

최저생계비 현실화와 상대적 빈곤선 도입

1% 부자 정권에 맞선 빈곤철폐 투쟁의 출발점

최혜륜 | 빈곤사회연대 사무국장

들어가며

2009년도 최저생계비 결정금액이 발표되었다. 보건복지부는 지난 8월 18일 중앙생활보장위원회를 개최하여 2009년 최저생계비를 결정하였다. 내년 최저생계비는 가구원수에 따라 1인가구는 월 49만1천원, 2인 가구 83만6천원, 4인 가구 132만7천원이며, 이는 금년보다 각각 6.0%, 6.6%, 4.8% 인상된 금액이다. 최저생계비는 3년에 한번 계측을 실시하여 결정되도록 되어 있으며 비계측년도에는 물가인상률 3% 수준을 적용하는 방식으로 결정되어왔다. 보건복지부는 올해는 비계측년도였음에도 불구하고 최저생계비가 대폭 인상되었다며 생색을 내고 있다. 하지만 현금급여 수준으로 따지면 4인가구의 경우 최대한 지급받을 수 있는 금액이 100만원, 1인가구의 경우 30만원 수준이다. 실제 액수를 따지면 3% 수준의 인상을 놓고 최저생계비를 '대폭' 인상하였다고 주장하는 것이다. 이명박 정권이 50개 관리 품목까지 설정해 물가를 잡겠다고 공언했지만 지난 7월 소비자 물가는 전년 대비 5.9% 상승한 것으로 드러났고 152개 생필품을 다루는 생활물가지수는 전년 대비 7.1%로 치솟았다. 올 하반기에는 전기, 가스 등 공공요금 인상이 줄줄이 이어질 것으로 예상된다. 물가인상률이

도 못 미치는 최저생계비 결정 이후, 이명박 정부는 과감한 감세 정책을 밀어 부쳤다. 감세 2년차인 2010년 감세 규모는 2007년과 비교해 무려 17조 9천억 원, 2012년까지 5년간 연도별 감면액을 합산하면 무려 75조원에 달한다고 한다. 2008년 보건복지가족부의 전체 예산이 16조원이라는 점을 고려할 때 최저생계비 계측 해인 2009년에는 어떠한 일이 발생할까? 지금과 같은 '자의적' 계측과 '예산 끼워맞추기' 방식에 의하면 예산 삭감으로 최저생계비 인상이 제한될 것이 뻔하다.

더 이상 두고 볼 수만은 없다. 감세와 규제완화로 고삐 풀린 투기세력이 판치는 형국에 이제 가난한 사람도 생각해달라는 읍조림이 아니라 민중의 생활 수준을 규정하는 최저선, 최저지표를 바꿔내고 이를 해결하기 위한 사회적 요구를 본격화해야 하는 때다. 이 과정에서 한국사회의 빈곤선으로 작동하면서 빈곤을 은폐하는 효과를 톡톡히 발휘하고 있는 최저생계비 결정방식의 전면 개편과 현실화를 주장하는 목소리를 높이는 것은 대단히 중요한 과제다. 이번 최저생계비 인상이 '획기적'이라면 최저생계비 계측 해인 2007년에 결정된 2008년 최저생계비 금액이 얼마나 터무니없는 것이었는가를 드러낸다는 점에서 그러할 뿐이다. '예산에 끼워맞추기' 하여 전문위원회에 의해 자의적으로 결정되는 한 최저생계비는 현실화되기 어렵다.

최저생계비 상대적 빈곤선 도입 왜 필요한가?

최저생계비는 '국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용'이라고 법에 명시되어 있다. 그러나 그 기준이 너무 낮아 수급을 받는 약 160만 명의 사람들에게는 '죽지 않을 정도의 삶'을 강요하고, 동시

에 사회복지의 수급 기준을 낮춰서 수많은 가난한 이들을 사회보장의 무권리 상태로 내몰고 있는 형편이다. 또 사회보험과 사회서비스 등 사회복지마저 시장화의 길로 빠져들고 있는 상황에서 구직단념자가 전년대비 16%로 증가하는 등, 한국 사회에서 열심히 일해서 인간다운 삶을 살 수 있다는 희망이 점점 사라지고 있다.¹⁾

최저생계비는 특정소득집단의 생계비품목을 조사하여 조사자가 자의적으로 합산해 화폐가치로 환산하는 전물량방식으로 계속되고 있다. 이는 절대적 빈곤선 계측 방식의 일환인데, 이런 방식을 통해서는 갈수록 심각해지는 소득 불평등 문제는 전혀 드러낼 수 없으며, 조사자의 주관적 판단에 의해 얼마든지 조정이 가능해진다. 즉, 예산에 맞추기가 용이하다는 것이다. 아무리 계측과정에서 선심을 베풀어 결과를 높게 책정해도 정부 예산에 맞춰 얼마든지 조정이 가능하다. 실제로 2004년도 계측 당시에도 조사자인 보건의사회연구원이 150만원 안을 제시했으나, 예산에 맞춰 112만원으로 결정된 바 있다. 이리다 보니 시행 9년이 되는 2007년에는 그나마 알아서 계측 자체를 낮게 하는 일이 발생했다. 불과 6.6%(물가상승률 포함)의 인상안을 제시했고 결정된 인상율은 1인 가구 6.2%, 4인가구 5.0%로 드러났다. 심지어 그 계측 과정과 결과가

1) 보건의사회연구원과 노동연구원에서 실시한 조사보고서에 의하면 소득 10분위 비율(상위 소득 10%의 소득/하위 소득 10%소득)로 본 소득의 불평등은 2002년 12.6배에서 2003년 14.76배, 2006년 15.77배로 증가했으며, 소득5분위(상위 20%의 소득/하위 소득 20%)은 2002년 6.17배에서 2006년 6.95배로 지속적으로 불평등이 심화되고 있다. 동 자료에 의하면 빈곤율도 지속적으로 증가하고 있는데, 최저생계비를 기준으로 하는 절대빈곤율과 중위소득 50%를 기준으로 하는 상대빈곤율 등으로 빈곤율을 추정 한 결과, 최저생계비를 기준으로 절대빈곤율이 2003년 10.2%에서 2006년까지 11.36%로 지속적으로 증가하고 있으며, 중위소득의 50%를 기준으로 상대빈곤율을 추계한 결과 2000년 13.51%에서 2006년 16.42% 증가하였다. 또한 전국가계조사자료에 의하면 2006년 18.45%로 한마디로 국민 다섯 중 한명은 '상대적 빈곤'에 빠져있다는 것이다. 즉 대략 900만 명의 빈곤층이 존재하고 있다고 추정이 가능하다. 그럼에도 불구하고 빈곤한 사람들의 최소한의 생활을 보장한다는 국민기초생활보장제도가 보장하는 수준은 2007년 기준 2~3%인 161만명이다.

투명하게 공개조차 되지 않고 있고, 정부 입장에서 서 있는 연구자에 의해 자의적 조정이 가능한 것이 지금 최저생계비 계측방식인 것이다. 이러한 최저생계비 결정방식의 근본적 한계로 인해, 최저생계비 수준이 계속 비현실적으로 낮아진다는 비판이 수없이 제기되었다.

〈표1〉 최저생계비의 상대적 수준 (단위: 원, %)

연도	최저생계비 (4인가구)	전가구 가계지출 (4인가구)	전가구 소비지출 (4인가구)	근로자가구 소득 (4인가구)			
1988	296,885	516,402	57.5%	470,861	63.1%	659,412	45.0%
1994	665,107	1,313,376	50.6%	1,172,834	56.7%	1,724,565	38.6%
1999	901,357	1,851,246	48.7%	1,598,039	56.4%	2,356,658	38.2%
2000	928,398	2,077,308	44.7%	1,809,676	51.3%	2,621,726	35.4%
2001	956,250	2,233,866	42.8%	1,954,522	48.9%	2,824,974	33.8%
2002	989,719	2,298,674	43.1%	2,021,150	50.1%	2,959,166	33.4%
2003	1,019,411	2,471,963	41.2%	2,157,385	47.2%	3,175,715	32.1%
2004	1,055,090	2,628,723	40.1%	2,277,306	46.5%	3,406,866	31.0%
2005	1,136,332	2,740,355	41.5%	2,365,984	48.0%	3,515,055	32.3%
2006	1,170,422	2,939,618	39.8%	2,502,248	46.7%	3,556,325	32.9%
2007	1,205,535	3,132,691	38.4%	2,709,487	44.5%	3,798,749	31.7%

출처: KOSIS 전국가계조사

〈표2〉 연도별 최저생계비 인상율 (단위: 원, %)

연도	2000	2001-2004	2005	2006	2007	2008
최저생계비 (원)	928,398	956,250 ~ 1,055,090	1,136,332	1,170,422	1,205,535	1,265,848
전년대비 증가율 (%)	-	3.0~3.5%	8.9%	3.0%	3.0%	5.0%
비고	계측	비계측	계측	비계측	비계측	계측

최저생계비로 건강하고 문화적인 삶이 불가능하다는 것은 누구나 알 수 있는 사실이다. 그런데 최저생계비를 이토록 비현실적으로 낮게 결정하는 이유는 무엇일까? 첫째는 최저생계비가 낮으면 빈곤 은폐 효과가 있기 때문이다. 현재 최저생계비는 한국사회의 빈곤지표로 기능하므로 최저생계비가 낮을수록

빈곤율은 줄어든 것으로 드러난다. 절대빈곤층의 생활기준을 바닥으로 떨어뜨릴수록 사회의 빈곤은 해결된 것처럼 보이는 것이다. 반면 상대빈곤율은 지속적으로 증가하고 있는 추세다. 2007년에 보도된 정부자료에 의하면 빈곤율이 둔화되고 소득분배 개선효과가 높아지고 있다며 최저생계비 이하의 절대빈곤가구의 비율이 2003년 11.1%에서 2005년 11.7%로 늘었다가 2006년에는 11.2%로 낮아진 점을 그 근거로 들고 있다. 절대빈곤가구 비율의 감소(대단히 소폭)는 최저생계비 기준선과 연관된다. 2005년은 2004년에 7.7% 인상 결정한 최저생계비가 적용된 해이므로 빈곤율이 높아졌다. 2006년에 빈곤율이 낮아진 것은 최저생계비의 수준이 전년도에 비해 상대적으로 낮아졌기 때문이다. 근로자가구 평균소득에 비해 최저생계비 비중은 1999년 38.2%에서 2007년 31.1%로 지속적으로 하락하고 있다. 700만이 넘는 빈곤인구(최저생계비 120% 이하) 중 수급자 수는 160만 명에 그치는데 이토록 낮은 포괄범위와 낮은 기준선은 빈곤을 고착화하고 있다. 국민기초생활보장제도가 아니라 ‘국민바닥생존고착제도’로 이름을 바꾸어야 할 판이다.

〈표3〉 최저생계비와 사회복지서비스 선정기준과의 관계 (단위: %)

사회복지서비스	최저생계비
국민기초생활보장제도	100%
의료급여	120%
장애인자립자금대여	120-200%
장애수당, 장애아동수당, 장애인의료비지원, 장애인재활보조기구 무료교부	120%
장애인자녀 교육비 지원, 모부자가정지원	130%
소년소녀가장책정	100%
영유아보육료지원	100-340%
노인장기요양보험무료	120%

최저생계비를 낮게 잡으면 정부가 예산을 운용하기에 편리하다. 정부는 현금

급여의 지출과 각종 사회복지 지출을 대폭 줄일 수 있다. 최저생계비가 많은 사회복지서비스의 선정기준으로 작용하고 있기 때문이다. 당장 최저생계비를 기준선으로 사회서비스의 본인부담금 부과율, 보육료 지원액 등이 결정되는 상황에서 정부가 최저생계비를 지속적으로 낮추어(평균소득과 비교하였을 때) 대다수 빈곤층을 사회보장의 사각지대로 내모는 것이다.

또 한편 지적되어야 하는 것은 낮은 최저생계비가 수급자 수를 낮추면서 차상위층에 속하는 많은 사람들을 사회복지의 수혜로부터 멀어지게 하거나 오히려 종속시킨다는 점이다. 국민기초생활보장법(기초법)에서 규정하는 조건부수급조항에 따라 조건부수급자와 차상위층이 저임금불안정노동의 밑바닥을 차지하도록 관리되고 있다. 과도한 부양의무자 기준을 세우거나 추정소득을 매겨 수급자를 축소시키고, 예산을 이유로 비현실적인 생계비 수준을 합리화하는 등 기초법의 슬한 문제점이 지적되어왔다. 이러한 문제점들은 소폭의 법안 개정을 통해 일부 개선되기도 했다. 그러나 기초법의 핵심 문제점 중 하나인 김대중 정부의 생산적 복지 정책에 입각한 조건부수급조항은 여전히 굳건하다. 수급자 내에서 노동능력과 무능력자를 선별하여 노동능력이 있다고 판단되는 사람은 자활근로사업에 강제 참여토록 한 규정이 그것이다. 이는 노동의 권리를 원조의 권리로 해석하여 빈곤층을 감금하여 ‘잔여’노동자로서 노동의무를 강요하는 현대판 ‘구빈원’ 제도다. ‘취업 가능한’ 빈민에 대한 지원은 강제노동 동원의 대가로서 주어지는 셈이다. 이러한 자활근로사업의 제도화는 정부가 추진한 사회적 일자리사업으로 제도화되었다가 현재 사회서비스 일자리 확충전략과 맞물려 사회서비스 부문의 새로운 시장 형성을 위한 밑바닥 노동자층 형성전략으로 변모하고 있다. 현재 추진이 중단된 것으로 알려졌다. 보건복지부는 생계급여를 최소화하고 자활, 주거급여, 의료급여 등을

개별화하는 방향으로 기초생활보장체계를 개편하겠다고 밝힌 바 있다. 이런 방식대로라면 낮은 생계급여로 인한 고통이 최저생계비 수급당사자에게 고스란히 남고 차상위층의 일부가 한계적인 개별급여 지원을 받는 것에 만족해야 하는 상황이 초래된다. 이 과정에서 자활 참여 수급자와 차상위층의 경우 노동자성조차 인정받지 못하며 노동권과 생활권의 사각지대로 몰릴 것이다.

따라서 한국 사회의 공공부조정책이 갖고 있는 문제점을 해결하고 보편적 권리로서 사회복지정책을 요구하기 위해서는 그 기준선을 무엇으로 삼을 것인가가 대단히 중요한 문제가 된다. 사회복지 정책의 최소한의 기준선이자 이 사회의 빈곤선으로 작동하고 있는 최저생계비 수준을 대폭 끌어올리는 것은 160만 수급 당사자에게도, 빈곤선 120% 수준을 오가는 수많은 사람들에게도 모두 절박한 과제다. 최저생계비의 상대적 빈곤선 도입은 빈곤에 대한 개념을 재정의하고, 인간의 최저 기본욕구 충족 즉 빈곤하기 때문에 최저한의 욕구만 충족해야 한다는 차별적인 개념이 아니라 한 사회의 구성원으로서 인간다운 삶을 누릴 권리로서 정의되어야 한다. 최저선이 아니라 적정선, 적정생계비의 요구를 모아낼 수 있어야 한다.

최저생계비 현실화, 가난한 이들의 ‘뉘소리’로 주장하자

빈곤사회연대를 비롯한 반빈곤운동단체들은 최저생계비의 상대적 빈곤선 도입을 주장해왔다. 이는 최저생계비를 법에 규정된 대로 건강하고 문화적인 생활이 가능한 수준으로 현실화하지는 의미도 있지만 부가 누구에게 편중되고 있는지를 보여주어 빈곤과 불평등의 구조를 드러내려는 의도도 있다. 하지만 정부정책을 지지하는 연구자들은 기준이 비과학적이고 사회적 합의가 마련

되어 있지 않기 때문에 상대적 빈곤선 도입이 힘들다고 반박해왔다. 정부 역시 상대적 빈곤선 도입을 검토하겠다고 말했지만 이는 ‘죽지 않을 정도의 삶의 보장’이 되어 버린 현재의 최저생계비 결정방식을 일부 보완하겠다는 수준이다.

그러나 ‘건강하고 문화적인 생활’이라는 기준에 과학적인 근거가 존재한다면 무엇이겠는가? 지금 정부가 선택하고 있는 기준은 과연 누구의 기준인가? 빈곤사회연대는 최소생계비와 적정생계비를 묻는 설문조사를 진행하고 있다. 정부관료와 학자들의 주관적 판단과 정부 예산에 끼워 맞춰 최저생계비가 결정되는 지금의 방식을 넘어, 빈곤대중 스스로의 필요와 욕구를 결정의 기준에 반영하자는 취지다. 기초법이 진정 기본적인 생활의 권리를 보장하기 위해서는 인간다운 삶의 기준에 대한 사회적인 토론이 필요하고 이 토론 과정에는 빈곤에 고통 받는 민중들의 목소리가 전면에서 나서야 하는 것이 당연하다.

기초법은 한국 사회의 유일한 공공부조 정책으로서 절대빈곤층에게 최소한의 생계비를 현금으로 지원한다는 점에서 160만 수급자의 삶을 쥐고 흔드는 제도다. 그러나 최저생계비 120%를 기준으로 할 때 700만이 넘는 빈곤인구 중 500만 이상이 제도를 활용할 수 없고 노동시장에서의 낮은 임금, 불안정한 일자리에 생계를 전적으로 맡겨야 한다.(비정규직 노동자의 사회보험 적용률은 33%에 불과하다.) 기초법이 건강하고 문화적인 생활 유지를 보장하기 위한 법이라면 수치를 낮추어 빈곤을 은폐하는 제도부터 고쳐야 할 것이다. 최저생계비 기준선은 한국사회 빈곤 지표의 기준선이 되고 있으며, 각종 사회복지 급여의 기준선으로 작동하고 있다. 따라서 최저생계비 지표를 현실화하는 것, 최저생계비 기준선을 올리는 것은 저임금 비정규직 노동자를 포함한 빈곤층의 삶의 지표를 끌어올리는 문제와 직결된다.

최저생계비를 현실화하지는 것은 표면적으로는 비현실적으로 낮은 최저

생계비 수준을 올리자는 것이다. 그러나 그를 위해서는 인간다운 생활수준에 대한 사회적 환기와 소득불평등 구조에 대한 전면적인 문제제기가 동반되어야만 한다. 이런 문제제기가 병행되지 않고서는 빈곤층에 대한 사회보장의 의미가 새롭게 설정되기 힘들 것이다. 최저생계비가 빈곤층에게 죽지 않을 정도의 삶을 보장하기 위한 ‘시혜’라는 과거의 의미에서, 빈곤으로부터 탈출할 수 있는 최저생활(나아가 적정생계, 생활소득)의 보장이라는 의미로 새롭게 정의되는 과정을 만들기 위해서는 최저생계비에 상대적 빈곤선 도입이 필수적인 과제다. 최저기준을 넘어 보편적 기준으로의 기본 생활선을 요구해야 하는 것이다. 이를 위한 대중적 요구를 모아나가는 과정이 필요하다.

“빈곤의 재발견 - 적정생계비/임금 실현을 위한 실태조사”는 이 사회에서 인간답게 살기 위해 우리가 요구하는 적정한 임금과 생계비 수준이 어느 정도 인지를 밝혀내고, 우리 요구의 근거를 마련해 가는 것을 첫 번째 목표로 하고 있다. 조사 결과를 바탕으로 우리의 삶에 대한 요구를 우리가 직접 해나가는 취지이다. 이에 더 나아가 최저생계비와 최저임금 현실화 투쟁의 주체를 확대하고자 한다. 현재 최저생계비 수급을 받고 있는 수급당사자는 최저생계비의 열악함에도 불구하고 자신의 삶을 쥐고 흔드는 제도의 문제점에 대해 발언하지 못했으며 다만 수급당사자, 최저임금 적용 노동자로 불렀다. 우리는 최저선 이하의 주체들의 문제뿐만 아니라 이 최저선에 의해 규정되어 각종 사회복지에서 소외되고 저임금에 시달리고 있는 대다수 민중들의 목소리를 모아나가고자 한다. 우리의 투쟁은 최저생계비에 대한 투쟁으로 집중하되 우리 삶을 더욱 빈곤하게 하는 높은 교육비, 의료비, 주거비 문제를 제기하는 계기로도 삼아 한국사회에서 실현해나갈 기본생활권을 구축하는 데 일조해야 할 것이다.

