

## 제 출 문

정책기획위원회 귀하

한국 공공부조 발전방안 연구 에 대한 최종보고서를 다음과 같이 제출  
합니다.

2004. 11

제1장 서 론 .....	
제1절 문제제기 .....	
제2절 연구대상과 연구방법 .....	
제3절 연구의 한계 .....	

제2장 한국사회의 빈곤과 소외 .....	
제1절 빈곤문제에 대한 제 관점 .....	
제2절 빈곤층의 규모와 실태 .....	
제3절 빈곤의 새로운 양상 I : .....	
제4절 빈곤의 새로운 양상 II : .....	

제3장 공공부조제도의 이상과 현실 .....	
제1절 공공부조의 이념과 역사 .....	
제2절 기초생활보장 및 기타 수급제 .....	
제3절 공공부조의 당면과제 .....	

제4장 자활지원제도의 성과와 한계 .....	
제1절 자활사업의 이념과 제도 .....	
제2절 자활사업의 운영실태 .....	
제3절 자활사업의 당면문제 .....	

제6장 결 론 .....	112
제1절 연구의 시사점 .....	112
제2절 정책제안 .....	113
참고문헌 .....	115

## 제1장 서 론

### 1. 문제제기

한국사회는 최근 성장과 분배의 양극화가 심화되고 있다. 그리고 그것은 서로 다른 양극화를 기초하고 있다. 즉, 성장과 분배의 양극화가 구축이 필요하다는 생각이다. 성장과 분배의 양극화가 경험하고 있듯이, 성장 그 자체가 분배의 인식이 자리하고 있다. 이는 성장과 분배의 양극화가 개선되지 않고 악화되고 있다. 그리고 다른 한편에서는 지난 10년간의 “고속성장”에 따른 후유증을 경험하고 있다. 이는 복지수요를 충족시키기 위한 정책적 대응의 재정능력과 정책효과를 저하시키고 있는 것이다. 그리고 이 두 가지 양극화는 양극화를 요구하고 있다.

하지만 그 사회모델의 구체적 내용은 무엇인지, 머물러 있는 실정이다. 물론 1970년대 이후에 본 바 없었던 새로운 도전에 대한 정책이 제시되고, 때로는 분배정책

최소한의 사회안전망을 구축하는 방안을 제시한다. 그리고 다른 한편에서는 분배정책과 일자리 창출정책을 연계함으로써 분배정책을 강화할 수 있는 최소한의 근거를 확보하는데 주력하고, 이를 토대로 다양한 분배정책을 제시하고 있다. 이는 향후 새로운 사회모델에 대한 모색과정에서 해결해야 조화되어야 할 문제라고 말할 수 있다.

하지만 새로운 사회모델을 구축하기 위해서는 한 가지 실수를 되풀이하지 말아야 한다. 그것은 “획일화된 정신”(Pensée unique)으로 일거에 모든 문제를 해결하려는 조급증에서 벗어나야 한다는 점이다. 상황이 복잡하고 힘들수록, 한 걸음 물러서 사태를 진단하고 정확한 대안을 찾는 침착함이 필요하다. 만일 모든 문제가 하나의 원인에서 비롯된다는 “획일화된 정신”에 사로잡힌다면, 현재 우리가 직면하고 있는 복잡한 문제를 해결할 수 있는 실마리를 발견하기 힘들 것이다. 특히 성장과 분배의 선순환구조를 다룸에 있어, 성장에 긍정적인 영향을 미칠 분배정책에 몰두하는 것이 바람직한 것만은 아니다. 분배정책은 그 나름대로의 논리와 구조를 갖고 있으며, 그것이 성장과 갖는 관계는 정책 또는 영역별로 정도가 다를 수 밖에 없다. 그렇다면 과거 우리를 지배해 왔던 “~~획일화된 정신~~”에서 벗어나 다양성 속에서 방향을 모색하는 노력이 필요할 것이다.

“점과 점 사이의 최단거리는 직선이 아니라 곡선이다”. 최근 경제영역에서의 국가간 경쟁이 갖는 급박한 현실과 사회적 양극화에 따른 고민이 <새로운 사회모델의 구축>으로 발전하기 위해서는 상황의 복잡성과 정책의 전문화가 필요한 시점이다.

본 연구는 이러한 문제의식에 기초하여 공공부조제도<sup>1)</sup> 개편방안을 모색하고

여 제도가 갖는 근본적인 문제점은 지난 수 년 간의 경험에 다 악화시키며, 상황을 더욱 때문이다. 현 단계에서 공공부조 제도를 취하는 것이 올바른 선택인가에 대한 논의의 안정성을 해칠 뿐 아니라, 이는 결과를 초래할 수 있기 때문이다. 그러나 본 연구가 공공부조제도의 개편을 주장하는 것은 아니다. 그와는 반대로, 최근 나타난 사회적 불평등과 복지혜자의 도덕적 해이가 심각하다. 실제로 OECD의 SOCX(소득분배지수)를 보면, 한국의 복지지출 수준을 OECD국가들 중 최하위 수준으로 평가받았다. 이는 공공부조지출의 문제점을 지적하는 것만은 아니다. 관련해서 현 국민기초생활보장제도의 실효성을 살펴볼 것이다.

## 2. 연구대상과 연구방법

본 연구는 공공부조제도의 실효성을 평가하고, 실태와 문제점을 점검하고, 중장기적인 개편방안을 제시한다. 내용적으로는 기초생활

위의 주제를 다루기 위해 활용하는 방법은 크게 다음 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 문헌분석이 필요할 것이다. 이는 공공부조제도의 이념적 기초를 확인하고, 기초생활보장제도에 대한 지난 4년간의 연구성과를 수렴하기 위함이다. 아울러 각국 공공부조제도에 대한 분석 또한 문헌분석의 단계를 넘어서기 힘들 것이다. 둘째, 계량분석을 통해 각각의 핵심주장에 대한 실증적 논거를 제공할 것이다. 특히 기초생활보장제도의 <형평성, 효과성, 효율성>을 분석함에 있어 지금까지 수집된 행정정보와 조사자료를 활용한 계량분석을 시도할 것이다. 하지만 기초생활보장제도와 관련된 정보는 매우 제한적으로 생성되어 있다는 점이 문제이다. 그것은 행정전산망 자료의 미비와 표본조사자료의 신뢰성 등의 문제가 분석상의 문제로 나타날 수 있음을 의미한다. 본 연구에서 주로 이용할 조사자료는 도시가계조사자료, 가구소비실태조사자료, 2002~2003년도 저소득층 자활사업 실태조사 자료 등이다.

### 3. 연구의 한계

본 연구가 갖는 한계는 크게 다음 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 본 연구는 한국 공공부조제도와 관련된 중장기 발전방안을 제시하는데 그 목적이 있다. 따라서 세부적인 사항에 대한 충분한 대안을 제시하지 못하는 한계를 안고 있다. 더욱이 최근 쟁점이 되고 있는 사항과 관련해서 구체적인 시행방안을 제시하지는 못하고 있다. 이는 본 연구과 제도의 기본방향을 제시하고, 세부 시행방안을 새로운 연구과제로 남겨두고 있음을 의미하는 것이다.

셋째, 본 연구가 활용하고 있지 못하다는 점을 언급할 수 있다. 자료가 최근의 여건변화를 제대로 반영하지 2003년을 기점으로 빈곤율을 뒤받침하는데 한계가 있는

## 제2장 한국사회의 빈곤과 소외

### 1. 빈곤문제에 대한 제 관점

산업이 첨단화되고 생산성이 향상되어도 인류는 빈곤문제를 해결하지 못하고 있다. 물론 거의 모든 국가들이 빈곤문제를 해결하기 위해 다양한 정책을 펼치고 있으며, 그 중 일부 국가는 실험적인 노력을 하기도 한다. 그럼에도 불구하고 빈곤은 경제의 세계화와 함께 점점 더 많은 국가로 확산되고 있는 것처럼 보인다. 더욱이 한편에는 ‘절대빈곤’의 문제에 직면한 국가가 있으며, 다른 한편에는 ‘상대빈곤’의 문제에 직면한 국가가 존재한다. 이는 세계의 불균등발전 과정으로 빈곤문제가 여전히 국경을 넘어서지 못하고 있으며, 국가마다 다른 차원의 문제에 직면하고 있음을 의미한다.

산업과 경제가 발전하고 인류가 공유할 수 있는 충분한 부가 창출되고 있음에도 왜 빈곤문제는 해결되지 않는 것인가. 다양한 빈곤퇴치정책을 통해 그 고통을 부분적으로 완화시키고 있지만, 그것을 근본적으로 해결하지 못하는 이유는 무엇인가. 빈곤이 사회체계를 유지하는 한 부분으로 구조화되어 있기 때문은 아닌가. 즉, 사회체계가 이따금 부각되는 연대와 우애의 원리보다 차별과 배제의 원리에 기초해서 작동하고 있기 때문은 아닌가. 빈곤퇴치를 주장했던 수많은 정책에도 불구하고 빈곤층이 존재하는 이유는 여전히 인류가 풀어야 할 중요한 숙제 중 하나일지 모른다.

둘째, 물질적 결핍 외에도 사회적 소외가 빈곤을 악화시키는 요인으로 존재한다.

일반적으로 빈곤은 물질적 결핍을 의미하며, 이를 기준으로 절대빈곤(Absolute Poverty)과 상대빈곤(Relative Poverty)을 구분한다. 여기서 절대빈곤은 ‘생존을 위한 최소한의 필요조건’을 충족시키지 못하는 수준을 의미하며, 상대빈곤은 ‘사회적 평균 소득의 일정 비율 이하’의 소득으로 생활하는 빈곤층을 지칭한다.

하지만 빈곤개념은 다음 두 가지 관점에서 접근할 수 있다. 첫째, 빈곤문제는 절대적 수준보다 상대적 수준에 의해 결정된다. 둘째, 빈곤문제는 소득으로 환산된 결핍을 넘어 사회적 소외와 차별을 포함한다.

셋째, 빈곤은 소득이나 물질적 결핍만으로 정의될 수 없다.

3) Alice O'Connor(2001), 『Poverty and Power in America』

4) ‘절대빈곤’이란 통념적으로 ‘극도로 낮은 소득으로 인해 기본적인 생활수요를 충족시키지 못하는 상태’를 의미한다. 이는 유아사망률, 위생적인 물에 대한 접근성, 적절한 주거, 교육, 의료 서비스 등에 필요한 물질과 서비스의 부족을 포함한다. 이러한 빈곤은 인간 존엄성이 존재할 수 없다. 하지만 상대빈곤은 사회적 평균 소득과 공간에 따라 다르게 설정된다.

5) 그렇다면 ‘상대빈곤’이란, ‘사회적 평균 소득의 일정 비율 이하’의 소득으로 생활하는 빈곤층을 지칭한다.

되기 때문이다. 달리 표현하면, 빈곤이란 사회적 관계 속에서 타자와의 비교를 통해 사회문제로 발전하는 것이다. 저발전국가 또는 절대빈곤층이 많은 국가라고 해서 빈곤층이 느끼는 삶에 대한 만족도가 낮은 것은 아니다. 방글라데시가 다른 국가보다 삶의 만족도가 높다는 점은 어떻게 해석해야 하는가. 이는 단순히 측정방법의 오류로 치부할 수 없는 어떤 시사점을 담고 있다.

실제로 보편화된 빈곤상태는 그 구성원에게 고통으로 느껴지지 않을 수 있다. 더욱이 빈부격차가 심하지 않거나 그것이 가시화되지 않는 사회라면 빈곤으로 인한 상대적 박탈감이 덜할 수 있을 것이다. 심지어 빈부격차가 심하더라도 사회적 갈등을 해소하는 사회적 장치가 강한 사회라면, 빈곤에 대한 체감온도가 상대적으로 낮을 수 있을 것이다.<sup>6)</sup> 반면에 I인당 GDP 등 경제는 선진국 수준이라도 소득·자산불평등이 심한 사회라면 그 구성원이 느끼는 빈곤감은 매우 높을 수 있다. 더욱이 이들에 대한 사회적 배제가 구조화되고 이를 해소할 수 있는 장치가 해체된 상태라면, 상대적 박탈감에서 비롯되는 빈곤의 체감온도는 매우 높을 수 밖에 없을 것이다.

여기서 주목해야 할 점은 빈곤문제는 각국의 경제수준에 기인한 보편화된 결핍상태보다 내부의 극심한 빈부격차와 상대적 박탈감으로 인해 사회적 문제가 된다는 것이다. 사회가 발전할수록 생존을 위협하는 수준의 물질적 결핍에 시달리는 계층의 규모가 감소하고, 상대빈곤의 문제가 전면에 부각된다. 그리고 이러한 추세에 따라 사회적 관심 또한 절대빈곤에서 상대빈곤으로 옮겨가게 된다. 객관적 빈곤에서 주관적 빈곤으로, 물질적 빈곤에서 사회적 배제로 관심의 초점이 이동하는 경향이 발생하는 것이다. 이 점에 비추어 볼 때, 선진국의 사

데 초점을 두고, 소득보장을 너무도 당연한 일이라 하겠다. 둘째, 빈곤문제는 소득으로 빈곤선을 기준으로 빈곤문제를 이다. 하지만 빈곤이란 결과일 다양한 요소가 개입하는 중층화와 추상화를 필요로 하지만 는 점을 말해준다.

이 점에서 빈곤문제는 소득에서 이해하고, 각각의 문제들을 파악하는데 천착해야 한다. 빈곤문제를 온전히 설명하지 을 넘어서지만, 주거비·의료비 빈곤선 이하로 떨어지는 경우 피한 것이라면, 소득이 빈곤 것이다. 이것은 주거빈곤, 의료 자산과 관련해서 분석하는 방 소득불평등에 비해 자산불평등 련이 있다는 점에서 매우 중요 다양한 빈곤현상 중 어느 것이 생산이 발생하는 원인이 무엇

이 수반되는 복합적인 현상인 것이다. Tony Atkinson은 ‘사회적 배제’ 개념이 갖는 특성을 다음 세 가지로 정리하고 있다. ①사회적 배제는 빈곤개념을 넘어 사회의 모든 영역과 관련되어 있으며, 개인보다 집단을 지칭한다. ②사회적 배제는 외부 여건 뿐 아니라 개인의 선택에 의해 발생할 수도 있다는 점에서 객관적 현상에 대한 측정과 더불어 개인의 책임 또한 측정한다. ③사회적 배제는 현 상황에 대한 평가를 넘어서 미래의 잠재력에 대한 평가를 포함한다.<sup>7)</sup>

그렇다면 이러한 빈곤개념은 우리사회에 어떠한 시사점을 안겨주는가. 요약하면, 빈곤개념과 관련해서 우리사회는 다음 세 가지 문제에 주목해야 한다. 첫째, 우리사회가 절대빈곤의 문제보다 상대빈곤의 문제에 직면하고 있으며, 그것이 빈곤문제를 사회적 갈등요인으로 발전시키는 주범이라는 점에 주목해야 한다. 이는 향후 빈곤정책이 빈곤층에 대한 지원정책을 넘어 악화된 소득분배구조와 빈부격차를 최소화하는데 초점을 두어야 한다는 것을 의미한다. 둘째, 빈곤문제를 인식함에 있어 삶의 중층성에 주목하여 빈곤의 다양한 양상을 파악하고 이에 대처하는 다원화된 빈곤정책을 필요로 한다는 점에 주목해야 한다. 즉, 소득이전에 초점을 둔 정책에서 다양한 빈곤문제에 대처하는 정책이 마련되어야 한다는 것이다. 셋째, 빈곤층을 보호의 대상으로 인식하는 단계에서 잠재력 개발이 필요한 집단으로 인식해야 한다. 결과로서의 빈곤이 발생하게 된 과정에 초점을 둔다면, 빈곤층은 소득이전이 필요한 집단일 뿐 아니라, 기회가 필요한 집단이기 때문이다.

## 2) 빈곤의 생산과 재생산

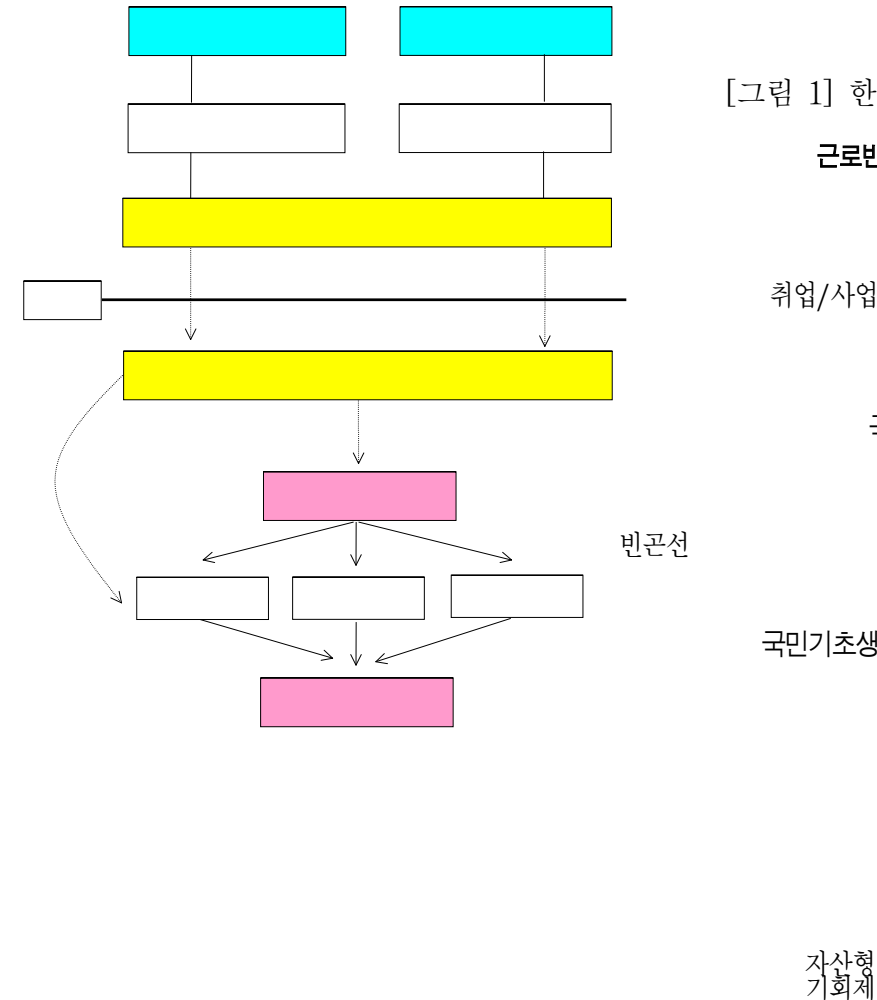
다. 하지만 빈곤이란 정태적 현상이 아니라 구조화된 현상의 상호작용, 빈곤문제의 누적 필요하다고 말한다.<sup>8)</sup>

인생의 주기에서 많은 사람이나 자립적인 삶을 영위하며, 이 과정에서 일부 사람은 삶을 영위하게 된다. 하지만 많은 사람은 <실직에 따른 빈곤>을 보인다. 그리고 이 역동적 과정이 있어 있지 않는 한, 빈곤을 대물림하지 않는다. 여기서 주목해야 할 점은 빈곤이 그로부터 헤어 나오려 몸부림치며 매우 다른 상황에 처해 있을 수 있다. 특히, 정책의 우선순위가 한 보호가 일차적 과제라 하더라도 부차적 혹은 이차적으로 간주될 수 있다. 이와 관련해서 그 후 먼저 소득감소를 야기하는 것은 실직 외에도 소득감소를 야기

인한 근로빈곤층의 증가와 밀접한 관련이 있는 것이다. 그렇다면 실업과 저임금·고용불안 등의 문제는 왜 발생하는가. 개인의 취약한 인적자본도 하나의 원인이 될 수 있을 것이다. 하지만 다른 한편에는 노동시장의 구조와 여건 그리고 특정집단에 대한 사회적 배제의 문제가 자리하고 있다.

또한 지출증가로 인한 빈곤발생에 대해 언급할 수 있다. 근로소득이 저임금기준선<sup>9)</sup>을 초과하더라도 주거비, 의료비, 교육비, 각종 사회서비스 구입비 등으로 인해 가처분소득이 빈곤선에 밀도는 문제가 발생할 수 있다. 그리고 이러한 상황 중 가장 흔하게 언급되는 것이 가족 중 중질환자 발생으로 인한 빈곤화의 문제이다. 현재의 보건·의료시장과 건강보험체계에서 중질환의 발생은 단순히 가처분소득의 감소에 그치지 않고, 자산감소 등의 결과로 이어질 위험성이 크다. 또한 주거비의 급속한 상승으로 인해 비(非)자가가구의 주거비부담은 기타 생계관련 지출의 감소를 초래하며, 자산형성의 기회마저 차단하고 있다.

그리고 이러한 빈곤생산의 과정에서 사회안전망의 역할 또한 매우 중요하다. 취업기회가 제한된 취약계층에 대한 적극적 노동시장정책(ALMP)은 이들의 빈곤화를 저지하는 기능을 할 것이며, 사회보험 등도 마찬가지로 역할을 할 것이다. 그 밖에도 주거지원, 교육서비스, 의료지원, 각종 인구학적 수당, 서비스의 확대는 이들의 급속한 빈곤화를 예방하는 역할을 할 수 있을 것이다. 그것은 현금급여지원뿐 아니라 지출대체효과를 갖는 서비스의 확대를 통해서도 가능한 것이다. 그러나 이것은 최선의 경우를 의미할 뿐, 대부분의 경우 사회안전망은 이러한 소명을 다하지 못한다. 그 결과 빈곤층은 ‘잔여적 한계를 벗어나지 못하는’ 공공부조제도를 바라보며 한계적 삶을 영위하게 된다.





는 것과 무너진 수로를 복구하는 것 중 어느 것이 더 근본적인 대책인가. 그리고 각각의 일에 어느 정도의 자원배분이 적당할 것인가. 물론 이러한 비유가 빈곤문제의 절박성에 비추어 볼 때, 적절하지 않을 수 있다. 하지만 현재 한국의 빈곤대책과 관련해서 매우 중요한 함의를 담고 있다고 판단된다. 좀더 직설적으로 표현하면, 빈곤생산을 예방하는 사회안전망을 강화하지 않고, 공공부조 제도를 확대하는 전략이 타당한 것인가. 그리고 공공부조를 현 체제대로 확장하는 것이 제한된 자원을 효과적으로 배분하는 방법인가에 대해 의문의 여지가 있을 수 있다.

여기서 빈곤문제를 생산과 재생산의 관점에서 살펴본 이유는 간단하다. 현재 우리사회의 빈곤문제 인식이 빈곤층의 규모라는 정태적 관점에 치우치는 경향이 있다고 여겨지기 때문이다. 즉, 각 빈곤정책을 중심으로 사각지대를 이야기하는 과정에서 그 사각지대를 해소할 수 있는 사회적 역량의 문제와 정책적 우선 순위의 문제가 진지하게 거론되지 않고 있기 때문이다. 더 나아가 빈곤문제를 빈곤화와 빈곤의 대물림이라는 측면에서 이해해야 한다는 점을 강조하기 위함이다.

현재 우리사회에서 빈곤이 생산되는 일차적 경로는 노동시장이다. 노동으로부터의 배제(장애인, 노인, 여성 등)와 차별(비정규직 노동자)이 빈곤을 심화시키는 일차적 요인인 것이다. 하지만 이를 억제할 수 있는 대책은 취약하기 그지 없는 상황이다. 한편에서는 노동시장의 유연화를 비판하고 다른 한편에서는 유연화 부족을 비판하는 상황은 우리사회가 처한 어려움을 잘 말해주고 있다. 그러나 분명한 것은 노동시장이 양극화되어 있고, 이 과정에서 비정규직노동자

리 강고하지 못하다. 아직 역  
수 있지만, 사회보장체계가 급  
지 못하고 있다는 점 또한 중  
양식과 정규직 남성근로자를  
포스트포드주의적 생산양식과  
하는 것이다. 이는 우리사회가  
체계를 구축해야 한다는 것을  
이처럼 노동을 통한 소득분배  
지 않는 상황에서 빈곤문제는  
부담이 공공부조제도에 집중  
들을 온전히 보호하지 못하고  
중 공공부조제도 및 기타 지원  
해 쉽게 확인할 수 있다. 따라  
번째 과제는 공공부조의 사각  
사각지대를 해소하는 것이 아  
구체적으로 언급하면, 제한된  
그것이 빈곤층에 대한 보호와  
을 여하히 수행할 것인가 하는  
이러한 상황에서 빈곤이 대물  
수성가의 신화가 깨어지고 있

하게 되는 현재의 교육체계와 밀접한 관련이 있다. 아울러 해당 개인 및 가족의 사회적 자본이 교육을 마치고 노동시장에 진입하는 과정에서 미치는 <선별화 기능> 또한 매우 중요한 요인이다.<sup>12)</sup> 그 밖에도 자산은 빈곤화를 예방하는 완충장치(Poverty Cushion)로서 지출뿐 아니라 가족관계, 교육기회, 사회적 자본 등에 포괄적으로 영향을 미친다.<sup>13)</sup> 안정된 주거가 가족관계에 미치는 영향, 주거지역간 차등화된 사회인프라, 돈이 사회적 관계를 형성하는 문화 등은 우리사회에서 자산이 갖는 상징성을 잘 말해준다.

결론적으로 현재의 빈곤이 자녀의 빈곤으로 이어지지 않도록 차단하는 안전망의 결여, 이것이 바로 빈곤을 대물림하는 사회적 구조인 것이다. 이러한 상황에서 자수성가의 신화는 사람들에게 의지를 북돋아 주는데 한계가 있다. 모든 역경을 이기고 일어난 사람들의 일화를 소개하는 것이 사람들에게 감동을 주지만, 그 효력은 매우 일시적으로 나타나게 된다. 물론 개인은 자신의 삶을 위해 노력해야 한다. 하지만 빈부격차가 커지고 소비의 양극화가 심화되는 상황에서 그것을 따라잡으려는 노력보다 단번에 그것을 뛰어넘으려는 ‘대박의 꿈’이 커지기 쉬운 것이다. 빈곤과 박탈감에 대한 염증이 탈빈곤을 위한 노력으로 발전하지 못하게 하는 환경에도 불구하고, 자수성가를 강조하는 것, 이것이 과연 사회 정책 또는 복지정책이 지향해야 할 바인가.

12) 이 주제와 관련해서는 P. Bourdieu의 저작 <재생산>(1976)을 참조

13) 자산빈곤(Asset Poverty) 또는 자산불평등(Asset Inequality)이란 어떻게 정의하고 측정할 수 있는가. 자산빈곤은 ‘의정 기간동안 기층적인 생활유구를 충족시키는데

### 3) 빈곤인식의 새로운 패러

앞서 빈곤의 다양한 측면을 와 관련해서 ‘사회적 배제’의 함의와 효용을 갖는가.

사회적 배제란 일견 모호한 이해하는데 매우 중요한 개념이 있다 : 빈곤개념이 ‘현재의 잠재력에 대한 평가’인 개념은 ‘탈빈곤 정책의 기본이념’인 탈빈곤을 촉진할 수 있는 정책적 배제 개념이 빈곤정책의 기존의 빈곤대책은 빈곤현상층이 가진 역동성과 잠재력에 층은 매우 다양한 특성을 갖 안으로 실업·취업을 반복하는 장기화되어 취업잠재력이 현만 그 공통점은 정도의 차이

그러나 1980년대까지 각국의 잠재력 개발에 많은 노력을

르렀고, 이것이 바로 1990년대 중반 각국에서 시작된 근로연계형 복지정책이다.

근로연계형 복지정책이란 근로능력이 있는 빈곤층이 복지제도에 안주하지 않고 자신의 노동을 통해 삶을 영위할 수 있도록 돕는 정책을 의미한다. 하지만 이 정책은 국가에 따라 다른 형태와 이름으로 행해지고 있다. 미국에서는 ‘근로연계형 복지’(Workfare)라는 이름으로, 영국에서는 ‘복지에서 노동으로’(Welfare to Work)라는 이름으로, 프랑스에서는 ‘노동을 통한 사회통합’(Insertion par l’Activité Economique)이라는 이름으로, 그리고 한국에서는 ‘자활사업’이라는 이름으로 불리어 지고 있다. 그리고 이 각각의 정책은 ①이념적 지향, ②근거가 되는 제도, ③적용대상, ④지원방법에 있어 크고 작은 차이를 보이고 있다. 구태여 공통점을 찾는다면, 그것은 ‘공공부조제도 수급자 중 근로능력자의 잠재력을 개발함으로써 빈곤탈출을 촉진한다는 이념적 구호’라고 말할 수 있다.

물론 그것을 실행하는 방법에는 많은 차이가 있다. 강제적 조항을 통해 공공부조제도 수급자에게 노동시장진입을 강제하는 국가(미국의 Workfare)가 존재하며, 강제조항을 통해 실업부조 및 공공부조제도 수급자에게 노동시장진입을 강제하되 직업능력개발을 중시하는 국가(영국의 Welfare to Work)가 존재하고, 실업부조 및 공공부조제도 수급자가 장기실업자로 구성되어 있다는 점을 감안하여 공공부문에서 일자리 창출·연계를 중시하는 경우(프랑스의 IAE) 또한 존재한다.

이처럼 각국이 근로능력을 가진 빈곤층의 탈빈곤에 관심을 갖는 이유는 무엇인가. 그것은 다음 몇 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 산업구조가 급격하게 변화하는 과정에서 일자리를 찾지 못하는 실직빈곤층의 증가는 단순히 복지재정에

녀에게 동등한 교육기회를 무한의 자산형성을 지원하기 함성이 높다는 점을 의미한다.

의 중요한 정책과제가 되고 있

그렇다면 근로연계형 복지정

진하고 빈곤의 대물림을 막아

대화하여 취업을 촉진하고, ‘

할 수 있다. 이는 자신의 노동

곤탈출의 전제이기 때문이다.

업능력 등 잠재력을 개발하는

형 복지정책이 근로빈곤층의

근로연계형 복지정책의 형성

수 있다. 이 이론에 따르면, 노

인의 인적자본이 취업을 결정

숙련의 근로빈곤층을 수용할

가 참여를 결정짓는 관건이라

대한 각종 훈련(Training), 인

으로써 수급탈출과 빈곤탈출

Workfare가 탄생하게 된 이유

물론 동일한 인적자본 이론

복지정책의 성공 가능성을 회



## 2) 빈곤층의 규모

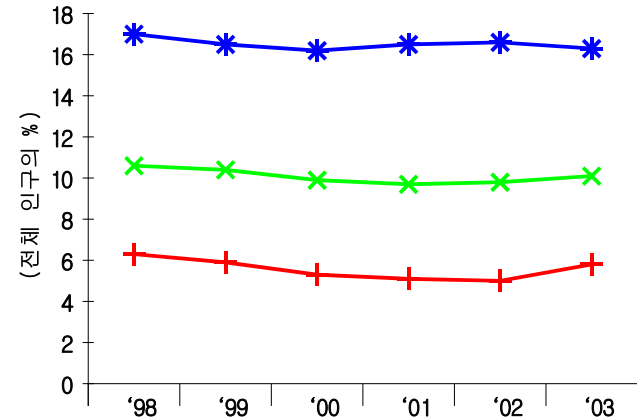
기존의 통계청 도시가계조사자료를 토대로 1998년 이후 우리사회의 빈곤율이 어떻게 변화해 왔는지 살펴보기로 한다. 여기서 자료를 1998년 이후로 국한하는 이유는 그 이전 자료가 갖는 신뢰성의 문제 때문이다.<sup>16)</sup> 아래 [그림 2]는 1998년~2003년까지의 연간 도시가계조사 자료를 활용하여 빈곤율을 추정한 것이다. 물론 이 자료는 앞서 언급하였던 것처럼, 1인 가구와 자영자 가구 등이 포함되어 있지 않다. 이 점에서 가구소비실태조사 자료보다 빈곤율이 낮게 추정되는 경향을 보인다.

도시가계조사 자료를 활용하여 빈곤율 추이를 살펴보기 위해 사용한 방법은 아래와 같다. 먼저 경상소득을 기준소득으로 활용하였으며, 빈곤선은 가구규모별로 중위소득의 40%~60%를 적용하였다. 아래 그림에서 주목해야 할 점은 2000년 이후 감소하던 빈곤율이 2003년을 기점으로 소폭 증가하는 양상을 나타내고 있다는 것이다. 참고로 2000년 중위소득 40%이하 가구원이 5.3%에서 2000년 5.0%까지 감소하다 2003년에는 5.8%로 급격히 증가하는 양상이 나타나고 있다. 이는 최근의 경제여건을 반영하는 것으로 판단된다.

<표 1> 1998~2003년 도시가계 빈곤율 추이(경상소득 기준)

(단위 : %)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
중위 40% 미만	6.3	5.9	5.3	5.1	5.0	5.8
중위 50% 미만	10.6	10.4	9.9	9.7	9.6	10.1



[그림 2] 1998~2003년 도시가계 빈곤율 추이

외환위기이후 빈곤율 추이가 실제보다 현실적으로 추정하는 도시가계조사자료의 빈곤율과 비교한 것이다. 먼저 원빈인 가구, 자영자, 미취업자를 자료에 비해 높게 추정되고 있는 조사에서 2인 이상가구이며

율의 43.2%를 설명하고 있음을 말해준다. 이를 토대로 빈곤층의 규모를 추정하면, 2002년 전체 빈곤층은 약 555만명에 이르는 것으로 파악된다.<sup>17)</sup>


추정

(단위: %)

	2002년 도시가계조사(A)	2002년 자활조사(B)	B-A
원 빈곤율	5.1	10.9	5.8
동일집단 빈곤율	5.1	4.7	-0.4
최종 빈곤율	5.1	11.8	6.7

자료: 2002년 도시가계조사자료(년간), 2002년 저소득층 자활사업 실태조사자료

### 3) 근로빈곤층의 규모

근로빈곤층(working poor)에 대한 개념정의는 다소 복잡한 측면이 있다. 그것은 근로빈곤층은 개인을 지칭하지만, 그의 위치를 규정하는 빈곤선을 가구단위로 측정되기 때문이다. 따라서 근로빈곤층과 저임금노동자는 동일한 집단이 아니라 중첩도가 큰 집단으로 이해되어야 한다. 예를 들어, 저임금노동자 판별기준이 가구단위 빈곤선 이하일 경우, 가구원수가 많아서 빈곤가구에 속한 취업자 중 저임금노동자가 아닌 경우가 존재할 수 있기 때문이다.

본 연구에서 채택하고 있는 근로빈곤층의 개념을 정리하면 다음과 같다 : ① 취업자만을 대상으로 간주하는 경우(working poor), ②근로능력자 중 경제활동

(workable Poor)<sup>18)</sup>, ④근로능 in a poor household with at 있다(아래 [그림 3] 참조).

위의 4가지 개념 중 본 연구의 ‘빈곤가구 구성원 중 15~64세에 따라 첫번째 개념과 두번째 개념의 한계를 보완하는 방법을 유는 근로빈곤층의 취업상태를 활동인구를 배제하는 경우, 전구가 되기 때문이고, 비경제활동인에도 불구하고 경제활동에


[그

중

임금

근로자

경제활동 취업자

인구 비임금

근로자

실업자

중

물론 외국의 근로빈곤층 연구에서도 근로빈곤층을 정의하는 방법은 크게 위의 범주를 벗어나지 않는다. 다만 근로빈곤층의 규모를 추정함에 있어서는 두 번째 정의를 수용하는 것이 일반적이다. 하지만 실망실업자나 비경제활동인구 중 잠재적 근로활동자가 포함되어 있어, 네 번째 정의를 사용하는 경우도 쉽게 발견할 수 있다.<sup>19)</sup>

본 연구에서는 네 번째 정의(Working Poor IV)를 활용하여, 근로빈곤층 규모가 같다. 여기서는 공적부조 전모를 파악하고, 해당 가구 중


<표 3> 한국사회의 근로빈곤층 규모

	규모	협의의 근로빈곤층	광의의 근로빈곤층	근로능력자가 없는 가구의 구성원	합계
최저생계비 이하	186만명	342만명	213	555만명	
빈곤층의 %	33.5%	61.6%	38.4%	100%	
전체인구의 %	4.0%	7.3%	4.5%	11.8%	

주: 위의 추정치는 2000년 가구소비실태조사 자료의 빈곤율에 2002년 저소득층 자활사업 실태조사를 통해 파악된 최저생계비 이하 빈곤층 중 근로능력자의 비율을 적용한 것임

여기서 적용한 빈곤율은 위의 <표 2>에서 추정된 최종빈곤율을 활용하였다. 이 방법에 따르면 협의의 근로빈곤층(15세 이상 65세 미만의 근로능력자)은 저

이는 현재 빈곤정책과 관련된  
 확보장제도가 사각지대로 이  
 라서 현재 기초생활보장제도가  
 을 해소할 경우, 수급빈곤층이  
 조제도의 보호대상을 확대하  
 모를 고려해서 수립되어야 할

### 3. 빈곤의 새로운 양상

#### 1) 노동의 위기와 근로빈곤

최근 회자되는 ‘신빈곤’이라는 용되고 있다.<sup>20)</sup> 하지만 신빈곤의 새로운 생산·재생산 메이란 누구인가. 이와 관련해서에서 노동으로부터 배제되었 못하는 근로빈곤층(Working P 전통적 의미의 빈곤층이 장이 구성되어 있다면, 신빈곤층은 금과 고용불안으로 빈곤상태를 빈곤탈출의 희망마저 상실하고

근로빈곤층의 문제는 ‘노동의 위기 → 욕망의 좌절 → 희망의 상실’이라는 세 가지 키워드(Key Word)에 따라 설명할 수 있다. 20세기 후반 노동시장이 유연화되는 과정에서 많은 사람들이 노동시장에서 배제되거나 진입이 봉쇄되는 어려움을 경험하고 있으며, 노동 내부에서도 정규·비정규라는 이원화가 심화되는 과정에서 노동의 가치가 약화되고 있기 때문이다.

또한 근로빈곤층의 문제는 사회적 배제(Social Exclusion)의 문제와 밀접한 관련이 있다. 사회적 배제란 성별, 나이, 출신, 장애, 인종 등의 이유로 다양한 활동의 기회로부터 소외되는 것을 의미한다. 이처럼 빈곤화를 촉발시킨 보다 근본적인 원인으로서 사회적 배제에 관심을 기울이는 것은 기존 빈곤대책의 논리를 뛰어넘는 새로운 논리의 출현과 밀접한 관련이 있다. 이혼 후 혼자 자녀를 키우는 여성이 자녀들을 부양하기 위해 노동시장에서 경험하는 많은 어려움이나, 노인이나 장애인이 노동시장에 진입하는 과정에 받는 불평등한 대접이나 우리보다 못 사는 나라에서 온 외국인 노동자에 대한 부당한 대접은 사회적 배제가 빈곤화에 어떠한 영향을 미치는지 잘 보여준다.<sup>22)</sup>

## 2) 근로빈곤층의 가구·소득실태

근로빈곤층은 근로능력자가 없는 빈곤층과 비교할 때, 가구규모에서 큰 차이를 보이고 있다. 후자가 노인이나 장애인 단독가구가 가장 큰 비율을 차지하고

의 수단이 없이 빈곤상태에 빠져 있는 전통적 의미의 빈곤층을 위한 빈곤대책의 수립은 매우 시급한 일이며 특히 기초생활보장제도의 사각지대에 놓인 집단의 위

있음에 비해, 전자는 전체 가구 규모에서 차지하고 있고 근로빈곤층을 소득수준으로 구분하면 2인 가구가 가장 큰 비중을 차지하고 1인가구가 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

로능력자의 수

<표

전체 저소득 가구

				15.6	28.9
	2인			21.4	34.9
	3인			21.6	16.4
	4인			29.3	13.3
	5인			9.1	4.5
	6인 이상			3.0	2.1
	계			100	100
	(수)			(9,244)	(2,137)
	평균(명)			3.1	2.4



		전체(A)		저소득층(B)		근로빈곤층(C)	
		만원	기준 값	만원	B/A	만원	C/A
평균 소득	1인 가구	86	1	19	0.22	23	0.27
	2인 가구	137	1	37	0.27	43	0.31
	3인 가구	220	1	57	0.26	62	0.28
	4인 가구	254	1	81	0.32	84	0.33
	5인 가구	281	1	91	0.32	97	0.35
	6인 가구	320	1	107	0.33	104	0.33
	전체 평균	199.97	1	44.76	0.22	66	0.33
중위 소득	1인 가구	70	1	20	0.29	27	0.38
	2인 가구	120	1	40	0.33	48	0.40
	3인 가구	180	1	63	0.35	70	0.39
	4인 가구	210	1	90	0.43	100	0.48
	5인 가구	243	1	100	0.41	110	0.45
	6인 가구	280	1	107	0.38	107	0.38
	전체 평균	170.00	1	40.00	0.24	65	0.38

자료: 한국보건사회연구원, 2003; 2002년 저소득층 자활사업 실태조사 자료

		근로빈곤층(C)	
		만원	C/A
평균 소득	1인 가구	23	0.27
	2인 가구	43	0.31
	3인 가구	62	0.28
	4인 가구	84	0.33
	5인 가구	97	0.35
	6인 가구	104	0.33
	전체 평균	66	0.33

초과지출  
해당가구여부  
비해당  
해당  
계(수)

자료: 한국보건사회연구원, 2003

다음으로 지출이 소득을 초

		채의 증가이다	
		부채유무	있다
전체	1인 가구	27	0.38
	2인 가구	48	0.40
	3인 가구	70	0.39
	4인 가구	100	0.48
	5인 가구	110	0.45
	6인 가구	107	0.38
	전체 평균	65	0.38

52.2%가 부채  
부채유무  
있다  
가족  
친척  
이웃/동료  
부채경로 정부지원대출  
(중복  
응답) 금융기관  
신용카드

<표 6>

전체

44.8

1.9

4.9

6.5

4.3

66.8

9.8

이들이 돈을 빌리는 주된 경로는 은행과 신용카드가 주를 이루는데, 특히 근로빈곤층에게서 신용카드를 통한 대출비율이 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 최근 심각한 사회문제가 되고 있는 신용카드로 인한 신용불량자 증가가 근로빈곤층의 부채와 밀접한 관련이 있음을 의미한다. 이는 이들이 월 평균 22~24만원의 부채상환금의 부담을 안고 있으며, 연체를 경험한 비율이 40.5%~47.3%에 달하는 것에서 쉽게 확인할 수 있다. 그렇다면 소득이 증가할 경우, 우선 지출 항목을 살펴봄으로서 어느 부분에서 욕망의 좌절을 체험하는지 확인해 볼 필요가 있다. <표 8>에 따르면, 근로빈곤층 가구의 91.8%가 소득이 증가할 때

### 3) 근로빈곤층의 특성과 취약성

근로빈곤층은 어떠한 특성을 지니고 있는지를 살펴볼 필요가 있다. ①연령은 40대 →30대 →20대 순으로 증가하는 경향을 보이며, 고졸→초졸→중졸의 순으로 교육수준을 알 수 있다. ④혼인상태와

소득증대 시 지출희망항목	비율 (%)	지출을 희망한 항목은 주거비 (13.4%) 순이었다. 여기서 주거비 비중은 3.6% 정도이다.		연령	남 여
		차상위가구	빈곤가구		
지출희망여부	91.8	91.8	91.7	5~19세	
아니오	8.2	8.2	8.3	20~29세	
식생활비	9.9	6.7	11.8	30~39세	
주거비	34.5	36.0	33.6	40~49세	
의료비	13.4	10.1	15.3	50~59세	
교육비	21.5	24.8	19.6	60~64세	
보육비	3.6	5.2	2.6	무학	
정보,통신비	1.2	0.8	1.4		
피복비	2.0	1.7	2.2		

<표 9>

			10.7	13.5
			75.4	64.6
			5.0	7.4
			7.4	10.9
			1.6	3.5
장애여부	비장애인	92.8	95.1	91.2
	등록장애인	6.3	4.5	7.4
	비등록장애인	1.0	0.4	1.4
만성질환	있다	26.5	19.5	31.3
	없다	73.5	80.5	68.7
	계(수)	100.0(1,602)	100.0(628)	100.0(974)

주: 학력 - 무응답 2명

자료: 노대명 외(2003a), 2002년 저소득층 자활사업 실태조사, 한국보건사회연구원.

그렇다면 근로빈곤층은 왜 낮은 소득을 보이고 있는 것인가. 일차적인 이유는 근로빈곤층의 낮은 경제활동 참여율과 밀접한 관련이 있다. 아래 <표 10>는

			19.3%가 실업자이며, 실망실
			여기에 가구여건 등으로 인해
			하는 사람 또한 6.5%에 이르

<표 10> 근로빈곤층의 취업실태

(단위: %)

	저소득가구	빈곤가구	차상위가구
임금근로자	34.6	21.0	13.6
비임금근로자	23.0	17.0	6.1

그렇다면 이들 실업자는 얼마  
로빈곤층 중 현재 구직활동을  
않는 비경제활동인구를 대상  
기간을 살펴보았다. 24개월 이  
높았으며, 실업자(41.8%)에 비  
으로 높게 나타났다. 이러한 차  
특히 빈곤층(54.1%)에 비해 차  
에 있는 비율이 상대적으로 높  
평균적으로 볼 때, 미취업자

			미취업자 중
			7개월)로 실
			. 또한 빈곤층
			개월)에서 평균
			<표 11> 구

전체 실

1개월 미만 0.8

1~3개월 미만 7.9

3~6개월 미만 8.5

6~12개월미만 10.3

실업

앞서 근로빈곤층은 40대가 주축을 이루고 있으며, 전체적으로 여성의 비율이 높고, 교육수준이 낮으며, 장애나 만성질환 보유율이 높다는 것을 확인할 수 있었다. 그렇다면, 이들의 직업기술은 이미 매우 낮을 수 밖에 없을 것이다. 아래 <표 12>는 근로빈곤층의 90.2%가 특별한 직업기술이 없다고 응답하였으며, 그것 또한 자격증 없는 기능이 대부분을 차지하고 있는 것이다. 이는 근로빈곤층

하였음을 전제할지라도, 이들을 말해주는 것이다.

기술 보유실태 (단위: %)

		저소득층	차상위층	빈곤층
직업기술	없음	90.2	88.9	91.1
유무 (중복응답)	기능장	0.2	0.3	0.2
	기사	0.5	0.6	0.5
	산업기사	0.0	-	0.1
	기능사	1.7	2.2	1.4
	기타공인면허자격증	2.1	2.9	1.6
	자격증 없는 기능자	5.2	5.2	5.2
계(수)		100.0(2,959)	100.0(1,147)	100.0(1,812)

자료: 노대명 외(2003a), 2002년 저소득층 자활사업 실태조사, 한국보건사회연구원.

#### 4. 빈곤의 새로운 양상

##### 1) 자산불평등의 구조와 특

빈곤의 다양한 모습과 빈곤의 많은 개념 중 자산(asset) 또는 항이라고 말할 수 있다.

자산이란 개인 또는 법인의 재산을 총칭하는 것으로, 의 권리를 의미하며, 미래의 여기서 소득과 자산의 관계는 른 특성을 갖지만, 연속선상에서 성(flow of money)을 특징으로 으로 한다.<sup>23)</sup> 그리고 소득은 자산이 다시 소득을 발생시키 갖는 것이다.

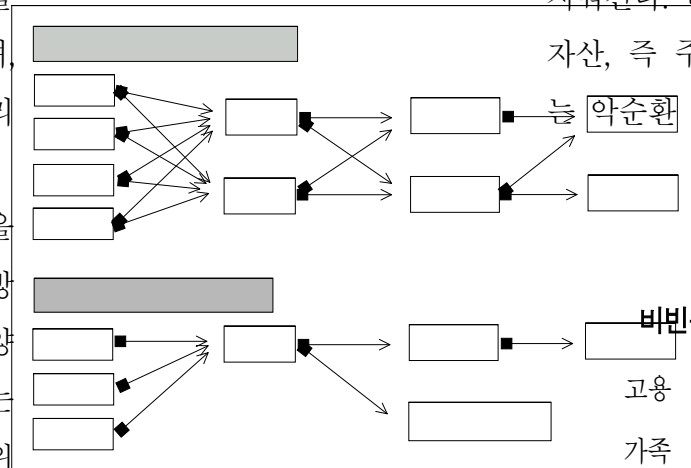
여기서 자산의 문제는 빈곤을 주의사회에서 자산이 소수의 히 <소득산출형 자산>(income 집중되는 현상은 자본주의 사 산불평등은 20세기 들어 점차

유층은 상속 등을 통해 <소득산출형 자산>을 보유함에 따라, 자산이 소득(수익)으로 이어지고, 그것이 다시 자산증가로 이어지게 된다. 결국 자산의 보유는 현재화된 소득이자 잠재적 소득으로서 부를 증식하는 기능을 하고, 자산의 부재는 실업 등의 이유로 소득이 감소함에 따라 빈곤화를 앞당기는 기능을 하게 된다. 이러한 맥락에서 Geoffrey Kay는 모든 사회에는 <소득산출형 자산>을 보유하지 못하고, 임금에 의존해서 생활하는 사람이 절대다수를 이루고 있으며, 그들은 실업을 통해 빈곤상태에 빠질 위험성에 노출되어 있다고 말한다. 그리고 이들이 바로 ‘노동계급’(working class)이라는 것이다.<sup>24)</sup>

그리고 자산은 세대간 빈곤재생산에 큰 영향을 미친다. 상속된 자산은 지출을 절감시키거나 소득을 산출함으로써, 다음 세대가 빈곤상태에 빠지는 것을 예방 또는 완화시키는 역할을 하기 때문이다. 소득이 특정 시점에 가용하기에는 양이 제한적이라면, 이를 자산의 형태로 축적함으로써 미래에 활용할 수 있다는 강점을 갖는다. 실제로 저축을 해서 집을 산다거나, 토지를 매입하는 등의 행위는 현재의 생산과 소비 외에도 미래의 소비를 위한 대비로서의 의미를 갖는 것이다. 이 점에서 대부분의 경제주체가 소득을 자산의 형태로 축적시키려는 강한 의지를 갖는 것은 너무도 당연한 일이라 하겠다. 하지만 앞서 언급하였던 것처럼, 임금노동에 의존해서 살아가는 사람에게 자산형성(asset building)이란 평생을 통해 주거를 마련하는 것이 고작이며, 불안전취업자가 다수를 차지하는 근로빈곤층은 이마저도 기대하기 힘든 상황이다.

빈곤층과 비빈곤층의 소득 및 자산형성과정이 어떻게 진행되며, 재생산되는지 살펴보면, 아래 <그림 3-2>와 같다. 먼저 비빈곤층의 경우, 상대적으로 안정된

자제도를 활용한 부가적인 소득으로 활용되고, 나머지는 저축과 소득증가 그리고 소비를 위한 불안정한 저임금의 일자리, 스카우팅을 지원한다. 더욱이 자산이라 하면 주택 자산, 즉 주거가 대부분이다.



[그림 4] 빈곤층

**빈곤층의 소득과 자산**  
 소득  
 자산  
 고용  
 가족  
 정부





41.2%로 나타난다. 그리고 <중위자산의 50%이하인 상대적 자산빈곤가구>(As\_pov\_3)의 규모는 Asset\_1을 기준으로 37.3%, Asset\_2를 기준으로 36.8%, Asset\_3을 기준으로 43.3%로 나타난다. 또한 <평균자산의 40%이하인 상대적 자산빈곤가구>(As\_pov\_4)의 규모는 Asset\_1을 기준으로 47.7%, Asset\_2를 기준으로 49.2%, Asset\_3을 기준으로 54.2%로 나타난다.

#### 4) 소득빈곤과 자산빈곤

소득기준 빈곤선과 자산기준 빈곤선을 교차시켜 분석해 보면, 아래 <표 16>가 같은 결과를 얻게 된다. 이 표는 자산유형(Asset\_1 ~ Asset\_3)에 따라 소득 빈곤선을 네 개의 자산빈곤선과 교차시킬 경우 나타나는 다음 네 집단의 비율을 보여준다.

- ① <Type\_1> : 소득빈곤과 자산빈곤이 중첩된 가구
- ② <Type\_2> : 소득빈곤을 경험하고 있으나 자산빈곤은 아닌 가구
- ③ <Type\_3> : 소득은 빈곤선을 초과하나 자산빈곤인 가구
- ④ <Type\_3> : 소득과 자산 모두 빈곤선 이상인 가구

아래 <표 16>에서 좌측의 As\_pov\_1 ~ As\_pov\_4는 자산빈곤선을 의미하며, 그 우측의 Asset\_1 ~ Asset\_3은 적용하는 자산의 형태를 의미하고, 그 우측의 Type\_1~Type\_4는 좌측의 기준을 적용할 때, 소득빈곤과 자산빈곤을 경험하는

수 있다. 이는 빈곤가구의 4.1%로 나타나고 보호가 필요한 집단이며, 대체할 수 있는 자산을 보유하고 있지 않는 소득을 보유하고 있지 않더라도 버티지 못하고 빈곤상태에 빠질 위험의 <표 16>이 함축하고 있는 의미를 잘 보여주고 있다. 특히, 소득기준 빈곤선과 자산기준 빈곤선으로 자산빈곤에 처한 가구(15.5%)

자산유형	소득빈곤선	자산빈곤선	빈곤 유형
Asset_1	As_pov_1	Type_1	무려 대책없이 - 즉 매각할 수밖에 없는 위험이 있다. 이는 빈곤의 의미를 잘 보여주고 있다.
		Type_2	
		Type_3	
		Type_4	
Asset_2	As_pov_2	Type_1	
		Type_2	
		Type_3	
		Type_4	
Asset_3	As_pov_3	Type_1	
		Type_2	
		Type_3	
		Type_4	

<표 16> 빈곤 유형



## 제3장 공공부조제도의 이상과 현실

### 1. 공공부조의 이념과 역사

#### 1) 공공부조제도의 이념

공공부조제도는 국가와 자치단체가 빈곤층을 대상으로 보장하는 최후의 사회 안전망(last safety net)이다. 이는 공공부조제도의 이념적 토대와 그 구조를 규정하는 매우 중요한 표현이다. 공공부조제도는 공화주의적 원리에 따라, ①국가와 자치단체가, ②자력으로 생활할 수 없는 빈곤층을 대상으로 ③생계보호의 의무를 지고 있음을 명시하는 것이다.

먼저 공화주의원리는 신권정치에서 벗어나 인민주권을 토대로 하는 민주주의 기본정신을 담고 있다. 그것은 시민사회에서 만인에 대한 만인의 투쟁을 벗어나기 위한 중요한 협의질서를 상정하고 있으며, 국가가 사회구성원의 권리를 보장해야 한다는 원칙을 천명하고 있다. 이 점에서 사회체계가 자연재해나 시장의 실패 등의 이유로 심각하게 훼손된다면, 이를 보호해야 할 역할을 국가에게 위임하고 있다. 그리고 공공부조제도 또한 이러한 포괄적인 국가의 의무 중 하나인 것이다.

이러 공공부조의 대상은 본래 자력으로 생계를 꾸려갈 수 없는 근로무능력자를 지칭하는 것이었다. 그것은 노인, 장애인, 아동과 같이 노동을 할 수 없어 생계의 어려움을 겪는 집단에 구하되 거이언다 하지만 시가이 흐르며 그러는

끝으로 공공부조는 ‘최후의’가 의미하는 바는 다음과 같... 이 없는 경우, 그에 대한 최종...에게 자산이나 기타 재원이...으로 이러한 원칙은 공공부조...기초생활보장제도 또한 이러...적용하는 것으로 이해할 수 있...그러나 좀더 넓은 의미에서...는 점에서 욕구가 있는 계층을...는 식으로 해석할 수 있다. (...에 앞서 일차, 이차 안전망을...제도 수급자를 확대하는 방법...것을 막는 다양한 안전장치기...시에 최후의 안전망이라는 점...필요로 한다는 것을 의미한다...지할 수 없고, 일차와 이차 안...에 대해서만큼은 국가가 관대...이 세 가지 원칙과 이념은...현대 공공부조제도의 토대를...해서 논쟁이 없는 것은 아니...설명하고자 한다.

이 너무 낮다면, 국가가 자신의 책임을 다하지 않는다는 비판에 직면하게 된다. 이 점에서 빈곤선을 설정하는 문제는 민감한 사회적 현안이 된다.<sup>28)</sup>

두 번째 문제는 국가가 보호해야 할 빈곤층 또는 취약계층이 누구인가 하는 점이다. 앞서 언급하였던 것처럼, 공공부조제도는 자력으로 생계를 유지할 수 없는 집단을 보호한다. 여기서 근로능력을 가진 계층이 자력으로 생계를 유지할 수 없는 집단인가 하는 점이 쟁점을 형성하게 된다. 한편에서는 이들이 빈곤한 이유를 개인적 나태에서 찾고 있으며, 그것이 이들을 공공부조에서 배제하는 근거로 활용되었다. 하지만 이들이 빈곤한 이유가 개인적 나태이상으로 사회구조에 기인한다는 주장이 설득력을 갖게 되면서, 이들을 공공부조제도 안으로 포섭하는 계기가 마련되었다. 하지만 대부분의 공공부조제도가 이들을 아무런 조건 없이 보호했던 것은 아니다. 많은 국가에서 근로빈곤층은 별도의 공공부조제도를 통해 권리를 보장하는 것 이상으로 의무의 이행을 요구하고 있는 것이다. 그리고 이러한 요구는 저임금·고용불안에 시달리는 근로빈곤층이 광범위하게 존재하는 상황이라면, 더욱 강하게 나타날 수 있을 것이다. 그것은 현실적으로 ‘힘들여 노동을 하는 사람’과 ‘복지제도에 의존하는 사람’간의 대비를 통해, 후자에 대한 지원을 축소하려는 움직임으로 발전할 수도 있는 것이다.

이는 기초생활보장제도가 근로빈곤층을 포괄하고 있으며, 이들에게 조건부과라는 의무를 부여하고 있는 상황에서 매우 중요한 함의를 갖는다. 빈곤층이 ‘사회적 권리’를 갖는 것 이상으로 ‘의무’를 갖는 것은 아닌가. 즉, 근로능력을 가진 빈곤층에게 소득보장을 하고, 그에 따른 의무나 책임을 요구하는 것이 부당한 일인가. 또한 아무런 조건 없는 소득보장이 과연 바람직한 일인가. 취업을

의무를 저야 한다는 것 또한  
업성을 지킬 수 있는 권리행사  
면, 기초생활보장제도는 국가  
는 방식으로 제정되어야 하는

## 2) 공공부조제도의 역사

1889년 파리에서 개최된  
l'Assistance Publique)는 공공  
였다. 첫째, 부조는 지방자치  
에서 이루어지며, 국가는 제한  
수 없는 가난한 개인만을 대  
양과 관련한 지원을 보완하는  
인 것이다(M.-T. Join-Lambe  
이 원리는 전형적으로 자유  
보호의 의무를 국가가 아닌  
나 이러한 원리는 1905년 7월  
한 전환기에 들어서게 된다.  
능력계층만을 대상으로 함에  
회적 권리로 정초하는 것이었  
를 담당해야 한다는 공화주의

의 제도였던 것이다.

그러나 생활보호제도는 그 이념적 토대와 적용대상 등에서 매우 제한적으로 운영되어 왔다. 즉, 빈곤층에 대한 보호를 사회적 권리가 아닌 시혜로서 보호하는 전근대적 방식을 취하고 있었으며, 보호대상과 관련해서도 근로능력이 없는 계층을 중심으로 보호하고 있었던 것이다. 따라서 근로능력자에 대해서는 자활 보호 대상으로 규정하여 제한적인 보호를 하고 있었다. 이에 따라 실업자 또는 취업상태에 있으나 그 소득만으로는 최저생활을 유지하기 어려운 저소득 근로자는 의료·교육 등의 최소한의 지원만을 받을 수 있었다. 그리고 이 제도는 외환위기에 처해 있던 1999년 국민기초생활보장법이 제정될 때까지 크게 변화되지 않은 채 운영되고 있었다.

국민기초생활보장법은 1998년 45개 시민단체가 「국민기초생활보장법 제정추진 연대회의」를 구성하여 제정을 청원하는 것을 계기로 시작되었고, 여야와 정부가 합의함에 따라 1999년 9월 7일 국민기초생활보장법이 제정되었으며, 약 1년간의 준비 후, 2000년 10월 1일 전국적으로 시행되기에 이르렀다.

국민기초생활보장법은 한국사회 공공부조제도에 가히 혁명적인 변화를 가져왔다(이 점과 관련해서는 아래 <표 17> 참조). 그것은 보호, 피보호자, 보호기관 등 시혜적 성격의 용어들을 보장, 수급권자, 보장기관 등 권리적 성격이 강한 용어로 변경하였으며, 적용대상에 있어서도 근로능력자를 포괄하는 보편적인 제도로 수립되었다. 물론 근로능력자를 포함하게 된 것은 외환위기 상황과 밀접한 관련이 있었다. 당시의 고실업상황에서 근로빈곤층의 생계는 심각하게 위협받고 있었으며, 향후 저성장이 장기화될 것을 감안하면 이들에 대한 안정된

소득 및 소득으로 변환할 수  
 법이었다. ③급여와 관련해서  
 계층함으로써 향후 공공부조  
 여방식을 도입하여 욕구에 따  
 는 근로의지 감소효과를 보완

수급자를 대상으로 자활사업  
 는 기초생활보장제도가 근로능  
 었다.

<표 17> 생활

		구분	생 활 보 호
		법적 용어 대상자 구분	○국가에 의한 보호적 사 - 보호대상자, 보호기 ○인구학적 기준에 의한 - 거택보호 : 18세미만 이상 등 근로무능력 - 자활보호자 : 인구학 경제활동 가능한 근
		대상자 선정 기준	○보건복지부장관이 정한 재산 기준 이하인 자 ○생계보호 - 거택보호자에게만 가 ○의료보호

### 3) 기초생활보장제도의 구성체계

#### (1) 제정목적

기초생활보장제도는 크게 다음 두 가지 목적을 갖고 제정되었다. 첫째, 빈곤층에게 인간다운 최저한의 생활을 보장하는 것을 목적으로 하며, 둘째, 이들 빈곤층 중 근로능력이 있어 빈곤탈출이 가능한 수급자의 자활을 돕는 것을 목적으로 한다. 국민기초생활보장법 제1조는 이 두 가지 목적을 아래와 같이 명시하고 있다 : “이 법은 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 한다”.

먼저 최저생활을 보장하는 것을 목적으로 한다. 사람은 누구나 일생동안 노령, 질병, 실업, 재해, 빈곤 등의 다양한 사회적 위험에 직면하게 된다. 하지만 이 사회적 위험을 개인의 힘만으로 대처하기에는 어려움이 많다. 이 경우 사회보험제도 및 공적부조제도의 도움을 받아 사회적 위험에서 벗어나게 된다. 일반적으로 사회보험제도는 수혜자 본인의 기여(Contribution)를 전제로 급여를 지급하며, 공적부조제도는 수혜자의 기여와 무관하게 소득·자산조사를 통해 해당집단(대표적으로 빈곤층)에게 급여를 지급한다. 따라서 대부분의 공적부조 수급자는 사회보험의 보호를 받지 못하고 있는 것으로 이해된다. 이러한 맥락에서 공공부조제도는 빈곤계층에 대한 ‘최후의 안전망’이라는 의미를 갖는다. 빈곤층이 공적부조제도(이를테면, 기초생활보장제도 및 기타 공적부조제도)를 통해 소득보장 등의 혜택을 받을 수 없다면 최소한의 인간적인 생활을 유지 할

특히 생활보호제도는 빈곤의 빈곤개념에 기초하고 있었다. 때의 게으름 때문이라는 전제에 육이 법에서는 자활을 목적으로 의 노력에 미루는 경향을 나타 자활을 개인에게 미루는 것이 상의 전환’을 이루게 된다. 그 부적인 지원방침을 확정하고, 원할 자활후견기관을 설치하는

#### (2) 주요 내용

기초생활보장제도의 주요내용 소득공제, ⑤조건부과로 구분 먼저 기초생활보장제도는 대 을 적용하고 있다. 2003년 이 재산기준이 적용되었으나, 20 이 소득인정액<sup>30)</sup> 기준으로 단 이후 배우자 및 본인의 1촌 득평가액이란 개별가구의 실 실시 등에 사용하기 위하여 상

기초생활보장제도 내에서 소득인정액 개념을 사용하게 된 이유는 과거 생활보호법이 갖고 있는 다음과 같은 문제점을 해결하기 위한 것이었다. 첫째, 수급자가 소득과 재산기준을 동시에 충족해야 하는 현행 대상자 선정기준의 불합리성을 해결하기 위한 것이다. 즉 소득은 없으나 재산이 기준을 초과하는 가구나 그 반대의 경우는 수급자 선정에서 탈락하게 되고, 반면에 소득과 재산이 기준선에 도달하는 가구는 대상자가 된다. 따라서 이러한 문제점을 해결하기 위해 소득인정액 개념이 도입된 것이다. 둘째, 근로능력자가 포함된 공적부조제도를 운영함에 있어 보충급여방식을 적용하는 것은 근로소득증가가 생계급여 감소로 이어서 근로의욕을 실종시킬 위험성이 존재한다. 따라서 근로능력이 있는 수급자에게 생계지원을 하면서도 근로활동을 촉진시키기 위해서는 근로소득공제율을 포함해야 하기 때문이다.

이러한 기초생활보장제도는 통합급여체계 방식으로 운영되고 있다. 이는 기초생활보장제도 수급자의 경우, 거의 모든 관련급여를 수급할 수 있다는 점에서 통합급여체계라고 표현하는 것이다. 즉, 각각의 개별급여에 대한 수급가구의 Need가 이미 존재하는 것으로 간주함으로써 수급자격을 취득함과 동시에 모든 급여를 수급하는 방식으로 운영되고 있는 것이다.

또한 기초생활보장제도는 보충급여방식으로 운영되고 있다. 여기서 보충급여 방식이란 최저생계비를 기준으로 수급가구의 인정소득을 제외한 나머지 금액을 급여로 보장하는 것을 의미한다. 예를 들어, 4인 가구 최저생계비가 100만원이라고 가정할 때, 수급가구의 소득인정액이 50만원이면, 100만원에서 50만원을 제외한 나머지 소득만큼을 국가가 보조하는 보충성의 원칙에 입각해 있다는 것

유는 보충급여방식을 적용함으로써 이 동일해지는 문제점을 보완하여 급여감소율이 100%인 제도 하에서 근로소득의 일정비율을 급여산입으로 그 적용대상은 장애인, 학생, 노인 등에 그치고 있으며, 단계적으로 확대해나갈 계획이지만 장기적으로 약 20만명의 수급자를 포함하는 과제를 안고 있다.

### (3) 제재와 전달체계

기초생활보장제도는 과거의 생활보호법시절에 그 특징이 있다. 이는 근로능력이 있는 수급자로 자활사업에 참여할 수 있도록 유도하여 근로를 하게 하려는 의도에서 이러한 의무를 이행하지 않는 수급자에게는 제재를 부과하는 방식을 취하고 있다.

또한 과거 제도에 비해 늘어남에 따라 자활사업과 관련한 업무부담이 증가하는 것 또한 중요한 변화라고 말할 수 있다. 이를 시작으로 1999년 4200명에서 2002년을 기준으로 4200명에서 4200명으로 늘었고, 이는 2002년을

## 2. 기초생활보장 및 기타 수당제도의 추진현황

한국사회 공공부조제도는 1999년 국민기초생활보장법을 계기로 새로운 전환기에 돌입하였다. 그것은 과거의 공공부조제도에 비해 많은 성과를 거두었다. 하지만 그것이 모든 점에서 순탄하게 발전하였던 것은 아니다. 따라서 기초생활보장제도의 현황을 중심으로 성과와 한계를 살펴보기로 하자.

### 1) 기초생활보장제도의 수급현황

아래 <표 18>은 2000년 10월 이후 국민기초생활보장 수급자의 추이를 살펴본 것이다. 우선 수급자 규모는 2000년 10월 145만명에서 2001년 6월 151만명까지 상승했으나, 이듬해인 2002년 3월에는 147만명으로, 다시 2003년 6월 124만명으로 계속 감소하다, 2003년 12월 현재 약 129만명 수준으로 소폭 증가한 상황이다.

<표 18> 국민기초생활보장 수급자 추이

(단위: 만명)

연도	월	기초보장 수급자	근로능력자	조건부수급자
2000년	10월	1,45	-	70,591
	6월	151	36	6.3
2001년	9월	151	33	5.7
	12월	151	32	5.6
	3월	147	32	4.5
2002년	6월	140	31	4.0
	9월	137	31	4.1

수급자 중 근로능력자 또한 2002년 6월 31만명으로, 그리고 조건부수급자도 4.0만명 수준으로 유지하고 있다. 조건부수급자는 것으로 나타나고 있다. 2003년 6월 4.1만명으로, 다시 2002년에는 4만명으로, 2003년 6월 4.1만명이다.

그렇다면 기초생활보장제도 수급자 선정과 관련해서 ‘상대적

거를 갖고 있어, 수급자 규모가 <표 19>는 의료급여 수급자에 이르고 있음을 보여준다.

<표

연도별  
'97년  
'98년  
'99년  
'00년  
'01년  
'02년  
'03년  
'04년

자료: 보건복지부 의료급여과



시도	〈표 23〉 기초생활보장제도 수급자의 취업실태						15세 이상 인구 경제활동인구		
	계	상시고용	임시고용	일일고용	자영업	농수축산업	실직 및 미취업	비경제활동인구	
2001	1,103	21	34	145	52	5	78	768	
2002	1,057	18	30	131	46	8	69	756	
2003	<b>1,067</b>	<b>16</b>	<b>30</b>	<b>128</b>	<b>41</b>	<b>10</b>	<b>73</b>	<b>769</b>	

자료: 보건복지부, 2004; 2003년 국민기초생활보장 수급자 현황

기초생활보장제도 수급자 취업상태를 고려할 때, 근로소득을 살펴보지 않을 수 없다. 이를 가구규모별로 살펴보면 아래와 같다. 먼저 가구규모별로 근로소득이 최저생계비에서 차지하는 비율을 살펴보면, 5인 가구에서 근로소득이 차지하는 비율이 가장 높게 나타나고 있으며, 1인 가구가 가장 낮은 비율을 차지하고 있음을 알 수 있다.

〈표 24〉 수급가구의 가구규모별 소득현황

구분	근로소득(A)	현금급여(B)		현물급여(C)		소계(B+C)	최저생계비(D)	비교(A/D)		
		계	주거급여	계	교육급여				의료급여	
1인가구	27	149	123	26	43	43	-	219	356	7.6
2인가구	111	188	162	26	8	8	-	307	589	18.8

(단위: 천원)

끝으로 수급가구의 주거형태는 22.8%에 해당하는 16만 3천 가구가 월세가구는 17.4%에 해당하는

### 3) 기타 공공부조제도의 수급자 현황

기초생활보장제도가 빈곤층의 해 있는 비수급 빈곤층 및 차 나타나 있는 바와 같다. 지원 부자가정 지원, 보육료 지원 을 살펴보면, 약 51만명의 빈 는 것으로 확인되고 있다.

〈표 25〉 요보호 가

저소득 노인	4인 1
1~3급 장애 중고등학생	4인 1
저소득 모부자 가정	4인 1
저소득 유자녀 가정	
· 저소득층 보육료 지원	4인 1
· 만5세아 무상보육	4인 2



하지만 이들에 대한 지원은 약 500만명 규모로 추정되는 비수급빈곤층과 차상위층의 10%를 보호하고 있으며, 지원수준에 있어서도 수급자 1인당 지원수준의 13.59%에 그치고 있다. 물론 여타 공공부조제도가 기초생활보장제도 수급자에게도 적용되고 있다는 점을 감안하면, 위의 수치는 보다 하향 조정되어야 할 것이다.

#### 4) 기초생활보장제도의 예산

국민기초생활보장제도의 연도별 예산추이는 다음 <표 26>과 같다. 먼저 국민기초생활보장 예산이 매년 꾸준한 상승세를 보이고 있음을 알 수 있다. 특히, 현금급여(생계급여 및 주거급여)와 의료급여의 상승이 예산증가의 핵심요인임을 알 수 있다.

<표 26> 국민기초생활보장 예산 증가추이: 1998~2004

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
							금액	비율
합 계	10,901	18,479	23,321	27,923	33,819	35,046	37,530	100.0
[생활보장]	10,640	17,467	22,542	26,999	32,343	33,553	35,592	94.8
◦ 생계급여	4,484	8,388	10,730	12,835	12,641	13,130	13,939	37.1
◦ 주거급여	-	-	414	1,742	1,793	1,785	1,838	4.9
◦ 교육급여	649	914	986	960	940	935	881	2.3
◦ 의료급여	5,462	8,098	10,323	11,397	16,904	17,617	18,823	50.2
핵심 간접급여	45	67	80	65	65	87	113	0.3

(단위: 억원, %)

그리고 의료급여는 전체 국민기초생활보장 예산의 50%에 달하는 것으로 나타나고 있다. 하지만 의료급여 규모는 감소하는 양상이 나타나고 있어 수급자 규모를 확대하는 것보다 의료급여를 늘리는 것으로 해석되어진다.

### 3. 공공부조의 당면과제

기초생활보장제도는 제정 이후 10여년 동안 여러 가지 근본적인 문제점을 안고 있다. 기초생활보장제도의 문제점을 정리하기로 하자.

먼저 기초생활보장제도의 문제점 중 가장 심각한 것은 부형평성의 문제가 존재하며, 이는 기초생활보장제도의 큰 효과성(특히 근로유인)이 저하되는 데에 영향을 미친다. 이러한 네 가지 문제점은 다음과 같다.

먼저 기초생활보장의 사각지대 문제가 있다. 즉 단순히 소득만을 기준으로 선정하는 방식에 따라, 가구소득이 최저생계비 이하인 경우에도 지원이 되는 것이다. 그러나 이 문제와 관련하여 의료급여를 제기할 수 있는데, 첫째, 의료급여 대상이 되고 있으나, 현실적으로 비수급자

가 최후의 안전망으로서의 기능을 다하지 못하고 있다는 것을 의미한다. 둘째, 부양의무자 가구의 소득기준을 너무 엄격하게 적용함에 따라, 부양의무자 가구의 빈곤화를 조장하는 측면이 있다는 것이다.

참고로 2002년도 저소득층 자활사업 실태조사에 따르면, 비수급빈곤층 중에서 재산기준이 초과하고 사적이전소득이 있는 가구는 17.91%, 재산기준이 미달되고 사적이전소득이 없는 가구<sup>32)</sup>는 30.88%, 재산기준은 미달되나 사적이전소득이 있는 가구는 27.56%, 재산기준은 초과하나 사적이전소득이 없는 가구는 23.64%로 추정된다. 그리고 특히 재산기준에 미달되고 부양의무자가 없는 30.88%의 가구는 기초생활보장제도가 보호해야 할 가구로 말할 수 있다.

<표 27> 비수급빈곤층의 재산기준 및 부양의무자 기준 충족 여부

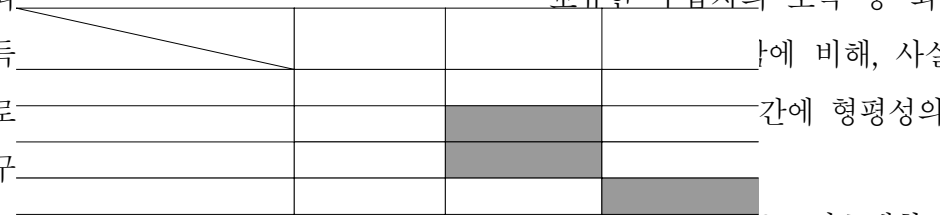
		재산 기준 (가구단위)		
		합 계	재산기준 미달	재산기준 초과
부양의무자 기준 (가구단위)	합 계	100.0%	58.44%	41.56%
	부양의무자 있음	45.47%	27.56%	17.91%
	부양의무자 없음	54.53%	30.88%	23.64%

자료: 2002년 저소득층 자활사업 실태조사

둘째, 기초생활보장제도는 내부적, 외부적으로 형평성의 문제를 경험하고 있다. 그것은 통합급여체계<sup>33)</sup> 등으로 인해 수급자간 형평성의 문제와 수급·비수

32) 재산규모가 기준선 이하의 가구 중에서 사적이전소득이 발생하지 않는 가구(부양

급자 간 형평성의 문제가 발생하고 있다. 특히, 비수급자에게도 주거급여를 제공함으로써 형평성의 문제가 발생하고 있다. 이는 최저생계비 이하에 따라 발생하고 있는 문제이다. 즉, 수급자의 소득 중 최



<표 28> 기초생활보장제도의 수급여부

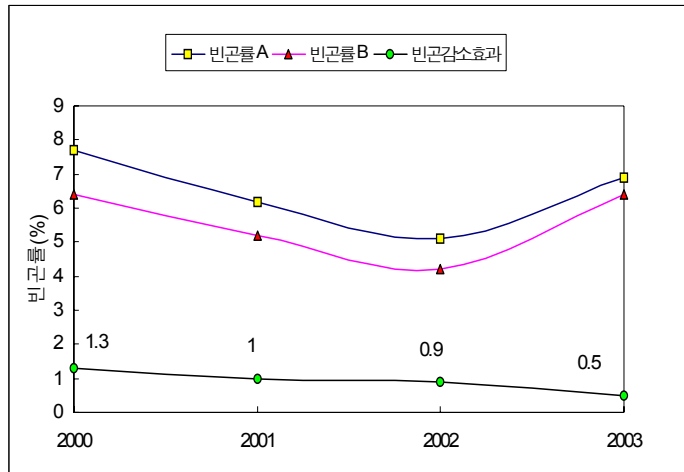
가구소득(공적이전전) 합 계

최저생계비120% 초과  
최저생계비100~120%  
최저생계비 이하

자료 : 2002년 저소득층 자활사업 실태조사

셋째, 기초생활보장제도는 수급자간 형평성의 문제를 경험하고 있다. 그것은 통합급여체계 등으로 인해 수급자간 형평성의 문제와 수급·비수급자간 형평성의 문제가 발생하고 있다. 이는 최저생계비 이하에 따라 발생하고 있는 문제이다. 즉, 소득과약이 힘든 문제를 겪고 있는 수급자를 위한 지원을 적용하는 것은 많은 위





빈곤감소 효과

의 운영체계를 합리화하는 방  
 하게 표현하면, 사각지대를 해  
 해서라도 운영체계의 합리화  
 기초생활보장제도를 부분적으  
 로 개편하는 방식을 취할 수  
 논의하기로 한다.

자료: 도시가계조사 연간자료

주: 1) 빈곤율 A : 최저생계비를 활용한 경상소득 - 기타보조금(생계급여 등) 기준 빈곤율

2) 빈곤율 B : 최저생계비를 활용한 경상소득 기준 빈곤율

3) 빈곤감소 효과(공공부조 현금급여의 빈곤감소 효과) : 빈곤율 A - 빈곤율 B  
 (감소효과를 보다 엄밀하게 평가하려면, 현물급여에 의한 지출대체 효과를 고려해야 함)

앞서 언급한 문제점을 요약하면, 기초생활보장제도는 사각지대 해소의 압력에 시달리고 있으나, 이를 수급기준 완화로 해결하기에는 형평성·효율성·효과성

## 제4장 자활지원제도의 성과와 한계

### 1. 자활사업의 이념과 제도적 위상

#### 1) 자활지원제도의 위상

자활사업은 기초생활보장제도의 운영체계 하에서 근로능력이 있는 실직수급자의 취업촉진과 도덕적 해이를 예방하는 목적으로 도입되었다. 그러나 도입당시부터 기초생활보장제도와 자활사업의 연계가 바람직한 것인가에 대해서는 상반된 의견이 존재하고 있었다.

그것은 먼저 기초생활보장제도의 측면에서 다음과 같은 우려를 낳았던 것으로 보인다. 그 내용을 요약하면 자활사업은 기초생활보장제도와 독립적으로 운영되는 프로그램이 아니라, 기초생활보장제도의 한 구성요소이다. 따라서 생산적 복지의 내용성을 담보하는 근로연계형 복지제도를 지나치게 강조할 경우, 기초적인 생계보장이 제도적으로 보장되지 않은 상태에서 자칫 “생산할 수 있는 사람만을 위한 복지”로 전락하여, 사회통합에 결정적인 걸림돌이 될 위험성이 있다는 것이다.<sup>36)</sup>

그러나 다른 한편에서는 자활사업을 기초생활보장제도의 한 부분으로 간주하여 그 운영체계에 예속시키는 것은 생산적 복지의 취지에 걸맞지 않는다는 지적 또한 존재하였다. 설사 자활사업의 참여대상을 실직수급자로 한정하더라도, 현재 기초생활보장제도의 급여체계 등 각종 규정은 근로빈곤층의 탈빈곤이나

지고 있는 기초생활보장제도를  
끝으로 현 자활사업에 대한  
업은 조건부과방식을 통해 수  
며, 저임금노동을 확대하는 기  
제기되었던 비판으로 자활사업  
며, 저임금을 확대하기보다 영  
발전하였다.<sup>38)</sup> 그리고 좀더  
관련해서 집중적으로 행해졌다  
이러한 논쟁은 기초생활보장  
다. 하지만 이 논쟁에서 결여  
도와 자활사업의 영역을 명확  
심각해지는 상황에서 그들을  
열악한 여건 속에서도 나름대  
하려는 노력이었던 것처럼 보  
따라서 논쟁은 제도를 둘러  
거두지 못하였다. 그나마 200  
합동 TFT가 발족하고, 본격적  
로 발전하였다.<sup>40)</sup>

## 2) 공공부조제도와 자활사업

기초생활보장제도가 근로능력이 있는 경우에도 자활사업 참여를 조건으로 생계급여(조건부 생계급여)를 지급한다는 조항을 포함하고 있다는 것은 위에 언급했던 상반된 해석의 여지를 남긴다. 특히 그것이 조건부과라는 강제성을 띠는 점에서 미국의 근로연계형 복지정책과 동일한 맥락에서 시행되고 있다는 비판을 받기도 한다. 물론 제도 추진과정을 살펴볼 때, 이러한 비판이 터무니없는 것이 아님은 분명하다.

하지만 자활사업은 미국의 근로연계형 복지정책과는 차별화된 측면을 갖고 있다. 먼저 기초생활보장제도는 미국의 제도처럼 수급기간을 제한함으로써 수급 근로빈곤층을 심리적·물질적으로 압박하는 강제조치를 최소화하고 있다는 점을 들 수 있다. 이어 자활사업 또한 소득보장을 넘어 탈빈곤이라는 정책목표를 지향하며, 개인의 근로의욕과 인적자본을 증대시키기 위한 서비스를 강화하고 있다는 점을 들 수 있다. 즉, 근로능력이 있는 수급자 중 실직상태에 있는 수급자에게 근로활동의 기회를 제공함으로써 빈곤에서 탈출할 수 있도록 지원한다는 규정을 제시하고 있으며, 건강상태나 취업잠재력과 무관하게 취업을 강요하는 방식을 취하지 않고 있는 것이다. 끝으로 자활사업은 개인에게 모든 책임을 전가하기보다 자활지원계획 등을 통해 국가와 자치단체가 지원해야 하는 부분을 명시하고 있다는 점을 들 수 있다.

물론 하나의 제도가 이론적으로 설계한 것과 다르게 운영되는 경우를 종종 찾아 볼 수 있다. 이 점에서 기초생활보장제도 또한 예외가 아닐 것이다. 그리고

나 그것이 이 두 제도가 반드시 무엇을 의미하지는 않는다. 그러나 이하에 나타나고 있다.

먼저 제도적으로는 자활사업 결합한 경우로 구분할 수 있다. 자활사업의 제도적 기반이며, 반이라고 말할 수 있다. 그러나 부조제도 모두 자활사업의 제

그러나 그러한 다양성에도 관련해서는 아래와 같이 정리 무능력자를 포괄하는 단일한 기는 힘들다. 미국 공공부조제 해 운영되는 ‘부가소득보장제 적 빈곤가구 지원제도’(TANF) 근로무능력자 및 근로능력 무 능력이 있는 실직자를 대상 based)로 구분된다. 마찬가지로 원제도가 적용되는 제도는 근로 부모수당(APE), 특별연대수당 이어 자활사업의 운영방식과 하는 경우와 <조건부과 규정>

에서 근로능력 보유 수급자에게 조건부과 규정을 강력하게 적용하여 취업을 유인함으로써 복지지출을 절감하는데 일차적인 목적이 있다고 판단되는 경우로는 미국의 TANF를 들 수 있다. 그리고 수급자 중심으로 조건부과 규정을 강하게 적용하기보다 장기실업자 및 수급 근로빈곤계층을 대상으로 양질의 훈련과 일자리를 제공함으로써 탈빈곤을 촉진하는데 목적이 있다고 판단되는 경우로는 프랑스의 AIE<sup>42)</sup>를 들 수 있다. 그리고 영국의 자활사업은 그 중간에 위치한 형태라고 말할 수 있다.

그러나 이 셋 중 어느 것이 최선의 자활지원제도인가 하는 질문은 올바른 질문이 아니다. 자활지원제도는 각국에 고유한 경제여건, 문화적 전통, 공적부조 제도의 구성 등에 의해 규정되는 것이기 때문이다. 그러나 분명한 것은 현실적으로 대부분의 지원제도는 이 두 가지 형태의 중간에 위치한다는 점이다. 즉 고용지원 서비스 없이 취업을 강제하거나, 강제규정이나 기타 제한규정 없이 고용지원서비스를 제공하는 경우는 발견하기 힘든 것이다.

그럼에도 한국의 자활지원제도를 이들 세 국가와 비교한다면, 어느 국가의 제도와 가장 유사한가. 그것을 한 마디로 정의하기는 매우 힘든 것처럼 보인다. —공적부조제도 중심의 대상선정과 조건부과 규정을 살펴보면, 미국의 TANF와 유사한 특성을 가진 것으로 이해할 수 있다. 다른 한편으로 자활후견기관을 통한 공공의 일자리 창출정책 및 자활공동체 창업촉진정책은 프랑스의 자활사업과 유사한 것처럼 보인다. 그리고 조건부과 규정이나 사회적 일자리 창출정책을 고려하면, 영국과 유사하다고 말할 수 있을지 모른다.

요약하면, 한국 자활지원제도의 특성은 한마디로 현 기초생활보장제도는 소득

용지원과 조건부과규정 사이 고용서비스 제공을 위한 지원이 많지 않기 때문이다.

### 3) 자활지원제도의 구성체계

한국의 자활사업은 어떠한 리·급여에 있어서는 정부 및 기업에 있어서는 민간단체가 주된 역할을 담당한다. 그 구성체계는 ①대상자 선정, ②서비스 제공, ③평가로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 자활사업의 대상범위는 공공근로사업의 경우, 차상위층까지의 저소득층의 참여는 미미한 수준에 불과하다. 이로 인한 도덕적 해이를 방지하기 위해 자활사업 대상자에 대한 취업지원 및 인적사항 관리 등 조건부과가 목적이기 때문이다. 둘째, 자활사업은 기초생활보







다. 그리고 사업참여자만을 살펴보면, 2003년 2월까지 전체 사업참여자 2만 4천 명 중 6,972명이 취업 및 창업에 성공하여 28%의 취업성과를 나타내고 있음을 알 수 있다.<sup>40)</sup>

〈표 34〉 노동부 자활사업의 취업 창업성과률(2003년 2월 기준)  
(단위: 명, %)

구 분	전산 의뢰자수	년간 참여자	취업 창업 성공자		탈락률
			명	비율	
2000	17,754	10,853	272	2.5	38.9
2001	12,287	8,018	4,710	58.7	649.3
2002	6,145	3,815	1,825	47.8	91.8
2003.2	820	2,179	165	7.6	76.2
합 계	37,006	24,865	6,972	28.0	75.9

자료: 노동부 청소년 고령자고용과 내부자료 '2003년 4월 현황' 재구성.

이러한 자활근로사업 및 자활공동체 사업의 수익창출규모를 살펴보면 <표 35>과 같다.

〈표 35〉 자활근로사업의 수익률

(단위: 천원, 가구)

구 분	1인당 월평균	사업단 월평균	1인당 월평균	평균
	투입액	적립액	적립액	수혜가구
합 계	4835	14308	1872	1504

먼저 자활공동체는 비수급 창업자보다 취업자 비중이 높고 있다. 이는 근로능력자 가구 최저생계비 58만 9천원보다 비수급자 가구 최저생계비 수준임을 알 수 있다. 다음으로 2003년 9월 현재 1인당 투입액 18만 7천원이며, 1개 사업단당 평균 150가구이다. 공익형 사업은 사회적 기여라는 목적에 따라 구분별 투입액이 비교적 높은 사업성과를 보이고 있다.

다음으로 <표 36>은 자활성공률에 따른 자활성공률이다. 2002년 12월 현재 자활성공률 41.2%에 비해 평균 38.9%의 성과를 간접적으로 확인해주고 있다. 평균임금이 67만 7천원이라는 점에서 비수급자로서 수급자보다 여전히 저임금상태에서 수급자보다 나은 기초생활보장제도 탈출에는 평균

〈표 36〉 자활성공률

구 분	자활성공률 평균소득
-----	---------------

업훈련이나 취업알선의 경우, 전체적인 참여자 규모가 적다는 점에서 그 성과를 기대하는데 어려움이 있다. 마찬가지로 자활근로사업을 통해 취업이나 자활공동체로 진입한 경우라고 이해하기에도 어려움이 있다.<sup>47)</sup> 더욱이 자활성공자의 평균소득이 70만 5천원이라는 점은 자활공동체 사업과 유사한 수준에서 탈수급이 진행되고 있음을 말해준다.

### 3) 자활사업의 예산

자활사업의 연도별 예산추이는 다음 <표 37>와 같다. 먼저 기초생활보장제도 전체 예산에서 기초생활보장 예산과 자활사업 예산을 비교해 보면, 전자가 94.8%로 대부분을 차지하고 있음을 알 수 있다. 하지만 자활사업 예산은 보건복지부와 노동부에 별도로 배정된다. 따라서 이 두 예산을 단계적으로 검토해 볼 필요가 있다.

먼저 보건복지부 자활사업 예산은 매년 꾸준한 증가세를 보이고 있으며, 2003년 1493억원에서 2004년 1933억원으로 29.5% 증가한 것으로 나타나고 있다.

2004년 자활사업 예산의 특징은 근로빈곤층 문제의 해결을 위해 차상위층 1만 명에 대한 사회적 일자리 창출사업에 301억원을 신규 배정한 점, 자활사업 참가자 2만 3천명에 대한 근로소득공제를 위해 34억원이 배정된 점, 자활지원제도 개선을 위한 시범사업 예산이 배정되었다는 점 등이다.

구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
합계	10,901	10,640	261	11	250	-	-
[생활보장]							
[자활지원]							
◦ 자활지원센터							
◦ 자활(공공)근로							
◦ 기초보장기금							
◦ 조건부수급자지원							
◦ 실태조사							
◦ 재활프로그램							
◦ 협회지원							
◦ 자활제도개선 시범사업							
[생업자금] 재특							[450]

자료: 1998~2001은 보건복지부  
2002~2003은 보건복지부,  
2004는 국민기초생활보장

노동부의 자활사업 예산은  
감소하여 2001년 976억원에서

<표 38> 노동

구분	2001년
합계	976



업은 탈빈곤보다 탈수급을 지향하는 것으로 판단된다. 물론 탈수급 또한 빈곤선(최저생계비)을 넘어선 소득상태를 상정하는 것이라는 점에서 탈빈곤으로 해석될 수 있다. 하지만 소득이 최저생계비를 초과하여 국민기초생활보장제도에 서 탈출 또는 탈락하였을지라도 그것이 반드시 탈빈곤을 의미하지는 않는다. 이는 다음 두 가지 이유에서 그러하다. 첫째, 현재의 최저생계비 중 1~2인 가구 최저생계비가 빈곤선으로 타당한가에 대한 의문을 제기할 수 있다. 현재 기준에 따르면, 최저임금에 미치지 못하는 소득으로도 탈수급이 가능하다는 점을 고려할 수 있다. 둘째, 현 제도는 빈곤탈출의 안정성을 고려하지 못하고 있다. 근로빈곤층의 특성에 비추어 볼 때, 일시적으로 소득이 최저생계비를 초과하였다 할지라도 고용불안으로 인해 소득이 급감할 위험성이 크다. 하지만 현 제도는 수급자의 소득과 관련해서 안정적 취업이나 자산형성을 가능하게 하는 관대한 선정 급여기준을 갖지 못하고 있다.

## 2) 급여체계 및 인센티브의 문제

기초생활보장제도의 통합급여체계는 소득이 초과할 경우 <전부 또는 전무>의 선택<sup>50)</sup>을 강요함으로써 근로능력자로 하여금 수급권 박탈에 대한 두려움 때문에 근로활동에 참여하려는 의욕을 반감시키는 결과를 초래한다. 이는 자활사업 참여자에게도 동일한 영향을 미친다. 자활사업을 통해 취업하기보다 수급권을 유지하는데 급급하게 만들기 때문이다. 또한 보충급여방식 또한 근로능력자에 대한 급여에 있어 매우 어려운 상황에 직면해 있다. 취업 수급자 대부분이 비

충급여를 제대로 지급하기란 제도를 포함한 각종 근로유인 자활사업 참여자조차 일을 하

		2004년 최저생계비	성실 참여자	불성실 참여자
	1인가	368,000	506,000	308,000
	2인가	575,000	770,000	464,000
	3인가	782,000	1,000,000	600,000
	4인가	989,000	1,230,000	736,000
	5인가	1,196,000	1,460,000	872,000
	6인가	1,403,000	1,690,000	1,008,000
	7인가	1,610,000	1,920,000	1,144,000
	8인가	1,817,000	2,150,000	1,280,000
	9인가	2,024,000	2,380,000	1,416,000
	10인가	2,231,000	2,610,000	1,552,000
	11인가	2,438,000	2,840,000	1,688,000
	12인가	2,645,000	3,070,000	1,824,000
	13인가	2,852,000	3,300,000	1,960,000
	14인가	3,059,000	3,530,000	2,096,000
	15인가	3,266,000	3,760,000	2,232,000
	16인가	3,473,000	3,990,000	2,368,000
	17인가	3,680,000	4,220,000	2,504,000
	18인가	3,887,000	4,450,000	2,640,000
	19인가	4,094,000	4,680,000	2,776,000
	20인가	4,301,000	4,910,000	2,912,000
	21인가	4,508,000	5,140,000	3,048,000
	22인가	4,715,000	5,370,000	3,184,000
	23인가	4,922,000	5,600,000	3,320,000
	24인가	5,129,000	5,830,000	3,456,000
	25인가	5,336,000	6,060,000	3,592,000
	26인가	5,543,000	6,290,000	3,728,000
	27인가	5,750,000	6,520,000	3,864,000
	28인가	5,957,000	6,750,000	3,999,000
	29인가	6,164,000	6,980,000	4,135,000
	30인가	6,371,000	7,210,000	4,271,000
	31인가	6,578,000	7,440,000	4,407,000
	32인가	6,785,000	7,670,000	4,543,000
	33인가	6,992,000	7,900,000	4,679,000
	34인가	7,199,000	8,130,000	4,815,000
	35인가	7,406,000	8,360,000	4,951,000
	36인가	7,613,000	8,590,000	5,087,000
	37인가	7,820,000	8,820,000	5,223,000
	38인가	8,027,000	9,050,000	5,359,000
	39인가	8,234,000	9,280,000	5,495,000
	40인가	8,441,000	9,510,000	5,631,000
	41인가	8,648,000	9,740,000	5,767,000
	42인가	8,855,000	9,970,000	5,903,000
	43인가	9,062,000	10,200,000	6,039,000
	44인가	9,269,000	10,430,000	6,175,000
	45인가	9,476,000	10,660,000	6,311,000
	46인가	9,683,000	10,890,000	6,447,000
	47인가	9,890,000	11,120,000	6,583,000
	48인가	10,097,000	11,350,000	6,719,000
	49인가	10,304,000	11,580,000	6,855,000
	50인가	10,511,000	11,810,000	6,991,000

주 : 소득반영액 = 자활근로소득  
지급현금급여 = 2004년 현  
총가처분소득 = 지급현금

이를 구체적으로 살펴보면, 사업에 참여하는 과정에서 성

전하게 된다. 그리고 2인 가구이상은 자활근로사업에 성실하게 참여하나 불성실하게 참여하나 총가처분소득의 차이가 27,000원으로 동일하게 나타나게 된다.

### 3) 자활지원 대상범위의 문제

자활사업이 성과를 거두기 위해 필요한 또 다른 전제조건은 참여자의 욕구와 능력에 맞는 서비스를 제공하는 것이다. 하지만 현재 자활사업은 국민기초생활보장제도 수급자 중 실직자로 지원대상을 한정하고 있다. 그리고 실직자로 분류된 수급자 대부분은 장기실업자이며, 직업능력이 미약한 중고령층을 중심으로 구성되어 있다.<sup>51)</sup> 이들은 소위 취업곤란계층(hard to employ)으로 취업중심 전략을 적용하기 힘든 집단인 것이다.

이처럼 국민기초생활보장제도가 자활지원대상을 실직수급자로 제한한 것은 법 제정 당시 수급자에 대한 정확한 정보가 없었기 때문이라고 말할 수 있다.<sup>52)</sup> 실직빈곤층의 복지의존성 예방을 위해 설계되었던 대상자 선정범위가 정확하지 못한 기초자료에 근거하고 있었음을 암시하는 것이다. 이러한 이유에서 현 대상자 선정기준의 한계는 수급자의 취업 및 자활사업 참여를 유인하지도 못하고, 자활지원의 욕구를 가진 비수급 빈곤층과 차상위층은 배제하는 문제점을 야기하고 있는 것이다.<sup>53)</sup>

51) 앞서 자활사업 참여현황에서 취로형 자활근로사업과 지역봉사 및 재활프로그램 참여자는 건강상태나 직업능력이 미약하여, 취업을 성과목표로 설정하는데 큰 어려움이 있다. 이처럼 전체 사업참여자 중 60%이상이 취업이 힘들고 지원프로그램 또한 취업을 목표로 하지 않는다는 점을 감안할 때, 왜 자활사업이 부진한 것처럼

물론 자활지원 대상자의 범  
근로빈곤층의 탈복지(탈수급)  
실직수급자 및 불완전취업 수  
다. 반면 근로빈곤층의 탈빈곤  
상범위를 확대해야 할 것이다

### 4) 자활프로그램 성공모형

자활사업이 직면한 또 다른  
기대할 수 있는 프로그램이  
대부분이 근로능력 미약자로  
이해할 수 있다. 하지만 참여  
재>나, <실무자의 전문성 부족  
수급자의 취업중심전략(em  
아니라 수요측면에서의 접근  
는 수급자 중 많은 사람은  
(decent jobs)로의 취업이 힘들  
들에게 상용직 또는 정규직  
소득이 빈곤선을 넘어설 수 있

당수가 자활지원이 필요한  
차상위층의 자활사업 참여

계를 강화해야 하는 것이다. 하지만 현재 자활사업에서 취업중심전략은 지역차원에서 이러한 수요측면의 접근을 하지 못하고 있는 실정이다.

수급자에 대한 교육중심전략(education focused strategy) 또한 어려움이 없는 것은 아니다. 취업과 소득향상을 목표로 하는 업그레이트형 자활근로사업이나 자활공동체 사업은 <참여자의 취약한 직업능력>과 <부족한 재정적 제도적 지원> 그리고 <지원인력의 전문성 부족>이라는 세 가지 장애에 봉착해 있는 실정이다. 특히 이러한 교육중심 프로그램에 참여하는 수급자가 직업경험을 쌓고, 새로운 기술을 터득하여 노동시장으로 진입하기 위해서는 지원인력의 전문성이 필요하나, 현재 지원조직과 인력은 그러한 전문적인 서비스를 제공하는데 한계가 있는 상황이다. 특히 창업을 목표로 하는 많은 사업은 업종선택과 마케팅 등을 지원할 수 있는 전문인력이 없는 상황에서 추진되고 있다. 더욱이 이들이 필요로 하는 일자리의 창출과 관련된 제도적 지원(사회적 일자리 창출, 공공부문 소액사업 위탁 규정)이 미약하다는 점을 들 수 있다.

그밖에도 위에서 언급하였던 것처럼, 현 자활사업은 직업능력이 취약한 참여자에 대한 창업지원의 필요성을 절감하고 있다. 이는 노동시장이 더욱 공고하게 폐쇄되는 상황에서 직업능력이 취약한 수급자가 선택할 수 있는 대안 중 하나이기 때문이다. 하지만 지난 3년간 자활사업 내에서 창업지원 프로그램은 그다지 발전되지 않았다. 창업자금사업인 생업자금융자 및 기초생활보장기금 또한 빈곤층의 접근성이 매우 낮았고, 그들을 창업성공으로 이끄는데 필요한 전문적인 창업지원서비스를 마련하지 못했던 것이다.

라와 민간부문의 인프라로 구분된다. 먼저 공공부문 인프라와 관련하여 활성화되려면 다양한 고용 복원사업과 공전달체계가 필요하다. 하지만 현재는 직면해 있다. 첫째, 자활지원 대상이 되어 있어 자활사업 참여자에게는 수 있다. 둘째, 자활지원 대상이 부재하다는 점을 들 수 있다. 셋째, 긍정적인 영향을 미친다. 하지만 현재는 되어 있지 않은 것이다. 참고로 현재는 운영하고 있다. 영국의 뉴딜사업은 전문적인 개별상담과 욕구조사 등이다. 셋째, 현 전달체계는 대상자에게 지원서비스를 통합적으로 연결하고 있다는 점을 들 수 있다. 자활사업 상담과 평가를 토대로 급여 프로그램의 상당수는 건강상태가 좋지만 유아가 있어 보육 간병서비스를 매우 미약한 상황이다.

이어 민간부문의 자활지원 사업은 직접적인 사업기능을 중심으로

견기관은 2004년 9월 현재 총 232개소에 이르고 있는데, 그 대부분이 2000년 자활사업 시행과 더불어 확충된 기관이었다. 따라서 자활후견기관은 단기간에 걸쳐 급속하게 성장함에 따라, 충분한 지원체계를 갖추지 못하고 양적으로만 확대되어, 사업성과를 도출하는데 어려움이 있었던 것이다. 특히 민간의 비영리 단체가 자활사업에서 명확한 비전 또는 성공가능성을 발견하지 못하고 있는 것은 매우 심각한 문제이다.<sup>56)</sup>

요약하면 자활사업은 일차적으로 그것이 처하고 있는 노동시장여건, 그것을 규정하는 기초생활보장제도와 관련해서 한계에 직면하고 있으며, 내부적으로는 대상자 선정과 지원을 위한 인프라 부족과 성공적인 프로그램 개발의 측면에서 한계에 봉착하고 있다.

## 제5장 한국 공공부조제

### 1. 제도개편의 필요성

한국사회 공공부조제도는 왜 초생활보장제도와 자활사업을 도는 한국 사회보장체계의 현 기초생활보장제도는 사회보장 르게 진행되는 상황에서 지출 재의 지출수준이 낮아 단기간 다. 따라서 제한된 예산의 범 한 욕구를 해소하는 고민이 폭 이라는 관점에서 다시 정리하

#### 1) 복지지출의 제약

기초생활보장제도가 현재의 로 증가할 위험성이 있다. 이 라, 2003년 현재 5.8%(273만 다르지 않다. 그것은 기초생활 안할 때, 최소 144만명에서 초



복지지출에서 과도한 비중을 차지하게 되며, 다른 사회보장예산의 증가속도를 넘어서게 된다.

<표 40> GDP 1만불 시점의 각국의 사회복지지출

(단위: %)

	년도	GDP 1만불 시점의 GDP대비 복지지출			
		도달시점 사회보장비	해당 시점의 공공복지비	공공+민간 <sup>1</sup>	복지지출 공적부조 <sup>2</sup>
오스트레일리아	1980	11.32	11.32	11.32	5.40
오스트리아	1980	24.79	23.33	24.58	1.00
벨기에	1979	25.24	24.18	25.16	.40
캐나다	1980	13.26	13.26	13.26	1.60
덴마크	1978	29.81	29.06	29.06	-
핀란드	1980	19.30	18.51	18.51	.10
프랑스	1979	21.32	21.14	21.14	.60
독일	1979	22.52	20.28	21.96	1.00
그리스	1995	21.15	21.15	21.15	-
아일랜드	1988	21.24	20.00	20.00	4.40
이탈리아	1986	22.18	21.25	22.18	1.30
일본	1984	11.17	11.06	11.17	.40
한국 <sup>3</sup>	1995	5.22	3.67	5.22	.15
룩셈부르크	1978	23.29	23.28	23.28	-
네덜란드	1978	28.85	27.26	27.66	1.70
뉴질랜드	1987	19.89	19.89	19.89	11.20
노르웨이	1978	18.79	18.55	18.79	.10
포르투갈	1995	18.33	17.51	17.87	-
스페인	1989	18.58	18.34	18.34	1.00
스웨덴	1977	30.17	29.00	29.00	.20
스위스	1977	17.09	15.17	17.09	-
영국	1987	23.96	20.17	20.78	2.00
미국	1978	13.49	13.13	13.49	1.10

<표 40>은 OECD국가가 1인당 부조지출 규모를 나타낸 것에서 11.5%까지 매우 다양한 1~2%의 지출수준을 보이고 있어, 공공부조제도의 역할이 이와 비교할 때, 한국의 공공부조지출이 1995년은 기초생활보장제도 도입되고 있어, 1인당 GDP가 1만불 GDP대비 공공부조지출은 0.5%로 복지지출이 GDP대비 1.79%라는 것의 30.7%에 이른다는 것을 알 수 있다. 심의 사회보장체계를 가진 나라에서 이 공공복지지출의 10%이내라는 것은 이 공공부조지출은 생계급여(특히, 주거급여)나 수당(demogrant)이 없는 현 단계에서 기초생활보장제도가 있다는 점을 의미한다.

2) 공공부조제도 다원화에

기초생활보장제도는 현재 한

이를 기초생활보장제도의 현물급여와 관련해서 설명하면 다음과 같다. 현재 빈곤층이 주거급여를 필요로 하는 경우, 기초생활보장제도 수급자로 선정되지 않는 한, 그것을 지원받을 방법은 없다. 마찬가지로 의료급여의 경우, 대상자 선정에 있어 상대적으로 자유로울 수 있지만 의료욕구를 가진 빈곤층 및 취약계층을 보호하는데 한계가 있다. 실제로 주거급여를 현실화할 경우, 지역별 최저생계비와 주거유형별 최저생계비의 문제를 동시에 해결할 수 있다는 장점이 있다. 이 점에서 기초생활보장제도는 현물급여의 자유로운 발전과 빈곤층의 다양한 욕구충족을 위해 개편이 필요한 것이다.

또한 기초생활보장제도가 가구규모별·주거유형별 최저생계비를 설정하여 급여를 하는 것과 관련해서도 문제점을 지적할 수 있다. 현재 우리사회는 가구유형별 최저생계비에서 유형별 차이를 야기하는 요인, 즉 고령, 장애 등과 관련해서 소득을 보충할 수 있는 수당제도를 갖고 있다. 따라서 가구유형별 최저생계비는 기초생활보장제도를 통해서 수급자 중심으로 확충하기보다 광범위한 저소득층, 중산층을 대상으로 한 지원제도로 발전시키는 전망을 가져야 한다.<sup>57)</sup>

요약하면, 현재 공공부조제도의 균형발전과 이를 통한 사각지대 해소에 있어 가장 효과적인 방법은 기초생활보장제도를 중심으로 운영되는 각종 개별급여를 비수급빈곤층 및 차상위층에게 확대하고, 기타 수당을 기초생활보장제도의 생계급여와 중복 수급할 수 있게 하는 것이다. 그리고 이를 위해서는 기초생활보장제도의 급여체계를 근본적으로 개편할 필요가 있다.

### 3) 기초생활보장제도의 운영효율화

도가 <형평성, 효율성, 효과성> 중 가장 심각한 문제는 취업수급자 1999년 국민기초생활보장법 제정 이후로, 제도시행과 더불어 악화되었다.

앞서 언급하였던 것처럼, 소수계층의 복지보장체계 또는 우리사회 전체의 복지수준을 높이기 위하여 소득과약이 힘들다는 것은 도입하는 상황에서, 제도가 가지는 어려움은 제도시행과정을 통해 해결할 수 없다는 점 또한 확인되었다.

그리고 빠른 시일 내에 소득보충제도를 검토할 필요가 있다. 하지만 일반 취업자에 비해 훨씬 힘들게 수급자에 대한 소득과약은 현실화하지 않을 것이다. 이는 취업수급자로 구성되어 있으며, 상당수 수급자 결론적으로 현 상황에서 기초생활보장제도로 효과적으로 수행하기 힘들다. 제도시행과정에 심각한 영향을 미치게 될 수 있다. 확대하기에 앞서 운영체계를

하지 않음에도 불구하고, 어느 하나에 의해 다른 하나가 규정되는 방식으로 제도가 운영되고 있기 때문이다.

물론 자활사업이 실직수급자의 탈수급을 목표로 하는 것이라면, 그 주장은 타당하다. 하지만 그렇다면 자활사업은 현재보다 훨씬 축소된 형태로 운영되어야 하며, 그것에 생산적 복지나 탈빈곤정책이라는 명칭을 부여해서는 않된다. 그리고 좀더 분명하게 표현하면, 자활사업을 지금과 같은 고비용사업으로 유지할 근거를 발견할 수 없다. 그것은 과거의 취로사업과 같은 형태로 운영하면 되기 때문이다.

반대로 자활사업이 근로빈곤층의 탈빈곤과 빈곤예방을 촉진하는데 목적이 있다면, 기초생활보장제도와 관련해서 자율성을 갖고 운영되어야 한다. 즉, 최소한의 취업잠재력이 있는 근로빈곤층을 대상으로 선정하고, 노력한 만큼 소득을 보장하는 근로유인형 급여체계를 구축하고, 취업과 창업, 인적자원개발 등을 위한 지원체계를 강화해야 하는 것이다. 더 나아가 근로활동을 통해 소득이 최저생계비를 초과하기 때문에, 일순간에 지원이 중단되지 않도록 명실상부한 자활지원제도로 재편되어야 하는 것이다.

이는 자활지원제도의 정책목표를 어떻게 설정하는가에 따라, 기초생활보장제도와 관계가 변화할 수 있음을 의미한다. 그렇다면 자활사업은 어떠한 제도적 위상을 가져야 하는가. 그것은 한국사회의 적극적 노동시장정책(ALMP)이 갖는 취약지점을 보완하며, 사회보장체계에서 실업부조제도의 부재를 보완할 수 있는 제도로 설계되어야 하는 것이다. 그리고 이는 자활사업이 내용적으로도 기초생활보장제도보다 적극적 노동시장정책과의 연계를 강화해야 한다는 것

## 2. 공공부조제도 개편의

### 1) 총체적 관점의 견지

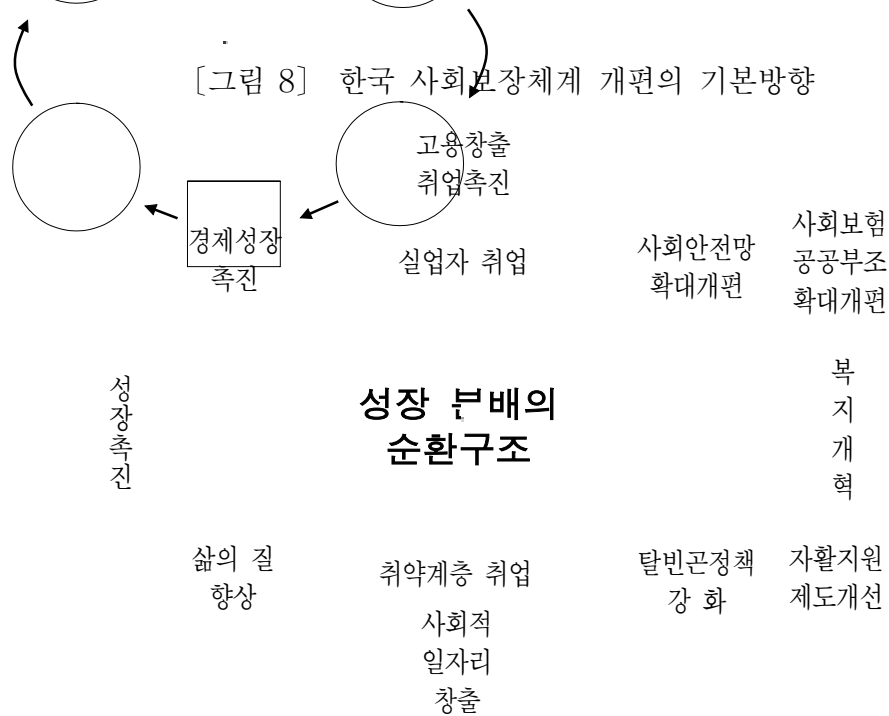
현재 상황에서 공공부조제도도 노력과도 밀접한 관련이 있다. 입하는 양상을 보이고 있으나 힘에 노출되어 있다. 그것은 만, 사회적 지지기반이라는 측면을 확대하였음에도 불구하고 않았던 것처럼 보인다. 그것은 제, 복지지출이 다소 증가하였 있었다. 그 결과, 저소득층 및 힘들었던 것이다.

그리고 이러한 사회적 무관심은 분위기에 쉽게 편승하게 사실이나, 앞서 살펴보았던 했던 지출과 비교해도 1/3수준으로 확대될 필요가 있는 것만을 통해 가능하다.

물론 현 상황에서 극빈층을

보육 및 서비스 확충에 투입해야 하는 이유이다. 현재 근로빈곤층을 위한 일자리 창출정책과 맞물려, 이들이 근로활동을 통해 필요한 소득을 확보하며, 그 노동의 결과는 사회서비스 등의 형태로 저소득층이나 중산층에게 혜택을 제공하는 전략이 필요하다는 것을 의미한다.

물론 총체적 관점이 이러한 측면에 국한된 것은 아니다. 현재 공공부조제도는 빈곤층의 증가라는 과도한 부담에서 벗어나기 위해서라도 적극적 노동시장정책과 사회보험제도의 내실화와 맥을 같이 해야 한다. 그리고 이는 사회보장체계 개편에 있어 다음과 같은 선순환구조를 전제로 한다.



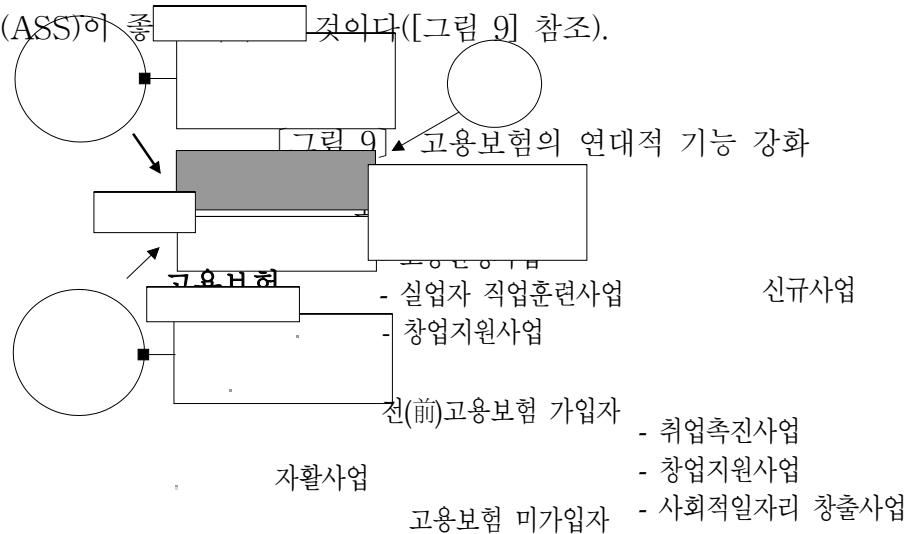
서비스 부문에서의 사회적 일  
지의 지지기반을 확충해야 한  
그리고 사회보장체계를 위와  
같은 구체적인 노력이 필요하  
도를 확대 개편하고, ③ 실업  
하는 것이다. 이를 좀더 구체적

## 2) 사회보험의 내실화

한국사회의 사회보험제도는  
충분히 하지 못하고 있다. 연  
비한 소득보장 기능을 수행하  
조제도에 대한 부담으로 작용  
상을 확대하기 위한 보다 현  
업자나 비정규직 노동자 등의  
다는 것을 의미한다.

그리고 고용보험의 연대적 기  
은 첫째, 고용보험 중 실업보  
가 제공하는 보편적 서비스로  
험가입자를 중심으로 제공됨  
하는 차원에서 적극적으로 고

에 해당되는 고용지원 프로그램에 투입하는 경우로 프랑스의 특별연대수당 (ASS)이 좋은 예이다([그림 9] 참조).

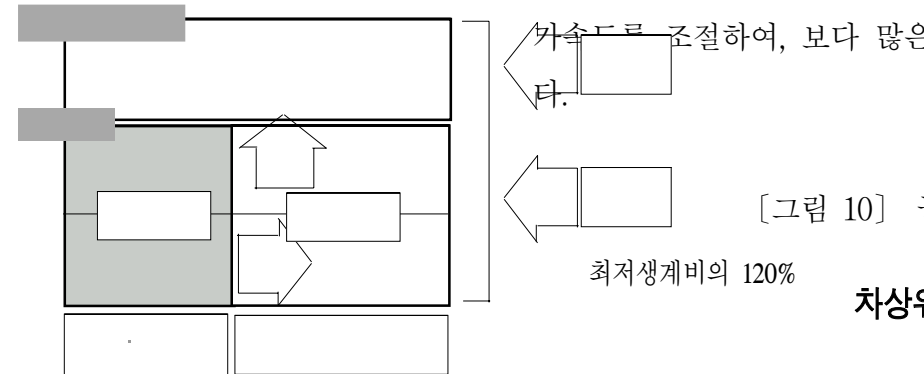


- 일반회계**
- 빈곤층
  - 기초생활보장 수당
  - 사회보험 국고보조
  - 보건 복지서비스

### 3) 공공부조제도의 확대 개편

공공부조제도를 개편하는 방안과 관련해서는 다음과 같이 정리할 수 있다. 일차적으로 사각지대를 해소하는 노력이 필요하나, 그것은 현행 방식과 달리 기초생활보장제도의 개편을 전제로 진행되어야 한다. 이를 그림으로 나타내면, 아래 [그림 10]과 같다.

도를 개편해야 한다는 것을 전제로 한다. 아울러 이미 가구유형별 수당(경로연금, 장애수당, 아동수당)을 조정하여, 보다 많은 수당(경로연금, 장애수당, 아동수당)으로서 가구유형별 최저생계비를



- 최저생계비
- 근로능력자
- 수급자
- 근로무능력자
- 보충 통합급여

### 4) 고용 복지 인프라의 확대





준으로 차상위층에 해당된다. 그리고 이들 대부분이 개별급여를 필요로 하는 집단으로 구성되어 있다. 따라서 기초생활보장제도의 수급자 선정에 활용되는 기준소득은 현행 최저생계비를 그대로 적용하고 차상위층을 대상으로 하는 개별급여 수급기준 소득에만 지출요인을 감안한 소득평가액을 적용한다.

또한 근로유인 효과를 고려한 소득평가액과 관련해서도 선정과 급여에 모두 반영하는 것이 바람직하지 않은 것처럼 보인다. 이는 수급자와 비수급자간의 형평성의 문제에서 비롯되나, 차상위층에 대해서는 EITC 같은 제도를 통해 보호하는 것이 바람직하다. 따라서 소득평가액은 선정이 아닌 급여시에 적용한다. 현재 기초생활보장제도 또한 선정에 근로유인효과를 고려한 소득평가액을 적용하지 못하고 있는 것은 이를 선정에 적용할 경우 최저생계비가 상향조정되는 결과가 나타나기 때문이다. 동일한 이유에서 소득평가액은 수급자 선정시 고려하지 않는다.<sup>60)</sup>

그리고 선정과 급여에 재산의 소득환산제도를 적용하는 것을 중단해야 한다. 재산을 소득으로 환산하는 경우, 현행 제도에 비해 수급자 확대가 가능하고, 단일한 급여체제로 제도를 운영할 수 있다. 하지만 소득을 산출하지 못하는 재산을 이유로 급여를 삭감하는 것에 대해 이견이 존재할 수 있다. 그리고 더 나아가 빈곤층의 자산형성을 억제하는 문제를 야기할 수 있다. 특히 주거를 포함하여 재산을 소득으로 환산하는 제도는 외국에서도 찾아보기 힘든 사례라고 말할 수 있다. 따라서 재산의 소득환산을 중단하고 주거급여를 현실화하며 재산기준은 주거와 관련해서 상한선만을 설정해야 한다.

기타 기준으로 부양의무자 기준은 다음과 같은 방식으로 해소해야 한다. 먼저

다는 한계가 있다. 따라서 부  
없는 가구부터 단계적으로 보

### 3) 수급자에 대한 급여

급여체계는 개별급여체계로  
여별 비용을 재설정하고, 급여  
장 수급자에게는 ‘필요한’ 모든  
능하게 한다. 구체적으로 수급  
을 받을 수 있으나, 해당 급여  
로 자가가구는 주거급여, 자녀  
다. ②그리고 비수급 빈곤층  
당 지출항목과 관련된 개별급  
닌 차상위층에게는 <의료급여  
된다는 것을 의미한다.

기초생활보장제도 수급자에  
①먼저 기초생활보장제도 수급  
여를 보장받게 되는 것이다.  
해 보장을 받는다는 점이다.  
모별·주거유형별 최저생계비  
하게 된다. 그리고 개별급여



담이 상쇄되어 소득이 최저생계비를 초과하기 때문이며, 급여수준을 차등화하는 것은 빈곤예방을 위해 바람직하지 않다고 말할 수 있다.

#### 4) 근로인센티브

근로소득공제제도 도입과 관련해서는 다음과 같이 기본방향을 수립할 수 있다. 먼저 취업수급자 및 근로빈곤층에 대한 소득과익이 힘든 상황에서 제도의 단계적 도입이 불가피할 것으로 판단된다. 또한 기초보장 수급자와 비수급자 대상 제도를 통합적으로 설계할 것인지, 분리 설계할 것인지와 관련해 명확한 선택을 해야 할 것이다. 제도운영의 현실여건을 감안할 때, 분리설계하고 수급자가 받을 수 있는 최고수준의 공제액이 탈수급 이후에 EITC를 통해 보장받을 수 있게 하는 것이 바람직하다.

기초보장제도 및 자립지원제도 수급자를 대상으로 하는 근로소득공제제도는 아래와 같이 적용해야 한다. 기초보장제도에 적용되는 근로소득공제제도(근로장려금 제도)는 취업수급자의 근로활동을 촉진하고, 실직수급자의 취업을 촉진하는 방향으로 설계되어야 한다. 좀더 구체적으로 언급하면, 근로소득에 대한 공제수준을 약 30%로 설정하고, 적용대상은 소득과익이 가능한 집단부터 단계적으로 적용하는 것이 바람직하다.

비수급 취업빈곤층을 대상으로 적용되는 근로소득공제제도는 근로유인과 소득보전의 효과를 전제로 설계되어야 한다. 따라서 근로소득에 대한 공제율은 수급자 대상 근로장려금의 최고 공제율에 연동되어 적용되어야 한다. 그러나 구

국한될 가능성이 높다. 그러나 EITC의 혜택을 받을 수 있다. 업자가 지원의 사각지대에 방조제도의 개별급여를 확대함으로써 한다. 본 연구에서는 개별 위험성에 대해 깊게 논의하지

## 제6장 결 론

### 1. 연구의 시사점

본 연구는 기초생활보장제도 및 자활지원제도에 대한 비판적 검토를 통해 한국 공적부조제도 개편방안을 탐색해 보았다. 물론 본 연구는 내용의 깊이라는 측면에서 많은 한계를 갖고 있다. 그러나 연구주제의 성격에 비추어 볼 때, 한국 공공부조제도가 나아가야 할 중장기발전방향을 모색하는데 초점을 두고 있었다는 점을 환기시키고자 한다.

좀더 구체적으로 본 연구는 다음과 같은 원칙에 입각하여 공공부조제도의 발전방향을 모색하고자 하였다.

- 빈곤층의 다양한 욕구에 대응할 수 있는 다원화된 제도
- 빈곤층간 수혜의 형평성을 보장할 수 있는 제도
- 근로의욕을 고취하고 경제·사회적 자립을 돕는 제도

그리고 현 공공부조제도를 평가함에 있어서는 사각지대, 형평성, 효율성, 효과성의 지표를 활용하여, 제도가 원활히 작동하고 있는가를 살펴보았다. 결론적으로 현 기초생활보장제도는 위의 네 가지 지표를 통해 평가할 경우, 매우 취약한 상태에 놓여 있는 것으로 판단된다. 이는 기초생활보장제도가 제정목적에 걸맞는 기능을 수행하지 못하고 있음을 의미하는 것이다.

따라서 보다 효과적이며 효율적인 공공부조제도를 구축하기 위해서는 현 기초생활보장제도를 개편해야 한다는 결론에 도달하였다. 물론 개편의 정도와 관련

있던 것처럼, 기초생활보장제도에 대한 효율적인 관리나 지원에 대한 제언이나 이러한 제안은 실험적 제언으로 두고자 한다.

### 2. 정책제안

본 연구에서 제안하고자 하는 첫째, 공공부조제도 및 수당제도를 개선해야 한다. 이는 발달상보다 개별급여와 서비스를 통해 사각지대를 해소하고, 공공의 의미를 가진다.

둘째, 제도를 간소화해야 한다. 현실에서 제도를 운영하기 위해 조제도를 개편함에 있어 일차 이해하기 쉬운 제도를 구축해 화하고, 이 제도간 연계성을 이다.

셋째, 현 공공부조제도를 근 기초생활보장제도로 이원화해

운영되고 있는 적극적 노동시장정책과의 유기적 결합이 필요하다. 이는 지역사회의 취업지원 네트워크로서의 고용안정센터의 강화나 근로빈곤층의 욕구와 눈높이에 맞는 교육훈련정책의 강화가 자활사업의 효율화에 필수적이기 때문이다.

강병구(2002), 「자활사업 참여  
제7권 제1호, pp.79~103  
구인회(2000), 「복지에서 근로  
장연구』, 제16권 제2호  
김교성·강철희(2003), 「취업디  
을 미치는 요인에 관한  
김근중(1997), 「근로소득세액공  
『재정논집』, 12(2), p  
김만두 편역(1993), 『사례관리  
김만지·정영순(2002), 「저소득  
구」, 『한국지역사회복지  
김수현(2001), 「국민기초생활보  
김수현 외(2002) 『자활지원제  
김수현 외(2000), 『자활지원모  
복지부.  
김영순(1996), 『복지국가의 위  
김유선(2001), 「비정규직 규모  
김종일(2001), 『복지에서 노동  
\_\_\_\_\_(2000), 「미국의 노동중  
자본개발’ 모델 비교」,  
김창엽(2001), 「차상위계층 건  
기철수(2000) 『허버트하계로,

김홍일(2001), 「자활사업과 관련한 국민기초생활보장제도법 개정 및 활용방안에 대한 운동적 과제」, 자활정책 연구회 발표원고 모음집.

노대명(2003), 「서구 사회적 일자리 창출의 쟁점과 과제」, 국제노동 브리프 2003년 3/4월호.

\_\_\_\_\_ (2003), 「자활지원제도의 현황과 평가」, 자활제도개선 태스크포스팀 제출자료.

\_\_\_\_\_ (2003), 「자활사업에 대한 평가와 향후 정책과제」, 보건복지포럼 2월호, 한국보건사회연구원, pp.51~62.

\_\_\_\_\_ (2001), 『자활공동체 창업활성화방안 연구』, 한국보건사회연구원.

\_\_\_\_\_ (1999), 「1990년대 유럽 좌파정당과 실업문제 : 영국과 프랑스의 사례를 중심으로」, 제2회 비판사회학회 발표논문.

노대명 외(2003), 『2002년도 저소득층 자활사업 실태조사』, 한국보건사회연구원.

노대명 외(2002), 『자활지원사업 활성화를 위한 고용창출 지원체계 구축방안 연구』, 한국보건사회연구원.

노대명 외(2001), 「자활대상자 선정·분류기준 및 관리체계 개선방안에 관한 연구」, 한국보건사회연구원.

노동부(2004), 『2004년 자활직업훈련 시행지침』.

\_\_\_\_\_ (2004), 「민간부문 여성공용확대 방안」, 『미출판 국정과제회의 보고자료』, pp.1~16.

\_\_\_\_\_ (2003), 『2003년 자활지원사업 안내』.

\_\_\_\_\_ (2003), 『2003년 자활직업훈련 현황자료』.

\_\_\_\_\_ (2002), 『2002년 자활지원사업 안내』.

노동부 실업대책추진단(2001), 『자활사업 활성화를 위한 하반기 중점추진사업

변재관 외(2000), 「참여형 자활사업의 실효성 평가」, 『자활사업의 실효성 평가』, 한국보건복지부(2003a), 『2002년 국민기초생활보장제도 실태조사』.

\_\_\_\_\_ (2003b), 『시·도 자활사업 실태조사』.

\_\_\_\_\_ (2003), 『2003년도 국민기초생활보장제도 실태조사』.

\_\_\_\_\_ (2002a), 『2000~2001년 국민기초생활보장제도 실태조사』.

\_\_\_\_\_ (2002b), 『2002년도 국민기초생활보장제도 실태조사』.

\_\_\_\_\_ (2001), 『2001년도 국민기초생활보장제도 실태조사』.

\_\_\_\_\_ (1999), 『보건복지부 국민기초생활보장제도 실태조사』.

손광락(1999), 「근로소득세액공제 확대 방안」, 『세정연구』, 14(1), pp.131~140.

손치훈(2002), 『자활후견기관 운영 실태조사』, 대경영대학원 석사논문.

신동면(2001), 「영국 사회보장제도 개혁의 시사점」, 『사회보장연구』, 1(1), pp.1~10.

신명호·김홍일(2002), 「생산가능인구 감소에 따른 자활사업의 필요성」, 『자활사업』, 제53호.

신상기 외(2003), 『국민기초생활보장제도 개선 방안』, 한국보건복지부(2003b), 『시·도 자활사업 실태조사』.

안종범·송재창(2000), 「저소득층 자활사업의 재정소요를 중심으로」, 『자활사업』, 제49호.

안홍순(2002), 「조건부수급자 자활사업의 실효성 평가」, 『자활사업』, 제51호.

\_\_\_\_\_ (2001), 「자활사업의 실효성 평가」, 『자활사업』, 제47호.



- 『노동정책연구』, 제3권 제3호, 한국노동연구원, pp.87~109.
- \_\_\_\_\_(2000), 「국민기초생활보장제도 도입에 따른 사회보장제도 정비방안」, 『생산적 복지를 위한 노동정책 연구』, 한국노동연구원.
- 황덕순 외(2002), 『근로연계 복지정책의 국제비교』, 한국노동연구원.
- 황미영(2002), 「빈곤여성의 자활 경로와 그 결과」, 『상황과 복지』, 제12호.
- 황준욱(2003), 미국프랑스의 고용창출지원 프로그램 연구, 한국노동연구원.
- Berlin, Gordon L.(2000), *Encouraging work reducing poverty : the impact of work incentive programs*, Manpower demonstration research corporation.
- Besley, T. and S. Coate(1992), "Workfare versus welfare : incentive arguments for work requirements in poverty-alleviation programs", *American Economic Review*, 82(March).
- Blank, R.(1989), "The effect of medical need and medicaid on AFDC participation", *Journal of human resources* 24, pp.54~87.
- \_\_\_\_\_(1994), "The employment strategy : public policies to increase work and earnings", edited by Danziger, S., G. Sandefur, & D. Weinberg, *Confronting poverty : prescriptions for change*, Harvard University press, pp.168~204.
- Blank, R., Card, D. E., & Robins, P. K.(2000), "Financial incentives for increasing work and income among low-income families", In D. Card & R. Blank(eds.), *Finding jobs : work and welfare reform*, New York : Russell sage foundation.
- Brock, T. & Harknett, K.(1998), "A comparison of two welfare-to-work case

- press.
- Carnochan, S. & Austin, M.(1999), "The impact of organizational change", Haworth press, Inc.
- Chantal Euzeby ed.(2003), *Managing organizational change*, M. Haworth press, Inc.
- Coulton C.(1996), "Poverty, welfare dependency and the new era of diminishing federal welfare spending", pp.509~519.
- Daly, M.C. & Burkhauser, R.(1999), "The welfare-to-work program", NBER working paper, No. 7711.
- Danziger, S. et al.(1999), "Barriers to work among welfare recipients", *Institute for research on labor and the disabled*, No. 10.
- Danziger, S., Haveman, R., & Meyer, L.(1999), "How do welfare reforms affect work, savings, and earnings?", *Journal of economic literature*, 37(1), pp.1~40.
- DHHS(2001), "National evaluation of the welfare-to-work program: adult and child impacts", *Final report*, Washington, DC: DHHS.
- Dilnot, A. and Julian McCaffrey(2000), "The impact of the working families tax credit on low-income families", *Journal of public economics studies*, No. 31.
- Evans, M.(2001), *Welfare to work: lessons from abroad*, Russell Sage Foundation.
- Friedman, M.(1962), *Capitalism and freedom*, Chicago: University of Chicago Press.
- Gallagher, L. J., M. Gallagher, & J. M. Gallagher(2000), "The impact of the welfare-to-work program on the employment of welfare recipients", *Journal of public economics studies*, No. 31.

Goldberg, H. and Liz Schott(2000), *A compliance-oriented approach to sanctions in state and county TANF programs*, Center on budget and policy priorities.

Halter A.(1996), "State welfare reform for employable general assistance recipients : the facts behind assumption", *Social work*, Vol. 41, No. 1, pp.106~110.

Harvey, David(1990), *The condition of postmodernity*, London, Blackwell.

Hasenfeld, Y.(2000), "Social services and welfare-to-work : prospects for the social work profession", *Administration in social work*, Vol. 23(3/4), The Haworth press.

Hotz, V. and J. Scholz(2000), "Not perfect, but still pretty good : the EITC and other policies to support the US low-wage labor market", *OECD economic studies*, No. 31.

\_\_\_\_\_ (2002), "The earned income tax credit", *NBER working paper series*.

Keane, M. & Moffitt, R.(1998), "A structural model of multiple welfare program participation and labor supply", *International economic review*, 39(August), pp.553~589.

Mead, L.(2001), "Implementing work requirements in Wisconsin", *Institute for research on poverty discussion paper*, No. 1231-01.

Moffitt, R.(2003), "The negative income tax and the evolution of U.S. welfare policy", *Working paper 9751*, National bureau of economic research, Cambridge, MA.

\_\_\_\_\_ (2002), "Welfare programs and labor supply", *Working paper 9168*,

Nathan, R.(1993), *Turning ... challenge of implement*

OECD(2003), *OECD Employ*

OECD(2002), *Social Expendit*

OECD(1999a), *The local di*

\_\_\_\_\_ survey, Paris : OECD

\_\_\_\_\_ (1999b), *The public en*

OECD publications serv

Pavetti, L. and Dan Bloom(2

R. M. and R. Haskins

D.C. : Brookings instit

Peter Evans(1997), "The eclip

era of globalization", *W*

Phelps, E. S.(1997), *Reward*

*self-support to free en*

Pratt, J. W. and W. N. I

IRWIN, INC.

Rosen, H. S.(2002), *Public fir*

Rothman J.(1991), "A model

pp.520.

Rubin J. & Rubim I.(1986),

York : Maxwell.

Social Security Agency(2000)

Strickland, P.(1998), "Work

*paper*, No. 1223-01.

Weaver, D.(2000), "Organizational technology as institutionalized ideology : case management practices in welfare-to-work programs", *Administration in social work*, Vol. 24(1), The Haworth press.

Yelowitz, A.(1995), "The medical notch, labor supply, and welfare participation : evidence from eligibility expansions", *Quarterly journal of economics*, 110, pp.909~940.

<http://www.dwp.gov.uk>

<http://www.hhs.gov>

<http://www.spdp.org>

<http://www.ssa.gov>

<http://www.jobcentreplus.gov.uk>

<http://usworkforce.org>