

## 새로운 사회적 위험과 기초보장

문진영 (서강대학교 신학대학원 사회복지학과 교수)

### Part 1. 한국 복지국가의 환경: 우리는 어디에 서 있는가?

#### 1. 이중(二重) 과제와 한국 복지국가

##### 1.1 한국 복지국가의 이중과제

근대적응(適應)과 근대극복(克服)이라는 한국 사회 일반의 이중과제론은 복지국가의 건설에도 관철된다. 한국 복지국가의 이중과제란 한국 사회가 아직까지 전통적인 의미의 복지국가의 면모를 제대로 갖추지 못한 상태에서, 사회경제적으로는 21세기 형 후기 산업사회로 급속하게 이행되어 새로운 사회적 위험이 분출되고 있는 현실을 반영하고 있다.

즉 20세기 복지국가의 핵심적인 원칙인 국민기본선(the principle of national minimum)마저도 보장되지 않은 상태에서, 21세기 형 새로운 사회적 위험이 중첩적으로 나타나는 것이다. 따라서 한국은 산업사회를 기반으로 하는 ‘케인지안 복지국가의 건설(old risks, old welfare)’과 동시에 후기 산업사회에서 나타나는 ‘새로운 위험에 대한 사회대응 모델의 구상과 실천(new risks, new welfare)’을 동시에 실천해야 하는 꽤나 까다로운 이중적(二重的)인 과제를 가지고 있다.

다시 말해서, ‘비동시성의 동시성’을 보이는 한국 사회의 경우, 오래된 위험(old risks)과 새로운 위험(new risks)이 동시적으로 나타나는 중첩성(superposition)을 그 특징으로 하고 있다. 예를 들자면, 과거에는 고용과 빈곤이 양립 가능한 것이 아니었지만 현재는 불안정고용의 등장과 함께 고용과 빈곤이 양립하는 소위 근로빈곤층(working poor)를 양산하고 있다(최영준, 2011: 37).

이러한 점에서 현재 한국 복지국가가 당면한 최대의 과제는 20세기 중후반기 ‘오래된 복지(old welfare)’와 21세기 형 ‘새로운 복지(new welfare)’를 동시에 달성하여야 한다는 점이다.

즉, 전통적인 노동자를 대상으로 노령, 실업, 질병, 그리고 장애로 인한 소득의 상실에 대처하는 현금급여 중심의 소득유지 프로그램 위주로 운영된 ‘오래된 복지’와 청년, 실업자, 저숙련 노동자, 여성 그리고 비정규직 근로자를 대상으로 교육, 직업훈련이나 재훈련, 그리고 일가족 양립을 가능하게 하는 돌봄의 사회화를 통해서 개인의 역량을 키워주는 사회서비스 중심으로 운영되는 ‘새로운 복지’를 동시에 추진하여야 한다는 것이다.

## 1.2 새로운 위험의 등장배경

- 세계화
- 지식기반경제로의 이행
- 노동시장의 유연화
- 저성장
- 노동운동의 약화
- 가족구조의 변화
- 저출산 고령화
- 제4차 산업혁명
- Brexit

## 1.3 새로운 위험의 등장

- 일 가족 양립의 어려움
- 가족 구조의 변화에 따른 한부모 가족의 증가
- 돌봄 수요의 급증
- 중고령 저숙련 저학력 노동자의 증가
- 비정규 근로자의 양산과 근로빈곤 인구의 급증
- 사회보장제도 배제인구의 증가

## 2. 복지국가와 국민기본선(National Minimum)

인류의 역사에서 빈곤의 문제는 항상 존재해왔으나, 이것을 사회 구성원의 집합적인 노력으로 해결하여야 하는(혹은 할 수 있는) 사회문제로 인식하게 된 것은 근대 시민사회의 성립

이후라고 할 수 있다. 즉 시민의 사회경제적 권리가 신장되면서, 빈곤을 개인적인 운명을 넘어서서 사회 공동체의 연대적 책임이라고 인식하게 되었는데, 이러한 인식의 변화를 추동한 것은 영국의 페이비언 협회(Fabian Society)를 중심으로 한 진보주의자들이었다. 영국 제국의 최전성기를 구가하고 있던 빅토리아 시대가 저물어가던 19세기 말에 등장한 이들 페이비언 사회주의자들은 제국의 번영에 따른 경제적인 풍요에도 불구하고 영국 내에 상존하고 있었던 절대빈곤과 하급 노동자의 비참한 생활을 목격하면서, 빈곤을 더 이상 개인적인 무능과 나태로 볼 것이 아니라 사회구조적 산물이라는 인식을 가지게 되었다. 이러한 페이비언 사회주의자들의 새로운 사회인식과 사회개혁의 의지, 특히 이들의 특장(特長)이라고 할 수 있는 사회문제에 대한 경험주의적인 방법론은 이후 20세기 사회개혁의 논리적 토대를 제공하였으며, 특히 이들이 주창한 국민기본선(national minimum)은 20세기 후반기 복지국가를 건설하는 사상적인 토대가 되었다. 다시 말해서, 복지국가는 시민들이 최소한도의 인격적인 존엄을 가지고 살아갈 수 있는 국민기본선을 현실세계에서 구현하기 위해 고안된 국가시스템이라고 할 수 있다. 그렇다면 국민기본선이란 무엇을 의미하는가?

한국에서 국민기본선은 비교적 명확하게 규정되어 있다. 즉 헌법에서 인간다운 생활을 할 권리(제34조)를 천명하고 있으며, 사회보장기본법에서는 건강하고 문화적인 생활이 유지될 수 있도록 사회보장급여의 수준을 높여야 한다고 명시하고 있다(제10조). 이러한 상위법을 받아서 국민기초생활보장법에서는 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 필요한 최소한의 비용으로 최저생계비를 규정하고(제2조), 이 법에 따른 급여는 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것(제4조)으로 명시되었다. 이러한 점에서, 적어도 법률적인 차원에서는 한국 국민의 기본적인 생계는 국가와 지방자치단체가 보장하는 것으로 되어있다.

하지만 2000년대 후반 한국의 노인빈곤률 47.2%(OECD, 2013)는 어떻게 설명할 것인가? 이러한 수치 이외에도, 현재 정부가 자신의 기초적인 생계를 보장해줄 것으로 기대하는 국민은 거의 없을 것이다. 이러한 법률상의 형식과 현실세계의 실제와의 불일치는 한국 복지국가의 성격과 수준을 그대로 드러낸다 하겠다. 이러한 여실히 드러난다.

〈표 1〉 공적이전소득을 통한 한국의 빈곤률 감소효과(2009년)

구분	전체가구 <sup>※</sup>	노인	아동	여성가구주가구
시장소득 빈곤율(A)	23.8	58.3	27.2	37.5
가처분소득 빈곤율(B)	20.9	48.3	24.2	34.1
빈곤개선율(A-B)/B × 100	13.9	20.7	12.4	10.0

주: 원자료는 통계청의 가계동향조사이며 조사대상은 전국의 일반가구(1인가구 포함)임

자료: 한국보건사회연구원, 2010년 빈곤통계연보, 2010에서 재구성

〈표 2〉 OECD 국가의 빈곤률 감소효과(중위소득 50% 기준, 2000년대 중반)

구분	스웨덴	프랑스	영국	OECD평균	독일	캐나다	호주	일본	미국	멕시코
시장소득 빈곤율(A)	26,7	30,7	26,3	26,4	33,6	24,5	32,7	26,9	26,3	21,0
가처분소득 빈곤율(B)	5,3	7,1	8,3	10,6	11,0	11,7	12,4	14,9	17,1	18,4
빈곤개선율 (A-B)/B×100	403,8	332,3	216,9	149,1	205,5	109,4	163,7	80,5	53,8	14,1

자료: OECD 홈페이지(<http://stats.oecd.org/Index.aspx>)

〈표 3〉 한국의 소득분포 개선 추이

구분	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
시장소득 Gini계수(A)	0,333	0,335	0,336	0,349	0,355	0,357	0,358
가처분소득 Gini계수(B)	0,321	0,322	0,322	0,331	0,334	0,335	0,337
소득분포 개선율 (A-B)/B×100	3,7	4,0	4,3	5,4	6,3	6,6	6,2

주: 원자료는 통계청의 가계동향조사이며 조사대상은 전국의 일반가구(1인가구 포함임)

자료: 한국보건사회연구원, 2010년 빈곤통계연보, 2010에서 재구성

〈표 4〉 OECD 국가의 소득분포개선율 비교 (전체인구, 2000년대 중반)

구분	스웨덴	프랑스	영국	OECD평균	독일	캐나다	호주	일본	미국
시장소득 Gini계수(A)	0,43	0,48	0,46	0,45	0,51	0,44	0,48	0,44	0,48
가처분소득 Gini계수(B)	0,23	0,28	0,34	0,31	0,30	0,32	0,30	0,32	0,38
소득분포 개선율 (A-B)/B×100	86,9	71,4	35,3	45,2	70,0	37,5	60	37,5	26,3

자료: OECD 홈페이지(<http://stats.oecd.org/Index.aspx>)

〈표 5〉 OECD 국가의 소득분포개선율 비교 (65세 이상 인구 2000년대 중반)

구분	한국	스웨덴	프랑스	영국	OECD평균	독일	캐나다	호주	일본	미국
시장소득 Gini계수(A)	0,47	0,64	0,82	0,60	0,67	0,76	0,56	0,77	0,68	0,65
가처분소득 Gini계수(B)	0,40	0,22	0,31	0,27	0,29	0,27	0,27	0,28	0,34	0,40
소득분포 개선율 (A-B)/B×100	17,5	190,9	164,5	122,2	131,0	181,5	107,4	175,0	100,0	62,5

자료: OECD 홈페이지(<http://stats.oecd.org/Index.aspx>)

〈표 6〉 OECD 국가의 소득분포개선을 비교 (근로인구(18-65세), 2000년대 중반)

구분	한국	스웨덴	프랑스	영국	OECD평균	독일	캐나다	호주	일본	미국
시장소득 Gini계수(A)	0.32	0.37	0.41	0.41	0.40	0.43	0.41	0.39	0.38	0.43
가처분소득 Gini계수(B)	0.30	0.24	0.28	0.34	0.31	0.30	0.32	0.27	0.31	0.37
소득분포 개선율 (A-B)/B×100	6.7	54.2	46.4	20.6	29.0	43.3	28.1	44.4	22.6	16.2

자료: OECD 홈페이지(<http://stats.oecd.org/Index.aspx>)

### 3. 한국의 빈곤

한국은 1960년대 이후 고도 경제성장의 결과로 1965년 40.9%에 이르던 빈곤율이 1976년에는 14.8%로 감소하고, 1980년에는 다시 9.8%로 감소하였다(서상목 외, 1981). 이어 1980년대에는 경제 사회적인 혼란이 있었지만 1990년의 빈곤율은 8.3%로 추정되고 있으며(정복란, 김미곤 외, 1990), 1990년대 중반의 빈곤관련 지표들은 자료상의 한계는 있지만 적어도 외형적인 수치로는 선진국과 비슷하거나 낮은 수준을 유지하고 있음을 알 수 있다. 이러한 실증적인 자료에서 적어도 1990년 이전에는 경제성장이 빈곤감소에 긍정적인 영향을 끼치는 낙수효과(trickle down effect)를 확인할 수 있다.

〈표 7〉 1990년 이전의 절대빈곤 추이

구분	빈곤인구(천명)			빈곤율(빈곤인구/전체인구, %)		
	전국	도시	농촌	전국	도시	농촌
1965	11,769	4,244	7,505	40.9	54.9	35.8
1976	5,198	3,072	2,216	14.8	18.1	11.7
1980	3,644	2,250	1,394	9.8	10.4	9.0
1990	3,656	1,110 <sup>1)</sup> , 761 <sup>2)</sup>	1,785	8.3	5.5 <sup>1)</sup> , 6.7 <sup>2)</sup>	14.3

주 1): 대도시, 주 2): 중소도시

자료: 1996~1980까지의 자료는 서상목 외, 『빈곤의 실태와 영세민 대책』, 한국개발연구원, 1981. 1990년 자료는 정복란, 김미곤 외, 『생활보호제도 개선방안에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 1990.

하지만 1997년 말에 시작된 IMF 경제위기는 빈곤인구를 양산하고 각종 사회병리현상과 사회양극화를 초래하여, 빈곤율, 빈곤갭, 센지수 등 빈곤관련 지표들은 1999년에 가장 나쁜 수준에 도달한 후 이후 약간씩 개선되다가 2003년 카드대란 때 다시 악화되었다. 이어 2004

년 이후 약간씩 개선되다가 최근 정체 현상을 보이고 있다. 즉 1996년 이후 몇 번의 경제위기가 있었지만, 동 기간(1996~2013) 동안 실질 GDP 성장률이 77.1%인 점을 감안하면, 1990년 이전과는 달리 IMF 경제위기 이후에는 경제성장이 빈곤감소에 긍정적인 영향을 끼치는 낙수효과(trickle down effect)가 사라졌음을 확인할 수 있다.

〈표 8〉 IMF 경제위기 전후 의 빈곤율 추이<sup>1)</sup>

(단위: %)

구분	절대빈곤 <sup>2)</sup>	상대빈곤 <sup>3)</sup>
1996	3.0	9.0
2000	8.2	13.3
2006	7.6	13.8
2007	7.8	14.4
2008	8.0	14.6
2009	8.4	14.8
2010	7.8	14.3
2011	7.8	14.3

주 1) 1996년과 2000년 자료는 가구소비실태조사(통계청), 2006년 이후 자료는 가계동향조사(통계청)임. 편의상 전국이라고 표현하였으나 농어가 포함되지 않은 결과임.

2) 경상소득이 최저생계비 미만인 인구 비율

3) 중위 가처분소득의 50%미만 인구비율

자료: 1996~2000년 통계: 여유진, 김미곤 외, 『빈곤과 불평등의 동향 및 요인분해』, 한국보건사회연구원, 2005.  
2006~2011년 통계: 김문길 외, 『2012 빈곤통계연보』, 한국보건사회연구원, 2012.

#### 4. 새로운 사회위험에 대한 대처방법: 현금급여(소득보장) vs 현물급여(사회서비스)

일부 진보적인 연구자들은 북구 복지국가의 예를 들면서, 한국 사회에 필요한 것은 현금으로 지급되는 소득보장보다는 현물급여, 특히 사회서비스라는 점을 강조하고 있다. 물론 신사회위험을 대처하는 기제로서 사회서비스의 기능과 역할은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 하지만 구(舊) 사회위험과 신 사회위험이 중첩적으로 나타나는 한국 사회에서 [소득보장 vs 사회서비스] 논쟁은 여전히 현재진행형이다.

실제 사회복지학의 고전적인 질문 중의 하나가 공공기관에서 지급하는 이전(transfer)의 형태로 현금급여(in cash)가 바람직한 것인가 아니면 현물급여(in kind)가 바람직한 것인가 하는 점이다. 물론 효용을 중시하는 경제학에서는 현금으로 지급되는 소득보장제도가 현물서비스보다 훨씬 바람직하다고 설명하고 있다. 왜냐하면 현금으로 주어질 경우, 한정된 예산 내에서 자신의 효용을 극대화할 수 있는 여러 선택지가 주어지는 반면에, 현물급여는 선

택의 폭이 매우 제한적이기 때문이다. 따라서 수급자는 소비자 주권이 실현되는 현금급여를 선호하며, 또한 이들의 소비가 시장거래를 통해서 이루어지기 때문에 시장왜곡도 발생하지 않는다.

그렇다면, 당연히 정부의 이전(transfer) 방식이 압도적으로 현금의 형태이어야 함에도 불구하고, 왜 어느 복지국가이건 현물급여는 여전히 커다란 비중을 차지하고 있는가? 이에 대해서는 여러 가지 설명이 가능하다. 무엇보다도 지적되는 부분이 정치적인 이유이다. 수급자보다 상대적으로 정치적인 영향력이 큰 납세자의 경우, 자신이 지불한 세금이 제대로 쓰이기 위해서는 목표효율성(target efficiency)이 높은 현물급여를 지지한다는 것이다. 게다가 이 사업을 주도하는 공무원의 경우에도 단순 지불업무에 그치는 현금급여보다는 다양한 수준에서 권한행사가 가능하고 해당 부서의 유지에도 도움이 되는 현물급여를 선호한다는 것이다. 이와 같이 재원을 책임지는 납세자와 사업을 담당하는 공무원이 선호하기 때문에, 현금급여가 가지고 있는 이론적 우위성에도 불구하고, 현물급여가 아직까지 견재하다는 것이다.

이러한 정치적인 이유 이외에도 현물급여가 견재한 이유는 다양하다. 우선 커리와 가바니(C. Currie and F. Gahvani, 2008)는 현물급여를 제공해야 하는 이유를 국가의 가부장적(paternalistic) 속성에서 찾고 있다. 일반적으로 가부장적 국가는 가치재(merit goods)를 선호하게 되는데, 여기에서 가치재란 개인들의 자발적인 선택에 의해서는 사회적으로 바람직한 수준까지 소비되지 않는 재화와 서비스를 말한다. 즉 가부장국가는 특정한 재화와 서비스(가치재)의 경우, 국민들에게 소비를 맡기는 것보다는 자신들이 생각하기에 바람직한 방향으로 소비하기를 원하기 때문에 현금급여보다는 현물급여를 선호한다는 것이다.

그렇다면, 21세기 한국 사회는 현금으로 지급되는 소득보장을 강화할 것인가, 아니면 복구 복지국가와 같이 사회서비스 형태로 재편하여야 할 것인가? 이와 관련하여 최근 한국사회복지학에 게재된 ‘소득보장과 사회서비스의 교환관계(trade-off) 연구’(문진영, 김윤영, 2015)에 따르면, 복지국가의 두 축을 이루는 소득보장과 사회서비스 양자(兩者) 간에 교환관계(trade-off)가 성립하지 않는다는 것이다. 즉 OECD 18개 국가를 대상으로 1980년도부터 2006년까지의 자료를 이용하여 상관관계 분석과 그랜저 패널분석을 실시한 결과, 소득보장은 사회서비스 발달의 선행요인이었고, 또한 사회서비스 역시 소득보장의 선행요인으로 나타났다. 즉 복지국가의 두 축인 소득보장과 사회서비스는 역학적으로 상호 간의 영향을 주고받으며 발전해왔다는 것을 알 수 있다. 따라서 소득보장 제도와 사회서비스 제도는 결코 교환관계(trade-off)가 아니라는 것을 알 수 있다. 따라서 소득보장과 사회서비스는 대체제가 아니라 상호 보완재라고 할 수 있으며, 시대의 변화에 따라서 강조점이 달라지기는 하지만 기본적으로 축적적 관계라는 것을 알 수 있었다.

다시 말해서, 소득보장정책과 사회서비스는 서로 교환관계에 있는 것이 아니라 소득보장정책이라는 튼튼한 기반 위에서 사회서비스 정책이 발전할 수 있다는 점을 부각시키고 있다.

이러한 복지국가의 역사적 사실은 현금급여정책을 가능한 한 지양하고 대신에 사회서비스 정책을 지향하겠다는 현 정부의 정책기조<sup>1)</sup>가 결코 타당하지 않다는 것을 실증으로 보여주고 있다. 더욱이 전체인구 빈곤률(15%, 2000년대 중반) 자체가 매우 높은데다가, 특히 노인빈곤률은 45%(2000년대 중반)로 OECD 국가 중에서 가장 높은 한국 사회(OECD, 2009)에서 사회서비스 위주로 사회보장제도를 발전시킬 경우, 빈곤률과 소득불평등의 개선을 통해서 개인의 삶의 질 향상을 기대하기 어렵다. 따라서 한국 복지국가의 당면한 과제는 소득보장 제도의 강화를 통해서, 창의적이고 지역밀착적인 사회서비스가 발전할 수 있는 토대를 구축하는 것이다.

## 5. 국민기본선 확보의 방법

### 5.1 국민기본선 확보를 위한 소득보장체계 구축의 원칙

- ① 소득보장체계의 사각지대 해소
- ② 소득보장 급여의 현실화
- ③ 소득보장 급여의 제도정합성 제고
- ④ 소득보장 급여의 계급형평성 제고
- ⑤ 재원확보 방안 모색

### 5.2 소득보장의 기준 및 급여형태

#### ① 최저소득기준(Minimum Income Standards: MIS)

영국에서는 최저소득기준(Minimum Income Standards: 이하 MIS)이라는 개념을 사용하는데, 이는 일반 시민들에게 ‘기초적인 가계비용(minimum household budget)’의 구성과 수준에 대해서 어떻게 생각하는 가를 묻고 그 결과를 기초로 “영국 사회에서 사회적으로 용인되는 생활을 위해 필요한 소득”을 측정한다(Hirsch, 2013). MIS는 2008년 영국의 조셉 라운트리 재단(Joseph Rowntree Foundation)에서 측정한 수준을 기준으로 매년 조정하여 발표하고 있는데, 이 수준은 개인이 사회적인 활동에 참여할 수 있는 기회를 가지는 수준을 말하기 때문에 일반적인 의미의 빈곤선과는 차이가 있으며, 당연히 공공부조 기준선과도 차이가 있다.

아래의 <표>에서 알 수 있듯이, 영국에서 4인 가족(부부 + 아동 2인)의 경우, 2014년 4월

1) 현 정부의 정책기조는 2010년 박근혜 의원실에서 개최한 ‘사회보장기본법 전부개정을 위한 공청회: 한국형 복지국가 건설’에서 뚜렷하게 나타나는데, 집권 이후 현 정부의 중요한 정책결정권자가 되는 이 공청회의 발표자들은 이구동성으로 기존의 전통적인 소득보장 중심에서 사회서비스 중심으로 정책적 전환이 필요하다고 주장하고 있다.

기준으로 MIS를 충족시키기 위해서는 일주일에 최소한 £ 461.51(약 80만5천원; 2014년 12월 환율 기준)가 필요한데, 이 가구가 받을 수 있는 소득지원(Income Support) 급여기준선은 MIS의 약 57% 수준임을 알 수 있다

〈표 9〉 가구별 주간(週間) MIS 수준과 공공부조 급여수준, 2014년 기준

(단위: £)

	근로활동 연령 1인 가구	연금생활 2인 가구	4인 가구	1자녀 한부모
MIS(A)†	184.50	243.29	461.51	275.45
소득지원(B)‡/연금크리딧(B)	72.40	230.34	263.81	156.18
차이(A-B)	-112.10	-12.95	-197.70	-119.27
MIS 기준 급여비율	39%	95%	57%	57%

†월세, 지방세, 보육비 제외

‡아동수당, 아동양육가정 소득지원(child tax credit), 동절기 난방비 지원 포함

자료: Davis, Hirsch and Padley(2014), Table 2.

이러한 MIS는 다양한 형태로 진화하고 있다. 첫째, 라운트리 방식을 연구하는 대표적인 연구소인 요오크 대학의 Family Budget Unit(FBU)에 의해 구성된 ‘낮지만 받아들일 수 있는 비용(Low Cost But Acceptable: 이하 LCA)’과 이보다는 약간 높은 생활수준을 일컫는 ‘평범하지만 적절한 비용(Modest but Adequate: MBA)’이 대표적이다. 이 기준에서 필수품의 선정은 ‘소유율(ownership rate)’과 ‘사회적 수용(socially accepted standard)’으로 결정된다(Bradshaw, 1993). 예를 들어서 LCA의 경우, 인구의 80%이상이 소유하고 있고(소유율), 응답자의 ⅓ 이상이 필요하다고 응답하면(사회적 수용) 필수품(혹은 서비스)로 선정하는 것이다. 이렇게 선정된 필수품은 ‘표준비용(Standard cost)<sup>2)</sup>’과 ‘변동비용(Variable costs)’으로 나뉘는데, 표준비용은 전국 어디나 일률적으로 적용되는 품목이고, 변동비용은 지역적 격차에 의해서 차이가 나는 주거나 교통과 같은 품목이다. 이러한 방법으로 구해진 필수품 비용은 다시 전문가와 일반 소비자의 피드백을 받아서 최종적으로 완성된다(Bradshaw, 1993; Bradshaw, et al., 2008: 15).

둘째는 런던 위생 및 열대의학 대학(London School of Hygiene and Tropical Medicine)의 모리스(Morris, et. al, 2000; Morris, 2002; Morris and Deeming, 2004)가 개발한 ‘건강생활을 위한 최소 소득(Minimum Income for Healthy Living: 이하 MIHL)’이다. 이 기준은 성인이 육체적·사회적으로 건강하게 생활을 유지하기 위하여 필요한 영양상태, 신체적인 활동 그리고 심리

2) 할인매장이나 슈퍼마켓 그리고 소매상 카탈로그 등을 이용하여 최초 구입비를 구하고 이를 내구연수로 나누어 품목당 비용을 계산한다.

사회적인 인간관계에 대한 과학적 성과에 기초하여 최소한도의 소득수준을 측정한 것으로, 1999년 현재 영국에서 성인 1인의 MIHL은 주당 £131.86으로 계측되었다. 이 기준은 사회보장급여가 “건강하고 문화적인 생활을 유지”할 수 있어야 한다는 사회보장기본법(제10조)과 최저생계비는 “건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위한 최소한도의 비용”이라는 국민기초생활보장법(제2조)<sup>3)</sup>과 부합한다고 할 수 있다.

셋째는 합의적 가계표준예산(Consensual Budget Standards: 이하 CBS)이다. 러프보로 대학(University of Loughborough) 미들턴(S. Middleton, 2000)에 의해서 개발된 이 기준은 타운센드(R. Townsend, 1979)의 박탈지표를 가계표준예산을 이용하여 화폐적으로 표현한 것이다. MIHL이 전통적인 전문가에 의해서 결정되는 반면에, 이 기준은 평범한 일반인(lay experts)으로 이루어진 집단에게 충분한 정보를 주고 이들이 숙고와 집단토론을 거쳐서 합의에 이르게 하는 방식을 사용한다. 이 과정은 세 단계로 나누어진다. 첫째 단계는 사례연구(case study)로 참여하는 일반과 생활여건이 비슷한 가상적인 인물(hypothetical person)을 설정한다. 두 번째 단계는 집단토론을 거쳐서 이 가상적인 인물이 살아가는데 필요한 필수품을 결정하는데, 참가자가 쓰는 가계부 형식의 일기와 재고품목(inventories) 조사표를 사용한다. 세 번째 단계는 필수품의 가격을 매기는 과정인데, 참가자들이 합의하여 할인매장을 선정하여 초기 가격(draft price)을 결정한다. 이후에 참가자들이 지속적으로 점검하여 최종적인 가격을 결정하고, 이 품목들을 합산하여 가계표준예산을 도출한다(Deeming, 2005: 623-624).

정리하자면, MIS는 정부가 구체적인 정책을 염두에 두고 설정한 공식적인 기준선은 아니다. MIS는 빈곤을 연구하는 연구자들이 중심이 되어 계측하고 발표하는 기준선으로, 다양한 성격과 내용을 가지고 있다. 한마디로 말해서, 상당히 폭이 넓은 개념으로 다양한 형태의 소득기준을 포함하고 있다. 그런 만큼 특정의 급여를 염두에 두기 보다는 전반적인 소득보장의 차원에서 어느 정도로 최저생계의 수준을 보장하느냐 하는 정치적인 문제로 귀결된다. 최근 들어서 EU 집행위원회에서는 유럽연합 차원에서 최소소득기준(MIS)을 설정하고 유럽 시민이라면 최소한도의 생활수준(minimal level of living)을 유지할 수 있는 전략을 구상하고 있다. 이러한 전략의 일환이 최저수준보장(Guaranteed Minimum Income: GMI) 전략이라고 할 수 있다.

## ② GMI(Guaranteed Minimum Income) 혹은 MIP(Minimum Income Protection)

일반적으로 복지국가는 어떠한 형태이던 사회구성원이 최소한도의 인격적 존엄을 유지하면서 살 수 있도록 기본 욕구를 충족시키는 비기여적이고 보충적인 급여체계를 갖추고 있다.

3) 최근의 국민기초생활보장법의 일부개정에도 불구하고, 최저생계비 조항은 존속되었다. 다만, “제6조에 따라 보건복지부 장관이 공표하는 금액”에서 “제20조의2 제4항에 따라 보건복지부 장관이 계측하는 금액”으로 바뀌었다.

이러한 급여체계는 단기적으로 빈곤을 완화하고 장기적으로 빈곤을 예방하는 목적을 가진 자산조사형 공공부조제도를 말하며, 이를 통해서 최후의 안전망으로서 기본적인 소득을 보장하는 것이다. 이 방식은 다음과 같은 원칙을 가지고 운영된다.

- 확정보장형(guaranteed)이며 비기여(non-contributory)방식을 취하고 있다.
- 보호의 수준은 최저한도(minimum)에 그친다
- 수급권은 행정부의 재량이 아닌 법으로 규정된 권리(non-discretionary)로 부여된다.
- 보충급여방식을 취한다.

이러한 원칙에 따라서 크게 세 가지 유형으로 구성되어 있다.

- 최저생계비 이하의 모든 사람에게 보충급여(현금)를 제공하는 Guaranteed minimum income schemes: 한국의 국민기초생활보장제도
- 특정 집단(한부모, 장애인, 노인, 아동 등)에게 추가비용의 형태로 현금을 지급하는 category-specific assistance: 한국의 기초노령연금 등의 수당형태로 소득조사를 거치기도 하고 보편적으로 지급되기도 한다.
- 공공부조 수급자에게 지급되는 연계급여(의료, 교육, 주거 등): 한국의 개별 급여.

거의 대부분의 유럽연합 회원국은 이러한 세 가지 방식의 급여가 혼합되어 운영되는데, 이를 분류하면 다음과 같다. Universal GMI로 분류되는 국가는 자산이 최저생계비에 못미치는 모든 사람에게 보편적으로 지급되기 때문에, 일반적으로 GMI는 그 사회에서 주요한 단일 제도로 운영된다. 두 번째 유형(last resort)의 국가는 다른 급여를 모두 소진하였거나 다른 급여 체계에서 탈락한 사람에게 최후의 안전망으로 지급된다. 이 유형의 국가는 다양한 선별적인 급여와 공존하여 운영된다. 물론 어느 특정 국가를 명확하게 유형화하기는 힘들고, 일반적으로 한 스펙트럼 상의 수준의 차이로 구분된다.

Table 1 Typology of European GMI schemes on 1 January 2013

Universal		Last resort		Local and/or category-based
●●●●	●●●	●●	●	
BE FR LU	AT BG CZ	CY EE FI HU	DE IE UK	GR IT
MT PT RO	DK LV PL	NL SK SI SE	LT ES HR	

Source: Peña-Casas *et al.* 2013, based on Crepaldi *et al.* 2010; using data from the MISSOC (Mutual Information System on Social Protection).

③ 최저임금(minimum wage)

현재 미국의 오바마 행정부를 비롯한 구미 각국 정부에서 추진하고 있는 소득주도 발전전략의 핵심에는 최저임금 수준의 향상이 있다. 즉 지난 30년간의 신자유주의 열풍의 결과 극심한 불평등과 이에 따른 저성장의 늪에 빠지게 되면서 새로운 차원에서 케인지안 전략이 모색되고 있는 것이다.

최저임금에 관한 구체적인 내용은 여기에서 다루지 않고, 다만 한국 사회의 두 개의 주요한 사회적 기준인 최저생계비와 최저임금액을 비교하면 다음의 표와 같다. 여기에서 알 수 있듯이, B/A= 1을 위해서는 2014년 기준 최저임금액을 시급 7,800원으로 상향시켜야 한다.

〈표 10〉 2000년 이후 최저생계비와 최저임금액 비교

(단위: 원)

연도	최저생계비 (A) (월 4인가구 기준)	최저임금액(원)		B/A(%)¶
		최저 시급액(원)	월 최저임금액(B)*	
2014	1,630,820	5,210	1,088,890	66.8
2013	1,546,399	4,860	1,015,740	65.7
2012	1,495,550	4,580	957,220	64.0
2011	1,439,413	4,320	902,880	62.7
2010	1,363,091	4,110	858,990	63.0
2005†	1,136,332	3,100	647,900	57.0
2000‡	928,398	1,865	389,785	41.9

\* 월 209시간 기준

¶ B/A= 1을 위해서는 2014년 기준 최저임금액이 시급 7,800원

† '05.9월 ~ '06.12월

‡ '00.9월 ~ '01.8월

④ 생활임금(Living Wage)

생활임금(生活賃金)은 지역의 물가와 상황을 고려하여, 노동자의 실질적인 최저생활비를 보장해주는 개념으로서 대체적으로 최저임금보다 높은 수준에서 책정된다. 생활임금의 뿌리는 가톨릭 사회교리인 <새로운 사태>(1891)에서 언급된 ‘가족임금’에서 찾을 수 있으며, 미국에서도 19세기말 활발한 연구가 이루어져왔다. 일반적으로 유럽 복지국가에서는 최저임금 수준이 어느 정도의 생활수준을 보장하기 때문에, 생활임금제도를 따로 시행하고 있지는 않으나, 미국의 140개 도시와 영국의 런던 등에서 이 제도를 시행하고 있다.

영국의 생활임금을 정하는 방식은 크게 두 가지로 나뉘는데, 첫째는 기본 생활 비용(Basic Living Costs) 조사로서 가구당 최소의, 그러나 용납 가능한 수준의 비용을 측정하고, 이에 부

합하기 위해 어느 정도 임금을 받아야 하는지를 계산하는 방식이고, 둘째는 소득 분배 (income distribution) 방식인데 임금의 중간값(median)의 60%로 설정하는 것이다. 이러한 방식은 2008년 경제위기 이후 영국 정부 재정 지출 감축에서 비롯된 각종 사회적 임금 삭감, 일자리 감축 등으로 인한 삶의 질 악화와 맞물려 최근 더욱 주목을 받고 있다. 지난 2012년 말, 당시 노동당 당수인 Edward Miliband는 2015년 총선에서 노동당이 집권할 경우 다수의 노동자들이 ‘최저 임금’을 넘어서 ‘생활 임금’을 받을 수 있도록 하겠다는 계획을 발표했다. 현재 영국에서 일하고 있는 노동자의 20%, 약 500만 명이 생활 임금보다 낮은 수준의 임금을 받고 있다는 조사 결과가 있다.

한국에서는 2011년을 기점으로 생활임금에 대한 이야기가 나오기 시작하였다. 공공부문 노동자에 대한 임금 개선이 시도되었는데 크게 두 방향으로, 부천시는 2012년부터 노사민 정협의회를 중심으로 생활임금 조례를 제정하기 위한 논의를 시작하여 2013년 12월 생활임금조례를 제정하였고, 2014년 4월1일부터 시행하게 되었으나 도지사와 법제처에 의해 거부되고 있다. 서울의 노원구와 성북구는 2013년부터 구청장의 행정명령으로 생활임금제도를 시행하여 한국 노동자 한 달 평균 임금의 58% 수준으로 정하였으며, 조례 제정을 추진하고 있다. 여타 선진국과 달리 현저히 낮은 최저임금이 노동자들의 실질적인 생활을 보장해주지 못하고 있는 상황에서, 생활임금에 대한 논의는 양극화/빈곤화 등의 문제에 대한 해결책으로서 주목되고 있다.

#### ⑥ Basic Income(기본 소득)

2015년 말 현재 유럽에서는 기본소득이 실험대에 오르고 있다. 네덜란드의 소도시 Utrecht에서는 우리가 현재 알고 있는 기본소득제도, 즉 근로여부에 상관없이 전 연령에 걸친 모두에게 일정액의 현금을 지급하는 방식의 기본소득을 계획하고 있다. 이 도시의 부시장인 Victor Everhardt는 기본소득 개념이 실제로 작동할 수 있는지를 알아보는 것이 첫 번째 목표로 설정하였고, ‘어떤 규약과 제재도 없이 월마다 일정한 금액을 받는다면 그에게는 어떤 일이 일어날까?’라는 질문을 던지고 있다. 과연 그는 집의 소파에 앉아서 무위도식 할 것인지 아니면 사회적으로 의미 있는 기여를 할 것인지를 알아본다는 것이다.

실제 기본소득제도는 ‘너무나 좋아서 오히려 실현되기 어려운(too good to come true)’제도로, 현실적으로 Utrecht시의 실험정도가 현재까지는 가장 앞서 있다고 할 수 있다. 따라서 기본소득제도는 당장은 우리가 정책적으로 고려할 필요는 없겠지만, 원리적으로 보면 다음과 같은 쟁점에 대해서 나름대로의 답을 가지고 있어야 한다.

- (1) 복지국가와의 관계: 대체재인가 보완재인가?
- (2) 기본소득의 수준: 기본소득의 수준을 어느 정도 보장할 수 있는가? 최저생계비? 최저임금? 부분기본소득?

- (3) 관료주의와 복잡한 수당제도에 염증을 느낀 사람들이 기본소득을 주장하는데, 복지국가 단계상 한국에 적절한 대안인가?
- (4) 사회서비스의 전반적인 후퇴는 불가피할 것인가? 기본적으로 가치재는 현물로 지급되는 것이 원칙이다. 왜냐하면 가치재란 한 사회에서 바람직한 수준으로 소비가 이루어지지 않아서 정부의 정책으로 바람직한 수준으로 끌어올리는 재화와 서비스를 말하기 때문이다. 이러한 가치재를 선택의 자유가 보장되는 현금으로 지급하는 것은 모순이다. 그러면 현금급여가 대대적으로 이루어질 경우, 사회서비스를 포함한 가치재의 후퇴는 명약관화하다.
- (5) (사회복지) 전문성은 자리를 잡을 수 있을 것인가? 기본소득제도가 시행되면 제일 먼저 복지공무원부터 구조 조정될 것이다. 그리고 현재 시행되는 대부분의 복지업무가 기계적인 현금지급 업무로 전환될 것이기에 전문성을 갖춘 사회복지사는 필요 없게 된다.
- (6) 공유경제로부터 나오는 수익을 배당해 주는 기본소득을 주장하기 위해서는 먼저 공유경제가 무엇인지 누가 어떻게 운영하여야 하는지를 명확하게 설정하여야 한다.

⑦ Social Protection Floor

⑧ 기타: 청년 수당, 청년 배당 등