

## 국민복지기본선의 개념, 기준 및 쟁점 고찰 - 소득보장 기준선을 중심으로 -

류 정 순(한양대학교, 교양학부 강사)

### I. 문제제기

IMF 구제금융 체제 이후 실업율이 급격히 증가하고 최소한의 인간의 존엄성을 유지할 수 없을 정도로 가난한 사람들이 크게 늘어났다. 현재 정부에서는 이들을 위한 생활보호자 선정기준으로 '94년에 설정된 최저생계비를 그 동안의 경제상태의 변화를 감안하여 매년 조정하여 적용하고 있다. 그러나 이 선은 어디까지나 생활보호자 선정기준일 뿐 보호수준은 아니다. 그리고 국민생활최저선 기준 설정의 주요 대상 영역인 의료보장, 고용보장, 주거보장, 교육보장, 복지서비스 보장 등의 영역에 대한 포괄적인 기준으로 활용되는 것은 아니다. 또한 '94년 설정된 최저생계비가 절대빈곤의 개념이 적용된 빈곤선이지 아니면 상대빈곤의 개념에 근거한 빈곤선인지에 대해서도 논란이 제기되고 있어서(류정순, 1996)<sup>1)</sup>, 우리사회에서는 아직 어떠한 빈곤개념을 적용하여 어느 정도의 생활수준까지 보호해 주어야만 하는지에 대한 기준에 합의점을 찾지 못하고 있다.

이러한 상황에서 참여연대에서는 '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

1) 류정순, 한국도시가계의 빈곤선 재정립에 관한 연구, 동국대학교 박사학위논문, 1996

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 한국보건사회연구원(보사연, 1998)<sup>2)</sup>에서 국민복지기본선을 국민복지최저선(National Minimum Level)과 국민복지적정선(National Adeqyate Level)으로 정의하였다. 그러나 이 연구에서도 국민복지기본선 설정의 근거가 되는 빈곤의 개념은 명확하게 규정되지 않고 논의가 전개되고 있으며, 기준으로 제시된 2단계 빈곤선들이 구체적으로 어느 정도의 생활수준을 의미하는지에 대한 기준이 제시되어 있지 않다.

보사연의 국민복지최저선의 정의에 의하면 이 선은 절대빈곤의 개념을 적용하여 산출된 최저생계비에 해당하는 선이다. 그러나 같은 절대적 빈곤개념 아래에서의 연구에서조차 1994년 4인가족을 기준으로 보았을 때, 한국보건사회연구원이 제시한 최저생계비는 666,684원<sup>3)</sup>으로 한국노동조합총연맹의 1,557,107원의 1/3에 못 미쳤다. 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). 이제까지는 정부를 대표하는 보사연, 노동계를 대표하는 한국노총과 민주노총 및 학계에서 각자 다른 빈곤선들을 제시하였을 뿐 공식적인 빈곤선의 설정에 타 기관이나 학자들의 의견이 반영되지 않았다. 현재 국회보건복지상임위원회 법안심사소위를 통과한 기초생활보장법에는 최저생계비의 결정주체를 현행 보건복지부장관에서 중앙생활보장위원회로 바꾸게 되어 있다. 또한 최저생계비의 결정에 있어서 정부나 이익단체의 압력을 피하기 위하여 "연구기관은 당해 연구에 대한 자율성을 갖는다"라고 명시하고 있다. 그러나 올해도 정부기관인 보사연에서 국민복지기본선은 계속되고 있어서 국민복지기본선은 정부의 압력으로부터 자유로울 수 없는 상황에서 설정되고 있다. 본인은 독자적으로 보사연과 같은 개념과 같은 기간으로 국민복지기본선을 설정하고자 한다. 두 가지 다른 안을 토대로 이해관계를 달리 하는 각 집단의 대표들과 중립적인 입장의 학자들 및 시민대표들로 구성된 국민복지기본선 심의위원회의 심의를 거쳐 합의된 국민복지기본선을 제시하는 것이 타당하다고 생각된다.

본고에서는 국민복지기본선에 대한 사회적 합의를 도출하기 위하여, 기존의 절대빈곤과 상대

2) 한국보건사회연구원, 한국의 사회보장과 국민복지 기본선, 연구보고서 98-03, 1998

3) '94년의 최저생계비의 평균소비지출에 대한 비율 58.3%를 기준으로 '98년 4인가계의 전국 평균 최저생계비는 789,040이다.

빈곤의 개념을 비판적으로 재고찰하고, 우리 사회에서 최소한으로 보장해주어야 할 소득보장선이 얼마인가라는 문제를 본격적으로 제기하고자 한다. 그리고 국민복지최저선(최저생계비)과 국민복지적정선의 개념과 개념이 규정하는 생활수준에 상응하고, 객관성과 타당성이 있는 추가 보조 기준들의 설정을 통하여 논란의 범위를 줄일 수 있는 세부적인 기준들을 설정하고자 한다. 그리고 쟁점이 예상되는 부분들에 대한 논의를 통하여 이해관계가 다른 사람들을 설득할 수 있는 근거들을 제시함으로써 합의된 국민복지기본선을 얻을 수 있는 기초를 마련하고자 한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 국민복지기본선의 개념

보사연(1998)에서는 국민복지기본선의 개념을 ‘한 사회가 1) 공적제도를 통해 개별 사회구성원에게 2) 경제사회적 발전수준에 부합되게 3) 제공하는 제반 사회복지의 수준’으로 정의하였다. 합의된 기본선의 도출을 위해서는 개념을 일치시키는 것이 무엇보다도 중요하기 때문에 본고에서는 국민복지기본선의 개념을 보사연과 같이 정의하고자 한다.

소득보장은 빈곤의 발생을 미리 예방하거나, 이미 발생한 빈곤을 해소하기 위한 빈곤 대책의 일부로서, 사회보험이나 공적부조, 혹은 사회수당과 같은 국가의 직접적인 소득이전 프로그램을 통하여, 국민 개개인에게 최저한도의 소득을 보장해주는 정책을 위한 기준선을 뜻한다. 보사연(1998)은 국민복지최저선을 “한 사회가 공적제도를 통하여 개별 사회구성원에게 경제사회적 발전 수준에서 최소한으로 제공되어야 할 수준”으로 정의하고 있다<sup>4)</sup>. 그리고 최저수준을 구체적으로 “인류의 본질적인 자유 중의 하나인 결핍으로부터의 자유를 획득하는 것이다”, “경제적으로도 도덕적으로도 정당화될 수 없는 물질 결핍이라고 하는 치욕의 상태를 제거하는 것이다”, 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 것이다”<sup>5)</sup>(Beverage, 1942: para. 9)<sup>5)</sup>, 생활수준에 대한 평가는 시간에 따라 변화하는 것이어서 일반적으로는 상향적인 변화를 보이는 것이다”(Beverage,

4) 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.

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

1942: para 27) 등으로 설명되어 있는 배버리지 보고서의 기준에 적합한 선이나 ILO의 사회보장 최저기준에 관한 협약(1984, para 53, 224)<sup>6)</sup>에 명시되어 있는 “일인당 순가처분소득의 약 50%의 생활수준에 상응하는 수준을 기준으로 삼겠다고 했다(보사연, 1998). 본고에서도 보사연과 같은 개념으로 국민복지최저선을 일치시킨 후, 합의된 지점을 모색하기로 한다.

보사연(1998)은 국민복지적정선의 개념을 단지 ‘적정수준’이라고 추상적으로 정의하고 있다. 그리고 “ ‘적정선’에서 개념화할 수 있는 우리 나라 사회복지제도의 ‘적정수준’은 의료보험의 논의에서 유추해 볼 수 있다. 우리 나라의 의료보험은 급여범위가 협소한 저급여 수준이며 적정급여로의 발전이 필요하다는 것이 일반적인 시각이다”(1998, 84쪽)라고 모호하게 설명하고 있다. 그리고 ILO의 고용재해 급여에 관한 협약(1964), 장애·노령·유족급여에 관한 협약(1967), 의료 및 상병급여에 관한 협약(1969) 등을 적정수준의 설정에 참고할 자료로 제시하였다(1998, 85쪽). 한편 한국노동조합총연맹과 민주노동조합총연맹의 최저생계비는 표준생계비의 개념에 가까운 수준으로 국민복지적정선에 근접한 수준이다.

## 2. 절대·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)<sup>7)</sup>. 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)<sup>8)</sup>은 “기본적 욕구가 충분히 충족된 상태 혹은 박탈감을 느끼지 않는 상태”로, 안병근(1991)<sup>9)</sup>은 “사회의 지배적

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

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

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

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

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 상대 빈곤선에서 합의점을 찾는 것과 마찬가지로 어렵다<sup>10)</sup>. 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 생각된다<sup>11)</sup>.

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)<sup>12)</sup>. 그러나 이 개념 속에는 절대적 욕구의 의미가 포함되지 않고 있다. 예를 들면, 요즘의 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 전제하에서 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 전제하에서의 상대적 개념으로 정의하면, 절대적 빈곤과 상대적 빈곤은 연속적인 복지선상의 다른 생활수준의 상호배타적인 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.

- 10) 절대빈곤의 개념이 확대해석되는 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 단일 빈곤선의 개념 아래에서 정책적 빈곤선이 되어야만 한다는 전제 때문이라고 생각된다.
- 11) 왜 절대빈곤은 생물학적 생존수준으로 좁게 정의되어야 하는가의 근거는 류정순(1996)에 자세히 논의되어 있다.
- 12) Townsend, P., "The Meaning of Poverty", The British Journal of Sociology, Sep. 1962, 이정우, 1992, 251에서 재인용.

그러므로 상대적 빈곤선이 위치할 수 있는 범위는 최하위층의 생활수준을 기준으로 산출된 사회적 빈곤의 하한선(floor)<sup>13)</sup>과 평균소득(ceiling) 사이이다.

### 3. 선행연구의 단계별 빈곤선

빈곤선을 단일기준으로 이분법적으로 접근하기보다는 몇 가지 다원화된 빈곤선으로 총화시켜 빈곤을 파악한 학자들이 있다. 이들의 빈곤선의 개념과 기준은 아래와 같다.

부스(Booth, C., 1902, P33)는 생활수준을 8단계로 나누었는데 그 중 빈곤자(the poor), 극빈자(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 사람들로써 일시적으로 도움을 필요로 하는 상태에 있는 사람들이고 최하층자는 전적으로 외부지원이나 보호 없이는 도저히 생활해 나갈 수 없는 사람들을 뜻한다.

라운트리(1901, 117-118)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 상정하고 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 & Burki, 1978)<sup>14)</sup>는 인간의 기본필요를 4단계로 정의하였는데, 1단계는 가까스로의 생존(bare survival)에 필요한 수요; 2단계는 계속적 생존(continued survival)에 필요한 수요; 3단계는 생산적 생존(productive survival)에 필요한 수요로서 여기에는 생명유지에 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, 1966, p.11)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

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

14) Streeten, Paul & Burki, Shahid, "Basic Needs: Some Issues", *World Development*, Vol 6, 1978.

생존과 쾌적의 중간 지점으로서 생계보조이외의 다른 복지서비스의 대상이 되는 정도의 생활수준을 의미한다.

조지(George, 1988, pp126-167)<sup>15)</sup>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 살을 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(지윤, 1976, P7에서 재인용). 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 최저 임금 수준의 소득정도이며 적극적 또는 문화적 최저생활은 건강하고 문화적인 최저의 생활이 유지될 수 있는 정도의 소득수준을 의미한다.

楠田丘(1984, 129-131)<sup>16)</sup>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(1995)<sup>17)</sup>은 빈곤을 생물학적 생존수준, 최소한의 충분수준, 최소한의 품위유지수준의 3단계로 분류하였다. 생물학적생존수준은 라운트리의 1차 빈곤에 상응하는 수준이며, 최소한의 충분수준은 절대빈곤선과 상대빈곤선의 사이의 생활수준을 의미하며 최소한의 품위유지수준은 상대빈곤선과 표준생계비 사이의 생활수준을 의미한다.

위에서 살펴본 여러 학자들의 빈곤선들을 생물학적 생존선, 국민복지최저선과 국민복지적정선의 3가지 기준의 개념에 근접한 선들을 찾아보면 아래와 같다. 첫째, 생물학적 생존선 아래의 빈민은 부스의 최하층자, 라운트리의 일차적빈곤, 스트리트과 버키의 계속적 생존수준, 오나티의

15) George, V., *Wealth, Poverty and Starvation*, NY, (1988): 83

16) 楠田丘, 생계비와 임금, 129-131, 산업노동조사소, 1984

17) 류정순, "빈곤가계의 복지지원을 위한 빈곤선 설정의 이론적 고찰, 대한가정학회지, 제33권 5호, 1995

최소한의 생존수준, 竹中勝男의 생리적 최저생활, 楠田丘의 최저생존수준과 류정순의 생물학적 생존수준과 비슷한 수준이라고 할 수 있다.

둘째, 국민복지최저선 아래의 빈민은 부스의 극빈자, 라운트리의 이차적빈곤, 스트리트와 버키의 생산적 생존수준, 오나티의 최소한의 충분수준, 竹中勝男의 생계적 최저생활, 楠田丘의 최저생계수준과 류정순의 최소한의 충분수준과 비슷한 수준이라고 할 수 있다.

셋째, 국민복지적정선 아래의 빈민은 부스의 빈곤자, 스트리트와 버키의 사회적 생존수준, 오나티의 최소한의 쾌적수준, 竹中勝男의 적극적 또는 문화적 최저생활과 楠田丘의 표준생계수준, 류정순의 최소한의 품위유지수준에 가까운 생활수준이라고 할 수 있다.

#### 4. 제안된 국민복지기준선과 빈곤수준

##### 1) 국민복지최저선과 국민복지적정선의 범위

위에서 논의하였듯이 노동의 재생산활동을 위한 최소한의 신체적 효율성 유지를 전제로 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 아무도 꼬리라고 주장할 수 없는 몸체와 연결된 부분이 있다. 이와 마찬가지로 빈곤에도 아무도 이 수준에서는 빈곤하다고 주장할 수 없는 빈곤의 상한선이 존재하며 이 상한선(ceiling)은 '생물학적 생존수준의 빈곤에도 벗어나 있고 특정 사회의 평균적인 생활이 유지되는 선'이라고 할 수 있다. 우리나라의 경우 평균소득, 중위소득, 평균소비, 평균임금 등 기준으로 삼을 수 있는 선들 중에서 평균소득이 가장 높기 때문에 상한선은 평균소득이다. 따라서 국민복지최저선과 국민복지적정선은 생물학적 생존수준의 절대빈곤선과 평균소득 사이의 어느 지점이 될 것이다. 또 하나의 기준선은 표준생계비로서 국민복지적정선은 표준생계비보다는 낮아야 하는지에 대한 논의를 할 수 있는 하나의 기준선이다.

하한상대빈곤선은 원칙적으로 우리사회의 최하위층(하위 1%)의 생활수준이 생물학적 생존 수준이상인 품목은 최하위층의 실제 소비지출을 기준으로 삼고 그 이하이면 합당하다고 생각되는 지점으로 설정하였는데, '93년의 경우 이 선 이하의 빈민은 전체인구의 4% 정도였다.

##### 2) 국민복지최저선과 국민복지적정선

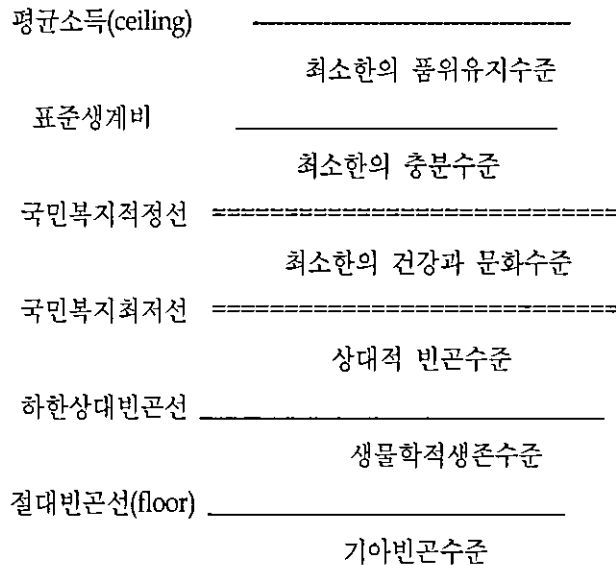
국민복지최저선은 하한상대빈곤선과 국민복지적정선 사이의 어느 합당한 지점으로서 스트리



튼과 버키의 기본필요 단계 중에서 세번째 단계인 생산적 생존의 개념에 기초한 생활수준 즉, 생존유지에 필요한 것에 의식주, 질병으로부터의 보호, 교육, 위생, 시설 등이 포함된 수준으로 규정하고자 한다. 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, 대중 교통 수단을 이용하여 노동 현장까지 출퇴근이 가능하며 공교육비를 부담할 수 있고 필요한 의료혜택을 받는 정도의 생활수준이다.

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, 국민복지적정선(상대빈곤선)이라고 할 수 있다. 이 선은 국민복지최저선과 표준생계비(ceiling) 사이의 어느 지점이 될 것이다. '93년의 경우 이 선 이하의 빈민은 33%정도가 되었다. 위에서 논의된 기준선들을 중심으로 빈곤수준을 범주화하면 [표1]에 나타난 바와 같이 기아 빈곤수준, 생물학적 생존수준, 상대적 빈곤수준, 최소한의 건강과 문화수준, 최소한의 충분수준, 최소한의 품위유지수준으로 분류될 수 있다.

<표 1> 제안된 빈곤선들과 빈곤수준



### Ⅲ. 국민복지기준선 설정에 예상되는 주요 쟁점들

#### 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.<sup>18)</sup> 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.<sup>19)</sup> 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 하며 사회적 공적 이전소득을 합한 총소득과 공식적인 빈곤선의 차이(poverty gap) 만큼의 소득부조가 이루어져야 된다. 그리고 매년 보건복지부 장관은 법에 명시되어 있는대로 공식적인 빈곤선을 발표하여야만 된다.

#### 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 선정기준

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

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

에 있어서 기준을 소득으로 일원화하고 재산의 경우 소득환산액을 적용하고 있다. 또한 이 법안의 제3조 제4항의 규정에는 “소득인정액의 계산”에 근로유인을 위한 방안을 두어 구체적인 산정방식을 시행규칙에 위임하고 있는데, 이 조항이 없으면 일한 사람과 일하지 않는 사람간에 형평성의 문제가 발생할 소지가 있다. 구체적인 산정방식의 개발에는 전문적인 판단과 더불어 사회적 합의가 필요할 것으로 사료된다.

#### 4. 한국 최하위층의 생활수준은 절대빈곤선 이상인가?

우리 사회의 최하위층의 생활은 대부분의 품목에서 생물학적 생존수준의 절대빈곤선 위에 있다. 그러나 만약 한국사회의 최하위층(하위 1% 수준)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 한국 사회의 최하위층의 영양소 섭취 실태는 최저영양기준에 훨씬 못 미친다. 또한 한국사회의 최하위층의 주거수준은 서울특별시가 설정한 최저주거기준(1997)<sup>20</sup>에 미달된다. 그리고 백혈병이나 심장병 등의 비용이 많이 드는 병을 앓는 사람들이 치료비가 없어서 죽어 간다는 매스컴의 보도가 끊이지 않는 점으로 미루어 보아 우리사회의 의료비 보장수준 또한 생물학적 생존을 보호해주고 있다고 할 수 없다.

위의 품목 이외에도 전기, 수도, 쓰레기봉투값 등의 품목은 생존권의 보장 차원에서, 공공TV 시청료, 전화 기본요금, 전화설치비 등은 기초정보취득권의 보장차원에서, 그리고 공교육비는 평등하게 교육받을 기본권리의 보장차원에서 절대빈곤의 개념을 적용하여 산출되어야 한다고 생각된다.

#### 5. 같은 비율의 상대빈곤선이 적용되어야 하는가?

전반적인 생활수준이 높은 선진국에서는 상대빈곤을 총론적으로 접근하여 평균소득의 일정 비율이나 하위 일정 계층을 빈곤선으로 설정하는 나라들이 많다. 그러나 우리나라와 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 비

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

율의 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 낮은 품목 또한 다른 비율의 상대빈곤선이 적용되어야 된다(류정순, 1996). 그리고 전통적으로 사회적 재분배기능을 수행해온 경조비가 현대사회에서는 오히려 사회적 역분배기능을 하고 있으며(류정순·장상환, 1999)<sup>21)</sup>, 영국 등의 선진국에서 시행되고 있는 혼례보조제도가 전무한 한국사회의 특성을 고려하여 관혼상제비의 상대빈곤선은 다른 품목과 다른 비율이 적용되어야 된다. 또한 마땅히 공공재로 취급되어야 하는 품목들이 수익자 부담의 원칙이 적용되어 시장재로 사부담되고 있는 사교육비, 공중전화요금, 버스/지하철 요금 등은 상대빈곤선의 논란 이전에 사회구조의 개선과 관련된 논의가 선행되어야 할 것이며, 빈곤선의 설정에 있어서 타 품목과 다른 비율이 적용되어야 할 것이다.

## 6. 저축은 제외시켜야 하는가?

한노총과 민노총은 우리사회에는 전세보증금이나 월세가 지속적으로 상승하기 때문에 같은 생활수준 유지를 위하여 전세보증금이나 월세의 상승분 정도의 저축은 포함시켜야 하며, 열악한 의료보장 수준으로 인하여 큰 병이 났을 때에 대비한 대책을 가계별로 세울 수밖에 없으며, 이제 막 도입을 서두르고 있는 국민연금제도의 혜택에서도 올혜는 제외된 저소득층이 대부분인 현실을 감안하여 일정액의 저축은 최저생계비에 포함시키고 있다. 뿐만 아니라 노령화 사회로의 진전과 더불어 치매, 중풍 등 거동이 불편한 노인의 증가와 더불어 간병보호가 사회보장의 사각지대로 대두되고 있는 현시점에서 주거보장, 의료보장과 간병보장이 개별 생존권 보장으로서 제 구실을 할 수 있는 제도가 마련될 때까지는 일정액의 저축은 국민복지적정선에 포함시켜야 할 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

21) 류정순·장상환, 한국도시가지의 계층별 경조비와 경조소득의 분석을 통한 경조관행의 소득재분배 기능 고찰, 미발간, 1999

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 제시하였다. 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 평균소득은 국민복지적정선의 상한선으로 설정될 수 있다. 그러나 우리사회에서는 아직 자영업자들 소득의 파악이 불가능하여 평균소득의 산출에 근로자들만을 포함시키고 있는데, 자영업자들의 평균소비지출이 근로자들의 평균지출보다 높은 점으로 미루어 보아 자영업자들까지 포함시키면 평균소득도 올라갈 것으로 예측된다.

## 8. 표준생계비의 기준은?

표준생계비는 국민생활의 생계비 실태조사를 통해 가계지출의 표준이 된다고 판단되는 계층을 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)은 최빈값보다는 중위값이 표준생계비 산출의 기준으로 더 적합하다고 했으며 미국노동통계청(The Bureau of Labor Statistics) 또한 부부와 2자녀로 구성된 가계의 중위소비를 표준생계비 산출의 기초로 삼고 있다(Magrabi et al, 1991). 1993년 4인 도시근로자 가계 소비지출의 최빈값은 992,313원이며 중앙값은 1,308,000원이다. 본고에서는 표준생계비 산출의 기준을 4인 도시근로자 가계의 중앙값으로 정하고 상대적 빈곤선을 설정하기 위한 기준선으로 활용하는 것이 타당하다고 생각된다.

<표 2> 보사연과 통계청 자료의 비교

	보사연	통계청
표본가구수	예비조사 15,000, 본조사 아직 미정	5,500
조사목적	복지기본선 계측(주관개입가능)	복지기본선 계측과 무관한 기초통계 자료(객관적 자료)
조사기간	예비조사: 4월6일에서 25일까지 20일 본조사: 6월 한달	6월 한달 동안의 조사자료 이용 '98년 1년 자료를 이용하여 월별 균등화지수를 산출하고 이 지수를 근거로 연평균 복지기본선 산출가능
조사기관과 조사원의 자질	보사연의 가계부 가장방식의 조사는 1989년, 1994년에 이어 세 번째의 조사이며 조사원은 1주일 정도 단기간의 교육 후 투입된 비전문가임	통계청은 30년 이상 지속적으로 가계부 가장방식의 가계조사를 시행해 왔기 때문에 축적된 know how 가 있으며 조사원들은 정식공무원들로서 조사전문가임
지역	농어가, 군부 포함예정이나 예산사정으로 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 필수품 여부를 따로 선정할 필요없이 전 품목을 포함시킴 가구원수별 품목별 단가와 수량이 제시되지 않고 가구별 지출액만 제시됨 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 필요없음
비용	예비조사: 일억삼천 정도, 본조사: 아직 미정 비용이 많이 들기 때문에 5년마다 조사하고 있음	1,000만원 비용이 적게 들고 계속적으로 조사되는 자료를 이용하기 때문에 매년 분기별 빈곤선을 산출할 수 있음

## 9. 분석자료의 신빙성은?

보사연에서는 독자적인 빈곤조사를 실시하며 본인은 통계청의 도시가계조사자료를 이용하여 빈곤선을 설정할 예정이다. [표2]에 나타난 바와 같이 두 자료는 각각 장단점을 가지고 있는데 합의의 도출과정에서 두 자료를 다 활용한다면 서로 보완적인 역할을 하여 보다 객관성과 타당성 있는 국민복지기본선이 설정되는데 기여할 것으로 보인다.

간사님! 여기에 한 문단 지워졌어요

## IV. 결 론

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 설정에 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.