

# 우리나라 공공부조정책의 본질에 관한 재검토

## A Review about the Nature of Public Assistance in Korea

박 광 덕 (세명대학교 행정학과 교수)

공공부조는 사회보장제도의 한 축을 이루고 있는 제도이다. 우리나라의 사회보장 기본법에 따르면, 사회보장은 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스로 구성된다. 또한, 공공부조는 사회안전망을 대표하는 제도로서, 2차적 사회안전망으로 불리며, 국민최저생활수준을 보장하기 위한 기본적인 제도로 평가되고 있다. 이러한 공공부조는 빈민들의 최저생활을 보장해 주는 긍정적인 측면이 있는 반면, 실시과정에서 낙인화, 근로의욕 상실, 복지 의존성, 공공재정부담 등과 관련된 문제가 또 다른 해결 과제로 제시되고 있다. 우리나라는 1961년 생활보호법 제정과 함께 생활보호라는 명칭으로 공공부조를 시행하여 왔는데, 1999년 12월 「국민기초생활보장법」이 제정됨으로써, 생활보호법을 폐지하고 보다 한차원 높은 공공부조사업을 펼치게 되었다. 그리고, 학자들의 연구도 그 변화의 배경과 내용이 주를 이루어 왔다. 그후로는 국민기초생활보장법의 추진에 따른 제도 시행의 문제점과 한계가 연구의 주된 주제였다. 따라서, 본연구에서는 상대적으로 공공부조에 대한 연구에서 비교적 등한시되었던 공공부조의 본질에 대하여 재검토를 함으로써, 그것을 통하여 바람직한 공공부조정책의 방향을 모색하고자 하였다.

**키워드 :** 공공부조, 사회보장, 국민기초생활보장법, 빈곤, 사회복지

### I. 서 론

빈곤문제는 어느 시대, 어느 국가를 막론하고 존재해 왔으나 산업혁명 이후 농민들의 도시이주가 급증하면서 그 양상은 더욱 심각하였다. 유럽의 여러 나라들은 산업혁명기를 거치는 과정에서 극심한 불평등 문제를 일으키면서 새로운 빈곤 계층을 형성하였다. 공공부조는 빈곤이 사회문제로 대두된 이래 오랫동안 국가가 빈곤문제를 해결하기 위한 시책으로 행하여 왔다. 공공부조가 일찍이 발전하기 시작한 서구에서는 빈곤문제 해결을 위한 노력이 종교기관과 민간에서 자선적 또는 구호적 차원에서 이

루어지기도 하였지만, 그러한 노력은 종교개혁이래 쇠잔해져 가다가 구빈법이 탄생한 이래 국가가 공적인 차원에서 국민의 세금을 재원으로 하는 공공부조를 실히하게 되었다.

공공부조는 사회보장제도의 한 축을 이루고 있는 제도이다. 우리나라의 사회보장기본법에 따르면, 사회보장은 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스로 구성된다. 또한, 공공부조는 사회안전망을 대표하는 제도로써, 2차적 사회안전망으로 불리며, 국민최저생활수준을 보장하기 위한 기본적인 제도로 평가되고 있다. 이러한 공공부조는 빈민들의 최저생활을 보장해 주는 긍정적인 측면이 있는 반면, 실시과정에서 낙인화, 근로의 육상실, 복지의존성, 공공재정부담 등과 관련된 문제가 또 다른 해결과제로 제시되고 있다. 구체적인 공공부조제도의 명칭은 국가마다 다르며<sup>1)</sup> 우리나라에서도 공공부조라는 빈곤정책 전체를 대변하는 일반적인 용어로써 공공부조와 함께 실정법상의 제도로써는 국민기초생활보장법을 제정하여 시행하고 있다. 즉, 1961년 생활보호법 제정과 함께 생활보호라는 명칭으로 공공부조를 시행하여 왔는데, 1999년 12월 「국민기초생활보장법」이 제정됨으로써, 생활보호법을 폐지하고 보다 한차원 높은 공공부조 사업을 펼치게 되었다.

그동안 생활보호법이 국민기초생활보장법으로 바뀜에 따라서 초기에는 학자들의 연구도 그 변화의 배경과 내용이 주를 이루어 왔다. 그후 학자들의 연구는 국민기초생활보장법의 추진에 따른 제도시행의 문제점과 한계가 주된 것이었다. 따라서, 본연구에서는 그동안 공공부조에 대한 연구와는 달리 공공부조의 본질에 대하여 검토하고자 한다.

## II. 공공부조의 본질

### 1. 빈곤의 개념

빈곤의 개념은 시대와 사회에 따라서, 그리고 사람에 따라 다르게 사용되어 왔다. 빈곤의 개념에 대한 오늘날의 견해는 세가지로 대별되는 데, 절대적 빈곤과 상대적 빈곤, 그리고 주관적 빈곤이 그것이다. 우선, 절대적 빈곤(absolute poverty)은 고전적 개념으로 “인간의 기본적인 생존욕구를 충족하는 데 있어서 필요한 절대적인 자원의 부족한 상태나 조건”을 말한다. 반면에 상대적 빈곤(relative deprivation)이란 “현대사회의 특징으로 사회·문화·경제생활의 향상과 발전 및 풍요한 생활에서도 나타나는 불

1) 영국에서는 국민부조(national assistance), 미국에서는 공공부조(public assistance), 독일과 프랑스에서는 사회부조(social assistance)라 부른다.

평등 혹은 상대적 박탈감이란 관점”에서 파악하는 개념이다. 절대적 빈곤이 과학적인 근거에 의하여 구체적인 빈곤선을 결정한다면, 상대적 빈곤개념에서는 구체적인 빈곤선을 결정하기가 매우 어렵다. 다음으로, 주관적 빈곤이란 절대적 빈곤과 상대적 빈곤이 제3자에 의하여 결정됨에 비하여, 사람들 자신이 빈곤으로 느끼거나 간주하는 수준에서 결정되는 개념이다. 빈곤이란 개인들의 만족과 행복, 그리고 삶의 질 등과 관련되는 것이므로 객관적인 기준보다는 주관성이 더욱 중요시될 수도 있다.

한편 로운트리(B. S. Rowntree)는 부스의 빈곤선에 관한 기술을 계승하면서 1차적 빈곤(primary poverty)과 2차적 빈곤(secondary poverty)이란 개념을 사용하였다. 즉 1차적 빈곤은 가족이 그들의 수입으로 기초필수품(음식·연료·주거·의복 등)을 구입할 수 없을 정도의 소득상태를 말하며, 2차적 빈곤은 소득이 기초필수품을 구입할 수 있을 정도이지만 그 소득 중 일부를 다른 목적에 전용함으로써 빈곤을 초래하는 경우를 말한다. 미국은 로운트리의 방법을 수정하여 빈곤측정을 행하고 있다. 1950년대 말부터 오션스키(Orshansky)에 의해 개발되어 오늘날에도 미국<sup>2)</sup>에서 광범위하게 사용되는 빈곤선은 음식비에 평균 앵겔계수의 역을 곱하는 방법으로 산정된다. 앵겔계수는 음식비가 전체소득에서 차지하는 비율로서 이 계수가 빈곤선 책정에 사용되는 이유는 음식비와 소득이 뚜렷한 상관관계를 가지기 때문이다. 즉, 소득이 증가할 때 음식비 지출은 상대적으로 감소하는데, 이러한 상관관계를 바탕으로 하여 앵겔계수의 역에다 영양유지를 위한 최저한의 음식비를 곱하여 빈곤선을 산출할 수 있다(최선희 외, 1999: 114).

반면에, 상대적 빈곤개념<sup>3)</sup>에 따른 실제적인 빈곤선을 측정하는 방법은 국민평균소득이나 중위소득의 일정비율(예를 들어 평균소득의 50%, 66%)을 빈곤선으로 설정하는 방법, 한 사회의 소득분포상 최하위 일정비율(예를 들어 하위 10%, 20%)을 빈곤선으로 설정하는 방법, 그리고 타운젠드(Townsend)의 “생활양태”(style of living)를 측정하여 빈곤선을 설정하는 방법이 있다. 구체적으로 그에 의하면 어떤 사람이 거주하는 지역사회에 통상적인 “생활양태”(style of living)를 누리지 못하면 빈곤한 것으로 간주한다. 이러한 “생활양태”를 측정하기 위하여 60개의 지표를 만들고 어떤 사람이 이러한 지표들 가운데 어떤 하나를 결핍하면 일정한 “궁핍점수”(deprivation score)를 주어 총체적인 “궁핍점수”를 계산한 후 이 점수를 소득수준과 비교해서 일정의 소득수준 이하에서 이러한 “궁핍점수”가 급격히 떨어지면 그 수준을 빈곤선으로 결정한다(이두호, 1991: 51-56).

2) 1992년의 미국의 빈곤선은 4인 가족 기준으로 \$13,335이다.

3) 상대적 빈곤선은 공식적인 빈곤선으로는 활용되지는 않아도 국제사회에서 중요성을 가지고 있다. 예를 들어 세계은행은 선진국의 경우 평균소득의 50%, 개발도상국의 경우 33%이하를 빈곤선으로 잡고 있으며, OECD에서는 평균소득의 40%를, 일본은 근로자 가구 소비지출의 68%를 상대적 빈곤선으로 정하고 있다.

## 2. 빈곤의 원인

빈곤의 원인과 책임에 관한 논의는 오래전부터 있어 왔으며, 그에 대한 해답을 찾는 연구의 역사가 바로 사회복지의 역사라고 해도 과언이 아닐 것이다. R. J. Rampmann은 빈곤의 원인을 불구, 가구주의 사망 등으로 야기되는 외부적 요인, 인종·신분·종교 등의 사회적 장애에 의한 요인, 이러한 요인을 극복하려는 동기의식의 결여로 설명하고 있으며 (Rampmann, 1978: 177-178), J. K. Galbraith는 개인적 결함에 의한 병적 빈곤과 자연자원의 부족·실업·교육부족 등으로 인해 빈곤으로 분류하였다(Galbraith, 1958: 325-327). 그러나, 빈곤을 접근하는 두가지 접근방법인 인적자본이론과 학력주의이론을 간략히 소개하고자 한다.

우선, 인적자본이론은 왜 빈민이 발생하는가를 알아보기 위하여 서로 다른 근로자가 서로 다른 생산성을 갖느냐는 문제에 초점을 맞춘다. 이 이론의 요체는 사람들이 생애소득의 관점에서 미래의 더 많은 소득을 위해 현재의 이익을 어느 정도 희생하여 자기 자신들의 개발에 투자하면 기계설비 등과 같은 물적인 재에 투자한 것처럼 생산성의 향상을 가져오고 이것이 임금의 향상을 가져온다는 것이다. 빈곤은 낮은 생산성의 결과이고, 이러한 낮은 생산성은 인적 자본에의 낮은 투자에 기인한다고 보는 것이다. 대표적인 인적자본은 학교교육이고, 이밖에 취학이전의 교육, 기술훈련 등에 투자하는 것이다(이두호, 1991: 91-92). 결국 인적자본이론은 사용자가 근로자들을 고용하여 임금을 줄 때 그들의 생산성에 관한 충분한 정보를 알고 있거나 비교적 쉽게 측정할 수 있다는 가정을 바탕으로 한다.

다음으로, 학력주의이론은 사용자들이 근로자의 진정한 생산성에 관한 정보가 불확실하기 때문에 어떤 배경적 특성, 즉 교육수준을 잠재적으로 높은 생산성을 갖고 있는 근로자들을 선별하기 위한 정보에 필요한 도구로서 사용한다고 주장한다. 즉 학력이 높아지면 임금이 높아진다. 교육수준은 임금과 교육의 정의 관계에 직접적으로 책임있는 어떤 측정할 수 없는 속성을 대변하는 역할을 한다고 본다. 결국 학력수준을 높이면 임금을 많이 받을 수 있고, 빈곤으로부터 탈피할 수 있다(이두호, 1991: 93-94). 결국, 우리는 빈곤의 원인을 크게 두 가지로 나누어서 하나는 빈곤을 나태 혹은 무능력에서 기인하는 개인책임으로 보는 집단이 있으며, 다른 하나는 빈곤을 사회체제의 모순에 기인된 것으로 간주하는 집단이 있다(김기태 외, 1999:335).

빈곤을 개인의 책임으로 볼 때, 빈곤의 원인을 개인의 동기부족·개으름·의타심·과다한 출산·음주·도박·부적응 등과 같은 개인적 결함에 의한 원인과, 부양의무자의 사망·질병·불구·폐질·노령 등과 같은 비자발적인 결함에 의한 원인이 있을 수 있다(임희섭, 1983: 17-18). 그리고 빈곤을 사회체제의 모순으로 볼 때, 빈곤의 원인을 자연자원의 부족·구조적 실업·저소득층 자녀의 교육기회 부족으로 인한 빈곤의 세습화·각종 사회보

장제도의 미발달 등을 들 수 있다.

그 밖에 빈곤의 원인을 빈곤문화에서 찾는 경우도 있다. 루이스(Oscar Lewis)는 빈곤을 세대간에 전승되는 하나의 생활양식, 즉 문화로 정의하였다. 빈곤문화는 사회의 지배적인 문화와는 구별되는 독립된 하위문화이며, 사회적 박탈이나 어떤 것의 결여와는 다른 사회화를 통해 다음 세대로 전승되는 생활방식이다. 농촌지역, 도시지역<sup>4)</sup> 모두 빈곤문화가 나타나며 다른 지역이나 국가에서도 나타난다.<sup>5)</sup> 이러한 빈곤문화에서는 대체로 무력감, 의존성, 열등감, 약한 자아구조, 충동통제능력의 결여, 미래지향적이 아닌 강한 현재 지향적 사고, 패배감, 남성우월적 신념, 심리적 병리상태 등의 개인적 성향과 그리고 참여와 통합의 결여, 무관심, 적대감, 회의 등의 인간관계적 특징을 가지고 있다. 빈곤문화에 젖어 있는 빈민들은 자신들의 권익을 위한 조직체를 만들지도 않으며, 전체사회의 주류에 들어가려는 노력을 하지 않기 때문에 항상 주변인의 위치에 맴돌게 되기 때문에, 누군가 그들에게 협력하여 자각과 의식개혁을 도와 줄 필요가 있는 것이다.

### 3. 공공부조의 목표

새삼스럽게 말할 필요도 없지만, 물론 사회보험은 모든 빈곤을 예방할 수 있는 것은 아니다. 그것은 어디까지나 사회보험의 상정하는 표준적인 위험만을 예방적으로 대응하는 것이다. 또한, 그것은 보험계약의 조건을 만족시키지 못하는 사람의, 또는 보험급부의 범위를 넘어서 발생하는 빈곤에는 대응할 수 없다. 그렇기 때문에, 복지국가의 소득유지의 시스템은 사회보험만이 아니라, 그것을 사후적으로 보충하는 공공부조를 학시 필요로 한다. 물론, 이러한 공공부조의 크기와 위치설정은 국가에 의하여 다르며, 사회보험을 중시하는 국가는 빈곤위험을 가능하면 보험으로 커버하려고 하기 때문에, 공공부조는 가능한 한 “작은 것이 좋다”라는 것이 된다. 특히, 국민개보험·개연금으로부터 개호보험에 이르기까지 사회보험에 의한 위험관리를 완성시켰던 것인가로 보이는 일본과 같은 국가에서는 공공부조는 그와 같은 보험의 네트워크에 오를 수

4) 우리나라 도시가구 빈곤율 조사를 살펴보면, 1998년 가계지출자료 기준으로 보건사회연구소는 21.6%, 통계청은 21%, 류정순은 18%, 그리고 소득자료를 기준으로 보건사회연구소는 7.8%, 통계청은 7.1%, 문형표는 7.5%를 빈곤자로 분류하고 있다.

5) 우리나라에서 빈곤문화의 존재 여부에 대한 연구를 살펴보면, 1972년 임희섭교수는 서울시 판자촌 주민 420가구에 대한 면접조사결과 농촌출신이 대부분이었으며, 직업구성상 영세상업이나 단순노동자가 많으며, 가구당 평균 1명 이상의 취업자, 최소한의 생계유지가 가능한 가구들은 적은 돈이지만 저축하고 자택자금, 자녀교육비 및 사업자금을 준비하고 있다. 이러한 근거로 한국의 빈곤층은 열방수준이 높고 나태한 빈민이 아니라고 주장하고 있다. 반면 1982년 김영모교수는 전국의 절대 빈곤층을 대상으로 조사한 결과 숙명관(55%), 절망(64%), 무기력(83%), 포기(44%), 단념(59%), 조소(53%), 무관심(67%), 소외(55%), 무책임(25%), 나태(39%) 등 10가지 태도를 빈곤문화의 대표적 개념으로 가정하여 빈곤문화를 측정한 결과가 나타나 한국의 빈민들은 빈곤문화적인 태도를 지니고 있다고 주장한다.

없었던 사람에게로의 잔여적인 장치로서, 엄격한 눈매가 주입되는 경향이다.

그러나, 최근 이와 같은 사회보험을 중심으로 하는 빈곤예방의 효과에 의문이 던져지고 있다. 그것은 첫째로 재원문제에 의하여 사회보험에 의한 복지급여의 확장이 곤란으로 되었다는 점, 둘째로, 후기공업사회라고 불리는 새로운 경제사회에의 이행기에 있어서, 사회보험의 예정하고 있었던 빈곤위험 이외의 요인으로 빈곤에 빠지는 사람들이 증대하여 왔다는 것에 근거하고 있다. 특히, 후자에 대하여는 석유위기 아래의 선진제국에서, 사회전체의 불평등이 확대함과 동시에, 청년의 장기실업, 과부화, 아주 노동자, 흠티스 등이 소위 “패배조”로서 “새로운 빈곤”층을 형성하고 있는 것이 논의되어 왔는 데, 일본에서도 이 장기불황하에서 불평등과 격차의 확대, 흠티스의 증가 속에서, 이미 평균적 공장노동자 가족의 라이프 사이클에 공통으로 드러나게 된 퇴직과 개호, 질병, 자식의 부양만을 위험으로 하는 빈곤예방으로서는 해결할 수 없는 빈곤이 출현하여 왔다라는 것이다.

이러한 새로운 빈곤에 대하여는 빈곤 다이나믹스 연구와, 상세한 인터뷰 조사 등에 의한 해명이 시작되었다는 것에 있다. 이런 중에서, 빈곤 “경험층”的 많음, 그 경험이 일시적인 것에 그치는 것이 아니라 “만성빈곤층”을 만들어 내고 있는 것, 그 위험은 단순한 것이 아니라, 다양한 요인의 연쇄가 있다는 것, 등이 분명하게 되고 있다. 이와 같은 사실을 기초로 하면, 단일 위험의 종별마다 그것을 예방하는 듯한 단선형의 빈곤정책을 추가하는 것에 대응할 수 있는가 어떤가는 의문일 것이다. 또한, 적어도 이행기에 있어서는 일어나 버린 1s빈곤에의 사후적 대응으로서의 공공부조의 역할이 중요한 것으로 되지 않을 수 없다.

그러면, 지금 어떠한 공공부조가 기대될 것인가? 첫째로, 고려되어야만 하는 것은 잔여적인 공공부조가 아니라, 미리 사회보험의 한계를 보완하는 것으로 명확하게 위치설정된 제도일 것이다. 예로서, 개호보험과 개호부조와 같은 관련이, 고용보험과 실업부조, 의료보험과 의료부조 등과 같이 관련이 설치되었다는 것. 특히, 고령과 장애에 의하여 근로 곤란한 사람들에게는, 연금과 개호보험을 중심으로 두면서, 주택, 의료, 개호 등의 부조가 보완한다라는 의도를 생각할 수 있다. 생활보호제도의 8개의 부조를 유연하게 활용한다면, 보험과 부조의 보완관계는 보다 다양한 것으로 되고, 공공부조 이용의 스티그마도 경감될 것이다.

둘째로, 근로가능 계층에 있어서는 빈곤이 일시적인 범위내에서 구제를 개시하고, 그것이 고정화하는 것을 예방하는 것이다. 특히, 빈곤의 세대적 재생산과 특정 집단과의 고정적 연계를 회피하는 것이 중요하다. 이러한 의미에서 공공부조는 일시적으로는 사후구제이면서, 장기적으로는 예방적 효과를 갖을 수 있다. 이것을 위하여는 창구를 확대하고, 출구에 있어서 고용, 주택, 복지정책과의 적극적인 연계가 불가결할 것

이다. 보호의 일시적 확대를 두려워하는 나머지, 장기적 시야에서의 빈곤예방 역할을 잊어버리는 것이 있어서는 안될 것이다.

### III. 우리나라 공공부조제도의 연혁

오늘날 일반적으로 공공부조는 모든 국민들에게 최저한의 인간다운 생활을 보장해야 할 의무를 갖고 있다. 우리나라의 공공부조도 헌법 제34조에서 인간다운 생활을 할 권리를 국민의 기본권으로 규정하고, 이를 보장하기 위한 국가의 사회보장노력의무를 규정하고 있다. 생활보호법이나 의료보호법은 생활능력이 부족한 국민에 대하여 최저생활을 보장하여 궁극적으로 보호대상자가 스스로의 힘으로 살아 갈수 있도록 자활을 조성하는 것을 목표로 하고 있다. 이러한 공공부조제도가 우리나라에서 하나의 법령체계를 갖추어 국가의 제도적 사업으로 발전된 것은 1960년이후이다. 그러나 공공부조개념을 넓은 의미로 해석하여 과거 역사상의 구빈제도를 모두 포함할 경우 한국의 공공부조도 그 역사적 연원은 삼국시대까지 거슬러 올라간다. 삼국사기에 의하면 신라 유리왕시대(기원 5년)의 빈궁민에 대한 구제사업, 고구려 고국천왕시대(기원 194년)의 진대법에 의한 구빈사업의 기록을 볼 수 있다. 공공부조사업의 발전과정은 법령제도의 수립, 사업내용의 획기적 변화 등을 기준으로 다음과 같이 4단계로 나누어 설명할 수 있다.

첫 번째 시기는 해방이후 1950년대 말까지이다. 이 시기의 공공부조는 해방 후의 귀환동포, 전쟁과 혼란의 와중에서 발생한 각종 전재민과 피난민, 그리고 다수의 빈곤층 국민을 대상으로 하였다. 이 기간 중 1948년 최초의 헌법을 제정할 때 공적부조의 헌법적 기초가 되는 생활무능력자에 대한 국가의 보호의무가 규정되었다. 그러나 이 헌법규정을 구체화시키는 법률은 만들어지지 않았다. 이 기간중의 공공 부조의 법적 근거는 1944년 일제 말기에 제정된 조선구호령이 일부 활용되었다. 이 기간의 공공부조는 외국원조에 의존한 재난구호령적 성격의 사업이었다고 할 수 있다.

두 번째 시기는 1960년대 초에서 1970년대 중반까지이다. 이 시기는 5.16군사ク데타 이후 경제개발계획이 시작되어 한국의 경제가 빠른 속도로 성장한 기간이며, 국민의 생활수준도 점차 향상되기 시작하였다. 이 기간에 공공부조의 기초적인 법령구조가 만들어졌다. 1962년에 개정된 제3공화국 헌법에서 사회보장의 개념이 헌법에 최초로 명시되었다. 이러한 헌법의 태도를 구체화시키기 위해서 사회보장에 관한 법률이 제정되었으며, 그 제2조에서 공공부조를 포함한 사회보장의 개념도 최초로 사용되었다. 즉, 사회보장이라 함은 사회보험에 의한 제급여와 무상으로 행하는 공공부조를 말한다. 공공부조와 관련해서는 무엇보다도 큰 의미를 지니는 것은 공공부조의 기초적 법령제도인 「생활보호법」이 1961년에 제정된 것이다. 이 생활보호법은 당시 군사혁

명정부의 사회보장 입법계획의 하나로 만들어진 것이며, 사회보험 및 사회복지서비스 분야의 다른 법령과 함께 제정되었다. 그러나 이 시기의 경제적 여건은 사회보장제도를 실시할 만큼 성숙한 것은 아니었다. 따라서 많은 사회보장제도들이 법률만 제정한 채 구체적 사업으로는 발전되지 못하였다. 생활보호법에 의한 공공부조사업도 마찬가지였다. 1960년대 초반 이후에 실시한 공공부조사업은 그 내용과 수준이 아주 미약한 것이었다. 1960년대에도 1950년대 이후 계승되어 온 대량빈곤의 문제에 대처하는 영세민 구호사업이 전개되는 정도였다. 이 영세민구호사업도 정부의 재정능력이 부족했기 때문에 외국의 원조에 크게 의존하였다. 따라서 1970년대 후반까지의 공공부조는 한마디로 법령제도에 비하여 사업의 내용이 부실했던 것으로 표현할 수 있다.

세 번째 시기는 1970년대 후반부터 1999년 말까지의 시기이다. 이 시기는 그간의 경제성장으로 국민의 생활수준도 상당히 향상된 반면에 상대적으로 빈곤의 문제가 점차 사회문제로 확산되었다. 이 시기에는 공공부조에 있어서도 그 제도나 사업 등 모든 면에서 본격적인 발전이 시작되었다. 우선 법령면에서 1980년에 제정된 제5공화국 헌법은 사회적 기본권규정을 강화하였다. 그리고 1987년에 제정된 제6공화국헌법에서는 생활보호를 필요로 하는 노인·장애인들에 대한 보호를 별도로 규정하였다. 또한, 이 시기에는 공공부조사업을 규율하는 법령들도 이 시기에 크게 정비되었다. 1977년 의료보험법을 제정하여 공공부조 성격의 의료보호사업을 같은 해부터 본격적으로 시작하였다. 1982년에는 생활보호법을 전면 개정하여 공공부조의 방향과 원리·원칙들을 체계화하였고, 공공부조 급여의 종류와 내용, 제도의 시행절차들을 보자 명확하게 규정하였다. 이 시기는 공공부조와 관련되는 사회복지서비스사업을 뒷받침하기 위한 법령제도도 발전되었다. 즉 1982년에는 노인복지법과 심신장애인복지법이 각기 제정되어 노인과 장애인에 대한 사회복지서비스사업을 제도화하였다. 또한 1982년에는 아동복지법이 개정되어 요보호아동을 위한 사회복지서비스사업도 제도화되었다. 이 세 번째 시기에는 법령제도가 정비되었을 뿐만아니라 공공부조사업도 본격적으로 발전되었다. 공공부조의 기초적 사업인 생활보호사업에서는 생계보호의 내용과 수준이 크게 향상되었다. 생활보호대상자에 대한 자활보호사업도 여러 가지 형태로 발전되었다. 의료보호에 있어서는 보호대상자에 대한 무료진료사업이 본격적으로 전개되었다(전광석·차홍봉, 1993: 204).

네 번째 시기는 2000년 국민기초생활보장의 시기로서 기존의 생활보호제도가 노동 무능력자로 생계보호의 대상을 제한하였으며, 자산조사와 보충급여도 이루어지지 않고 비과학적인 빈곤선의 책정과 낮은 급여수준 등의 근본적인 문제점을 노출시켜왔다. 우리 나라가 1997년 10월 IMF경제체제에 접어들면서 노동능력이 있는 장기실업자의 빈곤문제가 사회문제로 대두되게 되었다. 이러한 사회환경의 결과로 복지제도 개혁의 필요성을 인식한 시민단체들이 생활보호제도의 한계를 극복할 혁신적인 공적

부조의 틀로서 국민기초생활보장법의 제정을 요구하게 되었다. 이에 따라 1999년 12월 대략 40년간 지속되어 왔던 생활보호법이 폐지되고 「국민기초생활보장법」이 제정하게 되었다. 여기서, 간략히 국민기초생활보장제도의 개요를 설명하면, 국민기초생활보장제도는 국가의 보호를 필요로 하는 최저생계비 이하의 모든 국민에 대하여 국가가 생계, 교육, 의료 등 기본생활을 제도적으로 보장하기 위한 우리나라의 대표적인 공적부조제도이다. 우리나라는 국민기초생활보장법이 제정됨으로써, 지난 40년간의 시혜적 단순보호차원의 생활보호제도로부터 저소득층에 대한 국가책임을 강화하는 복지시책으로 대전환을 하게 되었다. 또한, 보호가 필요한 절대빈곤층의 기초생활을 국가가 보장하되 종합적 자활·자립서비스의 체계적 지원을 통하여 생산적 복지를 구현하는 데 그 의의가 있다.

국민기초생활보장제도가 이전의 생활보호제도와 다른 점은 다음의 <표 1>과 같다. 즉, 기존의 생활보호제도가 먼저 노동능력 유무에 따른 철저한 차별처우의 원칙, 친족부양책임 우선의 원칙, 그리고 개별적인 자산조사를 하지 않는 보충급여원칙을 기본적인 특성으로 하여 운영된 반면에, 새롭게 추진되고 있는 국민기초생활보장제도는 위의 세 가지 원칙 중에서 친족부양책임 우선의 원칙은 오히려 강화하고, 노동능력 유무에 따른 제한과 차별처우의 원칙은 노동능력 유무에 상관없이 생존권은 확실히 보장하되 차별처우의 취지는 적극적으로 살리도록 하였다. 그리고 자산조사와 보충급여의 원칙은 전면적으로 시행하는 것으로 개정되었다.

<표 1> 국민기초생활보장제도와 생활보호제도의 비교

구분	생활보호법	국민기초생활보장법
대상자 구 분	<ul style="list-style-type: none"> <li>-인구학적 기준에 의한 대상자 구분</li> <li>-거액보호자: 18세미만 아동, 65세 이상 노인 등 근로무능력자</li> <li>-자활보호자: 인구학적으로 경제활동 가능한 근로능력자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-대상자 구분 폐지</li> <li>-근로능력이 있는 조건부생계급여 대상자는 구분</li> <li>※연령기준 외에 신체·정신적 능력과 부양, 간병, 양육 등 가구여건 감안</li> </ul>
급여 수준	<ul style="list-style-type: none"> <li>-생계보호</li> <li>-거액보호자에게만 지급</li> <li>-의료보호</li> <li>-거액보호: 의료비 전액지원</li> <li>-자활보호: 의료비의 80%</li> <li>-교육보호: 중·고생자녀 학비 전액 지원</li> <li>-장제보호, 행산보호 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-생계급여</li> <li>-모든 대상자에게 지급</li> <li>-주거급여 신설</li> <li>-임대료, 유지수선비 등 주거안정을 위한 수급 품</li> <li>-긴급급여 신설</li> <li>-긴급필요시에 우선 급여를 실시</li> <li>-의료·교육·해산·장제보호 등은 현행과 동일</li> </ul>
자활지원계획	<신설>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-근로능력자 가구별 자활지원계획 수립</li> <li>-근로능력, 가구특성, 자활요구, 등을 토대로 자활방향 제시</li> <li>-자활에 필요한 서비스를 체계적으로 제공</li> </ul>

자료: 박광덕, 2002: 441.

상기와 같은 국민기초생활보장제도의 특징은 수급권자의 변화와 급여내용에서 찾을

수도 있겠지만, 무엇보다도 그 특징은 자활사업에서 찾아야 할 것이다. 국민기초생활보장제도의 시행으로 최저생계비 이하의 모든 저소득층이 근로능력 유무에 관계없이 국가로부터 기초생활을 보장받게 됨에 따라서 근로능력이 있는 수급자가 국가의 보호에 안주하는 도덕적 해이(moral hazard) 발생을 방지하기 위하여 조건부 생계급여제도가 도입되었다. 조건부 생계급여제도란 근로능력이 있는 조건부수급자에 대하여는 자활사업 참가를 조건으로 생계급여를 지급하고, 정당한 사유없이 동 사업참가를 거부해태한 경우에는 본인의 생계급여를 중지하도록 하는 것을 말한다. 정부는 조건부 수급자 중에서 취업대상자는 노동부 소관의 자활사업대상자로 취업알선과 직업훈련을 실시하고 있으며, 보건복지부의 자활사업 대상자에는 차상위계층<sup>6)</sup> 등 비취업대상자로 한정하고 있다. 이들에 대하여는 자활후견기관을 통한 자활공동체사업, 자활근로사업, 그리고 생업자금융자, 전세점포 임대지원 등을 지방자치단체를 통하여 실시하고 있다.

#### IV. 공공부조제도의 본질에 대한 재검토

우리나라는 현재 앞에서 살펴본 바와 같이 보다 발전된 생활보호제도인 국민기초생활보장제도를 공공부조정책으로 실시하고 있다. 여기서는 공공부조의 본질에 비추어 바람직한 앞으로의 방향에 대하여 검토하고자 한다. 따라서, 첫째는 공공부조의 본질에 관한 재검토를 사회복지 전반과 관련하여 검토하고, 둘째는 제도의 운용관리를 포함하여 공공부조정책의 실제적인 측면에 대하여 재검토하고자 한다.

##### 1. “이용자 본위”를 담보하는 사회복지제도개혁

앞에서 언급하였듯이, 현재 추진중인 국민기초생활보장제도의 본질을 재검토하는 출발점은 일본에서 추진하였던 “사회복지기초구조개혁”的 연장선상에 위치설정하는 것이 중요하다고 생각된다. 물론, 예를 들어, “조치로부터 계약으로”와 “민간부문의 활용”, 그리고 “이용자본위”와 “권리성” 등은 앞으로 우리나라의 공공부조제도를 포함하는 사회복지전반에 걸친 개혁에 있어서 유의하여야만 할 점일 것이다.

우리나라와 일본의 생활보호제도는, 법체계적으로는 “보충성의 원리”를 중심으로 한 각종 부조(생활, 의료, 교육, 자활급여 등)을 갖춘 포괄적급여로 되어 있다. 그러나, 그

6) 차상위계층이란 부양능력자 때문에 수급권자에서 제외된 계층이지만, 소득이나 재산에서 저소득계층 보다 약간 상회하기 때문에 언제든지 빙곤계층으로 전락할 위험성이 상존하기 때문에 자활사업 대상자에 포함시키고 있다.

것이 오히려 생활보호행정에 있어서의 권위주의의 문제점, “스티그마가 불기 쉽다” 등의 마이너스적인 측면을 발생시키고 있다. 이와 같은 문제를 개선하기 위하여는 운영상의 문제도 있지만 “이용자 본위”를 담보하는 제도설계를 재검토하여야 할 것이다. 그럴 경우, 소위 각종 급여, 특히 의료급여와 자활급여 등이 서비스의 단독급부(단급)을 용이화하여 가는 열쇠가 될 것으로 생각된다.(일본의 경우에는 개호부조가 중요하다) 또한, 현행 국민기초생활보장법은 금전급부에 의한 소득보장과 비금전적 서비스급부인 “의료부조”, “자활급여” 등을 포함하고 있는 것이지만, 금전급부와 비금전적 급부는 성격을 달리하(특히, 한계급부 삭감율이 100%의 경우에) 마이너스적인 영향을 미칠 가능성이 있음에 비고 있다. 이러한 점도 재검토되어야 할 것이다. 예를 들어, 자활급여에 있어서도 금전급부가 하여, 후자는 본래적으로 오히려 그것을 높여 줄 경향을 갖는다. 이것은 자활급여에서 현저하지만, 기타의 급부에 대하여도 해당되는 것일 것이다.

피보호인원 전체에서 점하는 의료부조 수급자의 비율은, 특히 1980년대 후반부터 늘어서, 현재에는 거의 80%에 달하고 있다. 이것은 빈곤에 빠지는 원인으로서 질병과 장애가 압도적으로 커다란 비중을 갖는 것의 증거이기도 한 데, 이것은 “인간의 생활에 수반된 일종 보편적인 위험”이다. 이러한 점을 고려하여, 의료급부를 받기 위한 소득, 자산요건을 완화하는 방향도 검토되어야 할 것이다. 이것이 앞에서 언급한 “단급의 용이화”的 핵심이며, 공공부조정책에 있어서 “최저생활수준”的 확보를 꼭 넓게 추구하는 것을 의미하기도 한다. 이 점에 관하여는 일본에서 지적되고 있는 다음의 내용들이 참고가 될 것이다.

“..... 장기입원을 필요로 하는 환자(대부분의 경우 결핵환자)가 발생하지 않으면, 훌륭하게 살아갈 수 있는 가정에서 의료비의 지출이 불가능하여 부조를 받는 경우, 그 생활비를 최저생활기준액까지 내려야만 한다는 것은, 부조를 받는 이상 법률에서 정하고 있기 때문에 당연한 것이라고 하여도, 실제문제로서는 매우 곤란한 것이어서, 여기에서 인정의 기미라고 할까 약점이라고 할까 실시에 있어서의 곤란성을 의심한다. 이와 같은 의료단급의 경우는 오히려 생활보호의 체계로부터 분리하여서, 별도, 사회보장의 방법을 강구하여야만 하지 않을까와, 이러한 감사에 종사한 것은 모두 동일하게 생각되어져 왔던 것이다.”

이러한 의료급여 단급의 용이화의 문제점은 국민건강보험의 피보험자와의 공평성을 어떻게 도모할 것인가라는 점과 관련되며, 그 점을 고려하면서 구체적인 소득과 자산 기준의 완화의 정도를 결정하여 가야 할 것이다.

결국,以上の 내용들은 근로능력이 있는 자의에 대한 공공부조정책과 노동정책의

틈새를 메우는 것으로써 매우 중요한 의미를 갖는다. 마찬가지로, 현실에서는 국민기초생활보장을 받을 수 없는 틈새의 사람들에 대한 기본적 서비스에의 니즈를 충족하는 대책을 강구하여야 할 것이다.

## 2. 공공부조정책과 노동정책의 사각지대에 있는 근로가능한 자에의 생활보호

2000년부터 국민기초생활보장법이 시행됨에 따라서, 기초생활보장제도는 두가지 관점을 통하여 추진되어 왔는데, 그것은 첫째, 빈곤가구의 증가로 인하여 정부는 빈곤층의 소득보장에 임하는 것이었으며, 둘째, 우리사회의 실직 빈공층을 위한 일자리 창출을 위하여 자활사업을 추진하여 왔다. 특히, 기초생활보장제도는 과거의 생활보호제도와 달리 근로능력이나 연령에 관계없이 최저생계비 이하의 모든 국민에게 생계급여를 제공하게 됨에 따라서, 근로능력자의 도덕적 해이와 그에 따른 근로의욕저하와 복지의존성의 심화에 대한 우려가 심각하게 제기되었다. 이에 정부는 근로능력자에 대한 소득공제제도나 조건부생계급여 등의 근로유인장치를 두어 근로의욕이 유지되도록 하는 자활지원제도를 체계화하여 빈곤에서 벗어나기 위한 수급자의 노력을 지원하게 되었다. 이러한 현상은 최근 영국과 미국에서의 복지개혁에 따른 근로연계복지로의 방향과도 일치하는 것이라고 하겠다.

결국, 자활사업은 김대중 정부 이래의 생산적 복지이념을 배경으로 하는 것으로, 시민권을 토대로 최저생계비 이하의 모든 국민의 기초생활을 정부가 보장하되 자활을 적극적으로 유도하는 데 있다. 즉, 노동능력이 있는 수급권자에게 자활근로를 조건으로 급여를 제공하고, 자활급여와 함께 실시되는 소득공제제도 및 자립적립금 제도의 결과로 자립할 수 있을 정도로 소득이 높아지게 되면, 자활급여 대상에서 제외되고 대상자의 감소는 복지예산의 감소를 가져올 수 있다다는 것이다. 또한, 현재의 자활사업은 자활사업에의 참여율이 저조하고, 형식적이라는 데 보다 더 큰 문제를 안고 있다.<sup>7)</sup>

당연하게도, 근로능력이 있는 자라고 하여 생활보호수급의 니-즈가 없다고는 말할

7) 지금까지 대체로 지적되고 있는 문제점은 대체로 세부류로 구분할 수 있겠다(노대명, 2003: 66). 첫째는 주로 학자들에 의한 지적으로 현 자활사업의 부족한 공급, 부적절한 대상자 선정, 그리고 근로유인 효과없는 보충급여방식의 문제 등을 거론하였다. 두 번째는 복지관련 공무원들은 주로 조건불이해자에 대한 미미한 규제조치와 인센티브 없는 보충급여방식이 자활사업 참여자의 복지의존을 심화시키고 있다는 점을 지적하였으며, 셋째로, 민간의 사회복지사들은 주로 이원화된 전달체계와 부족한 인력, 경직된 지침으로 인해 소극적으로 운영되고 있다는 점을 지적하였다.

수 없다. 특히, 실업에 대한 사회보장이 매우 취약한 우리나라에서는 고용보험 수급기간을 넘어서도 여전히 실업상태에 있는 장기실업자들의 생활보호에의 니-즈는 절대적으로 높다. 또한, 근로능력이 있다고 생각되는 모자세대도 파트 타임 등의 불안정한 고용으로 수입원을 이어가고 있어서, 실업의 가능성은 높으며, 생활보호수급의 잠재적인 니-즈도 높다고 생각된다.

이하에서는 장기실업자와 편모세대(single-mother) 각각에 대한 현행 생활보호제도의 현상과 문제점을 보다 자세하게 검토하고자 한다.

### 1) 장기실업자에의 급부를 둘러싸고

우리나라의 고용보험제도에서는, 기본수당의 수급은 취직곧란자로 40세 이상의 경우, 240일을 최대로 한다. 고용보험수급 기간후의 소득보장제도는 정비되어 있지 않다. 또한, 원래 고용보험에 미가입이었던 실업자와, 실업수당의 수급요건을 만족시키지 못하고 실업한 자에 대한 소득보장도 충분하지는 않다. 생활보호제도에 있어서는 구인자가 없는 등 고용상황 등으로 취직할 수 없는 경우에는 급부의 지급을 거부하지는 않지만, 제도운용에 있어서 근로가능연령에 있는 자에 대하여는 엄격하게 급부가 억제되고 있는 것이 일반적이다. 또한, 앞으로, 직업훈련 연장급부의 확충과 자영업자 중 폐업자에 대한 생활자금 급부제도가 법제화될 필요가 있을 것이다. 물론, 현재 추진 중에 있는 취로 인센티브를 연계한 실업급부에 있어서도 보다 발전된 제도로 성숙해 갈 필요가 있을 것이다. 예를 들어, 영국의 소득조사제 구직자수당(Income-based Jobseeker's Allowance) 등이 참고가 될 것이다. 동제도에서는 구직자는 Job Center하고 협정을 체결하고, 거기에 근거하여 스스로 취직활동에 힘을 쓸 의무가 있다. 그 협정에 위반하면 수급할 수 없게 된다는 제도도 있지만, “직업훈련과 연계된 강력한 취로지원”이 커다란 특징이다.

### 2) 편모가정(Single-Mother)의 고용환경 개선

생활보호 수급세대의 구성비율을 보면, 모자세대의 비율은 적지 않은 비율로 존재하고 있으며, 앞으로도 계속하여 이어질 것이다. 현재, 이별·미혼의 편모 중에서 저소득층 만이 주로 취로에 의한 수입과 아동부양 수당에 해당되고 있다. 그런데, 최근에 아동부양 수당제도의 변화에 의하여 많은 아동부양 수급자의 수급액이 감액됨과 동시에 자립지원책이 한층 중시되기에 이르렀다. 앞으로 아동부양수당을 5년이상 수급받은 경우의 감액조치의 실시가 예정되고 있으며, 생산적 복지의 정책기조가 보다 선명하게 추진될 것이다.

편모가정에 대한 취로지원책은 기본적으로 기초자치단체인 시.군을 단위로 이루어져서, 각 자치단체는 대책을 모색하고 있는 단계에 있다. 필요한 경우, 시범사업을 실시하여 그 성과를 평가하여 제도의 확충에 힘을 쏟아야 할 것이다. 또한, 편모가정의 취로율은 높음에도 불구하고, 근로수입은 낮다. 편모가정은 근로능력의 활용을 중시하므로, 취로를 중단하는 것은 절대적으로 불가능하므로, 파트 타임 등 불안정한 고용으로 수입원을 연계하고 있기 때문인 것이다. 따라서, 잠재적으로 실업의 가능성은 높다고 하겠다.

실업상태로부터 벗어나기 위하여, 보다 안정적인 취업을 위한 직업훈련의 충실이 요구된다. 동시에, 직업훈련을 받고 있는 기간도 포함한 실업시의 소득보장제도의 설치가 요구된다. 이것은 불안정 취로가 대부분을 점하고 있는 편모가정에 대한 실업부조는 고용보험수급후에도 취직이 결정되지 않는 경우만이 아니라, 전직에서 고용보험에 가입하고 있지 않았던 자, 구직자 수당의 수급기간을 채우고 있지 못하는 자에게도 수급할 필요가 있을 것이다.

### 3) 국민최저생활수준(National Minimum)과의 생산적 복지와의 조합

장기실업자와 편모가정에 있어서 근로능력을 갖고 있는 자를 대상으로 하는 생활보호제도의 공통적인 과제를 생각하면, 실업시의 최저생활수준(national minimum)의 실현을 기본으로, “노동 인센티브를 높이는 것에 의하여 재정적 부담의 경감을 도모한다”라는 두가지 목표의 균형을 추구하면서 제도개혁을 추진하는 것을 들 수 있겠다. 따라서, 취직가능성이 높은 자(예를 들어, 청년 실업자)에게는 구직활동을 행하는 것을 전제로, 일정시간 이상의 노동을 조건으로 한 “엄격한 workfare”를 기본으로 하여 제도설계하에서 급부를 행한다. 또한, 일정기간의 직업훈련이 필요한 자(예를 들어, 전문적 직업기술을 갖고 있지 않은 자)에게는 직업훈련 등을 통한 고용가능성(employability)의 향상을 목적으로 한 유연한 workfare를 행하는 등 유연한 대응이 필요한 것이라고 생각된다. 그리고, 근로능력을 활용할 수 없는, 혹은 신체적·정신적 사정으로부터 일할 수 없는 경우에는 국민최저생활수준(national minimum)의 실현을 도모하는 것이라는 점이다.

이상 언급한 것처럼, 오늘날의 국민기초생활보장에서 추구하고 있는 중요한 목표는 특히 근로능력이 있는 자에 대한 생활보호의 존재방식에 있어서 대상자(clients)의 속성에 대응하여 유연하게 각종 정책자원을 조합하여 가는 방향이 추구될 수 있도록 현재의 자활사업을 추진하여야 할 것이다.

## V. 국민기초생활보장제도에의 정책적 함의

본절에서는 앞에서 재검토한 공공부조정책의 본질을 참고로 하여서, 바람직한 공공부조정책의 목표를 정리하고자 한다. 아울러, 현재 우리나라에서 추진중에 실질적인 제도에의 정책적 함의를 몇가지 정리하고자 한다. 특히, 근로유인제고라는 측면과 체계적인 복지인프라의 구축, 그리고 구체적인 제도추진에 있어서의 문제인 재정과 수급자선정의 문제를 간략히 언급하고자 한다.

첫째, 공공부조정책의 목표는 근로유인의 제고에 목표를 두어야 한다. 국민기초생활보장제도에서는 근로능력유무나 연령에 관계없이 소득인정액이 최저생계비에 미달하는 모든 가구를 수급자로 선정하여 생계급여를 지급하게 됨으로서 근로능력이 있는 수급자가 도덕적으로 해이되어 적극적으로 일자리를 찾지 않거나 근로를 회피하는 부작용이 발생할 가능성이 한층 높아지게 된다. 이 경우, 이를 그대로 방치할 경우, 복지선진국가에서 크게 우려하는 복지부랑인이 양산되는 결과가 나타날 수도 있다. 따라서, 영국·미국 등 선진국에서는 앞에서 언급하였듯이, 오랜 기간을 거쳐 여러 유형의 근로유인제도를 시행하여 소위 실업의 함정(unemployment trap)<sup>8)</sup>이나 빈곤의 함정(poverty trap)<sup>9)</sup>에 빠지는 현상을 방지하고 적극적으로 근로활동에 종사하도록 보다 유연하고 발전된 근로유인장치를 마련하여 왔던 것이다.

공공부조 정책의 영원한 쟁점의 하나는 바로 근로유인 문제이다. 이 법이 보장하는 근로능력자의 생존권은 자활근로를 조건부로 하고 있다. 다시말해서 근로능력이 있는 빈곤계층을 위하여 자활 지원을 얼마나 충실히 할 것인가는 하는 것이다. 특히 근로능력유무를 묻지 않고 급여를 제공하는 국민기초생활보장제도에서는 근로능력자들의 자활이라는 목표가 매우 중요하며, 이를 위해서 근로능력자들에게는 자활사업 참여를 조건으로 급여를 결정하게 하고 있으며, 자활계획을 수립하고, 참여하지 않을 경우 급여증단을 결정하는 일은 사회복지 전문요원의 과제로, 자활지원 서비스의 생산과 전달은 민간부문의 참여를 전제로 설계되어 있다. 따라서, 자활지원 부문에서는 공공부문과 민간부문과의 긴밀한 협조가 필수적이다. 이에 따라 지원대상의 연령, 노동능력별, 자활지원 방법별, 세부계획이 마련되어야 하고, 기술교육, 일자리 제공 알선, 일할 수 있는 가정, 지역여건 만들기 등의 인프라가 구축되어야 한다.

둘째로, 공공부조정책을 성공적으로 추진하기 위하여는 체계적인 복지인프라를 구

8) ‘실업의 함정’이란 실업자 및 그 가족에게 제공되는 실업급여수준이 지나치게 높을 경우 이들의 근로의욕을 저해시키는 현상을 말한다.

9) ‘빈곤의 함정’이란 저소득 근로자 추가적 노력으로 소득이 증가할 경우 정부지원이 중단되거나 그 만큼 줄어들게 되어 추가적 근로의욕을 약화시키게 되는 현상을 말한다.

축하여야 할 것이다. 국민기초생활보장제도의 성패는 정확한 조사를 통한 수급권자 선정과 관리에 달려 있다. 보호를 받아야 할 자가 선정되지 못한다든지, 보호받지 않아야 할 자가 선정되는 경우가 많으면 제도의 위기요인으로 작용할 수 있다. 그럼에도 불구하고 현재 조사를 담당할 인력이 부족하여 조사의 신뢰성이 우려되는 상황이라고 할 수 있다(허 선, 2000).

따라서 국민기초생활보장제도가 기존의 생활보장제도와는 달리 근로연계복지를 추구함에 따라 자활지원사업을 수행할 중앙 및 지방자치단체의 전담조직과 전국의 읍·면·동사무소에서 기초생활보장업무를 담당하고 있는 사회복지전문요원의 충원이 필요하다. 또한 제도시행을 위한 각종 자료를 통합관리할 수 있는 체계적인 통합정보시스템의 구축이 요청된다.

셋째로, 공공부조정책의 성공적인 추진을 위하여는 재원의 확보가 절대적이다. 공공부조 사업은 비용 전액을 정부가 부담하는 것이 원칙이다. 생활보호제도에서는 국가와 지방자치단체 간의 분담비율은 서울특별시의 경우에는 국가가 50%, 서울특별시가 50%를, 광역시의 경우에는 국가가 80%, 해당 시가 20%를, 기타 시·군의 경우에는 국가가 80%, 도가 10%, 해당 시·군이 10%를 분담한다. 그러나 국민기초생활보장법은 지방자치단체의 부담도 재정자립도를 반영하도록 하고 있다. 결국, 국민기초생활보장제도가 제대로 시행되기 위해서는 실질적으로 많은 예산을 추가로 필요로 한다. 수급자수가 현재보다 늘어나게 되는 요인으로는 소득·재산·부양의무자 부양능력 기준의 합리화, 근로유인을 위한 소득공제 규정의 도입, 소득평가액 산정시 추가 비용에 대한 고려, 기초생활보장법에 대한 홍보강화로 인한 급여 신청자의 증가 등을 들 수 있다. 이에 반해 수급자수가 줄어들게 되는 요인은 부양의무자 규정의 엄격 적용과 재산기준의 변동을 들 수 있다. 이러한 요인을 종합해 보면 예산의 대폭 증액이 필요하다. 따라서 기초생활보장예산은 어떠한 예산보다도 우선순위가 높은 예산임을 감안하여 충분히 확보토록 해야 할 것이다.

넷째로, 공공부조정책의 성공적인 집행을 위하여는 국민기초생활보장제도의 실행에 있어서 무엇보다도 수급자선정의 공정하고 투명하며 객관적이 될 수 있도록 노력하여야 한다. 일반적으로 최저생계비는 “국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위한 최소한의 비용”을 의미한다. 그런데, 이러한 최저생계비는 국민기초생활보장제도에서, 기초생활보장 수급권자 선정기준 및 급여기준 결정의 근거가 된다. 그런데, 현행 최저생계비는 지역별(대도시·중소도시·농어촌), 가구별(노인가구·장애인가구 등) 생활비용의 차이를 고려하지 않고 적용함으로써 대도시에 거주하는 일부 빈곤계층이 수급권자로 선정되지 못하는 등 거주지에 따른 형평성 문제가 대두되고 있다. 따라서, 중장기적으로는 지역과 가구유형별 특성을 감안한 합리적인 최저생계비 선정이 이루어져

야 할 것이다.

끝으로, 현행 수급권자 선정기준은 소득기준과 재산기준으로 선정하게 되어 있어서, 실제 소득이 최저생계비 이하임에도 불구하고 수급자로 선정되지 못하는 기초생활보장의 사각지대가 발생할 수 있다는 지적이 있다. 따라서, 정부는 수급권자 선정을 위한 단일기준인 「소극인정액」의 개념을 도입하여, 소득인정액이 최저생계비에 미달하는 경우에는 수급권자가 되도록 추진하고 있다. 그런데, 이러한 소득인정제도를 위하여는 재산의 소득환산방법의 개발과 검증이 필요하여서 정부는 2002년 12월까지 일정 지역에서 시범사업을 실시하고, 2003년부터 본격적인 추진을 계획하고 있다.

### 참 고 문 헌

- 김기태 외. (1999). 「사회복지의 이해」. 서울: 박영사.
- 김기원. (2000). 「공공부조론」. 서울: 학지사.
- 임희섭. (1983). 「사회적 평등과 발전」. 서울: 정음사.
- 박광덕. (2002). 「사회복지개론」. 서울: 삼영사.
- . (2000). 우리나라 공공부조사업의 바람직한 정책방향. 「한국토지행정학회보」 7(1).
- 보건복지부 국민기초생활보장제도 평가단(편). (2001). 「국민기초생활보장제도의 개선 방안」.
- 성무원. (2003). 「복지국가의 공공부조 -사회보장제도의 접근-」. 서울: 성무원.
- 전광석 · 차홍봉. (1993). 「비교사회복지」. 서울: 을유문화사.
- 최선희 외. (1999). 「사회문제와 사회복지」. 서울: 양서원.
- 이두호 외. (1991). 「빈곤론」. 서울: 나남출판.
- 허 선. (2000). 국민기초생활보장법 시행방안의 주요 쟁점과 그 대안. 한국사회복지정책학회. 「사회복지」.
- 홍경준. (2000). 국민기초생활보장법의 시행 -지역사회에서의 쟁점과 대응-. 전북의정 연구소, 「자치광장」, No.107.
- 仲村優一. (1984). 「自立生活의 길」. 東京: 全國社會福祉協議會.
- 日本 社會政策學會 제2編輯委員會. (2001). 「福祉國家의 射程」. 東京: 미네르바書房.
- 林健久 외. (2004). 「글로벌화와 福祉國家財政의 再編」. 東京: 東京大學出版會.
- Galbraith, J. K. (1958). *The Affluent Society*. Boston: Houghton Mifflin Company.

Rampmann, R. J. (1978). Approaches to the Reduction of Poverty. In Edward C. Buddced, *Inequality and Poverty*.