 성격의 소득보조(Income Support)를 하나의 급여제도로 연결시키는 구직급여(Jobseeker's Allowance)를 1996년 10월부터 실시하고 있고, 이러한 급여통합을 기반으로, 1998년 4월부터 복지와 근로를 연계시키는 신고용협정(New Deal)을 실시하여 상당한 효과를 거두고 있다(문진영, 1999 참조). 따라서 우리나라도 공공부조 성격의 기초생활보장제도를 복지부 중심으로 운영하되, 노동부의 고용서비스와 효과적으로 연계시킬 수 있

는 방안을 모색하여야 한다.

■ 참고도서

- 고경환·계훈방. 1998. 《OECD 기준에 따른 우리나라의 사회보장비 산출에 관한 연구》 한국보건사회연구원.
- 기획예산처. 1999. 《주요 국가의 사회복지 개편동향》 기획예산처.
- 김미곤. 1999. “실업대책에 대한 평가 및 개선방안 : 사회안전망 프로그램을 중심으로.” 〈신정부의 사회정책평가〉. 한국사회정책학회 한국사회복지정책학회 공동정책토론회 발표자료집.
- 노동연구원. 1999. 《중장기 실업대책의 방향과 과제》 노동연구원 내부자료.
- 문진영. 1998a. “고실업 저성장 시대의 사회적 안전망 구축에 관한 연구 : 생활보호제도의 개선을 중심으로.” 《한국사회복지학》 제 35 호.
- _____. 1998b. “실업대책과 사회보장 정책방향.” 〈대량실업에 대비한 사회보장정책방향〉. 1998년도 한국사회보장학회 제27회 학술발표회 자료집.
- _____. 1999. 〈국민기초생활보장법 제정의 쟁점과 전망〉. 저소득실직자 생계문제 대책마련을 위한 시민공청회.
- 박능후. 1999. “사각지대 실업자집단 분석.” 《보건복지포럼》 제 33 호, pp. 5~15.
- 박찬용. 1999. “공공부조제도의 개선방안 : 근로연계복지(workfare) 도입을 중심으로.” 한국보건사회연구원 내부 워크숍 자료.
- 보건복지부, 노동연구원. 1999. 《실업실태 및 복지욕구조사 결과보고서》.
- 보건복지부. 1998. 《생활보호사업 현황분석》.
- _____. 1999a. 《국민기초생활보장 및 맞춤형복지서비스 제공방안》 보건복지부 내부자료.
- 실업대책기획평가단. 1999(a). 《'99년 종합실업대책 세부사업계획》.
- _____. 1999(b). 《'99년 추가실업대책 세부사업계획》.
- 재정경제부 외. 1999(a). 《1999년 종합실업대책(안)》.
- _____. 1999(b). 《일자리 창출과 실직자 보호를 위한 실업대책 강화방안》.
- 정무권. 1998. “국민의 정부’의 사회정책 : 평가와 과제.” 〈신자유주의와 한국의 대응〉. 한국사회과학연구협의회 1998년도 학술 심포지엄 자료집.
- 조우현. 1999. 《한국의 고실업과 자유주의적 대응정책》 한국개발연구원.
- 조홍식. 1999. “빈곤과 사회보장 : 공공부조제도에 대한 평가를 중심으로.” 〈신정부의 사회정

- 책평가>. 한국사회정책학회 한국사회복지정책학회 공동정책토론회 발표자료집.
- 최경수. 1998. "실업추이의 국제비교." 《분기별 노동동향분석(1998년 1/4분기)》 한국노동연구원.
- 통계청. 1999a. 《1999년 6월 주요통계속보》 통계청.
- _____. 1999b. 《1998년 4/4분기 및 연간 도시근로자 가구의 가계수지 동향》 통계청.
- 행정자치부. 1999. 《제도자치과 내부자료》.
- Department of Social Security(U.K). 1996. *Social Assistance in OECD Countries*, Vol.I: Synthesis Report. London: HMSO.
- _____. 1998. *The Green Paper on Welfare Reform – New Ambitions for our Country: A New Contract for Welfare*. London: HMSO.
- OECD. 1996. *Social Expenditure Statistics of OECD Members Countries*. Paris: OECD.
- Park, C. & M. Kim. 1998. *Current Poverty Issues and Counter Policies in Korea*. KIHASA and UNDP.
- Segalman, Ralph. 1994. "Can Workfare Programs Bring Large Numbers of People out of Poverty?" In *Controversial Issues in Social Policy*, edited by H. J. Karger & J. Midgley. London: Allyn and Bacon.

A Study of Debates on and Enforcement of the National Basic Livelihood Act

Moon, Jin-Young

(The Graduate School for Religious Sogang University)

As economic crisis has deepened mass unemployment and widespread destitution since the end of 1997, the Korean society is now underway of social disorganisation. It is thus widely accepted that National Basic Livelihood Programme, which reformed the existing public assistance programme, is urgently needed to relieve low-income families from extreme poverty.

It is in this regard that this paper purports to review the debates on, and to suggest the feasible schemes for the National Basic Livelihood Programme. For this purpose, chapter two critically reviews government's comprehensive counter-measures against mass unemployment, and chapter three examines main points of the National Basic Livelihood Act. Chapter four compares "programme-centred approach" and "basic living approach", and duly suggests feasible schemes for the National Basic Livelihood Programme.