

연구보고서 2004-11

공공부조의 가치기반과 제도적 반영

- 국민기초생활보장제도 형성과정을 중심으로 -

여유진 이현주
김미곤 강신욱 김계연

한국보건사회연구원

머 리 말

1997년 이래 우리나라는 사회복지의 부흥기 혹은 전환기라 해도 좋을 만큼 많은 사회복지제도의 도입과 확대, 그리고 개선이 이루어져 왔다. 지구화와 경제위기가 낳은 빈부격차와 빈곤·실업의 심화, 그리고 급속한 인구학적·가족구조적 변화가 사회복지에 새로운 도전이 되고 있음에 분명하다. 현재에도 국민연금과 건강보험을 포함한 사회보험, 국민기초생활보장제도를 비롯한 공공부조, 새로운 소득보장방안으로서의 근로소득보전세제, 그리고 각종 사회복지서비스에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 또한, 기존에 사회복지학과와 일부 경제학자들의 주요관심사였던 이 분야에 행정학, 정치학, 사회학 등 다양한 학문분야의 학자들이 참여함으로써 논의의 지평도 크게 확장된 것으로 보인다.

본 연구는 공공부조제도의 철학적 가치기반을 史的 측면에서 바라보고, 이를 통해 한국의 국민기초생활보장제도가 가지는 내재적 속성과 갈등요소를 분석함으로써 국민기초생활보장제도가 지향하여야 할 방향성을 제시하고자 하는데 일차적 목적이 있다. 그러나 이러한 논의는 비단 국민기초생활보장제도에만 국한된 것은 아니다. 모든 제도의 형성과 개선에 있어 ‘나무만 보기보다는 숲을 함께 보아야 하며’, ‘표피만 볼 것이 아니라 그 이면의 철학적 기반과 갈등요소를 파악해야 한다’는 평범한 진리를 많은 경우 간과하고 있는 현실에 대한 문제의식이 본 연구의 출발점이다. 이러한 문제의식에서 출발하기는 하였지만, 본 연구는 여전히 많은 한계를 가지고 있는 것도 사실이다. 심층적인 분석 및 철학적 통찰력의 미흡과 전체적인 통일성의 부족 등은 새로운 시도로서 본 연구가 가지는 가장 큰 한계로 남는다. 그럼에도 불구하고, 본 연구가 사회복지 제도와 정책의 철학적·가치적 측면과 현실 사회경제적·정치적 측면 간의 연결을 시도하고 있다는 점에서 많은 함의를 줄 수 있을 것으로 기대해 본다.

본 연구는 여유진 책임연구원의 책임 하에, 이현주 책임연구원, 김미곤 부연구위원, 강신욱 부연구위원, 김계연 연구원이 참여하였다.

본 보고서는 총 5장으로 구성되어 있으며, 구체적인 각 장의 펼친은 다음과 같다.

제1장 서론(여유진)

제2장 이론적 배경(여유진·강신욱)

제3장 국민기초생활보장제도 형성의 배경(이현주·김미곤·여유진)

제4장 국민기초생활보장제도 형성과정에서의 가치지향적 쟁점 및 제도적 반영
(여유진·김미곤)

제5장 결론 및 정책적 함의(여유진)

본 보고서 작성의 처음부터 끝까지 꼼꼼히 검토해 주시고 유익한 의견을 제시해 주신 김태성 교수님, 이봉주 교수님, 김영순 교수님과 원내의 김미숙 박사님, 이태진 박사님께 깊이 감사드립니다. 많은 한계에도 불구하고 본 보고서가 사회복지분야의 학문적·정책적 논의에 조금이나마 기여할 수 있기를 바란다. 끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 어디까지나 저자들의 의견이며 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2004년 12월

한국보건사회연구원

원 장 박 순 일

목 차

요 약	11
제1장 서 론	43
제1절 연구목적	43
제2절 연구방법 및 내용	46
제2장 이론적 배경	49
제1절 공공부조제도의 가치지향적 쟁점	49
제2절 공공부조제도 형성과정에서 가치관의 투영	76
제3장 국민기초생활보장제도 형성의 배경	88
제1절 사회경제적·정치적 여건의 변화	88
제2절 국민의식 및 주요 관련 집단의 의식	98
제4장 국민기초생활보장제도 형성과정에서의 가치지향적 쟁점 및 제도적 반영	131
제1절 국민기초생활보장법 제정과정에서의 가치지향적 쟁점	131
제2절 가치쟁점의 제도적 반영	170
제5장 결론 및 정책적 함의	182
제1절 결론	182
제2절 정책적 함의	186
참고문헌	189
<별첨 1> 의식조사 분석자료의 설명	199
<별첨 2> 공공부조제도의 법제 비교분석	207

표 목 차

〈표 2- 1〉 가치지향적 쟁점의 내용분석틀	75
〈표 2- 2〉 정책결정과정을 구별짓는 특징	86
〈표 3- 1〉 세대구성의 변화	89
〈표 3- 2〉 노인의 동·별거 형태 변화 추이	89
〈표 3- 3〉 생계부양자 및 노부모 부양 견해	90
〈표 3- 4〉 노인인구의 증가 추이	91
〈표 3- 5〉 경제위기 전후의 실업률 추이(1997~2000)	93
〈표 3- 6〉 사회안전망 프로그램별 월 보호자(실업자 기준)	94
〈표 3- 7〉 도시근로자 가구의 빈곤 및 소득분배동향	95
〈표 3- 8〉 빈곤원인에 대한 국민의식	100
〈표 3- 9〉 공공부조 수급권에 대한 의식	102
〈표 3-10〉 공공부조 제도효과에 대한 의식	102
〈표 3-11〉 가난한 사람에 대한 복지책임주체에 대한 의식	103
〈표 3-12〉 실업자에 대한 복지책임주체 인식	104
〈표 3-13〉 노인에 대한 복지책임주체 인식	106
〈표 3-14〉 장애인에 대한 복지책임주체 인식	106
〈표 3-15〉 소년소녀가장에 대한 복지책임주체 인식	107
〈표 3-16〉 질병자에 대한 복지책임주체 인식	107
〈표 3-17〉 영역별 개인 및 국가책임에 관한 의식	108
〈표 3-18〉 근로능력유무에 따른 정부지원에 대한 합의	109
〈표 3-19〉 생계부양자 및 노부모 부양 견해	109
〈표 3-20〉 노후 생활비 조달 의식의 국제적 추이비교(1980~1995)	111
〈표 3-21〉 최저생계비 수준에 대한 합의	112

〈표 3-22〉	복지확대를 위한 납세의사	112
〈표 3-23〉	빈곤층의 생활비지원의 정당성과 복지확대를 위한 세금납부 태도	113
〈표 3-24〉	사회복지전담공무원의 공공부조 수급권에 대한 의식	114
〈표 3-25〉	응답자 경력범주별 공공부조 수급권에 대한 의식	115
〈표 3-26〉	사회복지전담공무원의 근로무능력자 정부지원에 대한 의식	116
〈표 3-27〉	사회복지전담공무원의 근로능력자 정부지원에 대한 의식	117
〈표 3-28〉	사회복지전담공무원 경력범주별 근로무능력자 정부지원에 대한 의식	117
〈표 3-29〉	사회복지전담공무원 경력범주별 근로능력자 정부지원에 대한 합의	118
〈표 3-30〉	부양의무자규정에 대한 전담공무원의 평가	119
〈표 3-31〉	사회복지전담공무원의 선정기준 및 생계급여수준에 대한 평가	120
〈표 3-32〉	수급자를 늘려야 한다면 바람직한 방법 (사회복지전담공무원의 의식)	120
〈표 3-33〉	사회복지전담공무원의 복지의존성에 대한 의식	121
〈표 3-34〉	사회복지전담공무원 경력범주별 복지의존성에 대한 의식	122
〈표 3-35〉	사회복지전담공무원의 공공부조제도 효과에 대한 의식	122
〈표 3-36〉	사회복지전담공무원 경력범주별 제도 효과에 대한 의식	123
〈표 3-37〉	집단별 복지책임주체에 대한 인식	126
〈표 4-1〉	국민기초생활보장제도 형성과정에서 단계별 정책네트워크 참여자의 영향력	142
〈표 4-2〉	생활보호제도와 국민기초생활보장제도의 비교: 선정기준	150
〈표 4-3〉	보호대상집단의 특성별 프로그램 설계안(노동연 안)	153
〈표 4-4〉	근로능력자의 선정 및 급여방식에 대한 행위자별 입장과 확정안	158
〈표 4-5〉	부양의무자기준에 대한 행위자별 입장과 확정안	160
〈표 4-6〉	급여결정 방식 및 급여수준에 대한 행위자별 입장과 확정안	165
〈표 4-7〉	가치지향적 쟁점과 행위자별 관점	167
〈표 4-8〉	생활보호제도와 국민기초생활보장제도의 비교: 개인의 책임귀속성	171

〈표 4-9〉	총 수급자 수 변화	172
〈표 4-10〉	연령별 수급자 구성 변화	174
〈표 4-11〉	일반수급자 유형별 비율 변화	175
〈표 4-12〉	생활보호제도와 국민기초생활보장제도의 비교: 책임의 국가이전성 ...	176
〈표 4-13〉	생활보호제도와 국민기초생활보장제도의 비교: 국가보호의 수준	179
〈표 4-14〉	최저생계비 및 현금급여기준 변화	180
〈표 4-15〉	국민기초보장제도 총 소요예산	181

그림목차

[그림 2-1]	국민기초생활보장제도 형성과정 분석틀	87
[그림 4-1]	생계유지능력별 기초생활보장방안(보건복지부안)	155
[그림 4-2]	빈곤의 사각지대(소득빈곤)	177

Abstract

The philosophical basis of public assistance: with special emphasis on the evolution of National Basic Livelihood Security Law

The object of this study is to understand the philosophical basis of the National Basic Livelihood Security Law (NBLSL). To this end, we delved into how the public viewed poverty and public assistance in what socioeconomic and political context at the time of the evolution of NBLSL. Also, we analyzed value conflicts and choices within policy network.

The environmental factors related to the formation of NBLSL include the increasing needs caused by the changing family structure and weakening family support, the growing unemployment and poverty resulted from the economic crisis, and changes in the changing public attitude towards poverty and state intervention.

NBLSL was built amid rapid changes in the public consciousness of public assistance. The philosophical basis of NBLSL can be viewed as follows. First, in order to transfer more responsibility to individuals, the conventional Poor Law, which had seen only those who unable to work as the "deserving poor", was shifted to general public assistance. But as NBLSL has been increasingly strengthening its criteria for selecting beneficiaries, debates are being waged about ways to reduce the poverty created by the regulations concerning countable income. Second, the regulations pertaining to "those responsible for the support" has not been put under due scrutiny, and only little, if any, amendment has been made to the previous Livelihood Protection Scheme. As a result, issues have surfaced concerning "the poverty generated by the regulations pertaining to those responsible for support." Third, it is greatly significant to have made a direct connection

between the national poverty line and the minimum cost of living, thereby making it clear that NBSL guarantees "healthy and culturally acceptable minimum living standard", but there still remains the seed of conflicts surrounding the question of an adequate minimum livelihood benefit.

요 약

제1장 서 론

제1절 연구목적

1. 연구의 필요성 및 목적

□ 국민기초생활보장제도에 대한 평가와 문제제기

- 국민기초생활보장제도는 비교적 성공적으로 정착률을 한 것으로 평가되고 있는 한편, 여전히 선정과 급여, 행정 등에서 상당한 논란과 문제가 제기되고 있음.
- 특히, 근로능력있는 수급자에 대한 자활과 근로유인의 제고, 통합적인 급여체계의 비형평성, 그리고 최저생계비 설정에 있어서의 논란 등이 국민기초생활보장제도를 둘러싼 주요한 논쟁거리들임.

□ 공공부조제도의 가치와 이념 연구의 필요성

- 공공부조제도를 둘러싼 이러한 중요한 논의들은 역사적으로 사회복지의 이념과 가치를 형성하는 중요한 이념 및 가치들과 맥을 같이할 뿐만 아니라, 빈곤과 불평등, 그리고 이에 대한 국가의 역할 등에 대한 사회적 가치의 변화와 밀접한 관련이 있음.
- 따라서 최근 이루어지고 있는 국민기초생활보장제도에 대한 비판과 개선방안에 관한 논의들을 이해하기 위해서는 이러한 공공부조의 근본적인 가치와 원리, 그리고 빈곤과 공공부조제도에 대한 사회적 가치와 인식의 변화 등을 함께 검토할 필요가 있음.

- 본 보고서는 국민기초생활보장제도의 형성과 시행과정에서 제기되어온 논의와 논쟁들의 이면에 놓여있는 빈곤과 불평등, 그리고 빈곤대책과 국가책임에 대한 다양한 이념과 가치를 분석하고, 향후 국민기초생활보장제도 개선에 대한 방향성을 제시하고자 하는데 그 목적이 있음.
- 국민기초생활보장제도의 이념과 가치를 분석하는 작업은 현재 공공부조제도의 위상을 평가함과 아울러 앞으로 공공부조가 지향하여야 하는 변화를 구상하는데 유의미한 작업이 될 것임.

2. 선행연구 현황

□ 선행연구 현황

- 국민기초생활보장제도 형성과정과 역사적 의의
 - 문진영(1999), 문진영 외(1999), 안병영(2000), 김미곤(2000), 박능후(2000), 박용찬(2001) 등
 - 제도 형성과정을 단순 기술하거나, 제도의 내용 변화의 의의를 포괄적으로 논의하는데 그친 한계를 가짐.
- 국민기초생활보장제도의 평가 및 개선방안
 - 황덕순 외(2000), 최일섭 외(2001), 황청일(2001), 문진영(2001), 박능후 외(2002), 신상기 외(2003), 이태진 외(2003), 이한주 외(2003), 노대명 외(2004) 등
 - 제도의 평가와 개선을 위한 평가기준과 체계적인 분석틀이 미흡하고, 실태 위주의 문제점을 지적하고 이에 대한 다소 막연한 개선방안을 제시하는데 그침.
- 외국의 공공부조제도
 - 김미곤 외(2000), 구인회(2000), 이상은(2003) 등
- 국내에서 공공부조제도에 대한 많은 연구들이 이루어져 왔지만, 공공부조

제도의 원리와 내재적 이념 및 가치기반을 구체적인 제도의 내용과 연결시키고 있는 연구는 전무함. 그 이유는 우리나라의 공공부조에 대한 연구가 일차적으로 실용적인 측면에 치중되어 있으며, 사회복지학 혹은 사회복지정책학 내에서 철학적·이념적 논쟁이 미흡하다는 점을 지적할 수 있음.

제2절 주요 연구내용 및 기대효과

□ 주요 연구내용

- 2장: 사회복지제도와 가치 및 이념의 관계를 분석함으로써 이론적 분석틀을 구성함.
- 3장: 국민기초생활보장제도 형성의 실질적·내재적 배경을 이루고 있는 사회경제적·정치적 변화와 국민의식의 변화를 분석함.
- 4장: 국민기초생활보장제도의 형성과정에서의 주요 쟁점, 쟁점에 대한 행위자별 가치지향과 입장, 입법과정에서의 영향력과 결과적 산물로서의 국민기초생활보장제도의 내용을 분석함.
- 5장: 논의를 요약하고 이에 대한 이론적·정책적 함의를 논함.

□ 기대효과

- 현 국민기초생활보장제도의 형태와 구조에 대한 가치론적·정치경제학적 맥락 분석을 통해 제도에 대한 심층적 이해를 돕는데 기여함.
- 실천적으로 볼 때, 국민기초생활보장제도의 개선과 관련된 논의들의 적정한 방향성을 설정하기 위한 기초작업으로 기여할 수 있음.

제2장 이론적 배경

제1절 공공부조제도의 가치지향적 쟁점

1. 공공부조제도와 국가책임성

□ 빈곤과 국가개입

- 공공부조제도는 자본주의 형성 이래로 가장 오랜 사회복지제도이면서 자본주의의 근본가치, 즉, ‘자조’의 원리와 가장 배치되는 제도 중 하나로 오랜 논쟁의 대상이 되어 왔음.
 - 사회·경제사적으로 볼 때 공공부조제도의 형성은 두 가지 큰 변화와 밀접한 관련성을 가짐. 그 하나는 전산업사회에서 복지기능의 주축을 담당했던 공동체의 붕괴임. 다른 하나는 산업화에 따라 새로운 사회적 위험(social risk)이 크게 증가하였다는 것임.
- 빈곤에 대한 국가개입은 따라서 두 가지 요소를 동시에 내포하고 있음. 그 하나는 빈민으로부터 사회를 보호하려는 이른바 통제적 요소이며, 다른 하나는 노동의 재생산을 보장하려는 이른바 기능적 요소임.

□ 공공부조와 국가책임성

- 빈곤이라는 상황에 대한 국가의 책임성이 어느 정도 사회적으로 합의되었다는 전제 하에서 다음으로 제기되는 질문은 ‘유한한 자원’을 어떠한 원리와 원칙을 통해 ‘누구에게 얼마나’ 배분할 것인가 하는 것임.
 - 이는 구체적으로 다음과 같은 세 가지 질문으로 축약될 수 있음.
 - 첫 번째 질문은 ‘누구’의 빈곤에 대해 개인의 지불책임(accountability)을 물을 것인가에 관한 것이며, 이는 빈곤의 주체인 ‘개인’의 책임귀속성을 가늠하는 기준에 의해 결정됨.
 - 두 번째 질문은 국가가 공동체와 어느 정도까지 책임을 공유할 것인가

가는 개인이 자신의 행동에 대해 직접 대가를 치러야 할 의무가 없을 때, 그 대가를 누가 치러야 하는가의 문제임. 이는 빈곤책임을 어느 정도까지 국가로 이전할 것인가의 기준에 의해 가늠될 수 있음.

- 세 번째 질문은 국가가 어느 수준까지 책임 부담을 질 것인가에 관한 것으로, 이는 국가가 책임지는 위험의 수준이 어느 정도인가의 기준에 의해 가늠될 수 있음.

2. 공공부조제도에서의 국가책임성의 반영

□ 빈곤의 원인과 빈곤에 대한 책임귀속성

- 빈곤의 원인에 대한 입장은 빈곤에 대한 책임 소재와 직결되어 있음.
 - 빈곤의 원인이 개인에게 있다고 보는 입장(자유방임주의)에서는 이러한 빈곤에 대한 국가의 개입을 최소화하고 빈민을 억압함으로써 빈민으로부터 사회를 ‘방어’하는데 일차적 목적을 두고자 함.
 - 빈곤의 원인이 사회(구조)에 있다고 보는 입장(집합주의)에서 국가가 적극적으로 재분배정책과 빈곤정책을 실시함으로써 개인의 복지를 향상시키는데 노력하여야 한다고 봄.
- 현대사회의 전반적인 사회복지에 대한 권리의식 상승에도 불구하고, 공공부조제도의 권리성과 권리의식이 상대적으로 매우 취약한 것은 빈곤의 원인이 개인에게 있으며 따라서 이에 대한 일차적 책임은 개인이 져야 한다는 자유(방임)사상이 자본주의 사회에 깊이 내재해 있기 때문임.
- 공공부조제도에서 빈민에 대한 책임전가의 암시는 구체적으로 두 가지로 체현됨.
 - 첫째, 공공부조의 수급자격을 매우 엄격하게 제한하고 수급자에게는 낙인(stigma)을 부여하는 각종 장치. 자산조사를 매우 까다롭게 하는 사전적 스크린, 치욕적이고 낙인감을 부여하는 방식의 자산조사(means test), 엄격한 모니터링(monitering) 등

- 둘째, 적극적 측면에서 공공부조 급여를 받는 빈민에게 시민권을 부여하지 않거나, 소극적 측면에서 공공부조 급여를 권리가 아닌 시혜로 간주함으로써 국가에 대한 청구의 권리를 억제하는 것

□ 근로능력있는 빈자에 대한 수급권 부여

- 유한한 자원이라는 제약 하에서 공공부조는 항상 ‘누가 도움을 받아야 하고 또 누가 받아서는 안되는가’라는 질문에 직면하게 됨.
 - 전통적으로 이러한 차별적 분류의 기준으로 가장 강력하게 적용되어 온 기준이 ‘근로능력의 유무’였음.
 - 이는 특히 ‘근로능력있는 빈민’에 대한 급여가 자본주의의 근본가치인 ‘자조’ 또는 ‘근로동기’(work incentive)와 직접적으로 연관되기 때문임.
- 오늘날까지도 노동능력있는 빈민에게 공공부조의 급여를 줄 것인가, 준다면 자조와 근로동기를 훼손하지 않는 어떠한 제재수단 혹은 유인수단을 활용할 것인가는 공공부조의 가장 중요한 이슈 중 하나임.
 - 노동능력있는 빈민에 대해 공공부조의 자격을 아예 주지 않는 극단적 형태로부터, 노동능력있는 빈민에 대한 공공부조나 실업부조에서 노동사무소에 주기적으로 보고할 의무, 직업훈련 혹은 취업상담을 받을 의무, 조건으로서 공공근로를 부과하는 것, 급여의 기간을 제한하는 장치(예. TANF)까지 다양한 방식의 제재수단이 활용됨.
 - 자활사업을 통해 자립을 돕는 것, 근로소득에 대한 공제제도, EITC 등은 근로동기를 강화하기 위한 유인수단으로 제기되기도 함.

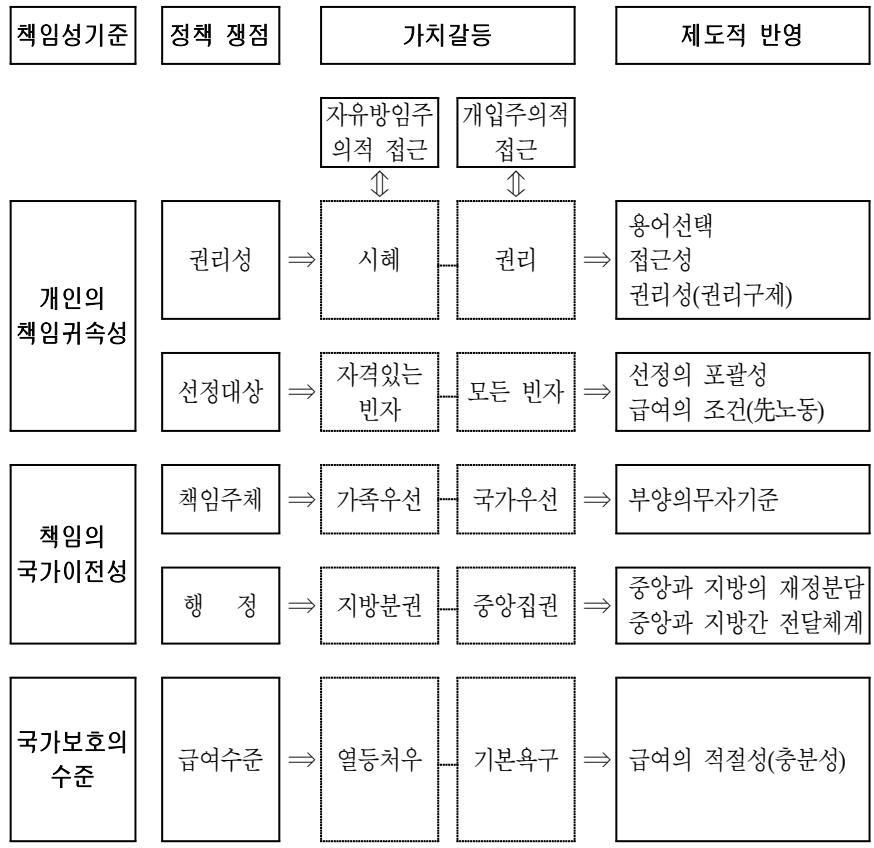
□ 국가로의 책임이전 정도: 가족·공동체·국가 간의 책임분담

- 자본주의 발전과정에서 빈민에 대한 국가의 책임 혹은 개입이 ‘어느 정도 전제’되어 있다고 해서 기존의 가족과 공동체가 부담하던 모든 책임이 국가로 이전되는 것은 아님.

- 인지적 관계 내에서의 자선과 연대의 가치를 강조하는 보수주의적 가치와 개인과 가족단위 내에서의 자립과 자조를 강조하는 자유주의적 가치가 강할수록 전통적인 가족과 공동체에 궁극적인 책임을 부과하는 경향이 강함.
 - 시민권에 바탕을 두고 익명의 개인들 간의 연대의 가치를 강조하는 집합주의적 가치가 강할수록 국가에 궁극적인 책임을 부과하는 경향이 강함.
- 가족의 부양의무와 국가 책임 간의 관계는 가족의 단위와 범위에 대한 사회적 합의양식과 밀접한 관계가 있음.
- 공공부조제도에서 가족에 책임을 부과하는 정도를 나타내는 단적인 예는 부양의무자 기준임.

□ 국가가 책임지는 위험의 수준: 공공부조의 급여기준

- 공공부조제도에서 ‘얼마나 줄 것인가’ 즉, 급여수준과 관련해서는 효율의 원칙과 인간의 욕구의 원칙 간에 상충성이 내재되어 있음.
- 효율은 원칙은 근로동기(work incentive), 즉, 공공부조의 급여는 시장-여기에서는 특히 노동시장-의 교환원리를 훼손하지 않아야 한다는 원칙임. 효율의 원칙은 전통적으로 공공부조의 급여액이 근로소득보다 낮아야 한다는 소위 ‘열등처우의 원칙’(less eligibility)에 입각하고 있음.
 - 욕구(need)의 원칙은 사회적인 ‘기본욕구’(basic need)를 충족시키기에 적절한 수준의 설정과 관계가 있음. 이는 전통적으로 ‘신체적인 효율’(physical efficiency)을 유지하는 절대적 욕구기준으로부터 그 사회의 사회경제적 수준에 비추어 최소한의 품위를 유지할 수 있는 건강하고 문화적인 상대적 욕구기준에 이르기까지 다양함.
- 공공부조급여액, 특히 실업부조급여액의 적절성과 근로비유인효과에 대한 논란은 오늘날까지 이론적·현실적인 논쟁의 주요 쟁점이 되고 있음.



□ 가치지향적 쟁점의 분석틀

- 공공부조제도를 둘러싼 이러한 가치 갈등의 역사는 자본주의의 기본가치, 즉, 자조와 효율(특히, 노동동기)의 가치를 최우선순위에 두는 자유(방임)주의 이념과 인간의 기본욕구와 연대성을 가치를 중시하는 집합주의 이념 간의 상호 대립과 화해의 역사라고 할 수 있음.
- 이러한 역사적 전개과정에서 상황적 요인변수 - 대공황, 전쟁, 사회주의운동과 노동운동 등 - 는 공공부조제도를 둘러싼 논쟁에서 이념적 가치의 방향을 결정지음으로써 공공부조제도의 형식과 내용에 결정적인

영향을 미쳤음.

- 지금까지의 논의를 종합할 때 공공부조제도의 내용을 구성하는 가치지향적 쟁점에 대한 분석들은 위 그림과 같이 제시될 수 있음.

제2절 공공부조제도 형성과정에서 가치관의 투영

1. 공공부조제도 형성의 환경변수

□ 사회경제적·정치적 변화

- 본 연구에서는 사회경제적 변화와 정치적 변화라는 두 가지 거시적 요인의 변화를 공공부조제도 형성의 중요한 환경변수로 논의함.
- 산업화이론은 일차적으로 산업화의 불가피성이 창출하는 욕구와 이러한 욕구의 실현을 가능케 하는 자원의 확보가능성에 초점을 둠.
 - 즉, 한편으로는 노인인구 등과 같은 경제적으로 탈배치된 사람들 간에 공공지출에 대한 욕구가 창출되는 경향이 있으며, 다른 한편 그러한 욕구의 충족을 위한 경제적 재정적 능력을 산출한다는 것임.
- 네오 맑시즘은 사회정책이 자본주의 사회에서 경제적으로 지배적인 지위의 안정화와 정당화를 위한 기능 때문에 성장한다고 주장함.
 - 정당화의 기능은 독점자본의 성장으로 과잉생산, 대량 실업자 양산, 불경기 등의 문제를 해결함으로써 자본주의사회의 지속적인 안정화에 기여하는 것으로 보고 있음.
- 공공부조와 관련하여 경제중심적 이론이 시사하는 바가 큼.
 - 산업화로 인한 인구학적 변화와 가족구조의 변화는 노인, 여성 등을 빈곤화를 증가시킴으로써 사회복지에 대한 욕구와 요구를 크게 증가시켰을 뿐만 아니라, 특히 경제위기와 이에 따른 구조조정 결과로 초래된 실업자와 빈곤인구의 증가는 공공부조제도를 변화시키는 직

점적인 계기가 되었다는 것임.

- 권력동원이론은 국가를 민주주의에 의해 마련된 ‘정치적 공간’으로 보고, 사회적 다수를 구성하는 노동계급에 의해 장악된 공간은 주요하게 사회정책을 통해 사회권과 사회적 시민권을 획득함으로써 자본에 의해 선점된 경제적 공간과 상당히 균형을 취할 수 있다고 주장함.
- 이익집단 정치이론은 다양한 이익집단들 사이에서 사회적 자원의 배분을 둘러싼 경쟁이 치열해지고, 따라서 이러한 집단들의 정치적 힘이 중요해져서 정치가들이 이들의 요구를 수요하는 과정에서 사회정책이 변화한다고 봄.
- 국가중심적 접근은 첫째, 많은 사회복지정책이 국가관료기구를 맡고 있는 개혁적인 정치가나 전문관료들에 의해 전문화된 관료기구의 바탕 위에서 이루어졌으며, 둘째, 정책결정과정에서 ‘정치적 학습’과정이 중요하며, 셋째, 국가조직의 형태에 있어 중앙집권적이고 조합주의적인 형태가 사회복지 발전에 중요하고, 마지막으로 사회복지정책을 담당하는 관리기구의 속성이 중요하다고 봄.
- 사회정책의 변화에 대한 정치중심적 성격 또한 공공부조제도와 관련하여 많은 시사점을 줌.
 - 정치적 요인으로서 1987년 이후 시민사회단체의 역할 확대와 국가의 정책결정네트워크의 변화가 공공부조제도의 형성에 결정적인 영향을 미쳤을 것임을 시사함.

□ 국민의식 변화

- 정책형성과정에서 국민의 가치의식이 반영되는 통로와 방식은 대체로 다음과 같은 세 가지 차원으로 볼 수 있음.
 - 첫째, 선거정치적 요인으로 인한 국민의식의 반영임.
 - 둘째, 제도의 정당성 확보 차원에서의 국민의식의 반영임.
 - 셋째, 제도의 평가와 피드백 차원에서의 국민의식의 반영임.

- 국민의식과 사회정책의 관계는 양방성격을 취함. 역사적, 사회적 맥락에서 규정된 국민의식은 역시 공공정책에 대한 요구와 지지로 공공정책에 영향을 주게 됨.
 - 한 사회의 사회정책은 사회구성원의 요구와 지지를 기초로 생성되고 변화하며, 사회구성원의 정책에 대한 요구와 지지는 결국 가치를 기저로 하는 의식의 표출이라 할 수 있음.
 - 따라서 특정 공공정책의 안정성과 이후 변화 방향은 그 사회성원의 해당 정책과 관련된 의식을 파악함으로써 예측될 수 있음.
 - 그러나 공공정책이 국민 의식형성에 토대를 구성하지만 정책이 의식을 변화시키는 미시적인 과정은 고찰하기 쉽지 않으며 의식의 시대적인 변화에서 경향성을 파악하는 수준에서 그 관계를 파악할 수 있음.

2. 정책형성과정에서의 정책네트워크와 가치의 선택

□ 정책형성과정에서의 정책네트워크의 개념과 역할

- 정책네트워크란 공공정책형성에 통합된 정책시장, 즉, 상호자율적이지만 상호의존적인 행위자의 집합임.
 - 첫째, 실질적인 측면으로 서계적인 종속관계가 별로 없는 행위체계들 간의 상호독립성을 의미함.
 - 둘째, 형식적인 측면에서 볼 때 정책네트워크는 정책형성과정에서 사람들, 조직, 사건 또는 다른 기여요소들 간의 상호관계 유형으로 개념화될 수 있음.
- 이러한 정책네트워크 분석은 네트워크에 관련된 행위자의 가치와 행태뿐만 아니라, 행위자를 둘러싼 구조와 제도적 틀의 한계를 분석하는데 용이함.

□ 정책네트워크의 개념을 공공부조제도의 형성과정에 적용할 경우,

- 첫째, 정책형성과정에 참여하는 다양한 공공·민간의 행위자들 간의 기본적인 독립성을 가정하면서도 상호작용을 분석할 필요가 있음.

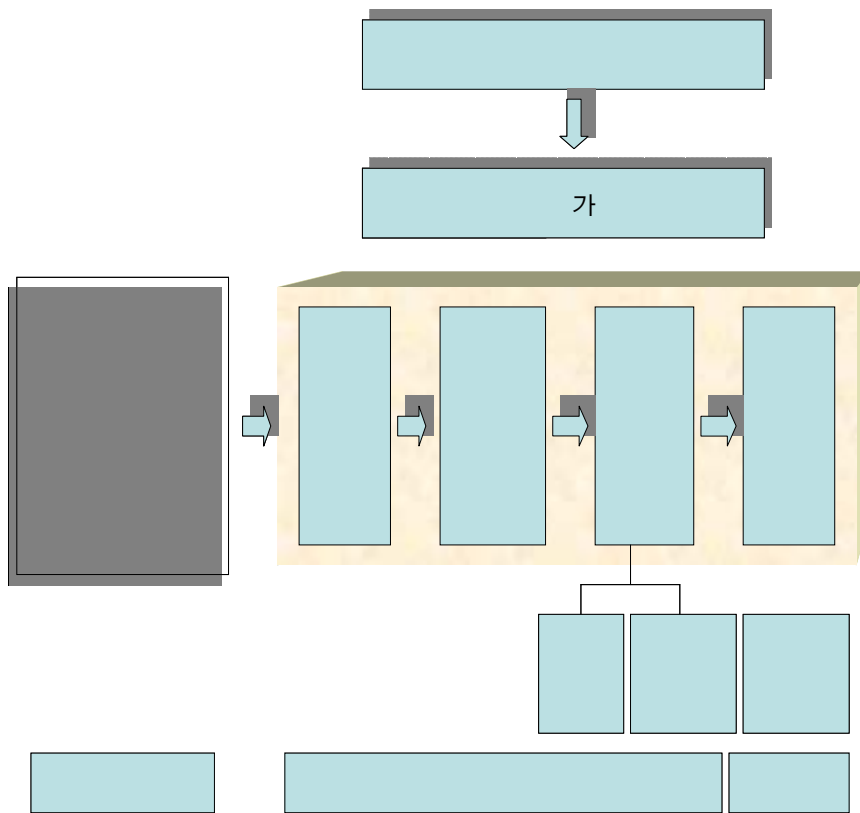
- 둘째, 정책형성을 둘러싸고 각각의 행위자의 지위와 자원동원능력뿐만 아니라 앞에서 제시한 바와 같이 이들을 둘러싼 구조적 환경요인까지를 고려에 넣어야 함.
- 마지막으로, 그 결과 구조적 환경에 의해 제약된 각 행위자들의 가치관과 전략적 행위가 결과의 산출물에 미친 영향을 파악할 필요가 있음.

□ 정책형성과정에서의 가치대립과 가치선택

- 정책의 형성과정은 크게 이슈화 정책의 결정과정으로 나누어 질 수 있음.
 - 이러한 정책의 형성과정에서 앞에서 언급한 정책네트워크가 형성되며 가치대립과정을 거쳐 가치의 선택이 이루어지게 됨.
 - 각 과정에서 정책네트워크의 주요 행위자는 달라질 수 있으며 그들 각각의 영향력 또한 달라질 수 있음.
- 어떤 문제가 이슈화되기 위해서는 문제 그 자체, 환경 속에 방치되어 있는 문제를 정치적으로 인식시켜주면서 정책형성에 대한 압력을 촉진시켜주는 촉매역할을 하는 사건, 즉, 이슈유발장치(issue triggering mechanism), 그리고 문제의 개선을 적극적으로 요구하는 행위자, 즉, 이슈제기자(issue initiator)의 세 가지 요건이 갖추어져야 함.
- 정책결정과정 중 아젠다 형성과정과정에서는 구체적인 문제를, 대안 구체화과정에서는 문제에 대한 구체적인 대안을, 그리고 정책결정과정에서는 대안의 우선순위를 결정하는 과정이라 할 수 있음.
 - 아젠다 형성과정에서의 주요 참여자는 이해관계자들, 정치가, 클라이언트, 사회복지전문가 등이며 그 성격은 미시적이고 구체적인 문제와 제도를 다루며 정치적 영향력이 주요한 변수라고 할 수 있음.
 - 대안 구체화과정에서는 관련부처의 관료와 학자, 연구자가 주로 관여하며, 대안을 설정하고 목표를 수립하며 이들을 비교분석하는 규범적이고 합리적 과정이라 할 수 있음.
 - 대안선택의 과정, 즉, 정책결정과정에서는 조직의 상층부에 위치하는

권위있고 영향력있는 정책결정자의 역할이 중요하며, 거시적이고 공익적인 성격을 갖지만 정치적 과정임.

— 지금까지의 논의를 종합하여 분석틀을 제시하면 아래 표와 같음.



제3장 국민기초생활보장제도 형성의 배경

제1절 사회경제적·정치적 여건의 변화

1. 사회·경제적 여건의 변화

□ 가족구조와 부양실태의 변화와 빈곤문제

- 근대화·산업화에 따른 핵가족화는 기존 확대가족 내의 가족 간 유대와 부양의식을 약화시키는 주요한 계기가 됨.
 - 특히, 핵가족화는 경제적 능력의 약화로 부양을 필요로 하는 노인단독가구의 비율을 크게 증가시킴.
 - 단독가구의 증가와 핵가족화로 인한 가족간의 지리적·물리적 거리가 가족간 부양의식을 약화시키는 결과를 초래함.
- 반면, 절대적 부양의 수요는 크게 증가하고 있음.
 - 저출산과 평균수명 연장으로 인한 인구노령화가 이러한 부양수요 증가에 주요한 원인이 되고 있음.
 - 사적부양의 약화와 부양수요의 증가는 부양의 공백을 초래하게 되어 공적부양에 대한 요구를 증가시키게 됨.
 - 국민연금이 성숙되지 않았으며 여타의 사회복지제도가 미비된 우리나라의 경우, ‘탈가족화’된 노인은 공공부조제도에서 해결되어야 할 가장 중요한 인구집단이라 할 수 있음.

□ 경제위기와 실업 및 빈곤문제

- 공공부조제도를 비롯한 빈곤정책은 경제적 혼란의 시기에 최소한의 안정화기능을 위하여 도입되거나 확대되는 경향이 있음.
 - 1997년 말에 발생한 외환위기로 인한 경제적 위기는 국민기초생활보장제도 형성의 직접적인 촉발요인이 되었다고 할 수 있음.

- 경제위기 이후 사회보장제도가 미성숙된 상태에서 발생한 대량실업은 '사회안전망의 사각지대에 놓인 실업자'를 양산함.
 - 실제로 우리나라의 빈곤율은 경제성장에 따라 지속적으로 감소하는 추세를 보이다가, 경제위기 이후 2배 이상 증가한 것으로 추정되고 있음.
 - 실업은 또한 이혼, 아동·노인유기, 가출, 자살 등의 각종 사회병리현상을 증가시키고, 복지의 기본단위인 가정을 해체시키는 주요한 요인이 됨.
- 외환위기로 인해 급격하게 증가한 실업과 빈곤, 그리고 그 결과로 초래된 여러 가지 사회병리현상들로 인하여 사회복지체계에 대한 개선의 요구가 크게 증가하였고, 이러한 배경 하에 형성됨.

2. 정치적 여건의 변화

□ 정치적 민주화와 시민사회단체의 역할 증대

- 1987년 민주화항쟁 이후의 문민정부, 국민의 정부로 이어지는 정부성격의 변화와 그 과정에서의 정책네트워크 성격의 변화를 이룩함.
 - 정책네트워크는 대통령과 행정조직의 영향력이 이전과 비교해서 약화된 반면, 국회, 시민사회, 이익집단, 전문가집단의 상대적 영향력이 강화됨.
 - 특히, 국민기초생활보장제도의 아젠다 형성과정에서는 의회와 시민사회단체의 역할, 대안형성의 단계에서는 한국보건사회연구원과 관련 교수집단을 포함한 전문가집단과 보건복지부, 기획예산처, 노동부 등의 행정부의 역할, 그리고 정책결정과정에서는 의회와 행정부의 역할이 상대적으로 중요하게 부각됨.
- 국민기초생활보장제도의 형성과 관련해서 빈민의 수요를 체계적으로 표출시키고 쟁점화의 추진한 주도세력이 시민사회단체, 특히 참여연대였음.
 - 참여연대 사회복지위원회의 국민복지기본선(national minimum) 운동은

1994년 한국사회복지정책학회 중심의 헌법소원과 함께 국민기초생활 보장법 제정 운동의 단초가 됨.

제2절 빈곤 및 공공부조에 대한 국민의식과 관련집단 의식의 변화

□ 국민의식 분석의 의미

- 한 사회의 공공정책은 사회구성원의 요구와 지지를 기초로 생성되고 변화함. 사회구성원의 정책에 대한 요구와 지지는 결국 가치를 기저로 하는 의식의 표출이라 할 수 있음.
 - 직접적인 국민의식의 제도 결정력은 설명하기 어렵지만 적어도 이러한 국민의식에서 벗어난 제도적 설계는 그 기반이 취약한 것이 될 가능성이 높음.
 - 특정 공공정책의 안정성과 이후 변화 방향은 그 사회성원의 해당 정책과 관련된 의식을 파악함으로써 예측될 수 있음.

1. 빈곤 및 공공부조에 대한 국민의식

□ 빈곤 및 공공부조와 관련한 국민의식의 변화

- 빈곤문제에 대한 책임주체, 공공부조 대상 적격성에 대한 의식을 중심으로 변화를 분석함.
- 가난한 사람에 대한 복지책임주체로서 개인을 응답한 비중은 과거에 비하여 감소하고 있는 반면 정부를 응답한 비중은 증가하였음. 가족 및 친척의 책임이라는 응답의 비중은 감소경향을 보임.
- 실업자에 대한 복지책임에 대하여 정부책임에 대해서는 시간이 지날수록 계속 응답이 증가하고 있음. 실업에 대하여 일자리 제공에 대한 책임은 강하게 주장하지만 실업자에 대한 생계보장을 주장하는 비율은 낮음.

- 빈민과 실업자에 대한 개인책임을 지적인 응답의 비율은 시기를 막론하고 높은 반면, 노인, 장애인, 소년소녀가장과 질병자에 대한 개인책임을 지적인 응답은 비율이 낮음.
 - 전체적으로 가치있는 빈민인가를 구별하는 경향이 남아있음.

□ 빈곤 및 공공부조와 관련한 국민의식의 현황

- 국민기초생활보장제도 생성 전후로 1999년과 2002년 조사를 중심으로 빈곤 및 공공부조와 관련한 국민의식현황을 분석함.
 - 빈곤원인, 수급권인정, 급여수준 등과 관련된 조사의 결과들을 기초로 빈곤 및 공공부조에 대한 최근의 국민의식을 살펴봄.
- 빈곤에 대한 개인원인의 지적이 적지 않음. 공공부조의 권리성을 획득하는데 있어 국민의식의 토대가 그리 견고하지 않음을 시사함.
- 2002년의 조사결과로는 공공부조의 권리인정을 찬성한 비율이 59.9%인 것으로 나타났음.
- 2002년 조사에서는 ‘빈곤층에게 국가가 생활비를 지원하면 그에 의존해 일하지 않을 것이다’에 찬성한, 즉, 공공부조의 부정적 효과를 지지한 응답이 42.4%임.
- 노인에 대한 가족의 부양의식은 일반 국민에게 있어서나 대상이 되는 노인 본인에게 있어서나 모두에게 약화되고 있음. 빈곤한 노인의 가족은 역시 경제적으로 어려운 상태에 있는 경우가 대부분이어서 공공부조와 관련된 부양의식이나 부양의 가능성은 더욱 낮고 희박할 수 있음.
- 급여 수준에 대해서도 현재 적용 중인 최저생계비에 대하여 수용적이었음.
- 복지확충의 필요는 인정하면서도 비용부담에 대해서는 적극적이지 않은 이중적 태도를 보이고 있음.

2. 빈곤 및 공공부조에 대한 관련집단 의식

- 공공부조제도 집행 일선에서 활동하는 사회복지전담공무원과 복지국가의 형성 및 발전에 주요한 역할을 하며 사회적 요구를 정책의제화하는데 있어 주요한 변수로 작용하는 중간계층의 의식을 분석하였음.
 - 국민기초생활보장제도를 둘러싼 쟁점들에 대한 이들의 의식은 제도 형성 및 변천과정에 보다 직접적인 영향을 줄 의식의 양태를 대변함.

□ 사회복지전담공무원의 의식 분석

- 2002년 12월에 실시된 사회복지전담공무원 대상 설문조사 중 의식조사 부분을 주로 분석하였음.
- 사회복지전담공무원은 수급권에 대하여 찬성하는율이 82%정도로 높게 나타났으며 이러한 결과는 일반 국민에 수급권 인정보다 높은 것임.
 - 사회복지전담공무원으로 근무한 경력이 길어질수록 수급권에 대한 인정이 낮아지는 경향이 있음.
- 사회복지전담공무원은 근로능력자의 선정에 대하여 그 적격성을 인정하는 수준이 낮고, 근로무능력자의 선정 적격성에 대해서는 경력이 길수록 인정의 수준도 높아지지만 근로무능력자에 대해서는 경력이 길어져도 적격성 인정이 별로 변화되지 않음.
- 보건복지부·국민기초생활보장제도 평가단(2001)의 연구를 기초로 분석한 결과, 선정기준 중 소득기준과 생계급여 수준에 대하여 복지전담공무원은 대체로 적절하다고 봄.
- 수급자를 늘리는 방식으로 현물의 개별급여를 확대하여야 한다는 응답이 많아 간접적으로 현물급여에 대한 지지가 높음.
- 사회복지전담공무원은 대체로 수급권을 인정하고 있지만 공공부조에 대한 복지의존성에 대하여 그럴 수 있다는 인식이 강함.

- 복지의존성에 대한 의식은 역시 경력이 길수록 의존성이 발생할 수 있음에 대하여 보다 많은 찬성을 보이고 있음.
- 사회복지전담공무원은 공공부조제도의 효과에 대해서 일반국민보다도 부정적임.
- 근무기간별로 사회복지전담공무원의 공공부조제도 효과에 대한 의식도 다소 달라, 근무경력이 짧을수록 제도가 효과적일 것이라는 응답의 비중이 높음.

□ 계층별 의식분석

- 다른 계층과 차이가 인정되지 않더라도, 또는 중간층내 집단간 지지도가 다소 상이하더라도 전체적으로 중간층이 정부책임에 대하여 비교적 높은 지지를 보이고 있다는 점은 많은 연구에서 지지되고 있음.

3. 소결

□ 국민의식 분석결과와 해석과 함의

- 공공부조와 관련하여 개인의 책임귀속성은 약화되는 과정에 있지만 우리사회에서 여전히 공고함.
 - 향후 근로능력자에 대한 지원의 설계와 강화에서는 이러한 국민의식이 어려움의 원천으로 작용할 것으로 예상됨.
- 빈곤에 대한 복지책임이 정부에 있다는 응답은 계속 증가하고 있으며, 1979년 조사결과를 제외하고는 개인뿐 아니라 가족에게 책임이 있다는 응답도 계속 감소하고 있음.
 - 그럼에도 불구하고 아직도 우리나라의 공공부조제도에서 부양의무에 대하여 강한 강제가 이루어지고 있음. 부양의무의 수준 조정은 의식의 변화에 따라 점진적인 변화가 있을 것으로 예상됨.

- 우리나라 국민들은 공공부조에서 생계비수준의 보장을 수용한 것으로 이해됨. 그러나 공공부조의 수준향상으로 인한 부담을 함께 공유할 의사는 매우 약함.
 - 공동체의 표현으로서 정부를 바라보기 보다는 국민과 유리된 정부, 별도의 책임주체로 인식한 것이라 해석됨.
- 빈곤 및 공공부조에 대한 국민의식은 전반적으로 개입주의적인 방향으로 변화되고 있지만 빈곤원인에 대한 태도, 근로능력자에 대한 선정기준의 엄격한 적용, 빈곤해결의 부담에 대한 분담의식의 빈약성 등에서 다분히 자유주의적인 특성을 보이고 있음.
 - 중간층의 진보성은 정책의 변화를 통하여 국민의식의 변화를 확보하는 방식으로만 지지될 수 있음.
 - 또한 중간층의 진보성은 경기악화 등으로 의식이 진보적 방향으로 변화된 다른 집단, 예를 들면 실업자등과의 연대를 통하여 보다 강하게 작용할 수 있을 것임.
- 공공부조의 형성과 변화에서도 중간층의 진보성이 반영된 경험이 없지 않음. 그러나 국민일반의 의식을 토대로 하지 않은 일부 집단의 진보성은 지속적인 힘을 얻기 어렵다고 판단됨.
 - 중간층의 진보성은 경기악화 등으로 의식이 진보적 방향으로 변화된 다른 집단, 예를 들면 실업자등과의 연대를 통하여 보다 강하게 작용할 수 있을 것임.

제4장 국민기초생활보장제도 형성과정에서의 가치지향적 쟁점 및 제도적 반영

제1절 국민기초생활보장법 제정과정에서의 가치지향적 쟁점

1. 국민기초생활보장법 제정 이전 공공부조제도의 쟁점

1990년대 이전의 생활부조제도의 성격

- 1962년부터 실시된 생활부조제도는 전후 절대빈곤의 만연과 쿠데타 이

후의 사회적 불안정 상황에서 최소한의 안전판 역할을 하였음. 이는 국가에 의해 주어지는 시혜프로그램 정도로 인식되어 왔음.

- 1990년 이전의 공공부조제도로서의 생활보호제도는 다음과 같은 성격을 가지고 있었음.
 - 첫째, 개인의 책임성을 극대화시킨다는 측면에서 근로능력이 있거나 부양의무자(가족)가 있는 경우는 거의 절대적으로 선정에서 배제시켰음.
 - 둘째, 급여에 있어서는 ‘최저생활’에 대한 어떠한 기준도 없이 국가의 예산한도 내에서 급여를 제공하였음.
 - 그 결과 선정에 있어서는 개인과 가족의 책임을 극대화시키기 위해 근로능력이 있는 빈민을 우선적으로 제외시키면서도, 급여에 있어서는 국가보호의 수준을 최소화하기 위해 대부분의 근로무능력 빈민을 근로능력 있는 영세민으로 분류하고 있었음.

□ 1994년 생계보호기준의 위헌성 여부에 대한 헌법소원

- 1992년 문민정부의 출범 이후 시민사회의 성장과 함께 사회복지에 대한 요구가 분출되기 시작하였음.
- 1994년 생계보호기준의 위헌성 여부에 대한 헌법소원 제기는 생활보호제도에 대한 인식을 새롭게 하는 중요한 계기가 되었음.
 - 헌법소원의 청구인, 피청구인(보건사회부), 헌법재판소의 상반된 입장과 소송의 기간에도 불구하고 이 위헌소송은 공공부조제도가 사회적·정책적으로 이슈화되도록 하는데 크게 기여하였음.

2. 국민기초생활보장법 제정과정

□ 국민기초생활보장법 제정과정

- 본 연구에서는 국민기초생활보장법의 제정과 시행과정을 크게 이슈화단계, 아젠다화 및 법률제정단계, 시행령 및 시행규칙 제정단계로 구분함.

- 이슈화단계(1994년 말~1998년 중반)
 - 참여연대를 비롯한 시민사회단체가 절대적이고 결정적인 역할을 함.
 - 참여연대를 필두로 한 참여민주사회시민연대(이후 ‘시민연대’)는 1998년 3월 4일 저소득계층 실업자를 위한 실업부조제도 도입을 제안하는 기자회견을 가짐.
 - 이후 1998년 7월 23일 국민기초생활보장법 제정을 위한 국민청원 및 제정촉구대회 등을 통해 지속적으로 여론을 환기시키고 정치쟁점화시키기 위해 노력함.
 - 아젠다화 및 법률제정단계(1998년 중반~1999년 후반)
 - 1998년 7월 23일 연대회의가 한나라당 김홍신의원을 소개의원으로 국회에 ‘국민기초생활보장법 제정 입법청원’을 내면서부터 아젠다화됨.
 - 결정적 계기는 1999년 6월 21일 김대중 대통령이 울산에서 ‘국민기초생활보장법을 제정하겠다’고 천명한 것임.
 - 1999년 8월 12일 국회 본회의 의결을 거쳐 1999년 9월 7일 공포되기에 이름(법률 제6,024).
 - 시행령 및 시행규칙 제정단계(1999년 후반~2000년 10월)
 - 국민기초생활보장법 시행령과 시행규칙은 2000년 2월 17일 입법예고 됨.
 - 이 과정에서 시민연대의 강력한 반발에도 불구하고, 시행령과 시행규칙은 거의 수정 없이 제정됨.
- 국민기초생활보장법 제정의 정책네트워크와 참여자의 영향력
- 정책형성의 각 단계마다 정책네트워크의 구성과 각 참여자의 역할 및 영향력은 상당히 다르게 나타남.

— 각 단계별 정책네트워크 참여자의 영향력은 아래 표와 같이 정리될 수 있음.

		이슈화단계	아젠다화단계	법률제정단계	구체화단계 (시행령 및 행정규칙제정단계)
청와대	대통령		++++	+++	
입법부	여당		++	+++	+
	야당		+	±±	±
행정부	보건복지부		+	++	+++
	노동부		-	±	±
	기획예산처		-	-	----
시민단체	연대회의 (참여연대)	++++	+++	++	+
	언론	+	±	±	±
	대중	참여/관심 저조			

주: 안병영(2000)을 참고로 재구성

+ : 긍정적 영향력(확대지향적), - : 부정적 영향력(축소지향적)

3. 국민기초생활보장제도 형성과정에서의 가치쟁점과 선택

□ 이념적 쟁점

— 기획예산처, 재정경제부 등 경제부처와 경제학자를 중심으로 한 자유주의자들은 국민기초생활보장제도의 도입에 대한 원칙적 반대론 혹은 연기론을 주장함.

- 반대의 논리로 ‘지나친’ 복지의 확대는 근로동기를 저하시키고 도덕적 해이를 가져올 뿐만 아니라 경제에 큰 부담을 지움으로써 궁극적으로는 전체 국민의 복지수준을 떨어뜨리는 결과를 가져온다는 이른바 ‘복지병’ 논리를 내세움.

— 참여연대 등 시민단체, 보건복지부, 사회복지학자를 중심으로 한 집합주의자들은 국민기초생활보장제도의 즉각적인 도입론을 주장함.

- 도입의 논리로 국민의 최소한의 생계를 보장하는 것은 사회권적 기

본권이며, 사회복지를 통한 빈곤과 불평등의 감소는 오히려 상대적 박탈감을 줄임으로써 사회통합을 높이고 노동의 재생산을 원활히 함으로써 장기적으로는 경제발전에 도움이 된다는 논리를 내세움

- 이러한 자유주의자와 집합주의자 간의 이념적 논쟁은 이슈화단계부터 제도시행단계까지 지속적으로 진행됨.
 - 이러한 상반된 이념 간의 역학관계는 빈민에 대한 국가책임성의 정도, 즉, 빈곤에 대한 개인의 책임귀속성, 국가로의 책임이전성, 그리고 국가에 의한 보호의 수준에 결정적인 역할을 하였음.

□ 개인의 책임귀속성

- 개인의 책임귀속성은 일차적으로 개인의 책임인가 사회(구조)의 책임인가, 근로능력있는 빈자에게 공공부조 급여의 자격이 주어져야 하는가의 문제임.
- 권리성 차원에서, 국민기초생활보장제도의 권리성을 상징하는 용어로 예컨대 기존의 요보호자, 보호기관 등이 수급권자, 수급자, 보장기관 등으로 변경됨.
- 선정 및 자산조사의 방식과 측면에서, 가장 큰 쟁점으로 부각된 것은 선정기준이 완화되는데 따른 수급자 수의 급격한 확대와 자산조사의 부정확성에 따른 도덕적 해이 문제, 그리고 ‘소득인정액’ 방식의 도입에 관한 것임.
 - 선정기준에서 인구학적 기준을 폐지함으로써 기존의 범주형 선별주의 공공부조제도는 일반형 보편주의 공공부조제도로 전환하게 되었음.
 - 그러나 국민기초생활보장법 실무지침의 선정기준은 기존 생활보호법의 소득, 재산, 부양자 범위 등 세 가지에 토지, 주거, 자동차소유 여부 등 세 가지가 새로 추가돼 모두 여섯 가지로 늘어나서 자산기준이 매우 강화됨.
 - 소득인정액기준은 도입하되 재산의 소득환산율 결정 등 선정과 급여

수준에 직접 영향을 미칠 수 있는 민감한 사안에 대한 보완을 위해 2003년부터 실시하기로 합의됨.

- 근로능력자의 선정과 급여와 관련된 쟁점에서 각 행위자의 입장과 확정안은 아래 표와 같음.

쟁점	보건복지부(안)	노동부(안)	기획예산처(안)	기초연대(안)	확정안
실업부조 vs 일반부조	일반부조	실업부조 (실시에 회의적)	실시에 회의적	일반부조	일반부조 (국민기초생활보장제도)
후급여 vs 선급여	선급여	후급여	-	선급여	선급여
자활사업 주관부처	보건복지부	노동부	-	보건복지부	업무분담
근로소득공제 적용대상	모든근로소득 (취약계층은 높게 설정)	모든근로소득 (일반노동시장 소득은 높게 설정)	취약계층 근로소득	모든근로소득	취약계층 근로소득
근로소득공제율	소득의 50/100	소득의 10/100 (2003년부터 적용)	소득의 10/100 (2003년부터 적용)	50/100이하 (근로소득 저하 우려)	소득의 10-15/100 (2002년부터 시행)
차상위계층 선정기준	소득기준 120% 미만	소득기준 120% 미만	소득기준 120% 미만	소득기준 130% 미만	소득기준 120% 미만
차상위계층에 대한 급여	자활 및 의료급여	자활급여	자활급여	자활 및 의료급여	자활급여

□ 책임의 국가 이전성

- 책임의 국가이전성 정도는 국가가 공동체(주로 가족)와 어느 정도까지 책임을 공유할 것인가에 대한 것임.
- 국민기초생활보장법상의 부양의무자 범위기준은 기존 생활보호법상의 부양의무자 기준과 동일함.
- 시행령에서는 보건복지부안대로 부양의무자가구의 소득판정기준은 부양의무자가구와 수급자가구 각각의 최저생계비 합이 120%로 확정됨.

- 기획예산처의 요구를 수용하여 부양의무자가구의 소득기준과 더불어 재산기준까지 추가됨.

— 부양의무자 기준과 관련된 각 행위자의 입장과 확정안은 아래 표와 같음.

쟁점	보건복지부(안)	기획예산처(안)	연대회의(안)	확정안
부양의무자 범위	직계혈족 및 그 배우자 생계를 같이하는 2촌이내의 혈족	직계혈족 및 그 배우자 생계를 같이하는 2촌이내의 혈족	직계혈족 및 그 배우자 생계를 같이하는 2촌이내의 혈족	직계혈족 및 그 배우자 생계를 같이하는 2촌이내의 혈족
부양능력 있는 자(가구)	부양의무자(가구) 소득이 두 가구 각각의 최저생계비 합외 120%보다 많은 자(가구)	부양의무자(가구) 소득이 두 가구 각각의 최저생계비 합외 120%보다 많은 자(가구)	부양의무자(가구) 소득이 두 가구 각각의 최저생계비 합외 130%보다 많은 자(가구)	부양의무자(가구) 소득이 두 가구 각각의 최저생계비 합외 120%보다 많은 자(가구)
		재산기준 추가		부양의무자가구의 재산의 소득환산액이 수급권자 및 당해 부양의무자 각각의 최저생계비의 2/100 이상인 자(가구)

□ 국가보호에 의한 보호의 수준

- 국가보호의 수준은 국가가 어느 수준까지 책임 부담을 질 것인가에 관한 것임.
- 최저생계비의 관련해서 법제 7조에서 급여의 수준이 급여와 수급자의 소득인정액을 포함하여 최저생계비 이상이 되도록 보장하도록 함.
- 최저생계비의 계측과 관련해서 중앙생활보장위원회의 심의와 더불어 의견을 거치도록 함으로써 객관성에서 약간의 진전을 보였음.
- 1999년 실제측된 최저생계비의 수준과 관련해서, 한국보건사회연구원에 의해 계측되고 보건복지부장관에 의해 발표된 최저생계비는 중소도시 4인가구 기준으로 93만원이었음.

- 급여의 종류와 관련하여 가장 특이할 만한 사항은 주거급여의 신설임.
- 급여의 수준 및 종류와 관련된 행위자들의 입장과 확정안은 다음 표와 같음.

쟁점	보건복지부(안)	기획예산처(안)	기초연대(안)	확정안
급여결정 방식	최저생계비-현물 급여-타법령지원 액-특별위로금		최저생계비-타법 령지원액	최저생계비-현물 급여-타법령지원 액-특별위로금
급여수준	4인가족 기준 930,000-201,290 =729,000원		4인가족기준 930,000-80,000 =850,000	4인가족 기준 930,000-201,290 =729,000원
주거급여 신설	반대	반대	신설주장	신설

제2절 가치쟁점의 제도적 반영

지금까지 국민기초생활보장제도 형성과정에서의 주요 쟁점들과 이에 대한 행위자의 상이한 관점과 입장에 대하여 살펴보았다. 각 행위주체의 입장은 국민기초생활보장법과 시행령 및 시행규칙 제정과정에서 행위자의 영향력에 따라 상이한 정도로 반영되었다. 이러한 가치쟁점에 대한 제도적 투영은 형식적·법적으로 뿐만 아니라, 실질적인 제도수행의 결과에도 반영된다. 따라서 각각의 쟁점이 어떠한 법적 변화를 초래하였는가와 어떠한 실질적인 결과를 가져왔는가를 살펴봄으로써 가치쟁점의 투영 결과를 간접적으로 유추해 볼 수 있을 것이다.

1. 개인의 책임귀속성

□ 권리성

- 용어상으로 볼 때 국민기초생활보장제도는 기존 생활보호제도에 비해 권리성이 강화된 것은 분명함. 국민기초생활보장제도에서 기존의 ‘시혜’성 용어가 ‘권리’성 용어로 대체된 것은 매우 큰 의미를 가지는 것이라 할 수 있음.

□ 선정기준

- 시행령과 시행규칙의 제정과정에서 초기 과도한 수급자 수로 인한 재정적 과부하를 우려한 경제기획원과 보건복지부는 실질적인 선정기준이라 할 수 있는 자산기준을 매우 엄격하게 설정함으로써 오히려 생활보호제도보다 자산조사가 더 강화되었다는 비판과 함께 새로운 빈곤의 사각지대 문제를 제기하는 요인이 됨.
 - 국민기초생활보장제도 실시 후의 총수급자 수는 50만명 정도 증가였음. 그러나 당시 저소득 실직자를 대상으로 실시되던 한시생계보호자까지 고려하면 수급자 수는 오히려 감소하였음.
 - 또한, 2000년 실제 적용률 3.1%는 전체 빈곤인구의 약 42%만을 보호하는 것임.

□ 인구학적 기준의 폐지

- 무엇보다도 국민기초생활보장제도는 인구학적 범주와 대상자 구분을 폐지함으로써 기존의 범주적 선별주의적 제도에서 포괄적 보편주의적 제도로 변화되었다는데 큰 의의가 있음.
 - 이는 근로능력있는 빈자에 대해 공공부조 급여를 주어야 하는가에 대한 오랜 논란을 일단락짓는 것이기도 함.
- 그러나 실질적인 경제활동인구라고 할 수 있는 20~64세까지의 수급자 수 변화는 거의 나타나지 않았음. 근로동기의 훼손과 도덕적 해이, 그리고 예산부담에 대한 과도한 우려는 제도의 엄격성 강화를 통해 원래의 의도를 상당 부분 훼손시킨 것으로 볼 수 있음.
 - 실제로 2003년 빈곤율을 기초로 비수급빈곤층의 비수급 원인을 분석한 결과에 의하면, 전체 인구의 약 2.2%에 해당하는 104만여명이 재산기준으로 인해 선정에서 제외된 것으로 나타났음.
- 근로동기를 훼손하지 않고 도덕적 해이를 유발하지 않으면서 근로능력

있는 빈자를 수급자로 선정하고 급여를 주는 방식에 대해서는 여전히 합의되지 못한 사안들 또한 산재해 있음.

- 자활사업의 활성화, 근로동기를 강화하기 위한 급여체계의 개선, 수급자와 비수급자 간의 형평성 문제 등이 그것임.

2. 책임의 국가이전성

□ 부양의무자 기준

- 부양의무자 기준은 국민기초생활보장제도 형성과정에서 주요한 이슈로 부각되지 못한 결과 범규정 사항인 부양의무자의 범위기준은 생활보호제도와 동일하고, 다만 시행령규정 사항인 부양능력 판정기준만이 변경됨.
 - 시행령 제정과정에서 부양능력 판정기준은 매우 강화됨으로써 부양의무자기준은 빈곤의 사각지대 논의의 또다른 핵심쟁점으로 부각되고 있음.
- 2003년 기준으로 전체인구의 약 2.1%에 해당하는 99만여명이 소득과 재산기준 모두 선정기준에 부합됨에도 불구하고 부양의무자 기준으로 인하여 급여를 받지 못하는 것으로 나타났음.
- 최근 빈곤의 사각지대라는 쟁점을 둘러싸고 부양의무자 기준 개선의 논의가 활발하게 진행되고 있는 것도 이러한 배경에서임.

3. 국가에 의한 보호의 수준

□ 최저생계비 및 급여의 수준

- 최저생계비 계측의 중립성을 높이기 위하여 최저생계비의 의결권을 중앙생활보장위원회에 부여하였을 뿐만 아니라, 급여와 소득인정액의 합계액이 최저생계비 이상이 되도록 급여수준을 보장하고 있음.
 - 4인가구 기준으로 현금급여기준선은 1999년 10월 이전까지 476,000원

이었으나, 국민기초생활보장제도 실시 이후 729,000원으로 상승하였음. 이는 국민의 생존권 보장을 국가의 구체적 책임으로 명시한 최초의 제도라는 점에서 큰 의미를 가짐.

- 그러나, 보충급여로 인한 1인당 생계급여의 수준이 예상만큼 크지 않았음.
 - 2000년 1인당 급여액은 19만 5천원으로 1999년 1인당 12만 4천원에 비해 증가하기는 하였지만, 당시 1인 최저생계비 32만원에는 훨씬 못 미치는 것임.
 - 이는 현금급여기준선으로 인해 실제로 수급하는 현금급여는 최저생계비보다 적은데다, 가구의 소득인정액과 간주부양비 등을 제외한 결과임.

제5장 결론 및 정책적 함의

제1절 결론

- 공공부조제도의 성격에 대한 이론적 전제
 - 공공부조제도는 자유(방임)주의적 가치와 집합주의적 가치 간의 갈등과 타협의 불안정한 균형의 산물임.
 - 공공부조제도는 진공상태에서 탄생한 것이 아니라 시대와 역사적 환경의 산물, 즉, 특정 경로에 의존하는 제도적 유산임.
 - 공공부조제도는 근본적으로 빈곤과 공공부조에 대한 국민의식을 반영함.
- 국민기초생활보장제도의 형성요인
 - 국민기초생활보장제도는 가족구조와 부양실태의 변화에 따른 욕구증대에 대한 반응임.
 - 국민기초생활보장제도는 경제위기로 인한 실업과 빈곤 문제에 대한 반응임.

- 1990년대 민주화에 따른 시민사회의 성장과 정책네트워크의 성격변화가 국민기초생활보장제도 형성에 중요한 역할을 하였음.
- 빈곤과 공공부조에 대한 국민의식의 변화는 국민기초생활보장제도 형성의 암묵적·내재적 지지기반이 되었음.

□ 내재적 가치 측면에서의 현국민기초생활보장제도에 대한 평가

- 빈곤에 대한 개인책임귀속성 측면
 - 선언적이라 할지라도 국민기초생활보장 수급권을 인정한 것은 공공부조사(史)에서 획기적인 변화라 할 수 있음.
 - 실질적인 측면에서 인구학적 기준이 폐지되었다는 점, 다시 말해 근로능력없는 빈자만을 ‘자격있는 빈자’로 보던 빈민법적 전통을 탈피함으로써 보편적(general) 공공부조제도로 변화되었음.
 - 이러한 국민기초생활보장법의 ‘급진적’ 변화에 대한 반작용은 국민기초생활보장법 시행령과 시행규칙에서의 자격조건 강화, 즉, 자산기준과 조건부급여조건의 엄격한 적용으로 표출됨.
 - 이러한 법 차원에서의 완화와 시행령과 시행규칙 차원에서의 강화로 인해, 한편으로는 이들의 근로비유인과 도덕적 해이를 방지하는 방안, 다른 한편으로는 빈곤함에도 불구하고 실질적으로 수급권을 제약당함으로써 발생하는 빈곤의 사각지대를 완화하는 방안의 마련을 둘러싸고 새로운 논쟁이 촉발되고 있음.
- 책임의 국가이전성 측면
 - 부양의무자기준은 국민기초생활보장제도의 현안으로 부각되지 못한 채, 법상으로는 생활보호제도의 답습, 시행령 차원에서는 약간의 수정만이 가해졌음.
 - 그 결과, 빈곤함에도 불구하고 부양의무자기준으로 인하여 기초보장급여를 받지 못하는 이른바 ‘부양의무자기준으로 인한 빈곤의 사각지대’가 새로운 쟁점으로 떠오르고 있음.

— 국가에 의한 보호의 수준 측면

- 절대적 빈곤선이라 할 수 있는 최저생계비를 정책적 빈곤선과 직접적으로 연관시킨 것은 ‘건강하고 문화적인 최저생활’의 명시적 보장이라는 측면에서는 큰 의의가 있음. 그러나 다른 한편 이는 공공부조급여에 있어서의 가치갈등, 즉, 열등처우와 기본욕구 간의 상충성이 표면화되어 갈등을 증폭시킬 우려가 있음.
- 최저생계비의 수준을 둘러싼 이념적·실제적 갈등의 불씨는 남아 있음.

제2절 정책적 함의

□ 분석의 결과가 가지는 정책적 함의

- 국민기초생활보장제도의 개선과정에서 공공부조제도의 내재적 가치상충의 측면에 대한 충분한 검토와 고려가 선행되어야 함.
 - 제도 형성과 개선의 과정에서 제도의 내적 가치의 문제가 심도있게 고려되지 못한 결과, 제도는 형식적 측면에서 의미있는 개선이 이루어졌음에도 불구하고 제도 내적인 상충성과 제약을 해소하지 못하는 경향이 있음.
- 국민기초생활보장제도의 개선과정에서 제도를 둘러싼 환경과 국민의식을 충분히 고려할 필요가 있음.
 - 사회경제적 여건과 국민의식이 충분히 성숙되어 있지 않는 한 선진적인 제도라고 해서 반드시 좋은 결과를 창출할 것이라고 기대하기는 어려움.
- 공공부조제도의 무조건적인 확대주의를 지향하는 것보다 제도의 원칙과 원리를 세우고 전체 사회복지체계 내에서 공공부조제도의 위상을 정립하는 작업이 필요함.
 - 장기적으로 볼 때 빈곤의 문제를 어떠한 기재를 통해 해결할 것인가는 공공부조의 좁은 시각이 아닌 전체 사회복지체계 혹은 경제체계의 틀 내에서 고려되어야 할 부분임.

제 1 장 서 론

제 1 절 연구목적

1. 연구의 필요성 및 목적

2000년 국민기초생활보장법의 제정은 해방 이후 근본적인 변화 없이 약간의 수정만이 가해져 왔던 기존의 공공부조제도, 즉, 생활보호제도의 틀을 획기적으로 전환시키는 계기가 되었다. 무엇보다 큰 제도적 변화는 기존에 노동능력이 전혀 혹은 거의 없는 인구집단만을 대상으로 하던 선별적(categorical) 제도에서 노동능력이 있는 인구집단까지를 포함하는 포괄적·일반적(general) 제도로의 전환이었다. 이에 더하여 급여를 포함한 총소득이 최저생계비 이상이어야 함을 법적으로 명시함으로써 헌법 제 34조의 사회권적 기본권을 구체화하였다는 평가를 받기도 하였다.

동시에, 이러한 제도의 변화는 공공부조제도에 대한 논쟁을 촉발시키는 계기가 되었다. 제도형성과정에서는 주로 근로 능력이 있는 사람을 제도에 포함시킴으로써 야기될 수 있는 근로비유인, 도덕적 해이의 문제, 최저생계비 이상의 급여를 지급함으로써 제기될 수 있는 비형평성과 빈곤덫의 문제, 선정과 급여에서 소득인정액과 부양의무자기준을 적용함으로써 발생할 수 있는 사각지대의 문제, 그리고 재정적·행정적 인프라의 불비(不備)로 인해 야기되는 혼란의 문제 등이 주요하게 제기되었다. 이러한 문제제기에도 불구하고 2000년 10월 국민기초생활보장제도가 생활보호제도를 대체하여 실시되었다.

제도 시행 이후 4년여가 지난 현재 국민기초생활보장제도는 비교적 성공적으로 정착을 한 것으로 평가되고 있는 한편, 여전히 선정과 급여, 행정 등에서 상당한 논란과 문제제기가 있는 것도 사실이다. 특히, 근로능력있는 수급자에 대한 자활과 근로유인의 제고, 통합적인 급여체계의 비형평성, 그리고 최저생계비 설정에 있어서의 논란 등이 국민기초생활보장제도를 둘러싼 주요한 논쟁거리들이다. 공

공부조제도를 둘러싼 이러한 중요한 논의들은 역사적으로 사회복지의 이념과 가치를 형성하는 중요한 이념 및 가치들과 맥을 같이할 뿐만 아니라, 빈곤과 불평등, 그리고 이에 대한 국가의 역할 등에 대한 사회적 가치의 변화와 밀접한 관련이 있다. 따라서 최근 이루어지고 있는 국민기초생활보장제도에 대한 비판과 개선방안에 관한 논의들을 이해하기 위해서는 이러한 공부부조의 근본적인 가치와 원리, 그리고 빈곤과 공부부조제도에 대한 사회적 가치와 인식의 변화 등을 함께 검토할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고, 현재의 논의들은 좀 더 근본적인 이념과 가치에 대한 반성적 고찰과는 상당히 괴리된 채 관계집단과 연구자들 사이의 이해관계와 주의주장을 중심으로 진행되는 경향이 있는 것처럼 보인다.

본 보고서는 국민기초생활보장제도의 형성과 시행과정에서 제기되어온 논의와 논쟁들의 이면에 놓여있는 빈곤과 불평등, 그리고 빈곤대책과 국가책임에 대한 다양한 이념과 가치를 분석하고, 향후 국민기초생활보장제도 개선에 대한 방향성을 제시하고자 하는데 그 목적이 있다. 이와 같이, 국민기초생활보장제도의 이념과 가치를 분석하는 작업은 현재 공부부조제도의 위상을 평가함과 아울러 앞으로 공부부조가 지향하여야 하는 변화를 구상하는데 유의미한 작업이 될 것으로 보인다.

2. 선행연구 현황

공공부조제도, 좀 더 구체적으로는 국민기초생활보장제도에 대한 기존의 연구들은 크게 국민기초생활보장제도의 형성과정과 역사적 의의에 관한 연구, 국민기초생활보장제도 평가에 관한 연구, 국민기초생활보장제도의 개선방안에 관한 연구, 외국 공부부조제도에 관한 연구 등으로 분류될 수 있다.

국민기초생활보장제도의 형성과정과 역사적 의의에 관한 연구로는 문진영(1999), 문진영 외(1999), 안병영(2000), 김미곤(2000), 박능후(2000), 박용찬(2001) 등이 있다. 이러한 연구들은 주로 국민기초생활보장제도의 형성과정에서 이루어진 논쟁의 주요 쟁점과 이를 둘러싼 정부와 사회단체, 전문가들의 견해들을 소개하고 있다. 또한, 국민기초생활보장제도가 도입되게 된 사회·경제적 배경과 역사적 의의를 다루고 있다. 그러나 이러한 연구들은 제도 형성과정을 단순 기술하거

나, 제도의 내용 변화의 의의를 포괄적으로 논의하는데 그친 한계를 가지고 있다. 다만, 이러한 연구들은 국민기초생활보장제도 형성과정의 정책네트워크(policy network)에 대한 제도주의적 접근과 행위자의 역할에 대한 행태주의적 접근의 가능성을 열어주며, 제도의 형성과 시행과정에서 이루어진 논쟁 이면의 이념적 가치쟁점들을 체계적으로 분석하는 기초연구로 활용이 가능할 것으로 보인다.

국민기초생활보장제도의 시행 이후로 가장 활발하게 진행되고 있는 연구분야는 국민기초생활보장제도의 평가 및 개선방안에 관한 연구라고 할 수 있다. 이러한 연구들로는 황덕순 외(2000), 최일섭 외(2001), 황청일(2001), 문진영(2001), 박능후 외(2002), 신상기 외(2003), 이태진 외(2003), 이한주 외(2003), 노대명 외(2004) 등이 있다. 이러한 연구들은 대부분 국민기초생활보장제도 시행 이후의 성과와 운영실태를 분석하고 문제점을 지적하며 이에 대한 개선방안을 제시하는 내용들로 구성되어 있다. 이러한 대부분의 연구들은 제도의 평가와 개선을 위한 평가기준과 체계적인 분석틀이 미흡하며, 실태 위주의 문제점을 지적하고 이에 대한 다소 막연한 개선방안을 제시하는데 그치는 경우가 대부분이다. 다만, 이러한 연구들은 현재 국민기초생활보장제도 내에서 이루어지고 있는 쟁점을 밝혀주고 향후 개선을 위한 방향성을 분석하기 위한 기초연구로 활용하는 것이 가능할 것이다.

마지막으로, 외국의 공공부조제도에 관한 연구로는 김미곤 외(2000), 구인회(2000), 이상은(2003) 등이 있다. 이러한 연구들은 외국의 사회부조제도를 단순히 소개하거나, 이들을 구체적인 분석틀로 비교분석하고 있다. 이러한 연구들은 우리나라 국민기초생활보장제도의 개선을 위한 조건과 과제를 제시하는 연구로서 유용할 것으로 보인다.

이와 같이, 국내에서 공공부조제도에 대한 많은 연구들이 이루어져 왔지만, 공공부조제도의 원리와 내재적 이념 및 가치기반을 구체적인 제도의 내용과 연결시키고 있는 연구는 전무하다. 그 이유는 첫째, 우리나라의 공공부조에 대한 연구가 일차적으로 실용적인 측면에 치중되어 있었다는 점 때문이다. 즉, 대부분의 연구들이 공공부조제도의 전체적 혹은 구체적 개선을 위해 실용주의(pragmatism)적 접근방식을 채택하고 있다는 것이다. 둘째, 이와 관련되어 사회복지학 혹은 사회정책학 내에서 철학적·이념적 논쟁이 미흡하다는 점을 지적

할 수 있다. 실천적 성격이 강한 사회복지학계 내에서 제도와 정책에 대한 근본적 문제제기가 들어설 기반이 취약하다는 것이다. 이러한 이유로 공공부조 뿐만 아니라 사회복지제도와 정책에 대한 철학적·사적(史的)·이념적 연구 성과는 미약한 것으로 보인다.

주지한 바와 같이, 본 연구의 일차적 목적은 공공부조제도를 둘러싼 논쟁 이면의 이념적·가치적 기반을 분석함으로써 국민기초생활보장제도 개선의 방향성을 제시하는 것이다. 본 보고서는 공공부조의 원리와 이념에 대한 좀 더 근본적인 가치 갈등과 상충의 원천에 대한 논의에서 출발한다는 점에서 이론적 성격이 강하다고 볼 수 있겠지만, 궁극적으로는 현재진행형인 국민기초생활보장제도의 방향성을 제시하는데 목적이 있다는 점에서 보면 일차적으로 실용적 목적을 가지고 있다고 볼 수 있다.

제 2 절 연구방법 및 내용

1. 연구의 주요 내용 및 방법

본 연구의 2장에서는 사회복지제도와 가치 및 이념의 관계를 분석함으로써 이론적 분석틀을 구성하고자 한다. 먼저, 공공부조제도의 원리와 쟁점을 소개하고 역사적으로 상이한 정치적 이념이 각각 공공부조제도의 어떠한 원리와 가치를 지향하고 채택하여 왔는지를 분석하고자 한다. 또한, 이러한 원리와 가치지향이 공공부조제도에서 어떻게 체현되고 있는지를 구체화한다. 이러한 이념적 지향과 가치지향, 공공부조제도로의 내재화 과정을 재구성함으로써 가치의 제도적 반영을 분석하기 위한 분석틀을 구성하고자 한다. 따라서 2장의 이론적 논의에서는 내용적 분석틀과 형식적 분석틀이 함께 논의된다. 즉, 내용적 분석틀에서는 공공부조제도 발달의 역사를 통해 이루어져 온 논쟁을 검토함으로써 공공부조제도에 내재되어 있는 자유(방임)주의와 집합주의 간의 이념과 가치의 차이를 비교분석하여 재구성하는 방식으로 구축되었다. 한편, 형식적 분석틀은

이러한 이념과 가치의 차이와 갈등이 국민기초생활보장제도의 형성과정에서 어떻게 체현되고 있는지를 분석하기 위해 구성되었다. 특히, 정책형성과정에서의 개별 행위자의 가치관과 영향력의 차이가 반영되는 방식을 검토하기 위해 정책 네트워크 분석을 부분적으로 활용하였다.

제3장에서는 국민기초생활보장제도 형성의 실질적·내재적 배경을 이루고 있는 사회경제적·정치적 변화와 국민의식의 변화를 분석한다. 사회경제적·정치적 변화에서는 경제위기로 인한 빈곤의 증가와 가족구조의 변화로 인한 부양실태의 변화, 그리고 정치적 민주화로 인한 국가와 시민사회 간의 관계 변화 등이 주요한 내용을 이루고 있다. 국민의식의 변화를 다루는 절에서는 빈곤, 불평등과 공공부조제도에 대한 일반국민과 관련 집단의 의식조사 결과를 분석한다. 물론 이러한 집단의 의식이 제도의 형성과 수행에 직접적으로 영향을 미치는 것은 아니다. 그러나 일반국민의 가치의식 변화는 경제·사회적 변화를 반영하고 주도하는 동시에 제도 변화의 중요한 배경과 변인으로서의 역할을 한다. 따라서 국민기초생활보장제도 형성 전후의 일반국민과 관련 집단의 의식 변화경향은 국민기초생활보장제도의 형성과 내용에 직·간접적으로 영향을 미쳤다고 보아야 할 것이다.

다음으로 제4장에서는 국민기초생활보장제도의 형성과정에서의 주요 쟁점, 쟁점에 대한 행위자별 가치지향과 입장, 입법과정에서의 영향력과 결과적 산물로서의 국민기초생활보장제도의 내용을 분석할 것이다. 정책결정과정에서 결정적으로 중요한 두 가지 요인은 정책결정의 구조(제도주의적 입장)와 행위자의 영향력(행태주의적 입장)이라고 할 수 있다. 특히, 영향력있는 행위자가 제도에 대해 가지는 가치관은 입법과정에서 제도의 내용을 좌우하는 중요한 역할을 한다고 볼 수 있다. 따라서 국민기초생활보장제도 형성과정에서 중요한 행위자의 견해와 가치관은 국민기초생활보장제도의 내용에 직접적으로 영향을 미쳤다고 보아야 할 것이다. 또한, 생활보호제도와 국민기초생활보장제도를 비교함으로써 주요한 내용에 반영된 이념과 가치를 분석할 것이다. 아울러, 현재 국민기초생활보장제도를 둘러싸고 벌어지는 새로운 쟁점들을 요약하고 이러한 쟁점들에 내재되어 있는 이념적 가치지향들을 분석할 것이다.

마지막으로 제5장 결론에서는 지금까지의 논의를 요약하고 이에 대한 이론적·

정책적 함의를 논할 것이다.

본 연구에서는 공공부조로서 국민기초생활보장제도가 가지는 내재적 이념과 가치를 효과적으로 분석하기 위하여, 역사적 접근방법, 정책과정 분석방법 중 특히 정책네트워크 분석, 국민의식조사 분석 등의 다양한 연구방법이 활용되고 있다. 다만, 본 연구는 정책네트워크 분석의 정치한 방법론에 입각하고 있다기보다는 정책네트워크 분석이 가지는 장점 — 제도에 의해 제한된 행위자의 행태와 영향력 분석 등 — 을 활용하는 수준에 그치고 있다는 한계를 미리 밝혀둔다.

2. 기대효과

요컨대, 본 연구는 생활보호제도에서 국민기초생활보장제도로의 전환과정에 내포되어 있는 이념과 가치지향의 변화를 분석하고, 그 연장선상에서 현재 국민기초생활보장제도의 개선과 관련된 논의들에 내재된 가치지향을 반성적으로 고찰하는데 그 목적이 있다 하겠다.

이러한 연구는 이론적으로 볼 때, 현 국민기초생활보장제도의 형태와 구조에 대한 가치론적·정치경제학적 맥락 분석을 통해 제도에 대한 심층적 이해를 돕는데 기여할 것으로 보인다. 즉, 제도의 분석과정에서 상황적 맥락과 행위자의 표면적 행태 및 영향력뿐만 아니라 그러한 맥락과 행위에 내재되어 있는 가치관이 어떻게 구체적 제도를 통해 실현되는가를 분석함으로써 좀 더 근본적인 측면에서 제도의 본질을 이해하는데 도움이 될 것이다.

또한, 실천적으로 볼 때, 국민기초생활보장제도의 개선과 관련된 논의들의 적정한 방향성을 설정하기 위한 기초작업으로 기여할 수 있을 것이다. 즉, 특정 제도에 내재된 가치기반을 이해할 때 현재의 상황과 제도평가의 기준들에 비추어 제도가 어떠한 방향으로 개선되어 나아가야 할 것인가에 대한 좀 더 명확한 방향성을 설정하는데 도움이 될 것이다.

제 2장 이론적 배경

제 1 절 공공부조제도의 가치지향적 쟁점

1. 공공부조제도와 국가책임성

가. 빈곤과 국가개입

공공부조제도는 자본주의 형성 이래로 가장 오랜 사회복지제도^{주1)}이면서 자본주의의 근본가치, 즉, ‘자조’의 원리와 가장 배치되는 제도 중 하나로서 오랜 논쟁의 대상이 되어 왔다.

사회·경제사적으로 볼 때 공공부조제도—시초에는 빈민법(poor law)—의 형성은 두 가지 큰 변화와 밀접한 관련성을 갖는다. 그 하나는 전산업사회에서 복지기능의 주축을 담당했던 공동체의 붕괴이다. 이는 유럽의 경우 주로 장원과 교회였으며^{주2)}, 우리나라를 포함한 아시아의 경우 혈족과 씨족중심의 공동체였다. 전산업사회에서는 이러한 공동체가 개인의 복지에 지대한 영향을 미쳤으며 적극적인 구빈의 역할을 담당하였으나, 산업화에 따라 이러한 공동체는 붕괴되거나 크게 약화됨에 따라 이를 대체할 새로운 기제가 요구되었다. 다른 하나는 산업화에 따라 새로운 사회적 위험(social risk)이 크게 증가하였다는 것이다. 실업이 그 대표적인 예라 할 수 있다. 전산업사회에서 대부분의 개인은 평생 일정한 토지에 예속 혹은 소속된 상태였으므로 실업이라는 개념 자체가

주1) 공공부조의 모태라 할 수 있는 빈민법(poor law)은 중세 봉건사회의 몰락과 거의 궤를 같이 하여 등장하였다. 그 최초의 형태로 알려진 노동자조례(Statute of Laborers)는 스튜어트 II세 12년인 1388년에 등장하였으며, 잘 알려진 엘리자베스빈민법은 1601년에 제정되었다.

주2) 봉건제 아래에서는 “돌보아지지 않는 곤궁”이란 적어도 이론적으로 존재할 수 없었다. 농노는 신분적 예속 또는 “비자유 상태”로 말미암아 재단에서 보호 받을 수 있었다. 즉, 실업과 질병, 노령이라는 위험에 대한 보호가 봉건영주들의 보호 속에서 이루어졌다(드 슈바니 이츠, 2001).

생소한 것이라 할 수 있었다. 그러나 산업화·도시화에 따라 토지로부터 개인이 분리되고, 자신의 노동을 판매함으로써만 생계를 영위할 수 있는 이른바 ‘노동계급’이 형성되었다. 이러한 노동계급은 그것이 어떠한 이유든 - 주기적 공황, 질병, 산업재해, 노령 등 - 자신의 노동을 더 이상 판매할 수 없는 상태에 놓일 가능성에 직면하게 된다. 뿐만 아니라 이윤을 창출하는데 실패한 기업주와 자영업자 또한 실업의 가능성에 노출되어 있다. 비단 실업뿐만 아니라 질병, 노령, 산업재해 등도 노동을 판매함으로써만이 생존이 가능한 노동자에게 사회적 위험 요소로 작용하게 되었다. 따라서 노동자와 그 가족은 항시적으로 빈곤의 상태로 전락할 수 있는 위험(risk)에 노출되게 되었다.

이러한 두 가지 주요한 요인이 결합되어 근대 이후 빈곤은 어떤 사회에서든 가장 중요한 사회적 이슈 중 하나가 되었다. 즉, 더 이상 공동체의 도움을 받을 수 없는 개인과 그 가족이 항시적 빈곤의 위험에 놓여있다는 사실은 개인적 측면에서는 생존과 직결되어 있으며, 사회적 측면에서는 사회안정에 가장 위협적인 요소였을 뿐만 아니라 재생산의 큰 걸림돌이었던 것이다. 빈곤에 대한 국가의 개입은 이러한 사회·경제적 배경에서 이루어졌다. 따라서 그것은 처음부터 두 가지 요소를 동시에 내포하고 있었다. 그 하나는 빈민으로부터 사회를 보호하려는 이른바 통제적 요소였으며, 다른 하나는 노동의 재생산을 보장하려는 이른바 기능적 요소였다.

즉, 국가는 빈민을 분류하고 그들에게 스티그마를 부여하며 도덕적·물리적 위협을 가함으로써 빈민의 정치적 연합, 폭동, 반사회적 행동을 억제해 왔다. 이는 결국 빈민으로부터 사회를 보호하고 빈민과 비빈민 모두로 하여금 자본주의적 생산체계에 순응시키는 역할을 해 왔다고 볼 수 있다. 다른 한편, 빈민에 대한 국가의 개입은 빈민의 최소한의 필수적인 욕구 - 신체적 효율성(physical efficiency) - 를 충족시킴으로써 현재 노동세대 뿐만 아니라 특히 미래의 노동세대를 효과적으로 재생산하도록 기여하는데 목적이 있다고 볼 수 있다. 비교적 초기의 그리고 후진적인 공공부조의 경우 억압적·통제적 성격이 더욱 강한 반면, 정교화되고 근대화된 공공부조제도는 기능적 목적에 부응하도록 설계되어 있다. 그럼에도 불구하고, 오늘날까지 공공부조제도를 포함한 빈민정책은 여전히 이 두 기능, 즉, 통제적 요소와 기능적 요소가 모두 포함되어 있다고 볼 수

있다. 결국, 공공부조에 대한 국가의 책임성은 모든 국민의 ‘최저생활 보장’이라는 다소 피상적인 권리성을 천명하는 것 이상의 내재적인 기능과 갈등의 요소를 내포하고 있다고 할 수 있다.

나. 공공부조와 국가책임성

살펴본 바와 같이, 빈민법(poor law)에 뿌리를 두고 있는 공공부조제도는 전 산업사회의 공동체의 역할을 상당 부분 대체하여 국가가 빈곤에 처한 개인에 대해 개입하여 구제를 행하는 제도라고 할 수 있다. 이는 일단 개인이 직면하는 ‘빈곤’이라는 상황에 대한 국가의 책임성—그것이 통제적 의도든, 기능적 의도든, 혹은 시민권 확보를 위한 것이든 간에—이 어느 정도 사회적으로 합의되었음을 의미한다. 이러한 전제 하에서 다음으로 제기되는 질문은 ‘제한된 자원’을 어떠한 원리와 원칙을 통해 ‘누구에게 얼마나’ 배분할 것인가 하는 것이었다. 이는 구체적으로 다음과 같은 세 가지 질문으로 축약될 수 있다. 그 첫 번째는 국가가 어떠한 성격의 빈곤(누구)에 대해 주로 책임을 질 것인가이다. 두 번째는 국가가 공동체(시민사회)와 책임을 어느 정도까지 공유할 것인가이다. 마지막으로 세 번째는 국가가 어느 수준까지 책임 부담을 질 것인가이다. 이 세 가지 질문은 연속선상에 위치하는 것이며, 상호 연관되어 있는 것이다.

먼저, 어떠한 성격의 빈곤에 대해 주로 책임을 질 것인가는 개인 행위의 귀결에 대한 책임성의 개념적 구분을 전제로 한다. 개인의 이성적 판단에 기초한 행위에 대해서는 비록 그것이 환경의 영향을 받은 결과라 할지라도 도덕적 책임(moral responsibility)^{주3)}을 지게 된다. 그러나 개인이 모든 도덕적 책임에 대해 지불책임(pay for it accountability)를 져야 한다고 볼 수는 없다. 즉, 도덕적 책임은 환경의 영향에서 비롯된 행동 결과에 대한 책임을 포함하는 개념인 반

주3) 스칼론(Scalon, 1988)에 의하면 개인이 어떤 결과에 대해 도덕적 책임성(moral responsibility)을 갖는 경우는 ① 개인의 행동은 그의 일련의 비판적 사고과정에 주로 의존하고 있으며, ② 그 사고과정은 이성적 판단에 기초하고 있고, ③ 이 사고과정의 뒤 단계는 앞 단계에서 도달된 결론에 의존하고 있을 때라고 주장한다. 그런데 스칼론은 이 일련의 과정이 앞 단계의 사건과 조건의 인과적 산물일 수밖에 없음을 지적하고 있다.

면, 지불책임은 환경적 요인에 의한 행동에 대한 책임을 묻지 않는 책임의 개념이다^{주4)}. 따라서 공공부조제도의 성립은 도덕적 책임개념(responsibility)과 대가지불 책임(accountability)의 구분에 대한 사회적 합의의 산물이라 할 수 있다.

이는 역사적으로 볼 때, 빈민법에서 노동능력있는 빈자(abled body)와 노동능력없는 빈자(unabled body)를 구분하는 것과 밀접한 관계가 있다. 전통적으로 빈민법에서는 노동능력없는 빈자를 ‘자격있는 빈자’(deserving poor)로 분류하여 비교적 관대한 구호를 행한데 비해, 노동능력있는 빈자를 ‘자격없는 빈자’(undeserving poor)로 분류하여 가혹한 처벌이나 강제노역에 처하였다. 이와 같이 노동능력의 유무로 구호의 자격(eligibility)을 구분하는 것은 노동능력이 있으면서 노동하지 않는 사람—그것이 어떠한 이유이든 간에—의 도덕적 책임(responsibility)을 추궁할 뿐만 아니라, 대가지불의 책임(accountability)도 함께 부과한 결과로 볼 수 있다.

결국, ‘어떠한’ 빈곤은 ‘누구’의 빈곤과 밀접하게 연결된 개념이라 해도 크게 무리가 없을 것으로 보인다. 즉, ‘어떠한’의 빈곤에 대해 국가가 개입할 것인가의 문제는 ‘누구’의 빈곤에 대해 개인의 지불책임(accountability)을 물을 것인가와 유사한 질문이라 할 수 있다. 이는 빈곤의 주체인 ‘개인’의 책임귀속성을 가늠하는 기준에 의해 결정된다.

둘째, 국가가 공동체와 어느 정도까지 책임을 공유할 것인가는 개인이 자신의 행동(또는 자신이 직면한 상태)에 대해 직접 대가를 치러야 할 의무가 없을 때, 그 대가를 누가 치러야 하는가의 문제이다. 전통사회에서는 (확대)가족과 공동체가 그 대가를 지불하였으나, 산업화에 따른 가족과 공동체의 약화가 국가 개입의 주요한 동기가 되었음은 이미 밝힌 바 있다. 이와 같이, 전적으로 개인의 책임으로 돌릴 수 없는 사회적 위험(social risks)에 대한 보호의 주체는 (확대)가족^{주5)}→

주4) 예를 들어 열심히 일하지 않아 가난한 것은 개인의 책임(responsibility)이지만, 열심히 일할 수 없던 요인 가운데 환경적 요인(장애, 교육기회 박탈, 각종 차별과 관습에 의한 노동시장으로부터의 배제)에 의한 노동의욕 상실이었다면 그것은 개인의 책임(accountability)으로 돌릴 수 없는 것이다.

주5) 이 때의 가족은 전통적인 확대가족의 개념이다. 현대사회에서 핵가족, 즉, 부모와 미성년자녀 간의 보호와 부양의무는 유지되거나 오히려 강화되었다고 볼 수 있기 때문이다.

공동체→국가의 순으로 개념적으로 확대되어 왔다^{주6)}. 산업사회로 올수록 가족과 공동체 역할의 상당 부분이 국가로 이전되어온 것은 사실이지만, 그렇다고 해서 가족과 공동체의 역할이 완전히 소멸된 것은 아니다. 전산업사회적 요소의 잔존 정도와 국가의 책임성 인식 정도에 따라 빈곤에 대한 국가와 공동체 간의 책임성 공유의 정도는 달라진다. 물론, 개인의 범위를 넘어 상위의 사회적 단위로 책임이 귀착될수록 사회적 위험에 대한 보장은 강화된다고 볼 수 있다.

요컨대, 책임의 분담은 가족 및 공동체와 국가간, 국가 내에서 지방정부와 중앙 정부 간 빈곤에 대한 책임의 영역에 대한 규정을 통해 확인될 수 있다. 즉, 이는 빈곤책임의 어느 정도까지 국가로 이전할 것인가의 기준에 의해 가능될 수 있다.

셋째, 국가가 어느 수준까지 책임 부담을 질 것인가이다. 국가가 누구의 빈곤에 대해 개입할 것인가가 어느 정도 명확해졌다는 전제 하에서, 마지막으로 제기될 수 있는 질문은 국가가 어느 정도의 생활수준을 보장해 줄 것인가 하는 것이다. 이는 공급자 측인 국가의 입장에서 볼 때는 비용부담의 능력과 관련되어 있지만, 수요자인 수급 빈민의 입장에서 볼 때는 욕구의 충족과 직접적으로 관련되어 있다. 이 수준은 두 가지 요인에 의해 결정된다고 볼 수 있다. 첫째, 비용 사유화의 현실적 가능성과 사회의 비용부담 능력이다. 즉, 앞에서 지적한 빈곤에 대한 비용을 사유화시킬 수 있는 영역—예컨대, 가족, 교회, 자선단체—이 얼마나 편재하는가와 국가가 어느 정도까지의 비용을 부담할 능력이 있는가는 국가의 실제적 비용부담 정도를 결정하는 가장 중요한 요소이다. 둘째, 사회적 비용-편익분석의 결과이다. 즉, 국가개입으로 인한 사회적 편익(사회안정, 범죄율 감소 등)이 사회적 비용(실질적 비용부담, 근로동기 약화 등)을 초과하는 한에서 비용을 부담하고자 할 것이다.

요컨대, 빈곤에 대한 국가의 실질적인 비용부담은 국가의 능력 및 의지와 사회적 총비용을 고려한 결과의 산물이라 할 수 있다. 이는 국가가 책임지는 위험의 수준이 어느 정도인가의 기준에 의해 가능될 수 있다.

주6) 물론 실제로는 책임성 주체가 여전히 개인에 귀착되는 경우도 있으며(예, 개인보험) 또한 이들 중 어느 한 곳으로 귀착되는 경우보다는 책임의 혼합으로 나타나는 경우도 있다(예, 사회보험).

2. 공공부조제도에서의 국가책임성의 반영

위에서 제시된 빈곤에 대한 국가개입의 세 가지 쟁점 즉, 국가가 어떠한 성격의 빈곤에 대해 주로 책임을 질 것인가, 국가와 공동체가 책임을 어느 정도까지 공유할 것인가, 그리고 국가가 어느 정도까지의 생활수준을 보장할 것인가는 각각 개인의 책임귀속성, 책임의 국가이전성, 그리고 국가가 책임지는 급여의 수준으로 평가될 수 있다(주7).

가. 빈곤에 대한 개인 책임귀속성

1) 빈곤의 원인과 빈곤에 대한 책임귀속성

빈곤이 개인의 책임인가 사회구조의 책임인가에 대한 인식은 공공부조의 토대와 기반을 구성하는 중요한 요소이다. 공공부조를 비롯한 다양한 사회정책은 관련 이념들의 이론과 개념에 의해 영향을 받는다. 결과적으로 관련이념은 그 문제에 대한 정책반응에 스며들어 있다. 즉, 국가가 주요하게 소득유지·빈곤경감의 측면에서 빈곤의 문제에 어떻게 반응하는가는 빈곤의 원인에 대한 인식에 의해 결정될 것이다(Stitt, 1994). 빈곤의 원인에 대한 가장 보수적인 입장에서의 답은 빈곤은 무능력, 나태 등에서 기인한다고 보는 것이다. 반면 가장 급진적인 입장에서의 답은 빈곤은 자본주의 경제체제 그 자체에서 기인한다고 본다. 이 양극단의 사이에는 빈곤원인에 대한 다양한 견해가 존재해 왔다(이두원 외, 1991:90)^{주8)}. 또한, 빈곤의 원인에 대한 입장은 빈곤에 대한 책임 소재와 직결되어 있다 해도 과언이 아니다. 즉, 빈곤의 원인이 개인에게 있다고 보는 입장

주7) 본 보고서에서는 공공부조제도와 복지국가형성의 전형적인 국가로서 영국을 주요사례로 연구하고자 한다. 이는 빈민법의 역사라는 측면에서 뿐만 아니라 맑스가 주장하는 바와 같이 자본주의 발전의 전형적인 경로를 거친 나라가 영국이었기 때문이며, 이러한 의미에서 영국은 자본주의뿐만 아니라 공공부조제도의 실험대라 해도 과언이 아닐 것이다.

주8) 예컨대, 스티트(Stitt, 1994)는 빈곤 원인에 대해 이론을 크게 개인주의 이론, 노동시장이론, 구조주의 이론으로 구분한다. 개인주의 이론에는 정통경제이론, 소수집단이론(MGT), 하위문화론 등이 포함되고, 노동시장이론에는 이중노동시장과 분단노동시장이론이 포함되며, 구조주의 이론에는 기능주의, 갈등이론, 맑시즘 등이 속한다고 보았다.

에서는 이러한 빈곤에 대한 국가의 개입을 최소화하고 빈민을 억압함으로써 빈민으로부터 사회를 ‘방어’하는데 일차적 목적을 두고자 한다. 반면, 빈곤의 원인이 사회(구조)에 있다고 보는 입장에서는 국가가 적극적으로 재분배정책과 빈곤정책을 실시함으로써 개인의 복지를 향상시키는데 노력하여야 한다고 본다. 이러한 빈곤의 원인과 책임에 대한 인식의 기저에는 자본주의에 대한 가치 인식이 내재되어 있다고 볼 수 있다. 즉, 자본주의 시장경제의 ‘보이지 않는 손’을 통해 ‘최대다수의 최대행복’을 실현할 수 있다고 보는 자유방임적 이념의 입장에서는 빈곤에 대한 국가의 개입이 빈민의 게으름과 나태를 조장할 뿐만 아니라 ‘건전한 빈민’의 노동까지 훼손하는 도덕적 해이와 비효율의 문제를 창출한다는 것이다. 이에 비해, 자본주의의 비인간성과 노동착취가 결국 구조적 실업과 빈부의 격차를 확대시킴으로써 비도덕적 사회를 창출한다고 보는 집합주의적 이념의 입장에서는 국가의 개입이 빈곤의 완화와 소득의 재분배를 통해 자본주의의 구조적 문제를 일정 정도 해소함으로써 궁극적으로는 노동의 재생산과 사회안정화에 기여한다고 보았다.

역사적으로, 현대적 복지제도가 형성되기 이전 자유방임의 시장원리가 지배하던 사회에서 개인의 복지는 시장과 가족에 배타적으로 의존하였다. 아담 스미스 이래로 자유방임의 주창자들은 시장이 외부로부터의 간섭과 방해가 없다면 만민의 복지를 보장할 것이라고 주장하였다. 빈곤은 빈민 개개인의 무지와 나태, 성적 방종과 도덕적 타락, 음주와 결식의 결과로 이해되었고, 빈곤은 무엇보다 개인의 책임이었다. ‘하늘은 스스로 돕는 자를 돕는다’는 자조(self-help)의 가치관이 지배한 빅토리아 시대 영국에서 ‘사회’가 가난한 대중들을 위해 할 수 있는 것은 약간의 자선과 박애, 도덕적 설교와 구빈원 건설에 국한되었다(유형근, 2002).

이는 중세 이후 오랫동안 빈민법을 지배하는 근본적인 생각이었으며, 지식인들의 보편적인 인식이었다(주9). 따라서 빈민법은 빈민을 구제한다는 취지보다는

주9) 계몽주의 사상가인 로크(John Locke, 1632~1704) 또한 “빈민의 수가 늘어나는 것에는 무언가 다른 원인(예컨대, 이른바 “생활필수품의 부족”이나 “일자리의 부족”이 아닌 그와 다른 원인)이 있음이 분명하다. 그 원인은 바로 다름 아닌 기강의 해이와 생활습관의 타락이다.”

빈민을 통제하고 그들에게 노동을 강제하기 위한 수단이었다는 견해가 지배적이다. 예컨대, 1349년 노동자 조례(Statute of Laborers 1349)에는 다음과 같은 구절이 포함되어 있다(드 슈바니츠, 2001).

떠돌아다니는 많은 부랑자들은 그들이 구걸로 먹고 살 수 있는 한 일하기를 거부하며 게으름과 타락에 빠지고 때로는 절도와 기타 혐오스러운 짓을 하기도 하므로, 그들을 감옥에 넣는 고통을 주지 않고 단지 연민과 자선금품에 의해서 그들을 일하게끔 할 수 없다. 따라서 부랑자들은 그들이 생계를 구하려고 한다면 반드시 강제노동을 해야 한다.

특히, 18세기 후반 체계화된 자유방임(라세-페르, laissez-faire)사상은 빈곤의 원인은 개인이며 따라서 국가가 이에 대해 개입하는 것은 최소한에 머물러야 한다는 입장을 체계화하였다. 자유방임주의자이며 공리주의자였던 벤담(Jeremy Bentham, 1748~1842)은 “빈민에게 근면한 노동을 통해 먹을 것과 쉴 곳에 대한 욕구를 충족하도록 하려면, 노동의 고통보다 굶주림과 목마름의 고통을 더 높여 빈민들로 하여금 ‘독립적’ 노동자가 되도록 그 선택의 환경을 조성해야 함”을 역설하였다. 타운센드(Townsend)는 『빈민법논고』(Dissertation on the Poor Laws)에서 생물학적 관점에서 인구론과 적자생존설을 빈민법 문제에 도입하여 경제적 자유주의를 옹호하며 빈민법 폐지론을 주장하였다. 그는 빈곤은 개인적 준비성이 부족한 결과이며, 빈민의 존재는 일종의 ‘자연법칙’이라는 입장을 취하면서, “희망과 공포가 근로의 원천이다”라고 부연함으로써 기아에 대한 공포만이 근로의욕을 자극할 수 있다고 주장하였다.

결국, 이러한 자유방임사상은 신빈민법(1834) 제정의 사상적 기반이 되었다. 1832년 신빈민법 제정을 준비하기 위한 “빈민법의 관리와 실제 운영의 조사를 위한 왕립위원회”의 2년간의 조사결과는 다음과 같은 결론에 이른다.

각 교구에 그렇게도 득실대는 근로가능한 빈민들의 과거 상태를 조사해 보면,

고 주장하였으며, 더 나아가 만더빌(Bernard de Mandeville, 1670~1733)은 “사회는 그 구성원들로 하여금 기꺼이 안락함을 버리고 인내로써 자신과 타인을 위해 열심히 일하게끔 하지 않고는, 오래 지속될 수도 또 그 구성원들이 나태함 속에서 살아갈 수 있도록 할 수도 또 한 편안함과 쾌락 속에서 살아갈 수 있도록 할 수도 없다.”고 주장하기까지 하였다.

거의 대부분의 경우 이들의 구결습성은 그들 자신들의 게으름과 방종과 사악함에 기인한 것이며, 이들이 조금만 주의하고 노력했다라면 피할 수도 있었던 것이었음을 알게 된다. 이처럼 자신이 부주의한 탓에 가난하게 된 근로가능한 자보다 훨씬 적은 수의 근로가능한 자들은, 자신의 잘못으로 돌릴 수 없는 원인에 의해 가난하게 된 경우라기보다는 가난하게 된 원인이 무엇인지를 정확하게 확인하기 어려운 경우이다(왕립빈민법위원회; 드 슈바니이츠, 2001 재인용).

그러나, 19세기 중반에 이르면 빈곤에 대한 지배적인 자유방임적 사상은 조금씩 후퇴하게 된다. 그 배경에는 노동운동과 사회주의의 출현, 페이비언 사회주의와 같은 개량주의운동의 형성, 대규모의 사회조사로 인한 빈곤실상의 파악 등이 큰 영향을 미쳤다. 대표적인 페이비언주의자인 베아트리스 웹(Beatrice Webb)은 빈곤과 불평등에 대한 인식의 변화를 다음과 같이 기술하고 있다.

새로운 열정의 기원은, 지식인들과 자산가들 사이에 새로운 양심의 가책이 나타났다는 것에서 찾아질 수 있다. 이 새로운 양심의 가책은 집합의식이기도 하고 계급의식이기도 하다. 그것은 엄청난 규모로 이익과 이윤을 증대시킨 산업조직이 대영제국에 몸담고 있는 대부분의 사람들에게 편안한 삶과 견딜만한 조건을 제공하지 못하고 있다는 데 대해서 점점 커져가서 결국에는 확신에까지 이른 불편한 마음이다.

비아트리스 웹 『나의 도제생활』, 1926

특히, 19세기 후반 동안 토리 행정부는 오랫동안 심각한 공황의 구렁에서 허덕이고 있었는데, 이는 기록적인 수준의 실업과 범죄를 유발하였다. 결정적으로 1980년대 빅토리아 사회에서는 어떤 빈곤의 경우 개인의 통제를 벗어나 있다는 것을 인식할 수밖에 없는 상황이었다. 그러한 가운데 1880년대에는 빈곤과 박탈을 나타내는 사회조사 결과가 발표되었으며, 이는 빈곤과 박탈의 기저의 원인이 개인의 병리와 개인적 책임 외부에 놓여 있다는 것을 인식하는 직접적 계기가 되었다(Stitt, 1994). 특히, 대규모의 사회조사로 찰스 부스(Charles Booth, 1840~1916)의 1886년 『런던 시민들의 삶과 노동에 관한 조사』와 시봄 라운트리(Benjamin Seebohm Rowntree, 1871~1954)의 1901년 『요크시 조사』는 빈곤에 대한 사회적 인식을 변화시키는데 결정적인 역할을 하였다. 부스의 런던조사는 “런던 시민 가운데 빈곤선에 있거나 빈곤선의 바로 위에 있거나 빈곤선 아래에 있는 사람이

1/3에 달한다”는 사실을 밝힘으로써, 당시에 지배적이었던 개인주의를 최종적으로 뿌리까지 흔드는데 기여하였다. 1880년대와 1890년대 부스와 라운트리에 의해 이루어진 두 조사는 두 가지 주요한 이슈를 노출시켰다. 그 하나는 수치상의 ‘놀라운’ 빈곤의 정도였으며, 다른 하나는 빈곤의 근본적 원인이 개인의 영역(나태, 낭비적 지출 등) 밖에 있으며 사회경제적 체계 안에 있다는 ‘사실’의 발견이었다. 따라서 빈곤 경감에 대한 책임 또한 개인이 아니라 사회이며, 빈곤문제는 사회적 행동을 요하는 사회문제라는 것이었다(Stitt, 1994). 이 사실들과 정보들은 정부가 전체적인 복지의 증진을 위해 보다 적극적인 역할을 담당해야 한다는 주장을 뒷받침하기 위한 유용한 증거로 십분 활용되었다(드 슈바니츠, 2001).

또한, 홉슨(J. A. Hobson) 등의 당시 ‘새로운’ 경제학자들은 경제적 원인, 그것도 명백히 시정 가능한 경제적 원인에서 빈곤이 기인한다는 사실을 이론적으로 증명함으로써, 빈곤의 근원적 원인이 대규모 실업을 가져오는 주기적인 경기침체에 있음을 주장하였다(민숙민, 1996). 홉슨은 시장이 불완전한 경쟁을 통해 부자에게는 소비할 수 있는 이상의 소득을, 빈자에게는 생계를 위해 필요한 수준에도 미치지 못하는 소득을 분배하며, 그 결과 저축과 소비의 불균형이 초래됨을 경제학적으로 설명하였다. 따라서 시장경제는 사회정의라는 측면에서는 부도덕하고, 경제적 효율이라는 측면에서는 비합리적인 뿐이라고 주장하였다. 그의 저소비이론은 한마디로, 자본주의의 위기를 해결하기 위해서는 강력한 소득 재분배 정책을 취함으로써 저소득층의 소비력을 증대시켜야 한다는 것을 의미하였다.

결국 이러한 빈곤에 대한 사회적 인식의 변화는 정치적 지형의 변화와 함께 사회복지의 대대적인 개혁으로 이어지게 되었으며, 빈민법의 폐지와 사회부조의 성립^{주10)}으로 이어졌다. 이는 자유당 당원으로 정치적 행보를 시작하였던

주10) 20세기 초반, 억제정책의 상징으로서의 빈민법에 대한 보다 철학적인 측면에서의 개선이 이루어지면서 빈민법은 그 상징성이 퇴색되었다. 이러한 개선의 대표적인 것은 1918년 빈민법의 적용을 받는 피구제빈민에 대해 시행하던 선거권박탈 조치가 폐지되었다는 것이다. 1929년에는 지방자치법(Local Government Act)이 성립하여 구빈위원회가 폐지됨으로써 일단 형식상 빈민법은 폐지되었다. 그러나 그 실질적 폐지는 1948년 국민부조법(National Assistance Act)에 이르러서야 이루어졌다고 할 수 있다. 이로써 빈민법은 300년 이상의 역사에 종지부를 찍게 되었다.

처칠의 연설에서도 잘 나타난다.

나는, 사람은 누구나 자기 자신을 스스로의 힘만으로 부양해야 하며, 그러한 문제에 국가가 개입하는 것은 그 개인의 자립과 미래에 대한 그의 준비와 그의 검약함에 해롭다고 말하는 사람들의 의견에 동의하지 않습니다...(중략)...근로빈민대중들은, 노후를 미리 대비하지 않는다면 자신들은 노후에 작업장에서 비참하게 쓰러져야 할 운명이라는 것을 잘 알고 있습니다. 하지만 그럼에도 불구하고 그들은 노후를 대비하지 못해 왔습니다. 왜냐하면 그들은 노후를 대비할 만한 처지가 아닙니다. 검약함이 오직 공포에서만 나온다고 생각한다면 이는 매우 커다란 잘못입니다. 검약함은 공포뿐만이 아니라 희망으로부터도 나오는 것입니다. 만일, 아무런 희망도 없다면 그러한 상황에서는 어떠한 검약함도 자라날 수 없을 것입니다.

윈스턴 스펜서 처칠, 던디에서 행한 실업에 관한 연설에서, 1908년 10월 10일.

요컨대, 초기 빈민법의 억압적이고 치욕적인 성격은 빈곤이 개인의 게으름과 나태의 산물이라는 원인분석으로부터 일차적으로 기인한다. 즉, 빈곤에 대해 개인은 도덕적으로 비난받아야 할 뿐만 아니라, 그 대가를 지불함으로써 그 결과에 책임을 져야 한다는 것이다. 이러한 이념적·정치적 사상은 1970년대 중반 복지국가 위기 이후 신보수주의의 사상적 기반으로 부활하였다. 다른 한편, 19세기 후반 이후 빈곤의 사회구조적 책임인식이 증가하면서 동시에 사회 혹은 국가가 빈곤에 대해 공동으로 책임져야 한다는 인식이 확대되었으며^{주11)}, 전후 복지국가에서는 공공부조를 포함한 사회복지가 시민의 권리로 인식되기에 이르렀다. 이 때 사회복지에 대한 권리는 포괄적인 의미의 보상(compensation)과 일

주11) 그러나, 20세기 초반까지도 빈곤에 대해 개인의 도덕적 책임을 몰어 수급권을 제한하는 사례는 여러 곳에서 발견된다. 대표적으로 1908년 무각출 노령연금은 권리로서의 연금수급이라는 측면이 매우 퇴색하고 원조의 가치가 있는 빈민(deserving poor)에 대한 빈곤수당의 성격을 가졌는데, 이는 수급자를 도덕적 기준으로 제한하고 있는데서 알 수 있다(박광준, 2002). 즉, 다음과 같은 범주의 사람들은 수급자격이 없는 사람으로 규정된다. ① 수급신청 전 10년 동안 술주정을 포함한 범죄로 인하여 형무소에 수용된 적이 있는 자; ② 외국인 혹은 외국인의 처; ③ 자신과 법정부양자를 위하여, 능력과 기회와 필요가 있었음에도 불구하고 직장을 가지는 것을 상습적으로 게을리 한 자(단, 이 중 60세 이전의 10년 동안 우애조합이나 노동조합을 통하여 보험에 가입한 자는 제외, 이 조항은 1919년 실제 적용의 어려움으로 폐지됨); ④ 빈민법에 의한 구호 수급자(의료는 제외); ⑤ 정신이상자

맥상통한다고 볼 수 있다. 즉, 빈곤을 ‘완전한 사회적 위험(social risk)’^{주12)}라고 볼 때 개인은 빈곤의 책임(accountability)으로부터 면제될 뿐만 아니라 빈곤의 원인제공자로부터 보상을 요구할 권리가 성립된다. 그러나 그 정의상 사회적 위험은 원인제공자가 분명치 않거나 사회구조 자체이기 때문에 책임의 주체가 분명치 않게 된다. 현대사회에서 이러한 사회적 위험에 대한 보상의 책임은 주로 국가에게 부여되며, 따라서 시민으로서의 개인은 국가에 보상을 청구할 권리가 성립한다는 것이다.

이와 같이, 현대사회의 전반적인 사회복지에 대한 권리의식 상승에도 불구하고, 공공부조제도의 권리성과 권리의식이 상대적으로 매우 취약한 것은 빈곤의 원인이 개인에게 있으며 따라서 이에 대한 일차적 책임은 개인이 져야 한다는 자유(방임)사상이 자본주의 사회에 깊이 내재해 있기 때문이다. 즉, 공공부조제도는 자본주의의 기본가치라고 할 수 있는 ‘자조’의 원리와 상충할 뿐만 아니라, 쌍방향 등가교환을 기본으로 하는 교환(exchange)의 원리와 배치되는 국가로부터 빈민으로의 일방적 이전(transfer)의 원리에 의한다는 점 등으로 오늘날 사회복지제도 중에서도 가장 취약한 권리기반 위에서 있는 것이다. 특히 최근 신보수주의(신자유주의)적 재편과 더불어 빈곤의 책임을 다시 개별화시키고 공공부조의 수급조건이 강화되고 있는 경향도 이를 반영한다고 볼 수 있다.

공공부조제도에서 빈민에 대한 책임전가의 암시는 구체적으로 두 가지로 체현된다. 첫째는 공공부조의 수급자격을 매우 엄격하게 제한하고 수급자에게는 낙인(stigma)을 부여하는 각종 장치를 마련하는 것이다. 자산조사를 매우 까다롭게 하는 사전적 스크린, 치욕적이고 낙인감을 부여하는 방식의 자산조사(means test)^{주13)}, 엄격한 모니터링(monitering) 등이 여기에 해당한다. 두 번째는

주12) 생존과 인간다운 생활을 위협하는 위험 중 사회구성원 대부분에게 보편적으로 발생할 가능성이 많고 위험의 발생과 그 결과에 대한 책임을 위험에 처한 개인에게만 전가할 수 없는 그러한 위험을 사회적 위험(social risk)이라 한다.

주13) 이 때의 자산조사는 현대적인 의미에서의 자산조사와는 거리가 있다. 예컨대, 영국의 경우 1930년대까지 실업부조를 받기 위해서는 가혹하고 굴욕감을 주는 자산조사를 받아야만 했다. 조사관(investigator)에게는 실업자가구가 구호에 의존할 수밖에 없는지를 확인하기 위해서 집에 들어가서 실업자의 환경(심지어는 남비까지도)을 꼬치꼬치 캐낼 수 있는 권한이 부여되었다. 또한, 이웃집과 고용주에게까지 사실을 확인했다. 엘리이스(Elias, 1932)는 이

적극적 측면에서 공공부조 급여를 받는 빈민에게 시민권을 부여하지 않거나¹⁴⁾, 소극적 측면에서 공공부조 급여를 권리가 아닌 시혜로 간주함으로써 국가에 대한 청구의 권리를 억제하는 것이다¹⁵⁾. 즉, 빈곤에 대한 책임이 개인에게 전가될수록 권리로서의 공공부조의 성격은 약하며 대신 공공부조에 대한 낙인과 제재장치는 강화된다고 볼 수 있다.

2) 근로능력있는 빈자에 대한 수급권 부여

앞에서 빈곤의 책임이 개인인가 사회인가의 문제는 매우 포괄적인 질문이지만 특히 공공부조와 관련하여 가장 문제시되는 것은 ‘근로능력있는 자’ 즉, ‘가치없는 빈민(undeserving poor)’의 빈곤에 대해서도 국가가 책임을 져야 하는가 하는 것이다. 이는 제한된 자원이라는 제약 하에서 국가도 민간 자선도 욕구를 주장하는 모든 사람에게 무제한적으로 이를 분배할 수 없다는 전제에서 출발한다. 따라서 공공부조는 항상 ‘누가 도움을 받아야 하고 또 누가 받아서는 안되는가’라는 질문에 직면하게 되는 것이다. 이러한 질문에 대한 대답은 일정한 선을 긋고, 개인들을 범주별로 분류하고, 스스로 안정적이고 존엄하게 살아갈 수 없는 사람들 간에 차별을 두는 임의적인 구분을 둘 수밖에 없는 것이다. 전통적으로 이러한 차별적 분류의 기준으로 가장 강력하게 적용되어온 기준이 ‘근로능력의 유무’였다. 이와 같이, 근로능력의 유무에 따라 빈민을 구분하고 차별적인 자격조건을 부여하는 것은 특히 ‘근로능력있는 빈민’에 대한 급여가

러한 자산조사를 대량학살에 비유하고 있다.

주14) 영국의 경우 1차 선거법 개정(1832)에서 산업자본가와 중산층에게 참정권이 부여되었고(유권자 비율 5%), 2차 선거법 개정(1867)에서 도시 노동자와 소시민에게 참정권이 부여되었으며(유권자 비율 9%), 3차 선거법 개정(1884)에서 소작인, 농민, 광산노동자에게 참정권이 부여되었다(유권자 비율 19%). 4차 선거법 개정(1918)에서야 비로소 남성 만 21세 이상, 여성 만 30세 이상의 성인 모두에게 참정권이 부여되었으며(유권자 비율 46%), 5차 선거법 개정(1928)에서 만 21세 남녀 평등보통선거권이 실현되었다(유권자 비율 62%). 따라서 공공부조의 수급자에게까지 참정권이 확대된 것은 1918년부터라고 할 수 있다.

주15) 공공부조가 시혜가 아닌 권리로 인식된 것은 시민권의 성장과 밀접한 관계가 있다. T. H. Marshall(1963)에 의하면, 근대 서구사회에서 시민권(citizenship)은 18세기 ‘공민권’(civil right), 19세기 ‘참정권’(political right), 그리고 20세기 ‘사회권’(social right)의 순서로 발전하였다. 권리로서의 사회복지지는 이 중 사회권으로서 전후 복지국가의 성립과 함께 정착하였다고 볼 수 있다.

자본주의의 근본가치인 ‘자조’ 또는 ‘근로동기’(work incentive)와 직접적으로 연관되기 때문이다. 이와 같이, ‘근로능력있는 빈민’에 대한 수급자격의 문제는 오늘날 복지국가에서도 여전히 중요한 이슈로 부각되고 있다.

공공부조에서 ‘근로능력 있는 빈민’과 ‘근로능력 없는 빈민’을 구분하는 전통은 빈민법의 역사만큼이나 오래된 것이었다. 이는 특히 ‘가치있는 빈민’과 ‘가치없는 빈민’의 구분과 일맥상통하는 것이었다. 중세 암흑시대(Black Death era) 초기부터 빈곤의 용인될 수 있는 형태와 용인될 수 없는 형태 간에는 차별을 두었다. 즉, 진정한 욕구가 있는 사람을 불량배, 떠돌이, 신체건강한 거지와 구분하기 위해 이러한 구분이 사용되었다.

예컨대, 1531년 걸인·부랑자 처벌법(the Act Concerning Punishment of Beggars and Vagabonds)에서 ‘다른 사람의 자선행위에 의해 살아가고 있거나 그것에 의해 살아갈 수밖에 없는 모든 가난한 노인과 일할 수 없는 사람들’의 경우 철저히 조사하여 명부에 등재하고 증서를 배부하여 구걸을 승인하는 한편, ‘신체건강하고 일할 수 있는 나태한 자’가 구걸을 할 경우 가혹한 형벌을 가한 후 ‘진정한 인간으로서 노동하도록’ 하게끔 규정하고 있다. 또한, 엘리자베스 빈민법(1601)에서는 빈민을 좀 더 명확하게 분류하고 있다. 즉, 노동가능 빈민의 경우 교정원 또는 작업장에서 강제 노역하도록 하고 거절시에는 사형 또는 투옥하도록 하며, 노동무능력 빈민의 경우 구빈원에 집단수용하여 최저한의 구제를 행하고, 빈곤아동의 경우 도제(apprentices)로 보내도록 규정하고 있다. 이와 같이 빈민법에서는 노동가능한 빈민의 원외구호를 엄격히 금하고 작업장을 활용하도록 하고 있다.

이러한 노동가능한 빈민에 대해 억압적이고 통제적인 조치를 취하는 전반적인 빈민법의 전통에서 최초로 일탈한 조치는 토마스 길버트법이었다. 이 법에 의하면 “일할 능력과 의사가 있는”^{주16)} 빈민은 빈민원 입소대상에서 제외되었

주16) “일할 능력과 의사가 있는”에서 후자, 즉, “의사”(willingness)는 이후 공공부조의 수급에서 매우 중요한 판단도구로 등장한다. 이는 두 가지 의미를 띤다. 첫째, 빈곤의 원인에 있어 사회구조적 원인을 인정한다는 측면이다. 즉, 엔클로저운동 등으로 인한 일자리의 상실과 도시 노동자의 주기적 실업 등 일할 의사가 있어도 일할 수 없는 빈민의 존재가능성을 인정하였다는데 의미가 있다. 둘째, 이후 일할 의사는 사회복지 수급이 판단도구로 널리 활용된다는 측면이다. 예컨대, 실업보험과 실업부조, 공공부조에 이르기까지 일할 능력이 있

으며, 이들에게는 “각자의 힘과 능력에 맞는 일자리”가 주어지도록 하였다. 구빈지도관들은 근로가능한 빈민들에게 그러한 일자리가 주어질 때 까지 “그들의 생계를 보호하고 구제를 제공할 책임을 부과”하였다. 이는 근로가능한 빈민에게 원외구제(outdoor relief)를 허용함으로써 작업장을 중심으로 한 공공부조체제로부터의 최초의 일탈로 기록된다. 스핀햄랜드 제도(1795)는 길버트법에서 한 단계 더 나아간 진보적 제도로써 현대의 “최저임금법” 혹은 “최저생계비”의 모태가 되었다. 이 제도는 구제를 이용한 임금보조방식으로, 의회가 치안판사로 하여금 “근면한 빈민에게 구제를 제공할 수 있도록 하고, 또한 빈민들로 하여금 구제를 신청하여 자신의 집에서 구제를 받을 수 있도록” 허용하여 하였다. 구체적으로 이 제도는 세 가지 내용으로 구성된다. 첫째, 생계비 이하의 임금노동자에게는 생활비와 가족수에 연동하여 수당을 제공한다. 둘째, 가장이 없는 가정을 위해서는 아동수당과 가족수당을 제공한다. 셋째, 노령자, 장애인, 불구자에 대한 원외구호를 확대한다. 이같은 당시로서는 획기적인 스핀햄랜드제도는 그러나 단기간 내에 실패로 돌아간다. 제도의 실패 원인은 크게 네 가지 측면으로 분석된다. 첫째, 무엇보다도 이 제도는 빈민들과 노동자들의 도덕적 해이를 조장하는 결과를 낳았다는 것이다. 즉, 빈민과 노동자들은 노동의 대가인 임금보다는 원조를 선호하게 되며 그 결과 노동시간을 줄이려는 경향이 나타나게 되었다(주17).

고용주에게 미치는 영향에 관한 보고서 저자들의 진술: 매주 토요일마다 10실링을 받는 사람이 있는데 그가 그 돈을 받는 것은 그 주간에 일을 해서가 아니라 그의 가족이 자신을 포함해서 5명이기 때문에 받는 것이며, 또한 자신의 소득은 다른 요인에 의해서가 아니라 바로 가족의 수가 줄어들면 감소하여 자신의 기술이나 정직함이나 근면과는 아무런 관련이 없다는 사실을 알고 있다고 한다면, 그 사람은 과연 어떤 동기를 가질 것인가.

둘째, 스핀햄랜드제도는 고용주들의 도덕적 해이도 유발하였다. 즉, 구제수당

는 빈민의 일할 의사를 ‘증명’할 여러 가지 도구들이 등장하게 된다. 노동센터에 등록과 상담의무, 직업훈련, 공공근로 등도 이러한 일할 의사를 증명하기 위한 수단들로 볼 수 있다.
주17) 페이지안 사회주의자인 Webb부부조차 “현명한 고용주와 열성적인 노동자에게 손해를 주면서, 게으른 노동자와 둔한 고용주에게 공공기금에서 특별지원금을 주는 것은 경제에 유해함은 물론 인간의 정신에도 유해한 것”라는 이유로 스핀햄랜드제도를 비판하였다.

을 도입한 지역의 고용주들은 임금을 지속적으로 낮춤으로써 실질적인 이득을 취하고자 하였으며, 그 결과 빈곤이 제거되기는커녕 오히려 영속화되는 결과를 초래하였다. 셋째, 구빈비용의 급격한 상승으로 국가부담이 크게 증가하였다는 것이다. 스핀햄랜드 제도가 시행된 이후, 예컨대 1801년의 경우 그 해 구빈지출은 1760년의 3배였으며, 1818년에는 6배로 증가하였다. 마지막으로, 구빈세 납세자들의 반발을 들 수 있다. 1760년에서 1834년까지 영국 국부의 증가는 주로 수공업과 그에 관련된 분야의 성장에 의한 것이었지만, 구빈세는 주택소유자와 기타 토지점유자에게 부과되었다. 또한, 빈민구제의 책임을 해당 교구에 지운 제도의 결함으로 인해, 빈민들이 많이 사는 교구는 대개 부자들이 별로 없는 교구였으며, 따라서 욕구가 가장 큰 교구일수록 그 욕구를 충족시킬 자원을 가장 적게 가진 교구인데 이들 교구에 대한 구빈세부담이 상대적으로 높았다. 이러한 이유로 스핀햄랜드제도에 대한 원성과 빈민법개혁의 목소리는 한층 더 높아졌고 결국 신빈민법 제정의 결정적 계기를 제공하였다(주18).

신빈민법(1834)에서는 작업장테스트(workhouse test)를 통해 노동가능하다고 판명된 빈민의 경우 작업장에 입소하여 강제노역에 처하도록 규정하고 있는데, 작업장의 환경을 가능한 열악하게 만들 것을 권고하고 있다.

그런 작업장에는 아무도 스스로 들어가려 하지 않을 것이다. 강제노동과 감금과 엄격한 규율은 사악하고 게으른 자의 구제신청을 방지할 것이다. 자유로운 행위자임을 스스로 포기함으로써 그리고 그 동안 익숙했던 생활습관을 포기함으로써만이 얻을 수 있는 안락함을 기꺼이 받아들일 사람은, 극단적인 결핍에 처한 자들 뿐일 것이다. 이제 구제신청자가 진정한 욕구를 가진 자인가를 한치의 실수도 없이 가려내게 된 검증법(test)을 알게 된 교구의 관리들은, 고통스럽고 어려운 책무로부터 해방될 수 있게 되었다. 또한 진정으로 욕구가 있는 경우에는 충분한 구제가 주어지며, 게으르고 기만적인 자에게는 결코 구제기금이 낭비되지 않게 되었다는 사실은 모든 사람들을 만족시키게 될 것이다(드 슈바니츠, 2001 재인용).

이와 같은 ‘노동가능한 빈민’에 대한 가혹한 처우는 전술한 바와 같이 특히 노

주18) 이와 같이, 스핀햄랜드제도의 실패와 신빈민법의 제정은 오늘날 공공부조제도에도 시사하는 바가 매우 크다. 이는 흔히 1970년대 후반의 사회복지 축소와 ‘근로연계복지’(workfare)의 등장에 대응되기도 한다.

동가능한 사람의 빈곤은 개인의 나태와 게으름에 의한 결과라는 인식에서 비롯된 것으로, 이는 스피켄랜드제도로부터의 결정적인 후퇴를 의미한다. 빈곤한 사람을 ‘도움 가치있는 사람’과 ‘가치없는 사람’(the deserving and undeserving)^{주19)}으로 나누는 것 또한 이러한 빈곤에 대한 인식과 관련이 있다. 즉, 전자에 대해서는 최소한의 원외구호를 허용하는 대신, 후자에 대해서는 억압적이고 치욕적인 제재조치를 통해 대가지불의 책임(accountability)을 철저히 개인에게 부과하는 것이었다.

그러나, 19세기 후반 이후 주지한 바와 같이 빈곤에 대한 전반적인 사회적 인식의 변화와 특히 1920~30년대 대공황으로 인한 고실업과 주기적 경기순환의 여파로 ‘근로능력있는 빈민’에 대한 개인 책임전가의 인식도 상당히 변화하였다. 구조적 실업과 생존 수준에도 미치지 못하는 임금이 근로가능한 자와 그 가족의 빈곤의 직접적 원인이라는 인식은 공공부조에서 가치없는 빈민에 대한 억압과 통제를 약화시키는 결정적인 역할을 하였다. 이는 시민권적 복지개념(Mashall, 1964)의 출현과 맥을 함께 하였고 그것은 복지가 사회적 시민권의 하나이기 때문에 그것의 수급을 대가로 무엇인가를 강요할 수 없다는 원칙에 기반하고 있었다(유형근, 2002).

그러나 오늘날 복지개혁의 대세가 되고 있는 근로연계복지(workfare)와 19세기의 빈민정책의 대가를 규정한 빈민법 모델 양자는 모두 빈곤 발생에 대한 ‘자유주의적 가정’에 입각하고 있다. 여기에 내포된 핵심적 가정은 우선 노동능력을 지닌 사람들의 장기 실업과 복지 의존의 원인이 개인의 나태, 계획성 부족, 의타성 등 성격적 결함으로 인한 자기관리의 실패에 있다는 것이다. 따라서 이들 복지의존적 빈민들에 대한 유일한 해법은 복지의 철회와 시장의 채찍질이 된다. 오늘 몇 푼의 복지급여를 줌으로써 이들을 무기력한 영구적 의존자로 만들기보다는, 당장은 힘들더라도 시장에서 일하는 자조적 인간으로 살도록 하는 것이 훨씬 나은 지원이라는 것이 자유주의적 가정의 가치판단인 것이다.

주19) Besley and Coate(1992)에 따르면, 작업장을 열악한 상태로 운영하는 것은 가치있는 빈자를 확인하는 기능과, 워크하우스를 피할 수 있는 어떤 대안적 수단을 가진 사람도 국가에 의존하지 못하도록 하는 기능을 하였다고 한다. 이를 워크하우스 테스트의 선별역할(screening role)과 억제역할(deterrent role)이라 일컬었다.

요컨대, 오늘날까지도 노동능력있는 빈민에게 공공부조의 급여를 줄 것인가, 준다면 자조와 근로동기를 훼손하지 않는 어떠한 제재수단 혹은 유인수단을 활용할 것인가는 공공부조의 가장 중요한 이슈 중 하나이다. 물론, 오늘날에는 과거 빈민법에서와 같이 근로능력있는 빈민에 대해 가혹한 처벌이나 자유권의 박탈(작업장 입소)과 같은 기본적인 인권을 훼손하는 제재나 통제를 가하는 경우는 거의 없다. 대신, 노동능력있는 빈민에 대해 공공부조의 자격을 아예 주지 않는 극단적 형태로부터, 노동능력있는 빈민에 대한 공공부조나 실업부조에서 노동사무소에 주기적으로 보고할 의무, 직업훈련 혹은 취업상담을 받을 의무, 조건으로서 공공근로의 부과, 급여 기간을 제한하는 장치(예. TANF) 까지 다양한 방식의 제재수단이 활용된다. 이에 비해, 자활사업을 통한 자립지원, 근로소득에 대한 공제제도, EITC 등은 근로동기를 강화하기 위한 유인수단으로 제기되기도 한다.

나. 국가로의 책임이전 정도: 가족·공동체·국가 간의 책임분담

앞에서 자본주의 발전과정에서 빈민에 대한 국가의 책임 혹은 개입이 ‘어느 정도 전제’되어 있다고 밝힌 바 있지만, 그렇다고 해서 기존의 가족과 공동체가 부담하던 모든 책임이 국가로 이전되는 것은 아니다. 즉, 빈곤이 있어 여전히 가족과 공동체의 역할과 책임은 중요하게 인식되고 있다. 다만, 가족과 공동체에 대한 부양의무 부과의 범위와 정도는 가족제도 및 공동체의 온존 정도와 국가의 부담능력 및 의지 등에 따라 매우 상이하게 나타난다. 또한, 이러한 가족과 공동체에서 국가로의 부양책임 이전의 정도는 익명의 개인들 간의 연대성(solidarity)을 나타내는 지표라고 할 수 있다. 즉, 인지적 관계 내에서의 자선과 연대의 가치를 강조하는 보수주의적 가치와 개인과 가족단위 내에서의 자립과 자조를 강조하는 자유주의적 가치가 강할수록 전통적인 가족과 공동체에 궁극적인 책임을 부과하는 경향이 강한 반면, 시민권에 바탕을 두고 익명의 개인들 간의 연대의 가치를 강조하는 집합주의적 가치가 강할수록 국가에 궁극적인 책임을 부과하는 경향이 강하다고 할 수 있다.

역사적으로 볼 때, 엘리자베스 빈민법 시기부터 이웃과 낯선 사람 간의 구분

이 빈민을 구분하는데 일차적으로 중요한 기준으로 작용했다. 책임은 가족과 공동체에 부여되었으며, 빈민법에서 정주조항은 핵심적이었다. 공동체(교구, 타운 혹은 카운티 등으로 규정되는)가 그들의 영구적 구성원을 원조하도록 강제하였다. 그 경계 내에서 빈곤한 여타의 사람들은 원래의 고향으로 보내졌다. 정주법은 대부분의 사람들이 명확히 확인가능한 공동체에 소속되어 있는 제한된 이동성의 상태를 반영했다. 전산업사회에서 산업사회로 전환하는 시기의 빈민법에서 공동체에 책임을 부과하는 형태는 두 가지로 나타난다. 그 하나는 교구 단위의 규제활동이며 다른 하나는 가족단위의 부양의무였다.

주지한 바와 같이, 유럽의 경우 전산업사회에서 복지의 기능을 담당한 주요한 두 주체는 장원과 교회였다. 전자는 넓은 의미의 씨족공동체라 규정될 수 있다면, 후자는 종교공동체로 규정될 수 있을 것이다. 따라서 산업사회가 한층 진행되기 이전의 빈민법은 이 두 공동체에 대해 주로 책임을 부과하고 국가는 감독기능을 수행하는 형태를 띠었다. 예컨대, 1597~8년의 구빈조례에 의하면, 구빈감독관의 직무는 구빈제로 징수한 재원을 토대로 하여 실업상태에 있는 빈민에게 작업자재를 준비해 주는 것과, 노동능력이 없는 절뚝발이·폐인·노인·맹인 등을 규제하는 것이었다. 그러나 이들 노동불능자에게 부모나 자녀가 있을 경우, 상호부조해야 하며, 만약 이를 위반하는 자가 있으면 그 자에게 벌금을 부과하도록 하고 있다(김정태, 1984).

그러나 이같은 정주조항과 교구단위의 규제활동은 빈민법에서 가장 큰 혼란과 쟁송을 유발한 조항이었다. 공적 그리고 사적 자선을 이웃에게로 제한하는 것은 문화적 선호에서 기인하지만, 현실적으로 이는 거의 실현불가능한 것으로 밝혀졌다. 즉, 이동이 증가할수록, 사람들이 일자리를 찾아 이 마을 저 마을로 돌아다닐수록, 누가 권위를 가지고 어떠한 사람이 어떤 공동체에 소속되어 있다고 말할 수 있을 것인가를 규정하려는 복잡한 시도들은 모두 실패했고, 그 결과는 참혹함과 높은 비용이었다(Katz, 1989).

또한 엘리자베스 빈민법(1601)부터 명시되어 왔던 가족의 부양의무는 산업화에 따른 핵가족화와 개인주의화로 인해 ‘가족’의 범위 축소를 초래했다. 따라서 18세기 초 이후의 빈민법에서는 가족의 단위는 생계를 같이 하는 가구 혹은 부부와 미성년자녀로 구성된 핵가족과 거의 동일시되는 경향이 있었다. 예컨대, 스펀햄랜

드제도에서 가족은 최저생계비 산정의 단위, 즉, 보호의 단위로 설정되고 있다. 다른 한편, 신빈민법에서도 가족은 핵가족으로 규정되며 결혼을 매개로 한 생활 공동체로 규정하고 있다. 단, 신빈민법에서는 핵가족 내에서 생계부양자—주로 남편—에게 부양의무를 엄격하게 부과하고 있다. 예컨대, ‘신빈민법의 아버지’로 불리는 맬서스^{주20)}는 핵가족을 하나의 강력한 생계공동체로 묶어 냄으로써, 개인—남성 생계부양자—의 ‘자조와 자립’을 가족 단위로 확대하고자 하였다. 이러한 의미에서 핵가족 내에서의 부양의무는 근대 이후 매우 강화되었다고 볼 수 있다.

요컨대, 공동체(교구) 단위의 구제에서 중앙정부 차원의 구제로의 확대는 산업화에 따른 이동성 증가로 사회 내의 개인과 이웃 간의 익명성이 증가했다는 사실과 밀접한 관계가 있다. 따라서 기존의 공동체 내에서의 상호의존이라는 전통적 구제방식은 실효성을 상실하게 되었으며, 이를 국민 혹은 시민으로서의 연대성이 대체하게 된 것이라 볼 수 있다. 한편, 가족의 부양의무와 국가 책임 간의 관계는 가족의 단위와 범위에 대한 사회적 합의양식과 밀접한 관계가 있음을 알 수 있다. 서구의 경우 일찍이 산업화와 함께 전통적인 확대가족의 유대가 약화되었다는 것과, 산업화에 따라 핵가족에서 남성의 생계부양의무(breadwinner)가 강조되었다는 두 가지 상반된 가족규정이 공공부조제도에 동시에 적용되었다고 볼 수 있다. 즉, 한편으로는 확대가족에 대한 부양의무는 약화되면서, 다른 한편으로 핵가족 내에서의 가족부양의 의무는 매우 강화되는 방

주20) 맬서스(Thomas R. Malthus, 1766~1834)는 1798년 『인구론』 초판(An Essay on the Principle of Population as it Affects the Future Improvement of Society)에서 1834년 수정 빈민법의 ‘목표’를 제공해 주고 있다. 그의 인구법칙은 가족을 중심으로 한 특정한 생활양식을 규정하였고 국가의 책임과 개인 및 가족의 책임을 명확히 구분하였다. 맬서스는 가족 및 결혼이라는 사회제도를 매개로 빈민 문제를 해결할 수 있다고 주장하였다는 점에서 주목의 대상이었다. 즉, 맬서스는 자연법칙에 따른 가족생활의 창출이야말로 빈민 문제 해결의 고리라고 생각하였다. 가족부양의 책임과 관련하여 맬서스주의가 의미하는 바는, 한편으로 빈민 남성을 노동시장이라는 임금노동의 족쇄에 묶어 ‘자신의’ 부양가족을 ‘독립적으로’ 책임지게 하는 것과, 다른 한편으로 빈민 여성을 그러한 남성 생계부양자에 ‘의존’하는 존재로 위치시킴으로써, 빈민에게 도덕적이고 합리적 생활양식, 즉, 자본주의적인 이혜타산능력과 미래예측력, 절제와 근면, 도덕적 억제와 저축 등을 창출하려는 것이었다. 빈민 남성이 온전한 생계부양자가 된다는 것은 가족을 자신의 능력과 근면을 통해 유지한다는 것이었고 이것은 그가 온전한 시민으로서의 자격을 획득함을 의미하였다(유형근, 2002).

향으로 나아갔다는 점이다. 오늘날에도 ‘부모와 그 미성년자녀’라는 핵가족의 부양책임은 어떤 사회를 불문하고 매우 엄격하게 규정되어 있다^{주21)}. 그럼에도 불구하고, 일부 국가에서는 여전히 확대가족에게까지 부양의 의무를 부과하고 있기도 하다^{주22)}.

공공부조제도에서 가족에 책임을 부과하는 정도를 나타내는 단적인 예는 부양의무자 기준이다. 즉, 이는 부양의무자의 범위를 어느 정도까지 확대하고 있으며, 부양의무자에게 어느 정도로 부양을 강제하는가를 통해 나타난다. 한편, 공동체에 대한 책임의 부과는 지역사회와 민간기관에 대한 책임의 전가를 통해 나타난다고 볼 수 있다.

다. 국가가 책임지는 위험의 수준: 공공부조의 급여기준

역시 빈민에 대한 국가의 책임이 전제되었다고 해서 국가가 빈민의 모든 욕구에 개입하는 것은 아니다. 공공부조제도에서 ‘얼마나 줄 것인가’ 즉, 급여수준과 관련된 기준 또한 자본주의의 기본가치인 자조와 근로동기를 훼손하지 않는 범위에서 기초하여야 한다는 이른바 효율의 원칙과 인간의 보편적인 기본욕구 충족에 기초하여야 한다는 이른바 욕구의 원칙 간에 상충성이 내재되어 있다고 볼 수 있다.

좀 더 구체적으로, 효율은 원칙은 근로동기(work incentive), 즉, 공공부조의 급여는 시장-여기에서는 특히 노동시장-의 교환원리를 훼손하지 않아야 한다는 원칙이다. 앞에서 언급한 바와 같이 선정에 있어서는 ‘근로능력있는 빈민’에게 급여를 줄 것인가가 근로동기와 직접적인 연관성이 있다면, 급여에 있어서는 일하는 사람의 근로소득과 공공부조의 급여 간의 차이가 근로동기에 직접적으로 영향을 미친다. 가장 협소한 영역에서 볼 때, ‘근로능력있는 빈자의 공공부조 급여

주21) 특히, 가족해체가 매우 심각한 수준에 이르고 있는 나라일수록, 해체된 가정의 자녀에 대한 부양의무가 오히려 강화되고 있는 경향이 있다. 이는 가족해체에 따른 국가의 사회복지 비용부담이 급격히 증가함에 따른 반작용이라 할 수 있다.

주22) 대표적으로 독일, 오스트리아 등의 북부유럽국가와 이탈리아, 스페인 등의 남부유럽 국가들을 들 수 있다. 이들 국가는 전통적으로 가톨릭적 전통의 가족주의가 여전히 온존하고 있는 국가들이다.

액'은 수급자뿐만 아니라 비수급자의 근로동기에도 영향을 미치게 된다. 따라서 효율의 원칙은 전통적으로 공공부조의 급여액이 근로소득보다 낮아야 한다는 소위 '열등처우의 원칙'(less eligibility)에 입각하고 있다고 볼 수 있다.

이에 비해, 욕구(need)의 원칙은 사회적인 '기본욕구'(basic need)를 충족시키는 것에 적절한 수준의 설정과 관계가 있다. 즉, 여기에서 공공부조 급여는 시장의 교환원리와는 다른 '욕구'에 기초해야 한다는 것이다(주23). 그러나 사회적인 기본욕구가 무엇인가에는 다양한 이견이 있을 수 있다. 즉, 전통적으로 '신체적인 효율'(physical efficiency)을 유지하는 절대적 욕구기준으로부터 그 사회의 사회경제적 수준에 비추어 최소한의 품위를 유지할 수 있는 건강하고 문화적인 상대적 욕구기준에 이르기까지 다양하다.

결국, 공공부조의 급여액은 '빈곤하다고 규정되는 기준선'—정책적 빈곤선 혹은 최저생계비—을 어떻게 정할 것인가와 밀접한 관계가 있다. 즉, 대부분의 공공부조 급여액은 빈곤선과 가구소득 간의 차액과 관련이 있으므로, 누구를 빈곤하다고 규정할 것인가는 결국 얼마를 줄 것인가의 문제와 직접적으로 연결되어 있다. 물론 이러한 정책적 기준선은 제시한 바와 같은 효율기준과 욕구기준 간의 타협점에서 설정된다고 볼 수 있다.

역사적으로 볼 때, 초기 빈민법에서 구호금품의 내용이나 수준은 거의 논의의 대상이 되지 못하였다. 이는 빈민에 대한 구제가 주로 교구 단위로 이루어

주23) 구딘(Goodin, 1988)에 의하면 시장은 '원함'(wants) 혹은 '바람'(desires)의 만족에서 출발하지만, 복지국가는 '필요'(needs)의 만족에서 출발한다. 이 때 필요가 원함이나 바람보다 우선성을 가진다는 근거로는 첫째, 객관적 가치를 증진시키는 것이 주관적 가치를 증진시키는 것에 비해 우선성을 가진다고 할 수 있으며 따라서 단순한 바람에 비해 비의지적인 필요에 우선성을 부여할 수 있다는 것이다. 즉, 복지국가가 사람들의 객관적 필요에 관여하는 한에 있어 사람들의 주관적인 바람에만 대응하는 시장보다 우월한 근거를 가진다는 것이다. 둘째, '이로운 것을 충족하는 것'보다 '해로운 것을 피하는 것'이 더 큰 효율을 가지며, 따라서 해로움을 피하는데 일차적 목적을 가지는 필요에 자원을 할당하는 것이 단순히 필수적이지 않은 혜택을 제공하는 데에만 목적을 두는 바람에 자원을 할당하는 것보다 우월하다는 것이다. 셋째, 필요는 원함이나 바람보다는 상대적으로 더 긴급한 요구일 가능성이 많다는 것이다. 마지막으로, 필요는 어떤 사람이 추구하기를 원하는 어떤 혹은 모든 최종 목적(ends)을 달성하기 위한 필수적 전제조건 혹은 도구인 재화, 조건 혹은 환경, 즉, '보편적으로 필수적인 도구'가 된다는 점이다.

지고 따라서 교구의 재정에 따라 내용과 수준이 달라졌기 때문이다. 결국, 초기의 빈민법에서 급여 수준은 교구의 재정부담능력에 의해 결정되었음을 의미하는 것이다.

구제 남용의 폐단과 함께 근로동기의 저하 문제가 제기되면서 구체적으로 급여 수준의 문제가 부각된 것은 스핀햄랜드 제도(1795)의 시행 이후부터라고 할 수 있다. 앞에서 언급한 바와 같이, 스핀햄랜드 제도 시행 이후부터 19세기 첫 사반세기 동안 유산계급의 최대 불만은 구빈세의 부담이 해마다 증가하였다는 점이다^{주24}). 이는 『왕립빈민법개정위원회』(Bourne위원회)가 설립되고 2년 후인 1834년 신빈민법이 탄생하는 직접적인 배경이 되었다.

신빈민법(1834)의 가장 중요한 두 가지 원칙은 작업장활용의 원칙(workhouse test)과 열등처우의 원칙(less eligibility)이다. 이는 모두 구빈세 절감과 근로동기 훼손을 막고자 하는 자유방임주의 사상이 녹아있는 원칙이라 할 수 있다. 이 중 작업장활용의 원칙은 근로 가능한 빈민의 구제를 엄격히 통제함으로써 수급 빈민의 수를 줄이고자 하는 것이라면, 후자는 구제의 수준을 극히 낮게 설정함으로써 구빈비용을 줄이고 근로동기의 훼손을 방지하고자 하는 의도를 반영하는 것이라 하겠다. 20세기 초반까지 공공부조 급여수준을 결정하는 원칙으로 활용된 열등처우의 원칙^{주25})은 다음과 같은 구체적인 언급에 의해 확인된다.

이 조건 가운데 가장 핵심적이고 우선적인 것은, 누구나 인정하고 있으며 심지어

주24) 1760년 조지 3세 즉위시에 구빈세는 125만 파운드이던 것이, 1801년에는 375만 파운드, 1813년 400만 파운드, 1818년에는 787만 파운드로 불과 58년 만에 6배 이상 증가하였다(김동국, 1999).

주25) 채드윅(Edwin Chadwick, 1800~1890)에 의해 입안된 열등처우의 원칙은 원래 벤담(Jeremy Bentham, 1748~1832)에 의해 제안되었다. 공리주의자이면서 자유방임주의의 사상적 기반을 제공하여 주었던 벤담은 “만약 아무런 재산 없이 타인의 노동에 의해 생계를 유지하고 있는 사람들의 생활조건이 스스로의 노동에 의해 생계를 유지하고 있는 사람들의 그것보다 더 적격하다면 모든 빈민들은 스스로의 노동에 의해 생계를 유지하고 있는 계층으로부터 타인의 노동에 의해 생계를 유지하는 계층으로 계속 이탈하게 될 것”(김동국, 1999)이라고 주장하면서 빈민의 상태를 가능한 열악한 상태로 방지하고, 작업장 이외의 원외구호를 금지할 것을 역설하였다. 따라서 스핀햄랜드 법과 같이 노동빈민에게 ‘생존권’을 보장해주는 것은 빈곤이라는 노동자들의 보편적 상태를 인위적으로 제거함으로써 노동을 기피하게 하고 나태와 의존을 양산시키는 기능을 한다고 보았다.

어는 그에 반대하는 사람들조차도 인정하고 있는 원칙인데, 즉, **구제를 받는 자 (pauper)의 전체적인 상태는, 실질적으로 또는 명목상으로, 최하층 독립노동자의 상태만큼 누릴 만한(eligible) 것이 되어서는 안된다는 원칙이다.**

모든 증거들로 볼 때, 구제를 받는 빈민의 상태가 독립노동자의 상태이상으로 향상되면 독립노동자의 상태는 악화되게 됨을 볼 수 있다. 독립노동자들의 근면성은 손상되며, 그들의 고용은 불안정하게 된다. 또한 독립노동자들이 받는 임금수준은 하락하게 된다. 따라서, 그들은 독립노동자라는 덜 누릴 만한(less eligible) 계급을 벗어던지고 구제를 받는 빈민이라는 더 누릴 만한 (more eligible) 계급이 되고자 하는 강한 유혹을 가지게 된다.....

결국, 신빈민법에서 열등처우의 원칙과 작업장 활용의 원칙은 직접적으로는 구빈비용을 최대한 억제하기 위한 장치였지만, 더 근본적으로는 구제의 억제를 통해 빈민의 상태를 열악하게 유지함으로써 근로동기를 극대화하기 위하여 도입된 것이었다. 이러한 철학은 정책결정자들이 박탈방지, 생존 혹은 구빈의 양적인 기준에 대한 이슈를 실질적으로 제기하는 것을 억제해 왔다. 톰슨(Thompson, 1968, p.195)에 따르면, 빈민법은 ‘아마도 영국 역사에서 인간 욕구의 증거를 무시하고 이데올로기적 도그마를 부여하려는 가장 지속적인 시도’였던 것이다(Stitt, 1994).

공공부조 급여수준과 빈곤선을 직접적으로 연결시킨 최초의 계기는 라운트리의 1898년 사회조사였다. 라운트리는 국가가 지원하는 사회보장의 열렬한 옹호자였으며, 국가 권력은 시장의 악운과 무관하게 최소한의 생활수준을 설정하고 그 아래로 떨어지지 않도록 시민을 보호하는데 사용되어야 한다는 그의 철학을 강조하였다. 이러한 철학에서 출발하여 그는 빈곤하게 살아가는 사람들의 숫자를 확인하기 위해서, 다양한 가족규모에 대해 ‘간신히 신체적 효율성만을 유지하는데 필수적인 최소한의 식품, 의류, 주거’를 위한 필수불가결한 요건들을 설정하였다. 일단 이러한 것의 비용이 정해지고 주당 금액이 계산되고 나서, 그것을 각 가족의 소득과 비교하였으며, 후자가 전자 아래로 떨어졌을 때 그 가족은 ‘일차적 빈곤’ 상태에 살아가고 있는 것이 된다(Rowntree, 1901:76~7; Stitt, 1994 재인용)주26). 이러한 라운트리의 빈곤선 측정방법은 최초의 ‘과학적’ 빈곤계측으

로 인정받을 뿐만 아니라, 효율기준이 아닌 욕구기준으로 공공부조의 급여수준을 설정하려는 최초의 시도라고 할 수 있다. 이러한 라운트리의 빈곤선^{주27)}은 이후 영국의 공공부조 급여수준 설정의 명시적·암묵적 기준으로 작용하였다.

1920년대까지 공공부조는 더 이상 단순히 실업자들의 소득을 보충해주는 추가액이 아니라, 위엄을 갖춘 생활수준의 유지를 도와주는 보조액으로 간주되게 되었으며, 급여의 수준이 논쟁의 중앙무대에 등장하게 되었다(Stitt, 1994)^{주28)}.

이후, 1942년 발표된 『베버리지보고서』에서는 국민최저(national minimum)이라는 개념이 제시되고 있는데, 이는 다른 자산이 없어도 최저생활이 가능할 수 있는 최저생활보장(기본적 욕구 충족)의 급여수준으로 정의되고 있다. 즉, 국가는 모든 국민의 국민최저 수준까지를 보장하며 그 이상은 개인과 가족의 노력에 달려 있다는 것이다. 이러한 ‘국민최저’라는 개념은 한편으로는 ‘자조’라는 자본주의의 기본이념을 훼손하지 않으면서 ‘최소한의 적절성’을 보장해 주고자 하는 수준을 제시한 것이라 할 수 있다^{주29)}. 그러나 베버리지가 실제 정책적 적

주26) 전체 서베이를 통해, 라운트리는 그가 정한 기준선에서는 간신히 신체적 효율을 유지하는데 절대적으로 요구되는 것 이외의 다른 어떤 지출도 허용하지 않았음을 지적했다. 식품, 임대와 잡화(옷을 포함한)에 대한 비용 계산에 더해서, 그는 각 가족에 대해 최종적인 최저기준을 얻었다. 이와 같이, 양 부모와 세 자녀의 ‘적정 가족’에 대해, 21s 8d가 요크에서 신체적 효율성을 유지하는데 주당 필요한 최소비용이었다. 이는 식품 12s 9d, 임대 4s 0d, 의복, 조명, 연료 4s 11d로 구성되었다. 임대를 제외한 빈곤선은 17실링 8펜스였다. 라운트리의 여성 성인에 대한 액수는 남성 성인의 67%로 설정되었으며, 첫 자녀에 대해서는 남성 성인의 34%로 설정되었다(Stitt, 1994).

주27) 라운트리는 ‘신체적 효율성을 유지하기 위해 필수적인 임금에 접근할 수 있는 척도’를 구축하기 위해 1937년에 다시 한번 빈곤선을 추정했다. 그는 이것이 빈곤 정의 그 자체는 아니며, 단지 극한 박탈의 한 유형에 대한 측정일 뿐이라고 주장했다. 또한 신체적 효율성의 수준을 빈민에게 사회보장을 통해 제공되어야 하는 생활수준으로 규정하지도 않았다. 그의 이러한 접근은 관대성(적절성)과 일치하지 않으려는 지속적 동기라는 상반된 이유로 그의 측정에 쏟아지는 비판에 미리 대응하려는 것이었다.

주28) 예컨대, 당시 재건성장관이었던 아디슨(Addison)은 실업자에 대한 급여가 단순한 보충적 저축을 위한 하사금을 넘어 실질적 생활유지로 변화해야 한다고 주장했다. 이러한 원칙은 정부에 의해 받아들여졌지만, 다만 정부에 의해 승인된 최저로 인식될 것을 두려워해서 이를 승인했다는 것이 공개적으로 발표되지 않도록 주의했다(Stitt, 1994).

주29) 그의 이러한 설정은 집합주의적인 것이라기보다는 자유주의적인 것이라 할 수 있다. 즉, 그의 논리는 급여의 수준이 매우 낮아서 여타의 자산을 가진 사람들은 실질적인 보호와 안정을 위해 사적 영역으로 돌아가도록 해야 하며, 자산을 가지지 못한 사람들은 부조제

용을 위해 제시한 5인 가족 최소생존수준은 1942년 기준으로 2.65파운드로, 라운트리가 1938년 기준으로 ‘인간욕구’ 최저액 2.90파운드보다도 오히려 낮은 것이었다. 이는 정책적 빈곤선 설정의 딜레마를 보여주는 단적인 예라 할 수 있다. 바이트 윌슨(Veit-Wilson, 1992)은 이를 ‘부적절한 임금에 직면해서 최소생존과 열등처우의 원칙을 의식적으로 달성해야 했기 때문에, 제안된 금액은 라운트리로 배버리지도 인간의 사회적 욕구를 충족시키기에 충분치 않다는 것을 알고 있었던 라운트리의 일차적 빈곤보다도 오히려 더 엄격한 것이었다’고 설명했다.

이후 영국 사회부조급여액은 이에 기초하여 상승(uprating)되는 방식을 채택하였다. 이러한 수십 년 간의 단순상승방식의 이면에는 구빈급여액의 적절성에 대한 정책결정과정, 사회정책분석, 그리고 비판적 연구들을 신비화하고자 하는 의도가 깔려있다고 볼 수 있다. 실제로 이후 영국 공공부조제도에서는 빈곤선과 공공부조급여액 간의 관계가 상당히 약화되거나 분리되었다^{주30)}. 그럼에도 불구하고 공공부조급여액, 특히 실업부조급여액의 적절성과 근로비유인효과에 대한 논란은 오늘날까지 이론적·현실적인 논쟁의 주요 쟁점이 되고 있다.

3. 소결

지금까지 영국의 빈민법과 사회부조제도 발달의 역사를 전형(prototype)으로 빈곤에 대한 개인의 책임귀속성, 책임의 국가이전성, 그리고 국가에 의한 보호의 수준이라는 세 가지 차원에서 공공부조가 담고 있는 가치갈등과 그 제도적 표출 형태를 살펴보았다.

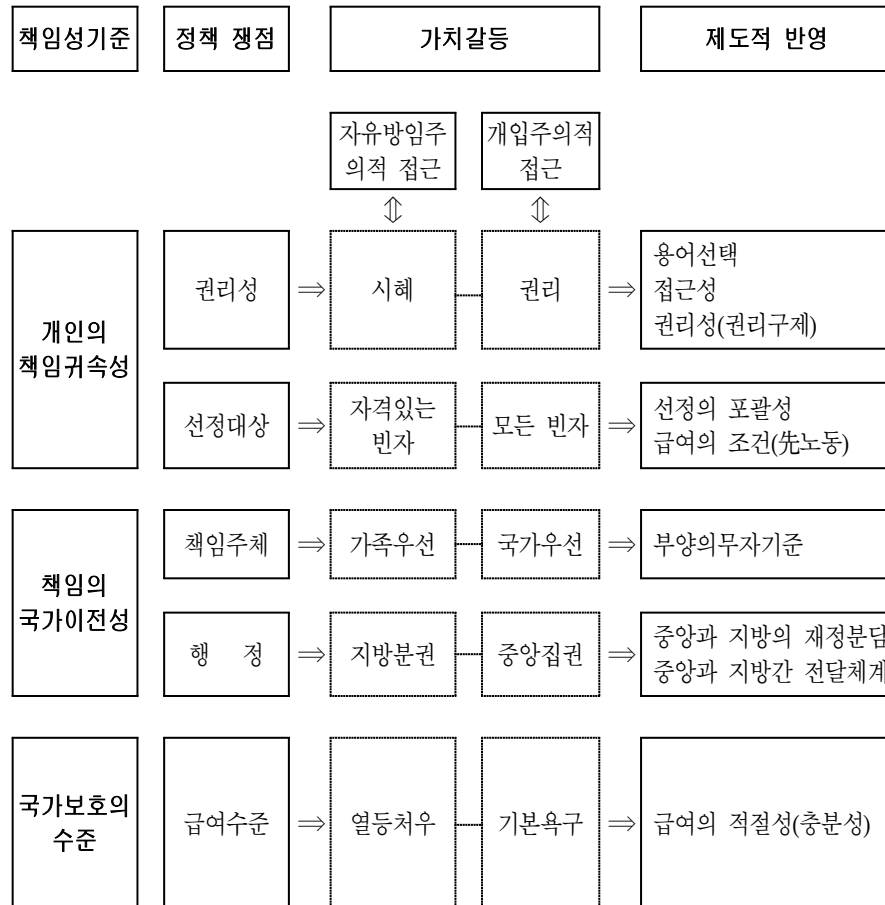
요컨대, 공공부조제도를 둘러싼 이러한 가치 갈등의 역사는 자본주의의 기본 가치, 즉, 자조와 효율(특히, 노동동기)의 가치를 최우선순위에 두는 자유(방임)

도를 통해 빈약한 생존수준의 생활만을 영위하도록 해야 한다는 것이었다.

주30) 이는 공공부조급여가 가구단위로 주어지느냐 개인단위로 주어지느냐에 따라 차이가 있다. 예컨대, 프랑스와 네덜란드 등 개인단위로 공공부조 급여가 주어지는 나라에서는 공공부조급여기준선 설정의 지침이 되는 MIS(Minimum income Standard)가 최저임금을 기준으로 설정된다. 이러한 의미에서 개인 단위로 볼 때 공공부조급여에서의 ‘열등처우원칙’은 여전히 유효하다고 볼 수 있다.

주의 이념과 인간의 기본욕구와 연대성을 가치를 중시하는 집합주의 이념 간의 상호 대립과 화해의 역사라고 할 수 있다. 이러한 역사적 전개과정에서 상황적 요인변수 — 대공황, 전쟁, 사회주의운동과 노동운동 등 — 는 공공부조제도를 둘러싼 논쟁에서 이념적 가치의 방향을 결정지음으로써 공공부조제도의 형식과 내용에 결정적인 영향을 미쳤다. 지금까지의 논의를 종합할 때 공공부조제도의 내용을 구성하는 가치지향적 쟁점에 대한 분석들은 <표 2-1>과 같이 제시될 수 있다.

<표 2-1> 가치지향적 쟁점의 내용분석틀



제 2 절 공공부조제도 형성과정에서 가치관의 투영

1. 공공부조제도 형성의 환경변수

가. 사회경제적·정치적 변화

사회정책 결정요인에 관한 연구에서 전통적인 이슈는 핵심적으로 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 경제적 그리고 경제적으로 결정된 인구학적 변수들이 사회정책의 수준과 유형에 미치는 영향은 무엇인가? 둘째, 노동계급의 동원화가 사회정책의 수준과 효과를 결정하는데 얼마나 중요한가? 비교적 최근에 이러한 두 질문에 하나의 새로운 질문이 추가되었다. 국가의 역사적 발전과정에서 형성된 국가구조와 제도가 복지정책의 유형에 어떻게 영향을 미치는가? 이는 각각 경제중심적, 정치중심적, 그리고 국가중심적 접근으로 일컬어질 수 있다.

앞의 영국의 예에서 살펴본 바와 같이, 거시적 환경변수의 변화는 공공부조제도의 형성에도 결정적인 영향을 미친다. 다만, 공공부조제도의 성격상 노동운동과 같은 계급이해관계적 접근보다는 시민사회와 시민단체 같은 좀더 다계층적 접근이 요구된다고 할 수 있다. 또한, 시민사회의 발전과 성숙은 국가와의 관계성 차원에서 논의될 수 있다는 점에서 결국 정치중심적 접근은 국가중심적 접근과 일정한 연계성을 갖는다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 사회경제적 변화와 정치적 변화라는 두 가지 거시적 요인의 변화를 공공부조제도 형성의 중요한 환경변수로 논의한다.

1) 사회경제적 변화

사회정책의 발전과 변화를 설명하는 주류이론으로서 산업화이론은 일차적으로 산업화의 불가피성이 창출하는 욕구와 이러한 욕구의 실현을 가능케하는 자원의 확보가능성에 초점을 둔다. 즉, 한편으로는 노인인구 등과 같은 경제적으로 탈배치된 사람들 간에 공공지출에 대한 욕구가 창출되는 경향이 있으며, 다른 한편 그러한 욕구의 충족을 위한 경제적 재정적 능력을 산출한다는 것이다.

이에 비해 “경제가 중요하다”는 점에서는 인식을 같이 하지만, 네오 맑시스트

트들은 사회정책이 전체 사회에 대한 시혜적 기능 때문이 아니라 자본주의 사회에서 경제적으로 지배적인 지위의 안정화와 정당화를 위한 기능 때문에 성장한다고 주장한다. 예컨대, 오코너(James O'Connor)는 국가가 수행해야 하는 두 가지 기능을 축적(accumulation)과 정당화(legitimization)로 보았다. 이 중 정당화의 기능은 독점자본의 성장으로 인한 과잉생산, 대량 실업자 양산, 불경기 등의 문제를 해결함으로써 자본주의사회의 지속적인 안정화에 기여하는 것으로 보고 있다. 특히, 사회복지 프로그램을 노동인구를 대상으로 하여 노동력 재생산에 초점을 맞추는 프로그램(사회보험)과 비노동인구의 사회통제를 위한 것(공공부조)으로 구분하고 있다(김태성·성경룡, 1993:139~155).

요컨대, 경제중심적 접근의 두 이론은 그 이념적·실천적 지향성이 매우 상이함에도 불구하고, 사회복지의 필요성에 대한 기능주의 입장이라는 점에서 공통적이라 할 수 있다. 이 중 산업화이론이 ‘시장실패’와 사회인구학적 변화로 인한 요구와 욕구의 증가를 강조한다면, 네오 맑시즘은 좀더 근본적으로 자본주의구조에서 노동의 재생산과 사회안정화에 대한 기능적 불가피성을 강조한다. 공공부조와 관련하여 이 두 이론이 시사하는 바는 크다. 즉, 산업화로 인한 인구학적 변화와 가족구조의 변화는 노인, 여성 등을 빈곤화를 증가시킴으로써 사회복지에 대한 욕구와 요구를 크게 증가시켰다. 뿐만 아니라, 특히 경제위기와 이에 따른 구조조정 결과로 초래된 실업자와 빈곤인구의 증가는 공공부조 제도를 변화시키는 직접적인 계기가 되었다.

2) 정치적 변화

정치적 변화의 중요성을 강조하는 이론으로는 권력동원이론, 이익집단이론, 국가중심적 접근 등이 있다. 이 중 권력동원이론은 국가를 민주주의에 의해 마련된 ‘정치적 공간’으로 보고, 사회적 다수를 구성하는 노동계급에 의해 장악된 공간은 주요하게 사회정책을 통해 사회권과 사회적 시민권을 획득함으로써 자본에 의해 선점된 경제적 공간과 상당히 균형을 취할 수 있다고 주장한다(여유진, 1996). 이익집단 정치이론은 다양한 이익집단들 사이에서 사회적 자원의 배분을 둘러싼 경쟁이 치열해지고, 따라서 이러한 집단들의 정치적 힘이 중요해져

서 정치가들이 이들의 요구를 수요하는 과정에서 사회정책이 변화한다고 본다(김태성·성경룡, 1993:155). 이에 비해, 국가를 ‘자율적 행위자’로 간주하는 국가중심적 접근은 첫째, 많은 사회복지정책이 국가관료기구를 맡고 있는 개혁적인 정치가나 전문관료들에 의해 전문화된 관료기구의 바탕 위에서 이루어졌으며, 둘째, 정책결정과정에서 ‘정치적 학습’ 과정이 중요하며, 셋째, 국가조직의 형태에 있어 중앙집권적이고 조합주의적인 형태가 사회복지 발전에 중요하고, 마지막으로 사회복지정책을 담당하는 관리기구의 속성이 중요하다고 본다(여유진, 1996:13~14).

사회정책의 변화에 대한 이러한 정치중심적 성격 또한 공공부조제도와 관련하여 많은 시사점을 준다. 권력동원과 이익집단 정치이론은 계급이나 혹은 다양한 계층이나의 큰 차이를 제외하면 정치적 아레나에서 시민사회의 역할을 중시한다는 점에서 유사하다. 빈민정책은 계급적 자원동원의 우선순위에서 다소 밀려나 있을 뿐만 아니라, 또한 빈민은 자원과 권력에서 소외되어 있어 유력한 이익집단을 형성하는데도 한계가 있다. 따라서 사회적 취약계층의 이익을 대변해 주는 시민사회단체의 세력화와 정치적 영향력이 공공부조제도에 있어서는 매우 중요하다. 한편, 여전히 정치가나 전문관료의 영향력이 매우 강한 우리나라의 경우³¹⁾ 이들이 공공부조정책 형성에 막대한 영향력을 행사하였으리라는

주31) 오도넬(O'Donnell 1977)은 아시아 국가의 특성을 ‘관료적 권위주의’로 정의하고 있다. 그에 의하면 관료적 권위주의의 특징은 첫째, 정부의 최고지위는 이전에 다른 관료기구, 예를 들면, 군대, 정부하위기구, 민간기업에서 책임있는 직책에 있던 개인들로 충원되며, 둘째, 민중단체나 관련집단들은 국가기구에 접근하기 어려우며, 셋째, 민중계급에서 경제관리에 참여하고자 하는 열망은 무기한 연기되고, 넷째, 사회적, 정치적 문제는 “기술적” 문제로 절하-탈정치화-되며, 마지막으로, 이러한 국가유형의 출현은 산업화가 상당히 진전되고 있는 반주변부 자본주의(종속자본주의)의 “정착”(entrenchment)과정과 일치한다. 비슷한 개념으로, 제습은 권위주의적 국가주의(authoritarian statism)를 제시하고 있는데, 이는 한 마디로 “정치적 민주주의 제도들의 근본적인 후퇴 및 이른바 ‘형식적인’ 자유들의 급격한 축소와 결부된 사회생활과 경제생활의 전 영역에 대한 국가의 통제 심화”로 표현될 수 있다(Jessop 1990). 이러한 특성을 고려해 볼 때, 한국의 국가 역시 적어도 1990년대 이전까지는 -관료적 권위주의 국가로 분류될 수 있다. 김석준(1992)에 의하면, 한국의 권위주의적 정치 체제에서는 행정부나 군대가 정책과정을 주도하고 여기에 재벌이나 정당이 부분적으로 참여하는 형태를 취하였다. 그러나 민주화하게 되는 전환기에는 지배집단 내부에서 군대의 역할이 크게 약화되고 행정부와 의회의 관계에서도 의회가 상당한 정도의 견제기능이 회복되었다. 동시에, 주요 경제집단들-경제단체와 노조-은 물론이고, 각 정책과 관련된 이해 집단의 실질적인 영향력 또한 상당히 증가하는 경향이 있다.

것 또한 짐작가능한 일이다. 결국, 정치적 요인으로서 1987년 이후 시민사회단체의 역할 확대와 국가의 정책결정네트워크의 변화가 공공부조제도의 형성에 결정적인 영향을 미쳤을 것으로 보인다.

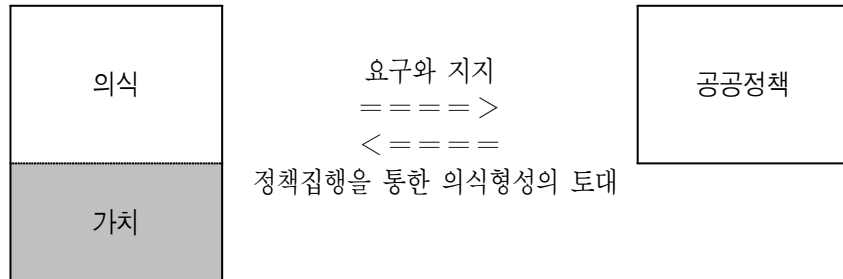
나. 국민의식 변화

한 사회의 전반적인 의식과 이념, 가치는 그 사회의 정책과 제도에 지속적으로 반영되며, 이러한 정책과 제도는 다시 피드백을 통해 그 사회구성원의 의식과 가치에 영향을 미친다. 그러나 대의민주주의사회의 정책형성과정에서 국민의 가치의식이 직접적인 방식으로 정책에 반영되기는 어렵다. 정책형성과정에서 국민의 가치의식이 반영되는 통로와 방식은 대체로 다음과 같은 세 가지 차원으로 볼 수 있다.

첫째, 이슈화 단계에서의 국민의식의 반영이다. 특히, 선거정치에서 정치엘리트와 정책결정자들은 이슈화된 사회문제를 외면할 경우 차기 선거에 영향을 미치는 일반국민과 내담자(client)를 의식하지 않을 수 없다.

둘째, 제도의 정당성 확보 차원에서의 국민의식의 반영이다. 독재사회의 경우 강제적 물리력을 통해 정당성을 확보하려 하는 반면, 민주사회에서는 제도의 정당성을 통해 정당성을 확보하려는 경향이 강화된다. 특히, 새로운 제도를 입안하거나 기존의 제도를 수정하려 할 경우 제도의 정당성을 확보하기 위해 국민의 의식과 가치를 대변하고 반영하고자 한다.

셋째, 제도의 평가와 피드백 차원에서의 국민의식의 반영이다. 실제로 제도의 형성과정은 대부분 정치엘리트와 이익집단 위주로 진행되며, 이 과정에서는 정치엘리트의 정책목표와 이익집단의 이해에 따라 정책의 내용이 결정되기 쉽다. 따라서 국민의 의식과 가치는 실질적으로 제도에 대한 평가와 피드백 과정에서 가장 잘 반영된다고 볼 수 있다. 즉, 일단 제도가 형성되고 나면 이를 통한 수혜자와 비용제공자가 결정되며 그러한 역학관계에 의해 국민의 의식과 가치가 좀 더 분명하게 드러나게 된다. 따라서 아래 그림에서와 같이 국민의식과 사회정책의 관계는 양방성격을 취한다. 역사적, 사회적 맥락에서 규정된 국민의식은 역시 공공정책에 대한 요구와 지지로 공공정책에 영향을 주게 된다.



요컨대, 한 사회의 사회정책은 사회구성원의 요구와 지지를 기초로 생성되고 변화하며, 사회구성원의 정책에 대한 요구와 지지는 결국 가치를 기저로 하는 의식의 표출이라 할 수 있다. 따라서 특정 사회정책의 안정성과 이후 변화 방향은 그 사회성원의 해당 정책과 관련된 의식을 파악함으로써 예측될 수 있다.

국민의 의식과 사회정책의 양방관계가 존재함에 대하여 이의를 제기할 여지가 없지만 그 관계를 경험적으로 증명하는 것은 그리 쉽지 않다. 양자의 관계는 다분히 암시적이거나 또는 파악하기 어려운 과정으로 진행되어 우회적으로 그 존재를 인식하는 한계를 갖는다.

민주주의 사회에서 국민 의식은 정책결정자와 정책집행자들에게 민감한 판단 근거가 되지만 의식의 고려는 블랙박스라 명명되는 과정을 거쳐 진행된다. 적지 않은 정부 정책들은 사회적 여론을 수용한 것임을 표방한다. 이는 다분히 정치적인 포장일 수 있지만 실제 정부 정책들은 민주사회에서 사회구성원의 의식 및 의견으로부터 자유로울 수 없다. 국민의식에 부합되지 않는 정책의 선택이란 선거를 통하여 심판대에 오르게 될 것이기 때문이다.

복지의식을 포함한 국민의식은 역사적으로 형성된다. 즉, 한 사회의 복지체계 변화가 그 성원의 경험과 복지의식을 결정하게 될 것이다. 즉, 제도가 복지의식을 재생산한다. 이렇듯 공공정책이 국민 의식형성에 토대를 구성하지만 정책이 의식을 변화시키는 미시적인 과정은 고찰하기 쉽지 않으며 결국 의식의 시대적인 변화에서 경향성을 파악하는 수준에서 그 관계를 파악할 수 있다.

2. 정책형성과정에서의 정책네트워크와 가치의 선택

가. 정책형성과정에서의 정책네트워크의 개념과 역할

정책형성의 장은 다양한 행위자(agent)들의 정책적 가치의 경합이 이루어지는 아래나이다. 따라서 정책형성에 참여하는 행위자들의 이념적 가치지향을 분석함으로써 산출물(output)의 내용과 함의를 이해할 수 있을 것이다. 이를 위해 유용한 개념이 정책네트워크(policy network)이다.

정책네트워크란 정책형성과정에 포함된 상호자율적이지만 상호의존적인 행위자의 집합(Schneider, 1992)이다. 좀 더 구체적으로 말하자면 정책네트워크는 두 가지 개념을 포함한다(Schneider, 1992). 첫째, 실질적인 측면으로 위계적인 종속 관계가 별로 없는 행위체계들 간의 상호독립성을 의미한다. 이는 정책형성의 과정에서 정책이 중앙집중화되고 일관되게 프로그램화된 행위로부터가 아니라 자율적이면서도 상호의존적인 조직이나 개인의 자율적인 상호작용으로부터 형성됨을 의미한다. 이러한 의미에서의 정책네트워크 개념은 정책형성에서 수평적인 관계의 우위성을 강조하기 위해 사용된다. 둘째, 형식적인 측면에서 볼 때 정책네트워크는 정책형성과정에서 사람들, 조직, 사건 또는 다른 기여요소들 간의 상호관계의 유형으로 개념화될 수 있다. 이때 네트워크는 하나의 영역이 다른 영역들과 직접적, 간접적으로 연결되어 있을 때 존재한다. 따라서 네트워크는 정책형성과 수행에 참여하는 공적 또는 사적인 행위자체계의 구조를 조작하고 측정하는데 사용될 수 있다. 이러한 양 측면의 네트워크 개념은 상호배제적 이라기보다는 상호결합될 수 있는 것이다. 즉, 위계적인 구조(예. 국가조합주의) 또는 자율적인 시장상황(예. 다원주의)과 같이 상이한 네트워크 구성방식은 행위자들에게 상이한 구조적 상황을 의미하며, 따라서 상이한 상호작용의 논리나 작동방식을 의미한다.

이러한 신제도주의적 패러다임에 기초한 접근은 정책을 의도적 혹은 비의도적 상호작용의 결과로 간주하며, 따라서 이해행위자들 간의 갈등이 정책형성의 주요한 차원으로 취급된다. 그러나 이해관계적 또는 전략적인 행위는 신제도주

의 이론의 하나의 측면에 불과하며, 이와 더불어 관련된 행위자들의 ‘구조적 배태성’(structural embeddedness)이 강조된다. 즉, 행위자가 위치해 있고 자원을 동원하고 전략을 사용하는 구조적 환경은 선택을 제한하고 행위의 기회를 분배하는 기능을 한다는 것이다. 이러한 측면에서, 정책네트워크 분석은 구조주의와 개인주의를 통합하려는 중범위적 시도라 할 수 있다.

따라서, 정책네트워크 분석은 네트워크에 관련된 행위자의 가치와 행태뿐만 아니라, 행위자를 둘러싼 구조와 제도적 틀의 한계를 분석하는데 용이하다^{주32)}. 즉, 중범위적이며 총체적 접근을 하고 있는 신제도주의는 정책과정에 참여한 행위자의 영향력과 상호작용뿐만 아니라, 법적·정치적·행정적 합의구조와 절차, 더 나아가서는 문화적 특수성, 역사적 발전과정, 국민의식 등과 같은 제도적 차이를 중요시하고 있다. 요컨대, 정책네트워크는 고정화되고 결정화된 제도로서가 아니라 역동적이고 유연한 개념으로서의 제도를 상정하고 있으며, 정책형성 과정에서 정책네트워크는 국가성격의 변화와, 부분적으로 이러한 결과로서의 국가와 시민사회 간의 관계 변화에 의해 변화될 수 있는 것으로 본다^{주33)}.

이러한 정책네트워크의 개념을 공공부조제도의 형성과정에 적용할 경우 다음

주32) 정책네트워크의 형성은 현대사회에서 공공정책의 특성으로 인한 불가피한 반응이라고 할 수 있다(Jordan & Shcubert 1992). 즉, 공공정책은 조직화된 사회, 정책형성에서 합리적이고 세련화된 정치체계의 영역화(sectoization) 경향, 과밀한 정책형성에 이르는 경합하는 이해관계들의 동원화(mobilization) 경향, 정치정당이 해결하도록 강제하는 선거 ‘경매’의 결과로서 국가정책형성의 증가된 영역, 국가의 탈중심화 또는 파편화로 국가목표의 부재와 부서이해의 난립, 공적 영역과 사적 영역의 혼재로 정책형성이 국가 분파와 내담자적인 이해집단 사이에 이루어지는 경향의 증가 등으로 특징지워질 수 있으며, 이에 대한 반응으로서 정책네트워크의 형성이 활성화된다는 것이다. 비슷하게, 론데스와 스킨처(Lowndes & Skelcher 1998)는 네트워크 형성의 필요성을 자원의존성과 정부가 직면한 ‘불쾌한 이슈’(wicked issue)의 복잡성과 비타협성에서 찾고 있다. 즉, 1970년대 중반 이래 공공자원의 제한은 정부기구로 새로운 자원을 동원하고자 하는 동기를 강화키면서 공공, 민간, 自願, 지역사회조직을 포함하는 다기구적 협력의 필요성이 커졌으며, 이 과정에서 다양한 정책네트워크가 출현하게 되었다는 것이다.

주33) 크래즈너는 이러한 변화가능성을 ‘단절된 균형상태’(punctuated equilibrium)로 설명한다. 즉, 이는 외부환경으로부터 발현되는 위기가 나타나면 정기적으로 기존 제도의 균형상태가 단절되고 새로운 제도로 이행되는 현상을 말한다. 비슷하게, 텔렌과 스타인모는 ‘제도적 역동성’(institutional dynamism) 개념을 도입하여 이를 설명하고자 한다. 즉, 제도는 역사적 발전과정에서 변화하게 마련이며, 제도와 사회적 환경은 역동적으로 상호작용한다는 것이다.

과 같은 측면을 고려해야 함을 시사한다. 첫째, 정책형성과정에 참여하는 다양한 공공·민간의 행위자들 간의 기본적인 독립성과 자율성을 가정하면서도 상호작용을 분석할 필요가 있다. 둘째, 정책형성을 둘러싸고 각 행위자의 지위와 자원동원능력 뿐만 아니라 앞에서 제시한 바와 같이 이들을 둘러싼 구조적 환경요인까지를 고려해 넣어야 한다. 마지막으로, 그 결과 구조적 환경에 의해 제약된 각 행위자들의 가치관과 전략적 행위가 결과의 산출물에 미친 영향을 파악할 필요가 있다.

나. 정책형성과정에서의 가치대립과 가치선택

공공정책의 형성과정은 이슈화, 아젠다화, 대안형성, 그리고 정책결정의 과정을 거친다. 이 중 아젠다화, 대안형성, 그리고 정책의 결정은 시간상의 선후관계에 있다기보다는 거의 동시에 상호작용하면서 진행되는 경향이 있다. 이렇게 볼 때 정책의 형성과정은 크게 이슈화 과정과 정책결정 과정으로 나누어 질 수 있다. 이러한 정책의 형성과정에서 앞에서 언급한 정책네트워크가 형성되며 가치대립과정을 거쳐 가치의 선택이 이루어지게 된다. 각 과정에서 정책네트워크의 주요 행위자는 달라질 수 있으며 그들 각각의 영향력 또한 달라질 수 있다.

1) 이슈화 과정

어떤 문제가 이슈화되기 전에 사회문제로 인식되는 과정이 필요하다. 어떤 문제가 사회문제로 부각되기 위해서는 첫째, 사회적 기준에서 벗어나야 하며, 둘째, 상당수(굉장히 주관적, 상대적 의미로)의 사람들이 그 현상으로 인하여 부정적인 영향(피해, 손해, 위협)을 받고 있고, 셋째, 다수의 사람(數的으로)이나 영향력있는 일부의 사람(권력자, 학자, 지도자 등)이 문제로 판단해야 하며, 넷째, 사회가 그 개선을 원해야 하고, 다섯째, 개선의 가능성이 있어야 하며, 여섯째, 그 원인이 사회적 관계(사회적 조건, 과정, 구조)에 연결되어야 하고, 마지막으로, 그 개선을 위해 집단적 사회적 행동이 요구되어야 한다. 물론 이 모든 조건을 충족시켜야만 사회문제가 되는 것은 아니고 이 중 몇 가지 요건이 해당

되면 사회문제로 볼 수 있다(최일섭·최성재, 1995).

또한 이렇게 사회문제로 부각된 문제라고 해서 모두 다 정책으로 발전하는 것은 아니다. 어떤 문제가 이슈화되기 위해서는 문제 그 자체, 환경 속에 방치되어 있는 문제를 정치적으로 인식시켜주면서 정책형성에 대한 압력을 촉진시켜주는 촉매역할을 하는 사건, 즉, 이슈유발장치(issue triggering mechanism), 그리고 문제의 개선을 적극적으로 요구하는 행위자, 즉, 이슈제기자(issue initiator)의 세 가지 요건이 갖추어져야 한다.

국민기초생활보장제도의 형성과 관련된 문제 그 자체는 두 가지, 즉, 빈곤 그 자체와 빈곤에 대한 국가의 대처양식(생활보호제도)이라고 할 수 있다. 이 중 빈곤 그 자체의 문제는 다음에서 언급할 환경적 촉발요인에 의해 더욱 부각되는 문제라고 할 수 있다. 또한, 빈곤에 대한 국가의 대처양식으로서의 생활보호제도의 문제점이 제기될 수 있을 것이다.

다음으로 이러한 빈곤과 생활보호제도의 문제를 사회적으로 부각시키는 촉발요인은 앞에서 언급한 바와 같은 사회·경제적 요인에서 찾을 수 있을 것이다. 즉, 산업화에 따른 인구학적 변화와 가족구조의 변화, 그리고 국가의 정당성과 사회의 안정성을 저해하는 경제적 위기 상황을 이슈유발장치로 볼 수 있다.

마지막으로, 문제 그 자체가 존재하고 이러한 문제를 사회적으로 부각시키는 촉발요인이 발생하였다고 해서 모든 사회문제가 정책적 이슈로 연결되는 것은 아니다(주34). 문제가 이슈화되고 정책화되기 위해서는 무엇보다도 이슈제기자의 역할이 중요하다. 이슈제기자의 역할과 관련해서는 1987년 이후의 민주화와 시민사회의 성장에 주목해야 할 것이다. 즉, 국가와의 관계에서 상대적으로 시민단체의 역할이 증대하면서 이들의 적극적인 요구가 문제를 이슈화시키는데 결정적인 역할을 한 것으로 볼 수 있다.

이와 같이, 문제의 존재, 문제를 수면위로 부각시키는 사건의 발발, 그리고

주34) 즉, 사회복지의 모든 요구가 자연스럽게 다 정책으로 발전하는 것은 아니다. 특히, 이와 관련해서는 국가의 성격과 정책네트워크의 유형이 중요하다. 예컨대, 개발독재와 국가조합주의적 성격이 강했던 1990년 이전의 경우 대부분의 사회복지문제나 요구는 ‘억압된 이슈’(depressed issue)나 ‘가짜의제’(pseudo agenda items)의 형태로 무시되거나 왜곡되었다.

이를 정책적 이슈로 연결시키는 이슈제기자의 활동이라는 세 가지 요인이 결합되어 1997년 이후 공공부조제도의 개선을 위한 본격적인 정책형성단계로 진입하게 된 것이다.

2) 정책결정 과정

주지한 바와 같이, 정책결정과정은 아젠다 형성, 대안 형성, 그리고 정책결정을 모두 포함하는 과정이다. 아젠다 형성과정이란 어떤 문제나 이슈가 공공의 관심을 끌으로써, 또는 정책결정자들의 관심을 끌으로써, 공공정책의 형성을 위하여 논의될 수 있는 상태에 놓이는 과정, 즉, 문제나 요구가 정치체제 속에 투입되는 과정을 말한다. 아젠다 형성과 거의 동시에 진행되는 대안의 형성과정은 정책문제가 무엇인지를 파악하고 문제를 둘러싼 상황을 파악하여 정책목표를 달성할 수 있는 정책수단으로서의 정책대안들을 개발하며, 어떠한 정책 대안이 가장 바람직한 것인가를 비교하고 분석하는 과정을 의미한다. 정책결정이란 권위있는 정책결정자가 문제해결을 위한 여러 대안들 가운데 하나를 선택하는 행위 또는 과정을 말한다(송근원·김태성, 1995).

아래 표에서 보는 바와 같이 아젠다 형성과정에서는 구체적인 문제를, 대안 구체화과정에서는 문제에 대한 구체적인 대안을, 그리고 정책결정과정에서는 대안의 우선순위를 결정하는 과정이라 할 수 있다. 이러한 각각의 과정에서 주요 참여자도 달라지며 장(場)의 성격 또한 상이하다. 예컨대, 아젠다 형성과정에서의 주요 참여자는 이해관계자들, 정치가, 클라이언트, 사회복지전문가 등이며 그 성격은 미시적이고 구체적인 문제와 제도를 다루며 정치적 영향력이 주요한 변수라고 할 수 있다. 이에 비해, 대안 구체화과정에서는 관련부처의 관료와 학자, 연구자가 주로 관여하며, 대안을 설정하고 목표를 수립하며 이들을 비교분석하는 규범적이고 합리적 과정이라 할 수 있다. 대안선택의 과정, 즉, 정책결정과정에서는 조직의 상층부에 위치하는 권위있고 영향력있는 정책결정자의 역할이 중요하며, 거시적이고 공익적인 성격을 갖지만 정치적 과정이기도 하다. 이와 같이, 각 과정에서 다루어지는 내용과 주요 참여자가 달라짐으로써 가치대립과 갈등의 소재 또한 달라지게 된다.

〈표 2-2〉 정책결정과정을 구별짓는 특징

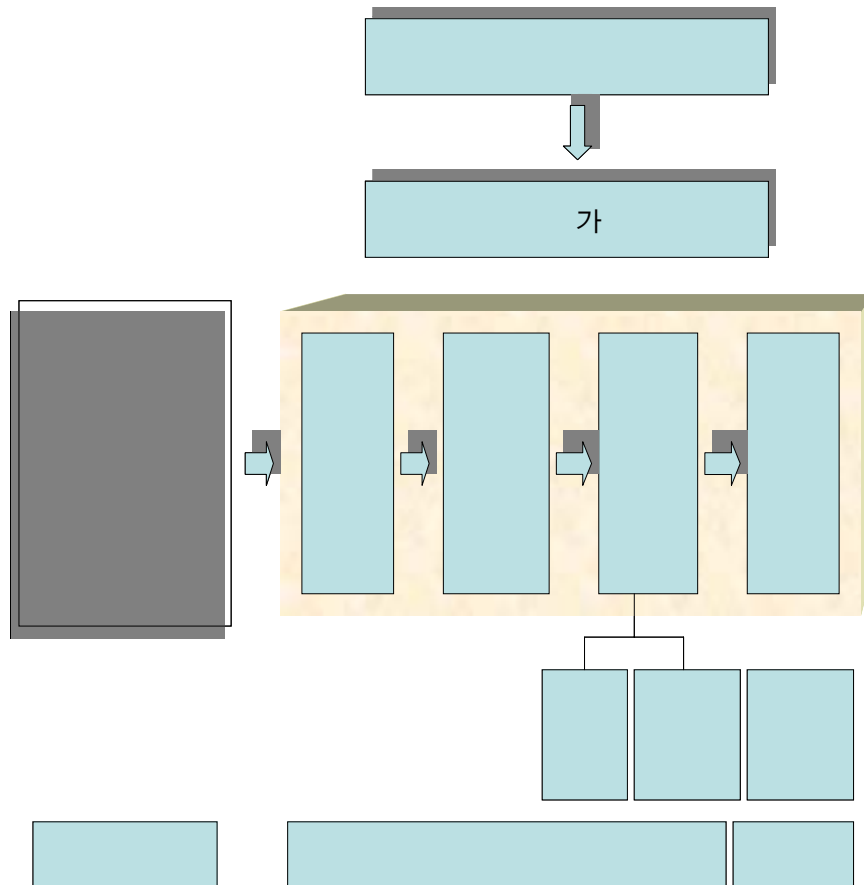
특징	아젠다형성과정	대안구체화과정	대안선택과정
다루는 것	문제	정책대안	정책우선순위
주요 참여자	이해관계자	관료, 학자	정책결정자
주요 특성	미시적 관점 정치적 성격	규범적 특성 합리적 성격	거시적 관점 공익적 성격

출처: 송근원·김태성(1995:70)

공공부조제도의 형성과정도 이와 같은 아젠다 형성과정, 대안 구체화과정, 그리고 정책결정의 과정을 거쳐 정책이 결정된다. 그러나 구체적인 현실에서는 이러한 과정들이 혼재되어 있어 정확하게 선을 긋는 데는 어려움이 있다. 본 연구에서는 이러한 구분보다는 시기적으로 구분가능할 뿐만 아니라 네트워크에 참여하는 행위자가 비교적 분명히 구분되는 이슈화단계, 아젠다화부터 법률제정까지의 단계, 그리고 시행령과 시행규칙제정 단계로 구분하여 국민기초생활보장제도의 형성과정을 살펴보고자 한다.

지금까지의 논의를 종합하여 분석틀을 제시하면 아래 <표 2-3>과 같다. 상호작용하는 사회경제적·정치적 변화와 국민의식의 변화는 새로운 공공부조제도에 대한 욕구와 요구를 창출하며, 이러한 욕구와 요구가 이슈화를 통해 정책형성의 과정을 거치게 된다. 이러한 과정에서 국민기초생활보장제도 형성을 둘러싼 정책네트워크가 구축된다. 상호의존적이면서도 독립적인 정책네트워크 내부 행위자들은 공공부조제도에 대한 상이한 가치관에 입각하여 대립하는 과정을 거치며, 제한된 구조와 환경 속에서 이들의 영향력에 따라 가치의 선택이 이루어지게 된다. 이와 같이, 이슈화 과정과 정책결정 과정을 거쳐 국민기초생활보장제도가 성립하게 된다는 것이다. 결국, 산물(output)로서의 국민기초생활보장제도는 특정 사회경제적·정치적 환경 속에서 이루어진 행위자들의 가치선택의 결과라고 볼 수 있다.

[그림 2-1] 국민기초생활보장제도 형성과정 분석틀



제 3장 국민기초생활보장제도 형성의 배경

제 1절 사회경제적·정치적 여건의 변화

1. 사회·경제적 여건의 변화

가. 가족구조와 부양실태의 변화와 빈곤문제

2장에서 언급한 바와 같이, 산업화에 따라 노인인구 등과 같이 경제적으로 탈배치된 사람들 간에 공공지출에 대한 욕구가 창출되는 경향이 있다. 이는 특히 기존에 사적 영역에 의해 충족되었던 욕구가 산업화의 불가피성으로 인해 더 이상 이러한 영역에서 충족되지 못함에 따라 발생하게 된다.

우리나라의 경우 특히 전통적으로 유교적인 가치, 예컨대 충효사상과 가족주의 등이 강하였다. 효(孝)를 근본으로 하는 유교주의로 인하여 우리나라에서의 노인부양은 사적 부양, 특히 가족부양을 통해 해결되어왔던 것이 사실이다. 또한, 농업기반의 전통사회는 물리적 이동성이 거의 없는 혈족 중심의 사회였기 때문에, 친인척 간의 부양도 가족부양과 더불어 중요한 역할을 해왔다.

그러나, 근대화·산업화에 따른 핵가족화는 기존 확대가족 내의 가족 간 유대와 부양의식을 약화시키는 주요한 계기가 되었다. 과거 30년 간(66년~95년)의 세대구성의 변화를 보면, 단독가구의 증가와 대가족 가구의 감소현상이 두드러지게 나타난다. 즉, 평균 가구원수는 1966년 5.5명에서 2000년 3.1명으로 줄어들었다. 가구유형에서 단독가구의 구성비는 1966년 2.3%에서 15.5%로 13.3%p 증가하여 가장 급격한 증가를 보였다. 또한 1세대가구의 구성비도 1966년 5.5%에서 2000년 14.2%로 크게 증가하였다. 이에 비해, 우리나라의 전형적인 대가족 형태인 3세대가구는 1966년 23.3%에서 2000년 8.2%로 15.1%p나 감소하여 핵가족화 현상이 빠르게 진행되었음을 보여주고 있다(표 3-1 참조).

<표 3-1> 세대구성의 변화

(단위: 명, %)

	1966년	1980년	1995년	2000년
계	5,057,030	7,969,201	12,958,181	14,312,000
1세대	5.5	8.3	12.7	14.2
2세대	65.6	68.5	63.3	60.8
3세대	23.3	16.5	9.8	8.2
4세대 이상	2.5	0.5	0.2	0.2
단독가구	2.3	4.8	12.7	15.5
비혈연가구	0.7	1.5	1.4	1.1

주: 세대는 「조부모+부모+자녀 : 3세대」와 같이 한 가구에 몇 대가 함께 사는가를 나타냄.
 자료: 통계청, 『인구주택총조사 결과로 살펴본 우리나라 인구, 주택의 변화모습』, 1999.
 통계청, 『2000 인구주택총조사 전수집계결과(가구·주택부문)』, 2001.10.

특히, 핵가족화는 경제적 능력의 약화로 부양을 필요로 하는 노인단독가구의 비율을 크게 증가시켰다. <표 3-2>에서 보는 바와 같이, 1975년의 경우 단독노인(독신, 부부)가구의 비율은 전체 노인가구의 7.0%에 불과하였으나, 2000년의 경우 44.9%에 이르고 있다. 이에 반비례하여, 자녀와 동거하는 노인의 비율은 1975년 85.0%에서 2000년 54.7%로 감소하였다. 이와 같이, 직계가족 중심의 가구형태는 핵가족 중심의 가구형태로 급격하게 변화하고 있다.

<표 3-2> 노인의 동·별거 형태 변화 추이

(단위: %)

	1975 ¹⁾	1981 ²⁾	1990 ³⁾	1995 ⁴⁾	2000 ⁵⁾
독신	7.0	19.7	8.3	13.3	16.2
배우자 동거			17.2	27.8	28.7
자녀와 동거	85.0	80.3	72.4	58.1	54.7
친척 및 기타 동거	8.0		2.1	0.8	0.4
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 1) 한국노인문제연구소, 1975, 『한국노인의 생활실태 및 의식조사』.
 2) 김태현, 1981, 『한국에 있어서의 노인부양에 관한 연구』, 고려대학교원박사학위논문.
 3) 4) 5) 통계청, 각 연도, 『인구주택센서스』.

물론, 단독가구의 증가와 핵가족화가 직접적으로 경제적 부양의 약화로 연결되는 것은 아니다. 그러나 일반적으로 가족간의 지리적·물리적 거리는 가족간 부양의식을 약화시키는 결과를 초래한다. 경제기획원조사에 의하면, 노부모 부양책임을 장남이 져야 한다는 경우는 1979년의 30.6%에서 1991년 18.3%로 줄어들고 있으며, 아들과 딸 모든 자녀가 부양책임을 있다는 경우는 1979년 6.4%에서 1991년 46.2%로 크게 증가하였다. 또한, 통계청 조사결과(2002)를 보면 부모의 생계 부양자중 ‘자녀’의 비중이 53.3%, ‘스스로 해결’은 46.3%로 1998년에 비해 부모의 생계 부양자 중 ‘자녀’의 비중은 낮아진 반면 ‘스스로 해결’은 높아졌다. 또, 노부모 부양에 대해 ‘가족’이 부양해야 한다는 견해가 70.7%로 비중은 낮아진 반면 ‘가족과 정부 및 사회’가 함께 부양해야 한다는 견해가 18.2%로 나타나고 있다(표 3-3 참조).

〈표 3-3〉 생계부양자 및 노부모 부양 견해

(단위: %)

	부모의 생계부양자 ¹⁾		노부모 부양 견해 ²⁾				
	자녀	스스로 해결	가족	장남	자식 중 능력 있는자	스스로 해결	가족과 정부사회
1998	58.2	41.6	89.9	22.4	45.5	8.1	-
2002	53.3	46.3	70.7	15.1	21.2	9.6	18.2

주: 1) 가구주 대상

2) 15세 이상 가구원 대상

자료: 통계청(2002), 사회통계조사

이러한 결과를 통해 가족부양에 원칙적으로 동의하고 있지만 부양책임을 자녀들 이외에 정부나 사회가 나누어 맡기를 바라는 비율이 다소 높아져가고 있음을 알 수 있다. 이처럼 노부모 부양에 대한 의무가 자녀 전원으로 확대되고 있는 이유는 산업화에 따른 가치관의 변화와 가족구조의 변화에 근거하고 있다고 볼 수 있다. 이런 노부모 부양에 대한 책임의 확대는 장남에게만 지워졌던 부양책임을 분담하겠다는 긍정적인 면이 있으나, 다른 한편으로는 부양에 대한

책임을 확산시킴으로써 전통적 가족부양형태가 약화되어 가는 과정을 감지할 수 있다(여유진 외, 2002:64).

반면, 절대적 부양의 수요는 크게 증가하고 있다. 특히 저출산과 평균수명 연장으로 인한 인구노령화가 이러한 부양수요 증가에 주요한 원인이 되고 있다. <표 3-4>에서 보는 바와 같이, 우리나라는 이미 2000년에 고령화사회에 진입하였으며, 2019년에는 65세 이상 노인의 비율이 14%를 넘어서게 되어 고령사회로 진입하게 될 것으로 보인다. 이러한 고령사회가 주는 의미는 무엇보다도 경제활동인구가 노인을 부양해야 할 부담, 즉, 노인부양비가 급격하게 높아질 것이라는 점이다.

<표 3-4> 노인인구의 증가 추이

(단위: %)

	2000	2002	2019	2026
	고령화사회		고령사회	초고령사회
전체 인구수	47,008	47,640	50,619	50,610
65세 이상 인구수	3,395	3,772	7,314	10,113
65세 이상 노인의 비율	7.2	7.9	14.4	20.0
노인부양비 ¹⁾	10.1	11.1	20.2	29.7
노령화지수 ²⁾	34.3	38.5	102.3	155.9

주: 노인부양비: 부양연령층(15~64세)인구와 피부양 노인연령층(65세 이상)인구비.
(65세 이상인구 / 15~64세 인구 × 100)

노령화지수: 유년층인구에 대한 노령인구 비로 노령화 정도를 나타내는 지표.
(65세 이상인구 / 0~14세 인구 × 100)

자료: 통계청, 『장래인구추계』, 2001.12.

요컨대, 산업화·도시화·핵가족화 등의 일련의 현대화 현상은 가족기능과 가족의 부양의식을 크게 약화시킴으로써 가족에 의한 사적 부양의 제공이 크게 감소하는 결과를 초래하였다. 그러나 이와 반비례하여 노인단독가구, 한부모가구 등 절대적 빈곤의 위험이 높은 가구의 비율이 급속하게 늘어남으로써 부양수요는 크게 증가하였다. 이와 같이, 사적부양의 약화와 부양수요의 증가는 부양의 공백을 초래하게 되었으며, 사적부양을 대체할 새로운 기제, 즉, 공적부양

에 대한 요구를 증가시키게 된 것이다. 국민연금이 성숙되지 않았으며 여타의 사회복지제도가 미비된 우리나라의 경우, 특히 산업화로 ‘탈노동화’되었을 뿐만 아니라 핵가족화와 부양의식의 약화로 ‘탈가족화’된 노인³⁵⁾은 공공부조제도에 서 해결되어야 할 가장 중요한 인구집단이라 할 수 있다.

나. 경제위기와 실업 및 빈곤문제

주지한 바와 같이, 자본주의 경제의 과잉생산, 대량실업자 양산, 불경기 등의 문제에 대응하여 정당화와 사회의 안정화를 위한 국가의 개입이 요구된다. 특히, 공공부조제도를 비롯한 빈곤정책은 경제적 혼란의 시기에 최소한의 안정화 기능을 위하여 도입되거나 확대되는 경향이 있다³⁶⁾. 이러한 점을 감안할 때 1997년 말에 발생한 외환위기로 인한 경제적 위기는 국민기초생활보장제도 형성의 직접적인 촉발요인이 되었다고 할 수 있다.

경제위기 이후 우리사회는 부도, 도산, 폐업, 구조조정 등으로 노동시장이 극도로 위축되어 1997년 11월 2.6%(57만명)이던 실업률이 1998년에는 6.8%(146만명)로 높아졌고, 1999년 2월에는 사상 최고 수준인 8.6%(178만명)를 기록하였다. 다행히도 1999년 3월부터 실업률이 감소하기 시작하여 국기법이 국회를 통과한 2000년 8월에는 3.7%(82만명) 수준에 이르고 있었지만, 문제는 이러한 실업률 하락의 많은 부분이 ‘통계상의 실업률’³⁷⁾ 하락이라는 점과 저소득 장기실업자 비율이 높은 수준을 유지하고 있다는 점이다(표 3-5 참조).

주35) 예컨대, 석재은 외(2000:109)의 연구에 의하면 노인단독가구의 빈곤율은 31.2%로 자녀동거 가구 빈곤율 4.6%에 비해 크게 높게 나타났다.

주36) 미국 공공부조 프로그램 발달과정을 분석한 피븐과 클로드(Piven & Cloward, 1971)에 의하면, 미국의 공공부조는 공공의 혼란기 특히 대량실업으로 혼란이 야기되면 실업자를 구제하기 위해 시작되거나 확대되었고, 혼란이 진정되면 축소된다고 분석했다.

주37) 통계상의 실업률은 과소 추정되는 문제를 지니고 있다. 우리나라의 실업자정의는 지난 1주일간 소득을 목적으로 1시간미만의 일을 하고 있는 자중 구직활동을 하고 있는 자이다. 그러므로 실질적인 실업자인 소위 실망실업자가 배제된다. 또한 임시 실업대책에 참여하고 있는 공공근로자는 취업자로, 직업훈련자는 비경제활동인구로 분류되어 통계상의 실업률 산정에서 제외된다. 1999년의 경우 공공근로로 인한 실업률 하락이 약 1.5%, 직업훈련으로 인한 하락률은 약 0.3%로 추정된다(김미곤, 2001).

<표 3-5> 경제위기 전후의 실업률 추이(1997~2000)

(단위: 천명, %)

	1997	1998				1999				2000			
		1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	
취업자	21,106	19,762	20,244	20,049	19,924	19,105	20,362	20,695	20,962	20,313	21,268	21,395	
실업자	556	1,179	1,481	1,597	1,587	1,749	1,435	1,220	1,011	1,092	840	809	
실업률	2.6	5.6	6.8	7.4	7.4	8.4	6.6	5.6	4.6	5.1	3.8	3.6	
장기실업	6개월 (16.4)	88 (16.4)	213 (13.9)				253 (18.6)				131 (14.5)1)		
실업	12개월	14(2.6)	21(1.4)				52(3.7)				20(2.2)		

주: 1) 2000년 1~10월 평균
 자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 「도시가계조사」

사회보장제도가 미성숙된 상태에서 발생한 대량실업은 ‘사회안전망의 사각지대에 놓인 실업자’^{주38)}를 양산하였다. 1998년 5조 6672억원, 1999년 9조 5439억원의 사회안전망 예산 투입에도 불구하고, ‘사회안전망에 의한 보호율^{주39)}’은 1998년 약 35.0%, 1999년 60.4%에 불과한 수준이다. 이는 사회안전망의 사각지대 비율이 1998년 약 65.0%, 1999년 39.6%에 이르고 있음을 의미한다. 선진외국의 경우 고용(실업)보험, 실업부조, 공공부조만으로 보호하고 있는 실업자 비율이 캐나다 129%, 핀란드 112%, 프랑스 98%, 뉴질랜드 92%, 독일 89%, 호주 82%이다(OECD, 1994). 그러나 우리의 경우는 임시실업대책을 포함해도 여기에 훨씬 미치고 못하고 있었다(표 3-6 참조).

주38) 본 자료에서는 실질적인 실업자 중 소득순위 하위 80%에 해당되는 실업자이면서 사회보장제도(고용보험, 공공부조 등)나 임시실업대책(공공근로, 실직자대부사업 등)에 의하여 보호를 받지 못하는 자로 정의된다. 여기서 실질적인 실업자란 통계상의 실업자와 취업자로 분류되고 있는 공공근로자의 80%, 직업훈련이수 실업자의 합계이다. 그리고 소득순위 하위 80%를 기준으로 한 것은 자발적 실업자의 비율이 약 20%(노동부)인 점과 실업자의 과거소득이 도시근로자 평균소득 이상이었던 자의 비율이 약 20%(도시가계연보이용 추정)이기 때문이다.

주39) 여기에서는 사회안전망 대상 실업자 중 사회안전망 프로그램에 의하여 보장을 받고 있거나 참여하고 있는 실업자 비율로 정의한다.

〈표 3-6〉 사회안전망 프로그램별 월 보호자(실업자 기준)

구 분	사 업 내 용	인 원	
		1998 실적	1999계획 ¹⁾
사회안전망 보호대상자 ²⁾		129.6만명	147.5만명
고용보험	실업급여 수급	9.9만명	22.0만명
임시실업대책	공공근로사업	10.0만명	23.0만명
	직업훈련	6.0만명	7.0만명
	실직자대부사업	7.0만명	10.0만명
공공부조	인턴사원제	2.5만명	2.5만명
	자활보호	7.6만명	19.9만명
	거택보호	2.5만명	4.7만명
합 계		45.4만명	89.1만명
보 호 율 ³⁾		35.0%	60.4%

주: 1) '99년 종합 실업대책안(4월 추경 포함)에 적시된 목표인원을 월 stock인원으로 환산.

2) 사회안전망 보호대상실업자(실질적인 실업자)는 통계상 실업자와 직업훈련이수 실업자, 공공근로자 중 실업자의 합이 80%로 가정

3) 보호율 = 보호실업자 ÷ 사회안전망 보호대상 실업자

자료: 김미곤, 실업대책에 대한 평가 및 개선방안, 한국사회복지정책 학회 춘계 학술대회 자료집, 1999.

이러한 대량실업은 사회적으로나 가정적으로 많은 문제점을 야기했다. 실업의 증가는 소득감소로 이어지고 내수위축, 생산축소로 이어져 다시 실업증가라는 악순환을 초래하였다. 이 과정에서 일부 저소득층 실업자들은 빈곤인구로 전락하였다^{주40)}. 실제로 우리나라의 빈곤율은 경제성장에 따라 지속적으로 감소하는 추세를 보이다가, 경제위기 이후 2배 이상 증가한 것으로 추정되고 있다(표 3-7 참조).

주40) 실업률이 1% 증가할 때 빈곤율은 약 0.89% 증가하는 것으로 나타나고 있다(김미곤 외, 중기 사회안전망 구축방안, 1999).

<표 3-7> 도시근로자 가구의 빈곤 및 소득분배동향¹⁾

구분	빈곤율(%)			지니계수 ⁴⁾	
	최저생계비 ²⁾	중위소득(40%) ³⁾	중위소득(50%) ³⁾		
1996	1분기	4.31	5.10	9.40	0.3059
	2분기	3.25	4.13	8.03	0.3094
	3분기	2.53	4.88	9.80	0.3023
	4분기	2.84	4.51	8.93	0.3177
	연간	3.25	4.71	9.25	0.3104
1997	1분기	3.33	5.11	10.09	0.3080
	2분기	2.71	4.21	8.07	0.2972
	3분기	2.28	4.77	9.32	0.2973
	4분기	2.86	6.15	11.97	0.2922
	연간	2.80	6.15	8.95	0.2995
1998	1분기	6.02	6.77	11.17	0.3183
	2분기	6.68	5.95	10.51	0.3270
	3분기	7.06	6.50	11.33	0.3212
	4분기	5.63	5.79	10.35	0.3092
	연간	6.35	6.34	10.75	0.3191
1999	1분기	8.49	6.47	11.70	0.3374
	2분기	7.88	6.10	10.27	0.3198
	3분기	6.65	6.01	11.07	0.3123
	4분기	6.06	5.49	10.18	0.3316
	연간	7.26	6.05	10.91	0.3260
2000	1분기	6.37	5.97	11.21	0.3191
	2분기	5.40	5.02	9.47	0.3209
	3분기	4.95	5.31	10.06	0.3129
	4분기	4.74	4.73	9.45	0.3157
	연간	5.37	5.21	10.02	0.3175

주: 1) 도시근로자 2인가구 이상의 소득을 기준으로 추정된 것임(1인가구, 농어촌, 자영업가구제외).
 2) 1999년 이전까지 정부는 1인기준 생계비만을 발표했으므로, 1996~98년까지는 본원이 1994년 추정한 가구규모별 최저생계비에 소비자물가상승률을 적용한 빈곤선을 사용하였으며, 1999년이후부터는 정부가 가구별 최저생계비를 발표함에 따라 이를 기준으로 추정된 것임.
 자료: 석재은·김태완, 『빈곤율 및 소득분배동향』, 『보건복지포럼』 통권 제74호, 2002에서 재정리

빈곤에 대한 제도적인 사회안전망이 제대로 구축되지 못한 상태에서 빈곤인구가 급증함으로써 이들은 생존권을 위협받게 되었다. 그 중에서도 특히 고성장, 저실업 시대, 즉, 구인난 시대에는 국가의 현금지원 없이 인력시장을 통하여 그럭저럭 생계를 유지할 수 있었던 자활보호대상자들이 저성장, 고실업시대

의 구직난으로 최소한의 의·식·주마저 해결할 수 없는 상황에 직면하였다. 근로능력이 있는 실업자도 인력시장을 통하여 일을 하지 못하는 상황에서 근로능력이 미약한 이들이 외면당하는 것은 어쩌면 당연하다고 볼 수 있다.

실업은 또한 이혼, 아동·노인유기, 가출, 자살 등의 각종 사회병리현상을 증가시키고, 복지의 기본단위인 가정을 해체시키는 주요한 요인이었다. IMF경제위기 이후 합의이혼과 자살률이 각각 34%^{주41)}, 41%^{주42)} 증가하였고, 거리에는 노숙자들이 해태고, 학교에는 결식아동이 증가하였다. 이러한 가정해체 현상은 장기적으로 잠재적인 성장력을 저하시키고, 공동체적 연대감을 와해시키는 원인이 되었다.

이와 같이, 외환위기로 인해 급격하게 증가한 실업과 빈곤, 그리고 그 결과로 초래된 여러 가지 사회병리현상들로 인하여 기존의 미약한 사회복지체계에 대한 비판과 함께 개선의 요구가 크게 증가하였다. 국민기초생활보장제도도 이러한 배경 하에 형성되었다.

2. 정치적 여건의 변화: 정치적 민주화와 시민사회단체의 역할 증대

정치적 장(場)은 정책과 제도가 투입되고 결정되며 그 산물이 실행되는 공간이라는 점에서 정치적 환경의 변화는 제도의 형성과 성격을 결정하는데 결정적인 중요성을 가진다고 할 수 있다. 특히, 1987년 민주화항쟁 이후의 문민정부, 국민의 정부로 이어지는 정부성격의 변화와 그 과정에서의 정책네트워크 성격의 변화를 의미하는 것이었다. 물론 정책의 성격에 따라 차이는 있겠지만^{주43)}, 이러한 과정에서 정책네트워크는 대통령과 행정조직의 영향력이 상대적으로 이전

주41) '98년 1월부터 10월말까지의 전년 동월 대비

주42) '97년 대비 98년기준임. 남자의 경우는 무려 49%임.

주43) 로위(Lowi), 프랭클린과 리플리(Franklin & Ripley), 짐머만(Zimmerman) 등은 정책의 성격이나 유형에 따라 영향집단이 달라짐을 강조하는 반면, 오도넬(O'Donnell), 슈미터(Schmitter), 에반스(Evans) 등은 정책산출체제나 지배집단의 성격과 영향집단이 달라짐을 강조한다(김석준, 1992). 예컨대, 프랭클린과 리플리의 정책유형과 영향집단의 영향력 연구 결과에 의하면, 분배정책의 경우 관료조직과 의회(위원회), 민간부문의 영향력이 강함에 비해, 재분배정책의 경우 대통령, 의회(전체회의), 이익집단의 영향력이 강한 것으로 나타났다.

과 비교해서—으로 약화된 반면, 국회, 시민사회, 이익집단, 전문가집단의 상대적 영향력이 강화되었다. 특히, 국민기초생활보장제도의 아젠다 형성과정에서는 의회와 시민사회단체의 역할, 대안형성의 단계에서는 한국보건사회연구원과 관련 교수집단을 포함한 전문가집단, 보건복지부·기획예산처·노동부 등의 행정부의 역할, 그리고 정책결정과정에서는 의회와 행정부의 역할이 상대적으로 중요하게 부각되었다. 이와 같이, 기존에는 대통령과 행정부 위주로 결정되던 정책 결정방식은 민주화 이후 참여하는 행위자가 다양화되고 네트워크가 역동적으로 변화하였다(주44).

특히, 사회복지정책은 사회적 수요가 존재하더라도 직접적인 사회적 요구 형태로 표출되지 않으면 정책의제화 되지 못할 가능성이 높다(주45). 이러한 측면을 감안할 때, 국민기초생활보장제도의 형성과 관련해서 시민사회단체의 역할에 주목할 필요가 있다. 즉, 빈민의 수요를 체계적으로 표출시키고 쟁점화를 추진한 주도세력이 시민사회단체, 특히 참여연대였다.

참여연대는 1994년 창립과 더불어 10여 개의 위원회가 조직적 활동을 하었는데 그 중 활발하게 활동하였던 위원회가 사회복지위원회이다. 사회복지위원회는 총체적 체제변혁과 같은 급진적, 이념적 접근 대신에 점진적, 실용적, 정책지향적 접근을 피하면서 구체적 쟁점을 부각시키는 노력을 전개하였다. 당시 사회복지위원회가 가장 역점을 두었던 사업 중의 하나가 국민복지기본선(national

주44) 정책네트워크의 유형은 매우 다양하게 분류된다. 예를 들면, 초기연구에서 카우슨(Cawson 1985)은 정책네트워크를 국가와 사적 영역에서 조직화된 이익 사이의 관계를 나타내는 용어로 규정하면서, 이익대표체의 구조, 이들 집단의 다른 집단과의 관계, 그리고 정책과정에서 기대되는 이들의 역할을 기준으로 세 가지 네트워크 유형-압력다원주의, 후원적 다원주의, 코포티즘-으로 구분하고 있다. 바렌(Waaren 1992)의 경우 포함된 행위자의 수와 유형, 네트워크의 주요한 기능, 그리고 권력의 유형에 따라 정책네트워크의 유형을 국가조합주의, 사회조합주의, 메소코포티즘, 클라이언텔리즘, 집단하위정부, 조합다원주의, 철의 삼각, 정책공동체, 협상경제, 공개이슈네트워크 등으로 분류하고 있다. 본 연구에서는 국민기초생활보장제도의 정책네트워크 유형을 밝히는데 그 목적이 있는 것이 아니므로 특정 네트워크 유형을 상정하지 않는다. 다만, 국가성격변화로 인하여 우리나라의 정책네트워크는 국가조합주의에 가까운 형태에서 이슈네트워크에 가까운 형태로 변화되고 있는 것으로 보인다.

주45) 윌렌스키(Wilensky, 1975)는 60여 개국을 대상으로 조사한 연구결과에서 노동운동이 규모가 크고, 조직화 및 참여의 정도가 강하면 강할수록 복지에 대한 공공지출의 규모가 증대한다는 사실을 밝히면서, 사회적 요구의 표출이 복지정책 결정에 중요한 변수임을 주장하였다.

minimum) 운동이었다. 이 운동은 1994년 한국사회복지정책학회 중심의 헌법소원과 함께 국민기초생활보장법 제정 운동의 단초가 되었다(안병영, 2000).

또한, 1994년 한국사회복지정책학회의 헌법소원은 당시 우리나라의 생계급여 수준이 헌법이 정한 생존권, 행복추구권 등에 미흡한 수준임을 들어 회장 손준규 교수, 한국보건사회연구원의 박순일 박사, 이남진 변호사가 쟁점을 시도하였으나 기각되고 말았다. 한편, 국민복지기본선운동은 기존의 생활보호법체계를 혁파하여 모든 국민에게 최저생계비 이상의 삶을 보장한다는 목표를 분명히 하였으나, 논의가 추상적, 규범적, 선언적 수준에서 맴돌았고, 개념의 명료화, 논리구조의 치밀화, 사업계획의 구체화 수준에 이르지 못하여 실제적 개혁으로 발전하지 못하였다(안병영, 2000). 두 사건의 경우 사회 쟁점화에는 성공하지 못하였으나, 정책적 관심을 촉발했다는 측면에서 국민기초생활보장법 제정의 시발이 되었다는 점에서 중요한 위치를 점한다고 볼 수 있다.

제 2절 국민의식 및 주요 관련 집단의 의식^{주46)}

사회구성원의 의식은 투입의 한 차원으로 직·간접적으로 공공부조정책에 반영된다. 본 절에서는 의식조사 자료를 활용하여 빈곤 및 공공부조와 관련된 국민과 주요 관련 집단의 의식을 분석함으로써 과거 공공부조 가치기반의 변화와 향후 공공부조가 기초하게 될 가치에 대하여 살펴보고자 한다. 2장에서 서술한 바와 같이 의식은 가치의 표출로 이해할 수 있으며 따라서 의식조사 결과를 분석함으로써 한 사회의 가치를 가늠해볼 수 있다.

공공부조는 국민의 일반 세금에 의하여 운영되는 제도이다. 따라서 개인의 기여를 전제로 하는 다른 복지제도보다 좀 더 광범위하게 가치문제가 쟁점화될 가능성이 높다. 우리나라의 경우 계급에 기반한 정당정치가 발달하지 않았고, 아직 국민의 공공부조에 대한 가치 쟁점화가 첨예하지 않지만 국민의 제도에

주46) 본 절에서 국민의식 및 관련 집단의 의식을 분석하기 위하여 주로 2차 자료를 활용하였다. 따라서 시간에 따른 의식의 변화를 보는 데는 많은 한계가 있다. 자료에 대한 설명은 본 보고서의 뒷부분 <별첨 1>에서 자세히 소개하고 있다.

대한 관심과 의식제고가 이루어지면서 공공부조에 대한 국민의 요구 및 지지는 더 활발하고 분명하여질 것이다.

공공부조제도의 가치기반을 국민의식을 분석함으로써, 그리고 일반 국민의 의식에 기초하여 그 의식을 보다 직접적으로 정책결정과정에서 투영시키는 주요 집단의 의식을 분석함으로써 파악하고자 한다. 앞의 장에서 제시된 분석들에 따라 각 개인의 책임귀속성, 책임의 국가이전성, 그리고 국가보호의 수준과 관련된 정책쟁점-수급권 이전, 선정에서의 적격성 수용 정도, 부양의무에 대한 태도, 급여수준으로서 최저생계비에 대한 인식 등-들이 국민의식에서 어떻게 나타나고 있는지 과거 및 최근의 의식조사자료를 활용하여 분석하였다. 가능한 부분에 대해서는 과거와의 비교분석을 시도하였으며 단 자료의 한계가 있는 부분은 최근의 의식양태를 분석하였다.

한편 본 절의 끝에서는 공공부조와 보다 직접적인 관계를 갖는 집단으로 공공부조제도의 일선 집행 인력의 의식분석과, 계층별 의식의 비교분석을 시도하였다. 공공부조와 관련을 갖고 있는 집단 중 제도 집행 인력인 사회복지전담공무원은 정책결정과정 분석에서 의식을 직접 표현하지는 못하지만 여러 가지 방식으로 제도의 개선과 구체적 성격 형성에 영향을 준다. 예를 들어 각종 제도개선 관련 회의에 참석하거나 비공식적인 그들의 경험을 전달하는 기회들을 통하여 그들의 의식은 주요 정책결정자들과 사회적 여론 형성에 영향을 줄 가능성이 높다.

공공정책에 대한 의식에 영향을 주는 여러 가지 요인이 있으나 그 중 계층적 배경은 공공정책에 대한 의식에 상당한 영향을 주는 것으로 알려져 있다. 계층에 따른 의식의 상이성은 정책형성 과정에 참여하는 주요 주체들의 의식을 이해하고 결국 정책의 성격을 이해하는데 도움이 된다.

공공부조제도와 관련된 일선 집행 인력의 의식을 분석하기 위해서는 역시 최근의 자료를 분석하였는데, 사회복지전담공무원을 대상으로 실시된 조사의 원 자료를 분석하였다. 과거에도 사회복지전담공무원을 대상으로 한 설문조사가 없지 않았으나 빈곤이나 공공부조제도에 대한 그들의 의식을 조사내용에 담고 있지 못하였고 따라서 시기별 비교를 하기 어려웠다. 계층별 의식의 상이성 분석은 역시 시기별 비교를 하기에는 관련 연구들이 최근에 몰려 있고, 따라서

시기별 비교보다는 연구들 간의 결과비교를 중심으로 진행하고 연구들의 일관성을 찾고자 하였다.

1. 빈곤 및 공공부조제도에 대한 국민의식

가. 개인의 책임귀속성

1) 빈곤원인과 수급권인정

빈곤의 원인을 무엇으로 보는가는 간접적으로 빈곤에 대한 책임 뿐 아니라 빈자의 공공부조 지원에 대한 권리획득에 대한 의식기초를 반영한다. 빈곤원인에 대한 최근 1999년과 2002년 두 개 조사의 결과는 다음 <표 3-8>과 같다.

<표 3-8> 빈곤원인에 대한 국민의식

(단위: %)

빈곤원인	1999년①	2002년②
게으르고 노력하지 않아서	33.7	34.8
가정환경이 불우해서	13.8	23.1
교육을 받지 못해서	4.2	-
일할 기회가 없어서	7.0	-
경쟁에 뒤처져서	10.7	13.6
운이 없어서	1.6	5.9
사회가 불평등해서(사회가 정의롭지 못해서) ¹⁾	22.3	20.2
기타	6.7	2.5
계	100.0	100.0

주: 1) 1999년 조사는 '사회가 정의롭지 못해서'라는 선택지로 구성되었음.

자료: ① 최균·류진석(2000):328, ② 이태진 외(2003): 326

빈곤원인에 대하여 두 조사결과 모두 '게으르고 노력하지 않아서'라는 개인 원인을 응답한 비율이 높았다. '사회가 불평등해서'라던가 또는 '사회가 정의롭지 못해서'와 같은 사회의 원인을 응답한 비율도 높지만 빈곤원인에 대한 개인 원인의 지적이 적지 않다는 것은 공공부조의 권리성을 획득하는데 있어 국민의

식의 토대가 그리 견고하지 않음을 시사한다.

빈곤원인에 대한 해석으로 흥미로운 것은 빈곤원인에 대한 응답이 연령, 학력, 거주지에 따라 통계적으로 유의미한 차이를 보인다는 것이다. 최균·류진석(2000: 326)은 연령이 낮은 집단이 높은 집단보다, 학력이 높은 집단이 낮은 집단보다 빈곤을 사회구조적 속성에 의한 것으로 보는 비율이 높다는 점을 지적하였다. 공공부조의 권리성에 대한 지지가 학력이 높은 집단을 중심으로 보다 강하게 존재할 가능성을 보여준다.

공공부조 수급을 권리로서 인정하는가와 관련하여 국민의 공공부조 수급권에 대한 의식을 조사 분석한 결과를 보면, 1999년에는 복지에 대한 국민의 권리에 대하여 인정이 67.9%인 것으로 나타났다. 이는 복지에 대한 권리로 보다 넓은 권리의 인정이므로 공공부조에 대한 권리인정과 동일하게 해석하기에는 어려운 점이 있다. 2002년의 조사는 공공부조에 대한 권리인정을 조사하였는데, 권리인정을 찬성한 비율이 59.9%인 것으로 나타났다.

최균·류진석(2000)은 공공부조 제도효과에 대한 의식이 학력별로 다름을 제시하였는데, 공공부조 수급을 시민권으로 보는 의견에 찬성하는 비율은 대졸이상에서 64.6%로 가장 높게 나타났으며, 고졸이 61.7%, 중졸 이하에서 55.6%, 전문대졸에서 54.6%로 나타났다. 학력이 높은 국민의 경우 공공부조의 수급권을 찬성하는 경향이 강하다. 이는 비교적 높은 사회계층에서 오히려 공공부조 수급권 인정이 강한 것을 짐작하게 한다.

시기별로 이러한 권리인정의 수준이 변화된 정도를 파악할 수 없으나 국민의 반 이상이 공공부조에 대한 권리인정을 찬성한 것으로 이해할 수 있다. 그러나 40%정도의 국민은 공공부조의 수급권 행사에 대하여 보다 민감하게 반응할 가능성이 있다.

〈표 3-9〉 공공부조 수급권에 대한 의식

(단위: 명, %)

	전적 반대	약간 반대	그저 그렇다	약간 찬성	전적 찬성	합계
복지가 국민의 정당한 권리로서 주어져야 한다(1999년)	13 (1.6)	269 (27.2)	87 (10.5)	172 (2.8)	537 (65.1)	825 (100.0)
가난한 사람의 부족한 생활비에 대한 요구는 시민으로서 정당한 권리이다(2002년)	127 (12.9)	269 (27.2)	-	427 (43.3)	164 (16.6)	987 (100.0)

주: 1) 1999년 조사는 '사회가 정의롭지 못해서'라는 선택지로 구성되었음.

자료: 최균·류진석(2000): 243, 이태진 외(2003): 329

이러한 우려는 공공부조의 제도 효과에 대한 의식에서도 알 수 있다. 1999년 조사에서는 '복지가 확대될수록 일을 하지 않으려고 할 것이다'에 찬성한 응답 비율이 55.8%였으며, 2002년 조사에서는 '빈곤층에게 국가가 생활비를 지원하면 그에 의존해 일하지 않을 것이다'에 찬성한, 즉, 공공부조의 부정적 효과를 지지한 응답이 42.4%에 이른다. 2002년 조사결과는 공공부조의 효과를 어떻게 인식하고 있는지를 직접 질문한 것으로 적지 않은 국민이 빈민에 대한 생활비 지원에 대하여 부정적인 태도를 보이고 있다.

〈표 3-10〉 공공부조 제도효과에 대한 의식

(단위: 명, %)

제도효과	전적 반대	약간 반대	그저 그렇다	약간 찬성	전적 찬성	합계
복지가 확대될수록 일을 하지 않으려고 할 것이다.(1999년)	98 (11.9)	165 (20.0)	101 (12.2)	346 (41.9)	115 (13.9)	825 (100.0)
빈곤층에게 국가가 생활비를 지원하면 그에 의존해 일하지 않을 것이다(2002년)	89 (9.0)	480 (48.6)	-	360 (36.5)	58 (5.9)	987 (100.0)

자료: 최균·류진석(2000): 243, 이태진 외(2003): 332

2) 선정의 포괄성 및 적격성

2000년 새롭게 시작된 국민기초생활보장제도는 과거 생활보호제도와 달리 근로능력자를 수급대상에 포함시키고 있다.

<표 3-11> 가난한 사람에 대한 복지책임주체에 대한 인식

(단위: %)

조사 시기	개인	가족	친척	이웃·직장·지역사회 ¹⁾	정부		전체		평균 점수 ²⁾
					지방	중앙	N(명)	비율(%)	
1979년 ³⁾	73.4	2.2	1.8	4.3	18.3		2000	100	1.9
1988년 ⁴⁾	60.1	7.2	5.4	10.5	16.8		1014	100	2.2
1994년 ⁵⁾	62.8				37.1		599	100	3.4
1999년 ⁶⁾	28.2	11.3		30.7	29.8		825	100	3.3
2000년 ⁷⁾	36.1	5.2		.9	11.6	46.2	1000	100	3.4

- 주: 1) 김영모(1980)는 직장과 지역사회를 분리된 선택지로, 최균·류진석(2000)은 이웃과 지역 사회를 분리된 선택지로, 안치민(1995)과 이성균(2002)은 이웃만을 선택지로 구성하였음. 비교를 위하여 의미의 동질성을 가진 것으로 판단된 이웃·직장·지역사회를 선택한 비율을 각 조사에서 합산하였음.
- 2) 평균 점수는 정부 5, 이웃·직장·지역사회 4, 친척 3, 가족 2, 개인 1로 환산하여 비율과 점수를 곱한 후 모두 합산액을 100으로 나누어 산출하였음. 점수가 높을수록 국가의 책임이전성이 높은 것으로 해석할 수 있음.
- 3) 김영모(1980). 빈곤에 대한 책임으로 질문이 기술됨. 책임주체로서의 선택지 중 개인+정부가 포함되어있으나 비교를 위하여 이를 제거하고 다른 선택지인 개인, 가족, 조상(친척), 직장, 지역사회, 정부에 대한 응답의 합을 100%로 환산하여 제시하였음. 최고점은 5 점, 최하점은 1점이 됨.
- 4) 한영수(1988): 11. 빈곤에 대한 책임으로 질문이 기술됨. 책임주체로서의 선택지 중 개인+정부가 포함되어있으나 비교를 위하여 이를 제거하고 다른 선택지인 개인, 가족, 조상(친척), 직장, 지역사회, 정부에 대한 응답의 합을 100%로 환산하여 제시하였음.
- 5) 안치민(1995): 225. 서울 및 수도권 성인을 대상으로 실시한 조사 결과임. 안치민의 연구에서는 개인, 가족, 친척, 이웃, 지역사회 등이 하나의 선택지로 묶여 정부와 구분되었음.
- 6) 최균·류진석(2000). 1999년 7월에 조사된 자료 분석 결과임. 가족과 친척이 하나의 선택지로 묶여있음.
- 7) 이성균(2002): 216. 빈곤층의 복지로 질문이 기술됨. 책임주체로서 정부에 대한 선택이 지방과 중앙으로 나뉘어져 있음. 가족과 친척이 하나의 선택지로 묶여있음.

이는 노인, 장애인, 아동과 같이 스스로 생활을 영위할 수 없는 자격있는 빈자(deserving poor)로 지원대상을 한정하지 않고 과거 자격없는 빈민(undeserving poor)으로 간주되었던 이들에 대한 국가의 책임을 인정하는 변화로 의미를 갖고 있다. 과연 우리나라 국민은 자격있는 빈민과 자격없는 빈민에 대한 태도의 차이를 갖고 있는지 그 책임에 대한 인식의 차이는 어느 정도인지를 살펴보았다.

가난한 사람 또는 빈민, 또는 빈곤에 대한 복지책임주체에 대한 의식을 질의한 결과를 시기별 연구에서 인용하여 정리하면 다음과 같다. 가난한 사람에 대한 복지책임주체로서 개인을 응답한 비중은 과거에 비하여 최근으로 올수록 감소하고 있는 반면 정부를 응답한 비중은 증가하였다. 평균 점수는 점수가 높을수록 개인과 정부로 이어지는 연속선에서 정부 쪽으로 또는 사회공동체 쪽으로 그 책임주체를 강조하는 경향이 강하다고 해석할 수 있다. 평균점수를 보면 역시 과거에 비하여 최근으로 올수록 점수가 높아진다.

단, 1994년의 결과는 다소 정부책임을 강조하는 정도가 더 높은데, 이는 서울 및 수도권에 응답한 것에서 연유한 듯 하다. 한편 가족 및 친척의 책임이라는 응답의 비중은 감소경향을 보는데, 비약의 가능성이 있는 해석일 수 있으나 부양무자의 책임에 대한 인식이 낮아지는 것을 암시하는 것으로 보인다.

〈표 3-12〉 실업자에 대한 복지책임주체 인식

(단위: %)

조사 시기	개인	가족	친척	이웃·직장·지역사회	정부		전체		평균 점수
					지방	중앙	N(명)	비율(%)	
1979년 ¹⁾	46.5	1.6	0.4	8.7	42.8		2,000	100.0	3.0
1988년	18.3	3.4	2.4	17.8	58.1		1,023	100.0	3.9
1994년	41.8				58.2		591	100.0	4.0
1999년	18.7	1.0		18.1	62.3		825	100.0	4.1
2000년	24.8	3.4		1.0	10.6	60.2	1,000	100.0	3.9

주: 1) 실업에 대한 책임의식으로 질문이 구성됨.

국민기초생활보장제도에서 대상으로 하는 근로능력자는 근로빈곤층으로 저소득 근로자 외 실업자를 포함한다. 실업자에 대한 복지책임에 대하여 개인, 가족, 친척, 이웃, 지역사회 등의 책임에 대한 응답의 비중은 일정한 경향을 발견하기 어려우나 정부책임에 대해서는 시간이 지날수록 계속지지 응답이 증가하고 있다.

평균점수를 보면 1999년 조사 자료를 분석한 연구에서 가장 높은 점수를 보이다가 2000년에 다시 조금 낮아진다. 1994, 1999, 2000년의 조사에서 선택지 구성이 다르므로 나타난 차이를 비교하는데 주의가 필요하지만 IMF로 인한 실업에 대한 정부책임 의식의 고조와 감소로 이해할 수도 있을 것이다.

실업자복지에 대한 정부의 책임이라는 응답이 증가하는 것에 대하여 공공부조의 선정기준이 자격있는 빈민여부를 넘어서 보다 일반화될 가능성을 보여준다. 그러나 이러한 복지책임주체 인식은 어떠한 형태의 책임인가에 주의를 필요로 한다. 실업에 대하여 일자리 제공에 대한 책임은 강하게 주장하지만 실업자에 대한 생계보장을 주장하는 비율은 낮기 때문이다. 실업에 대한 정부책임의 지지와 달리 실업자에 대한 정부의 금전지원에 대해서는 찬성이 낮는데, 김상균(1994)의 연구에서는 실업자에 대한 금전지원에 대한 찬성이 전체 응답자의 53.9%로 나타났다. 즉, 정부책임의 내용에 따라 아직도 자격있는 빈민과 자격없는 빈민에 대한 구분이 남아있음을 보여준다.

과거 전통적인 공공부조의 대상이었던, 자격있는 빈민을 구성하는 취약계층에 대한 정부의 복지책임 지지는 대체로 빈민이나 실업자에 대한 정부의 책임 지지보다 높은 것으로 인식되고 있다. 실제 국민의식조사에서도 이러한 경향을 보여진다. 노인, 장애인, 소년소녀가장, 질환자 등에 대한 복지책임주체 인식은 다음과 같이 나타났다.

노인복지에 대한 책임주체로 노인 개인을 응답한 비율은 해가 지날수록 줄고 있는 반면 정부의 책임에 대해서는 응답이 증가하는 경향을 보인다. 역시 1994년 서울 및 수도권 성인을 대상으로 한 조사에서는 정부책임에 대한 응답이 높다. 가족 및 친척의 책임이라는 응답도 개인의 책임이라는 응답과 마찬가지로 감소하고 있다. 노인복지에 대한 부양의무자의 의무를 강조하는 의견은 계속 약화되고 있음을 간접적으로 알 수 있다.

〈표 3-13〉 노인에 대한 복지책임주체 인식

(단위: %)

조사 시기	개인	가족	친척	이웃·직장·지역사회	정부		전체		평균 점수
					지방	중앙	N(명)	비율(%)	
1979년	34.2	40.4	0.3	6.6	18.5		2,000	100.0	2.4
1988년	25.2	23.7	3.1	12.6	35.2		1,018	100.0	3.1
1994년	57.9				42.1		591	100.0	3.6
1999년	3.6	38.4		22.9	35.0		825	100.0	3.7
2000년	5.9	19.3		1.6	13.6	59.6	1,000	100.0	4.3

장애인복지의 책임주체에 대해서는 1994년과 1999년, 그리고 2000년만을 비교할 수 있다. 장애인복지의 책임주체에 대한 문항이 1979년과 1988년 조사에는 포함되어 있지 않기 때문이다. 엄격하게 비교하려면 서울 및 수도권 성인을 대상으로 한 1994년 조사를 제외하고 1999년과 2000년, 두개의 조사를 비교할 수 있을 뿐이다. 두개의 조사만 비교함으로써 장애인복지에 대한 책임주체 인식이 특정 방향으로 변화된다고 결론짓기 어렵지만 두개 조사 모두에서 정부책임이라는 응답이 가장 많았으며 2000년 조사에서 다소 증가하였다.

〈표 3-14〉 장애인에 대한 복지책임주체 인식

(단위: %)

조사 시기	개인	가족	친척	이웃·직장·지역사회	정부		전체		평균 점수
					지방	중앙	N(명)	비율(%)	
1979년 ¹⁾	-	-	-	-	-		-	-	-
1988년 ²⁾	-	-	-	-	-		-	-	-
1994년	30.8				69.2		587	100.0	4.2
1999년	1.7	19.9		25.2	53.2		825	100.0	4.2
2000년	2.7	10.6		1.8	12.1	72.8	1,000	100.0	4.6

주: 1) 2) 장애인 복지에 대한 책임주체 관련 문항이 없음.

소년소녀가장의 복지에 대한 책임주체를 어떻게 인식하고 있는가에 대해서도 앞의 장애인 경우와 마찬가지로 1979년과 1988년의 조사에는 관련 문항이 포함

되어 있지 않아 비교분석할 수 없었다. 장애인 복지와 유사하게 언급한 모든 조사에서 정부의 책임이라는 응답이 가장 많았고, 1999년보다 2000년에 정부책임이라는 응답은 증가하였다.

〈표 3-15〉 소년소녀가장에 대한 복지책임주체 인식

(단위: %)

조사 시기	개인	가족	친척	이웃·직장·지역사회	정부		전체		평균 점수
					지방	중앙	N(명)	비율(%)	
1979년 ¹⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1988년 ²⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1994년	27.6				72.4		591	100.0	4.3
1999년	1.0	9.7		38.6	50.7		825	100.0	4.4
2000년	3.0	9.8		2.5	19.1	65.6	1,000	100.0	4.6

주: 1) 2) 소년소녀가장 복지에 대한 책임주체 관련 문항이 없음.

질병자의 경우는 노인, 장애인, 아동과 달리 대표적인 사회취약집단으로 분류되지는 않는다. 그러나 근로능력이 있는가에서는 질병자에 대한 분류가 다른 취약집단과 유사하다. 따라서 질병자 또는 질병에 대한 복지책임주체 응답을 시기별로 비교하였다.

〈표 3-16〉 질병자에 대한 복지책임주체 인식

(단위: %)

조사 시기	개인	가족	친척	이웃·직장·지역사회	정부		전체		평균 점수
					지방	중앙	N(명)	비율(%)	
1979년 ¹⁾	24.6	15.3	0.6	10.1	49.4		2,000	100.0	3.4
1988년	10.2	9.3	2.1	17.3	61.1		1,018	100.0	4.1
1994년	57.1				42.9		581	100.0	3.6
1999년	11.8	35.5		21.2	31.5		825	100.0	3.4
2000년 ²⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-

주: 1) 질병치료에 대한 책임의식으로 질문이 구성됨.

2) 질병자에 대한 책임 관련 문항이 없음.

질병자에 대한 국가책임 응답은 역시 높은 수준에 있었지만 일관성있는 변화 경향을 보이지 않는다. 김영모(1980)는 질병자에 대한 복지책임에서는 당시의 의료보험 도입이 정부의 책임을 한 것으로 보고 나머지 부분에 대한 비정부 즉, 개인과 가족, 다른 공동체의 책임을 강하게 인식한 것으로 해석하였다.

다음으로는 빈민 및 실업자, 그리고 질병자와 노인, 장애인, 소년소녀가장에 대한 복지가 개인책임, 정부책임이라고 응답한 비율을 시기별로 제시하여 영역별 책임귀속에 대한 응답을 비교하였다. 빈민과 실업자에 대한 개인책임을 지적인 응답의 비율은 시기를 막론하고 높은 반면, 노인, 장애인, 소년소녀가장과 질병자에 대한 개인책임을 지적인 응답은 비율이 낮다.

정부책임이라는 응답을 보면, 노인, 장애인, 소년소녀가장의 복지에 대한 정부책임 응답비율이 높다. 실업에 대한 정부책임 응답은 빈곤보다는 높아 다른 인구집단에 대한 정부책임의 지적에 버금간다. 그러나 실업에 대한 정부책임은 앞서 살펴본 바와 같이 생계보장이 아니라 일자리제공을 중심으로 한 정부책임에 한정된 것이므로 그 응답의 비율은 다소 다른 의미를 지닌다.

영역별 개인 및 국가책임에 관한 의식을 보면 전체적으로 선정기준에서 공공부조의 지원을 받을만한가, 즉, 가치있는 빈민인가를 구별하는 경향이 남아있음을 보여준다.

〈표 3-17〉 영역별 개인 및 국가책임에 관한 의식

(단위: %)

조사 시기	빈민		실업		질병자		노인		장애인		소년소녀가장	
	개인	정부	개인	정부	개인	정부	개인	정부	개인	정부	개인	정부
1979년	73.4	18.3	46.5	42.8	24.6	49.4	34.2	18.5	-	-	-	-
1988년	60.1	16.8	18.3	58.1	10.2	61.1	25.2	35.2	-	-	-	-
1994년 ¹⁾	-	37.1	-	58.2	-	42.9	-	42.1	-	69.2	-	72.4
1999년	28.2	29.8	18.7	62.3	11.8	31.5	3.6	35.0	1.7	53.2	1.0	50.7
2000년	36.1	57.8	24.8	70.8	-	-	5.9	73.2	2.7	84.9	3.0	74.7

주: 1) 안치민(1995): 225. 서울 및 수도권 성인을 대상으로 실시한 조사 결과임.

<표 3-18> 근로능력유무에 따른 정부지원에 대한 합의

(단위: 명, %)

	전적으로 반대	약간 반대	약간 찬성	전적으로 찬성	합계	평균 ³⁾
근로능력이 없는 고령자 및 병약자에 대한 국가지원 ¹⁾	4 (0.4)	15 (1.5)	227 (22.6)	757 (75.5)	1003 (100.0)	3.73
근로능력이 있으나 빈곤한 자에 대한 국가지원 ²⁾	63 (6.5)	250 (25.6)	534 (54.7)	129 (13.2)	976 (100.0)	2.75

주: 1) 잘 모르겠음 4case 제외함.

2) 잘 모르겠음 31case 제외함.

3) ① 전적으로 반대 ② 약간 반대 ③ 약간 찬성 ④ 전적으로 찬성으로 처리된 평균값임.

자료: 이태진 외(2003): 324

이태진 외(2003)의 연구에서도 이러한 경향을 보이는 또 다른 조사결과가 제시되고 있다. 근로능력유무에 따른 정부지원에 대한 의식조사결과로, 근로능력이 없는 고령자 및 병약자에 대한 국가지원에 대한 찬성은 98.2%로 높인데 반하여 근로능력이 있으나 빈곤한 자에 대한 국가지원에 대해서는 67.9%의 찬성을 보이고 있다.

나. 책임의 국가이전성: 부양의무에 대한 의식

우리나라에서 공공부조제도와 관련된 쟁점 중 가장 첨예한 논쟁이 이루어지는 사안은 바로 부양의무와 관련되어 있다. 부양의무자 범위를 어디로 할 것인가, 또는 부양의무를 어느 수준으로 설정할 것인가 등이 항상 합의를 얻기 어려운 문제로 남았다. 가족간 유대를 중요시하는 우리나라의 전통이 이러한 논쟁을 강화시키는 배경이 되어왔다.

<표 3-19> 생계부양자 및 노부모 부양 견해

(단위: %)

	부모의 생계부양자 ¹⁾		노부모 부양 견해 ²⁾				
	자녀	스스로 해결	가족	장남	자식 중 능력있는자	스스로 해결	가족과 정부사회
1998	58.2	41.6	89.9	22.4	45.5	8.1	-
2002	53.3	46.3	70.7	15.1	21.2	9.6	18.2

주: 1) 가구주 대상

2) 15세 이상 가구원 대상

자료: 통계청(2002), 사회통계조사, 여유진 외(2002):14에서 재인용.

우리나라의 공공부조제도는 아직 부양의무규정을 담고 있으며 그 부양의무가 사회적 현실, 또는 국민의 의식을 반영하는 것인가에 대한 문제제기는 계속되고 있다. 앞서 살펴본 복지에 대한 책임의식의 변화에서도 가족의 책임을 지적한 응답의 비중은 최근으로 올수록 그 비율이 감소하고 있었다. 그 밖의 조사에서도 국민의 부양의식은 변화되고 있음을 보여준다. 대부분 노인의 부양에 대한 의식 조사를 내용으로 하고 있는데, 우선 경제기획원조사에 의하면, 노부모 부양책임을 장남이 져야 한다는 경우는 1979년의 30.6%에서 1991년 18.3%로 줄어들고 있다. 또한, 통계청 조사결과(2002)를 보면 부모의 생계 부양자중 ‘자녀’의 비중이 53.3%, ‘스스로 해결’은 46.3%로 1998년에 비해 부모의 생계 부양자 중 ‘자녀’의 비중은 낮아진 반면 ‘스스로 해결’은 높아졌다. 또, 부모의 노후생계 책임에 대한 노부모 부양에 대한 견해에서 가족은 70.7%로 ‘가족’의 비중은 낮아진 반면 ‘가족과 정부사회’의 비중은 18.2%로 나타나고 있다(여유진 외, 2003:13~15 참조).

부양대상이 되는 노인들의 의식 또한 변화하고 있다. 예컨대, 한국보건사회연구원에서 실시한 전국 노인 생활실태 조사보고서(정경희 외, 1998)의 조사결과에 의하면, 1994년에는 ‘노후생활비를 스스로 마련해야 한다’는 생각을 하고 있는 노인은 50.8%, ‘국가나 사회보장제도를 기대한다’는 노인은 19.7%, ‘가족·자녀가 책임져야 한다’는 노인은 22.0%로 나타났다. 그러나 4년 후인 1998년에는 ‘노후생활비를 스스로 해결해야 한다’고 생각하는 노인은 67.9%, ‘국가적 차원에서 해결해야 한다’고 생각하는 노인은 24.8%로 크게 증가한 반면, ‘가족·자녀가 책임져야 한다’고 응답한 노인은 5.3%로 크게 줄어들었다.

노인에 대한 가족의 부양의식은 일반 국민에게 있어서나 대상이 되는 노인 본인에게 있어서나 모두에게 약화되고 있다. 빈곤한 노인의 가족은 역시 경제적으로 어려운 상태에 있는 경우가 대부분이어서 공공부조와 관련된 부양의식이나 부양의 가능성은 더욱 낮고 희박할 수 있다.

우리나라의 부양의식은 서구의 그것보다 당연히 높은 수준에 있지만 유교적 전통이 강한 동양권에서 일본보다는 높지만 대만보다는 낮으며 중요한 것은 약화되는 속도도 매우 빠르다는 점이다.

<표 3-20> 노후 생활비 조달 의식의 국제적 추이비교(1980~1995)

소득원	한국		일본		대만		미국		독일	
	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995
자립형(근로기에준비)	40.3	41.9	55.0	46.6	24.7	41.2	60.7	62.1	45.2	32.2
가족의존형	49.4	28.2	18.8	12.8	61.4	41.9	0.6	0.8	6.0	3.8
사회보장의존형	8.2	29.2	21.8	37.7	10.6	16.1	29.1	25.7	45.6	59.3

자료: 日本 總務廳長官官房高齡社會對策室, 1997(平成 9年), 高齡者の 生活と意識, 第4回 國際比較調査結果 報告書. 여유진, 2003:16에서 재인용.

전체적으로 우리나라에서 가족의 부양의식은 빠른 속도로 약화되고 있으며 향후 고령화 등으로 사회적 부양비가 높아질수록 부양의식은 매우 약화될 가능성이 높다. 공공부조에서 부양의무와 관련된 정책적 결정은 이러한 사회적 의식의 변화를 고려하지 않을 수 없을 것이며 부양의무로 실질적인 사회적 책임의 방기가 유지되기는 쉽지 않을 것으로 전망된다.

다. 국가보호의 수준: 급여수준과 실질적인 공동책임 수용수준

공공부조의 수준에 대한 국민의식을 살펴봄으로써 국가책임에 대한 국민의 의식을 알 수 있다. 급여수준 외에도 급여방식을 살펴보는 것도 공공부조의 수급자 권리인정을 가늠하여 볼 수 있는 방안이지만 급여방식에 대한 의식조사는 없었으므로 급여수준에 대한 의식을 현재 급여수준의 기준이 되는 최저생계비에 대한 의식을 통하여 살펴보았다.

다음의 <표 3-24>를 보면 2002년도 2인 가구 최저생계비와 4인 가구 최저생계비에 대해서는 각각 절반 이상의 응답자가 적당하다고 응답하고 있음을 알 수 있다. 구체적으로 살펴보면, 먼저 2인 가구 최저생계비 57만원에 대해서는 110명(11.0%)이 매우 높거나 약간 높다고 응답하였고, 543명(54.2%)이 적당하다고 응답하였으며, 348명(34.8%)은 약간 낮거나 매우 낮다고 응답하였다. 그리고 4인 가구 최저생계비 99만원에 대해서는 170명(17%)이 매우 높거나 약간 높은 것으로 인식하고 있으며, 515명(51.6%)이 적당하다고 응답하였고, 314명(31.4%)이 약간 낮거나 매우 낮다고 응답하였다. 이를 통해 볼 때, 2인 가구의 최저생계비 수준을 4인 가

구의 최저생계비 수준보다 더 낮은 수준으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-21〉 최저생계비 수준에 대한 합의

(단위: 명, %)

가구유형	매우높다	약간높다	적당하다	약간낮다	매우낮다	합계	평균 ¹⁾
2인가구 57만원	10(1.0)	100(10.0)	543(54.2)	316(31.6)	32(3.2)	1001(100.0)	2.74
4인가구 99만원	28(2.8)	142(14.2)	515(51.6)	283(28.3)	31(3.1)	999(100.0)	2.85

주: 1) ① 매우낮다 ② 약간낮다 ③ 적당하다 ④ 약간 높다 ⑤ 매우 높다를 각 비율을 곱하여 점수화함.

자료: 이태진 외(2003): 323.

우리나라에서 기존에 적용 중인 최저생계비는 생존비 보다는 사회의 평균적인 소비를 고려한 최저생계(decent한 수준을 내포함)비이다. 이러한 최저생계비에 대한 국민의 의식은 관대한 수준이라 할 수는 없으나 그래도 많은 국민이 그 수준에 대하여 수용하고 있다.

빈곤 및 공공부조에 대한 국민의식 중 정부책임에 대해서도 다분히 집합적인 인식이 높은 것으로 나타났으며, 급여 수준에 대해서도 현재 적용 중인 최저생계비에 대하여 수용적이다. 그러나 이러한 국민의식에 대하여 이중적인 성격이 있음이 계속 지적되고 있다. 즉, 자신의 책임분담을 담보하지 않은 채 응답한 내용은 집합적인 가치를 갖고 있는 것으로 보일 수 있지만 자신의 책임분담을 고려하게 되면 그 의식은 차이를 보인다는 것이다.

〈표 3-22〉 복지확대를 위한 납세의사

(단위: 명, %)

제도효과	전적 반대	약간 반대	그저 그렇다	약간 찬성	전적 찬성	합계
복지예산을 늘리기 위해 세금을 더 내야한다(1999년).	108 (13.1)	197 (23.9)	221 (26.8)	228 (27.6)	71 (8.6)	835 (100.0)
빈곤층의 복지확대를 위해 세금을 더 낼 의사가 있다(2002년).	104 (10.7)	311 (32.0)	-	490 (50.5)	66 (6.8)	971 (100.0)

자료: 최균·류진석(2000):243, 이태진 외(2003):332

응답자 자신의 책임수행, 책임분담의식은 세금을 더 낼 것인가에 대한 응답을 통하여 살펴볼 수 있는데, ‘복지예산을 늘리기 위하여 세금을 더 내야한다’는 1999년 조사문항에 대한 응답에서는 찬성이 단 36.2%였으며, ‘빈곤층의 복지확대를 위해 세금을 더 낼 의사가 있다’라는 2000년 조사문항에 대한 응답에서는 찬성이 57.3%였다.

빈곤문제에 대한 책임분담 의식을 보다 직접적으로 보여주는 2002년 조사결과를 보면 ‘부족한 생활비 지원을 권리로 인식’하는 응답자 중에서도 20.8%는 빈곤층을 위한 더 이상의 세금분담은 반대하였다. 최균·류진석(2000)의 연구에서도 ‘불우한 사람들을 도와주기 위해 복지예산을 더 늘려야 한다’에 대해 찬성하는 견해가 71.3%로 나타났고 ‘복지예산을 늘리기 위해 세금을 더 내야한다’에 찬성한 견해가 36.2%로 나타나, 복지확충의 필요는 인정하면서도 비용부담에 대해서는 적극적이지 않은 이중적 태도를 보이는 것으로 드러났다.

〈표 3-23〉 빈곤층의 생활비지원의 정당성과 복지확대를 위한 세금납부 태도
(단위: 명, %)

		복지 확대 위해 세금을 더 낼 의사가 있다			
		전적 찬성	약간 찬성	약간 반대	전적 반대
부족한 생활비 지원요구 당연하다	전적 찬성	27명(2.7%)	88명(8.7%)	29명(2.9%)	18명(1.8%)
	약간 찬성	25명(2.5%)	224명(22.2%)	127명(12.6%)	35명(3.5%)
	약간 반대	4명(0.4%)	119명(11.8%)	113명(11.2%)	23명(2.3%)
	전적 반대	10명(1.0%)	51명(5.1%)	34명(3.4%)	25명(2.5%)

주: ‘잘 모르겠다’라고 응답한 경우는 제외하였음
자료: 이태진 외(2003): 338

2. 빈곤 및 공공부조제도에 대한 주요 관련집단의 의식

가. 일선 집행 인력의 의식

1) 개인의 책임 귀속성

가) 공공부조 수급권 인정

사회복지전담공무원이 공공부조 수급을 권리로 인정하는 정도를 분석한 결과, 사회복지전담공무원은 수급권에 대하여 찬성하는 비율이 82%정도로 높게 나타났으며 문항의 내용이 다소 다르지만 이러한 결과는 일반 국민에 수급권 인정보다 높은 것이었다.

〈표 3-24〉 사회복지전담공무원의 공공부조 수급권에 대한 의식

(단위: 명, %)

대상	문항	전적 반대	약간 반대	약간 찬성	전적 찬성	잘모르 겠음	합계
국민	근근히 먹고 살기 어려운 사람이 부족한 생활비 지원을 요구하는 것은 시민의 당연한 권리이다.	127 (12.9)	269 (27.2)	427 (43.3)	164 (16.6)	-	987 ¹⁾ (100.0)
		127 (12.6)	269 (26.7)	427 (42.4)	164 (16.3)	20 (2.0)	1007 ²⁾ (100.0)
전담 공무원	최저생활이 곤란할 정도로 소득이 낮은 사람이 국가에게 부족한 생계비 보조를 요구하는 것은 시민의 당연한 권리이다.	전적 반대	약간 반대	약간 찬성	전적 찬성	보통	합계
		3 (1.8)	26 (16.0)	54 (33.1)	80 (49.1)	-	163 ³⁾ (100.0)
		3 (1.5)	26 (12.9)	54 (26.7)	80 (39.6)	39 (19.3)	202 ⁴⁾ (100.0)

주: 1) '잘 모르겠음' 응답 제외

2) 잘 모르겠음 응답 포함

3) '보통' 응답 제외

4) '보통' 응답 포함

자료: 이태진 외(2003), 국민기초생활보장제도에 대한 국민의식조사 분석자료, 국민기초생활보장제도에 대한 전담공무원 조사 분석자료

그러나 반대의 의견을 표한 응답자도 17.8%가 되어 수급권을 인정하지 않는 사회복지전담공무원도 예상보다 적지 않다. 이러한 의식은 제도의 집행과정에서 상당한 영향을 줄 가능성이 있을 뿐 아니라 수급권과 관련된 정책적 변화에 영향을 줄 수 있는 소지가 된다.

더욱 주의하여야 할 것은 사회복지전담공무원의 경력에 따른 의식차이이다. 사회복지전담공무원으로 근무한 경력이 길어질수록 수급권에 대한 인정이 낮아지는 경향이 있다. 경력별 응답자의 분포차이가 크기는 하지만 5년 이상 근무한 응답자의 16.7%가 수급권 이전에 대하여 반대인 반면 1년 이상 5년 미만의 응답자의 14.1%, 그리고 1년 미만은 0%가 반대하는 것으로 나타났다.

기초보장이 권리로 인정된다는 사실을 포함하여 제도에 대한 이해가 더 충분할 수 있는 경력자들의 의식에서 수급권 인정은 더 취약해지고 있다. 국민기초생활보장제도의 정책적 개선방안을 고민하는 다양한 장에서 일선 집행 인력의 의식이 전달되고 있다. 결국 수급권을 강화하는 정책결정에서 향후 이러한 의식의 작용이 있을 수 있다.

〈표 3-25〉 응답자 경력범주별 공공부조 수급권에 대한 의식

(단위: 명, %)

		전적 반대	약간 반대	약간 찬성	전적 찬성	보통	합계
경력	1년 미만	-	-	2(10.5)	14(73.7)	3(15.8)	19(100.0)
	1~5년 미만	1(1.8)	7(12.3)	19(33.3)	19(33.3)	11(19.3)	57(100.0)
	5년 이상	2(1.6)	19(15.1)	33(26.2)	47(37.3)	25(19.8)	126(100.0)

자료: 이태진 외(2003), 국민기초생활보장제도에 대한 전담공무원조사 분석자료

나) 대상 선정의 적격성

대상 선정의 적격성은 주로 근로능력자와 비근로능력자로 대표되는 자격이 없는 빈민과 자격이 있는 빈민이라는 구분에 따른 정부지원에 대한 수용정도를 의미한다. 근로능력자와 비근로능력자를 대상으로 하는 정부지원에 대한 사회복지전담공무원의 의식은 상이한 것으로 나타났다.

근로무능력자에 대한 정부지원에 대해서는 반대가 1.0%정도로 매우 낮아 대부분의 사회복지전담공무원이 근로무능력자에 대해서는 정부가 지원하여야 한다고 생각함을 알 수 있었다. 이는 일반 국민의 의식수준과 유사하다.

〈표 3-26〉 사회복지전담공무원의 근로무능력자 정부지원에 대한 의식

(단위: 명, %)

대상	문항	전적으로 반대	약간 반대	약간 찬성	전적으로 찬성	잘 모르 겠음	합계
국민	일을 할 수 없을 정도로 늙거나 건강하지 못한 사람에게 국가가 세금으로 생활비를 보조 해주어야 한다.	4 (0.4)	15 (1.5)	227 (22.6)	757 (75.5)	- ¹⁾	1003 (100.0)
		4 (0.4)	15 (1.5)	227 (22.5)	757 (75.2)	4 (0.4) ²⁾	1007 (100)
전담 공무원	일을 할 수 없을 정도로 늙거나 건강하지 못한 사람에게 국가가 세금으로 생계비를 보조 해주는 것은 당연하다	전적 반대	약간 반대	약간 찬성	전적 찬성	보통	합계
		-	2 (1.0)	47 (24.6)	142 (74.3)	- ³⁾	191 (100.0)
		-	2 (1.0)	47 (23.3)	142 (70.3)	11 (5.4) ⁴⁾	202 (100.0)

주: 1) '잘 모르겠음' 응답 제외

2) 잘 모르겠음 응답 포함

3) '보통' 응답 제외

4) '보통' 응답 포함

자료: 이태진 외(2003), 국민기초생활보장제도에 대한 국민의식조사 분석자료, 국민기초생활보장제도에 대한 전담공무원 조사 분석자료

반면 일을 하면서도 가난한, 즉, 근로무능력자에 대한 정부지원은 응답자의 15.8%가 반대하고 있다. 일반 국민의 31.1%가 반대하는 것에 비하면 사회복지전담공무원이 좀 더 근로무능력자에 대한 수급 적격성을 인정하고 있는 것으로 나타났지만 근로무능력자에 비하면 그 적격성 인정이 낮다.

<표 3-27> 사회복지전담공무원의 근로능력자 정부지원에 대한 의식

(단위: 명, %)

대상	문항	전적 반대	약간 반대	약간 찬성	전적 찬성	잘모르 겠음	합계
국민	일을 하면서도 근근이 먹고살기 어려운 사람에게 국가가 세금으로 부족한 생활비를 보조해주어야 한다.	63 (6.5)	250 (25.6)	534 (54.7)	129 (13.2)	-	976 ¹⁾ (100.0)
		63 (6.3)	250 (24.8)	534 (53.0)	129 (12.8)	31 (3.1)	1007 ²⁾ (100)
전담 공무원	일을 하면서도 가난한 사람에게 국가가 세금으로 부족한 생계비를 보조해주는 것이 당연하다.	전적 반대	약간 반대	약간 찬성	전적 찬성	보통	합계
		6 (3.5)	21 (12.3)	76 (44.4)	68 (39.8)	-	171 ³⁾ (100.0)
		6 (2.9)	21 (10.3)	76 (37.3)	68 (33.3)	31 (15.2)	202 ⁴⁾ (99.0)

주: 1) '잘 모르겠음' 응답 제외

2) '잘 모르겠음' 응답 포함

3) '보통' 응답 제외

4) '보통' 응답 포함

자료: 이태진 외(2003), 국민기초생활보장제도에 대한 국민의식조사 분석자료, 국민기초생활보장제도에 대한 전담공무원 조사 분석자료

수급자 선정의 적격성에 대한 의식을 경력범주별로 살펴보면 근무경력이 길수록 근로무능력자에 대한 정부지원을 찬성하는 응답자 비중이 높아지는 경향이 있다. 근로능력자 정부지원에 대한 의식은 경력범주별로 특정의 경향을 보이고 있지 않다.

<표 3-28> 사회복지전담공무원 경력범주별 근로무능력자 정부지원에 대한 의식

(단위: 명, %)

		전적 반대	약간 반대	약간 찬성	전적 찬성	보통	합계
경력	1년 미만	-	-	4(21.1)	13(68.4)	2(10.5)	19(100.0)
	1~5년 미만	-	1(1.8)	17(29.8)	34(59.6)	5(8.8)	57(100.0)
	5년 이상	-	1(0.8)	26(20.6)	95(75.4)	4(3.2)	126(100.0)

자료: 이태진 외(2003), 국민기초생활보장제도에 대한 전담공무원조사 분석자료

〈표 3-29〉 사회복지전담공무원 경력범주별 근로능력자 정부지원에 대한 합의
(단위: 명, %)

		전적 반대	약간 반대	약간 찬성	전적 찬성	보통	합계
경력	1년 미만	-	2(10.5)	5(26.3)	10(52.6)	2(10.5)	19(100.0)
	1~5년 미만	2(3.5)	6(10.5)	20(35.1)	18(31.6)	11(19.3)	57(100.0)
	5년 이상	4(3.2)	13(10.3)	51(40.5)	40(31.7)	18(14.3)	126(100.0)

자료: 이태진 외(2003), 국민기초생활보장제도에 대한 전담공무원조사 분석자료

수급자 선정의 적격성에 대한 의식에서 사회복지전담공무원은 근로능력자의 선정에 대하여 근로무능력자에 비하여 그 적격성을 인정하는 수준이 낮고 근로무능력자의 선정 적격성에 대해서는 경력이 길수록 인정의 수준도 높아지는 경향이 있다. 반면 근로무능력자에 대해서는 경력이 길어져도 적격성 인정이 별로 변화되지 않으며 강한 찬성은 오히려 줄어든다. 즉, 국민기초생활보장제도 일선 인력인 사회복지전담공무원도 수급자 선정의 적격성을 근로능력여부를 기준으로 다소 다르게 받아들이는 것으로 해석된다.

2) 책임의 국가이전성: 부양의무

사회복지전담공무원의 부양의무에 대한 의식은 부양의무규정의 엄격성에 대한 태도 및 현 부양의무규정에 대한 향후 개선 필요성에 대한 의식을 중심으로 살펴보았다. 부양의무에 대한 사회복지전담공무원의 의식은 보건복지부·국민기초생활보장제도 평가단(2001)의 연구를 참고하였다. 이 연구에서 활용한 자료는 on-line상의 e-mail을 활용하여 713명의 사회복지전담공무원을 대상으로 이루어진 조사에서 얻어졌다.^{주47)}

사회복지전담공무원은 부양의무자 범위 및 부양능력판별에서 현 기준이 다소 과하고 이에 대한 개선이 필요하다는 점을 지지하고 있다. 부양의무에 대한 근본적인 부정은 아니지만 현 규정이 강하다는 점에 대해서 공감한 것으로 보인다.

주47) 조사와 관련된 보다 상세한 자료는 “보건복지부·국민기초생활보장제도 평가단, 국민기초생활보장제도의 개선방안, 2001. 11.”을 참조하기 바란다.

다. 특히 부양의무자기준으로 인하여 보호가 필요하지만 보호를 할 수 없는 경우들을 접하면서 부양의무에 대한 규정완화의 의식이 형성된 것으로 이해된다. 동일 조사에서 차상위계층 중 수급신청을 탈락한 경우 그 이유를 물은 결과, 약 45.3%가 “부양의무자의 소득이 발생하였거나 증대하여서”라고 응답하였다.

〈표 3-30〉 부양의무자규정에 대한 전담공무원의 평가

(단위: 명, %)

	대폭완화	조금완화	적당	조금강화	대폭강화	합계
부양의무자범위	58(8.2)	252(35.6)	304(43.0)	78(11.0)	15(2.1)	707(100.0)
부양능력판별소득기준	62(8.8)	247(35.2)	223(31.8)	142(20.3)	27(3.9)	701(100.0)
부양능력판별재산기준	55(7.8)	185(26.4)	258(36.8)	162(23.1)	42(6.0)	702(100.0)

자료: 보건복지부·국민기초생활보장제도 평가단(2001: 21)

그러나 부양의무자 규정에 대하여 현 기준보다 더 강화되어야 한다는 의견도 그리 적지 않아서 부양의무에 대한 의식은 아직도 극단적인 결론을 얻기 어렵다. 전반적으로 부양의무에 대한 필요성은 인정되지만 부양의무자 기준으로 보호를 받지 못하는 지원필요 가구에 대해서는 기준의 개선이 필요하다는 정도로 전담공무원의 의식을 해석할 수 있을 것이다.

3) 국가보호의 수준: 급여수준과 급여방식

선정기준 중 소득기준과 생계급여 수준에 대한 복지전담공무원의 평가를 보면 대체로 적절하다는 의견이 많다. 그러나 선정기준과 생계급여수준이 적절하지 않다고 응답한 비중이 높고, ‘높다’ 또는 ‘과잉’이라는 응답이 각각 14.8%, 30.3%로 나타나 현 급여수준이 높다고 생각하는 전담공무원이 적지 않음을 알 수 있다.

〈표 3-31〉 사회복지전담공무원의 선정기준 및 생계급여수준에 대한 평가
(단위: %)

선정기준	너무 높다	높다	적당하다	낮다	너무 낮다	계
	1.3	13.5	50.6	32.2	2.4	100.0
생계급여수준	매우 과잉	과잉	적절	부족	매우 부족	계
	2.1	28.2	51.6	17.7	0.4	100.0

자료: 보건복지부·국민기초생활보장제도 평가단(2001:18, 72)

급여방식에 대해서는 직접적인 의식을 조사하고 있지 못하지만 수급자를 늘리는 방식으로 현물의 개별급여를 확대하여야 한다는 응답이 많아 간접적으로 현물급여에 대한 지지가 높음을 알 수 있었다.

〈표 3-32〉 수급자를 늘려야 한다면 바람직한 방법(사회복지전담공무원의 의식)
(단위: %)

	재산/소득/부양 의무자 기준 완화	최저생계비 수준을 높임	가구특성을 고려하여 차상위층 개별급여	기준유지· 전담공무원 재량권확대	합계
대도시	28(14.7)	21(11.0)	125(65.4)	17(8.9)	191(100.0)
중소도시	11(16.7)	3(4.5)	37(56.1)	15(22.7)	66(100.0)
농어촌	14(28.0)	5(10.0)	22(44.0)	9(18.0)	50(100.0)
합계	53(17.3)	29(9.4)	184(59.9)	41(13.4)	307(100.0)

자료: 보건복지부·국민기초생활보장제도 평가단(2001:47)

4) 기타

기타에서는 수급자의 급여로 인한 복지의존성 유발, 수급자의 자립에 대한 제도의 효과, 그리고 수급수준에 대한 사회복지전담공무원의 의식을 분석하였다. 분석 자료는 2002년 조사의 원자료(이태진 외, 2003 참조)이다.

사회복지전담공무원은 ‘수급자들에게 국가가 급여를 지급해주면 그에 의존해 열심히 일하려 하지 않을 것이다’라는 예문에 88.6%가 찬성함으로써 공공부조로 인한 복지의존성에 대하여 강한 우려를 갖고 있는 것으로 나타났다. 이는

유사한 예문에 대한 일반 국민 42.4% 찬성에 비교하여 보아도 높은 수준이다.

사회복지전담공무원은 대체로 수급권을 인정하고 있지만 공공부조에 대한 복지 의존성에 대하여 그럴 수 있다는 인식이 강하고 이는 근로능력자에 대한 정부 지원을 보다 소극적으로 지지하도록 하였을 것으로 추정된다.

〈표 3-33〉 사회복지전담공무원의 복지 의존성에 대한 의식

(단위: 명, %)

대상		전적 반대	약간 반대	약간 찬성	전적 찬성	잘 모르 겠음	합계
국민	빈곤층에게 국가가 생활비를 지원하면 그에 의존해 일하지 않을 것이다	89 (9.0)	480 (48.6)	360 (36.5)	58 (5.9)	-	987 ¹⁾ (100.0)
		89 (8.8)	480 (47.7)	360 (35.7)	58 (5.8)	20 (2.0)	1007 ²⁾ (100)
전담 공무원	수급자들에게 국가가 급여를 지급해주면 그에 의존해 열심히 일하려 하지 않을 것이다.	전적 반대	약간 반대	약간 찬성	전적 찬성	보통	합계
		4 (2.4)	15 (9.0)	105 (63.3)	42 (25.3)	-	166 ³⁾ (100.0)
		4 (2.0)	15 (7.4)	105 (52.0)	42 (20.8)	36 (17.8)	202 ⁴⁾ (100.0)

- 주: 1) '잘 모르겠음' 응답 제외
- 2) 잘 모르겠음 응답 포함
- 3) '보통' 응답 제외
- 4) '보통' 응답 포함

자료: 이태진 외(2003), 국민기초생활보장제도에 대한 국민 의식조사 분석자료, 국민기초생활보장제도에 대한 전담공무원 조사 분석자료

복지 의존성에 대한 의식은 역시 경력이 길수록 의존성이 발생할 수 있음에 대하여 보다 많은 찬성을 보이고 있다. 사회복지전담공무원들은 공공부조가 국가에 대한 의존을 초래한다고 생각하는 비중이 높고 또한 근무시간이 길어질수록 복지 의존성에 대한 지지가 더 강한 것으로 보인다.

〈표 3-34〉 사회복지전담공무원 경력범주별 복지의존성에 대한 의식

(단위: 명, %)

		전적 반대	약간 반대	약간 찬성	전적 찬성	보통	합계
경력	1년 미만	-	2(10.5)	9(47.4)	2(10.5)	6(31.6)	19(100.0)
	1~5년 미만	-	4(7.0)	27(47.4)	14(24.6)	12(21.1)	57(100.0)
	5년 이상	4(3.2)	9(7.1)	69(54.8)	26(20.6)	18(14.3)	126(100.0)

자료: 이태진 외(2003), 국민기초생활보장제도에 대한 전담공무원조사 분석자료

사회복지전담공무원은 공공부조제도의 효과에 대해서도 부정적인데, 국민기초생활보장제도가 수급자들의 빈곤탈피와 자립에 효과가 있을 것이라고 응답한 비율이 46.8%로 일반국민보다도 공공부조제도의 효과에 대하여 부정적이다.

〈표 3-35〉 사회복지전담공무원의 공공부조제도 효과에 대한 의식

(단위: 명, %)

대상		전적 반대	약간 반대	약간 찬성	전적 찬성	잘모르 겠음	합계
국민	가난한 사람에게 국가가 부족한 생활비를 보조해 주고 일자리를 마련해 주면 자립에 도움이 될 것이다.	10 (1.0)	35 (3.5)	498 (49.9)	455 (45.6)	-	998 ¹⁾ (100.0)
		10 (1.0)	35 (3.5)	498 (49.5)	455 (45.2)	9 (0.9)	1007 ²⁾ (100)
전담 공무원	국민기초생활보장제도는 수급자들의 빈곤 탈피 및 자립에 효과가 있을 것이다.	전적 반대 20 (16.1)	약간 반대 46 (37.1)	약간 찬성 42 (33.9)	전적 찬성 16 (12.9)	보통 -	합계 124 ³⁾ (100.0)
		20 (9.9)	46 (22.8)	42 (20.8)	16 (7.9)	78 (38.6)	202 ⁴⁾ (100.0)

주: 1) '잘 모르겠음' 응답 제외

2) 잘 모르겠음 응답 포함

3) '보통' 응답 제외

4) '보통' 응답 포함

자료: 이태진 외(2003), 국민기초생활보장제도에 대한 국민의식조사 분석자료, 국민기초생활보장제도에 대한 전담공무원 조사 분석자료

근무기간별로 사회복지전담공무원의 공공부조제도 효과에 대한 의식도 다소 달라, 근무경력이 짧을수록 제도가 효과적일 것이라는 응답의 비중이 높다. 그러나 해당 사례의 수가 적어 단정하기는 어렵다.

〈표 3-36〉 사회복지전담공무원 경력범주별 제도 효과에 대한 의식

(단위: 명, %)

		전적 반대	약간 반대	약간 찬성	전적 찬성	보통	합계
경력	1년 미만	1(5.3)	2(10.5)	4(21.1)	3(15.8)	9(47.4)	19(100.0)
	1~5년 미만	7(12.3)	12(21.1)	13(22.8)	3(5.3)	22(38.6)	57(100.0)
	5년 이상	12(9.5)	32(25.4)	25(19.8)	10(7.9)	47(37.3)	126(100.0)

자료: 이태진 외(2003), 국민기초생활보장제도에 대한 전담공무원조사 분석자료

나. 계층별 의식

빈곤 및 공공부조제도에 대한 국민의식은 민주주의 사회에서 제도형성과 제도 변화에 선거를 통하여 직간접적으로 반영될 수밖에 없다. 그러나 국민의식은 특정 집단에 의하여 보다 직접적으로 전달된다. 그 중 하나의 방식으로 정책결정과정보다 적극적으로 관여하게 될 중간엘리트집단을 통한 의식의 반영이다. 따라서 국민의식의 전달은 중간층의 의식을 통하여 각색되어 전달될 가능성이 높다.

일반적으로 중간층의 의식은 보다 진보적이며 선도적인 것으로 알려져 있다. 특히 신사회운동의 반전으로 중간계층의 중요성은 더욱 커지고 있다. 물론 중간층의 내적 이질성에 대한 문제제기도 있어 중간층을 하나의 성격으로 규정하는 것은 다소 위험할 수 있으며(조돈문, 1996) 계급적 지위보다는 개인의 사회적 태도가 복지의를 결정하는데 더욱 중요하다는 주장도 있다(Papadakis, 1992, Beck, 1994, 이성균, 2002:211에서 재인용). 그러나 중간층의 의식을 확인하는 것은 의식의 반영가능성이 높은 집단의 의식 확인이라는 차원에서는 나름의 의미를 갖는다.

우리나라의 빈곤 및 공공부조제도에 대한 의식에서도 중간층의 특성이 나타나는

지를 살펴보고자 한다. 빈곤과 공공부조제도로 한정하여 의식을 분석하기 어려운 연구들은 복지에 대한 국가의 책임을 인정하는 수준이 계층별로 어떻게 달라지는지를 중심으로 의식을 분석하였다. 중간층을 단지 학력과 소득계층으로서의 중간층으로 한정하는 분석을 하게 될 것이어서 중간층을 대변하는데 한계가 있다. 이는 이 부분의 분석이 2차 자료의 활용을 전제로 한 것으로 극복하기에는 어려움이 있다.

중간계층별 의식은 주로 선행연구에서 정리된 부분을 재검토하는 방식으로 분석하였다. 앞에서 분석한 자료는 계층별 분석을 위해서 필요한 충분한 사례수를 확보할 수 없고 이러한 분석에 적절한 원자료를 확보할 수 없었기 때문이다.

1979년 조사한 자료를 분석한 김영모(1980)의 연구는 중간계층이 국가개입형을, 하층이 자유방임형을 지지하는 경향이 있음을 보여주었다. 반면 1993년의 조사결과를 분석한 김상균(1994)의 연구에서는 하층이 국가개입형을 더 지지하는 것으로 나타났고 상대적으로 중상층의 국가개입형에 대한 지지는 낮은 것으로 나타났다. 그러나 이 시기 다른 연구들은 주로 중간계층 또는 중간계급이 다른 집단과 비교하여 친복지적, 진보적 의식을 갖는다는 점을 지지하고 있다.

수도권 성인을 대상으로 1994년 설문조사된 자료를 기초로 김영란(1995)은 계급적 지위가 높을수록 세금 및 복지비용의 증가를 지지하고 복지제도의 사회적 효과에 대하여 긍정적인 태도를 보인다고 하였고, 안치민(1995)도 동일 자료를 분석하여 구중간계급은 신중간계급과 달리 공적복지에 대한 선호가 강하며 노동자계급보다도 오히려 공적복지를 지지한다고 주장하였다.

중간층 또는 중간계급의 의식이 진보적인 성격을 갖는 것으로 다른 계층 또는 다른 계급과 차별화된다는 앞의 연구결과들과 다른 주장도 있다. 김희자(1999:123)는 수도권지역 거주자를 대상으로 설문 조사된 자료에 근거하여 사회보험이나 공공부조제도에 대한 전반적인 지지도에서는 계급별로 차별적인 태도를 보이지 않는다는 점을 주목하여, 이러한 사실이 '우리나라는 복지국가로의 충분한 성장단계에 있지 않으며, 대중들은 복지국가로의 진입이 갖는 당위성을 공유한다는 점에서 기인한다'고 설명하였다.

한편 이성균(2002:218)은 중간계급뿐 아니라 실업자도 높은 수준으로 국가의 복지책임을 지지한다고 분석결과를 제시하고, 이는 경제위기의 파급효과가 대부

분의 봉급생활자들에게 확대된 시대의 현황을 나타낸다고 해석하였다. 또한 공적부조관련 집단(빈곤층과 실업자)의 복지에 대하여 고용주와 다른 계급의 차이가 확연하다고 설명하고, 복지수혜집단의 적절성에 대한 논쟁에서 고용주/피고용인이 계급적 경계가 될 것임을 지적하였다(이성균, 2002:219). 국가를 복지책임주체로 보는가 여부를 종속변수로 각 요인들의 영향을 로지스틱 분석한 결과, 학력에서 대학이상이 유의미하게 긍정적인 영향을, 계급적 지위에서 중간계급과 실업자, 비경제활동인구가 유의미하게 긍정적 영향을 준 것으로 나타났다.

조돈문(2001:171~184)의 연구에서는 실업자와 빈곤층이 복지 대상자로서 적절인가에 대한 의식에서 모든 계급에서 그 적절성을 인정하는 수준이 낮았다. 또한 복합지수로 측정된 복지의식에서도 계급간 차이가 유의미하지 않게 나타났다. 단 뿌뿌부르주아가 소유계급임에도 불구하고 일정 정도 친복지성향을 보인다라는 점은 인정되었다. 한편 비소유계급인 중간계급과 노동계급 사이에서 균열이 보이지 않는다는 사실도 발견할 수 있었다.

최균·류진석(1999:248)은 빈민, 실업자, 질병이 있는 사람, 학교에 못 다니는 사람, 노인, 장애인, 소년소녀가장에 대한 복지책임이 개인에게 있는가 또는 정부에 있는가를 가족과 친척, 지역사회 등으로 이어지는 연속선에서 점수화하여 7점에 가까울수록 개인책임을, 37점에 가까울수록 정부책임을 지지하는 것으로 처리하고, 각 집단별 복지책임소재에 대한 인식을 분석하였다.

이 연구에서는 학력별로는 차이가 유의미하여 고학력일수록 정부책임을 지지하는 경향이 있었으며 소득수준별로는 중간층의 정부책임지지가 다소 높으나 유의미한 수준이 아닌 것으로 나타났다.

계층별 공공부조에 대한 의식차이는 연구에 따라 지지되기도 하고 지지되지 못하기도 하였다. 중간층만이 공공부조제도에 대한 정부책임을 지지하는 정도가 높은 것이라고 하기는 어려우며 중간층 내에서도 자본을 소유하였는가에 따라 달라질 수도 있겠으나 단 다른 계층과 차이가 인정되지 않더라도, 또는 중간층내 집단간 지지도가 다소 상이하더라도 전체적으로 중간층이 정부책임에 비하여 비교적 높은 지지를 보이고 있다는 점은 많은 연구에서 지지되고 있는 듯하다.

〈표 3-37〉 집단별 복지책임주체에 대한 인식

		사례수	평균	표준편차	F
학력	중졸 이하	45	23.889	6.365	10.635*
	고졸 이하	298	24.893	6.115	
	대졸 이상	482	26.647	5.802	
소득수준	50만원 미만	64	24.844	5.891	0.467
	50~100만원 미만	246	25.821	5.629	
	100~150만원 미만	254	25.976	6.440	
	150~200만원 미만	101	25.644	6.693	
	200만원 이상	73	25.616	5.584	

자료: 최균·류진석(1999:248)

3. 소결: 의식분석 결과의 해석과 함의

본 절에서는 앞서 살펴본 의식 분석에서 얻어진 결과들을 본 연구의 분석틀인 개인의 책임귀속성, 책임의 국가이전성, 그리고 국가보호의 수준별로 정리하고자 한다. 개인의 책임귀속성은 빈곤의 원인 인식, 공공부조에 대한 권리인정, 선정대상에서 근로능력자에 대한 인정 차이 등이 논의된다. 책임의 국가이전성은 주로 부양의무에 대한 인식을 비롯한 가족의 책임과 국가책임의 수용수준이 다루어지며, 국가보호의 수준은 현행 최저생계비에 대한 의식을 중심으로 의식 분석 결과를 정리한다.

각 분석의 내용별로 이러한 결과들이 공공부조제도에 주는 함의를 함께 정리하고자 한다. 앞서 지적한 바와 같이 국민의식은 공공부조제도의 형성과 변화에 영향을 줄 것이지만 실질적인 반영은 정책결정과정에서 참여하는 주체들의 힘의 작용으로 결정된다. 즉, 직접적인 국민의식의 제도 결정력은 설명하기 어렵지만 적어도 이러한 국민의식에서 벗어난 제도적 설계는 그 기반이 취약한 것이 될 가능성이 높다.

가. 개인의 책임귀속성

빈곤원인에 대한 국민의식 분석결과는 최근의 시기로 제한된 것이지만 대체로

개인이 ‘게으르고 노력하지 않아서’라는 개인차원의 원인 지적이 적지 않다. 그러나 ‘사회가 불평등해서’, ‘운이 없어서’, ‘일할 기회가 없어서’와 같은 사회적 원인에 대한 지적도 적지 않다. 가난한 사람에 대한 복지책임을 개인에게서 찾는 응답 비율이 계속 감소하고 반면 정부책임에 대한 응답비율이 계속 증가하고 있지만 빈곤원인을 개인차원에서 바라보는 의식이 약하지 않다는 사실은 주목할 만 하다.

가난한 사람들이 생활비를 요구하는 것이 권리라는 인정이 2002년 조사에서 응답자의 60%정도에 이르고 있지만 이러한 도덕적인 응답은 사실 위의 빈곤원인에 대한 의식과 같이 보다 앞서 전제가 되어야 할 의식들로 지지되어야 할 것이다. 그렇지 않다면 권리인정이라는 것은 취약한 명목상의 태도가 된다.

공공부조 수급권에 대한 인정에서 사회복지전담공무원은 일반 국민에 비하여 그 인정의 수준이 높지만 경력이 길수록 인정하는 전담공무원의 비율이 낮아지고 있다. 제도를 집행하는 일선 인력들 중 수급권을 인정하는 이들의 비중이 높은 것은 수급권을 강화할 수 있는 제도적 보완을 지지할 것이지만 이러한 의식이 경력에 따라 다르므로 시간이 지나도 이러한 지지가 유지될 수 있을지에 대해서는 장담하기 어렵다. 수급권 인정이 경력이 길수록 어려운 것인지 아니면 더 이전에 배치된 인력일수록 수급권 인정이 약한 것인지는 좀 더 추가적인 조사 및 분석을 필요로 하는 것이지만 전담공무원의 수급권에 대한 인식이 모두에게서 동일한 것이 아님은 분명하다.

공공부조에 대한 개인책임귀속성을 보다 분명하게 보여주는 한 단면은 선정대상에서 근로능력자에 대한 인식이 어떠한가와 관련된다. 전통적으로 오랜 동안 복지대상은 ‘자격이 있는 빈민’과 ‘자격이 없는 빈민’으로 분류되는 경향이 있었으며 자격이 없는 빈민은 근로능력을 갖고 있는 빈민으로 대표되었다. 우리나라 국민의식조사 결과에서 보면 실업자에 대한 복지책임을 개인에게 있다는 응답이 계속 떨어져왔다. 이로 보면 근로능력자에 대한 지원이 넓게 인정되고 있는 듯하나 빈민과 실업자에 대한 복지에 대한 개인책임 지적은 노인, 장애인, 소년소녀가장에 비하여 매우 높은 수준에 있어 아직도 자격이 있는 빈민과 자격이 없는 빈민에 대한 구분이 국민의식에 살아있음을 보게 된다.

사회복지전담공무원에게서도 근로무능력자에 비하여 근로능력자는 복지대상

으로 그 적격성이 인정받는 수준이 약하다. 물론 일반 국민의 의식과 비교하면 근로능력자에 대한 정부지원의 당위성 인정이 다소 높지만 근로무능력자에 비하여 그 적격성 인정은 낮다.

실업자에 대한 국가지원도 일자리제공에 대해서는 국가책임 인정이 높으나 생계비를 지원하는 것에 대해서는 비교적 엄격하다. 즉, 근로능력자에 대한 개인책임의 지적이 높을 뿐 아니라 국가지원의 형태도 노동할 기회를 제공하는 것을 우선시하는 경향이 강하다.

공공부조와 관련하여 개인의 책임귀속성은 약화되는 과정에 있지만 우리사회에서 여전히 공고하다. 향후 근로능력자에 대한 지원의 설계와 강화에서는 이러한 국민의식이 어려움의 원천으로 작용할 것으로 예상된다.

나. 책임의 국가이전성

빈곤에 대한 복지책임이 정부에 있다는 응답은 계속 증가하고 있으며, 1979년 조사결과를 제외하고는 개인뿐 아니라 가족에게 책임이 있다는 응답도 계속 감소하고 있다. 더 직접적으로 부양의식을 묻는 조사결과에서도 노인 또는 부모에 대한 부양의식은 전 국민의 의식에서, 그리고 노인 당사자의 의식에서도 점점 약화되고 있다. 이러한 의식의 변화는 부양가능성이라는 현실을 역시 반영하고 있다고 판단된다.

서구 국가와 비교하면 아직도 부양의무에 대한 인정수준이 높지만 비슷한 유교주의 국가에서는 빠른 속도로 부양의식이 약화되고 있었다. 핵가족화와 고령화 등으로 부양의식은 계속 약화될 것임이 자명하다. 이러한 의식의 변화가 아마 부양의무자 기준 변화에도 반영되었을 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고 아직도 우리나라의 공공부조제도에서 부양의무에 대하여 강한 강제가 이루어지고 있다. 이러한 판단은 부양의무자 규정으로 인한 선정 기준 부적합 사례가 적지 않기 때문이다. 부양의무를 미풍양속의 지킴이로 미화할 수 있는 수준에 있는지, 아니면 공공부조의 의미를 구현하기 위한 일단의 변화를 시도하여야 할지에 대해서 전면적인 검토가 필요한 부분이다.

다. 국가보호의 수준

국가보호의 수준은 공공부조 급여수준이 생존유지를 위한 수준인가, 아니면 기초적인 생계유지를 위한 수준인가로 거칠게 구분할 수 있을 것이다. 국가보호 수준에 대한 국민의식은 기존의 공공부조 각종 기준에 반영된 최저생계비에 대한 것으로 한정하여 분석할 수밖에 없었다. 최저생계비 자체의 수준에 대해서 저급성 비판과 너무 호의적이며 비현실적이라는 비판이 공존하고 있으나 국민의식조사결과에서는 국민들이 비교적 수용적인 것으로 나타났다. 2002년을 기준으로 기존의 최저생계비가 높다는 응답은 11~17%수준에 그치고 있다. 급여수준에 대한 적절성 인정에 대해서는 사회복지전담공무원의 인식조사에서도 동일한 결과를 보이고 있다. 기존의 급여수준이 적절하다고 응답한 사회복지전담공무원의 비율이 높지만 현 수준이 높거나 낮다고 응답한 비율도 적지 않아 급여수준의 변경과 관련된 정책결정에는 여러 가지 이견이 존재할 가능성이 높다.

최저생계비로 표현된 공공부조 수준을 생계비수준으로 이해한다면 우리나라 국민들은 국가 책임의 공공부조에서 생계비수준의 보장을 수용한 것으로 이해된다. 그러나 주의할 것은 동일 조사대상의 약 42%의 응답자가 빈곤층의 복지 확대를 위해 세금을 더 낼 의지가 없다고 답한 것이다. 이는 공공부조의 수준에 대한 호의적 태도와 달리 만약 공공부조의 수준향상으로 인한 부담을 함께 공유할 의사가 매우 약함을 의미하며 공동체의 표현으로서 정부를 바라보기 보다는 국민과 유리된 정부, 별도의 책임주체로 인식한 것이다.

정부의 지원 수준은 결국 세금을 통하여 국민의 분담과 무관하지 않으므로 국민의 분담의지의 빈약함은 실질적인 수준 유지 및 향상이 쉽지 않을 것임을 시사한다.

IMF로 빈곤이 단지 개인의 무능이나 나태함으로만 발생하는 문제가 아니라 는 점이 비교적 넓게 공유될 수 있었다. 이 경험은 빈곤 및 공공부조제도에 대한 국민의 의식을 변화시켰을 것이다. 빈곤 및 공공부조에 대한 국민의식은 전반적으로 개입주의적인 방향으로 변화되고 있지만 빈곤원인에 대한 태도, 근로능력자에 대한 선정기준의 엄격한 적용, 빈곤해결의 부담에 대한 분담의식의

빈약성 등에서 다분히 자유주의적인 특성을 보이고 있다.

국민의식의 변화에도 불구하고 아직 강제로 남아있는 자유주의적 가치가 국민의식에 남아있으며, 이러한 현상이 공공부조제도를 둘러싼 쟁점들의 처리에서 영향을 주게 될 것으로 보인다.

국민의식을 조사 분석한 여러 연구들은 국민의식이 집단에 따라 차이가 있으며 특히 중간계층의 진보성을 지적하였다. 즉, 국민의식이 변화되고 있지만 그 중에서도 중간층의 진보성이 두드러지며 이 중간층의 계몽적인 활동 및 전문가로서의 참여 등이 정책결정에 더 크게 영향을 줄 것이라는 점을 암시하고 있다. 공공부조의 형성과 변화에서도 중간층의 진보성이 반영된 경험이 없지 않다. 국민기초생활보장제도 형성과정에서도 시민단체, 단체 성원으로서의 중간층의 영향이 적지 않았다.

그러나 국민일반의 의식을 토대로 하지 않은 일부 집단의 진보성은 지속적인 힘을 얻기 어렵다. 즉, 중간층의 진보성은 정책의 변화를 통하여 국민의식의 변화를 확보하는 방식으로만 지지될 수 있다. 또한 중간층의 진보성은 경기악화 등으로 의식의 진보적 방향으로의 변화를 보이고 있는 다른 집단, 예를 들면 실업자등과의 연대를 통하여 보다 강하게 작용할 수 있을 것이다.

공공부조를 둘러싼 다양한 입장의 정책결정자들은 국민의식에 민감하게 촉각을 세우고 있으며 그들의 입장을 구체화시키면서 국민의식에 기초한 또는 기초한 것으로 포장하는 작업을 하게 될 것이다. 공공부조의 발전을 위해서는 실질적인 국민의식의 고려가 정책적으로 반영되고 또한 정책이 국민의식의 계몽을 병행하는 그러한 양방의 긍정적인 환류가 지속되어야 한다.

제 4장 국민기초생활보장제도 형성과정에서의 가치지향적 쟁점 및 제도적 반영

제 1절 국민기초생활보장법 제정과정에서의 가치지향적 쟁점

1. 국민기초생활보장법 제정 이전 공공부조제도의 쟁점

우리나라 역시 공공부조제도는 어떤 사회복지제도보다 앞선 1962년 생활보호 제도라는 이름 하에 성립되었다. 이는 전후 절대빈곤의 만연과 쿠데타 이후의 사회적 불안정 상황에서 최소한의 안전판 역할을 하는 것이었다. 다른 사회복지제도가 거의 전무한 상태에서 생활보호제도는 민간의 자선활동과 함께 근로 무능력자의 빈곤에 대처하는 거의 유일한 수단이었던 것이다. 그러나 이후 국가주도의 경제성장 속에서 생활보호제도의 존재는 대부분 사람들과는 유리된 채 국가에 의해 주어지는 시혜프로그램^{주48)} 정도로 인식되어 왔다^{주49)}.

따라서, 적어도 1990년 이전의 공공부조제도로써의 생활보호제도는 첫째, 개인의 책임성을 극대화시킨다는 측면에서 근로능력이 있거나 부양의무자(가족)^{주50)}가 있는 경우는 거의 절대적으로 선정에서 배제시켰으며, 둘째, 급여에

주48) 초기 생활보호제도에서 65년부터 78년까지는 보호대상자에게 양곡만을 현물로 지급하여 오다가 1979년에 연탄가 차액보호와 중학생 자녀를 위한 수업료 지원을 추가하였다(박연수, 1980).

주49) 1965년 당시 총 사회보장비는 57.5억원으로 GDP 대비 0.71%였으며, 이 중 공공부조지출이 차지하는 비중이 73.6%에 이르렀다. 그러나 공공부조지출이 사회보장비에서 차지하는 비중은 이후 계속 감소하여 1980년에는 전체 예산 5,539.2억원의 29.6%를 차지하였다(서재석, 1981, 표 1 참조).

주50) 생활보호법 시행령 제1조 내지 제4조에 규정에 의하면 “부양의무자가 있어도 부양할 능력이 없는 자”란 부양의무자가 남자로서 65세 이상, 여자로서 50세 이상, 심신장애로 인해 근로능력이 없는 경우, 그리고 실직 기타 생활수단의 상실로 인하여 본인 또는 그 부양가족의 생계가 극히 곤궁하여 보호기관의 보호를 받지 아니하고는 생계의 유지가 곤란한 경우로 제한하고 있다.

있어서는 ‘최저생활’에 대한 어떠한 기준도 없이 국가의 예산한도 내에서 급여를 제공하였다(주51). 그 결과 선정과 급여 간에 모순이 발생하게 된다. 재가보호 대상자의 법정요건은 연령 65세 이상의 노쇠자, 연령 18세 미만의 아동, 임산부, 불구, 폐질, 상이, 기타 정신 또는 신체의 장애로 인하여 근로능력이 없는 자, 기타 보호기관이 본법에 의한 보호를 필요로 한다고 인정하는 자로 정하고 있다. 즉, 생활보호제도의 요보호대상자가 되기 위해서는 근로능력이 없어야 함을 명시하고 있는 것이다. 그러나 1980년 당시 생활보호대상자(1979년 4월 1일 조사) 176.9만명(총인구의 4.7%) 중 생활무능력자로 분류되는 거택보호대상자는 26.9만명(총인구의 0.7%)에 불과하고, 나머지 150만명(총인구의 4%)은 근로능력이 있는 영세민으로 분류하여 급여에 차등을 두고 있었다(박연수, 1980). 결국 선정에 있어 근로무능력의 조건을 내세우면서도 급여에 있어서는 대다수의 빈민을 근로유능력자로 분류하고 있는 것이다. 이는 선정에 있어서는 개인과 가족의 책임을 극대화시키기 위해 근로능력이 있는 빈민을 우선적으로 제외시키면서도, 급여에 있어서는 국가보호의 수준을 최소화하기 위해 대부분의 근로무능력 빈민을 근로능력 있는 영세민으로 분류하고 있는 것이다.

요컨대, 초기 생활보호제도는 다음과 같은 특징을 가지고 있다고 할 수 있다. 첫째, 공공부조제도를 “자기능력으로 생활을 유지할 수 없는 자에 대하여 국가가 그 궁핍한 정도에 따라 경제적 원조를 제공하는 제도”(손창달, 1978)로 정의함으로써 근로능력 있는 자를 일차적으로 제도로부터 배제하고 있다. 이는 근로능력있는 빈민에 대해서는 자신에게 책임을 전가하는 간접적인 방식이라 할 수 있다. 둘째, 근로무능력자에 대한 국가의 책임은 인정하되 이를 “최후의 의존할 터전”으로 규정함으로써 공공부조 수급 이전에 자력이나 가족(부양의무자)에 대한 책임을 전제하고 있다. 즉, 공공부조는 “자본주의사회의 생활원칙으로서의 자조와 자립, 사유재산제도에 의한 사적인 생활유지의 노력을 전제로 하여, 그 자산과 능력의 활용, 민법상의 부양의무자의 부양, 타법우선으로서의

주51) 1978년 당시 보사부 사회보장심의위원이던 손창달은 “생활보호의 재원은 매회계연도의 정부 일반예산의 범위에서 이를 계정하여, 보호의 수준을 책정하고 있다”고 밝히고 있다(손창달, 1978).

사회보험, 예방, 재해보상관계의 법제 등에 의한 적용을 고려하며, 더욱이 건강하고 문화적인 최저한도의 생활의 유지가 불가능하거나 생활에 부족이 생겼을 때 보충하는 것”(손창달, 1978)이라는 것이다. 이는 자산조사(means test)와 함께 부양의무자조사를 전제로 하는 것이며, 가족책임우선의 원칙을 명시하고 있는 것이다. 요컨대, 공적 부조의 선정에 있어서 일차적으로 근로능력유무, 이차적으로 자산조사와 부양의무자 유무(부양능력 감안)를 기준으로 하고 있다. 마지막으로, 국가에 의한 보호의 수준은 “건강하고 문화적인 최소한의 수준”을 정하지 않은 채, 국가의 예산제한 및 재량과 수급자 수를 감안하여 결정되었다. 이와 같이, 생활보호제도는 개인과 가족의 책임극대화과 국가 책임극소화로 특징지어지는 범주적 성격의 공공부조제도였다. 이는 당시 권위주의적인 국가와 위축된 시민사회, 시민권과 사회복지에 대한 국가와 국민의 낮은 인식수준 등으로 인해 1980년대 후반까지 지속된 특징이라 할 수 있다.

그러나, 1992년 문민정부의 출범 이후 시민사회의 성장과 함께 사회복지에 대한 요구가 분출되기 시작하였다. 1994년 생계보호기준의 위헌성 여부^{주52)}에 대한 헌법소원 제기는 이러한 맥락에서 생활보호제도에 대한 인식을 새롭게 하는 중요한 계기가 되었다고 볼 수 있다^{주53)}. 위헌소송에서의 세 당사자 — 청구인(수급자), 피청구인(구체성을 띤 국가-행정부), 헌법재판소(추상성을 띤 국가-사법부) — 의 생활보호제도에 대한 해석은 국가의 책임성에 대한 입장을 잘 보여준다 하겠다.

먼저, 청구인의 경우 헌법이 보장하는 인간다운 생활을 할 권리와 행복추구권(헌법 제34조)을 ‘구체적 권리’^{주54)}로서 규정하고, 이를 제도적으로 실현하는

주52) 생활보호법상의 거택보호대상자이며 80대 노부부인 심창섭 부부는 1994년에 그 당시 정부에서 지급하는 월 65,000원으로는 헌법에서 정하는 인간다운 생활을 할 권리와 행복추구권을 제대로 행사할 수 없다는 이유로 그 정도의 열악한 생계보호수준은 헌법에 위배된다면서 헌법소원을 제기하였다(이남진, 1998).

주53) 생활보호기준에 대한 위헌소송은 1994년 3월에 제기되었으나, 판결은 3년 이상이 경과한 1997년 5월 29일에 내려졌다.

주54) 헌법의 생존권적 기본권에 대한 학설은 크게 프로그램규정설, 추상적권리설, 구체적권리설로 나눌 수 있다. 프로그램규정설이란 생존권은 구체적·현실적 권리가 아니라, 국가가 그 권리의 실현에 필요한 입법 또는 시설을 하여야만 비로소 효력을 갖게 된다고 보는 것이

생활보호법에서도 ‘건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있을 정도’(생활보호법 제5조 제1항)를 보장하도록 규정하고 있다고 주장한다. 따라서 1994년 당시의 월 65,000원의 보호급여⁵⁵⁾만으로는 헌법상 보장된 행복추구권과 인간다운 생활을 할 권리가 현저하게 침해됨으로 헌법에 위배된다는 것이 청구의 취지이다. 즉, 생활보호법상의 생활보호가 국가의 경제적 능력 여하에 따라 그 급여 유무 및 수준이 결정되는 반사적 이익이 아니라 국가의 의무로서 그 권리자인 국민에게 제공되는 것으로 해석하여야 할 것이며, 따라서 국가의 의무 불이행이 있을 경우 권리는 적극적으로 권리 주장을 할 수 있는 구체적인 법적 권리(이남진, 1998)로 보아야 한다는 것이다.

여기서 두 가지 측면에 주목할 필요가 있다. 첫째, 국가에 대한 권리 청구의 대상을 ‘신체장애자 및 질병, 노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민’으로 제한하고 있다는 점이다. 이는 물론 생활보호법상의 대상규정에 의거한 것이다. 따라서 본 헌법소원에서는 권리대상의 제한은 문제 삼지 않은 채 급여의 수준만을 문제 삼고 있다. 이는 당시로서는 근로능력 있는 빈자에 대한 권리 주장

다. 따라서 이것은 주관적 공권으로서의 독자적인 권리 형태로 존재하는 것이 아니라 국가의 사회정책적 목표와 강령을 선언한 것에 불과한 것이므로, 개인은 이에 대한 헌법조항만으로는 국가에 대해 그 의무의 이행을 재판상 청구할 수 있는 힘과 자격이 없으며, 또한 국가가 관련된 입법을 제정하지 않는다 해도 이를 사법적 방법(위헌법률심사)를 통하여 강제할 수 없다고 한다. 이에 비해 추상적 권리설은 생존권을 법적 권리로 인정하되, 추상적인 정도로만 권리성을 인정하자는 것이다. 따라서 이것이 구체적 권리성을 가지지는 못하므로 국민은 국가에 대해 입법 기타 국정에 필요한 조치를 취할 것을 요구할 수 있는 권리를 가질 뿐, 헌법규정으로부터 직접 이 권리를 행사할 수는 없고, 이 권리를 구체화하는 입법과 예산조치가 갖추어질 때 비로소 이 법률에 따라 국가에 대해 구체적 청구권을 행사할 수 있다는 견해로 다수설과 헌법재판소의 대체적인 입장이다. 구체적 권리설에서는 대체로 생존권은 구체적으로 실현될 수 있는 권리이며, 국가에 대해 요구할 수 있는 권리라고 보므로, 구체적인 입법이 없더라도 헌법의 규정만을 가지고도 권리를 실현할 수 있다고 보고, 그리하여 생존권규정은 당연히 재판상규범으로서 효력을 갖는다고 보는 것이다(자세한 내용은 이호용(2001)을 참조하시오). 따라서, 위의 위헌소송은 구체적 권리설에 근거한 것이라 할 수 있다.

주55) 당시 한국보건사회연구원 박순일박사와 한국국방연구원 원창희 박사가 공동으로 연구 발표한 자료에 의하면, 1993년도 1인당 최저생계비는 대도시의 경우 141,400원, 중소도시의 경우 126,400원, 농촌지역의 경우 106,100원으로서 전국적으로는 118,600원 정도로 추정하고 있다(이남진, 1994).

을 포괄하기에는 사회경제적 여건이 성숙하지 않았음을 간접적으로 반영하고 있다고 볼 수 있는 대목이다. 둘째, ‘건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 수준’을 구체적인 금액(최저생계비)과 등치시키고 있다는 점이다. 전술한 바와 같이, 기존의 생활보호제도에서는 선정과 급여의 구체적인 기준이 부재한 상태에서 국가의 예산과 재량에 의해 선정기준과 급여수준이 결정되었다. 따라서 최저생계비와 공공부조의 급여액을 직접적으로 연관짓는 오늘날의 국민기초생활보장제도는 이 위헌소송이 중요한 계기가 된 것으로 보인다.

다음으로, 피청구인인 보건복지부 장관은 본 위헌소송에 대하여 “생활보호법에 의한 보호수준은 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것이어야 하지만(생활보호법 제5조 제1항), 이는 생활보호법이 추구하는 목표일뿐이고 실제 보호수준은 생활보호법의 목적과 생활보호의 기본원칙 그리고 국민의 생활수준과 국가의 재정상태 등을 고려하여 정하여 지는 것이므로 단순히 그 보호수준이 최저생계비에 미달한다고 하여 곧 인간다운 생활을 할 권리를 침해한다고는 볼 수 없다”고 주장함으로써 헌법상의 권리를 추상적 권리로 규정하고 있다. 또한, “생활보호의 기본원칙은 보호대상자가 자신의 생활의 유지·향상에 최대한 노력하는 것을 전제로 이를 보충·발전시키는 것이며, 생활보호법에 의한 보호보다는 보호의무자의 부양과 기타 다른 법령에 의한 보호가 우선되어야 함”(생활보호법 제4조 제1항·제2항)을 강조하고 있다.

여기에서 주목할 점은 첫째, 국가에 의한 빈민의 구제가 국가의 재정상태를 고려한 반사적 이익, 즉, 시혜라고 보고 있다는 점이다. 둘째, 따라서 빈곤에 대한 일차적 책임은 빈민 자신과 부양의무자(가족)임을 명확히 하고 있다. 이와 같이, 행정부는 생활능력이 없는 국민의 빈곤에 대해서도 일차적으로는 개인과 가족에게 그 책임이 있다고 전제하고, 그럼에도 불구하고 충족되지 못하는 욕구에 대해서는 국가에 의해 공공부조 급여를 통해 충족될 수 있음을 시사한다. 다만 공공부조의 급여수준은 반사적 이익, 즉, 국가의 재정상태를 고려한 재정적 차원에서 결정될 수 있음을 주장하고 있다.

마지막으로, 헌법재판소는 행복추구권과 인간다운 생활을 할 권리의 ‘권리성’에 대해 다소 유보적인 태도를 취하고 있다. 즉, “모든 국민은 인간다운 생활을 할

권리를 가지며 국가는 생활능력없는 국민을 보호할 의무가 있다는 헌법의 규정은 입법부와 행정부에 대하여는 국민소득, 국가의 재정능력과 정책 등을 고려하여 가능한 범위 안에서 최대한으로 모든 국민이 물질적인 최저생활을 넘어서 인간의 존엄성에 맞는 건강하고 문화적인 생활을 누릴 수 있도록 하여야 한다는 행위의 지침 즉, 행위규범으로서 작용⁵⁶⁾함을 전제하고 있다. 그러나 “국가가 인간다운 생활을 보장하기 위한 헌법적인 의무를 다하였는지의 여부가 사법적 심사의 대상이 된 경우에는, 국가가 생계보호에 관한 입법을 전혀 하지 아니하였다든가 그 내용이 현저히 불합리하여 헌법상 용인될 수 있는 재량의 범위를 명백히 일탈한 경우에 한하여 헌법에 위반된다”고 판시함으로써 국민의 권리는 인정하되 국가의 의무는 명확하게 규정할 수 없다는 다소 모호한 결론에 이르고 있다⁵⁶⁾.

이러한 상반된 입장과 소송의 기각에도 불구하고 이 위헌소송은 공공부조제도가 사회적·정책적으로 이슈화되도록 하는데 크게 기여한 것으로 보인다⁵⁷⁾. 특히, 3장에서 살펴본 바와 같이 생계보호기준 위헌소송에 대한 헌법재판소의 판결(1997) 직후 발발한 외환위기는 이슈화의 단계까지 진행된 공공부조의 문제를 ‘새로운 제도화’로 연결시키는 계기가 되었다.

주56) 행정부와 헌법재판소의 이러한 입장은 기본적으로 생존권에 대한 추상적 권리설에 입각하고 있다. 즉, 생활보호법과 같은 법률이 생활보호에 관한 청구권을 규정하고 있는 경우에 그 청구권은 어디까지나 이 법률상의 권리이지 헌법상의 권리가 아니라는 것이다. 또 법률을 개정하여 일정한 기준에 의해 보호권을 행사하는 것이 아니라 보호실시기관의 은혜적인 재량으로 한다고 해도 이것은 헌법의 문제가 아닌 입법정책의 문제라고 보는 것이다 (이호용, 2001).

주57) 예컨대, 1994년 12월 참여연대는 ‘국민생활최저선확보’를 위한 사업목표와 계획을 밝히면서 사회복지위원회를 발족시켰고, 위헌소송이 헌법재판소에서 기각되는 시점을 전후하여 국민기초생활보장법 제정운동을 시작하였다(참여연대사회복지위원회, 2004).

2. 국민기초생활보장법 제정과정^{주58)}

가. 국민기초생활보장법 제정과정

2장에서 제시한 바와 같이, 정책결정의 과정은 이슈화단계, 아젠다화 및 대안형성의 단계, 그리고 정책결정의 단계로 구분할 수 있다. 그러나 아젠다화, 대안형성, 정책결정은 시기적으로 명확한 선을 그을 수 없을 뿐만 아니라 상호 혼합되어 진행되는 경향이 있다. 이러한 점을 감안하여 본 연구에서는 국민기초생활보장법의 제정과 시행과정을 크게 이슈화단계, 아젠다화 및 법률제정단계, 시행령 및 시행규칙 제정단계로 구분하고자 한다^{주59)}. 이슈화단계에서는 빈곤과 공공부조제도 개선의 문제에 대한 대중과 엘리트의 관심을 환기시킴으로써 사회적 쟁점으로 부각시키는 단계로 1994년 말부터 1998년 중반까지의 시기를 말한다. 아젠다화 및 법률제정단계는 이러한 문제들을 구체적인 정치쟁점으로 부각되면서 입법화시키는 단계로 1998년 중반부터 국민기초생활보장법이 제정되는 1999년 후반까지의 시기를 말한다. 시행령 및 시행규칙 제정단계는 제도의 세부적인 시행을 위해 시행령과 시행규칙이 제정되고 제도시행을 준비하는 단계로 1999년 후반부터 2000년 10월 제도시행시점까지를 말한다.

먼저 이슈화단계에서는 3장에서 언급한 바와 같이 참여연대를 비롯한 시민사회단체가 절대적이고 결정적인 역할을 한다. 1994년 생활보호의 수준에 대한 헌법소원과 더불어 생활보호제도에 대한 시민사회단체의 관심이 증대되었지만, 당시의 상황에서 이것이 적극적으로 공론화되거나 아젠다화되지는 못하였다. 다만 1994년 12월 '국민생활최저선확보' 등을 목표로 한 참여연대 사회복지위원회가 발족하였다. 이후, 1997년 말 경제위기는 공공부조제도를 포함한 빈곤 및 실업대책이 사회 전반적으로 이슈화되는 결정적인 계기를 제공하였다. 이에

주58) 국민기초생활보장법 제정과정에 대해서는 안병영(2000), 조윤철(2001), 최인덕(2002), 참여연대(2004) 등을 참조하였다. 좀 더 구체적인 입법과정에 대해서는 이들 연구를 참조하시오.

주59) 여기에서 시행령 및 시행규칙 제정단계를 덧붙인 것은 이 단계에서 제도의 실질적 내용이 상당부분 구체화되고 수정되었으며 그 과정에서 가치지향적 쟁점이 상당히 부각되었기 때문이다.

참여연대를 필두로 한 참여민주사회시민연대(이후 ‘시민연대’)는 1998년 3월 4일 저소득계층 실업자를 위한 실업부조제도 도입을 제안하는 기자회견을 가지기에 이르렀다. 이들이 주장하는 것은 실업자만을 대상으로 하는 별도의 제도라기보다는 생활보호제도의 확대를 통해 저소득 실업자를 포괄하는 방식이었다. 결국, 실업부조제도 도입 주장은 기존에 시민단체가 벌여왔던 국민복지 기본선 설정운동과 함께 국민기초생활보장법 제정운동으로 수렴되어 갔다. 이후 1998년 7월 23일 국민기초생활보장법 제정을 위한 국민청원 및 제정촉구대회, 1998년 9월 16일 ‘자식의 손가락을 자른 아버를 욕하기 전에’ 저소득실직자 사회적 대책 촉구 성명, 1998년 11월 11일 국민기초생활보장법 제정촉구를 위한 참여연대·민주노총 공동 성명 등을 통해 지속적으로 여론을 환기시키고 정치쟁점화 시키기 위해 노력한다. 이러한 노력은 비록 언론과 일반 국민의 큰 관심을 끌기에는 역부족이었지만, 당시 경제위기로 서민생활대책에 부심하던 의회와 청와대 등의 관심을 끌면서 정치 아젠다화되는데 성공하게 된다.

국민기초생활보장법 제정이 정치아젠다화 되기 시작한 것은 1998년 7월 23일 연대회의가 한나라당 김홍신의원을 소개의원으로 국회에 ‘국민기초생활보장법 제정 입법청원’을 내면서부터이지만, 그 결정적 계기는 1999년 6월 21일 김대중 대통령이 울산에서 ‘국민기초생활보장법을 제정하겠다’고 천명한 것이라 할 수 있다. 물론 이 일 여년의 기간 동안에도 연대회의를 비롯한 시민단체와 사회복지학자 등은 공청회, 단체성명, 촉구대회 등을 통해 여론의 지지를 동원했고, 구체적인 법률안 마련작업도 함께 병행하였다. 대통령의 법률 제정 의지 발표 후 급물살을 탄 논의는 1999년 7월 10일 경제정책조정회의에서 국민기초생활보장법안 검토가 이루어졌으며, 1999년 8월 9일 국회 보건복지상임위원회 의결, 1999년 8월 12일 국회 본회의 의결을 거쳐 1999년 9월 7일 공포되기에 이른다(법률 제6024호).

마지막으로, 법률 공포 이후부터 2000년 10월 시행까지의 구체적인 준비단계로 이 단계에서는 시행령과 시행규칙이 마련되고 구체적인 시행을 위한 준비에 돌입한 시기이다. 법률이 전체적인 제도의 이념과 방향성을 담고 있다면, 시행령과 시행규칙은 구체적인 제도시행의 지침을 담고 있다고 할 수 있다. 국민기초생활보장법 시행령과 시행규칙은 2000년 2월 17일 입법예고 되었다. 이 과정

에서 시민연대는 “기초생활보장법이 준비과정에서 수급자의 범위가 상당히 제한되는 등 법의 목적과 취지가 훼손되는 상황에 처해 있다”고 지적하면서 강력히 반발하였다. 그럼에도 불구하고, 시행령과 시행규칙은 거의 수정 없이 제정되었으며, 2000년 5월 2일부터 새롭게 수급 신청자를 접수하고 2000년 10월부터 본격적인 제도 시행에 돌입하였다.

나. 국민기초생활보장법 제정의 정책네트워크와 참여자의 영향력

3장에서 서술한 바와 같이, 기존에 대통령과 행정부 위주로 구성되던 정책네트워크는 정치적 민주화 이후 그 참여의 범위와 영향력이 다양화되고 분산되는 경향을 보이고 있다. 특히, 국민기초생활보장법 제정과정에서는 시민단체가 아젠다형성과 대안모색과정, 심지어는 입법화과정까지 앞장서서 주도하고, 집권당과 행정부는 이에 뒤따라가는 양상을 보였다(안병영, 2000). 그럼에도 불구하고, 입법과정의 각 단계마다 정책네트워크의 구성과 각 참여자의 역할 및 영향력은 상당히 다르게 나타난다.

국민기초생활보장법 제정과정에서 정책네트워크에 포함되는 집단은 크게 대통령, 국회, 행정부, 시민단체와 전문가집단 등이다. 언론은 정책네트워크와 국민 간의 간접적 의사소통 통로 역할을 하였다고 볼 수 있다.

제도형성단계별로 좀 더 구체적으로 살펴보면, 우선 이슈화단계에서는 시민단체의 역할이 절대적이었다고 볼 수 있다. 전술한 바와 같이, 참여연대는 1994년 말 이후 지속적으로 생활보호제도의 개선을 요구해 왔으며, 특히 경제위기라는 이슈화의 호기를 맞아 국민기초생활보장법 제정을 적극적이고 전면적으로 쟁점화시키는 데 성공할 수 있었던 것으로 보인다. 이 과정에서 초기 ‘국민복지기본선’ 마련을 통한 생활보호수준의 향상을 지향하던 다소 소극적 이슈에서 저소득실직자 포함과 최저생활보장을 위한 국민기초생활보장제도로의 전면 개정을 지향하는 좀더 적극적이고 포괄적인 이슈로 전환하였다. 이는 경제위기로 인한 저소득실직자 증가라는 사회경제적 배경이 결정적인 역할을 하였던 것으로 보인다. 이 과정에서 언론은 당시의 실직과 빈곤으로 인한 생활고의 문제를

집중적으로 부각시킴으로써 생활보호제도를 사회적으로 이슈화시키는데 간접적이지만 상당히 큰 역할을 한 것이 사실이다.

아젠다화와 입법화 과정에서 정책네트워크는 좀 더 정치엘리트 위주로 전환하게 되는데, 이 과정에서는 대통령과 국회의 역할이 부각된다. 특히, 국민기초생활보장법 제정을 천명한 1999년 6월 21일의 대통령 발언은 그동안 수차례의 시민단체 공청회와 입법청원에도 불구하고 지지부진하던 법안⁶⁰⁾이 급물살을 타고 입법화되는데 결정적인 역할을 하였던 것으로 보인다. 이는 민주화로 인하여 시민사회의 영향력이 강화되었음에도 불구하고 여전히 정책결정자로서의 대통령의 영향력이 제도의 입법화 여부에 결정적인 영향을 미친다는 것을 보여준다. 이후, 입법화과정에서는 물론 국회의 역할이 주요하게 작용한다. 여당의 경우 대통령의 제가 하에, 그리고 야당의 경우 당시 경제위기 상황 하에서 거부의 명분을 찾을 수 없었기 때문에 법안은 빠른 시간 내에 국회를 통과하여 입법화될 수 있었다. 입법화과정에서 법안의 내용과 관련해서는 시민단체의 초기 법안의 거의 대부분이 수용되었으며, 보건복지부와 한국보건사회연구원에 의해 약간의 수정만 가해졌다. 따라서 형식적인 입법절차상에서 대통령과 국회의 역할이 결정적이었다고 보여지지만, 그 내용면에 있어서는 여전히 시민단체의 역할이 주요하였다고 볼 수 있다. 또한, 기존에 미온적이고 소극적인 태도를 보였던 주무부서인 보건복지부는 법률제정단계와 구체화단계에서 적극적인 역할을 하게 된다⁶¹⁾. 이 과정에서 노동부는 제도의 설계와 관련해서 부정적인

주60) 1998년 7월 23일 시민운동단체의 청원으로 공론화된 국민기초생활보장법은 정부와 여당의 당정협의를 거쳐 1998년 10월 9일 여당(국민회의)의 당안으로 법안을 발의(국민회의 이성재의원 외 102인)하고자 하였으나 공청회 등의 민의수렴과정이 필요하다는 의견에 따라 제199회 임시국회로 미루어졌다. 12월 28일 보건복지위원회의 법안심사소위는 정부와의 합의안을 수용하여 국민기초생활보장법안을 위원회의 대안으로 의결한다. 그러나 이 법안은 당정협의과정에서 관계부처와 포괄적인 협의과정을 거치지 않았고, 특히 주무부서인 보건복지부가 이 법안에 대해 미온적인 태도를 보이는데다가 무엇보다 예산당국이 추가 소요예산규모에 대해 강력한 거부의 입장을 피력하는 바람에, 결국 상임위에 올리지 못한 채 법안심사소위에 계류된다(안병영, 2000).

주61) 1999년 1월 시점에서 보건복지부는 첫째, 생활보호사업을 담당할 사회복지전문요원의 인력충원, 둘째, 생활보호사업을 위한 사회복지전산망 구축, 셋째, 읍면동 폐지시 사무소의 복지센터로의 전환, 넷째, 보건복지부 내에 생활보호 전담부서설치 등의 전체를 내세우며, 이러한 행정

입장을, 기획예산처는 재정과 행정 등 인프라를 이유를 부정적 입장을 견지한다. 그러나 대통령의 입장발표와 국회의 동의가 있었으므로 입법화에서 큰 영향을 미치지 못하는 것으로 보인다.

마지막으로, 제도구체화 단계, 즉, 시행령 및 시행규칙을 제정하고 시행을 위한 구체적인 인프라를 구축하는 단계에서 정책네트워크는 두 부류로 분리된다. 그 하나는 시행령 및 시행규칙 마련과 재정적·행정적 인프라 구축에 있어서는 주무부서인 보건복지부와 예산당국인 기획예산처, 그리고 이를 이론적·실질적으로 뒷받침하는 연구기관(한국개발연구원, 한국보건사회연구원, 한국노동연구원 등)이 한 축의 정책네트워크를 형성하였다. 다른 한 축은 국민기초생활보장법이 구체화되어가면서 나타난 이념논쟁을 주도한 학자군으로 이루어진다. 이 두 개의 축은 상호 밀접하게 연계되어 있는데, 예컨대 기획예산처—한국개발연구원—경제학자가 주로 국민기초생활보장제도와 관련하여 보수적·부정적 입장을 견지한 반면, 보건복지부—한국보건사회연구원—사회복지학자는 이와 관련하여 적극적·긍정적 입장을 보였다. 시민단체는 이 단계에서 구체적 내용면에서의 기여보다는 초기의 개혁적 내용이 퇴색하는데 대한 견제의 역할을 하였다고 볼 수 있다. 제도형성의 단계별로 정책네트워크 참여자의 영향력을 정리하여 대략 다음 <표 4-1>과 같다.

요컨대, 시민단체는 국민기초생활보장제도 형성초기부터 시행단계까지 지속적으로 중요한 역할을 했고 특히 법안형성에 많은 영향력을 행사하였지만, 제도가 구체화되어갈수록 영향력은 상대적으로 줄어들었다. 대통령은 제도 형성 그 자체, 즉, 사문화될 수도 있었던 제도의 탄생에 결정적으로 중요한 영향력을 행사하였다. 국회 역시 입법권과 예산심의 등에서 중요한 역할을 하였지만, 제도의 구체화되어 갈수록 상대적으로 역할이 감소하게 된다. 이에 비해, 행정부는 제도가 구체화되어갈수록 상대적 역할이 크게 증가하게 된다. 특히, 제도시행의 주무부처인 보건복지부와 예산담당 부처인 기획예산처는 제도시행의 세부지침이라 할 수 있는 시행령과 시행규칙의 형성에서 중요한 역할을 하였으며, 그 과정에

인프라가 구축되면 반대할 이유가 없다는 ‘소극적 동의’의 입장을 밝혔다(안병영, 2000).

서 이들을 이념적·실질적으로 뒷받침하는 국책연구기관과 관련 전문가집단이 구체적인 시행과 관련된 쟁점을 놓고 상당한 가치관의 차이를 보여주고 있다.

〈표 4-1〉 국민기초생활보장제도 형성과정에서 단계별 정책네트워크 참여자의 영향력

		이슈화단계	아젠다화단계	법률제정단계	구체화단계 (시행령 및 시행규칙제정단계)
청와대	대통령		++++	+++	
입법부	여당		++	+++	+
	야당		+	±±	±
행정부	보건복지부		+	++	+++
	노동부		-	±	±
	기획예산처		-	-	---
시민단체	연대회의(참여연대)	++++	+++	++	+
	언론	+	±	±	±
	대중	참여/관심 저조			

주: 안병영(2000)을 참고로 재구성

+: 긍정적 영향력(확대지향적), -: 부정적 영향력(축소지향적)

3. 국민기초생활보장제도 형성과정에서의 가치쟁점과 선택

가. 이념적 쟁점

국민기초생활보장제도 형성과정에서의 이념적 쟁점은 지금까지 외국과 우리나라 공공부조제도의 역사적 발전과정에서 거듭 제기되어 온 이념적 쟁점과 크게 다르지 않다. 그것은 한마디로 표현하자면, 자유주의자와 집합주의자, 달리 말하자면 복지축소론자와 복지확대론자의 이념적 대립이라 할 수 있을 것이다. 한 축이 ‘지나친’ 복지의 확대는 근로동기를 저하시키고 도덕적 해이를 가져올 뿐만 아니라 경제에 큰 부담을 지움으로써 궁극적으로는 전체 국민의 복지수준을 떨어뜨리는 결과를 가져온다는 이른바 ‘복지병’ 논리를 내세운다면, 다른 한 축은 국민의 최소한의 생계를 보장하는 것은 사회권적 기본권이며, 사회복지를

통한 빈곤과 불평등의 감소는 오히려 상대적 박탈감을 줄임으로써 사회통합을 높이고 노동의 재생산을 원활히 함으로써 장기적으로는 경제발전에 도움이 된다는 논리를 내세운다. 이러한 복지축소론자와 복지확대론자 간의 논쟁은 이슈화단계부터 제도시행단계까지 지속적으로 진행된다. 결국, 이러한 상반된 이념 간의 역학관계는 빈민에 대한 국가책임성의 정도, 즉, 빈곤에 대한 개인의 책임 귀속성, 국가로의 책임이전성, 그리고 국가에 의한 보호의 수준에 결정적인 역할을 하였다고 볼 수 있다.

시민사회단체에 의한 국민기초생활보장법 제정운동이 본격화되자, 기획예산처는 국민기초생활보장법이 제정되면 근로능력 있는 사람들의 근로의욕을 감퇴시켜 국가경제에 어려움을 줄 것이라는 이른바 복지병을 우려하였다. 뿐만 아니라, 총 2조 5천억원의 추가소요예산, 소득과약의 곤란, 자활 인프라 미비 등을 문제적으로 지적하면서 법 제정을 반대했다. 또한, 기획예산처는 『주요 국가의 사회복지 개편 동향』이라는 브리핑 자료를 통해, 첫째, 최근 미국 등 주요 선진국들은 과도한 사회복지 혜택을 합리적으로 개선하여 국민의 자활의지를 제고하는 한편, 국가의 경쟁력을 강화하기 위한 노력을 하고 있으며, 둘째, 사회복지지는 한번 지원하게 되면 축소하기 어려운 ‘비가역성’이 커 미국, 영국 등도 개혁에 많은 시간과 애로가 있었던 점을 감안할 때 우리나라도 저소득자의 기초생활보장을 위한 사회복지를 확충해 나가되, 경제능력과 국가재정 여건에 맞는 단계적 확대가 필요하며, 셋째, 구체적으로는 “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 주장하였다(기획예산처, 1999: 박용찬, 2001:82 재인용). 이는 선진국의 사례를 들어 국민기초생활보장제도의 시행은 국제적 추세에 역행할 뿐만 아니라 근로의욕저하와 같은 문제를 유발할 수 있음을 간접적으로 제시한 것이라 할 수 있다.

재정경제부 역시 국민기초생활보장법이 국회를 통과하자 『한국 경제의 중장기 비전-작업진행상황』이라는 보고서를 통해, 경제 개혁의 제약 요인과 과도기적 문제점으로 정치권, 정부와 시장의 역할 재정립 미흡, 우리 경제에 만연한

도덕적 해이와 시스템 리스크, 재정건전성 악화 등 네 가지를 꼽았으며, 특히 건전재정 조기 회복의 장애요인 중 하나로 사회복지 지출 증가를 들었다. 또한, 국민기초생활보장법이 2000년 10월부터 시행됨에 따라 근로능력과 상관없이 일단 빈곤하기만 하면 급여받을 권리를 갖게 되므로 근로의욕 감소로 빈곤층이 확대되고 공적부조 예산이 더욱 증가할 가능성이 크다는 점에 대해 우려를 표명했다(국민일보, 1999.11.10).

반면, 국민기초생활보장법 제정에 적극적인 역할을 담당했던 참여연대는 이러한 경제부처의 우려와 비판, 특히 ‘복지병’ 논리를 들어 국민생활보장법 제정에 반대하는 것에 대해, 이는 우리나라의 낮은 복지수준의 현실을 도외시한 처사라고 반박한다. 첫째, 복지병 논리는 “복지제도를 확충할수록 근로의욕을 감퇴시켜, 장기적으로 경제발전의 잠재력을 훼손한다”라는 가정에 기초하여 있지만 이러한 가정은 학문적으로 검증된 바가 없을 뿐만 아니라, 이러한 가정을 부분적으로 받아들인다 하더라도 우리나라의 복지예산의 수준은 저소득자의 근로의욕을 감퇴시킬 정도로 높은 수준은 결코 아니라는 것이다. 둘째, 정부가 저소득자의 기초생활을 보장할 경우, 근로의욕을 감퇴할 수 있다는 가정은 노동시장의 진입이 상대적으로 자유로웠던 고성장 저실업 사회에서는 부분적으로 타당할 수도 있으나, 일할 의사와 능력이 있어도 일자리가 없어서 일하지 못하는 저성장 고실업의 현실에서는 전혀 설득력이 없다는 것이다. 셋째, 국민기초생활보장법에서 보장하고 있는 급여의 수준은 결코 근로의욕을 감퇴할 정도로 넉넉한 정도가 아니라, 그야말로 최저생계만을 보장하는 최소한의 수준이며, 따라서 이 정도의 급여수준 때문에 근로할 능력과 의사가 있는 사람이 근로를 포기한다는 것은 지나친 기우일 뿐만 아니라, 이는 결국 현 정부가 헌법에서 부여한 인간다운 생활을 할 권리를 전면적으로 부정하고 있다고 판단할 수밖에 없다는 것이다(국민기초생활보장법 제정추진 연대회의, 1999).

국민기초생활보장법 발의를 주도했던 국민회의의 이성재 의원 또한 “혹자는 사회안전망 구축을 소위 ‘복지병’이라는 단 한마디로 일축하기도 한다. 그러나 비만한 사람에게 살이 찌니 먹지 말라고 하는 것과, 굶주린 사람에게 살찌는 것을 막기 위하여 굶는 것이 좋다고 말하는 것은 엄청난 차이가 있다. 우리 실

업자들은 비만을 걱정할 수준이 아니라 당장 배고파하고 있다”는 말로 연대회의 입장을 지지하고 있다.

정치적 아레나에서 경제부처와 연대회의 간의 이념적 논쟁이 이어지는 동안 전문가집단과 언론에서도 이러한 논쟁이 재현된다. 예컨대, 민경국 교수(강원대 경제무역학부)는 모든 시민이 최소한의 생존을 유지해야 하는 것은 당연하지만, 정부가 국민기초생활보장제도를 도입하는 과정에서 종래의 제도를 지나치게 확대한 나머지 근로의욕 상실, 가짜 극빈자 등장, 납세자의 부담 가중, 그리고 자원낭비 등 비생산적 부작용을 초래하였다고 비판한다. 또한 국가가 더 이상 평등논리나 온정주의 논리에 매달리는 것은 결국 사회주의로 나아가는 길이며, 자유와 시장의 원리가 유일한 대안임을 강조하고, 우리나라도 칠레나 싱가포르처럼 민영화와 자유화의 길을 가야 한다고 주장했다.

특히, 전용덕 교수(대구대 무역학과)가 월간조선에 게재한 글은 사회복지의 확대에 반대하는 자유주의적 논리를 잘 대변하고 있다.

국민기초생활보장법에 의하면 정부는 이 조건에 해당하는 국민에게 매달 최고 84만여 원을 현금으로 지급한다. 이 돈은 다른 국민의 주머니에서 강제로 징수된 것이다. 그렇다면 정부가 무슨 권리로 그 돈을 강제로 징수할 수 있는가. 법(정책)에 의해 그렇게 한다고 할 수 있을 것이다. 법은 정의이고 정의여야만 한다. 대의제 국가에서 입법부에서 통과된 법이면 법의 내용과 상관없이 모두 정의로운 것은 아니다. 법이 모든 국민의 생명과 자유와 재산을 보호할 때만 법이 정의로운 것이다... 만약 정부가 복지국가의 실현을 위해서 다른 사람의 재산을 세금으로 징수한다면 그 사람의 권리를 침해하는 것이다. 복지제도를 위한 정부의 조세 징수 행위는 정부 본연의 임무인 국민의 생명과 재산을 보호하는 일을 그만두고, 정부가 근절해야 할 바로 그 행위인 국민의 권리를 침해하는 행위이다... 정부가 강제적으로 시행하는 복지제도는 부당(unjust)하고 국민의 재산권을 침해한다. 그리고 그것은 ‘강요된 자선’(forced charity)이다. 복지정책은 일할 인센티브를 줄여 장기적으로 번영의 쇠퇴를 초래할 것이다. 그러한 쇠퇴는 복지를 위한 자원을 축소케 할 것이다. 역설적이게도 복지정책은 복지를 위한 자원을 축소케한다는 것이다. 정부의 복지제도는 관료주의로 인하여 ‘낭비와 비효율’이 발생할 것이고, 이것은 번영의 쇠퇴를 촉진하게 될 것이다. 강요된 자선은 진정한 의미의 자선을 축소시킬 것이다. 만약 정부가 복지정책을 포기하면 근로 능력이 없거나 노약자는 어떻게 할 것인가. 기업 이익금의 1%를 사회적 약자의 복지를 위하여 쓰자는 ‘1%클럽’ 운동에서 보듯이 인간의 자발적인 자선이 복지

제도의 근간이 되게 해야 한다. 정부의 복지정책이 없다면 그만큼의 자원이 민간에 남을 것이기 때문에 사회적 약자의 복지를 위하여 더 많은 자원이 민간으로부터 나올 것이다(월간조선 2001년 6월호).

이에 비해, 성경룡 교수(한림대 사회복지학과)는 국민기초생활보장법은 생활보호법보다 국민의 기본권이 강조됐고 소득기준을 설정해서 실사 후 차액을 지급하는 과학적인 시스템임을 강조하였다. 또한, 국가가 국민의 기초생활을 제대로 보장하지 못하느냐를 비판해야지 그것을 사회주의 정책이라고 매도하는 것은 무지한 논리라고 반박했다. 김호기 교수(연세대 사회학과)도 국민기초생활보장법을 소외계층을 위한 사회적 안전망으로 간주하면서, 시행과정에 적지 않은 문제가 있었지만 하층계급을 위해 반드시 필요한 정책임을 강조했다. 또한, 서유럽의 보수당 정부들도 이와 유사한 정책을 시행했으며, 이념적으로 재단하기에 앞서 사회적 통합에 기여하는 바를 주목해야 한다고 주장했다.

마지막으로, 국민기초생활보장법 제정이 이슈화될 당시 비교적 우호적이었던 언론의 분위기는 그러나 막상 법이 제정되고 시행될 즈음을 전후해서는 비판적인 분위기로 돌아선다. 특히, 언론의 비판은 도덕적 해이와 시장의 왜곡에 대한 우려에 집중되었다. 예컨대, 국민기초생활보장법 제정을 전후해 세계일보 사설은 “새 복지제도는 그동안 근로능력이 있다는 이유로 수혜대상에서 제외되었던 18~64세의 국민 가운데 지원이 필요한 사람은 예외없이 최저생계비 부족분을 지급토록 했다. 이에 따라 생계비 지원대상자가 현재의 54만명에서 194만명으로 크게 늘어난다는 것이다. 복지확충이라는 정책의 기본취지에도 불구하고 수혜인구의 이같은 대폭 증가는 우려스런 일이다. 신체가 건강한 청장년까지 생계비 지원대상에 포함될 경우 자칫 사회 전반에 일하지 않고 놀고먹겠다는 풍조가 조장될 수 있기 때문이다. 복지 수혜인구의 과다한 증가는 사회의 도덕적 해이는 물론 일하는 국민의 부담을 상대적으로 가중시킬 수 있음을 간과해서는 안된다. 영국이 한 때 지나친 복지정책으로 이른바 ‘영국병’에 걸려 국가적 고통을 경험했던 사실을 상기할 필요가 있다”(세계일보, 1999. 8. 20.)며 법제정에 따른 부작용을 우려했다.

또한, 제도의 실시를 전후해서 중앙일보는 사설에서 “평등주의적 사회안전망은 자본주의일수록 강화돼야 한다. 그러나 그게 전부다 아니다. 그것이 전부면

극단적 표현으로 ‘거지의 평등’만 존재할 뿐이다. 시장이 작동해야 세계화로의 편입이 빠른 법인데 지금 개혁은 시장을 묶고 닫는 평등주의 일변도로 가는 것이 아닌가 하는 의혹마저 일고 있다”(중앙일보, 2000.9.22)고 주장하며, 국민기초생활보장제도 실시를 연기하자는 주장에 힘을 실어주고 있다.

국민기초생활보장제도에 대한 이러한 이념적 논쟁은 공공부조제도에 대한 원론적인 입장 차이를 보여주고 있다. 특히, 정책네트워크에 포함된 행위자들 간의 가치관의 차이는 입법과정과 구체화과정에서 제도의 내용을 결정하는데 큰 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 이는 아래에서 좀 더 구체적으로 살펴볼 것이다.

나. 개인의 책임귀속성

2장에서 서술한 바와 같이, 개인의 책임귀속성은 일차적으로 빈곤이 개인의 책임인가 사회(구조)의 책임인가, 근로능력있는 빈자에게 공공부조 급여의 자격이 주어져야 하는가의 문제로 압축될 수 있다. 또한, 이는 오늘날 공공부조에서의 공공부조급여의 권리성, 자산조사의 엄격성과 근로능력자에게 주어지는 급여에 대한 제재수단 등으로 평가될 수 있다.

1) 권리성

먼저, 국민기초생활보장제도에서는 기존의 요보호자, 보호기관 등의 용어가 권리성을 상징하는 용어, 즉, 수급권자, 수급자, 보장기관 등으로 변경되었다. 이는 매우 큰 상징성을 가지는 변화이기는 하였지만, 제도의 내용에 직접 영향을 미치는 것이 아닌데다 반대의 실익이 크지 않았으므로 구체적인 쟁점으로 부각되지는 못했다. 다만, 1999년 7월 10일 경제정책조정회의 자료에 의하면, 국회 보건복지위원회에 상정되었던 수급권자, 보장기관이라는 용어에 대해 구체적인 권리 인정여부에 대한 논란이 있을 수 있으며, 이러한 논란을 배제하기 위하여 급여대상자, 급여기관으로 용어를 변경하기로 관계부처 실무회의에서 합의된 것으로 나타났다. 그러나 용어는 원안대로 국회에서 통과되고 공포되었다.

또한 권리성과 관련하여 주목할 만한 변화는 법제처에서 발행한 『법제연구』

(1999)에서 국민기초생활보장제도의 기본원리를 국가책임의 원리, 보호청구권의 원리, 평등의 원리, 최저생활보장의 원리, 보충성의 원리, 자립조장의 원리로 보면서, 이 중 보호청구권의 원리란 “국민이 기초생활의 보장을 받는 것은 단순한 반사적 이익이 아니라 국가의 불이행이 있을 경우 적극적으로 건장하고 문화적인 생활유지의 능력이 없거나 생활이 어려운 국민은 최소한의 생존권적 기본권을 확보하는 차원에서 국가에 대하여 보호를 청구할 수 있는 권리를 가지는 것”이라고 정의하고 있다는 점이다. 이는 1994년 생활보호수준에 관한 위헌소송이 추상적 권리설을 근거로 기각된 이래 생존권적 기본권을 구체적 권리로 인정하고 있다는 점에서 상당한 입장의 변화라고 볼 수 있는 것이다.

2) 자산조사의 방식과 수준

선정 및 자산조사의 방식과 관련해서 가장 큰 쟁점으로 부각된 것은 선정기준이 완화되는데 따른 수급자 수의 급격한 확대와 자산조사의 부정확성에 따른 도덕적 해이 문제, 그리고 ‘소득인정액’ 방식의 도입에 관한 것이었다.

국민기초생활보장제도는 생활보호제도와 비교할 때 무엇보다도 선정기준에서의 보편주의(*generalism*)가 확보되었다는 점에서 큰 변화가 있었다. 생활보호법에서 4가지 조건, 즉, 부양의무자 기준, 소득기준, 재산기준, 인구학적 기준은 국민기초생활보장법에서 부양의무자기준과 소득인정액 기준으로 줄어들었다. 특히, 인구학적 기준을 폐지함으로써 기존의 범주형 선별주의 공공부조제도는 일반형 보편주의 공공부조제도로 전환하게 된 것이다.

물론 이러한 변화의 과정에서 근로의욕의 저하, 가짜 빈민의 발생과 같은 도덕적 해이 문제, 그리고 무엇보다도 실질적인 수급자 증가에 따른 예산의 급증을 우려하는 목소리가 높았다. 이러한 목소리는 한편으로는 소득과약을 위한 인프라 구축 준비 부족이라는 이유로 국민기초생활보장제도를 연기해야 한다(주62)는 의견으로, 다른 한편으로는 구체적인 시행령과 시행규칙에서 선정의

주62) 법 제정 당시에도 연대회의는 2000년 7월 실시를 주장했고, 보건복지부는 2001년 1월을 고집했으나, 여·야와 정부는 2000년 10월 실시라는 절충안에 합의한다.

조건을 까다롭게 함으로써 수급자 수를 억제하려는 움직임으로 나타났다.

예컨대, 김진수 교수(당시 강남대 사회복지학부)와 안종범 교수(성균관대 경제학부)는 “국민기초생활보장법의 10월 실시는 돌이킬 수 없는 대혼란 부를 것”이라는 제하의 언론과의 토론에서 대상자 소득과 재산파악을 위한 정보인프라가 미비할 뿐만 아니라 행정적 준비가 부족하다는 근거를 들어 제도의 연기를 주장하였다.

국민기초생활보장법은...10월에 도입하면 두 가지 문제를 야기시킵니다. 첫째는 월 93만원 이라는 금액의 문제이고, 두 번째는 수혜 대상자의 문제입니다. 1백 54만명 정도로 잡고 예산 확보를 할 때에는 1조 2천억 원을 배정했습니다. 그런데 지금 이 상태로 가면 대상자가 5백만 명이 될 가능성이 있습니다...(중략)... 또 모든 사람들이 자기 소득을 정확하게 신고했을 경우에만 가능하지 만일 어떤 사람이 월 1백만 원을 받으면서 50만원을 받는다고 속였을 때 정부는 43만 원을 지원해 준다는 것인데, 과연 그런 사람들이 대부분이면 그 재원 또한 어떻게 마련할 것인가 하는 문제입니다. 소득파악을 위해 5~7월까지 실제조사를 하지만, 조사대상은 거의 생활보호대상자로 일용직이나 비정규직 근로자들인데 어떻게 파악할 것인가 하는 것입니다(『월간조선』, 7월호).

이에 대한 반박 기사를 통해, 보건복지부 손건익과장은 2000년 6월 28일 현재 자산조사대상자가 현재 보호자(한시보호자 포함) 155만명과 신규 신청자 38만명 등 총 193만명으로, 생계비 지원대상자가 느는 만큼 어느 정도의 추가적인 재정 부담은 불가피하겠지만 결코 감당할 수 없는 수준은 되지 않을 것이며, 또한, 철저한 자산조사로 도덕적 해이의 문제도 크지 않을 것이라고 반박했다.

현재 진행중인 수급대상자 자산조사 방법은, (1)대상자와 그 부양의무자의 소득을 국세청 및 국민연금의 전산자료에 의해 1차 조사하고 (2)행정자치부 전산자료에 의해 전국의 부동산 보유 현황을 1차 조사하며, (3)시군구별 자체 전산망을 통해 승용차 및 주요공과금 납부액과 실적을 확인한 후(또는 동시에), (4)가 구별로 방문하여 생활실태와 그 정도의 생활하는 데 필요한 「지출규모」를 파악하고, (5)수입에 비해 지출규모가 맞지 않는 대상자는 본인의 동의를 얻어 금융자산 조회를 의뢰하거나, 그 가구의 지출규모와 각 직종별 임금을 고려하여 추정소득을 부과하고 있다. 이와 같은 꼼꼼한(?) 자산조사(Means Test)는 아직 한 번도 시도된 적이 없는 것으로, 현재 시점에서 우리가 활용할 수 있는 모든 조사수단을 총동원 한 것이다. ...(중략)... 이번 조사를 통해 근로자 소득파악과

같은 수준의 100% 완벽한 소득포착은 아니더라도, 실제소득의 대부분은 확인할 수 있을 것으로 보인다. 이 방법보다도 더 완벽한(근로소득 파악수준) 소득파악이 가능할 때까지 법 시행을 연기해야 한다는 주장은, 여야가 각각 청원하고 수차례에 걸친 국회와 관련 연구단체에서의 공청회 끝에 여야 합의로 마련한 이 제도의 시행을 다음 세대 혹은 다음다음 세대로 미루자는 것과 같다. 자영업자 등의 완벽한 소득파악 체계가 하루 이틀 만에 구축될 수 있는 일이 아니기 때문이다. (『월간조선』, 2000년 8월호).

그러나, 2000년 10월 실시는 이미 국회의결사항이었으므로 정책네트워크와 다소 떨어져 있는 전문가집단의 우려와 연기주장은 직접적인 정책결정으로까지 이어지지는 못하였다. 그보다는 시행령과 시행규칙 제정과정에서의 수급자 스크린, 즉, 자산조사의 엄격성 강화에 실질적인 초점이 맞추어졌다.

국민기초생활보장법 실무지침의 선정기준은 기존 생활보호법의 소득, 재산, 부양자 범위 등 세 가지에 토지, 주거, 자동차소유 여부 등 세 가지가 새로 추가돼 모두 여섯 가지로 늘어났다. 즉, <표 4-2>에서 보는 바와 같이 주거기준의 경우 15평 이상의 주택을 소유하고 있거나 20평 이상의 집에서 전, 월세를 살 경우 수급대상에서 제외된다. 또 재산평가 기준이 기존의 과표기준(시가의 40~50%)이나 공시지가(시가의 50%)에서 시가기준으로 강화되고, 부양의무자가 소득이 전혀 없더라도 4인 가족 기준으로 3200만원의 재산만 있으면 수급대상자가 될 수 없도록 규정된 것이다. 이에 대해, 참여연대 등 시민단체들은 실질적인 선정기준 강화라고 강력 반발하였으나 이러한 기준을 시행규칙을 통해 확정되었다.

<표 4-2> 생활보호제도와 국민기초생활보장제도의 비교: 선정기준

	생활보호제도	국민기초생활보장제도
재산기준	2,900만원(1~6인 과표기준) 4,400만원(한시생보자 공시지가 기준)	2,900만원(1~2인 시가기준) 3,200만원(3~4인 시가기준) 3,600만원(5~6인 이상 시가기준)
면적기준	없음	15평 이상의 주택소유자는 수급권자로 선정하지 아니함
승용차기준	없음	1500cc 이상의 승용차를 소유한 자는 수급자로 선정하지 아니함

수급자 선정에 있어 생활보호제도와와의 차이점 중 또 하나의 쟁점이 된 것은 소득인정액 방식의 도입이었다. 즉, 기존에 소득기준과 재산기준으로 분리된 선정기준을 개별가구의 소득인정액(소득평가액+재산의 소득환산액)기준으로 일원화하는 방안이었다. 이는 물론 법결정 사항이었지만, 소득인정액을 구성하는 요소 중의 하나인 재산의 소득환산제도에 대하여 상반되는 쟁점이 형성되고 있었다.

재산의 소득환산제도에 반대하는 입장에서는 재산의 소득환산액은 효용(utility)이지 소득(income)이 아니기 때문에 동 제도는 논리적 설득력이 없다고 주장한 반면, 이에 찬성하는 입장은 논리적인 근거로 다음과 같은 점들을 지적하고 있다. 즉, 와이즈브로드와 한센(Weisbrod and Hansen, 1968)의하면 개인의 경제적 지위는 소득과 재산을 연금화(annuitization)한 금액의 합계라고 정의하고 있으며, 또한 데이비드와 피츠제럴드(David and Fitzgerald, 1987)는 빈곤측정시 위기척도(Crisis measure)라는 개념을 사용하면서 현금화 할 수 있는 자산을 소득으로 환산하여 소득에 더한 후 빈곤율을 산정하고 있다는 것이다. 이러한 논리적 근거 외에 영국에서는 공공부조제도에서 재산을 소득으로 환산하고 있다는 점을 들어 재산의 소득환산액 적용이 소득과 재산의 분리기준보다 더 논리적이라는 것이다. 결국, 소득인정액기준은 도입하되 재산의 소득환산을 결정 등 선정과 급여수준에 직접 영향을 미칠 수 있는 민감한 사안에 대한 보완을 위해 2003년부터 실시하기로 합의하는 것으로 결론을 맺었다.

3) 근로능력자의 선정 및 급여방식

주지한 바와 같이, 인구학적 기준의 폐지로 인해 근로능력있는 빈자에게 현금급여를 지급하는 것은 우리나라 공공부조제도의 가장 획기적인 변화라고 할 수 있다. 또한, 2장에서 지적한 바와 같이 이는 빈민법 이래 오랜 동안 공공부조의 가장 큰 쟁점이었던 만큼 제도형성과정에서 많은 논란과 가치대립이 있었던 쟁점이라 할 수 있다. 국민기초생활보장제도에서 근로능력있는 빈자에 대한 선정과 급여의 실시와 관련된 주요한 쟁점은 실업부조제도를 도입할 것인가 공공부조제도에서 포괄할 것인가, 근로를 먼저 전제할 것인가(work first) 급여를 먼저 제공할 것인가(security first), 근로유인을 위한 소득공제율의 수준을 어느

정도로 할 것인가, 누가 자활사업 수행의 주체가 되어야 하는가, 차상위계층의 선정과 급여는 어떤 수준으로 할 것인가 등이다.

먼저, 제도형성의 초기 단계에서 최대의 관심사는 당시 경제위기로 인한 저소득 실직자를 어떠한 방식으로 보호할 것인가 하는 문제였다. 참여연대가 초기 국민기초생활보호제도 도입을 주장한 근거도 저소득계층 실직자를 위한 실업부조제도의 도입을 위한 것이었다(참여연대, 2004). 그러나 그 내용을 보면 별도의 실업부조제도를 도입하는 방안보다는 기존의 생활보호제도를 확대하여 저소득실직자를 포괄하는 방안을 제시하고 있다⁶³).

이와 관련하여 사회보장의 사각지대를 줄이는 방안에 대한 정책우선순위를 둘러싼 논쟁이 전개된다. 노동부와 노동연구원은 “국민기초생활보장법은 근로능력이 있는 실업자건 근로능력이 없는 노인이든 최저생계비에 미달하는 금액을 생계비로 지급하는 단순한 빈곤대책으로서 저소득실업자에 대한 구직등록강화라는 최근의 정책방향에서 크게 후퇴하는 것”이며, “현재의 고실업상황에서 사회안전망의 한정된 자원은 자활의지가 강한 저소득실업자에게 우선적으로 배분되어야 한다고 주장한다. 근로를 전혀 하지 않더라도 궁극적으로 최저생계비 전액을 지원받는 것은 근로유인을 제거하는 것으로 근로의욕 저하를 초래할 가능성이 크다”고 주장하면서, 저소득 실직자에게는 공공근로사업과 한시적 실업부조와 같은 제도를 통해 빈곤탈출유인을 제공해 줄 필요가 있음을 역설한다. 이에 대한 연대회의는 모든 국민은 “최소한의 건강하고 문화적인 생활”을 보장받을 권리가 있으며, 공공부조제도에서 수급권을 노동능력이 없는 빈민으로 제한하는 것은 이러한 생존권적 기본권을 침해하는 것이라는 이유로 최저생계비 이하의 모든 빈민은 공공부조제도를 통해서 우선적으로 보호받아야 한다고 주장한다⁶⁴. 전술한 바와 같이, 국민기초생활보장제도의 제정과 공포에 이르기

주63) 1998년 3월 4일의 보도자료, 『긴급제안, IMF 시대 - 고실업사태의 사회적 대안: 저소득계층 실직자를 위한 실업부조제도의 도입』에서 참여연대는 “현행 생활보호사업의 보호대상자범위를 규정한 생활보호법 제3조를 개정하여 실직 자활보호대상자는 생계보호를 받을 수 있도록 하는 실업부조제도를 도입해야 한다. 사회적으로 합의된 국민생활 기본선을 기준으로 현행 자활보호대상자 선정기준을 재조정하여 생계가 어려운 저소득계층의 실직자들의 최저생계를 보호해 주어야 한다”고 주장하고 있다.

까지 연대회의는 정책네트워크에서 주도적인 역할을 하였을 뿐만 아니라, 실질적인 법안의 기초를 마련하는 작업을 병행하였다. 이에 비해, 노동부를 비롯한 행정부처와 실업부조를 주장하는 행위자의 역할과 대안형성 노력은 상대적으로 미미하였다. 다만, 이러한 실업부조 대 국민기초생활보장제도의 논쟁은 근로능력 있는 빈자에 대한 급여방식에 관한 논쟁으로 이어지게 된다(주65).

근로능력 있는 빈자에 대한 급여방식에 있어 주요 가치쟁점은 후급여(work first)와 선급여(security first) 간의 논쟁이었다. 노동연구원안으로 제시된 후급여 방식은 근로능력 있는 빈곤자(working poor)에게 공공근로, 취로사업 등에 참여 시키고 나서 그래도 빈곤하면 기초법에서 보충급여를 제시하는 방식이었다. 이에 비해, 보건사회연구원과 연대회의에 의해 제안된 선급여방식은 최저생계비 이하이면 누구나 기초보장대상자로 선정하되 근로능력 있는 빈자에게는 근로 참여를 전제로 급여를 제공하는 조건부 생계급여를 지급하는 방식이었다.

〈표 4-3〉 보호대상집단의 특성별 프로그램 설계안(노동연 안)

대상		생계지원	적극적 노동시장정책
가 구 주	실업급여 수급자	실업급여 + 생계비	· 취업알선: 모두에게 제공 · 직업훈련: 훈련희망자와 훈련이 필요하 고 직업안정요원이 판단한 자 · 공공근로: 실업급여를 수급하지 않는 가구주 · 임금보조취업알선: 취업애로자
	급여수급 종료자	개별·훈련연장급여 + 생계비	
	비자격자 비적용자	「공공근로+생계비」, 또는 「훈련수당+생계비」	
비가구주		실업급여를 제외하고는 생계비를 지원하지 않음	

자료: 노동연구원(1999); 문진영(1999) 재인용.

주64) 이에 대해 문진영 교수(서강대)는 생활보호제도가 65세 이상의 노인, 18세 미만의 아동, 임산부 등 전통적인 노동불능자만을 대상으로 하는 빈민법적 전통이 아직 강하게 남아있는 지극히 예외적인 부조제도이기 때문에, 이 제도가 사회적 안전망의 기능을 하기에는 본질적인 한계가 있으며, 이러한 형태의 예외적인 부조제도는 적어도 OECD 회원국에서는 전혀 발견할 수 없다(문진영, 1999)고 기술하고 있다.

주65) 국민기초생활보장법 제정이 사회쟁점화되면서 노동부는 이에 대해 공식적 반대입장을 천명한다. 1999년 4월 이후 보건복지부가 점차 국민기초생활보장법에 정책적 관심을 피력하자, 노동부는 실업부조를 주도하려는 움직임이 있었다. 그러나 대통령의 ‘울산발언’ 이후 국민기초생활보장법 제정이 가시화되자 노동부는 기초생활보장법의 대체용으로 저소득 실직자 생활안정방안을 마련해 이에 대응한다(안병영, 2000).

좀더 구체적으로 살펴보면, 노동연구원안은 <표 4-3>에서 제시하는 바와 같이 고용보험 관련 지위 및 취업가능성에 따라 고용보험기금 및 일반회계 재원으로 급여 및 공공근로, 직업훈련, 임금보조취업알선 등의 프로그램을 선별적으로 제공하도록 하여, 저소득 가구주(실질적인 가구내 주소득원)에 대해서는 공공근로·직업훈련·구직활동의 대가로 생계비를 일반회계에서 지원하는 것을 골자로 하고 있다. 또한 전체 프로그램의 수혜기간은 최대 2년으로 하고, 직업안정기관이 2~3차례 적절한 일자리를 제시했음에도 불구하고 취업알선이나 임금보조 취업알선을 거부할 경우에는 보호제도의 수혜를 줄이거나 정지하도록 하고 있다(문진영, 1999).

이에 비해, 보건복지부안은 [그림 4-1]에서 제시하듯이 대상자를 우선 생계유지능력의 유무로 나누고, 생계유지능력이 없는 대상자에게는 기초생활보장과 더불어 부가급여 그리고 가구특성별 서비스를 제공한다. 그리고 생계유지능력이 있는 대상자에게는 조건부 생계급여와 서비스를 제공한다. 여기에서 조건부 생계급여는 직업상담 서비스 및 직업훈련, 그리고 취업알선 등과 병행해서 제공되는데, 생계급여의 제공이 이러한 프로그램의 참가를 조건으로 이루어진다는 것이다(복지부, 1999:5~7).

[그림 4-1] 생계유지능력별 기초생활보장방안(보건복지부안)

최저생계비		근로능력 無		근로능력 有			
		비경제활동인구		비경제활동인구		경제활동인구	
가 구 특 성	(생계유지능력 無)		(생계유지능력 無)	(생계유지능력 有)	(생계유지능력 有)		
	노약자 -18세 미만, 65세 이상 -18~64세 중 근로불능자	가구특성상 근로불능 자	근로의욕 없는 자	근로능력이 미약한 실망실업자	저소득 실업자	저소득 근로자 및 영세농어민 등	
	①	②	③	④	⑤	⑥	
↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	
생계보호	보충급여 조건부급여 ¹⁾	○	○	-	-	-	○
자녀교육보호		○	○	○	○	○	○
의료보호		○	○	○	○	○	○
생업자금융자		-	○	○	○	○	○
직업상담·직업훈련등		-	-	○	○	○	○
재산·장제보호		○	○	○	○	○	○
재가복지서비스		○	○	○	○	○	○
주간보호서비스		○	○	○	○	○	○
원인분석 및 상담치료		-	-	○	-	-	-
부가급여	○ 가구원 특성에 따라 지급 (소년소녀가장세대) (아동) (장애인) (노인) (편부모 가정)						
	↓ 소년소녀가장지원수당		↓ 보육료	↓ 생계보조수당	↓ 경로연금	↓ 양육비 등	

주: 1) 보충급여액의 최저수준

* 보호의 우선순위 : ① → ② → ⑥ → ④ → ⑤ → ③

자료: 보건복지부 내부자료; 문진영(1999) 재인용

이러한 논쟁의 결론은 양자간의 예산부담의 차이가 미미하고, 종합적인 자활이라는 관점에서 선급여 체계가 바람직한 것으로 정리됨에 따라 자활수행의 주체에 대한 쟁점으로 넘어가게 된다.

약 25~40만명으로 추정되는 조건부 생계급여 대상자에 대한 자활사업을 누가 주관할 것인가의 논쟁은 논리적 접근과 더불어 부처간 이해관계가 강하게 맞물려 있는 것이었다. 이에 노동부는 2000년 2월 국민기초생활보장법의 시행령 및 시행규칙을 마련하는 과정에서, 보건복지부는 생활안정사업만을 맡고 노동부가 자활사업 전반을 관장하겠다는 검토의견을 내놓는다(안병영, 2000). 이는 자활사업이 실업대책이라는 관점에서 접근할 필요가 있으며, 사업의 단위가 개인이고, 궁극적으로 취업이 곧 자활이라는 점에서 노동부의 업무영역에 더 가깝다는 근거에서였다. 그러나 보건복지부와 연대회의(주66)는 자활사업 역시 빈곤대책의 관점에서 접근해야 하며, 궁극적으로 탈빈곤이 곧 자활이라는 관점에서 보건복지부가 자활사업을 관장하는 것이 유기적 연계를 위해 바람직하다는 의견을 제시하였다. 결국, 자활수행주체에 관해서는 복지부와 노동부 간에 적절한 업무연계체계를 구축하는 것, 즉, 노동부가 직업알선, 직업훈련, 공공근로 등을 관장하고, 보건복지부가 생업자금, 자원봉사 등의 사업을 주관하는 것으로 정리되었다.

다음으로 근로능력있는 수급자의 근로유인을 제고하기 위한 방안으로서 소득공제율에 관한 쟁점 역시 부처간 상당한 입장의 차이를 보였다. 보건복지부의 경우, 근로유인을 위한 소득공제는 모든 근로소득에 적용해야하며, 특히 취약계층의 경우 공제율을 더욱 높게 설정함으로써 이들의 근로활동을 장려할 필요가 있다는 입장을 취하였다. 노동부의 경우, 모든 근로소득에 대해 공제율을 적용

주66) 연대회의는 국민기초생활보장법에서는 중앙생활보장위원회가 자활사업을 포함한 제반 기초생활보장업무의 기본방향 및 대책 수립에 대하여 심의·의결하도록 규정하고 있고(법 제 20조 제2항), 시·도지사 및 시·군·구청장이 자활급여를 포함한 모든 급여에 대한 제반 업무를 결정하고 실시하도록 하고 있음(법 제19조)을 상기시키며, 자활사업을 여타 다른 사업과 분리하여 노동부가 시행주체가 되어 종합적으로 계획·관리한다는 점은 법 취지에 명백하게 위배된다는 의사를 분명히 했다(“노동부의 국민기초생활보장법 시행령·시행규칙 검토내용에 대한 연대회의 의견서, 2000; 안병영, 2000 재인용).

하는 것에 대해서는 원칙적으로 찬성하였지만, 특히, 일반노동시장 참여 근로소득에 대한 공제율이 더 높아야 한다는 입장이었다. 이는 공공근로 등의 국가에 의한 일자리 창출은 노동시장을 왜곡시키는 측면이 있고, 일반노동시장에 참여하는 것이 궁극적인 자활을 위해 긍정적이라는 판단에 근거한 것으로 보인다. 이에 대해, 기획예산처는 예산상의 이유로 우선적으로 장애인, 학생, 자활공동체 참여자의 근로소득에만 소득공제율을 적용할 것을 주장하였다. 소득공제율의 수준 또한, 보건복지부와 기초연대는 근로의욕 저하를 우려하여 50/100이라고 설정할 것을 제시하였지만, 기획예산처는 이보다 훨씬 낮은 10/100을 제시하고 아울러 재정 확보 등의 이유를 들어 2003년부터 실시할 것을 주장하였다. 근로소득에 대한 소득공제율 적용은 근로유인 제고라는 관점에서 원칙적으로 동의되는 바였지만, 다만 그 적용범위와 공제율 수준에는 부처간에 상당한 차이가 있었다. 특히, 소득공제율 적용은 가치관의 차이를 반영할 뿐만 아니라, 예산규모에도 상당한 영향을 미치는 만큼 기획예산처의 안이 주도권을 행사하였다. 결국, 적용범위는 기획예산처안 그대로 장애인, 학생, 자활공동체 참여자로 한정되었고, 공제율 수준은 소득의 10~15/100으로 결정되었으며, 2002년부터 실시하는 것으로 확정되었다.

마지막으로 차상위계층의 선정 및 급여와 관련해서는 부처간 이견이 비교적 적었다. 차상위계층의 선정에 있어서 보건복지부, 노동부, 기획예산처가 모두 소득의 120%를 제시하였으나, 연대회의는 이 수준이 지나치게 낮아 실질적인 빈곤위험계층을 포괄하지 못한다는 이유로 소득의 130%를 제안하였다. 차상위계층에 대한 급여에 있어서는 보건복지부와 연대회의 모두 자활급여와 의료급여를 제공하는 안을 제시하였으나, 노동부와 기획예산처는 자활급여만을 제공하는 안을 주장하였다. 보건복지부가 의료급여를 추가적으로 제공할 것을 제안한 데는 수급자와 차상위계층 간의 형평성을 고려한 것으로 보인다. 즉, 현재까지도 쟁점이 되고 있는 'all or nothing'문제가 특히 의료급여와 같은 현물급여에 대한 욕구에서 두드러진다는 측면에서 차상위계층에 대해 의료급여를 제공하지는 방안을 제시한 것이다. 그러나 의료급여는 전체 공공부조예산에서 차지하는 비중이 상당히 높아 많은 예산상의 부담이 요구되는 만큼 기획예산처는

이에 대해 반대입장을 분명히 하였고, 결과적으로 기획예산처의 안대로 소득 120% 이하의 차상위계층에 대해 자활급여만을 제공하는 안이 채택되었다.

이상의 근로빈곤자에 대한 선정과 급여와 관련된 쟁점에서 각 행위자의 입장과 확정안은 아래 표와 같다.

〈표 4-4〉 근로능력자의 선정 및 급여방식에 대한 행위자별 입장과 확정안

쟁점	보건복지부(안)	노동부(안)	기획예산처(안)	기초연대(안)	확정안
실업부조 vs 일반부조	일반부조	실업부조 (실시에 회의적)	실시에 회의적	일반부조	일반부조 (국민기초생활 보장제도)
후급여 vs 선급여	선급여	후급여	-	선급여	선급여
자활사업 주관부처	보건복지부	노동부	-	보건복지부	업무분담
근로소득공제 적용대상	모든근로소득 (취약계층은 높게 설정)	모든근로소득 (일반노동시장 소득은 높게 설정)	취약계층 근로소득	모든근로소득	취약계층 근로소득
근로소득공제율	소득의 50/100	소득의 10/100 (2003년부터 적용)	소득의 10/100 (2003년부터 적용)	50/100 이하 (근로소득 저하 우려)	소득의 10~15/100 (2002년부터 시행)
차상위계층 선정기준	소득기준 120% 미만	소득기준 120% 미만	소득기준 120% 미만	소득기준 130% 미만	소득기준 120% 미만
차상위계층에 대한 급여	자활 및 의료급여	자활급여	자활급여	자활 및 의료급여	자활급여

다. 책임의 국가이전성

2장에서 언급한 바와 같이 책임의 국가이전성 정도는 국가가 공동체(주로 가족)와 어느 정도까지 책임을 공유할 것인가에 대한 것이다. 이는 공공부조제도에서 부양의무가 있는 친족(가족)의 범위를 어디까지 설정할 것인가와 이들에게 어느 정도의 부양의무를 강제할 것인가로 가늠될 수 있을 것이다.

국민기초생활보장제도의 형성과정, 특히 이슈화단계에서 법률제정단계까지

부양의무자기준은 거의 핵심적 아젠다에서 제외되어 있었다 해도 과언이 아니었다. 이는 당시의 상황과도 무관하지 않았다. 즉, 참여연대가 국민기초생활보장제도 입법을 요구하게 된 직접적인 계기는 경제위기로 인한 저소득 실직자의 보호를 명목으로 하여 청원운동을 전개한 데 있다. 따라서 초기 이슈화단계부터 핵심쟁점은 선정기준의 확대(특히, 근로능력있는 빈자)와 최저생계의 보장에 모아졌다. 사실 급격한 사회구조적·인구학적 변화와 부양의식의 변화로 인하여 기존의 부양의무자기준은 재고될 여지가 많았음에도 불구하고 국민기초생활보장법이 제정될 때까지 이는 이슈의 전면으로 떠오르지 못하였던 것이다^{주67)}.

따라서, 국민기초생활보장법상의 부양의무자 기준은 기존 생활보호법상의 부양의무자 기준과 동일하다^{주68)}. 부양의무자 기준이 본격적으로 논의의 대상이 된 것은 시행령과 시행규칙의 제정에 즈음해서이다^{주69)}. 1999년말 한국보건사회연구원의 워크숍에서 김미곤연구원은 부양의무자의 부양능력 판별기준에 대한 대안으로서 부양의무자(가구) 소득이 두 가구 각각의 최저생계비 합 150%보다 많은 자(가구), 혹은 재산의 소득환산액이 두 가구 각각의 최저생계비 합 200%보다 많은 자(가구)를 부양능력이 있는 자(가구)로, 소득이 두 가구 각각의 최저생계비 합 100%보다 많으나 150%보다 적은 가구를 부양능력 미약 가구로, 그리고 소득이 두 가구 각각의 최저생계비 합보다 적은 가구를 부양능력이 없는 자(가구)로 하는 방안을 제시하였다(김미곤, 1999).

2000년 2월 『국민기초생활보장법 시행령(안) 및 시행규칙(안)에 관한 공청회』에서는 부양의무자 가구소득이 두 가구 각각의 최저생계비 합 120% 이상인 경우 부양능력이 있는 가구로 판정하는 매우 후퇴한 안을 제시했다. 이에 대해 연대회의는 120%보다 약간 높은 130%^{주70)}를 절충안으로 제시하였다.

주67) 이러한 이유로 현재 빈곤사각지대의 논의에서 부양의무자 기준은 가장 큰 쟁점 중 하나로 부각되고 있으며, 2004년 1월에 1촌 이내의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족으로 법이 개정되었다.

주68) 즉, 제2조 용어의 정의에서 부양의무자란 수급권자(생활보호법상 보호대상자)의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족으로 규정되었다.

주69) 부양의무자 기준은 크게 부양의무자의 범위기준과 부양능력의 판정기준으로 구분된다. 전자는 법규정사항이고, 후자는 시행령 규정사항이다.

주70) 연대회의는 130%의 근거로서 최저생계비의 130%가 99년 도시근로자가구 중위소득의

그러나, 시행령에서는 보건복지부안대로 부양의무자가구의 소득판정기준은 부양의무자가구와 수급자가구 각각의 최저생계비 합이 120%로 확정되었다. 더구나, 기획예산처의 요구를 수용하여 부양의무자가구의 소득기준과 더불어 재산기준까지 추가되었다(주71). 즉, 부양의무자가구의 재산의 소득환산액이 수급권자 및 당해 부양의무자 각각의 최저생계비의 42/100 이상인 경우 부양능력이 있는 가구로 판정하는 것이다. 소득기준이나 재산기준 둘 중 하나만 해당해도 부양능력이 있는 것으로 판정되므로, 이는 보건복지부의 초기안에 비해서도 매우 강화된 것이라 할 수 있다(주72).

〈표 4-5〉 부양의무자기준에 대한 행위자별 입장과 확정안

쟁점	보건복지부(안)	기획예산처(안)	연대회의(안)	확정안
부양의무자 범위	직계혈족 및 그 배우자 생계를 같이하는 2촌이내의 혈족	직계혈족 및 그 배우자 생계를 같이하는 2촌이내의 혈족	직계혈족 및 그 배우자 생계를 같이하는 2촌이내의 혈족	직계혈족 및 그 배우자 생계를 같이하는 2촌이내의 혈족
부양능력 있는 자(가구)	부양의무자(가구) 소득이 두 가구 각각의 최저생계비 합이 120%보다 많은 자(가구)	부양의무자(가구) 소득이 두 가구 각각의 최저생계비 합이 120%보다 많은 자(가구)	부양의무자(가구) 소득이 두 가구 각각의 최저생계비 합이 130%보다 많은 자(가구)	부양의무자(가구) 소득이 두 가구 각각의 최저생계비 합이 120%보다 많은 자(가구) 부양의무자가구의 재산의 소득환산액이 수급권자 및 당해 부양의무자 각각의 최저생계비의 42/100 이상인 자(가구)

53.9% 로, 소득수준이 향상될 것으로 예측되는 2000년에는 중위소득의 50%정도 수준이 된다는 점을 들었다. 이는 대부분의 OECD 국가에서 빈곤선으로 설정하고 있는 기준이다.
 주71) 기획예산처는 입법예고안에 재산기준 도입을 주장하였으며 그러한 요구가 수용되었다(안병영, 2000).
 주72) 이에 대해, 참여연대는 부양의무자의 부양능력을 가늠하는 기준으로 재산기준을 새롭게 설정해 수혜자 범위가 더욱 축소된 것으로, 2000년 2월 시행령 입법예고 때 부양의무자의 소득기준만 있었던 것에서 오히려 후퇴한 것(한겨레, 2000.5.9)이라며 강력히 반발하였다. 부양의무자의 재산기준까지 고려하여 부양의무자를 선정할 경우, 소득이 전혀 없이 재산기준만으로 선정된 부양의무자는 자기 가족의 생계를 영위하는 타전인 재산을 처분하여 자기 가족뿐만 아니라 부양대상자의 생계까지 책임지게 되는데, 이는 본인 가족도 공공부조대상자로 전락할 소지가 크며 국가 차원에서도 바람직하지 않은 가혹한 조항이라는 것이다(안병영, 2000).

라. 국가보호에 의한 보호의 수준

주지한 바와 같이, 국가보호의 수준은 국가가 어느 수준까지 책임 부담을 질 것인가에 관한 것이다. 이는 공급자 측인 국가의 입장에서 볼 때는 비용부담의 능력과 관련되어 있지만, 수요자인 수급 빈민의 입장에서 볼 때는 이는 생활수준과 직접적으로 관련되어 있다.

국가보호의 수준에 관한 쟁점은 경제위기 이전까지 참여연대를 비롯한 시민단체의 핵심적 이슈였다. 즉, 1994년 참여연대 사회복지위원회가 발족한 이래 국민복지 기본선의 설정 및 확보는 생활보호제도의 일차적인 개선과제였던 것이다. 비록 경제위기 이후 이러한 이슈는 근로능력있는 빈자에 대한 수급권 부여라는 이슈에 다소 밀려 다소 퇴색하기는 했지만 여전히 국민기초생활보장제도 형성에서 중요한 이슈로 다루어졌다. 특히, 급여수준 및 급여종류의 상승과 확대는 공급자(국가) 측면에서 보면 예산증액과 직결되므로 매우 민감한 사안이기도 했다.

국민기초생활보장제도 형성과정에서 국가보호의 수준과 관련된 중요한 쟁점으로는 최저생계비의 설정과 보장, 주거급여의 신설, 소득인정액의 설정, 자활급여 방식 등이다. 이 중 소득인정액 설정과 자활급여 방식은 앞에서 다루었으므로 여기에서는 최저생계비의 설정 및 보장과 주거급여 신설을 중점적으로 다루기로 한다.

1) 최저생계비의 설정 및 보장

국민기초생활보장제도의 급여수준과 관련하여 가장 주목할 만한 변화는 법제 7조에서 급여의 수준이 급여와 수급자의 소득인정액을 포함하여 최저생계비 이상이 되도록 보장하고 있다는 점이다. 이는 “보호의 수준은 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것이어야 한다”는 생활보호법 제5조 조항이 선언적인 수준에 머물렀던 것에 비해, 강제조항으로서의 구속력을 갖는다는 의미를 지닌다. 국민기초생활보장제도의 형성과정에서 법7조의 문구에 대해서는 별다른 논쟁이 부각되지 않는다. 이는 이미 생활보호법 제5조에서 최저생활의 유지를 선언하고 있고 보건복지부에서도 연차적으로 최저생계비 수준까지 급여를

상향시키려는 내부적 목표를 이미 가지고 있었다는 점에 기인한다.

실질적인 논쟁의 지점은 이보다는 최저생계비의 계측과 그 수준에 있었다. 연대회의는 최저생계비의 결정에서 정부의 압력이 존재하는 것으로 보고, 입법안 제6조에서 “중앙생활보장위원회는 최저생계비를 결정하기 위하여 필요한 계측조사를 5년마다 전문연구기관에 의뢰하여 실시하되, 연구기관은 당해 연구에 대한 자율성을 갖는다”는 조항을 삽입했다. 이는 최저생계비 계측과정에서 정부의 영향력을 배제하려는 의도였다. 또한, “비계측조사 연도의 최저생계비 결정은 계측조사 실시연도의 최저생계비와 가계지출 비율이 유지되는 것으로 본다”라는 항목을 동조항에 추가하고 있는데, 이는 비계측연도의 최저생계비가 물가뿐만 아니라 생활의 질 향상까지도 감안하여 상승되도록 하기 위한 방안이었다. 그러나 입법화 과정에서 이러한 조항들은 모두 배제된 채 다만 중앙생활보장위원회의 심의와 더불어 의결을 거치도록 함으로써 객관성에서 약간의 진전만을 보이는데 만족해야 했다.

현실에서, 최저생계비 계측의 절차보다 더욱 논쟁을 불러일으킨 것은 1999년 실제측된 최저생계비의 수준에 관한 것이었다. 한국보건사회연구원에 의해 계측되고 보건복지부장관에 의해 발표된 최저생계비는 중소도시 4인가구 기준으로 93만원이었다^{주73)}. 이러한 최저생계비의 수준에 대해 연대회의는 기본적으로 긍정적인 입장을 보인다. 즉, 연대회의는 “2000년도 최저생계비 계측결과를 환영한다”는 제하의 성명서를 통해 “최저생계비에 대한 중앙생활보호위원회의 그간의 시의과정과 12월 1일 보건복지부장관이 공표한 2000년도 최저생계비의 수준을 합당한 것으로 판단하며 이를 적극적으로 환영한다”는 입장을 피력하였다. 그러나, 김진수 교수(당시 강남대 사회복지학과), 안종범 교수(성균관대 경제학부), 나성린 교수(한양대 상경대) 등은 토론회를 통해 이러한 최저생계비의 수준이 지나치게 높아 사회적 공감대를 얻지 못할 뿐만 아니라 근로의욕을 저하시킬 우려마저 있다고 주장하고 있다(『월간조선』, 7, 9월호)

주73) 1인가구 32만원, 2인가구 54만원, 3인가구 74만원, 4인가구 93만원, 5인가구 106만원 등이다(보건복지부, 2002).

국민기초생활보장법은 이미 도입할 때부터 문제가 있었다. 국민기초생활보장법은 과거 생활보호법의 대상과 수준을 늘린다는 개념으로 도입되었다. 문제는 지급수준이 사회적 공감대를 형성하지 못할 것이라는 점이다. 국민연금에서 최고로 가입되는 소득수준은 월 360만원이다. 이 사람이 매 월 9%씩 보험료를 내고 20년 후 받는 돈이 현재 화폐 가치로 계산하면 약 월 80만원 수준이다. 또 고용보험에서 실업수당으로 求職(구직)급여를 가장 많이 받을 수 있는 사람이 월 90만원이다. 그런데 공공부조에서 4인 가족을 기준으로 지급하는 돈이 93만원이다. 단지 가난해서 아무런 기여도 하지 않고 받는 돈이 지금 사회보험에서 공의 연금이나 고용보험에서 보장받는 수준보다 높은 수준의 보호가 이루어진다는 것이다(김진수, 『월간조선』(2000년 7월호)).

— 도덕적 解弛 측면에서 보면, 4인 가족 기준으로 보면 93만원인데, 어지간한 사람이 취직해서 93만원을 받기 힘들다. 그렇게 되면 열심히 일한 사람은 93만원을 받고 일을 하나도 하지 않은 사람은 수입이 없다고 앉아 서 93만원을 받게 된다. 또 93만원이라는 수치가 앞으로 정치적인 이유로 계속 높아질 수 있다(나성린, 『월간조선』(2000. 7월호)).

이에 대해, 보건복지부 손건의 과장은 최저생계비와 연금급여액은 대상과 성격이 다르므로 이를 수평적으로 비교하여 최저생계비 수준이 상대적으로 높다고 비판하는 것은 논리적 설득력이 없다고 반박한다.

공공부조제도에서의 최저생계비와 연금급여액은 그 대상과 급여의 성격이 판이하게 다른 사회보장제도의 급여로서, 이를 단순 비교하는 것은 타당치 않다. 따라서 비교할 수 없는 급여를 대비한 후 최저생계비는 어떠한 경우에도 자기가 일정한 기여를 하는 연금급여액보다 적어야 한다고 주장하는 것은 지극히 비논리적이다. 뿐만 아니라, 최저생계비를 국민들의 평균소득의 몇 % 혹은 평균 가계소비지출의 몇 % 등 상대적인 방법으로 결정하고 있는 경우는 있어도, 전 세계 어떤 국가, 어떤 기관에서도 본인이 일정한 기여금을 부담하는 연금급여액을 감안하여 최저생계비를 결정하지는 않는다(월간조선, 2000년 8월호).

사실 이러한 논쟁은 그리 낯선 것은 아니다. 이미 신빈민법(1834)에서 근로의욕 저하를 막기 위해 급여액이 근로자의 최저임금보다 높아서는 안된다는 열등처우의 원칙을 규정한 바 있다. 그러나 사실상 이러한 급여액과 최저임금은 1인을 기준으로 하는 것이 보통이다. 위의 경우, 4인가구의 최저생계비와 1인 기준의 연금액 혹은 최저임금을 비교하는 것은 비교의 기준이 다소 부적절한 점

이 없지 않은 것으로 보인다. 여하튼, 이러한 논쟁에도 불구하고 최저생계비의 결정은 법규정사항이었으므로 2000년 선정 및 급여의 기준으로 적용되었다.

최저생계비가 급여액 산정에 적용됨에 있어서의 또 하나의 논점은 급여액의 공식과 관련이 있다. 즉, 현금급여(생계급여+주거급여 등), 현물급여(의료급여+교육급여), 타법지원액을 합산한 금액이 최저생계비 이상이어야 하므로, 현금급여 기준액은 최저생계비에서 현물급여와 타법지원액을 제한 금액으로 설정된다. 이에 대해, 연대회의는 최저생계비에서 타법지원액만을 제외한 금액으로 현금급여를 결정하여야 한다고 주장하였고, 보건복지부는 타법지원액뿐만 아니라, 의료급여 등의 현물급여액과 특별지원금까지 제외한 금액을 현금급여기준선으로 설정할 것을 주장하였다. 연대회의의 안은 급여수준을 높이고자 하는 주장이었지만, 논리적 설득력이 비교적 약했고 따라서 보건복지부의 안이 그대로 수용된다.

2) 주거급여 신설

급여의 종류와 관련하여 가장 특이할 만한 사항은 주거급여의 신설이다. 연대회의는 입법청원에서 주거급여의 신설을 주장하고 있는데, 이는 주거급여의 제공을 통하여 수급자들로 하여금 현상태의 주거를 유지할 수 있도록, 즉, 주거권을 보장할 수 있도록 최소한도의 주거수리비, 임대료 보조 등 현금급부를 실시하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 그러나 경제정책조정회의의 부처간 합의사항에서는 이러한 주거급여가 시기상조라고 판단하고 법안에서 삭제하는 안을 상정하고 있다. 최종적인 법령에서는 연대회의의 안대로 주거급여가 신설되었으나, 급여의 산정 및 지급방식 등에 대해서는 시행령과 시행규칙 규정사항으로 남겨두었다.

시행규칙에서 주거급여의 구체적인 지급방안이 명시된다. 즉, “월임차료는 보건복지부장관이 매년 정하는 상한액 및 하한액의 범위안에서 수급자가 매월 주택 임차의 대가로 지불하는 금액의 100분의 50을 지급”하며, “전세자금은 주택건설촉진법 규정에 의한 국민주택기금 운영에 관한 계획이 정하는 바에 따르고”, 유지수선의 필요에 따라 유지수선비를 지급한다는 것이다. 그러나 주거급여의 문제는 단순하지가 않다. 즉, 주거급여는 점유형태별로 다양하게 지급되어야 하나 최저생계비는 단일한 점유형태를 가정하여 주거비를 설정함으로써 주

거비 산정의 준거가 새롭게 규정되어야 할 뿐만 아니라, 현금급여액으로부터 주거급여를 완전히 분리함으로써 현재보다 낮은 급여액을 받게 되는 다수의 수급자(특히, 자가소유자)가 발생하기 때문이다. 이러한 복잡한 문제로 인하여, 주거급여의 문제는 제도형성과정에서 ‘주거급여의 신설’이라는 원론적인 수준에서만 합의된 채 유보된 상태로 놓여 있다^{주74)}.

<표 4-6> 급여결정 방식 및 급여수준에 대한 행위자별 입장과 확정안

쟁점	보건복지부(안)	기획예산처(안)	기초연대(안)	확정안
급여결정 방식	최저생계비－현물 급여－타법령지원 액－특별위로금		최저생계비－타법 령지원액	최저생계비－현물 급여－타법령지원 액－특별위로금
현금급여 수준	4인 가족 기준 930,000－201,290 =729,000원		4인 가족기준 930,000－80,000 =850,000	4인 가족 기준 930,000－201,290 =729,000원
주거급여 신설	반대	반대	신설주장	신설

4. 소결: 국민기초생활보장제도 형성과정에서의 행위자별 가치쟁점

지금까지 살펴본 바와 같이, 국민기초생활보장제도의 형성과정은 결국 정책 네트워크 내부의 행위자들 간의 공공부조를 둘러싼 가치대립과 선택의 과정이라 할 수 있다. 물론 이러한 정책네트워크의 역학관계는 제도형성 당시의 사회경제적 상황과 국민의 제도에 대한 전반적인 인식이 큰 영향을 미친다. 정책적 쟁점별 정책네트워크 내부 행위자들의 관점을 요약하면 아래 <표 4-7>과 같다.

먼저 공공부조제도를 둘러싼 전반적인 이념 논쟁은 복지, 특히 일방적인 이전 형태의 복지제도인 공공부조제도의 확대에 대한 찬성론과 반대론으로 압축된다. 이러한 이념 논쟁은 제도의 시행시기와 대상자수 추정 등과 관련되어 구체적으로 나타난다.

주74) 현재까지도 주거급여 중 일부만이 주거급여라는 명목으로 지급되고 있으며, 최저생계비에서 주거비로 분류된 나머지 금액은 생계급여에 포함되어 지급되고 있다.

제도의 시행시기와 관련하여, 제도 연기론자들의 표면적 연기 이유는 예산부담과 행정적 인프라 미비, 그리고 통합적 제도구축에 대한 준비 미흡 등이었다. 그러나 그 이면에는 개발독재 시기에 제정되어 거의 40여년 동안 근본적인 수정 없이 유지되어 오던 생활보호제도의 기초를 근본적으로 변화시키는데 따른 두려움이 작용했으리라 생각된다. 이는 기존에 노동능력없는 빈민에 대해 시혜차원의 자의적 급여수준에 머물렀던 공공부조제도를 최저생활수준 이하의 모든 빈민에 대해 권리차원에서 최저생계를 충족시키는 수준까지 급여를 제공할 경우 나타나게 될 부작용에 대한 우려라고 볼 수 있다. 2장에서 언급한 바와 같이, 이러한 생각은 한마디로 공공부조제도가 자조와 근로유인을 훼손한다는 자유(방임)주의적 가치관에 기반한 것이라 볼 수 있다. 이에 비해, 법안대로 시행되어야 한다고 주장하는 이른바 복지확대론자의 의견은 주지한 바와 같이, 현재(외환위기)와 같이 당장의 생존을 위협받는 많은 실직자와 빈민이 존재하는 상황에서 제도의 시행을 늦출 수 없다는 것과, 예산부담과 인프라의 미흡 같은 문제들은 생각보다 심각하지 않을 것이라는 주장이었다. 이들은 사회경제적 상황과 정치적 상황의 측면에서 호기를 맞아 지금까지 개발독재라는 명목하에 일방적으로 억제되어 왔던 서민과 빈민의 욕구와 생존권 보장의 문제를 더 이상 늦출 수 없다고 주장했다. 이와 같이, 예정대로 제도의 시행을 주장하는 의견은 다양한 사상적 기반에도 불구하고 기본적으로는 집합주의적 가치관에 기반해 있다고 볼 수 있다.

마찬가지로, 대상자수 추정에도 이러한 이념적 차이가 반영된다. 즉, 자유주의자들의 인간에 대한 기본적인 가정은 ‘이기적이고 합리적 개인’이라 할 수 있다. 이러한 이기적이고 합리적인 개인은 최대한 노동을 피하고 여가를 즐기려는 경향을 보이며, 따라서 공공부조제도의 대상범위가 확대되면 특히 노동가능한 인구의 의존성이 심화되어 도덕적 해이와 근로비유인이 증가한다는 것이다. 따라서 국민기초생활보장제도가 시행되면 근로능력있는 실직자를 중심으로 수급자가 크게 증가하여 소득분포상 적어도 500만명 이상이 기초보장대상이 될 것이라고 주장한다. 이에 비해, 집합주의자들은 노동은 단순한 소득창출 이상의 사회적 의미를 가지는 것이며, 최소한의 생존수준을 국가가 보장한다고 해서 노동을 회피하려는 경향은 극히 미미할 것이라고 주장한다. 또한, 국민기초생활

〈표 4-7〉 가치지향적 쟁점과 행위자별 관점

구분		주장기관		관 점
이념적 논쟁	시행 시기	법대로	복지부, 보사연, 시민단체	· 생존권 보장 · 생활보호법하의 상태보다 인프라 구축이 개선됨.
		연기	일부학자, 경제부처	· 예산부담(대상자수가 500만명 이상) · 인프라 구축의 미흡 · 사회보험과 연계체계 미흡
	대상자수 추정	200만명 이하	복지부, 보사연	· 부양의무자 기준 등으로 빈곤인구 중 약 50% 이하 만이 대상
		500만명 이상	시민단체, 일부학자	· 빈곤인구 1080만명(시민단체) · 소득분포상 500만명 이상(일부학자)
개인의 책임 귀속성	정책기조	기초법	보사연, 시민단체	· 분배정의 · 대상자의 포괄성
		실업부조	노동부, 노동연	· 재원조달의 편의성 · 낙인감
	제도설계	선급여	보사연, 시민단체	· 기초법의 범정신 · 종합적인 자활체계 구축
		후급여	노동부, 노동연, 경제 단체· 학자·부처	· 근로유인 효과성 · 임시 소득보장을 통한 탈빈곤
	자활수행 주체	복지부 중심 (읍면동)	복지부, 보사연	· 읍면동의 접근성 · 법체계상 복지부 영역
		노동부 중심 (고용안정센 터)	노동부, 노동연	· 고용안정센터의 전문성 · 실업률하락에 따른 고용안정센터 역할 모색
책입의 국가이 전성	부양의무 자범위 기준	적정	복지부, 기획예산처, 연대회의	· 직계혈족과 그 배우자 · 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족
국가에 의한 보호의 수준	최저생계 비수준	적정	복지부, 보사연, 연대회의	· 4인가구 최저생계비이므로 1인기준 의 최저임금, 연금 등과 비교 불가
		높음	일부학자	· 최저임금, 연금에 비해 지나치게 높게 설정됨. · 근로의욕 상실, 수급자수 과다가 우려됨.
	주거급여 신설	신설주장	연대회의	· 기본권인 주거권 확보 · 점유형태에 따라 차등화
		유보주장	복지부, 기획예산처	· 최저생계비의 주거비는 단일기준 이므로 실질적인 급여액 산정과 급여분리가 어려움

보장제도는 근로비유인과 의존성을 방지하고자 하는 다양한 제어장치를 가지고 있으므로 수급자의 증가는 우려할 만한 수준은 아닐 것이라고 주장한다. 이들은 수급자 수 증가가 많아도 200만명 이하가 될 것으로 추정하였다.

이와 같이, 표면적으로는 제도의 실시 vs 연기, 대상자수 200만명 vs 500만명과 같은 단순한 형태로 논쟁이 진행되었지만 그 이면에는 공공부조제도를 바라보는 상이한 이념과 가치가 내재되어 있다고 볼 수 있다.

국민기초생활보장제도의 형성과정에서 이러한 이념적 차이는 무엇보다도 개인의 책임귀속성, 특히 근로능력있는 빈민에 대한 선정 및 급여와 관련한 문제에서 가장 첨예하게 드러난다. 제도의 설계에 있어 실업부조와 후급여 형태를 선호하는 주장은 다양한 근거에도 불구하고 근본적으로는 대상효율성과 근로유인을 우선적으로 고려하고 있다고 볼 수 있다. 즉, 근로능력있는 빈자와 근로능력없는 빈자를 구분하여 제도를 설계해야만 제도의 효율성을 높일 수 있으며, 우선적으로 노동조건을 부과한 후 이의 실행여부에 따라 급여하는 이른바 후급여방식으로 제도가 설계되어야만 노동유인의 훼손을 막을 수 있다는 논리이다. 이에 비해, 기초보장형태의 통합된 제도로서 선급여 형태를 선호하는 주장은 생존권 보장은 모든 국민의 기본권으로써 여기에는 어떠한 조건도 사전적으로 전제되어서는 안된다는 논리에 근거하고 있다.

이와 같이, 이념적 논쟁은 국가책임성 중 특히 ‘근로능력있는 빈민’을 둘러싸고 진행되었다. 이는 다음과 같은 몇 가지 요인에 기인하는 것이다. 첫째, 무엇보다도 국민기초생활보장제도의 형성 시기가 외환위기 이래 급격한 구조조정의 시기였다는 점이다. 1960년대 개발독재가 시작된 이래 40여년 동안 우리나라는 일시적인 경기침체(유가과동 시기)를 제외하고는 구조적 경제위기로 인한 고실업이라는 상황에 처한 적이 거의 없었다. 그러나 1997년의 외환위기가 몰고온 구조적 실업과 빈곤의 증가라는 현상은 선진 자본주의 국가가 길게는 200여 년 전 혹은 짧게는 70여 년 전부터 이미 경험해 왔던 ‘빈곤은 누구의 책임인가’, ‘특히 근로능력있는 자의 빈곤은 누구의 책임이며 국가는 이들에 대해 얼마나, 어떻게 개입해야 하는가’라는 대한 해묵은 논쟁들을 재현하게 된 것이다. 이러한 논쟁은 또한 3장에서 제시한 바와 같이 정치사회적 민주화 및 자유화의 분

위기와도 무관치 않은 것이었다. 즉, 국가와 자본의 일방적 독주체제에 가까웠던 정치적 아레나가 노동계급과 시민사회에 상당부분 개방됨으로써 이러한 논의가 정치적·정책적으로 제기될 수 있는 공간이 크게 확대되었다는 것이다. 결국, 40여년 동안 개발독재 하에 거의 의심의 여지없이 유지되어 왔던 자유주의적 가치관은 경제위기 하에서 실업과 빈곤의 급증이라는 사회경제적 요인과, 민주화에 따른 국가성격의 변화와 정책네트워크의 확대라는 정치적 요인이 맞물려 집합주의적 가치관의 심각한 도전에 직면하였다고 볼 수 있다.

이에 비해, 책임의 국가이전성 정도를 나타내는 부양의무자 기준은 정책적 세부아젠다로 거의 떠오르지조차 못하였다. 이는 곧 현실화될 노인부양문제에도 불구하고 가족주의적 가치관이 여전히 서구에 비해 비교적 강하였고, 특히 자식이 부모를 부양하는 것이 당연시되는 정서가 여전히 상당히 보편화되어 있었기 때문인 것으로 보인다. 또한, 이러한 문제제기는 당시의 급박한 현안 — 실직으로 인한 사회문제 — 에 비해 상대적으로 관심사에서 멀었기 때문에 소홀히 취급된 면도 없지 아니하였다.

마지막으로, 국가에 의한 보호의 수준과 관련된 쟁점, 특히 최저생계비 이상의 급여 설정과 최저생계비의 수준은 앞서서도 언급한 바와 같이 1994년 헌법소원이래 시민단체의 중심주제였다고 볼 수 있다. 또한, 최저생계비의 수준은 자유주의적 효율기준과 집합주의적 욕구기준이 부딪히는 중요한 가치쟁점이라는 점에서 국민기초생활보장제도 형성과정에서 심각한 가치갈등에 노출되었다. 특히, 4인가족의 최저생계비가 국민연금이나 최저임금보다 월등히 높다는 점에 대해 자유주의자들은 이것이 열등처우의 원칙에 어긋나며 심각한 노동비유인과 도덕적 해이를 초래할 것으로 우려하였다. 이에 비해, 집합주의자들은 4인가족의 최저생계비와 1인 기준의 국민연금이나 최저임금을 비교하는 것은 적절한 비교가 아니며, 최저생계비는 ‘최소한’의 기본적 욕구를 충족할 만한 수준이라고 주장한다. 2장에서 살펴본 바와 같이, 영국 공공부조제도 발달과정에서도 열등처우의 수준과 기본욕구 수준 간의 갈등이 첨예하게 대립하여 왔으며, 이러한 갈등의 소지를 은폐하기 위하여 빈곤선 혹은 최저생계비와 급여 수준 간의 관계를 분리해 왔다. 우리나라의 경우 최저생계비와 급여 수준을 직접적으로 연결

시킴으로써 급여수준을 둘러싼 갈등의 불씨를 여전히 안고 있다고 할 수 있다.

제 2 절 가치쟁점의 제도적 반영

지금까지 국민기초생활보장제도 형성과정에서의 주요 쟁점들과 이에 대한 행위자의 상이한 관점과 입장에 대하여 살펴보았다. 각 행위주체의 입장은 국민기초생활보장법과 시행령 및 시행규칙 제정과정에서 행위자의 영향력에 따라 상이한 정도로 반영되었다. 이러한 가치쟁점에 대한 제도적 투영은 형식적·법적으로 뿐만 아니라, 실질적인 제도수행의 결과에도 반영된다. 따라서 각각의 쟁점이 어떠한 법적 변화를 초래하였는가와 어떠한 실질적인 결과를 가져왔는가를 살펴봄으로써 가치쟁점의 투영 결과를 간접적으로 유추해 볼 수 있을 것이다.

1. 개인의 책임귀속성

주지한 바와 같이, 개인의 책임귀속성과 관련된 이념적 가치의 차이는 국민기초생활보장제도 형성과정 내내 가장 중요한 논쟁의 이슈가 되었다. 그 중에서도 특히 노동능력있는 빈민에 대한 국가 개입의 정도와 방식은 자본주의의 근본적인 가치인 자조와 효율, 그리고 집합주의의 근본적 가치지향이라 할 수 있는 연대와 최저생활보장이라는 상충되는 가치가 가장 적나라하게 대립된 지점이라 할 수 있다. 이러한 이슈가 맞부딪친 장(arena)을 둘러싸고 있는 사회경제적·정치적 환경 또한 가치 상충의 상황에서의 최종선택에 결정적인 영향을 미친 것으로 보인다. 국민기초생활보장제도의 내용에서 개인의 책임귀속성과 관련된 이슈를 살펴보면 <표 4-8>과 같다.

먼저, 용어상으로 볼 때 국민기초생활보장제도는 기존 생활보호제도에 비해 권리성이 강화된 것은 분명하다. 즉, 기존의 피보호자, 보호기관, 보호대상자라는 용어가 수급(권)자, 보장기관, 급여대상자로 대체된 것이다. 2장에서 지적한 바와 같이, 공공부조제도는 그것이 자본주의의 근본가치에 반하고 취약한 빈민을 대상으로 한 국가의 일방적 이전이라는 점에서 사회복지제도 중에서도 권리성의 기반이 매우 취약한 제도이다.

<표 4-8> 생활보호제도와 국민기초생활보장제도의 비교: 개인의 책임귀속성

구분	생활보호제도	한시적 생활보호	국민기초생활보장제도	
법적 성격	- 시혜적인 보호		- 국가의 의무이자 국민의 권리	
법률용어	- 시혜성 용어 • 피보호자 • 보호대상자	• 보호기관	- 권리성 용어 • 수급자 • 급여대상자 - 새로운 법률용어 • 소득인정액 • 소득평가액 • 재산의 소득환산액	
선정기준 및 방식	- 선별적 범주형(총 4가지 조건) • 부양의무자기준 • 소득기준 • 재산기준 - 거택 및 시설보호대상자 기준 • 인구학적 기준		- 일반적 보편성(2가지 조건) • 부양의무자 기준 • 소득인정액이 최저생계비보다 적을 경우	
대상자 구분	- 대통령령에 위임하여 거택, 시설, 자활보호대상자로 구분(시행령 6조)		- 대상자 구분 폐지 ※ 근로능력이 있는 자는 구분(대통령령)	
소득 기준	최저생계비 기준 1인가구 32만원 2인가구 54만원 3인가구 74만원 4인가구 93만원 5인가구 106만원 6인가구 120만원 7인가구 132만원	좌동	좌동	
재산 기준	금액 기준	가구당 2,900만원 (과표기준)	가구당 4,400만원 (공시지가 기준)	1~2인 2,900만원 3~4인 3,200만원 5~6인 3,600만원 (현 시가기준)
	면적 기준	없음	없음	- 건물 전용면적 20평 초과 주택 임차(전세, 월세)가구 전용면적 15평 초과 주택 소유가구 ※ 재래식 농가주택은 해당 없음 ※ 다음과 같은 경우는 주택의 면적기준 적용 배제 • 가구전체가 근로능력 없는 자로 구성된 경우 • 재산세(건축물분)비과세 주택 및 무허가주택 • 읍·면지역 소재의 건축연도 15년 이상된 주택 • 주택이 가압류·경매 상태에 있는 사유로 사실상 재산권 행사가 어려운 경우 - 토지 농업에 종사하는 가구 중 시·군·구의 가구 당평균 농지 소유면적을 초과하는 농지를 소유한 가구

이는 1997년 위헌소송에 대한 헌법재판소의 판결에서 공공부조제도를 ‘반사적 이익’으로 규정한데서도 나타난다. 이러한 측면에서 볼 때, 국민기초생활보장제도에서 기존의 ‘시혜’성 용어가 ‘권리’성 용어로 대체된 것은 매우 큰 의미를 가지는 것이라 할 수 있다.

그러나 특히 시행령과 시행규칙의 제정과정에서 초기 과도한 수급자 수로 인한 재정적 과부하를 우려한 경제기획원과 보건복지부는 실질적인 선정기준이라 할 수 있는 자산기준을 매우 엄격하게 설정함으로써 오히려 생활보호제도보다 자산조사가 더 강화되었다는 비판과 함께 새로운 빈곤의 사각지대 문제를 제기하는 요인이 되었다.

〈표 4-9〉 총 수급자 수 변화

	1998	1999	2000		2001	2002	2003	
			1~9	10~12				
전국민 인구	46,430	46,858	47,275	47,275	47,542	47,639	47,925	
예 산 기 준	가구(가구)	506	519	503	641	717	760*	—
	수급자(명)	1,159	1,159	1,159	1,539	1,550	1,600*	—
	적용률(%)	2.5	2.5	2.5	3.3	3.3	3.3*	—
	한시보호자 포함시(명)	1,470	1,919	—	—	—	—	—
실 제 보 호	가구(가구)	460	419	422	688	711	691	718
	수급자(명)	949	865	890	1,489	1,503	1,351	1,377
	적용률(%)	2.0	1.8	1.9	3.1	3.2	2.8	2.9
	한시보호자 포함시(명)	1,285	1,483	1,520	—	—	—	—

주: 1) 2000년 10월 기준

2) 2001년 12월 기준

* 2002년 요구내용임.

** 98~2001은 통계자료파일, 2002, 2003은 통계청자료 및 복지db자료 2000, 2001 수치가 서로 다름.

자료: 보건복지부 내부자료(2001.9.), 보건복지부 내부자료(2002,2003), 통계청KOSIS

<표 4-9>는 국민기초생활보장제도 실시 전후의 총수급자 수 변화를 보여주고 있다. 생활보호 수급자만을 감안할 때 실제 수급자 수는 50만명 정도 증가하였고, 전체 인구 대비 1.2%p 정도 증가하였다. 그러나 당시 저소득 실직자를 대상으로 실시되던 한시생계보호자까지 고려하면 수급자 수는 오히려 감소하였다. 또한 2000년 『가구소비실태조사』 원자료를 이용하여 분석한 결과, 빈곤계층은 전인구의 약 7.4%인 351만명으로 추정되었다는 점을 감안할 때, 2000년 실제 적용률 3.1%는 전체 빈곤인구의 약 42%만을 보호하는 것이다. 이와 같이, 소득기준과 재산기준을 엄격하게 설정한 것은 물론 공공부조제도의 빈곤덫 효과를 사전에 방지하고 남용과 도덕적 해이를 방지하고자 하는 의도에 기인하는 것이다. 그럼에도 불구하고, 빈곤의 문제가 사회적으로 더욱 이슈화되고 있는데도 수급자 수는 지속적으로 감소하는 현상은 빈곤의 사각지대에 대한 새로운 불씨를 남겨둔 것이라 하겠다.

다음으로, 무엇보다도 국민기초생활보장제도는 인구학적 범주와 대상자 구분을 폐지함으로써 기존의 범주적 선별주의적 제도에서 포괄적 보편주의적 제도로 변화되었다는데 큰 의의가 있다. 이는 근로능력있는 빈자에 대해 공공부조 급여를 주어야 하는가에 대한 오랜 논란을 일단락짓는 것이기도 하다. 특히, 빈곤하다는 것이 판명되면 우선적으로 급여를 실시하는 선급여방식이 채택된 것은 근로동기 논리보다 생존권 보장의 논리가 앞섰다는 점에서 의미가 있는 것으로 보인다. 그러나 <표 4-10>에서 보는 바와 같이 실질적인 경제활동인구라고 할 수 있는 20~64세까지의 수급자 수 변화는 거의 나타나지 않는다. 즉, 1998년의 경우 20~64세 사이의 수급자가 전체 수급자에서 차지하는 비율이 45%로, 실시 이후인 2001년의 46.2%, 2002년의 45.6%와 거의 차이가 없는 것으로 나타났다. 또한, 이 연령층을 좀더 세부적으로 나누어서 구성비를 비교하여도 전체적으로 큰 변화가 나타나지 않았다. 이는 근로능력있는 사람에게 공공부조의 급여를 제공할 경우 수급자 수가 최대 500만명까지 늘어날 수 있다는 일부의 우려와는 상반된 결과라고 할 수 있다.

〈표 4-10〉 연령별 수급자 구성 변화

(단위:%)

	1998	1999 ¹⁾	2001	2002
19세 이하	28.4	26.6	29.8	28.7
20~64세	45.0	45.4	46.2	45.6
20~29세	7.4	7.9	6.1	14.5
30~39세	7.9	7.7	9.4	
40~49세	12.3	12.5	15.2	31.1
50~59세	10.4	10.3	15.5	
60~64세	7.3	7.0		
65세 이상	26.6	28.0	24.1	25.8
계	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1) 거택보호와 자활보호수급자 만을 대상으로 산출함.
 자료: 보건복지부, 『국민기초생활보장 수급자현황』, 각 연도.

인구학적 기준을 폐지하고 보편적 공공부조제도로 변화하였음에도 불구하고 수급자의 인구학적 구성에 유의미한 변화가 나타나지 않는 것은 매우 이례적인 것이라 할 만하다. 이에 대해 좀더 엄밀한 분석을 위해 <표 4-11>을 살펴보면, 2000년의 경우 근로능력자의 비중은 25.6%, 2001년의 경우 23.9%로 나타났다. 근로능력 유무를 판정하는 기준이 무엇인가에 따라 달라질 수 있지만 생활보호 제도 하에서도 상당수의 수급자가 근로능력자로 분류되었다는 점을 감안한다면 경제위기 하에서 실직 저소득층에 대한 실업부조의 대안으로 제정된 국민기초 생활보장제도가 그 본래의 취지를 얼마나 달성하였는가에 대해서는 다소 회의적이다. 좀더 세부적인 연구를 필요로 하는 결과이지만, 이는 일차적 스크린 과정, 즉, 부양의무자조사와 자산조사의 과정에서 실질적으로 근로능력있는 빈민의 대부분이 걸러졌을 가능성을 배제할 수 없다. 즉, 법률상의 취지에도 불구하고 시행령과 시행규칙으로 인해 강화된 자산조사의 주요한 타겟이 근로능력있는 빈민이 되었다는 것이다. 근로능력있는 빈민의 경우 실직 등으로 인하여 소득이 최저생계비 이하이더라도 근로무능력 빈민에 비해 재산이 많을 가능성

이 높다는 점을 감안하면 이는 설득력이 있는 것으로 보인다(주75). 실제로 2003년 빈곤율을 기초로 비수급빈곤층의 비수급 원인을 분석한 결과에 의하면, 전체 인구의 약 2.2%에 해당하는 104만여명이 재산기준으로 인해 선정에서 제외된 것으로 나타났다. 결국, 근로동기의 훼손과 도덕적 해이, 그리고 예산부담에 대한 과도한 우려는 제도의 엄격성 강화를 통해 원래의 의도를 상당 부분 훼손시킨 것으로 볼 수 있다.

〈표 4-11〉 일반수급자 유형별 비율 변화

(단위: %)

	2000 ¹⁾	2001 ²⁾
근로능력자	25.6	23.9
근로무능력자	74.4	76.1
계	100.0	100.0

주: 1) 2000년 10월 기준

2) 2001년 6월 기준

자료: 보건복지부 내부자료.

그러나 다른 한편 근로동기를 훼손하지 않고 도덕적 해이를 유발하지 않으면서 근로능력있는 빈자를 수급자로 선정하고 급여를 주는 방식 등 여전히 합의되지 못한 사안들 또한 산재해 있다. 자활사업의 활성화, 근로동기를 강화하기 위한 급여체계의 개선, 수급자와 비수급자 간의 형평성 문제 등이 국민기초생활보장제도와 관련해서 현재까지도 논란이 되고 있는 쟁점들이다.

2. 책임의 국가이전성

국가가 빈민에 대해 얼마나 개입할 것인가는 빈민에 대한 책임부담을 공유할 여타의 자원이 그 사회에 얼마나 강하게 존재하는가와 밀접한 관계가 있다. 우

주75) 예컨대, 2003년 7월 17일 세 자녀와 함께 자살한 인천의 주부 손모씨(34) 사례는 시가 1백 50만원 정도의 중고차를 가지고 있어 매월 150만원(100% 환산)의 소득이 있는 것으로 인정되었다. 이와 같이, 근로능력있는 빈민의 상당수는 재산의 소득환산제로 인해 소득이 매우 낮음에도 불구하고 수급대상에서 제외되는 것으로 보인다.

리나라의 경우, 서구 국가들에 비해서는 상대적으로 여전히 확대가족에 대한 가족주의적 가치가 온존하고 있다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 최근들어 가족에 대한 부양의식이 상당히 약화되고 있을 뿐만 아니라 실제 가족에 의한 부양이 급속히 감소하고 있는 현실이다.

이러한 현실에도 불구하고, 부양의무자 기준은 국민기초생활보장제도 형성과정에서 주요한 이슈로 부각되지 못하였다. 그 결과 범규정 사항인 부양의무자의 범위기준은 생활보호제도와 동일하고, 다만 시행령규정 사항인 부양능력 판정기준만이 변경되었다. 부양능력 판정기준은 원칙적으로 생활보호대상자가 아니면 부양능력이 있는 것으로 간주하던 기준에 비해 다소 완화되어 신청가구와 부양의무자 가구의 최저생계비 합이 120%를 초과하는 경우나 재산이 신청가구와 부양의무자 가구의 재산기준 합이 120%를 초과하는 경우 부양능력이 있는 것으로 간주되었다. 이와 같이 시행령 제정과정에서 부양능력 판정기준은 매우 강화됨으로써 부양의무자기준은 빈곤의 사각지대 논의의 또다른 핵심쟁점으로 부각되고 있다.

〈표 4-12〉 생활보호제도와 국민기초생활보장제도의 비교: 책임의 국가이전성

구분		생활보호제도	한시적 생활보호	국민기초생활보장제도
부양 의무자 기준	범위	직계혈족 및 배우자 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족	적용안함	생활보호제도와 동일
	부양 능력	원칙적으로 생활보호대상자가 아니면 부양능력 있음.		신청가구와 부양의무자 가구의 최저생계비 합이 120%를 초과하거나, 재산이 신청가구와 부양의무자 가구의 재산기준 합이 120%를 초과하는 경우로 부양능력이 있음.
	부양 여부	- 부양을 할 수 없는 경우 보호 - 보호대상자가 부양을 받을 수 없는 경우 보호		생활보호제도와 동일

예컨대, 아래 그림에서와 같이 2003년 기준으로 전체인구의 약 2.1%에 해당하는 99만여명이 소득과 재산기준 모두 선정기준에 부합됨에도 불구하고 부양의무자 기준으로 인하여 급여를 받지 못하는 것으로 나타났다(여유진 외, 2003). 재산이 상대적으로 많은 가구에 대한 공공부조 급여는 논란의 여지가 많은데 비해, 부양의무자기준으로 인해 소득과 재산이 최저생계비 미만임에도 불구하고 공공부조 급여를 받지 못하는 가구에 대해서는 상대적으로 관대한 편이다. 최근 빈곤의 사각지대라는 쟁점을 둘러싸고 부양의무자 기준 개선의 논의가 활발하게 진행되고 있는 것도 이러한 배경에서이다(주76).

[그림 4-2] 빈곤의 사각지대(소득빈곤)

		소득		
		빈곤선		재산과 소득으로 인한 비수급가구
부양의무자 기준으로 인한 빈곤율 (2.1%)	수급자 (3.1%)		재산기준으로 인한 빈곤율 (2.2%)	
				재산

주: 2000년 가구소비실태조사, 2004년도 재산의 소득환산제 및 부양의무자기준 개선을 위한 조사 등을 통해 도출됨.

자료: 여유진(2003)

주76) 2004년 3월 5일 일부 법개정을 통해, 부양의무자의 범위는 “수급권자를 부양할 책임이 있는 자로서 수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족”로 약간 축소되었다. 실질적으로 부양의무자로 인한 배제는 부양의무자의 범위기준보다는 부양능력 판정기준에 의해 더 많이 발생하는 것으로 나타났으나 이는 현재까지 개선되지 않았다.

3. 국가에 의한 보호의 수준

국가가 어느 수준까지 빈민의 생활수준을 보장해 줄 것인가는 공공부조제도의 형성에서 비교적 늦게 등장한 이슈이다. 즉, 영국의 경우 20세기 이전까지 공공부조의 급여수준은 ‘열등처우의 원칙’이라는 명확한 하나의 기준에 의해 설정되었던 것으로 보인다. 여기에 욕구기준이라 할 수 있는 ‘절대적 빈곤선 기준’(라운트리 기준)이 도전장을 내민 것은 1920년대 실업부조제도의 형성과정에서였으면 논의가 가열된 것은 1942년 베버리지계획이 구체화되면서부터였다고 할 수 있다. 우리나라의 경우, 욕구기준에 입각한 국민복지 기본선의 확보는 국민기초생활보장제도의 형성이전인 1994년부터 시민단체의 주요한 목표였다. 이는 1994년 생활보호수준에 대한 위헌소송과 맞물려 있는 이슈였기 때문이다. 따라서 이러한 이슈에 대해서는 이미 보건복지부를 비롯한 정부에서도 상당한 입장의 접근을 보아온 상태였다. 즉, 1997년 생활보호법 개정을 통해 연차적으로 최저생계비 수준까지 급여수준을 높인다는 점에 대한 국가와 시민사회간의 암묵적 동의가 어느 정도 성숙해 있었다는 것이다. 따라서 최저생계비 설정 및 발표와 최저생계비까지의 보충급여를 통한 국민복지 기본선의 확보는 쟁점의 중요성에 비해 큰 갈등으로 부각되지는 않았던 것으로 보인다.

국가에 의한 보호의 수준은 최저생계비의 수준, 최저생계비 수준까지의 급여의 보장, 급여내용의 내실성 등에 의해 평가될 수 있다. 먼저, 최저생계비 및 급여의 수준과 관련해서, 최저생계비 계측의 중립성을 높이기 위하여 최저생계비의 의결권을 중앙생활보장위원회에 부여하였을 뿐만 아니라, 급여와 소득인정액의 합계액이 최저생계비 이상이 되도록 급여수준을 보장하고 있다는 점이 생활보호제도와의 차이점이다. 급여의 종류에 있어서는 주거권 보장이라는 차원에서 주거급여, 급여실시 결정 이전의 긴급한 상황에 대한 긴급급여가 새로이 신설되었다. 또한, 근로능력있는 빈자들을 포함함에 따라 자활사업이 더욱 정교해졌는데, 근로능력자별 자활지원계획과 자활촉진을 위한 서비스가 추가되었다.

<표 4-13> 생활보호제도와 국민기초생활보장제도의 비교: 국가보호의 수준

구분	생활보호제도	국민기초생활보장제도
최저생계비	- 결정권한: 보건복지부장관	- 결정권한: 중앙생활보장위원회 의결, 보건복지부장관 결정
급여수준의 보장	-	- 급여와 소득인정액의 합계액이 최저생계비 이상일 것
급여의 종류	- 6종 <ul style="list-style-type: none"> • 생계보호 • 의료보호 • 자활보호 • 교육보호 • 해산보호 • 장제보호 - 자활보호대상자에게는 생계보호 및 장제보호의 혜택이 제외됨	- 7종(긴급급여 포함 8종) <ul style="list-style-type: none"> • 생계급여 • 의료급여 • 자활급여 • 장제급여 • 주거급여(신설) • 교육급여 • 해산급여 - 모든 수급자에게 생계급여를 기본으로 하고 필요에 따라 여타 급여하되, - 근로능력이 있는 자는 자활에 필요한 사업에 참가하는 조건으로 생계급여 실시(임의조항)
긴급급여	- 관련 조항 없음	- 관련조항 신설 <ul style="list-style-type: none"> • 급여실시 여부의 결정전이라도 긴급한 필요가 인정될 때
자활지원 계획	- 관련 조항 없음	- 근로능력자 가구별 자활지원계획 수립 <ul style="list-style-type: none"> • 자활에 필요한 서비스를 체계적으로 제공하여 수급자의 궁극적인 자활을 촉진
생활보장 위원회	- 4단계 생활보호위원회 <ul style="list-style-type: none"> • 중앙생활보호위원회 • 시·도 생활보호위원회 • 시·군·구 생활보호위원회 • 읍·면·동 생활보호위원회 	- 3단계 생활보장위원회 <ul style="list-style-type: none"> • 중앙생활보장위원회 • 시·도 생활보장위원회 • 시·군·구 생활보장위원회 - 생활보장위원회 위원의 자격기준 구체화
보장비용	- 자치단체의 재정자립도에 대한 고려없음	- 자치단체의 재정자립도를 고려하여 재정분담비율을 차등적용

실제로 보충급여방식에 의하여 최저생계비와 가구소득의 차액만큼 보전해 주어야 한다는 소위 ‘건강하고 문화적인 최저생활’을 보장의 원칙에 의하여 국민기초생활보장제도의 현금급여기준선은 크게 상승하였다. 즉, 아래 표에서 보는 바와 같이 4인가구 기준으로 현금급여기준선은 1999년 10월 이전까지 476,000원이었으나, 국민기초생활보장제도 실시 이후 729,000원으로 상승하였다. 이는 1997년 생존권적 기본권과 행복추구권이 국민의 구체적 권리라고 볼 수 없다는 이유로 생활보호수준 위헌소송이 기각된 이래, 국민의 생존권 보장을 국가의 구체적

책임으로 명시한 최초의 제도라는 점에서 큰 의미를 가지는 것이라 할 수 있다.

〈표 4-14〉 최저생계비 및 현금급여기준 변화

(단위: 원)

	1998	1999	2000		2001	2002	2003
			1~9	10~12			
4인가구 최저생계비	872,000	940,000	928,398	928,398	956,250	989,719	1,019,411
4인가구 현금급여기준	403,320	443,500	476,000	729,000	841,845	871,348	897,489

자료: 보건복지부, 생활보호사업지침, 국민기초생활보장사업 안내, 각 연도.

그러나, 이러한 실질적 최저생활보장에 따른 예산 증가는 예상했던 것만큼 크지 않았다. <표 4-15>는 국민기초생활보장제도 실시 전후의 공공부조급여 예산과 1인당 기초생활보장예산을 나타낸 것이다. 표에서 보는 바와 같이, 의료급여를 제외한 기초보장예산은 1999년 약 1조에서 2000년 약 1조 3천억원, 2001년 약 1조 6천억원으로 증가하였다. 그러나 1998년에서 1999년 사이의 예산증가율이 47.6%인데 비해, 제도가 시행된 2000년 증가율은 20.1%, 2001년 증가율은 21.3%에 불과하였다. 이는 다음과 같은 몇 가지 요인에서 기인한다. 첫째, 앞에서 살펴본 바와 같이 여러 가지 진입장벽, 즉, 자산조사요건과 부양의무자조건이 강화됨으로써 기대했던 만큼 수급자 수가 증가하지 않았다는 점이 무엇보다도 큰 요인이다. 둘째, 경제위기로 인하여 이미 1998년부터 한시보호를 통해 저소득실직자들에 대한 생계보조를 실시하고 있었다는 점이다. 이러한 이유로 1998년과 1999년 사이의 예산증가율이 매우 큰 폭으로 상승하였으며, 이는 제도의 실시로 인한 급격한 예산증가를 완충작용을 한 것으로 보인다. 마지막으로, 보충급여로 인한 1인당 생계급여의 수준이 예상만큼 크지 않았다는 점을 들 수 있다. 아래 표에서 보면 2000년 1인당 급여액은 19만 5천원으로 1999년 1인당 12만 4천원에 비해 증가하기는 하였지만, 당시 1인 최저생계비 32만원에는 훨씬 못 미치는 것이다. 이는 현금급여기준선으로 인해 실제로 수급하는 현금급여는 최저생계비보다 적은데다, 가구의 소득인정액과 간주부양비 등을 제외한 결과이다(주77).

〈표 4-15〉 국민기초보장제도 총 소요예산

(단위: 억원)

구 분	1998	1999	2000	2001	2002	2003
기초보장 소계 (증가율)	5,439	10,381 (47.6%)	12,998 (20.1%)	16,526 (21.3%)	16,915 (2.3%)	17,429 (2.9%)
(의료급여 포함시) (증가율)	10,901	18,479 (41.0%)	23,321 (20.8%)	27,923 ¹⁾ (16.5%)	33,820 (17.4%)	35,046 (3.5%)
생계+주거	4,484	8,388	11,144	14,577	14,434	14,915
교육급여 (적용인구)	649 (162)	914 (211)	986 (183)	960 (171)	940	935
해산+장제	45	67	89	65	65	87
자활	26.1	1,012	779	924	1,476	1,493
의료급여 (적용인구)	5,462 (1,676)	8,098 (2,125)	10,323 (1,866)	11,397 (1,756)	16,904	17,617
1인당기초생활보장예산 (만원) ³⁾	-	124	195	232	281	301

주: 1) 2001년 추경예산(의료보호 체불비 4500억원) 예비비(생계급여 449억원)

2) 2002년 예비비(생계급여 451억원) 미포함

3) 지방비 포함

자료: 보건복지부 내부자료(2001.9.)

보건복지부 내부자료; 문창진(2003) 재인용, 2002, 2004기초보장지침

-정부총예산 대비 공공부조 예산

주77) 특히, 2003년부터는 유보되어왔던 소득인정액기준이 실시되었는데 이는 선정뿐만 아니라 급여에도 소득환산율이 적용된다. 따라서 실제 소득은 낮음에도 불구하고 소득회할 수 없는 재산이 있는 경우 소득이 높게 책정되는 경우가 발생하게 된다.

제 5장 결론 및 정책적 함의

제 1절 결론

본 연구는 국민기초생활보장제도 형성의 사회경제적·정치적 배경과 당시의 빈곤과 공공부조에 대한 국민의식을 분석하고, 구체적으로 제도형성과정에서 정책네트워크 내부의 가치갈등과 가치선택과정을 밝힘으로써 현재 국민기초생활보장제도에 내재된 가치와 그 제도적 표출방식을 분석하고자 하는데 그 목적이 있다. 먼저, 공공부조제도의 성격에 대하여 본 연구는 다음과 같은 몇 가지 이론적 전제에서 출발하였다.

첫째, 공공부조제도는 자유(방임)주의적 가치와 집합주의적 가치 간의 갈등과 타협의 불안정한 균형의 산물이다. 빈곤에 대한 중요한—최후의—대처기재로서의 공공부조제도는 역사적으로 세 가지 기능, 즉, 사회안정화의 기능, 노동력 재생산의 기능, 그리고 최저생활보장의 기능을 수행하여 왔다. 다른 한편, 공공부조제도는 빈민의 의존성을 심화시키고, 근로유인을 훼손하며, 납세자들의 불만을 초래함으로써 도덕적 해이(moral hazard)와 비효율을 초래한다는 끊임없는 비판에 직면하여 왔다. 공공부조제도의 순기능을 강조하는 집합주의적 가치와 역기능을 강조하는 자유(방임)주의적 가치 간의 이러한 역사적 논쟁은 오늘날 까지도 이어지고 있다. ‘가치있는 빈자’와 ‘가치없는 빈자’의 구분(개인의 책임 귀속성), 가족과 국가 간의 부양부담의 배분(국가로의 책임이전성), ‘열등처우의 원칙’과 ‘기본욕구 충족의 원칙’ 간의 갈등(국가에 의한 보호의 수준) 등에 대한 정답은 없으며, 다만 특정 시기와 특정 사회에서의 불안정한 타협과 균형상태만이 존재할 뿐이다.

둘째, 공공부조제도는 특정한 시대와 사회환경에 영향을 받는다. 다른 사회정책과 마찬가지로 공공부조제도 역시 진공상태에서 탄생한 것이 아니라 시대와

역사적 환경의 산물, 즉, 특정 경로에 의존하는 제도적 유산이다. 산업화로 인한 인구학적 변화와 가족구조의 변화, 그리고 경제위기와 이에 따른 구조조정 등은 공공부조제도에 대한 요구와 욕구를 증가시키는 계기가 된다. 여기에 덧붙여 정치적 아레나에서의 시민사회의 역할 증대와 정책결정 네트워크의 변화 또한 공공부조제도의 형성에 영향을 미친다.

셋째, 공공부조제도는 근본적으로 빈곤과 공공부조에 대한 국민의식을 반영한다. 대의제 민주주의사회에서 국민의 의식이 직접적인 방식으로 반영되기는 어렵다. 그러나 선거정치에서의 정치인의 내담자 눈치보기, 제도의 정당성 확보, 그리고 제도평가와 피드백 등을 통해 국민의식이 반영된다. 따라서 국민의식은 사회정책에 대한 지지의 토대를 형성하며, 이러한 사회구성원의 사회정책에 대한 요구와 지지는 결국 가치를 기저로 하는 의식의 표출이라고 볼 수 있다.

이러한 이론적 전제에서 출발할 때, 국민기초생활보장제도의 형성은 다음과 같은 요인들의 산물이라 볼 수 있다.

첫째, 국민기초생활보장제도는 가족구조와 부양실태의 변화에 따른 욕구증대에 대한 반응이다. 과거 30여년 간 가족구조는 핵가족 중심으로 급격하게 재편되었으며, 이에 따라 부양의식 또한 급격히 약화되었다. 이에 더해 산업화로 경제활동으로부터 탈배치된 노인을 중심으로 한 취약계층의 빈곤이 크게 증가하였다. 이는 공공부조제도에 대한 수요와 요구를 크게 증가시켰다. 단, 이러한 변화는 비교적 장기간에 걸쳐 점진적으로 진행되었으며, 생활보호제도 또한 취약계층의 빈곤에 대한 대응을 위해 설계되었다는 측면에서 이러한 요인이 국민기초생활보장제도 형성의 직접적 계기가 되었다고 보기는 어렵다.

둘째, 국민기초생활보장제도는 경제위기로 인한 실업과 빈곤 문제에 대한 반응이다. 1997년 말에 발생한 외환위기로 인하여 우리나라는 산업화 이래 최대의 경제위기를 맞았다. 경제위기 이후 급격한 구조조정으로 인해 실업률이 사상최고 수준을 기록하였으나 사회보장제도의 미성숙으로 인하여 ‘사회안전망의 사각지대에 놓인 실업자’가 양산되었다. 결과적으로 빈곤과 불평등이 크게 증가하고 이는 가족해체, 자살, 범죄율 증가 등의 사회문제로 이어졌다. 특히, 기존의 생활보호제도는 취약계층, 즉, 노동능력없는 빈민을 대상으로 한 제도라는

측면에서 ‘노동능력있는 자의 구조적 빈곤’에 대한 대응기제는 거의 전무한 상태라 해도 과언이 아니었다. 따라서 경제위기로 인한 빈곤, 실업 등의 사회문제의 급증은 국민기초생활보장제도 형성의 직접적인 계기였다고 볼 수 있다.

셋째, 시민사회의 욕구와 요구가 있다고 해서 모든 정책적 문제가 사회정책으로 이어지는 것은 아니다. 욕구와 요구가 정책적 장으로 투입될 수 있는 통로가 마련되어야 한다. 이러한 측면에서 1990년대 민주화에 따른 시민사회의 성장과 정책네트워크의 성격변화가 중요한 역할을 하였다고 볼 수 있다. 특히, 국민기초생활보장제도의 형성에서는 정책네트워크 내부의 시민사회의 역할과 영향력이 매우 중요한 역할을 하였다. 정책네트워크의 구성과 구조변화는 내부 아레나의 가치갈등을 다양화함으로써 정책을 내용을 변화시키는데 특히 주효했다.

마지막으로, 빈곤과 공공부조에 대한 국민의식의 변화는 국민기초생활보장제도 형성의 암묵적·내재적 지지기반이 된 것으로 보인다. 빈곤의 원인, 가난한 사람, 특히 실업자에 대한 정부책임, 권리로서의 공공부조 수급권, 부양의무, 최저생계비의 수준, 복지확대를 위한 납세의사 등에 대한 국민의식은 지난 20여 년 동안 꾸준히 변화하여 왔다. 변화의 경향은 전반적으로 사회구조적인 빈곤 원인에 대한 인식과 정부책임의 확대를 지향하는 흐름이라 할 수 있다. 그러나 현재의 국민의식 수준이 사회민주주의적 복지국가를 지향할 만큼 진보적이라 할 수는 없으며, 자유주의적 성향과 집합주의적 성향 중 어느 쪽이 강하다고 할 수 없는 상태이다. 분명한 것은 빈곤에 대한 구조적 인식과 이에 대한 국가책임성의 요구가 증대하였다는 것이며 이는 국민기초생활보장제도 형성을 명시적 혹은 암묵적으로 떠받치는 토대가 되었다고 볼 수 있다.

이와 같이, 사회경제적·정치적 요인과 국민의식 변화의 토대위에서 국민기초생활보장제도가 형성되었으며, 현재의 국민기초생활보장제도는 다음과 같은 몇 가지 측면에서 평가될 수 있다.

첫째, 빈곤에 대한 개인책임귀속성 측면이다. 이는 국민기초생활보장제도의 권리성, 자산기준, 그리고 근로능력있는 빈자의 선정 및 급여기준의 측면에서 평가될 수 있다. 공공부조의 수급을 권리로서 천명한 것은 선언적 측면에서 매우 큰 의의를 가진다. 공공부조제도는 그 사회의 가장 취약한 계층을 대상으로

한 국가의 일방적인 이전(transfer)의 형태를 띠는 점에서 전통적으로 권리성이 매우 약한 사회복지제도로 분류된다. 40여년의 공공부조 역사에서 자의적인 선정과 급여가 이루어져 왔던 것도 공공부조가 시혜로서 주어진 반사적 이익이라는 인식에 바탕을 둔 것이었다. 이러한 측면에서 볼 때, 선언적이라 할지라도 국민기초생활보장 수급권을 인정하는 것은 공공부조사(史)에서 획기적인 변화라 할 수 있을 것이다. 실질적인 측면에서 이에 못지 않는 의의를 가지는 변화는 공공부조제도에서 인구학적 기준이 폐지되었다는 점, 다시 말해 근로능력없는 빈자만을 ‘자격있는 빈자’로 보던 빈민법적 전통을 탈피함으로써 보편적(general) 공공부조제도로 변화되었다는 것이다. 그러나 이러한 국민기초생활보장법의 ‘급진적’ 변화에 대한 반작용은 국민기초생활보장법 시행령과 시행규칙에서의 자격조건 강화, 즉, 자산기준과 조건부급여조건의 엄격한 적용으로 표출되었다. 기존의 소득, 재산, 부양의무자 범위 등 세 가지 기준에서 토지, 주거, 자동차소유 여부 등 세 가지 기준이 추가됨으로써 자격조건은 실질적으로 강화되는 결과를 가져왔다. 이러한 법 차원에서의 완화와 시행령과 시행규칙 차원에서의 강화는 정책네트워크 내부의 가치갈등과 힘의 역학관계를 반영하는 것이라 할 수 있다. 여하튼, 이와 같은 불안정한 균형상태의 결과로 국민기초생활보장제도의 실제 수급자수 증가는 예상에 크게 못미치는 것이었으며, 특히 근로능력있는 빈민의 수급권은 실질적 측면에서 크게 제약을 받은 것으로 나타났다. 요컨대, 근로능력있는 빈민을 공공부조제도로 포괄함으로써 한편으로는 이들의 근로비유인과 도덕적 해이를 방지하는 방안, 다른 한편으로는 빈곤함에도 불구하고 실질적으로 수급권을 제약당함으로써 발생하는 빈곤의 사각지대를 완화하는 방안의 마련을 둘러싸고 새로운 논쟁이 촉발되고 있다.

둘째, 책임의 국가이전성 측면이다. 이는 국가와 가족, 공동체가 빈곤의 책임을 어떻게, 얼마나 부담할 것인가의 문제이며, 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준의 측면에서 평가될 수 있다. 부양의무자기준은 국민기초생활보장제도의 현안으로 부각되지 못한 채, 법상으로는 생활보호제도의 답습, 시행령 차원에서는 약간의 수정만이 가해졌다. 이는 점진적 변화요인(인구노령화와 핵가족화)보다는 폭발적 변화요인(경제위기로 인한 대량실업)이 제도의 변화를 주도

하는 정책형성의 일면을 반영하는 것이라 볼 수 있다. 이에 더하여, 여전히 개인의 복지가 익명의 개인들 간의 연대성보다는 인지적 연줄망 내부의 연대성이 강한 우리나라의 유교적 전통에 의존하는 경향이 있음을 보여주는 것이기도 하다. 그 결과, 빈곤함에도 불구하고 부양의무자기준으로 인하여 기초보장 급여를 받지 못하는 이른바 ‘부양의무자기준으로 인한 빈곤의 사각지대’가 새로운 쟁점으로 떠오르고 있다.

셋째, 국가에 의한 보호의 수준 측면이다. 이는 국민기초생활보장제도 형성 이전인 1994년 이래 지속적으로 문제제기가 이루어져 왔던 부분이며, 최저생계비의 수준과 급여의 보장 등의 기준으로 평가될 수 있다. 무엇보다도 최저생계비, 즉, 정책적 빈곤선은 ‘열등처우의 원칙’과 ‘기본욕구 기준’ 간의 갈등이 표출되는 지점이다. 대부분의 나라에서 절대적 혹은 상대적 빈곤선과 정책적 빈곤선을 명시적으로 연관시키지 않는 반면, 우리나라에서 절대적 빈곤선이라 할 수 있는 최저생계비를 정책적 빈곤선과 직접적으로 연관시킨 것은 ‘건강하고 문화적인 최저생활’의 명시적 보장이라는 측면에서는 큰 의의가 있는 것으로 보인다. 그러나 다른 한편 이는 공공부조급여에 있어서의 가치갈등, 즉, 열등처우와 기본욕구 간의 상충성이 표면화되어 갈등을 증폭시킬 우려 또한 없지 않다. 최저생계비의 실제측에서의 객관성을 보장하고자 하는 장치들은 이러한 갈등의 소지를 줄이고자 하는 노력으로 보여지지만, 여전히 최저생계비의 수준을 둘러싼 이념적·실재적 갈등의 불씨는 남아 있는 것으로 보인다.

제 2절 정책적 함의

본 연구는 국민기초생활보장제도가 어떠한 가치에 기반하고 있고, 이러한 가치들은 국민기초생활보장제도에서 어떠한 형태로 구체화되고 있으며, 그 결과 공공부조제도로서의 국민기초생활보장제도의 시행과정에서 어떠한 결과가 나타나고 있는지를 분석하였다. 이를 위해, 영국 공공부조 발달사를 통하여 공공부조제도에 내재되어 있는 자유(방임)주의적 가치와 집합주의적 가치 간의 가치갈등의 소재

들을 도출하는 한편, 국민기초생활보장제도의 형성과정을 포괄적으로 접근함으로써 이러한 가치갈등이 우리나라 공공부조제도에서 어떠한 형태로 표출되었는가를 분석하였다. 이러한 분석의 결과가 가지는 정책적 함의는 다음과 같다.

첫째, 국민기초생활보장제도의 개선과정에서 공공부조제도의 내재적 가치상충의 측면에 대한 충분한 검토와 고려가 선행되어야 한다는 점이다. 제도 형성과 개선의 과정에서 제도의 내적 가치의 문제가 심도있게 고려되는 경우는 매우 드물다. 그 결과 제도는 형식적 측면에서 의미있는 개선이 이루어졌음에도 불구하고 제도 내적인 상충성과 제약을 해소하지 못하는 경향이 있었음을 부인할 수 없다. 예컨대, 근로능력있는 빈민에 대한 공공부조 수급에 있어 국민기초생활보장제도가 실패한 점은 우리나라의 전반적인 가치가 ‘근로능력있는 빈민’에게 ‘근로능력없는 빈민’과 동일한 급여를 제공하는데 대한 충분한 동의가 형성되지 못한 상태에서 제도의 설계가 이루어졌다는 점이다. 이는 시행령과 시행규칙이 법에 족쇄를 채우는 결과를 초래하였으며, 그 결과 ‘근로능력있는 빈민’ 뿐만 아니라 ‘근로능력없는 빈민’의 수급권까지도 제약을 받게 되었다. 공공부조제도에서 ‘가치있는 빈민’과 ‘가치없는 빈민’을 구분하는 전통은 수백년에 이르고 있으며, 40여년의 역사를 가진 우리나라 공공부조제도가 이러한 자본주의적 가치를 단숨에 뛰어넘는다는 일정 정도 한계가 있었음을 보여주는 예라고 보여진다. 제도설계과정에서 이러한 점이 충분히 고려되었더라면 — 그 결과에 관계없이 — 실업부조제도와 국민기초생활보장제도 중 어떠한 방식이 적합한가에 대한 논의가 좀 더 심도 깊게 다루어졌을 수도 있었을 것이다.

둘째, 국민기초생활보장제도의 개선과정에서 제도를 둘러싼 환경과 국민의식을 충분히 고려할 필요가 있다. 예컨대, 근로능력있는 빈민의 소득보장과 근로유인을 동시에 제고시킬 수 있다는 차원에서 제기되고 있는 EITC제도의 경우에도, 이러한 제도의 도입이 우리나라의 사회·경제·문화적 환경과 국민의식 수준에 적합한 제도인가에 대한 고려가 있어야 한다. EITC는 노동시장의 저임금 수요풀이 충분히 제공되고 있으며, 기업과 개인의 소득이 비교적 정확하게 파악될 수 있을 때에만 효과를 발휘할 수 있다. 또한, EITC제도는 그 자체로 ‘육구기준’에 기반한 제도라기보다는 명백한 ‘효율기준’에 기반한 제도라고 할 수 있다.

자본주의 기업을 대신하여 자본주의 국가가 상당부분의 대체임금을 지급한다고 할 때, 그 편익(benefit)이 추가적으로 발생할 수 있는 노동시장의 왜곡이나 국민의 전체적인 도덕적 해이(moral hazard) 등에 따른 통합적 비용(cost)보다 더 높을 것인지에 대해서 충분한 검토가 이루어져야 할 것이다. 이는 부분적으로나마 스핀햄랜드 제도의 교훈으로부터 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 요컨대, 사회경제적 여건과 국민의식이 충분히 성숙되어 있지 않는 한 선진적인(?) 제도라고 해서 반드시 좋은 결과를 창출할 것이라고 기대하기는 어려울 것이다.

셋째, 공공부조제도의 무조건적인 확대주의를 지향하는 것보다 제도의 원칙과 원리를 세우고 전체 사회복지체계 내에서 공공부조제도의 위상을 정립하는 작업이 필요하다. 사회복지체계는 자본주의체제 내에서 작동하는 제도이며, 공공부조제도는 사회복지체계의 한 부분이다. 따라서 공공부조제도는 사회복지체계 내에서의 기능성과 자본주의체제 내에서의 기능성을 동시에 고려할 필요가 있다. 예컨대, 현재의 빈곤 사각지대의 문제를 공공부조제도로 해결할 것인가 혹은 사회보험이나 수당과 같은 여타의 방식을 통해 해결할 것인가에 대한 고민이 있어야 한다. 사회복지예산 중 공공부조예산이 높은 나라는 흔히 자유주의 복지국가로 불리는 미국, 영국, 호주 등이며 이러한 나라의 경우 반복지적 정서가 오히려 강할 뿐만 아니라 납세자와 수급자 간의 분리도 심각하다는 점은 시사적이다. 장기적으로 볼 때 빈곤의 문제를 어떠한 기제를 통해 해결할 것인가는 공공부조의 좁은 시각이 아닌 전체 사회복지체계 혹은 경제체계의 틀 내에서 고려되어야 할 부분이다.

참고문헌

- 강병구, 2003, 「근로빈곤계층의 직업능력에 따른 탈빈곤 요인분석」, 『보건복지포럼』 제77권, pp.26~41.
- 강병구, 2003, 「근로소득의 불평등 변화에 대한 요인분석」, 『경제발전연구』 제9권 제1호, pp.155~175.
- 강병구, 2004, 「공적 이전소득의 분배 및 노동공급 효과」, 『사회보장연구』 제20권 제2호, pp.129~150.
- 강철희, 2003, 「복지권에 관한 비교연구: 영국과 미국을 중심으로」, 『사회보장연구』 제19권 제1호, pp.135~160.
- 구인회, 2000, 「복지에서 근로로: 미국 사회정책의 이행과 그 교훈」, 『사회보장연구』, 제22권.
- 구인회, 2002, “빈곤층의 사회경제적 특성과 빈곤 이행: 경제위기 이후의 시기를 중심으로,” 『한국사회복지학』 48호.
- 구인회, 2002, 「변화하는 빈곤과 빈곤정책: 최근의 경제위기 이후 시기를 중심으로」, 전북대학교.
- 구인회, 2004, 『빈곤의 수준 및 추이, 구성』, 서울대학교.
- 김동국, 1999, 「영국 신빈민법의 성립배경」, 『부산대학교 사회과학논총』 26(99. 12), pp.109~121.
- 김미곤·박능후·유정원·최현수·이승경, 2000, 『외국의 공공부조제도 비교연구』, 한국보건사회연구원.
- 김미곤, 1998. 12, 「고실업과 국민기초생활보장법」 『월간 복지동향』, 참여연대.
- 김미곤, 1998. 5, 「생활보호제도의 개선과 발전방향」, 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원.

- 김미곤, 1999, 「실업대책에 대한 평가 및 개선방안」, 『한국사회복지정책 학회 춘계 학술대회 자료집』.
- 김미곤, 1999. 12. 29, 「기초생활보장 대상자 선정 및 자산조사방안」, 『국민기초생활보장법 시행방안에 관한 워크숍』, 한국보건사회연구원.
- 김미곤, 2000. 6, 「국민기초생활보장법 제정에 따른 정책과제」, 보건복지위원회 수석전문위원실, 『정책간담회 토론자료집』 I.
- 김미곤, 2001, 「사회안전망으로서의 국민기초보장제도 확충현황 및 발전방향」, 『사회안전망에 관한 국제워크숍 자료집』, 한국보건사회연구원.
- 김미곤, 2002, 「기초보장의 급여체계 개선방안」, 『한국의 기초보장·자활정책 평가와 개선방안』, 한국보건사회연구원 기초보장·자활정책평가센터 개설기념 심포지엄.
- 김상균·정원오, 1995, 「90년대 한국인의 복지의식에 관한 연구」, 『한국사회복지학』, 통권 25호.
- 김상균, 1985, 「한국대학생의 복지의식에 관한 조사연구; 서울지역 5개대학을 중심으로」, 『사회과학과정책연구』, 7(4).
- 김상균, 1987, 『현대사회와 사회정책』, 서울대학교출판부.
- 김상균, 1994, 「한국인의 복지의식」, 『사회과학과정책연구』, 16(1).
- 김수현, 2002, 「기초보장의 문제점과 개선방향」, 『한국의 기초보장·자활정책 평가와 개선방안』, 한국보건사회연구원 기초보장·자활정책평가센터 개설기념 심포지엄.
- 김영모, 1980, 『한국인의 복지의식』, 일조각.
- 김영순, 1996, 『복지국가의 위기와 재편: 영국과 스웨덴의 경험』, 서울대출판부.
- 김영순, 2002, 「지구화시대의 정책모방: 미국, 영국, 한국의 근로연계복지 비교 연구」, 『한국정치학회보』, 제36집 4호.
- 김정태, 1984, 「구빈제도와 경제사상에 관한 일연구(상)」, 『동국대학교 경영경제논총』, 9(84. 12), pp.113-129.
- 김진수·나성린·안중범·손건익, 『시장경제와 복지정책』, 국가경영전략연구원

정책대안 시리즈 6.

- 김태성·성경룡, 2001, 『복지국가론』, 나남.
- 김태성·손병돈, 2002, 『빈곤과 사회복지정책』, 청목.
- 김태성·송근원, 1993, 『사회복지정책론』, 나남.
- 김태성, 2000, 「정치적 민주주의와 사회복지」, 『사회복지연구』, 15호.
- 김희자, 한국인의 복지태도분화, 사회복지정책, 8: 106-124.
- 노대명, 2004, 「자활지원제도 개선방안: 자활지원제도의 문제점과 개선방안」, 『자활지원제도 개선방안에 관한 정책토론회』, 한국보건사회연구원·한국노동연구원.
- 노동부, 1999, 『저소득실직자 및 장기실업자 생계문제 대책 마련을 위한 시민공청회』 자료집(1999. 3. 17. 국회의원회관 소회의실).
- 노동연구원, 1999, 『중장기 실업대책의 방향과 과제』, 노동연구원 내부자료.
- 문진영·조홍식·김연명, 1999, 「기초생활보장과 생산적 복지」, 『한국사회보장학회 정책토론회 자료집』.
- 문진영 1998a, 「실업대책과 사회보장 정책방향」. 『1998년도 한국사회보장학회 제27회 학술발표회 자료집』.
- 문진영, 1998b, 「영국의 사회적 안전망과 실업대책」, 『1998년도 한국유럽학회 정기학술발표회 자료집』.
- 문진영, 1999a. 3. 17, 「국민기초생활보장법 제정의 쟁점과 전망」, 국민기초생활보장법 제정추진 연대회의, 『저소득실직자 생계문제 대책마련을 위한 시민공청회』.
- 문진영, 1999b. 6. 24, 「국민기초생활보장법 제정의 쟁점과 운영방안에 관한 연구」, 『사회복지학회주체 포럼』, 발표논문.
- 문진영, 2001, 「생산적 복지제도의 구축방안: 공공부조제도와 적극적 노동시장 정책의 연계 프로그램을 중심으로」, 『사회보장연구』 23호.
- 민숙민, 1996, 「영국 신자유주의 사상에 관한 일고: 사회입법정책(1906-1914)에 관련하여」, 숙명여자대학교석사논문.

- 박능후·유정원·최현수·이승경, 2000, 『OECD 주요국의 사회부조제도와 국민기초생활보장제도의 비교연구』, 한국보건사회연구원.
- 박능후, 2000. 12, 「기초보장제도의 역사적 전개과정과 함의」, 『보건사회연구』, Vol.20, 2.
- 박능후, 2002, 「기초보장의 역사와 전망」, 『한국의 기초보장·자활정책 평가와 개선방안』, 한국보건사회연구원 기초보장·자활정책평가센터 개설기념 심포지엄.
- 박순일, 1998, 「고실업 시대의 한국복지정책방안」, 『한국사회정책』, 한국사회정책학회.
- 박승희, 1999, 「사서에 나타난 유교의 사회복지사상」, 『한국사회복지학』, 통권 38호.
- 박연수, 1980. 7, 「생활보호법」, 『의료보험』, 제4호, pp.71~74.
- 박용찬, 2001, 「국민기초생활보장법 결정과정에 관한 연구」, 서울시립대학교 박사학위논문.
- 법제처, 1999, 「국민기초생활보장에 관한 법제의 개선방안」, 『법제연구』, 제3집.
- 보건복지부·국민기초생활보장제도 평가단, 2001. 11., 『국민기초생활보장제도의 개선방안』.
- 보건복지부·한국보건사회연구원, 2000. 2. 17., 『국민기초생활보장법 시행령(안) 및 시행규칙(안)에 관한 공청회』, 자료집.
- 보건복지부, 각 연도, 『국민기초생활보장 수급자 현황』.
- 서상목 외, 1981, 『빈곤의 실태와 영세민 대책』, 한국개발연구원.
- 서재석, 1981, 「복지경제의 기본방향」, 『청주대학교 논문집』, 제14호.
- 석재은·김태완, 2002, 「빈곤율 및 소득분배동향」, 『보건복지포럼』, 통권 제74호.
- 손병돈 외, 2000, 『IMF 이후 한국의 빈곤』, 나남.
- 손병돈, 2001. 12, 「최저생계비의 문제점」, 『복지동향』 통권 제38호.
- 손병돈, 2004, 「기초생활보장제도의 빈곤완화 효과 분석 :생활보호제도와의 비교를 중심으로」, 『사회복지연구』, 제25호.
- 손창달, 1978, 「공적부조」, 『국회보』, 165(78.8), pp.39~44.

- 신동아, 한겨레 21, 2001, 「좌익인가, 우익인가: 지식인 21명의 진단 - 국가와 시장의 갈등, 표류하는 DJ」, 『한겨레21』, (2001. 8. 22.) 제373호.
- 신상기·윤진호·이한주·오세란, 2003, 『기초생활보장제도의 평가와 정책방향』, 서울사회경제연구소.
- 신섭중·박병현, 1995, 『한국, 일본, 미국의 복지의식 비교연구』, 한국사회복지학, 27호, pp.181~207.
- 안병영, 1980, 「사회복지정책의 가치정향과 사회과학」, 『한국정치학회보』 14(80.12) pp.245~261.
- 안병영, 1992, 「신보수주의와 복지국가: 1980년대 대처와 레이건의 정책비교」, 『연세대 사회과학논집』 (제23권).
- 안병영, 2000, 「국민기초생활보장법의 제정과정에 관한 연구」, 『행정논총』, 제38호.
- 안치민, 1995, 「사회복지에 대한 의식과 계급」, 고려사회학논집 9, pp.211~227.
- 여유진 외, 2003, 『국민기초생활보장제도 부양의무자기준 개선방안 연구』, 한국보건사회연구원.
- 예산청 A, 1999, 『국민회의·자민련 국정협의회 보고자료(국회법안심의 관련 보고)』.
- 예산청 B, 1999, 『주요국가의 사회복지 개편 동향』.
- 월간조선, 7, 8, 9월호.
- 유길상 외, 1998, 『실업자 사회안전망의 국제비교』, 한국노동연구원.
- 유형근, 2002, 『자유주의적 빈민정책의 이념에 관한 연구: 영국의 수정 구빈법 (1834)을 중심으로』, 서울대학교 사회학과 석사논문.
- 이남진, 1998, 「소송운동사례와 시민단체의 역할」, 『장애인관련법규』, 장애우 권익문제연구소.
- 이두원·최일섭·김태성·나성린, 1991, 『빈곤론』, 나남.
- 이상은, 2003, 「빈곤제도의 국제비교」, 『탈빈곤정책의 국제적 동향과 쟁점』, 2003년도 한국사회복지연구회 학술대회 자료집.
- 이선우·K. L. Tang, 1996, 「한국과 홍콩의 사회복지 발달요인: 산업사회이론과

- 노동동원이론의 적용 가능성 비교], 『사회복지리뷰』 창간호, pp.53~72.
- 이선우, 1997, 「미국의 사회복지: 1996년의 복지개혁-쟁점과 분석」, 『동향과 전망』 제33호, pp.182~215.
- 이선우, 2000, 「한국사회복지의 현황과 전망」, 『인간과 복지』.
- 이성균, 2002, 「한국사회 복지의식의 특성과 결정요인: 국가의 복지책임지도를 중심으로」, 『한국사회학』, 제36집 2호.
- 이성재, 1999. 3. 17., 「현재까지의 국민기초생활보장법의 제정과정과 향후 과제」, 국민기초생활보장법 제정추진 연대회의, 『저소득실직자 생계문제 대책 마련을 위한 시민공청회 자료집』.
- 이영호 외, 1978, 『현대이데올로기의 제문제』, 민음사.
- 이태진 외, 2003, 『2002년 국민기초생활보장제도 평가 및 정책과제』, 한국보건사회연구원.
- 이한주·류정순·류기철, 2003, 『소득분배정의와 기초생활보장제도: 자활사업과 EITC를 중심으로』, 서울사회경제연구소.
- 이호용, 2001, 「사회보장을 받을 권리의 구체적 권리성을 위한 새로운 시론: 행정법의 관점에서」, 『토지공법연구』, 14집(2001. 12), pp.341~363.
- 이희복, 1993, 「국민연금정책의 가치지향성에 대한 연구」, 영남대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.
- 정경배 외, 1998, 「구조조정의 원활화를 위한 사회안전망 구축」, 국정개혁대토론회, 국정개혁모임.
- 정경희·조애저·오영희 외, 1998, 『1998년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사』, 한국보건사회연구원.
- 정원오·김환준·손병돈, 2001, 『한국 공공부조제도의 체계화 방안』, 보건복지부.
- 조돈문, 2001, 「복지의식의 계급효과와 공사부문효과」, 『산업노동연구』, 제7권 제1호, pp.157~191.
- 참여연대 사회복지위원회, 2004, 『참여연대 사회복지운동 10년의 기록: 제7권 국민기초생활보장법 제정운동』, 나눔의 집.

- 최균·류진석, 2001, 「복지의식의 경향과 특징: 이중성」, 『사회복지연구』 16.
- 최일섭·최성재, 1995, 『사회문제와 사회복지』, 나남.
- 최일섭 외, 2001, 『국민기초생활보장제도의 개선방안』, 보건복지부 국민기초생활보장제도평가단.
- 최일섭, 1987, 「전후세대의 복지의식」, 『사회과학과정책연구』, 9(1), pp.139~155.
- 드 슈바니이츠, 칼 저, 남찬섭 역, 2001, 『영국사회복지발달사』, 인간과 복지.
- 통계청(2001), 『가구소비실태조사』, 원자료.
- 통계청, 2001, 『가구소비실태조사』, 원자료.
- 통계청, 각 연도, 『인구주택총조사보고서』.
- 통계청, 각월, 『경제활동인구월보』.
- 통계청, 『인구주택총조사보고서』, 각 연도.
- 한국노동연구원, 1999. 5, 「중기 실업대책의 방향과 과제」, 내부자료.
- 한국보건사회연구원·한국노동연구원, 1999, 『실업실태 및 복지욕구조사』.
- 한국보건사회연구원, 1995, 「사회안전망 구축방안」, 내부자료.
- 한영수, 1988, 「한국인의 복지의식과 복지정책방향에 관한 연구」, 『건국대행정대학원 연구논집』, Vol.16, pp.189~203.
- 허선, 1999, 「사회안전망 확충을 위한 예산대책」, 『사회복지』, 가을호.
- 허선, 2000, 「국민기초생활보장법 시행방안의 주요쟁점과 그 대안」, 『사회복지정책』, 제10집.
- 허선, 2000, 「국민기초생활보장제도의 전망과 과제: 기초법 연기론자의 주장에 대한 비판을 중심으로」, 『도시와 빈곤』, 제44호, 5/6.
- 현외성 외, 1992, 『복지국가의 위기와 신보수주의적 재편: 영국·미국·일본의 사회복지개혁』, 대학출판사.
- 홍경준, 2001, 「빈곤에 대한 또 다른 탐색: 사회적 자본을 중심으로」 『상황과 복지』.
- 홍경준, 2002, 「공적 이전과 사적 이전의 빈곤감소효과 분석: 기초생활보장제도

- 도입이후를 중심으로」, 『한국사회복지학』.
- 홍경준, 2002, 「한국빈곤정책의 변화와 향후과제」, 『한국사회보장연구』.
- 홍경준, 2003, 「가족, 국가, 공동체의 소득안정화 효과 분석」, 『한국사회복지학』.
- 홍경준, 2003, 「근로빈곤계층의 사회보장 적용실태와 사각지대 개선방안」, 『보건복지포럼』.
- 황덕순, 2000, 『생산적 복지를 위한 노동정책 연구』, 한국노동연구원.
- 황진수, 1986, 「사회정책의 전개와 민중의 역할」, 『한국사회복지논총』, 1(86.3), pp.293~309.
- 황청일, 2001, 「한국 공공부조제도의 발전방향」, 『청주대학교 사회과학논총』, 제23권 제1호.
- Beck, U., et al., 1994, 성찰적 근대화(Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order), 임현진·정일준 역, 한울
- Ben-Arie, Asher and Lee, Bong Joo, 2000, "Poor Children in Illinois and Israel: Whom Do Programs Serve?", *Social Security*, 58.
- Besley, Timothy., Stephen Coate and Timothy W. Guinnane, 2001, "Incentive, Information, and Welfare: England's New Poor Law and Workhouse Test".
- Cawson, Alan(ed). 1985. *Organized Interests and the State*, SAGE Publication.
- Charles O. Jones, 1968, *An Introduction to the Reexamined*, San Francisco: Chandler Publishing.
- Chu, Ke-young and Sanjeev Gupta. 1998. "Social Safety Nets in Economic Reform". In *Social Safety Nets: Issues and Recent Experiences*, edited by Ke-young Chu and Sanjeev Gupta. Washington: IMF.
- Coolini, Stefan., 1981, *Liberalism & Sociology: L. T. Hobhouse and Political Argument in England 1880~1914*, Cambridge.
- Department of Social Security(U.K). 1996. *Social Assistance in OECD Countries*, Volume I: Synthesis Report, London: HMSO.
- Dunn, W. N., 1994, "Conclusion: Evaluating Policy Performance", *public Policy Analysis*.

- Evans, Geoffrey, 1993, "Class conflict and inequality", in *Understanding Change in Social Attitudes*, ed. by Taylor, Bridget et. al, SCPR.
- Evans, Geoffrey, 1996, "Cross-national differences in support for welfare and redistribution: an evaluation of competing theories", in *International Social Attitudes the 10th BSA report*, ed. by Jowell, Roger et.al, SCPR.
- George, Vic and Paul Wilding, 1981, *Ideology and Social Welfare*, 원석조 역, 『이데올로기와 사회복지』, 홍익제.
- Gilbert, Neil, Harry Specht and Paul Terrell. 1993. *Dimensions of Social Welfare Policy*. 3rd ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Goodin, Robert E., 1988, *Reasons for Welfare*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Harold L. Wilensky, 1975, *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Expenditures*, Berkeley: University of California Press.
- Jessop, Bob. 1990. *State Theory: Putting the Capitalist State in Its Place*, Pennsylvania State University Press.
- Jordan, Grant and Klaus Schubert. 1992. "A Preliminary Ordering of Policy Network Labels," *European Journal of Political Research*, Feb(21:1-2), pp.7~28.
- Katz, Michael B., 1989, *The Undeserving Poor: From the War on Poverty to the War on Welfare*, New York: Pantheon Books.
- Lee, Bong Joo, Goerge, R. and Dilts, J., 2001, "Outcomes for the Income Maintenance Caseload After Receipt: Caseload Dynamics, Employment and Earnings in Illinois 1995~1999", *Chapin Hall Discussion Paper* 65.
- Lowndes, Vivien and Chris Skelcher. 1998. "The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships: An Anaysis of Changing Modes of Governance," *Public Administration*, Winter(76).
- Mishra, R., 1977, *Society and Social Policy*, London: Macmillan.
- O'Conor, J., *The Fisical Crisis of the State*, New York:St. Martin's Press

- O'Donnell, Guillermo. 1977, "Reflections on the Changing Tendencies of the Bureaucratic- Authoritarian State," *Revista Mexicana de Sociologia*, Jan-Mar(39:1), pp.9 ~ 59.
- OECD, 1994, *The OECD Job Study-Part II*.
- Ozawa, M, 1982, *Income Maintenance and Work Incentive*, New York: Praeger.
- Papadakis, E., "Class Interests, Class Politics and Welfare State Regime", *British Journal of Sociology* 44(2):249 ~ 270.
- Schneider, Volker. 1992. "The Structure of Policy Network: A Comparison of the 'Chemicals Control' and 'Telecommunications' Policy Domains in Germany," *European Journal of Political Research* 21:109 ~ 130.
- Seliger, Martin, 1976, *Ideology and Politics*, New York: Free Press.
- Stitt, Sean, 1994, *Poverty and Poor Relief: Concepts and Reality*, Avebury.
- Taylor-Gooby, Peter, 1993, "What citizens want from the state", in *Understanding Change in Social Attitudes*, ed. by Taylor, Bridget et. al, SCPR.
- Van Waaren, Frans. 1992. "Dimensions and Types of Policy Network," *European Journal of Political Research*, Feb(21:1 ~ 2), pp.29 ~ 52.
- World Bank, 1990. *World Development Report 1990: Poverty*, Oxford: Oxford University Press.
- www.ISSP.org(ISSP 홈페이지)
- www.worldvaluessurvey.org(WVS 홈페이지)

<별첨 1> 의식조사 분석자료의 설명

1. 국민의식조사 분석 내용과 자료의 설명

국민의식분석은 과거 다양한 국민의식조사로 얻어진 2차자료를 활용하였으며 빈곤 및 공공부조와 관련된 내용만을 중심으로 이루어졌다. 구체적인 분석항목은 자료의 한계로 인하여 본 연구에서 다루는 정책쟁점 모두를 포괄하지는 못하지만 권리성 인정, 선정대상, 복지책임주체 및 부양의무, 그리고 급여수준 등을 포함한다.

국민의식분석 중 일부 내용에 대해서는 시기별 비교분석을 시도하고 일부 내용에 대해서는 최근의 의식을 중심으로 분석하였다. 공공부조 대상의 적격성에 대한 의식과 빈곤문제 또는 빈민 복지에 대한 책임주체와 관련하여서는 1970년대 말과 1980년대 말, 그리고 IMF 전 시기로 1990년대 전반기, IMF 이후인 1999년과 2000년의 의식조사결과를 비교하였다. 공공부조 수급권 인정과 급여수준, 그리고 급여내용과 관련된 국민의식에 대해서는 국민기초생활보장제도가 도입된 최근의 의식조사 결과를 분석하였다. 최근의 의식조사만 분석한 이유는 앞서 언급한 바와 같이 자료의 한계 때문이다. 과거 국민의식조사에서 공공부조 수급권 인정과 급여수준, 그리고 급여내용과 관련된 내용이 다루어진 바가 없다. 국민기초생활보장제도가 시행되면서 이러한 이슈들이 설문조사 항목으로 포함되었기 때문이다. 자료의 한계로 인하여 시기별 비교분석이 어렵지만 위 내용들은 과거에 대한 이해보다는 앞으로의 공공부조 개선에 더 큰 의미를 갖는 정보들이므로 최근 의식을 분석하는 것이 좀 더 유익하다고 판단된다.

<별표 1> 국민의식 분석내용 및 분석 자료의 시점

분석항목	분석내용	분석자료시점
개인의 책임귀속성	빈곤 원인 및 수급권인정 대상의 적격성 제한	기초보장제도 도입 전후 1970년대 말부터의 변화
책임의 국가이전성	부양의무	기초보장제도 도입 전후
국가보호의 수준	급여수준	기초보장제도 도입 전후

빈곤 및 공공부조와 관련된 내용을 다룬 국민의식 조사는 그리 많지 않다. 1979년부터 복지의식 조사를 중심으로 몇 개의 조사가 이루어졌고, 국민의 일반적인 의식 조사 중 관련 내용을 다룬 조사는 극히 드물다. 복지의식조사도 사회복지 전반에 대한, 특히 복지이념, 특정 복지국가에 대한 지지 등을 중심으로 설문을 구성하였고 공공부조의 기초가 될 의식을 중심으로 구성한 경우는 거의 없다. 2000년 이후 공공부조제도가 새롭게 개편되면서 이 시기를 전후로 신제도의 준비, 또는 효과 측정 등을 중심으로 이루어진 조사에서 의식을 묻는 문항들이 좀 더 활발하게 조사되었다.

본 절에서는 기존의 국민의식조사 자료 중 빈곤 및 공공부조와 관련된 내용을 다룬 의식조사를 2차 자료로 분석에 활용하였다. 활용된 자료의 원천은 전국민을 대상으로 이루어진 조사로 한정하였으며 특정 지역을 중심으로 소수의 사례만을 대상으로 조사된 자료와 이러한 자료를 분석한 연구들^{주1)}, 그리고 적은 규모의 특정 집단만을 대상으로 한 의식조사연구들^{주2)}은 분석자료에서 제외하였다.

최근까지 이루어진 국민의식조사의 개요를 정리하면 다음 <표 3-9>와 같다. 음영처리된 조사연구는 시기별 비교에서 활용한 것들이다. 시기별 비교 분석에 활용한 자료는, 가능한 시기적 의미를 고려하여 선택하였다. 앞서 지적한 바와 같이 국민의식조사의 시기별 경향 비교는 아무리 이전 시기로 비교시기를 확대하려 하여도 1970년대 후반 이전으로 확대할 수 없는 한계가 있다. 한편 시기별 분석에서는 조사마다 문항과 선택지가 상이하여 비교가 가능하도록 표준화가 필요하였다.

주1) 박근영·장윤정, 2001; 정태신·김태순, 1998; 김기욱, 1999 등이 이러한 연구의 예이다.

주2) 최윤정(2001)은 특정 대학의 대학생들, 최일섭(1997)은 사회사업가들, 김영모(1985)는 초·중·고생을, 한국복지정책연구소(1985)는 근로청소년을, 김성한(1990)은 보건사회부관료들 대상으로 의식조사를 하고 분석하였다.

<별표 2> 국내 관련 연구 개요

연구	분석자료				분석내용
	조사명	시기	대상	조사내용 ¹⁾	
김영모(1980)	자체조사	1979	전국성인 2,000명	- 복지에 대한 책임 - 복지국가모형에 대한 태도 - 복지재원에 대한 태도 등	
김상균(1985)	자체조사	1984	대학생 852명	- 빈곤원인 - 자유와 평등의 관계 - 국가의 복지대책 - 실업문제해결책 및 국가개입필요성 - 장애인, 노인복지의 방안 - 주택문제해결방안 - 의료보장에 대한 책임 - 사회복지예산에 대한 태도 등	- 대학생의 복지의식과 일반의 복지의식비교
한영수(1988)	자체조사	1987	전국성인 1,026명	- 소득, 직업, 건강, 교육 등에 대한 욕구만족도 - 빈곤, 실업, 질병 등에 대한 복지책임에 대한 의식 - 복지국가모형별지지 등	
김상균(1994)	국민의식설문조사	1993	전국성인 1,198명	- 의료, 교육, 실업에 대한 정부 지원에 대한 인식 - 예산확대와 세금납부에 대한 태도 - 사회복지에 대한 태도 - 소득불평등에 대한 태도 등	- 정치적 성향, 사회적 계층, 사회인구학적 변수의 복지의식에 대한 영향분석
김상균·정원오(1995)	"	"	"	"	- 위와 유사
신섭중·박병현(1995)	자체설문조사	1995	부산시민 중 성인 1,017명	- 사회복지의 주체 - 세금인상에 대한 태도 - 가족부양 - 공공부조에 대한 인식 - 자원봉사의식 등	- 한국, 일본, 미국의 의식 비교
안치민(1995) 김영란(1995)	개인 연구 조사	1994	수도권 성인 635명	- 공격복지, 사적복지에 대한 선호 - 예산확대에 대한 견해 - 세금증감에 대한 의견 등	- 계급과 복지의식의 관계 분석

1) 조사내용 중 복지의식 관련 내용만 제시함.

〈별표 2〉 계속

연구	분석자료				분석내용
	조사명	시기	대상	조사내용 ¹⁾	
최균·류진석(2000)	국민복지의식조사	1999	전국성인 825명	- 평등현실에 대한 인식 - 빈곤원인에 대한 인식 - 사회복지의 목적 - 사회복지의 효과에 대한 인식 - 자발적 세금납부여부 - 복지에산화층에 대한 인식 - 복지책임주체에 대한 인식	- 각 인식에 대한 응답 분포분석 - 성, 연령, 거주지역, 교육수준, 직업, 소득수준별 인식의 차이 분석 - 책임 인식과 세금납부 의사간 이중성 분석
조돈문(2001)	민주주의와 전통적인 의식에 관한 설문조사	2000	일반성인 1,000명	- 복지서비스필요성 - 서비스 책임주체 - 재정확대와 세금증가에 대한 태도	- 소득계층별, 친복지성과 반복지성 분석 - 공사부문의 복지의식 비교
이성균(2002)	상동	“	“		- 국가의 복지책임 지지도를 계급지위별 분석
이태진 외(2003)	자체설문조사	2002	일반성인 1,007명	- 기초보장 제도인지 - 최저생계비수준에 대한 태도 - 근로능력여부에 따른 지원에 대한 태도 - 급여에 대한 권리 인식 - 제도의 효과 인식 - 복지확대를 위한 세금납부의지	

주: 1) 조사내용 중 복지의식 관련 내용만 제시함.

1979년 연구와 1980년대 후반의 연구로 한영수(1988)의 연구, 그리고 IMF전의 1994년 의식을 분석한 안치민의 연구(1995), 그리고 IMF 이후의 1999년 의식을 분석한 최균·류진석의 연구(2000), 2000년의 의식을 분석한 이성균(2002)의 연구를 활용하여 시기별 국민의식을 비교한다.

〈별표 3〉 분석시점과 활용 연구자료

분석시점의 의미	분석시점	활용연구
초기 의식조사	1979	김영모(1979)
초기 의식조사 10년 후	1988	한영수(1988)
IMF 전	1994	안치민(1995)
IMF 후	1999	최균·류진석(2000)
국민기초생활보장제도 시작	2000	이성균(2002)

시기별 비교분석을 위한 조사연구의 선택은 시기의 의미뿐 아니라 문항의 유사성정도가 고려되었다. 각 조사마다 조사내용이 유사한 부분이 있기도 하고 또 상이하기도 하다. 시기별 비교분석을 위해서는 문항이 유사해야 한다. 음영으로 처리된 조사는 비교적 문항이 유사하여 다소의 선택지 수정을 통하여 비교가 가능하다고 판단된 조사연구들이다. 단 비교내용은 앞서 정리하였듯이 대상의 적격성, 책임주체에 대한 의식에 한정된다.

비교분석을 위해 선택된 조사연구들은 모두 전 국민을 대상으로 한 조사 자료를 분석한 것이지만 안치민(1995)의 연구는 전 국민을 대상으로 한 조사가 아님에도 불구하고 시기별 비교를 위하여 제시하였다. 그 이유는 IMF 이전 시기의 전국규모의 다른 의식 조사를 찾기 어려웠기 때문이다. 따라서 비교를 시도하면서 서울 및 수도권 의식이 전 국민의 의식과 다를 수 있으므로 주의를 필요로 하였다.

분석에 활용하는 조사자료와 관련 연구에 대한 소개를 간략하게 정리하고자 한다. 이 정리는 정리자체에 의미가 있다기보다는 이후 시도하는 내용분석을 이해하는데 도움이 될 것으로 기대하는 부분이다.

복지에 대한 국민의식을 분석한 연구로 가장 앞선 것은 김영모의 연구(1980)이다. 김영모는 1979년 전국의 가구주 2000명을 대상으로 설문조사 한 자료를 분석하여, 국민의 복지책임, 복지국가유형에 대한 태도 등을 기술하였으며 소득 및 지역 등의 태도 차이를 비교하기도 하였다. 이 연구에 대하여 통계적인 타당성이나 신뢰성에 문제가 있다고 하는 지적이 없는 것은 아니지만 전국에서 비교적 큰 규모의 복지의를 조사한 초창기의 시도였으며 이후 유사한 문항으로 구성된 몇몇 조사들이 이어져 시대별 의식비교에 유용하다.

개인의 학위논문을 위한 조사를 기초로 국민의 복지의를 분석한 한영수(1988)는 1979년의 조사자료를 분석한 김영모의 1980년 연구와 매우 유사한 틀을 갖고 있다. 한영수의 연구는 1987년 전국의 성인 1,000명 이상을 대상으로 이루어진 조사자료를 분석하였다.

안치민(1995)은 1994년의 의식조사자료를 활용하여 계급과 복지의식간 관계를 분석하였다. 안치민이 활용한 조사자료는 서울 및 수도권의 성인을 대상으

로 얻어진 것이어서 다른 전 국민을 대상으로 표본을 추출하여 이루어진 의식 조사와는 단순 비교가 어렵다. 위 조사의 결과는 조사대상의 특성으로 인하여 다소 진보적이며 국가책임에 대한 강조가 나타날 수 있다. 그러나 조사문항은 이전의 조사와 매우 유사한 형태를 갖추고 있어 시대별 비교를 하는데 있어 유용하며 따라서 참고자료로 본 연구에서 제시하였다.

최균·류진석(2000)은 1999년 전국의 성인 825명을 대상으로 복지에 대한 의식을 조사하고 이를 분석하였는데, 이 조사연구는 IMF이후 국민의 복지에 대한 의식에서 변화가 있었는지, 있었다면 변화는 어떠한 내용이었는지를 판단하는 기초 자료로 의미를 가질 것으로 본다. 단 IMF이전의 조사 자료가 확보되지 않아 분명한 비교가 쉽지 않다.

2000년 이후로 전 국민의 복지의식을 분석한 연구로는 이성균의 연구(2002)를 들 수 있다. 1980년의 김영모의 연구와 1988의 한영수, 그리고 2000의 최균·류진석의 연구와 분석내용이 유사하여 비교분석이 가능하였다.

빈곤원인과 수급권인정, 부양의무, 급여수준에 대한 의식분석은 최근의 의식 조사결과를 활용하여 이루어졌다. 주로 이태진 외(2003)의 연구 및 이 연구를 위해 이루어진 조사의 원자료를 활용하였다. 이 연구는 국민기초생활보장제도를 평가하기 위한 연구로 이루어졌는데, 분석하고 있는 조사자료는 기존 공공부조제도에 대한 인지, 급여수준에 대한 태도, 대상의 근로능력여부별 지원에 대한 태도, 급여에 대한 권리인정, 공공부조 확대를 위한 세금납부의지 등 가장 다양한 측면에서 빈곤 및 공공부조에 대한 국민의식을 살피고 있다.

본 연구에서는 위에서 언급한 연구 외에도 여러 조사 연구로부터 기타 필요한 자료들을 발췌·분석하였다. 최균·류진석(2000)의 연구, 보건복지부·국민기초생활보장제도 평가단(2001)의 연구 결과가 활용되었으며, 부양의무에 대하여서는 복지의식조사를 목적으로 얻어진 자료를 구하기 어려웠으며 노인실태조사 등으로부터 관련 내용 일부만을 발췌·분석하여야 하였다.

앞서 지적하였지만 우리나라의 경우 아직 지속적인 원자료의 축적이 중요시 되는 풍토가 형성되지 않아 복지에 대한 국민의식조사도 조사 시

기와 조사내용에서 일관성을 결여하고 있다. 따라서 본 연구는 제한된 자료를 활용하여 한정된 내용으로 의식분석을 시도하였다.

2. 일선집행인력 의식분석 자료 설명

한 사회의 정책결정은 전 사회구성원의 의식으로부터 영향을 받게 된다. 또한 전 사회구성원의 의식은 정책결정과정에서 보다 직접 관여하게 되는 집단에게 전달되고 그들의 의식을 통하여 각색되는 일부를 포함하여 정책결정에 반영된다. 여기에서는 국민기초생활보장제도 집행 일선에서 활동하는 사회복지전담공무원의 의식을 분석하고자 한다. 국민기초생활보장제도를 둘러싼 쟁점들에 대한 이들의 의식은 제도 형성 및 변천과정에 보다 직접적인 영향을 줄 의식의 양태를 보여줄 것이다.

사회복지전담공무원에 대한 조사는 국민기초생활보장제도가 시작되면서 빈번하게 이루어졌다. 국민기초생활보장제도에 대한 평가를 목적으로 한 조사의 경우 대체로 사회복지전담공무원에 대한 설문조사를 실시하고 분석하였다. 그러나 사회복지전담공무원의 의식에 대한 조사는 드물다. 아래에서는 2002년 12월에 실시된 사회복지전담공무원 대상 설문조사³⁾ 중 의식조사 부분을 주로 분석하였다.

전국 24개 시·군·구를 표본으로 해당 시·군·구 내 읍·면·동의 기초보장 및 자활담당 사회복지전담공무원 367명을 대상으로 조사를 실시하여 총 204명의 사회복지전담공무원에 대한 조사가 완료되었다. 204명 중 대도시 66명(32.4%), 중소도시 100명(49.0%), 농어촌 41명(18.6%)이 포함되어있다.

위 자료를 활용하여 주로 공공부조 수급권, 대상 선정의 적격성에 대한 사회복지전담공무원의 의식을 분석하였다. 사회복지전담공무원의 특성을 파악하기 위하여 앞서 분석하였던 일반국민의 의식과 분석결과를 비교 제시하였다. 한편 사회복지전담공무원의 의식변화를 시기별로 비교할 수 없으므로 사회복지전담공

주3) 설문조사와 관련한 상세한 내용에 대해서는 “이태진 외, 2002년 국민기초생활보장제도 평가 및 정책과제, 한국보건사회연구원·기초보장자활정책평가센터, 2003”을 참조하기 바란다.

무원의 경력에 따른 의식의 차이를 분석하였다. 물론 이러한 분석이 시기별 의식의 변화를 대변하는 것은 아니지만 경력이 길어질수록 의식의 변화가 일어나며 그 의식의 변화가 제도에 대한 궁극적인 태도 고착으로 이어질 가능성이 높아 이에 대한 분석은 나름의 의미를 갖는다. 단 부양의무와 국가보호수준에 대한 집행 인력의 의식분석에는 2001년에 이루어진 다른 연구자료를 활용하였다.

<별첨 2> 공공부조제도의 법제 비교분석

1. 개인의 책임귀속성

1) 권리성

내용	1961년 생활보호법	1999년 생활보호법	1999년 국민기초생활보장법
목적	<ul style="list-style-type: none"> 노령, 질병 기타 근로능력의 상실로 인하여 생활유지의 능력이 없는 자등에 대한 보호와 그 방법을 규정하여 사회복지의 향상에 기여함(법제1조) 	<ul style="list-style-type: none"> 생활유지의 능력이 없거나 생활이 어려운 자에게 필요한 보호를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성함(법제1조) 	<ul style="list-style-type: none"> 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것(법제1조)
용어의 정의	<ul style="list-style-type: none"> 요보호자: 본법에 의한 보호를 필요로 하는 상태에 있는 자 피보호자: 본법에 의한 보호를 받고 있는 자 보호금품: 본법에 의하여 피보호자에게 급여하거나 대여하는 금전 또는 물품 보호기관: 본법에 의한 보호를 행하는 국가 또는 지방자치단체(법제2조) 	<ul style="list-style-type: none"> 피보호자: 이 법에 의한 보호를 받는 자 보호금품: 이 법에 의하여 피보호자에게 급여하거나 대여하는 금전 또는 물품 보호기관: 이 법에 의한 보호를 행하는 국가 또는 지방자치단체(법제2조) 	<ul style="list-style-type: none"> 수급권자: 이 법에 의한 급여를 받을 수 있는 자격을 가진 자 수급자: 이 법에 의한 급여를 받는 자 수급품: 이 법에 의하여 수급자에게 급여하거나 대여하는 금전 또는 물품 보장기관: 이 법에 의한 급여를 행하는 국가 또는 지방자치단체(법제2조)
권리	<ul style="list-style-type: none"> 피보호자에 대한 보호는 정당한 사유없이 이를 불리하게 변경하지 못함(법제28조). 피보호자에게 급여되는 보호금품을 대상으로 하여 피보호자에게 조세 기타의 공과를 부과하지 못함(법제29조). 피보호자에게 급여된 보호금품과 이를 받은 권리는 압류하지 못함(법제30조). 	<ul style="list-style-type: none"> 피보호자에 대한 보호는 정당한 사유없이 이를 불리하게 변경할 수 없음(법제27조). 피보호자에게 지급된 보호금품과 이를 받은 권리는 압류할 수 없음(법제28조). 	<ul style="list-style-type: none"> 수급자에 대한 급여는 정당한 사유없이 이를 불리하게 변경할 수 없음(법제34조). 수급자에게 지급된 수급품과 이를 받은 권리는 압류할 수 없음(법제35조).

2) 대상자 선정

내용	1961년 생활보호법	1999년 생활보호법	1999년 국민기초생활보장법
일차적 대상범위	<ul style="list-style-type: none"> 다음 각호의 1에 해당하는 자로서 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양할 능력이 없는 경우의 자(법제3조) 1. 연령 65세이상의 노쇠자 2. 연령 18세미만의 아동 3. 임산부 4. 불구, 폐질, 상이 기타 정신 또는 신체의 장애로 인하여 근로능력이 없는 자 5. 기타 보호기관이 본법에 의한 보호를 필요로 한다고 인정하는 자 	<ul style="list-style-type: none"> 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 다음 각호의 1에 해당하는 자로서 최저생계비를 감안하여 보건복지부장관이 소득과 재산을 기준으로 하여 매년 정하는 보호대상자 선정기준에 해당하는 자(법제3조) 1. 65세 이상의 노쇠자 2. 18세미만의 아동 3. 임산부 4. 질병, 사고등의 결과로 인하여 근로능력을 상실하였거나 장애로 인하여 근로능력이 없는 자 5. 제1호 내지 제4호의 자와 생계를 같이하는 자로서 이들의 부양, 양육, 간병과 기타 이에 준하는 사유로 인하여 생활이 어려운 자 6. 기타 생활이 어려운 자로서 자활을 위하여 이 법에 의한 보호의 일부가 필요한 자 	<ul style="list-style-type: none"> 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자로서 소득인정액이 최저생계비 이하인 자(법제5조) 단, 근로능력이 있는 수급자에게 자활에 필요한 사업에 참가할 것을 조건으로 하여 생계급여지급(법제9조) · "근로능력이 있는 수급자"라 함은 18세 이상 60세 이하의 수급자를 말함. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 자를 제외됨(시행령제7조). 1. 장애인고용촉진및직업재활법 제2조제2호의 규정에 의한 중증장애인 2. 질병·부상 또는 그 후유증으로 2월 이상의 치료 또는 요양이 필요한 자 3. 임산부 4. 공익근무요원 등 법률상의무를 이행중인 자 5. 기타 근로가 곤란하다고 보건복지부장관이 정하는 자
이차적 대상범위	<ul style="list-style-type: none"> 18세미만의 아동을 보호하는 경우에 그의 양육상 필요할 경우 모도 함께 보호 가능. 단, 다른 법령에 의하여 따로 보호를 받고 있는 경우에는 본법에 의한 보호대상에서 제외함. 일차적 대상범위에 해당하는 자로서 임시급박한 사유가 있는 경우와 기타 부득이한 사유로 인하여 그 부양의무자로부터 일시부양을 받을 수 없게 된 경우 그 사유가 종료될 때까지 보호대상자가 될 수 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> 제1항이 정하는 보호대상자에 해당하지 아니하여도 생활이 어려운 자로서 일정한 기간동안 이 법이 정하는 보호의 일부가 필요하다고 보건복지부장관이 정하는 자는 보호대상자로 봄. 	<ul style="list-style-type: none"> 제1항의 규정에 의한 수급권자에 해당하지 아니하여도 생활이 어려운 자로서 일정기간 동안 이 법이 정하는 급여의 전부 또는 일부가 필요하다고 보건복지부장관이 정하는 자는 수급권자로 봄.

2. 책임의 국가이전성

1) 책임주체: 부양의무자 기준

내용	1961년 생활보호법	1999년 생활보호법	1999년 국민기초생활보장법
범위 기준	(민법 준용) • 1962년 당시 민법 제974조의 부양의무 기준 1. 직계혈족 및 그 배우자간 2. 호주와 가족간 3. 기타 친족간(생계를 같이 하는 경우에 한한다.)	• 보호대상자의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이 하는 2촌이내의 혈족(법제2조4항)	• 수급권자의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이 하는 2촌이내의 혈족(법제2조5항).
능력 기준	• 부양의무자가 있어도 부양할 능력이 없는 경우라 함은 보호대상자의 부양의무자가 다음에 해당하는 경우를 말함. 1. 남자로서 연령 65세이상인 때 2. 부녀자로서 50세이상인 때 3. 심신장애로 인하여 근로능력이 없을 때	• 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 경우 1. 부양의무자의 소득 및 재산이 보건복지부장관이 최저생계비 및 가구원수 등을 감안하여 정하는 기준에 미치지 못하는 경우 2. 다음에 해당하는 경우로서 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)이 생활보호위원회 심의를 거쳐 부양의무자의 부양을 받을 수 없다고 인정하는 때 가. 부양의무자가 행방불명인 경우 나. 부양의무자가 병역법에 의하여 징집 또는 소집된 경우 다. 부양의무자가 행정법 및 사회보호법에 의하여 교도소·구치소 또는 보호감호소에 수용중인 경우 라. 부양의무자가 해외이주를 한 경우 마. 부양의무자가 부양을 거부 또는 기피하는 경우 바. 기타 가목 내지 마목에 준하는 사유가 있는 경우	• 부양능력이 없는 경우 1. 수급자인 경우 2. 직계존속 또는 장애인복지법에 의한 중증장애인인 직계비속을 자신의 주거에서 부양하는 경우(보건복지부장관이 정하여 고시하는 경우에 한한다) 3. 다음에 해당하는 자로서 재산의 소득환산액이 수급권자 및 당해 부양의무자 각각의 최저생계비의 100분의 42에 해당하는 금액을 합한 금액 미만인 경우 가. 차상위계층 나. 일용근로 등에 종사하는 자. 4. 제1호 내지 제3호외의 자로서 다음 요건을 충족하는 경우 가. 실제소득이 수급권자 및 당해 부양의무자 각각의 최저생계비를 합한 금액의 100분의 120 미만일 것 나. 재산의 소득환산액이 수급권자 및 당해 부양의무자 각각의 최저생계비의 100분의 42에 해당하는 금액을 합한 금액 미만일 것 다. 부양의무자의 실제소득에서 부양의무자 최저생계비의 100분의 120에 해당하는 금액을 차감한 금액의 범위안에서 보건복지부장관이 정하는 금액을 수급권자에게 정기적으로 지원할 것 5. 기타 질병·교육·가구특성 등으로 인하여 부양능력이 없다고 보건복지부장관이 정하는 경우 ② 보건복지부장관은 부양의무자인 출가한 딸 등의 부양능력에 대하여는 그 인정기준을 완화하여 정할 수 있음.

내용	1961년 생활보호법	1999년 생활보호법	1999년 국민기초생활보장법
능력 기준			<ul style="list-style-type: none"> • 부양받을 수 없는 경우 1. 병역법에 의하여 징집 또는 소집된 경우 2. 해외이주법 제2조의 규정에 의한 해외이주자에 해당하는 경우 3. 제2조제2항제3호 내지 제6호에 해당하는 경우 4. 부양을 기피 또는 거부하는 경우 5. 기타 수급권자가 부양을 받을 수 없다고 시장·군수·구청장이 확인한 경우
부양비 징수	<ul style="list-style-type: none"> • 피보호자에게 이를 부양할 수 있는 능력을 가진 부양의무자가 있을 때에는 보호비용을 지출한 보호기관은 그 비용의 전부 또는 일부를 그 부양의무자로부터 그 부양의무의 범위내에서 징수할 수 있음(법제42조). - 이 경우에 부양의무자가 부담하여야 할 금액에 관하여 보호기관과 부양의무자 사이에 협의가 되지 아니할 때 또는 협의할 수 없을 때에는 보호위원회의 심의를 거쳐 보호기관이 정함. 	<ul style="list-style-type: none"> • 피보호자에게 부양능력을 가진 부양의무자가 있음이 확인된 경우에는 보호비용을 지급한 보호기관은 그 비용의 전부 또는 일부를 그 부양의무자로부터 부양의무의 범위안에서 징수할 수 있음. 이 경우 보호기관은 그 부양의무자와 미리 협의하여야 함(법제39조). - 이 경우에 부양의무자가 부담하여야 할 금액에 관하여 보호기관과 부양의무자 사이에 협의가 이루어지지 아니하거나 협의할 수 없을 때에는 생활보호위원회의 심의를 거쳐 보호기관이 이를 정함. 보호기관이 국가인 경우에는 중앙생활보호위원회의 심의를 거쳐 이를 정함. - 위 규정에 의하여 징수할 금액은 부양의무자에게 통지하여 이를 징수하고, 부양의무자가 이에 응하지 아니하는 경우 국세 또는 지방세 체납 처분절차의 예에 의하여 이를 징수함. 	<ul style="list-style-type: none"> • 수급자에게 부양능력을 가진 부양의무자가 있음이 확인된 경우에는 보장비용을 지급한 보장기관은 생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 그 비용의 전부 또는 일부를 그 부양의무자로부터 부양의무의 범위안에서 징수할 수 있다(법제46조). - 위 규정에 의하여 징수할 금액은 부양의무자에게 통지하여 이를 징수하고, 부양의무자가 이에 응하지 아니하는 경우 국세 또는 지방세체납처분의 예에 의하여 이를 징수함.

3. 국가보호의 수준

1) 급여수준

내 용	1961년 생활보호법	1999년 생활보호법	1999년 국민기초생활보장법
급여 (보호) 기준	<ul style="list-style-type: none"> 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것(법제4조) 	<ul style="list-style-type: none"> 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것. 보호대상자의 연령·세대구성·거주지역 기타 생활여건 등을 고려하여 보호의 종류별로 정함. 세대단위 보호원칙(법제5조) 	<ul style="list-style-type: none"> 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것. 수급자의 연령·가구규모·거주지역 기타 생활여건을 고려하여 급여의 종류별로 정함. 세대단위 보호원칙(법제4조)
최저 생계비 결정	—	<ul style="list-style-type: none"> 일반국민의 소득·지출수준과 보호대상자의 생활실태, 물가상승률 등을 고려하여 최저생계비 결정. 매년 12월 1일까지 중앙생활보호위원회의 심의를 거쳐 다음 연도의 최저생계비를 결정하여 공표. 최저생계비를 결정하기 위하여 필요한 계측조사를 5년마다 실시(법제5조2항). 	<ul style="list-style-type: none"> 국민의 소득·지출수준과 수급권자의 생활실태, 물가상승률 등을 고려하여 최저생계비 결정. 매년 12월 1일까지 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 다음 연도의 최저생계비 공표. 최저생계비를 결정하기 위하여 필요한 계측조사를 5년마다 실시(법제6조).
급여와 최저 생계비 의 관계			<ul style="list-style-type: none"> 급여의 수준은 급여와 수급자의 소득인정액을 포함하여 최저생계비 이상이 되도록 하여야 한다 (법제7조)

2) 급여내용

내용	1961년 생활보호법	1999년 생활보호법	1999년 국민기초생활보장법
급여 (보호) 종류	(법제5조) 1. 생계보호 2. 의료보호 3. 해산보호 4. 상장보호	(법제7조) 1. 생계보호 2. 의료보호 3. <u>자활보호</u> 4. <u>교육보호</u> 5. 해산보호 6. 장제보호	(법제7조) 1. 생계급여 2. <u>주거급여</u> 3. 의료급여 4. 교육급여 5. 해산급여 6. 장제급여 7. <u>자활급여</u>
생계 보호	<ul style="list-style-type: none"> • 생계보호는 요보호자에 대하여 의복, 음식 기타 일상생활의 수요를 충족하기에 필요한 금품을 급부하여 그 생계를 유지하게 하는 것으로 함(법제6조) • 생계보호는 금전급부에 의하여 행함. 단, 이에 의할 수 없을 때나 이에 의함이 적당하지 아니하다고 인정할 때에는 현물급부로서 행할 수 있음. - 보호금품은 1월분 이내를 한도로 전도함. - 보호금품은 피보호자에게 직접교부함(법제7조). • 생계보호는 피보호자의 주거에서 행함(법제8조) 	<ul style="list-style-type: none"> • 생계보호는 보호대상자에 대하여 의복, 음식물, 주거에 필요한 금품 기타 일상생활의 수요를 충족하는데 필요한 금품을 지급하여 그 생계를 유지하게 하는 것으로 함(법제7조) • 생계보호는 금전을 지급함으로써 행함. 다만, 이에 의할 수 없는 경우나 이에 의하는 것이 적당하지 아니하다고 인정될 경우에는 물품을 지급함으로써 행할 수 있음. - 보호금품은 매월 정기적으로 미리 지급하여야 함. - 보호금품은 피보호자에게 직접 지급함(법제8조). • 생계보호는 피보호자의 주거에서 행함(법제9조). 	<ul style="list-style-type: none"> • 생계급여는 수급자에게 의복·음식물 및 연료비와 기타 일상생활에 기본적으로 필요한 금품을 지급하여 그 생계를 유지하게 하는 것으로 함(법제8조). • 생계급여는 금전을 지급함으로써 행함. 다만, 이에 의할 수 없거나 이에 의하는 것이 적당하지 아니하다고 인정하는 경우에는 물품을 지급함으로써 행할 수 있음. - 수급품은 매월 정기적으로 지급하여야 함. - 수급품은 수급자에게 직접 지급함. - 생계급여는 수급자의 소득인정액을 감안하여 차등지급할 수 있음. - 생계급여는 <u>근로능력이 있는 수급자에게 자활에 필요한 사업에 참가할 것을 조건으로 하여 지급할 수 있음(법제9조)</u> • 생계급여는 수급자의 주거에서 행함(법제10조)

내용	1961년 생활보호법	1999년 생활보호법	1999년 국민기초생활보장법
조건부 수급자 생계 급여			<ul style="list-style-type: none"> • 조건부수급자란 자활사업에 참가할 것을 조건으로 생계급여를 지급받는 자를 말함(시행령제8조) • 시장·군수·구청장은 조건부수급자로 결정된 날부터 1월 이내에 당해 조건부수급자가 가구별자활지원계획에 따라 자활사업에 참가하는 것을 생계급여의 조건으로 조건부수급자에게 제시하여야 함(시행령11조). • 시장·군수·구청장은 위 규정에 의하여 보건복지부령이 정하는 바에 따라 사업에 참가한 달의 다음 달부터 3월마다 조건부수급자의 생계급여의 지급여부를 결정하여야 함. 다만, 조건부수급자가 조건을 이행하지 아니하는 것이 명백한 경우와 직업안정기관의 장 및 자활사업실시기관의 장으로부터 조건부수급자가 조건을 이행하지 아니한다는 것을 통지 받은 경우에는 지체없이 조건부수급자의 생계급여의 지급여부를 결정하여야 함. - 시장·군수·구청장은 위 규정에 의하여 생계급여의 지급의 중지를 결정한 경우에는 보건복지부령이 정하는 바에 따라 그 사실을 조건부수급자에게 통지하여야 함. • 생계급여의 중지기간은 조건부수급자에 대한 생계급여의 지급의 중지를 결정한 날이 속하는 달의 다음 달부터 3월로 함(시행규칙제7조). - 위 규정에 따라 생계급여의 지급중지결정을 통지 받은 조건부수급자가 당초 제시된 조건을 이행하는 경우에는 그 조건의 이행을 재개한 달의 다음 달부터 생계급여의 지급을 재개함.

내용	1961년 생활보호법	1999년 생활보호법	1999년 국민기초생활보장법
주거 급여	—	—	<ul style="list-style-type: none"> • 수급자에게 주거안정에 필요한 <u>임차료, 유지수선비</u> 기타 대통령령이 정하는 수급품을 지급하는 것(법제11조).
자활 급여	(82년 생활보호법 개정에서 신설)	<ul style="list-style-type: none"> • 보호대상자의 자활을 조성하기 위하여 다음에 해당하는 보호를 행하는 것(법제11조) 1. 자활에 필요한 금품의 지급 또는 대여 2. 자활에 필요한 기능습득의 지원 3. 취업알선 등 정보의 제공 4. 자활에 필요한 시설 및 장비의 대여 5. 기타 대통령령이 정하는 자활조성을 위한 각종 지원 — 직업훈련이나 취업알선 등을 목적으로 하는 시설에 위탁하여 이를 행함. 이 경우 그에 소요되는 비용은 보호기관이 이를 부담함. 	<ul style="list-style-type: none"> • 수급자의 자활을 조성하기 위하여 다음 급여를 행하는 것(법제15조). 1. 자활에 필요한 금품의 지급 또는 대여 2. 자활에 필요한 기능습득의 지원 3. 취업알선 등 정보의 제공 4. <u>공공근로 등 자활을 위한 근로기회의 제공</u> 5. 자활에 필요한 시설 및 장비의 대여 6. 기타 대통령령이 정하는 자활조성을 위한 각종 지원 — 관련 공공 또는 민간기관·시설에 위탁하여 이를 행할 수 있음. 이 경우 그에 소요되는 비용은 보장기관이 이를 부담함.

연구보고서 2004-11

공공부조의 가치기반과 제도적 반영: 국민기초생활보장제도 형성과정을 중심으로
The philosophical basis of public assistance: with special emphasis on the evolution of
National Basic Livelihood Security Law

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

ISBN 89-8187-325-9 93330