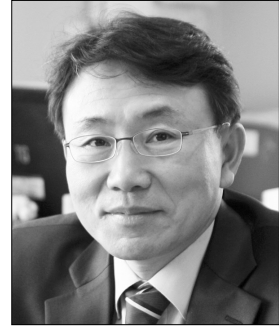


빈곤정책제도개선기획단에 바란다: 우리 빈곤현실에 부합하는 한국형 빈곤정책 모델 제시를 바라며

*What to Expect of the Poverty Reduction Strategy
Committee*



권덕철 보건복지부 복지정책관

빈곤정책제도개선기획단을 통해 우리 빈곤정책이 한 단계 도약하기를 바라며 우리나라의 변화된 빈곤현실에 조응할 수 있는 한국형 빈곤정책의 새로운 모델이 제시될 수 있기를 기대한다. 구체적으로 가난해지기를 기다렸다가 돕는 것이 아닌 예방적 빈곤정책, 탈수급 자체에만 관심을 갖기 보다 일을 통한 사회통합과 자립의욕 제고를 도와주는 기회제공형 빈곤정책, 진정 어려운 사람들의 박탈과 배제에 눈 감지 않는 생활보장형 빈곤정책이 한국적 맥락에서 새롭게 해석되고 제도로 설계될 수 있기를 소망한다. 이를 위해서는 제도개선 기획단의 논의 범위와 수준이 기초생활보장제도 뿐만 아니라 빈곤정책 전반을 포괄하는 넓은 스펙트럼 하에서 근본적 관점으로 진행되어야 할 것이다.

1. 들어가며

노인, 장애인 등 근로무능력자에 대한 시혜성 복지에서 벗어나 인구학적 기준과 관계없이 근로능력이 있다 하더라도 국가가 정한 최저생계비 이하인 사람은 기본적 생활을 보장한다는 현대적 의미의 공공부조인 국민기초생활보장제도가 시행된 지 10년이 넘었습니다. 제도 도입의 배경은 IMF 경제위기로 인해 나타난 대량 실업, 폐업, 도산 등으로 인한 빈곤 문제를 기존 생활보장제도로 해결할 수 있느냐?는 문제의식이었습니다.

물론 생활보호제도에서도 근로능력 있는 빈곤층에 대한 한시적 지원제도가 일부 존재하기

는 하였으나 제도의 틀과 문제의식이 일하기 어려운 노인, 장애인 등만이 보호받을 만한 빈곤층(deserving poor)이라는 데서 출발하였기에 사회구조적 요인에 의한 근로빈곤의 대응에는 근본적인 한계가 있었습니다. 이러한 상황에서 빈곤에 대한 관점과 인식의 틀을 근본적으로 바꾸는 빈곤정책 패러다임 변화가 요구되었고 경제위기 이후 일할 수 있어도 가난한 사람들에 대한 보호문제가 사회적으로 이슈화되어 국회, 정부, 시민사회 모두의 지지 속에 여야 만장일치로 국민기초생활보장법이 국회를 통과되게 된 것입니다.

이제 10년이 지난 지금, 우리는 국민기초생활보장제도로 무엇을 하고 싶었는지? 다시 물

어 볼 때가 된 것 같습니다. 변화된 빈곤현실에 대한 제도적 대응이었던 국민기초생활보장제도가 10년이 지난 지금 우리가 진정 원했던 방식으로 작동하고 있는 것인지에 대해 진지하게 성찰해 보고 새로운 길을 모색해 볼 때가 된 것입니다.

2. 빈곤정책의 현황과 문제

국민기초생활보장제도는 그간 최후의 사회안전망으로서 기능을 충실히 수행해 왔습니다. 1999년 39만명 수준이었던 수급자 수는 2010년 12월 현재 155만명에 달하며 제도 시행 전 1.8조원이었던 예산은 2011년 현재 7.4조원이 되었습니다. 또한 2005년에는 대구 불로동 아사사건을 계기로 긴급복지지원제도가 도입되어 기초수급자는 아니나 빈곤위기에 처한 가구에 대한 탄력적이고 예방적인 보호체계가 마련되었습니다.

아울러 빈곤층의 자립지원을 위해 자활사업 참여 수급자에 대해 자활급여의 30%를 자활장려금으로 지급하였고 2008년에는 근로장려세제를 도입하여 근로빈곤에 적극 대응하였습니다.

그러나 생활보장, 자립지원, 빈곤예방의 관점에서 살펴보면 아직도 가야할 길이 먼 것이 사실입니다. 먼저 생활보장의 관점에서 살펴보면 엄격한 부양의무자 기준으로 인한 103만명의 비수급 빈곤층이 존재하는 등 사각지대의 문제가 있습니다. 또한 소득인정액이 최저생계비 이하이면 모든 급여를 받을 수 있으나 그렇지 못

하면 특정욕구가 결핍되더라도 지원대상에서 제외되는 통합 급여체계는 필요한 사람에게 필요한 지원을 해주지 못했습니다. 더욱이 사각지대와 통합급여체계의 문제를 해결하지 못한 상태에서 저소득층에 대한 각종 부가급여 및 서비스가 선정의 편의성 등으로 인해 수급자에게 집중되어 수급자와 비수급 빈곤층간의 소득역전을 심화시키는 문제를 발생시키고 있습니다.

다음으로 자립지원의 측면에서 보면 고용보험과 기초생활보장제도 사이에 있는 근로빈곤 사각지대가 광범위하게 존재(약234만명 규모, 보사연 '08년)하고 있는 것을 우선 지적할 수 있습니다. 또한 근로능력있는 수급자에 대해서도 자립지원 정책의 대상이 전체 근로능력 수급자의 약14%에 불과한 자활사업 참여자에 한정되어 정작 자립지원정책이 효과적일 수 있는 취업수급자에 대해서는 뚜렷한 근로인센티브나 역량개발 지원이 없고 수급의존 해소를 위한 관리도 미흡했습니다. 더욱이 근로능력 수급자의 개별적 특성 및 상황을 고려한 탈빈곤 경로 제시, 근로여건 조성, 역량개발 등은 적극적으로 이루어지지 않고 획일적 근로능력 판정 및 조건부과를 통해 자활사업이나 고용부 취업지원사업에 배치시키는 차원의 자립지원이었던 것은 반성해 볼 대목이 아닐 수 없습니다. 아울러 일을 할수록 급여가 감소되는 보충급여체계와 탈수급시 모든 급여가 중단되는 통합급여 방식은 근로저해의 요인으로 작용하였습니다.

마지막으로 빈곤예방의 측면에서도 빈곤으로 추락하는 것을 예방하기 보다는 빈곤해지고 나서야 사후적으로 지원하는 체계가 중심이 된 것이 문제라고 할 수 있습니다. 차상위 등 잠재

적 빈곤계층이 누구인지 확인하거나 관리되지 않고 이에 대한 지원도 체계적으로 이루어지지 않았던 것입니다. 특히, 보편적 급여나 사회보험이 충분히 발달하지 않은 상태에서 빈곤정책의 체계가 기초생활보장제도에만 의존(공공부조 수급자의 공적이전 중 93%를 차지)하고 있는 것은 빈곤예방의 차원에서 바람직하지 않은 것으로 볼 수 있습니다. 이는 자립지원의 문제와도 연관되어 있는 것으로 빈곤완화를 위해서는 기초급여를 높일 수 밖에 없으나 이는 수급과 비수급의 격차를 증가시켜 수급의존과 근로기회를 초래할 수 있기 때문입니다.

3. 빈곤정책의 제도 개선 방향

그러면 빈곤정책의 근본적 개선을 위해 무엇을 해야 할 것인가?를 고민하지 않을 수 없습니다.

먼저 빈곤정책의 철학과 지향을 재정립할 필요가 있습니다. 산업화시대의 잔여적·시혜적 복지 관점으로는 현재 우리에게 닥친 비수급 빈곤과 근로빈곤의 문제와 이를 통해 나타나는 하류의식, 사회통합저해, 건전한 사회의 발전 기반 훼손라는 문제를 해결하기 어려운 것입니다. 국민기초생활보장제도가 10여년 전 도입되었으나 일할 수 있는 빈곤층을 바라보는 우리의 시선이 바뀌었는지, 빈곤에 대한 우리의 정서와 문화가 바뀌었는지 진지하게 바라보아야 합니다. 빈곤정책에 대한 철학이 제대로 제도로 구현되어 뿌리내리기 보다는 이식된 것이 아니었는지 성찰해 보아야 할 것입니다. 예를 들어, 근

로능력 있는 빈곤층에 대해서도 수급 받는 것이 바람직하지 않다는 관점에서 출발하여 단순히 기초생활보장제도에서 내보내는 방식으로 접근하지 않았는지 생각해 보아야 할 것입니다. 빈곤해진 근로능력 수급자가 일할 의욕을 갖게 하고 일을 통해 주변과의 관계를 회복하고 자립할 희망을 품게 하여 결국에는 자립하게 하고 사회통합에 까지 이르게 하자는 근로능력수급자에 대한 지원정책의 철학이 있었는지 돌아보아야 하는 것입니다.

또한 지속가능하고 효과적인 체계적 지원체제로 빈곤정책이 근본적으로 재편되어야 합니다. 필요한 대상에게 필요한 지원을 하지 못하는 덩어리 급여체계, 누구에게 지원해야 할지 몰라 수급자에게만 몰리는 각종 복지급여 및 서비스, 실질적 자립을 돕기보다는 수급 조건으로서의 성격이 강했던 자활 등 기존 빈곤정책의 지원체계는 욕구별 맞춤형 급여체계, 잠재빈곤층의 빈곤전락을 막는 예방형 지원체계, 근로빈곤층을 위한 종합적 자립지원시스템으로 바뀌어야 할 것입니다. 이렇게 빈곤정책 지원구조가 체계화 될 때, 사회보험의 성숙, 기타 대상별 복지의 확충이 왜곡되지 않고 그 효과를 발휘할 수 있으며 중장기적으로 빈곤완화와 사회통합의 효과로 인해 재정적으로도 지속가능한 복지시스템을 구축 가능하게 할 것입니다.

4. 빈곤정책제도개선기획단에 바란다.

위에서 언급한 빈곤정책의 근본적 개편이 가

능할 수 있도록 빈곤정책제도개선기획단에 부탁드리고 싶은 것이 있습니다.

첫째, 한국적 빈곤현실과 문제에 기반한 한국형 빈곤정책의 모델이 제시되었으면 하는 바람입니다. 그간 우리 복지는 선진 복지국가의 제도를 벤치마킹하여 제도로 도입하는 데 노력했습니다. 이제 모방보다는 창조를 해야 할 때라고 생각합니다.

둘째, 빈곤정책의 단순 보완이 아닌 빈곤정책에 대한 패러다임이 변화되는 근본적 개선안이 도출되기를 기대합니다. 빈곤정책의 체계와 틀을 바꾸지 않고 개별 제도를 수정 보완하는 것만으로는 제도간의 정합성과 시너지 창출 구조를 만들 수 없기 때문입니다.

마지막으로 실행가능성과 형태변화를 고려한 제도개선안이 제시되었으면 합니다. 우리의 빈곤정책은 어떤 면에서는 완벽하나 다른 한편으로는 사람의 행태와 욕구를 고려하지 않은 이상적 측면이 강한 것이 사실입니다. 제도 설계시 문화적 맥락과 사람의 행태 심리를 살펴보아야 할 것 입니다. “Devil is in detail” 이란 말을 기억해 주셨으면 합니다.

5. 마치며

빈곤정책제도개선기획단을 통해 우리 빈곤정책이 한 단계 도약하기를 바라며 우리나라의 변화된 빈곤현실에 조응할 수 있는 한국형 빈곤정책의 새로운 모델이 제시될 수 있기를 기대합

니다.

구체적으로 가난해지기를 기다렸다가 돕는 것이 아닌 예방적 빈곤정책, 탈수급 자체에만 관심을 갖기 보다 일을 통한 사회통합과 자립의욕 제고를 도와주는 기회제공형 빈곤정책, 진정 어려운 사람들의 박탈과 배제에 눈 감지 않는 생활보장형 빈곤정책이 한국적 맥락에서 새롭게 해석되고 제도로 설계될 수 있기를 소망합니다.

이를 위해서는 제도개선기획단의 논의 범위와 수준이 기초생활보장제도 뿐만 아니라 빈곤정책 전반을 포괄하는 넓은 스펙트럼 하에서 근본적 관점으로 진행되어야 할 것입니다. 10여년 전 경제위기와 그로 인해 변화된 빈곤현실에 대한 대응으로 국민기초생활보장제도가 도입되었던 것처럼 지금 우리에게도 같은 맥락의 도전이 주어졌기 때문입니다.

지난 10여년간 우리는 전반적 사회보장의 틀을 명목상이든 실제든 굉장히 빠르게 구축해 왔습니다. 이제는 구축된 사회보장의 틀을 보다 체계적이고 효과적으로 만드는 노력이 필요한 때라고 생각합니다. 그 출발이 우리 빈곤정책을 새롭게 개편하는 데서 시작되어야 할 것이며 이를 통해서만이 우리 복지시스템이 사회적으로나 재정적으로나 지속가능할 수 있을 것입니다.

국민기초생활보장제도 시행5주년을 맞아 어느 전문가가 쓴 글의 마지막 말로 글을 마치려 합니다. “국민기초생활보장제도가 시행10주년이 되었을 때에는 이러한 문제들이 더 이상 제기되지 않기를 바란다.” **문건복**