

## 국민기초생활보장제도 시행 5주년에 즈음하여



이혜경

대통령자문 빈부격차·차별시정위원회 위원장

2005년 10월이면 국민기초생활보장법 시행 5년을 맞게 된다. 1999년 9월에 제정되어 2000년 10월에 시행을 보게 된 국민기초생활보장법은 한국 사회복지 역사상 처음으로 현대적 면모를 갖춘 공공부조제도를 도입했다는 점에서 그 역사적 의의는 아무리 강조해도 지나칠 것이 없다하겠다. 국민기초생활보장법은 첫째, 노동능력 유무와 상관없이 모든 국민에게 마지막 사회안전망에 대한 권리를 인정하고, 둘째, 구체적이고 합의된 “건강하고 문화적인 최저생활수준”을 해마다 공식적으로 공표하게 하며, 셋째, 개별적인 자산조사에 의한 보충급여를 제도화 함으로써, 비로소 한국도 모든 국민에게 그 이하로 떨어뜨서는 안될 최저생활을 보장하는 마지막 사회안전망을 갖추게 하였다.

국민기초생활보장법이 제정되기 까지 한국의 공공부조제도를 규율한 생활보호법은 그 대상을 노인, 아동, 불구폐질자, 임산부 등 전형적인 인구학적 노동무능력자로 한정하고, 공식적인 빈곤선의 채택없이, 개별적인 자산조사에 의한 보충급여 원칙을 적용하지 아니하고, 한정된 예산 범위내에서 정액(혹은 등

급별 정액)급여를 원칙으로 하였다. 문민정부 말인 1997년 8월에야 생활보호법의 일부개정 이 이루어져서 최저생계비를 보건복지부 장관으로 하여금 매 5년 계측하게 하였고, 부양 의무자 기준도 민법 규정을 준용하던 것을 그 범위를 축소하여 법에 명시하게 하고, 생계보호 내용에 주거에 관한 급여를 명시한 바 있으나, 인구학적 자격요건의 철폐나 보충급여 원칙의 시행은 논의밖에 있었다. 1997년 11월 IMF 위기발발 직전까지, 생계비 지원을 받는 생계보호 대상자수는 거택, 시설 합해서 37만명 수준을 유지하고 있었다.

IMF 위기는 노동 능력과 노동의지가 있어도 빈곤의 나라로 떨어질 수 있다는 사실을 전국민

에게 일깨워 주었다. 하루아침에 직업과 가족을 잃고 거리로 내몰린 노숙자들의 불결은 그때까지 한국 복지정책이 변함없이 믿고 전제했던 “사적 안전망”이 이미 소진되었음을 증명해보여 주었다. 사적 안전망을 대신할 공적인 사회안전망의 시대적 요구가 국민기초생활보장법 제정의 역사적 맥락이라 할 수 있다. 그러나, 사회안전망의 시대적 요구가 자동적으로 제도로 수용되는 것은 아니다. 국민기초생활보장법 시행은 IMF위기의 충격과 위기탈출, “국민적 최저보장”을 의제화한 시민

사회단체의 활동, 그리고 서민·중산층의 정부를 표방한 국민의 정부의 의지가 합쳐져서 가능한 것이었다는 점은 특기할만한 사실이다. 국민기초생활보장제도의 도입이후에도 한국의 공공부조는 제도개선과 확대가 이루어져 왔다. 2003년에는 사각지대를 줄이기 위하여 소득·재산기준 일원화가 이루어졌고, 2004년 3월에는 부양의무자 기준을 1촌의 직계혈족과 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족으로 좁히는 법개정이 이루어졌다. 생계급여

수급자의 수가 1997년 37만명에서 2000년 151만명으로 증가하였고, 정부예산도 1997년 9천여억원으로 복지부예산의 31.6%를 차지하던 것이 2000년에는 2조3천억원, 43.9%

1999년 9월에 제정되어  
2000년 10월에 시행을 보게 된  
국민기초생활보장법은 한국 사회복지 역사상 처음으로  
현대적 면모를 갖춘 공공부조제도를 도입했다는 점에서  
그 역사적 의의는 아무리 강조해도  
지나칠 것이 없다하겠다.

로, 2003년에는 복지부예산 비중은 43.9%로 같지만 예산액은 3조4천억원으로 늘었다. 국민기초생활보장업무를 담당할 사회복지전담 공무원의 수도 1999년 4,200명에서 2004년에는 7,200명으로 늘었다.

이러한 성과에도 불구하고 시행 5주년을 맞는 국민기초생활보장제도는 여러 가지 어려운 과제들에 직면하고 있다. 모두 연결된 문제이기는 하지만, 첫째, 보충급여와 근로유인간의 상충문제, 둘째, 자활지원사업의 효과성 문제, 셋째, 자산조사의 행정적 비용과 전

달체계의 문제 등이 쟁점이 되고 있다. 국민 기초생활보장제도는 개별적인 자산조사를 기본으로 하기 때문에 자산조사를 수행하여 자산을 평가하고 근로능력을 평정하며 급여수준과 종류를 결정하는 전문 행정인력과 행정 전달체계를 필요로 한다. 이 업무에 어떤 전문성을 가진, 어떤 인력을 어떻게, 얼마나 배치할 것인가, 관련업무와의 연계, 협조는 어떤 형태로 구상할 것인가가 제도 구상의 관건이라 할 수 있다. 사회복지사무소, 보건복지사무소, 보건복지국, 주민복지센터 등 다양한 모형의 사회복지전달체계가 논의되어오고 있으나, 지역사회의 활발한 참여가 담보되고, 동시에 효율성과 효과성이 높은 공공복지서비스 전달체계의 정착은 아직도 해결해야 할 과제로 남아있는 실정이다.

국민기초생활보장제도는 보충급여와 근로유인의 상충문제에 대응하기 위하여 근로능력이 있는 수급자에게 생계급여를 지급할 경우, 자활지원사업 참여를 “조건”으로 제시하는 “조건부”제도를 두고 있다. 문제는 생계급여의 조건으로 제공되는 자활지원사업이 아직 목표, 대상, 기능, 성격 어느 것도 명확하다고 볼 수 없고, 따라서 사업의 평가 자체가 어려운 실정이라는 데 있다. 자활지원사업도

통제적인 기능과 인적자원개발 기능, 단순 사회통합 목표와 노동시장진입 목표, 잔여적 workfare와 적극적 노동시장정책 등 다양한 선택의 조합이 다양한 모형의 자활지원사업을 만들어낸다. 우리나라의 자활지원사업은 기본적으로 그 역사가 짧고, 경험과 자원이 모두 부족하다. 또한, 현재의 통합급여 방식은, 수급자에게는 기초보장 탈출을 저해하고, 잠재적 빈곤층에게는 기초보장 진입의 유인이 되고 있다. 따라서 차상위계층을 위한 부분급여가 필요하고, 자활지원사업의 대상범위도 근로능력이 취약한 수급자로부터 차상위, 차차상위까지 확대하여 집단별로 목표를 달리하는 등 체계화가 요구된다. 기억해야 할 것은 보충급여와 근로유인은 상충하지만, 동전의 양면처럼 서로를 버텨준다는 사실이다.

이렇게 국민기초생활보장제도는 남겨진 과제만 만만치 않지만 한국 사회복지제도 역사상 중요한 이정표임에 틀림이 없다. 그럼에도 불구하고 장기적·거시적으로 볼 때 강조하여야 할 점은, 사후적 빈곤대책보다는 예방적 빈곤대책이 사회적 효과뿐 아니라 비용효과도 높다는 역사의 교훈이다. 공공부조제도는 어디까지나 마지막 사회안전망으로 위치하여야 할 것이다. 