

# 기초보장정책의 현황과 정책과제



Current State and Challenges of Basic Social Security

강신욱

한국보건사회연구원 기초보장연구실장

2015년부터 시행된 맞춤형 기초생활보장제도는 좁은 의미와 넓은 의미의 기초보장정책 모두에게 적지 않은 변화를 가져올 것으로 전망된다. 기초생활보장제도의 개편이 성과를 거두기 위해서는 두 가지 방향의 정책적 노력이 뒷받침 되어야 할 것이다. 첫째는 개편된 제도의 안착을 위한 노력으로써, 기초생활보장제도의 보장성 확대 여부를 점검하고 관련된 사회보장제도들의 자격 기준선을 정비하며 다양한 자격기준선 설정의 논리적, 현실적 근거들을 명시하는 일이 이에 해당한다. 둘째는 이번 제도 개편에 반영되지 못한 과제들을 지속적으로 추진하는 일인데, 근로빈곤층을 위한 소득보장제도를 강화하고 욕구 영역별로 사회보장제도의 보장성을 꾸준히 확대해 나가는 것이 그 대표적인 과제일 것이다.

## 1. 들어가며

일반적으로 기초보장정책이란 국민들이 기본적인 욕구를 충족할 수 있도록 지원하는 정책을 의미하지만, 한국적 의미에서는 특정한 제도, 즉 국민기초생활보장제도(이하 기초생활보장제도)를 지칭하는 것으로 이해되기도 한다. 편의상 앞의 것을 넓은

의미의 기초보장정책이라고 한다면, 뒤의 것은 좁은 의미의 기초보장정책이라고 할 수 있다. 국민기초생활보장법(이하 기초법)이 시행된 지난 15년간 이 제도가 기초적 욕구를 보장하는 대표적인 공공부조였던 만큼, 기초보장정책의 이 두 가지 의미가 혼용되었던 것은 자연스러운 일이라고도 볼 수 있다. 이 글은 이 두 가지 의미에서 기초보장정책

이 2016년에 어떠한 환경에 놓여있는지를 진단하고 주요한 정책적 쟁점과 과제를 논의하는 것을 목표로 한다.

지난 2015년은 한국의 기초보장정책에서 매우 중요하고도 의미있는 변화가 일어난 해라고 말할 수 있다. 2014년 말 기초법의 개정과정에서 제도의 근간이라고 할 수 있는 급여체계가 변화되었고, 개정된 법이 2015년 7월부터 시행된 것이다. 개정된 제도의 특징은 한마디로 ‘욕구별 급여체계’로 지칭된다. 단일한 기준선에 의해 공공부조 급여의 대상자를 설정하고 급여를 제공하던 방식에서 벗어나, 각 욕구 영역(생계, 의료, 주거, 교육 등)별로 대상자를 정하고 급여를 결정하는 기준을 차별화하였기 때문이다. 이러한 변화는 현실적으로 기초생활보장제도를 통해 더 많은 빈곤층을 더 효율적으로 보호하고자 하는 취지에서 비롯된 것이지만, 다른 한편으로는 기초보장에 대한 인식의 확장을 수반하는 것이기도 하였다. 국민들이 갖게 되는 어떤 욕구가 있고 국가가 그 욕구의 일정수준을 보장한다고 할 때, 욕구의 종류는 다양할 수 있으며 욕구별로 보장의 수준과 방식 또한 다양해질 수 있다는 것을 확인할 수 있었기 때문이다.

기초생활보장제도의 변화가 얼마나 큰 성과를 보일지는 아직 예견하기 힘들다. 개편된 제도가 성공적으로 안착할지는 물론 그것을 통해 국민의 기초적 욕구를 보장해주는 제도적 기능이 강화되었는지 역시 충분한 시간이 지나야 제대로 된 평가가 가능할 것이다. 그러나 분명한 것은 기초생활보장제도 급여체계의 개편은 기초보장을 강화하기 위한 정책적 노력의 한 가지 과제였을 뿐 그 모든 정

책적 수요에 대응할 수 있는 수단은 아니라는 것이다. 이 글은 이러한 관점에서 2016년에 기초보장제도가 직면한 환경과 과제를 진단해 보고자 한다. 한편으로는 개편된 기초생활보장제도가 제대로 성과를 거두기 위해서, 다른 한편으로는 이번의 제도적 변화에 포함되지 않은 과제를 수행하기 위해서 어떤 노력이 필요한지 살펴보고자 하는 것이다.

이 글은 다음과 같은 내용으로 구성된다. 먼저 다음 절에서는 2015년 7월부터 개편된 기초생활보장제도의 주요 특징을 설명한 뒤, 그러한 제도적 변화의 배경이 되었던 빈곤층 소득 변화의 주요 특징에 대해 설명할 것이다. 다음 3절에서는 여전히 남아 있는 빈곤해소라는 문제에 대해 어떠한 과제들이 해결되어야 하는지를 논의할 것이다. 4절은 간략한 결론이다.

## 2. 기초보장정책의 주요 환경과 기초생활보장제도의 개편

### 가. 제도적 변화

앞서 언급하였다시피 2015년 7월부터는 기초생활보장제도의 급여체계가 맞춤형 개별급여체제로 전환되었다. 이 제도 개편의 핵심은 각 급여(생계, 의료, 주거, 교육 급여 등)별로 상이한 대상자 선정 기준을 적용하게 하여 빈곤층의 욕구에 따라(맞춤형) 일부 급여만이라도 수급할 수 있도록 하자(개별급여)는 것이다. 급여별로 선정기준을 차별화하는 과정에서 일부 급여의 선정기준선이 높아졌고,

또한 부양의무자 기준이 완화되거나 폐지(교육급여의 경우)되었다. 주거급여의 경우 지원방식을 임대료에 대한 차등보조방식으로 전환하였다. 이러한 일련의 변화를 통해 빈곤층에 대한 실질적인 보호기능과 기초보장 수급가구에 대한 탈수급 유인을 강화하고자 하는 것이 제도 개편의 기본적 목적이었다.

기초생활보장제도 개편의 내용을 좀 더 자세히 설명하면 다음과 같다. 첫째, 각 급여의 대상자 선정기준을 차등화 하였다. 예를 들어 생계급여의 경우 기준중위소득의 28%선을 시작으로 30%까지 점차 높아가기로 하였고, 의료급여는 기준중위소득의 40%, 주거급여는 43%, 교육급여는 50%선을 각각의 선정기준선으로 채택하였다. 따라서 이전에는 소득인정액이 최저생계비(일부 급여의 경우 현금급여기준선) 이하인 가구에 대해 모든 급여가 지급될 수 있던 것이 가구의 소득 수준에 따라 일부 급여가 지급될 수 있도록 바뀌었다.

둘째, 일부 급여의 경우 대상자 범위가 확대되었다. 제도 개편 이전까지 기준선으로 사용되었던 최저생계비가 중위소득의 약 40%에 해당된 것을 감안한다면, 주거급여나 교육급여의 기준선은 이전 기준에 비해 높아진 것이고, 따라서 이들 급여의 대상자가 확대될 것으로 예상된다.

셋째, 급여수준의 차등화와 무관하게 부양의무자의 부양능력을 판정하는 기준이 완화되었다. 예를 들어 4인가구를 기준으로 부양의무자가 부양능력이 있는지를 판단하는 기준선은 월 297만원이었으나 이를 월 485만원으로 높인 것이다. 그리고 교육급여의 경우는 아예 부양의무자 조건을 적용

하지 않기로 했다.

넷째, 주거급여의 경우는 급여의 책정 방식을 바꾸었다. 과거 제도에서는 수급가구가 받는 현금급여의 일정한 비율을 주거급여 명목으로 간주했었으나, 개편된 제도에서는 임차가구가 부담하는 임대료의 일정 부분을 보조하는 방식으로 바꾸었다. 이 과정에서 지역별 임대료의 격차를 고려해 줄으로써 빈곤층의 주거 욕구에 대한 보장성을 높이고자 하였다.

다섯째, 대상자를 선정하거나 급여 수준을 결정할 때 경제성장에 따른 소득수준 증가를 반영하고자 하였다. 각 급여의 선정기준에 기준 중위소득이란 개념을 이용하도록 한 것이 이에 해당된다. 가구의 평균적인 소득수준이 높아져서 중간 수준에 해당하는 가구 소득이 증가하게 된다면 기초생활보장 수급자를 선정하는 기준 역시 높아지게 되도록 한 것이다.

각 급여마다 차이는 있으나 전체적으로 보면 급여 대상자의 선정기준, 부양의무자 기준, 급여의 지급방식 등 제도를 구성하는 다양한 요인들이 동시에 바뀐 만큼 이번 개편이 매우 큰 폭의 변화임은 틀림없다. 누구에게 무엇을 얼마나 어떻게 줄 것인지가 모두 바뀐 변화인 것이다.

이러한 변화가 2015년의 하반기에 이루어졌음을 감안한다면 2016년에는 이러한 변화가 어떻게 성과를 내는지를 살펴보는 것이 일차적 관심사가 될 수밖에 없다. 제도의 변경 이전에 기대했던 효과 실제로 나타나는지, 즉 빈곤층에 대한 보호 기능이 확대되고 있고 탈수급 추이에 변화가 생기는지를 살펴보는 것은 기초생활보장제도와 관련하여

가장 일차적인 과제일 수밖에 없다. 물론 제도변화의 효과를 1년 남짓한 시점에서 평가하는 것은 무리이다. 하지만 2016년은 제도의 변화 초기이기도 한 만큼 변화된 제도의 성공적 정착을 가로막는 요인이 무엇인지를 발견하고 그것을 제거하는 일은 매우 중요하다. 개편된 기초생활보장제도의 안착과 기초보장정책 전반의 효과를 높이기 위해서는 우선 어떤 정책환경이 제도의 변화를 촉구했었는지를 살펴보는 것이 중요할 것이다.

#### 나. 제도적 변화의 환경 요인

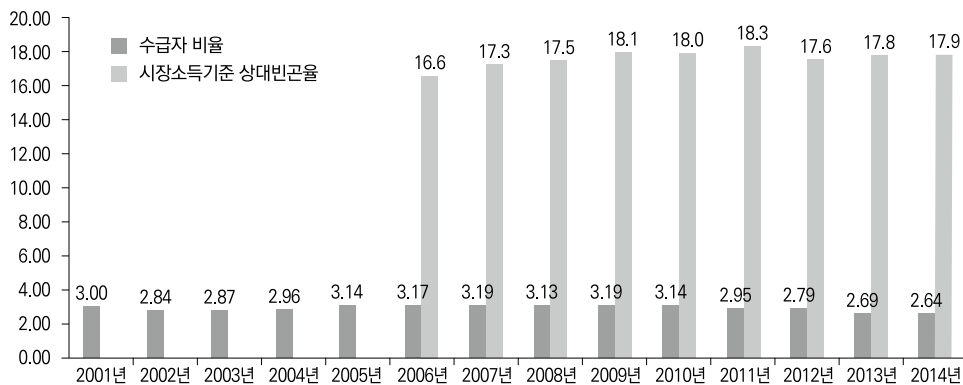
기초생활보장제도를 큰 폭으로 손질하게 된 배경에는 기초생활보장제도가 빈곤층 보호에 충분한 역할을 하지 못하고 있다는 지적이 지속되어 온 사

정이 있다. <그림 1>은 그러한 지적의 근거를 보여준다. 가구 시장소득<sup>1)</sup>을 이용하여 추정된 상대빈곤율이 2006년 이후 약 16~18% 수준이었음에도 불구하고 기초생활보장 급여를 받는 수급자의 비율은 3% 내외에 머물러 왔고 최근에 들어서는 2% 대로 떨어지고 있었다. 빈곤층에 대한 여타 공적이 전지출과 빈곤층의 자산분포를 감안하더라도 기초생활보장제도를 통해 빈곤층의 소득을 보장하기에는 한계가 있다는 사실이 분명하다.

개편된 기초생활보장제도가 빈곤층을 얼마나 더 보호하게 될지, 다시 말해 제도의 포괄성(coverage)을 얼마나 높일지는 향후 지켜봐야 할 것이다. 그러나 동시에 빈곤 자체의 변화 역시 주목할 필요가 있다. 아래의 그림들은 빈곤 실태와 관련하여 몇 가지 주요한 지표들을 보여준다.

그림 1. 빈곤율 및 기초보장 수급자 비율 변화

(단위: %)

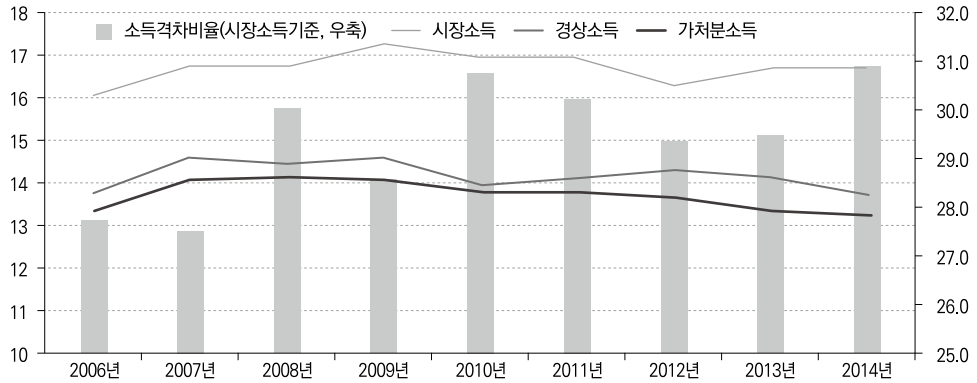


자료: 통계청, KOSIS.

1) 국가가 제공하는 공적이전소득이나 국가가 징수하는 조세 및 사회보장부담금 등을 고려하지 않은 단계에서의 소득.

그림 2. 빈곤율의 변화(2006~2014년)

(단위: %)



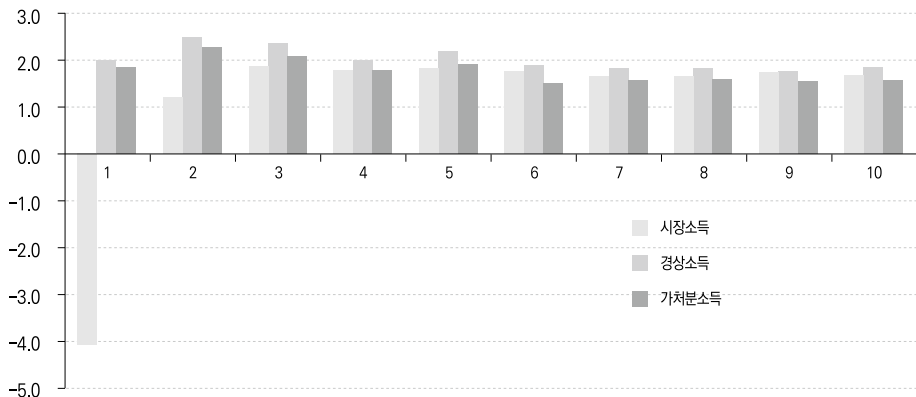
자료: 통계청 (가계동향조사) 2006년, 2014년 원자료.

먼저 <그림 2>에서 보듯이 2012년 이후 2014년 까지 시장소득을 기준으로 한 빈곤율은 증가하였다. 빈곤층이 빈곤한 정도를 나타내는 소득격차비

율(income gap ratio) 또한 증가하였다. 빈곤의 규모와 깊이 모두 최근들어 악화되는 모습을 보이고 있는 것이다.

그림 3. 소득분위별 실질소득증가율(2006~2014년 평균)

(단위: %)



자료: 통계청 (가계동향조사) 2006년, 2014년 원자료.

빈곤이 심화되게 된 배경에는 빈곤층이 시장에서 획득하는 소득이 지속적으로 줄어들고 있다는 우울한 현실이 있다. <그림 3>을 통해서 알 수 있듯이 2014년의 소득 하위 10% 계층의 실질시장소득은 2006년에 비해 매년 4% 이상의 비율로 줄어든 셈이다. 시장에서 획득하는 소득은 줄어들었으나 이 기간 동안 재분배정책이 확대된 결과로 인해 경상소득이나 가처분소득의 실질증가율은 양(+)으로 나타난 것이다. 그런데 돌이켜 보면 이 기간은 기초(노령)연금이나 보육료 지원 등 복지지출이 큰 폭으로 확대되었던 기간과 중첩된다. 이 정도 규모의 대규모 복지확대가 없었다면 실질소득이 증가하기 힘들었다는 것인데, 문제는 이러한 정도의 급속한 복지확대의 기초가 앞으로도 지속될 수 있겠는가 하는 것이다.

기초보장제도의 정책환경을 이루는 빈곤 실태의

변화를 살펴볼 때, 또 한 가지 특징적인 점은 청년층의 빈곤이다. <그림 4>를 보면 2006년에 비해 2014년의 빈곤율이 증가한 집단은 가구주가 65세 이상인 노인가구와 가구주가 35세 미만인 가구이다. 가구주가 청년층에 속하는 이 집단의 빈곤이 증가하였다는 사실은 빈곤의 구조적 양상이 복잡할 수 있다는 사실을 의미한다.

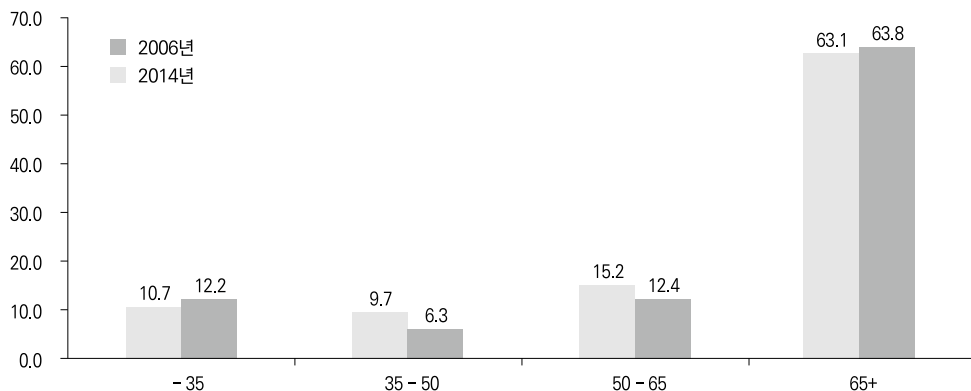
### 3. 주요 쟁점과 과제

#### 가. 개편된 기초생활보장제도의 안착과 관련된 과제

2016년은 기초보장제도의 개편에 따른 성과가 본격적으로 관측되는 해가 될 것이다. 따라서 올해 예상되는 가장 중요한 정책적 관심사는 변화된

그림 4. 가구주 연령대별 시장소득 빈곤율 변화

(단위: %)



자료: 통계청 <가계동향조사> 2006년, 2014년 원자료.

제도가 제대로 정착되고 있는지, 그렇지 않다면 그 이유는 무엇인지를 파악하는 일일 것이다. 변화된 제도가 기대한 대로 정착되고 있는지를 판단하는 중요한 기준은 기초보장급여의 수급자가 늘어났는가와 제도 개편의 과정에서 수급 지위가 악화된 기존 수급자는 없는가 하는 것이다. 네 가지 주요 급여 가운데 한 가지 급여라도 받는 가구나 개인이 개편 이전에 비해 충분히 늘어났는지에 대한 분석을 통해 실제로 기초보장제도의 보장성이 강화되었는지를 검토해야 할 것이다. 탈수급 유인이 실질적으로 작동할 수 있도록 일부 급여만 받는 수급자들이 충분히 존재하는지를 확인할 필요도 있다.

기초생활보장제도 자체의 안착을 위한 과제와는 별도로 주변 제도들이 기초생활보장제도의 변화에 조응하고 있는지를 살펴보는 일도 중요한 과제이다. 대표적인 예가 차상위층 지원제도들의 정비이다. 좀 더 직접적으로 말하면 차상위층에 대한 규정 자체를 명확히 하는 일이 필요하다. 개정된 기초법에 따르면 차상위계층은 “수급권자에 해당하지 아니하는 계층으로서 소득인정액이 대통령령으로 정하는 기준 이하인 계층(제2조의 10)”으로 규정되어 있고, 같은 법의 시행령에서는 그것을 “기준 중위소득의 100분의 50이하인 사람”으로 정하고 있다. 그런데 기초생활보장 급여 가운데 하나인 교육급여의 수급자격이 기준 중위소득의 50%인 점을 고려한다면 이와 같은 차상위층 규정은 자기 모순적인 결과를 초래할 수 있다. 이런 문제는 모두 기초보장 수급자를 어떻게 정의할 것인가에 대한 분명한 고려가 없었기 때문에 발생한 것이라고

볼 수 있다. 기초생활보장 수급자가 - 개별화된 네 가지 급여 가운데 모든 급여를 다 받는 사람이 아니라 - 네 급여 가운데 어느 한 가지 급여라도 받는 사람이라고 생각한다면 위와 같은 차상위 규정이 자기 부정적이라는 사실은 쉽게 예상할 수 있을 것이다. 다수의 사회보장제도가 기초보장수급자나 차상위계층을 대상자에 포함시키고 있는 점을 감안한다면 개편된 제도 하에서 수급자와 차상위계층을 어떻게 규정할 것인가 하는 쟁점은 많은 제도들과 관련된 문제일 수 있다. 따라서 차상위층에 대한 법령상의 규정은 신속히 개정 되어야 하며, 이 기회에 기초보장제도 수급을 받지 않는 빈곤층에 대한 제도상의 인식을 재정비할 필요가 있다.

기초생활보장 수급자를 새롭게 규정하는 과정에서 ‘모든 급여를 수급하는 가구’로 정의하는 것은 가장 먼저 경계해야 할 일이다. 앞서 언급하였다시피 네 급여 가운데 선정기준이 가장 낮은 생계급여의 경우 기준 중위소득의 29%(또는 30%)선은 과거의 최저생계비 수준에 비해 낮은 선이기 때문이다. 따라서 이와 같은 방식으로 기초보장 수급자를 정의한다면 수급자의 범위는 개편 이전보다 줄어들 것이고, 이는 결과적으로 다수의 제도들이 대상자를 축소시키는 가능성을 열어두게 될 것이다. 빈곤층에 대한 포괄성을 확대함으로써 기초보장의 사각지대를 줄이자는 제도 개편의 취지를 고려한다면, 기초생활보장 수급자에 대한 법규상의 해석 역시 더욱 확장적으로 이루어질 필요가 있다.

개편된 제도의 안착과 관련하여 반드시 필요한 일 가운데 하나는 선정기준 및 급여액과 관련된 각종 기준들에 대해 투명성과 공개성을 강화하는 일

이다. 개편된 제도는 이전의 제도에 비해 훨씬 다양한 기준선들을 채용하고 있다. 한가지 예를 들면 주거급여액의 산정과 관련된 기준선들이 그것이다. 과거의 경우 주거급여액이 비교적 단순한 계산식에 의해 결정되었던 데 비해 개편된 주거급여는 지역별 기준임대료라는 새로운 기준선을 사용하고 있다. 생계급여액에 영향을 미치는 기준 중위소득의 경우 어떤 통계자료를 사용하고 어떤 소득증가율을 적용할지에 관련하여 적지 않은 논의가 이루어진 바 있다. 이와 마찬가지로 주거급여액에 직접적 영향을 미치는 기준임대료의 결정 방식에 대해서도 더 많은 정보가 더 많은 사람들에게 알려질 수 있도록 하는 것이 필요하다.

**나. 기초보장을 강화하기 위한 추가적 과제**

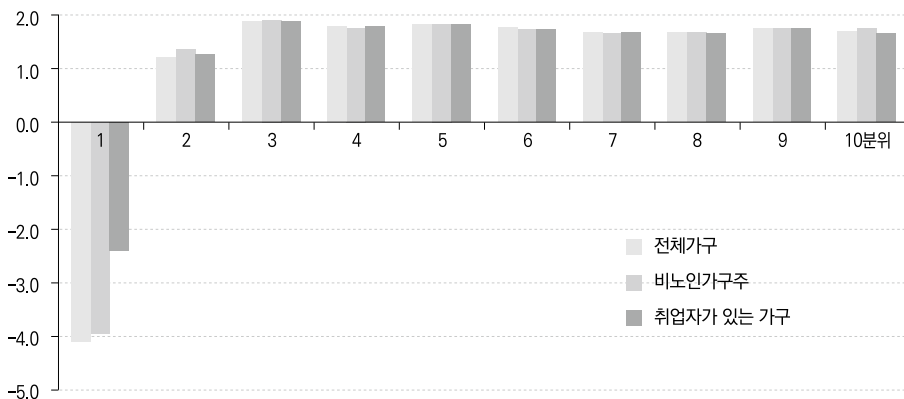
주지하다시피 기초생활보장제도 상의 급여는 잔

여주의적 보충급여의 원칙을 따르고 있다. 빈곤한 가구가 다른 복지급여를 받고서도 기본적 생활을 영위할 수 없을 경우 추가적인 지원을 해주는 것이다. 이는 기초생활보장제도가 갖는 구조적 한계가 있음을 의미한다. 기초생활보장제도의 개편이 전체 기초보장이란 목표에 기여하는 정도는 제한적일 수밖에 없는 것이다. 따라서 넓은 의미의 기초보장을 강화하기 위해서는 기초생활보장제도는 물론 더 많은 제도들이 지속적으로 개선되어야 한다.

우선 기초생활보장제도의 이번 개편이 기존 학계나 시민단체에서 요구하여오던 제도 개선의 완성분이 아님을 다시 한 번 상기할 필요가 있다. 대표적인 것이 재산기준의 완화라는 쟁점이다. 사실 이번 기초보장제도의 개편을 통해 대상자가 확대되는 데에는 부양의무자 기준이 완화된 것이 가장 큰 기여를 했고, 다음으로 일부 급여의 소득기준이

**그림 5. 소득분위별, 가구특성별 실질시장소득 증가율(‘2006~’2014년 평균)**

(단위: %)



자료: 통계청 <가계동향조사> 2006, 2014년 원자료.



상향조정된 것이 기여를 했다. 그러나 재산기준의 경우에는 재산 유형별 환산율이나 기본재산 공제액 등이 이전에 비해 변하지 않은 상태로 남아 있다. 재산기준이 변화하지 않는다면 장기적으로 기초생활보장제도의 대상자를 확대하는 효과는 제한적일 것임은 물론, 근로능력이 있는 가구에 대한 차별적 구조 역시 온존되게 된다. 재산기준을 합리적으로 변화시킴으로써 기초생활보장제도의 형평성과 효율성, 그리고 제도에 대한 접근가능성을 모두 높이도록 해야 할 것이다.

이번 제도 개편에서 고려되지 않은 또 하나의 요인은 근로능력층에 대한 소득보장의 확대이다. 개편을 위한 논의 과정에서 근로능력자에 대한 차별이 되살아나지 않도록 하는 데에는 성공했을지 모르지만 근로능력층에 대한 근로유인과 소득보장 모두를 강화하는 새로운 제도적 설계를 도입하는 데에는 성공하지 못했다. 이런 이유로 향후에도 근로와 취업이 탈빈곤의 효과적인 통로가 되지 못하는 현실은 쉽게 변하지 않을 전망이다.

〈그림 5〉는 근로 빈곤층에 대한 소득지원정책의 필요성을 단적으로 보여준다. 앞서 〈그림 3〉에서도 보았듯이 가구소득이 하위 10%에 해당되는 가구는 2006년부터 2014년까지 실질 시장소득이 감소하였다. 이들 가구 가운데 가구주가 경제활동 연령인 가구로 한정하거나, 나아가 취업자가 있는 가구로 한정하더라도 정도의 차이가 있을뿐 실질 소득이 감소한 것은 마찬가지이다. 이럴 경우 앞의 〈그림 3〉에서 보았듯이 공적이전소득의 확대 없이는 가구소득이 감소하는 것을 방지하기 어렵다. 그

렇다면 근로능력이 있고 실제로 취업자가 있는 가구에 어떤 방식으로 소득을 지원해 줄 것인가가 하는 문제가 남게된다. 이 문제는 머지않아 중요한 쟁점으로 대두될 것이다.

마지막으로 언급할 것은 기초생활보장제도의 위상 정립 문제이다. 공공부조제도로서의 기초생활보장제도는 사회안전망의 위계 속에서 최종적으로 기능하게 된다. 즉 사회보험을 비롯한 다른 사회보장제도를 통해 충분히 보호받지 못한 계층에 대해 최소한의 기본적 생활을 보장해 주기 위한 제도가 기초생활보장제도이다. 제도의 성격이나 취지상 잔여주의적 접근에 기초할 수밖에 없는 제도이다. 그런 만큼 기초생활보장제도가 소득보장의 기층(base)을 형성하는 제도인 것으로 간주되어서는 안 될 것이다. 그러나 다양한 사회보장제도의 실태를 보면 제도 설계와 운영의 측면에서 여전히 기초생활보장제도를 준거로 삼고 있는 경우가 많다. 최저생계비의 일정 비율을 대상자 선정을 위한 소득기준으로 삼는다던지 기초생활보장제도의 재산의 소득환산방식을 적용하는 것이 그 예이다. 심지어는 재산의 소득환산율도 기초생활보장제도의 것을 그대로 적용하는 제도들이 있다. 가장 마지막에 적용되어야 하는 제도의 설계 방식을 더 우선적으로 기능해야 하는 제도들이 참고하는 격이다.

다행스러운 점인 욕구별 급여체계로의 전환을 계기로 사회보장제도가 각 영역별로 보장성을 확대해 나가기 위한 독자적인 기준을 갖추기 시작했다는 점이다. 사회적 위험에 직면한 계층이 매우 폭넓게 존재하고 있는 현실을 고려한다면, 일부 영역에서는 제도적 보호의 범위가 매우 적극적

으로 확대될 필요성이 있다. 이때 제도의 설계가 합리적으로 이루어질 수 있으려면 각 영역마다 계층별 욕구의 분포는 어떠한지, 권리성 급여에 의해 보호되어야 할 수준은 어느 정도까지인지 등에 대해 사전에 충분한 검토와 논의가 이루어져야 할 것이다.

#### 4. 나가며

2015년에 이루어진 기초생활보장제도의 개편은 2016년에게 많은 과제를 남겨 준 셈이다. 단기적으로는 변화된 제도가 성공적으로 안착되는지를

확인하고 관리하는 일에서부터 장기적으로는 사회 보장제도 전반을 체계화시키는 일까지, 해결해야 하는 문제들의 범위가 넓고 중요성도 작지 않다. 하지만 근본적으로 간과하지 말아야 할 사실은 욕구별 급여체계의 전환이 넓은 의미의 기초보장 제도는 물론 기초생활보장제도 자체의 발전에 있어서도 결코 필요충분조건이 아니라는 사실이다. 전 지구적으로 진행되고 있는 경기침체와 경쟁의 격화, 산업구조와 노동시장의 변화가 빈곤의 위험을 증폭시키고 있다. 증가한 위험으로부터 국민을 더욱 효과적으로 보호하는 일, 이 난제는 올해도 여지 없이 되풀이되고 있다. ■