

한국 최저생계비 결정의 쟁점과 과제

: 『최저생계비체험 프로그램』의 체험 결과를 중심으로*

허 선**

(2008.12.28. 접수 / 2009.01.14. 1차수정 / 2009.01.26. 게재확정)

- 요약 -

1999년 최초로 최저생계비가 공표된 이래 ‘최저생계비가 과연 합리적으로 결정되는지, 혹은 그 수준이 바람직한지’에 대해 계속하여 논란이 되고 있다. 본 연구에서는 2004년도에 있었던 참여연대와 아름다운재단이 공동으로 진행한 최저생계비체험 프로그램의 진행과 결과를 중심으로 최저생계비의 문제점과 앞으로의 개선방안에 대해 살펴보았다.

그 결과 특히 교통통신비, 비소비지출, 기타소비지출, 주거비 항목에 있어서 최저생계비의 문제점이 드러났다. 또한 현행 최저생계비는 아주 열악한 주거환경, 부실한 식사, 낮은 문화생활, 사회생활의 포기가 있어야 생활이 가능한 수준인 것으로 나타났다. 국민기초생활보장제도가 최후의 안전망으로 제 기능을 할 수 있도록 최저생계비가 결정되기 위해서는 새로운 방식의 도입에 대

* 이 논문은 2006년도 순천향대학교 교수 연구년제에 의하여 연구하였음.

** 순천향대학교 사회복지학과 교수(hersun@sch.ac.kr)

한 검토가 시급하다.

핵심주제어 : 최저생계비, 국민기초생활보장제도, 빈곤

1. 서론

1999년 최초로 최저생계비가 공표된 이래 최저생계비는 우리나라 사회복지에 있어서 매우 중요한 지표로 사용되고 있고 매년 그 수준과 결정방식에 있어서 논란이 있어 왔다. 우리나라 2008년도 4인 가구 최저생계비는 1,265,848원 이다. 이는 한 달 동안 4인가구가 최저생활을 영위하는데 최소한 그만큼의 비용이 필요하다는 뜻이다. 일반적으로 소득, 혹은 지출수준이 최저생계비 보다 적다면 그 가구를 빈곤가구로 분류할 수 있고 그 보다 높으면 비 빈곤가구로 분류한다. 우리나라 최저생계비의 계측 및 발표는 국민기초생활보장법의 규정에 따라 이루어지는데, 최저생계비는 ‘국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용’을 의미한다(법 제2조). 현재 최저생계비는 매 3년마다 계측조사를 실시하도록 되어 있고, 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 복지부 장관은 다음연도 최저생계비를 매년 9월 1일까지 공표하도록 되어 있다(법 제5조).

최저생계비는 여러 용도로 사용되는데, 첫째 국민기초생활보장수급자 선정을 위한 소득기준뿐만 아니라 급여기준으로도 사용된다. 둘째, 최저생계비는 부양의무자가구의 부양능력 판별기준의 근거로도 사용된다. 현행 규정상 부양의무자 가구의 소득이 최저생계비의 130%를 넘으면 미약하나마 부양능력이 있는 것으로 인정받고, 피부양가구와 부양의무자 가구 최저생계비 합이 130%를 넘게 되면 완전하게 부양능력이 있는 것으로 판정받고 있다(복지부, 2008). 셋째, 빈곤정책의 주요 대상이 되고 있는 차상위계층은 최저생계비의 120%를 기준으로 하고 있다. 또한 최저생계비는 여타 공공부조 제도의 수급자 선정을 위한 주요 근거로 사용되고 있다. 이렇듯 최저생계비가 어느 수준에서 결정되는가에 따라 저소득층의 기초생활보장수급 여부가 결정되는 등 한국의 빈곤정책과 사회복지정책에 있어서 중요한 기

준이 되고 있다.

1999년 최초의 최저생계비 발표 이후 우리나라 최저생계비가 과연 합리적으로 결정되는지, 혹은 그 수준이 적정한지에 대해 계속하여 논란이 있어 왔다. 본 연구에서는 현행 한국의 최저생계비의 수준이 바람직한 수준인지에 대해, 그리고 결정과정상 어떠한 쟁점이 있는지에 대해 기존 연구와는 조금 다른 방법을 통하여 검토해 보고자 하였다. 본 연구에서는 주로 2004년도에 있었던 참여연대와 아름다운재단이 공동으로 진행한 최저생계비체험 프로그램의 진행과 결과를 중심으로 최저생계비의 문제점과 앞으로의 개선방안에 대해 살펴보았다. 이를 위해 관련된 문헌을 검토하고, 실제 최저생계비 체험 결과, 특히 체험자들의 진술을 참고로 하였다.

2. 이론적 배경

1) 기존 연구의 검토

최근 10년간 우리나라 최저생계비에 관한 연구는 그 이전에 비해 상당히 많이 증가하였다. 1999년부터 복지부장관이 공식적으로 최저생계비를 발표하도록 하는 당시의 생활보호법 개정이 있었고, 국민기초생활보장제도의 시행으로 최저생계비의 용도가 다양해 졌기 때문이다. 용도가 다양한 만큼 논란도 많이 늘었다. 우리나라 최저생계비에 관한 가장 대표적인 연구는 한국 보건사회연구원의 일련의 연구들이다. 복지부의 용역을 받은 보건사회연구원의 연구는 총 5회로 1989년, 1994년, 1999년, 2004년, 2007년의 연구가 있었다. 1989년과 1994년의 연구는 생활보호제도의 참고자료로서 사용되기 위한 연구였다면, 1999년 이후의 연구는 정부의 공식적 빈곤선, 기초보장수급자 선정을 위한 소득기준, 급여기준을 결정하는 과정으로서의 연구라고 할

수 있다. 20여년에 걸친 5번의 연구를 통해서 외국의 사례, 빈곤 측정 방법상의 쟁점 등 최저생계비 연구에 대한 많은 발전이 있었다. 특히 1999년부터 정부가 공식적으로 최저생계비를 발표하게 되면서 논의 구조가 많아 졌다. 중앙생활보장위원회(구 생활보호위원회)와 그 산하 최저생계비전문위원회에서 매년 수차례의 열띤 토론을 거치면서 계측방식과 연도별 조정방식에 대해 논의를 하게 된다. 이러한 과정을 거치면서 위원회에 참여한 학자와 단체들을 중심으로 한 최저생계비 연구가 활발하게 진행되게 되었고, 일반 연구자들의 연구도 늘어나게 되었다.

기존 최저생계비 연구는 크게 세 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 직접 최저생계비를 계측하는 연구로 다양한 방식을 사용하지만 마켓바스켓 방식을 주요 방식으로 하는 보건사회연구원의 연구가 가장 대표적이고, 황재한(2003), 정영숙(2005), 이선우(2005) 등의 연구가 있다. 둘째, 개념 및 계측방식상의 쟁점을 분석한 연구로 김환준(2006), 박능후(2007), 서병수(2008), 남찬섭(2005) 등의 연구를 들 수 있다. 셋째, 최저생계비 수준의 문제점을 분석하고 상대적 빈곤개념의 도입을 주장하는 남기철(2007), 류정순(2007)의 연구가 있다.

한국보건사회연구원의 일련의 연구에 대한 소개는 생략하고 기타 계측연구에 대해 살펴보면 다음과 같다. 이선우(2005)는 장애로 인한 추가비용을 계산하여 장애인가구의 최저생계비를 계측하려는 시도를 하였다. 장애로 인한 추가비용을 계산하는 방식 중에서 삶의 수준 방식을 사용하였다. 모형에 따른 연구결과 장애로 인한 추가비용은 변환 전 소득을 사용한 경우 소득에 관계없이 46만5천원으로 추정되었고, 로그변환 소득을 사용할 경우 소득의 31.5%로 추정되었다. 정영숙(2005)은 라이덴 방식을 적용하여 분석하였는데 노인 가구는 상대적으로 생활비가 적게 드는데 비해 장애인가구는 생활비가 많이 들 뿐 아니라 편차도 심하다는 결론을 도출하고 있다.

한편, 남기철(2007), 류정순(2007)은 최저생계비를 연도별 근로자가구의 소득 및 지출, 그리고 최저임금과의 비교를 통해 상대적으로 수준이 낮아지고 있음을 지적하고 있다. 1999년도 최저생계비 수준에 비해 시간이 지날수록 그 상대적 수준이 낮아지는 추세를 보이고 있다는 점을 지적하면서 상대적 수준을 유지해 가야한다는 주장을 하고 있다. 또한 류정순(2007)은 최저생계비의 최저임금에 대한 상대적 비율을 분석하여 1999년의 경우 91.3% 수준에서 2007년에는 55.4%에 불과하다는 지적을 하고 있다.

한편, 박능후(2007)는 국민기초생활보장제도 문제점의 상당 부분이 최저생계비 개념의 모호성과 계측 및 활용상의 오류에서 기인한다는 주장을 펴고 있다. 이는 기존의 다른 최저생계비관련 연구와 색다른 주장이라고 할 수 있다. 그는 현행 최저생계비가 빈곤선으로서는 낮은 수준이고, 공공부조 급여기준선으로서는 높은 수준이라고 주장하였는데, 공공부조급여수준이 건강하고 문화적인 생활을 유지하는 것을 기준으로 삼는 것에 문제가 있다는 지적을 하고 있다. 이에 비해 남찬섭(2005)은 최저생계비 계측모형의 적정성 여부를 판단하는 것보다는 최저생계비 결정의 정치적 과정을 살펴보는 것을 목적으로 중앙생활보장위원회의 회의록을 분석하였는데, 최저생계비는 급여기준으로서의 성격을 강하게 가지고 있다고 결론을 내리고 있다. 그리고 박능후의 주장과는 달리 최저생계비가 급여기준의 성격이 강한 것은 현금급여기준과 최저생계비를 개념적으로 구분하지 못한 데 따른 것이라기보다는 적정수준의 최저생활보장에 참여하는 복지제도 자체가 미발달했기 때문으로 해석하였다.

김환준(2006)은 우리나라 최저생계비계측의 문제점을 지적하고 있는데, 현행 최저생계비가 공식적인 빈곤선인 동시에 기초보장 수급자격과 급여액을 산정하는 기준이 되는데, 이와 같은 개념상의 혼용과 전물량방식에 의한 측정으로 인해 여러 가지 문제가 야기된다는 주장

을 하고 있다. 우선 가구 특성에 따른 다양한 욕구의 차이가 수급자격을 판단하는 기준으로서의 최저생계비에 자세히 반영되지 못하고 있다는 지적을 하고 있다. 그리고 수급자격 판단 및 급여액 결정과 관련된 각종 용어와 기준에 있어서 개념상의 불일치와 일관성이 결여되어 있다는 지적을 하고 있는데, 가구특성간, 소득계층간 형평성을 위해서는 최저생계비의 개념과 측정방법에 대한 체계적인 접근이 필요하다고 주장하였다.

2) 최저생계비의 결정 과정

최저생계비와 관련된 쟁점을 논의하기에 앞서 현행 최저생계비가 어떻게 결정되었는지를 우선 살펴볼 필요가 있다. 우리나라 정부에서 공식적으로 발표하여 적용한 최초의 최저생계비는 2000년도 최저생계비이다. 1999년도 최저생계비를 계측하여 물가상승률을 감안하여 결정한 것이 2000년도 최저생계비이다. 2000년도 4인 가구 최저생계비는 <표 1>과 같이 928,398원이고, 1인 가구의 경우 324,011원이다. 이러한 최저생계비는 2004년까지는 매년 3~3.5%의 인상률을 기록하다가 2005년의 경우 급격한 인상률을 보이는데, 이는 실제측 주기와 관련된다. 2004년이 5년마다 하게 되는 실제측의 해이기 때문이다¹⁾. 마찬가지로 2008년의 최저생계비의 경우 다른 해에 비해서 인상률이 높은 편인데 이는 2007년이 실제측 연도라는 점과 관련된다. 실제측 연도의 계측결과가 반영된 것이다. 이렇게 하여 결정된 우리나라 2008년도 4인가구 최저생계비는 1,265,848원이다.

1) 생활보호법과 국민기초생활보장법에 의한 최저생계비의 실제측은 1999년, 2005년, 2007년 이루어 졌음. 법시행 초기에는 5년마다 한번씩 계측하도록 규정되어 있었으나 2004년도 3월 개정된 법에 따라 2005년도 부터는 매 3년마다 계측조사를 실시하도록 되었다. 또한 이전에는 최저생계비 공표일이 12월 1일 이전이었으나 이후에는 9월 1일로 변경되었다(법 제5조).

<표 1> 연도별 최저생계비

(단위 : 원/월)

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	인상률
2000년	324,011	536,614	738,076	928,398	1,055,588	1,191,134	3.0%
2001년	333,731	552,712	760,218	956,250	1,087,256	1,226,868	3.0%
2002년	345,412	572,058	786,827	989,719	1,125,311	1,269,809	3.5%
2003년	355,774	589,219	810,431	1,019,411	1,159,070	1,307,904	3.0%
2004년	368,226	609,842	838,797	1,055,090	1,199,637	1,353,680	3.5%
2005년	401,466	668,504	907,929	1,136,332	1,302,918	1,477,800	7.2%
2006년	418,309	700,489	939,314	1,170,422	1,353,242	1,542,382	3.0%
2007년	435,921	734,412	972,866	1,205,535	1,405,412	1,609,630	3.0%
2008년	463,047	784,319	1,026,603	1,265,848	1,487,878	1,712,186	5.0%

* 인상률 : 4인가구 기준

현재 기초보장수급자 선정기준과 급여기준으로 사용되는 최저생계비가 어느 정도 수준인지를 파악하기 위해서는 계측방식과 결정방식과 관련된 주요한 사항을 먼저 점검해 볼 필요가 있다. 지금까지 우리나라 최저생계비의 계측방식은 마켓바스켓 방식이라고 알려져 있다. 한국보건사회연구원의 몇 차례에 걸친 연구에서 여러 방식에 의한 계측을 시도하였으나 정부에 의해서 최종적으로 받아들여진 실계측연도의 계측 방식은 마켓바스켓 방식으로 국민기초생활보장법에 따라 중앙생활보장위원회(이하 중생보위)의 심의·의결을 거치도록 되어 있다. 또한 비계측연도의 최저생계비를 결정할 때는 국민의 소득·지출 수준과 수급권자의 생활실태, 물가상승률 등을 고려하도록 되어 있으며(6조 1항), 그 과정 중에 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거치도록 되어 있다(6조 2항).

한국보건사회연구원에서 행한 가장 최근의 실계측 연구인 2007년도 최저생계비연구에서의 계측조사 절차는 다음과 같다. 먼저 생활실

태 조사를 하였는데 2차에 걸쳐 전국 일반가구(30,000가구) 및 저소득 가구(1,500가구)를 대상으로 일반 가구 및 저소득 가구의 소득·재산, 지출실태 등을 조사하고, 표준가구 및 가구균등화 지수(가구원수의 변화에 따른 지출액의 변화율)를 결정하였다. 실태조사 결과를 토대로 4인 가구(부40세, 모37세, 자녀 11세·9세로 구성)를 표준가구로 결정하고, 가구균등화 지수 도출하였다. 다음으로 표준가구의 마켓바스켓을 결정하는데, 소득탄성치 0.5 이하, 소득이 0일 때 보유(또는 소비)할 확률 60% 이상, 하위 40% 이하 계층의 보유비율 2/3 이상인 품목 등을 필수품으로 선정하고, 시장조사 및 통계청 자료 등을 활용하여 품목별 가격 및 사용량을 결정하였다. 그런 다음 최저생계비를 도출하는데 필수품으로 선정된 모든 품목의 가격 및 사용량을 토대로 표준가구의 최저생계비를 결정하고(최종적으로 361개 품목이 최저생계비에 반영됨), 여기에 가구균등화지수를 적용하여 가구규모별 최저생계비 도출하였다. 이는 다시 연구진의 연구결과를 바탕으로 한 중앙생활보장위원회에서 품목과 수량, 가격에 대해 조정을 거쳤고, 그 결과 산출된 최저생계비가 <표 1>과 같고, 그것을 다시 2008년도를 기준으로 최저생계비의 구성 내용을 비목별로 구분하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 2008년도 4인 가구 최저생계비의 비목별 구성

비 목	주요 구성 항목	금액 (원/월)	구성 비율 (%)	1일 최저생 계비(원)
식료품비	식비, 가족외식비 1년 2회(월평균 2,000원)	475,959	37.6	15,865
주거비	전세보증금 마련비용, 관리비, 이사비, 복비, 도배비	217,726	17.2	7,258
수도광열	전기, 수도, 난방비	84,812	6.7	2,827

가구집기	가구	37,975	3.0	1,266
피복신발	옷, 신발	50,634	4.0	1,688
보건의료	안경, 위생대, 병원비, 약값	55,697	4.4	1,857
교육	교재비, 학습지, 문방구비 등 (학원비는 포함 안됨)	56,963	4.5	1,899
교양오락	TV, VTR(연 4회 대여), 컴퓨터, 장난감 1년간 1인당 2개	25,317	2.0	844
교통통신	버스비, 택시비 (월 4,300원 1회/월), 일반전화요금(휴대폰 제외)	132,914	10.5	4,430
기타소비지출	이미용품, 이미용서비스, 장신구, 잡비	77,217	6.1	2,574
비소비지출	조세, 사회보장분담금(연금, 건강보험, 고용보험료 등)	53,166	4.2	1,772
합계		1,265,848	100.0	42,195

자료: 여유진·김미곤 외(2007)을 참고로 하여 재구성하였고, 2008년
최저생계비를 다시 비목별 비율에 맞게 재조정하였음.

최저생계비를 둘러싼 쟁점에 대한 본격적인 논의에 앞서 몇가지 사실 확인이 필요하다. 그것은 최저생계비수준과 여타 지표와의 비교이다. 최저생계비와 도시가구의 소득, 가계지출, 소비지출을 비교하면 <표 3>과 같다. 최저생계비의 인상율은 일반가구의 소득 혹은 생계비 증가율에 못 미치는 것으로 나타난다. 1999년 계측 당시 최저생계비는 도시 전가구 가계지출의 48.7%이었으나, 8년이 지난 2007년 적용 최저생계비의 경우 38.9%로 일반가구의 지출과의 상대적 격차가 커졌다. 상대적 수준이 10% 가량 낮아진 것이다. 또한 지난 8년간 도시 근로자가구 평균 소득은 70.9% 증가했고, 도시 전가구의 소비지출은 65.7%, 가계지출은 67.2% 증가한 반면 최저생계비의 증가율은 36.7%에 불과하다. 소득, 소비지출, 가계지출의 연평균 증가율이 각각 8.9%, 8.2%, 8.4%임에 비해 최저생계비의 인상률은 연평균 4.5%에 불

과한 수준이다.

<표 3> 최저생계비와 평균 가계지출, 소비지출, 근로자가구 소득과의 비교

(단위: 원, %)

	최저생계비(A) (4인가구)		도시 전가구 가계지출(B) (4인가구)			도시 전가구 소비지출(C) (4인가구)			도시 근로자가구 소득(D) (4인가구)		
	금액	증감	금액	증감	A/B (%)	금액	증감	A/C (%)	금액	증감	A/D (%)
1999년	901,357		1,851,246	(14.2)	48.7	1,598,039	(14.1)	56.4	2,356,658	(6.6)	38.2
2000년	928,398	(3.0)	2,077,308	(12.2)	44.7	1,809,676	(13.2)	51.3	2,621,726	(11.2)	35.4
2001년	956,250	(3.0)	2,233,866	(7.5)	42.8	1,954,522	(8.0)	48.9	2,824,974	(7.8)	33.8
2002년	989,719	(3.5)	2,298,674	(2.9)	43.1	2,021,150	(3.4)	50.1	2,959,166	(4.8)	33.4
2003년	1,019,411	(3.0)	2,472,206	(7.5)	41.2	2,157,385	(6.7)	47.3	3,175,715	(7.3)	32.1
2004년	1,055,090	(3.5)	2,672,321	(8.1)	39.5	2,309,337	(7.0)	45.7	3,455,810	(8.8)	30.5
2004년	1,103,235	(8.2)	2,672,321	(8.1)	41.3	2,309,337	(7.0)	47.8	3,455,810	(8.8)	31.9
2005년	1,136,332	(7.7)	2,790,304	(4.4)	40.7	2,408,881	(4.3)	47.2	3,568,103	(3.2)	31.8
2006년	1,170,422	(3.0)	2,981,466	(6.9)	39.3	2,535,819	(5.3)	46.2	3,766,260	(5.6)	31.1
2007년	1,205,535	(3.0)	3,095,826	(3.8)	38.9	2,647,890	(4.4)	45.5	4,026,356	(6.9)	29.9
2007년	1,232,569	(5.3)	3,095,826	(3.8)	39.8	2,647,890	(4.4)	46.5	4,026,356	(6.9)	30.6
2008년	1,265,848	(5.0)	-	-	-	-	-	-	-	-	-

* 진한 글씨는 최저생계비 실제 계측치로서 수급자 선정과 급여에 적용된 최저생계비가 아님.

자료: 최저생계비에 관해서는 여유진·김미곤 외(2007), 기타 자료에 대해서는 김미곤(2007) 과 통계청 자료(KOSIS)를 참고하여 재구성하였음.

이와 같은 사실을 두고 상반된 해석이 가능할 것이다. 그 하나는 1999년의 최저생계비 수준이 지나치게 높았기 때문에 합리적인 수준에 맞게 조정해 가고 있다는 해석이고, 다른 하나는 1999년의 최저생

계비수준보다도 훨씬 낮은 수준에서 최저생계비를 결정하고 있다는 해석이다.

3) 연구방법

기존 연구의 검토에서 살펴보았듯이 현행 최저생계비의 수준 및 계측방식을 평가하는데는 여러 방법이 있을 수 있지만 본 연구에서는 주로 2004년도에 있었던 참여연대·아름다운재단 공동주최의 최저생계비 체험 프로그램의 체험결과를 분석하는 방법을 선택하였다. 그 프로그램이 사회운동차원에서 마련된 프로그램이기는 하지만 중앙생활보장위원회의 최저생계비 논의에 수년간 참여해왔던 참여연대 사회복지위원회가 주도하여 만들어진 프로그램이라는 점과 체험이 한국보건사회연구원에서 계측한 1999년 최저생계비의 항목과 수량에 근거한 엄밀한 준비와 계획 하에서 이루어졌다는 점에서 충분히 학술적인 의미를 찾을 수 있을 것이라 판단하였다. 또한 2004년 최저생계비 체험 프로그램이 실시된 이후 두 번의 최저생계비 실계측이 이루어졌지만 방식과 수준의 측면에 있어서 그 당시와 크게 변한 점이 없다는 점에서 아직까지 의의를 가질 수 있을 것이라 판단하였다. 최저생계비수준을 평가하는데 있어서는 최저생계비 수준의 소득 혹은 지출을 보이는 가구의 실제 생활 실태를 통해 그 수준을 살펴보는 방법도 가능하겠지만 최저생계비를 가지고 직접 생활해 보는 체험 형태의 평가도 가능한 방법 중 한 가지가 될 수 있을 것이다. 따라서 본 연구에서는 최저생계비 체험, 특히 체험자들의 가계부 분석과 체험자들의 진술을 통해 현행 최저생계비가 갖고 있는 문제점에 대해 살펴보고자 하였다.

3. 최저생계비 체험 프로그램의 개요

1) 최저생계비 체험 프로그램의 배경²⁾

최저생계비 체험은 2004년 7월 한달 간 이루어 졌는데 그 시기는 실계측에 의한 2005년도 최저생계비 발표를 앞둔 시점이었다. 최저생계비 비계측년도인 2000~2004년 동안 최저생계비와 일반가구의 소득 및 생계비간의 격차가 점점 벌어지고 있었다. 기초보장법에는 최저생계비를 추정하는데 있어서 국민의 소득·지출수준, 수급권자의 생활실태, 물가상승률 등을 고려하도록 되어 있지만 2004년 최저생계비까지는 단순히 물가상승률을 반영하는 상황이었다. 그 동안의 최저생계비 조정 과정 속에서 적용한 상승률은 최저생계비의 수준을 상대적으로 낮은 수준으로 만들었고 일반가구 생활수준과의 격차를 더 확대했다고 볼 수 있다. 최저생계비의 낮아진 상대적 수준에 대해서도 중앙생활보장위원회에서는 그 수준이 여전히 높다는 주장과 생존이 어려울 정도로 수준이 낮아 졌다는 주장이 팽팽하게 맞서고 있는 상황이었다(허선, 2001; 남찬섭·허선, 2004).

2) 최저생계비 체험 프로그램의 개요

주최측에서 마련한 체험의 방법은 세 가지인데, 한달 체험(11명, 5가구), 24시간 체험(32명), 자기집 체험(25명)으로 구분된다. 하루체험과 자기집 체험의 경우는 엄밀한 환경 통제와 사실 확인이 안 되었기

2) 최저생계비 체험의 준비와 진행, 결과 분석에는 참여연대와 아름다운재단의 많은 관계자들이 참여하였고, 그 모든 과정과 결과는 참여연대·아름다운재단(2004), 「최저생계비로 한달나기 희망UP캠페인 백서」에 담겨있다. 필자는 전문지원단의 일원으로 활동하였고 백서에 담겨있는 많은 내용은 참여자 모두의 공동 작업이고 본 글은 그 기록을 재정리하는 작업임을 밝힙니다.

때문에 논의로 하고, 한달 체험에 집중하여 그 개요를 정리하면 다음과 같다. 한달 체험의 경우 신청자 중에서 선발하여 임의로 가구를 구성하였다. 총 11명이 한달 체험에 참여하였는데, 1인 가구 2명, 2인 가구 2인, 3인 가구 3인, 4인 가구 4인(현지에 거주하고 장애아동을 둔 가구 3인 + 체험자 1인)로 구성하였다. 체험 기간은 2004년 7월 1일 오전 10시 30분부터 7월 31일 오전 10시 30분까지(총 30일간)이었고, 체험 장소는 하월곡동 산 2번지에 있는 집을 임대하여 사용하였다. 체험 행사의 주된 목적은 매년 중앙생활보장위원회에서 논란이 되고 있었던 ① 현행 최저생계비가 어떠한 수준인가(높은가, 낮은가)를 직접 확인하자는 것과 ② 저소득층(수급자, 비수급자)이 최저생활을 하고 있는지를 간접 확인하는 것 ③ 기타 최저생계비와 기초보장제도의 문제점을 확인하는 것이었다.

한 달 체험자의 경우 한 달 동안 정해진 장소에서 최저생계비를 가지고 생활하지만 아무렇게나 사는 것이 아니라 생활수칙을 마련하여 엄격하게 지키도록 하였다. 그 첫 번째가 보통 사람들의 일상적인 1일 3식을 준수하도록 하는 것이다. 단, 1주일에 두 끼는 얻어먹는 것도 가능하게 하였는데 이는 저소득층의 일반 실태를 감안한 결과이다. 또한 체험이 극기 훈련이 아니기 때문에 고의로 굶는 것도 허용되지 않았다. 둘째, 가능하면 최저생계비 한도내에서 살도록 하고, 거주 지역을 이탈하지 않도록 하는 원칙을 정하였다. 이는 다른 지역에서 식사 혹은 문화적 욕구를 몰래 해결하지 못하도록 하는 규칙이라고 할 수 있다. 셋째, 일할 수 있는 능력이 있는 사람들은 대부분 일을 한다는 전제하에 최저생계비 체험을 하도록 준비하였고, 주어진 일은 ‘지역 주민의 가계부 조사 및 자원 활동을 수행하는 것으로 정했다. 마지막 수칙은 경험을 공유하자는 차원에서 가구별 가계부 및 체험수기를 온라인에 공개하도록 하는 것이었다.

3) 체험의 한계와 고려사항

한 달 체험 다섯 가구는 체험을 위하여 활동지역에 인위적으로 구성된 가구이며, 1개월이라는 짧은 기간 동안의 생활을 기준으로 하였기 때문에 가계부 분석에 있어 다음 몇 가지 특성을 고려할 필요가 있다.

첫 번째 고려 사항은 이 체험이 기초보장수급자 체험이 아니라 비수급자로서의 최저생계비 체험이라는 점이다. 기초보장 수급자는 현물급여와 간주부양비, 재산의 소득환산액 등으로 인해 최저생계보다 훨씬 적은 현금급여를 받는다³⁾. 따라서 기초보장수급자 체험을 하려면 최저생계비 보다 훨씬 적은 금액을 가지고 살아야 되기 때문이다. 이런 점을 감안할 때 최저생계비 체험은 결국 급여기준으로서의 최저생계비라기보다는 수급자 선정기준으로서의 최저생계비의 수준을 확인하기 위한 노력에 더 가깝다고 볼 수 있다.

두 번째 고려사항은 체험단이 4인 가구를 제외하고 대부분 20, 30대 초반의 건강한 청장년층으로 구성되었다는 점이다. 이는 일반 저소득 가구와는 다른 지출양태를 보일 수 있다. 예를 들어 보건의료비, 교육비는 적게 들어가지만, 통신비 등의 비중은 다소 높을 수 있다는 점은 고려되어야 할 것이다.

세 번째 고려사항은 활동지역으로 선정한 산 2번지의 경우 다른 지역에 비해 주거비(월세)의 지출이 월등히 낮은 지역이라는 점이다. 체험 계획 수립시 최저생계비 한도 내에서의 체험을 위해서는 주거비가

3) 의료급여와 교육급여의 경우 현물급여로 지급되기 때문에 현물급여에 해당하는 부분을 제외한 나머지를 현금급여로 지급하게 되고 2004년의 경우 현금급여기준선은 최저생계비의 약 90% 수준이었다. 그리고 수급자들이 실제로 생활하는데 사용할 수 있는 금액은 평균적으로 이보다 훨씬 적다. 왜냐하면 부양의무자가 있는 경우 실제로 부양비를 보내지 않아도 간주부양비를 소득으로 간주하고, 재산기준을 약간 초과하는 재산이 있을 경우 소득으로 환산하여 소득에 합산하는 관계로 평균적으로 수급자들이 받게 되는 금액은 최저생계비의 50%내라고 할 수 있다.

가장 싼 지역을 선정할 수밖에 없었다. 즉, 주거비가 조금 더 비싼 타 지역에서 체험을 했을 경우 다른 비목에 사용할 수 있는 비용이 더 줄어들게 되었을 것이라는 점도 고려되어야 한다.

네 번째 고려 사항은 한 달 생활을 위한 기본적 가구집기 및 가사용품 중 내구연수가 1개월이 넘는 물품(냉장고, TV, 가스레인지, 옷걸이, 식기류, 선풍기 등)은 체험 본부 측에서 체험단에게 무상으로 지급하였다. 그러한 품목을 지출로 포함시키게 되면 한달 생계비를 지나치게 왜곡시키기 때문이다. 그런데 현행 최저생계비에서는 <표2>에서 볼 수 있듯이 각 연한에 따른 비용을 1개월로 환산하여 비용에 포함시키고 있는데 이 점도 감안되어야 한다. 하지만 체험자에게는 그와 같은 비용을 공제하지는 않았다. 또한 식료품과 기타소비지출(쌀, 양념, 샴푸 등)의 경우 1개월 생활 후 남은 물품을 확인하여 최초 지출에서 제외하는 것으로 보정하였다.

다섯 번째 고려 사항은 1개월 생활에 필요한 기본적인 피복류(겉옷, 속옷 등)와 핸드폰은 지참하도록 하였다. 설치 문제 때문에 가구별로 유선전화를 설치하지 않아서 통신비용을 계산할 때 감안되어야 할 사항이다.

여섯 번째로 비소비지출에 포함되는 조세와 사회보장부담의 경우 균등할주민세 및 교육세(서울 연 6천원)만을 월로 환산(500원)하여 반영하였고, 국민연금과 건강보험의 경우 최하위소득 구간을 적용하여 가구별로 지출한 것으로 보정하였다. 그리고 수급자가 받을 수 있는 면제, 감액되는 비용이 있다고 하더라도 일반가구는 받을 수 없기 때문에 그에 해당하는 사항은 지출비용으로 처리하였다. 한편 체험기간이 여름이기 때문에 최저생계비 수준을 종합 평가할 때 체험시 난방비용의 지출이 빠지게 되었다는 점을 감안하여야 한다. 기타 모든 비용은 체험 가구의 실제 지출을 그대로 반영하였다.

4. 최저생계비 체험프로그램의 결과 분석

1) 체험단의 가계부 분석 결과

기초보장수급자 선정기준으로서의 현행 최저생계비의 수준을 살펴 보기 위해서는 최저생계비 한도 내에서 어떻게 살아갈 수 있는가를 살펴보는 것은 의미 있는 일이 될 것이다. 체험본부에서는 체험단에 게 가능하면 최저생계비 내에서 살 것을 요구하였으나 <표 4>와 같이 다섯 가구 모두 최저생계비를 초과하는 지출을 보였다. 모든 가구가 적자를 보였다고 해서 최저생계비 수준이 너무 낮다고 바로 단언하기는 어려울 것이다. 지출의 행태가 사람에 따라 달라지기 때문에 반대로 해당 가구가 어떻게 살아갔는가를 면밀히 살펴보는 것을 병행해서 판단해야 할 것이다. 우선 최저생계비의 비목별 문제점을 살펴본다는 차원에서 각 가구의 지출을 비목별로 살펴볼 필요가 있다.

다섯 가구의 비목별 지출을 분석해 보면, 특히 교통통신비, 비소비 지출, 기타소비지출, 주거비 항목에 있어서 최저생계비의 문제점이 드러났다. 교통통신비의 경우 최저생계비의 1.7배~6.7배에 달할 정도로 많은 지출이 이루어 졌다. 또한 비소비지출은 2.1배~3.3배가 이루어 졌고, 기타소비지출의 경우는 1.1배~1.7배로 모든 가구에서 최저생계비 이상의 지출이 있었음을 알 수 있다. 주거비의 경우 체험지역의 주거환경이 열악해서 월세가 매우 낮은 지역이었음에도 불구하고 4인가구를 제외하고 모든 가구에서 최저생계비의 1.2배~1.4배의 지출이 이루어졌다. 최저생계비 상의 주거비에는 전세보증금 마련비용, 관리비, 이사비, 복비, 도배비 등만을 포함하고 있기 때문에 월세가구에게는 비현실적인 수준이 되는 것이다.

한달간 지출을 극도로 제한했음에도 불구하고 교통통신비나 주거비, 비소비지출이 모든 가구에서 최저생계비를 초과하였다는 것은 최

저생계비 설정 자체가 현실적이지 못하거나 시간적 변화를 반영하고 있지 못함을 의미한다. 한편 광열수도와 가구집기, 피복신발, 교육과 보건의료 항목의 경우 체험가구 구성의 한계로 인하여 최저생계비와의 직접적인 비교는 불가능한 것으로 판단되어 논외로 한다.

<표 4> 비목별 최저생계비 대비 체험가구 지출금액의 비율

1999년 최저생계비		1인 가구		2인 가구	3인 가구	4인 가구
비 목	비율*	A(직장인)	B			
식료품	40.71%	123.94%	72.78%	100.22%	97.05%	105.75%
주거	19.40%	139.98%	139.98%	130.16%	122.90%	73.28%
광열수도	5.68%	77.44%	77.44%	80.54%	140.90%	137.35%
가구집기·용품	3.54%	128.62%	103.05%	83.87%	72.71%	222.94%
피복신발	4.81%	0.00%	96.04%	128.94%	29.27%	76.89%
보건의료	4.74%	5.73%	0.00%	18.67%	87.23%	47.17%
교육	4.67%	0.00%	8.73%	4.22%	26.03%	441.48%
교양오락	2.21%	10.24%	274.50%	425.72%	104.67%	84.93%
교통통신	6.21%	664.96%	235.12%	201.79%	178.95%	483.26%
기타소비	5.84%	176.12%	159.12%	164.28%	113.02%	117.09%
비소비지출	2.19%	310.58%	292.08%	232.89%	209.75%	325.10%
최저생계비	100.00%	145.46%	106.22%	117.51%	105.31%	145.35%

* 최저생계비의 비목별 비율은 최저생계비를 100으로 하였을 때 비목별 비율을 뜻함(김미곤 외, 1999)

** 체험가구의 비율은 최저생계비의 비목별 금액과 대비한 비율임.

2) 주거비의 문제

체험의 기준이 되는 1999년 최저생계비 중 주거비의 비중은 19.4%로 구입자금, 관리비, 이사비, 중계료(복비)가 포함되어 있다. 체험단

의 경우 보증금과 관리비 없이 월세로만 가구별로 10~20만원을 지출해야만 했다. 이 정도의 지출은 대도시의 주택 비용을 고려할 때 매우 낮은 주거비의 지출이다. 그 비용으로 임대할 수 있는 주택의 주거환경은 매우 열악하였다. 체험자가 체험한 집들은 대부분 햇빛도 들지 않고, 환기가 안 되어 집안 전체에 곰팡이가 퍼져 있었고, 화장실과 주방 등의 열악함은 건강상의 문제와 이웃 간에 긴장관계를 유발할 정도의 상황이었다. 최저생계비에 책정되어 있는 주거비가 실제 주거비용을 감안할 때 매우 낮은 수준이고 최저생계비를 가지고 생활할 수 있는 현실적으로 가능한 주거수준은 매우 열악하다는 것을 체험단의 다음과 같은 증언에서 확인할 수 있다.

“집에 대한 불만이 가장 많았다. 며칠 지나서는 숨쉬기도 힘들었고, 뛰쳐나가고 싶었고, 그러한 생활로 인해 무기력도 경험하였다. 숨쉬서 잠도 못자고, 빨래도 할 수 없고, 밥도 하기 싫고, 모든 것을 하기 싫었다.”

“한지붕 세가족으로 살다보니 갈등이 많았다. 개인생활이 없다는 것이 어렵다. 휴식의 공간이 되어야 할 곳이 스트레스를 받는 공간이 되었다. 옆집의 싸움소리, 욕소리를 들으며 살아야 하는 게 고통스러웠다.”

최저생계비에 포함된 주거비 수준은 최소한 정부에서 고시하는 ‘최저주거기준’⁴⁾이 만족될 수 있도록 하여야 한다. 이를 위해서는 주거유형별로 최저생계비가 산출되어야 할 것이고 국민기초생활보장수

4) 인구주택총조사 2005년 결과를 이용하여 분석한 국토연구원에 따르면 우리나라 총 1천588만7천가구 중 13.0%인 206만2천가구가 최저주거기준에 미달된 것으로 분석되었다.(김혜승·김태환, 2008)

급자 선정 및 급여시 주거유형별 차이를 반영하여야 할 것이다. 주거 유형이 자가인 가구와 전세인 가구, 월세인 가구별로 주거비용이 차이가 날 수 밖에 없는데 동일하게 취급하는 것은 형평성에 어긋나는 것이다. 따라서 주거 유형별로 계측되고 있는 최저생계비를 실제 정책에 적용하여야 할 것이다.

3) 의료비의 문제

최저생계비에는 의료비가 전체 생계비중 4.7% 반영되어 있다. 기초생활보장수급자의 경우 의료급여에 의해 건강보험의 보험료에 해당하는 부분을 면제 받고, 일정액의 본인 부담금을 지원받고 있다. 체험단의 경우는 젊고 건강한 사람들이기 때문에 한 달 동안 직접체험을 통해서 의료비의 문제점을 확인할 수는 없었고, 다만 체험지역 주민의 가계부조사를 통하여 그 문제점을 확인할 수 있었다. 체험지역의 주민의 생활을 확인한 결과 기초생활보장수급자라고 하더라도 의료급여로는 혜택을 보지 못하는 비급여가 많아 의료비 부담이 매우 큰 것이 현실임이 드러났다. 활동지역 노인 중에도 치과질환이 많아 치료를 받아야 함에도 불구하고 비용부담으로 인하여 적절한 치료를 받지 못하는 경우도 있었고, 불가피하게 병원을 이용하고 있는 어떤 비수급 노인의 경우는 그 비용을 최저생계비에도 미달하는 생계비에서 충당하고 있었다.

현재의 최저생계비 수준으로는 기초보장수급자가 된다고 하더라도 본인부담금과 비급여로 인하여 적절한 의료서비스를 받을 수 없으며, 그 결과 만성질환자나 중증 환자가 있는 경우 의료비 지출이 커져서 다른 지출을 줄여야 하는 상황으로 이어지고 그 결과 식비가 줄어들어 최소한의 영양섭취도 어려운 상황이 발생하고 있다. 따라서 수급자에게 주어지는 생계비를 치료비용에 쓰지 않아도 되도록 본인 부담

금을 최소화하거나 현물서비스를 확대하여야 할 것이다. 또한 수급자 중에서 노인인구가 차지하는 비율은 33.2%이고, 노년층의 수급율이 10.1%나 되는데(복지부, 2007), 최저생계비는 젊고 건강한 사람의 가구를 표준가구로 설정하여 추계하다 보니까 결국 노년층이나 장애인과 같이 의료비가 많이 드는 가구를 제대로 감안하지 못하게 된다. 최저생계비 계측을 위해 설정한 표준가구와 빈곤계층의 연령이나 건강의 불일치 문제는 시급히 개선되어야 할 부분이라고 할 수 있다. 최저생계비는 기초생활보장수급자 선정기준 설정 이외에도 여러 정책의 중요 지표로 사용하기 때문에 가장 표준적이고 일반적인 가구 유형을 표준가구로 설정하여 최저생계비를 계측하여야 한다는 계측 연구진의 주장(김미곤외, 1999)을 받아들인다고 하더라도 의료비, 학비와 같은 최저생계를 위한 특별한 추가 지출을 해야만 하는 가구의 사정을 수급자 선정시와 급여액 결정시 동시에 고려해야 할 것이다. 그런데 현재의 최저생계비 시스템은 계측시에는 표준적인 가구로 계측하고, 적용시에는 특별 필요 비용을 충분히 고려하지 않는 방식으로 이루어져 있다는 것은 큰 문제점이라 할 수 있다.

4) 교육비의 문제

1999년 최저생계비 중 교육비가 차지하는 비중은 불과 4.67%에 불과하였다. 이는 표준가구의 구성과 관련되는데, 표준가구에는 미취학 아동 2인이 포함되어 있고 유치원이나 어린이집을 다니는 것을 전제로 한 것이 아니고 아주 최소한의 학습지 교육을 전제로 한 것이어서(김미곤외, 1999) 현실의 체감 교육비가 포함되어 있지 못한 것이다⁵⁾. 초등학교생이나 중고생이 있는 가구에게는 이러한 수준은 매우 비현실

5) 1999년 최저생계비 계측의 기준인 4인 표준가구가 5세, 7세 아동을 기준으로 하고 있고 보육시설에 가지 않는 것을 전제로 하고 있다(김미곤외, 1999).

적인 비용일뿐더러 시대의 변화를 반영하고 있지도 못하다. 실제로 현직인이 참여한 체험 4인가구의 경우 만 4세 아동 보육료만 해도 월 16만원에 달하였다. 1999년 최저생계비에 보육시설을 다니는 아동이나 초등학생이 있음으로 인해 필요로 되는 생계비용이 감안되지 않았다는 것이 교육비와 관련된 최저생계비의 가장 큰 문제점이라고 할 수 있다. 이후 2007년도 최저생계비의 표준가구에 초등학생 2인이 포함되었지만 앞의 <표 2>에서와 같이 교육비에는 여전히 학원비가 포함되어 있지 않다. 또한 현행 기초생활보장에 있어서는 소득조사시 학비부분은 공제해 주지만 참고서, 교재, 학교 준비물, 수학여행비 등 여타 비용은 공제해 주고 있지 않는데 이는 학생이 포함된 가구에 불이익을 가져다주는 처사이다. 또한 최근에는 미취학 아동의 경우 어린이집이나 유치원의 이용이 보편화되었기 때문에 보육시설의 이용을 전제로 한 교육비용이 산출되어야 현실감 있는 최저교육비용이 될 수 있을 것이다. 어떤 사람들은 기초보장수급자의 경우 보육료를 면제 받기 때문에 보육비용을 감안할 필요가 없다는 주장을 할 수 있는데, 전국민 모두에게 지급되는 것이 아니라면 최저생계비 계측시 그 항목의 비용을 포함시키는 것이 옳다. 왜냐하면 현재의 국민기초생활보장제도의 수급자 선정시 소득이 아무리 낮아도 재산이나 부양의무자 조건 때문에 수급가구로 선정되지 못하는 가구가 많이 있다는 점을 감안해야 하기 때문이다.

5) 최저생계비 수준의 문제

이상에서 살펴본 바와 같이 직·간접 체험에서 나타난 바로는 2004년도 최저생계비가 보장하는 생활의 수준이 너무 낮다. 최저생계비 수준이 낮은 것은 계측상의 문제뿐만 아니라 복합적인 여러 가지 문제에 기인한다.

먼저 계층상의 문제로 최저생계비에 포함된 항목(질과 양)의 비현실성이다. 1999년도 최저생계비에는 양말 1년 3켢레, 러닝셔츠 1년 2벌, 아동 셔츠 1년 1점, 아동 장난감 1년 1개, 쓰레기봉투 월 4매, 아동 운동화 2년에 1켢레, 주부 시내버스비 월 왕복 6회 등 비 현실적으로 보이는 항목과 수량이 포함되어 있다. 마켓바스켓을 구성하는 품목과 수량의 문제는 현재도 여전했다. 2007년 최저생계비 계층시의 품목을 예로 들면 가족 외식비 1년 2회, 주부 양말 1년 2켢레, 아동 장난감 1년 2개, 아동 운동화 2년에 1켢레, 휴대 전화는 전가구 모두 사용하지 않는 것으로 결정되었다(여유진·김미곤외, 2007).

둘째, 지역별·가구유형별 최저생계비를 적용하지 않음으로 인해 생겨나는 문제이다. 한국보건사회연구원에서 행한 최저생계비 계층 연구시 항상 지역별, 가구유형별로 최저생계비를 계층하였지만 중앙생활보장위원회의 결정에서 이러한 점을 받아들이지 않고 있다. 보사연의 연구에 따르면 지역별 최저생계비는 중소도시(100)를 기준으로 할 때 대도시 108, 농어촌 86 수준이다(여유진·김미곤외, 2007; 388). 별도로 추계하여 발표하지는 않았지만 서울지역을 분리할 경우 서울시 최저생계비는 특히 주거비용의 차이로 인하여 대도시수준보다도 훨씬 더 높은 수준이다. 그럼에도 불구하고 정부에서는 계속하여 중소도시 최저생계비를 전국적으로 단일 적용하고 있는 것이다. 이는 체험 지역인 서울의 경우 특히 최저생계비가 비현실적으로 느끼게 만드는 주요 이유가 된다.

셋째, 앞서서도 살펴보았듯이 가구유형별 특수 비용을 제대로 감안하지 못하는 문제이다. 장애인가구의 최저생계비는 1인을 기준으로 했을 때 추가 비용이 장애종류(11개)에 따라 큰 편차를 보이는데, 보사연의 연구에 따르면(여유진·김미곤외, 2007) 뇌병변 경증의 경우가 가장 적은 118,959원, 지적장애의 경우 가장 큰 1,059,607원의 추가 비용이 들어간다. 노인의 경우 건강한 노인과 건강하지 못한 노인으

로 구분하였는데, 건강한 노인의 경우 일반인 보다 17,000원이 덜 필요하고, 건강하지 못한 노인의 경우 107,247원의 추가 비용이 필요하다.(여유진·김미곤, 2007; 442) 그럼에도 불구하고 최저생계비에는 이러한 비용을 포함시키지 않을 뿐만 아니라 수급자 선정을 위한 소득 인정과 급여액 결정시에도 이러한 금액이 충분히 감안되지 못하고 있는 상황이다. 결국 현행 최저생계비의 계측과 적용은 수급자 선정과 급여에 있어서 노인과 장애인의 특성을 고려하지 못하고 있고 그로 인해 해당자에게 불이익을 주고 있다. 이러한 점은 장애아동이 포함된 4인가구의 최저생계비의 적자 비율을 높게 만드는 이유가 된다고 할 수 있다.

넷째, 비계측년도에 지나치게 낮은 인상률을 적용해온 것에 기인한다. 1999년 계측 당시 최저생계비는 전가구 가계지출의 48.7%이었는데 5년이 지난 2004년의 경우 38.1%로 일반가구의 지출과의 상대적 격차가 더 벌어졌다. 결국 상대적 수준이 더욱 낮아진 것이다. 이전 5년간 평균 임금 및 평균 가계지출의 상승률은 연평균 약 8.0%인데 비해 최저생계비의 인상률은 연평균 3.2%에 못 미치는 수준이었고 그 결과 최저생계비 체감 지수는 더 낮아지게 된 것이다.

최저생계비 체험시기가 5년 만에 있게 되는 최저생계비 실계측에 의한 다음연도 최저생계비 발표 직전 상황이었다고는 하나 그 이후 2번의 실계측이 있었음에도 불구하고 그러한 문제는 개선되지 않았다. 기초보장법에는 최저생계비를 추정하는데 있어서 국민의 소득·지출수준, 수급권자의 생활실태, 물가상승률 등을 고려하도록 되어 있지만 실제 지금까지는 물가상승률 정도만을 반영하는 수준일 뿐이라고 할 수 있다. 2004년의 실 계측에서 질적 변화를 반영한다고 했으나 2007년 4인가구 최저생계비(1,205,535원)의 경우 1999년의 최저생계비에 물가상승률만을 반영하여 산출한 금액(1,187,519원)과 별 차이가 없을 뿐만 아니라 생활물가상승율을 반영한 금액(1,220,224원)보

다도 낮은 수준일 뿐이다⁶⁾.

6) 기타 문제

체험단의 보고에 따르면 최저생계비는 그 금액 전부를 기본 생계비에 쓸 수 있다면 “단순히 먹는 것은 해결될 수 있는 수준”이라고 한다. 하지만 “철저하게 주어진 생계비에 맞추어 살기 위해서는 고기·과일은 불가능” 수준이었고, “각종 경조사 참석은 불가능하고, 암보험도 들 수 없으며, 아이들 책조차도 사줄 수 없는 수준”이었다. “최저생계비 안에서는 모든 품목의 물질적 자원이 최저이기 때문에 값이 싸고 양이 많은 것을 선택할 수밖에 없었다”고 한다. 또한 “선택의 기회가 한두 가지로 줄어들게 되자 쌓이는 욕구불만이 심리적 압박감으로 다가왔고, 원하는 욕구는 어느 것 하나 존중받지 못하고 거절당하게 되었으며, 그로 인해 시간이 지날수록 의욕상실과 무기력함에 조금씩 젖어 갔다”고 한다. “어렵고 빠듯한 생활의 메마름이 정서적인 메마름으로 이어지는 것을 경험하였고”, “아이들이 우울감을 스펀지처럼 흡수하는 것을 보았으며 아이들이 건강한 사회성원으로 자리매김하는 것은 불가능한 상황으로 보였다”는 체험단의 보고는 최저생계비의 수준과 정책적 적용에 대해서 하루 빨리 재고해야 한다는 사실을 보여준다.

5. 결론: 최저생계비의 설정 및 적용의 방향

최저생계비는 기초보장수급자 선정기준 및 급여기준으로 사용되고

6) 2006년까지 자료는 김미곤(2007) 자료 재구성. 기타는 통계청 KOSIS 자료(kosis.kr)를 활용하였음.

기타 사회보장제도의 중요한 지표로 사용되고 있다. 최저생계비가 어떻게 결정되느냐에 따라 정부 정책의 소요예산의 많고 적음이 가려지게 되고 빈곤계층의 경우 생존의 문제와 직결된다. 최저생계비가 아주 중요한 지표이기 때문에 논란도 많다. 일부에서는 지나치게 낮은 수준이라는 주장도 있고, 다른 한쪽에서는 우리나라의 경제력 수준을 감안할 때 지나치게 높은 수준이라고 주장하기도 한다. 하지만 최저생계비의 결정은 단순히 예산의 사정에 따라 결정되어서는 안 된다. 왜냐하면 법에 그 수준을 분명히 규정하고 보장하도록 되어 있기 때문이다. 국민기초생활보장법에는 최저생계비를 ‘최소한의 건강과 문화를 유지할 수 있는 수준’으로 정하고 있다. 본 연구에서는 계속하여 논란이 되고 있는 최저생계비의 문제점을 시민단체에서 행한 ‘최저생계비 체험 프로그램’을 통하여 살펴보고자 하였다.

체험 결과를 분석한 결과 한국의 최저생계비 결정 방식은 “마켓 바스켓 방식”이라고 알려져 있지만 비계측년도의 최저생계비 조정과 실제측년도의 보전을 종합하여 볼 때 “물가상승률 방식”으로 부르는 것이 더 정확한 표현이 될 수 있다. 물가상승률만을 반영한 금액과 거의 비슷한 결과를 보이기 때문인데, 이는 다른 식으로 표현하면 일반가구와의 ‘격차를 확대시키는 방식’이라고도 말할 수 있다. 일본 생활보호대상자 선정기준의 경우 60년대 이후 일반가구와의 격차를 좁히기 위해서 ‘격차축소방식’을 취해오다 그 수준이 일반가구의 2/3수준이 되었을 때부터 수준균형(유지)방식을 유지해 오고 있음과 비교해 보면 이는 커다란 문제라고 할 수 있다. 다시 말하지만 한국의 최저생계비는 일반가구 생활수준과의 격차를 오히려 넓히고 있는 상황이다. 이와 같은 문제점으로 인해 최저생계비의 수준이 얼마나 낮은 수준이 되었는가를 체험단의 직간접 체험을 통해서 알 수 있었다.

체험단 모두가 한결같이 보인 반응은 “한 달이니까 견딜 수 있었다”는 것이었다. 체험단들의 체험 이전 생활과 많은 차이가 나기 때문

에 그러한 진술을 했다는 해석도 가능 하겠지만 그들은 당시의 최저생계비가 빈곤을 벗어날 수 있는 탈출구를 만들기엔 역부족한 상황으로 보고하였다. 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 최소한 설정된 최저생계비 수준을 계속해서 유지하도록 하는 제도적인 장치의 마련이 절실하다. 국민기초생활보장법 제정의 의의를 찾기 위해서는 최저생계비는 현실에 맞게 계측되어야 하고, 그리고 그에 맞추어 수급자 선정과 급여가 이루어 져야 하며, 그에 필요한 예산은 자동적으로 충당될 수 있어야만 할 것이다.

우선 기초보장제도가 최후의 안전망으로 제 기능을 할 수 있도록 최저생계비가 설정되어야 할 것이다. 경제가 더 어려워지고, 빈부 격차가 더 심해지고, 실업자가 더 증가하고 있고, 근로빈곤층이 늘어나고 있는데도 불구하고 그동안 기초보장수급자수는 그 만큼 증가 하지 않고 있다. 이러한 데는 최저생계비의 수준 및 결정과 무관하지 않은 것으로 보인다.

둘째, 일반가구와의 상대적 수준이 유지될 수 있는 방식으로의 변경이 필요하다. 최소한 실 계측된 2004년도, 혹은 2007년도 최저생계비 수준을 계속하여 유지하는 것이 바람직할 것이다. 마켓바스켓방식의 계측방식은 예산이 매우 많이 들어가기 때문에 매년 계측하는 것은 예산낭비가 될 수 있다. 일반가구의 상대적 수준을 유지하도록 하는 방식을 도입하는 것은 예산을 줄일 수 있을 뿐만 아니라 매우 간편하다는 장점이 있다. 어떤 가구(근로자, 혹은 일반)의 무엇(소득, 지출; 평균, 중위)의 몇%(30%, 40%, 50%, 1/3, 2/3)로 정하느냐의 문제만 남는다. 중요한 것은 어떤 수준을 유지하느냐 하는 것이다. 일반 가구 생활수준과의 상대적 격차가 벌어지지 않도록 해야 할 것이다.

셋째, 주거유형별 생계비 차이의 반영이 시급하다. 장기적으로는 전국민 모두의 최저주거기준(주택과 연료비)의 보장(현물 급여)이 필요하지만 단기적으로는 주거유형별로 최저생계비를 달리할 필요가

있다. 월세인 경우는 월세액을 공제해 주고, 최저주거기준에 미달하는 자가 소유 가구의 경우 집수리(현물)등의 지원도 필요하다.

넷째, 지역별 생계비 차이의 반영이 필요하다. 대도시(특히, 서울시)의 최저생계비는 중소도시에 비해 더 높다. 따라서 지역별 생계비의 차이를 반영할 수 있도록 최저생계비를 지역별로 달리 설정할 필요가 있다.

다섯째 가구유형별 생계비차이의 반영이 필요하다. 장애인 가구, 노인 가구, 학생 가구, 환자가 있는 가구의 경우 타 가구에 비해 추가 비용이 필요하다는 사실은 직간접 체험을 통해서 확인하였다.

참고문헌

- 국민기초생활보장제도평가단, 2001, 《국민기초생활보장제도의 개선방안》, 보건복지부.
- 김미곤 외, 1999, 《1999년 최저생계비 계측조사연구》, 한국보건사회연구원.
- 김미곤, 2007, "최저생계비 쟁점과 개선방안", 《최저생계비의 적정성 평가와 대안 모색 토론회 자료집》, 한국사회복지정책학회 외.
- 김환준, 2006, "최저생계비의 정의 및 계측방법상의 쟁점에 관한 고찰", 《사회복지연구》 제31호, 한국사회복지연구회, pp.285~303.
- 김혜승·김태환, 2008, "최저주거기준의 의의와 기준 미달가구 규모 추정", 《국토》 통권320호, 국토연구원.
- 남기철, 2004, "체험지역 가계부 및 생활비 조사 결과", 《희망UP 토론회 : 최저생계비의 현실과 적정화 방안 자료집》, 참여연대 사회복지위원회.
- _____, 2007, "최저생계비 수준 저하에 대한 대처 -상대적 수준 유지를 위한 결정방안의 모색", 《최저생계비의 적정성 평가와 대안 모색 토론회 자료집》, 한국사회복지정책학회 외.
- 남찬섭, 2005, "최저생계비 결정과정에 관한 연구: 중앙생활보장위원회와 전문위원회 회의록을 중심으로", 《사회보장연구》 제21권 제4호, 한국사회보장학회, pp.255~282.
- 남찬섭·허선, 2004, "2005년도 최저생계비의 결정과정", 《복지동향》 제74호, 2004.12월호, 참여연대 사회복지위원회.
- 노대명 외, 2002, 《2002년 저소득층 자활사업 실태조사》, 한국보건사회연구원, 보건복지부.
- 노대명, 2003, "근로빈곤계층과 자활지원정책의 과제", 《보건복지포럼》, 통권 제77호, 2003년 3월호, 한국보건사회연구원.
- 류정순, 2007, "최저생계비 설정의 문제점과 개선방안", 《창립6주년 기념세미나 자료집》, 한국빈곤문제연구소.
- 류정순·이상우, 2002, "최근 4년(1999~2002) 동안 한국의 도시 빈곤규모

- 변화”, 이정우 외 6인, 《소득분배와 사회복지》, 여강출판사.
- 박능후, 2004, “빈곤을 추정의 쟁점과 대안”, 《2004년도 춘계학술대회자료집》, 비판과대안을위한사회복지학회.
- 박능후, 2007, “최저생계비 개념과 계측에 관한 고찰”, 《사회복지정책》 제28집, 한국사회복지정책학회, pp.297~314.
- 보건복지부, 각년도, 《국민기초생활보장사업안내》.
- 보건복지부, 2007, 《2006년 국민기초생활보장 수급자 현황》, 2007. 6.
- 서병수, 2008, “한국의 최저생계비개념에 대한 비판적 고찰”, 《사회복지정책》 제34집, 한국사회복지정책학회, pp.383~411.
- 여유진·김미곤 외, 2007, 《2007년 최저생계비 계측조사 연구》, 한국보건사회연구원.
- 유경준, 2003, “소득분배 국제비교를 통한 복지정책의 방향”, 《KDI 정책포럼》 제167호, 한국개발연구원.
- 이선우, 2005, “장애인 가구의 최저생계비 계측에 대한 연구 -삶의 수준 방식을 중심으로-”, 《사회복지연구》 제28호, 한국사회복지연구회, pp.215~242.
- 정진호 외 3인, 2002, 《소득불평등 및 빈곤의 실태와 정책과제》, 한국노동연구원.
- 정영숙, 2005, “빈곤과 최저생계비 측정에 관한 연구 -노인, 모자, 장애인 가구에 대한 비교-”, 《소비자학연구》 제16권 제1호, 한국소비자학회, pp.195~207.
- 참여연대·아름다운재단, 2005, 《최저생계비로 한달나기 희망up캠페인 백서》.
- 허선, 2001, “2001년도 최저생계비 결정과정”, 《복지동향》 제27호, 참여연대 사회복지위원회.
- _____, 2004, “최저생계비의 쟁점과 과제”, 《희망UP 토론회 : 최저생계비의 현실과 적정화 방안》, 참여연대 사회복지위원회.
- _____, 2005, “사회복지운동으로서 최저생계비 체험의 성과와 한계”, 《한국사회복지정책학회 춘계학술대회자료집》, 한국사회복지정책학회.

황재한, 2003, “한국의 최저생계비 추계에 관한 연구”, 《관세학회지》,
한국관세학회.

T. Eardley, J. Bradshaw, J. Ditch, I. Gough & P. whitford, 1996, *Social Assistance
in OECD Countries*, Volume 1, London, HMSO.

<Abstract>

The Minimum Cost of Living: an Urgent Problem

Huh, Sun*

The minimum cost of living is used as a criteria of allocation and provision of the National Basic Livelihood Security Program in Korea since 1999. This study explores an urgent problems of the minimum cost of living to analyse 'program to learn by direct and actual experience of the minimum cost of living', co-sponsored by People's Solidarity for Participatory Democracy(PSPD) and The Beautiful Foundation.

The consequence is that it has problem in the items of non-consumption expenditure, transportation and communication, others consumption expenditure, and housing expense. The measurement of the minimum cost of living require a comprehensive and systematic readjustment.

Key words : The minimum cost of living, Poverty,
the National Basic Livelihood Security Programk

* Associate Professor, Soonchunhyang University(hersun@sch.ac.kr)