

# 빈부격차의 실태와 정책과제

## The Gap Between the Rich and the Poor: Current Status and Policy Issues

石才恩 한국보건사회연구원 책임연구원

우리나라는 1997년말 심각한 국가적 경제위기를 겪는 과정에서 국민기초생활보장제도의 도입과 사회보험체계의 완성으로 각종 소득 상실 위험에 대비한 사회안전망을 마련함으로써 절대빈곤율은 비교적 성공적으로 감소시켰다고 평가되고 있지만, 빈부격차는 오히려 더욱 악화된 것으로 나타나고 있다. 이에 본고에서는 소득분배 악화에 따른 빈부격차에 주요 조점을 두고 빈부격차의 실태와 소비에의 영향을 분석하여 빈부격차 완화를 위한 사회보장적 측면에서의 정책과제를 정리해 보고자 하였다. 경제위기 과정에서 절대빈곤층 및 중하위계층의 소득은 동반하향한 데 비해 상위소득계층의 소득은 유지 혹은 상승함으로써 경제위기의 영향이 소득계층별로 차별적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 또한 부동산가치의 인상이 지역별로 차별적으로 이루어짐으로써 자산의 불평등도 더욱 심화되는 것으로 나타나고 있다. 한편, 소득수준에 따른 소비지출의 양극화가 두드러진 항목은 교양오락비, 교육비, 교통통신비로, 이 중 교육비가 소득계층의 세대재생산이 이루어질 가능성이 큰 것으로 나타나고 있다. 반면, 보건의료비, 주거비, 식료품비는 소비지출격차가 가장 작은 항목으로, 특히 보건의료비의 경우 저소득층의 가계경제에 가장 부담을 주는 지출항목으로 나타났다. 이러한 빈부격차를 완화하기 위한 정책방향은 첫째, 근로(사업)소득의 기회를 제공하는 방향이다. 둘째, 자산을 획득할 수 있는 기회를 제공하는 한편, 자산소득, 유산 상속 등 불로소득에 대한 과세를 강화하는 방향이다. 셋째, 공적보장의 확대를 통하여 사회적 위험 및 과도한 재생산 비용에 대한 사회적 완충장치를 마련하여 빈부격차에 따른 실질적인 삶의 질 격차를 완화하는 방향이다. 따라서 질병, 노령, 장애, 실업 등 사회적 위험에 대응하는 사회보장체계의 강화 및 공보육·공교육 강화를 통한 재생산 비용의 사회화를 도모한다.

### 1. 머리말

우리나라는 1997년말 심각한 국가적 경제위기를 겪는 과정에서 국민기초생활보장제도의 도입과 사회보험체계의 완성으로 각종 소득상실 위험에 대비한 사회안전망을 마련함으로써 절대빈곤율은 비교적 성공적으로 감소시켰다고 평가되고

있지만, 빈부격차는 오히려 더욱 악화된 것으로 나타나고 있다. 경제위기를 계기로 소득계층간 소득분배가 재편되는 과정에서 상위소득계층에게 소득이 더욱 집중되는 양상이 발견되는 것으로 보고되고 있다. 즉, 경제위기 과정에서 절대빈곤층 및 중하위계층의 소득은 동반하향한 데 비해 상위소득계층의 소득은 유지 혹은 상승함으로써

써 경제위기의 영향이 소득계층별로 차별적으로 미쳤으며, 특히 하위소득계층에게 커다란 영향을 미쳤다는 것이다. 또한 부동산가치의 인상이 지역별로 차별적으로 이루어짐으로써 자산의 불평등도 더욱 심화되는 것으로 나타나고 있다.

본고에서는 소득분배 악화에 따른 빈부격차에 주요 초점을 두고 빈부격차의 실태와 소비에의 영향을 분석하고, 빈부격차 완화를 위한 사회보장적 측면에서의 정책과제를 중심으로 정리해 보고자 하였다.

## 2. 빈부격차의 실태

통계청의 가구소비실태조사자료<sup>1)</sup>를 활용하여, 1996년과 2000년간 소득 5분위별 소득점유율의 변화를 보면 1분위에서 4분위의 소득점유율이 모두

하락한 반면, 5분위의 소득점유율만이 큰 폭으로 증가한 것으로 나타났다. 5분위 소득 대비 1분위 소득의 배율도 1996년 4.8배에서 2000년 7.0배로 소득분배상태가 크게 악화되었으며, 지니계수도 1996년 0.3351에서 2000년 0.3901로 분배상태가 악화된 것으로 나타났다.

또한 1996년과 2000년간의 소득 10분위별 소득 증가율의 변화를 보면, 1~3분위는 절대소득액이 오히려 감소하였고, 4~8분위는 다소 증가하였으나 평균소득 증가율 10.9%에 미치지 못하는 반면, 9~10분위 소득은 크게 증가하였으며, 특히 10분위 소득증가율은 평균소득 증가율의 3배인 31.9%에 이르고 있다. 이와 같이 경제위기 이후 소득계층간 소득증가율의 격차가 심화된 양상이 뚜렷하여, 빈익빈 부익부가 진행되어 온 것으로 분석된다.

표 1. 소득 5분위별 소득점유율 및 지니계수 변화

연도	5분위별 소득계층의 소득점유율(%)					배율 (V/I)	지니계수
	I분위	II분위	III분위	IV분위	V분위		
1996	7.87	13.51	17.81	22.94	37.85	4.81	0.3351
2000	6.08	12.04	16.76	22.53	42.60	7.01	0.3901

자료: 통계청, 『가구소비실태조사』, 1996년 및 2001년의 원자료를 이용하여 분석함.

1) 통계청의 가구소비실태조사자료는 도시가계조사에서 누락된 1인 가구, 농어촌가구, 비근로자가가구를 포함하여 전국의 27,000개 표본가구를 대상으로 조사표 작성방식에 의해 5년을 주기로 조사하여 발표하고 있다. 따라서 가구소비실태조사자료는 전국 규모의 가구소득 소비실태조사 자료 중 가장 광범위한 조사대상을 포함하는 자료로서, 우리나라의 가구 소득 소비실태의 현주소를 정확히 보여주는 대표성을 갖춘 조사 자료이다.

그림 1. 소득 5분위별 소득점유율 변화

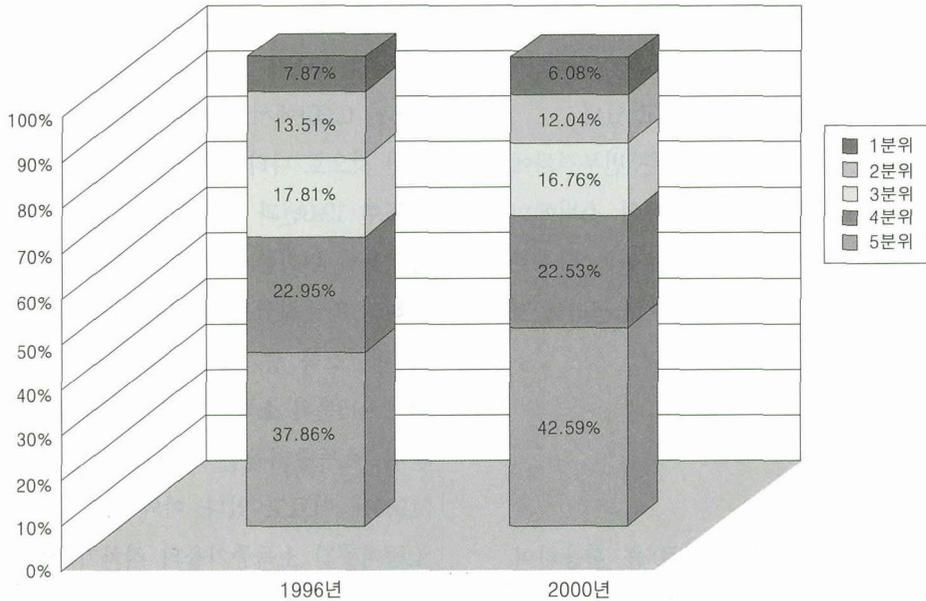


표 2. 소득 10분위별 소득증가율 격차

(단위: 천원, %)

연도	I분위	II분위	III분위	IV분위	V분위	VI분위	VII분위	VIII분위	IX분위	X분위	평균
1996	320	561	703	817	933	1,052	1,193	1,378	1,639	2,585	1,118
2000	260	498	671	818	963	1,120	1,289	1,511	1,861	3,410	1,240
증감률	△18.8	△11.2	△0.05	0.12	3.22	6.46	8.05	9.65	13.54	31.9	10.91

자료: 통계청, 「가구소비실태조사」, 1996년 및 2001년의 원자료를 이용하여 분석함.

한편, 지역별 주택매매가격의 변화추이를 분석한 결과, 지역별로 주택매매가격 변화폭의 차이가 큰 것으로 나타나 자산가치의 차별적 변동이 빈부격차 확대에 큰 기여를 한 것으로 분석된다. 비교적 높은 소득계층이 밀집되어 있는 서울 강남의 경우 주택매매가격이 전도시 평균보다 3배

가량 상승하여, 빈부격차의 확대에 기여한 것으로 나타나고, 전세가격의 경우에는 전지역에서 매우 큰 폭으로 상승하여 자기집을 소유하지 못한 중하층 소득계층의 주거비 부담이 더욱 가중되고 있는 것으로 나타나고 있다.

표 3. 지역별 주택매매 및 전세가격 변동 격차<sup>1)</sup>

구분	연도	서울강남	서울강북	광역시	중소도시	전도시
주택매매가격	1996	102.4	100.6	100.4	102.4	101.5
	1998	89.3	90.3	88.5	93.2	90.7
	2000	101.7	93.4	90.2	94.8	94.2
	2002	138.1	109.2	106.3	110.4	113.2
주택전세가격	1996	106.8	106.5	104.2	108.3	106.5
	1998	80.4	82.7	86.5	92.5	87.6
	2000	113.1	113.6	108.9	116.8	113.7
	2002	153.0	146.8	137.4	143.1	144.4

주: 1) 1995년 12월을 기준가격 100으로 보았을 때 가격변화를 지수화한 것임.  
 자료: 국민은행 홈페이지(www.kbstar.com), 「주택가격지수 시계열자료」, 2003.

### 3. 가구주 특성별 소득계층 분포

가구주 특성별 소득계층 분포를 살펴보면, 여성가구주 가구의 51.5%가 3분위 이하의 낮은 소득분위에 집중적으로 포진하여 있는 반면, 남성가구주 가구는 1, 2분위를 제외한 모든 소득분위에 골고루 분포되어 있는 것을 발견할 수 있다. 이를 그림으로 그려보면, 남성가구주 가구의 소득계층별 분포가 완만한 포물선을 그리고 있다면, 여성가구주 가구의 소득계층별 분포는 좌상향우하향의 급경사를 보이고 있다.

연령별로는 65세 이상 노령가구주 가구의

59.7%와 20세 미만 미성년가구주 가구의 75.6%가 3분위 이하의 낮은 소득분위에 집중적으로 포진되어 있는 것으로 나타났다. 고용형태별로는 성별과 마찬가지로 정규직의 경우에는 모든 소득분위에 고른 분포를 보이는 반면, 비정규직의 경우 비정규직 근로자 가구의 56.4%가 3분위 이하의 낮은 소득분위에 집중적으로 분포하고 있음을 발견할 수 있다. 이를 그림으로 그려보면, 정규직 가구주 가구의 소득계층별 분포가 완만한 포물선을 그리고 있다면, 비정규직 가구주 가구의 소득계층별 분포는 좌상향우하향의 급경사를 보이고 있다.

표 4. 성별 소득 10분위 분포(2000년)

(단위: %)

연도	I분위	II분위	III분위	IV분위	V분위	VI분위	VII분위	VIII분위	IX분위	X분위	평균
남	6.18	8.42	9.31	10.29	10.23	10.76	10.97	11.11	11.14	11.59	100.0
녀	23.42	15.47	12.59	9.15	9.08	7.25	6.71	5.81	6.03	4.50	100.0

자료: 통계청, 「가구소비실태조사」, 2001년의 원자료를 이용하여 분석함.

그림 2. 성별 소득 10분위 분포(2000년)

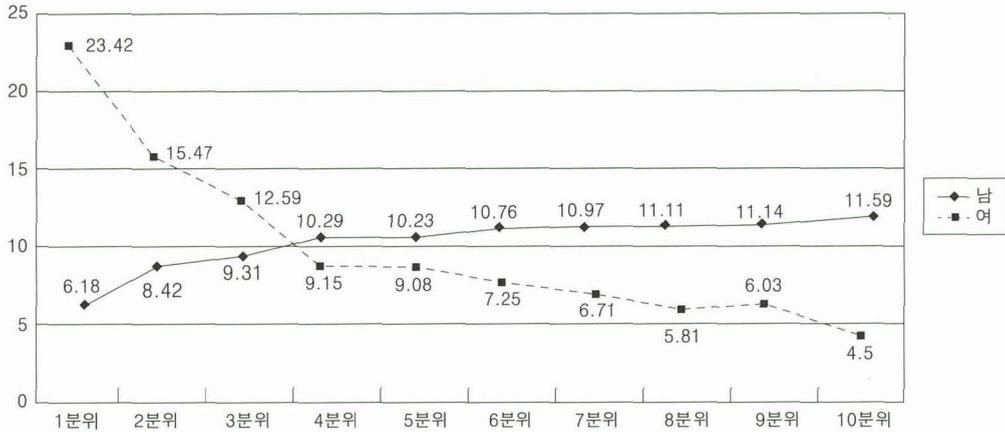


표 5. 연령별 소득 10분위 분포(2000년)

(단위: %)

구분	I분위	II분위	III분위	IV분위	V분위	VI분위	VII분위	VIII분위	IX분위	X분위	평균
20세 미만	26.04	30.78	18.82	5.31	2.66	8.33	1.42	2.66	3.99	0.00	100.0
20~29세	4.10	10.70	12.10	11.51	12.90	11.76	11.31	10.85	9.08	5.70	100.0
30~39세	4.09	9.06	10.07	12.31	11.79	11.23	11.64	10.40	10.27	9.14	100.0
40~49세	5.17	8.39	9.35	9.78	10.80	10.82	11.29	11.26	11.47	11.65	100.0
50~64세	5.52	7.98	8.81	9.31	9.60	10.39	10.08	11.48	12.06	14.77	100.0
65세 이상	33.11	15.26	11.30	7.43	5.26	5.70	5.16	5.25	5.67	5.86	100.0

자료: 통계청, 「가구소비실태조사」, 2001년의 원자료를 이용하여 분석함.

표 6. 고용형태별 소득 10분위 분포<sup>1)</sup>(2001년)

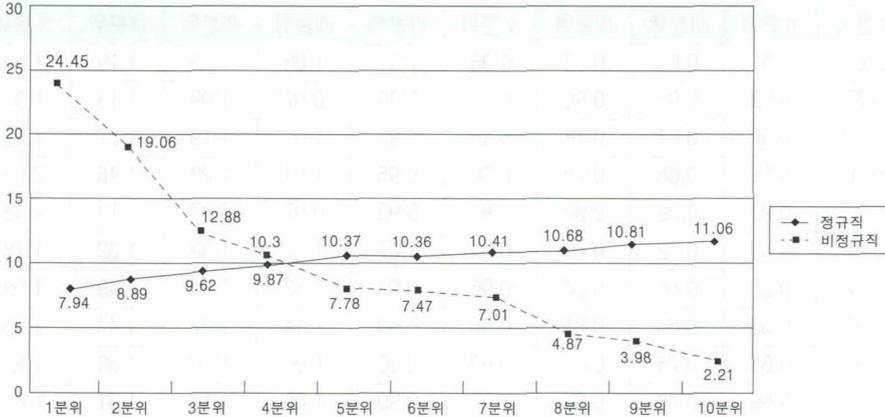
(단위: %)

구분	I분위	II분위	III분위	IV분위	V분위	VI분위	VII분위	VIII분위	IX분위	X분위	평균
정규직	7.94	8.89	9.62	9.87	10.37	10.36	10.41	10.68	10.81	11.06	100.0
비정규직	24.45	19.06	12.88	10.30	7.78	7.47	7.01	4.87	3.98	2.21	100.0

주: 1) 상용직은 정규직으로, 임시 일용직은 비정규직으로 구분함.

자료: 통계청, 「도시가계소비실태조사」, 2001년의 원자료를 이용하여 분석

그림 3. 고용형태별 소득 10분위 분포(2001년)



#### 4. 빈부격차에 따른 소비에의 영향

가구원수별 소비지출수준의 차이를 통제하기 위하여 가구균등화지수<sup>2)</sup>를 적용한 뒤 소득 10분위별 소비지출수준을 비교해 보면, 1분위 총소비지출이 0.53일 때, 10분위 총소비지출은 1.68로 약 32배의 차이를 보이고 있다.

소득 10분위별 소비지출의 양극화가 두드러진 항목은 교양·오락비, 교육비, 교통·통신비 등으로, 이 중 교육비의 경우 1분위가 0.31일 때, 10분위는 1.78로 1분위 교육비 지출의 무려 57배를 지출하는 것으로 나타났다. 이는 교육비의 경우 소득수준에 가장 탄력적인 지출의 하나라는 것을 의미하는 것으로, 따라서 저소득층일수록 자녀교육에 대한 투자가 낮고 고소득층일수록 자녀교육에 투자를 많이함으로써 소득계층의 세대재생산

이 이루어질 가능성이 크다는 것을 시사한다.

반면, 보건의료비, 주거비, 식료품비는 10분위별 소비지출격차가 가장 작은 항목 중의 하나로 1분위와 10분위간 소비지출격차가 보건의료비는 15배, 주거비는 17배, 식료품비는 21배에 불과하다. 이와 같이 보건의료비는 소득수준과 관계없이 불가피한 지출의 성격을 가지므로 소득수준에 가장 비탄력적인 지출항목으로 나타났다. 이는 일단 가구원 중 누군가가 아파서 보건의료요구가 발생하게 되면, 다른 소비지출항목과 달리 소득수준에 따라 탄력적으로 보건의료지출을 억제할 수 없으므로 저소득층의 가계경제에 가장 부담을 주는 지출항목이 보건의료지출이라는 것을 의미한다. 주거비의 경우에는 관리운영비만을 감안하고 있어 소득계층간 소비지출격차가 작은 항목으로 구분되고 있으나, 주거임대료를 포함하는 경

2) 가구균등화 지수 = 가구소득/(가구원수)<sup>ε</sup>, ε=0.5

표 7. 소득 10분위별 소비지출<sup>1)</sup>(2000년)

항목	I분위	II분위	III분위	IV분위	V분위	VI분위	VII분위	VIII분위	IX분위	X분위	평균지출(원)
식료품	0.65	0.81	0.89	0.93	0.96	1.01	1.06	1.10	1.19	1.39	208,877
주거	0.77	0.93	0.91	0.96	0.96	0.95	0.97	1.09	1.13	1.32	93,076
가구집기	0.42	0.56	0.67	0.78	0.86	0.93	1.02	1.19	1.57	1.99	43,370
피복신발	0.40	0.56	0.68	0.79	0.86	0.95	1.04	1.23	1.46	2.03	48,190
보건의료	0.97	0.92	0.89	0.90	0.89	0.93	0.97	0.97	1.13	1.42	38,607
교육	0.31	0.55	0.72	0.80	0.94	1.07	1.12	1.32	1.32	1.78	92,764
교양오락	0.32	0.51	0.65	0.74	0.96	0.98	1.12	1.24	1.49	1.99	42,276
교통통신	0.35	0.53	0.66	0.81	0.90	0.98	1.14	1.22	1.44	1.95	142,972
기타소비	0.52	0.65	0.75	0.80	0.90	0.96	1.06	1.20	1.33	1.82	122,664
소비지출	0.53	0.69	0.78	0.85	0.93	0.99	1.08	1.17	1.31	1.68	832,796

주: 1) 각 항목별 평균소비지출을 1.0으로 할 때, 소득 10분위별 소비지출수준을 지수화한 것임.  
 자료: 통계청, [가구소비실태조사], 2001년의 원자료를 이용하여 분석함.

우에는 지출격차가 가장 큰 지출항목 중의 하나 일 것이다.

소득수준별 소비지출분석 결과 소득수준에 비탄력적인 보건의료지출과 매우 탄력적인 교육비 지출을 선별하여 해당 지출을 중심으로 집중 분석하였다. 먼저, 중증질환 가구원을 포함한 가구로 생각되는 보건의료비 지출 상위 5% 가구를 추출하여 이들 가구의 소득계층별 분포를 살펴본 결과, 고소득층인 9분위 및 10분위에 다소 집중되어 있으나, 비교적 전체 소득분위에 고른 분포를 보이는 것으로 나타났다. 이는 보건의료지출이 부담가능성보다는 필요에 의해 규정받는 성격이 강한 지출임을 확인시켜 주는 결과이다. 또한 소득 10분위별 보건의료비지출의 부담정도를 소비지출 및 경상소득에 대한 비율로 살펴보면, 1분위의 경우 무려 각 소득분위 소비지출의 65%, 경

상소득의 110%를 보건의료비로 지출하고 있으며, 1분위에서 5분위까지 보건의료비 지출 평균 비중이 경상소득의 30~110%(평균 54%)에 달하는 것으로 나타났다. 따라서 중증질환을 가진 가구원이 있는 경우 저소득층은 물론이고 중위소득 계층의 가계에도 심각한 영향을 미침으로써 가계 파탄에 이르게 될 것으로 판단된다. 이는 중증질환으로 인한 보건의료지출 위험에 대응하여 건강보험, 의료급여를 포함한 우리 사회의 사회안전망체계가 적절한 역할을 수행하고 있지 못함을 의미한다.

보건의료비 지출과 비교하기 위하여 교육비 지출의 경우에도 교육비 지출 상위 5% 가구를 추출하여 이들 가구의 소득계층별 분포를 살펴본 결과, 보건의료비 지출과는 매우 상이하게 소득계층이 높아질수록 교육비 지출 상위 5% 가구

분포비율이 높은 것으로 나타났다. 5분위 이하에서는 교육비 지출 상위 5% 가구 비율이 각 분위별로 15~55% 분포하고 있는 반면, 10분위에는 무려 305%가 집중 분포하고 있는 것으로 나타났다. 이는 교육비 지출의 경우 소득수준에 따라 지출수준이 결정된다는 것을 확인시켜주는 결과

이다. 또한 취학자녀를 가진 가구만을 추출하여 소득 10분위별 교육비 지출을 살펴보면, 교육비 지출은 소득계층에 비례하여 이루어지는 경향이 짙으며, 1분위 소득계층의 교육비 지출규모에 비하여 10분위 소득계층의 교육비 지출은 28배에 이

표 8. 보건의료비 지출 상위 5% 가구의 소득 10분위별 보건의료비 지출 비중(2000년)

(단위: 천원, %)

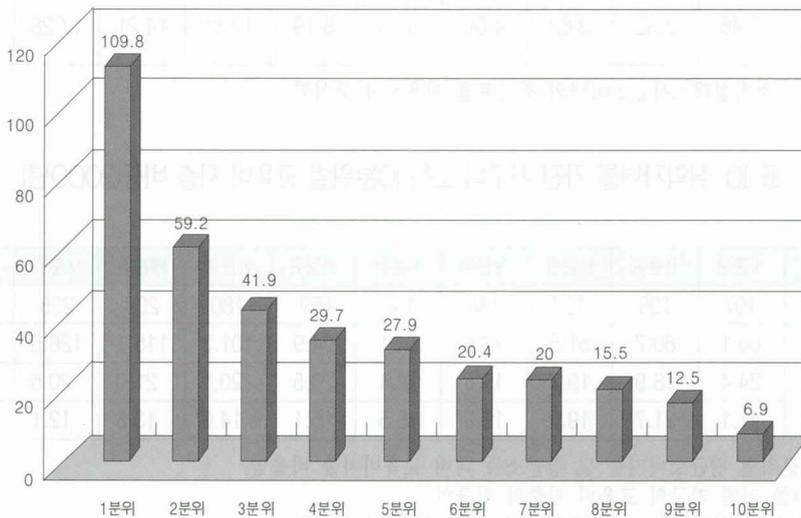
구분	I분위	II분위	III분위	IV분위	V분위	VI분위	VII분위	VIII분위	IX분위	X분위	전가구평균 <sup>2)</sup>
보건의료비 상위 5%가구 분포	9.3	8.3	7.8	9.1	7.7	9.2	8.2	9.0	13.1	18.4	5.0
보건의료비 지출금액	285	295	281	243	269	228	258	235	233	236	39
보건의료비 지수	739	763	728	629	696	591	668	608	603	612	100
소비지출 대비 <sup>1)</sup>	65.1	51.6	43.5	34.3	34.9	27.7	28.7	24.0	21.4	16.9	4.6
경상소득 대비 <sup>1)</sup>	109.8	59.2	41.9	29.7	27.9	20.4	20.0	15.5	12.5	6.9	3.1

주: 1) 각 소득분위별 평균소비지출 및 평균소득 대비 보건의료지출 비율임.

2) 전가구 평균은 가구소비실태조사대상인 전체가구의 보건의료지출 평균임.

자료: 통계청, 「가구소비실태조사」, 2001년의 원자료를 이용하여 분석함.

그림 4. 보건의료비 상위 5% 가구의 소득 10분위별 경상소득 대비 보건의료지출 비중



르고 있다. 이와 같이 높은 교육비 투자로 값싸고 질좋은 교육을 많이 받은 고소득층 자녀는 부모세대에 이어서 고소득층을 유지할 수 있는 인적자본을 갖추는 반면, 낮은 교육비 투자로 값싸고 질낮은 교육을 받은 저소득층 자녀는 인적자본이 취약하여 부모세대에 이어서 저소득층을 유지하게 될 가능성이 높다. 즉, 소득계층간 교육예산 투입의 차이로 인하여 빈부의 세대간 재생산이 이루어질 가능성이 매우 높다.

한편, [그림 5]에서와 같이 교육비 지출지수는 소득계층에 비례하여 크게 높아지는 반면, 경상소득대비 교육비 지출 비중은 소득계층에 역비례하여 낮아지는 양상을 보여주고 있다. 즉, 교육비가 경상소득에서 차지하는 비중의 경우 저소득 분위에서는 20~40%에 이르고 있어 과도한 사교

육비 부담으로 가계의 파행적 운영이 우려되고 있다. 저소득층의 경우 소득제약으로 현저히 낮은 교육비 투자가 이루어짐에도 불구하고, 이 수준조차도 저소득층 가계에는 상당한 부담이 되는 수준인 것으로 나타난 것이다. 따라서 기형적으로 비대해진 사교육 비중이 공교육의 정상화로 대폭 축소 조정되고, 교육비의 공적부담 비중이 크게 증가하지 않는 한 소득계층간 교육비지출 차이로 인한 자녀세대로의 소득계층의 고착가능성과 중하위소득계층의 과중한 교육비 부담은 해결 전망이 불투명하다.

## 5. 빈부격차 완화를 위한 정책과제

빈부격차가 발생하는 경로는 개념적으로 크게

표 9. 교육비 지출 상위 5% 가구의 소득 10분위별 교육비 지출 비중(2000년)

(단위: %)

구분	I분위	II분위	III분위	IV분위	V분위	VI분위	VII분위	VIII분위	IX분위	X분위	전가구평균
교육비 상위 5%가구분포	1.46	2.32	3.62	4.06	5.53	8.19	12.81	14.21	17.28	30.51	5.0

자료: 통계청, 「가구소비실태조사」, 2001년의 원자료를 이용하여 분석함.

표 10. 취학자녀를 가진 가구의 소득 10분위별 교육비 지출 비중(2000년)

(단위: 천원, %)

구분	I분위	II분위	III분위	IV분위	V분위	VI분위	VII분위	VIII분위	IX분위	X분위	전가구평균 <sup>2)</sup>
교육비 지출금액	107	108	127	138	149	169	180	205	225	299	178
교육비 지수	60.1	60.7	51.5	77.8	84.1	94.9	101.3	115.1	126.5	168.4	100
소비지출 대비 <sup>1)</sup>	24.4	18.9	19.7	19.5	19.4	20.5	20.1	21.0	20.6	21.3	21.3
경상소득 대비 <sup>1)</sup>	41.1	21.7	19.0	16.9	15.5	15.1	14.0	13.5	12.1	8.8	14.3

주: 1) 각 소득분위별 평균소비지출 및 평균소득 대비 교육비지출 비율임.

2) 취학자녀를 가진 가구의 교육비 지출의 평균임.

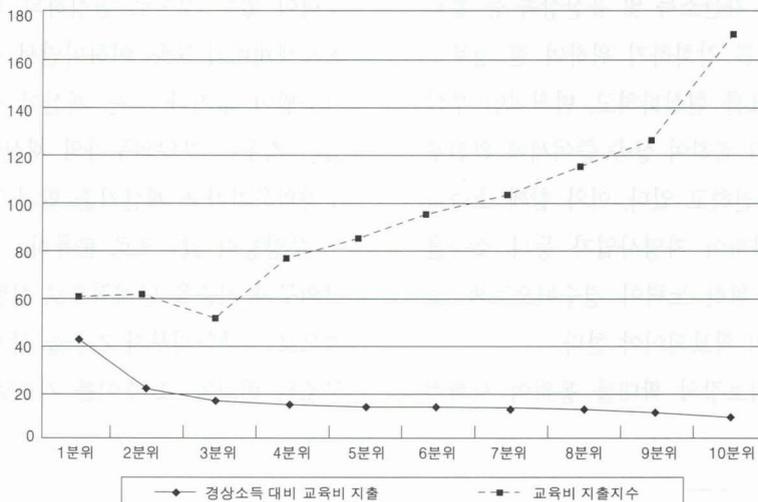
자료: 통계청, 「가구소비실태조사」, 2001년의 원자료를 이용하여 분석함.

세 가지 정도로 정리될 수 있다. 첫째, 소득활동을 하지 못하거나 소득활동의 질이 낮아 충분한 소득을 벌지 못함에 따라 빈부격차가 발생하는 경우이다. 이러한 경우는 근로능력이 있는 경우와 그렇지 못한 경우로 다시 구분될 수 있는데, 근로능력이 있는 경우는 실업과 불완전고용, 사업부진 등의 경우로 정리될 수 있으며, 근로능력이 없거나 부족한 경우는 노인, 장애인 등의 경우를 들 수 있다. 둘째, 자산가치의 차별적 인상 및 상속으로 인한 자산획득 등 노동의 대가가 아닌 소유자산으로 인하여 빈부격차가 발생하는 경우이다. 셋째, 누구나 살아가며 직면할 수 있는 사회적 위험에 대비한 사회안전망이 미흡하여, 가지고 있던 자산을 탕진하고 빈곤으로 전락하는 경우이다. 예컨대, 가족 중 누군가가 중환에 걸리는 경우 부분적인 보장만을 담당하는 현행 저급여 건강보험제도로는 결국 가산을 탕진하고 저소

득계층으로 전락하게 된다.

따라서 빈부격차를 완화하기 위해서는 크게 세 가지 방향에서의 접근이 필요할 것으로 보여진다. 첫 번째는 근로(사업)소득의 기회를 제공하는 방향이다. 즉, 일자리 창출을 통하여 근로(사업)소득의 기회를 제공하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 근로능력이 있는 계층(특히 청년 실업자, 중장년 실업자)의 경우에는 경제기반의 건실화 및 지속적 성장을 통하여 일자리가 안정적으로 창출되는 것이 매우 중요하다. 또한 노동 시장 수요를 정확히 파악하고, 시장수요에 부합하는 맞춤형 직업교육 및 훈련을 강화하여 맞춤형 인력을 양성하며, 노동수요와 공급을 제대로 연결해주는 고용지원체계의 지원이 필수적이다. 또한 불완전 저임근로자의 경우에는 근로소득이 일정 수준 이하인 경우 조세를 통하여 일정수준을 보장해주는 근로소득크레딧제도(Earned Income

그림 5. 소득 10분위별 교육비 지출 규모 및 경상소득대비 교육비 지출 비중



Tax Credit: EITC)의 도입을 검토할 수 있다. 그러나 근로소득크레딧제도는 정확한 소득과약을 전제조건으로 하는 제도이므로 우리나라의 소득과약 여건을 고려하여 신중히 접근해야 할 것이다. 한편, 여성, 장애인, 중고령자 등 근로능력 취약계층의 경우에는 현행 자활지원사업의 내실화와 함께 보건, 복지, 환경 등의 분야에 사회적 일자리를 개발하여 근로참여 기회를 제공하는 것이 중요한 정책과제이다. 이와 함께 여성의 경우에는 경제활동참여에 장애가 되는 육아, 간병 등의 부담을 사회적 서비스를 통하여 지원할 수 있도록 보육서비스와 재가노인서비스의 확대가 필요하다.

두 번째는 자산을 획득할 수 있는 기회를 제공하는 한편, 자산소득, 유산상속 등 불로소득에 대한 과세를 강화하는 방향이다. 이를 위해서는 자산을 획득할 수 있는 기회를 제공하기 위하여 우리사주제도(ESOP)를 활성화하는 방안 등을 통하여 근로자 재산형성을 지원할 필요가 있다. 또한 현 정부에서는 자산소득 및 유산상속 등 불로소득에 대한 과세를 강화하기 위하여 현 정부는 종합토지세의 과표를 현실화하고, 변칙적인 부의 대물림을 차단하기 위하여 상속 증여세에 완전포괄주의 도입을 추진하고 있다. 이와 함께 소득과약 인프라를 강화하여 자영업자 등의 소득을 정확히 과약하기 위한 노력이 경주됨으로써, 조세체계의 형평성이 확보되어야 한다.

세 번째는 공적보장의 확대를 통하여 사회적

위험 및 과도한 재생산 비용에 대한 사회적 완충장치를 마련하여 빈부격차에 따른 실질적인 삶의 질의 격차를 완화하는 방향이다. 따라서 질병, 노령, 재해, 실업 등 사회적 위험에 대응하는 사회보장체계의 강화 및 공보육·공교육 강화를 통한 재생산 비용의 사회화를 도모한다.

첫째, 사회안전망의 사각지대 해소를 위하여 최종안전망인 기초생활보장제도를 통하여 모든 빈곤층이 기초생활을 보장받을 수 있는 방향으로 나아가야 한다. 2000년 기준으로 기초보장 비수급 빈곤층(소득이 최저생계비 이하이나 부양의무자 기준, 재산기준 초과 등으로 수급 받지 못하는 계층)이 전 인구의 약 3.9%인 184만명으로 추정되고 있다.<sup>3)</sup> 재산기준 초과인 경우 재산의 소득환산 적용으로 재산이 초과된 빈곤층 상당부분의 흡수가 가능할 것으로 보여지며, 부양의무자 기준도 단계적으로 완화하여 적용할 필요가 있다. 현행 부양의무자 재산기준은 신청가구와 부양의무자가구의 재산기준 합 120% 이상일 경우 부양능력이 있는 것으로 판정하되, 다만 실제소득이 최저생계비의 50% 이하이면서 근로능력이 있는 가구원이 없거나 또는 재산이 주택에 한정되어 있는 경우는 부양의무자의 재산이 '수급권자 및 부양의무자가구 재산기준 합의 150% 이하'인 경우 부양능력 없음으로 분류하고 있다. 따라서 부양의무자 기준을 단계적으로 상향 조정하되 장기적으로는 부양의무자 기준을 삭제하는 것이 가족구조의 변화와 그 추이를 기초로 하여 볼 때 필

3) 김미곤, 『국민기초보장제도의 정책과제』, 한국보건사회연구원 내부자료, 2001.

요한 조치라고 판단된다.

둘째, 사회안전망의 사각지대 해소의 차원에서 사회보험 사각지대를 축소하기 위하여 5인 미만 사업장근로자의 사업장가입자 전환 및 관리를 강화하며<sup>4)</sup>, 임시·일용직 근로자의 사업장가입자 관리를 강화하고, 산재보험에서 제외되어 있는 특수고용직의 근로자성 인정을 확대하는 방안을 검토한다. 또한 법·제도적 정비 이외에도 실제 관리·행정상의 노력이 필요하다. 특히 사회보험 관리체계의 효율화에 기반한 인력의 재배치를 통하여 적용관리에 인력을 집중 투입하며, 행정전 산망, 국제청전산망 등과의 연계를 통한 누락적용대상을 발굴, 관리토록 한다.

셋째, 사회적 위험에 대응한 사회안전망의 역할을 강화하기 위하여, 고액진료 중증질환에 대한 국가의 책임을 강화하여 고액진료비용으로 인한 가계의 파탄으로부터 보호하는 반면, 가벼운 질환에 대해서는 평소 건강관리에 대한 자기책임과 가족의 연대책임을 강화토록 한다. 또한 기초생활보장 대상자로 선정되면 모든 급여를 받는 반면, 기초생활보장 대상자로 선정되지 못하면 모든 급여에서 배제되는 all or nothing 급여체제로 인한 빈곤합정과 복지의존성 문제를 해결하기 위하여, 교육, 의료, 자활급여를 현행 특례적용방식

에서 부분급여로 제도화하여 적용할 수 있는 방안을 모색토록 한다. 이러한 관점에서 중증질환으로 인하여 가계의 과도한 의료비부담 때문에 생활이 어려운 차상위계층에 대해서는 의료급여 대상자로 선정할 수 있도록 의료급여 적용범위를 확대할 필요가 있다. 또한 가계의 부담범위를 초과하는 고액진료비에 대해서는 사회연대적으로 그 비용을 분담할 수 있는 제도적 장치를 강화토록 한다.

넷째, 국민생활에 가장 부담을 느끼는 사교육비 지출부담을 덜 수 있도록 공교육을 정상화시키고, 빈곤층에 대한 교육지원 확대를 통하여 빈곤의 세대간 세습을 차단하는 방안을 적극 추진한다.

다섯째, 국민생활의 안정에 중요한 과제인 주거안정을 강화하기 위하여 주택가격 안정을 토대로 서민층이 부담 가능한 소형 주택 공급을 지속적으로 확대하며, 일정수준 이상의 공공주택 공급을 기반으로 임대료 보조정책의 확대를 추진한다. 또한 현행 생계급여에 병급하여 지급하는 주거급여 수준을 주택시장에서 민간임대주택을 구할 수 있는 수준으로 현실화하고 공공임대주택 공급을 적정수준까지 공급토록 한다. 별첨

4) 보건복지부는 2003년 3월 5인 미만 사업장가중사자와 임시 일용직 및 시간제근로자를 2003년 7월부터 국민연금 사업장 가입자로 편입하는 내용을 담은 국민연금법시행령 개정안을 입법 예고한 바 있다. 그러나 보건복지부는 2003년 4월 기업경영자들의 반발이 심해 일정을 일부 조정하여 5인 미만 사업장중사자의 사업장가입자 편입을 단계적으로 추진키로 했다고 발표하였다. 5인 미만 사업장 중 법인사업자이거나 변호사 등 고소득전문직종 사업장의 경우만 7월부터 국민연금 사업장가입자로 편입하고, 나머지 사업장 중 임금대장 등 공식자료가 있는 사업장은 2004년에, 공식자료가 없는 사업장은 2005~2007년까지 단계적으로 사업장가입자로 편입될 전망이다.