



박 능 후

경기대학교 사회복지대학원장

빈곤의 변화와 기초보장의 미래

새로운 세기가 시작된 2000년, 빈곤정책사에서 오래 기억될 두 가지 사건이 발생했다. UN의 새천년개발목표 선언과 한국의 국민기초생활보장제도 출범을 두고 하는 말이다. 지구상에 존재하는 절대빈곤인구를 2015년까지 절반 이하로 줄이고, 2025년까지는 완전히 해소하겠다는 UN의 야심찬 빈곤대책은 초기의 비관적인 전망을 극복하고 소기의 성과를 차근차근 달성해가고 있다.

이에 반해 이 땅에서 빈곤을 종식하려는 국민기초생활보장제도는 한국을 단번에 복지국가의 반열로 끌어올리고 빈곤타파에 대한 국민적 관심을 촉발시켜 왔지만 그 성과에 대해서는 논의가 분분하다. 물론 UN이 설정한 빈곤기준선(1인 1일 1달러 소득)을 적용하면 한국의 절대빈곤율은 지금도 0%이다. 그러나 우리의 빈곤문제는 해소되기는 커녕 오히려 심화되고 있는 것으로 보도되고 있고, 기초보장제도 운용을 위해 중앙정부 재정만으로도 2013년 한 해에 8조

5천억원이 사용되고 있지만 국민들의 복지체감도는 여전히 얼음장이다. 이쯤되면 빈곤대책의 주역인 기초보장제도는 제대로 작동하고 있는 것일까 하는 의문이 드는 것은 당연하다. 이 질문에 제대로 답하자면 빈곤문제의 속성부터 살펴볼 필요가 있다.

빈곤의 속성과 기초보장제도의 현황

타운젠드는 '빈곤은 객관적으로 그 의미를 정의할 수 있는 사안이며, 또한 상대적 박탈의 맥락에서만 진정한 의미가 파악된다'고 간명하게 빈곤의 속성을 언급하고 있다. 이 말을 조금 풀어보면 타운젠드는 첫째, 빈곤이 객관적으로 정의될 수 있다는 가능성 부여와 함께 객관적으로 정의되어야 한다는 당위성에 방점을 두고 있다. 객관적으로 정의되지 않은 용어는 세간의 담소꺼리는 될 수 있지만 학문적인 논쟁 대상으로서는 부족하다. 빈곤은 객관적으로 정의될 수

있기에 그리고 객관적으로 정의함으로써 비로소 학문의 대상이 될 수 있고, 정책목표로서의 가치를 가지게 되는 것이다.

UN의 새천년개발목표에 제시된 빈곤은 매우 구체적이고 명확하게 정의되어 있다. 즉, 「1인 1일 1달러 미만의 소득」을 가진 자는 빈곤층이다(달러화 가치 하락에 따라 지금은 1.25달러로 기준 변경). 그렇다면 기초보장제도에서는 빈곤을 명확하게 정의하고 있는가? 이에 대해 최저생계비라는 구체적인 기준을 사용하고 있음으로 기초보장의 빈곤개념 역시 명확하다고 주장할 수 있다. 「건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용」인 최저생계비는 주관성이 강한 「건강하고 문화적인 생활수준」을 사회적 합의기구를 통해 객관적인 수치로 전환한 결과물로서 빈곤가구를 가려내는 분명한 기준이 되고 있는 것이다.

타운젠드가 언급한 빈곤의 두 번째 속성은 상대성이다. 빈곤은 「자신이 귀속된 공동체에서 당연한 것으로 받아들이는 의식주, 생활여건을 구비하지 못하거나 사회활동에 제약을 받는 상태이며, 상대적 박탈의 맥락에서만 진정한 의미가 파악된다」. 여기서 상대적 박탈이란 단순히 중위소득의 몇% 이하를 의미하는 것은 아니며, 또한 물질적 궁핍만이 아니라 제반 생활 활동상의 박탈까지 포함한다는 지적을 눈여겨 보아야 한다. 상대적 박탈감에 근거하는 빈곤관은 총체적인 생활 영역 중 어떤 영역이, 사회를 구성하는 하위 집단 중 어느 계층이 상대적으로 더 박탈감을 가지고 있는냐에 따라 빈곤정책의 주요 대상과 심도를 결정하도록 한다.

기초보장제도의 빈곤은 외형적으로 절대빈

곤으로 알려져 있지만 재계측 연도마다 물가상승률을 상회하여 최저생계비가 증액되어 온 사실은 상대빈곤의 의미도 일정 정도 담아내려는 정책의지가 담겨 있음을 말해준다. 더욱이 법(제2조 제6호)은 최저생계비가 「건강하고 문화적인 생활 유지」를 지향하도록 규정함으로써 상황변화에 따라 상대빈곤개념으로 전환할 수 있는 가능성도 열어두고 있다. 그러나 현행 기초보장제도에서 실제 적용되는 최저생계비는 상대적 박탈에 대한 고려가 미약하다. 무엇보다 표준가구라는 가상적인 가구를 기초로 단지 가구원 수에 의해서만 변이가 주어지는 획일적인 최저생계비를 설정함으로써 가구유형간의 박탈감 차이를 포착하지 못하기 때문이다.

변화하는 빈곤환경, 대응을 위한 정책과제

제도 시행 14년째에 접어드는 국민기초생활보장제도는 그 동안 지속적으로 수정·보완되어 왔다. 기억되는 주요 사항만 열거하더라도 근로소득공제 시행(2002년), 재산의 소득환산제 적용(2003년), 근로능력 판별요건 수정(2003년), 부양의무자의 범위 축소(2005년, 2007년), 차상위계층 지원 확대(2007년), 주거급여의 분리 지급(2008년), 근로능력 판별기준의 변경(2009년), 추정임금 부과기준 조정(2011년), 일반재산의 소득환산을 변경(2013년) 등 거의 매년 제도개선이 이뤄졌다. 변화하는 개체만이 격변하는 생태계에서 살아남을 수 있다는 점에서 국민기초생활보장제도의 끊임없는 수정보완은 제도의 생존가능성 측면에서 긍정적으로 평가할만 하다. 다만 이제까지 이뤄진 개선작업은

제도 출범시에 가졌던 큰 틀은 유지한 채 기술적인 부분을 수정하는데 주력하고, 외부의 빈곤 환경 변화에 대해서는 별다른 반응을 하지 않았다는 지적을 피하기 힘들다.

그 동안 기초보장제도 밖에서는 빈곤 관련 환경변화가 일어났다. 우선 빈곤을 논하고 측정하는 기준이 절대빈곤에서 상대빈곤으로 이동한 점이다. 학계에서 빈곤을 측정시에 최저생계비 대신 중위소득의 일정 비율을 사용하는 것이 일상화 되고 있고, 언론에서도 양극화와 중산층 붕괴의 증거로서 상대빈곤인구 증가를 논의하고 있다. 또다른 변화는 근로빈곤층과 차상위계층의 존재에 대한 사회적 관심 증가다. 절대빈곤인구로 인식되던 기초보장수급가구에 대해서는 오히려 과도한 중복급여가 문제시 되는 가운데, 차상위계층의 열악한 생활실태에 대한 사회적 우려와 관심이 높아지고 있다. 절대빈곤문제가 완전 해결된 것은 아니지만, 국민들의 관심은 상대빈곤으로 옮겨가고 있는 것이다.

기존의 절대빈곤에서 상대빈곤인구로 초점이 옮겨가는 중간 지점에 주거빈곤계층이 존재한다. 주거빈곤은 최저주거기준이라는 물리적 기준과 100%를 넘어선 주택보급률이 빚어내는 상대적 박탈감이 상승작용하여 발생한다. 부동산시장 침체에도 불구하고 오히려 전세와 월세 가격은 급등하여 주거빈곤이 심화되고 있는 가운데 주거안정을 위한 보다 전향적인 대책마련이 절실히 요구되고 있다. 한 동안 생계급여에 묶여 제 모습을 갖지 못했던 주거급여는 생계급여로부터 분리된 이후에도 여전히 지체현상을 보이고 있는데 대대적인 개선이 요망된다.

높은 사회적 관심에도 불구하고 현재의 기초

보장제도로써는 별다른 대책을 제시할 수 없는 상대빈곤계층의 전형이 근로빈곤가구이다. 이들은 잦은 실업과 불안정한 취업으로 생활상의 박탈감은 심각하지만 재산이 최저기준을 초과하여 기초수급대상으로 편입하지 못하는 경우가 많다. 근로빈곤계층을 사회안전망으로 끌어 들일 대책마련이 시급하다.

현안으로 부상하고 있는 상대빈곤문제에 적절하게 대처하기 위해서 기초보장제도는 어떤 점이 보완되어야 할까? 앞서 언급한 바와 같이 기초보장제도의 근간인 최저생계비는 상대빈곤 문제를 포괄할 수 있도록 폭넓게 규정되어 있어 개념적으로는 별다른 손질이 필요 없다.

문제는 제도운영상의 신축성을 제약하고 있는 현행 최저생계비 구성방식이다. 법(제7조 제2항 후단)에는 개별급여체계를 전제하여 최저생계비 내역을 구성할 것을 규정하고 있음에도 불구하고 제도 시행을 앞두고 실시된 계측과정에서 생계·주거·의료·교육급여를 모두 지급하여야 급여수준이 법정 최소수준에 도달할 수 있도록 최저생계비 내역이 구성되어졌다. 그 후 몇 차례의 재계측과정에서도 구성방식이 변화되지 않고 현재까지 그대로 이어져 오면서 여러 가지로 폐해가 나타나고 있다. 임대료 지출이 없는 자가소유 수급가구에게도 주거현금급여를 지급하여야 하는 것이나, 의료급여만은 여전히 필요로 하는 탈수급가구에 아무런 급여도 제공할 수 없어 탈수급을 지연시키는, 이른바 '전부 아니며 전무(all or nothing) 급여체계'도 최저생계비 구성방식에서 비롯된 것이다. 변화된 빈곤환경에 유연하게 대응하기 위해서는 최저생계비 구성방식의 수정이 필요하다.

가까운 미래를 바라보며

빈곤에 대한 사회적 관심이 기초보장수급계층에서 차상위계층으로 옮겨가고 있다는 것은 달리 보면 최하위빈곤층의 빈곤완화를 가져 오고자 했던 기초보장제도가 소기의 목표를 성공적으로 달성했음을 의미한다. 그렇다고 하여 과거의 실적에 안주하며 새로운 빈곤문제 해결에 소극적으로 대처해서는 안된다. 사회의 요구가 있는 곳에 정책적 대응이 있어야 하는 것이다.

정부개입 전의 시장소득(2011년)을 사용한 최저생계비기준 빈곤율(10.0%)과 중위소득 50%기준 빈곤율(14.9%) 간에는 4.9%p 차이가 난다(김문길 외, 「2012년 빈곤통계연보」, 한국보건사회연구원, 2012). 이는 빈곤정책의 대상을 최저생계비 이하 소득계층에서 상대빈곤층으로 바꿀 경우 현행보다 절반 정도 대상인구가 늘어날 것임을 말해준다. 그에 따라 소요 재정도 증가할 것이다.

대상인구를 늘리면서 소요재정을 최소화하는 방안 중의 하나는 대상집단의 욕구에 부합하는 급여만을 제공하는 맞춤형 급여체계인 개별급여방식을 도입하는 것이다. 개별급여방식은 욕구에 직접 대응하는 급여를 제공함으로써 자원사용의 효율화를 가져올 수 있을 뿐만 아니라 각 급여별 수급요건을 달리하고, 급여내용을 다양화할 수 있는 계기를 제공함으로써 빈곤층의 복지체감도 향상을 가져올 것으로 기대된다.

경제위기로 인한 기본생활 위협에 대처하기 위하여 출범한 기초보장제도는 이제 상대적 박탈감에서 초래된 불평등과 사회적 분열의 위협을 해소하는데 더 큰 역할을 할 것을 요구받고 있다. 어떤 역할을 수행하건 기본준칙은 동일하다. 우리사회에서 상대적으로 가장 어려운 계층을 가려내고, 절박한 욕구에 부응하여 신속하게 급여를 제공하는 것이다. 변화된 빈곤환경에 대응하기 위한 출발선은 이미 우리 앞에 놓여져 있다. **복지**