

국민기초생활보장 수급신청자 조사와 선정에 관한 평가와 분석

- 부산광역시 수급신청자 생활실태조사에 참여한 사회복지전담공무원과 사회복지사의 평가를 중심으로 -

안 홍 순*

I. 들어가면서

정부는 1999년도에 “생산적 복지”라는 슬로건과 함께 생활보호법을 국민기초생활보장법으로 전면 개정하였다. 1997년 말 이후 대량실업이 빈곤의 주원인이 되면서 과거의 생활보호제도에 의해서 실직가정, 저소득층 및 빈곤층의 생존권 보장에 한계를 보였고 빈곤의 주원인을 개인의 문제에서 사회문제로 인정하게 되었다. 정부는 모든 국민에게 개인의 책임과 상관없이 인간다운 최저생활을 영위할 수 없는 모든 국민에게 인간다운 최저생활을 보장하는 제도적 토대를 마련하고 2000년 5월부터 국민기초생활보장 수급자의 선정을 위해 기존의 생활보호대상자와 신규 수급신청자 그리고 부양의무자의 생활실태를 전면 재조사하였다. 그리고 2000년 10월 20일부터 선정된 수급자에게 국민기초생활보장제도의 제 급여를 지급하고 있다. 이것은 지금까지 빈민구제의 특성을 갖고 있던 생활보호법을 폐지하고 모든 국민에게 “인간다운 최저생활”을 권리로서 인정하는 방향으로 우리의 빈곤정책이 진일보한 것을 의미한다.

그러나 국민기초생활보장제도는 선정기준의 모호성, 사전 준비부족, 세부지침의 자진 변경, 짧은 조사기간, 조사요원의 부족, 조사의 비전문성 등으로 인해서 많은 문제점을 노출하고 있고 수급자의 선정과 생계급여의 산출, 근로동기유발 등에서 국민적 공감대를 획득하지 못하고 있다. 특히 국민기초생활보장 수급신청자 및 부양의무자의 생활실태를 조사한 조사요원들의 불만

* 신라대학교 사회복지학과 교수

족, 지침내용의 이해, 신청절차 등에서의 문제점으로 인해서 수급자 선정 및 생계급여 산출에서 사회복지전담공무원의 주관적 판단이 많이 개입함에 따라서 수급탈락자와 하락한 생계급여 수급자의 이의제기와 불만이 잇따르고 있다. 결국 수급자 선정기준과 지침에 대한 문제와 수급자 및 부양의무자의 추정소득에 대한 정확한 근거를 마련하지 않는 경우에 이러한 이의제기와 불만은 지속되고 수급자들의 반발과 사회적 갈등은 심화될 것으로 예상된다.

이 논문은 선행연구로써 일선에서 직접 조사에 참여했던 사회복지전담공무원과 사회복지사들이 빈곤의 원인을 어디에서 찾고, 급여의 우선 순위를 어떻게 정하고 있으며, 국민기초생활보장제도의 문제점들을 어떻게 인식하고 있었으며 수급신청자와 피부양자의 생활실태 조사에서 어떠한 생각을 갖고 입혔는가를 알아보는 것을 목적으로 한다. 이러한 목적에서 제2장에서 국민기초생활보장제도의 선정기준과 부산광역시의 수급자 현황 및 조사대상 동사무소의 탈락률을 알아보고, 제3장에서 사회복지전담공무원과 사회복지사가 국민기초생활보장제도와 수급신청자 및 부양의무자의 생활실태에 대해서 어떠한 문제점과 생각들을 가지고 평가하고 있는가를 분석하면서 수급자의 선정에서의 문제점을 분석하고자 한다. 그리고 제4장에서 분석결과에 기초하여 국민기초생활보장제도의 앞으로의 개선방안을 제시하고자 한다.

이 조사연구는 2000년 9월부터 10월초까지 부산광역시의 수급신청자 및 부양의무자의 조사에 참여한 부산광역시 소재 조사요원 100명을 직접 방문하여 설문조사를 하였다. 부산광역시는 2001년 3월 현재 222개 동사무소에 311명의 사회복지전담공무원이 근무하고 있다. 그 중에서 28개의 동사무소를 무작위로 추출하고 사회복지전담공무원 36명에게 면접조사를 하였고 부산 지역 사회복지관에서 수급신청자 및 부양의무자 조사를 위해 차출된 사회복지사 64명을 대상으로 면접조사를 하였다. 면접조사대상자가 부산지역에 한정되어 있고 그 수가 많지 않아서 전국 조사요원의 수급자 선정과정에 대해서 일반화하는 것은 무리지만 면접조사대상자를 무작위 추출하였고 사회복지에 전문인이기 때문에 설문응답에 대한 신뢰도와 타당도는 높다.

설문지의 척도는 대부분 명목척도와 서열척도를 사용하였기 때문에 통계기법상 고급통계를 적용하기가 곤란하여 빈도분석, 교차분석 그리고 Pearson 상관관계분석을 하는 것으로 만족하였다. 이 조사연구는 전국의 사회복지전담공무원의 국민기초생활보장제도와 그 수급신청자에 대한 평가에 대한 분석을 위한 선행연구로써의 의의가 있다. 특히 조사요원들이 국민기초생활보장제도와 그 수급신청자에 대해서 어떻게 평가하고 있는가 하는 것은 그들의 생각과 조사과정에서의 문제점들을 알아보는 것에 적합하고 이를 통해서 우리 나라 사회복지제도를 체계화하는 것에 일조를 할 것이다. 그리고 이 발표를 통해서 우리의 사회복지가 “인간다운 최저생활을 영위할 권리”의 보장이라는 잔여적 특성에서 지금까지 달성한 삶을 적정수준에서 안정화시

킬 수 있는 제도적 사회복지로 발전하고 모든 사회구성원의 삶의 질을 개선하는 방법들을 발전시키는 계기가 되길 기대하는 바이다.

II. 수급자 선정기준과 조사대상 동사무소의 수급탈락자현황

1. '생산적 복지'와 선정기준

정부가 1999년 9월에 사회복지관련 학회와 시민단체의 요구의 일부를 수용하여 과거의 구빈적 생활보호법을 국민기초생활보장법으로 개정된 것은 우리의 빈곤정책이 선진국형으로 재구성된 것을 의미한다¹⁾. 1961년 12월 30일 공포되고 1982년 전면 개정된 생활보호법은 18세 미만의 소년소녀가장, 65세 이상의 빈곤노인, 임산부, 심신장애자 등 근로능력이 없는 특수계층을 그 대상으로 하는 선별주의에 입각하였다. 이 법은 빈곤층을 근로능력이 있는 자와 근로능력이 없는 자로 구분하고 근로능력이 있는 18세 이상 65세 미만 연령층의 절대적 빈곤을 당연한 것으로 받아들였다. 그리고 근로능력을 보유한 자는 "구제할 가치가 없는" 사회구성원으로 평가하고 생존권 보장으로부터 배제하는 낙후된 공적부조에 머물러 있었다. 즉 생활보호법은 생존권보장에 대한 '알리바이'적 특성을 보여왔다.

그러나 1997년 이후 우리 사회가 겪고 있는 경제위기와 대량실업 그리고 구조조정은 우리 사회의 근간을 위협하게 되고 빈곤층의 급증하면서 생활보호법에 의해서 실직자와 저소득층 등을 보호하는 것에서 한계를 보였다. IMF는 빈곤이 더 이상 개인의 나태나 게으름 혹은 개인적 운명에 의해서 확대되는 것이 아니라 정부의 경제정책 실패와 사회보장제도의 미비로 인해서 발생한다는 것을 인식시키는 계기가 되었다. 즉 국민기초생활보장법의 제정은 과거의 인구학적 그리고 근로능력여부에 따라서 수급자를 선별하는 규정을 폐지하고 빈곤의 원인을 개인의 책임에서 사회의 책임으로 인식한 것을 의미한다.

현 정부는 1999년 8월에 민주주의, 시장경제 그리고 생산적 복지를 국정지표로 제시하였고, 11월에 대통령비서실에서 '삶의 질 향상 기획단'이 생산적 복지의 구체적 내용을 담은 "새천년을 향한 생산적 복지의 길"이라는 소책자를 발간하였다.²⁾ 그러나 국민기초생활보호법은 '생산

1) 한국사회정책학회, 『한국사회정책연구』, 1994 창간호; 문진영, "국민기초생활보장법 제정의 쟁점과 전망", 저소득실직자 생계문제 대책마련을 위한 공청회, 1999; 문진영, "국민기초생활보장법 제정의 쟁점과 운영 방안에 관한 연구", 한국사회복지학회, 『한국사회복지학』 통권 38, 1999, pp. 100.

적 복지'의 국정지표와 함께 개인의 책임과 상관없이 기본적 생활을 보장한다는 의의가 많이 퇴색되었다. 물론 공적부조가 개인의 자립의지를 감소시키고 빈곤층을 제3자의 도움에 종속되도록 한다면 경제질서와 사회질서는 유지될 수 없다. 그러나 생산적 복지의 이념이 국민기초생활보장제도에 도입되면서 현대사회에서 이미 그 효력을 상실한 전통적 사회적 규범에 입각하여 근로능력 유무에 따른 조건부 수급자의 규정, 불합리한 선정기준, 부양의무자 규정 등과 결합하는 근거를 제시하고 있다. 그 결과 생존의 위협에 노출되어 있는 많은 수급신청자와 저소득층이 수급자로 선정되지 못하고 있다³⁾.

보건복지부는 지금까지 예산배정에 따라서 자산기준 및 법정기준을 강화하는 총수할당방식을 적용하여 생활보호대상자의 수를 조절하였다. 이로 인해서 많은 실질적인 빈곤인구가 공적부조에서 배제되는 문제점이 노출되었다. 그래서 국민기초생활보장법의 제정과 함께 신청보호주의와 함께 "급여를 필요로 하는 저소득층이 누락되지 않도록 생활이 어려우나 급여신청을 하지 않았거나 신청서를 작성할 수 없는 가구에 대하여는 본인 동의를 얻어 사회복지전담공무원이 직권으로 신청"할 수 있도록 하였다⁴⁾. 그러나 보건복지부는 국민기초생활보장 수급자의 급증을 억제할 목적으로 선정기준을 강화하여 지침내용을 자주 변경하여 수급자의 수를 조절하였고 현장에서 조사에 참여한 조사요원들도 수급자 발굴을 위해 충분한 노력을 하지 않았다고 답변하였다(<표 1> 참조). 그리고 보건복지부장관은 개별 가구의 소득평가액과 재산을 기준으로 매년 정하는 선정기준에 해당하는 자를 수급자로 선정한다. 그러나 재산기준이 실 거래가격으로 산출되면서 많은 빈곤층이 배제되는 문제가 발생하자 특례규정을 새로 첨부하는 등 지침을 자주 변경하여 현장에서 조사에 참여한 조사요원들에게 많은 업무부담과 함께 적용상의 혼란을 야기하였다. 여기에 사회복지전담공무원의 직권보장의 경우에 구체적인 법적 권리로 보장되기보다는 선언적이고 예외적으로 인정되었기 때문에 사회복지전담공무원의 주관적 판단에 맡겨졌다. 결국 국민기초생활보장법은 매년 정하는 최저생계비 기준, 소득인정액의 산정 및 부

2) "생산적 복지는 압축적인 경제성장을 추진하면서 복지에 대한 배려가 미흡했다는 반성에서 출발하여, 외환위기에서 발생한 대량실업과 소득불평등 심화로 사회재통합의 필요성이 증대하고, 다가오는 지식기반사회에서는 인간개발중심의 복지가 필요하다는 판단에 따라 추진되는 것"이며, "생산적 복지는 시장의 질서와 기능을 최대한 담보할 수 있는 방법을 모색하고 그 동안 낙후되어온 사회복지를 확충하는 동시에 복지수요자의 자립을 촉진하는 방향으로 경제·사회시스템을 재정립하려는 개혁적 지향을 갖는다"고 생산적 복지의 개념을 밝히고 있다. 대통령비서실 삶의 질 향상 기획단, "새천년을 향한 생산적 복지의 길, 1999, pp. 11.

3) 조홍식, "빈곤과 사회보장: 공공부조제도에 대한 평가를 중심으로", 한국사회정책학회, 『한국사회정책』, 1999, pp. 143.

4) 보건복지부, "2000년도(10-12월) 국민기초생활보장사업안내", 2000.04, p. 24.

양의무자의 결정에서 보건복지부에 많은 재량권을 위임함으로써 합법적으로 예산배정에 따라서 수급자의 수를 조절함으로써 보건복지부의 예산배정에 따라서 선별할 수 있는 재량권이 많아서 국민기초생활보장법도 역시 선별적이고 잔여적인 사회복지의 특성에서 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

<표 1> 조사요원의 수급권자 발굴을 위한 노력

		전혀 아니다	아니다	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다	전체
사회복지전담 공무원	빈도	1	4	20	8	1	34
	%	2.9%	11.8%	58.8%	23.5%	2.9%	100.0%
사회복지사	빈도	6	20	23	8	2	59
	%	10.2%	33.9%	39.0%	13.6%	3.4%	100.0%
전체	빈도	7	24	43	16	3	93
	%	7.5%	25.8%	46.2%	17.2%	3.2%	100.0%

그리고 수급자의 선정기준은 <표 1>에서 보여주듯이 재산과 관련된 항목에서는 오히려 과거의 생활보호법보다 강화되었다. 특히 선정기준에 부양의무자의 조건, 실 거래가격에 의한 재산 기준, 주거면적, 자동차 소유여부 등을 첨부됨으로써 많은 저소득층이 인간다운 최저생활보장으로부터 배제되고 있다. 그 결과 국민기초생활보장법의 입법취지를 무색하게 하고 있고 우리의 빈곤정책이 후진성에서 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

<표 2> 국민기초생활보장법의 선정기준

구분	생활보호법	국민기초생활보장법	
		2000년 10~12월	2001년도
부양의무자 범위	직계 및 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족	직계 및 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족, 부양의무자의 소득 및 재산을 가지고 부양능력을 판별	
부양비 기준		부양의무자가구 최저생계비의 120%를 초과하는 소득의 50% (말은 30%)	부양의무자가구 최저생계비의 120%를 초과하는 소득의 40% (말은 15%)
소득기준 (1,000원)	최저생계비	1인 320, 2인 540, 3인 740, 4인 930, 5인 1,060, 6인 1,200	1인 330, 2인 550, 3인 760, 4인 960, 5인 1,090, 6인 1,230
재산기준 (1,000원)	가구 당, 29,000 (과표기준) 한시생보 가구당 44,000 (공시지가기준)	1~2인 29,000, 3~4인 32,000 5인 이상 36,000 (실거래가 기준)	1~2인 31,000, 3~4인 34,000, 5인 이상 38,000
토지소유기준	없음	농업에 종사하는 가구 중 시·군·구의 가구당 평균농지 소유면적 이하의 농지를 소유한 가구	
주거면적기준	없음	전·월세가구 전용면적 20평 이하, 주택소유가구 전용면적 15평 이하 (재래식 농가주택을 해당사항 없음)	
자동차 소유기준	없음	승용 목적 자동차가 없는 가구 (생업용 차량, 장애인 차량, 10년 이상 차량은 제외)	

2. 국민기초생활보장 수급자 현황과 조사동사무소의 수급탈락자 비율

국민기초생활보장법의 시행과 함께 전국적으로 그 수급자의 수가 급증할 것으로 예상되었지만 오히려 생활보호대상자와 한시생활보호대상자의 합계보다 줄어들었다. 보건복지부의 internet 자료에 의하면 2000년 10월 13일 현재 국민기초생활보장 수급자는 수급신청자 194만 명 중에서 약 50만 명이 탈락한 총 1,442,628명으로 집계되었다(<http://blss.mohw.go.kr>). 이것은 기존의 생활보호대상자 약 106만 명에 한시생활보호대상자 54만 명을 합한 169만 명보다 약 25만 명이 줄어들었다. 수급자가 총인구에서 차지하는 비율이 약 3%로써 선진국과 비교할 때에 아주 낮다. 즉, 국민기초생활보장제도는 아직까지 모든 빈곤층에게 “인간다운 생활을 영위할 권리”를 보장하지 못하고 있다는 것을 의미한다.⁵⁾

수급자 중에서 근로능력이 없는 자가 1,009,819명이고 근로능력을 보유한 수급자는 399,938명으로 집계되었고 그 중에서 조건부 수급자는 95,215명으로 총 수급자의 6.6%에 불과하다. 이러한 수치는 국민기초생활보장제도도 과거의 생활보호제도와 마찬가지로 수급대상이 소년소녀가장, 노인과 장애인으로 집중되고 대부분의 장기실업자, 저임금노동자, 일용직 노동자, 도시빈민 등은 그 수급으로부터 배제되었다는 것을 말해준다. 그리고 국민기초생활보장법의 시행과 함께 생활실태조사에서 한시적 생활보호대상자를 일괄적으로 제외하고 선정기준을 강화한 것은 국민기초생활보장법의 제정목적인 최저생계비 이하의 저소득층에 대해서 (개인의 책임과 상관없이) 기초생활을 보장하고 인간다운 최저생활을 보장을 실현하지 못하고 있을 뿐만 아니라 과거의 생활보호법보다 수급자로 선정되기 어렵다는 것을 말한다.

5) “실업자를 160만으로 가정할 때, 110만7천명이 빈곤한 실직 및 전직자일 것으로 추정된다. 이를 가구 및 가구원 규모로 환산하면 약 92만2천명의 빈곤가구와 336만6천명의 빈곤가구원으로 추계되어, IMF 경제위기 이후 실직으로 최저생계비 이하 빈곤인구가 약 7% 증가한 것으로 보인다(박순일, 1999) 그런데 문제는 이러한 빈곤인구 모두가 생활보호대상자가 되는 것을 아니라는 점이다. 왜냐하면 생활보호대상자가 되기 위해서는 부양의무자가 없고, 소득 및 재산기준을 충족하여야 하기 때문이다.” 조홍식, 상계서 153쪽 참조.

<표 3> 부산광역시 국민기초생활보장수급자 현황

지역	총계 (A+B+C)	(A)근로능 력무	근로능력유					비율 (총계/⑥)	(C)기타
			(B) 근로능력유 계 (a+b)	④ 조건부 수급자제외	⑤ 조건부수급자				
					취업대상자 (①)	비취업대 상자 (②)	조건부 수급자합 (①+②)		
부산	104,552	72,787	31,693	22,385	4,260	5,048	9,308	8.90%	72
중구	1,572	1,197	375	247	60	68	128	8.14%	
서구	5,952	4,147	1,804	1,045	269	400	769	12.75%	1
동구	6,409	4,626	1,783	1,354	161	268	429	6.69%	
영도구	5,632	4,182	1,446	1,156	163	127	290	5.15%	4
부산진구	12,380	8,251	4,129	3,203	365	561	926	7.48%	
동래구	4,259	3,033	1,225	981	63	176	244	5.73%	1
남구	6,383	4,998	1,379	1,045	145	189	334	5.23%	6
북구	11,936	8,362	3,572	2,346	586	640	1,226	10.27%	2
해운대구	9,384	6,430	2,945	2,100	373	472	845	9.00%	9
사하구	11,134	7,442	3,680	2,549	718	413	1,131	10.16%	12
강서구	2,424	1,730	683	476	69	133	207	8.54%	11
금정구	6,715	4,398	2,316	1,762	228	326	554	8.25%	1
연제구	5,148	3,216	1,927	1,511	185	231	416	8.08%	5
수영구	2,774	2,040	728	500	113	115	228	8.22%	6
사상구	9,748	6,772	2,974	1,697	580	697	1,277	13.10%	2
기장군	2,702	1,963	727	413	177	137	314	11.62%	12

출처: <http://blss.mohw.go.kr>

부산광역시의 국민기초생활보장 수급자는 총 104,552명으로 도시 인구의 약 2.7%에 해당한다. 그 중에 근로능력이 없는 자가 72,787명이고 근로능력을 보유한 자는 31,693명으로 집계되었다. 부산광역시의 조건부 수급자는 9,308명으로 총 수급자의 8.9%에 해당하고, 취업대상자는 조건부 수급자의 약 46%에 달한다. 이와 같이 조건부 수급자의 비율이 전국 평균보다 약 2.3%가 높은 것은 부산광역시의 실업률이 다른 시도에 비해서 높은 것이 원인이다. 특히 지역경제의 구조가 취약한 서구, 북구, 사하구, 사상구 그리고 기장군의 경우에 조건부 수급자의 비율이 높게 나타났다.

또한 조사한 28개 동사무소의 자료를 보면 수급탈락자의 평균 비율이 9.4%로 나타나 있지만 동별로 수급신청자, 부양의무자, 수급자 및 수급탈락자에서 커다란 격차를 보이고 있다. 예를 들면 동사무소 16과 19의 경우 생활보호대상자가 4,000명이 넘는 반면에 동사무소 2, 3, 7, 8 등은 생활보호대상자가 200명 미만으로 집계되었고 부양의무자의 경우에 최고 19,886명을 조사한 반면에 최저 1명을 조사한 동사무소도 있다. 이러한 현상은 특히 임대아파트에 입주한 빈곤층이 집약된 동사무소의 경우 심각한 문제를 갖고 있다. 수급탈락자의 비율도 최고 36.9%에서 최

저 1.7%로 나타나 있다. 이러한 현상은 사회복지전담공무원의 과도한 업무집중과 함께 자의적인 판단이 많이 작용하였음을 말해주기도 하지만 무엇보다도 지역간의 불평등을 보여준다. 이러한 지역적 불평등은 지역사회복지의 발전을 저해할 뿐 아니라 지역간의 갈등과 사회통합을 달성하기 어렵게 한다.

<표 4> 조사 동사무소의 수급신청자, 부양의무자, 수급탈락자 현황

동사무소 구분	생활보호 대상자(A)	신규신청자 (B)	부양의무자	수급권자		선전기준초과 (C) (탈락자)	탈락자비율 C/(A+B)
				일반	조건부		
1	636	175	2	734	136	69	0.085
2	190	70	1	237	5	23	0.088
3	196	129	7	285	27	40	0.123
4	597	346	943	607	34	222	0.235
5	529	180	1276	522	23	96	0.135
6	1,676	232	28	1,734	67	103	0.054
7	180	237	1,237	312	12	93	0.223
8	175	216	945	240	62	89	0.228
9	401	56	759	202	5	26	0.057
10	491	401	1,002	599	45	183	0.205
11	570	274	919	551	67	156	0.185
12	351	136	573	433	27	12	0.025
13	262	137	507	286	20	43	0.108
14	428	104	1,094	367	35	55	0.103
15	317	107	502	291	23	34	0.080
16	4,019	915	19,886	4,030	490	214	0.043
17	475	217	2,809	536	56	40	0.058
18	327	135	102	239	21	102	0.221
19	4,260	513	2,100	3,355	610	190	0.040
20	212	65	-	236	21	17	0.061
21	253	124	-	115	9	8	0.021
22	428	203	1,547	538	49	11	0.017
23	275	229	1,214	272	9	155	0.308
24	391	42	974	272	17	18	0.042
25	205	82	1,190	225	8	54	0.188
26	529	526	3,780	846	34	175	0.166
27	271	260	632	267	34	196	0.369
28	1,801	269	1,012	566	54	107	0.052
합 계	20,445	6,380	45,041	18,897	2,000	2,531	0.094

* 자료: 부산광역시 내부자료, 2001년 1월

Ⅲ. 국민기초생활보장제도와 수급신청자 및 부양의무자의 생활실태조사에 대한 조사요원의 평가와 수급자의 선정에서의 문제점

1. 수급신청자 및 부양의무자의 생활실태조사에 대한 전문성, 지침내용의 이해, 만족도에 대한 조사요원의 자체 평가

사회복지가 “사랑, 봉사, 희생 등을 사회복지실천에서 제1의 덕목”으로 간주할수록 여성에게 보다 적합하다는 사회적 규범과 결합하기 쉽고, 봉급수준이 다른 전문직과 비교하여 상대적으로 낮고 근로조건과 근로환경이 열악하여 이직률이 높다. 특히 업무가 적성에 맞지 않는 경우 이직의사에 가장 커다란 영향력을 미친다.⁶⁾ 남성의 경우에 사회복지 분야에서 장기간 직업을 갖고 있는 경우가 드물기 때문에 사회복지사의 대부분이 여성으로 구성되어 있다. 실제로 면접 조사에 참여한 사회복지전담공무원의 경우 72%가 그리고 사회복지사의 경우 약 80%가 여성이다. 그들을 연령별로 분류하면 사회복지전담공무원은 20대가 11명, 30대가 23명 그리고 40대가 2명으로 평균 32.4세⁷⁾인 반면에 사회복지사의 경우 평균 26.5세로 20대가 52명, 30대가 11명에 불과하였고 40대는 없었다.

국민기초생활보장 수급자 선정을 위한 생활실태조사에 참여한 조사요원에게 “스스로 조사에 관한 전문성을 갖추었다고 생각합니까?”라는 질문에 사회복지전담공무원은 10점 만점에 평균 8.06점으로 조사에 대한 전문성을 높다고 답한 반면에 사회복지사는 평균 6.70점으로 스스로 조사에 대한 전문성이 부족하다고 평가하였다. 독립표본 동질성 t-검증 결과 두 집단은 조사에 대한 전문성에 대한 자체 평가에서 양쪽 유의확률 .000으로 유의미한 차이를 보여주고 있다.

국민기초생활보장법의 제정의의와 목적에 대해서 두 집단 모두 74.5%가 잘 알고 있다고 답변한 반면에 “국민기초생활보장과 관련된 지침과 내용을 어느 정도 이해하였다고 생각합니까?”라는 질문에 대한 답변에서 사회복지전담공무원은 10점 만점에 평균 8.11.점으로 상대적으로 높은 반면에 사회복지사는 평균 6.84으로 아주 낮음을 알 수 있다. 즉 국민기초생활보장제도

6) 송근원, “사회복지전문요원의 업무태도에 영향을 미치는 요인 연구”, 한국사회복지연구회, 「사회복지연구」, 제15호, 2000, pp. 41.

7) 사회복지전담공무원이 동사무소에 처음으로 배치된 것은 1987년으로써 14년이 경과하였다는 것을 감안하고 1999년 국민기초생활보장법의 개정과 함께 신규 채용이 급증한 것을 반영하더라도 그들의 연령이 상대적으로 젊다.

에 대한 지침 및 내용에 대한 이해에서 두 집단은 유의미한 차이를 보여주고 있다. 특히 조사에 대한 교육은 극히 미비하였을 뿐만 아니라 조사하면서 자주 변경된 지침이 제대로 전달되지 못하였다. 여기에 수급신청자와 부양의무자에 대한 조사에 사회복지관에서 파견된 사회복지사는 물론 자원봉사자와 통·반장이 투입되었기 때문에 국민기초생활보장제도에 대한 지침 및 내용에 대한 문제점과 선정에서의 신뢰성에 많은 문제점이 제기된다.

“조사에 관해서 어느 정도 만족하고 있는가”에 대한 질문에서는 양 집단 모두 매우 불만족하고 있는 것으로 답변하였다(유의확률 .317). 사회복지전담공무원과 사회복지사가 다른 대졸자 직업과 비교하여 낮은 봉급에 근로조건과 근로환경이 열악하고 비판적인 성격을 갖고 있다는 점을 감안하더라도 10점 만점에 사회복지전담공무원은 평균 6.06점 그리고 사회복지사는 5.67점으로 실태조사에 대해서 매우 불만족하고 있다.

<표 5> 조사요원의 수급신청자 및 부양의무자의 생활실태조사에 대한 일반적 평가

	자신의 전문성 평가		조사의 만족도		관련지침과 내용의 이해	
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
사회복지전담공무원	8.06	1.04	6.06	1.80	8.11	1.41
사회복지사	6.70	1.65	5.67	1.74	6.84	1.57
독립표본 동질성 t-검증	t-값	.000	t-값	.317	t-값	.000

국민기초생활보장 수급신청자 및 부양의무자의 생활실태조사에 대한 빈도의 분석결과를 보면 <표 6>와 같다. 국민기초생활보장제도와 관련된 행정기관들 사이의 협조와 정보소통은 보통 이하이고, 국민기초생활보장제도의 시행을 위한 준비는 매우 부족하며, 수급신청자와 부양의무자가 그의 소득과 생활실태에 대해서는 거짓된 답변을 하였으며, 국민기초생활보장제도의 내용과 제정의의에 대한 홍보는 극히 미비하였으며, 수급권자의 발굴을 위한 노력은 불충분하였다고 생각하고 있다. 또한 수급신청에서 많은 사람들이 누락되었다고 생각하고 있고 수급신청의 조건과 절차에 대해서도 보통 수준으로 알려 준 것으로 평가하고 있다. 이러한 빈도 분석의 결과는 조사요원들이 결국 국민기초생활보장법의 시행에 대한 준비, 홍보, 수급권자의 발굴에 대해서 아주 부정적으로 평가하고 있음을 보여준다. 또한 수급신청자 및 부양의무자와 관련된 서류의 양과 업무량이 과다하여 조사가 형식적으로 이루어졌음을 보여준다.

<표 6> 수급신청자 및 부양의무자의 생활실태조사에 대한 조사요원의 평가

	평균	표준편차	N
A. (전문성) 귀하는 생활실태조사에 대해서 어느 정도 전문성이 있다고 생각하십니까?	7.19	1.59	100
B. (만족도) 귀하는 생활실태조사에 대해서 어느 정도 만족하고 있습니까?	5.81	1.83	100
C. (이해정도) 귀하는 국민기초생활보장제도와 관련된 지침내용을 어느 정도 이해하였다고 생각하십니까?	7.30	1.63	99
D. (협조) 귀하는 국민기초생활보장제도와 관련된 행정기관들 사이의 협조와 정보소통에 대해서 어떻게 생각하십니까?	3.15	.85	100
E. (준비과정) 귀하는 국민기초생활보장법의 시행을 위한 준비과정에 대해서 어떻게 생각하십니까?	2.00	.72	100
F. (답변의 성실도) 귀하는 수급신청자 및 부양의무자가 그의 소득과 생활실태에 대해서 어떻게 답변하였다고 생각하십니까?	2.64	.52	99
G. (신청절차) 귀하는 수급신청자에게 국민기초생활보장의 신청 조건과 절차에 대해서 잘 알려주었다고 생각하십니까?	3.30	.83	93
H. (수급신청의 누락) 귀하는 국민기초생활보장이 필요한 사람들이 수급신청에서 누락되었고 생각하십니까?	3.11	.87	91
I. (홍보) 귀하는 국민기초생활보장제도의 내용과 제정의의가 시민들에게 충분히 홍보되었다고 생각하십니까?	2.15	.86	93
J. (발굴노력) 귀하는 수급권자의 발굴을 위해서 충분히 노력하였습니까?	2.83	.92	93
K. (서류의 양) 귀하는 국민기초생활보장제도와 관련된 서류의 양에 대해서 어떻게 생각하십니까?	2.23	.76	100
L. (업무량) 귀하는 국민기초생활보장과 관련된 업무량에 대해서 어떻게 생각하십니까?	1.69	.65	99

참조: A, B, C는 10점 등급척도를 그리고 F는 4점 척도를 다른 항목은 모두 5점 서열척도를 사용하였음.

<표 7> 조사요원의 수급신청자 및 부양의무자의 생활실태조사 평가에 대한 상관관계

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
A	1.000											
B	.515(**)	1.000										
C	.658(**)	.494(**)	1.000									
D	-.104	-.151	-.156	1.000								
E	.087	.449(**)	.112	-.396(**)	1.000							
F	.027	-.124	.034	.158	-.334(**)	1.000						
G	.286(**)	.403(**)	.351(**)	-.275(**)	.163	.001	1.000					
H	-.072	-.080	-.099	-.013	.000	-.130	-.401(**)	1.000				
I	.048	.209(*)	.201	-.178	.224(*)	-.232(*)	.408(**)	-.113	1.000			
J	.206(*)	.231(*)	.485(**)	-.137	-.066	-.006	.326(**)	-.308(**)	.309(**)	1.000		
K	-.211(*)	.024	-.139	.181	-.037	.060	.001	-.010	-.073	-.016	1.000	
L	-.053	.176	.011	-.117	.151	-.244(*)	-.276(**)	.309(**)	-.143	-.021	.086	1.000

** 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에서 유의함

* 상관계수는 0.05 수준(양쪽)에서 유의함

조사요원의 수급신청자 및 부양의무자의 생활실태조사 평가에 대한 상관관계를 <표 7>와 같다. 조사요원들은 조사에 대한 만족도가 높을수록, 지침의 내용을 잘 이해하고 있을수록 자신의 전문성에 대해서 긍정적으로 평가하였다. 또한 전문성이 높다고 생각할수록 수급신청자에게 국민기초생활보장제도의 신청조건과 절차를 잘 알려주었고 홍보가 잘되었다고 평가하였다. 반면에 자신의 전문성을 높게 평가한 조사요원일수록 서류의 양이 많다고 생각하고 있다. 조사요원의 만족도는 지침내용을 잘 이해하고, 준비가 잘되었다고 생각할수록, 수급자에게 신청조건과 절차를 잘 알려주었다고 생각할수록 그리고 발굴을 위해서 노력할수록 높다는 것을 보여준다. 또한, 필요한 사람들이 수급신청에서 누락된 이유로는 신청조건과 신청절차를 잘 알려주지 않았고, 발굴노력을 하지 않았으며, 업무량이 많았기 때문이라고 평가하고 있다. 그리고 수급신청자 및 부양의무자가 그의 소득과 생활실태에 대한 답변태도는 준비부족, 홍보부족, 업무량과다에서 그 원인이 있다고 생각하고 있다.

2. 조사요원의 빈곤의 원인에 대한 평가와 의료보호의 문제점

현장에서 근무하고 있는 사회복지전담공무원과 사회복지사들이 빈곤의 원인을 어디에서 발견하고 있는가를 알아보기 위해서 “수급신청자의 빈곤의 원인은 무엇이라고 생각하십니까?” 그리고 “국민기초생활보장 수급자에게 가장 시급한 지원은 무엇이라고 생각하십니까?”하는 질문을 하였다. 사회복지전담공무원의 83%가 그리고 사회복지사의 70%가 질병을 그리고 사회복지전담공무원의 50%와 사회복지사의 약 47%가 실직을 빈곤의 원인으로 들고 있다. 즉 조사요원의 75%가 빈곤의 원인을 만성적 질병을 제1순위로 평가한 것은 우리의 공적부조는 아직까지 절대적 빈곤의 주요원인인 의료보장을 통한 생존권보장을 하지 못하고 있다는 것을 말해준다.

복지국가는 질병이 빈곤의 악순환을 야기하는 주요 원인이라는 사실을 인식하고 사회적 연대행위에 의해서 저소득층과 빈곤층에게 의료급여 무료로 제공하고 있다. 특히 사회의료보험에 대한 기여와 상관없이 “동일한 부상과 질병에 동일한 급여를 제공하는” 결과원칙을 기본으로 하고 있다. 그러나 우리의 사회보장제도는 국민건강보험으로부터 분리하여 국민기초생활보장 수급자를 1종 의료보호대상자에게 무료로 의료급여를 제공하고, 2종 의료보호대상자에게는 20%의 본인부담(2001년부터 10%의 본인부담으로 할 예정)하는 선별주의를 택하고 있다. 그 결과 사회구성원을 소득수준에 따라서 차별하고 빈곤의 악순환을 강화한다. 보건복지부의 의료보호에 대한 보조금은 최단 6개월 최장 3년 단위로 지급되기 때문에 약국과 의료기관에서 의료보호대상자에 대한 진찰, 치료 및 의약품의 제공 등을 기피하고 있는 실정이다. 병원관계들은 “지

난해 8월 이후 의료보호 진료비를 지금까지 받지 못하고 적체가 장기화되면서 재정에 큰 압박을 받고 있다”면서 “이 때문에 의료보호대상자를 받지 않으려는 경향이 있다”고 밝히고 있다.⁸⁾ 약국도 사정이 비슷하여 의료보호대상자들이 의약품을 구하기는 대단히 어려운 실정이다. 그 결과 가장 혹은 가족이 만성적 질병에 노출되는 경우에 의료비부담과 직장상실로 인해서 빈곤층으로 추락하고 공적부조에 장기간 의존하게 된다. 개인의 소득수준과 상관없이 “요람에서 무덤까지” 모든 사회구성원에게 동일한 국민의료서비스를 보장하는 것은 아직까지 요원하다.

<표 8> 수급신청자의 빈곤원인에 대한 평가 (단위: 명)

	사회복지전담공무원	사회복지사	전체
1. 만성적 질병을 갖고 있기 때문에	30	45	75
2. 직업이 없기 때문에	18	30	48
3. 장애를 갖고 있기 때문에	5	11	16
4. 기술이 없기 때문에	6	7	13
5. 교육수준이 낮기 때문에	5	7	12
6. 자녀가 많기 때문에		2	2
7. 나태하기 때문에	4	7	11
8. 부양의무자로부터 버림받았기 때문에	1	7	8
9. 저축하지 않았기 때문에	1	3	4
10. 기타	2	5	7
합 계	72	124	196

* 빈곤원인에 대해서 복수 응답하도록 하였다. 그러나 100명중에서 4명은 하나의 원인에만 표시하였다.

<표 9> 국민기초생활보장의 급여에 대한 우선 순위에 대한 평가

	N		우선순위					평균	표준편차	총점
	유효	결측	1	2	3	4	5			
1. 생계급여	99	1	79	12	5	2	1	1.32	0.75	463
2. 의료급여	96	4	11	61	20	2	2	2.20	0.75	365
3. 주거급여	97	3	3	12	39	22	21	3.47	1.06	245
4. 자활급여	97	3	7	7	11	29	43	3.97	1.23	197
5. 교육급여	96	4	0	5	21	41	29	3.98	0.86	194

* Likert-척도를 사용하여 우선순위를 매기게 하고 총점은 1순위에 5, 2순위에 4, 3순위에 3, 4순위에 2 그리고 5순위에 1을 가중치로 부여하여 총점을 계산하였음.

다음으로 조사요원들에게 국민기초생활보장법의 5가지 중요한 사회급여에 대해서 우선 순위를 매기도록 한 결과 생계급여, 의료급여, 주거급여, 자활급여 그리고 교육급여의 순서로 답하였다. 조사요원의 79%가 생계급여를 그리고 11%가 의료급여를 1순위로 꼽았으며, 조사요원의

8) 국제신문, “영세민 늘고 의보수가 인상. 의료보호도 재정위기, 2000년 3월 24일자 제1면.

약 61%가 의료급여를 그리고 약 12%가 생계급여를 2순위에 표시하였다. 주거급여가 3순위에 위치한 것은 빈곤층이 대부분 열악한 주거환경에서 생활하고 있다는 것을 말해준다 이와 같은 조사결과는 우리의 빈곤정책의 수준이 낙후되어 있어서 국민기초생활보장제도가 의식주의 문제, 즉 “인간다운 최저생활 및 건강한 삶의 영위할” 권리의 보장이 미흡하기 때문에 절대적 빈곤의 문제해결과 의료보장에 보다 적극적인 역할을 하여야 한다는 것과 자활급여 및 교육급여의 문제가 의식주의 문제 해결보다 시급하지 않다는 것을 말해 준다.

3. 조사요원의 노동능력있는 수급신청자에 대한 평가와 자활급여의 문제점

국민기초생활보장제도는 근로의욕 저하 및 빈곤의 함정(poverty trap)에 빠지는 것을 방지하고자 근로능력있는 수급자에 대하여는 생계급여와 근로활동을 연계하고 있다. 소위 ‘생산적 복지’는 복지와 노동을 결합하여 복지병의 방지와 근로의욕을 고취시키는 것을 핵심으로 하고 있다. 조사요원들 역시 근로능력을 보유한 수급신청자를 자활에 필요한 사업에 참가할 것을 조건으로 생계급여를 지급하는 것에 찬성하고 있다. 사회복지전담공무원의 1/3은 근로능력을 보유한 수급신청자를 수급자에서 배제하여야 한다고 생각하고 있고 근로능력과 상관없이 생계급여를 보장하여야 한다는 의견에는 2.8%만이 찬성하였다. 그리고 약 2/3는 자활에 필요한 사업에 참여를 조건으로 생계급여를 제공하여야 한다고 답하였다. 반면에 사회복지사들은 근로능력있는 수급신청자를 수급자에서 배제하여야 한다는 것에는 6.3%만 찬성하였고 85.9%가 조건부 급여를 제공하는 것에 찬성하였다.

사회복지전담공무원은 근로능력있는 수급신청자의 도덕적 해이(moral hazard)를 매우 우려하고 있고 빈곤의 책임을 개인적 성향에서 발견하려는 경향이 아주 강하다는 것을 보여준다. 반면에 사회복지사는 근로능력있는 수급신청자에 대해서 보다 온정주의적 입장을 보여주고 있지만 자활프로그램에 참여를 조건으로 생계급여를 하여야 한다고 생각하고 있다. 즉, 사회복지사는 근로능력있는 수급신청자가 스스로 자신의 삶을 책임져야 한다는 의식이 강한 것으로 판단된다.

근로능력있는 빈곤층을 자활에 필요한 사업에 참가할 것으로 조건으로 생계급여를 제공하는 것은 사회복지사의 보수적 성향과 함께 우리의 빈곤정책이 후진성에서 벗어나지 못하였음을 보여준다. 자립기반의 조성과 재취업 가능성은 생존권의 보장과는 별도의 문제로서 수급신청자의 개별적 특성과 노동시장의 상황에 의해서 결정되기 때문에 생계급여를 받기 위해서 자활사업에 참여를 강제하는 것은 자립기반의 조성에 커다란 효과를 보기 어렵다. 그리고 3D업종에 집중되어 있는 자활급여 및 교육급여는 노동시장의 구조변동에 적극적으로 대응할 수 있는 능

력개발이 어렵고 행정비용의 낭비도 높다.

근로능력있는 수급신청자의 대부분은 IMF이후 구조조정과 함께 해고된 40대 이후의 노령층과 20대의 졸업생이다.⁹⁾ 그들은 노동시장이 활성화되지 않는 한 빈곤의 늪에서 헤어나기 어려울 뿐만 아니라 그들이 빈곤층으로 추락한 원인은 개인적 책임보다는 경제정책의 실패와 사회보장제도의 미비에 의해서 발생하였다. 국민기초생활보장제도가 조건부 수급자에게 자활공동체사업, 직업훈련, 구직활동 등에 참여를 조건으로 생계급여를 제공하는 것은 빈곤의 책임을 개인에게 부담하는 것일 뿐만 아니라 그들의 능력과 경험과 상관없이 숙명적으로 저임금에 열악한 근로조건을 강요하는 결과를 낳을 수 있다. 특히 실직자들이 자립의지와 적극적 구직에도 불구하고 노동시장에서 직장을 얻지 못하고 있는 상황에서 도덕적 해이(moral hazard)에 대한 우려와 함께 스스로 생계를 유지할 수 없는 수급자에게 자활지원사업에 참여를 강요하는 것은 “근로능력의 유무와 상관없이 기초생활을 보장한다”는 기본목적과 모순된다. 현재 우리의 노동시장은 모든 사회구성원에게 직장을 보장할 수 없을 뿐만 아니라 능력주의에 입각한 사회적 규범에 적응을 강요할 수 없고, 또 적용할 수도 없다.

<표 10> 근로능력있는 수급신청자와 부양의무자에 대한 조사요원의 평가 (단위 명, %)

	범주	사회복지전담공무원	사회복지사	전체
귀하는 근로능력있는 국민기초생활보장 수급신청자에 대해서 어떻게 생각합니까? (A)	일을 하지 않으려고 하기 때문에 배제하여야 한다.	12	4	16
	근로능력과 상관없이 생계급여를 지급해야 한다	1	1	2
	근로의욕을 고취하기 위해 조건부로 생계급여를 제공하여야 한다	23	55	78
	기타		4	4
	전체	36	64	100
귀하는 부양능력 있는 부양의무자가 수급신청자 부양을 기피하거나 거부하였을 경우에 개인적으로 어떻게 처리하는 것이 합리적이라고 생각합니까? (B)	부도덕적 행위이기 때문에 부양의무자를 처벌하여야 한다.	1	2	3
	부양기피에 대한 책임을 몰아서 수급신청자에게 지급한 급여전액을 징수하여야 한다.	21	20	41
	생계를 달리하는 부양의무자를 부양기피를 이유로 처벌하는 것은 부당하다.	4	11	15
	생계를 달리하는 부양의무를 면제하는 것이 합리적이다.	2	11	13
	모르겠다.	7	17	24
전체	35	61	96	
부양의무자가 국민기초생활보장 수급신청자를 돌보지 않는 이유는 무엇이라고 생각합니까? (C)	부양의무자가 수급신청자를 부양할 여력이 없어서	11	23	34
	부양의무자가 부양의무를 기피하여서	9	17	26
	형제.자매에게 부양책임을 미루고 있어서	1	4	5
	생계를 달리하기 때문에 수급신청자의 생활실태를 몰라서	2	4	6
	수급신청자와 부양의무자 사이에 갈등으로 인해서	2	4	6
	기타	5	4	9
전체	30	61	91	

* A: 수급신청자 중 근로능력보유자에 대한 사회복지전담공무원과 사회복지사간의 교차분석 결과 Pearson 카이제곱은 14.419이고 자유도는 3이다. 점근유의확률(양쪽검증)은 .002로써 양 집단간에 근로능력보유자에 대한 의견에서 유의미한 차이가 있다. B와 C에 대해서는 유의미한 차이가 없다. (B: Pearson 카이제곱(a), 자유도 4, 점근유의확률(양쪽검증) .110 C: Pearson 카이제곱(a), 자유도 5, 점근유의확률(양쪽검증) .611).

9) 김재호/조준모, “실업구조의 변화와 정책과제”, 한국노동연구원 2000, p. 14-36.

근로능력과 근로의욕을 갖고 있지만 자력으로 사회적 문화적 최저생활을 영위할 수 없는 빈곤층에게 '조건없이' 생계급여를 지급하고 추가적 유인책들을 개발하여 직업훈련, 구직활동 등을 보장하는 적극적 노동시장정책이 필요한 시점이다. 정부는 적극적 노동시장정책과 자활지원 사업에 대한 경험이 전무한 현실에서 생계급여와 결합하여 자활지원사업에 참여하도록 강제하는 것은 개인의 경제적 자유를 박탈할 가능성이 높다.

조건부 수급자를 위한 자활지원사업의 프로그램은 3개월짜리 직업훈련으로 단기간의 코스가 대부분이고, 주로 도배, 세차, 간병보호 등과 같은 일용직이거나 용접, 염색 등 3D업종과 단순 노동에 치중하고 있다. 조건부 수급자들은 3D-업종에서 직장을 얻기 위해 치열한 경쟁을 하게 되면 저소득층의 근로조건은 점점 열악해지고 저임금의 일자리를 많이 만드는 결과를 가져온다. 결국 그들은 중장기적으로 경쟁력을 상실하여 빈곤의 늪에서 헤어나기 어렵다. 특히 2000년 9월 현재 18세 미만의 두 자녀를 키우는 한계계층에 속하는 부부가 모두 최저임금에서 하루 8시간 씩 한달 동안 열심히 일하는 경우에 가계소득은 약 84만원을 벌 수 있다. 그러나 근로소득은 보건복지부가 공고한 2000년도 10월의 빈곤선 4인 가구 93만원보다 약 9만원이 부족하다. 그리고 조건부 수급자가 근로활동을 통해 얻은 소득에 대한 공제비율이 10%(장애인의 경우 15%)로 아주 낮기 때문에 유명무실하여 노동시장에서 근로소득을 의욕을 고취시킬 수 없다.¹⁰⁾

무엇보다도 자활후견사업의 프로그램들이 저임금, 불결한 근로환경, 힘든 육체적 노동에 집중되는 경우에 조건부 수급자들이 빈곤으로부터 탈출을 방해할 뿐 아니라 건강상실로 인해서 장기간 의료보호를 필요로 하여 빈곤의 늪에서 헤어나기 어렵다. 결론적으로 생계급여와 근로능력여부에 따른 조건부 수급자의 규정을 폐지하고 정부가 적극적 노동시장정책을 통해서 새로운 일자리를 창출하고 근로능력있는 수급자가 자신의 적성과 능력에 적합한 일자리를 찾을 수 있도록 적극적 노동시장정책을 시행하는 것이 시장경제질서에 적합하고 효과적이다.

4. 조사요원의 수급신청자 및 부양의무자 조사에 대한 평가

정부는 국민기초생활보장법의 시행과 함께 사회복지전담공무원의 수를 1999년도에 3,000명에서 2000년에 4,800명 그리고 단계적으로 복지대상자 250가구 당 1명 수준인 7,200명까지 확대하기로 하였다. 그러나 국민기초생활보장법의 시행을 위한 준비과정에서 수급자 선정과 관련된

10) 보건복지부, "2000년도(10월~12월) 국민기초생활보장사업 안내", 2000.04, p. 34.

서류의 양이 많았고 단시간에 졸속으로 수급신청자와 부양의무자의 생활실태조사에 투입된 결과 선정과정에서 많은 문제점이 노출되었다. 특히 조사기간 중에는 물론 수급자 선정이후에도 지침의 내용과 기준이 자주 변경되어서 과도한 업무량을 만들어 내었고 사회복지전담공무원에게 혼란을 가중시켰다. 조사요원들에게 “국민기초생활보장법 시행을 위한 준비과정에 대해서 어떻게 생각합니까?”라는 질문에 대한 답변은 매우 부족함 23%, 부족함 57%, 보통 17% 그리고 충분함 3%으로 절대다수가 준비과정에 문제점이 있었음을 지적하고 있다. 조사요원은 수급자 선정과 관련된 서류의 양에 대해서는 너무 많다 15%, 많다 52%에 표시하였고 여기에 조사의 기입 및 전산처리 등의 업무에 많은 시간을 투입하였다. 사회복지전담공무원의 69.4%와 사회복지사의 37.1%가 조사대상자의 성실하지 않은 답변에 대해서 문제점으로 지적하였고 조사대상자의 부재로 인해서 조사표에 정확하게 기입할 수 없었다고 답변하고 있다.

부양의무자는 수급권자의 배우자, 직계혈족, 직계혈족의 배우자 그리고 수급권자와 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족으로 그 범위를 정하고 부양능력의 유와 미약의 경우에 수급권자에서 제외되거나 부양비를 부과하도록 하였다. 특히 부양능력의 유무에 대한 규정은 국민기초생활보장법에서 생활보호법보다 부양의무자의 부양의무를 강화하였기 때문에 많은 수급신청자 및 수급미신청자들이 생계급여의 지급으로부터 배제되었다. 그리고 부양능력은 부양의무자 가구의 소득이나 재산이 수급신청자 가구와 부양의무자 가구의 최저생계비를 합산한 금액의 120% 이상인 경우로 하고 있기 때문에 실질적으로 부양능력이 부족한 차상위계층이 부양의무를 떠맡고 있는 실정이다(부양의무자 판정기준 표를 참조).

<표 11> 2000년도 10월 현재 부양의무자 판정기준 (단위: 만원)

부양능력 판정	수급자 가구	부양의무자 가구											
		1인		2인		3인		4인		5인		6인이상	
		소득	재산	소득	재산	소득	재산	소득	재산	소득	재산	소득	재산
(해당금액미만일때)	1인	38	6,960	65	6,960	89	7,320	112	7,320	127	7,800	144	7,800
	2인	38	6,960	65	6,960	89	7,320	112	7,320	127	7,800	144	7,800
	3인	38	7,320	65	7,320	89	7,680	112	7,680	127	8,160	144	8,160
	4인	38	7,320	65	7,320	89	7,680	112	7,680	127	8,160	144	8,160
	5인	38	7,800	65	7,800	89	8,160	112	8,160	127	8,640	144	8,640
	6인이상	38	7,800	65	7,800	89	8,160	112	8,160	127	8,640	144	8,640
(해당금액이상일때)	1인	77	6,960	103	6,960	127	7,320	150	7,320	166	7,800	182	7,800
	2인	103	6,960	130	6,960	154	7,320	176	7,320	192	7,800	209	7,800
	3인	127	7,320	154	7,320	178	7,680	200	7,680	216	8,160	233	8,160
	4인	150	7,320	176	7,320	200	7,680	223	7,680	239	8,160	256	8,160
	5인	166	7,800	192	7,800	216	8,160	239	8,160	254	8,640	271	8,640
	6인이상	182	7,800	209	7,800	233	8,160	256	8,160	271	8,640	288	8,640

자료: 보건복지부, 국민기초생활보장 수급자 선정 지침보완사항, 2000, p. 7

부양의무자의 소득 및 자산에 대한 지침의 내용이 모호하여 다양한 해석의 여지를 갖고 있는 것과 함께 부양의무자 가구에 대한 소득 및 자산 파악을 위해서는 많은 조사인력과 시간이 필요하였지만 짧은 조사기간, 조사요원의 부족과 비전문성, 주택 및 농지 등에 대한 산출기준의 비현실성 등이 문제점으로 지적된다. 그 결과 사회복지전담공무원이 부양능력에 대한 판정에서 주관적 판단을 배제할 수 없었고 모호한 산출기준으로 인해서 자의적으로 해석할 수밖에 없었다.

또한, 생활실태조사과정에서 보여준 어려움은 수급자 선정에서 사회복지전담공무원이 자의적 해석을 할 수밖에 없었던 원인 중에 하나로 작용하였다. 사회복지전담공무원의 38.9%만이 수급자 선정에서 “객관적 자료에 의해서 정확하게 선정하였다”고 답한 반면에 “약간의 자의적 해석이 작용하였다”고 답한 경우는 61.1%에 달한다. 선정과정에 간접적으로 참여한 사회복지사들도 26.6%만이 객관적 자료에 의해서 수급자를 정확하게 선정하였다고 대답한 반면에 62.5%는 약간의 자의적 해석이 작용하였다고 보고 있다.

조사요원들이 “부양의무자의 범위가 적절한가?”에 대한 질문에 “그렇다”고 답한 비율은 14.3%에 불과하고 절대다수가 “그저 그렇다”와 “아니다”로 답하고 있다. 또한 사회복지전담공무원의 85.3%(사회복지사는 67.7%)는 그들의 소득과 자산에 대해 불성실하게 신고하였다고 평가하였다. 부양의무자의 생활실태조사에서의 어려움은 특히 조사요원의 약 49%가 수급신청자 및 부양의무자의 불성실하게 답변, 27.6%가 조사대상자의 부재 등으로 인해서 사회복지전담공무원이 수급자 선정에서 주관적 판단이 많이 개입되었다는 것을 알 수 있다. 조사요원의 74.2%가 부양의무자가 그의 소득과 재산에 대해서 불성실하게 신고하였다고 평가하고 있다. 다른 한편 법규정상 부양의무자가 성실하게 답변할수록 수급신청자의 생계급여에서 불이익으로 작용하기 때문에 성실한 답변을 기대하는 것은 무리이다. 소득 및 재산조사의 한계, 부양의무자의 범위, 지침내용의 변경 등에서 객관성과 과학성이 결여될수록 이러한 현상은 증가할 것이다. 또한 행정기관들 사이에 협조체제가 부족한 것도 그 원인이 된다. 정부는 국민기초생활보장법의 시행과 함께 빈곤층의 소득 및 재산조사를 전수조사하고 지방행정전산망 및 국세의 관련전산망을 연계하고, 토지, 건물, 금융거래정보 등을 조사할 수 있기를 기대하였지만 일선에서 실무를 담당하는 사회복지전담공무원의 72.2%는 행정기관 사이에 협조체제와 정보소통에서 보통 이하로 답변하였다.

<표 12> 수급신청자 및 부양의무자 생활실태조사과정에서의 문제점과 조사요원의 평가

	평균	표준편차	N
1. 귀하는 수급자의 범위는 지금보다 확대되어야 한다고 생각합니까?	3.04	1.14	93
2. 귀하는 수급신청 절차가 까다롭다고 생각합니까?	2.66	.94	90
3. 귀하는 국민기초생활보장이 필요한 사람들이 수급신청에서 누락되었다고 생각합니까?	3.11	.87	91
4. 귀하는 수급신청자가 그의 소득과 재산을 성실하게 신고하였다고 생각합니까?	2.20	.70	93
5. 귀하는 부양의무자가 그의 소득과 재산을 성실하게 신고하였다고 생각합니까?	1.98	.74	93
6. 귀하는 많은 부적격자가 수급신청을 하였다고 생각합니까?	3.30	.79	93
7. 귀하는 부양의무자의 범위가 적절하다고 생각합니까?	2.77	.75	91
8. 귀하는 수급신청자가 통합조사표의 항목을 쉽게 이해하였다고 생각합니까?	2.24	.65	92
9. 귀하는 통합조사표의 항목이 수급신청자와 부양의무자의 생활실태를 조사하는 것에 적합하다고 생각합니까?	2.86	.77	93

<표 13> 수급신청자 및 부양의무자 생활실태조사과정에서의 문제점에 대한 상관관계

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	1.000								
2	.684(**)	1.000							
3	.594(**)	.561(**)	1.000						
4	.356(**)	.305(**)	.237(*)	1.000					
5	.350(**)	.339(**)	.264(*)	.619(**)	1.000				
6	-.111	-.112	-.015	-.230(*)	-.157	1.000			
7	.045	-.069	.038	.152	.269(*)	.096	1.000		
8	-.117	-.178	-.159	-.037	-.040	.091	.005	1.000	
9	-.005	-.094	-.040	.033	.109	.034	.266(*)	.227(*)	1.000

** 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에서 유의함

* 상관계수는 0.05 수준(양쪽)에서 유의함

위의 상관관계를 분석하면 다음과 같다. 조사요원들은 수급신청절차가 까다로울수록 수급신청에서 많은 저소득층이 누락하였고, 수급신청자와 부양의무자가 성실하게 신고하였다고 생각할수록 수급자의 범위를 확대하여야 한다고 생각하고 있다. 반면에 수급신청자와 부양의무자가 불성실하게 그의 소득과 재산을 불성실하게 신고할수록 통합조사표에 문제가 있다고 생각하고 있다. 그리고 수급신청자가 통합조사표의 항목을 이해하기 어려웠다고 생각하고 있다. 또한 수

급신청절차가 까다로울수록 수급신청자와 부양의무자가 불성실하게 답변한 것으로 조사되었다. 특기할 만한 것은 수급신청자와 부양의무자가 불성실하게 답변한 것으로 생각하는 조사요원들은 수급신청에서 필요한 사람들이 누락되었다고 생각하고 있다는 사실이다.

조사요원들은 수급신청자 및 부양의무자의 생활실태조사가 아주 중요하다고 생각하고 있다. 사회복지전담공무원의 약 89%와 사회복지사의 83%가 수급자 및 부양의무자의 생활실태를 조사하는 것이 중요하다고 평가한다. 그러나 현재 적용되고 있는 “통합조사표의 항목이 생활실태 조사에 적합인가”에 대해서는 평균 2.86으로 부정적으로 답변하였고 “수급신청자가 통합조사표의 항목을 쉽게 이해하였는가”에 대한 평가는 2.24로 더욱 부정적으로 답하였다. 통합조사표는 수급신청자 및 부양의무자의 교육수준과 그들의 특수성을 전혀 고려하지 않고 항목을 배치하고 있을 뿐만 아니라 사회복지업무의 특수성도 고려되지 않았음을 알 수 있다. 중앙집권 의식이 강한 우리 나라의 경우 상위행정조직에서 하위행정조직으로 내려올수록 재량권의 범위가 좁아서 상부의 지침과 결정사항에 대해서 자율적으로 결정할 수 있는 항목이 전혀 없기 때문에 사회복지전담공무원은 과다한 업무부담 많은 수급대상자, 상담실의 부재, 전문성을 살리기 힘든 근무환경 등의 요인으로 인해 수급신청자 및 부양의무자에게 통합조사표에 대해서 정확하게 설명할 수 있는 시간이 절대적으로 부족하고 사회복지사로서의 역할을 전문적으로 수행할 수 없는 실정이다. 사회복지사와 공무원 사이의 괴리는 수급자의 욕구충족과 상부의 지침준수 사이에 많은 갈등을 야기하였다. 여기에 사회복지전담공무원의 47%가 “많은 부적격자가 수급신청을 하였다”고 평가하고 있다.

IV. 국민기초생활보장제도의 앞으로의 개선방안

국민기초생활보장제도는 자력으로 ‘인간다운 삶’을 영위할 수 없는 모든 국민에게 생존권을 보장하는 것을 의미한다. 국민기초생활보장이 필요한 사람들이 수급자 선정에서 누락되지 않도록 하기 위해서는 무엇보다도 정부의 빈곤정책의 방향을 재정립하는 것이 요구된다. 우리의 빈곤정책은 아직까지 절대적 의미의 빈곤개념에 입각하여 ‘인간으로서의 존엄성’을 누릴 수 있도록 의식주에 대한 인간의 기본적 욕구를 충족하는 것에 목표를 설정하였다. 국민기초생활보장제도의 지침과 내용을 잘 이해하고 있는 사회복지전담공무원과 사회복지사의 빈곤개념은 자유주의적 혹은 보수주의적 관점과 결합되어 있다. 그 결과 상대적 빈곤문제에 대한 해결은

점점 어려워지고 있다. 그러나 현재 우리나라의 경제발전과 사회개발의 수준에서는 자립능력을 상실한 모든 국민들에게 생존을 위한 최저생계비(national minimum)의 보장만으로는 부족하다. 우리의 사회복지정책이 성공하기 위해서는

1. 빈곤의 절대적 개념에서 사회·문화적 개념으로

빈곤문제를 사회·문화적 빈곤개념으로 재정립할 필요가 있다. 현대사회에서 정부는 '인간다운 삶'을 영위하기 위해서 필수적인 재화의 결핍을 제거하고 빈곤층이 자립을 위해서 스스로 노력하고 책임과 의무를 다할 수 있는 여건을 조성하는 것이 중요하다. 이러한 빈곤정책의 재정립은 사회적 규범과 경제발전의 수준에 입각하여 건강한 인간다운 삶을 장려하는 영양, 보건, 교육, 정보, 쾌적한 삶 등을 확보할 수 있는 기본적 생활조건은 물론 빈곤의 악순환은 빈곤문화와의 결합을 방지하는 것이 중요한 역할을 하고 있기 때문에 상대적 박탈감에 많은 관심을 보일 때이다. 빈곤가정은 아동양육을 위한 적절한 환경을 제공하지 못하고 정서적 불안과 사회적 응의 어려움을 습득하는 장이 되고 있다. 이러한 환경에서 성장하는 아동들은 부적응 아동으로 전락할 가능성이 높고 어릴 때부터 사회제도로부터의 소외를 경험하게 된다. 절망감, 박탈감, 의존성, 열등감 등을 갖게 되어 사회참여를 기피하고 체념하며 하위문화(sub-culture)에서 살게 되므로 태도, 행동, 가치관이 사회의 지배적 규범과 격리된다. 그러므로 이들에게 개인이나 가족단위의 심리치료, 교육, 상담 등을 통해서 사회적 규범을 학습할 수 있는 기회를 제공하는 것도 사회복지정책에서 중요하다¹¹⁾. 여기에 빈곤은 사회적 및 문화적 삶과 결합되기 때문에 빈곤으로 인해서 발생하는 가족의 정신적 및 심적 영역에서의 결핍현상(가족해체, 빈곤문화의 계승, 아동 청소년의 박탈감 등)을 제거하는 것에 초점을 맞추어야 한다. 그러므로 저자는 빈곤이란 물리적 최저생계의 유지만이 아니라 한 지역의 복지수준과 근로자의 평균소득에 근거하여 사회적 및 문화적 최저생활을 유지할 수 없는 상황으로 정의한다. 즉, 사회복지정책의 관점에서 빈곤은 1) 의식주에 대한 인간의 기본욕구를 충족하지 못한 상태 - 자유주의적 관점의 절대적 빈곤, 현대 이익사회에서 인간다운 생활을 위하여 필수적 재화의 부족 - 사회민주주의적 관점에서 상대적 빈곤, 빈곤으로 인한 가족의 정신적 및 심적 영역에서 나타나는 결핍현상 - 사회·문화적 사회복지서비스의 결핍으로 이해된다.

11) Leibfried, S./Tennstedt, F.(Hg.), Politik der Armut und Die Spaltung des Sozialstaats, Frankfurt a.M., 1985, S. 311ff.

2. 정확한 소득통계와 국민기초생활보장제도의 지침내용의 명료화

사회복지전담공무원과 사회복지사의 수급자 선정에서의 혼란을 제거하기 위해서 정확한 소득통계와 지침내용의 명료화가 요구된다. 정부는 국민기초생활보장제도 수급자를 선정하기 위해 소득 및 자산기준을 제시하고 있지만 특별한 이론적 배경에 입각하기 보다는 정부의 정책적 필요에 의해서 빈곤선을 정하기 때문에 일선에서 사회복지와 삶의 질을 개선하기 위해서 노력하고 있는 사회복지전담공무원과 사회복지사들이 많은 혼란을 겪고 있다. 그러므로 국민기초생활보장제도의 성공은 다른 사회정책의 영역과 마찬가지로 정확한 소득통계를 요구한다. 보건복지부가 정하는 최저생계비는 급여대상자와 인간다운 최저생활의 수준을 결정하기 때문에 임금구조 및 조세제도와 밀접한 관계가 있다. 특히 급여수준은 최저생계비에서 소득인정액을 제외한 금액으로 하고 있기 때문에 부정확한 소득통계는 사회적 형평성의 문제를 야기하고 급여대상자를 누락시킬 수 있다. 그리고 급여수준이 소득인정액과 타법령지원액을 제외한 금액을 보충적으로 지급되기 때문에 근로의욕을 유발하기가 어렵다. 여기에 애매한 지침내용은 수급신청자는 물론 사회복지전담공무원들의 업무에서 혼란을 야기하고 있다.

3. 보충급여에서 가산급여 방식으로 전환

빈곤문제는 소득상실에 의해서 만이 아니라 추가지출에 의해서 발생한다. 그러므로 국민기초생활보장제도의 급여방식이 보충급여에서 가산급여방식으로 전환하여야 한다. 보건복지부가 급여대상자를 선정할 때에 수급신청자 및 부양의무자의 소득기준과 재산기준에 의해서 소득인정액을 정하고 급여대상자의 선정과 탈락을 결정한다. 여기서의 문제점은 재산을 소득으로 환산하는 소득인정액의 개념이다. 재산은 소득을 획득할 수 있는 소득원천이지만 가처분 소득을 상승시키지는 않는다. 재산이 가처분 소득을 상승시키기 위해서는 시장에서 거래되어야 하고 이윤, 이자 혹은 지대 등의 형태로 가계에 유입되어야 한다. 그러나 수급신청자는 대부분 소득원천인 재산이 없을 뿐만 아니라 질병, 장애, 실업, 노령 및 폐질, 자녀부양 및 교육 등을 위해 추가지출을 필요로 하는 사람들이다. 물론 국민기초생활보장제도가 가족의 사회적 특성을 고려하여 의료급여, 주거급여, 교육급여, 자활급여, 해산급여, 장제급여 등을 지급하지만 이것은 추가급여의 형태가 아니라 타법령에 의해서 지원되는 급여로 일괄적으로 삭감하는 형태로 규정

되어 있다¹²⁾.

그러나 생계급여는 빈곤선 이하의 소득을 보충해주는 방식에서 빈곤수준에 따라서 일정액을 가산해 주는 방식으로 전환하는 것이 합리적이다. 예를 들면 성인 1인이 ‘인간다운 최저생활’을 영위하기 위해서 필요한 최저생계비를 산출하고 이 금액을 1로 하고 성인과 자녀의 수, 가족성원의 사회적 특성, 지역적 차이 등을 고려하여 보다 정확한 균등화 지수를 마련하여야 한다. 그리고 보충급여에서 가산급여 방식으로 전환하는 것이 시급하다. 이것은 근로능력보유자의 자활급여와 근로동기의 유발의 원칙과 밀접하게 결합되기 때문이다.

4. 합리적인 자활프로그램의 개발

근로능력보유자를 위한 자활프로그램의 개발이 시급하다. 국민기초생활보장제도가 근로능력을 보유한 수급자를 노동을 조건으로 하여 생계급여를 제공하는 것은 근로의욕을 고취시킬 목적으로 하고 있지만 근로의욕은 생계급여의 수급여부에 의해서 유발되는 것이 아니라 노동시장의 상황과 임금구조에 의해서 결정된다. 국민기초생활보장제도가 노동시장의 상황을 고려하지 않고 자활급여, 직업훈련, 자원봉사, 공공근로 등을 통해서 근로유인시스템을 가동하는 경우에 커다란 효과를 보기 어렵다. 특히 현재의 국민기초생활보장제도와 같이 보충급여를 보장하는 경우에 ‘능력에 따른 사회정의’와 모순된다. 첫번째 모순은 최저생계비의 기준이 1999년도 도시근로자 가구 하층 20%의 평균소득 783,000원보다 많다는 점이고, 예를 들면 4인 가구가 소득이 전혀 없는 경우에 최저생계비 93만원에서 타지원액 23만3천원을 제외하고 69만 7천원을 생계급여로 받는 경우와 4인 가구의 수급신청자의 20세에 달한 자녀가 월 60만원의 공공근로를 하는 경우에 그 금액을 제외하고 나머지만을 생계급여로 지급하는 경우 두 번째 모순이 발생한다. 최저임금이 현재와 같이 낮은 상황에서 그리고 근로조건과 근로환경이 열악한 상황에서 근로의욕을 유발하기 어렵다. 그리고 근로의욕이 있는 경우에도 실업률이 상승하고 있는 경우에 새로운 직장을 구하기는 어렵다. 그러므로 생계급여와 자활급여를 분리하고 자활의지를 높이기 위한 추가급여와 프로그램들을 개발할 의무가 있다.

12) 2000년 10월에 지급되는 생계급여의 경우 소득이 전혀 없는 수급자는 최고 1인 261,000원, 2인 433,000원, 3인 585,000원, 4인 729,000원, 5인 722,000원, 6인 869,000원을 수령한다. 2001년부터는 3%정도 상승한 금액을 지급한다. 1인 286,000원, 2인 482,000원, 3인 667,000원, 4인 805,000원, 5인 959,000원, 6인 1,083,000원을 생계급여로 받을 수 있다. 여기에 주거급여는 2000년도에는 1~2인 20,000원, 3~4인 32,000원, 5~6인 44,000원이고 2001년은 1~2인 23,000원, 3~4인 37,000원, 5~6인 51,000원을 지급한다.

5. “궁핍으로부터의 자유”에서 “경제적 강요로부터 자유”로

국민기초생활보장제도는 “궁핍으로부터의 자유”를 확보하는 최후의 보루이다. 우리가 아직까지 과거의 사회적 규범인 가족의 이데올로기에서 벗어나지 못하고 부양의무자의 규정을 강화하고 있는 것은 사회보장에서의 후진성을 보여주는 것이다. 빈곤계층과 그의 가족들이 스스로 삶을 영위하고 부모를 부양할 의무를 갖도록 건전한 사회적 규범의 해체를 방지하는 것은 매우 중요하지만 이러한 사회적 규범을 통해서 사회보장제도의 예산을 절감하려고 하거나 강제로 적용시키는 경우에 보다 많은 부작용을 갖는다. 사회복지정책이 빈곤화를 방지하기 위해서 산재, 질병, 노령화 및 폐질, 비자발적 실업들이 발생하지 않도록 예방하는 것은 물론 이러한 사회적 위험에 노출된 사회구성원에게 생존을 위해서 경제활동을 강요하는 경우에 국민기초생활보장제도는 잔여적 수준에 머물 수밖에 없다. 그러므로 빈곤층의 발생을 적극적으로 예방하기 위해서 사회보험제도의 급여수준을 현실화하고 법들을 적극적으로 개발하고 사회보장제도를 체계화하는 것이 시급한 과제이다. 예를 들면 질병으로 인해서 빈곤층으로 추락하는 것을 방지하기 위해서 의료보험, 의료보호 제1종, 제2종의 구분을 없애고 의료보험으로 통합하여 의료급여를 제공하고 저소득층에게는 본인부담금 없이 무료로 제공하는 것이 필요하다. 우리나라와 같이 사회의료보험제도가 실시하면서 의료비가 없어서 치료를 받지 못하는 사회적 및 경제적 취약계층이 많은 곳은 없다. 차별을 조장하는 건강보험과 의료보호를 통합하고 소득수준과 상관없이 모든 환자가 동일한 질병에 동일한 의료급여를 받을 수 있도록 사회의료보험제도를 구축하는 것이 요구된다. 또한 동일한 결과(질병)에 동일한 의료급여(치료)를 제공하는 결과 원칙과 능력이 있는 사회구성원(고소득층)이 보다 많이 보험료를 부담하는 방식으로 전환하는 것이 요구된다. 즉, 부담에서의 성과주의와 급여에서의 형평주의를 결합하는 방법들을 모색하여야 한다. 또한, 빈곤층에 자주 발생하는 질병, 장기치료와 고가의 비용이 소요되는 질병들에 대한 조사와 함께 급여수준을 확대하여 적어도 질병으로 인해서 빈곤의 악순환이 발생하지 않도록 예방적 의료정책으로 전환하여야 한다.

우리의 사회보장제도는 기초생활을 보장하는 것으로 사회복지의 책임을 다하고 사회적 형평을 달성하는 것으로 생각하고 있다. 그러나 사회보장제도는 적어도 3개의 기둥이 체계적으로 구축되어 있어서 사회구성원의 삶의 안정을 달성할 수 있어야 한다. 1차적으로 개인의 책임과 상관없이 자력으로 삶을 영위할 수 없는 모든 국민에게 인간다운 최저생활을 영위할 수 있도록

생계급여를 지급하고, 2차적으로 모든 사회적 위험으로부터 적정수준에서 안정된 삶을 영위할 수 있도록 사회보험제도를 구축하고, 마지막으로 모든 국민들이 그들의 개성을 자유롭게 발전하고 스스로 삶의 질을 향상할 수 있는 여건을 마련하는 것이다. 이를 위해서 우리의 세계관이 성장보다는 분배에 점점 많은 관심을 가질 때이다.