

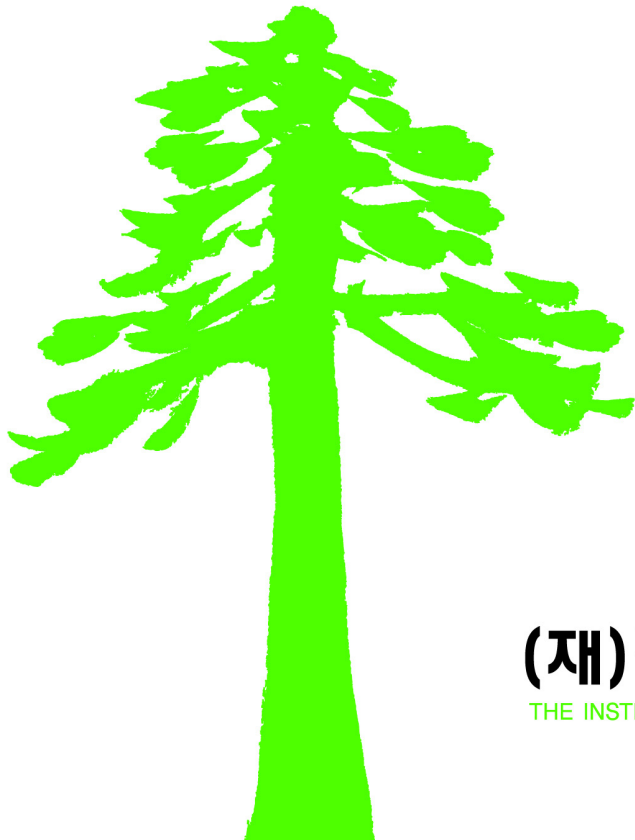
제8차 민주정책토론회

국민기초생활보장법 제정 10년, 위기와 과제

일 시 : 2009년 9월 2일(수) 14:30

장 소 : 국회 귀빈식당

주 최 : (재)민주정책연구원



(재)민주정책연구원

THE INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND POLICIES

진행순서

식전행사 사회 : 문병주 (정책연구실장)

토론좌장 : 이태복 (전 보건복지부장관)

시 간	내 용
14:30 ~ 14:40	개 회
14:40 ~ 14:50	인사말 : 김호석 (민주정책연구원 원장)
14:50 ~ 15:00	축 사 : 정세균 (민주당 대표)
15:00 ~ 15:30	제 1주제 : 국민기초생활보장법 제정의 과정과 의의 발제 : 문진영 (서강대 사회복지학과 교수) 토론 : 최영희 (민주당 국회의원)
15:30 ~ 16:10	제 2주제 : 국민기초생활보장법 구성제도에 대한 평가 발제 : 흥경준 (성균관대 사회복지학과 교수) 토론 : 김미곤 (한국보건사회연구원 기초보장연구실장)
16:10 ~ 16:50	제 3주제 : 국민기초생활보장법 급여에 대한 평가 발제 : 구인회 (서울대 사회복지학과 교수) 토론 : 허 선 (순천향대 사회복지학과 교수, 참여연대 사회복지위원)
16:50 ~ 17:20	자유토론
17:20 ~ 18:00	질의응답

목 차

〈인사말〉 김 효 석 (민주정책연구원 원장) / 7

〈축 사〉 정 세 균 (민주당 대표) / 8

제 1주제 : 국민기초생활보장법 제정의 과정과 의의 9

발제 : 문 진 영 (서강대 사회복지학과 교수)

토론 : 최 영 희 (민주당 국회의원)

제 2주제 : 국민기초생활보장법 구성제도에 대한 평가 41

발제 : 홍 경 준 (성균관대 사회복지학과 교수)

토론 : 김 미 곤 (한국보건사회연구원 기초보장연구실장)

제 3주제 : 국민기초생활보장법 급여에 대한 평가 57

발제 : 구 인 회 (서울대 사회복지학과 교수)

토론 : 허 선 (순천향대 사회복지학과 교수, 참여연대 사회복지위원)



안녕하십니까?

오는 9월 7일은 국민기초생활보장법이 제정된 지 10주년이 되는 날입니다.

사회복지계에서는 이날을 기념하여 매년 ‘사회복지의 날’로 지키고 있습니다. 그만큼 우리나라 사회복지제도에 있어 국민기초생활보장법의 제정은 커다란 획을 그은 사건이라 할 수 있을 것입니다.

지난 민주정부 10년 동안 국민기초생활보장법을 위시한 우리나라 사회복지제도는 많은 발전을 거듭하여 잔여적 복지의 한계를 넘어 보편적 복지국가로 가는 문턱에까지 올랐습니다.

그러나 이명박 정부 출범이후 경제위기, 부자감세, 무분별한 개발정책 등을 펼치면서 복지제도와 재정을 오히려 축소하고 있습니다. 사회 양극화는 계속해서 확대되고, 서민과 중산층의 살림살이는 점점 더 어려워지고 있습니다.

참으로 안타까운 일입니다.

오늘 국민기초생활보장법 제정 10주년 기념 토론회를 맞아 각 계에 전문가 분들이 자리해 주셨습니다.

부디 힘겨워하는 국민들에게 국민기초생활보장법이 기댈 수 있는 든든한 버팀목으로, 온전한 사회안전망으로 제 역할을 할 수 있도록 좋은 의견을 공유하는 자리가 되길 기대합니다.

감사합니다.

2009년 9월
민주정책연구원 원장
김 효 석



‘국민기초생활보장법 제정 10주년 기념 토론회’의 개최를 진심으로 기쁘게 생각합니다.

오는 9월 7일로 제정 10주년을 맞는 국민기초생활보장제도는 고인(故人)이 되신 김대중 대통령님의 매우 중요한 업적이자, 가난과 질병으로 힘겨워하는 국민들을 안타까워하는 그 분의 유지(遺志)이기도 합니다.

97년 외환위기가 발생하고 우리 국민들은 정말 많은 어려움을 겪었습니다.

수많은 사람들이 실직하고, 거리로 내몰렸습니다. 단란했던 가정이 깨어지고, 기업들이 무너졌습니다.

이러한 국민들에게 기초생활을 보장하고, 교육과 일자리를 통해 더 나은 미래를 꿈꿀 수 있도록 국가의 역할을 설계한 것이 국민기초생활보장제도이고, 이는 한국 사회복지제도의 근간이라 할 수 있습니다.

우리나라 복지제도의 발전은 민주주의의 발전과 함께 해왔다고 해도 과언이 아닐 것입니다.

그런데 이명박 정권의 출범이후 민주주의와 복지, 이 두 가지가 모두 위기에 처해 있습니다. 민주주의는 후퇴하고 있고, 복지는 축소되어 가난한 아이들의 밥그릇마저 빼앗고 있습니다. 참으로 안타까운 일이 아닐 수 없습니다.

우리 민주당은 이처럼 어려운 시기에 국민들이 희망을 갖고 살아 갈 수 있도록 최선을 다할 것입니다.

아무쪼록 오늘 이 10주년 기념 토론회를 통해 국민기초생활보장제도의 의미와 목적을 되짚어보고, 앞으로 우리나라의 복지정책이 어떤 방향으로 나아가야 할 것인가 하는 것에 대한 방향을 설정해 주는 계기가 되길 진심으로 기원합니다.

감사합니다.

2009년 9월
민주당 대표
정 세 균

〈1주제 발제문〉

국민기초생활보장법의 의의

문진영

(서강대학교 교수)

1. 서론
2. 국민기초생활보장법 제정 당시의 사회경제적 배경
 - 2.1 IMF 경제위기와 사회적 위험의 가속화
 - 2.2 IMF 경제위기 당시 종합실업대책의 문제점
3. 민주화 이후 사회복지 개혁
 - 3.1 1990년대 이후 한국 사회복지운동의 동향
 - 3.2 국민의 정부 출범(1998) 이후 사회복지제도의 발전
4. 국민기초생활보장법 제정과정 분석
 - 4.1 초기 정책 이슈화 단계
 - 4.2 IMF 경제위기 이후 아젠다 형성단계
 - 4.3 조직화 및 대안제시 단계: 연대회의 결성 및 초기 활동
 - 4.4 정책결정 단계: 울산발언 이후 연대회의의 집중적 활동
 - 4.5 소결
5. 결론: 국민기초생활보장제도의 의의

〈참고문헌〉

1. 서론

주지하다시피, 빈곤의 문제는 인류의 문명세계 건설을 방해하는 가장 큰 걸림돌이자, 반드시 극복해야 할 사회적 악으로 존재해왔다. 우리나라보다 먼저 정치적 민주화와 경제적 근대화를 이룩한 서구의 경우에도, 빈곤의 극복을 국가의 가장 중요한 과업으로 인식하였으며, 이러한 인식을 기초로 전(全) 국민의 기초생활을 보장하고, 소득불평등을 완화할 목적으로 복지국가를 건설하였다. 이러한 의미에서, 복지국가의 역사는 바로 빈곤에 대한 투쟁의 역사라고 할 수 있다. 따라서 빈곤을 어떻게 이해하고, 어떠한 정책적 지향과 프로그램을 가지고 빈곤을 극복할 것인가는 복지국가의 성격을 규정하고 미래의 발전을 조망하는데 있어서 가장 중요한 핵심적인 이슈라고 할 수 있다.

하지만 1960-70년대의 ‘발전주의’ 혹은 ‘경제성장 지상주의’의 유산이 강하게 남아있는 한국에서는 빈곤의 원인을 사회구조적 요인에서 찾기 보다는 개인의 무능과 나태 혹은 개인적인 운명의 탓으로 돌리는 경향이 아직까지도 매우 강한 편이다. 더욱이 민주화 이전 시기에는 어느 누구도 빈곤을 개인을 넘어서서 사회 구성원의 집합적인 노력으로 해결하여야 하는(혹은 할 수 있는) 사회문제로 인식하지 못하였기 때문에, 가난한 사람들은 정부에 대해서 시민으로서의 권리를 당당히 주장하지 못하였고, 또한 개발연대의 미망에서 벗어나지 못했던 정부도 시혜적이고 자선적인 프로그램만을 운영하는 한계를 보여왔다. 즉 헌법에서 보장한 ‘인간다운 생활을 할 권리’(제 34조 제1항)는 그야말로 헌법상의 조문에 그쳤을 뿐, 헌법상의 권리가 우리 생활에 실제적인 영향을 미친다고는 어느 누구도 기대하지 않았다.

이러한 점에서 1999년 제정된 국민기초생활보장제도는 우리나라의 완고한 보수주의 이데올로기를 뛰어넘어서 복지국가로 나아가는 하나의 시금석이 되었다고 평가할 수 있다(안병영, 2000; 문진영, 2001; 박윤영, 2002; 김영순, 2005). 즉 농경사회에나 어울릴듯한 단색(單色) 이데올로기를 가진 한국에서 빈곤하다는 이유만으로 근로능력자에게도 현금급여를 제공한다는 것은 분명한 기존 보수주의 이데올로기의 틀을 벗어나 복지국가로 나아가는 커다란 진전이었다.

이러한 의미를 가지고 있는 국민기초생활보장제도는 1990년대 말 당시 시대의 산물임에 틀림이 없다. 당시 미증유의 국제통화기금(International Monetary Fund: 이하 IMF) 경제위기로 실업과 빈곤으로 고통 받는 국민들이 기하급수적으로 늘어나 사회적으로 매우 불안정한 상태가 지속되었다. 따라서 어떠한 형태로든 경제위기로 양산된 IMF형 빈민들을 구제하기 위한 정부의 정책은 필요하였다. 하지만 더욱 중요한 사실은 그 당시가 바로 민주주의의 꽃인 정권교체가 이루어진 시기라는 것이다. 물론 국민기초생활보장제도를 처음 아젠다 형성과정에서부터 법안제정에 이르기까지 주도적으로 법안제정 운동을 벌였던 국민기초생활보장법 제정추진연대회의(이하 기초연대)의 노력도 있었지만, 기초연대의 입법청원 운동이 가능했던 것은 헌정 사상 처음으로 평화적인 정권교체를 성취한 당시 민주당과, 특히 당시 김대중 대통령의 이해가 있었기에 가능한 것이었다.

이러한 점에서 본 글은 한국 복지국가의 역사에서 매우 독보적인 성격을 가지고 있는 국민기초생활보장제도가 제정된 배경을 살펴보고, 이 제도가 가지고 있는 시대적 역사적 의의에 대해서 평가해보고자 한다.

2. 국민기초생활보장법 제정 당시 사회경제적 배경¹⁾

2.1 IMF 경제위기와 사회적 위험의 가속화

당시 한국 사회가 경험하였던 경제위기와 이에 따른 대량실업의 문제는 한국 경제가 본격적으로 산업화에 매진했던 1960년대 이후 최초로 경험하는 미증유의 사태로서 우리 사회의 근간을 위협할 정도로 심각하게 진행되었다. 아래의 <표 1>과 같이, 1999년 4월 현재 실업률은 7.2%이고, 실업자의 수는 약 155만 명에 달하고 있는데, 실업통계에서²⁾ 실업자로 분류되지 않는 실망실업자나 무급가족종사자 그리고 불완전취업자까지 포함하게 되면 당시 400 - 500만명 정도가 현 경제위기하에서 실업의 고통을 겪고 있었다고 할 수 있다.

<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).

- 1) IMF 경제위기를 다루고 있는 이 소절(小節)의 내용 중 일부는 문진영(1999)에서 찾아볼 수 있다.
- 2) 현재 우리 나라에서는 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. 우리 나라와 여러모로 비교되는 일본의 경우, U-7은 U-5의 약 3배로 나타나고 있어서, 우리 나라에서 실망실업자까지 포함한 실업률을 산정할 경우 현재의 7-8%대의 실업률보다 상당히 높아질 전망이다(최경수, 1998 참조).

더욱이 남성은 사회적 노동에 종사하고 여성은 가사노동을 하는 전통적인 가구내 성별 분업구조를 가지고 있고, 세대별로도 가계소득의 책임을 거의 전적으로 장년층에서 맡고 있는 한국 사회에서, 실업에 따른 사회적 충격효과는 유럽과 미국에 비하여 매우 크다고 할 수 있다. 이러한 이유로 조우현(1999)은 우리 나라 실업률이 갖고 있는 충격은 유럽과 미국의 약 1.5배의 충격효과를 가진다고 주장하고 있다.³⁾

이러한 실업의 증가는 빈곤의 증가로 이어져, 한국보건사회연구원과 IBRD의 추정에 따르면, 1998년도의 빈곤율은 전년도인 1997년도보다 약 2배 이상 증가하여, 빈곤의 주된 원인이 질병·노령 등에서 IMF 경제위기를 기점으로 “실업·불완전 취업으로 인한 소득감소”로 바뀌게 되었다는 것을 알 수 있다.

〈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

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

그러나 더욱 심각한 문제는 이러한 실업률과 빈곤율의 증가에 따른 생활상의 고통이 주로 저소득계층에게 집중되었다는 사실이다. 비록 도시근로자 가구만을 대상으로 하였지만,⁴⁾ 아래의 〈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, 아래의 〈표 4〉에서 알 수 있듯이, 소득분배구조가 악화되고 있었음을 알 수 있다.

3) 조우현은 우리 나라의 실업률 8.7%는 유럽과 미국의 13% 수준의 실업률과 유사한 충격효과를 가진다고 밝힌바 있다. 조우현(1999) 참조.

4) 당시 실업자의 대부분(78%)이 대도시지역에 밀집되어 있었다.

〈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

* 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).

위의 〈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 건설한 경제성장을 유지할 때에도 계속 경제적으로 소외되어 왔으며, 그 결과로 사회적으로 철저히 배제되어온 계층이라고 할 수 있다.

IMF 경제위기 당시 크게 벌어졌던 계층별 소득격차는 이후 한국 사회가 양극화되는 길을 열었다. 소득양극화를 측정하는 Wolfson지수와 ER(Esteban & Ray)지수⁵⁾를 보면, 1998년 크게 악화되었던 소득양극화는 이후에 전혀 개선되지 못한 채 그대로 유지되고 있음을 알 수 있다.

5) Wolfson 소득양극화 지수는 중산층을 기준으로 다른 계층과의 소득격차가 커질수록, 즉 중산층으로부터의 소득이 크게 분산될수록 소득양극화가 커진다고 정의한다. 이러한 정의에 입각하여 Wolfson 소득양극화 지수는 중산층에서 상위층과 하위층으로의 소득분산 정도를 측정한다. 한편 ER 소득양극화 지수는 계층간 소득격차를 계층의 비중으로 가중평균함으로써 소득양극화 정도를 측정한다. Wolfson 소득양극화 지수와 ER 소득양극화 지수에 대한 자세한 설명은 민승규 외(2006), 91-93쪽을 참조하시오.

〈표 5〉 소득양극화 및 소득불평등 지수의 추이

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
지니계수	0.284	0.291	0.283	0.316	0.320	0.317	0.319	0.312	0.306	0.310	0.310
5분위 배율*	4.42	4.63	4.49	5.41	5.49	5.32	5.36	5.18	5.22	5.41	5.43
ER 지수	0.018	0.018	0.019	0.021	0.021	0.021	0.021	0.020	0.021	0.021	0.021
Woflson 지수	0.257	0.266	0.257	0.282	0.291	0.284	0.291	0.285	0.274	0.280	0.280

* 5분위 배율은 상위 20%의 평균소득을 하위 20% 평균소득으로 나눈 값(상위20%/하위20%)

자료: 민승규 (2006a), 95쪽.

2.2 IMF 경제위기 당시 종합실업대책의 문제점

당시 헌정 사상 처음으로 평화적 정권교체에 성공한 국민의 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 추진하였다. 하지만 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 정책효과성은 떨어지게 마련이다.

하지만 당시의 한국 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 있었는데, 예를 들자면 광범위한 사각지대가 존재하고 있었으며, 계층간 소득이 역진되는 비형평성, 그리고 프로그램 간의 정합성이 매우 떨어지는 문제가 있었는데 이를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 당시 정부가 의욕적으로 추진하였던 5대 실업대책 프로그램에 광범위한 사각지대가 있었다. 5대 실업대책 프로그램으로부터 급여를 받고 있는 실직자의 비율은 15.5%에 불과하였으며, 더욱이 중복급여를 감안한다면, 한 가지 이상의 프로그램에 참여하고 있는 실업자의 비율은 13.5%(1998년 9월 기준)으로 줄어든다.

〈표 6〉 프로그램별 수급자수와 전체실업자에 대한 비율

(단위: 명, %)

구 분	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
합 계	500	15.5

* 전체실업자 3,230명 기준 ** 과거 공공근로 참가경험자.

자료: 보건사회연구원, 노동연구원(1999)

둘째, 일반적으로 사회정책 프로그램이 추구하고 있는 목적 중 하나는 시장경제의 부작용인 불평등과 실업 등과 같은 사회적 문제를 제도적으로 대처함으로써, 사회적 갈등을 안정적으로 관리하는 것에 있다. 이러한 점에서, 사회정책 프로그램의 작동원리 중 가장 우선적으로 고려되어야 할 사항은 “사회적 자원을 사회적으로 가장 불리한 사람들에게 가장 먼저, 가장 많이 전달하여야 한다”는 점이다. 이러한 점에서 볼 때, 당시 정부의 실업대책은 사회적 형평성을 증진시키는 것이 아니라, 오히려 소득역진적 성격을 가지고 있다. 아래의 표에서 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 7〉 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)

셋째, 사회복지정책에 대한 평가기준 중의 하나는 정책대상자의 욕구에 얼마나 부응하는 프로그램으로 구성되어 있는가 하는 점이다. 이러한 점에서 당시 정부의 종합실업대책은 철저하게 공급자 중심으로 짜여져 있음을 알 수 있다. 아래의 표에 의하면, 현재 실직자가 가장 원하는 생활안정대책 프로그램은 “생활보호의 확대”이며, 그 다음으로 의료 및 연금확대 적용인 반면에, 당시 정부의 생활안정대책에서는 공공근로사업과 실업대부사업이 우선적 과제로 설정되어 있다. 따라서 수요자들의 욕구와 공급자의 정책 간에는 심각한 괴리가 발생하였다(김미곤, 1999: 36).

〈표 8〉 생활안정대책에 대한 프로그램 선호도

(단위: 명, %)

구 분	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)

이 장에서 지금까지 살펴본 정부 종합실업대책이 안고 있는 사각지대의 존재, 소득역진성, 그리고 공급자 중심성의 문제점의 근본원인은 ‘실업’과 ‘빈곤’이라는 사회문제는 한국 사회의 구조에서 배태되어 지속성을 갖는 구조적인 문제임에도 불구하고, 이에 대한 대책은 임시방편적인 미봉책에 불과하였다는 점이다. 따라서 당시 미증유의 경제위기를 경험하였던 한국 사회에서 안정적인 제도로서 국민의 기초적인 생활을 보장하자는 움직임이 자연스럽게 나타나기 시작하였는데, 가장 먼저 그리고 최전선에서 이러한 움직임을 주도한 주체는 시민사회단체였다.

3. 민주화 이후 사회복지 개혁

3.1 1990년대 이후 한국 사회복지운동의 동향

1990년대 중반 이후 한국 사회에서도 참여연대와 경실련을 중심으로 '시민운동'이라는 새로운 성격의 운동이 자리를 잡아가고 있었다. 이러한 시민운동의 활성화에는 독재정권의 탄압에도 불구하고 꾸준히 역량을 축적해온 민중운동이 밑바탕 되었지만, 이들 시민사회운동은 민중운동과는 구분되는 뚜렷한 특징을 보이고 있다.

첫째, 시민사회운동의 기본 방향이 계급관계의 변화 즉 기존 사회질서에 대한 근본적이고 총체적인 변혁보다는 사회체제의 부분적인 개량을 지향하고 있다. 예를 들어, 경실련의 '금융실명제 운동', 참여연대의 '소액주주운동', 그리고 건강연대의 '통합주의 의료보험제도 운동' 등에서 알 수 있듯이, 일반 시민들의 일상생활을 파고들어 자연스럽게 제기되는 이슈를 선점하고 이에 대한 운동을 전개하는 방식을 취하고 있다(안병영, 2000: 2).

둘째, 시민사회운동은 기존 국가권력의 정당성을 인정하는 범위 내에서 운동을 전개하기 때문에, 운동의 방법 역시 가능한 한 비합법적 수단보다는 합법적인 공간에서 합법적인 방법을 통해서 제도의 변화를 가져오는 목표를 가지고 운동이 이루어지고 있다.

셋째, 운동의 주체를 계급적 이해관계를 강하게 지닌 노동자, 농민, 빈민보다는 적어도 현상적으로는 계급적인 이해관계에서 벗어나 있는 전문가가 주체가 되어 일반 시민들을 설득하고 동참시키는 형태로 운동을 전개하고 있다.

이러한 점에서 이 글에서 다루고 있는 국민기초생활보장법 제정추진 운동은 위에서 살펴본 우리 사회 시민사회운동의 특징을 가장 전형적으로 보여주고 있는 사례라고 할 수 있다. 무엇보다도 운동의 목표를 계급관계의 본질적인 변화보다는 전국민의 기초적인 생활의 보장이라는 보다 현실적이고 실용적인 목표를 설정하였으며, 따라서 운동의 방식도 비합법적인 투쟁보다는 합법적인 공간에서 합법적인 방식으로 제도적인 개혁을 추구하였다. 또한 운동의 주체 역시 계급관계에서 어느 정도 자유로운 전문가들이 중심이 되어 일반 시민들을 대상으로 설득하고 홍보하여 동참을 유도하는 방식으로 운동이 이루어졌다.

3.2 국민의 정부 출범(1998) 이후 사회복지제도의 발전

역사상 처음으로 평화적 정권교체를 이룬 당시 국민의 정부는 절차적 민주주의의 완성과 더불어 미증유의 경제위기를 극복해야 하는 시대적 과제를 안고 출범하였다. 1997년 초부터 문제가 감지된 우리 경제의 외환상황은 그해 말 급속도로 악화되어, 급기야 국가부도 위기라는 경제위기를 겪었다. 국제통화기금(IMF)의 구제금융으로 국가부도 사태는 모면하였으나, 이들이 구제의 조건(conditionality)으로 제시한 재정·금융의 긴축정책과 부실금융기관의 정리, 기업경영의 구조

개혁, 시장개방 등을 충실히 이행할 수밖에 없는 현실에서 경제는 기업도산의 확대와 실업급증이 라는 불황 심화상태에 직면하게 되었다(장상환, 1998: 36).

이러한 배경에서 당시 국민의 정부가 ‘민주주의’와 ‘시장경제’의 확립과 더불어 ‘생산적 복지체제’의 구축을 하나의 국정지표로 천명한 것은, 일단 시장경제의 폐해를 인정하고 이를 개선하기 위한 시도라는 긍정적인 평가는 가능하다. 물론 이러한 ‘생산적 복지체제의 구축’이라는 국정지표가 각 사회복지제도의 개혁을 추동하고 지도하는 운영원리로 작동하였는지는 의문의 여지는 있지만, 적어도 우리가 인정할 수 있는 사실은 당시 국민의 정부 출범 이후 이루어진 사회복지제도 개혁의 속도와 내용은 이전 시기와는 비교할 수 없을 정도로 획기적이라는 점이다.

물론 전반적인 차원에서 보자면, “신자유주의적 구조조정의 커다란 틀 안에서 보았을 때, 사실상 사회정책 개혁의 내용과 성과는 신자유주의의 가치와 배치되지 않는 수준”(정무권, 2000: 354)이라는 평가도 가능하다. 하지만 각 사회복지 제도별로 개혁된 내용을 보다 구체적으로 살펴 보자면, 신자유주의적 가치정향이라고 할 수 있는 ‘개인의 책임’보다는 ‘국가의 책임’이 강화되었으며, 극도의 ‘선별주의적 원리’에서 적어도 외형상으로는 ‘보편주의적 원리’로 발전하였으며, 무엇보다도 신자유주의의 침병이라고 할 수 있는 세계은행 등 국제기구가 강조하는 사회보험제도의 민영화는 전혀 뿌리를 내릴 수 없는 구조를 가지게 되었다.

그리고 이러한 사회복지제도의 개혁의 의미는, 지금까지 일본 사회보장제도의 그늘에서 벗어나 토착성을 지닌 한국형 사회복지제도의 가능성을 열고 있다는 점이다. 즉 사회복지제도를 입안할 때에, 주로 일본에서 실시되고 있던 제도를 기본골격으로 우리의 현실을 어느 정도 가미하여 제도를 구성하였던 정책적 종속성에서 벗어나 한국형 브랜드를 가진 독자적인 노선을 걷게 되었다. 이러한 제도개혁을 내용을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

3.2.1 사회연대형 국민연금제도의 고수 및 확대

한국의 국민연금제도는 전국민을 포괄하는⁶⁾ 소득비례 단일연금체제를 구축하고 있으며, 공적인 기관이 운영책임을 지고 있는 ‘공적 책임’을 제도적 특징으로 하고 있다. 이러한 제도적 특징을 살펴볼 때, 한국의 국민연금제도는 계층간 소득재분배 효과와 세대간 재분배효과 즉 사회연대성의 원리가 강하게 나타나도록 설계된 제도임을 알 수 있다(김연명, 2001). 특히 세계은행(1994)에서 강력하게 요구하고 있는 기초연금제도(부과방식)와 소득비례연금제도(완전적립방식과 확정기여방식)의 이원화를 거부하고, 기존의 사회연대형 국민연금제도를 고수하였으며,⁷⁾ 이러한 제도

6) 물론 한국의 공적 연금은 국민연금이외에 공무원 연금, 군인연금, 사학연금 등 특수직역 연금제도를 가지고 있다. 하지만 국민연금제도에 비하여 포괄하는 가입자 규모가 작기 때문에, 유럽대륙의 조합주의 국가에 비하여 노동시장에서의 지위에 따른 사회보험의 계층화 효과는 미미하다고 할 수 있다.

7) 사실 문민정부에서 구성된 국민연금제도개선 기획단(1997)에서는 기초연금과 소득비례연금으로 이

적 틀을 그대로 유지한 채 1999년 도시지역 가입자에게로 적용범위를 확대하여, 전국민을 하나의 제도로 포괄하여 노후의 안정적인 생활을 보장하는 연금제도로 운영하고 있다.

3.2.2 통합 건강보험제도의 출범

1977년 500인 이상 사업장 근로자에 대한 적용을 시작으로, 직장가입자·공무원·교직원·지역가입자 등으로 나뉘어진 다(多)보험자 방식으로 운영되어 온 의료보험제도는 계층간, 지역간 부담의 형평성 결여 및 보험자간 구조적 재정불균형 심화 등 관리체계의 문제점으로 인하여 의료보험 관리운영체계(통합방식 vs 조합방식)에 대한 논쟁이 지루하게 지속되어 왔다. 하지만 당시 국민의 정부는 직장조합을 포함한 의료보험 전체통합의 필요성을 수용하여 의료보험제도의 통합을 신정부 100대 국정과제로 선정하였다. 이에 따라 통합의료보험법 제정을 위한 의료보험통합추진기획단이 설치 운영되어, 여기에서 연구된 내용을 기초로 국민건강보험법(1999.2.8)이 제정되어 2000년 7월부터 단일 보험자인 국민건강보험공단이 새로 출범하여 건강보험제도의 새로운 틀이 마련되었다.

이러한 통합의료보험제도의 출범의 의의는 무엇보다도 모든 국민이 하나의 의료보험제도에 포함됨으로써 직역별 의료보험제도에서 파생되는 지위의 차별화 현상이 없어졌으며, 각 조합별로 제한되어 있던 소규모의 연대에서 전국민의 연대 차원으로 발전하였다. 또한 기존의 조합자치주의 원칙에 입각한 조합별 독립채산형 재정과 조합별 보험료 결정방식에서 통합주의 방식으로 전환되면서 보험료 책정이나 재정을 공공기관인 단일보험자가 직접 관리함으로써 의료보장에 대한 국가 책임이 훨씬 강화되었다(김연명, 2001). 즉 통합주의의 원칙에 입각한 국민보험법은 보험급여의 포괄성 보장, 보험료 부담의 형평성 증진, 제도운영의 효율성·투명성 향상 그리고 의료자원의 효율적 활용과 의료서비스의 질적 향상 등을 이룰 수 있는 제도적 기반이 완성되었다고 평가할 수 있다.

3.2.3. 고용보험제도와 산업재해보상보험제도의 적용확대

한국 사회보험제도의 고질적인 병폐 중의 하나가 바로 광범위한 사각지대의 존재였다. 즉 정부에서는 노동시장에 대한 파악능력의 미비 등을 이유로 전통적으로 영세사업장 근로자들을 배제한 채 사회보험제도를 운영하였는데, 이러한 문제가 가장 심각하게 나타난 제도가 바로 산업재해보상보험제도와 고용보험제도였다. 그러나 IMF 경제위기 이후 사회안전망의 필요성이 대두되면서, 고용보험제도는 제도 시행 5년 만인 1999년 4월 그리고 산업재해보상보험제도는 2000년 7월을 기점으로 5인 미만 소규모 사업장 근로자 및 사업주에게도 적용이 확대되는 성과를 보이고 있다. 이러한 적용확대 이외에도 고용보험제도의 경우, 적극적 노동시장 정책인 능력개발사업과

원화하여 운영하는 방식을 제도개선의 제1안으로 제시한 바 있다.

고용안정사업이 확대되었으며, 소극적 노동시장정책인 구직급여의 경우 급여조건의 완화 등으로 인하여 제도가 좀 더 관대한 형태로 발전하였다.

3.2.4 국민기초생활보장제도의 정착

1999년 9월 제정된 국민기초생활보장법은 시민의 '사회적 권리'라는 측면에서 생활보호법과는 한 차원 발전한 매우 개혁적인 법안이라고 평가할 수 있다. 특히 법률용어에서도, 기존의 시혜적 성격이 강하게 남아있는 보호대상자, 피보호자, 보호기관 등에서, 수급자, 수급권자 그리고 보장기관 등으로 권리성 급여로서의 면모를 갖추고 있다. 또한 제도의 내용 면에서도, 1943년 일제의 조선구호령 이후 계속 유지되어 왔던 인구학적 구분의 철폐(자활보호대상자에게 생계급여 가능), 소득인정액의 도입, 자활프로그램의 강화, 주거급여의 신설 등을 통해서 제도를 합리화함으로써 한 차원 높은 수준의 공공부조제도로 발전하였다. 사회복지계의 큰 관심사였던 사회복지전문요원의 일반직화와 충원을 이루어짐으로써 제도운영의 원활화를 기할 수 있게 되었다.

이러한 국민기초생활보장제도의 도입의 의의는 첫째, 국민기초생활보장법 제7조에서 수급자에 대한 급여는 소득인정액을 포함하여 최저생계비 이상의 생활수준을 유지할 수 있는 수준에서 결정되어야 한다고 명시함으로써, 복지국가의 가장 기초적인 제도적 조건이라고 할 수 있는 국민최저선(national minimum)이 확보되었다. 둘째, 이 법의 제정을 통하여 한국 공공부조제도가 전통적인 노동불능자에게만 극소한도의 급여만을 제공하는 구빈법적 전통을 벗어나 근대적 의미의 공공부조제도로 발전하였다. 즉 기존의 생활보호제도가 빈민에 대한 국가의 자선적·시혜적 차원에서 운영되었다면, 국민기초생활보장제도는 국가의 책임과 국민의 권리가 명시됨으로써 헌법에서 보장한 인간다운 생활을 할 권리가 구체적 권리의 성격으로 발전하였다. 셋째, 국민기초생활보장제도는 저소득층의 최저생계보장이라는 전통적인 의미의 공공부조적 성격과 더불어 근로능력이 있는 수급자에게는 빈곤의 덫(poverty trap)에 빠지지 않고 근로의욕을 유지할 수 있도록 조건부 수급제도와 소득공제제도를 사용하고 있다. 즉 근로능력 수급자는 어떠한 형태이던 자신의 근로를 제공하는 자활사업에 참여하는 것을 조건으로 생계급여를 제공하는 조건부 수급제도와 근로를 통해서 소득활동을 하는 수급자에게는 소득평가액에서 일정액을 공제함으로써 결과적으로 자신이 받을 수 있는 급여액보다 그 일정액에 해당하는 양의 급여를 부가해서 받을 수 있는 소득공제제도를 가지고 있다(문진영, 2001).

4. 국민기초생활보장법 제정과정 분석⁸⁾

국민의 정부 시절에 이룩한 사회복지제도 개혁은 내용도 획기적이라고 할 수 있지만, 무엇보다도 그 과정이 기존의 방식과는 판이하게 다른 형태로 이루어졌다는 점에서 주목을 요한다(김연명, 2000). 즉 기존의 사회복지 입법의 과정은 일반적으로 행정부가 정책을 입안하면 집권당을 중심으로 국회에서 심의하고 의결하는 형태로, 주로 행정부가 주도권을 가지고 법의 제·개정 이루어진 반면에, 국민기초생활보장법과 의료보험 통합, 의약분업 등 당시에 이루어진 사회복지제도 개혁은 시민사회단체가 이슈를 선점한 가운데, 아젠다 형성에서부터 정책적 대안의 제시에 이르기까지 시민사회단체가 주체가 되어 집권당과 공조를 형성하며 법제정을 성사시키고, 이의 시행을 행정부에게 요구하는 형태로 이루어졌다. 이러한 방식의 법제정은 한국 사회복지 역사에서 흔히 찾을 수 없는 매우 독특한 형태로, 앞으로 전개될 한국 사회복지 제도개혁에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 따라서 국민기초생활보장법 제정과정을 (1) 초기 정책 이슈화 단계, (2) IMF 경제위기 이후 아젠다 형성단계, (3) 조직화 및 대안제시 단계, (4) 정책결정 단계로 나누어 각 단계별로 시민사회단체가 어떠한 역할과 기능을 하였는지를 자세히 살펴보고자 한다.

4.1 초기 정책 이슈화 단계

국민기초생활보장법의 제정의 과정에 중심적인 역할을 한 단체는 물론 국민기초생활보장법 제정추진 연대회의(이하 연대회의)이다. 한국의 대표적인 시민사회단체인 민주노총, 한국노총, 경실련, 참여연대, 여연, 민변 등 64개 단체가 참여하여 결성한 연대회의는 1999년 3월 발족이후, 국민기초생활보장법의 제정이란 단일한 목표를 위해 매진하였고, 그 결과 1999년 8월 제206회 임시국회에서 법이 통과됨으로써 시민사회계의 승리를 견인하는 중심적인 역할을 수행하였다. 하지만 이러한 연대회의의 중심의 법 제정 이면에는, 한국 시민사회계의 전반적인 세력의 확장이 결정적인 역할을 하였고, 그 중핵에는 참여연대 사회복지위원회가 있었다. 사실 국민기초생활보장법이 갖고 있는 법의 정신과 취지는 이미 1994년 참여연대 사회복지위원회가 국민복지기본선 운동을 시작하는 과정에서 발아되기 시작하였다.

1994년 9월 발족 이후 참여연대 사회복지위원회에서는 “국민복지기본선 확보운동”을 천명하였으나, 이를 실현하기 위한 구체적인 운동의 전략으로 대중동원보다는, (1) 행정절차상의 절차적 통제, (2) 입법학적 측면에서의 제도연구, (3) 권리실현을 위한 사법적인 보장 및 통제 등을 위한 전문가 중심의 운동을 전개하였다. 물론 이러한 이슈제기 차원에서의 운동만을 가지고 국민복지기본선이 확보되는 것이 아니고, 장기적인 사회보장제도의 프로그램의 변혁의 전망을 가져야

8) 국민기초생활보장법 제정의 과정을 다루고 있는 제4장의 기본적인 내용은 문진영(2000b)을 수정하여 부분 인용하고 있다.

한다고 모두 인식하고 있었지만, 일단 당시 사회보장법률 체계의 모순을 지적하고 이를 시정하는 공익소송 운동⁹⁾을 전개함으로써 국민복지기본선 운동의 단초를 열 수 있을 것이라는 기대를 가지고 있었다.

이러한 공익소송은 법률적으로나 그리고 실제적인 내용의 측면에서 모두 성공하여 참여연대 사회복지위원회의 활동에 가속력을 부과하여 다른 복지부문의 사업이 발전하는데 기여하였으나, 저소득층의 기초생활에 관한 문제로 직접적으로 발전하지는 못하였다. 따라서 생존의 위협에 직면한 저소득층을 위한 기초생계의 문제가 사회적 아젠다로 형성되지 못하였는데, 1997년도 말 외환위기에 따른 IMF의 관리체계라는 미증유의 경제위기 국면을 맞으면서 새로운 전기를 마련한다.

4.2 IMF 경제위기 이후 아젠다 형성단계

1997년말 IMF의 관리체제로 편입된 이후 당시 경제는 심각한 위기국면을 맞고 있었다. 1998년도 경제성장률이 마이너스를 기록하고 있는 가운데, 실업률은 하루가 다르게 높아졌으며, 생계형 범죄의 창궐과 노숙자의 급증, 그리고 생활상의 곤란으로 인하여 사회의 가장 기초적인 단위인 가족이 급격하게 해체되고 있었다. 하지만 더욱 심각한 문제는 경제위기에 따른 생활상의 고통이 주로 저소득계층에게 집중되었다는 사실이었다. 사실 이들은 우리 경제가 고성장 저실업의 건실한 경제성장을 유지할 때에도 계속 경제적으로 소외되어 왔으며, 그 결과로 사회적으로 철저하게 배제되어온 계층이라고 할 수 있다. 따라서 이러한 혹독한 경제위기시에 사회적 자원을 이들에게 최우선적으로 배분하여 생존할 수 있는 권리를 제도적으로 보장하는 것은 사회정의에 부합한다는 사회적 쟁점이 급부상하게 된다.

하지만 한국 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, 정부가 의욕적으로 추진했던 종합실업대책은 여러 심각한 문제를 안고 있었는데, 무엇보다도 이러한 한시적이고 미봉적인 대책만으로는 생존의 위협에 직면해있는 저소득층의 생활안정을 기할 수 없다는 명백한 사실이었다.¹⁰⁾ 따라서 “경제위기 → 대량실업 → 궁핍화 → 가족해체”라는 전형적인 사회해체의 과정의 고리를 끊기 위해서는, 무엇보다도 가족이라는 울타리 안에서 기초적인 생계가 유지되는 제도적 장치를 마련할 필요성이 제기되었는데, 이에 대한 최적의 해답으로 기존 생활보호제도의 전면적으로 개혁하여 국민들에게 수급권을 부여하는 국민기초생활보

9) 이 당시 참여연대 사회복지위원회가 추진한 공익소송은 (1) 국민연금기금 관련 손해배상청구소송, (2) 보건복지부장관 및 의료보험연합회장의 직권남용에 관한 소송, (3) 지역의료보험료 부과처분 취소청구 소송, (4) 노령수당 부과처분 취소청구 소송 등이다.

10) 이에 관한 자세한 논의는 문진영(1998c)를 참조하시오.

장법의 제정이 사회적 아젠다를 형성하게 된다.

이러한 시기에 시민사회단체로서 한국 사회복지 문제에 대해서 지속적으로 관심을 기울이고 정책적인 대안을 모색해온 참여연대는 1998년 초부터 본격적으로 조직적인 대응을 시도하게 되는데, 1998년 3월 4일 “긴급제안: IMF시대 고실업사회의 사회적 대안”이라는 제목의 공청회를 개최하여 사회적 쟁점화를 위한 첫걸음을 내딛는다.¹¹⁾ 이어 1998년 5월 참여연대 사회복지위원회는 사회복지학 교수 200여명의 서명을 받아, 사회안전망 구축을 위한 공동 성명서 발표 및 기자회견을 하게 되고, 동년 6월에는 참여연대를 중심으로 우리 사회의 대표적인 시민사회단체를 포괄하는 “사회보장 정책협의모임”을 결성하여, “국민기초생활보장법 제정과 저소득실업자 생계안정화 방안”을 모색하기 위한 정책공청회를 개최하여 여론을 환기시키기 위한 노력을 경주한다.¹²⁾

이러한 일련의 노력이 점차 가시화되어, 1998년 7월 23일 참여연대를 중심으로 민주노총, 의보연대, 여연, 일용직 저소득노동자 실업대책협의회 등 19개 단체가 주관하는 “국민기초생활보장법 제정을 위한 국민청원 및 제정촉구대회”를 개최한다. 여기에서 중요한 것은 이러한 시민사회단체가 “국민기초생활보장법”을 입법청원을 하였다는 것인데,¹³⁾ 당시 입법청원 법(안)은 거의 골격을 유지한 채 현재의 국민기초생활보장법에 이르게 된다.

이후 1998년도 하반기 내내 참여연대는 이 입법청원법(안)을 사회적 쟁점으로 부각시키기 위해 노력을 기울인다. 특히 1998년 9월 아버지가 자식의 손가락을 자른 충격적인 사건이 일어나는데, 이러한 사회문제를 공청회 등을 통하여 사회적 이슈화로 부상시키는 노력을 기울이는 한편으로, 민주노총과 함께 “고실업사회의 최우선적 과제, 국민기초생활보장법을 제정하라”는 성명서를 발표하고(1998년 11월 11일), 18개 시민사회단체가 연대하여 “국민복지 권리선언”을 발표(1998년 11월 26일)하게 된다. 이러한 일련의 사회운동은 결국 국회에서의 법제정을 목적으로 이루어졌는데, 그 결과 1998년 12월 28일 국회 보건복지위원회 법안심사소위원회를 통과하는 소기의 목적을 달성하였다.¹⁴⁾ 하지만 이 법(안)은 행정부와 예산문제를 해결하지 못한 채 상임위에 부의조차 되지 못하고 좌절되고 말았다. 결국 이 단계는 국회에서 공식적으로 논의되었고, 또 법안심사소위원회 통과라는 일정 정도의 성과를 얻음으로써 일단 정책의제화에 성공한 것에 의미를 부여할 수 있었다.

11) 참여연대 사회복지특별위원회가 주최한 이 공청회에서는 문진영(서강대)이 주제발표를 하였고, 토론자로 김성곤(국민회의), 김문수(한나라당), 노진귀(한국노총), 윤유현(민주노총), 조순문(노동부), 그리고 김수현(도시연구소)이 참여하였다.

12) 이 공청회에서는 문진영(서강대), 이찬진(변호사)이 주제발표를 하고, 토론자로 이성재(국민회의), 김홍신(한나라당), 임인철(보건복지부), 그리고 김미곤(보사연)이 참여하였다.

13) 당시 법(안)의 실제 설계와 구체적인 내용을 결정하는 과정에서 김미곤(보사연)의 역할이 절대적이었다. 한편 당시 법(안)의 소개의원은 한나라당 김홍신 의원이었다.

14) 이 법(안)이 법안심사소위를 통과하기까지 이성재(국민회의)가 국회와 당에서 주도적인 역할을 하였다.

4.3 조직화 및 대안제시 단계: 연대회의 결성 및 초기 활동

1998년 말 법안심사소위원회까지 통과된 법(안)이 좌절되자, 그때까지 주체적으로 법제정을 추진하였던 참여연대는 기존의 운동에 대한 평가를 시도하고, 불리한 국면을 돌파하기 위하여 새로운 연대조직을 결성하기로 결정한다. 그리고 새로운 조직의 핵심 연대세력으로 우리 사회에서 저소득층 문제에 지속적으로 운동을 벌여왔던 종교계를 지목하고, 송 경용신부(성공회)를 위원장으로 하는 준비위원회를 결성하는 등 본격적인 조직화에 박차를 가하게 된다. 1999년 1월과 2월 사이에 준비위원회는 여러 차례의 실무회의를 거쳐서 참여연대 등 시민단체와 종교계를 두 축으로 하고, 노동계(민주노총과 한국노총)와 빈민단체, 여성단체 등 우리 사회의 주요한 시민사회단체를 포괄하는 ‘국민기초생활보장법 제정추진 연대회의(이하 연대회의)’¹⁵⁾를 결성하여 법제정을 위한 전국적인 범국민운동을 조직적으로 전개하기 시작한다.

조직화를 마친 연대회의는 1999년 3월 4일 발족식 및 공동기자회견을 거행하는데, 여기에서 연대회의는 성명서를 발표하고 정부와 국회에게 “(1) 국민기초생활보장법은 반드시 상반기(1999년도) 중에 제정하여야 하며, (2) 정부는 국민들이 납득할 수 있는 최저생계비를 결정하여 공표하여야 하고, (3) 정부는 국민기초생활보장법의 효율적인 운영을 위하여 사회복지전문요원의 확충 등을 통하여 제도의 효율적 체계화를 이루어야 한다” 등 3가지 요구사항을 전달하였다. 그리고 연대회의의 사업목표를 “국민기초생활보장법의 상반기 중 제정을 계기로 저소득 실직자 등 국민들의 생존권 보장과 고실업 시대의 사회안전망 구축”으로 설정하고, 구체적인 사업계획¹⁶⁾을 발표한다.

발족식 직후인 동년 3월 17일 연대회의는 “국민기초생활보장법 제정의 쟁점과 전망”이라는 주제로 공청회¹⁷⁾를 개최하였는데, 여기에서 국민기초생활보장법의 제정을 둘러싸고 행정부(기획예산처와 노동부)와 연대회의의 간에 날카로운 의견대립이 있었다. 이러한 대립구도는 법제정의 전(全)과정에서 해소되지 않은 채 그대로 유지되었으며, 법제정 이후에도 예산확보(기획예산처)와 자활인프라(노동부)를 둘러싸고 계속 대립의 구도를 보였다.

공청회를 통해서 행정부와 좁혀질 수 없는 의견차이를 확인한 연대회의는, 사업의 방향을 ‘대중동원 운동’과 청와대, 국무총리실, 정당 등을 대상으로 하는 ‘상층부 운동’으로 설정하고 병행하기

15) 연대회의는 각 단체의 대표로 구성된 공동대표단을 최고 의사결정기구로 하고, 산하에 집행위원회(위원장 송경용 신부)와 정책위원회(위원장 문진영 교수)를 두었다. 참여연대는 연대회의의 간사단체를 맡아서 사무실 공간을 제공하고 실무(박순철 간사)를 전담하였다.

16) 구체적인 사업계획으로서의 공청회 개최 뿐만 아니라, 주민기초생활보장 조례 제정안 전국 동시 입법청원, 전국 실업자 거리 대행진, 사회안전망 구축 촉구 인간안전망 잇기, 국민서명운동, 대국민 홍보용 소책자 제작 및 배포 등이 망라되어 있었다.

17) 이 공청회에서 문진영(서강대)이 주제발표를 하였고, 이성재(국민회의), 조영숙(한국여성단체 연합), 김홍일(일용직 저소득노동자 실업대책 협의회), 이병우(민주노총)가 토론자로 참여하였다. 또한 행정부에서는 기획예산처, 보건복지부, 노동부가 참여하였다.

시작한다. 하지만 냉정하게 평가하자면, 주민기초생활보장 조례 제정안 전국 동시입법청원, 전국 실업자 거리 대행진, 사회안전망 구축 촉구 인간안전망 잇기, 국민서명운동 등 ‘대중동원 운동’은 사업자체가 무산되었거나 혹은 일부 사업이 진행되었다 하더라도 여론의 환기를 불러일으키는데는 실패하여 대중을 동원하여 정부를 압박하려는 계획은 수정이 불가피하게 되었다. 따라서 연대회의 집행위원회는 상층부 운동에 주력하게 되는데, 초기에는 대통령 주변의 인맥을 활용하기 위하여 청와대 인사를 집중적으로 만나서 법제정의 필요성과 구체적인 제도의 내용에 대해서 설명하고 설득하는 과정을 밟는다.¹⁸⁾

그러나 발족 이후 2개월간(1999년 3월초~동년 5월말) 상층부 운동과 더불어 여러 차례의 성명서를 발표하고,¹⁹⁾ 홍보용 리플렛을 만들어 대국민 홍보사업을 전개하고, 저소득 지역의 주민을 대상으로 꾸준히 교육사업을 병행 실시하는 등 노력을 기울였으나, 여론의 환기는 기대이하로 저조하였고, 행정부와 집권당의 정책의지를 복돋지 못하는 등 뚜렷한 성과를 거두지 못하고 답보상태에 빠지게 된다. 이에 연대회의 간사진²⁰⁾에서는 집행위원회에 연대회의의 자체조직의 문제와 상층부 운동의 한계를 지적하는 공식적인 의견서를 전달하였는데, 지적된 문제를 해결하기 위하여 “의료보험 통합운동”을 핵심적으로 이끌었던 의보연대(현재는 건강세상네트워크)에서 조직사업 경험이 있는 신영진(한양외대)에게 연대회의에 대한 조직진단을 의뢰한다. 조직진단 결과, 의사결정과정에서 참여단체에 대하여 의견을 구하는 과정을 거치면서 집행위원회와 정책위원회의 중복과 혼선이 있고, 따라서 급박한 현안에 대해서 신속하게 대응할 수 없는 구조라는 점이 드러났다.

따라서 집행위원회(연대사업과 사업집행)와 정책위원회(정책개발과 대응논리개발)가 각자의 고유업무에 충실하되, 신속한 결정을 내릴 수 있도록 집행위원장과 정책위원장을 중심으로 실무위원회²¹⁾를 구성하여 매주 최소한 1회 이상 기획회의를 갖고, 주요 참여단체를 주축으로 상임위원회²²⁾를 구성하여 2주에 1회 정기모임을 갖는 형태로 조직의 쇄신을 기한다. 이러한 과정을

18) 이 과정에서 당시 청와대의 민정수석이었던 김성재는 청와대 내부에서 법제정을 위한 유리한 분위기를 조성하는데 지대한 공헌을 한다.

19) 참여연대 성명서 발표(99.4.6), 대구지역 국민기초생활보장법 제정촉구 기자회견 및 대구지역협의회 발족(99.4.6), 참가단체별 제정촉구 성명서 발표 및 fax 보내기 운동(99.4.6~99.4.17), 한국노총 성명서발표(99.4.13), 국민기초생활보장법 제정을 위한 지역별, 단체별 서명작업(99.4.23), 기독교 교수협의회 성명서 발표(99.5.11), 국민기초생활보장법 제정을 위한 주체별 성명서 발표(99.5.17~99.6.5), 종교계 지도자 성명서 발표(99.5.26) 등.

20) 참여연대의 박순철 간사와 연대회의의 조학원 간사.

21) 집행위원장(송경용), 정책위원장(문진영) 이외에 참여연대의 간사(박순철), 연대회의의 간사(조학원), 그리고 관악실업극복 국민운동 간사(이정운)가 실무진으로 참여하였다.

22) 상임위원회는 송경용(집행위원장), 문진영(정책위원장), 정은일(전국실직자노숙자대책협의회), 남인순·노주희(여연), 신필균(크리스찬 아카데미), 이병우(민주노총)와 박철순·조학원·이정운(실무간사) 등으로 구성되었다.

거치면서 연대회의는 조직의 생산성이 높아지고 보다 효율적으로 사업을 전개하는 구조로 발전하게 되었다(안병영, 2000: 11).

4.4 정책결정 단계: 울산발언 이후 연대회의의 집중적 활동

이렇듯 조직의 면모를 일신하여 현안대응능력이 제고되는 시점에, “중산층과 서민들이 안심하게 살 수 있도록 국민생활보장기본법을 제정하겠다”는 대통령의 울산발언(1999.6.21)이 나왔다. 이러한 당시 김대중 대통령의 울산발언은 국민기초생활보장법 제정추진의 과정에서 가장 결정적인 계기가 되었다. 울산발언 이튿날(1999.6.22) 소집된 긴급실무위원회에서는 정책위원회를 중심으로 법안정비에 박차를 가하고 본격적으로 비중 있는 정치인은 물론 특히 보건복지상임위 국회의원들을 집중적으로 설득하고 압력을 가하는 전략을 구상한다. 또한 그 다음날(1999.6.23) 소집된 긴급 정책위원회에서는 국민회의의 정책전문위원²³⁾을 불러서 정세판단을 청취하고, 제205회 임시국회(1999.6.29~1999.7.16)에서 법을 통과시키자는 1차 목표를 설정한다. 정책위원회는 이 목표를 달성하기 1998년도 말 법안심사소위를 통과한 법(안)에서 크게 벗어나지 않는 범위에서 새로운 법(안)을 재정비²⁴⁾하고, 시행령과 시행규칙 및 전달체계에 대한 연구는 법제정 이후에 실시하기로 결정한다.

이 시기에 연대회의는 새롭게 전개되는 긴급한 상황에 맞추어서 조직의 역량을 압축적으로 총동원할 수 있는 호기를 맞게 된다. 하지만 조직외부에서 유리한 환경이 조성되고, 조직 내부 또한 조직력이 고조되었음에도 불구하고, 국민기초생활보장법 제정 상황은 그리 낙관적이지 못했다. 그 주된 이유는 무엇보다도 당시 집권당 내부의 이 법(안)에 대한 인식부족과 행정부의 미온적인 태도 때문이었다. 따라서 연대회의는 이러한 국면을 돌파하기 위하여 여당 일변도에서 벗어나 야당인 한나라당을 동원하는 새로운 전략을 세운다.²⁵⁾ 1999년 6월 하순경부터 연대회의는 한나라당의 정책수뇌부와 잇달아 면담하면서 법제정의 필요성을 역설하고 설득하여, 호의적인 반응을 얻어낸다.²⁶⁾ 이러한 야당 동원전략은 실로 당시 상황을 반전시키는 주요한 전략으로서, 기대이상의 성공을 가져와 법제정을 위한 결정적인 전기를 가져왔다는 평가를 내릴 수 있다(안병영, 2000: 12-13).

1999년 7월 6일 한나라당은 지금까지 연대회의 정책위원회가 준비해온 법(안)을 거의 대부분 수용하여 ‘국민기초생활보장법’을 발의하고, 이어 1999년 7월 12일 국회 보건복지상임위원회가

23) 최민식 정책전문위원.

24) 이 과정에서 보건사회연구원의 김미곤 연구위원은 절대적인 기여를 하였다.

25) 이러한 야당동원 전략을 수립하고 실천하는데 있어서, 여당내 법(안)의 실제 담당의원이었던 국민회의 이성재의원은 대승적 차원에서 양해와 협조를 아끼지 않았다.

26) 연대회의는 6월 28일 한나라당 이부영 총무를 면담하고, 다음날 6월 29일 한나라당 이상득 정책위의장과 황규선 의원, 김홍신을 의원을 차례로 만나서 공조체제를 구축한다.

개최되어 법안심사소위로 송부하여 법(안)의 제정이 눈앞에 다가오는듯 하였다. 이때 연대회의는 성명서를 발표²⁷⁾하고 법제정을 촉구하는 한편으로, 언론과 접촉하여 법제정을 기정사실화하려는 전략을 세운다. 하지만 그 다음날부터 제205회 임시국회는 한나라당의 전임 재정국장의 구속됨으로써 공전을 거듭하여, 결국 법(안)을 심사하기로 한 법안심사소위가 무산되어, 또 다시 법제정이 어려워지는 고비를 맞게 된다.²⁸⁾

하지만 곧 이어 제206회 임시국회(1999.8.2~1999.8.13)가 개원되었는데, 이 때에는 여야 모두 국민기초생활보장법의 제정을 당론으로 확정한 상태인데다가, 주무부서인 보건복지부도 적극성을 보이면서 법제정은 일사천리로 순조롭게 진행된다. 이 과정에서 연대회의는 이 법(안)의 주무부서인 보건복지부와 의견차이를 보이는 일부문항에 대한 협의를 계속하는데, 법(안)의 골격을 그대로 유지하는 범위 내에서 행정부의 의견을 수용하는 자세를 보인다.²⁹⁾ 드디어 1999년 8월 9일 국민기초생활보장법은 법안심사소위와 보건복지상임위원회를 통과하고³⁰⁾, 1999년 8월 11일에는 법제사법위원회, 그리고 다음 날 1999년 8월 12일에는 제206회 임시국회 본회의 의결을 거쳐, 1999년 9월 7일 법률 제6024호로 제정되는 결실을 맺게 된다.

4.5 소결

지금까지 살펴보았듯이, 국민기초생활보장법의 제정과정은 처음 이슈화단계에서부터 최종적인 법안제정에 이르기까지 시민사회단체가 주체적으로 참여하여 법제정을 성사시켰고, 이 과정에서 정부는 법이 제정되는 시점까지는 연대회의를 중심으로 한 시민사회단체의 추진력에 끌려다니는 모습을 보였다. 특히 1999년 3월 ‘국민기초생활보장법 제정추진 연대회의’가 결성되어 이 법에 대한 공론화를 이끌었던 초기단계에서 주무부처인 보건복지부와 이해관계 부처인 노동부, 기획예산처, 행정자치부 등에서는 실현가능성이 없다는 이유로 심각하게 받아들이지 않았다.

27) “제205회 임시국회 회기내에 국민기초생활보장법을 제정하라”(99.7.12).

28) 연대회의는 이날(99.7.13) “여야, 정치권은 임시국회를 정상화하고 국민기초생활보장법은 즉각 제정하라”는 성명서를 발표한다.

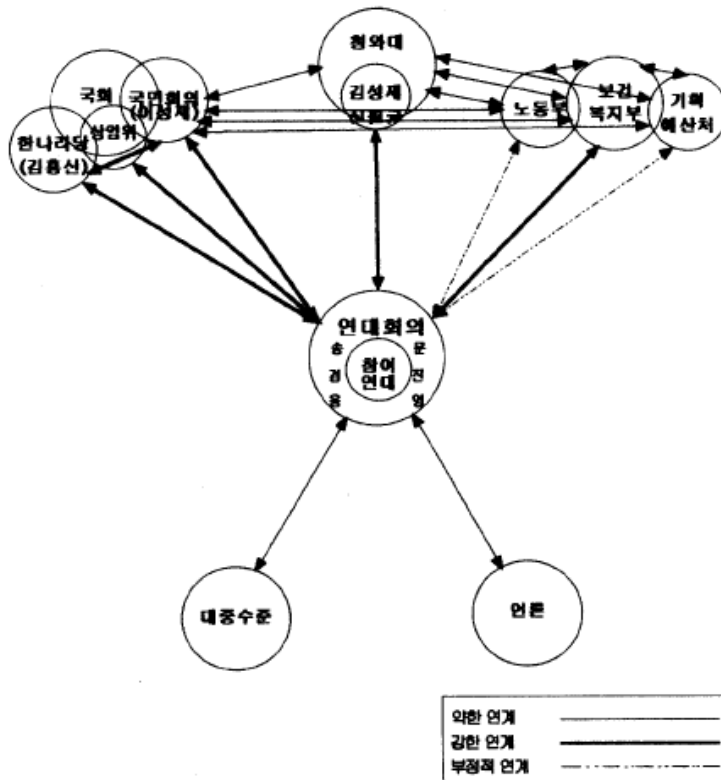
29) 구체적인 예를 들면, 연대회의는 소득인정액의 적용을 2003년으로 연기하자는 보건복지부의 의견을 수용한다.

30) 이 법(안)의 시행시기(2000년 10월)는 이날 상임위원회에서 논란 끝에 결정되었다. 원래 보건복지부에서는 시행시기를 2001년 1월로 요구하였는데, 2000년 7월을 주장하였던 연대회의는 2000년도 하절기에도 자활보호대상자에게 생계급여를 지급한다는 조건으로 보건복지부의 의견을 수용하였다. 하지만 이 법(안)의 통과에 일조를 한 한나라당은 “한나라당과 경제부처가 이 법의 임시국회 통과를 지연시키고 있다”는 그 전날 중앙일보의 오보에 격분하여, 2000년 7월 실시를 강력하게 주장하게 되고, 주무부서인 보건복지부는 준비기간이 너무 짧다는 이유로 난색을 표하는 일진일퇴가 벌어지게 된다. 이 때 국회의의 이성재 의원의 중재로 2000년 10월 실시로 최종 결정되었다.

오히려 한국의 행정여건을 고려하지 않은 시민사회단체 전문가 집단의 치기(稚氣)로 폄하하는 분위기마저 감지되었다. 더욱이 이 법의 직접적 이해당사자라고 할 수 있는 빈민들은 자신의 이익을 이 법에 투영시킬 수 있을 정도로 조직화되지 않았기 때문에 법제정 추진과정에서 적극적으로 참여하지 못했다.

이러한 상황에서 연대회의는 청와대, 정당(민주당), 국회 등 상층부에 집중하는 운동을 기본 축으로 설정하고, 주무부처인 보건복지부를 우호세력화하여 이 법을 완강하게 거부하였던 기획예산처 등 경제부처와 대립하는 전략을 사용하여 법제정이라는 소기의 성과를 거두었다. 그러나 법제정 추진과정에서 직접적 이해당사자라고 할 수 있는 빈민의 조직화를 통한 대중운동을 적극적으로 전개하지 못한 결과, 법제정 이후에 나타난 제도시행 준비과정에서의 혼란과 후퇴를 경험하게 된다. 물론 이 법의 제도화과정에서 기본 골격마저 무너지지는 않았으나, 제도의 구체적 시행단계에서 지킬 것은 지키고 양보할 것은 양보하는 보다 체계적이고 유연한 전략을 구사하지 못한 것은 결국 이 운동을 뒷받침해 줄 수 있는 대중세력이 부재했기 때문이라고 할 수 있다.

〈그림 1〉 국민기초생활보장법 제정의 주체간 동학



자료: 안병영(2000), p.30.

5. 결론: 국민기초생활보장제도의 의의

일반적으로 국민복지기본선의 한 유형으로 볼 수 있는 ‘국민생활최저선’ (national minimum)의 사회적 제도화는 복지국가의 핵심적 요소 중의 하나라고 할 수 있다(Mishra, 1990: 34). 국가에 의한 최저생활의 보장이라는 이념은 20세기 초 영국 구빈법의 철폐를 주장하며 근대적 의미의 생활보호제도의 수립을 주장했던 웹(S. Webb and B. Webb) 부부에 의해 제창되었는데, 이들은 국민생활최저선의 영역으로 최저임금제, 8시간 노동제를 주장하였으며, 아동영양, 주거, 의료 등에 있어서 최저한의 생활수준이 국가에 의해 보장되어야 함을 주장하였다.

그러나 국민생활최저선의 이념이 본격적으로 복지국가의 핵심적 이념으로 수용된 결정적인 계기는 제2차 세계대전 당시 연립내각에 제출된 「베버리지 보고서」³¹⁾이다. 이 보고서에서 베버리지(W. Beveridge)는 보고서에서 영국의 기존 사회복지제도를 재편하거나 제도를 신설하여, ‘국민생활최저선’의 이념을 제도화할 것을 주장하였다. 이를 위해 정액기여와 정액급여 시스템을 갖춘 사회보험제도를 모든 사회적 위험에 걸쳐 도입할 것과, 사회보험의 틀에서 제외된 빈민층이나 생활무능력자들의 최저생활을 위해 공공부조를 보완적으로 도입할 것을 제안하였다. 잘 알려진 것처럼 영국은 베버리지의 제안을 각종 사회복지제도로 입법화하여 제2차 세계대전 이후 소위 복지국가라는 이름을 본격적으로 정착시키게 된다(Fraser, 1979).

국민의 최저생활보장이라는 복지국가의 핵심적 이념은 서유럽 자본주의가 풍요의 시대로 돌입하던 1950년대와 60년대에 사회복지의 적정수준(adequacy) 보장이라는 틀로 변해가게 된다. 즉, 50년대와 60년대의 복지국가의 발전과정을 보면, 복지국가가 최저생활보장만을 목표로 삼은 것이 아니라 최저수준 이상의 적정수준(adequate level)을 정책목표를 설정하고, 이를 정책적으로 구체화하려는 경향을 발견할 수 있다. 예를 들어, 스웨덴, 노르웨이 등 북유럽 3개국에 1950년대에 사회보험의 정액급여를 제공하는 시스템의 구축에서 1960년대에는 적정한 급여 수준 보장, 평등, 예방적 사회정책 등을 강화하는 쪽으로 정책의 강조점이 이동한 것이나, ILO에서 1952년에 제정된 ‘사회보장의 최저기준에 관한 조약’을 대체하는 각종 사회보장의 국제기준이 60년대에 집중적 제정된 것이 최저수준에서 적정수준으로 복지정책의 강조점이 이동하는 경향을 반영한 것이다(변재관 외, 1998: 74).

하지만 서구의 역사와 비교하여 시민적 권리가 늦게 발달한 한국의 경우, 1990년대에 들어서야 비로소 ‘전 국민의 기초생활 보장(national minimum)’이라는 개념이 등장하게 된다. 정확하게 표현하자면, 1994년 참여연대 창립 당시 사회복지위원회가 ‘국민복지 기본선 운동’을 천명하면서 부터라고 할 수 있다. 당시는 1990년대 초 동구(東歐) 진영 몰락의 여파가 우리 사회를 흔들었던 시기로서, 한국 사회에서도 체제 변혁적 계급운동보다는 시민들의 일상적인 삶과 밀착된 개혁이

31) HMSO, *Social Insurance and Allied Services*, Reported by W, Beveridge, 1942.

슈들을 생점화하고 공론화하는 시민운동이 등장하던 시기였다. 참여연대가 천명하였던 ‘국민복지 기본선 운동’ 역시 이러한 사회변화의 흐름에 맞추어, 기존의 생활보호제도를 철폐하고 모든 국민에게 최저생계비 이상의 삶을 보장하려는 명백한 목표를 가지고 운동을 전개하였는데, 이 운동이 바로 국민기초생활보장법 탄생의 단초가 되었다.

이러한 복지국가의 역사를 살펴 볼 때, ‘국민기초생활보장법’은 이미 서유럽에서 복지국가의 초기 시절에 구축하였던 가장 기초적인 제도화에 해당된다고 할 수 있다. 즉 한국은 이미 1940년대 말 유럽에서 제도화되기 시작한 복지국가 시스템의 가장 기본적인 제도를 거의 50여년이나 지난 1990년대 말에야 비로소 제도화된 것이라고 할 수 있다. 하지만 이 법은 한국의 사회복지 역사에서 매우 독특한 위치를 차지하고 있다. 우선 시민의 ‘사회적 권리’라는 측면에서 기존의 생활보호법과는 한 차원 발전한 매우 개혁적인 법안이라고 평가할 수 있다. 특히 법률용어에서도, 기존의 시혜적 성격이 강하게 남아있는 보호대상자, 피보호자, 보호기관 등에서, 수급자, 수급권자 그리고 보장기관 등으로 권리성 급여로서의 면모를 갖추고 있다(법 제2조). 제도의 내용 면에서도, 1943년 일제의 조선구호령 이후 계속 유지되어 왔던 인구학적 구분의 철폐(현행 자활보호대상자에게 생계급여 가능), 소득인정액의 도입, 자활프로그램의 강화, 주거급여의 신설 등을 통해서 제도를 합리화함으로써 한 차원 높은 수준의 공공부조제도로 발전하였다. 또한 지난 10여년 이상 사회복지계의 큰 관심사였던 사회복지전문요원의 일반직화와 충원을 이루어짐으로써 제도 운영의 원활화를 기할 수 있게 되었다. 이러한 일련의 제도적 변화는 경제발전 지상주의가 아직까지 사회의 주류를 이루고 있는 우리 사회의 편협한 이념적 지형을 살펴볼 때, 분명 사회복지제도 발달사의 한 획을 긋는 중요한 도약이라고 평가할 수 있다.

특히 이러한 법 자체의 내용보다도 법제정 과정에서 나타난 독특성을 지적하지 않을 수 없다. 즉 기존의 사회복지입법이 주로 행정부 주도로 이루어졌다면, 이 법의 경우, 초기 문제의 제기과 이슈화에 따른 아젠다 형성과정에서부터 구체적인 정책적 대안제시, 그리고 최종적인 법제정의 전(全)과정에서 시민사회단체와 정당이 협업체계를 구성하면서 이 법의 제정에 미온적인 행정부 처를 압박하여 법제정을 집요하게 추진하였다. 물론 이 과정에서 국민기초생활보장법 제정추진 연대회의는 국민기초생활보장제도의 기본설계와 법(안) 구성을 마련하였으며, 꾸준히 경제관료와 보수층을 한편으로는 설득하고 다른 한편으로는 논쟁을 하면서 불씨를 살려갔다는 점은 인정하여야 한다.

하지만 법제정에 보다 결정적인 영향력을 행사한 사람은 당시 김대중 대통령이었다. 거의 제왕적 대통령중심제를 운영하고 있는 한국에서 당시 김대중 대통령은 어떤 참여자와도 비견할 수 없는 막강한 영향력을 구사하였다. 특히 저소득층과 취약계층에 대한 관심과 더불어 사회복지에 대한 이해를 가지고 있던 당시 김대중 대통령은 1999년 6월 울산에서 국민기초생활보장법 제정을 약속함으로써 법 제정은 급물살을 타게 되었다(안병영, 2000: 17).

이러한 국민기초생활보장제도의 의의를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 위에서 언급한 바와 같이, 국민기초생활보장제도를 통해서 법률상의 조문으로만 존재하였던 사회권(social rights)이 처음으로 정부의 제도로서 정착하였다는 것이다. 헌법 제34조의 ‘인간다운 생활을 할 권리’와 사회보장기본법 제10조의 ‘건강하고 문화적인 생활의 유지’에 관한 조문이 국민기초생활보장제도를 통해서 현실세계에 적용되기 시작하였다.

둘째, 이러한 사회적 권리의 실현은 국민기초생활보장제도에 그치는 것이 아니라 전반적인 사회보장제도가 발전할 수 있는 초석이 된다는 점에서 큰 의미를 찾을 수 있다. 예를 들자면, 국민기초생활보장제도의 주요 구성요소인 최저생계비는 현재 지자체에서 실시하고 있는 사회복지 서비스에 기준점이 되고 있다. 뿐만 아니라 긴급급여사업 등 정부가 새로운 복지제도를 도입할 때에도 국민기초생활보장제도가 하나의 기준제도로써 기능하고 있다.

셋째, 국민기초생활보장제도는 ‘기초생활의 보장’과 ‘자활의 조성’이라는 양대 축(軸)으로 운영된다. 상대적으로 덜 관심을 받고 있지만 국민기초생활보장제도를 통해서 한국 사회에서 처음으로 근로능력이 있는 가난한 사람들을 대상으로 하는 자활지원제도가 도입되어 현재 광범위하게 실시되고 있다. 이러한 자활지원제도는 후기 산업사회로 빠르게 변화하고 있는 한국 사회에 맞는 복지시스템을 구축하는 밑거름이 될 것으로 기대한다.

〈참고도서〉

1. 정부(연구소) 보고서

보건사회연구원. 1999. 국민기초생활보장법 시행방안에 관한 Workshop자료집.

보건사회연구원. 2000. 국민기초생활보장법 시행방안에 관한 연구 I.

통계청. 1999a. 1999년 6월 주요통계속보. 서울: 통계청.

통계청. 1999b. 1998년 4/4분기 및 연간 도시근로자 가구의 가계수지 동향. 서울: 통계청.

2. 개별 연구논문

김미곤. 1999. “실업대책에 대한 평가 및 개선방안: 사회안전망 프로그램을 중심으로”. 신정부의 사회정책평가, 한국사회정책학회 한국사회복지정책학회 공동정책토론회 발표자료집.

김연명. 2000. “거대한 실험과 불확실한 미래”. 신동아 12월호.

김연명. 2001. “DJ 정부의 사회복지정책: 신자유주의를 넘어서?” 2001년도 한국사회복지학회 춘계 학술대회 자료집.

- 김준일. 1998. “전문가 기고: 일자리 창출 우선론”, 한겨레신문, 1998년 9월 7일자.
- 문진영. 1998a. “긴급제안: IMF시대-고실업사태의 사회적 대안”, 참여연대 사회복지특별위원회 정책공청회.
- 문진영. 1998a. “고실업 저성장 시대의 사회적 안전망 구축에 관한 연구: 생활보호제도의 개선을 중심으로”, 한국사회복지학. 제35호.
- 문진영. 1998c. “실업대책과 사회보장 정책방향”, 대량실업에 대비한 사회보장정책방향, 1998년도 한국사회보장학회 제27회 학술발표회 자료집.
- 문진영. 1999. “국민기초생활보장법 제정의 쟁점과 운영방안에 관한 연구”. 한국사회복지학. 제38호.
- 문진영. 2000a. “사회복지정책”, 4.13 총선과 김대중정부 중간평가 토론회 자료집.
- 문진영. 2000b. “국민기초생활보장법의 제정과정”. 한국사회복지연감.
- 문진영. 2001. “생산적 복지제도의 구축방안: 공공부조제도와 적극적 노동시장 정책의 연계 프로그램 중심으로. 사회보장연구. 제17권 제1호.
- 문형표, 유경준. 1999 실업복지대책의 향후 5년 방향: 생산적 복지를 중심으로. 제164회 KDI 정책포럼 발표원고.
- 민승규 외. 2006a. 『소득양극화의 현상과 원인』, 삼성경제연구소 연구보고서.
- 박능후. 1999. “사각지대 실업자집단 분석”. 보건복지포럼, 통권 제33호, pp.5-15.
- 박찬용. 1999. 공공부조제도의 개선방안: 근로연계복지(workfare) 도입을 중심으로. 한국보건사회연구원 내부 workshop 자료.
- 변재관 외. 1998. 한국의 사회보장과 국민복지 기본선. 한국보건사회연구원.
- 안병영. 2000. “국민기초생활보장법의 제정과정에 관한 연구”, 행정논총, 제38권 제1호.
- 장상환. 1998. “김대중 정권의 경제적 과제와 전망”, 김대중 정권의 과제와 전망, 학술단체협의회 '98 정책토론회.
- 전국경제인연합회, 고용창출을 통한 실업대책, 1998.4. 미간행 보고서.
- 정무권. 1998. “‘국민의 정부’의 사회정책: 평가와 과제”, 신자유주의와 한국의 대응, 한국사회과학연구협의회 1998년도 학술 심포지움 자료집.
- 정무권. 2000. “국민의 정부의 사회정책: 신자유주의로의 확대? 사회통합으로의 전환”. 안병영 임혁백(편). 세계화와 신자유주의: 이념, 현실, 대응. 서울: 나남.
- 최장집. 1998. “‘민주주의와 시장경제의 병행발전’의 개혁방향과 전략에 관한 하나의 소고”, 21세기 한국의 국제경쟁력 강화와 국가정책의 과제, 서강대학교 공공정책대학원 개원 10주년 기념 학술세미나 자료집.

3. 외국문헌

Evers, A. 1993. "The Welfare Mix Approach, Understanding the Pluralism of Welfare Systems", in Adalbert Evers and Ivan Svetlik(eds), *Balancing Pluralism: New Welfare Mixes in Care for the Elderly*, Aldershot: Avebury.

Salomon, L. 1994. "The Rise of the Nonprofit Sector", *Foreign Affairs* 73/4.

World Bank, 1994. *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Oxford: Oxford University Press.

1주제 토론문

국민기초생활보장법은 ‘국민권리를 제도화’ 한 것

최영희 민주당 국회의원

(제5정책조정위원장, 보건복지가족위원회)

“멀지 않아 국민생활보장 기본법을 만들어 국민이 안심하고 살 수 있도록 대책을 세울 것이며, 여기에는 중산층과 서민지원을 위해 추경예산에 반영하는 2조 5천억원과 별개로 항구적인 지원대책이 포함될 것”

- 「1999년 6월 21일, 울산시 행정개혁보고회의에 앞서 가진 오찬 간담회」

“절대다수 국민이 중산층이 되도록 힘쓰겠다. 중산층 육성과 서민생활 향상을 목표로, 인간개발 중심의 생산적 복지정책을 적극 펴나가겠다.”

- 「1999년, 김대중 대통령 광복절 경축사」

□ 법제정의 배경

- 1961년 ‘생활보호법’ 제정이래 40여년간 빈곤계층을 보호하기 위하여 생활보호제도를 실시하였으나 위기상황에서 제도의 한계 노출
- 기존의 ‘생활보호법’은 근로능력의 유무에 따라 지원을 하게 됨으로 경제위기 상황에서 제대로 된 사회안전망의 구실을 할 수 없었으며, 빈곤이 국가와 사회적 연대 책임이 아닌 개인의 책임으로 전가되는 등 시혜적 차원에 머물러 있었음
- 그동안 정부는 빈곤문제의 해결을 경제발전을 통한 취업기회의 확대로 해결할

- 수 있을 것으로 보았지만 경제의 발전이 저소득층에 대한 혜택으로 돌아가지 않았으며, 양극화는 더욱 심화되었음
- 1997년 외환위기를 겪으며 우리 사회는 대량실업과 절대빈곤의 문제가 수면위로 떠오르며 사회안전망의 부재에 대한 우려가 전면적으로 제기되었음
- 당시 ‘국민의 정부’가 표방한 ‘생산적 복지’ 정책의 일환으로 추진된 ‘국민기초생활보장법’은 국가의 보호를 필요로 하는 최저생계비 이하의 모든 국민에 대하여 국가가 생계, 교육, 의료 등 기본생활을 제도적으로 보장하는 최초의 공공부조 제도였음
- 특히, 이 제도는 1998년 6월 민주노총을 비롯한 시민단체를 중심으로 「국민기초생활보장법 제정 추진연대회의」가 구성되어 다양한 사회적 활동을 벌이는 등 시민사회와 제정당의 합의를 바탕으로 이루어진 제도임
- ※ 참여연대, 민주노총 등 시민사회단체의 이슈화(입법청원, 공청회, 성명서 등을 통한 입법운동) ⇒ 여야 정치권의 입법에 따른 정치 쟁점화 ⇒ 대통령의 입법외지 표명으로 급물살을 타게 됨

□ 법제정 추진 과정

- 98. 7. 23. 국민기초생활보장법 제정을 위한 국민청원 및 제정촉구대회 - 참여연대, 민주노총을 비롯한 45개 시민단체가 「국민기초생활보장법 제정 추진연대회의」를 구성, 법제정 청원(98. 7. 23)
- 98. 10. 국민기초생활보장법 발의(국민회의 이성재의원 외 102인)
- 99. 6. 21. 김대중 대통령, ‘생산적 복지’를 ‘민주주의와 시장경제’와 함께 새로운 국정지표로 설정하고 그에 따른 제도적 장치로 「국민기초생활보장법」 도입을 천명
- 99. 7. 10. '경제정책조정회의'에서 국민기초생활보장법안 검토
- 99. 7. 국민기본생활보장법 발의(한나라당 김홍신의원 외 131인)
- 99. 8. 9. 국회 보건복지상임위원회(206회 국회)에서 관련된 여야법안 4건 및 청원 2건을 합쳐 위원회 대안으로 의결
- 99. 8. 12. 제206회 제3차 국회 본회의 의결
- 99. 9. 7. 공포(법률 제 6024호)

- 99. 10. 1 국민기초생활보장 추진 준비단 발족
- 2000. 10. 국민기초생활보장법 시행
- 최근까지 7차에 걸친 개정작업을 통해 내실화 모색

▶ 당시 법 제정을 둘러싼 찬반 논리

- 시민사회단체의 적극적인 활동에 반해 기획예산처, 재정경제부 등 경제부처는 소극적으로 일관했는데 이는 ‘공공부조제도’에 대한 이해의 차이에 기초하고 있음
- 반대측은 “지나친 복지의 확대는 근로동기를 저하시키고 도덕적 해이를 가져올 뿐만 아니라 경제에 큰 부담을 지움으로써 궁극적으로는 전체 국민의 복지수준을 떨어뜨린다”는 이른바 ‘복지병’ 논리를 내세웠으며,
- 찬성측은 “헌법이 부여한 인간다운 권리를 보장해야 한다”며 “국민의 최소한의 생계를 보장하는 것은 사회권적 기본권이며, 오히려 불평등의 감소는 사회통합을 높이고 장기적으로는 경제발전에 도움이 된다”는 논리를 내세웠음

▶ 당시 법 제정 과정에서의 행정부의 입장

- 기획예산처는 총 2조 5천억원의 추가소요예산, 소득과약의 곤란, 자활 인프라 미비 등을 제기하며 「주요 국가의 사회복지 개편 동향」이라는 브리핑 자료를 만들어 배포했으며,
- 재정경제부는 국민기초생활보장법이 국회를 통과했음에도 불구하고 「한국 경제의 중장기 비전-작업진행상황」이라는 보고서를 통해 “국민기초생활보장법이 2000년 10월부터 시행됨에 따라 근로능력과 상관없이 일단 빈곤하기만 하면 급여 받은 권리를 갖게 되므로 근로의욕 감소로 빈곤층이 확대되고 공적부조 예산이 더욱 증가할 가능성이 크다는 점에 대해 우려를 표명”했음(한국보건사회연구원 연구보고서 「공공부조의 가치기반과 제도적 반영」)
- 보건복지부는(1999년 1월 시점) 첫째, 생활보호사업을 담당할 사회복지전문요원의 인력충원, 둘째, 생활보호사업을 위한 사회복지전산망 구축, 셋째, 읍면동 폐지시 사무소의 복지센터로의 전환, 넷째, 보건복지부 내에 생활보호 전담부서설치 등의 전제를 내세우며, 이러한 행정인프라가 구축되면 반대할 이유가 없다는 ‘소극적 동의’의 입장을 밝혔음(안병영 2000, 「국민기초생활보장법의 제정과정에 관한 연구」)

실제로 당시 복지부 입장은 “예산당국과의 충분한 사전협의를 거친 후 추진하자”는 것으로 앞에서 명시한 여러 자체적인 한계상황의 이유로 법제정을 주도할 수 없었고, 기획예산처 등 재정당국의 강력한 반대로 인해 법제정의 주도권을 상실했던 것으로 볼 수 있음(조윤철 2001, 「국민기초생활보장법 결정과정에 관한 연구」)

▶ 당시 법 제정 과정에서의 국회 상황

- 1998년 7월 23일 시민운동단체의 청원으로 국민기초생활보장법이 청원되었고,
- 국회의 이성재의원은 98년 10월 15일 국회의의 당론으로 102인의 서명을 받아 법안을 제출함으로써 본격적인 논의에 들어가게 됨
- 98년 12월 28일 보건복지위원회의 법안심사소위는 정부와의 합의안을 수용하여 국민기초생활보장법안을 위원회의 대안으로 의결하였음
- 그러나 예산당국이 막대한 추가 소요예산규모로 강력한 거부 입장을 피력함에 따라 결국 전체상임위에 올리지 못한 채 법안심사소위에 계류시키게 됨

▶ 대통령과 청와대의 역할

- 이렇게 법 제정이 벽에 부딪혔을 때 대통령 직속기구로 ‘삶의 질 향상 기획단’이 출범하였고,
- 최고 정책 결정자인 김대중 대통령이 6월 울산에서 국민기초생활보장법의 제도화를 천명함에 따라 행정부의 여러 문제점은 곧 해결되었고 급물살을 타게 됨
- 특히, 99년 7월 13일 김대중 대통령이 ‘국민기초생활보장법’을 조속히 추진 할 것을 당에 요청함에 따라 국회에서의 법 제정 속도가 빠르게 진전되었음

□ 법 제정의 의의

- 대한민국 헌법 제 34조가 보장한 “인간다운 생활을 할 권리”를 법제도로써 구체적으로 실현한 정책
- 과거 잔여적, 시혜적 단순보호차원의 생활보호제도로부터 국가 책임을 강화한 국민이 누려야 할 당연한 권리를 명문화한 최초의 사회제도로 복지정책 패러다임의 전환을 가져옴

- ※ 보호대상자, 생계보호, 보호기관 등의 시혜적 성격에서 ⇒ 수급권자, 생계급여, 보장기관 등 권리적 성격으로 용어 대체
- 국민기초생활보장제도는 전 국민 단일건강보험제도와 함께 한국 사회복지제도의 핵심 중의 핵심
- 김대중 정부가 국정이념으로 채택한 ‘생산적 복지’의 결과물로서 현대적 복지국가의 기틀을 세움
- ※ 생산적 복지 : “빈곤층 가운데 근로능력이 없는 사람은 기초적인 생활을 할 수 있게 하고, 근로능력이 있는 사람은 자기 힘으로 살 수 있도록 다양한 지원을 하겠다”(국민의 정부 ‘대통령비서실 삶의 질 향상기획단’)
- 정부, 제 정당, 시민단체 등의 노력에 의해 탄생한 범사회적 합의의 산물이라는 점에서 큰 의의를 가짐

□ 제 언

- 국민기초생활보장법이 제정된 지 10년이 되었고, 국민의 정부와 참여정부를 거치면서 많이 보완되었지만 여전히 선진국에는 미치지 못하고 있음
- 특히, 법 제정 과정에서도 보았듯이 정책결정과 관련하여 복지정책을 바라보는 입장에 따라 정부 내를 비롯한 여러 이해관계자의 충돌은 불가피한 것으로 보임
- 또한, 정부정책의 우선순위 결정은 최종적으로 정책결정자인 대통령과 정부의 의지에 달려있다고 볼 수 있으나, 현재로서는 MB정부 초기에 그나마 사용하던 ‘능동적 복지’라는 말자체가 사라지는 등 MB정부 하에서의 복지향상에 대한 기대 자체가 난망한 상황임
- 실제로 지난해 경제위기상황으로 인해 비수급 빈곤층은 32만 8천명이 증가했지만 오히려 기초생보 수급자는 2만여명이 줄어들었으며, 생계급여 예산은 전용과 불용을 합쳐 446억 2,700만원이 집행되지 않은 것으로 확인됐음
- 또한, 4대장 예산은 발표할 때마다 늘어나고 있지만 복지부가 기재부에 요구한 2010년도 기초생활보장 예산은 수급권자를 7천명이나 줄인 예산을 요구하는 등 서민을 위한 예산을 대폭 축소하는 ‘거꾸로 복지’를 추진하고 있어 심각한 문제가 되고 있음
- 10년이 지난 지금 결론적으로 법제정 과정에서 제기됐던 당시 경제부처의 우려는

- 기우에 불과하였다는 점이 확인되었기 때문에 우리는 현 제도에서 소외된 빈곤 사각지대 문제를 어떻게 더 확대 보완할 것인가의 문제에 집중해야 한다고 생각
- 이명박 대통령이 소위 ‘봉고차 모녀’의 문제를 제기했지만 그 때 뿐이고 그 후 어떻게 제도적 보완을 준비하고 있는지, 사각지대 해소를 위한 예산확보는 어떻게 준비되고 있는지 아무런 개선내용이 보이지 않고 있음
 - ※ MB 정부의 빈곤 사각지대 해소의지는 2010년도 예산 편성을 통해 그 사실을 확인할 수 있을 것임 - 대상자 확대에 따른 예산 증가는 필수
 - 최저생계비 수준의 현실화(상대빈곤에 기준을 둔 적정수준 보장) 재산의 소득환산 제도 개선, 부양의무자의 기준 완화 등 ‘국민기초생활보장제도’의 제2의 획기적 발전을 위한 시민사회와 국회의 노력이 필요한 시점임

〈2주제 발제문〉

국민기초생활보장제도 수급 기준들에 대한 검토

홍 경 준*

(성균관대 사회복지학과 교수)

1.

지난 10년간 한국의 사회복지 발전은 주목할 만한 것이었다. 사회보험의 모습은 외환위기 이후 대폭 변화하였다. 건강(의료)보험은 외환위기 이전부터 전 국민을 적용대상으로 해 왔지만, 조합주의 관리체계에 따라 직장조합과 지역조합, 그리고 공무원·교직원 조합으로 분리되어 있었다. 외환위기 이후인 2000년 7월 이들 세 개의 조합은 건강보험공단이라는 하나의 조직으로 통합되었다.

그러나 통합의 실질적 내용이라 할 수 있는 재정통합의 성사여부는 여전히 불투명한 실정이다. 한편 국민연금은 1999년 4월에 도시 자영자로 적용대상을 확대한 후, 2003년 7월에는 근로자 1인 이상 사업장까지를 국민연금 가입 사업장으로 포괄하게 되었다. 고용보험과 산재보험 또한 외환위기 이후 적용범위가 확대되었다.

우선 고용보험은 1998년 10월부터는 1인 이상의 모든 사업장을 적용대상으로 규정하였고, 2004년 1월부터는 1월 미만 근로한 일용직 근로자까지도 포괄하게 되어 현재는 농업·임업·어업 등 일부의 적용제외 사업을 제외한 모든 사업장이 당연적용 대상이다. 산재보험의 경우도 2000년 7월부터 1인 이상의 모든 사업장에 확대 적용되었고, 보험 가입여부가 사업주의 자유의사에 따라 결정되는 일부 업종만이 제외된 상태이다. 결국 사회보험제도의 틀은 극히 일부의 사람만을 제외하고는 전 국민을 포괄하도록 구축된 것이다. 소득보장제도의 또 다른 기둥인 공공부조제

* zookie@skku.edu 사회복지정책학.

도의 영역에서도 변화가 이루어져서 1961년 제정된 생활보호법이 2000년 10월 국민기초생활보장법으로 대체되었다.

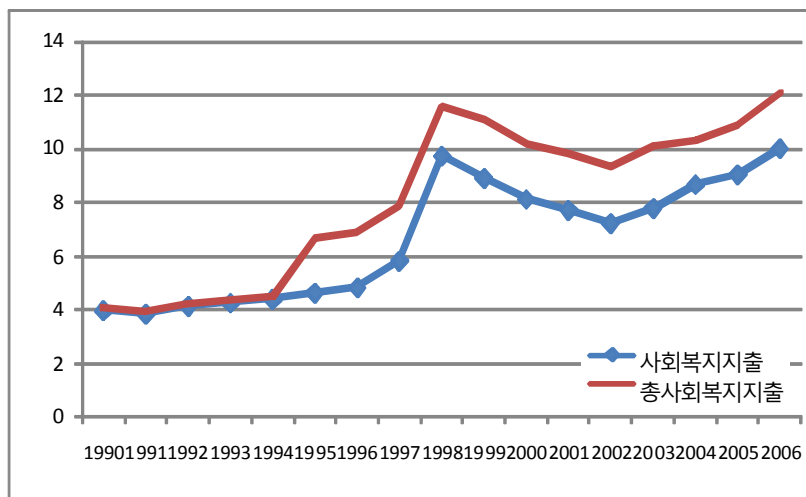
김대중 정부의 뒤를 이어 등장한 노무현 정부에서는 취약계층 위주의 잔여적인 사회서비스를 노인과 장애인을 중심으로 한 보편적 서비스로 확충하려는 노력이 전개되었다. 경제적 지위를 기준으로 하위 60-70%에 해당하는 노인들에게 일정액의 수당을 지급하는 기초노령연금제도가 실시되어 노후소득보장의 사각지대가 상당히 완화되었다.

또한 보육료지원사업도 2003년부터 크게 확대되어 보육아동의 50%이상을 지원하고 있으며, 올해 7월부터는 차상위계층의 만 2세 이하 아동들에게 아동양육수당을 지급하는 아동양육수당이 지급되기 시작했다.

악화된 고용사정을 돌파하는 수단으로, 또한 인구고령화와 가족구조의 변화에 따라 커진 사회성원들의 사회서비스 욕구에 대한 대응 수단으로 사회서비스(social service)에 대한 정책적 관심이 증대된 것도 이 시기의 일이다. 2003년부터 사회적 일자리 사업이 시작되었고, 사회취약계층에 대한 돌봄 서비스도 확대되었다. 아동을 대상으로 하는 희망스타트사업 실시, 보육사업의 확대, 아동발달계좌 도입 등도 이 시기에 이루어졌다. 한편, 빈곤 가구의 근로에 대한 재정적 유인을 직접 제공하는 EITC형 취업연계 급여(In-work benefit)도 근로장려세제라는 명칭으로 도입되었다.

이러한 일련의 제도 확장과 제도 도입, 새로운 정책영역의 등장은 '복지국가의 태동'이라는 표현이 등장할 만큼 한국 사회복지의 발전을 의미하는 것이다.

〈그림 1〉 사회복지지출의 추이(% of GDP)



자료: 고경환·장영식·강지원(2008).

주: 사회복지지출은 공공부문지출과 법정민간부문 지출을 합산한 것이며, 총사회복지지출은 여기에 사회복지지출과 자발적 민간지출을 합산한 것임.

〈그림 1〉을 보면 한국의 사회지출은 다른 OECD 국가들에 비해서는 여전히 낮은 수준이지만, 1990년대 후반 이후 주목할 만한 증가폭을 이루었다. 특히 국민연금 가입대상 확대의 효과는 기여기간을 충족한 가입자들이 수급연령에 도달하여야 현실화되기 때문에 현재까지의 사회지출 통계가 복지개혁의 성과를 과소 반영한다는 점을 인식하면, 사회복지 발전의 속도는 높게 평가할 만하다.

이 글은 지난 10년간 이루어진 사회복지의 발전 가운데서도 가장 주목할 만한 성과라고 평가되는 국민기초생활보장제도에 초점을 둔다. 국민기초생활보장제도는 근로능력 유무와 상관없이 수급자격을 부여한 우리나라 최초의 일반적 공공부조제도라는 의미를 가지고 있다. 또한 수급자격의 기준을 최저생계비에 연동함으로써 정부의 예산사정에 따라 수급권이 제한되는 재량적 성격을 탈피하였다. 이 제도의 시행에 따라 법으로 규정된 요건을 만족하는 가구는 정부의 예산제약과는 상관없이 급여를 받을 수 있게 되어, 말 그대로 시민권으로서의 사회권 개념이 한국의 사회복지 영역에 처음 등장하게 된 계기가 되었다. 이러한 특성 탓에 국민기초생활보장제도는 명실상부한 우리사회의 '최후 안전망'으로 기능하게 되었고, 인구 사회적 변동과 노동시장의 변화가 가져다 준 경제적 충격을 흡수해왔다. 그런 과정에서 국민기초생활보장제도의 예산 규모와 수급자 수는 지속적으로 증가해왔다.

〈표 1〉을 통해 이를 구체적으로 살펴보면, 외환위기에 따른 임시적 조치로 마련된 한시적 생활보호제도가 시행되었던 1998년에 중앙정부의 예산규모는 5천 5백억 원 정도였지만, 국민기초생활보장제도가 시행된 지 만 1년이 지난 2002년에는 1조외환천억 원을 넘어서는 규모로 커졌 살펴보면 2004년에는 2조원을 넘어서게 되었다. 수급자 수 역시 크게 증가하였다. 한시적 생활보호대상자를 포함하여 1998년의 생활보호대상자의 수는 약 54만 명에 불과하였지만, 2001년에는 140만 명을 넘어서게 되었으며, 2005년에는 150만 명에 달하게 되었다.

국민기초생활보장제도 외의 다른 공공부조, 즉 의료보장제도인 의료급여와 범주적 공공부조의 형태로 운영되었던 경로연금(기초노령연금), 모부자가정지원제도(한부모가정지원제도), 장애수당, 장애아동부양수당 등 또한 국민의 정부 이후 상당한 규모로 확대되었다. 의료급여의 예산규모와 수급자 수는 국민기초생활보장제도와 거의 유사한 양상을 보이며, 1998년에 700억 원 정도의 예산규모를 가졌던 경로연금(2008년 기초노령연금으로 대체)은 2002년에는 2조원 이상의 예산규모로 확대되었다. 장애수당 또한 예산의 규모와 수급자 수에서 상당한 확대를 경험하였다.

국민기초생활보장제도가 거둔 성과에 대한 평가는 다양한 측면에서 가능하다. 한국 사회복지 발전의 전반적인 맥락에서 그것이 가진 의미를 살펴볼 수도 있고, 급여의 구체적인 항목들을 통해 그 성과를 점검할 수도 있다. 이 글에서는 국민기초생활보장제도의 수급 자격을 결정하고, 급여액의 수준을 결정하는 데 활용되는 기준들, 즉 욕구 측정의 기준으로 사용하는 최저생계비와 자원 측정의 기준으로 활용하는 소득인정액 기준 및 부양의무자 기준을 통해 국민기초생활보장제도가 거둔 성과를 평가해 본다.

〈표 1〉 한국 공공부조의 변화 추이: 1998~2005

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
예산 (억원)	기초보장	5,439	10,381	12,998	16,526	16,915	17,429	20,317	22,236
	의료급여	5,462	8,098	10,323	15,897	16,904	17,617	18,810	21,325
	경로연금	692	1,431	1,850	1,846	2,039	2,098	2,150	2,126
	장애수당	157	207	277	331	448	518	664	897
	합계	11,750	20,117	25,448	34,600	36,306	37,662	41,941	46,584
인원 (천명)	기초보장	540	540	1,490	1,420	1,380	1,370	1,420	1,500
	경로연금	551	587	587	565	616	619	619	632
	장애수당	42	61	77	92	110	111	139	286
	합계	1,133	1,188	2,154	2,077	2,106	2,100	2,178	2,448

자료 : 보건복지백서, 각년도.

2.

국민기초생활보장제도는 최후의 안전망으로 기능하는 일반적 공공부조제도로, 사회적으로 정한 빈곤선 이하에서 생활하는 사람들의 최저생계를 보장한다. 따라서 국민기초생활보장제도의 작동은 특정한 가구(개인)의 빈곤지위를 어떻게 판별할 것인가에 대한 일련의 판단에 기초하여 이루어진다. 즉, 빈곤을 어떻게 측정할 것인가의 문제에 대한 어떤 합의나 기준의 도출이 국민기초생활보장제도의 작동을 위해 필요하다는 것이다.

빈곤을 경제적 차원의 문제라고 말한다면, 특정한 가구나 개인이 빈곤한가의 여부, 즉 빈곤지위를 판별하기 위해서는 해당 가구(개인)가 가진 물질적 능력(자원; resource)과 해당 가구(개인)가 가진 물질적 욕구(needs)를 비교해야 한다. 즉 해당 가구가 가진 욕구가 해당 가구가 가진 자원을 초과할 때, 우리는 비로소 빈곤에 대한 언급이 가능하다. 특정 가구가 가진 욕구와 자원의 비교를 위해서는 당연히 그 양이 측정되어야 한다. 하지만 욕구와 자원의 크기를 측정하는 일은 결코 쉽지 않으며, 관련하여 매우 많은 쟁점과 논란이 있다.

우리나라는 어떤 가구(개인)가 가진 욕구를 최저생계비라는 개념을 통해 측정하며, 소득인정액과 부양의무자 기준을 통해 해당 가구가 가진 경제적 능력, 즉 자원을 측정한다. 이러한 개념들은 나름의 논리와 현실적합성에 기초하여 고안된 것이며, 욕구와 자원을 판정하는 유용한 기준이다. 빈곤에 대한 다양한 분석을 서술적 분석과 정책적 분석으로 구분한다면 국민기초생활보장제도에서 사용하는 이런 기준들은 빈곤을 완화하기 위한 정책을 위해 고안된 것이지만, 빈곤이라는 사회현상에 대한 이론적 관심의 측면에서도 주목할 만하다. 왜냐하면, 이러한 개념들은 빈곤의 측정이라는 주제와 관련하여 우리나라가 제출한 새로운 개념이며, 새로운 측정도구들이기 때문이다.

1) 욕구 측정의 방법; 최저생계비

빈곤의 판별을 위해서는 우선 욕구의 수준에 대한 판단이 필요하다. 빈곤의 판별과정에서 사용되는 need는 사실 쉽게 이해될 수 있는 개념은 아니다. need는 demand도 아니며 want도 아니다. 가령, 어떤 사람이 배고픔을 해결하기 위해 쌀을 원한다고 하자. 그가 구매력을 갖추어 시장에서 쌀에 대한 수요를 표출할 수 있다면, 쌀에 대한 그의 '원함'은 demand이다. 하지만, 쌀을 원하지만 구매력을 갖추지 않았다면 그의 '원함'은 demand가 아니다. 즉, demand는 구매력을 전제하지만 need는 그렇지 않다. 따라서 구매력을 갖추지 못한 쌀에 대한 그의 '원함'은 need가 될 수 있다. 하지만 쌀에 대한 그의 '원함'을 need라고 말하기 위해서는 매우 논란이 많은 또 하나의 시험대를 통과해야 하는데, 그것이 바로 '가치롭다'라는 대단히 규범적인 판단기준이다. 즉, 쌀에 대한 그의 '원함'이 지향하는 바, 혹은 목적이 규범적인 판단 기준에 부합해야만 우리는 쌀에 대한 그의 '원함'을 need라고 말할 수 있다. '배고픔을 해결한다'는 지향성, 혹은 목적은 일반적으로 규범적인 판단 기준에 부합한다. 하지만, 개인의 정신적 행복감을 위해 담배를 원한다면, 우리 사회의 일반적인 규범상 그것은 want이지 need는 아니다. 결국 need의 수준에 대한 판단은 언제나 규범적인 가치판단을 전제로 하며, 끊임없이 소비자 주권주의(consumer sovereignty)와의 갈등을 수반하기 마련이다.

욕구 수준에 대한 측정은 바로 이러한 규범적인 가치판단을 누가 어떤 방식으로 할 것인가와 관련하여 여러 방법으로 구분할 수 있다. 우선 절대적인 방법은 규범적인 가치판단을 전문가에게 위임하며, 상대적인 방법은 사회 전체 구성원이 가진 전반적인 욕구 수준을 중시한다. 욕구를 가진 해당 가구나 개인의 판단을 중시한다면 그것은 주관적인 방법이 된다. 각각의 방법에 대해 우리는 절대적 빈곤, 상대적 빈곤, 그리고 주관적 빈곤이라는 개념을 사용하는데, 어떤 것이 적절한가에 대한 논란은 지금까지도 계속되고 있다.

우리나라의 최저생계비는 어떤 방법에 따라 욕구 수준을 측정하는가? 흔히 우리나라의 최저생계비를 절대적 방법에 기초한 절대적 빈곤개념으로 이해하는 경우가 많지만, 엄밀하게 말하면 우리나라의 최저생계비는 절대적 방법과 상대적 방법을 혼용한 것이다. 우리나라의 최저생계비는 빈곤의 절대적 기준을 설정한다는 점에서는 절대적 방법을 따르지만, 그러한 절대적 기준을 정하기 위해 주기적으로 생활수준의 변화를 반영한다는 점에서는 상대적 방법을 따른다. 구체적으로 살펴보면, 우리나라에서 최저생계비의 계측은 전 국민을 근간으로 한 표준가구를 설정하는 일로부터 시작된다(여유진·김미곤 외, 2007).

2007년도의 계측에서 표준가구는 부부와 두 자녀로 구성된 4인가구이며, 남성 가구주의 연령은 40세, 여성 배우자의 연령은 37세, 첫째 자녀의 연령은 11세, 둘째 자녀의 연령은 9세로 설정되었다. 다음으로 최저생계비의 지역별 차이를 반영하기 위해 지역구분을 하는데, 역시 2007년의 경우 지역은 '대도시', '중소도시' 및 '농어촌'의 3개 지역으로 구분했다. 다음으로는 사람들의 일상적인 소비지출 항목을 ①식료품비 ②주거비 ③수도광열비 ④가구집기비 ⑤피복신발비 ⑥보

건의료비 ⑦교육비 ⑧교양오락비 ⑨교통통신비 ⑩기타소비지출 ⑪비소비지출의 11개 비목으로 구분한 후, 각 비목별 생활 필수품으로 지역별 마켓 바스켓을 구성한다. 결국 최종적인 최저생계비는 표준가구가 이 11개의 소비지출 항목별로 최저생활을 누리는데 필요한 비용을 모두 합산하여 산출된다. 이 과정에서 사회 전체 구성원이 가진 전반적인 욕구 수준, 특정 가구나 개인의 주관적 판단이 고려되지는 않는다.

하지만, 이러한 계측은 3년을 주기로 되풀이하도록 되어 있어 그 동안 발생한 생활수준의 변화를 반영하게 된다. 일반적으로 사용되는 절대적 빈곤 개념은 한 시점에서 결정된 이후에는 물가 변화 등만을 고려하여 그 액수를 조정한다(대표적으로 미국에서 사용하는 반물량 방식의 빈곤선). 하지만 우리나라의 경우는 빈곤의 절대적 기준을 설정하지만, 주기적인 계측을 통해 그러한 기준이 생활수준의 변화를 반영하도록 한다.

이러한 최저생계비 계측방법은 절대적 방법이 가지는 한계점, 즉 시간과 공간에 따라 욕구 수준이 달라짐을 반영하지 못한다는 점을 완화할 뿐 아니라, 엄밀하게 말해 빈곤보다는 불평등의 측정 방법인 상대적 방법의 문제를 해결한다는 점에서 상당히 진일보한 방법이라고 할 수 있다. 우리나라의 최저생계비가 진일보한 욕구 측정 방법이라는 사실은 Sen에 의해 제시된 새로운 접근법이나 명망 있는 미국의 빈곤 연구자들이 권고한 욕구측정 방법이 우리나라 최저생계비와 유사한 착상에 기초해 있다는 점을 통해서 잘 알 수 있다. Sen(1983)은 본질적으로 빈곤은 절대적인 방법으로 측정하는 것이 타당하지만, 그 수준은 다양한 방법을 통해 시간과 공간의 변이를 반영할 수 있다고 주장했다. 명망 있는 미국의 빈곤연구자들이 권고한 빈곤측정 방법 또한 의식주에 필요한 표준가구의 최소비용을 기초로 하여 반물량 방식의 빈곤선을 구하고, 이를 중위가구의 소비행태에 기초하여 매년마다 갱신하는 것이었다(Citro & Michael, 1995).

근년에 들어 최저생계비 계측방법에 대한 논란이 제기되고 있다. 최저생계비를 상대적 방법을 통해 설정하자는 주장이 그 중 하나이다. 상대적 빈곤 개념은 연구자들 사이에서 널리 통용되는 개념인데, 이는 기본적으로 절대적 빈곤 개념이 국가들 사이의 비교연구에 적합하지 않기 때문이다. 우리나라의 최저생계비는 국민기초생활보장제도를 비롯한 여러 공공부조제도에서 실제로 활용되는 정책적 빈곤선이다. 앞서 언급한 바와 같이 엄밀하게 말해서 상대적 빈곤 개념은 빈곤보다는 불평등을 반영하는 개념이기 때문에 탈빈곤 및 빈곤완화를 제 1의 정책목표로 하는 국민기초생활보장제도에서 사용하는 최저생계비의 개념적 기초로 사용하는 것은 적절하지 않다는 것이 발제1의 개인적인 의견이다.

2) 자원 측정의 방법; 소득인정액 기준과 부양의무자 기준

욕구를 측정하는 방법에 대한 논란과 마찬가지로, 특정 가구(혹은 개인)가 보유한 자원을 측정하는 방법에 대한 논란도 끊이지 않고 제기된다. 특정한 가구가 가진 자원을 판단하는 기준으로는 소득(income), 소비(consumption), 부(wealth), 근로소득 획득능력(earnings capacity) 등이 있

다. 가구(개인)가 가진 도구적 연줄망이나 사회적 자본 또한 자원으로 환원될 수 있다. 따라서 측정의 정확성이라는 측면에서 생각해 보면 특정 가구(혹은 개인)가 보유한 여러 차원의 자원들을 모두 함께 고려하는 것이 적절할 것이다.

하지만 이러한 다양한 자원들을 종합적으로 함께 고려하는 것은 말처럼 쉽지 않다. 우선, 다양한 자원들 각각에 대한 측정의 문제가 제기될 수 있다. 부나 근로소득 획득능력의 정확한 가치를 계산하기는 쉽지 않다. 또한 소비의 경우에도 신뢰성 있는 자료를 구하기는 어렵다. 둘째, 다양한 능력들이 정확하게 측정되었다 해도, 이것들을 동일척도로 환산하기는 어렵다. 개인이 보유한 근로소득 획득능력이나 도구적 연줄망, 혹은 사회적 자본을 화폐단위로 환산하기는 매우 어려우며, 동일한 화폐단위로 측정되었다고 해도 유량(flow)으로서의 소득과 저장(stock)으로서의 부를 동일한 척도로 환산하기는 쉽지 않다.

이러한 어려움 때문에 빈곤 판별에서 특정 가구(혹은 개인)가 보유한 자원은 소득을 통해 측정해왔다. 소득은 개인의 능력을 대표하는 좋은 척도이면서 그 측정이 비교적 용이하며, 취향(tastes)의 차이를 무시할 수 있다는 점에서 빈곤 판별과 관련하여 가장 대표적인 능력 측정의 기준으로 이용되어 왔다(김태성, 손병돈, 2002). 하지만 소득은 가구(혹은 개인)가 이용할 수 있는 다양한 자원들 중의 하나일 뿐이다. 만일 소득의 분포가 다른 다양한 자원들의 분포와 일치한다면 소득은 그 자체로 가구(혹은 개인)가 가진 다양한 자원을 대표할 수 있다. 사실 자원의 측정에서 소득이 가장 널리 이용되는 이유 중의 하나는 그것의 분포가 다른 자원의 분포와 비교적 유사하다는 점 때문이다. 그러나 소득의 분포가 다른 자원의 분포와 항상 일치하는 것은 아니다.

우리나라의 경우 보건복지부와 한국보건사회연구원에서 2002년도 재산의 소득환산제 시범사업의 일환으로 기존의 국민기초생활보장제도 수급자와 신규신청자로 구성되는 빈곤층에 대해 수집한 조사자료를 분석한 결과, 소득과 재산 사이의 피어슨 상관관계 계수는 0.359로서 그 상관관계의 정도가 상당히 약한 것으로 나타났다. 이러한 문제점을 보완하기 위하여 거의 모든 선진국들의 공공부조는 수급자 선정에서 소득과 함께 재산기준을 이용하여 왔다.

그러나 대부분의 나라들에서 재산기준의 적용은 소득의 수준에 무관하게 동일한 재산기준을 부과하는 단순 재산기준(simple cutoff) 방식이지만, 우리나라는 재산을 소득으로 환산한 재산의 소득환산액을 보유 자원의 측정과정에 사용한다. 영국과 벨기에 또한 재산을 소득으로 환산한다. 우리나라에서는 특정한 가구(혹은 개인)가 보유한 자원을 측정하는데 자원의 또 다른 차원도 활용한다. 그것은 바로 부양의무자 기준인데, 이는 개인이 보유한 연줄망인 확대가족이 수행하는 도구적 기능에 주목한 것이다. 이하에서는 국민기초생활보장제도에서 자원 측정의 방법으로 사용하는 소득인정액 기준과 부양의무자 기준을 살펴보자.

(1) 소득인정액 기준

특정 가구(혹은 개인)가 보유한 자원을 측정하기 위해 사용하는 첫 번째의 기준이 바로 소득인

정액 기준이다. 소득인정액 기준에 대해 문제제기를 하는 상당수의 논의가 지적하는 바와 같이 소득 인정액 기준은 복잡한 과정을 통해 산출되는데, 그 방법을 간략하게 살펴보자. 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액을 더하여 산출한다.

여기에서 소득평가액은 실제 소득으로부터 ①가구 특성별 지출비용(기초노령액 중 일부, 장애(아동)수당, 아동양육비, 소년소녀가장 지원금, 만성질환의 치료 등에 사용한 6개월 이상의 의료비, 자신의 소득에서 지출하고 있는 중고등학생의 수업료 및 입학금, 국민연금에 가입한 수급자의 본인부담분 연금보험료의 50%에 해당하는 금액 등)과 ②바람직한 근로활동(장애인의 직업재활 사업 참여, 자활공동체 참여, 공공근로 참여, 학생의 근로 및 사업)에 대한 30% 공제액을 감하여 산출한다. 한편 재산의 소득환산액은 재산의 종류별 가액에 기본재산액과 부채를 감한 금액에 재산의 종류별 환산율을 곱하여 구한다.

모든 재산은 일반재산과 금융재산 그리고 자동차로 구분되는데, 시가를 기준으로 하여 재산가액으로 평가된다. 금융재산에 대해서는 의료비 등 기본적인 생활준비에 소요되는 비용으로 가구당 300만원을 생활준비금이라는 이름으로 공제하며, 재산형성을 통한 탈수급을 장려하기 위해 가구당 연간 300만원 한도, 총 900만원 한도로 장기금융저축에 대한 공제를 적용한다. 공제 후의 금융재산과 일반재산을 시가로 계산하여 더한 금액에 기본 재산액이라는 이름의 공제가 적용된다. 기본 재산액은 복지부 장관 고시로 가구의 기초생활유지에 필요한 일정 금액(주로 지역별 최저주거면적의 전세가격이 기준이 됨)에 해당하는 액수를 말하는데 2009년의 경우 대도시는 5,400만원, 중소도시는 3,400만원, 농어촌은 2,900만원이다. 여기까지 계산된 액수에서 다시 부채를 제외하면 이제 소득으로 환산될 준비가 끝난 재산액이 도출된다.

재산의 소득환산액은 재산의 종류에 따라 달리 적용되는 환산율에 따라 소득으로 환산되는데, 일반재산의 경우는 재산가액의 월 4.17%, 금융재산의 경우에는 현금화가 쉽다는 점을 감안하여 일반 재산의 1.5배 수준인 월6.26%, 일반재산으로 인정하는 자동차를 제외한 자동차의 경우 재산가액의 100%를 적용하도록 되어 있다.

소득 기준과는 별개로 설정한 재산기준을 사용하는 대신에 재산을 소득으로 환산하여 이를 소득에 더하는 소득인정액 개념을 사용하는 것이 가지는 장점은 무엇인가? 재산을 주택 등과 같이 인간으로서의 기본적 생활을 위한 서비스를 발생시키는 재산, 은행저축 등과 같이 즉각적으로 현금화가 가능한 재산, 그리고 그린벨트로 묶여 있는 나대지와 같이 서비스를 생산하지도 즉각적으로 현금화가 가능하지도 않은 재산으로 구분해서 생각해 보자.

첫째, 서비스를 창출하는 재산의 경우 그 부분만큼 서비스를 구입할 지출수요가 없으므로 그만큼의 소득이 있는 것으로 간주할 수 있다(자가 보유자의 경우 전가임대료가 바로 그러하다).

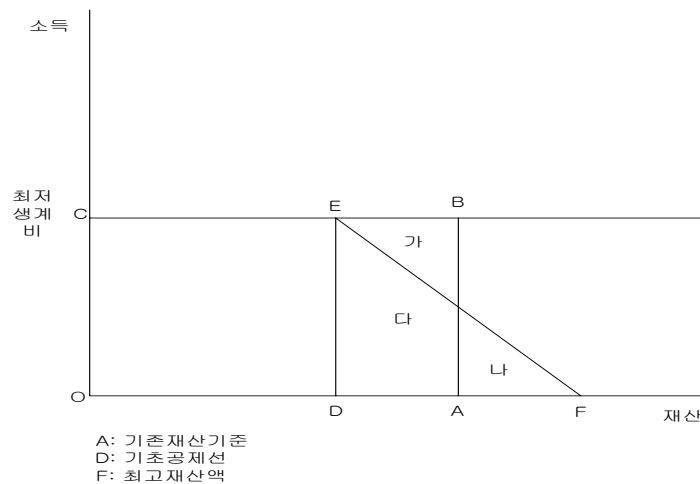
둘째, 즉각적으로 현금화가 가능한 재산의 경우 한 개인이나 가구가 빈곤에 빠질 위험에 처하게 되었을 때 즉각적으로 현금화하여 소득부족을 보완할 수 있다³³⁾.

셋째, 서비스를 생산하지도 않고 즉각적으로 현금화가 가능하지도 않은 재산의 경우, 장기적으

로는 매각을 통해 일시인 목돈(lumpsum money)을 발생시킬 수 있지만, 단기적으로는 즉각적인 현금화가 어려우므로 소득의 부족을 대체하기는 어렵다. 그러나 이러한 성격을 가진 재산을 담보로 한 대출이 가능하다면 이러한 재산을 현금화하는데서 제기되는 시간적 갭은 줄어들 수 있다.

정리해 보면, 서비스를 창출하는 재산이나 즉각적으로 현금화가 가능한 재산은 일종의 소득을 발생시키는 것으로 볼 수 있다. 또한 서비스를 생산하지도 않고 즉각적으로 현금화가 가능하지도 않은 재산의 경우에도 이 재산을 담보로 한 대출의 가능성을 염두에 둔다면, 이 재산 또한 개인에게 이용 가능한 경제적 자원을 제공하는 것으로 볼 수 있다. 즉, 재산은 그로부터 창출되는 재산소득을 염두에 두지 않더라도 특정 가구나 개인이 이용 가능한 소득을 발생시킬 수 있다. 따라서 소득수준을 고려하지 않는 단순 재산기준 방식보다는 재산을 소득으로 환산하는 방법이 더 적절하다고 것이다.

바로 이러한 점 때문에 우리나라에서는 선정과정의 형평성 문제를 완화하는 수단으로 재산의 소득환산제가 도입되었다. 수급자 선정의 형평성 문제를 좀 더 구체적으로 살펴보자³⁴⁾. 우리나라의 국민기초생활보장제도에서도 2002년까지는 소득기준과 재산기준을 별개의 기준으로 두고, 두 가지 기준을 모두 충족해야 수급자로 선정될 수 있는 방식, 즉 단순 재산기준 방식을 적용하고 있었다. 그러나 이러한 단순 재산기준 방식은 소득수준에 무관하게 동일한 재산기준을 모두에게 적용함으로써 수급자 선정에 있어서 형평성의 문제를 야기하는 것으로 지적되었다.



〈그림 2〉 소득수준별 차등 재산기준과 수급자 선정상의 형평성

33) David and Fitzgerald(1987)의 위기 개념에 기초한 빈곤정의(crisis definition)는 이러한 측면 때문에 어떤 가구의 빈곤여부를 평가함에 있어서 소득과 함께 재산을 고려해야 한다고 주장한다. 이러한 주장을 비롯하여 재산의 소득환산을 이론적으로 정당화하는 여러 모형들에 대해서는 홍경준 외(2004)를 참조하라.

34) 이하의 논의는 홍경준 외(2004)의 2장 일부를 그대로 옮긴 것이다.

〈그림 2〉는 기존의 단순 재산기준 방식이 가진 수급자 선정의 형평성 문제를 잘 보여준다. 소득과 재산이 모두 기준선 보다 약간 낮아서 수급자로 선정되는 경우(그림에서 삼각형 '가'로 표시되는 부분)와 소득이 낮거나 거의 없음에도 불구하고 재산이 기준선을 초과하여 수급자로 선정되지 못하는 경우(그림에서 삼각형 '나'로 표시되는 부분)를 생각해보자. 앞의 경우에는 최저생계비에 근접한 수준의 소득을 가지고 있음에도 불구하고 국민기초생활보장제도의 수급자로 선정되는 반면, 뒤의 경우에는 소득을 거의 가지고 있지 않음에도 불구하고 기초생활보장제도의 수급자로 선정되지 못한다. 그러므로 재산의 소득환산제를 도입하여 그림에서 '가'에 위치하는 사람들을 탈락시키고 '나'에 해당되는 사람들을 신규수급자로 편입시키는 것이 바람직할 것으로 주장되었다.

이 그림에 의해 도식화된 수급자 선정상의 형평성 문제는 많은 사람들의 공감을 얻었다. 그러나 사실 〈그림 2〉의 EF를 연결하는 선은 재산의 소득환산제를 보여준다기보다는 소득수준별로 차등적인 재산 기준(이하 차등적 재산기준)을 적용하는 경우를 나타낸다. 해당 소득구간을 몇 개의 하위구간으로 나누어 차등적인 재산기준을 적용한다면, 수급자 선정에 활용하는 소득기준은 재산의 증가에 따라 감소하는 계단 함수로 표시될 수 있다. 만일 해당 소득구간을 무한대의 하위구간으로 나누어 각 구간에 대해 차등적인 재산기준을 적용한다면, 소득기준은 재산의 선형감소함수로 표시될 것인데 선 EF는 바로 그러한 경우를 보여주는 것이기 때문이다.

현재 시행하는 재산의 소득환산제를 보다 정확하게 묘사하는 그림은 사실 〈그림 3〉이다. 〈그림 3〉은 소득평가액에 재산의 소득환산액을 합산한 소득인정액을 Y축에, 재산을 X축에 나타낸 것이다. 기본재산액 수준인 D점을 초과하는 재산을 가진 가구의 경우, 해당 재산액은 소득환산액으로 환산된다. DF의 재산을 가진 최저생계비미만 소득자들의 소득분포는 DFGE로부터 재산의 소득환산 결과로 인해 DGHE로 변화한다. 그 결과 세 가지 경우의 사람들은 서로 다른 영향을 받게 된다.

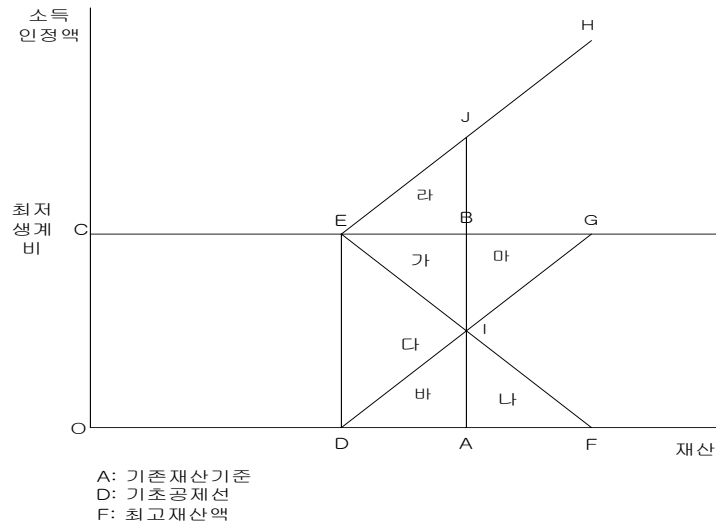
첫째, 삼각형 '가'(즉, EBI)에 속한 사람들의 소득인정액은 이제 삼각형 '라'(즉, EBJ)로 증가하게 되고 이 소득인정액은 최저생계비를 초과하게 된다. 그 결과 이들은 국민기초생활보장제도로부터 탈락하게 되고 삼각형 '가'(EBI) 면적 만큼의 급여를 상실하게 된다.

둘째, 삼각형 '나'(즉, AIF)에 속한 사람들의 소득인정액은 이제 삼각형 '마'(즉, BIG)로 증가하게 되지만 여전히 최저생계비수준에 미달하기 때문에 신규 수급자로 국민기초생활보장제도로 진입하게 된다. 이들은 삼각형 '마'만큼의 급여를 수급하게 된다.

셋째, 삼각형 '다'와 '바'(즉, DAIE)에 있는 사람들의 소득인정액은 삼각형 '가'와 '다'(즉, DIBE)로 상승하게 된다. 이들의 경우 소득인정액수준이 최저생계비 미만이므로 수급자격은 유지하지만 재산의 소득환산에 따른 소득인정액의 증가액만큼 즉, 삼각형 '바'(즉, DAI)만큼의 급여를 상실하게 된다.

따라서 재산의 소득환산제의 적용 결과 기존수급자들의 탈락에 따른 '가' 만큼의 급여지출

감소와 계속수급자들의 급여감소에 따른 '바' 만큼의 급여지출감소 요인이 발생하는 반면, 신규수급자들의 진입에 따른 '마'만큼의 급여지출 증가 요인이 발생하게 된다.



〈그림 3〉 재산의 소득환산제와 소득인정액

소득에 따른 차등적 재산기준을 적용하는 경우(그림 2)와 재산의 소득환산에 따른 소득인정액 기준을 적용하는 경우(그림 3)를 비교해보면, 다음과 같은 몇 가지의 특징을 발견하게 된다. 첫째, 대상자 선정에 있어서는 두 경우가 같다. 즉, 두 경우 모두에서 탈락자, 신규수급자, 그리고 계속수급자의 선정결과는 동일하다. 둘째, 그러나 급여수준의 측면에서는 상당히 다른 결과를 보인다. 즉 탈락자들은 급여 전부를 삭감당하기 때문에 두 경우 모두에서 동일한 결과를 보이지만, 신규수급자들과 계속수급자들의 경우에는 그 결과가 상당히 다르다.

우선 신규수급자의 경우 차등적 재산기준에 비해 재산의 소득환산제하에서 급여수준이 현저하게 감소한다. 예를 들어 F점에서 소득이 0이고 최고재산액을 가진 신규수급자의 경우 차등적 재산기준을 적용하는 경우에는 급여액이 최저생계비액(OC)에 해당하지만 재산의 소득환산제를 적용하는 경우에는 급여액이 0이 된다. 계속수급자의 경우에도 차등적 재산기준에 비해 재산의 소득환산제하에서 급여수준은 현저하게 감소한다.

예를 들어 A점에서 소득이 0이고 과거의 재산기준에 해당되는 재산액을 가진 경우 차등적 재산기준에서는 급여액이 최저생계비액에 해당되는 반면 재산의 소득환산제하에서는 급여액이 BI로 줄어든다. 즉 소득수준에 따른 차등적 재산기준에 비해, 재산의 소득환산제는 일정수준 이상의 재산을 가진 수급자들의 급여를 감소시킨다. 셋째, 그 결과 재산의 소득환산제에서는 차등적 재산기준에서 발생할 수 있는 형평성의 문제가 완화된다. 예를 들어 차등적 재산 기준에

서는 소득이 없다는 점에서는 동일하지만 재산이 0과 F로 각기 다른 두 사람에 대해 최저생계비만큼의 동일한 급여를 제공한다. 이 경우 두 사람 사이에 형평성의 문제가 제기될 수 있다. 그러나 재산의 소득환산제하에서는 재산이 0인 사람은 최저생계비만큼의 급여를 그리고 F의 재산을 가진 사람은 급여를 받지 못하게 되어 재산수준의 차이에 따른 급여수준의 차이가 발생되게 된다. 넷째, 예산의 측면에서 재산의 소득환산제하에서는 차등적 재산기준에 비해 수급자들의 급여가 감소되므로 재산의 소득환산제가 차등적 재산기준에 비해 비용 절감적이다.

국민기초생활보장제도의 급여수준에 대한 논란은 흔히 최저생계비의 수준에 관한 문제제기로 이어진다. 특히 최저생계비를 계속하거나 매년 갱신하는 과정에서는 최저생계비 수준이 너무 낮다는 주장과 너무 높다는 상반된 의견이 반복적으로 대립한다(박능후, 2007). 2006년을 기준으로 할 때 4인 가구 최저생계비는 전국 4인 가구 연평균 경상소득의 액 34.8% 수준, 도시근로자 4인 가구 연평균경상소득의 약 32.7% 수준이다. 이는 종종 국제적인 비교에서 상대적 빈곤선으로 활용되는 평균소득 50%에 비해 상당히 낮은 수준이다. 하지만 동시에 20년간 평균임금 수준으로 일하면서 국민연금에 기여한 퇴직근로자가 받는 연금액과 비교하면 급여수준이 너무 높다는 지적도 있다. 2006년 기준으로 그러한 근로자가 받을 수 있는 노령연금액은 약 61만원인데, 이는 2인 가구 최저생계비보다 낮기 때문이다. 최저생계비의 수준에 대한 이러한 상반된 의견은 모두 부분적인 사실을 내포하고 있다.

하지만, 국민기초생활보장제도의 급여수준에 대한 논란의 상당부분은 최저생계비의 수준 때문 이라기보다는 재산의 소득환산제와 관련된 것이라고 보는 것이 옳다. 소득평가액과 재산의 소득 환산액을 더한 소득인정액은 수급 자격을 결정하는 기준으로 사용됨과 동시에 급여 수준을 결정 하는 기준으로도 활용된다. 이는 저량으로 존재하는 재산의 일부가 실제로 유량으로 실현되지는 않았지만, 앞서 살펴본 논리에서 그러하듯이 특정 가구나 개인이 이용 가능한 현금 소득을 발생시 킴을 가정하기 때문이다. 물론, 수급자들이 이런 방식을 통해 재산의 일부를 실제 소득으로 전환 하지는 않는다. 재산을 소득으로 환산할 때 사용하는 환산율 또한 지나치게 높다. 가령 부채와 기본재산공제액을 제외한 일반재산으로 1,000만원을 가진 수급자는 월 4.17%, 즉 41만 7천원의 소득을 가지는 것으로 간주한다.

이것은 현실에 존재하는 이자율보다 턱 없이 높다. 만일 보유한 재산을 현금 소득으로 전환할 것임을 전제하고 이런 방식의 환산율을 구한 것이라면, 그 다음해엔 약 500만원(41만 7천원 X 12개월)의 재산을 추가로 공제해주어야 논리에 맞다. 하고자 하는 말은 급여의 형평성을 위해 도입된 재산의 소득환산제가 급여의 충분성이라는 기초생활보장의 논리와는 충돌하는 경우가 발생할 수 있다는 것이다.

(2) 부양의무자 기준

〈표 2〉는 소득의 원천별로 가구 소득을 구분한 후 근로소득, 사업소득 및 재산소득의 합으로

구성되는 1차소득부터 새로운 소득원이 추가됨에 따라 발생하는 빈곤완화 정도를 추정한 결과이다. 먼저 1차소득을 기준으로 한 개인 빈곤율은 15.8%, 가구 빈곤율은 23.4%임을 알 수 있다. 둘째 줄에서는 사적 이전 후의 빈곤율을 나타내는데, 이를 통해 사적 이전이 빈곤에 미치는 효과를 알 수 있다.

사적 이전의 결과 개인 빈곤율(가구 빈곤율)은 15.8%(23.4%)에서 10.7%(15.1%)로 약 32.6%(35.6%) 감소하였다. 셋째 줄은 공적 이전 후(소득보장 급여 후)의 빈곤율을 나타내는데, 공적 이전의 결과 개인 빈곤율(가구 빈곤율)은 10.7%(15.1%)에서 6.6%(9.6%)로 약 37.9%(36.1%) 감소하였다. 국민기초생활보장제도가 시행되기 전에 이루어진 여러 연구들에 따르면 사적 이전의 빈곤 완화 효과는 공적 이전의 그것보다 훨씬 크게 나타난다.

따라서 <표 2>의 추정결과는 지난 10년간 소득보장제도와 같은 공적 이전의 빈곤완화 효과가 상당히 커졌음을 보여주는 것이다. 최저생계비와 현금급여 기준의 차액을 현물급여 지원액이라 가정할 후, 이러한 현물급여를 포함하여 빈곤완화 효과를 구해보면 공적 이전의 빈곤 완화 효과는 더 커짐을 알 수 있다. 하지만 여기에서 발제자가 주목하고 싶은 것은 그럼에도 불구하고 한국에서 사적 이전의 빈곤완화 효과는 여전히 매우 크다는 점이다.

<표 2> 사적이전과 공적이전의 빈곤 완화 효과

(단위 : 비율)

	빈곤율		빈곤갭 비율	
	가구	개인	가구	개인
1차소득	23.39	15.84	16.54	10.18
사적 이전 후	15.06	10.67	7.02	4.81
공적 이전 후 ^a	9.62(6.62)	6.62(4.03)	2.85(1.94)	2.05(1.15)
공적 이전 ; 현물급여 포함 ^b	8.80(5.83)	6.13(3.57)	2.65(1.73)	1.94(1.03)

자료 : 한국보건사회연구원 2006년 차상위계층실태조사 2차 조사 자료

주 1: 개인에 대한 수치는 2차 조사 자료의 가중치x가구원수에 의해 가중화되었음.

2: 괄호 안은 소득에 재산의 소득환산액을 더한 소득인정액 기준으로 계산한 결과를 말함.

- a. 공적 이전에는 공적연금 급여 등 각종 사회보험 급여와 경로연금, 보육료 지원, 국가유공자 보조금 등이 포함된 기타정부보조금 및 국민기초생활보장제도의 현금급여가 포함됨.
- b. 현물급여에는 국민기초생활보장제도 수급자에게 주어지는 의료급여 및 교육급여와 국민연금 기여금, 주민세, 교육세, TV 수신료 등의 타 법령 지원액을 포함.

사적 이전은 민간의 각 부문들 사이에서 발생하는 소득 이전으로 가족들 사이에서 이루어지는 가족 간 이전과 자선단체 등을 통해 전달되는 민간 보조금으로 구분할 수 있다. 하지만 우리나라 사적 이전의 대부분이 가족 간 이전이라는 점을 감안하면, 이를 가족 간 이전의 대리변수(proxy)

로 보아도 무방하다. 지난 10년 간 가족 간 이전이 상당한 규모로 감소했고, 이것이 노인인구의 빈곤을 증가하는데 적잖게 기여한 것은 사실이지만, 여전히 우리 사회에서 가족 간 이전은 공식적으로 드러나지 않은 중요한 재분배 기제이다. 바로 이런 점에 주목하여 받게자는 외환위기 이전까지의 한국 사회복지체제의 중요한 특성 중 하나가 가족과 각종 비공식적 결속체들에 의해 주도되는 연복지(relation-based welfare)의 광범위한 존재임을 주장한 바 있다(홍경준, 1999).

한국 사회의 이런 특성은 특정 가구(혹은 개인)가 가진 자원을 측정함에 있어 그러한 가구(혹은 개인)와 혈연으로 엮여진 확대가족이 보유한 자원까지도 함께 고려할 필요가 있음을 시사하는 것이다.

국민기초생활보장제도의 수급자로 선정되기 위해서는 앞에서 지적한 소득인정액 기준 뿐 아니라 부양의무자 기준도 동시에 충족해야 한다. 부양의무자 기준이란 부양의무자가 존재하고 그 부양의무자가 부양능력이 있는 가구는 수급권자의 범위에 해당하지 않음을 말한다. 현행 법규는 부양의무자 기준을 열거주의 원칙(positive system)에 따라 적용하고 있다.

즉 원칙적으로는 모든 사람이 부양의무자 기준을 충족하지 않는다고 보고, 예외적으로 이 기준을 충족하는 경우를 나열하는데, 구체적으로 ①부양의무자가 없는 경우, ②부양의무자가 있어도 부양능력이 없는 경우, ③부양의무자의 부양능력이 미약한 경우로서 수급권자에 대한 부양비 지원을 전제로 부양능력이 없는 것으로 인정되는 경우, ④부양능력이 있는 부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우 중 하나라도 해당된다면 부양의무자 기준을 충족하는 것으로 보고 있다. 부양의무자의 범위는 2005년 12월 법 개정을 통해 2007년부터는 수급권자의 배우자, 수급권자의 1촌 이내의 직계혈족(부모, 아들·딸 등), 수급권자 1촌의 직계혈족의 배우자(며느리, 사위 등)로 범위를 축소되었다. 부양 의무자 가구가 보유한 자원을 측정하는 방법은 수급권자가 가진 자원을 측정하는 방법과 거의 동일하다(다만 부양의무자의 가구원 중 수급권자에 대한 부양의무가 없는 자의 소득·재산은 부양능력 판정 시 제외된다). 구체적인 부양의무자의 부양능력 판정기준은 아래의 <표 3>과 같다.

<표 3> 2009년도 부양능력 판정기준

부양능력	소득 및 재산기준
'부양능력 없음'	- 부양의무자 가구소득 $\leq (B) \times 130\%$ 그리고 - 부양의무자 가구재산의 소득환산액 $\leq (A+B) \times 42\%$
'부양능력 미약'	- $B \times 130\% \leq$ 부양의무자 가구소득 $\leq (A+B) \times 130\%$ 그리고 - 부양의무자 가구재산의 소득환산액 $\leq (A+B) \times 42\%$
'부양능력 있음'	- 부양의무자 가구소득 $\geq (A+B) \times 130\%$ 또는 - 부양의무자 가구재산의 소득환산액 $\geq (A+B) \times 42\%$

자료 : 보건복지부. 2009 국민기초생활보장사업 안내.

주 1: A는 수급권자 가구의 최저생계비, B는 부양의무자 가구의 최저생계비를 말함.

2: 부양능력 미약의 경우 부양의무자에게 수급권자와의 관계에 따라 상이한 부양비를 부과.

3: 부양의무자 가구에 근로능력이 있는 가구원이 없거나 또는 재산이 주택에 한정되어 있는 경우에는 재산특례로 부양 능력 없음으로 판정함.

우리 사회에서 가족 간 이전이 여전히 상당한 영향력을 가진 재분배 기제라는 점은 부양의무자의 경제적 능력이 특정 가구(혹은 개인)가 가진 자원의 하나이며, 따라서 국민기초생활보장제도의 수급자격 기준으로 부양의무자 기준을 두어야 함을 정당화하는 것일 수 있다. 하지만, 가족 간 이전이 관행적으로 일반화되어 존재함에도 불구하고, 특정 가구(혹은 개인)가 보유한 자원이 기본적인 욕구 충족의 수준에도 미달한다는 것은 역으로 이러한 가구(혹은 개인)는 부양의무자가 없다고 할지라도, 그것의 활용 가능성은 거의 없음을 의미하는 것일 수도 있다. 왜냐하면, 현행 법규는 수급 신청 가구(혹은 개인)가 보유한 자원을 측정하는 과정에서 사적 이전소득의 크기도 고려하기 때문이다.

즉, 사적 이전소득까지도 고려했음에도 불구하고 수급 신청 가구(혹은 개인)가 최저생계비에 미달하는 자원을 보유했다면, 그것은 부양의무자가 있다 하더라도 실질적인 부양은 없음을 의미하는 것이다. 이러한 점을 고려한다면, 부양의무자 기준의 완화가 필요하다.

가족 간 이전은 가능하면 장려되어야 할 미덕이라고 발제자는 생각한다. 급격한 가족구조의 변화와 인구의 고령화, 소득분배의 양극화와 근로빈곤층의 증가는 부양의무자의 부양 능력을 급격하게 훼손하고 있고 공적 연금을 비롯한 소득보장 급여의 확대는 가족 간 이전을 상쇄하는 효과를 산출한다. 이러한 과정에서 숨겨진 재분배 기제로서의 가족 간 이전의 역할은 지속적으로 감소할 것이다. 하지만, 가족들 사이에서 이루어지는 가족 간 이전은 그 자체가 연대재(solidaristic goods)로 사회성원들 사이의 유대와 통합을 증진시키는 수단이다. 따라서 부양의무자 기준의 폐지는 적절하지 않다는 것이 발제자의 개인적 의견이다.

하지만, 현재와 같이 부양의무자 기준을 열거주의 원칙에 의해 적용하는 것은 개선할 여지가 있다. 즉, 부양 능력이 없는 부양 의무자 조건을 나열하는 현행 방식보다는 부양능력이 있는 부양의무자를 규정하는 조건을 나열한 후, 그 조건을 충족하지 못하면 부양의무자 기준을 충족하는 것으로 보는 포괄주의(negative system)로의 전환이 검토될 필요가 있다. 더 나아가 부양능력이 있음에도 불구하고 부양의무자의 의무를 수행하지 않는 경우에는 해당 수급자에게 수급자격을 부여하되, 사후에 해당 부양의무자가 수급자의 재산에 대해 권리를 행사하는 것을 막는 구상권 제도 같은 것도 생각해 볼 필요가 있다.

3.

모든 제도, 특히 의도적으로 작동시킨 정책이 완벽할 수는 없다. 급여체계와 수급자격 기준들과 관련된 여러 비판들, 법규와 제도 운용 사이의 불일치와 급여 전달과정상의 문제점들, 공공부조 의존성이나 근로동기 저해와 같은 부정적인 효과들이 흔히 국민기초생활보장제도와 관련하여 제기되는 것들이다. 그럼에도 불구하고 지난 10년간 국민기초생활보장제도는 우리 사회의 '최후

의 안전망' 역할을 훌륭하게 수행해 왔다. 무한정 수급자를 늘릴 수 있을 것이라고 가정하는 것은 틀린 생각이지만, 위기로 인해 빈곤 위험에 빠지게 되는 사람들은 국민기초생활보장제도를 통해 도움을 받을 수 있다. 국민기초생활보장제도가 없었다면, 갑자기 닥친 글로벌 경제위기는 우리 사회성원들의 삶을 상상할 수 없을 만큼 어렵게 만들었을 것이다.

국민기초생활보장제도와 관련하여 제기되는 다양한 문제점들 또한 이 제도가 시행되지 않았다라면 결코 고민해볼 수 없는 것들이다. 여러 문제들에 대한 비판과 그를 최소화할 수 있는 방안을 모색해나가는 과정에서 빈곤문제에 대한 우리사회의 집합적 대응 역량은 더 한층 강화될 것이다. 그것을 가능케 했다는 점, 바로 이러한 점이 이제 법 제정 10년을 맞는 국민기초생활보장제도가 거둔 가장 중요한 성과일 것이다.

〈참고문헌〉

- 고경환·장영식·강지원. 2008. 『2006년도 한국의 사회복지지출추계와 OECD국가의 가족정책 비교』. 서울: 한국보건사회연구원.
- 김태성·손병돈. 2002. 『빈곤과 사회복지정책』. 서울: 청목출판사.
- 남찬섭. 2005. “최저생계비 결정과정에 관한 연구: 중앙생활보장위원회와 전문위원회 회의록을 중심으로”. 사회보장연구 21(4): 255~82.
- 박능후. 2007. “최저생계비 개념과 계측에 관한 고찰”, 사회복지정책(28): 297-314.
- 보건복지부. 2009. 『2009 국민기초생활보장사업 안내』. 보건복지부.
- 여유진·김미곤 외. 2007. 『2007년 최저생계비 계측조사 연구』. 서울: 한국보건사회연구원.
- 홍경준. 1999. 『한국의 사회복지체제 연구: 국가-시장-공동체의 결합구조』. 서울: 나남출판사.
- 홍경준·김미곤·이상은. 2004. 『재산의 소득환산제에 관한 중장기 추진전략 연구』. 보건복지부.
- Citro, C., and R. Michael eds. 1995. Measuring poverty: A New Approach. Washington D.C.: National Academy Press.
- David, M., and J. Fitzgerald. 1987. “Measuring Poverty and Crises: A Comparison of Annual and Subannual Accounting Periods Using the Survey of Income and Program Participation”. Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin-Madison.
- Sen, A. 1983. "Poor, relatively speaking", Oxford Economic papers 35: 153-69.

〈3주제 발제문〉

국민기초생활보장제도 급여 평가

구 인 회

(서울대학교 사회복지학과 부교수)

이 원 진

(서울대학교 사회복지학과 대학원)

1. 서 론

1997년 외환위기 이후 다양한 사회복지제도 영역에서 개혁과 확대가 이루어졌지만, 2000년 10월에 도입된 국민기초생활보장제도(이하 ‘기초보장제도’) 만큼 중요한 변화를 찾기는 쉽지 않다. 기초보장제도 도입은 한국복지정책 발전 역사에서 한 획을 그은 것이었다. 기초보장제도의 도입과 함께 생계급여를 지급받는 수급자는 1999년 약 49만에서 2000년 약 149만 명으로 3배 가량 증가하였다. 이는 전체 인구의 약 3%에 해당하며 2009년 현재 157만 명으로 그 수가 늘었다.

이러한 기초보장제도는 빈곤층이 최저생계비 수준의 소득을 유지하도록 급여를 지급하므로 저소득층의 소득을 늘이고 빈곤을 완화하는 효과를 발휘할 것이다. 이러한 빈곤감소효과는 무엇보다도 급여의 내용이나 수준에 의해서 영향을 받을 것이다. 또 다른 한편에서는 근로소득 증가가 급여 감소로 이어지는 보충급여적 성격과 현금급여의 상실이 여타 현물급여의 상실로 연계되는 통합급여적 성격으로 인해 기초보장제도는 근로동기를 저하시키는 것으로 비판되어 왔다. 이러한 논의에 따르면 기초보장제도로 인한 빈곤 가구의 소득 향상과 빈곤 완화는 기초보장 급여의 대상 규모와 급여수준과 더불어 수급자의 근로 동기가 어느 정도 영향 받느냐에 따라 다른 결과를 보일 수 있다. 이러한 점에서 기초보장제도가 소득향상과 빈곤 감소, 수급자의 근로에 미치는 영향은 논쟁적이며 그 해명에는 경험적 증거가 필요하다. 이 연구는 기초보장제도가 저소득층의 소득과 빈곤, 근로에 어떤 영향을 미쳤는지를 밝히는 것을 목적으로 한다.

이렇듯 기초보장제도가 가지는 중요성에도 불구하고 그 효과에 대한 연구는 아직 본격화되지 못하였다. 그 원인으로는 우선 제도 도입 10년을 앞두고 있으나 기초보장제도의 독립적 영향을 시계열적으로 추적할 수 있는 자료의 부재가 하나의 원인일 수 있다. 더욱 중요하게는 기초보장제도의 도입이 전국적으로 동시에 이루어져 제도 도입 전후에 일어난 여러 변화들 속에서 제도의 효과를 분별해 내기가 어렵다는 점을 들 수 있다. 제도의 내용이 전국적으로 단일하여 공간적 변이가 없고, 제도 경과와 함께 발생한 다른 변화들의 영향을 통제하는 데에 필요한 통제집단의 설정이 불가능하다는 점은 기초보장제도의 효과연구에 여러 제약을 낳는다.

본 연구에서는 이러한 제한점을 극복하기 위해 우선 기초보장제도 도입 이전과 이후를 비교하는데 이용 가능한 자료 중 가장 적절하다고 판단되는 통계청의 가구소비실태조사와 전국가계조사를 결합하여 분석을 수행한다. 또 기초보장제도의 효과를 분별하기 위해 제도 도입 전후에 일어난 여타의 동시대적 변화를 통제하는 분석방법으로 이중차이법을 적용한다. 요컨대, 본 연구는 통계청 자료에 이중차이추정법을 적용하여 기초보장제도가 빈곤, 수급가구의 소득과 근로에 미친 영향에 대한 경험적 증거를 제시함을 목적으로 한다.

다음 장에서는 기초보장제도 급여의 구성과 수준, 특성을 검토한다. 3장에서는 기초보장제도가 근로, 소득, 빈곤에 미친 영향을 추정한다. 4장에서는 본 연구의 주요 발견을 요약하고 정책적 함의를 도출한다.

2. 국민기초생활보장급여의 구성, 수준, 특성

기초보장제도의 급여를 평가하기 위해서는 비교대상이 필요하다. 우선적으로는 기초보장제도가 근대적인 공공부조제도로써 획기적으로 전환된 의의가 큰 만큼, 그 이전의 생활보호제도와 비교를 통해서 급여의 구성, 수준, 특성을 비교할 수 있을 것이다. 그리고 급여수준과 같이 객관적인 기준을 설정하기 어려운 부분에 대해서는 외국과의 비교를 통해 간접적인 방식의 평가가 가능할 것이다. 이하에서는 기초보장제도 급여의 구성, 수준, 특성을 필요에 따라 생활보호제도와 외국의 사례와 비교하는 방식으로 간단히 검토한다.

(1) 구성

국민기초생활보장법에서는 <표 1>과 같이 기본적인 생계급여 외에도 의료급여, 주거급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여 등 7종의 급여를 보장하고 있다. 이 중 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여는 욕구가 있는 수급자에게 지원되고, 자활급여는 조건부수급자에게 지급된다. 한편 <표 2>에서는 생활보호제도에서의 대상자와 보호내용을 제시하였다. 생활보호제도에서

는 근로능력과 주거능력, 연령 등의 기준에 따라서 거택보호대상자, 시설보호대상자, 자활보호대상자를 나누었는데, 이 중 근로능력이 없는 거택보호대상자와 시설보호대상자에게만 생계급여를 실시하였고 근로능력이 있는 자활보호대상자는 의료보호, 교육보호, 자활보호 등 현물급여만이 제공되었다. 하지만 기초보장제도에서는 근로능력이 있는 가구로 생계급여의 수급자격을 확대하였는데, 이는 근로능력 유무에 관계없이 모든 시민에 대해 최저소득을 보장(minimum income guarantee)한다는 획기적인 역사적 의의를 지닌다(구인회, 2006).

〈표 1〉 국민기초생활보장제도의 급여종류 및 내용

급여종류	급여내용
생계급여	의복, 음식물 및 연료비, 기타 일상생활에 기본적으로 필요한 금품을 지급, 조건부 수급자로 결정된 자에게는 자활사업 참여를 조건으로 생계급여 지급
주거급여	주거안정에 필요한 임차료, 유지수선비 등을 포함하여 주거급여 지급
교육급여	중·고등학교 및 평생교육시설 등의 입학금, 수업료, 교과서대(부교재비), 학용품비 지원
해산급여	분만전과 분만후의 필요한 조치와 보호를 위해 해산비 지급
장제급여	수급자가 사망한 경우 사체의 검안, 운반, 화장 또는 매장 기타 장제조치를 행하는데 필요한 금품을 지급
자활급여	자활에 필요한 금품의 지급 및 대여, 자활에 필요한 기능습득의 지원, 취업알선 등 정보의 제공, 공공근로 등 자활을 위한 근로기회의 제공, 자활에 필요한 시설 및 장비의 대여, 기타 자활조성을 위한 각종 지원 등
의료급여	의료급여수급권자의 질병, 부상, 출산 등에 대한 의료급여 지원

〈표 2〉 생활보호제도의 대상자와 보호내용

구분	요건	보호내용
거택보호대상자	65세 이상 노쇠자 18세 미만 아동 임산부 질병이나 사고로 근로능력을 잃은 사람, 장애로 인하여 근로능력이 없는 사람 기타	생계보호 자활보호 교육보호 해산보호 장제보호 의료보호
시설보호대상자	주거가 없거나 주거가 있어도 그 곳에서는 보호를 행할 수 없어서 보호시설에 수용된 사람	위와 같음
자활보호대상자	거택 및 시설보호 대상자 가구가 아닌 가구원, 즉 근로능력자를 가진 생활보호대상가구	의료보호 자활보호 교육보호

자료: 임봉욱(2000).

또한 생활보호제도와 비교할 때 기초보장제도 급여의 구성에서 나타나는 변화의 하나는 주거급여의 도입이다. 기존의 생활보호제도에서는 주거가 없는 등의 일부 대상자를 보호시설에 수용하였을 뿐, 거택보호대상자에 대한 주거지원은 부재하였다. 하지만 기초보장제도에서는 주거급여를 도입함으로써 수급자의 주거형태에 따라 현금 및 현물급여를 지원하여 수급자의 주거복지를 향상시킬 수 있는 정책수단을 마련하였다는 점에서 의의를 지닌다(이태진 외, 2004). 주거급여는 특례수급자나 보장시설수급자 등을 제외한 수급자에 대해 가구별 현물급여액에 해당하는 금액을 차감한 나머지를 현금급여로 지급하고 있고, 필요에 따라 주거환경 개선 서비스와 같은 현물급여도 지급한다. 그러나 아직까지 주거급여와 생계급여의 경계가 애매하고 급여수준도 매우 명목적인 수준에 머무르는 한계를 가지고 있다.

(2) 수준

급여수준과 관련하여 기초보장제도가 생활보호제도와 비교할 때 가장 크게 발전한 것은 최저생계비를 과학적 계측과정을 통해 측정하고 이를 급여수준에 반영함으로써, 그 사회의 시민으로서 최소한의 존엄성을 유지할 수 있는 수준에 대한 법적 보장장치를 마련하였다는 점이다(여유진, 2005). 기존의 생활보호제도에서는 생계보호비 급여기준이 보건복지부장관에 의해 결정되었고 급여수준을 보장할 수 있는 구체적인 보장규정도 부재하였다. 하지만 기초보장제도에서는 최저생계비를 민간위원을 포함한 중앙생활보장위원회 의결을 거쳐 결정하도록 하였고, 급여와 소득인정액의 합계액이 최저생계비 이상이어야 함을 법적으로 명시하였다.

〈표 3〉 최저생계비 및 현금급여기준 변화

(단위: 원)

연도	4인가구 최저생계비		4인가구 현금급여기준		
	액수	인상률	액수	인상률	
1997	-	-	330,040	-	
1998	-	-	403,320	22.2	
1999	-	-	443,500	10.0	
2000	1~9	928,398	-	476,000	7.3
	10~12	928,398	-	729,000	53.2
2001	956,250	3.0	841,845	15.5	
2002	989,719	3.5	871,348	3.5	
2003	1,019,411	3.0	897,489	3.0	
2004	1,055,090	3.5	928,901	3.5	
2005	1,136,332	7.7	972,256	4.7	
2006	1,170,422	3.0	1,001,424	3.0	
2007	1,205,535	3.0	1,031,467	3.0	
2008	1,265,848	5.0	1,059,626	2.7	

자료: 2005년 이전은 여유진(2005)에서 인용, 2006년 이후는 보건복지가족부 국민기초생활보장사업 안내, 각 년도.

그렇다면 이러한 변화는 실질적인 급여수준의 인상으로 연결되었는가? 이를 살펴보기 위해 <표 3>에서는 생활보호제도 당시부터 현재까지의 최저생계비와 현금급여기준의 변화를 4인 표준가구 기준으로 제시하였다. 2000년 기초보장제도가 도입되면서 최저생계비를 계측, 발표하기 시작하였는데, 2000년에는 4인 표준가구 기준으로 928,398원이었다. 최대 현금급여액의 변화를 살펴보면, 생활보호제도 당시 2000년의 최대급여액이 476,500원이었으나 기초보장제도의 실시와 함께 최대급여액의 수준이 729,000원으로 53.2% 정도 상승하였음을 알 수 있다. 그 이후 최저생계비는 2004년에 재계측되었고, 이후에는 3년에 한 번씩 재계측하여 인상되도록 하고 있다.

이처럼 기초보장제도의 급여수준은 생활보호제도와 비교할 때 크게 인상되었고 최저생계비가 주기적으로 재계측되고 있음에도 불구하고, 여전히 급여수준의 적절성에 대한 논란은 지속되고 있다. 급여수준이 최저생활을 보장하기에 충분하지 못하다는 주장의 근거로는 주로 다음과 같이 두 가지가 거론된다.

첫째, 비계측년도에 물가상승분 정도만을 반영한 결과 해마다 최저생계비의 수준이 일반 국민의 생활수준에 비해 상대적으로 낮아지고 있다는 비판이 있다. <표 4>에서 보듯이, 도시 근로자가구 중위소득 대비 최저생계비의 비율은 1999년 44.0%에서 2005년 36.0%로 하락하였다. 소득뿐 아니라 지출의 측면에서 같은 현상이 확인된다.

<표 4> 최저생계비와 중위소득, 지출과의 비교(도시)

도시	최저생계비	중위 소득 (4인가구, 근로자가구)		중위 가계지출 (4인가구, 전가구)		중위 소비지출 (4인가구, 전가구)	
		금액	비율	금액	비율	금액	비율
1999 ¹⁾	901,357	2,047,444	(44.0%)	1,510,160	(59.7%)	1,321,392	(68.2%)
2000	928,398	2,212,900	(42.0%)	1,691,596	(54.9%)	1,493,482	(62.2%)
2001	956,250	2,404,550	(39.8%)	1,859,530	(51.4%)	1,634,350	(58.5%)
2002	989,719	2,547,000	(38.9%)	1,944,150	(50.9%)	1,715,290	(57.7%)
2003	1,019,411	2,735,950	(37.3%)	2,144,540	(47.5%)	1,878,070	(54.3%)
2004	1,055,090	2,994,360	(35.2%)	2,290,930	(46.1%)	1,990,900	(53.0%)
2004 ¹⁾	1,103,235	2,994,360	(36.8%)	2,290,930	(48.2%)	1,990,900	(55.4%)
2005	1,136,332	3,156,760	(36.0%)	2,393,196	(47.5%)	2,071,230	(54.9%)

주: 1) 최저생계비 금액은 계측치임. 나머지는 연도의 최저생계비는 보건복지부 장관 발표치임.

자료: 김미곤(2007).

둘째, 서구 복지국가의 급여수준에 비해 우리나라의 최저생계비 수준이 상대적으로 낮다는 비판이 있다. <표 5>는 부부와 미성년 자녀로 구성된 3인가구를 가정할 때 평균생산직근로자임금

(APW: Average Production Worker Wage) 대비 공공부조 수급자가 받을 수 있는 공적 소득패키지¹⁾를 합한 최저소득보장 수준을 나타내고 있다. 표를 보면 우리나라의 경우 공공부조 수급자의 최저소득보장 수준이 미국보다는 높지만 대다수의 국가보다 낮음을 알 수 있다(김미곤, 2007).

〈표 5〉 APW 대비 최저소득보장의 최대현금급여 비율(2002년)

	공공부조 3인가구기준 (부부+1자녀)	주거 급여	가족급여(FB) (3-12세 한 자녀)		최대급여액 /APW
			보편적	자산 조사	
오스트리아	37	공공부조에 포함	6	-	43
벨기에	35-41	-	4(실업가구)	-	45
캐나다	32-33	공공부조에 포함	-	3	36
덴마크	72	6	4	-	82
핀란드	36-39	16	4	-	59
프랑스	29	20	9	-	58
독일	25-30	17	6	-	53
아이슬란드	56	10	6	6	78
아일랜드	43	공공부조에 포함	4	-	47
이탈리아	32-33	지역에 따른 차이	-	5	38+
일본	43-44	공공부조에 포함	-	1	45
룩셈부르크	57	공공부조에 포함	8	-	65
네덜란드	43	10	3	-	56
노르웨이	53	10	4	-	67
포르투갈	50	-	-	4	54
스페인	33	-	-	2	35
스웨덴	34-39	11	5	-	55
스위스	40	공공부조에 포함	3	-	43
영국	32	20	4	-	56
미국	13	-	-	3	16
한국	35-36	공공부조에 포함	-	-	36

자료: 여유진(2005), 김미곤(2007)에서 재인용.

하지만 공공부조제도의 급여수준을 국가간 비교하는 것은 국가마다 공공부조 체계와 소득보장 제도가 상이할 뿐만 아니라 수급자의 가구형태 등에 따라서도 크게 달라질 수 있어 주의를 요한다. 이러한 문제를 완화하기 위해서는 비교대상이 되는 국가의 수를 줄이되 비교의 범주와 범위를

1) 공공부조제도와 별개로 운영되는 주거급여, 가족급여(아동수당) 등을 포함.

명확히 하는 방법이 가능한데, 이러한 최근의 연구로는 손병돈(2006)이 있다. 이 연구에서 한국과 미국, 영국의 공공부조제도 급여수준을 몇 가지 가구유형별로 비교한 결과를 <표 6>에 정리하여 제시하였다.

<표 6> 가구유형별 공공부조 현금급여 총액 수준

(단위: ppp\$/년, %)

	한국(A)	미국(B)	영국(C)	A/B	A/C
근로능력 없는 노인 부부	10,397.5	19,008	20,490.9	54.7	50.7
근로능력 없는 중증 장애인 부부	10,868.7	19,008	24,349.7	57.2	44.6
근로소득 없는 근로가능부부와 자녀 1인	12,201.6	11,412	19,045.3	106.9	64.1
근로소득이 최저생계비의 50%인 3인 가구	7,210.4	13,213.5	15,327.3	54.9	47.0
근로소득이 최저생계비의 100%인 3인 가구	2,219.1	10,968.3	12,069.2	20.2	18.4
근로소득 없는 편모 3인 가구	12,201.6	18,516.0	19,083.6	65.9	63.9
근로소득이 최저생계비의 50%인 편모 3인 가구	7,210.4	18,632.4	16,964.1	38.7	42.5
근로소득이 최저생계비의 100%인 편모 3인 가구	2,219.1	14,722.3	14,134.6	15.1	15.7

자료: 손병돈(2006)을 재구성.

<표 6>을 보면 한국의 노인부부 가구의 공공부조 최대 현금급여액 수준은 미국의 54.7%, 영국의 50.7% 정도로 나타났고, 근로능력이 있는 실업자 가구의 경우에는 미국의 106.9%, 영국의 64.1% 수준으로 나타났다. 한편 빈곤한 저임금 근로자 가구의 경우에는 근로소득이 증가함에 따라 공공부조 급여수준이 미국, 영국에 비해 더욱 하락하는 것으로 나타났다. 근로소득이 최저생계비의 50%인 가구의 경우에는 미국의 54.9%, 영국의 47.0%이지만, 근로소득이 최저생계비의 100%일 때는 미국의 20.2%, 영국의 18.4%에 불과한 것으로 나타났다. 또한 근로가능 가구 중에서도 편모가구의 경우에는 영국, 미국과의 격차가 더욱 확대되는 것으로 나타났다. 즉, 우리나라 공공부조 급여수준은 국제적인 기준에 비추어 볼 때 낮은 수준이며, 특히 근로소득이 있는 저임금 근로자 집단의 경우 외국에 비해 급여수준이 크게 낮아 EITC와 같은 저임금 근로자 집단에 대한 소득지원의 필요성이 크다는 것이다.

(3) 특성

기초보장제도 급여의 특성으로는 대표적으로 보충급여방식과 통합급여체계를 들 수 있다. 이러한 특성은 그간 근로능력이 있는 수급자의 근로활동과 자활사업 참여, 탈수급을 저해하는 요인으로 지적되어 왔다.

첫째, 보충급여방식은 근로소득이 증가하면 그만큼 생계급여가 감소하게 되는 보충성의 원리에 따라 현금급여기준에서 소득인정액과 주거급여액을 차감하여 생계급여액을 지급하는 방식이다. 기존의 생활보호제도에서는 1995년까지 현금급여를 모든 급여 대상자에게 동일액을 지급하는 정액급여방식으로 이루어졌다가, 1996년에는 소득을 5등급으로 나누고 소득수준이 높은 등급에서는 급여수준이 낮아지도록 하는 차등급여방식을 도입하여 가구소득의 크기를 일정부분 반영하여 급여가 감소하도록 하였다. 그리고 점차 차등급여의 소득등급을 세분화하였고, 기초보장제도에서는 보충급여방식이 도입된 것이다(구인회, 2006). 이렇게 생활보호제도의 정액급여방식이 차등급여방식을 거쳐 기초보장제도의 보충급여방식으로 전환된 것은 소득능력이 큰 가구보다 소득능력이 작은 가구에 차등적으로 더 많은 지원을 하기 때문에 수급자 간의 형평성을 제고할 수 있다는 점, 소득수준이 높은 수급자에게 급여를 삭감하여 한정된 예산으로 더 많은 빈곤층에게 최저생계를 보장할 수 있다는 점에서 합리적인 변화라고 볼 수 있다.

하지만 보충급여방식 하에서는 수급자의 노동공급이 감소하는 효과가 발생할 수 있다. 경제학 이론에 따르면 개인은 주어진 예산제약 하에서 효용을 극대화하는 소득-여가의 지점을 선택한다. 그런데 공공부조 프로그램에서는 소득이 증가함에 따라 급여가 감소하기 때문에, 급여보장액(income guarantee)와 급여감소율(benefit reduction rate)에 따라 수급자의 예산제약선이 변화한다. 여가가 정상재(normal good)라고 가정할 때, 보장액은 비근로소득을 증가시켜 노동공급을 감소시키는 소득효과를 발생시키고, 급여감소율은 근로소득에 대한 세율을 증가시켜 노동공급을 감소시키는 대체효과를 발생시켜, 결국 공공부조는 노동공급을 감소시키는 효과를 가진다(Danziger et al., 1981).

둘째, 통합급여체계는 현물급여의 수급자격이 생계급여의 수급자격과 연계되어 있어 수급자로 선정되면 모든 급여의 혜택을 받고 수급자격을 잃으면 모든 급여의 혜택을 상실하게 되는 체계를 말한다. 이는 생활보호제도에서 생계보호 외 여타 현물보호가 제공되던 것과 같은 방식이라고 할 수 있다.

그런데 이러한 통합급여체계는 수급자격을 상실하지 않기 위해 근로소득을 최저생계비 이하로 유지하게끔 하는 유인을 낳고 빈곤의 함정(poverty trap)을 야기할 수 있다. 근로소득이 최저생계비 이상으로 증가하여 모든 급여의 수급자격을 동시에 상실하면 가처분소득이 급격히 감소하는 V자형 함정효과(notch effect)가 발생한다. 이러한 V자형 함정 부분에서는 근로시간의 추가로 인해 현금급여와 현물급여를 모두 잃어 급여가 0이 되어 실질세율이 100%를 초과한다. 따라서 수급자는 소득이 수급자격기준을 초과하지 않도록 근로소득 증가의 일정 지점에서 노동공급을

줄이는 현상이 발생할 것으로 예측된다(Moffit, 2002). 실제로 우리나라 기초보장제도의 경우 의료급여 등의 개별적인 현물급여에 대한 욕구가 강하기 때문에 수급자들의 경우 수급에서 탈피하는 것에 대한 두려움이 매우 크게 갖고 있을 뿐 아니라, 차상위층의 경우에도 의료급여 등을 수급받기 위해 노동공급을 줄이거나 소득을 과소 신고하여 수급자로 선정되고자 할 수 있다.

이와 같이 보충급여방식과 통합급여체계라는 기초보장제도의 급여체계의 특성은 수급자의 노동공급에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예측된다. 특히 기초보장제도는 생활보호제도와는 달리 근로능력이 있는 자를 생계급여의 대상으로 포함하고 있기 때문에 이러한 부정적인 노동공급 효과가 더욱 큰 문제가 된다. 기초보장제도의 노동공급 효과에 대해서 많은 실증적 연구가 이루어져 왔는데(유경준·김대일, 2002; 이상은, 2004; 변금선, 2005; 김을식, 2008), 다양한 이론적 검토와 실증분석 결과 외에도 현장에서의 경험적 판단을 고려하면 기초보장제도가 노동공급에 미치는 영향은 부정적이라고 해석할 수 있는 것으로 판단된다(노대명 외, 2007). 구인회(2005)의 연구에 따르면 기초보장제도의 보충급여방식과 통합급여체계는 조건부과제도와 결합하여 일부 수급자의 노동시간을 완전취업상태에 미치지 못하는 수준으로 감소시키는 것으로 판단된다. 즉, 기초보장제도는 근로능력 있는 수급자의 취업 여부에는 큰 영향을 미치지 않지만, 불완전취업으로 수급자를 유인할 가능성이 크다는 것이다.

3. 국민기초생활보장급여의 영향

기초보장제도는 과거 생활보호제도와 달리 수급자 규모의 증가, 가구 소득에 영향을 끼칠 수 있는 규모의 생계급여 수준 향상, 각종 현물 급여와 의료급여 제공으로 빈곤층에게 상당한 영향을 미쳤을 것으로 생각된다. 또 근로소득이 증가하면 급여액이 100% 삭감되는 기초보장제도의 보충급여적 성격이나 현금급여 자격의 상실이 여타의 현물급여 자격 상실로 이어지는 통합급여적 성격은 이러한 근로동기 저하의 제도적 원인으로 지적되어왔다. 요컨대, 기초보장제도는 빈곤층의 빈곤, 소득, 근로에 상당한 정도의 영향을 미쳤을 것으로 생각된다.

이 장에서는 국민기초생활보장제도가 근로, 소득, 빈곤에 미친 영향을 분석한다.²⁾ 본 이중차이 추정에서는 1996년과 2006년의 두 시점을 비교한다. 본 연구에서는 기초보장제도 도입 이전 시점을 1996년으로 설정한다. 1997년 말 외환위기 발발 이후 2000년 10월 기초생활보장제도 실시 이전까지는 한시 생활보호대상자의 확대³⁾로 인하여 생활보호제도가 급격한 변화를 겪으며 기초보장제도로 이행하는 과도적 시기로 볼 수 있다. 따라서 공공부조가 본격적으로 확대되기

2) 이하의 분석 결과는 구인회, 임세희, 문혜진(미간행원고)의 분석내용 일부를 발췌한 것이다.

3) 1998년 57만명, 1999년 76만명이 한시 생활보호 지원을 받았다.

전인 1996년을 제도 도입 이전으로 설정하고 기초보장제도가 도입되어 안정화된 시점인 2006년과 비교하는 것이 기초보장제도의 효과를 평가하기에 적절하다.

기초보장제도의 독립적 효과는 실험집단과 통제집단을 무작위로 할당하고 실험집단에 대해서만 프로그램을 실시한 후 실험집단의 전후 차이에서 통제집단의 전후 차이를 다시 비교하여 추정할 수 있다. 통제집단의 전후 차이가 프로그램 실시와 동시에 발생한 다른 변화들의 영향을 반영하는 것이므로 실험집단의 전후 차이에서 통제집단의 전후 차이를 빼주면 정책의 독립적 효과를 얻게 된다. 이렇게 전후비교를 통해서 정책의 독립적 효과를 분별하는 데에는 무작위로 할당된 통제집단이 중요하지만 사회실험이 이루어지지 않은 현실에서는 이를 찾기 어렵다. 하지만 이에 대한 차선택으로 관심 대상 정책의 영향은 받지 않았지만, 다른 모든 변화는 실험집단과 유사하게 경험한 비교집단을 찾을 수 있다면 정책의 독립적 효과에 대한 추정이 가능할 것이다. 본 연구에서는 이러한 접근법을 따른 기존 연구의 이중차이 추정법(difference-in-difference estimation)을 적용하여 공공부조제도의 영향을 분석한다(Gruber and Poterba, 1994).

본 연구의 분석에서는 통계청의 가구소비실태조사 1996년 자료와 전국가계조사 2006년 자료를 이용한다. 공공부조제도가 가구주 근로와 근로소득 등에 미치는 영향을 분석하는 것을 목적으로 하기 때문에 가구주가 25세 이상인 가구만을 분석 표본에 포함하였다.

〈표 7〉 전체가구 단순 이중차이: 취업률, 가구소득, 빈곤율

	집단 구분	1996	2006	집단내 시간차이
취업률	임차가구	95.7%	88.3%	-7.3%
	자가가구	83.0%	80.5%	-2.4%
	집단간 차이	12.7%	7.8%	
	이중차이			-4.8%
가구소득	임차가구	225.5만	207.8만	-17.7만
	자가가구	321.8만	291.1만	-30.7만
	집단간 차이	-96.3만	-83.3만	
	이중차이			13.0만
빈곤율	임차가구	3.9%	17.4%	13.5%
	자가가구	4.3%	12.4%	8.1%
	집단간 차이	0.4%	5.0%	
	이중차이			5.4%

자료: 가구소비실태조사 1996, 전국가계조사 2006.

〈표 7〉에서는 전체 가구를 대상으로 가구주 취업률, 가구소득, 빈곤율의 단순 이중차이를 분석한 결과를 제시하였다. 우선 가구주 근로여부 변수를 보면, 기초보장제도 등 공공부조제도의 수급가능성이 높은 임차가구의 경우 공공부조 확대 전인 1996년에는 취업률이 95.7%에서 공공부조 확대 후인 2006년에는 88.3%로 낮아져 7.3%포인트가 감소하였다. 반면에 비교집단인 자가가구의 취업률은 1996년 83.0%에서 2006년 80.5%로 2.4%포인트가 낮아졌다.

이들 자가가구 집단이 공공부조 수급가능성을 제외하고 이 시기 일어난 그 외의 모든 변화에는 동일하게 영향을 받았다고 가정할 경우 2.4%는 이러한 기타변화의 영향을 보여주는 수치로 해석할 수 있다. 따라서 이중차이(차이의 차이)인 7.3%와 2.4%의 차이인 -4.8%포인트는 기초보장제도가 임차가구 가구주 취업률을 4.8% 감소시키는 영향을 미친 것으로 해석할 수 있다.

경상소득을 기준으로 하였을 때 가구소득의 경우 임차가구는 두 시점 사이에 17만7천원이 감소하였고 자가 가구는 30만7천원이 감소하여 이중차이는 13만원으로 나타났다. 이는 공공부조의 확대로 임차가구의 소득이 13만원 증가한 것으로 해석할 수 있다.

임차가구 집단의 빈곤율은 13.5%포인트가 증가한 반면에 자가가구 집단의 빈곤율은 8.1%포인트가 증가한 것으로 나타난다. 기초보장제도는 이중차이인 5.4%포인트만큼 임차가구의 빈곤율을 증가시킨 것으로 해석할 수 있다.

이러한 분석 결과는 공공부조 확대가 한편으로는 가구주의 취업률을 감소시켰지만, 다른 한편으로는 가구소득을 증가시켰으며, 이는 최종적으로 빈곤율 증가로 이어졌다는 것을 보여준다. 그러나, 이는 심층분석을 위한 예시적 분석의 결과로서 유보적으로 평가되어야 한다.

그런데 이상의 예시적 분석은 여러 가지의 문제점을 안고 있다. 우선 임차집단과 자가집단 사이에 존재할 수 있는 여러 특성 차이를 고려하지 않고 분석을 행하여 집단 간 비교에서 문제가 발생할 수 있다. 가령 자가집단은 임차집단에 비해 상대적으로 남성 가구주와 부부 혹은 양부모가구가 많을 수 있고, 고연령층이 많을 가능성이 있다. 또 연령적 분포의 차이로 아동 부양 여부에서도 차이가 있을 수 있다. 또 자가집단과 임차집단은 그 지역적 분포에서도 차이가 있을 수 있다. 이러한 특성의 차이는 선행연구에서 밝힌 바와 같이 가구주 근로여부, 가족소득, 빈곤율에도 영향을 미칠 수 있기 때문에 이들 특성의 차이를 통제하지 않을 경우 기초보장제도의 효과에 대한 추정에 편의(bias)가 발생할 수 있다.

〈표 8〉과 〈표 9〉의 회귀모형을 통해 이러한 특성 변수들을 통제한 후의 이중차이를 추정하여 이러한 편이의 가능성을 제거한 분석결과를 제시하였다.

모형 1은 다른 특성들을 통제했을 때 기초보장제도에 가장 영향을 많이 받았을 임차가구에게 나타난 기초보장제도의 효과를 알 수 있게 한다. 모형 2은 임차가구 만을 대상으로 하여 분석하되 교육수준 변수를 모형에 포함하였다. 이는 비록 임차가구이더라도 소득 능력은 상이할 수 있음을 고려한 것이다. 소득능력이 큰 집단은 공공부조 제도의 영향을 덜 받을 것이기 때문이다. 본 연구에서는 가구주의 교육수준을 소득능력의 지표로 보고 고졸이상의 고교육집단과 고졸미만의

저교육집단으로 구분하였다.

모형 3은 모형 1의 임차모형과 모형 2의 교육모형을 합한 것으로 모형 3의 임차×교육×부조항은 임차가구이면서 저교육집단에게 미친 국민기초생활보장제도의 효과를 알 수 있게 한다.

〈표 8〉 공공부조 확대가 가구주 근로여부에 미친 영향: 전체가구

	모형 1		모형 2		모형 3	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
(상수항)	0.299	0.010	0.325	0.012	0.299*	0.010
임차(=1)	0.047	0.003			0.044	0.003
공공부조확대(=1)	0.019	0.002	-0.041	0.003	-0.001	0.003
임차*부조	-0.053	0.004			-0.035	0.004
교육(고졸미만=1)			-0.020	0.005	-0.010	0.003
교육*부조			-0.007	0.006	0.070	0.004
임차*교육*부조					-0.054	0.005
지역더미(비서울=1)	0.000	0.002	-0.014	0.003	-0.001	0.002
연령	0.025	0.000	0.028	0.001	0.000	0.000
연령제곱	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
성(남성=1)	0.085	0.002	0.065	0.003	0.090	0.002
성인가구원 있음	0.133	0.003	0.115	0.003	0.132	0.003
5세이하 아동있음	-0.017	0.002	-0.029	0.003	-0.017	0.003
Adj. R2/ 사례 수	0.257	139276	0.258	55658	0.259	139276

자료: 가구소비실태조사 1996, 전국가계조사 2006.

주: 굵은 수치는 1%에서 통계적으로 유의. *는 5%에서 통계적으로 유의.

먼저 〈표 8〉은 공공부조 확대가 가구주 근로여부에 미친 영향을 보여준다. 〈표 7〉의 분석에서 공공부조 확대의 영향으로 본 이중차이 즉 공공부조 확대 전후 근로확률 차이에서 가구유형별(임차가구와 자가가구) 차이는 아래의 회귀모형에서는 공공부조와 가구유형의 상호작용항의 회귀계수로 나타난다. 이 상호작용항의 회귀계수는 〈표 8〉에서 보는 바와 같이 -0.053로서 임차가구에서의 공공부조 전후 근로확률 차이가 자가가구에서의 차이보다 5.3% 작다는 것으로 해석된다. 이는 〈표 7〉에서의 이중차이 -4.8%포인트보다 약간 작은 수치로서 지역, 가구주 연령, 성, 가구주의 성인가구원 존재여부, 5세 이하 피부양아동 존재 여부 등의 여러 특성을 통제하면 공공부조 제도 확대는 임차가구의 가구주 근로 확률을 다소 더 낮춘 것으로 해석할 수 있다. 다른 통제변수의 영향을 살펴보면, 가구주 연령은 1세 증가할수록 근로확률이 2.5% 증가하고, 남성가구주의 근로확률이 여성가구주에 비해 8.5% 높은 것으로 나타났다. 배우자 등 기타 성인 가구원의 존재는 가구주의 근로확률을 13.3% 높였으며 5세 이하의 피부양 아동의 존재는 가구주 근로확률을

1.7% 낮춘 것으로 나타났다.

〈표 8〉의 모형 2와 같이 임차가구 집단만을 대상으로 분석한 결과 교육과 공공부조 상호작용항의 회귀계수 값은 -0.007로 임차가구내에서는 저교육집단의 근로확률 전후 차이가 고교육집단에 비해 작지만 이는 통계적으로 유의미한 차이가 아니었다. 〈표 5〉의 모형 3에서는 노동시장기회가 교육수준별로 상이하게 변화했을 가능성을 고려하여 자가가구 집단 내에서 근로확률 변화의 교육수준별 차이를 통제한 후에 임차가구 집단 내에서의 근로확률 변화의 교육수준별 차이를 분석하였다. 이는 개념적으로는 교육수준별 근로확률의 전후차이인 이중차이(difference in difference)에서의 가구유형별 차이를 보는 것으로 삼중차이(difference in difference in difference)에 해당된다. 회귀모형에서는 이러한 삼중차이의 크기는 이중차이를 나타내는 교육과 공공부조의 상호작용의 영향력이 가구유형별(자가/임차)로 차이가 나는 정도를 보여주는 가구유형(자가/임차)과 교육, 공공부조의 삼중 상호작용항의 회귀계수로 나타나게 된다. 모형 3의 분석 결과에 따르면 임차가구이면서 저교육집단의 경우에는 그렇지 않은 가구에 비해 공공부조 확대로 가구주의 근로확률이 5.4% 감소한 것으로 나타났다.

이상의 분석 결과를 본 연구자들이 선호하는 모형 3의 결과를 중심으로 보면 다음과 같이 요약된다. 평균적으로 저교육집단이 고교육집단에 비해 가구주가 근로할 확률이 낮지만(-0.010), 1996년과 2006년의 10년 기간의 변화는 저교육집단의 근로확률을 오히려 증가시킨 것으로 나타났다(0.070). 이는 일차적으로 가구주의 근로확률에 영향을 미칠 수 있는 가구주의 교육수준, 연령, 성, 가구내 성인가구원여부, 5세 미만 아동존재여부를 통제하였으며, 또한 소득보장정책의 영향을 가장 많이 받는 임차가구이면서 저교육집단인 가구의 영향도 통제한 상태의 분석이기 때문으로 보인다. 또는 경제위기 이후 저교육집단의 유보임금(reservation wage)이 낮아졌을 가능성도 있다. 한편으로는 저임금 노동시장의 확대로 설명할 수 있다. 저임금노동시장은 2000년대 들어 꾸준히 증가하고 있는 것으로 보인다(이병희 외, 2008).

기초보장제도 프로그램의 영향을 가장 많이 받을 것으로 예상되는 임차가구이면서 저교육집단의 경우에는 공공부조 확대로 가구주가 근로할 확률이 줄어든 것으로 분석되었다. 이들 집단은 지난 10년간 국민기초생활보장제도를 비롯한 소득보장 정책의 혜택을 가장 많이 받은 집단임을 생각했을 때, 정부의 소득이전정책이 가구주의 근로확률을 감소시키는 방향으로 영향을 미친 것으로 생각된다. 본 분석은 25세 이상의 가구주를 대상으로 한 결과이다. 혹시 이러한 결과가 가구주의 근로가능성을 엄격히 제한하지 않았기 때문인지 알기 위해 모형 3을 25세 이상 60세 미만으로 한정하여 다시 분석해보았다. 비록 표로 제시하지는 않지만 25세 이상 60세미만으로 연령제한을 하였을 때 본 모형이 가구주의 근로여부에 대한 설명력(R^2)이 떨어지고 임차가구이면서 저교육집단에 대한 공공부조확대의 영향력을 보여주는 개별회귀계수의 값이 -0.030(3%)로 감소하였다. 이는 한편으로는 근로연령대 가구주의 근로활동여부는 기초보장제도의 영향을 상대적으로 덜 받는다는 것을 보여준다. 그러나, 비록 그 크기는 노인가구를 포함할 때보다 작지만

근로연령대 가구주들의 경우에도 임차가구이면서 저교육집단은 공공부조확대로 $p < .01$ 의 수준에서 3%정도 근로확률이 감소하는 것은 기초보장제도로 인한 근로동기감소의 효과를 보여주고 있다.

〈표 9〉 공공부조 확대가 가구소득과 빈곤에 미친 영향

종속변수	가구소득		빈곤	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
(상수항)	-0.497	0.059	0.422	0.009
임차(=1)	-0.755	0.017	0.010	0.003
공공부조확대(=1)	-0.126	0.016	0.045	0.002
임차*부조	-0.049*	0.022	0.042	0.003
교육(고졸미만=1)	-0.811	0.018	0.028	0.003
교육*부조	-0.332	0.024	0.062	0.004
임차*교육*부조	0.588	0.027	0.009*	0.004
지역더미(비서울=1)	-0.275	0.011	0.026	0.002
연령	0.148	0.002	-0.020	0.000
연령제곱	-0.002	0.000	0.000	0.000
성(남성=1)	0.415	0.013	-0.040	0.002
성인가구원 있음	0.741	0.015	-0.050	0.003
5세이하 아동 있음	-0.084	0.013	0.019	0.002
가구규모			0.006	0.001
Adj. R2 /사례 수	0.231	139276	0.172	139276

자료: 가구소비실태조사 1996, 도시가계조사 1996, 전국가계조사 2006.

주1: 전체가구는 경상소득, 도시근로자가구는 가처분소득을 기준으로 함.

주2: 굵은 수치는 1%에서 통계적으로 유의. *는 5%에서 통계적으로 유의.

주3: 가구소득 측정단위: 백만 원.

〈표 9〉에서는 공공부조 확대가 가구소득에 미친 영향을 추정하였다. 가구유형과 교육수준, 공공부조의 삼중 상호작용항의 회귀계수는 0.588로서 공공부조 확대 전후 교육수준별 차이가 임차가구 집단에서 58만 8천원이 높아 공공부조 확대가 임차가구의 저교육 집단의 가구소득을 늘렸음을 보여준다.

〈표 9〉의 두 번째 컬럼에서는 공공부조 확대가 빈곤여부에 미친 영향을 추정한 결과를 제시하였다. 분석결과 가구유형과 교육수준, 공공부조의 삼중 상호작용항의 회귀계수는 0.009였고 $p < .05$ 의 수준에서 유의미하였다. 즉, 지난 10년간 공공부조가 확대로 〈표 9〉에서 확인한 바와 같이 전체 가구 중 프로그램 집단의 경상소득은 증가되었지만, 빈곤율이라는 측면에서는 0.9%로

그 수치는 비록 작지만 오히려 증가하였다고 할 수 있다. 이는 앞서, <표 8>에서 삼중상호작용항의 가구주 근로확률이 감소한 것과 연관 지어 생각할 수 있을 것이다.

이상의 분석결과를 전체적으로 요약하면 1996년과 2006년 사이에 이루어진 공공부조 확대는 전체가구를 분석할 경우 임차가구이면서 저교육집단의 근로확률을 5.4% 떨어뜨린 것으로 나타났다. 또한 가구소득을 58만8천원 증가시킨 것으로 나타났다. 그러나, 이러한 공공부조 확대를 통한 가구소득의 증가는 빈곤율 감소로 이어지지는 않았다. 공공부조 확대는 빈곤확률을 미미한 정도로 증가시키거나 아니면 빈곤율에 영향을 미치지 못한 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 공공부조 확대가 저소득층 소득증대를 통해 빈곤갭을 감소시키는 영향을 미쳤을 가능성이 있으나 그 영향이 빈곤상태를 벗어날 수 있는 정도에 이르지 못하는 못하여 나타난 것으로 해석할 수 있다.

4. 결 론

국민기초생활보장제도의 급여는 생활보호제도와 비교해 크게 향상되었으나 기초보장제도 도입 후의 급여수준 조정은 전국민의 생활수준 향상을 따라가지 못하는 수준이었다. 아울러 서구 각국과 비교하여 볼 때에도 기초보장급여 수준은 여전히 낮은 수준임이 드러났다.

본 연구에서의 추정에 따르면, 공공부조 확대는 전체가구의 소득을 58.8만원 증가시킨 것으로 나타났다. 그러나 이러한 가구소득 증대 효과가 빈곤율 감소로 이어지지는 않았다. 전체 가구를 분석한 경우에는 0.9%로 그 수치는 작지만 오히려 빈곤율이 증가한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 공공부조 확대가 저소득층 소득증대를 통해 빈곤갭을 감소시키는 영향은 미쳤으나 그 영향이 빈곤상태를 벗어날 수 있는 정도에 이르지 못하는 못하였기 때문에 나타난 것으로 해석할 수 있다. 또 1996년과 2006년 사이에 이루어진 공공부조 확대는 근로확률을 약 5.4% 떨어뜨린 것으로 나타났다.

그러나 이러한 발견은 본 연구에서 이용한 연구자료와 연구방법의 한계를 고려하여 평가될 필요가 있다. 현재 이용 가능한 자료 중에서는 가장 적절한 자료를 이용하였음에도 불구하고 분석자료가 가구소비실태조사와 전국가계조사로 달라 비교상의 일관성 문제를 완전히 해결하지 못하였다. 또한 교육수준과 자가 여부를 기준 변수로 통제집단을 설정한 분석모형은 선행연구보다 진일보한 것이기는 하나 새로운 접근법에 의한 발견과 비교, 검토될 필요가 있다.

이러한 한계를 인정한 상태에서 본 연구의 발견은 국민기초생활보장제도의 실시와 개선을 중심으로 이루어진 기존의 공공부조 확대가 빈곤층에 대한 소득증대효과를 갖지만 부분적으로 빈곤층의 근로동기를 감소시키는 문제점을 갖는 것으로 요약할 수 있다. 이러한 발견에 따르면 향후에는 소득분배 악화를 완화하는 노력을 지속하되 근로동기 감소를 예방하는 정책방안의 모색이 필요하다.

외환위기 이후 우리나라 공공부조제도는 크게 확대, 발전하였으나 변화된 사회경제적 여건과 빈곤 양상에 따라 새로운 개혁의 필요성이 높아지고 있다. 외환위기 이후 진행된 공공부조 개혁이 빈곤층 전체를 대상으로 한 일반적 공공부조(general public assistance) 제도인 국민기초생활보장제도 실시와 정착을 중심으로 한 것이었다면 이제 진행되고 있는 공공부조개혁은 국민기초생활보장제도의 한계와 문제를 극복하려는 지향을 갖는 새로운 성격을 갖는 것이다.

새로운 개혁의 과제로는 여전히 광범위하게 존재하는 것으로 추정되는 사각지대 저소득층으로 공적인 지원을 확대하는 것을 들 수 있다. 특히 경제위기와 고용난이 심화되는 상황에서 고용보험의 혜택을 늘리고 고용보험에서 제외되어있는 근로저소득층에 대한 새로운 소득지원방안을 강구하는 것이 중요하다. 이렇게 강화되는 실업안전망에는 수혜자들의 취업과 자립을 지원하는 적극적인 노동시장정책 프로그램이 강하게 결합될 필요가 있다.

새로운 개혁이 성과를 거두게 된다면 기존 빈곤정책에서 국민기초생활보장제도에 대한 과도하게 집중된 상태를 극복하는 데 도움이 될 것이다. 이러한 개혁과 함께 기초보장제도 내에서도 소득지원 수준을 향상하고 여기에 근로와 자립지원을 결합하는 노력을 크게 강화한다면 빈곤정책으로서의 기초보장제도의 실효성은 한층 강화될 것이다.

〈참고문헌〉

- 구인회. 2005. “국민기초생활보장제도의 근로유인효과 개선방안: 자활사업을 중심으로”. 『사회보장연구』. 21(1): 1-29.
- 구인회. 2006. 『한국의 소득불평등과 빈곤: 소득분배 악화와 사회보장정책의 과제』. 서울대학교 출판부.
- 구인회 · 임세희 · 문혜진. 2009. “국민기초생활보장제도의 빈곤, 소득, 근로에 미친 영향”. 미간행.
- 김미곤. 2007. “최저생계비 쟁점과 개선방안”. 『최저생계비의 적정성 평가와 대안 모색』. 한국사회복지정책학회, 한국사회정책학회, 비판과대안을위한사회복지학회, 참여연대 사회복지위원회 주최 토론회 자료집.
- 김을식. 2008. “국민기초생활보장제도와 노동공급”. 제9회 한국노동패널 학술대회.
- 노대명 · 이은혜 · 원일. 2007. 『기초생활보장제도 효과성에 관한 연구(Ⅰ)』. 한국보건사회연구원.
- 변금신. 2005. “국민기초생활보장제도가 노동공급에 미치는 효과”. 『노동정책연구』 5(2): 31-64.
- 손병돈. 2006. “한국과 미국, 영국의 공공부조제도 급여수준 비교”. 『사회복지연구』. 30: 243-277.
- 여유진. 2005. “국민기초생활보장제도와 생계보장”. 『보건복지포럼』. 108: 12-26.
- 유경준 · 김대일. 2002. 『외환위기이후 소득분배구조 변화와 재분배정책 효과분석』. 한국개발연

구원.

- 이병희, 정진호, 이승렬, 강병구, 홍경준. 2008. 『저소득노동시장분석』. 한국노동연구원.
- 이상은. 2004. “국민기초생활보장제도의 노동공급 효과”. 『한국사회복지학』 56(2): 71-91.
- 이태진, 김미곤, 김혜승, 박신영, 이영환, 홍인옥, 최현수, 김선미. 2004. 『저소득층 주거복지 향상을 위한 주거급여 개선방안 연구』. 한국보건사회연구원, 보건복지부.
- 임봉욱. 2000. “생활보호제도와 국민기초생활보장제도”. 『사회과학논문집』. 19(2): 239-250.
- Gruber, J., and J. Poterba. 1994. “Tax incentives and the decision to purchase health insurance: Evidence from the self-employed” , *Quarterly Journal of Economics*, 701-733.
- Danziger, S., Haveman, R., and Plotnick, R. 1981. "How Income Transfer Programs Affect Work, Savings, and the Income Distribution: A Critical Review". *Journal of Economic Literature* 19(3): 975-1028.
- Moffit, R. 2002. "Welfare Programs and Labor Supply". *NBER Working paper series*.

3주제 토론문

기초생활보장급여에 대한 토론

허 선 순천향대학교 교수
(사회복지학과)

1) 경제위기와 빈곤 현황

- 경제위기로 인해 '승합차 모녀'와 같은 위גיע층이 급격히 증가하고 있음
- 소득이 최저생계비 이하이면서 국가로부터 아무런 도움을 받지 못하고 살아가는 가구(비수급 빈곤가구)가 증가하고 있음.
- 경제위기로 인해 비수급빈곤 가구(사각지대)가 2.5배 증가(7.8% → 17.0%) 예상

○ 경제위기 이전의 빈곤가구율 및 사각지대 규모

- 절대 빈곤가구율 10.6%,
- 기초보장 + 고용보험 가입 가구 2.9%
- 사각지대 가구 7.8%

○ 경제위기(1997년 경제 위기 가정) 이후의 빈곤가구율 및 사각지대 규모

- 절대 빈곤가구율 23.3%
- 기초보장 + 고용보험 가입 가구 3.9%
- 사각지대 가구 17.0%

〈표 1〉 경제위기에 따른 빈곤가구 및 사각지대 규모 변화 추정(경상소득, 가구기준)

(단위: %)

	빈곤가구율(A)	기초보장수급+고용보험가입(B)	사각지대 (C=A-B)
경제위기 이전 ¹⁾	10.6	2.9	7.8
경제위기 이후 ²⁾	20.9	3.9	17.0

1) 원자료: 한국보건사회연구원의 「복지패널」 2차년도, 2006년 기준

2) 1997년 경제위기와 같은 수준을 가정하고, 정부의 소득이전을 감안한 결과임.

(자료) 이현주·강신욱(2008), “경기침체기 사회보장제도의 대응방안 모색”, 한국보건사회연구원·한국사회복지정책학회, 「정책토론회:경제위기에 대비한 사회복지정책 핵심과제」, 2008. 12. 11

2) 이명박 정부 빈곤대책(기초생활보장 대책)의 문제

- 이명박 정부 출범이후 2008년 말까지 개선되거나 새롭게 시도된 빈곤 관련 대책을 종합 정리하면
 - 크게 기초생활보장제도의 개선, 긴급지원제도의 개선, 취약계층에 대한 각종 지원으로 대별될 수 있다.
 - 기초생활보장제도는 최저생계비를 인상, 부양의무자기준(재산기준, 부양비 부과율)을 완화, 재산기준도 완화(최고재산액 인상)하고, 초등학생 수급자 자녀에게 부교재비와 학용품비를 새롭게 지급하며, 단전단수가구와 같은 취약계층을 적극적으로 발굴하여 보호하겠다는 것이 주 내용
 - 긴급지원제도 수급요건을 완화하고(주소득자의 사망, 가출, 화재 등의 사유에서 폐업, 사고, 부상, 질병도 포함되게) 지급기간도 기본 2개월에서 3개월, 최대 4개월에서 6개월로 연장하였으며 교육급여를 신설
 - 취약계층에 대한 지원으로 시설수급자와 지역노인복지시설의 난방비를 지원하고, 지자체 사업이었던 결식아동급식을 한시적으로 국고사업으로 변경하며 식품기부 인프라를 확충하겠다는 것임.

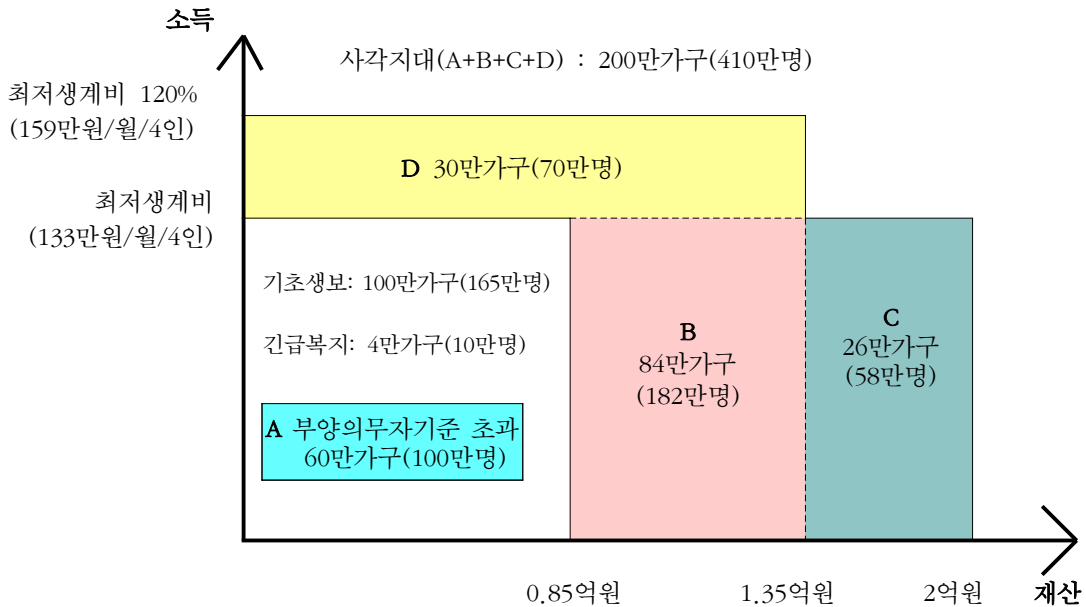
- 금년 3월 들어 정부 합동으로 새롭게 민생안정 긴급지원을 내 놓았고, 주요 내용은 <표2>와 같음.

<표 2> 민생안정 긴급지원 대책의 주요 내용(2009. 3. 12)

	대 상	지원인원	지원내용	예산소요
■ 한시생계구호	A+B 중 근로무능력자	50만 가구 (110만명)	12~35만원/월	4,200억원
■ 희망근로프로젝트	A+B+D 중 근로능력자	40만 가구 (86만명)	83만원/월	2조원
■ 자산담보부용자*	B+C 중 담보자산보유자	20만 가구 (44만명)	평균 5백만원 총 1조원	1,300억원
합 계		110만 가구 (240만명)		2.6조원

* 재산 0.85~2억원 토지·주택·전세보증금 등 보유자 대상, 대출금리 3%, 2년거치 5년상환
(자료) 관계부처합동, 「민생안정 긴급지원 대책」, 2009. 3. 12

〈그림 1〉 정부 추계 사각지대 규모



○ 이명박 정부의 빈곤대책의 문제

- 최저생계비의 인상은 물가상승에 따른 자연상승분
- 재산기준 완화의 경우 2002년 이래로 한 번도 현실의 변화(전세가 및 주택가격의 인상)를 반영하지 못한 것에 대한 일부 보전. 실제 전세가격의 상승분도 아직까지 반영되지 못했음.
- 부양의무자 재산기준의 경우 수급자 재산기준의 변동에 따른 연쇄 변동일 뿐임.
- 취약계층 발굴보호는 이전 정부부터 해오던 것의 연장.
- 경제위기가 심각함에도 불구하고 기초보장예산의 증가율이 그동안의 연도별 평균 예산 증가율과 크게 벗어나지 않았음.
- 2008년도에 있었던 수급자선정기준의 개선은 기초노령연금제도의 신규 시행으로 인한 기초 보장을 위한 소요예산이 감소하였고, 대대적인 부정수급 단속으로 인한 예산의 여유가 있었기 때문에 가능한 것이었을 뿐 정부가 새로운 의지로 새로운 예산을 편성한 것은 아님.
- 이명박 정부에서는 긴급지원제도가 빈곤대책의 대표 상품이나 이는 광범위하고 장기적인 문제로 예상되는 빈곤문제에 대한 부분 땀질식 처방에 불과함

○ 정부 합동으로 마련한 「민생안정 긴급지원대책」도 문제의 크기에 비해 매우 부족한 대책임.

- 추정된 사각지대 규모는 여타 다른 추계에 비해 매우 적은 수에 불과함
- 마련된 사각지대에 대한 지원 대책은 사각지대 전부를 포괄하지도 않고, 필요한 지원의 일부에 불과함.

○ 수급자 및 비수급자의 생활곤란 경험

〈표〉 지난 1년 동안 생활곤란 경험 비율

(단위: 명, %)

생활 곤란 구분	기초보장 수급가구 (N=436)	비수급 빈곤 가구 (N=511)	일반 비수급가구 (N=5359)
돈이 없어 본인이나 가족이 끼니를 거른 경험	15(3.4)	9(1.7)	20(0.3)
2달 이상 집세가 밀리거나 낼 수 없어 집을 옮긴 경험	52(11.9)	17(3.3)	107(1.9)
공과금을 기한내 납부하지 못한 경험	115(26.3)	70(13.6)	466(8.6)
세금을 내지 못해 전기, 전화, 수도가 끊긴 경험	30(6.8)	9(1.7)	51(0.9)
돈이 없어 겨울에 난방을 못한 경험	57(13.0)	38(7.4)	85(1.5)
돈이 없어 본인이나 가족이 병원에 못간 경험	41(9.4)	50(9.7)	95(1.7)
가구원중 신용불량자가 된 경험자 여부	71(16.2)	30(5.8)	197(3.6)

* 한국복지패널데이터(2006년 12월 1일 기준)

(자료) 허선(2009), “국민기초생활보장법 10년의 한계와 과제”, 참여연대·비판복지학회, 「국민기초생활보장법 제정 10주년 기념 토론회 자료집」(발간예정)

3) 빈곤문제 대안

□ 방향

- 새로운 추락계층(신 빈곤층)의 특성에 대한 파악이 우선되어야 함.
- 신빈곤층은 기존에 일자리가 있었지만 경제위기로 인해 일자리를 잃어버린 경우이기 때문에 대부분 근로능력자들이 포함되어 있을 것으로 판단됨.
- 따라서 일자리 대책과 기초생활보장제도 개선이 동시에 추진되어야 함.
- 가능하면 제대로 된 일자리를 찾아 주거나 만들어 주어 기초보장 수급권자가 되는 것을 예방하는 것이 바람직함.
- 하지만 이미 빈곤층으로 전락한 가구에게는 최소한의 생계비용이 필요로 되기 때문에 일할 능력이 있는 사람에게 일자리를 찾아주고 만들어 줄 때 까지의 생계보장이 이루어져야 함.
- 기본적인 생계보장을 위해서는 긴급복지지원제도와 기초생활보장제도간의 기능 구분이 있어야 함. 긴급복지지원제도는 그야 말로 긴급 상황에 대처할 수 있도록 하는 제도로 자리매김하고 3개월 이상의 지원이 필요로 되는 가구의 경우는 기초생활보장제도로서 보호가 이루어져야 함.

□ 기초생활보장제도의 개선

- 최우선적으로 정부에서 해야 할 일은 최저생활을 영위하지 못하는 누구에게나 적용될 수 있는 최후의 안전망으로 기초보장제도가 기능할 수 있도록 시급히 정비하는 것
- 신 빈곤층의 경우 수급 신청을 해도 수급자로 선정되기가 매우 어려운 현실임.
- 그 이유는 주로 부양의무자기준과 재산기준(자동차기준 포함) 때문임.
- 2009년도에 세가지 기준 모두 약간 완화하였지만 여전히 비현실적임.

○ 수급자 선정에 있어서 부양의무자 규정의 삭제

- 부양의무자 기본(공제)재산기준의 경우 2008년 11월에 약간 완화되었으나 중소도시 기준 1억 850만원에 불과함. 소득이 전혀 없는데, 재산이 조금 있다고 해서 피부양자를 부양할 형편에 있다고 판단하는 것은 현재와 같은 경제 위기 상황에서는 더욱 더 비현실적임. 재산을 처분하려 해도 처분하기가 매우 곤란한 상황이 되고 있음.
- 따라서 선 수급자 선정, 후 부양의무자에게 구상권 징수와 같은 방식으로 변경할 필요가 있음.

○ 재산 기준의 개선 : 환산율의 완화

- 2009년 기본재산액 기준은 대도시의 경우 5,400만원, 중소도시 3,400만원, 농어촌 2,900만원임. 기본재산액 기준은 작년에 비해 인상되었으나 기본재산액을 넘는 재산을 가지고 있을 경우 소득으로 환산하는 환산율이 과도함.
- 현행 2년 100%(월 4.17%) 의 환산율을 최소한 4년 100%(월 2.08%)로 완화하는 것이 바람직함.
- 이렇게 될 때 소득이 전혀 없을 경우 수급자로 선정될 수 있는 최고재산액 기준이 가구원수와 지역에 따라 8천만원 ~ 1억원 내외가 될 것임.
- 승용차 환산율 현행 100% → 저가 차량에 대한 환산율 대폭 인하. 안타까운 탈락자(최저생계비 절반 이하의 소득, 혹은 주거지가 없는 가구 등)에게는 적용 제외해야 함.

○ 선정기준 개선 후에도 여전히 존재하게 되는 비수급 빈곤층에 대한 개별급여(의료, 교육, 자활, 한시 생계) 시행

- 재산기준과 부양의무자 기준을 완화한다고 해도 대규모의 비수급 빈곤층과 차상위계층은 존재하기 마련임.
- 그들 가구는 여전히 최저생계비 이하의 소득을 가지고 정부의 도움을 받지 못하며 살아가야 하는 한계 계층으로 남아야 하는데, 이들을 그냥 방치해 둘 수는 없음
- 따라서 이들 계층에 대한 의료급여, 교육급여, 자활급여, 일자리 제공 등의 사업이 이루어 져야 할 뿐만 아니라 경제위기를 극복할 때 까지(부양의무자가 부양능력이 생길 때 까지)만이라도 장애인과 노인 등 근로능력이 없는 '안타까운 탈락자'들을 위한 생계급여가 이루어 져야 할 것임.

