

연구보고서 2004-29

국민기초생활보장법 제정과정 분석

강신욱

허 선

정호원

한국보건사회연구원

머리말

국민기초생활보장제법이 시행된 지 5년, 그리고 이 법에 의해 제도가 시행된지 4년이 지났다. 이 법과 제도에 대해서는 그것의 제정에 대해 찬성했던 측에서든 유보적 입장이나 반대 입장을 보였던 측에서든 많은 평가가 있었다. 그렇지만 이 제도가 경제위기 이후 어려웠던 우리나라의 경제상황에서 빈곤층이 확대되는 것을 막고 국민들의 기본적 생활을 보장하는 데 적지 않게 기여했다는 것은 부정할 수 없는 사실일 것이다. 국민기초생활보장제도는 명실공히 우리나라의 대표적인 공공부조제도로서 자리 잡았고, 제도적 보완 또한 지속적으로 이루어지고 있다. 또한 이 제도가 형성됨으로써 적어도 형식적으로는 복지국가가 갖추어야 할 외형적 틀을 갖추게 된 것도 사실이다. 최근 이 제도에 대해 저개발국은 물론 주요 선진국에서도 관심을 많이 보이고 있는 것을 볼 때, 이 제도는 사회보장제도의 발전과정에서 중요한 사례가 되고 있음을 알 수 있다.

국민기초생활보장제도의 내용과는 별도로 이 제도의 형성과정 역시 매우 중요한 특징들을 갖고 있다. 우선 이 제도가 정부의 구상에 의해 설계되고 시행된 것이 아니라 시민단체를 중심으로 한 민간부문의 청원과 노력에 의해 탄생되었다는 점이 중요한 특징이다. 또한 적지 않은 예산이 소요되는 제도의 시행을 놓고 학계와 정부 사이에, 그리고 학계와 정부의 내부에서 다양한 이견이 표출되었고, 각 쟁점에 대해 뜨거운 토론이 진행되었다. 이 과정에서 작게는 복지정책 프로그램의 설계에 대해, 크게는 우리나라의 사회정책 전반의 진로에 대해 의미 있는 논의들이 이루어져 왔다. 이 과정에 대한 연구가 그간 몇 차례 이루어져 왔으나 제정과정 에 대한 깊이 있는 분석과 쟁점에 대한 세밀한 검토라는 측면에서는 아쉬운 점이 있었다.

이런 점에서 이번에 우리 연구원에서 수행한 국민기초생활보장법 제정 과정 분석에 대한 연구는 그간의 성과를 분석하고 향후 이 법과 제도의 발전과정에 대한 방향을 제시하는 데 의미 있는 자료를 제공할 것으로 기대한다. 이 연구는 우리 연구원의 강신욱 부연구위원의 책임하에 수행되었다. 특히 공동연구진에 포함된 허선 교수와 정호원 연구원은 법 제정당시 각각 시민사회와 정부의 담당부서에서 핵심적인 역할을 담당했으므로 다른 연구에서 제공하지 못하는 상세한 내용을 소개하고 분석하고 있다. 동시에 동일한 쟁점을 보는 상이한 시각을 제공함으로써 향후 연구자들이 이 논의를 더욱 입체적으로 구성하는데 도움을 줄 것으로 기대한다.

2004. 12.

한국보건사회연구원
원 장 박 순 일

목 차

요약	9
제1장 서론	14
제1절 연구의 목적	14
제2절 연구의 구성	17
제2장 국민기초생활보장법 제정의 경제·사회적 배경	20
제1절 1997년 경제위기와 그 사회적 비용	20
제2절 경제위기 당시의 미흡한 사회안전망	24
제3장 국민기초생활보장법 제정과정 중 사회적 공론화 과정에 대한 분석	31
제1절 1단계: 국민기초생활보장법 제정 청원(1999.5 이전)	33
제2절 2단계: 제도 설계를 위한 협상 단계(1999.6~1999.8)	36
제3절 3단계: 수급권운동시기(2000.2~2000.10)	48
제4절 4단계: 기초법 시행시기(2000.10~2004.10)	67
제4장 국민기초생활보장법 제정단계별 정부의 대응	71
제1절 1단계: 정책의제 형성 및 대안모색 단계('98~'99.6)	72
제2절 2단계: 정책결정단계('99.6~법제정)	75
제3절 3단계: 정책집행단계(법제정~시행)	76

제5장 결론 및 정책적 함의	118
제1절 요약 및 결론	118
제2절 평가 및 시사점	122
참고문헌	125

표 목 차

〈표 2-1〉	경제위기 전후의 주요 거시경제지표	22
〈표 2-2〉	경제위기 전후 시장소득 분위별 점유율	23
〈표 2-3〉	OECD국가들의 공공사회지출 비중(GDP 대비, %)	27
〈표 2-4〉	우리나라의 사회보장예산 변화추이(%)	28
〈표 2-5〉	경제위기 전후의 고용·산재보험 가입자수(%)	29
〈표 3-1〉	국민기초생활보장법(안)의 양당 실무협의안 검토내용에 대한 연대회의의 입장	37
〈표 3-2〉	2000년 기초생활보장 예산안 내역	45
〈표 3-3〉	2000년도 최저생계비	48
〈표 3-4〉	생활보호제도와 국민기초생활보장제도의 재산기준 비교	59
〈표 3-5〉	중앙생활보장위원회 회의결과	70

그림목차

[그림 2-1]	우리나라의 국민소득과 경제성장률 변화 추이	21
[그림 2-2]	경제위기 전후 빈곤과 불평등 변화	24

요약

1999년 제정되고 2000년 10월부터 시행된 국민기초생활보장법은 우리나라의 대표적 공공부조제도로써 빈곤경감과 빈곤층의 생활보호에 적지 않은 기여를 하고 있다고 평가된다. 동시에 이 제도의 설립으로 말미암아 우리나라의 복지제도가 적어도 형식적으로는 완벽한 틀을 갖추게 되었다. 국민기초생활보장제도의 성립과정은 달리 표현하여 국민기초생활보장법의 제정을 둘러싼 일련의 사회적 논의과정이라고 할 수 있다. 이 논의과정의 특성을 살펴보는 것은 현재의 제도를 이해하는 데 도움이 되는 것은 물론 향후 이 제도의 발전방향에 대해서도, 또는 다른 복지 프로그램의 발전에 대해서도 많은 시사점을 제공해줄 것으로 기대할 수 있다. 그 이유는 이 제도의 설립을 둘러싼 논의 과정에서 복지제도의 원리와 내용에 관한 주요 쟁점들이 제기되었기 때문이다.

국민기초생활보장제도가 제정된 배경으로는 무엇보다 1997년 발생한 경제위기를 들 수 있다. 위기의 여파로 국민소득은 마이너스의 성장률을 보였고, IMF가 요구한 강도 높은 구조조정이 경제 전반에 수행되면서 대량의 실업자가 발생하였다. 반면 당시 한국의 사회보장제도는 양적, 질적 측면에서 모두 경제규모에 걸맞지 않은 매우 지체된 상태였다. 국가의 공적 사회지출비중도 OECD 국가에 훨씬 못 미치고 있었으며, 공공부조에 투입되는 예산의 크기도 미미하였고, 고용보험 등 사회보험도 일차적 사회안전망으로서의 기능을 충분히 수행하기에는 매우 취약한 상태였다. 따라서 증가한 경제적 위협에 대해 기존의 사회안전망으로는 국민들을 보호하기 어려웠고, 이러한 상황에서 실업대책의 근본적 변화를 촉구하는 목소리가 대두된 것은 당연한 것이었다.

국민기초생활법의 제정과정은 크게 세 단계로 나누어 고찰할 수 있는데, 첫 번째는 시민사회가 이 법의 제정을 청원하고 정부는 미온적인 반응을 보이던 단계로 1999년 6월 이전까지의 시기가 이에 해당된다. 둘째는 대통령이 이 법의 제정을 공언함으로써 인하여 정부의 태도가 바뀌고, 제도의 설계를 위한 본격적 협의가 진행된 결과 법이 제정될 때까지의 단계(1997년 8월까지)이다. 마지막 단계는 법의 시행시기와 구체적 시행방법을 놓고 다양한 구체적 쟁점들에 대한 논의가 이루어진 단계로써 법 제정 이후부터 시행(2000년 10월)까지의 단계를 의미한다.

첫 번째 단계에서 참여연대를 포함한 23개 시민단체가 청원한 국민기초생활보장법의 핵심적 취지는 국민의 기본적 생활보호를 국민의 권리이자 국가의 의무로 인식하여야 한다는 것, 기존의 생활보호제도로는 빈곤에 처해있는 많은 국민들을 보호하지 못하므로 인구학적 기준에 따라 급여에서 제외되는 경우를 없애야 한다는 것, 최저생계비를 정부가 설정하고 소득인정액이 그 이하인 모든 가구에 대해 생계보호를 제공해야 한다는 것 등이었다. 이에 대한 정부의 입장은 소극적이었다. 법 제정에 앞서 사회복지 전문요원을 늘리고 소득과 재산 파악을 위한 인프라를 갖추어야 하며 소요예산의 마련에 대한 예산당국의 판단이 선행되어야 한다는 것이다.

둘째 단계에서는 대통령의 울산 발언 이후 국민기초생활보장법 제정에 대한 정부의 입장이 긍정적으로 선화한다. 이후 여야 의원과 복지부 사이에 법 제정을 둘러싼 실무협의를 이루어지고, 이에 대해 국민기초생활보장법 제정추진 연대회의의 입장이 개진되었다. 이 단계의 주요 쟁점은 법률용어의 변경, 최저생계비 측정기간의 변경, 소득인정액의 적용시점, 주거급여 신설, 조건부수급제도, 시행시기 등 다수였다. 급여대상자·급여기관 등의 법률용어를 사용하고자 했던 정부안에 반대하여 연대회의는 수급권자·보장기관 등의 용어 사용을 관철시키는 등의 성과가 있었다. 근로능력 유무와 인구학적 특성에 관계없이 기초생활을 보장해야 한다는 국민

기초생활보장법의 취지에 대하여 근로의욕 저하를 이유로 경제부처의 강력한 반발이 있었고, 결과적으로 조건부수급제도가 채택되게 되었다. 1999년 9월의 법 제정 이후 기획예산처가 2000년 예산안을 발표하면서 시행시기를 둘러싼 정부와 시민단체의 갈등은 표면화되는데, 예산안을 둘러싼 논란이 의미하는 것은 법의 제정 자체는 법의 목적과 취지를 구현하는 데 있어서 결코 충분조건이 될 수 없다는 점이다. 결국, 시행시기와 방법을 둘러싼 많은 쟁점이 세 번째 단계로 이어지게 되었다.

세 번째 단계는 법의 제정 이후 시행령과 사업지침을 제정하고 실제 정책이 집행되기까지의 시기이다. 이 시기의 쟁점은 최저생계비 수준의 적정성, 재산 및 부양의무자 기준의 적정성, 행정인프라 미비와 소득과약방법의 문제, 탈락자 및 부정수급자 대책 등이었다. 최저생계비의 적정성을 둘러싼 논란에서 주된 쟁점은 최저생계비 발표의 재정부담효과에 대한 우려, 구성 항목의 타당성, 계측방식 및 비계측연도 추정방식, 지역별 최저생계비 차이의 반영여부 등이었다. 요컨대 최저생계비의 결정과 관련하여 보수적 입장은 국민경제적 파급효과를 우려하여 최저생계비의 구성 항목이나 단가, 사용량 등을 조정하고 소비자물가 상승률을 적용하여 추정하고자 하였고, 진보적 학계에서는 최저생계비가 현실을 반영하지 못하고 있음을 감안하여 생활의 질의 변화를 반영할 수 있는 수준균형방식을 채택하자는 주장을 개진했던 것이다.

국민기초생활보장제도의 정책효과성을 결정하는 데 가장 중요한 요인이 수급자 선정기준이라는 점은 부인할 수 없을 것이다. 2000년 2월 입법예고된 안에 따르면 부양능력자와 차상위층에 대한 판별기준으로 소득이 최저생계비의 120% 미만일 것이 제시되었다. 부양의무자에 관한 규정에서도 수급자와 차상위층에 속하는 자는 부양능력이 없는 것으로 판정하도록 되어 있었다. 그러나 기획예산처의 요구는 재산기준을 도입하고, 소득기준에 맞추어 재산기준도 최저생계비의 120%로 하자라는 것이었다. 결국 2000

년 5월 발표된 자격요건과 이후 발표된 시행방안은 예산부처의 입장이 많이 반영된 것이었다. 이에 대해 연대회의는 재산기준과 부양의무자 기준이 지나치게 가혹하다고 보고, 이의 수정을 요구하는 이른바 수급권운동을 전개하게 된다. 연대회의는 재산기준이 한시생활보호사업의 기준보다 낮다는 점, 과세표준액 또는 공시지가인 재산평가 기준이 시가로 전환됨으로써 재산기준이 2~3배 강화된 효과가 있다는 점, 그리고 실물기준을 도입함으로써 기존의 생활보호대상자가 대거 탈락될 위험이 있다는 점을 지적하였다. 또한 부양의무자 기준에 재산까지 포함시키는 것은 저소득 부양의무자까지 수급자로 전락시킬 수 있는 가혹한 조항임을 지적하였다. 이에 정부는 수급신청기한을 철폐하고, 특례기준을 신설하는 등 일련의 보완조치들을 시행하는 것이 불가피하였다.

1999년 결국 2000년 10월 1일을 기해 국민기초생활보장법은 시행되었다. 이전의 생활보장대상자 수에 비해 더 적은 인구가 수급자가 되었다는 점에서 법의 취지가 결국 퇴색했다는 비판도 있었지만, 제도의 시행이 가져다준 긍정적 측면도 적지 않았다.

긍정적으로 평가할 수 있는 부분으로는 첫째, 이전의 생활보호법에 비해 제도의 체계나 운영규정이 합리화되었다는 점, 둘째 노동능력이 있는 가구에 대해 생계비지원이 이루어짐으로써 노동능력이 있는 가구의 아동과 노인에 대한 보호가 강화되었다는 점, 셋째, 제도의 합리성과 형평성이 강화되었다는 점 등을 들 수 있다. 또한 각종 전산자료의 이용과 자산조사 실시 등을 통해 자산조사의 정확도가 높아졌다는 점을 들 수 있다.

제도 자체의 성과와는 별도로 제도의 제정과정에서도 시민사회의 적극적인 참여에 의해 입법이 이루어졌다는 점과, 특히 보수적인 시각의 경제학자들이나 정부 예산당국과의 치열한 논쟁을 통해 제도의 시행을 성공시켰다는 점 역시 향후 여타 복지제도의 발전에 중요한 경험으로 평가될 수 있을 것이다.

물론 미흡한 점도 적지 않다. 최저생계비 계층 구간의 문제나 소득인정액기준으로의 일원화는 제도의 시행 당시와 달리 일부 진전이 이루어졌으나, 지나치게 까다롭거나 불합리한 재산의 소득환산기준과 부양의무자 기준의 문제는 여전히 남아있다. 아울러 기초생활보장제도가 근로의욕을 저해하지 않는 차원을 넘어서, 수급자의 근로의욕을 촉진하고 그로 인해 탈빈곤을 지원하기 위해서는 추가적인 제도적 보완이 절실히 필요하다고 할 것이다. 제도의 내용과 별도로 제정과정에서도 몇 가지 비판적 검토가 필요한 점이 있다. 무엇보다 법의 제정에 대한 정부의 입장이 갑자기 변화된 계기가 대통령의 발언이었다는 것은, 정책 시행의 의사결정 구조가 민주적 거버넌스와는 여전히 거리가 있음을 보여주는 예이다. 또한 경제부처와 사회부처간의 정책목표가 상이하고, 이 상이한 정책목표가 충돌하는 과정에서 협의와 조정의 양상보다는 갈등적 이견의 양상이 더 지배적이었던 사실은 향후 사회정책의 양적 확대과정이 순탄치 않을 것임을 예견하게 해준다. 그러나 경제·사회구조의 근본적 변화에 기존의 제도가 더 이상 기능할 수 없을 경우 그 한계를 인식하고 새로운 제도적 대응을 신속히 모색해야 한다는 것과 그 모색의 과정은 매우 어렵고도 지루할지라도 민주적 참여의 원칙을 고수해야한다는 국민기초생활보장제도의 성립과정이 보여주는 중요한 교훈일 것이다.

제1장 서론

제1절 연구의 목적

1. 국민기초생활보장제법 제정과정의 특징과 그 분석의 의의

1999년 제정되고 2000년 10월부터 시행된 국민기초생활보장법은 우리나라의 대표적 공공부조제도인 국민기초생활보장제도의 법적 근거를 제공하고 있다. 국민기초생활보장제도는 일차적으로 1997년 발생한 경제위기로 인해 급증한 실업과 빈곤의 문제에 대처하기 위한 것이었다. 당시 우리나라는 경제 규모에 비해 대단히 미흡한 사회안전망을 갖추고 있었고, 이런 상태에서 발생한 위기는 많은 국민들, 특히 저소득층의 고통을 가중시키는 것이었다. 위기발생 후 약 3년이 지나 시행된 이 제도로 말미암아 빈곤층의 생계보장에 일정한 진전을 이뤄낼 수 있었고, 빈곤율의 경감에도 기여할 수 있었다. 동시에 1998년 고용보험의 전 사업장으로 확대적용, 1999년의 도시자영업자로의 국민연금 가입대상 확대에 이어 2000년 국민기초생활보장제도의 시행으로 인해 사회보험과 공공부조제도의 제도적 틀이 확립됨으로써, 적어도 형식적으로는 우리나라의 복지제도가 완성되는 계기가 되었다.

그러나 이러한 현실적, 제도적 의의 이외에도 국민기초생활보장법의 제정과 동 제도의 시행과정은 다음과 같은 많은 특징을 갖고 있다. 우선, 이 제도는 정부의 주도가 아닌 시민사회의 발의와 주도적 참여에 의해 만들어졌다고 해도 과언이 아니다. 물론 제도의 수립을 최종적으로 결정하고 구체적인 시행방안을 수립하는 것은 정부의 몫이었지만, 법의 제정에 대

한 청원으로부터 시행령의 내용에 대한 의견 개진에 이르기까지 시민사회의 역할은 우리나라에서 만들어진 어떤 제도의 경우에서도 찾아볼 수 없는 중요한 것이었다. 법의 제정과정에서 시민사회의 역할이 컸다는 사실은 이후 정책 결정과 집행에 관한 거버넌스에도 중요한 의미를 갖는다.

또 다른 특징은 제도의 형성 과정에서 다양한 쟁점이 제기되었고, 그 쟁점들을 둘러싼 사회적 논의가 향후 복지제도의 발전에 중요한 의의를 갖는 점이다. 국민의 기본적 생활보장이 국가의 시혜인가 아니면 국민의 권리인가, 국가에 의한 기초생활 보장은 개인의 근로의욕을 저해할 것인가 아니면 노동능력을 유지시켜 장기적으로 노동력 공급을 늘릴 것인가 등의 문제는 국가와 시민사회의 권한과 의무, 복지제도의 효과에 대한 근본적 문제제기였다. 반면 제도의 구체적 설계와 재원의 배분과 같은 구체적인 쟁점들도 제기되었다. 제도의 형성과 함께 이 논의는 일단락 되었으나, 향후 동 제도의 보완과정에서, 혹은 다른 제도의 시행과정에서 중요한 준거가 될 수 있는 것이었다.

이밖에도 다양한 쟁점들을 둘러싸고 학계, 여야 정치권, 정부, 시민사회 등에서 여러 입장이 개진되었다. 이 당시의 논쟁은 크게는 복지국가, 작게는 복지제도 혹은 정책을 놓고 다양한 입장과 이해당사자들이 참여한 우리나라 최초의 본격적 논의라고 해도 과언이 아닐 것이다. 따라서 국민기초생활보장제도의 제정과정에서 제기된 각 쟁점들과 그에 대한 여러 이해당사자들의 입장, 그리고 쟁점의 해결과정을 고찰하는 것은 단순히 제도 형성의 역사를 이해하는 차원을 넘어 현재 우리나라의 복지제도의 주요 정책환경을 이해하는 일이 될 것이다.

2. 연구의 목적

이 연구는 국민기초생활보장제도의 형성 과정에서 나타난 특징을 분석하는 것을 목적으로 한다. 국민기초생활보장제도의 형성과정에서 가장 중

요한 것은 국민기초생활보장법의 제정일 것이다. 법률의 제정과정뿐만 아니라 법률 제정 이후 시행령 제정과정에서도 제도의 구체적 내용을 이루는 많은 사항들이 논의되고 결정되었다. 따라서 제도의 형성과정이란 법률의 제정을 위한 시민사회의 노력이 진행되던 시기로부터 시행령의 제정에 이르는 기간까지를 포괄하는 것으로 보아야 할 것이다.

위에서 언급하였듯이 이 제도의 성립 과정은 시장에서의 충격(경제위기와 실업의 증가), 그에 대한 제도적 대응의 미흡, 제도의 보완을 요구하는 시민사회의 청원, 그에 대한 국가의 대응과 시민사회의 반작용 등 중요한 계기들로 구성되어 있다. 이 일련의 과정에서 국가와 시민사회 사이의 갈등은 물론 정치집단간의 갈등, 정부 내부의 갈등, 시민사회 내부의 이견이 광범위하게 표출되었으며, 각 단계의 쟁점을 둘러싼 논의도 뜨겁게 이루어졌다. 따라서 제도의 형성과정에 대한 분석은 다음과 같은 의의가 있다고 할 수 있다.

첫째, 제도 자체에 대한 이해를 돕고 제도의 개선을 위한 바탕이 될 수 있다는 것이다. 주지하다시피 시행 4년이 지난 국민기초생활보장제도는 적지 않은 성과를 거두었음과 동시에 많은 한계를 갖고 있다고 지적되고 있다. 이러한 한계들은 제도를 설계하는 과정에서 예견되지 못한 것도 있지만, 충분히 예견되었던 것들도 있다. 단지 예산상의 문제나 제도가 발생시킬 수 있는 부정적 효과에 대한 과도한 우려로 인해 적절히 반영되지 못했던 요소들이 있는 것이다. 예컨대 재산의 소득환산이나 부양의무자 조건과 관련된 내용들이 그렇다. 이러한 문제들에 대해 제도의 형성과정에서 이루어졌던 논의를 되돌아본다면 현행 제도가 갖고 있는 문제점들에 냉철한 검토와 향후 제도의 개선을 위한 근거가 시사점이 도출될 수 있을 것이다.

둘째, 이 제도의 형성과정에 대한 검토는 향후 다른 복지정책, 나아가 사회정책의 형성에 대해 교훈을 제공할 것으로 기대할 수 있다. 그 이유

는 국민기초생활보장제도를 만드는 각 단계에서 제기된 쟁점들이 단지 이 제도에만 해당되는 것이 아니기 때문이다. 복지의 확충이 근로능력이 있는 사람들의 근로의욕을 해칠 것인가, 빈곤과 실업에 대해 국가가 개입할 규범적 근거는 무엇인가, 빈곤 해소를 위한 개인(혹은 가족)과 국가의 책임의 경계는 무엇인가 등등의 문제는 현재 도입을 검토하고 있는 다양한 제도들은 물론 향후 도입될 제도들, 또는 경제규모와 사회발전에 따라 모습을 바꿔나가야 할 기존의 제도들의 경우에도 충분히 시사점을 제공해줄 것이다.

제2절 연구의 구성

국민기초생활제도의 형성과정을 살펴보는 방법은 다양할 수 있다. 우선 법의 제정을 전후한 몇 년간을 일정한 기준에 따라 단계별로 구분하여 각 단계의 특성을 검토할 수 있다. 또는 이 제도의 성립과정에서 제기된 다양한 문제들을 쟁점별로 구분하고, 각 쟁점에 대해 주요 논지를 대립시킨 후 어떻게 논의가 수렴되었으며 제도에 최종적으로 반영되었는지를 검토할 수 있다. 또 다른 방법은, 제도의 형성에 관여한 주요 주체, 즉 시민사회, 정부, 학계, 정치권이 각각 어떤 행동과 입장을 취해왔는지를 비교할 수 있다.

이 방법 모두가 장단점이 있다고 할 수 있으며, 각 방법을 절충하여 적용할 수도 있다. 본 연구에서는 일차적으로 마지막 방법, 즉 제도의 성립에 관여된 주된 주체들의 대응과정을 검토하는 방법을 취한다. 그리고 그 대표적 주체로는 시민사회와 정부를 보도록 할 것이다. 단 앞서 언급했듯이 제도의 형성과정이 몇 개의 단계로 구분될 수 있는 만큼, 각 단계별 쟁점은 무엇이었으며 각 주체들이 이 쟁점에 대해 어떤 입장을 취하였는지를 소개함으로써 주체별 고찰이 갖는 한계를 최소화시키고자 할 것이다.

다만, 한 가지 주의할 것은 시민사회와 정부가 제도의 성립을 둘러싸고 의견을 대립을 보였던 두 진영의 대표인양 인식하는 것은 적절하지 않을 것이다. 만일 그러한 시각으로 본다면 학계 내부에서, 혹은 정부 내부에서 존재하는 다양한 이견과 그 함의를 놓치는 우를 범할 가능성이 있다. 쟁점에 따라서는 학계에서도 보수적 시장주의자들과 복지의 확대를 주장하는 진보적 연구자들이 대립하는 경우도 있었고, 다른 경우에는 예산부서와 집행부서의 이견도 노출되었기 때문이다. 따라서 논의의 지형을 형성하는 각 집단의 입장차를 총체적으로 확인하는 것보다는 각 사안별로 제기된 쟁점과 그에 대한 접근방식의 차이에 주목하는 것이 좋을 것이다.

본 연구는 다음과 같은 순서로 구성된다. 먼저 2장에서는 국민기초생활보장제도 성립의 배경이 되었던 경제적, 사회적 환경에 대해 살펴볼 것이다. 이는 좀 더 좁혀 말하면 1997년 경제위기가 발생시킨 사회적 비용이 얼마나 컸고, 그 비용을 줄일 수 있는 제도적 장치들이 얼마나 미흡했는지를 살펴보는 작업이 될 것이다.

3장 사회적 공론화 과정에 대한 분석은 시민사회에서 이루어진 논의를 살펴보는 것을 목적으로 한다. 이 장에서는 국민기초생활보장제도의 제정 과정을 세 단계, 즉 입법청원 단계(1999년 5월 이전)와 제도 설계를 위한 협상단계(1999년 6월부터 1999년 8월까지), 그리고 시행령 제정 과정에서 수급권의 확보를 위한 노력이 이루어졌던 수급권 운동 단계(2000년 2월부터 2000년 10월까지) 등으로 구분하여 분석한다. 이 단계에서 제기되었던 각 쟁점에 대하여서 시민사회는 어떤 입장을 갖고 있었으며, 그러한 입장의 근거는 무엇이었는지를 살펴볼 것이다.

4장은 정부의 대응을 살펴본다. 정부의 대응 역시 세 단계로 나누어 고찰되며, 이 단계구분은 3장의 단계구분과 일치한다고 볼 수 있다. 4장은 특히 시행령의 제정단계에서 제기되었던 쟁점들을 구체적으로 다룰 것이다.

5장은 결론을 대신하는 장으로, 이 장에서는 국민기초생활보장제도 형성과정의 특징을 요약하고, 논쟁을 통해 제기된 쟁점들이 향후 제도의 보완 및 발전을 위해 어떤 함의를 제공하고 있는지를 살펴볼 것이다.

제2장 국민기초생활보장법 제정의 경제·사회적 배경

제1절 1997년 경제위기와 그 사회적 비용

1. 경제위기의 발생과 실업의 증가

1997년 11월 21일 한국 정부는 IMF에 구제금융을 신청하였음을 공식발표함으로써 한국경제의 위기는 공식화되었다. 해외 단기 자금의 부분별한 차입에서 비롯된 외환유동성의 부족은 한국경제의 대외 지불능력에 대한 불신을 초래하였고, 급기야는 가용 외환보유고가 급격히 줄어들면서 한국 정부로 하여금 구제금융을 신청하지 않을 수 없도록 하였다.

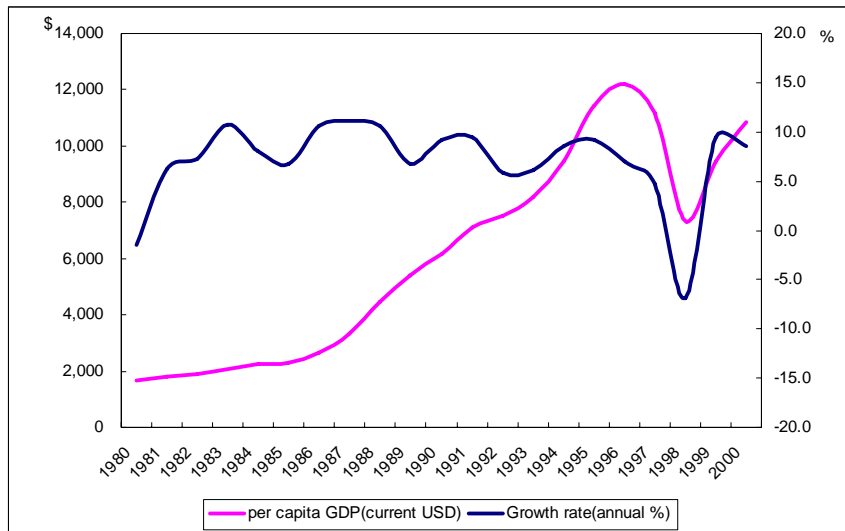
IMF의 구제금융은 한국경제에 대한 강도 높은 구조조정 요구를 수반하는 것이었다. 금융건전성에 대한 규제가 강화되고 흔히 재벌로 표현되는 대기업의 지배구조에 대한 개편이 시도되었다. 특히 고금리정책으로 대표되는 IMF의 거시정책기조는 국내경기가 침체되면서 한계상태에 놓여 있던 많은 기업들의 유동성 부족을 더욱 심하게 하는 것이었고, 이는 다수 기업의 도산으로 나타났다. 1998년 들어 방만한 단기외자 도입의 주범으로 간주되던 종합금융회사가 폐쇄된 데 이어, 5개 시중은행을 포함한 금융기관이 폐쇄되었고 대기업에 대한 구조조정도 이루어졌다. 1998년 금융감독위원회가 발표한 55개의 퇴출대상 기업에는 이른바 5대 그룹에 속하는 20개 계열사가 포함되어 있었다.

외환위기와 그 직후에 IMF의 요구에 의해 수행된 일련의 구조조정 프로그램이 적절한 것이었는지를 논하는 것은 본 연구의 대상이 아니다. 다만, 단기간 내에 이루어진 경제 각 부분의 구조조정과 동반하여 각종 거

시경제지표는 전례 없이 악화되었고, 그 부담은 고스란히 모든 국민들에게 돌아갈 수밖에 없었음을 지적하여야 할 것이다.

아래의 [그림 2-1]은 1980년 이후 2000년까지 우리나라의 국민소득 증가와 경제성장률을 보여준다. 1980년 제2차 석유파동으로 마이너스의 경제성장률을 기록한 이래 1998년에는 -6.9%의 성장률을 기록하였다. 거의 20년 만에 경험하는 마이너스 성장이었다. 더구나 위기가 발생한 1997년을 제외하고는 1993-1996년간의 국민소득 증가속도가 매우 빨랐다는 것을 감안하면 경제위기는 한국경제에 적지 않은 충격을 가져다주었음을 알 수 있다.

[그림 2-1] 우리나라의 국민소득과 경제성장률 변화 추이



자료: 통계청

<표 2-1>은 경제위기 직전과 직후의 주요 거시경제변수들의 변화를 보여준다. 앞서 언급하였듯이 1998년 경제성장률은 (-)를 기록하였으며 1997

년 연중 평균 951원이었던 달러대 원화의 환율은 1998년 약 1400원까지 치솟았다. 실업률은 2%대에서 7%까지 치솟았고, 어음부도율은 1996년 0.14% 수준이었던 것이 약 3배가량 늘어난 수치를 보였다. 특히 1996년말 개정된 노동법으로 인해 경영악화로 인한 해고가 상대적으로 자유로워짐에 따라 기업의 구조조정이 곧바로 실업의 증가로 연결되었다.

〈표 2-1〉 경제위기 전후의 주요 거시경제지표

연도	경제성장률 (%)	대미환율 (\$/₩)	실업률(%)	어음부도율 (%)	외환보유고 (백만달러)
1996	7.0	804.8	2.0	0.14	32,402
1997	4.7	951.1	2.6	0.40	19,710
1998	-6.9	1398.9	7.0	0.38	51,963
1999	9.5	1189.5	6.3	0.33	73,700
2000	8.5	1130.6	4.4	0.26	95,855

자료: 통계청

2. 빈곤과 불평등의 심화

경제위기와 급격한 경기침체로 인해 국민들의 소득은 줄어들고 고용기회는 감소하게 된다. 문제는 이러한 경제위기의 비용이 모든 소득계층에게 균등하게 부담되는 것이 아니라 저소득계층에게 더욱 가중된다는 점이다. <표 2-2>는 1996년부터 2000년까지 시장소득의 각 분위별 점유율이 어떻게 변하였는지를 보여준다. 이 표에 따르면 1997년과 1998년 사이에 1~5분위는 소득점유율이 감소하였고 6~10분위의 소득점유율은 오히려 증가하였다. 특히 1~3분위의 소득점유율은 2000년까지도 경제위기 이전인 1996년의 수준을 회복하지 못하고 있는 모습이다.

〈표 2-2〉 경제위기 전후 시장소득 분위별 점유율

연도	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위	10분위 배율	5분위 배율
1996	3.33	5.19	6.33	7.17	8.34	9.47	10.78	12.42	14.9	22.07	6.63	4.34
1997	3.39	5.25	6.37	7.33	8.69	9.18	10.78	12.47	14.94	21.59	6.37	4.23
1998	2.79	5.04	6.23	7.3	8.26	9.47	10.84	12.55	15.18	22.33	8.00	4.79
1999	2.86	4.97	6.06	7.09	8.17	9.38	10.77	12.46	15.05	23.17	8.10	4.88
2000	3.04	5.05	6.19	7.19	8.22	9.42	10.68	12.42	15.06	22.73	7.48	4.67

자료: 통계청 도시가계조사 원자료

대규모의 실업이 발생하고 그로 인해 저소득층의 소득이 감소하면서 빈곤율이 증가하였다. 아래의 [그림 2-2]는 경제위기 전후의 빈곤율과 지니계수의 변화를 보여준다. 각 연도별 최저생계비를 빈곤선¹⁾으로 삼고 시장소득²⁾ 계산한 절대빈곤율은 1997년 약 4%에서 1998년 7.8%로 급증하였다. 이 수치가 2인 이상 도시근로자가계만을 대상으로 한 것임을 감안한다면 농어촌과 1인가구까지를 감안한 빈곤율은 더욱 높았을 것으로 추정할 수 있다. 또한 중위소득의 50%를 빈곤선으로 간주하여 본 상대빈곤율은 1997년 8.7%에서 1998년 10.8%로 증가하였다. 저소득층의 소득점유율 감소에 따라 소득분배의 불평등도를 나타내는 지니계수도 증가하였다. 절대빈곤율과 지니계수의 경우 1999년까지도 상승세를 보였다. 더구나 세 지표 모두 2003년까지도 경제위기 이전의 수준을 회복하지 못하고 있음을 볼 때 경제위기가 초래한 사회적 비용이 얼마나 크고 오래 지속되고 있는지를 살펴볼 수 있다. 특히 이러한 현상은 정부가 외환위기 극복을 선언한 2001년³⁾ 전후로 일인당 GDP, 경제성장률, 외환보유고 등은 경제위

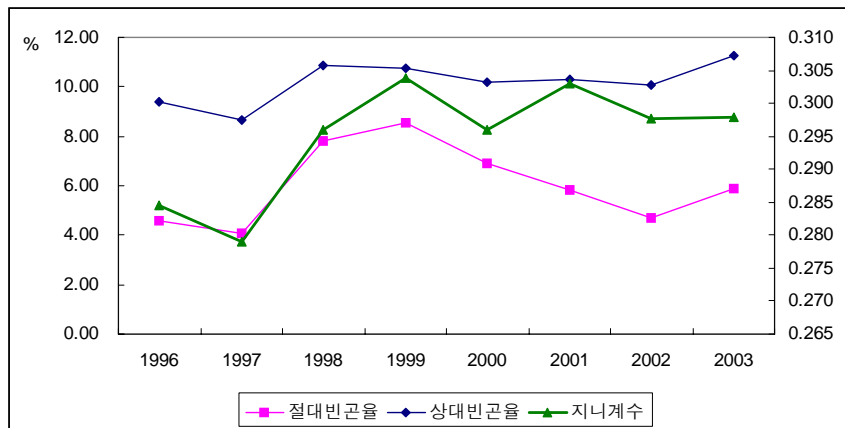
1) 정부에 의해 최저생계비가 공식적으로 발표되기 시작한 2000년 이전에 대해서는 한국보건사회연구원의 최저생계비 계측치(1994년)와 2000년 정부 발표 최저생계비를 이용하여 매년 동일 비율 증가를 가정한 수치를 빈곤선으로 간주하였다.

2) 시장소득 = 경상소득 - 공적이전소득

3) 2001년 8월 23일 한국 정부는 IMF의 구제금융 195억달러를 전액상환하였다.

기 이전의 수준을 이미 회복한 것과 대비된다.

[그림 2-2] 경제위기 전후 빈곤과 불평등 변화



자료: 통계청, 도시가계조사, 원자료

물론 이러한 현상이 모두 경제위기의 직접적 귀결이라고 할 수는 없다. 그러나 저소득층의 소득불안을 초래한 직접적 요인으로 거론되고 있는 노동시장의 유연화와 그로 인한 비정규직 근로자의 증가, 정규직과 비정규직 간의 임금격차 등은 경제위기로 인한 대대적인 구조조정과정에서 고착된 것이라 해도 과언이 아닐 것이다.

제2절 경제위기 당시의 미흡한 사회안전망

1. 경제성장 과정에서 복지의 지체

앞 절에서 언급하였듯이 경제위기의 충격은 규모도 컸고 그 효과도 장기간 지속되는 것이었다. 문제는 경제위기 직후 이러한 사회적 비용의 증

가를 감당할 제도적 장치, 즉 사회안전망이 미흡한 상태였다는 점이다. 대규모의 실업이 발생했는데도 실업자의 소득은 유지하기 위한 제대로 된 사회보험제도나 공공부조제도가 마련되어 있지 않았다. 한국이 1995년 OECD에 가입함으로써 적어도 형식적으로 선진국의 범주에 포함되었음을 선언하였던 것과 비교한다면, 이러한 사회안전망 체계의 미비는 선진국에 한참 미치지 못하는 것이었다.

한국의 사회보장제도가 발달하지 못했던 데에는 고도성장이 지속되어 온 점을 하나의 이유로 들 수 있다. 1960년 이래로 높은 경제성장률을 보 이면서 성장이 곧 고용을 창출하고 고용의 창출이 곧 빈곤대책이라는 인식이 강화되어 왔다. 그러나 근본적으로는 경제성장의 비용을 외부화시키려는 기제가 작용하여 왔던 가장 중요한 원인이라고 해야 할 것이다. 즉 정부는 수출 대기업 중심의 발전전략을 구사하면서 경제성장의 과정에서 발생하는 과실은 내부화하고, 그 비용은 외부화시키는 방법을 취해왔던 것이다. 물론 기업 역시 이러한 책임에서 자유롭지 못하지만, 비용의 외부화는 기업에게 항상 작용하는 유인인 점을 감안한다면, 성장의 비용을 어떻게 배분할 것인가는 정부의 책임이었으며, 정부는 이 책임을 적절히 수행하여 오지 못했던 것이다.

그러나 위기 이전에도 상시의 경제규모를 감안한다면 과거의 7%대 내외의 경제성장률을 지속적으로 구가할 것이라고 기대하기는 힘들었다. 더구나 이미 80년대 한국에 대한 시장개방 압력은 지속적으로 작용하기 시작하였고, 이러한 외적 충격은 세계화(globalization)라는 거부할 수 없는 경향으로 나타나고 있었다. 따라서 성장에 대한 기대도 이전처럼 낙관적이지 않았고 경제 변동성도 더 커질 것이라는 점이 충분히 예측되었던 상황이었다. 이런 점을 고려한다면 성장을 통해 사회적 비용을 흡수한다는 한국경제의 기존의 발전전략은 더 이상 작동하지 않을 것임이 예견되었고, 따라서 사회적 비용을 줄이고 적절히 배분하기 위한 제도적 장치의

모색이 이루어졌어야 했지만 실상은 전혀 그렇지 못했던 것이다.

2. 사회안전망의 취약

아래의 <표 2-3>은 1990년 이후 OECD국가의 GDP 대비 사회지출 비중의 변화를 보여주고 있다. 한국의 공공사회지출 비중은 2001년의 경우를 보더라도 OECD 평균의 1/3에도 못 미치는 수준이다. 경제위기 발발당시인 1997년을 보면 OECD 23개국 평균인 약 22%의 1/5에 해당하는 수준이다. 각 나라의 경제발전수준을 감안하고 보더라도 사회보장지출의 비중이 매우 작은 것을 확인할 수 있다. 더구나 한국과 비슷한 시기에 OECD에 가입한 헝가리, 멕시코보다도 사회지출의 비중이 낮은 상태였고, 최하위를 면하게 된 것은 경제위기 직후 실업과 빈곤 대책을 위해 정부의 지출이 늘어나면서부터이다.

〈표 2-3〉 OECD국가들의 공공사회지출 비중(GDP 대비, %)

연도	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
오스트리아	14.2	15.3	16.3	16.5	16.2	17.8	18.0	17.7	17.8	17.5	18.6	18.0
호주	24.1	24.4	25.0	26.6	27.3	26.6	26.7	26.0	25.7	26.1	26.0	26.0
벨기에	26.9	27.7	28.4	29.9	29.2	28.1	28.6	27.5	27.5	27.2	26.7	27.2
캐나다	18.6	21.1	21.8	21.6	20.6	19.6	18.8	18.3	18.4	17.4	17.3	17.8
체코	17.0	18.3	18.7	19.2	19.2	18.9	18.8	19.7	19.5	19.8	20.3	20.1
덴마크	29.3	30.2	30.7	32.3	33.1	32.4	31.7	30.7	30.2	29.8	28.9	29.2
핀란드	24.8	29.9	33.9	33.9	33.1	31.1	30.9	28.7	26.5	26.1	24.5	24.8
프랑스	26.6	27.2	28.0	29.5	29.3	29.2	29.4	29.4	29.0	28.9	28.3	28.5
독일	22.8	24.9	26.4	26.9	26.9	27.5	28.1	27.6	27.4	27.4	27.2	27.4
그리스	20.9	20.1	20.2	21.1	21.2	21.4	22.1	22.1	22.8	23.6	23.6	24.3
헝가리	m	m	m	m	m	m	m	m	m	20.8	20.0	20.1
아이슬란드	16.4	17.1	17.8	18.2	18.4	19.0	18.8	18.5	18.7	19.6	19.7	19.8
아일랜드	18.6	19.5	20.4	20.3	20.0	19.4	18.2	16.8	15.6	14.2	13.6	13.8
이태리	23.3	23.5	24.3	24.7	24.4	23.0	23.5	24.2	23.7	24.1	24.1	24.4
일본	11.2	11.3	11.8	12.4	13.0	13.5	13.7	13.8	14.5	15.1	16.1	16.9
룩셈부르크	21.9	22.4	22.8	23.1	23.0	23.8	23.9	22.6	21.7	21.5	20.0	20.8
멕시코	3.8	4.3	4.6	4.9	5.4	5.4	4.9	5.0	4.9	5.0	5.0	5.1
네덜란드	27.6	27.7	28.3	28.6	27.2	25.6	24.4	24.0	23.0	22.5	21.8	21.8
뉴질랜드	21.9	22.3	22.2	20.4	19.4	18.9	18.8	19.8	20.0	19.5	19.2	18.5
노르웨이	24.7	25.7	26.8	26.7	26.4	26.0	24.9	24.1	25.7	25.8	23.0	23.9
폴란드	15.5	22.1	26.2	25.6	24.4	23.8	23.9	23.3	22.0	22.2	21.9	23.0
포르투갈	13.9	14.9	15.6	17.2	17.3	18.0	19.1	18.9	19.1	19.8	20.5	21.1
슬로바키아	m	m	m	m	m	19.2	19.1	18.7	19.0	18.9	18.3	17.9
스페인	19.5	20.3	21.4	22.5	22.0	21.4	21.6	20.9	20.3	19.9	19.9	19.6
스웨덴	30.8	32.4	35.3	36.8	35.4	33.2	32.7	31.3	31.1	30.6	29.5	29.8
스위스	17.9	19.3	21.3	23.0	23.2	23.9	25.0	26.0	25.9	26.1	25.4	26.4
터키	7.6	8.2	8.5	8.3	7.9	7.5	9.7	10.8	11.1	13.2	m	m
영국	19.5	21.1	23.1	23.7	23.2	23.0	22.8	22.0	21.5	21.2	21.7	21.8
미국	13.4	14.5	15.2	15.4	15.4	15.4	15.2	14.9	14.4	14.2	14.2	14.7
한국	3.1	2.9	3.2	3.3	3.4	3.6	3.9	4.2	5.9	6.9	5.6	6.1
OECD-23 *	20.9	21.9	23.0	23.5	23.1	22.8	22.8	22.4	22.2	22.1	21.8	22.0
OECD-30 *	m	m	m	m	m	m	m	m	m	20.8	20.6	20.9

Source: OECD (2004), Social Expenditure Database (SOCX).

사회지출 예산 가운데 큰 비중을 차지하는 보건 분야 등의 예산을 제외하고 사회보장예산의 비중변화를 보더라도 사정은 마찬가지이다. <표 2-4>에서 보듯이 80년대 이후 우리나라의 사회보장 예산은 전체 GDP 대비 1% 이하에 머무르고 있었으며, 정부예산 대비 사회보장 예산의 비중도 약 6% 정도에 불과한 실정이었다.

<표 2-4> 우리나라의 사회보장예산 변화추이(%)

연도	정부예산대비 사회보장예산	GDP대비 사회보장예산	사회보장예산 대비 공공부조예산
1984	3.3	0.5	35.1
1985	3.2	0.5	37.3
1986	3.3	0.5	38.2
1987	3.6	0.5	40.3
1988	4.4	0.6	38.2
1989	5.2	0.8	33.2
1990	5.4	0.8	26.0
1991	6.4	0.9	21.9
1992	7.2	1.0	19.1
1993	6.3	0.9	20.2
1994	6.0	0.9	20.6
1995	5.6	0.8	19.6
1996	6.1	0.9	20.2
1997	6.2	1.0	22.0
1998	6.1	1.0	24.5
1999	7.3	1.3	31.9
2000	9.1	1.6	29.8
2001	10.8	2.0	30.4
2002	9.7	2.0	31.9
2003	9.8	1.8	30.4

자료: 통계청

빈곤화를 사전에 방지하는 사회보험 적용범위도 취약하여 1997년 당시 전체 근로자의 31.9%, 취업자 대비 약 20%만이 고용보험에 가입하고 있었다. 비교적 오랜 역사를 갖고 있는 산재보험은 이 수치가 각각 61.4%, 38.8%로 고용보험에 비해 높으나 이 역시 충분한 수준이라고 보기 힘들다. 결국 낮은 고용보험 가입률이 의미하는 것은 갑작스럽게 실직을 당하였을 때 바로 빈곤층으로 추락할 가능성이 높다는 점이다.

〈표 2-5〉 경제위기 전후의 고용·산재보험 가입자수(%)

연도	고용보험 가입		산재보험 가입	
	근로자대비	취업자대비	근로자대비	취업자대비
1995	32.6	20.6	61.2	38.7
1996	32.7	20.7	61.8	39.1
1997	31.9	20.2	61.4	38.8
1998	42.8	26.4	61.7	38.0
1999	47.8	29.8	58.8	36.7
2000	50.5	31.9	71.0	44.8

자료: 근로복지공단

이상에서 살펴본 바와 같이 국민기초생활보장법의 제정배경은 갑작스런 경제위기로 인한 대량의 실업과, 실업자의 빈곤화를 방지할 각종 사회안전망의 취약으로 요약될 수 있다. 단기간 안에 경기가 회복될 전망이 거의 없고 시일이 지날수록 기업의 구조조정이 진행되며, 다수의 기업이 고용조정을 통해 경영상의 압박을 해결하고자 했던 점을 감안한다면, 경제위기 이후 발생한 실업문제는 이전의 실업과는 양적 측면에서는 물론 질적 측면에서도 전혀 다른 면모를 보이고 있었다.

이러한 사정은 국민생활의 최저선, 또는 국민복지의 기본선이 보장되어야 함을 주장하는 시민사회의 요구로 이어졌고, 정부 역시 이러한 요구를

무시할 수 없는 상황이었다. 그러나 문제의 심각성에 대한 인식의 정도와 그 해결방법에 대한 접근방법은 각 경제주체별로 또는 정치적 입장에 따라 상이할 수밖에 없었다. 이러한 시각의 차이가 신속한 실업대책 마련을 가로막는 요인이 되기도 하였지만, 다른 한편으로는 특정 제도의 도입과 설계를 둘러싼 사회적인 논의를 유발함으로써 간접적으로 복지제도의 중요성, 원칙, 수준 등에 대한 인식을 제고하는 계기가 되었던 것도 사실이다. 이하에서는 그러한 논의 과정에 대해 보다 상세히 살펴볼 것이다.

제3장 국민기초생활보장법 제정과정 중 사회적 공론화 과정에 대한 분석

1999년 8월 12일 국민기초생활보장법이 국회에서 통과되었고, 2000년 10월 시행되었다. 이 법의 제정은 우리나라 사회복지역사에 있어서 전후를 구분 짓는 일대 사건으로 기록될 것이다. 기초생활보장이 국가의 의무이자 시민의 권리로 규정되었고, 노동능력이 있건 없건 간에 가구 소득이 최저생계비 이하인 가구는 수급자로 선정될 수 있고, 생계급여를 통한 기초생활을 보장받을 수 있게 되었다.

국민기초생활보장법의 제정은 외환위기에 따른 대량 실업 상황, 적절치 못한 정부 대책, 그에 관한 참여연대를 비롯한 시민단체의 문제제기가 맞물린 결과라고 할 수 있다. 경제위기는 누구나 실업자와 빈민이 될 수 있다는 사실을 확인시켜주었고, 따라서 기초생활보장의 책임은 개인에게 있는 것이 아니라 국가에게 있다는 생각이 널리 퍼지게 되었다. 그럼에도 불구하고 기존의 생활보호제도는 노동능력이 없는 사람들만 보호하는 전근대적인 제도이었을 뿐이다. 따라서 노숙자, 결식아동, 생계문제로 인한 이혼율, 자살률이 급속히 증가하는 등 사회문제가 심각성을 더해 갔다. 그럼에도 불구하고 정부에서는 공공근로사업과 한시적 생활보호제도를 도입하는 등 아주 미온적인 대응으로 일관해 왔다. 공공근로사업이 저소득 실직자 가정의 생계안정에 도움을 준 것은 사실이나 공공근로를 한다고 하더라도 공공근로에 지속적으로 참여할 수 있는 것이 아니었고, 참여해서 임금을 받는다고 하더라도 여전히 가난한(최저생계비 이하의 가구소득을 보이는) 가구는 많이 존재하였다. 그리고 한시적 생활보호대상자로 선정

된다고 하더라도 학비와 의료보험료 면제(의료보호대상자가 되면 의료보험료를 내지 않아도 됨)이외에는 별다른 지원을 받지 못하기 때문에 여전히 빈민으로 남아있을 수밖에 없는 상황이었다. 정부에서 이렇듯 미온적인 대응으로 일관한 것은 이 사회의 지도층 및 권력자들 중에 ‘복지에는 비생산적(낭비적) 복지가 있다’고 생각하는 사람들이 많이 있기 때문이다. ‘일할 수 있는 사람들에게는 일자리를 주어야지 복지급여를 제공하면 그들이 일하지 않으려 들 것이다’라는 생각을 가진 사람들이 많다는 것이다. 그런데 일할 수 있는 사람들은 대량 실업 상황에서 어디 가서 무슨 일을 하고, 실직자를 가장으로 둔 아동이나 노인들은 도대체 무엇을 먹고 어떻게 살란 말인가? 복지에는 비생산적 복지가 있다고 믿는 사람들에 의해서 실직자 가정은 더욱 더 파괴되어갔고, 국가로부터 기초생활도 보장받고 있지 못한 가구들은 많이 존재하게 되었다. 이러한 상황에서 ‘일을 하지 않으려고 하는 사람들에게 일을 시키려고 그들의 피부양자(노인, 아동)를 방치해 두어서는 안 되며, 일을 해도 그 보수가 적고, 피부양자가 많으면 기초생활을 유지해 나갈 수 없을 정도로 가난할 수 있다’는 사실을 직시한 많은 사람들에 의해 국민기초생활보장법 제정 운동이 시작된 것이다.

이러한 운동은 어느 날 갑자기 시작된 것은 아니다. 그 뿌리는 생계보호기준 헌법소원으로 거슬러 올라간다. 1994년 2월 서울시 중구 중림동에 거주하는 노인부부가 생활보호급여의 적정기준 문제에 대하여 참여연대의 도움을 받아 헌법재판소에 헌법소원 심판청구를 낸 일이 있었다. 이들의 헌법소원의 청구취지는 복지부가 당해연도 1월에 고시한 생활보호사업지침상의 생계보호기준이 우리나라의 최저생계비기준에 못 미치는 낮은 금액을 책정하고 있기 때문에 헌법이 국민에게 보장하고 있는 인간다운 권리와 행복추구권을 침해하고 있다는 주장이다. 80세가 넘는 고령인 노인 부부는 1994년 현재 매월 65,000원의 생활보호급여를 받고 있었는데, 이와 같은 보호급여만으로는 생활보호대상자들의 최저생계비를 충족하지 못하

고 최저한의 인간다운 생활을 할 수 없기 때문에 국가가 지고 있는 최소한의 사회보장의무이행을 현실화하기 위해 복지부의 사업지침이 위헌임을 심판해 달라는 것이었다. 이 재판은 직접적인 성과는 거두지 못했지만 국민에게 ‘최소한의 인간다운 삶’을 보장하려면 사회복지비 확충이 필연적이라는 점을 일깨웠고, 이후 노령수당 미지급 관련소송 등 복지운동 차원의 공익소송의 효시가 되었다.

1996년 11월에 참여연대에서 생활보호법 개정을 청원하여 1997년 8월에 생활보호법이 개정되었고, 이후 1998년 4월에 생활보호법 전면개정 입법을 청원하여 그해 9월에 생활보호법이 개정되었으며, 그것은 다시 1998년 7월에 국민기초생활보장법의 입법청원으로 이어진 것이다. 그동안 생활보호법 개정의 방향은 대상자가 될 수 있는 자격을 완화시키고, 대상자간의 형평성을 제고하며, 급여를 받을 수 있는 자격을 완화시키는 것이었다. 참여연대를 중심으로 한 시민단체에서 기초법 제정 운동을 어떻게 벌여왔고 그것이 정책에 어떻게 반영되어 왔는지를 몇 단계로 구분하여 쟁점별로 정리하면 다음과 같다.

제1절 1단계: 국민기초생활보장법 제정 청원(1999. 5 이전)

정부는 초기에 기초법제정에 매우 부정적인 시각을 갖고 있었고, 국회의 이성재, 김홍신 의원을 비롯한 소수의 사람들만이 법제정을 찬성하고 있었다. 참여연대를 중심으로 한 23개 시민단체(김홍신 의원 소개)에서 청원(1998년 7월 23일)한 국민기초생활보장법의 주요골자는 다음과 같다(문진영, 1999).

○ 법의 목적

기초생활보호법은, 생활보호제도가 헌법 제34조에 명시하고 있는 생존

권적 기본권에 근거한 것으로서 최저생계비 수준 이상의 국민 생활을 보장하여야 할 국가와 지방자치단체의 법률상의 의무를 명시하고, 이와 같은 수준의 생존권은 국민들의 권리임을 분명히 하고 있다. 즉 이 조항의 개정은 기존의 국가의 재량에 의한 자선적 생활보호급여에서 법적인 보장을 받는 권리성 급여로 전환하는 의미를 가지고 있다.

○ 대상자의 범위

생활보호제도는 65세 이상의 노인, 18세 미만의 아동, 임산부 등 전통적인 노동불능자만을 대상으로 하는 구빈법(poor law)적 전통이 아직까지 강하게 남아있는 지극히 예외적인 부조제도이지만, 기초생활보장법은 모든 국민은 일단 빈곤하기만 하면 연령 등의 인구학적 특성을 배제한 채 그 원인을 불문하고 급여를 제공하는 것을 골자로 하고 있다.

또한 국민기초생활보장법에서는 급여대상자 선정기준을 소득기준으로 일률화 시키기 위하여, ‘소득인정액’이라는 개념을 도입하고 있다. 즉 개별가구의 소득에 재산의 소득환산액을 합하여 소득기준 하나만으로 선정기준을 설정하는 방식을 택하고 있다.

○ 최저생계비의 결정

기초보장법에서는 최저생계비를 중앙생활보장위원회의 심의·의결에 따라 보건복지부 장관이 “매년 지역별, 가구규모별, 가구유형별로 공표하는 금액”으로 정하여 보건복지부 장관의 자의성을 가능한 한 제한하고 있다. 또한 최저생계비의 결정에 있어서 정부나 이익단체의 압력을 피하기 위하여 “연구기관은 당해 연구에 대한 자율성을 갖는다”라고 명시하였고, 비계측연도의 최저생계비 추정방식에 대한 논란의 여지를 줄임으로써 국민 복지 향상에 도움을 줄 것으로 기대되었다.

○ 수급자의 구분

생활보호법상의 자활보호대상자는 인구학적 특성을 형식상 적용하여 예산 등의 필요에 따라 정책적으로 배제된 실직자라고 할 수 있는데, 이들 역시 소득수준과 재산수준이 법적 요건에 맞는 한도에서는 생계보호 등을 받아야 함은 자명하다. 따라서 국민기초생활보장법은 급여대상자의 구분을 삭제하여, 즉 자활보호대상자 제도를 폐지하고 오로지 “최저생계비 이하의 소득인정액”을 지닌 빈곤자 모두를 수급자로 선정하여 생계보호를 제공할 것을 주요 개정골자로 하였다. 한편, 국민기초생활보장법에서는 수급자의 생계유지 능력을 감안하여 생계보호의 내용을 달리 행할 수 있다는 점을 명시하고 있어서, 자발적 실업자 등에 대한 생계급여를 제한할 수 있도록 하였다. 따라서 근로능력이 있는 저소득자들에게는 근로의욕을 계속 유지하게 하는 제도적 장치가 가능하도록 하였다.

○ 주거급여의 신설

주거급여를 신설하여, 주거가 없는 수급자의 경우에는 현행의 시설보호에 해당하는 시설입소가 가능하도록 하였다. 이러한 주거급여의 제공은 대상자들로 하여금 현 상태의 주거를 유지할 수 있도록, 즉 주거권을 보장할 수 있도록 최소한도의 주거수리비, 임대료 보조 등 현금급부를 실시하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

○ 임시급여

생활보호제도에서는 요보호대상자가 보호대상에서 제외되는 처분을 받아서 불복절차를 진행할 경우, 최종적인 판단이 내려질 때까지 짧게는 1년에서 길게는 수년까지 소요될 수밖에 없다. 이러한 불복기간 중에 대상자는 아무런 생계대책 없이 생존의 위협을 받게 되므로, 실질적으로 불복절차가 사용되지 못하고 있는 실정이었다. 따라서 이 기간에도 생계급여

를 제공할 필요성이 제기되고 있는데, 시민사회단체의 청원법(안)에서는 임시급여를 신설하였다.

이러한 시민단체의 청원안은 1998년 10월 9일 이성재 의원을 중심으로 한 국민회의에서의 법안 발의로 이어졌고, 11월 12월의 보건복지위의 심의를 거쳐 복지위 법안심사소위 정부의 합의안을 수용하여 위원회 대안으로 의결하게 되는데 시민단체의 청원안과의 차이는 최저생계비의 결정관련 조항은 생활보호법을 그대로 따르는 것으로 하고, 임시급여 대신 긴급급여로 대체하는 수준이었다. 또한 주거급여의 내용을 단순히 하는 정도의 변화가 있었다. 이러한 대안도 예산당국과 관련예산 등 사전협의를 전제로 한 것이었기 때문에 정부에서 본격 시행을 검토하게 되면서 기초보장법의 실 내용은 이후에 상당한 변화를 겪게 된다.

1999년 3월 4일 기초법(안)의 청원단체를 중심으로 국민기초생활보장법 제정추진연대회의(이하 연대회의)를 구성하여 본격적으로 제정 추진 운동을 전개하였고, 제정추진운동은 첫째, 관계당국자(청와대, 국무조정실, 복지부, 노동부 등)에 대한 면담 및 설득작업, 둘째 저소득층을 중심으로 한 교육 및 홍보사업(리플렛 작성), 셋째 사안별 성명서 작성 및 발송, 넷째 법(안)의 주요 내용 구성 및 쟁점사항에 대한 정리 등으로 추진되었다.

제2절 2단계: 제도 설계를 위한 협상 단계(1999. 6~1999. 8)

1. 국민기초생활보장법(안)에 대한 협상

시민단체의 노력과 정치적인 수용, 그 결과 1999년 9월 7일 국민기초생활보장법은 제정되었다.⁴⁾ 제정과정 중에 여러 가지 쟁점이 많았고, 현행

4) 국민기초생활보장법 제정과정에 관한 내용은 많은 연구가 있기 때문에 상세한 기술은 생략함.

기초법은 타협의 산물이다. 1999년 6월 21일 김대중 대통령의 울산발언 있기 전까지 법제정에 미온적이던 정부 측에서 바로 다음날 긴급실무회를 여는 등 법 제정이 본격화 되었다. 7월 10일 경제정책조정회의에서 법률제정안의 주요내용에 대해 합의하였고, 이후 8월 2일까지 여야의 핵심의원들과 복지부 생활보호과를 중심으로 한 실무협의를 이루어 졌다. 아래 <표 3-1>은 양당 실무협의안 검토내용에 대한 연대회의의 입장을 나타낸 것이다.

<표 3-1> 국민기초생활보장법(안)의 양당 실무협의안 검토내용에 대한 연대회의의 입장

검토내용	찬성여부	적극적 찬성	찬성	조건부/부분찬성	반대	최종 수용여부
1. 법률용어의 변경(수급권자 → 급여 대상자, 보장기관 → 급여기관)					√	○
2. 최저생계비 계측기간의 변경 (3년 → 5년)			√			○
3. 소득인정액의 적용시점(2004년)					√	X
4. 주거급여의 신설 유보					√	○
5. 육성회비 추가 유보					√	
6. 중앙생활보장위원회의 변경				√		○
7. 법(안)의 목적 중 헌법 제34조 언급의 삭제					√	X
8. 보장수준의 추상화(최저생계비수준의 생활→건강하고 문화적인 생활)			√			○
9. 소득평가시 가구특성의 반영				√		○
10. 조사 및 보고시점의 다양화			√			○
11. 조회동의서 등 서류징구를 요구하지 않음			√			○
12. 구직활동 추가를 삭제함				√		○
13. 보장업무비용 차등보조 조항의 임의 규정화			√			○
14. 사회복지전담공무원을 일반직 특별 임용함	√					○

자세한 내용을 알기 위해서는 박윤영(2002), 안병영(2000), 이민아(2000), 문진영(2001) 등의 연구를 참조 바람.

- 법률용어의 변경(수급권자 → 급여대상자, 보장기관 → 급여기관): 반대
 - 정부에서는 법(안)에서 명시한 수급권자와 보장기관을 사용할 경우, 구체적 권리성 부여 여부에 대한 논란의 소지가 있어 소송제기 증가 등 행정적인 부담이 예상되기 때문에, 중립적 용어인 급여대상자와 급여기관으로 바꾸어야 한다고 주장하였다.
 - 한편 이러한 법률용어의 변경은 관계부처장관회의에서 정부측 의견으로 합의되었다.
 - 그러나 연대회의에서는 장기적인 관점에서, 이 법(안)이 법적 청구권을 보장하는 구체적 권리에 기초한 프로그램으로 발전하기 위해서는 중립적인 용어보다는, 비록 선언적인 의미밖에 없다하더라도, 수급권자와 보장기관이라는 용어를 사용하여야 한다는 입장을 명백히 하였다.
- 최저생계비 계측기간의 변경(3년 → 5년): 찬성
 - 빈곤연구 등을 위한 기초적인 원시자료의 축적이라는 면에서는 현행 5년 주기로 계측하는 것보다 3년 주기로 계측하는 것이 바람직하나, 행정부가 주장한 정책비용의 측면을 고려하여, 현행 5년주기 계측방식에 동의하였음. 또한 연대회의는 정부가 비계측연도에 대한 합리적인 추계방식을 강구할 것을 주장다.
- 소득인정액의 적용시점(2004년): 반대
 - 정부에서는 선정기준을 소득인정액으로 일원화하는 것이 현실적으로 어렵기 때문에, 현행대로 이원적인 기준을 유지하되, 준비기간 3년(기준의 합리적 설정 및 검증기간 1년과 조정기간 2년)을 거쳐서 2004년에야 일원화된 선정기준(소득인정액)을 적용할 것을 주장하

였다⁵⁾. 그러나, 이원화된 선정기준을 유지함으로써 야기되는 수급 자격자의 누락의 문제는 현행 공공부조제도의 치명적인 문제점이기 때문에, 기초법의 제정을 계기로 하루빨리 극복해야할 과제를 주장하였다. 따라서 연대회의는 2000년 7월 전체제도 실시를 전제로 기준의 설정 및 검증기간 1년과 급여내용의 변동 조정기간 1년을 거쳐서 2001년 7월에 소득인정액을 적용하여야 한다는 점을 명백히 하였다.

○ 주거급여의 신설 유보: 반대

- 정부에서는 주거급여를 신설할 경우, 생계급여를 분리하여 지급할 수밖에 없어서 행정적으로 큰 부담이 되고, 또한 실제적으로는 총액이 동일하기 때문에, 신설의 실익이 크지 않다는 점을 들어, 주거급여의 신설을 반대하였다. 대신 주거유형에 따라 생계급여지급 기준표를 세부화 하는 방안을 모색하였다. 그러나 주거급여의 신설이 행정적으로 커다란 부담이 된다면, 국민기초생활보장법(위원회 대안 수정안) 제7조 제3항에 “제1항 2호의 주택급여와 제3호의 의료급여는 따로 법률이 정하는 바에 의한다”라고 명시된 바와 같이 주택급여를 법(안)에 신설하고, 장기적으로 주거관련법(예를 들면 주거기본법 등)의 제정을 통하여 수급자의 주거안정을 기해야 한다는 점을 명백히 하였다. 따라서 연대회의에서는 국민기초생활보장법(위원회 대안 수정안)대로 주택급여를 신설하고 위에서 언급한 제7조 제3항의 단서조항을 둘 것을 주장하였다.

5) 관계부처장관회의에서는 소득인정액의 적용에 따른 문제점을 우려하여, 현행의 이원화된 기준을 유지하는 것으로 결론을 내렸었음.

○ 육성회비 추가 유보: 반대

- 정부측에서는 정부의 재정부담의 한계로 육성회비의 지급이 현실적으로 어렵다는 점을 들어, 육성회비의 추가를 유보해야 한다고 주장하였다. 그러나 실제로 육성회비가 상당히 부담스러운 대상 가구가 다수 존재한다는 사실을 고려해 볼 때, 이러한 정부의 소극적이고 안일한 제도운영 기조는 새로이 국민기초생활보장법을 제정하고자 하는 근본적인 정신을 훼손할 가능성이 있다는 점을 분명히 하였다.

○ 중앙생활보장위원회의 변경: 부분 찬성

- 정부에서는 중앙생활보장위원 중 공익을 대표하는 자를 포함하여야 하며, 중앙생활보장위원회와 지방생활보장위원회 공히 기능이 유사한 위원회로 통폐합할 것을 주장하였다. 연대회의는 중앙생활보장 위원회를 구성하는 위원 중 공익을 대표하는 자를 포함하여야 한다는 점은 동의하였다. 그러나 중앙생활보장위원회를 기능이 유사한 위원회로 통폐합한다는 것은 고유업무의 특성을 고려해 볼 때 동의할 수 없고, 다만 지방생활보장위원회는 현실을 고려하여 통폐합하는 것에는 동의하였다.

○ 법(안)의 목적 중 헌법 제34조의 언급을 삭제: 반대

- 연대회의는 이 법(안)이 수급자가 구체적 권리로서 청구권을 행사할 수 있는 법률적 장치가 완비되어 있지 않기 때문에, 앞으로 법의 보완이 이루어져야 한다는 입장을 가지고 있었다. 따라서 연대회의에서는 장기적으로는 청구권 행사를 위한 구체적인 절차를 규정하는 조항을 신설하기 위한 디딤돌로서 법(안)의 목적에 헌법 제

34조에서 규정한 인간다운 생활을 할 권리를 명시하여야 한다는 입장을 밝혔다.

○ 기타 찬성 혹은 부분 찬성 조항

- 보장의 수준의 추상화(최저생계비수준의 생활→건강하고 문화적인 생활): 찬성
- 소득평가지 가구특성의 반영: 조건부 찬성(정부측에서는 가구특성의 모든 요소를 고려하기 곤란하기 때문에, 소득평가지 가구특성에 따른 추가비용을 인정하는 방안을 활용하는 것이 바람직하다는 의견을 제시)
- 조사 및 보고시점의 다양화: 찬성
- 조회동의서 등 서류징구를 요구하지 않음: 찬성
- 구직활동 추가를 삭제함: 조건부 찬성(정부측에서는 수급권자에 대한 불필요한 규제라는 이유)
- 보장업무 비용 차등보조 조항의 임의규정화: 찬성
- 사회복지전담공무원을 일반직으로 특별임용함(부칙 제8조): 적극적 찬성

○ 조건부 수급제도/근로소득공제제도

국민기초생활보장법이 제정에 특히 경제부처 공무원을 중심으로 극렬한 반대가 있었는데, 그들의 주요 논리는 국민기초생활보장법은 근로의욕을 저하시킬 수 있다는데 있다. 그들은 국민기초생활보장법이 제정되면 노동능력이 있는 사람들의 근로의욕을 감퇴시켜 국가 경제에 어려움을 안겨줄 것이라고 우려하였다. 처음에 국회에 제출된 국민기초생활보장법(안)에 노동능력 유무와 상관없이 최저생계비 이하의 소득이 있는 가구에게는 생계

보호를 실시하자는 내용을 포함하고 있는데, 소득이 최저생계비에 못 미치는 사람들이 일을 하나 안 하나 최저생계비를 보장받을 수 있다고 한다면 누가 일을 하려고 하겠느냐는 것이 그들의 주장이었다. 이러한 주장은 기획예산처의 한 자료⁶⁾를 살펴보면 알 수 있다. 기획예산처는 그 문서에서 “일할 능력이 있는 자까지 공적부조를 지급하는 것은 근로의욕을 저하시키게 되므로 근로능력이 있는 자는 직업훈련과 일자리 제공에 역점을 두어야 하며 공적부조는 꼭 필요한 자에게만 적정수준이 지급되어야 한다”고 제안하고 있다. 이러한 시각과 맞서는 주장은 다음과 같다. 즉, 일을 해도 가난한 사람이 존재할 수 있고, 설령 한 가구 내에 유일한 노동능력자가 일을 하지 않으려고 하는 경우에도 그 사람에게 일을 시키기 위해서 그 가족 구성원(아동, 노인 등) 모두의 비참한 생활을 국가가 방치해서는 안 되며, 노동능력자가 포함되어 있는 가구에 공공부조를 제한하는 것은 고실업 상황에서는 설득력이 없다는 것이다. 그리고 노동능력자가 포함되어 있는 가구를 공공부조 대상 가구로 책정한다고 해도 노동을 유인할 수 있는 방안이 있다는 것이다. 그것은 일명 ‘당근요법’과 ‘채찍요법’으로 ‘당근요법’은 일을 하는 사람에게는 소득의 일부분을 공제해 주는 것이고, ‘채찍요법’은 근로명령을 거부한 자에게는 생계급여를 제한하는 것이다(허선, 1999). 이러한 논쟁의 결과로 조건부 수급제도와 근로소득공제제도가 동시에 제정된 법 내용에 포함되게 되었지만 현재 실질적으로 적용되고 있는 것은 채찍 요법인 조건부수급제도일 뿐이다.

○ 시행시기

많은 사람들이 노력하였기에 국민기초생활보장법은 제정될 수 있었지만, 1999년 9월 7일에 제정된 국민기초생활보장법(이하 기초법)을 놓고 정부와 법제정 추진 주체(혹은 시민단체)간에 엄청난 관점 차이(동상이몽)가

6) 기획예산처 복지노동예산과, 『주요 국가의 사회복지 개편동향』, 1999. 4. 30.

존재한다는 사실을 확인하고, 우리 사회가 얼마나 허술한 사회인가를 확인할 수 있는 데는 오랜 시간이 걸리지 않았다.

법 제정의 과정이 험난했기에 법이 국회본회의를 통과한지 얼마되지 않은 시점에서 열린 연대회의 회의에서 통과된 법에 대해 전체적으로 긍정적인 평가를 내렸던 것이 사실이다. 연대회의 한 문건(1999년 8월 25일)을 보면 "전체적으로 긍정적으로 평가할 수 있다. 특히 노동능력가구(이전의 자활보호대상자)에게 생계급여를 비롯한 각종 급여를 지급하게 된 것과, 긴급급여, 주거급여의 신설, 사회복지전담공무원의 확대 배치를 명문화한 것은 커다란 성과라 할 수 있다."는 구절이 있다. 그리고 1999년도 말에 2000년도 정부예산을 편성할 때 최종적으로 기초보장예산이 전년도에 비해 4.0% 삭감되었다고 하더라도 2000년 2월 17일 기초보장법의 시행령·규칙이 입법 예고될 때까지만 해도 기초법 제정운동을 벌여왔던 단체들이나 전문가들은 기초보장법에 대한 기대감이 컸던 것이 사실이었다. 그것은 기초법에 최저생활의 보장이 국가의 의무이자 국민의 권리로 분명히 명시되었기 때문에 수급자 자격요건이 완화되어 수급자가 늘어나게 되면 예산은 자동적으로 확보될 수밖에 없을 것이라는 판단 때문이었다. 따라서 기초법 제정운동에 참여했던 전문가 중 일부는 보사연에서 진행된 기초법 시행방안 연구에 참여하기도 했던 것이다. 그리고 만족스럽지는 않았지만 첫술에 배부를 수는 없다는 판단에 입법 예고된 시행령과 시행규칙에 대해 초기에 크게 문제시하지 않았다. 당시만 해도 달라진 복지부의 자세를 높이 평가하기도 했던 것이 사실이다. 복지부는 보사연에서 진행된 시행방안 연구에 있어서 시민단체, 노동계, 학계, 언론계의 사람들을 적극 참여시켰고, 가능한 한 각계의 의견을 수용하려는 자세를 견지하였다. 당시만 해도 주도적으로 법 제정 운동을 벌여왔던 단체나 사람들이 어느 정도 승리감, 성취감에 도취되어 있었고, 그동안의 운동과정에 육체적으로 정신적으로 피로해 있었던 것이 사실이다.

2. 2000년도 기초생활보장 예산 결정

기획예산처가 발표한 2000년도 예산 편성을 보면 생활보호예산이 줄어드는 것으로 나타났다(표 3-2참조). 원래 복지부는 생활보호대상자 지원대상을 1999년 수준으로 유지하되 생활보호대상자 중 자활보호자에 대한 일거리 및 생계비 지원을 새로 시작한다는 방침 아래 생활보호대상자 지원 예산을 올해 1조9천4백 억 원보다 16% 증액된 2조 2천6백억 원 수준을 요청했다. 그런데 기획예산처에서는 오히려 올해보다 9%나 준 1조7천7백억 원으로 축소 조정했다. 복지부에서 요청한 신규사업 예산은 전액 받아들여지지 않고, 올해 전체 생활보호대상자 191만 9천명(전체인구의 4.2%)중 76만 명을 차지하는 한시적 생활보호대상자 가운데 절반인 38만 명에 대한 예산지원을 삭감해서 내년도에는 153만 9천명만 생활보호대상자로 선정해서 지원하겠다는 것이었다. 그런데 기획예산처의 당초 안은 당정협의를 거쳐 1999년 예산보다 4.3% 축소하는 것으로 조정되었는데, 그 근거는 한시적 생활보호대상자를 내년 1월부터 9월까지는 54만 명으로 하고 국민기초생활보장제도가 실시되는 10월부터는 38만 명으로 줄이겠다는 것이었다.

1999년 9월 7일 국민기초생활보장법이 제정되었고, 국민기초생활보장제도를 2000년 10월부터 시행해야 하는 시점에서 이러한 발표가 있었던 것이다. 당시 복지부는 지금까지처럼 생활보호대상자를 선정 및 보호하는데 연령 제한을 두지 않고 모든 저소득층에게 생계비 지원 등을 통하여 기초생활을 보장하여 사회안전망의 사각지대를 해소하겠다고 밝혀 결식아동 등 생활의 곤란을 겪고 있는 저소득 가구는 그나마 희망을 갖게 되었다. 그런데 뒤이어 기획예산처가 발표한 2000년도 예산 편성방향에서 생활보호대상자 지원대상자수가 대폭 줄어들고 기초생활보장법 준비에 필요한 필수 예산이 전액 삭감되었던 것이다. 물론 일부의 조정은 있었지만 정부당국의 이러한 조치는 타당성이 없는 것이었다.

〈표 3-2〉 2000년 기초생활보장 예산안 내역

(단위: 백만원)

구 분	'99예산 (A)	2000년도 예산			예산안의 주요내역
		복지부 요구	기획예산 처 안(B)	당정협의 결과(C)	
○ 생계보호	878,891	1,036,243	824,086	867,887	대상자수 1 - 9월 170만명 10 - 12월 154만명 (한시보호자 16만명 축소)
-거택보호	547,462	578,230	490,204	520,273	거택보호자 생계비 177,969원 (기초생계 132,690원, 학비 6,318원, 의료비 38,961원) 해산보호비 180천원 장의비 500천원
-시설보호	62,033	78,755	67,808	좌동	○ 지원수준 : 86,756→89,335원/인.월
-자활보호 생계비	234,000	327,185	201,953	215,685	○ 지원액 : 150천원/가구.월(9개월) ○ 생계비 : 30천원 /인.월
-자활보호 장제비	1,996	3,163	2,109	좌동	○ 지원액 : 200→200천원/구
-주거개선비	-	47,945	41,433	좌동	○ 지원액 : 28천원/가구.월(3개월)
-양곡차입금 상환	33,215	-	20,579	좌동	
-최저생계비 계측조사	185	-	-	-	
○ 교육보호	91,383	114,812	84,922	91,543	○ 지원액 : 584→660천원/인.년
○ 기초생활보장 인프라 구축	-	13,281	888	좌동	○ 전문요원 실무교육 : 239백만원 ○ 추진반 운영 : 54백만원 ○ 연구용역비 등 : 200백만원 ○ 홍보비 등 : 395백만원
○ 특별취로사업	100,000	50,000	50,000	좌동	○ 대 상 : 42천명 ○ 노임단가 : 20천원 ○ 지원기간 : 6→3개월(20일/월)
○ 공공근로사업	51,021	104,105	43,626	좌동	
○ 사회복지사 국제교류사업	360	-	-	-	
○ 노숙자보호	11,198	11,198	8,893	좌동	○ 보호인원 : 5천명
○ 생업자금융자 (채특)	(35,000)	(40,000)	(40,000)	좌동	○ 융자가구 : 5 → 6천가구 ○ 융자한도 : 1,200→1,500만원/가구
○ 의료보호	809,805	931,848	755,275	796,868	
합 계	1,942,658 (35,000)	2,263,177 (40,000) +16.5%	1,767,690 (40,000) -9.0%	1,859,705 (40,000) -4.3%	

자료: 보건복지부, 2000년도 보건복지부소관 세입·세출예산개요, 1999.9

알려진 바에 따르면 예산당국은 실업자 수가 감소추세에 있기 때문에 대상자수를 절반가량 줄인 것이라고 설명하였다. 그러나 2000년 실업자 규모가 획기적으로 감소되리라는 전망도 없었고 특히 빈곤율이 감소되고 있다는 아무런 증거도 없었던 상황에서 생활보호대상자 수의 축소를 전제로 한 예산의 대폭적인 감축은 타당성을 가질 수 없었다.

시민단체에서 청원한 국민기초생활보장법을 정부와 국회에서 받아들인 것은 기존의 생활보호제도가 불합리하게 되어 있어서 생활보호법으로는 대량실업 상황 하에 국민의 기초생활을 보장하기 어렵게 되어 있다는 점을 인정했기 때문이다. 즉, 국민기초생활보장법의 제정 의의는 실업으로 인한 빈곤이 개인의 책임이라기보다는 사회의 책임이기 때문에 저소득 실직자 가족에 대한 기초 생활 보장은 국가가 책임을 져야 한다는 것을 확인했다는 점이다. 이와 같은 상황에서 국민기초생활보장법 제정의 의미를 살리기 위해서는 불합리한 생활보호제도를 하루 빨리 개선하여 국민의 기초 생활을 보장할 수 있는 시스템을 구축하여 나가야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 정부 당국에서 불합리한 생활보호제도를 기준으로 하여 오히려 대상자수를 축소한다는 전제하에 예산을 삭감한 것은 커다란 문제였다.

생활보호법 하에서는 자활보호대상가구는 아주 제한적으로 생계비를 지원받고 있었다. 1999년 당시 정부에서는 자활보호대상가구중 소득수준이 일정 수준이하인 가구에게만 동절기 6개월 동안만 최소한의 생계비를 지원하고 있을 뿐 대부분의 자활보호가구에게는 생계비 지원이 이루어지고 있지 않았다. 자활보호대상가구라고하여 자활이 가능한 혹은 노동능력이 있는 가구가 아니라 50% 이상은 자활이 불가능한 가구들이었다. 따라서 생계비를 지원 받고 있지 못한 자활보호가구의 경우 아동 결식, 부모의 가출, 가족 해체가 발생하고 있거나 그렇게 될 가능성이 매우 높은 상황에 처해 있었던 것이다. 따라서 이들에 대한 생계비 지원을 위한 예산 편성은 그 어떤 정부 예산보다도 우선시 되어야 하는 부분이었다. 또한 현

행 생활보호대상자 선정방법이 불합리하게 설정되어 있다는 것은 주지의 사실이고 그렇기 때문에 국민기초생활보장법을 제정하게 된 것이다. 기초생활을 보장할 수급자를 합리적으로 선정하게 된다면 생보법 하에서의 대상자 보다 그 수가 늘어나게 될 것은 뻔한 이치였다. 따라서 생보법 하에서 제도를 개선할 수 있는 부분은 개선되어야만 하는데 그 대표적인 것이 자활보호대상자에 대한 생계비 지원(생계보호)이다. 현행 생활보호법으로도 자활보호대상자에게 연중 생계보호를 실시할 수 있게 되어 있고, 대상자 선정을 좀 더 합리적으로 변경할 수 있다. 이러한 점을 고려할 때 오히려 2000년도 예상 대상자수를 1999년 보다 늘려 잡아야 하고, 또한 자활보호대상가구에 대하여 최저생계비에 부족한 생계비를 연중 지원할 수 있게끔 예산을 편성했어야 할 것이다.

한편 국민기초생활보장제도의 원만한 실시를 위해서는 인프라 구축이 절대적으로 필요했다. 가구원수별 최저생계비를 대상자 선정기준으로 활용하고, 그에 따른 대상자 수를 파악하기 위해서는 우선 사회복지 전담 공무원의 대폭적인 확충이 필요하고, 수급권가구의 소득을 파악하기 위해서는 전산망 구축이 시급한 상황이었다. 그럼에도 불구하고 읍·면·동 사무소의 사회복지전담 공무원 확충예산이 요구수준인 1,200명에서 600명 예산으로 삭감된 것도 커다란 문제였다. 이 모든 것이 기초생활보장법 제정을 바라보는 예산당국의 시각을 보여주는 것이었다고 볼 수 있다.

3. 2000년도 최저생계비 결정

우리나라 최초로 정부에서 발표하게 된 최저생계비를 둘러싸고 정부 측과 법제정 추진주체였던 시민단체간의 논의 과정은 치열했지만 결과를 두고는 별 갈등이 없었을 뿐만 아니라 2000년 최저생계비 계측결과를 환영하는 성명서를 연대회의 측에서 발표하였다(1999년 12월 3일). 물론 연대회의내부에서는 이견이 많이 존재하였다.

〈표 3-3〉 2000년도 최저생계비

구 분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구 이상
대도시	344,243	570,122	784,164	986,370	1,121,503	1,265,513
중소도시	324,011	536,614	738,076	928,398	1,055,588	1,191,134
농어촌	278,907	461,915	635,333	799,161	908,646	1,025,324

참고: '99년 심의결과치에 예산안의 물가상승 전망치인 3%를 적용하여 2000년도 최저생계비를 결정기로 함 (제4차 전체회의)

제3절 3단계: 수급권운동시기(2000.2~2000.10)

1. 시행령·시행규칙 제정 과정상의 주요 쟁점

토대(정신적·물질적)가 변하지 않으면 무늬만 변한다는 사실과 우리사회에 반복지의 장벽이 얼마나 두터운가를 확인하는데 오랜 시간이 걸리지 않았다. 우리나라의 여러 조건을 놓고 볼 때 기초법과 같은 법이 제정되는 것은 불가능에 가까운데(그것도 그렇게 짧은 시간에) 복지확대반대론자들이 보기에 그토록 진보적인 내용이 담겨져 있는 법이 제정된 것은 기적에 가깝게 보였던 것이다. 그런데 많은 반복지주의자들이 우려했던 일은 그렇게 쉽사리 이루어지지 않았고, 그 역시 짧은 시간에 그들의 시각에서 제자리를 잡아가기 시작했다. 즉, 입법 예고된 시행령과 시행규칙에 대해 정부 부처간 협의 과정 속에서 기초법의 제정목적과 의의는 더 많이 훼손되어져 갔던 것이다. 예전처럼 최저생계비를 정부 마음대로 정하지 못하게 되자기 재산기준을 강화하고 비현실적인 부양의무자기준을 설정함으로써 수급자수를 줄일 수 있도록 하였고, 수급자의 근로의욕 유지를 위한 긍정적인 방법(근로소득공제제도)은 연기·축소하였고, 부정적인 방법

7) 2000년 최저생계비의 경우 보사연의 연구를 거쳐 중앙생활보호위원회에서 심의·의결되었음.

(조건부 수급: 일 안하면 생계비 안주기)을 적극 사용하기로 한 것이다.⁸⁾

2000년 2월 17일 국민기초생활보장법 시행령, 시행규칙이 입법예고 되었는데, 그 내용을 보면 시민단체(기초연대회의)의 요구는 대부분 반영되지 못하였고, 타 정부기관의 요구안이 대폭 수용되고 있음을 알 수 있다.

먼저 차상위계층 선정기준과 부양의무자 부양능력 판별기준을 둘러싼 주장이 서로 달랐다. 입법예고안을 보면 부양능력자와 차상위계층에 대한 판별기준으로 소득이 최저생계비의 120%(단, 출가한 딸은 150%) 미만인자로 설정(제2조)되어 있고, 부양의무자에 관한 규정에서 수급자와 차상위계층에 속하는 자는 부양능력이 없는 것으로 판정(제 7조)하도록 되어 있다. 이에 대해 기획예산처의 요구는 재산기준을 도입(수급자 재산기준의 1.2배)하자는 것이고, 소득기준 120%에 맞추어 재산기준도 1.2배로 설정하자고 주장하였다. 결국 기획예산처의 요구대로 재산기준을 첨가하여 재산기준의 120% 미만(2003년 이후에는 재산의 소득환산액이 최저생계비의 35%미만)을 설정하였다. 단, 일용직과 행상에 종사하는 사람은 재산기준만 적용하고, 부모나 증증장애인 부양자는 복지부장관이 정하는 경우로 제한하였다.

둘째, 대학생 등록금 특별공제에 관한 쟁점으로 입법예고안에서는 대학생인 수급자의 입학금과 수업료를 공제하도록 되어 있었다. 그러나 서울시, 경기도, 예산처에서 그 규정을 삭제할 것을 요구하였는데, 삭제사유는 다른 수급자와의 공평성 문제(불만 제기 우려), 사회통념상 의무교육의 범위를 벗어난다는 것이었다.

셋째, 근로소득 공제제도를 둘러싼 이견이 존재하였다. 입법예고안에서는 공제대상소득 및 공제율을 1) 공공근로 및 자활공동체 참가로 인한 소득(100분의 50), 2) 장애인 직업재활시설에의 참여에 의한 소득(100분의 50), 3) 학생의 근로소득(100분의 50), 4) 제1호 내지 제3호를 제외한 영제5조제1항제1호 및 제2호의 소득(100분의 15)으로 되어 있었으나 기획예산

8) 이에 관한 자세한 사항은 [복지동향] 제23호(2000년 8월호), 허선, "국민기초생활보장법 시행령에 대한 의견"을 참조바람.

처는 100분의 10의 범위 내에서 보건복지부장관이 정하는 비율(2002년 시행)로 하자고 주장하였고, 그 근거로 수혜대상자수 확대 및 막대한 재정소요를 유발하는 반면 근로유인효과 미미하다는 점을 들고 있다(시행과정에서 확대 여부 검토). 그리고 추가예산 규모를 파악하기 어렵다는 이유를 들어, 어느 정도 소득이 파악된 이후인 2002년부터 소득공제율제도를 실시하는 의견을 제시하였다. 이에 대해 재정경제부는 100분의 20 범위안이 바람직하다는 의견을 제시하였는데, 그 사유로 ‘소득공제율이 높을 경우 차상위계층과의 소득 역진현상이 심화되고, 최저생계비 이상을 다수 보호하여 재정부담이 증가’된다는 점을 들었다. 결국 최종적으로 수급자수 확대 및 재정소요 등을 감안하여 근로소득공제는 2002년부터 시행하되 그 공제율을 10%로 하는 것을 원칙으로 하고, 공공근로 등의 공제율은 수급자가 취업에서 공공근로 등으로 옮기는 것을 방지하되 근로활동을 전제로 하므로 10%의 격차를 두며(20%), 장애인, 학생 등의 공제율은 수급자가 공제율 차이로 장애인, 학생으로 될 가능성이 없으므로 30% 적용하는 등 제도운영 과정에서 시범사업 등을 통해 공제율을 조정하는 것으로 정리되었다.

넷째, 차상위계층에 대한 급여를 둘러싼 이견이 존재하는데, 원래 입법예고 안에는 차상위계층에게 자활급여와 의료급여를 제공할 수 있는 근거가 마련되어 있었으나 기획예산처의 의견대로 의료급여가 삭제된 것으로 결정되었다.

자세한 내용을 살펴보면 다음과 같다. 연대회의 내부에 보고된 [국민기초생활보장 추진기획단 제5차 회의참석 결과보고 및 부처간 합의내용은 다음과 같다.

당시 국민기초생활보장제도의 주무부처인 보건복지부는 시행령과 시행규칙의 입법예고를 거쳐, 구체적 내용에 대한 부처간 협의를 진행 중에 있었으며, 상당부분은 이미 합의에 이르고 있었다. 이러한 부처간 협의에 따라 구체적 내용이 결정 되는대로, 장관결재 → 내부 규제개혁심사 → 총리실 규제개혁위원회 → 법제처 → 차관회의 → 장관회의를 거쳐 제정될 예정이었는데, 대상자 일제조사기간인 5월 전에는 일정을 모두 소화해야 하는 상황이었다.

주요쟁점이 되는 사항만을 간추려 살펴보면 다음과 같다. 연대회의측에서 제의한 것 중에서 추가예산이 소요되지 않을 것으로 보이는 극히 일부분의 경우만 수용되었을 뿐 대부분 미반영 되었고, 수급자 수 감소에 영향을 미칠 수 있는 예산처와 재경부의 의견은 대부분 수용되었음을 알 수 있다.

○ 차상위계층 선정기준

아래 표에서 볼 수 있듯이 연대회의는 수급자 선정기준은 소득인정액인 반면에 차상위계층의 선정기준은 소득이기 때문에 차상위계층 선정의 소득기준을 최저생계비의 130%를 주장하였으나, 이는 반영되지 않은 반면에 기획예산처의 의견인 재산기준 도입은 부양의무자기준에서 반영하였다.

입법예고 (시행령안)	관계부처 및 단체 제출 의견			검 토 의 견	
	의견제출 기관	제 출 내 용	사 유	반영여부	사 유
제2조(정의) 이 영 에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. “차상위계층” 이라 함은 수급 자가 아닌 자 중 소득이 최저 생계비의 100분 의 120 이하에 해당하는 가구 를 말한다.	국민기초 생활보장 법추진 연대회의	제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 정 의는 다음과 같다. 1. “차상위계층”이라 함은 수급자가 아닌 자 중 소득이 최저생 계비의 100분의 130 이하에 해당하는 가 구를 말한다.	· 수급자는 소득인정액 을 기준으로 선정하나 차상위 계층은 소득을 적용하여 구분할 실익 이 없으므로 상향 조 정 필요 · 130%는 2000년도 경 기획복지 중위소득의 50% 수준이상 ('99년 은 도시근로자 중위소 득의 54%)	미반영	· 차상위 계 층은 재산 을 고려하 지 않고, 부 양의 무 자 판별 등을 위해 구분 의 동실익 이 있음. · 120%는 평 균저축률인 22 ~ 25 % 수준을 반 영한 것으 로 130%로 조정시 평 균 저 축 률 크게 사회 · 부 양 의 무 자 관련 조 항 수정
	기획예산처	○ 재산기준 도입 ○ 수급자 재산기준의 1.2배	소득기준 120%에 맞추어 재산기준도 1.2배로 설정	반 영 (조항변경)	

○ 부양의무자기준

입법예고(시행령안)	관계부처 및 단체 제출 의견			검 토 의 건	
	의견제출기관	제 출 내 용	사 유	반영여부	사 유
<p>제7조(부양능력) ①법 제5조의 규정에 의한 “부양능력이 없는 부양의무자”라 함은 별표1의 자를 말한다.</p> <p><별표1></p> <ol style="list-style-type: none"> (생략) 수급자 및 차상위 계층 일용근로자 또는 행상에 종사하는 자. 다만, 재산의 소득환산액이 최저생계비의 1.5배 이상인자를 제외한다. (생략) 직계존속·타인 등을 자신의 주거에서 부양하고 있는 자 중증장애인인 직계비속을 자신의 주거에서 부양하고 있는 자 <p>②제1항에는 해당되지 아니하나 부양의무자 가구의 소득이 급여신청가구 및 부양의무자가구의 최저생계비를 합산한 금액의 100분의 120미만인 경우에는 그 부양의무자(이하 “부양능력미약자”라 한다.)는 단독으로는 부양능력이 없으나 부양능력미약자가 2인 이상인 경우 부양능력이 있는 것으로 본다. 다만, 부양능력미약자가 2인 이상인 경우에도 부양능력이 없는 것이 확인된 경우에는 그러하지 아니하다</p>	<p>재정경제부</p> <p>기획예산처</p>	<p>○재산 기준 추가</p> <p>○차상위 계층 및 일·용·행상에 재산 기준을 전면적으로 도입</p> <p>-2002년까지 재산기준의 1.2배</p> <p>-2003년부터 재산의 소득환산액이 최저생계비의 35%</p> <p>4. 직계존속 또는 중증장애인인 직계비속을 자신의 주거에서 부양하고 있는 자로서 보건복지부장관이 정하는 자</p> <p>○부양능력 미약자에 재산기준 도입</p> <p>-부양의무자 재산이 신청자 및 부양의무자의 재산 합계액의 120% 미만</p> <p>○재산기준에 의한 부양능력 미약자가 2인인 경우에 부양능력이 있는 것으로 봄 (부양비는 소득이 120%를 넘을 때만 적용)</p>	<p>· 소득 파악은 어려운 반면 재산의 파악은 비교적 용이하고</p> <p>· 재산은 소득수준을 반영함.</p> <p>· 재산기준도 동일하게 120% 유지</p>	<p>반영</p> <p>수용</p> <p>반영</p>	<p>· 소득</p> <p>· 재산 모두에 120% 기준 적용</p> <p>· 재산기준에 따른 부양능력 미약자 개념도 신설</p>

○ 소득평가액 산정방식

입법예고(시행규칙안)	관계부처 및 단체 제출 의견			검 토 의 견	
	의견 제출 기관	제출 내 용	사 유	반 영 여 부	사 유
<p>제2조(소득평가액 산정방식) ① (생략)</p> <p>②제1항 제1호의 규정에 의한 금품은 다음 각호의 금품을 말한다.</p> <p>5. 대학생인 수급자의 입학금·수업료</p> <p>③제1항 제2호의 규정에 의한 공제액은 근로활동을 통하여 얻은 소득(이하 “공제대상 소득”이라 한다)에 공제율을 곱한 금액으로 한다. 이 경우 공제대상소득 및 공제율은 별표1과 같다</p> <p><별표1 공제대상소득 및 공제율></p> <p>1. 공공근로 및 자활공동체 참가로 인한 소득(100분의 50)</p> <p>2. 장애인 직업재활시설에의 참여에 의한 소득(100분의 50)</p> <p>3. 학생의 근로소득(100분의 50)</p> <p>4. 제1호 내지 제3호를 제외한 영 제5조제1항제1호 및 제2호의 소득(100분의 15)</p>	<p>서울특별시 경기도 예산처</p> <p>재정경제부</p>	<p>제2조(소득평가액 산정방식) ① 생략</p> <p>②제1항제1호의 규정에 의한 금품은 다음 각호의 금품을 말한다.</p> <p>5. <삭제></p> <p>1. ~ 4. …… (100분의 10의 범위 내에서 보건복지부장관이 정하는 비율)</p> <p>※2002년 시행</p>	<p>· 사회통념상 의무교육의 범위를 벗어남</p> <p>· 공제율이 너무 높아 타 수급자들과 형평성에서 어긋남</p> <p>· 중상위층도 보호해야 하는 사례발생 가능</p> <p>· 소득공제율이 높을 경우 차상위계층과의 소득 역진현상이 심화되고, 최저생계비 이상을 다수 보호하여 재정부담 증가</p> <p>· 수혜대상자수 확대 및 막대한 재정소요를 유발하는 반면 근로유인효과 미미 (시행과정에서 확대 여부 검토)</p>	반영	<p>· 수혜대상자수 확대 및 재정소요 등을 감안 제4호는 2002년부터 시행(10%)</p> <p>· 공공근로 등의 공제율은 수급자가 취업에서 공공근로 등으로 옮기는 것을 방지하되 근로활동을 전제로 하므로 10%의 격차를 둠(20%)</p> <p>· 장애인, 학생 등의 공제율은 수급자가 공제율 차이로 장애인, 학생으로 될 가능성이 없으므로 30% 적용</p> <p>· 제도운영 과정에서 시범사업 등을 통해 공제율 조정</p>

○ 수급권자 범위의 특례

입법예고(시행규칙안)	관계부처 및 단체 제출 의견			검 토 의 견										
	의견 제출 기관	제 출 내 용	사유	반영 여부	사 유									
<p>제5조(수급권자 범위의 특례) 법 제5조제2항의 규정에 의하여 영 제2조제1호의 차상위계층에게는 별표2의 급여를 지급할 수 있다.</p> <p><별표 2></p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 30%;">수급권자</th> <th style="width: 10%;">급여 종류</th> <th style="width: 60%;">급여기간</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1. 수급자가 법 제15조제1항제4호의 공공근로 또는 법 제18조의 자활공동체에 참가하여 발생한 소득으로 인하여 법 제5조제1항의 수급권자에서 제외되는 경우에 그 수급권자</td> <td>자 활 급여</td> <td>3년의 범위 내에서 보건복지부장관이 정하는 기간</td> </tr> <tr> <td>2. 가구의원의 만성질환 또는 장애 등에 의한 고액의 치료·재활비용으로 인하여 가구 전체의 생계가 곤란해지는 경우 그 치료·재활을 받고 있는 자</td> <td>의 료 급여</td> <td>치료·재활비용의 감소나 치료·재활의 종료로 인하여 생계곤란이 해소된 경우</td> </tr> </tbody> </table>	수급권자	급여 종류	급여기간	1. 수급자가 법 제15조제1항제4호의 공공근로 또는 법 제18조의 자활공동체에 참가하여 발생한 소득으로 인하여 법 제5조제1항의 수급권자에서 제외되는 경우에 그 수급권자	자 활 급여	3년의 범위 내에서 보건복지부장관이 정하는 기간	2. 가구의원의 만성질환 또는 장애 등에 의한 고액의 치료·재활비용으로 인하여 가구 전체의 생계가 곤란해지는 경우 그 치료·재활을 받고 있는 자	의 료 급여	치료·재활비용의 감소나 치료·재활의 종료로 인하여 생계곤란이 해소된 경우	<p>국민기초생활보장연대회의</p> <p>기획예산처</p>	<p>○ 수급권자의 범위의 특례에서 교육급여를 추가</p> <p>○ 의료급여 삭제</p>	<p>○ 의무교육 확대차원</p>	<p>미 반영</p> <p>반영</p>	<p>국민기초생활보장법은 소득·재산이 일정기준 이하인 자를 선정하여 보호하는 제도임</p> <p>· 따라서 교육·의료 등 개별급여의 대상 확대는 관련 법률 및 정책에서 별도로 추진하는 것이 바람직</p>
수급권자	급여 종류	급여기간												
1. 수급자가 법 제15조제1항제4호의 공공근로 또는 법 제18조의 자활공동체에 참가하여 발생한 소득으로 인하여 법 제5조제1항의 수급권자에서 제외되는 경우에 그 수급권자	자 활 급여	3년의 범위 내에서 보건복지부장관이 정하는 기간												
2. 가구의원의 만성질환 또는 장애 등에 의한 고액의 치료·재활비용으로 인하여 가구 전체의 생계가 곤란해지는 경우 그 치료·재활을 받고 있는 자	의 료 급여	치료·재활비용의 감소나 치료·재활의 종료로 인하여 생계곤란이 해소된 경우												

○ 재산기준

재산기준이 너무 낮게 설정되었다는 것도 문제였다. 생보자로 선정되기 위한 관문은 부양의무자, 재산기준, 소득기준으로 3가지로 되어 있는데, 사실 재산기준을 설정한 이유는 소득은 전혀 없다고 하더라도 재산이 지나치게 많은 가구를 대상으로 책정하는 것이 불합리하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 우리나라 재산기준의 경우는 전체 대상자수를 조정하기 위해서 사용되고 있고, 기초법 하에서도 여전히 그렇게 사용하려고 하는 것으로 보였다. 원칙적으로 재산기준은 소득이 전혀 없어도 재산을 처분한다면 최저생계 이상의 생활을 살아 갈 수 있는 수준(경계선)이 그 기준이 되어야 한다. 당시 설정한 복지부 안대로 하면 생보법 때와 같이 소득이 턱없이 부족하거나 전혀 없는 가구의 경우 최저생활을 영위할 수 없음에도 불구하고 수급자가 될 수 없는 상황이었다. 그 무엇보다 문제가 되는 것은 그 수준의 근거가 분명하지 않고 생보법에서의 재산기준을 참고로 하여 결정된 것이었다. 복지부에서는 재산기준을 최저생계비 정도의 소득 수준에 있는 가구의 소유 재산액을 정도로 생각한 것으로 보인다. 재산기준은 그 정도의 수준에서 결정되어서는 안 된다. 왜냐하면 소득은 최저생계비에 부족하지만 재산이 지나치게 많은 가구를 걸러내기 위한 용도로 사용되어야 한다는 것이기 때문이다. 이런 측면에서 기초법 시행 바로 전 상황(현시가로 환산하면 7천만 원 이상)을 유지하는 것이 바람직하고, 차라리 소득인정액 개념의 조기 집행이 필요했던 상황이었다. 소득환산율을 결정하는 것은 수급자수의 변동을 예상키 어렵다는 문제가 있긴 하지만 합리적인 수준으로의 변경은 그리 어려운 것이 아니기 때문이다.

2. 수급권 운동의 시작

2000년 5월 급여신청을 받기 이전에 발표된 수급자 자격요건과 이후 마련된 시행방안을 보고 시민단체 일각에서 ‘무늬만 기초생활보장법’, ‘부정

수급자 방지법’, ‘요보호자 방지법’, ‘가족해체촉진법’이라는 비판을 제기하기 시작했다.

기초법 시행령 및 시행규칙의 후퇴에는 경제부처의 입장이 상당히 많이 반영된 것이기에 2000년 5월 2일 연대회의 대표단은 기획예산처 장관과의 면담을 갖고 연대회의의 입장을 전달하고 답변을 들었다. 당시 예산처 장관이었던 진념 장관은 예산상의 이유로 대상자 수를 조절하지 않겠다는 점과 일각에서 주장되는 바와 같은 조건부 수급자들에 대한 생계급여 차등지원 계획은 없다는 점을 밝혔다. 그러나 생활보호대상자 선정기준보다도 가혹해진 재산기준과 새롭게 도입된 부양의무자 재산기준의 비적합성 문제에 대해서는 문제의식을 전혀 공유할 수 없었다. 뿐만 아니라 근로유인으로서 중요한 소득공제율 제도의 문제나 차상위계층의 의료급여 삭제에 대한 철회 요구에 대해서는 재고조치 하지 않는 태도를 보였다.

“연대회의는 과표 기준이었던 재산기준을 시가 기준으로 전환함으로써 지나치게 가혹해진 선정기준에 따라, 현재 생활보호법의 혜택을 받고 있는 저소득층 가구마저 탈락될 위험이 있다는 사실에 심각한 우려를 금하지 않을 수 없다. 또한 재산기준에 주거면적기준과 승용차 기준까지 포함하여 적용한다는 것은 이 법의 기본정신인 ‘기초생활을 보장받을 수 있는 권리’를 사문화시키는 것에 다름 아니다. 저소득층이면서도 수급자로 선정되지 못하는 차상위계층에 대한 의료급여는 빈곤을 예방하는 차원에서 핵심적인 내용인데도 예산상의 고려로 삭제된 것에, 과연 국민의 정부가 생산적 복지를 자랑하는 만큼의 빈곤퇴치와 예방에 고민이 있는가 라는 의구심이 든다”는 성명서를 발표하고, 국민의 정부가 이 법의 올바른 시행을 위해 최선을 다할 것을 요구하였다.

그러나 이 법을 현실화하고 추진하는 과정에 대한 기획예산처의 입장은 연대회의의 입장과 상당한 차이가 보였다. 우선적으로, 기획예산처는 일단 이 법의 수급자가 되면 자립하기 힘들다는 인식과 근로능력자도 수급권을

신청할 수 있기 때문에 악용 사례들이 많을 수 있다는 우려로 인해, 수급자를 선정하는 재산기준과 부양의무자기준이 가혹하다는 연대회의 입장에 동의하지 않았고, 연대회의가 지적한 재산기준과 부양의무자 기준에 대해서는 재론할 여지가 없다는 입장을 밝혔다. 연대회의가 진념 기획예산처 장관에게 전달한 내용과 답변을 정리하면 다음과 같다.

□ 연대회의가 예산처에 전달한 내용 및 질문사항

연대회의가 법 제정 이후 시행준비과정에 직·간접적으로 참여하고 시민사회단체의 입장에서 계속 모니터한 바로는 기획예산처가 (1) 재정여건상 수용 가능한 범위 내에서 제도를 실시하고, (2) 근로능력자와 근로무능력자의 생계비 보조를 차별하여 실시할 것을 검토하고 있는 것으로 알고 있다. 만약 이러한 기조로 국민기초생활보장제도가 실시된다면, 이는 법 제정의 기본 정신과 취지를 정면에서 부정하는 것이다. 이러한 우려는 시행령과 시행규칙을 제정하는 과정에서, 기획예산처가 예산상의 이유로 우리 사회의 가난한 사람들의 수급권을 보장하기보다는 오히려 기존 생활보호제도보다 더 엄격한 대상자 선정기준을 강요함으로써, 과연 현 정부가 국민기초생활보장제도의 정신과 취지를 제대로 구현할 의지가 있는지에 대한 의문으로까지 연결되고 있다.

첫째, 기존의 생활보호제도와 마찬가지로, 예산을 먼저 책정한 이후에 예산의 범위 내에서 국민기초생활보장제도를 실시할 것인가?

둘째, 근로능력자와 근로무능력자에게 차별적으로 생계급여를 실시할 것인가?

셋째, 생활보호대상자 선정기준보다 더 가혹한 현안의 재산기준을 그대로 유지할 것인가?

넷째, 생활보호법에서도 적용되지 않았던 부양의무자 재산기준을 새 법의 시행령 및 시행규칙에 포함, 적용할 것인가?

다섯째, 근로유인을 위해 포함되었던 일반 근로 및 사업소득에 대한 소득공제율 제도를 2002년까지 연기할 것인가? 또한 현안의 소득공제율(초기가안 보다 많이 축소된 공제율)을 그대로 유지할 것인가?

여섯째, 차상위계층에 대한 의료급여 삭제를 철회할 용의는 없는가?

□ 기획예산처와 진념 장관의 답변

첫째, 기존의 생활보호제도의 예산운용과 같이, 예산을 먼저 책정한 이후에 예산의 범위 내에서 국민기초생활보장제도를 실시하지는 않을 것이다. 제도가 잘 정착되기 위하여 필요한 예산은 확보되어야 한다. 따라서 예산은 탄력적으로 운용될 것이다.

둘째, 근로능력자와 근로무능력자에 대한 차별적인 생계급여 실시에 대한 검토는 없다.

셋째, 현안의 재산기준은 그대로 유지하겠다. 연대회의 입장은 받아들일 수 없다.

넷째, 부양의무자 선정에서 재산기준의 적용은 불가피하다. 특히 정확한 소득 조사가 현실적인 어려움을 갖고 있는 상태에서 보다 객관적으로 조사 가능한 재산기준의 적용은 필요하다. 타 지역에 있는 부양의무자 재산 조사도 행정네트워크를 활용하면 충분히 가능하다.

다섯째, 현재 정부 부처간 협의된 소득공제율 제도의 내용에 대한 재검토는 없다. 현안대로 추진하겠다.

여섯째, 차상위계층에 대한 의료급여는 받아들일 수 없다. 얼마가 어떻게 들어갈지를 가늠할 수 없는 지원은 불가능하다.

□ 연대회의가 인식하고 있는 수급자 선정기준의 문제점

○ 재산기준의 문제점

기획예산처는 재정소요증가를 최대한 억제하기 위하여, 엄격한 재산기준을 적용할 것을 주장하여 이를 관철시켰던 바, 기존의 생활보호제도와 비교하여 정리하면 다음의 <표 3-4>와 같다.

<표 3-4> 생활보호제도와 국민기초생활보장제도의 재산기준 비교

구분	현행 생활보호제도	국민기초생활보장제도
재산 기준	· 2900만원(1~6인: 과표 기준) · 4400만원(한시 생보자: 공시지가기준)	· 2900만원(1~2인: 시가 기준) · 3200만원(3~4인: 시가 기준) · 3600만원(5~6인 이상: 시가 기준)
면적 기준	없음	15평(주택소유자) 이상의 주택소유자는 수급자로 선정하지 않음.
승용차 기준	없음	1500cc 이상의 승용차를 소유한 자는 수급자로 선정하지 않음.

위의 <표 3-4>에서 알 수 있듯이, 냉정히 평가하자면 국민기초생활보장제도의 재산기준은 현행 생활보호제도의 재산기준보다도 가혹해졌다고 할 수 있다. 생활보호제도 하에서의 과표 기준인 2900만원이 시가기준으로 전환하면서 시가환산율이 전혀 반영되지 못했고, 특히 한시 생활보호대상자의 재산기준인 4400만원보다 현저하게 낮아졌다.

물론 한시 생활보호대상자의 선정은 경제위기를 맞아 한시적으로 적용되는 제도이지만, 여러 실증적인 자료가 입증하듯이, 경제회복의 과실이 아직 저소득층에까지 미치지 못하고 있던 상황이었다. 따라서 기초생활보

장제도를 실시하면서 기존 생활보호제도의 재산기준보다 대폭 낮춘 것은 부당하다고 생각했다. 더욱이 소득이 전혀 없어도 재산기준이 초과하면 수급자로 선정될 수 없는 현행 선정기준(2002년까지)에서 본다면, 재산기준은 그 재산의 이식수입만으로도 최저생계가 유지될 수 있는 수준이 되어야 할 것이다.

이런 현실에서 재산기준을 대폭 낮추었을 뿐만 아니라, 면적기준과 승용차 기준까지 적용한다는 것은 우리 사회의 저소득층의 수급권을 인정할 수 없다는 것에 다름 아니라고 판단하고 있다.

○ 부양의무자 재산기준 설정의 문제점

우리나라 공공부조제도에서 실시하고 있는 부양의무자 기준은 우리 사회의 독특한 문화적 성격을 반영한 것으로, 일본⁹⁾을 제외한 어느 선진국에서도 실시하지 않고 있는 기준이다. 이 기준은 마치 대출희망자의 신용은 고려하지 않고, 보증인의 신용을 고려하여 대출을 결정하는 우리나라의 고질적인 금융관행과 유사한 것으로 공공부조제도의 선진화를 위해서는 반드시 철폐해야 할 기준이다. 그러나 현실을 고려하여 부양의무자 기준의 필요성을 인정한다고 하더라도, 그 기준은 최소한도에 그쳐야 제도의 정신을 살릴 수 있다. 기획예산처의 강력한 요청에 의하여, 소득만을 고려하는 현행 부양의무자 기준보다 오히려 후퇴하여 재산기준(120%)까지 적용하게 되었다. 이러한 재산기준의 적용의 문제점은 다음의 두 가지이다.

첫째, 부양의무자의 재산기준까지 고려하여 부양의무자를 선정할 경우, 소득이 전혀 없이 재산기준만으로 선정된 부양의무자는 자기 가족의 생계를 영위하는 터전인 재산을 팔아서 자기 가족뿐만 아니라 부양대상자의 생계까지 책임을 지게 된다. 이럴 경우 이 부양의무자는 몇 해 지나면 소

9) 일본의 경우에도, 우리나라와 비교할 수 없을 정도로 부양의무자 기준(절대 부양의무자)이 관대하다고 할 수 있다.

유하고 있는 재산을 전부 소진하고 그야말로 본인 가족도 공공부조대상자로 전락할 소지가 크며, 이는 전체 국가 예산의 차원에서도 절대 바람직하지 않은 가혹한 조항이다.

둘째, 현재 일선 읍·면·동사무소에서 근무하는 사회복지전문요원의 업무 하중을 고려할 때, 과연 타 지역에 거주하는 부양의무자의 재산까지 면밀히 파악하여 선정할 수 있을 지는 의문이다. 따라서 재정소요의 억제만을 최우선시하여 행정적인 실현가능성(feasibility)도 고려하지 않은 채, 부양의무자의 선정에 재산기준까지 적용하는 것은 부당하다.

수급자 선정기준이 발표된 후 그에 대한 문제제기가 있었지만 기초법 제정운동에 참여했던 사람들 간에 운동방법과 강도를 놓고 의견이 갈리게 되는데, 한쪽에서는 너무나 어려운 여건에서 법이 제정되었기 때문에 10월에 기초법이라는 이름으로 시행되는 것만 해도 성공(예전의 생활보호법보다는 진보적이라는 측면에서)이기 때문에 기초법 반대론자·축소론자들을 자극하거나 그들이 비판할 빌미를 주지 말자는 의견과 다른 한쪽에서는 시행방안이 기초법 제정 목적을 완전 훼손하는 방향으로 나아가고 있고, 기존의 생활보호나 한시 생보제도보다도 못한 측면이 있다는 점을 적극적으로 문제 제기함으로써 현재 방치되고 있는 부당탈락자들의 권리를 찾아주어야 한다는 의견으로 갈리게 되었다. 결국 5월 초 후자의 입장을 취한 수급권운동본부가 참여연대 사회복지위원회 단독으로 설치되게 되고, 이후 수급권 운동은 전국으로 퍼져나가게 되었다.¹⁰⁾ 2000년 5월부터 8월까지의 전국적인 수급권 운동의 시작을 위해 지역의 수급권 운동 모델 개발, 지원, 상담교육에 주력한 시기였다.

수급권운동의 결과인지, 아니면 예정했던 것이었는지 분명하지 않지만 복지부는 8월 12일 수급자 자격요건의 특례기준을 발표하게 된다. 수급신

10) 이러한 일련의 움직임 속에 수급권 운동을 적극적으로 주도하지 못한 기초연대(국민기초생활보장법제정추진연대회의)는 8월중 해산하게 된다.

청을 받은 결과 예상보다 훨씬 적은 수의 사람들이 신청했기 때문에 수급자수를 조금이나마 더 늘려보기 위한 조치로 해석된다.¹¹⁾ 8월 이후 10월 말까지는 기초법 시행 전후로 있게 될 것으로 예상했던 기초법 반대·축소를 주장하는 언론과 학자의 대대적인 공세에 대한 논리 개발과 대응에 주력한 시기라고 할 수 있다¹²⁾.

□ 기초법 반대·축소론자들의 주장에 대한 대응

3월에 자유기업원에 게재된 박동운 교수의 글로부터 시작된 기초법반대론자의 주장은 월간조선 7월호에 본격화 되었고, 이후 수많은 경제학자와 보수언론을 중심으로 한 비판이 이어졌다. 기초법 반대론자와 축소론자의 주장, 그들 주장에 대한 비판을 정리하면 다음과 같다.

● 기초법 반대·축소론자의 주장

- 나성린 교수는 "선진국도 빈곤층에 최저생계비를 보장해 주는 경우는 드물다" 며 "현 제도는 재정에 큰 부담을 주고, 도덕적 해이를 일으키는 만큼 지급액을 낮췄다가 단계적으로 올리는 게 효과적" 이라고 주장했다.(중앙일보, 2000. 09.25. 18:22)
- 이정우 교수는 "빈곤층에 최저생계비를 보장해주는 제도는 선진국에서 복지병을 유발하고 빈곤층을 고착화시키는 바람에 실패한 경우가

11) 2000년 7월 중순 기준의 신청현황을 보면 조사대상자는 약 86만 가구 195만 명이며, 이중 신규신청가구는 17만 가구 41만 명임 (기존 보호자 대비 26% 증). ※ 기존 보호가구 : 69만 가구, 154만 명

12) 기초보장법을 반대·연기·축소하자고 주장하는 사람들의 주요 근거는 기초법이 시행되면 첫째 근로의욕이 감퇴될 것이고, 둘째 소득조사능력 부족으로 재정 낭비를 초래할 것이며, 셋째 보장수준이 너무 높다는 것이다. 이에 대한 자세한 사항은 [복지동향] 제25호(2000년 10월)의 "국민기초생활보장제도의 기대와 과제"를 참조바람.

많다" 고 말했다.(중앙일보, 2000. 09.25. 19:10)

- 사실 이 제도는 그 출발부터가 불안하기 그지없는 법이었다. …… 물론 몇몇 시민단체들이 애를 써 수차 공청회도 했지만 많은 사회복지 전문 학회들에서조차 제대로 논의가 안된 법이다. …… 우리의 국민기초생활보장법은 그 준비가 성급했던 만큼 세계에서 그 유례를 찾아보기 어려운 공공부조 제도다. 특히 두 가지 점이 그렇다. 첫째는 노동 가능한 빈민이 일정 소득 이하만 유지하면 몇 년이든 장기간 생계보장을 받을 수 있는 점이다. 정부는 그들을 퇴출시키는 각종 방도가 있다고 주장하지만 법은 일단 그렇게 돼 있다. 빈곤아동·노인·장애인 등 범주적 대상자가 아닌 일반 노동 가능 빈곤자를 단지 소득만을 경계로 정부가 무한정 생계보호 하는 나라는 없다. 이창호(중앙일보 시민사회연구소 부소장, 시론, 2000. 10. 03 (화) 19:30)
- 한국개발연구원(KDI)은 보고서에서 "4인 가구 최저생계비는 월 96만원인 반면 시장 최저임금은 월35만원 수준"이라며 "이 법은 노동능력이 있어도 소득이 최저생계비에 미달하면 미달액 전액을 지급하기 때문에 근로유인 저하와 형평성 침해가 상당할 전망"이라고 지적했다. …… 근로능력이 있더라도 최저생계비에 미달하면 미달액 전액을 지급(보충급여)하도록 돼 있다. 예를 들어 만약 35만원의 최저임금을 받는다고 가정하면 한 가구는 부부가 둘 다 일해도 총 소득이 70만원으로 기초생활법으로 늘면서 93만원을 지급받는 편이 오히려 20만원을 더 벌게 된다.(매일경제, 2000.09.22 (금) 16:10)

● 기초법 반대·연기·축소론자들의 주장 근거

- ① 기초법에서의 보장수준이 너무 높아 정의에 반하고, 국가재정 부담이 증가된다

- ② 소득조사능력 부족으로 재정 낭비를 초래한다
- ③ 도덕적 해이(근로욕 감퇴)를 유발한다

● 기초법 연기·축소론자들의 주장에 대한 비판

- 이들 주장 중 상당 부분이 잘못된 사실을 바탕으로 하고 있다.
- ① 이들은 기초보장제도에서는 일을 하나 안하나 결과적으로 똑같이 4인가구의 경우 93만원을 보장해 주기 때문에 근로의욕 저해 문제가 심각하다는 주장을 펴고 있는데, 이는 분명 사실과 다르다. 기초보장제도에는 근로유인을 위해 일을 하고 있는 사람에게 더 많은 보장을 해주게 되어 있고, 정당한 사유 없이 일을 하지 않으려고 하는 사람에게서는 생계비 지원을 제한하도록 되어 있다(1인이 노동 거부할 경우 4인 가구 최고 73만원만 보장). 즉, 근로가능자는 어떠한 형태든 일을 하여야 하고, 일한 대가로 임금을 우선 지급받게 되며, 그래도 부족한 부분만큼만 생계비로 보충 받게 되어 있다. 이렇듯 근로유인을 위한 장치가 마련되어 있다. 오히려 문제는 그러한 장치(일하면 더 주는 제도)를 예산이 부족하다고 하여 축소, 연기시킨 것이다.
- ② 소득과약이 어려워 가짜 빈곤층이 양산될 것이라는 이들의 주장. 소득과약이 제대로 되지 않는다는 것이 생존을 걱정하는 사람들을 방치해 두어야만 할 만큼의 이유는 되지 않는다. 그리고 소득과약을 제대로 못하는 것의 책임은 국가에게 더 있다. 따라서 소득과약이 잘 안되어 예산이 낭비될 수 있기 때문에 기초보장제도 시행을 재고해야 하는 것이 아니라 소득과약 여건을 시급히 구축해야 한다는 주장이 더 타당할 것이다. 그리고 생활보호제도에서 보다는 소득과약방법이나 여건이 훨씬 좋아졌다는 점을 고려해야 한다. 기초보장제도에서는 사회복지전담공무원이

각종 관련 자료(국세청, 연금공단, 의보공단, 금융기관 자료 등)를 참고하고, 또한 일일이 가정 방문을 통하여 지출상황을 파악하여 소득을 역추산하는 방법을 사용하게 되어 있으며, 또한 급여 신청자 이웃의 증언 등을 통하여 상당한 객관성을 확보하도록 되어 있다. 또한 부정한 방법으로 수급자로 선정되거나 소득을 속인 것이 나중에 밝혀질 경우 보장비용을 해당자로부터 징수할 수 있는 규정이 마련되어 있다. 다만 이러한 일들을 맡아보는 전담공무원의 확대배치가 충분히 이루어지지 않은 것이 오히려 문제이다.

- ③ 빈곤합정을 우려. 빈곤합정은 일정수준이하의 소득 및 재산을 가진 가구를 골라서 급여를 제공하는 자산조사방식의 사회보장 제도에서는 해결되기 어려운 문제이긴 하다. 그러나 더 적극적인 복지, 즉 차상위계층과 차차상위계층에 대한 단계적 급여 제공을 통해서 어느 정도 해소할 수 있고, 기초보장제도에는 차상위계층에 대한 부분급여의 근거를 마련하고 있다. 그리고 설령 빈곤합정 문제를 해결할 수 없다고 하더라도 이 또한 생존을 걱정하는 사람들을 방치해 두어야만 할 만큼의 이유는 되지 않는다.
- ④ 기초보장제도가 실시되면 미혼모나 사생아가 증가될 우려가 있다는 주장. 아무런 근거도 없다. 생계비 보조를 받으려는 목적으로 미혼모가 되거나 사생아를 낳으려는 사람을 없다. 그리고 젊은 미혼모가 수급자로 선정되는 것은 현행 제도상 거의 불가능에 가깝기 때문에 기초보장제도 때문에 미혼모가 늘어날 가능성은 거의 없다.

힘난한 항로를 지나온 끝에 2000년 10월 1일 기초보장법은 드디어 출항을 하게 되지만 기존의 생보자수 151만 명에 비해 2만 명이 적은 149만 명이 수급자로 선정되었을 뿐이었다. 결국 무늬만 바뀌었다는 시민단체의

비판이 사실로 드러난 것이라고도 볼 수 있다. 하지만 긍정적인 측면이 전혀 없다고는 볼 수 없고, 그 점에 대해서는 법제정을 추진한 시민단체에서도 인정하고 있는 부분이다.

긍정적으로 평가하고 있는 부분은 첫째, 종합적으로 판단할 때 이전의 생활보호법 보다는 제도 체계나 운영규정에 있어서 합리화된 측면이 많아진 점.(보호 불필요자 탈락, 과잉급여 제한, 요보호자 신규 보호, 급여의 형평성 제고 등) 둘째, 노동능력이 있는 가구에 대한 최소한의 생계비 지원이 실시되게 된 점(예전에는 노동능력이 있는 가구에 생계비를 지원하지 않아 결식아동, 결식노인이 많이 발생하여 사회문제가 되었으나 기초법 시행으로 이들 가구에 생계비 지원이 가능해 짐). 셋째, 제도의 합리성, 대상자간의 형평성을 강화한 점.(부정수급자나 보호불필요자를 탈락 시키고, 그동안 보호받지 못했던 요보호자를 수급자로 선정하는 것이 가능해 짐) 넷째, 그동안의 주먹구구식 행정에서 비교적 체계적인 행정으로 전환됨으로서 국가 재정의 효율적 사용이 가능해 진 점(예를 들어 이번 조사과정에서 지나치게 많은 재산을 숨겨둔 채 생보자로 선정되고 있었던 사람들이 드러나게 되어 탈락 조치). 다섯째, 각종 전산자료를 이용하고, 가정방문 등을 통해 자산조사를 실시함으로써 자산조사의 정확도가 예전 보다는 높아진 점. 여섯째, 저소득 실직자들에 대한 자활지원사업의 근거를 마련한 점을 들고 있다(참여연대 내부자료). 수급권 운동을 통해서 기초보장법이 제대로 준비되지 못하고 있다는 비판을 가한 결과 일부에서는 시민단체에서 종합적으로 생보법보다도 못한 법으로 보고 있는 줄 오해하는 경우도 있었다.

제4절 4단계: 기초법 시행시기 (2000. 10~ 2004. 10)

□ 법 시행 초기의 동향

법 시행 이후 요보호자를 방치하지 않으려고 하는 노력은 별로 없고, 부정수급자를 방지하기 위한 복지부의 노력은 더 커진다. 2001년 7월 복지부에서 「국민기초생활보장제도 내실화 방안」이라는 것을 내놓았는데, 그 배경을 국민기초생활보장제도가 “늘고먹는 복지”, “부정수급자”, “가짜 빈곤층”, “퍼주는 복지”가 되지 않도록 하기 위해서라고 기술하였다. 그리고 기초생활보장제도가 성공적으로 정착되려면 퍼주기식 복지가 되지 않도록 부정수급자 방지 등을 위한 소득, 재산조사를 더욱 강화할 필요가 있다고 밝히고 있으면서 소득, 재산조사를 더 강화하는 지침을 내놓았다.

복지부의 내실화방안은 정부가 당시의 소득분배악화, 빈곤문제의 심각성, 그리고 기초보장법에 대해 어떠한 시각을 갖고 있는지를 분명하게 드러내고 있다고 볼 수 있다.

첫째, 정부는 우리나라 국민(특히 빈민)을 지원대상이 아니라 통제대상으로 보고 있다는 점을 분명히 하고 있다. 수급자들 모두를 잠재적 부정수급자로 간주하여 내려진 지침이 대부분이다.

둘째, 이번 조치는 기준자체의 문제에서 이제는 조사방법상의 문제를 드러내는 것으로 예산에 맞춘 수급자수와 급여액의 조정이라고 밖에 볼 수 없다.

셋째, 기초보장법을 가난한 사람들의 최저생활을 보장하기 위해 노력하기보다는 「부정수급자를 방지하기 위해」, 또는 일하지 않으려는 사람들을 일을 시키도록 하는 즉, 노동능력자의 기강을 바로 잡기 위한 수단으로 사용하여, 결국 도움이 필요한 요보호자들을 방치하는 법이 되어가고 있다는 것을 만천하에 고한 것이라고 볼 수 있다.

넷째, 소득조사가 제대로 안되고 있는 것은 그 대책을 소홀히 해온 정부

에 책임이 있음에도 불구하고 그 책임을 빈민들에게 떠넘기는 처사이다.

□ 중앙생활보장위원회 활동을 중심으로 한 전문가 중심의 운동

국민기초생활보장법의 제정은 우리나라 사회복지 역사에 있어서 한 획을 긋는 커다란 사건이었음에는 분명하지만 설계상의 하자를 안고 출발할 수밖에 없었다. 기초보장법이 아래로부터의 입법이었기에 1999년 9월 그 법이 제정되는데는 무수히 많은 반대와 난관이 있었고, 그 결과 기초법은 법제정 추진세력과 반대세력간의 타협의 산물로 설계상의 일부 결함을 지닌 누더기법이 된 것이다. 일부는 법 시행 예정일에 시행되지 못하는 일이 있지 않을까 노심초사한 적이 있을 정도였다. 기초보장법이라는 큰 배를 일단 출항시키는 게 중요한 상황이었기에 어느 정도의 하자는 감수해야 했었고, 기초법의 그러한 불안한 출발이 그 배의 설계상 결함을 빨리 고치고자 하는 노력을 지연시키고, 강력하게 해 나가지 못하게 하는 요인이 되기도 했다. 기초법이 시행된 이후에도 일부에서 기초법을 “퍼주는 복지”, “놀고먹는 복지”라고 주장하며 ‘근로능력자 가구에게는 보충급여 방식의 생계급여를 주지 말고 정액급여를 주자’는 주장과 심지어 ‘과거의 생활보호법으로 돌아가자’는 주장이 있어 왔고, 이런 상황에서 선불리 법 개정을 주장하거나 강력한 운동을 전개해 가기가 어려웠던 것이다. 그런 상황상의 이유만이 아니라 오랜 운동기간에 걸친 활동가의 소진이 원인으로 작용하면서 법 시행된 이후의 참여연대 활동의 상당 기간은 대중운동보다는 주로 전문가 중심의 위원회 활동이 이루어진 시기라고 할 수 있다. 기초보장법에 명시된 중앙생활보장위원회의 활동이 그중의 하나이다.

국민기초생활보장법에 따라 복지부장관이 발표하는 최저생계비의 결정은 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거치도록 되어 있다(6조 2항). 기초법 시행 이후 중생보위의 심의·의결을 거쳐 첫 번째로 발표된 2001년도

최저생계비는 4인 가구 956,250원이었다. 최저생계비의 수준이 이렇게 결정되기 까지 중생보위 산하 최저생계비전문위원회와 중생보위의 회의에서 뜨거운 논의를 거치게 되지만¹³⁾ 지난 4년 동안의 결과는 항상 정부측 의도를 벗어나지 않는 수준으로 결정되었다. 즉, 아래 <표 3-5>에서 보는 바와 같이 위원회 참여의 성과가 거의 없었다는 것이다. 그동안의 중생보위의 구성이 정부 측 5인, 공익·전문가측 5인(복지부 장관이 위원장)으로 구성되어 있기 때문에 논의에 참여하는 수준에서밖에 의의를 찾기 어려웠던 것이 사실이다¹⁴⁾. 그로 인해 참여연대 내부에서도 중생보위의 계속 참여 여부를 놓고 논란이 계속 이어져 왔다. 그동안 중생보위에서 다룬 안건은 최저생계비 이외에 현금급여액기준선과 소득인정액 제도를 위한 기초공제액수준과 잉여재산의 소득환산율 등이다.

13) 최저생계비의 결정과정에 관한 자세한 사항은 [복지동향] 제27호(2000.12)의 “2001년도 최저생계비 결정 과정”을 참조바람.

14) 중앙생활보장위원회와 관련된 자세한 사항은 [복지동향] 제48호(2002.10.) “복지정책과 공공부조 분야의 위원회”(문진영)를 참조바람.

〈표 3-5〉 중앙생활보장위원회 회의결과

회의	일시	안건	내용	결과
제2차	2000.11.15(수) 09:30~12:00	2001년도 최저생계비(안)	정부측: - 소비자물가상승률 주장 학계 및 공익: - 수준균형방식 주장	심도 있는 검토를 위해 산하 전문위 원회 구성키로 합 의
제3차	2000.11.29(수) 09:30~12:00	2001년도 최저생계비(안)	전문위원회: - 수준균형방식 의견 多 정부측: - 소비자물가상승률 학계 및 공익: - 수준균형방식 주장	소비자물가상승률 전망치 3% 적용 결정
제6차	2001.11.26(월) 17:00~	2002년도 최저생계비(안) 및 현금급여기준	전문위원회: - 제3차 회의에서 소비자물가 상승률만 적용하기로 했기 때문에 2002년 예상물가상 승률과 2001년 실적치의 평 균안인 3.7%를 가지고 고 민 정부측: - 예상치 3% 적용 주장 학계 및 공익: - 실적치 4.4% 적용 주장	소비자물가상승률 3.5% 적용
제10차	2002.11.26(월) 17:00~	2003년도 최저생계비(안) 및 현금급여기준	전문위원회: - 1안: 일관성 있게 3%(5명) - 2안: 생활수준 향상 반영 5.1% - 3안: 실적치(연평균 물가상 승률)를 기준으로 2.7% 정부측: 1안에 찬성 학계 및 공익: 2안 찬성	전문위원회에서 ①비계측년도 최 저생계비 계측방 식 ②2004년도최 저생계비계측방 식 검토후, 내년 상 반기에 심의키로 하고 1안 가결.
제13차	2003.7.19(토) 10:00~	2004년도 최저생계비(안)	정부측: 1안 3% 찬성 학계 및 공익: 2안 4.89% 찬성	3.0+a로 합의

자료: 중앙생활보장위원회 회의록

제4장 국민기초생활보장법 제정단계별 정부의 대응

국민기초생활보장법 제정단계는 정책형성 및 집행과정을 중심으로 3단계로 나눌 수 있다. 제1단계는 1997년 말부터 시작된 경제위기하에서 시민단체들이 법제정의 필요성을 주장하고 법안을 마련하여 정부와 정당 그리고 여론에 대해 공감대를 확산시키고 대안을 모색한 단계, 둘째 1999년 6월부터 9월까지 정부에서 이를 수용하고 국회에서 법을 제정한 단계, 셋째 법제정 이후 하위법령과 세부사업지침을 작성하여 수급권자를 조사·선정하고 급여를 실시한 법집행단계로 나눌 수 있다. 국민기초생활보장법의 내용은 헌법상의 “인간다운 생활을 할 권리”를 구체화하고 국민복지기본선(National Minimum)을 도입한 획기적인 것이었으며, 그 제정과정은 이제까지의 사회복지 관련법 제정과정과는 달리 주로 진보적인 시민단체들의 정책과정에서의 주도 또는 참여가 특징이었다. 따라서 법 제정단계의 진행에 따라 이념적·현실적 입장차이로 인하여 많은 쟁점들이 부각되었고, 정부는 이들 쟁점들에 대해 관계부처별로 상호 대립하거나 협조하면서 쟁점들에 대응해 나갔다. 국민기초생활보장법과 직접 관련이 있는 정부의 부처는 보건복지부, 기획예산처, 행정자치부, 재정경제부, 노동부이다. 보건복지부는 법 시행의 주무부처로서, 기획예산처는 예산배정에서, 행정자치부는 전문 인력과 행정조직 등 복지행정인프라에서, 재정경제부는 경제정책과의 조율문제에서, 그리고 노동부는 자활사업 시행의 파트너로서 역할을 분담하고 있다. 이하에서는 법제정단계별로 제기된 쟁점들의 원인과 전개과정 및 결과를 보건복지부 및 관계부처들의 대응을 중심으로 살펴본다.

제1절 1단계: 정책의제 형성 및 대안모색 단계('98~'99.6)

이 단계는 국민기초생활보장법의 제정 필요성이 주요 쟁점이었던 시기로서 정책의제형성단계와 대안모색단계로 나눌 수 있다. 정책의제형성단계는 외환위기 직후인 '98년 초에 참여연대 등 시민단체가 법안의 주요골자를 입안하고 기자회견 및 공청회 등을 통하여 법제정 필요성에 대한 사회적 공감대를 확산함과 아울러 7월에 국회에 입법청원하여, 10월에 법안이 의원발의 되고 국회 보건복지위원회 공식의제로 채택되어 논의된 시기이다. 정책대안모색단계는 보건복지위원회 법안심사소위에서 의결¹⁵⁾되었던 위원회 대안이 기획예산처의 반대 등으로 인하여 상임위 전체회의에 상정이 보류된 후, 시민단체들이 느슨한 연대를 벗어나 법제정을 강력하게 추진할 통합조직을 창설¹⁶⁾하여 법 제정추구에 적극적으로 나섬으로써 정부 내에서는 법제정 여부에 대한 논의를 본격화하였고, 결국 김대중 대통령이 '99년 6월 울산광역시 순시 시에 국민기초생활보장법을 제정하겠다고 언급한 시기까지이다.

'98년 시민단체들에 의하여 입법청원 및 의원발의된 법안들의 주요골자는 “거택 및 자활보호 구분을 폐지하고, 자산인정액이 최저생계비 이하인 자에게 생계·주거·의료·교육 등의 기초생활을 보장한다”는 것이다. 즉, 최저생계비 이상의 생계를 유지할 능력이 없는 저소득 국민은 근로능력에 관계없이 최저생계비 이상의 생활을 할 수 있도록 국가가 보충하여 지원한다는 내용이다.

정부는 이 법안에 대하여 초기에는 소극적으로 대응하였다. 보건복지부는 입법취지와 정책방향에는 기본적으로 동의하나 세부문제에 대하여 이

15) 예산당국과의 합의를 전제로 의결되었다.

16) '99.3.4일 참여연대·경실련·민주노총 등 28개 시민단체가 연합하여 “기초생활보장법 제정과 사회안전망 구축을 위한 노동시민종교사회단체 연대회의 (집행위원장: 송경용, 정책위원장: 문진영)”를 발족하였고 활동과정에서 시민단체의 수가 확대되었다 (보건복지부, 1999.8b).

견¹⁷⁾을 표시하였으며, 법제정에 앞서 사회복지전문요원의 확충 및 소득 재산 파악을 위한 전산망의 완비, 전산정보 접근권의 보장이 선행되어야 하며, 소요예산에 대하여 예산당국과 충분한 사전 협의 후 법제정여부를 검토하자는 유보적 입장을 보였다. 이러한 입장은 법제정의 필요성과 동시에 법집행의 성공가능성이 동시에 검토되어야 하며, 따라서 행정인프라 확충과 소요예산 확보가 전제되어야 한다는 판단이었다. 기획예산처·재정경제부 등은 근로무능력자에 대한 무조건적인 생계지원은 사회전반의 근로의욕 저하를 가져올 수 있다는 점에서 기존 생활보호법의 거택보호와 자활보호의 구분을 유지하는 것이 바람직하다는 입장이었다. 아울러 실업률이 이례적으로 높은 상황에서 복지수준을 대폭 확대할 경우 국민의 기대수준을 대폭 높이게 되어 향후 경제안정기에도 복지수준을 후퇴시키기 어렵게 된다는 문제를 제기하면서 실업률이 어느 정도 안정적인 상태에 도달하고 사회복지전달체계 구축 등 제반여건이 갖추어지는 시점에서 논의하는 것이 바람직하다는 입장이었다(정경실, 2001: 31~32). 이러한 경제부처의 입장은 기초생활보장법안의 주요내용에 변화를 가져오는 요인이 되었다. 즉, 1998년 2건의 시민단체 청원안이나 같은 해 10월 이성재의원 등이 발의한 법안에는 생계급여를 모든 수급자에게 별도의 조건 없이 지원하는 것으로 되어 있었으나, 1998년 상임위 법안심사소위 심사과정에서 관계부처와 동위원회 소속 의원들이 근로의욕 저하문제를 제기함에 따라 위원회 대안에는 “수급자의 생계유지 능력을 감안하여 생계급여를 달리 행할 수 있도록”하는 조건부과의 근거가 신설되었다. 그 이후의 기초생활보장법에 대한 논의에는 기본적으로 근로능력자에 대한 생계급여 조건부

17) 보건복지부는 제명변경의 실익에 대한 의문, 적정한 예산이 확보되지 않은 상태에서 수급권 인정의 실효성에 대한 의문, 최저생계비를 지역별·가구규모별·가구유형별로 조사·공표하는 경우의 집행상의 난점, 소득·재산 파악을 위한 행정적 여건이 미비한 상태에서 소득인정액 단일기준을 적용하는데 따르는 문제, 근로능력 유무 등 대상자의 특성에 따라 보호할 필요성, 적정 수의 사회복지전문요원의 확보 필요성, 임시급여제도의 남용소지 및 사후 급여비용 반환의 현실적 어려움 등에 대한 이견을 제시하였다(보건복지부, 1998.11).

과가 포함되게 되었다. 그 예로써 1999년 7월 발의된 국민기본생활보장법안(김홍신 의원 등 131인)도 “생계급여는 수급자의 생계유지능력을 감안하여 달리 행하되, 근로능력이 있다고 인정되는 수급자에게는 조건부로 급여할 수 있다”고 규정하고 있다. 한편, 노동부는 관련 공청회에서 국민기초생활보장법 제정에 대하여 반대의사를 표명하면서 그 대안으로 저소득실업자보호제도를 도입할 것을 주장하였다(문진영, 1999). 이 제도는 저소득실업자에 대하여 공공근로·직업훈련·구직활동의 대가로 생계비를 일반회계에서 지원하되, 전체 프로그램의 수혜기간을 최대 2년으로 제한하고 직업안정기관의 취업알선에 응하지 않을 경우에는 급여를 제한한다는 것이며, 제도의 운영주체는 노동부로 상정되었다. 이에 대하여 보건복지부는 빈곤의 문제는 실업자만의 문제가 아니라 영세농어민, 영세 자영업자 등 스스로 최저생활을 유지할 만큼 소득을 벌지 못하는 모든 저소득국민의 문제라고 반박하면서, 수급자의 근로능력 뿐만 아니라 가구특성까지 고려한 가구별 생계유지 능력을 감안하여 사회복지서비스, 자활서비스 등 차별화된 급여를 제공하되, 읍면동의 사회복지전담공무원이 수급자 가구에 대한 심층상담을 통해 욕구를 사정하고 필요한 자원을 동원, 연결하여 주는 One-Stop Service를 제공하는 것을 주요골자로 하는 맞춤형복지서비스 제공방안을 내놓았다(보건복지부, 1999.5). 이 시기의 노동부와의 이견은 하위법령 제정단계에서도 부처간 사업영역에 대한 갈등으로 이어졌고, 결국 시행령 및 시행규칙의 협의가 지연되는 결과를 가져왔다(국민기초생활보장법 추진연대회의, 2000.3.30).

이와 같이 ‘99년 상반기까지 정부 내에서는 법제정에 대하여 유보적 관점에서 논의가 계속되고 있었고, 국회에서도 법안의 상임위 상정이 보류된 채로 법제정 논의가 수면위로 부각되지 못하였다. 다만, ‘99년 2월 24일에 여당의 김원길 정책위 의장이 국민복지기본선의 도입을 위한 입법을 ‘99년 정기국회 이전까지 완료하고, 2001년부터 시행할 예정임을 발표하

였고(보건복지부, 1999.8b), 보건복지부는 '99년 4월 8일 대통령 국정개혁 보고에서 저소득 국민의 가구별 특성을 감안한 맞춤형복지급여의 실시와 국민의 기초생활보장을 위한 생활보호법 개정을 검토할 계획¹⁸⁾임을 보고 하였다(보건복지부, 1999.4).

제2절 2단계: 정책결정단계('99.6 ~ 법제정)

정책형성단계에서의 지루한 이념적·원론적 수준의 논의는 1999년 6월 21일에 이르러 김대중 대통령이 울산발언“머지 않아 국민생활보장기본법을 만들어 국민이 안심하고 생활할 수 있도록 국가가 대책을 세우겠다”-을 함으로써 일시에 국면전환을 가져왔다. 대통령의 국민기초생활보장법 제정 천명 이후부터는 정부는 그동안 법제정의 필요성에 대한 소극적 태도에서 벗어나 적극적 태도로 대응하기 시작하였다. 정부 내에서의 논의의 초점은 법제정의 필요성으로부터 벗어나 법시행에 소요되는 예산추계, 인프라 구축문제, 시행시기 등에 관한 실무적인 내용으로 옮겨졌다. 이 단계에서의 주요쟁점은 법 시행시기, 권리적 성격의 용어, 주거급여 신설, 소득인정액 기준 등 이었다(보건복지부, 1999.8a). 정부는 99년 7월 10일 경제정책조정회의를 개최하여 법의 내용과 시행시기 등에 대한 정부의견을 정립하였다(재정경제부, 1999.7). 이 회의에서는 법제정과 시행시기에 대하여 국민여론 수렴과정을 충분히 거친 후 '99년 정기국회에서 법률을 제정하고, 최저생계비 계측조사와 그 결과에 따른 수급자 소득·재산 재조사 실시, 전담인력의 확충, 생산적 복지체계 구축을 위한 인프라 확충 등의 사전준비를 위해 2001년 1월 1일부터 시행하는 것으로 의견을 모았다.

18) 아울러 '99.6.15일 신임 보건복지부 장관의 대통령 업무보고 시에도 “관계부처 및 당과 협의를 거쳐 국민기초생활보장법을 연말까지 제정하여 2001년부터 시행하겠다”고 보고하였다 (보건복지부, 1999.8b).

수급권자·보장기관 등의 용어에 대해서는 보다 중립적인 용어인 급여대상자·급여기관 등을 사용하고, 주거급여의 신설은 유보하며, 현행 소득 및 재산기준의 이원적 기준을 유지하는 것으로 의견을 모았다.

2000년 8월에 열린 제206회 임시국회 보건복지위원회 법안심사소위원회에서는 98년 12월의 위원회 대안과 김홍신의원 등이 2000년 7월 6일에 발의한 국민기본생활보장법안을 심의하였는데 그 기본내용이 대동소이하였으므로 심의과정에 여·야간 의견차이는 많지 않았으며, 정부와 의견 차이를 보인 쟁점들에 대해서는 당초의 위원회 대안 및 한나라당 법안대로 권리적 성격의 용어를 사용하고, 소득인정액 기준을 도입하되 2002년 말까지 유예하고, 주거급여 및 긴급급여를 신설하기로 하였다(보건복지부, 1999.8b). 그러나 법시행시기를 놓고 보건복지부와 협의과정에서 논란이 있었다. 보건복지부는 입법취지를 달성하기 위한 기본적인 인프라 확충과 제도적 준비, 수급대상자 전면 재조사를 위해서는 1년 이상의 시간이 소요되므로 법 시행시기를 2001년으로 할 것을 강력히 주장하였다. 여당은 2000년 7월을, 야당은 2001년 시행을 주장하였다. 협의결과, 정부와 여·야는 2001년 1월 1일부터 시행하는 것으로 잠정합의 하였다. 그러나 중앙일보에서 8월 7일 “정부와 야당의 이색적인 정책공조로 여당의 구상에 제동이 걸렸다”는 내용의 보도를 하자(중앙일보, 1999.8.7), 한나라당 김홍신의원이 오히려 2001년으로 합의된 시행시기를 2000년 7월로 앞당기자는 의견을 제시하여 논란이 다시 시작되었다. 그 결과 시행 시기는 2001년 10월 1일로 절충 합의되었고, 법안은 8월 12일 국회 본회의에서 의결되어 9월 7일 법률 제 6,024호로 제정·공포되었다.

제3절 3단계: 정책집행단계(법제정 ~ 시행)

법제정 이후 정책집행단계는 다시 3단계로 구분되어질 수 있다. 첫째, 보

건복지부에서 하위법령 및 사업지침을 작성하고 이를 일선 공무원들에게 교육하고 대국민 홍보를 실시한 시행준비단계, 둘째, 지방자치단체에서 수급권자를 조사하고 급여를 실시한 사업시행단계, 셋째, 시행 후 결과로서 나타난 문제점들에 대한 사후보완단계로 나뉘어 진다(보건복지부, 1999.8.25). 따라서 이 단계들에서 등장한 쟁점들의 특징은 법제정과정에서 제기되었던 이념적인 논쟁 대신에 법의 집행을 위해 필요한 구체적인 기준들의 수준과 내용에 관한 것이었다. 그러나 법제정과정에서 진행되었던 보수적·진보적 입장간의 대립이 사라진 것이 아니었으며, 그 세부적인 기준들의 결정과정에서도 여전히 상반된 이념적 입장에 근거하여 논쟁이 재연되었다. 즉, 정책집행단계에서도 그러한 입장차이는 세부 집행단계별 추진과제에 따라 또 다시 쟁점을 형성하였고 쟁점들의 결정에 영향을 미쳤다. 정책집행단계에서의 주요쟁점은 최저생계비의 수준의 적정성, 재산 기준 및 부양의무자 기준의 적정성, 복지행정인프라의 미비와 소득과약방법의 한계, 탈락자 대책, 생계 및 주거급여 기준, 자활지원사업의 실효성 등 이었다.

1. 최저생계비 수준의 적정성

최저생계비는 국민기초생활보장 수급권자 선정기준 중의 하나인 동시에 급여기준이다. 최저생계비와 가구별 소득평가액을 비교하여 수급자를 선정하고, 그 양자(兩者)간의 차액을 보충하여 각종급여를 제공한다. 따라서 국민기초생활보장법 제6조는 최저생계비의 중요성을 감안하여 객관적인 조사연구와 사회적 합의를 거쳐 최저생계비를 결정하도록 하고 있다. 최저생계비는 기초생활보장제도 자체 뿐 만 아니라 다른 공공부조프로그램과 사회보장제도 전반 그리고 나아가 최저임금이나 노사간의 임금협상, 정부재정 등에 대한 직·간접적 영향으로 인하여 그 수준에 대한 사회적 합의가 쉽지 않았으며 논란이 끊이지 않았다.

국민기초생활보장제도 시행원년인 2000년도의 최저생계비는 '99년에 실시한 보건사회연구원의 전국 15,000가구에 대한 마켓바스켓방식에 의한 실태조사를 바탕으로(김미곤 외, 1999), 그해 11월에 전문가와 노동자·농민·경영자·언론계·여성계·종교계·수급자 등 각계대표와 관계부처 인사로 구성된 중앙생활보호위원회의 심의를 거쳐 결정되었다(보건복지부, 1999.12.1). 그러나 최저생계비의 심의·결정이 객관적인 조사연구자료를 바탕으로 하고 있었음에도 불구하고, 그 결정과정에 있어서는 보수 및 진보적 입장간의 치열한 대립이 노정되었으며 결정 후에도 논쟁이 지속되어 왔다. '99년 11월의 중앙생활보호위원회 회의는 자정을 넘긴 12시간이 걸린 제3차 회의를 비롯한 총 5차례의 회의를 거쳤으나 합의점을 찾을 수 없어 결국 표결로 결정하였다¹⁹⁾. 이 때의 주요쟁점은 ① 최저생계비 수준에 따른 사회경제적 영향에 대한 것으로서 예산부담 증가와 그 발표에 따른 높은 기대수준의 부작용 우려, ② 최저생계비의 구성비목의 타당성에 대한 것으로서 품목별 마켓바스켓 포함여부 및 단가·사용량, ③ 최저생계비 계측방식 및 비계측년도 추정방식, ④ 지역별 최저생계비 차이 반영 필요성 등 이었다(보건복지부, 1999.11.12; 보건복지부, 1999.11.18; 보건복지부, 1999.11.27). 첫 번째 쟁점은 최저생계비 증액시 대상자 수 및 급여수준 증가로 감당할 수 없는 재정지출이 우려되며, 급여수준에 대한 높은 기대는 실제급여시 감면항목을 적용함으로써 수급자의 불신·불만으로 이어지며 근로능력자의 도덕적 해이를 초래하게 된다는 점이었다. 재정지출의 증가 우려는 최저생계비가 높아짐에 따른 복지예산의 증가와 비가역성에 따른 부정적 태도에서 기인하는 점도 있었지만, 최저생계비의 변화에 따른 대상자 수 및 급여수준 변화에 대한 객관적이고 신뢰성 있는 자료의

19) 1999년의 중앙생활보호위원회는 11월 12일부터 4차의 전체회의와 1차의 특별소위원회가 개최되었으며, 여기에서 각 위원들은 정책연합을 형성하거나 개별적으로 민주주의의 실험장을 방불케 할 정도로 매회의 마다 격론을 벌였다.

부족에서도 기인하였다²⁰⁾. 생활보호대상자가 아닌 저소득 빈곤층에 대한 통계나 자산조사자료가 거의 없었으므로 최저생계비의 증가에 따른 영향을 정확히 예측할 수 없는 점이 문제였다²¹⁾. 즉, 빈곤층에 대한 통계 및 자료의 부족은 최저생계비 변화에 따른 영향 예측을 곤란하게 하며, 이는 재정지출 증가에 대한 막연한 우려를 낳고, 그 우려는 다시 최저생계비 계측조사결과에 대한 시비로 이어짐으로써 최저생계비 결정과정을 순탄하지 못하게 된 주요원인이 되었다. 이에 따라 빈곤통계나 수급자 추계를 통계청의 도시가계연보나 기존의 생활보호대상자 소득재산조사결과를 이용하여 추정하는 방식으로 제시하였으나²²⁾ 재정지출에 대한 막연한 우려를 씻기에는 역부족이었다. 이 문제는 2000년 재산 및 부양의무자 선정기준 설정에도 다시 등장하였으며 소득과약곤란 사유 등과 맞물려 융통성 있는 기준설정을 어렵게 하였다. 이 것은 합의에 이르기 위한 기반으로서 기초 정책통계의 중요성을 다시 한번 확인시켜준 사례였다. 두 번째 쟁점에 있어서는 구체적으로 담배·미취학아동의 학원비·사회보험료·주거비 등이 주요 논의항목이었다. 담배의 경우 실태조사결과, 많은 가구가 담배를 피우고 있다는 것에 대해 국민건강에 대한 정부의 책임과 정책의지가 최저생계비에도 반영될 필요가 있다는 주장이 기획예산처로부터 제기되었고, 진보적 입장에서는 담배에 대한 규범주의적 시각에 반대하였으나(문

20) 1999년 11월 중앙생활보호위원회 회의 시, 최저생계비 변화에 따른 대상자 및 예산규모의 변화에 대한 자료요구, 최저생계비 결정의 예산적합성 문제, 객관적이고 신뢰성 있는 기초통계가 없는 점 등이 자주 거론되었다.

21) 생활보호제도 하에서도 대상자 소득 및 재산자료, 저소득층 생활안정을 위한 실태조사 및 DB구축사업, 차상위층 조사 등이 있었으나, 시군구 관내 공부조회 및 가정방문 조사에 그쳤으므로 전체 저소득 빈곤층에 대한 자료로 활용하기에는 미흡했다.

22) 보건복지부는 중앙생활보호위원회 특별소위원회에서 소비자물가상승률을 적용할 시 약 1,900억원이 추가소요 됨을 제시하였고, 국민기초생활보장법을 본격 시행하는 2001년도에 수급자가 20만명 내지 30만명 증가하여도 추가소요예산은 약 5,000억원 내지 6,000억원 내외가 될 것으로 전망했다. 한편, 보건사회연구원에서는 최저생계비 연구결과 적용 시 2000년 대상자를 198만명, 소요예산을 3조 2,550억원 정도로 추산하였다(보건복지부, 1999.11.27).

진영, 1999.11.27), 보건복지부의 동의로 결국 최종결정과정에서 삭제되었다. 미취학아동의 학원비에 대해서는 기획예산처에서 사교육비를 최저생계비에 포함시키는 것은 부적절하다는 주장을 하였으나, 실제로 70% 이상이 어린이집과 유치원 또는 학원을 다니고 있는 실태와 최소한의 금액-1개 학원 기준으로 도시 6만원, 농촌 5만원-만 반영하고 있는 점을 감안하여 최저생계비에 포함하였다. 사회보험료는 저소득층의 경우 의료보험은 지역가입자가 많으며 국민연금은 납부예외자가 많아 실제 보험료를 납부하지 않고 있다는 점이 재정경제부로부터 제기되었는데, 의료보험은 납부예외제도가 없음을 감안하여 지역가입자 중 하위 40%계층의 평균 보험료를 반영기로 하고, 국민연금의 경우 하위 40% 이하 계층의 대부분이 납부 예외자이기는 하나 제외할 경우 전국민연금제도의 조기정착이라는 정책취지에 반함을 감안하여 최하위등급의 보험료 6,600원을 적용하기로 하였다. 주거비의 경우에는 4인 가족 최저주거기준인 12평이 1994년 최저생계비 계측시의 5평에 비해 과다 상승하였다는 재정경제부로부터 주장이 제기되었으나, 1994년의 경우는 부엌과 화장실이 제외된 방 2개의 면적으로서 실평수 7평을 기준으로 한 것이며, 1999년의 12평은 분양면적기준일 뿐이며 실평수는 7.8평으로서 주거비 상승률이 그동안의 소비자물가 상승률과 비슷하다는 점을 감안하여 1999년 조사결과가 적정한 것으로 판단되어 채택되었다. 세 번째는 2000년 최저생계비 추정방식에 대한 것으로서 수준균형방식²³⁾이나 물가상승률²⁴⁾을 적용할 것이냐의 논란이 있었는데,

23) 최저생계비 계측년도('99년)의 평균가계지출대비 최저생계비 비율을 비계측년도(2000년)에도 계속 유지시키는 방식이다. 이 방식은 소득·지출이나 생활실태의 변화를 반영할 수 있는 장점이 있으나 다음연도 가계지출예측치 산출방법의 합의가 어렵고, 경기변화로 인한 일반국민의 지출수준이 낮아질 경우 최저생계비도 낮아진다는 단점이 있다(보건복지부, 1999.11.18).

24) 최저생계비 계측년도('99)의 최저생계비에 물가상승률을 적용하여 비계측년도(2000)의 최저생계비를 추정하는 방식인데, 소비자물가상승률을 적용하는 안과 생활물가상승률을 적용하는 두 가지 안이 있었다. 소비자 물가상승률을 적용하는 방안에 있어서도 실제치 혹은 전망치를 적용하느냐에 대해서도 의견이 갈렸다. 소비자물가상승률에 의한 추정은 방법이 간명하고 국민들의 이해가 쉬우나, 필수품이 아닌 전소비품목의 상승률을 의미하므로 최저생계비 상승률

결국 1999년 최저생계비에 소비자물가 상승률전망치 3%를 적용하여 2000년 최저생계비를 결정·공표하였다. 네 번째 쟁점에 대해서는 대도시·중소도시·농어촌의 최저생계비 차이가 크므로 지역별로 달리 적용하는 것이 바람직하다는 의견이 제시되었는데, 이에 대하여 보건복지부는 이론상 지역별 선정기준 차등화가 바람직할지라도, 현실적으로 생활권역의 구분이 어렵고, 농촌지역의 반발 등 정치적 문제까지 고려하면 당장 시행하기 어렵다는 반론을 제기하여 최종적으로 중소도시를 기준으로 하여 최저생계비를 결정하였다. 이상의 2000년도 최저생계비 심의 및 결정과정을 살펴보면 주로 보수적 입장에서는 국민경제적 파급효과를 우려하여 최저생계비가 높다는 인식하에 비목이나 단가·사용량을 삭감·조정하고 소비자물가 상승률을 적용하여 추정하자는 의견이었고(보건복지부, 1999.11.23), 진보적 입장에서는 이에 반하여 현행 최저생계비가 법에서 정한 최저생활을 보장하고 있지 못하는 수준이며 생활의 질의 변화를 반영할 수 있는 수준 균형방식을 추정하는 것이 바람직하다는 입장이었다(보건복지부, 1999.11.18; 문진영, 1999.11.27). 한편, 보건복지부는 보수 및 진보적 입장 사이에서 정책중재인의 역할을 하였다.

1999년 11월의 격론 후에도 이와 관련한 쟁점은 끊이지 않았다. 2000년 수급자 전면 재조사과정에서의 보수적 입장의 시행연기론에서는 “연금급액이나 최저임금액과 비교할 때 최저생계비가 너무 높은 수준이 아닌가?” 라는 문제를 제기하였으며(월간조선, 2000.7월호; 이한구, 2000.7.13), 반대로 진보적 입장에서는 “중소도시를 기준으로 최저생계비가 결정됨으로써 대도시의 최저생계비가 상대적으로 너무 낮다(참여연대, 2000.5.9)”는 인식하에 “대도시, 중소도시, 농어촌 등 지역별 최저생계비 도입의 필요성

과 오차가 발생할 수 있으며, 소비실태의 변화를 반영하기 어렵다는 단점이 지적되었다. 생활물가상승률은 대상품목이 마켓바스켓의 필수품에 더 근접하므로 소비자물가상승률보다는 이론상 더 바람직하나, 일반국민의 인지도가 낮아 설득력에 문제가 있다는 지적이 있었다(보건복지부, 1999.11.18).

과 가구유형별로 최저생계비의 차이를 반영할 것”을 제기하였다. 특히, 최저생계비가 사회보험료나 최저임금에 비해 높다는 주장에 대해 보건복지부는 “최저생계비의 목적·기능을 감안할 때 연금급여나 최저임금 등과 직접 급여수준을 비교하는 것은 타당치 않다. 사회보험은 피보험자 개인 그리고 최저임금-42만원-은 18세 근로자 개인을 보장단위로 함에 비하여 최저생계비는 가구가 보장단위로서 1인 가구의 경우에는 324천원·2인가구는 1인당 268천원·3인가구는 1인당 246천원이며, 4인가구는 232천원으로 줄어든다. 연금급여는 개인연금·퇴직금·저축 등 다른 생계유지수단의 유무에 관계없이 기여액에 따라 급여수준이 달라지고 최저임금은 근로의 댓가로 받는 최소임금임에 비하여, 최저생계비는 다 지급하는 것이 아니고 가구소득과 의료교육 등 현물급여를 뺀 나머지-1인당 약137천원-를 지급하며, 선정에 있어서도 최저생계비 기준 뿐만 아니라 재산기준과 부양의무자기준을 적용한다”고 반박하였다(손건익, 2000.8월호; 보건복지부, 2000.10; 보건복지부, 2000.11.3). 지역별·가구유형별 최저생계비는 필요성은 인정하나 전문적 연구와 행정적 준비 등 여러 가지 선결조건으로 인하여 중장기적으로 해결해 나갈 것임을 피력하였다(보건복지부, 2000.8; 2000.11.3).

2001년도 최저생계비 결정시에는 비계측년도의 최저생계비 추정방식과 관련하여 물가상승률 적용주의와 수준균형방식 적용주의가 또다시 팽팽한 대립을 거듭하였다. 그 결과는 물가상승률을 적용하는 방향으로 표결로서 결정되었다. 이에 따라 ‘2001년도 최저생계비’ 결정과정에서는 일부 중앙생활보장위원회 회의 도중 퇴장하는 일도 있었으며, ‘2002년도 최저생계비 심의를 위한 전문위원회 5차례 회의 역시 최종회의에서도 합의점을 찾지 못하여 진보적 입장의 전문위원 일부가 퇴장하는 일이 있었다.

이러한 논쟁들은 한쪽은 낮으므로 늘리라고 하고 다른 한쪽은 과다하며 성급히 늘려서는 안 된다는 근본적 입장의 차이에서 비롯된다. 진보적 입

장에서는 빈곤인구가 수백 만 명에 달하나 현재 수급자는 150여 만 명에 불과하고 법에 정한 최저생계비의 의의에 비하여 그 수준이 낮으므로 대폭 완화하여 수급자를 늘리고 급여수준을 높여 최저생계를 실질적으로 보장하라고 주장한다. 더욱이 차상위 계층에 대해서도 의료, 교육, 주거 등 급여를 확대하고 신설하라고 한다. 한편, 보수적 입장에서는 최저생계비가 지나치게 높아 근로의욕이 저하되고 복지병을 유발할 수 있으며, 과속복지로 인한 재정위기 및 경제적 효율성의 감소를 걱정한다. 따라서 이러한 근본적 입장차이로 인하여 최저생계비의 적정수준에 대한 쟁점들은 완전히 해결되기 어려우며, 앞으로도 대립된 입장차이의 균형점 위에서 그 수준이 결정될 것이다. 다만, '99년 중앙생활보호위원회 심의과정이 시사하고 있듯이 단기적으로 최저생계비 계측조사를 위한 조사설계 단계에서부터 관계 위원들을 참여시키거나²⁵⁾, 장기적으로 OECD회원국들의 빈곤선 설정을 참고하여 상대적 빈곤선 설정방법 등을 강구한다면 최저생계비의 수준을 둘러싼 소모적인 논란을 완화시킬 수 있을 것이다. 또한 최저생계비 계측조사연구 뿐만 아니라 빈곤율·빈곤인구·소득분배 추이 등에 대한 지표를 개발하고 이를 기초생활보장 관련 추계에 활용하면 최저생계비 수준에 대한 심의 및 합의가 보다 수월하게 진행될 수 있음을 시사하고 있다. 뿐만 아니라 빈곤지표는 경기변동이나 실업을 변화 등에 따른 수급권자 범위의 조정을 합리적으로 할 수 있게 하는 근거를 제공해 줄 것이며, 여타 공공부조제도를 비롯한 사회보장제도 전반의 정책입안의 기초를 제공할 것으로 보인다.

25) 1999년 중앙생활보호위원회 특별소위원회에서 윤진호 위원은 현재처럼 계측결과가 나온 후 심의하는 위원회방식이 아닌 계측과정 초기부터 위원들이 참여하는 심의회방식이 바람직함을 피력하였다. 아울러 특별소위원회에서는 전물량방식과 상대적 빈곤선 설정방식의 장단점이 거론되었는데, 도시가계연보에서 산출한 중위소득의 40%를 적용하되 문제점 보완을 위해 부가조사를 실시하자는 제안 등이 있었으나, 각종 급여기준 설정을 위한 가구유형별 최저생계비 계측이 필요하다는 점과 현재 빈곤실태에 대한 기본통계가 없는 상황의 조사라는 점에서 전물량방식이 불가피하다 주장이 다수의견이었다(보건복지부, 1999.11.18).

2. 재산 및 부양의무자 기준의 적정성

국민기초생활보장법의 수급권자의 범위는 제5조 제1항에서 “수급권자는 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자로서 소득인정액²⁶⁾이 최저생계비 이하인 자”로 규정하고 있다. 그러나 소득인정액이 적용되는 시기는 동법 부칙 제1조에 의하여 2003년 1월 1일부터 시행하도록 되어 있고, 동법 부칙 제5조에 의하여 그 전까지는 보건복지부장관이 최저생계비를 감안하여 개별가구의 소득평가액 및 재산을 기준으로 하여 매년 수급권자 선정기준을 정하도록 하고 있으며, 부양능력판단기준은 시행령에 위임하고 있다. 이에 따라 법 시행 원년인 2000년도 수급권자 선정기준은 보건복지부장관이 소득평가액 기준-최저생계비-과는 별도로 재산기준을 ‘제6차 국민기초생활보장법추진준비단회의²⁷⁾(보건복지부, 2000.4.18)’와 ‘사회복지정책관계장관회의’의 논의를 거쳐 확정하였으며(보건복지부, 2000.4.20), 부양능력판단기준은 시행령 제

26) 여기에서 “소득인정액이라 함은 개별가구의 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 금액을 말한다”(국민기초생활보장법 제2조 제7호).

27) 국민기초생활보장추진준비단 제6차 회의에 상정된 재산기준(안)은 아래 표와 같이 4개의 (안)이었다.

구 분	1~2인가구	3~4인가구	5인가구 이상
제 1 안	2,900만원	3,200만원	3,600만원 [*]
제 2 안	2,900만원	3,500만원	4,000만원 ^{**}
제 3 안	2,900만원	3,700만원	4,400만원 ^{***}
제 4 안	1~3인가구	4인가구 이상	
	2,900만원	3,200만원	

제1안의 5인이상가구의 3,600만은 최저생계비 수준 4인 가구의 순재산을 기준으로 가구규모별 재산균등화지수 1.12를 적용한 것이며, 제3안은 한시생활보호폐지에 따른 수급자의 탈락을 방지하기 위한 안이며, 제2안은 제1안과 제3안을 절충한 것이다. 안건 상정시 보건복지부의 검토의견은 제도변화로 인한 탈락자 발생 최소화·시가전환·실물기준도입·전세가격상승을 등을 감안하여 제2안을 제시하였으며, 회의시 문진영 위원은 입법취지, 국민적수용성, 빈곤인구의 체감경기 등을 감안하여 제3안이 바람직하다는 의견이었으나, 기획예산처의 의견은 국가부담능력 및 추가세금부담 등의 검토가 필요하므로 최종협의 및 결정을 장관회의를 통하여 별도로 해 줄 것을 제안하였고, 이에 따라 구체적 금액 결정은 관계부처장관회의에서 협의하도록 위원들이 양해하는 것으로 결론이 났다(보건복지부, 2000.4.18).

정시 입법예고 및 부처협의를 통하여 결정되었다. 여기에서 결정된 재산 기준은 시가·실거래가-를 평가기준으로 하여 1~2인 가구는 2,900만원, 3~4인 가구는 3,200만원, 5인 이상 가구는 3,600만원이었다. 다만, 이 기준에 부합하더라도 일정면적²⁸⁾ 이상의 주택·농지를 보유하고 있거나 승용차를 소유하고 있는 경우에는 예외²⁹⁾에 해당하지 않는 한 수급자에서 제외하도록 하였다(보건복지부, 2000.4.18). 한편 부양의무자의 부양능력판단 재산기준은 시행령 입법예고안에는 없었으나 기획예산처와의 협의과정에서 재산이 가구의 경제생활능력을 나타내는 객관적 지표인 점과 자영자 소득과악의 한계를 고려하여 포함시키게 되었다(보건복지부, 2000.4b).

이와 같은 수급권자 선정기준에 대하여 ‘국민기초생활보장법 추진연대회의’는 강하게 반발하였는데, 특히 재산기준과 부양의무자 기준을 문제로 지적하였다.³⁰⁾ 그 주요 내용은 재산기준이 한시생활보호사업의 기준보다 낮고 과세표준액 또는 공시지가인 재산평가기준이 시가로 전환됨으로써 재산기준이 2~3배 강화되었으며, 실물기준을 도입함으로써 기존의 생활보호대상자가 대거 탈락될 위험이 있으므로 법의 기본정신인 기초생활보장을 받을 권리를 사문화시키는 것이라고 비난하면서 수급권자의 권리 확보운동을 펼칠 것을 선언하였다. 또한 부양의무자기준에 재산을 포함하는 것은 저소득 부양의무자까지 수급자로 전락시킬 수 있는 가혹한 조항이라고 주장하였다. 참여연대는 ‘기초생활수급권찾기운동본부’를 결성하고 행정소송·헌법소원 등의 투쟁을 선언하였다(참여연대, 2000.5.9). 한편, 수급자 조사과정에서 만성 신장장애인들의 집단민원³¹⁾이 발생하였는데 이들

28) 전용면적 20평 이상의 주택임차 가구 또는 15평 이상 주택소유 가구와 시군구당 평균 농지 소유면적을 초과하는 농지를 소유한 가구의 경우에는 제외되었다.

29) 재래식 농가주택의 경우나 2000cc 미만의 장애인 보철용 차량, 1500cc 이하의 생업에 직접 사용하고 있는 차량, 질병 등으로 불가피하고 소유하고 있는 경우, 차량이 10년 이상 된 차량 등의 경우에는 예외를 인정하였다.

30) 국민기초생활보장법 추진연대회의는 2000.5.4일 “무너만인 국민기초생활보장법은 기만이다”라는 성명을 발표하였다.

은 주로 한시생활보호를 받고 있는 사람들이었으나, 재산기준 및 부양의 무자 기준초과로 선정에서 제외되는 경우였다³²⁾. 만성신장장애인협회에서 신부전증환자들은 혈액투석으로 인한 막대한 의료비 지출로 생계유지가 곤란하므로 수급자 선정을 건의하였고, 일부 언론(문화일보 2000.5.19; 동아일보 2000.5.20일)에서 이들이 수급자가 되기 위해 위장이혼을 하고 있다는 보도를 하여 공론화하였다. 이에 대하여 참여연대와 건강연대 등 시민단체는 차상위 계층에 대한 특례 의료급여 도입을 주장하였다. 한국 종교계 사회복지대표자 협의회(2000.8.22)는 “예산상의 이유로 강화된 선정 기준을 즉각 수정할 것”을 주장하였다. 한편 지방자치단체에서는 수급권자 조사과정에서 발생한 특수한 보호필요사례들이나 선정기준의 문제점 등을 모아서 행정자치부를 통하거나 개별적으로 보건복지부에 건의하기도 하였다 (행정자치부, 2000.5.29; 서울특별시, 2000.5; 보건복지부, 2000.5.23b).

이에 따라 보건복지부는 우선 수급신청기한을 철폐하고³³⁾, 보도자료와 관계기관 설명자료 등을 통하여 수급권자 선정기준 결정사유를 밝히면서 특례기준의 설정, 실물기준의 예외 확대 및 지방자치단체의 재량 확대, 만성희귀질환자 의료비 본인부담금지원, 시가환산방법 개선, 부양의무자 기준 완화와 조사방법 개선 및 부양비 적용예외의 확대 등으로 기준의 경직성을 보완해나갔다.

당시 보건복지부에서 밝힌 수급권자 선정기준 결정사유를 살펴보면 다

-
- 31) 만성신부전증환자와 가족 등이 부산(2000.5.30일)과 서울 종묘공원(2000.6.8일) 등에서 집회를 가지면서 수급자 탈락가능성에 대해 항의하였다.
 - 32) 한시생보자 선정기준은 부양의무자 요건을 적용하지 않고, 재산기준을 공시지가 기준으로 4,400만원으로 하였다(보건복지부, 1999).
 - 33) 당초 전면재조사를 위한 수급신청 기간은 5.2일에서 5.20일까지로 하였던 바, 이는 법이 본격적으로 실시되는 10월 이후에 폭주할 자산조사를 사전대비하기 위하여 법 부칙 제7조의 법시행 준비행위의 일환으로 행한 것이며 법 시행 후의 신청까지 제한하는 것이 아니었으나, 이에 대하여 수급권을 제한하려는 의도라는 비판이 가해졌다.

음과 같다(보건복지부, 2000.5.9). 먼저 재산금액기준은 '99년 최저생계비 계측시 15,000가구의 실태조사 결과에 따라 최저생계비 수준의 가구 중 2인 가구의 순재산은 1,900만원, 4인 가구의 순재산은 3,200만원임을 기초로 하되, 2인 가구에 대해서는 생활보호제도의 기준 2,900만원을 유지하는 것으로 결정하였다고 밝혔다. 한시생활보호제도상의 재산기준인 4,400만원은 경제위기하에서 재산의 매매가 어려웠던 특수한 상황 하에서 기존 생활보호제도상의 기준의 150%로 일시적으로 설정된 것이므로 국민기초생활보장제도로 통합하게 된 점을 밝히고 있다. 한편 실거래가 기준으로 재산평가기준을 변경한 사유는 종전의 생활보호제도 재산기준인 과세표준 2,900만원과 한시생보제도 재산기준인 공시지가 기준 4,400만원은 시가로 각각 8,700만원, 7,000만원에 해당하는 경우가 있어 농어촌 지역거주자의 대부분이 해당되어³⁴⁾ 재산기준으로서 기능이 상실되었다고 밝혔다. 아울러 시가를 반영하는 전세금과의 형평성 그리고 향후 소득인정액 기준 도입을 위한 시가환산의 필요성 등이 근거로 제시되었다. 다음으로 재산의 실물기준에 대해서는 지역별, 조사시점별, 재산의 종류별로 가격차가 심하여 가격으로 환산된 재산만을 기준으로 하는 것은 한계가 있다는 것이 사유였다. 재산의 마련비용은 차이가 있으나 재산의 유지관리비용은 대도시·중소도시·농어촌을 막론하고 평형에 따라 큰 차이가 없고, 승용차의 경우에는 재산가격은 낮으나 유지관리비용, 연료비 등을 감안할 때 최저생계비 체계상 맞지 않는 점, 그리고 실물기준을 초과한 주택소유자나 중형

34) 과표기준 2,900만원은 공시지가로 환산할 경우 약 8,700만원 수준으로 전체 토지의 87% 이상이 생활보호 재산기준을 충족하였으며, 공시지가 기준 5,000만 원 이하의 토지가 전체의 76.3%를 차지하였다(채미옥, 2000). 따라서 재산기준 설정을 위한 사회복지전담공무원들에 대한 사전의견 조회시, 지역에 따라 차이가 있었지만 과표나 공시지가 기준을 적용하면 중산층도 해당되어 이를 적용하지 못하고 있다고 했다. 한편, 태백시에 대한 모의적용사업 검토시 공시지가 기준 4,200만원의 경우 태백시의 거의 전세대가 해당되는 것으로 나타났으며, 평택시 팽성읍의 경우 이 기준을 적용하는 경우 급여성청자가 폭증할 것으로 우려하여 공시지가라는 표현을 삭제할 것을 건의하였다.(보건복지부, 2000.2.16; 보건복지부, 2.28; 이현주 외, 2000)

승용차를 소유한 자를 수급자로 선정할 경우 수급자간 형평성 문제나 제도에 대한 일반 국민의 인식을 왜곡시킬 우려가 있다는 이유를 들고 있다³⁵⁾. 한편, 부양의무자 기준에 대해서는 생활보호제도의 부양능력판단 기준은 부양의무자가 생활보호대상자가 아니면 부양능력있음으로 보는데 비하여 기초생활보장제도에서는 부양의무자가가구의 소득 및 재산이 수급권자를 포함한 두 가구 소득 및 재산기준의 합의 120% 이상-예를 들어, 수급권자 가구원이 2인이며 소득이 없고, 부양의무자 가구원이 4인인 경우에 소득이 176만원 미만 및 재산 7,320만원 미만이면 부양능력없음으로 완화하였다고 밝히고 있다(보건복지부, 2000.8). 아울러 부양의무자 소득기준에는 부양능력 있음과 없음의 사이에 부양능력미약 구간을 두어 생활보호제도하에서는 제외되었던 수급권자들을 부양비³⁶⁾를 지원받는 것으로 간주하고 이를 전제로 수급자로 선정할 수 있도록 하였으며, 딸의 부양의무를 완화하여 재산기준을 고려하지 않고 부양능력미약자로 간주함으로써 부양비만 산정하여 수급권자의 가구소득에 합산하도록 하였다고 밝혔다. 이렇게 제시된 사유들은 시민단체와 현장실무공무원들 사이의 면담에서 상당부분 사실로 확인 또는 수긍됨으로써 기초생활보장법을 형해화시키려 한다는 시민단체의 정부에 대한 오해를 상당부분 들어낸 것으로 보인다.

다음으로 보건복지부에서 수급자 전면재조사기간 중에 취한 일련의 보완조치들을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 특례기준의 신설(보건복지부, 2000.8.4)이다. 먼저 재산금액기준의 특례로서 근로능력 없는 자로 구성된 가구·재산의 처분이 곤란한 가구 등에 대해서는 재산기준을 150%로 확대

35) 2000년 당시 우리나라 전체가구 중 38%만이 전용면적 20평 이상에 거주하고 있었으며, 55%만이 승용차를 보유하고 있었다(보건복지부, 2000.4.18; 2000.11.3).

36) 부양의무자 가구 최저생계비의 120%를 초과하는 소득에 대해서 50%를 곱한 금액을 말하며, 딸의 경우에는 30%를 적용하였다. 예를 들어 부양의무자가 4인가구이고 가구소득이 150만원인 경우, 4인 가구 최저생계비(93만원)의 120%(약112만원)을 초과하는 금액(약 38만원)의 50%는 약 19만원이며, 딸의 경우 30%는 약 11만원이다.

하여 적용하였다. 다음으로 실물기준에 대한 예외확대 및 지방자치단체의 재량확대 조치로서 근로능력이 없는 자로만 구성된 가구, 만성·희귀질환으로 6개월 이상 치료를 요하는 가구원이 있는 경우, 주택의 처분이 곤란한 가구 등에 대해서는 주택면적기준을 적용하지 않도록 하였고, 토지의 경우에도 이와 유사한 사례의 경우에는 면적기준의 예외를 인정하였으며, 최종적으로 실물기준들에 의해 제외되는 가구 중에서 지방자치단체장이 가구특성이나 생활실태를 감안하여 지방생활보장위원회를 거쳐 예외적으로 선정이 가능하도록 조정하였다. 이와 더불어 급여의 일부만을 지급하는 특례제도를 두어 기준을 다소 초과하더라도 의료·교육비를 소득평가액에서 공제할 경우 수급자 선정기준에 해당하는 가구에 대하여는 의료 또는 교육 급여를 해당 가구원에 한하여 지급하고, 자활사업참가 소득으로 인하여 기준을 초과하는 경우에는 3년간 자활사업 참가자격을 부여하였다. 이와 같은 특례기준은 앞서 언급한 시민단체, 민원, 지방자치단체의 건의 등을 통해 1,300여건의 사례를 수집 및 분석하여 마련되었다. 이 특례기준은 국민기초생활보장법 제5조 제2항의 규정에 의한 것이다. 특히, 특례기준 중 차상위계층에 대한 개별적 의료급여는 당초에 시행령 입법예고(안)에 포함되었으나 부처협의과정에서 삭제되었던 것이며, 특례기준으로 다시 부활된 것이다. 부처협의과정에서 기획예산처의 의견은 국민기초생활보장법은 최저생계비 이하 자에 대한 기초생활보장이 목적이며, 소득이 최저생계비를 초과하는 차상위계층에 대한 급여를 도입하면 다른 급여를 지속적으로 창설할 가능성이 있다는 것이었다. 다른 문제는 법체계상의 문제로서 국민기초생활보장법상 수급자는 의료보호법에 의하여 의료보호대상자가 되므로 수급자만 지정하고 급여는 의료보호법에 의하여 지급된다는 것이다. 따라서 교육·의료 등 개별급여의 대상 확대는 관련 법률 및 정책에서 별도로 추진하는 것이 바람직하다는 것이었다(보건복지부, 2000.4b). 둘째, 만성신장질환자에 대한 대책으로서 예산확보시간 등을 감

안하여 우선 임시적으로 2000년 10월부터 12월까지 계속 의료보호대상자로 보호하기로 하고, 2001년부터는 저소득 신장장애인의 의료보험 본인부담금을 국고에서 지원하는 방안, 의료보호법 개정시 소득과 재산기준을 달리하여 보호하는 방안, 의료보험 급여를 확대하는 방안 등을 논의하였고, 결국 첫째 안으로 결정하였다(보건복지부, 2000.6.12). 물론 이들 중에서 국민기초생활보장법상 특례기준으로 특례의료급여 자격이 있는 경우에는 의료보호대상자로 지속적으로 보호받을 수 있도록 하였다. 셋째, 시가환산방법의 개선이다. 앞에서 언급한 이유로 재산의 평가기준은 시가를 전면적으로 적용하되, 지방자치단체가 제기한 시가확인의 어려움과 행정력 과다소요 문제를 해결하기 위해 시군구별로 공시지가의 시가환산지수-토지가격 적용율-를 정하여 적용토록 조치하였다(보건복지부, 2000.5.23; 보건복지부 2000.6.27). 이에 따라 지역사정을 고려함으로써 시가전환으로 인한 탈락자 급증 등의 충격을 방지할 수 있었다. 넷째, 부양능력 판단 재산기준의 완화와 부양비 적용제외 대상자의 확대이다. 우선 수급권자조사 초기에 부양능력 없는 자의 재산기준을 ‘부양의무자 가구 재산기준의 120%미만’에서 ‘수급권자와 부양의무자 가구 각각의 재산기준 합의 120%미만’으로 완화하여 적용토록 하였다(보건복지부, 2000.5.23). 그리고 특례기준 수립시에 최저생계비 1/2이하이면서 근로능력자가 없거나 재산의 처분이 곤란한 경우에는 부양의무자 재산기준을 두 가구 재산금액기준 합의 120%에서 150%로 확대하였다(보건복지부, 2000.8.4). 또한 부양능력이 있더라도 수급자 선정이 가능한 경우를 명시하고 부양비 적용예외를 확대하여 부양의무자 기준을 경직적으로 적용하지 않도록 하였다(보건복지부, 2000.9.8). 이 조치는 부양의무자 기준 자체는 생활보호제도에 비해 다소 완화되었다 하더라도 금융자산조회, 전산망을 통한 재산조회 등 조사가 강화됨에 따라 일선에서 부양의무 이행여부 및 불이행 사유를 파악하지 않고 수급자를 우선 제외시키는 사례를 예방하기 위한 것이었다.

앞의 선정기준에 대한 논의를 종합하여 생활보호 기준과 비교해 보면, 소득기준은 가구규모별 최저생계비의 도입으로 1~3인 가구의 소득기준이 완화되었으며, 부양의무자 기준은 생활보호제도에 비하여 완화되었으나, 재산기준은 한시생활보호제도 금액기준보다 낮아지고, 시가 전환, 실물기준 도입 등으로 강화되었음을 알 수 있다. 그러나 기존의 한시생활보호 재산기준이 경제위기하에서 재산의 처분이 불가능했던 시기에 긴급한 보호를 위한 한시적 기준이었으므로 기초생활보장제도 재산기준의 합리적 준거³⁷⁾로 삼을 수는 없는 것이었으며, 기존의 과표·공시지가 적용방법이 기존의 재산기준을 과도하게 높혀 선정기준으로서의 기능을 상실하게 하였으므로 시가로의 전환이 불가피하였고, 재산금액 및 실물기준을 초과하더라도 재산의 처분이 어려운 가구나 가구특성상 보호가 필요한 가구는 모두 보호할 수 있도록 특례보호 및 보완조치를 취하였으므로 재산기준은 합리적으로 조정되었다고 볼 수 있다³⁸⁾.

이러한 일련의 보완조치들을 시행하자, 이번에는 시민단체 및 지방자치단체, 행정자치부에서는 지침의 잦은 변경으로 인하여 일선공무원의 업무에 혼선을 줄 우려를 제기하였으며, 하위법령 제정이전에 실무지침만으로 수정·보완해가면서 무리한 일정으로 시행을 강행하고 있다는 주장도 제기되었다(참여연대, 2000.5.9; 행정자치부, 2000.5.22). 사실, 법제정 이전에 시행 일정에 대하여 보건복지부는 충분한 시간을 가지고 여론수렴과 검증을 거쳐 하위법령과 지침을 정하고 사회복지전담공무원 등 행정수단을 확보하여 시행자는 입장이었음에 비하여 시민단체와 정치권에서는 조속한 시행을 주장하였는데, 반대로 이제 법시행을 불과 몇 개월 앞두고 본격적인 수급신청 조사 시기에 와서 무리한 일정으로 추진한다고 비판한 것이

37) 기초생활보장제도 재산기준의 논리적 근거는 최저생계비 수준가구의 순재산을 기초로 했다.

38) 2001년 민간전문가로 구성된 국민기초생활보장평가단의 평가보고서에 의하면, 사회복지전담 공무원들의 과반수 이상이 선정기준이 전반적으로 적절하다고 평가하였다(국민기초생활보장평가단, 2001).

다. 이러한 주장에 대하여 보건복지부는 시행령(안)과 시행규칙(안)에 대해서는 관계부처간 협의가 진행되고 있으며³⁹⁾, 지침에 의한 수급권자 신청·조사는 법 부칙 제7조에서 정한 10월부터의 법시행을 위한 준비행위의 일환으로 실시하고 있는 것이며, 수급자 선정은 하위법령이 확정되고 법이 시행되는 10월에 이루어지게 됨을 해명하였다. 또한 지침의 보완·변경은 시민단체와 지방자치단체의 건의와 민원사례 1,300여건을 바탕으로 마련한 특례기준들이며, 법 제5조 제2항의 특례수급권의 범위에서 예정하고 있는 사항임을 밝혔다(보건복지부, 2000.5). 그러나 법적으로는 문제가 없더라도 행정절차상 문제가 없는 것은 아니었다. 관계부처와의 협의 지연으로 인하여 입법예고안을 바탕으로 지침을 작성하여 일선공무원에 대한 교육을 실시하였으므로 하위법령이 확정되고 난 후에 변경되어 시달된 지침과 이미 교육한 지침을 혼동하여 적용하는 사례가 발생하기도 하였다. 보건복지부에서는 수급자 선정 단계에 와서는 부당한 탈락자를 방지하기 위하여 부양의무자 기준 및 추정소득부과 등에 대한 지침 적용을 상당히 완화하여 적용할 것을 공문·질의응답·교육을 통하여 일선 공무원들에게 주문하였고(보건복지부, 2000.8.24; 2000.9.8; 2000.9a), 이에 대해 일부 공무원들은 초기의 지침에서 상당히 후퇴한 것으로 이해하여 혼선을 겪기도 하였다.

3. 행정인프라 미비와 소득파악방법의 한계

충분하고 잘 조직된 행정인프라와 정확한 소득파악은 국민기초생활보장

39) 국민기초생활보장법 추진연대회의는 2000.3.3일 성명서에서 “국민기초생활보장법의 시행령·규칙을 하루속히 제정하라”고 촉구하면서 “노동부와 보건복지부가 자활사업을 둘러싼 힘겨루기를 함으로 시행령·규칙의 제정을 지연시키고 있다”고 하고 있다. 관계부처 협의는 2000.2월초에 2주간 공식협의기간 내에 완료되지 못하고 법제처 심사가 진행된 5월 중순까지 협의가 진행되었으며, 시행령은 7월 27일에 그리고 시행규칙은 8월 18일에 이르러 제정·공포되었다.

법의 목표달성을 위한 핵심적 수단이다. 법의 목표와 내용이 획기적인 전환을 이루었다고 하더라도 적절한 행정적·기술적 수단이 구비되지 않고서는 실현가능성을 담보할 수가 없다. 왜냐하면, 그러한 수단 없이는 국가의 보호를 필요로 하는 자를 정확히 가려내고 이들에게 적정급여를 제공하고 아울러 빈곤탈피를 위한 자활지원서비스를 성공적으로 제공하기가 불가능하기 때문이다. 행정인프라 중 가장 중요한 것이 제도를 일선에서 수급권자들과 대면하여 직접 운영해야 할 전문인력이다. 따라서 충분한 사회복지전담공무원의 수, 이들의 소득조사기법·조건부 수급자 사례관리 등에 대한 전문성 그리고 효율적인 업무수행환경이 필수적이다. 이 부분에 대한 문제제기는 법제정이전에 제도의 필요성이 논의된 정책의제형성 단계에서부터 보건복지부에서 줄곧 주장해 왔으나(보건복지부, 1998.11), 행정인프라 확보는 큰 진전이 없이 법은 제정되었고 짧은 기간 내에 법의 목표달성이라는 과제만 주어졌다. 법집행을 위한 정책수단은 제대로 갖춰진 것이 없었고 여건은 불리했으며 주어진 기간은 너무 짧았다. 특히, 수급권자 전면 재조사가 시작된 2000.5월의 시기에 사회복지전담공무원의 수는 적정인력 7,200명보다 약 1/2이 부족한 3,900여명에 불과하였고, 그 중 약 40%에 해당하는 공무원이 업무경험 1년 미만자였다(보건복지부, 2000.4.17). 업무환경은 기초생활보장법 관련업무에 할애되는 비중이 10~30%에 불과하고 나머지는 장애인·모자가정·노인세대지원·공공근로·취로사업·구인구직·위생·환경·징세·주민등록·호적·인감·민방위·통리담당 등의 업무가 차지하고 있었다(강혜규, 2000: 2~4; 보건복지부, 2000.6.24). 담당공무원의 업무량이 과도하여 전문성 발휘가 어려운 한편으로 직무관련 교육 없이 스스로 습득한 경험위주로 직무를 수행함에 따라 전문성이 저하되어 가는 것도 또한 문제였다. 사회복지전담공무원들의 사기진작을 위하여 99년에 별정직에서 일반직으로 전환하였으나 오히려 지방자치단체 구조조정과 맞물려 직급별 정원 문제로 인하여 약 1/4에 해당하는 800여명

이 별정직 7급에서 일반직 8·9급으로 강등되고 보수도 삭감되는 경우가 발생하여 이직률이 증가하는 등 사기가 오히려 현저히 저하되었다(보건복지부, 2000.4.17; 국무조정실, 2001.8.27). 사회복지전담공무원들의 업무를 지원하고 감독하는 읍면동·시군구·시도의 지방행정조직 또한 잦은 인사이동과 상대적으로 부족한 실무지식과 전문성으로 인하여 현장의 문제에 대해 효과적으로 기능하기 어렵고 새로운 제도에 대한 보건복지부의 지침을 정확히 전달하기 어려운 전달체계였다(보건복지부, 2000.6.24). 자활사업에 대해서는 전담조직이나 경험이 없어서 시행초기에 일선현장에서는 취로사업의 연장으로 보는 무관심을 보이기도 하였으며, 전산조회 및 연계를 위한 기본도구인 전산망과 개인컴퓨터가 없는 곳이 허다했다(보건복지부, 2000.6.24). 지방자치단체는 구조조정 와중에 있어서 인력이 감축되고 있었으며 주민자치 확대를 위한 동기능 전환, 지방선거 등이 진행되고 있어서 기초생활보장법의 시행에 관심을 기울이기 어려운 환경이었다(보건복지부, 2000.5.29). 한편, 저소득층 주민들은 ‘최저생계비 100만원 보장’ 등의 정치적 구호(참여연대, 2000.5.9)와 수급권자 신청 및 조사 직전인 4월부터의 자활보호자 생계비 연중 지원⁴⁰⁾ 등으로 기초생활보장에 대한 기대가 부풀려져 있었다. 그러한 여건 하에서 한시생활보호제도의 폐지⁴¹⁾, 그리고 기존 생활보호대상자의 새로운 제도로의 여과, 새로이 수급권이 발생하는 미지수의 근로능력자들에 대한 조사 및 자활지원 등의 과제가 주어졌다. 소득조사는 선정과 급여의 결정적 요인이 되나, 대부분의 가난한 근로능력자들이 일용직이나 자영업에 종사하고 있음으로 해서 소득을 파악할 수 있는 객관적 자료의 확보가 어려워 정확한 소득조사에 애로가 있었다. 요약하자면 정책수단이 처음부터 법 집행의 성공가능성을 보장할

40) 2000.4월에 국회의원 총선거가 실시되었었다.

41) 따라서 한시생활보호대상자들 중 탈락대상자들은 100만원보장의 기대가 깨진 것은 물론 4월부터 새로 지급받던 자활보호자 연중 생계비마저도 못 받게 되는 2중 고통을 겪었다.

수 없는 수준이었다.

이러한 상황을 인식하여 보건복지부는 이에 대응하기 위해 가능한 모든 수단들을 동원하게 되었다. 지방자치단체별 조사추진체제 구축⁴²⁾ 및 조사보조요원 선발배치⁴³⁾, 사회복지전담공무원 타업무 경감 조치⁴⁴⁾, 지방자치단체 관계공무원 순회 특별보수교육⁴⁵⁾, 보건복지부와 일선공무원 간 인터넷 질의응답코너 설치⁴⁶⁾, 사회복지전담공무원 자문위원회를 통한 의견수렴, 소득재산조사 방법의 구체화 및 근로능력자 중 소득과악이 어려운 자에 대한 추정소득부과, 소득 및 재산 관련 전산자료조회 및 금융조회 등이 그것이다. 이러한 조치를 통하여 수행된 수급권자 조사과정은 다음과 같다. ① 대상자와 그 부양의무자의 소득을 국세청 및 국민연금의 전산자료에 의해 1차 조사하고, ② 행정자치부 지적자료에 의해 전국의 부동산 보유현황을 2차 조사하며, ③ 시군구별 자체 전산망을 통해 차량·토지·주택 보유현황 및 재산세·종합토지세 등 주요공과금 납부실적을 확인한 후, ④ 가구별로 방문하여 생활실태와 그 정도의 생활을 하는데 필요한 지출 규모를 파악하고, ⑤ 수입에 비해 지출규모가 맞지 않는 대상자는 본인의 동의를 얻어 은행·증권·투자신탁·새마을금고 등 전 금융권에 금융자산조

-
- 42) 부자치단체장이 수급권자조사추진단장이 되고, 지방자치단체 내 총무과장·사회복지과장·읍면동장이 홍보·교육·민원처리·조사보조원 선발배치 등의 역할을 분담하여 조사담당공무원 지원체계를 구축하였다(보건복지부, 2000.3).
 - 43) 2000.5~7월까지 공공근로요원, 민간 사회복지사, 통반장 등 자원봉사자, 사회복지학과 대학생 등 12,000여명을 조사보조원으로 투입하여 단순업무보조, 기초자료입력 등에 활용하였다.
 - 44) 사회복지전담공무원이 수급권자 조사에 전념할 수 있도록 지원하는 가장 중요한 조치였으나 자치단체장의 무관심으로 대부분의 일선 읍면동에서는 타업무 부담이 줄어들지 않았다(보건복지부, 2000.5.30).
 - 45) 보건복지부에서 2000.3월말부터 8월까지 3회에 걸쳐 연인원 23,000명에 대하여 국민기초생활보장제도 시행에 관한 지방순회교육을 실시하였다.
 - 46) 인터넷질의응답코너(Q&A)는 수급권자조사과정에 발생하는 지침적용상의 애로를 중앙과 일선사이에서 바로 해결하고 유사사례를 공유하기 위하여 만들어졌는데, 질의응답 뿐만 아니라 조사담당공무원들의 업무부담과중 등에 대한 하소연이나 건의사항 등 8,000여개의 글이 올라왔고 조회수도 평균 500여회에 해당하였다.

회를 의뢰하거나, 그 가구의 지출규모와 각 직종별 평균임금을 고려하여 추정소득을 부과하였다(보건복지부, 2000.4a). 특히, 일용근로자는 고용주로부터 임금을 확인하고 기술숙련도·종사기간·자격증 등을 고려하여 동종 근로자의 평균임금과 근로일수를 적용하여 소득을 산정하였고, 자영업자도 국세청 종합소득자료 외에 회계장부 확인, 인근의 동종 유사사업자 면담 등을 통한 간접적 확인을 실시하였다. 이와 같은 방법으로 2000.5월부터 9월까지 전면재조사 기간 중 실시한 조사대상자는 86만 가구 194만 명에 이르렀다(보건복지부, 2000.9b). 당시의 조사는 단순한 소득재산조사 뿐만 아니라 주거상황과 지출실태까지 확인하는 등 활용가능한 모든 자료와 수단을 동원하였다.

이러한 보완조치와 조사방법이 시행되고 있던 중에 그 내용에 대해 잘 몰랐던 보수적 입장의 학자, 관계부처, 국회의원, 언론에서는 조사 인력 및 전문성 부족을 이유로 하여 또는 조사방법이 국민연금에서처럼 본인의 신고소득에 의존하는 것으로 오해하여 우려와 비판을 제기하였으며, 진보적 입장에서는 “소득파악이 어렵기 때문에 행정편의적으로 선정기준을 강화하였다”는 등 비판의 십자포화가 가해졌다. 각 입장에서 비판과 우려를 제기한 의도는 달랐지만, 이구동성으로 행정인프라 미비와 소득파악의 한계로 인한 제도시행의 부실화를 우려하였다.

먼저 기획예산처(2000.4)는 “근로능력 유무에 관계없이 최저생계를 보장하므로 신규신청자의 쇄도 및 근로유인감퇴가 예상됨에 비하여 범시행 인프라가 부족하여 소득재산조사가 현실적으로 불가능하며 근로조건의 부여가 어려워 생산적 복지와 부합되지 않을 가능성”을 제기하면서 “조사 전에는 대상자 수 및 생계비보조소요를 알 수 없어 재정소요증가를 최대한 억제할 수 있도록 우선 엄격한 기준을 적용하고, 근로능력자와 무능력자의 생계비 보조 차별, 부정수급자 및 소득과소파악 등을 방지하기 위한 조사·관리 시스템을 구축할 것” 등을 제의하였다. 행정자치부(2000.5.22)는

수급권자 조사과정 중 나타난 문제점 및 대책을 건의하면서 “조사인력 절대부족, 전문성 결여로 누락·착오 등 부실화 우려를 제기하면서 조사기간을 늘려야 함”을 주장하였다. 사실은 기획예산처와 행정자치부는 행정인프라의 확대를 책임지고 있는 주무부처들이나, 보건복지부에서 법제정이 전부터 미리 제기한 인프라 구축 필요에 대해 충분한 조치를 취하지 않고 있다가 막상 법시행 단계에 와서 불가능·부실화 우려를 제기한 것이었다. 일부 언론에서는 “기초생활보장제 부실우려”(조선일보, 2000.7.7), “재산과 소득을 정확히 파악할 수단을 마련하지 않은 채 시행에 들어가⁴⁷⁾”, “지급 수준 93만원은 너무 높고 소득파악이 곤란하여 수혜대상자 500만 명 가능..., 모든 대상자의 소득을 정확히 파악하기란 거의 불가능하며, 더욱이 인력규모나 전문성면에서 매우 취약한 보건복지부의 사회복지전문요원들만으로는 이 역할을 수행하기에 역부족이므로 문제점을 보완할 때까지 법시행을 연기하여야”(월간조선 2000.6월 및 7월호), “소득파악을 진술에만 의존”(문화일보, 2000.5.30), “기초생활보장대상자 선정관련 잡음”(문화일보, 2000.9.20), “실업자·빈곤층 양산 우려”(매일경제, 2000.9.23), “기초생활보장제 졸속... 곁핥기에 능력선정, 내달 시행불구 조사안돼”(국민일보, 2000.9.25) 등의 기사를 게재하여 가짜빈곤층이 판치는 또는 부정수급자를 양산하는 제도로 공격·매도하였다. 이들 언론이 취재했던 담당공무원이나 빈곤층에 대한 역추적 확인결과, 대부분이 사실에 근거하지 않거나 근거가 있더라도 일부의 문제점을 전체의 문제점으로 비화시키기도 하였고, 시행중인 구체적 소득조사방법을 모르고 이에 대한 확인도 없이 조사의 부실화 우려로 확대·왜곡한 것이 대부분이었다. 이러한 주장 및 언론보도는 일반국민의 제도에 대한 불신과 정부 및 정치권의 우려를 초래케 하였

47) 조선일보 2000.9.20일자. 이 기사 본문에는 ‘소득파악 수단 미비’라는 앞의 기사 내용과 모순되는 주장도 들어 있었다. “생활보호제하에서는 본인진술에 많이 의존했으나 금융조회에 딸 소득까지 조사해 탈락자가 발생하고 있다”.

으며, 따라서 보건복지부는 시급했던 일선현장관리는 제쳐두고 언론보도 확인과 청와대·총리실·관계부처 및 정치권 설명작업에 매달려야 했다. 수급권자 조사 중에 열린 제212회 및 제213회 임시국회 보건복지위원회에서의 주요질문사항은 수급권자 조사과정의 문제점과 대책에 관한 것이었고, 특히 2000.7.13일 경제분야 대정부질문에서 이한구 의원은 "4인 가족 기준 93만원 지급을 전제로 수급자가 250~400만 명이나 되고 재정지출도 5~8조원이 소요되는 것이 아니냐?"고 하면서 "이 법 시행의 성패를 가름할 소득과약을 국민연금, 지역의보에서도 실패했는데 무슨 수로 신뢰성 있는 수혜대상자 선정에 성공할 수 있겠느냐?"고 하면서 정부를 추궁하였다. 보건복지부(2000.7.19; 2000.8)는 이러한 주장들에 대하여 "현재의 행정인프라 미비와 소득과약의 애로를 인정하나, 수급자 선정과 급여의 공정성을 기하기 위하여 소득재산조사는 물론 가구방문·지출실태 확인 등 현실적으로 활용가능한 모든 자료와 수단을 동원하여 조사하고 있다"고 하였다. 특히, 소득과약이 가능할 때까지 법 시행을 연기해야 한다는 주장에 대해서는 "완벽한 자영자 소득과약체계가 하루 이틀 만에 구축되는 것이 아니므로 시행연기를 주장하는 것은 시민단체의 제안으로 여야가 합의한 제도의 시행을 다음 세대 또는 다음 다음 세대로 미루자는 것과 같다(손건익, 2000.8)⁴⁸⁾"고 하면서 대응하였다.

한편, 기초생활수급권찾기운동본부에서는 "소득과약이 어렵기 때문에 행정편의적으로 선정기준을 강화하였고, 담당공무원 부족 및 업무과중으로 인하여 홍보가 부족하고 신청을 거부하고 있음에도 그대로 방치하고 있다"고 하였다(참여연대, 2000.5.9). 이러한 시민단체의 지적이 틀린 것은 아니었다. 앞서 언급한 수급신청기간 제한, 실물기준 도입⁴⁹⁾, 입법예고안

48) 이에 대해 월간조선 2000.9월호는 "준비가 안된 정책을 일단 시행해 놓고 보완한다는 방식이며, ... 사회와 국민은 실험대상이 될 수 없다"는 시행연기론자들의 재반박문을 게재하였다.

49) 실물기준은 2000.3월 보건복지부 국민기초생활보장추진지원반의 지침작성 세미나에서 부적격자의 허수 신청을 미연에 방지함으로써 사회복지전담공무원들의 불필요한 업무부담을 줄

에는 없었던 부양의무자 재산기준이 부처협의과정에서 다시 포함된 것(보건복지부, 2000.4b) 등은 분명히 행정인프라 미비 및 소득과약의 한계와 관련이 있었기 때문이다⁵⁰⁾. 또한 시민단체의 지적과 같이 사회복지전담공무원들은 과도한 업무부담으로 인하여 적극적 보호활동은 엄두도 못 내고, 기초조사 없이 신청을 거부하는 사례도 있었다. 더 나아가 지침과는 달리 근로무능력자나 부양의무자에게 추정소득을 부과하거나 일용직이나 자영업자 등에 대한 소득산정 후 추정소득을 2중 부과하는 사례가 있었고, 부양거부·기피 사유에 대한 확인 없이 국세·연금자료내역만으로 선정에서 제외시키거나 부양비 부과 적용예외에 대한 확인 없이 부양비를 소득으로 산정하는 사례도 다수 있는 것으로 파악되었다(보건복지부, 2000.8.24).

이상의 논의를 요약하면, 보수적 입장에서는 소득과약 곤란이 문제이며, 진보적 입장에서는 부족한 행정인프라가 문제이다. 그러나 수급권자들에게 인식된 당시의 자산조사의 문제는 달랐다. 수급권자들에게는 소득과약 곤란이 아니라 강화된 조사시스템에 의한 과잉조사(過剩調査)가 더 큰 문제였었다. 생활보호제도 하에서는 없었던 전 금융권 조회 및 전 국분 전 산자료조회는 물론, 유명무실하였던 부양의무자 조사를 강화하여 부양비를 부과하거나, 그것도 모자라 고용주나 동종업자를 방문하거나 가구방문 및 지출실태를 확인하여 추정소득을 부과하는 등 막대한 인력을 동원한 전면 재조사에 대한 불안·반발·기피가 심했다(보건복지부, 2000.6.16; 2000.6.17; 2000.6.24; 2000.9.6). 이에 따라 수급신청자들이 개별적으로 민원·하소연을 제기하거나 심하게는 자해·기물파괴·업무방해 또는 조사담당

여 실제 수급권자들에 대한 조사에 전념할 수 있도록 할 필요성과 부정수급자를 제도적으로 예방할 필요성에 따라 발의되었으며, 제도 시행 직후인 2000.11월의 사회복지전담공무원자문위원회 회의에서 실무기준은 인터넷질의응답코너와 함께 제도의 초기 정착에 결정적인 역할을 한 2가지 요소로 평가되었다.

50) 이는 소득과약이라는 정책수단이 제도상의 선정기준(정책목표)에까지 영향을 미친 사례이다.

공무원을 협박하거나 폭행하는 경우도 있었다. 이에 따라 사회복지전담공무원 중에는 과중한 업무와 민원에 짓눌려 과로사·유산·정신병 등 건강악화·이혼·가정불화 등의 사례가 속출하였다⁵¹⁾. 금융조회 또한 그 조회결과를 적용하는 과정에서 차명 및 도명 계좌 여부를 둘러싸고 많은 민원이 발생하였다. 특히, 농어촌에서는 부양의무자들에 대한 해(害)를 두려워하여 신청을 포기하거나 철회하는 노인세대들이 많았다. 농어촌에서는 생활이 어려운 저소득 주민들이 대부분 소득 및 재산기준을 충족하므로 잘 사는 아들·딸이 없는 경우에는 생활보호대상자로 선정되는 것이 상례이었는데, 부양의무자에 대한 금융조회 동의서를 징구하고 전국분 전산조회를 하고 사후 비용징수도 가능하다는 점 등 때문에 최저생계비 이하의 생활을 하면서도 신청하지 못하는 사례가 많았다(보건복지부, 2000.10.4). 또한 생활보호제도 하에서는 사회복지전담공무원들이 배정된 예산에 맞추어 가구실태별 우선순위에 따라 보호하는 지지자(支持者)의 역할을 하였으나, 기초생활보장제도 하에서는 보충급여 및 조건부 급여의 특성상 다툼이 생길 수밖에 없는 구조 하에서 부정수급자 적발 하듯이 본인 및 부양의무자에 대해 금융조회·전산조회·추정소득부과·비용징수·분기별 및 수시조사를 하므로 그 관계가 갈등적(葛藤的) 관계로 변화하였다. 이 사실은 보수적 입장에서의 “소득과약이 곤란하므로 선정기준을 강화해야 한다거나 시행을 연기하여야 한다”는 주장이 기존의 생활보호제도 하에서와는 다른 조사시스템이라는 점과 수급권자들이 처한 현실을 간과함에서 비롯된 것임을 보여준다. 또한 ‘소득과약곤란으로 조사 부실, 가짜빈곤층 양산, 담당 공무원의 전문성 부족 및 인력부족으로 역부족’ 등을 무책임하게 제기한 보수적 입장의 주장과 언론보도들이 일선공무원들이나 탈락대상자들과 수급권이 있음에도 포기한 지역주민들에게 어떠한 인상을 주었는지는 짐작

51) 2001년 7월 관계부처 합동점검결과, 국민기초생활보장법 시행과정에 사회복지전담공무원 153명이 이직하고 2명이 과로사하고, 19명이 유산한 것으로 나타났다(관계부처 합동, 2001.8.27).

하기 어렵지 않다. 한편 시민단체가 주장하는 행정인프라의 강화가 수급권자의 방치문제만을 해결하는 것이 아니라는 점도 보여준다. 즉, 거꾸로 조사시스템의 강화로 인하여 조사에 대한 거부감이나 낙인감을 높혀 신청기피를 초래할 수도 있는 것이다.

그러나 생활보호제도에 비해 조사시스템이 강화되었지만, 여전히 일용직 및 자영업자⁵²⁾에 대한 소득파악의 문제는 남아있다. 전산망이나 객관적 자료로는 파악하기 어렵고, 해당지역의 동종 자영업자나 동종 근로자의 수입을 비교하는 방법과 지출규모의 역추적을 통한 추정소득기법이 대안으로 활용되고 있을지라도 정확한 소득산정에는 한계가 분명히 있어서 근로소득공제의 도입지연사유가 되는 등 제도의 성공적인 운영에 장애가 되고 있는 것이 사실이다.

4. 탈락자 및 부정수급자 대책

2000.8월 이후 수급자 선정단계에 있어서는 기준을 다소 초과하더라도 보호가 필요하다고 인정되는 경우에는 특례기준을 적용하여 수급자로 선정·보호하도록 적극 주문하였으나, 일선 담당공무원들이 소극적으로 적용하는 행태를 보였다. 지역적 편차가 있었으나 대부분 사후 감사에 따른 징계우려로 전문적 재량행사를 꺼리고 수급자 선정기준 및 소득산정을 까다롭게 적용하는 경우가 많았으며, 객관적 소득파악의 어려움 때문에 근로능력자에 대해서는 추정소득을 이용하고 근로무능력자 가구에 대해서는 부양비를 활용하여 소득을 산정함으로써 수급자 수 및 급여수준을 조절하는 경우도 있었다(보건복지부, 2000.8.24). 아울러 대부분의 지방자치단체에서는 특례기준 적용에 대한 시군구 생활보호위원회의 심의문제로 또는 다른 수급권자와의 형평성 문제로 특례기준을 소극적으로 적용하고 있었

52) 기초생활보장 수급자 중 상시근로자는 1.6%, 임시근로자는 2.6%, 자영업자는 4.3%, 일용근로자는 10.9%, 실업자는 5.9%이고 나머지 74.7%는 근로무능력자에 해당한다.

다(보건복지부, 2000.9.6; 2000.9a). 특히, 8월 중순의 수급권자 중간결과보고에 의하면, 당초 보호대상 인원(160~170만 명)은 물론 기존의 생활보호대상자 숫자(152만 명)보다 수급자가 11만 명이 줄어들 것으로 보고되었다(보건복지부, 2000.8.19). 특히, 조사대상자 190만 명 중 기존 생활보호대상자들이 136천 명(15.5%), 한시생활보호대상자가 176천 명(27.4%), 신규신청자가 172만 명(45%) 등 총 48만 명이 탈락이 예상된다는 것이었다. 이에 따라 보건복지부에서는 보호가 가능함에도 기존의 경직적 적용으로 선정에서 부당하게 제외되는 사례가 없도록 하기 위하여 모든 선정제외대상자에게 소명기회를 부여하고 기준의 적용에 대한 재검토를 지시하였다. 이러한 과정을 거쳐 탈락이 불가피한 가구는 공공근로사업에 우선 참여 기회를 부여하고, 희귀질환 및 난치성 질환자는 의료보험본인부담금을 지원하기로 하였다(보건복지부, 2000.8.24). 특례기준의 적용과 소명기회의 부여, 수급자 최종선정과 관련하여 8월에는 2차례의 전국순회교육을 실시하였고, 9월에는 ‘민원대책추진검단’을 구성하여 현장에서 지도 및 독려하였다.

이러한 마무리 작업 중에 탈락자 대책 및 조사의 객관성 상실 논란이 제기되어 국민기초생활보장제도 시행연기안까지 청와대 및 정부내부에서 거론되는 상황이 발생하였다. 행정자치부 및 국정홍보처 등에서 탈락자 양산 등에 따른 민원발생을 우려하는 자체 조사보고서를 관계기관들에 제출하여 청와대 민정비서관실에서 직접점검을 하였다(민정, 2000.9.20). 당시에는 의약분업정책이 사회적 혼란을 초래했던 시점이어서 기초생활보장제도 시행에 대한 관계부처의 부정적 전망을 담은 보고서는 막바지 시행준비작업을 일시 중단시키는 위력을 발휘하였으며 보건복지부는 관계기관 설명 작업에 남은 에너지를 소모해야 했다. 행정자치부는 급여지급대상자 확정발표시 약 43만 명에 달하는 탈락자들의 불만이 강하게 표출될 것을 우려하여 불만을 약화시키기 위한 별도관리 및 취로사업 지원 등의 조치

를 제안하였다(행정자치부, 2000.8). 이에 대해 보건복지부는 탈락예상자에 대해 소명기회를 부여하여 이미 반영하였으므로 부당탈락자가 없고 선정 제외가 불가피한 가구는 공공근로 등 자활사업에 참여시켜 자립을 유도할 방침임을 밝혔다. 이에 대한 민정비서관실 점검결과, 수급대상자 선정업무는 일선담당자들이 재산·금융조사결과 등 객관적 자료와 일관된 추정소득 기준 적용에 의해 신청자 중 최소한만 제외시킨 상태이므로 부당탈락 위험이 감소하였다고 하고, 오히려 공부(公簿)에 의해서만 이루어지고 있어 허위계약서 제출·명의이전·부채공증 등에 의한 부적격자가 선정될 소지가 많으며 특례가 너무 많아 철저한 심사 및 검증이 요망되는 상태라고 보고 하였다. 또한 행정자치부 및 국정홍보처는 조사자가 자의적으로 소득을 추계하고 부양의무자의 부양능력을 판단한데 대하여 상당한 민원발생을 우려하고, 일용근로자, 자영업자 등에 대해서는 본인진술에 의존하여 객관성을 상실했다고 지적하였다. 국정홍보처는 한 걸음 더 나아가 시행 전까지 문제점 해소가 원만하게 이루어지지 않을 경우 1, 2개월 실시연기방안을 검토할 것을 제안하였다(국정홍보처, 2000.9). 보건복지부는 이에 대해 기존보호대상자 154만 명에 대한 소득·재산자료는 이미 조사 축적되어 있고 이번에 국세청, 국민연금관리공단, 행자부, 각 금융기관 등의 자료를 보완하였으며 일용근로자 등에 대해서는 주거·생활실태를 확인하여 소득산정에 반영하였고 본인진술에 의존한 것이 아니라고 반박하였다. 이에 대해 민정비서관실에서는 현재의 행정여건상 신청자들의 생활상을 가장 잘 알고 있는 사회복지사들이 객관적으로 신청자의 소득과약을 한 것이 사실이라고 전제하고, 다만 일용근로자 등에 대한 정확한 소득과약이 현실적으로 곤란하므로 상대적 불만이 표출될 가능성에 대해 지역별·직종별 자영업자 표준소득액을 개발하고 실태조사 수시 실시 등 사후관리를 강화할 필요를 제기하였다. 청와대 민정비서관실의 객관적 입장에서의 점검결과, 관계부처의 조사보고서는 시행 주무부서인 보건복지부와 전체적 준비

상황과 세부적 지침에 대한 자료 및 의견교환 없이 일선 현장에서 제기된 부분적 문제점들을 전체의 문제점으로 비화시킨 것으로 판명이 났으며, 보건복지부는 일시적인 충격에 벗어나 시행준비 막바지 작업에 박차를 가하게 되었다.

보건복지부는 9.28일에 부적격자 유형에 대한 자산조사 결과를 발표하였는데, 조사대상자 중 2천만 원 이상의 금융자산을 보유한 경우가 4만 6천명에 이르고 1억 원 이상 보유자도 1천명에 달하였으며, 시가 2억원이 넘는 재산을 보유한 경우도 있는 것으로 밝혀져 사회적으로 큰 파장이 일었다⁵³⁾ (보건복지부). 이 발표는 제도 시행초기에 탈락자들의 불만표출을 완화하는데 일정한 역할을 하였으며, 2001년부터 부정수급자와 부양의무기피자에 대한 보장비용 환수조치가 본격적으로 행해지는 계기가 되었다. 이와 같은 금융조회 및 전산조회는 공공부조사업에 있어서 처음 시도된 방식으로서 그간의 방식에 비해 진일보한 실효성 있는 방법이었다.

보건복지부는 최종 탈락자 및 부정수급자 대책을 거쳐 9.30일 수급자 선정결과를 발표하였는데, 총 조사대상자 194만 명 중 45만 명(생활보호대상자 27만 명 및 신규신청자 28만 명)의 부적격자를 제외하고 149만 명(69만 가구)을 국민기초생활보장 수급자로 선정하였다(보건복지부, 2000.9.27; 2000.9.30). 법시행 여건이 미비한 상태에도 불구하고 일선 사회복지전담공무원들의 희생적 노력과 엄정한 법 집행 결과, 수급권자 조사 및 선정이 끝나고 법이 시행된 10월에는 관계기관들이 의아해 할 정도로 일선 현장이 잠잠하였고, 보수나 진보 양측에서는 조사의 객관성·형평성 시비는 더 이상 제기하지 않았다. 일부 관계부처의 탈락자 불만표출과 대정부 불신 우려 주장과 언론의 준비소홀 지적은 물론, 보수측의 ‘수급자 400만 명 우려’와 ‘보건복지부의 사회복지전문요원만으로는 역부족이며

53) 이들 중에는 차명이나 도명으로 인한 금융재산이 있으나 이를 입증하지 못하여 억울하게 탈락하는 사례도 있었다.

시행을 연기해야 한다’는 주장도 종적을 감추었다. 그러나 ‘행정편의적으로 선정기준이 강화되었으며, 인력부족으로 수급권자를 방치하고 있다’는 시민단체의 주장은 시행 후에도 여전히 추진과제로 남아 있었다. 그 중에서 선정기준 문제는 법이 예정한 ‘2003년 소득인정액 기준의 도입’을 통하여 재산의 실물기준이 없어지고 재산기준을 초과하나 보호가 필요한 저소득층이 포함됨으로써 상당부분 해소되었고, 인력부족 및 수급권자 방치 문제는 2001년 8월의 노숙자·쪽방·비닐하우스촌거주자·주민등록말소자 등에 대한 기초생활보장번호 부여, 교정시설출소자 연계보호방안, 단전·단수 가구 긴급보호·민간복지사 보호의뢰 권한부여, 건강보험체납자 실태조사 및 보호 등과 아울러 2002년에 이르러 7,200명의 사회복지전담공무원 배치 완료 등으로 어느 정도 해결되었다(보건복지부, 2001.8; 2001.9; 2003.1.3).

5. 생계·주거급여 기준

수급자 선정 후 가장 첫 번째 과제는 가구 규모 및 소득수준에 따라 보충급여⁵⁴⁾를 제공하는 문제였다. 이에 따라 보건복지부는 중앙생활보장위원회 회의를 개최하여 기초생활보장법 급여기준을 확정하여 발표하였다(보건복지부, 2000.10.9).

10월 20일부터 생계 및 주거급여를 지급하자, 생활보호급여보다 다소 감소한 급여를 받은 수급자의 민원이 다수 발생하였고, 언론에서는 충남 천안과 서울 중랑구에서 생계비 감소를 비판하여 자살하였다고 보도하였다. 이에 시민단체는 정부가 예산상의 이유로 가구특성을 고려하지 않고 타급여액과 타법령지원액을 과도하게 일률적으로 삭감하고 가구소득 산정

54) 보충급여제는 가구규모별 최저생계비에서 가구소득과 타급여(교육, 의료)와 타법령지원액(TV수신료, 주민세, 교육세, 의료보험료, 국민연금보험료 등)을 차감하여 나머지를 생계 및 주거급여로 지급하는 방식이다.

에 있어서 추정소득과 부양비를 부당하게 산정하여 최저생계를 보장하지 못하는 수준이 됨으로써 기초생활보장제도가 유명무실하게 되었다고 비난⁵⁵⁾하면서 정부과천청사 앞에서 수급자들과 함께 대정부 항의집회⁵⁶⁾를 개최하였다. 특히, ‘올바른 의료보호법 개정을 위한 공동대책위원회(2000.10.16)’는 “생계급여액 산정시 의료급여 부분을 1인당 의료보호비 기준으로 일률적으로 삭감함으로써 최저생계가 보장되지 못한다고 주장하면서 의료비 삭감은 의료보험료에 국한해야 한다”고 주장하였다.

보건복지부는 이에 대해 생활보호제도의 부분 차등급여방식에 비해 가구소득이 낮은 70%가구는 급여가 증가하고 가구소득이 높은 30%가구는 급여가 감소하게 되었다고 밝히고, 특히 수급자들이 최저생계비를 모두 지급받는 것으로 오해한 측면이 있어 사회복지전담공무원들로 하여금 수급자들에 대한 개별상담을 통해 급여방식과 감소사유를 설명하였다. 의료보호비 삭감과 관련한 시민단체의 문제제기에 따라 2001년도 예산에는 최저생계비의 인상 및 타급여액 중 의료비 공제액 인하⁵⁷⁾, 타법령지원액 중 일부(특별위로비 및 전화료 감면)를 공제대상에서 제외함으로써 소득이 없는 4인 가구 기준으로 현금급여액이 약 15.5% 증가하게 되었다⁵⁸⁾. 아울러 2001년도 최저생계비 공표시 최저생계비 전액이 현금으로 지급되는 것으로 오해하지 않도록 현금급여기준을 별도로 공표하였다.

55) 올바른 의료보호법 개정을 위한 공동대책위원회는(2000.10.16) “기초보장제도 최저생계비 급여지급수준을 재조정하라”는 성명을 내었으며, 건강연대, 전국실업극복단체연대회의, 참여연대, 전국농민회 총연맹, 올바른의료보호법개정을 위한 공동대책위원회로 이루어진 노동시민사회단체(2000.10.27)가 기초생활보장제도 급여액 하향조정에 대한 항의서한을 발표하였다.

56) 10월 27일에 참여연대, 전국실업연대, 건강연대 등이 공동주최하여 수급자들과 함께 “기초생활보장제도 급여지급 하향조정 규탄집회”를 열었다.

57) 2000년도 보충급여액 결정시에는 의료급여의 비중을 고액질환자를 제외한 평균의료비 지원액(최저생계비의 11.9%: 111천원)으로 계산하였으나, 2001년도에는 최저생계비 계측결과 의료비가 차지하는 금액(최저생계비의 4.74%: 45천원)으로 조정하였다.

58) 현금급여 지원수준이 2000년 141천원/인에서 2001년 182천원/인으로 41천원/인, 29.1%가 증가하였다.

6. 자활지원체계의 실효성

국민기초생활보장제도는 근로능력의 유무에 관계없이 국가가 기초생활을 보장하되, 근로의욕 상실을 방지하기 위하여 채찍형의 ‘조건부 생계급여’와 당근형의 ‘근로소득공제’의 두 가지 요소를 도입하고 있다(김미곤, 2000.5.12). 조건부 생계급여는 근로능력자가 일을 하고 있지 않는데도 불구하고 정당한 사유 없이 자활사업에 참여를 거부·해태하는 경우에는 본인의 생계급여의 전부나 일부를 중지하도록 하는 것이며, 근로소득공제는 일을 해서 번 소득에 대해서는 소득평가액 산정시 그 일부를 공제하여 생계급여를 늘려 줌으로써 근로를 장려하기 위한 장치이다. 그러나 시행초기부터 국민기초생활보장제도가 생산적 복지 시책임에도 불구하고 두 가지 장치가 모두 미약하여 효과적인 자활사업이 곤란하다는 비판을 받아 왔다. ‘조건부 생계급여’에 있어서는 자활사업인프라 부족문제, 조건이행 기피자에 대한 생계급여 중지의 실효성 문제 등이 주요 쟁점으로 등장하였고 근로소득공제에 있어서는 일반근로소득공제의 시행시기와 공제수준에 대한 쟁점이 지속적으로 제기되어 왔다.

첫째, 자활사업인프라에 대해서는 2000년 법시행 준비 시기부터 “자활후견기관, 자활전담조직, 프로그램, 전문인력, 예산, 자원의 연계 등이 없거나 취약하여 실질적인 자활지원계획 수립 및 조건부과가 어렵다⁵⁹⁾”고 지적되었다. 특히, 자활사업이 처음으로 시작되는 2000년 10월부터는 자활프로그램 관련 예산이 없어서 조건부과의 대안이 없는 상황이 발생하였다. 특별취로사업 관련 예산 500억원 외에는 자활프로그램 예산이 없었고 그마저도 상반기에 저소득층 생활안정 명목으로 조기에 집행되었으며, 그 해 추가경정예산 편성시 요구된 자활프로그램 예산도 전액 삭감되었

59) 기획예산처(2000.4)는 “근로에 관계없이 기초생활보장이 되므로 근로유인이 감퇴가 예상되거나 근로조건부 지원의 실현가능성에 의문”을 제기하였다. 행정자치부(2000.5.22)는 “자활후견기관이 태부족하여 실질적인 자활지원계획 수립이 무용화될 소지”가 있음을 지적하였다.

다. 따라서 자활후견기관 70개소에 일부 조건부 수급자를 의뢰하는 것 외에는 법시행 초기에는 조건부과의 수단이 없었던 셈이었다. 이러한 자활사업 예산 부족은 시간부족, 추진조직 부재, 인력부족 등과 맞물려 지방자치단체 및 일선 사회복지전담공무원들은 자활사업이 명목적이고 상징적인 의미에 지나지 않는 것으로 인식하는 원인이 되었다. 촉박한 법시행 준비 일정은 자활사업의 초기 시행에 큰 장애요소가 되었다. 당초 시행준비계획상 추진일정은 2000년 8월에서 9월 두 달 동안 개인별 근로능력평정 및 가구별 자활지원계획 수립을 완료할 계획이었으나 모든 인력이 수급자 조사 및 선정에 투입되어 있어서 추진일정에 차질이 빚어졌다. 추진조직상의 문제에 있어서는 중앙의 보건복지부는 물론 지방자치단체에는 자활사업 전담조직이 없어서 자활사업의 체계화 및 사업관리가 책임 있게 이루어지지 못하였고, 일선의 사회복지전담공무원들은 읍면동 사무소 체제하에서의 일반행정업무 부담으로 인하여 자활사업에 신경을 쓸 여유가 없었다(보건복지부, 2000.11.22). 자활사업 전담추진조직 설치, 자활사업 인프라 조성에 대해서는 업무수행체계상 보건복지부에서 지방자치단체를 적극적으로 지도·감독하는데 한계가 있고 자치단체장의 관심유도 및 협조요청 수준에 그칠 수밖에 없었으므로 효과적인 추진이 어려운 것도 장애요소였다. 특히, 이제까지의 생활보호법 하에서의 사회복지전담공무원들의 업무는 수급자를 조사하고 급여를 지급하는 전달자의 역할이었으나, 새로운 법에서는 가구별 자활능력과 욕구를 사정하여 필요한 자원을 연계 및 공급하고 지속적으로 관리하는 사례관리자의 역할이 부여되었으나 시간 및 경험부족으로 인하여 적응이 어려웠다. 이뿐만 아니라 자활사업에는 축적된 경험과 정보와 자원들, 자활관련기관간의 긴밀한 연계, 조건부수급자들의 개별적 사정에 맞는 자활프로그램의 개발 및 공급 등 인적·물적인 투자가 아울러 필요한데 아무것도 제대로 갖춰진 것이 없었다(보건복지부, 2000.11.14). 따라서 보건복지부에서는 이러한 문제에 직면하여 기존의 노

동부 고용안정센터⁶⁰)의 직업안정프로그램, 공공근로사업 시행기관, 실업자 단체, 사회복지관, 종교단체 등을 충분히 활용하는 방향으로 조건부 수급자를 의뢰⁶¹)하고, 공급능력이 취약한 지역에서는 현시점에서 제공 가능한 자활사업에 우선 참여 시키고, 그것도 어려운 지역은 조건유예지역⁶²)으로 분류하였고, 자활사업주체와 경험의 부족을 감안하여 사업의 목표를 장기적인 자활능력향상보다는 근로능력자에 대한 조건부과 및 불이행에 대한 제재 중심으로 운영하였다. 또한 수급자 조사 추진일정과 일선의 업무량을 감안하여 조건부 수급자 선별 및 통지를 가구별 생계급여액 산출 이후인 10월 중순에 시작하도록 하였고, 그로부터 1개월 이내에 가구별 자활지원계획을 수립하도록 하였다. 그러나 지방자치단체 및 일선 읍면동에서는 자활사업인프라의 부족으로 조건부 수급자의 선별 및 자활지원계획의 수립에 대한 보건복지부의 지침이 원활하게 집행되지 못하였다(보건복지부, 2000.11.13). 2000년 11월에 실시된 조건부과는 자활후견기관에 의뢰하거나 공공근로사업, 자원봉사에 참여시키는데 그쳤고 따라서 가구별 자활지원계획 수립은 사실상 무의미하거나 불가능하였다. 그나마 공공근로사업에 있어서는 기초생활보장수급자가 되었다는 이유로 2000년 4단계 공공근로사업 대상에서 제외는 사례도 발생하였다. 일부의 사회복지전담공무원들은 자활프로그램의 빈곤 또는 업무량 과다에 대응하여 처리 가능한 수준만큼 조건부 수급자로 지정하거나 자활사업실시기관에 의뢰를 하지 않기도 하였다⁶³). 이 사례는 일선 공무원들이 자원의 제약을 고려하여 행

60) 2000년 10월부터 조건부 수급자의 효율적 의뢰 및 조건이행관리를 위하여 노동부의 고용안정전산망과 시군구의 복지행정시스템을 연계 운영하였다.

61) 2000.10월 현재 근로능력있는 수급자 38만 명 중 취업자 등 294천명을 제외한 86천명을 조건부 수급자로 지정하고 그 중 근로능력이 우월한 26천명을 고용안정센터에 나머지 45천명을 자활후견기관, 공공근로, 자원봉사 등에 의뢰하였다.

62) 자활사업을 실시할 수 있는 기관이 전문한 도서벽지 등에 대하여는 그 지역적 특수성을 감안하여 일정기간 동안 조건부과를 유예하였는데, 2000.10월 현재, 전국 3,511개 읍면동 중에서 279개 읍면동을 '조건유예지역'으로 승인하였다.

정수요를 미리 제한하는 행태를 보여주는 것이다. 한편 자활사업실시 기관 간 연계체제가 미흡하거나 적절한 프로그램이 없어서 조건부 수급자를 의뢰 하더라도 반송되어 오는 등의 문제점을 보였다. 취업대상자에 대해서는 노동부 고용안정센터가, 취업대상자에 대해서는 지방자치단체에서 자활서비스를 제공하는 체계이므로 취업 및 비취업의 구분이 모호하거나 관리가 어려운 조건부 수급자들은 서로에게 책임을 넘기고 적극적인 지원을 하지 않는 사례가 발생하는 등의 문제를 보였다. 이에 따라 보건복지부는 2000년 12월말에 종합자활지원계획을 수립하고 2001년도의 예산, 사업목표, 추진조직, 인력, 기관간 연계 등에 대한 변화를 꾀하였다(보건복지부, 2000.12). 우선 자활사업전담조직으로 중앙에 자활지원단을 임시조직⁶⁴⁾으로 구성하고, 자활공공근로·자원봉사·재활프로그램 관련 780억원과 자활후견기관 및 자활정보센터 관련 144억원 등 총 924억원의 예산을 확보하였다(보건복지부, 2001.5). 사업목표는 2001년도에는 조건부 수급자에 대한 조건부과 중심에서 벗어나 자활사업참가자들의 욕구와 능력을 점진적으로 향상시켜 자립으로 인도하는 ‘단계적 발전전략’을 채택하여 참가자들의 능력에 따라 재활·지역봉사 → 자활근로 → 자활공동체/ 직업알선·창업 → 자립으로 유도하도록 하였다. 2001년 1월부터 3월까지 조건부 수급자를 전면적으로 재확인하여 6만 명을 조건부 수급자로 확정하였다. 자활후견기관을 157개소로 확충하고, 지역자활지원계획을 수립하여 공공·민간의 자활관련기관 간 상시협의체계를 구축하여 민관 파트너십을 통해 효율적인 자원활용을 꾀하였다(보건복지부, 2001.9). 이러한 노력에도 불구

63) 2000년 11월초 보건복지부의 실태점검 결과에 따르면, 일부 지역에서는 조건부 수급자로 선별되어야 할 수급자를 당사자의 부재나 연락곤란 등의 사유로 지침과는 다르게 조건제시유예자로 전환하거나, 자활사업실시기관에 의뢰하지 않는 등의 사례가 있었다.

64) 보건복지부에서는 2000년 11월부터 기존의 국민기초생활보장추진지원반을 자활지원단으로 변경하여 운영하는 한편, 자활지원과의 신설을 추진하였다. 그러나 자활지원과 신설문제는 정부의 핵심개혁과제로 추진 중이던 공공부문 구조조정과 맞물려 연기되었으며, '02년 3월에 정식조직으로 설치되었다.

하고 취약한 인프라 부족문제는 임시적으로 보충하는 정도에 그쳤으며, 여전히 수급자들에 대한 빈곤탈피 지원의 정책목표를 달성하기에는 절대적으로 미흡했다. 따라서 보건복지부는 중장기적으로 자활후견기관을 시군구당 1개소 수준으로 확충해나가고⁶⁵⁾, 재활프로그램을 확대해나가고⁶⁶⁾, 자활프로그램을 다양하게 개발하기 위해 노력했으며⁶⁷⁾, 사회복지전담공무원 수를 수급자 100가구당 1명 수준으로 확대⁶⁸⁾하였다. 아울러, 민관 자활사업 담당자 공동교육, 자활기관협의체 활성화, 자활사업평가지표 개발 및 지자체·후견기관 평가실시, 자활사업 참여대상 확대⁶⁹⁾ 등으로 자활사업의 체계를 정비해나갔으며, 2002년에는 73천명의 자활사업참여자 중 6.9%에 해당하는 4,990명이 소득기준을 초과하는 자활성공자로 나타났다(보건복지부, 2005.1).

둘째로, 조건불이행자에 대한 제재로서의 생계급여 중지에 대한 쟁점을 살펴본다. 보수적 입장에서는 법 시행이전에는 생계급여의 지급기한을 제한하는 선진국의 사례를 들어 조건부과에 대한 불응에 대하여 제재를 강화하는 방향으로 운영할 것을 요구하였고(기획예산처, 2000.4), 본격적인 사업시행 및 조건부과 후에는 일선의 사회복지전담공무원들이 “조건이행의 거부에 대한 제제조치가 근로능력자 본인의 생계비에 한하므로 실효성이 적어 솜방망이로 인식하고 있다”는 고충을 토로했다(보건복지부,

65) 1999년에는 전국에 20개소가 운영되었으나 점차 확대하여 (2000년도 총70개소, 2001년도 총 157개소, 2002년도 192개소) 2004.12월 현재 242개소가 운영 중이다.

66) 재활프로그램실시기관을 2001년도에 22개소, 2002년에 44개소, 2003년 7월에 40개소를 지정하였다.

67) 시행초기의 공공근로사업 중심에서 벗어나 점차 간병도우미사업, 집수리사업, 자활공동체사업, 사회적응프로그램, 자활근로사업(취로·업그레이드형 → 2004년부터 근로유지형·사회적일자리형·시장진입형으로 다양화), 직업훈련프로그램, 창업지원 등으로 다양화하였다.

68) 1998년에는 3,000명이었으나, 점차 확대하여 (1999년도 4,200명, 2000년도 4,800명, 2001년 5,500명) 2002년부터는 1인당 100가구 수준인 7,200명으로 확대되었다.

69) 2000년 12월말에 33천명에서 2001년 7월말에는 53천명으로 확대되었다.

2001.6). 사실 시행초기인 2001년 3월에는 전체 조건부수급자 6만여 명 중 1만 명의 조건제시유예자를 제외한 실제 조건부과 대상자 5만 명의 약 1/4에 이르는 13천명이 조건을 불이행하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 지방자치단체들은 2000년 11월부터 2001년 5월까지 조건불이행 사유를 파악하여 약 8천명의 조건불이행자에 대한 생계급여 중지 조치를 취하였다. 그러나 생계급여 중지액에 관한 법 제30조의 규정은 조건불이행자 본인분에 한하도록 하고 가족분에 대한 것은 중지되지 않도록 하고 있어⁷⁰⁾ 제재 조치로서 효과가 미약하다고 보고되었다. 이 법 규정은 조건불이행자의 게으름이나 참가거부로 인하여 급여가 중지될 경우 다른 가구원의 생계유지가 곤란해지는 것을 방지하기 위한 것이다. 이 규정에서 ‘최저생계 보장’과 ‘근로의욕 감퇴 방지’라는 두 가지 입법원리의 조화를 추구하였으나, 현실적으로 근로의욕 감퇴방지를 위한 제재로서는 제대로 기능하기가 어려웠다. 이러한 문제와 더불어 일용직이나 자영자에 대한 소득과약의 한계와 참여유인도 약하고 소득이 적고 소득 전액이 파악되는 자활사업의 한계가 동시에 작용하여 자활사업 참가대신 음성적으로 일용직 등에 취업하면서 급여중지를 감수하는 조건부 수급자들이 늘어났으며, 근로의욕이 낮은 조건부수급자들은 가족분의 최저생계비에 의존하는 현상도 나타났다. 이에 따라 일선의 사회복지전담공무원들은 이들에 대한 급여중지 규모를 확대해야 한다고 건의하였다. 한편 언론이나 국회에서는 보충급여방식의 한계로 인하여 최저생계비가 보장됨에 따라 근로를 기피하거나 소득을 은닉하는 등 ‘놀고먹는 복지’에 대한 우려를 표하였다. 보건복지부는 이에 대응하여 자활사업의 내실화를 꾀하는 한편으로 조건불이행자 등에 대한 관리강화조치로서 ‘국민기초생활보장제도 내실화 방안’을 마련하여

70) 국민기초생활보장법 제30조 제2항은 “근로능력이 있는 수급자가 조건을 이행하지 않는 경우 조건을 이행할 때 까지 근로능력이 있는 수급자 본인의 생계급여의 일부 또는 전부를 지급하지 아니할 수 있다”라고 규정하고 있다.

2001년 7월부터 시행하게 되었다(보건복지부, 2001.6). 이 방안에는 조건불이행자에 대한 급여중지 뿐만 아니라 정기적인 소득확인을 강화하고 추정소득 부과기준을 강화하는 것이 포함되어 있었다. 특히, 구직등록후 1개월이 지난 실업자나 등록장애인을 추정소득부과대상에 새로 포함하였고, 이전 지침에 의해서 최소 월 9일에서 최대 월 13일 범위까지 근로활동을 하는 것으로 간주하던 것을 조건불이행자에 대해서는 불이행 지속기간에 따라 3개월까지 불이행자는 월9일 이상, 4개월 이상 불이행자는 월13일 이상을 적용하도록 하였다. 아울러 소득은닉 및 부정수급에 대한 보장비용 징수, 반환명령 조치를 강화하도록 하였다. 이에 대하여 시민단체에서는 ‘이 내실화방안은 모든 조건부 수급자를 부정수급자로 간주하여 추정소득을 부과하겠다는 것이며, 예산절감은 가능하나 오히려 더욱더 조건부과에서 이탈시키는 조치이며 강제적인 조건부과가 문제이므로 이를 시정해야 함’을 주장하였다(류정순, 2001.7.25).

셋째로, 근로소득공제와 관련하여 제기된 쟁점과 현황을 살펴본다. 근로소득공제제도와 관련하여 쟁점은 도입시기와 공제수준이 주요쟁점이었다. 2000년 당시 시행규칙 입법예고안에는 법시행시부터 공공근로 및 자활공동체 참가소득·장애인직업재활 참가소득·학생의 근로소득에 대해서는 50%의 공제율을 적용하고, 나머지 일반근로 및 사업소득에 대해서는 15%를 적용하는 것으로 되어 있었으나(보건복지부, 2000.1.24), 관계부처 협의과정에서 공제대상소득과 공제수준, 시행시기에 대한 다양한 의견이 개진되었다(보건복지부, 2000.4b). 이때 기획예산처의 의견은 “근로소득공제가 수혜대상자 수를 확대하고 막대한 재정소요를 유발하는 반면 근로유인효과는 미미하므로 10% 범위 내에서 2002년부터 시행하고, 시행과정에서 확대여부를 검토하자”는 것이었으며, 재정경제부는 “소득공제율이 높을 경우 차상위계층과의 소득역진현상이 심화되고 최저생계비 이상을 다수 보호하여 재정부담이 증가되므로 모든 근로 사업소득에 대하여 20%를 적

용하자”는 의견이었다. 노동부는 공공근로는 국고지원의 일종이므로 소득 공제에서 제외하는 것이 근로유인에 도움이 되며, 특히, 고용보험법에 의한 실업급여와 직업훈련수당, 보조금지원일자리 취업으로 인한 소득은 30%의 공제수준을 적용하자”는 의견이었다. 이러한 관계부처의 의견을 수정반영하여 제도운영과정에서 시범사업 등을 통해 차후 공제율을 조정해 나가기로 하고, 우선 범시행시에는 자활공동체 참가 소득 및 학생의 근로 소득은 10%, 장애인직업재활소득은 15%를 적용하고 공공근로를 포함한 일반 근로 및 사업소득은 10%이내의 범위에서 2002년부터 시행하는 것으로 결정하였다. 이에 대하여 ‘기초생활보장수급권찾기운동본부’는 2000년 5월 발족 기자회견에서 ”예산규모파악이 어렵다는 이유로 근로소득공제를 연기하는 것은 수급자간 형평성과 근로유인을 저해한다“고 주장하였다(참여연대, 2000.5.9). 그러나 이러한 의견들은 막연한 주장들일 뿐이며 어느 방식으로 어느 정도 공제를 해야 하는지와 그 근로유인효과에 대한 객관적 근거를 제시하지 못하고 있었다. 이를 감안하여 보건복지부는 적정 공제 대상소득·방식·수준을 도출하고 이에 따른 수급자 수의 변동 및 소요 예산규모, 근로소득조사 등 행정적 준비사항을 파악하기 위하여 2001년 3월부터 12월까지 시범사업⁷¹⁾을 실시하였다. 시범사업 실시결과, 적정 공제 수준 및 공제방식의 검증에는 시범사업기간이 너무 짧아 시범사업기간의 연장이 필요하였으며, 보충급여제의 근본적 한계와 소득조사 인프라가 부족한 현실이 동시에 작용하여 근로소득공제보다는 소득은닉의 이익이 큼으로 인하여 제도적 효과가 나타날 가능성이 없음을 보여주었다⁷²⁾. 특히,

71) 대도시·중소도시·농어촌 3개 시군구(서울시 성북구, 경기도 안산시, 충남 당진군) 의 각 5개 읍면동(총15개 읍면동)에서 5개 공제모형(비교집단: 0%, 정율모형: 10% 및 30%, 혼합모형: 5만원+10%, 차등모형: 추가근로소득에만 30%)를 적용하였다.

72) 보충급여제 하에서 추가근로소득이 발생할 경우 은닉시에는 그 만큼 가처분소득이 증가(100% 공제)하나, 담당공무원에게 발견될 시에는 공제율 30%가 적용될지라도 추가근로소득의 30%의 가처분 소득만 증가하며 실제 생계급여액은 추가근로소득의 70%만큼 줄어들게 된다.

자영자, 행상 및 일용직은 정확한 소득파악이 어려워 이미 근로소득공제의 효과를 반영하고 있으므로 이들에 대한 추가적인 근로소득공제는 논란이 있을 수 있었다. 소요예산규모 및 수급자 수 증가에 대한 보건복지부 내부 검토결과는 정율 10% 공제시 약 1500억원⁷³⁾의 예산이 추가로 소요되고 43천명의 차상위 근로소득자가 새로 수급권이 발생하는 반면 근로유인효과는 불투명하며, 근로유인이 있다고 판단되는 정율 30% 공제시에는 최저생계비 42% 증가효과⁷⁴⁾가 발생하여 막대한 수급자 수 및 예산 증가가 예상되었다. 다만 보충급여제하에서 근로소득의 크기에 관계없이 가처분 소득이 일정해지는 단점으로 인하여 수급자의 근로소득이 감소되는 경향이 발생되고 있는 점⁷⁵⁾을 감안하여 이를 방지하기 위한 최소한의 공제율을 10%를 2002년에 전면적으로 적용하고 추가근로유인이 가능한 공제율은 시범사업을 통해 검증하여 차후에 적용할 계획으로 기획예산처와 예산협의를 하였으나, 막대한 재정소요에 비해 근로유인효과가 여전히 불투명하고 소득감소에 대한 조사 강화 필요성 등을 이유로 불인정되었다. 특히 기획예산처는 차상위 근로소득자의 신규진입에 따르는 예산증가에 대하여 강한 반대의견을 표시하였다. 이에 따라 보건복지부는 사회복지전담공무원을 당초 목표인 7,200명으로 확대하여 소득조사 인프라를 강화하는 한편, 근로소득공제 시범사업규모를 16개 시군구의 36천 가구를 대상으로 확대하여 2002년에도 연장하기로 하고, 이에 따르는 200억원의 예산을 투입하여 적정공제수준을 도출하기로 하였다. 한편 근로소득공제로 인하여 최저생계비 이상의 생활을 하고 있는 차상위 근로소득자가 수급자가 전략

73) 여기에는 근로소득공제에 따른 생계급여 예산의 증가만을 포함한 것이며, 새로 수급권이 발생한 자들에 대한 의료·교육급여 예산 등은 포함되지 않은 것이다.

74) 예를 들어 최저생계비가 100만원이라고 가정할 경우, 30%의 정율공제를 적용하면 142만원을 벌고 있는 근로소득자는 소득평가액이 99만 4천원이 되어 수급권이 발생하게 된다. 이것은 상대적으로 최저생계비를 약42% 인상시키는 효과와 같다.

75) 수급자의 평균소득이 2000년 10월의 130천원/인에서 2001년 4월 현재의 121천원/인으로 감소되는 경향을 보였다.

되는 것을 방지하기 위하여 공제대상소득을 수급자의 소득으로 한정하는 내용의 시행규칙개정령안을 입법예고 하였다. 입법예고안의 제안취지는 최저생계비 이상의 생활을 하고 있는 자를 근로소득공제를 통하여 수급자로 선정하여 보호하는 것이 입법취지에 맞지 않는 점을 고려하였고, 공제 수준이 클수록 근로유인이 증가하나 신규수급자가 대량으로 진입함에 따라 공제수준을 높일 수 없는 딜레마를 해결하기 위한 것이었다. 그러나 이러한 정부의 의도에 대하여 참여연대를 비롯한 22개 노동시민사회단체는 국민기초생활보장법 시행 1주년 공동성명에서 "2002년 소득공제예산이 시범사업수준으로 미미하게 책정되었다"고 비판하면서 "수급자들의 근로유인을 위해 소득공제제도에 필요한 예산을 반영하고, 소득공제율을 적절한 수준으로 적용하여야 한다"고 주장하였다. 나아가 "소득이 증가하여 수급권에서 벗어나는 경우에는 의료, 교육, 주거 등의 급여가 즉시 중단되므로 근로유인의 장애요인으로 작용하고 있다"고 지적하고, "진정한 자활 지원을 위하여 차상위계층에 대한 의료·교육급여, 주거지원 등이 반드시 필요하다"고 주장하였다(22개 노동시민사회단체 및 연대기구, 2001). 2000년에 조사된 OECD의 한국에 대한 노동시장 및 사회안전망 검토보고서에도 이러한 지적들이 들어 있었다. 참여연대는 시행규칙개정령안에 대해서 "소득공제제도를 연기하고 공제대상소득을 수급자의 소득으로 한정하는 것은 저소득층의 자활의욕을 저해하고 차상위계층이 수급자가 될 수 없도록 함으로써 불공평을 야기할 것이다"라고 주장하면서 "기초법 본래의 취지와 설계에 위배되므로 시행규칙개정령안을 철회할 것"을 요구하였다. 아울러 참여연대는 "수급자는 소득공제와 현물급여 및 현금급여를 통해 지원을 받으나 차상위계층은 아무 지원도 받지 못하므로 오히려 차상위계층의 근로의욕을 저해하여 수급자로 전락하게 되는 결과를 낳게 된다"고 주장하였다(참여연대, 2001.12.20). 이러한 의견으로 인하여 법제처의 시행규칙개정령안 심사가 보류되었으며, 2002년 6월에 이르러 중산층 및 서민

생활안정대책회의의 안건으로 상정되어 기존에 시행중이던 장애인직업재활소득 등에 대하여 30%의 공제율로 상향조정하여 적용하기로 결정하였으며, 2003년 12월에는 자활공공근로 참가소득에 대해서도 공제를 적용하기로 하였다(보건복지부, 2001.9). 근로소득공제시범사업은 2003년 12월에 완료되어 최종연구결과 상시직 등 소득과약이 가능한 대상은 30%공제율이 근로유인효과가 있는 것으로 나타나 2005년 현재 상시직에 대한 근로소득공제방안을 마련하고 있는 중이며, 이와는 별도로 기초생활보장수급자는 물론 차상위 근로 소득자를 포괄하는 근로소득보전세제(EITC)제도의 도입방안이 논의되고 있다(보건복지부, 2005.1). 지금까지 살펴본 근로소득공제에 관한 쟁점은 시행초기에는 적정공제수준 및 공제방식에 대한 것이었으나 이는 시범사업의 결과에 맡겨졌으며, 시범사업 과정에서 쟁점이 보충급여제의 한계와 소득과약 인프라, 공제대상소득의 한정문제 및 차상위층과의 형평성 등으로 옮겨졌음을 알 수 있다. 그간의 쟁점들과 시범사업 결과를 종합해보면, 근로소득공제제도가 근로유인효과를 발휘하기 위해서는 충분한 소득과약 인프라가 전제되어야 하며 차상위계층과의 소득역진현상이 발생하지 않을 여건(예를 들어, EITC 도입 및 차상위계층에 대한 부분급여 제공)이 조성되어야 하며, 수급자의 소득에 대해서 30%이상의 높은 공제수준이 적용되어야 함을 알 수 있다.

제5장 결론 및 정책적 함의

제1절 요약 및 결론

1999년 제정되고 2000년 10월부터 시행된 국민기초생활보장법은 우리나라의 대표적 공공부조제도로서 빈곤경감과 빈곤층의 생활보호에 적지 않은 기여를 하고 있다고 평가된다. 동시에 이 제도의 설립으로 말미암아 우리나라의 복지제도가 적어도 형식적으로는 완벽한 제도적 틀을 갖추게 되었다는 것이 일반적 평가이다. 국민기초생활보장제도의 성립과정은 달리 표현하여 국민기초생활보장법의 제정을 둘러싼 일련의 사회적 논의과정이라고 할 수 있다. 이 논의과정의 특성을 살펴보는 것은 현재의 제도를 이해하는 데 도움이 되는 것은 물론 향후 이 제도의 발전방향에 대해서도, 또는 다른 복지 프로그램의 발전에 대해서도 많은 시사점을 제공해 줄 것으로 기대할 수 있다. 그 이유는 이 제도의 설립을 둘러싼 논의 과정에서 복지제도의 원리와 내용에 관한 주요 쟁점들이 제기되었기 때문이다. 예컨대 빈곤에 대한 국가와 개인의 책임성, 기본적 생활보장과 근로유인 저해 사이의 갈등, 빈곤 구제에 대한 사적 영역(가족)의 역할에 대한 사회적 인식 등 다소 근본적인 문제점들로부터 최저생계비의 설정, 재산의 소득환산 등 구체적이고 기술적인 문제에까지 다양한 문제들이 표면화되었던 것이다.

국민기초생활보장제도가 제정된 배경으로는 무엇보다 1997년 발생한 경제위기를 들 수 있다. 위기의 여파로 1998년 우리나라의 국내총생산은 1980년 이후 18년 만에 마이너스의 성장을 기록하였다. 외환보유고의 부족을 감당하지 못하고 한국정부가 IMF에게 구제금융을 신청함으로써 이

후 한국경제는 IMF가 제시하는 강도 높은 구조조정 프로그램을 이행해야만 했다. 부채비율이 높고 수익성이 낮은 많은 기업들이 퇴출되었고 그 과정에서 대량의 실업자가 발생하였다. 더구나 1996년 노동법이 개정되면서 노동자의 해고가 더 용이하게 된 결과, 파산을 하지 않은 기업들도 경영구조를 개선하기 위해 정리해고라는 방법을 손쉽게 선택하였고 실업 문제는 더 심각해지고 있었다. 반면 당시 한국의 사회보장제도는 양적, 질적 측면에서 모두 경제규모에 걸맞지 않은 매우 지체된 상태였다. 국가의 공적 사회지출비중도 OECD 국가에 훨씬 못 미치고 있었으며, 공공부조에 투입되는 예산의 크기도 미미하였고, 고용보험 등 사회보험도 일차적 사회안전망으로서의 기능을 충분히 수행하기에는 매우 취약한 상태였다. 따라서 증가한 경제적 위협에 대해 기존의 사회안전망으로는 국민들을 보호하기 어려웠고, 이러한 상황에서 실업대책의 근본적 변화를 촉구하는 목소리가 대두된 것은 당연한 것이었다.

국민기초생활법의 제정과정은 크게 세 단계로 나누어 고찰할 수 있는데, 첫 번째는 시민사회가 이 법의 제정을 청원하고 정부는 미온적인 반응을 보이던 단계로 1999년 6월 이전까지의 시기가 이에 해당된다. 둘째는 대통령이 이 법의 제정을 공언함으로써 인해 정부의 태도가 바뀌고, 제도의 설계를 위한 본격적 협의가 진행된 결과 법이 제정될 때까지의 단계(1997년 8월까지)이다. 마지막 단계는 법의 시행시기와 구체적 시행방법을 놓고 다양한 구체적 쟁점들에 대한 논의가 이루어진 단계로써 법 제정 이후부터 시행(2000년 10월)까지의 단계를 의미한다.

첫 번째 단계에서 참여연대를 포함한 23개 시민단체가 청원한 국민기초생활보장법의 핵심적 취지는 국민의 기본적 생활보호를 국민의 권리이자 국가의 의무로 인식하여야 한다는 것, 기존의 생활보호제도로는 빈곤에 처해있는 많은 국민들을 보호하지 못함으로 인구학적 기준에 따라 급여에서 제외되는 경우를 없애야 한다는 것, 최저생계비를 정부가 설정하고 소

득인정액이 그 이하인 모든 가구에 대해 생계보호를 제공해야 한다는 것 등이었다. 이에 대한 정부의 입장은 소극적이었다. 법 제정에 앞서 사회복지 전문요원을 늘리고 소득과 재산 파악을 위한 인프라를 갖추어야 하며 소요예산의 마련에 대한 예산당국의 판단이 선행되어야 한다는 것이다.

1999년 6월 김대중 대통령의 이른바 울산 발언 이후 국민기초생활보장법 제정에 대한 정부의 입장이 긍정적으로 선회한다. 이후 여야 의원과 복지부 사이에 법 제정을 둘러싼 실무협의를 이루어지고, 이에 대해 국민기초생활보장법 제정추진 연대회의의 입장이 개선되었다. 이 단계의 주요 쟁점은 법률용어의 변경, 최저생계비 계측기간의 변경, 소득인정액의 적용 시점, 주거급여 신설, 조건부수급제도, 시행시기 등 다수였다. 급여대상자·급여기관 등의 법률용어를 사용하고자 했던 정부안에 반대하여 연대회의는 수급권자·보장기관 등의 용어 사용을 관철시킴으로써, 기초생활보장이 국민의 권리임 선언적으로나마 표현할 수 있도록 하였다. 반면 최저생계비의 계측기간은 정부안대로 5년마다 실시하는 것으로 하였으며, 소득인정액 기준을 적용하는 시점도 정부의 2004년 안과 시민단체의 2001년 단이 대립한 끝에 정부의 안이 채택되었다. 근로능력 유무와 인구학적 특성에 관계없이 기초생활을 보장해야 한다는 국민기초생활보장법의 취지에 대하여 근로의욕 저하를 이유로 경제부처의 강력한 반발이 있었다. 논의 결과 근로능력이 있는 수급자에게 근로소득 공제라는 당근요법과 조건부 수급이라는 채찍요법 두 가지를 제시할 것이 제안되었으나, 현실적으로 조건부수급제도만 채택되게 되었다. 이 두 번째 단계에서 무엇보다 현실적인 쟁점은 법률의 시행시기였을 것이다. 특히 1999년 9월의 법 제정 이후 기획예산처가 2000년 예산안을 발표하면서 시행시기를 둘러싼 정부와 시민단체의 갈등은 표면화되었다. 이 안에 따르면 생활보장 예산은 당초 보건복지부가 요청한 수준에 크게 미치지 못하는 것은 물론, 1999년 보다 오히려 9% 축소된 것이었다. 예산안을 둘러싼 논란이 의미하는 것

은 법의 제정 자체는 법의 목적과 취지를 구현하는 데 있어서 결코 충분 조건이 될 수 없다는 점이다. 결국, 시행시기와 방법을 둘러싼 많은 쟁점이 세 번째 단계로 이어지게 되었다.

세 번째 단계는 법의 제정 이후 시행령과 사업지침을 제정하고 실제 정책이 집행되기까지의 시기이다. 이 시기의 쟁점은 최저생계비 수준의 적정성, 재산 및 부양의무자 기준의 적정성, 행정인프라 미비와 소득과악방법의 문제, 탈락자 및 부정수급자 대책 등이었다. 최저생계비의 적정성을 둘러싼 논란에서 주된 쟁점은 최저생계비 발표의 재정부담효과에 대한 우려, 구성 항목의 타당성, 계측방식 및 비계측연도 추정방식, 지역별 최저생계비 차이의 반영여부 등이었다. 결과적으로 1999년 조사결과에 3%의 물가상승률 전망치를 적용하여 2000년 최저생계비가 결정되었다. 구성비용의 경우 논란이 되었던 담배는 포함되지 않았으나 미취학아동의 사교육비, 국민연금 납부액 등은 부분적으로 반영되었다. 지역별 생계비 차이는 반영되지 못거혹 중소도기를 기준으로 최저생계비를 설정하였다. 요컨대 최저생계비의 결정과 관련해서 보수적 입장은 국민경제적 파급효과를 우려하여 최저생계비의 구성 항목이나 단가, 사용량 등을 조정하고 소비자 물가 상승률을 적용하여 추정하고자 하였고, 진보적 학계에서는 최저생계비가 현실을 반영하지 못하고 있음을 감안하여 생활의 질의 변화를 반영할 수 있는 수준균형방식을 채택하자는 주장을 개진했던 것이다.

국민기초생활보장제도의 정책효과성을 결정하는 데 가장 중요한 요인이 수급자 선정기준이라는 점은 부인할 수 없을 것이다. 2000년 2월 입법예고된 안에 따르면 부양능력자와 차상위층에 대한 판별기준으로 소득이 최저생계비의 120% 미만일 것이 제시되었다. 부양의무자에 관한 규정에서도 수급자와 차상위층에 속하는 자는 부양능력이 없는 것으로 판정하도록 되어 있었다. 그러나 기획예산처의 요구는 재산기준을 도입하고, 소득기준에 맞추어 재산기준도 최저생계비의 120%로 하자는 것이었다. 결국 2000

년 5월 발표된 자격요건과 이후 발표된 시행방안은 예산부처의 입장이 많이 반영된 것이었다. 이에 대해 연대회의는 재산기준과 부양의무자 기준이 지나치게 가혹하다고 보고, 이의 수정을 요구하는 이른바 수급권운동을 전개하게 된다. 연대회의는 재산기준이 한시생활보호사업의 기준보다 낮다는 점, 과세표준액 또는 공시지가인 재산평가 기준이 시가로 전환됨으로써 재산기준이 2~3배 강화된 효과가 있다는 점, 그리고 실물기준을 도입함으로써 기존의 생활보호대상자가 대거 탈락될 위험이 있다는 점을 지적하였다. 또한 부양의무자 기준에 재산까지 포함시키는 것은 저소득 부양의무자까지 수급자로 전락시킬 수 있는 가혹한 조항임을 지적하였다. 이에 정부는 수급신청기한을 철폐하고, 특례기준을 신설하는 등 일련의 보완조치들을 시행하는 것이 불가피하였다.

국민기초생활보장제도의 시행이 임박해오자 이 제도의 시행에 반대하는 목소리도 더욱 강력해졌다. 이들의 논지는 크게 세가지였는데, 기초법의 보장수준이 높아 정의에 반하고 국가재정에 부담이 된다는 것, 소득조사 능력의 부족으로 부정수급과 재정낭비가 우려된다는 것, 근로의욕의 저하를 유발한다는 것이다. 이 시기에 법의 제정을 추진하였던 학자들은 기초보장제도가 근로유인의 저하를 방지할 내용을 포함하고 있으며, 소득과약은 국가의 의무이므로 소득과약이 안되어서 빈곤층을 방치해두어야 한다는 것은 타당하지 않고, 오히려 전담공무원의 확대 등을 통해 소득과약이나 부정수급의 문제를 해결하는 것이 바람직하다는 점을 주장하였다.

제2절 평가 및 시사점

1999년 결국 2000년 10월 1일을 기해 국민기초생활보장법은 시행되었다. 이전의 생활보장대상자 수에 비해 더 적은 인구구가 수급자가 되었는데 점에서 법의 취지가 결국 퇴색했다는 비판도 있었지만, 제도의 시행이

가져다준 긍정적 측면도 적지 않았다.

긍정적으로 평가할 수 있는 부분으로는 첫째, 이전의 생활보호법에 비해 제도의 체계나 운영규정이 합리화되었다는 점, 둘째 노동능력이 있는 가구에 대해 생계비지원이 이루어짐으로써 노동능력이 있는 가구의 아동과 노인에 대한 보호가 강화되었다는 점, 셋째, 제도의 합리성과 형평성이 강화되었다는 점 등을 들 수 있다. 또한 각종 전산자료의 이용과 자산조사 실시 등을 통해 자산조사의 정확도가 높아졌다는 점을 들 수 있다.

기초생활보장제도의 성과는 공적이전의 빈곤 및 불평등 감소효과 등을 통해서도 확인된다. 예컨대 시장소득 기준의 절대빈곤율과 경상소득 기준의 절대빈곤율을 비교하여 공적이전의 빈곤감소효과를 추정한 결과, '96-'99년 간에는 평균 2.6%p의 감소효과를 보이던 것이 2000에는 5.9%p, 2001년에는 8.4%p, 그리고 2002년에는 9.5%p로 증가하였다. 국민기초생활보장제도는 경제위기가 드리운 긴 그늘에서 그 사회적 비용을 줄이는 데 적지 않은 기여를 했다고 볼 수 있다.

제도 자체의 성과와는 별도로 제도의 제정과정에서도 시민사회의 적극적 참여에 의해 입법이 이루어졌다는 점과, 특히 보수적인 시각의 경제학자들이나 정부 예산당국과의 치열한 논쟁을 통해 제도의 시행을 성공시켰다는 점 역시 향후 여타 복지제도의 발전에 중요한 경험으로 평가될 수 있을 것이다.

물론 미흡한 점도 적지 않다. 최저생계비 계층 구간의 문제나 소득인정액기준으로의 일원화는 제도의 시행 당시와 달리 일부 진전이 이루어졌으나, 지나치게 까다롭거나 불합리한 재산의 소득환산기준과 부양의무자 기준의 문제는 여전히 남아있다. 아울러 기초생활보장제도가 근로의욕을 저해하지 않는 차원을 넘어서, 수급자의 근로의욕을 촉진하고 그로 인해 탈빈곤을 지원하기 위해서는 추가적인 제도적 보완이 절실히 필요하다고 할 것이다. 제도의 내용과 별도로 제정과정에서도 몇 가지 비판적 검토가 필

요한 점이 있다. 무엇보다 법의 제정에 대한 정부의 입장이 갑자기 변화된 계기가 대통령의 발언이었다는 것은, 그 발언의 이면에 어떤 복잡한 과정에 내포되어 있다고 하더라도 결코 바람직한 모습은 아닐 것이다. 이는 정책 시행의 의사결정 구조가 민주적 거버넌스와는 여전히 거리가 있음을 단적으로 보여주는 예이다. 또한 경제부처와 사회부처간의 정책목표가 상이하고, 이 상이한 정책목표가 충돌하는 과정에서 협의와 조정의 양상보다는 갈등적 이견의 양상이 더 지배적이었다는 사실은 향후 사회정책의 양적 확대과정이 순탄치 않을 것임을 예견하게 해준다. 그러나 이러한 한계들이 국민기초생활보장제도의 성립과정이 보여주는 긍정적 교훈을 가리지는 못할 것이다. 그것은 경제·사회구조의 근본적 변화에 기존의 제도가 더 이상 기능할 수 없을 경우 그 한계를 인식하고 새로운 제도적 대응을 신속히 모색해야 한다는 것과 그 모색의 과정은 매우 어렵고도 지루할지라도 민주적 참여의 원칙을 고수해야한다는 평범하고도 중요한 교훈일 것이다.

참고문헌

- 국민기초생활보장법 제정추진 연대회의(1999), 『국민기초생활보장법 제정 추진 연대활동 자료집』
- 기획예산처 복지노동예산과(1999), 「주요 국가의 사회복지 개편동향」, 1999. 4. 30.
- 김미곤 외(1999), 『1999년 최저생계비 계측조사 연구』, 한국보건사회연구원.
- 김미곤(1999), 「국민기초생활보장법 제정에 따른 향후과제」 『보건복지포럼』 1999. 10월호, 한국보건사회연구원.
- 대통령비서실 삶의질향상기획단(2002), 『생산적 복지: 복지패러다임의 대전환』
- 대통령자문 정책기획위원회(2001), 생산적 복지의 내실화 방안.
- 류정순(2001), 「국민기초생활보장법 시행의 문제점과 개선방안」, 『사회복지』 150:7-33
- 문진영(1999), 「국민기초생활보장법 제정의 쟁점과 운영방안에 관한 연구」, 『한국사회복지학』 38:100~125
- 문진영(2001a), 「기초생활보장제도에 대한 현장의 목소리」, 『복지동향』 35:25~30,
- 문진영(2001b), 「복지정책과 공공부조 분야의 위원회」, 『복지동향』 48:8~11
- 박윤영(2002), 「국민기초생활보장법 제정과정에 관한 연구」, 『한국사회복지학』 49:264~295
- 법제처(1999), 「국민기초생활보장에 관한 법제의 개선방안」, 『법제연

구』 제3집

- 보건복지부(1999), 「국민기초생활보장 및 맞춤형복지서비스 제공방안」, 보건복지 내부자료
- 보건복지부, 『2000년도 보건복지부소관 세입·세출예산개요』, 1999.9
- 보건복지부, 『국민기초생활보장 수급자 현황』, 각년도
- 보건복지부, 『보건복지통계연보』 각년도.
- 보건복지부·국민기초생활보장제도 평가단(2001), 『국민기초생활보장제도의 개선방안』
- 보건복지부·한국보건사회연구원(2000), 『국민기초생활보장법 시행령(안) 및 시행규칙(안)에 관한 공청회 자료집』
- 안병영(2000), 「국민기초생활보장법의 제정과정에 관한 연구」, 『행정논총』 38(1): 1~50
- 월간조선(2000), 7,8,9월호
- 이가옥(2002), 「국민기초생활보장법 의의와 과제」 『사회과학논총』 21. 한양대학교. pp.1~30.
- 이문국(2002), 「국민기초생활보장법 시행에 따른 자활급여의 쟁점과 전망 - 대안모델의 구축을 중심으로」 『도시와 빈곤』 42호. pp.77~92.
- 이현주 외(2000), 『국민기초생활보장제도 모의적용사업을 통한 제도의 개선방향』, 한국보건사회연구원
- 이현주(1999), 「국민기초생활보장법 제정 및 의의」, 『보건복지포럼』10. 한국보건사회연구원.
- 정경배(1999), 「생산적 복지와 적극적 복지정책」 『기초생활보장과 생산적 복지』 한국사회보장학회.
- 정경실(2001), 『국민기초생활보장제도의 집행에 관한 연구』, 서울대 행정대학원

- 조운철(2001), 「국민기초생활보장법 결정과정에 관한 연구」, 서울시립대학교 박사학위논문.
- 참여연대(2004), 『참여연대 사회복지운동 10년의 기록』, 나눔의 집.
- 허선(1999), 「국민기초생활보장법의 제정 의의와 정착방안」, 『보건과복지』 2:295~316
- 허선(2000a), 「국민기초생활보장법 제정과정과 주요 쟁점과 그 대안」 『한국 사회복지정책학회 춘계학술대회 자료집』, 한국사회복지정책학회.
- 허선(2000b), 「2001년도 최저생계비 결정 과정」, 『복지동향』 27:22~27
- 허선(2000c), 「국민기초생활보장법 시행령에 대한 의견」, 『복지동향』 23:33~34
- 허선(2000d), 「국민기초생활보장제도의 기대와 과제: 기초보장제도는 축소가 아니라 조속히 확대되어야 한다」, 『복지동향』 25:6~12

연구보고서 2004-29

국민기초생활보장법 제정과정 분석

발행일	2004년 12월 일	값 5,000원
저 자	강신욱 외	
발행인	박 순 일	
발행처	한국보건사회연구원	
	서울특별시 은평구 불광동 산42-14	
	대표전화: 02) 380-8000	
	http://www.kihasa.re.kr	
등 록 인 쇄	1994년 7월 1일 (제8-142호)	
	동원문화사	

© 한국보건사회연구원 2004

ISBN 89-8187-340-2 93330

저자약력

- 강신욱 한국보건사회연구원 부연구위원

주요저서

『공공부조의 가치기반과 제도적 반영: 국민기초생활보장제도 형성과정을 중심으로』, 한국보건사회연구원, 2004. (공저)

- 허 선 순천향대학교 사회복지학과 교수
- 정호원 영국 요오크대학 연구원