

## 국민기초생활보장제도와 생계보장

### National Basic Livelihood Security System and Minimum Guarantee

#### 1. 들어가는 글

1997년 외환위기를 전후로, 그리고 새천년을 전후로 한국의 사회복지제도는 일대 전환기를 맞았다 해도 과언이 아니다. 국민연금의 전국민 확대, 건강보험 통합, 고용보험과 산재보험의 전근로자 계층으로의 확대 등으로 이른바 4대 사회보험의 개보험화시대를 맞았을 뿐만 아니라, 생활보호제도가 국민기초생활보장제도로 전면 개정됨에 따라 '전국민의 건강하고 문화적인 최저생활 보장'이라는 헌법 이념에 명실상부 한발짝 다가서게 된 것이다. 이는 서구가 18세기에서 20세기에 걸쳐 단계적으로 확대해온 사회권(social right)으로서의 사회복지제도를 불과 사십여 년 만에 도입하고 확대한 전세계 '전대미문의 역사'라 해도 좋을 듯하다<sup>1)</sup>.

특히, 생존권적 기본권이라는 측면에서 국민기초생활보장법 제정의 의의는 결코 낮게 평가될 수 없을 것이다. 헌법 10조와 34조에서 생존권적 기본권을 명문화하고

1) 물론 이는 질적 성숙을 담보하지 않은 외형적 확대를 의미한다는 점에서 과도한 표현일 수 있다.

있지만, 국민기초생활보장법이 제정되기 전까지는 개인과 가족이 생존권을 위협받게 될 때 국가가 '무엇을 어떻게 얼마나' 보호해 줄 것인가에 대한 명시적 의무사항이 존재하지 않았다. 다만, 국가는 재량권의 범위 내에서 근로무능력자를 중심으로 시혜적 차원의 보호를 행할 뿐이었다. 따라서 국민기초생활보장법의 제정은 생존권의 차원에서 다음과 같은 의의를 가진다고 볼 수 있다. 첫째, '전 국민'의 생존권에 대한 구체적인 국가의무를 명시함으로써 헌법 정신을 실현하고 있다. 기존의 생활보호제도가 노인, 장애인, 폐질자 등 주로 근로무능력자 위주의 생계 '보호'를 실시한 데 비해, 국민기초생활보장제도는 근로능력 유무를 떠나 모든 국민의 기본적인 생존권을 '보장'하고자 하였다. 이는 생존권적 기본권이 자본주의경제의 근간이 되는 가치인 자활(self-help)에 앞서 있음을 명시한 것이라는 데서 큰 의미를 찾을 수 있다. 둘째, '건강하고 문화적인 최저' 수준 즉 최저생계비를 과학적 계측과정을 통해 측정하고 이를 급여수준에 반영함으로써, 그 사회의 시민으로서 최소한의 존엄성(dignity)을 유지할 수 있는 수준에 대한 법적 보장장치가 마련되었다<sup>2)</sup>. 비록 절차적으로 정치적 개입의 소지가 없는 것은 아니지만 이러한 '사회적인 기본욕구' 수준의 법적 보장은 공공부조의 수준을 한 단계 높였다고 볼 수 있다.

이러한 적용대상과 급여수준에서의 명시적 진보에도 불구하고 국민기초생활보장제도에 대한 비판과 개선의 목소리가 여전히 존재하는 것도 사실이다. 이는 한편으로는 '완벽한 제도는 없다'라는 자위로 일축해 버릴 수도 있겠지만, 다른 한편으로 무엇이 나아졌고 무엇이 여전히 문제인가를 진단해 봄으로써 제도의 완결성을 위한 노력을 경주할 수 있는 계기로 삼을 수도 있을 것이다. 제도 실시 5주년에 즈음하여 국민기초생활보장제도의 생계보장 현황과 문제점을 진단해 보는 것도 후자의 한 시도가 될 것이다. 본고에서는 생계보장으로서 국민기초생활보장

2) 생활보호법상의 거액보호대상자이며 80대 노부부인 심창섭 부부는 1994년에 그 당시 정부에서 지급하는 월 65,000원으로는 헌법에서 정하는 인간다운 생활을 할 권리와 행복추구권을 제대로 행사할 수 없다는 이유로 그 정도의 열악한 생계보호수준은 헌법에 위배된다면서 헌법소원을 제기한 바 있다(이남진, 1998). 이 때 보건복지부의 입장은 빈민의 구제가 국가의 재정상태를 고려한 반사적 이익, 즉 시혜라고 보는 것이었으며, 헌법재판소는 국민의 생존권적 기본권을 인정하면서도 국가의 의무에 대해서는 다소 모호한 입장을 취함으로써 결과적으로 위헌소송은 기각되었다. 그럼에도 불구하고 이 위헌소송은 생존권적 기본권으로서 공공부조제도의 수준과 역할이 이슈화되도록 하는데 크게 기여한 것으로 보인다.



여 유 진

한국보건사회연구원 책임연구원

제도가 생활보호제도에 비해 어떻게 개선되었으며 그럼에도 불구하고 여전히 남아있는 문제점과 과제는 무엇인지를 간결하게 정리해 보고자 한다.

## 2. 무엇이 개선되었는가?

공공부조제도를 ‘그 나라에서 빈민으로 규정된 사람의 기본적인 생존권을 보장하기 위한 국가의 일방적 이전(transfer)’이라고 정의할 때, 공공부조제도에서 생계보장은 제도 그 자체라 해도 좋을 만큼 중요한 비중을 차지하고 있음은 자명하다. 주지한 바와 같이, 국민기초생활보장제도는 이러한 생계보장의 측면에서 생활보호제도와 비교할 때 실질적인 개선이 있었다. 이는 크게 두 가지 측면, 즉 대상포괄성과 급여적절성 측면에서의 개선으로 살펴볼 수 있다.

먼저, 수급대상의 포괄성 측면에서 볼 때, 개선으로 평가될 수 있는 부분은 무엇보다도 인구학적 기준과 대상구분의 폐지이다. 이는 기존에 65세 이상 노인, 아동, 폐질자 등 주로 근로무능력자만을 대상으로 생계급여를 실시하고, 일부 근로가능 빈민에게는 공공근로 등을 조건으로 소득보조를 행하던 제도가 전국민을 대상으로 하는 포괄적 공공부조(general public assistance)로 탈바꿈하였음을 의미하는 것이다. 이는 영국이 1948년 사회부조법 제정을 계기로 근로능력자와 근로무능력자를 구분하여 차별적인 보호와 통제를 행하던 빈민법(poor law)으로부터 완전히 탈피한 것에 비견될 수 있을 것이다.

이보다는 그 의미 측면에서 덜하지만, 자산기준이 소득인정액기준으로 단일화된 것과 부양의무자 판정기준이 완화된 것은 실질적인 측면에서 공공부조의 포괄성을 확보하는데 중요한 기여를 한 것으로 보인다. 소득인정액 기준의 경우 기존에 소득과 재산의 이분화로 인해 포괄되지 못했던 다소 극단적 사례들(예컨대, 소득은 0원인데 재산은 2,700만원인 경우와 소득은 22만원인데 재산은 0원인 경우 등)을 포괄하고, 나아가 보충급여를 실시하는 논리적 근거로서 역할을 하였다. 또한, 부양의무자 판정기준이 생활보호 수준에서 최저생계비의 120% 미만으로 완화됨으로써 기존의 사적부양에 대한 과도한 부담으로 인한 빈곤덫과 빈곤재생산의 문제를 다소 개선하는 효과를 가져온 것으로 평가된다. 부양의무자 범위기준의 경우 국민기초생활보장법 제정 당시에는 변화가 없었으나, 최근(2004. 3.) 법개정을 통해 기존의 ‘직계혈족과 그 배우자’가 ‘1촌 이내 직계혈족과 그 배우자’로 축소

표 1. 생활보호제도와 국민기초생활보장제도의 대상포괄성 비교

		생활보호제도 (1997년)	국민기초생활보장제도 (1999년 제정 당시)	국민기초생활보장제도 (2005년 현재)
인구학적 기준		- 65세 이상의 노쇠자 - 18세 미만의 아동 - 임산부 - 폐질자, 기타 근로무능력자	- 폐지	- 폐지
자산 기준		- 소득과 재산기준으로 이분화 : 거택보호 - 소득(인/월) 21만원이하, 재산(가구) 2,600만원 이하 : 자활보호 - 소득(인/월) 22만원 이하, 재산(가구) 2,800만원 이하	- 소득인정액기준으로 단일화 : 소득평가액과 재산의 소득환산액이 최저생계비 이하인자 ※ 2년간 경과조치로 이분화	- 소득인정액기준으로 단일화 : 소득평가액과 재산의 소득환산액이 최저생계비 이하인자
부양의무자 기준	범위 기준	- 직계혈족과 그 배우자 - 생계를 같이하는 2촌이내 혈족	- 직계혈족과 그 배우자 - 생계를 같이하는 2촌이내 혈족	- 1촌 직계혈족과 그 배우자 - 생계를 같이하는 2촌이내 혈족
	판정 기준	- 보호대상자와 부양의무자 가구의 가구원 1인당소득과 가구당 재산액이 생활보호 기준에 미치지 못하는 경우	- 부양의무자의 소득이 부양의무자 가구 최저생계비의 120% 미만	- 부양의무자의 소득이 부양의무자 가구 최저생계비의 120% 미만
대상 구분		- 거택, 시설, 자활보호대상자로 구분	- 대상자구분 폐지 (단, 조건부수급자에게는 조건부과)	- 대상자구분 폐지 (단, 조건부수급자에게는 조건부과)

됨으로써 변화하는 사적 부양실태를 반영한 것으로 평가받고 있다.

다음 <표 2>는 생활보호제도와 국민기초생활보장제도에서의 수급가구와 수급자수를 나타낸 것이다<sup>3)</sup>. 생활보호제도 하에서와 국민기초생활보장제도 하에서의 수급대상자 총인원은 거의 변화가 없거나 오히려 줄어든 것으로 나타나고 있다. 그러나 이러한 비교에는 다소 함정이 있는데 생활보호제도 하에서 자활대상자가 포함되어 있기 때문이다. 자활대상자는 비록 생활보호대상자로 분류되기는 하지만 실제로는 자활근로나 대여 등을 받을 수 있을 뿐이며<sup>4)</sup>, 직접적인 생계보장을 위한

3) 본고에서는 외환위기의 예외적 상황과 제도 도입시점을 피하기 위하여 1997~2000년까지를 비교에서 제외하고, 주로 1995, 1996년과 2001년 이후를 비교하였다.

급여를 받는 대상은 주택보호대상자와 시설수급자로 한정된다. 따라서 생계보장이 라는 측면에서 수급자(주택+시설)는 1995년과 1996년 각각 365,110명과 371,768 명에 지나지 않는다. 국민기초생활보장제도에서 생계급여를 받는 인원을 평균 140 만명 내외로 볼 때, 이러한 인원은 생활보호제도에 비해 3.8배 정도 증가한 것이라 할 수 있다. 공공부조제도에서 인구학적 기준을 폐지하고 수급기준을 완화한 것이 바람직한 것인가는 가치관에 따라 평가가 다를 수 있지만, 현대사회의 각종 사회적 위험(social risk) - 예컨대, 실업, 도산, 질병, 노령 등 - 이 어떠한 개인에게도 닥칠 수 있는 위험이라는 것을 전제할 때 모든 국민의 생존권적 기본권 보장을 목표로 하는 국민기초생활보장제도의 노력과 성과는 높이 평가될 수 있는 부분이라 판단된다.

표 2. 생활보호제도와 국민기초생활보장제도에서의 수급자 변화 추이

(단위: 가구, 명)

연도	계		일반수급자				시설수급자
	가구	인원	가구		인원		인원
			주택	자활	주택	자활	
1995	495,104	1,318,352	175,678	319,426	287,439	953,242	77,671
1996	521,739	1,506,010	183,447	338,292	295,767	1,134,242	76,001
2001	698,075	1,419,995	698,075		1,345,526		74,469
2002	691,018	1,351,185	691,018		1,275,625		75,560
2003	717,861	1,374,405	717,861		1,292,690		81,715
2004	753,681	1,424,088	753,681		1,337,714		86,374

대상 포괄성과 함께 생계보장에서 가장 중요한 부분은 급여의 적절성 측면이다. 급여와 관련해서 국민기초생활보장제도가 생활보호제도에 비해 결정적으로 변화된 점은 급여와 소득인정액의 합계액이 최저생계비 이상이어야 함을 법적으로 명시하고 있다는 점이다(법 제4조, 법 제7조제2항). 전 국민에게 권리로서 공공부조 수급권을 명시한 것과 함께, 공공부조의 수준이 건강하고 문화적인 최저수준이어

4) 생활보호법(1997) 제11조에 의하면 자활보호 대상자에게는 자활에 필요한 금품의 지급 또는 대여, 자활에 필요한 기능습득의 지원, 취업알선 등 정보의 제공, 자활에 필요한 시설 및 장비의 대여, 기타 대통령령이 정하는 자활조성을 위한 각종 지원 등을 제공하는 것으로 되어 있다.

야 함을 명시한 것은 생존권적 기본권을 넓이와 깊이에서 이차원적으로 실현한다는 의미로 평가될 수 있다. 또한 이러한 최저수준을 정부의 일방적인 결정이 아니라 민간위원을 포함한 중앙생활보장위원회 의결을 거쳐 결정하도록 한 것은 절차적 정당성을 확보하고자 하는 노력이라 할 수 있다.

표 3. 생활보호법과 국민기초생활보장법의 대상포괄성 비교

구분	생활보호법	국민기초생활보장법
최저생계비	- 결정권한: 보건복지부장관	- 결정권한: 중앙생활보장위원회 의결, 보건복지부장관 결정
급여수준의 보장	- 구체적인 보장규정 없음	- 급여와 소득인정액의 합계액이 최저생계비 이상일 것

따라서, 제도의 본격적인 시행에 앞선 1999년부터 공식적인 최저생계비가 계속 발표되기 시작하였으며, 그 수준은 2000년 4인 표준가구 기준으로 928,398원이었다. 이로부터 현물로 지급되는 의료급여 등을 제외한 현금급여기준선, 즉 소득인정액이 0원인 수급자가 받을 수 있는 최대 현금급여액이 도출되었으며, 그 액수는 2000년 4인 표준가구 기준으로 729,000원이었다. 급여수준에 대한 구체적인 보장 규정 없이 매년 보건복지부 장관의 발표에 의해 정해지던 기존의 생활보호제도의 최대급여액이 1999년 4인 가구 기준으로 443,500원이었던 점을 감안하면 급여수준은 64% 이상 큰 폭으로 상승하였음을 알 수 있다. 아래 <표 5>에서 보는 바와 같이, 우리나라의 최저생계비 수준은 중위소득의 40% 내외로 서구 복지국가에 비해서는 여전히 낮지만, 생활보호제도 하에서의 보호수준에 비해서는 크게 향상되었다. 이러한 큰 폭의 급여수준 상승에 대해서도 엇갈린 평가가 있을 수 있음에도 불구하고, 공공부조제도가 명실상부하게 실질적인 최후의 안전망(safty net)으로 기능할 수 있는 기반을 마련하였다는 점에서 높이 평가될 수 있을 것이다.

표 4. 최저생계비 및 현금급여기준 변화

(단위: 원)

	1997	1998	1999	2000		2001	2002	2003	2004	2005
				1~9	10~12					
4인가구 최저생계비	-	-	940,00	928,398	928,398	956,250	989,719	1,019,411	1,055,090	1,136,332
4인가구 현금급여기준	330,040 <sup>1)</sup>	403,320 <sup>1)</sup>	443,500 <sup>1)</sup>	476,000 <sup>1)</sup>	729,000	841,845	871,348	897,489	928,901	972,256

주: 1) 월소득 4만원 이하 가구의 월 가구별 총급여액임.  
 자료: 보건복지부, 생활보호사업지침, 국민기초생활보장사업 안내, 각년도

표 5. 중위소득 대비 최저소득보장의 수준

	한국	영국	독일	스웨덴
4인가구	40	50	58	75

주: 외국의 중위소득은 LIS로부터 계산됨. 균등화지수: 가구주 1.0, 기타 성인 0.5, 아동 0.3(“수정된 OECD 스케일”)  
 자료: Behrendt, Christina(2001). 한국은 2000년 가구소비실태조사로부터 계산

### 3. 무엇이 문제인가?

이념형(ideal type)적으로 볼 때, 한 나라의 최저보장은 그 나라의 모든 빈곤자에게 최소한의 소득을 보장(guaranteed minimum income)하는 것이다. 그러나 스웨덴을 비롯한 어떠한 복지국가조차도 빈곤율 0%를 달성한 나라는 존재하지 않는다. 이는 물론 근본적으로는 이상과 현실 간의 괴리를 의미하는 것이지만, 국가의 정책적 지향성, 빈곤의 상대성, 제도적 결함, 제도시행상의 누락, 자발적 빈곤 등 다양한 요인에 기인하는 것이기도 하다. 국민기초생활보장제도가 생활보호제도에 비해 최저보장의 측면에서 질적 진보를 이루어낸 것은 부인할 수 없지만, 여전히 제도적 결함과 시행상의 문제점을 안고 있는 것도 사실이다. 특히, 생계보장과 관련하여 이러한 문제는 무엇보다도 빈곤의 사각지대와 관련이 있다. 사각지대는 다시 위에서 지적한 두 가지 측면으로 접근할 수 있다. 그 하나는 선정포괄성과 관련된 사각지대이며, 다른 하나는 급여적절성과 관련된 사각지대이다.

먼저, 선정포괄성과 관련하여 국민기초생활보장제도의 문제점으로 지적될 수 있는 부분은 단일한 최저생계비, 엄격한 부양의무자기준, 과도한 재산의 소득환산율, 행정력의 미비 등이다. 첫째, 동일한 효용을 누리기 위해 필요한 자원의 양은 인구학적 특성과 거주 지역 등에 따라 다를 수 있음에도 불구하고, 기초보장제도의 최

저생계비는 중소도시 표준가구를 기준으로 단일하게 설정됨으로써 이러한 차이를 반영하지 못한다<sup>5)</sup>. 특히, 이 경우 장애인<sup>6)</sup>, 한부모, 노인 등 추가적인 욕구를 가졌다고 판단되는 인구집단과 상대적으로 높은 주거비와 생계비를 필요로 하는 대도시 빈민 등은 제도의 대상에서 원천적으로 배제된다. 둘째, 2005년 7월부터 부양의무자의 범위는 다소 완화되어 적용되고 있으나, 부양능력 판정기준은 여전히 ‘부양의무자가구 최저생계비의 120%’를 유지하고 있음으로써 사각지대의 가장 큰 원인이 되고 있다<sup>7)</sup>. 부양의무자 범위 축소보다는 부양능력 판정기준 완화의 사각지대 해소효과가 더 크다는 연구결과<sup>8)</sup>에서도 알 수 있듯이, 이는 실제로 사적부양과 공적부양 양자 모두로부터 소외되는 빈곤층을 발생시키는 것으로 지적되고 있다. 셋째, 빈곤은 단순히 소득뿐만 아니라 재산과도 결부된다는 점에서 재산의 소득환산율은 논리적 타당성을 확보할 수 있지만, 낮은 이자율과 높은 주택가격을 감안할 때 현재의 환산율은 지나치게 높다는 지적을 피할 수 없을 것으로 보인다. 특히, 대부분의 선진국에서도 재산에 대해서는 엄격한 수급자격을 심사하지만 거주하고 있는 주택에 대해서는 관대한 기준을 적용한다는 점에서, 비록 공제제도가 있기는 하지만 거주주택에 대해 엄격한 환산율을 적용하는 것은 재론의 여지가 있는 것으로 보인다. 마지막으로 지적될 수 있는 선정포괄성의 문제는 발견과 발굴의 문제이다. 이는 제도 자체의 문제라기보다 제도를 지탱하고 있는 인력, 재정 등의 인프라를 포함하는 행정력의 문제이다. 신청주위 위주의 행정, 복지전담공무원의 과도한 업무량<sup>9)</sup>, 행정정보시스템과 서비스연계망의 미비 등이 발견과 발굴을 저해하는 주요한 요인으로 꼽힌다. 특히, 위기가정, 장애인과 아동 등 스스로 보호를 요청하기 어려운 인구집단들의 생계보장은 신청주의보다는 직권주의가 개입할

5) 이 문제는 급여의 문제에서 더 많이 지적되지만, 실제로는 일차적으로 선정에서 배제되는 집단이 더 큰 불이익집단이라 할 수 있다.  
 6) 2005년 중앙생활보장위원회에서는 장애인의 경우 추가욕구가 있음을 인정하였으나, 이를 최저생계비에 반영하는 대신 장애수당 등에서 점진적으로 반영하도록 의결한 바 있다. 현재, 장애수당의 대상은 국민기초생활보장 수급자로 한정되어 있어 실제로 이러한 개선의 효과는 선정에서는 반영되지 못하고 다만 급여에서만 부분적으로 반영될 뿐이다.  
 7) 2006년부터는 130%로 완화될 예정임.  
 8) 여유진 외, 『국민기초생활보장제도 부양의무자기준 개선방안에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 2003.  
 9) 2004년 평균 수급가구 수는 753,681이었으며, 2005년 현재 사회복지전담공무원 수는 5,800여명으로 집계되고 있다. 따라서, 전담공무원 1인당 수급가구 수는 약 130가구이다.



여지가 많은 부분이라 할 수 있다.

다음으로 급여적절성과 관련한 사각지대의 문제는 선정포괄성에 비해 상대적으로 우선순위에 떨어지는 것이 사실이다. 즉, 이미 보호받고 있는 수급자에게 얼마를 더 줄 것인가의 문제는 생계보장을 필요로 하는 개인 혹은 가구를 수급자로 선정할 것인가 아닌가의 문제에 비해 상대적으로 시급성이 덜하다는 의미이다. 단, 이는 생활보호제도와는 달리 국민기초생활보장제도에서 법적 최저생계비 이상의 급여를 지급한다는 것을 전제로 하는 것이다. 생계보장이라는 측면에서 현재의 최저생계비가 '최소한의 건강하고 문화적인 생활'을 위해 적절한 수준인가 하는 것은 사실상 가치판단이 개입되는 문제로 절대적 기준이 있을 수는 없다. 다만 여기에서는 급여적절성과 관련된 두 가지 문제만을 지적하고자 한다. 첫째, 2004년까지 최저생계비는 5년에 한번 실계측되고 그 사이 연도에는 추정을 통해 조정되어 왔는데, 비계측연도의 경우 물가상승분 정도만을 반영한 결과 해마다 최저생계비의 상대적 수준이 하락해 왔다는 점이다<sup>10)</sup>. 둘째, 실제로 수급가구가 법적으로 보장받고 있는 최저생계비 이상의 생활을 보장받고 있는가 하는 것이다. 수급가구의 총소득(공적이전소득 포함)과 현금급여기준을 비교한 한 연구 결과에 의하면<sup>11)</sup>, 전체 수급가구 중 급여를 받은 후 총소득이 현금급여기준보다 높은 가구는 52.3%이며, 이보다 낮은 가구는 47.7%였다. 이와 같이 수급 후 총소득이 현금급여기준선 이하인 가구가 다수 발생하는 이유는 무엇보다도 현재의 급여지급공식에 그 원인이 있다. 즉, 현재의 현금급여(생계급여와 주거급여)는 현금급여기준액에서 가구의 소득인정액을 제한 금액이다. 이 때, 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합한 금액이다. 따라서 실제로 현금화하여 소득화될 수 없는 재산이 있는 경우도 일부 소득화되어 급여에서 그만큼 차감되기 때문에 급여를 받은 후의 총소득도 현금급여기준선에 미치지 못하는 가구가 다수 발생할 수 있다. 또 다른 이유로 는 소득을 평가하는 사회복지담당공무원이 과도하게 추정소득을 책정하여 급여를 차감한 결과 총소득이 현금급여기준선보다 낮아질 수 있다<sup>12)</sup>. 이와 같이, 최저생계

10) 도시 근로자가구의 중위소득 대비 최저생계비의 비율은 1999년 실계측 이래로 지속적으로 하락하여 1999년 44.0%에서 2003년 37.3%로 줄어들었다(김미곤 외, 『2004년 최저생계비 계측조사 연구』, 한국보건사회연구원, 2004). 이는 수급가구의 생활수준이 일반 국민의 생활수준에 비해 해마다 낮아지고 있음을 의미하는 것이다.

11) 여유진, 『국민기초생활보장제도 선정 및 급여 평가』, 한국보건사회연구원, 2004.

12) 공급자(사회복지담당공무원) 조사 결과에 의하면, 전체 수급가구 중 15.8%에 대해 추정소

비 수준 자체의 문제와 급여산정방식의 문제는 수급자의 최소한의 생계보장을 위협하는 주요 요인으로 지적되고 있다.

#### 4. 나가는 글

미사여구를 달지 않더라도 생활보호제도가 국민기초생활보장제도로 전환한 것은 공공부조사(史)뿐만 아니라 사회복지사(史) 전반에 있어 큰 획을 그은 사건이라 할만하다. 그것이 외환위기의 예외적 상황에 대처하고자 한 것이든, 전반적인 사회적 수요와 요구의 증대에 의한 것이든, 혹은 정책결정자의 의지에 의한 것이든 간에 '최저생활보장'이라는 이념적 지향을 부분적이거나 수용하고 있다는 점은 인정되어야 할 부분이다.

다른 한편, 공공부조로서 국민기초생활보장제도가 급변하는 사회경제적 현실을 제대로 답을 수 있는 그릇인가는 평가되어야 할 또 다른 문제이다. 이러한 측면에서 공공부조 정책입안자들이 주지해야 할 점은, 우리나라의 경우 근대와 탈근대의 복잡한 문제들이 얽혀있어 사회복지가 이중적 현실에 직면하고 있다는 점이다. 이미 서구에서 점진적으로 경험해온 모더니즘적 사적 부양의 쇠퇴가 그 첫 번째 현실이며, 포스트모더니즘적 인구 및 가족구조 변화와 고용구조 변화로 인한 '신빈곤'이 그 두 번째 현실이다. 따라서 빈곤에 대응하여 모든 국민의 최저생활을 보장하고자 하는 공공부조제도의 역할은 중차대할 뿐만 아니라 그 부담이 과부하 상태라 해도 과언은 아니다. 서구 복지국가 역시 최근 공공부조제도를 포함한 '최소 소득보장(minimum income guarantee)'에 대한 논의가 다시 활발하게 진행되고 있는 것도 이러한 맥락에서이다.

이러한 현실 속에서 국민기초생활보장제도 시행 5주년에 즈음하여 제도의 목적과 목표에 대해 다시 한번 되짚고 넘어가야 할 시점이다. 그것은 무엇보다도 국민의 기본적 욕구를 보장하고자 하는 전체 사회복지제도의 틀 안에서 국민기초생활보장제도의 역할과 기능을 어디까지로 설정할 것인가에서 출발하여야 한다고 본다. 국민기초생활보장제도에 일방적인 짐을 지우거나 과도한 목표를 설정하는 것은 바람직하지도 가능하지도 않다. 따라서 국민기초생활보장제도의 역할과 목표는

득을 부과하고 있는 것으로 나타났다.

공적연금, 실업급여 등 사회보험과 도입예정에 있는 EITC제도 등 사회복지제도와  
의 역할분담 뿐만 아니라, 나아가 사적 부양과의 역할분담까지를 포괄하는 사회적  
협약의 합의에 기반하여야 할 것이다. 국민기초생활보장제도의 외현을 정비하고  
목표를 설정하는 것 못지 않게 중요한 과제는 제도의 내실을 다지는 일임은 주지  
의 사실이다. 이는 앞서 지적한 제도 그 자체가 가지는 문제와 한계를 개선하는  
것과 함께 제도를 뒷받침하는 사회복지 인프라를 구축하는 것을 포함한다. 5년의  
길지 않은 기간 동안 경주해 온 노력만큼이나 앞으로의 과제 또한 만만치 않을 것  
임은 분명하다. 앞으로의 5년도 길지 않을 것이다. 