

## 울산시 생활보호대상자의 생활상태와 복지욕구에 기초한 국민기초생활보장법제정에 대한 검토

이성균  
사회학전공

### <요 약>

이 글은 울산지역 생활보호대상자들의 생활상태와 복지수요를 나타내는 지방자치단체의 자료를 이용하여 국민기초생활보장법을 재평가하는데 목적이 있다. 국민기초생활보장법은 기존의 생활보호사업법의 문제점을 해결하는 새로운 공적부조제도로써 거택보호자들의 빈곤탈피에 도움을 줄 수 있다. 그러나 울산광역시에 거주하는 생활보호대상자들의 생활상태와 복지수요를 기초로 하면 여전히 많은 보완대책을 필요로 한다. 울산광역시에 거주하는 생활보호대상자 가운데 노동능력이 부족한 노인과 장애인, 소년소녀가장 등이 많다는 점은 이들의 생계유지와 삶의 질의 개선을 위해서 생계비가 절대적으로 필요하고 이외에도 가족생활의 유지와 의료지원 등의 복지혜택이 필요함을 의미한다. 특히 자활보호대상자들은 대부분 입시직과 일시직 등 불안정한 취업상태에 있기 때문에, 이들의 노동능력과 취업경력, 그리고 가족형태에 적합한 복지프로그램이 보완되어야 한다. 구체적으로는 생계비·보건의료비 등 직접적인 지출비용항목을 보조하고, 직업훈련·취업알선·생업자금융자와 같은 취업지원대책도 보완함으로써 더욱 발전된 공적부조제도를 만들어야 한다.

## A Critical Review of the New National Public Assistance Programs in Korea; based on the Data of the Poverty in Ulsan

Sungkyun Lee  
Professor, Department of Sociology

## <Abstracts>

This paper examines the new National Public Assistance Programs in Korea. The Korean government established the National Public Assistance Programs, by which most poor people could receive the living assistance from the government after 2000. Yet, based on the research data in Ulsan Metropolitan City, the National Public Assistance Programs could not guarantee the basic life of the poor people. There are several recommendations for the poverty-relief, such as medical assistance, free education, job training programs, and job creation assistance. Only when the government adds such assistance programs to the current National Public Assistance Programs, it could be in a road toward the welfare state without poverty.

## I. 서론

최근에 제정된 국민기초생활보장법은 한국사회의 빈곤대책을 발전시키는 중요한 계기가 된다. 정부는 ‘생산적 복지정책’의 국가정책기조에 따라서 국민기초생활보장법이라는 새로운 공적부조정책을 마련하였고, 보건복지부는 “최저생계비(현재 월 1인당 23만4000원)에 미달하는 자활보호자가구는 국민기초생활보장법이 효력을 발휘하는 2000년 10월부터 근로능력여부와 연령에 관계없이 생계비의 부족분을 지급 받게 된다”고 발표하였다(동아일보, 1999년 8월 17일). 따라서 이 법은 한국의 가장 대표적인 공적부조정책으로 실행되어 왔던 생활보호법을 보완함으로써, 현재 전국적으로 140만명으로 추산되는 자활보호자들이 정부의 생계지원금으로 빈곤상태에서 탈피하는데 도움을 줄 수 있다는 긍정적인 의미를 갖는다.

국민기초생활보장법이 제정되자, 개혁적 사회운동단체와 사회복지전문가들은 “정부가 빈곤층에게 일자리를 얻을 때까지 기초생활을 보장함으로써 저소득 근로자들을 보호할 수 있게 되었다”고 긍정적으로 평가하였고, 아울러 복지국가의 이념인 ‘노동력의 탈상품화’를 위해서는 국민기초생활보장법 이외에도 더 많은 공적부조의 혜택을 제공해야 한다고 주장하였다. 또한 사회복지학계의 일부 개혁적 연구자들은 국민기초생활보장법 가운데 “근로능력이 있는 사람에 대해서는 구직활동 직업훈련 자활공동체 사업에 자율적으로 참여하는 조건으로 생계비를 지급하고 소득산정시 근로활동으로 발생하는 소득은 일부 공제한다”는 조항에 근거하여, 이 법이 “노동과 복지를 연계시키는 복지정책(Welfare to Work)의 연장선상에 놓여 있어 사회적 통합과 연대의식이라는 복지정책이념에 미흡하다”는 지적을 하고 있다(정연택, 1999). 이것은 스웨덴을 중심으로 하는 스칸디나비아반도의 복지국가들이 지난 40여년간 성취해 온 사회민주주의적 복지국가의 이념에 근거하여, “한국에서도 자본주의 사회에서 일반화된 노동의 상품화를 완화하고 국민들의 상호연대감을 확산해서 빈곤 문제를 근본적으로 해결해야 한다”는 주장을 강조한 것이다.<sup>1)</sup>

그러나 이러한 주장은 한국의 빈곤정책의 방향성에 대해서 개괄적으로 제시할 뿐, 전국

1) 사회민주주의적 복지국가이라는 개념은 Esping-Andersen에 의하여 체계화되었다. 그는 선진국의 복지 체제를 자유주의(영국과 미국), 조합주의(독일과 오스트리아), 사회민주주의(스웨덴과 노르웨이)라는 세 가지로 구분하여 복지제도의 운영방식과 철학적 기초에 대하여 유형별로 비교하였다. 자세한 논의는 Esping-Andersen(1985)을 참고할 것.

각 지역에서 빈곤상태로 살아가는 생활보호대상자들의 객관적 생활상태와 주관적 복지수요를 근거로 한 구체적인 평가라고 할 수 없다. 따라서 “정부의 계획대로 국민기초생활보장법이 집행될 경우에 생활보호대상자로 지칭되는 한국의 빈곤층이 어떠한 혜택을 받을 수 있으며 이들의 빈곤탈피를 위하여 보완되어야 할 복지프로그램이 무엇인가?”에 대한 구체적인 해답을 제시하지 못하고 있다.

국민기초생활보장법의 의의와 문제점을 찾기 위해서 가장 기본적인 작업은 전국의 각 지역에서 살아가는 생활보호대상자들의 생활상태와 복지수요를 파악하는 작업이다. 일반적으로 공적부조정책과 같은 빈곤정책은 복지수혜계층의 생활상태와 자활가능성, 그리고 스스로의 생활상태를 개선하기 위하여 필요하다고 생각하는 복지욕구를 정확히 반영할 때 비로소 ‘빈곤탈피’라는 본래의 목적으로 달성할 수 있다(손학규, 1999). 그러므로 새로운 빈곤정책을 형성하거나 평가하는 문제는 정책형성과정에 참여하는 주도세력의 정책적 목표 및 이념적 지향성과 아울러 복지수혜계층의 실태 및 요구를 반영하는 것이 필요하다. 특히 새로이 제정된 국민기초생활보장법에 관한 논쟁과 관련해서는, 빈곤층의 생활현실과 복지욕구를 기초로 하여 “국가와 지방자치단체가 생활보호대상자로 지칭되는 빈곤계층의 생계유지와 사회적 자활을 위하여 제공해야 하는 것은 무엇인가? 생계비외의 또 다른 중요한 복지항목은 구체적으로 무엇인가?”를 정확히 파악하고 문제점을 보완해야 한다.

현재 생활보호대상자들의 생활상태와 복지수요를 가장 자세히 나타내는 자료는 지방자치단체차원에서 파악하는 생활보호자들의 생활상태와 복지수요에 관한 자료이다. 생활보호대상자를 선정하고 복지혜택을 제공하는 과정을 보면, 동사무소의 사회복지전문요원이나 사회복지담당공무원들이 저소득층 주민들의 연령, 신체장애정도, 소득 및 재산상태, 취업상황 등을 파악하고 이 가운데 보건복지부의 생활보호대상자 선정기준에 해당하는 주민들을 생활보호대상자로 선정하고 복지혜택을 제공한다(신섭중, 1998). 그리고 보건복지부와 같은 중앙차원의 복지행정부서는 이러한 자료를 토대로 한국사회의 전반적인 빈곤실태를 파악하고 빈곤문제를 해결하기 위한 복지대책을 마련하고 있다. 그러므로 빈곤층의 생활현실과 복지욕구를 정확히 파악하기 위해서는 생활보호대상자업무를 직접 담당하는 지방자치단체차원의 자료에 근거해야 한다.

이 글은 울산이라는 하나의 지방자치단체에서 거주하는 생활보호대상자들의 생활상태와 복지수요에 관한 자료를 이용하여 국민기초생활보장법을 재평가하는데 목적이 있다. 현재 생활보호사업은 각 지방자치단체가 독립적으로 실시하는 것이 아니라 중앙정부의 행정지침에 따라서 지역별로 집행하는 것이므로, 울산지역의 자료에 기초한 본 논문의 결론은 다른 지역에서도 공통적으로 적용될 것이다.

본 논문은 다음과 같이 구성된다. 첫째, 기존의 생활보호사업법과 새로이 실행될 국민기초생활보장법을 비교하고 이러한 정책적 변화가 한국의 복지정책에서 차지하는 의미를 정리한다. 둘째, 울산광역시에 거주하는 생활보호대상자들의 생활상태를 정리하여 국민기초생활보장법이 울산지역 빈곤층의 빈곤탈피에 미치는 효과를 분석한다. 셋째, 울산지역 생활보호대상자들의 복지수요를 기초로 하여 국민기초생활보장법을 보완해야 할 복지프로그램을 정리한다.

이 글에서 사용할 자료는 울산광역시 사회복지과가 집계한 1998년도 생활보호대상자 조사자료와 1998년에 울산대학교 사회과학연구소가 실시한 울산광역시 사회복지수요 조사자료이다. 첫 번째 자료는 행정자치부가 전국의 생활보호대상자들의 실태를 파악하기 위하여 매년 실시하는 조사의 결과이기 때문에, 울산광역시에 거주하는 거택보호자 2,101세대(가구

원 3,135명), 자활보호자 1,345세대(가구원 3,195명)의 생활실태를 전반적으로 보여줄 수 있다는 장점을 갖는다. 또한 두 번째 자료는 울산대학교 사회과학연구소가 울산지역 생활보호대상자들의 실태자료에 근거하여 생활보호대상가구 115가구를 선정하고 이들의 인적 특징과 복지수요를 조사한 자료로서 울산시 생활보호대상자들의 복지수요를 자세히 나타낸다.<sup>2)</sup>

## II. 국민기초생활보장법의 내용과 의의

국민기초생활보장법은 공적부조제도의 발전이라는 측면에서 볼 때 기존의 생활보호사업과 한시적 생활보호사업이 갖는 여러 가지 문제점을 개선한다는 의미를 갖으며, 한국의 복지정책이 형성되는 과정이라는 측면에서는 국가가 개혁적 성향의 사회복지전문가집단의 정책개선요구를 부분적으로 수용했다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.

### 1. 새로운 빈곤대책으로서의 의의

한국의 빈곤층이 자신의 생계유지와 사회적 자활을 위하여 의존할 수 있는 공적부조(Public Assistance)정책 가운데 가장 대표적인 것은 생활보호사업이다. 원래 생활보호사업은 '일정한 소득과 재산이 없는' 노동능력상실자를 자활보호대상자와 거택보호대상자로 나누어 이들의 생계유지와 취업을 지원하는 사업을 말한다. 이러한 복지사업은 헌법상의 국민생존권보장이념에 근거하여 "생활유지의 능력이 없거나 생활이 어려운 사람에게 필요한 보호를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성함으로써 사회복지의 향상에 기여함"을 목적으로 한다.<sup>3)</sup> 정부는 1961년에 처음으로 생활보호법을 제정함으로써 빈곤층을 대상으로 하는 공적부조정책을 시작하였고, 1982년에 생활보호법을 개정함으로써 현재와 같은 생활보호사업의 골격을 마련하였다. 보건복지부가 1998년에 발표한 생활보호대상자 선정기준에 의하면, 1) 65세이상의 노인이나 18세 미만의 아동, 임산부, 심신장애로 인하여 노동능력을 상실한 사람, 2) 부양의무자가 있으나 부양능력이 없는 사람, 3) 매년 정부가 발표하는 소득과 재산이 없는 사람이라는 세 가지 조건을 충족시키는 빈곤층이 생활보호대상자로 선정된다. 이 가운데 1998년도 기준으로 '가구원 1인당 월 평균소득 22만원, 가구재산 2,800만원 이하'인 경우에는 거택보호자로, '1인당 월 평균소득 23만원, 가구재산 2,900만원 이하'인 경우에는 자활보호자로 선정된다. 그러나 현재 실시되고 있는 생활보호사업법은 정부가 제시한 일정한 소득과 재산이 없는 빈곤층 가운데 거택보호자에게만 생계비를 제공하기 때문에, "실제로는 빈곤한 생활상태에 있지만 정부의 거택보호자선정기준보다 약간 많은 재산과 수입을 갖고 있다"는 이유만으로 복지혜택을 받지 못한다는 불만이 제기되었다.

2) 먼저 조사에 응답한 생활보호대상가구원들의 인적 특징을 보면, 성별로 남성 42명(36.5%), 여성 73명(63.5%), 학력별로 초등학교졸업이하 63명(54.8%), 고졸 52명(45.2%), 결혼상태별로는 미혼 10명(8.7%), 배우자와의 동거 37명(32.2%), 별거·사별 및 이혼 68명(59.1%)의 분포를 나타낸다. 생활보호대상가구에 는 노동능력이 없다고 인정되는 사람들을 대부분 포함하기 때문에, 본 조사대상자에는 장애인 생활보호대상자 41명이 포함되었다.

3) 우리 나라 헌법에 의하면, 모든 국민은 "인간다운 생활을 할 권리"를 갖으며, 국가는 "사회보장과 사회복지의 증진에 노력을 다할 의무를 진다." 따라서 사회복지에 관한 세법법률은 이러한 헌법조항에 근거하여 제정되는데, 현재 가장 대표적인 사회복지관련법률로는 사회보험에 관한 법류, 공적부조법, 사회복지서비스법 등이 있다. 한국의 사회복지법체계에 대한 자세한 논의는 신실중 외(1993)을 참고.

최근에 경제위기상황에서 실업자가 급증하고 소득불평등이 심화되면서 빈곤층의 생계유지가 더욱 어렵게 되자<sup>4)</sup> 정부는 현재 한시적 생활보호사업 등 다양한 실업대책을 통하여 실업자의 생계유지에 도움을 주고 있다. 한시적 생활보호정책은 기존의 저소득층 복지사업의 대상을 현실상황에 맞게 확대하였다는 점에서 저소득층 및 실업자의 생계유지에 도움을 주고 있다. 그러나 이 사업도 생활보호대상자 가운데 자활보호자는 정부로부터 생계유지비를 받지 못한다는 생활보호사업의 문제점을 그대로 갖고 있으며, 경제위기가 심화된 상황에서 일시적으로만 유지되는 ‘한시적’ 사업이라는 한계를 안고 있다. 또한 한시적 생활보호대상자들이 받는 복지혜택이 아동보육료 50%감면, 시립병원 진료비 30%감면, 아동복지시설입소 등에 국한되기 때문에, 당장의 수입이 거의 없는 실직자의 입장에서는 보건, 의료, 학비 등의 지원을 넓힐 것을 요구하고 있다<sup>5)</sup> 결국 현재의 경제위기는 계속 증가하는 빈곤층이 최소한의 생계를 유지하고 스스로 생활할 수 있도록 지원하는 새로운 복지제도를 만들 것을 요구해 왔다고 할 수 있다.

이러한 상황에서 제정된 국민기초생활보장법은 한국사회의 빈곤대책을 발전시키는 중요한 계기가 된다. 정부는 ‘서민과 중산층을 위한 생산적 복지정책’이라는 국가정책기조에 따라서 빈곤층의 3대 기본생활보장, 직업훈련 및 평생교육체제의 강화, 그리고 의료보험·국민연금보험·산업재해보험·고용보험 등 4대 보험제도의 확충과 효율화를 통하여 사회통합을 달성하고 생산적 복지체제를 구축하겠다고 발표하였다. 국민기초생활보장법은 빈곤층의 기본생계보장을 위한 가장 중요한 제도로서 2000년 10월부터 “최저생계비(현재 월 1인당 23만4000원)에 미달하는 자활보호자가구에게 생계비 부족분을 지급한다”는 것을 주요 내용으로 한다(국민기초생활보장법에 관한 자세한 논의는 보건복지부(1999)를 참고할 것).

기존의 생활보호법과 국민기초생활보장법을 비교하면, 첫째 현재 소득과 재산의 두 가지 기준으로 생계비 지원대상을 분류하는 것(거택보호자/자활보호자)을 앞으로는 소득에 재산의 소득환산액을 합산한 소득인정액으로 단일화하고, 둘째 소득인정액이 최저생계비 이하인 모든 국민이 기초생활을 보장받을 수 있도록 한다. 또한 주거급여를 신설해 저소득층의 주거안정을 도모하고 긴급한 생계 지원이 필요할 경우에는 긴급급여를 지원키로 했으며, 취약계층에 대한 복지를 강화하기 위해서 경로연금 지급대상을 2003년까지 85만9000명으로 확대하고 연금지급액도 연차적으로 인상하기로 결정하였다.<sup>6)</sup> 따라서 국민기초생활보장법은 한국의 가장 대표적인 빈곤정책으로 실행되어 왔던 생활보호법을 보완함으로써 더 많은 빈곤층에게 생계유지비를 제공한다는 의미를 갖는다.

- 4) 통계청에서 발표한 「1999년 3월의 고용동향」에 따르면 실업자는 전국적으로 170만 4천명을 기록하였으며, 울산지역의 경우에는 1년전의 3만 7천명보다 5천명이 증가한 4만 2천여명(실업률 9.0%)으로 나타났다. 또한 98년 도시근로자가구의 가구당 월평균 소득은 6.7% 감소하였고, 특히 저소득계층의 가구 총소득은 78만 4천원으로 1년전에 비하여 17.2% 감소하였다. 결과적으로 4인가족기준 최저생계비인 80만 3천원이하인 절대빈곤층도 1997년 3분기에는 4.1%에 불과하였으나 1998년에는 11.6%로 증가하였다(통계청, 1998).
- 5) 실제로 현재 실직상태에 있는 울산시민을 대상으로 실시한 조사에 따르면, 생계비지원이외에 “생활향상을 위하여 정부로부터 도움 받고 싶은 복지항목”은 일자리알선(41.8%), 교육비(15.6%), 보건의료(6.6%), 주택자금지원(5.8%)의 순서로 나타나고 있다. 설문조사에 대한 자세한 내용은 울산대학교 사회과학연구소(1999)를 참고할 것.
- 6) 장애인정책과 관련해서는 내년부터 만성신장 신장질환 만성중증정신질환자 및 자폐증 환자까지 장애범위를 확대하고 장애수당도 현실화할 방침이다. 그리고 아동복지와 관련하여 농어촌지역 저소득층의 만 5세아동을 대상으로 보육하는 사업을 2002년까지 전국적으로 확대하고 소년소녀 가장에 대한 지원도 인상하기로 했다. 자세한 논의는 참여연대 사회복지위원회(1999)와 동아일보(1999년 8월 17일)자 기사를 참고.

## 2. 복지제도의 형성과정에서 나타난 의미

국민기초생활보장법의 제정은 사회복지전문가집단과 사회운동단체의 복지발전에 대한 요구를 국가정책으로 수렴했다는 점에서도 중요한 의미가 있다. 한국의 사회복지정책의 형성은 일부 사회복지관련부서의 관료들과 경제기획원 등의 경제분야 관료들에 의하여 오랜 동안 주도된 것이 사실이다(김영모, 1999). 국가는 개혁적 성향의 민간사회복지전문가들의 정책개선에 대한 요구를 제대로 수용하지도 않았고, 경제발전전략이나 예산편성의 논리에 의하여 복지정책을 결정하였기 때문에 복지수요자의 입장을 반영한 경험도 거의 없다.<sup>7)</sup> 그러나 국민기초생활보장법은 “국민들이 최소한의 생계수준을 유지할 수 있는 복지 정책이 시급하다”는 사회복지단체와 시민운동단체들의 공통적 문제제기와 구체적인 제안을 수용함으로써 그 동안의 권위주의적 복지정책형성과 차이를 보인다.

소위 ‘IMF관리체제’라는 경제위기상황이 지속되고 저소득층과 실업자 등 새로운 빈곤층이 최저생활수준을 유지하기 위한 정책이 시급해지자, 참여연대, 경실련, 민주노총, 한국사회복지사협회 등 사회운동단체들은 “국민기초생활보장법제정 추진운동”을 전개하였다. 이들은 “국가와 지방자치단체가 최저생계비이하의 소득을 가진 국민 전체를 대상으로 생계유지에 필요한 급여를 제공함으로써 모든 빈곤층이 최저생계수준이상의 생활을 유지할 수 있도록 지원한다”는 것을 주요 내용으로 하는 국민기초생활보장법을 제안하였다. 이들의 국민기초생활보장법초안은 첫째 ‘18세 미만 혹은 65세이상’이라는 기존의 연령기준조항과 ‘노동능력상실자’라는 정부의 인정조항을 삭제하여 복지수혜대상을 확대할 것, 둘째 생계·의료·교육 등 생활보호사업이 제공하는 기존의 복지혜택이외에도 주거급여항목을 신설하여 주택수당, 임대료보조금 등을 제공함으로써 주거의 권리를 보장할 것, 셋째 정부로부터 빈곤층으로 인정받지 못하여 이의를 신청한 경우에도 이의신청기간동안에 긴급급여를 제공함으로써 항상적으로 복지혜택을 제공할 것을 포함한다(사회보장정책협의모임, 1998).

또한 지역사회의 사회복지전문가들과 시민운동단체, 지방의회의원 등은 기존의 빈곤정책을 보완할 수 있는 복지조례안을 마련하였다. 대구광역시에서는 “저소득주민생활보장에 관한 조례”를 만들고 “대구광역시에 일정기간 거주하는 자로서 최저생계비이하의 소득과 재산이 없는 사람, 경기불황 등으로 장기간 실직상태에 있는 사람”을 우선적으로 지원하는 정책안을 제시하였다(대구광역시의회, 1998). 전라북도에서도 “고용보험 미적용자 혹은 실업급여 지급기간이 만료되어 3개월이 경과한 사람과 생활보호대상자로 선정되지 못한 사람 가운데 도지사가 정한 지역주민 기본생활수준에 못 미치는 주민을 대상으로 급식권제공, 영유아 교육비·의료비 보조, 직업훈련 및 알선 등의 혜택을 제공한다”는 조례안을 준비하였다(전라북도의회, 1998). 사회운동단체들이 전국적인 차원에서 국민기초생활보장법을 제정하기 위하여 정치적 압력을 행사했다면, 지방자치단체차원의 시민운동단체들은 ‘저소득주민생활보장에 관한 조례’를 만들고 지역공동체의 특성에 맞게 자율적으로 빈곤문제를 해결하려고 노력해 왔다고 할 수 있다.

정부와 공동여당은 사회운동단체들의 국민기초생활보장법을 위한 제안에 대하여 초기에는 소극적인 입장을 보였다. 일부에서는 서구의 사례를 인용하면서 “정부가 모든 빈민층에게 복지혜택을 제공한다면, 빈민층의 노동능력이 상실되는 복지병이 나타날 것이고 정부에

7) 한국사회에서 정부주도로 사회복지제도를 형성해 왔던 과정에 관한 자세한 논의는 신실중(1998)과 이성균(1995) 등을 참고할 것.

산상의 석자규모가 확대될 것이다”며 국민기초생활보장법에 대해서 부정적인 반응을 나타냈다(사회보장정책협의모임, 1998). 그러나 국민기초생활보장법제정 추진운동관계자들이 “정부의 부정적인 견해는 국민들의 고통을 안이하게 인식한 결과”라고 반박하였고 “현재 방대하게 사용되고 있는 생활보호사업예산과 실업대책예산을 좀 더 효율적으로 사용한다면 새로운 복지정책을 위한 추가예산 없이도 가능하다”고 주장하는 등 입법청원운동을 계속하자,<sup>8)</sup> 정부는 이들의 의견을 수렴하여 새로이 국민기초생활보장법을 제정하게 된 것이다. 결국 국민기초생활보장법의 제정은 국가가 사회복지전문가집단과 사회운동단체의 사회정책개혁요구를 받아들여서 복지정책을 발전시켰다는 점에서 “예전보다 더욱 민주적인 정책결정과정으로 만들어졌다”는 의의를 갖는다.

그럼에도 불구하고 국민기초생활보장법의 제정은 “새로운 빈곤대책이 무엇이어서 하는가?”에 대한 논쟁을 본격화시키는 계기가 되었다. 일부 개혁적 사회복지전문가 집단은 “국민기초생활보장법이외에도 더 많은 공적부조의 혜택을 제공해야 한다”고 주장하였고, 학계에서는 노동과 복지를 연계시키는 복지정책(Welfare to Work)을 뛰어 넘는 새로운 패러다임의 빈곤정책이 필요함을 지적을 하였다(정연택, 1999). 이러한 지적은 현재까지 ‘탈상품화’, ‘국민적 연대의식’, ‘평등’과 같은 복지국가의 이념에 근거한 주장이기 때문에, ‘빈곤탈피를 위하여 구체적으로 필요한 복지프로그램이 무엇인가’에 대한 해답은 생활보호대상자들의 인적 조건, 생활상태, 그리고 이들의 복지수요를 통하여 알 수 있다.

### III. 울산시 생활보호대상자 현황

#### 1. 거택보호자와 자활보호자의 현황과 특성

울산시는 보건복지부의 1998년도 생활보호대상자 선정기준에 따라서 ‘가구원 1인당 월 평균소득 22만원, 가구재산 2,800만원 이하’인 경우에는 거택보호자로, ‘1인당 월 평균소득 23만원, 가구재산 2,900만원이하’인 경우에는 자활보호자로 선정하였다. 1998년 6월말 현재 울산시에는 거택보호자 2,101세대(가구원 3,135명), 자활보호자 1,345세대(가구원 3,195명)가 정부와 지방자치단체의 지원을 받고 있다.<sup>9)</sup> 생활보호대상자로 선정된 3,446가구 가운데 254가구만이 1998년에 들어서 처음으로 생활보호대상자로 선정되었고 대부분은 1998년 이전에 이미 선정된 가구이기 때문에, 울산시에 거주하는 생활보호대상자들은 장기적으로 빈곤상태에서 생활하고 있음을 알 수 있다(울산광역시 사회복지과, 1999).<sup>10)</sup>

8) 예를 들어서 국민기초생활보장법제정 국민운동본부의 계산에 의하면, 이 법을 실시할 경우에 필요한 총 예산은 2조 5천억원인데, 현재 생활보호사업을 위하여 확보된 예산 1조 5천억원과 공공근로사업용 예산 1조 6천억원을 합한다면 새로운 법률을 시행하는데 충분하다는 것이다. 자세한 내용은 사회보장정책협의모임(1998)을 참고할 것.

9) 정부의 공적부조제도의 혜택을 받는 사람들은 생활보호대상자이외에도 ‘한시적 생활보호대상자’가 있다. 울산시는 보건사회부의 방침에 따라서 ‘가구재산 4,300만원이하, 가구원 1인당 소득 23만원이하’인 실직자가구를 한시적 생활보호대상자로 선정하고, 가구원 수에 따라서 7만9천원(가구수 1인의 경우)에서 32만원(6인가구 기준)의 생계비를 지원하고 있다. 1998년 9월 현재 울산시민 가운데 1,110가구의 2,978명이 한시적 생활보호대상자로 선정되어 생계비와 자활의 기회를 제공받고 있는 실정이다(울산광역시 실업대책본부, 1998). 그러나 이들은 ‘실업대란’이라는 일시적 상황에서 혜택을 받기 때문에, 이 글에서는 한시적 생활보호대상자들의 생활상태와 복지수요에 관한 논의를 생략한다.

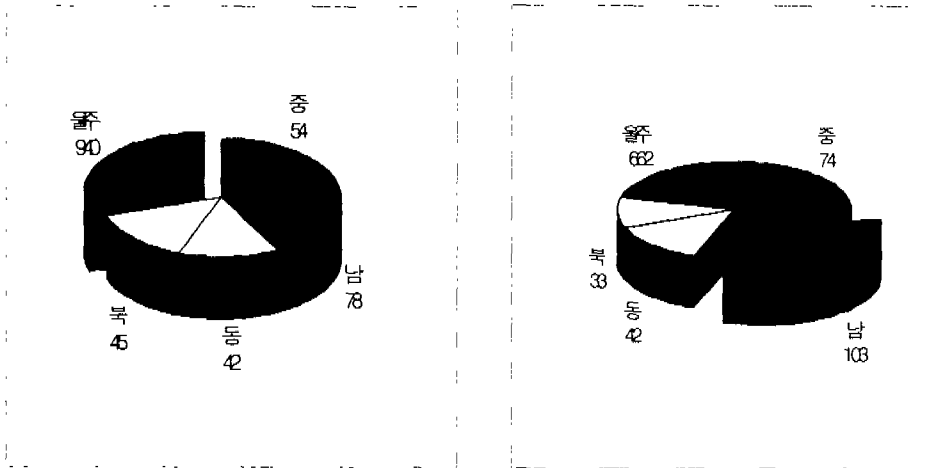
10) 실제로 울산대학교 사회과학연구소가 생활보호대상자들 소득수준을 조사한 바에 따르면, 이들의 빈곤수

울산시 생활보호대상자들의 분포를 구·군별로 나누면, 거택보호자는 울주군, 남구, 중구, 동구, 북구의 순서를 기록하여 노령의 농촌인구가 가장 많은 울주군에 생활보호대상자들이 많이 분포되어 있다(그림 1-가 참고). 반면 자활보호자의 경우에는 남구, 중구, 울주군, 동구, 북구의 순서로 나타나 농촌인구수이외에도 전반적인 인구수와 비례하는 것으로 나타났다(그림 1-나).

<그림 1> 울산시 생활보호대상자현황 (1998년 6월)

가. 구·군별 거택보호대상 가구원

나. 구·군별 자활보호대상 가구원



울산시 생활보호대상자들을 자활보호대상자와 거택보호대상자로 나누어서 인적 특징을 비교하면, 생활보호대상자들의 생활상태를 명확히 알 수 있다. 첫째 생활보호대상 선성사유에 의하면(표 1), 65세이상의 노인연령층, 장애인, 18세미만의 소년소녀가장 등 노동능력이 없다고 판명되는 사람들이 차지하는 비중은 자활보호대상자보다는 거택보호대상자에서 높다. 또한 6개월이상의 치료를 요구하는 장기질병보유자가 차지하는 비중은 거택보호대상자보다는 자활보호대상자에서 높게 나타났다. 특히 <표 1>에서 '기타'로 분류되는 생활보호대상자 선성사유는 대부분 노동능력이 있는 사람들의 가족구조적 특징이나 취업상의 특징을 포함하기 때문에, 노동능력이 있다고 판명되는 사람들의 비중은 자활보호대상자에서 높게 나타났다.

둘째, 자활보호대상자와 거택보호대상자의 차이는 가구특성별 비교(표 2)를 통해서도 쉽게 알 수 있다. 거택보호대상가구 가운데 노인가구가 48%로 절반정도를 차지하며, 다음으로 장애인가구, 18세미만의 소년소녀가장가구가 많은 비중을 차지한다. 그러나 자활보호대상자 가운데 가장 많은 비중을 차지하는 가구는 거택보호대상가구와 마찬가지로 노인가구

준을 확인할 수 있다. 먼저 생활보호대상가구의 주소특원의 월평균 수입을 보면, 수입이 없는 사람이 52.2%이며, 월평균 수입이 50만원미만인 경우는 39.1%이다. 또한 가구주 자신을 포함하여 가구원의 월평균 총수입을 기준으로 하더라도, 응답자의 80.9%는 50만원미만의 소득수준에 있는 가구원이고 14.8%는 50-99만원의 소득수준에 있는 가구원이다. 자세한 논의는 울산대학교 사회과학연구소(1995)를 참고할 것.



이지만, 이러한 가구의 비중은 24%에 불과하다. 반면에 자활보호대상자 가운데 편모세대와 편부세대가 차지하는 비율은 각각 16.3%, 6.5%를 기록하여 거택보호대상가구의 경우(편모세대 3.8%, 편부세대 3.6%)와 다른 특징을 나타낸다.

표 1) 생활보호대상가구의 생활보호사유 현황(1998년 6월)

(단위: 명, %)

구분	계	장애인(1~4등급)			폐질자 (6개월이상 치료)	65세이상자 (폐질·장 애인제외)	18세미 만(폐질 ·장애 인제외)	기 타
		계	지체·시 각·청각 ·언어	정신지 체				
거택보호 대상자	2,101 (100)	361 (17.2)	283	78	427 (20.3)	1,012 (48.2)	168 (8.0)	133 (6.3)
자활보호 대상자	1,345 (100)	213 (15.8)	179	34	331 (24.6)	335 (24.9)	47 (3.5)	419 (31.2)

출처 : 울산광역시 사회복지과(1998)

표 2) 생활보호가구의 특성별 현황(1998년 6월)

(단위: 명, %)

가구특성 구분	계	소년소녀 가장세대	모자세대	부자세대	장애인세대	노인세대	기타세대
거택보호가구	2,101 (100)	139 (6.6)	80 (3.8)	76 (3.6)	348 (16.6)	1,011 (48.1)	447 (21.3)
자활보호가구	1,345 (100)	13 (0.9)	219 (16.3)	87 (6.5)	231 (17.2)	321 (23.8)	474 (35.2)

(주) 장애인세대는 장애인이 1명이라도 포함된 세대로서 다른 유형의 세대와 중복될 경우에는 장애인 세대로 구분치 아니함

출처 : 울산광역시 사회복지과(1998)

셋째 취업상태별 특성(표 3)을 비교하면, 경제활동인구가 차지하는 비중은 거택보호가구 보다는 자활보호가구에서 높게 나타났으며, 현재 취업상태에 있는 사람들도 자활보호대상 가구(28.8%)에서 훨씬 높다. 그러나 자활보호대상자 가운데 취업상태에 있는 사람들은 대부분 소득수준 및 고용안정성에서 불리한 임시직과 일시직에 집중되어 있다. 또한 이들의 취업상태는 가구주의 연령에 영향을 받고 있다. 주소득원의 연령이 비교적 낮은 40대이하 가구주 가운데 실업상태에 있는 사람은 56.4%, 정규직으로 취업한 사람은 24.2%에 달한다. 반면에 50대이상의 가구주 가운데 실업상태에 있는 경우와 정규직으로 취업한 경우는 각각 83.7%와 4.7%이다.

결국 울산시에 거주하는 생활보호대상자 가운데 자활보호대상자와 거택보호대상자는 인적 특징, 연령 및 신체적 장애정도, 그리고 취업경력 등에서 많은 차이를 나타낸다. 거택보호대상자 가운데 장애인과 노인이 많이 포함되어 있으며, 자활보호대상자들은 거택보호대상자보다 노동능력과 취업경험이 많고 가구경제상태도 상대적으로 안정적일 수 있다. 따라서 자활보호대상자와 거택보호대상자의 특성에 따라서 보편적으로 지원할 복지정책과 선별적으로 지원할 프로그램을 마련하는 작업이 필요하다. 예를 들어서 노인과 장애인이 많은 거택보호자집단에게는 기본적인 생계비를 지원할 뿐 만 아니라 보건의료분야의 복지정책이 시급하며, 노동가능연령층과 편부모세대의 비중이 높은 자활보호대상자의 경우에는 거택보호자에 대한 지원항목이외에도 가족복지항목과 취업기회를 제공하는 일이 더욱 중요하다.

표 3) 생활보호대상자 취업상태(1998년 6월)

(단위: 명)

(주) 미취업 인구는 근로능력 유무 불문임

구분 \ 취업	계	취업				미취업	비경제활동인구
		소계	고용				
			상시	임시	일일		
계	6,330	1,271	145	236	626	2,430	2,629
거택보호	3,135 (100)	366 (11.7)	22	72	186	1,160 (37.0)	1,609 (51.3)
자활보호	3,195 (100)	905 (28.8)	123	164	440	1,270 (40.4)	1,020 (30.8)

출처 : 울산광역시 사회복지과(1998)

## 2. 울산시 생활보호대상자들의 복지수혜 현황

현재 생활보호대상자들이 정부로부터 받고 있는 복지혜택은 거택보호와 자활보호에 따라서 약간 다르다(표 4). 거택보호자의 경우 생계보호(식량, 부식비, 연료비, 피복비 등), 의료보호(의료시설이용시 혜택), 직업훈련(교육비, 훈련중비급, 취업준비금 등), 생업자금융자, 그리고 학교교육비 등의 지원을 받지만, 자활보호자는 노동능력이 있다고 판정하기 때문에 거택보호자가 받는 복지혜택 가운데 의료보호, 직업훈련, 생업자금융자 등의 혜택을 받을 뿐 생계보호비를 받지 못한다(장원호, 1995).

자활보호대상자의 생계비미지급은 공적부조정책의 기본이념과 관련하여 매우 중요한 쟁점이다. 일반적으로 빈곤정책의 발전과정을 보면, 선별적 빈곤정책에서 보편적 복지정책으로 발전해 왔다고 해도 과언이 아니다. 초기의 빈곤정책은 “노동능력이 있는 빈민층에게 생계비를 주장한다면 노동의 가치가 줄어든다”는 주장에 기초하여 노동능력이 있는 빈곤층에게 생계비를 제공하는 대신에 직업훈련과 일자리제공을 강조하였다. 그러나 이러한 정책이 빈곤문제해결에 커다란 성과로 나타나지 않게 되자, 빈곤층 전체에게 생계비를 제공

하는 보편적 공직부조정책이 등장하였다(김태성·성경룡, 1993). 이러한 의미에서 현행 생활보호사업은 '선별적' 공직부조제도로써 많은 비판을 받아 왔다.

또한 울산시에 거주하는 생활보호대상자에 관한 자료에서 알 수 있듯이, 생활보호대상자들의 생계유지와 탈빈곤화를 위하여 필요한 복지항목이 생계비이외에도 여러 가지가 있으며, 특히 거택보호자보다 상대적으로 좋은 상태에 있는 자활보호대상자들도 대부분 임시직과 일시직 등 불안정한 취업상태에 있기 때문에 2년이상의 장기간에 걸쳐 계속 빈곤한 생활상태를 유지하고 있다. 따라서 선별적 공직부조제도로써의 생활보호사업은 빈곤정책으로서의 역할을 제대로 수행하지 못하였다고 할 수 있다.

표 4) 생활보호대상자 지원

(단위 : 명, 원)

구 분		'98	'97	증(△)감
보 호 대 상		3,134	3,144	△10
거 택 보 호	주 식 비(인/월)	20,390	18,485	1,905
	부 식 비(인/월)	1,470	1,406	64
	연 료 비(가구/일)	1,254	1,200	54
	생활용품비(가구/월)	25,500	10,000	15,500
	피 부 비(인/년)	104,585	90,940	13,645
	원동내책비(인/년)	92,000	80,000	12,000
	장 제 비(구당)	500,000	500,000	-
	1인당 보호 수준 (월)	162천원	133천원	29천원

자료: 울산광역시 사회복지과(1998)

결국 현재 울산시에서 집행하는 생활보호사업은 절대적 빈곤층에 대한 최소한의 복지제공에 머물러 있다고 할 수 있다. 정부가 국민기초생활보장법에 따라서 2000년 10월부터 자활보호자가가구에게 생계비의 부족분을 지급한다면, 이들의 빈곤해결에 도움을 줄 것이다. 그러나 좀 더 많은 거택보호대상자들이 장기적으로 빈곤에서 탈피하고 사회적으로 '자활'하기 위해서는 이들의 노동능력과 취업경력, 그리고 가족형태에 부응하는 또다른 복지프로그램 등이 보완되어야 한다.

#### IV. 울산시 생활보호대상자들의 복지수요

울산시내에 거주하는 생활보호대상가구 115가구를 선정하고 이들의 복지수요를 분석하면, 생활보호대상자들의 생활상태에서 나타난 정책적 함의, 즉 생활보호대상자들의 빈곤탈피를 위해서 기본적으로 생계비를 지급하고, 이외에도 취업 및 보건의료분야에서의 복지프로그램을 보완해야 한다는 사실을 확인할 수 있다.

##### 1. 생계비지원에 관한 수요

생활보호대상자들은 생계비지원을 가장 시급히 요청하고 있으며 자신의 경제활동상태나 노동능력의 유무에 따라서 상이한 복지항목을 요구하였다. 이러한 사실은 “자신의 생활상을 위하여 정부와 지방자치단체에 시급히 요청하는 요구하는 복지항목 2가지는 무엇인가?”라는 설문조사결과에서도 확인된다.

설문조사결과(표 5)는 다음의 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째 복지항목별 순서를 보면, 생계비지원, 의료비지원, 자녀교육비지원 등 직접적인 지출비용항목에 대한 수요가 모든 생활보호대상자사이에서 높게 나타났고, 이외에 일자리알선, 창업자금지원의 순서로 나타났다. 둘째, 가구주의 취업상태에 따라서 구분하면, 취업자의 경우에는 생계비지원에 대한 수요가 가장 높지만 자녀교육비와 의료비지원, 그리고 일자리알선에 대한 수요도 높은 상황이다. 반면에 실직자가구의 경우에는 생계비지원과 보건의료비의 요구가 매우 높고, 자녀교육비, 취업알선에 대한 수요는 취업상태의 생활보호대상자보다 약간 낮게 나타났다. 셋째, 생활보호가구의 종류별로 구분하여 자활보호대상자가구와 거택보호대상자들의 복지수요를 비교하면, 생계비지원을 요구하는 정도는 자활보호대상자보다는 거택보호대상자에서 높고 일자리알선이나 직업훈련과 같이 취업활동에 대한 지원에서는 거택보호대상자보다 자활보호대상자에서 높게 나타났다.

표 5) 생활보호대상가구의 취업상태별 일반복지수요

(단위: 명, %)

구분	취업상태별 복지수요		생활보호종류별 복지수요	
	취업	실업	자활	거택
생계비지원	21 (28.4)	59 (40.9)	31 (32.6)	53 (40.5)
직업훈련실시	4 (5.4)	6 (4.2)	7 (7.4)	3 (2.3)
일자리알선	11 (14.9)	15 (10.4)	16 (16.8)	11 (8.4)
창업자금융자	7 (9.5)	5 (3.5)	6 (6.3)	6 (4.6)
자녀교육비	13 (17.6)	20 (13.9)	18 (18.9)	16 (12.2)
보건의료비	12 (16.2)	26 (18.1)	13 (13.7)	27 (20.6)
주택자금융자	6 (8.1)	6 (4.2)	4 (4.2)	8 (6.1)
기타	0 (0.0)	7 (4.9)	0 (0.0)	7 (6.9)
합계	74 (100)	144 (100)	95 (100)	131 (100)

\* 응답자의 복수선택결과(필요할 경우 선택지 가운데 2가지를 선택).

출처 : 울산대학교 사회과학연구소 설문조사원자료(1998)

현재 생계비를 지급 받고 있는 거택보호대상자조차 생계비지급을 가장 중요한 요구사항으로 제시한다는 점은 정부의 생계비지급수준으로는 이들의 최저생활이 보장되지 않음을 의미한다. 특히 연령, 장애정도 등을 고려하면 거택보호대상자의 자활가능성이 적기 때문에, 국가가 제공하는 생계비수준이 거택보호자들의 빈곤탈피에도 충분하지 않다. 그러므로, 새로 시작할 국민기초생활보장법이 '자활보호대상자의 생계비 부족분을 지급하는 것'에 그친다면, 자활보호자들도 거택보호자와 마찬가지로 더 많은 생계비를 지급하도록 요구할 것이다.

## 2. 취업을 위한 복지수요

생활보호사업에서 중요한 것은 빈곤층에게 생계비를 지급하는 것 이외에도 노동능력이 있는 빈곤층이 취업하도록 도와주는 자활지원사업이다. 장기간 정부와 지방자치단체의 지원으로 살아가는 것보다는 생활보호에서 탈피하여 스스로 생계를 유지하는 것이 공공의 이익뿐 만 아니라 생활보호대상자 자신에게도 도움이 되기 때문이다. 실제로 생활보호대상자들의 복지수요를 보면 직업훈련에 대한 수요는 높지 않지만, 취업알선사업이나 생업자금 융자사업과 같은 직접적 취업지원사업에 대한 수요는 높다.

먼저 직업훈련에 관한 복지수요를 보면, 조사대상자의 8.7%만이 직업훈련을 희망하는 것으로 나타나 생활보호대상자들의 직업훈련 희망의사가 매우 적은 실정이다. 생활보호대상자들이 직업훈련을 희망하는 비율이 낮은 것은 직업훈련만으로는 빈곤으로부터의 탈피에 직접적인 도움을 받지 못하기 때문이다. 실제로 울산광역시에서 조사한 생활보호대상자에 관한 자료에 의하면, 1997년에 생활보호대상자였다가 생활보호에서 탈피한 436명 가운데 본인의 취업으로 생활보호대상에서 탈피한 사람은 75명, 질병의 완치로 탈피한 사람은 56명의 순서로 나타났으나, 직업훈련을 통하여 생활보호에서 탈피한 사람은 15명에 불과하다(울산광역시 사회복지과, 1998). 또한 생활보호대상자들이 직업훈련을 받지 않는 이유를 보면, "직업훈련을 받을 필요성을 느끼지 못한" 경우는 5%에 불과한 반면 "당장의 생계가 급해서"라고 응답한 사람이 42%, "직업훈련에 관한 정보가 부족해서"라고 응답한 사람이 30%, "직업훈련의 내용이 자신의 능력이나 적성에 맞지 않아서"라고 응답한 경우는 20%를 차지한다. 결국, 직업훈련에 대한 생활보호대상자들의 참여가 낮은 이유는 직업훈련의 내용이 노동능력이 거의 없는 사람들에게 부적합하거나 직업훈련을 받을 경제적 형편이 안되기 때문에 나타나는 현상이며, 이러한 문제를 해결하는 것이 직업훈련의 내실을 통한 생활보호대상자의 자활촉진의 방법이라고 할 수 있다.

반면, 생활보호대상자들의 취업알선과 생업자금상황에 관한 복지수요는 직업훈련에 대한 수요보다 높게 나타났다. 조사대상자 가운데 30.4%가 정부와 지방자치단체로 부터 취업알선을 받기를 희망하며, 29%는 앞으로 생업자금을 융자받기를 희망한다. 이것은 생활보호대상자 본인의 경우에 공공근로나 취로사업을 통하여 일자리를 제공하는 것이 직업훈련을 통하여 취직하도록 지원하는 것보다 더욱 효율적인 자활정책이라는 점을 의미한다. 현재 울산에는 2개의 자활지원센터가 운영되고 있다. 자활지원센터는 저소득층이 취업이나 일정한 노동을 통하여 스스로 소득을 얻도록 지원하는 복지시설이다. 아직 설립된 지 6개월이 안된 복지시설이라서 당장에 소기의 성과를 거두지 못하고 있으나 이러한 자활지원을 통하여 저소득층이 생활보호에서 탈피하도록 지원할 필요성이 제기된다.

한편, 생활보호대상자들의 생업자금융자정책에 관한 개선요구도 자세히 살펴볼 필요가

있다. 특별한 기술이나 학력이 없는 빈민층의 경우에는 공공부문의 알선에 의하여 취업을 하더라도 안정적인 직장생활을 유지하기 어려운 실정이다. 이러한 이유로 정부와 울산광역시 생활보호대상자들에게 저리의 생업자금을 융자해주고 이들이 소규모 공식·비공식 자영업을 운영하면서 자활할 수 있는 기회를 제공하고 있다. 그러나 현재의 생업자금융자 정책은 생활보호대상자들의 자유로운 융자기회를 제한하는 요인이 있다. 현재 생업자금을 융자받고 있거나 융자를 희망하는 사람들의 입장에서는 생업자금융자정책에 관한 불만이 많이 있는데, 상환기간(일반적으로 5년)이나 이자율(장기저리의 경우 6.5%)보다는 “신청절차가 복잡한 점”과 “재정보증을 얻기가 힘든 점”이 가장 큰 요인으로 나타났다.

### 3. 보건의료분야의 복지수요

생활보호대상자 가운데 장애인과 노인이 많이 포함되어 있다는 사실은 생활보호대상자들의 보건의료분야의 복지수요가 높다는 점을 암시한다. 실제로 본 연구조사의 결과를 보면, 조사대상자 가운데 44.3%가 3개월이상 지속적으로 질병을 앓고 있는 사람으로 나타났다. 이들의 실병은 관절염, 척추디스크, 당뇨병, 호흡기질환, 간질환, 백내장, 소화기질환, 심장질환 등 오랜 기간의 치료를 요구하는 질병들이 대부분을 차지하고 있어, 생활보호대상자의 장기적 보건의료지원사업의 필요성을 나타낸다.

#### (1) 일반적인 의료복지수요

현재 대부분의 생활보호대상자들은 의료보호의 혜택을 받고 있기 때문에, 일반 병·의원 시설을 이용할 경우에는 의료보호의 종류에 따라서 의료비용 전액을 감면 받거나(1종 보호의 경우), 병원시설을 이용할 경우에 일부 액수만을 납부하는 의료비 감면혜택을 받고 있다.<sup>11)</sup> 그러나 생활보호대상자들의 의료분야 복지수요를 조사하면, 이러한 의료보호사업 만으로는 생활보호대상자들의 복지요구를 충족시키지 못하고 있음을 알 수 있다.

<표 6>은 조사대상자들이 “정부와 지방자치단체로 부터 받고 싶은 의료복지혜택 가운데 가장 시급한 2가지 항목은 무엇입니까?”라는 질문에 대한 응답을 정리한 것이다. 이러한 의료복지수요조사결과에 따르면, 생활보호대상자들은 의료비지원(43.9%)을 가장 많이 원하고 있으며, 다음으로 의료시설 입원알선(20.2%)과 가정방문 의료서비스(17.5%)의 순서로 의료복지혜택을 요구하고 있다. 조사결과를 연령별로 구분하면, 의료비지원이나 입원알선에 대한 복지수요에서는 연령별로 차이가 별로 없으나, 가정방문 의료서비스와 재가서비스에서는 연령별 차이가 많이 나타난다. 즉, 가정방문 의료서비스를 원하는 사람은 50대에서 24.3%, 40대에서 14.3%, 30대이하에서 9.3%로 나타나 연령이 높을수록 가정방문 의료서비스에 대한 요구가 높다고 할 수 있다. 이것은 50대이상의 연령층에 있는 생활보호대상자들이 신체적인 조건으로 인하여 병원시설을 직접 방문하기보다는 재가서비스를 원하고 있음을 나타낸다.

11) 1종 보호대상자는 1차 진료기관(의원급) 및 2차 진료기관(병원급)을 이용할 경우에 본인이 부담하는 비용이 없지만, 2종 보호대상자들은 의원들을 방문할 때 1,500원을, 병원을 방문할 때 의료비 총액의 20%를 납부한다. 그러나 본인 납부액이 많아서 경제적으로 부담이 될 경우에는 의료보호기금에서 무이자 융자를 받을 수 있다.

표 6) 생활보호대상자들의 의료복지수요

(단위: 명, %)

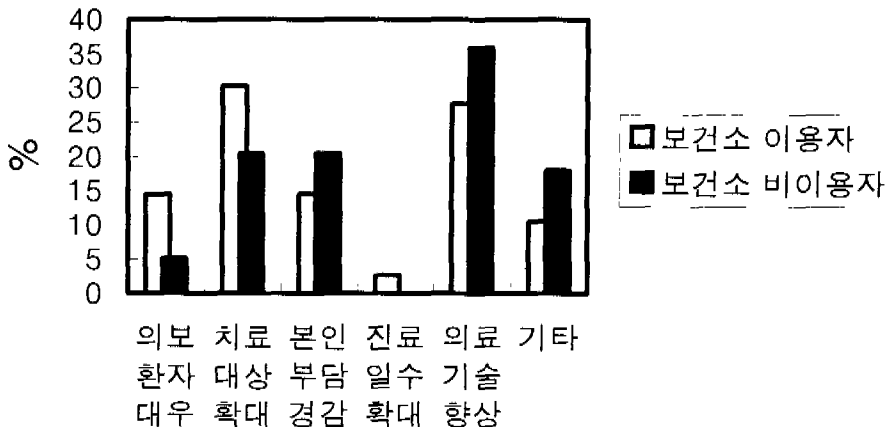
구분	30대 이하	40대	50대 이상	총계
의료비용 지원	25 (46.3)	32 (45.7)	41 (41.4)	98 (43.9)
가정방문 의료서비스	5 (9.3)	14 (14.3)	21 (24.3)	39 (17.5)
의료시설 입원알선	10 (18.5)	15 (21.4)	20 (20.2)	45 (20.2)
외출시 교통서비스	6 (11.1)	8 (11.4)	8 (8.1)	22 (9.9)
의료시설의 개선	7 (12.9)	4 (5.7)	4 (4.0)	15 (6.7)
기타	1 (1.9)	1 (1.4)	2 (2.0)	4 (1.8)
합계	54 (100)	70 (100)	99 (100)	223 (100)

\* 응답자의 복수선택결과(필요할 경우 선택지 가운데 2가지를 선택).  
출처 : 울산대학교 사회과학연구소 설문조사원자료(1998)

(2) 의료시설이용에 관한 복지수요

공공의료복지사업 가운데 의료보호와 관련되는 시설 및 프로그램으로는 보건소와 일반 병의원이용시 의료비 경감의 혜택이 있다. 현재 생활보호대상자들은 간단한 질병치료 및 예방을 위하여 보건소시설을 이용하며 종합적인 의료기술을 요구하는 질병치료를 위하여 일반병원을 이용하는 추세이다. 울산시의 경우에도 많은 생활보호대상자가 보건소시설을 이용하고 있으며, 보건소에서 치료하지 못하는 질병에 관해서는 일반병원을 이용하고 의료 보호의 혜택을 받는다. 그러나 설문조사결과에 의하면 이러한 의료복지시설에 대한 만족도가 낮아 개선의 여지가 많음을 알 수 있다.

<그림 2> 보건소 이용경험에 따른 보건소운영의 개선사항



출처 : 울산대학교 사회과학연구소 설문조사원자료(1998)

먼저 생활보호대상자들의 보건소이용실태를 정리하면, 조사대상자 전체의 66%가 보건소시설을 이용하고 있으며, 나머지 34%는 교통불편, 의료서비스항목의 제한, 의료기술수준 등을 이유로 이용하지 않는다. 따라서 보건소시설이 저소득층의 의료보건수준을 향상시키기 위해서는 생활보호대상자들이 항상적으로 이용할 수 있는 시설개선 등이 이루어져야 한다. 본 연구조사에 따르면, 생활보호대상자들이 원하는 보건소운영의 개선점으로는 “치료할 수 있는 질병의 종류를 확대하는 것”(27%), “의료기술수준을 향상시키는 것”(27%), “본인의 부담액수를 줄이는 것”(16.5%), “의료보호환자에 대한 차별대우를 없애는 것”(11.3%)의 순서로 나타났다. 한편, 보건소시설개선에 대한 생활보호대상자들의 의견은 보건소시설을 이용한 경험의 유무에 따라서 약간 다르게 나타났는데, ‘치료질병종류의 확대’와 ‘의료보호환자에 대한 차별대우개선’을 요구하는 사람들의 비율이 보건소이용경험자에서 훨씬 높게 나타나고 있다 (그림 2).

현재 울산에는 5개 구·군에 보건소가 설치 운영되고 있으며, 156명의 의료인력이 저소득층 및 일반주민들의 질병예방 및 치료활동에 종사하고 있다. 그러나 의료인력 가운데 관리의사는 4명에 불과하고 대부분이 의료기사와 간호직 종사자들이다. 또한 많은 시민들이 자주 이용하는 치과관련 의료인력이 거의 없는 등 의료분야가 한정되어 있다. 이번 설문조사에 응답한 생활보호대상자 가운데 ‘보건소이용을 희망하는 사람은 95%에 이른다’는 사실에서 알 수 있듯이, 보건소시설은 생활보호대상자들의 의료보건분야의 생활향상을 위한 시설로 정착될 가능성이 많다. 따라서 보건소시설이 저소득층의 의료복지수요를 충족시키기 위해서는 의료항목을 확대하고 진료비에 대한 부담을 완화하며, 생활보호대상자들에 대한 대우를 개선하는 등 다각적인 노력이 필요가 있다.

## V. 결 론

국민기초생활보장법에 제시된 빈곤정책의 내용이나 결정과정을 보면 한국의 공적부조정책이 예전에 비하여 진일보한 상태임을 확인할 수 있지만, “새로운 공적부조정책이 저소득층의 빈곤탈피에 충분한 조치인가”라는 관점에서 보면 여전히 많은 의문이 남는다. 울산시 생활보호대상자들의 생활실태에 관한 조사자료를 통해서 보면, 거택보호자 뿐 만 아니라 자활보호자들에게도 생계비를 지급함으로써 최저의 생계수준에서 벗어나는데 도움을 주는 것은 틀림없다. 그러나 거택보호자와 자활보호자들의 인적 특징·취업경험·복지수요를 근거로 한다면, 생계비를 지급하는 것 이외에도 취업에 직접적으로 도움을 주는 각종 복지프로그램이 보완되어야 함을 알 수 있다.

국민기초생활보장법자체만을 보더라도 “생계비지급수준을 어느 정도에서 결정할 것인가”의 문제도 해결해야 할 과제로 남는다. 울산시의 사례에서 알 수 있듯이, 현재 생계비를 지급 받는 거택보호대상자조차 생계비지급을 가장 중요한 요구사항으로 제시하고 있다. 이것은 정부의 생계비지급수준으로는 이들의 최저생활이 보장되지 않고 있음을 의미한다. 특히 연령, 장애정도 등을 고려하면 거택보호대상자의 자활가능성이 적다고 할 수 있는데, 현재 국민기초생계보장법이 ‘자활보호대상자의 생계비 부족분을 지급하는 것’을 골자로 할 뿐, 기존의 거택보호자에 대한 지원에 대한 보완책을 마련하지 않아 생활보호대상자 전체의 빈곤탈피에는 많은 도움을 주지 못할 것이다.



또한 울산시 생활보호대상자들의 복지수요조사결과를 정리하면, 저소득층 생활보호대상자들이 요구하는 복지정책은 생계비지원, 보건의료비지원, 자녀교육비지원 등 직접적인 지출비용항목에 대한 수요가 가장 높게 나타났다. 그러나 가구주 본인의 취업상태 등에 따라서 복지수요의 우선 순위가 다양하게 나타났는데, 취업자의 경우에는 자녀교육비와 의료비지원, 그리고 일자리알선에 대한 수요가 상대적으로 높은 편이고, 실직자의 경우에는 생계비지원과 보건의료비의 요구가 매우 높으며, 취업알선에 대한 수요는 취업상태의 생활보호대상자보다 약간 낮게 나타났다.

이러한 사실은 새로이 만들어져야 하는 한국의 공적부조제도에 대하여 중요한 시사점을 제공한다. 현재의 생활상태와 복지수요를 결정하는 것이 주 소득원의 직장생활상태라면, 생활보호대상자에 대한 복지정책은 이들이 최소한의 생활을 유지할 수 있도록 생계비를 지급하는 것이외에도, 생활보호대상자 개인의 특성에 맞게 자활을 위한 직업훈련사업이나 창업지원사업, 그리고 정규직으로의 취업알선 사업을 더욱 강화하는 방향으로 진행되어야 한다.

먼저, 직업훈련사업개선의 초점은 ‘직업훈련을 실시하는 일’을 넘어서 ‘교육에 참여한 사람들이 포기하지 않고 최종적으로 자격증을 갖고 재취업하도록 도와주는 일’이다. 구체적으로 말하면, 교육내용 및 여건의 개선, 교육후 전망에 대한 지도, 교육과정에서의 생계·가사 부담완화 등을 위한 방안이 추가로 있어야 한다. 또한 현재 울산에 있는 2개의 자활지원센터가 저소득층의 취업율을 높이도록 지원해야 한다. 아직 설립된 지 6개월이 안된 복지시설이라서 당장에 소기의 성과를 거두지 못하고 있으나 이러한 자활지원을 통하여 저소득층이 생활보호에서 탈피하도록 지원할 필요성이 제기된다.

생활보호대상자들의 생업자금융자정책에 관한 개선방안도 시급하다. 특별한 기술이나 학력이 없는 저소득층들은 저리의 생업자금을 융자받고 소규모 공식·비공식 자영업을 운영하기를 희망한다. 그러므로 “신청절차가 복잡한 점”과 “재정보증을 얻기가 힘든 점” 등의 불만사항을 개선할 수 있는 방안을 찾아 현재 생업자금융자를 희망하는 사람들에게 기회를 확대해야 한다.

결국 새로이 제정된 국민기초생활보장법이 저소득층의 기초생활을 보장하기 위해서는 ‘자활보호대상자에 대한 생계비지급’을 뛰어 넘는 많은 보완책을 마련해야 한다. 이러한 보완을 통해서 더욱 발전된 공적부조제도를 만들고 빈곤문제를 해결하는 것이야말로 복지국가적 초석이라고 할 수 있다.

## <참고문헌>

- 경상남도, 『경남의 사회지표』, 1996
- 김영모, 『한국사회보장제도의 재조명』, 1992
- 김태성·싱경룡, 『복지국가론』, 1993
- 노동부, 『노동백서 1996년 판』, 1997
- 대구광역시의회, “대구광역시저소득주민생활보장 등에 관한 조례,” 1998
- 박정은, “여성노인의 복지지원을 위한 기초실태조사,” 『여성연구』 통권 제28호, 한국여성  
개 발원, 1990
- 변화순, “여성정책,” 여성한국사회연구회(편) 『여성과 한국사회』, 1993
- 보건사회부, “신임장관 주요업무보고,” 보건복지부 Internet Home Page 공개자료, 1999
- \_\_\_\_\_, 『보건사회백서』, 1995
- 참여연대 사회복지위원회 1999, “국민기초생활보장법”, 참여연대 Home page 자료,  
www.pspd.org/welfare
- 사회보장정책협의회모임, 1998, “국민기초생활보장법제정과 저소득 실직자 생활보장법안”, 공  
청회 자료
- 서울특별시, 『서울시 사회복지 기초수요조사 및 정책연구』, 1997
- 손준규, “National Minimum과 Social Minimum,” 『사회정책강의』, 대학출판사, 1995
- 손학규, 『현대복지정책론』, 1999
- 신섭중, 『한국사회복지정책론』, 1998
- 신섭중 (외), 『한국사회복지법제사』, 1995
- 울산광역시, “울산광역시 생활보호대상자조사자료”(미발표자료), 1999
- \_\_\_\_\_, 『울산통계연보 1997』, 1998
- \_\_\_\_\_, 『시정백서』, 1997
- 울산상공회의소, 『울산지역산업의 발전방향』, 1994
- 울산대 사회과학연구소, 『울산광역시 사회복지지표 및 복지수요조사』, 1998
- 유길상, “고용보험제도와 퇴직금제도,” 『고용보험제도실시에 대비한 관련제도와외 관계연  
구』, 1994
- 이두호(공지), 『빈곤론』, 나남, 1991
- 이병희, “실업구조의 변화: 고실업과 장기실업,” 『동향과 전망』 1999년 봄여름합본호,  
1999
- 이성균, “지역차원의 실업대책; 울산의 사례검토,” 『지역사회학』 창간호, 1999
- \_\_\_\_\_, “한국의 퇴직금제도; 최근의 논쟁과 관련하여,” 한국산업사회학회 추계학술대회발  
표문, 1997
- 전라북도, “전라북도 저소득층 및 실직자 지원에 관한 조례,” 1998
- 정원호, “한국사회복지체계의 시장의존적 성격분석,” 『동향과 전망』 1995 여름호
- \_\_\_\_\_, “최저생활보장과 공적부조,” 『한국 사회복지의 이해』, 한국사회과학연구소, 1995
- 중앙고용정보관리소 (노동부), 『구인 구직 및 취업동향 1997-6』, 1997