

基礎保障制度의 歷史的 展開過程과 含意

朴 凌 厚

전국민에 대해 最低生活을 보장하고자 하는 國民基礎生活保障法이 시행되고 있으나 絶對貧困階層의 절반 이하만이 이 제도에 의해 최저생활을 보장받는 결과가 나타나고 있다. 이는 기초보장제도를 둘러싼 社會的 葛藤構造가 대상자수를 축소한 결과임을 밝히고자 하는 것이 본 연구의 주된 논지이다.

이를 위해 본 연구는 기초보장개념을 창안한 웹부부로부터 시작하여 배버리지 보고서, 복지국가 전성기, 복지국가 위기 이후 현재에 이르기까지 基礎保障 개념의 歷史的 展開過程을 사회적 갈등의 측면에서 고찰하였다. 이러한 역사적 조망을 통해 기초보장은 現業勤勞者, 勤勞經歷이 있는 脆弱階層, 근로경력이 없는 취약계층 순으로 保障對象의 우선순위와 보장수준의 高低에서 등급이 지어져 왔음을 밝히고 있다. 특히 대상의 우선순위에서 가장 뒤쳐지고, 보장수준에서 가장 낮은 등급을 제공하는 근로경력이 없는 취약계층이 최저생활을 보장받기 위해 필요한 社會的 機制가 무엇인지를 究明하는데 초점이 모아졌다.

현업근로자는 勞動爭議라는 수단을 사용하고, 근로경력이 있는 취약계층은 社會保險을 통하여 자신들의 기초보장을 확보하지만 근로경력이 없어 이러한 수단을 사용할 수 없는 취약계층이 기초보장을 제공받기 위해서는 社會적으로 강력한 連帶意識이 형성되어 있어야 함을 본 연구는 밝히고 있다.

戰時 平等意識이나 全社會的인 福祉權利運動의 경험이不在한 우리나라에서 근로경력이 없는 취약계층을 포함한 국민에 대한 기초보장이 실질적으로 가능해지기 위해서는 사회적 연대감을 제고하는 先導的 理念體系가 형성되고 이에 대한 국민적 지지가 있어야 한다는 결론에 도달하였다. 이를 위해 본 논문에서는 인간의 보편적 권익향상을 추구하는 제반 小數集團이 연합하여 공동으로 社會改革을 추진할 것이 提案되고 있다.

주요용어 : 기초보장, 사회적 연대감, 복지권리운동, 복지국가

筆者: 本院 副研究委員

▶ 원고를 검독하여 주신 金美坤 副研究委員과 金勝權 責任研究員께 감사드립니다.

I. 序 論

임금노동이 주된 생산양식인 산업사회에서 노동은 생산물을 획득하는 가장 유력한 방법이다. 어떤 이유에서건 노동을 할 수 없는 자는 생존에 필요한 수단을 얻기 위하여 가족과 이웃을 비롯한 私的移轉에 의존하게 되지만, 사적이전은 안정성과 적절성 면에서 늘 불완전하다. 私的移轉을 대신하여 국가가 노동을 할 수 없는 자들에게 최소한의 생활을 보장하고자 하는 것을 基礎保障이라 일컬으며 이는 사회보장제도의 핵심이다. 기초보장제도가 현대 복지국가에서 가지는 의미는 매우 크다. “福祉國家의 본질은 국가가 모든 국민에게 최저수준의 소득, 영양, 건강, 주택, 교육을 제공하는 것”이라는 Wilensky(1975:1)의 복지국가 정의를 비롯하여 Mishra(1990:34), Abel-Smith(1985:33) 등 복지국가담론을 주도한 학자들은 공통적으로 기초보장의 실현 여부를 한 국가의 복지발달 정도를 판단하는 기준으로 제시하고 있는 사실이 이를 웅변한다.

기초보장 실현 여부를 그 국가의 福祉性을 판단하는 근거로 사용하는 것은 기초보장제도가 복지국가의 핵심적 내용을 담고 있음을 반증하는 것인데, 이는 기초보장의 의미가 결코 간단치 않음을 암시한다. 왜냐하면 복지국가를 ‘다양한 세력간의 갈등과 화해의 변증법적 존재’(김태성·성경룡, 1993:55)로 파악할 때, 기초보장제도는 바로 이 갈등과 화해의 변증법적 산물의 구체적 모습이므로, 葛藤構造에 따라 기초보장의 실존양태는 다양하게 성형될 것이기 때문이다. 이 것은 역으로 말하면 한 국가가 실현하고 있는 기초보장의 내용과 수준을 보면 그 사회의 갈등구조와 화해의 정도를 파악할 수 있음을 뜻하기도 한다.

“생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 最低生活을 보장”(법 제1조)하려는 국민기초생활보장법이 2000년 10월부터 시행에 들

어갔다. 법 이름에서 밝히고 있듯이 전국민의 기초생활을 보장하는 제도가 한국에도 존재하게 된 것이다. 이러한 국민기초생활보장법의 제정과 시행을 전후하여 기초보장에 대한 논의가 활발히 전개되어 왔다. 그러나 논의의 대부분이 국민기초생활보장법의 개별 내용에 대한 적합성 여부를 따지는 데 할애되었고, 법을 탄생시킨 우리 사회의 갈등과 화해구조에 대해서는 분석이 별무했다. 예컨대, 絶對貧困人口는 전인구의 8% 내외로 추정(한국보건사회연구원, 2000)되고 있지만 제도권내에 편입된 기초생활보장 대상자는 전인구의 3.2%¹⁾, 150만명에 불과한 점을 비판하면서 대상자 확대를 요구하고 있는 시민단체는 단순히 대상자 선정의 기준이 되는 재산규정을 완화하는 것만으로 대상자 확대가 실현될 것으로 인식하고 있다. 그러나 대상자 확대는 그렇게 간단치 않을 것이다. 국민기초생활보장법의 제정으로 빈곤한 계층은 누구나 국가로부터 기초생활을 보장받을 수 있는 명실상부한 빈곤정책이 마련되었다는 평가(손건익, 1999)에도 불구하고 새 법에 의한 대상자수가 기존의 대상자수와 거의 같은 수준인 전인구의 3% 내외에 머물고 있는 점은 이 정도의 규모만 용인하려는 사회적 갈등구조가 형성되어져 있기 때문이라는 가설적 주장이 가능하다. 또한 보수계층에서는 빈곤층의 근로의욕이 약화되어 국가 경제 전반에 악영향을 미칠 것이라는 우려 하에 국민기초생활보장제도의 시행 자체를 斜眼視하여 제도의 순조로운 시행자체를 방해하고 있다. 이러한 보수·진보 양진영으로부터의 비판을 완화시키고 제도의 순조로운 시행을 확보하기 위해서는 기초보장제도를 둘러싼 세력간 갈등의 차원에서 쟁점에 접근하여 해결책을 모색하는 것이 개별 법규정의 적합성을 논하는 것보다 더 효과적일 수 있을 것이다.

이러한 문제의식을 가지고 온전한 기초보장제도의 확립을 위한 정책 방향을 모색하고자 하는 이 글은 기초보장제도에 대한 영·미의 역사적 경험을 개관하는 것에서 출발한다. 역사적 개관을 통해 상이한 사회적

1) 2000년의 추정 연앙 인구는 4727만 5천명이다(한국보건사회연구원, 『1998 한국의 보건복지지표』, 1998).

갈등구조 속에서 기초보장의 對象階層과 保障內容, 保障方式이 어떻게 달리 定議되고 변화되어 왔는지를 분석한다. 이를 통해 우리 사회가 가지고 있는 기초보장제도의 현위치를 가늠하고 향후 발전해 나갈 방향과 推進戰略을 제시하고자 한다. 논의 과정에서 시종일관 견지된 관심은 일을 하지 않는 취약계층에 대하여 사회가 물질적 생존수단을 제공하는 논거가 무엇이며, 이에 대한 社會的 同意가 어떻게 획득·유지·변화되어 가는지 하는 점이다.

II. 基礎保障概念의 歷史的 展開過程

기초보장(national minimum)의 개념은 1897년 웹부부에 의하여 최초로 제기된 후 1940년대 베버리지에 의해 복지국가의 핵심 제도로 정착되고, 1960년대 복지국가의 변성기에 의미가 더 한층 심화되어 最低水準保障에서 適正水準保障으로 발전해 왔다(변재관 외, 1998:72). 즉, 기초보장의 의미는 논자와 시대에 따라 그리고 국가에 따라 다를 수 있으며 하나의 고정된 내용을 가진 개념이 아닌 것이다. 여기서는 기초보장의 시기별 의미변화를 영국을 중심으로 고찰한다.

1. 웹(Webb)夫婦의 初期概念: 現業 勤勞者 保護를 위한 基礎保障

기초보장이란 개념을 처음으로 착안한 웹부부는 시간의 흐름에 따라 이 용어를 변화·발전시켜 왔으며, 이를 初期와 後期로 나눌 수 있다. 1897년 저서 『産業民主論』에서 처음으로 기초보장을 사용한 웹부부는 애초에 빈곤계층을 양산하는 착취산업의 문제를 해결하기 위한 방안으로서 이를 제안하였다(박광준, 1990:259~260). 여기서 기초보장이란 ‘노동자로 하여금 생산자, 그리고 시민으로서의 실력을 가진 상태로 유지시

키는 것에 필요한 최저한도의 생활수준'이라는 의미였다. 즉, 기초보장의 초기 의미는 현직근로자들이 누려야 할 최소한의 생활수준이었으며, 고용조건을 개선하고, 연소자의 고용을 규제하여 착취산업을 종식시키는데 주된 목적이 있었던 것이다.

웹부부에 의해 제시된 초기 기초보장의 개념을 제대로 파악하기 위해서 몇 가지 주의를 기울여야 할 점이 있다. 첫째, 이들이 기초보장을 처음으로 제시한 19세기말의 사회경제적 여건이다. 세기말의 사회경제적 여건은 노인, 아동 등 노동능력이 없는 취약계층은 물론이고 현직으로 노동에 종사하고 있는 노동자들조차 상당수가 생활에 필요한 최저한의 물질적 여건을 확보하지 못한 채 빈곤과 질병에 시달리고 있던 상황이다. 이 당시의 시대상은 '공장에서 일하는 소년들에게 주어지는 잔인한 대우, 질병, 비참함, 기형 등과 소년들의 부모들에게서 나타나는 빈곤, 도덕적 타락' 등으로 묘사되고 있으며, 특히 공장도시는 일반인을 위한 상수도 하수도, 전기나 공원 등 사회적 기반시설이 절대적으로 결핍되어 있었다(Wilensky & Lebeaux, 장인협 역, 1980:3). 세기말에서 20세기 초에 걸쳐 열악한 노동여건과 불평등한 사회분배상태는 전유럽적인 공통된 현상이었으며, 노동쟁의와 노동자파업이 유럽을 뒤덮고 있었다(Tipton & Aldrich, 1987:83). 즉, 이 시대는 기업주들이 월등한 자본력을 바탕으로 근로자들을 억압하는 상황으로서, 기업주와 현업 근로자간의 갈등이 사회의 주된 갈등구조였던 것이다. 이런 시대적 상황 속에서 웹부부가 주장한 기초보장의 개념은 일을 하고 있는 저소득 근로자에게 보호에 중심이 있었던 것이며 일을 하지 않는 장애인, 노령 등 취약계층은 염두에 두지 않고 있었다.

둘째, 최저생활을 보장하는 방법으로서 웹부부는 국가가 직접 개입하는 公共扶助 방식보다 근로자의 임금상승 등 勤勞條件의 개선에 더 중점을 두고 있었다는 점이다. 다시 말해 1890년대 기초보장이 착안될 당시 최저생활을 보장하는 주체는 국가가 아니라 일반 근로자를 고용하는 기업주이며, 국가는 고용계약상의 최소요건을 법으로 규제함으로써 근로

자와 이들의 가족이 고용주에 의해 최저생활을 제공받는 방법을 채택한 것이다. 따라서 웹부부의 기초보장은 국가와 국민간의 직접적인 권리의 무 관계를 설정하지 않고 국가가 私的契約關係를 통제하는 방식으로 근로자를 보호하고자 한 것이다. 그 결과 근로능력을 가지지 못한 취약계층이나, 실업으로 장기간 일을 하지 못하는 계층은 이들이 비록 생활상의 어려움은 더 큼에도 불구하고 국가로부터 적절한 보호를 받지 못하고 종전부터 내려오던 救貧法, 정확히는 1834년에 개정된 新救貧法에 의해 최소한의 극악한 보호를 받아야만 했다.

셋째, 웹부부가 제시한 기초보장의 초기 개념은 열악한 노동조건으로부터 노동자를 보호하는 것보다 근로자의 육체적·정신적 자질을 높여 생산성을 제고함으로써 ‘국민적 효율’을 향상시킬 수 있다는 명분을 더 내세우고 있다는 점이다(一圓光彌, 1972. 재인용; 박광준, 1990:260). 즉, 一圓光彌는 웹부부가 빈곤한 근로자계층에 대해 기초보장을 제공하여야 하는 논거를 근로계층 자체의 인권확보 차원이 아니라 생산성 증대를 통한 사회적 기여에서 찾고 있다고 분석하였다. 一圓光彌의 이러한 주장이 어느 정도 타당한 것이라면 웹부부의 초기 기초보장개념은 아직 ‘生存權’ 차원에 이르지 못했음을 알 수 있다.

현직 근로자 위주로 이들의 최저생활을 보장하고, 근로여건 향상을 의도하는 웹부부의 초기 개념을 기초보장의 기준으로 할 때, 현재 우리 사회는 기초보장을 달성하고 있다고 평할 수 있다. 왜냐하면 최저임금제가 실시되고 있으며, 실질적으로 최저임금이 관련되는 저소득근로자계층은 전근로자의 0.4%에 불과하다는²⁾ 사실, 그리고 근로여건이 열악한 이른바 3D 산업에 대한 내국 근로자들의 취업기피현상은 역설적으로 사회전반의 근로여건이 일정 수준 이상 확보되고 있음을 반증하는 것으로 해석되기 때문이다.

2) 법정 최저임금에 영향을 받는 근로자의 비율이 1999년의 경우 0.4%이다(정진호, 『1999년 최저임금심의를 위한 생계비 연구』, 한국노동연구원, 1999, p.2).

2. 웹夫婦의 後期 概念: 勤勞經歷이 있는 脆弱階層을 위한 基礎保障

웹夫婦는 1911년 저술에서 1897년의 개념과는 변화된 기초보장의 개념을 제시하고 있다(Webb, 1911. 재인용; 박광준, 1990:260). 이 논문에서 웹夫婦는 기초보장대상을 현업 근로자와 근로 경력이 있는 취약계층으로 확대하고, 보장영역을 최저임금제, 8시간 노동제, 실업방지, 아동양육, 주거, 의료 등 6개 분야로 확대, 제시하였다. 또한 웹夫婦는 이 논문에서 최저생활보장에 필요한 비용을 국가가 전액 부담하는 공공부조방식을 주장하였다. 이를 두고 웹夫婦의 기초보장은 ‘비로소 국민적 효율증대라는 초기개념에서 벗어나 취약계층의 생존권 보장이라는 고유한 목적을 가지게 된 것’(一圓光彌, 1972. 재인용; 박광준, 1990:260)으로 평가되고 있다.

기초보장에 대한 웹夫婦의 後期 개념은 몇 가지 유념할 사항이 있다. 첫째, 기초보장의 대상자를 현업 근로자는 물론 勤勞經歷이 있는 취약계층까지 포괄하고 있다는 점이다. 즉, 웹夫婦(1948)는 “기초보장을 확보하는 의미는 젊은 시절에는 충분한 영양과 훈련, 일하는 시기에는 생활임금, 질병시에는 의료, 신체장애자 혹은 노령자가 되었을 때에는 적절한 생활이 보장되는 것”이라고 주장하였다. 이처럼 웹夫婦는 현업에 종사하고 있는 근로자 외에 이들이 은퇴하거나 傷害를 당하여 소득활동을 할 수 없을 경우에도 국가가 기초보장을 제공하여야 한다고 주장한 것이다. 여기서 유념할 것은 웹夫婦가 아동, 선천성 장애인 등 근로활동이 없었던 일반 취약계층에 대해서는 기초보장을 제공할 것을 명확하게 주장하고 있지는 않다는 점이다. 이처럼 기초보장의 대상자를 근로 경력이 있는 취약계층으로 확대하게 된 사회적 배경은 이 시기가 제1차 세계대전이 발발하기 수 년전으로서 이른바 제2차 産業革命의 성공적인 진행으로 영국은 유럽의 어떤 나라보다도 경제여건이 양호하였으며, 특히 근로자들의 생활이 현저히 향상되어 있었다는 점이다. 이 당시 대부분의 유

럼 근로자들이 열악한 근로여건에 놓여 있었으나 영국의 노동자들은 상대적으로 나은 임금, 주택, 근로시간 등의 혜택을 누리고 있었다(Tipton & Aldrich, 1987:80). 이와 더불어 영국에서는 급격한 해외이민으로 잠재적인 근로인구가 감소하고 있었고, 산업에 따라서는 노동력 부족으로 임금이 상승하는 사례가 발생하고 있었다(Tipton & Aldrich, 1987:18). 웹부부가 기초보장을 최초로 주장한 1897년에 비해 1911년의 사회적 여건은 노동자들에게 훨씬 유리한 상황이었던 것이다. 자본과 노동의 대립구조에서 다소 나아진 노동시장여건을 바탕으로 웹부부는 현업 근로자 외에 현업에서 물러난 은퇴근로자, 상해근로자에 대해서도 국가가 기초보장을 제공할 것을 주장하였던 것이다.

둘째, 웹부부의 후기 기초보장 개념은 국가에 의한 취약계층 보호를 강조함으로써 기초보장에 생존권적 의미를 부여하게 되었다는 점이다. 그러나 웹부부의 기초보장 개념은 여전히 온전한 권리가 아닌 條件附權利概念에 입각해 있음이 아울러 지적되어야 할 것이다. 즉, 웹부부는 수급자의 도덕성을 중시하고, 수급자 스스로가 빈곤방지를 위해 주체적으로 노력할 것을 조건으로 급여가 주어지는 조건부수급제의 공공부조 제도를 주장하였다(大澤眞理, 1987, 재인용; 박광준, 1990:263). 따라서 웹부부의 기초보장은 온전한 법적 권리에 이르지 못하고 조건부 권리성을 부여하는 데 그쳤던 것이다.

셋째, 웹부부는 기초보장을 확보하는 방법으로서 조건부급여의 공공부조방식을 고집하고, 강제적 사회보험방식의 도입을 반대하였는데 반대 이유가 보험급여는 無條件的으로 주어지는 것이므로 취약계층에 대한 社會的 統制가 불가능하기 때문이라고 주장(박광준, 1990:272)하였다는 점이다. 웹부부는 20세기 초기 열악한 사회환경 속에서 취약계층보호를 강조한 사회개혁가로 오늘날 인식되고 있다. 이러한 웹부부가 국가에 의한 최저생활보장이 수급자들의 도덕적 해이를 유발할 것을 우려하여 근로능력이 있는 실업계층에 대해서 직업훈련 履修를 전제로 급여가 주어질 것을 주장하였으며, 동일한 논리로 웹부부는 무작출의 노령연금제도

입을 반대하였다는 사실은 주목할 가치가 있다. 기존의 사회적 인식이 실업의 원인을 실업자 개인의 부족한 성품에서 찾던 것과는 달리 웹부부는 개인의 품성과 관계없이 실직에 처하게 된다는 점을 주장하여 시대를 앞서가는 식견을 가지고 있었으나, 실업을 벗어나기 위해서 실직자 개인의 노력과 도덕적 의무를 강조하였다는 점에서는 그 당시까지 여전히 유효하던 구빈법적 사고의 흔적이 남아 있음을 발견할 수 있다.

넷째, 보험방식을 거부하고 조건부급여의 공공부조방식을 최저생활보장의 수단으로 내세운 웹부부의 주장은 정치적으로 지지를 받지 못하여 구체화되지 못하고 사장되어 버렸다는 점이다. 웹부부가 주도하던 페에비언사회주의에 우호적이었던 자유당내에서도 공공부조에 의한 최저생활보장방식은 지지를 받지 못하였고(박광준, 1990:274~275), 그 결과 웹부부의 제안은 실효성 있는 대책으로 구체화되지 못하였다. 공공부조의 재원은 전액 중앙정부나 지방정부에 의하여 조달되는 것이므로 국가의 과도한 부담을 우려한 自由黨은 웹부부의 제안을 받아들이지 않았던 것이다. 자유주의적 사고가 지배하던 당시 정치적 상황에서 수급자의 기여금을 재원으로 활용할 수 있는 보험방식을 거부하고, 비록 조건부 수급이기는 하나 국가부담이 증대하는 공공부조방식을 최저생활보장의 방법으로 내세운 웹부부의 주장은 정치적 지지를 확보하기 어려웠음을 쉽게 유추할 수 있다. 그 결과 기초보장 개념은 웹부부 이후 1942년 Beveridge 보고서가 제출될 때까지 누구의 입에도 오르지 않는(박광준, 1990:283) 결과를 가져왔다.

이러한 한계점에도 불구하고 기초보장에 대한 웹부부의 후기 개념은 의의가 크다. 무엇보다도 최저생활의 보장대상자를 근로 경력이 있는 취약계층으로 확대하였다는 점과 비록 조건부 수급을 방법으로 채택하였으나, 공공부조에 의한 기초보장을 강조하였다는 점, 그리고 기초보장에 생존권적 의미를 부여하였다는 점 등은 기초보장제도의 발달과정에서 중요한 의미를 지닌다.

3. 戰後 베버리지 時代: 全國民에 대한 基礎保障

戰後 복지국가 융성의 이념적 초석이 되었던 베버리지 보고서(1942)는 제2차 세계대전을 치루는 가운데 나온 것이다. 이보다 앞서 제2차 대전을 수행하던 연합국의 지도자들은 국민들의 전쟁수행의지를 유지하기 위해서는 전쟁을 승리로 끝내고 나면 종전 후의 생활은 1930년대의 어려웠던 시기에 비해 월등히 나아질 것이라는 확신을 국민들에게 심어주는 것이 중요하다고 인식하고 있었다(Gordon, 1988:1). 그 결과 나온 것이 1941년 루즈벨트 대통령의 '4대 자유'(언론의 자유, 종교의 자유, 공핍으로부터의 자유, 공포로부터의 자유) 선언이며, 동일한 맥락에서 나온 것이 전국민에 대한 노동조건향상, 경제적 번영, 사회보장을 선언한 루즈벨트와 처칠의 1941년 대서양 헌장이다.

베버리지 보고서는 이러한 지도자들의 의도를 좇아 종전 이후 국가재건 프로그램의 일환으로 작성된 것인데 베버리지는 국가재건을 위해서 극복해야 할 5대 악-빈곤, 질병, 무지, 불결, 나태-을 제시하고 이 중에서 빈곤을 극복하는 데 보고서의 초점을 두었다. 빈곤의 원인을 실업·은퇴·상해 등으로 인한 소득의 중단과 상실 그리고 소득은 있으나 가족수가 과도한 것에 있다고 파악한 베버리지는 전국민에게 국가책임에 의한 기초보장의 제공을 빈곤극복의 방안으로 제시하였다. 이로 인해 웹부부 이후 세인의 관심에서 사라져간 기초보장은 재차 논의의 대상으로 부각되는 계기가 되었다.

베버리지에 있어서 기초보장의 일차적 의미는 '모든 일상적 경우의 생존에 필요한 최소소득을 제공하는 것(Beveridge, 1942:122)'이다. 그리고 베버리지는 기초보장이 단순한 최소소득보장만으로도 가능해지기 위해서 충족되어야 할 세 가지 전제조건을 제시하고 있다. 즉, 16세 미만 아동을 가진 가정에 대한 아동수당 지급, 포괄적인 의료 및 재활서비스 제공, 完全雇用の 유지가 그 내용이다. 따라서 베버리지에 있어서 기초보장이란 완전고용이 실현되고, 의료욕구에 대한 포괄적인 현물급여 제공

및 가족수당이 지급되고 있는 상태에서 일상생활에 필요한 최저생계수준의 소득을 보장하는 것을 의미한다.

기초보장을 위한 베버리지 주장은 다음과 같이 매우 논리적으로 짜여진 구조를 가지고 있다. 먼저 베버리지는 완전고용을 전제함으로써 일할 수 있는 능력과 의사를 가진 자는 모두 취업되어 있다고 본다. 상해를 당하여 근로능력이 일시 중지된 자에게는 재활서비스를 제공하여 취업으로 유도한다. 아울러 가족의 건강상태에 따라 육구의 정도가 달라지는 의료육구는 전국민에 대한 포괄적인 의료서비스체제가 정비되어 있다고 가정함으로써 의료수요차이에 의한 가구별 기초생계비의 차이는 무시될 수 있다. 마지막으로 가족수의 차이에 따른 가구별 최저생계비의 변이를 보정하기 위해서 가족수당제의 실시를 전제하고 있다³⁾. 이러한 조건이 충족되는 전제하에 베버리지는 定額釀出·定額給與의 사회보험방식으로 최저생계수준의 소득을 보장하는 방법을 제시하였다. 기여금의 일부는 국가가 부담하지만 기본적으로는 가입자들의 기여금을 주된 재원으로 하는 사회보험제도가 최저생계비 수준의 정액급여를 제공함으로써 전국민에 대한 기초보장은 자연스럽게 달성될 것으로 생각한 것이다.

이상의 베버리지식 기초보장개념과 이를 달성하는 방법은 다음과 같은 특성을 가진다. 첫째, 전쟁기간 중에 형성된 평등정신(the wartime spirit of equality)을 반영(원석조, 1999:145)하여 국가에 의한 기초보장의 대상자를 현직 근로자뿐만 아니라 전국민으로 확대하는 보편주의를 추구하고 있다는 점이다(Beveridge, 1942:122~124). 다시 말해, 이 시기의 가장 중요한 갈등구조는 자본가와 노동자간의 갈등이 아니라 국가총력전을 거치면서 확인된 이념을 달리하는 국가간의 갈등이었던 것이다. 따라서 영국 내에서는 국가를 중심으로 자본가와 근로자 나아가 일반

3) 수당제도(allowance)는 기여금 납부를 전제하지 않는 점에서 사회보험과 다르며, 자산조사를 행하지 않는 점에서 공공부조와도 다른 제도이다. 연령, 가족수 등 인구학적인 요건만을 기준으로 급여가 지급되는 수당제도는 소득재분배와 빈곤완화의 유효한 수단으로 활용될 수 있다.

국민을 하나로 묶는 것이 필요하였으며, 이에 대한 국민적인 동의가 확보될 수 있었던 것이다. 특히 자본가의 입장에서는 1917년 러시아 공산혁명 이후 전세계적으로 확산된 평등이데올로기의 확산에 대해 어떤 형태로든 대응하는 것이 필요하였던 것이다. 요컨대 베버리지 보고서는 멀리 이웃나라에서 전개된 공산주의 혁명과 이후의 평등이데올로기의 확산, 가까이서 제2차 세계대전을 치루면서 형성된 국민적 평등정신이라는 강력한 에너지를 바탕으로 전국민에 대한 기초보장을 주장할 수 있었던 것이다. 20세기 초 공공부조방식에 의해 최저생활을 보장해 줄 것을 주장한 웹부부의 제안은 사회적으로 별다른 호응을 받지 못했던 것에 비해 베버리지의 전국민 기초보장제안은 전쟁에 지친 국민들로부터 절대적 지지를 받았으며, 구체적 정책으로 실현되었다는 점이 중요하다. 여기서 전국민에 대한 기초보장이 가능해지기 위해서는 공동체 구성원들간에 형성된 강력한 유대감이 매우 중요한 기능을 담당함을 알 수 있다.

둘째, 베버리지 보고서는 기초보장의 대상을 전국민으로 확대하고 있기는 하나, 근로능력이 있는 자는 스스로 취업을 통해 자립을 추구한다고 전제함으로써 근로능력이 있는 취약계층에 대해서는 기초보장을 제공할 의도가 없었다는 점이다. 즉, 완전고용과 원활한 재활사업을 전제함으로써 근로능력이 있는 자는 모두 취업한다는 가정하에 베버리지는 국가에 의한 기초보장의 주된 대상자를 결국 근로능력이 없는 일반 취약계층으로 한정하고 있는 것이다. 이 것은 웹부부의 後期 기초보장 개념에 비해서 대상이 한층 확대된 것이나 여전히 일반 국민 전체를 대상으로 삼고 있지 않는 제한적인 개념에 머물고 있는 것이다. 다시 말해 전시에 형성된 평등정신도 현업 근로자, 근로경력이 있는 취약계층, 근로능력이 없는 취약계층까지만 기초보장의 대상으로 아우르고, 근로능력이 있는 취약계층 즉, 실업자는 기초보장의 대상으로 고려하고 있지 않았던 것이다. 그러나 이 것은 어디까지나 원리적인 측면의 해석이며 현실적으로는 실업자도 존재하였고, 이들에 대해서는 공공부조가 행하여졌다.

셋째, 베버리지의 기초보장개념은 공공부조에 의한 수급권을 생존권으로 인정하되, 국가의 의무를 추상적으로 규정하는 수준에 그치고 개인의 積極的 請求權을 인정하지는 않았다는 점이다. 영국에서 공공부조 수급권이 개인의 국가에 대한 적극적인 권리로 인정된 것은 1966년의 보충급여법에 제정되면서이다(Rainwater & Schwartz, 1986:185). 따라서 전후 1950년대 영국에서 비록 국민적인 지지 속에 사회보장제도가 확대 실시 되었지만 빈곤한 계층이 빈곤탈피를 위해 국가에 대하여 직접적으로 급여를 요구할 수 있는 법적 권리는 없었던 것이다.

넷째, 베버리지의 기초보장 개념은 兩面性을 가진다는 점이다. 빈곤계층에 대해서는 국가가 최소생활을 보장해 준다는 적극적인 측면이 있지만, 중산층 이상의 부유층에 대해서는 최소수준 이상의 생활은 자신들이 스스로 설계하고 책임져야 한다는 소극적인 측면을 가지고 있는 것이다. 즉, 국민복지 증진을 위해 국가개입을 확대하되, 최소화하여야 한다는 자유주의적 이념을 깔고 있는 것이다(한혜경, 1990:19). 이는 同報告書에 나타나는 다음과 같은 구절에 의해 분명하게 드러난다.

“사회보장⁴⁾은 국가와 개인의 협력을 통해 구현되어야 한다. 국가는 기초보장을 설정함에 있어서, 더 높은 수준의 생활보장을 위한 개인과 가족의 자발적 노력의 여지를 남겨두어야 하며, 이를 고무하여야 한다.”(Beveridge, 1942:6~7)

이처럼 자유주의적 정신에 입각한 베버리지의 기초보장방안은 일을 할 수 있는 사람은 모두 일을 하여 기본적으로 근로소득에 의하여 최저생계 이상을 개인 스스로 책임진다는 사고를 기본적으로 깔고 있다. 완전고용을 전제로 하고, 재할프로그램을 강조하는 것에서 이러한 사고의

4) 베버리지에 있어서 사회보장(social security)은 특정한 의미를 가진다. 즉, 사회보장이란 “실업·질병·사고·은퇴·배우자 사망 등으로 소득이 중단된 경우나 출생·사망·결혼 등으로 특별한 비용이 필요할 경우 소득을 보전하는 것”이다(Beveridge, 1942:120).

일단을 재확인할 수 있다.

다섯째, 기본적으로 정액각출·정액급여의 사회보험방식에 의하여 최저 생활수준을 보장하고자 하는 베버리지의 기초보장방안은 실질적인 최저 생활보장이 완벽하게 구현될 수 없는 한계를 자체내에 가지고 있었다는 점이다. 왜냐 하면, 정액각출, 정액급여는 저소득근로자가 부담할 수 있는 수준까지 부담액을 낮추어야 하므로(김상균, 1987:149) 각출금을 재원으로 지급되는 정액급여액 또한 낮을 수밖에 없어 사회보험급여만으로는 기초보장이 되지 않는 결과를 가져올 가능성이 내재되어 있는 것이다.

여섯째, 베버리지는 모든 근로자들이 장기간에 걸쳐 안정된 직장생활을 할 것을 상정하여 사회보험 중심의 기초보장방안을 구상하였다는 점이다. 따라서 공공부조제도는 특수상황을 위한 임시적 제도로 파악되었고⁵⁾ 사회보험이 성숙되면 공공부조제도는 대상자의 감소로 점차 소멸할 것으로 예상하였다. 그러나 사회보험방식에 주로 의존하는 기초보장방안은 정규적인 노동경력을 가지지 못하는 취약계층에 대해서는 본질적으로 기초보장방안이 될 수 없는 약점을 가지고 있다. 취업경력이 없는 젊은 실업자, 장애인, 편모 등 정규적 취업활동이 힘든 사회적 취약계층은 정기적인 기여금 납부를 전제로 하는 보험방식에 의해서는 社會的 安全網에 포함될 수 없는 계층이다(Abel-Smith, 1985:36). 또한 노동경력을 가진 자들 중에도 단기 취업과 실직을 반복하거나, 행정적 관리가 힘든 비공식 부문에서 일을 하는 계층 역시 사회보험방식으로 기초보장을 제공하기가 힘든 대상이다. 이들에게 기초생활을 제공하기 위해서는 공공부조가 유력한 대안이 될 수 있는 것이다. 다시 말해, 베버리지 방식에 충실한 복지국가가 전국민에 대한 기초보장을 제대로 실현하려면 반드시

5) 전체 299쪽에 달하는 베버리지 보고서에서 공공부조에 대한 언급은 단 2쪽에 불과하다. 베버리지는 사회보험에 가입되지 못한 계층을 위한 공공부조의 불가피성을 인정하고, 공공부조에 의한 급여수준이 생존에 필요한 욕구를 적절히 충족할 수 있어야 한다고 하면서도 사회보험급여보다는 덜 바람직하게 받아들여지도록 설계되어야 한다고 주장하고 있다(Beveridge, 1942:141~142).

시 공공부조제도에 의한 보완이 이뤄져야 하는 것이다.

전후에 집권한 영국의 노동당 정부는 베버리지 보고서가 강조한 國民保險制度(1946년) 외에 國民扶助制度(1948년)를 도입하였다. 그리고 국민보험의 정액급여를 최저생계비에 해당하는 주당 26실링⁶⁾으로 설정하고, 공공부조의 급여액은 이 보다 조금 낮은 주당 24실링으로 설정하여 양자간의 차액을 극소화하였다. 이처럼 최저생계비를 기준으로 국민보험의 정액급여액을 산정하고, 공공부조의 급여액도 이와 유사한 수준으로 설정한 결과 전후 몇 년간 영국에서는 대부분의 절대빈곤층이 국가의 기초보장제도에 의하여 빈곤을 벗어나게 되었다. 이는 절대빈곤선을 기준으로 요크시의 빈곤률을 조사한 Rowntree와 Lavers의 조사에 의하여 선명하게 드러난다. 이들의 조사에 의하면 1936년 18%에 이르던 York시의 빈곤율이 1950년 조사에서는 1.7%로 나타났으며, 동일한 빈곤선을 적용하여 영국 전체를 보면 1953~1954년의 절대빈곤율이 4.1%인 것으로 보고되고 있다(Townsend, 1979:160). 그러나 앞서 지적한 바와 같이 정액각출·정액급여의 보험방식만으로는 기초보장이 달성되지 못하였으며 국민부조에 의한 보완이 지속적으로 필요하였다.

4. 福祉國家 全盛期: 相對貧困 解消를 위한 基礎保障

1960년부터 1970년대 초반까지를 흔히 복지국가의 전성기로 일컫는다. 이 시기의 특성은 복지국가가 제도적으로 완비되었다는 점이다. 이른바 복지제도의 포괄성, 복지수혜자의 보편성, 복지혜택의 적절성이라는 측면에서 발전의 극성기에 도달하였던 것이다(김태성·성경룡, 1993:112). 기초보장의 관점에서 이 시기에 나타나는 주요 특색은 첫째, 기초보장의 대상이 근로능력이 있는 취약계층까지 포함하여 명실공히 전국민으로

6) 주당 26실링의 급여액은 1938년에 파악된 최저생계비 17실링 6페니에 1938~1948년간 물가상승률 44%를 반영하여 산정된 금액이다(Atkinson, *Incomes and the Welfare State*, 1995, p.139).

확대되었다는 점이다. 대표적인 입법예가 1966년에 제정된 영국의 補充給與法(The Supplementary Benefit Act)이다. 이 법은 수급자의 소득과 최저생계비와의 차액을 급여액으로 지급해 줌으로써 모든 국민에 대해 기초보장을 제공할 것을 천명하고 있다. 이전의 공공부조법은 빈곤계층에 대한 국가의 부조의무를 추상적으로 규정하는 데 그치고 있었던 것에 비해 1966년의 보충급여법은 적극적으로 빈곤층이 국가에 대하여 급여를 요구할 수 있는 자격을 부여하고 있는 것으로서 처음으로 공공부조수급의 법적 권리(entitlement rights)를 규정한 입법으로 평가된다(Rainwater et al., 1986:185).

복지국가 전성기에 나타난 기초보장의 두 번째 특성은 기초보장의 목표가 絶對貧困解消에서 相對貧困解消로 개념이 변화되었다는 점이다. 이미 1950년대 말에 이르면 대부분의 산업국가에서는 절대빈곤이 더 이상 국민들의 관심사가 되지 못하였다. 비록 Galbraith(1958), Titmuss(1958) 등 소수의 학자들은 당시 빈곤대처 방안들의 미비점을 지적하고 있었지만 일반 국민들과 학자들은 지속적인 경제성장과 점진적으로 향상되어 온 사회복지제도, 완전고용의 달성이 모든 국민들을 빈곤으로부터 해방시켜 줄 것으로 믿어버린 것이다(Gordon, 1988:9). 말하자면, 베버리지가 목표로 한 기초보장의 보장 즉, 빈곤으로부터의 해방은 일응 달성된 것으로 인식하였던 것이다.

영국에서는 1960년을 전후하여 공공부조급여의 기준이 되는 빈곤선이 절대적 개념에서 상대적 개념으로 전환되기 시작하였다. 그 단초는 1959년 영국정부의 백서(White Paper in National Assistance)에서 발견할 수 있다.

“ ---- 정부는 마침내 지금이 공공부조 수급자들이 국가경제 변영의 일정 부분을 향유할 수 있도록 급여기준을 상향조정할 적절한 시기라는 결론에 도달하였다.”(Ministry of Pensions and National Insurance, 1959:3 재인용; Atkinson, 1995:140)

공공부조급여액에 경제성장의 일부를 반영할 것임을 천명한 1959년 백서는 물가상승률을 기준으로 공공부조 급여액을 인상하던 종전의 방식을 바꿔 실질 생활여건 향상을 기준으로 인상한다는 원칙을 수립하였다. 이러한 정책변화를 두고 Abel-Smith는 “웹부부는 사회보장을 통해 근로자의 빈곤을 완화하고자 하였다면, 새 정책은 근로자들을 중산층으로 취급하려는 것(Abel-Smith, 1959:364 재인용; Atkinson, 1995:141)”이라고 평가하였다. 그러나 1959년 백서에 나타난 내용이 공공부조급여의 기준을 절대빈곤선에서 상대빈곤선으로 완전히 바꾼 것으로 해석되어서는 안된다. 이 무렵은 상대빈곤의 개념이 학계에서도 아직 정립되지 않았던 시기임을 감안하면 1959년 백서에서 영국 정부가 밝힌 의도는 공공부조급여액에 경제번영의 일정 부분(a share in increasing national prosperity)을 반영하겠다는 뜻일 뿐 상대빈곤선을 공공부조의 급여기준으로 채택하겠다는 의미는 아닌 것으로 받아들여야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 종래처럼 물가상승분만큼 인상하여 단순히 화폐가치를 보존하는 데 그치지 않고 그 이상의 비율로 공공부조액을 증액시키려는 새 정책이 공공부조의 기준을 절대빈곤에서 상대빈곤으로 변화시켜 가는 가교적 역할을 하였음은 사실이다.

상대빈곤개념은 中位家口所得의 50%를 빈곤선으로 제안한 Fuchs (1965)를 비롯하여 1960년대에 여러 학자들에 의해 활발히 논의되기 시작하여 1970년대 초에 빈곤의 일반적 개념으로 정립되었다(Wedderburn, 1974). 상대빈곤개념을 체계화한 Townsend(1979)에 의하면 빈곤은 상대적 박탈개념의 측면에서만 객관적으로 정의될 수 있으며, 일관성 있게 적용될 수 있는 것이다.

복지국가 전성기에 확립된 기초보장제도의 세 번째 특성은 사회보험을 근간으로 공공부조제도가 긴밀히 연계 운영됨으로써 기초보장이 달성되었다는 점이다. 다음 表에 나타난 바와 같이 유럽공동체 국가에서는 1950년에 평균 60%이던 4대 사회보험 가입률이 1975년에는 83%로 증대되었다. 이는 실업·은퇴·질병·산재에 의한 소득중단과 상실의 경우 사

회보험 급여에 의하여 소득보장이 이뤄지는 인구층이 그 만큼 넓어졌음을 의미한다.

〈表 1〉 유럽공동體 13個國의 平均社會保障適用率(適用者/全國民) 變化 推移 (단위: %)

연도	산재보험	건강보험	노령연금	실업보험	평균
1950	60	67	76	34	60
1955	66	71	81	41	65
1960	72	72	90	47	70
1965	74	87	92	51	76
1970	79	89	92	56	79
1975	83	91	93	63	83

資料: Flora, *On the History and Current Problems of the Welfare State*, 1985.

물론 사회보험의 확대가 곧 전국민에 대한 완벽한 소득보장을 의미하지는 않는다. 연금수급자 중에서 급여액이 최저생계비에 미달하면 추가적으로 공공부조에 의한 급여가 주어지게 되며 이런 이유로 1960년대 들어 영국의 공공부조수급자수는 오히려 늘어났다⁷⁾. 공공부조수급자가 증가한 주된 요인은 정액으로 지급되는 연금액이 최저생계비에 미치지 못하였기 때문으로서 1966년 영국의 공공부조수급자의 54%가 연금수급자였으며, 나머지 44%는 실업자, 편부모, 장애인으로 구성되어 있었다(Rainwater & Schwartz, 1986:186). 이처럼 복지국가 전성기에 어느 한 제도에 의하여 기초보장이 완벽하게 달성된 것이 아니라 사회보험과 공공부조가 긴밀히 연계·운영됨으로써 대부분의 국민이 기초보장을 제공할 수 있었던 것이다.

빈민에 대한 국가적 배려가 취약한 미국에서도 1960년대에 빈곤문제에 대한 대대적인 국가개입이 이뤄졌다. 제2차 세계대전 이후 기초보장의

7) 1948년에 일백만 수준이던 공공부조 수급가구는 1965년에 이백만명으로 증가되었으며, 이들의 부양가족을 합하면 5백만명, 전인구의 9%가 공공부조를 수급하였다(Rainwater, Rein, & Schwartz, 1986:185).

제공을 기치로 내걸고 절대빈곤의 해소를 거쳐 상대빈곤의 해소로까지 발전해간 영국에 비하여 미국은 戰後 빈곤문제에 대한 국가의 적극적 개입은 없었다. 전승국으로서 경제적 번영을 달려온 1950년대의 미국인에게 빈곤문제는 사회적 관심사항이 아니었던 것이다. 그러나 1960년대 초 미국에서 빈곤은 재발견되었다. 아니 비로소 전후 처음으로 절대빈곤의 문제를 사회적으로 인식하게 된 것이다. Harrington의 『The Other America』(1962)는 미국내 존재하는 빈민층을 세상에 알렸고, 이는 Kennedy 대통령 후보자에게 영향을 미쳐(Gordon, 1988:9) 1960년대 초 빈곤문제가 미국사회의 중심화제로 부각되었다. 1960년대에 들어 비로소 절대빈곤 문제를 인식하게 된 미국은 ‘빈곤과의 전쟁’(War on Poverty)을 선포(1964년)하였으며, 빈곤계층에 대한 무료의료서비스제도(Medical Aid)의 실시(1965년)가 이뤄졌다. 이후 1970년대 들어 사회보험에서 벗어나 있는 노인과 장애인에 대한 소득보장제도인 SSI(Supplementary Security Income)의 시행(1972년), 일부 주에서 실시하던 식품보조제도가 전국적인 Food Stamp 제도로 발전·확산되는(1973년) 등 공공부조방식에 의해 기초생활을 보장하는 제도가 확산되었다(Dinitto, 1995).

이처럼 1960년대 들어 노인과 장애인, 아동 등 근로능력이 없는 일반 취약계층에까지 기초보장이 확대된 현상을 어떻게 해석할 것인가? 김태성·성경룡(1993:113)에 의하면, 복지국가 전성기의 사회구조적 특성은 국가-자본-노동간에 형성된 협력체제이다. 즉, 노동계급의 조직력과 진보정당의 정치력이 모두 높은 수준으로 성장하여 이들이 국가를 내세워 자본가계급과 자산소유계급에게 복지개혁을 강제할 수 있게 됨으로써 복지국가가 발전하고 소득과 부의 재분배가 본격적으로 추진된 것이다. 그러나 복지국가의 발전과 쇠퇴를 노동자-자본가-국가, 3자간의 세력갈등으로 파악하는 이러한 시각은 복지국가의 전성기에 非勤勞者인 사회적 취약계층에 대하여 기초보장이 확산된 이유를 설명하기에는 역부족이다. 근로자들은 자신의 단기적 이해관계에 충실할 뿐 사회전반의 이익, 나아가 직접적 근로와 관계가 단절되어 있는 장애인, 아동 등 취약

계층에 대한 배려는 등한시하는 경향이 있기 때문에 1960년대와 1970년대 초에 걸쳐 나타난 취약계층에 대한 기초보장제도의 확산은 다른 요인에서 찾는 것이 타당할 것이다.

기초보장이 일반 취약계층에게도 확산된 첫째 요인으로서 시민권의식의 확산을 들 수 있다. 1960년대는 미국과 유럽에서 정치적으로는 동서 해빙의 시대이고 사회적으로는 ‘시민 각성의 시대’ 혹은 ‘市民權運動(Civil Right Movement)의 시대’이다(Rose, 1995:81). 이 시기에는 월남전 반대를 이유로 대학에 불어닥친 반전운동, 동서 양진영간 군사적 대립구조의 해빙, 시민사회의 복지권리운동, 신좌파운동 등이 결부되어 사회개혁을 위한 시민운동이 미국과 유럽을 휩쓸었다. 이 중에서 복지권운동은 빈곤문제에 대한 사회적 관심을 촉발하였고(Gordon, 1988:9), 취약계층-인종적으로는 백인에 대한 유색인, 성적으로는 남성에 대한 여성, 경제적으로는 부유층에 대한 빈곤층, 신체적으로는 일반인에 대한 장애인, 연령적으로는 청장년층에 대한 노인층에 대한 우선적 배려를 요구하는 사회적 여론을 형성하였다. 이러한 시민운동의 결실로서 미국에서 입법된 긍정적 차별법(Affirmative Act)은 과거 소외 되어온 취약계층에 대하여 단순히 동등하게 대우하는 수준을 넘어서서 적극적으로 우선적 대우를 해 줄 것을 제도화한 법으로서, 노인·장애인·여성·유색인종에 대한 사회적 보호를 극대화하는 효과를 가져왔다. 이 과정을 거쳐서 비로소 선진복지국가들은 사회적 취약계층에게 최저생활을 보장하는 것이 국가의 법적 의무이며, 국민의 적극적인 청구권(entitlement)으로 격상된 것이다.

유럽의 경우 장애인·노령·편모 등 취약계층에 대한 배려는 ‘사회적 배제’(social exclusion) 담론을 심화 발전시키면서 본격화되었다. 프랑스에서는 1960년부터 빈곤한 계층을 ‘배제된 자’(The Excluded)의 관점에서 논의하기 시작하였으며, 1974년 시락 정부하의 사회부장관이었던 르네 르노와르에 의하여 공식적으로 사회적 배제문제가 거론되었다(Silver, 1994). Silver에 의하면, 사회적 배제담론은 3개의 패러다임 즉, 사회연대

(solidarity) 패러다임, 분화(specialization) 패러다임, 독점(monopoly) 패러다임으로 정리될 수 있다. 이 중에서 유럽 각국에서 排除談論의 주류를 이루고 있는 사회연대 패러다임은 개인과 사회간의 연대가 붕괴될 때 사회적 배제가 발생한다고 설명한다. 달리 말하면 배제현상은 집단 구성원이 공유하는 가치체계의 상실 혹은 사회적 구조물이 파괴되어 나타나는 것으로 파악한다. 따라서 대표적 취약계층인 장애인·노령·편모 등이 겪고 있는 배제현상은 사회적 연대가 붕괴된 결과이므로 이들에게 기초생활을 보장하는 것은 사회적 의무라는 논리적 귀결에 이르게 된다. 1980년대 중반이후 배제담론은 프랑스로부터 유럽 각국으로 확산되어 1989년 유럽공동체 사회부 장관회의에서는 ‘사회적 배제’ 극복을 위해 기초보장제공을 주 내용으로 하는 공동방안 마련을 의결하기에 이르렀다.

이처럼 복지국가 전성기에 복지권 강화를 선도한 복지권리운동 및 사회적 배제담론이 확산된 사실과 관련하여 다음 몇 가지 사항이 유념되어야 할 것이다. 첫째, 취약계층을 위한 복지권 운동 및 사회적 배제담론은 특정 취약계층만을 사회보장의 대상으로 삼지 않고 노인·장애인·여성·유색인종·빈곤층 등 소수집단 전반을 사회보장의 대상으로 삼는 포괄적인 접근을 시도함으로써 시너지 효과를 거둬 소기의 성과를 거둘 수 있었다는 점이다. 취약계층, 즉, 사회적 소수집단(minority group)은 일반적으로 빈곤과 결부되는 경향이 강하지만 반드시 그런 것만은 아니다. 부유한 가계의 여성도 여성이기 때문에 겪는 부당한 사회적 대우에 불만을 가질 수 있으며, 유능하고 부유한 유색인종도 자신의 능력과 재력과는 상관없이 사회적 차별대우에 시달리는 경우가 많았다. 요컨대, 다양한 이유와 차원의 사회적 소수그룹들이 ‘사회개혁’의 기치아래 연합함으로써, 소수집단 전체의 권익을 신장시키는 결과를 가져올 수 있었던 것이다.

둘째, 소수집단을 위한 福祉權利運動은 1960년에서 1970년대 초반까지 지속된 유사이래 최대의 경제적 번영기에 가장 활발하게 전개되었다는 점이다. 이 시기에 대부분의 근로자들은 일상의 임금만으로도 자신의 생

활을 안정적으로 영위할 수 있었고, 실업률은 완전고용에 가까운 낮은 수준이었다. 이는 근로자들의 생활이 안정되어 이들이 사회발전에 관심을 기울일 수 있는 여유를 가지게 되었음을 의미한다. 그리하여 인간의 건전한 양식에 의거하여 사회적 약자를 돌보는 데 인색하지 않을 수 있었으며, 경증장애인·노인·편모 등 노동능력이 미약한 계층이 국가로부터 경제적 도움을 받으며 생활하는 것에 대해 인권적 차원에서 긍정하고 관용하는 분위기가 지배적이었던 것이다.

요컨대, 복지국가 전성기에 노동능력이 없는 사회적 취약계층까지 기초보장의 대상으로 포함될 수 있었던 것은 사회전반에서 펼쳐진 '사회개혁운동'과 지속적인 경제성장이 이를 뒷받침해 주었던 것에서 그 이유를 찾을 수 있다. 이는 노동능력이 없거나 직업을 상실하여 생산과정에 참여하지 않는 계층이 재분배를 통해 기초생활을 보장받는 것이 가능해지기 위해서는 재분배를 정당화시켜 주는 이념체계가 사회적으로 존재하여야 하며, 또한 생산활동에 직접 참여하는 근로자들의 생활이 안정되게 유지될 수 있는 경제적 여건이 갖춰져야 한다는 추론이 가능해진다. 역으로 이 중에서 한 가지 요건이라도 미비하게 되면 사회적 취약계층에 대한 기초보장은 제대로 이뤄질 수 없을 것이라는 논리적 추론도 가능하다.

5. 福祉國家 危機 以後: 毀損된 基礎保障

제2차 세계대전 이후 30년간 지속되어 오던 복지국가의 발전은 1973년과 1979년 전세계가 겪은 두 차례의 유류파동과 더불어 심각한 위기에 직면하게 된다. 완전고용체제의 붕괴와 고실업률, 높은 물가상승률, 저성장률, 정부의 재정고갈로 대변되는 복지국가 위기시대를 맞이하게 된 것이다(Mishra, 1984).

복지국가의 위기는 '복지개혁'의 이름하에 기초보장제도를 훼손하는 형태로 나타났다. 복지국가 위기가 도래된 1980년대 이후 영·미를 중심

으로 전개된 ‘福祉改革’(Welfare Reform)은 동일한 용어를 사용하면서 1960년대의 복지개혁과 정반대의 방향으로 정책이 전개되었다(Stoesz & Karger, 1990). 즉, 1960년대의 복지개혁은 親福祉主義的 觀點에서 급여요건의 완화, 급여수준의 향상, 새로운 복지제도의 신설 등이 주된 내용이었음에 비해, 1980년대 이후의 복지개혁은 이와는 반대로 수급요건의 강화, 급여수준의 삭감, 급여에 따른 의무이행의 부여 등 비복지적인 내용이 주류를 이룬다. 급여수준의 삭감과 급여요건의 강화는 사회보험제도에서도 발견되고 있지만, 이의 주된 대상은 공공부조제도이다. 이 것은 1980년대 이후 선진복지국가에서 사회적 취약계층에 대한 기초보장 제도가 다각도로 위협받게 되었음을 뜻한다.

복지국가 위기 이후 나타난 기초보장제도의 특성은 다음과 같이 정리된다. 첫째, 기초보장제도에 대한 훼손이 다양한 측면에서 일어나고 있다는 점이다. 훼손의 諸側面은 첫째, 공공부조의 수급요건을 강화하는 것으로 나타나고 있다. 장애심사를 엄격히 하거나 기존의 장애인을 재심사하여 장애등급을 낮춤으로써 장애급여를 축소하거나 제한하는 사례는 대표적인 예이다⁸⁾. 둘째, 급여수준을 낮추는 방법이다. 예컨대, 미국의 저소득아동양육가정을 위한 공공부조제도인 AFDC(Aid to Families with Dependent Children) 프로그램의 경우 1996년 달러가치로 환산한 가구당 AFDC 평균급여수준이 1970년에는 \$734이었으나, 1980년에 \$533, 1990년에는 \$470, 1996년에 \$374로 지속적으로 하락되어 왔다(Committee on Ways and Means, 1998:414). 26년 사이에 급여수준이 절반 이하로 줄어든 만큼 저소득빈곤가구에 대한 기초보장은 훼손될 위험성이 높아진다. 셋째, 급여기간을 단축하는 방법이다. 실업자에 대한 실업급여기간을 단축하는 것이 가장 전형적인 방법이며, 덴마크, 노르웨이, 이탈리아

8) 네덜란드에서는 1993년 『장애급여축소법』(The Disability Benefit Claims Reduction Act)을 제정하여 기존 장애급여를 받고 있는 대상자들에게 의무적으로 장애등급에 대한 재심의를 받도록 규정하였다. 재심의를 받은 대상자 중 60%가 장애등급이 하향 판정되었다(Keizer, 2000).

아, 네덜란드, 독일 등에서 그 예를 찾아 볼 수 있다(Gilbert, 2000). 미국 AFDC 프로그램의 경우 수급기간을 평생에 걸쳐 5년 이내로 제한하게 됨으로써⁹⁾ 복지국가 전성기에 성립되었던 공공부조수급권의 법적 권리성(entitlement right)이 더 이상 존속하지 않게 되었다.

복지국가 위기 이후 나타나는 기초보장제도의 두 번째 특성은 기초보장의 대상이 일반국민에서 근로능력이 없는 취약계층으로 후퇴하고 있다는 점이다. 보다 엄격해진 자격심사를 통하여 근로능력이 없는 자로 판명된 취약계층에 대해서는 여전히 조건 없이 기초보장급여가 행해지고 있으나, 근로능력이 있는 자로 분류된 수급자에 대해서는 각종 조건을 부과하는 조건부수급이 보편화되고 있는 것이다. 다양한 형태의 노동을 요구하는 Workfare, 일정 수준의 학교교육 이수를 요구하는 Learnfare(Norris & Thompson, 1995:7), 적극적 구직활동을 요구하는 Active Labor Market Policy 등 명칭과 프로그램의 내용은 상이하지만 이들의 공통적인 목적은 공공부조를 수급하는 데 번잡한 과정과 조건이행을 요구함으로써 가능한 수급을 기피하도록 유도하는 데 있다. 이 중에서 특히 workfare는 1990년 이후 공공부조제도의 기본적 속성으로 자리잡아가고 있다.

그렇다면 복지국가 위기 이후 왜 사회적 취약계층을 보호하는 공공부조제도, 나아가 기초보장제도에 대해 사회적으로 거부감이 고조되었는가? 1960년대에 각기 다른 목적으로 여러 부류의 소수집단이 ‘社會改革’의 기치 아래 모여들었듯이, 이 번에는 상이한 이유들이 공공부조제도를 공격하는 데 합류하고 있다. 주요한 이유들을 정리해 보면, 우선 그간의

9) AFDC 프로그램이 TANF(Temporary Assistance for Needy Families) 프로그램으로 바뀐 1996년의 복지개혁으로 편모가 국가로부터 급여를 받을 수 있는 기간은 평생 60개월(5년)로 제한된다. 단, 60개월의 급여기간 제한을 받는 것은 연방정부 재정으로 운영되는 급여에만 해당되며, 각 州에서 자체 예산에 의하여 편모에 대하여 생계비를 지급하는 것에 대해서는 연방정부가 기간의 제한을 두고 있지 않다. 그러나 많은 州가 연방정부와 같은 맥락에서 편모에 대한 급여기간을 제한할 것으로 예상된다.

느슨한 자격관리와 상대적으로 너그러운 급여에 대한 근로계층의 반발을 꼽을 수 있다. 앞서 예를 든 네덜란드의 경우 1991년에 전 노동인력의 14% 해당하는 인구가 장애급여를 받고 있었으며, 이 비용이 GDP의 7%에 이르렀다. 이 외에 노동인력의 6%가 질병을 사유로 휴가를 받았다. 결국 외형적으로만 보면 전노동인구의 20%가 장애 혹은 질병에 시달리고 있는 셈인데, 정작 네덜란드 국민의 1인당 진료횟수나 교통사고 발생률, 알코올중독률은 이웃 국가인 벨기에, 독일보다 낮다. 더욱이 네덜란드인의 평균수명이 이웃 나라보다 길다(Keizer, 2000). 이 것은 네덜란드 국민의 실제 이환율이 특이하게 높거나 장애인이 많아서가 아니라 장애심사와 장애급여를 지나치게 느슨하게 운영한 데에 원인이 있는 것이다. 그 결과 장애인 복지제도에 대한 근로계층의 불만이 서서히 누적되어 왔으며 마침내 네덜란드는 1993년에 장애급여 축소법을 제정하여 장애급여를 대폭 축소하게 되었다.

둘째, 경제여건 악화로 근로계층 자신들의 경제적 위상이 취약해진 점이다. <表 2>에 나타난 바와 같이 1980년대 이후 미국을 제외한 대부분의 OECD 국가들은 10% 내외의 높은 실업률에 시달리고 있다. 이는 1960~1970년대 2% 내외의 실업률에 비교하면, 엄청나게 높은 수치이다. 높은 실업률이 장기간 지속되면, 실업자에 대한 급여가 줄어들 뿐만 아니라 산업예비인력이 과다 존재함으로써 취업하고 있는 노동자들의 근로조건도 압박을 받게 된다. 더구나 1980년대 이후 세계경제는 이른바 경제의 지구화가 이뤄지면서 개별 기업은 격심한 대외경쟁에 직면하고 이에 따라 노동의 유연화가 진행되면서 근로자들의 고용안정이 심각하게 위협받게 되었다. 이처럼 취업한 근로자 자신의 위치가 불안정해지자 실업자와 근로능력이 없는 취약계층에 대한 사회적 배려가 약화되는 현상이 다시 대두되었다. 그 결과 1990년대 들어 근로연령층에 있는 장기실업자와 편부모 가구에서 집중적으로 나타나는 新貧困現狀(New Poverty)이 새로운 사회문제로 인식되기 시작했다(Hantrais, 1995:147).

〈表 2〉 OECD 主要國의 失業率(1987~1996年)

(단위: %)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
미국	6.2	5.5	5.3	5.6	6.8	7.5	6.9	6.1	5.6	5.4
영국	10.8	8.8	7.2	6.8	8.4	9.7	10.3	9.6	8.6	8.2
프랑스	10.5	10.0	9.4	8.9	9.4	10.3	11.6	12.3	11.6	12.4
독일	-	-	-	-	7.2	8.7	10.4	11.4	12.9	8.8
이탈리아	11.9	12.0	12.0	11.0	10.9	11.4	10.2	11.5	12.0	12.1
캐나다	8.9	7.8	7.5	8.1	10.4	11.3	11.2	10.4	9.5	9.7

資料: 통계청, 『국제통계연감』, 1998.

셋째, 근로능력 여부를 판정하는 사회적 인식이 바뀌고 있는 점을 들 수 있다. 가장 대표적인 경우가 편모에 대한 사회적 인식이다. 전체 가구에서 편모가구의 비중이 적고, 여성의 경제활동참여가 낮았던 1960년대까지 아이를 양육하는 偏母는 사회적 노동능력이 없는 계층으로 인식되었다. 즉, 1960년대까지 편모는 사회적 도움을 받을 가치가 있는 취약계층이었던 것이다. 그러나 가족구조의 변화와 더불어 편모가구가 급격히 증가하고, 일반 기혼여성의 경제활동참여가 증가하면서 편모는 더 이상 사회적 도움을 받을 가치 있는 대상자가 아닌 것으로 사회적 인식이 변화되었다. 아동이 3세 이상이 되면 Workfare program에 참여할 것을 요구하는 Wisconsin 州의 AFDC 규정은 이의 한 단면을 보여준다(Corbett, 1995).

넷째, 사회개혁을 주도하던 혁신계층이 약화된 점도 중요한 지적사항이다. 사회적 연대, 인류의 보편적 양식을 중시하던 개혁세력은 1980년대 이후 뚜렷한 퇴조세를 보이고 있다. 사회개혁의 선봉에 섰던 Campus의 Student Power는 이제 서구 사회에서 찾아보기 힘든 현상이 되었고, 소련 정권의 붕괴를 목격한 좌파적 운동권은 새로운 운동방향을 정립하지 못하고 머뭇거리고 있다. 여기에 더하여 정부부담 증대에 따른 조세부담의 증대는 복지에 대한 중산층의 거부감을 야기하여, 1980년대 들어 영국의 대처정권, 미국의 레이건 정권으로 대변되는 신보수세력의 집권이

가능해짐으로써, 사회의 보수화, 복지에 대한 비우호적인 태도가 더욱 강화되었다(Mishra, 1984:52).

이러한 非福祉的 요소들이 결부되어 배태된 결과는 소득분배구조의 악화와 국가로부터 보호를 받지 못하는 빈곤계층의 증대로 나타났다. 영국의 경우 가구소득이 공공부조급여 수준 이하이면서도 국가로부터 공공부조급여를 받지 못하는 빈곤가구의 비율이 1973년에는 全家口의 3.0%였으나, 이후 지속 증가되어 1987년에는 5.3%에 이르고 있다(George & Howards, 1991). 같은 기간 동안 공공부조를 받는 가구비율이 7.1%에서 13.5%로 증가되었음에도 불구하고 전혀 부조를 받지 못하는 빈곤층이 증대된 사실은 기초보장제도가 제대로 기능하지 못하고 있음을 보여준다.

미국의 경우에도 빈곤문제가 1980년대 이후 악화되고 있는 것은 마찬가지다. 1973년에 역사상 가장 낮은 11.1%의 빈곤율을 기록한 이래 빈곤율은 지속적으로 상승하여 1983년에는 15.2%에 이르렀다. 이후 빈곤율은 하락하기 시작하였으나 13% 내외에 머물고 있다. 미국의 빈곤선은 절대빈곤선임을 감안하면 전인구의 13% 내외가 기초보장이 결핍된 상태에서 살아가고 있음을 의미한다.

1980년대 이후 기초보장제도와 관련하여 미국에서 나타나고 있는 주요한 변화 중의 하나는 기초소득보장방법의 변화이다. 기존의 근로능력자를 대상으로 하는 공공부조제도의 비중이 약화되고, 근로능력이 있고 취업한 빈곤층을 대상으로 소득보전을 해주는 租稅制度方式이 점차 강화되고 있는 것이다. 대표적 제도인 근로소득보전세제(Earned Income Tax Credit: EITC)는 클린턴 행정부에서 가장 중시하는 복지제도로 정착되었다. 일정 소득 수준 이하에서는 근로소득이 많을수록 정부로부터 지급받는 소득보조금이 더 많아지도록 설계된 이 제도는 빈곤한 가구일수록 급여액이 많아지는 기존의 공공부조제도와는 근본원리부터 상반된다. 이러한 EITC는 근로능력을 가진 계층에 대해서는 국가의 기초보장제공을 최소화하고 가능한 자신들의 취업에 의하여 최저생활을 유지하도록 유도하고자 하는 복지국가 위기 이후 나타난 기초보장제도의 새로운 기초

를 단적으로 보여 주는 제도라 하겠다.

〈表 3〉 美國의 貧困人口 및 貧困率 推移

(단위: 천명, %)

연도	빈곤인구	빈곤율
1973	22,973	11.1
1978	24,497	11.4
1980	29,272	13.0
1981	31,822	14.0
1982	34,398	15.0
1983	35,303	15.2
1984	33,700	14.4
1985	33,064	14.0
1986	32,370	13.6
1987	32,221	13.4
1988	31,745	13.0
1989	31,528	12.8
1990	33,585	13.5
1991	35,708	14.2
1992	38,014	14.8
1993	39,265	15.1
1994	38,065	14.5
1995	36,425	13.8
1996	36,529	13.7

資料: Committee on Ways and Means, 1998 *Green Book*, 1988.

요컨대, 복지국가 위기 이후 기초보장제도는 대상자의 포괄성과 급여 수준의 적절성, 법적 권리성 측면에서 심각한 훼손을 당하고 있다. 이는 공공부조 수급권의 권리성을 부인한 미국 클린턴 행정부의 1996년 복지 개혁에 의해 가장 상징적으로 진행되었으며 그 결과 절대빈곤에서 벗어나지 못하는 빈곤계층이 증대되고 있다. 이러한 상황이 향후 지속될 것인지 혹은 개선될 것인지 여부는 시장경제질서와 경제의 세계화를 무기로 한창 득세하고 있는 신자유주의에 대항하여 기초보장의 중요성을 부각시키는 새로운 사회복지 이념의 출현 여부에 따라 결정될 것이다.

6. 各 時期別 基礎保障의 比較

웹부부의 초기 개념부터 복지국가 위기 이후까지 전개되어온 기초보장의 개념을 대상과 보장수준, 보장방법, 권리성의 측면에서 비교하면 다음 表와 같다. 기초보장의 중심대상은 현업 근로자에서 시작되어(웹부부의 초기개념), 근로경력이 있는 취약계층을 포함하게 되고(웹부부의 후기개념), 근로경력과 무관하게 그러나 근로능력이 없는 취약계층으로 확대되었다가(베버리지 보고서), 마침내 복지국가 전성기에 이르러 기초보장의 대상자는 전국민으로 확대되었다. 그러나 복지국가 위기 이후 기초보장의 대상자는 다시 축소의 경향을 보이고 있으며, 근로능력이 있는 복지수급자에 대해서는 여러 가지 제한이 가해지고 있다.

〈表 4〉 基礎保障概念의 時代別 變遷過程 比較

	초기 웹부부 (1890년대)	후기 웹부부 (1910년대)	베버리지 보고서 (1940~50년대)	복지국가 전성기 (1960~70년대)	복지국가 위기후 (1980년대 이후)
주요대상	현업 근로자	현업근로자 및 근로경력 있는 취약계층	근로능력 없는 취약계층	일반 국민	근로능력 없는 취약계층
보장수준	최저생활	최저생활	최저생활	상대빈곤해소	약화된 상대빈곤
보장방법	사업주에 의한 근로조건 개선	공공부조	사회보험	사회보험과 공공 부조의 결합	근로연계급여
권 리 성	사적계약관계	조건부권리성	소극적 생존권	적극적 청구권	소극적 생존권

기초보장이 제공하고자 하는 보장수준도 시대에 따라 다르다. 초기 웹부부의 기초보장개념부터 베버리지 보고서에 이르기까지 기초보장은 기본적으로 최저생활보장, 즉, 절대빈곤해소를 목표로 하였다. 복지국가 전성기에 기초보장은 상대빈곤해소로 보장수준이 上向移動되었으나, 복지국가 위기 이후 기초보장수준은 下向調整되고 있다.

주된 기초보장방법 역시 변화되어 왔다. 웹부부의 초기 개념은 사업주

에 의한 근로조건 개선을 통해 최저생활을 보장하고자 하였고, 후기에는 공공부조에 의한 기초보장이 제시되었다. 베버리지는 기본적으로 사회보험에 의해 기초보장을 제공하고자 하였으며, 복지국가 전성기에는 사회보험과 공공부조가 긴밀히 연계되어 기초보장을 제공하였다. 복지국가 위기 이후에도 사회보험과 공공부조가 결합되어 기초보장을 제공하고 있으나, 근로능력이 있는 공공부조 수급자에게는 일을 할 것을 요구하는 workfare 방식이 보편화되고 있다.

기초보장의 법적 권리성은 사적계약관계에서 조건부권리, 소극적 생존권을 거쳐 복지국가 전성기에 적극적 청구권으로까지 발전되었다. 그러나 복지국가 위기 이후 기초보장에 대한 권리성이 훼손되어 빈곤층이 국가에 대하여 급여제공을 적극적으로 요구할 수 없는 소극적 생존권으로 환원되고 있다.

이상의 변천과정에서 발견할 수 있는 것은 첫째, 기초보장의 대상이 몇 겹의 층으로 구성되어 있으며 각 계층마다 기초보장을 확보하는 방법이 다르다는 점이다. 가장 중심적인 층은 현업에 종사하고 있는 근로자이며, 그 다음 단계가 근로경력이 있는 취약계층이고, 마지막 층은 근로경력이 없는 일반 취약계층이다. 현업에 종사하고 있는 근로자는 노동쟁의라는 강력한 수단을 사용하여 근로조건을 개선함으로써 자신들의 생활여건을 스스로 향상시켜 왔다. 근로경력이 있는 취약계층의 경우에는 급여수준이 사전적으로 예측 가능한 사회보험제도를 통해 자신들이 취업하고 있을 당시에 미래의 수급권을 확보해 둬으로써 비교적 안정된 여건에서 기초보장을 확보해 왔다. 그러나 사회보험의 경계선에 머물거나 아예 사회보험제도내에 들어오지 못했던 취약계층들이 국가로부터 기초보장을 제공받기 위해서는 이들에 대한 근로계층의 우호적인 인식과 지지가 필요하였으며 이를 이끌어내는 사회적 평등의식이 확산되어 있어야 하고, 다른 한편으로는 물질적인 토대로서 경제적 번영이 중요하였다.

역사적 고찰에서 발견되는 두 번째 사항은 전국민에 대한 기초보장의

확보는 복지국가 전성기에서만 구현되었으며, 이 과정에서 나타난 사회 개혁을 향한 이념적 선도와 이에 대한 국민적 지지, 그리고 경제적 번영이 주요한 역할을 담당하였다는 점이다. 복지국가 위기 이후 사회개혁의 열기가 식고, 국가경제가 어려워지면서 기초보장이 여러 측면에서 훼손된 사실은 사회적 평등을 지향하는 이념과 경제적 번영이 기초보장달성에 매우 중요한 요건임을 확인시켜 준다. 그러나 평등을 지향하는 이념과 경제적 번영 두 요인 중에서 기초보장달성에 보다 더 중요한 것은 평등을 지향하는 이념이라 할 것이다. 왜냐하면 경제적 위기를 벗어나 전후 최장기의 경제성장을 지속하고 있는 미국에서 新自由主義 이념이 팽배해지면서 빈곤율은 복지국가 위기시보다 더 높아지고 있는 작금의 현실은 경제호황은 기초보장을 위한 충분조건이 아님을 말해주는 때문이다. 사회적 연대, 국민적 평등을 지향하는 이념이 그 사회를 주도하지 않는 한 취약계층을 위한 기초보장은 달성될 수 없다고 할 것이다.

Ⅲ. 우리 나라 基礎保障制度의 現況과 位相

1. 基礎保障 論議의 展開過程

‘기초보장’이란 용어가 우리 나라에서 널리 사용되기 시작한 것은 1999년 國民基礎生活保障法을 제정해 가는 과정에서이다. 그 이전까지 기초보장이란 용어대신 ‘國民生活最低線’이라는 용어가 사용되었다¹⁰⁾. 이처럼 ‘국민생활최저선’이 ‘기초보장’으로 바뀌는 중간 과정에 ‘國民福祉基本線’이란 용어가 등장하여 중계역할을 하였음을 발견할 수 있다. 처

10) 참여연대는 1994년에 ‘국민생활최저선’ 확보운동을 전개한다고 선언한 바 있고(변재관 외, 1998:74), 국민복지기획단은 1995년에 『삶의질 세계화를 위한 국민복지의 기본구상』에서 ‘국민 최저생활 수준의 보장’을 담고 있다(국민복지기획단, 1995:104).

음에 한 정당의 선거공약으로 제시되었던 국민복지기본선¹¹⁾은 ‘한 사회가 공적 제도를 통해 개별 사회구성원에게 경제·사회적 발전 수준에 부합되게 제공하는 제반 사회복지의 수준’으로 학문적으로 정의되었으며, 이는 다시 최저수준(minimum level)의 복지를 보장해 주는 ‘국민복지최저선’과 최저수준 이상의 적정수준(adequate level)의 복지를 제공하는 ‘국민복지적정선’으로 유형 구분되고 있다(변재관 외, 1998:43~44). 이러한 용어의 변천과정을 정리해 보면, ‘국민생활최저선’이란 용어로 기초보장이 소개되었고, 이 것이 ‘국민복지기본선’으로 변용되었으며, 다시 ‘기초보장’으로 변화된 것이다. 따라서 국민생활최저선, 국민복지기본선, 기초보장은 상호 호환적으로 사용될 수 있는 용어들이며, 이들 용어의 어원은 웹부부의 기초보장이라 할 것이다.

기초보장의 영역에 대해서 변재관 외 연구(1998)는 소득·건강·고용·주거·사회복지서비스 등 5대 영역을 제시하고 각 영역별 보장수준을 최저수준과 적정수준으로 구분하여 제안하고 있다. 이 논지를 따르면 현재 시행되고 있는 각종 사회보장제도는 모두 기초보장과 직·간접으로 연관을 가지게 된다. 예컨대, 사회보험 중 국민연금과 4대 직역연금은 퇴직자에 대한 소득보장 기능을 담당하고, 국민건강보험은 전국민에 대한 의료보장을 제공하며, 고용보험은 실업자에 대하여 소득과 고용보장을, 산재보험은 산재근로자에 대하여 소득보장과 의료보장을 제공하고 있는 것이다. 공공부조제도인 국민기초생활보장제도는 저소득계층에 대해 소득·건강·고용·주거 등을 보장하며, 각종 사회복지서비스제도는 각 대상계층별로 별도의 서비스를 제공하고 있는 것이다. 따라서 우리나라의 기초보장 논의는 기본적으로 사회보장제도 전반에 걸쳐 이루어져 있다. 그러나 국민기초생활보장법의 도입 이후 기초보장 논의는 주로 이 법의 온전한 시행을 중심으로 전개되고 있다. 그 이유는 국민기초생활보장법이 전국민에 대한 최저생활보장을 내용으로 담고 있어 국민기초생활보

11) 국민회의는 1997년 대통령선거 공약 중의 하나로 ‘국민복지기본선’의 보장을 제시하였다.

장법의 온전한 시행만으로도 우리 나라에서는 기초보장이 달성될 수 있기 때문이다.

2. 基礎保障制度의 現況

우리 나라 기초보장의 현황은 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 전 국민에 대해 포괄적인 소득보장기능을 담당해야 할 국민연금제도가 아직 성숙되지 않아 노령, 장애, 사망에 의한 소득중단의 위험으로부터 일반 국민들을 보호할 기초보장기제가 미진한 점이다. 이는 국민연금과 4대 직역연금을 포함한 공적연금제도에 의해 지급되는 소득보장규모가 1997년 현재 GDP의 1.2%에 불과한데서 단적으로 드러난다. 이 수준은 미국의 7.2%(1995년), 프랑스의 13.3%(1995년)에 비하면 1/6~1/11에 지나지 않는다(박능후, 2000). 즉 외형적으로는 전국민이 연금제도의 적용을 받고 있지만 제도의 미성숙 등 여러 가지 이유에 의해 사회보험제도가 제공하는 소득보장의 규모가 매우 작다.

더욱이 가까운 장래에 이러한 미비점이 획기적으로 개선될 여지가 없다는 점이 또한 문제이다. 이는 일정기간 이상의 보험료 납부를 전제로 급여가 주어지는 연금제도의 특성상 중장기적인 급여수준이 이미 예정되어 있기 때문이다. 현 제도의 틀이 기본적으로 유지될 경우 2010년에 이르러도 한국의 연금제도는 아직 본격적인 성숙기에 도달하지 못하여 다음 表에 정리된 바와 같이 국민연금에 의한 지출수준은 GDP의 0.69% 내외에 그칠 것으로 추산된다. 반면에 시행 연륜이 상대적으로 오래된 공무원, 군인, 사학연금의 지출합계액은 GDP의 1.71%에 이르러 연금에 의한 총지출액이 GDP의 2.39%를 차지할 것으로 예상되고 있다. 이 수치는 1997년에 연금지출이 차지하였던 1.2%에 비하면 약 2배 정도 증가된 수준이나 연금이 성숙된 선진국의 연금지출규모에 비하면 여전히 1/3에도 못 미친다. 따라서 적어도 향후 10년간 연금제도에 의한 기초소득보장기능은 미진한 수준에 머물 것이며 연금제도가 담당하는 노령, 장애, 사망

의 위협으로부터 일반국민을 보호하는 기초보장 기능이 제한적일 것임을 의미한다.

〈表 5〉 4代 公的年金 支出規模 推定(2010年)

(단위: 10억원, %)

구 분	GDP (추정)	국민 연금	공무원 연금	사학 연금	군인 연금 ¹⁾	공적연금 총지출
지출액 (GDP 대비 비율)	646,824	4,454 (0.69)	6,994 (1.08)	2,592 (0.40)	1,418 (0.23)	15,458 (2.39)

註: 1) 군인연금 추계는 2009년 자료임.

資料: 공·사연금 제도개선 실무위원회 내부자료를 재구성

우리 나라 기초보장의 두 번째 특성은 전국민에 대해 최저생활을 보장하는 국민기초생활보장법이 전면적으로 실시되고 있음에도 불구하고 기초보장이 온전히 달성되지 못하고 있다는 점이다. 국민기초생활보장법은 대상국민의 범위와 급여내용에 있어서 매우 포괄적이다. 이 법에 의한 수급권자는 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자로서 소득인정액이 최저생계비 이하인 모든 국민이다(국민기초생활보장법 제5조 제1항). 또한 국민기초생활보장제도에 의하여 지급되는 급여는 생계·주거·의료·교육·해산·장제·자활(국민기초생활보장법 제7조 제1항) 등 최저생활유지에 필요한 생활의 전영역에 걸쳐 있다. 그리고 국민기초생활보장법에 의하여 지급되는 급여는 수급자의 소득인정액을 포함하여 최저생계비 이상이 되어야 한다(법 제7조 제2항). 따라서 연금제도를 비롯한 사회보험제도에 의한 기초보장이 미진하더라도 국민기초생활보장법만이라도 온전히 시행되면 전국민에 대한 기초보장이 완벽하게 이뤄질 수 있는 제도적 장치를 우리 나라는 가지고 있는 것이다. 그러나 국민기초생활보장제도에 소요되는 재정규모는 2001년의 경우 2조 8266억원으로서 GDP의 0.5%에도 못 미치고 있다는 점, 절대빈곤계층은 전인구의 8% 내외로 추정(한국보건사회연구원, 2000)되고 있으나 국민기초생활보장제도에 편입된 대상자는

150만명, 전인구의 3.2% 불과한 점 등은 제도설계상의 이상과 제도운영상의 현실간에 괴리가 존재함을 보여준다.

3. 基礎保障制度의 位相

제2장에서 논의한 바와 같이 기초보장제도는 그 시대의 사회적 갈등 구조에 의하여 대상과 보장수준, 권리성 등 제도의 위상과 관련된 실질적인 내용이 결정된다. 우리 나라의 기초보장제도도 예외가 아니며 이러한 관점에서 분석되어야 할 것이다. 분석의 출발선은 연금제도가 성숙되지 않아 사회보험에 의한 소득보장이 미진한 현 상황에 대한 인식이다. 연금제도의 未成熟이 기초보장에 대하여 함축하는 바는 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째는 연금제도가 성숙될 때까지 공공부조, 혹은 수당제도 등에 의한 보완이 있어야 취약계층에 대한 기초보장이 제대로 실현될 수 있다는 논리적 귀결이다. 이 것은 연금제도가 성숙될 때까지 공공부조제도의 확대실시를 주장하는 논거로 사용될 수 있으며, 국민기초생활보장법의 도입과 시행을 지지하는 논거로도 사용될 수 있다. 연금제도의 미성숙이 가지는 또 다른 중요한 의미는 근로경력을 가진 취약계층에 대해서 공적인 제도가 충분히 기초보장을 제공하지 못하고 있다는 점이다. 즉, 직접적으로 노동에 참여한 계층에 대해서도 이들의 은퇴와 장애발생시에 국가에 의한 기초보장이 온전히 제공되지 못하고 있는 것이다. 따라서 국가에 의한 사회보장이 근로자 우선으로 진행되어온다는 제2장의 논지에 따르면 연금제도가 성숙되어 근로경력이 있는 은퇴자, 산재장애인, 유족들에 대해 기초보장이 제대로 이뤄질 때까지 한국에서 근로경력이 없는 장애인, 노인, 편모에 대한 공공부조는 제한적인 범위 내에서만 개선될 것이라는 추론이 가능하다. 이러한 추론의 타당성은 입법과정에서 보여준 행정부 고위 공직자들의 국민기초생활보장법에 대한 부정적인 시각(문진영, 1999), 입법 이후 시행준비과정에서 나타난 일부 학계¹²⁾와 예산부처 행정공무원들의 비판, 심지어 일선 복지기관 종사자

들이 보여준 국민기초생활보장법에 대한 우려¹³⁾등을 통해 확인된다. 즉 근로계층과 근로경력을 가진 취약계층이 충분히 보호받지 못하는 상황에서 근로경력이 없는 취약계층까지 국가가 적극적으로 보호하는 것에 대해 근로계층이 반발하고 있는 것이다. 영국의 戰後 平等意識이나 진국민적 참여하에 전개된 미국의 복지권리운동 등을 경험하지 못한 우리나라에서 어쩌면 당연한 반발일 수 있다. 한국의 국민기초생활보장법은 국민적 평등의식의 구현에 있는 것이 아니라 경제위기 이후 대량 발생한 실업문제 해결에 보다 큰 비중이 주어졌던 제도인 것이다.

강력한 국민적인 평등의식을 기반으로 제도가 출범한 것이 아니라 1997년 경제위기 이후 대두한 실업문제가 국민기초생활보장법의 제정을 추진하게 된 직접적인 원인이었다¹⁴⁾는 사실은 향후 국민기초생활보장법에 대한 국민적 지지를 확보하여야 한다는 측면에서 이중으로 부정적인 함의를 가진다. 먼저 향후 실업률이 떨어지는 경우 국민기초생활보장법에 대한 정치적 지지도 함께 쇠퇴할 가능성이 높은 점이다. 기존의 생활보호법은 근로능력이 있는 실업자는 기본적으로 생계급여 대상에서 제외하였다. 이것은 근로능력이 있는 자는 스스로가 생활을 책임져야 한다는 우리 나라 국민의 자유주의적 가치관을 반영한 결과이며, 특히 장기

12) 대표적인 예로서 공동 입법청원을 한 시민단체의 하나인 경실련 소속 안종범은 소득과약을 위한 인프라가 구비될 때까지 국민기초생활보장법의 시행을 연기할 것을 주장하는 등 시민단체 내부간에도 근본적인 이견이 존재하였다(안종범, 『재정건정화와 사회복지정책 방향』, 기획예산처 토론자료, 2000. 9).

13) 필자가 일선 사회복지담당자들을 대상으로 행한 교육과정에서 국민기초생활보장법에 대한 이들의 우려와 불만을 수 차례 발견할 수 있었다. 우려는 법 시행이 저소득근로자의 근로의욕을 심각하게 훼손할 가능성이 높다는 점이었고, 불만은 법에서 제공하는 급여수준이 자신들의 근로소득보다 높거나 비슷하다는 인식에서 비롯되고 있었다.

14) 시민단체들이 국민기초생활보장법을 추진하게 된 직접적이고 강력한 동기는 경제위기 이후 급격히 늘어난 실업자 문제를 해결하기 위해 실업부조제도의 도입을 강구하는 과정에서 비롯된 것이다(백종만, 「국민기초생활보장법의 제정과 추진방향」, 『사회복지』, 1999 여름호, 1999. p.25).

간 경제성장의 환경에서 살아온 까닭에 실업은 개인에게 귀책사유가 있다는 사회적 인식에 근거한 것이다. 그러나 경제위기 이후 실업문제가 심각해지면서 실업문제에 대한 사회적 책임론이 대두되고 이에 힘입어 근로능력이 있는 저소득계층도 소득보장대상으로 포괄하는 국민기초생활보장법이 제정된 것이다. 만약 실업문제가 완화되면서 실업의 원인을 개인의 속성에서 찾는 사회적 인식이 되살아나면 근로능력이 있는 저소득계층을 지원하는 국민기초생활보장법에 대한 사회적 지지가 약화될 가능성이 높은 것이다.

역으로 고실업률이 장기간 지속되면 결국 현직 근로자의 근로조건이 악화되고, 이 것은 다시 실업자에 대한 배려를 경직되게 만들어 국민기초생활보장법에 대한 근로계층의 지지가 약화될 것이다. 더욱이 조기 퇴직을 강요당한 50대의 중년 실업층이 국민연금제도로부터 받는 노령연금¹⁵⁾이 최저생계비에 미달할 경우 근로경력이 있는 실업층의 불만이 높아질 가능성도 높다. 이처럼 이중적인 공격 가능성에 처해져 있는 국민기초생활보장법이 온전히 살아남는 길은 실업원인에 대한 사회적 인식이 근본적으로 바뀌는 것과 근로능력이 있는 수급자에게 자활관련 활동을 요구하고 있는 국민기초생활보장법의 조건부수급규정을 충실히 이행하는 것이 될 것이다. 요컨대 국민기초생활보장제도는 전국민적인 지지를 받으며 출범한 것이 아니며 향후 국민적 지지를 이끌어내야 하는 과제를 안고 있는 것이다. 이 과정에서 근로경력이 있는 취약계층과 근로경력이 없는 일반취약계층간의 형평성 문제가 주요 갈등상황으로 대두될 전망이다.

기초보장제도의 위상을 결정하는데 중요한 기능을 하는 先導的 理念

15) 평균소득(2000년 기준 월 1,271,595원)을 버는 근로자가 10년 가입하여 받는 노령연금액은 2000년 화폐가치로 월 199,660원이며, 15년 가입의 경우 월 283,410원이다(국민연금관리공단 홈페이지 예상연금월액표). 국민연금제도가 1988년에 시작되었으므로 평균소득근로자였던 자가 2000년에 노령 연금을 받는다면, 수급액은 이 두 수치 사이가 될 것이다. 이 것은 2000년도 1인가구의 최저생계비 32만원에 미달하는 금액이다.

體系의 측면에서 보면 국민기초생활보장법은 우리 나라 고유의 이념체계를 가지고 출발한 것은 아니며, 서구의 기초보장(national minimum) 개념에 기반하고 있음을 지적할 수 있다. 기초보장실현을 주장한 초기 시민단체의 논의는 기초보장이 복지국가의 핵심적 사항인 만큼 이에 대한 개념은 비교적 명확하게 주어진 것으로 간주하고, 별다른 이론적 연구가 행해지지 않은 채 우리 나라의 낮은 국가복지수준을 제고하는 방편으로서 기초보장의 실현을 강조하였다. 기초보장에 대한 비교적 체계적인 논의는 변재관 외(1998)에서 이뤄지고 있으며, 여기서 기초보장을 최저수준보장(minimum level)과 적정수준보장(adequate level)으로 구분하여 단계별로 시행할 것을 제안하는 논의의 진전이 이뤄지고 있다. 그러나 어느 경우이건 기초보장에 대한 우리 나라 고유의 이론을 제시하고 있지는 않다. 즉, 국민기초생활보장법이 제정되기 전에 기초보장에 대한 선도적인 이념은 존재하지 않았던 것이다. 다만, 국민기초생활보장법의 제정을 전후하여 국민의 정부에 의하여 제시된 ‘生産의 福祉理念’ 논의가 기초보장에 대한 고유한 이론적 기반을 제시할 가능성은 높다. 생산적 복지는 아직 미완의 복지이념이지만, 복지급여의 확대와 경제의 생산성 제고를 동시에 달성하고자 하는 복지이념으로서 기초보장 제공에 주안점을 두고 있기 때문에 어떤 형태로든 기초보장의 필요성과 방법을 이론적으로 제시하게 될 것으로 기대된다.

요컨대, 국민기초생활보장법을 근간으로 하는 현행 기초보장제도는 법률상으로는 근로경력이 없는 취약계층을 포함한 전국민에 대하여 최저생활을 보장할 것을 규정하고 있으나 실제 제도 시행상으로는 많은 수의 저소득층이 국가의 보호에서 배제되는 이중적인 형태로 운영되고 있다. 이는 전국민을 대상으로 기초보장을 제공하기 위해서 반드시 필요한 사회적 연대감이나 기초보장제도에 대한 이념적 지지를 확보하지 못한 상태에서 법규정은 앞서가는 데서 연유한다. 따라서 법규정과 현실 집행이 일치되는 기초보장제도를 확립하기 위해서 기초보장제도에 대한 정치적 지지의 확보, 선도적인 이념의 정립과 확산이 반드시 있어야 할 것이다.

IV. 結論：基礎保障制度의 發展方向과 戰略

국민기초생활보장법이 제정되면서 기초보장에 대한 국민적인 관심이 쏠리고 있다. 국민기초생활보장법은 우리 나라의 기초보장제도에 큰 변혁을 가져올 의미있는 제도이기는 하지만 이 것으로 우리 나라의 기초보장제도가 완성되는 것은 아니다. 단지 작은 출발에 불과할 뿐이다. 취업하고 있는 근로자계층, 취업에서 막 밀려난 실업자계층, 근로능력이 없는 취약계층을 모두 망라하여 이들에게 최저생활이 실질적으로 보장되기 위해서는 하나의 제도 설립만으로는 부족함을 역사적 경험이 보여주고 있는 것이다. 근로계층과 非勤勞階層間에 기초보장의 수준 차이가 나는 것은 불가피할지라도 근로경력이 없는 일반 취약계층까지 포함하여 전국민이 최소수준 이상의 기초보장을 누릴 수 있기 위해서 강구되어야 할 정책적 방안들은 다음과 같이 정리될 수 있겠다.

1. 社會的 連帶에 依據한 社會改革의 統合的 推進

앞서 언급된 바와 같이 근로경력이 없는 사회적 취약계층에 대한 기초보장은 가장 마지막으로, 그리고 가장 낮은 수준으로 이뤄진다. 현업 근로자, 근로경력이 있는 취약계층, 근로경력이 없는 취약계층 순으로 기초보장의 권리성과 보장수준이 단계화 되는 것이다. 따라서 근로경력이 없는 취약계층에게까지 최소한의 기초보장이 제공되면 이는 곧 전국민에 대한 기초보장이 달성됨을 의미하게 된다. 근로능력이 없는 취약계층에게 그 사회에서 적절하게 삶을 영위할 수 있도록 기초보장을 제공하는 것은 도덕적으로 깨어 있고, 사회적 연대감이 강한 사회가 아니면 불가능한 일이다. 취약계층까지 포함하여 전국민에 대해 포괄적으로 기초보장을 제공할 수 있는 제도적 장치를 이미 가지고 있는 우리 사회가 이 제도의 실효성을 확보하기 위해서는 강한 사회적 연대감이 지속적으

로 재생산되어야 하며, 사회전체가 연대하여 개혁을 추진하는 전략이 필요하다. 이를 위해 저소득계층의 이익을 대변하는 市民運動, 여성의 權利伸張을 추구하는 여권운동, 노동자의 권익실현을 위한 노동운동 등이 기초보장에 대해서 동일한 목소리로 힘을 합쳐야 할 것이다. 물론 사회 개혁에 동참하는 하위집단 중에는 물질적인 기초보장보다 자신들의 사회적 위상을 고양하는 데 더 큰 비중을 두는 집단도 있을 것이지만 개혁이 인간의 건전한 양식을 발전시키는 방향으로 전개된다면 공동의 목적아래 제집단이 연합할 수 있을 것이다.

2. 制約條件下의 極大化

사회가 유기체로서 존속하기 위해서 생산력을 중시하는 것은 당연한 것이며, 이런 관점에서 취업자 중심으로 복지급여가 제공되는 것은 미래 사회에도 변하지 않을 것이다. 이는 근로능력이 미약한 취약계층을 중시하는 기초보장제도는 항상 많은 제약 속에 운영될 것임을 의미하기도 한다. 그러나 이러한 제약여건 하에서 최대한의 급여를 추구하는 것이 기초보장이 처한 기본여건이며 이 것이 기초보장의 역동성을 가져온다. 그러나 급여수준의 극대화를 추구한다는 것이 단순히 정치적으로 압력을 가하여 높은 수준의 급여를 요구하여야 한다는 의미만은 아니다. 한편으로는 성장과 분배간의 적정비율이 유지되도록 정치적 요구를 강화하면서 동시에 강한 국민경제가 달성될 수 있도록 기초보장제도가 할 역할이 있으면 이를 담당하여야 한다는 뜻이다. 근로연계복지, 조건부 수급 등 근로능력이 있는 공공부조 수급자에게 근로를 요구한다거나, 본인들의 인적자본개발을 촉진하기 위해 교육훈련 참여를 요구하는 등의 정책은 이런 관점에서 적극적으로 시행되어야 할 것이다. 이것은 기초보장급여 수급자들이 근로활동을 통해 경제성장에 일정 몫을 기여한다는 경제적 측면 못지 않게 기초보장제도에 대한 근로계층의 지지를 이끌어 낸다는 중요한 정치적 측면이 있는 것이다.

3. 社會保險·公共扶助·手當制의 統合運營

전국민에 대한 기초보장을 확보하기 위해서는 연금제도를 중심으로 하는 사회보험제도와 국민기초생활보장법을 중심으로 하는 공공부조제도 및 각종 사회복지서비스 제도가 긴밀히 연계·운용되어야 한다. 현실적으로 연금제도와 고용보험제도가 성숙되어 있지 않으며 이들 제도가 성숙되기까지 상당한 기간이 소요되므로 당분간 우리 사회에서 기초보장제도가 제대로 작동하기 위해서는 국민기초생활보장제도의 온전한 시행이 가장 중요할 것이다. 그러나 장기적으로 볼 때 資産調査를 요구하는 공공부조제도가 기초보장제도의 기본이 되어서는 안될 것이다. 왜냐하면 자산조사에 기초한 공공부조제도가 기초보장의 중심적인 도구가 되면, 자산조사에 따르는 수치심이 싫어 이를 거부하는 계층이 반드시 존재하게 되어 기초보장의 사각지대가 발생하기 때문이다. 특히 개인 인격이 더욱 중시되는 미래 사회에 자산조사는 기초보장을 가로막는 중요한 장애요소가 될 것이다.

기초보장제도의 확립을 위해 사회보험제도가 성숙될 때까지 국민기초생활보장법의 온전한 시행을 추진하는 방안 외에 無寄與·無資産調査에 의거한 수당제도의 도입이 비중있게 고려되어야 할 것으로 본다. 아동양육과 관련한 아동수당, 중증장애인에 대한 장애수당, 노동능력이 없는 고령자에 대한 노령수당 등을 지급함으로써, 자산조사의 문턱에 걸려 기초보장을 받지 못하는 대다수의 저소득계층을 보호할 수 있을 것이다.

參 考 文 獻

- 국민복지기획단, 『삶의 질 세계화를 위한 국민복지의 기본구상』, 한국보건사회연구원, 1995.
- 김상균, 『현대사회와 사회정책』, 서울대학교 출판부, 1987.

- 김태성·성경룡, 『복지국가론』, 나남출판, 1993.
- 문진영, 「국민기초생활보장법 제정 추진운동」, 『월간복지동향』, 1999년 4월호.
- 문진영·조홍식·김연명, 『기초생활보장과 복지국가』, 한국사회보장학회 정책토론회 자료집, 1999.
- 박광준, 『페비안사회주의와 복지국가의 형성』, 대학출판사, 1990.
- 박능후, 『공공복지의 확충과 내실화 방안』, 대통령자문 정책기획위원회 보고서, 2000.
- 백종만, 「국민기초생활보장법의 제정과 추진방향」, 『사회복지』, 1999 여름호.
- 변재관 외, 『한국의 사회보장과 국민복지 기본선』, 한국보건사회연구원, 1998.
- 손건익, 「국민기초생활보장법과 생활보호법의 비교」, 『보건복지포럼』 통권 제37호, 1999.
- 안종범, 『재정건전화와 사회복지정책 방향』, 기획예산처 정책토론자료, 2000.
- 원석조, 『사회복지 역사의 이해』, 한국복지정책연구소 출판부, 1999.
- 정진호, 『1999년 최저임금심의를 위한 생계비 연구』, 한국노동연구원, 1999.
- 통계청, 『국제통계연감』, 1998.
- 한국보건사회연구원, 『정책토론회 자료 2000-15: 보건복지정책현안과 추진방향』, 2000.
- _____, 『1998 한국의 보건복지지표』, 1998.
- 한혜경, 「베버리지 보고서의 국민최저(National Minimum)에 관한 연구」, 이화여자대학교 대학원 석사학위 청구논문, 1990.
- 大澤眞理, 『イギリス 社會政策史』, 東京大學出版會, 1986.
- 一圓光彌, 「ナショナル・ミニムム論再考」, 『國際社會保障研究』 第8號, 1972.
- Abel-Smith, Brian, "The Major Problems of the Welfare State: Defining the Issues", in Eisenstadt S.N. & Ora Ahimeir, eds.,

- The Welfare State and its Aftermath*, London & Sydney: The Jerusalem Institute for Israel Studies, 1985.
- Abel-Smith, B. & P. Townsend, *The Poor and the Poorest*, London: Bell, 1965.
- Atkinson, A.B., *Incomes and the Welfare State*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- Beveridge, William, *Social Insurance and Allied Services*, Her Majesty's Stationery Office: London, 1942.
- Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives, *1998 Green Book*, Washington: U.S. Government Printing Office, 1998.
- Corbett, Thomas J., "Welfare Reform in Wisconsin" in Norris, Donald F. & Lyke Thompson. eds., *The Politics of Welfare Reform*, Thousand Oaks, California: SAGE Publications Ltd., 1995.
- Dinitto, Diana M., *Social Welfare: Politics and Public Policy*, Boston: Allyn and Bacon, 1995.
- Flora, Peter., "On the History and Current Problems of the Welfare State", in Eisenstadt S.N. & Ora Ahimeir, eds., *The Welfare State and its Aftermath*, London & Sydney: The Jerusalem Institute for Israel Studies, 1985.
- Fuchs, V., "Toward a Theory of Poverty", *Task Force on Economic Growth and Opportunity*, the Concept of Poverty, Chamber of Commerce of the United States, Washington, DC., 1965.
- Galbraith, J.K., *The Affluent Society*, Boston: Houghton Mifflin, 1958.
- George, Vic & Irving Howards, *Poverty Amidst Affluence: Britain and the United States*, Vermont: Edward Elgar Publishing Company, 1991.
- Gilbert. Neil & Rebecca Van Voorhis, eds., *Activating the Unemployed: A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*, New Brunswick & London: Transaction Publishers. (on publishing)

- Gilbert Neil, "Targeting Social Benefits: International Perspectives and Trends", in Gilbert, Neil & Rebecca Van Voorhis, eds.(on publishing), *Activating the Unemployed: A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*, New Brunswick & London: Transaction Publishers. (on publishing)
- Gordon, Margaret S., *Social Security Policies in Industrial Countries*, New York: Cambridge University Press, 1988.
- Hantrais, Linda, *Social Policy in the European Union*, London: Macmillan Press Ltd., 1995.
- Harrington, Michael, *The Other America: Poverty in the United States*, New York: Macmillan, 1962.
- Keizer, Piet, "Targeting Strategies in the Netherlands: Demand Management and Cost Constraint", in Gilbert, Neil & Rebecca Van Voorhis, eds., *Activating the Unemployed: A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*, New Brunswick & London: Transaction Publishers. (on publishing)
- Ministry of Pensions and National Insurance, *Improvements in National Assistance*, Cmnd 782, London: HMSO, 1959.
- Mishra, Ramesh, *The Welfare State in Crisis*, Brighton, Sussex in Great Britain: Wheatsheaf Books Ltd., 1984.
- Mishra, Ramesh, *The Welfare State in Capitalist Society: Policies of Retrenchment and Maintenance in Europe, North America and Australia*, New York: Harvester Wheatsheaf, 1990.
- Norris, Donald F. & Lyke Thompson, eds., *The Politics of Welfare Reform*, Thousand Oaks, California: SAGE Publications Ltd., 1995.
- Rainwater, Lee, Martin Rein, and Joseph Schwartz, *Income Packaging in the Welfare State: A Comparative Study of Family Income*, New York: Oxford University Press, 1986.
- Rose, Nancy E., *Workfare or Fair Work*, New Brunswick, New

Jersey: Rutgers University Press, 1995.

Silver, Hilary, "Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms", *International Labour Review*, Vol.133, 1994, pp.5~6.

Stoesz, David & Howard Jacob Karger, "Welfare Reform: From Illusion to Reality", *Social Work*, Vol.35, No.2, 1990.

Tipton, Frank B. & Robert Aldrich, *An Economic and Social History of Europe, 1890~1939*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1987.

Titmuss, R.M., *Essays on the Welfare State*, London: Allen & Unwin, 1958.

Townsend, Peter, "Poverty as Relative Deprivation: Resources and Style of Living", *Poverty, Inequality and Class Structure*, Wedderburn, D.(ed), Cambridge University Press, 1974.

Townsend, Peter, *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1979.

Webb, Beatrice, *Our Partnership*, London: Longman, 1948.

Wedderburn, Dorothy, ed. *Poverty, Inequality, and Class Structure*, London: Cambridge University Press, 1974.

Wilensky, Harold L., *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*, Berkeley: University of California Press, 1975.

Wilensky, Harold L. & Charles N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare*, 장인협 역, 『산업사회와 사회복지』, 대한교과서 주식회사, 1980.

Summary

A Historical Review of National Minimum and its Implication

Neunghoo Park

This paper explores the reason why more than half of the poor are not protected by the social safety net even though the National Minimum Protection Law (NMPL) has been launched since October first, 2000 in Korea. It is argued in the paper that the national minimum cannot be easily attained by a single law. This is because providing the national minimum is not a simple policy sought by a political party but an essence of the welfare state which is synthesis of the conflict and compromise among the various social groups.

The historical review of the concept of the national minimum beginning with Webbs through Beveridge to the present, suggests that there is an order in protecting the national minimum in terms of the provision and benefit level. The working people, the primary group in protecting the national minimum, has been able to attain the highest benefit level by labor movement. The retired people, the second group, has also been able to protect themselves by social insurance. However, the poor people with no work career, the final and most vulnerable group, could be protected only by social support system based on a strong social solidarity. This argument is supported by the fact that the poverty level was historically low in Great Britain during the period of 1950s when there was the wartime spirit of equality. This paper also argues that the retreat of national minimum after the crisis of the welfare state has been accelerated by the withdrawal of the social solidarity.

Because Korean people have not fostered the strong consensus for

the equality, it is expected that the NMPL intending to provide the national minimum to all including the poor with no work career can hardly achieve its original goal. To overcome such problem, it is suggested that various social movement groups should integrate their energy in the name of social reform and seek to level up the social consensus on equality.