

Working Paper 2006-04

2006년 빈곤포럼 I

편저
이태진 외

한국보건사회연구원
기초보장·자활정책평가센터

발 간 사

어느 시대나 사회를 막론하고 빈곤을 해결하고자 하는 노력은 지속되어 왔으며, 한국 사회도 1960년대 이후 고도 성장과정에서 절대 빈곤을 상당부분 해소하였다. 그러나 1997년 말에 시작된 IMF 외환위기는 빈곤을 심화시키는 동시에 각종 사회병리적 현상 및 양극화를 초래하는 계기가 되었다. 특히 빠르게 경제위기를 극복했음에도 불구하고, 빈곤의 규모는 감소하지 않고 있으며, 새로운 양상의 빈곤이 출현하고 있다.

이러한 빈곤에 대응하고자 경제위기의 극복이라는 과제를 안고 출범한 <국민의 정부>는 외환위기가 초래한 ‘안전망 위기’ 속에서 복지분야를 압축성장시켰다. 이 중 기존의 인구학적 기준에 의한 생활보호제도에서 국민의 기본적 권리보장이라는 측면에서 최저생활을 보장하고, 근로연계를 통한 생산적 복지를 추구하고자 도입된 기초생활보장제도는 우리나라 사회복지역사상 일대 전환을 이룬 획기적인 사건이라 할 수 있다.

참여정부는 세계화, 고도성장에서 저성장으로의 경제구조의 재편, 산업-고용-소득 양극화, 상대빈곤의 증가 및 이로 인한 사회적 박탈감의 증대 등이라는 악조건 속에서 사회보험, 공공부조 및 사회복지서비스, 긴급복지지원으로 구성된 사회복지정책 기본 패키지를 완성하고자 노력하고 있다. 또한 향후 사회복지정책과 경제정책을 보다 통합적으로 추진하여 복지가 국민적 부담으로 작용하는 것이라 아니라 성장의 동력이 될 수 있도록 하는 정책비전을 제시하고자 노력하고 있다.

한편 학문적 측면에서는 경제위기 이후의 경제구조의 변화, 근로빈곤, 사회적 배제, 사회양극화 등과 같은 사회현상의 원인, 경로, 현상간의 관계, 대책에 대한 다양한 분석과 접근이 시도되고 있다. 이는 우리 사회가 당면하고 있는 빈곤의 원인, 현상적 측면, 결과 등이 다양한 만큼 개별적인 분석과 종합적인 분석이 아우러져야 함을 의미한다. 그렇지만 빈곤에 대한 다각적인 접근의 필요성에도 불구하고, 빈곤이라는 주제를 다양한 학문분야 전공자들이 논의하고 토론할 수 있는 의사소통의 장은 미흡했다.

이러한 문제의식 하에 한국보건사회연구원 기초보장·자활정책평가센터에서는 2006년부터 「빈곤포럼」을 정기적으로 개최하여 우리사회의 빈곤에 대한 정책적, 학문적 논의

의 장으로 자리잡아가고 있다. 「빈곤포럼」에서는 “빈곤에 관한 이론적 연구부터 실증적 분석연구”까지 빈곤의 원인, 경로, 대책과 관련된 다양한 주제를 지속적으로 다루며, 빈곤과 관련하여 사회적으로 크게 쟁점화되는 사안이 있는 경우 이를 「빈곤포럼」에서 주요 주제로 다루어 문제의 원인 파악 및 실효성 있는 대안을 모색하려는 노력을 지속적으로 수행하고 있다. 이러한 취지에 따라 2006년 빈곤포럼에서는 기존 연구나 현재 진행 중인 연구 중 주제를 선별하여 발표 및 토론이 이루어졌다.

현재 「빈곤포럼」에는 학계에서는 주로 경제학 및 사회복지학 분야의 빈곤 및 공공부조 관련 연구자들이 참여하고 있으며, 정부 부처 및 정부의 각종 위원회에 소속된 정책전문가들이 참여하고 있다. 한국보건사회연구원에서는 사회보장연구본부에 소속된 위원급 이상의 연구자들이 참여하고 있다.

「빈곤포럼」은 2007년에도 정기적으로 운영될 예정으로 향후 관련 전문가를 지속적으로 확대함으로써 빈곤에 대한 명실상부한 논의의 장으로 위상을 정립하고, 빈곤 및 공공부조제도에 대해 학술적, 정책적으로 기여하고자 한다. 또한 「빈곤포럼」에서 논의된 주제 및 토론 결과물들을 발간하여 관련 연구자 및 사회복지학, 경제학, 사회학, 행정학 등의 유관 분야를 전공하는 학생들에게도 일독을 권하고 싶다. 특히 본 「빈곤포럼」은 발표원고 뿐 아니라 논의된 내용의 회의록을 함께 수록하여 발간함으로써 연구 자료로도 널리 활용될 수 있을 것으로 기대한다.

그동안 「빈곤포럼」에 참여해 발표 및 열띤 토론을 해주신 원내외 전문가 및 정부부처 관계자 여러분들께 감사드리며, 아무쪼록 「빈곤포럼」이 해외의 우수한 사회복지포럼과 비견될 만큼 발전할 수 있도록 앞으로도 많은 협조를 바란다.

2006년 12월
한국보건사회연구원
원 장 김 용 문

편저

-
- ◆ 이태진 / 한국보건사회연구원 기초보장평가센터장
 - ◆ 김은희 / 한국보건사회연구원 선임연구원
 - ◆ 김태완 / 한국보건사회연구원 선임연구원
 - ◆ 우선희 / 한국보건사회연구원 연구원
-

주제별 발표자

주 제	발표자
최저생계비의 개념과 쟁점	여유진 (한국보건사회연구원 부연구위원)
빈곤축소를 위한 다각적 정책방안 모색	박찬용 (안동대학교 경제학과 교수)
참여정부 사회정책 돌아보기	김수현 (대통령비서실 사회정책비서관)

목 차

제1회: 최저생계비의 개념과 쟁점	13
1. 들어가며	13
2. 최저생계비의 개념과 위상	14
3. 최저생계비의 현황과 쟁점	19
4. 나가며	34
[회의록] 최저생계비의 개념과 쟁점	36
제2회: 빈곤축소를 위한 다각적 정책방안 모색	41
1. 상황인식	41
2. 빈곤규모가 축소되지 않는 이유	42
3. 정책제안	68
[회의록] 빈곤축소를 위한 다각적 정책방안모색	73
제3회: 참여정부 사회정책 돌아보기	79
[회의록] 참여정부 사회정책 돌아보기	90

표 목 차

〈표 1- 1〉 각국의 MIS와 계측방식	20
〈표 1- 2〉 현 최저생계비 계측방식과 대안적 방식의 장단점	22
〈표 1- 3〉 국가별 MIS 혹은 공공부조급여액의 법적 조정메커니즘(2001년 기준)	23
〈표 1- 4〉 APW(평균생산직근로자임금) 대비 MIP의 최대 현금급여 비율(2002년)	30
〈표 1- 5〉 중위소득 대비 MIP의 수준	31
〈표 2- 1〉 경상소득 10분위와 가계수지	44
〈표 2- 2〉 총소득의 10분위 소득점유율 및 연간평균소득	46
〈표 2- 3〉 가처분소득의 10분위 소득점유율 및 연간평균소득	47
〈표 2- 4〉 10분위를 통한 가계수지 변화	49
〈표 2- 5〉 총소득/가처분소득 100분위중 하위 첫 번째에서 열 번째 분위의 소득점유율 및 평균소득	51
〈표 2- 6〉 공적이전소득에 의한 절대 빈곤율 감소	53
〈표 2- 7〉 공적이전소득과 직접세의 빈곤율 축소효과 국제비교	54
〈표 2- 8〉 조세부담률 및 국민부담률 국제비교	56
〈표 2- 9〉 Gini계수 축소효과(2000)	57
〈표 2-10〉 한국 종합소득세와 미국 개인소득세 세무조사실적 비교	58
〈표 2-11〉 기존의 모형을 이용한 소득추정결과	59
〈표 2-12〉 외국의 소득조사	62

그림 목차

[그림 1-1] 예산항목과 MIP의 범위	18
[그림 1-2] 최저생계비 계측절차	26
[그림 1-3] 최저생계비의 구조	27
[그림 1-4] 최저생계비 산정방식과 급여산정방식	28
[그림 1-5] 노인에 대한 급여체계 예	33
[그림 3-1] 1인당 GDP와 공공사회지출 비중과의 관계 추이('80~'01)	79
[그림 3-2] 재정규모와 공공사회지출 규모에 따른 분포(2001)	80
[그림 3-3] 복지국가 유형	81
[그림 3-4] 전체 재정지출 대비 분야별 지출 비중	82
[그림 3-5] 사회보험 적용인원 추이	83
[그림 3-6] 역대정부의 사회정책 변화와 정책기준	85
[그림 3-7] 한국 사회·경제의 상황 변화와 요구되는 과제	86

제1회 빈곤포럼

〈주제 및 발표자〉

- 최저생계비의 개념과 쟁점
- 발표: 여유진 (한국보건사회연구원 부연구위원) -

■ 일시: 2006. 7. 20(목). 16:00 ~ 18:00

■ 장소: 한국보건사회연구원 대회의실

■ 좌장: 윤진호 (인하대학교 경제학과 교수)

■ 토론자

〈원외〉

강병구 (인하대학교 경제학과 교수)

김수정 (동아대학교 사회·사회복지학부 교수)

김영순 (서울산업대 교양학부 교수)

손병돈 (평택대학교 사회복지학과 교수)

신명호 (한국도시연구소 부소장)

이상은 (숭실대학교 사회사업학과 교수)

〈원내〉

김미곤 (한국보건사회연구원 사회보장연구본부장)

강신욱 (한국보건사회연구원 공공부조팀장)

손창균 (한국보건사회연구원 부연구위원)

이태진 (한국보건사회연구원 기초보장평가센터장)

최저생계비의 개념과 쟁점 *

여유진

1. 들어가며

최저생계비라는 이름으로 한국보건사회연구원에서 최저생계비를 계측하기 시작한 것은 1988년부터이다. 한국보건사회연구원에서 계측하기는 하였지만 이는 보건복지부의 수탁에 의한 조사연구이므로 엄밀히 말해 정부가 (준)공식적으로 최저생계비를 계측한 것이라 할 수 있다. 그리고 이러한 최저생계비는 1994년 생활보호법에 대한 위헌소송¹⁾과 이후 참여연대 사회복지위원회를 중심으로 한 국민기초생활보장법 제정운동의 단초가 되었음은 주지의 사실이다. 이후 1999년 국민기초생활보장법의 제정과 더불어 최저생계비는 명실상부하게 국민최저의 법적 기준선으로 적용되게 되었다²⁾.

이러한 최저생계비의 이력으로 인해 최저생계비는 그 법적·명시적 정의, 즉 “국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용”(국민기초생활보장법 제2조제6항)보다는 공공부조의 선정과 급여기준선으로 더 많이 인식되어 있는 것이 사실

* 본 글은 ‘빈곤포럼’의 발표용 원고로 작성되어 글의 전체적인 정합성이 떨어짐에 대해 양해바랍니다. 또한 초고의 형태이오니 인용을 삼가 주시기 바랍니다.

- 1) 생활보호법상의 거택보호대상자이며 80대 노부부인 심창섭 부부는 1994년에 그 당시 정부에서 지급하는 월 65,000원으로는 헌법에서 정하는 인간다운 생활을 할 권리와 행복추구권을 제대로 행사할 수 없다는 이유로 그 정도의 열악한 생계보호수준은 헌법에 위배된다면서 헌법소원을 제기하였다(이남진, 1998).
- 2) 물론 생활보호법 제5조 제1항에도 “건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있을 정도”라는 급여수준에 대한 기준이 명시되어 있기는 하였다. 그러나 그 수준은 국가의 예산제한 및 재량과 수급자 수를 감안하여 결정함으로써 구체적 권리라고 보기 어려웠다.

이다. 물론 전자의 추상적 개념과 후자의 실질적 개념 모두 최저생계비의 개념을 형성하고 있기는 하지만, 후자는 최저생계비의 하나의 용도일 뿐 그 자체가 최저생계비의 본질을 형성하지는 않는다는데 주목할 필요가 있다. 이러한 사실을 강조하는 것은 많은 연구자들 혹은 정책입안자들이 최저생계비를 단순히 공공부조의 선정과 급여기준선으로 간주함으로써 최저생계비의 계측과 적용과정에서 혼란을 겪고 있기 때문이다. 이는 빈곤, 빈곤선, 최저소득기준(Minimum Income Standard), 최저소득보장(Minimum Income Guarantee (Protection)), 공공부조의 급여기준선 등의 개념 속에서 최저생계비의 위상과도 무관치 않다.

여기에서는 사회보장제도와 특히 공공부조제도 내에서의 최저생계비의 위상, 그리고 최저생계비의 내적·외적 구조에서의 주요 쟁점을 짚어봄으로써 최저생계비에 대한 개념과 대안에 대해 좀 더 명확한 상을 제시하고자 하는데 목적이 있다.

2. 최저생계비의 개념과 위상

가. 최저생계비 관련 개념

최저생계비의 개념을 논하기에 앞서 이의 기반이 되는 관련개념을 언급하는 것이 유용할 것이다. 최저생계비는 근본적으로 빈곤 개념과 동전의 양면을 형성하고 있다. 빈곤의 개념은 핵심적으로 자원이 기본욕구를 충족시키기에 적절치 않은 상태이며, 빈곤에 대한 공동체의 인식을 체현하는 것이어야 한다(Saunders, 2004). 이러한 빈곤개념에서 빈곤선(poverty line)의 개념이 도출된다.

즉, 빈곤선은 ‘건강하고 문화적인 최저’ 혹은 ‘그 사회의 합리적 최저’ 수준을 과학적으로 계측한 결과로 정의될 수 있다. 빈곤선의 신뢰성에 기반이 되는 두 가지 핵심적 특성은, 첫째 그것이 기초하고 있는 방법이 가장 실용적이고 과학적인 연구방법론과 데이터를 반영하여야 하며(과학적 통합성), 둘째 그것이 기초하고 있는 판단이 빈곤의 의미와 측정에 대한 공동체의 여론과 대략 일치해야 한다(공동체 신뢰성)는 것이다. 이러한 빈곤선 계측의 목적은 크게 빈곤인구의 확인, 빈곤원인의 파악 등 통계적, 학술적 목적과 빈곤정책의 대상집단 선정, 급여기준 설정 등 정치적, 정책적 목적으로 구분될 수 있다. 또한, 빈곤

선은 계측방식에 따라 절대적 빈곤선, 상대적 빈곤선, 주관적 빈곤선으로 나누어질 수 있다³⁾. 빈곤선은 ‘개인과 가구가 그들이 사는 사회에 참여하고 그 사회에서 박탈과 배제로 간주되는 상황을 피하기 위해 필요하다고 인정되는 최저소득에 대한 과학적 측정치’(Veit-Wilson, 1998)⁴⁾라는 그 자체의 의미에서 보는 바와 같이 매우 중립적이고 포괄적인 용어이며, 다만 그 용도에 따라 아래에서 제시되는 정책적 빈곤선(MIS, 공공부조급여기준선)을 포괄할 수도 있다.

다음으로, 최저소득기준(Minimum Income Standard, 이하 MIS)이란 한 나라의 국민이 존엄성을 유지하며 살기 위해 필요한 최저소득에 대한 정치적·정책적 견해를 반영하는 것이다. MIS가 공공부조 급여수준과 같은 행정적 도구나 중위소득의 50%와 같은 임의적인 통계치와 구분되는 것은 MIS가 최소한으로 수용가능한 생활수준 혹은 소득욕구에 대한 방어가능한 적절성의 수준이라는 이념을 체현한다는 점이다. 이렇게 볼 때, 최저 적절성 기준으로서의 MIS와 이를 체현하는 공식적 도구로서의 공공부조 급여수준이 반드시 일치하지는 않는다(Veit-Wilson, 1998). 요컨대, MIS는 국가가 공식적으로 제시(혹은 천명)하는 최소한의 생활수준에 대한 정치적 적절성 기준이라는 점에서 정부의 가치, 이데올로기, 정치적 고려 등을 반영하고 있다고 볼 수 있다. 다만, MIS는 계측 및 조정의 절차에 따라 빈곤선의 과학적 계측방식을 차용할 수도 있고, 완전히 임의적(ad hoc)인 형식을 취할 수도 있다. 또한, MIS는 공공부조 급여수준에 직접적으로 반영될 수도 있고, 간접적으로만 반영되거나 거의 반영되지 않을 수도 있다.

공공부조기준선은 정부가 자산조사(means-test)를 기초로 제공하는 공공부조제도의 선정 및 급여 기준으로 정의될 수 있다. 즉, 공공부조기준선은 정부의 직접적인 정책도구(instrument)이며, 일차적으로 실현가능성과 비용에 대한 정치적 고려에 기초하고 있다고 볼 수 있다. 공공부조기준선도 MIS와 마찬가지로 빈곤선의 계측방법(절대적 혹은 상대적)을 사용하여 계측·조정될 수도 있고, 정치적 결정에 의해 임의적으로 조정될 수도 있다. 마지막으로 최저소득보장(Minimum Income Protection(Guarantee), 이하 MIP)이라는 용어는

-
- 3) Veit-Wilson(1998)은 절대적 빈곤선과 상대적 빈곤선을 각각 규범적 빈곤선과 경험적 빈곤선으로 지칭하고 있는데, 이는 특히 절대적 빈곤선이 그 원래의 의미, 즉 ‘신체적 효용을 유지하기 위한 최소한의 수준’이라는 의미보다는 마켓바스켓방식(MBM)을 지칭하는 의미로 확대되었다는 점에서는 좀 더 타당한 명칭으로 보인다.
- 4) 특히, Veit-Wilson(1998)은 빈곤선과 MIS를 엄격하게 구분하고 있는데, 구분의 기준을 전자의 과학성과 후자의 정치성에 두고 있다. 그러나 필자는 포괄적인 정의로서의 빈곤선에 MIS가 포함될 수 있다고 생각한다.

공공부조(급여)기준선보다는 좀 더 포괄적인 의미로 사용되고 있다. 이는 다시 두 가지 의미로 사용된다. 첫째, MIP는 공공부조의 수급자가 받을 수 있는 모든 공적 급여를 합한 개념이다. 예컨대, 영국의 경우 근로가능한 빈민이 소득보조(IS: Income Support)를 신청할 경우 추가적으로 주택급여(HB: Housing Benefit) 등의 급여가 함께 주어지며, 인구특성에 따라 장애부가급여, 한부모부가급여 등의 부가급여도 주어진다. 또한, 모든 국민에게 보편적으로 주어지는 가족수당도 받을 수 있다. 따라서 MIP 수준은 소득보조를 신청한 수급자가 받을 수 있는 모든 급여의 현금합산액이 된다. 둘째, MIP는 범주별 대상이 받을 수 있는 시민으로서의 최소한의 권리를 의미하기도 한다. 예컨대, 근로가능한 취업자의 경우 최저임금이, 근로가능한 실업자의 경우 공공부조와 기타 부가급여가, 그리고 근로능력이 없는 노인의 경우 최소 또는 기초연금이 MIP가 될 수 있다. 본 연구에서는 두 번째 의미보다는 첫 번째 의미에 초점을 두고 MIP의 개념을 파악하고자 한다. 즉, MIP이라는 개념은 국가마다 최소한의 인간다운 생활을 보장하는 제도적 도구들이 단순히 공공부조제도에 국한되어 있지 않음을 의미하는 개념이라 할 수 있다.

이상의 논의를 정리하면, 한 극단으로 규범적 혹은 경험적 빈곤선≒최저소득기준(MIS)≒공공부조기준선≒최저소득보장(MIP)이 있을 수 있으며, 다른 극단으로 규범적 혹은 경험적 빈곤선≠최저소득기준(MIS)≠공공부조기준선≠최저소득보장(MIP)이 있을 수 있다. 전자의 대표적인 나라가 우리나라와 일본이다. 우리나라의 최저생계비는 규범적 빈곤선(MBM)이면서 최저소득기준(MIS)이고, 통합급여체계인 국민기초생활보장제도의 선정 및 급여기준선이면서 MIP의 수준을 나타내기도 한다. 후자의 대표적인 나라로는 영국과 미국 등을 들 수 있다. 영국의 경우, 공식적인 최저소득기준(MIS)은 존재하지 않으며, 다만 저소득기준(low-income standard)으로서 중위소득의 50%, 60% 기준 등을 차용하고 있다. 또한 소득보조(IS)의 급여기준선은 별도의 조정지수라 할 수 있는 Rossi Index에 의해 조정되고 있다. 또한, 소득보조(IS)의 수급자는 주택급여(HB)와 같은 다양한 부가급여를 받을 수 있기 때문에 소득보조(IS)의 급여기준선과 MIP의 수준이 동일하지도 않다.

나. 우리나라에서의 최저생계비의 개념과 위상

위에서 언급한 바와 같이 우리나라의 최저생계비는 빈곤선≒최저소득기준(MIS)≒공공부조기준선≒최저소득보장(MIP)이다. 최저생계비는 예산기준방식(Budget Standard Method) 혹은 전물량방식(Market Basket Method)으로 불리워지는 전통적인 라운트리의 절대빈곤선 측정방식을 채택하고 있다. 또한, 최저생계비는 법적 정의 즉 “국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용으로서 제6조의 규정에 의하여 보건복지부장관이 공표하는 금액”(국민기초생활보장법 제2조제6항)은 “한 나라의 국민이 존엄성을 유지하며 살기 위해 필요한 최저소득에 대한 정치적·정책적 견해”를 체현한다는 점에서 그 자체로 최저소득기준(MIS)을 나타낸다고 볼 수 있다. 이에 더하여, 국민기초생활보장제도의 수급자가 되기 위해서는 “소득인정액이 최저생계비 이하인 자”(법제5조)이어야 하고, 그 급여수준은 “건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것”(법제4조)이어야 하며 따라서 “급여와 수급자의 소득인정액을 포함하여 최저생계비 이상이 되도록 하여야 한다”(법제7조제2항)는 점을 명시함으로써 최저생계비는 공공부조의 선정과 급여기준선임을 알 수 있다. 마지막으로 우리나라의 최저생계비가 MIP 수준을 의미하느냐에 대해서는 다소 논쟁의 소지가 있다. 사실 MIP는 사전적이라기보다는 사후적인 개념, 예컨대 시장소득이 전무한 사람—우리나라의 경우 소득인정액이 0인 사람—이 받을 수 있는 모든 급여패키지의 합산액을 의미한다. 따라서 ‘그 사람’이 누구냐에 따라 MIP 수준은 다소 달라질 수 있다. 예컨대, 그 사람이 근로가능한 건강한 독신자일 경우—근로를 조건으로 한—생계급여만을 받을 수 있다. 이에 비해, 그 사람이 65세 이상의 노인이라면 여기에 경로연금을 추가로 받을 수 있으며, 장애인이라면 장애수당을 추가로 받을 수 있다. 따라서 우리나라 MIP 수준은 최저한으로 최저생계비의 현금급여기준선으로 볼 수 있으며, 최대한으로는 여기에 경로연금, 장애수당, 교육급여 등을 더한 금액일 수도 있다.

이와 같이, 우리나라의 ‘일관되고 통합된’ 최저생계비의 위상은 외국과의 비교에서 상당한 혼란을 초래할 수 있음은 주지의 사실이다. 예컨대, 우리나라 최저생계비를 외국과 비교하고자 할 때 외국의 MIS와 비교해야 하는가, 공공부조급여기준선과 비교해야 하는가, 혹은 MIP와 비교해야 하는가. 이와 관련해서는 비교의 목적을 분명히 해야 한다는 모호한 대답을 할 수 밖에 없다. 예컨대, 최저생계비의 계측방식을 비교하고자 할 때는 주로 외국의 MIS—예컨대, 미국의 Poverty Threshold, 캐나다의 LICOS, 호주의 Henderson Poverty

Line 등-와 비교하는 것이 일반적이다. 또한, 그 나라의 정책적·이념적 지향을 비교하는데 비교의 초점이 있을 때에도 MIS와의 비교를 시도할 수 있다. 그러나, 그 나라의 실질적인 보호의 수준을 비교할 경우에는 MIS보다는 MIP와의 비교를 시도하는 것이 보다 정확한 비교라고 볼 수 있다. 이 때 주의할 점은 MIP가 동일한 예산항목들을 포함하고 있어야 한다는 점이다. 예컨대 아래 그림에서 보는 바와 같이, 모든 예산 항목이 하나의 제도적 틀 속에 포함되어 있는 경우도 있을 수 있고(A국가), 공공부조 급여와 더불어 저소득층 혹은 전국민을 대상으로 한 다양한 급여들의 패키지로 구성되어 있는 경우(B국가)도 있을 수 있다. 따라서 MIP를 비교하고자 할 경우 이러한 국가간의 예산항목 패키지를 동일화하는 작업이 필수적이다. 즉, 그 나라의 주요 공공부조제도의 급여수준만을 비교할 경우 실질적인 MIP의 수준을 파악하기 곤란하다는 것이다.

[그림 1-1] 예산항목과 MIP의 범위

예산항목	대응정책		MIP수준	
	A국가	B국가		
기타비용 교통통신비 피복신발비 식료품비	공공부조	생계급여	MIP	
광열비				공공부조
주거비		주거급여		
보건의료비		의료급여		
교육비		교육급여		
노인추가비용		노인부가급여		
장애인추가비용		장애인부가급여		
보육료		보육료 공제		
				광열비보조
				주거급여
		NHS		
		무상교육		
		기초연금		
		장애연금(수당)		
		아동수당 보육료지원		

3. 최저생계비의 현황과 쟁점

지금까지 살펴본 바와 같이, 최저생계비는 우리나라 국민으로서 누려야할 최소한의 건강하고 문화적인 생활수준에 대한 국가의 정책적·이념적 지향을 나타낼 뿐만 아니라, 공공부조를 비롯한 사회보장체계 전반의 수준을 제시해 주는 구체적이고 실질적인 지침으로서의 역할을 하고 있다. 또한, 우리나라의 빈곤인구 규모와 심도 등을 파악하기 위한 통계적 목적으로도 활용되고 있다. 이와 같이, 최저생계비는 우리나라 사회복지체도의 근간이 되는 중요한 부분임에도 불구하고 이에 대한 논의는 추상적이거나 부분적인 수준에 머물러 있는 듯 하다. 여기에서는 최저생계비를 둘러싼 쟁점을 포괄적으로 제시함으로써 최저생계비에 대한 논의의 다양화를 꾀하고자 한다. 다만, 여러 가지 한계를 감안하여 구체적이고 심도깊은 논의보다는 문제를 제기하는 수준에 머물 것이다.

최저생계비를 둘러싼 쟁점은 첫째, 현재의 최저생계비의 계측 및 조정방식은 우리나라의 현 사회경제적 수준을 잘 반영하는 가장 적합한 방식인가? 둘째, 현 최저생계비는 내적·구조적인 정합성을 갖추고 있는가? 셋째, 현 최저생계비의 수준은 너무 높은가, 낮은가, 혹은 적정 수준인가? 마지막으로, 현 최저생계비는 현재 혹은 미래 사회보장체계와의 외적·구조적 정합성을 갖추고 있는가?로 정리될 수 있을 것이다. 여기에서는 이러한 쟁점을 외국의 사례와의 비교를 중심으로 간략하게 논의를 진행해 보고자 한다.

가. 최저생계비의 계측 및 조정방식⁵⁾

한 나라의 빈곤선, 좀 더 좁혀서 정책적 빈곤선이라 할 수 있는 MIS를 계측하는 방식은 다양할 수 있지만, 크게 구분해 볼 때 전물량방식(또는 예산기준방식) 혹은 반물량방식, 상대적 방식, 기타 방식 등으로 나눌 수 있다. 전물량방식을 채택하고 있는 대표적인 나라는 우리나라와 스웨덴, 독일⁶⁾ 등이며, 반물량방식을 채택하고 있는 나라로는 미국을 들 수 있

5) 최저생계비의 계측방식과 관련하여 학계 및 위원회(중앙생활보장위원회 및 전문위원회)에서는 상대빈곤선 도입 또는 합리적인 대안 개발이 필요하다는 주장이 제기됨에 따라, 현재 본원에서 최저생계비 계측대안 연구(책임연구자: 김미곤)가 진행되고 있다.

6) 스웨덴의 경우 국가소비자위원회(Konsumentverket)에 의해 정기적으로 작성되는 ‘합리적’ 생활수준을 위한 가구예산(household budgets for a ‘reasonable’ level of living)이 MIS의 역할을 하며, 이는 정부기관에 의해 공공부조와 같은 정부 급여의 기초가 되는 기준으로 활용된다. 1981년에 사회서비스법(Social Services Act)은 공공부조체계가 “개인의 합리적인(skälig) 생활수준을 보장하도록” 요구하고 있다(Veit-Wilson, 1998). 독

다. 상대적 방식으로 그 나라의 최저임금 혹은 최저연금을 MIS의 기초로 삼고 있는 나라로는 프랑스, 네덜란드, 핀란드, 노르웨이 등을 들 수 있다. 이와는 다소 다르지만, 영국의 비공식적 MIS인 저소득기준은 중위소득 60% 기준 역시 상대적 방식으로 볼 수 있다. 기타의 방식은 그 나라가 독자적으로 개발한 방식을 그 나라의 MIS로 활용하고 있는 경우이다. 대표적으로, 호주의 Henderson 빈곤선, 캐나다의 LICOS, 앤드워대학 CSP 태도빈곤선 등을 들 수 있다.

〈표 1-1〉 각국의 MIS와 계측방식

국 가	MIS	계 측 방 식
스웨덴	‘합리적’ 생활수준을 위한 공식생활비	전물량방식
독일	연방사회부조수준권고안	
한국	최저생계비	
미국	빈곤선(PT)와 빈곤지침선(PG)	반물량방식
프랑스	최저임금	상대적방식
네덜란드	최저임금	
핀란드	최저연금	
노르웨이	최저연금	
호주	헨드슨빈곤선(HPL) 남성평균주소득인덱스	기타방식
벨기에	앤드워대학 CSP 태도빈곤선	
뉴질랜드	기초급여수준 브래셔 & 앤슬리 빈곤선(1990 이후)	

자료: MIS에 대한 자료는 Veit-Wilson(1998) 참조

일의 경우도 연방정부가 1990년부터 전국 소득및지출표본조사(Income and Expenditure Sample Survey(EVS))로부터 도출된 통계적 구성체를 기초로 하여 MIS를 계측한다. 각 가구구성 유형에 대한 준거집단은 공공부조에 의존하는 비교 가구에 대한 급여액보다 약 20% 더 높은 소득을 가진 평균가구로 설정된다(Deutscher Verein, 1989; Veit-Wilson, 1998 재인용).

이러한 외국의 다양한 MIS의 장단점을 비교분석하는 대신, 계측방식 자체의 장단점을 분석하는 것이 더 많은 함의를 줄 수 있을 것이다. 먼저, 전물량방식은 각 지출비목의 품목, 수량, 가격 등의 합산액으로 최저생계비를 계측함으로써 판단의 근거가 명확하며, 부분급여(또는 개별급여)의 산출과 정책적 적용이 용이하다는 장점이 있다. 또한 사회경제적 변화를 반영하여 마켓바스켓을 구성함으로써 물가뿐만 아니라 생활의 질 변화를 반영할 수 있다는 점 또한 장점으로 꼽을 수 있다. 반면, 마켓바스켓의 구성과 계측과정이 매우 복잡하고, 그 과정에서 전문가(와 정책입안자)의 자의성이 개입될 여지가 있다는 점이 단점으로 지적될 수 있다. 그 대안으로서, 미국에서 적용하고 있는 반물량방식은 상대적으로 자의성이 개입될 여지가 적고 규범성이 강한 반면, 어떠한 계층과 어떠한 방식의 앵겔계수를 적용하느냐에 따라 변화의 폭이 매우 크게 나타남으로써 안정성이 떨어진다는 점이 가장 큰 단점으로 지적된다. 또한, 비목별 액수가 산정되지 않음으로써 부분급여(또는 개별급여)의 산출근거를 제시하기 어려운 점도 이 방식의 한계라고 할 수 있다. 최저임금, 최저연금, 중위(평균)소득(지출)의 일정비율을 MIS로 설정하는 상대적 계측방식을 적용하는 경우, 설정이 매우 용이할 뿐만 아니라 생활의 질 변화에 직접적으로 연동할 수 있다는 점이 장점으로 꼽힌다. 그러나 각 기준의 몇 %를 MIS로 설정할 것인가에 대한 사회적 합의를 도출하는 것이 쉽지 않을 뿐만 아니라 그러한 비율의 정당한 근거를 제시하기가 어려운 한계가 있다. 또한 이 방식을 통해서도 각 부분급여(또는 개별급여)를 산정하기 어렵다. 결국, 한 나라의 MIS를 설정함에 있어 어떠한 기준에 가장 큰 우선순위를 두느냐에 따라 대안적 방식들의 상대적 우위가 결정된다고 할 수 있다. 다만, 최근 미국, 영국, 호주, 캐나다 등 영미권 국가에서는 기존의 MIS를 대신하거나 새로운 MIS를 구상함에 있어, 전물량방식을 선호하는 경향이 있다는 점은 지적해야 할 부분이다⁷⁾.

7) 예컨대, 미국의 기존 빈곤측정방식에 대한 의문이 1992년 National Academy of Science(NAS) 연구패널에서 제기되었으며, 1995년에 패널은 최종보고서와 변화에 대한 권고, *Measuring Poverty: A New Approach*를 발간했다. 이 보고서에서는 기존의 반물량방식에 물가만을 적용하여 상승시키는 방식이 생활의 질 변화를 반영하지 못할 뿐만 아니라, 구체적인 욕구 산출 근거가 불명확하다는 점 등을 비판하며 이에 대한 대안으로서 마켓바스켓방식을 제안하고 있다.

〈표 1-2〉 현 최저생계비 계측방식과 대안적 방식의 장단점

	계측방식	장점	단점
현행	전물량방식	근거의 명확성 적용의 용이성 생활의 질 변화 반영의 용이성	계측과정의 복잡성 전문가의 자의성
대안	반물량방식	계측과정의 간편성 근거가 비교적 명확	엔겔계수의 불안정성 적용의 어려움(개별급여안정 등)
	최저임금연동	설정의 용이성 근거가 비교적 명확 생활의 질 변화에 직접적으로 연동 'less eligibility' 원칙의 직접적용	연동비율(%)의 자의성 적용이 비교적 어려움
	최저연금연동	설정의 용이성	근거의 불명확성 정책적 적용의 어려움
	중위(평균)소득 (지출)의 일정비율	설정의 용이성 생활의 질 변화 반영의 용이성	비율(%)설정의 자의성 근거의 불명확성 정책적 적용의 어려움

MIS(MIS가 존재하지 않는 경우 공공부조급여액)가 일단 설정되고 난 이후 조정방식 또한 다양할 수 있다. 조정방식으로는 크게 물가만 반영하는 경우, 물가와 생활의 질을 모두 감안하여 반영하는 경우, 그리고 정치적 판단과 사회적 합의에 기초하여 임의적으로 조정하는 경우로 나누어 볼 수 있다. 먼저, 오스트리아, 덴마크, 독일, 룩셈부르크, 네덜란드, 스웨덴, 한국은 물가와 생활의 질을 모두 반영하여 조정되는 국가의 예이다. 이 중, 덴마크, 이탈리아, 룩셈부르크의 경우 공공부조 급여와 일반적 생활수준과의 연관성을 유지시키기 위해 가장 일반적으로 적용되는 메커니즘, 즉 총소득에 기초한 임금지수의 상승과 연동시키고 있으며, 네덜란드와 오스트리아의 경우 순임금이 급여조정의 기초로 사용된다. 이에 비해, 독일과 스웨덴의 경우 소비자행태조사에 기초하여 공공부조 급여액을 조정하고 있다. 독일의 경우, 저소득가구의 소비패턴이 5년 주기 조사로 결정되고, 지속적으로 매년 급여액이 조정되어야 할 비율을 결정하는데 고려된다. 스웨덴의 경우, 생존급여액은 소비자조사에 기초한 물가에 따라 매년 조정되며, 소비자 행태의 측면에서 정규적으로 재사정된다(Nielsen, 2003). 한국의 경우도 독일과 유사하게 5년에 한번⁸⁾ 소비자조사를 통해

8) 2004년 법 개정을 통해 기존에 5년 주기 계측이 3년 주기로 변화되었다. 표 2에서는 2001년을 기준으로 하였기 때문에 5년에 한 번으로 서술하였다.

생활수준을 반영하는 방식으로 조정되지만, 그 사이의 기간 동안에는 주로 물가만을 반영하여 조정된다.

이에 비해, 벨기에, 프랑스, 영국, 미국 등은 주로 물가만을 반영하여 조정되는 국가들이다. 이러한 조정방식에서는 일반적으로 소비자물가지수(CPI)를 사용하지만 벨기에(Health Index)와 영국(Rossi Index) 정부는 별도의 특수한 가격지수를 사용하여 조정하고 있다. 마지막으로, 아일랜드, 노르웨이, 포르투갈 등은 임의적 조정방식을 채택하고 있는 국가들이다. 이러한 나라들에서 공공부조 급여액은 정부 정책 우선순위 그리고/또는 예산의 재량폭에 따라 조정된다. 그러나 일반적으로 말해서 그러한 조정방식에 의한 급여액은 1990년대 동안 적어도 평균임금만큼 빨리 증가한 것으로 평가된다(Cantillon, 2004).

〈표 1-3〉 국가별 MIS 혹은 공공부조급여액의 법적 조정메커니즘(2001년 기준)

	근로연령자 최저생계비 조정의 기초	노인 최저생계비 조정의 기초
오스트리아	최저연금과 연관됨: 순임금에 기초하여 생활수준에 따른 매년 조정. 정부에 의한 생활수준에 따른 추가적 조정이 가능함	최저연금과 연관됨: 순임금에 기초하여 생활수준에 따른 매년 조정. 정부에 의한 생활수준에 따른 추가적 조정이 가능함
벨기에	소비자물가(Health Index)에 기초한 자동적 가격조정(trigger index)	소비자물가(Health Index)에 기초한 자동적 가격조정(trigger index)
덴마크	총임금에 기초한 생활수준에 따른 매년 조정	총임금에 기초한 생활수준에 따른 매년 조정
독일	소비자물가, 순소득, 소비자행태에 기초로 산정된 지수에 기초한 생활수준에 따른 매년 조정	소비자물가, 순소득, 소비자행태에 기초로 산정된 지수에 기초한 생활수준에 따른 매년 조정
프랑스	소비자물가(CPI)에 기초한 매년 가격조정	임의적(Ad hoc)
아일랜드	임의적	임의적
이탈리아	-	총임금에 기초하여 소비자물가와 생활수준에 따른 매년 조정
룩셈부르크	총최저임금과의 연관을 통해 생활수준에 따른 조정	총최저임금과의 연관을 통해 생활수준에 따른 조정
네덜란드	순최저임금과의 연관을 통해 생활수준에 따른 조정	순최저임금과의 연관을 통해 생활수준에 따른 조정

〈표 1-3〉 계속

	근로연령자 최저생계비 조정의 기초	노인 최저생계비 조정의 기초
노르웨이	임의적	임의적
포르투갈	임의적	임의적
스페인	-	소비자물가에 기초하여 매년 물가조정
스웨덴	소비조사에 기초한 소비자가격과 소비자행태에 따른 매년 조정	소비자가격에 기초한 매년 조정
영국	소비자물가에 기초한 매년 가격조정 (Rossi Index)	소비자물가에 기초한 매년 가격조정 (Rossi Index)
미국	소비자물가(CPI)에 기초한 매년 가격조정	소비자물가에 기초한 매년 가격조정
한국	조사에 기초한 소비자가격과 소비행태에 따른 5년에 한번 조정 그 사이 연도에는 (대체로) 소비자물가에 기초한 조정	조사에 기초한 소비자가격과 소비행태에 따른 5년에 한번 조정 그 사이 연도에는 (대체로) 소비자물가에 기초한 조정

자료: 외국은 Center for Social Policy Herman Deleck, UA: Cantillon(2004) 재인용.

MIS 혹은 공공부조급여 수준의 조정 메커니즘은 그 자체가 얼마나 그 나라 국민의 상대적 생활수준을 반영하고 있는가도 중요하지만, 다른 한편 그러한 조정 메커니즘이 얼마나 절차적 정당성을 확보하고 있는가도 중요한 평가대상이 되어야 한다. 이러한 의미에서, 임의적 조정방식을 택하고 있는 나라들에서 비록 급여상승률이 매우 높았다 하더라도 정규적이고 법적 조정 메커니즘을 갖추지 않고 있는 한 그러한 상승은 상당히 취약할 수밖에 없는 것이다. 이에 비해, 임금 혹은 직접적인 소비행태조사를 통한 정기적 가격조정 메커니즘을 확보하고 있는 나라들의 경우 상대적 수준에 있어서나 절차적 정당성 측면에 있어 높게 평가될 수 있을 것으로 보인다. 이에 비해, 물가만을 정기적으로 반영하고 있는 나라들의 경우 상대적인 MIS 혹은 공공부조급여 수준은 점차적으로 하락할 수밖에 없다. 다만, 유럽 선진국의 경우 장기적인 경기침체와 스테그플레이션의 영향력으로 이러한 상대가격 하락의 폭은 비교적 적을 것으로 보인다.

나. 최저생계비의 내적 정합성

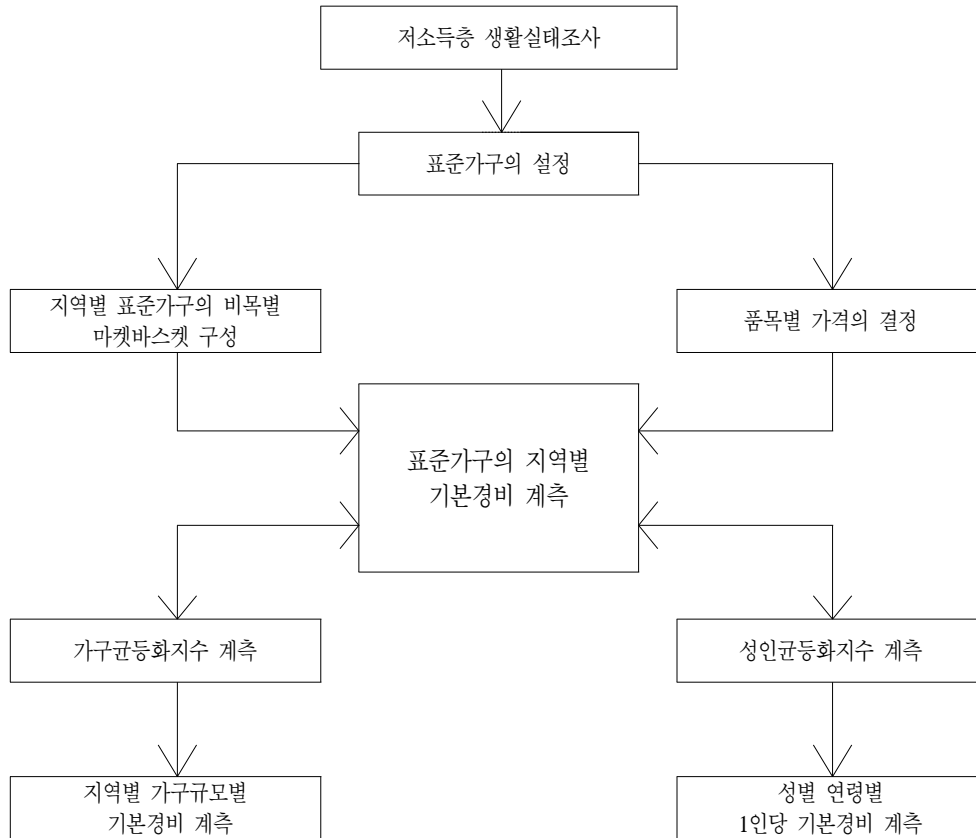
현재의 최저생계비 계측 절차는 아래 그림에서 보는 바와 같다. 먼저, 국민생활실태조사(1차 전체 국민, 2차 저소득층) 결과를 바탕으로 표준가구를 설정하고 표준가구의 비목별 마켓바스켓을 구성하게 된다. 이 때, 마켓바스켓은 지역적 차이를 감안하여 대도시(서울, 광역시), 중소도시, 농어촌의 마켓바스켓을 각각 구성한다.

이렇게 구성된 마켓바스켓이 표준가구의 지역별 마켓바스켓이 된다. 이렇게 구성된 마켓바스켓을 통해 지역별 표준가구의 최저생계비가 결정된다. 다음으로 가구균등화지수를 통하여 가구규모별 최저생계비를 산출하고, 다른 한편 노인, 장애인에 대한 추가비용과 한 부모가구의 추가비용을 산출함으로써 가구유형별 최저생계비가 산출된다. 여기까지가 순수히 최저생계비를 산출하기 위한 절차라면, 공공부조에서 현금으로 지급될 부분과 현물로 지급될 부분을 나누어주는 현금급여기준선을 산출하는 과정은 최저생계비가 정책적으로 활용되는 과정에서 필요한 부분이라 할 수 있다. 최저생계비에서 주거, 의료, 교육 등의 욕구에 맞게 제공되어야 할 현물급여와 생계를 위해서 직접 현금으로 지급되는 현금급여부분을 나누어주는 절차가 그 것이다. 현금급여기준선을 산출하는 방식은 아래와 같다.

$$\text{현금급여기준선} = \text{최저생계비} - \text{의료급여(최저의료비 중 보건의료서비스)} - \text{최저교육비} - \text{타법지원액}^9)$$

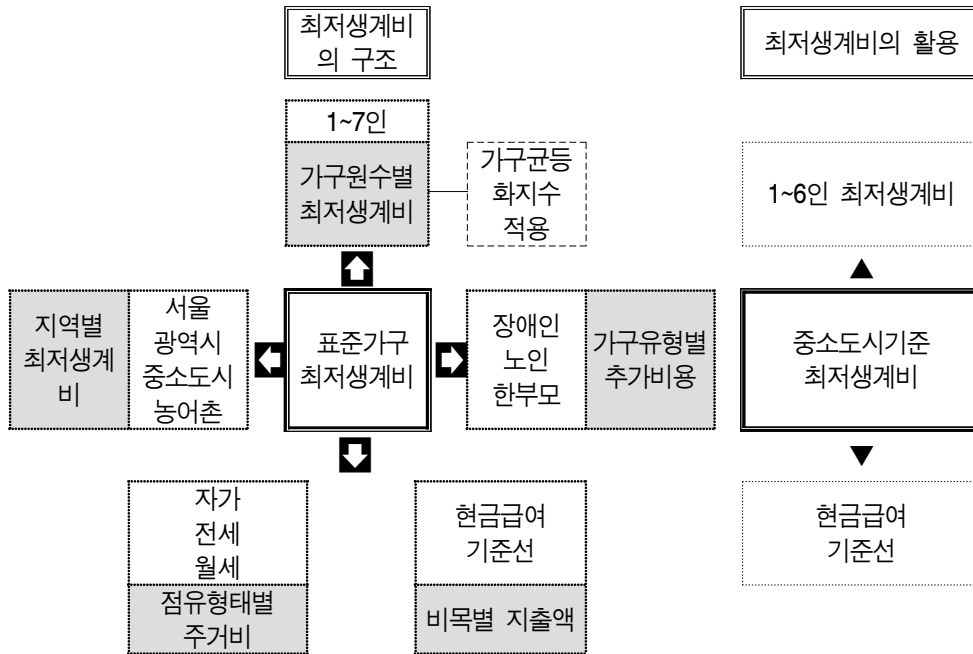
9) 급식비, 쓰레기봉투, TV수신료, 전화기본요금(일부), 주민세, 국민연금 보험료, 건강보험 보험료 등이 포함

[그림 1-2] 최저생계비 계측절차



이와 같이, 최저생계비는 비교적 논리적으로 정합성을 높은 방식으로 계측되고 활용된다. 결국 최종적으로 아래 그림과 같이 지역별·가구규모별·가구유형별 최저생계비가 도출되며, 이에 더하여 현금급여기준선 또한 산출된다. 그림에도 불구하고, 현 공공부조제도에 활용되는 최저생계비는 중소도시 기준의 가구규모별 최저생계비이며, 이와 더불어 현금급여기준선이 생계급여의 기준으로 활용되고 있다. 따라서 현 공공부조제도가 대상의 다양한 욕구에 차등적으로 대응하지 못한다는 비판은 공공부조급여기준 산출의 원천이라 할 수 있는 최저생계비 자체의 문제라기보다는 그 적용상의 정책적 의지와 관련된 문제라고 할 수 있다.

[그림 1-3] 최저생계비의 구조

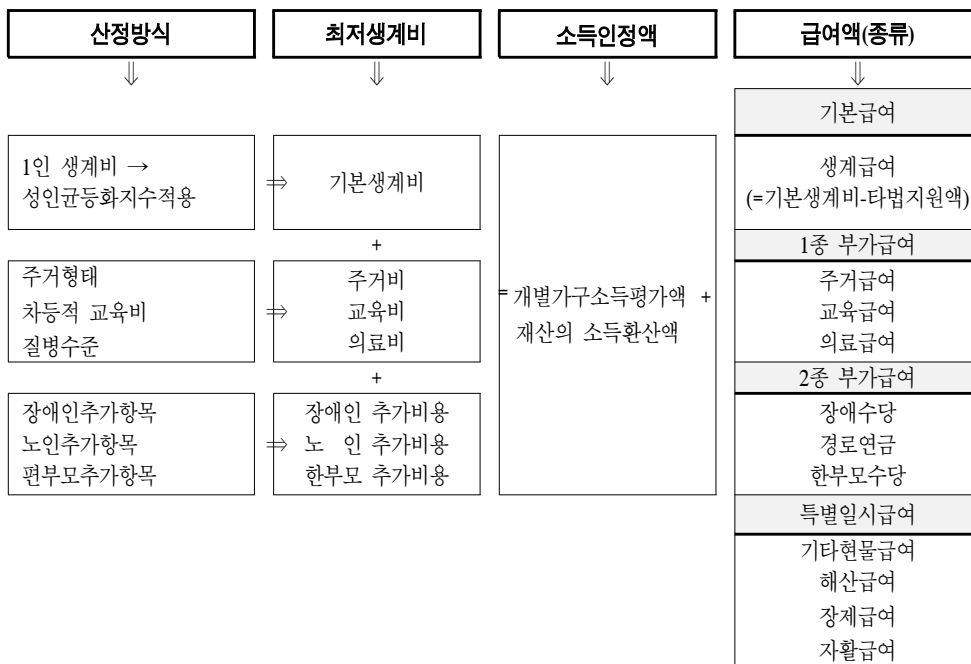


다만 최저생계비의 내적 정합성과 관련하여 언급되어야 할 몇 가지 쟁점이 있다. 첫째는 표준가구의 설정에 관한 부분이다. 1999년 최초로 공식적인 최저생계비 계측 이래 2004년 두 번째로 최저생계비 계측이 이루어졌다. 이 때 표준가구는 「국민생활실태조사」 결과의 최빈가구로 설정되었으며, 심의를 통해 정치적인 조정과정을 거쳤다. 1999년의 경우 표준가구는 부 36세 모 33세 1자(남) 7세 2자(여) 5세의 4인가구로 설정되었으며, 2004년의 경우 연구진안은 부 43세, 모 40세, 1자 14세, 2자 12세, 심의결과 수정된 최종안은 부 39세, 모 36세, 1자 9세, 2자 7세였다. 물론 표준가구의 변화는 한국사회의 현 실태를 반영한 결과라고 볼 수 있다. 그러나 표준가구 구성의 가변성은 최저생계비 계측결과에 큰 영향을 미칠 수 있다는 점에서 재고되어야 할 부분이다. 예컨대, 아동의 연령이 높을수록 영양권장량이 상승함으로써 식료품비가 높아질 수 있으며, 교육비에도 영향을 미치게 된다. 장기적으로는 표준가구의 연령구성 뿐만 아니라 표준가구의 가족수까지 변화할 수 있다. 규범적으로 보자면 최저생계비는 우리나라의 인구학적·사회경제적 현실을 반영하는

것이 바람직할 수도 있다. 그러나 정책적 활용의 측면에서 단순히 표준가구의 연령구성의 변화로 최저생계비가 증가 혹은 감소한다는 것은 문제로 제기될 수 있는 부분이다.

둘째, 좀 더 근본적으로 현재와 같이 표준가구의 최저생계비를 구하고 여기에 가구균등화지수를 적용하여 가구규모별 최저생계비를 산출하는 방식에 대한 것이다. 이러한 방식은 앞에서 살펴본 바와 같이 표준가구 구성에 따라 최저생계비가 영향을 받을 뿐만 아니라, 욕구별 추가비용을 산출함에 있어 비교집단의 상이성—즉 4인 표준가구와 1인 장애인 혹은 노인—으로 인해 어려움이 있을 수 있다. 따라서 표준가구에 가구균등화지수를 적용하는 방안 대신 1인 성인을 기준으로 성인균등화지수를 적용하여 최저생계비를 산출하는 방안이 대안으로 제시될 수 있을 것이다. 예컨대, OECD 균등화지수 중 하나에서와 같이 성인 1인을 1로 볼 때, 추가적인 성인 1인에 대해 0.7, 추가적인 아동에 대해 0.5와 같은 방식으로 최저생계비를 구성하는 방식이다. 이렇게 최저생계비 산정방식을 변화시켜도 실질적인 최저생계비의 구조와 급여산정방식에는 거의 변화가 나타나지 않을 것이다.

[그림 1-4] 최저생계비 산정방식과 급여산정방식



다. 최저생계비의 수준

세 번째로 최저생계비를 둘러싼 쟁점은 현 최저생계비의 수준과 관련이 있다. 이 때 최저생계비는 MIS보다는 공공부조기준선 또는 MIP에 가까운 개념이다. 즉, 추상적이고 선언적인 의미보다는 실질적으로 국가가 보장해 주는 급여의 수준과 관련해서 제기되는 문제라고 할 수 있다. 현 최저생계비가 높든가 혹은 낮든가는 상당 부분 이념적 지향과 밀접한 관련이 있으므로 절대적인 해답이 존재할 수 없는 것이 현실이다. 다만, 전체 국민의 생활수준과 비교한 상대적인 MIP의 수준이 외국과 비교해서 어느 정도인가에 의해 간접적이고 부분적인 답을 줄 수 있을 뿐이다.

아래 표는 APW(Average Production Worker Wage) 대비 공공부조 수급자가 받을 수 있는 최대급여액(MIP)의 비율을 계산한 결과이다. 앞에서 설명한 바와 같이, 여기에서 MIP는 대표적인 공공부조제도 뿐만 아니라 공공부조 수급가구가 받을 수 있는 주거급여와 가족급여 등도 포함하였다.

표에서 보는 바와 같이, 3인 가구 즉 부부와 한 자녀를 기준으로 할 때, APW 대비 MIP 비율은 덴마크가 82%로 가장 높은 반면, 미국은 16%에 불과해 가장 낮은 것으로 나타났다. 좀 더 구체적으로 살펴보면, 덴마크(82%), 노르웨이(67%), 핀란드(59%), 네덜란드(56%), 스웨덴(55%) 등 에스핑-앤더슨(1990)의 복지국가 유형화에서 소위 사민주의 복지국가로 분류될 수 있는 나라들의 경우 MIP의 수준이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 이와는 대조적으로, 미국(16%), 캐나다(36%), 스위스(43%), 일본(45%) 등 자유주의 복지국가 유형에 속하는 나라들의 경우 MIP의 수준 역시 상대적으로 낮게 설정되어 있음을 알 수 있다. 이 두 유형의 중간에 속하는 프랑스(58%), 독일(53%), 이탈리아(38%+) 등은 MIP의 수준에 있어서도 평균적으로 두 유형의 중간 정도로 나타났다. 영국의 경우 1970년대 중반 이후의 신자유주의적 정책지향에도 불구하고 MIP의 수준은 56%로 비교적 높았다. 특히, 이탈리아, 한국, 스페인 등 OECD 국가 중 1인당 GDP가 비교적 낮은 군에 속하는 나라들은 MIP의 수준 역시 30%대로 비교적 낮게 나타나고 있다.

〈표 1-4〉 APW(평균생산직근로자임금) 대비 MIP의 최대 현금급여 비율(2002년)

	공공부조 (3인(부부+1자녀) 가구기준)	주거 급여	가족급여(FB) (3-12세 한 자녀)		최대급여액/APW
			보편적	자산 조사	
오스트리아	37	공공부조에 포함	6	-	43
벨기에	35-41	-	4(실업가구)	-	45
캐나다 ¹⁰⁾	32-33	공공부조에 포함	-	3	36
덴마크	72	6	4	-	82
핀란드	36-39	16	4	-	59
프랑스	29	20	9	-	58
독일	25-30	17	6	-	53
아이슬란드	56	10	6	6	78
아일랜드	43	공공부조에 포함	4	-	47
이탈리아	32-33	지역에 따른 차이	-	5	38+
일본	43-44	공공부조에 포함	-	1	45
룩셈부르크	57	공공부조에 포함	8	-	65
네덜란드	43	10	3	-	56
노르웨이	53	10	4	-	67
포르투갈	50	-	-	4	54
스페인	33	-	-	2	35
스웨덴	34-39	11	5	-	55
스위스	40	공공부조에 포함	3	-	43
영국	32	20	4	-	56
미국	13	-	-	3	16
한국	35-36	공공부조에 포함	-	-	36

주 : 각 나라마다 수급자의 조건에 따라 수급자가 받을 수 있는 기타급여의 최대액은 약간씩 다를 수 있으나, 본 연구에서는 각 급여의 최대액을 적용하였다. 따라서 실제 대체율과는 다소 차이가 날 수 있다.

자료: OECD(2004)를 참고로 자체 계산

10) 연방정부 차원에서 상환 가능한 아동 세금공제, 캐나다 아동 세금 급여(CCTB)를 가구급여처럼 공급한다.

〈표 1-5〉 중위소득¹⁾ 대비 MIP의 수준

가구유형	한국 ²⁾	영국	독일	스웨덴
독신(35)	39(34)	46	51	67
독신(68)	44(37)	58	56	67
부부(35)	43(38)	44	54	65
부부(68)	47(42)	57	67	65
부부(35) 1 자녀(1)	49(43)	48	73	69
부부(35) 1 자녀(7)	49(43)	48	56	70
부부(35) 2 자녀(7, 14)	53(46)	50	58	75
부부(35) 3 자녀(4, 7, 14)	52(46)	49	58	76
부부(35) 4 자녀(4, 7, 10, 14)	53(46)	48	59	77
한부모(35) 1 자녀(1)	49(43)	54	90	71
한부모(35) 1 자녀(7)	49(43)	54	56	73
한부모(35) 2 자녀(1, 7)	55(48)	52	85	75
한부모(35) 2 자녀(4, 7)	55(48)	52	65	75
한부모(35) 2 자녀(7, 14)	55(48)	55	67	79

주 : 1) 중위소득은 LIS로부터 계산됨. 균등화지수: 가구주 1.0, 기타 성인 0.5, 아동 0.3(“수정된 OECD 스케일”)

2) 한국은 2003년 국민생활실태조사 원자료 사용. MIP 수준은 2003년 최저생계비 사용. 단 노인의 경우 최저생계비 + 경로연금의 합산액임. ()안은 현금급여기준선을 사용할 경우 비율임.

자료: Behrendt(2001), 우리나라는 자체계산.

다음으로, 위의 표는 한국과 영국, 독일, 스웨덴의 가구유형별 중위소득 대비 MIP의 수준을 좀 더 구체적으로 비교한 결과이다. 표에서 보는 바와 같이, 스웨덴이 전체적으로 가장 높은 최저소득을 보장하고 있으며, 그 다음을 독일이 잇고 있는 것으로 나타났다¹¹⁾. 그

11) 위의 표 3에서는 3인가구 기준 보장의 수준이 영국>스웨덴>독일의 순으로 나타나고 있으나, 표 4에서는 독일>스웨덴>영국의 순으로 나타나고 있어 완전히 역전되었음을 알 수 있다. 이는 첫째, APW와 중위소득의 국가간 차이, 즉 국가간 각 소득의 분포, 둘째, OECD(2004)와 Behrendt(2001)의 MIP 급여 패키지와 계

러나 가구유형별 세부적인 수준에 있어서는 한 나라 내에서도 약간의 편차를 보이고 있다. 스웨덴의 경우 노인과 근로연령 가구 간에 MIP의 수준이 동일한 반면, 독일, 영국, 한국의 경우 노인가구가 근로연령 가구에 비해 좀 더 높은 급여를 보장받고 있는 것으로 나타났다. 이러한 사실은 사민주의 복지국가인 스웨덴이 시민권적 기본권에 일차적인 우선 순위를 두는 반면, 독일, 영국, 한국은 근로유인에 바탕을 둔 인구학적 차이를 급여에 반영하고 있는 것으로 설명될 수 있다. 즉, 근로유인에 큰 영향을 미치지 않는 노인가구에 대해서는 비교적 높은 수준의 보장을 제공하는 반면, 근로유인에 큰 영향을 미칠 수 있는 '근로능력있는 빈민'에 대해서는 상대적으로 낮은 보장만을 제공하고 있는 것이다. 이 외에도, 독일의 경우 한부모가구의 MIP 수준이 부부와 자녀로 구성된 가구의 최저보장수준보다 훨씬 높게 나타나고 있으며, 영국과 한국의 경우도 이보다는 적지만 한부모가구의 MIP 수준이 좀 더 높게 나타나고 있다¹²⁾.

요컨대, 한국의 경우 평균생산직 임금근로자 대비 최저생계비의 수준은 OECD 국가들 중 하위권에 있는 것으로 나타났다. 이와는 다소 다른 결과로 가구유형별 비교에서는 영국과 거의 비슷한 수준을 보여주고 있다. 이는 좀더 엄밀한 국가간 비교가 후속 연구로 이어져야 할 필요성을 제기하는 부분이지만, 전체적으로 한국의 MIP 수준이 상대적으로 보아 높은 수준은 아니라고 해도 무방할 것이다¹³⁾.

라. 최저생계비의 외적 정합성

지금까지 논의를 진행함에 있어 최저생계비를 때로는 MIS로, 때로는 공공부조기준선이거나 MIP로 간주하고 외국과 비교하였다. 이는 나라마다 MIS, 공공부조기준선, MIP의 체계와 관계가 상이한데서 오는 결과이다. 그러나 이것이 MIS, 공공부조기준선, MIP가 일치되

산방식의 차이, 셋째, 가구균등화지수 사용의 차이 등을 좀 더 분석해 보아야 할 것이다. 그러나 본 연구에서는 이차자료만을 사용하였으므로 이에 대한 좀 더 엄밀한 연구는 추후의 과제로 남겨두기로 한다.

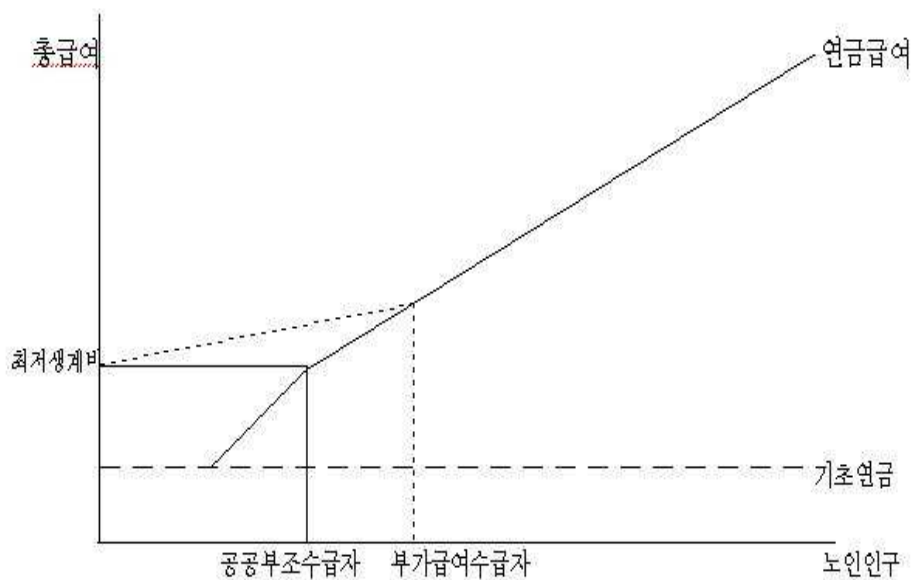
12) 이러한 결과의 해석에는 좀 더 주의를 기울일 필요가 있다. 즉, 한부모+2자녀로 구성된 3인가구의 균등화지수는 1.6이지만, 부부+1자녀로 구성된 3인가구의 균등화지수는 1.8로 상대적으로 높다. 따라서 두 가구에 동일한 MIP 급여가 주어지더라도 중위소득 대비 MIP 비율은 한부모가구가 더 높게 나타날 수 있다.

13) 덧붙여서, 2006년 기준 우리나라의 최저임금은 시간급 3천100원, 하루 8시간을 기준으로 한 일급 2만4천 800원이었다. 이를 월급으로 환산하면 주당 44시간 근무제가 적용되는 기업은 70만600원, 주 40시간제가 적용되는 300인 이상 기업은 64만7천900원이 각각 적용된다. 2006년 1인 최저생계비는 월 418,309이므로, 이는 위 최저임금의 각각 59.2%, 64.6%이다.

어 있는 것이 바람직한가 혹은 분리되어 있는 것이 바람직한가를 말해주는 것은 아니다. 실제로, 스웨덴, 독일 등은 MIS와 공공부조기준선이 거의 일치하며, 호주, 캐나다 등은 정부보고서에서 MIS와 공공부조급여 혹은 MIP 간의 비교를 통해 MIP의 수준을 MIS에 맞추려는 노력을 경주하고 있다. 반면, 미국, 영국 등은 MIS의 빈곤인구를 확인하는 도구로서의 역할을 더 강조하며, MIS와 공공부조급여 혹은 MIP 간의 비교는 거의 시도되고 있지 않는 경향이 있다. 이러한 경향은 단순히 MIS와 공공부조의 역할설정의 차이일 수도 있지만, 기초보장에 대한 이념적 지향성의 차이를 반영한다고 볼 수도 있을 것이다.

좀 더 중요한 것은 최저생계비의 내적 정합성과 더불어 외적 정합성을 높이려는 노력이다. 첫째, 장기적으로 MIP의 급여패키지가 다양화됨에 따라 MIP=공공부조급여기준선의 공식은 자연스럽게 깨어질 수 있다. 예컨대, 국민연금의 본격적인 급여개시, 기초연금, 아동수당 등의 도입은 MIP의 급여패키지를 다양화하는 요인이 되며 따라서 MIP와 공공부조급여기준선의 관계는 재설정될 것이다.

[그림 1-5] 노인에 대한 급여체계 예



다만, 이러한 급여를 도입함에 있어 항상 공공부조 혹은 최저생계비와의 관계를 고려할 필요가 있음은 주지의 사실이다. 이는 새로운 사회보장제도를 도입함에 있어 공공부조대상자를 포함할 것인가 제외할 것인가, 그리고 그러한 급여를 어떠한 수준으로 설정할 것인가와 매우 밀접한 관계를 가진다.

마지막으로, 현 공공부조제도의 "ALL OR NOTHING"의 문제는 현 공공부조체계 근본적인 한계 혹은 최저생계비의 구조적 문제라기보다는 최저생계비의 제도적 적용 혹은 정책적 활용의 문제에 가깝다. 보다 더 근본적으로는 우리나라 사회보장체계의 이분법적 구조의 문제일 수 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 최저생계비의 다양한 적용-지역별, 점유형태별, 가구유형별 등-에 의해 공공부조제도의 자체적인 유연성이 확충될 여지가 있음에도 불구하고 이를 정책적으로 적용하지 않고 있다는 점에서 제도적 적용 혹은 정책적 활용의 문제라고 할 수 있다. 다른 한편, 좀더 포괄적인 저소득층 혹은 전 국민을 대상으로 하는 다양한 급여패키지가 마련되지 않은 상태, 즉 공공부조와 사회보험의 이분화된 사회보장체계가 급여체계의 급격한 단절과 사회보장의 사각지대를 발생시키고 있다는 점에서는 사회보장체계의 구조적 문제를 지적할 수 있을 것이다.

4. 나가며

최저생계비에는 효율(근로유인과 형평성)과 욕구(적절성)라는 다소 상충하는 두 가지 가치(원칙)가 내재되어 있다. 따라서 최저생계비 내적·외적 정합성을 통해 근로유인과 형평성을 확보하면서 최소한의 적절한 생활수준을 보장해 준다는 것은 현실적으로 매우 어려운 숙제이다. 역사적으로도 근로유인을 확보하려는 노력과 적절성을 확보하려는 노력은 부침을 거듭하였으며, 국가 간에도 둘 간의 상대적인 가중치는 상이하게 설정되는 경향이 있었다. 우리나라 역시 생활보호법이 최대한의 수급억제와 최소한의 급여를 통해 근로유인 확보에 초점을 둔 제도라면, 현재의 국민기초생활보장제도는 상대적 가중치의 균형을 맞추려는 노력이 엿보이는 제도라고 할 수 있다. 그리고 최저생계비는 이러한 국민기초생활보장제도 뿐만 아니라 사회복지제도의 근간을 떠받치는 중요한 기준으로서의 역할이 설정되어 왔다. 최근 다시 공공부조제도의 개선 논의가 진행되고 있는 것은 한편으로는 공공부조제도의 내적 문제를 개선하고, 다른 한편으로는 타제도와의 관계-EITC-에서의 정

합성을 높임으로써 형평성과 근로유인을 확보하려는 시도라고 할 수 있다. 다른 한편, 최저생계비는 이러한 공공부조제도 개선 논의와는 다소 무관하게 계층방식, 위상 등과 관련된 개선 논의가 진행되고 있기도 하다. 필자가 보기에 둘 간에는 뗄레야 뗄 수 없는 밀접한 관계가 있다. 즉, 최저생계비 개선의 논의는 공공부조 개선의 논의와 함께 진행될 필요가 있으며, 마찬가지로 공공부조 개선 논의는 최저생계비 개선 논의와 병행될 필요가 있는 것이다. 좀 더 근본적으로 말하자면, 기초보장과 관련된 모든 사회보장제도들—연금, 장애수당, 아동수당, EITC 등—은 최저생계비와 연계되어 논의되어야 할 지점이 존재한다. 최저생계비는 단순히 공공부조의 선정 및 급여기준선이기 이전에 국가의 최저보장의 이념적·정책적 기준, 즉 MIS이기 때문이다.

(참고문헌 생략)

[제 1 회 회 의 록] 최저생계비의 개념과 쟁점

□ 의견 및 토론

○ 최저소득보장 개념, 활용범위, 연계

- 최저소득보장이라는 개념이 소득보장적인 항목만 포함하는 개념인지, 의료보장과 같은 다른 항목까지 포함하는 개념인지에 대한 명료화가 필요함.
- 최저생계비의 활용 범위와 관련해 우리나라는 최저생계비=빈곤선=최저소득기준=공공부조기준선=최저소득보장의 관계로 설정되어, 최저생계비의 활용에서 한 극단에 있음. 최저생계비와 공공부조급여 기준을 동일시하는 것은 문제가 있을 수 있는데, 왜냐하면, 공공부조 급여 기준선은 최저소득보장수준이라 할 수 있는데, 이는 공공부조의 대상이 되는 집단에 따라 아주 다양할 수 있을 것임.
- 현금급여기준선과 최저생계비의 연계문제로, 현재 현금급여기준선=최저생계비-현물급여-타법지원액이란 형태로 현금급여기준선과 최저생계비를 연계시키고 있음. 이런 논리구조는 최저생계비를 구성하는 욕구의 증가성과 대체성을 전제하고 있는 것인데, 실제로는 최저생계비를 구성하는 욕구 간에 증가성, 대체성을 갖지 못하는 경우들이 많이 있음. 예. 식료품과 의료욕구간의 관계.

○ 표준가구 설정문제

- 표준가구가 최빈가구로 설정되어야 하는지 아니면 규범적으로 특정 가구형태가 설정되어야 하는지가 검토되어야 할 것임. 구체적으로 4인가구의 성인 및 아동들의

연령을 설정할 때 다음의 여러 가지 측면들이 고려되어야 할 것으로 보임.

- 표본을 4인가구로 한정하고 4인가구 내의 성인 및 아동 연령을 설정할 것인가 아니면 전체 성인 및 아동의 연령을 고려하여 평균적인 값으로 설정할 것인가?
- 연령 선정시 최빈값, 중앙값, 평균값 등 중에서 어떠한 값들을 이용할 것인가?
- 위와 같이 다양한 측정방법들을 적용할 경우 표준가구 구성원의 연령은 어떻게 나타나는가?

○ 최저생계비 수준

- 최저생계비의 수준 비교는 기본적으로 MIS를 중심으로 우선 진행하는 것이 적절할 것으로 생각됨.

○ 국가간 비교

- 각 나라의 급여수준 계산에 어떠한 프로그램이 포함되었는지가 기술되지 않는 상황에서 단순비교는 결과 자체가 무의미함. 본 연구자도 각주에서 밝히고 있는 것처럼, 평균생산직근로자임금 대비 현금급여 비율의 계산에서는 3인가구(부부+1자녀)의 경우 영국(56)>스웨덴(55)>독일(53)로 나타났음. 반면 중위소득 대비 비율의 계산에서는 3인가구(부부+자녀1세)의 경우 독일(73)>스웨덴(69)>영국(48)으로 그 순위가 역전됨. 단순히 비슷한 수준에서의 역전만이 아니라 그 비율값이 크게 차이나고 있음.

□ 발표자 종합 정리

- 개인적으로 MIP와 공공부조기준선의 경우는 자연스럽게 분리될 것이라고 생각하고 있음. ‘MIP와 MIS는 근본적으로 다른 개념이 아니냐’라는 주장에 대해 다른 개념이라고 생각함. MIS는 대표적인 하나의 수치일 가능성이 많고, 그에 반해 MIP는 욕구 및 대상

에 따라 편차가 있을 수 있음.

- MIS에 주목하게 된 계기는 미국의 경우 poverty threshold, TANF가 있는데, 이를 한국의 최저생계비와 비교하고, 합리적 기준을 찾아 보니 MIS를 주목하게 됨. 연구자 판단에 합리적인 기준이라고 생각하고 있으며, 외국의 공식 보고서에서도 MIS를 사용하는 것을 통해 볼 때 실체가 없다고 비판만 할 부분은 아니라고 봄.
- 표준가구의 문제: 현재 선정 시 여러 기준을 사용하고 있는데, 본 원고에서 여러 가지 대안을 제시해본 것임.

제2회 빈곤포럼

〈주제 및 발표자〉

- 빈곤축소를 위한 다각적 정책방안 모색
- 발표자: 박찬용(안동대학교 경제학과 교수)

■ 일시: 2006. 8. 25(금). 16:00 ~ 18:00

■ 장소: 한국보건사회연구원 본관 소회의실

■ 좌장: 윤진호 (인하대학교 경제학과 교수)

■ 토론자:

〈원외〉

김용성 (KDI 재정·사회개발연구부 연구위원)

김진욱 (건국대학교 경제학과 교수)

박능후 (경기대학교 사회복지학과 교수)

장보현 (재정경제부 복지경제과 사무관)

〈원내〉

강신욱 (한국보건사회연구원 공공부조팀장)

김미곤 (한국보건사회연구원 사회보장연구본부장)

여유진 (한국보건사회연구원 복지패널팀장)

이태진 (한국보건사회연구원 기초보장평가센터장)

이현주 (한국보건사회연구원 사회보장총괄팀장)

최병호 (한국보건사회연구원 연구경영혁신본부장)

빈곤축소를 위한 다각적 정책방안 모색

박찬용

1. 상황인식

□ 우리나라는 지난 30여 년간 고도성장을 통해 절대빈곤 축소

- 1962년 제1차 경제개발5개년 계획이래 90년대 중반까지 빈곤축소는 주로 고도성장에 의존했다고 할 수 있으나 1997년 경제위기 이후 성장률 저하로 이제는 빈곤축소가 성장보다는 공공부조에 더 의존하는 현상이 나타났음

- 경제위기 이후 정부는 공공부조를 포함하여 사회보장을 급속히 확충해 왔으나 빈곤율은 경제위기 이전수준으로 회복하지 못하고 있으며 최근 양극화는 갈수록 심화

□ 빈곤과 관련된 우리나라 경제·사회적 여건변화

- 무역자유화와 외국인직접투자(FDI) 자유화 등 세계화의 가속화는 시장에서 자본이나 지식·정보 소유자에게는 갈수록 더 많은 몫을 배분하고 있으나 저숙련 근로자, 영세자영업자 등 취약계층에게는 상대적으로 더욱 어려운 생활여건을 만들고 있음.

- 경기침체 등 어려워진 생활과 사회인식의 변화로 이혼으로 인한 여성가구주 가구와 독거노인가구가 증가하고 있는데 이들 가구는 전반적으로 소득이 낮은 가구들이므로 전체적으로 빈곤가구가 증가하는 것으로 결과

- 또한 장기간 경기침체와 개인주의 확산 등으로 우리사회의 가족복지 유지가 어려워짐에 따라 공공복지에 대한 의존이 날로 커져가고 있어 사회보장의 확충이 시급

□ 빈곤규모가 축소되지 않는 이유 검토 필요

- 정부가 그동안 사회보장 확충을 위해 많은 노력을 기울였음에도 불구하고 우리나라 빈곤대책이 무슨 이유로 빈곤수준을 축소시키지 못하는지에 대해 우리나라 경제·사회적 여건변화를 포함하여 빈곤축소를 위한 전반적인 관련사항에 대해 다각적인 검토 및 대응방안 마련 필요

2. 빈곤규모가 축소되지 않는 이유

□ 빈곤계층의 근로소득 및 사적 이전소득 저하

- 우리나라 빈곤계층의 2000년 소득이 1996년 소득에 비해 감소한 것으로 나타남.
 - 특히 동 기간동안 공적 이전소득이 많이 증가하였음에도 불구하고, 실직 등으로 근로소득이 줄었고, 빈곤계층 친인척의 경제여건도 어려워짐에 따라 사적 이전소득도 줄은 것이 전체 소득의 하락으로 결과
- 최근 연구에 따르면 인구학적 변화 즉, 독거노인가구와 빈곤 여성가구주가구 증가가 빈곤계층 소득이 감소한 것과 같은 결과를 초래하였음.
- 통계청 「家口消費實態調査」의 경상소득을 분위별로 보면 2000년의 하위 첫 번째 분位와 두 번째 분位 가구의 평균 경상소득이 1996년에 비해 각각 -9.95%와 -4.58% 줄어든 것을 볼 수 있음.
 - 반면에 이외의 분位の 평균 경상소득은 다소 차이가 있으나 상승한 것으로 나타나며, 특히 최상위 소득계층인 열 번째 분位の 평균 경상소득이 2000년에 들어와 47.41% 급상승한 것으로 나타났음.
 - 경제위기를 겪으면서 최하위 소득계층의 소득이 하락한 반면 최상위소득계층의 소득점유율이 급상승한 것이 빈곤율의 증가와 소득불평등 심화의 첫 번째 이유
- 첫 번째 분位와 두 번째 분位の 근로소득은 각각 -24.16%와 -20.89% 하락하였으며, 이중에서 특히 가구주의 근로소득이 -34.49%와 -31.34%로 크게 하락하였는데 이는 가구주의 실직 등으로 인한 것으로 판단됨.

- 반면 이들 分位 가구의 배우자 및 기타 가구원의 근로소득이 큰 폭으로 상승하였는데 이는 가구주의 근로소득 하락 때문에 가구원들이 노동시장에 나선 것으로 판단되나 적은 액수이므로 평균 근로소득 하락에 큰 영향은 미치지 못하였음.
- 첫 번째 分位 가구의 주요 소득원이었던 2000년도 사적 보조금액이 1996년에 비하여 -27.48% 하락하였음.
- 이로 인해 첫 번째 分位の 2000년 연금과 사회보장수혜가 1996년에 비해 각각 30.36%와 424.18% 증가하였음에도 불구하고 전체 이진소득이 -9.16% 감소한 것으로 나타났음.

〈표 2-1〉 經常所得 10分位와 家計收支

(단위: 원, %)

소득 분류	연도	I	II	III	IV	V
경상 소득	1996	7,597,100	12,950,600	16,131,400	18,836,300	21,502,700
	2000	6,841,000	12,357,000	16,261,000	19,640,000	22,867,000
증감률		-9.95	-4.58	0.80	4.27	6.34
근로 소득	1996	4,034,800	8,890,000	11,474,300	12,774,000	15,137,800
	2000	3,060,000	7,033,000	10,004,000	11,835,000	13,635,000
증감률		-24.16	-20.89	-12.81	-7.35	-9.93
가구주	1996	3,618,000	7,636,100	9,647,200	10,840,500	12,089,300
	2000	2,370,000	5,243,000	7,469,000	8,885,000	9,724,000
증감률		-34.49	-31.34	-22.58	-18.04	-19.57
배우자	1996	223,000	569,500	1,018,400	1,059,600	1,702,300
	2000	406,000	939,000	1,148,000	1,459,000	1,936,000
증감률		82.06	64.88	12.73	37.69	13.73
기타 가구원	1996	193,800	684,400	808,700	873,900	1,346,200
	2000	284,000	852,000	1,387,000	1,491,000	1,975,000
증감률		46.54	24.49	71.51	70.61	46.71
사업 소득	1996	887,700	2,150,600	3,095,500	4,688,600	4,852,500
	2000	987,000	2,606,000	3,709,000	5,005,000	6,153,000
증감률		11.19	21.18	19.82	6.75	26.80
가구주	1996	859,900	2,011,700	2,840,900	4,351,400	4,436,900
	2000	882,000	2,396,000	3,312,000	4,445,000	5,464,000
증감률		2.57	19.10	16.58	2.15	23.15
배우자	1996	24,700	112,300	187,600	291,200	331,000
	2000	76,000	143,000	286,000	475,000	493,000
증감률		207.69	27.34	52.45	63.12	48.94
기타 가구원	1996	3,000	26,600	67,000	46,000	84,600
	2000	29,000	67,000	111,000	84,000	196,000
증감률		866.67	151.88	65.67	82.61	131.68
재산 소득	1996	507,500	519,900	520,900	466,400	615,600
	2000	647,000	604,000	679,000	778,000	975,000
증감률		27.49	16.18	30.35	66.81	58.38
이자, 배당금	1996	225,700	165,300	220,800	224,200	347,500
	2000	276,000	259,000	381,000	352,000	588,000
증감률		22.29	56.68	72.55	57.00	69.21
임대료	1996	281,800	354,600	300,000	242,300	268,200
	2000	371,000	345,000	297,000	426,000	387,000
증감률		31.65	-2.71	-1.00	75.82	44.30
이전 소득	1996	2,062,900	1,282,800	947,200	799,800	771,000
	2000	1,874,000	1,801,000	1,417,000	1,635,000	1,658,000
증감률		-9.16	40.40	49.60	104.43	115.05
연금	1996	56,000	179,900	149,200	101,600	82,300
	2000	73,000	226,000	346,000	209,000	436,000
증감률		30.36	25.63	131.90	105.71	429.77
사회보장 수혜	1996	76,500	33,200	41,200	57,500	43,600
	2000	401,000	231,000	169,000	204,000	125,000
증감률		424.18	595.78	310.19	254.78	186.70
사적 보조금	1996	1,930,400	1,069,700	756,800	640,700	645,100
	2000	1,400,000	1,345,000	903,000	1,222,000	1,097,000
증감률		-27.48	25.74	19.32	90.73	70.05

〈표 2-1〉 계속

(단위: 원, %)

소득분류	연도	VI	VII	VIII	IX	X
경상 소득	1996	24,282,300	27,433,000	31,604,400	37,986,400	59,350,000
	2000	26,486,000	30,762,000	36,124,000	44,744,000	87,489,000
증감률		9.08	12.14	14.30	17.79	47.41
근로 소득	1996	14,477,600	18,896,000	19,228,700	21,247,100	27,020,100
	2000	15,987,000	18,619,000	22,490,000	27,706,000	33,640,000
증감률		10.43	-1.47	16.96	30.40	24.50
가구주 근로소득	1996	11,399,600	14,417,300	14,207,300	14,273,700	16,773,300
	2000	11,120,000	13,300,000	15,938,000	18,887,000	21,838,000
증감률		-2.45	-7.75	12.18	32.32	30.20
배우자 근로소득	1996	1,602,700	2,349,100	2,463,300	3,078,900	4,981,700
	2000	2,247,000	2,273,000	2,700,000	3,484,000	6,274,000
증감률		40.20	-3.24	9.61	13.16	25.94
기타 가구원 근로소득	1996	1,475,200	2,129,700	2,557,900	3,894,500	5,265,200
	2000	2,620,000	3,045,000	3,851,000	5,335,000	5,528,000
증감률		77.60	42.98	50.55	36.99	4.99
사업 소득	1996	7,884,400	6,645,800	9,946,600	13,552,600	25,276,100
	2000	7,303,000	8,836,000	9,383,000	11,948,000	36,257,000
증감률		-7.37	32.96	-5.67	-11.84	43.44
가구주 사업소득	1996	7,380,600	5,900,200	8,506,800	11,866,000	22,171,400
	2000	6,332,000	7,602,000	7,636,000	9,838,000	31,663,000
증감률		-14.21	28.84	-10.24	-17.09	42.81
배우자 사업소득	1996	412,100	590,600	1,192,300	1,380,500	2,442,300
	2000	819,000	983,000	1,389,000	1,586,000	3,755,000
증감률		98.74	66.44	16.50	14.89	53.75
기타 가구원 사업소득	1996	91,700	155,100	247,500	306,100	662,400
	2000	152,000	252,000	358,000	523,000	839,000
증감률		65.76	62.48	44.65	70.86	26.66
재산 소득	1996	821,600	862,800	1,080,700	1,842,600	5,502,700
	2000	1,147,000	1,227,000	1,914,000	2,251,000	6,365,000
증감률		39.61	42.21	77.11	22.16	15.67
이자, 배당금	1996	375,400	441,000	629,500	848,600	2,443,300
	2000	630,000	679,000	1,062,000	1,240,000	3,199,000
증감률		67.82	53.97	68.71	46.12	30.93
임대료	1996	446,200	421,900	451,300	994,000	3,059,400
	2000	517,000	547,000	852,000	1,011,000	3,166,000
증감률		15.87	29.65	88.79	1.71	3.48
이전 소득	1996	991,800	851,900	1,216,700	1,148,100	1,370,300
	2000	1,516,000	1,449,000	1,527,000	1,580,000	2,365,000
증감률		52.85	70.09	25.50	37.62	72.59
연금	1996	183,300	239,200	117,700	209,800	324,900
	2000	307,000	226,000	413,000	407,000	724,000
증감률		67.48	-5.52	250.89	93.99	122.84
사회보장 수혜	1996	21,300	3,000	11,800	33,200	16,600
	2000	87,000	131,000	99,000	107,000	131,000
증감률		308.45	4266.67	738.98	222.29	689.16
사적 보조금	1996	787,200	609,700	1,087,100	905,100	1,028,800
	2000	1,122,000	1,092,000	1,015,000	1,066,000	1,509,000
증감률		42.53	79.10	-6.63	17.78	46.68

자료: 통계청, 『家口消費實態調査報告書』, 제1권 2인 이상 가구편, 2002

- 「家口消費實態調査」의 10分位는 가구원수를 고려하지 않은 것이므로 가구균등화지수를 적용하고 1인 가구를 포함하여 10分位를 계산한 결과 첫 번째 분위의 總所得¹⁾ 감소율이 -18.66%로 통계청의 결과보다 더 악화된 것으로 나타났음.
- 두 번째 분위의 경우 -11.35%, 세 번째 분위는 -4.55%로 역시 상당히 악화된 결과를 보여주고 있음.

〈표 2-2〉 總所得의 10分位 所得占有率 및 年間平均所得

分位	연도	總所得			
		점유율(%)	누적(%)	평균소득(원)	증감률(%)
1	2000	2.09	2.09	3,121,000	-18.66
	1996	2.86	2.86	3,837,050	
2	2000	4.00	6.08	5,973,580	-11.35
	1996	5.01	7.87	6,738,270	
3	2000	5.42	11.50	8,049,710	-4.55
	1996	6.29	14.16	8,433,640	
4	2000	6.62	18.12	9,816,270	0.17
	1996	7.23	21.39	9,799,360	
5	2000	7.75	25.86	11,553,170	3.14
	1996	8.40	29.79	11,201,040	
6	2000	9.01	34.88	13,441,310	6.50
	1996	9.42	39.22	12,621,240	
7	2000	10.42	45.29	15,464,820	7.99
	1996	10.66	49.88	14,320,340	
8	2000	12.11	57.40	18,130,320	9.67
	1996	12.28	62.15	16,531,730	
9	2000	15.03	72.43	22,335,120	13.56
	1996	14.69	76.84	19,667,640	
10	2000	27.57	100.00	40,918,620	31.91
	1996	23.16	100.00	31,019,370	

자료: 1996년과 2000년 「家口消費實態調査」 원자료를 이용하여 본 연구에서 계측한 결과임.

1) 여기서 總所得은 OECD 소득분류에 따른 소득으로 우리나라 통계청의 경상소득과 일치하므로 앞에서 통계청의 경상소득 10分位の 결과와 직접비교가 가능함.

〈표 2-3〉 可處分所得의 10分位 所得占有率 및 年間平均所得

分位	연도	可處分所得			
		점유율(%)	누적(%)	평균소득(원)	증감률(%)
1	2000	2.08	2.08	2,873,800	-17.00
	1996	2.69	2.69	3,462,300	
2	2000	4.10	6.18	5,633,800	-13.27
	1996	5.06	7.75	6,495,500	
3	2000	5.50	11.69	7,565,800	-6.91
	1996	6.33	14.08	8,127,000	
4	2000	6.68	18.36	9,184,100	-2.68
	1996	7.35	21.43	9,436,900	
5	2000	7.83	26.19	10,774,300	0.17
	1996	8.37	29.80	10,756,000	
6	2000	9.05	35.24	12,464,700	2.76
	1996	9.45	39.25	12,129,700	
7	2000	10.42	45.66	14,316,800	4.19
	1996	10.70	49.94	13,741,500	
8	2000	12.16	57.82	16,716,200	5.47
	1996	12.33	62.28	15,849,900	
9	2000	14.87	72.69	20,476,500	8.42
	1996	14.71	76.99	18,886,400	
10	2000	27.31	100.00	37,503,800	26.98
	1996	23.01	100.00	29,535,800	

자료: 1996년과 2000년 「家口消費實態調査」 원자료를 이용하여 본 연구에서 계측한 결과임

- <표 2-4>는 앞에서 통계청의 경상소득 10分位의 가계수지와 유사하나 여기서는 가구균등화지수를 적용하였으며 동시에 1인가구를 포함하였다는 점이 통계청의 분석과 상이
- 먼저, 첫 번째 분위 가구들을 보면 2000년 연간 경상소득이 1996년에 비해 -18.67% 감소하였는데, 이는 근로소득이 -37.59% 하락한데 기인하며, 동시에 사적 이전소득도 -26.04% 감소함으로써 이들 가구의 경상소득을 하락시키는 주요 요인이 되었음.
 - 반면 부업소득은 292.55% 증가하였는데 연간 액수가 2000년에 222,568원에 불과하여 경상소득 감소에는 별로 영향을 못 미쳤음.
 - 첫 번째 분위 가구들은 가구주 실직 또는 사업부진으로 소득이 감소하였으므로 배우자와 기타 가구원이 소득감소분을 보전하기 위해 근로 또는 영세사업을 하여 소득을 증대시켰으나 절대액수가 적어 소득 감소분을 메우지 못하였음.

〈표 2-4〉 10분위를 통한 家計收支 變化

구분		첫 번째 분위	열 번째 분위	
경 상 소 득	1996	3,837,050	31,019,370	
	2000	3,120,580	40,918,620	
	증감률	-18.67	31.91	
근로소득	1996	1,627,269	14,269,760	
	2000	1,015,600	18,609,070	
	증감률	-37.59	30.41	
	가구주	1996	1,461,010	9,904,220
		2000	792,512	12,888,890
		증감률	-45.76	30.14
	배우자	1996	87,234	2,520,750
		2000	138,142	3,406,980
		증감률	58.36	35.16
	기타	1996	79,025	1,844,790
		2000	84,946	2,313,200
		증감률	7.49	25.39
사업소득	1996	395,648	12,218,213	
	2000	332,218	17,306,960	
	증감률	-16.03	41.65	
	가구주	1996	374,254	10,776,650
		2000	296,786	15,200,180
		증감률	-20.70	41.05
	배우자	1996	17,611	1,233,250
		2000	27,347	1,765,040
		증감률	55.28	43.12
	기타	1996	3,783	208,313
		2000	8,085	341,737
		증감률	113.75	64.05
부업소득	1996	56,698	140,171	
	2000	222,568	140,075	
	증감률	292.55	-0.07	
	재산 소득	1996	278,552	3,028,817
		2000	306,764	3,302,820
		증감률	10.13	9.05
	이자	1996	90,984	1,314,687
		2000	123,774	1,666,160
		증감률	36.04	26.73
	임대료	1996	187,568	1,714,130
		2000	182,990	1,636,650
		증감률	-2.44	-4.52
이전소득	1996	1,478,883	1,362,403	
	2000	1,423,720	1,663,180	
	증감률	-3.73	22.08	
	연금	1996	24,564	173,713
		2000	25,825	388,206
		증감률	5.13	123.48
	사회 보장	1996	94,909	10,860
		2000	392,424	44,995
		증감률	313.47	314.31
	사적 보조	1996	1,359,410	1,177,830
		2000	1,005,470	1,229,980
		증감률	-26.04	4.43

자료: 1996년과 2000년 「家口消費實態調査」 원자료를 이용하여 본 연구에서 계측한 결과임

- <표 2-5>는 總所得과 可處分所得 및 可處分所得(II)²⁾의 100分位 중 첫 번째 분위부터 열 번째 분위까지의 소득점유율과 1996년 對比 2000년 평균소득 증감률을 나타내고 있음.
 - 앞에서 본 바와 같이 總所得 10分位の 첫 번째 분위의 소득 증감률은 -18.66%이었는데 100分位の 첫 번째 분위 평균 總所得 감소율이 -28.9%로서 10개 분위 중 가장 크게 나타났음.
 - 두 번째 분위부터 여덟 번째 분위까지의 평균 總所得 증감률은 -17.9%에서 -20.5% 사이에서 등락을 기록하였으나, 아홉 번째 분위는 -16.6%로 하락하였고 열 번째 분위는 -15.6%를 기록
 - 이를 통해 전반적으로 분위가 상위소득으로 올라갈수록 평균 總所得 하락률이 감소하는 추세로 파악할 수 있었으며 가장 소득이 낮은 분위의 평균 總所得 하락률이 가장 컸음을 알 수 있었음.
- <표 2-5>의 可處分所得 100分位를 보면 1996년의 첫 번째 분위의 可處分所得이 -639,380원으로 나타났으나 이는 다소 문제가 있는 것으로 판단됨.
 - 즉, 두 번째에서 열 번째 분위까지는 직접세와 사회보장부담금으로 약 17만원에서 28만원정도를 부담한 것으로 나타나나 첫 번째 분위의 경우만 1996년에 186만 3천 원 그리고 2000년에는 49만 3천원으로 소득이 높은 다른 분위보다 더 많은 직접세와 사회보장부담금을 부담한 것으로 나타나고 있음.
 - 이에 대한 이유를 좀더 세밀하게 검토하기 위해 可處分所得(II)을 함께 비교하였는데 <표 2-5>의 可處分所得(II)에서 1996년의 첫 번째 분위 可處分所得이 1,163,200원으로 -639,380원보다 훨씬 높게 나타났음.
 - 그러나 각 분위별 總所得 대비 可處分所得 및 可處分所得(II)의 증감률³⁾⁴⁾을 보면 可處分所得 첫 번째 분위의 1996년 증감률이 -152.26%로 가장 높게 나타났고, 2000

2) 可處分所得(II)는 總所得에서 사회보장 부담금과 所得稅率로 계산한 所得稅를 감한 소득임.

3) $(B-A) \times 100 \div A$

4) $(C-A) \times 100 \div A$

년 증감률이 -56.69%, 그리고 可處分所得(Ⅱ)의 경우 -26.00%로서 1996년 可處分所得의 첫 번째 분위 증감률을 제외하고는 기타 어느 분위 및 연도의 증감률에 비하여 상당히 높게 나타났음을 알 수 있음.

〈표 2-5〉 總所得/可處分所得 100分位中 下位 첫 번째에서 열 번째 分位の 所得占有率 및 平均所得

(단위: 원, %)

分位	연도	總所得			可處分所得(Ⅰ)			可處分所得(Ⅱ)(2)		
		점유율	연평균 소득 (A)	연간 증감률	점유율	연평균 소득 (B)	(B-A)/A*100	점유율	연평균 소득 (C)	(C-A)/A*100
1	2000	0.06	869,694	-28.9	0.03	376,698	-56.69	0.05	643,221	-26.00
	1996	0.09	1,223,450		-0.05	-639,380	-152.26	0.09	1,163,200	-4.92
2	2000	0.12	1,831,970	-19.3	0.12	1,661,079	-9.33	0.13	1,749,315	-4.51
	1996	0.17	2,270,699		0.16	2,070,625	-8.81	0.18	2,226,103	-1.96
3	2000	0.15	2,347,682	-19.7	0.16	2,181,443	-7.08	0.17	2,270,352	-3.29
	1996	0.21	2,921,863		0.20	2,696,434	-7.72	0.23	2,861,380	-2.07
4	2000	0.19	2,700,450	-20.5	0.18	2,528,800	-6.36	0.20	2,619,226	-3.01
	1996	0.21	3,398,306		0.26	3,230,443	-4.94	0.27	3,359,722	-1.14
5	2000	0.20	3,091,864	-17.9	0.21	2,884,211	-6.72	0.23	2,982,165	-3.55
	1996	0.33	3,766,338		0.28	3,608,991	-4.18	0.30	3,718,016	-1.28
6	2000	0.24	3,469,501	-18.1	0.24	3,232,681	-6.83	0.25	3,339,144	-3.76
	1996	0.32	4,234,654		0.31	4,017,091	-5.14	0.34	4,125,500	-2.58
7	2000	0.25	3,758,382	-19.5	0.26	3,544,992	-5.68	0.28	3,642,433	-3.09
	1996	0.34	4,667,510		0.35	4,433,146	-5.02	0.37	4,528,089	-2.99
8	2000	0.26	4,082,640	-17.9	0.28	3,827,601	-6.25	0.29	3,912,738	-4.16
	1996	0.36	4,969,764		0.37	4,787,693	-3.66	0.39	4,833,785	-2.74
9	2000	0.30	4,368,034	-16.6	0.30	4,110,398	-5.90	0.32	4,208,515	-3.65
	1996	0.36	5,238,535		0.39	5,049,024	-3.62	0.41	5,088,647	-2.86
10	2000	0.30	4,649,445	-15.6	0.31	4,367,543	-6.06	0.34	4,448,747	-4.32
	1996	0.46	5,511,539		0.41	5,314,266	-3.58	0.44	5,337,141	-3.16

주: 1) 可處分所得 = 總所得 - 사회보장 부담금 - 직접세

2) 可處分所得(Ⅱ) = 總所得 - 사회보장 부담금 - 소득세율로 계산한 소득세

자료: 1996년과 2000년 「家口消費實態調査」 원자료를 이용하여 본 연구에서 계측한 결과임.

- 또한 1996년의 같은 증감률을 보면 可處分所得(Ⅱ)의 경우 -4.92%로 앞의 2000년 증감률에 이어서 높은 비율을 나타내고 있는데 이는 가장 가난한 소득계층이 소득에 비해 가장 높은 직접세 또는 간접세와 사회보장 부담금을 지불하였다는 것을 의미하는 것처럼 보임.
 - 그런데 이들 최하위 분위에 속하는 계층은 소득세법상 면세점⁵⁾ 이하에 있어 소득세를 전혀 지불하지 않는 계층이므로 可處分所得의 경우, 사회보장 부담금과 소득세 이외의 면허세나 재산세 등등의 직접세를 납부하였거나, 可處分所得(Ⅱ)의 경우 소득세는 면세되었으므로 사회보장 부담금만을 지불한 경우에 속할 것이기 때문에 최하위 소득계층이 기타 소득계층에 비해 더 높은 직접세를 지불하였거나⁶⁾ 사회보장 부담금을 지불하였는지에 대하여 알아볼 필요가 있음.
 - 그 이유는 다음과 같이 추정할 수 있음. 조사대상 가구 중 가구소득은 “0”이나 과거에 저축한 금액을 매달 찾아서 생활하는 가구가 있을 것임.⁷⁾ 따라서 이 가구는 매달 얼마를 소비하는지에 상관없이 소득이 “0”이므로 최하위 소득분위에 속하게 되는 것은 당연함.
 - 이들 가구들이 과거 고소득 계층에 속한 경우라면 자동차와 부동산 등이 있을 것이며, 이로 인해 소득과 자동차 및 기타 자산 등을 보험료 산정시 고려하는 건강보험료의 경우 소득이 “0”이라 하더라도 상대적으로 높은 보험료가 책정되었을 가능성이 있음.
 - 이외에도 소득을 감추기 위하여 소득이 “0”이라고 응답한 가구도 있을 것이며, 자산의 규모와 상관없이 소득이 “0”이라고 답한 가구들은 모두 최하위 소득분위에 속하게 되므로 직접세 또는 소득세와 사회보장 부담금과 관련 시에는 이상과 같은 현상이 나타난다고 할 수 있음.
- 이번에는 可處分所得과 可處分所得(Ⅱ)에서 두 번째 분위부터 열 번째 분위기를 보면, 總所得 대비 可處分所得의 증감률이 可處分所得의 경우 2000년에 -5.68%에서 -9.33% 사이에서 변화하고 있으며, 1996년에는 -3.58%에서 -8.81%사이에 놓여 있음.

5) 부록 3 참조

6) 여기서의 직접세는 소득세가 제외된 나머지 직접세를 의미함.

7) 저축 찾은 금액은 자산감소로 분류되며 기타수입에 속하고 소득으로는 분류되지 않음.

- 반면에 可處分所得(Ⅱ)의 경우 2000년에 -4.51%에서 -3.01%사이에 있으며, 1996년의 경우 -1.14%에서 -3.16% 사이에서 변화를 기록하였음. 이처럼 可處分所得보다 可處分所得(Ⅱ)의 總所得 대비 감소율이 작게 나타남으로써 조사된 직접세보다는 소득세율로 계산한 소득세를 적용할 경우 저소득층에게 유리한 결과를 보여준다고 하겠음.
- 可處分所得이나 可處分所得(Ⅱ)의 경우 모두, 두 번째 분위부터 열 번째 분위로 갈수록 그 부담률이 증가하지는 않는 것으로 나타나는데 그 이유는 이상의 열 개의 분위에 속하는 가구 중의 상당수가 면세가 적용되는 가구들이며, 동시에 사회복지 부담금 결정시에도 낮은 소득수준으로 정상적인 보험료 결정이 쉽지 않아 이들 열 개의 분 위간에 어떤 추세를 발견하기가 어려운 것으로 판단됨.

□ 이전소득의 빈곤축소 기능 미흡

- 1997년 경제위기 이후 우리나라의 공공부조는 대단히 강화됨에 따라 이전소득 규모도 상당히 커졌으나 아직 OECD 국가들과 비교하면 우리나라의 이전소득은 빈곤을 축소하기에 상당히 미흡
- 공적 이전소득의 규모는 1996년 대비 2000년에 대폭 확대되었으나 사적 이전소득이 감소하였고 이로 인해 이전소득의 규모가 감소
- 전가구의 경우 공적 이전소득이 빈곤을 축소에 미친 영향이 1996년에 0.46% 포인트이었으나 2000년에는 1.47% 포인트로 많이 증가

〈표 2-6〉 公的移轉所得에 의한 絶對 貧困率 減少

(단위: %, % 포인트)

소득	연도	전가구	근로자가구	비근로자가구	2인 이상가구	1인가구
市場所得 貧困率(A)	1996	3.16	1.82	5.38	2.87	10.03
	2000	9.41	4.55	15.94	8.64	24.53
總所得 貧困率(B)	1996	2.70	1.72	4.34	2.44	9.06
	2000	7.94	3.93	13.31	7.21	22.08
A - B	1996	0.46	0.10	1.04	0.43	0.97
	2000	1.47	0.62	2.63	1.43	2.45

자료: 1996년과 2000년 「家口消費實態調査」 원자료를 이용하여 본 연구에서 산출한 결과임

- 그러나 우리나라의 공적 이전소득이 빈곤을 축소에 미치는 효과는 OECD 국가들과 비교할 때 아직 대단히 미흡한 상태

〈표 2-7〉 公的移轉所得과 直接稅의 貧困率 縮小效果 國際比較

(단위: %)

국가, 연도	중위소득 50%		A - B
	市場所得 貧困率(A)*	可處分所得 貧困率 (B)	
스웨덴, 1995	35.1	6.4	28.7
프랑스, 1994	35.5	7.5	28.0
벨기에, 1995	34.8	7.8	27.0
아일랜드, 1994	34.3	11.0	23.3
영국, 1995	30.2	10.9	19.3
호주, 1994	28.0	9.3	18.7
네델란드, 1995	24.0	6.3	17.7
핀란드, 1995	20.3	4.9	15.4
독일, 1994	24.5	9.4	15.1
이태리, 1993	29.3	14.2	15.1
노르웨이, 1995	23.0	8.0	15.0
캐나다, 1995	23.0	10.3	12.7
미국, 1995	26.5	17.1	9.4
한국, 2000	15.8	15.7	0.1
한국, 1996	10.9	11.1	-0.2

주: 1) OECD국가의 市場所得 빈곤율은 Förster M. F.(2000)에 그래프로 나타낸 것을 필자가 해독한 것이므로 실제 빈곤율 수치와 미세하나마 차이가 있을 수 있음을 밝힘.

2) 우리나라 자료는 「家口消費實態調査」를 이용하여 본 연구에서 계측한 결과임.

자료: Förster M. F.(2000)

- 위 <표 2-7>은 빈곤율 축소효과가 큰 국가순으로 나열하였는데, 스웨덴이 공적 이전소득과 직접세 그리고 사회보장 부담금으로 인해 축소된 빈곤율이 28.7% 포인트로 가장 크게 나타났으며 그 다음으로 프랑스가 28.0% 포인트 그리고 벨기에와 아일랜드, 영국 등이 그 뒤를 이어가고 있음.
- 반면에 비교대상국가들 중에서 빈곤율 축소효과가 가장 낮게 나타난 국가는 한국으로 1996년의 경우 앞에서 분석한 바와 같이 빈곤율을 오히려 확대시킨 것으로

나타났으나 2000년에는 이러한 현상이 사라지고 빈곤율을 0.1% 포인트 낮춘 것으로 나타났음.

- 비교대상 국가들을 통해 볼 때 OECD국가들은 빈곤율 축소를 위해 공적 이전소득이 절대적인 역할을 하고 있음을 알 수 있음. 그러나 이에 비하여 우리나라의 공적 이전소득은 그 규모가 너무 적어 빈곤율을 축소하기에는 상당히 미흡

□ 소득불평등 심화

- 최근 우리나라의 소득불평등 심화현상은 대단히 빠르고 심각하게 나타나고 있으며, 이러한 소득불평등도의 급속한 악화는 세계화 정책의 결과라는 것이 국내외 학자들의 공통적인 견해임.
- 소득불평등이 악화되면 빈곤율, 특히 상대적 빈곤율이 높아짐으로 소득불평등 악화도 빈곤심화의 한 요인이 됨.
- 우리나라는 1997년 경제위기 이후 저소득층일수록 소득이 더 감소한 반면 고소득층일수록 소득이 더 증가해옴으로써 소득양극화가 급속히 이루어진 것으로 나타남(<표 2-1>에서 <표 2-5>까지 참조).
 - 저소득층 소득감소는 주로 근로소득 감소에 기인하였으며, 고소득층 소득증가는 주로 사업소득 증대에 기인하였음.
 - 이 결과만 놓고 볼 때, 저소득층으로 갈수록 취업이, 그리고 고소득층으로 갈수록 제대로 된 소득세 징수가 일차적인 양극화 해소방안임을 알 수 있음.
- 따라서 소득불평등 완화를 위해 소득세 누진율 강화도 하나의 방법이겠으나 현재 우리나라 상황에서는 조세징수 강화(자영자 소득과약 및 음성탈루소득 세무조사 강화 포함)도 양극화 해소에 상당한 도움이 될 수 있음(표 2-9 참조).
 - <표 2-9>의 소득세(I)는 통계청 가구소비실태조사에 나타난 소득세 납부액 자료를 이용하여 소득세가 소득불평등도를 얼마나 축소시키는가를 본 것인데, 그 결과 Gini계수를 0.005포인트 축소시킴을 알 수 있음.
 - 소득세(II)는 소득세율을 각 가구에 적용하여 도출해낸 가구별로 납부해야할 액수를 이용하여 실제로 모든 가구가 정확하게 세율에 따라 소득세를 납부할 경우 소

득세가 소득불평등도를 얼마나 축소시키는지가를 보았는데 그 결과 Gini계수를 0.025 포인트 감소시킴을 볼 수 있었음.

- 이상에서 소득세의 누진율을 강화하기에 앞서 조세징수를 강화함이 더 효율적인 방안을 알 수 있음.

〈표 2-8〉 조세부담률 및 국민부담률 국제비교

국가	연도	조세부담률	국민부담률
한국	2000	19.6	23.6
	2001	19.7	24.1
	2002	19.8	24.4
	2003	20.4	25.3
	2004	19.5	24.6
	2005	19.5	25.0
미국	2003	18.6	25.4
일본	2002	15.9	25.8
프랑스	2003	27.5	44.2
독일	2003	21.5	36.2
이태리	2003	30.5	43.4
영국	2003	28.9	35.3
OECD	2003	28.2	37.6

자료: OECD Revenue Statistics 2004

〈표 2-9〉 Gini係數 縮小效果(2000)

	분류	全家口	勤勞者 家口	非勤勞者家口
1	私的 移轉所得	0.042	0.008	0.081
2	所得稅(II)	0.025	0.018	0.030
3	公的 移轉所得	0.014	0.003	0.026
4	所得稅(I)	0.005	0.006	0.003
5	社會保障 負擔金	-0.002	0.001	-0.005

- 이처럼 고소득 자영자 소득과약 및 음성탈루소득에 대한 과세 등 조세징수가 해결과제이며 조세개혁의 첫걸음이었음에도 불구하고 그동안 정치적·행정적 이유로 적극적으로 추진되지 못했던 것이 사실임.
 - 이로 인해 자영자와 임금근로자간의 국민연금과 건강보험료 납부액의 불공평 논쟁 및 전가구를 대상으로 하는 소득불평등을 계층의 어려움 등의 문제를 유발해왔음.
 - 그럼에도 불구하고 그동안 자영자 소득과약에 대한 외국의 실태과약이나 기타 정책연구가 대단히 미흡한 상황이었음.
 - 단지 1999년 4월 자영자소득과약 위원회 설치 후 1999년 정기국회에서 「과세자료의제출및관리에관한법」 제정과 부가가치세 과세특례 축소를 위해 「부가가치세법」 개정 등 관련 법률 제정 및 개정의 성과 있었음.
 - ※ 그러나 정기국회에서 관련 법안의 일부 내용이 후퇴되고, 정부부처 또한 외부 환경요인과 현실성을 고려한 정책대안에 치중하면서 동 위원회 내의 시민 및 노동단체의 탈퇴로 와해된 바 있음.
- 우리나라와 미국을 비교하면, 우리나라의 경우 세무조사 빈도가 낮고 세금탈루는 많은 반면, 미국의 경우 세무조사 빈도가 우리나라의 2배 이상 수준이고 세금탈루는

우리나라보다 적음을 알 수 있음(<표 2-10> 참조).

- 2002년 우리나라 세무조사대상자비율은 0.31%로 미국의 0.65%에 비해 1/2도 안되는 비율
- 2002년의 1인당 세액대비 세무조사 1건당 추정세액의 비율을 보면, 우리나라는 12.25인데 반해 미국은 0.67로 나타났음.
- 이와 같이 상황은 소득세뿐만 아니라 법인세, 부가가치세 등에서도 유사하게 나타나며, 미국과의 비교에서, 우리나라는 아직 세무조사 강화를 통해 음성탈루소득 추징에 더 많은 노력을 기울여야 함을 알 수 있음.

<표 2-10> 한국 종합소득세와 미국 개인소득세 세무조사실적 비교

(단위: 백만원, %, 천달러, %)

	한국 종합소득세				미국 개인소득세			
	1인당 세액(A)	건당 추정액(B)	비율 (B/A)	세무조사 비율	1인당 세액(A)	건당 추정액(B)	비율 (B/A)	세무조사 비율
1998	2.46	20.97	8.52	0.69	7.57	4.05	0.54	0.90
1999	2.65	26.54	10.02	0.65	8.02	5.49	0.68	0.49
2000	2.97	26.50	8.92	0.21	8.95	4.51	0.50	0.58
2001	3.11	25.79	8.29	0.36	9.10	4.89	0.54	0.57
2002	2.86	35.03	12.25	0.31	7.96	5.37	0.67	0.65
2003	2.97	44.80	15.08	0.21	-	-	-	-

자료: 국세청 「국세통계연보」 각연도, IRS; 김형준 외, 「세무조사 방식과 납세순응행위」 2004, 조세연

- 국세청이 소장하고 있는 개인 및 법인의 신고자료가 외부에 공개되지 않고 있어 이를 통한 과학적 조세연구가 이루어지지 못하고 있어 조세개혁을 논할 때는 직관과 구호에 의존하는 결과를 초래하고 있음.
- 조세정보는 국민들이 납부한 세금 대한 공공정보로서 국민의 알권리에 해당하는

만큼 공개되어 정부와 국민 간에 대칭적인 정보관계하에서 정책방향이 수립되어야 바람직한 정책이 도출될 수 있음.

- 납세자수의 증가와 과세부문의 확대에 상응한 세무행정인력 및 예산의 증가가 이루어지지 못하고 있어 세무당국의 세무기능이 강화되지 못하고 있으므로 이에 대한 개선이 시급함.

□ 빈곤관련 통계자료 미흡

- 빈곤정책 효과성을 제고하려면 소득통계가 강화되어 통계에 바탕을 둔 정책이 마련되어야하지만 우리나라 소득통계 시스템은 OECD국가들에 비해 상당히 뒤쳐있음.
- 우리나라에는 근로자가구와 비근로자구 그리고 군부거주가구 및 1인가구들의 소득을 매년 파악할 수 있는 조사자료가 없기 때문에 지금까지 몇몇 연구자들이 전가구 소득 불평등도 측정을 위해 비근로자가구의 소득을 추정하기 위한 모형개발을 시도하였음.
 - 그러나 이러한 소득추정모형을 통한 전가구 소득불평등도 계측은 아래 표와 같이 실제치와 비교할 때 상당히 거리가 있음을 알 수 있었음.
 - 따라서 향후 비근로자 가구소득을 추정하기 보다는 선진외국의 경우처럼 소득통계 시스템이 강화될 필요가 있음.

〈표 2-11〉 既存의 模型을 利用한 所得推定結果

	나성린-유종구 추정모형	박찬용-김진욱 추정모형	성명제-전영준 추정모형	조사소득
최소값	39,055	39,056	610,871	3,000
최대값	490,183,717	490,200,870	10,656,029	51,217,000
Gini	0.5547	0.5565	0.1848	0.3104

- 소득 및 지출통계, 그리고 소득계층별 삶의 질을 계측할 수 있는 복지통계가 Panel Data 형태로 있어야 효과적인 빈곤대책 수립이 가능함.
- 그 이유는 빈곤관련 통계는 해당국가의 주어진 경제적·사회적 여건 하에서 어느 수

준까지 빈곤규모를 낮추어 나갈 것인가에 대한 목표치를 설정하고 이를 달성하기 위해 필요한 예산을 편성하는데 반드시 필요

- 예를 들면, 전국규모의 전가구를 대상으로 한 빈곤통계가 있다면 빈곤 겹 또는 빈곤겹 비율을 이용하여 현재의 빈곤규모를 $x\%$ 줄이는데 얼마의 예산이 필요한지를 추정할 수 있을 것임.
 - 이는 반대로 우리 정부가 y 원의 예산을 추가로 빈곤에 투입했다면 빈곤규모가 몇 % 축소될 것인지 추정가능 할 것임.
- 빈곤정책은 시행 후 평가가 이루어져야 하며 만일 빈곤정책이 빈곤축소에 효과성이 떨어졌다고 평가되면 정책의 변경이 즉시 이루어져야 하는데 이를 위해서도 빈곤관련 통계는 필수
- 그러나 현재까지 우리나라에서는 전국규모의 전가구를 대상으로 한 빈곤규모를 매년 파악할 수 있는 통계자료가 없는 상황이므로 이런 상태에서 빈곤규모를 효과적으로 축소하기란 거의 불가능 함.
- 정부는 검증되지 않은 빈곤대책을 백화점식으로 나열하고 집행하며 그 결과에 대한 효과성도 분석되지 않고 지나가는 것이 현실
- 객관적 통계자료의 부재로 정책 수립·평가가 어려우면 국민을 대상으로, 특히 저소득층을 대상으로 그들의 Needs와 정책에 대한 만족도를 지속적으로 조사하여 정책수립에 직접 반영하는 것이 필요
- 특히 네델란드와 같은 유럽국가들이 하는 것처럼 지역별로 주관적 최저생계비를 매년 조사하여 기존 최저생계비와 비교검토하는 것도 현실적인 빈곤대책을 수립하는데 매우 큰 도움이 될 것임.
- 주요 선진국의 소득통계조사 현황
- 영국의 경우 Family Resources Survey가 분기별로 조사되고 있으며, 조사내용은 주로 가구소득 및 사회보장 수혜임. 이외에도 Family Expenditure Survey와 General Household Survey가 시행되고 있고 이들 조사들은 서로 보완관계에 있음.
 - 일본은 Family Income and Expenditure Survey를 가구소득과 지출 및 관련정보를 파

악하기 위해서 조사하고 있으며, 대상은 전가구나 1인가구는 제외하되 Income and Expenditure Survey for One-Person Household에서 1인가구만을 별도로 조사하고 있음.

※ 일본에는 우리나라 「家口消費實態調査」와 유사한 National Survey of Family Income and Expenditure를 동일한 부서가 담당하고 있는데 이 조사는 「家口消費實態調査」처럼 5년마다 전가구를 대상으로 소득과 지출조사를 통해 가구경제의 구조와 지역간 소득격차를 파악하는데 이용하고 있음.

- 미국은 BLS(Bureau of Labour Statistics)에서 Current Population Survey를 통해 고용 상태와 가구소득 및 사회보장 수혜실태, 그리고 인구동향과 이민자 수에 대해 전가구를 대상으로 매월 조사하고 있음.
- 캐나다는 Survey of Consumer Finances를 매년 조사하고 있음. 조사 목적은 개인 및 가족소득에 대한 연간자료를 제공하기 위해서이며 조사대상은 민간주택에 거주하는 모든 개인 및 가족의 소득을 조사하고 있음. 이 조사 외에도 Survey of Labour and Income Dynamics가 있는데 이 조사도 개인 및 가구소득 통계를 동일부처에 의해 매년 조사발표하고 있음. 이 조사의 특징은 노동시장과 가구소득과의 관계를 좀더 상세하게 이해하기 위해 패널조사로 시행되고 있음.
- 스웨덴의 경우 Statistics Sweden이 Income Distribution Survey를 매년 조사하고 있는데 그 목적은 소득분배 상태를 조사하기 위해서이다. 이 조사는 전가구를 대상으로 함.
- 네덜란드는 Central Bureau of Statistics Netherlands에서 Socio-Economic Panel Survey를 매년 실시하고 있는데, 그 목적은 국민의 복지상태를 조사하기 위해서이다. 따라서 이 조사는 소득, 지출, 이전소득, 생활여건, 저축, 노동시장, 인구, 교육 등을 전가구를 대상으로 조사하고 있음.
- 핀란드의 경우 Statistics Finland에서 Income Distribution Survey를 매년 실시하고 있으며 이 조사는 개인과 가구의 소득조사를 통해 소득분배 상태를 파악하기 위해서 전가구를 대상으로 실시

- 이상과 같이 위에서 살펴본 국가들의 경우 소득조사가 도시와 군부 구분 없이 전국 단위로 1인 가구 및 2인 이상 가구 그리고 비근로자가구를 포함하여 전가구 소득불평등도를 측정할 수 있는 조사가 매년 실시되고 있음.
- 특히 이들 조사에는 사회보장 수혜 부분이 상세하여 현재의 소득불평등 및 빈곤수준뿐만 아니라 사회보장 각 프로그램의 수혜를 통해 소득불평등도를 완화시킨 정도를 분석할 수 있게 함.

〈표 2-12〉 外國의 所得調査

영국	조사명	Family Resources Survey
	담당부서	고용 및 연금부
	조사목적	가구소득 및 사회보장 수혜 등에 대해 파악
	조사주기	분기별
	조사대상	영국, 웨일즈, 스코틀랜드 거주 전가구
	조사에서 제외	영국의 해외영토 주민
유사조사	· Family Expenditure Survey, General Household Survey	
미국	“	Current Population Survey
	담당기관	BLS(Bureau of Labour Statistics)
	조사목적	고용실태와 가구소득 및 사회보장 수혜실태, 인구동향과 이민자 수 등 파악
	조사주기	매월
	조사대상	전가구
	조사에서 제외	-
유사조사	-	
일본	조사명	Family Income and Expenditure Survey
	담당기관	공공행정·내무·통신부의 통계국(Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications, Statistics Bureau & Statistics Center)
	조사목적	가구소득과 지출 및 관련정보 파악
	조사주기	매월
	조사대상	전가구
	조사에서 제외	1인 가구, 시설거주자, 외국인 등
유사조사	<ul style="list-style-type: none"> · National Survey of Family Income and Expenditure: 조사담당은 위와 동일하며, 조사목적은 가구경제의 구조와 지역간 소득격차 파악. 조사는 5년마다 실시되며 조사대상은 전가구이나 시설거주자 및 외국인 등은 제외 · Income & Expenditure Survey for One-Person Households: 조사담당은 위와 동일하며, 조사목적은 1인가구의 소득과 지출의 동향 파악. 조사는 매월 실시. 조사대상은 전국의 1인가구를 대상으로 하나 학생가구는 제외 	

〈표 2-12〉 계속

스웨덴	조사명	Income Distribution Survey
	담당기관	Statistics Sweden
	조사목적	소득분배 상태를 파악
	조사주기	매년
	조사대상	전가구
	조사에서 제외	시설 거주자, 해외거주자, 외국인 등
	유사조사	-
네덜란드	조사명	Socio-Economic Panel Survey
	담당기관	Central Bureau of Statistics Netherlands
	조사목적	국민의 복지상태를 파악. 이를 위해 소득, 지출, 이전소득, 생활여건, 저축, 노동시장, 인구, 교육 등 조사
	조사주기	매년
	조사대상	전가구
	조사에서 제외	시설거주자, 군인
	유사조사	-
캐나다	조사명	Survey of Consumer Finances
	담당기관	Statistics Canada
	조사목적	개인 및 가족소득에 대한 연간조사
	조사주기	매년
	조사대상	전가구(민간주택에 거주하는 모든 개인 및 가족)
	조사에서 제외	해외 거주자, 노숙자 또는 주거지가 일정하지 않은 자, 병원 또는 시설에서 6개월 이상 체류하는 자, 군부대 시설 내에 거주하는 자와 그 가족, 외국군인과 외국인 외교관 등
	유사조사	· Survey of Labour and Income Dynamics: 개인 및 가구소득 통계를 통계청에 의해 매년 조사. 이 조사의 특징은 노동시장과 가구소득과의 관계를 좀더 상세하게 이해하기 위해 패널조사로 시행
핀란드	조사명	Income Distribution Survey
	담당기관	Statistics Finland
	조사목적	개인과 가구의 소득조사를 통해 소득분배 상태를 파악
	조사주기	매년
	조사대상	전가구
	조사에서 제외	시설거주자, 군인, 군부대시설 거주자 등
	유사조사	-

□ 빈곤율 계측시 빈곤선 적용과 통계분류상의 문제

- 정부가 공적 이전소득 규모를 대폭 확대했음에도 불구하고 빈곤율이 줄어들지 않고 있는 이유 중 하나가 빈곤선 적용의 문제임.
 - 이론상 최저생계비 이하 모든 국민은 기초보장 급여를 수급받게 되어 있으므로 우리나라 빈곤율은 “0”이 되어야 하나 다음과 같은 문제로 기초보장 급여가 빈곤율에 영향을 못 미치게 되어 있음.
 - 예를 들면, 2006년 1인 가구 최저생계비는 418,309원이고 현금급여기준은 357,909원이므로 A라는 독거할머니의 소득이 “0”이어서 정부로 현금급여를 받아 월소득이 357,909원이 되었다 하더라도 빈곤율 계측시 최저생계비 418,309원을 적용할 경우 A라는 할머니는 빈곤가구로 편입됨.
 - 즉, 최저생계비는 현금급여와 현물급여로 구성되므로 빈곤율 계측시 최저생계비를 적용할 경우 기초보장 대상자는 정부의 급여에도 불구하고 모두 빈곤가구로 계산된다는 것임.
 - 이러한 문제를 피하기 위해서는 최저생계비와 기초보장 선정기준을 구분하는 것이 필요
 - ※ 예를 들면, 최저생계비(=현금급여) + 현물급여 + 공공부조성 연금/수당(경로연금/장애수당) = 기초보장 선정기준으로 할 경우 상기한 문제를 해소할 수 있음.
- A라는 독거할머니 소득이 “0”이어서 기초보장 대상이지만 부양의무자가 있어 기초보장 대상에서 제외되었다 하더라도 가구소비실태조사와 같은 일반 통계에는 계속 소득이 “0”인 가구로 분류되기 때문에 일반통계의 빈곤율이 과장될 수 있음.
- 많은 재산과 고급승용차를 갖고 있어 많은 재산세와 건강보험료 부담금을 납부하고 있으나 소득이 “0”이거나 소득이 있는데도 소득이 “0”이라고 거짓답변한 경우 통계분류상 최빈곤가구로 분류되므로 이런 가구가 많을수록 빈곤율은 과장될 수밖에 없음.
- 이상과 같은 문제들을 해소하기 위해서는 빈곤선, 즉 최저생계비와 공공부조 선정기준의 차별화가 필요하고 아울러 가구소비실태조사와 같은 다목적의 일반 통계도 필요하지만 빈곤과 복지에 초점을 맞춘 통계조사의 실시가 시급

□ 세계화의 역기능으로부터 빈곤계층 보호장치 미흡⁸⁾

- 세계화는 소득분배를 악화시키고 빈곤가구수를 증가시킨다는 여러 연구결과가 있음에도 불구하고 세계화로 인해 피해를 보는 계층을 보호할 복지프로그램이 마련되지 않고 있어 저소득층의 피해는 날로 커감.
 - 미국의 경우 TAA라는 복지제도를 운영함으로써 세계화의 역기능을 해소하고 있음.
 - 유럽의 경우 유럽통합에 따른 지역발전의 불균형을 완화할 목적으로 운용하는 기금이 있으나 이는 무역자유화 등 세계화의 역기능을 해소하기 위한 것이라고 보기는 어려움.
 - ※ 유럽연합의 경우 무역자유화의 역기능을 기존 복지시스템으로 흡수하려고 하나 이는 복지재정이 적재적소에 쓰임을 다소 어렵게 함으로써 무역자유화로 인한 피해계층을 보호하는 효과성을 떨어뜨림.
- 무역자유화는 산업구조조정을 촉진시키며 주로 저기술, 저숙련, 저소득 근로자들에게 피해를 주는 경향이 있기 때문에 이들에 대한 지원제도는 사회복지 차원에서 검토될 필요가 있음.
 - 최근 논란이 되고 있는 미국 FTA는 빈곤수준을 어느 정도 높일 것인가에 대한 경제분석이 시급함.
 - FTA와 같이 국가적으로는 이익이 되지만 일부 부문이나 계층에 피해를 주는 경우, 그 이익을 어떻게 재분배할 것인가 하는 문제와 더불어 빈곤계층으로 전락할 수 있는 국민에 대한 정부의 지원이 요구됨.
 - Jacobson(1991)은 무역 자유화로 인해 부과된 조정비용은 정부가 부담해야 하는 당위성이 있으며, 만일 지원제도가 부재할 경우 무역 자유화의 추진이 오히려 방해를 받을 수 있다고 주장
 - 무역 자유화에 의한 충격을 가장 크게 받는 산업은 저숙련 근로자들일 가능성이 크기 때문에 다른 직종으로의 재취업이 어려워 빈곤계층으로 전락할 가능성이 상

8) 김승택 외 『한·일 FTA 체결에 따른 고용정책 차원에서의 대응방안』 노동연구원 정책연구 2006-07에서 발췌

당히 높음.

- 특정 산업에 충격이 클 경우 이것은 특정 지역에 또한 악영향을 미칠 가능성이 매우 높고, 피해를 입은 지역 경제의 활성화를 위해서는 보완 정책이 필요
- 미국의 무역조정지원프로그램(TAA)
- 미국에서 1962년부터 실시되고 있는 TAA 프로그램은 FTA와 같은 무역 개방화를 촉진시키기 위하여 개방에 의한 피해가 예상되는 중소기업, 농수산물 분야의 업주, 그리고 노동자들에 대한 창업지원 및 진직, 교육훈련, 소득보전 프로그램
 - 이 프로그램은 무역 개방화에 반대하는 노동조합과 이익집단의 압력을 완화하여 개방을 촉진하는 한편, 피해가 발생할 경우 개방으로 인한 소득 손실을 보상하고 시장 상황 변동에 대해 그들에게 도움을 제공
 - TAA는 무역제도가 변경될 때 실직하거나 또는 임금이 삭감되거나 근로시간이 감축되는 근로자들에 대한 보상제도로 만들어졌는데, 이 제도는 값싼 수입품의 증가로 근로자가 피해를 입었다는 것을 증명할 때 이용할 수 있으며, 새로운 직장에 채용될 수 있도록 2년에 걸쳐 재훈련, 직업안정서비스, 이주지원, 소득보조 및 전직서비스 등을 제공. 이러한 일련의 과정은 노동부(U.S. Department of Labor, Employment and Training Administration)에서 담당
 - 중소기업에 대한 무역피해구제제도인 TAA for Firms 프로그램은 상무성(Department of Commerce)에서 담당하는 연방프로그램으로 저가격 수입품이 유입되었을 경우 피해를 보는 중소기업에 대해 새로운 상품 개발이나 변화에 대한 적응을 할 수 있도록 구조조정을 준비하는 과정에서 필요한 컨설팅 비용, 연구개발비용, 종업원 훈련비용 등 각종 기술적 지원이나 지급보증, 직접대부, 조세감면 등 재정적 지원을 제공
 - 마지막으로, 특정 산업에 대한 무역피해구제제도로는 농업부(Department of Agriculture)가 담당하고 있는 농업을 위한 TAA for Farmers 프로그램이 있는데, 이 프로그램은 무역 자유화로 손실을 보는 농민들에 대해 새로운 상품 및 시장, 대안 사업 개발 등을 위한 기술지원, 소득지원, 직업훈련을 제공

- TAA는 초기엔 소득보전이 가장 중요한 목적이었고, 오직 소수 인원만 교육훈련이나 전직지원서비스를 받았으나 지난 2002년에는 기존의 TAA 지원 이외에도 노동자, 농민, 상업 어민에 대한 건강보험 지원이 추가적으로 도입되었고, 피해계층 및 지역에 대한 지원까지 범위를 확대
 - 또한 무역으로 인해 피해를 보았거나, 전직중인 노동자, 그리고 2차적 실업에 직면하고 있는 모든 노동자에 대해서 추가적으로 건강보험의 65%를 환급하는 것을 포함하여 무역재조정급여 제공, 교육훈련 마련, 전직비용 지급, 낙후지역 지원 등 기존의 TAA 제도보다 훨씬 확대된 지원내용이 추가
 - 그리고 그동안 부업(side job)으로 인해 의료보험료 면제 혜택을 받지 못하고 있던 노동자들에게도 실업보험 이외에 TAA 혜택을 받도록 하였음.
 - 2002년도 TAA제도의 개혁은 미국이 자유무역을 확대하는 과정에서 많은 이해집단 간 의견조율을 상대적으로 쉽게 끌어내는 역할을 하고 있음.

□ Governance의 문제

- Governance에 대한 의미는 대단히 넓게 해석되고 있으나 담당 행정부처가 맡은 업무에 대해 투명성이 부족하거나, 관련 업무에 태만하거나, 기획력이 부족하거나, 능력이 떨어지거나, 사태에 대한 반응속도가 느리거나, 비효율적이거나, 의욕이 부족하거나 할 경우 일반적으로 Governance에 문제가 있다고 평가함.
- 이런 기준에서 본다면 빈곤축소를 위해 우리의 Governance를 좀더 개선할 필요가 있다고 판단되는데, 즉, 우리나라 행정부의 빈곤정책에 대한 기획력, 사태에 대한 반응속도, 효율성, 의욕 등은 다소 빈곤축소에 도움이 안 되고 있다고 판단됨.
 - 특히 빈곤대책을 수립하고 추진함에 있어 부처간 협조가 제대로 이루어지지 않음은 빈곤축소를 상당히 어렵게 하는 요인 중 하나인데 이는 비효율적이고 의욕부족이라는 기준에 해당할 것임.
- 빈곤축소를 위한 정책은 복지부뿐만 아니라 외교부, 재경부, 노동부, 국세청, 통계청 등과 협력해야 할 경우가 많으나 공조가 제대로 이루어지지 않는 경우가 많음.
 - 예를 들면, 외국과 FTA를 추진하는 외교부는 FTA로 발생할 빈곤문제에 관여하지

않고, 또 복지부도 의료제품의 시장개방 등 국한된 영역에만 관심을 갖기 때문에 FTA로 인한 빈곤문제는 아무부처도 대처하지 않는 Grey Zone에 남게 되는 문제 발생

- 현재 통계청이 재경부 산하로 되어 있어 모든 통계생산이 재경부의 경제적 관심에 부응하는 경향이 강하며 소득통계를 빈곤계측을 위하거나 복지증진 차원에서 개선하려는 의지는 부족한 결과를 초래

□ 사회정책 강화는 사회주의식이라는 국민적 인식이 있음.

- 빈곤축소를 위한 정책 등 사회정책의 강화는 사회주의식으로 가는 것이라는 국민적 인식이 있어 정부의 사회정책 강화방안이 여론의 반대로 좌절되는 상황이 반복적으로 발생한 바 있음.
- 이러한 사회적 인식은 우리나라 빈곤문제를 적극적으로 완화하려는 정책 수립 및 시행을 어렵게 하고 이는 다시 빈곤문제를 체계적이고 종합적으로 다루기 어려운 상황을 만들.

3. 정책제안

□ 빈곤가구 일자리 창출과 축소된 사적 이전소득을 보전할 공적 이전소득의 규모 확대 필요

- 정부의 공적 이전소득 규모를 대폭 확대했음에도 불구하고 빈곤규모가 증대한 가장 큰 이유는 빈곤계층의 소득이 감소하였기 때문인데 소득감소는 근로소득 감소가 가장 큰 요인이었고 그 다음이 사적이전 소득의 감소가 뒤를 이었음.
- 근로소득을 증대시켜주기 위해서는 빈곤계층의 일자리 창출이 필요한데 이를 위해서는 ‘사회적 기업’과 같이 취약계층이 지속적으로 일할 수 있는 일자리를 마련해 주는 것이 필요
- 그동안 우리나라 빈곤문제와 소득불평등 문제를 상당부분 해소시켜주던 사적 이전소득이 급속히 줄고 있고 이는 우리나라의 가족복지 기능이 축소되고 있는 하나의 현

상으로 판단됨.

- 따라서 앞으로 급속히 축소될 것으로 보이는 사적 이전소득을 대체하기 위해서도 공적 이전소득의 규모를 단계적으로 증대하는 마스터플랜 수립이 필요
- 최근 독거노인가구와 여성가구주 빈곤가구가 증가추세에 있으므로 이들 가구들이 기초보장에서 제외되지 않도록 대응책을 마련하는 것은 물론 경로연금의 현실화와 노인 및 여성 시설 확충이 시급함.

□ 공적 이전소득 규모의 확대

- 1996년 대비 2000년의 공적 이전소득 규모는 대폭 늘었으나 OECD 국가들과 비교하면 아직 빈곤축소 기능이 대단히 미흡함.
- 따라서 2008년 본격적으로 시행될 국민연금의 이전소득을 고려하면서 단계적으로 우리나라 공적 이전소득의 규모를 증대할 방안마련이 필요

□ 자영자 소득과약 및 공평과제 및 징수체계 개선을 통해 소득불평등도를 개선할 방안마련 시급

- 소득불평등 심화는 상대적 빈곤수준 증가의 주요인이므로 빈곤대책 수립시 소득불평등 해소방안도 함께 논의되어야 함.
- 우리나라 소득불평등도 축소를 위해 우선 필요한 대책은 자영자 소득과약이 시급하나 이를 담당하는 국세청과 재경부는 지금까지 상당히 미온적이었던 것이 사실임.
- 그러나 정확한 소득과약 자료를 토대로 공평한 조세를 부과하는 것은 복지재정뿐만 아니라 소득분배와 빈곤문제와 밀접함.
- 우리나라는 아직 세무조사 강화를 통해 음성탈루소득 추징에 더 많은 노력을 기울여야 함.
- 당국은 세금 포탈은 사회적 범죄라는 시각을 뿌리내리기 위해 국민홍보방안을 마련하고 세금을 포탈하고 범죄적 행위로 재산을 증식하는 자에 대한 일벌백계주의 원칙을 수립
- 또한 날로 새로워지는 다양한 탈세기법에 대응할 수 있는 세무당국의 전문조사인

력의 확충 및 숙련된 인력의 체계적 육성이 시급함.

□ 소득분배 및 빈곤과 관련된 새로운 통계조사 시스템 구축 및 최저생계비와 기초보장 선정기준 차이 명확화

- 우리나라의 경우 전가구를 대상으로 한 소득 조사자료가 5년마다 조사발표되고 있어 1997년 경제위기 이후 급격히 증가해온 사회보장의 효과성 분석이 매년 이루어지지 못하고 있음.

• 따라서 소득불평등도와 빈곤수준의 동향분석을 위해서는 현재 5년마다 실시되고 있는 「家口消費實態調査」를 매년 조사하는 방안, 또는 현재 2인 이상 도시거주의 근로자가구만의 소득을 발표하고 있는 都市家計調査의 범위를 전가구로 확대하여 조사하는 방안중 하나를 택하여 실시하는 것이 시급

• 그러나 이러한 통계시스템 개선을 위해서는 통계청과의 공조가 필요하나 만일 이러한 공조가 어려울 경우 복지부와 보사연이 공동으로 세계은행이 시행했던 LSMS(Living Standard Measurement Survey)와 같은 소득조사 도입 필요

- 이와 함께 통계청과 국세청, 국민연금관리공단, 건강보험 관리공단 등과 유기적 연대 체제를 구축하여 소득조사의 정확도를 높이고 아울러 국제적인 기준에 부합하는 소득세분화, 미성데이터 보정방법 선진화, 재산소득 및 이전소득의 정확한 측정 방안마련, 통계청조사와 한국은행 국민계정의 정합도 제고방안 마련, 외국의 소득분배 및 빈곤율 통계 작성방식 심층연구가 필요

- 아울러 최저생계비로 빈곤율을 계측할 경우 기초보장 급여 수급 여부가 빈곤율에 영향을 미치지 않는 현재의 문제를 해소하기 위해 최저생계비와 기초보장 선정기준의 차이를 명확하게 하는 것이 필요

□ 무역자유화로 빈곤해진 가구 및 낙후된 지역 또는 산업을 지원하기 위해 미국의 TAA와 유사한 복지제도 도입

- 빠른 무역자유화와 외국인직접투자(FDI)자유화는 재래식 사업부문과 저숙련 근로자 등을 급속히 빈곤계층으로 몰았으나 이에 대한 조사 및 대처가 미흡하여 외환위기 이후에 정부의 빈곤축소 정책에도 불구하고 빈곤규모는 축소되지 않고 있음.

- 따라서 세계화의 역기능이 우리나라 빈곤문제에 얼마나 큰 부정적 영향을 미쳤는지를 분석하고 대응책 마련이 필요
- 미국의 TAA와 유사한 복지제도 도입 및 시행을 통해 무역자유화 등 세계화의 역기능을 최소화하는 것이 시급함.

□ Governance의 문제

- 빈곤축소를 위해 타 부처와의 공조를 이끌어내기가 우리나라 행정부를 둘러싼 역학관계를 고려할 때 쉽지 않은 일이지만 국책연구원의 연구결과를 토대로 그 당위성을 주장할 수 있음.
- 이를 위해서는 타 부처 담당 분야라 하더라도 빈곤 등 보건복지 분야와 관련된 연구영역에 대해서는 적극적인 접근이 필요
- 예를 들면, FTA는 외교부가 추진하고 있지만 FTA로 발생할 빈곤문제에 대해서는 복지부와 관련 연구기관이 연구하여 그 결과를 토대로 외교부가 FTA를 진행하게 할 수 있을 것임.

□ 빈곤축소는 거시경제가 안정적으로 운영될 때 가능

- 빈곤은 경제·사회·정치·인구 등 다각적으로 접근해야 할 문제이지만 빈곤축소에 가장 큰 영향을 미치는 것은 경제성장임.
- 성장은 두 가지 경로를 통해 빈곤을 축소하는데, 먼저 첫 번째 경로는 성장은 세수를 증대하고 이는 복지재정 확충을 가능하게 하면 이는 빈곤가구지원을 통해 빈곤이 축소될 수 있는 경로이고, 다른 하나는 성장이 이루어질 경우 빈곤가구의 취업이 늘어 빈곤축소가 이루어 질수 있음.
- 또한 거시경제가 불안정할 경우 나타나는 대표적인 현상이 물가상승과 실업률 증가인데 이때 가장 타격을 입는 계층이 저소득층임.
- 따라서 거시경제를 안정적으로 운영할 뿐만 아니라 성장의 과실이 빈곤층에게 직접 돌아갈 수 있는 친빈곤층(Pro-poor) 성장정책이 되도록 정책적 배려가 필요

□ 빈곤축소는 국민의 삶의질 향상과 경제성장에 순기능을 한다는 대국민홍보방안 마련

- 빈곤축소를 위한 정책 등 사회정책의 강화는 사회주의식으로 가는 것이라는 국민적 인식이 있어 정부의 사회정책 강화방안이 여론의 반대로 좌절되는 상황이 반복적으로 발생한 바 있음.
- 이러한 사회적 인식은 우리나라 빈곤문제를 적극적으로 완화하려는 정책 수립 및 시행을 어렵게 하고 이는 다시 빈곤문제를 체계적이고 종합적으로 다루기 어려운 상황을 만들.
- 빈곤축소와 같은 사회정책 강화는 국민의 삶의 질 향상과 경제성장에 순기능을 한다는 대국민홍보방안 마련이 필요

[제 2 회 회 의 록] 빈곤축소를 위한 다각적 정책 방안 모색

□ 의견 및 토론

○ 논문의 의의

- 양극화가 사회적으로 이슈화 되고 있는 시점에서 본 논문은 빈곤을 축소하기 위한 방안을 제시한 시의 적절한 논문이라고 사료됨. 외환위기 전후의 자료를 이용하여 빈곤의 악화 요인을 찾아 분석한 논문으로 빈곤 축소를 위한 여러 정책방안을 제시한 좋은 논문으로 판단됨.

○ 분석틀과 방법

- 빈곤연구에 있어 어떤 틀과 분석방법을 사용할 것인지에 대한 면밀한 고려가 필요. 발표문의 분석 결과는 엄밀히 말해 ‘원인’이 아니라 ‘결과’에 대한 해석임. 우리가 알고 싶은 것은 이러한 결과의 원인이 무엇인가, 그리고 이러한 원인을 어떻게 해소할 것인가라는 접근방식이 빈곤의 원인 파악 및 대책 모색에 있어 더 중요함.

○ 분석자료의 시기성

- 자료에는 2000년까지만 분석하고 있는데, 우리사회의 빈곤은 2000년 이후 상당한 변화를 보임. 예를 들어 2000년과 2005년 센서스를 보면 거주형태의 경우 단독가구의 급격한 증대를 볼 수 있음. 따라서 지난 5-6년 사이에 빈곤의 양태도 급속한 변

화를 겪고 있다고 추측할 수 있음. 가계조사(통계청), 빈곤패널(한국보건사회연구원) 등 새로운 데이터를 활용해 2000년 이후의 변동을 파악할 필요가 있음.

○ 실증분석과 대안과의 연계

- 실증분석에서 빈곤의 원인을 근로소득 및 이전소득 감소로 파악하고, 이에 대해 일자리 창출, 공적 이전소득 확대를 대안으로 제시하고 있음. 이러한 빈곤축소 대안들은 다른 연구들에서도 공통적으로 제시되고 있는 것으로, 연구의 진전을 위해서는 기존 연구의 대안 제시에서 한걸음 더 나아가 보다 구체적인 대안제시가 필요함.

○ 대안에 대한 의견

- 일자리 창출과 공적이전소득의 규모 확대를 주장하였는데, 일자리 창출은 바람직함. 그러나 공적이전소득 규모 확대의 경우 지나친 세금의 확대로 조세 저항이 커져가는 현실에서 과연 어떻게 재원을 확보할 수 있는지 의문이 생김.

○ 세계화와 빈곤의 관계에 대한 의견

- 세계화가 빈곤에 미치는 영향에 대해 그 개연성은 인정하지만, 보다 더 엄밀한 접근이 필요함. 예를 들면 세계화가 많이 진전된 국가들에서 빈곤이 진전되었는지, 칠레의 세계화와 빈곤의 관계, 멕시코의 세계화와 빈곤의 관계 등 보다 구체적인 접근이 필요

□ 발표자 종합 정리

- 사회적 일자리의 창출이 빈곤 감소에 큰 기여를 하지 못한다는 측면에서 적절한 정책 제안인가에 대한 의문을 제기하셨는데, 본 원고에서는 사회적 일자리가 빈곤 감소에

미치는 영향을 구체적으로 제시하기는 어려움.

- 공적 이전소득의 확대는 규범적 차원에서 말씀드린 사항임. 구체적인 대안 및 정책 효과
과를 제시하기 위해서는 좀 더 많은 시뮬레이션이 필요함.
- 사용 데이터의 시기 문제
 - 1996년과 2000년 대비한 자료를 비교해 빈곤의 양태를 파악하기에는 무리가 있다는
지적에 동의함. 본 연구당시 일관성 있는 자료를 확보하기 어려웠음.
- 세계화와 빈곤의 관계
 - 세계화의 경우 World Bank, OECD의 입장이 다름. World Bank의 경우 세계화가 경
제성장을 촉진한다는 입장, OECD의 경우는 세계화가 소득불평등에 악영향을 준다는
입장에 있음. 따라서 세계화와 빈곤의 해석에 있어 국제 기구간의 입장 차이도
있으므로 해석에 유의해야 한다고 생각함.

제3회 빈곤포럼

〈주제 및 발표자〉

- 참여정부 사회정책 돌아보기
- 발표자: 김수현 (대통령비서실 사회정책비서관)

■ 일시: 2006. 9. 15(금). 16:00 ~ 18:00

■ 장소: 한국보건사회연구원 본관 소회의실

■ 좌장: 이성기 (인제대학교 사회복지학과 교수)

■ 토론자

〈원외〉

- 강병구 (인하대학교 경제학과 교수)
- 류만희 (상지대학교 사회복지학과 교수)
- 문진영 (서강대학교 신학대학원 교수)
- 박능후 (경기대학교 사회복지학과 교수)
- 이상은 (숭실대학교 사회사업학과 교수)

〈원내〉

- 강신욱 (한국보건사회연구원 공공부조팀장)
- 김미곤 (한국보건사회연구원 사회보장연구본부장)
- 김안나 (한국보건사회연구원 부연구위원)
- 김종성 (한국보건사회연구원 초빙연구위원)
- 손창균 (한국보건사회연구원 부연구위원)
- 윤석명 (한국보건사회연구원 연금보험팀장)
- 이태진 (한국보건사회연구원 기초보장평가센터장)

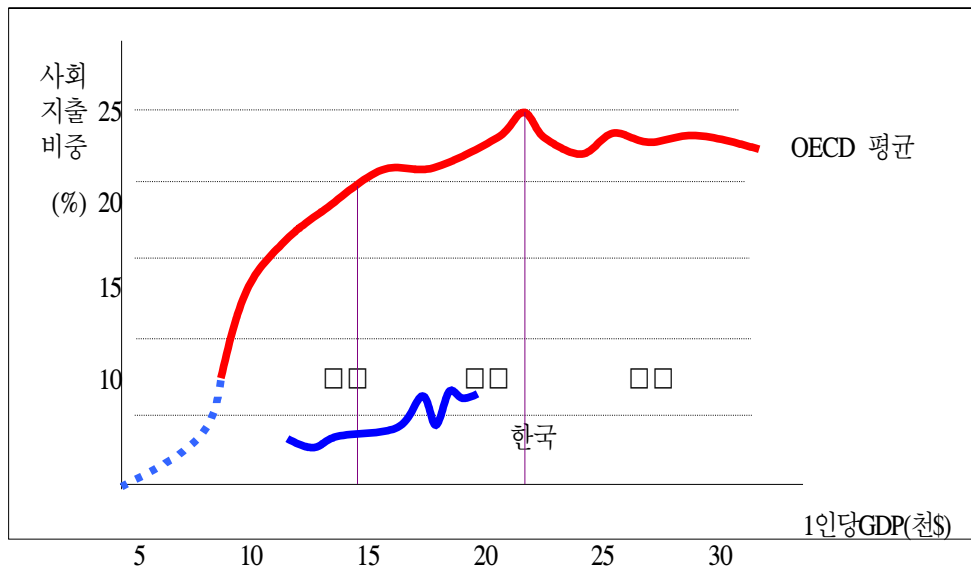
참여정부 사회정책 돌아보기

김수현

1. 사회정책의 道程

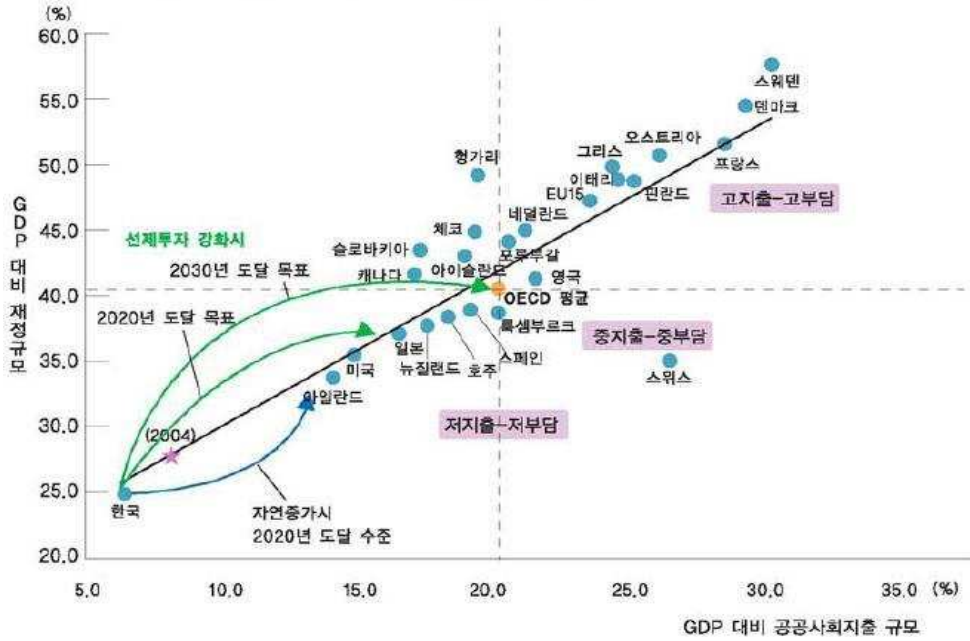
- 사회정책의 총량은 ‘어느 단계’까지는 대체로 경제수준과 비례

[그림 3-1] 1인당 GDP와 공공사회지출 비중과의 관계 추이('80~'01)

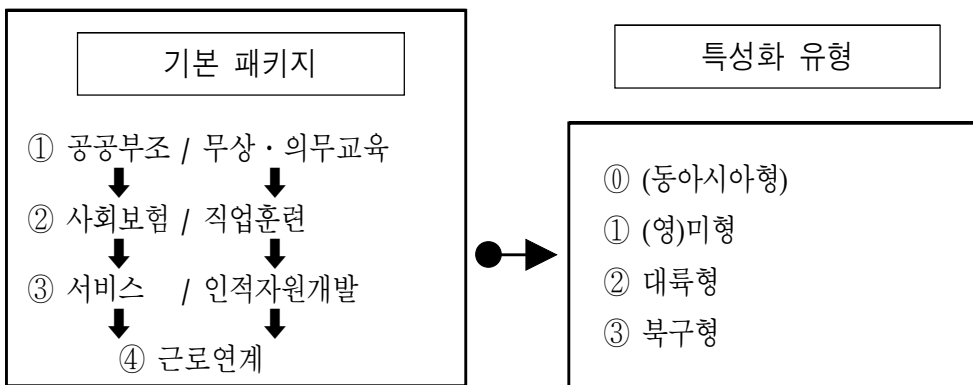


- 재정규모와 사회지출 규모는 거의 비례

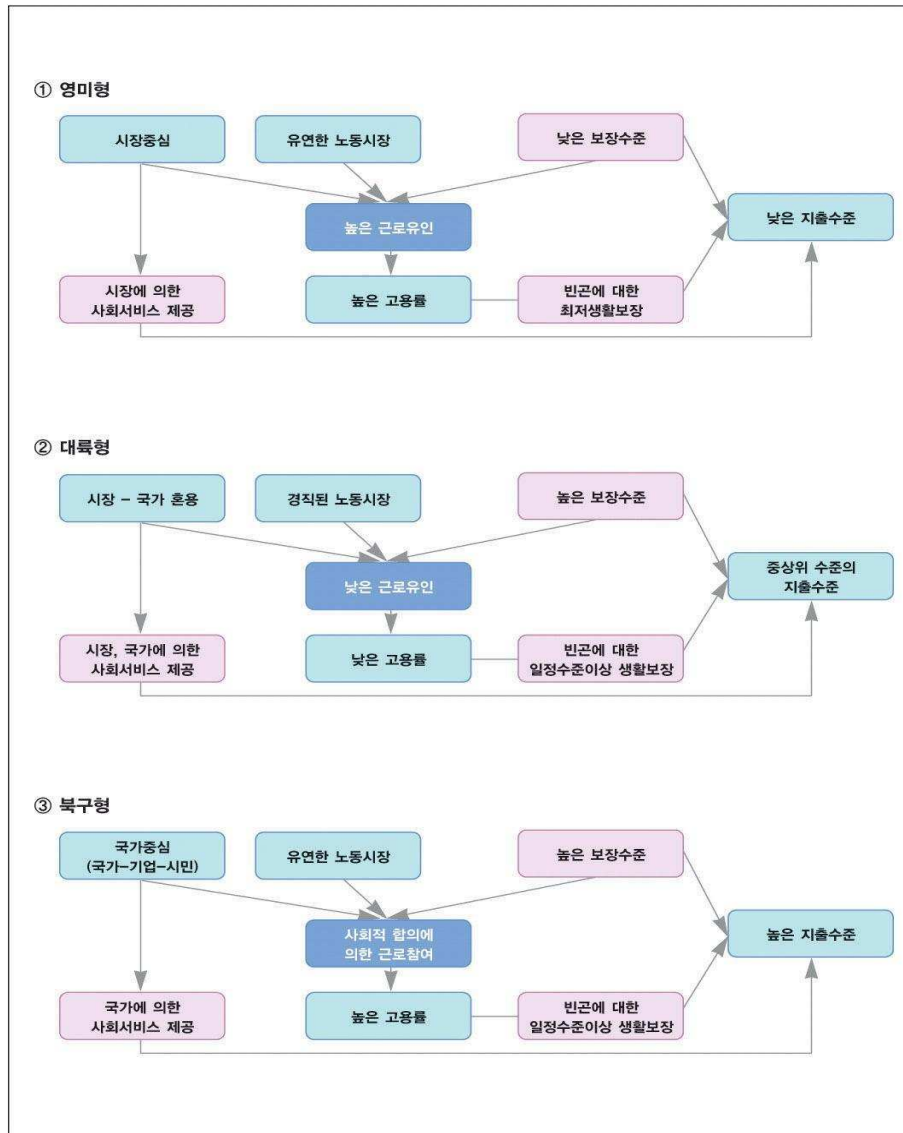
[그림 3-2] 재정규모와 공공사회지출 규모에 따른 분포(2001)



- 사회정책의 내용적 구성은 (복지)국가 유형에 따라 다르지만, 어느 정도 선까지는 기본적인 성장패턴을 공통적으로 가짐.



[그림 3-3] 복지국가 유형

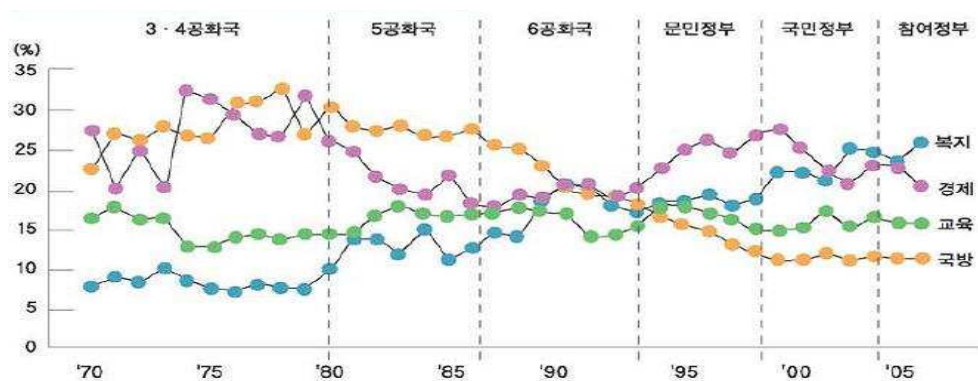


2. 참여정부 사회정책의 배경과 조건

가. 참여정부 사회정책의 배경

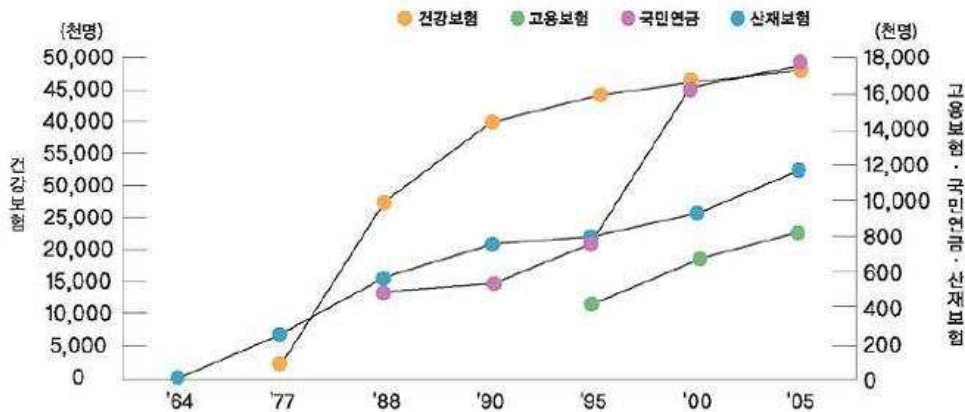
- 공공사회지출 비중은 아직 OECD 국가 중 최저수준이기는 하지만, 우리나라는 전후 독립국가 중 가장 빠른 시간 안에 ‘기본 패키지’를 도입·정착시키는 국가가 될 것임.
- 특히 <국민의 정부>는 외환위기가 초래한 ‘안전망 위기’ 속에서 복지분야를 압축성장 시킴.
 - 공공부조를 우선적으로 확립하고, 사회보험을 전국민으로 확대했다는 점에서 ‘기본 패키지’의 상당부분을 제도화하는 데 성공
 - 의약분업 실시, 의료보험 통합과 같은 근대화 과제도 완료
 - 복지확대에 대한 거부감을 달래고, 선진국의 시행착오(?)도 수용하는 차원에서 ‘근로연계’ 개념까지 정책에 포괄
 - 사회분야 지출수준도 급속히 늘어나, 2002년에는 경제, 교육, 국방 등을 제치고 수위로 올라섬.

[그림 3-4] 전체 재정지출 대비 분야별 지출 비중



⇒ 뒤쳐진 복지를 압축성장시키는 등 사회정책 분야에서는 ‘근대화 수준’의 진전과 성과를 거둠 : 기초생활보장제도 도입은 <국민의 정부> 최대 업적 중의 하나

[그림 3-5] 사회보험 적용인원 추이



- 그러나 복지의 압축성장 과정에서 공공부조 및 사회보험의 사각지대가 광범위하게 존재
 - 이와 함께 노인, 장애인, 아동, 여성 등 서비스 분야는 진전이 미약
 - 소득과약, 복지전달체계 등 인프라는 여전히 미흡

나. 참여정부 사회정책의 조건

- 외환위기 이후 급속한 경제구조 재편과정에서 산업-고용-소득 양극화 현상 심화
- 절대빈곤에 대해서는 어느 정도 안전망이 구축되었지만 상대빈곤은 지속적으로 확대되는 추세
- 불완전한 경제위기 극복 상태에서 가계부실이 지속되어, 지출구조 상으로도 빈곤위험에 노출
- 양극화 및 빈곤확대는 고용-산업의 양극화, 나아가 국제분업 구조 속의 한국경제의 위상과 연관된 문제여서 ‘시장내 해법’에 한계

※ 경제성장의 고용창출 능력 약화 / 성장동력 산업과 고용친화적 산업의 불일치 / 수출경쟁력 위주의 경제운용

→ 급속한 경제구조 전환과정에서 구 부문을 흡수하지 못하는 것이 근로빈곤층 양산의 주요 원인

→ 따라서 민생문제는 단기해법이 매우 어려우며, 경제구조 전환의 연착륙 시기까지는 인내해야 할 문제

- 더구나 저출산·고령화 문제가 본격적으로 부각되면서, 현재 문제(불완전한 ‘기본 패키지’)의 해결과 함께 미래 문제(출산장려, 인력부족 등)가 현안으로 제기

- 따라서 ‘기본 패키지’ 수준의 사회정책으로는 현재 및 미래의 사회정책 수요를 감당할 수 없는 수준에 이르렀고, 보다 장기적인 비전과 지향을 지닌 정책을 구상할 필요

- 그러나 “경제도 어렵는데 빚내서 복지에 돈 쓴다”는 담론이 언론과 정치를 압도하고 있는 상황에서, 사회정책의 올바른 토론이나 자리매김은 불가능 → 근본적으로는 <정책정당>의 역사가 부재한 한국정치의 구조가 원인

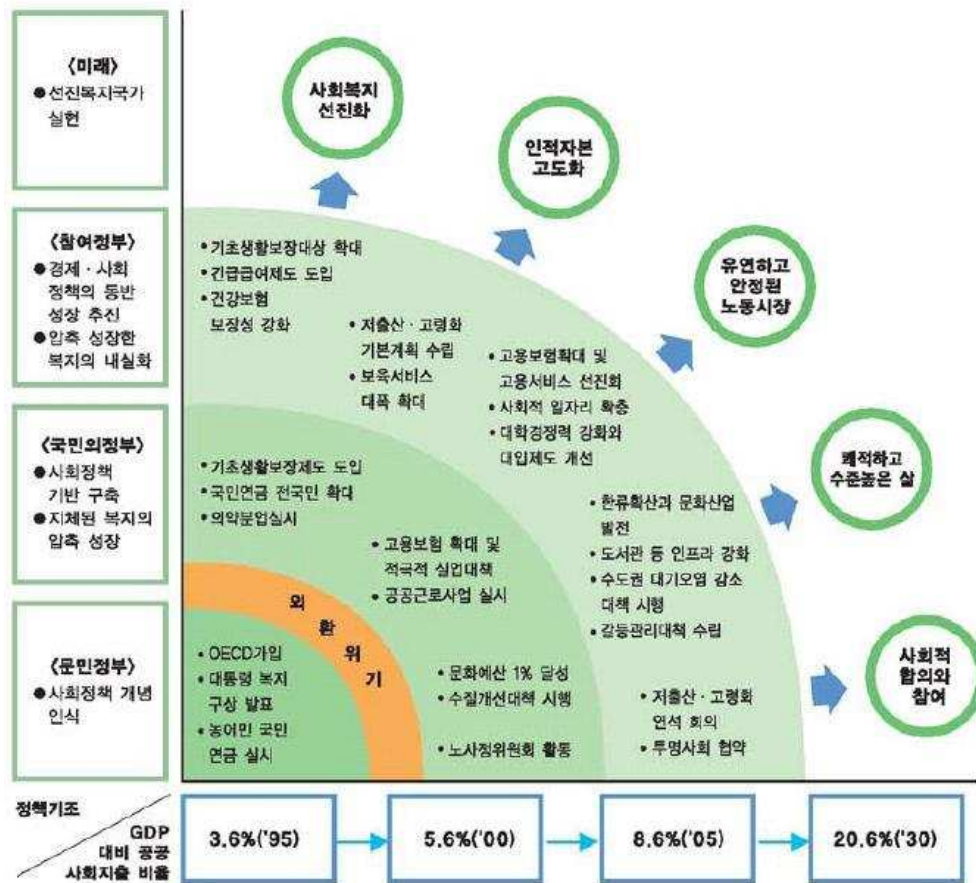
⇒ 참여정부 사회정책은 <국민의 정부>의 성과와 한계에서 출발

- 압축성장한 복지의 내실화 과제
- 경제구조 전환 과정에서 심화되는 양극화 및 민생문제는 시장전략으로는 한계가 명백하므로 국가의 역할을 더 강화 필요(공공사회지출 확대 요구)
- 과잉누적된 영세자영업 및 전통적 제조업 부문을 사회서비스 부문으로 전환하고, 저출산·고령화에 대비해서 사회서비스를 강화하는 전략 필요
- 특히 인적자원이 소중한 사회를 앞두고 인적자원개발 인프라 구축 필요
- 그러나 위기감이 둔화된 상태일 뿐 아니라, 이미 잠재성장력이 저성장 추세에 진입한 상태이며, 정치적 리더십도 제한된 조건에서 사회정책 확대를 위한 사회적 합의의 어려움 상존

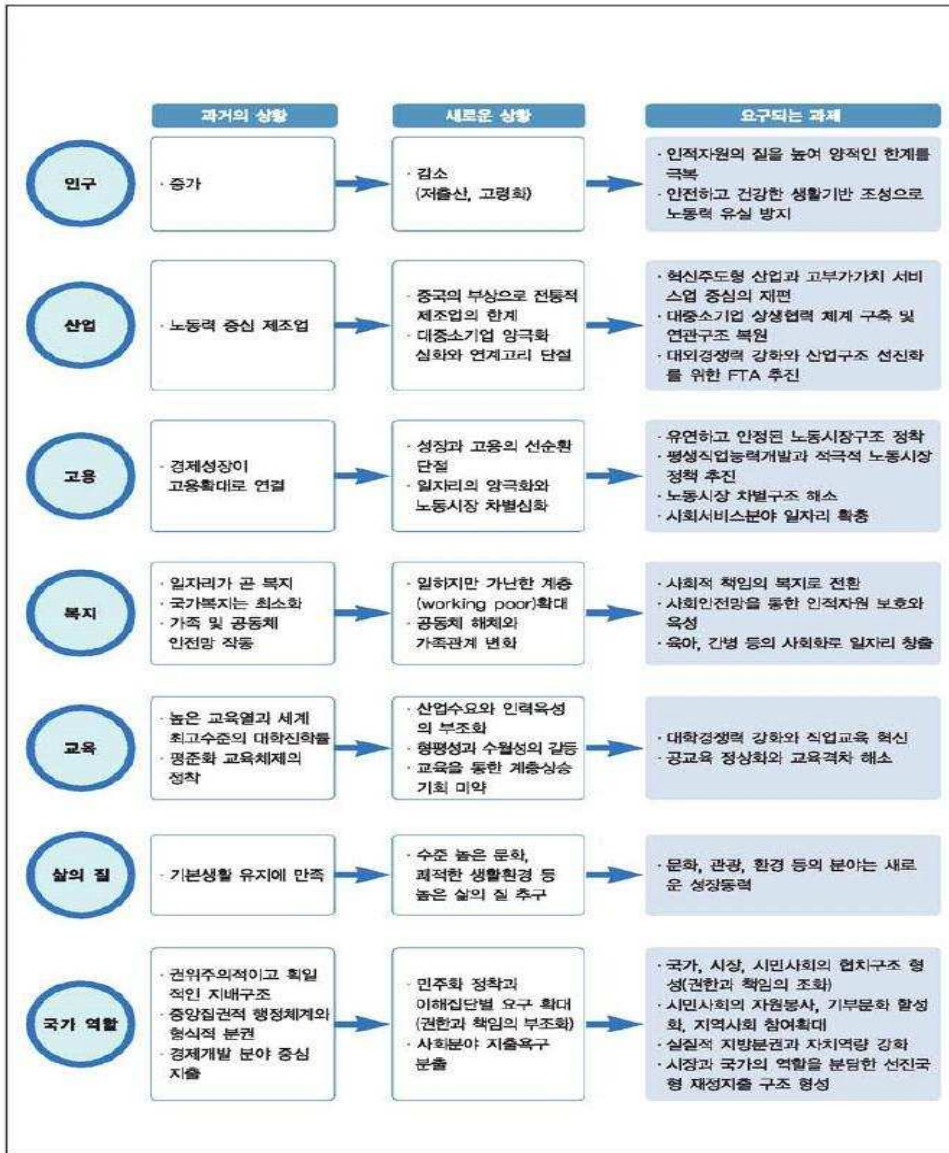
⇒ 과제의 종합성, 긴박성에도 불구하고, 자원동원과 정책추진을 위한 사회적 합의는 어려운 상황

⇒ 더구나 ‘기본적 삶의 조건을 확보’해야 하는 ①근대화 과제와 ‘보다 여유 있고 풍요로운 삶의 질’을 지향하는 ②탈근대화 과제가 중첩된 2중의 숙제

[그림 3-6] 역대정부의 사회정책 변화와 정책기준



[그림 3-7] 한국 사회·경제의 상황 변화와 요구되는 과제



3. 참여정부 사회정책의 과제와 중간 평가

가. 참여정부 사회정책의 과제

- 사회정책의 위상정립

- ‘복지정책’과 구별되는 ‘사회정책’의 성격을 이해
- 경제정책과 동전의 앞뒷면이며, 저출산·고령화 상황에서 성장전략이기도 함.

- <기본 패키지>의 완성

- 공공부조 및 사회보험 사각지대 해소
- 인프라 강화 및 효율화
- 사회서비스 확대

- <특성화 유형> 진입 준비

- 인적자원개발체제 강화
- 사회서비스 일자리 강화

나. 참여정부 사회정책 평가

- 사회정책의 개념정립, 발전방향 제시

- 비전2030/사회비전2030 : 사회정책의 목표설정 → 2020년에 미·일수준의 사회지출, 정책구성은 복구형 지향

※ 중장기 재원배분계획 상 가장 비중이 높은 분야

- 성장과 분배의 선순환론/국가역할 강화(‘할일은 하는 정부’)
- 급격한 저출산-고령화 추세에 대비한 인적자본 개발 중심

⇒ 그러나 아직 본격화되지 않은 사회정책 위상 논의

- 사회정책의 성격과 국가·시장 역할, 적절한 자원배분 수준, (복지)국가 발전방향 등에 대해서는 아직 낮은 차원의 논의
- 비전2030 및 사회비전2030을 계기로 ‘건강한’ 논쟁을 기대하지만, ‘정책지향’이 ‘정치’에 담기지 않은 우리 현실에서 아직 기대 이하

– ‘기본 패키지’ 보완

- 공공부조 사각지대 축소 : 부분급여 확대, 긴급급여제도 도입 등
- 사회보험 사각지대 축소 노력 : 1인 사업장까지 사회보험 확대 등
- 서비스 부문 강화 : 보육지원의 획기적 강화, 장애인 종합대책, 노인수발보험제도 준비, 지역아동센터 등을 통한 아동지원 등
- 인프라 구축 및 효율화 : 전달체계 혁신(동사무소 개편), 사회보험 적용·징수 통합 추진, 소득과약 개선 노력(EITC 등)

⇒ 그러나 국민들의 체감만족도가 낮고, 실제로 도움이 필요한 사람의 증가속도에 비해 지원양은 저조

가장 큰 원인은 근로빈곤층 발생을 억제하지 못하고 지원에 한계

- ‘시장’내에서 양극화 내지 하향분해되는 과정에 대한 통제 내지 연착륙 수단을 갖지 못함.

※ 구조, 정책, 인식의 문제

- 발생한 근로빈곤층에 대한 지원책이 거의 없었을 뿐 아니라, 인프라도 구축되어 있지 않았고, 정책의 실효성이 낮았음.

– ‘인적자원 중시’의 사회정책 기반구축 노력

- 범정부적인 인적자원개발에 대한 인식, 강조
- 고용지원서비스 강화
- 대학특성화와 교육경쟁력 강화 추진
- 사회서비스 부문 확대와 비전수립

⇒ 그러나 체감할 수 있는 수준으로 인프라 개선효과는 아직 나타나지 않음.

- 특히 교육경쟁력 문제에서 체감 개선효과가 더딤.
 - ※ 대입제도와 사교육비 문제에 발목 잡힌 우리 인적자원개발
- 사회서비스 분야도 명확한 발전방향이 제시되지 못함.
- 새로운 노사(정)관계 정립이 지체되면서, ‘유연안정한 노동시장’은 아직 목표에 그치고 있음.
 - ※ 비정규 (보호)관련입법, 특수고용 보호대책 등 표류

4. 무엇을 고민할 것인가?

- 우리나라 사회정책 발전과정에서 참여정부는 걸림돌인가, 디딤돌인가?
 - 잘한 것
 - 잘못된 것
 - 남은 기간 동안 할 것
- 냉정하게, 책임 있게 다시 생각해 보면?
 - 구조의 문제 : 경제구조 전환과 개방, 경쟁력 강화와 양극화 심화 - 그 속에 내재된 비정규, 영세자영자 문제, 근대화 및 탈근대화의 2중 과제 등
 - 주체의 문제

[제 3 회 회 의 록] 참 여 정 부 사 회 정 책 돌 아 보 기

【 이번 회의록은 발표의 성격을 감안하여 참여정부 사회정책 사안별로 정리하였음 】

○ 사회정책의 道程

- [그림 3-1] 1인당 GDP와 공공사회지출 비중과의 관계추이('80~'01)에 대한 설명과 다음 페이지의 복지국가 유형별 설명이 논리적으로 불일치하는 것 같음. 다시 말해 GDP와 사회지출과의 관계에서는 수렴되는 경향으로 설명했는데, 복지국가유형에서는 레짐(regime) 식으로 접근하고 있는 것처럼 보임.

☞ 답변 : GDP와 사회지출비중과의 관계는 한국이 양적으로 기본 패키지(공공부조 → 사회보험 → 서비스 → 근로연계)를 완성하기에 역부족인 상태에서 참여정부가 사회정책을 추진하고 있음을 말하고자 하는 것임.

○ 복지제도 확대의 방향

- 발표문에서 참여정부 사회정책의 조건을 말하면서 외적 조건의 변화를 4가지 정도 제시했는데, 다른 조건과 가계부실은 성격이 다른 문제라고 보임. 예를 들어 가계부실, 자영업자, 고용구조 양극화는 다른 문제임.
- 개인적으로 참여정부가 가계부실에 대해서는 일관되게 대응했다고 생각함. 그렇지만 자영업자의 경우 [국민의 정부] 시절 과다양산 되었는데, 이를 축소하는 것이 목적인지, 자영업자의 삶의 질을 안정화시키는 것이 정책의 목표인지가 애매하다고

판단됨. 또한 고용구조의 양극화와 산업구조의 양극화는 단선적으로 말하기 어렵고, 그 사이에 많은 정책적 변수가 작용하지 않았나 하는 생각이 듭.

☞ 답변 : 참여정부가 고용구조의 양극화와 관련해서 정책적으로 양극화 해소를 위해 많은 노력을 기울였지만 정책대응은 다소 미흡한 부분이 있다고 할 수 있음.

○ 연금

- 연금과 관련해서 공무원연금의 경우 World Bank의 추정에 의하면 연금부족분은 GDP 대비 3%에 가깝게 됨. 사실 공무원연금제도에 손을 댈 수 있을까라는 의문이 듭. 우리나라의 경우 연금구조의 구조의 왜곡을 수정하지 않으면 제도의 효과적 운용이 어렵지 않을까 하는 생각을 갖고 있음.

☞ 답변 : 사실 위와 같은 문제는 기본 패키지를 완성하지 못한 상태에서 사회복지 정책을 추진하면서 발생하는 문제라고 생각함. 공무원연금과 군인연금이 대표적인데, 제도 간의 균형 유지가 필요하다고 생각함.

○ 복지시스템

- 복지지출이 GDP의 몇 %인가보다 수요자 입장에서 '복지체감도'를 높이는 시스템의 구축이 더 중요함. 복지사각지대와 관련해 '건강보험 연체'가 발생한 경우 이를 호소할 수 있는 시스템이 구축되면 이것이 복지국가임. 일례로 사회복지전담공무원이 참여정부 들어 증가하지 않고 있는데, 사회복지를 현장에서 서비스할 수 있는 시스템이 있으면 정책성과는 가시화될 것임.

☞ 답변 : 전적으로 동의함. 전달 인프라 측면에서 지방공무원이 효율적으로 운용되지 않음을 발견하고, 이들은 사회복지전담공무원으로 전환하였음. 그렇지만 수혜자의 입장에서 복지체감도를 높이기 위해서는 시간이 좀 필요하다는 생각이 듭. 또한 서비스 인프라와 관련해서는 기초인프라(장애, 노인 등) 구축은 늦게 발동이 되고 있으나 수발 쪽은 빠르게 구축되고 있음. 또한 4대 사회보험 적용/징수 통합도 참여정부 임기말까지는 인프라 개선 작업이 이루어질 것임.

□ 발표자 종합 정리

○ 빈곤포럼 참여 위원들의 참여정부 정책에 대한 각종 평가를 종합하는 차원에서 말씀드리면 ‘한국형 복지’의 경우는 한번 고민해봐야 할 문제임. 사실 그동안 우리나라는 복지총량적인 부분에 집중해 왔음. 그런데 삶의 질과 빈곤상황을 보면 한국사회가 그렇게 절망적인 상황이라고 보기 어려움. 따라서 사회적 토론 및 합의를 거쳐 한국형 복지에 대한 공론화 및 공유가 필요함.

Working Paper 2006-04

2006년 빈곤포럼 I

발행일	2006년 12월 일	값	원
편 지	이 태 진		
발행인	김 용 문		
발행처	한국보건사회연구원 서울특별시 은평구 불광동 산42-14 (우: 122-705) 대표전화: 02) 380-8000 http://www.kihasa.re.kr		
등 록	1994년 7월 1일 (제8-142호)		
인 쇄	예원기획		

© 한국보건사회연구원 2006

ISBN 978-89-8187-429-2 93330