국민기초생활보장법 제정 배경 및 의의

李賢珠
한국보건사회연구원 책임연구원

1. 서론

1999년 8월, 제206회 임시국회에서 국민기초생활보장법이 통과되어 2000년 10월 1일부터 시행된다. 거의 지난 반세기 동안 우리 나라 공공부조의 줄기가 되었던 생활보호법이 국민기초생활보장법으로 개정된 것이다. 이러한 법개정은 늦은 감은 있으나 반가운 일이며, 우리 나라 공공부조의 역사에서 한 획을 긋는 역사적인 사건으로 볼 수 있다.

국가에 의한 최저생활의 보장은 복지국가의 가장 기본적인 책임이다. 이유 여하를 불문하고 자신의 책임으로 생존을 유지할 수 없는 사람들에게 국가가 일방적으로 급여를 제공하는 것이 공공부조제도이다.[1] 그러나 생활보호법은 그 내용이 전

1) 윤찬영, 「생존권적 기본권과 공적부조」, 남세진 편, 『한국사회복지의 선택』, 서울: 나남, 1995, p.79.

근대적인 것으로 국민의 최저생활을 보장하지 못하고 있다는 부정적인 견해가 지배적이었다. 국민기초생활보장법은 생활보호법의 한계를 극복하고 공공부조제도의 본래 기능을 수행할 수 있는 법적 장치로서 평가되고 있다.

현대 국가들은 국민의 생존권적 기본권을 헌법에 명시하고 있다. 우리 나라도 헌법 제34조 제1항에 "모든 국민의 인간다운 생활을 할 권리"와 제5항에서 "생활능력이 없는 자"에 대한 국가의 보호책임에 대한 국민의 권리를 명시하고 있다. 앞으로 국민기초생활보장법으로 생존권적 기본권이 보장될 것으로 기대되며, 이로서 복지국가로의 발전에 가장 기초적인 토대가 확립될 것으로 예견된다. 본고에서는 법이 제정된 배경과 법의 의의를 중심으로 국민기초생활보장법을 살펴보고자 한다.

2. 국민기초생활보장법의 제정 배경

국민기초생활보장법이 제정된 배경은 몇 가지로 정리하여 볼 수 있다. 첫째는 기존의 생활보호법이 최소한의 생계를 보장하는 안전망으로 기능하지 못하였다는 점이다. 둘째는 IMF체제 이후의 저성장·고실업의 경제구조에 대응할 수 있는 기본적인 사회복지제도가 부재하였으며, 국민의 특히, 저소득층의 정치·사회·경제에 대한 총체적 불만이 증대하였다는 점이다. 그리고 국민기초생활보장법 제정을 위해 시민단체들이 적극적으로 활동하였던 점도 이 법이 제정되는 데 중요한 배경이 되었다.

1) 생활보호법의 한계

생활보호법이 우리 나라 공공부조의 근간을 이룬 역사는 매우 길다. 일제식민지 시기, 일본은 일본 본토에서 1929년에 제정하여 1932년 실시하기 시작한 구호법을 기초로 모자보호법과 의료보호법을 부분적으로 부가하여 조선구호령을 제정하고, 1944년 3월 식민지인 우리 나라에서 공포·실시하기 시작하였다. 이 구호령은 해방후 1961년에 생활보호법이 제정되기 전까지 우리 나라의 공공부조를 맡아온 기본법이 되었으며 생활보호법의 모태가 되었다.[2)]

물론 생활보호법은 제정 이후 생활보호의 수준을 지속적으로 개선하여 왔으나 기본적인 사회안전망으로서 기능을 다하는 데에는 많은 한계가 있는 것으로 지적되어 왔다. 공공부조제도는 모든 사회적 위험에 대응하는 포괄

2) 하상락 편, 『한국사회복지사론』, 서울: 박영사, 1989, pp.347~348.

성과 해당되는 모든 사회구성원에게 적용되는 보편성, 그리고 최저한도의 생계를 유지할 수 있는 국민 기본선의 보장을 핵심내용으로 한다. 그러나 생활보호법은 대상자 선정의 기준이나 제공하는 급여의 내용, 그리고 급여의 수준에서 법 본래의 목적을 실현하기에 미흡한 것이었다.

(1) 대상자 선정의 비합리성

생활보호법상 대상자 선정기준의 비합리성으로 인하여 실질적으로 생계유지가 어려운 많은 저소득층이 이 법으로 보호되지 못하고 생활보호의 사각지대로 잔존하여 왔다. 현행 생활보호제도에서 대상자는 법적 기준과 자산기준에 의해서 선정되는데, 법적 기준은 부양의무자 기준과 인구학적 기준으로 구분되고 자산기준은 소득기준과 재산기준으로 구분된다. 대상자 선정의 기준에서 쟁점이 되었던 것은 인구학적 기준이었다. 생활보호법상 생계보호를 받으려면 65세 이상의 노인이나 18세 미만의 아동, 임산부, 불구·폐질 등 근로할 수 없는 경우를 충족시켜야 한다.

이러한 인구학적 기준은 생계를 유지할 수 없는 많은 저소득층을 보호대상에서 배제시킴으로써 법 적용의 보편성을 확보하지 못하게 하는 요인으로 작용하여 왔다. 근로능력이 있다고 인정되지만 실제로 생계를 유지할 수 없는 아래와 같은 경우는 생계보호 대상에서 제외되어 왔다.

① 객관적으로 근로능력이 있으나 생계유지 능력이 없는 가구: 가구원의 부양·양육·간병 등의 사유로 근로활동이 불가능한 경우

② 근로능력이 있고 근로활동을 하고 있으나 가구 특성상 생계유지 능력이 없는 가구: 가구원의 질병·장애, 노인부양, 미취학아동의 보육 등 추가비용의 소요가 있어 본인의 소득으로는 생계유지가 어려운 경우

③ 일하려는 의욕은 있으나 근로능력이 미약하여 일반 노동시장에서 근로의 기회를 얻기 어려운 경우

공공부조제도는 모든 사회적 위험에 대응하는 포괄성과 해당되는 모든 사회구성원에게 적용되는 보편성, 그리고 최저한도의 생계를 유지할 수 있는 국민 기본선의 보장을 핵심내용으로 한다.

이러한 연유로 IMF체제 이후 건강한 가구원이 실업이나 불완전 취업으로 빈곤해진 경우가 비일비재함에도 불구하고 고용보험의 적용대상에서 제외된 저소득 실직가구의 생계곤란에 대한 생활보호법의 적용은 어려웠다.

생활보호법의 이러한 대상자 선정기준은 스스로 생계를 유지할 수 없는 많은 국민의 생활에 대한 국가의 책임을 방기한 것으로 많은 저소득층의 불만원인으로 작용하였다. 현재와 같이 대량 실업사태가 향후 상당 기간 지속될 경우 생활보호법은 저소득 실업자의 생존문제를 제도적으로 대처할 수 없다고 보여진다.

(2) 급여의 저급성

생활보호법에 따르면 거택보호대상자와 시설보호대상자에게는 생계보호, 의료보호, 자활보호, 교육보호, 해산보호, 장제보호를, 자활보호대상자에게는 의료보호, 자활보호, 교육보호, 해산보호, 장제보호를 제공하도록 되어 있다.

표 1. 생활보호대상자 구분 및 보호내용

구분	요건	보호내용
거택보호대상자 (생활보호사업법 시행령 제6조 제1호)	부양의무자가 없거나 있어도 부양능력이 없거나 부양받을 수 없는 ① 65세 이상 노쇠자, ② 18세 미만 아동, ③ 임산부, ④ 질병·사고 등의 결과로 근로능력을 상실하였거나 장애로 인하여 근로능력이 없는 자, ⑤ 앞의 ①~④의 자와 생계를 같이 하는 자로서 이들의 부양, 양육, 간병과 기타 이에 준하는 사유로 인하여 생활이 어려운 자	생계보호 의료보호 자활보호 교육보호 해산보호 장제보호
시설보호대상자 (동시행령 제6조 제2호)	주거가 없거나 주거가 있어도 그곳에서 보호의 목적을 달성할 수 없어 보호시설이 보호기관에 입주케 하여 보호를 받는 자	상동
자활보호대상자 (동시행령 제6조 제3호)	생활보호대상자 세대로서 자활조성을 위하여 이 법에 의한 보호의 일부가 필요한 자	의료보호, 자활보호 교육보호, 해산보호 장제보호

자료: 보건복지부, 『보건복지백서 1998』, 1998.

이러한 생활보호법상의 보호내용은 최저한의 생활을 보장하기에 미흡한 점이 많았다. 우선 자활보호대상자의 경우에는 대상가구 중 상당수의 가구가 근로능력이 있는 가족구성원이 없음에도 불구하고 생계비가 지원되지 않아 기초생계보장이라는 법의 취지를 무색하게 하였다. 또한 최저한의 생활

보장은 의·식·주를 포함한 포괄적인 것이어야 함에도 불구하고 저소득층의 생활비에서 상당한 부담이 되어 왔던 주거비에 대한 지원이 전혀 없다는 점은 기본적인 생활을 보장하는 데 커다란 흠결이 되었다.

결국 생활보호법의 보호대상자가 된다고 하더라도 기본적인 생활을 영위하기 위해 필요한 것들의 상당부분이 개인부담으로 남아 있었으며, 이러한 부담을 감당할 수 없는 저소득층의 생활은 빈곤을 벗어나기 더욱 어려웠을 것이다.

(3) 운영의 비합리성

생활보호대상자의 선정과 급여의 제공은 결국 일선에서 서비스 제공을 담당하는 사회복지전문요원에 의해 이루어지는 것이 보통이다. 그러나 우리 나라의 경우 생활보호대상가구 250가구당 1명의 사회복지전문요원이 배치되어 대상가구에 대한 정확한 파악이나 욕구에 따른 서비스제공이 불가능하였다. 단지 매년 시행되는 대상가구 선정의 기계적인 반복과 획일적인 급여의 제공만으로도 전문요원의 업무부담은 과중한 것으로 평가되어 왔다. 대부분의 저소득 가구가 생활보호급여와 동시에 사회복지서비스에 대한 욕구를 가지고 있음에도 전문요원의 부족 등으로 인하여 대상자의 특성에 따른 전문적인 서비스 제공은 미흡할 수밖에 없었다.

또한 현행 생활보호사업은 노동부의 고용안정사업과 행정적인 연계 및 조정이 이루어지지 않아 근로능력이 있는 가구의 자활을 위한 관계기관간 협력도 이루어지지 못하여 왔다. 자활보호사업의 경우 궁극적인 목적은 대상가구의 자활임에도 불구하고 정작 자활에 가장 중요한 노동 및 고용관련 사업과의 연계가 부재하여 소기의 목적을 달성하기 어려웠던 것이 사실이다.

위에서 살펴본 생활보호법의 한계는 이 법이 국민의 기본적인 사회안전망이 되기 어려우며 빈곤에 대한 근대적

국민의 기본적인 사회안전망으로 기능하기 어려운 생활보호법의 한계는 IMF체제를 맞아 더욱 극명하게 드러났으며, 이러한 한계가 국민기초생활보장법이라는 새 법의 제정으로 이어지게 되었다.

인 제도의 수립이 필요함을 시사한다. 특히 이러한 생활보호법의 한계는 IMF체제를 맞아 더욱 극명하게 드러났으며 이를 계기로 생활보호법의 한계가 국민기초생활보장법이라는 새 법의 제정으로 이어지게 되었다.

2) IMF체제의 경제구조

1960년대 이후 지속적인 경제성장을 경험한 우리 나라에서 IMF체제는 전례를 찾아보기 어려운 위기상황이었다. IMF체제에서 발생한 가장 심각한 문제는 단연 실업의 증가였다. 1997년 2.6%이던 실업률은 1998년 6.8%에 이르렀으며, 1999년 4월 현재 실업률은 7.2%에 달하고 있다.

특히 실업률의 증가에 따른 생활상의 고통은 주로 저소득 계층에게 집중되었으며, 이들에게 있어서 실업은 소득의 단절을 의미하고 결국 빈곤으로 이어졌다. 따라서 IMF이후 실업률의 증가와 함께 빈곤율도 증가하여 최저생계비 이하의 가계지출을 보인 도시가구의 비율은 1998년 내내 15%를 상회하고 있다.

표 2. IMF이후 실업률 추이

(단위: %)

구분	1997년	1998년	1999년			
			1월	2월	3월	4월
실업률	2.6	6.8	8.5	8.7	8.1	7.2

자료: 통계청, 『1999년 6월 주요통계속보』, 1999.

표 3. 도시가구 빈곤율[1)]

(단위: %)

구분	1997년				1998년		
	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4
한국보건사회연구원	9.1	9.4	10.1	8.9	16.2	18.0	21.6
통 계 청	8.1	8.8	9.7	8.9	15.5	17.4	21.0

주: 1) 추정 최저생계비 이하 가계지출을 보인 도시가구의 비율
자료: 문진영·조홍식·김연명, 「국민기초생활보장제도와 복지국가」, 『기초생활보장과 생산적 복지』, 한국사회보장학회 정책토론회 자료집, 1999. 10.에서 수정하여 재인용

그러나 1998년도 생활보호대상자는 한시적 생활보호대상자를 포함하여 전

국민의 3.3%정도이고, 그 중 실제적으로 생계보호비를 받을 수 있는 거택보호대상자의 비율은 전국민의 1% 미만이다.

표 4. 생활보호대상자 추이

(단위: 천명, 천세대)

구분	1994	1995	1996	1997	1998
합계	1,902	1,755	1,506	1,414	1,175
시설보호	81	78	76	77	76
거택보호	320 (180)	307 (181)	296 (183)	297 (188)	301 (95)
자활보호	1,501 (407)	1,370 (420)	1,134 (338)	1,040 (300)	798 (311)

주: ( )은 세대수임.
1998년도 경우 한시적 생활보호대상자 31만명 추가배정
자료: 보건복지부, 『보건복지백서 1998』, 1998.

결국 많은 저소득층 실직자는 사회보험의 적용대상에서도 그리고 생활보호 대상에서도 배제되어 사회복지정책의 사각지대에 놓이게 되었다. 이러한 배경에서 이들의 생계문제는 당면한 가장 큰 사회문제였고 고성장·저실업의 경제구조를 전제로 하였던 경제 및 복지정책은 재검토가 필요하게 되었다. 특히 저소득층을 대상으로 하는 공공부조의 한계는 더욱 심각한 문제로 부각될 수밖에 없었다.

소득분배 구조가 악화된 반면 사회안전망의 확충은 미흡한 상황에서 저소득 계층을 중심으로 국민의 불만은 증가하였다. 이러한 불만의 증가로 계층간 사회갈등이 심화되었으며 이는 공동체 의식 및 국가 발전의 원동력을 약화시킬 소지로 작용할 것이라는 위기감이 형성되었다.

따라서 저소득층의 박탈감을 해소하고 기본적인 생활을 보장함으로써 이러한 불만의 증가에 대응할 필요성이 제기되었다. 정부는 고용보험, 공공근로사업 등과 함께 한시적 생활보호를 통하여 이러한 문제에 대응하였으나 공공부조제도를 재정비하여 실업 및 빈곤문제를 해결할 필요성이 지속적으로 제기되었다.

IMF이후 실업률의 증가와 함께 빈곤율의 증가는 저소득층을 대상으로 하는 공공부조의 한계를 더욱 심각한 문제로 부각시켰으며, 고성장·저실업의 경제구조를 전제로 하였던 경제 및 복지정책의 재검토를 요구하였다.

3) 재야·시민단체의 적극적인 참여

많은 시민단체들은 국민기초생활보장법의 필요성을 주장하고 법의 청원과정에서부터 제정에 이르기까지 적극적으로 참여하였다.

1998년 4월 참여연대가 생활보호법 개정에 관한 청원을 제출하였고, 동년 7월 참여연대·경실련·민주노총 등 재야·시민단체가 공동으로 국민기초생활보장법 제정을 청원하였다. 그 후 11월 민주노총과 참여연대는 "고실업사회의 최우선과제, 『국민기초생활보장법』 즉각 제정하라"는 공동성명서를 발표하고, 1999년 1월에는 기초생활보장법 제정을 촉구하는 시민·노동·사회단체의 성명서를 발표하였다. 같은 시기 국민기초생활보장법 제정을 위한 시민·종교·노동단체 실무책임자들이 1차 간담회를 갖고 전국적 연대 구성에 합의, 민주노총·한국노총·경실련·민변·한국사회복지사협회 등 12개 단체가 참여하게 되었다. 1999년 2월에는 국민기초생활보장법 제정을 위한 시민·종교·노동단체 준비모임이 발족식을 갖고 공청회 개최를 결정한 바 있다. 1999년 3월에는 국민기초생활보장법 제정을 촉구하는 시민·노동·사회단체의 성명서가 발표되었으며, 4월에는 참여연대에서 국민기초생활보장법을 즉각 제정하라는 내용의 성명서가 발표되었다.

시민단체의 이러한 일련의 움직임은 국민기초생활보장법이 제정되는 데 큰 힘을 실어주었던 것으로 평가되며, 사회복지 관련법의 제정 및 개정을 위한 시민단체의 향후 역할에 이정표가 될 것으로 보인다.

3. 국민기초생활보장법의 의의

국민기초생활보장법의 제정은 새천년의 우리 나라 복지발전에 중요한 단초가 될 것으로 보인다. 국민기초생활보장법은 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 한다(제1조). 이러한 법의 목적은 기존의 생활보호법과 크게 상이한 것은 아니지만 동 법은 빈곤에 대한 국가의 책임을 분명히 하고 생활보장과 관련된 제 내용을 현실화함으로써 공공부조제도의 질적인 도약을 이루어냈다. 구체적으로 국민기초생활보장법의 의의를 정리하면 다음 몇 가지로 요약할 수 있다.

1) 수급자의 권리인정

생활보호법에서는 저소득층에 대한 보호가 시혜적인 의미를 가지는 것이었다. 이것은 이 법이 빈곤에 대한 개인책임주의 원칙에 기반하고 있음을

단적으로 보여주는 것으로 구빈법적인 성격의 전근대적인 것임을 시사한다. 국민기초생활보장법은 생활보호법의 보호개념에서 보장의 개념으로 기본 개념을 수정하고 수급자의 권리를 인정하고 있다.

최근 사회상황이 급변하여 개인의 노동능력이나 노동의지와 무관하게 노동의 기회가 주어지지 않고 따라서 자신의 생활을 스스로 유지할 수 없는 경우가 빈번하게 되었다. 이러한 상황에서 빈곤에 대한 사회적 책임을 인정하지 않을 수 없게 되었다. 이러한 사회적 변화를 배경으로 국민기초생활보장법에서는 최저생활보장을 국민의 권리이자 국가의 의무로 하고 있다. 이러한 변화는 현대 복지국가들의 공공부조제도 저변에 깔려 있는 일반적인 전제를 수용한 것으로 해석되는데 매우 늦은 것이기도 하다.

국민기초생활보장법상의 수급자 권리인정은 구체적으로 법적 용어의 변화로 나타났는데 생활보호법상의 피보호자가 수급자로, 보호기관이 보장기관으로, 그리고 보호대상자가 급여대상자로 대체되었다(제1조, 제2조). 이러한 법조항의 변화로 인한 수급자의 법적 소송이 빈번하리라고 예상되고 이 부분에 대한 대책마련이 필요한 실정이지만 생존권에 대한 국민의 권리인정은 복지국가의 당연한 의무이며 국민의 권리이다.

국민의 기초생활보장을 목적으로 하는 공공부조가 그 목적을 달성하기 위해서는 빈곤의 이유를 불문하고 국민 스스로 생계를 영위할 수 없는 모든 국민을 대상으로 하여야만 한다.

2) 적용대상의 보편성 확보

국민의 기초생활보장을 목적으로 하는 공공부조가 그 목적을 달성하기 위해서는 빈곤의 이유를 불문하고 국민 스스로 생계를 영위할 수 없는 모든 국민을 대상으로 하여야만 한다. 물론 노동의지만 있다면 취업이 가능하고, 노동을 통하여 스스로 생계를 유지할 충분한 수입을 얻을 수 있는 사회상황에서는 노동에 대한 아무런 조건없이 노동능력자에게까지 국가가 생계를 보장한다는 것은 문제의 소지가 있다. 그러나 노동의지가 있어도 노동시장에 참여할 수 없다거나, 또는 노동을 하여도 생계를 유지할 만한

수입을 확보할 수 없는 경우가 빈번한 최근의 우리 나라 상황에 비추어 본다면 기존의 생활보호법과 같은 연령기준은 생계보호의 대상을 선정하는 적절한 기준이 될 수 없다.

국민기초생활보장법에서는 인구학적 기준을 철폐하고 빈곤여부와 부양의무자기준에 의해서만 대상자가 선정되도록 하고 따라서 최저생계비 이하의 저소득층은 누구나 국가로부터 최저생계를 보장받을 수 있도록 규정하고 있다(제3조, 제4조). 이러한 법규정은 보호대상에서 배제되었지만 실제로는 기본적인 생계의 유지가 곤란하였던 저소득층의 실질적인 생계보장을 가능하게 하는 것이다.

또한 생활보호법에서는 수급자의 신청만으로 급여에 대한 신청이 가능하도록 하여 수급자의 제도에 대한 이해가 부족한 경우에는 생계가 곤란하여도 신청이 이루어지지 않고 누락될 여지가 있었다. 그러나 국민기초생활보장법에서는 사회복지전담공무원이 지역내 거주하는 수급권자에 대한 급여를 직권으로 신청할 수 있도록 하는 조항을 신설하여 생계가 곤란한 경우 누락되는 일이 없도록 하였다(제21조).

3) 포괄적인 급여내용

최저생활을 보장하기 위하여 필요한 급여의 내용은 의·식·주 일반을 포괄하는 것이어야 한다. 즉, 사회 구성원이 생활을 영위하는 데 필수적인 항목이 급여의 내용에 포함되어야 하는 것이다.

기존 생활보호법상의 보호는 거택보호 및 시설보호의 경우에는 생계보호, 의료보호, 자활보호, 교육보호, 해산보호, 장제보호 6종의 보호가 제공되고 자활보호대상자에게는 생계보호가 제외된 5종의 보호가 제공되었다. 생활보호법상 보호의 내용에는 의·식·주 중 저소득층에게 가장 부담이 되어온 주거에 대한 보장이 배제되어 있다. 저소득층 대부분의 경우 그들의 주거상태가 임대의 형태이며, 정기적으로 상당한 임대료를 부담하여야만 한다. 그러나 생활보호대상자에 대한 임대료의 지원은 없었으며, 따라서 빈민이 이러한 임대료를 개인적으로 부담하면서 생활을 유지하고 자활을 도모하는 데는 어려움이 많았다.

국민기초생활보장법의 급여내용은 주거급여를 신설하여 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여가 포함되어 있으며, 모든 수급자에게 생계급여를 기본으로 필요에 따라 여타의 급여를 제공하도

록 되어 있다(제7조, 제11조). 국민기초생활보장법에 의해 비로소 공공부조가 저소득층의 의·식·주 문제에 포괄적으로 대응할 수 있게 되었다.

4) 급여수준의 적절성 확보

여타의 복지제도와 비교하여 공공부조의 급여수준은 대상자들의 생존여부에 영향을 미치는 치명적인 것으로서 최소한의 생활을 가능하게 하는 적절한 급여수준을 보장하는 것이 더욱 중요하다.

국민기초생활보장법에 의하면 급여의 기준은 수급자의 연령, 가구규모, 거주지역 기타 생활여건 등을 고려하여 급여의 종류별로 보건복지부장관이 정하도록 규정하고 있다. 그리고 급여의 수준은 수급자의 소득인정액을 포함하여 최저생계비 이상이 되도록 하여야 한다고 규정하였다(제7조). 생활보호법과 비교하여 국민기초생활보장법은 급여의 기준으로 가구규모를 추가하고 급여의 수준을 최저생계비 이상이 되도록 규정함으로써 전시적인 제도로서가 아니라 실질적으로 저소득층의 생활보장을 도모하는 제도로서 면모를 갖추게 되었다. 이러한 조항은 급여수준의 적절성 확보라는 사회복지제도의 기본적인 요건을 갖추는 발전적인 변화로 보여진다.

국민기초생활보장법은 급여의 기준으로 가구규모를 추가하고 급여의 수준을 최저생계비 이상이 되도록 규정함으로써 전시적인 제도로서가 아니라 실질적으로 저소득층의 생활보장을 도모하는 제도로서 면모를 갖추게 되었다.

5) 근로연계를 통한 생산적 복지 추구

국민기초생활보장법의 제정과정에서 가장 논쟁이 되었던 부분은 연령기준을 삭제함으로써 노동능력자의 노동의지 또는 자활의지가 약화될 것이라는 점이었다. 따라서 국민기초생활보장법 내용에 이러한 문제를 방지할 수 있는 방안이 포함되어야 한다는 것이 일반적인 지적이었다.

국민기초생활보장법은 근로능력이 있는 자에게 능력개발을 통한 자립과 연계된 조건부 지원을 할 수 있도록 하였다. 자활급여에 공공근로 등 자활을 위한 근로기회의 제공을 포함시켜 노동가능자들로 하여금 노동의지가 있다

면 노동을 통하여 스스로 생계를 유지시킬 수 있도록 하고 있다(제15조). 또한 시장·군수·구청장은 수급자의 자활을 체계적으로 지원하기 위하여 보건복지부장관이 정하는 바에 따라 제 수급자의 가구별 자활지원계획을 수립하고 그에 따라 이 법에 의한 급여를 실시하도록 하고 있다(제28조). 이러한 규정은 가구별로 자활을 위한 방안이 상이할 수 있으므로 각 가구의 특성을 고려한 자활지원이 이루어지도록 함으로써 자활지원의 현실성을 제고시킨 것이다.

또한 보장기관이 수급자의 자활을 위하여 필요한 경우에 다른 법률에 의하여 보장기관이 제공할 수 있는 급여가 있거나 민간기관 등이 후원을 제공하는 경우 자활지원계획에 따라 급여를 지급하거나 후원을 연계할 수 있도록 하고 있다(제28조). 이러한 규정은 현행 생활보호법의 운영에서 발생한, 생활보호와 고용관련 서비스의 단절로 인한 저소득층의 자활지원의 단편화를 극복하고 자활에 대한 종합적 계획 및 서비스를 가능하게 한 것이다.

이러한 국민기초생활보장법의 조항 신설은 국민기초생활보장법이 생산과 분리된 소비적인 공공부조가 아니라 생산적 복지를 지향하는 것으로서 자리매김되도록 하는 적극적인 시도라 할 수 있다.

6) 운영의 합리성 제고

공공부조제도로서 생활보호법의 운영에서 문제로 지적되었던 것은 우선 제도 운영을 위한 비용의 부담이 합리적이지 못하다는 것이었다. 생활보호법에 따르면 각 지역의 대상자수와 재정자립도를 반영하는 부담비율의 적용이 어려웠던 것이다. 국민기초생활보장법에서는 시·도 및 시·군·구의 수급자 분포와 재정자립도 등을 고려하여 국가 부담비율, 시·도 부담비율, 시·군·구 부담비율을 차등하여 적용할 수 있도록 규정하여 이러한 비용부담의 문제를 완화시키기 위한 시도가 이루어졌다. 이러한 비용부담률의 조정은 앞으로의 제도 운영에서 발생할 수 있는 지역간 편차와 이에 따른 지역내 수급자의 제한을 완화하는 데 기여할 것으로 본다.

또한 시장·군수·구청장은 급여실시 여부의 결정전이라도 수급권자에게 급여를 하여야 할 긴급한 필요가 있다고 인정될 때에는 급여의 일부를 행할 수 있도록 하여(제27조) 상황의 급작스러운 변화로 생계가 곤란해진 가구에 대한 급여의 제공이 가능하게 하였다. 종전의 생활보호법상에는 일정한 신청기간이 지나면 차후의 신청기간이 도래하기까지 생활상의 변화가 있더라도 급여를 받을 수 없었으며, 따라서 당장의 생계곤란을 감수하여야 하는

문제가 있었다.

한편 국민기초생활보장법에는 차상위계층에 대한 조사를 통하여 급여가 필요할 것으로 예측되는 수급권자의 규모를 사전에 파악할 수 있도록 하고 있어 잠재적 대상자에 대한 이해 및 고려가 가능하게 하였다.

이러한 국민기초생활보장법상의 변화는 법 운영상의 합리성을 제고하는 것으로서 수급대상자의 누락을 방지하고 생계보호가 필요해진 저소득층의 욕구에 즉각적으로 반응할 수 있게 함으로써 제도 운영의 목적을 달성하는 데 기여할 것으로 예상된다.

4. 맺는 말

국민기초생활보장법이 제정되면서 사회복지 분야와 저소득층의 관심이 향후의 법 실행에 모아지고 있다. 과연 이 법이 우리 나라의 기본적인 안전망으로서 제 기능을 다할 수 있을 것인지에 대해 기대와 우려가 교차하고 있다.

분명 국민기초생활보장법의 제정은 반가운 일이며 또한 뜻깊은 일이기도 하다. 그러나 이 법이 우리 나라 공공부조의 역사에서 진정한 하나의 발전으로 기록되기 위해서는 아직 많은 과제가 남아 있다. 예산의 확보와 최저생계비 조사연구, 근로연계방안의 구체화, 그리고 법 실행을 위한 전문인력의 증원 및 교육 등 산적한 과제를 해결하기 위한 준비는 국민기초생활보장법의 성패를 좌우하게 될 것이다.

그러나 국민기초생활보장법의 시행에 앞서 정부의 의지에 대해 논란이 일고 있다. 내년 예산에서 기초생활보장 부분의 예산이 오히려 삭감되었으며, 국민기초생활보장법이 정한 생계비 지원단가도 소득수준에 따라 1인당 월 9만 3천원에서 20만 5천원으로 낮게 책정되어 동 법이 전시용 또는 총선 득표용 몸짓의 하나가 아니겠는가라는 지적이 있다. 이러한 우려를 불식할 수 있도록, 동 법 실행을 위한 준비작업이 견실하게 이루어지고 내실있는 제도의 운영이 되기를 기대하여 본다.

국민기초생활보장법에는 차상위계층에 대한 조사를 통하여 급여가 필요할 것으로 예측되는 수급권자의 규모를 사전에 파악할 수 있도록 하고 있어 잠재적 대상자에 대한 이해 및 고려가 가능하게 하였다.