

라 달라지므로 절대빈곤의 개념에는 시대와 문화에 따른 상대성의 개념이 포함되어 있다고 할 수 있다(Altimir, 1982). 절대 빈곤은 시대적 절대성과 동시대 동문화권 내에서의 절대성 두 측면에서 논의될 수 있다.

한국의 공식적인 빈곤선이라고 할 수 있는 최저생계비는 보건사회연구원에서 매 5년마다 절대빈곤의 개념을 적용하여 시장바구니 방법으로 계측된다. 그런데 최저생계비를 구성하는 시장바구니에 포함되는 재화와 서비스의 양과 질은 경기나, 승용차, 컴퓨터와 같은 새로운 문명의 이기의 보급 및 소비패턴의 변화에 따라 계측될 때마다 달라진다. 따라서 엄밀하게 말하면 우리나라에서 공식적으로 채택된 절대빈곤의 개념에는 동시대 동문화권 내에서의 절대빈곤의 개념과 시대적 상대성의 개념이 반영되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 본 고에서 '94년에 계측된 빈곤선을 타 연도로 전화시킴에 있어서 IMF 환란 이후 매년 같은 수준의 재화와 용역을 소비한다는 것을 전제하는 '시대적 절대성의 개념'을 적용하고자 한다.

한편 상대빈곤의 개념을 적용하면 최저생계비는 '한 사회 내의 평균적인 생활수준에 비해 일정한 수준의 생활유지를 위해 필요한 최소한의 비용'(Townsend, 1962)으로 정의되므로, 상대빈곤의 개념에는 동일한 시대와 동일한 사회 내에서 구성원들 사이의 생활수준의 상대적 차이가 반영되어 있다. 상대빈곤은 순수상대 빈곤방법, 유사상대 빈곤방법(수준균등화 방법), 박탈 지표방법 등으로 계측가능한데 본고에서는 유사상대빈곤 방법을 채택하고자 한다. 또한 본고에서는 여성빈곤가구의 경제력을 가늠할 수 있는 지표로서 지출을 이용하고자 한다. 지출의 경제력 측정 지표로서의 타당성은 항상소득가설에 의하여 뒷받침된다(Friedman, 1957).

3. 선행연구

1) 국내 선행연구

여성은 저임금, 불안정한 고용으로 인하여 빈곤상태에 빠지기 쉽기 때문에 여성가장가구는 대표적인 빈곤집단이다(장하진 외 1998, 16; 박영란·강철희, 1999, 92). 그리고 실직자의 경우에 있어서도 실직 여성가구주 가정의 생활은 실직 남성가구주가정에 비해 훨씬 빈곤한 것으로 보고되고 있다(김승권 외 1998).

김영란(1997)은 전체 가구 중 여성가구주 가구의 비율이 '75년에서 '95년 사이에 12.8~16.8%에 이르고 도시빈곤가구 중에서 여성가구주 가구의 비율이 '62년 12.9%, '70년 15.1%에서 '90년 29.4%에 이르는 것으로 보고하여 빈곤의 여성화 현상을 지적하였다. 또한 박순일(1991, 45-47; 1994, 109)의 연구에 의하면 여성가구주 가구의 증가 현상과 더불어 여성가구주 가구의 빈곤화 경향은 우리사회의 빈곤화를 증대시키는 주요 원인이 되고 있으며, 전체 여성가구주 비율에 대한 빈곤층 여성가구주의 비율은 1970년/1973년 1.68배에서 1990년/1991년 2.16배로 증가되어 빈곤의 여성화 추세가 나타났다. 또한 저소득층 여성가구주 가구는 평균소득이 남성

가구주 가구의 62%에 불과하며 만성병 이환율 또한 남성가구주가구에 비해 21.4%나 더 높으며, 평균학력도 더 낮은 것으로 나타나는 등 빈곤상태에 빠지기 쉬운 취약한 가구 특성을 더 많이 가지고 있다.(박순일, 1994, 106-119)

한국보건사회연구원(2000, 59-60)의 연구에 의하면 1999년 일반 편부모 가족 중 저소득층을 위한 공적부조 성격의 보호를 받고 있는 저소득 편부모가구는 총 68,815세대인데, 이 중 81.6%는 편모가구이고 나머지 18.4%는 편부가구이었다. 복지대상별로는 전체가구 중 모자복지대상 가구의 42.1%, 생활보호대상가구의 31.2%, 한시적 생활보호대상가구의 26.4%, 국가보훈대상가구의 0.3%가 편모가구인 것으로 나타났다.

보건복지부(1999)의 자료에 의하면 1999년의 거택보호대상자 가구 중에 편모가구가 3.3%, 편부가구가 1.1%이고, 자활보호대상자 가구 중에 편모가구는 8.3%, 편부가구는 2.0%로서 편모가구가 편부가구 보다 생활보호대상자로 책정되는 비율이 3배 이상 높다.

2) 외국 선행연구

외국의 선행연구를 살펴보면, 1978년에 미국의 피어스(Pearce)는 빈곤가구의 절반 이상이 여성가구주 가구임을 지적하면서 '빈곤의 여성화' 문제를 제기하였고, 1987년에 피터슨(Peterson)은 여성가구주의 빈곤율이 남성가구주 가구의 약 3배, 일반가구의 약 5배에 달한다는 것을 밝혀, 빈곤의 여성화의 심각성을 환기시켰다. 또한 미국의 실직 남성가구주 가구 중 빈곤선 아래 가구의 비율은 14.0%인데 반해 실직 여성가구주 가구는 60.1%(Terry, 1982)이었으며 이외에도 여성가구주 가구에서 여성가장의 실직이 가구의 빈곤으로 이어지는 분석결과는 많다고 보고되고 있다(Sehgal, 1984, 한국여성개발원, 1999, 96에서 재인용).

III. 연구방법

1. 용어의 정의

여성빈곤가구는 2~6인 여성 가구주 가구 중에서 지출수준¹⁾이 가구원수별로 최저생계비 이하인 가구로 정의하고자 한다. 그리고 빈곤의 여성화란 여성가장가구가 최저생계비 이하의 빈곤가구가 되는 비율이 점차 증가하고 있는 현상으로 정의하고자 한다. 또한 절대빈곤선은 '94년

1) 지출은 가계소비지출에 조세, 공적연금, 사회보험료, 기타비소비지출(지급이자, 부담금, 송금 및 보조 등)의 비소비지출을 더한 것을 의미한다.

에 한국보건사회연구원(1994)에서 시장바구니 방법으로 측정한 최저생계비에 포함된 재화와 용역과 똑같은 재화와 용역을 소비하는 것으로 간주했을 때의 최저생계비 즉, '94년의 최저생계비에 단지 물가수준의 변화만을 각 년도에 반영한 '시대적 절대성'의 함의를 지닌 빈곤선으로 정의하고자 한다. 상대빈곤선은 '94년에 한국보건사회연구원(1994)에서 측정한 최저생계비의 평균지출에 대한 비율인 50.49%를 각 년도에 똑같이 적용하여, 각 년도별로 전체 한국도시가계의 평균지출의 50.49%를 상대빈곤선으로 정의하고자 한다.

2. 연구자료 및 방법

분석에 이용된 자료는 1997년부터 1999년까지 3년 동안의 각 연도 1/4분기의 통계청의 도시가계조사 원자료(raw data)중에서 2~6인 가구이다²⁾. 이 자료는 전국의 전 도시에 거주하는 가구를 대상으로 표본을 층화 및 확률비례 추출하여 소득과 소비지출에 대해 가계부 기장방식으로 1년 365일 동안 계속 조사한 자료이다. 분석절차는 먼저 4인 가구의 최저생계비를 추정하고 4인 가구 최저생계비에 가구균등화 지수를 곱하여 2~6인 가구의 빈곤선을 산출한 후, 각 가구원수별 빈곤선 이하 가구를 추출하고, 각 가구원수별 빈곤가구의 합을 빈곤가구로 간주하고자 한다.

빈곤가구의 비율, 표준편차 등을 파악하기 위하여 기술통계(descriptive statistics) 방법을 사용하고, 분석에는 SAS pc 통계 패키지를 이용하고자 한다. 이 때 원자료가 제공하고 있는 가중치(weight)를 사용하고자 하는데 이 가중치는 조사 완료된 가계구성이 원래의 층화추출(stratified sampling)의 기준과 맞지 않는 부분을 조절하기 위해 만들어진 것이다.

물가지수 적용방법의 빈곤규모 추정을 위하여 각 연도의 비목별 명목소비를 '99년의 실질소비로 전환시켜서 사용하고자 하는데, 자료는 통계청에서 분기별로 발표하는 소비자 물가지수를 이용하고자 한다. 99년 1/4분기를 100으로 기준 삼았을 때 각 연도의 비목별 소비자 물가지수는 <표 1>과 같다.

<표 1> 비목별 물가지수

(단위: %)

비목	' 97년 1/4분기	' 98년 1/4분기
전체 소비자	91.1	99.3
식품비	89.3	97.4
주거비	89.3	92.9
광열수도비	100.1	140.4*

2) 도시가계조사 자료의 표본에 일인가구가 제외되어 있어서 일인가구는 분석이 불가능하였다.

비목	' 97년 1/4분기	' 98년 1/4분기
가구집기가사용품비	87.5	93.5
피복신발비	85.7	89.9
보건의료비	90.4	94.3
교육교양오락비	94.5	99.2
교통통신	94.8	107.4
기타잡비	93.7	103

* 광열수도비의 물가지수가 특히 높은 것은 유가인상 때문이다.

가구균등화지수는 김동춘 외(2000, 154)에서 추정된 값을 그대로 이용하고자 하는데 가구원수별 가구균등화지수는 <표 2>와 같다.

<표 2> 가구균등화지수

	2인	3인	4인	5인	6인
가구균등화지수	0.742	0.883	1	1.101	1.191

3. 연구의 한계점

본 연구의 자료는 도시가구에 국한되어 있어서 농촌가구가 제외되었고, 지출을 빈곤율과 가계 경제 수준 측정의 지표로 사용하였기 때문에 저축, 적자, 재산이 고려되지 않았다. 그리고 일인가구가 제외되었기 때문에 일반화시키기에는 한계점이 있다.

IV. 연구결과

1. 절대빈곤선과 상대빈곤선

빈곤의 여성화 경향을 살펴보기 위하여 해마다 같은 생활수준을 유지하는 것을 전제로 하는 절대빈곤과 우리 사회 전체 가구의 지출수준의 일정수준 유지를 전제로 한 수준균등화 방식의 상대빈곤의 두 가지 다른 측면의 빈곤선을 이용하였다. 일반적으로 절대빈곤은 상대빈곤보다 더 낮은 생활수준을 의미하나 본고에서의 절대빈곤선과 상대빈곤선은 기준연도인 '94년

에는 한국보건사회연구원에서 계측한 최저생계비로서 같은 명목 빈곤선 666,684원이었다. 그러나 평균지출의 변화와 더불어 <표 3>에 나타난 바와 같이 '99년의 실질 빈곤선으로 추정된 상대빈곤선은 '97년 923,728원에서 '98년에는 844,037원으로 크게 낮아졌으나 '99년에는 930,503원으로 '97년 수준을 약간 상회하는 수준으로 회복되었다.

그러나 매년 최저생계비가 계측된 '94년과 같은 양과 질의 재화와 용역을 소비하는 것으로 간주하고 '94년의 최저생계비에 단지 물가지수만 적용한 빈곤선 즉, 시대적 절대성을 의미하는 실질 절대빈곤선은 '97년 754,922원에서 물가수준의 상승에 따라 '98년에는 822,851원으로 크게 높아져 상대빈곤선과 전혀 다른 양상을 보였고, '99년에는 828,453원으로 비교적 '98년과 비슷한 값을 보였으나 '97년보다는 크게 높은 값을 나타내 주고 있다. 즉 절대빈곤선은 '98년에는 상대빈곤선과 비교적 비슷한 값이나 '97년과 '99년은 상대빈곤선 보다 크게 낮았다.

<표 3> 년도별 상대빈곤선과 절대빈곤선

	1994년	'97년 1/4분기	'98년 1/4분기	'99년 1/4분기
상대빈곤선(원)	666,684	923,728	844,037	930,503
절대빈곤선(원)	666,684	754,922	822,851	828,453

2. 여성빈곤가구의 수와 증가율

빈곤의 여성화 정도를 파악하기 위하여 여성가구주 빈곤가구의 수를 상대빈곤과 절대빈곤의 두 가지 측면에서 살펴보았더니 <표 4>와 같이 나타났다. 여성가구주 상대빈곤가구의 수는 '97년 486가구, '98년 691가구, '99년 770가구로서 외환위기가 심화되었던 '98년에는 '97년에 비하여 42.2% 포인트가 증가하였으며 '99년에는 '98년보다 11.4% 포인트가 더 늘어났다. 절대빈곤가구 또한 '97년 285가구, '98년 543가구, '99년 610가구로서 '98년에는 '97년보다 무려 90.5% 포인트가 더 증가하였으며 '99년에는 '98년보다 12.3% 포인트가 더 증가하였다.

전체 여성가구주 가구의 수는 '98년에 15.1% 포인트가 증가된 데 비하여 상대빈곤가구는 42.2% 포인트, 절대빈곤가구는 90.5% 포인트로 크게 늘어났다. 이러한 결과는 IMF 환란 이후 여성가구주 가구주 가구의 증가와 더불어 빈곤의 여성화, 특히 절대빈곤의 여성화가 얼마나 급격하게 일어났으며 경기가 회복세로 돌아선 '99년에도 두자리 수 이상의 큰 폭의 증가추세에 있는 '것을 여실히 나타내 보여주고 있다. 그러나 전체 여성가구주 가구의 수가 '99년에 22.2%가 증가된 반면에 빈곤가구의 수는 상대빈곤층은 11.4%, 절대빈곤층은 12.3%가 증가되어 두 집단 모두 여성가구주 가구(표본)의 증가율보다는 낮게 나타났다.

<표 4> 여성빈곤가구의 수와 전년 대비 증가율

분류		'97년 1/4분기	'98년 1/4분기	'99년 1/4분기
전체 여성가구	가구 수	1,854	2,134	2,608
	증가율(%)		15.1	22.2
상대빈곤가구	가구수	486	691	770
	증가율(%)		42.2	11.4
절대빈곤가구	가구 수	285	543	610
	증가율(%)		90.5	12.3

'98년의 여성빈곤가구주 가구의 급격한 증가는 경기불황과 더불어 저소득층 가구의 실업률 증가가 배우자와의 별거 및 이혼 등의 가족해체로 연결되었기 때문이라고 해석된다. 이러한 결과는 본 자료와 같은 도시가계조사자료를 패널화하여 '98년에서 '99년 동안의 계층이동을 추적한 박순일 외(2000, 83~85)의 절대빈곤층(하위 10% 이하)에서 빈곤탈출가구가 42.2%인데 비하여 이입가구가 46.2%로 더 많았다는 연구결과와 일치하나, 상대빈곤가구(하위 10~20%)에서는 상방 이동한 가구가 217가구(46.1%)이고 하방 이동한 가구가 218가수로 불과 한 가구가 더 많았다. 그러나 본 연구의 결과는 691가구에서 770가수로 11.4% 포인트가 더 증가하였으나 전체 여성가구의 증가율인 22.2% 포인트보다는 적게 나타났다³⁾.

3. 여성빈곤가구의 평균지출

빈곤 여성가구주 가구가 증가되었고, 특히 절대빈곤 가구의 증가가 상대빈곤가구보다 더 두드러지게 증가하였음에도 불구하고 상대빈곤 여성가구주 가구의 평균지출은 <표 5>에 나타난 바와 같이 '97년에 569,871원, '98년에 569,736원 그리고 '99년에 570,828원으로서 매년 비슷한 값을 보였는데, 그 중에서 '99년이 가장 높게 나타났다. 절대빈곤 여성가구주 가구의 평균지출 또한 '97년의 473,006원에 비하여 '98년에는 517,914원으로 크게 높아졌다가 '99년에 527,023원으로 더 높아졌다. 이러한 사실은 그 동안 여성 빈곤가구주 가구의 생활수준이 절대와 상대 측면 모두다 약간씩 지속적으로 높아진 것을 뜻한다.

전체가구가 '99년에 아직도 '97년의 지출수준을 회복하지 못하였으나 빈곤여성가구의 지출수준이 3개 연도 중에서 '99년에 가장 높게 나타난 이유는 별거 이혼 등의 가족해체가 빈곤의 여성화를 촉진시켰지만 여성가구주 가구가 최빈곤층으로 전락하는 것을 방지하는데 기여했기 때문이 아닌가 추측되는데, 박순일 외(2000, 95)는 IMF 이후 배우자와 별거 및 이별의 증가가

3) 박순일 외(2000, 83~85)의 연구에서는 전체 여성가구주 가구의 수와 상대빈곤 여성가구주 가구의 수에 대한 언급이 없고, 상대빈곤층을 하위 10~20%계층으로 정의한 반면에 본고에서는 가구원수별로 전체 평균지출의 50.49%로 정의하였기 때문에 표본이 달라서 결과를 직접 비교하는 것은 무리이다.

여성가구주 가구의 비율을 높였고, 이들의 생활수준의 향상에 다소 기여하였던 것으로 보인다. 이 해석하고 있어서 본고의 연구결과를 뒷받침하고 있다. 만약 이러한 해석이 정확하다면 빈곤가구의 여성이 별거나 이혼 등의 가족해체 전략을 이용할 때 자신과 아이들의 생활수준이 극빈층으로 전락하는 것을 방지할 수 있다는 가능성을 시사하고 있고, 또한 IMF 이후의 가족해체 증가의 원인으로 해석될 수 있다.

그러나 거시자료 분석에 기초한 두 개의 연구결과로서 속단하기에는 근거가 미비하다. 이 현상은 빈곤가구의 생존전략과 가족해체의 관계 규명을 위한 중요한 실마리이므로 향후 미시자료를 이용하여 경기침체기의 가족해체 현상, 성별노동시장의 구조 등에 대한 심층적 연구의 필요성이 큰 것으로 사료된다.

<표 5> 여성빈곤가구의 평균지출

		'97년 1/4분기	'98년 1/4분기	'99년 1/4분기
전체가구	평균지출(원)	1,904,258	1,585,455	1,704,076
상대빈곤가구	평균지출(원)	569,871	569,736	570,828
절대빈곤가구	평균지출(원)	473,006	517,914	527,023

4. 여성빈곤가구 평균지출의 전체가구 평균지출에 대한 비율

전체 가구의 평균지출에 대한 여성가구주 가구의 평균지출의 비율로서 여성빈곤가구의 빈곤화 정도를 살펴보았는데, 그 결과는 <표 6>에서 보는 바와 같이 상대빈곤과 절대빈곤 모두 '97년에 가장 낮게 나타났고, 외환위기가 심화되었던 '98년에 가장 높은 비율을 보여 상대적으로 생활수준이 절대와 상대빈곤 가구 모두 경기가 심하게 침체되었던 '98년에 가장 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 한편 무너진 차상위계층이 '98년에 많아졌으나 이들의 생활수준은 기존의 빈곤층보다 다소 높거나, 또한 소비의 하방경직성에 의하여 무너진 차상위계층이 급격히 소비수준을 줄이지 못했기 때문이라고 해석될 수 있으나, 다른 한편으로는 경기침체에 여성이 남성보다 최소한의 생계를 유지하기가 더 유리한 측면이 있는 것으로 해석된다.

<표 6> 여성빈곤가구 평균지출의 전체가구 평균지출에 대한 비율

		'97년 1/4분기	'98년 1/4분기	'99년 1/4분기
상대빈곤 가구	전체가구 평균에 대한 비율(%)	29.9	35.9	33.5
절대빈곤 가구	전체가구 평균에 대한 비율(%)	24.8	32.7	30.9

5. 여성빈곤가구 평균지출의 남성빈곤가구 평균 지출에 대한 비율

여성빈곤가구의 평균지출은 남성빈곤가구의 평균지출에 비하여 절대빈곤과 상대빈곤가구 모두 <표 7>에 나타난 바와 같이 약 85~90% 정도 되었으며 '97년에 비하여 '98년과 '99년에 더 높게 나타났고, 특히 '98년에 가장 높게 나타났는데, 이러한 결과는 앞 절의 연구결과와 같은 패턴을 보이고 있다.

또한 저소득층 여성가구주 가구의 평균소득이 남성가구주 가구의 62%에 불과하다고 보고한 박순일(1994, 106)의 선행연구 결과와 비교하여 볼 때 이러한 결과는 3개년도 모두 20% 이상 크게 높아졌다. 이러한 결과는 3차 산업의 발달로 인하여 서비스 업종의 종사자가 많은 빈곤 여성의 임금이 주로 육체노동을 통해서 소득을 획득하는 저소득 남성들과의 임금격차가 줄어들어 드는 추세에 있기 때문이 아닌가 추측된다. 향후 노동시장의 업종별 성별·나이별 취업 현황과 임금구조에 대한 심층 연구를 통하여 좀 더 정확한 추세와 이러한 추세의 원인 진단이 필요하다.

또한 남성빈곤가구의 평균지출에 대한 여성가구의 지출 비율은 불황이 심했던 '98년에 상대빈곤층과 절대빈곤층 모두 3개 연도 중에서 가장 높은 비율을 보였으며 특히 절대빈곤층에서 '98년에 남성 가구주 가구의 90.7%로서 다른 해보다 크게 증가되었는데, 이 수치는 불황기에 절대빈곤층의 여자가 남자보다 상대적으로 생활수준을 유지하기가 다른 때보다 더 낫다는 것을 뜻한다고 할 수 있다. 그러나 한편으로는 본 연구의 표본에는 1인 가구가 제외되었기 때문에 아이들이나 노인을 부양해야 하는 여성가구주 가구 중에 교육비와 의료비 부담이 커서 적자를 감수하고서라도 필수재의 소비를 억제할 수 없는 상황에 처한 가구가 많기 때문일 수도 있다. 향후 심층분석이 요구된다.

<표 7> 여성빈곤가구의 평균지출의 남성빈곤가구의 평균지출에 대한 비율

		'97년 1/4분기	'98년 1/4분기	'99년 1/4분기
상대빈곤 가구	여성빈곤가구주 가구의 평균지출(원)	569,871	569,736	570,828
	남성빈곤가구주 가구의 평균지출(원)	670,954	638,309	656,712
	남성빈곤가구 평균지출에 대한 여성가구주 가구 평균지출의 비율(%)	84.9	89.3	86.9
절대빈곤 가구	여성빈곤가구주 가구의 평균지출(원)	473,006	517,914	527,023
	남성빈곤가구주 가구의 평균지출(원)	555,316	571,239	586,243
	남성빈곤가구 평균지출에 대한 여성가구주 가구 평균지출의 비율(%)	85.2	90.7	89.9

6. 전체 가구 중 여성가구주 빈곤가구의 비율

전체 가구에 대한 여성가구주 상대빈곤가구의 비율은 <표 8>에 나타난 바와 같이 '97년 4.0%에서 '98년 4.2%로 약간 늘어났으나 '99년에는 4.9%로 크게 늘어났고 절대빈곤가구 또한 '97년 2.3%에서 '98년에는 3.3%로 한 해 동안 1% 포인트나 크게 늘었고 '99년에 다시 3.9%로 큰 폭의 증가율을 보였다. 특히 '98년에는 전체 여성가구주 가구가 전년도 15.2%에서 12.9%로 크게 감소하였는데도 불구하고 빈곤여성가구주 가구가 증가하였고 경기가 회복세로 진입하였던 '99년에도 마찬가지로 증가 경향을 보였는데, 이러한 결과를 토대로 여성가구주 가구의 증가와 더불어 빈곤의 여성화 현상이 최근 들어서 경기와 상관없이 늘어나는 추세에 있는 것을 알 수 있다.

여기서 주목해야 할 것은 IMF 환란 이후 가족해체현상이 심화되어 여성가구주 가구가 늘어났을 것이라는 일반인들의 인식과는 달리 여성가구주 가구의 전체 가구에 대한 비율이 '98년 12.9%로서 '97년의 15.2%보다 오히려 줄었다는 사실이다. 이러한 결과는 생존의 벼랑 끝에 선 빈곤가구들 중에는 해체가정이 늘어났으나, 여성 취업 시장의 위축과 더불어 차상위계층 이상에서는 경제적 독립이 어려워진 여성들이 이혼사유가 있더라도 참고 지낼 수밖에 없어서 이혼율이 줄었기 때문이 아닌가 사료된다.

이러한 해석은 동서독 통합직후 자유시장체제로 편입되면서 여성실업이 증가되자 동독의 이혼율이 줄어들었던 것과 같은 맥락에서 이해될 수 있을 것이다. 그러나 이 자료만으로는 단정적인 결론을 내리기에는 근거가 부족하다. 향후 미시자료를 이용한 심층분석이 이루어진다면 보다 확실한 근거자료를 얻을 수 있을 것이다.

<표 8> 전체 가구 중 여성가구주 빈곤가구의 비율

	'97년 1/4분기	'98년 1/4분기	'99년 1/4분기
전체가구 수	12,174	16,505	15,768
상대빈곤 가구율(%)	4.0	4.2	4.9
절대빈곤 가구율(%)	2.3	3.3	3.9
전체가구 중 여성가구주 가구의 비율(%)	15.2	12.9	16.5

7. 전체 빈곤가구 중 여성가구주 빈곤가구의 비율

전체 빈곤가구 중에서 여성가구주 빈곤가구의 비율로서 빈곤의 여성화 정도를 살펴보았더니 <표 9>에 나타난 바와 같이 '98년에 절대와 상대빈곤가구 모두 전년도에 비하여 크게 낮아졌다가 '99년에 다시 크게 높아졌다. 여성절대빈곤가구의 수가 '98년에 무려 90.5% 포인트나 늘어났음에도 불구하고 전체 빈곤가구 중에서 여성빈곤가구의 비율이 '97년 24.3% 포인트에서

19.4% 포인트로 줄어든 것은 남성 빈곤가구가 그만큼 급속히 증가했다는 것을 알 수 있다.

'99년에는 경기의 회복과 함께 남성빈곤가구주 가구 중에서 빈곤을 탈출한 가구가 여성에 비하여 더 많으나 여성에게는 경기회복의 효과가 더 늦게 나타나 전체 빈곤 가구 중에서 여성가구주 가구의 빈곤율은 절대와 상대빈곤 모두 26.9%로서 다른 어느 때보다 '99년에 더 높게 나타나 빈곤의 여성화 현상을 입증하고 있다.

이러한 결과는 박순일 외(2000, 45)의 연구에서 소비·소득이 5% 이하인 가구 중에서 여성가구의 비율이 '97년에 21.1%, '98년에 15.6%, '99년에 24.7%로 나타났으며 소비·소득이 5~10%인 가구 중에서 여성가구의 비율이 '97년에 17.3%, '98년에 16.46%, '99년에 22.87%로 나타나 '99년에 여성가장가구의 빈곤화가 3개 연도 중에서 가장 심각하게 나타난 것과 같은 패턴을 보이고 있다. 또한 이러한 결과는 박순일(1994)의 선행연구에서 빈곤선 이하 가구⁴⁾ 중에서 여성가구주 가구의 비율이 '64년 8.7%, '70년 15.0%, '89년 12.7%이었던 결과와 비교하여 볼 때 크게 높아져 빈곤의 여성화 현상을 입증하고 있다. 그러나 피어스(Pearce, 1978)의 선행연구에 의하면 미국의 빈곤가구의 절반 이상이 여성가구주 가구이었던 것과 비교하여 볼 때 한국 사회의 여성빈곤 가구는 19~25% 정도로서 미국보다 훨씬 낮게 나타났다. 이러한 결과는 우리 사회에는 미국보다 이혼율이 낮고 미혼모도 더 적기 때문이라고 사료된다.

<표 9> 전체 빈곤가구 중 여성 가구주 빈곤가구의 비율

	'97년 1/4분기	'98년 1/4분기	'99년 1/4분기
상대빈곤 가구 중 여성가구주 가구의 비율(상대빈곤율) (%)	22.8	18.3	24.8
절대빈곤 가구 중 여성가구주 가구의 비율(절대빈곤율) (%)	24.3	19.4	26.9

8. 전체 여성가구주 가구에 대한 여성 빈곤가구의 비율

여성가구주 가구가 빈곤선 이하로 떨어질 확률이 얼마인가를 알아보기 위하여 전체 여성가구주 가구에 대한 상대빈곤가구의 비율을 살펴본 바, <표 10>에 나타난 바와 같이 '97년 26.3%에서 외환위기의 심화로 인하여 경기가 급격히 침체되었던 '98년 32.4%로 6.4% 포인트 증가되었다가 '99년에는 약간 회복되어 29.5%로 나타났다. 한편 전체 여성가구주 가구 중에서 절대빈곤여성가구주 가구의 비율은 '97년 15.4%에서 '98년 25.4%로 한해 동안 무려 10% 포인트나 증가되었고, '99년에는 23.4%로 약간 회복되었으나 '97년보다는 8% 포인트 더 높은 것으로 나타났다.

4) 박순일(1994)의 빈곤선은 본 연구의 상대빈곤과 같은 선이다.

이러한 결과는 지속적인 빈곤의 여성화 현상은 입증하지 못하였으나 '98년에 여성가구가 상대빈곤선 이하로 떨어질 확률이 1/4이 넘었고 절대빈곤선 이하로 떨어질 확률이 1/3에 가까웠던 것으로 나타나 경기침체와 신자유주의적 구조조정이 얼마나 여성가구주 가구를 빈곤의 나락으로 떨어뜨렸는가를 잘 나타내 주고 있다.

<표 10> 전체 여성가구주 가구에 대한 여성빈곤 가구의 비율

	'97년 1/4분기	'98년 1/4분기	'99년 1/4분기
상대빈곤가구	26.3	32.4	29.5
절대빈곤가구	15.4	25.4	23.4

9. 전체 가구 중 여성가구주 가구 비율과 빈곤가구 중 여성가구주 가구비율의 배수

전체 가구 중에서 여성가구주 가구가 차지하는 비율에 비하여 빈곤가구 중에서 여성가구주 가구가 차지하는 비율이 얼마나 차이가 나는지 알아보기 위하여 상대빈곤가구 중 여성가구주 가구비율의 전체 가구 중에서 여성가구주 가구가 차지하는 비율의 배수를 살펴보았다.

<표 11> 전체 가구 중 여성가구주 가구의 비율에 대한 빈곤 가구 중 여성가구주 가구의 배수

	'97년 1/4분기	'98년 1/4분기	'99년 1/4분기
전체가구 중 여성가구주 가구의 비율(%)	15.2	12.9	16.5
상대빈곤가구 중 여성가구주 가구의 비율(%)	22.8	18.3	24.8
상대빈곤가구 중 여성가구주 가구비율의 전체가구 중 여성가구주 가구비율의 배수	1.49	1.42	1.50
절대빈곤가구 중 여성가구주 가구의 비율(%)	24.3	19.4	26.9
절대빈곤가구 중 여성가구주 가구비율의 전체가구 중 여성가구주 가구비율의 배수	1.60	1.50	1.63

상대빈곤선 기준은 <표 11>에 나타난 바와 같이 '97년에 22.8%로서 전체가구 중 여성가구주 가구비율 15.2%의 1.49배이다. 그리고 '98년에는 1.42배로 줄어들었으나 '99년에 다시 1.5배로 늘어났다. 한편 '97년 절대빈곤가구 중 여성가구주 가구비율은 24.3%로서 전체가구 중 여성가구주 가구비율 15.2%의 1.60배로 나타났고 '98년에는 1.50배로 줄어들었으나 '99년에는 1.63배로 더 증가하였다. 이와 같이 전체여성가구의 비율에 비하여 절대와 상대빈곤선 이하의

여성가구의 비율의 배수는 '99년에 가장 높았다.

그러나 이러한 결과는 박순일(1994, 109)의 선행연구에서 전체 여성가구주 비율에 대한 빈곤층 여성가구주의 비율의 배수가 '70년과 '73년 1.68배, '90년과 '91년 2.16배이었던 것과 비교하여 볼 때 '98년에는 크게 높았으나 다른 해에는 90년대 초반보다 낮아 장기적 여성가구의 빈곤화 추세를 입증하지는 못했다.

V. 논의 및 결론

위에서 살펴본 바와 같이 지난 3년 동안 여성가구주 가구가 크게 증가하였다. 그리고 여성가구주 가구의 빈곤화 현상이 심화되었다. 특히 '98년 여성가구주 가구 중에서 절대빈곤선 이하의 가구는 한 해 동안 무려 90.5% 포인트가 늘어나 여성가구주 가구가 얼마나 경기 침체에 빈곤선 이하로 떨어질 가능성이 큰 빈곤 취약집단인가를 여실히 보여주고 있다. 특히 '98년에 여성가구주 가구가 상대빈곤선 이하로 떨어질 확률이 1/4이 넘고 절대빈곤선 이하로 떨어질 확률이 1/3에 가까운 것으로 나타나 경기침체와 신자유주의적 구조조정이 얼마나 여성가구주 가구를 빈곤의 나락으로 떨어지게 했던 가를 잘 나타내 주고 있다. 한편 여성빈곤가구의 평균적인 생활수준은 남성가구주가구의 평균에 비하여 85~91% 정도로서 더 낮으나 90년대 중반에 비하여 20% 포인트 이상 크게 높아진 것으로 나타났다.

빈곤의 여성화의 주요 원인은 크게 가족구조와 사회 구조의 변화 두 가지로 대별될 수 있으며, 사회구조의 변화는 분배구조의 변화, 노동시장 구조의 변화 및 복지정책의 변화로 나뉘어 논의될 수 있다.

먼저 가족구조의 변화에 대하여 살펴보면, 여성의 사회참여 증가와 함께 산업화, 도시화 과정에서 파생된 가족결속력의 약화에 의한 가족해체, 교통사고 등 각종 사고의 증가, 40-50대 남성의 높은 사망률⁵⁾, 여성 평균 수명의 연장, 대량실업으로 인한 가족해체, 높은 이혼율과 미혼률 등의 이유로 전체가구 중에서 차지하는 여성가구주가구의 비율이 '99년 16.5%로서 '75년 12.8%(통계청, 1990)보다 크게 높아졌다. 또한 여성노인의 수명의 연장, 여성 노인가구의 낮은 유배우자를 및 노후준비의 미비로 인하여 노인여성 빈곤가구의 증가도 빈곤의 여성화의 요인 중에 하나인데, 65세 이상 노인 중의 남녀 비율은 37: 63, 80세 이상 노인 중의 남녀의 비율은 26:74에 이른다. 통계청, 2000),

5) 통계청(2000)의 '99년 사망원인 통계결과'에 의하면 40-50대 남자의 사망률은 여자의 3배에 이르는 것으로 나타났다.

다음으로 사회구조의 변화에 대하여 살펴보면 도시근로자 가구의 GINI계수는 99년 0.320으로 88의 0.336 이래로 가장 높은 값을 보였으며 98년에 비해서도 높아졌고 97년의 0.283 보다 현저히 높아졌다. 그리고 소득계층별 소비점유 비중은 최상위 1.6%의 가구가 전체 소비의 25%를 점유하고 있는 소비 양극화 현상이 나타나고 있어서(박순일 외, 2000, 15) 상대적 빈곤선 이하의 빈곤층의 비율을 증가시키고 있다. 누진세율의 강화, 주식의 양도차익 및 호화주택에 대한 과세 강화, 자영업자의 소득포착률 강화 등의 소득재분배 정책이 도입되어야 할 것이다.

IMF 이후 불어닥친 신자유주의적 구조조정 과정에서 여성이 주로 퇴출 되어 97년까지 1~2%를 유지하던 여성실업률이 1998년에는 5.6%로 급증하였고, 여성 중 1년 이상 장기 실업자는 2001년 2월 현재 6만2천명으로 지난 10월 4만 명에 비하여 불과 4개월 동안에 55%나 증가하였다(통계청, 2001). 대통령직속 여성특별위원회(1998)에서 지난 98년 629가구를 대상으로 설문조사 한 결과에 의하면 '어떤 경우에도 남자보다는 여자가 그만두는 것이 바람직하다'는 여성 우선해고를 지지하는 경우가 37.2% 인 것으로 나타났다. 이러한 현상이 나타나는 근본적인 이유는 우리사회에 깊게 잔존하고 있는 가부장적 가치관에 때문이기도 하고, 구조조정이 남성에게 의하여 주도되기 때문이기도 하다.

한국여성민우회(1999)의 조사에 의하면 고용조정을 통한 정규직의 퇴직률은 남성이 12.0%인 데 비하여 여성은 23.0%로 크게 더 높았으며, 그 결과 정규직의 남녀 비율은 고용조정 전 2:1에서 고용조정 후 3:1로 변화하였다. 또한 노동연구원(1999)의 보고서에 의하면 1999년 들어 여성정규직 취업자가 지난해보다 20% 줄었다. 남성은 정규직보다 일용직 실직자가 훨씬 많은 반면 여성은 이와 반대로 정규직 실직자가 많았다. 또한 한국여성개발원(1999)의 조사결과에 의하면 전직 여성실업자의 98년 1월 기준 직장을 그만 둔 이유는 15.8%가 '일거리가 없거나 경영악화', 12.2%가 '직장의 휴업 및 폐업', 10.6%가 '명예·조기퇴직 및 정리해고'로서 전체의 38.6%에 이른다. 특히 과거 상용고용직으로 일했던 여성실업자만을 분석대상으로 하여보면, 59.9%는 '휴업이나 폐업', '명예, 조기퇴직 및 정리해고' 등에 의해서 비자발적으로 실직한 것으로 나타났다.

한편 젊은 여성의 실업률이 다른 어느 집단보다 늘었는데, 노동연구원(전게서)의 보고서에 의하면 98년 8월 5.8%이던 15~19세 고졸이하의 여성실업자는 99년 8월 15.8%로 10%가 늘었으며, 작년 6월 3.5%이었던 20~29세 고졸이하 여성실업자는 99년 9월 9.7%로 6.2% 늘었다. 15~19세 여성실업자의 수는 3만6천명, 20~29세 실업자는 19만8천명이었다. 이들 젊은 여성실업자들은 방치하면 유흥업소 등 불건전한 향락산업으로 유입될 가능성이 많기 때문에 이들을 위한 특별한 대책이 시급히 요구되고 있다. 특히 15~19세 여성실업자들은 그 숫자가 많지 않기 때문에 적은 예산으로 대책을 강구할 수 있을 것이다.

IMF 이후 노동시장 변화의 두드러진 특징 중의 하나는 시간제, 임시직, 일용직, 파견직 고용형태가 여성근로자를 중심으로 확산되기 시작한 것인데, 이러한 비정규 고용형태의 증가는

여성가구주가구의 빈곤화의 원인으로 작용하고 있다. 노동부(1999)의 연구결과에 의하면 여성실업자 중에서 임시직·일용직의 비율이 지속적으로 증가하고 있으며, 정리 해고된 여성실업자의 64.3%(1998)가 임시 및 일고로 취업을 하였다. 그리고 전체 여성 근로자 중 임시직의 비율은 1985년 52.0%, 1990년 62.4%에서 1998년에는 65.9%로 급증하여 여성 임금근로자의 대부분이 고용불안정 상태에 놓여 있게 되었다.

우리나라 파견근로자와 특수계약 비정규직 근로자에 대한 통계는 거의 생산되지 않고 있으나, 1997년 통계청의 고용구조조사에서 특별히 조사가 이루어졌는데, 이 자료를 분석한 노동부(1999)의 연구결과에 의하면 파견근로자와 특수계약 비정규직 근로자 중에서 여성비율은 파견근로자가 22.5%, 가내수공업자가 84.7%, 재택근무자가 78.3%이었다. 이들 비정규직 중에서 시간제 비율은 파견직이 18.2%, 가내수공업직 84.7%, 재택근무직 78.3%인 것으로 나타났는데, 파견제 고용형태는 남성을 중심으로 확산되고, 근무는 풀타임으로 이루어지고 있다. 이에 비해 가내수공업과 재택근무는 여성을 중심으로 확산되고 있으며, 대부분이 시간제로 이루어지고 있어서 빈곤의 여성화 현상의 원인이 되고 있다.

사태가 이러한에도 불구하고 정부가 추진하는 실업대책은 보호의 사각지대가 크게 존재하고 있는데, 보사연·노동연의 조사(1999)에 따르면 실업급여, 직업훈련, 실업자 대부, 생활보호사업, 공공근로사업으로부터 급여를 받고 있는 실직자의 비율은 15.5%에 불과한 실정이다. 더욱이 중복급여를 감안한다면, 한가지 이상의 프로그램에 참여하고 있는 실업자의 비율은 13.5%로 줄어든다. 따라서 정부 프로그램에 의해 보호받고 있지 못한 사각지대의 실업자의 비율은 80%가 넘는다고 할 수 있다. 정책 효과를 극대화하기 위해서는 욕구가 가장 절박한 대상자에게 중점적으로 지원이 이루어져야 한다.

그러나 현 정부의 여성실업대책은 욕구가 가장 절박한 저소득층을 우선적으로 지원하는 것이 아니라 오히려 상대적으로 차상위집단에 집중되고 있어서 사회적 형평성의 원리에 상치되는 문제점을 가지고 있는데(박능후, 1999: 11-12). 이러한 문제점을 가지는 대표적인 사업이 공공근로와 실직자 대부사업이다. 또한 대부분의 기업이 여성의 채용을 기피하고 있고, IMF 구제금융 사태 이후 아직도 일할 수 있는 40~50대가 대거 노동시장에서 퇴출되어 중·장년 여성실업자가 취약연령대로 부상하고 있으며 이들이 장기실업자가 되어 빈곤가구가 될 가능성이 매우 크다. 이와 같은 여성 취약가구들을 위한 채용장려금제도, 직업훈련, 취업알선을 위한 정책이 필요하고, 당사자들 스스로가 조직적으로 활동하여 자활을 도모할 수 있도록 제3섹터를 육성하는 것이 필요하다. 또한 특정 연령과 특정 조건에 대한 고용 차별이 이루어질 경우 법적으로 제재를 가할 수 있는 처벌규정을 법제화하고, 제도적으로 정착할 수 있도록 해야 할 것이다.

적자생존의 노동시장에서의 약자보호 정책과 과세제도를 통한 소득재분배 정책이 미흡하여 복지정책 확충을 통하여 빈곤의 여성화를 방지하여야 할 필요성이 크게 대두되었다. 그럼에도 불구하고 정부의 실업대책은 철저하게 공급자 중심으로 짜여져 있는데, 보사연·노동연의 조

사(1999)에 따르면 현재 실직자가 가장 원하는 생활안정대책은 “생활보호의 확대”이고, 그 다음으로 의료 및 연금확대 적용인 반면에, 정부 정책은 공공근로사업과 실업대부사업이 우선적 과제로서 실업대책 프로그램은 공급자 위주로 설계되어 있다(김미곤, 1999: 36). 이미 빈곤선 아래로 떨어진 계층을 위한 국민기초생활보장법(기초법)이 작년 10월부터 시행되었으나 예산을 제대로 확보하지 못하여 빈곤가구의 증가에도 불구하고 오히려 수급권자 가구의 수가 기초법 실시 이전보다 줄어들었다. 따라서 공적부조 혜택에서 제외된 수급권자 여성가구주 가구가 많으며, 설령 수급권자로 책정되었다고 하더라도 보장수준이 턱없이 낮은 것이 일반적이고, 여성조건부 수급자의 자활을 돕기 위한 자활사업 또한 아직 제대로 정착되지 않고 있다(류정순, 2000). 한편 모자보호, 양육비 보조, 등의 차상위계층을 위한 복지제도는 그 동안 빈곤의 여성화가 심각하게 진행되었음에도 불구하고 IMF 이전의 제도를 그대로 답습하고 있을 뿐 조금도 개선되지 않고 있다. 또한 자영창업을 위한 금융보조나 전세자금 융자제도나 임대주택 제도 또한 시장 이자율의 하락에도 불구하고 종전과 같은 이자율이 적용되고 있으며, 이자율의 하락과 더불어 전세를 월세로 전환시키고자 하는 임차자가 늘어나 빈곤 여성가구의 주거불안이 더욱 심해지고 있다. 빈곤의 여성화 방지를 위한 정부의 획기적인 소득분배구조 개선 정책, 노동시장정책 및 복지정책이 필요하다.

◆ 참고 문헌 ◆

김경희(1998). “저소득 여성실직가장의 생활, 의식, 욕구, 실태보고”. 『저소득 실직 여성가장의 여성복지 강화 방안』. 한국여성단체연합.

김경혜(1998). “IMF 사태 이후 서울시 저소득가구 생활실태조사,” 시정개발연구원

김동춘 외(2000), IMF이후 한국의 빈곤, 나남출판사, 154

김미숙 외(2000), 저소득 편부모가족의 생활실태와 정책과제, 한국보건사회연구원, 정책보고서 2000-10, 59-60

김영란(1997), “빈곤의 여성화와 사회복지정책”, 한국사회복지학, Vol. 31, pp.1-28

김인숙(1999). “저소득 실직여성가정의 여성복지 강화방안”. 『성평등연구』. 가톨릭 대학교 성평등연구소.

김인숙(1999a). “빈곤가족의 현황과 대안”. 『빈곤가족의 해체와 그 대안』. 사람의 친구들. 경제기획원 인구 및 주택센서스 보고, 1980

노동부(1999), 비정규직 고용형태의 확산에 따른 여성고용구조의 변화와 정책과제

노동연구원(1999), 여성실업 현황과 정책과제

류정순(2000), 2000년 사회보장제도의 쟁점과 대안, 2000년 추계 사회정책학회 발표집

박순일 외(1991), 저소득층의 사회복지 수요분석, 한국보건사회연구원, 45-47

박순일(1994), 한국의 빈곤현실과 사회보장, 일신사, 109

여성단체협의회(2000), 실직여성가장의 취업전략 모색을 위한 전문가 워크샵 자료집, 5

박순일 외(2000), 빈곤격차 확대요인의 분석과 빈곤·서민생활 대책, 95

박영란, 강철희(1999), 저소득 모자가정 가구주의 자립의지에 영향을 미치는 요인들에 관한 연구, 한국가족복지학 1999년 제3호, 91-116, 한국가족사회복지학회

보건복지부(1999), '99 생활보호대상자 현황

여성특별위원회(1998), 여성 실직자 가정의 복지욕구와 '99 실업대책 세미나 자료집, 13-15

이장원외(1998), 실업과 빈곤화, 한국노동연구원, 정책연구 98-25, 1998

이주희(1998), 빈곤근로자의 일과 생활, 연세대학교 사회발전연구소, 정책 연구 98-12

윤정혜(1998), “실직자가정의 실태와 지원요구도”, 98년 한국가정관리학회 추계 학술대회 발표자료집

장성자·김승권(1999). “실직가정 여성의 생활실태와 복지대책”. 『IMF 경제위기에 따른 사회적 취약계층을 위한 복지정책 방향 세미나』. 대통령 직속 여성특별위원회, 한국보건사회연구원.

장하진 외(1998), 여성가구주에 대한 사회적 지원 방안, 한국여성연구소

통계청(1990), 인구주택 총조사

통계청(2000), 한국의 사회지표, 133

통계청(2001), 2001년 2월 고용동향

한국보건사회연구원(1994), 최저생계비 계층조사연구

한국보건사회연구원(1999), 최저생계비 계층조사연구

한국여성민우회(1999), 경제위기가 여성의 고용평등과 실업에 미친 영향

한국여성개발원(1999), 여성실업의 현황과 대책방안, '99 연구보고서 230-3, p3.

Altimir, O.(1982), “The Extent of Poverty in Latin America”, World Bank Staff Working Papers No. 522.

Friedman, R. D.(1965), Poverty: Definition & Perspective, Washington D.C., American Enterprise Institute for Public Policy Research,

International Confederation of Free Trade Union(1996), The Social Clause, pp.34-38

Kiesner, Thomas J. B., Marjorie B. & Steven P. Wilcox, ‘Family Structure, Race and the Feminization of Poverty’, IRP Discussion Papers, DP #810-86, University of Wisconsin-Madison

Northrop, Emily M., “The Feminization of Poverty: The Demographic Factor and The

Composition of Economic Growth", Journal of Economic Issues. Vol. 24, No. 1, 1990, pp.145-160

Pearce, Diane(1978), "The Feminization of Poverty: Women, Work, and Welfare", Urban & Social Change Review 11, pp.28-36

Peterson, Janice(1987), "The Feminization of Poverty", Journal of Economic Issues, 21, pp.329-37

Rowntree, B. S.(1922), Poverty: A Study of Town Life,(2nd ed.), London: Longmans

Terry S. L.(1982), "Unemployment and its Effect on Family Income in 1980", Monthly Labor Review, Vol. 105, No. 4, pp. 35-43

Sen,A.K.(1983), "Poor Relative Speaking", Oxford Economic Papers, 7

Townsend, P.(1962), "The Meaning of Poverty", The British Journal of Sociology, Sep.

Sehgal, E.(1984), "Work Experience in 1983 reflects of the Recovery", Monthly Labor Review, 107, No. 12, pp. 18-24

국민복지기본선의 설정과 관련된 쟁점 고찰

류정순 (한국빈곤문제연구소장)

- 차례 -

I. 문제제기

II. 이론적 배경

III. 국민복지기준선 설정의 쟁점

IV. 기타 소득보장제도와 관련된 쟁점

V. 결론

<이 논문은 1999년 춘계 사회복지학회에 발표되었는데, 발표 시에 이 논문에서 주장하고 있는 쟁점에 대하여 큰 문제점이 지적되지 않았다. 그러나 사회복지학회지에 기고하였더니 심사위원들이 모두 약속이나 한 듯이 "총체적으로 말이 안됨"이라고 단 한 마디만 논평한 채 게재불가 판정을 내렸다.>

국민복지기본선의 설정과 관련된 쟁점 고찰

류정순 (한국빈곤문제연구소장)

I. 문제제기

1999년의 GDP 성장률은 10.7%로서 87년 이후 가장 높았다. 그 결과 97년을 100으로 보고 비교하면 103.3으로 경제규모는 외환위기 이전 수준을 회복하였다, 또한 통계청이 발표한 2000년 2월 고용동향에 따르면 실업률은 5.3%, 실업자수는 112만1천 명으로 이례적으로 감소하였다. 그러나 정보화가 주도하는 급격한 지식기반 사회로의 이행, 탈락은 쉽지만 재진입은 어려운 시장 구조, 그리고 상용직 보다는 임시직 비중의 증가, 조기은퇴 등으로 인하여 경제성장의 열매는 일부 재산소득자들과 정보화로 무장된 신지식층에 집중적으로 분배되었다. 따라서 '99년 3/4분기의 전체가구에 대한 최저생계비 이하 빈곤가구의 비율은 소비기준으로 추정했을 때 28.6%에 이르며 빈곤인구는 870만 명에서 1200만 명에 이른다고 보고되고 있다(류정순, 2000). 소득분배 또한 악화되어 추정된 비근로자가구의 소득을 포함시킨 전 도시가구의 지니계수는 99년 3/4분기에 0.423을 기록하였다(한국보건사회연구원, 2000).

이러한 현재 상황 아래에서 정부에서는 생활이 어려운 사람들에게 공적부조를 제공하기 위하여 '99년에 설정된 최저생계비를 그 동안의 경제상태의 변화를 감안하여 매년 조정하여 2000년의 4인 가족의 최저생계비를 93만원으로 설정하였다. 이제까지 최저생계비는 생활보호자 선정기준일 뿐 보호기준은 아니었다. 그러나 국민기초생활보장법(기초법)이 시행되는 올해 10월부터는 선정기준과 보호기준으로 이용될 것으로 기대된다. 그러나 현재 기초법의 시행령과 시행규칙의 제정이 거의 완료 상태에 있는데, 이 법령과 규칙은 시장론자들과 기획예산처의 힘에 밀려 급여수준을 낮추고 수급권자를 제외시키는 방향으로 윤곽을 잡아가고 있어서 사실상 보호기준으로서의 역할을 제대로 할 수 없을 것 같다. 또한 이 선은 복지의 주요 대상 영역인 의료, 고용, 주거, 교육, 복지서비스, 금융보호 등의 영역에 대한 포괄적인 기준으로 활용되는 것은 아니다.

뿐만 아니라 이 수준의 보호는 정부가 채택하고 있는 공식적인 빈곤의 개념인 '건강하고 문화적인 최저생활이 유지되지 않는 상태'(생활보호법, 제1조)의 빈곤을 탈피할 수 있을 만한 수준이라고 하기에는 미흡하다. 그리고 이 수준의 최저생계비가 절대빈곤의 개념이 적용된

빈곤선이 아니라 상대빈곤의 개념에 근거한 빈곤선 인지에 대해서도 논란이 제기되고 있으며(류정순, 1996)⁶⁾, 한국노총과 민주노총에서 계측된 빈곤선은 한국보건사회연구원(보사연)에서 계측된 빈곤선에 비하여 훨씬 높다. 이와 같이 우리사회에서는 아직 어떠한 빈곤개념을 적용하여 어느 정도의 생활수준까지 보호해 줄 수 있는 선에서 최저생계비가 설정되어야 하는지에 대한 기준에 합의점을 찾지 못하고 있다.

이러한 상황에서 한 시민단체에서 '94년 '국민복지기본선' 확보 운동을 전개한다고 선언한 바 있으며, 국민회의에서는 '97년 대통령 선거 때 '국민복지기본선'을 확보하겠다고 공약하였다. 그러나 국민복지기본선의 개념은 명확히 제시되지 않았으며, 학자들 사이에서도 이 용어의 개념을 최저생계비(National Minimum)로 인식하고 있는 사람이 있는가 하면, 국민복지기준들(National Welfare Standards)로 다단계 기준선들로 인식하고 있는 사람도 있고, 어느 특정 지점을 지칭하는 것이 아니라 사회복지제도(social security system) 전체를 지칭하는 용어라고 해석하는 사람도 있다.

이러한 논란에 대응하여 최근에 보사연(1998)⁷⁾에서 국민복지기본선을 국민복지최저선(National Minimum Level)과 국민복지적정선(National Adequate Level)의 2단계로 정의하였다. 이제까지의 빈곤선은 단일기준 중심으로 논의되어 왔는데 이러한 2단계 빈곤선은 빈곤선은 이론적으로나 정책적 적용의 측면에서 단일 빈곤선보다 더 유용하다. 이론적으로 볼 때 빈곤선은 연속적인 복지척도 상의 특정한 지점에 상응하는 소득선일 뿐 경계선이 뚜렷이 나타나는 것이 아니다(Colasanto et al., 1984). 또한 단일 빈곤선의 문제점은 이렇듯 자의적으로 설정된 빈곤경계선 바로 아래 사람과 위 사람이 실제 생활수준이 비슷한 데도 불구하고 한쪽은 빈민, 다른 한쪽은 비빈민으로 전혀 다르게 분류된다는 데 있다. 이러한 빈곤의 다양한 모습과 복잡한 메카니즘을 고려할 때, 가난한 사람들의 생활수준을 2분법적 개념으로 설정된 단일 빈곤선으로 분류할 수 있는, 합의점을 찾는 것은 거의 불가능한 일이다. 그러므로 연구자의 빈곤개념속에 포함되어 있는 엄밀한 의미에서의 욕구충족 수준들을 세분시켜 각 생활수준별 다계층의 빈곤선을 추정한다면 합의 가능성을 높일 수 있을 것이며, 단일 빈곤선체제를 보완할 대안이 될 수 있을 것이다.

6) 류정순, 한국도시가계의 빈곤선 재정립에 관한 연구, 동국대학교 박사학위논문, 1996
7) 한국보건사회연구원, 한국의 사회보장과 국민복지 기본선, 연구보고서 98-03, 1998

II. 이론적 배경

1. 국민복지기본선의 개념

1) 선행연구

보사연(1998)의 연구에서도 국민복지기본선 설정의 근거가 되는 빈곤의 개념은 명확하게 규정되지 않고 논의가 전개되고 있으며, 기준으로 제시된 2단계 빈곤선들이 구체적으로 어느 정도의 생활수준을 의미하는지가 명확하게 제시되어 있지 않다.

보사연(1998)의 국민복지최저선의 정의에 의하면 국민복지최저선은 절대빈곤의 개념을 적용하여 산출된 최저생계비에 해당하는 선이다. 그러나 같은 절대적 빈곤개념 아래에서의 연구에서조차 1994년 4인 가족을 기준으로 보았을 때, 보사연이 제시한 최저생계비는 666,684원⁸⁾으로 한국노동조합총연맹의 1,557,107원의 1/3에 못 미친다. 일반적으로 상대적 빈곤보다는 빈곤의 개념이 좁게 정의되고, 비교적 합의의 도출이 용이하다고 인식되고 있는 절대빈곤의 개념 아래에서의 최저생계비가 이렇듯 큰 격차를 보이고 있는데, 만약 상대빈곤의 개념이 적용되고 생활보호법 제1조에 명시되어 있는 '건강하고 문화적인 최저생활'까지의 높은 수준의 생활보장을 전제로 하고 있는 국민복지적정선이 제시된다면 그 격차는 더 커질 것으로 우려된다. 사실 1993년 노총에서 설정한 최저생계비는 4인 도시근로자 가계의 최빈층의 생활수준 기준의 표준생계비 992,313원보다 50만원 이상 높았다(류정순, 1996).

이제까지 한국노동조합총연맹과 민주노동조합총연맹 및 학계에서 각자 다른 빈곤선들을 제시하였으나 공식적인 빈곤선의 설정에 타 기관이나 학자들의 의견을 반영시키지 않고 정부의 압력으로부터 자유로울 수 없는 정부산하 기관인 보사연의 연구결과를 빈곤선으로 설정하였다⁹⁾.

본고에서는 국민복지기본선에 대한 사회적 합의를 도출하기 위하여, 기존의 절대빈곤과 상대빈곤의 개념을 비판적으로 재고찰하고, 국민복지최저선(최저생계비)과 국민복지적정선의 개념과 개념이 규정하는 생활수준에 상응하는 객관성과 타당성이 있는 추가 보조 기준들의 설정을 통하여 논란의 범위를 줄이고자 한다. 그리고 쟁점이 예상되는 부분들에 대한 논의를 통하여 이해관계가 다른 사람들을 설득할 수 있는 근거들을 제시함으로써 합의된 국민복지기본선을 얻을 수 있는 기초를 마련하고자 한다.

8) '94년의' 최저생계비의 평균소비지출에 대한 비율 58.3%를 기준으로 '98년 4인 가계의 전국 평균 최저생계비는 789,040이다.

9) 기초생활보장법의 초안에는 최저생계비의 결정주체를 현행 보건복지부장관에서 중앙생활보장위원회로 바꾸도록 되어 있고 최저생계비의 결정에 있어서 정부나 이익단체의 압력을 피하기 위하여 "연구기관은 당해 연구에 대한 자율성을 갖는다"라고 명시되어 있었으나, 입법 과정에서 정부기관인 보사연에서 최저생계비는 계속되고 보건복지부 장관이 결정 주체가 되는 것으로 바뀌었다.

보사연(1998)에서는 국민복지기본선의 개념을 "한 사회가 공적제도를 통해 개별 사회구성원에게 경제·사회적 발전수준에 부합되게 제공하는 제반 사회복지의 수준"으로 정의하였다. 그리고 국민복지기본선을 국민복지최저선과 국민복지적정선으로 2단계로 나누어 정의하고 있다. 국민복지최저선은 "한 사회가 공적제도를 통하여 개별 사회구성원에게 경제·사회적 발전 수준에서 최소한으로 제공되어야 할 수준"으로 정의하였으며 국민복지기본선과 국민복지최저선의 개념상 차이는 '제반 사회복지의 수준'과 '최소한으로 제공되어야 할 수준'으로 이해하고 있다¹⁰⁾. 그러나 국민복지적정선의 개념은 단지 '적정수준'이라고 추상적으로 정의하고 있다. 그리고 " '적정선'에서 개념화할 수 있는 우리 나라 사회복지제도의 '적정수준'은 의료보험의 논의에서 유추해 볼 수 있다. 우리나라의 의료보험은 급여범위가 협소한 저급여 수준이며 적정급여로의 발전이 필요하다는 것이 일반적인 시각이다"(1998, 84쪽)라고 모호하게 설명하고 있다.

그리고 최저수준을 구체적으로 "인류의 본질적인 자유 중의 하나인 결핍으로부터의 자유를 획득", "경제적으로도 도덕적으로도 정당화될 수 없는 물질 결핍이라고 하는 치욕의 상태를 제거하는 정도의 수준", 국가와 개인의 협력에 의해 모든 국민에게 최저한도의 생활((National Minimum)을, 다시 말해서 다른 자산이 없어도 그 액수만큼으로 생존에 필요한 최저한의 소득(Minimum Income Need for Subsistence)을 권리로서 확보하는 것"(Beverage, 1942: para. 9)¹¹⁾, 등으로 설명되어 있는 베버리지 보고서의 기준에 적합한 선을 기준으로 삼고 있다. 그리고 ILO의 사회보장 최저기준에 관한 협약(1984, para 53, 224)¹²⁾에 명시되어 있는 "일인당 순가처분소득의 약 50%의 생활수준에 상응하는 수준" 등의 여러 가지 준거기준을 제시하고 있다(보사연, 1998).

그러나 국민복지적정선은 ILO의 고용재해 급여에 관한 협약(1964), 장애·노령·유족급여에 관한 협약(1967), 의료 및 상병급여에 관한 협약(1969) 등을 적정수준의 설정에 참고할 자료로 제시하였을 뿐 구체적인 생활수준에 대한 개념정의가 애매하다(1998, 85쪽).

합의된 기본선의 도출을 위해서는 개념을 일치시키는 것이 무엇보다도 중요하기 때문에 본고에서는 국민복지기본선의 개념을 보사연과 같이 정의하고자 한다. 그리고 구체적으로 정의된 개념에 부합하는 생활수준이란 어느 정도를 뜻하는지를 절대·상대 빈곤 개념과 선행연구의 고찰을 통하여 구체화시킨 후 합의된 지점을 모색하고자 한다.

10) 보사연의 정의는 소득보장 뿐만 아니라 기초연금이나 의료보장, 고용보장, 주거보장, 교육보장, 복지서비스 보장 등 광범위한 영역에 대한 기준이다. 그러나 본고에서는 논의의 초점을 소득보장에 한정시켜 논의하고자 한다.

11) Beverage, W., Social Insurance and Allied Service, London: Her Majesty's Stationary Office 1942

12) ILO, Into Thetwenty-first century: the development of social security, Geneva, 1984

2. 절대와 상대빈곤의 개념 재정립

이제까지 한국사회에서는 주로 마켈바스켈 방법으로 절대빈곤의 개념을 적용하여 빈곤선을 설정하여 왔으며 다른 방법들은 보조지표로 사용되었다. 그러나 절대빈곤의 개념과 설정된 개념에 적합한 생활수준에 관해서 연구자마다 큰 격차를 보이고 있기 때문에 절대빈곤의 개념과 그에 상응하는 생활수준의 합의를 도출하기 위해서는 절대빈곤의 개념의 재정립이 선행되어야 한다. 절대빈곤의 개념과 적용과 관련된 쟁점을 살펴보면 다음과 같다.

라운트리는 '가족의 총소득이 순전히 육체적 효율성을 유지하기 위해 필요로 하는 최소한의 필수품을 획득하기에도 불충분한 경우'를 일차적 빈곤(primary poverty)으로 정의하였다(Rowntree, 1901)¹³. 그리고 필수품을 조달하는 데 필요한 비용인 최저생계비(minimum living cost)를 절대적 기준(빈곤선)으로 삼아 소득이 이에 못 미치면 빈곤한 것으로 간주하였다. 다른 연구자들의 절대빈곤의 개념은 라운트리의 범주를 크게 벗어나지 않고 있으나 1990년대 한국의 연구에서는 절대빈곤의 개념이 확대 해석되는 경향이 있다. 예컨대 보사연(1994)¹⁴은 "기본적 욕구가 충분히 충족된 상태 혹은 박탈감을 느끼지 않는 상태"로, 안병근(1991)¹⁵은 "사회의 지배적 생활양식 하에서 마땅히 누려야 된다고 볼 수 있는 최저한의 생활수준", 그리고 보사연(1998, p16)은 "경제·사회적 발전 수준에 부합하게 제공해야 하는 수준"으로 정의하여 사실상 '박탈감', '사회의 지배적 생활양식', '특정사회에서의 경제수준' 등의 상대적 빈곤의 개념을 포함시켜 확대 해석하고 있다. 이와 같이 절대빈곤의 개념을 확대 해석하면 합의된 절대빈곤선을 찾기는 상대빈곤선에서 합의점을 찾는 것과 마찬가지로 어렵다¹⁶.

절대빈곤선에 대한 합의점을 얻기 위해서는 절대빈곤의 개념은 라운트리의 1차적 빈곤 즉, "육체적 효율성 유지를 위한 최소한의 필수품 부족"으로 엄격하게 생물학적 생존수준으로 정의하여야 한다. 그리고 절대빈곤선은 단순히 이론적 개념에 상응하는 수준으로서 정책적 빈곤선과 직접 연계시키지 말고 단지 합의를 도출하기 위한 기준선으로 활용하는 것이 타당하고 생각된다¹⁷.

13) Rowntree, B. S., *Poverty: A Study of Town Life*, 1901.

14) 韓國保健社會研究院, 最低生計費 計測調査 研究, 94-19, 1994.

15) 안병근, 한국의 都市部門 最低生計費 推定과 그 政策的 含意, 경북대학교 박사학위 논문 1991.

16) 절대빈곤의 개념이 확대 해석되는 이유는 첫째, 인간생존유지에 필요한 줄일 수 없는 핵심(an irreducible absolute core)의 개념에 대한 애매함, 둘째, 절대성 즉 고정불변성(fixity)의 시대적 해석 차이, 셋째 마바 방법을 이용하면 절대빈곤을 설정한 것이라고 인식되는 방법과 개념의 혼란, 넷째 설정된 빈곤선이 단일빈곤선의 개념 아래에서 정책적 빈곤선이 되어야만 한다는 전제 때문이라고 생각된다.

17) 왜 절대빈곤은 생물학적 생존수준으로 좁게 정의되어야 하는가의 근거는 류정순(1996)에 자세히 논의되어 있다.

상대적 빈곤은 "어떤 개인과 가족의 자원이 그들이 살고 있는 사회에서 평균적 개인 또는 가족이 향유하는 자원에 현저히 미달한 경우"를 빈곤하다고 해야 한다고 정의하였다(Townsend, 1962, p225)¹⁸. 그러나 이 개념 속에는 절대적 욕구의 의미가 포함되지 않고 있다. 예를 들면, 요즈음의 북한사람들의 평균적인 삶은 인간생존을 위한 절대적 욕구가 충족되지 않은 상태로서 비록 그 사회에서 상대적으로 나은 위치에 있더라도 빈곤하지 않다고 할 수 없다. 즉, 아무리 나은 위치에 있더라도 절대적인 욕구가 충족되지 않는 수준이 존재할 수 있으며, 이때 빈곤하지 않다고 할 수는 없다. 따라서 상대적 빈곤은 '생물학적 생존수준의 기본필요가 충족되었다는 전제 하에서 어떤 개인과 가족의 자원이 그들이 살고 있는 사회의 평균적 자원에 상대적으로 결핍되어 있는 상태'로 엄밀히 정의함이 타당하다.

이와 같이 절대빈곤을 생물학적 생존수준으로 엄격하게 정의하고, 상대적 빈곤수준을 생물학적 생존수준의 기본욕구가 충족되었다는 전제 하에서의 상대적 개념으로 정의하면, 절대적 빈곤과 상대적 빈곤은 연속적인 복지선상의 다른 생활수준의 상호 배타적인 개념으로 간주할 수 있다. 그러면 현재의 한국사회와 같이 의료비, 주거비 등 최하위층의 생활이 절대적 빈곤수준을 충족시키지 못하고 있는 품목들은 절대빈곤의 개념을, 그리고 최하위층의 생활수준이 생물학적 생존수준 이상인 품목들은 상대적 빈곤의 개념을 적용하여 빈곤선을 산출하는 것이 바람직하다. 그러므로 상대적 빈곤선이 위치할 수 있는 범위는 최하위층의 생활수준을 기준으로 산출된 사회적 빈곤의 하한선(floor)¹⁹과 평균소득(ceiling) 사이이다.

3. 선행연구의 빈곤수준

마슬로우(Maslow)는 인간의 욕구를 5단계로 분류하였는데 첫 번째 단계는 생존의 욕구이며 그 다음 단계는 안전의 욕구이다. 이와 같은 욕구의 충족수준에 따라 생활수준은 분류될 수 있는데 경제적 욕구는 주로 하위 두 단계의 욕구와 관련된다. 삶의 질의 향상은 결국 이 욕구 피라미드 상의 낮은 욕구에서부터 높은 욕구의 충족수준의 향상을 뜻한다(Sirgy, 1986)²⁰. 단일 빈곤선보다는 욕구 충족 수준에 따라 몇 가지 다원화된 기준으로 욕구충족 수준을 총화시켜 빈곤수준을 파악한 학자들이 있는데 이들의 빈곤선의 개념과 기준은 아래와 같다.

부스(Booth, C., 1902, P33)²¹는 생활수준을 8단계로 나누었는데 그 중 빈곤자(the poor), 극

18) Townsend, P., "The Meaning of Poverty", *The British Journal of Sociology*, Sep. 1962, 이 경우, 1992, 251에서 재인용.

19) 사회적 빈곤의 하한선에 대해서는 다음 장에 자세히 논의되어 있다.

20) Sirgy, M.J.(1986), "A quality of life theory derived from Maslow's developmental perspective: Quality is related to progressive satisfaction of a hierarchy of needs, lower order and higher," *American Journal of Economics and Sociology*, 45 (July): 329-342

21) 지윤, "빈곤문제에 관한 소고", *한국사회복지*, 제3집, 한국사회복지연구소, 1976에서 재인용

빈자(the very poor)와 최하층자(the lowest)의 3단계가 빈곤한 상태에 속한다고 했다. 빈곤자는 자기의 노력과 수입으로 겨우 생활해 나가거나 생활상태가 하층에 속하는 사람들이며 극빈자는 경제적으로 독립된 생활을 해나가기 어려운 상태에 있는 사람들로서 일시적으로 도움을 필요로 하는 상태에 있는 사람들이고 최하층자는 전적으로 외부지원이나 보호 없이는 도저히 생활해 나갈 수 없는 사람들을 뜻한다. 부스의 빈곤수준 분류의 극빈자와 최하층자는 우리나라 생활보호제도 상의 생활보호 대상자와 한시적 생활보호 대상자의 개념과 분류기준이 비슷하다.

라운트리(1901, 117-118)²²⁾는 1차적 빈곤(Primary Poverty)을 "총소득이 순전히 육체적 효율성을 유지하는데 필요한 최소한의 필수품을 얻기에도 불충분한 경우"로 정의함으로써 노동의 재생산활동을 전제로 한 육체적 생존을 상징하고 가계소득이 1차적 빈곤선 미만이면 빈곤가계로 간주하였다. 또한 라운트리는 2차적 빈곤(Secondary Poverty)을 설정하고 이 수준을 "총소득이 단순히 육체의 효율성 유지만을 위해서는 충분할 수 있으나, 그 중 일부분이 다른 유용한 또는 낭비적인 지출로 흡수되어 육체의 효율성 유지에도 총소득이 불충분한 가계"로 간주하였다.

스트리트과 버키(Streeten & Burkei, 1978)²³⁾는 인간의 기본필요를 4단계로 정의하였는데, 1단계는 가까스로 생존(bare survival)에 필요한 수요; 2단계는 계속적 생존(continued survival)에 필요한 수요; 3단계는 생산적 생존(productive survival)에 필요한 수요로서 여기에는 생명 유지에 필요한 것 이상의 의식주, 질병으로부터의 보호, 교육, 위생, 시설 등을 포함시켰으며; 4단계는 사회적 생존으로서 생산적 생존에 필요한 것에 사회에서의 상대적, 경제적 위치 및 사회참여도 등도 포함시켰다.

오나티(Onarti, 1956, p.11)²⁴⁾는 빈곤을 최소한의 생존, 최소한의 충분과 최소한의 쾌적의 3단계로 나누었는데 최소한의 생존은 최소한의 의식주에 교통비 등의 약간의 필요가 충족되는 수준이며 최소한의 쾌적은 건강과 체면유지를 위한 최소한의 자원수준을 말하며 최소한의 충분은 생존과 쾌적의 중간 지점으로서 생계보조이외의 다른 복지서비스의 대상이 되는 정도의 생활수준을 의미한다.

조지(George, 1988, pp126-167)²⁵⁾는 제3세계에서 적용되고 있는 빈곤개념을 대단히 엄격하게 적용하여 기근빈곤(famine poverty), 굶주림빈곤(starvation poverty), 생존빈곤(subsistence poverty)으로 나누었다. 여기서 빈곤은 기본적으로 단순히 굶주리느냐 아니냐? 굶주리더라도 삶을 유지할 수 있는 정도냐? 아니면 굶어 죽을 정도냐?의 문제로 접근된 것이다.

竹中勝男(1970)은 빈곤을 생리적 최저생활, 생계적 최저생활, 적극적 또는 문화적 최저생활의 3가지 수준으로 분류하였다.²⁶⁾ 생리적 최저생활은 인간이 그 생활을 유지해 나가는 데

필요한 의식주와 같은 기본적 필요의 최저한도가 유지되는 생활을 뜻하며, 생계적 최저생활은 인간이 노동하는 것에 의해서 자기의 생계를 지탱하여 나가는 데 필요한 최저임금 수준의 소득정도이며 적극적 또는 문화적 최저생활은 건강하고 문화적인 최저의 생활이 유지될 수 있는 정도의 소득수준을 의미한다.

楠田丘(1984, 129-131)²⁷⁾는 생활수준을 피규홀 수준(Pauper Level), 최저생존수준(Minimum Subsistence Level), 최저생계수준(Minimum Health and Decency Level), 표준생계수준(Normal Level), 유락생계수준[Health and Decency Level]의 5가지로 분류하였는데 4째 단계인 표준생계수준 까지를 빈곤으로 볼 수 있다. 피규홀수준은 구제 받지 않으면 생명을 유지할 수 없는 수준을 말하고, 최저생존수준은 단순히 생명을 유지할 수 있는 상태일 뿐 노동력의 재생산은 불가능한 수준을 말하며, 최저생계수준은 일정한 체면과 품격을 유지할 수 있는 정도, 즉 건강하고 문화적인 생활을 할 수 있는 수준으로서 최저임금 설정의 기준선이며, 표준생계수준은 건강과 체면에 약간의 선택의 여유가 있는 평균적인 생활수준이며, 유락생계수준은 그 이상을 말한다.

류정순(1996)²⁸⁾은 빈곤을 기아빈곤수준, 생물학적 생존수준, 상대적 빈곤수준, 최소한의 건강과 문화수준의 4단계로 분류하였다. 기아빈곤수준은 겨우 계속적 생존이 가능한 생물학적생존선 이하의 생활수준이며 생물학적 생존수준은 노동력의 재생산이 겨우 가능한 라운트리의 1차 빈곤에 상응하는 수준이며, 상대적 빈곤수준은 최하위층의 생활수준이 생물학적 생존수준 이상인 특정 사회의 최하위층의 실제생활수준선과 상대빈곤선 사이의 수준이며, 최소한의 건강과 문화수준은 상대빈곤선과 표준생계비 사이의 생활수준을 의미한다. 위에서 살펴본 여러 학자들의 빈곤수준들을 생물학적 생존선, 국민복지최저선과 국민복지적정선의 3가지 기준의 개념에 근접한 기준들을 찾아보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 선행연구의 빈곤수준

연구자	절대빈곤선 이하	절대빈곤선 - 국민복지최저선	국민복지최저선 -국민복지적정선	국민복지적정선 - 평균소득
부스	극빈자, 최하층자	빈곤자		
라운트리	1차적 빈곤	2차적 빈곤		
스트리트과 버키	가까스로의 생존, 계속적 생존	생산적 생존	사회적 생존	
오나티	최소한의 생존수준	최소한의 충분수준	최소한의 쾌적수준	
조지	기근빈곤, 굶주림빈곤, 생존빈곤			

22) Rowntree, B.S., A Study of Town Life, (2nd ed.), London: Longmans, 1922
 23) Stréeten, Paul & Burki, Shahid, "Basic Needs: Some Issues", World Development, Vol 6, 1978.
 24) Onati, O., Poverty amid Affluence, New York: 20th Century Fund, 1956
 25) George, V., Wealth, Poverty and Starvation, NY, (1988): 83
 26) 지윤, "빈곤문제에 관한 소고", 한국사회복지, 제3집, 한국사회복지연구소, 1976에서 재인용
 27) 楠田丘, 생계비와 임금, 129-131, 산업노동조사소, 1984
 28) 류정순, 한국 도시가계의 빈곤선 재정립에 관한 연구, 동국대학교 대학원 가정학과 박사학위 논문, 1996, p. 40

22) Rowntree, B.S., A Study of Town Life, (2nd ed.), London: Longmans, 1922
 23) Stréeten, Paul & Burki, Shahid, "Basic Needs: Some Issues", World Development, Vol 6, 1978.
 24) Onati, O., Poverty amid Affluence, New York: 20th Century Fund, 1956
 25) George, V., Wealth, Poverty and Starvation, NY, (1988): 83

연구자	절대빈곤선 이하	절대빈곤선 - 국민복지최저선	국민복지최저선 -국민복지적정선	국민복지적정선 - 평균소득
죽중승남	생리적 최저생활, 생계적 최저생활		생계적 최저생활	적극적 또는 문화적 최저생활
남전구	피규홀수준, 최저생존수준		최저생계수준	표준생계수준
류정순	기아빈곤수준, 생물학적 생존수준,	상대적 빈곤수준	최소한의 건강과 문화수준	

4. 제안된 국민복지기준선과 빈곤수준

1) 국민복지최저선과 국민복지적정선의 범위

위에서 논의하였듯이 노동의 재생산활동을 위한 최소한의 신체적 효율성 유지를 전제로 한 라운트리의 1차적 빈곤(Primary Poverty)은 생물학적 생존수준의 빈곤의 개념에 가까운 수준이다. 생물학적 생존수준의 빈곤선은 절대적 기준에 부합하는 이론적 빈곤의 하한선(floor)이라고 할 수 있다. 빈곤은 불평등의 꼬리부분으로서 도마뱀의 꼬리는 어느 곳이나 될 수 있으나 해부학적으로 도저히 꼬리라고 할 수 없는 몸통과 연결된 부분이 있다. 도마뱀과 마찬가지로 상대적 빈곤선은 불평등 분포선상의 어느 지점에도 위치시킬 수 있으나 이 선 이상은 도저히 빈곤하다고 할 수 없는 상한선(ceiling)이 존재한다고 볼 수 있다. 이 선은 그 사회의 평균적인 생활이 향유되는 수준으로 규정할 수 있는 선 중에서 가장 높은 선이 될 것이다.

평균적인 생활수준은 평균소득, 중위소득, 최빈소득, 표준생계비, 혹은 평균적인 생활 양식에의 참여 등이 될 수 있다. 우리나라의 경우 소득의 분포는 고소득층에 속하는 사람들의 소득이 매우 넓은 범위에 흩어져 있기 때문에 오른쪽(고소득측)으로 꼬리가 길게 뻗은 대수정규분포(lognormal distribution)에 가까워서 평균소득이 중위소득이나 최빈소득보다 훨씬 높게 나타난다. 또한 우리나라에는 가계저축율이 30%를 웃돌기 때문에 표준 생계비보다도 평균소득이 월등 높다. 그러므로 상한선은 평균소득이 된다. 그러므로 국민복지최저선과 국민복지적정선이 위치할 수 있는 범위는 생물학적 생존수준의 빈곤선과 평균소득 사이가 될 것이다.

2) 국민복지최저선과 국민복지적정선

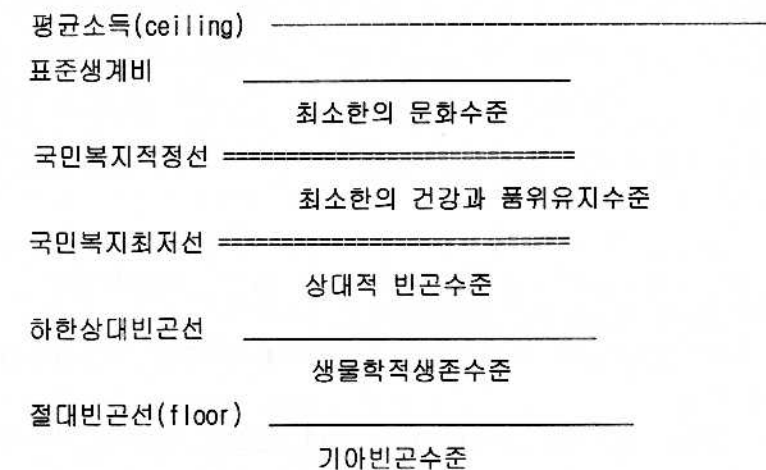
위에서 살펴본 선행연구들을 토대로 국민복지최저선과 국민복지적정선의 수준을 설정하고자 한다. 국민복지최저선은 생물학적 생존수준과 국민복지적정선 사이의 어느 합당한 지점으

로서 스트리트와 버키의 기본필요 단계 중에서 세번째 단계인 생산적 생존의 개념에 기초한 생활수준 즉, 생존유지에 필요한 것에 의식주, 질병으로부터의 보호, 교육, 위생, 시설 등이 포함된 수준으로 설정하는 것이 타당하다고 생각된다. 이 선상의 생활수준은 현재 우리사회에서 가장은 격심한 중노동을 하고 다른 식구들은 가벼운 노동을 하는 것을 가정할 때 노동력의 재생산이 가능할 정도의 영양 섭취를 하고, 최소한의 노동시장에 대한 정보를 얻을 수 있는 정도의 정보원천을 확보할 수 있으며, 대중교통 수단을 이용하여 노동 현장까지 출퇴근이 가능하며, 공교육비를 부담할 수 있고, 필요한 의료혜택을 어느 정도 받는 정도의 생활수준이 될 것이다.

우리 나라의 경우 공식적인 빈곤의 개념은 생활보호법 제1조에 명시되어 있는 '건강하고 문화적인 최저생활이 유지되지 않는 상태'로서, 이 선은 우리 사회가 보장해 주어야 할 이상적인 생활수준 즉, 국민복지적정선이라고 할 수 있다. '건강한 최저생활'이 보장되려면 소득에서 의료비와 월세를 뺀 나머지 소득이 최저생계비 이상이어야 한다. 월세입자 가구의 주거비 부담은 전세나 자가 입주자들보다 훨씬 높기 때문에 라운트리가 주장한 소득에서 월세 부담금을 뺀 소득을 소득으로 간주하는 것이 타당하다고 본다. 또한 우리나라의 의료보험의 본인부담율이 낮아서 신부전증 등의 만성질환이 있는 사람이라든지 비용이 많이 드는 심장병, 백혈병 등의 병을 앓고 있는 경우에는 중상위 계층의 가구도 의료비를 제외한 소득이 최저생계비 이하인 경우가 허다하다. 그러므로 의료보험제도의 개혁이 없이 소득보장선만으로 우리 사회에서 '건강한 최저생활'의 보장을 논할 수는 없다.

본고에서는 '건강한 최저생활'의 보장은 논외로 하고 '최소한의 문화수준'을 보장하기 위한 기준선으로 국민복지적정선을 설정하고자 한다. 국민복지적정선의 도출을 위한 상한기준은 표준생계비(ceiling)가 고려될 수 있다. 위에서 논의된 기준선들을 중심으로 빈곤수준을 범주화하여 <표 1>에 나타난 바와 같이 기아빈곤수준, 생물학적 생존수준, 상대적 빈곤수준, 최소한의 품위유지수준과 최소한의 문화수준으로 국민복지기본선을 분류하고자 한다.

<그림 1> 제안된 빈곤선들과 빈곤수준



III. 국민복지기준선 설정의 쟁점

1. 한국 최하위층의 생활수준은 절대빈곤선 이상인가?

우리 사회의 최하위층의 생활은 대부분의 품목에서 생물학적 생존수준의 절대빈곤선 보다 높다. 그러나 만약 한국사회의 최하위층(하위 1/20의 위계층)의 생활수준이 생물학적 생존수준에 미달되는 품목이 있다면 이 품목들은 당연히 절대빈곤의 개념을 적용하여 산출되어야 한다. '93년 도시가계조사자료를 기준으로 하위 2.5%의 사람들이 실제 섭취한 식품을 기초로 영양섭취상태를 분석한 연구(류정순, 1996)에 의하면 하위 2.5%의 평균 영양소 섭취 실태는 최저영양기준에 훨씬 못 미친다. 또한 한국사회의 최하위층의 주거수준은 서울특별시가 설정한 최저주거기준(1997)²⁹⁾에 미달된다. 그리고 의료보장 수준 또한 낮아서 대부분의 저소득층이 필요한 치료를 받지 못하고 있는 실정이다³⁰⁾. 따라서 식품비, 주거비와 의료비는 절대빈곤의 개념을 적용하여 최하위층의 실제 생활수준보다 높게 설정되어야 한다.

2. 최하위층의 실제 소비수준이 절대빈곤선 이상인 비목은 모두 상대빈곤을 적용해야 하는가?

삶의 질은 가계가 부담하는 재화와 용역과 관련된 화폐소득 뿐만 아니라, 특정 사회가 공급하는 식수, 전기, 공원, 놀이터, 교통수단 등의 공공재의 향유도와 관련이 깊다. 높은 수준의 공공서비스를 제공받고 비용을 전혀 지출하지 않거나 조금 지불하는 나라와 그러한 지출이 가계에 큰 부담이 되는 나라들 사이에는 현금빈곤선(cash poverty line)이 같은데도 불구하고 생활수준이 크게 차이가 날 수 있다(Veit-Wilson, 1987; Colasanto, 1984)³¹⁾. 상대빈곤을 적용할지 여부에 대하여 논의하기 전에 각 사회의 복지 인프라의 차이에서 오는 이와 같은 공공재의 향유수준의 차이가 고려되어야 한다. 선진복지국가들은 대부분 전기세, 상하수도요금, 쓰레기봉투값, 오물수거료 등의 품목은 기초생활권의 보장 차원에서, 공공TV시청료, 전화 기본요금, 전화설치비 등은 기초정보취득권의 보장차원에서, 그리고 공교육비는 '평등하게 교육받을 기본권리의 보장'차원에서 공공재로 취급하여 무상이나 저렴한 비용으로 제공되고 있다.

29) 서울특별시(1997), 복지주거기준제도 도입을 위한 주거기준 및 정책개발연구

30) 한국보건사회연구원, 1994, 저소득층의 의료복지연구, 94-03

31) Veit-Wilson, J.H., 1987, "Pradigms of Poverty: A Rehabilitation of B.S. Rountree, *Journal of Social policy*, Vol. 15

Runciman, W.G., 1966, Relative Deprivation and Social Justice, Berkeley, Univ., of California Press

그러나 우리 사회는 아직도 전반적인 복지수준이 낮아 다른 대부분의 나라에서 공공재로 간주되는 품목들이 수익자 부담원칙에 의하여 시장재로 간주되고 있다.

이와 같은 측면이 있기 때문에 국제적인 교류가 활발한 지구촌 사회인 오늘날 다른 나라와 동떨어진 우리사회 내에서의 상대적 위치만으로 빈곤을 규정하는 것은 무리다. 또한 빈곤에 대한 논의 자체가 '사회에 의하여 생활보장이 되어야 하는 인간의 기본적인 권리로서 복지권'에 기초하고 있으며 분배불평등 문제뿐만 아니라 궁극적으로 생활의 질에 초점을 맞추어 논의되어야 한다. 이러한 관점에서 볼 때 상대빈곤의 설정에 있어서 국민복지권의 보장차원에서 당연히 공공재로서 보장되어야만 하는데도 불구하고 그렇지 못하고 수익자 부담에 의한 시장재 간주되는 비목은 불평등의 개념뿐만 아니라 '기본필요 충족'의 개념을 포함시켜 절대빈곤으로 접근하는 것이 타당하다고 사료된다.

전기세, 상하수도요금, 쓰레기봉투값, 오물수거료 등의 품목은 생존권의 보장 차원에서, 공공TV시청료, 전화 기본요금, 전화설치비 등은 기초정보취득권의 보장차원에서, 그리고 공교육비는 '평등하게 교육받을 기본권리의 보장'차원에서 절대·상대빈곤 적용의 논란 이전에 공공재의 부담체계와 관련된 사회구조의 개선과 관련된 논의가 선행되어야 할 것이며, 빈곤선의 설정에 있어서 절대빈곤의 개념을 일부라도 감안해야 할 것이다.

3. 같은 비율의 상대빈곤선이 적용되어야 하는가?

전반적인 생활수준이 높은 선진국에서는 상대빈곤을 총론적으로 접근하여 평균소득의 일정 비율이나 하위 일정 계층을 빈곤선으로 설정하는 나라들이 많다. 그러나 우리 나라와 같이 품목별로 계층별 소비지출의 분포상태나 불평등도의 차이가 심한 나라에서는 상대빈곤의 적용에 있어서 경제력에 따른 각 품목별 지출 상태의 분포와 공공재 여부 등을 기초로 각각 다른 비율의 적용이 필요하다. 특히 불평등도가 큰 품목들 예를 들면 개인교통비(지니계수 0.7346), 가정용기구(지니계수 0.6897), 교양오락용품 기구(지니계수 0.6651)는 상대빈곤선의 산출에 있어서 다른 일반적인 품목과 분포상태가 많이 다르다는 점이 감안되어야 하며 이와 반대로 담배(0.1097) 등 불평등도가 특별히 낮거나 열등재적 성격을 띠는 화학조미료, 연탄, 등의 품목은 다른 비율의 상대빈곤선이 적용되어야 된다(류정순, 1996).

그리고 전통적으로 사회적 재분배기능을 수행해온 경조비가 현대사회에서는 오히려 사회적 역분배기능을 하고 있으며(류정순, 1998)³²⁾, 경조사 시에 가난한 이웃이나 친척은 현금부조 대신에 노동력으로 부조에 대신하는 수도 있기 때문에 이 품목의 특성을 고려하여 다른 품목과 다른 비율의 상대빈곤선이 적용되어야 한다. 또한 영국 등의 선진국에서 시행되고 있는 혼례 보조제도가 전무하고 혼례비의 계층간의 격차가 심한 한국사회의 특성을 고려하여 관혼상제비의 상대빈곤선은 다른 품목과 다른 비율이 적용되어야 될 것이다.

32) 류정순 박명숙, 한국도시가계의 경조비 지출변화와 관련요인 분석,

4. 빈곤선은 5년마다 설정되어야 하는가?

이제까지 빈곤선은 5년마다 설정되어 왔다. 그러나 1980년대 후반에 우리 나라는 3년 연속으로 매년 10%이상씩 경제성장을 이룩한 시기가 있었는데, 1997년과 1998년 사이에는 큰 폭의 마이너스 성장을 기록했다. 뿐만 아니라 성장의 열매라고 할 수 있는 소득의 분배구조 또한 급격히 변화하였으며 특히 작년에는 중산층의 서민화, 서민의 빈곤층화, 빈민의 무주거자화 현상이 급격하게 진행되기도 하였다. 이렇듯 역동적으로 소득분포상태가 변화하고 있는데도 5년 동안이나 같은 기준의 빈곤선을 적용하는 것은 많은 오류를 내포하고 있다. 5년마다 설정되는 이유가 많은 비용에 있다면 비용을 적게 들이면서도 정확하게 빈곤선을 계측할 수 있는 방안을 강구하여야 할 것이다.

5. 선정된 필수품만 포함시켜야 하는가?

일반적으로 시장바구니 방법의 빈곤선 설정에는 필수품이라고 연구자가 규정한 품목들만이 포함된다. 그렇기 때문에 필수품이나 아니냐를 결정하는데 연구자의 자의성이 개입될 여지가 있다. 따라서 연구자마다 필수품으로 규정하는 품목이 다를 뿐만 아니라 같은 품목이더라도 필수품의 양과 질이 제 각각 다르다. 또한 대부분의 연구자들은 필수품이더라도 금액이 적은 바늘, 실, 빨래집게, 못, 장도리 등의 소비자 가격이 낮은 품목들은 무시하여 필수품에서 제외시키고 있으며 매월 지출하지 않는 관혼상제비, 경조비 등의 품목 또한 제외시키고 있다.

또한 이 방법을 적용할 경우에는 내구재의 내용연수를 얼마로 할지 또는 감가상각비의 계산 방법을 어떤 것으로 이용할 지에 따라 빈곤선이 크게 달라지기 때문에 연구자의 의도에 따라 빈곤선을 얼마든지 늘이거나 줄일 수 있다. 따라서 합의된 빈곤선을 얻기가 대단히 어렵다. 그러나 선정된 필수품만이 아니라 가계에서 소비하는 모든 품목들을 다 포함시킨 후, 품목별 상대적 빈곤선을 적용한다면 필수품이나 아니냐, 혹은 내용연수를 얼마로 할 것이냐 등의 논란을 할 필요가 없다. 단지 각 품목의 양과 질을 얼마로 할 것이냐에 대하여 논란이 생길 수 있으나, 빈곤선의 설정에 있어서 소비액수의 분포상태와 품목별 특성을 고려하여 순수상대빈곤이나 유사상대빈곤선의 개념을 적용하여 어느 지점이 합당한지 합의점을 찾는다면 절대빈곤의 개념이 적용되었을 때보다 합의점을 찾기가 용이할 것이다.

6. 저축은 제외시켜야 하는가?

한국노동조합총연맹과 민주노동조합총연맹노총은 저축을 최저생계비의 산출에 포함시키고 있다. 우리사회에는 전세보증금이나 월세가 지속적으로 상승하기 때문에 같은 생활수준 유지를 위하여 전세보증금이나 월세의 상승분 정도의 저축을 하지 않으면 동일한 수준의 생활이

보장이 되지 않는다. 또한 열악한 의료보장 수준으로 인하여 큰 병이 났을 때에 대비한 대책을 가계별로 세울 수밖에 없다. 그리고 이제 막 도입을 서두르고 있는 국민연금제도의 혜택에서도 제외된 사람들이 많은 것이 현실이고, 노령화 사회로의 진전과 더불어 치매, 중풍 등 거동이 불편한 노인의 증가와 더불어 간병보호가 사회보장의 사각지대로 대두되고 있다. 그러므로 주거보장, 의료보장과 간병보장이 개별 생존권 보장으로서 제 구실을 할 수 있는 제도가 마련될 때까지는 일정액의 저축은 국민복지최저선에서는 제외시키더라도 국민복지적정선에는 포함시켜야 될 것으로 사료된다. 만약 저축이 국민복지적정선에 포함된다면 이 선은 표준생계비보다 높게 설정될 가능성이 있다.

7. 평균적인 생활수준의 기준은?

한 사회의 평균적인 생활수준은 평균소득, 가처분소득, 중위소득, 최빈소득, 표준생계비, 혹은 평균적인 생활 양식에의 참여 등으로 산출될 수 있다. 보사연(1998)에서는 국민복지적정선의 설정을 위하여 선진국과 ILO의 기준을 제시하였다. OECD(40%), World Bank(1/3 or 1/2), Townsend(80%, 50%)는 평균소득을 이용하였으며 ILO(50%)는 순가처분소득을 기준으로 제시되었다. 그리고 Fuchs(50%)는 중위소득을, 일본정부는 평균소비지출(68%)을 이용하였다. 일본에서 소비지출(생계비)을 기준으로 삼는 이유는 가계저축율이 높아 소득기준으로 산출할 때보다 빈곤선이 낮아지기 때문인데, 한국의 경우 가계저축율이 '98년의 경우 35% 정도로 일본보다 더 높기 때문에 '93년의 경우 소득의 평균이 1,500,858원인데 비하여 소비의 평균은 998,426원으로 50만원 이상 크게 차이가 났다(류정순, 1996).

우리나라의 경우 소득분포는 고소득쪽으로 꼬리가 길게 뻗은 대수정규분포(lognormal distribution)에 가까워서 평균소득이 중위소득이나 최빈소득보다 훨씬 높게 나타난다. 따라서 평균소득과 중위소득 중 무엇을 기준으로 삼느냐에 따라서 빈곤선이 크게 다를 수 있다. 평균임금과 순가처분소득 또한 평균소득보다 낮다. 그러므로 우리사회의 평균적인 생활수준을 대표할 수 있는 여러 가지 지표들 중에서 평균소득이 가장 높은 값을 보인다. 따라서 평균소득을 국민복지적정선의 상한선으로 하는 것이 타당하다고 사료된다. 그러나 우리사회에서는 아직 자영업자들 소득의 파악이 불가능하여 평균소득의 산출에 근로자들만을 포함시키고 있는데, 자영업자들의 평균소비지출이 근로자들의 평균지출보다 높은 점으로 미루어 보아 자영업자들의 소득을 제대로 파악할 수 있을 때가 되면 평균소득도 올라갈 것으로 예측된다.

8. 표준생계비의 기준은?

표준생계비는 국민생활의 생계비 실태조사를 통해 가계지출의 표준이 된다고 판단되는 계층

을 추출하여 이 가계의 평균적인 생활수준을 유지하는데 필요한 생계비이다. 일본 인사원과 배무기외(1987)은 최빈값의 소비지출을 가구원수의 함수로 놓고 $Y = aX^2 + b$ 의 관계를 설정하여 가구원수에 따른 표준가계의 가구원수별 지출 예측값을 구하여 품목별 평균지출값으로 나누어 생계비 환산승수를 구하여 이를 기초로 빈곤선을 산출했다. 그러나 조우현(1990)과 김경자(1997)³³⁾은 최빈값보다는 중앙값이 표준생계비 산출의 기준으로 더 적합하다고 했으며 미국노동통계청(The Bureau of Labor Statistics) 또한 부부와 2자녀로 구성된 가계의 중위소비자를 표준생계비 산출의 기초로 삼고 있다(Magrabi et al, 1991). 1993년 4인 도시근로자 가계 소비지출의 최빈값은 992,313원이며 중앙값은 1,308,000원이다. 표준생계비 산출의 기준을 4인 도시근로자 가계의 중앙값으로 정하고 상대적 빈곤선을 설정하기 위한 기준선으로 활용하는 것이 타당하다고 생각된다.

9. 분석자료의 신빙성은?

보사연에서는 독자적인 빈곤조사를 실시하며 본인은 통계청의 도시가계조사자료를 이용하여 빈곤선을 설정하였다³⁴⁾. <표 2>에 나타난 바와 같이 두 자료는 각각 장단점을 가지고 있는데 '93년의 신발비의 빈곤선의 경우에 류정순(전계서, 67)이 통계청 자료를 이용하여 추정된 빈곤선은 8,603원(하위 5/20~6/20 계층의 평균소비, 평균소비의 80%)이었고 마켈바스켈 방법을 이용하여 추정된 노총의 최저신발비는 15,541원이었다. 다 같은 마켈바스켈 방법을 이용하여 추정하였으나 보사연의 최저신발비는 2,562원으로 큰 차이를 보이고 있다.

반면에 교통통신비는 류정순(전계서, 68)이 통계청 자료를 이용하여 추정된 빈곤선은 61,308원(하위 8/20~9/20 계층의 평균소비, 평균소비의 60%)이었는데 이 액수는 마켈바스켈 방법을 이용하여 추정된 노총과 보사연의 교통통신비 빈곤선의 2배 정도이었다. 이와 같이 품목별로 크게 차이가 나는 빈곤선들을 참고자료로 활용하여 토론을 거쳐 가장 적절한 지점에서 합의된 빈곤선을 설정한다면 보다 객관성과 타당성 있는 국민복지기본선이 설정될 것으로 사료된다.

33) 김경자, 1997, "도시가계 생계비 산정기준의 다양화를 위한 연구," 한국가정관리학회지, 제15권 4호, pp 137-148

34) 류정순, 1996, "한국도시가계의 빈곤선 재정립에 관한 연구," 동국대학교 대학원 박사학위논문

<표 3> 보사연과 통계청 자료의 비교

	보사연	통계청
표본가구수	예비조사 15,000가구, 본조사 1,500가구	5,500가구
조사목적	복지기본선 계측(주관개입가능)	복지기본선 계측과 무관한 기초통계 자료(객관적 자료)
조사기간	예비조사: 4월6일에서 25일까지 20일 본조사: 6월 한달(일년 중에서 가장 소비가 적은 달)	'98년 1년 자료를 이용하여 월별 균등화지수를 산출하고 이 지수를 근거로 연평균 복지기본선 산출가능 6월 한달 동안의 조사자료 이용
조사기관과 조사원의 자질	보사연의 가계부 기장방식의 조사는 1989년, 1994년에 이어 세 번 째의 조사이며 조사원은 1주일 정도 단기간의 교육 후 투입된 비전문가임	통계청은 30년 이상 지속적으로 가계부 기장방식의 가계조사를 시행해 왔기 때문에 축적된 know how가 있으며 조사원들은 정식공무원들로서 조사전문가임
지역	농어가, 군부 포함예정이나 예산 사정으로 전체 표본이 줄어들면 제외될 가능성 있음	도시가계에 국한됨 농어촌가구는 농가경제조사자료 활용 혹은 지역균등화지수적용가능
가구	전가구 포함	1인가구 제외 1인가구는 가계균등화지수를 이용하여 산출
계층	하위 30-35%계층 상대적 위치 파악 불가능	전체계층 상대적 위치 파악 가능, 소비함수법 등의 다른 과학적 분석이 더 용이함
방법	전물량방식 가능 가구원수별 품목별 단가와 수량이 제시됨 필수품의 선정이 자의적 작은 품목(못, 바늘 등)이나 매월 지출하지 않는 품목(관혼상제비) 제외될 가능성 있음	전물량방식 가능 가구별 지출액수만 제시됨 필수품 여부를 따로 선정할 필요없이 전 품목을 포함시킴 작은 품목(못, 바늘 등)이나 매월 지출하지 않는 품목(관혼상제비)도 다 포함됨
최저식품비 산출	식단조사 별도로 함(1-2주) 단일 최저식품비만 산출가능	식단조사 안함(국민영양조사자료 이용) 3단계 최저식품비 산출가능
내구재	내구재 보유현황과 자산조사 수행 내구재의 감가상각 기간에 대한 논란이 있음	내구재의 감가상각 기간에 대한 정보가 필요 없음
비용	일억팔천이백만원(1999년) 비용이 많이 들기 때문에 5년마다 조사하고 있음	오백만원 비용이 적게 들고 계속적으로 조사되는 자료를 이용하기 때문에 매년 빈곤선을 산출할 수 있음

IV. 기타 소득보장제도와 관련된 쟁점

1. 노동능력이 있는 저소득층도 생활보호 대상자에 포함시켜야 하는가?

현행 생활보호제도는 65세 이상의 노인, 18세 미만의 아동, 임산부 등 전통적인 노동불능자만을 대상으로 한다. 이러한 형태의 예외적인 부조제도는 OECD 회원국에서는 전혀 발견할 수 없다.³⁵⁾ 다만 미국의 경우에는 공공부조의 급여내용에 따라서 달라지는데, 이중 AFDC(Aid to Families with Dependent Children)는 18세 미만으로 제한하고 있으며, SSI(Supplementary Security Income)의 경우에는 65세 이상으로 제한하고 있지만, FS(Food Stamps)와 GA(General Assistance)의 경우에는 연령으로 급여자격을 제한하고 있지 않다. 또한 일본의 경우에도 적어도 법적으로는 연령에 따른 자격조건의 제한은 없다.³⁶⁾ 모든 국민은 일단 빈곤하기만 하면 노동능력의 유무와 연령 등의 인구학적 특성에 관계없이, 그 원인을 불문하고 급여를 제공받아야 한다는 것이 본고의 입장이다.

2. 생활보호대상자 선정기준과 보호수준은 다르게 적용되어야 하는가?

현행 생활보호대상자 선정기준은 최저생계비 즉, 국민복지최저선이지만 보호수준은 생물학적 생존수준보다 낮다(류정순, 1996, 76). 생활보호대상자 선정기준과 보호수준은 같아야 한다. 또한 자산조사(means test) 후, 사적 공적 이전소득을 합한 총소득과 공식적인 빈곤선의 차이(poverty gap) 만큼의 소득을 공공부조의 형태로 지급하는 보충급여 방식이 도입되어야 할 것이다. 그리고 매년 보건복지부장관은 법에 명시되어 있는 대로 공식적인 빈곤선을 발표하여야만 할 것이다.

3. 소득 산출에 재산의 소득환산액을 적용해야 하는가?

현행 제도에서는 소득과 재산의 두 가지 기준을 다 충족시켜야 생활보호대상자가 될 수 있다. 그러나 현재 국회 법안심사소위를 통과한 기초생활보장법 국민회의 안에서는 대상자 선정기준에 있어서 기준을 소득으로 일원화하고 재산의 경우 소득환산액을 적용하고 있는데 이것이 바람직한 것으로 사료된다.

35. OECD 회원국의 사회부조에 대한 자세한 소개는 Tony Eardley and others, *Social Assistance in OECD Countries: Volume I, II* (London: HMSO, 1996)을 참조하시오.

36. Tony Eardley and others, *op. cit.*, p.244. 다만 시행과정에서 엄격하게 급여자격을 관리하는 것으로 알려지고 있다.

V. 결론

본고에서는 국민복지기본선에 대한 사회적 합의를 도출하기 위하여, 기존의 절대빈곤과 상대빈곤의 개념을 재고찰하고 절대빈곤과 상대빈곤을 상호배타적인 개념으로 재정리하였다. 그리고 우리 사회에서 최소한으로 보장해주어야 할 소득보장선으로 보사연에서 제시한 국민복지최저선과 국민복지적정선의 개념을 적용하여 개념이 규정하는 생활수준에 상응하는 지점을 찾기 위하여 절대빈곤선, 하한상대빈곤선, 표준생계비와 평균소득선을 활용하였다. 그리고 쟁점이 예상되는 부분들에 대한 논의를 통하여 이해관계가 다른 사람들을 설득할 수 있는 근거들을 제시하였다.

위에서 논의된 것들을 토대로 국민복지기본선의 설정은 어떤 자료를 이용하여 어떤 방법으로 얼마마다 한번씩 이루어져야 하는 지 검토되어야 할 것이다.

그리고 보사연, 본인, 한국노총 및 민주노총의 안들을 초안으로 삼아 이해관계를 달리하는 각 집단의 대표들과 중립적인 입장의 학자들 및 시민대표들로 구성된 국민복지기본선 심의위원회의 심의를 거쳐 합의된 국민복지기본선을 제시할 것을 제안한다. 노사정위원회가 구성되어 활동하고 있고 매년 최저임금도 노사정의 합의로 결정되고 있는 점으로 미루어 보아 국민복지기본선에 대한 합의도 가능할 것으로 사료된다.

2000년 국민기초생활보장법의 쟁점과 대안

류정순 (한국빈곤문제연구소장)

- 차례 -

I. 서론

II. 국민기초생활보장법 제정의 의의와 한계점

1. 국민기초생활보장법의 제정의의
2. 국민기초생활보장법의 내용

III. 국민기초생활보장제도의 모순점

1. 법의 근본취지의 미반영
2. 선정기준의 문제점
3. 보장수준의 문제점
4. 수급권자 인권의 침해
5. 제도시행상의 문제점
6. 저소득계층 사회·문화적 문제점
7. 기타 사항

IV. 맺음말

※ 2001년 봄호 『서울대경제사회연구소 논문집』에 실린 글입니다.

2000년 국민기초생활보장법의 쟁점과 대안

류정순 (한국빈곤문제연구소장)

I. 서론

IMF 외환위기 이후 급작스러운 경기침체로 인하여 대량 실업사태를 맞은 한국 사회에서는 사회안전망의 사각지대에 있는 빈민이 늘어나 공적부조제도의 확대 시행의 필요성이 절실했고, 이에 대한 대응책으로 국민기초생활보장법(기초법)이 제정되었다. 기초법의 제정 취지는 최저생계비 이하의 저소득층에게 필요한 급여를 제공하여 최저생활을 제도적으로 보장하고, 스스로 자립·자활할 수 있도록 지원하는 생산적 복지를 실현하기 위한 것이다(제1조). 따라서 기초법 아래서의 공공부조제도는 종합적 빈곤대책으로서 이 법이 시행되면 공공부조제도의 사각지대가 없어지고, 실업이나 반실업 상태에 있는 빈민의 자립·자활이 촉진될 것으로 기대되었다.

그러나 기초법 제2조에는 시민권에 기반을 둔 수급권리가 명시되어 있으나, 제9조에는 근로연계의 '조건부 수급'의 조건이 삽입되어 있는데, 사회권으로서의 생존권을 보장한다면 노동을 조건으로 생계비를 박탈할 수 있는가에 대하여 문제가 제기되고 있다(류정순, 2000a). 기초법은 현 정부의 정책기조인 생산적 복지의 의제화된 수단으로 채택되었는데, 생산적 복지의 성격이 근본적으로 빈민의 사회권적 생존권을 존중하는 진정한 복지(welfare)와 근로의욕의 고취와 복지방 방지를 위한 근로복지(workfare)의 두 가지 상반된 방향을 함축하고 있으며, 여전히 그 방향과 관련된 합의가 존재하지 않고 있는 것이 이 법안의 성격상 모순에 그대로 반영되어 있다. 향후 제도시행의 방향은 수급권자의 근로유인과 생존권보장 중에서 어느 것을 우선적으로 고려하느냐에 따라 크게 달라질 수 있기 때문에 이 문제는 지속적으로 논란이 될 것으로 예측된다.

기초법에서 선정기준은 부양의무자 기준과 '소득인정액' 뿐임에도 불구하고 시행령과 시행규칙에 재산 기준이 강화되고, 주택·농지면적기준과 승용차 기준이 새로 도입되었으며 추정소득을 적용할 수 있도록 규정함으로써 실제 소득이 최저생계비 이하인 모든 사람을 보장하겠다는 법의 근본취지가 많이 훼손되었다. 이에 대하여 시민단체에서는 기초법을 '무늬만 기초생활보장법', '부정수급자방지법', '요보호자방지법', '생활보장제한법', '가족해체촉진법' 등이라고 비판하고, 기초생활보장 수급권자권리찾기 운동본부를 결성하여 대항하고 있으며(이찬진, 2000; 류정순, 2000; 허선, 2000), 여러 방송과 언론에서도 문제점들을 보도하였다(동아일보,

2000; SBS, 2000; MBC, 2000). 한편 보수적인 경제학자들을 중심으로 한 사회 일각에서는 법 시행을 연기하거나 폐지해야 된다고 주장하고 있다(월간조선, 2000; 박동운, 2000; 이정우, 2000).

이렇듯 친복지론자들과 시장론자들이 서로 다른 방향에서 문제를 제기하고 있는 가운데 복지부는 시행령과 시행규칙이 제정되지 않은 상태에서 지침만 먼저 제정하여 5월부터 수급권자 선정에 들어갔는데, 시행령이 확정되지 않은 상태에서 지침을 적용하여 선정을 하는 것은 법 절차상의 문제가 있고, 선정과정에서 기준이 너무 가혹하다는 비판이 제기되었다(수급권자권리찾기운동본부, 2000). 이러한 비판을 수용하여 보건복지부는 5월에 예외규정을 통하여 재산, 면적, 부양의무자 기준을 완화시켰고, 8월에는 특례기준을 통하여 노숙자쉼터 거주자의 수급권 신청 가능성을 열고 개별급여, 부분급여 등의 도입으로 그 동안 비판을 받아오던 가장 어려운 계층의 제외와 가족해체를 촉진시킨다고 비판받아온 조항들을 완화시켰으며, 9월에는 부양의무자 기준을 좀 더 완화시켰다³⁷⁾. 이와 같은 지속적인 선정기준의 완화에도 불구하고 지난 10월의 집계에 의하면 신청자수는 기존의 생활보호대상자를 포함하여 193만 명에 불과하고 최종적으로 선정된 사람들은 149만 명으로, 공적부조 대상자의 수는 오히려 9월보다 5만 명이 줄었다.

기초법이 이렇듯 파행적으로 운영되자 현장의 복지사들은 새로운 지침이 발표될 때마다 새로운 제도를 익히고, 새로 수급권자가 될 수 있는 가구들을 재조사하는 작업을 몇 번씩 다시 하였는데, 그럴 때마다 폭주하는 업무량으로 인하여 담당자들이 무리를 하게 되어, 공식적으로 확인된 임산부 담당자의 유산이 5건이었으며, 한 담당자는 과로사로 유명을 달리하였다. 그러나 대부분의 수급권자들은 국민기초생활보장제도가 어떻게 시행되고 있는지 잘 모르고 있으며, 어느 지역에서는 한 쪽에서 수급권 신청을 받고 있는 중에도, 동사무소 문간에 수급권 신청이 5월20일까지 마감된다는 현수막이 걸려 있었던 사례도 있었다(광주 KBC, 2000).

제도의 변화에 따른 저소득층 가족문화의 변화가 보건복지부 국민기초생활보장추진반 홈페이지(<http://blss.mohw.go.kr/qna/opinion.html>)의 질문과 응답 난과 참여연대의 기초생활보장 질문과 응답 홈페이지(<http://welfare.pspd.org/baseqa.html>)의 질문과 응답 난을 통해 모니터링할 수 있었는데, 그 동안의 제도변경에 따른 저소득층 가정문화의 변화는 먼저 첫 급여가 지급되자 기대수준보다 너무 낮은 급여를 받은 충격으로 자살한 장애자(환자)가 두 사람 생겼으며, 기초법이 시행되면 복지병 환자가 속출할 것이라고 우려하던 것과는 달리 너무 낮은 급여를 받은 근로능력이 없거나 미약한 노인, 장애인들이 취로사업에라도 참여시켜 소득을 보존시켜 달라고 아우성을 치고 있는 반면에 비교적 젊고 근로능력이 있는 계층에서는 자활사업의 참여율이 저조한 양상이 나타나는 가계생산문화의 변화가 나타나고 있음을 확인할 수 있었다.

또한 지침의 변동에 따라 보장가구가 되기 위하여 가구를 분리하였으나 개별보호제도의 도입으로 다시 합가를 서두르는 사람이 있는가 하면, 자격 요건에 맞추기 위하여 위장 이혼을

37) 9월에 부양의무자 기준, 등이 완화된 것은 보건복지부 기초생활보장 추진반 홈페이지에 올라온 일선 담당자들의 질문에서 확인할 수 있었으나 정부에서는 완화된 기준을 발표하지 않고 있다.

하였는데 이제는 다시 재혼을 해야 할 입장에 이른 경우도 있는 등의 저소득층의 가족문화의 변화가 뒤따랐고, 승용차를 팔고 좁은 면적의 집으로 이사를 하였으나 제도의 완화로 이사할 필요가 없었다는 것을 뒤늦게 깨달은 수급권자도 있고, 저소득층 밀집 지역의 은행에 예금 인출 사태가 일어났다고 보고되기도 하는 등의 소비와 저축문화의 변화도 있었으며 첫 급여가 나가자 개선을 요구하는 시위가 잇달아 저소득층의 사회참여 문화의 변화도 있었다.

이러한 현재 상황 아래에서 본고에서는 수급권자의 축소조정으로 공적부조제도의 사각지대를 오히려 늘이고 사회안전망을 훼손시키는 제도로 부상되고 있는 2000년 국민기초생활보장법의 시행에 관련된 쟁점과 대안을 기초법의 제정의의와 한계점, 시행과 관련된 동향을 살펴보고 문제점과 그 개선방향을 살펴보고자 한다. 이를 위하여 제2장에서는 국민기초생활의 근본이 되는 국민기초생활보장법의 제정의의와 그 한계점을 살펴보고 제3장에서는 추진중인 국민기초생활보장법에 관련된 국민기초생활보장법, 시행령·규칙, 세부지침 등에 나타난 문제점을 밝혀보고 제4장에서는 문제점에 대한 개선방안을 포괄적으로 제시하여 보고자 한다.

II. 국민기초생활보장법의 제정의의와 한계점

기초법은 1999년 9월 4일 국회에서 제정(법률 제6,024호)되었으며 1년여의 준비를 거쳐 2000년 10월부터 시행되었다. 이 법은 기존의 생활보호법((1961년 제정 이하 생보법)과는 다른 차원에서 제정되었는데, 이 법의 제정의의 및 내용을 구체적으로 살펴보고 그 한계점을 살펴보면 다음과 같다.

1. 기초법의 제정의의

기초법 제정의 가장 큰 의의는 지금까지 시혜성 급여였던 공공부조가 권리성 급여로 전환된 데 있다. 이는 헌법 34조에 선언적으로 규정되어 있던 '모든 국민의 인간다운 생활을 할 권리' 즉, 사회적 기본권으로서의 생존권을 인정하고 생활능력이 없거나 있어도 실제 생활수준이 최저생계비에 못 미치는 저소득 국민들에 대하여 최저생계비까지 소득을 보장할 의무를 국가가 지게 되었다. 그리고 근로능력이 있는 국민에게까지 각자의 노동능력에 적합한 일자리를 노동시장에서나 국가가 제공하지 못할 경우에 생계비를 지원해주고, 만약 국가가 그 의무를 다 하지 못할 경우에는 국민은 적극적으로 청구권을 행사할 수 있게 되었다.

즉 수급권자의 권리를 부각하고 빈곤에 대한 사회적 책임을 강조하고 있다. 또한 소득공제율제도(work incentive), 자활촉진 등을 통하여 수급권자들에게 근로의욕을 고취시켜 생산활동에 능동적으로 참여하도록 유도하는 생산적 복지의 실현에 기초법의 제정 의의가 있다. 따

라서 1998년 출범한 국민의 정부는 기초법을 통하여 외형적으로 가족-민간부문 중심 복지공급 메커니즘에서 국가부문 중심 복지공급 메커니즘으로 강하게 표출하게 된 셈이다.

2. 기초법의 내용

먼저 국민기초생활보장법의 주요 추진 내용을 생활보호법과 비교해보면 <표. 1>과 같다. <표 1>에 나타난 바와 같이 기초법이 생보법보다 크게 개선된 점은 최저생계비 이하의 모든

<표 1> 국민기초생활보장법과 생활보호법의 주요 차이

구분	국민기초생활보장법	생활보호법
법적용어	* 저소득층의 권리적 성격 -수급권자, 보장기관, 생계급여등	* 국가에 의한 보호적 성격 -보호대상자, 보호기관
대상자 구분	*대상자 구분 폐지 -근로능력이 있는 자는 구분	*인구학적 기준에 의한 대상자 구분
대상자 선정기준	*소득인정액이 최저생계비 이하인자 소득인정액=개별가구의 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 금액 -2003년부터 실시	*보건복지부장관이 정하는 소득과 재산이하인 자
보장수준	* 생계급여 -모든 대상자에게 지급하되 근로능력자는 자활관련사업과 연계하는 조건부로 지급 * 의료보호 - 일반수급자: 의료비전액지원 - 조건부수급자: 의료비의 80% * 주거급여 신설 * 긴급급여 신설 * 교육·해산·장제 보호, 등은 생보법과 동일	* 생계보호 -모든 대상자에게 지급 * 의료보호 - 거택보호: 의료비전액지원 - 자활보호: 의료비의 80% * 긴급급여는 법에는 명시되어 있지 않으나 이미 실시되고 있었음.
자활지원	*근로능력자가 구별 자활지원이 신설됨	

저소득층에게 실제소득과 최저생계비의 차액을 보장하도록 된 것이다. 종전 생보법에서는 생활보호대상자를 거택·자활보호대상자로 구분하였으나 새 법에는 단일화시켰다. 10월부터 시행되는 제도에는 현행제도에서와 같이 생계비를 지원하되 지원방법이 현재의 차등지원에서 보충급여 방식으로 바뀐다. 선정기준은 생보법의 주소지 거주, 소득, 근로능력, 재산 및 부양의

무자의 5가지에서 기초법으로 이행함에 따라 부양의무자와 소득인정액³⁸⁾ 두가지 기준으로 줄었다. 그러나 소득과약이 제대로 이루어지고 있지 않는 현실을 감안하여 2002년까지는 주소지 거주, 소득, 근로능력, 재산, 부양의무자, 주거면적, 토지면적 및 승용차 기준의 8가지 기준을 적용하고, 2003년부터는 소득인정액 한 가지 기준을 적용하기로 하였다. 한편 주거급여를 신설하여 주거안정을 도모하였다.

지원방법 또한 현행제도 아래에서는 생계비를 38구간으로 차등 지급 받는 거택보호대상자, 2단계로 지급 받는 자활/한시거택/한시자활보호대상자로 나뉘어져 있는데, 이러한 차등지원에서 보충급여 방식으로 전환시켜 일원화되었다. 4인 가구의 급여수준은 93만원으로 1999년과 동일하다. 그러나 작년까지는 일인당 23만원씩 정율로 적용되던 방법을 가구균등화지수 적용 방법으로 전환시켰기 때문에 1~2인 가구는 최저생계비가 높아져 보장수준이 상향조정되었으나 3인 가구와 5인가구 이상의 가구의 최저생계비는 낮아졌다. 우리 나라에서는 아직 자영업자들의 소득과약방법이 미비한 것이 사실이고, 임시·일용직의 경우, 계절적, 구조적으로 취업상태의 변동이 심해 자영업자보다 소득과약이 더 어렵다고 볼 수도 있다. 또한 조사를 담당할 사회복지전문요원도 적정선인 7200명보다 적은 4800여 명에 불과한 것이 사실이다.

이러한 여건 하에서 소득포착율을 높이기 위하여 복지부에서는 (1)대상자와 그 부양의무자의 소득을 국세청 및 국민연금의 전산자료에 의해 1차 조사하고, (2)본인의 동의를 얻어 국세청과 은행의 전산자료에 의해 전국의 부동산 및 금융자산 보유 현황을 1차 조사하며, (3)시·군·구별 자체 전산망을 통해 승용차 및 주요공과금 납부액과 실적을 확인하고, (4)가구별로 방문하여 생활실태와 그 정도의 생활하는 데 필요한 지출규모를 파악하고 소득이 불명확한 가구는 그 가구의 지출규모와 각 직종별 임금을 고려하여 추정소득을 부과하고 있다. 이와 같은 철저한 자산조사(Means Test)는 아직 한 번도 시도된 적이 없는 것으로, 현재 시점에서 정부에서 활용할 수 있는 모든 조사수단을 총동원한 것이다. 부족한 자산조사요원들을 보조하기 위해 1만2000명을 조사보조요원으로 투입하고 있다.

또한 자활·자립시책강화로 체계적 지원을 통한 생산적 복지를 구현하려고 하고 있다. 여기서 생산적 복지(productive welfare)의 의미는 "기초생활보장이라는 사회복지의 기본내용과 자립·자조·자활 지원에 의해 개인 및 국가의 생산성을 높인다"는 의미가 결합된 것이다. 수급자의 근로능력, 가구여건, 자활욕구 등을 고려한 가구별 자활지원계획을 수립하여 체계적인 자활지원을 계획하고 있다. 그리고 근로능력자에 대해서는 근로유인장치를 두어 생계급여를 위한 가구소득 산정 시 근로활동으로 발생하는 소득의 일부를 공제하는 근로유인장치를 두고 있는 반면에 자활공동체사업, 직업훈련, 구직활동 등에 참여를 조건으로 생계비를 지급하고 있으며 만약 근로명령을 이행하지 않을 경우에는 급여를 환수할 수 있는 장치를 두고 있다.

그리고 자활지원사업의 시행기반을 확충하기 위해 저소득층 밀집지역 주민의 근로의욕 및 능력향상을 위한 '자활지원센터'를 20개소에서 70개소로 늘렸으며, 여기에 소요되는 예산 또한

38) 소득인정액은 개별가구의 소득평가액에 재산의 소득환산액을 합한 금액이다.

12억 원에서 29억 원으로 늘었다. 저소득층을 대상으로 한 고용촉진훈련 및 취업알선 등 고용서비스 제공을 위하여 시·군·구와 직업안정기관간 연계구축을 강화하고 보육·간병 등 지역사회 복지자원을 연계·제공하고자 하고 있다.

그리고 기초법 시행을 위한 복지인프라를 구축을 위하여 현재 4,800명인 전문요원의 수를 2001년까지 5,500명으로 확대할 계획이다. 그리고 소득·재산조사의 실효성 확보를 위해 지방행정전산망과 토지·건물·국세·Work-Net등 관련전산망을 정보통신부에서 연계하여 부동산과 금융자산 조사체계를 획기적으로 개선하였다.

III. 국민기초생활보장법의 모순점

기초법은 기존의 생활보호법((1961년 제정 이하 생보법)과는 다른 차원에서 1999년 9월 4일 제정(법률 제6,024호)되었는데, 기초법은 제2조에서는 최저생계비의 보장은 권리성 급여이며 '청구권적 기본권'으로 규정하고 있어서 시민권에 기반을 둔 수급권리를 나타내고 있으나, 제9조에는 근로연계의 '조건부 수급'의 조건을 달고 있어서 앞뒤가 맞지 않는 법안이라는 원초적인 모순을 가지고 있는데, 근본적으로 정부의 정책기조인 생산적 복지의 성격이 빈민의 사회적 생존권을 존중하는 진정한 복지(welfare)와 근로의욕의 고취와 복지병 방지를 위한 근로복지(workfare)의 두 가지 상반된 방향을 함축하고 있으며, 여전히 그 방향과 관련된 합의가 존재하지 않고 있는 것이 이 법안의 성격상 모순에 그대로 반영되어 있다.

수급권자의 사회적 기본권 보장을 위한 생계급여는 기본필요(need)에 따라 주어지는 보충적인 급여이지 노동을 조건으로 수급권을 박탈할 수 있는 조건부 급여로 볼 수 없다. 독일과 스웨덴에서는 노동을 조건으로 생계비 지급을 박탈할 수 있는 규정을 위헌으로 판결한 선례가 있다(허선·류정순, 1999, p.24). 그러나 정부는 복지병의 방지와 근로의욕의 고취를 위한 명목으로 조건부급여제도를 도입하였고, 근로능력이 있는 수급권자가 정부에서 알선해준 작업장에서 일하지 않을 경우에는 수급권을 일부 박탈하고 있다. 이러한 처사는 이 법의 제9조에 적용되어 시행되는데 더 상위 조항인 제2조에 위배된다는 비판을 받고 있다(류정순, 2000a). 향후 제도시행의 방향은 수급권자의 근로유인과 생존권보장 중에서 어느 것을 우선적으로 고려하느냐에 따라 크게 달라질 수 있는데 이 문제는 지속적으로 논란이 될 것으로 예측된다.

IV. 국민기초생활제도 시행의 문제점

국민기초생활보장제도는 기초법, 시행령·규칙, 세부지침 등에 따라 시행되고 있는데 우선 국민기초생활보장제도의 근간이 되고 있는 기초법과 생보법의 주요 내용을 비교하여 보면 < 표 1 > 과 같다.

원래 기초생보법의 대상은 제1차 사회안전망인 4대 보험(국민연금, 의료보험, 산재보험 및 고용보험)만으로 보장할 수 없는 저소득 실직자, 실업급여 소진자, 실업급여 미수급자 등 사회보장사각지대에 있는 한계계층을 포괄하여 저소득층의 사회안전망 구실을 하여야만 되는 것이다. 따라서 선진국의 경우에 최저생계비 이하 빈민 즉, 수급권자의 수는 4대 보험의 성숙도, 실업률, 경제성장률 등과 연계된 빈민의 소득수준에 의하여 신축적으로 정해지지만 우리나라의 경우는 원칙적으로 최저생계비 이하의 소득수준의 사람들을 대상으로 해야 하나, 이제까지 예산의 부족으로 최저생계비와 상관없이 정부에서 정한 기준이하의 사람들 중에서 근로능력이 없는 사람들이 선별적으로 대상이 되었는데, 정부에서는 기준을 생활수준의 향상과 더불어 차츰 상향조정하여 생보자수는 '97년 1백4십만명에서 '98년 1백5십만명으로 늘었고, '99년에는 IMF라는 특수 상황 아래에서 한시적 생활보호제도가 도입되어 대폭 늘어날 것으로 예상하여 예산이 1백9십만명으로 잡혔으나 실제로 1백7십만명 정도가 혜택을 받았으며, 2000년 구 생보법 아래서의 9월 생보자수는 154만명이었다.

그러나 선정기준이 '소득인정액'이 최저생계비 이하의 국민이면 누구나 근로능력 여부에 상관없이 수급권자가 될 수 있기 때문에 기초법의 시행과 더불어 10월부터 수급권자의 수가 대폭 늘어날 것으로 예측하였으나 오히려 149만 명으로 줄어들었다. 이러한 결과는 국민기초생활보장제도의 기본이 되는 시행령·규칙, 지침 등을 적용하는 과정에서 다음과 같은 문제가 발생되어 제2의 사회안전망 구실을 제대로 할 수 없을 것 같이 보인다.

1. 법의 근본취지 미반영

기초법의 제정 취지는 최저생계비 이하의 저소득층에게 필요한 급여를 지급하여 최저생활을 제도적으로 보장하고, 스스로 자립·자활할 촉진할 수 있도록 지원하는 생산적 복지를 실현하기 위한 것이다(제1조). 따라서 공공부조제도는 종합적 빈곤대책의 일환으로서 이 법이 시행되면 사회안전망의 사각지대가 없어지고, 자립·자활이 촉진될 것으로 기대되었다. 그러나 시행령과 시행규칙(안)에서 부양의무자와 재산 기준의 강화, 추정소득의 적용, 면적기준과 승용차 기준의 신규도입, 조건부수급 등으로 인하여 기존의 생활보호대상자도 일부가 탈락되었으며 수급권자의 총수도 5만 명이 줄어들었다. 또한 과도한 추정소득의 적용으로 보장수준이 낮아져 지난 10월 20일 첫 급여가 입금되자 천안과 서울에서 두 명의 수급권자가 낮은 급여를 비판하여 자살을 하였고, 개선을 요구하는 시위가 잇달았다.

한편 2000년의 예산은 작년보다 오히려 4% 정도 줄어든 1조9천억 원으로 책정되었으나 추

계예산이 5천억 원 정도 추가되어 2조4천억 원이 책정되었으며 기획예산처에서 책정한 2001년도의 예산은 2조8천억 원으로서 이 예산으로는 기초법을 제대로 시행하기에는 턱없이 모자란다. 2001년도 공공부조 예산은 최소한 5조원은 되어야 할 것으로 사료된다.

국민의 정부는 1999년 8월 15일에 대통령이 '생산적 복지'를 민주주의, 시장경제와 함께 국정지표로 내놓았다. 여기서 생산적 복지가 취약계층에 대한 잔여적, 시혜적 복지가 아니라 사회통합을 위한 적극적 복지이며, 민주주의와 시장경제의 지속적 발전을 위한 사회적 인프라를 확충하는 복지이며, 모든 국민의 인간다운 삶의 확보를 어떤 사회제도의 우월성보다 우선에 놓는 인본주의적 복지이며, 사회적 소외와 차별의 결과에 대해 전체 사회가 이를 개선하는 공동의 책임을 지는 사회정책의 강화를 의미한다고 볼 수 있다(조홍식, 2000).

그러나 기초법의 추진과정에서 사회정책의 강화를 통한 생산적 복지의 실현은 필요 예산의 조달 방안이 미흡하고 예산심의 과정에서 부처간 협의가 잘 되지 않아 선언에 불과하고, 사회안전망 확충과는 반대로 사회복지재정 확대에 대한 국가의 책임을 방기하여 실제 국가가 책임을 회피하려는 경향마저 있어 국가중심보다는 여전히 시장-기업-가족 중심의 복지공급모형에 더 중심을 두고 있는 실정이다. 따라서 기초법의 국가중심 복지공급모형과 생산적 복지와는 현실적인 한계가 있다. 대부분 선진국들은 일부 국가복지의 과잉공급에 의한 불가역성의 문제는 있지만 최소한의 국민기초생활보장에 대해서는 사회권보장이라는 인권적 차원에서 철저히 국가복지가 는 유지되고 있다는 점을 인식하고 모법의 근본적인 취지가 제대로 반영된 제도를 시행하여야 할 것이다.

6. 25사변을 겪으며 우리 사회에는 억압받고 소외된 계층의 사회권보장이 분배정의와 인본주의에 기반을 둔 나눔의 연대사회로의 발전을 위한 진보가 아니라 좌익으로 간주되는 사회적 분위기가 있고, 일반인들은 어려운 처지의 사람들을 도와주고 더불어 사는 나눔의 공동체 사회를 건설하자는 복지개혁의 당위성에 대해서는 이의가 없으나 가족보호에서 사회보호로의 이행을 위하여 세금을 더 부담하여야 한다는데 거부감을 가지는 이중적인 의식을 보유하고 있다. 또한 그 동안의 지속적인 경제발전으로 완전고용에 가까운 거시경제 체제에 익숙한 일반인들은 부지런함을 덕목으로 삼고 재미같이 일하는데 가치를 두기 때문에 노는 사람에게 일을 시키지 않고 생계비를 지급한다는 데 대한 정서적 공감대가 형성되어 있지 않다.

이러한 국민 정서적 배경아래에서 기초법의 기본정신에 대한 충분한 공론화 과정을 거치지 않은 채로 법은 통과되었다. 그리고 법이 통과된 이후에도 정부에서 진정으로 제도를 법의 기본정신에 충실하게 시행할 의지가 있었다면 먼저 국민의 의식을 개혁하는 작업부터 해야만 했으나, 복지정책의 확대시행에 걸림돌이 되는 일반인들의 의식을 개혁하기 위한 노력을 제대로 하지 않은 채, 오히려 정부는 소득 파악능력 부족을 구실로 과도하게 추정소득을 부과하여 수급권자의 탈락과 급여하향의 구실로 이용하였다. 이러한 정부의 처사는 바로 이 법을 선거용으로 이용하기 위하여 통과시켰으나 진정으로 법을 제대로 실행할 의지가 없다는 것을 의미한다고 할 수 있다. 지금부터라도 모법의 근본적인 취지가 반영된 제도를 시행하려면 정부

는 국민들이 연대의식을 가지고 나눔의 공동체를 이룰 수 있도록 의식을 개혁하는 작업부터 서둘러야 할 것이다.

2. 선정기준의 문제점

기초법은 <표 1>에서 살펴본 바와 같이 생보법보다 많은 점에서 개선되었다. 그러나 수급권자 선정기준은 생보법을 적용했던 종전의 제도보다 많이 후퇴되었는데, 각 선정기준별로 그 내용을 살펴보면 <표 2>과 같다.

보건복지부는 몇 번에 걸쳐서 예외규정을 통하여 재산, 면적, 부양의무자 기준을 완화하였고 8월 9일 특례기준을 통하여 개별급여, 부분급여 등의 도입으로 다소 완화되기는 하였으나 여전히 선정기준이 까다롭기 때문인데 구체적으로 보면 다음과 같다.

1) 생계급여의 주거기준 원칙의 문제점

현재 가구 또는 세대와 관련된 규정은 주민등록등본상의 가구원을 기준으로 하고 있으나, 실제 제도의 시행에 있어서는 가구에 대한 개념이 애매모호³⁹⁾할 뿐만 아니라, 가구단위를 주민등록표에 집착하여 적용함으로써 여러 가지 사연으로 인하여 등재된 주민등록등본상에 거주하지 않는 가구들이 제외고 있다. 예컨대 주민등록 말소자, 건축법상으로 인가되어 있지 않은 비공식적인 주거 시설(비닐하우스 촌 등)의 거주자, 세대를 구성하지 아니하면서 주민등록은 타 주소지에 등재되어 있거나 주민등록이 되어 있지 않은 채 집 없이 일용노동 등으로 생계를 유지하는 주거부정자, 노숙자, 쪽방 거주자, 이혼절차가 진행 중인 별거자, 폭력을 휘두르는 전 남편에게 들키지 않기 위하여 주민등록이 등재된 곳에서 살 수 없는 여성 등 가장 열악한 상황에 처한 가구가 누락되고 있다.

이들은 우리사회에서 최우선적으로 보호해주어야 할 가장 절박한 사정에 있는 최하위계층인데 최하위층을 제외시킨 사회안전망의 역할은 그 의미가 퇴색될 수밖에 없다. 그리고 이러한 제도의 시행은 사회보장의 제1원칙이라고 할 수 있는 '가장 어려운 자 우선보장의 원칙'에 위배된다고 볼 수 있다. 2000년 8월 9일 특례기준을 통하여 노숙자 쉼터 거주자의 수급권 신청 가능성을 열었으나 실제 현장에서는 2중 수혜 가능성의 문제를 거론하며 수급권자로 책정해주지 않는 경우가 많다.

2) 추정소득의 적용과 재산기준의 강화에 따른 문제

39) 주민등록상에 나타나 있는 가구만 동일가구로 볼 것인가 아니면 실제로 생계를 같이하고 있는 자를 동일가구로 볼 것인지에 대한 규정이 명확하지 않다.

소득기준은 현행 거택보호대상자 선정기준과 동일하고 현행 한시거택/자활보호대상자 기준 보다는 약간 상향조정되었다. 그러나 추정소득을 한 달에 9일치 적용하기 때문에 선정기준이 강화되었는데, 실제로 수급권자들은 주로 일용직노동자들로서 일정한 직업이 있다가 보다는 이것저것 닥치는 대로 막노동을 하기 때문에 적용할 직업이 마땅치 않은 것이 일반적이다. 이런 상태에서 담당자들은 부정수급자의 방지를 위하여 무리하게 추정소득을 적용하는 경우가 많아서 많은 민원이 제기되고 있다. 이를 방지하기 위한 정확한 소득과약시스템구축이 시급하다.

또한 소득을 제대로 파악할 수 없다는 이유로 재산기준을 강화하고 주거면적기준, 토지소유 기준 및 자동차 소유기준을 추가하였다. 그러나 실제로 이렇게 기준을 강화시켰을 때 얼마나 많은 가구가 포함될 것인가에 대한 기초조사에 근거한 모의검사(simulation)를 제대로 하지 않고 졸속으로 결정하였기 때문에, 많은 수급권자 가구가 제외될 처지에 있다.

부동산 및 전월세 보증금기준은 현행 한시적 생활보호대상자 선정기준과 비교하면 지역과 가구원수별 차이가 없이 동일한 기준을 적용하여 1인 가구의 경우 4,400만원에서 2,900만원으로 낮추어졌다. 그리고 과표기준에서 실거래 가격으로 기준이 바뀌었기 때문에 주택 등의 재산이 있는 1인 가구의 경우 실제로 8,700만원⁴⁰⁾(과표기준 2,900만원의 실거래가격)에서 2,900만원으로 5,800만원이 낮추어진 것이다.

<표 2> 생활보호대상자 선정기준과 국민기초생활수급자 선정기준의 비교표

기 준	생활보호제도(99)	한시적 생활보호(99)	국민기초생활보장제도	
			(00. 04)	예외특례기준 (00. 08.12)
주소지기준	주민등록지와 실제 거주지가 동일해야 함. (기초생보제도에는 2개월간의 긴급급여는 가능함.)			
근로능력 기준	18세 이하 혹은 65세 이상(자활보호는 60세 이상)	적용 안함	o. 없었음. o. 단 근로능력이 있는 자는 조건부 수급자가 됨.	
부양의무자 기준	o. 직계혈족 및 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족	적용 안함	o. 생활보호제도와 동일. 한시 생보 보다 후퇴.	
	부양능력 판별 매우 엄격함	적용 안함	o. 생활보호제도 보다는 조금 완화된 부분이 있으나 부양의무자의 재산기준이 추가됨. o. 부양비 과다 한시 생보 보다 후퇴	o. 노동능력과 소득이 없고, 재산이 주택에 한정된 경우, 부양의무자 재산기준의 150%
소득기준	1인 32만원, 2인 54만원, 3인 74만원, 4인 93만원, 5인 106만원, 6인 120만원	1인 32만원, 2인 54만원, 3인 이상은 60만원	생활보호제도와 동일	

40) 국토개발연구원의 채미옥(2000)의 연구에 의하면 과표기준 2,900만원의 실거래가격은 8,700만원이다.

기준	생활보호제도(99)	한시적 생활보호(99)	국민기초생활보장제도	
			(00. 04)	예외특례기준 (00. 08.12)
재산 기준	부동산 및 전월세 보증금 가구당 2,900만원 (과표기준)	가구당 4,400만원 (공시지가 기준)	1-2인 2,900만원(실거래가) 3-4인 3,200만원(실거래가) 5-6인 3,600만원(실거래가) 생보·한시생보 보다 대폭 후퇴	o. 근로무능력자로만 구성된 가구는 기준의 150%. o. 재산이 주택뿐인 경우 처분이 어려우면 150% 초과해도 6개월간 한시보장 가능
			신설	이자소득 5만원까지는 면제, 보험자금은 조사하지 않음, 300만원 이하의 예금은 조사하지 않음.
주거 면적기준	없음	없음	o. 전·월세가구- 전용면적 20평이하 o. 주택소유가구-전용면적 15평이하 (※ 재래식 농가주택은 해당 없음) 근로능력이 없는 자로만 구성된 가구는 면적기준 면제 새롭게 마련된 기준	o. 6인초과 가구는 1인 추가될 때마다 1.7평씩 증가 (단, 상한은 자가 20평, 임차 25.7평)
토지 소유 기준	없음	없음	o. 농업에 종사하는 가구 중 시·군·구의 가구당 평균 농지 소유면적 이하의 농지를 소유한 가구 새롭게 마련된 기준	o. 적용제외자 - 농업소득으로는 병원비 감당이 곤란한 가구 - 긴급급여 대상자
자동차 소유기준	없음	없음	o. 승용 목적의 자동차가 없는 가구 (생업용 차량, 장애인 차량, 10년 이상된 차량은 제외) 새롭게 마련된 기준	

자료: 허선(2000년)을 기초로 하여 수정

한편 2000년 1월부터 9월까지 한시적 생활보호대상자 선정기준은 공시지가 기준으로 4,400만원으로 작년과 동일하다. 그런데 작년 3월에 비하여 올해 3월의 저소득층의 전재산으로 평가되는 전·월세보증금의 시장가격이 16.3% 상승⁴¹⁾되었는데, 재산기준은 작년과 같아서 재산기준에 시장가격 인상분을 적용하지 않아 현행 재산기준은 사실상 강화된 셈이다.

그리고 이제까지는 전·월세계약서나 등기부등본만으로 재산조사를 하여 사실상 금융재산은 조사에 면제를 해주었으나, 이제부터는 '금융거래정보 제공 동의서'를 받아 부양의무자의 직계 가족까지 금융거래를 모두 조사하여 소득과 재산의 상황을 파악하기 때문에 금융재산기준이 사실상 하나 더 추가된 셈이다. 이렇게 재산기준이 강화되었기 때문에 많은 한시적 거택/자활보호대상자가 재산기준을 통과하지 못하여 제외되었으며, 실제 현금화할 수 없는 재산을

41) <http://www.hcb.co.kr/kor.html> 참조

보유하고 있으나 소득이 없는 탈락가구들의 민원이 많이 제기되고 있다.

승용차 기준은 승용차의 실거래 가격이 재산가액의 산정에 포함되어 있고 유지비 또한 가구소비특성을 반영한 소득추정에 반영되어 있는데도 불구하고, 다시 별도의 기준으로 추가되어 3중 배제 장치를 갖추어 승용차를 소유하고 있다는 것만으로도 수급권자에서 제외되도록 규정하고 있다. 또한 농지, 산, 주택, 토지, 무허가건물 등 실제로 시가를 판정할 명확한 근거가 없는 물건의 경우에 가구원수나 지역적 특성 및 주거면적당 비용을 전혀 고려치 않고 단일 기준을 적용함으로써 토지나 주택의 값이 비교적 저렴한 시골의 수급권자를 배제하게 되어 형평성에 위배될 뿐만 아니라 탈락에 대한 불복 사례가 나타나고 있다.

<표 3> OECD 소득인정액 재산환산기준

국가	자산기준
미국	· 주거용 주택, 한 근로자 당 자동차 한 대, 가사용품, 생명보험, 현금 \$1,500 및 장례비 \$1,500은 면제
핀란드	· 현금, 주식 등의 유동자산은 소득에 포함. 그러나 출근용 차, 주거용 주택, 가구집기는 제외됨
독일	· 금융자산외의 자산 중 DM2,500(US\$1,170)은 면제, 주거용 서민주택은 면제, 민간기관이나 친지로부터 받은 선물 등은 큰 자산가치가 없는 한 면제
룩셈부르크	· 주거용 주택은 면제
노르웨이	· 부모나 이혼한 전 남편(부인)으로부터의 비교적 큰 액수의 돈이나 재산은 소득으로 인정, 친지나 민간기관으로부터의 송금은 소득으로 간주, 재산매각, 사적 보험금은 소득으로 간주, 서민주택은 면제
영국	· L3,000(US\$4,800)의 유동성 예금이나 현금은 면제, 주거용 주택 제외, 주거 목적의 부동산은 시장가격으로 환산. 생명보험 등은 면제, 재산총액이 L3,000-L8,000이면 단계별로 공제, 주거용 주택 이외의 매각용 공가는 6개월간 제외되나 그 후부터는 재산으로 간주, 재산이 L8,000(US\$12,700) 이상이면 생계비 지급 대상에서 제외, 부양자녀 몫의 재산이 L3,000 이상일 경우에는 자녀용 생계비 지급 안함.

출처: Tony Eardley et al(1996), Social Assistance in OECD Countries, Dept. of Social Security Research Report No. 46, London: HMSO, Volume II

한편 소득기준은 실제 소득이 얼마인지를 모르기 때문에 생활수준의 파악을 통한 복지사의 판단의 여지가 있는 데 비하여 재산은 명확하게 제시 가능한 입증서류에 의하여 선정되기 때문에 기준을 초과하면 담당자가 사정을 참작하여 판단할 수 있는 여지가 극히 제한적이다.

따라서 재산이 있으나 경제사정이 딱한 가구의 경우에는 담당자가 어떻게든지 보장가구로 책정해 주고 싶어도 속수무책인 경우가 많다. 대부분의 OECD국가들의 경우 재산기준을 따로 적용하지 않고 재산을 소득인정액 환산에 적용을 하고 있는데, OECD 국가들의 소득인정액에

재산환산 기준은 <표 3>에 나타난 바와 같이 주거용 주택, 약간의 금융자산, 후원금 등은 제외시키고 있다. 이와 비교하여 볼 때, 우리 나라의 재산기준은 다른 나라들보다 엄격한 것으로 보인다. 따라서 재산기준을 좀 더 후하게 책정하고 주거용 주택, 약간의 금융자산, 후원금 등은 제외시킬 필요성이 대두되고 있다. 그리고 역담보(reverse mortgage)제도의 도입을 통하여 소득이 없고 부동산만 소유하고 있는 노인들의 소득을 보장시킬 수 있는 방안이 고려되어야 할 것이다.

3) 부양의무자 기준의 강화

생보법과 기초생보법의 부양의무자기준은 수급권자의 직계혈족과 그 배우자, 생계를 같이 하는 2촌 이내로 동일하다. 그러나 한시거택/자활보호대상자 선정에 적용되는 부양의무자의 기준은 소득과 자산조사를 하지 않고 단지 이전소득만을 조사하고 있다. 기초법에 의한 새 제도에 의하면 재산이 부양의무자 가구와 피부양가구의 재산기준을 합한 금액의 120% 이상인 2촌 이내의 혈족이 한 가구라도 있으면 실령 소득이 없더라도 수급권자 가구가 될 수 없다. 또한 아들과 이혼한 딸이나 출가 전의 딸의 경우에는 부양의무자 가구 소득기준의 120%가 넘는 금액의 50%를 부양비로 규정하고 있고, 출가한 딸의 경우에는 부양의무자 가구 소득기준의 120%가 넘는 금액의 30%를 부양비로 부과시키고 있는데, 부양비가 너무 과다하여 실제로 부분적인 부양은 가능하더라도 부양비를 모두 부양할 능력과 의사가 있는 부양의무자는 현실적으로 드물다.

여기에 실제로 지급되지 않는 부양비를 수급권자의 소득으로 간주하고 일부 수급권자들을 소득기준 미충족으로 탈락시키고 있다. 지금까지 없었던 부양의무자의 재산기준이 추가되고 부양비 또한 과다하게 책정되어 이제까지 조사하지 않던 금융소득을 부양의무자의 직계혈족까지 모조리 뒤지기 때문에 많은 가구들이 이 기준을 통과하지 못하여 탈락하거나 급여액이 삭감되었다. 기초생보법의 기본 취지가 빈곤에 대한 사회적 책임의 강화에 있음에도 불구하고 부양의무자 기준이 생보법보다 강화되어 사회보다 가족에게 책임을 더 무겁게 지우는 방향으로 후퇴되었다.

또한 부양능력 판별 기준에 재산기준을 추가시킨 것은 문제가 된다. 왜냐하면 현재 기준으로 한다면 생활이 매우 어려운 노부부의 경우 재산기준이 넘는 주택에 살고 있다면 소득이 없어서 자기네 가구의 생계유지도 어렵더라도 부양가구(아들)를 부양할 의무가 있는 부양의무자가 되는데, 수급 신청가구(2인)에 재산과 소득이 거의 없는 가구라고 하더라도 소득이 전혀 없는 부양의무자 가구(4인)에 재산이 7,320만원 이상 있다고 한다면⁴²⁾ 설사 그 재산을 처분하려고 하는 중이라고 하더라도 수급권자로 선정될 수 없기 때문이다.

42) (2인가구 재산기준액 2,900 만원 + 4인가구 재산기준액 3,200만원) × 1.2 = 7,320만원

기초법을 제정하게 된 주요 이유중의 하나가 수급권자 선정을 합리적으로 개선하자는 것이었는데, 부양능력 판별기준에 재산기준을 신설한 것은 기초생보법제정의 취지에 역행하는 처사로 보여진다. 부양의무자가 결국 자신의 재산을 팔아서 가족과 피부양가구의 생계를 책임지게 되면 부양의무자가구도 빈곤선 이하로 떨어지게 되어 빈곤탈피를 촉진시키기는커녕 오히려 빈민을 양산하는 결과를 초래하게 되어 장기적으로는 사회적 부담을 늘이는 결과를 초래하게 될 가능성이 있다.

부양의무자 규정을 엄격하게 적용⁴³⁾하여 수급권자격을 탈락시키면 빈곤의 도미노현상이 발생할 수도 있다. 그리고 부양의무자가 부양을 거부하거나 기피하는 경우에 피부양자가 고발하면 정부에서 부양비를 받아내 줄 수 있는 조항이 있으나 이는 가족불화를 강화시키는 문제점을 내포하고 있다.

3. 보장수준의 문제점

원칙적으로 보장수준은 최저생계비와 소득평가액의 차액이다. 대부분의 수급권자들의 기대수준보다 낮은 급여가 지급되었는데, 낮은 보장수준은 장애인, 노인, 폐질환자 등 다른 방법으로는 도저히 소득을 보전할 길이 없는 근로무능력자들의 유일한 소득보전 수단인 취로사업 참여 의욕을 고취시키는 원인이 되고 있다⁴⁴⁾. 정부에서는 예산의 절감을 위하여 보장수준을 낮출 수 있는 장치들이 많이 도입하였는데 이들에 대하여 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

1) 타법지원액의 과다 추정

현행제도는 사실상 생계비를 38구간으로 차등 지급 받는 거택보호대상자, 2단계로 지급 받는 자활/한시거택/한시자활보호대상자 및 공공근로사업 참여자의 3단계로 나뉘어져 있는데 수혜수준은 공공근로자 > 거택보호자 > 자활/한시거택/한시자활보호대상자 순서이다. 새 제도에 의하면 수급권자는 한 종류뿐인데, 원칙적으로 최저순생계비(현물이나 다른 방식으로 급여를 제공하고 있는 의료비, 교육비, 주거비를 제외한 최저생계비)를 보장하도록 되어 있다. 최저순생계비의 산출을 위하여 소득평가액제도가 새로 도입되었는데 원칙적으로 수급권자의 최

43) 예컨대 42년 전에 이혼한 소득이 없고 집만 한 채인 노인에게 전 남편의 부양의무를 지우고, 이혼한 자녀의 양육비는 가족법상의 판결과 상관없이 부모 모두에게 지우고, 18세 이전에 이혼한 모자가정의 자녀들이 어머니와 살더라도 아버지는 물론 조부모에 대해서도 부양의무를 지우며, 양자간 아들에게는 친부모와 양부모 모두에게 부양의무를 지우며, 만약 양쪽 부모들이 모두 이혼한 후 재혼하였다면 8명의 부모를 부양하도록 하는 방법 등을 들 수 있다 (<http://blss.mohw.go.kr/qna/opinion.html>).

44) 첫 급여를 받고 자살한 월계동의 조순열씨 자살의 직접적인 원인은 취로사업 참가 거부이었다.

저순생계비를 보조해주는 것으로 소득평가액과 지급액의 산정방법은 다음과 같다.

- 지급액 = 최저생계비 - 소득평가액
- 소득평가액 = 소득 - 가구특성에 따른 지출요인을 반영한 금품
- 타 법령에 의한 지원금품

그런데 의료비, 교육비 등의 가구특성에 따른 지출요인을 반영한 금품이 <표 4>에 나타난 바와 같이 4인 가족의 경우에 154,133원으로 추정되었다.

<표 4> 보장수준

구 분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
○ 최저생계비(A=B+C)	320,000	540,000	740,000	930,000	1,060,000	1,200,000
○ 타 지원액(B)	79,215	127,326	186,684	233,290	287,634	330,541
- 주거비	20,000	20,000	32,000	32,000	44,000	44,000
- 현물급여 (의료·교육)	42,823	80,446	117,550	154,133	187,770	221,776
- 특별위로비	5,604	11,208	16,812	22,416	28,020	33,624
- 기타(타법지원액)	10,788	15,671	20,322	24,741	27,844	31,121
○ 생계급여 기준액(C)	240,785	412,674	553,316	696,710	772,366	869,459

2000년도 4인 가구 최저생계비가 93만원이고, 생활보호대상자에게 지급된 가구당 월평균 의료비가 189,228원이고 교육비가 24,200원인데, 정부에서는 과다하게 의료비를 지출하는 가구를 뺀 가구의 월평균 의료비와 교육비를 합한 금액인 154,133원을 가구유형을 고려하지 않고 일괄적으로 제하였다. 이렇게 제도를 시행함으로써 의료·교육급여 수급자가 없는 가구도 154,133원을 뺀 696,710원을 지급 받게 되었다.

또한 기초생보법에는 현행 제도에 없었던 주거급여가 추가적으로 지급되었는데 주거급여의 수준은 <표 5>와 같다. 주거급여액은 실제 임대료보다 낮게 책정되었으며 특히 전월세 보증금이 높고 월세가 비싼 대도시 지역의 거주자들에게는 실제 주거비에 턱없이 모자라는 액수이다. 무료임대의 경우에 주거비 보조소득은 높게 추정함에도 불구하고 보조금액을 낮게 지급하고 있는데 이는 형평성에 어긋난다⁴⁵⁾.

45) 지난 10월 첫 급여를 받고 자살한 김00씨의 경우 무료임대소득은 118천원으로 추정되었다.

<표 5> 가구규모별 주거급여액

가구규모	1~2인가구	3~4인가구	5~6인가구
주거급여액(원/월)	20,000	32,000	44,000

2) 최저생계비의 상대적 하향 설정

'99년 생활보호대상자 중에서 거택보호가구의 70%와 자활보호가구의 33%가 1인가구이고 거택보호가구의 16.6%와 자활보호가구의 23%가 2인 가구로 구성되어 있으며 생보자 가구의 평균 가구원수는 2.28명으로서 생활보호대상자가구는 식구수가 적은 특징을 가지고 있다(보건복지부, 2000). 그런데 한국보건사회연구원에서 추정한 가구균등화지수는 <표 6>에 나타난 바와 같이 가족수가 적은 가구에 있어서 독일, 미국 등의 다른 나라와 타연구자들의 연구결과와 비교하여 볼 때 낮다. 이러한 가구균등화지수의 차이는 1인 가구와 2인 가구의 최저생계비 자체를 상대적으로 20~21% 정도 낮추는 효과를 내고 있어서 4인 가구에 비하여 4인 이하의 가구최저생계가 상대적으로 낮게 설정된 셈이다.

<표 6> 보건사회연구원과 타연구자의 가구균등화지수 차이

출처	가구균등화지수	1인	2인	3인
보건사회연구원	99년 최저생계비 계측조사	0.349	0.578	0.795
타 연구자	김진욱 96	-	0.735	0.868
	소비실태조사 96*	0.422	0.714	0.855
	도시가계조사 99*	-	0.637	0.881
	타 연구자 평균	0.422	0.695	0.868
보사연과 타연구자 평균의 가구균등화지수 차이		0.073	0.117	0.073
중소도시 2000년 최저생계비		324,011	536,614	738,076
최저생계비의 차이		67,773	108,622	67,773
최저생계비에 대한 차액의 비율(%)		21	20	9

* 통계청 자료를 이용하여 비근로자 가구를 포함한 전체 대상자를 대상으로 보건사회연구원과 같은 방법으로 필자가 추정한 지수 (중소도시 4인가구 최저생계비 928,398원)

** ** 독일의 경우 2인 가구 0.741, 3인 가구 0.889이며, 미국의 경우 2인 가구 0.800, 3인 가구 0.896(Mertz et al. 1993에서 재인용)

3) 과도한 추정소득 적용

영세자영업자의 경우 정부가 이들의 소득을 제대로 파악하지 못하고 있어 소득을 추정하여 생계비를 산정하는데, 추정소득이 실제보다 높게 산정되어 급여가 줄었다는 민원이 줄을 잇고 있다. 또한 조건부 수급권자인 실업자는 월 9일의 근로활동을 하는 것으로 보고 전직의 임금, 유사직종의 평균임금 및 최저임금 등을 고려하여 월 9일에 해당하는 소득을 추정할 수 있도록 하여 주당 44시간의 근로시간 중 16시간의 소득이 실제 소득여부에 상관없이 추정하여 적용될 수 있기 때문에 소득의 72/196 즉, 약 36% 범위 내에서 생계비가 줄어들 수 있어 문제가 되고 있다.

또한 가구소비특성을 감안한 추정소득이 부과되고 있는데, 실제 소득수준이 낮으나 가구집기 등이 반반한 추락한 중산층이나, 남의 옷이나마 깨끗한 것을 얻어 입을 데가 있는 가구 등의 소득이 과다하게 추정되어 급여가 낮게 책정되었다는 민원 또한 많이 접수되고 있으며 부양의무자의 소득이 과하게 추정되는 바람에 탈락하거나 급여가 깎였다는 민원이 줄을 잇고 있다(<http://welfare.pspd.org/baseqa.html>).

4) 과도한 부양비 부과

수급권자의 소득은 세 후의 순소득을 기준으로 삼으나 부양의무자의 소득은 세 전 소득을 기준으로 삼으며, 자영업자 등 소득이 불분명한 경우에는 과다하게 추정소득을 적용하는 경우가 많다는 민원이 제기되고 있다. 또한 수급권자의 부양의무자 가구는 대부분 저소득층으로서 자신의 가구의 부양도 힘겨운 서민들로서 이들은 부모, 자식 등의 부양의무자가구에 대하여 형편이 되는대로 생활비를 보조해 줄 뿐 최저생계비를 보장해 줄 수 있는 수준의 부양비를 부담하지 않는 경우가 일반적이다.

예컨대 2인 가족의 경우 최저생계비가 54만원인데 4인 가족 아들의 세 전 소득이 220만원인 경우에 부모님 생활비로 54만원을 부담하여야 하는데, 과외가 일반화되어 있고, 주거비 부담이 큰 현실을 감안하면 부양비는 너무 높게 책정되었다고 볼 수 있다. 또한 최하위계층의 가구 중에는 반 해체 상태의 가구가 많고 이혼·재혼 등으로 복잡한 가족관계의 가구가 많은 실정인데, 이러한 관계에 있는 가구들의 경우 실제로 부양비를 지급할 수 있을 만큼 가족간에 정서적 유대가 강하지 않은 경우가 많다. 이러한 현실을 도외시하고 부양의무자를 규정하고 있으며, 실제 부양의무자로부터 부양 받지 않는 상태에서 부양비를 수급권자의 소득으로 간주하여 실소득과 합산하여 소득평가액을 산출함으로써 실소득을 부풀려 산출함으로써 실제 생계비급여는 낮게 책정되어 문제가 되고 있다.

5) 근로소득 공제제도의 유명무실

생산적 복지의 실현을 위하여 근로의욕을 북돋아 줄 수 있는 근로소득 공제제도가 도입되었으나 <표 7>에 나타난 바와 같이 소득공제는 장애인직업재활, 학생, 자활공동체 참가 소득에만 적용이 되어 사실상 유명무실하다.

<표 7> 근로활동을 통해 얻은 소득에 대한 공제율

공제대상소득	공제율
장애인이 직업재활사업에 참여해 얻은 소득	100분의 15
자활공동체 참가로 인한 소득	100분의 10
학생의 근로소득	100분의 10

정부는 복지병의 방지와 근로의욕의 고취를 위한 명목으로 조건부급여제도를 도입하여 직업교육, 공공근로, 자활사업 등의 사업에 참가할 것을 조건으로 생계비를 지급하고, 근로능력이 있는 수급권자가 알선된 작업장에서 일하지 않을 경우에는 수급권을 박탈할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 소득공제제도가 이와 같이 유명무실하기 때문에 일하는 빈곤층의 소득수준의 보장을 통한 근로유인은 사실상 기대하기 어렵고, 교육비나 의료비의 부담이 많은 가구에 있어서는 일하는 것보다도 일하지 않는 것이 오히려 더 유리한 경우도 생겨 많은 근로능력이 있어도 실업 상태에 있는 상당수의 대상자가 근로명령에 불복하여 배제되거나 급여가 깎이고 있다.

이러한 처사는 단기적으로 급여대상자를 줄이는 효과가 있지만 중장기적으로 빈곤의 덫을 초래하여 역효과를 유발시킬 수 있다. 또한 이는 생산적 복지라는 이념에도 배치되는 것으로, 공공부조의 운영에 대한 정부의 기본인식이 단기적인 예산절감에만 초점이 맞추어 있을 뿐 장기적이고 근본적인 저소득계층에 대한 비전이 결여되어 있음을 나타내고 있다.

4. 수급권자 인권의 침해

1) 생존권 훼손

기초법은 헌법 제34조에 “모든 국민은 인간다운 생활을 영위할 권리를 가지며 국가와 지방자치단체가 이를 보장해야 할 의무가 있음”을 명시하고 있는 헌법상의 권리를 보장하기 위한 획기적인 대책이 필요하여 제정했다⁴⁶⁾고 정부는 밝히고 있다. 최저생계비의 보장은 빈민의 “인간다운 생활을 할 권리” 내지는 “사회적 기본권”의 실현으로서 정부의 법적 의무이며 사

46) <http://blss.mohw.go.kr/field/law.html> 참조

회적 기본권으로서의 생존권은 헌법상 보장된 기본적 권리로서 개개인이 당연히 국가에 대하여 보장을 요구할 수 있는 구체적인 청구권으로서 기본권이다. 그러나 시행령과 시행규칙에는 빈민의 사회적 기본권으로서의 생존권이 훼손된다.

기초법 시행령에서 등재된 주민등록지에 거주하지 않는 노숙자, 쪽방 거주자, 비닐하우스촌 거주자, 이혼 절차가 진행 중인 별거자, 혼인신고를 하지 않고 동거하는 자, 그리고 갖가지 사연으로 인하여 신분을 감추어야 하는 사람 등의 주민등록지와 실제 거주지가 다른 자들은 모두 수급권자가 될 수 없도록 규정되어 있다⁴⁷⁾. 이와 같이 정주권 개념을 기초로 한 주민등록표에 집착하여 대상자를 선정함으로써 사실상 가장 우선적으로 보호해 주어야 마땅한 최하위 계층인 성격파탄, 방랑벽, 정신질환 등으로 인하여 정상적으로 가정을 꾸리고 가족을 건사할 능력이 없거나 반 해체상태 가정의 사람들 등 가장 열악한 상태에 있는 사람들이 제외되고 있다.

이들을 보호대상에서 제외시키는 것은 사회보장의 제1원칙이라고 할 수 있는 '가장 열등한 처지에 있는 자 우선 보장의 원칙'에 위배될 뿐만 아니라 형평의 원칙에도 위배된다. 이들은 공적부조 대상에서 마저 제외되면 생존의 유지를 위하여 반사회적, 범죄적 충동의 유혹을 받기 쉬운 벼랑 끝에 선 최하위 계층으로서 사회적 통합과 안정을 위해서라도 이대로 방치하는 것은 위험하다. 일하는 빈곤층까지 보장해 주는 마당에 사회적 안전망의 사각지대에서 집도 절도 없이 거리에서 노숙하는 사람들과 준노숙 상태의 사람들을 공공부조제도에서 마저 제외시키는 제도는 개선되어야 한다.

기초법의 대상은 온전한 민법적 요건을 갖춘 가구뿐만 아니라 해체되었거나 반해체 상태에 있는 가정을 제외시킬 수 없다. 왜냐하면 사회보장법의 기본취지는 해체된 가정을 돌보고 반해체 상태에 있는 가정의 기능을 되살리는데 있기 때문이다. 또한 이들도 엄연한 국민인데 제외시키는 것은 헌법과 기초법에 명시되어 있는 생존권적 기본권의 보장이 제외되는 것이다.

2) 수급권자의 주거권 침해

주거면적기준과 토지소유기준이 새로 도입되었는데, 생활보호법에도 없던 기준으로 기초조사도 제대로 하지 않은 채 졸속으로 도입되었기 때문에, 현재 생활보호대상자로 책정된 가구

47) 복지부가 8월9일에 인터넷 홈페이지에 올렸던 특례기준에는 비닐하우스촌 거주자들과 쪽방거주자들을 지자체 재량에 따라 수급권자로 보장해줄 수 있도록 했으나, 이 지침은 지자체 일선에 내려보내지 않았고, 8월 12일 이 조항을 뺀 상태의 특례기준이 최종안으로 일선에 하달되었다. 이미 확정되어 공표된 지침조차 이렇게 3일만에 바뀐 것은 생존의 벼랑 끝에 선 사람들의 밥그릇을 주었다가 빼앗은 것과 같은 행위로서 현 정부의 국정수행능력의 난맥상을 여실히 나타내고 있다. 한편 비닐하우스촌 거주자들의 주소지 찾기 행정소송이 시민단체에 의하여 제기되어 있다.

가 면적기준 때문에 수급권에서 탈락할 사정에 놓여 있는데, 특히 농지와 주거지 가격이 산간벽지 지역의 수급권자가 면적기준을 통과하기 어려운 점이 있었던 것으로 보고되었다(<http://blss.mohw.go.kr/qna/opinion.html>). 이와 관련된 많은 민원이 제기되자 근로능력이 없는 자들로 구성된 가구에 한하여 이 기준들을 적용하지 않는 예외 규정이 새로 도입되었다.

이러한 조항의 삽입배경에는 근로능력자는 소득을 속일 개연성이 있으니 그대로 적용하고, 근로능력이 없는 자들로만 구성된 가구는 소득을 속이지 않을 것이라는 전제가 깔려 있다. 면적기준을 소득의 대리지표로 삼아서 기준초과자는 일단 수급권자에서 탈락하여 수급권을 박탈하는 것은 인권침해요소가 있다. 기초법에 명시되어 있는 대로 소득이 최저생계비 이하이면 보장가구가 될 수 있도록 해야지 하위법인 시행령에서 제한하는 하는 것은 위법이다. 또한 식구수가 많은 가구의 경우 보건복지부가 제시한 최저주거 수준을 충족치 못함에도 불구하고 수급자 선정 면적기준에서 제외 되도록 하고 있어서 주거기본권을 침해하고 있는 셈이다(박운영, 2000).

3) 수급권자의 가계자원배분 권리의 침해

기초법에는 실제로 소득이 최저생계비 이하이면 수급권자가 될 수 있다고 명시되어 있으나 승용차기준을 적용시켜 실제 소득이 최저생계비 이하더라도 승용차기준에 맞지 않는 사람들은 탈락시키고 있다. 밥을 굶고 과외비를 지출하든, 교통비를 지출하든 가계자원 배분은 가구구성원의 자유인데, 빈민이라고 정부에서 특정 비목의 지출을 규제하는 것은 명백한 자유의 침해이다. 이러한 처사들은 기본적으로 빈민은 2등 국민이기 때문에 약간의 인권과 사생활의 침해는 부정수급자의 방지를 위하여 불가피하다는 사고방식에 기인하는데, 한 명의 부정수급자 방지를 위하여 열 명의 수급권자를 도둑으로 모는 것은 대통령이 노벨평화상을 받은 인권선진국에서 있을 수 없는 일이라고 할 수 있다.

4) 수급권자를 잠재적 부정수급권자로 간주

수급권자 선정과정에서 부양의무자기준과 재산기준을 강화시키고 주거면적기준, 토지면적기준, 자동차소유기준 등의 다른 기준들을 추가시키고 금융거래 상황을 부양의무자의 직계가족까지 조사하고 있다. 뿐만 아니라 소득이나 부양능력의 파악을 위하여 수급권자와 그 가족을 마치 범죄자 다루듯이 추궁하는가 하며, 상담 비밀을 보장하기는커녕 여러 사람들이 다 있는 곳에서 가족사의 내밀한 부분까지를 다 말해야 하는 열악한 환경에서 상담을 진행하고 있다. 그리고 소득 파악이 어렵다는 점을 구실로 삼아 재산, 면적, 승용차 등의 소득(생활수준)을 파악할 수 있는 대리지표들을 이용하여 일단 일정 주거 및 경작면적과 승용차 소유자 수

급권자들을 잠재적 부정수급자로 간주하고 제외시켜 놓고, 몇 명의 부정수급자를 가려내기 위해서 대다수의 수급권자의 인권을 훼손시키고 있다.

또한 생보법에서는 특별한 경우 이외에는 금융자산 등의 다른 재산은 파악하지 않고 단지 부동산 및 전월세 계약서 상에 나타난 보증금으로 재산을 파악하였는데, 금융실명제가 실시된 후에도 금융자산에 대한 조사를 하지 않은 이유는 수급권자의 사생활 침해에 대한 우려 때문이었을 것이다. 그러나 수급권자들은 금융정보제공 동의서에 날인하는 절차를 거쳐야만 수급권 신청을 할 수 있고, 금융자산 조사의 범위가 부양의무자의 배우자 및 직계혈족으로 확대되었다.

이러한 방법을 통한 조사는 많은 인력과 행정비용을 유발시키고 있으며 개인의 사생활을 침해하고 있다. 공공부조가 부의 세금(negative tax)라고 볼 때 정의 세금(positive tax)을 납부하는 사람들과 부의 세금의 형태로 공공부조를 받는 사람들의 동등한 인권이 보장이 되어야만 한다. 그럼에도 불구하고 일반납세자들, 특히 고소득 자영업자들의 탈세가 심각한 수준임에도 불구하고 이들에게는 금융자산 조사를 하지 않는 상태에서 공공부조 대상자들에게만 유독 가혹하게 부양의무자의 가족까지 금융자산조사를 하는 것은 형평성에 문제가 있다.

또한 시민단체 상담원의 보고에 의하면 식당, 미장원 등의 소규모 사업장에 종업원으로 일하는 사람들에게 동사무소 담당자가 사업주에게 고용임금확인서를 받아오도록 했으나 그 서류에 사업자 등록증번호, 사업장 소재지 등을 명시하도록 하고 있는데, 사업주가 최저임금보다 낮은 임금을 지불하거나 탈세를 한 것이 들킬 우려가 있다고 거부해서 수급권 신청에 필요한 서류를 갖출 수가 없다고 호소하는 사례가 있다. 또한 보건복지부는 현재 금융소득의 전산조회를 통하여 기존의 생활보호대상자 중에서 금융소득을 인하여 부정수급자로 분류되는 사람들의 수급권을 박탈하는 작업을 하고 있는데, 그 중에는 차명계좌로 타인에게 명의를 빌려 준 사람들이 많다고 보고되고 있다(<http://blss.mohw.go.kr/qna/opinion.html>).

여기서 제기되는 문제는 수급권자만 재산조사를 받고, 그 별로 생존권인 수급권을 박탈당해야 하는가 하는 것이다. 고용임금확인서를 첨부해야 하는 수급권자의 경우 자영업자들의 약간의 탈세나 최저임금 이하의 임금으로 종업원을 고용하는 행위에 대해서는 철저히 조사를 하여야 할 것이며, 수급권자의 소득을 조사하다가 보니 결국 노동시장에서 약자인 수급권자만 자격요건을 갖출 수 없어서 공공부조에서 제외되는 문제점이 노정될 수 있다. 중상류층 자영업자의 소득 또한 수급권자와 동일한 수준의 조사를 하여 탈세의 소지를 막아야 할 것이다

5) 금융거래와 소득 추적과정의 무리

생보법에서 재산보유 상태는 거의 전월세 계약서나 주택가격만을 대상으로 조사하였으나, 기초법에서는 금융거래 상황을 추가로 조사하기 시작하였다. 이러한 조치는 정부에서 수급권자를 일단 잠재적 부정수급자로 간주하고 범죄 수사하듯이 각 가구원과 부양의무자의 직계

가족의 금융거래를 들추어내기 때문에 많은 행정비용을 유발시키고 수급권자들이 많이 사는 영구임대아파트 지역에 위치한 은행의 예금이 급격히 인출되고, 적금을 깨는 사례가 늘어나는 원인이 되었다고 보고되고 있다(<http://blss.mohw.go.kr/qna/opinion.html>). 또한 월 5만원 이하의 금융소득은 소득에서 공제 해주는 제도가 있으나 가구특성을 감안한 추정소득의 산정 때문에 “쓰고 남아서 저축한 돈이 이 만큼인 것으로 보아 분명 추가소득이 있을 것 같다”고 추궁하는 사례가 빈번하여 수급권자 가구의 저축 인출 사태가 발생되고 있고 소득이 높게 추정되어 실제 보장수준을 낮추고 있다.

이러한 조치는 저소득 가정의 경제 위기대처 능력을 낮추고 가계자금을 계 등의 위험성이 높은 사금융 시장으로 이동시키는 결과를 초래할 수 있다. 2년마다 이사를 다녀야 하는 것이 이 나라의 저소득층 세입자들이고 전월세 보증금은 매년 오르는 것이 일반적인 것이 우리나라 부동산시장의 특징이다. 그리고 최저생계비이하의 노인 가구에서도 오르는 전월세 보증금 뿐만 아니라 교육비, 자녀결혼자금, 장례비, 수술 등의 목돈이 드는 경우에 대비하여 저축을 하고 있는 경우가 많다(심영, 2000). 그런데 수급권자가 되기 위해 장래의 불확실성에 대한 아무런 대책도 세울 수 없는 상황은 잘 못된 정책방향이다. 수급권자들이 위기에 대한 대처 능력을 상실하면 그것은 바로 사회복지의 부담이 되므로, 오히려 정부는 제도의 바람직한 시행을 통하여 수급권자 가정의 재산형성을 도와주어 빈곤탈피를 유도하여야 할 것이다.

6) 알 권리의 침해

저소득층의 관심은 생계비지급의 대상이 되는지 된다면 얼마의 생계비가 지급될 것인지인데 선정기준의 변동으로 선정과정에서 수급권자가 되었다가 탈락되었다가 함으로써 심리적 불안을 야기 시켰으며, 비교적 높은 수준의 급여가 지급될 것으로 기대수준을 높여 놓고도 급여가 지급되기 하루 전까지도 당락의 결정여부나 급여액수를 통보해 주는 절차를 생략하여 수급권자의 알권리를 침해하였다. 그리고 어떤 근거로 어떤 보장수준 산정과정을 거쳐서 특정액수가 지급되었는지 알 수 있는 급여명세서를 발급하지 않고 있다. 급여명세서를 발급하고 민원이 있을 경우에 호소할 수 있는 기관을 알려주는 것이 수급권자의 알 권리의 실현을 위하여 꼭 필요하다.

5. 제도 시행상의 문제점

1) 법 시행 절차의 문제점

정부는 국민기초생활보장법의 시행령과 시행규칙이 확정되지 않은 상태에서 “국민기초생활

보장안내"라는 실무지침을 담당자들에게 배포하여 급여신청 및 조사를 진행시키고 있다. 시행령, 시행규칙조차 확정되지 않은 상태에서 그나마 확정되지도 않은 실무지침을 근거로 수급심사를 강행하면서, 신청자수 및 선정요건 구비 상황과 시민단체들의 반대 정도를 감안하여 조금씩 기준을 완화하는 방식으로 수급자를 선정하는 편법을 쓰고 있다. 뿐만 아니라 지난 9월에는 부양의무자 기준을 비롯한 몇 가지 기준을 완화시키는 지침을 실무자들에게 배포하였음에도 불구하고 그 내용을 외부에 알리지 않고 있다.

이러한 처사는 선정기준이 변동됨에 따라 생존의 벼랑 끝에 선 가난한 사람들의 밥통을 뺏었다가 주었다가 하는 결과를 초래하여 수급권자들의 심리적 고통과 불안의 원인이 되고 있다. 정부는 예산을 들여서 미리 예비조사를 통하여 각각의 기준을 적용했을 때의 수급권자의 수와 예산소요액수에 대한 예측 근거 자료를 확보했음에도 불구하고 그 자료에 근거하여 설정한 기준들을 여러 차례 반복·변경함으로써 예비조사가 정확하지 못했던 것을 입증하고 있다.

또한 모법에는 선정기준이 부양의무자와 '소득인정액' 두 가지 뿐인데 소득을 정확하게 파악할 수 없다는 이유로 여러 가지 다른 대리지표들을 추가기준으로 책정하였으나 이러한 기준들은 중앙생활보장위원회의 심의·의결과정을 거치지 않고 복지부 독단으로 결정하였다. 기초법 제20조(생활보장위원회) 2항에 중앙생활보장위원회는 소득인정액 산정방식과 급여기준을 결정한다고 명시되어 있으며, 재산·면적·부양비·승용차 등의 기준은 소득평가액의 산정을 위한 보조지표이기 때문에 중앙생활보장위원회 의결사항이라고 할 수 있는데 이러한 처사는 법 절차상 위법이라고 할 수 있다.

2) 법 시행준비의 미흡과 혼란

정부는 행정지침만으로 수급권 신청을 받고 있는데, 사회복지 전문요원의 업무 과중을 줄이고 한정된 예산에 수급권자의 수를 줄이기 위한 방편으로 정부에서는 홍보를 제대로 하지 않은 채 수급신청을 받았으며, 조사도 제대로 하지 않은 채 수급권자의 자격에 미달된다고 신청 자체를 봉쇄하는 사례가 많이 발생하였다. 이에 대한 시민단체의 반발이 크게 나타나자 신청기간을 무기한으로 연장시키고 안내 팜플렛을 제작·배포하였고 예외규정을 통하여 선정기준을 일부 완화시켰으며, 특례조항으로 몇 가지 기준이 완화되었다.

그리고 급여수준의 결정에서 10월 이후에 소득이 없어질 것이 명백한 공공근로소득이나 실업극복국민운동위원회에서 지급한 생계비 등이 소득으로 간주되어 탈락되거나 보장수준이 낮은 사람들의 항의를 받아들여 11월부터는 이들에 대한 급여를 재조정 해 주기로 했으며, 정부의 준비 미흡으로 자활사업에 참여하지 못한 자활특례자의 급여가 지급되지 않자 그에 대한 반발이 심하였는데, 11월부터는 그러한 처지의 자활특례자의 급여가 지급되었다. 그 외에도 의료보호특례자와 자활보호특례자를 수급권자가 아니라고 해석하는 영구임대 아파트 관

리기관에서 이들에게 퇴거를 요청하거나 임대료 인상을 요구해 주민들이 항의를 하자 복지부에서 이들도 수급권자라고 해당 기관에 유권해석을 내려 준 경우도 있다. 그러나 아직 자활특례자의 의료보호 여부는 불확실하며, 중앙전산망의 고장으로 9월 하순에 신청한 사람의 조사 결과가 11월 말에도 결정되지 않아서 입원 환자의 경우에 거의 3개월간의 치료비를 모두 본인이 부담해야 될 형편에 이른 경우도 있다.

이와 같이 정부의 제도시행의 혼선과 준비미흡이 고스란히 수급권자의 고통으로 연결되고 있으며, 수시로 바뀌는 지침에 대하여 담당 복지사들이 최신 정보를 모두 숙지하고 있지 못하여 많은 혼선이 빚어지고 있다.

3) 급여수준 결정의 논리성 결여 및 용어와 지침의 난해

늙고, 병들고, 장애가 있는, 저학력자들이 대부분인 수급권자들은 권리의식을 가지기는커녕 이러한 제도 자체의 존재여부에 대해서도 모르는 경우가 많으며, 설령 누가 설명을 해 준다고 해도 무슨 말인지 잘 알아들을 수 있는 인지능력이 모자라는 특징이 있는데, 기준마저 자주 변경되고 복잡하기 이를 데 없고 용어 또한 난해하다. 수급권자들 중에는 수급권자라는 용어가 자신을 지칭하는 지 모르는 사람들이 대부분이며 복잡하여 제도의 윤곽조차 파악하기가 힘든데, 지침의 구체적인 조항들은 전문가도 알아듣기 어려울 정도로 어렵게 서술되어 있다.

예컨대, 소득산정방법은 소득에서 공제하는 것으로 가구원 소득에서 빼는 것(국가유공자의 연금 등), 타법령지원액에 기재하고 급여액 산출시 최저생계비에서 소득평가액과 함께 공제하는 것(TV수신료, 쓰레기봉투값, 복지전화료), 그리고 공적이전소득으로 산정하는 것(위생비, 교통수당) 등으로 복잡하기 이를 데 없어서 도저히 해득이 불가능한 상황이다. 그리고 최저생계비에서 타 지원액을 뺀 금액이 급여수준이 아니라 <표 8>의 생계급여표에 의하여 급여수준을 결정하는데, <표 4>의 보장수준이 어떤 논리적 배경에 의하여 <표 8>로 전환되었는지 논리적 근거가 없다.

사정이 이러하자 기존 생보자가 탈락된 경우나 급여가 낮게 지급된 경우에 담당자가 아무리 설명을 해도 수급권자가 납득하지 못하여 일선의 복지사들과 언쟁을 하는 경우가 곳곳에서 발생하고 있다. 공적부조제도는 수급권자를 위하여 존재하고 이들의 선정기준과 급여수준에 관한 내용은 수급권자들이 이해할 수 있어야 한다. 그리고 수급권자들이 가장 큰 관심을 가지는 보장수준은 논리적이고 수급권자가 이해하고 납득할 수 있게 설계되어야 한다.

또한 직접 선정을 위해 사용하는 지침만이라도 쉬운 용어로 바꾸고, 기준을 일원화·단순화시켜서 학력이 낮은 수급권자들이 쉽게 이해하고 혹시 잘못 적용된 부분이 있으면 문의·변경할 수 있도록 하여야 될 것이다.

<표 9 생계급여표>

생계급여표(2000. 10~12)						
가구소득(만원)	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
118 ~ 120						0
116 ~ 118						10,000
114 ~ 116						14,000
112 ~ 114						19,000
110 ~ 112						24,000
108 ~ 110						29,000
106 ~ 108						34,000
104 ~ 106					0	39,000
102 ~ 104					10,000	44,000
100 ~ 102					14,000	49,000
98 ~ 100					18,000	54,000
96 ~ 98					22,000	59,000
94 ~ 96					27,000	64,000
92 ~ 94				0	32,000	69,000
90 ~ 92				10,000	37,000	74,000
88 ~ 90				14,000	42,000	79,000
86 ~ 88				18,000	47,000	84,000
84 ~ 86				22,000	52,000	89,000
82 ~ 84				27,000	57,000	94,000
80 ~ 82				32,000	62,000	99,000
78 ~ 80				37,000	67,000	104,000
76 ~ 78				42,000	72,000	109,000
74 ~ 76				47,000	77,000	129,000
72 ~ 74			0	52,000	82,000	149,000
70 ~ 72			10,000	57,000	87,000	169,000
68 ~ 70			14,000	62,000	92,000	189,000
66 ~ 68			18,000	67,000	112,000	209,000
64 ~ 66			22,000	72,000	132,000	229,000
62 ~ 64			26,000	77,000	152,000	249,000
60 ~ 62			30,000	97,000	172,000	269,000
58 ~ 60			34,000	117,000	192,000	289,000
56 ~ 58			38,000	137,000	212,000	309,000
54 ~ 56			43,000	157,000	232,000	329,000
52 ~ 54		0	48,000	177,000	252,000	349,000
50 ~ 52		10,000	53,000	197,000	272,000	369,000
48 ~ 50		15,000	73,000	217,000	292,000	389,000
46 ~ 48		20,000	93,000	237,000	312,000	409,000
44 ~ 46		25,000	113,000	257,000	332,000	429,000
42 ~ 44		31,000	133,000	277,000	352,000	449,000
40 ~ 42		37,000	153,000	297,000	372,000	469,000
38 ~ 40		43,000	173,000	317,000	392,000	489,000
36 ~ 38		53,000	193,000	337,000	412,000	509,000
34 ~ 36		73,000	213,000	357,000	432,000	529,000
32 ~ 34		93,000	233,000	377,000	452,000	549,000
30 ~ 32	0	113,000	253,000	397,000	472,000	569,000
28 ~ 30	15,000	133,000	273,000	417,000	492,000	589,000
26 ~ 28	20,000	153,000	293,000	437,000	512,000	609,000
24 ~ 26	25,000	173,000	313,000	457,000	532,000	629,000
22 ~ 24	31,000	193,000	333,000	477,000	552,000	649,000
20 ~ 22	41,000	213,000	353,000	497,000	572,000	669,000
18 ~ 20	61,000	233,000	373,000	517,000	592,000	689,000
16 ~ 18	81,000	253,000	393,000	537,000	612,000	709,000
14 ~ 16	101,000	273,000	413,000	557,000	632,000	729,000
12 ~ 14	121,000	293,000	433,000	577,000	652,000	749,000
10 ~ 12	141,000	313,000	453,000	597,000	672,000	769,000
8 ~ 10	161,000	333,000	473,000	617,000	692,000	789,000
6 ~ 8	181,000	353,000	493,000	637,000	712,000	809,000
4 ~ 6	201,000	373,000	513,000	657,000	732,000	829,000
2 ~ 4	221,000	393,000	533,000	677,000	752,000	849,000
0 ~ 2	241,000	413,000	553,000	697,000	772,000	869,000
타 지원액	79,000	127,000	187,000	233,000	288,000	331,000

4) 행정제도와 전달체계의 문제

공공부조와 복지서비스를 전달하는 체계가 정책결정은 보건복지부에서 하고 집행기관은 지방자치단체에서 분리·운영하여 전반적인 제도운영관리를 할 수 없고 전문적이고 포괄적인 서비스를 제공할 수 없는 상황이다. 이에 따라 공급자 편의의주로 운영되어 관료화되거나 행정편의주의에 흐르고 있는 경향이 있다.

또한 사회안전망을 구축하기 위해 효율적인 소득 및 재산과약 방법이 개발되어야 하고, 자활능력이 있는 가구원에게 실시할 효율적인 자활급여 프로그램 구축을 위해서는 행정 전산망 구축과 사회복지전문요원의 확대 배치와 같은 인프라가 조기에 구축되어야 한다.

그러나 이와 같은 복지행정체계상 재정지원도 되지 않고 이를 효율적으로 책임지고 전담할 행정체계가 수립되어 있지 않은 실정이다. 대상자 선정의 업무는 행정자치부, 소득재산과약을 위한 전산망은 정보통신부, 사회복지전문요원의 업무는 지방자치단체, 보건복지정책의 결정은 보건복지부 등으로 서로 연계가 되어 있지 않은 실정이다. 교육부나 여성부와 마찬가지로 노동부와 복지부를 통합시켜 이 두 부서와 행자부를 총괄하는 부총리로 격상시켜 복지행정을 종합적이고 체계적으로 다루어 가는 것이 필요할 것이다.

또한 새 공적부조제도가 원활히 수행되기 위해서는 전문적 지식을 갖춘 복지사들이 적절한 분량의 업무를 부담하도록 하여야 한다. 그러나 업무량에 비하여 적은 전문요원들의 수가 투입되어 조사가 정확하게 수행되지 못하고 있다는 비판을 받고 있다(MBC, 2000) 시급히 적절한 자격을 갖춘 전문요원의 수를 적정수준 확보하여야 할 것이다.

6. 저소득계층 사회·문화적 문제점

1)가족해체 촉진 가능성

기초생보법 시행령과 시행 규칙에는 가족해체를 촉진시킬 가능성이 있는 조항들이 많이 삽입되어 있는데, 그 동안 시민단체(류정순a, 2000)와 언론(SBS, 2000; 동아일보, 2000; 실업극복과 연대, 2000))에서 이 부분에 대한 개선을 요구하여 왔다. 정부에서는 특례기준으로 그 동안 제기되었던 1)개별보호 미비로 인한 가족해체 위기, 2)차상위 계층의 부분급여 불가로 인한 만성질환자 가족의 해체위기, 3)동거시 부양의무로 인한 형제·자매 부양 환자 및 장애인의 유기 위기 등의 문제점을 보완하였다. 그러나 아직까지도 개선되지 않은 부분도 있는데 이 조항들을 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

(1) 재산과 면적기준의 강화로 인한 노인부양 기피

재산기준이 강화되고 기존의 생활보호제도에 없던 주거면적기준이 새롭게 도입됨에 따라 식구수가 많은 확대가족은 수급권자가 되기가 어려워졌다. 따라서 한시적 생활보호대상자 중에서 이 조항 때문에 수급권자가 될 수 없는 가구가 많이 생겼고, 자격 요건에 맞추기 위하여 세대를 분리하거나 조기 상속하는 사례가 늘어나고 있다. 이러한 현상은 주택가격이나 전세가 비싼 대도시 지역에서 더 심각하기 때문에 그렇지 않아도 심각한 대도시의 주거문제를 가중시키는 요인으로 작용하고 있다. 뿐만 아니라 이 법은 부모를 한 집에서 모시는 미풍양속을 급격히 사라지도록 하는 요인으로 작용을 하고 있다. 이러한 방법에 의하여 세대 분리된 독거 노인이 거동능력을 상실할 경우 시설보호 등의 조치를 취할 수밖에 없다는 점을 고려할 때, 이러한 까다로운 재산과 면적 기준이 장기적으로는 오히려 사회의 복지 부담을 늘이는 효과를 나타낼 것으로 예측된다.

(2) 부양비와 관련된 노인이혼과 가족단절 촉진

어느 전문요원의 보고에 의하면 부양의무자 기준의 강화로 인하여 현재 한시거택보호대상자로 보호받고 있는 재혼한 노인이, 부인의 전 남편 소생의 아들이 부양의무자이기 때문에 부부가 모두 보호를 받을 수 없다는 판정을 받아 이혼을 하겠다고 했다고 한다⁴⁸⁾. 현행법에 의하면 딸보다는 아들이 있을 경우에 상속문제가 더 복잡해질 수 있기 때문에 아들이 있는 노인의 재혼은 딸만 있는 경우보다 더 어렵다.

또한 호주제도로 인하여 여성노인의 재혼문제는 또 다른 어려움이 있는 것이 사실이다. 여기에 부양의무자 문제까지 개입되면 저소득 노인의 재혼은 사실상 더 힘들어지며, 노인 재혼가정이 수급권자가 되기 위하여 이혼을 하는 문제가 발생하게 된다. 재혼을 통한 노인의 상호 부양은 사회의 복지서비스 부담을 덜어 주는 효과가 있는데 이러한 조항으로 인하여 노인의 재혼이 어려워지고 이혼을 부추기는 결과가 초래되면 장기적으로 사회가 부양하여야 하는 사람들이 증가하게 되는 결과를 초래하여 오히려 국가부담이 가중될 수 있다.

한편 가족관계 단절상태에 있으면 부양능력이 있더라도 가족관계 단절로 인한 부양기피, 혹은 거부로 보고 보장비용을 징수하지 않는다. 그러나 단절상태가 아닌 가족간에는 부양의무자가 부양비를 제대로 지급하지 않을 경우에 구상권을 행사하여 정부에서 급여액을 징수하거나(기초법 제46조), 관련규정에 따라 처벌(징역, 벌금, 구류 또는 과료 등)을 할 수 있도록 규정하고 있다(기초법 제49조). 이러한 규정 때문에 가족간 단절상태가 아닌 부양의무자가 제대로 부양을 하지 않는 경우에 피부양자가 부양의무자(대부분 자식)의 처벌이 두려워서 실제 소득이 최저생계비에 못 미침에도 불구하고 신청을 포기하거나 그렇지 않으면 자식의 처벌을 감수해야 하는 양자택일을 강요받고 있다.

48) <http://blss.mohw.go.kr/qna/opinion.html> 참조

이처럼 양자택일의 강요로 인하여 차마 자식의 처벌을 요구할 수는 없는 많은 노인들이 고통을 참고 신청을 포기하고 있으며, 어떤 사람들은 자식을 호적에서 빼버리면 수급권자가 될 수 있느냐고 문의하고 있는 실정이다(<http://welfare.pspd.org/baseqa.html>). 가족관계 단절이 확인되면 부양비를 강제징수 하지 않는 조항으로 인하여 수급권자가 되기 위해서는 가족관계 단절을 입증해야 하는데다가, 정부에서 강제로 부과한 부양비가 너무 많아서 부담하기 벅차기 때문에 수급권자가 되기 위하여 가족관계를 단절시키는 사람들이 생기고 있어서 이와 관련된 민원이 제기되고 있으며, 결국 가족해체를 촉진시키는 결과가 초래하고 있다. 정부는 상담 서비스 등의 방법으로 불화가 있는 가정의 화목을 유도함으로써 가족기능을 강화하여 가족해체를 방지하고 가구원의 삶의 질을 개선시켜나가야 하므로 이러한 독소조항을 두어 가족간의 단절을 유도하는 것은 시급히 개선되어야 할 것이다.

2) 저소득층 소비생활·행동양식 규제

소득평가액과 재산의 금액기준에 부합함에도 불구하고 사용하는 주택과 토지의 면적이 크거나, 승용차를 사용한다는 이유로 해당가구를 탈락시키는 규정은 특정제도의 시행이나 수급 여부를 떠나 국가가 판단하는 저소득층의 생활·행동양식 혹은 문화양식의 기준을 강요하고 있는 셈이다. 이러한 규정은, 빈민들은 사회의 통념에서 벗어나는 승용차를 사용해서는 안된다는 국가 혹은 사회주류의 가치를 기준으로 그 기준선을 넘으면 문제시하고 일탈시하는 것으로 해석할 수 있다. 이는 사회학 혹은 문화론에서 논의되는 상징적 상호작용주의 혹은 낙인 이론의 사회문제 규정 방식이 제도적으로 공식화한 것으로 볼 수 있다.

모법인 기초법에 명시되어 있는 수급권자가 될 수 있는 조건인 '소득이 최저생계비에 못 미치는 가구에 시행령에서 추가적으로 수급권자를 제외시킬 수 있는 조항을 삽입하는 것은 위법이다. 그리고 정부의 기준선을 넘으면 문제시하고 일탈시하는 것으로서 반문화적·반인권적 규정이다(박운영, 2000)이라고 일부에서는 보고 있다.

또한 실제로 소득이 최저생계비 이하라도 고가의 옷을 친지들에게 얻어 입을 수 있고, 직업의 특성상 핸드폰이 필요한 가정이 있고, 컴퓨터를 보유하고 있는 가정이 있는데 단지 최빈계층이 일반적으로 가지지 않은 물건이 있다는 이유로 다른 소득이 있을 것이라고 의심받기 때문에 제외되는 사례⁴⁹⁾가 있기 때문에 생활실태를 기준으로 소득을 역추정하는 과정에서 많은 수급권자들의 민원이 제기되고 있다. 문제는 소득입증의 책임인데, 소득입증의 부담은 국가가 진다는 조항이 기초법에 삽입되어야 한다는 시민단체의 주장이 제기되었으나 입법 과정에서

49) 보건복지부 추진단 홈페이지에는 "1개월 지출이 71만원인데 자녀에게 받는 부양비는 30만원으로 차감액 41만원이 부족하다고 수급권자로 책정을 요구한다"는 일선 담당자의 보고를 접한 보건복지부 관계자는 "매월 소득이 30만원뿐인데 어떻게 71만원을 지출하는지요? 소득원을 모두 파악해야 할 것입니다."라고 답을 하였다. 이 경우와 같이 소비수준을 기준으로 삼아서 소득을 역추정하면 소득이 없는 가구는 단 한 가구도 없다.

그 조항은 누락되었다. 아직 이 부분에 대한 명문화된 조항은 없으나 정부에서 많은 인력과 예산을 들여서 금융재산, 부동산, 소득 등을 추적 조사한 후에도 이와 같이 가구지출 특성을 토대로 입증되지 않은 소득을 추정하는 것은 비합리적이다.

그러나 보건복지부에서 소득입증의 책임이 수급권자에게 있다고 해석을 하고 있으나 소득입증의 책임은 국가에게 있고 증빙자료로 소득을 입증하지 못한 경우에는 수급권자가 제시하는 소득을 그대로 인정하여야 할 것이다. 이러한 방식의 소득추정으로 저소득층의 소비생활을 규제하는 것은 바람직하지 않다.

7. 기타 사항

1) 유명무실한 긴급보호의 문제

현재 생보자책정에 걸리는 시간은 14일이고 신청한 날을 기준으로 생계비가 지급되는데, 긴급보호에 의한 추가 혜택은 심사기간 중의 14일 동안 생계비를 선지급 받는 정도이다. 그리고 의료보호는 수급권자로 책정된 날로부터 개시되기 때문에 긴급환자가 있는 가구는 심사기간인 14일 동안에도 혜택을 볼 수 있어서 크게 도움이 될 수 있다. 그러나 환자가 없는 가구는 긴급보호를 통해서 혜택을 받는 것은 단지 생계비를 2주전에 미리 지급 받을 뿐, 더 받는 것은 아니고 다른 혜택은 없기 때문에 사실상 이름뿐이다.

긴급보호 중에서 가장 절실하게 필요한 것은 주거보호인데 주거보호가 제외되었기 때문에 사실상 긴급보호는 유명무실하다. 다행히 보건복지부에서 주민등록상의 주거지에서 거주하지 않는 자에 대하여 "긴급급여 대상"중 "기타 거주지 외의 지역에서 거주하고 있으나 소득이 없어 생계유지가 어려운 경우"로 긴급급여를 실시할 수 있도록 하는 조항을 추가하였으나 다만, 이 급여의 급여기간은 1개월(필요시 1개월 연장)에 불과하여 신청한 수급자가 말소된 주민등록을 살리거나 현재 거주지로 전입하거나 주민등록지로 옮겨야만 2개월 이상 보장을 받을 수 있도록 하였다. 그런데 과연 얼마나 많은 주민등록지에 살 수 없는 사람들이 이 조항의 수혜자가 될 수 있을지 의문이다.

2) 두 단계 의료보호 제도의 문제

최근에 공표된 의료보호법 개정안을 보면 기존의 본인부담금 체계를 그대로 답습하고 있으며 국민기초생활보장법상 보장급여로 정하여진 의료급여와 관련하여 별도의 규정을 두고 있다. 뿐만 아니라 자활보호대상자가 폐지된 현 상황에서 조건부 수급권자가 기존의 자활보호자

와 같은 의료보호 2종으로 책정되어 종전과 다를 바 없이 1, 2종 의료보호의 구분을 그대로 유지하고 있는 등 전혀 기초생활보장제도의 취지가 반영되지 않고 있다.

3) 차상위계층의 부분급여 불가의 문제

수급권자가 아닌 자 중에서 소득과 재산이 최저생계비 이상에서 최저생계비의 100분의 120 이하에 해당하는 가구를 차상위계층이라고 하는데, 차상위계층에 지급할 수 있는 급여로 교육급여, 자활급여, 의료급여 등을 부분적 지급할 수 있도록 초안에 제시되었으나 부처간 협의 과정에서 삭감되어 차상위계층의 생활수준이 수급권자 보다 낮아지는 사태가 발생할 것으로 예측된다. 보건복지부에서는 차상위계층 중에서 만성질환자나 장애인 가구의 의료보호만이라도 부분급여를 가능하도록 해달라는 요청에 대하여 의료보험법이나 청소년보호법에서 다른 사안이지 기초법에서 다를 사인이 아니라는 입장을 고수하여 회피하고 있다.

4) 예산의 경직적 운영과 축소 편성 가능성

선진국의 경우 복지예산에 관한 한 쓰다가 부족하면 잉여금을 사용하거나 통제 없이 차입을 할 수 있도록 하여 수혜대상자를 예산상의 이유로 탈락시키지 못하도록 조치하고 있는 것이 일반적이다. 우리 나라는 확보된 예산의 범위 안에서만 지출이 가능하도록 엄격히 규제되어 있고 예산이 작년보다 4.1% 축소된 상태이며 그 동안 논란이 되어 오던 세제상 잉여금의 생보예산전입이 가능할 것 같으나 많아야 1조원을 약간 상회하는 수준에 불과할 것으로 예측된다. 이러한 상황에 우리 나라의 복지제도는 사실상 법, 시행령이나 시행규칙의 기준에 상관 없이 예산범위내에서 수혜대상자를 선정하고 수혜수준을 정할 수밖에 없다.

IV. 맺음말

기초법에 의한 새 기초생활보호제도는 정부의 확고한 정책시행의지의 결핍과 통치철학의 빈곤으로 인하여 파행적으로 실시되고 있어서 많은 문제점들이 노정되고 있다. 앞장에서 본 바와 같이 수급권자의 선정기준, 보장수준 그리고 법시행 절차상에서 문제가 발생되고 저소득 계층내의 사회·문화적 문제도 발생되고 있다. 수급권자의 선정기준에서 생계급여의 주거기준 원칙, 추정소득의 적용상, 재산기준의 강화와 면적, 토지 및 승용차보유 기준의 추가로 인하여

문제가 발생되고 또한 부양의무자 기준의 강화로 인하여서도 문제가 발생되고 있다.

수급권자의 보장수준에서는 교육비와 의료비 및 주거비의 하향조정 가능성이 있고 최저생계비가 상대적 하향조정 가능성도 있으며 소득추정으로 인한 실질 생계비가 감소되며 근로소득공제제도와 조건부 급여상에서도 문제가 발생된다. 그리고 시행상의 문제점은 법 시행절차상의 문제와 잦은 지침 변경상으로 혼란이 가중되고 정부의 법 시행준비의 미흡으로 혼란이 초래되고 법과 지침자체가 저소득층에 너무 난해하다는 것이다.

한편 저소득계층에서 사회·문화적 문제점으로 가족해체 촉진 가능성이 높고, 저소득층 소비생활·행동양식을 규제하고 있으며 생존권을 훼손시킬 수 있고 수급권자의 주거권과 사생활 침해와 인권침해가 될 요소도 있다. 기타 긴급보호, 2단계 의료제도, 차상위계층 부분급여 불가 등 여러 가지 문제도 발생될 소지가 있다.

따라서 이러한 문제점을 개선하기 위한 기본방향은 기초법의 취지에 걸맞은 정책이 집행되어야 하겠고 우선 복지정책에 대한 국가의 기본적인 방향을 설정하여야 하겠다. 헌법 제10조와 34조에 명시된 '행복추구권'과 인간다운 생활을 보장하기 위한 구체적 방향으로 국민들의 소득, 의료, 주거, 교육, 고용, 사회복지서비스 등에 대한 국가의 복지기본선을 설정하고 국가가 이에 대한 보장을 하여야 할 것이다. 따라서 인간의 삶에 필요한 최소한 국민복지의 공급주체는 국가가 되고 민주사회공동체를 형성하고 생산적 복지를 정착하기 위하여 사회복지제도의 개혁도 뒤따라야 할 것이다.

이러한 복지기본선을 설정하기 위하여 생보법에 보장되어 있는 생계, 주거, 의료, 교육과 더불어 사회복지서비스를 연계하는 방향에서 최저소득계층에 대한 국가의 재정지원이 구체적으로 뒤따라야 하겠다. 장기적으로 이러한 초기 복지기본선이 점차 상향 조정되는 방향으로 정책을 수립하여야 하겠다. 또한 10월1일 시행될 국민기초생활보호제도는 다음과 같이 합리적으로 개선되어 시행되어야 할 것이다. 첫째, 부양의무자의 부양능력 판단기준을 합리화하여야 한다. 둘째, 재산기준의 융통성있는 적용방안을 모색하여야 한다. 셋째, 자활보호대상가구에 대한 연중 소득 수준별 차등 생계보호비를 지원하여야 한다. 마지막으로 예산이 확보되어야 한다.

사회보장제도는 사회보장재원의 확보가 없는 한 내용을 채울 수 없으며, 내용이 없는 사회보장제도는 결국 국민들에게 부담스러운 관료주의적 부담이 될 뿐이다. 국민들이 부담스러워하는 제도에는 미래가 없다. 정부에서는 신자유주의를 넘어서는 공동체적 대안을 제시할 필요가 있고 또한 일반인들의 인식을 바꿀 수 있는 노력이 필요하다.

그런데 기초법의 선정기준을 종합하여 볼 때, 등재된 주소지에 살고 있지 않거나, 부양의무자 규정 때문에 탈락하였으나 실제로 부양의무자가 부양을 하지 않거나, 부양비가 적거나, 소득이 없는데도 재산과 면적기준을 초과하는 집에 살거나, 재산 규정 때문에 탈락하였으나 재산의 소득화가 어려운 가구들의 최저생계비 보장이 사실상 불가능한 상태에 있다. 정부에서 이들에 대한 생계를 보장해 주지 못한다면 민간 차원에서라도 구호체제를 가동시켜 이들을

보호해 줄 수 있는 보완적인 방안이 강구되어야 할 것이다. 또한 수급권자는 사적생활을 공무원에게 노출해야만 할 때 굴욕감을 가지기 때문에 조사 대상가구가 많을수록, 방법이 획일적일수록, 그리고 조사내용이 구체적일수록 피보호자의 숫자는 감소하게 된다. 또한 기초생보법 시행상 가장 큰 문제점은 획일적이고 구체적이며 인권침해적인 방법으로 조사를 감행하여 신청자체가 원천봉쇄 당할 가능성이 있다. 따라서 저소득층에 대한 대상자 선정을 위한 과학적인 자산조사와 전담인력 확보 등 인프라의 확충도 되어야 할 것이다.

국민기초생활보호제도의 단기적 과제는 한 두 달 더 시간이 걸릴 것으로 예상되는 기초법의 시행령과 시행규칙의 지침 제정 과정 동안에 현실을 감안하여 최저빈민계층이 법적으로 보호를 받을 수 있도록 시행령과 규칙이 한 조항이라도 개선되어야 할 것이다. 그리고 자활관련 사업과 관련된 제도를 정비하고 예산을 확보하고 지역사회 단체에서 주도적으로 참여하는데 큰 역할을 해야 할 것이다.

이러한 상황에서 가장 중요한 장기적 과제의 하나는 담당 공무원을 포함한 일반인의 빈민의 사회적 기본권에 대한 인식수준을 높이고 빈민 자신들의 권리의식을 강화시키는 일이다. 이는 하루아침에 이루어질 일이 아니지만 의식 있는 사람들의 적극적이고 지속적인 노력이 있다면 법 본래의 정신에 충실한 공공부조제도가 확립될 수 있을 것이다.

정부에서는 선거용으로 생색만 내기 위한 법이 아니라 진정으로 가장 고통받고 소외된 계층의 짐을 덜어주고 최저생계비까지 생계수준을 보장해주겠다는 의지를 가졌다는 것을 입증하기 위해, 법에 명시되어 있는 빈민의 인권 존중과 사회권 보호에 대한 기본적인 의식을 바탕으로 진정으로 적정 수급권자를 모두 보장해줄 수 있는 제도를 수행하여야 할 것이다. 그리고 시행령과 시행 지침의 확정 시 시민단체의 비판에 귀를 기울이고 개선방안을 대폭 수렴하여야 할 것이다. 그렇게 하는 것이 선거기간 동안의 과잉홍보의 영향으로, '다른 조건 없이 최저생계비에 소득이 못 미치기만 하면 최저생계비와 실소득의 차액이 지급되는 것'으로 알고 있는 수급권자들의 배신감이나 기대무산효과를 아우르고 국민적 화합을 유도하는 것이라는 점을 명심하여야 할 것이다. 결국 기초법에 규정된 바와 같이 최소한의 인간적인 삶을 국가가 책임져야 하고 또한 국민은 권리로서 당연히 청구하여 되며 생산적 복지를 통하여 사회공동체의식과 사회통합이 촉진되도록 사회복지제도가 정착되어야 하겠다.

<참고문헌>

- 김미곤외(2000), "1999년 최저생계비 계측조사연구, 정책보고서 99-04, 한국보건사회연구원
김미곤외(1999), 1999년 최저생계비 계측조사연구, 한국보건사회연구원 정책보고서 99-04, pp.

- 류정순(2000). "국민기초생활보호법 시행령 및 시행규칙(안)의 문제점과 개선방안", 기초생활보장연대회의 복지운동 workshop, 발표자료, 4월 28일
- 류정순(2000a), "기초생활보장법의 쟁점과 개선방안", 국민기초생활보장법의 올바른 정착과 지역사회안전망 구축을 위한 경기지역 토론회 자료집, pp. 3 - 18
- 박윤영(2000), "주거급여의 문제점과 개선방향", 기초생활보장제도 급여결정방식 및 행정인프라에 관한 공청회자료집, 기초생활보장추진 연대회의, P. 24
- 손건익(2000), "국민기초생활보장법", 사회복지관련법 설명회 자료집, 2000년 춘계 한국사회복지학회 춘계학술대회, pp. 13-19
- 심영(2000), "노인가구의 저축 실태조사에 관한 연구", 춘계가정관리학회 발표자료집
- 이찬진(2000), "법률구조사업의 목적과 유형", 기초생활수급권찾기운동본부 발족 기자회견자료, 참여연대, 5월 9일.
- 조홍식, 사회통합 기능을 수행할 수 있는 선진복지제도 필요, 이슈투데이, 2000, 9.
- 홍경준(2000), "기초생활보장법 실행: 지역사회의 쟁점과 대응", 전북대학교 사회복지센터 개소 2주년 기념 정책 토론회 자료집
- 허선(2000), "국민기초생활보장 수급자 선정기준의 문제점", 기초생활수급권찾기운동본부 발족 기자회견자료, 참여연대, 5월 9일
- 허선(2000a), "기초생활수급자 선정상의 문제점과 여타 쟁점에 관한 워크샵: 기초법을 둘러싼 동향 및 가구개념", 수급권운동본부 워크 샵, 8월 9일 자료집
- 허선.류정순(1999), "저소득장기실업자 보호방안연구", 한국노동연구원, p.24
- 기초생활수급권찾기운동본부(2000), "기초생활수급권찾기운동본부를 발족하며", 기초생활수급권찾기 운동본부 발족 기자회견자료, 참여연대, 5월 9일
- 동아일보(2000), "신장병 무료치료 받으려 환자들 눈물의 위장이혼, 5월 20일, 제24515호, 40면
- 보건복지부, 국민기초생활보장법·생활보호법 대비표, 1999.8
- 보건복지부, '99생활보호대상자현황, 1999.12
- 보건복지부, 2000년도(1월 -9월)생활보호산업안내, 2000
- 보건복지부, 2000년도 최저생계비, 1999.12
- 실업극복과 연대(2000), "국민기초생활보장법인가? 가족해체 촉진법인가?", 6월 25일, 2면
- 월간조선(2000), "복지정책과 분배문제", 7월호
- 한국보건사회연구원, 국민기초생활보장법 시행방안 연구, 2000
- 허선.류정순(1999), "저소득장기실업자 보호방안연구", 한국노동연구원, p.24
- Merz, J. et al(1993), Twoscales, one methodology expenditure based equivalence scales for the United States and Germany, Cross-National Studies in Aging Program Project Paper No. 8, Syracuse University, Syracuse, New York.
- MBC(2000), 새 천년을 향한 생산적 복지의 길 '국민기초생활보장제도', 11월 14일

SBS(2000), "만성신부전증 그 삶과 애환", 그것이 알고 싶다, 2000년 6월 17일

광주 TBC(2000), 저녁 8시 뉴스

<http://blss.mohw.go.kr/qna/opinion.html>

<http://welfare.pspd.org/baseqa.html>

<http://blss.mohw.go.kr/field/law.html>

Tony Eardley et al(1996), Social Assistance in OECD Countries, Dept. of Social Security Research Report No. 46, London: HMSO, Volume II

■ 토론회 · Work-Shop 발제문

○ 류정순 (한국빈곤문제연구소장)

1. 빈곤구조 악화 및 빈곤화의 심화에 대한 시민단체의 대응

○ 허선 (한국빈곤문제연구소 운영위원, 순천향대 사회복지학과 교수)

1. 기초생활보장제도의 정착을 위한 정부와 사회복지사의 역할

○ 김홍일 (한국빈곤문제연구소 운영위원, 서울자활정보센터소장)

1. 사회적 일자리와 자활후견기관
2. 중·장년실업 문제와 공공근로를 통한 사회적 일자리 창출