

국민기초생활보장법 제정 20년과 시민사회의 역할



Twenty Years of National Basic Living Security
Act and the Role of Civil Society

남찬섭 | 동아대학교 사회복지학과 교수

사회복지에서 페이비언주의적 전통도, 독일식의 사회정책적 전통도 없었던 한국에서는 오히려 그러한 전통이 없었다는 사실로 인해 사회복지제도 발전에서 시민사회의 역할이 중요하였고, 이는 특히 국민기초생활보장제도 도입에서 그러하였다. 하지만 시민사회가 모든 것을 결정한 것은 아니며 대통령과 관료정치 역할도 중요하여, 시민사회는 제한적인 선도적 역할을 하였다.

국민기초생활보장제도는 근대적 공공부조로서 권리로서의 복지급여를 실현하고자 하였지만 그것이 낳은 문제도 많았다. 부양의무자 기준 등으로 인한 광범위한 사각지대 문제와 낮은 급여 수준 등이 대표적이다. 이 문제들은 지금까지도 해결을 기다리고 있다. 우리 사회는 이들의 해결을 위해 어쩌면 다시 한번 시민사회의 역할을 필요로 하는지도 모른다.

1. 들어가며

제도의 도입이나 변경 시에는 여러 관련 집단들이 각축을 벌이기 마련이고, 이는 사회복지제도에서도 마찬가지이다. 하지만 그런 여러 집단 중 특정 집단의 역할이 좀 더 부각되는 경우도 있다. 한국의 사회복지제도 역사에서 이런 사례의

대표적인 것으로는 국민기초생활보장(이하 '기초보장')제도 도입을 들 수 있다(박윤영, 2002).

한국에는 사회복지와 관련하여 영국과 같은 페이비언주의 전통이나 독일식의 사회정책학적 전통 같은 것이 존재하지 않았고 노동운동의 영향력도 강한 편이 아니었다. 그런데 이러한 조건들이 기초보장제도와 관련해서는 역설적으로

시민사회의 역할을 중요하게 만드는 배경이 되었다고 할 수 있다. 물론 그렇다고 해서 시민사회가 기초보장 도입을 홀로 결정지었다고 할 수는 없다. 시민사회가 중요한 역할을 한 것은 사실이나 그 외에 정책 결정자로서 대통령의 역할도 중요하였고, 제도의 구체적인 내용을 결정함에 있어서는 관료정치의 역할도 중요하였다.

이런 점을 염두에 두고 아래에서는 기초보장제도 도입 과정에서 시민사회가 어떤 역할을 했는지 그리고 그 역할이 어떤 의미를 갖는지를 살펴보고, 다음으로 기초보장제도 시행 이후 큰 변화인 개별 급여로의 전환 이후 그와 관련된 시민사회의 역할이 갖는 의미에 대해 생각해 보고자 한다.

2. 기초보장제도 도입과 시민사회의 역할

가. 외환위기의 발발과 기초보장 도입을 위한 시민사회의 노력

기초보장제도 도입에서 시민사회의 역할이 컸다고 해서 시민사회만의 노력으로 기초보장제도가 도입된 것은 아니다. 시민사회의 노력 외에 이 노력의 효과를 극대화한 몇 가지 조건들이 있었는데, 그중 가장 중요한 조건은 바로 사회적 위기의 전개였다.

사회적 위기는 다름 아니라 1997년 11월 22일 당시 김영삼 대통령이 발표한 국제통화기금(IMF) 구제금융 신청으로부터 촉발된 외환위기에 비

롯된 것이다. 그로 인한 영향은 외환위기에 그치지 않고 경제위기로, 나아가 커다란 사회위기로 번져 나갔다. 사회위기를 초래한 가장 큰 원인은 대량 실업이었는데 외환위기 직전인 1997년 10월 2.1%이던 실업률은 1998년 2월 6.1%, 1998년 7월 7.7%로 올라갔고 1999년 2월에는 무려 8.8%까지 올라갔다. 그리하여 실업자는 1997년 10월 46만 명에서 1999년 2월에는 181만 명으로 4배 가까운 규모까지 증가했다(통계청, 2019a). 실업의 급증과 함께 빈곤도 급격히 심화하여 외환위기 전인 1997년 4%이던 절대빈곤율은 1998년에 7.8%로 치솟았고, 중위소득 50%를 기준으로 한 상대빈곤율은 1997년 8.7%에서 1998년 10.8%로 증가했다. 불평등도 악화하여 1997년 4.23이던 소득5분위배율은 1998년 4.79로 올라갔다(강신욱, 허선, 정호원, 2004).¹⁾ 대량 실업과, 그와 연관된 빈곤과 불평등의 심화는 노숙인의 등장을 불러왔고, 가정들의 잇단 자살로 이어졌다.

하지만 이러한 사회위기에 대한 당시 정부의 대응은 전체적으로 한시적 대책을 중심으로 한 것이었고 정책 기술적인 면에서도 문제가 많았다(김미곤, 1999; 문진영, 1999; 박윤영, 2002; 허선, 2000). 우선 정부가 내놓은 종합실업대책에 따라 혜택을 받는 실업자는 당시 전체 실업자의 15.5%에 불과하여(문진영, 1999, p. 104)²⁾ 광범위한 사각지대가 존재하였고, 가난한 실업자보

1) 여기서 빈곤과 불평등 수치는 모두 도시 근로자 가구(2인 이상)를 대상으로 한 것이다.

다 그렇지 않은 실업자들이 더 많은 혜택을 받는 등 형평성의 문제도 있었으며, 실제로 실업자들이 원하는 생활보호의 확대나 의료 및 연금 확대 적용보다는 공공근로와 실업대부사업을 중심으로 사업을 시행하여 수요자가 아닌 공급자 중심적인 대책을 실시하게 되는 문제도 있었다(김미곤, 1999; 문진영, 1999). 이는 외환위기 발발 이전까지 사회안전망 수준이 낮았던 것은 말할 것도 없는 상황에서 외환위기로 인한 사회위기가 발생한 상황에서도 정부의 대책이 한시적이거나 불완전한 수준에 머물러 위기를 극복하기에는 턱없이 부족하였음을 잘 보여 준다. 그리고 이것은 기초보장제도 도입을 위한 시민사회의 역할에 의미를 부여한 또 다른 조건이었다.

이러한 배경하에 기초보장제도 도입에서 가장 두드러진 역할을 한 시민단체는 참여연대였다.³⁾ 참여연대는 출범과 함께 국민복지기본선 확보 운동⁴⁾ 벌이는 등 사회복지운동을 주도해 왔으며 공공부조제도의 개선을 위해서도 다양한 활동을 벌였다. 즉, 1996년 11월에 생활보호법 개정 청원을 한 바 있으며, 1998년 4월에도 생활보호법 전면 개정 입법 청원을 한 바 있다(강신욱 외, 2004,

p. 33). 이것이 외환위기와 함께 기초보장제도 도입 운동으로 이어졌다고 할 수 있다. 하지만 초기에는 실업부조를 도입해야 한다는 주장과 기초보장제도를 도입해야 한다는 주장이 양 갈래로 전개되었다. 그리하여 1998년 3월에 실업부조제도 도입을 촉구하는 공청회를 개최하였지만 결국 기초보장제도 도입으로 입장이 정리되어 1998년 4월 15일 기자회견을 통해 생활보호법 전면 개정을 위한 입법 청원을 하게 되었다(박윤영, 2002).

이에 따라 그해 6월 23일에는 참여연대 외 25개 단체가 기초보장법 입법 청원을 하게 되었는데, 주요 골자는 실직 등으로 인해 소득이 없는 국민은 근로 능력 유무에 관계없이 누구나 국가의 지원을 받을 수 있도록 제도를 개선해야 한다는 것과, 소득이 최저생계비에 미치지 못하는 가구에 대해 4대 기초생활(생계, 주거, 의료, 교육)을 국가가 책임지게끔 제도를 개선해야 한다는 것이었다(참여연대 외 25개 사회단체, 1998). 1961년부터 시행돼 온 생활보호법은 그 대상자를 부양 의무자가 없거나 부양 의무자의 부양 능력이 없는 근로 무능력자로 한정하고 근로 가능자에 대해서는 생계비 지원을 하지 않는 매우 전근대적인 제

2) 이 당시 실업안전망의 사각지대와 관련해서는 본문에 인용한 것보다는 사각지대가 좀 더 작은 수치를 제시한 연구도 있다. 예컨대 김미곤(1999)에 따르면 사회안전망 보호 대상자 129만 6000명 중 고용보험을 비롯한 각종 실업대책의 보호를 받는 자는 45만 4000명으로 보호율이 35.0%에 달하여 본문에서 인용한 15.5%보다 사각지대가 훨씬 작다. 하지만 결코 보호율 35.0%가 높다고는 말할 수 없고, 김미곤(1999)의 연구에서도 보호율 35.0%를 당시 사회보장의 취약함을 보여 주기 위한 근거로 들었다.

3) 참여연대는 “인간성의 존엄 … (과) 인권보장을 으뜸의 가치로 (하는) … 민주주의의 실현과 … 참여와 인권을 두 축으로 한 희망의 공동체 건설”(참여연대, 1994)을 목표로 하여 1994년 9월 10일 출범하였으며, 정식 명칭은 ‘참여민주사회와 인권을 위한 시민연대’이다.

4) 국민복지기본선 확보 운동의 명칭은 그 운동이 최초로 전개된 1994년 당시에는 ‘국민생활최저선 확보 운동’이었다. 이 용어는 ‘National Minimum’에서 착안한 것이었는데, 운동이 개시된 이후 의도와 달리 ‘최저선’이라는 것은 그 보장 수준이 낮아도 되는 게 아니냐는 오해를 불러온다는 비판이 제기되어 1997년 후반에 ‘국민복지기본선’으로 명칭을 변경하였다(이에 대해서는 백종만(1998) 참조).

도였는데, 위의 입법 청원은 근로 능력 유무에 관계없이 지원하는 근대적 공공부조를⁵⁾ 요구한 것이다. 또한 비록 1997년 8월에 개정된 생활보호법에 최저생계비가 도입되긴 했지만 위의 입법 청원은 생계·주거·의료·교육이라는 필수적인 삶의 측면에 대해 최저생계비를 기준으로 한 지원을 요구한 것으로서, 이 역시 권리로서의 근대적 공공부조를 요구한 것이라 할 수 있다.

1998년 6월 23일의 입법 청원과 함께 그해 5월 12일에는 사회복지학 교수 209인의 '사회안전망 구축'을 위한 공동성명서 발표 및 기자회견이 있었고, 7월 23일에는 참여연대를 비롯한 전국 민주노동조합총연맹(민주노총), 여성단체연합 등 19개 단체의 국민기초생활보장법 제정 국민 청원 및 제정 촉구 대회, 11월 11일 민주노총과 참여연대의 기초보장법 제정 촉구 성명, 11월 28일 참여연대 외 18개 단체의 국민복지 권리 선언 등의 다양한 활동이 이어졌다. 이에 따라 기초보장법 제정이 중요한 공중 의제로 떠오르기에 이르렀다(박윤영, 2002, pp. 276-277). 이러한 활동들의 연장선상에서 당시 한나라당 김홍신 의원의 대표 발의로 기초보장법 제정 법안이 국회에 제출되었는데 이 법안의 내용은 앞에서 본 6월 23일 입법 청원안과 동일하다. 그 내용을 조금 더 자세히 보면, 우선 대상자에 대해 과거 생활보

호법이 구분한 근로 능력자와 근로 무능력자의 구분을 없애고 일정한 자산 이하의 자산을 가진 경우에는 누구든지 수급자가 될 수 있도록 하였으며, 최저생계비는 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 복지부 장관이 결정토록 하여 행정부의 자의성을 최대한 배제하고자 하였고, 5년마다 전문 연구기관에 의뢰하여 최저생계비를 계속 하도록 하였다. 급여와 관련해서는 주거급여를 신설하였고⁶⁾ 실업 상태에 있는 저소득자에 대한 조건부 생계급여를 규정하였다(문진영, 1999).

하지만 이 법안은 1998년 12월 28일 상임위의 법안심사소위를 통과하는 데까지는 성공하였지만 최종적으로 법 제정에는 이르지 못하였다. 당시 정부는 시민사회가 제안한 기초보장법안에 대해 대단히 부정적인 입장이었는데 이는 특히 경제부처에서 극심하였고 정부 외에 경제학자들도 매우 회의적인 태도를 보였다. 이들이 기초보장제도 도입에 반대한 주된 이유는 기초보장법이 근로 능력 유무에 관계없이 생활을 보장함으로써 근로 의욕을 감퇴시키는 데다 소득 파악이 어려워 가짜 빈민을 양산하는 도덕적 해이를 초래할 수 있다는 것과 기초보장제도의 보장 수준이 너무 높아 국가 재정 부담을 유발한다는 것이었다(강신욱 외, 2004; 문진영, 1999; 허선, 2000).

이러한 주장은 보수 세력이 늘 펼치는 주장이

5) 권리로서의 자산 조사형 급여를 서구에서는 사회부조(social assistance)로 지칭하나, 한국 사회에서는 공공부조라는 용어가 더 널리 사용되고 있으므로 이 글에서는 공공부조라는 용어를 그대로 사용하였다.

6) 주거급여의 내용은 국회 상임위원회의 법안심사소위를 통과한 법안의 내용과 당초 시민사회가 청원한 법안의 내용이 약간 차이가 있다. 즉, 전자는 "주거급여는 수급자의 주거 안정을 위하여 필요한 수급품을 지급하는 것으로 한다."라고만 되어 있는 데 비해 시민사회 청원안은 주택 수리비와 임대료 보조 등을 명문화하였고, 또한 공공임대주택에 거주하는 입주자가 빈곤 등의 이유로 임대료를 연체하였을 경우 계약 해지나 퇴거 명령을 내릴 수 없도록 하는 조항도 두고 있었다(문진영, 1999, p. 111).

긴 하지만 거의 언제나 그러하듯이 당시에 도 사
실관계에 맞지 않는 경우가 많았다. 시민사회가
청원한 법안에서 보장 수준은 그리 높지 않아 그
것이 국가 재정에 부담이 된다고 생각하기 어렵
거니와 당시 한국의 복지지출 수준을 감안할 때
공공부조제도 한 가지로 국가 재정이 과도한 부
담을 진다는 것은 어불성설이다.⁷⁾ 또 근로 동기를
감소시킨다는 주장은, 이미 청원안에 조건부
수급제도가 포함돼 있었을 정도로 근로 동기의
감소를 막기 위한 제도적 장치가 있었다는 사실
을 간과한 비판이며, 소득 파악이 어렵다는 주장
은 국가가 져야 할 소득 파악 미비의 책임을 가난
한 사람들에게 떠넘기는 것으로 앞뒤가 바뀐 비
판이다. 어떤 면에서 보수 세력의 그러한 비판은
사실에 기초한 것이라기보다 주류 경제학의 좁은
틀에 의해 공공부조를 부정적으로 재단한 시각을
기초보장제도에 투영한 것으로 다분히 주관적인
비판이라 할 수 있다.

나. 새로운 조직의 출범과 국면의 전환

시민사회는 1998년 말 기초보장법 제정에 실패
한 경험을 바탕으로 새로운 연대조직의 결성을
추진하여 1999년 3월 4일 ‘국민기초생활보장법
제정 추진을 위한 연대회의’(이하 ‘연대회의’)를
발족하고 성명서 발표, 기자회견 등 다양한 활동
을 전개하였다. 하지만 오랜 세월 동안 복지에 대
한 부정적인 시각에 기초하여 거의 모든 국가 정

책의 틀을 구축해 온 한국 사회에서 보수 세력이
펼치는 이데올로기적인 비판이 여론에 미치는 영
향은 상당히 강력하였다. 그리하여 연대회의의
다양한 노력에도 불구하고 기초보장제도 도입을
위한 지지 여론 형성은 지지부진하였고 행정부와
집권당의 정책 의지도 크게 향상되지 못하여 기
초보장제도 도입은 담보 상태에 빠지게 되었다
(박윤영, 2002, p. 278).

이런 담보 상태를 돌파하는 데 중요한 계기가
된 것은 1999년 6월 21일 당시 김대중 대통령의
울산 발언이었다(박윤영, 2002; 안병영, 2000).
김대중 정부는 IMF 위기 극복을 위한 다양한 노
력으로 국민적 지지를 받았으나 한편으로는 신자
유주의적인 구조 조정 등으로 비판에 직면하였으
며 지속적인 실업과 빈곤 문제로 지지층이 이탈
하는 등 정치적으로 점차 수세에 몰려 갔다. 그에
더해 경기도지사 수취 사건이나 옷 로비 사건, 조
폐공사 파업 유도 사건 등 일련의 정치 사건이 터
지면서 정권의 이미지에 크게 손상을 입어 2000
년 총선에서의 승리도 장담하기 어려운 상태로 가
고 있었다. 이런 상황에서 김대중 정부는 1999년
초부터 민생과 복지를 강조하는 한편 신당 결성
을 추진하게 되었다. 그러면서 전반적인 국정 기
조로 ‘중산층과 서민을 위한 정책’을 표방하고 이
를 구체화한 국정 지표로 ‘생산적 복지’를 천명하
게 되었다.

대통령의 울산 발언은 이와 같은 정치적 흐름

7) 외환위기 직후인 1998년 당시 한국의 공공사회지출은 5.9%로 경제협력개발기구(OECD) 평균 22.2%의 4분의 1을 조금 넘는 수준이었으며 정부 예산 대비 사회보장 예산 비율은 6.1%에 불과하였다(강신욱 외, 2004, pp. 26-28).

을 배경으로 한 것이었지만, 기초보장법 도입에 있어서는 흐름을 완전히 뒤바꾼 결정적인 계기가 되었다. 울산 발언 이후 기초보장법 제정은 필연적인 사실이 되었고, 이에 따라 그동안 기초보장법 제정 운동을 벌였던 연대회의의 위상은 크게 높아졌다. 그에 따라 정부의 태도, 특히 복지부의 태도가 급변하였다(안병영, 2000, p. 11). 울산 발언이 있는 직후 정부는 긴급 실무회의를 개최하였고, 그로부터 3주쯤 뒤인 7월 10일에는 경제정책조정회의를 열어 법안의 주요 내용을 논의하였고 8월 2일까지 정부 내 실무 협의를 추진하였다(강신욱 외, 2004). 연대회의 역시 울산 발언 이후 정당 설득 작업 등 다양한 노력을 전개하였고, 결국 울산 발언이 있는 지 3개월이 채 지나지 않은 시점인 1999년 9월 7일 기초보장법이 국회를 통과하였다. 기초보장제도 도입으로 1961년에 제정된 생활보호법이 기초보장법으로 대체되었으며, 근로 능력에 관계없이 최저생활을 보장하는 근대적 공공부조가 도입되었다. 기초보장법 도입에 이르기까지의 과정을 시민사회의 역할에 초점을 맞춰 정리하면 다음과 같다.

첫째, 한국의 기초보장제도 도입에는 시민사회의 역할이 중요한 요인이 되었다고 할 수 있다. 하지만 시민사회의 역할이 제도 도입 자체를 결정지은 것이라고 보기는 어렵다. 즉 시민사회의 역할에는 일정한 한계가 있었다고 할 수 있는데 이러한 한계는 시민사회를 통한 운동이 가진 자체적인 한계(예컨대, 노동운동과 같이 비교적 단

일한 이해관계를 대변하는 성격이 약한 한계 등)에서 기인하는 면도 있고 시민운동의 역량 성숙도가 높지 않았던 데서 기인한 면도 있다고 본다.

둘째, 시민사회의 역할이 가진 한계를 돌파하는 데 결정적인 계기를 제공한 것은 대통령이었다. 이는 한국이 대통령중심제를 채택한 때문이었지만 정책 결정이 대통령의 결단에 크게 의존한다는 점을 잘 보여 주고 있다. 또한 당시 김대중 대통령이 가진 친복지적 지향성도 매우 중요하였다. 그때의 정치적 상황이 어려웠던 점도 있었지만 대통령의 성향이 친복지적이지 않았다면 기초보장제도 도입을 기정사실화하는 울산 발언이 나오기는 쉽지 않았을 것이다.⁸⁾

셋째, 시민사회가 가진 역할의 한계와 대통령이 행사할 수 있는 영향력의 중요성은 분명한 사실이지만 그럼에도 불구하고 시민사회의 역할이 중요하다는 점을 다시 한번 지적할 수 있다. 이는 시민사회의 역할이 중요했다는 것과는 약간 다른 차원이다. 대통령의 역할이 아무리 중요하다고 해도 시민사회가 미리 준비해 놓은 정책 대안이 없었더라면 기초보장법의 내용이 실제 도입된 것처럼 권리를 강조한 근대적 공공부조로 결정되기 어려웠을 수도 있다. 이는 앞에서도 언급한 바 있지만 당시 주류 경제학자들과 경제부처를 중심으로 기초보장법에 대한 부정적 시각이 대단히 강력하였다는 점에서 충분히 예상할 수 있다. 제도의 세부 내용에는 경제부처의 시각이 많이 반영되었지만 제도의 큰 틀에서는 근로 능력에 관계

8) 대통령의 친복지적 성향에 대해서는 안병영(2000, p. 18)을 참조하기 바란다.

없이 최저생활을 보장하자는 의견이 관철되었는데, 이는 연대회의를 중심으로 한 시민사회가 미리 정책 대안을 준비하였고 정부는 그에 사후적으로 대응하였기 때문에 가능한 것이었다. 시민사회의 이러한 역할을 종합하면 ‘제한적인 선제적 역할’ 정도로 정리할 수 있을 것이다.

3. 제도 도입 이후의 변화와 시민사회의 역할

1999년 9월 국회를 통과한 기초보장법은 2000년 10월부터 시행되기에 이르는데, 그 이전에 시행령과 시행규칙 제정 과정에서 기초보장제도에 당초 시민사회가 제안했던 것과는 상당히 다른 내용이 포함되기도 했고, 그 결과 수급자 규모가 기초보장제도 도입 직전의 생활보호법 시절보다 더 작아지는 사태가 발생하기도 했다. 시행령과 시행규칙 제정 시 제도 내용이 일부 변경되고 제약이 더해진 것은 결국 사회경제적 필요나 대통령의 결단, 시민사회의 선제적 대응이 있더라도 구체적인 제도의 모습은 관료정치의 과정을 거쳐 결정된다는 사실을 보여 준다(안병영, 2000).

기초보장제도의 구체적인 내용과 관련해서는 수많은 쟁점이 있지만 이는 결국 공공부조의 성격을 어떻게 제도적으로 표현할 것인가라는 문제에서 비롯된 것이다. 공공부조는 사회보험과 달리 빈곤 문제를 사후적으로 대면하는 제도이지만, 한편으로 그것은 빈곤이 초래하는 삶의 다양한 고충에 가장 가까이에서 관여한다는 점에서 빈곤 문제를 가장 직접적으로 대면하는 제도이기도 하다. 그래서 공공부조라는 제도의 성격으로

는 직접적 대응책 성격과 사후적 대응책 성격, 두 가지를 가장 중요한 것으로 들 수 있다.

이러한 성격의 공공부조가 제도로서 가져야 하는 원칙에 대해서도 여러 가지가 거론되는데, 그중 가장 중요한 원칙은 최저생활보장의 원칙과 보충성의 원칙이다. 최저생활보장의 원칙은 최저생활을 어떻게 규정할 것인가에 따라 현실적으로 달리 표현될 수도 있지만, 적어도 개념적으로는 공공부조의 두 가지 성격 중 빈곤 문제에 대한 직접적인 개입이라는 성격과 연결된다. 그래서 최저생활보장의 원칙은 빈곤이 낳는 삶의 고충을 완화하고 나아가 그러한 고충을 초래하지 않을 만큼의 생활을 가능케 해야 함을 의미하는 것이다. 반면 보충성 원칙은 공공부조의 두 가지 성격 중 사후적 개입이라는 성격과 연결된다. 즉, 이 원칙은 본인의 자원을 동원할 수 있는 만큼 동원한 후에도 빈곤에 처하게 될 경우에 국가의 개입이 이루어져야 함을 의미하는 것이다.

이 두 원칙의 지향성은 상반된다. 보충성의 원칙은 그것을 제도적으로 구현하려고 할 경우 가난한 사람들에게 스스로의 힘으로 동원할 수 있는 자원의 범위와 규모를 어느 정도까지 요구할 것인가의 문제로 나타나게 된다. 그래서 과거 생활보호법 시절에는 본인의 자산은 물론이고 부양 의무자의 자산과 본인의 근로 능력 유무까지도 스스로 동원해야 하는 자산으로 간주했던 것이고, 기초보장법은 이 중 본인의 근로 능력 유무를 제외한 것이다(물론 조건부 수급 제도라는, 약간 완화된 형태로 남아 있다). 결국 보충성의 원칙은 자본주의 사회가 구성원에게 부과하는 자조 원칙

(쿠도오 쓰네오, 2011)의 또 다른 표현이다. 자조 원칙을 강조하는 것은 궁극적으로 빈곤의 원인과 책임은 빈곤한 자 본인에게 있다는 개인주의적 빈곤관을 강조하는 결과를 낳는다. 왜냐하면 자조 원칙은 사람들에게 스스로 동원할 수 있는 자산 - 그것이 실제 재산이든 본인의 근로 노력이든 - 을 최대한 동원하여 빈곤에 빠지지 않도록 노력해야 하며 그럼에도 불구하고 빈곤해졌다면 공공부조 수혜자로 있는 동안에도 본인이 동원할 수 있는 자산을 최대한 동원하여 빈곤에서 벗어나야 한다고 끊임없이 강조하는 것이기 때문이다.

하지만 자조 원칙이 말하는 바에서 조금만 벗어나면 우리는 자립을 다르게 바라볼 수 있다. 자본주의 사회에서 흔히 자립적인 삶을 산다고 하는 사람들이 실제로는 다른 사람에게 직간접적으로 더 많이 의존하여 살아가고 있다. 흔히 말하는 사회적 네트워크는 자립적이라는 사람들에게 더 넓게 존재한다. 가난한 사람들은 그런 네트워크가 취약하다. 그렇기 때문에 집합적 도움을 받는 것이다. 결국 의존은 무엇에 의존하는가의 차이이지, 의존하지 않고 그야말로 '자립적으로' 살 수 있는 사람은 존재하지 않는다.

공공부조로서의 기초보장제도는 이 두 가지 서로 모순되는 원칙을 그 모순성에도 불구하고 함께 유지해야 한다. 자본주의 사회에서 본인의 노력을 전혀 인정치 않은 상태에서 최저생활보장의 원칙만을 실현하기는 어렵다. 마찬가지로 자본주의 사회를 하나의 사회체제로 유지하기 위해서는 어느 정도 본인의 노력과 무관하게 최저생활을 보장해 주어야 한다. 결국 공공부조라는 제도가 만들

어 내는 모든 쟁점과 논란은 이 두 원칙을 어떻게 타협시킬 것인가의 문제에서 유래하게 된다. 기초보장제도도 마찬가지로여서, 기초보장의 사각지대 문제나 개별 급여로의 전환 이후 채택되고 있는 기준중위소득의 수준 문제, 재산의 소득환산제 문제, 부양의무자 문제, 간주부양비 문제 등등 모든 문제의 근본에는 최저생활보장 원칙과 보충성 원칙을 어떻게 타협시킬 것인가의 문제가 있다.

공공부조로서의 기초보장이 안고 있는 이러한 딜레마를 어떻게 바라볼 것인가와 관련하여 그동안 한국 사회에서 지배적으로 거론되었던 담론에 대해 생각해 보며 이 글을 맺고자 한다. 그 담론은 기초보장제도에 너무 많은 부담을 주게 된다는 부담과중론과, 기초보장제도가 수급자에게는 모든 급여를 주지만 탈락자에게는 아무런 급여도 주지 않는다는 이른바 통합급여론이다. 이 두 담론은 상호 연결된 것이지만 별개로 살펴볼 것인데, 우선 부담과중론은 언뜻 기초보장제도를 염려하는 것처럼 보이지만 실제로는 기초보장제도의 여러 제도적 장치들이 의도는 좋으나 너무 많은 것을 이루려 하다 보니 현실적으로 실현 가능성이 없다는 의미이다. 그래서 부담과중론은 기초보장제도의 여러 제도적 장치들을 보다 축소해서 제도가 담당할 과업을 줄여야 한다는 주장으로 이어진다. 이는 개별 급여로 전환하기 전에는 특히 최저생계비에 대해 많이 가해졌던 주장이다. 최저생계비가 선정 기준임과 동시에 급여 기준으로 사용되고 있어 역할이 과중하다는 것인데, 심지어는 이처럼 선정 기준이자 급여 기준으로 공식적 빈곤선을 사용하는 국가는 한국밖에

없다는 주장까지 제기되었다. 이 주장이 잘못되었다는 것은, 개별 급여로 전환되어 최저생계비 대신 기준중위소득을 사용하는 지금도 기준중위소득이 선정 기준이자 급여 기준으로 사용되고 있는 데서 잘 알 수 있다.

다음으로 통합급여론은 최후의 안전망인 공공부조에 대한 잘못된 시각에서 유래한 담론이다. 통합급여론은 기초보장제도가 수급자에게 최저생활보장에 필요한 모든 급여를 제공하는 것이 잘못된 것처럼 간주하는데, 기초보장제도는 수급자에게 최저생활에 필요한 모든 급여를 제공하는 것이 제도의 본래 목적이다. 최후의 안전망인 기초보장제도가 모든 급여를 제공하지 않는다면 우리 사회의 어떤 제도가 그런 급여를 제공할 것인가? 수급자에서 벗어난 경우 급여를 어떻게 지급할 것인가는 기초보장제도 자체의 문제가 아니라 기초보장제도 이외의 제도를 어떻게 만들어서 운영할 것인가의 문제이다. 결국 통합급여론은 기초보장제도의 잘못이 아니라 그것 이외의 제도를 만들지 않은 우리 사회 전체의 잘못을 기초보장제도에 전가한, 잘못된 논리인 것이다. 이런 점에서 현재 기초보장제도를 개선했다고 하는 개별 급여는 그것이 현실에서 어떤 효과를 낳는가와 무관하게 처음 출발의 전제는 올바른 것이라고 하기 어렵다.

그리고 개별 급여로 전환하고 난 이후 기초보

장제도의 문제가 현실적으로 해결되었는가의 측면에서도 사실 긍정적으로 평가하기 어렵다. 개별 급여론자들은 기초보장제도를 개별 급여로 전환함으로써 사각지대 해소와 급여 수준 적정화, 탈빈곤 축진의 세 가지 목표를 달성할 수 있다고 주장하였다(노대명, 2013). 그러나 2014년 비수급 빈곤층이 116만 가구에서 2015년에 93만 가구로 감소한 것은 사실이지만(관계부처합동, 2017) 93만 가구가 결코 작은 규모라 할 수 없다는 점과 2006년에는 비수급 빈곤층이 82만 가구였다는 점 등을 고려할 때, 비수급 빈곤층의 감소가 과연 개별 급여로의 개편이 낳은 효과인지는 불분명하다. 또 급여 수준 적정화와 관련해서는 현재도 기준중위소득이 선정 기준임과 동시에 급여 기준으로 사용되고 있어서 결국 급여 수준 적정화는 기준중위소득의 적정성에 좌우되게 되는데, 기준중위소득의 출발점이 되었던 최저생계비가 이미 최초 계측 당시보다 상대적 수준이 크게 하락한 상태였고⁹⁾ 그 이후 기준중위소득의 증가율이 2%대 이하였다는 점에서 긍정적으로 평가하기 어렵다. 탈빈곤 축진과 관련해서는 탈빈곤을 기초보장의 목표로 삼는 것이 타당한가도 논의의 대상이지만 그것을 차치하더라도 개별 급여로 전환된 이후에도 수급자들은 여전히 수급자에서 탈락하기를 꺼린다는 점에서 개별 급여가 탈빈곤을 축진할 수 있는지 재점검이 필요하다.

9) 최초 계측 당시 최저생계비는 도시 근로자 가구 중위소득의 43.6%(2000년)였으나 개별 급여로 전환되던 2015년 당시에는 34.7%로 하락한 상태였다. 또 최저생계비를 전 가구 중위소득과 비교하면 2003년 전 가구 중위소득의 40.7%에서 2015년에는 35.6%로 하락한 상태였다(통계청, 2019b).

부담과중론과 통합급여론의 근본에는 개인주의적 빈곤관에 기초한 보충성 원칙을 우선시하는 태도가 있다. 부담과중론은 기초보장제도에 대해 그것이 할 수 있는 과업만 수행하고 나머지는 개인에게 맡기자는 것이다. 통합급여론은 수급권자가 아닌 사람에게 아무런 급여도 제공치 않는 것은 기초보장제도의 잘못이 아닌데도 그것을 기초보장의 잘못된 것처럼 전제해 놓고 그런 구조 때문에 탈빈곤이 억압된다고 공격하여 결국 기초보장제도는 최저생활보장이 목적이 아니라 스스로의 노력으로 기초보장 수급자 신분에서 벗어나게 하는 것이 목적이어야 한다고 말하는 것이다.

이와 같은 부담과중론과 통합급여론이 기초보장제도 도입 이후 지배적인 담론으로 통용되고 그로 인해 기초보장제도가 개별 급여로 변경된 데에는 기초보장제도 도입 이후 시민사회의 역할이 주로 제도의 기술적인 내용을 수정하는 데 치중한 것이 원인으로 작용했다고 보인다(강신욱 외, 2004). 특히 기초보장법 통과 이후 시행령과 시행규칙이 제정되는 과정에서 관료정치가 강력하게 작동하여 시민사회의 역할이 상대적으로 축소되었다. 이에 따라 여러 측면에서 제도의 본래 의도가 제약을 받아 이 부분을 개선하는 데 시민사회가 노력을 기울였는데, 그러면서 기초보장의 전반적인 틀에 관한 담론을 개발하는 데는 소홀했던 것이다. 기초보장제도 도입 단계에서는 제한적이거나 선도적인 성격을 띠었던 시민사회의 역할이 기초보장제도 시행 단계에서부터는 제도의 구체적인 내용을 수정하는 데 치중하면서 사후 대응적인 성격을 더 많이 갖게 되었다고 할 수

있고, 이것이 부담과중론과 통합급여론의 지배를 방지하지 못한 하나의 원인으로 보인다.

4. 나가며

지금까지 기초보장제도 도입 과정에서의 시민사회 역할과 공공부조로서의 기초보장제도의 성격 및 두 가지 원칙 그리고 두 원칙 간의 길항 관계를 살펴보고, 이런 길항 관계를 바라보는 담론으로서 부담과중론과 통합급여론에 대해서도 살펴보았다. 부담과중론과 통합급여론이 말하고자 하는 바는 개별 급여로 전환된 지금도 여전히 힘을 발휘하고 있다.

전체적으로 보아 부담과중론이나 통합급여론은 둘 다 기초보장제도 운영 과정에서 나타나는 문제를 모두 기초보장의 제도적 틀 내에서만 해결해야 한다는 전제를 가진 것처럼 보인다. 기초보장제도에 너무 많은 과업이 주어진다면 다른 제도를 만들어 부담을 덜어 주는 것이 합리적인 대안인데도 부담과중론은 그런 합리적인 대안과는 달리 기초보장의 과업을 축소시키려 한다. 또 수급권자에게는 최저생활에 필요한 모든 급여가 주어지지만 수급권자에서 탈락하는 순간 모든 급여가 중단되는 문제 역시 그것을 해결하기 위해서는 다른 제도를 만들어 수급권자에서 탈락하더라도 급여가 일시에 중단되지 않도록 하는 것이 합리적인 대안인데도 통합급여론은 기초보장제도의 최저생활보장이라는 원칙 자체를 훼손하면서까지 제도를 바꾸려 하였고 그렇게 바꾸었다.

기초보장 사각지대의 가장 큰 원인으로 지목된 부양의무자 기준 폐지에 대한 정부의 접근도 기본적으로는 부양의무자 기준의 유지든 폐지든 그에 따른 문제를 모두 기초보장제도의 틀 내에서만 해결하려는 전제에 입각해 있다. 하지만 부양의무자 기준이 문제가 되는 것은 사회 전반의 양극화 심화와 1인 가구의 증가 등 기초보장제도 외적인 요인에 의한 것이므로 그에 따른 문제의 해결도 기초보장과 그 외 다른 여러 제도의 동시적 개선을 통해 접근할 필요가 있다.

기초보장제도는 도입 이후 최저생활보장 원칙과 보충성 원칙의 길항 관계 속에서 많은 쟁점을 낳으며 운영되어 왔다. 그리고 그 많은 쟁점들을 해결하기 위해 현재 개별 급여로 전환하여 제도를 운영하고 있다. 하지만 개별 급여로 전환된 현행 제도가 기초보장의 쟁점을 적절히 해결하였다는 증거가 있는 것 같지는 않다. 기초보장이 안고 있는 문제를 해결하기 위해서는 최저생활보장 원칙을 가장 중요한 목적으로 삼고, 보충성 원칙에 대해서는 기초보장제도만이 아니라 그 외 다른 제도와의 협응에 의해 적용하는 접근을 생각할 필요가 있다. 이를 위해서는 시민사회가 다시 한번 제도 개혁을 위한 선도적 역할을 모색해 보아야 할 것이다. ■

참고문헌

강신욱, 허선, 정호원. (2004). 국민기초생활보장법 제정과정 분석』(연구보고서 2004-29).

서울: 한국보건사회연구원.
 관계부처합동. (2017. 8. 10.). 제1차 기초생활보장종합계획 (2018~2020)(안). 보도자료. 보건복지부, 국토교통부, 교육부.
 김미곤. (1999). 빈곤대책으로서의 국민기초생활보장법. 도시연구, 5, 63-83.
 노대명. (2013. 6.). 맞춤형 급여체계 도입방향과 추진전략. 국민기초생활보장제도의 「맞춤형 급여체계 개편방안 마련을 위한 연구」 중간보고 (pp. 1-14). 한국보건사회연구원, 국토연구원.
 문진영. (1999). 국민기초생활보장법 제정의 쟁점과 운영방안에 관한 연구. 한국사회복지학, 38, 100-125.
 박운영. (2002). 국민기초생활보장법 제정과정에 관한 연구. 한국사회복지학, 49, 264-295.
 백종만. (1998). 월간 〈복지동향〉을 발간하며. 복지동향, 창간호, 2-3.
 안병영. (2000). 국민기초생활보장법의 제정과정에 관한 연구. 행정논총, 38(1), 1-50.
 참여연대. (1994. 9. 10.). 창립선언문.
 참여연대 외 25개 사회단체. (1998. 6. 23.). 국민기초생활보장법 제정 입법청원.
 쿠도오 쓰네오(工藤恒夫). (2011). 왜 사회보장인가: 자본주의 사회보장의 일반이론 (전호성 옮김). 서울: 도서출판 치우. (원서출판 2003).
 통계청. (2019a). 국가통계포털(KOSIS).
 통계청. (2019b). 국가통계포털(KOSIS). 중지통계.
 허선. (2000). 국민기초생활보장법 제정과정의 주요 쟁점과 그 대안. 2000년도 춘계 한국사회복지정책학회 학술대회 발표 원고.