

빈곤의 원인과 대책

1. 서론

1960년대 이후 지속되어온 경제성장의 결과 한국사회에서 절대빈곤 인구는 현저히 줄어들었고 이에 비례하여 절대빈곤에 대한 사회적 관심도 현저히 줄어들었다. 그러나 경제위기는 한국사회에서 빈곤에 대한 인식을 새롭게 만들고 있다. 경제위기와 구조조정기를 거치면서 거의 두 배로 증가된 절대빈곤인구로 인하여 빈곤에 대한 사회적 관심이 집중되고 이를 해결하고자 하는 정책적 수요도 매우 높아진 것이다.

빈곤대책은 빈곤의 원인을 어디에서 찾느냐에 따라 달라진다. 무능력·나태 등 개인적 속성에서 빈곤의 원인을 찾는 자들은 빈곤한 사람들을 교육·훈련시키는 데 빈곤대책의 역점을 두고, 노동시장구조·분배체계 등 사회경제적 요인에서 빈곤원인을 찾는 자들은 사회구조적 개혁을 빈곤대책으로 강



朴 凌 厚

한국보건사회연구원 부연구위원

조하게 된다. 그러나 Galbraith¹⁾가 지적하였듯이 빈곤은 개인적 원인과 사회적 원인이 결부되어 나타나는 현상으로 파악하는 것이 타당할 것이다. 즉, 빈곤을 초래하는 개인적 원인으로서는 도덕적 요인, 신체적 요인, 가족적 요인, 환경적 요인, 교육적 요인, 문화적 요인 등이 지적될 수 있고 사회경제적 원인으로서는 시장구조의 문제, 경기순환적 요인, 자원의 유무, 개발에 필요한 자본과 기술의 결여, 식민지 유산, 인종의 고유한 성향 등이 거론될 수 있는 것이다. 중요한 것은 분석의 대상이 되고 있는 특정한 빈곤인구가 이러한 여러 요인 중에서 어떤 요인에 보다 지배적인 영향을 받느냐이다.

빈곤대책은 빈곤계층을 특성별로 집단화할 수 있을 경우 해당 집단에 따라 달라진다. 예컨대 근로능력이 없는 빈곤층과 근로능력이 있고 실제 취업하고 있으나 빈곤한 계층은 대책이 달라야 하는 것이다. 여기서는 먼저 빈곤층을 특성별로 구분하고 이들의 생활실태를 중심으로 빈곤의 원인을 추적한 후 이에 근거한 빈곤대책을 모색해 본다.

2. 빈곤인구의 특성과 빈곤의 원인

1) 빈곤인구의 특성집단별 규모

1999년도 3/4분기 빈곤율²⁾을 기초로 빈곤인구 규모를 추정해 보면 전인구³⁾의 9.9%인 464만명이 절대 빈곤인구이다. 상대빈곤선에 의한 빈곤인구는 전인구의 13.2%인 619만명이다. 1999년도 현재 절대빈곤인구 464만명 중 118만명이 거택·시설·자활보호를 받고 있으며, 나머지 인구 중 57만명 정도가 한시적 생활보호대상에 편입되어 있다. 이 두 집단 175만명(전인구의 3.7%)이 생활보호를 받고 있는 절대빈곤인구이다(보건복지부, 1999년 생활보호사업안내서). 절대빈곤인구 중 289만명(절대빈곤인구의 62%, 전인구의 6.2%)정도가 신청기피, 재산과다 혹은 피부양자의 존재 등의 이유로 생활보호를 받지 않고 있으며 이들 중 일부는 경로연금, 장애인 생계보조수당 등

1) Galbraith, John Kenneth, *The Nature of Mass Poverty*, Cambridge: Havard University Press, 1979.

2) 여기서 사용된 빈곤율은 다음의 연구에서 제시된 것이다. 이 연구에 의하면 1999년도 3/4분기 절대빈곤율은 전인구의 9.9%이며, 상대빈곤율은 13.2%이다. 절대빈곤선은 4인가구의 경우 85만 9천원이며, 상대빈곤율의 기준으로 사용된 빈곤선은 중위근로자 소득의 50%인 104만 5천원이다(박순일·박능후·강성호, 『경제위기 이후의 한국의 빈곤실태 및 특징』, 한국보건사회연구원 workshop 발표자료, 1999).

3) 1999년도 연앙인구는 4685만 8천명으로 추정되고 있다(통계청, 『장래인구추계』, 1996).

의 서비스를 받고 있다. 생활보호에서 제외된 289만명의 절대빈곤층과 소득이 절대빈곤선을 넘어서나 상대빈곤선 이하인 155만(=619만-464만) 인구를 합한 444만명(전인구의 9.5%)을 이른바 차상위계층으로 분류할 수 있을 것이다. 여기서 재산 등의 이유로 생활보호를 받지 못하는 절대빈곤층을 제1 차상위계층으로 명하고, 절대빈곤선 이상 상대빈곤선 이하의 계층을 제2 차상위계층으로 구분하여 명명하는 것이 대상 집단의 특성을 명확히 인식할 수 있다는 점에서 바람직할 것이다.

제1 차상위계층 내에는 재산과 소득이 모두 생활보호대상자 선정기준 이하이나 부양의무자가 존재하여 대상으로 선정되지 않은 경우도 있겠지만 이들의 경우를 무시하고 빈곤층을 재산과 소득 및 생활보호 여부를 기준으로 집단화하면 다음 그림과 같이 분류될 수 있겠다.

그림 1. 빈곤계층의 구분과 집단별 규모



2) 인구학적 특성과 빈곤화 원인

최근의 조사⁴⁾에서는 저소득층을 국가로부터 복지서비스를 받고 있는지의 여부와 받고 있는 서비스의 종류를 기준으로 생활보호를 받고 있는 계층(생활보호 절대빈곤층), 생활보호 대상자는 아니나 경로연금·장애인 수당 등

4) 이 조사사업의 절차와 결과에 대해서는 이현주 외, 『저소득층 보건복지욕구 기초자료 분석』, 한국보건사회연구원, 1999를 참조하기 바람.

1999년도 3/4분기
빈곤율을 기초로
빈곤인구 규모를 추정해
보면 전인구의 9.9%인
464만명이 절대
빈곤인구이며,
상대빈곤선에 의한
빈곤인구는 전인구의
13.2%인 619만명이다.

생활보호 이외의 복지서비스를 받고 있는 계층(제1 차상위계층), 아무런 법정 사회복지서비스를 받지 않고 있는 차상위계층(제2 차상위계층) 등 3개 집단으로 나누어 분석하고 있다.

저소득층 중 생활보호가구는 1인 단독가구가 전체의 41.2%를 차지하며 2인 가구 19.9%를 합하면 전체의 61.1%가 2인 이하의 소규모 가구이다. 평균 가구원수는 생활보호가구가 2.31명으로 1995년도 전가구 평균가구원수 3.3명(통계청, 1998 한국의 사회지표)에 비해서 현저히 작다. 복지서비스가구의 경우는 3.16명으로 전가구 평균 가구원수보다 다소 작으나 거의 근접한 수준이며, 차상위계층의 가구원수는 평균보다 다소 크다.

표 1. 저소득층의 집단별 가구 규모

(단위: %)

가구원수	생활보호	복지서비스	차상위계층
1인	41.2	16.3	6.2
2인	19.9	21.9	15.6
3인	17.9	20.1	18.9
4인	13.2	22.6	36.9
5인	5.2	11.8	14.6
6인	2.0	5.5	5.6
7인	0.4	1.4	1.7
8인	0.1	0.3	0.4
9인	0.1	0.1	0.1
평균(명)	2.31	3.16	3.64

자료: 이현주 외, 『저소득층 보건복지욕구 기초자료분석』, 한국보건사회연구원, 1999.

저소득층 가구주의 평균연령은 <표 2>에 나타난 바와 같이 모두 50세가 넘는다. 특히 전인가구의 60세 이상 가구주 비율 14.1%(한국보건사회연구원, 1996 한국의 보건복지지표)에 비해 노령가구주의 비율이 현저히 높다. 가구원 규모와 가구주의 연령을 동시에 감안하면 노령은 빈곤의 주요 요인으로 작용하며, 독거 혹은 노인 부부만 사는 경우 생활보호대상자화 될 가능성이 높아진다고 하겠다.

장애 및 질환자 출현율을 보면 생활보호대상 가구의 경우에는 약 절반 정도인 45.9%의 가구에서 장애 혹은 질환자가 출현하고 있다. 복지서비스 수급가구에도 31.7%의 출현율을 보이며 차상위계층가구에서는 16.2%의 출현율을 보인다. 한국보건사회연구원의 1995년도 전국조사에서 나타난 장애인

출현율이 인구 1,000명당 23.7명(즉, 인구비 2.37%)인 점을 감안하면 저소득가구 중 생활보호가구와 복지서비스대상 가구의 장애인 출현율은 매우 높음을 알 수 있다. 이는 장애 및 질환이 빈곤을 가져오는 주요 요인의 하나임을 시사해준다. 그러나 차상위계층의 경우 장애인 출현율은 전인구와 차이가 나지 않는다는 사실이 주목되어야 한다. 이는 차상위계층 가구의 경우 가구원 규모와 장애출현율에 있어서는 일반 가구와 차이가 없음을 말한다.

표 2. 가구주의 연령

(단위: %)

보호구분	생활보호	복지서비스	차상위계층
14세 미만	1.1	0.0	0.0
14~25세	2.5	1.0	0.2
25~45세	25.1	34.2	38.3
45~65세	30.9	28.5	41.4
65세 이상	40.4	36.3	20.1
계	100.0	100.0	100.0
평균 연령(세)	56.82	54.65	51.39

자료: 이현주 외, 『저소득층 보건복지육구 기초자료분석』, 한국보건사회연구원, 1999.

표 3. 장애 및 질환자 출현율

(단위: %)

보호구분	생활보호	복지서비스	차상위계층
장애	32.3	18.5	2.3
병·질환	13.6	13.2	13.9
양호	54.1	68.3	83.8
계	100.0	100.0	100.0

자료: 이현주 외, 『저소득층 보건복지육구 기초자료분석』, 한국보건사회연구원, 1999.

저소득층 가구주의 학력을 보면, 생활보호가구의 경우 초등졸 이하자가 68.8%, 복지서비스 수급가구는 50.5%, 차상위계층 가구주는 37.4%이다. 이러한 수치는 1999년 통계청 자료의 25세 이상 인구 26.6%가 초등졸 이하인 것과 비

저소득층의 가구원 규모와 가구주의 연령을 동시에 감안해 볼 때 노령이 빈곤의 주요 요인으로 작용하며, 독거 혹은 노인 부부만 사는 경우 생활보호 대상자화 될 가능성이 높아진다.

교해 볼 때 저소득층 가구주의 학력이 일반 인구층보다 현격히 낮은 것으로 저학력, 저기술이 빈곤의 원인이라는 인적자본이론의 타당성을 뒷받침해 준다.

표 4. 가구주의 학력

(단위 : %)

학 력	생활보호	복지서비스	차상위계층
무 학	42.9	29.9	15.3
초 등 졸	25.9	20.6	22.1
중 등 졸	14.7	16.1	19.0
고 등 졸	13.9	26.6	32.4
전 문 대 졸	1.1	1.3	2.8
대 학 졸	1.5	5.2	7.8
대학원 이상	0.0	0.3	0.6
계	100.0	100.0	100.0

자료: 이현주 외, 『저소득층 보건복지욕구 기초자료분석』, 한국보건사회연구원, 1999.

3) 경제활동과 빈곤화 원인

가구의 빈곤은 1차적으로 가구주의 경제활동과 관련이 높다. 생활보호가 구 가구주의 30.7%만이 취업을 하고 있어 취업률도 낮은 데다 취업을 하고 있는 경우에도 일일 및 임시고용이 64.1%나 되어 고용의 불안정성이 높다. 복지서비스 수급가구와 차상위계층의 경우 자영업이 절반 정도에 이르고 있어 일정 규모 이상의 사업장 피용자를 중심으로 운영되고 있는 각종 사회보험으로부터도 배제될 가능성이 높다.

이와 같이 우리나라의 빈곤계층 중에서 생활보호를 받고 있는 절대빈곤층과 각종 복지수당을 받고 있는 제1 차상위계층은 노령과 질병·장애·저학력 등 개인의 인구학적인 요인이 빈곤의 주된 요인으로 작용하고 있다. 이에 비해 제2 차상위계층은 노령과 저학력이 주된 빈곤요인으로 파악된다. 여기서 차상위계층의 경우 가구주의 절반 이상이 어떤 형태로든 근로를 하고 있다는 점이 중시되어야 할 것이다. 이는 저임금과 불안정한 취업 등 열악한 근로여건 역시 빈곤의 주요 요인임을 말해 주는 것이라고 해석된다.

3. 저소득층 빈곤대책

1) 빈곤대책 현황과 방향

빈곤대책은 빈곤자의 근로능력유무, 빈곤을 전후한 정책개입시기, 급여의

지급방식 등 여러 측면에서 접근이 가능하다. 소득보장정책은 빈곤상태에 빠진 계층에게 일정 수준의 소득을 보전해줌으로써 일시적으로, 그러나 직접적으로 빈곤에서 벗어나게 하는 데 초점이 주어진 정책으로서 사후대책적인 면이 강하다. 이에 비해 적극적 노동시장정책은 근로능력이 있는 가난한 자들이 취업을 통해 빈곤을 벗어나게 하는 적극성을 가진다. 조세정책도 빈곤을 해소하는 데 주요한 역할을 할 수 있다. 저소득계층에게 조세감면의 혜택을 주는 소극적 방법이 일반적이지만 보다 적극적으로 일정 수준 이하의 근로소득자에게는 국가가 역조세 형식으로 현금을 지급함으로써 빈곤해소에 기여할 수 있는 방안도 있다. 이 외에 개인의 능력신장 기회를 보장하여 줌으로써 인적 자질향상을 도모하는 기회보장형 정책도 빈곤대책에 포함된다.

2000년도 정부가 행할 예정인 각종 저소득층 및 실업자 보호대책은 <표 5>와 같다. 생활보호사업에 의한 생계보호를 중심으로 경로연금, 아동양육비 지원, 장애인 생계보조수당, 소년소녀가장세대 보호비 등이 소득보장대책으로서 운영되고 있다. 영구임대주택과 주택전세자금지원이 주거보장대책으로 실시되고 있으며, 의료보호를 비롯한 의료비지원사업, 건강진단사업, 의료비대불사업, 해산보호 등이 의료보장대책으로 실시되고 있다. 앞서 언급된 기회보장대책의 성격을 가진 교육보장대책으로서 교육보호와 학비지원사업이 있고 적극적 노동시장정책으로서 각종 자활지원사업이 실시되고 있다.

이와 같이 현재 정부에서 시행하고 있는 저소득층대책은 대상별로 볼 때 상당히 망라적이다. 즉, 절대빈곤층을 대상으로 하는 생활보호사업외에 보다 취약한 노인, 장애인, 소년소녀가장에 대해 별도의 지원을 강구하고 있다. 문제는 지원수준의 실효성이다. 정부로부터 복지급여를 받으면 빈곤선을 벗어날 수 있도록 급여의 충분성이 확보되어야 하는데 지금까지는 미진한 것이 사실

소득보장정책은 빈곤상태에 빠진 계층에게 일정 수준의 소득을 보전해줌으로써 일시적으로, 그러나 직접적으로 빈곤에서 벗어나게 하는 데 초점이 주어진 정책으로서 사후대책적인 면이 강하다.

이다. 이러한 문제점은 2000년 10월 1일부터 시행되는 국민기초생활보장법에 의해 상당 부분 해소될 것으로 기대된다. 국민기초생활보장법이 원래의 입법취지대로 온전히 시행되면 우리나라의 빈곤문제는 비록 사후적 방법에 의한 것이기는 하지만 획기적으로 치유될 수 있는 것이다.

그러나 국민기초생활보장법도 빈곤대책으로서는 한계를 가진다. 국민기초생활보장법은 기본적으로 절대빈곤선 이하의 대상자 중 재산과 부양의무자 규정을 따져 급여를 실시하므로 현재의 생활보호대상자수와 보장대상자수에 있어서는 별다른 차이가 없을 것으로 예상된다. 즉, 절대빈곤 인구 464만명 중 300만명 정도가 기초생활보장법에 의한 보호를 받지 못할 것으로 추론된다. 따라서 향후의 빈곤대책 방향은 국민기초생활보장법을 온전히 시행하여 빈곤선 이하의 계층을 빈곤선 이상으로 끌어올리는 것과 소득이 절대빈곤선 이하이나 여러 가지 제약요건으로 국민기초생활보장법의 대상이 되지 못하는 제1 차상위계층 및 절대빈곤선과 상대빈곤선 사이에 위치하는 제2 차상위계층을 주요 대상으로 삼는 집단별 빈곤대책이 개발되어야 할 것이다.

2) 주요 빈곤대책

(1) 국민기초생활보장법의 충실한 시행

① 예산운용의 신축성 확보

생활보장 소요예산은 대상자수와 급여액의 크기에 의하여 결정된다. 대상자 선정은 기본적으로 당사자의 신청주의에 의거하고 있지만 신청자수가 가변적이다. 실업자수, 소득분배구조 등 여러 가지 요인에 의하여 신청자수가 달라질 것이다. 급여액은 설정된 최저생계비와 가구별로 산정된 소득 인정액과의 차액이 지급되므로 이 역시 가변적이다. 그러나 소요예산은 시행 전년도에 국회에서 결정되므로 배정된 예산을 기준으로 대상자수를 할당할 가능성이 있고 이럴 경우 요건만 충족시키면 누구나 기초보장을 받게 한다는 국민기초생활보장법의 법 정신이 훼손될 수 있다. 따라서 국민기초생활보장법의 충실한 시행을 위해서는 시행연도 중반부에 조정예산을 다시 짜는 것을 관례화하는 등 예산의 신축적인 운영이 필수적이다.

② 대상자 선정의 합리적 운용

국민기초생활보장법은 소득과 재산, 부양의무자 요건이 모두 충족되는 절대빈곤 가구에 대해서만 기초생활을 보장하도록 규정하고 있다. 즉, 소득만

표 5. 저소득층 및 실업자 보호 대책의 대상자 및 급여내용(2000년)

영역	프로그램	적용대상	대상자수	급여내용	예산(억원)
소득보장	생계보호(급여)	거택보호대상자	315,000명	135천원(인/월)	5,103
		시설보호대상자	81,000명	93천원(인/월)	904
		자활보호대상가구의 30% 한시적 생계 한시적 자활	108,000명	135천원(인/월)	-
	경로연금	생활보호노인 65세 이상 생활보호노인 80세 이상 일반 저소득 노인	715,000명	40천원(인/월) 50천원(인/월) 30천원(인/월)	2,703
	아동양육비지원	저소득 모자·부자가구(6세 미만)	7,238명	541원(인/일)	11
장애인 생계보조수당	1급(시각, 청각, 지체, 정신)	68,000명	55천원(인/월)	406	
	2급 3급		50천원(인/월) 45천원(인/월)		
주거보장	소년소녀가장 세대보호비	소년소녀가장세대 가정위탁양육비	16,001명 ¹⁾ 600명 ¹⁾	65천원(세대/월) 50천원(세대/월) ¹⁾	751 ¹⁾
	주거급여	생활보장대상가구(2000. 10월부터)	641,000가구	28천원(가구/월)	538
	영구임대주택	생활보호대상가구 등 저소득 모자가구, 철거세입자 등	191,414가구 ¹⁾	-	-
	주택전세자금	노인의 집(독거노인)	-	-	-
교육보장	교육보호	소년소녀가장세대, 시설퇴소아동 저소득 장애인가구	-	-	-
		생활보호대상 가구 자녀 저소득 장애인가구 자녀 저소득 모자·부자가구 자녀	211,000명 ¹⁾ 6,146명 ¹⁾ 24,192명	중고생 학비	914 ¹⁾ 42 105
의료보장	학비지원	저소득 농어촌가구자녀 실직자 중고생 자녀	90,000명 ¹⁾ 300,000명 ¹⁾	실업고까지 학비	2,128 ¹⁾
		의료보호(급여)	기존 생보자 한시적 생보자	1,160,000명 540,000명	47천원(인/월) 47천원(인/월)
의료보장	의료비지원	저소득 장애인	-	-	90
	건강진단사업	생보 노인	27,000명(1차) 3,000명(2차)	13,361원 15,346원	4.1
	의료비대불	자활보호대상자	-	10만원 이상 ¹⁾	-
	해산보호	생활보호대상자 중 출산여성	700명 ¹⁾	180천원	-
	장제보호	거택보호, 시설보호대상자 사망시 자활보호대상자	-	500천원(구당) 200천원(구당)	-
자활지원	보육료지급	생활보호가구 저소득 모자·부자가구	21,357명	219천원(2세 미만) 181천원(2세) 112천원(3세 이상)	448
		기타저소득가구	106,783명	87천원(2세 미만) 72천원(2세) 45천원(3세 이상)	
	생업자금 융자	자활보호대상가구	5,000가구 ¹⁾	1,200만원(신용) 2,500만원(담보)	(400)
	자립자금 융자	저소득 장애인가구 저소득 모자·부자가구	700가구 ¹⁾ 400가구 ¹⁾	1,200만원 이하 ¹⁾ 1,200만원 이하	(120) ¹⁾ (40)
	실직자대부	실직자	70,000명 ¹⁾	-	(11,382) ¹⁾
	직업훈련	실직자 생활보호대상자	320,000명 ¹⁾	훈련비(월 21만원) ¹⁾ 훈련수당(월 20~35만원) ¹⁾	32
	공공근로사업 특별취로사업	실직자 생활보호대상자	400,000명 ¹⁾ 42,000명 ¹⁾	월 50~83만원 ¹⁾ 2만원(인/일)	936

주: 1) 1999년 수치임.
 자료: 보건복지부, 『2000년도 보건복지 예산 및 사업안내』, 2000.

으로는 절대빈곤가구이더라도 재산과 부양의무자 규정을 충족시키지 못하여 국민기초생활보장법의 보호로부터 벗어나는 절대빈곤인구가 289만명(절대빈곤인구의 62%, 전인구의 6.2%)이 될 것으로 추정되고 있다. 물론 이들 중에서 가까운 장래에 빈곤으로부터 벗어날 것이 예상되어 스스로 국가의 보호를 원치 않는 자들도 있겠지만 소득은 적으나 재산이 기준선을 넘어 자격을 충족시키지 못하는 경우가 다수를 차지할 것이며 이들은 국민기초생활보장 대상에서 제외된 것에 실망이 클 것이다. 따라서 소득수준이 낮은 계층을 가능한 국민기초생활보장법 대상으로 포함하는 방법이 강구되어야 한다. 실시 가능한 대안으로서 살고 있는 주택에 대해서는 일정 수준까지 재산의 소득환산액에서 제외하거나 낮게 환산하는 방법을 강구할 수 있을 것이다. 이 밖에 소득은 없으나 재산(주택)을 가지고 있어 대상자에서 제외되는 노령가구의 경우 국가에서 우선적으로 생계비를 지급하고 이들이 유산을 남기면 지급된 부분만큼 국고로 환수하는 방법도 강구할 수 있을 것이다⁵⁾.

③ 행정 및 전달체계 구축

국민기초생활보장법의 정책목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 향후 효율적으로 운영할 수 있는 행정시스템의 재구축이 필요하다. 전국 읍·면·동사무소에서 생활보호업무를 담당하고 있는 전문요원은 현재 4,500명으로서 1인당 생활보호 약 170가구(선진국 1인당 약 100가구)와 기타 장애인, 모자 가정 등 취약계층의 전반적 업무 수행을 담당하여 업무 부담이 매우 큰 실정이다. 이 외에도 읍·면·동사무소의 기타 업무에도 투입되는 등 이중의 어려움을 겪고 있다. 이러한 상태에서 정확한 자산조사와 전문적인 서비스를 기대할 수 없는 실정이다. 따라서 전문요원의 수를 7,500명(1인당 100가구 기준) 수준으로 확대하여 전국 읍·면·동사무소에 저소득층 비율에 따라 배치를 확대(2~3명)하고, 전문요원 한사람이 생활보호, 장애인, 노인 등 모든 업무를 담당하기보다는 특성화시키는 것이 바람직하다.

(2) 식품권제도의 도입

① 식품권(Food Exchange Coupon)제도의 의의

국민기초생활보장법의 대상자가 되기 위해서는 소득요건 이외에 재산과

5) 오스트리아에서는 재산을 가진 노령가구에게 국가가 먼저 공공부조를 제공하고 수급자가 사망하여 유산을 남기면 기지급된 공공부조 액수만큼 우선 변제받는 제도를 가지고 있다.

부양의무자 요건을 충족시켜야 하므로 소득면에서 절대빈곤 가구이나 다른 두 요건을 충족하지 못해 국민기초생활보장법의 보호를 받지 못하는 계층이 존재하게 된다. 이들 계층에 대해서는 의·식·주의 최저생계 중에서 먹는 것에 대해서는 국가가 보장해줌으로써 기본생활이 유지될 수 있도록 강구하는 것이 식품권제도의 근본취지이다.

미국의 Food Stamp제도가 이의 좋은 본보기가 되며 현금대신 식품과 교환할 수 있는 증서(voucher)를 지급함으로써 배고픔의 위협으로부터 대상자를 보호하고자 하는 정책의 목표효율성을 확보할 수 있게 된다. 급여수준은 소득조사를 거쳐 차등지급하되, 가능한 가구의 식품비를 완전하게 보전할 수 있는 수준이 되도록 한다.

매월 일정 대상자에게 정기적으로 지급되는 식품권 외에 어떠한 이유에서건 굶주림의 위협에 직면한 자에 대해서는 이를 인지한 해당 읍·면·동 행정청이 즉각적으로 식품을 제공할 수 있는 긴급식품제공제도의 도입이 필요하다. 결식아동을 비롯하여 노숙자, 쪽방거주자 등 긴박한 사정으로 당장의 식사해결이 어려운 대상자에 대해서 이들이 국민기초생활보장법에 의한 보호를 받기 시작하기까지 소요되는 대기기간 동안에도 식사는 해결할 수 있어야 한다. 이런 경우에 단기간에 무료급식이나 식품을 제공할 수 있는 제도적 장치의 마련이 필요하며 이를 뒷받침하는 입법조치를 고려해 볼 수 있다.

② 식품권제도의 대상자와 추정 소요예산

식품권제도가 도입될 경우 매월 정기적으로 식품권을 수급하는 주된 대상자는 소득이 절대빈곤수준 이하이면서 국민기초생활보장법에 의한 보호를 받지 못하는 저소득계층이 해당된다. 그 수는 잠재적으로 최대 300만명이며 이들 중 신청주의 원칙에 의해 신청한 자들만을 대상으로 삼을 경우 그 절반인 150만명 정도가 실제 식품권제도의 대상자가 될 것으로 추정된다. 소요예산규모는 추정신청

국민기초생활보장법의 정책목표를 효과적으로 달성하기 위해서 전문요원의 수를 확대하여 전국 읍·면·동사무소에 저소득층 비율에 따라 배치를 확대하고, 업무를 특성화시키는 것이 바람직하다.

자 150만명, 37.5만가구(1가구당 4인으로 간주)에 대해 가구당 월 18만원 (1999년도 4인가구 최저식품비 366,948원의 절반수준) 상당의 식품권을 지급할 경우 연 8325억원이 소요된다.

식품권제도가 도입될 경우 긴급식품제공도 이 제도내에서 운영될 수 있을 것이다. 식품권을 일반 식품교환권과 식사교환권으로 구분하여 긴급한 대상자에 대해서는 단기간 동안만 식사교환권을 지급하여 지정된 식사제공처에서 당장의 끼니를 해결하도록 만들면 될 것이다.

(3) 복지수당의 대상자 확대 및 급여수준 강화

노인과 장애인이 온전하게 생활하기 위해서는 건강한 일반인에 비해 추가적인 비용이 소요된다. 국민기초생활보장법의 대상에서 벗어나는 차상위저소득가구 중에서 노인과 장애인을 가진 가구에 대해서는 별도의 소득보전방안이 강구되어야 한다. 이를 반영한 것이 경로연금과 장애인 수당 등 기존의 각종 복지수당제도인데, 현행의 지급수준이 낮아 충분한 소득보전이 되지 못하고 있다. 지급되는 수당이 해당 수급자 1인의 생계비는 확보할 수 있는 수준으로 인상하는 것이 타당할 것이다. 예컨대 일반 저소득가구의 노인에 대해서 현재 지급되고 있는 월 3만원의 경로수당을 월 23만원⁶⁾으로 인상, 지급하는 것이다. 아울러 장애인 수당의 경우 대상자의 확대가 필요하다. 현재 저소득 중증장애인에게 국한되어 지급되고 있는 장애인 수당을 장애등급별 및 가구소득별로 급여의 수준을 차등화하되 대상범위를 확대하여 지급하도록 한다.

(4) 아동수당제도의 도입

가족친화적 복지정책 중에서도 아동을 양육하는 가정에 대하여 국가가 양육비의 일부를 제공하는 대표적인 제도가 아동수당제도이다. 사회보장적 관점에서 아동수당은 근로자 임금의 보조기능으로서가 아닌 가족문제의 사회적 해결이라는 사회보장정책의 시각에서 국가에 의해 지급되는 소득보장급여로서의 성격을 갖고 있다.

아동수당제도는 아동빈곤 및 가족해체를 예방하고, 원가정보호가 어려운 경우 친인척 위탁보호가 용이하도록 하는 이점이 있다. 또 아동의 생활보장

6) 이 금액은 2000년도의 4인가구 기준 1인당 최저생계비 232,099원에 근거한 수치이다. 앞서 언급된 차상위계층의 평균가구원수가 3.64명인 점을 반영하여 4인가구를 기준으로 삼았다.

을 위한 아동수당을 지급함으로써 미혼모, 결손가정, 장애아 등 요보호아동이 친가정에서 보호양육될 수 있는 경제적 기초를 마련할 수 있다. 이를 위하여 도시근로자 가계 중위소득의 50% 이하의 소득을 가진 가구 중 국민기초생활보장법의 대상에서 벗어나 있는 저소득층 아동부터 우선적으로 실시하는 방안을 강구해 볼 수 있다. 이 경우 아동수당의 수준은 가구소득의 10% 이상이 되어야 할 것이다.

가족적 요건을 고려해 볼 때 아동수당의 지급상한 연령은 아동복지법에서 규정하고 있는 18세 미만으로 규정하는 것이 바람직하다. 다만, 학생과 장애인의 경우에는 지급 상한연령을 연장하는 것이 고려되어야 할 것이다. 특히 저소득층 가정에 대한 아동수당의 지급은 이들에게 양질의 교육을 제공하고 취업여성 자녀의 이탈행동을 예방하는 방안이며, 더 나아가 이들 가정이 교육을 통하여 '빈곤의 악순환'으로부터 탈출할 수 있는 기회를 제공하는 것이다.

(5) 사회보험제도 적용대상의 확대 및 운영의 내실화

앞서 언급되었듯이 빈곤은 노령 및 질병과 깊은 관련을 가진다. 이는 노령으로 인한 소득감소와 질병으로 인한 건강의 상실을 예방하는 것이 빈곤을 예방하는 수단으로 중요함을 의미한다. 노령의 빈곤예방과 국민의 건강확보를 목적으로 하는 국민연금과 의료보험의 경우 외형적으로 적용대상이 전국민으로 확대되어 있지만 아직도 가입대상자 확대 문제가 남아 있다. 즉, 피용근로자이면서도 사업장가입자로 편입되지 못하고 있는 시간제, 계약제근로자 및 일용직 근로자 등 비정규직 근로자에 대한 사회보험 적용확대를 위해 현재 3개월로 되어 있는 법정 최저 근무일수를 단축하는 방안이 적극적으로 검토되어야 할 것이다.

의료보험의 경우 선진국의 고부담·고서비스에 비해 저부담·저서비스의 형태로 운영되고 있는 현재의 제도에서

국민기초생활보장법의 대상에서 벗어나는 차상위저소득가구 중에서 노인과 장애인을 가진 가구에 대해서는 별도의 소득보전방안이 강구되어야 한다.

보호의 사각지대로 등장하고 있는 고액진료환자에 대한 특별한 대책이 마련되어야 한다. 저소득층은 가족 중에서 고액진료비 환자가 발생하면 이 부담으로 인하여 가계파탄 및 빈곤화의 길로 들어설 가능성이 높다. 경제적 여유가 없는 저소득가구가 평상시에 민간보험에 가입하여 고액진료비 부담에 대비할 것을 기대하기 힘들므로 이에 대해서는 정부가 지원하는 방식이 적극적으로 검토되어야 한다. 예컨대 진료비의 일정 액수까지는 현행대로 본인과 의료보험에서 부담하고 이 한도를 넘어서는 부담에 대해서는 정부가 지원하는 가칭 『고액진료비 기금』에서 지급하는 방안도 검토될 수 있을 것이다.

(6) 근로소득보전세제(EITC: Earned Income Tax Credit) 도입⁷⁾

① 근로소득보전세제의 의의

생활보호대상자를 포함하여 저소득가구의 상당수가 근로소득이 있는 가구이다. 그러나 앞서 언급된 바와 같이 저소득계층의 근로자들은 종사상의 지위가 불안정하고 저임금으로 시달리고 있다. 단순한 기술교육연수를 통해 임금의 현격한 상승도 기대하기 힘들다는 점을 직무경쟁이론 등 경제이론들이 지적하고 있다. 이는 근로를 하고 있으나 저소득층에 머무는 이른바 Working Poor 문제로서 정부의 적극적인 대책이 마련되어야 한다.

근로능력이 있는 자의 경우 빈곤을 벗어나는 최대의 원동력은 근로자 본인의 강한 근로동기이다. 신기술을 배우고 창의적으로 업무를 수행하는 능력의 배양은 단순한 기술훈련에서 익혀지는 것이 아니라 스스로 신분상승을 하고자 하는 강한 욕구에서 비롯되는 경우가 많다.

일정수준까지 자신이 열심히 일하여 버는 근로소득이 많아지면 많아질수록 정부로부터 받는 소득보전액이 많아지는 것을 주된 내용으로 하는 근로소득보전세제는 저소득근로자의 근로의욕을 촉진시킬 뿐만 아니라 소득보전을 통하여 직접적으로 빈곤에서 벗어나게 하는 제도로서 새로이 각광을 받고 있는 빈곤대책이다. 우리의 경우 자신의 소득을 숨기려는 사회적 분위기가 팽배해 있는데 일정 소득수준까지는 소득수준이 높게 신고될수록 정부로부터 받는 소득보상액이 커지는 근로소득보전세제를 도입할 경우 저소득근로자들이 스

7) 근로소득보전세제에 대한 자세한 설명은 미국의 Department of the Treasury, IRS, *Earned Income Credit*, 1999. 자료를 참고하기 바람.

스로 자신의 소득액을 밝히려는 부수적인 효과도 거둘 수 있게 된다.

② EITC 제도의 적용대상

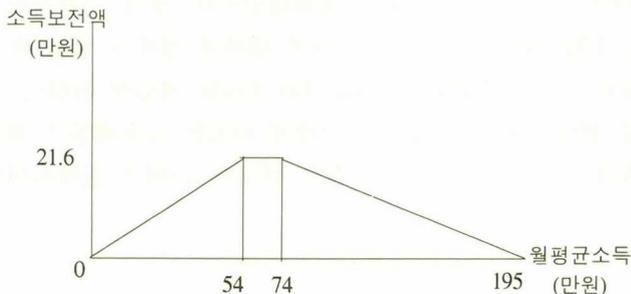
우리나라에 EITC제도를 도입할 경우 중위 소득이하의 저소득 근로자가구를 1차적 대상으로 하여 실시하는 것이 바람직하다. 그 이유는 근로자의 경우 소득이 비교적 정확하게 파악되고 있다는 점이다. 그리고 근로자 우선으로 이 제도를 실시하는 것은 자영업자들의 불투명한 세원포착으로 사회보험확대과정에서 상대적 손실감을 느끼고 있는 근로자들에게 일종의 보상을 해줌으로써 소득이 투명하게 드러나는 현상을 권장하는 사회적 분위기 조성에도 도움이 될 것이다.

〈우리나라에서 이 제도를 적용할 경우의 예시〉

- 첫 번째 소득구간: 월 평균소득 0원부터 2인가구 절대빈곤선인 54만원까지로 결정하고, 정률로 40%를 적용. 최고 소득보전액은 월 21.6만원이 되며, 따라서 근로소득이 54만원인 가구는 정부로부터 받는 소득보전액과 근로소득을 합하면 75.6만원이 된다.
- 두 번째 소득구간: 2인가구 절대빈곤선인 54만원부터 3인가구 절대빈곤선인 74만원까지로 설정하고 소

근로소득보전세제는 저소득근로자의 근로의욕을 촉진시킬 뿐만 아니라 소득보전을 통하여 직접적으로 빈곤에서 벗어나게 하는 제도로서 새로이 각광을 받고 있는 빈곤대책이다.

그림 2. 소득구간별 소득보전액 예시



득보전금은 정액으로서 21.6만원이 유지된다. 따라서 소득이 74만원인 가구는 중위소득의 50%(상대빈곤선) 수준인 98만원에 근접하여 상대빈곤선에 육박한다.

- 세 번째 소득구간: 월 평균소득이 74만원부터 중위소득인 195만원으로 결정하고, 이에 따른 한계세율을 계산하면 약 17.9%(미국: 21%)에 근접한다. 중위소득 이상 계층은 적용대상에서 제외하도록 한다.

4. 결 론

소득분배구조를 개선하기 위한 저소득층 복지대책은 특성별로 저소득층을 구분하고 집단범주별로 명확한 정책목표를 가지고 접근하는 것이 필요하다. 절대빈곤층과 차상위계층으로 구성된 저소득층에 대한 정책목표로서 절대빈곤층의 해소와 상대빈곤층의 중산층화가 거론될 수 있을 것이다. 절대빈곤층의 해소는 기본적으로 국민기초생활보장법을 충실히 시행함으로써 어느 정도 달성될 수 있으므로 국민기초생활보장법의 충실한 시행을 위하여 우선적으로 정책의지를 모아야 할 것이다.

그러나 여러 가지 제도적 요건에 의하여 상당수의 절대빈곤층이 국민기초생활보장법의 보호에서 벗어나게 된다. 이들에 대하여 별도의 정책적 대안이 강구되어야 할 것이다. 그 중에서 기본적 욕구인 먹는 것의 문제를 국가가 해결해 주어야 할 것이며 구체적 방법으로 거론되는 식품권제도의 도입이 강구되어야 할 것이다. 또한 기존에 실시되고 있는 각종 복지수당의 지급수준을 대폭 인상하여 수급자 본인에 대해서만이라도 절대빈곤선에서 벗어날 수 있을 정도의 급여가 주어져야 할 것이다.

근로능력이 있는 저소득가구에 대해서는 사회보험에의 편입을 적극적으로 장구하는 것이 우선적으로 고려될 수 있는 정책대안이다. 보다 근본적이고 강력한 빈곤퇴치 및 소득분배 방안은 근로소득에 대하여 정부가 일정 몫의 소득보전금을 지급하는 이른바 Earned Income Tax Credit 제도에 의하여 실현될 수 있을 것으로 본다. 다만 이 제도의 시행에 따르는 소요예산의 확보 방안, 적용대상의 범위 등에 대해서는 추가적인 연구와 논의가 진행되어야 할 것이다. 