

노총연구원 연구서 64

국민기초생활보장법과 노동조합

엄규숙·김연명·허 선

한국노총 중앙연구원

이 연구는 프리드리히 에버트재단의 연구비 지원에 의해 이루어진 것임.

● ● ●
발 간 사

새 세기로 넘어가는 문턱에서 맞이한 한국의 경제위기는 대량 실업사태를 초래하면서 저소득 노동자와 실업자의 사회안전망의 허점을 노출하였습니다. 지금까지 고성장 저실업 시대를 거치면서 사회적 위험에 대한 방지책을 마련하는 데에 소홀했던 정부는 고용보험 제도의 적용범위를 급격히 확대하고 여러가지 실업대책을 백화점 식으로 마련하여 이러한 총체적 실업대란에 대처하려 하였지만 구조조정으로 일자리에 밀려나는 수많은 실직자와 급증하는 빈곤층을 생존의 위협에서 보호하는 데에는 역부족이었습니다.

특히 도입된 지 3년만에 고용보험은 절대적인 과부하로 허덕이면서 그간 적립된 실업급여 기금을 소진하면서도 실업자의 10% 정도만이 실업급여 수급자격이 있는 그야말로 기현상을 보였고, 실업급여 비적용대상자를 위해 공공근로, 직업훈련을 통해 생계보조비를 지급할 수밖에 없었습니다. 이를 통해서도 생계를 해결하지 못하는 실업자 및 빈곤층에게는 생활보호제도라는 낙후된 공공부조제도의 적용범위를 한시적으로 넓혀 생계지원을 하였습니다. 그럼에도 불구하고 98년 내내 한국의 실업자 및 빈곤층에 대한 사회안전망의 사각지대가 존재한다는 비판은 끊이지 않았으며 한국노총은 시민 사회단체들과 연대하여 모든 국민에게 최소한의 생계수준은 국가가 책임을 져야한다는 취지에서 생활보호법은 국민기초생활보장법으로 개정할 것을 요구하게 되었습니다.

국민기초생활보장법제정추진연대회의는 99년 8월 마침내 동 법 입법을 쟁취하였으며 이는 한국의 사회복지제도의 역사에서 매우 중요한 역사적 분기점이 될 것입니다. 본 연구는 2000년 10월부터 시행되는 기초생활보장법의 구체적인 틀에 어떠한 내용들이 포함되어야 할 것인가에 대한 관심에서 진행되었습니다. 많은 사람들이 공공부조제도가 노동조합에게는 특별한 정책적 관심대상이 아닐 것이라고 생각할 수 있습니다. 그러나 새 법에는 동 법에 의한 최저생계비 이하의 소득을 가진

모든 사람에게 생계급여를 지급하고 이 중에서 노동능력이 있는 사람은 구직의무가 있다고 규정하고 있습니다. 이는 기초생활보장제도가 우리 나라 고용구조에서 큰 비중을 차지하는 저소득 비정규직 노동자에게도 혜택을 줄 수 있음을 의미합니다. 따라서 노동조합이 이 제도에 갖는 관심은 어떻게 하면 열심히 일을 함에도 불구하고 소득이 낮은 노동자, 또는 일할 의사가 있지만 일자리가 없어서 실업자가 되고 생계보전이 어려운 자에게 도움이 되는 제도가 정착되어야겠다는 데에서 생겨난 것입니다. 아직 시행령과 시행규칙이 정해지지 않았기 때문에 이번 중앙연구원의 연구는 향후 제도의 정착과정에 한국노총이 제시하게 될 정책제언에 많은 참고가 될 것입니다.

이 연구는 프리드리히 에버트 재단의 연구비 지원을 받아 이루어졌습니다. 항상 한국노총 중앙연구원의 연구사업에 많은 관심을 보이고 노동조합의 연구역량 확충에 깊은 관심을 보이는 마이어 소장님과 관계자 여러분께 감사드립니다. 또한 이 연구에는 시민사회단체에서 활발히 활동하고 계시는 김연명, 허선 두분 교수님께서 함께 참여해 주셨습니다. 국민기초생활보장법 제정도 한국노총과 시민사회단체와의 연대 속에서 가능했으며, 향후 제도 정착에 대한 연구도 연대적 정신 속에서 이루어졌다는 점에서 특히 그 의미가 큼니다. 이 자리를 빌어 두 분께 감사드립니다. 끝으로 본 연구의 책임을 맡아 수고해 준 중앙연구원의 엄규숙 연구위원의 노고를 치하하며 보고서에 실린 내용이 연구자들의 개인적 의견이기 때문에 한국노총의 공식적 견해와 차이날 수 있음을 밝혀둡니다.

1999년 12월

한국노동조합총연맹
위원장 박인상

<제 목 차 례>

I. 서론 (엄규숙)	1
1. 연구목적 및 필요성	1
2. 연구방법과 내용	3
II. 저소득 실직 가구와 소득보장 프로그램의 한계 (김연명)	4
1. IMF 이후 소득상태의 변화 : 양극화와 대규모 빈곤층	4
2. 저소득 실업가구의 경제, 사회적 특성	7
3. 저소득 실업가구와 기존 소득보장 프로그램의 한계	11
III. 빈곤계층 및 저소득 실업자에 대한 기존 정부 대책의 한계 (허선)	4
1. 현행 공공부조 프로그램의 내용	4
2. 폭넓은 사각지대의 존재	6
3. 턱없이 부족한 생활보장 수준	22
IV. 국민기초생활보장제도의 주요 내용과 정착방안 (허선)	27
1. 국민기초생활보장법의 제정 배경과 주요내용	27
2. 국민기초생활보장제도 정착을 위한 준비해야 할 사항	33
3. 국민기초생활보장제도의 정착 방안	34
가. 수급자 선정	36
1) 부양의무자 기준	37
2) 최저생계비(선정기준)	38
3) 소득인정액	39
4) 자산조사	39
5) 부당 탈락자 구제	42

나. 급여	42
1) 생계급여	42
2) 자활급여	45
3) 기타 급여	48
다. 행정 체계	51
1) 조직(행정부서간의 연계 체계)	51
2) 인력(전문요원)	53
3) 행정정보화사업 구축	54
라. 예산	55
V. 실업 및 소득빈곤 관련 선진국 사회안전망 유형비교 연구 (엄규숙)	6
1. 실업 및 소득빈곤 관련 선진국 사회안전망의 유형	6
2. 복지국가 유형별 사회안전망 활용방식의 차이	70
3. 실업자 소득보전 프로그램과 타 사회정책 분야 사이의 관계 I-적극적 노동시장정책	72
4. 실업자 소득보전 프로그램과 타 사회정책 분야 사이의 관계 II-빈곤정책	75
5. 선진국 공공부조 프로그램의 비교	76
6. 기초생활보장 수준의 결정방식 및 급여수준	81
7. 소득보전 프로그램과 빈곤축소효과	85
8. 빈곤 구조에 따른 빈곤율의 차이와 소득보전프로그램의 효과	91
9. 공공부조 세부구성, 재원조달, 수급규모 및 제한조건들	94
10. 80년대 이후 선진국 공공부조제도의 변동 추세	99
11. 공공부조제도와 사회통합 정책	103
12. 국가별 최근동향	107
가. 캐나다와 스위스	107
나. 호주, 영국, 스웨덴, 핀란드	112
VI. 기초생활보장법과 실업자 소득보장체계 (김연명)	120
1. 기초생활보장제도의 의의와 한계	120

2. 고용보험과 실업자 소득보장제도의 한계	123
3. 보완적 소득보장체계의 구축	127
가. 고용보험의 개선	127
나. 기초생활보장제도에서 ‘적정생계비’와 ‘부분급여제’의 도입	128
VII. 정책제언	132
<참고문헌>	136
【별첨자료】 국민기초생활보장법·생활보호법 대비표	143

〈표차례〉

〈표 II-1〉 IMF를 전후한 도시근로자 가구의 소득분배 및 빈곤율 추이	5
〈표 II-2〉 계층간 소득격차의 변화(상위 20%=100.0)	6
〈표 II-3〉 실업 이후 가구 소득 및 소비 상태의 변화	8
〈표 II-4〉 실업 가구의 생활 상태	9
〈표 II-5〉 실업가구의 생활 실태 변화	10
〈표 III-1〉 우리나라 공공부조 프로그램의 대상자 및 급여내용(1999년)	5
〈표 III-2〉 우리나라 도시가구 빈곤율 추계 비교	18
〈표 III-3〉 생활보호대상자 선정기준 이하 가구의 비율	19
〈표 III-4〉 생활보호대상자 구분별 보호내용	23
〈표 III-5〉 거택보호대상자에 대한 생계보호비의 차등급여기준(1999년)	24
〈표 III-6〉 자활보호자중 생계급여 지원 제외자 현황(1999.1-1999.3)	52
〈표 IV-1〉 생활보호제도와 국민기초생활보장제도의 비교	29
〈표 IV-2〉 국민기초생활보장제도 정착을 위한 준비해야 할 사항	31
〈표 IV-3〉 2000년도 최저생계비(공식적 빈곤선)	33
〈표 IV-4〉 근로능력판별기준(안)	41
〈표 IV-5〉 유형별 자활급여의 종류 및 전달체계	46
〈표 IV-6〉 자활지원사업을 위한 정부 부처별 역할(안)	52
〈표 IV-7〉 지역별 사회복지전문요원 배치 현황과 생활보호대상자수(1999년 4월) ..	44
〈표 IV-8〉 시군구 행정종합정보화사업 1단계 개발업무 내역	55
〈표 IV-9〉 2000년 기초생활보장 예산(안) 내역	58
〈표 V-1〉 유럽 15개국의 실업관련 소득대체 프로그램 개요	63

<표 V-2> 실업보험의 실질 임금대체율* 1994/95	6
<표 V-3> 각국 실업자 및 저소득층 소득보전 프로그램의 포괄도	69
<표 V-4> 복지국가 유형과 실업자 소득보장체계	72
<표 V-5> 복지국가 유형에 따른 노동시장 레짐	74
<표 V-6> 이데올로기에 따른 빈곤정책	75
<표 V-7> 공공부조 제도적 틀 비교	78
<표 V-8> 공공부조 적용의 일반적 조건	80
<표 V-9> 최저생계비 결정 및 적용	83
<표 V-10> 주요국가 및 기구의 상대빈곤선 기준	85
<표 V-11> 저소득가구의 비중 (누적치)	86
<표 V-12> 조세 또는 소득이전 프로그램을 통한 빈곤축소효과	90
<표 V-13> 선진국의 연령대별 빈곤율	91
<표 V-14> 소득이전 프로그램 적용으로 인한 연령대별 빈곤축소율	92
<표 V-15> 선진국의 가구형태별 빈곤율	93
<표 V-16> 소득이전 프로그램 적용 이후 가구형태별 빈곤축소효과	94
<표 V-17> 공공부조의 급여종류, 가족수당과의 관계, 지급기준, 월별 급여 수준	96
<표 V-18> 공공부조의 재정적 조건 및 수급규모, 급여제한 규정	98
<표 V-19> 경제성장, 실업, 빈곤과 노동시장정책 지표비교	101
<표 V-20> 사회통합 촉진수단	106
<표 V-21> 자산조사를 동반하는 급여의 관리행정주체	114
<표 VI-1> 고용보험 적용 현황 (1998.2/4 - 1999.2/4)	122
<표 VI-2> 종사상 지위별 취업자수(1998)	126
<표 VI-3> 분기별 실업급여 수급률 추이 (98.2/4 - 99.2/4)	128

<그림차례>

<그림 IV-1> 기초생활보장수급자 결정 과정	34
<그림 IV-2> 기초생활보장 급여 체계	43
<그림 IV-3> 자활지원의 대상과 방법	45
<그림 IV-4> 국민기초생활보장제도 근로연계 프로그램의 행정체계	52
<그림 V-1> 8개국 실업, 빈곤 및 빈곤분포 사이의 관계	102
<그림 VI-1> 실업자 사회안전망의 사각지대와 기초생활보장제도	122
<그림 VI-2> 장기 실업자에 대한 소득보장체계 모형	124
<그림 VI-3 > 적정생계비에 입각한 부분급여제 도입 모형안	130

I. 서론

엄 규 숙

1. 연구목적 및 필요성

IMF 관리체제로 귀결된 한국의 경제위기는 저소득층 사회안전망의 문제점을 노정하였다. 고성장 저실업 시대를 지속하면서 성장이 곧 빈곤극복 내지 복지의 원천이라고 믿어 의심치 않던 성장우선주의 신화가 무참히 깨졌으며, 지금까지 생활보호제도로 대변되는 한국 빈곤정책의 최소복지주의가 더 이상 저성장 고실업 시대에 적합하지 않음은 주지의 사실이 되었다. 실업대란으로 인한 빈곤층의 증가, 소득격차의 심화는 헌법에 명시된 인간다운 생활을 할 권리를 국가가 제대로 보장하지 못하는 사태를 낳았으며 전국민에게 어떤 종류의 사회적 위험이 닥치더라도 최소한의 생존만큼은 보장되어야 한다는 인식이 확산되었다. 기존의 생활보호제도가 인구의 3% 정도에게만 최저생계비에도 못 미치는 수준의 급여를 지급해오던 매우 낙후된 제도임을 비판하면서 시민 사회 및 노동단체가 발의한 법개정운동은 99년 8월 임시국회에서 국민기초생활보장법 제정으로 그 결실을 보았으며 이는 한국에 현대적인 공공부조제도가 정착할 수 있는 계기가 마련되었음을 의미한다. 그러나 2000년 10월부터 시행되는 국민기초생활보장제도는 아직 시행령과 시행규칙이 마련되지 않아 제도의 구체적 윤곽이 드러나지 않은 상태이다. 본 연구에서는 향후 국민기초생활보장제도가 정착되는 과정에 고려되어야 할 문제들을 지적하고 제도 도입으로도 해결될 수 없는 사회안전망의 사각지대는 어떤 것인지 밝히려는 의도에서 진행되었다.

얼핏보기에 노동조합과 공공부조제도는 그리 큰 상관관계가 없는 것처럼 보인다. 그러나 실업자의 일차적 사회안전망인 고용보험 제도의 제도적 적용범위가 제도개선에 도 불구하고 협소한 상태이며 실업자의 대다수가 고용보험의 실제적 적용이 어려운 비정규직에서 발생한다는 사실과 국민기초생활보장법이 노동능력이 있는 실업자와 빈

곤충에 대한 보장도 그 내용으로 포함하고 있다는 점에서 이러한 관심은 정당화될 수 있다.

대량실업사태 이후 한국의 빈곤구조는 급격히 변화하여 이제는 소득 및 노동무능력만이 빈곤의 주된 원인이 아니라 일자리의 상실도 빈곤의 핵심적 원인으로 대두되고 있는 실정이다. 대량실업은 사회안전망에 대한 수요를 급증시켰으며 이에 대한 정부의 대응은 한편으로는 고용보험의 제도적 적용범위를 급격히 확대하고 다른 한편으로는 전통적 빈곤정책의 도구인 생활보호 사업을 한시적으로 실업자 소득보전 프로그램으로 전환하여 시행한 것이었다.

노동조합의 거센 저항에도 불구하고 향후 진행되는 구조조정은 지금까지의 성격으로 미루어보아 고용구조의 급변과 소득구조의 변화 내지는 왜곡을 초래할 가능성이 크며, 특히 한국에서 다시 저실업 고성장 시대로의 회귀는 불가능하리라고 전망되기 때문에 저소득층에 대한 사회안전망의 전반적 재편이 불가피하다.

따라서 본 연구의 목적은 기존의 생활보호제도를 재편한 국민기초생활보장제도의 도입이 이러한 저성장시대의 복지수요를 충족할 수 있도록 제도의 정착안을 마련하는 동시에 장기적으로 적정생계비 개념에 입각한 보편적인 사회보장청구권의 미래도를 그려보는 것이다. 이 과정에서 공공부조제도에 대한 노동조합의 관심은 일차적으로는 정책적 빈곤선 압박에 따른 임금의 압박효과를 최소화하고, 장기적으로 노동능력 및 소득능력이 유지 및 향상에 기여할 수 있는 사회보장제도의 토대로 국민기초생활보장제도가 자리잡을 수 있는 방안을 모색하는 것이다.

특히 기초생활보장제도가 노동능력이 있는 빈곤층과 그렇지 않은 빈곤층의 보호를 동시에 지향하고 있기 때문에 노동능력의 판별 및 대상집단의 성격에 부합되는 적정 급여 지급 및 관련 고용안정 서비스의 연계가 향후 동 제도의 주요한 정착 과제이며, 공공부조제도의 정착이 여타 사회보장제도의 급여체계에 미치는 영향도 향후 검토되어야 할 사항이다.

2. 연구방법과 내용

본 연구는 2인의 외부필진의 도움을 받아 수행되었다. 한국의 사회안전망 체계 및 공공부조제도에 대한 전문가의 의견을 노동조합의 사회정책제언에 수용하려는 것이 그 의도이다. 특히 국민기초생활보장법 제정이 노동조합과 시민 사회단체의 연대에 의해 이루어진 것인 만큼, 향후 제도 정착에 대한 의견도 연대된 의견으로 정리되는 것이 바람직하다고 판단되었다.

연구내용은 세부적으로 다음과 같이 구성되어 있다. 2장에서는 IMF 사태 이후 저소득 실직 가구가 증가하면서 밝혀진 현재 소득보장 프로그램의 한계를 다루었으며, 3장에서는 빈곤계층과 저소득 실업자에 대한 기존 정부대책의 한계를 기존의 공공부조제도인 생활보호제도에 한정하여 분석하였다. 4장에서는 개편된 공공부조제도인 국민기초생활보장제도의 주요 내용과 정착방안을 검토하였고 5장은 정착방안 마련에 참고하기 위해 실업 및 소득빈곤 관련 선진국 사회안전망을 유형별로 비교연구하였다. 6장은 국민기초생활보장법과 실업자 소득보장체계 사이의 관계를 규명하는데 특히 국민기초생활보장제도가 갖는 의미에도 불구하고 실업자 사회안전망으로서 갖는 한계, 또한 여타 실업관련 사회안전망의 사각지대를 지적하면서 향후 개선방향에 대해 논의하였다.

II. 저소득 실직 가구와 소득보장 프로그램의 한계

김 연 명

1. IMF 이후 소득상태의 변화 : 양극화와 대규모 빈곤층

외환위기로 시작된 IMF 관리체제는 근 30여 년간 우리 사회의 지배적 패러다임이었던 양적 성장위주의 발전 전략의 한계를 적나라하게 드러냄으로써 한국 사회 전반에 크나 큰 충격을 주었다. 특히 IMF를 이후 소득분배의 변화양상을 측정한 거의 모든 연구에서 IMF 이후 소득의 양극화가 심화되었고 이로 인해 계층간 소득 불평등이 심화되고 있다는 점을 지적하고 있는데¹⁾ 이 양상을 구체적으로 보기로 한다.

<표 II-1>은 IMF 관리체제가 시작된 1997년 말을 전후하여 도시 근로자가구의 소득분배가 어떤 양상으로 변화되었는가를 보여주고 있다. 먼저 도시근로자 가구의 평균 소득은 99년 1/4분기에 이르면 IMF 관리체제가 본격화되기 이전인 97년 평균 소득수준으로 회복되고 있음을 보여주고 있다. 그러나 총량적인 수준에서 평균 소득수준이 IMF 이전으로 회복되는 경향과는 달리 소득계층별 소득 분포에서는 완연한 양극화 현상이 나타나고 있다. 99년 1/4분기를 98년 1/4분기와 비교하면 상위 20% 소득계층의 평균소득은 전분기 대비 9.2% 증가한 반면, 하위 20% 소득계층의 경우에는 -3.3% 감소한 것으로 나타나고 있으며, 상위 20%와 하위 20%의 평균소득 격차는 98년 1/4분기 5.4배에서 5.9배로 그 격차가 더욱 커지는 것으로 나타나고 있다. GINI 계수 역시 0.341로 '97년 0.288, '98년 0.322에 비해 크게 증가하여, 소득분배가 악화되고 있음을 보여주고 있다.

1) IMF 관리체제 이전인 90년대 중반에 들어와 노동자집단이 정규직 핵심 노동자층과 임시·일용·계약직 등 주변적 노동자층으로 양극화되면서 임금 및 근로조건 등에서 노동자집단 내부의 격차가 벌어지는 현상이 나타났다(김동춘,1999). IMF 관리체제는 노동시장의 유연화를 제도화시킴으로써 이러한 양극화를 임금노동자 뿐만 아니라 전체 국민에게 결정적으로 확대한 계기가 된 것으로 볼 수 있다.

<표 II-1> IMF를 전후한 도시근로자 가구의 소득분배 및 빈곤율 추이

(단위 : 천원, %)

	1997	1998	1998. 분기별				1999. 1/4
			1/4	2/4	3/4	4/4	
전체가구평균소득	2,287	2,133	2,232	2,094	2,072	2,133	2,221
하위 20% 평균소득(a)	947	784	800	769	756	811	784
상위 20%평균소득(b)	4,255	4,244	4,244	4,226	4,132	4,203	4,591
b/a (배)	4.5	5.4	5.4	5.5	5.5	5.2	5.9
GINI 계수	28.80	32.23	32.22	32.83	32.38	31.54	34.06
빈곤지수 ¹⁾	3.0	6.8	6.4	7.1	7.5	6.2	6.9

비고 : 1) 빈곤선 이하 가구비율은 1995년 보건사회연구원의 추정결과를 물가 조정하여 적용한 것임.

자료 : 문형표·유경준(1999)

이러한 소득의 양극화 양상은 다른 자료에서도 확인되고 있는데 통계청 도시가계조사(의 원자료²⁾)를 재분석한 정건화의 연구(1999)에 의하면 상위 20% 소득 계층은 97년 말 이후 외환위기 상황에서도 지속적으로 소득이 늘어난 반면, 나머지 80%의 계층은 소득이 모두 감소했다는 결과를 제시하고 있다. 물론 하위 20%의 계층의 소득이 다른 소득계층에 비해 감소 폭이 가장 큰 것으로 나타나고 있다. <표 II-2>는 계층간 소득 격차의 변화가 어느 정도의 폭으로 진행되었는가를 보여주고 있다. 상위 20% 계층의 소득을 100으로 보았을 때 그 이하의 모든 소득계층에서 97년을 기점으로 소득격차가 크게 벌어지고 있음을 보여주고 있다. 특히 하위 20% 계층의 상위 20% 계층에 대한 소득 격차는 해가 갈수록 차이가 벌어져 96년 1/4분기의 경우 소득 대비율이 30.5%에서 99년 1/4분기에는 17.4%로 절반 이상으로 떨어지고 있다. 이러한 양상은 60-80% 계층에서도 강하게 나타나 IMF 이후 소득 양극화 현상이 극명하게 진행되고 있음을 보여주고 있다.

2) 주지하듯이 통계청의 도시가계조사는 도시 가구근로자의 소득을 조사하고 있다. 따라서 <표 II-2>에서 자영업자, 농민 등의 소득은 제외되어 있다.

<표 II-2> 계층간 소득격차의 변화 (상위 20%=100.0)

(단위 : %)

소득	96년	97년	98년	99년
상위 20%	100.0	100.0	100.0	100.0
20-40%	60.5	63.4	58.0	55.2
40-60%	55.8	48.3	44.1	41.5
60-80%	50.1	37.4	33.1	30.8
하위 20%	30.5	23.2	19.7	17.4

비고 : 도시가구조사 1/4분기 원자료를 재분석한 것임.

자료 : 정건화(1999)

이러한 소득의 양극화는 근로자를 포함한 저소득층의 생활을 극히 불안정하게 만들었다. IMF 이후 소득이 집중적으로 감소된 저소득층의 가계지출을 분석한 연구에 의하면(남기곤, 1999) 저소득층일수록 주거비 지출 비중이 늘어나 IMF 이후 급속히 진행된 주택가격이나 전세가격 하락의 혜택을 보지 못했으며, 특히 교육비나 개인연금 등 미래의 노동력재생산을 위한 소비지출이 대폭적으로 삭감된 현상을 지적하여 IMF는 우리 사회의 최말단 한계계층의 생활을 우선적으로 파괴'했음을 지적하고 있다.

IMF 이후 진행되는 소득 양극화 현상이 가져온 결과 중 본 특히 주목되는 것은 대량 실업이 발생하면서 대규모의 빈곤층이 양산되고 있다는 점이다. <표 II-1>에서는 도시근로자 가구 중 빈곤선 이하의 가구의 비율을 98년에 6.8%로 추정하여 97년에 비해 약 2배 이상 늘어난 것으로 추정하고 있다. 더욱이 <표 II-1>과 <표 II-2>가 모두 도시근로자 가구의 소득 변화를 보여주는 한계점을 고려한다면 상대적으로 금융소득이 적고, 경기에 민감한 반응을 보일 수밖에 없는 비근로 영세 자영업자 층과 실직자 및 무직자를 포함한 전체 가구의 소득분포는 더욱 불균등하게 진행되는 것으로 추정할 수 있다. 따라서 비근로자 가구의 빈곤층까지 고려한다면 IMF 이후 한국사회에서 소득의 양극화와 대량 실업으로 대규모의 빈곤층이 발생하고 있는 것이다. 실제로 IMF 이후 실직한 전국의 실업가구 2,742 가구를 조사한 자료에 의하면 월 소득 100만 원 이하의 가구가 전체 실업가구의 80%를 차지하고 있으며 이를 가구별 최저생계비로 환산한 결과 실업가구의 약 61.0%가 빈곤선 이하의 생활을 하고 있는 것으로 추정되고 있다(한국보건사회연구원·한국노동연구원, 1999 : 77-78).

IMF 관리체제 이후 한국 사회의 빈곤층의 확대 규모에 대해서 최근에 많은 논란이 벌어졌다. 최근에 한국의 빈곤실태에 대한 ‘중간보고서’를 발표한 UNDP와 참여연대에서는 「도시가계연보」를 이용한 분석에서 최대 1천만명의 빈곤층을 추정하고 있으며(류정순,1999), 다른 연구에서는 이 보다 낮은 약 6백만 명 정도가 IMF 이후의 빈곤층으로 추정하고 있다(박순일,1999). 빈곤층을 추정하는데 있어서 방법론상의 차이 때문에 빈곤인구수 추정에 있어서 일정한 차이가 나타나는 것은 당연하나, 그럼에도 IMF 이후 우리 사회에서 절대빈곤 인구수가 대폭적으로 늘어났다는 점에 대해서는 정부와 민간단체 그리고 학계의 시각이 일치하고 있다.

2. 저소득 실업가구의 경제, 사회적 특성

IMF 관리체제 이후 대량으로 발생한 빈곤층 중에서 본 연구의 주제와 관련된 주요 관심 층은 저소득 빈곤 실업자가구이다. 왜냐하면 ‘기초생활보장법’의 제정은 대량실업 상황에서 고용보험 뿐만 아니라 기존의 생활보호제도에서도 제외될 수밖에 없는 저소득 장기 실업자를 보호해야 한다는 취지가 강하게 작용했기 때문이다. 따라서 저소득 실업가구의 사회경제적 특성을 파악하는 것은 고용보험, 실업부조, 기초생활보장제도 등 실업자 소득보장체계를 개편하는데 있어서 중요한 기반이 된다.

실업가구의 경제, 사회적 특성 중에서 가장 먼저 주목할 만한 것은 소득과 소비의 대폭적인 감소이다. IMF 이후 실직한 서울시의 실업가구 1,478명을 표본조사한 연구³⁾에 의하면 실직자가 있는 가구 10가구 중 9가구가 소득이 감소하였으며(90.7%),

3) 서울시 실업자 표본조사는 한겨레노동교육연구소와 필자가 서울시의 의뢰를 받아 1999년 8월-10월까지 97년 11월 이후, 즉 IMF 이후 실업자 중 고용안정센터에 ‘구직 등록을 한 자’를 대상으로 실시하였다. 표본은 서울시에서 소득이 낮은 지역으로 평가되는 구로구(455), 관악구(468), 동대문구(231), 도봉구(324) 등 4개 지역에서 1,478명을 면접조사 하였다. 한겨레노동교육연구소 「서울지역 저소득 실직가정 현황파악 및 효과적 정책 수립을 위한 조사사업」, 1999를 재분석한 것이다.

가구 당 평균 소득 감소액은 무려 75.5만원에 달하는 것으로 나타났다(<표 II-3>참조). 또한 10가구 중 7가구가 소비지출 상태의 변화가 있다고 응답하였으며(75.0%), 가구 당 평균 소비 감소액은 36.4만원인 것으로 나타났다. 소득감소에 비하여 소비감소가 적은 것은 소비지출항목 중 불가피한 지출, 즉 최저생활을 유지하는 데 필요한 최소비용을 감소하는데 한계가 있기 때문인 것으로 분석된다.

<표 II-3> 실업 이후 가구 소득 및 소비 상태의 변화

변수명	변수값	% (명)	변화 액수
소득감소	소득이 늘어났다	1.4 (20)	
	별다른 변화 없다	7.2 (106)	
	소득이 감소하였다	90.0 (1330)	75.4만원
	잘 모르겠다	0.9 (13)	
	무응답	0.6 (9)	
소비감소	소비가 늘어났다	4.3 (64)	
	별다른 변화 없다.	16.0 (236)	
	소비가 감소하였다	76.3 (1127)	36.0만원
	잘 모르겠다	1.6 (24)	
	무응답	1.8 (27)	
전체 응답자 수			1,478 명

자료 : 한겨레노동교육연구소(1999) 원자료 재분석

이와 같은 실직 이후의 소득 감소는 매우 제한적인 고용보험 외에는 실업에 대비한 별다른 소득보장제도가 없는 우리 나라 같은 상황에서는 곧바로 빈곤의 위협에 시달리거나 혹은 빈곤층으로 전락하게 된다. IMF 이후 실직자 중 고용보험의 구직급여를 받은 실직자의 비율은 10% 내외, 퇴직금을 받은 실직자가 24% 정도에 불과하다는 조사자료⁴⁾에서 우리 나라에서는 실직이 곧바로 빈곤으로 이어질 가능성이 높다는 점을 보여주고 있다.

실업가구가 겪는 생활상의 문제를 구체적으로 살펴보면 <표 II-4>와 같은데 우선

4) 이 비율은 한국보건사회연구원·한국노동연구원(1999 : 120,158), 한겨레노동교육연구소(1999)참조

실업으로 인하여 대부분의 가구에서 심각한 ‘생계곤란’을 겪고 있는 것으로 나타나고 있다. 응답자의 32.7%는 매우 심각한 경제적 곤란을 겪고 있다고 응답하였으며, 39.0%가 심각한 상태라고 응답하고 있어, 전체 응답자의 72.2%가 경제적 생계곤란을 겪고 있는 것으로 조사되었다. 의료비 부담정도에 대한 문항에 대해서도 52.4%가 의료비가 부담이 된다고 응답하여 실업으로 인한 소득감소로 가구주 및 가구원의 의료기관 이용에 상당한 장애를 겪고 있음을 알 수 있다. 실업은 부부관계에도 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 실업이 부부관계에 부정적 요인으로 작용하고 있다는 응답이 22.7%로 나타나 적지 않은 가구가 실업으로 부부관계에 이상을 경험하고 있다. 실업으로 인한 자녀의 학업성적의 변화 역시 부정적인 변화가 그렇게 높지 않은 것으로 나타나고 있으나, 그 비율을 무시하기 힘들며(응답자의 15.8%), 실업이 장기화되고 별다른 생계에 대한 대책이 없는 경우 자녀에게 미치는 부정적 영향도 심각해질 것이다.

<표 II-4> 실업 가구의 생활 상태 (단위 : 명, %)

변수값	변수명				
	생계곤란	의료비부담	부부사이	학업성적	자녀비행
전혀 그렇지 않다	2.5 (34)	4.2 (58)	12.7 (128)	19.7 (120)	28.9 (179)
그렇지 않다	11.3 (156)	27.8 (383)	44.7 (451)	50.9 (310)	55.7 (345)
그저 그렇다	16.0 (222)	18.3 (253)	19.9 (201)	13.6 (83)	10.8 (67)
그런편이다	37.6 (520)	33.3 (459)	17.3 (174)	12.0 (73)	3.9 (24)
매우 그렇다	32.7 (454)	16.4 (226)	5.4 (54)	3.8 (23)	0.6 (4)
합 계	100.0(1,385)	100.0(1,379)	100.0(1,008)	100.0(609)	100.0(619)

자료 : 한겨레노동교육연구소(1999) 원자료 재분석

실업이 가구원, 특히 자녀의 양육과 교육 및 부모의 부양에 미치는 부정적 영향도 적지 않은 것으로 조사되었다. <표 II-5>에 의하면 실업으로 인해 아동양육이 어려워짐에 따라서 자녀를 시설이나 친지에게 위탁한 경우가 전체 실업가구 중 5.9%에 이르고 있으며, 부모님을 위탁 봉양한 경우도 1.6%로 나타나고 있다. 또한 도시락을 못 싸준 경험이 있는 가구가 5.0%, 자녀의 진학을 포기하거나 연기한 경우가 7.0%에 달

하는 것으로 나타나고 있다. 자녀 교육과 관련해서는 사교육(학원)을 포기하는 경우가 41.6%에 달하는 것으로 나타나고 있으며, 성인 자녀의 경우는 입대 및 휴학을 통해 공식 교육을 연기하거나 포기하는 경우가 10%를 넘어서는 것으로 나타나고 있다.

<표 II-5> 실업가구의 생활 실태 변화 (단위 : 명, %)

변수값	변수명					
	자녀위탁양육	부모위탁부양	도시락	진학포기	입대 및 휴학	사교육
그렇다	5.9 (35)	1.6 (9)	5.0 (27)	7.0 (38)	10.7 (52)	41.6 (229)
아니다	94.1 (559)	98.4 (563)	95.0 (518)	93.0 (506)	89.3 (433)	58.4 (321)
합계	100.0 (594)	100.0 (572)	100.0(545)	100.0 (545)	100.0 (485)	100.0 (550)

자료 : 한겨레노동교육연구소(1999) 원자료 재분석

전국의 실업가구를 대상으로 조사한 연구에서도 실업은 가구 구성원의 생활상태에 상당한 부정적 영향을 미치는 것으로 보고되고 있다. 실업가구 중 23.9%가 부부간의 갈등을 보이고 있으며, 아동의 사교육을 중단한 가구가 24.1%에 달하며, 학령기 자녀들의 성적 저하가 나타나는 가구가 17.6%에 달하며, 그 외에도 휴학(5.9%), 진학 포기(5.2%)의 극단적 형태도 적지 않게 나타나고 있다. 의료이용에 있어서도 값이 비교적 저렴한 약국과 보건소 등의 이용 빈도가 실업가구 내에서 약 50%이상 늘어난 것으로 나타나고 있다(한국보건사회연구원·한국노동연구원, 1999 : 4장).

이상의 실업자 가구생활 실태조사가 보여주는 것은 실업 가구의 빈곤층으로의 전락과 빈곤층으로 전락한 가구 중 일부에서 가족의 복지기능의 급속히 약화됨으로써 가족 해체 현상이 발생하고 있으며 그 피해가 성인뿐만 아니라 자녀, 노인 등 가족 구성원 전체로 파급되고 있다는 점이다. 따라서 별 다른 사회적 대책이 없는 상황에서 실업기간이 장기화될 경우 실업자 가족의 상당수는 생계뿐만 아니라 의료, 교육, 아동양육 등 가족의 재생산에 필수적인 영역의 상당부분을 포기하는 상황으로 내 몰리게 될 것이다.

3. 저소득 실업가구와 기존 소득보장 프로그램의 한계

실업과 빈곤의 위험에 노출되었을 경우에 소득중단과 이로 인해 발생하는 생활상의 문제점을 해결하는 제도로는 고용보험 그리고 기존의 생활보호제도가 있었으며, IMF 관리체제 이후 대량실업 사태에 대비하여 한시적 생활보호사업과 공공근로사업의 확충이 있었다. 그러나 이러한 소득보장 프로그램은 대량 실업과 대규모 빈곤층의 출현이라는 상황에 효과적인 대응책이 되지 못하는 것으로 드러났다.

실업대책 중 가장 핵심적인 역할을 할 것으로 기대된 고용보험은 실제로 저소득 장기실직자와 빈곤층의 소득보장 프로그램으로 제 역할을 하지 못해왔으며, 앞으로도 그 전망은 밝지 않다. 고용보험은 저소득 빈곤층의 소득보장 프로그램으로서 다음과 같은 한계점을 갖고 있다. 첫째 고용보험은 우리 나라 취업자의 40%를 차지하는 비임금근로자, 무급가족종사자, 대부분이 청년층인 신규실업자 등을 포괄하지 못하고 있다. 둘째, 고용보험은 *work-test*에 기초에 있는 선별적인 급여이기 때문에 수급자격자가 제한적일 수밖에 없다. 이 문제는 다시 급여가 소득수준과는 무관하기 때문에 실업의 궁극적인 위험인 빈곤 보호 효과가 적으며, 임금근로자 중 상대적으로 안정된 층에게 임금비례적 급여를 제공하기 때문에 저소득 근로자들에게 한계가 있으며, 대부분의 일용직근로자들은 수급자격을 획득하기 어려워 실질적인 보호를 받지 못한다는 점으로 구체화된다. 셋째, 장기실업자를 위한 연장급여제도가 있으나 이는 수급권이 없는 사람에게는 적용되지 않으므로 사회안전망의 외연을 확대하는데 한계점이 있다(방하남, 1999 : 90). 이 외에도 고용보험은 저소득 실직가구에서 중요한 문제로 부각되는 의료이용의 제약, 자녀 교육의 연기나 포기, 주거의 불안정 등의 다양한 욕구에 대처하는 제도로서 한계가 있다.

전통적으로 실직 기간중의 생활보장의 역할을 해 왔던 법정 퇴직금제도의 한계도 명확하다. 한겨레노동교육연구소의 조사자료(1999)에 의하면 실직가구 중 퇴직금을 수령한 가구의 비율은 25% 정도밖에 되지 않는다. 또한 퇴직금의 수혜대상이 일정규모의 이상의 정규직에 한정되어 있기 때문에 98-99년에 발생한 전직실업자 중 30인

이하 소기업 종사자가 60%를 넘으며, 비정규직에 종사하던 전직실업자가 40%를 상회하는 상황에서는 퇴직금의 생계보장 기능도 한계가 있을 수밖에 없다. 더욱이 향후 노동시장에서 비정규직 종사자의 비율이 점점 높아지고, 퇴직금 중간 정산제가 활성화 되면 퇴직기간중의 소득보장대책으로서의 퇴직금의 기능은 점점 약화될 것은 명약관화한 일이다.

기초생활보장법의 제정으로 내년 10월에 폐지될 예정인 생활보호제도 역시 저소득 실직가구의 소득보장 및 복지대책으로는 상당한 한계가 있음은 주지의 사실이다. 생활보호제도는 생계보호 외에 교육보호, 의료보호 등 여러 가지 욕구에 대한 대처기능이 있다는 장점은 있으나 결정적인 약점은 물론 근로능력자를 애초부터 급여대상에서 제외시키기 때문에 장기 실직자나 근로능력이 있는 빈곤가구에 대한 소득보장 및 복지욕구 대책으로는 근본적인 한계점을 갖고 있다. 이런 시각에서 기존 생활보호제도의 기본틀을 전제로 98년 이후 실업대책으로 기능 해온 '한시적' 생활보호제도도 근본적으로 저소득 장기 실직자의 생활대책이 될 수 없다. 소득보장 및 교육보장의 역할 외에 저소득층의 의료보장 역할을 해 온 의료보호제도 역시 근로능력 유무를 수혜대상의 판정기준으로 사용하기 때문에 저소득 빈곤층의 의료보장제도로서는 기본적인 한계가 있음은 물론이다.

지금까지 본 것처럼 IMF 관리체제 이후 한국 사회에서 진행되는 소득분포의 양극화와 대량실업 그리고 이로 인한 대규모 빈곤층의 출현은 기존 소득보장프로그램의 한계를 적나라하게 드러내주고 있다. 즉, 고용보험의 확대와 실업급여 수급요건의 완화와 연장, 퇴직금의 활용, 그리고 기존의 생활보호제도로는 사회안전망의 사각지대에 있는 계층, 그리고 저소득층의 다양한 복지 욕구를 충족시킬 수 없다. 이런 상황에서 정부는 저소득 장기 실직자와 빈곤계층에 대한 생활보호대책으로 99년 4월에 국민기초생활보장법을 제정하고 2000년 10월부터 시행할 예정에 있다. 이 법은 고용보험 수혜자 중 저소득 장기 실직자, 고용보험 미 수혜자 중 저소득근로자층, 그리고 비임금 근로자층, 빈곤층 등 다양한 빈곤계층의 소득보장, 교육보장, 주거보장, 그리고 의료보장 등의 역할을 할 것으로 기대되고 있다. 다음 장에서는 과연 기초생활보장제도가 고용보험 수혜자, 고용보험 미 수혜자 등 다양한 유형의 실직 근로자에 대해 어느 정

도의 생활보호 기능을 해줄 수 있는가, 그리고 실직 근로자의 보호라는 측면에서 제기 되는 문제점은 무엇인가를 검토해 보기로 한다.

III. 빈곤 계층 및 저소득 실업자에 대한 기존 정부 대책의 한계

허 선

정부는 실업문제를 해결하기 위해 경기활성화를 통한 고용창출에 주안점을 두어 왔고, 따라서 경제가 성장하면 실업문제는 자연스럽게 해결되는 것이라는 안일한 사고에 기초하여 실업대책사업을 추진하여 왔다. 그 결과 많은 저소득층 실직자는 사회보험의 적용대상과 생활보호를 포함한 공공부조제도의 대상에서 제외되는 사각지대에 놓이게 되었다.

1. 현행 공공부조 프로그램의 내용

우리나라의 공공부조 프로그램의 대상과 급여 내용을 종합하면 <표 III-1>과 같다. 소득보장과 관련된 프로그램은 생활보호사업에 의한 생계보호와 경로연금, 아동양육비 지원, 장애인 생계보조수당, 소년소녀가장세대 지원금 등이 있고, 주거보장과 관련하여서는 영구임대아파트와 주택전세자금 융자 제도가 있다. 교육보장으로는 주로 중고생들의 학비를 지원해 주고 있고, 의료보장으로는 의료보호와 의료비 대불(융자)제도가 있다. 한편 자활을 유도하고 지원하기 위한 프로그램으로는 기존에 실시하던 직업훈련, 취로사업, 보육료 지원, 생업자금 융자를 비롯해 새롭게 시작한 공공근로사업이 있다.

<표 III-1> 우리나라 공공부조 프로그램의 대상자 및 급여내용(1999년)

영역	프로그램	적용대상	대상자수	급여내용	예산(억원)
소득보장	생계보호	거택보호대상자	331,000명	13만원(인/월)	5,475
		자활보호대상가구의 30% 한시적 생계 한시적 자활	130,000가구 190,000명 380,000명	15만원(가구/월) 13만원(인/월)	2,340 거택에포함
	경로연금	생활보호노인 65세 이상	248,000명	4만원(인/월)	1,501
		생활보호노인 80세 이상 일반 저소득 노인	411,000명	5만원(인/월) 2만원(인/월)	
	아동양육비지원	저소득모자가구 6세미만	6,640명	525원(인/일)	10
	장애인 생계보조수당	생보 1-2급 중증장애인 3급 중복	61,000명	4.5만원(인/월)	207
소년소녀가장 세대 보호비	소년소녀가장세대	16,001명	5만원(인/월)	750	
	가정위탁양육비	600명	5만원(인/월)		
주거보장	영구임대주택	생활보호대상가구 등 저소득 모자가구 철거세입자 등	191,414가구		
	주택전세자금 지원, 용자	노인의집(독거노인) 소년·소녀가장세대 시설퇴소아동 저소득 장애인가구			
교육보장	교육보호	생활보호대상가구 자녀	211,000명	중고생 학비	914
		저소득장애인가구 자녀	6,146명		26
	학비지원	저소득모·부자가구 자녀	20,866명	실업고까지 학비	79
		저소득 농어촌가구 자녀	90,000명		
실직자 중고생 자녀	30만명		2,128		
의료보장	의료보호	기존 생보자 한시적 생보자	1,368,000명 760,000명	1종무료, 2종 입원 20%부담	8,098
	의료비지원	저소득 장애인			15
	건강진단사업	생보 노인	30,000명	건강진단	2.5
	의료비대불	자활보호대상자	?	10만원이상	?
	해산보호	생활보호대상자	700명	18만원(1인)	?
자활지원	보육료 지원	생활보호가구 저소득모자가구	22,000명	보육료 전액	394
		기타저소득가구	107,000명	보육료 40%	
	생업자금 융자 자립자금 융자	자활보호대상가구	5,000가구	가구당 1200만원	(350)
		저소득장애인가구	700가구		(120)
	저소득부·모자가구	400가구	(40)		
	실직자대부	실직자	70,000명		(11,382)
	직업훈련	실직자 생활보호대상자	32만명	훈련비(월21만원), 훈련수당(월20~35만원)	32
	공공근로사업	실직자	40만명	월50~83만원	23,500
특별취로사업	생활보호대상자	42,000명	2만원(인/일)	1,000	

자료 : 복지부, “세입·세출예산(안)개요”, 1998, 1999; 기타 정부자료

이러한 프로그램의 대부분은 생활보호대상가구(한시적 생활보호대상가구), 저소득모자(부자)가구, 저소득장애인가구로 선정되거나 혹은 실직자가구인 경우에 받을 수 있는 것들이다. 이러한 공공부조 대상자가 되기 위해서는 소득기준과 재산기준을 만족시켜야 하고, 생활보호대상자의 경우 부양의무자규정을 만족시켜야 한다. 그리고 이들 가구에 지원해 주는 프로그램 중 새롭게 시작된 공공근로를 제외하고 예산이 가장 많은 것은 생계보호와 의료보호이다. 생계보호는 거택보호가구의 경우 월 평균 1인당 13만원의 금액을 지원하고, 1999년부터 자활보호가구에게도 생계보호를 실시하기 시작했는데 동절기 6개월간 가구당 월 평균 15만원을 지원하고 있다. 이러한 생계보호는 한시적 생활보호대상가구에게도 지원하고 있다. 의료보호는 거택보호대상가구나 한시생계보호대상가구에게는 외래, 입원 모두 무료이고, 자활보호대상가구(한시자활 포함)는 외래 무료, 입원시 총 진료비의 20%를 본인이 부담하도록 하고 있다.⁵⁾

이와 같은 프로그램을 포함한 다양한 형태의 실업대책을 정부는 추진해 왔다. 그러나 대량실업과 이에 따른 저소득층의 빈곤화 문제에 대한 대책이 효과적으로 수행되고 있지 못하다. 효과적으로 정책이 이루어지기 위해서는 정책대상을 정확하게 선별해야 하고, 이들에게 효율적으로 전달할 수 있는 행정 인프라를 구축해야 하며, 정책목표를 극대화할 수 있는 잘 짜여진 프로그램이 완비되어 있어야만 한다. 하지만 우리나라 정부는 대량실업과 이에 따른 사회문제를 제대로 다룰 수 있는 사회적 기술을 축적할 수 있는 기회가 없었다. 그 결과 정부의 빈곤계층에 대한 대책은 여러 가지 문제를 안고 있다.

2. 폭넓은 사각지대의 존재

현 정부 대책의 가장 큰 문제점은 보호의 사각지대가 크게 존재하고 있다는 점이다. 보건사회연구원·노동연구원의 조사(1999)에 따르면 5대 실업대책 프로그램인 실업급여,

5) 진료비가 10만원이 넘는 경우는 용자를 해 줌.

직업훈련, 실업자 대부, 생활보호사업, 공공근로사업으로부터 급여를 받고 있는 실직자의 비율은 15.5%에 불과한 실정이다. 더욱이 중복급여를 감안한다면, 한가지 이상의 프로그램에 참여하고 있는 실업자의 비율은 13.5%로 줄어든다. 따라서 정부 프로그램에 의해 보호받고 있지 못한 사각지대의 실업자의 비율은 80%가 넘는다고 할 수 있다. 특히 생활이 어려운 저소득 실직자 가구의 경우 생활보호제도에 의한 기초 생활을 보장받고 있지 못한 가구가 많이 존재하고 있다는 사실이 가장 커다란 문제라고 할 수 있다.

얼마나 많은 가구들이 공공부조프로그램의 대상자에서 누락되어 있는가를 살펴보기 위해서는 빈곤가구수(빈곤인구수)와 공공부조 대상자수를 직접 비교할 수도 있고, 또한 생활보호대상가구 선정기준 이하의 가구수를 추정하여 현 대상가구수와 비교할 수 있다.

먼저 기존의 빈곤가구를 추정 결과를 살펴보면 <표 III-2>와 같은데, 여러 연구에서 지출을 근거로 한 도시 전가구의 빈곤율은 98, 99년도의 경우 약 20% 내외이고, 소득을 근거로 한 근로자가구의 빈곤율도 7-11%정도 된다. 그런데 현재 생활보호대상자수는 한시적 생보자를 포함하여 1999년 현재 약 200만명(한시적생보자 수는 76만명)으로 전인구의 약 4.2%, 전체가구의 4.6%에 불과한 실정이다.⁶⁾ 그리고 생활보호대상자를 제외한 기타 공공부조프로그램의 대상자수는 약 90만 명으로 그들의 가구원을 모두 포함시켜 정부에서는 약 200만 명 정도로 추산하고 있다.⁷⁾ 그런데 기타 공공부조 프로그램의 대상자는 보통 소득과 재산기준을 가지고 선정하기 때문에 그 대상가구는

6) 인구비율과 가구비율이 많이 차이가 나는 것은 우리나라 전체 가구의 평균 가구원수가 3.28명임에 비해서 생활보호대상가구의 평균 가구원수가 2.2명 밖에 되지 않기 때문이다. 생활보호가구의 평균가구원수가 전체 가구에 비해 작은 것은 소규모가구의 경우 빈곤할 확률이 높아서 라기 보다는 재산기준이 가구 규모와는 상관없이 동일하게 적용하기 때문에 가구원수가 많은 가구들이 대상가구로 선정되기 어렵기 때문이다.

7) 1999년 10월 현재 생활보호대상자가 아니면서 기타 공공부조프로그램의 급여를 받는 인구는 경로연금 287,632명, 보육료 지원 95,526명, 학비감면 185,684명, 실업급여 150,658명, 모부자가정 아동양육비 5,121명, 의료보호 192,964명으로 총 917,585명이다. 여기에다 평균가구원수를 2.2명을 감안하면 약 200만명을 생활보호대상자이외에 추가로 보호하고 있다고 정부에서는 보고 있다. 복지부, 내부자료, 1999

상당수 중복된다. 따라서 기타 공공부조프로그램 대상가구의 인구수를 약 150만 명으로 가정한다고 하면 전체 공공부조대상자수는 350만 명으로 추산할 수 있다. 이렇게 보았을 때 정부지원대상가구의 가구원수를 모두 합하여도 도시 전가구의 빈곤율 약 20%에 한참 미달하는 전체 인구의 7.6%수준에 불과하다.

<표 III-2> 우리나라 도시가구 빈곤율 추계 비교

자료 형태	연 도		1997(분기별)				1998(분기별)				1999
	대상	연구기관	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4
가계 지출 자료	도시 전가구	보사연	9.1	9.4	10.1	8.9	16.2	18.0	21.6		
		통계청	8.1	8.8	9.7	8.9	15.5	17.4	21.0		
		IBRD	7.0	9.2	8.9	9.5	17.0	21.2	23.9		
		류정순	18.0				18.0				19.8
근로자 가구	보사연	7.8	8.6	8.6	7.6	14.2	16.4	20.3			
	통계청	6.8	7.9	8.2	7.5	13.5	15.5	19.4			
소비 지출	도시 전가구	류정순	25.8				24.6				25.7
소득 자료	근로자 가구	보사연	3.5	3.1	2.4	3.0	6.9	7.2	7.8		
		통계청	3.3	2.8	2.3	3.0	6.2	6.6	7.1		
		KDI	-	4.5	3.6	4.2	9.4	10.2	10.8		
		문형표	3.0				6.4	7.1	7.5	6.2	6.9

자료 : 조홍식(1999), 문형표(1999), 류정순(1999)을 종합

한편, 통계청 도시가계조사자료를 분석해 본 결과 전체 가구 중 생활보호대상자 선정기준이하의 가구비율은 <표 III-3>과 같다. 생활보호대상자 선정 소득기준 이하가구의 비율은 1997년 14.0%에서 98년에는 26.5%로 대폭 증가하였다가 다시 1999년 21.8%로 다소 감소하였다.⁸⁾ 1999년에 대상가구수가 감소한 이유는 자활보호대상가구

8) 선정기준 이하의 가구비율을 산정하기 위해서 본 연구에서는 도시가계조사자료의 도시전가구의 가계지출을 근거로 하였다. 생활보호대상자 선정시에는 소득을 기준으로 하지만 도시가계조사자료에는 도시근로자 가구를 제외하고는 소득자료가 부실하기 때문에 소득을 근거로 선정기준이하 가구비율을 추정할 수 없다. 따라서 가계지출을 가구소득으로 가정하였다. 본 연구의 추정방법은 류정순(1999)과 동일하므로 자세한 사항은 그의 논문을

의 소득기준이 1998년과 1999년이 동일하기 때문이다. 1998년의 경우 자활보호대상자 선정기준 이하의 가구가 이토록 폭발적으로 늘어난 것은 중하류층이 대량으로 붕괴되어 극빈층으로 전락한 현상을 잘 보여주고 있다.

생활보호대상가구 선정을 위한 재산 기준이하의 가구수의 비율은 1998년 33.9%에서 1999년에 34.1%로 약간 늘었다. 조금 밖에 증가하지 않았다고는 하나 그 동안 주택 값이 조금은 상승하였고, 98년과 99년의 재산기준이 2,900만원으로 동일하다는 점을 감안하면 생활고의 증가로 재산을 쪼개어 생활비로 쓰는 실직 가정이 늘어났기 때문으로 해석된다. 한편, 한시적 생활보호대상자 선정을 위한 재산 기준(가구당 4,400만원) 이하 가구의 비율은 49.4%이다.

<표 III-3> 생활보호대상자 선정기준 이하 가구의 비율

(단위 : %)

연도	생활(자활)보호대상자 선정기준 이하 가구 비율				한시적 생보자 선정기준 이하 가구 비율
	96	97	98	99	
소득기준이하가구 비율	16.0	14.0	26.5	21.8	21.8
재산기준이하 가구 비율	-	-	33.9	34.1	49.4
두기준 동시 만족 가구 비율			12.7	9.1	11.6
보호대상 가구의 비율					4.6

참고 : 도시가계조사 자료에 96년과 97년은 주택가격이 측정되지 않아서 정확한 재산기준 이하 가구의 파악이 불가능하다.

자료 : 통계청, 도시가계조사 자료, 각년도

그리고 생활보호대상자 선정을 위한 소득과 재산의 두 가지 기준을 모두 충족시킨 가구의 비율은 98년 12.7%였으나 99년 약간 줄어 9.1%로 나타났다. 그리고 한시적 생활보호대상가구 선정을 위한 소득과 재산의 두 가지 기준을 모두 충족시킨 가구의 비율은 11.6%로 나타났다. 그럼에도 불구하고 99년 9월 현재 한시적 생활보호대상자를 포함한 전체 생활보호 혜택을 받는 인구는 193만 명으로 전체 인구의 약 4.2%이고, 가구 비율은 전체 가구의 약 4.6%에 불과하다. 도시가계조사 자료에 따르면 두 기준

참조바람.

을 모두 만족시키는 가구 비율이 전체 가구의 11.6%임에 반해서 현재 대상가구로 선정된 가구비율은 전체 가구의 4.6%밖에 되지 않는다. 즉 전체 가구의 7%는 대상가구로 선정되어야 함에도 불구하고 대상자에서 누락되고 있다고 할 수 있다.⁹⁾ 물론 누락 가구의 비율을 추정하기 위하여 사용한 가구의 재산보유액을 산정하는 데 있어서 전월세 보증금과 자가평가액을 제외한 다른 재산을 고려하지 않았고, 소득이 아닌 지출을 가구총소득으로 보았기 때문에 두 기준을 모두 만족시키는 가구의 비율은 조금 더 낮아질 수는 있을 것이다. 그러나 위의 추정에 사용한 가계지출(소비지출+비소비지출)이 아니라 소비지출 자료를 사용하면 1999년 한시적 생보자 선정을 위한 두 기준 이하의 가구 비율이 전체 가구의 14.1%나 된다.

이렇게 빈곤(가구)율과 수급율(공공부조대상가구수/전체가구수*100)간의 큰 차이가 존재하는 것은 현행 제도의 비합리적인 부분 때문이다. 이러한 점은 이미 여러 연구에서 지적되었지만 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 부양의무자 규정의 비합리적인 면 때문이다. 현행 제도상 생활보호대상자가 되기 위해서는 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없어야만 한다. (복지부, 1999) 그런데 현행 제도는 부양능력 유무를 판단하는 기준에 문제가 있다. 현재는 생활보호대상자 선정기준 보다 조금이라도 생활수준이 높다고 한다면 그 가구는 부양능력이 있는 것으로 판단되어 피부양가구가 대상자로 선정될 수 없도록 되어 있다. 물론 한시적 생활보호대상자 선정시에는 이러한 규정을 적용시키지 않도록 되어 있으나 일선 현장의 담당자가 이러한 사실에 대해 잘 알고 있지 못할뿐더러 감사의 표적이 된다는 점 때문에 제대로 지켜지지 않고 있다.

둘째, 현행 생활보호대상자 선정기준은 1인당 월 평균 소득을 그 기준으로 사용하고 있기 때문이다. 이러한 방식은 가구규모간 공평성이라는 측면에서 심각한 문제를 안고 있다. 이는 생계비가 가구규모의 증가에 따라 규모의 경제를 보이면서 증가한다는 기본적인 사실을 무시한 행정편의의 대표적인 사례로 볼 수 있다. 즉, 현재와 같은 소득

9) 생활보호대상자 선정기준으로는 소득기준과 재산기준이외에 부양의무자 기준이 있으나 한시적 생활보호대상자 선정시에는 이를 고려하지 않도록 되어 있다. 복지부 생활보호과, 생활보호업무지침, 1999

기준의 방식 하에서는 가구원수가 적은 가구는 대상자로 선정되기가 상대적으로 불리하고 가구원수가 많을수록 유리하게 되어 있다.

셋째, 대상자 선정을 위한 재산기준이 합리적인 근거가 없을 뿐만 아니라 너무 낮게 설정되어 있기 때문이다. 재산기준은 소득기준과 다르게 가구원수가 상관없이 일률적으로 가구 당 2,900만원(한시적 생보자의 경우는 4,400만원)으로 되어 있어 가구원수가 많은 가구는 대상자로 선정되기가 어렵게 되어 있다.

넷째, 생보자 선정기준이 지역간에 불평등하게 되어 있기 때문이다. 생보자 선정기준은 전국 단일의 선정기준을 채택하였는데, 이는 대도시지역 거주자가 대상자로 책정되는데 불리하게 되는 상황을 초래하였다. 농촌지역에 비해 도시지역이 물가나 주거비가 훨씬 많이 든다는 것이 상식이기에 이러한 기준은 도시 거주 가구에게 불리하게 적용된다. 이러한 이유로 현재 6대도시의 인구수가 기타지역의 인구수보다 많음에도 불구하고, 전체 생활보호대상자중에서 차지하는 6대도시의 생보자의 비율은 20%가 되지 않는다.¹⁰⁾ 다시 말해 대도시 지역의 저소득가구가 대상가구에서 상당수 누락되어 있다는 것이다. 특히 선정기준의 불합리한 점 때문에 우리나라 인구의 1/4이 거주하는 서울시의 경우 현행 생활보호대상자수가 서울시 인구의 2%(전국 4.2%)도 안 되고 있다.

다섯째, 대량실업이 발생했으나 생활보호를 비롯한 저소득층에게 공공부조프로그램에 대한 홍보를 제대로 하지 않았기 때문이다. 홍보부족으로 공공부조 프로그램을 신청하지 못한 가구들이 여전히 많이 존재하고 있다. 따라서 제대로 홍보가 이루어진다면 현재 보다 대상자수는 늘어나게 될 것이다.

여섯째, 빈곤정책의 변화에 대한 사회복지전문요원이나 사회담당 직원의 이해 부족으로 보호받아야 되나 대상자에서 누락된 사람이 여전히 존재하고 있다.¹¹⁾

10) 현재 6대도시의 인구수가 기타지역의 인구수의 53%에 이르는에도 불구하고, 전체 생활보호대상자중에서 6대도시의 생보자가 차지하는 비율은 20%가 되지 않는다. 복지부, 생활보호대상자 현황분석, 1998

11) 실업극복국민운동(1999)의 부록(한시적 생활보호사업 주요 현장사례 모음)을 참조 바람.

3. 턱없이 부족한 생활보장 수준

어렵게 공공부조대상자가 된다고 하더라도 모든 대상가구가 국가로부터 최저생활을 보장받고 있지는 못하다. 공공부조대상가구 중에서 정부로 생계비를 받을 수 있는 가구는 생활보호대상가구뿐이고 나머지 대상가구는 가구소득이 최저생계비에 비추어 얼마나 적은가와 상관없이 학비와 보육료와 같은 가구의 추가 필요비용을 지원 받을 뿐이다.

생활보호대상가구가 되면 다음 대상자 구분에 따라 <표 III-4>와 같은 지원을 받게 된다. 노동능력이 없는 가구원만으로 구성된 거택보호대상가구(한시 생계 포함 46만 명)는 정부로부터 생계보호비(주식비·부식비·연료비·피복비·생활용품비 등), 강제보호비, 월동대책비, 설·추석 특별위로비, 해산보호비, 자녀학비, 생업자금융자, 고용촉진훈련, TV 수신료 면제, 전화 설비비·기본료·통화료 면제, 주민세 비과세, 대한적십자사회비 면제, 주민등록 수수료·과태료면제, 쓰레기봉투 무료지급, 영구임대주택 입주 혜택, 상수도·하수도 요금면제, 쓰레기 수수료감면, 무료법률구조실시, 의료보호, 의료보호비용 대불, 경로연금, 재가노인복지사업, 노인건강진단, 노인결연사업, 장애인 생계보조수당, 장애인보장구 무료교부, 장애인결연사업, 보육료 면제 등의 지원을 받는다. 그리고 노동능력자가 1명 이상인 자활보호대상가구의 경우는 거택보호가구가 받는 지원내용 중 전화요금감면, 주민등록수수료·과태료 면제의 지원을 받지 못하고 생계보호는 아주 제한적으로 밖에 받지 못한다.

<표 III-4> 생활보호대상자 구분별 보호내용

지원내용	생활보호자		한시적 생활보호자	
	거택보호자	자활보호자	생계보호자	자활보호자
생계보호	○	△	○	△
의료보호	○	○	○	○
교육보호	○	○	○	○
해산보호	○	○	○	○
장제보호	○	○	○	○
생업자금융자	○	○	○	○
취로사업	×	○	×	○
고용촉진훈련	○	○	○	○
경로연금 지원	○	○	○	○
노인교통수당 지원	○	○	○	○
보육료 면제	○	○	○	○
TV수신료 면제	○	○	○	○
전화요금 감면	○	×	×	×
주민세 비과세	○	○	○	○
주민등록수수료 면제	○	×	○	×
주민등록과태료 면제	○	×	○	×
대한적십사회비 면제	○	○	○	○
쓰레기봉투무료 지급	○	○	○	○
영구임대주택 입주 혜택	○	○	○	○
장애인생계보조수당 지원	○	○	○	○

자료 : 채수훈편, 「사회복지실무 길잡이」, 인간과복지, 1999, pp.34-35

이와 같이 생활보호대상가구는 정부로부터 여러 가지 지원을 받기는 하지만 최저생활을 유지할 만큼의 지원을 받고 있지 못하다. <표 III-5>와 같이 소득이 전혀 없는 4인 거택보호가구의 경우 월평균 443,500원을 지원 받을 뿐이다. 이는 최근 복지부장관이 공표한 1999년도 4인가구 최저생계비 90만원에 많이 부족한 수준이다. 한편 가구1인당 평균 소득이 20만원 이상인 4인 거택가구(가구총소득 80만원)의 경우 257,680원을 생계보호비로 지급 받아 가구소득과 합산하면 최저생계비를 약간 초과하게 된다. 대부분의 거택보호가구가 1,2인가구이고, 가구소득이 거의 없다는 점을 감안할 때 1,2인가구 소득1등급(1인당 월 평균 소득이 4만원 이하)의 경우 최저생계비의 50% 밖에 지원해 주지 않는 것은 커다란 문제임에 틀림없다. 그리고 한시적 생계보호가구의 경

우 소득의 많고 적음에 상관없이 소득6등급에 해당하는 최소한의 생계비만 지원하고 있다.

또한 노동능력자가 있는 자활보호가구에 대한 생계비 지원은 전혀 하지 않거나 혹은 부분적으로만 실시하고 있을 뿐이다. 올해부터 보건복지부는 공공근로사업과 특별취로사업에 참여하는 가구 및 상시근로자 가구 중 공공근로 월 평균 노임 이상의 소득(월 60만원 이상)이 있는 가구를 제외한 전 자활보호대상자에게 동절기 6개월간 생계비를 지원하고 있다. 지원수준은 가구원수에 따라 1인 가구 7만9천 원부터 6인 가구 32만 원까지(소득 6등급에 해당, 한시생계보호자에 대한 생계비 지원액과 동일수준) 차등 지원하고 있다. 즉, 소득이 전혀 없는 4인 자활보호가구의 경우 정부로부터 생계비로 25만8천 원(4인가구 최저생계비 90만원)만을 지원 받을 뿐이다. 그리고 이마저도 하절기에는 지급하지 않는다.

<표 III-5> 거택보호대상자에 대한 생계보호비의 차등급여기준(1999년)

(단위 : 원)

가구규모 소득등급	1인	2인	3인	4인	5인	6인이상
6 20만원 초과	79,630	155,120	211,020	257,680	295,800	325,980
5 6 - 20 만원	89,630	174,600	237,510	261,300	299,900	330,550
4 12 - 16 만원	92,130	179,460	244,140	268,600	308,300	339,700
3 8 - 12 만원	109,630	192,400	261,700	319,600	366,900	404,300
2 4 - 8 만원	129,630	227,500	309,500	377,900	433,800	478,000
1 4만원 이하	152,130	267,000	363,200	443,500	509,100	561,000
최저생계비	314,574	520,984	716,579	901,357	1,024,843	1,156,441

참고 : *한시생계보호대상자의 생계비 및 자활보호대상자 특별 생계비는 소득 6등급을 적용하여 지급함(1인 가구 79천원-6인 가구 32만원).

*최저생계비 : 1999년 12월 1일 복지부장관이 공표한 최저생계비

자료 : 복지부, 생활보호업무지침, 1999

더욱 놀라운 것은 2인 자활보호가구는 15일 동안 취로사업을 하고 210,000원의 생계비를 지급 받던지 그렇지 않으면 취로사업을 하지 않고 생계비로 155,000원만 받던지

양자 택일을 하라고 강요받는 일(복지부, 1999)이 일선 현장에서 일어나고 있다. 그런데 대부분의 사람들은 45,000원 이나마 더 받기 위하여 15일 동안 실외에서 일하는 쪽을 선택하고 있는 실정이다. 자활보호대상가구는 정부로부터 받을 수 있는 것이 너무나 적기 때문에 사람들은 가능하면 더 많은 소득이 보장되는 공공근로를 선호하고 있으며 공공근로를 할 수 없는 60세 이상의 노인과 4급 이상의 장애인들은 대부분 취로사업에 참여하고 있다. 이들은 경기가 좋아져도 노동시장에 편입하기 어려운 노약자들이다. 그런데 노동시장에서 근로능력이 없는 것으로 판정 받은 ‘근로능력이 없는 자’를 굳이 노동능력이 있다고 우기며 일거리를 억지로 만들어 노동조건이 열악한 길거리로 내몰고 있는 것이다.

<표 III-6> 자활보호자중 생계급여 지원 제외자 현황(1999.1-1999.3)

(단위 : 명, %)

구분	자활보호자 수	생계비 지원 제외자				
		합계	취업유지	공공근로	취로사업	실업급여 등
합계	2,327,127	511,042	143,443	189,195	172,739	5,667
(평균)	(775,709)	(170,347)	(47,814)	(63,065)	(57,580)	(2,834)
(비율)	(100.0%)	(22.0%)	(6.2%)	(8.1%)	(7.4%)	(0.3%)
1월	752,233	72,353	26,273	34,981	11,099	
	(100.0%)	(9.6%)	(3.5%)	(4.7%)	(1.4%)	
2월	761,626	146,710	54,671	67,786	22,945	1,308
	(100.0%)	(19.3%)	(7.2%)	(8.9%)	(3.0%)	(0.2%)
3월	813,268	291,979	62,499	86,428	138,695	4,359
	(100.0%)	(35.9%)	(7.7%)	(10.6%)	(17.1%)	(0.5%)

자료 : 복지부, 내부자료

이렇듯 생활보호대상자에게 지급되는 생계보호비는 월세도 해결하지 못할 정도의 수준이다. 생계보호비 이외에 학비와 의료비를 비롯한 다른 지원을 받고있기는 하지만 그 비중은 아주 작을 뿐이다. 따라서 중, 고등학교에 다니는 자녀가 없는 가정이나 특별히 병이 있어 병원을 자주 드나드는 가정이 아닌 이상은 별다른 혜택을 받지 못하는 것이 현실이며, 특히 자활보호자의 경우 몸에 병이 있더라도 비용(20% 정도 본인

부담) 때문에 병원을 찾지 못하는 경우도 많다.

최저생계비는 대상자 선정기준의 하한선이자 보장해야 할 수준을 뜻한다. 왜냐하면 최저생계비란 그야말로 인간다운 생활을 하는데 필요한 최소한의 생계비용이므로 그에 미치지 못하는 소득이 있다면 그 정도는 보완해 주어야 해당 가구가 최저생활을 유지할 수 있기 때문이다. 그런데 정부에서는 최저생계비를 보장해 주어야 할 최소한의 수준으로 사용하고 있지 않는 것이다.

이상과 같이 생활보호대상가구로 선정되기도 어려워 사각지대가 넓게 존재하고 있으며 대상가구로 선정된다고 하더라도 많은 가구가 최저생활을 보장받고 있지 못한 상황이 결식아동, 생계곤란으로 인한 자살율, 이혼율, 노숙자의 증가와 같은 사회문제로 이어지고 있다고 해석할 수 있다.

IV. 국민기초생활보장제도의 주요 내용과 정착방안

허 선

1. 국민기초생활보장법의 제정 배경과 주요 내용

지난 1999년 8월 12일 불합리하고 전근대적인 기존의 생활보호법을 대체하는 국민기초생활보장법이 제정되었고, 내년 10월 시행을 앞두고 있다. 이 법의 제정은 우리나라 사회복지역사에 있어서 전후를 구분 짓는 일대 사건으로 기록될 것이다. 국민기초생활보장법이 제정되게 된 것은 앞에서 언급한 충분치 못한 정부대책 뿐만 아니라 외환위기에 따른 대량 실업 상황, 참여연대를 비롯한 시민단체의 문제제기가 맞물린 결과라고 할 수 있다. 경제위기는 누구나 실업자와 빈민이 될 수 있다는 사실을 확인시켜주었고, 따라서 기초생활보장의 책임은 개인에게 있는 것이 아니라 국가에게 있다는 생각이 널리 퍼지게 되었다. 그럼에도 불구하고 앞에서 살펴본듯이 기존의 생활보호제도는 주로 노동능력이 없는 사람들을 최소한도로 보호하는 전 근대적인 제도이었을 뿐이다. 따라서 노숙자, 결식아동, 생계문제로 인한 이혼율, 자살율이 급속히 증가하는 등 사회문제가 심각성을 더해 갔다. 그럼에도 불구하고 정부에서는 공공근로사업과 한시적 생활보호제도를 도입하는 등 아주 미온적인 대응으로 일관해 왔다. 공공근로사업이 저소득 실직자 가정의 생계안정에 도움을 준 것은 사실이나 공공근로를 한다고 하더라도 공공근로에 지속적으로 참여할 수 있는 것이 아니었고, 참여해서 임금을 받는다고 하더라도 여전히 가난한(최저생계비이하의 가구소득을 보이는) 가구는 많이 존재하였다. 그리고 한시적 생활보호대상자로 선정된다고 하더라도 학비와 의료보험료 면제(의료보호대상자가 되면 의료보험료를 내지 않아도 됨)이외에는 별다른 지원을 받지 못하기 때문에 여전히 빈민으로 남아있을 수밖에 없는 상황이었다. 정부에서 이렇듯 미온적인 대응으로 일관한 것은 이 사회의 지도층 및 권력자들 중에 ‘복지에는 비생산적(낭비적) 복지가 있다’고 생각하는 사람들이 많이 있기 때문이다. 즉, ‘일할 수 있는

사람들에게는 일자리를 주어야지 복지급여를 제공하면 그들이 일하지 않으려 들 것이다'라는 생각을 가진 사람들이 많다는 것이다.¹²⁾ 그런데 '일할 수 있는 사람들은 대량 실업 상황에서 어디 가서 무슨 일을 하고, 실직자를 가장으로 둔 아동이나 노인들은 도대체 무엇을 먹고 어떻게 살아야 하는가'에 대해 걱정하는 사람들도 늘어났다. 어찌 되었든 비생산적 복지를 걱정하는 사람들에 의해서 실직자 가정은 더욱 더 파괴되어 갔고, 국가로부터 기초생활도 보장받고 있지 못한 가구들이 늘어나게 되었다. 이러한 상황에서 '일을 하지 않으려고 하는 사람들에게 일을 시키려고, 그들의 피부양자(노인, 아동)를 방치해 두어서는 안되며, 일을 해도 그 보수가 적고, 피부양자가 많으면 가난 할 수 있다'는 사실을 직시한 많은 사람들에 의해 국민기초생활보장법 제정 운동이 시작된 것이다.¹³⁾ 그리고 이러한 시민단체의 문제제기와 노력을 정부가 받아들여 1999년 8월 12일에 국민기초생활보장법이 제정되어 내년 10월 시행을 앞두고 되었다.

국민기초생활보장법의 주요내용은 <표 IV-1>과 같은데, 예전과 달리 기초생활보장이 국가의 의무이자 시민의 권리로 규정되었고, 노동능력이 있건 없건 간에 가구 소득이 최저생계비 이하인 가구는 수급자로 선정될 수 있고, 생계급여를 통한 기초생활을 보장받을 수 있게 되었다는 점이 특징이다.

12) 이러한 시각은 기획예산처에서 발표한 한 문건에서 잘 나타나 있다. 그 문건에서는 최근 미국 등 주요 선진국들은 과도한 사회복지 혜택을 합리적으로 개선하여 국민의 자활의지를 제고하는 한편, 국가의 경쟁력을 강화하기 위한 노력을 하고 있다고 보고하고 있다. 그리고 사회복지에는 한번 지원하게 되면 축소하기 어려운 "비가역성"이 커 미국, 영국 등도 개혁에 많은 시간과 애로가 있었던 점을 감안할 때 우리나라도 저소득자의 기초생활보장을 위해 사회복지를 확충해 나가되, 경제능력과 국가재정 여건에 맞는 단계적 확대가 필요하다고 제안하고 있다. 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 제안하고 있다. 기획예산처, 주요 국가의 사회복지 개편동향, 1999.4

13) 국민기초생활보장법제정추진연대회의, 「국민기초생활보장법 제정추진 연대활동 자료집」, 1999. 9. 16

<표 IV-1> 생활보호제도와 국민기초생활보장제도의 비교

생활보호제도	비교기준	국민기초생활보장제도
○ 시혜성 보호	법적 성격	○ 국가 의무와 시민의 권리
○ 시혜성 용어 피보호자, 보호기관, 보호대상자	법률 용어	○ 권리성 용어 - 수급자, 수급권자, 보장기관
○ 인구학적 기준에 의한 대상자 구분 - 거택보호자 : 18세미만 아동, 65세이상 등 - 자활보호자 : 인구학적으로 경제활동 가능자	대상자구분	○ 대상자 구분 폐지 - 취업여부·연령 불문, 보호가 필요한 자 * 연령기준 외에 신체적·정신적 능력과 부양, 간병, 양육 등 가구여건 감안 가 능
○ 부양의무자 ∩ 소득 ∩ 재산 ○ 소득과 재산기준의 이원적 기준 * '99년 : 월소득 1인당 23만원 재산 가구당 2,900만원	대상자 선정기준	○ 부양의무자 ∩ 소득인정액 ○ 소득인정액이 최저생계비 이하인 모든 국민 (소득인정액 단일기준) * 소득인정액 : 소득에 재산의 소득환산 액을 합산한 금액
○ 생계보호 - 거택보호자에게만 지급 ○ 의료보호 ○ 교육보호 ○ 해산보호 ○ 장제보호 ○ 자활보호	급여종류 및 내용	○ 생계급여 확대 - 모든 대상자에게 지급되되 근로능력자 는 자활관련사업에 참여조건부로 지급 ○ 주거급여 신설 ○ 긴급급여 신설 ○ 기타 종전보호(5종) 유지
(신설)	급여방법	○ 근로능력자 가구별 자활지원계획 수립 을 통한 자활지원
○ 중앙생활보호위원회, 시도, 시군구, 읍면동 생활보호위원회	생활보장위원 회	○ 중앙생활보장위원회 존치 ○ 읍면동 생활보호위원회 폐지 ○ 시·도, 시·군·구 생활보장위원회는 유 사기능 위원회가 대신할 수 있음
○ 사회복지전문요원 : 복지대상자 417 명당 1인 수준(4,200명) ○ 전문요원 수작업에 의한 대상자 조 사 및 행정체계, Work-Net 미연계 ○ 관련전산망과 미연계된 소득·재산 조사 ○ 자활지원센터 20개소 ○ 읍면동등에서 단순복지서비스(급여 등) 제공	전달체계 등	○ 복지대상자 250명당 1인 수준으로 확대 (3,000여명 추가 소요) ○ D/B 구축, 전산망과 연계를 통한 대상 자 관리 및 조사, Work-Net 연계 ○ 지방행정전산망, 토지·건물·국세등 관 련전산망과 연계하여 소득·재산조사 (정확성 제고) ○ 자활후견기관 확대 - 270개소 ○ 읍면동, 직업안정센터, 민간복지기관등 과 연계하여 고용서비스 및 복지서비스 제공
○ 지방자치단체의 재정자립도에 대한 언급이 없음	보장비용	○ 지방자치단체의 재정자립도를 고려하여 재정분담비율을 차등적용

국민기초생활보장법에서는 중전의 거택·자활보호의 구분을 없애고 근로능력 여부·연령 등에 관계없이 최저생계비에 미달하는 모든 가구에 대하여 생계비를 지급하도록 하였다. 따라서 생계비 지급 대상자가 대폭 늘어날 전망이다. 그리고 주거급여를 신설하여 저소득층의 주거안정을 도모하였고, 긴급급여를 통하여 긴급 생계지원이 필요한 수급권자에 대한 지원체계를 강화하였으며, 수급자의 근로능력·가구여건·자활욕구 등을 감안하여 가구별 자활지원계획을 수립하고 자활지원서비스를 제공하도록 하였다. 근로능력자에 대하여는 근로유인장치를 두어 근로의욕 감퇴를 방지하는 제도적 장치를 마련하였고, 소득인정액 산정시 근로활동으로 발생하는 소득은 일부 공제함으로써 근로유인을 제고하였으며, 대상자 선정기준을 합리화시킬 수 있도록 하였다. 그리고 지역별·가구규모별 최저생계비를 계측하여 선정기준으로 활용함으로써 선정기준을 현실화·합리화시킬 수 있게 되었다.

2. 국민기초생활보장제도 정착을 위한 준비해야 할 사항

국민기초생활보장제도가 정착되기 위해서는 준비해야 할 것들이 많다. 정부에서 계획한 추진 일정은 아래와 같은데 이미 최저생계비 계측조사를 완료하여 복지부장관이 공표하였고, 국민기초생활보장제도 시행방안 연구용역을 내년 2월까지 마무리하고, 그와 동시에 시행령, 시행규칙 및 각종 지침을 제정할 계획이다. 새로운 법이 시행되기 위해 필요한 사회복지전문요원을 2000년 4월까지 확충 배치 및 재교육을 하고, 5월부터 7월 중 수급권자에 대한 소득, 재산을 전면 재조사할 예정이고, 7월부터 9월까지 자활지원계획 수립 등 급여내용을 확정짓는다는 계획을 갖고 있다.

<국민기초생활보장법 시행을 위한 주요추진 일정>

- 최저생계비 계측조사 완료 : '99. 11
- 기초생활보장제도 시행방안 연구 용역 : '99. 9 ~ 2000. 2
- 시행령, 시행규칙 및 각종지침 제정 : '99. 8 ~ 2000. 2
- 사회복지전문요원 확충 및 재교육 : 2000. 1 ~ 4
- 수급자에 대한 소득·재산 전면 재조사 : 2000. 5 ~ 7
- 자활지원계획 수립등 급여 확정 : 2000. 7 ~ 9
- 국민기초생활보장법 시행 : 2000. 10

정부에서 정한 일정외에 많은 것들이 준비되어야만 한다. 그 구체적인 사항을 정리하면 <표 IV-2>와 같다.

먼저 전체적인 면으로 볼 때 새로운 제도 실시에 따른 예상 문제(쟁점 사항)을 정리할 필요가 있다. 특히 신제도를 시행하게 되면서 상대적으로 불이익을 받게 되는 계층에 대한 고려를 해야 하고, 신법에서 기초생활보장이 국민의 권리로 규정되었기 때문에 수급자 탈락가구들의 많은 소송이 예상되는데 이에 대한 대비도 하여야 할 것이다.

대상자 선정에 있어서 부양의무자 규정과 관련하여서는 부양의무자 범위 및 부양능력 판별방법에 대한 합리적인 방안이 마련되어야 하고, 공표된 최저생계비를 선정기준으로서 어떻게 활용할 것인가가 결정되어야 하며, 또한 2002년까지는 유지되어야할 재산기준을 합리적으로 조정하는 방안이 마련되어야 할 것이다. 자산조사방법으로는 정확한 자산파악방법을 준비하는 것이 가장 중요한 과제이고, 소득공제방식과 자산인정방식이 결정되어야 하고, 보호중지나 부정수급자 처리를 어떻게 할 것인가를 결정해야 할 것이다. 그리고 2003년에 실시될 소득인정액의 결정방식을 연구해 나가야 할 것이다.

<표 IV-2> 국민기초생활보장제도 정착을 위한 준비해야 할 사항

구 분	준비1기 (99.8-99.12)	준비2기 (00.1-00.6)	준비3기 (00.7-00.9)
총괄	-제도 실시에 따른 예상 문제점 정리(쟁점사항 파악) -신제도 도입에 따른 상대적 불이익 계층에 대한 고려(수급자 탈락, 급여액 감소)	-생활보장법에서의 청구권 개념 정리 -요보호자임에도 불구하고 보호탈락가구의 유형 분석	
수급자 선정	부양의무자 - 부양의무자 범위 및 부양능력 판별방법 결정		
	선정기준 - 최저생계비 계측 · 지역별, 가구규모별, 가구유형별 최저생계비를 선정기준으로 활용하는 방안 · 재산기준의 합리화 방안		-차기년도 최저생계비 연구
	선정방법(자산인정) - 선정절차의 단순화 방안 - 소득공제 방식 준비 - 정확한 소득파악 방법 준비	-자산인정 방식 결정 ·금융자산 파악방법 -보호종지 방식 및 부정수급자 처리 문제 결정	- 자산인정액 수준결정 ·소득의 정률공제율수준 결정 ·재산의 소득환산율수준 결정 ·재산의 기초공제액수준 결정
급여	생계급여 - 급여액 결정방식 ·등급의 세분화 ·급여액 결정시 근로유인 시스템 ·노동능력이 있는 가구의 급여액 결정방식 검토	-생계급여액 수준의 단계별 확대 검토	
	기타급여 - 의료보호 본인부담율 축소방안 - 주거급여방식 결정 - 기타 해산·장제·교육급여 개선	-긴급급여제도 방식 결정	-완전 보충급여제 도입방안 -가구특성별 부가급여 방안
	자활급여 -근로능력 판별방법 -근로능력 있는 자에 대한 근로연계프로그램 설정 -자활공동체 지원 방식 -자활지원센터 확충 방안 -공공근로사업과의 관련성 검토	- 근로유인제고 방안 - 자활지원계획 수립 ·가구특성별 자활지원계획 수립 ·자활프로그램별 효과성 제고	- 근로유인 제고 방안
전달체계	전문요원 -필요 전문요원수 추계	-새로운 제도에 대한 교육 및 홍보	
	정보화사업 -시군구 행정종합정보화 사업 검토 및 보완 방안	-생활보호대상자 D/B와 노동부 work-net 연계방안	-전문요원이 사용할수 있는 프로그램 개발 및 보급, 교육
	행정체계 -근로연계 행정체계구축방안 -생활보호위원회 기능 활성화 방안 홍보 -생활보호제도 홍보	-효율적 전달체계 구축 방안 - 좌 동	-국민기초생활보장제도 홍보
제정	예산규모 -내년도 소요예산 간이 추계(긴급) ·2000년의 경우는 전과 같은 방식 ·대상자 선정방법과 급여액 결정방식이 결정되어야 함	- 대상자 수 추계에 따른 예산추계 ·지역별, 가구규모별, 가구유형별 수급자수 추정 - 급여종류별 소요예산 추계 - 단계별 제도 확대 방안	
	채원조달방식 ·2000년의 경우는 전과 같은 방식	- 수급자수 변화에 따른 유연한 예산 배정 시스템 구축	
기타	시범사업 - 시범사업 준비	- 시범사업 실시 · 근로연계 급여 방식 · 자산인정액 · 근로유인 방식 적용	- 시범사업 평가 대안 제시
	법령준비 - 시행령, 시행규칙 제정 준비	- 시행령, 시행규칙 제정	

급여와 관련하여서는 생계급여와 자활급여 기타급여로 구분할 수 있다. 먼저 생계급여의 경우는 급여액 산정방식을 결정하여야 하고, 기타급여의 경우에는 의료보호 본인 부담의 축소방안, 주거급여방식, 기타 급여의 방식을 결정하여야 한다. 이전과 비교하여 더욱더 비중이 커진 자활급여의 경우는 대상자의 근로능력 판별기준을 결정하는 것이 가장 중요한 문제이고, 어떠한 방법으로 수급자를 자활시킬 것인가에 대한 세부적인 계획이 마련되어야 할 것이다.

전달체제와 관련하여서는 추가로 필요하게 되는 사회복지 전달 공무원 수가 얼마나 되는지를 추계해야 하고, 그들에 대한 교육을 실시하여야 한다. 그리고 정확한 자산조사를 위해서는 현재 진행중인 행정정보화 사업이 조기 마무리되어야 하는데, 일선 공무원이 편리하게 이용할 수 있는 프로그램이 개발 보급되어야 한다. 행정체제와 관련하여서는 노동부, 행자부, 노동사무소등과의 업무 협조를 어떻게 할 것인지에 관한 방안이 마련되어야 한다.

재정과 관련하여서는 예상수급자수 추계에 따른 소요예산을 추정해야 하고, 예전과 같이 예산에 따라 대상자수를 조정하는 것이 아니라 수급자수 변화에 따라 예산을 배정할 수 있는 시스템에 관한 연구가 있어야 할 것이다. 그리고 시범사업을 통해 국민기초생활보장법 시행에 따른 예상 문제점을 줄여나가야 한다.

3. 국민기초생활보장제도의 정착 방안

우리나라 헌법 34조에는 ‘모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지고’(제1항), ‘신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다’(제5항)고 규정하고 있다. 그리고 생활보호법을 대체하게 되는 국민기초생활보장법에는 제1조(목적)에서는 ‘이 법은 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 한다’고 규정하고 있고, 동법 제4조에서 이 법에 의한 보호수준은 ‘건강하고 문화적인 최저

생활을 유지할 수 있는 것이어야 한다’는 규정을 두고 있다. 이렇듯 국가는 국민의 최저생활을 보장할 의무가 있고 어느 나라에서나 편차는 있지만 그것을 제도화하고 있다.

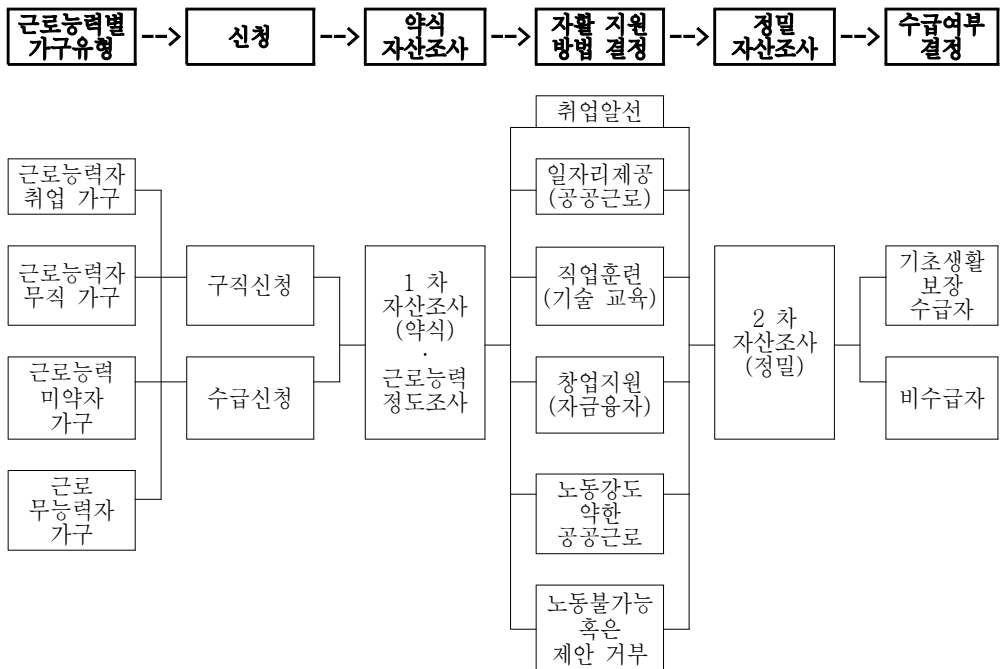
우리나라 국민 모두가 기초생활을 보장받기 위해서는 최저생활을 영위하지 못하는 가구는 전부 기초생활보장 수급자로 선정되어야 하고, 수급자로 선정된 가구는 가구소득과 급여액을 합한 것이 최저생활을 영위할 수 있는 수준이어야 한다. 그리고 그러한 수준은 사치스러운 낭비가 아니라 다름 아닌 ‘국민의 기초생활을 보장하는’ 것이기 때문에 그 어떤 정책이나 예산보다도 우선시 되어야 할 것이다.

국민기초생활보장법은 제정되었지만 그 구체적인 방법이 아직 규정되지는 않았고, 이후 논란의 소지가 많이 있다. 정착방안을 정리하면 다음과 같다.

가. 수급자 선정

수급자 선정과 관련하여 구체적인 방식을 언급하기에 앞서 기초생활보장수급자 결정과정에 대해 살펴볼 필요가 있다. 저소득가구 중에는 일을 하고 싶어도 일자리가 없어서 빈곤한 가구가 많이 있다. 이러한 가구는 일자리를 알선 받든지, 아니면 일자리를 제공받음으로서 근로소득을 통해서 빈곤에서 탈피할 수 있으므로 이러한 가구를 무조건 기초생활보장 수급자로 선정할 필요는 없다. <그림 IV-1>은 근로능력자 유무에 따른 가구유형별로 어떤 가구에게는 일자리 제공 및 알선을 해주고, 어떤 가구에게는 수급자로 선정하여 급여를 제공할 것인가를 나타내고 있다.

<그림 IV-1> 기초생활보장수급자 결정 과정



먼저 실직 등의 이유로 생활이 어려운 가구는 읍면동사무소나 노동사무소에서 구직 신청, 혹은 생활보장수급자 신청을 하면 간단한 자산조사와 근로능력유무를 조사하여 적절한 자활지원계획을 수립하여 그것을 제안하고 그 결과에 따라 공공근로와 같은 지속적인 일자리 제공을 할 것인지와 생활보장수급자로 선정할 것인지를 결정하면 된다. 근로능력이 많은 사람은 취업 알선이나 공공근로, 직업훈련, 자활지원센터를 통한 창업지원을 해주고 그에 따른 소득이 해당 가구의 최저생계비를 넘어선다면 그 가구를 생활보장수급자로 선정할 필요가 없다. 다만 일자리를 알선·제공하여 취업을 했다고 하더라도 해당 가구에 피부양자가 많을 경우는 최저생계비 만큼의 소득을 확보하지 못할 수 있다. 그렇다면 그 가구는 수급자로 선정하면 된다. 그리고 노동능력미약자 가구의 경우는 비교적 노동강도가 약한 공공근로를 제공하고(최저 노동일수를 정

해줌) 총 노임과 가구소득을 합산하여 최저생계비에 미달한다고 하면 수급자로 선정하면 된다. 단, 주의할 점은 근로소득을 통해 최저생계비를 넘어서게 되는 가구의 경우, 해당 가구원이 일자리를 찾는 동안만은 그 가구의 최저생활을 국가가 보장해 주어야 한다는 점이다.

1) 부양의무자 기준

앞에서 살펴본 빈곤율과 수급율의 큰 차이는 비합리적인 부양의무자의 능력기준과 소득 및 재산기준에 기인한다. 보호받아야 하나 보호받고 있지 못한 가구들을 살펴보면 가장 큰 이유는 부양의무자가 있기 때문이다. 국민기초생활보장법상의 부양의무자 규정은 ‘직계혈족 그리고 그 배우자간, 생계를 같이하는¹⁴⁾ 2촌 이내의 혈족’으로 현행과 같다. 따라서 실제 부양의무자가 부양능력이 없음에도 여전히 피부양자가 보호대상에서 제외되는 경우가 발생할 소지가 있다. 따라서 출가한 딸을 포함한 부양의무자의 부양능력 유무를 판단할 수 있는 기준을 상향조정하도록 해야 할 것이다. 현재는 부양의무자가 생활보호대상자가 아니라면 부양능력이 있는 것으로 되어 있다.¹⁵⁾ 이는 너무

14) 현행 제도에서 생계를 같이하는 경우란 주민등록을 동일 주소지에 두거나 사실상 동일한 곳에서 같이 살고 있는 경우, 거주지를 같이하고 있지 않지만 자녀가 교육관계로 다른 곳에 기숙하고 있는 경우이거나 행상 또는 근무 등의 이유로 자녀를 타인에게 맡겨서 생활비를 보내주고 있는 경우, 병원 등에 입원하고 있는 경우, 직업훈련원 등에 입소하고 있는 경우 등을 말한다.

15) 부양의무자 적용의 예외자는 다음과 같다. 첫째, 부양의무자가 있으나 부양을 할 수 없는 경우는 행방불명, 복역, 군복무, 해외이주, 사망 후 호적부 미정리 등의 사유로 부양하지 못하는 경우를 말한다.

둘째, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없는 경우는 부양의무자가 부양을 하는 경우 보호대상자와 부양의무자 세대의 세대원 1인당 소득과 세대당 재산액이 보건복지부장관이 정하는 생활보호 기준에 미치지 못하는 경우를 말한다.

셋째, 부양능력이 있는 부양의무자가 있어도 보호대상자가 부양을 받을 수 없는 경우는 양자, 양부모, 서모, 의부 등 혈연관계에서 부양을 거부하거나 기피하는 경우나 사실상 이혼상태에 있는 배우자 관계에서 실제 부양을 받지 못하는 경우, 그리고 기타 이에 준하는 사유로 부양을 거부·기피하여 보호대상자가 부양을 받을 수 없는 경우를 말한다.

나 가혹한 규정이라고 할 수 있다. 부양의무자의 부양능력은 최소한 부양의무자가구와 피부양가구의 소득을 합산(소득인정액)한 것이 두 가구의 최저생계비 합계 보다 적을 경우에는 부양능력이 없다고 판단되도록 하여야 하고, 새로운 기준선(예를 들어 국민 복지적정선)이 부양능력을 판단할 수 있는 기준으로 사용될 수 있도록 하는 방안이 더 바람직할 것이다. 그리고 부양능력이 있는 부양의무자가 부양을 기피하더라도 그 피부양의무자를 수급자로 선정할 수 있는 법적 장치를 마련하여야 할 것이다.

현행 제도의 문제점은 부양의무자의 부양 능력 판단 기준이 너무 가혹하고, 부양의 무자가 부양을 거부하거나 기피하는 경우 부양의무자 규정 적용을 제외하도록 하고 있으나 일선 현장에서 감사의 표적이 된다는 이유 등으로 잘 지켜지고 있지 않으며, 현행 자활보호대상자의 경우 부양의무자 규정이 무시된 채 소득과 재산기준만으로 책 정되고 있다는 것이다. 따라서 보호받아야 함에도 불구하고 불합리한 부양의무자 규정 으로 인하여 보호받고 있지 못한 사례에 대해 검토·연구하여 제도를 보완해야 하고, 부양의무자의 부양능력 유무를 판단할 수 있는 합리적인 기준 설정이 필요하다.

2) 최저생계비(선정기준)

최근에 복지부장관에 의해 공표된 2000년도 최저생계비는 <표 IV-3>과 같이, 4인 가구 93만원으로 중소도시를 기준으로 한 것이다. 내년도 선정기준을 현재와 같이 지 역에 상관없이 전국 단일기준으로 가져가게 되면 상대적으로 인구가 많은 대도시 지 역의 저소득층이 수급자로 책정되기 어렵게될 수 있다. 따라서 조례제정과 같은 형태 의 대책을 마련하여서라도 대도시 지역의 저소득층을 차별해서는 안될 것이다. 그리고 이후의 최저생계비 계측 과정과 심의과정에서 독립성이 계속하여 보장되어야 할 것이 다. 그리고 2002년까지 지속되게 되는 재산기준은 현재와 같이 획일적인 방식이 아니 라 가구원수에 따라 차등 적용함으로써 수급자간의 형평성을 고려해야 한다.

<표 IV-3> 2000년도 최저생계비(공식적 빈곤선)

(단위; 원)

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

자료 : 복지부장관 발표자료

3) 소득인정액

2003년부터 실시되는 ‘소득인정액’에 특별한 관심이 필요하다. 소득인정액이란 소득평가액¹⁶⁾에다가 재산의 소득환산액¹⁷⁾을 더한 금액을 말한다. 따라서 소득으로 환산하는 재산의 범위를 엄격하게 제한하지 않게 되면 제도 변경의 의미가 사라진다. 예를 들어 현재와 같이 전세보증금을 소득환산율을 적용하여 소득인정액에 포함시킬 경우 오히려 현행 제도보다도 대상자가 되기가 어려워지게 된다. 따라서 생활에 필요한 필수 재산(전세·월세보증금, 생업을 위한 자동차나 기타 재산, 농사를 짓고 있는 토지 등)은 소득환산의 대상이 되는 재산에서 제외시키도록 해야 할 것이다.

한편, 국민기초생활보장법의 핵심적인 운영방식인 보충급여방식을 실시할 때 예상될 수 있는 문제점 중의 하나는 수급자들이 빈곤함정(poverty trap)에 빠질 수 있다는 것이다. 즉 급여산정에서 소득공제와 재산공제와 같은 근로유인정책을 두지 않게 되면 수급자가 노동을 할지라도 언제나 동일한 가처분소득을 획득하므로 일을 하지 않으려 할 것이 우려된다. 따라서 소득인정액의 결정시 수급자의 근로의욕을 유지시키기 위한 방법으로서 소득 및 재산의 공제조항을 두어야 하는데, 그 방법과 효과는 다음과 같다.

근로유인을 위한 근로소득(임금소득, 농업소득, 사업소득, 기타 근로소득)에 대한 소득공제의 방법은 크게 기초공제와 정률공제로 나뉘는데, 이를 각각 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 기초공제액은 근로자의 소득 중 일정액으로서 급여감소에 전혀 영향을 미

16) 소득평가액 = 월평균소득(월평균수입 - 필요경비) - 소득공제

17) 재산의 소득환산액 = 재산가액 × 소득환산율

치지 않는 일종의 무시액(disregard)이라고 할 수 있다. 둘째, 정률공제는 근로소득에서 기초공제액을 감하고 남은 금액에 대하여 적용하는 비율을 의미한다. 즉 조세에서 각종 공제가 많아지면 가처분 소득이 올라가듯이, 정률공제율이 높으면 소득평가액이 낮아지고 이는 결국 보충급여액이 많아지는 효과를 보이도록 제도를 설계하여야 한다. 따라서 이러한 방식으로 소득평가액 산정시 소득공제제도를 실시하게 되면, 수급가구의 경우 근로의욕이 높아지고 근로소득이 증가하게 되어, 가처분 소득이 증가하게 되며, 이는 근로를 하는 수급자와 근로를 하지 않는 수급자간의 형평성을 제고하는 효과를 가져오며, 간접적으로는 인력난에 시달리는 단순가공업 등의 산업체에 노동력을 제공하는 효과를 가져온다(김미곤, 1995).

재산가액의 소득환산액의 산출방식은 고려해야 할 사항이 매우 많은 복잡한 작업을 요한다. 우선 재산의 포함범위 확정에서부터, 확정된 재산의 가격적용의 문제 그리고 재산의 stock을 flow로 계산하는 환산율의 문제를 고려하여야 하는데, 이를 각각 살펴보면 다음과 같다(김미곤, 1995).

재산의 소득환산액을 확정하기 위해서는 다음의 사항을 고려하여야 한다. 첫째, 재산을 소득을 발생시키는 재산과 소득을 발생시키지 않는 재산으로 나누어서, 후자만을 고려하여야 한다. 왜냐하면, 소득을 발생시키는 재산은 이미 소득인정액에서 계상되어 있기 때문에 중복계산될 가능성이 있기 때문이다. 둘째, 재산을 다시 필수적 재산과 비필수적 재산으로 나누어, 각각 환산율을 달리 적용하여야 형평성을 유지할 수 있다. 셋째, 사회통념상 처분이 어려운 재산, 예를 들면, 문중의 산이라든지 혹은 결혼예물 등은 재산에 포함시켜서는 안 된다. 넷째, 특정인의 필수불가결한 재산, 예를 들면, 장애인 자동차 등은 재산에 포함시켜서는 안 된다.

또한 중요한 것 중의 하나는 재산의 소득환산율인데, 저소득층의 재산이 유동성이 매우 낮음을 감안하여 환산율을 공공금리 수준보다는 낮게 해야 한다. 그리고 저소득층의 재산형성을 독려하기 위하여 어느 정도의 재산은 기초공제를 하여야 한다.

4) 자산조사

저소득 자영업자 및 일용·임시직 근로자의 소득 파악이 어려워 사실상 근로능력이 있으면 소득이 있는 것으로(현재와 같은 추정소득 적용) 간주될 가능성이 높는데, 입증의 부담(burden of proof)을 정부가 지도록 하여 보장기관이 수급권자의 소득을 파악하지 못했다면 소득이 없는 것으로 간주하도록 해야 한다. 그래야만 선의의 피해자가 생기지 않을 것이다. 즉, 부정수급자를 방지하려고 요보호자를 방치해서는 안 된다.

따라서 다음과 같은 여러 가지 여건을 고려할 때 추정소득제도를 폐지하는 것이 바람직하다. 첫째, 국민기초생활보장법에 따라 Work Test를 실시하고, 실직자의 경우는 구직등록을 하게 되었기 때문에 소득이 있는 사람과 없는 사람의 구분이 명확해 졌다. 둘째, 현행과 같은 추정소득의 부과는 대량실업상황에서 타당성이 없고, 셋째, 소득이 분명하지 않은 경우 신고소득에 따르고 입증의 부담은 정부가 지도록 해야 하며, 넷째, 사회복지 전문요원의 확충과 행정전산망의 구축으로 소득파악의 여건이 좋아질 예정으로 있다. 다섯째, 노동력 유무 판별 기준이 가혹해서는 안 된다. 노동능력자가 있는 가구의 경우는 노동을 전제로 생계급여가 이루어지기 때문에 노동능력 유무 및 정도에 대한 판단기준이 매우 중요해 진다. 그런데 이러한 기준이 잘못 마련되면 많은 보호필요가구를 수급자에서 제외시킬 수 있다. 예를 들어 터무니없는 하향 취업 명령이나 체력에 맞지 않는 노동강도가 높은 업무를 알선해놓고 수급자를 근로기피자로 간주할 가능성이 있기 때문이다. 따라서 근로능력과 자활급여시스템에 대한 명확한 세부조항이 마련되어야 할 것이다. 그리고 가족 간병인이나 대학생은 근로능력자 판별 대상에서 제외되어야 한다. 간병인의 경우는 일을 하고 싶어도 할 수 없는 처지이고, 대학생의 경우는 대학졸업이야말로 가장 확실한 빈곤 탈피수단이 될 수 있다는 점을 감안하여 근로능력 판별 대상에서 제외시켜야 할 것이다. 노동능력판별기준(안)을 제시하면 <표 IV-4>와 같다.

<표 IV-4> 근로능력판별기준(안)

구분	노동능력 유형	가구원 유형	조 건	비 고
노동능력자	노동능력자		- 이하의 조건에 속하지 않는 자	- 구직등록 의무
	노동능력미약자	고령자	- 50세 이상인 자	- 구직등록 의무
		질환자	- 경미한 디스크, 관절염 등의 증상이 있어 강도가 높은 노동을 할 수 없는 자	- 노동강도가 약한 일자리 알선·제공
		경증장애인	- 장애등급 5-6등급의 장애인	- 소규모 창업지원
		기타	- 기타 정상적인 노동능력자로 볼 수 없는 자	
	Work Test 제외해야 할 자	직업훈련생	- 구직등록을 하고 대기하고 있는 자 - 직업훈련중에 있는 자	- 구직등록 면제 (생계급여 제한 규정 면제)
		부분실업자	- 취업형태가 임시고, 일고인 자(법정 근로시간의 1/2 이상 노동자)	
		대학생	- 대학생이나 휴학중인 자(?)	
		기타	- 각종 질병으로부터 회복한 후 3개월 이내의 자 - 군입대 전 및 제대 후 2개월 이내의 자 - 출소 후 3개월 이내의 자 - 고등학교 졸업후 3개월 이내의 자 - 일거리를 알선·제공받지 못하는 자(특히, 농어촌 지역) - 가내 자영업에 참여하는 자 - 직업경력에 비추어 적합한 일자리를 제공받지 못하는 자	
	노동불가능자	자녀양육자	- 3세(36개월) 미만의 아동 양육자 1인. 단, 어린이 집을 이용할 수 없는 경우 취학전 아동 양육자 1인	- 구직등록 면제 (생계급여 제한 규정 면제)
간병인		- 간병이 필요한 장애인이나 노인을 보살피는 경우 1인		
임산부		- 출산전 2개월(출산후는 자녀양육자 규정)		
기타		- 기타 노동하지 못할 명백한 사실이 확인되는 자(교통사고 등)		
노동무능력자	노인	- 60세 이상의 노인	- 구직등록 면제 (생계급여 제한 규정 면제)	
	장애인	- 장애등급 1-4등급의 장애인		
	아동	- 18세 미만의 아동		
	기타	- 기타 노동능력이 없다는 사실이 명백한 자		

자료 : 허선·류정순, 「저소득가구의 노동능력 판별기준 및 자산조사 방안」, 노동연구원, 발간예정

5) 부당 탈락자 구제

또한 선정과 관련하여 부당한 수급자 탈락을 구제해 줄 수 있는 제3의 중재 기관이 필요하다. 현행 제도에 의하면 보호의 필요성이 높음에도 불구하고 대상자 선정에서 탈락된 경우 구청-복지부로 민원을 제기하도록 되어 있기 때문에 해당 가구가 접근의 어려움이 있다. 따라서 전국 및 지방 차원의 제3의 중립적인 기관에서 상담, 조사, 중재, 구제해주는 시스템을 갖추는 것이 필요하다.

나. 급여

기초생활보장 급여체계는 <그림 IV-2>와 같이 가져가는 것이 바람직하다. 최저생계비이하의 가구는 모든 급여를 받는 것을 원칙으로 하지만 생계급여의 경우는 노동능력유무, 노동의사 유무, 노동여건에 따라 조건부 급여를 실시하면 될 것이다. 단, 차상위 계층의 경우는 언제든지 빈민이 될 수 있다는 사실과 수급가구와의 형평성 문제를 해결하기 위해 자활급여를 받을 수 있도록 하여야 할 것이고, 가구에 따라 교육, 의료, 주거급여를 지급할 것인지를 검토해볼 필요가 있다.

1) 생계급여

생계급여는 최저생활을 보장할 수 있는 수준이어야 한다. 그런데 현재와 같은 방식으로 급여액을 산정한다고 하면 생계급여액과 가구 소득인정액을 합산하여도 해당가구의 최저생계비에 미치지 못할 가능성이 높다. 현재와 같은 방식으로 한다면 아래와 같이 최저생계비에서 소득인정액을 제하고, 의료급여비와 교육급여비의 평균금액도 제한 나머지 금액만을 생계급여로 지급할 가능성이 있다.

$$\text{생계급여액} = \text{최저생계비} - \text{소득인정액} - \text{평균의료급여액} - \text{평균교육급여액}$$

그런데 의료급여, 교육급여는 수급가구 중 해당자가 있는 경우만 지급되는 것이기 때문에 이를 전 가구에 일괄적으로 지급하는 것으로 가정하여 생계급여가 이루어질 경우 의료급여와 교육급여 수급자가 없는 가구의 경우는 상대적으로 부족한 생계비만 보장받을 수 있게 된다. 예를 들어 2000년도 4인가구 최저생계비가 93만원이고, 내년도 예산상 수급자 1인당 월 평균 의료비가 38,961원(4인가구 155,800원), 1인당 평균 학비가 6,318원(4인가구 25,300원)인데,¹⁸⁾ 의료비·학비(18만원)를 가구유형을 고려하지 않고 일괄적으로 제하고 나면 의료·교육급여 수급자가 없는 가구도 가구소득을 포함하여 75만원(93만원-18만원)을 가지고 생활할 수밖에 없게 된다. 결과적으로 이 가구는 최저생계비만큼을 보장받지 못해서 최저생활을 영위할 수 없게 된다. 최저생계비에는 최저 의료비(최저생계비의 4.7%)와 최저 학비(최저생계비의 4.7%)가 포함되어 있기는 하지만 18만 원보다는 훨씬 적은 84,800원에 불과하다.¹⁹⁾ 따라서 최저생계비에 평균급여액이 아니라 최저생계비에 포함된 최저급여액을 뺀 나머지 금액을 생계급여액으로 지급하여야 할 것이다. 또한 수급가구 내에 의료·교육급여 수급자가 많다고 하더라도 위와 같은 수준의 금액이 지급되어야 한다. 왜냐하면 의료비와 학비가 아무리 많이 든다고 하더라도 최저생활을 영위하기 위해서는 그 만큼의 기초생계비는 필요하기 때문이다.

한편, 국민기초생활보장법 하에서는 노동능력자가 있는 가구에게는 노동을 조건으로 하여 생계급여가 실시된다. 따라서 노동능력자에게 한달 내내 일을 할 것(공공근로, 직업훈련, 취업알선 등)을 조건으로 하고 대상가구에게는 최저생계비만 보장하려고 할 가능성이 있다. 예를 들어 4인가구 최저생계비가 93만원인데, 소득인정액이 70만원인 어떤 4인가구에게 나머지 23만원 가량의 생계비를 지급하는 조건으로 대상가구의 노동능력자에게 한달 내내 노동을 강요할 가능성이 있다. 이러한 경우는 노동능력자에게 근로를 명령할 수 있으나 해당자의 인건비 전부를 지급하도록 해야 할 것이다. 왜냐하면 그것은 노동에 대한 대가이고, 그 노동은 부가가치를 창출해 내기 때문이다.

18) 복지부, 2000년도 보건복지부소관 세입·세출예산개요, 1999.10

19) 이번에 공표된 2000년 최저생계비 중 보건의료비(4.7%)와 교육교양오락비(4.7%)가 차지하는 비율은 9.4%에 불과하다. 그런데 교육교양오락비에는 학비 이외의 여러 품목이 포함되어 있기 때문에 의료비와 학비만을 합한 금액은 그리 많지 않을 것으로 판단된다. 보건사회연구원, 내부자료

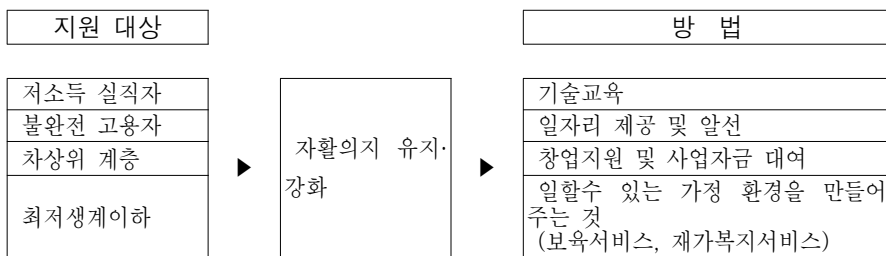
또한 근로능력은 있되, 여건상 근로연계 프로그램에 참가할 수 없는 사람의 범주를 정하여(근로능력판별대상 제외자 규정) 어떤 노동능력자가 그 범주에 속한다면 그에게는 조건부 생계급여가 아니라 무조건 생계급여를 지급하여야 한다. 예를 들어, 집안의 환자를 돌보는 간병인, 대학생, 또는 무급가족종사자 등이 이에 속한다.

2) 자활급여

국민기초생활보장법에서는 예전과 다르게 근로능력자 가구별로 자활지원계획을 수립해서 자활을 지원하도록 되어 있다. 따라서 자활급여와 관련해서 연구, 준비해야할 사항이 많다.

첫째, 자활지원 방법별 세부 대안이 마련되어야 한다. 자활공동체와 사회연대 금고와 같은 방법뿐만 아니라(김수현, 1999a) 아래 <그림 IV-3>과 같이 기술교육(직업훈련), 일자리 제공 및 알선, 일할 수 있는 가정 환경을 만들어 주는 것(보육서비스, 재가복지서비스)과 관련된 구체적 안이 마련되어야 할 것이다.

<그림 IV-3> 자활지원의 대상과 방법



둘째 저소득층 자활지원사업이 ‘작은 빵 나누어 먹기’가 되어서는 안 된다. 최근 대량 실업 이후에 정부에서는 벤처 산업 지원과 기술교육에 많은 관심을 기울여 왔다. 하지만 그것은 고학력자나 어느 정도 자본이 있는 사람들에게 해당되는 것일 뿐이다. 경제 위기 하에서 일자리는 한정되어 결국 기술, 자본, 학력이 낮은 사람들은 저소득층으로 전락해서 살아 갈 수밖에 없다. 여러 조건이 열악한 사람들이 할 수 있는 일은

한정되어 있다. 저소득층이 창업을 한다고 하더라도 기존의 영세 사업자의 몫을 나누어 갖는 것이라고 한다면 그것은 또 다른 빈민을 만들어 낼뿐이다. 따라서 동일한 계층의 몫을 나누어 갖게 하지 말고 상위 계층의 몫을 나누어 가질 수 있는 시스템이 필요하다. 예를 들어 자활공동체나 저소득 창업자의 경우 공공기관에서 소규모 공사나 일거리를 발주하는 것 등이 그 예가 될 수 있다.

셋째, 노동능력, 연령 등에 따라 차별화된 자활지원 서비스를 실시해야 한다. 일단 기초생활보장법의 생계보호 대상자 중 근로참여가 가능한 자활급여 대상자를 연령이나 노동능력에 따라 유형을 나누고, 각각에 적절한 자활지원대책이 필요하다. 그 예가 <표 IV-5>이다. 연령별로 노동능력이 많고 적음을 구분하여 어떤 형태의 자활지원을 하고, 그러한 지원은 어떤 부서에서 할 것인가에 대해 세부적인 안이 마련되어야 한다.

<표 IV-5> 유형별 자활급여의 종류 및 전달체계

유형	자활급여의 종류	주요 전달체계	자금지원	비고
20대	·직업훈련 ·취업알선	·읍/면/동사무소 ·노동사무소	·영세민생업자금 ·자활지원금고	·노동부 의뢰
30~40대중 노동능력 높음	·취업알선 ·직업훈련 ·창업지원	·읍/면/동사무소 ·노동사무소	·영세민생업자금 ·자활지원금고	·노동부 의뢰
30~40대 중 노동능력 낮음	·취업알선 ·창업지원(공동체 형) ·공공봉사(복지 및 환경분야)*	·자활지원센터(단위사업 형포함) ·사회복지관 ·읍/면/동사무소 ·종교기관 ·노동조합 등	·자활지원금고	·시범사업 우선실시
50대~65세	·자원봉사(공공서 비스 보완분야)** ·기능정도에 따라 창업지원	·읍/면/동사무소 ·사회복지관 등	·자활지원금고	·종래 취로 사업 유형 을 효율화 하여 적용

자료 : 김수현, 취약계층의 자활지원대책, 1999.12에서 재인용.

* : 영세민 무료간병/방과후 도우미/음식물쓰레기 재활용/영세민 집수리 등

** : 거리질서 제도, 가로환경미화, 복지시설 도우미 등

*** : 노동능력은 육체적 능력 뿐 아니라 기능정도를 감안

**** : 남/녀에 따라 특성화된 업종을 개발하고, 여성의 경우 육아부담 등을 고려

넷째 공공근로사업은 현재의 취로사업과 통합하여, 민간부문과의 협조를 통해 대상자의 특성에 적합하고 근로능력배양 및 재취업촉진 등에 기여할 수 있는 다양한 공공근로프로그램이 개발·보급되어야 한다. 그리고 공공근로 대상자 선정은 저소득층을 우선시 해야 하며, 연중 항시 적인 제도 실시를 통해 노동능력이 있는 빈민의 생활 보장 수단으로 활용되어야 할 것이다. 그리고 빈곤계층, 실업자 및 지역 특성에 적합한 사업을 개발해야 한다. 그래서 목표집단을 구분하여 특성화된 사업별로 배치함으로써 사업의 생산성 및 관리의 효율성을 제고할 수 있다.

현재 취로사업 참가자의 일당은 올해의 경우 17,000원으로 공공근로 사업자 중 단순 노동자의 일당 23,000원보다 적으며, 공공근로 참가자에게 지급되는 주차수당, 월차수당, 점심 값(3,000원)이 취로사업 참가자에게는 지급되지 않고 있으며 취로일수 또한 대부분 15일에 못 미치고 있다. 이는 공공근로자들은 22일간의 일감이 주어지고 주차와 월차 수당을 합하여 월 27일이 보장되는데 비교하여 턱없이 낮은 수준이다. 취로사업 참가자(자활보호자)가 공공근로자들보다 생활이 더 어려운 경우가 대부분인데도 불구하고 차별적으로 대우받는 것은 계층 간 형평성의 문제를 야기 시킨다. 또한 공공근로와 취로사업은 주로 실외에서 수행되고, 주로 만성질환이 있는 여성 노약자들이 참여하기 때문에 골절상 등의 산재사고가 발생하는 경우가 종종 있다. 그런데 현재 5인 이하의 사업장에서도 적용되는 고용보험과 산재보험이 취로사업 및 공공근로사업 종사자에게 적용되지 않고 있다. 한편, 같은 도시에 거주해도 취로사업 일수와 취로소득이 다른 경우가 있다. 서울에서도 G동의 경우에는 취로사업 참여자의 한달 소득이 40만원이 넘는데 비하여 D동의 경우는 4만원도 안 되는 경우가 있다. 이는 분명 형평성의 원칙을 무시한 처사이다. 사업에 따라 보호수준 및 내용이 다른 이유는 사업의 수행 주체가 노동부와 복지부로 나뉘어져 있고 또한 각 지역마다 확보된 예산이 다르기 때문이다. 따라서 사회보장의 기본원리인 보편성과 형평성의 원칙이 현장에서 적용될 수 있도록 제도정비가 필요하다.

한편 자활급여의 한 방법으로 기업체에서 자활급여 수급자를 채용할 때 일정기간 동안 지원금을 지급하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 직업훈련은 실업자특성에 따라 교육훈련 프로그램을 다양화하고, 직업교육훈련 기관별로 프로그램을 특성화할 필

요가 있다. 또한 자활급여 수급자들에게는 산재보험가입 등과 같은 노동인권보호장치가 마련되어야 할 것이다.

다섯째, 노동력 유무 판별 기준이 가혹해서는 안 된다. 노동능력이 있는 가구의 경우는 노동을 전제로 생계급여가 이루어지기 때문에 노동능력 유무 및 정도에 대한 판단기준이 매우 중요해 진다. 그런데 이러한 기준이 잘못 마련되면 많은 보호필요가구를 수급자에서 제외시킬 수 있다. 예를 들어 터무니없는 하향 취업 명령이나 체력에 맞지 않는 노동강도가 높은 업무를 앞세워놓고 수급자를 근로기피자로 간주할 가능성이 있기 때문이다. 따라서 근로능력과 자활급여시스템에 대한 명확한 세부조항이 마련되어야 할 것이다. 그리고 가족 간병인 이나 대학생은 근로능력자 판별 대상에서 제외되어야 한다. 간병인의 경우는 일을 하고 싶어도 할 수 없는 처지이고, 대학생의 경우는 대학졸업이야말로 가장 확실한 빈곤 탈피수단이 될 수 있다는 점을 감안하여 근로능력 판별 대상에서 제외시켜야 할 것이다.

여섯째, 기초생활보장 수급자가 되지 못한 차상위 계층이나 저소득 실직자에 대한 지원 계획이 필요하다. 보통 국민기초생활보장법상의 자활급여의 대상을 최저생계비이하의 가구로만 생각할 수 있는데 그들만이 대상이 되어서는 안되고 차상위 계층도 지원 대상에 포함되어야 할 것이다. 앞으로 기초생활보장제도의 수급자가 되면 어느 가구나 자활급여나 생계급여를, 혹은 두 급여 모두 받게 되는데, 결과적으로 차상위 계층보다도 총 소득이 높게될 가능성이 있다. 즉, 형평성의 문제가 제기될 가능성이 있는데, 이러한 문제는 차상위 계층에 대한 자활급여 실시를 통하여 해결해 나갈 수 있고, 또한 그렇게 하는 것이 바람직하다.

3) 기타 급여

의료급여의 경우는 본인부담금을 최소화하여야 할 것이다. 국민기초생활보장법이 제정되면서 거택보호와 자활보호의 대상자 구분이 없어지게 됨에 따라 노동능력이 있는 가구(이전의 자활보호가구, 의료보호 2종)의 경우도 기존의 거택보호대상가구처럼 외래, 입원 모두 무료로 병원을 이용할 수 있도록 하여야 한다.²⁰⁾ 국가에서 빈민이라

고 인정해 놓고(기초생활수급자) 그 가구에게 치료비용을 그 가구에게 부담시켜서는 안되기 때문에 수급가구의 치료비용은 원칙적으로 전액 무료이어야 한다. 왜냐하면 생계급여를 받는다고 하더라도 의료비지출이 많게 되면 기초생계비 부분에 지출할 수 없게 되고 그렇게 되면 최저생활을 영위할 수 없기 때문이다. 최근에 의료보호대상자들의 과잉 의료이용이 문제가 되고 있기는 하나 그들의 기초생계비를 치료비로 사용하도록 해서는 안 된다. 또한 아주 제한되어 있는 의료보호의 급여 범위를 확대해야 한다. 한편으로 과잉 의료행위 억제 방안도 검토되어야 할 것이다.

국민기초생활보장법에는 과거와는 다르게 급여의 종류로 주거급여가 신설되었는데, ‘주거급여란 수급자의 주거안정에 필요한 임대료, 유지수선비 기타 대통령령이 정하는 수급품을 지급하는 것’을 말한다. 현재는 생활보호법에 의한 주거급여는 없고 건설교통부에서 담당하고 있는 영구임대아파트 입주 권한 부여, 지방자치단체에서 시행하는 전세자금 융자제도는 있으나 임대료 보조와 같은 현금 급여가 없는 형편이다. 그리고 이러한 지원은 대도시 거주 저소득층에게만 집중되고 있다. 따라서 현금급여 형태의 주거급여를 비롯해 다양한 형태의 주거급여를 검토할 필요가 있다.²¹⁾ 그리고 수급자간 공평한 주거급여가 지급될 수 있도록 그 기준이 마련되어야 한다. 수급자의 주거 형태와 지역에 따른 주거급여기준이 다르게 마련되어야 할 것이다. 예를 들어 주거 형태가 자가인 가구와 보증부 월세인 가구를 동일하게 취급해서는 형평성의 문제가 발생한다. 주거 형태가 자가인 경우는 월세를 내지 않아도 되기 때문에 월세 가구에 비해 기타 생계비에 더 많은 지출을 할 수 있다. 1999년도 최저생계비에 포함된 최저주거비(중소도시 4인가구 12평형 아파트 전세 거주 비용)는 17만 4,833원으로 여기에는 주거비용(전세용자금 월상환액 + 월이자 비용 + 전세보증금 중 자기 부담액의 월 평균 손실액)과 관리비 그리고 이사비용이 포함되어 있다.²²⁾ 그리고 전세를 전제로 했기 때문에

20) 현행 보호대상자 진료비 부담은 다음과 같다. 1종보호대상자(거택)은 외래, 입원진료 전액무료인데 반해서 2종보호대상자(자활)는 외래 - 진료당 1,500원 자부담, 입원 - 20% 자부담(단, 보건기관의 진료에 소요되는 보호비용은 기금에서 전액 부담)으로 되어 있다.

21) 내년 예산상으로 주거급여는 가구당 월평균 28,000원, 1인당 15,000원으로 편성되어 있다.

복지부, 예산자료, 1999. 10

22) 한국보건사회연구원, 「1999년도 최저생계비계측조사 연구」, 발간예정

집수리비가 포함되어 있지 않다. 따라서 주거 형태가 월세인 가구인 경우 최저생계비에 포함된 최저주거비보다도 더 많은 주거비가 필요로 된다. 수급가구간에 공평성을 기하기 위해서는 지역별, 주거 형태별로 최저생계비를 따로 설정하여 그것을 기준으로 한 주거급여비용을 산출하여 운영하여야 할 것이다. 그렇게 되면 주거형태가 자가인 가구의 경우는 주거급여로 수리비에 해당하는 최소한의 비용만 지원 받게 되고, 월세인 가구의 경우는 상대적으로 더 많은 비용을 지원 받게 될 수 있다. 또 한가지 고려해야 하는 사항은 자가라고 하더라도 가옥의 질적 수준은 천차만별이고, 특히 농어촌 지역의 저소득층가구 가옥의 주거환경은 매우 열악하기 때문에 최저주거조건에 맞게끔 주택을 개량하도록 하는데 들어가는 비용을 현물(직접 시공)이나 현금 형태(일시불, 혹은 월평균 환산)로 지원하는 것이 공평한 처사이다. 현실적으로 주택개량비용의 지원대상가구는 가옥여건을 가지고 판단할 수는 없고, 자가평가액이 일정 금액 이하인 가구로 선정할 수밖에 없을 것이다.

교육급여는 수급자에게 입학금·수업료·학용품비 기타 수급품을 지원하는 것을 말하는데(제12조), 현재 육성회비가 교육보호 지원금액에서 제외되어 있고, 대학생에 대한 지원 규정이 마련되어 있지 않다는 것이 문제점으로 지적되고 있다. 따라서 새로운 제도에서는 교육보호 지원금액에 육성회비 포함시키는 방안을 검토해야 하고, 저소득 가구의 대학생에 대해서는 장기 용자와 같은 형태의 교육급여프로그램을 마련할 필요가 있다.

장제급여 수급자가 사망한 경우 사체의 검안·운반·화장 또는 매장 기타 장제조치를 행하는 것을 말하는데(제14조) 현행 제도의 문제점은 지원금액이 너무 작다는 것이다. 현행 지원금액을 보면 거택·시설보호자의 경우 1인당 50만원이고, 자활보호자는 1인당 20만원에 불과하고 이 금액의 수준은 어떠한 근거도 없다. 따라서 과학적인 비용산출 연구를 통해서 그 지원 수준을 결정할 필요가 있다. 장제비는 일상 생계비가 아니라 특별 경비이기 때문에 필요 비용 전액을 지원할 수 있어야 한다.

해산급여는 수급자에 대하여 조산과 분만전후의 필요한 조치와 보호를 행하는 것(제13조)으로, 현재 지원금액은 거택, 시설, 자활보호자 중 출산여성 1인당 180,000원에 불과하다. 이 또한 금액의 수준은 어떠한 근거도 없다. 따라서 과학적인 비용산출연구

를 통해서 그 지원 수준과 기간을 결정할 필요가 있다. 그리고 해산급여도 일상 생계비가 아니라 특별 경비이기 때문에 필요 비용 전액을 지원해야 한다.

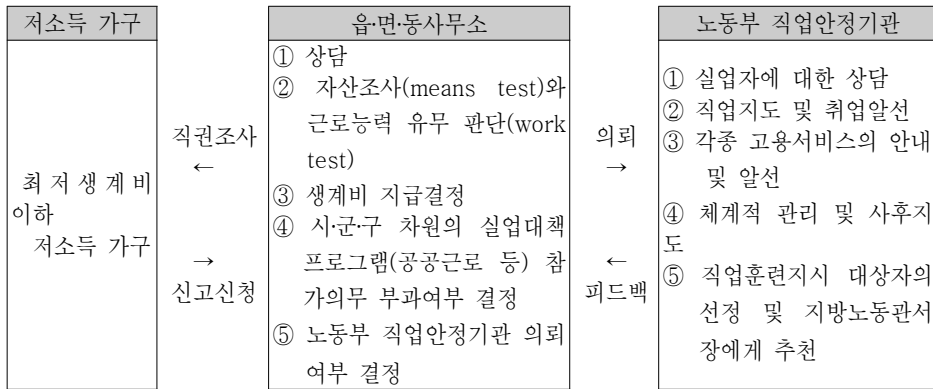
다. 행정 체계

1) 조직(행정부서간의 연계 체계)

국민기초생활보장법이 시행되면 수급자들에 대한 적극적인 자활지원을 위하여 현재 생활보호사업의 운영방식이 정비될 필요가 있다. 특히 현재와 같이 노동부의 고용안정 조직과 행정적인 연계체계 없이 기초생활보호제도가 시행될 경우, 생계급여 지급에만 급급하게 되어 적극적 노동시장정책을 시행하기 어렵게 될 수 있다. 이러한 점에서 기존의 생활보호 업무와 노동부의 직업훈련 및 구직활동지원 업무를 연계하여 수급자에 대한 종합적인 서비스를 실시하여야 한다. 즉 <그림 IV-4>와 같이, 최저생계비 이하의 저소득자가 읍·면·동사무소에 급여를 신청할 경우, 전문요원은 자산조사와 더불어 근로능력 여부를 판단하여 자활지원계획수립 및 생계비 지급을 결정하고, 이들 중 근로능력이 있다고 인정되는 사람에 대해서는 개인적 특성과 의사에 따라서 자활급여 프로그램에 참가하도록 하거나 혹은 노동부의 직업안정기관에 출석의무를 부과함으로써, (재)취업을 위한 각종 정보와 서비스를 제공받을 수 있도록 하여야 한다(문진영, 1999) 그리고 <표 IV-6>과 같이 자활지원사업을 위해 정부 부처와 민간기관의 역할을 명확히 구분하여야 할 것이다.

또한 사회복지전문요원이 수급자 가구의 특성 및 복지욕구를 파악하여 각 가구에 필요한 서비스를 정확한 시점에 효율적인 방법으로 전달하기 위해서는 복지에 대한 주민의 욕구를 해결할 수 있는 one-stop service를 제공하여야 한다. 이를 위해서는 전문요원이 수급자에게 필요한 제반 사회복지 서비스를 통합하여 제공할 수 있는 전산체계의 구축이 필수적이라고 할 수 있는데, 현재 구축중인 정부의 시군구 행정정보화망을 이용할 경우 효과적인 운영이 기대된다(복지부, 1999).

<그림 IV-4> 국민기초생활보장제도 근로연계 프로그램의 행정체계



<표 IV-6> 자활지원사업을 위한 정부 부처별 역할(안)

구분	주요 과제	소관부처 및 기관
1. 자활시범사업의 실시	가. 자활시범사업 추진 - 자활시범사업 시행 지침 시달 - 자활시범사업 대상지역 선정 나. 자활시범사업의 활성화를 위한 인센티브 제공 - 자활전담팀 인력 배정 - 공공근로사업 추가배정 - 특별교부세 추가배정 - 민간성금 지원 - 특별취로사업비 추가배정 - 단위사업형 자활지원센터 우선배정	- 보건복지부 - 보건복지부 - 행정자치부 - 행정자치부 - 행정자치부 - 실업극복운동국민운동 - 보건복지부 - 보건복지부
2. 자활지원금고의 설치·운용	가. 금고조성 - 민간성금 이관 - 저소득층 생업 자금 융자 차입 - 기금 출연 나. 금고 관리 및 운용 - 중앙자활지원금고 운용위원회 및 실무위원회 구성 - 지방자활지원금고 이사회 및 실무위원회 구성 다. 자활지원금고 설치·운용을 위한 법·제도 정비	- 실업극복국민운동본부, 노동부 - 보건복지부 - 보건복지부, 기획예산처, 지방자치단체 - 보건복지부 - 지방자치단체 - 보건복지부
3. 자활지원서비스 전달체계의 구축	가. 중앙차원의 정책기능 보강 나. 자활지원사업 집행조직의 전문성 제고 및 연계 강화 다. 자활지원정보시스템의 구축	- 보건복지부(또는 국무총리실) - 행정자치부, 지방자치단체, 노동부, 보건복지부 - 보건복지부, 행정자치부

자료 : 시정개발연구원의, 취약계층의 자활지원대책, 1999. 12

2) 인력(전문요원)

국민기초생활보장법이 제정되면 그 규모는 예측하기 어려우나 수급자가 늘어날 것이라는 데는 별 이견이 없다. 수급자가 늘어나면 관련 업무가 늘어나게 되어 전문성이 있는 행정인력을 새롭게 확보할 필요가 있다. 정확한 자산조사와 자활지원계획 수립과 같은 추가업무의 발생으로 많은 전문인력을 필요로 한다. 현재 사회복지전문요원은 올해 새롭게 배치한 1,200명을 포함하여 전국에 약 4,200여명이 있다. 이와 함께 아동복지지도원 및 부녀복지상담원, 노인복지상담원, 장애인복지지도원 등 공적 전문인력 770명이 활동하고 있다. 현재 사회복지 행정체계를 둘러싼 많은 논의가 이루어지고 있는데, 어떠한 형태의 행정체계를 선택하느냐에 따라 사회복지전문요원의 수요가 달라질 수 있지만, 현 상황에서는 새로운 전문 인력의 수요는 현재의 배치기준과 현황을 참조로 하여 예측할 수밖에 없다.

현재 사회복지전문요원의 배치기준은 도시지역의 경우 저소득층 50가구 이상의 동에 1명, 200가구 이상의 동에 2명, 400가구 이상의 동에 3명을 배치하도록 하고 있으며, 기타 지역에는 저소득층 150가구 이상의 읍·면에 1명, 400가구 이상의 읍·면에 2명을 배치하고 있다.

1999년 현재 생활보호대상자수는 한시적 생보자를 포함하여 193만 명(전체 인구의 4.2%)이고, 가구수로는 728,738가구(전체 가구의 4.8%)이다. 이러한 대상자수는 전문요원 4,200명을 기준으로 한다면, 현재 전문요원 1인당 담당 대상자수가 459.5 명(242.9 가구)이 된다. 그런데 사회복지전문요원이 배치되어 있지 않은 읍면동의 경우는 사회담당 공무원이 생활보호업무를 맡아보고 있기 때문에 사회복지 전문요원 1인당 400-500명(170-240가구) 이상의 생활보호대상자를 보호·관리하고 있다고 말할 수 있다. 200가구가 넘는 가구를 전문요원 1명이 자산조사와 각종 급여, 자활지원계획 수립을 하기에는 너무나 커다란 부담이 되고 있다. 따라서 전문요원의 확충이 시급하다.

<표 IV-7> 지역별 사회복지전문요원 배치 현황과 생활보호대상자수(1999년 4월)
(단위; 명)

시·도	구분	읍·면·동 수			사회복지전문요원		
		계	읍	면	동	정원	현원
서울		530	-	-	530	336	313
부산		239	2	3	234	209	206
대구		160	3	6	151	152	150
인천		148	1	19	128	69	67
광주		97	-	-	97	103	103
대전		85	-	-	85	97	97
울산		62	2	10	50	27	26
경기		489	22	129	338	277	264
강원		232	24	95	113	165	159
충북		159	12	91	56	121	121
충남		211	22	147	42	221	215
전북		267	14	145	108	302	298
전남		310	30	199	81	315	311
경북		365	34	204	127	300	299
경남		321	22	177	122	261	255
제주		43	7	5	31	45	45
계		3,718	195	1,230	2,293	3,000	2,929

자료 : 행정자치부 자치제도와, 보건복지부 복지정책과

3) 행정정보화사업 구축

전문요원의 행정업무 부담을 줄일 수 있는 것이 현재 진행 중에 있는 행정정보화사업의 조기 구축이다. 2000년 10월 시행예정인 국민기초 생활보장제도의 성공적 추진을 위한 인프라로서 복지 대상자 DB구축 및 관련정보 공유시스템이 필요하다. 시군구 행정종합정보화 사업의 추진현황을 살펴보면 다음과 같다. 지방행정과 민원의 획기적 혁신을 위하여 중앙·시도 중심으로 운영되던 시스템(주민·부동산·자동차)을 시군구로 전환하고 21개 시군구 업무를 종합정보화하였다. 보건복지, 지적 등 1단계 10개 업무를 '99. 8월말까지 개발 완료하였고, '99. 9월부터 1단계 개발시스템의 전국 확산보급

과 지역개발 등 2단계 11개 업무 개발 중에 있다.²³⁾ 이러한 것이 완료되면 노동부 Work-Net과 연계되어 시군구(읍면동 포함)에서 효율적인 생활보장 수급자 업무가 가능해 질 수 있다.

<표 IV-8> 시군구 행정종합정보화사업 1단계 개발업무 내역

업무	시스템의 목표	주요기능	관련부처	비고
주민	-주민정보 공동활용 체계 구축	-주민정보요약관리 -주민정보제공관리	행정 자치부	
토지 지적	-건설교통부 토지이용체계구축 시스템과 연계 -시도에 설치된 지적관리 시스템을 재개발하여 시군구로 이전	-토지이동관리 -소유권변동관리 -지적업무관리 -통합업무관리	행정 자치부	시군구 중심 재개발
건축	-건축 인허가 및 건축물 대장 자료 적시 활용 체계 구축	-건교부 기존시스템 연계	건설 교통부	연계중심
차량	-타 행정지원시스템(재세정, 환경 등) 과의 정보공동활용체계 구축	-차량정보연계관리	건설 교통부	연계중심
환경	-축산폐수시설관리카드 등 수작업 업무의 전산화 -주민 공동정보활용으로 환경개선 부담금 관리체계 구축	-계획 및 지원관리 -배출/폐기물관리 -유독물/토양오염 -오수분뇨축산폐수	환경부	
보건 복지	-복지대상자 중심의 복지정보통합 관리 -복지사업별 각종 시설의 통합관리 및 시군구간 정보공유 체계 구축	-복지정책지원 -복지대상자선정/ 지원관리 -복지시설관리	보건 복지부	
지역 산업	-상공업/ 에너지 관련사업 전산화 -소비자보호/물가관련 업무, 에너지 등 사업관리 업무의 통계실적관리	-에너지사업자관리 -상공업관리 -소비자물가관리 -공통관리	산업 자원부	
재세정	-기존 지방세, 세외수입시스템과 타 행정시스템간의 자료공동활용	-지방세부과, 징수, 채납, 세외수입	행정 자치부	연계중심
농촌	-농지/농업인관리 시스템 구축 -양곡 관리 시스템 구축	-농지관리 -양곡관리	농림부	
민원	-정보시스템의 민원관련 기능의 통합 일원화 관리 -수작업 민원 접수/처리 전산화	-민원안내 -민원관리 -민원처리	행정 자치부	

자료 : 행정자치부, 내부자료

23) 행자부, 내부자료

따라서 1단계 10개 업무의 전국확산을 법 시행 전까지 조기 완료할 필요가 있다.(당초 2002년 완료예정) 그리고 2단계 11개 업무개발, 시도·중앙부처 DB구축 등 유관정보 시스템(WORK-NET, 국민연금관리공단, 국민의료보험관리공단 등)과의 연계를 조속히 마무리해야 한다. 현재 중앙부처, 16개 시도, 232개 시군구 간에 구축되어 있는 통신망을 전국 3,609개 읍면동까지 LAN을 구축해야 하고, 주민등록 자료의 공동활용을 위하여 기존 주민등록관리 시스템의 통신방식도 변환(X.25⇒TCP/IP)해야 한다.

이러한 정보화사업이 법 시행 전까지 마무리되기 위해서는 우선 관련예산확보가 선결되어야 한다. 당초 2002년까지 연차적으로 확산보급 할 계획이었으나 조기 완료를 위해서는 추가적인 정부 지원이 요망된다. 보급비용 중 환경구축 비용을 당초 국비와 지방비를 각각 50%씩 부담할 계획이었으나 시군구 재정형편이 열악한 점을 감안하여 국비지원을 상향조정(80%)할 필요가 있다. 특히 사용기관인 읍면동이 LAN구축과 PC확보가 필수적이나 대부분 갖추어진 곳이 없어 이에 대한 예산의 대폭지원이 필요한 상황이다.

라. 예산

앞에서 살펴보았듯이 국민기초생활보장법은 생활보호법의 불합리한 점을 보완한 법이다. 따라서 그 동안 불합리한 제도운영으로 인해 수급자에서 탈락되었던 많은 가구들이 기초생활을 보장받을 수 있게 되었고 또한 그러한 목적을 위해 국민기초생활보장법이 제정된 것이다. 그럼에도 불구하고 기초생활보장법이 제정된지 얼마되지 않아 정부에서 발표한 내년도 예산 편성을 보면 생활보호예산이 대폭 줄어드는 것으로 나타났다. <표 IV-9>와 같이 원래 복지부는 생활보호대상자 지원대상을 올해 수준으로 유지하되 생활보호대상자 중 자활보호자에 대한 일거리 및 생계비 지원을 새로 시작한다는 방침 아래 생활보호대상자 지원예산을 올해 1조9천4백억 원보다 16% 증액된 2조 2천6백억원 수준을 요청했다(복지부, 1999). 그런데 기획예산처에서는 오히려 올해보다 9%나 줄어든 1조7천7백억 원으로 축소 조정했다. 그 근거는 올해 전체 생활보호대상자 191만9천 명(전체인구의 4.2%)중 76만 명을 차지하는 한시적 생활보호대상자

가운데 절반인 38만 명에 대한 예산지원을 삭감해서 내년도에는 153만9천 명만 생활보호대상자로 선정해서 지원하겠다는 것이고, 복지부에서 요청한 신규사업 예산을 전액 받아들이지 않은 것이다. 이러한 기획예산처의 당초 안은 당정협의를 거쳐 올해 예산보다 4.1% 축소하는 것으로 조정되었는데, 그 축소폭을 줄이게 된 것은 당정협의 과정에서 내년도 예산안에 대한 참여연대를 비롯한 시민단체의 문제 제기를 정부가 어느 정도 받아들인 결과이다. 예산의 축소폭이 줄어든 것은 내년도 한시적 생활보호대상자의 축소 폭을 줄인 것에 있다.²⁴⁾

어쨌든 정부가 내년도 기초생활보장 예산을 축소한 것은 이 제도의 실시 의지를 의심케 하는 행위임에 틀림없다. 정부는 실업자수가 감소추세에 있기 때문에 대상자수를 줄인 것이라고 설명하고 있다. 그러나 최근 실업자 규모가 감소하고 있다고는 하나 그것이 빈곤율의 감소로 이어진다는 보장이 없고, 장기실업자가 늘어나고 있고, 임시직, 계약직과 같은 불안전 고용자가 늘어나고 있다. 또한 불합리한 제도로 인해 보호받지 못했던 저소득가구가 생활보장 수급자로 선정될 것을 예상할 수 있는 상황에서 예산의 대폭적인 감축은 타당성을 가질 수 없다. 그리고 국민기초생활보장법이 시행되면 현행과 같은 방식으로 대상자를 선정하는 것이 아니라 보다 합리적인 방법으로 수급자를 선정하게 되기 때문에 수급자수가 현행 생활보호대상자수보다 대폭 늘어나게 될 것은 뻔한 일이다.

24) 당초안은 한시적 생보자수를 1년간 38만명으로 예상했는데, 당정협의를 거쳐 한시적 생보자수를 1월부터 9월까지 54만명, 10월 부터는 38만명으로 조정하였다. 복지부(1999)

<표 IV-9> 2000년 기초생활보장 예산(안) 내역

구 분	'99예산 (A)	2000년도 예산			예산안의 주요내역
		복지부 요 구	기획예산처 안 8.30 (B)	국 회 제 출 안 10.2 (C)	
◦생계보호	878,915	1,036,243	824,086	867,911	◦대상자수 1 - 9월 170만명 10-12월 154만명 (한시보호자 16만명 축소)
-거택보호	547,462	578,230	490,204	520,273	◦거택보호자 생계비 177,969원 (기초생계 132,690원, 학비 6,318원, 의료비 38,961원) ◦해산보호비 18만원(1,002명) ◦장의비 50만원(15,005구)
-시설보호	62,033	78,755	67,808	좌동	◦지원수준 : 89,335원/인.월
-자활보호 생계비	234,000	327,185	201,953	215,685	◦지원액 : 15만원/가구.월(9개월) ◦생계비 : 3만원 /인.월(3개월)
-자활보호 장제비	1,996	3,163	2,109	좌동	◦지원액 : 20만원/구(13,500명)
-주거비	-	47,945	41,433	좌동	◦지원액 : 28천원/가구.월(3개월)
-양곡차입금 상환	33,215	?	20,579	좌동	
-행정경비	209	?	?	24	◦최저생계비계측조사예산 삭감
◦교육보호	91,395	114,812	84,922	91,554	◦지원액 : 66만원/인.년
◦기 초 생 활 보 장 인프라 구축	1,211	13,281	888(?)	3,788	◦전문요원 실무교육 : 239백만원 ◦추진반 운영 : 54백만원 ◦연구용역비 등 : 200백만원 ◦홍보비 등 : 449백만원 ◦자활지원센터 운영 - 기존형 : 96백만원/개소(20개소) - 소규모형 : 40백만원/개소(50개소)
◦특별취로사업	100,000	50,000	50,000	좌동	◦대 상 : 42,000명 ◦노입단가 : 2만원 ◦지원기간 : 3개월(20일/월)
◦공공근로사업	51,021	104,105	43,626	좌동	◦복지부 요구 사업
◦사회복지사 국제교류사업	360	-	-	-	
◦노숙자보호	11,198	11,198	8,893	10,484	◦보호인원 : 5천명
◦일시구호	1,217	?	?	1,317	◦응급생계구호(7일간) : 33천명 ◦의사상자구호 : 937백만원(9인)
◦생업자금융자 (재특)	(35,000)	(40,000)	(40,000)	좌동	◦융자가구 : 6천가구 ◦융자한도 : 1,500만원/가구
◦의료보호	809,805	931,848	755,275	796,905	
합 계	1,945,145 (35,000)	2,263,177 (40,000) + 16.4%	1,767,690 (40,000) -9.1%	1,865,586 (40,000) -4.1%	

자료 : 보건복지부, 2000년도 보건복지부소관 세입·세출예산개요,

따라서 불합리한 생활보호제도를 하루 빨리 개선하여 국민의 기초 생활을 보장할 수 있는 시스템을 구축하여 나가는 것이 순리일 것이다. 그럼에도 불구하고 정부에서는 불합리한 현행 생활보호제도의 방식을 전제로 하여 국민기초생활보장제도의 실시 이후의 수급자수를 예상하였고, 또한 그것을 근거로 하여 예산(안)을 편성한 것은 분명 문제임에 틀림없다.

수급자수가 늘어날 것인가 줄어들 것인가에 대한 논의는 접어두더라도 예산을 대폭 증액시켜야 하는 이유는 또 있다. 가장 큰 이유는 기초생활보장제도 실시이전이라도 할 수 있는 것은 해야 한다는 점이다. 앞에서 살펴보았듯이 현행 자활보호대상가구 생계급여액 수준이 최저생활을 보장하기에 턱없이 부족하고 제한적인 생계보호나마 지급 받는 가구수가 전체의 60%에 불과한 수준이다. 그것도 동절기 6개월 동안만 지원 받고 있을 뿐이다. 따라서 이들에 대한 예산 확충은 그 어떤 정부 예산보다도 우선 시 되어야 한다. 그런데 최근에 사회복지지출의 증가가 균형재정 조기회복의 장애 요인이 되고 있다는 시각도 존재하고 있다. 최근에 발표된 한국개발연구원의 자료²⁵⁾에는 내년 예산을 걱정하는 내용이 포함되어 있는데, 그 주요 골자는 균형 예산을 가져가는데 있어서 과도한 복지비 지출이 부담된다는 것이다. 기초생활보장예산은 분명히 선심성 예산도 아닐뿐더러 균형예산을 가져가기 위해 줄여야 할 예산도 아니다. 국민기초생활보장에서 보장하고자 하는 생활 보장수준은 절대 사치스러운 것이 아니고, 일각에서 우려하는 복지병을 유발할 만큼의 수준이 아닌 그야말로 최소한의 수준일 뿐이다. 따라서 기초생활보장제도의 치밀한 준비와 그에 따른 충분한 예산확보가 중요하다.

25) 고영선, 균형재정 조기회복을 위한 대책, 한국개발연구원, 1999년 10월 1일 기획예산처 출입기자간담회에서 발표한 내용임.

V. 실업 및 소득빈곤 관련 선진국 사회안전망 유형별 비교연구

업 규 속

저성장 고실업 시대의 도래와 함께 실업은 이제 빈곤의 주원인으로 자리를 잡았다. 고성장 저실업 시대의 빈곤은 부양가족이 없는 노령자, 장애인, 노동불능자 등에 주로 한정된 문제였지만 이제 일자리 상실이 빈곤으로 이어지는 시대가 온 것이다. 특히 이러한 변화는 98년 대량실업사태를 겪으면서 한국의 실업자 및 저소득층을 위한 사회안전망이 불완전하기 때문에 가속화되었다. 절대적 소득빈곤층을 위한 생활보호제도는 인구의 3% 내외에게만 적용되고 지급수준도 빈곤을 축소시키기에는 매우 낮은 수준이었을 뿐 아니라 실업자 소득보전의 일차적 기능을 수행해야만 하는 고용보험제도는 95년 도입 이후 3년만에 급격한 과부하를 경험하였다. 이는 향후 98년과 같은 대량실업은 더 이상 발생하지 않는다고 하더라도 구조조정 이후 예상되는 고용구조의 변화를 고려하여 현존 사회안전망의 대대적 개편과 확충이 필요함을 의미한다.

이 장에서는 향후 사회안전망 확충의 준거틀로 선진국의 실업 및 소득 빈곤 관련 사회안전망의 유형들을 검토할 것이다. 각국의 빈곤구조 및 실업구조에 따라 빈곤정책과 고용정책의 성격은 다르게 나타나며 이는 표면적으로는 동일한 제도라고 하더라도 그 효과 면에서는 상이한 결과를 초래하게 됨을 의미한다. 98년 대량실업은 실업 및 소득빈곤에 대비하는 사회안전망의 필요성에 대한 사회적 인식을 확산시켰으며 이는 국민기초생활보장법 제정으로 이어졌다. 그러나 아직 시행령과 시행규칙이 정해지지 않은 상태여서 제도의 구체적인 윤곽이 드러나려면 좀 더 시일이 필요하다. 이러한 상황에서 선진국의 실업 및 소득빈곤 관련 사회안전망을 비교 연구하는 의도는 향후 공공부조제도로 정착될 국민기초생활보장제도의 발전과제를 규명하는 데에 도움이 될 것이다.

1. 실업 및 소득빈곤 관련 선진국 사회안전망의 유형

선진국의 실업 및 소득빈곤 관련 사회안전망은 오랜 기간에 걸쳐 형성된 것이다. 예외적인 몇 개 국가를 제외하고 실업자 사회안전망과 빈곤에 관련된 사회안전망은 제도적으로 분리되어 있다. 전자는 고전적으로 실업보험의 영역이고 후자는 공공부조에 의해 해결되고 있다. 두 제도에 의해 보호받지 못하는 저소득 실업자의 경우 많은 국가에서 실업부조를 통해 별도로 보호하고 있다. <표 V-1>은 유럽 15개국에서 시행되는 실업관련 소득대체 프로그램(실업보험, 실업부조 및 공공부조)의 적용범위, 재원, 지급자격, 기간 및 수준에 대한 개괄이다. <표 V-1> 실업자의 생계안정을 위한 실업보험은 이미 보편화되어 있음을 알 수 있다. 그러나 80년대 이후 선진국에 고실업 저성장 시대가 도래하면서 실업보험만으로는 모든 실업자에게 실업으로 인한 소득상실을 보장해주지 못하기 때문에 실업부조나 공공부조를 병행하여 실업급여와의 연관 속에서 실업자 및 저소득층을 위한 소득보전을 하고 있다.

대부분의 국가에서 실업보험은 실업자에게 일차적인 소득보전을 가능하게 하는 사회안전망으로 기능하고 있다. 예외적으로 호주나 뉴질랜드처럼 실업보험이 존재하지 않거나 정부에서 조세를 재원으로 실업보험을 운영하는 경우도 존재한다. 사회보험으로서 실업보험은 노동자와 사용자의 보험금 부담을 원칙으로 하지만 균등부담의 원칙이 작용하는 경우는 몇 나라에 국한되고 있다. 또한 실업보험 제도 안에서 실업부조를 운영하는 국가의 경우 정부의 재원부담이 일반적이고, 그 외에 적자에 대한 보전 책임을 많은 경우 지고 있다.

실업급여 지급자격은 일정 기간 실업보험에 가입을 전제로 하고 스웨덴처럼 최근 5개월 중 최소 80일 이상 고용관계를 일단위로 환산하여 기준으로 삼는 경우부터 벨기에처럼 연령에 따라 지급자격 획득을 위한 최소가입기간을 차등화하는 경우, 또 영국처럼 기여금이 일정수준 이상일 것을 요구하는 경우처럼 다양하다. 최근 2-3년 동안 12개월 이상의 가입을 조건으로 삼는 경우가 지배적이지만 이는 일반적인 원칙이라기

보다는 개별 국가의 고용조건과 보험수지의 형편에 따른 가변적인 조건이라고 보는 것이 타당하다.

지급기간은 연령에 따라 차등화하는 경우와 가입기간에 따라 차등화하는 경우, 두 가지를 다 고려하는 경우부터 실업기간 중 일정 일수에만 급여를 지급하는 경우 등으로 다양하며 최소 4개월(프랑스)에서 기간제한이 없는 경우(벨기에)까지 다양하다.

실업보험이 적용되는 소득은 평균일급을 기준으로 삼는 경우(벨기에, 포르투갈, 스웨덴)나 근로소득 중 수당 등을 제외한 보험적용소득의 기준을 정하고 이에 따라 보험료율을 적용하는 경우 등으로 나누어 볼 수 있으며, 적용소득 산정기간도 해고시의 임금을 기준으로 삼는 경우에서부터 실업이전 일정 기간(3-12개월)의 평균소득을 기준으로 삼는 경우 등으로 다양화되어 있다.

실업급여의 지급수준은 보험적용 소득과 연동제를 채택하는 경우 적용소득의 30%(이태리)부터 90%(덴마크)까지 차이가 나며, 기본급여와 소득연동급여를 분리하여 일정액(핀란드) 또는 일정율(아일랜드)의 기본급여를 지급하고, 그 외 부분을 이전 소득에 연동된 특정비율에 대해 지급하는 경우가 있다. 또한 프랑스, 스페인은 실업기간이 길어지면 지급수준이 낮아지는 제도를 택하고 있다. 몇몇 나라에서는 실업급여에 가족 부양에 대한 고려요소를 포함시키고 있는데 독일은 부양자녀가 있으면 7%의 추가적 급여(기본은 이전소득의60%)가 가능하고, 아일랜드 및 오스트리아에서는 정액의 가족 및 아동급여를 추가로 지급하고 있다.

이와 같은 실업보험에 의한 실업급여는 실업으로 인한 소득상실에 대한 일차적 사회안전망으로서의 의미를 갖는다. 그러나 실업보험에 의한 소득대체율은 대부분 실업 이전의 임금소득에 비해 낮은 수준이며 국가별로 현격한 차이를 보이고 있다. <표 V-2>는 실업보험이 취업시 실질임금에 대해 어느 정도 소득 대체효과를 갖는지 또 국가별로 개인 단위 급여율과 부부 중 1인만이 취업했던 경우의 대체율이 94/95년 시점에서 어떤 지를 보여주고 있다. 선진 18개국의 실업급여 임금대체율은 단신의 경우 평균 64%, 부부 72%이며, 1인기준 대체율은 스웨덴에서 81%로 가장 높고 미국에서 34%로 가장 낮으며, 부부기준 대체율은 핀란드가 93%로 가장 높고 미국이 38%로 가장 낮은 것으로 나타났다.

<표 V-1> 유럽 15개국의 실업관련 소득대체 프로그램 개요

<표 V-2> 실업보험의 실질 임금대체율* 1994/95

국가	단신	부부 (1인 취업)
스웨덴	81	81
벨기에	79	70
덴마크	79	83
프랑스	79	80
네덜란드	79	90
일본	78	80
스위스	78	86
핀란드	74	93
스페인	69	70
노르웨이	67	77
독일	66	74
영국	64	75
캐나다	60	76
뉴질랜드	50	67
이태리	43	43
아이랜드	40	58
호주	36	57
미국	34	38
평균	64	72

출처 : Employment Observatory Research Network, 1998

* 대체율은 평균소득자 내지 임금노동자 평균임금의 2/3을 기준으로 계산됨

<표 V-1>에서 실업부조는 실업보험 비적용 대상자, 자격 만료자, 특정 직종 노동자 등에 대해 실업보험 효력이 없을 경우 지급되는 보조적 실업자 소득보전장치이다. 반면 공공부조는 성인으로서 소득이 없거나 일정 수준 이하인 사람을 대상으로 한다. 실업부조는 실업보험 적용에서 제외되는 실업자에 한하여 소득보전을 제공할 목적으로 구성된 급여체계인 반면 공공부조는 실업 이외의 소득빈곤을 포함한 일반적인 빈곤축소도구라는 점에서 중요한 차이를 찾을 수 있다.

실업부조의 경우 독일, 오스트리아는 정률제를, 포르투갈과 스페인은 최저임금에 대한 차등화된 정률제를 실시하고 있으며 나머지 국가는 정액제로 운영하고 있다. 실업보험과는 달리 자산조사 이후 지급되며 지급기간은 프랑스, 이태리처럼 실업기간에 따라 또는 포르투갈, 스웨덴, 스페인처럼 연령에 따라 차등화할 수도 있고, 자산조사 이

후 일정 기간을 정하여 지급하는 독일, 네덜란드, 핀란드, 오스트리아 등이 있는가하면, 아이랜드처럼 기간제한이 없는 경우까지 다양하게 나타난다. 공공부조는 일반적으로 모든 빈곤선 이하 빈곤인구에게 지급되는 기초생활 보장을 위한 급여로서 소득 또는 자산조사 이후 급여 지급 여부가 결정되며, 급여를 위한 재원은 정부와 지방자치단체가 공동으로 부담하는 형식, 또는 중앙정부 또는 지방자치단체가 전적으로 부담하는 형식으로 운영된다. 급여의 종류는 국가마다 단순 생계보조기능을 하는 기초급여에서 출발하여 아동 및 주거 관련 급여, 노인 또는 장애인에 대한 특별 급여, 의료비에 대한 지원제도 등으로 다양하게 분화되어 있다.

그렇다면 위와 같은 사회안전망은 실업자와 저소득층을 어느 정도 보호할 수 있는 것일까? <표 V-3>은 실업자 및 저소득층 소득보전 프로그램의 포괄도를 보여주고 있다. 여기에서는 정부 통계에 의해 실업 및 소득보전과 관련된 급여수혜자가 노동력 서베이에 의해 파악된 실업자에 대해 차지하는 비중을 나타낸다. 따라서 <표 V-2>의 통계에는 노동력조사에서 파악되지 않은 실업자뿐만 아니라 소득보전프로그램의 대상이 되는 비실업자도 포함되어 있기 때문에 두 가지 이상의 급여를 받는 경우가 중복 계산되어 포괄도가 100%를 넘는 경우도 있다. OECD자료에서는 오스트리아, 핀란드, 독일, 네덜란드, 아이랜드, 스웨덴, 스페인에 대해서 실업부조나 공공부조제도의 존재가 고려되지 않았으며, 이들 국가의 경우 각 제도의 수혜대상자를 고려하면 괄호 안의 포괄도는 더 높아질 것이다. 실업부조가 존재하는 A군의 국가는 포르투갈을 제외하고는 공공부조를 병행하여 시행하고 있다. 이는 실업부조와 공공부조의 제도적 적용범위를 분리하여 운영하기 때문이다. 실업부조가 대부분 임금노동자였었던 점을 고려하여 주어지는 혜택인 반면, 공공부조는 소득이 일정수준이하인 전 국민을 대상으로 최저생활보장을 위해 존재하는 제도이기 때문이다.

특히 실업자에 대한 소득보전 프로그램은 각국별로 소득보전에 대한 청구권이 존재하는지, 또한 소득보전이 필요하다고 정책적으로 간주되는 빈곤선이 어떻게 설정되는지에 따라 표면적으로는 동일한 제도라 할지라도 질적으로는 큰 차이가 존재한다.

<표 V-1>에서 예시한 각국의 실업자 및 빈곤층 소득보전 프로그램은 복지국가 유형의 차이를 고려하지 않을 경우 다음과 같은 유형으로 분류된다. 이는 <표 V-2>에서 A, B, C군의 국가로 분류되었다. (포르투갈은 <표 V-2>에서는 A군에 포함되어 있음)

① 실업보험 + 실업부조 + 최저소득 보장제 : 실업자의 생활안정이 가장 빈틈없이 이루어지는 경우. 실업보험은 사회보험 형식으로 나머지는 조세를 기반으로 정부의 주관아래 운영됨 (오스트리아, 프랑스, 아일랜드, 독일, 네덜란드, 스웨덴, 스페인, 이태리)

② 실업보험 + 실업부조 : 실업보험의 비적용대상자나 자격상실자, 미달자를 위한 보완장치가 존재하는 경우. 실업부조는 정부와 지방자치단체에서 주관하여 운영 (포르투갈)

③ 실업보험 + 기초소득보장제 : 실업보험 적용 대상자 이외에 발생한 모든 소득 상실, 소득불능에 대해 시민권의 차원에서 최저생계보호 프로그램이 존재하는 경우. 후자는 조세에 기반하여 정부주도로 운영 (벨기에, 캐나다, 덴마크, 영국)

④ 실업급여나 공공부조 중 한 가지만 존재하는 나라 : (호주, 그리스, 일본, 뉴질랜드, 노르웨이, 스위스, 미국)

이 때 <표 V-2>에 표현된 소득보전의 포괄도는 일정부분 상대화되어야 한다. 한 가지 소득보전기제만이 존재하는 C군 국가에서 포괄도가 낮은 것은 당연하다. 그러나 A군과 B군 국가 사이의 실업정책의 질적인 차이를 포괄도에 대한 통계수치가 표현해 주기는 어렵다. A군 국가에서 실업자의 소득상실에 대한 보전을 실업보험과 실업부조에서 주로 담당하고 공공부조는 아주 예외적인 경우에만 부족분에 대한 보충을 하는 기능으로 활용되며 공공부조는 그 외의 소득빈곤층에 대한 소득보전 프로그램으로 활용되고 있다. 반면 B군 국가에서는 공공부조가 실업자 및 그 외의 빈곤층에 대해 모두 적용되고 있다. 전자는 실업급여나 실업부조가 실업에 대한 주된 사회안전망으로 이용되고 공공부조는 그 외의 빈곤에 대한 최저소득 보장 체계로서 활용되는 경우이다. 80년대 이후 고실업이 지속되면서 몇몇 국가에서는 공공부조와 실업부조 사이의 결합된 활용이 증가하는 추세이다. 반면 B군의 국가는 실업과 빈곤에 대한 분리된 소득보전 체계가 존재하지 않는 경우이다. 이러한 국가에서 실업자는 실업보험의 적용대상이 아닐 경우 빈곤정책의 대상이 된다. C군의 국가는 실업보험 또는 공공부조 중

한 가지제도만을 운영하는 경우이다.

실업자 및 저소득층 관련 사회안전망이 3원화되어 있는 국가는 대부분 복지제도 형성이 오랜 기간에 걸쳐 이루어진 유럽의 복지국가들이다. 반면 실업보험과 공공부조의 2원화된 구조로 실업 및 빈곤정책을 수행하는 국가는 영미권에서 주로 발견되며, 유럽에서는 벨기에와 덴마크가 예외적으로 이에 속한다. 그렇다면 이러한 빈곤 축소를 위한 사회안전망 구성이 제반 복지제도를 포괄하는 복지국가 유형과 연관성을 갖는 지 알아보아야 한다 (엄규숙 외, 1999).

<표 V-3> 각국 실업자 및 저소득층 소득보전 프로그램의 포괄도

국가 (해당연도)	소득보전 프로그램의 구성	실업자에 대한 포괄도 (%)
A. 실업급여와 실업부조(+ 공공부조)가 존재하는 나라		
오스트리아(1991)	UI + UA + (GI)	132
프랑스(1991)	UI + UA + GI	112
핀란드(1991)	UI + (UA) + GI	(113)
아이랜드(1989)	UI + (UA) + GI	(107)
독일(1990)	UI + UA + (GI)	(89)
네덜란드(1990)	UI + (UA) + GI	(105)
스웨덴(1988)	UI + KAS + (GI)	(93)
포르투갈(1991)	UI + UA	41
스페인(1992)	UI + UA + (GI)	59
(이태리)(1997)	(UI + UA + GI)	(?)
B. 실업급여와 공공부조가 존재하는 나라		
벨기에(1991)	UI + GI	148
캐나다(1990)	UI + GI	129
덴마크(1992)	UI + GI	129
영국(1990)	UI + GI	71
C. 실업급여나 공공부조 중 한 가지만 존재하는 나라		
호주(1991)	GI	82
그리스(1991)	UI	30
일본(1990)	UI	36
뉴질랜드(1991)	GI	92
노르웨이(1991)	UI	61
스위스(1991)	UI	53
미국(1990)	UI	34

출처 : OECD, 1994, 188쪽과 Euro-Atlas 50-59, 132-137쪽에서 재구성²⁶⁾

* UI는 실업보험, UA는 실업부조, GI는 공공부조를 의미

2. 복지국가 유형별 사회안전망 활용방식의 차이

실업자에 대한 소득보전프로그램은 각국 제도가 형성된 역사적, 사회적, 정치적 배경의 차이에 따라 제도 구성의 복지철학적 배경도 다를 뿐만 아니라 지향하는 목표도 상이하다. 각국 제도에서 보이는 적용대상집단, 소득보전 정도, 지급조건, 급여의 종류 및 구성의 차이는 각국의 전반적 복지제도 구성 방향과 전통과의 연관성 속에서 형성된 것이며 비록 한 가지 제도만 갖고 있는 국가라도 해도 경제 및 사회 정책이 효과적으로 실업, 특히 장기실업을 예방하는지 여부와 전반적 사회보장체계의 발달정도에 따라 실업자에 대한 소득보전 프로그램 운영의 실질적 성과는 차이가 난다.(Haataja, 1999, 2)

소득보전프로그램은 단일 정책도구로서만이 아니라 전반적 사회정책의 도구들과의 밸런스 속에서 제 기능을 발휘할 수 있다. 실업자에 대한 사회안전망의 경우 좁게는 실업보험과 비적용대상 실업자에 대한 보충적 소득보장 프로그램 및 적극적 노동시장 정책 도구와의 연관관계로, 넓게는 연금제도, 주거나 아동 양육 등에 대한 사회복지서비스 내지 급여, 조세정책과의 연관 안에서 평가되어야 한다.

구체적으로는 각 복지국가 유형별로 실업자 사회안전망을 제공할 때에 이를 동반하는 고용정책은 어떤 것인지, 사회안전망 제공의 원칙은 무엇인지에 따라 사회안전망 제공의 조건(사회권으로의 정착 여부, 급여 지급의 조건으로서 자산 및 소득조사 내지 구직 등록, 훈련 참여 조건, 직업알선 순응 등의 work test)에 차이가 난다.

<표 V-4>는 복지국가의 유형을 네 가지로 나누어 각 유형별로 제공되는 실업자 및 빈곤층 소득보전 프로그램과 그 사회권적 성격, 정책목표 및 기초소득보장제 사이의 연관관계를 정리한 것이다. 북구 스칸디나비아 국가들로 대표되는 현대적 복지국가

26) 포괄도는 OECD에 따른 것. 괄호안은 OECD 자료에 명기되지 않은 실업자 소득보전 프로그램을 의미함. 포괄도에서 괄호안에 들어간 부분은 추가로 파악된 제도로 인하여 포괄 범위가 확대될 가능성을 의미함.

에서는 실업자 소득보전 프로그램이 3원화된 구조로 정착되어 있으며 시민권 및 노동권(일할 권리)이 프로그램의 구현원리로 작용한다. 실업 및 고용정책의 일차적 목적은 완전고용의 달성과 유지에 있으며, 이는 국가가 적극적으로 고용창출에 개입하여 되도록 많은 시민의 일할 권리가 실현되도록 노력하고 소득상실에 대한 보상은 차선책으로 존재함을 의미한다. 이러한 복지국가에서 기초소득보장제도는 사회정책의 도구로서는 주변적인 위치를 차지하며 여타 사회보장제도에 의해 제공되는 급여가 충분하지 않거나, 어느 제도에 의해서도 보호받지 못하는 한계집단에게 적용된다.

3원화된 구조라는 점에서는 독일, 오스트리아, 프랑스, 이태리로 대표되는 제도적 복지국가의 실업자 소득보전 프로그램이 현대적 복지국가와 유사하지만 사회정책적 지향점의 차이가 국가의 역할 및 기초소득보장제의 기능 내지 효과의 차이를 초래하게 된다. 사회정책의 일차적 목표가 완전고용이 아니라 고도성장의 달성이기 때문에 국가는 경제의 효율성 요구 실현과정에서 발생하는 사회적 위험(실업)에 대해 사회보장권에 의거하여 일차적 보상자로서 기능을 하며 이런 복지국가에서 기초소득보장제 도입 내지 확대는 노동과 소득의 분리를 가속화시킬 가능성이 크다.

영미권의 국가로 대표되는 잔여적 복지국가에서는 고도성장이 사회정책의 목표라는 점에서는 제도적 복지국가와 차이가 없지만 실업에 대한 소득보전 프로그램(1원 내지 2원화 체계)의 사회권적 보장이 이루어지지 않는 대신 강한 노동유인책을 통해 가능한 한 일을 통한 복지를 구현하려한다는 특징이 있다. 이러한 국가에서 기초소득보장제의 확대는 복지제도의 보호효과 확대에 기여하게 된다.

복지제도 도입의 후발국가로 제도적 포괄도가 아직 낮은 편인 기초적 복지국가(스페인, 그리스, 포르투갈 등)에서는 국가가 고용과 복지를 선언하고 복지청구권 제도화를 부분적으로 진행하고 있다는 점에서 한국과 유사성이 있다. 이들 국가에서 공공부조는 존재하지 않고 실업보험과 실업부조의 2원화된 소득보전프로그램을 시행하고 있기 때문에 기초소득보장제 도입은 소득보전의 사각지대를 축소시키면서 복지제도의 완결성을 기할 수 있는 가능성을 열게된다 (엄규숙 외, 1999).

<표 V-4> 복지국가 유형과 실업자 소득보장체계

복지국가유형	현대적/사민주의적	제도적/조합주의적	간여적/자유주의적	기초적
대표적 국가	스웨덴, 덴마크, 핀란드	독일, 오스트리아, 프랑스, 이태리 (북부)	영국, 미국, 호주, 캐나다	스페인, 그리스, 포르투갈, 이태리 (남부)
특성	완전고용; 복지국가가 일차적 고용주이고 소득상실에 대한 최후의 보상자	고도성장; 복지국가가 일차적 보상자, 기업은 최후의 보상자	고도성장; 복지국가는 최후의 보상자, 노동시장 참여에 대한 유인 강함	후발주자; 복지제도 정착을 준제도로 약속한 상태
권리	노동권	사회보장권	소득 이전	고용과 복지를 선언
	제도화된 시민권에 의해 뒷받침됨		시민권에 의한 보장 없음	부분적으로만 제도화
실업자 소득보전 프로그램	실업보험 + 실업부조 + 공공부조	실업보험 + 실업부조 + 공공부조	실업보험 + 공공부조 / 또는 실업보험과 공공부조 중 한 가지만 존재	실업보험 + 실업부조
기초소득보장제도 도입 내지 확대 효과	주변적, 그러나 income packaging에 대한 보조장치로는 의미있음	노동과 소득의 분리를 가속화시킬 가능성	“정상적” 복지제도 발전에 도움이 될 가능성	“정상적” 복지제도 발전에 도움이 될 가능성

출처 : Esping-Andersen, 1990, Stephan Leibfried, 1992, 254쪽 참조하여 작성

3. 실업자 소득보전 프로그램과 타 사회정책 분야 사이의 관계 I

- 적극적 노동시장정책

실업자 소득보전 프로그램은 적극적 노동시장정책과 어떤 관계를 맺고 있는가에 따라 한 단위의 제도로서는 동일한 형태를 가진다고 해도 그 효과 면에서는 차이가 난다. 특히 적극적 노동시장정책 - 직업상담 및 알선, 직업훈련, 고용창출, 청소년, 장애인 및 여성의 고용촉진 -은 동일한 정책도구를 사용한다고 해도 전반적 경제정책의 방향이나 사회보장체계의 특성에 의해 궁극적으로 실업자를 노동시장으로 효과적으로 재편입시킬 수 있는지, 실업기간 또는 소득빈곤기간 동안 급여지급이 노동능력 유지에

기여하는지 여부에 차이를 보인다. 앞서 <표 V-4>에서 살펴본 복지국가 유형별로 노동시장정책의 특성과 그에 따른 실업자 소득보전 프로그램의 효과를 살펴보면 <표 V-5>와 같은 차이가 나타난다.

완전고용을 목표로 적극적으로 고용정책을 펴는 사민주의적 복지국가에서는 공공부문의 지속적이고 안정적인 고용창출을 통해 실업자를 될 수 있으면 노동시장에 포괄시키는 정책을 추구하기 때문에 실업급여-실업부조-공공부조의 실업자 소득보전 프로그램은 실직기간 동안 실업자들이 노동능력을 유지하면서 재취업에 대비하도록 하는 기능을 수행한다. 나아가서 가능한 한 모든 시민을 노동시장에 포괄하여 빈곤발생을 원천적으로 예방하고 개개인의 독자적인 자활능력을 제고하는 데에 정책적 초점이 놓여진다. 이러한 복지국가에서 실업 및 빈곤관련 소득보전 프로그램은 모든 노동능력자의 활성화(activation)를 위한 보완적 정책도구이다.

고용정책의 목표가 정상노동관계와 비정상노동관계로 이원화되어 고용관계의 성격에 따른 선택적 고용정책의 개입을 추구하는 제도적 복지국가에서는 정상노동관계(남성, 생산직 핵심노동자층)에 대한 제도적 보호는 지속하면서 그 외의 집단에 대해서는 실업과 관련된 프로그램이 직업상실에 따른 소득 감소의 보완이라는 성격을 띠게 된다. 또한 고용위기에 대한 처방으로 조기퇴직, 노동시장 신규진입의 제한 등을 사용하여, 기존의 일자리는 일정 수준으로 유지하려 하지만 새로운 일자리 창출을 위한 적극적 정책개입은 사민주의적 복지국가에 비해 상대적으로 미약한 편이다. 이러한 정책구도 때문에 신자유주의적 구조조정을 진행하면서 대규모의 탈고용 사태가 발생하였고, 국가는 이 과정에서 발생한 실업자의 보호에 막대한 예산을 투입할 수밖에 없었다. 그 비용은 증가하지만 취업자와 실업자의 집단간 분리, 또한 노동시장 내에서 정상노동관계와 비정상노동관계의 분리, 노동시장에서 배제된 소득빈곤층의 증가가 이러한 복지국가 형태가 초래하는 고용 및 실업정책의 결과이다. 여기에서 소득보전 프로그램은 실업자가 취업할 때까지 또는 소득빈곤층이 빈곤을 극복할 때까지의 전환기간에 대한 소득대체기능을 수행한다.

<표 V-5> 복지국가 유형에 따른 노동시장 레짐

노동시장 레짐 유형	합약적 레짐	제약적 레짐	선약적 레짐
대표적 국가	스웨덴	독일	미국
핵심적 규제이념	보편주의	신분위계	본인의 책임
고용정책적 개입	적극적	선택적	소극적
국가개입의 준거틀	완전고용	정상노동관계	계약의 자유
구조조정기 국가의 주된 역할	고용주	보상자	시장활성화
특징적 고용정책 도구	공공 부문 고용	조기퇴직	새로운 자영업자
고용위기의 적응방식	완전고용	탈고용	자영업
적극적 노동시장 정책과 소득보전 프로그램의 연결 유형	activation strategy	bridging strategy	tight benefit cum early reintegration strategy
실업자 소득보전 프로그램의 효과	재취업을 위한 준비 및 노동능력의 유지	노동시장에 흡수하기 어려운 집단에 대한 소득보전	재취업에 대한 유인
핵심적 사회구조화 효과	포괄 (inclusion)	분절(segmentation)	제외 (exclusion)

출처 : Josef Schmid, 1996, 251쪽과 OECD, 1996, 28쪽 이하 참조하여 재구성

반면 고용관계의 형성 및 유지를 시장에서의 계약의 자유에 위임하고 국가의 개입을 자제하는 잔여주의적 복지국가에서는 수량적 구조조정과 노동시장의 유연화를 적극적으로 장려하면서, 이 과정에서 발생하는 실업자를 자영업자로 유도하려 한다. 실업자의 소득보전 프로그램도 “시장의 활성화”를 위해 불가피한 경우에만 지급되고, 지급에 따른 자산 및 노동능력 조사의 절차가 까다롭다. 급여의 지급수준도 매우 낮아서 수급자에 대한 빈곤축소효과가 다른 두 유형의 복지국가에 비해 적을 뿐 아니라 수급 자격을 노동유인을 통해 통제하는 과정에서 저소득 실업자가 불완전한 고용상태와 실업사이클을 왕복하는 것을 방지하게 된다. 이는 국가의 비용 최소화라는 효과를 지향하는 것이지만, 고용구조의 유연화에 따른 보호대상집단의 증가와 이들이 엄격한 자격조사로 인하여 비록 실업기간은 단기화한다고 해도, 취업이 불안정한 고용관계로 집중되는 관계로 실업과 취업의 반복 및 “빈곤함정”에 빠지는 집단이 증가된다는 문제점을 안고 있다 (엄규숙 외, 1999).

4. 실업자 소득보전 프로그램과 타 사회정책 분야 사이의 관계 II - 빈곤정책

실업자 및 빈곤층 소득보전 프로그램 운용방식은 빈곤정책과의 관계 속에서도 결정된다. 빈곤정책은 기본적으로 소득빈곤에 대한 보호를 의미한다. 절대적 빈곤에 대한 소득보장 프로그램은 대부분 최저생계에 대한 국가별 기준에 의해 이에 도달하지 못하는 소득무능력자에게 급여를 지급하는 형태로 이루어진다. 그러나 빈곤층 중 노동능력이 있는 경우에는 그 노동능력의 활용방식에 대한 정책적 기대와 빈곤의 원인에 대한 평가에 따라 그 지원방식이 다르게 나타나는 것이 일반적이다.

<표 V-6> 이데올로기에 따른 빈곤정책

복지국가 유형	복지이데올로기	빈곤에 대한 태도	빈곤의 원인	빈곤정책의 유형
진여주의적 복지국가	반집합주의	적절한 빈곤율은 순기능적	개인	기회보장형
제도적 복지국가	소극적 집합주의	부정적	구조	생계보장형
현대적 복지국가	사회민주주의	부정적	구조	고용보장형

출처 : 이병렬, 1999, 175쪽 참조하여 재구성

기회보장형 빈곤정책은 노동능력이 있는 빈곤층의 경우 기본적으로 노동시장에서 일을 통해 빈곤을 해소해야 하다고 가정한다. 빈곤의 원인이 개인에게 있다고 보기 때문에 개인의 노동능력을 향상시키고 노동시장에서 기회를 보장하면 빈곤의 원인이 제거된다고 보는 것이다. 이는 노동시장이 노동력을 항상 수용할 수 있다고 가정하고 개인의 노동능력 개발에 대한 제한 요인 (가족의 경제적 여건이나 문화적 제약)을 제거하는 데에 국가의 정책적 개입이 필요하다고 보기 때문이다. 따라서 빈곤층 아동에게 교육을 제공하는 것이 빈곤해결의 중점적 과제로 대두한다. 정책적으로는 노동능력이 있는 빈곤층과 그렇지 않은 빈곤층에 대한 차별화된 보호가 이루어진다. 문제는 앞서 <표 V-5>를 통해 본 것처럼 기회보장형 빈곤정책이 정착된 국가에서 인적자원 개발에 중점을 두지만 이를 수용할 수 있는 노동시장에서 고용구조 형성에 대한 정책 지원(적극적 노동시장정책)은 강조되지 않는다는 점이다. 따라서 노동시장 사정이 악화되는 불황기에 실업이 빈번해지면서 발생하는 빈곤층의 증가라는 문제를 한시적으로

해결하는 경향이 있으며 이는 이러한 유형의 국가에서 실업의 증가는 곧 공공부조의 존중의 증가로 이어지는 현상으로 설명된다. 이러한 국가에서 빈곤은 정책복합체 자체가 생산하는 구조적 필요악이라고 볼 수 있다.

생계보장형 빈곤정책은 원인이 어디에 있던 간에 현재의 빈곤상태를 해소하는 것을 정책의 목적으로 삼는다. 따라서 일정 빈곤선 이하에 속하는 사람 모두에게 소득을 보전하는 데에 정책적 주안점이 놓여진다. 소득보전 프로그램은 취업기간 동안의 사회보험을 적용하고 사회적 위험 발생시 이를 통한 소득보전을 시행하는 예방적 방법에 중점을 두고, 여기에 해당되지 않는 집단인 사회보험 비적용 대상자에게는 공공부조 내지 조세정책을 통해 소득빈곤 문제를 부분적으로 해소시키려 시도한다. 빈곤의 원인이 구조적인 것이라고 보기 때문에 소득보전 프로그램이 보편적 사회권으로 정착되어 있지만 빈곤의 발생원인을 제거하지 못한다는 한계를 안고 있다.

고용보장형 빈곤정책은 빈곤에 대한 사후 대책보다 빈곤발생 이전에 노동시장에서의 참여 확대를 통한 빈곤을 원천적으로 예방하고 노동시장에의 적극적 통합전략을 통해 빈곤을 축소시키려 한다는 특성이 있다. 여기에서는 빈곤의 발생원인이 구조적인 것으로 보고 적극적으로 빈곤발생을 원천적으로 차단하려는 구조적 개입 시도가 빈곤정책의 근간을 이룬다.

5. 선진국 공공부조 프로그램의 비교

아래에서는 한국의 국민기초생활보장법의 향후 정착방향에 대한 시사점을 얻고 빈곤정책의 운영현황에 대한 개관을 위해 선진국(유럽 14개국) 공공부조제도의 세부적 구성에 대해 좀더 살펴보도록 하겠다.

기본적으로 공공부조는 소득이 일정수준 이하인 자에 대한 보호를 그 목적으로 한다. <표 V-7>은 유럽 14개국에서 운영되는 공공부조제도의 법적 근거 및 목적을 나타낸 것이다. 이 때 소득에 대한 규정이 소득이 충분하지 않은 자, 인간다운 생활을 할 가능성이 없는 자, 소득이 최저생계비에 미달하는 자, 공동체의 도움이 필요한 자 등으로 각국마다 차이가 있지만, 기본적으로 기준이 되는 소득수준(정책적 빈곤선)은

최저생계비 개념에 의해 정해지게 된다. 단 몇 개국(그리스, 스페인, 이태리)에는 전국적으로 적용되는 공공부조법이 존재하지 않고 지방정부의 재량권에 의해 공공부조 제도가 시행되고 있다. 이들 국가는 복지제도의 확장을 약속하기는 했지만 재정적 여건으로 인해 시행을 유보하고 있는 경우이다.

급여의 적용원칙은 소득대체 필요에 대한 각국별 기준에 따라 차등급여로 이루어지며, 이 때 선정대상이 개인단위인 경우와 가구 내지 가족 단위인 경우로 나누어 볼 수 있다. 선정대상을 개인 단위로 인정하는 국가는 아동에 대한 독자적 청구권, 법적 혼인 관계가 아닌 사실혼, 동성혼 관계에 대한 인정, 가구원별 독자적 청구권 등을 인정하는 방식으로 급여체계가 다양화, 분화되어 있다. 일반적으로는 가구원 수에 따라 급여 수준이 달라지는 것이 지배적인 형태이다.

<표 V-8>을 보면 지급기간은 소득빈곤이 소멸되는 시기까지 무기한으로 지급되는 경우가 일반적이지만 프랑스처럼 3-12개월 사이에 짧은 연장기간을 두는 국가도 예외적으로 존재한다. 그렇지만 공공부조는 수급자에게 기초적 생활보장의 필요가 있다고 인정될 경우 지급되기 때문에 국가가 정하는 최저수준 이하의 생활밖에 가능하지 않음이 증명되면 기간제한 없이 생계급여가 지급되는 것이 일반적이다.

이 때 수급자의 국적 규정이라는 면에서도 자국인에 한정하는 것이 아니라 국내 거주 외국인, 특히 망명인이나 피난민에게도 인도적 차원에서 최저생계를 보장하는 국가가 많다는 것이 특이한 점이다. 몇 개국은 (독일, 프랑스, 네덜란드, 오스트리아) 외국에 거주하는 자국인에게도 경우에 따라 공공부조를 제공하고 있다. 이러한 적용범위의 포괄성은 선진국의 공공부조 제도가 구빈정책의 성격을 지양하고 보편적인 최저소득 보장제(guaranteed national minimum income) 형태로 자리잡아 가고 있음을 의미한다.

수급자격자의 연령은 일반적으로 부모가 부양하는 것으로 전제로 18세 이상으로 규정되지만, 미성년자라도 기혼 또는 혼인관계에 준하는 가족관계가 증명될 때 별도의 급여지급기준을 마련하는 국가들이 많다. 아동의 독자적 공공부조 청구권은 최근 이혼의 급증 등을 반영하여 선진국에서 일부 인정되고 있다. (독일, 오스트리아, 스웨덴, 부분적으로 영국) 또한 일부 국가의 경우 부부의 경우에도 독자적 청구권을 인정하는데 이는 가족의 복지기능을 과부하시키지 않고 가구원 사이의 개인적 종속성 심화가

가져오는 부정적인 영향을 줄여주는 효과가 있다.

공공부조는 대부분의 국가에서 최후의 소득보전 수단이다. 즉, 다른 사회보장급여 청구권이 모두 소진되거나 존재하지 않는 경우 공공부조에 대한 청구권이 인정된다. 이는 <표 V-8>에서 타법에 근거한 급여와의 관계라는 항목으로 정리하였다. 공공부조가 최후의 소득보전 수단이라고 하더라도 그 효과는 국가별 복지제도 구성에 따라 현격하게 다르게 나타난다. 북구의 복지국가에서는 핵심적 복지제도에 의거한 사회보장청구권이 포괄하는 범위가 넓기 때문에 실업률이나 빈곤율의 증가가 공공부조에 대한 과부하를 초래하지 않는다. 따라서 이런 나라에서는 공공부조제도가 보장하는 최저생계의 수준이 높은 편이다. 반면 핵심복지제도의 포괄도가 낮고 빈곤율이나 실업률이 높은 국가라면 공공부조의 재정적 한계 안에서 제도를 운영하고 이는 엄격한 자격심사와 낮은 급여수준으로 이어질 수밖에 없다. 특히 수급자격에 대한 통제가 엄격한 경우에는 부양의무자의 존재가 공공부조 청구권에 제한요인으로 작용하기도 한다. 개인 단위로 선정기준이 정해진다고 하더라도 가족이나 부양의무자의 소득 또는 자산에 대한 조사를 하는 경우가 지배적이다.

또한 공공부조의 수급은 일반적으로는 구직의사 내지는 자활의사 보다 구체적으로는 직업훈련 등 노동시장정책 프로그램에의 참여 의무 등을 조건부로 하게 된다. 조건 없이 지급되는 생계급여는 특정 집단 - 건강상의 장애가 있는 경우, 노동능력이 완전히 소진된 경우 또는 아동, 병자, 고령자 및 장애인에 대한 간병 내지 보살핌 의무가 있는 경우 -에게 한정되고 그렇지 않은 경우에는 구직노력, 취업의사, 직업훈련, 공공근로, 노동시장 적응 사업 등에 참여 등을 전제로 급여를 지급하며, 이는 공공부조의 장기적 의존성을 방지하기 위한 것이다. 또한 공공부조는 국가가 정하는 최저수준에 미달하는 소득 이하의 생활을 한다는 사실을 증명해야 주어지기 때문에 소득 및 자산조사가 반드시 선행되어야 수급자격이 결정된다. 이 때 소득 및 자산조사의 단위는 가구로 이루어지는 것이 일반적이며 국가별로 개인 재산을 우선적으로 모두 소진한 이후에만 공공부조를 지급하는 경우가 있는가 하면 청구자의 일정 수준 이하의 저축을 소득으로 고려하지 않는 경우도 있다.

<표 V-7> 공공부조 제도적 틀 비교

국가	법적 근거	목적	적용원칙	적용대상
벨기에	최소 생존 보장 법 (1974)	소득이 충분치 않고 자신의 노력으로 생계 보장이 어려운 자의 최저생활보장	차등급여	기혼 또는 개인
덴마크	사회원조법 (1974)	단기 또는 장기적으로 자신과 가족의 생계를 해결할 수 없을 경우 부조 제공	차등급여	개인, 기혼자, 아동의 독자적 청구권
독일	사회부조법 (1961)	자존의 능력이 없거나 타인의 도움을 받아서도 인간다운 생활을 할 가능성이 없는 자의 생계지원	차등급여	개인, 또는 가구의 개별 구성원
그리스	보편적인 공공부조제도 존재하지 않고 개별 집단에 대한 지원제	도만 있음		
스페인	통일적 법 없음	기초적 생활비 보조를 위한 현금급여	차등급여	개인, 또는 가구의 개별 구성원
프랑스	1988년 법	모든 개인에게 최소한의 필요 충족을 위한 급여 보장 및 빈곤층의 사회 및 직업적 통합	차등급여	
아이랜드	보충 복지수당법 (1975)	소득이 없거나 적은 자를 위한 공공부조. 그외 긴급 및 특수한 필요에 대한 추가적 정액급여	차등급여	개인, 추가금은 성인 및 미성년 부양자에게 지급가능
이태리	지방정부의 재량권. 공공부조 제조직법에 근거	비취업자, 소득이 일정 수준(최저생계비)에 미달하는 자에 대한 공적 재원의 이전	차등급여	경제적 수단의 부재로 곤궁한 모든 시민
룩셈부르크	최저 소득보장법 (1986)	인간다운 생활의 보장 및 빈곤으로 부터의 보호	차등급여	보편적 권리
네덜란드	사회부조법 (1996)	자신과 가족의 필요한 생활비를 확보/제공할 수 없는 자, 또는 그런 위험에 처한 자에 대한 재정적 지원. 자활지원이 목적	차등급여	개인 및 가구(사실혼 관계도 인정)
오스트리아	사회부조법, 지방정부마다 차이 있음	공동체의 도움이 필요한 자에게 인간다운 생활 보장	차등급여	
포르투갈	최저 생활 보장 법 (1996)	사회통합을 위한 급여. 생활 필수품에 대한 지원의 보장하면서 사회 및 직업 적응을 촉진	차등급여	18세 이상인 자
핀란드	사회부조법 (1982)	단기 또는 장기적으로 필수적인 생계비를 충족하지 못하는 개인 또는 가족에 대한 지원	차등급여	개인. 가구 상황 고려
스웨덴	사회부조법 (1982)	독자적으로 생계비를 해결할 수 없는 자, 상병급여 내지 실업급여 등의 보장을 적용받지 못하는 자에 대한 지원	차등급여	개인 또는 가구
영국	소득지원법 (1987)	전일제 노동을 하지 못하는 자로서 구직등록을 하지 않아도 되고 총소득이 일정 수준 이하인 자에 대한 소득지원 (신청자는 16시간 이상, 배우자는 24 시간 이상)	차등급여	개인, 가구의 배우자 또는 아동

출처 : Missoc

<표 V-8> 공공부조 적용의 일반적 조건

(출처) Missoc

국가	일반적 조건							
	지급기간	국적	주거지	연령	취업의사	타법에 근거한 급여와의 관계	기타 조건	
벨기에	무기한	벨기에인 유럽공동체가 시민	벨기에 거주자	일반적으로 18세 이상. 기혼의 미성년자로서 부양자녀가 있거나 임신한 미성년자는 예외규정	구직의사 증명의무. 형평성 및 건강상의 이유에서 관할 예외규정. 기혼자는 양배우자 모두 구직의사 증명의무	벨기에 또는 타국의 사회보장 우선. 최저생계보장은 사적 관리	수급자는 부양의무 수행을 위한 청구 가능.	
덴마크	무기한	국제고려 안함	덴마크 거주자	연령제한 없음. 실제로는 부모의 부양의무 고려해 18세 미만 미성년자에 대한 원 드름.	자활의무. 양 배우자 모두 노동시장 접근 가능성 지 않을 경우	배우자 및 18세 미만 자녀에 대한 부양의무가 우선적으로	빈곤. 생활조건의 급격한 변동	
독일	무기한	독일인, EU 속국 시민, 그의 국인, 피난민	독일 거주자. 외 국 등 특별한 경우	연령제한 없음. 아동의 독자적 청구권	노동능력 있는자는 능력 상응 노동의사 있어야 함	타 사회보장급여 및 부양의무가 부채하는 경우. 양육후가비 연방보장법에 기초연금은 제외	소득 및 재산을 우선적으로 소진	
스페인	12개월 (연장 가능)	보편적 조건 없음	해당지역에 일정 기간 거주 (3-5년)	원칙적으로 25-65세. 25세 이하의 아동 또는 장애인 부양의무가 있는 경우	노동가능성	여타 공적 사회보장 급여에 우선. 누적이 용 없음	신청요건 충족. 개별적 적용 프로그램 참여	
프랑스	3개월 (3-12개월 연장)	프랑스인 및 국외 거주 외국인	프랑스 거주자. 외국에 단거거주 반복되고 기간이 1년에 3개월 초과시 청구권소멸	25세 이상. 25세 이하의 1명 이상 부양자녀가 있거나 임신한 경우	노동시장정책 프로그램에 참여할 의무. 적응계약 체결	타 사회보장급여 및 부양의무자의 생계비 지급이 우선.	없음	
아이랜드	무기한	아이랜드인, 피난민 및 부국적자, 그의 법적 거주자	아이랜드 거주자	18세 이상	노동능력 있는 자는 취업의사 보이고 구직등록해야 함	타 사회보장급여 우선. 간에 보충급여로 지급 가능	정규직 노동자. 학생, 단체교섭 중인 자에게 지급안함.	
이탈리아	무기한	이탈리아인 및 국외의 국인, 피난민	해당지역 거주자	연령제한 없음.	수급자는 생활조건 개선 을 위한 사업에 참여할 의무. 지방자치단체에서 직업훈련 제공	최저생계보장에 사회보장 급여 연동 되지 않음	없음	
룩셈부르크	무기한	국제제한 없음	지난 20년 중 10년 이상 룩셈부르크 거주자	30세 이상. 취업불능자 및 아동 및 장애인에 대한 양의무 있는 경우는 예외	구직의사. 지방노동관서가 일자리 수 파악. 병자, 고령자 및 아동 및 장애인에 대한 부양의무자는 예외	타 사회보장급여 및 부양의무자의 생계비 지급이 소진된 이후	노동시장 진입을 위한 프로그램 참여. 연료에서 예외 조항 적용	
네덜란드	무기한	네덜란드인, 피난민 및 부국적자, EU 시민, 그의 합법적 국내 거주자	국내 합법적 거주자. 특수한 경우 외국 거주 네덜란드인.	18세 이상. 부모와 거주를 달리하는 18세 이하의 예외	노동가능연령이면 지방노동관서에 구직등록	타 사회보장 급여에 대한 보장 급여. 최후의 급여수단	없음	
오스트리아	무기한	통일된 규정 없음, 주별 차이	특별한 경우를 제외하고 오스트리아 거주자	연령제한 없음	노동능력 있는자는 능력 상응 노동의사 있어야 함	타 사회보장급여 및 부양의무자의 생계비 지급이 소진된 이후	개인 재산을 우선적으로 소진	
포르투갈	12개월 자동 연장	국제제한 없음	국내 합법적 거주자	18세 이상. 18세 미만은 독립했거나, 미성년 부양자녀가 있는 경우	구직의사. 직업훈련 및 그의 노동시장 적응사업에 참여	조건 없음	개인및가족 소득이 법적최저생계기준에 미달경우, 타 급여를 우선청구하고 경제적상황에 대한 법적요건에 따른 증명	
핀란드	무기한	국제제한 없음	국내 거주자	연령제한 없음. 실제적으로 18세 미만은 부모의 부양의무로 인해 개별적 공공부조 받지 않음	자조의무	보충 급여로서 최후의 수단	없음	
스웨덴	무기한	국제제한 없음	국내 합법적 거주자	연령제한 없음. 부양의무가 있는 한 가족 전체에 지급	자조의무 우선. 노동능력 있는 자의 취업의사 및 구직의무	배우자 및 자녀에 대한 부양의무가 우선적.	개인 재산을 우선적으로 소진	
영국	무기한	영국인, 유럽공동체 국 시민, 그의 쌍무계약이 있는 국가 시민	국내 거주자	실질적 거주	18세 이상. 특수한 경우 16-17세	96년 10월 이후 소득지원 제 지급조건 없어짐.	없음	신청자 또는 배우자의 재산이 8천 파운드 이하. 요양 시설에 거주하는 자는 16천 파운드 이하

6. 기초생계보장 수준의 결정방식 및 급여수준

공공부조의 선정기준이 되는 최저생계비 결정방식은 국가별로 차이가 있다. 벨기에 는 노령 최저소득보장제의 선정기준을 연장하여 사용하는데 반해 룩셈부르크는 최저 임금 및 최저연금을 고려하여 최저생계비가 정치적으로 결정된다. 독일은 최저생계비 결정에 필요(Bedarf) 개념을 사용하며, 소득수준에 따른 가구지출 조사를 내용으로 하는 최저생계비 계측조사를 통해 선정 및 급여수준을 결정한다. 프랑스, 아일랜드, 핀란드, 영국, 스웨덴에서는 중앙정부가 공공부조 적용수준을 결정하고, 스페인의 경우 전국적 기준이 없이 지역별로 최저수준이 결정된다. 다른 사회보장제도와 연계하여 지급 수준이 결정되는 경우는 덴마크, 룩셈부르크, 벨기에, 네덜란드, 포르투갈으로 국가에 따라 최저임금, 실업급여, 기초연금 등의 일정 급여수준을 기준으로 삼아 최저생계비를 결정한다. 벨기에, 덴마크, 독일, 프랑스, 룩셈부르크, 포르투갈, 핀란드, 영국에서는 중앙정부에서 급여 수준이 결정되는 반면, 스페인, 이태리, 오스트리아에서는 지방정부가 자율적으로 급여수준을 정하고, 아일랜드, 네덜란드, 스웨덴에서는 전국기준과 지방 기준을 조합하여 결정된다. 실제 급여가 지역별로 차등화되어 있는 경우는 독일, 스페인, 이태리, 오스트리아, 핀란드, 스웨덴으로 이러한 차이는 지역별 생활비 차이 또는 지방정부의 재량권 행사에 의한 것이다.

공공부조의 급여대상자는 자산조사 (특히 소득조사)를 통해 결정된다. 이 때 기준이 되는 소득단위로는 대부분 신청인의 가구개념이 적용된다. 이 때 가구의 범위는 핵가족을 기준으로 하는 경우가 대부분이지만 입양된 자녀, 사실혼 관계의 배우자, 후견관계에 있는 자녀, 소득을 공유하는 실질적 생활공동체 등을 각각 고려하여 소득조사를 하는 국가별 차이가 존재한다. 소득조사의 해당 가구원의 범위가 넓은 것은 가족의 부양관계를 강조하기 때문이며 이러한 기준이 급여 대상자와 일치하는지 여부가 공공부조의 관대성의 척도로 될 수 있다.

소득조사의 관대성 또는 엄격성의 정도는 소득인정범위가 어떻게 구성되는가, 즉 해당 가구의 소득 중 특정 형태의 소득이 소득조사에서 포함·또는 제외되는가에 따라

판단될 수 있다. 엄격한 소득조사가 제도의 구성요건인 경우 발생하는 모든 소득(일회적 소득, 소액의 증여금, 각종 수당 등)을 가구의 소득에 포함하여 소득조사를 하는 반면 관대한 소득조사의 경우는 양육휴가비, 학자금에 대한 지원, 아동 및 출산수당 등 목적성 급여 등과 일정 수준 이하의 재산을 소득조사 대상에서 제외시킨다.

구체적으로 몇 나라의 예를 들자면 벨기에는 소득 원천과 상관없이 모든 소득을 소득조사에 고려한다. 단, 성년 및 미성년 자녀를 위한 가족수당, 국왕이 정한 수준의 주거수요를 유지하기 위해 필요한 소득분, 학자금 지원금, (이혼시) 자녀부양의무로 인한 생계비 지급분, 연금 중 일정 부분, 지역별 노동시장 프로그램 참여를 통해 얻은 소득은 소득조사 대상에서 제외된다. 독일은 특정 목적을 위한 수당 등을 모두 소득으로 고려하지만 양육휴가비와 연방보장법에 의한 기초연금은 소득조사 대상에서 제외시키고 있다. 프랑스는 가족수당을 포함한 모든 종류의 소득을 소득조사의 대상으로 삼지만 취업소득, 동산 및 부동산에서 발생하는 소득, 특수한 필요에 대한 사회보장급여는 제외시키고 있다. 아이랜드는 현금형태의 모든 소득, 타 사회보장급여에 의한 이전소득, 재산을 소득조사시 고려하지만 가족수당만은 고려대상에서 제외시키고 있다. 포르투갈은 출처 및 종류를 불문하고 총 가구소득을 고려대상으로 삼는데, 주거급여, 가족수당 및 장학금, 취업소득의 20%까지는 소득조사 대상에서 제외시키고 있다. 네덜란드와 영국은 개인 및 가구별로 일정 수준 고려대상에서 제외되는 재산수준을 정하여 사용하고 있다.

<표 V-9> 최저생계비 결정 및 적용

(출처) Missoc

국가	최저수준 결정근거	급여수준 결정	지역별 차등화	소득조사 가구단위	소득인정범위
벨기에	평균소득, 가구지출, 최저임금에 대한 고려없이 노령 최저소득보장제에 의거하여 최저급여 수준 결정	전국 기준	없음	* 부부 * 미성년 부양자녀와 동거하는 자 * 다가구원 세대에 거주하는 자 * 단신가구주	소득 발생지와 상관없이 모든 소득 고려. 예외 : 상년 및 미성년 자녀를 위한 가족수당, 국황이 정한 자가 주거수요, 지역 공공부조, 본인 또는 자녀의 학자금 지원, 미성년 미혼자녀에 대한 부양의무에 의한 생계비 지원, 연금의 일부, 지역 고용정책 참여에서 획득한 지원금
덴마크	실업급여 최고지급액 기준, 부양자녀 있는 경우 이 기준액의 80%, 없으면 60%, 25세 미만은 별도 지급율	전국 기준	없음	* 신청인과 배우자 * 미혼 동거자는 개인별 급여	원칙적으로 모든 소득 고려
독일	필요에 근거한 지급, 소득수준에 따른 가구지출 수준 조사에 의거하여 해결, 주거, 난방 및 인화적 급여 별도, 특수한 필요에 대한 추가적 급여	연방 정부 가 결정	지방정부 별로 지급수준 차이, 97년 7월 이후, 정부 별로 514-540 DM	* 수급자와 동거 배우자 * 미성년 미혼자녀의 경우 부모의 소득 및 자산 고려, * 사실혼 관계 존중하지 않음	아동수당과 같은 모든 소득을 고려. (예외는 일반적 조건 볼 것)
스페인	지역별 차이	자치 구역에서 결정	지급수준 차이 ESP 30,000-38,000, 가족 부가 급여 및 지급 전제조건 차이	가족단위, 혼인 또는 유사한 관계로 인한 다가구원 가구, 일양, 2-4촌의 친족, 2촌 이내의 혼인으로 인한 인척관계.	가족의 모든 소득 고려
프랑스	정부법령으로 결정	전국 기준	없음	수급자 및 그와 동거하는 자 (사실혼 포함한 배우자 및 25세 이하의 부양의무 자녀)	가족수당을 포함한 모든 종류의 소득 고려, 취업소득, 중산 및 부동산에서 발생하는 소득, 특수한 필요에 대한 사회보장급여는 제외. 일별 적용소득기준선 : 개인 : FRF 2,429.42 / 가구 : FRF 3,604.48
아일랜드	정부에서 결정	전국 기준	없음	가구단위 : 신청자 및 부양가족	현금형태의 모든 소득, 타 사회보장급여 고려, 재산고려, 가족수당 제외
이탈리아	지역별 차이	지방정부에서 결정	지역별 차이 극심, 1인 기준 ITL 450,000-520,000 사이, Aosta-Tal은 예외적으로 월세거주자는 720,000 ITL, 자가 거주자는 432,000 ITL	민법상의 가족, 주거를 같이 하며 소득을 공유하는 자	주거를 제외한 모든 소득
룩셈부르크	최저사회임금 및 최저연금을 고려하여 정지적으로 결정됨, 최저생계비가 생활비 연동됨	전국 기준	없음	주거를 같이 하고 생계를 공유하는 실질적 생활공동체의 구성원	총 명목소득, 재산 및 소득대체 및 보충급여, 아동수당 및 출산수당 제외
네덜란드	1874년 지원법에 의거하여 결정됨, 월별 표준지급율은 실질 최저지급과 연계되어 결정됨	전국 기준	없음	신청인과 배우자	종류와 출처를 막론한 모든 소득, 가족 단위로는 NLG 19,400, 개인은 NLG 9,700 까지 재산은 고려하지 않음, 자가소유자는 부가적 지원
오스트리아	식료품, 피복, 난방, 전기, 가구 집기 그외 개인적 필요에 부가 구분별 기준, 주거 등은 부가 급여기준	주 정부에서 결정	지역별 차이, 1인 기준 월 ATS 4,769-6,290	수급자 및 동 가구에 주거하는 부양가족	원칙적으로 모든 소득 고려, 민간 복지지원금, 간병관련 급여 및 학자금 지원은 예외
포르투갈	급여 총액이 기초사회연금의 5% 미만일 때 사회연금 지급을 적용	기초사회연금이 별정에 연금에 포함됨	없음	가족구성원 인정범위 : * 법적 및 사실혼 관계의 배우자 * 미성년친족, * 입양된 미성년자 * 후견 중인 미성년자 * 법적으로 후견대상 및 양육권 예외적 인정범위 : * 수급자의 부모, * 입양자녀 * 조건부입양자녀, * 후견자녀 등	출처 및 종류를 막론한 총 가구소득, 주거급여, 가족수당 및 장학금, 취업소득의 20% 제외
핀란드	법령으로 결정	전국 기준	지역의 생활비를 고려하여 두 가지 범주 적용	신청자 및 그의 가족	모든 취업소득, 신청자 및 그의 가족의 재산
스웨덴	급여 중 일부에 대해서는 중앙정부와 의회가 지급율 결정, 부는 지방자치단체에서 결정	전국 및 지역 조화	지역별 차등화	기혼자 (사실혼 인정) 및 미혼자	종류 및 출처와 상관없이 모든 소득
영국	중앙정부에서 결정	전국 기준	없음	수급자격자와 그 가족 (배우자 및 주거를 같이하는 16-19세 이하의 자녀)	거의 모든 소득 고려, 대부분 사회보장급여, 연금 등 고려, 주거급여, 지방자치단체 세금보조금 및 장애인 수당은 제외 재산이 GBP 3,000 (간병시설 거주자는 GBP 10,000 이상인 경우 급여 중 GBP 250 씩 감액

실업자 및 저소득층의 소득보전을 위한 급여수준은 정책적 빈곤선에 의해 결정된다. 바꾸어 말하면 일정한 소득 수준을 기준으로 그 이하의 소득을 가진 개인 또는 가구에 임금 내지 소득의 대체 급여를 실시하게 되는 것이다. 빈곤은 일반적으로 결핍 또는 불평등과 관련된 관계적 개념이다. 정책의 영역에서 이는 일정 기준과의 관련성 속에서 빈곤인구 내지 집단이 규명됨을 의미한다. 이 때 결핍은 절대적 빈곤, 불평등은 상대적 빈곤의 기준으로 적용되며(권순원, 1998, 36), 정책적 빈곤선은 크게 절대적 빈곤선과 상대적 빈곤선으로 나누어 볼 수 있다. 절대적 빈곤선은 “총수입이 육체적 효율성의 유지에만 필요한 최저수준을 획득하기에도 불충분한 가구”를 추려내는 고전적인 기준으로 부스와 라운트리가 19세기말에 요크지방의 빈곤조사에서 처음으로 사용한 것에서 비롯하여 “최저한의 생활 수준을 영위할 능력이 없는 상태”, “생활 상의 필요가 충분히 충족되지 않은 상태”, “박탈의 문제” 등을 절대적 빈곤으로 정의하면서 일정 수준이하의 소득 내지 소비를 정책적 빈곤선으로 삼게된다. 이러한 1차적 빈곤 집단을 규명하기 위해서 추정되는 최저생계비는 어른과 아이가 생존을 유지하기 위해 필요한 평균적 영양 필요량을 추정하고 이를 식품량 및 화폐가치로 재구성하는 것을 주된 내용으로 하며, 그 외에 최소한도로 필요한 의복, 연료 및 기타 생활용품 등을 고려하여 결정된다. 라운트리식 빈곤선 추정방식은 식료품비 이외의 최저생계비를 인위적으로 하향추계하게 되고 연령별 가구구성별 필요영양량 추정이 어렵다는 문제점에도 불구하고 절대적 빈곤선 설정 방식으로 이용되어 왔다. 한국에서 사용하는 기존 생활보호법의 최저생계비도 위와 같은 개념에 근거하고 있다고 볼 수 있다. (박순일, 1994, 59; 권순원, 1998, 36-7)

이러한 절대적 빈곤선의 문제점은 전후 자본주의 황금기에 나타난 괄목할만한 경제성장의 성과를 공유하지 못하는 상대적 빈곤인구에 대한 가늠이 어렵게 한다는 것이다. 또한 기초적 재생산을 위해 필요한 식품이나 생필품의 내용이 지속적으로 변화하기 때문에 market basket을 어떻게 구성하느냐에 대한 논란이 끊임없이 일어난다는 점이다. 아울러 최저생계를 위해 필요한 소득수준의 시간적, 공간적 차이를 신속적으로 반영하기 어렵다는 단점이 있다. 아울러 연령, 노동능력, 가구구성에 따라 다른 최저생계를 위한 욕구를 반영하지 못하는 전국적 수준의 단일한 최저생계비를 정책적

빈곤선으로 사용하게 된다는 맹점을 안고 있다. 결국 최소한 생계유지가 불가능한 상태를 빈곤으로 정의한다고 해도 개개인의 필수적 요구를 정의한다는 것은 불가피하게 상대적이고 주관적인 척도가 개입될 수밖에 없기 때문이다.

상대적 빈곤선은 빈곤이 사회의 전반적 경제 및 문화상황에 근거하여 객관적 또는 주관적 박탈로 이루어지는 현상이라고 가정하면서 설정되게 된다. 타운센드의 추정방식에 의하면 객관적 박탈은 연료, 가전제품, 휴가 중 여행 등을 포함하여 지표가 구성되고 주관적 박탈은 가족 내, 지역, 과거에 비해 또는 총체적인 박탈감 내지 빈곤감에 대한 주관적 평가를 지표구성의 기준으로 삼게된다. 이 방식에 의하면 각 가구유형별로 평균소득의 50% 이하는 절대적 빈곤층으로, 그리고 가구유형별 평균소득의 80% 이하는 상대적 빈곤층으로 규정된다.(박순일, 1994, 63) 그러나 일반적으로는 중위소득의 50%(OECD) 또는 평균소득의 50%(EU)를 상대적 빈곤선으로 설정하고 이 기준에 미달하는 가구 또는 개인을 정책적 개입의 대상으로 삼고 있다. (아래에서는 상대적 빈곤개념을 적용했을 때 나타나는 빈곤구조의 문제에 대해 살펴보겠다.)

<표 V-10> 주요국가 및 기구의 상대빈곤선 기준

기관 및 국가	상대빈곤선 기준
OECD	중위 가구소득의 50%
world bank	개도국은 평균 가구 소득의 1/3 선진국은 평균 가구 소득의 1/2
Fuchs	중위 가구 소득의 50%
Townsend	빈곤층은 평균 가구 소득의 80% 이하 극빈층은 50% 이하
Rainwater	가구당 평균소득의 46~58%
일본 정부	근로자 가구 소비지출의 68%

출처 : 조홍식 (1999)에서 수정

7. 소득보전 프로그램과 빈곤축소효과

각국의 공공부조 수급자 수만이 그 국가의 빈곤규모를 보여주는 것은 아니다. 국가별로 생계유지를 위한 최저수준에 대한 기준은 앞서도 살펴본 바와 같이 정책적 고려에 의해 조정된다. 나라마다 정책적 빈곤선이 다르기 때문에 공공부조 수급자 규모로 집계된 해당 국가의 빈곤율은 국가별 비교의 지표로 삼을 수 없을 뿐 아니라 선진국에서는 이미 오랜 기간 동안 상대적 빈곤을 빈곤의 척도로 삼아 상대적 빈곤층에 대한 복지정책을 시행하고 있다. 표V-10은 소득보전 프로그램이 적용되기 이전의 소득을 기준으로 중위소득의 20%에서 70% 미만의 소득수준에 있는 인구를 국가별로 추계한 것이다. 이들은 아래와 같이 세 개의 국가군으로 분류될 수 있다.

<표 V-11> 저소득가구의 비중 (누적치)

	중위소득에 대비한 비중 (%)					
	20	30	40	50	60	70
호주 (85/86)	1.9	3.4	5.9	12.9	21.0	29.1
오스트리아 (87)	0.2	0.8	2.6	6.7	12.2	19.6
벨기에 (85)	0.5	1.0	1.9	4.4	10.7	26.3
캐나다 (87)	1.5	2.9	7.5	12.1	18.1	23.3
프랑스 (84)	1.0	2.2	3.9	7.1	13.2	20.9
독일 (84/85)	0.4	1.0	2.7	6.4	12.4	20.8
아이랜드 (87)	1.9	3.0	4.4	12.3	20.1	27.8
이태리 (86)	0.7	2.7	5.6	11.0	18.0	27.6
룩셈부르크 (85)	0.2	0.7	1.7	5.1	10.8	21.1
네덜란드 (87)	0.7	0.9	1.9	3.9	8.3	16.3
스웨덴 (87)	1.4	2.6	4.2	6.8	11.8	19.4
영국 (86)	1.5	2.3	3.9	8.7	17.3	26.5
미국 (86)	2.9	7.3	12.8	18.4	24.1	30.3
평균	1.1	2.4	4.5	8.9	15.2	23.7

출처 : Michael Förster, 1994

(a) 모든 저소득선에서 평균 이상의 빈곤율을 보이는 국가 : 호주, 캐나다, 아이랜드, 이태리, 미국. 특히 미국은 중위소득의 20% 수준에서부터 지속적으로 평균 이상의 빈

곤율(poverty rate)을 보여주고 있다.

(b) 모든 저소득선에서 빈곤율이 낮은 국가 : 오스트리아, 벨기에, 독일, 룩셈부르크, 네덜란드. 이 중 룩셈부르크와 오스트리아에서는 중위소득의 20% 및 30%선 이하의 빈곤율이 매우 낮고, 벨기에와 네덜란드에서는 모든 저소득선에서 빈곤율이 평균보다 낮게 나타난다.

(c) 빈곤율이 평균 수준이고 빈곤선에 따라 약간의 편차를 보이는 국가 : 프랑스, 아일랜드, 이태리, 스웨덴 및 영국의 빈곤율은 평균에 근접하지만, 적용되는 저소득선에 따라 약간의 편차를 보이고 있다. 중위소득의 50~70%선 미만의 빈곤율의 경우 프랑스와 스웨덴에서는 평균이하인 반면, 같은 빈곤선에 집계되는 인구비중이 이태리, 아일랜드는 (a) 그룹의 국가와 유사하게 높은 수준이다.

국가군 별로 빈곤율(poverty rate)이 차이가 나는 것은 고용 및 시장구조의 특성에 따라 부의 분배가 상대적으로 고르게 되어 있는 경우와 그렇지 못한 나라 사이의 차이로서 특히 OECD 평균보다 높은 빈곤율을 보이는 (a)군의 국가는 적극적 노동시장 정책을 통한 고용안정과 창출보다는 고용관계를 시장의 자율에 맡기는 경향이 강한 잔여주의적 복지정책이 지배적인 국가들이다. 이러한 나라에서 빈곤율이 높은 이유는 시장소득을 통해 생활안정을 꾀할 수 있는 집단과 그렇지 않은 집단 사이의 편차가 심하고, 고용관계도 안정적이고 높은 소득이 보장되는 일자리와 단속적인 저임금 직종이 공존하면서 후자에 대한 사회적 보호장치가 미흡하기 때문이다. 전반적으로 3원화된 안전망이 존재하는 국가의 빈곤율이 2원화된 소득보전 프로그램을 사용하는 국가보다 낮게 나타났다.

소득격차와 노동시장 주변집단의 양산으로 인한 높은 빈곤율은 조세나 소득이전 프로그램 적용을 통해 수정될 수 있다. 그러나 이러한 빈곤축소효과는 실업자 및 빈곤층의 소득보전 프로그램의 구성에 따라 차이가 있다. 일반적으로 소득이전 및 조세감면 등의 제도가 적용된 이후 가처분 소득의 빈곤율은 앞의 <표 V-12>에서 보다 낮게

나타난다. 그러나 이러한 제도들이 어느 정도 빈곤축소효과를 갖는지는 국가별로 큰 차이가 있다.

<표 V-12>는 상대적 빈곤을 나타내는 센지수²⁷⁾가 조세나 소득이전 프로그램으로 인한 소득 보전 이후 변화하는 국가간 차이를 나타낸다. 일반적으로 선진국 사회정책이 선호하는 빈곤선은 중위소득의 50%를 기준으로 그 이하의 소득을 가진 가구를 소득보전 프로그램의 대상으로 삼는 것이다. 빈곤정책의 적용대상을 엄격하게 선정하는 영미권에서는 중위소득의 40-50% 미만에 해당하는 가구에 소득보전 프로그램을 적용하고, 유럽공동체의 사회정책 적용기준은 평균소득 50% 미만을 빈곤인구로 간주하고 있다. 빈곤선을 중위소득의 40~60%로 적용할 때 조세 및 소득이전 프로그램의 적용 이전과 이후의 빈곤율 및 빈곤지수의 축소효과가 네 개의 국가별 유형으로 구분됨을 알 수 있다.

(a) 빈곤인구의 비중이 평균이상이고 조세나 사회이전소득을 통해서도 빈곤축소효과가 상대적으로 작은 나라 : 호주, 미국에서는 빈곤율이 세 가지 빈곤선을 적용했을 때 모두 높고 조세나 소득이전 프로그램이 적용된 이후에도 빈곤인구의 비중이 평균이상으로 나타나 소득보전 프로그램의 빈곤율 축소효과가 상대적으로 낮음을 알 수 있다. 캐나다의 경우 조세와 사회이전을 고려하지 않을 경우의 빈곤율은 평균 이하인 반면 적용 이후의 빈곤율이 평균을 상회하여 소득보전 프로그램이 광범위하게 적용되기는 하지만 지급수준이 낮아 빈곤축소효과는 적음을 알 수 있다.

(b) 시장소득에 의한 빈곤인구의 비중은 평균 이상이지만 조세제도나 사회이전소득

27) 센지수(sen index)는 각국의 저소득 인구규모를 (1) 정의된 저소득 기준 이하의 소득을 가진 인구 또는 가족 = 저소득률 (low income rate) (2) 저소득 집중도 (average low income gap) (3) 저소득 집단 사이의 소득 분포 정도 (gini coefficient)를 결합하여 구성된 상대적 빈곤 측정의 지표 중 하나이다. 특히 빈곤의 발생도 뿐만 아니라, 저소득의 분포도, 저소득의 집중도를 모두 포함하여 마련된 빈곤에 대한 척도이기 때문에 이를 통해 각국의 빈곤 특성을 파악하는 데에 도움이 된다. (OECD, 1994, 21쪽 이하)

을 통해 빈곤축소효과가 큰 나라 : 영국, 아이랜드는 조세 및 사회이전을 고려하기 이전의 빈곤율이 평균 이상으로 높은 반면, 조세제도 및 사회이전소득 적용 이후의 빈곤율은 평균 정도 혹은 그 이하로 축소되는 것으로 나타났다. 이는 (a)군과 (b)군 국가의 실업자 및 저소득층 소득보전 프로그램의 제도적 구성은 유사하지만, 실질적 지급 수준 및 수급자격부여 등에 있어서 차이가 존재하여 (b)군 국가에서만 빈곤축소효과가 크기 때문이다.

(c) 시장소득을 중심으로 본 빈곤율이 평균 수준이면서 조세나 사회이전소득에 의해 빈곤축소효과가 큰 국가 : 네덜란드와 스웨덴의 경우 세 가지 빈곤선 기준으로 전 가구의 시장소득 기준으로 볼 때 평균 정도의 빈곤율을 보이고, 가구 형태별로는 네덜란드에서 편부모가구의 빈곤율이 평균 이상이었다. 조세 및 소득이전 프로그램 적용 이후의 빈곤율은 모든 빈곤선, 가구형태에서 현격하게 낮아지므로 소득보장 프로그램의 빈곤축소 및 재분배 효과가 큼을 알 수 있다.

(d) 시장소득을 기준으로 본 빈곤율이 평균 이하이면서 소득보전 프로그램에 의한 빈곤 축소효과도 높은 국가 : 프랑스, 벨기에, 독일은 시장소득을 기준으로 본 빈곤율이 낮은 국가이면서도 조세제도나 이전소득에 의한 빈곤축소효과가 커서 빈곤인구의 비중이 매우 적은 나라로 분류될 수 있다. (c)군과 (d)군의 국가들은 모두 실업급여-실업부조-공공부조의 3층 안전망을 갖춘 경우로서 빈곤의 다양한 원인에 대한 차별화된 수정 도구들이 마련되어 있고 그에 의한 빈곤 축소효과가 특정 집단에만 한정되지 않는다는 특성이 있다(엄규숙 외, 1999).

<표 V-12> 조세 또는 소득이전 프로그램을 통한 빈곤축소효과

국가/해당연 도	중위소득의 () % 미만	조세 및 사회이전을 고려하지 않을 경우			조세 및 소득이전 이후			센지수 축소효과 (5)		
		모든 가구	3자녀 이상 가구	편부모 가구	모든 가구	3자녀 이상 가구	편부모 가구	모든 가구	3자녀 이상 가구	편부모 가구
호주 85/86	< 40%	12.0	13.9	51.7	4.4	7.2	15.7	63.5	48.2	69.6
	< 50%	13.3	16.0	53.6	6.9	11.3	24.7	47.9	29.2	53.9
	< 60%	14.7	18.3	55.4	9.9	16.6	32.1	32.9	9.5	42.0
캐나다 87	< 40%	10.1	13.4	40.0	4.6	4.6	13.4	54.8	65.9	66.5
	< 50%	12.0	16.6	43.6	7.1	8.5	21.0	41.4	49.0	51.9
	< 60%	14.3	19.7	47.6	10.0	13.3	28.4	30.1	32.5	40.3
미국 86	< 40%	11.1	20.7	39.2	7.1	13.1	21.9	35.6	36.8	44.2
	< 50%	13.0	24.0	42.9	10.0	19.1	29.9	22.8	20.6	30.3
	< 60%	15.1	27.5	46.8	13.2	24.4	36.5	12.3	11.2	22.0
영국 86	< 40%	17.2	26.4	59.2	3.1	4.4	4.5	82.0	83.2	92.4
	< 50%	18.4	28.4	61.2	5.1	8.5	9.0	72.1	70.0	85.3
	< 60%	19.6	30.8	63.5	8.0	14.1	16.7	59.0	54.4	73.7
아이랜드 87	< 40%	18.3	21.9	37.8	3.3	3.1	8.2	82.1	85.7	78.3
	< 50%	19.8	23.8	38.1	5.9	6.7	13.8	70.0	71.7	63.7
	< 60%	21.6	26.2	40.4	9.1	11.1	19.2	57.9	57.7	52.4
프랑스 84	< 40%	8.1	17.4	23.5	2.7	1.7	5.3	66.3	90.5	77.6
	< 50%	10.8	24.1	27.8	4.3	3.5	8.5	60.7	85.6	69.6
	< 60%	14.0	31.0	34.2	6.5	7.0	13.4	53.7	77.5	60.8
네덜란드 87	< 40%	11.1	8.8	47.9	1.2	2.4	4.6	89.2	73.0	90.4
	< 50%	11.7	9.9	44.5	2.0	4.1	6.6	82.8	58.6	85.2
	< 60%	12.1	15.7	47.4	3.6	8.5	10.9	70.2	46.2	76.9
스웨덴 87	< 40%	11.2	8.8	29.3	3.4	0.7	1.0	70.1	92.5	96.6
	< 50%	13.3	11.3	28.2	5.3	1.2	2.0	60.2	89.2	92.9
	< 60%	15.5	13.9	33.1	7.9	2.2	4.0	49.0	84.1	87.8
벨기에 85	< 40%	7.8	7.1	23.3	1.2	1.0	5.1	85.2	86.0	78.2
	< 50%	8.7	11.7	27.2	2.1	2.3	8.0	76.4	80.6	70.5
	< 60%	10.3	18.0	31.0	3.7	5.2	12.7	64.4	71.3	58.9
독일 84/85	< 40%	8.9	8.0	33.9	1.3	2.1	6.9	85.3	73.3	79.7
	< 50%	9.8	9.6	37.1	2.8	4.3	12.8	71.0	55.1	65.5
	< 60%	10.9	13.0	39.0	5.0	8.0	19.3	53.9	39.0	50.6
평균	< 40%	11.6	14.6	38.6	3.2	4.0	8.6	72.2	72.5	77.6
	< 50%	13.1	17.5	40.4	5.2	6.9	13.6	60.6	60.4	66.3
	< 60%	14.8	21.4	43.8	7.7	11.0	19.3	48.1	48.5	55.9

출처 : OECD, 1994

8. 빈곤 구조에 따른 빈곤율의 차이와 소득보전프로그램의 효과

빈곤은 평균적 빈곤율에 의해 표현되는 것보다는 훨씬 복잡한 구조를 띠고 있다. 연령이나 가구형태도 빈곤에 영향을 미치는 요소이며 해당 연령이나 가구형태별로 소득보전의 필요성이 상대적으로 높은 집단과 낮은 집단이 있을 수 있기 때문에 집단 특성에 따른 소득보전 프로그램을 구성하여 실업으로 인한 빈곤의 축소뿐만 아니라 노동능력의 유지 및 향상 사이에 정책적 배분이 이루어진다. 일반적으로 선진국에서 연령대별로 실업률이 높은 집단은 25세 미만으로 나타난다. 아래 <표 V-13>에서 9개 선진국의 25세 미만 집단 평균 빈곤율은 25.1%로 다른 연령집단에 비해 2.2배에서 3.6배 가량 높은 것으로 나타났다. 특히 스웨덴의 경우 다른 연령집단 평균 빈곤율 3.4%에 비해 무려 8.6배나 높은 29.3%의 빈곤율을 보이고 있다. 미국의 경우에도 모든 연령집단에서 빈곤율이 높은 가운데 다른 집단에 비해 25세 이상 집단의 빈곤율이 1.5내지 3.2배 가량 높게 나타난다.

<표 V-13> 선진국의 연령대별 빈곤율

국가	25세 미만	25-34세	35-44세	45-54세	55-64세	65세 이상
호 주	20.6	13.6	11.4	7.5	12.9	14.4
캐나다	28.9	13.3	11.1	8.5	11.1	3.3
미 국	35.2	23.4	17.3	11.0	14.0	15.2
영 국	26.4	17.2	15.6	8.4	7.4	8.2
핀란드	18.0	3.2	3.4	3.9	4.3	5.8
독 일	34.6	12.4	9.4	3.9	5.5	5.1
스웨덴	29.3	4.5	3.9	3.1	2.3	3.3
네덜란드	19.5	6.9	5.5	4.2	4.8	2.5
스페인	14.0	10.1	10.7	11.5	10.1	8.3
평 균	25.1	11.6	9.8	6.9	8.0	7.3

* 빈곤율은 중위소득의 40%, 50%, 60% 미만일 경우의 빈곤율의 평균을 계산한 것임.
(Kangas, 1999, 21쪽에서 재구성)

<표 V-14>를 보면 이러한 높은 빈곤율에 비해 소득보전 프로그램이 작동한 이후 빈곤축소효과는 이들 젊은 연령층에게는 평균적으로 낮게 나타난다. 전체적인 빈곤축소율이 51.4%이고 25세 미만 집단의 빈곤축소율은 평균 33.3%, 25-34세 집단은 31.3%, 35-44세 집단은 38.1%이다. 이는 복지국가 유형별 차이에도 불구하고 대부분의 국가에서 상대적으로 젊은 연령층보다는 45세 이상의 중고령층에게 우선적으로 소득보전의 기회가 주어지는 것이 일반적인 현상임을 시사한다. 또한 55세 이상 집단의 경우 조기퇴직 등을 통한 퇴직금제도의 혜택을 받을 수도 있고 또 노령연금이 정착되어 있는 경우 이들은 실업에서 곧장 노령연금수급자로 전환할 수 있다는 점이 고려되어야 한다. 반면 상대적으로 젊은 청장년층은 실업 발생시 소극적으로 소득보전만을 실시할 경우 이들의 실업 장기화 가능성이 커지면서 노동능력 상실뿐 아니라 이에 따라 장기적으로 막대한 사회적 비용 발생이 예상되기 때문에 소득보전보다는 다른 노동시장정책 프로그램을 활용하여 이들의 실업문제에 대처하게 된다.

그러나 이러한 일반적 경향은 복지국가 유형별로 나타나는 빈곤율 축소효과의 차이와 병행되어 고려되어야 한다.

<표 V-14> 소득이전 프로그램 적용으로 인한 연령대별 빈곤축소율

국가	25세 미만	25-34세	35-44세	45-54세	55-64세	65세 이상	평균
호주	29.0	33.9	39.0	48.5	54.3	79.5	47.4
캐나다	30.8	30.1	36.8	42.2	55.7	95.3	48.5
미국	13.4	4.7	8.6	18.6	42.2	76.6	27.4
영국	36.7	9.9	17.1	48.8	79.6	89.6	46.9
핀란드	50.6	79.8	73.7	64.3	89.3	93.6	75.2
독일	28.8	29.5	39.5	50.8	72.6	92.5	52.3
스웨덴	31.1	56.6	75.2	69.4	89.6	96.2	69.7
네덜란드	50.2	20.9	41.6	67.5	86.8	94.9	60.3
스페인	29.4	16.2	11.5	17.4	51.3	82.2	34.7
평균	33.3	31.3	38.1	47.5	69.0	88.9	51.4

비고 : 빈곤축소율은 (pre-transfer poverty rate - post-transfer poverty rate/pre-transfer poverty rate)*100으로 계산됨 (Kangas, 1999, 23쪽에서 재구성)

위와 같은 집단별 빈곤구조의 차이는 가구형태별 빈곤율에서도 나타난다. 일반적으로는 편부모 가구, 다자녀가구 및 단독가구의 순으로 빈곤율이 2인가구나 양부모 2자녀가구보다 높은 것으로 나타난다. 그러나 여기에서도 복지국가별로 일반적인 빈곤율의 추이는 반영되어 <표 V-15>를 보면 미국, 호주, 캐나다에서는 모든 가구형태에서 평균 이상으로 높은 빈곤율이 나타나고 편부모 가구나 다자녀 가구의 빈곤이 특히 심각하다. 독일에서는 전반적으로 낮은 빈곤율 추세에 비해 편부모가구의 빈곤율이 9개국 평균이상으로 높은 것이 특징적이며, 스웨덴과 핀란드에서는 1인가구의 빈곤율이 평균치를 약간 상회하고 평균보다 훨씬 낮은 편부모가구 빈곤율을 보이고 있다.

<표 V-15> 선진국의 가구형태별 빈곤율

국가/가구형태	1인가구	2인가구	편부모가구	양부모 1-2자녀	양부모 3명 이상자녀
호주	13.0	8.3	33.7	8.6	20.4
캐나다	11.1	4.9	35.4	8.7	19.7
미국	16.3	7.0	49.0	10.6	26.1
영국	7.7	5.7	31.6	12.1	27.5
핀란드	10.6	2.7	4.4	2.2	6.5
독일	8.4	3.5	39.8	6.5	17.0
스웨덴	12.6	1.8	4.7	3.1	7.4
네덜란드	5.7	3.0	24.6	4.1	11.0
스페인	6.2	6.7	16.3	6.9	21.7
평균	10.2	4.8	26.6	7.0	17.5

비고 : 빈곤율은 중위소득의 40%, 50%, 60%를 빈곤선으로 적용한 것의 평균치, Kangas, 1999, 24쪽에서 재구성)

소득보전 프로그램 적용 이후 가구형태별 빈곤축소효과는 <표 V-16>로 집약되어 있다. 호주, 캐나다, 미국과 스페인은 거의 모든 빈곤가구유형별로 축소효과가 평균 이하인 국가이다. 독일은 단독가구 및 다자녀가구에 대한 빈곤축소효과가 9개국 평균을 약간 하회하고 편부모가구에 대한 빈곤축소효과도 매우 적은 것을 알 수 있다. 스웨덴과 핀란드는 모든 가구유형에서 높은 빈곤축소율을 보이고 있으며 네덜란드의 경우는 유자녀가구를 제외하면 높은 빈곤축소율을 보이고 있다 (엄규숙 외, 1999).

<표 V-16> 소득이전 프로그램 적용 이후 가구형태별 빈곤축소효과

국가	1인가구	2인가구	편부모가구	양부모 1-2자녀	양부모 3명 이상 자녀
호주	70.6	67.7	43.1	64.5	30.5
캐나다	69.6	80.3	21.5	39.0	27.8
미국	60.4	74.7	17.7	65.1	46.7
영국	86.0	83.4	49.9	7.5	13.8
핀란드	77.3	91.0	86.6	77.2	75.3
독일	70.9	84.3	15.7	43.7	42.6
스웨덴	75.1	95.3	88.0	66.4	81.7
네덜란드	88.4	89.8	56.9	41.1	15.5
스페인	46.3	68.3	42.7	2.2	-
평균	71.6	81.6	46.9	45.2	41.7 ¹

비고 : 1. 스페인을 제외한 8개국 평균.

빈곤축소율은 앞의 <표 V-14>와 동일하게 계산됨. Kangas, 1999, 25쪽에서 재구성

9. 공공부조 세부구성, 자원조달, 수급규모 및 제한조건들

위와 같은 빈곤축소효과는 앞서 <표 V-2>에서 보여준 전반적 소득보전 프로그램의 포괄도에 대한 정보를 상대화하는 것이다. 예컨대 한 국가에서 모든 실업자나 빈곤층에게 3가지 소득보전 프로그램 중 어느 한 가지 이상의 급여가 제공된다고 하더라도 그 지급수준이 소득빈곤을 급격히 축소시킬 정도로 충분하지 않다면 여전히 전체적인 빈곤율은 높게 나타날 수 있기 때문이다.

<표 V-17>에서는 유럽 14개국 공공부조의 급여종류, 가족수당과의 관계, 지급기준, 월별 급여 수준을 비교 예시하였다. 공공부조는 소득보전을 위한 최후의 안전망이기 때문에 그 지급기준은 가능한 소득빈곤의 모든 형태에 대한 정책적 고려 속에 설정된다. 이 때 차등화된 지급기준 설정에 적용되는 가구 또는 가족 관계에 대한 정의, 부양의무, 특수집단의 정의 등은 정책적으로 빈곤 축소 내지 완화의 우선적 지원대상에 대한 가정을 어떻게 하느냐에 따라 달라진다. 기초적인 공공부조의 지급기준에 가족 내지 가구구성에 따른 급여의 차등화가 내포되어 있으며 이는 주거급여나 가족수당

등을 통해 보충된다. 공공부조를 통해 지급되는 급여 수준의 예가 <표 V-17>과 같이 예시되었다. 각국의 기초급여의 평균적 급여 수준 및 경우에 따라 가족수당을 포함한 급여수준을 가구구성에 따라 유럽 단일통화 기준으로 환산한 결과가 <표 V-17>에 예시되었다. 여기서 1인당 급여기준은 독신자 항목에 표현되어 있으며 가구원수가 늘어나면 급여수준이 산술적으로 증가되지 않음을 알 수 있다. 그 이유는 가구규모가 커질 경우 규모의 경제가 작용한다는 가정 아래 생계비에 대한 계산에서 급여수준이 균등화지수에 의해 조정되기 때문이다. 가족수당은 대부분의 국가에서 아동양육에 대한 추가적 지원의 형태로 존재하며 아동의 연령 및 수에 따라 추가적인 필요를 환산하고 이에 의거해 지급되는 것이 일반적이다.

위와 같은 급여체계에 의한 지급수준은 국가별 재원조달 가능성에 의해 제한을 받는다. <표 V-18>은 90년대 중반 유럽 14개국의 공공부조 수급자 규모 및 소요재원을 보여주고 있다. 급여수준은 대부분 소비자물가나 가격변동에 연동되어 변경되고 예외적으로 오스트리아와 핀란드에서는 연금제도의 기준급여액 변동에 따라 급여기준이 조정된다. 재원부담 형식은 중앙정부가 단독으로 부담하는 경우(프랑스, 아이랜드, 룩셈부르크, 포르투갈, 영국)과 지방자치단체가 전적으로 부담하는 경우(스페인, 스웨덴) 및 양자가 일정비율을 정하여 부담하는 경우(벨기에, 덴마크, 독일, 네덜란드, 오스트리아, 핀란드)로 나누어진다. <표 V-18>에서 제시된 재정소요는 수급자 규모 및 지급수준을 고려하여 평가되어야 한다. 14개국 중 독일이 지출한 공공부조 지출이 가장 크지만 수급율은 전체인구 대비 4.2%이다. 스페인의 경우는 자치구역에만 공공부조제도가 도입되어 있기 때문에 수급자 규모도 작고 전체 인구대비 수급율도 매우 낮게 나타났다.

공공부조제도가 국세와 지방세를 재원 형성의 근거로 삼기 때문에 부정수급에 대한 제재조치가 거의 모든 나라에 존재한다. 수급자들이 빈곤층임을 감안하여 소득을 정확하게 신고하지 않음으로 인해 발생한 부정수급에 대한 지급반환조치는 대부분 미래의 급여를 유보하는 형식으로 이루어진다. 타 사회보장급여의 대기기간이 지급된 임시급여도 청구권이 발생한 이후 급여에서 일정부분을 반환하는 형식으로 시행된다.

<표 V-17> 공공부조의 급여종류, 가족수당과의 관계, 지급기준, 월별 급여 수준

국가	급여범주	최저보장 및 가족수당	급여 예 (월별 급여 기준/ 단위: ECU)		급여 지급 기준
벨기에	차등적 지급 수준 * 동거 기혼자 * 미성년 미혼 자녀를 부양하고 주거를 같이 하는 자 * 독신자 * 다수의 가구원과 동거하는 자	부가적 가족수당 보장	기초급여수준 * 독신자: 513 * 기혼자 (부양자녀 유무 무관): 684 * 편부모: 684 * 가구주가 아닌 성인: 342	가족수당을 포함한 월별급여수준 * 1 자녀(10세) 부부: 807 * 2 자녀(8, 12세) 부부: 986 * 3 자녀(8, 10, 12세) 부부: 1,196 * 1 자녀(10세) 편부모: 807 * 2 자녀(8, 10세) 편부모: 950	* 유자녀 부부 또는 편부모: 100% * 무자녀 독신자: 75% * 동거인이 있는 경우: 50% * 1 자녀 부부: 기본 + 19.8% * 2 자녀 부부: 기본 + 45.96% * 3 자녀 부부: 기본 + 78.45%
덴마크	* 25세 이상 개인에 대한 기초급여 * 1인 이상 자녀 부양자에 대한 기초급여 * 25세 이하인 자는 부모와 주거를 같이할 경우와 독립한 경우 별도의 급여율 * 보충급여	부가적 가족수당 지급	주거급여를 제외한 월별 급여예 * 1인 이상 부양자녀가 있는 신청인: 1,238 * 독신자: 930 * 부모와 주거를 같이하는 25세 미만인 자: 292 * 단독주거하는 25세 미만인 자: 595 * 가족부양의무가 있는 25세 미만인 자: 930	분기별 추가지급 가족수당 * 0-3세 아동 1인당: 365 * 3-7세 아동 1인당: 322 * 7-18세 아동 1인당 259	* 독신자: 실업수당 최고지급액의 60% * 유자녀 부부: 최고지급액의 80% × 2 * 무자녀 부부: 최고지급액의 60% × 2 * 이혼연관관계에서의 자녀있는 부부: 1×최고지급액의 80% + 1×최고지급액의 60%
독일	생계급여: * 독신자, 배우자 및 아동 수에 따른 차등화된 정규급여 * 특정 집단에 대한 추가필요 인정 급여 (편부모, 임신부) * 주거 및 난방보조비 * 의복 및 대규모 가구집기 및 부가적 필수품에 대한 일회적 지원금	가족구성원의 개별적 공공부조 청구권, 연금, 가족원수에 따라 차등화, 아동수당, 소득으로 인한 차이	정규사회부조 지급율 * 독신자: 316 * 무자녀 부부: 570 * 1 자녀 부부: 782 * 2 자녀 부부: 993 * 3 자녀 부부: 1,205 * 1 자녀(7세미만) 편부모: 604 * 2 자녀(8, 10세) 편부모: 850	주거급여 * 1인: 268 * 2인: 360 * 3인: 420 * 4인: 460 * 5인: 507	연령 및 가구구성상 지위에 따른 급여 차등화 * 가구주 및 독신자: 기준급여의 100% * 7세 미만 아동: 50% * 전적으로 부양받는 7세 미만 아동: 55% * 7-14세 아동: 65% * 14-18세 아동: 90% * 18세 이상 가구원: 80%
스페인	가족당 기초급여, 부양가족수에 따라 보충급여	가구원수에 따른 차등화된 추가급여 수준은 지역별 차이	평균적 급여수준 * 독신자: 179, * 무자녀 부부: 179, * 편부모: 179, * 1 자녀 부부: 209, * 2 자녀 부부: 230, * 3 자녀 부부: 269		지역에 따라 가구원수에 따른 차등급여 2인제: 10-42% 3인제: 7-37% 4인제: 4-32%
프랑스	* 독신자: 독신자 및 가구주 기초급여 * 2인 50%, 3인 30%, 4인 이상 40% = 보충급여	부양 자녀의 수를 고려	주거지원금의 예 * 독신자: 367 * 무자녀 가구: 545 * 1 자녀 부부: 655 * 2 자녀 부부: 766 * 3 자녀 부부: 913	가족지원금의 추가지원수준: 주거지원금의 일정금액까지만 소득으로 인정 * 독신자: 기초급여의 12% * 2인: 기초급여의 16% * 3인: 기초급여의 16.5%	* 독신자: 100% * 배우자: + 50% * 첫째 자녀: + 30% * 둘째 자녀: + 30% * 셋째 자녀: + 40%
아이อร์แลนด์	* 보충 복지수당의 기초급여 * 부양되는 성인 및 아동에 대한 부가급여 * 특수한 필요상황에 대한 보충급여	가족수당은 그중 별도의 부양가족수에 대한 보충급여	월별 최저기초급여 * 독신자: 367 * 무자녀 부부: 592 * 1 자녀 부부: 666 * 2 자녀 부부: 740 * 3 자녀 부부: 814 * 1 자녀 편부모: 441 * 2 자녀 편부모: 515 모든 부양대상 아동에 1인/주당 17 ECU 지급(연령제한 없음)	가족수당을 포함한 지원수준 * 1 자녀 가구: 705 * 2 자녀 가구: 818 * 3 자녀 가구: 942 * 1 자녀 편부모: 480 * 2 자녀 편부모: 593	* 독신자: 100% * 배우자: 61% * 첫째 자녀: 31% * 둘째 자녀: 31% * 셋째 자녀: 34%
이탈리아	지방관청에서 지급수준 결정. 최저연금 및 조세공제급을 고려. 가구원수에 따라 차등급여. 특수한 경우 보충급여	가족수당과 별도로 조세공제급을 인정. 청구권은 증명된 경우	가구원수에 따른 차등급여 , 지역별 차이 있음. * 독신자: 232-268, * 2인: 337-541, * 3인: 438-695 * 4인: 541-850, * 5인: 592-911 (Aostatal과 Trient지방은 주거, 난방 및 일반 비용에 대한 부가급여)		지역별 차이 * 독신자: 120% * 배우자: +75% * 첫째 자녀: + 50% * 둘째 자녀: + 20% * 셋째 자녀: + 20%
룩셈부르크	* 독신자 * 성인 * 아동 * 장애인에 대한 급여 차등화	아동수당과 아동수당 급여	아동수당을 제외한 급여수준 * 독신자: 809 * 무자녀 부부: 1,213 * 1 자녀 부부: 1,311 * 2 자녀 부부: 1,409 * 3 자녀 부부: 1,507 * 1 자녀 편부모: 907 * 2 자녀 편부모: 1,005	가족수당을 포함한 급여수준 (아동연령 및 수에 따른 차등급여) * 1 자녀 부부(10세): 1,432 * 2 자녀 부부(10, 12세): 1,735 * 3 자녀 부부(8, 10, 12세): 2,101 * 1 자녀 편부모(10세): 1,027 * 2 자녀 편부모(8, 10세): 1,108	* 독신자: 100% * 배우자: +50% * 첫째 자녀: + 18% * 둘째 자녀: + 19% * 셋째 자녀: + 21%

<표 V-17> 계속

네덜란드	<ul style="list-style-type: none"> * 21세 이상 기혼자 (사실혼, 동성혼 포함): 실질최저임금의 100% * 21세 미만의 편부모: 실질최저임금의 70% * 21세 이상의 편부모: 실질최저임금의 50% 편부모의 경우 지방관청에서 제량연행사 20%추가 급여 가능 18-21세 수급자층에게는 낮은 지급율이 일반적 	공공부조에서 추가적으로 지급	21세 이상 수급자의 월별 실질 급여수준 (8%의 유가 지원금 추가지원) * 부부: 866 * 편부모: 606 * 독신자: 433 (독신자 및 편부모에게는 지방관청에서 제량권에 의해 173ECU 추가 급여 가능)	공공부조+유가지원금+가족수당 지급수준 * 1 자녀(10세) 부부: 923 * 2 자녀(8, 12세) 부부: 991 * 3 자녀(8, 10, 12세) 부부: 1,048 * 1 자녀(10세) 편부모: 664 * 2 자녀(8, 10세) 편부모: 721	<ul style="list-style-type: none"> * 독신자: 100% * 배우자: + 100% * 첫째 자녀: + 14% * 둘째 자녀: + 19% * 셋째 자녀: + 19%
오스트리아	<ul style="list-style-type: none"> * 단독수급자 * 부양가족이 있는 수급자 * 원수급자의 부양가족에 대한 차등화된 급여기준 	가족수당 추가 지급.	기초급여: 지방정부마다 지급수준 차이 * 독신자: 343-452 * 부부: 460-655 * 편부모: 280-411 * 배우자: 178-254	가족수당을 포함한 지급수준 (비과세 대상) * 1 자녀(10세) 부부: 557-1001 * 2 자녀(8, 12세) 부부: 1,324 * 3 자녀(8, 10, 12세) 부부: 1,690 * 1 자녀(10세) 편부모: 369-747 * 2 자녀(8, 10세) 편부모: 453-1070	지방 정부에 따라 차이
포르투갈	가족의 실제소득과 최저생계비의 차액지급 * 성인 1-2인: 기초급여의 100% * 3인 이상의 성인: 기초급여의 70% * 미성년자: 기초급여의 50%	가족수당 지급과 별도로 최저소득 보장.	월별 아동수당 지급 기준은 보편보육에서 1-돌째 자녀 기준과 동일. 그 외에 아동수당은 기초급여체계에서 추가 아동수당 기준에 의거. * 독신자: 109 * 부부: 219 * 성인 3인 가구: 295 * 1 자녀 편부모: 164 * 1 자녀 부부: 273 * 2 자녀 부부: 328 * 3 자녀 부부: 383		<ul style="list-style-type: none"> * 독신자: 100% * 가구의 2번째 성인: + 100% * 가구의 3번째 성인, 그외: + 70% * 아동 1인당: + 50%
핀란드	<ul style="list-style-type: none"> * 편부모 * 기혼자 * 19세 이상 부모와 동거하는 부양자녀 * 0-9세, 10-17세 자녀에 각각 차등화된 급여기준 	가족수당을 기준으로 산정하여 결정	지역별로 기초급여수준 차이 * 독신자 및 편부모: 338-323 * 부부 1인당: 287-275 * 부모와 동거하는 18세 이상 자녀: 252-241 * 10-17세 자녀: 236-226 * 10세 미만 자녀: 213-203 그의 주거비용의 93%, 의료비, 탁아시설 이용비용 및 그의 필수적 비용에 대한 추가급여		독신자를 위한 기초급여수준= 국가연금의 80%= 기준액 * 독신자: 기준액 * 부부 1인당: 기준액의 85% * 부모와 동거하는 18세 이상 자녀: 기준액의 75% * 10-16세 자녀: 기준액의 70% * 10세 미만 자녀: 기준액의 63%
스웨덴	<ul style="list-style-type: none"> * 편부모 기초급여 * 기혼자 기초급여 * 연령별 아동 기초급여 	가족수당을 기준으로 산정하여 결정	국민 보건 및 복지성이 추천하는 지급수준 (주거급여 제외) * 독신자: 330 * 부부: 556 * 아동 - 0-1세: 140' - 1-2세: 165 - 3세: 130 - 4-6세: 161 - 7-10세: 175 - 11-14세: 210 - 15-18세: 237 공동의 생활비용에 대해서 특수추가급여 지급		개별 가구의 필요에 따라 지급됨. 가구원 관계 고려하지 않음
영국	<ul style="list-style-type: none"> * 25세 이상 편부모 * 18세 이상 편부모 * 기혼자 (배우자 중 1인이 18세 이상) * 11세 이하 아동 * 11-15세 아동 * 16-18세 아동에 대한 차등화된 급여 	아동수당을 비롯한 기타 수급자격, 가족수당, 취업자 가족수당, 지원금과 별도로 지급.	가족지원금+ 주거급여+ 지방세공제 * 독신자(25세): 610 * 무자녀 부부: 809 * 1 자녀(10세) 부부: 1,016 * 2 자녀(8, 12세) 부부: 1,203 * 3 자녀(9, 13, 17세) 부부: 1,395 * 1 자녀(10세) 18세 이상 편부모: 847 * 2 자녀(8, 10세) 18세 이상 편부모: 984		<ul style="list-style-type: none"> * 독신자: 100% * 배우자: + 57% * 첫째 자녀(0-10세): + 56% * 둘째 자녀(11-15세): + 50% * 셋째 자녀(16-17세): + 60%

출처: Missoc

<표 V-18> 공공부조의 재정적 조건 및 수급규모, 급여제한 규정

국가	지급반환규정	급여수준 조정지수	수급자규모 (명)	전체인구 대비 수급율	재정소요 (ECU)	재원근거
벨기에	* 급여대기기간 중 사회보험청구원에 의한 소득이 발생한 경우 위 소득만큼 제외 * 고의적으로 소득을 허위로 밝힌 경우 * 사고나 질병등으로 최저생계위험을 발생하도록 한 경우 * 특정 부양의무자	소비자물가지수가 전회에서 2%이상 차이날 경우 자동적으로 2% 상향조정. 국왕의 기초급여 변경권	80,119 (97년 1월)	0.8%	2 1 2 , 2 4 5 (1996)	정부 50% 공공부조관청(CPAS) 50%
덴마크	재정적 상황에 대한 허위신고 급여를 부양자의 할부금 또는 이자로 지급할 경우	일반적 연동기준에 따른 연도별 조정	95,743 (97년 9월) - 현금급여 34,143 - 교육지원 54,271 - 특수급여 41,450 - 실업극복 사업	4.3%	2,250,407 (1997)	정부 50% 지방자치단체 50%
독일	지급반환 원칙적으로 금지. 예외: 본인의 고의책임이 분명한 경우 부양의무자의 지급반환 가능(배우자, 이혼 또는 별거 중인 경우도 해당. 자녀 및 부모)	매년 7월 1일 실질소득, 소비행동 및 생계비에 연동 96년-99년 사이는 사회부조개혁법에 의해 연동 중지	2,555,688 (1995) - 기본급여 929,150 - 특수상향급여	4.2%	25,220,000,000 (1996 추정)	지방자치단체 75% 정부 25%
스페인	지급반환 불가	소비자 물가지수를 고려한 자기지역 결정에 따라 매년 조정	21,000 (1993년 5월)	0.1%	자료없음	자치구역 재정 100%
프랑스	법정액 수급은 미래급여를 철회 재산처분 및 유산상속 경우 지급반환	소비자 물가지수에 연 1회 연동	1,835,275 (1995) 이 중 1,599,300 (프랑스 영토 거주자) 235,975 (국의 거주자)	3.1%	3,150,000,000 - 현금급여	정부 100%
아이슬란드	사회보장 급여 대기기간 중 지급된 금액부분에 대해 미래급여를 철회	매년 6월 연동	40,145 - 기본급여 (1996년 말) 143,784 - 공공부조 수급자 전체	3.9%	177,091,848 (1996)	정부 100%
이탈리아	지역별 차이	최저연금을 기준급여로 삼기 때문에 연금제도에 연동하여 매년 변경.	자료없음	?	자료없음	지방세
룩셈부르크	수급자의 재산상황이 호전될 경우	지수가 이전 지수에서 2.5% 이상 변동할 경우 가격변동에 자동적으로 연동	3,366 가구 (1996년 말)	?	44,496,000,000	정부 및 특수채원
네덜란드	소득을 허위신고한 경우. 특정 경우에는 부양의무자의 급여를 지급반환. 급여수급자가 사망한 경우 유산에서 지급반환 가능	임금변동에 따라 연 2회 연동	489,200 (1995)	8.7%	4,093,000,000	정부 90% 지방자치단체 10%
오스트리아	수급자의 차후소득 또는 재산, 유산, 부양의무자의 소득 등에 근거하여 지급반환 가능. (지급반환기간은 3년으로 제한)	연금인상에 연동되어 매년 조정	약 80,000 (일반가구) 약 40,000 (시설가구) 총 약 120,000	1.5%	1,730,000,000 (1995)	원칙적으로 정부. 부족분은 지방자치단체
포르투갈	법적으로 요구되는 자료를 허위로 작성하거나 무시한 경우	무기여 사회연금 가치에 매년 연동	16,984가구 55,897 (1997년 10월)	0.6%	15,076,819 (1997년 9월)	정부 100%
핀란드	타 사회보장급여 대기기간 동안 지급된 금액을 차후 급여에서 공제 허위 또는 불충분한 자산 정보 제공시	국민연금에 매년 연동	349,600가구 609,700 (1996)	11.9%	5,200,000	정부 27% 지방자치단체 73% (1996) 정부는 거주인구, 인구구조, 실업률, 지방자치단체의 재정상태를 고려하여 일정액 지급
스웨덴	미래소득 대기기간에 지급된 급여나 대부금에 대한 지급반환규정	소비자 물가에 연동	753,100 (1996)	8.5%	1,490,000,000	지방자치단체 100%
영국	없음	가격변동에 연동하여 연 1회	4,100,000 (1997/98) 추정	6.9%	1,310,000,000	정부 100%

출처 : Missoc, OECD, 1999 (전체인구는 1997년 기준으로 계산)

10. 80년대 이후 선진국 공공부조제도의 변동 추세

실업 및 소득빈곤에 대한 사회안전망은 70년대 말부터 가시화되는 선진국의 복지국가 위기현상에서 사회정책적 논란의 핵심적 영역으로 대두되었다. 일반적으로는 복지지출을 가능한 한 억제하려는 것이 각국 정부의 일관된 노력이었음에도 불구하고 실업 및 빈곤정책 분야의 재원에 대한 통제는 복지국가 유형별로 차이가 있으며 전반적으로 OECD 국가의 평균적 적극적 노동시장정책 및 실업자 및 빈곤층을 위한 소득보전 프로그램과 관련된 지출이 전체 사회보장지출에서 차지하는 비중이 80년대 중반에서 90년대 중반 사이에 전자는 1.61%에서 2.23%로, 후자는 4.50%에서 5.37%로 증가했음을 <표 V-19>은 보여준다. 85년과 95년을 기준년도로 삼을 경우 이 기간의 평균 경제성장률은 85년 3.4%에서 95년 3.0%로 감소한 반면 실업률은 85년 8.1%에서 95년 10.0%로 증가하였다. 같은 기간 가처분 소득이 중위소득의 50% 미만인 가구를 집계한 빈곤율은 8.7%에서 9.7%로 증가하였다.

실업률 증가가 빈곤율의 증가로 곧장 연결되지 않음을 스웨덴이나 핀란드, 덴마크의 경우가 보여 주고 있다. 스웨덴과 핀란드에서는 실업률이 3배 이상 증가하였지만 빈곤율은 같은 기간 동안 스웨덴에서는 미소하게 증가하였고 핀란드에서는 감소하였다. 이는 빈곤율이 사회이전과 조세제도가 작용한 이후 계산된 것이기 때문에 사회안전망이 빈곤축소에 기여하였음을 의미하고 구체적으로 이는 적극적 노동시장정책 및 소득보전 프로그램의 증가를 통해 확인할 수 있다. 덴마크의 경우도 실업률이 9%에서 12%로 증가했지만 빈곤율은 오히려 감소했으며 같은 기간 적극적 노동시장정책을 위한 지출과 소득보전 프로그램을 위한 지출이 증가했음을 알 수 있다.

독일의 경우는 양 정책 영역에 지출 비중이 증가했음에도 불구하고 빈곤율이 6.3%에서 11.4%로 증가하였으며, 이는 많은 연구자들이 통일 후유증이라고 분석하고 있다. 영국은 실업률이 감소했음에도 불구하고 빈곤율은 7.1%에서 10.6%로 증가했으며 그 중요한 원인 중의 하나로 복지삭감이 거론되고 있는데 실제로 적극적 노동시장정책에 대한 지출비중은 1.61%에서 1.24%로 소득보전 프로그램에 대한 지출은 5.73%에서

3.23%로 각각 감소했음을 <표 V-19>에서 확인할 수 있다. 또한 미국은 실업률은 감소했음에도 불구하고 빈곤율은 같은 수준을 유지하고 있으며 같은 기간 소득보전 프로그램 중 실업급여의 비중은 줄었지만 공공부조에 대한 지출 비중은 늘었음을 알 수 있다. 호주의 경우 실업율의 증가폭에 비해 빈곤율의 상승이 현격하며 이러한 문제에 대한 대응을 소득보전 프로그램보다는 적극적 노동시장정책 확대를 통해 시도하고 있음을 알 수 있다.

이러한 국가별 각 지표 구성의 차이는 실업이 빈곤으로 이어지는 정도가 사회정책 유형별로 다르게 나타날 수 있음을 시사한다. <그림 V-1>은 선진 8개국의 실업과 빈곤사이의 관계를 방사형 차트로 표현한 것이다. 취업자가구, 실업자가구의 빈곤율, 빈곤가구에서 실업자가구가 차지하는 비중, 실업자 중 장기실업자 비중 및 실업률이 다섯 개의 축을 형성하는 변수이며 80년대 중반과 90년대 중반 사이의 변화를 각 선들이 표현하고 있다. 각국의 실업, 빈곤, 그 분포 사이의 관계를 방사형 차트가 보여주며 특히 관심을 끄는 부분은 국가별로 실업이 빈곤 분포에 미치는 영향이 차트 상에 다르게 나타난다는 점이다. 높은 실업률에도 불구하고 스웨덴과 핀란드 및 덴마크의 빈곤율 수준은 상대적으로 낮으며 취업자 가구와 실업자가구의 빈곤율에 별 다른 차이를 보이지 않는다. 특히 실업자 중 장기 실업자 비중이 90년대에 급증한 스웨덴이나 덴마크에서 실업자가구의 빈곤율이 특별히 높지 않음은 독일이나 영국과 좋은 대조를 이룬다. 미국과 호주, 캐나다는 실업률이 낮음에도 불구하고 취업자 및 실업자 가구의 빈곤율이 북구 국가들에 비해 높으며 특히 실업자 가구의 빈곤율이 높음을 <그림 V-1>은 보여준다. 미국은 장기실업자 비중이 8개국 중 가장 낮은 편에 속하지만 실업자가구의 빈곤율은 20% 이상으로 가장 높으며 취업자가구의 빈곤율도 매우 높다는 사실이 특징적이다.

<표 V-19> 경제성장, 실업, 빈곤과 노동시장정책 지표비교

국가	연도	경제성장률	실업률	빈곤율*	적극적 노동시장정책**					소득보전***		
					total	훈련	청년/장애인	채용장려금	pes	total	실업급여/부조	공공부조
스웨덴	85	1.9	2.8	8.0 ('87)	3.39	0.80	1.49	0.69	0.41	1.79	1.20	0.59
	94	3.3	7.9	8.7 ('95)	4.46	1.15	1.56	1.34	0.41	4.70	3.75	0.96
핀란드	85	3.3	5.0	5.3 ('87)	2.04	0.60	0.32	0.95	0.18	2.24	1.94	0.30
	95	5.1	17.2	3.9	2.66	0.75	0.49	1.14	0.27	6.76	6.0	0.76
독일	85	2.0	8.0	6.3 ('84)	1.68	0.42	0.46	0.35	0.44	3.83	2.97	0.86
	95	1.8	9.4	11.4 ('94)	2.39	0.67	0.56	0.77	0.40	4.76	3.66	1.10
프랑스	85	1.9	10.2	8.3 ('84)	1.29	0.50	0.42	0.12	0.25	2.30	2.30	/
	95	2.1	11.5	8.4 ('94)	2.40	0.70	0.68	0.74	0.28	3.53	2.63	0.90
네덜란드	85	3.1	9.2	7.3 ('83)	1.32	0.30	0.80	0.09	0.13	7.28	5.66	1.62
	95	2.3	7.1	6.2 ('91)	2.23	0.24	1.23	0.51	0.25	6.87	5.55	1.32
덴마크	85	4.3	9.0	7.7 ('87)	1.48	0.40	0.34	0.59	0.15	6.70	5.35	1.35
	94	3.5	12.0	6.9 ('92)	2.84	1.13	0.83	0.69	0.19	7.66	5.86	1.80
영국	85	3.8	11.6	7.1 ('86)	1.61	0.15	0.63	0.47	0.36	5.73	3.79	1.94
	93	2.1	10.3	10.6 ('95)	1.24	0.33	0.36	0.04	0.51	3.23	2.66	0.57
호주	85	4.7	8.1	8.0	1.09	0.04	0.26	0.50	0.30	3.46	3.34	0.12
	95	4.1	8.6	11.9 ('94)	2.21	0.40	0.33	0.83	0.64	3.49	3.40	0.09
미국	86	3.1	7.0	17.9 ('86)	0.76	0.32	0.20	0.05	0.19	2.56	1.57	0.99
	95	2.0	5.6	17.9 ('94)	0.61	0.13	0.22	0.03	0.22	2.93	1.05	1.88
캐나다	85	5.4	10.5	10.8 ('87)	1.41	0.77	0.07	0.05	0.52	8.98	4.03	4.95
	94	3.9	10.4	10.6	1.30	0.59	0.11	0.15	0.46	9.79	3.19	6.60
평균	85	3.4	8.1	8.7	1.61	0.43	0.50	0.39	0.29	4.50	3.22	1.27
	95	3.0	10.0	9.7	2.23	0.61	0.64	0.62	0.36	5.37	3.78	1.60

출처 : OECD, Employment Outlook, LIS Low Income Measures, OECD, Social Expenditure Database에서 재구성

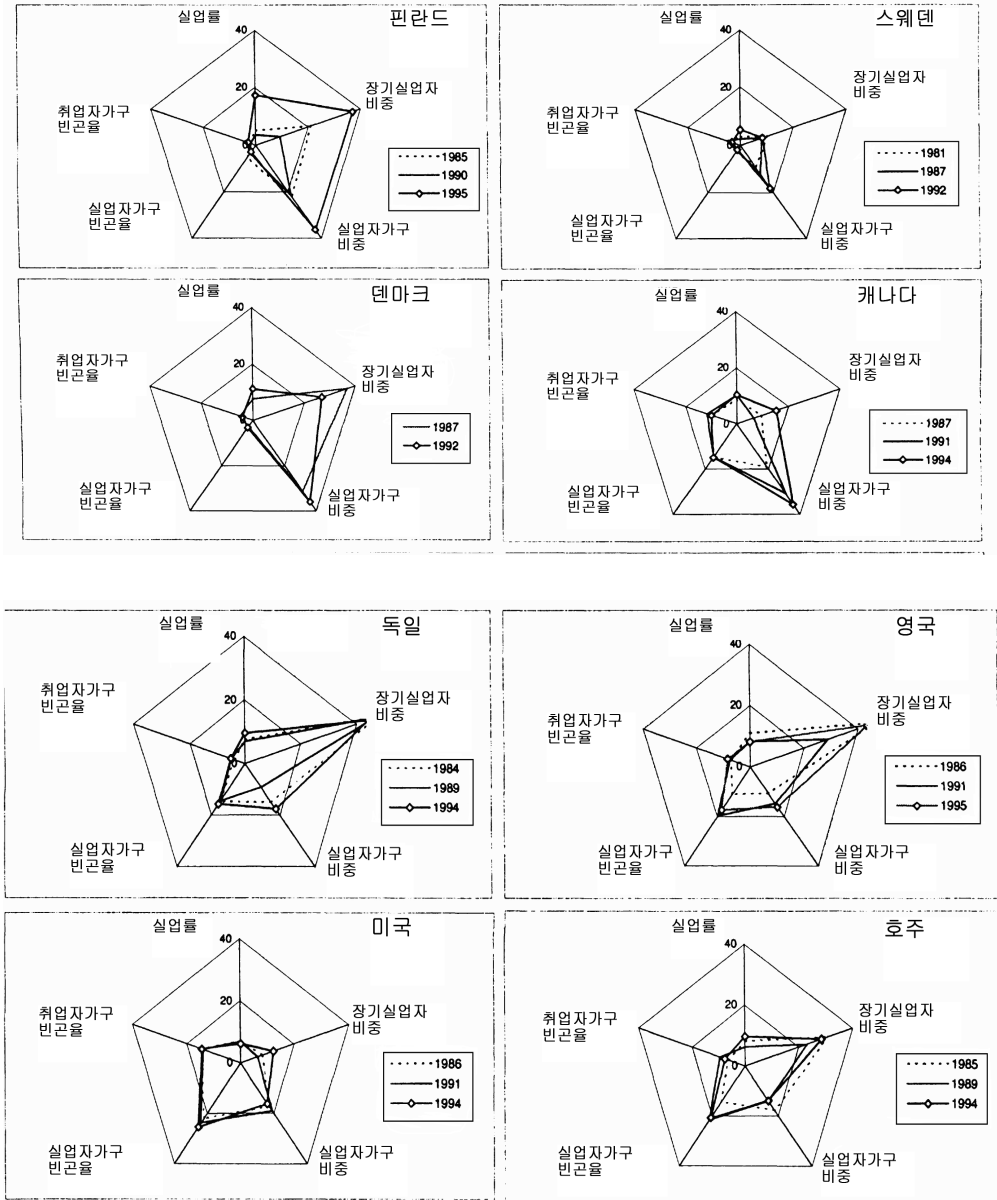
※ 연도는 85년과 95년을 기준으로 하되 사회보장지출 자료가 없는 경우 근접연도를 선택, 경제성장률과 실업률 자료는 OECD Employment Outlook 해당연도

* 빈곤율 : 중위소득 (가처분 소득)의 50% 이하인 가구의 비율, Luxembourg Income Study Low Income Measures

** 사회보장지출에서 차지하는 비중

*** 사회보장 지출에서 차지하는 비중

<그림 V-1> 8개국 실업, 빈곤 및 빈곤분포 사이의 관계



출처 : Haataja, 1999

11. 공공부조제도와 사회통합 정책

저성장 고실업이 지속되면서 최근에는 공공부조 수급자에게 취업의사를 증명하게 하거나 구직등록을 하도록 하는 제재조치들이 늘어나고 있는 추세이지만, 그 실효성은 국가별 노동시장 상황에 따라 차이가 있다. 취업을 통한 소득을 통해 독자적으로 자신의 생계를 해결하는 것이 바람직하다고 모든 국가의 사회정책이 가정하고 있지만, 실제로 이러한 요구는 되도록 많은 노동가능인구를 노동시장에서 흡수할 수 있어야만 충족될 수 있기 때문이다.

이와 같은 취지에서 각국의 공공부조제도는 사회통합 촉진을 위한 제도적 장치를 마련해두고 있다. 그 기본적인 방향은 노동시장에의 참여를 촉진할 수 있도록 노동능력이 있다고 판단되는 실업자 및 빈곤층에 대한 생계급여 조건들을 두는 것이며, 이는 크게 두 가지 방식으로 구성된다. 한 방향은 적극적 노동시장정책 참여에 대한 유인을 두는 것이며 다른 한 방향은 일정 수준 이하의 소득에 대해서는 소득조사를 면제함으로써 취업소득에 대한 유인을 제공하는 방식으로서 국가별 구체적 사회통합 촉진수단은 <표 V-20>에 정리되어 있다.

벨기에에는 취업을 하거나 직업훈련에 참여할 경우 최대 3년까지 여기에서 발생하는 소득을 취업 또는 훈련기간이 장기화될수록 점진적으로 소득조사의 대상으로 하는 방식을 취하고 있다. 이는 실업자가 노동시장에 적응하는 기간 동안 소득불안정에 대한 개인적 불안감을 줄이고 안정적인 적응 내지 사회통합이 이루어졌다고 판단되는 시기까지 공공부조에 의한 소득보전 프로그램 적용을 유지하려는 의도 때문이다. 덴마크의 경우는 공공부조 수급이 3개월 이상 지속되면 일정수준 이하의 취업소득은 소득조사의 대상에서 제외시키는 방식을 취하고 있다. 네덜란드도 특정기준 이하의 시간제 노동에서 발생하는 취업소득은 소득조사에서 면제해줌으로써 실업자 또는 노동능력이 있는 빈곤층의 구직을 촉진하고, 취업을 통해서도 생계유지를 위해 충분한 정도의 소득을 확보하지 못할 가능성에 대비하여 위와 같은 기초공제를 2년간 지속하고 경우에 따라 연장적용하기도 한다. 룩셈부르크에서는 취업소득, 사회보험의 부가적 급여 및

부양의무자의 생계비 지급분에서 최대 1/5까지는 소득으로 계산하지 않고 있다. 영국도 소득지원제(IS) 대상에게 일별 소득의 일정수준을 정하여 소득조사에서 제외시키고 있다. 아울러 조세 및 급여체계를 통해 시업자가 소득을 증가시키려는 노력을 고무하려는 의도에서 저소득 노동자에게 가족소득 지원제, 장애인 취업자를 위한 소득지원제, 주거급여 및 지방세금공제제도를 병행하여 운영하고 있다.

이와 같은 제도적 장치는 취업소득에 대한 유인을 줌으로써 실업자나 노동능력이 있는 빈곤층이 취업을 통해 자활하도록 유도하려는 의도에서 구성된 것이다. 그러나 조세나 소득조사제도에서 시행되는 취업유인제도는 적극적 노동시장정책을 통한 노동시장 통합보다는 소극적인 성격을 띠는 것이다. 그 이유는 취업의 성격과 지속성에 대한 평가와 지속적 상담 등이 이러한 제도의 구성요인이 아니기 때문이다.

실업자나 빈곤층의 사회 및 노동시장 통합을 존재하는 노동시장의 수요에만 맡길 수 없다고 판단하는 국가에서는 적극적 노동시장정책을 통해 이들의 노동시장 접근, 지속적 참여 및 노동능력 향상 및 유지를 소득보전 프로그램에 병행 또는 결합되는 중요한 정책영역으로 취급한다.

독일에서는 최근 공공부조 수급자와 실업부조 수급자에 대한 취업유인이 강화되면서 수급자의 장기적 복지경력에 대한 정보를 지방노동관서와 지방사회관서 사이에 교환하는 장치를 마련하였다. 이는 단지 부조수급자의 소득을 감시한다기보다는 장기적 복지의존성, 취업경력 및 가족 상황 등에 따른 필요 등에 대해 보다 포괄적인 정보를 형성하고 이를 취업상담 및 복지상담에 이용하려는 취지에서 마련된 제도적 장치이다. 독일에서도 공공부조 수급자의 6개월 이상 지속되는 취업에서 발생하는 소득이 충분하지 않을 경우 여전히 공공부조에서 보충급여를 지속하여 소득불안정을 방지하며, 취업을 촉진하기 위해 파견 및 단시간 고용관계에 대해서는 사용자에게 지원금을 지급하기도 한다. 또한 정규 고용관계가 성립될 경우 임금비용의 일부를 지방사회관서에서 지급하기도 한다. ABM이라고 불리는 고용창출사업은 공익과 관련된 일자리를 지방정부가 만들고 여기에 실업자나 빈곤층의 취업을 유도하는 적극적 노동시장정책의 한 수단이다. 이 경우 지방사회관서에서 사업비용의 일부를 지방노동관서에 지원하기도 하며 해당 수급자가 노동능력에 상응하는 취업을 거부한다고 판단된 경우 기초급여

수준을 75%로 축소하도록 제재조항이 최근 강화되었다.

프랑스에서는 공공부조 수급자가 취업할 경우, 그 일자리에서의 정착이 확실시 될 때까지 공공부조 수급액을 부분적으로 누적하여 소득불안정에 대한 불안감을 완화하도록 하고 있다. 이 때 일자리가 1차 노동시장이 아니고 공공근로 등 국가 지원에 의해 형성된 것일 경우 공공부조 기초급여액의 28%는 계속하여 지급되며, 그렇지 않은 경우에는 취업 1일째부터 750시간까지의 취업기간 동안 기초급여의 50%를 청구하여 보충적으로 지급 받을 수 있다. 취업 이전 18개월 동안 12개월 이상 지방노동관서에 구직등록을 하여 장기실업자라고 판단되는 경우에는 750시간이 경과하여도 기초급여 계속지급 규정이 적용된다.

아이랜드에서는 취업지원수당(Back to Work Allowance)를 통해서 취업 또는 창업을 하여도 소득지원이 가능하며, 지역 고용정책을 통해 원칙적으로 21세 이상으로서 실업급여, 실업부조 또는 편부모 급여를 12개월 이상 받은 실업자에게 시간제 노동 내지는 직업훈련을 제공하고 있다. 실업부조를 받고 있는 자의 일정 수준 이하 일단위 소득은 소득조사에서 제외되며, 편부모의 경우 일정수준 이하 주단위 소득을 소득조사에서 제외시킨다. 이태리에서는 별도의 소득조사와 관련된 감면조치는 없지만 청년 및 여성을 대상으로 하는 특수 직업훈련프로그램을 운영하고 있다. 공공부조가 지역별로 자치구역에 따라 시행되는 스페인에서는 급여가 대부분 직업 재적응 내지 재교육 훈련 또는 노동시장 적응 프로그램과 연계되어 빈곤퇴치 및 사회적 주변화 극복 사업의 일환으로 지급되고 있다.

오스트리아, 핀란드 및 스웨덴에서는 공공부조 수급자의 사회통합을 위한 별도의 장치가 마련되어 있지 않은데 이는 빈곤층의 사회통합을 중시하지 않기 때문이라기보다는 실업급여 또는 실업부조와 관련하여 이미 적극적 노동시장 프로그램이 정착되어 있기 때문이라고 보는 것이 타당하다.

<표 V-20> 사회통합 촉진수단

국가	사회통합 촉진수단
벨기에	*취업 또는 직업훈련 참여시 최대 3년까지 여기서 발생하는 소득을 최저생계비 계산에서 지수화하여 월별로 감액하면서 부분적으로 고려. - 첫째 해 : 172 ecu, - 둘째 해 : 144 ecu, - 셋째 해 : 86 ecu * 지역 고용정책사업 참여는 고려하지 않음
덴마크	* 3개월 이상 급여 수급자의 경우 월 266 ecu, 연 1,594 ecu 이하의 취업소득은 최저생계비 계산에서 소득으로 고려되지 않음
독일	* 소득조사시 취업소득의 일부는 고려되지 않음. * 6개월 이상 지속되는 취업에 대해 보충급여 * 취업지원 : 취업을 촉진하기 위해 사용자지원금 또는 그 외 지원금 지급 가능 (파견 및 단기간 고용관계) * 정규 고용관계 성립 시 비용의 일부를 공공부조 담당관청에서 부담. * 공익과 관련된 일자리 마련, 취업계약이 없는 경우 추가지출에 대한 보상. * 지방노동관서와 협력관계 유지. * 노동능력에 상응하는 취업을 거부할 경우 기본급여를 75%로 축소 * 상담 및 지원을 통한 공공부조 의존 회피 및 극복 유도
스페인	* 자치구역이 빈곤되지 및 사회적 주변화 극복을 위한 개혁프로그램의 일환으로 시행 * 급여를 대부분 직업 재적용, 재교육, 노동시장 적응프로그램과 병행시킴
프랑스	* 취업소득이 있을 경우 지원금 부분적으로 누적가능. 국가지원을 받는 고용계약을 맺은 경우 기초급여의 28%를 지급 받음, 이외의 경우 50%.기초공제액에 대한 청구권은 취업 1일부터 750 시간까지의 취업기간 동안 존속됨 * CES 급여 수급자에게는 적용되지 않음 * 취업 이전 지난 18개월 중 12개월 이상 지방노동관서에 구직등록한 경우 750시간 기준 적용되지 않고 취업이 지속되는 한 기초공제액 규정 지속됨
아이랜드	* 취업지원수당(Back to work Allowance)을 통해 취업 또는 창업을 하여도 소득지원가능 * 지역 고용정책을 통해 실업자에게 시간제노동과 직업훈련을 동시에 제공. 21세 이상인 자로서 실업급여, 실업부조 또는 편부모 급여를 12개월 이상 받은 자 * 실업부조 수급자의 일간 19 ecu 이하 소득은 소득으로 간주되지 않음. 편부모급여 수급자는 주당 149 ecu 이하 소득을 소득으로 간주하지 않음
이태리	* 여성 및 청소년을 위한 특수 직업훈련프로그램
룩셈부르크	* 취업소득, 사회보험의 부가적 급여 및 부양의무자의 생계비 지급의 최대 1/5까지는 소득으로 계산되지 않음
네덜란드	* (시간제)노동에서 발생한 소득의 일부는 소득으로 간주하지 않으므로써 구직촉진. 기초공제는 2년간 지속되고 연장가능함
오스트리아	* 보편적 규칙 없음
포르투갈	* 공공부조 수급자 및 그 가족의 사회-직업 적응을 위한 프로그램의 일부 * 취업소득의 일부 및 교육장학금의 20%, 아동수당은 급여수준을 확정된 경우 고려되지 않음
핀란드	* 보편적 규칙 없음
스웨덴	* 보편적 규칙 없음
영국	* 소득지원제(Income Support)에서는 하루 기준으로 독신자 7.50 ecu, 부부 15 ecu, 편부모, 병자 및 장애인 22 ecu까지 소득으로 산정하지 않음. * 조세 및 급여체계를 통해 실업자가 소득을 증가시키려는 노력을 고무하려 의도. 저소득 노동자의 가족소득 지원제 (Family credit), 장애인 취업자에 대한 소득지원 (DWA), 주거급여 (HB), 지방세금 공제 (CTB) 등이 이에 해당 * 별도의 급여체계의 주거급여에서는 소득지원 대상이 아닌 독신자의 경우 37 ecu 이하 소득은 고려되지 않음. FC, HB, CTB, DWA 수급자의 경우 22ecu까지 부양대상자에 대한 생계비 지급은 소득으로 고려되지 않음. 부양자녀가 있는 수급자의 경우 탁아비용을 90 ecu까지 공제받음. 2자녀 이상 가구는 150 ecu 공제. * FC 및 DWA 수급자의 경우 주당 30시간 이상 노동에 대해 16 ecu 장려금 지급 * “뉴딜”을 통해 편부모, 청년실업자, 장기실업자 및 장애인, 병약자에게 취업을 촉진하려 시도

12. 국가별 최근동향

아래에서는 몇 개 국가를 중심으로 공공부조제도의 구성과 최근 변동 경향에 대해 좀 더 자세히 살펴보겠다.

가. 캐나다와 스위스

캐나다에서는 조세납부자가 공공부조정책의 주된 재원관리자로 인식되는 경향이 있으며, 공공부조의 목적도 적절한 생활수준의 보장이 아니라 노동을 통해 생활에 필요한 소득을 확보하는 자보다 공공부조 수급자의 소득수준이 높아서는 안 된다는 생각이 지배적이다. 따라서 캐나다의 공공부조제도에는 인생경로에서 생겨날 수 있는 예외적 비용에 대한 지원제도가 정착하기 어려운데 그 이유는 저임금노동자에게도 이러한 지원이 불가능하기 때문이다.

공공부조의 목적은 노동시장에의 재적응, 통합 및 가족에 대한 지원이 그 골격을 이룬다. 알버타와 온타리오 주에서는 최근 급여수준 과격한 삭감이 단행되었으며, 뉴 브룬스윅에서 단신가구에 대한 지원은 최저생계비에도 못 미치는 수준이다. 또한 공공부조에 의한 소득지원은 한시적이고 취업으로의 전환기에 대한 지원임이 강조되고 있다.

위와 같은 공공부조의 제도적 운영취지 때문에 캐나다의 공공부조는 지급수준도 낮고 수급자격도 까다롭게 통제된다. 엄격한 자산기준이 적용되며 부정수급에 대한 통제가 심하며, 그 방법은 주에 따라 다르다. 알버타와 온타리오 주에서는 공공부조를 청구하기 이전에 재고하라고 권유하는 절차가 있으며, 특히 알버타 주에서는 최근 공공부조 신청을 받을 때 고용안정조직에 구직등록을 의무화하는 조치를 취함으로써 신청자가 급격히 감소하였다.

재원 투입 면에서 본다면 알버타와 온타리오 주에서는 소득지원 프로그램 행정 절차를 매우 신중하게 하도록 하는 장치 마련에 재원을 투입하는데 이는 자격에 해당하는 수준만 정확하게 지급하도록 부정수급 통제에 비용투입을 하지는 의미이다. 반면

뉴브런스윅과 새스캐취완 주에서는 행정절차에 드는 비용을 줄이기 위해 call-centers를 통해 통상적 업무를 관장하고 있다.

캐나다 공공부조제도의 특징은 전반적으로 지급 수준 매우 낮고 부정수급에 대한 통제가 철저하다는 것이다. 특히 공공부조의 급여 수준이 지방정부에서 결정되고 정책도 각기 자율적으로 운영하기 때문에 지역별 정책의 차이가 크다. 알버타와 온타리오 주에서는 최근 공공부조의 지급수준을 낮춘 반면, 새스캐취완 주에서는 지급수준을 높였다. 공공부조의 전반적 지출 삭감을 위한 조치로서 알버타와 온타리오 주에서 수혜대상을 통제하기 위한 행정시스템에 재원을 증가하여 투자한 반면, 뉴 브런스윅과 새스캐취완 주에서는 신청절차로 인해 소모되는 비용을 줄이는 조치를 취하였다. call-center를 도입하여 일상적 업무를 간소화하고 부정수급 통제 내지 노동시장 재통합프로그램에 재원을 투입하였다. 전자는 신청을 또는 수급율을 낮추는 데에 지역 공공부조정책의 목표가 있다면, 후자는 인적자원 발달과 재통합이 지역정책의 지향점으로 보인다.

특히 재정적 통제의 필요성은 캐나다에서 실업보험 적용범위를 90년 80%에서 98년 40%로 축소했기 때문에 생겨났다. 실업자에 대한 일차적 소득보전 프로그램을 축소하면서 고용촉진사업을 확대하여 workfare를 강조하였는데 확대된 고용촉진사업은 실업급여 수급자격을 상실한 실업자에게 적용되었다.

이로 인해 노동시장 프로그램을 지역차원의 공공부조 수급자에게 제공하는 데에 어려움이 생겨났다. 연방정부는 노동시장 프로그램을 개발하여 이를 계약형태로 지방정부로 이관시키는 방안을 시행하는 중인데, 중복적 사업 수행을 지양하고 지방정부 차원의 불필요한 경쟁을 유발하지 않도록 지역간 공동 사업을 권장하고 있다. 그러나 사업재원 제공기구가 다를 경우 각 기구에서 투여한 재원에 상응하는 사업내용의 관장을 원하기 때문에 수급자를 그 필요에 따라 모두 적절한 프로그램에 배치하는 것에 어려움이 따르고 있다. 노동시장 프로그램 재원의 지방정부가 유동적인 제공 및 배분은 그 정책 의도인 기능적 통합 방향으로 진행된다기보다는 자원이 행정과정에서 소모되어 버리는 경향이 더 크다.

또 다른 문제점은 캐나다의 노동시장서비스가 수급자 개별관리방식에 의해 제공된다는 사실에서 찾을 수 있다. 상담요원이 수급대상자를 상담하고 적정한 통합 수단에 대한 판단을 하는 방식이 수급대상자가 적을 경우에는 원활히 수급자 위주의 서비스를 제공하면서 수행 가능하지만 급여신청자가 많아지면 충분한 상담이 이루어지기 어려워지며 노동시장 프로그램의 성격상 불충분한 상담으로는 적절한 참여프로그램 결정을 이끌어낼 수 없기 때문이다. 바로 이러한 문제가 온타리오주 노동시장 프로그램 도입과정에서 발생하였다. 수급대상자가 많아지면서 집중적인 통합 프로그램 배치가 불가능해지고 한정된 재원 안에서 수적 성과에 집착하여 되도록 많은 수혜자를 발생시키려 했기 때문에 수혜자가 한 프로그램에 장기간 참여하는 것이 불가능해졌다.

공공부조 수급자의 노동시장 프로그램 참여에 대한 강제는 일반적인 현상이며, 온타리오 주에서는 행정담당자들이 전체 신청자 중에서 재원을 고려하여 정말 필요한 자에게만 급여를 허락하는 기제로 작용하지만 급여를 고루 분배하기 위해 급여수준이 매우 박하게 한다는 문제가 있다. 실제로 모든 공공부조 수급자에게 노동시장 프로그램을 제공하기에는 해당 사업이 부족하기 때문에 인적능력 개발 차원의 지속적인 참가가 이루어지기 어렵고 그 사업내용도 매우 단순한 수준에 머무는 실정이다.

반면 지방정부에 따라 강제적 노동시장서비스 참여를 바람직하지 않은 것으로 보고 연방정부 정책노선을 거부하는 경우가 있는데, 그 이유는 이러한 강요된 workfare는 상담원과 수급자의 관계를 변화시킬 가능성이 있으며, 자발적 의사가 없는 강제적 참여는 효과가 적다는 것이다.

스위스에서는 각 지방정부(Kanton)에서 공공부조 업무를 수행하지만 급여체계는 연방정부에서 정한 전국적인 기준을 사용하고 있다. 소득지원 현금급여의 지급수준(연간 약 US 5000\$ 수준)은 가구규모에 따라 결정되는데 그 주된 지원 목적이 빈곤층의 사회통합에 있기 때문에 비교적 관대한 편으로 저임금노동자의 소득수준보다 약간 높다. 그러나 이러한 관대한 급여수준은 지급반환조치와 연계되어 있다. 이는 사회보장급여 중 일부에 대한 지급금지, 또는 공공부조급여의 직접적 지급반환, 부양능력이 있는 가족에 의한 공공부조 비용일부 부담 등의 형태로 나타나기 때문에 자칫 공공부조에 대

한 청구권이 존재하지 않는다는 인상을 초래할 수 있다. 실제로 수급자격자 중 평균적으로 50%만이 공공부조 신청하며, 지역에 따라 신청율이 20% 정도에 머무는 경우도 있다. (90년대 이후 고실업 지속으로 수급자 전체 규모 증가) 따라서 실제적으로 급여 수준이 높음에도 불구하고 전체 지출규모는 적은 편이다. 또한 공공부조에 대한 청구는 보통 최후의 생계수단(as a last resort)으로 이루어지며 대개 그 이전에 공동체나 가족 등의 지원을 받으려 한다.

스위스에서 공공부조 신청자에게 취업알선 또는 직업훈련 알선 등 노동시장 프로그램 참여를 장려하고 있다. 강제규정에 대한 거부감이 정책담당자나 급여수급자 모두에게 일반적이기 때문에 노동시장 프로그램 참여가 반드시 강제화되지는 않으며, 일선 행정담당자들도 이를 재량권으로 허용하는 것이 최후의 수단으로 매우 유용하다고 주장하는 형편이다.

스위스에서 캐나다와 마찬가지로 최근 실업자 및 빈곤층의 노동시장 통합을 위한 제도적 장치가 강화되었다. 실업보험의 지급기간이 고실업사태로 인해 2년까지 연장되었지만 5개월 실업급여 수급 이후에는 노동시장 프로그램 참여를 조건으로 급여를 지급하고 있다. 그러나 스위스 지방노동관서의 노동시장 프로그램은 실업급여 수급자에게만 한정적으로 적용되고 있다. 공공부조 프로그램에서는 노동시장정책과의 연계가 그다지 활발하지 않고 재원도 적은 편이며, 공공부조 수급자는 고용안정조직에 모두 등록할 필요가 없다.

공공부조제도와 노동시장 통합 프로그램의 연계는 스위스와 캐나다의 경우 제도의 운영주체가 이원화되어 있을 경우 다음과 같은 문제를 수반한다. 공공부조의 제도 전반에 관한 사항은 연방정부에서 결정되고 지급과 관련된 재량권이나 실제적인 수급자의 결정 및 급여 내용의 지정은 지방정부에서 이루어지기 때문에 노동시장 프로그램의 정책의 수행자가 이원화되어 있는 구조이다. 이는 2 차원의 제도적 비용을 초래할 수 있다. ① 정책결정 차원에서 연방정부가 지방정부로 이관되는 프로그램 수급자 수를 늘릴 수 있다. ② 정책 적용 과정에서 일선 행정 담당자들이 급여 수급자를 다른 프로그램으로 이관시킬 수 있다.

스위스의 경우 전자의 비용 전가를 막기 위해 정책 내용 변경시 그에 대한 재원문제를 연방정부와 지방정부 사이에서 재조정하기로 협의하였다. 캐나다의 경우는 정책대상 집단별로 연방정부와 지방정부의 담당 영역을 특화하는 방식을 채택하고 있다. 지방정부에서는 아동 빈곤 축소를 일차적 정책과제로 삼는데, 연방정부가 아동수당의 비용을 부담하고 지방정부는 아동교육, 탁아, 노동시장통합 비용을 부담하는 일종의 역할 분담이 이루어지고 있다.

양국 모두 관리운영과 관련하여 사회보험에 대한 책임은 연방정부에 공공부조에 대한 책임은 지방정부에 두고 있다. 따라서 공공부조 프로그램은 지역 정책의 환경 및 선호도에 따라 결정되는 경향이 있다. 연방정부가 더 이상 공공부조에 대한 재원을 조달하지 않게 되면서 지방정부가 연방정부의 지원을 기대하고 공공부조의 지급수준을 올리던 관행이 없어진 한편 전국적으로 가족에 대한 지원제도(family benefit)의 수준이 동일해지는데 기여하였다. 스위스는 각 지방정부(kanton)가 자발적으로 동일한 수준, 기준의 공공부조 프로그램에 사인하였으며 이는 이해당사자들이 협의를 통해 결정된 사항이다.

다양한 지방정부가 공공부조 프로그램을 운영하는 것은 유연성과 책임감을 증대시키는 효과가 있는 반면 서비스 제공의 조화, 비용전가, 수혜자보다는 공급자 중심의 구조, 및 제도의 왜곡 등을 초래한다는 단점이 있다. 공공부조 제도와 관련된 양국의 전반적인 추세는 정책입안, 시행과 재정적 책임을 지방정부 차원으로 이관시키는 것이다. 이는 실제 집행자인 지방정부가 지역 형편에 부합하는 공공부조 정책안을 마련하고 느슨한 행정체계를 정비하도록 하는 효과가 있었다.

그러나 재정적 책임과 행정적 책임 소재를 분리하는 것이 지방차원에서 가능하지 않을 경우가 많다. 예컨대 스위스에서는 주정부와 지방자치단체의 재정적 책임소재를 분리시켰음에도 불구하고 급격한 공공부조 수요증가는 지방자치단체의 소규모 재원으로 처리하기 어렵기 때문에 경우에 따라 공동비용부담 협약이 생겨났다. 공공부조 재정부담을 지방정부 차원으로 이관시키는 것이 지역차원에서 반드시 재정적 유인이나 행정적 책임의 증가로 직결되지는 않았으며, 이는 일선 행정기구에서 이를 꼭 엄격한 수급자 관리, 부정수급자 통제 또는 노동시장 통합과 연계시키지 않고 지역특성을 고

려하여 제도를 운영하였기 때문이다. 그러나 제도 전반에 대한 책임의 증가는 일선 행정기구의 전문성 제고 및 규모의 경제로 인한 서비스 질 향상이라는 긍정적인 효과를 초래하였다.

공공부조 수급자의 노동시장 프로그램 참여를 촉진하는 문제와 관련된 애로점은 해당 사업의 재원을 마련하는 문제였다. 양국 모두 실업보험 재원은 연방정부의 관장사항이기 때문에 실업보험 피보험자의 노동시장정책 프로그램 참여도 연방정부의 소관 사항이다. 이는 지방정부에서 별도로 공공부조와 연계된 노동시장정책 프로그램을 공공부조 수급자를 대상으로 수행해야 함을 의미한다. 예컨대 스위스에서는 공공부조 수혜자는 최근 고용안정서비스 대상에서 제외되었으며, 캐나다에서는 실업급여 수급자 비중을 줄이면서 연방정부가 실업보험 적용을 받지 못하는 실업자의 노동시장정책 프로그램 참여비용을 부담하게 되었다. 두 상이한 대상집단을 정책적으로 연결시키려는 시도는 재원의 제공자들이 각자 제공된 재원에 대한 효율적 관리를 요구하기 때문에 부분적으로만 진행될 수 있었다 (OECD, 1999).

나. 호주, 영국, 스웨덴, 핀란드

90년대 이후 경기 후퇴 영향을 스웨덴과 핀란드는 심하게 영국 호주는 약하게 겪었다. 스웨덴은 90년대 초반에는 높은 취업률을 유지하다가 94년 이후 급격한 감소를 경험하였으며, 그 외 국가에서는 90년대에 접어들면서 취업률이 지속적으로 하락하였다. 취업율의 감소는 핀란드를 제외하고 다른 나라에서는 경제활동인구의 감소로 이어졌다. 이러한 변동에 대응하기 위해 각국은 사회보장체계 특히 빈곤축소를 위한 공공부조 제도의 개편에 돌입하였다. 제도의 변경사항에 대해 알기 위해 아래에서는 우선 각국 공공부조 제도의 특징을 요약하겠다.

호주의 사회보장체계는 사회보장청에 의해 관장되는 통일된 체계로 구성되어 있다. 총괄적 계획에 따라 사회보장제도가 발달한 것이 아니라 부분적으로 제도들이 생겨나면서 오늘의 체계에 이르렀다. 그럼에도 불구하고 전체 제도를 관통하는 특징적인 원

칙은 ① 실업보험 또는 본인 기여에 의한 급여체계가 없이 모든 급여가 조세제도에 의해 마련된다는 것 ② 거의 모든 급여가 소득 및 자산조사에 의해 결정되기 때문에 평균이상 소득을 가진 자는 사회보장 대상에서 제외된다는 것이다. 공공부조제도는 사회보장제도의 일부 하위체계로서 존재하는 것이 아니며 다른 급여와 마찬가지로 특정 대상 집단을 위한 급여체계의 일부로 존재한다. 다른 나라에서 실업자 사회안전망이 실업보험과 공공부조로 기능상 분리되어 있는 반면 호주에서는 한 가지 급여체계만을 가지고 제공되고 있다.

핀란드의 실업자 사회안전망은 3원화된 구조를 이루고 있다. 이는 구체적으로 임의 가입 실업보험, 강제적용 실업보험(사회보험공단에 의해 운영) 및 공공부조(지방자치단체에서 운영)로 구성되어 있다. 공공부조의 주별 급여수준은 국회에서 결정되며, 최근 사회보장청에서 아동수당 및 주거급여도 지방자치단체로부터 이관 받아 관장하고 있다. 국민고용보험(national unemployment benefit for those without insurance)은 노동시장 지원책으로 개선되어 자산조사에 의한 정률급여로 전환되었다. 그 외에도 55세 이상 노동자가 빈번히 이용하는 조기 퇴직급여가 일부 실업자 사회안전망의 기능을 수행하고 있다.

스웨덴도 핀란드와 마찬가지로 3원화된 사회안전망을 갖추고 있는데 임의가입 실업보험, 주거급여를 포함하는 여타 사회보장급여(사회보험사무소에서 관장) 및 지역 공공부조가 그것이다. 스웨덴에서는 핀란드와 달리 중앙정부에서 공공부조 지급수준에 대한 guideline만이 결정된다.

영국의 사회보장급여는 모두 사회보장청에서 관장하고 있으며 실업보험, 아동수당, 장애수당 및 자산조사에 의한 급여들이 모두 통괄하여 관리되고 있다. 자산조사 이후 지급되는 급여에는 소득지원제(income support), 가족지원제(family credit), 주거급여가 있다. 이 경우 주거급여는 중앙정부의 규정에 따라 지방정부에서 관리하고 있다.

<표 V-21> 자산조사를 동반하는 급여의 관리행정주체

행정주체		호주	핀란드	스웨덴	영국
전국적 연결체계		모든 급여	노동시장정책 주거급여	주거급여	소득지원제 가족지원금제
지방정부	전국적 규칙의 관리	/	지역 공공부조 (주별 급여)	/	주거급여
지방정부	지역별 재량권	/	지역 공공부조 (특별 급여)	지역 공공부조	/

구조적인 차이 외에도 위 국가에서 공공부조 (특히 비노년층을 위한)에 투입하는 사회보장예산의 수준에 현격한 차이가 있다. 핀란드와 스웨덴은 각각 GDP의 17.5% 내지 18.2% 규모 사회보장 예산을 비노년층을 위한 소득보전프로그램에 사용하는 반면 호주는 6.9%, 영국은 10.7%를 이 분야에 사용하고 있다.

이러한 차이는 북구국가의 소득보전 프로그램이 발달된 정도 및 그 강도에 기인한다. 급여 및 서비스의 수급자격이 자산조사에서 분리되어 보편적 권리로 정착되어 있는 경우가 많기 때문이다. 공공부조는 전통적으로 사회복지체계에서 주변적 지위를 차지했지만 최근 그 수급자 규모가 증가하고 있는 추세이다. 반면 호주와 영국에서는 소득 및 자산 수준에 따라 급여를 대상집단별로 분리하는 것이 오랜 전통이라고 할 수 있다. 평균이상 소득이 있으면 수혜대상에서 제외되며 전반적인 사회보장급여의 소득 대체율도 북구국가보다 낮은 수준이다. 특히 영국에서 자산조사 이후 지급되는 공공부조는 보험급여에 대한 보충급여의 역할만을 하므로 대체율 가장 낮은 편이다.

4개국 사회보장예산의 수준은 매우 다르지만 90년대 이후 이를 동결하려는 움직임은 공통적이었다. 이는 정부재정적자를 줄이고 인플레이션을 억제하며 수출 증대, 소비지출 증대를 꾀하는 경제정책의 맥락에서 추구되고 있다.

90년대 경기후퇴로 저소득층을 위한 사회보장 지출은 전반적으로 증가하는 추세이며 특히 공공부조 의존도가 높아졌는데 4개국 모두 특정 수요에 대한 별도기여체계에 근거하는 소득이전지출이 증가하여 재정적인 어려움을 겪고 있다. 지출이 주로 증가하

는 분야는 다음과 같다. ① 단기적인 구제제도, 특히 실업자와 관련된 한시적 지급제도의 과부하 ② 장기적 건강 상태 변화와 별다른 연관 없이 장애 등 특수 생활곤란자에 대한 급여의 증가 ③ 조기퇴직급여 등 특정 인생경로 전환기에 적용되던 급여들에 대한 청구의 증가 ④ 노동력에 대한 수요가 비교적 강한 시기에 정착된 급여의 소득 대체율이 이전 상태로 유지되기 어렵기 때문이 일어난 지급수준의 변동 등이다.

위의 4 개국 모두 특정 목적에 의한 급여를 원 목적에 부합하게 운영하려 시도하였기 때문에 수급자격 및 지급수준에 대한 통제가 엄격해졌다. 이는 국가별로 자국의 최저생활수준에 대한 정책적 결정이 갖는 의미가 증가했음을 의미한다. 전반적으로 공공부조 프로그램의 소득보전 수준은 최저생활 유지 정도로 묶을 수 있었던 반면 이를 통해 근로의욕을 유인하는 것은 대부분 실패하였다고 OECD 보고서는 평가하고 있는데 그 유형은 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

① 실업함정 (unemployment trap) : 공공부조의 급여수준은 각국이 정하는 최저생계비에 의거하여 결정된다. 그러나 훈련수준이 낮고 취업경험이 없는 수급자가 취업하여 획득할 수 있는 임금 수준은 매우 낮기 때문에 공공부조에 대한 취업유인이 대안으로 작용하지 않는 경우가 많다.

② 빈곤함정 (poverty trap) : 공공부조의 급여수준은 소득수준에 연계되어 있기 때문에 소득이 높아지면 급여가 축소된다. 이 때 급여축소율(withdrawal rate)이 일반적으로 조세율보다 높기 때문에 소득차이에 따른 급여 축소율이 어느 정도인가가 높은 조세와 같은 효과를 내기도 한다. 급여축소율이 낮으면 소득수준이 상대적으로 높은 사람까지 급여혜택이 확대되어 수급자에게는 70 내지 100%의 한계유효 조세율의 효과를 갖게 되기 때문에, 급여에 의한 소득보전을 탈피해 낮은 임금만이 보장되는 시간제 또는 임시직 노동을 하려는 인센티브가 줄어들 뿐 아니라 공공부조에 대한 청구도 줄어들기 때문에 빈곤에 머무는 집단이 커질 수 있다.

③ 종속함정 (dependency trap) : 공공부조 제도는 단순한 생계급여로만 존재하는 것이 아니라 주거, 의료 등 여타의 특정 목적에 의거한 급여체계와 연관되어 있다. 따라서 취업을 통해서 획득되는 소득이 충분하지 않고 취업이 공공부조 수급자격을 박

탈하는 조건이 된다면 공공부조와 연관된 다른 급여를 지속적으로 수급하고자 하는 동기로 인해 상대적으로 임금이 낮은 정규노동시장의 일자리에의 취업을 꺼리고 공공부조 수급자로 남으면서 비공식 부문 등의 취업을 선호할 수 있다.

이제 각국별 체제에 대해 좀 더 자세히 살펴보자

핀란드와 스웨덴은 공공부조가 지방정부 소관이고 급여수준만 중앙정부에서 결정된다는 특징이 있다. 이 때 핀란드에서는 중앙정부의 급여기준이 일률적으로 지방정부에서도 적용되는 반면 스웨덴의 경우는 중앙정부의 기준은 지방정부에서 급여지급에 참고를 위한 지표로 사용되며 지방정부에서 장기실업자에 대한 급여를 위한 모든 재원을 부담한다. 특히 채용과 관련해서 지방정부와 중앙정부 사이의 책임논란이 양국에서 모두 이루어지고 있으며, 될 수 있으면 공공부조 수급기간을 단기화하고 수급자를 직업훈련이나 고용창출 사업에 참여시키려 노력하고 있다.

핀란드에서는 84년 이전까지는 지방정부에 급여수준에 대한 재량권이 있었으며 중앙정부에 의한 전국적으로 일률적인 기준은 84년 이후부터 시행되었다. 그러나 84년 이후에도 기타비용에 대한 급여의 재량권은 여전히 지방정부에 있다. 공공부조의 생계비는 국민연금의 지급수준에 연동되며 단신가구의 경우 국민연금 평균급여액의 80%가 공공부조 지급수준으로 통용되고 있다. 연금의 지급수준은 80년대 중반 생계비 조사에 의해 결정된 것으로서 물가 변동을 고려하여 조정된다. 단 94년과 95년에는 전면적 물가 슬라이드제 (full indexation)를 재정적 사정으로 인해 적용하지 않았다. 따라서 연금생활자와 마찬가지로 공공부조 수급자의 실질소득은 감소할 수밖에 없었다.

생계보조 산출을 위해 고려되는 비용은 식비, 의복비, 소소한 건강유지비, 개인 및 주거 청결 유지비, 지역 교통비, 신문 및 TV 시청료, 전화, 취미 및 여가활동, 그 외 일상생활 유지에 필요한 비용, 그 외의 필수적 비용(주거비, 높은 의료비, 지역 외 교통비, 그 외 취업관련 비용, 특수 필요나 환경에 의해 발생하는 비용)에 대한 고려를 포함하는 것이다. 급여는 매월 결정·지급되며 그 외의 필수적 비용에 대한 부가적 급여는 그 필요가 발생할 경우 월별 급여에 추가적으로 지급된다.

지방정부가 공공부조 지급의 책임을 지기 때문에 한편으로는 중앙정부에 지급수준

을 급격히 인상하지 않도록 압력을 넣고 다른 한편으로는 의무적으로 지급되어야 하는 급여에 대해서 중앙정부가 재원을 제공해야 한다고 요구하고 있는 형편이다. 그러나 중앙정부는 주로 특정 목적을 위한 부가적 급여의 지급수준 억제에만 관심이 있다.

스웨덴의 공공부조 지급 수준은 80년대 초반에 수행한 소비자가격 조사에 근거하고 있다. 이 조사에서 얻어진 가구지출비용에 대한 정보를 기초로 하여 스웨덴의 보건복지위원회(NBHW)는 가구구성에 따르는 선정 및 급여기준을 정한다. NBHW는 매년 법에 의해 기준을 정해야 하며 이는 지방정부가 급여체계를 정하는 데 참고된다.

85년 최저생계비의 구성요소들의 내용 및 market basket 구성에 대한 재평가가 이루어졌으며 그 이후 물량의 내용·구성에 대한 재평가 없이 매년 계수 조정에 의해 최저생계비가 결정되었으며 94년까지는 물가인상에 연동시켜 변동되었다. 1995년에는 물가인상에 따른 계수조정은 60% 수준에서 이루어졌는데 사회보장지출을 줄이려는 시도의 일환이었다.

중앙정부에 의해 결정되는 최저생계비는 그야말로 규범적인 참고기준이며 실제로 공공부조 및 부가적 급여의 지급수준은 지방정부에서 결정된다. 단 수급자가 지역별 지급수준이 적정하지 않다고 여길 때 주 행정법원(county administrative tribunal)에 청구 소송을 할 수 있으며 이 때 대부분 전국적 기준의 지급이 합당하다는 판결이 내려진다. 이러한 체계 속에서 지방정부가 공공부조 지급수준을 낮게 유지하는 두 가지 방법은 다음과 같다. ① 지방정부 중 몇 군데는 정규 급여 수준보다 1/3 정도까지 낮은 “단기 급여율”을 급여 지급 초기에 적용한다. 이 것이 청구소송이 발생하는 중요한 원인이다. ② 대부분의 지방정부는 특정 목적을 위한 부가적 급여의 지급수준을 변경하였다. 또한 이들이 별도로 청구되도록 하였으며 실태를 반영하였기 때문에 이는 청구 소송으로 이어지지 않았다.

영국과 호주의 공공부조의 주된 행정주체는 중앙정부이다. 양국 모두 주별 지급수준의 변경과 관련된 사항은 사회보장청 및 재정부의 협의를 거치고 예산안의 맥락에서 논의되며 의회의 의결을 통과해야 한다. 최근 양국의 장기집권 정부의 정책적 선호

도에 따라 이러한 관례에 약간의 변화가 있었다. 호주의 경우 성인에 대한 평균 지급 수준을 평균소득을 기준으로 삼아 상승시키겠다는 정책적 목표에 따라 약간의 상향조정이 이루어졌으며 영국에서는 지급수준이 물가상승에 따라 전반적으로 인상된 가운데 특히 부양자녀가 있는 가구의 인상률이 특히 높은 편이었다. 이는 영국의 88년 공공부조 개혁으로 대상집단의 상대적 필요에 대한 정책적 평가기준이 달라지면서 88년 이전에는 정규 및 장기 급여 수준 및 부가적 급여(난방연료 등)로 구성되어 있던 급여 체계를 가족유형에 따른 급여체제로 개편하였다. 따라서 부양자녀 있는 가구는 공공부조 개혁으로 급여향상을 겪은 단신가구는 하락을 경험하게 되었다.

실질급여수준은 다양한 급여수준 조정 정책의 영향을 받았지만 전반적 소득변화에 연동되었다는 점은 일관적이었다. 이 과정에서 특히 단신가구에 대한 지급수준이 지속적으로 하락하였으며 기본급여의 수준이 80년 이후 지속적으로 일반 생활수준에 비해 감소하였다. 88년 개혁 당시 당국의 입장은 노동 유인을 유지하기 위해 취업을 통한 혜택을 강화하고 공적 지출의 재원을 고려하여 제도를 개편한다는 취지였기 때문에 이것이 급여수준에 대한 압박요인으로 작용하였다.

호주에서는 모든 급여가 대상집단별로 구성되어 있으며 소득 및 자산 조사 이후 지급된다. 모든 급여수준은 적정성에 대한 정책적 판단에 의거해 결정되며 최근 급여수준에 대한 정책적 결정에 영향을 미친 요인들은 다음과 같다. ① 83년부터 96년까지 장기 집권한 노동당 정부의 공공부조 정책 노선이 현정부에서도 확인되었으며 이는 성인에 대한 1인 급여수준이 남성노동자 평균소득의 25% 정도로 결정되어야 한다는 것을 그 골자로 한다. ② 상이한 시기에 도입된 분화된 급여체계에 포괄적으로 적용되는 일관적인 급여수준을 다양한 대상집단에 대해 도입하려 하였다. ③ 청소년층에 대해서는 별도의 급여수준을 적용하여 교육 훈련을 중단하는 유인을 없애고 부모의 부양책임을 강화하였다. 이와 관련하여 최근 10년간 가족수당이 지속적으로 증가하였다. 전반적으로는 급여 수준을 매년 2회 물가에 연동하여 조정하며 그 외에도 80년대와 93년에 남성노동자 평균임금의 25%라는 기준에 도달하기 위해 특별 지급수준 조절이 행해졌다.

호주에서는 최근 10년간 남성노동자 평균임금의 25%라는 준거율을 정함으로서 공공부조의 지급수준을 일정 정도 향상시킬 수 있었다. 반면 핀란드의 경우는 실질적으로 공공부조의 지급 수준이 높은 편이었으며 최근 이 수준 유지해왔지만 90년대 중반에 물가인상 연동과정에서 미미한 지급수준 하향조정이 이루어졌다. 스웨덴에서는 전반적으로 90년대에 공공부조 지급수준이 낮아졌는데 이는 부분적으로는 물가인상과 관련된 계수조정을 일부만 하였기 때문이고 부분적으로는 지방정부가 중앙정부의 guideline을 집행하는 과정에서 재량권을 행사하여 급여 수준을 낮추었기 때문이다. 영국의 경우 80년 이후 물가인상에 연동하여 공공부조의 실질지급수준을 유지해왔다. 따라서 전반적으로는 공공부조 실지급액과 평균 생활수준 사이의 간격이 커졌으며 이 가운데 부양자녀가 있는 가족에 대한 지원은 상대적으로 증가하였다. 1979년에 비해 92-93년의 부양자녀 있는 가족에 대한 공공부조의 소득 대체율은 약 20% 향상되었다 (OECD, 1999).

VI. 기초생활보장법과 실업자 소득보장체계

김 연 명

1. 기초생활보장제도의 의의와 한계

기초생활보장제도의 도입은 실업자 소득보장 차원에서 상당한 의미를 부여할 수 있는데 그 핵심은 생계급여의 지급 유무를 결정하는 기준으로 근로능력의 유무를 따지지 않는다는 점이다. 기존의 생활보호법에 의하면 아무리 소득이 낮아도 근로능력이 있는 실업자는(18세 이상, 65세 미만의 연령층) 생활보호 대상에서 원천적으로 제외되는 한계를 갖고 있기 때문에 노동능력이 있는 장기 실업자의 경우는 국가로부터 적절한 보호를 받을 수 없었다. 그러나 기초생활보장제도에서는 노동능력이 있더라도 법률로 정한 최저생계비 이하의 가구는 생계급여를 받을 수 있게 되었다. 따라서 실업이 장기화된 저소득 실업자의 경우는 기초생활보장제도에서 최저생계를 보장받을 수 있으며 이런 의미에서 기초생활보장제도는 저소득 장기 실업자를 위한 사회안전망의 구축에서 있어서 상당한 진전을 이룩한 것이다.

그러나 근로능력이 있는 모든 저소득 장기 실업자가 기초생활보장제도에 의해 생계급여를 받은 것은 아니며 몇 가지 조건을 충족시켜야 한다. 첫째는 근로능력이 있는 빈곤층에게는 ‘근로명령’을 내릴 수 있으며 당사자가 근로명령을 거부하는 경우 당사자를 제외한 나머지 가구원의 생계비에 해당하는 급여만을 지급하게 된다. 즉, 저소득 장기 실직자라 하더라도 근로 자체를 거부할 경우 생계급여의 제한을 받게 된다. 둘째, 일정한 소득능력을 갖춘 부양의무자²⁸⁾가 있는 경우는 장기 실직자라 해도 생계급여의 혜택에서 제외된다. 셋째, 일정액 이상의 재산을 갖고 있는 경우는 생계급여에서 제외된다. 기초생활보장법에서는 ‘재산의 소득 환산액’ 개념을 도입하여 재산가

28) 기초생활보장제도에서 부양의무자는 생활보호법과 동일하여 “보호대상자의 직계 혈족과 그 배우자간”, 그리고 “보호대상자와 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족”을 의미한다.(법제 2조)

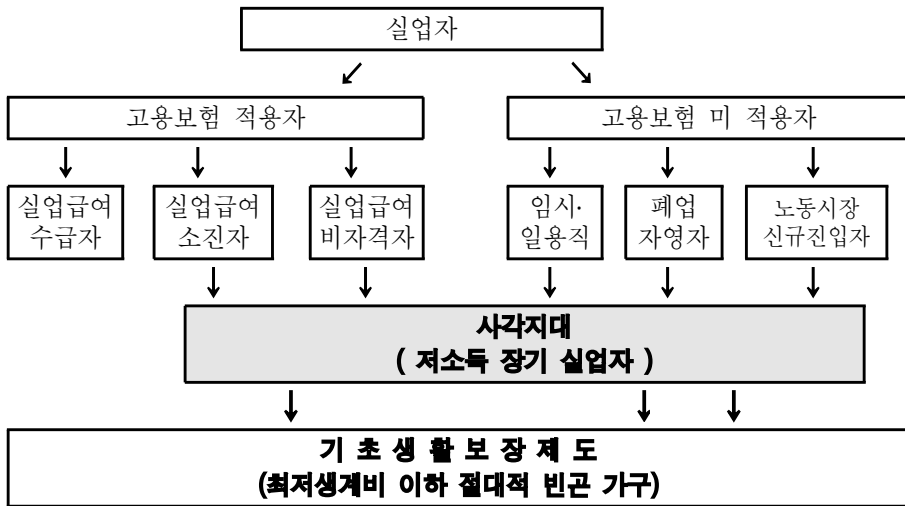
액을 소득으로 환산한 후²⁹⁾ 이를 개별 가구의 소득평가액과 합산한 금액, 즉 ‘소득인정액’이 최저생계비에 미달할 경우 그 차액만큼의 생계급여를 지급하도록 하였다.

이러한 제약 조건에도 불구하고 생활보호법에 비하면 기초생활보장제도가 저소득 장기실직자의 보호라는 차원에서 매우 강력한 소득보장제도임이며 이러한 의의는 아무리 강조해도 지나침이 없다. 기존의 조사자료에 의하면 실업가구 중 최저생계비에 미달하는 가구의 비율을 약 61.0%로 추정하고 있다(한국보건사회연구원, 한국노동연구원, 1999 : 78). 물론 이 연구에서 사용한 최저생계비와 기초생활보장제도 하에서 계측될 최저생계비가 다르고, 앞에서 언급한 재산의 소득 환산액, 부양의무자 기준 등 기초생활보장제도의 수급 자격 조건을 고려한다면 61.0%의 빈곤가구 중 많은 가구가 제외될 수 있다. 그럼에도 기초생활보장제도의 시행은 최저생계비 이하의 소득을 벌어드리는 실직가구의 상당수를 소득보장의 틀 안으로 편입시킬 수 있을 것이다.

기초생활보장제도가 시행되면 많은 저소득 장기 실직가구가 혜택을 받게되었지만 실직 이후 최저생계비 이하의 가구로 전락하기까지의 기간 동안에는 기초생활보장제도도 사실상 아무런 소득보장대책이 되지 못한다. 실직이후 기초생활보장제도의 적용을 받기 이전까지 소득보장대책의 한계는 몇 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 첫째 유형은 고용보험의 적용 대상자이었던 사람이 실업급여 수급을 만료한 이후 별다른 생계대책이 없는 경우이다. 소득계층별로 차이는 있겠지만 실업급여 수급 만료 이후 기초생활보장을 적용 받을 때까지 소득보장프로그램의 사각지대로 남게 된다. 두 번째 유형은 고용보험 적용대상자이나 가입기간이 짧아 실업급여에서 제외되는 경우이다. 그리고 세 번째 유형은 일용직, 계약직근로자 중 고용보험 미 가입자 혹은 자영자 중 폐업자나 무급가족종사자, 그리고 신규 노동시장 진입자 등으로 애초에 고용보험의 적용에서 배제된 층이다. 두 번째와 세 번째 유형은 사실상 현재의 한국의 소득안정망체계에서는 아무런 공적인 소득보장 프로그램의 적용 대상이 되지 못하는 층에 해당된다. 실직자 소득보장제도로써의 기초생활보장제도의 이러한 한계는 <그림 VI-1>과 같이 정리할 수 있다.

29) 재산가액의 소득 환산시 필수재산, 예를 들어 전세금 같은 경우는 제외된다. 즉, 생존에 필요한 필수재산을 제외한 재산을 소득으로 환산한다.

<그림 VI-1> 실업자 사회안전망의 사각지대와 기초생활보장제도



뒤에서 보겠지만 실업자중 실업급여 수혜율이 10% 정도에 불과한 상황에서 사실상 우리 나라의 실직자 대부분은 재취업이 이루어지지 않은 상태에서³⁰⁾ 기초생활보장제도의 적용을 받기 전까지는 상당한 경제적 고통을 감내해야 될 상황에 있다. 다시 말하면 기초생활보장제도는 생활보호법제도에 비해 저소득 장기 실직자를 보호하는 기능에 있어서 상당히 진척된 면이 있지만 모든 장기 실직자의 생계를 보장하기에는 한계가 존재한다. 따라서 저소득 장기 실업자 중 극빈층으로 전락한 가구를 보호하는 기초생활보장제도의 의의를 적극적으로 인정하되, 실직 후 아무런 공적 소득보장제도의 혜택을 받지 못하고, 최저생계수준으로 하락하기 전까지의 기간을 어떤 방식으로 대처할 것인가에 대한 논의가 필요하다.

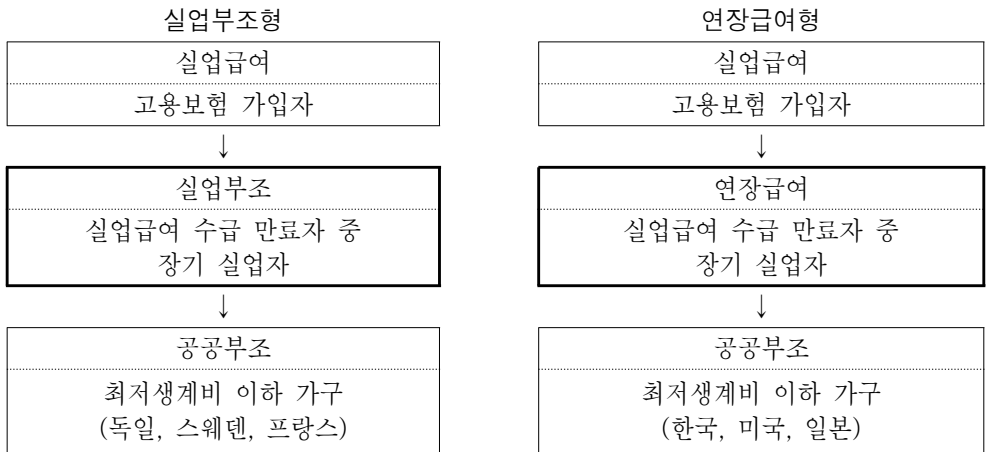
30) 한 조사에 의하면 IMF 이후 실직자 중 재취업에 성공한 재취업률은 23%정도에 불과한 것으로 나타났다(한겨레교육연구소,1999)

2. 고용보험과 실업자 소득보장제도의 한계

고용보험제도는 여러 가지 기능이 있지만 실직자가 구직기간 동안 빈곤층으로 전락하지 않고 기본적인 생활을 유지할 수 있도록 소득보장기능을 해주는 것이 핵심적 기능이다. 그러나 제5장에서 살펴보았듯이 각 나라의 대부분의 고용보험제도가 실업급여를 무제한적으로 지급하는 것이 아니라 일정한 기간을 설정하고 있다. 따라서 고용보험제도는 실업기간이 장기화될 경우에 적절한 소득보장제도로서는 역시 한계가 있기 마련이다. IMF 관리체제 이후 서울시 저소득층의 실업상태를 조사한 자료에 의하면 서울시 저소득층의 평균 실직기간이 14.3개월로 나타나 저소득층에서 실업의 장기화 징후가 나타나고 있음을 보고하고 있다(한겨레노동교육연구소,1999). 이 조사에 의하면 12개월 이상- 16개월 미만의 실직자가 전체의 30.0%를 차지하였고, 16개월 이상 장기 실직상태에 있는 경우도 32.5%로 조사되었다. 이것은 통상 12개월 이상 실업자를 장기실직자로 정의하기 때문에 IMF 관리체제 이후 실직한 서울시 저소득층 중에서 50%이상이 장기실직 상태에 빠져들고 있다는 것을 의미한다.

많은 나라에서는 실업급여의 수급기간이 만료된 장기실직자에 대한 소득보완책으로 공공부조 성격의 실업부조 혹은 연장급여제도를 두고 있다. 실업자를 위한 각국의 사회안전망 유형 중 우리 나라처럼 고용보험과 공공부조 두 개의 제도가 동시에 존재하는 국가에서 장기 실업자를 위한 소득보장체계를 유형화시켜보면 <그림 VI-2>과 같이 두 개의 유형으로 나누어 볼 수 있다(유길상 외, 1998 : 262). 실업부조형은 실업급여 수급 자격자 중 실업급여 수급만료자에게 별도의 공공부조 성격의 실업부조제도를 도입하여 장기 실직자의 소득을 보장해 주는 유형이다. 이 유형에서는 실업부조가 종료된 이후에도 취업을 하지 못하는 경우 공공부조의 틀로 편입되게 된다. 반면, 연장급여형은 별도의 공공부조 성격의 실업부조제도가 없이 실업률이 장기화될 경우 기존 실업급여 수급자의 수급기간을 연장시켜 줌으로써 소득보장기능을 하는 유형이다. 물론 연장급여 기간이 종료된 이후 최저생계비에 미달할 경우는 공공부조의 틀로 편입된다.

<그림 VI-2> 장기 실업자에 대한 소득보장체계 모형



이러한 두 가지 유형 중 우리 나라는 장기 실직자를 위해 연장급여형을 택하고 있음은 주지의 사실이다³¹⁾. 장기 실업자에 대책으로 실업부조형과 공공부조형은 각 나라의 정치, 사회적 특성에 따라 결정되고 제도의 유형도 각국마다 상당한 편차가 나기 때문에 어떤 유형이 장기 실직자에게 유리한지는 논란의 여지가 있다³²⁾. 장기실직자를 위해 연장급여형을 택하고 있는 우리 나라의 경우는 고용보험 시행 역사가 짧고, 보험으로 포괄하기 어려운 시간제, 5인 미만 사업장 근로자 등 불완전취업층이 많아 장기 실직자의 소득보장책으로서의 고용보험은 상당한 한계가 드러나고 있다.

장기 실직자에 대한 소득보장책으로서의 고용보험의 한계는 고용보험의 적용대상의

31) 우리 나라 고용보험제도에는 훈련연장급여와 개별연장급여, 그리고 특별연장급여가 있다. 훈련연장급여는 실업자가 교육훈련을 수강할 시 최고 2년까지 급여기간을 연장할 수 있는 제도이며, 개별연장급여는 재취업이 상대적으로 어려운 사양산업 실직자에게 연령에 따라 1달에서 2달 정도의 기간을 연장할 수 있는 제도이다. 대량 실업시 장기실직자에게 특히 의미가 있는 것은 특별연장급여이다. 특별연장급여는 98년 7월부터 시행된 제도로 실업률이 6.0%를 초과하는 달이 3개월 동안 지속되는 경우 구직급여 일수를 60일간 연장해주는 제도이다.

32) 일반적으로 연장급여형보다는 실업부조형이 수급자의 포괄성이 넓기 때문에 실직자 소득보장방안으로 유리하다는 지적이 있다. 이에 대해서는 이 보고서의 5장 내용과, 채구목(1999), 유길상 외(1999 : 262) 참조.

한계에서 가장 먼저 나타난다. 고용보험은 95년 7월에 30인 이상 사업장근로자를 대상으로 출발하여, 98년 1월에는 10인 이상 사업장근로자, 98년 3월에는 5인 이상 사업장 그리고 만 4년만인 98년 10월에 1인 이상 전 사업장의 상용, 임시, 시간제 근로자를 포괄함으로써 우리 나라의 4대 사회보험 중 보험적용 인구수를 가장 빨리 확대한 보험에 해당된다. 98년 2/4 분기에서 99년 2/4분기까지 1년동안의 기간만 보아도 <표 VI-1>에서 보는 것처럼 사업장수는 14만개에서 57만개로 무려 307%가 늘어났으며, 피보험자수도 98년에 약 480만 명에서 99년에 580만 명으로 21.8%, 약 100만 명이 증가한 것으로 나타나고 있다.

<표 VI-1> 고용보험 적용 현황 (1998.2/4 - 1999.2/4)

(단위 : 개소, 명, %)

구분	98. 2/4	99. 1/4	99. 2/4	전년대비 증가율
사업장수	140,200	518,152	570,748	307.1
피보험자수	4,796,775	5,646,103	5,844,018	21.8

자료 : 노동부 중앙고용정보관리소, 「한국고용동향 : 1999 상반기」, 1999

그러나 이러한 빠른 보험적용 확대에도 불구하고 임시, 시간제, 일용직과 영세사업장 근로자 등은 피보험자 관리가 어렵기 때문에 이들을 보험틀 안으로 적용하기가 쉽지 않고 상당수의 임금근로자가 고용보험 망에서 제외되어 있는 것이 현실이다. <표 VI-2>는 98년 현재 우리 나라의 총 임금근로자수를 보여주고 있는데, 임시·일용직을 합하여 약 1천 219만 명이 임금근로자에 해당되는 것으로 나타나고 있다. 이 수치를 앞의 고용보험 적용대상자 수의 비율로 환산하면 사실상 우리 나라의 고용보험은 전체 임금근로자의 48% 정도(5,844천명/12,191천명)밖에 포괄하지 못하는 것으로 보아야 한다. 더욱이 무급가족종사나 자영업주 등 사업장의 폐업으로 실업상태에 있는 비임금근로자 그리고 신규 노동시장 진입자를 포괄한다면 고용보험이 갖고 있는 실업에 대한 소득안전망으로서의 기능은 더욱 더 한계가 드러날 수밖에 없는 현실이다(방하남, 1999 : 90).

<표 VI-2> 종사상 지위별 취업자수(1998)

(단위 : 천명, %)

임금근로자				비임금근로자			합계
상용직	임시직	일용직	소계	자영업주	무급가족종사자	소계	
6,457	3,998	1,735	12,191	5,776	2,028	7,804	19,994
32.3	20.2	15.6	61.0	28.9	10.1	39.0	100.0

자료 : 통계청, 「1998 경제활동인구연보」, 1999.7

장기 실직자에 대한 소득보장대책으로 고용보험이 갖는 또 다른 한계로는 실직자 중 고용보험 수급자 비율이 극히 낮다는 것이다. <표 VI-3>을 보면 전체 실업자 중 실업급여를 받는 인구의 비율이 98년 2/4분기에 7.3%, 99년 1/4분기와 2/4분기에는 10.7% 정도로 나타나고 있다. 이것은 우리 나라 실업자의 대부분이 기초생활보장제도의 적용을 받는 극빈층으로 전락하기 전까지는 사실상 아무런 공적인 소득보장체계의 혜택을 받지 못하게 된다는 것을 의미하는 것이다.

<표 VI-3> 분기별 실업급여 수급률 추이 (98.2/4 - 99.2/4)

(단위 : 명, %)

		98. 2/4	99. 1/4	99. 2/4
실업자(a)		1,481,000	1,746,000	1,435,000
실업급여 수급자수	분기별총인원	323,823	561,583	462,510
	1개월 평균(b)	107,941	187,194	154,170
실업급여 수급율(b/a)		7.3	10.7	10.7

자료 : 노동부, 「한국고용동향 : 1999 상반기」, 1999에서 재구성

전국 실업가구를 대상으로 한 실증조사에서도 고용보험과 기존의 생활보호제도가 갖는 실직자 소득보장대책의 한계점이 나타나고 있는데 한국보건사회연구원과 노동연구원의 조사에 의하면 IMF 이후 전체 실업가구중 실업급여와 생활보호에 의한 정부의 보조금 등으로 생계를 꾸려 가는 가구의 비중은 각각 7.4%와 2.3%에 지나지 않는 것으로 나타나고 있다(한국보건사회연구원·한국노동연구원, 1999 : 158,193).

3. 보완적 소득보장체계의 구축

지금까지 본 것처럼 기초생활보장제도는 실업자 소득보장대책으로서 상당한 의의를 갖고 있으나 최저생계비 이상의 저소득층은 여전히 안전망의 사각지대로 남게 된다. 특히 고용보험이 실직자 소득보장체계로는 상당한 한계점을 드러냄에 따라 고용보험과 기초생활보장제도 양 제도를 장기 실직자의 소득보장이라는 차원에서 보완해야 할 필요성이 제기된다.

가. 고용보험의 개선

저소득 장기 실직자의 소득을 보장해주기 위해서는 우선적으로 고용보험의 기능을 강화할 필요성이 있는데, 그 방향은 적용대상자의 확대, 실업급여 수급 자격 요건의 완화, 그리고 실업급여 수급 기간의 연장 등의 방향이 있다. 앞에서 본 것처럼 고용보험의 적용대상은 전체 취업계층을 포괄하지 못할 뿐만 아니라 임금근로자 층도 완벽하게 포괄하지 못하고 있는 실정이다. 고용보험은 98년 10월부터 1인 이상 사업장까지 확대되었음에도 불구하고 적용율이 만족할만한 수준에 도달하지 못하는 것은 영세사업장, 일용직·임시직 근로자 등의 관리에 한계가 존재하기 때문이다. 따라서 산재보험, 의료보험, 국민연금 등 기존의 4대 사회보험의 연계강화와 피보험자의 통합관리를 통해 적용율을 높여 나가야 할 것이다. 그리고 산재보험과의 징수 통합을 계기로 피보험자의 사업장별 관리에서 개인별 관리로 전환하여 적용율을 제고시켜야 한다(김재호, 1999 : 106). 특히 임시직, 일용직 등 취약계층을 고용보험의 틀로 편입시키기 위한 보다 강력한 조치가 필요하다.

실업급여 수급자격 완화와 급여지급기간의 연장도 필요하다. 최근 국회를 통과한 개정 고용보험법에 의하면 실업급여 수급 자격이 이직일 이전 18개월 동안 12개월 가입에서 18개월 동안 가입기간 180일로 변경된 것과, 실업급여 지급기간이 210일에서 240일로 30일 연장된 것은 저소득 장기 실직자의 보호 차원에서 긍정적으로 평가할

수 있다. 이러한 수급자격 및 급여지급 기간이 장기 실직자 보호에 미치는 영향을 면밀히 평가하여 필요하다면 자격조건을 보다 완화하는 방향으로 제도개선이 이루어져야 할 것이다.

나. 기초생활보장제도에서 ‘적정생계비’와 ‘부분급여제’의 도입

기초생활보장제도가 저소득 장기 실직자의 소득보장제도로써 보다 강력한 기능을 행사하기 위해서는 기초생활보장제도의 적용대상이 되는 절대빈곤계층보다는 소득상태가 양호하지만 여전한 가구빈곤으로 가구의 노동력재생산과 교육기회 박탈 등에 대처할 수 없는 ‘차상위 계층’³³⁾에 대한 소득보장을 강화하는 방향을 모색해야 한다. 차상위 계층에 대한 소득보장제도를 마련하기 위해서는 기초생활보장제도에 몇 가지 새로운 개념을 보충적으로 도입해야 하는데, 첫째는 차상위 계층의 범주를 설정하는 문제이며, 둘째는 절대빈곤계층과 차상위 계층에게 지급되는 급여의 종류를 차등화시키는 문제이다.

첫째, 차상위 계층의 범주를 설정하는 문제는 기초생활보장제도의 철학적 배경인 ‘국민복지최저선’ 개념과 대비되는 ‘국민복지적정선’ 개념에서 찾을 수 있다. 기초생활보장제도는 ‘국민복지최저선’의 원칙, 즉 급여의 수준을 ① ‘경제수준을 고려하여 제공해야 할 최저수준’, ② 책임주체로의 국가, ③ 재원에 있어서 조세를 통한 국가부담, ④ 적용대상에서 ‘절대 빈곤층’, ⑤ 권리에 성격에 있어서 청구권이 성립되는 ‘구체적 권리’ 등의 개념을 제도화한 것이라고 볼 수 있다³⁴⁾. 기초생활보장이 적용되는 절대빈곤층에게는 이러한 국민복지최저선의 원칙이 적용되나 차상위 계층에게는 ‘국민복지적정선’의 개념을 적용할 수 있다. 국민복지적정선은 ① 적정한 급여수준, ② 책임 주

33) 차상위 계층이라 함은 절대빈곤층의 위에 있는 계층을 의미하는 용어로 사용한다. 이들은 절대빈곤의 상태에는 있지 않지만 소득빈곤으로 가족 노동력의 재생산이나(의료) 미래 노동력에의 투자(교육 등) 등에 있어서 상당한 곤란을 겪은 계층에 해당된다.

34) 국민복지최저선과 국민복지적정선의 철학과 원리 및 두 유형의 차이에 대해서는 변재관 외(1998) 제 2장 참조.

체에 있어서 개인·국가의 공동책임, ③ 재원에 있어서 개인 및 사회의 공동부담, ④ 적용대상에 있어서 절대빈곤계층 이상의 계층, ⑤ 권리 성격에 있어서 청구권이 성립되지 않는 추상적 권리라는 원칙이 적용될 수 있다. 이러한 걱정선의 원칙을 기초생활보장제도에 적용하여 차상위 계층의 범주를 구분하기 위해서는 ‘최저생계비’에 대응되는 ‘적정생계비’를 도출하는 것이다.

기초생활보장제도에 규정된 ‘최저생계비’는 ‘국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용’(제2조 6항)으로 정의되고 있으나 사실상은 절대빈곤을 규정하는 생계비에 해당된다. ‘적정생계비’는 최저생계비의 개념에서 ‘건강하고 문화적인 생활’에 좀더 강조점을 두어 산출해 낼 수도 있으며, 혹은 구미에서 일반적으로 사용되는 ‘근로자 평균 소득의 50%’라는 상대적 빈곤선의 개념으로도 설정이 가능하다. 최저생계비보다 높게 설정된 적정생계비를 산출함으로써 차상위 계층의 범주를 설정하게 되면 저소득 장기 실직자의 소득보장을 위한 진전된 기반이 마련되게 된다.

둘째, 차상위 계층에게 제공되는 급여의 종류는 취업과 자활의 유도, 미래세대의 재생산이라는 개념으로 접근할 수 있다. 적정생계비를 산출하는 경우 절대빈곤층은 ‘최저생계비’에 입각하여 기초생활보장제도에서 규정된 모든 급여를 제공하지만 ‘차상위 계층’은 적정생계비 개념에 입각하여 기초생활보장제도에서 규정된 급여중 일부 급여를 제공하는 ‘부분급여제’를 제공함으로써 두 계층간의 차등화를 유도할 수 있다. 차상위 계층에 적용될 급여의 종류 선정은 절대빈곤층과는 다른 원칙에 입각해야 한다. 절대빈곤층은 용어 그대로 소득, 주거, 교육, 의료 등 모든 생활영역에서 최소한의 재생산이 불가능한 계층들이다. 그러나 차상위 계층은 모든 생활영역에서 최소한의 재생산이 불가능한 것이 아닌 만큼 취업과 자활을 유도할 수 있는 급여, 그리고 미래세대의 재생산에 악영향을 주는 요인들을 제거할 수 있는 급여가 우선적으로 제공되어야 한다. 이러한 원칙에 입각한다면 차상위 계층에게는 공공근로, 직업훈련, 대부사업, 학비지원, 그리고 진료비 용자 등의 급여가 제공되는 것이 적절할 것이다. 이러한 급여들은 급여를 일방적으로 제공하는 것이 아니라 용자방식 혹은 직업훈련 등을 통해 재원이 회수될 수 있고, 당사자의 노력이 결합되어야 하는 만큼 개인과 국가의 공동책임

원칙이 보다 더 강하게 표현되는 것이다. 지금까지 논의한 걱정생계비 개념에 입각한 차상위 계층의 범주 설정과 이들에게 지급될 수 있는 부분급여제의 모형을 정리하면 <그림 VI-3>과 같이 정리할 수 있다.

<그림 VI-3 > 걱정생계비에 입각한 부분급여제 도입 모형안



'걱정생계비' 개념에 입각하여 차상위 계층에게 도입하자는 기초생활보장제도에서의 부분급여제는 새로운 급여를 도입하는 것이 아니라 98년, 99년 실업대책에서 사용된 한시적 실업대책의 제도화라는 시각에서 볼 수 있다. 다시 말하면 기존의 실업대책에서 '한시적 실업대책'으로 사용된 공공근로, 실직자 대부사업, 그리고 학비 및 의료지원(직장 의료보험 자격기간 6개월 연장) 등의 '한시적' 대책들을 기초생활보장제도 안으로 '제도화'시키는 것을 의미한다. 기존의 한시적 실업대책들은 적절한 목표집단 *target group*을 설정하지 못함으로써 재원의 비효율적 사용, 비빈곤 계층으로의 자원 집중이라는 문제점을 발생시켰다. 예를 들어 실업대책 중 가장 예산 규모가 크고 실업자 생활안정대책의 핵심사업으로 추진했던 공공근로사업의 경우 비실업자의 참여가 실업자보다 1.6배가 높게 나타났으며, 대부사업의 경우는 담보물, 보증인 등의 자격제한으로 실수요자가 배제되고, 중상위 소득계층이 용자를 받는 등의 문제가 제기되었으며, 한시적 생활보호사업의 경우도 사업의 인지도가 낮고 선정기준이 비합리적이어서 요보호대상 가구들이 보호 기능이 취약한 것으로 지적되고 있다(한국보건사회연구원·한국노동연구원, 1999 : 265-275). 차상위 계층에게 걱정생계비 개념을 도입하여

장기 실업자에 대한 목표집단을 정확히 설정하고 이들에게 취업, 자활 및 미래세대의
재생산과 관련된 급여들을 집중적으로 제공할 경우 한정된 재원의 효율적 사용이 가
능해지고, 한정된 재원을 목표집단에게 정확히 제공함으로써 저소득층의 생활수준 개
선에도 상당한 효과가 나타날 것으로 기대할 수 있다.

VII. 정책제언

2000년 10월 이후 시행되는 국민기초생활보장제도는 기존의 최소복지주의에 입각한 생활보호제도의 한계를 뛰어넘어 현대적인 공공부조제도의 성격을 갖게 될 것으로 기대되고 있다. 특히 제도도입이 노동조합 및 시민사회단체의 연대적 발의로 이루어졌다는 것이 한국 사회복지제도사에 중요한 분기점을 마련하는 것으로 보인다. 대량실업사태로 인해 우리나라의 소득격차가 심화되고 빈곤층이 급증하는 가운데 최소한의 생계유지에 대해 국가가 책임을 지는 것이 당연하다는 주장이 사회적으로 수용되었고, 앞으로 공공부조의 청구권이 인정된 상태에서 적어도 최저생계비 이하의 가구에는 생계급여가 지급되는 것이 가능해졌다.

99년 12월 1일 발표된 최저생계비는 가구규모별 최저생계비를 분류하여 공표되었고 이 것이 곧장 기초생활보장제도 수급자 선정기준으로 적용된다는 점에서 이전의 생활보호제도와는 질적인 차이를 갖고 있다. 특히 최저생계비 결정과정은 지금까지 생활보호법 상에 중앙생활보호위원회가 최저생계비를 심의하도록 되어있음에도 불구하고 이를 거치지 않고 정부에서 제공가능한 재원을 고려하여 일방적으로 공표하던 관행을 극복하고 중앙생활보호위원회를 소집하여 소위원회를 포함 총 5회의 심의를 거쳐 최대한 다양한 사회적 이해집단의 검토를 거친 후 결정된 결과를 최저생계비에 그대로 반영하였다는 점에서 그 의미가 매우 크다고 하겠다.

그러나 아직 시행령과 시행규칙이 정해지지 않은 상태에서 여전히 최저생계비 이하의 소득을 갖는 빈곤층이라도 기존의 재산기준을 어떻게 운용하는가 또 부양의무자 규정을 어떻게 적용하는가에 따라 여전히 생계보호에서 제외될 수 있는 가능성을 갖고 있다. 또한 노동능력이 있는 빈곤층에 대해서는 구직 및 자활노력을 의무화하고 있는데 이 점은 특히 기초생활보장제도가 일부 실업부조의 기능을 수행하게 됨을 의미하기 때문에 노동조합의 관심사일 수밖에 없다.

경제위기 이후 자명해진 한국의 실업자 및 저소득층 사회안전망의 사각지대가 국민

기초생활보장제도의 도입을 통해 일정 부분 축소될 것임은 분명하다. 본 연구에서는 특히 제도가 정착하는 과정에서 소득보전 효과를 최대화하고 권리성 급여가 정착되기 위해 향후 고려되어야 할 사항들을 중점적으로 검토하였다. 또한 제도가 바람직한 방향으로 정착된다고 하더라도 향후 특히 고용보험 비적용 대상자인 실업자와 관련하여 적절한 노동시장 프로그램을 연계시키면서 생계급여를 지급한 가능성이 제도 안에 존재하기 때문에 그 적용범위와 가능성에 대해서도 검토하였다.

향후 국민기초생활보장제도 정착과 관련된 쟁점은 다음과 같다.

첫째, 급여 대상자가 자산조사를 통해 선정되기 때문에 무엇보다도 형평성 논란이나 부정수급 논란을 줄이려면 정확한 소득 및 재산 파악의 인프라가 정착되어야 한다. 이는 비단 기초생활보장제도만이 아니라 향후 모든 사회보장제도의 공정하고 효율적인 시행을 위한 전제조건이 될 것임은 이미 의료보험 통합논쟁과 국민연금 전국민 적용 확대 과정에서 나타난 복지전쟁을 통해 분명해졌다. 노동조합은 공정한 소득파악을 위한 인프라 확충과 정보망의 투명성에 대한 요구를 향후 지속하여야 할 것이다.

둘째, 국민기초생활보장제도의 도입이 고용보험의 제도적 포괄범위가 협소하기 때문에 생겨나는 실업자 사회안전망의 사각지대를 완전히 해소할 수 있으리라는 기대는 매우 안이한 것이다. 공공부조의 일차적 목적은 무엇보다도 소득빈곤의 축소에 있으며 이는 우리나라에 지금까지 광범위하게 존재해왔지만 정책적으로 소외되어온 극빈계층에게 최저 수준의 생활을 보장해 주자는 것이고 자산 수준에서 별다른 차이가 없음에도 불구하고 많은 극빈계층이 자활보호대상자로 선정됨에 따라 생계보호에서 제외되어 오던 제도 운영상의 문제점을 우선적으로 해소하자는 것이다. 따라서 최저생계비 이하의 소득을 갖는 절대적 빈곤 가구에 적용되는 생계보장제도의 의미와 중요성에도 불구하고 이 것이 저소득 실업자 중 최저생계비보다 약간 높은 수준의 소득을 갖는 집단 및 취업과 실업 사이를 왕복하는 저소득 노동자에게는 적용되기 어려운 사회안전망임을 감안해야 한다.

셋째, 선진국의 실업자 및 저소득층 관련 사회안전망을 검토하는 과정에서 발견된 사실은 실업보험- 실업부조-공공부조의 3원화된 사회안전망을 갖춘 국가의 빈곤율이

실업보험-공공부조의 2원화된 사회안전망을 갖춘 국가보다 월등히 낮다는 사실과 적극적 노동시장정책의 역할이 매우 중요하다는 것이다. 따라서 고용보험적용이 소진되었거나 자격에 미달하는 실업자를 위한 실업부조제도의 도입과 적극적 노동시장정책의 강화가 장기적으로 저성장 고실업 시대에 바람직한 실업자 사회안전망의 정착방향이라고 하겠다. 또한 선진국에서도 최근 과다한 복지지출을 축소하기 위해 실업부조와 공공부조를 일원화하는 방향으로 제도 개선을 추진하고 공공부조 수급자에게 노동시장 프로그램 적용을 강화하고 있는 실정이다.

공공부조제도와 노동시장 프로그램을 연결시키는 작업은 실업합정, 빈곤합정 및 중속성 합정을 피할 수 있도록 고안된 급여체계 및 관련 프로그램의 정비에 의해 그 효과를 제고할 수 있다. 따라서 향후 기초생활보장제도의 성패는 바로 적절한 수준의 빈곤축소가 가능한 급여체계를 만들어가고 제공가능한 노동시장 프로그램을 정비하면서 고용안정서비스와 사회복지 서비스의 인프라를 확충·연계시키는 데에서 결정될 것이다.

넷째, 앞서도 지적한 바와 같이 고용보험제도와 기초생활보장제도만으로 한국 실업자 사회안전망이 완결되었다고는 할 수 없다. 그러나 한국의 사회정책적 배경을 고려할 때 힘겨운 투쟁을 통해서 국민기초생활보장법 제정을 이루어낸 지금 또 다시 실업부조 제도의 도입을 주장한다는 것은 협소한 복지재원을 양분하는 결과를 초래할 가능성이 크다는 문제점을 안고 있다. 따라서 일차적으로는 고용보험제도의 개선을 통해 정규직 위주로 구성된 급여체계를 비정규직에게도 폭넓게 적용될 수 있도록 제도를 개선하는 한편, 기초생활보장 수급자 중 노동능력이 있는 자에 대한 노동시장 프로그램 적용방안을 정착시키는 것이 중요하다고 하겠다. 이를 위해서는 ① 고용보험제도에서 지금까지 실업부조적 성격으로 운영되어 온 개별 연장급여, 특별 연장급여 및 훈련 연장급여를 급여소진자의 청구에 의한 정액의 소득보전 급여로 정착시키고 ② 노동시간 단축 지원금, 육아휴직 지원금 등 고용안정 사업과 관련된 지원금 및 직업능력 개발사업의 지원금 중 일부를 사업대상 노동자에게 지급되도록 제도를 개선하는 한편 ③ 98년과 99년 한시적으로 시행된 고용 및 실업대책의 사업들을 정비하여 공공근로, 직업훈련, 창업지원 등 주요 사업분야의 지속적 프로그램을 정비하고 소득보전기능을

강화하여 정착시켜야 한다. ④ 노동부 산하의 지방노동관서와 읍면동 사무소의 사회복지전문요원 사이에서 이루어지는 업무 협조 및 정보교환은 기초생활보장제도가 향후 노동능력이 있는 저소득층에게 생계급여를 지급하면서 노동시장 프로그램에 연결시키는 데에 매우 중요한 역할을 하게 될 것이다.

마지막으로 제아무리 완벽한 사회안전망을 갖춘 국가라고 하더라도 대량으로 발생하는 실업자를 무한정 수용할 수는 없다는 점을 상기하여야 한다. 원론적으로 들릴지는 모르지만 가장 좋은 실업대책이 바로 고용창출 및 유지정책이라는 것은 주지의 사실이다. 향후 노동조합의 사회정책적 과제는 많은 저소득 노동자 및 실업자들이 노동 및 소득능력을 유지하면서 빈곤, 실업 및 종속성의 함정에 빠지지 않을 수 있도록 하는 사회안전망이 정착되도록 현행 제도를 분석·비판하고 대안을 제시하는데에서 찾을 수 있으며 이 연구가 그 중 부분적인 해결책을 제시하게 되기를 희망한다.

<참고문헌>

- Biedenkopf, Kurt, "Überwindung der Arbeitslosigkeit", Heinz-Werner Meyer (엮음), Sozial gerecht teilen - ökologisch umsteuern?, Köln, 1994, 43-70쪽
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Euro-Atlas. Soziale Sicherheit im Vergleich, Bonn, 1997
- Dingeldey, Irene, "Geringfügige Beschäftigung : Die deutsche Diskussion im europäischen Vergleich", Soziale Sicherheit 47/12, 1998, 411-420쪽
- Döring, Dieter, Walter Hanesch, Ernst-Ulrich Huster (엮음), Armut im Wohlstand, Frankfurt, 1990
- Förster, Michael F., Measurement of Low Income and Poverty in a Perspective of International Comparisons, OECD, Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No. 14, 1994
- Hanesch, Walter (엮음), Sozialpolitische Strategien gegen Armut, Opladen, 1995
- Hanesch, Walter et.al., Armut in Deutschland, Der Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, Reinbek, 1994
- Haataja, Anita, Unemployment, Employment and Social Exclusion, Luxembourg Income Study, Working Paper No. 195, 1999
- Huster, Ernst-Ulrich, "Armut im Sozialstaat", Dieter Schulte, Erneuerung des Sozialstaates. Köln, 1996, 91-110쪽
- Kahl, Astrid et. al. Die Moralökonomie der Arbeitslosigkeit. Zur Systeminduzierten Akzeptanz von Sicherungssystemen für Arbeitslose, MZES-Arbeitspapier 25, 1998
- Kangas, Olli, Social Policy in Settled and Transitional Countries : A Comparison of

- Institutions and Their Consequences, Luxembourg Income Study, Working Paper No. 196, 1999
- Leibfried, Stephan, Lutz Leisering et.al., Zeit der Armut, Lebensläufe im Sozialstaat, Frankfurt, 1995
- Mäder, Werner, "Armut ohne Grenzen : Zum Problem der Definition sozialer Not", Soziale Sicherheit, 47/11, 1998, 375-377
- MISSOC, Soziale Sicherheit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Stand am 1. Januar und Entwicklung, EU, 1999
- OECD, OECD Jobs Study, Part II. The Adjustment Potential of the Labour Market. Evidence and Explanations, 1994
- OECD, The Battle against Exclusion. Vol. 1, Social Assistance in Australia, Finland, Sweden and the United Kingdom, 1998
- OECD, The Battle against Exclusion. Vol. 2, Social Assistance in Belgium, the Czech Republic, the Netherlands and Norway, 1998
- OECD, Social Assistance Review of Canada and Switzerland. Main Issues for Discussion, 1999a
- OECD, OECD in Figures, 1999, [http : //www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- Scharpf, Fritz W., "Nicht Arbeitslosigkeit, sondern Beschäftigung fördern", Heinz-Werner Meyer (엮음), Sozial gerecht teilen - ökologisch umsteuern?, Köln, 1994, 24-42쪽
- Schlawe, Fritz, "Über die Verteilungsgerechtigkeit und die Grenzen von redlichem Einkommen und besitz", Gewerkschaftliche Monatshefte, 50/1, 1999, 23-33쪽
- Schmid, Josef, Wohlfahrtsstaaten im Vergleich, Soziale Sicherungssysteme in Europa : Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme, Opladen, 1996
- Sitte, Ralf, "Begrenzte Chancen : Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt". Soziale Sicherheit 48/1, 1999, 7-17쪽

- UNDP 한국대표부, 빈곤퇴치. 한국의 경험과 교훈, 1998.
- Vobruba, Georg, “Arbeit und Einkommen nach der Vollbeschäftigung”, Dieter Schulte, Erneuerung des Sozialstaates. Köln, 1996, 32-47쪽
- Wiethölter, Doris, Dieter Bogai, “Ehrenamt und Bürgerarbeit : ein Mittel gegen Arbeitslosigkeit?”, Soziale Sicherheit 47/8-9, 1998, 289-292쪽
- 국민기초생활보장법 제정추진 연대회의, 「국민기초생활보장법 제정추진 연대활동 자료집」, 1999. 9
- 국민기초생활보장법 제정추진 연대회의, 국민기초생활법 제정추진 연대활동 자료집, 1999.9.16.
- 국민회의 외 정부부처, 「'99 실업자보호 및 사회안전망 확충대책」, 1998.9
- 금재호, “고용보험의 향후 발전 방향”, 「고용보험 동향」, 제4권 제2호, 한국노동연구원, 1999
- 김동춘, "90년대 후반 한국 노동자의 내부 구성의 변화", 「한국사회와 노동운동」, 도서출판 현장에서 미래로, 1999
- 김미곤(a), “국민기초생활보장법 제정에 따른 향후과제”, 한국보건사회연구원, 「보건복지포럼」, 제37호, 1999.10
- 김미곤(b). 1999. “실업대책에 대한 평가 및 개선방안 : 사회안전망 프로그램을 중심으로”. 신정부의 사회정책평가, 한국사회정책학회 한국사회복지정책학회 공동정책토론회 발표자료집.
- 김미곤(c), “공공근로사업에 대한 평가 및 개선방안”, 충북사회복지협의회 제1회 충북사회복지포럼자료집, 「실업대책의 문제점과 개선방안」, 1999.4
- 김미곤, “국민기초생활보장법 제정에 따른 향후과제”. 보건복지포럼, 1999, 10월호
- 김미곤, “생활보호제도 개선과 발전방향”, 보건복지포럼, 1998, 5월호, 16-26쪽
- 김수현, 1999, “저소득층 자활사업의 조건과 과제”, 한국자활지원센터협회, 「한국자활지원센터협회 1차 정책토론회 자료집」, 1999. 9
- 남기곤, "노동력재생산과 사회복지", 김연명 외 「한국의 사회복지와 노동운동 : 연대주

- 의 사회복지 전략을 향하여」, 민주노총정책토론회 자료집, 1999
- 노동부 중앙고용정보관리소, 「한국고용동향 : 1999 상반기」, 1999
- 노동부, 「고용보험백서 1999」, 1999.5
- 대통령비서실 삶의질향상기획단, 「새천년을 향한 생산적 복지의 길」, 1999.11
- 류정순, “도시빈곤의 규모와 빈곤가구의 생활 수준”, UNDP·참여연대, 「외환위기 이후 한국의 빈곤실태와 빈곤 감시시스템」 공동포럼 자료집, 1999(미간행)
- 류정순, “빈곤의 규모 추정과 빈곤가구의 생활 실태”, 참여연대·UNDP, 「IMF 전후 한국의 빈곤 실태」, 발간예정
- 문진영, “ 국민기초생활보장법 제정의 쟁점과 전망 ”, 국민기초생활보장법 제정 연대회의 공청회 자료집, 1999.3
- 문진영, “국민기초생활보장법 제정의 쟁점과 운영방안에 관한 연구”, 한국사회복지학회, 1999년 제1회 포럼 자료집, 1999
- 문진영·조홍식·김연명, “기초생활보장과 생산적 복지”, 한국사회보장학회 정책토론회 자료집, 1999.10
- 문형표·유경준. 1999 실업복지대책의 향후 5년 방향 : 생산적 복지를 중심으로. 제164회 KDI 정책포럼 발표원고.
- 문형표·유경준, “실업·복지대책의 향후 운영 방안”, 「KDI 정책포럼」, 제146호, 한국개발연구원, 1999.7
- 박능후(a), “국민기초생활보장법과 근로연계복지정책”, 한국보건사회연구원, 「보건복지포럼」, 제37호, 1999.10
- 박능후(b), “사각지대 실업자집단 분석”, 한국보건사회연구원, 「보건복지포럼」, 제33호, 1999. 6
- 박능후, “국민기초생활보장법과 근로연계복지정책”, 보건복지포럼, 1999, 10월호
- 박순일, “실업대책을 위한 사회안전망 구축”, 한국보건사회연구원, 「보건복지포럼」, 제33호, 1999. 6
- 박순일, “한국의 빈곤 현실과 사회안전망의 비용”, 서울경제신문사 주최 인간안보세미나 주제 발표문, 1999(미간행)

- 박순일, 「선진경제의 문턱에서 본 한국의 빈곤현실과 사회보장」, 서울, 1994
- 박승두, 「사회보장법」, 서울, 1996
- 방하남, “고용보험 시행 4년의 실적과 평가”, 「고용보험 동향」, 제4권 제2호, 한국노동연구원, 1999
- 방하남, “고용보험 시행 4년의 실적과 평가”, 「고용보험 동향」, 제4권 제2호, 한국노동연구원, 1999
- 변재관 외, 「국민복지기본선과 한국의 사회보장」, 한국보건사회연구원, 1998
- 변재관 외. 1998. 「한국의 사회보장과 국민복지 기본선」, 한국보건사회연구원.
보건복지부, 1999년도 생활보호사업안내
- 보건복지부, “2000年度 保健福祉部所管 歳入·歳出 概要”, 1999. 8., 1999. 9., 1999. 10.
- 보건복지부, 『생활보호사업지침』, 각년도
- 보건사회연구원, 노동연구원(1999), 「실업실태 및 복지욕구조사 결과보고서」
- 손건익, “국민기초생활보장법과 생활보호법의 비교”, 보건복지포럼, 1999, 10월호
- 손건익, “국민기초생활보장법과 생활보호법의 비교”, 한국보건사회연구원, 「보건복지포럼」, 제37호, 1999.10
- 신명호(1998), “실직자 재취업 훈련, 무엇이 문제인가?”, 한국도시연구소, 「도시와 빈곤」 1998. 5/6월호
- 엄규숙 외, 저소득 실업자를 위한 사회안전망 도입방안 - 소득보전 프로그램을 중심으로 -, 고용보험 연구용역 보고서, 한국노동중앙연구원, 1999 (발간예정)
- 유길상 외, “한국의 실업자 사회안전망 현황과 확충 방안”, 유길상 외 「실업자 사회안전망의 국제 비교」, 한국노동연구원, 1999
- 이명현, “일본 생활보호제도의 보족성 원리 적용분석을 통한 한국 생활보호제도의 개혁방향, 부산대 박사학위논문”, 1999
- 이병렬, “빈곤정책의 유형화에 대한 연구”, 사회복지정책, 제8집, 1999, 172-191쪽
- 이영환, “공공근로사업의 현실과 개선의 과제”, 실업극복국민운동, 「정부 실업대책 평가 및 개선을 위한 토론회 자료집」, 1999
- 이현주, “국민기초생활보장법 제정 및 의의”, 보건복지포럼, 1999, 10월호

- 이현주, “국민기초생활보장법 제정 및 의의”, 한국보건사회연구원, 「보건복지포럼」, 제 37호, 1999.10
- 전병유, “중가전망 및 일자리 창출 대책”, 한국노동연구원, 「중기 실업대책의 방향과 과제」, 1999.5
- 정건화, “외환위기 이후 도시가구의 생활상태 변화 : 도시가계조사 자료분석을 중심으로”, UNDP·참여연대, 「외환위기 이후 한국의 빈곤실태와 빈곤 감시시스템」 공동포럼 자료집, 1999(미간행)
- 정원오, “공공부조의 현황과 쟁점”, 한국사회과학연구회, 사회복지연구실, 한국 사회복지의 현황과 쟁점, 서울, 1998, 248-267
- 조우현. 1999. 한국의 고실업과 자유주의적 대응정책, 서울 : 한국개발연구원.
- 조흥식, “빈곤과 사회보장 : 공공부조제도에 대한 평가를 중심으로”, 한국사회정책학회, 한국사회복지정책학회 공동 정책토론회, 신정부의 사회정책 평가, 1999.6.11, 5-24쪽
- 조흥식. 1999. “빈곤과 사회보장 : 공공부조제도에 대한 평가를 중심으로”. 신정부의 사회정책평가, 한국사회정책학회 한국사회복지정책학회 공동정책토론회 발표자료집.
- 채구목, “실업자 소득보장 방안”, 「사회복지정책」, 제8집, 한국사회복지정책학회, 1999
- 최지훈(1998), “공공근로사업의 실효성과 문제점”, 한국도시연구소, 「도시와 빈곤」 1998. 5/6월호
- 최지훈(1998), “실직자 대출사업의 한계와 문제점”, 한국도시연구소, 「도시와 빈곤」 1998. 5/6월호
- 통계청, 「1998 경제활동인구연보」, 1999
- 통계청, 「1998 도시가계연보」, 1999
- 통계청, 「도시가계조사」, 1999
- 한겨레노동교육연구소, 「서울지역 저소득 실직가정 현황파악 및 효과적 정책 수립을 위한 조사사업」, 1999
- 한국노동연구원, 「99년 실업대책 방향에 관한 정책토론회자료집」, 1998.8
- 한국노동연구원, 「고실업시대의 실업 대책」, 한국노동연구원, 1998
- 한국노동연구원, 한국보건사회연구원, 실업실태 및 복지욕구조사 결과보고서, 1999.4,

한국보건사회연구원·한국노동연구원, 「실업실태 및 복지욕구조사 결과 보고서」, 1999.4
한국보건사회연구원·한국노동연구원, 「실업실태 및 복지욕구조사 결과 보고서」, 1999.4
허선(1999), “사회안전망 확충을 위한 예산 대책”, 한국사회복지협의회, 「사회복지」,
1999년 가을호
허선, “가난은 나라도 구제하지 못한다? 공공부조”, 참여연대 사회복지특별위원회,
IMF시대와 사회보장제도, 1998, 119-131쪽
황덕순, “사회안전망 및 직업훈련 부문”, 한국노동연구원, 「중기 실업대책의 방향과 과
제」, 1999.5

【별첨자료】

국민기초생활보장법·생활보호법
대 비 표

1999. 8

국민기초생활보장법	생활보호법
<p style="text-align: center;">제1장 총 칙</p> <p>제1조(목적) 이 법은 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. "수급권자"라 함은 이 법에 의한 급여를 받을 수 있는 자격을 가진 자를 말한다. 2. "수급자"라 함은 이 법에 의한 급여를 받는 자를 말한다. 3. "수급품"이라 함은 이 법에 의하여 수급자에게 급여하거나 대여하는 금전 또는 물품을 말한다. 4. "보장기관"이라 함은 이 법에 의한 급여를 행하는 국가 또는 지방자치단체를 말한다. 5. "부양의무자"라 함은 제5조의 규정에 의한 수급권자를 부양할 책임이 있는 자로서 수급권자의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이 하는 2촌이내의 혈족을 말한다. 6. "최저생계비"라 함은 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용으로서 제6조의 규정에 의하여 보건복지부장관이 공표하는 금액을 말한다. 	<p style="text-align: center;">제1장 총 칙</p> <p>제1조(목적) 이 법은 생활유지의 능력이 없거나 생활이 어려운 자에게 필요한 보호를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성함으로써 사회복지의 향상에 기여함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. [개정 97·8·22]</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. "피보호자"라 함은 이 법에 의한 보호를 받는 자를 말한다. 2. "보호금품"이라 함은 이 법에 의하여 피보호자에게 급여하거나 대여하는 금전 또는 물품을 말한다. 3. "보호기관"이라 함은 이 법에 의한 보호를 행하는 국가 또는 지방자치단체를 말한다. 4. "부양의무자"라 함은 제3조의 규정에 의한 보호대상자를 부양할 책임이 있는 자로서 보호대상자의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이 하는 2촌이내의 혈족을 말한다. 5. "최저생계비"라 함은 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용으로서 보건복지부장관이 매년 공표하는 금액을 말한다.

국민기초생활보장법	생활보호법
<p>7. “소득인정액”이라 함은 개별가구의 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 금액을 말한다.</p> <p>8. “개별가구의 소득평가액”이라 함은 개별가구의 실제소득에도 불구하고 보장기관이 급여의 결정 및 실시 등에 사용하기 위하여 산출한 금액을 말한다. 이 경우 소득평가액의 구체적인 산정방식은 보건복지부령으로 정하되, 가구특성에 따른 지출요인과 근로를 유인하기 위한 요소 등을 반영하여야 한다.</p> <p>9. “재산의 소득환산액”이라 함은 보장기관이 급여의 결정 및 실시 등에 사용하기 위하여 개별가구의 재산가액에 소득환산율을 곱하여 산출한 금액을 말한다. 이 경우 개별가구의 재산범위·재산가액의 산정기준 및 소득환산율 기타 필요한 사항에 관하여는 보건복지부령으로 정한다.</p> <p>제3조(급여의 기본원칙) ①이 법에 의한 급여는 수급자가 자신의 생활의 유지·향상을 위하여 그 소득·재산·근로능력 등을 활용하여 최대한 노력하는 것을 전제로 이를 보충발전시키는 것을 기본원칙으로 한다.</p> <p>②부양의무자의 부양과 기타 다른 법령에 의한 보호는 이 법에 의한 급여에 우선하여 행하여지는 것으로 한다. 다만, 다른 법령에 의한 보호의 수준이 이 법에서 정하는 수준에 이르지 아니하는 경우에는 나머지 부분에 관하여 이 법에 의한 급여를 받을 권리를 잃지 아니한다.</p>	<p>제4조 (보호의 기본원칙) ①이 법에 의한 보호는 보호대상자가 자신의 생활의 유지·향상을 위하여 그 자산·근로능력등을 활용하여 최대한 노력하는 것을 전제로 이를 보충발전시키는 것을 기본원칙으로 한다.</p> <p>②부양의무자의 부양과 기타 다른 법령에 의한 보호는 이 법에 의한 보호에 우선하여 행하여지는 것으로 한다. 다만, 보호기관은 부양의무자에 의하여 부양을 받고 있거나 다른 법령에 의하여 보호를 받고 있는 자인 경우에도 대통령령이 정하는 급박한 사유가 있다고 인정할 때에는 그 사유가 소멸할 때까지 이 법에 의한 보호를 행할 수 있다.</p>

국민기초생활보장법	생활보호법
<p>제4조(급여의 기준 등) ①이 법에 의한 급여는 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것이어야 한다.</p> <p>②이 법에 의한 급여의 기준은 보건복지부장관이 수급자의 연령·가구규모·거주지역 기타 생활여건 등을 고려하여 급여의 종류별로 정한다.</p> <p>③보장기관은 이 법에 의한 급여를 세대를 단위로 하여 행하되, 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 개인을 단위로 하여 행할 수 있다.</p> <p>제5조(수급권자의 범위) ①수급권자는 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자로서 소득인정액이 최저생계비 이하인 자로 한다.</p>	<p>제5조 (보호의 기준등) ①이 법에 의한 보호의 수준은 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것이어야 한다.</p> <p>②이 법에 의한 보호의 기준은 보건복지부장관이 보호대상자의 연령·세대구성·거주지역 기타 생활여건등을 고려하여 보호의 종류별로 정한다.</p> <p>③보호기관은 이 법에 의한 보호를 세대를 단위로 하여 행하되, 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 개인을 단위로 하여 행할 수 있다.</p> <p>제3조 (보호대상자의 범위) ①이 법에 의한 보호대상자는 부양의무자가 없거나 부양업무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 다음 각호의 1에 해당하는 자로서 최저생계비를 감안하여 보건복지부장관이 소득과 재산을 기준으로 하여 매년 정하는 보호대상자 선정기준에 해당하는 자를 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 65세이상의 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

국민기초생활보장법	생활보호법
<p>②제1항의 규정에 의한 수급권자에 해당하지 아니하여도 생활이 어려운 자로서 일정기간 동안 이 법이 정하는 급여의 전부 또는 일부가 필요하다고 보건복지부장관이 정하는 자는 수급권자로 본다.</p> <p>③제1항의 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 경우는 대통령령으로 정한다.</p> <p>제6조(최저생계비의 결정) ①보건복지부장관은 국민의 소득·지출수준과 수급권자의 생활실태, 물가상승률 등을 고려하여 최저생계비를 결정하여야 한다.</p> <p>②보건복지부장관은 매년 12월 1일까지 제20조제2항의 규정에 의한 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 다음 연도의 최저생계비를 공표하여야 한다.</p> <p>③보건복지부장관은 최저생계비를 결정하기 위하여 필요한 계측조사를 5년마다 실시하며, 이에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.</p> <p style="text-align: center;"><삭 제></p>	<p>②제1항이 정하는 보호대상자에 해당하지 아니하여도 생활이 어려운 자로서 일정한 기간 동안 이 법이 정하는 보호의 일부가 필요하다고 보건복지부장관이 정하는 자는 보호대상자로 본다.</p> <p>③제1항의 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 경우는 대통령령으로 정한다.[전문개정 97·8·22]</p> <p>제5조의2(최저생계비의 결정) ①보건복지부장관은 일반국민의 소득·지출수준과 보호대상자의 생활실태, 물가상승률등을 고려하여 최저생계비를 결정하여야 한다.</p> <p>②보건복지부장관은 매년 12월 1일까지 제16조제2항의 규정에 의한 중앙생활보호위원회의 심의를 거쳐 다음 연도의 최저생계비를 결정하여 공표하여야 한다.</p> <p>③보건복지부장관은 최저생계비를 결정하기 위하여 필요한 계측조사를 5년마다 실시하며, 이에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다. [본조신설 97·8·22]</p> <p>제6조(보호대상자의 구분등) ①보호기관은 보호대상자의 사정을 고려하여 대통령령으로 정하는 보호대상자의 구분에 따라 보호의 종류·내용 및 방법을 달리할 수 있다.</p> <p>②보건복지부장관은 보호대상자가 자활조성에 적합하다고 인정되는 지역으로 이주하는 경우에는 이주하는 보호대상자의 자활조성을 위하여 필요한 지원을 할 수 있다.[개정 97·8·22]</p>

국민기초생활보장법	생활보호법
<p style="text-align: center;">제2장 급여의 종류와 방법</p> <p>제7조(급여의 종류) ①이 법에 의한 급여의 종류는 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 생계급여 2. 주거급여 3. 의료급여 4. 교육급여 5. 해산급여 6. 장제급여 7. 자활급여 <p>②이 법에 의한 급여는 제1항제1호의 규정에 의한 생계급여와 수급자의 필요에 따라 동항 제2호 내지 제7호의 급여를 함께 행하는 것으로 한다. 이 경우 급여의 수준은 제1항제1호 내지 제4호 및 제7호의 급여와 수급자의 소득인정액을 포함하여 최저생계비 이상이 되도록 하여야 한다.</p> <p>③제1항제3호의 의료급여는 따로 법률이 정하는 바에 의한다.</p>	<p style="text-align: center;">제2장 보호의 종류와 방법</p> <p>제7조(보호의 종류) ①이 법에 의한 보호의 종류는 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 생계보호 2. 의료보호 3. 자활보호 4. 교육보호 5. 해산보호 6. 장제보호 <p>②이 법에 의한 보호는 보호대상자의 필요에 따라 제1항 각호에 정한 하나의 보호만을 행하거나 2이상의 보호를 함께 행하는 것으로 한다.</p> <p>③제1항제2호의 의료보호는 따로 법률이 정하는 바에 의한다.</p>

국민기초생활보장법	생활보호법
<p>제8조(생계급여의 내용) 생계급여는 수급자에게 의복·음식물 및 연료비와 기타 일상생활에 기본적으로 필요한 금품을 지급하여 그 생계를 유지하게 하는 것으로 한다.</p> <p>제9조(생계급여의 방법) ①생계급여는 금전을 지급함으로써 행한다. 다만, 이에 의할 수 없거나 이에 의하는 것이 적당하지 아니하다고 인정하는 경우에는 물품을 지급함으로써 행할 수 있다.</p> <p>②제1항의 수급품은 대통령령이 정하는 바에 따라 매월 정기적으로 지급하여야 한다. 다만, 특별한 사정이 있는 경우에는 그 지급방법을 다르게 정하여 지급할 수 있다.</p> <p>③제1항의 수급품은 수급자에게 직접 지급한다. 다만, 제10조제1항 단서의 규정에 의하여 제32조의 보장시설이나 타인의 가정에 위탁하여 생계급여를 행하는 경우에는 그 위탁받은 자에게 이를 지급할 수 있다. 이 경우 보장기관은 보건복지부장관이 정하는 바에 따라 정기적으로 수급자의 수급여부를 확인하여야 한다.</p> <p>④생계급여는 보건복지부장관이 정하는 바에 따라 수급자의 소득인정액 등을 감안하여 차등지급할 수 있다.</p> <p>⑤보장기관은 대통령령이 정하는 바에 따라 근로능력이 있는 수급자에게 자활에 필요한 사업에 참가할 것을 조건으로 하여 생계급여를 지급할 수 있다. 이 경우 보장기관은 제28조의 규정에 의한 자활지원계획을 감안하여 조건을 제시하여야 한다.</p>	<p>제8조 (생계보호의 내용) 생계보호는 보호대상자에 대하여 의복, 음식물, 주거에 필요한 금품 기타 일상생활의 수요를 충족하는데 필요한 금품을 지급하여 그 생계를 유지하게 하는 것으로 한다. [개정 97.8.22]</p> <p>제9조 (생계보호의 방법) ①생계보호는 금전을 지급함으로써 행한다. 다만, 이에 의할 수 없는 경우나 이에 의하는 것이 적당하지 아니하다고 인정될 경우에는 물품을 지급함으로써 행할 수 있다.</p> <p>②제1항의 보호금품은 매월 정기적으로 미리 지급하여야 한다. 다만, 특별한 사정이 있는 경우에는 그 지급방법을 다르게 정하여 지급할 수 있다.</p> <p>③제1항의 보호금품은 피보호자에게 직접 지급한다. 다만, 제10조제2항의 규정에 의하여 보호시설이나 타인의 가정에 위탁하여 생계보호를 행하는 경우에는 그 위탁받은 자에게 이를 지급할 수 있다.</p>

국민기초생활보장법	생활보호법
<p>제10조(생계급여를 행할 장소) ①생계급여는 수급자의 주거에서 행한다. 다만, 수급자가 그 주거가 없거나 주거가 있어도 그곳에서는 급여의 목적을 달성할 수 없는 경우 또는 수급자가 희망하는 경우에는 수급자를 제32조의 보장시설이나 타인의 가정에 위탁하여 급여를 행할 수 있다.</p> <p>②제1항의 규정에 의하여 수급자에 대한 급여를 타인의 가정에 위탁하여 행하는 경우에는 거실의 임차료 기타 거실의 유지에 필요한 비용은 이를 수급품에 가산하여 지급한다. 이 경우 제7조제1항제2호의 주거급여는 실시된 것으로 본다.</p> <p>제11조(주거급여) ①주거급여는 수급자에게 주거 안정에 필요한 임차료, 유지수선비 기타 대통령령이 정하는 수급품을 지급하는 것으로 한다.</p> <p>②주거급여의 기준 및 지급절차 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.</p> <p>제12조(교육급여) ①교육급여는 수급자에게 입학금·수업료·학용품비 기타 수급품을 지원하는 것으로 하되, 학교의 종류, 범위 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>②교육급여는 금전 또는 물품을 수급자 또는 수급자의 친권자나 후견인에게 지급함으로써 행한다. 다만, 보장기관이 필요하다고 인정하는 경우에는 수급자가 재학하는 학교의 장에게 수급품을 지급할 수 있다.</p>	<p>제10조(생계보호를 행할 장소) ①생계보호는 피보호자의 주거에서 행한다.</p> <p>②피보호자가 그 주거가 없거나 주거가 있어도 그곳에서는 보호의 목적을 달성할 수 없는 경우 또는 피보호자가 특히 희망하는 경우에는 제1항의 규정에 불구하고 피보호자를 보호시설이나 타인의 가정에 위탁하여 보호를 행할 수 있다.</p> <p>③제2항의 규정에 의하여 피보호자를 타인의 가정에 위탁하여 보호하는 경우에는 거실의 임차료 기타 거실의 유지에 필요한 비용은 이를 보호금품에 가산하여 지급한다.</p> <p style="text-align: center;">〈신 설〉</p> <p>제12조 (교육보호) ①교육보호는 보호대상자에게 입학금·수업료·학용품비 기타 보호금품을 지원하는 것으로 하되, 학교의 종류, 범위 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. [개정 97·8·22]</p> <p>②교육보호는 금전 또는 물품을 피보호자의 친권자나 후견인 또는 피보호자에게 지급함으로써 행한다. 다만, 보호기관이 필요하다고 인정하는 경우에는 피보호자가 재학하는 학교의 장에게 보호금품을 지급할 수 있다.</p>

국민기초생활보장법	생활보호법
<p>제13조(해산급여) ①해산급여는 수급자에게 다음 각호의 급여를 행하는 것으로 한다.</p> <p>1. 助産</p> <p>2. 분만전과 분만후의 필요한 조치와 보호</p> <p>②해산급여는 보건복지부령이 정하는 바에 따라 보장기관이 지정하는 의료기관에 위탁하여 행할 수 있다.</p> <p>③해산급여에 필요한 수급품은 보건복지부령이 정하는 바에 따라 수급자나 그 세대주 또는 세대주에 준하는 자에게 지급한다. 다만, 제2항의 규정에 의하여 그 급여를 의료기관에 위탁하는 경우에는 수급품을 그 의료기관에 지급할 수 있다.</p> <p>제14조(장제급여) ①장제급여는 수급자가 사망한 경우 사체의 검안·운반·화장 또는 매장 기타 장제조치를 행하는 것으로 한다.</p> <p>②장제급여는 보건복지부령이 정하는 바에 따라 실제로 장제를 행하는 자에게 장제에 필요한 비용을 지급함으로써 행한다. 다만, 이에 의할 수 없거나 이에 의하는 것이 적당하지 아니하다고 인정하는 경우에는 물품을 지급함으로써 행할 수 있다.</p>	<p>제13조 (해산보호) ①해산보호는 보호대상자에 대하여 다음의 보호를 행하는 것으로 한다.</p> <p>1. 조산</p> <p>2. 분만전과 분만후의 필요한 조치와 보호</p> <p>②해산보호는 보건복지부령이 정하는 바에 따라 보호기관이 지정하는 의료기관에 위탁하여 행할 수 있다. [개정 97-8-22]</p> <p>③해산보호에 필요한 보호금품은 피보호자나 그 세대주 또는 세대주에 준하는 자에게 지급한다. 다만, 제2항의 규정에 의하여 그 보호를 의료기관에 위탁하는 경우에는 보호금품을 그 의료기관에 지급할 수 있다.</p> <p>제14조 (장제보호) ①장제보호는 보호대상자가 사망한 경우 사체의 검안·운반·화장 또는 매장 기타 장제조치를 행하는 것으로 한다.</p> <p>②장제보호는 실제로 장제를 행하는 자에게 장제에 필요한 비용을 지급함으로써 행한다. 다만, 이에 의할 수 없거나 이에 의하는 것이 적당하지 아니하다고 인정하는 경우에는 물품을 지급함으로써 행할 수 있다.</p>

국민기초생활보장법	생활보호법
<p>제15조(자활급여) ①자활급여는 수급자의 자활을 조성하기 위하여 다음 각호의 급여를 행하는 것으로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 자활에 필요한 금품의 지급 또는 대여 2. 자활에 필요한 기능습득의 지원 3. 취업알선 등 정보의 제공 4. 공공근로 등 자활을 위한 근로기회의 제공 5. 자활에 필요한 시설 및 장비의 대여 6. 기타 대통령령이 정하는 자활조성을 위한 각종 지원 <p>②제1항의 자활급여는 관련 공공 또는 민간기관·시설에 위탁하여 이를 행할 수 있다. 이 경우 그에 소요되는 비용은 보장기관이 이를 부담한다.</p>	<p>제11조(자활보호) ①자활보호는 보호대상자의 자활을 조성하기 위하여 다음 각호의 1에 해당하는 보호를 행하는 것으로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 자활에 필요한 금품의 지급 또는 대여 2. 자활에 필요한 기능습득의 지원 3. 취업알선등 정보의 제공 4. 자활에 필요한 시설 및 장비의 대여 5. 기타 대통령령이 정하는 자활조성을 위한 각종 지원 <p>②제1항제2호 및 제3호의 자활보호는 직업훈련이나 취업알선등을 목적으로 하는 시설에 위탁하여 이를 행한다. 이 경우 그에 소요되는 비용은 보호기관이 이를 부담한다.</p>

국민기초생활보장법	생활보호법
<p>제16조(자활후견기관) ①보장기관은 수급자와 이와 생활수준이 유사한 자의 자활의 촉진에 필요한 다음 각호의 사업을 수행하게 하기 위하여 사회복지법인 등 비영리법인과 단체 또는 개인(이하 “법인 등”이라 한다. 이하 이 조에서 같다)을 법인 등의 신청을 받아 자활후견기관으로 지정할 수 있다. 이 경우 보장기관은 법인 등의 지역사회복지사업 및 자활지원사업의 수행능력·경험 등을 고려하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 자활의욕 고취를 위한 교육 2. 자활을 위한 정보제공·상담·직업교육 및 취업알선 3. 생업을 위한 자금융자 알선 4. 자영창업 지원 및 기술·경영지도 5. 자활공동체의 설립·운영지원 6. 기타 자활을 위한 각종 사업 <p>②보장기관은 제1항의 규정에 의하여 지정을 받은 자활후견기관에 대하여 다음 각호의 지원을 행할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 자활후견기관의 설립·운영비용 또는 제1항 각호의 사업수행비용의 전부 또는 일부 2. 국공유재산의 무상임대 3. 보장기관이 실시하는 사업의 우선위탁 <p>③보장기관은 자활후견기관에 대하여 정기적으로 사업실적 및 운영실태를 평가하고 수급자의 자활촉진을 달성하지 못하는 자활후견기관에 대하여는 그 지정을 취소할 수 있다.</p> <p>④자활후견기관의 신청·지정 및 취소절차와 평가 기타 운영 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.</p>	<p>제11조의2 (자활후견기관) ①보호기관은 보호대상자와 생활이 어려운 자의 자활을 촉진하기 위하여 지역사회복지 및 이 법에 의한 자활지원사업에 경험이 있고 사업수행능력이 있는 사회복지법인등 비영리법인과 단체 또는 개인을 자활후견기관으로 지정하고 그 운영비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.</p> <p>②자활후견기관은 다음 각호의 사업을 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 자활의욕 고취를 위한 교육 2. 자활을 위한 정보제공, 상담 및 직업교육 3. 취업알선 4. 생업을 위한 자금융자 알선 5. 자영창업 지원 및 기술·경영지도 6. 자활공동체 설립·운영지원 7. 기타 자활을 위한 각종 사업 <p>③자활후견기관의 지정절차 기타 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다</p>

국민기초생활보장법	생활보호법
<p>제17조(자활후견기관협회) ①자활후견기관은 자활지원을 위한 다음 각호의 사업을 공동으로 수행하기 위하여 자활후견기관협회(이하 “협회”라 한다)를 설립할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 조사·연구·홍보사업 2. 자활지원을 위한 사업의 개발 3. 자활후견기관 및 자활공동체의 기술·경영 지도 4. 자활후견기관 및 자활공동체가 위탁한 사업 5. 자활후견기관 및 자활공동체 운영자 등에 대한 교육 6. 기타 자활후견기관 또는 자활공동체의 지원에 필요한 사업 <p>②협회는 법인으로 한다.</p> <p>③국가 또는 지방자치단체는 협회의 운영에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.</p> <p>④협회의 설립 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>⑤협회에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 민법 중 사단법인에 관한 규정을 준용한다.</p>	<p><신 설></p>

국민기초생활보장법	생활보호법
<p>제18조(자활공동체) ①수급자와 이와 생활수준이 유사한 자는 상호 협력하여 자활공동체(이하 "공동체"라 한다)를 설립·운영할 수 있다.</p> <p>②공동체는 조합 또는 부가가치세법상의 2인 이상의 사업자로 설립한다.</p> <p>③보장기관은 공동체에게 직접 또는 자활후견기관을 통하여 다음 각호의 지원을 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 자활을 위한 사업자금 융자 2. 국공유지 우선 임대 3. 국가 또는 지방자치단체가 실시하는 사업의 우선 위탁 4. 국가 또는 지방자치단체의 조달구매시 공동체 생산품의 우선구매 5. 기타 수급자의 자활 촉진을 위한 각종 사업 <p>④공동체의 설립·운영 및 지원에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.</p>	<p>제11조의3 (자활공동체) ①이 법에 의한 보호대상자는 상호 협력하여 자활공동체(이하"공동체"라 한다)를 설립·운영할 수 있다.</p> <p>②공동체는 법인 또는 조합으로 하거나 부가가치세법상의 2인이상의 사업자로 설립한다.</p> <p>③보호기관은 공동체에 대하여 직접 또는 자활후견기관을 통하여 다음 각호의 지원을 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 자활을 위한 사업자금 융자 2. 국공유지 우선 임대 3. 보호기관이 실시하는 사업의 우선 위탁 4. 자활 촉진을 위한 각종 사업 <p>④공동체의 설립·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

국민기초생활보장법	생활보호법
<p style="text-align: center;">제3장 보장기관</p> <p>제19조(보장기관) ①이 법에 의한 급여는 수급권자 또는 수급자의 거주지를 관할하는 특별시장·광역시장·도지사(이하 “시·도지사”라 한다)와 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)이 행한다. 다만, 주거가 일정하지 아니한 경우에는 수급권자 또는 수급자가 실제 거주하는 지역을 관할하는 시장·군수·구청장이 행한다.</p> <p>②제1항의 규정에 불구하고 보건복지부장관과 시·도지사는 수급자를 각각 국가 또는 당해 지방자치단체가 경영하는 보장시설에 입소하게 하거나 다른 보장시설에 위탁하여 급여를 행할 수 있다.</p> <p>③수급권자 또는 수급자가 거주지를 변경하는 경우의 처리방법과 보장기관 상호간의 협조 기타 업무처리에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.</p> <p>④보장기관은 수급권자·수급자·차상위 계층에 대한 조사와 수급자 결정 및 급여의 실시 등 이 법에 의한 보장업무를 수행하게 하기 위하여 사회복지사업법 제14조의 규정에 의한 사회복지전담공무원을 배치하여야 한다.</p>	<p style="text-align: center;">제3장 보호기관</p> <p>제15조 (보호기관) ①이 법에 의한 보호는 보호대상자의 거주지를 관할하는 특별시장·광역시장·도지사(이하 “시·도지사”라 한다)와 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)이 행한다. 다만, 주거가 일정하지 아니한 경우에는 보호대상자의 현재지를 관할하는 시장·군수·구청장이 행한다. [개정 97·8·22]</p> <p>②제1항의 규정에 불구하고 보건복지부장관과 시·도지사는 보호대상자를 각각 국가 또는 당해 지방자치단체가 경영하는 보호시설에 입소하게 하거나 다른 보호시설에 위탁하여 보호를 행할 수 있다. [개정 97·8·22]</p> <p>③보호대상자 또는 피보호자가 거주지를 변경하는 경우의 처리방법과 보호기관 상호간의 협조 기타 업무처리에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

국민기초생활보장법	생활보호법
<p>제20조(생활보장위원회) ①이 법에 의한 생활보장사업의 기획·조사·실시 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 보건복지부와 특별시·광역시·도(이하 “시·도”라 한다) 및 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)에 각각 생활보장위원회를 둔다. 다만, 시·도 및 시·군·구에 두는 생활보장위원회의 경우에는 그 기능을 담당하기에 적합한 다른 위원회가 있고 그 위원회의 위원이 제4항에 규정된 자격을 갖춘 경우 시·도 또는 시·군·구의 조례로 각각 정하는 바에 따라 그 위원회가 생활보장위원회의 기능을 대신할 수 있다.</p> <p>②보건복지부에 두는 생활보장위원회(이하 “중앙생활보장위원회”라 한다)는 다음 각호의 사항을 심의·의결한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 생활보장사업의 기본방향 및 대책 수립 2. 소득인정액 산정방식의 결정 3. 급여기준의 결정 4. 최저생계비의 결정 5. 제44조의 규정에 의한 보장기금의 적립·관리 및 사용에 관한 지침의 수립 6. 기타 위원장이 부의하는 사항 	<p>제16조 (생활보호위원회) ①이 법에 의한 보호사업의 기획·조사·실시등에 관하여 필요한 사항을 심의하기 위하여 보건복지부와 특별시·광역시·도(이하 “시·도”라 한다), 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다) 및 읍·면·동에 각각 생활보호위원회를 둔다. [개정 97-8-22]</p> <p>②보건복지부에 두는 생활보호위원회(이하 “중앙생활보호위원회”라 한다)는 다음의 사항을 심의한다. [신설 97-8-22]</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 생활보호사업의 기본방향 및 대책 수립 2. 최저생계비의 계측조사 및 결정 3. 보호기준의 결정 4. 보호기금의 적립, 관리, 사용에 관한 지침 수립 5. 기타 보건복지부장관이 부의하는 사항

국민기초생활보장법	생활보호법
<p>③중앙생활보장위원회는 위원장을 포함하여 10인 이내의 위원으로 구성하고 위원은 보건복지부장관이 다음 각호의 1에 해당하는 자 중에서 위촉·지명하며 위원장은 보건복지부장관으로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 공공부조 또는 사회복지와 관련된 학문을 전공한 전문가로서 대학의 조교수 이상인 자 또는 연구기관의 연구원으로 재직중인 자 2. 공익을 대표하는 자 3. 관계행정기관소속의 3급이상 공무원 <p>④제1항의 규정에 의한 시도 및 시·군·구 생활보장위원회의 위원은 시·도지사 또는 시·군·구청장이 다음 각호의 1에 해당하는 자 중에서 위촉·지명하며 위원장은 당해 시·도지사 또는 시·군·구청장으로 한다. 다만, 제1항 단서의 규정에 의하여 다른 위원회가 생활보장위원회의 기능을 대신하는 경우 위원장은 조례로 정한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 사회보장에 관한 학식과 경험이 있는 자 2. 공익을 대표하는 자 3. 관계행정기관소속의 공무원 <p>⑤제1항의 규정에 의한 생활보장위원회는 심의의결과 관련하여 필요한 경우 보장기관에 대하여 그 소속공무원의 출석이나 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 당해 보장기관은 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.</p> <p>⑥시·도 및 시·군·구 생활보장위원회의 기능과 각 생활보장위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>③제1항의 규정에 의한 생활보호위원회의 위원은 당해 생활보호위원회가 속하는 보호기관의 장이 다음 각호의 자 중에서 임명 또는 위촉한다. [신설 97-8-22]</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 관계행정기관소속 공무원 2. 생활보호업무 또는 최저생계비 계측조사에 관한 학식과 경험이 있는 자 3. 피보호자 <p>④제1항의 규정에 의한 생활보호위원회는 심의와 관련하여 필요한 경우 보호기관에 대하여 그 소속공무원의 출석이나 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 당해 보호기관은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다. [신설 97-8-22]</p> <p>⑤생활보호위원회의 조직·운영·심의사항의 범위와 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

국민기초생활보장법	생활보호법
<p style="text-align: center;">제4장 급여의 실시</p> <p>제21조(급여의 신청) ①제5조에 규정된 수급권자와 그 친족, 기타 관계인은 관할 시장·군수·구청장에게 수급권자에 대한 급여를 신청할 수 있다.</p> <p>②사회복지전담공무원은 이 법의 의한 급여를 필요로 하는 자가 누락되지 아니하도록 하기 위하여 관할 지역내에 거주하는 수급권자에 대한 급여를 직권으로 신청할 수 있다. 이 경우 수급권자의 동의를 구하여야 하며 이를 수급권자의 신청으로 볼 수 있다.</p> <p>③제1항 및 제2항의 규정에 의한 급여의 신청 방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.</p> <p>제22조(신청에 의한 조사) ①시장·군수·구청장은 제21조의 규정에 의한 급여신청이 있는 경우에는 사회복지전담공무원으로 하여금 급여의 결정 및 실시 등에 필요한 다음 각호의 사항을 조사하게 하거나 수급권자에게 보장기관이 지정하는 의료기관에서 검진을 받게 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 부양의무자의 유무 및 부양능력 등 부양의무자와 관련된 사항 2. 수급권자 및 부양의무자의 소득·재산에 관한 사항 3. 수급권자의 근로능력·취업상태·자활육구 등 자활지원계획수립에 필요한 사항 4. 기타 수급권자의 건강상태·가구특성 등 생활실태에 관한 사항 	<p style="text-align: center;">제4장 보호의 실시</p> <p>제18조 (보호의 신청) ①보호대상자 또는 그 친족 기타 관계인은 보호대상자에 대한 보호를 관할 시장·군수·구청장에게 신청할 수 있다. [개정 97·8·22]</p> <p>②제1항의 규정에 의하여 보호를 신청하는 방법·절차등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다. [개정 97·8·22]</p> <p>제19조 (조사와 검진) ①보호기관은 보호의 결정 또는 그 실시등을 위하여 필요한 경우에는 관계공무원으로 하여금 보호대상자 또는 피보호자의 자산상황·건강상태등을조사하게 하거나 보호대상자 또는 피보호자에게 보호기관이 지정하는 의료기관에서 검진을 받게 할 수 있다.</p>

국민기초생활보장법	생활보호법
<p>②시장·군수·구청장은 제1항의 수급권자 또는 부양의무자의 소득·재산 및 건강상태 등을 확인하기 위하여 필요한 자료의 확보가 곤란한 경우 보건복지부령이 정하는 바에 따라 수급권자 또는 부양의무자에게 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다.</p> <p>③보장기관은 급여의 결정 또는 실시 등을 위하여 필요한 경우에는 제1항 각호의 조사를 관계기관에 위촉하거나 수급권자 또는 그 부양의무자의 고용주 기타 관계인에게 이에 관한 자료의 제출을 요청할 수 있다.</p> <p>④보장기관이 제1항 각호의 조사를 실시하기 위하여 금융·국세·지방세·토지·건물·의료보험·국민연금 및 고용보험 등 관련 전산망을 이용하고자 할 경우에는 관계기관의 장에게 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 관계기관의 장은 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.</p> <p>⑤제1항의 규정에 의하여 조사를 실시하는 사회복지전담공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 휴대하고 이를 관계인에게 제시하여야 한다.</p> <p>⑥보장기관의 공무원 또는 공무원이었던 자는 제1항 내지 제4항의 규정에 의하여 얻은 정보와 자료를 이 법이 정한 보장목적 외에 다른 용도로 사용하거나 다른 사람 또는 기관에 제공하여서는 아니된다.</p>	<p>②제1항의 규정에 의하여 조사를 하는 관계공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 휴대하고 이를 관계인에게 제시하여야 한다.</p>

국민기초생활보장법	생활보호법
<p>⑦보장기관은 제1항 내지 제4항의 규정에 의한 조사결과를 대장으로 작성·비치하여야 하며 조사에 관하여 기타 필요한 사항은 보건복지부장관이 정한다. 다만, 전산 정보처리 조직에 의해 관리되는 경우 전산화일로 대체할 수 있다.</p> <p>⑧보장기관은 수급권자 또는 부양의무자가 제1항의 규정에 의한 조사를 거부·방해 또는 기피하거나 검진지시에 따르지 아니한 때에는 급여신청을 각하할 수 있다. 이 경우 제29조제2항의 규정을 준용한다.</p> <p>제23조(확인조사) ①시장·군수·구청장은 수급자 및 수급자에 대한 급여의 적정성을 확인하기 위하여 매년 연간조사계획을 수립하고 관할구역내의 수급자를 대상으로 제22조 제1항 각호의 사항을 매년 1회이상 정기적으로 조사를 실시하여야 하며, 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 보장기관이 지정하는 의료기관에서 검진을 받게 할 수 있다. 다만, 보건복지부장관이 정하는 사항은 매분기마다 조사를 실시하여야 한다.</p> <p>②수급자의 자료제출, 조사의 위촉, 관련전산망의 이용 등 기타 확인조사를 위하여 필요한 사항에 관하여는 제22조 제2항 내지 제7항의 규정을 준용한다.</p>	<p>③보호기관은 보호대상자 또는 피보호자가 제1항의 규정에 의한 조사를 거부·방해 또는 기피하거나 검진지시에 따르지 아니한 때에는 보호대상자의 보호의 신청을 각하하거나 보호결정을 취소할 수 있으며, 피보호자에 대하여는 보호의 종류·방법등을 변경하거나 보호를 정지 또는 중지할 수 있다. 이 경우 제23조제2항의 규정을 준용한다.</p> <p>제17조 (보호대상자의 조사·보고등) ①시장·군수·구청장은 읍·면·동장으로 하여금 관할 구역내에 있는 생활보호대상자에 대하여 매년 1회이상 정기적으로 조사를 실시하도록 하고, 보호가 필요한 자가 누락되지 아니하도록 수시로 조사를 실시하게 하여야 한다. [개정 97·8·22]</p>

국민기초생활보장법	생활보호법
<p>③보장기관은 수급자 또는 부양의무자가 제1항의 규정에 의한 조사를 거부·방해 또는 기피하거나 검진지시에 따르지 아니한 때에는 수급자의 급여결정을 취소하거나 급여를 정지 또는 중지할 수 있다. 이 경우 제29조제2항의 규정을 준용한다.</p> <p>제24조(차상위 계층에 대한 조사) ①시장·군수·구청장은 최저생계비의 변경 등에 의하여 수급권자의 범위가 변동함에 따라 다음 연도에 이 법에 의한 급여가 필요할 것으로 예측되는 수급권자의 규모를 조사하기 위하여 보건복지부령이 정하는 바에 따라 제5조에 규정된 수급권자의 차상위 계층에 대하여 조사를 실시할 수 있다.</p> <p>②시장·군수·구청장은 제1항의 규정에 의한 조사를 실시하고자 하는 경우 조사대상자의 동의를 얻어야 한다. 이 경우 조사대상자의 동의는 다음연도의 급여신청으로 본다.</p> <p>③조사대상자의 자료제출, 조사의 위촉, 관련 전산망의 이용 등 기타 차상위 계층에 대한 조사를 위하여 필요한 사항에 관하여는 제22조제2항 내지 제7항의 규정을 준용한다.</p> <p>제25조(조사결과에의 보고 등) 제22조 내지 제24조의 규정에 의하여 시장·군수·구청장이 수급권자·수급자·부양의무자 및 차상위 계층을 조사한 때에는 보건복지부령이 정하는 바에 따라 관할 시·도지사에게 보고하여야 하며 보고를 받은 시·도지사는 이를 보건복지부장관에게 보고하여야 한다. 시·도지사가 조사한 때에도 이와 같다.</p>	<p>②제1항의 규정에 의하여 시장·군수·구청장이 보호대상자를 조사한 때에는 그 조사결과를 관할 시·도지사에게 보고하여야 한다. [개정 97·8·22]</p> <p>③시·도지사는 제2항의 규정에 의한 보고를 받은 때에는 이를 보건복지부장관에게 보고하여야 한다. [개정 97·8·22]</p>

국민기초생활보장법	생활보호법
	<p>④보호기관은 보호대상자와 피보호자의 실태에 관한 대장을 작성·비치하여야 한다.</p> <p>⑤제1항 내지 제4항의 규정에 의한 조사·보고 및 대장에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다. [개정 97·8·22]</p> <p>제20조 (조사의 위촉등) ①보호기관은 보호의 결정 또는 실시등을 위하여 필요한 경우에는 보호대상자 또는 피보호자나 그 부양의무자의 소득·자산상황·근로능력등에 관하여 관계기관에 조사를 위촉하거나 보호대상자 또는 피보호자나 그 부양의무자의 고용주 기타 관계인에게 이에 관한 자료를 요청할 수 있다.</p> <p>②보호기관이 제1항의 규정에 의한 소득·자산상황을 조사하기 위하여 금융·국세·지방세·토지·건물·의료보험 및 국민연금등 관련 전산망을 이용하고자 할 경우 관계기관의 장에게 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 관계기관의 장은 정당한 사유없이 이를 거부하여서는 아니된다. [신설 97·8·22]</p> <p>③보호기관의 공무원 또는 공무원이었던 자는 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 얻은 정보와 자료를 이 법이 정한 보호목적 이외에 다른 용도로 사용하거나 다른 사람 또는 기관에 제공하여서는 아니된다. [신설 97·8·22]</p>

국민기초생활보장법	생활보호법
<p>제26조(급여의 결정 등) ①시장·군수·구청장은 제22조의 규정에 의하여 조사를 한 때에는 지체없이 급여실시의 여부와 급여의 내용을 결정하여야 한다.</p> <p>②제24조의 규정에 의하여 차상위 계층을 조사한 시장·군수·구청장은 제27조제1항 단서에 규정된 급여개시일이 속하는 월에 급여 실시 여부와 급여내용을 결정하여야 한다.</p> <p>③시장·군수·구청장은 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 급여실시의 여부와 급여내용을 결정할 때에는 그 결정의 요지, 급여의 종류·방법 및 급여의 개시시기 등을 서면으로 수급권자 또는 신청인에게 통지하여야 한다.</p> <p>④제1항의 신청인에 대한 제3항의 통지는 신청일로부터 14일 이내에 하여야 한다. 다만, 부양의무자의 소득·재산 등의 조사에 시일을 요하는 특별한 사유가 있는 경우에는 신청일로부터 30일 이내에 통지할 수 있다. 이 경우 통지서에 그 사유를 명시하여야 한다.</p> <p>제27조(급여의 실시 등) ①제26조제1항의 규정에 의하여 급여실시 및 내용이 결정된 수급자에 대한 급여는 제21조의 규정에 의한 급여의 신청일로부터 개시한다. 다만, 제6조의 규정에 의하여 보건복지부장관이 매년 결정·공표하는 최저생계비의 변경으로 인하여 매년 1월에 새로이 수급자로 결정되는 자에 대한 급여는 해당 연도의 1월 1일을 그 급여개시일로 한다.</p>	<p>제21조 (보호의 결정등) ①시장·군수·구청장은 제17조의 규정에 의하여 조사를 하였거나 제18조의 규정에 의한 보호신청이 있는 때에는 지체없이 보호의 여부를 결정하여야 한다. [개정 97·8·22]</p> <p>②시장·군수·구청장은 제1항의 규정에 의하여 보호의 여부를 결정할 때에는 그 결정의 요지, 보호의 종류·방법 및 보호개시시기등을 서면으로 보호대상자 또는 신청인에게 통지하여야 한다. [개정 97·8·22]</p> <p>③제2항의 규정에 의한 신청인에 대한 통지는 신청일로부터 14일 이내에 하여야 한다. 다만, 부양의무자의 자산상황등의 조사에 시일을 요하는 특별한 사유가 있는 경우에는신청일로부터 30일 이내에 통지할 수 있다. 이 경우에는 통지서에 그 사유를 명시하여야 한다.</p> <p>④제1항의 규정에 의하여 보호가 결정된 보호대상자에 대한 보호의 개시시기는 보건복지부령으로 정한다. [신설 99·2·8]</p> <p>제22조(지도와 지시) 삭제 [99·2·8]</p>

국민기초생활보장법	생활보호법
<p>②시장·군수·구청장은 제26조제1항의 규정에 의한 급여실시 여부의 결정전이라도 수급권자에게 급여를 하여야 할 긴급한 필요가 있다고 인정될 때에는 제7조제1항 각호에 규정된 급여의 일부를 행할 수 있다.</p> <p>제28조(자활지원계획의 수립) ①시장·군수·구청장은 수급자의 자활을 체계적으로 지원하기 위하여 보건복지부장관이 정하는 바에 따라 제22조내지 제24조의 규정에 의한 조사결과를 감안하여 수급자 가구별로 자활지원계획을 수립하고 그에 따라 이 법에 의한 급여를 실시하여야 한다.</p> <p>②보장기관은 수급자의 자활을 위하여 필요한 경우에는 다른 법률에 의하여 보장기관이 제공할 수 있는 급여가 있거나 민간기관 등이 후원을 제공하는 경우 제1항의 자활지원계획에 따라 급여를 지급하거나 후원을 연계할 수 있다.</p> <p>③시장·군수·구청장은 수급자의 자활여건변화와 급여실시결과를 정기적으로 평가하고 필요한 경우 자활지원계획을 변경할 수 있다.</p> <p>제29조(급여의 변경) ①보장기관은 수급자의 소득·재산·근로능력 등에 변동이 있는 경우에는 직권 또는 수급자나 그 친족 기타 관계인의 신청에 의하여 그에 대한 급여의 종류·방법 등을 변경할 수 있다.</p> <p>②제1항의 규정에 의한 급여의 변경은 서면으로 그 이유를 명시하여 수급자에게 통지하여야 한다.</p>	<p style="text-align: center;"><신 설></p> <p>제23조 (보호의 변경) ①보호기관은 피보호자의 소득·자산상황·근로능력등에 변동이 있는 경우에는 직권 또는 피보호자나 그 친족 기타 관계인의 신청에 의하여 그에 대한 보호의 종류·방법등을 변경할 수 있다.</p> <p>②제1항의 규정에 의한 보호의 변경은 서면으로 그 이유를 명시하여 피보호자에게 통지하여야 한다.</p>

국민기초생활보장법	생활보호법
<p>제30조(급여의 중지 등) ①보장기관은 수급자가 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 급여의 전부 또는 일부를 중지하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 수급자에 대한 급여의 전부 또는 일부가 필요없게 된 때 2. 수급자가 급여의 전부 또는 일부를 거부한 때 <p>②근로능력이 있는 수급자가 제9조제5항의 조건을 이행하지 않는 경우 조건을 이행할 때까지 제7조제2항의 규정에도 불구하고 근로능력이 있는 수급자 본인의 생계급여의 일부 또는 전부를 지급하지 아니할 수 있다.</p> <p>③제29조제2항의 규정은 제1항 및 제2항의 경우에 이를 준용한다.</p> <p>제31조(청문) 보장기관은 제16조제3항의 규정에 의하여 자활후견기관의 지정을 취소하고자 하는 경우와 제23조제3항의 규정에 의하여 급여실시의 결정을 취소하고자 하는 경우에는 청문을 실시하여야 한다.</p>	<p>제24조(보호의 중지등) ①보호기관은 피보호자가 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 보호의 전부 또는 일부를 중지하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 피보호자에 대한 보호의 전부 또는 일부가 필요없게 된 때 2. 피보호자가 보호의 전부 또는 일부를 거부한 때 <p>②삭제 [99:2:8]</p> <p>③제23조제2항의 규정은 제1항의 경우에 이를 준용한다. [개정 99:2:8]</p> <p>제24조의2 (청문) 보호기관은 제19조제3항의 규정에 의하여 보호결정을 취소하고자 하는 경우에는 청문을 실시하여야 한다.[본조신설 97:12:13]</p>

국민기초생활보장법	생활보호법
<p style="text-align: center;">제5장 보장시설</p> <p>제32조(보장시설) 이 법에서 보장시설이라 함은 제7조에 규정된 급여를 행하는 사회복지사업법에 의한 사회복지시설로서 대통령령이 정하는 시설을 말한다.</p> <p>제33조(보장시설의 장의 의무) ①보장시설의 장은 보장기관으로부터 수급자에 대한 급여를 위탁받은 때에는 정당한 사유없이 이를 거부하여서는 아니된다.</p> <p>②보장시설의 장은 위탁받은 수급자에게 보건복지부장관이 정하는 최저기준이상의 급여를 행하여야 한다.</p> <p>③보장시설의 장은 위탁받은 수급자에게 급여를 행함에 있어서 성별·신앙 또는 사회적 신분 등을 이유로 차별대우를 하여서는 아니된다.</p> <p>④보장시설의 장은 위탁받은 수급자에게 급여를 행함에 있어서 수급자의 자유로운 생활을 보장하여야 한다.</p> <p>⑤보장시설의 장은 위탁받은 수급자에게 종교상의 행위를 강제하여서는 아니된다.</p>	<p style="text-align: center;">제5장 보호시설</p> <p>제25조 (보호시설) 이 법에서 보호시설이라 함은 제7조에 규정된 보호를 행하는 사회복지사업법에 의한 사회복지시설로서 대통령령이 정하는 시설을 말한다.</p> <p>제26조 (보호시설의 장의 의무) ①보호시설의 장은 보호기관으로부터 보호대상자의 보호를 위탁받은 때에는 정당한 사유없이 이를 거부하여서는 아니된다.</p> <p>②보호시설의 장은 위탁받은 보호대상자에 대하여 보건복지부장관이 정하는 최저기준 이상의 보호를 행하여야 한다. [개정 97.8.22]</p> <p>③보호시설의 장은 위탁받은 보호대상자를 보호함에 있어서 성별·신앙 또는 사회적 신분 등을 이유로 차별대우를 하여서는 아니된다.</p> <p>④보호시설의 장은 위탁받은 보호대상자에 대하여 종교상의 행위를 강제하여서는 아니된다.</p>

국민기초생활보장법	생활보호법
<p style="text-align: center;">제6장 수급자의 권리와 의무</p> <p>제34조(급여변경의 금지) 수급자에 대한 급여는 정당한 사유없이 이를 불리하게 변경할 수 없다.</p> <p>제35조(압류금지) 수급자에게 지급된 수급품과 이를 받을 권리는 압류할 수 없다.</p> <p>제36조(양도금지) 수급자는 급여를 받을 권리를 타인에게 양도할 수 없다.</p> <p>제37조(신고의 의무) 수급자는 거주지역·세대의 구성에 변동이 있거나 제22조제1항 각호의 사항에 현저한 변동이 있는 때에는 지체없이 관할 보장기관에 이를 신고하여야 한다.</p>	<p style="text-align: center;">제6장 피보호자의 권리와 의무</p> <p>제27조 (보호변경의 금지) 피보호자에 대한 보호는 정당한 사유없이 이를 불리하게 변경할 수 없다.</p> <p>제28조 (압류금지) 피보호자에게 지급된 보호금품과 이를 받을 권리는 압류할 수 없다.</p> <p>제29조 (양도금지) 피보호자는 보호를 받을 권리를 타인에게 양도할 수 없다.</p> <p>제30조 (신고의 의무) 피보호자는 거주지역·세대의 구성에 변동이 있거나 소득·자산상황 등에 현저한 변동이 있는 때에는 지체없이 관할 보호기관에 이를 신고하여야 한다.</p>

국민기초생활보장법	생활보호법
<p style="text-align: center;">제7장 이의신청</p> <p>제38조(시·도지사에게 대한 이의신청) ①수급자나 급여 또는 급여변경의 신청을 한 자는 그 결정의 통지를 받은 날부터 60일 이내에 시장·군수·구청장의 처분에 대하여 이의가 있는 경우에는 당해 보장기관을 거쳐 시·도지사에게 각각 서면 또는 구두로 이의를 신청할 수 있다. 이 경우 구두로 이의신청을 접수한 보장기관의 공무원은 이의신청서를 작성할 수 있도록 협조하여야 한다.</p> <p>②제1항의 규정에 의한 이의신청을 받은 시장·군수·구청장은 10일 이내에 의견서와 관계서류를 첨부하여 이를 시·도지사에게 송부하여야 한다.</p> <p>제39조(시·도지사의 처분 등) ①시·도지사가 제38조제2항의 규정에 의하여 시장·군수·구청장으로부터 이의신청서를 송부받은 때에는 30일 이내에 필요한 심사를 하고 이의신청을 각하하거나 당해 처분을 변경 또는 취소하거나 기타 필요한 급여를 명하여야 한다.</p> <p>②시·도지사는 제1항의 규정에 의한 처분등을 한 때에는 지체없이 신청인과 당해 시장·군수·구청장에게 각각 서면으로 이를 통지하여야 한다.</p>	<p style="text-align: center;">제7장 이의신청</p> <p>제31조 (시·도지사에게 대한 이의신청) ①피보호자나 보호 또는 보호변경의 신청을 한 자는 그 결정의 통지를 받은 날부터 60일 이내에 시장·군수·구청장의 처분에 대하여 이의가 있는 경우에는 당해 보호기관을 거쳐 시·도지사에게 각각 서면 또는 구두로 이의를 신청할 수 있다. 이 경우 구두로 이의신청을 접수한 보호기관의 공무원은 이의신청서를 작성할 수 있도록 협조하여야 한다. [개정 97-8-22]</p> <p>②제1항의 규정에 의한 이의신청을 받은 시장·군수·구청장은 10일 이내에 의견서와 관계서류를 첨부하여 이를 시·도지사에게 송부하여야 한다. [개정 97-8-22]</p> <p>제32조 (시·도지사의 처분등) ①삭제 [97-8-22]</p> <p>②시·도지사가 제31조제2항의 규정에 의하여 시장·군수·구청장으로부터 이의신청서를 송부받은 때에는 30일 이내에 필요한 심사를 하고 이의신청을 각하하거나 당해 처분을 변경 또는 취소하거나 기타 필요한 보호를 명하여야 한다. [개정 97-8-22]</p> <p>③시·도지사는 제2항의 규정에 의한 처분등을 한 때에는 지체없이 신청인과 당해 시장·군수·구청장에게 각각 서면으로 이를 통지하여야 한다. [개정 97-8-22]</p>

국민기초생활보장법	생활보호법
<p>제40조(보건복지부장관에 대한 이의신청) ①제39조의 규정에 의한 처분 등에 대하여 이의가 있는 자는 그 처분 등의 통지를 받은 날부터 60일 이내에 시·도지사를 거쳐 보건복지부장관에게 서면 또는 구두로 이의를 신청할 수 있다. 이 경우 구두로 이의신청을 접수한 보장기관의 공무원은 이의신청서를 작성할 수 있도록 협조하여야 한다.</p> <p>②시·도지사는 제1항의 규정에 의한 이의신청이 있는 때에는 10일 이내에 의견서와 관계서류를 첨부하여 이를 보건복지부장관에게 송부하여야 한다.</p> <p>제41조(보건복지부장관의 재결) ①보건복지부장관은 제40조제2항의 규정에 의하여 이의신청서를 송부받은 때에는 30일 이내에 필요한 심사를 하고 이의신청을 각하하거나 당해 처분의 변경 또는 취소의 재결을 하여야 한다.</p> <p>②보건복지부장관은 제1항의 규정에 의한 재결을 한 때에는 지체없이 당해 시·도지사 및 신청인에게 각각 서면으로 재결내용을 통지하여야 한다.</p>	<p>제33조 (보건복지부장관에 대한 이의신청) ①제32조의 규정에 의한 처분등에 대하여 이의가 있는 자는 그 처분등의 통지를 받은 날부터 60일 이내에 시·도지사를 거쳐 보건복지부장관에게 서면 또는 구두로 이의를 신청할 수 있다. 이 경우 구두로 이의신청을 접수한 보호기관의 공무원은 이의신청서를 작성할 수 있도록 협조하여야 한다. [개정 97·8·22]</p> <p>②시·도지사는 제1항의 규정에 의한 이의신청이 있는 때에는 10일 이내에 의견서와 관계서류를 첨부하여 이를 보건복지부장관에게 송부하여야 한다. [개정 97·8·22]</p> <p>제34조 (보건복지부장관의 재결) ①보건복지부장관은 제33조제2항의 규정에 의한 이의신청서를 송부받은 때에는 30일 이내에 필요한 심사를 하고 이의신청을 각하하거나 당해 처분의 변경 또는 취소의 재결을 하여야 한다. [개정 97·8·22]</p> <p>②보건복지부장관은 제1항의 규정에 의한 재결을 한 때에는 지체없이 당해 시·도지사 및 신청인에게 각각 서면으로 재결내용을 통지하여야 한다. [개정 97·8·22]</p>

국민기초생활보장법	생활보호법
<p style="text-align: center;">제8장 보장비용</p> <p>제42조(보장비용) 이 법에서 보장비용이라 함은 다음 각호의 비용을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 이 법에 의한 보장업무에 소요되는 인건비와 사무비 2. 제20조의 위원회 운영에 소요되는 비용 3. 제8조 내지 제18조의 규정에 의한 급여 실시비용 4. 기타 이 법에 의한 보장업무에 소요되는 비용 <p>제43조(보장비용의 부담구분) ①제42조의 규정에 의한 보장비용의 부담은 다음 각호의 구분에 의한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가 또는 시·도가 직접 행하는 보장업무에 소요되는 비용은 국가 또는 당해 시·도가 부담한다. 2. 제19조제2항의 규정에 의한 급여의 실시비용은 국가 또는 당해 시·도가 부담한다. 3. 시·군·구가 행하는 보장업무에 소요되는 비용중 제42조제1호 및 제2호의 비용은 당해 시·군·구가 부담한다. 4. 시·군·구가 행하는 보장업무에 소요되는 비용중 제42조제3호 및 제4호의 비용은 다음의 범위내에서 보장기관간에 협의하여 부담한다. 다만, 시도 및 시·군·구의 수급자 분포 및 재정자립도 등을 고려하여 국가부담비율, 시도 부담비율, 시·군·구 부담비율을 차등하여 적용할 수 있다. 	<p style="text-align: center;">제8장 보호비용</p> <p>제35조 (보호비용) 이 법에서 보호비용이라 함은 다음의 비용을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 이 법에 의한 보호업무에 소요되는 인건비와 사무비 2. 제16조의 생활보호위원회운영에 소요되는 비용 3. 제8조 내지 제14조의 규정에 의한 보호 실시비용 4. 기타 이 법에 의한 보호업무에 소요되는 비용 <p>제36조 (보호비용의 부담구분) ①제35조의 규정에 의한 보호비용의 부담은 다음 각호의 구분에 의한다. [개정 97·8·22]</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가 또는 시·도가 직접 행하는 보호업무에 소요되는 비용은 국가 또는 당해 시·도가 부담한다. 2. 제15조제2항의 규정에 의한 보호 실시비용은 국가 또는 당해 시·도가 부담한다. 3. 시·군·구가 행하는 보호업무에 소요되는 비용중 제35조제1호 및 제2호의 비용은 당해 시·군·구가 부담한다. 4. 시·군·구가 행하는 보호업무에 소요되는 비용중 제35조제3호 및 제4호의 비용은 다음의 범위내에서 보호기관간에 협의하여 부담한다.

국민기초생활보장법	생활보호법
<p>가. 특별시가 관할하는 자치구의 경우에는 그 총액의 100분의 50이하를 국가가 부담하고, 국가부담제외분의 100분의 50이상을 특별시가, 그 100분의 50이하를 당해 자치구가 부담한다.</p> <p>나. 광역시 및 도가 관할하는 시·군·구의 경우에는 그 총액의 100분의 80이상을 국가가 부담하고, 국가부담제외분의 100분의 50이상을 당해 광역시 및 도가, 100분의 50이하를 당해 시·군·구가 부담한다.</p> <p>②국가는 매년 이 법에 의한 보장비용중 국가 부담예정합계액을 각각 보조금으로 교부하고, 그 과부족은 정산에 의하여 추가로 교부하거나 반납하게 한다.</p> <p>③시·도는 매년 시·군·구에 대하여 제2항의 규정에 의한 국가의 보조금에, 제1항제4호의 규정에 의한 시·도의 부담예정액을 합하여 보조금으로 교부하고 그 과부족은 정산에 의하여 추가로 교부하거나 반납하게 한다.</p> <p>④제2항 및 제3항의 규정에 의한 보조금의 산출 및 정산방법 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>⑤지방자치단체의 조례에 의하여 이 법에 의한 급여범위 및 수준을 초과하여 급여를 실시하는 경우 그 초과 보장비용은 당해 지방자치단체가 부담한다.</p>	<p>가. 특별시가 관할하는 자치구의 경우에는 그 총액의 100분의 50이하를 국가가 부담하고, 국가부담제외분의 100분의 50이상을 특별시가, 그 100분의 50이하를 당해 자치구가 부담한다.</p> <p>나. 광역시 및 도가 관할하는 시·군·구의 경우에는 그 총액의 100분의 80이상을 국가가 부담하고, 국가부담제외분의 100분의 50이상을 당해 광역시 및 도가, 그 100분의 50이하를 당해 시·군·구가 부담한다.</p> <p>②국가는 매년 이 법에 의한 보호비용중 국가 부담예정합계액을 각각 보조금으로 교부하고, 그 과부족은 정산에 의하여 추가로 교부하거나 반납하게 한다. [개정 97·8·22]</p> <p>③시·도는 매년 시·군·구에 대하여 제2항의 규정에 의한 국가의 보조금에, 제1항제4호의 규정에 의한 시·도의 부담예정액을 합하여 보조금으로 교부하고 그 과부족은 정산에 의하여 추가로 교부하거나 반납하게 한다. [개정 97·8·22]</p> <p>④제2항 및 제3항의 규정에 의한 보조금의 산출 및 정산방법 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

국민기초생활보장법	생활보호법
<p>제44조(보장기금의 적립) ①이 법에 의한 보장비용의 재원에 충당하기 위하여 보장기관은 일정한 금액과 연한을 정하여 보장기금을 적립할 수 있다.</p> <p>②제1항의 규정에 의한 보장기금의 적립에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제45조(유류금품의 처분) 제14조의 규정에 의한 장제급여를 행함에 있어 사망자에게 부양의무자가 없는 때에는 시장·군수·구청장은 사망자가 유류한 금전 또는 유가증권으로 그 비용에 충당하고, 그 부족액에 대하여는 유류물품의 매각대금으로 이를 충당할 수 있다.</p> <p>제46조(비용의 징수) ①수급자에게 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.</p>	<p>제37조(보호기금의 적립) ①이 법에 의한 보호비용의 재원에 충당하기 위하여 보호기관은 일정한 금액과 연한을 정하여 보호기금을 적립할 수 있다.</p> <p>②제1항의 규정에 의한 보호기금의 적립에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제38조(유류금품의 처분) 제14조의 규정에 의한 장제보호를 행함에 있어 사망자에게 부양의무자가 없는 때에는 시장·군수·구청장은 사망자가 유류한 금전 또는 유가증권으로 그 비용에 충당하고, 그 부족액에 대하여는 유류물품의 매각대금으로 이를 충당할 수 있다. [개정 97·8·22]</p> <p>제39조(비용의 징수) ①피보호자에게 부양능력을 가진 부양의무자가 있음이 확인된 경우에는 보호비용을 지급한 보호기관은 그 비용의 전부 또는 일부를 그 부양의무자로부터 부양의무의 범위안에서 징수할 수 있다. 이 경우 보호기관은 그 부양의무자와 미리 협의하여야 한다.</p> <p>②제1항의 경우에 부양의무자가 부담하여야 할 금액에 관하여 보호기관과 부양의무자사이에 협의가 이루어지지 아니하거나 협의할 수 없을 때에는 생활보호위원회의 심의를 거쳐 보호기관이 이를 정한다. 보호기관이 국가인 경우에는 중앙생활보호위원회의 심의를 거쳐 이를 정한다. [개정 97·8·22]</p>

국민기초생활보장법	생활보호법
<p>②사위 기타 부정한 방법에 의하여 급여를 받거나 타인으로 하여금 급여를 받게 한 경우에는 보장비용을 지급한 보장기관은 그 비용의 전부 또는 일부를 그 급여를 받은 자 또는 급여를 받게 한 자(이하 “부정수급자”라 한다)로부터 징수할 수 있다.</p> <p>③제1항 및 제2항의 규정에 의하여 징수할 금액은 각각 부양의무자 또는 부정수급자에게 통지하여 이를 징수하고, 부양의무자 또는 부정수급자가 이에 응하지 아니하는 경우 국세 또는 지방세체납처분의 예에 의하여 이를 징수한다.</p>	<p>③사위 기타 부정한 방법에 의하여 보호를 받거나 타인으로 하여금 보호를 받게 한 경우에는 보호비용을 지급한 보호기관은 그 비용의 전부 또는 일부를 그 보호 받은 자 또는 보호를 받게한 자로부터 징수할 수 있다.</p> <p>④제1항 내지 제3항의 규정에 의하여 징수할 금액은 부양의무자에게 통지하여 이를 징수하고, 부양의무자가 이에 응하지 아니하는 경우 국세 또는 지방세 체납 처분절차의 예에 의하여 이를 징수한다. [신설 97-8-22]</p>

국민기초생활보장법	생활보호법
<p>제47조(반환명령) ①보장기관은 급여의 변경 또는 급여의 정지·중지에 따라 수급자에게 이미 지급한 수급품중 과잉지급분이 발생한 경우에는 즉시 수급자에 대하여 그 전부 또는 일부의 반환을 명하여야 한다. 다만, 이미 이를 소비하였거나 기타 수급자에게 부득이한 사유가 있는 때에는 그 반환을 면제할 수 있다.</p> <p>②제27조제2항의 규정에 의하여 시장·군수·구청장이 긴급급여를 실시하였으나 조사결과에 따라 급여를 실시하지 아니하기로 결정한 경우 급여비용의 반환을 명할 수 있다.</p>	<p>제40조 (반환명령) ①보호기관은 보호의 변경 또는 보호의 정지·중지에 따라 피보호자에게 이미 지급한 보호금품중 과잉 지급분이나 잔여분이 있는 경우에는 즉시 피보호자에 대하여 그 전부 또는 일부의 반환을 명한다. 다만, 이미 이를 소비하였거나 기타 피보호자에게 부득이한 사유가 있는 때에는 그 반환을 면제할 수 있다.</p> <p>②제4조제2항 단서의 규정에 의하여 이 법에 의한 보호를 받은 자에 대하여는 보호금품을 지급한 보호기관은 그 보호금품에 상당한 가액의 반환을 명할 수 있다.</p>
<p>제9장 벌 칙</p>	<p>제9장 벌 칙</p>
<p>제48조(벌칙) 제22조제6항의 규정에 위반한 자는 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.</p>	<p>제41조(벌칙) 제20조제3항의 의무에 위반한 자는 3년이하의 징역 또는 1천만원이하의 벌금에 처한다. [본조신설 97-8-22]</p>
<p>제49조(벌칙) 사위 기타 부정한 방법에 의하여 급여를 받거나 또는 타인으로 하여금 급여를 받게 한 자는 1년 이하의 징역, 500만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료에 처한다.</p>	<p>제42조(벌칙) 사위 기타 부정한 방법에 의하여 보호를 받거나 또는 타인으로 하여금 보호를 받게 한 자는 1년이하의 징역·500만원이하의 벌금·구류 또는 과료에 처한다.</p>
<p>제50조(벌칙) 제33조제1항 또는 제5항의 규정에 위반하여 수급자의 급여위탁을 정당한 사유없이 거부한 자나 종교상의 행위를 강제한 자는 300만원이하의 벌금, 구류 또는 과료에 처한다.</p>	<p>제43조(벌칙) 제26조제1항 또는 동조제4항의 규정에 위반하여 보호대상자의 보호위탁을 정당한 사유없이 거부한 자나 종교상의 행위를 강제한 자는 300만원이하의 벌금·구류 또는 과료에 처한다. [개정 97-8-22]</p>
<p>제51조(양벌규정) 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인·사용인 기타 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제48조 또는 제49조의 위반행위를 한 때에는 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에 대하여도 각각 본조의 벌금 또는 과료의 형을 과한다.</p>	<p>제44조(양벌규정) 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인·사용인 기타 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제41조 또는 제42조의 위반행위를 한 때에는 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에 대하여도 각각 본조의 벌금 또는 과료의 형을 과한다.</p>

국민기초생활보장법	생활보호법
<p style="text-align: center;">부 칙</p> <p>제1조(시행일) 이 법은 2000년 10월 1일부터 시행한다. 다만, 제5조제1항의 규정은 2003년 1월 1일부터 시행한다.</p> <p>제2조(다른 법률의 폐지) 生活保護法은 이를 폐지한다.</p> <p>제3조(다른 법률의 개정) ①영유아보육법중 다음과 같이 개정한다.</p> <p>제17조제1항 및 제21조중 “생활보호법에 의한 생활보호대상자와”를 “국민기초생활보장법에 의한 수급자와”로 한다.</p> <p>②입양촉진및절차에관한특례법중 다음과 같이 개정한다.</p> <p>제4조제1호중 “생활보호법에 의한 보호시설(이하“보호시설”이라 한다)”을 “국민기초생활보장법에 의한 보장시설(이하“보장시설”이라 한다)”로 하고, 제4조제2호 내지 제4호 및 제13조중 “보호시설”을 각각 “보장시설”로 하며, 제23조제2항중 “생활보호법에 의하여 지급되는 보호금품”을 “국민기초생활보장법에 의하여 지급되는 수급품”으로 한다</p> <p>③의사상자예우에관한법률중 다음과 같이 개정한다.</p> <p>제10조중 “생활보호법이 정하는 교육보호”를 “국민기초생활보장법이 정하는 교육급여”로, 제12조중 “생활보호법이 정하는 강제보호”를 “국민기초생활보장법이 정하는 강제급여”로 한다.</p>	<p style="text-align: center;">부 칙</p> <p>①(시행일) 이 법은 공포후 6월이 경과된 날로부터 시행한다.</p>

국민기초생활보장법	생활보호법
<p>④모자복지법중 다음과 같이 개정한다. 제12조중 “생활보호법등”을 “국민기초생활보 장법 등”으로 한다.</p> <p>⑤일제하일본군위안부에 대한생활안정지원법중 다음과 같이 개정한다. 제4조제1항제1호를 다음과 같이 하고, 동조제2 항중 “생활보호법 제3조”를 “국민기초생활보 장법 제5조의 규정에 의한 수급권자”로, “생 활보호법 제4조제2항”을 “국민기초생활보장 법 제3조제2항”으로 한다.</p> <p>1. 국민기초생활보장법에 의한 생계급여</p> <p>⑥발명진흥법중 다음과 같이 개정한다. 제20조제2항중 “생활보호법 제3조의 규정에 의한 보호대상자”를 “국민기초생활보장법 제 5조의 규정에 의한 수급권자”로 한다.</p> <p>⑦특허법중 다음과 같이 개정한다. 제83조제2항중 “생활보호법 제3조의 규정에 의한 보호대상자”를 “국민기초생활보장법 제 5조의 규정에 의한 수급권자”로 한다.</p> <p>⑧의장법중 다음과 같이 개정한다. 제35조제2항중 “생활보호법 제3조의 규정에 의한 보호대상자”를 “국민기초생활보장법 제 5조의 규정에 의한 수급권자”로 한다.</p> <p>⑨주민등록법중 다음과 같이 개정한다. 제14조의2중 “생활보호법”을 “국민기초생활보 장법”으로 한다.</p>	

국민기초생활보장법	생활보호법
<p>⑩의료보호법중 다음과 같이 개정한다. 제4조제1항제1호를 다음과 같이 한다. 1. 국민기초생활보장법에 의한 수급자</p> <p>⑪이 법 시행당시 다른 법령에서 종전의 생활 보호법을 인용한 경우에 이 법중 그에 해당 하는 조항이 있는 때에는 종전의 규정에 갈 음하여 이 법의 해당 조항을 인용한 것으로 본다.</p> <p>제4조(시범사업의 특례) 보건복지부장관은 부칙 제1조 단서의 규정에 불구하고 이 법 시행일 부터 2002년 12월 31일까지 제5조제1항의 규 정에 의한 수급권자의 범위의 적정을 기하기 위하여 보건복지부장관이 고시하는 지역에서 시범사업을 실시할 수 있다. 이 경우 부칙 제 5조 및 제6조의 규정은 적용하지 아니한다.</p> <p>제5조(수급권자의 범위에 관한 적용특례) 이 법 시행일부터 2002년 12월 31일까지 수급권자 는 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어 도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자로서 최저생계비를 감안하여 보건복지부장 관이 개별가구의 소득평가액과 재산을 기준 으로 하여 매년 정하는 수급권자 선정기준에 해당하는 자로 한다.</p> <p>제6조(소득인정액에 관한 적용특례) 이 법 시행 일부터 2002년 12월 31일까지 제7조제2항 및 제9조제4항의 소득인정액은 제2조제8호의 개 별가구의 소득평가액을 말한다.</p>	

국민기초생활보장법	생활보호법
<p>제7조(법시행을 위한 준비행위) ①보건복지부장관은 법시행을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 이 법 시행전에 국가·지방자치단체와 공공단체 기타 관계인에 대하여 이 법 시행의 준비에 필요한 자료의 제출 등 협조를 요청할 수 있다.</p> <p>②제1항의 규정에 의한 협조의 요청을 받은 국가·지방자치단체와 공공단체 기타 관계인은 성실하게 이에 응하여야 한다.</p> <p>제8조(자활후견기관 등에 관한 경과조치) 이 법 시행당시 종전의 생활보호법에 의하여 지정 또는 설립된 자활후견기관과 자활공동체는 이 법에 의하여 각각 지정 또는 설립된 것으로 본다.</p> <p>제9조(이의신청 등에 관한 경과조치) 이 법 시행전에 종전의 생활보호법에 의하여 제기된 이의신청에 대하여는 종전의 생활보호법에 의한다.</p> <p>제10조(보호기금에 관한 경과조치) 이 법 시행당시 종전의 생활보호법에 의한 보호기금은 이 법에 의한 보장기금으로 본다.</p> <p>제11조(행정처분 등에 관한 경과조치) 이 법 시행전에 종전의 생활보호법에 의한 보호기관의 처분 기타 행위 또는 보호기관에 대하여 행한 신청 등의 행위는 이 법에 의한 보장기관의 처분 기타 행위 또는 보장기관에 대한 신청 등의 행위로 본다.</p> <p>제12조(벌칙에 관한 경과조치) 이 법 시행전의 종전의 생활보호법의 위반행위에 대한 벌칙의 적용에 있어서는 종전의 생활보호법에 의한다.</p>	<p>②(보호위원회에 관한 경과조치) 이 법 시행당시의 보호위원회는 이 법에 의한 생활보호위원회로 본다.</p> <p>③(벌칙에 관한 경과조치) 이 법 시행전의 행위에 대한 벌칙의 적용에 있어서는 종전의 규정에 의한다.</p> <p>④(보호결정된 자등에 관한 경과조치) 이 법 시행당시 종전의 규정에 의하여 보호결정된 자 또는 보호시설에 수용·위탁된 자는 이 법에 의하여 결정 또는 수용·위탁된 것으로 본다.</p> <p style="text-align: center;">부칙 [97-8-22]</p> <p>제1조 (시행일) 이 법은 1998년 7월 1일부터 시행한다.</p> <p>제2조 (이의신청등에 관한 경과조치) 이 법 시행전에 제기한 이의신청에 대하여는 종전의 규정에 의한다.</p> <p>제3조 (행정처분등에 관한 경과조치) 이 법 시행전에 종전의 규정에 의하여 행정기관이 행한 처분등 또는 행정기관에 대하여 행한 신청등의 행위는 그에 해당하는이 법에 의한 행정기관의 처분등 또는 행정기관에 대한 신청등의 행위로 본다.</p> <p style="text-align: center;">부칙 [97-12-13]</p> <p>제1조 (시행일) 이 법은 1998년 1월 1일부터 시행한다. [단서 생략]</p> <p>제2조 생략</p> <p style="text-align: center;">부칙 [99-2-8]</p> <p>이 법은 공포한 날부터 시행한다.</p>

[주요 약력 및 저서]

•엄규숙

연세대 사회학과 학석사

독일 마부룩 필립스 대학교 철학 및 사회과학부 철학박사 (사회복지학 전공)

현, 한국노총 중앙연구원 연구위원

- 국가 복지정책을 통한 모성 및 어머니 취업의 조절 양상 - 독일과 한국의 비교연구 (Aspekte staatlicher Regulierung der Mutterschaft und der Müttererwerbstätigkeit durch die staatliche Sozialpolitik-Eine Vergleichsstudie zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Südkorea a) : 독일 마부룩 대학교 박사학위논문, 1998년 3월
- 「서유럽의 복지제도와 여성정책」, 『연세여성연구』 제4호 1998.
- 「경제위기 이후 정부의 고용안정 및 실업대책에 대한 평가」, 『한국노총, 경제위기와 노동운동 - 현상과 과제 -』 1998.
- 「사회국가의 위기와 독일 연금제도의 재구성」, 『동향과 전망』 1999년 3월호.
- 『고용정책·고용보험제도와 노조의 참여』 공저, 1999년.
- 『경제사회변동에 따른 사회보험제도의 재구성과 노조의 대응전략』 1999년.
- 『노동기준과 무역·투자의 연계가 우리나라에 미치는 영향과 대책』 공저, 1999년.

•김연명

중앙대학교 사회복지학과 학사석사박사

상지대학교 사회복지학과 교수

- 『한국의료보험연구』 1992
- 「ILO의 사회보장기준과 한국 사회보장제도의 정비과제」, 『한국사회복지학』, 1997
- 「한국의 노동운동과 사회보장전략」, 『한국 사회복지학』, 1998

•허 선

중앙대 사회복지학과 학·석·박사

전 한국보건사회연구원 연구원

현 순천향대학교 사회복지학과 교수

- 「공적부조대상자 선정기준에 관한 연구」, 한국사회복지정책학회, 『사회복지정책』 제2집, '96년.
- 『사회복지와 보육사업』 공저, 양서원, '97년
- 「한국 생활보호사업과 불평등」, 한국복지정책연구소, 『사회정책연구』 '98.6.
- 『보육인력의 수급 적절성 및 전문성에 대한 평가』 복지부·한국보건사회연구원, 공저. '98.
- 「보육시설 및 인력의 수급에 대한 평가」, 한국영유아보육학회, 『한국영유아보육학』, '99.3.(공동연구)
- 참여연대·유엔개발계획, 『외환위기 전후의 한국의 빈곤 실태』, (공동연구) 2000.1. (발간예정)

노총연구원 연구서 64

국민기초생활보장법과 노동조합

1999년 12월 22일 인쇄

1999년 12월 31일 발행

발행인 朴 仁 相

발행처 **한국노동조합총연맹**
주소 서울시 영등포구 여의도동 35번지
 (代) 02-782 -3884

등록 81. 8. 21 (13-31호)

인쇄 성문사
 (代) 02 - 2268 - 0520

가격 : 7,000원