

한국의 빈곤인구 특성과 정책과제



金美淑

한국보건사회연구원
책임연구원

1. 서언

한국은 세계적으로 드물게 빠른 경제성장을 이룩하였고, 이를 바탕으로 절대빈곤을 성공적으로 줄여 나갈 수 있었다. 1995년 이후 1인당 국민소득이 1만불이 넘게 되었고, OECD에도 가입하였지만 우리나라의 복지수준은 다른 OECD국가와 비교해서 열악한 수준에 머물고 있다. 특히, 저소득층을 위한 복지정책은 복지재정면에서나 대상면에서 미흡한 실정이다. 저소득층을 위한 생계보호 수준은 이들이 기본적인 생활을 영위하기에도 불충분한 수준이며, 보호대상도 극빈층에 국한하여 매우 제한적이다.

빈곤층에 대한 효과적인 정책을 수립하기 위해서는 이들에 대한 인구학적, 경제적, 사회적 상황을 파악하는 것이 선행되

어야 한다. 이에 본고에서는 한국 빈곤인구의 특성, 즉, 빈곤가구의 종류, 가구구성 유형, 취업상태 및 직업유형, 건강, 교육 등을 살펴보고, 아울러 이들이 빈곤하게 된 요인을 분석하였다.

이를 위해서 보건복지부가 발간한 『'96 생활보호대상자 현황분석』을 사용하였다. 이 자료는 한국의 대표적 공공부조제도인 생활보호제도의 보호대상자들에 관한 통계자료이다. 생활보호대상자가 한국의 모든 빈곤인구를 포함하고 있지는 않다. 그럼에도 불구하고 빈곤인구의 특성을 설명하기 위해 생활보호대상자에 대한 자료분석을 한 이유는 현재 한국의 빈곤인구에 대해 가장 근접한 개념의 집단이 생활보호대상자이기 때문이다. 생활보호대상자는 거택보호, 자활보호, 시설보호의 세 종류로 나뉘는데 여기서는 시설보호를 제외한

두 보호대상의 특성을 항목별로 비교하여 살펴보았다. 이를 바탕으로 각 보호대상에 맞는 빈곤정책을 수립하는데 참고가 될 정책적 시사점을 제시하였다.

2. 빈곤층의 인구학적 특성

가. 생활보호대상자의 규모 및 보호기간

한국의 생활보호대상자의 규모는 계속적으로 감소하는 추세에 있다. 1990년부터 1996년까지 배정된 생활보호대상가구수¹⁾ 및 그 비율은 <표 1>에 제시되었듯이 매년 조금씩 감소해 왔다. 생활보호대상가구수에 있어서는 1990년에 90만 여가구이던 것이 1993년에는 65만가구로, 다시 1996년에는 52만 가구로 줄어들었다. 전체가구에 대한 생활보호대상가구의 비율도 1990년에는 8%이던 것이 1996년에는 4%로 반으로 줄어들었다.

1996년 한국의 실제로 보호받았던 생활보호대상가구수는 464,624가구(1,159,206명)로 전체가구의 약 3.6%로 집계되고 있다. 생활보호대상자중에서 24.6%가 거택보호대상자²⁾이며 68.8%가 자활보호대상자, 그

리고 시설보호자는 6.6%로 나타났다. 즉, 자활보호가구 비중이 가장 높고, 그 다음이 거택보호, 시설보호의 순이다.

표 1. 한국의 생활보호대상가구의 변화 추이
(단위: 가구, %)

연도	전체 가구수 ¹⁾	생활보호대상 가구수	생활보호대상 가구비율
1990	11,355,000	904,914	7.97
1991	11,510,000	750,535	6.52
1992	11,807,000	726,479	6.15
1993	12,112,000	645,087	5.33
1994	12,427,000	586,266	4.72
1995	12,961,000	600,983	4.64
1996	13,067,000	521,739	3.99

주: 생활보호대상가구는 실제 보호가구가 아니라 배정가구임.

1) 1990년과 1995년 가구수는 한국의 사회지표에 제시된 센서스결과임. 그 외 연도의 가구수는 김유경·조대희의 추계치임.

자료: 보건복지부, 『생활보호대상자 현황분석』, 각년도.

김유경·조대희, 『우리나라 가구구조의 변동과 시·도별 가구수 추계』, 1994.

통계청, 『한국의 사회지표』, 1996.

표 2. 생활보호대상자 현황(1996)

(단위: 가구, 명)

	계	거택보호	시설보호	자활보호
계	464,624 (1,159,206)	179,484 (285,185)	- (76,001)	285,140 (798,020)

주: 각 숫자는 실제 보호가구수이며, 괄호안의 숫자는 보호인원수임.

자료: 보건복지부, 『'96 생활보호대상자 현황분석』, 1996.

생활보호대상자 세대(을) 말한다.

1) 배정된 생활보호대상가구수는 실제 보호가구보다 약간 많다. 이는 여러 가지 이유로(사망, 실종, 이사 등) 보호대상 가구가 보호를 받고 있지 않기 때문으로 추정된다.

2) 거택보호대상자는 65세 이상 노인, 18세 미만 아동, 임산부, 폐질 또는 심신장애로 근로능력이 없는 가구로 구성된 세대 혹은 50세 이상 부녀자만으로 구성된 세대이다. 자활보호대상자는 생활보호대상자 세대로서 거택 및 시설보호대상자 세대가 아닌 세대의 세대원(근로 능력자를 가진

생활보호대상자들의 보호기간을 보면 이들이 어느 정도 오랫동안 보호상태에 있다가 자립하게 되는지를 간접적으로 알 수 있다. <표 3>에 나와 있듯이, 생활보호대상자의 38.3%에 해당하는 가구가 5년 이상 보호를 받고 있고, 27.2%에 해당하는 가구가 3년에서 5년 미만의 보호를 받고 있다. 이 둘을 합할 때 생활보호가구의 65.5%가 3년 이상의 보호를 받고 있는 것으로 나타났다. 1년 미만의 보호를 받는 가구인 신규발생 보호가구는 1996년에 10.8%를 차지한다. 이로써 전체 보호가구의 3분의 2에 해당하는 가구가 3년 이상의 장기간의 보호를 받고 있고, 단기간인 1년에서 3년 사이에 자립하는 가구는 단지 5분의 1에 불과한 것을 알 수 있다.

1996년 실제로 보호받았던 한국의 생활보호대상가구는 464,624가구(1,159,206명)로 전체가구의 약 3.6%이며, 이중 24.6%가 거택보호, 68.8%가 자활보호, 6.6%가 시설보호대상자이다.

표 3. 생활보호기간별 대상자 현황(1996)

(단위: %)

구분	계	1년 미만	1~3년 미만	3~5년 미만	5년 이상
계	100.0 (464,624)	10.8	23.7	27.2	38.3
거택 보호	100.0 (179,484)	9.5	21.2	24.6	44.7
자활 보호	100.0 (285,140)	11.6	25.3	28.7	34.4

주: 괄호안의 숫자는 해당 가구수임.
자료: 보건복지부, 『'96 생활보호대상자 현황분석』, 1996.

나. 생활보호대상가구의 종류

생활보호대상가구의 종류를 나누어서 살펴보면 <표 4>와 같다. 생활보호대상가

구 중에서 가장 많은 비중을 차지하고 있는 가구가 노인가구로서 가구주의 55%, 전가구원의 38.3%가 이에 해당한다. 다음으로 많은 가구가 장애인세대로 가구주의 25.4% 및 전가구원의 32.0%를 차지하고 있다. 즉, 대부분의 생활보호대상 가구주는 근로능력이 없는 노인이나 장애인세대로 구성되어 있다.

결손가정 중에서는 모자세대의 비중이 부자세대나 소년·소녀가장세대보다 높게 나타나 가구주의 경우 11.8%, 가구원의 경우 19.0%가 되는 것으로 나타났다. 이러한 구성은 거택보호가구와 자활보호가구를 세분화하여 볼 때도 마찬가지이다. 다만, 거택보호가구는 자활보호가구보다 노인세대 및 소년·소녀가장세대가 차지하는 비중이 상대적으로 높은 반면, 장애인 및 모자·부자세대가 차지하는 비중이 낮다는 차이가 있다.

다. 가구 구성원수 및 평균가구원수

생활보호대상가구의 구성원수는 <표 5>

표 4. 생활보호대상가구의 종류(1996)

(단위: %)

구분		소년/소녀 가장세대	모자세대	부자세대	장애인세대 ¹⁾	노인세대 ²⁾
계	가 구 주	4.4	11.8	3.4	25.4	55.0
	전가구원	5.0	19.0	5.7	32.0	38.3
거택	가 구 주	6.6	5.4	1.7	22.8	63.5
	전가구원	8.4	10.5	3.2	29.2	48.8
자활	가 구 주	1.8	18.8	5.3	28.4	45.7
	전가구원	2.5	25.4	7.6	34.0	30.4

주: 1) 장애인 1명이라도 포함된 세대로서 다른 유형의 세대와 중복될 수 있음.

2) 65세 이상의 노인만으로 구성된 세대임.

자료: 보건복지부, 『'96 생활보호대상자 현황분석』, 1996.

표 5. 생활보호대상가구의 가구원수별 현황(1996)

(단위: %, 가구)

구분	계	1인	2인	3인	4인	5인 이상
계	100(464,624)	41.8	19.2	15.5	12.9	10.6
거택보호 ¹⁾	100(179,484)	66.1	15.8	8.4	6.2	2.2
자활보호 ²⁾	100(285,140)	26.5	21.4	19.9	16.7	15.5

주: 1) 거택보호대상가구의 가구당 평균 가구원수는 1.59명임.

2) 자활보호대상가구의 가구당 평균 가구원수는 2.80명임.

자료: 보건복지부, 『'96 생활보호대상자 현황분석』, 1996.

에 제시되어 있다. 생활보호대상가구의 가장 점유율이 높은 가구구성원 세대는 1인 가구로 41.8%가 이에 해당된다. 특히, 거택보호대상가구의 경우 자활보호대상가구들에 비해서 1인가구인 경우가 많다. 두 번째로 많은 가구구성 형태는 2인가구로 전체 생활보호가구의 19.2%이며, 3인가구의 경우 2인가구의 구성비보다 작은 15.5%이다.

생활보호대상가구의 가구당 평균 가구원수는 거택보호대상 가구의 경우는 1.59명

이고, 자활보호대상가구는 2.80명으로, 생활보호대상가구의 가구당 평균 가구원수는 일반가구의 평균 가구원수인 3.3명(1995년의 통계임)보다 적음을 알 수 있다. 거택보호와 자활보호 대상자의 평균 가구원수를 비교할 때, 거택보호자의 평균 가구구성원수가 자활보호자에 비해서 훨씬 적은 것을 알 수 있다. 그리고 많은 수의 거택보호대상가구(66.1%)는 1인 독신가구를 구성하는데 비해서, 자활보호가구는 약 4

분의 1만이 1인 독신가구이고, 나머지는 2인 이상의 가구 형태로 분산되어 있고, 4인 이상 가구도 32.2%나 되는 것으로 나타났다.

3. 경제적 특성

가. 취업상태

생활보호대상 가구의 취업상태를 보면 생활보호대상자의 약 절반에 해당하는 54.5%가 경제활동인구이고, 현재 취업하고 있는 가구는 전체의 37.7%로 나타났다(표 6 참조). 그러므로 미취업상태에 있는 가구는 전체의 16.8%가 된다. 가구의 경우 경제활동인구는 전체의 57.0%이고, 비경제활동인구는 43.0%이다. 취업하

생활보호대상 가구의 경제활동인구는 54.5%로, 현재 취업하고 있는 가구는 전체의 37.7%, 미취업인구는 16.8%이며, 비경제활동인구는 45.5%이다.

고 있는 가구원은 36.8%, 미취업 가구원은 20.2%이다.

취업상태를 주택보호와 자활보호로 나누어 보면 이 두 보호가구의 경제활동상의 특성이 다를 수 있다. 주택보호가구의 경우 취업한 가구가 전체의 15%

표 6. 생활보호대상자의 취업상태(1996)

(단위: %)

		계(A+B+C)	경제활동인구비율		비경제활동인구 ⁴⁾ 비율(C)
			취업인구비율(A)	미취업인구 ³⁾ 비율(B)	
계	가구주	100 (464,624) ¹⁾	37.7(69.3) ²⁾	16.8(30.7) ²⁾	45.5
	가구원	100(1,083,205)	36.8(64.5)	20.2(35.5)	43.0
주택보호	가구주	100 (179,484)	14.7(42.6)	19.9(57.4)	65.4
	가구원	100 (285,185)	16.8(42.6)	22.7(57.4)	60.5
자활보호	가구주	100 (285,140)	52.2(78.0)	14.8(22.0)	33.0
	가구원	100 (798,020)	44.0(69.4)	19.3(30.6)	36.7

주: 1) 해당 가구수를 나타냄.

2) 경제활동인구 중 취업 및 미취업자의 비율임.

3) 일할 의사와 근로능력은 있으나 수입있는 일에 전연 종사하지 못하고 있는 자(구직실업자) 및 직장 대기, 구직결과 대기, 일시적 질병, 자영업 구상 또는 준비 등으로 취업하지 못하고 있는 자

4) 만 14세 이하인 자, 가사종사자, 학생 및 노령, 불구, 폐질 등으로 근로능력이 없는 자

자료: 보건복지부, 『'96 생활보호대상자 현황분석』, 1996.

내외로 50%내외인 자활보호가구의 경우보다 훨씬 비중이 낮다. 그리고 직장을 구하고 있는 미취업가구의 비율은 거택보호가구의 경우가 20% 내외로 미취업률이 15%에서 19%인 자활보호가구보다 약간 높은 것으로 나타났다. 비경제활동인구의 비율은 거택보호가구의 비경제활동인구가 자활보호가구보다 거의 2배 가량이나 높다.

한편, 생활보호대상자의 경제활동인구 중에서 취업한 가구의 비중은 가구주가 69.3%, 가구원이 64.5%로 나타났다. 이를 가구유형별로 보면 경제활동인구 중 취업률은 거택보호가구가 약 43%인데 비해, 자활가구는 70% 내지 78%로 훨씬 높은 것으로 나타났다. 생활보호대상가구내의 경제활동인구 중 미취업 가구의 비율은 가구주가 30.7%, 가구원이 35.5%로 실업상태에 있는 가구가 경제활동인구의 3분의 1을 차지하고 있다. 이를 총인구의 실업률과 비교하면, 생활보호대상자의 실업

률은 1995년 총인구의 실업률인 2%를 훨씬 넘고 있음을 알 수 있다. 이들이 직업을 갖지 못한 이유는 기술, 교육, 경력 등을 소유하지 못하였기 때문인 것으로 추정된다(표 10 참조). 보호대상별로 보면 거택보호의 경우의 실업률은 50%를 상회하는데 반해서, 자활보호의 경우는 20% 내지 30%에 불과하여 두 보호 대상간의 실업률에서도 차이가 있다.

나. 직업유형

〈표 7〉에 제시되었듯이, 전체 생활보호가구의 직업유형 중 가장 큰 비중을 차지하는 유형은 일일고용이고, 두 번째 유형은 영세 농수산업, 세 번째 유형은 임시고용으로 나타났다. 상시고용은 10% 이하로 매우 적다. 즉, 이들 생활보호가구는 취업하고 있다 해도 대부분 매우 불안정한 고용상태에 있거나 영세업에 종사하고 있다. 즉, 단지 10명 중 1명만이 고정된 직업을

표 7. 취업한 생활보호대상자의 직업유형(1996)

(단위: %, 가구)

	계	직업유형					
		영세자영업	영세농수산업	상시고용	임시고용	일일고용	
계	가구주	100(175,460)	9.3	30.0	8.3	14.2	38.2
	가구원	100(398,857)	8.3	30.7	10.2	15.5	35.9
거택보호	가구주	100(26,434)	10.8	27.1	4.0	13.1	44.9
	가구원	100(48,051)	10.9	27.4	4.7	14.1	42.9
자활보호	가구주	100(149,026)	9.0	30.5	9.1	14.4	37.0
	가구원	100(350,806)	7.9	30.4	11.0	15.7	34.9

자료: 보건복지부, 『'96 생활보호대상자 현황분석』, 1996.

갖고 있다.

이들 거택보호가구와 자활보호가구를 비교하면, 거택보호의 경우는 자활보호보다 상대적으로 일일고용 비율이 높는데 비해서, 상시고용률과 영세농수산업 종사율에 있어서는 낮은 것으로 나타났다. 영세자영업이나 임시고용의 비율에 있어서는 두 가구 유형이 거의 비슷한 비율을 나타내고 있다. 이로써, 자활가구보다는 거택보호가구가 취업면에서 더 불안정하고 열악한 상황에 있다고 할 수 있다.

전체 생활보호가구의 직업유형 중 가장 큰 비중을 차지하는 유형은 일일고용으로 상시고용은 10% 이하에 불과하여 취업하고 있다 해도 대부분 매우 불안정한 고용상태에 있거나 영세업에 종사하고 있다.

4. 기타 특성

가. 건강수준

건강상태를 보면 <표 8>에 나와 있듯이 전체적으로 전가구원의 절반에 해당하는 51.4%만이 건강한 상태에 있고, 19.6%는 폐질이나 장애자이고, 기타 질병이 있는 사람들은 29.0%로 나타나 절반 가량이 거동이 불편하거나 질환이 있음을 알 수 있

다. 거택보호대상가구의 경우 가구주의 63.9%가 장애, 폐질환자, 단기질환 가구이고, 단지 36.1%만이 건강한 상태이다. 자활보호 대상가구의 경우도 이와 비슷하게 가구주가 건강한 상태에 있는 가구는 40.2%이고, 59.8%가 건강하지 않은 상태이다.

그러나 이 두 보호대상가구의 건강상태에는 큰 차이가 있다. 거택보호의 경우는 장애와 폐질 등의 장기적 질환을 갖고 있는 가구가 34.4%로 단기질환에 있는 가구

표 8. 생활보호대상자의 건강상태(1996)

(단위: %, 가구)

		계	건강	장애	폐질	기타(단기질환, 몸이 불편함)
계	가구주	100 (464,624)	38.6	13.1	15.4	32.9
	전 체	100(1,083,205)	51.4	8.7	10.9	29.0
거택 보호	가구주	100 (179,484)	36.1	16.9	17.5	29.5
	전 체	100 (285,185)	43.5	15.0	15.7	25.8
자활 보호	가구주	100 (285,140)	40.2	10.8	14.0	35.0
	전 체	100 (798,020)	54.2	6.5	9.1	30.2

자료: 보건복지부, 『'96 생활보호대상자 현황분석』, 1996.

인 29.5%보다 많으나, 자활보호의 경우는 장애, 폐질의 장기질환은 24.8%이고, 단기질환은 이보다 더 많은 35%다.

전체가구원의 경우에 있어서도 거택보호 가구원들의 건강상태가 자활보호 가구원의 건강상태보다 더 나쁜 상태에 있음을 알 수 있다. 거택보호의 경우는 건강한 가구원으로 구성된 가구가 43.5%에 불과한 반면, 자활보호가구는 54.2%로 10% 이상 더 많다. 그리고 장기질환이 차지하는 비중은 거택보호가구(30.7%)가 자활보호가구(15.6%) 보다 거의 2배 가량 높은 것으로 나타났다.

나. 교육수준

생활보호대상자의 교육수준을 보면, 대부분이 중졸 이하의 저학력으로 나타났다(표 9 참조). 생활보호대상가구의 가구주 중 77.4%가 국졸 이하의 학력이며, 거의 대다수인 92.2%가 중졸 이하의 낮은 학력

을 갖고 있다. 전체가구원의 경우는 국졸 이하가 64.3%이며, 중졸 이하가 84.3%이다.

거택보호의 경우 가구주에 있어서 미취학 또는 무학이 64.1%, 국졸이 21.8%, 중졸이 9.1%이다(중졸 이하 95.0%). 전가구의 경우는 대상자의 54.1%가 미취학 또는 무학, 24.4%가 국졸이고, 12.9%가 중졸이다(중졸 이하 91.4%). 자활보호대상자의 경우 가구주의 37.3%가 미취학 또는 무학이고, 34.9%가 국졸, 18.5%가 중졸 이하이다(중졸 이하 90.7%). 전체가구원의 29.8%가 미취학 또는 무학이고, 30.8%가 국졸이고, 21.2%가 중졸이다(중졸 이하 81.8%). 이로써, 거택보호가구가 자활보호가구보다 가구주나 가구원을 막론하고 중졸 이하 가구의 비중이 더 많음을 알 수 있다.

고졸 이상은 전체 생활보호대상자의 경우 15.7%, 거택보호대상자의 8.7%(가구주 5.1%), 자활보호대상자의 18.3%(가구주 9.3%)로 나타나, 자활보호대상자의 전

표 9. 생활보호대상자의 교육정도(1996)

(단위: %, 가구)

		계	미취학/무학	국졸	중졸	고졸	초대졸 이상
계	가구주	100 (464,624)	47.6	29.8	14.8	7.1	0.6
	전체	100(1,083,205)	35.2	29.1	19.0	14.6	1.1
거택 보호	가구주	100 (179,484)	64.1	21.8	9.1	4.6	0.5
	전체	100 (285,284)	54.1	24.4	12.9	8.1	0.6
자활 보호	가구주	100 (285,140)	37.3	34.9	18.5	8.7	0.6
	전체	100 (789,020)	29.8	30.8	21.2	16.9	1.4

주: 재학중인 자는 당해 학교의 졸업에 포함.

자료: 보건복지부, '96 생활보호대상자 현황분석, 1996.

반적인 교육수준은 거택보호대상자보다 더 높은 것으로 나타났다.

5. 빈곤하게 된 원인

생활보호대상가구가 빈곤하게 된 원인은 유형별로 <표 10>에 제시되었다. 이들이 빈곤하게 된 가장 큰 원인은 나이(노령 혹은 연소), 질병(폐질), 장애, 모자가구 등으로 가구내 근로능력이 없기 때문인 것으로 나타났다(66.4%). 두 번째 원인은 가구내에 근로할 수 있는 사람은 있으나 이들에게 학력, 경력, 기술이 없기 때문으로 첫 번째의 경우보다는 해당가구의 비율이 훨씬 적다(28.6%). 마지막 요인으로 소수의 가구에 해당(5.9%)되는 경우로서, 필요한 기술을 소유하고 있으나 직업이 없는 상태라고 나타났다. 즉, 이들은 근로할 능력이 결여된 경우가 전체의 반 이상을 차지하고 있고, 나머지는 근로는 할 수 있으나 일할 수 있는 자격증이 되는 학력 및 기술이 없어서 노동시장에서 고용되지 못

생활보호대상가구가 빈곤하게 된 원인은 근로할 능력이 결여된 경우가 전체의 반 이상을 차지하고 있고, 나머지는 근로는 할 수 있으나 학력 및 기술이 없어서 고용되지 못하거나 불안정한 직업을 갖고 있다는 데에 있다.

하거나 불안정한 직업을 소유한 사람들이 다. 안정된 직업을 갖는데 주요한 요소인 기술을 소유한 사람은 소수에 지나지 않는다.

이를 보호대상별로 분류하면, 거택보호대상가구의 경우 거의 대다수인 96.4%가 노령, 연소, 폐질, 장애, 모자가구이기 때문에 빈곤하게 사는 반면, 자활보호의 경우는 이런 이유 때문에 빈곤한 가구비율은 47.5%이고, 이와 비슷한 비율인 45.0%는 근로는 할 수 있으나 학력, 경력, 기술

표 10. 생활보호대상가구의 빈곤 원인(1996)

(단위: %, 가구)

	가구내 근로능력 결여	가구내 근로가능자 있음		
		노령·연소·폐질·장애·모자가구	학력·경력이나 기술이 없으나 직업이 없음	
계	100(464,624)	66.4	28.6	5.9
거택보호	100(179,484)	96.4	3.0	0.5
자활보호	100(285,140)	47.5	45.0	7.5

주: 괄호안의 숫자는 해당 가구수임.
 자료: 보건복지부, '96 생활보호대상자 현황분석', 1996.

이 없어서 빈곤하게 된 가구이다. 또한, 거택보호가구에는 근로능력이 있지만 직업이 없어서 빈곤하다고 한 가구가 0.5% 밖에 안되는 반면, 자활보호가구에서는 7.5%나 된다. 근로능력유무에 있어서는 거택보호의 경우는 근로능력이 있는 가구가 3.5%에 불과한 반면, 자활보호가구의 경우는 52.5%나 된다. 따라서 이 두 생활보호 가구 유형에 대한 빈곤대책도 보호대상가구의 특성을 바탕으로 차별적으로 시행되고 있는 현 정책을 더욱 강화해 나가야 할 것이다.

6. 정책적 시사점

이상에서 살펴본 생활보호대상가구의 특성을 요약하면 다음과 같다. 우리나라 빈곤층은 다양한 가구로 구성되어 있는데, 특히 노인가구와 장애인 가구가 많고, 구성원수는 일반가구보다 적다. 실업률은 30% 내외로 전체 실업률보다 상당히 높은 편이고, 취업하고 있다해도 불안정한 일일 고용이거나 영세농수산업인 경우가 대부분이다. 이들이 경제활동을 하는데 커다란 장애가 되는 것은 건강과 교육수준이다. 이들은 장단기의 질환이 있는 경우가 반 이상이어서 지속적인 경제활동을 하는데 장애요인을 갖고 있다. 그리고 직업에 필요한 교육에 있어서 대부분이 중졸 이하의 낮은 학력자이기 때문에 취업이 어렵고, 취업했다 해도 저임금 및 불안정한 고용조건을 제공하는 직업에 종사하고 있다.

생활보호대상가구는 대부분 3년 이상의

보호를 필요로 하고 있지만, 아직까지는 이러한 빈곤층들이 서구와 같이 사회복지조치의 높은 의존, 알코올중독, 일탈, 자포자기 등으로 대표되는 빈곤하위문화를 형성하지는 않았다. 우리나라의 보호대상가구 중에서 자활의욕이 없는 가구는 전체 생활보호대상가구의 10% 내외에 불과한 것으로 나타났다. 대부분은 노령, 장애, 건강, 실업, 낮은 교육 및 무경력 등의 이유로 빈곤하게 되었지만, 국가로부터 무상의 보호를 필요로 하는 노인이나 장애인, 질환자의 경우를 제외하고는 안정된 직업이 있으면 자립할 가능성이 있는 사람들이다.

이러한 빈곤층의 특성을 기반으로 이들이 빈곤에서 벗어나게 할 수 있도록 하는 정책을 수립하는데 보다 효과적인 대빈곤 정책을 제시할 수 있겠다. 특히, 거택보호와 자활보호 대상가구별로 보다 적합한 대안을 구체화 할 수 있을 것이다. 다음에는 이에 대한 구체적인 정책적 방안을 살펴보기로 하겠다.

첫째, 거택보호가구의 경우는 가구의 특성상 노인단독가구가 많고, 이들은 대부분 거동이 불편한 사람들로 구성되어 있다. 이들의 3분의 2에 해당하는 76%는 자활가능성이 없는 사람들이다. 따라서 이들을 위한 보호정책은 이들에게 계속 복지의 차원에서 무상으로 부조해 주는 현 정책을 계속해서 강화하는 방향으로 진행되어야 할 것이다. 그러나 현재 생계보호의 수준은 최저생계비의 90%에 불과한 수준이다. 이를 내년에 100%로 책정할 예정이지

만, 현재 최저생계비 설정에 있어서 주·부 식비, 연료비, 피복비, 월동대책비 등 최저 생활을 유지하는데 필요한 항목만을 포함 시켰고, 여가 및 문화생활을 영위할 수 있는 항목은 충분하게 반영되어 있지 않다. 따라서 최저생계비 수준을 현실화하여 빈곤층도 최소한의 문화 및 여가생활을 누릴 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 생활보호대상가구는 크게는 거택 보호와 자활보호로 유형이 나뉘지만, 이는 다시 가구구성원 유형이나 경제적 특성에 따라서 다양한 형태로 나뉘어진다. 따라서 생활보호정책은 가구의 특성을 무시한 획일적인 급여제도에서 벗어나서 보다 융통성 있게 가구의 특성을 기반으로, 각 유형의 가구의 필요에 따라 자원을 부가적으로 지원해 주는 부가급여 방식을 도입해야 할 것이다. 예를 들어, 노인가구와 모자가구' 그 구성원의 연령, 필요항목 등이 다르므로 이러한 차이를 고려한 보호가 철저히 요구된다. 그리고 모자가구를 위해서는 자녀의 연령 및 수에 따라서 부가적으로 필요한 금액을 지원해야 한다.

셋째, 자활보호대상가구는 자활이 가능한 비율이 거의 3분의 2나 되는 것으로 나타났다. 그리고 이들의 반 이상은 근로능력은 있지만, 교육, 경력, 기술, 직업이 없어서 빈곤하게 된 사람들이다. 그리고 취업했다 해도 대부분 일일고용이나 임시고용, 영세농수산업에 종사하고 있다. 그러므로 이들의 자활을 위해서 특히 지원해야 할 부분은 직업훈련이나 취업알선 및 공동

생활보호정책은 가구의 특성을 무시한 획일적 급여제도를 벗어나서, 가구유형별 특성에 따라 융통성 있게 자원을 부가적으로 지원해 주는 부가급여 방식을 도입해야 할 것이다.

사업으로, 현재 시범자활지원센터에서 실시하고 있는 정책이다. 그러나 현재 자활지원센터의 수가 전국에 겨우 10개소에 지나지 않는다. 그러므로 이 센터의 수를 증가시키는 것은 물론, 그 역할 및 자활프로그램도 보강해야 할 것이다.

넷째, 빈곤층은 이들의 자녀를 통해서 빈곤에서 벗어날 수 있는 가능성이 크므로, 이들 자녀에 대한 학자금 지원을 강화해야 한다. 현재는 입학금과 등록금의 교육비 지급대상을 실업고등학교에서 인문계고등학교로까지 확대하여 저소득층 자녀의 교육의 문이 넓어졌다. 앞으로는 기초 교육비뿐만 아니라 빈곤층 자녀에게 학교생활에서 필요한 학교 급식, 교재비, 교통비, 학용품비 등의 비용도 부가적으로 지원하여 전적으로 공공지원으로 교육받을 수 있는 여건을 마련해 주어야 할 것이다.

다섯째, 빈곤층 중에는 노령이나 장애로 거동이 불편하거나 폐질환자가 많이 있으므로, 이들에게 제공되고 있는 의료보호제

도를 강화해야 할 것이다. 무엇보다도 의료보호는 현재 재원의 규모가 한정되어 있으므로 예산을 확충하는 것이 시급하다. 그리고 질병에 대한 후속적인 조치에서 벗어나서 질병을 예방하거나 질병을 조기에 발견하는 차원에서 정기 건강진단을 저렴한 가격으로 할 수 있게 해 주고, 만성질환자에 대해서도 본인이 부담해야 하는 비율을 낮추어서 경제적인 부담을 덜어 주어야 할 것이다.

마지막으로, 현행 생활보호정책은 보호대상별로 보호내용을 달리하고 있다. 그리고 이 보호의 목적은 생활보호대상자의 최저생활을 유지할 수 있게 해 줄 뿐만 아니라, 이들의 자립기반을 조성하는데 있다. 그러나 이러한 보호정책이 얼마나 소기의 목적을 달성했나에 대한 보다 정확한 분석이 수반되지 않고서는 이러한 정책이 얼마나 효과적으로 빈곤을 줄이는지 그리고 빈곤층의 자활에 성공적이었는지를 파악하기 어렵다. 한국보건사회연구원에서는 1995년에 자활보호대상자를 중심으로 자활지원의 효과를 평가하였다. 앞으로는 전 생활보호대상자를 중심으로 보호정책의 효과를 측정하는 평가제도를 마련하여, 여러 빈곤정책이 어떻게 작용했는지를 분석하는 작업이 뒤따라야 할 것이다. 그래서 부족한 정책은 보강하거나 신설하고, 성과를 거둔 정책은 더욱 확대하여 빈곤을 효율적으로 줄이고, 동시에 모든 국민에게 인간다운 최소한의 삶을 보장해 주어야 할 것이다. 