



손 건 익

보건복지부 사회복지정책실장

# 국민기초생활보장제도 시행 10주년에 즈음하여

1997년 외환위기 당시 빈곤문제는 더 이상 생활보호대상자, 노인, 장애인 등 일부 취약계층만의 문제가 아니라 실직·폐업 등을 통해 누구라도 겪을 수 있는 문제가 되었습니다. 빈곤이 개인만의 문제가 아니라 사회구조적 문제로 인식되면서, 최후의 사회안전망을 공고히 다져 두어야 한다는 사회적 공감대가 형성되었습니다. 이를 바탕으로 많은 고민과 논의를 거쳐 2000년 10월 국민기초생활보장제도가 출범하여 올해로 시행 10주년을 맞이하게 되었습니다.

당시 제도 도입을 준비하고 시행했던 담당과 장으로서 지면을 빌어 오늘의 국민기초생활보장제도가 있기까지 열정을 가지고 일해오신 지자체 사회복지 담당자, 한국보건사회연구원 및 학계의 전문가 그룹, 보건복지부 동료분들께 감사의 말씀을 드리면서, 제도 도입 당시의 고민에 비추어 본 지금의 상황과 향후 발전방향에 대해 몇 가지 말씀드리고자 합니다.

돌이켜보면 국민기초생활보장제도의 도입과

정에서 몇 가지 중요한 정책적 고민이 있었습니다. 먼저, 외환위기 이후 급격히 늘어난 빈곤층을 보면서 연령만을 기준으로 근로능력 그룹에 해당되면 병이 나서 일을 못해 굶고 있더라도 생계비 지원대상이 되지 못하는 현실을 타개해보고자 치열하게 고민했었습니다. 결국, 근로능력이 있더라도 생계가 곤란한 빈곤층은 국가의 지원을 받을 수 있도록 했습니다. 공공부조 관련 예산이 대폭 증가하고 지원대상자 선정 및 관리 등 복지행정에 과부하가 걸릴 수 있는 상황이었지만 일하고 싶어도 일자리를 구할 수 없고 일을 한다 하더라도 가난한 사람들에 대해 눈을 돌릴 수 없었던 것입니다.

두 번째로, 일할 수 있는 빈곤층에 대한 지원은 일할 수 있는 여건과 기반을 마련하여 자활할 수 있도록 실질적으로 도울 수 있어야 한다는 고민이 있었습니다. 특히, 수급자가 복지수급에 안주하면서 계속 보호받는 원웨이 방식의 제도가 아니라 복지수급을 통해 자활하게 된 사

람들은 탈수급하고 실직·폐업·질병 등으로 인해 빈곤해진 사람들이 새로이 복지수급을 받는 옴니버스형 제도를 만들고자 고민했습니다. 이러한 제도적 고민의 산물이 자활사업 체계의 대폭적인 보강이었습니다.

세 번째로, 빈곤가구의 탈빈곤을 위해서는 생계급여만 주는 것으로는 불충분하며, 통합적이고 체계적인 서비스가 연계되어야 한다는 것이었습니다. 예컨대, 아버지는 알콜중독이고 어머니는 정신지체에 아이들은 학교 부적응 상태인 어떤 빈곤가구가 있다고 할 때, 이 가구에 단순히 생계비만 지급하는 것으로는 의미도 적을 뿐만 아니라 충분한 지원이 될 수 없다는 것이 기초생활보장의 문제의식이었습니다. 알콜중독은 치료하고 기술교육 등을 통해 일할 수 있도록 도와주며 어머니와 아이들의 문제를 복지서비스 등을 통해 해결하여 한 가족이 온전히 스스로 설 수 있도록 돕는 것이 진정한 생활보장이고 자활이라고 생각했습니다.

마지막으로, 위와 같은 정책적 고민들이 반영된 국민기초생활보장제도가 제대로 구현되기 위해서는 적정한 복지전담인력의 확보가 필요했습니다. 국민기초생활보장제도 도입 전에는 복지전담인력 자체가 너무 부족하여 사례관리나 복지지원 대상자의 특별한 욕구와 여건에 맞는 전문적 체계적 서비스는 생각하기도 어려운 상황이었습니다. 생활보호제도보다 훨씬 정치해지고 복잡해진 제도를 운영할 전담인력 확충은 제도 도입의 관건이었습니다.

이상으로 언급한 정책적 고민들을 함축하고 출발한 국민기초생활보장제도는 지난 10년간 우리 사회 최후의 안전망으로서 어느 정도 분연

의 기능을 다하고 있는 것으로 보입니다. 다만, 제도 도입 당시에 고민했던 사안들 중 아직도 제대로 구현되지 못하는 부분이 있고, 부분적으로는 분명한 한계와 현실적 과제를 노출하고 있는 것도 사실입니다.

무엇보다, 급여지원 방식과 관련하여 소득·재산 기준을 초과하게 되면 개별욕구와 관계없이 생계, 의료, 주거, 교육급여가 모두 중단되는 이른바 ‘all or nothing’ 구조로 인해, 수급자와 차상위 빈곤층간의 소득역전을 초래하고 수급자들의 탈수급을 저해한다는 비판이 제기되고 있습니다. 생계비 예산의 증가에도 불구하고 국민들의 복지체감도는 이에 따르지 못하고 있다는 것도 문제입니다. 백원을 투자하나 천원을 투자하나 수급자들의 체감도가 비슷하다면 누가 그런 투자를 계속하려고 하겠습니까? 자활급여의 도입에도 불구하고 일을 통한 탈수급 성과가 아직 미미하다는 지적도 있었습니다. 특히, 일부 수급자들은 제도 내에 안주하려는 경향이 있는 것도 사실이며 탈수급 후 재진입하게 되는 경우도 있습니다.

이러한 문제들의 해결을 위한 대안으로 통합급여 체계를 개인별 욕구에 따른 개별적 급여 체계로 전환하자는 의견도 있고, 극단적으로는 수급기한을 제한하자는 주장도 일부 제기되고 있습니다. 그러나 급격한 제도의 변경에 따른 혼란이나 사회적 불안요인을 감안할 때, 현 기초생활보장제도에 진정으로 필요한 것은 성급한 급여체계의 변경보다는 체계적인 사례관리 등 효율적인 제도운영을 통해 복지체감도를 높이는 일, 자립자활을 지원하기 위한 자원과 시스템을 보강하는 일, 그리고 일부 근로능력자

들의 책임의식 제고를 위한 실효적인 대안을 모색하는 일이 더 시급하고 바람직하다고 생각합니다.

수급자의 탈빈곤을 촉진하고, 일부 근로능력 있는 수급자들의 책임의식을 제고하며, 수급탈피 후 재진입을 예방하기 위해서는 선행적으로 탈수급 후에도 일정기간 의료 및 교육비를 지원하는 이행급여를 도입하는 한편, 실질적인 탈빈곤을 지원할 수 있는 복지서비스 및 자원의 확충과 이를 기반으로 한 사례관리가 제대로 활성화 될 때 진정한 의미의 옴니버스형 국민기초생활보장제도가 구현될 수 있을 것으로 생각합니다.

사례관리 업무 등 복지업무의 체계적이고 효율적인 수행을 위해서는 복지전담 인력의 보강과 아울러 사회복지공무원의 역량강화가 긴요하다고 봅니다. 제대로 된 사례관리를 하기 위해서는 인력보강 못지않게 자산조사나 수급자 관리 업무에 익숙해져버린 일선 전담공무원들의 마인드도 시급하게 개선되어야 하기 때문입니다.

국민기초생활보장제도가 시행된 지 10년이

지난 지금 제도개편의 목소리가 많습니다. 물론, 제도 보완이 필요한 부분은 시급하게 보완되어야 할 것입니다. 그러나 국민기초생활보장제도에 대한 논의는 모든 국민의 최저생활보장을 위한 최후의 사회안전망이라는 제도의 근본적 존재이유에 대한 충분한 이해를 바탕으로 치열한 고민위에 기초해야 한다고 봅니다.

빈곤문제가 누구에게나 닥칠 수 있는 문제가 된 현실과 일해도 가난한 사람들이 많은 현실은 우리에게 국민기초생활보장제도가 가야할 길을 보여주고 있습니다. 기초생활보장의 사각지대에 있는 가난한 사람들과 빈곤위기에 처한 사람들에 대한 지원을 확대하고, 일자리가 없거나 일해도 가난한 사람들의 실질적 자활을 지원할 수 있는 체계를 강화하며, 이를 지원하기 위한 사례관리체계를 만들고 전문화된 인력을 통해 활성화 시키는 것이 너무 늦지 않게 가야할 길이라고 생각합니다. 국민기초생활보장제도 시행 10주년을 맞아 이러한 길들을 향한 걸음이 더욱 빨라지기를 소망하며, 이를 통해 국민기초생활보장제도가 국민들에게 사랑받는 건강한 제도가 될 수 있을 것이라 확신합니다. **보건복지**