

고실업에 따른 생활보호법 개정방향

IMF관리체계가 시작된 이후 금년 5월 현재 실업자가 150만명 수준으로 높아졌으며, 이 중 사회안전망의 사각지대에 놓인 한계계층 실업자는 약 105만명(실업자의 69.7%)인 것으로 추정되고 있다. 이러한 사회안전망의 사각지대를 줄이기 위한 정책우선순위는 대책의 시급성, 분배정의 등을 감안하여 볼 때 생활보호제도의 확충이 우선되어야 한다. 그러나 현행 생활보호법은 사회구성원 모두에게 적용되어야 하는 '보편성'의 원칙, 최소한의 생계를 유지할 수 있는 '국민복지기본선' 보장의 원칙에도 위배되고 있어 제도의 확충을 가로막거나 왜곡되게 만들고 있다. 따라서 생활보호법 개정이 무엇보다도 필요하다.

金美坤

한국보건사회연구원 책임연구원

1. 문제제기

IMF관리체계가 시작된 작년 11월 2.6%(57만명)이던 실업률이 1998년 5월 현재 6.9%(149만명)수준으로 높아졌다. 이는 월별 고용통계를 작성한 1982년 7월이후 가장 높은 수치이다. 문제는 실업률이 앞으로 더 높아지고, 향후 일정 기간동안 지속

된다는 점이다¹⁾. 우리 경제여건상 구조조정은 필연적이고, 구조조정은 실업자를 양산할 수밖에 없는 악순환의 고리속에 빠져 있기 때문이다.

1) 금융연구원은 금년 경제성장률이 -3.1%일 경우 실업률은 연말 8.9%(190만명)에 이를 것으로 추정하고 있으며, KDI는 5% 이상의 고실업 상태가 적어도 4~5년 이상 지속될 것으로 예측하고 있다.

대량실업은 가정적으로나 사회적으로 많은 문제점을 야기하고 있다. 이혼, 아동·노인 유기, 가출, 자살 등의 증가로 복지의 기초단위인 가정이 해체되는 징후를 보이고 있다. 거리에서 잠자는 노숙자가 4,000명 이상이고 연말에는 6,000명에 이를 것으로 추정되며, 도시락을 지참하지 못하는 초·중·고 학생이 서울에서만 10,000명을 넘고 있는 현실이다(지난해 말보다 67.5% 증가). 1/4분기 자살자수는 2,288명(25.4명/일)으로 전년 동기간의 1,683명보다 35.9%나 증가하여 교통사고 사망자 2,038명보다 많아졌으며, 자살 동기별 분류에 따르면 IMF로 인한 생계비관형 자살이 가장 많다. 사회적으로는 고도성장을 가능케 하였던 공동체적 연대감이 와해되고 실업자 동맹의 결성 등 사회불안이 가중되고 있다²⁾.

이러한 사실은 우리 사회에서의 실업은 곧 절망으로 이어지기 때문이다. 실업이 삶을 재충전하는 기회까지는 되지 못할 지라도 절망으로 이어지지 않도록 하기 위해서는 최소한의 기댈 언덕 즉, 사회안전망이 확충되어야 한다. 실업에 대한 사회안전망은 고용보험과 공공부조제도이다. 우리나라의 경우 1961년 공공부조제도가 도입되고, 1995년 고용보험이 도입됨으로써 외형상의 실업에 대한 사회안전망의 기본

틀은 갖추었다. 그러나 실시 연혁이 짧은 고용보험은 적용범위의 제한성, 급여기간의 단기성으로 인해 실직자의 일부만을 포용하고 있다.

또한 생활보호제도는 인구학적인 기준을 두어 빈곤한 비자발적 실업자에게는 생계 보호를 할 수 없고, 소득과 재산기준의 중복적용으로 소득은 없지만 어느 정도의 재산을 보유한 실직자를 대상자로 책정하지 못하고 있다. 이 결과 실직자 중 사회보장의 사각지대에 놓인 실업자가 약 105만명(실업자의 69.7%)에 이르고 있다.

이러한 문제인식을 바탕으로 정부는 사회안전망 확충방안을 논의하고 있다. 그러나 방향설정에 있어서 다소의 문제점이 노정되고 있다.

첫째, 장기적인 제도구축에 초점을 두지 않고 단기적인 대증요법(對症療法)식의 치유이다. 이러한 점은 7조 9천억원을 투입한 실업대책예산에서 두드러지게 나타난다. 즉, 동 예산 중 엄밀한 의미의 사회안전망 확충과 관련되는 예산은 매우 적다. 생활안정과 관련되는 대책으로 1조 9000억원의 실업대부사업과 5119억원의 예산으로 집행되고 있는 공공근로사업이 있으나 이는 단기적인 대책에 불과한 프로그램이다.

둘째, 정책의 우선순위 설정이 잘못되었다. 현행의 사회안전망 확충방안은 고용보험 중심이나 분배정의, 대책의 시급성 등을 고려하면 생활보호제도의 개선이 더 우선되어야 한다. 그럼에도 불구하고 일부에서는 실업부조의 도입을 주장하는 식자

2) 프랑스, 독일 등의 선진국에서는 10~12%의 실업률에서 폭동과 대규모 시위가 발생하고, 사회보장체계가 안된 멕시코 및 인도네시아에서는 6~8%의 실업률에서 사회적 소모가 발생하는 것으로 논의되고 있다(신동아, 실업자 2백만이면 폭동난다, 1998. 6, p.151.)

표 1. 사회안전망 사각지대: 한계계층 실업자

	구분	구성비율(%)	보호내용
실업자 (150만명)	고용보험 수급자	6.6	실업급여
	자발적 실업자 ¹⁾	14.9	없음
	한계계층 실업자	69.7	없음
	생활보호 편입 실업자	8.8	생활보호

☞ 사회안전망의 사각지대

주: 1) 5인 이상 사업장의 6개월 이상 근무자 중 자발적 실업자

도 있다. 중·장기적인 관점에서 보면 실업 부조의 도입도 필요하다. 그러나 단기적인 관점에서는 빈곤한 계층에게 최소한의 급여를 제공하지도 못하고 있는 우리 현실³⁾에서는 정책의 우선순위를 먼저 설정하고 그에 따라 확충되어야 할 것이다.

따라서 본 자료에서는 먼저 사회안전망의 사각지대에 놓여 있는 실업자 규모와 이들에 대한 사회안전망 확충방안 및 정책의 우선순위를 검토해 보고, 현 여건에서 가장 시급한 것으로 판단되는 생활보호제도의 법적인 개선방향을 중심으로 살펴보고자 한다.

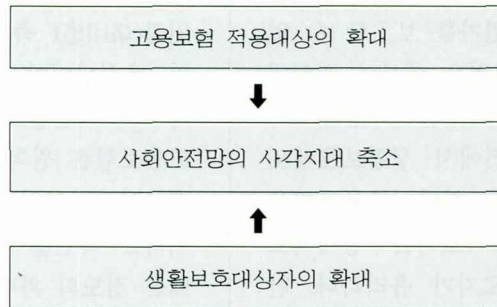
3) 생활보호대상자의 47.5%는 근로능력이 없음('96 생활보호대상자 현황분석)에도 불구하고 생계보호가 실시되지 않고 있다.

2. 사회안전망의 사각지대와 생활보호법 개정의 필요성

가. 사회안전망의 사각지대

사회안전망이란 다양한 사회적 위험(노령, 질병, 재해, 노령, 빈곤)으로부터 보호해 주는 제도적 장치이다. 그 핵심은 모든 사회적 위험에 대한 '포괄성(Comprehensiveness)'과 사회구성원 모두에게 적용되는 '보편성(Universalism)', 그리고 최소한의 생계를 유지할 수 있는 '국민복지기본선(National Minimum)'의 보장이다. 이는 결국 법률적으로 급여의 권리와 의무가 명백히 규정되어 있는 지속적인 공공프로그램 즉, 사회보장제도를 의미한다. 따라서 저소득 실업자를 대상으로 한시적으로 이루어지고 있는 공공근로사업이나, 상환을 전제로 실시

그림 1. 사회안전망 구축방안



되고 있는 실업대부사업은 엄밀한 의미에서 사회안전망이라고 볼 수 없다⁴⁾.

이러한 관점에서 5월 현재 실업자 150만 명 중 사회안전망의 사각지대에 놓인 한계계층 실업자는 약 105만명(실업자의 69.7%)인 것으로 추정된다.

나. 사회안전망 확충의 기본방향

우리나라의 경제는 향후 4~5년간 5% 이상의 고실업이 지속될 것으로 예측되고 있으므로 실업대책은 현행의 단기적인 치유 중심에서 장기적인 제도구축 방향으로 전환되어야 할 것이다. 그리고 사회보장의 사각지대를 줄이기 위한 사회안전망 확충의 기본방향에 대해서는 대체적으로 합의를 이루고 있다. 즉, 고용보험이 보험료 및 정부지원을 바탕으로 위에서 아래로(Top Down), 생활보호제도(공공부조)가 아래에서 위로(Base Up) 접근하여 빈곤선 이하의

가구들을 포괄하여야 할 것이다.

다. 사회안전망 확충의 정책우선순위

사회안전망의 사각지대를 줄이기 위한 고용보험과 생활보호제도 확충간 정책의 우선순위를 어디에 두는 것이 바람직한가를 살펴보기 위해서는 대책의 시급성, 실업자의 특성, 예산의 제약성, 제도의 효과성 등을 종합적으로 검토하여야 할 것으로 판단된다.

첫째, 대책의 시급성 측면에서 생활보호제도의 확충이 우선되어야 한다. 고용보험의 확충은 과거에 발생한 실업자를 보호할 수 없고, 적용사업장을 확대할지라도 피보험기간을 충족시켜야 하므로 일정시점이 지난 후에 실효를 거둘 수 있다. 그러나 생활보호사업은 예산이 배정된 이후부터 한계계층 실업자에 대한 보호를 할 수 있으므로 실업으로 인한 빈곤층 양산의 문제를 해결할 수 있다.

둘째, 실업자의 구성 측면에서 생활보호제도의 확충이 우선되어야 한다. 최근에

4) 문진영, 「사회적 안전망 구축방안」, 실업대책 정책공청회 자료, 1998. 6. 29, p.3.

발생한 실업자는 5인 미만 사업장 임시·일용직 근로자가 대부분이나 현행 고용보험은 이들 한계계층 실업자를 보호할 수 없다. 반면에 생활보호사업은 예산의 범위내에서 저소득 실업자를 보호할 수 있다.

셋째, 분배정의 측면에서 생활보호제도의 확충이 우선되어야 한다. 고용보험은 중소기업·저임금 근로자보다는 상대적으로 대기업·고임금 근로자가 유리하다. 반면에 생활보호사업은 저소득층부터 보호를 실시하기 때문에 정책의 역진성을 초래하지 않는다. 실업자보다 생활형편이 더 어려운 자활보호대상자에게 현금지원이 전혀 없음에도 불구하고 고용보험을 먼저 확충한다는 것은 롤즈(Rawls)의 분배정의에도 맞지 않는다.

넷째, 정책의 하방경직성 측면에서 생활보호제도의 확충이 우선되어야 한다. 고용보험의 경우 급여기간을 연장한 후 경기회복시 다시 축소하고자 할 때 많은 사회적 저항에 직면하게 되나 생활보호사업은 실업자의 소득이 증가하면 보호대상에서 제외되기 때문에 신축적인 운영이 가능하다.

다섯째, 정책의 실현가능성 측면에서 생활보호제도의 확충이 우선되어야 한다. 고용보험의 경우 1월부터 적용한 10인 이상 사업장과 3월부터 적용한 5인 이상 사업장은 당연 가입대상임에도 불구하고 적용사업장이 40%수준에 머물고 있다. 또한 경제적인 어려움으로 인하여 보험료 체납률도 높은 상태이다. 그러나 생활보호사업은 예산이라는 제약만 해결되면 당장 실효를 거

둘 수 있다.

반면에 재원조달의 측면과 대상자의 낙인감(烙印感) 측면에서는 고용보험의 확충이 우선되어야 한다. 즉, 생활보호제도가 국고의 지원을 바탕으로 이루어진 반면에 고용보험은 원칙적으로 보험료로 운영되기 때문이다. 그러나 고용보험제도의 미성숙이라는 측면을 고려하면 고용보험의 확충에는 정도의 차이는 있지만 예산의 지원이 필수적이다.

이를 종합하면 고용보험이 비록 예산의 측면이나 낙인감 등에서 다소 우월하나 대책의 시급성, 분배정의 등을 감안하면 생활보호사업 확충에 정책의 우선순위가 주어져야 할 것으로 판단된다.

라. 생활보호법 개정의 필요성

사회안전망의 사각지대를 줄이기 위해서는 생활보호제도의 확충이 우선되어야 함을 앞에서 살펴보았다. 그러나 현행 생활보호법이 제도의 확충을 가로막거나 왜곡되게 만들고 있다. 즉, 장기 고실업상태가 지속되면 근로능력이 있는 사람들의 빈곤 문제가 심각한 사회문제로 발전하게 됨에도 불구하고 현행 생활보호법은 인구학적인 조건(18세 미만, 65세 이상)을 바탕으로 한 범주적 공공부조를 기본틀로 하고 있기 때문에 실효성 있게 대처할 수 없다.

또한 현행법은 최저생계비 개념을 법에 도입함으로써 구법에 비하여 진일보한 측면이 있으나, 지역별·가구규모별·가구유형별 최저생계비에 대한 명문화된 규정이

없다. 이 결과 행정적으로는 1인당 개념을 적용하여 주요 복지대상인 1~2인가구가 선정에서나 급여에서 불이익을 당하고 있다.

이와 같은 범주적 생활보호는 사회 구성원 모두에게 적용되는 '보편성'의 원칙에 위배되고, 1인당 최저생계비의 적용은 최소한의 생계를 유지할 수 있는 '국민복지기본선' 보장의 원칙에도 위배된다. 이 때문에 생활보호제도가 최종적인 안전망으로서의 역할을 다하지 못하고 있다는 비판을 받고 있다. 따라서 국민복지기본선의 보장을 위한 생활보호법 개정이 필요하다.

참고로 선진복지국가의 경우 국가적으로 어려운 시기에 국민복지기본선을 정립하고 사회보장체계를 구축함으로써 국난극복의 계기로 활용한 점은 우리에게 시사하는 바가 크다(영국은 제2차 세계대전 중 베버리지 보고서 작성).

3. 생활보호법 개정방향

가. 법의 명칭 변경을 통한 생활보호의 권리성 강화

헌법 제34조 제1항은 “모든 국민의 인간다운 생활을 할 권리”를 규정하고 있고, 제5항에는 “생활능력이 없는 자”에 대한 국가의 보호책임을 규정하고 있다. 이는 생활보호가 시혜적인 차원의 것이 아니라 국가가 책임져야 할 최소한의 의무인 동시에, 국가에 대한 청구권을 갖는 국민의 권리임을 의미한다. 따라서 시혜적인 의미를

내포하고 있는 생활보호법의 명칭을 ‘생활보장법’ 또는 ‘국민생활기초보장법’으로 변경하고, 법의 내용 중 보호, 피보호자 등의 시혜적인 문구를 보장, 수급자 등의 권리성 문구로 변경하여야 한다.

나. 인구학적 기준 철폐를 통한 생활보호의 근대화

고실업·저성장 시대에는 근로능력이 있고 일을 하고 싶어도 일을 하지 못하여 최저생활을 유지하지 못한다. 그러나 현행 생활보호법 제3조 제1항 및 제2항의 규정에 의하면 아무리 빈곤하여도 18세 이상, 65세 미만의 실업자는 생계보호의 대상이 될 수 없다. 즉, 연령제한 때문에 구조조정 때 따른 빈곤한 비자발적 실업자 마저도 생활보호를 받을 수 없다. 이는 생활보호 선정기준으로 빈곤여부를 결정하는 자산기준 외에 부양의무자 기준과 인구학적인 기준을 두고 있기 때문이다. 바로 이점이 우리의 생활보호법이 구빈법적 성격을 지닌 법이라고 비판을 받는 이유이다.

그러나 부양의무자기준은 전통적인 미풍양속인 가족보호기능을 감안하면 선정기준으로 두는 것도 바람직하다. 하지만 특정 인구학적 범주에 국한된 예외적 보호로는 대량실업하의 공동체적 생존권을 담보할 수 없다. 따라서 인구학적인 연령기준을 철폐하고 빈곤여부와 부양의무자기준의 충족여부만을 기준으로 대상자를 선정하여야 한다.

다. 자산기준의 합리화를 통한 생활보호의 과학성 제고

현행 생활보호법 제3조(보호대상자 범위)의 규정에 의하면 생활보호대상자는 보건복지부장관이 정하는 소득기준과 재산기준을 동시에 만족시켜야 한다. 그러나 여기에는 논리적인 모순과 현실적인 형평성 문제가 발생하고 있다. 먼저 논리적인 모순에 대하여 살펴보자. 최저생계비는 ‘건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소비용’이므로 선정 및 급여기준으로 적용될 수 있는 최선의 지표이다. 이와 같은 최저생계비는 산출방식에 따라 차이는 있지만 내용적으로는 최저주거비(재산기준의 월비용)를 포함하고 있다. 그러므로 소득기준으로 일반적으로 이용되고 있는 최저생계비와 재산기준은 양립할 수 없는 개념이다.

다음으로 소득기준과 재산기준 둘다 적용할 경우 현실적인 형평성 문제가 발생한다. 가령, 소득이 23만원이고 재산이 2900만원인 사람은 수급자로 책정될 수 있으나 소득이 없고 재산이 2900만원을 겨우 초과하는 사람과 소득이 겨우 23만원을 초과하나 재산이 전혀 없는 사람은 대상자로 될 수 없다. 따라서 자산기준으로는 소득기준 즉, 최저생계비 하나만을 적용하여야 한다.

라. 자산인정의 합리화를 통한 형평성과 근로유인 제고

현행 생활보호법에는 개별 가구의 자산

인정에 대한 명시적인 규정이 없다. 자산기준으로 최저생계비를 적용할 경우 최저생계비에는 소득기준과 재산기준이 포함된 개념이므로 자산인정에 있어서도 소득과 재산을 통산한 자산인정이 필요하다. 그러나 현행법은 개별 가구의 소득과 재산이 각각 소득기준과 재산기준에 부합하느냐 여부로 잘못 오용되고 있다.

따라서 개정되는 법에 자산인정이라는 새로운 개념을 도입하여 객관적인 최저생계비와 개별가구의 자산인정액을 비교하여 대상자의 선정과 탈락여부를 결정하여야 한다. 아울러 자산인정에 있어서는 근로유인을 위한 공제제도를 두어야 한다. 이는 일을 하는 사람과 일하지 않는 사람간의 형평성을 고려하고, 생활보호에 생산성을 가미하기 위함이다. 공제제도를 두지 않을 경우 미미한 근로소득 때문에 수급자에서 탈락하게 된다(일을 하지 않으면 수급자가 되지만). 또한 향후 도입될 보충급여제도하에서 일을 하는 사람과 하지 않는 사람이 동일한 수준(최저생계비)의 생활을 향유하게 되는 형평성 문제가 발생한다.

마. 최저생계비관련 규정의 구체화

현행 생활보호법 제5조 2(최저생계비 결정)의 규정에 의하면 결정권한이 보건복지부장관에게 있고, 제3항에서 5년 단위의

- 5) 자산인정액은 소득과 재산의 소득환산액의 합계를 의미한다.
- 6) 공제제도는 정액공제와 정률공제를 선별적으로 적용하거나 혼용하여 적용할 수 있다.

계측조사를 실시하도록 규정하고 있다. 최저생계비와 관련하여 개선되어야 할 사항은 첫째, 최저생계비에 관한 법 조문에 지역별·가구규모별·가구유형별 최저생계비를 명문화하여 지역간·가구규모간·가구유형간 형평성을 제고하는 것이 바람직하다. 현재는 이와 같은 명문 규정이 없기 때문에 행정적으로는 전국적으로 동일한 1인당 개념의 최저생계비를 적용하고 있다.

둘째, 현행 비계측년도의 최저생계비는 계측년도의 최저생계비에 소비자물가 상승률을 곱하여 산출하고 있다. 그러나 이와 같이 비계측년도의 최저생계비를 결정할 경우 생활의 질에 대한 변화가 반영되지 못하기 때문에 비계측년도의 최저생계비가 낮게 책정될 가능성이 높다. 이 결과 계측년도에서 멀어질수록 최저생계비의 현실성이 떨어진다. 따라서 최저생계비 수준의 현실성을 담보할 수 있고 비교적 간편하게 추정할 수 있는 방식을 법에 명시할 필요가 있다⁷⁾.

바. 긴급구호제도에 대한 법적 근거 마련

대량실업의 장기간 지속은 생활보호대상자가 아닌 저소득 실업자의 기초생존권을 위협하게 된다. 부양의무자 등으로 생활보호대상자로 책정되지 못하였으나 소득원의 상실로 최소한의 기초생계를 유지하지 못

하는 가구를 보호할 수 있는 법적 근거를 마련하여야 한다⁸⁾. 이에 적합한 프로그램이 긴급의료권 및 긴급식품권이다. 즉, 생계보호가 되지 않는 자활보호대상자 및 저소득 실업자에게 최소한의 의료품 및 식료품을 구입할 수 있도록 한다.

사. 기타

앞에서 열거한 것 이외에도 중앙생활보호위원회의 기능 강화, 주거급여 및 임시급여제도의 도입, 대상자를 결정하고 예산을 확보하는 체계로의 전환 등이 필요하고, 생활보호법시행령 제6조 보호구분폐지 등이 이루어져야 한다.

4. 소요예산 및 자원조달

가. 소요예산

생활보호법의 생활보장법으로의 전환은 필연적으로 추가예산을 필요로 한다. 소요예산의 규모는 확대되는 생활보호대상자수 및 급여의 내실화의 정도에 따라 달라질 것이다⁹⁾. 본 자료에서는 법개정에 따른 생활보호대상자의 증가폭을 약 97.6만명¹⁰⁾(기

7) '비계측조사 연도의 최저생계비는 계측조사 실시 연도의 최저생계비와 가계지출 비율이 유지되는 것으로 본다.'라고 언급하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

8) 미국의 식품교환권(Food Stamps)은 가구 총소득이 OMB(Office of Management and Budget)빈곤선 130%까지를 대상으로 하고 있음.

9) 문진영, 「사회적 안전망 구축방안」, 실업대책 정책공청회 자료, 1998. 6. 29, p.3에 의하면 생활보호대상자의 확대와 전 생활보호대상자에 대한 생계보호시 약 4조 1000억원이 소요되는 것으로 추정됨.

10) 현행 소득기준과 재산기준을 소득기준 27.2만원(추정 최저생계비), 재산기준 4350만원(특례기준)

표 2. 생존보장사업의 활충방안 및 소요예산

우선순위	주요사업내용	대상	1인당 월지원금액 (만원/인)	1998년		1999년	
				인원 (만명)	예산 (억원)	인원 (만명)	예산 (억원)
① 기초 생존 보장	<ul style="list-style-type: none"> • 생계보호 • 의료보호 • 한시적생활보호 • 노숙자보호 • 기타 	• 거택·시설	12.2	38	4,346	38	4,346
		• 거택·시설·자활	3.4	170	5,454	170	5,454
		• 실업가구	6.5	31	1,800	98	5,240
		• 노숙자		0.6	200	0.6	200
					200		1,088
	• 생계보호확대	12.2	-	-	38	5,547	
	• 주거보호	5(가구)	-	-	21(가구)	1,243	
② 긴급 의료권	• 긴급의료	• 저소득실업자	1.5	-	-	91	1,638
③ 긴급 식품권	• 긴급식품 또는 급식	• 자활보호대상자 및 저소득실업자	3	-	-	156 (65+91)	5,616
④ 자활 연계 현금 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 생계비대여 • 생업자금 • 취로사업 	• 자활보호가구	33.5	-	600	3.1(가구)	5,946
		• 자활보호가구	750(1회)	0.6(가구)	450	1.9(가구)	1,246
		• 자활보호대상자	2.3(일)	0.5	150	12.7	1,200
합 계					12,600		36,318

존 한시적 생활보호대상자 31만 포함)으로 가정하고, 근로능력이 없는 자활보호대상자(38만명)에게만 생계보호를 실시하고, 긴급구호제도 등을 도입하는 것으로 하여 금년대비 소요예산을 추정하였다.

나. 자원조달방안

추가소요예산에 대한 재원¹¹⁾은 첫째, 공공부문의 효율성 제고를 통한 예산절감, 둘째, 지하경제의 근절, 과세대상의 확대

으로 상향조정할 경우 저소득 실업가구원 중 생활보호대상자로 추가책정될 수 있는 인원수임.

11) 생활보호확충이 실업대책의 일환이므로 실업대책 재원조달이라는 관점에서 언급하였음.

등 비인플레이적 재원의 확보, 셋째, 국채 및 해외차관 도입, 넷째, 민간의 물적·인적 자원의 활용 순으로 조달하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

첫째, 행정조직 및 산하기관의 기능을 재점검하여 중복예산을 삭감하도록 하고, 행사비·해외여비 등 소모성 경상지출을 대폭 축소하고, 의료보험·연금 등의 징수체계와 운영주체의 일원화, 기여율의 현실화 등을 통해 재정부담을 최소화하고 절약부분을 사회안전망 확충에 활용한다. 그리고 공기업의 매각대금 일부를 사회안전망 확충재원으로 활용한다.

둘째, 지하경제의 근절, 과세대상의 확대 등 비인플레이적 재원을 확보하여 충당한다. 즉, 담배세, 휘발유세, 전문직 용역세(변호사 등), 이자소득세(또는 종합소득세) 등의 세율인상 및 세목신설과 고급유희음식 소비행위, 고급사치재 소비행위, 해외사치성 관광 등의 사치성 소비에 대한 세율인상으로 재원을 확보한다.

셋째, 이와 같은 재원으로 부족할 경우 국채 및 해외차관(IBRD) 중 일부를 사회안전망 확충재원으로 활용한다. 그리고 그린벨트 재조정시 투기목적으로 구입한 토지를 판매할 경우 과세하여 실업대책 재원으로 이용된 국공채 및 IBRD 차관의 원리금 상환용으로 활용한다.

넷째, 사회안전망 구축에 민간의 물적·인적자원을 적극 활용한다. 민간의 물적자원 활용을 위해 사회복지 분야에 대한 각종 기부금을 현재의 지정기부금에서 법정기부금화하여 전액 면세가 되도록 하고, 생활보호대상자 및 한계계층 실업자를 위한 전국민 모금활동을 지속적으로 전개한다. 그리고 자활지원센터, 노숙자 및 실직자를 위한 쉼터 등에 대한 기업 및 종교계의 참여를 유도하고, 민간 인적자원의 활용 차원에서 자원봉사자, 공익근무요원, 사회봉사명령자 등을 긴급급식 봉사, 장애인·노인수발 등을 위한 보조요원으로 활용한다. 