



김 상 균

빈곤정책제도개선기획단 단장
서울대학교 사회복지학과 교수

빈곤정책의 새로운 패러다임 전환이 필요하다.

인간 세상에는 상식으로는 쉽게 이해가 안 되는 현상들이 곧잘 발생하곤 한다. 사람들은 그런 현상의 일부를 ‘역설’이라 칭한다. 얼마 전부터 우리 사회에는 ‘풍요 속의 빈곤’이란 역설이 기승을 부리고 있다.

회상하건대, 대한민국에는 한 때 산업화 전략이 제대로 먹혀들던 시기가 있었다. 만성적 실업에 빠져 있던 다수의 국민들은 빠른 경제 성장과 함께 쉽게 취업할 수 있었다. 그 결과 절대 빈곤에서 탈출하는 사람들의 숫자도 급속히 늘어났다. 그래서 경제성장 = 빈곤 감소라는 상식이 생겨났다.

그러나 1997년에 터진 아시아 외환위기와 2008년의 세계적 금융위기는 그러한 상식을 단숨에 뒤엎어버렸다. 갑자기 일자리가 사라져버린 것이다. 이후 숱한 고난을 무릅쓴 끝에 다행히 두 차례의 경제위기를 가까스로 모면했지만, 양극화라는 후유증은 생각보다 집요해서 쉽

리 치유될 것 같지 않다.

경제 규모는 계속 커지는데 그리고 1인당 국민소득도 대체적으로 증가하는데, 취업난은 가중되고 먹고 살기는 더 어려워지는 현상이 확산되고 있다. 그래서 새롭게 등장한 단어들도 있다. ‘차상위 계층’, ‘워킹 푸어’ 등 가난하지 않아야만 될 사람들이 사실상 가난에 빠져 있는가 하면, ‘고용 없는 성장’, ‘비정규직 증가’ 등 듣고 싶지 않은 현상들이 무성하다.

통계를 보면, 최저 임금 미만 노동자의 숫자가 2001년에는 58만 명이었지만, 2005년에 121만 명으로 늘어났고 2010년에는 192만 명이 되었다. 저임금 근로자의 비중은 2001년 24.7%에서 2009년 현재 26.0%로 높아졌다. 이런 추세라면 앞으로 상당 기간 동안, 우리 사회의 고질병은 다른 사회문제와 연계되어 심각한 합병증을 일으킬지 모른다는 우려가 나올 수밖에 없다.

사정이 이렇함에도 작년의 지방선거 이후 정치권에서 불고 있는 ‘복지경쟁’은 사태의 정돈보다 혼란 쪽으로 가고 있다. 국민들로서는 답답하기 짝이 없다. 급기야 복지부는 지난 1월 말에 ‘빈곤정책제도개선기획단(이하 기획단)’을 설치하였고 오는 10월 말까지 최종 보고서를 제출할 예정으로 현재 가동 중이다.

기획단이 가장 주목하고 있는 부분은 재정의 지속가능성과 복지 의존성 절감의 문제이다. 복지가 정부의 재정 능력을 초과할 경우 그리고 복지가 근로의욕을 침해할 경우, 소탐대실의 뼈아픈 부작용이 발생할 수 있다는 외국의 교훈을 적극 참고하지는 뜻이다.

그럼에도 불구하고 기획단은 현재 우리에게 가장 시급한 것으로 빈곤 대책의 기본 뼈대를 과거와는 다른 방향으로 수립해야 한다는 원칙에 합의하고 있다. 그리하여 근로능력이 없는 빈곤층의 사각지대를 퇴치해야 하고 근로능력이 있는 사람은 노동공급을 통해 탈수급이 가능하도록 유도하는 방안을 마련한다는 것이다.

빈곤대책의 기본 뼈대를 변경하면 두 가지의 후속 변화가 뒤따를 것으로 예상된다. 첫째, 빈곤정책의 대상자와 프로그램의 범위가 확대될 것이다. 예컨대, ‘부양의무자 기준’의 조정이나 자립지원 서비스의 대상자인 ‘조건부 수급자’의 정의를 수정하면 빈곤정책의 외연이 확대되는 효과가 예상된다. 두 번째로, ‘맞춤형 다층급여체계’의 구축, ‘수요자 중심의 자립지원 프로그램’의 실시 그리고 ‘제도 간(복지, 경제, 고용 등) 연계’의 강화 등을 실시하면, 빈곤정책의 내포가 심화되는 발전을 기대할 수 있다.

이상과 같은 방침 아래 기획단은 업무 효율성

을 높이기 위해 세 개의 분과를 설치해서 운영하고 있다. 세 개의 분과는 빈곤대책의 주요 내용인 예방, 자립 그리고 보장을 기준으로 빈곤 예방 분과, 자립지원 분과와 생활보장 분과와 같이 구성되었다.

세 개 분과의 우선순위를 생각하면, 예방에 초점을 맞추는 것이 가장 이상적이지만 우리의 현재 여건상 예방에 치중하기에는 역부족이다. 왜냐하면, 사회보험 사각지대 해소나 긴급복지 지원제도와 같은 예방사업의 소요 예산이 만만치 않을 뿐 아니라 당장 눈앞에 펼쳐진 불을 외면한 채 화재 예방에 몰두할 수 없기 때문이다. 그래서 대책의 비중은 자연적으로 보장과 자립 쪽으로 옮겨 가게 되는데 특히 자립대책을 보강하려고 애쓰고 있다.

현재 세계적으로 인정받고 있는 자립지원대책의 핵심은 역시 ‘근로연계복지(workfare)’인데 우리 정부도 지난 10여 년간 각종 근로연계 복지 프로그램을 실시한 바 있다. 그러나 예산이나 규모가 약소하다보니 그에 필요한 기술과 지식 그리고 전달체계가 아직까지 걸음마 단계를 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

기획단은 그러한 근로연계복지의 낙후성을 이번 기회에 획기적으로 개선하려고 머리를 짜내고 있다. ‘근로장려세제’의 확대와 ‘소득보장체계의 연계’를 강화하려고 한다. 그리고 ‘근로능력 판정체계’의 개편과 ‘지역 자립지원체계’의 구축도 시도하고 있다. 특히 성공잠재력이 높은 여성 근로빈곤층의 취업 방안 마련에 주력하는 한편, 탈수급을 지원하기 위한 훈련지원을 촉진할 계획이다.

기획단의 향후 일정을 보면, 비교적 단 기간

에 많은 성과를 내기 위해 다소 과욕을 부리고 있음을 느낄 수 있다. 그러나 내년의 총선과 대선이 다가옴에 따라 예상되는 정치권의 동향을 참작하면 시간이 급박함을 인정할 수밖에 없다.

지금까지의 작업 속도와 진행 과정을 보면, 기획단의 성공 여부는 반반인 것 같다. 아이디어가 부족하거나 관련 지식이 결핍해서 문제가 되는 것이 아니다. 아무리 전문가라 할지라도 많은 숫자의 사람들이 모이다 보면, 이해관계의 상충이나 견해의 충돌은 불가피하다. 더욱이 막대한 예산의 수요와 뻣뻣한 정부 예산 상

황을 슬기롭게 헤쳐 나간다는 과제는 기획단 위원들 간의 합의 도출을 어렵게 만드는 주요인이다. 시간이 불충분하다는 사실도 어려운 조건이다.

여러 가지 악조건에도 불구하고 모든 기획단 위원들이 정해진 시간 내에 소정의 작업을 완료해야 한다는 의무감과 의욕이 충만하고 있는 점은 천만 다행이다. 위원들의 직업은 대학 교수 아니면 국책 연구소의 연구원들이다. 그들에게 이번 여름방학은 휴가 없는 방학이 될 것이 확실하다. 휴가 반납이 결코 헛되지 않고 국가발전에 큰 헌신으로 평가받기를 기대한다. **보건복지**