

국민기초생활보장법 제정에 따른 정책과제

『국민기초생활보장법』의 제정은 우리나라 공공부조 역사에 하나의 커다란 획을 긋는 일이다. 그 동안 시혜적 차원의 생활보호를 국가의 의무이자 국민의 권리로 제자리 매김을 하였을 뿐만 아니라 자산인정, 근로유인 등의 개념을 도입함으로써 제도를 한 차원 높였다. 이러한 긍정적인 의미에도 불구하고 예산의 문제, 행정체계의 문제, 근로유인의 문제 등은 아직까지 주요 쟁점으로 남아 있다. 따라서 본고에서는 먼저 상임위 계류중인 『국민기초생활보장법』의 주요내용을 소개한 후 주요 쟁점사항인 근로유인시스템, 가구특성별 기초생활보장, 복지전달체계, 소요예산 등에 대해 논하고자 한다.

金美坤 한국보건사회연구원 책임연구원

金泰完 한국보건사회연구원 연구원

1. 들어가며

정부는 1997년말 경제위기 이후 늘어나는 실업자와 저소득층 보호를 위해 사회안전망(Social Safety Net)이란 차원에서 공공근로, 한시적 생활보호, 실직자대부사업 등의 대책들을 실시하였다. 사회보장제도가 성숙되기 전에 발생한 대량실업이라는 우리 현실에서

이러한 임시 방편적인 대책들의 필요성은 어느 정도 인정된다. 또한 이러한 프로그램들이 저소득층의 생계안정에 도움을 준 것도 사실이다.

그러나 정책의 기초가 사회보장제도의 확충보다는 임시대책에 무게의 중심을 두고 있었기 때문에 저소득 실업자 및 취약계층의 생계보호를 제도적으로 보장해 주지 못

하는 한계성을 노정하였다. 또한 기존의 생활보호제도는 최종적인 사회안전망임에도 불구하고 제도자체의 비합리성으로 인하여 대상자의 포괄성, 급여의 충분성, 대상자간의 형평성 측면에서 많은 문제점을 지니고 있었다. 이에 1998년 참여연대를 중심으로 한 시민단체와 학계에서는 기존의 『생활보호법』을 대체하는 『국민기초생활보장법』의 제정을 요청하게 되었다.

동 법은 1999년 7월 현재 보건복지법안심사 소위원회회를 통과하여 보건복지분과위원회에 계류중이나 근로능력이 있는 빈곤자에 대한 생계급여문제, 행정체계문제, 소요예산문제 등은 부처간 또는 학자들간에 논란의 대상이 되는 주요 쟁점으로 남아 있다. 따라서 본고에서는 먼저 상임위 계류중인 『국민기초생활보장법』의 주요내용을 소개한 후 주요 쟁점사항인 근로유인시스템, 가구특성별 기초생활보장, 복지전달체계, 소요예산 등에 대해 논하고자 한다.

2. 『국민기초생활보장법』의 주요내용

기존의 『생활보호법』을 『국민기초생활보장법』으로 명칭의 변경을 통해 생활보호의 권리성을 강화하고 있다. 헌법 제34조 제1항은 “모든 국민의 인간다운 생활을 할 권리”를, 제5항에는 “생활능력이 없는 자”에 대한 국가의 보호책임을 규정하고 있다. 이는 생활보호가 시혜적인 차원이 아니라 국가가 책임져야 할 최소한의 의무인 동시에, 국가에 대해 청구권을 가질 수 있는 국민의 권

리임을 의미하는 것이다. 따라서 시혜적인 의미를 내포하고 있는 『생활보호법』의 명칭을 『국민기초생활보장법』으로 변경하고, 법의 내용 중 보호, 피보호자 등의 시혜적인 문구를 보장, 수급자 등의 권리성 문구로 변경했다(표 1 참조).

1) 인구학적 기준의 폐지

생계보호대상자 선정기준 중의 하나인 인구학적 기준의 폐지를 통해 생활보호의 근대화화를 추구했다. 고실업·저성장 시대에는 근로능력이 있고 일을 하고 싶어도 최저생활을 유지할 수 없는 경우가 많이 있다. 그러나 현행 『생활보호법』 제3조 제1항 및 제2항의 규정에 의하면, 아무리 빈곤해도 18세 이상 65세 미만의 실업자는 생계보호의 대상이 될 수 없는 실정이다. 이와 같은 특정 인구학적 범주에 국한된 예외적 보호로는 대량실업하의 공동체적 생존권을 담보할 수 없게 된다. 따라서 『국민기초생활보장법』에서는 인구학적인 연령기준을 철폐하고, 빈곤여부와 부양의무자기준의 충족 여부만을 기준으로 생계보호대상자를 선정하게 되어 있다.

2) 자산기준의 합리화를 통한 과학성 제고

자산기준의 합리화를 통해 생활보호의 과학성을 제고하였다. 현행 『생활보호법』 제3조(보호대상자 범위)의 규정에 의하면 생활보호대상자는 보건복지부 장관이 정하는 소득기준과 재산기준을 동시에 만족시켜야 한다. 1999년 생활보호대상자 선정기준의 경우 소득은 23만원(1인당) 이하, 재산은 2900만

표 1. 『생활보호법』과 『국민기초생활보장법』의 비교

| 구분 | 생활보호법 | 국민기초생활보장법(상임위 계류법안 기준) |
|----------------|---|---|
| 법 적 성 격 | - 시혜적인 보호 | - 국가의 의무이자 국민의 권리 |
| 법 률 용 어 | - 시혜성 용어 • 피보호자 • 보호기관 • 보호대상자 | - 권리성 용어 • 수급자 • 보장기관 • 급여대상자 |
| 선 정 기 준 | - 선별적 범주형(4가지 조건) • 부양의무자 기준 • 소득기준 • 재산기준 • 인구학적 기준 | - 일반적 보편성(2가지 조건) • 부양의무자 기준 • 자산인정액이 최저생계비보다 적을 경우 |
| 최 저 생 계 비 | - 결정권한: 보건복지부 장관 - 최저생계비 구분: 명시적인 표현 없음. - 비계측연도 최저생계비 결정방식: 불명확 | - 결정권한: 중앙생활보호위원회 - 최저생계비구분: 지역별, 가구규모별, 가구유형별 최저생계비 - 비계측연도 최저생계비 결정방식의 구체화 |
| 대 상 자 구 분 | - 대통령령에 위임하여 거택, 시설, 자활 보호대상자로 구분(시행령 6조) | - 삭제 |
| 급 여 | - 6종: • 생계보호 • 의료보호 • 자활보호 • 교육보호 • 해산보호 • 장애보호 - 자활보호대상자에게는 생계보호 및 장애보호의 혜택이 제외됨. | - 7종: • 생계급여 • 주거급여(신설) • 의료급여 • 교육급여 • 자활급여 • 해산급여 • 장애급여 - 모든 수급자에게 생계급여를 기본으로 하고 필요에 따라 여타 급여 |
| 생 활 보 장 위 원 회 | - 3단계 생활보호위원회 • 중앙 생활보호위원회: 보건복지부 산하 • 시·도 생활보호위원회 • 읍·면·동 생활보호위원회 | - 2단계 생활보장위원회 • 중앙 생활보장위원회: 국무총리 산하 • 시·도 생활보장위원회 - 생활보장위원회 위원의 자격기준 구체화 |
| 급여대상자의 조사·보고 등 | - 조사 및 보고기간 언급 없음. | - 보고기간 설정 • 시·군·구 → 시·도 : 6월말까지 • 시·도 → 보건복지부: 7월말까지 ※ 급여대상자를 결정할 후 예산을 확정하는 체계 구축 |
| 임 시 급 여 | - 관련 조항 없음. | - 관련조항 신설 • 이의 신청이 있는 경우 확정될 때까지 잠정적인 급여 실시 |
| 보 장 비 용 | - 자치단체의 재정자립도에 대한 고려없음. | - 자치단체의 재정자립도를 고려하여 재정분담 비율을 차등적용 |

자료: 김미곤, 『국민복지기본선과 국민생활기초보장법』, 1998.

변재관 외, 『한국의 사회복지와 국민복지기본선』, 한국보건사회연구원, 1998.

원(1가구당) 이하이다. 그러나 이러한 기준은 현실적인 형평성 문제를 발생시키고 있다. 예를 들어, 소득이 없고 재산이 2900만원을 겨우 초과하는 사람과 소득이 겨우 23만원을 초과하나 재산이 전혀 없는 사람은 생활보호대상자로 선정될 수 없는 실정이다. 반면에 소득은 23만원에 재산이 2900만원인 경우는 대상으로 선정될 수가 있다. 이 결과 상대적으로 형편이 나은 가구가 생활보호대상자로 선정되고, 보다 못한 가구가 탈락하는 현상이 일어나고 있다. 이러한 불합리성을 제거하기 위해서는 자산기준으로는 소득 기준, 즉, 최저생계비 하나만을 적용하여 수급자를 선정해야 할 것이다.

3) 자산인정의 합리화

『국민기초생활보장법』은 자산인정의 합리화를 통한 형평성과 근로유인을 제고하고 있다. 현행 『생활보호법』에는 개별 가구의 자산인정에 대한 명시적인 규정이 없다. 그러나 자산기준으로 최저생계비를 적용할 경우 최저생계비에는 소득기준과 재산기준이 포함된 개념이므로 자산인정에 있어서도 소득과 재산을 통합 계산한 자산인정이 필요하게 된다. 따라서 제정되는 법에 자산인정이라는 새로운 개념을 도입하여, 객관적인 최저생계비와 개별가구의 자산인정액(소득인정액+재산의 소득환산액)을 비교하여 대상자의 선정과 탈락여부를 결정하도록 하고 있다.

4) 긴급구호제도의 도입

긴급구호제도에 대한 법적 근거를 마련하

였다. 아무리 잘 짜여진 사회안전망이라도 1, 2차 사회안전망에서 보호받지 못하는 실업자가 존재하고, 북한의 체제위기에 따라 탈북자가 급격히 증가할 경우 기존 사회보장 제도로는 이들을 흡수할 수 없는 상황에 직면할 수 있다. 따라서 이들을 보호할 수 있는 비용효과적인 프로그램의 도입이 필요한 실정이며, 이에 적합한 프로그램이 바로 긴급의료권 및 긴급식식품권이다.

3. 정책과제

1) 근로유인시스템(Work Incentive System) 도입

근로유인시스템은 근로연계복지(Workfare)의 주요한 부분이다. 공공부조에서 근로유인시스템은 일반적으로 두 가지 유형으로 나타나고 있다. 하나는 근로능력이 있는 수급자가 적극적인 노동시장에의 참여를 거부할 경우 급여를 중단하는 ‘채찍성’ 유형이고, 다른 하나는 근로소득에 대하여 각종 공제 시스템을 둬으로써 수급자가 일을 하면 할수록 가처분소득이 증가하도록 하는 ‘당근성’ 유형이다. 『국민기초생활보장법』에서의 근로유인시스템은 두 유형을 동시에 도입하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

(1) 근로연계 생계보호 방안

빈곤선 이하의 가구 중 부양의무자가 없는 가구를 기초보장대상자로 선정하여 선보호하되, 근로능력이 있는 대상자에게는 직업훈련, 자원봉사, 공공근로, 3D업종 취업, 구직활동 등의 적극적 노동시장에의 참여와

연계하여 생계보호를 실시하도록 한다. 근로능력이 있는 공공부조 수급자가 정당한 이유없이 적극적 노동시장 참여를 거부할 경우 보충급여액 결정시 근로능력 있는 자의 생계급여액 제한 금액을 급여하도록 한다. 이를 위해서는 ‘근로능력이 있는 자’를 식별할 수 있는 합리적인 판별 기준이 필요하고, 이를 읍·면·동사무소에 쉽게 적용할 수 있도록 하여야 한다.

(2) 자산인정액을 활용한 근로유인 방안

『국민기초생활보장법』에서 규정하고 있는 급여방식은 보충급여(Supplementary Benefit) 방식이다. 보충급여는 보충성의 원리와 열등처우의 원칙(Less Eligibility Principle)에 따라 최저생계비에서 자산인정액 또는 소득을 차감한 금액을 지급하는 것이다. 만약 보충급여방식하에서 전혀 일을 하지 않는 가구(A)와 일을 하여 소득이 거의 최저생계비에 도달한 가구(B)가 있다고 가정할 때 A가구는 거의 최저생계비 수준의 급여를 받는 반면에 B가구는 생계급여를 거의 받지 못할 것

이다. 이 경우 B가구는 일을 하고 싶은 의욕을 상실할 것이다. 자산조사(Means Test)시 근로소득(예, 80만원)이 있는 가구의 경우 일정액 또는 일정률을 공제한 금액을 수급가구의 소득인정액(예, 50만원)으로 하면, 이 가구의 가처분소득은 늘어나게(30만원) 될 것이다. 이와 같은 방식이 ‘근로유인 시스템’이 가미된 보충급여’이다. 이는 자산조사에서 밝혀진 근로소득에 대하여 정액공제 또는 정률공제를 해주어 근로의욕을 고취시키는 시스템을 의미한다. 이와 같은 방식을 대상자 선정에도 적용하면 동일한 효과를 얻을 수 있게 된다.

이를 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 개별가구의 자산은 소득과 재산으로 구성된다. 자산조사에서는 밝혀진 소득과 재산 중 일부 또는 전부를 소득인정액 또는 자산인정액으로 계상하게 된다. 즉, 자산인정액(A)은 소득인정액(I)과 재산인정액(W)으로 나누어지고, 소득인정액은 다시 근로소득인정액(Iw)과 기타소득인정액(Io)으로 구분된다. 근로소득(E)에 대하여 정률공제(r)와 정액공제

표 2. 근로능력별 선정과 급여에 있어서의 근로유인 체계

| 구 분 | | 선 정 | 급 여 |
|----------|-----------|--|---|
| 기초보장 대상자 | 근로능력 있는 자 | - 최저생계비와 개별가구의 자산인정액을 비교하여 선정 | - 적극적 노동시장 참여를 전제한 생계급여 - 생계급여는 근로유인 시스템이 가미된 보충급여 |
| | 근로능력 취약자 | - 자산인정액(소득인정액+재산의 소득환산액)에서 근로소득에 대하여 정액공제와 정률공제 시스템 도입 | - 근로유인 시스템이 가미된 보충급여 |
| | 근로능력 없는 자 | | - 보충급여 |

(D₁) 시스템을 동시에 둔다면 소득인정액은 $(1-r_1) \cdot (E-D_1)$ 으로 표현된다. 그리고 재산 인정액은 총 재산에서 기초공제를 한 후 소득환산율을 곱한 금액 즉, $r_2(\sum P_n \cdot Q_n - D_2)$ 로 표현될 것이다.

$$A = I+W = I_w+I_o+W$$

$$= (1-r_1)(E-D_1)+I_o+r_2(\sum P_n \cdot Q_n - D_2)$$

- 여기서 A : 자산인정액
- I : 소득인정액
- W : 재산인정액
- I_w : 근로소득 인정액
- E : 근로소득
- I_o : 기타소득인정액
- r₁ : 근로소득에 대한 공제율
- D₁ : 소득의 기초공제액
- r₂ : 재산의 소득환산율
- P_n : 품목별 가격
- Q_n : 품목별 수량
- D₂ : 재산의 기초공제액

보충급여와 위 식이 의미하는 함의를 종합하면, 정률공제(r₁)와 정액공제(D₁)의 폭이 크면 클수록 근로소득 인정액이 줄어들어 급여액이 증가하게 된다. 이 결과 근로소득이 없는 가구들의 가처분 소득은 최저생계비와 동일하게 되고, 있는 가구들은 최저생계비 수준을 초과하게 된다. 수급자의 경우 일을 하면 할수록 가처분 소득이 증가하게 되므로 근로동기가 제고될 것이다. 반면에, 이 폭을 크게 하면 수급자의 가처분 소득이 생활보장 대상이 아닌 차상위 저소득층보다 많아져 열등처우의 원칙에 위배되는 문제점이 나타난다. 이와 같이 자산인정액을 통한 근로유인방안에는 역효과가 있기 때문에 노

동시장의 여건(구인난 또는 구직난)과 수급자들의 행태(공제 폭 변화에 대한 노동공급량의 변화), 공제로 인한 예산소요 등을 종합적으로 고려하여 공제의 폭을 설정하여야 할 것이다.

2) 가구별 특성을 감안한 기초생활보장 방안

가구원의 근로능력, 질병·장애유무, 간병·보육의 필요성, 종사하고 있는 직종 특성 등의 가구별 특성과 빈곤원인을 종합적으로 파악한 후 가구특성에 맞는 ‘맞춤복지’를 제공한다. 그리고 가구별 복지욕구에 부합하는 사회복지서비스를 기초생활보장과 연계하여 제공한다. [그림 1]에서와 같이 부가급여로써 소년소녀가장세대에는 소년소녀가장지원수당을 아동이 있는 저소득가구에는 보육료, 저소득 장애인가구는 생계보조수당, 노인에게는 경로연금, 편부모가정에는 양육비 등을 지급한다.

단계별 접근이라는 측면에서는 저소득가구 중 생계유지가 불가능한 가구를 우선적으로 지원하며, 다음으로 생계유지 능력이 있는 가구를 지원하도록 한다. 그리고 자활의지가 없는 가구의 경우는 지원과 함께 상담과 원인분석 등을 통해 자활로 유도할 수 있는 방안을 함께 고려해야 한다.

3) 행정 및 전달체계 구축

『국민기초생활보장법』의 정책목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 향후 효율적으로 운영할 수 있는 행정시스템의 재구축이 필요하다. 행정체계의 핵심인 사회복지전문요

그림 1. 생계유지능력별 기초생활보장방안

| 최저생계비 | | 근로능력 무(無) | | 근로능력 유(有) | | | |
|-------------|----------------------|-----------|--------------|-------------|-----------------|---------|-------------------|
| | | 비경제활동인구 | | | | 경제활동인구 | |
| 가 구 특 성 | 생계유지능력 무 | | | 생계유지능력 유 | | | |
| | 장애인, 노약자, 아동 등 근로불능자 | | 가구특성상 근로불가능자 | 근로 의욕이 없는 자 | 근로능력이 미약한 실망실업자 | 저소득 실업자 | 저소득 근로자 및 영세농어민 등 |
| | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | |
| 생계 보호 | 보충 급여 | ○ | ○ | - | - | - | ○ |
| | 조건부급여 ¹⁾ | - | - | ○ | ○ | ○ | - |
| 자녀 교육보호 | | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 의료보호 | | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 생업자금 융자 | | - | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 직업상담·훈련 등 | | - | - | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 해산·장제보호 | | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 재가복지서비스 | | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 주간보호서비스 | | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 원인분석 및 상담치료 | | - | - | ○ | - | - | - |
| 부 가 급 여 | ○ 가구원 특성에 따라 지급 | | | | | | |
| | (소년소녀가장세대) | (아동) | (장애인) | (노인) | (편부모가정) | | |
| | ↓ | ↓ | ↓ | ↓ | ↓ | | |
| | 소년소녀가장지원수당 | 보육료 | 생계보조수당 | 경로연금 | 양육비 등 | | |

주: 1) 근로연계 보충급여

자료: 한국보건사회연구원, 내부자료, 1999.

원과 근로연계 행정체계에 대하여 살펴보자.

(1) 사회복지전문요원수 확대 및 일반직화

7월 현재 전국 읍·면·동사무소에서 생활 보호업무를 담당하고 있는 전문요원은 2,930 명이며, 이들은 1인당 약 250 생활보호가구

(선진국 1인당 약 100가구)와 기타 장애인, 모자가정 등 취약계층의 전반적 업무를 담당하여 업무 부담이 매우 큰 실정이다. 이 외에도 이들은 행정자치부에 소속되어 있으므로 저소득지원사업 외에 읍·면·동사무소의 기타 업무에도 투입되는 등 이중의

어려움을 겪고 있다. 또한 이들은 현재 승진이 불가능하고 고용을 보장받지 못하는 별정직이기 때문에 사기가 매우 저하되어 매년 이직률이 높아지고 있다. 이러한 상태에서 정확한 자산조사와 전문적인 서비스를 기대할 수 없는 실정이다. 따라서 전문요원들의 수를 7,500명(1인당 100가구 기준) 수준으로 확대하여 전국 읍·면·동사무소에 저소득층 비율에 따라 배치를 확대(2~3명)하고, 전문요원 한사람이 생활보호, 장애인, 노인 등 모든 업무를 담당하기보다는 특성화시키는 것이 바람직하다. 아울러 이들의 사기 진작을 위하여 일반직 공무원으로 전환시켜야 할 것이다.

(2) 적극적인 노동시장 진입을 위한 근로연계 행정체계 구축

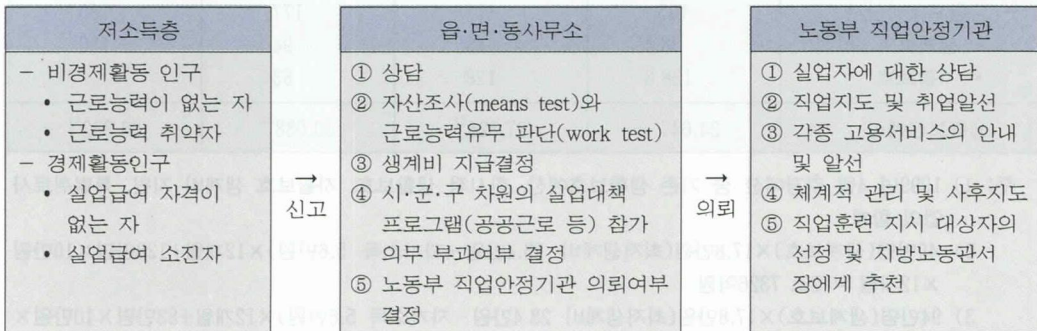
현행 생활보호사업은 노동부의 고용안정조직과의 행정적인 연계체계가 마련되지 않

아 근로능력이 있는 자의 자활·자립 도모가 어려운 실정이다. 생활보호사업은 읍·면·동의 사회복지전문요원이 담당하고 있으며, 고용관련 업무는 노동부의 각 지방노동사무소의 고용안정센터에서 다루고 있다. 효율적인 근로연계 행정체계를 구축하기 위해서는 기존 생활보호 업무와 노동부의 직업훈련 및 구직활동지원 업무를 연계하여 수급자에 대한 종합적인 서비스를 실시해야 한다. 이를 위해서는 노동부의 Work-net 시스템을 적극적으로 활용할 필요성이 있다.

(3) 읍·면·동사무소를 '종합복지센터'로 전환

사회복지전문요원이 수급자 가구의 특성 및 복지욕구를 파악하여 각 가구에 필요한 서비스를 정확한 시점에 효율적인 방법으로 전달하기 위해서는 읍·면·동사무소를 '종합복지센터'로 전환할 필요가 있다. 또한 여기서는 지역정보, 보건, 복지, 고용 등에

그림 2. 근로연계 프로그램 행정체계



자료: 문진영, 「국민기초생활보장법 제정의 쟁점과 운영방안에 관한 연구」, 한국사회복지학회, 1999년 제1회 포럼, 1999.에서 수정 인용

관한 주민의 욕구를 해결할 수 있는 One-Stop Service가 가능할 수 있도록 행정체계를 구축해야 한다. 이를 위해서는 전문요원이 수급자에게 필요한 제반 사회복지서비스를 연계하여 제공할 수 있도록 전산체계 및 저소득층 DB 구축이 필수적이다.

4) 소요예산

『국민기초생활보장법』이 올해 제정된다 하더라도 준비기간은 최소한 1년 이상 소요되므로, 2001년에 시행된다고 가정할 때 법 제정에 따른 예산부담을 줄이기 위하여 내년에 자활보호대상자 생계비 지원을 1인당 10만원으로 하고, 2001년에는 거택보호와 자활보호대상자 중 근로능력이 없는 자까지 생계보호하며, 빈곤율이 더욱 줄어들 것으로 예상되는 2002년부터 모든 수급자에게 생계보호를 실시한다면, 소요예산은 2000년에 약

2조 7천억원, 2001년에 약 3조원, 2002년 약 3조 3천억원에 이르고, 2003년부터는 빈곤율 감소에 따라 줄어들 것으로 예상된다. 그러므로 『국민기초생활보장법』이 시행되는 2001년 예산은 1999년 예산보다 약 5400억원, 2002년에는 약 8700억원 정도 늘어날 것으로 추정된다. 이는 2000년부터 매년 약 10%의 예산 증액으로 가능한 수준이다.

상기 연도별 소요예산의 추계에는 다음과 같은 예산의 증가요인과 감소요인을 고려하지 않았기 때문에 한계가 있으나 증가 및 감소요인이 서로 상쇄되어 큰 폭의 변화는 없을 것으로 판단된다.

[예산 증가요인]

- 보충급여에서의 최저급여액수 설정
- 근로유인을 위한 근로소득 공제시스템

표 3. 연도별 소요예산(1999년 현재 가치기준)

(단위: 만명, 억원)

| | 1999년 | 2000년 | 2001년 | 2002년 |
|-----------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| - 생활보호대상자 | 193 | 177 | 177 | 156 |
| • 생계보호 | 53.4 | 49 | 94 | 156 |
| • 자활보호 | 138.6 | 128 | 83 | - |
| - 생활보장예산 | 24,647 ¹⁾ | 27,326 ²⁾ | 30,038 ³⁾ | 33,332 ⁴⁾ |

주: 1) 1999년 4월 추경예산 중 기존 생활보호예산, 한시적 생활보호, 자활보호 생계비 지원, 특별취로사업의 합계

2) 49만명(생계보호)×17.8만원(최저생계비 23.4만원 - 자가소득 5.6만원)×12개월+128만명×10만원×12개월 = 2조 7326억원

3) 94만명(생계보호)×17.8만원(최저생계비 23.4만원 - 자가소득 5.6만원)×12개월+83만명×10만원×12개월 = 3조 38억원

4) 156만명(생계보호)×17.8만원(최저생계비 23.4만원 - 자가소득 5.6만원)×12개월 = 3조 3332억원

자료: 김미곤·양시현, 「중기사회안전망구축」, 『보건복지포럼』 통권 제34호, 1999. 7.에서 인용

표 5. 주요국의 GDP 대비 공공부조 지출비의 비중(1992년)

(단위: %)

| 호주 | 뉴질랜드 | 프랑스 | 독일 | 이태리 | 일본 | 영국 | 미국 | 스웨덴 |
|-----|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 6.8 | 2.5 | 2.0 | 2.0 | 3.3 | 0.3 | 4.1 | 3.7 | 1.5 |

자료: Department of Social Security, 1996, p.35.

[예산 감소요인]

- 재산의 소득환산을 설정
- 자활보호 소득 고려

5) 추정된 소요예산의 국제비교

2001년의 국민기초생활제도의 총소요예산 3조억원은 1997년도 우리나라 GDP 416조원(한국은행, 1998) 대비 0.72% 이하로 추정되어 주요국의 GDP 대비 사회부조 지출의 비중에 비하여 결코 높은 수준이 아니다. 일본의 경우를 제외하면, 호주는 우리보다 9.4배, 미국은 5배 정도 높게 지출하고 있으며, 공공부조 지출비율이 다소 낮은 스웨덴이나 프랑스, 독일의 경우도 각각 우리보다 2배, 2.7배 정도 높게 나타나고 있다. 위 자료는 1992년을 기준으로 한 경우이므로 최근의 경우에는 격차가 더 날 수 있으리라고 추측된다.

6. 맺는 말

『국민기초생활보장법』의 제정은 우리나라 공공부조 역사에 하나의 커다란 획을 긋는 일이다. 그 동안 시혜적 차원의 생활보호를 국가의 의무이자 국민의 권리로 제자리 매김을 하였을 뿐만 아니라 자산인정, 근로유인 등의 개념을 도입함으로써 제도를 한 차원 높였다. 이러한 긍정적인 의미에도 불구하고 예산의 문제, 행정체계의 문제, 근로유인의 문제 등은 아직까지 주요 쟁점으로 남아 있다. 그러나 동 법의 제정을 가로막을 정도의 큰 문제는 아니라는 판단이다. 다만 동 법이 국회에서 통과되기 전까지는 관련되는 몇 조항에 대한 보완이 있어야 하고, 법이 제정된 이후에는 시행착오를 줄일 수 있도록 세밀한 준비와 심도 있는 연구가 필요하다. 