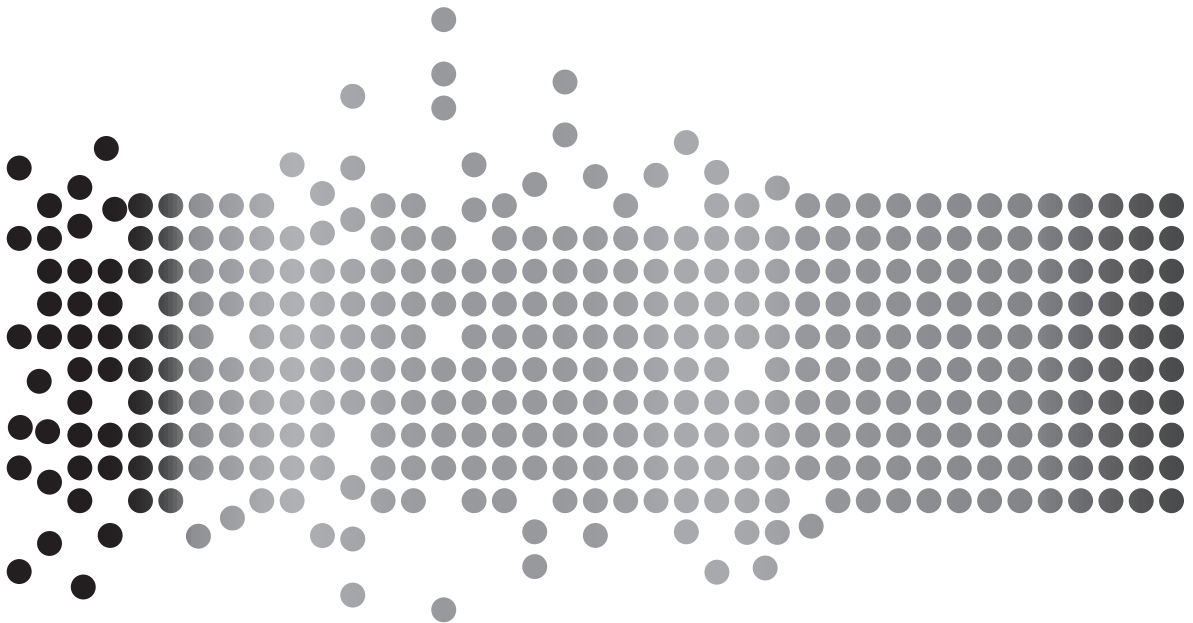


아시아 국가의 사회정책 비교연구: 빈곤정책

Poverty Reduction Policies in Selected Asian Countries: Trends,
Strategies and Challenges

홍석표 · 김지혜



연구보고서 2012-51

아시아 국가의 사회정책 비교연구: 빈곤정책

발 행 일 2012년
저 자 홍 석 표 외
발 행 인 최 병 호
발 행 처 한국보건사회연구원
주 소 서울특별시 은평구 진흥로 235(우: 122-705)
전 화 대표전화: 02) 380-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등 록 1994년 7월 1일 (제8-142호)
인 쇄 처 범신사
가 격 7,000원

© 한국보건사회연구원 2012

ISBN 978-89-8187-312-7 93330



머리말

가난 구제는 나라도 못한다는 옛말이 있다. 인류가 시대를 달리하면서 고도의 성장과 발전을 이룩한 현대사회에서도 이 옛 속담이 읊어지는 것은 지구촌 곳곳에 빈곤이 여전히 만연하기 때문이고, 탈빈곤은 국가적 난제로 꼽히기 때문일 것이다. 실제로 빈곤은 오늘날 상당수 아시아 국가들의 당면과제로 꼽힌다. 풍요 속 빈곤을 경험하는 국가가 있는 반면, 빈곤의 대물림을 앓는 국가도 있다.

빈곤은 다양한 맥락에서 그 원인을 짚어봐야 하는 복합적인 문제이다. 국가 정책 뿐 아니라 자연환경적 요인에서부터 전쟁과 내부분열 등 역사적 경험, 이념과 종교 등 사상과 문화적 측면까지 다양한 요인들이 상호 결합하여 빈곤의 악순환을 초래하기 때문이다.

본 연구에서는 빈곤이라는 공통된 주제 아래 상대적으로 저개발국가로서 정부의 탈빈곤 노력에 보다 많은 제약 요인이 따르는 동남아8개국(라오스, 말레이시아, 미얀마, 베트남, 인도네시아, 캄보디아, 태국, 필리핀)을 선정해 중점적으로 살펴보았다. 이들 국가의 빈곤은 서구 열강의 식민지배와 전쟁, 군부독재에 따른 폐쇄적 경제정치 구조에 기인한 역사적 유산이자, 농업을 주요생산활동으로 삼은 섬 혹은 내륙국가로서 기후변화에 민감한 지형학적 취약성에서 비롯되거나, 가톨릭교와 이슬람교 등 산아제한을 허용하지 않는 국가적 종교성으로 심화되기도 한다.

본 연구는 개별국가의 여건과 상황을 반영하여 다양한 빈곤유발요인

을 검토하고, 다각적 접근을 시도하였다는 점에서 여타 연구자료와 차별성을 갖는다. 아울러 기후변화와 글로벌 경기침체 등 예측가능한 범세계적 위기에 따른 잠재빈곤층의 발생가능성도 짚어본다. 이를 통해 동남아시아지역의 빈곤감소의 효과성을 높이는 데 보탬이 되고자 하며, 대한민국이 향후 이 지역에 대한 ODA 전략을 구상하고 국제협력 및 교류를 활성화하는 데 참고가 될 수 있을 것으로 기대한다.

본 연구는 본원의 홍석표 연구위원의 책임 하에, Xaikham PHANNALATH 라오스 노동·사회복지부 사회보장부 부장, Zulkarnain A. HATTA 세인즈 말레이시아 대학교 사회과학대학 교수, Tluang Lian HNIN 미얀마 국제개발원 자문관, Dang Kim CHUNG 베트남 노동과학사회연구원 부국장, Athia YUMNA 인도네시아 스메루 연구원 연구위원, Bunkheang CHENG 캄보디아 프놈펜 왕립대학교 사회사업부 전임강사, Somchai JITSUCHON 태국 개발연구원 연구위원, Girlie E. AMARILLO 필리핀여자대학교 교수와의 공동연구로 수행되었다. 연구진은 본고를 세심히 읽고 완성하는 데에 귀중한 조언을 해 준 본원의 김미숙 연구위원과 신화연 부연구위원에게 사의를 표하고 있다.

2012년 12월

한국보건사회연구원장

최 병 호

Abstract	1
요 약	3
제1장 서론	21
제2장 라오스	25
제1절 탈빈곤 현황 및 전략	25
제2절 정부주도 탈빈곤정책의 효과성 분석	42
제3절 향후 전략 및 정책 제언	46
제4절 결론	59
제3장 말레이시아	63
제1절 탈빈곤정책	63
제2절 말레이시아의 탈빈곤 프로그램	69
제3절 탈빈곤 도전과제	79
제4절 분석 및 정책 제언	83
제4장 미얀마	93
제1절 빈곤 관련 역사적 배경	93
제2절 주요 공적 탈빈곤 정책 및 목표	98
제3절 탈빈곤 정책의 효과성과 도전과제에 대한 분석	100
제4절 제언	103
제5장 베트남	107
제1절 빈곤 감소 배경	107
제2절 탈빈곤 정책의 이행 결과	111

제6장 인도네시아	125
제1절 배경	125
제2절 빈곤현황 및 추이	126
제3절 빈곤감소 전략	132
제4절 탈빈곤 도전과제 및 정책제언	140
제7장 캄보디아	145
제1절 배경	145
제2절 빈곤 현황 및 감소 추이	147
제3절 수급자격의 표준화: 빈곤가구확인프로그램 (ID-POOR) ..	151
제4절 정책 제언	161
제5절 결론	162
제8장 태국	167
제1절 경제 성장과 빈곤	167
제2절 빈곤과 불평등 감소 정책	173
제3절 동반성장을 위한 정책안	183
제9장 필리핀	191
제1절 배경	191
제2절 빈곤 현황	193
제3절 결론	204
제10장 결론	209
참고문헌	211

표 목차

〈표 2-1〉 라오스의 빈곤율·빈곤격차·빈곤심도(1992-2008)	29
〈표 3-1〉 말레이시아의 1970-2009년 주(state)별 빈곤발생을	66
〈표 3-2〉 말레이시아의 빈곤선(2010년 기준)	68
〈표 3-3〉 말레이시아의 2010년 평균가구규모에 따른 빈곤선	68
〈표 3-4〉 말레이시아의 2008년 경제위기 전·후 사회경제지표	69
〈표 3-5〉 말레이시아의 1957년~현재까지 복지체제의 변천 과정	70
〈표 3-6〉 말레이시아의 빈곤층 및 취약계층 대상 개발프로그램 자원 규모 ..	75
〈표 4-1〉 미얀마의 지역별 빈곤발생을(2005-2010)	95
〈표 5-1〉 베트남의 빈곤가구 신용대출편의제도 이용 현황(2007-2010) ..	112
〈표 5-2〉 베트남의 빈곤가구 농업활성화정책 참가비율(2007-2010) ..	115
〈표 6-1〉 인도네시아의 도농간 다각적 빈곤격차(2009)	131
〈표 6-2〉 인도네시아의 주요 빈곤감소프로그램 세부내역	136
〈표 7-1〉 캄보디아의 빈곤 추이	148
〈표 7-2〉 캄보디아의 빈곤 조사 내역(2007-2011)	153
〈표 7-3〉 캄보디아의 빈곤가구 확인절차 7단계	155
〈표 7-4〉 캄보디아의 빈곤가구 조사문항 점수 반영·미반영 항목	156
〈표 7-5〉 캄보디아의 빈곤가구 조사 내역(2007-2011)	157
〈표 8-1〉 태국의 빈곤 및 불평등감소를 위한 동반성장전략	175
〈표 8-2〉 태국의 바람직한 사회복지제도 vs. 현사회복지제도: 출산에서 고등교육까지	177
〈표 8-3〉 태국의 바람직한 사회복지제도 vs. 현사회복지제도: 근로 연령에서부터 퇴직까지	178
〈표 8-4〉 태국의 바람직한 사회복지제도 vs. 현사회복지제도: 퇴직과 장애 등	179

그림 목차

[그림 2-1] 라오스의 빈곤 추이(국제비교)	29
[그림 6-1] 인도네시아의 빈곤추이(1976-2011)	127
[그림 6-2] 인도네시아의 지니계수(1996-2011)	128
[그림 6-3] 인도네시아 빈곤의 역동성(2005-2006·2009-2010) ..	129
[그림 6-4] 인도네시아의 지역별 빈곤 격차(2011)	130
[그림 6-5] 인도네시아의 지역 간 격차(2012)	132
[그림 6-6] 인도네시아의 주요 탈빈곤 프로그램의 3가지 군	135
[그림 8-1] 태국의 빈곤율(1986-2010)	168
[그림 8-2] 태국의 경제적 불평등(지니계수)(1975-2010)	170
[그림 8-3] 아세안 5개국의 고소득층 및 극빈층의 소득 규모 (전체가구소득)	171
[그림 8-4] 태국의 경제적 분위수로 살펴본 일인당 소비변화 (2000-2009)	172
[그림 8-5] 태국의 실질임금 추이(1984-2010)	173
[그림 8-6] 태국의 GDP 대비 징세율(1981-2010)	180
[그림 8-7] 태국의 근로인력 부족 부문	183
[그림 8-8] 태국의 중장기 성장률, 1950년대~현재(이동평균)	184
[그림 8-9] 태국의 연구인력(100만 인구 당)	185



Abstract

Poverty Reduction Policies in Selected Asian Countries: Trends, Strategies and Challenges

This research aims to explore causes and implications of poverty in selected Asian countries. It places a special emphasis on understanding multi-dimensionality of poverty by analyzing trends, strategies and challenges of poverty reduction policies in relatively less developed Southeast Asian countries; Lao PDR, Malaysia, Myanmar, Vietnam, Indonesia, Cambodia, Thailand, and Philippines.

Poverty stems from variety of socioeconomic, environmental and interpersonal factors that occur over the course of time and at all levels of population. It may stem from historical tragedies such as war and colonial occupation; isolated military regime; unpredictable or destined environmental factors, etc. In fact, UXO and mines in Lao PDR, residues of Vietnam war, seriously, hinders its nation's development effort; more than two decades of Myanmar's political as well as diplomatic stance isolated itself from the world and at the same time from opportunities for development and growth. Besides, Asia is considered as the most disaster prone region in

the world since about 75% of the world's natural disasters occurred in the Asia-Pacific region. The threat of environmental disasters is one of the main factors aggravating living conditions of the vulnerable population. Furthermore, incidences of natural disasters, such as flash floods and landslides are increasing due to climate change. It is, thus, important to depict country-specific as well as context-specific features of poverty.

In the report, we scrutinized several government-led anti-poverty policies and the increasingly wide spheres of influence related to the onset, persistence, and consequences of poverty. We, thus, explored historical, environmental, religious, political factors which may exacerbate indigent condition of the vulnerable population in selected Southeast Asian countries.

Besides, we emphasized a need to further develop effective, transparent and accountable mechanisms and administrative procedures at the operational levels as well as sectors of government. Ineffective pro-poor policies, distribution and delivery system as well as lack of qualified skilled personnel are all the crucial factors which may have huge impacts on poverty.

Holistic and coordinated approach toward poverty and integration of various sectoral policies may serve as effective solution in tackling down poverty issues in southeast Asian developing countries.

요약

1. 빈곤의 복합성과 원인 탐색

유엔사회개발정상회의(1995)에서 논의된 협의안 제19번째 항목에서는 빈곤의 개념을 다음과 같이 정의하였다. “빈곤은 다면성을 지닌다. 소득의 결여, 지속가능한 삶을 보장할 수 있는 충족한 생산 자원의 부족, 기아와 영양결핍, 교육 및 기본서비스로의 낮은 접근성, 높은 질병률과 질병에 의한 사망률, 주택 부족, 불안정한 환경, 사회적 차별과 배제, 낮은 발언권 및 사회 참여 등의 모습으로 표출된다.”

이처럼 빈곤은 다양하고 다면적인 특성을 지니기 때문에 그 원인을 파악함에 있어서 국가별, 지역별 특색을 검토해야 하고, 효율성 높은 탈빈곤 전략을 수립함에 있어서도, 빈곤의 이와 같은 복합성을 감안한 방식으로 접근해야 할 필요가 있다.

1. 지형학적 제약조건

아시아권의 동남부는 다수의 상대적으로 저개발된 국가들로 구성되어 있으며, 탈빈곤 전략 수립에 있어서 지리적 환경과 역사적 경험 등 보다 많은 복합성을 감안해야 하는 특징이 있다. 동남아시아는 수천개의 섬으로 구성된 도서부(말레이시아, 싱가포르, 브루나이, 인도네시아, 필리핀)

와 메콩강을 중심으로 내륙국가(베트남, 캄보디아, 라오스, 태국, 미얀마)인 대륙부로 구분된다. 이 지역은 계절풍의 영향권 하에서 지진과 홍수, 태풍 등의 피해가 잦는 등 자연재해에 특히 취약하여 ‘바람 아래의 대지(lands below the winds)’로 불리우기도 한다. 동남아시아의 상당수 국민들이 농업을 주된 경제활동으로 삼고 있다는 점을 감안할 때 이와 같은 지형학적 취약성은 해당 국가의 빈곤 문제와 직결된다고 할 수 있다.

2. 빈곤의 근간을 형성한 역사성과 특수성

아세안 10개국 가운데 태국을 제외한 9개국은 서구 열강으로부터 식민 지배를 겪은 역사적 경험이 있다. 이와 같은 역사적 경험은 현재의 탈빈곤 노력에 걸림돌이 되는 근대사적 기반을 형성하였다는 점에서 주목된다. 피지배국은 지배국의 편익에 따라 대도시와 항구를 중심으로 발달되었고, 이와 같은 특정 지역 중심의 개발은 독립 후 도시슬럼가 형성과 도농간 격차, 도시빈곤층 문제를 가중시켰다. 서구 열강의 제국주의 하에서 이들 국가는 높은 생산성을 확보하였지만, 외적 풍요와 내적 궁핍을 동시에 경험하는 모순이 발생했다. 고된 노동은 일차 산업에만 국한되었고 국민들은 고등교육의 기회가 주어지지 않아 국가는 수준 높은 인적자원과 고부가가치 기술력을 확보하기 어려웠다. 아울러 이 시기에 다양한 종교와 인종, 문화가 유입되었다. 필리핀은 인구의 80% 이상이 가톨릭 신자이고, 인도네시아는 인구 중 80% 이상이 이슬람교를 믿고 있다. 말레이시아 헌법에서는 ‘말레이인은 무슬림’으로 규정하고 있으며, 태국과 캄보디아, 미얀마는 인구의 90% 이상이 불교를 믿는다. 종교를 통한 신앙은 전국민 화합과 결속의 원동력이 되는 한편, 사회분열과 소득양극화의 원인이 되기도 한다. 국가적 종교성은 산아제한과 가족계획 등 탈빈곤과 연계된 국가의 전략 수립에도 영향을 끼친다. 이에 따라 중

교와 정치가 늘 충돌하고 있으며 상호 복잡하게 얽혀있다.

서구열강으로부터 독립한 이후에는 경제, 사회적 자립이 시급했지만, 국가적 과업을 추진하는 데 필요한 지배계층의 지도력과 통솔력, 이를 뒷받침하는 재원과 전 국민의 의기투합이 미약해, 많은 시행착오가 뒤따랐다. 아울러 개방정책을 통해 영국과 프랑스 등 한때의 식민지배국이자 현재의 원조공여국이며 탈빈곤 노하우 보유국인 선진국가들의 국가개발 사례를 적극적으로 검토하고 도입한 국가들이 있는 한편, 베트남과 미얀마 등 사회주의 정책 또는 폐쇄적인 외교정책을 고수하여 경제, 산업부문에서의 개방을 견제하고, 빈곤감소에 보탬이 될 수도 있었던 경제발전의 기회를 능동적으로 취하지 못한 경우도 있다.

오랜 식민역사와 독립운동, 내분과 혁명 등으로 피해를 입은 과거사는 세월 따라 국민의 뇌리에 깊이 박히게 되고, 식민지시기를 겪으며 수동적이고 소극적인 사고와 행동가짐을 오랜 기간 동안 강요받은 국민들은 외부의 충격에 견뎌내고 스스로 회복하고 적응하는 능력을 계발할 기회가 부족했다. 이는 탈빈곤과 국가개발을 향한 지배계층의 노력이 일부의 부정부패와 과도기적 국가운영능력과는 맞물려, 국민들의 사회에 대한 불신과 심리적 혼란을 초래하고, 근로의욕상실을 부추겼다.

3. 빈곤의 보편성과 시대성

빈곤은 인류역사에 걸쳐 반복되는 국가적 난제이자 선진국이나 신흥경제국이 산업화 이전 또는 발전 초기에 일반적으로 경험하는 고충이기도 하다. 비효율적인 정책 운영, 산업구조의 낙후성, 비합리적인 관료제도와 인적자원의 부족 등은 국가적 발전 과정에서 으레 나타나는 고질병이다.

아울러 빈곤은 특정 국가의 특수한 여건에서 비롯된 것이 아닌, 최근의 글로벌경기침체와 기후 변화 등 범세계적 위기로 심화되기도 한다.

II. 국가별 사례연구

1. 라오스

베트남 전쟁의 잔재인 불발탄은 라오스 절반 이상의 지역에 악영향을 끼치고 있다. 많은 희생자와 유가족이 불발탄의 피해를 입었으며 불발탄의 잔재와 그 여파가 여전히 국가의 사회경제적 발전에 큰 걸림돌이 되고 있다. 불발탄은 현재까지 1%만이 제거된 상황이며, 미제거된 불발탄은 위험을 초래하고 지역개발노력을 저해하는 등 농촌빈곤의 주요 원인으로 꼽힌다. 불발탄의 악성 과급효과를 감소하고자 불발탄 제거 프로그램이 UNDP와 UNICEF의 지원 하에 운영되고 있다. 불발탄 피해 지역 15곳 가운데 중부 및 남부의 8 지역은 심각한 피해를 입은 것으로 드러났다. 현재 본 프로그램은 지속가능성에 초점을 맞추고 있으며, 협력기관들은 지역의 인적자원 개발과 역량 개발을 위해 노력하고 있다.

라오스는 주요 아편생산국 중 하나이다. 비록 라오스정부가 1998년 아편 생산을 전면 금지하였지만 2000/01년 아편 생산량은 17,255ha로 추정되며 북부(15086ha)와 중부(2169ha)는 아편 중독률이 높은 지역이다. 가구원 중 아편중독자의 존재는 근로인력의 감소 및 아편중독자 치료를 위한 지출 등으로 이어져 빈곤을 부추기는 요인이 된다. 무엇보다도 아편이 중산층의 주요 소득원인 점을 감안 할 때 이를 대체할 만한 소득원을 고려하지 않는 일방적인 아편생산근절 운동은 빈곤층의 확대와 불법 아편재배 및 판매를 부추길 뿐임을 염두해 두어야한다.

라오스는 인적자원 및 재정 부족을 앓고 있으며, 이로 인해 국가적 우선추진과제 이행에 많은 어려움이 있다. 제한된 도로 접근성은 프로젝트에 참여하는 다양한 기업이 작업을 지속하는 데 걸림돌이 된다. 사회 기반시설확충을 위한 프로젝트는 세계은행으로부터 재정지원을 받는 규

모에 한해서만 이루어지는 실정이다. 따라서 관련 기금은 현재에는 유용할 수 있으나 미래세대에게도 활용 가능한 지는 불확실하다.

라오스 인구의 3/4 이상이 농촌지역에 거주하고 있으며 이들의 대부분은 농업에 주된 생계수단으로 삼고 있다. 여타 국가와 마찬가지로, 라오스의 빈곤은 농촌 지역에서 두드러진다. 지난 15년 동안의 경험을 되새겨볼 때 농업 생산성 향상 및 도로 제반시설의 확충을 통한 시장 접근성 강화는 저지대의 빈곤 감소에 필수적이었음을 확인할 수 있다. 접근성이 높은 농촌 저지대의 빈곤 발생률은 접근성이 낮은 여타 지역 대비 눈에 띄게 낮았다. 이를 통해 농업의 생산성 향상과 농촌 지역에서의 농업 관련 직업의 활성화, 시장 접근성의 강화는 중장기 빈곤 감소 목표 달성에 필수적이라고 할 수 있다.

라오스 국민의 미래는 여전히 높은 빈곤율로 인해 불안정한 상태이다. 빈곤층의 삶의 질을 향상시키기 위해 라오스 정부는 2010년까지 대규모 빈곤 감소와 2020년까지 극빈국의 지위를 탈피하는 데 목표를 두고 자발적인 정책 이행에 힘을 쏟고 있다. 비록 일부 성과는 눈에 띄지만 목표 달성을 위해서는 지속적이고 심도 있는 노력이 수반되어야 할 것이다.

2. 말레이시아

말레이시아의 빈곤은 미묘한 인종 간 관계성이라는 맥락에서 이해해야 하며, 이와 같은 빈곤 문제를 해결하기 위해서는 여타 국가들의 것과 상이한 정책적 처방과 프로그램이 요구된다(Nair, 2010).

말레이시아에서는 부미푸트라(대지의 아들, 말레이시아 본토계)의 전반적인 생활수준이 부미푸트라가 아닌 인종집단(중화계 및 기타) 대비 크게 뒤쳐진다. 정부는 1969년에 발생한 유혈 인종폭동이 중화계와 말레이 본토계 간의 소득과 부의 불평등심화에 기인한 것으로 판단해, 상

대적으로 중국계에 비해 경제력과 사회적 입지가 미약한 말레이계를 적극적으로 지원하고자 ‘부미푸트라 우대정책’을 마련한 바 있다. 이는 말레이 원주민계의 생활여건 전반을 개선하고 교육과 창업기회를 도모하며, 소득재분배를 강화하는 내용을 담고 있다.

말레이시아의 탈빈곤 정책은 이처럼 짙은 인종 간 편향성을 띠고 있으며, 농촌에 거주하는 말레이 본토계의 빈곤 근절을 중심으로 설계되고 있다. 정부의 많은 노력에도 불구하고 여전히 인종 간 양극화가 해소되지 않고 있는 바, 이에 대한 정부의 지속적인 노력이 요구되며, 빈곤의 양상이 더 이상 온전히 농촌과 특정 인종에만 국한된 현상은 아니므로, 도시빈곤층과 여타 계층을 위한 구체적 개입 방안도 강화되어야 할 필요 있다.

〈표 1〉 1957년부터 현재까지 복지 체제의 변천 과정

1957-1980	1981-1997	1998-2002	2003-현재
좁은 복지국가 형태의 정책 - 공중보건프로그램 - 무상교육 - 실업 급여 - 주정부 연금 (state pension)/EPF - 소득 지원 NEP(1970) 보다 넓은 개념의 복지국가 형태의 정책 - 토지 개혁 - FELDA, FELCRA, IADP - 빈곤 퇴치(농촌)	적극적 사회 정책 - 빈곤퇴치 노력 - 극빈곤층 표적화 NGOs의 개입 - 소액금융-AIM 민간부문 개입 - 민영화 - 적정 수준의 정부 지출	금융위기: 파급효과 - 빈곤층에 대한 파급효과 - 불충분한 사회보호계획	국가사회복지정책 - 여성가족지역사회 개발부 농업 생산성 - 도농통합시 강화 빈곤 완전 제거 목표 달성

3. 미얀마

오랜 기간 고수해 온 군부정권과 폐쇄주의적 외교정책, 정당 및 민족 집단 간 극심한 대립으로, 미얀마는 1948년 국가가 영국으로부터 독립 후 개발정책을 이행하는 데 큰 어려움이 있었다. 국가는 정치적으로 불안정했고, 민족 간 갈등도 두드러졌다. 정부가 취한 경제 및 외교 정책 하에서는 경제성장의 원동력을 확보하기 어려웠다. 하지만 지난 2011년 출범한 신정부가 개혁을 감행하고 있는 바, 개발 과정에서 대다수의 인구가 혜택을 누릴 수 있는 통합적인 국가빈곤감소전략이 적극 추진될 것으로 보인다.

미얀마에서의 사회적 보호제도는 종전의 정권에서도 추진된 바 있으나 그 지원은 소규모로 이루어졌고, 보편적인 보장이 아닌 정부기관 종사자에 한정되어 선별적으로 보장되었다.

그간 미얀마의 빈곤은 2005년 32%에서 2010년 26%로 감소했다. 그러나 14개 주와 구에서의 빈곤수준은 지역별로 격차가 심하여 지역 및 사회적 배제가 존재한다. 이로 인해 국가빈곤감소전략은 산간 및 국가경제선 부근에 거주하는 이들(소수민족거주지역)에 관심을 집중해야 할 필요가 있다.

현재 추진 중인 농촌지역 대상 신용제도인 소액금융은 여타 유엔기구 및 비정부기구의 주도 하에 타국에서 성공적으로 시행된 사례가 있는 바, 빈곤감소의 해결책이 될 수 있을 것이다. 정부는 현재 농업종사자들에 대한 대출 규모를 확대할 필요가 있다. 아울러 여타 기관들이 농촌 신용서비스제도를 원활하게 도입할 수 있도록 효과적인 제도 이행이 요구된다.

현재 민간 부문에서는 연금과 퇴직금의 개념이 부재하다. 2012년 8월 31일자로 통과된 사회보장법은 과거 1954년에 보장한 범위를 크게

웃돈다. 그러나 비공식부문 종사자에 대한 지원도 고려해야 할 필요가 있다. 정부는 최저임금을 보장하는 등 민간부문 근로자에 대한 사회보호 제도 도입을 고려해야 한다. 무엇보다도 인종과 종교를 불문하고 도움이 필요한 모든 개개인이 사회적 서비스로부터 배제되지 않는 방식으로 사회적보호체계를 설계할 필요가 있다.

신정부가 지난 수개월 동안 수행해 온 정책 방향은 바람직하다고 평가될 수 있다. 만약 이와 같은 노력이 지속되고 적절한 정책 및 제도의 이행이 수반된다면 수백만 국민의 빈곤탈피를 기대해볼 수 있을 것이다. 그러나 정치적 안정, 무엇보다도 민족 간 화합과 거시경제적 정책의 효율적인 이행이 선행되어야 할 것이다.

4. 베트남

베트남은 재건(renewal) 정책을 실시한 이래로 고공 성장해 최근 중위소득국가로 진입하는 쾌거를 이루었다. 베트남은 거시경제의 안정화에는 성공하였으나 상당수의 국민들은 여전히 빈곤의 덫에서 헤어 나오지 못하고 있다. 거의 모든 인구집단이 지난 20년 동안 지속된 고도의 경제성장으로 혜택을 입었지만 이들의 개발과정 참여도는 제각기 상이하 며, 이는 곧 생활수준, 자산보유, 빈곤감소과정에서 계층 간 양극화로 이어졌다.

베트남 정부가 적극적으로 경제개발과 빈곤감소 프로그램을 실시하였지만, 체감도가 낮은 것은 우선 물가상승폭이 국민의 생활수준 개선폭을 웃돌기 때문이다. 빈곤가구의 소득은 생산, 기업, 서비스 활동 등을 통해 높아졌지만, 동기간 원자재 가격 또한 상승하였다. 아울러 양적 개발 대비 질적 개발은 미비한 실정이며 산업부문에서의 경쟁력이 취약하다. 특히 농업부문에서 새로운 경작법이 아직 보편화되지 않았고 높은 실업률

과 환경오염 및 천연자원 고갈은 여전히 시급한 문제로 남아있다.

베트남의 사회경제적 판도는 변화하고 있으며, 빈곤의 특성과 잠재적 파급효과가 전국민의 삶에 미치는 영향 또한 모습을 달리하고 있다. 국가가 도약을 향한 과도기에 위치하고 있음을 인지하고, 이와 같은 변화에 능동적으로 대처하는 것이 베트남 탈빈곤 전략의 핵심이다. 탈빈곤프로그램은 새로운 작업환경과 사회경제적 변혁, 급격한 사회경제개발 등에 특히 취약한 이들에게 보다 초점을 맞추어야 하며, 빈곤감소프로그램들은 다양화되는 추세를 감안하여 특정지역과 특정인구집단의 특색에 맞추어 재구성되어야 한다. 아울러 집단별 탈빈곤 능력배양에 초점을 맞추고, 지속가능성을 유지하는 방식으로 설계되어야 한다.

5. 인도네시아

인도네시아가 탈빈곤을 현실화하기 위해 가장 시급한 과제가 있다면, 물류체계의 구축과 개선을 꼽을 수 있다. 인도네시아는 총 1만 7000여 개의 섬으로 구성된 지구상 최대의 다도국으로 물류체계의 발전에 많은 고충이 있다. 인근 국가 대비 인도네시아의 물류비는 20%이상 높은 편이며, 물류를 포함하여 인도네시아의 사회기반시설 수준 또한 싱가포르와 말레이시아, 태국 등 역내 상위 국가 대비 열악한 편이다. 지진과 홍수의 피해에 대한 대비시설을 충분히 갖추지 못하여, 자연재해 발생으로 인해 빈곤이 심화될 수 있다.

2004-2009년 국가중기개발계획에서 인도네시아 정부는 빈곤선 이하의 인구비율을 2004년 17.42%에서 2009년 8.20% 수준으로 낮춰, 5년 동안 9.22% 감소시킨다는 목표를 수립했다. 그러나 2009년 인도네시아 정부의 빈곤 자료에 따르면 전체 인구의 14.15%인 3,253만 명이 여전히 빈곤선 이하 수준으로 살고 있어 정부의 당초 계획과 5.95%의 격차

를 보이고 있다. 2010-2014년 국가중기개발계획은 빈곤율을 2014년까지 8%로 낮추는 것을 목표로 하고 있다. 인도네시아 정부는 사회기반시설 확충 및 경제개발에 있어 지역평등과 양성평등을 실현하는 통합적이고 포괄적인 개발을 이루고자 노력하고 있다.

그간의 노력에 대한 효과성 평가는 엇갈린 결과를 보여주고 있다. 빈곤층을 지원하는 사회안전망 프로그램에 대해서는 다음과 같은 사항을 검토해볼 수 있다. 첫째, 신뢰할 수 있는 정보가 필수적이다. 경제위기와 자연재해 발생 당시 정확한 실시간 데이터의 부재는 효과적인 지리적 타겟팅으로 충격에 대응하는 정부의 역량을 저해했다. 일반인도 쉽게 접근 가능한 체계적인 실시간 정보 시스템이 있었다면 기존 빈곤층의 증가와 위기로 인한 신규 빈곤층의 확대를 효과적으로 막을 수 있었을 것이다. 따라서 효과적인 사회안전망 프로그램을 이행하기 위해서는 지역사회 기반 복지 모니터링 시스템과 같은 효과적인 타겟팅 도구가 마련되어야 한다. 둘째, 명확한 목표와 단일한 체제를 가진 중앙정부 차원의 제도적인 노력이 요구된다. 현행 제도 하에서는 지방 정부 및 지자체의 결정과 역량 하에 운영되는 방식을 취한다. 분명한 타겟팅 기준 및 신뢰할 수 있는 의사결정 프로세스는 프로그램의 효과성 제고에 필수적이다. 셋째, 단일한 체제가 중요하긴 하지만 인도네시아의 규모와 복잡성을 고려할 때 지역단위의 개별성과 특수성도 감안해야 한다. 그 동안 중앙정부의 지침들이 지역사회 수준에서는 적용하기 어렵고, 수용할 수 없는 것으로 판명된 경우가 자주 발생했다. 넷째, 인도네시아 사회안전망 프로그램의 특징은 지역별, 프로그램별로 성과가 다르게 나타난다는 것이다. 세분화되고 개별적으로 이행되는 프로그램과 제각기 다른 예산 규모, 지역별로 상이한 프로그램 수행 역량 등을 감안 할 때, 지역사회 전체를 통합하는 모니터링과 적극적인 감독 의지 등이 요구된다고 할 수 있다.

6. 캄보디아

캄보디아는 전형적인 농업국가로 저개발 국가에 속한다. 국민의 대다수가 농업에 종사하고 있으며, 생활수준이 전반적으로 높지 않다. 이와 같은 현실에서 경제성장은 기회창출과 빈곤감소에 필수적이지만, 경제에만 전적으로 의존하는 것은 충분하지 않다. 빈곤층과 취약계층은 다양한 이유로 인해 경제성장의 혜택을 누리는 데 배제되기 때문이다.

최근 몇 년간 캄보디아 왕립 정부는 빈곤층과 취약 계층을 위한 국가 사회보호 전략(National Social Protection Strategy: NSPS)을 수립하여 아래의 비전과 목표를 이루기 위해 노력하고 있다.

비전: 지속 가능하고, 실현 가능하며, 효과적인 사회보호제도의 핵심이 되도록 사회안전망과 사회보장제도를 개선하여 더 많은 캄보디아인, 특히 빈곤층과 취약 계층 사람들을 돕는다

목표: 보다 많은 캄보디아의 빈곤층 및 취약 계층 사람들을 만성 빈곤과 기아, 충격, 극빈, 사회적 배제로부터 보호하고, 식량 제공, 소득, 고용 및 보완적인 사회복지 서비스를 통한 인적 자본 투자로 이들의 삶을 개선한다.

빈곤층을 보다 잘 파악하고 이들을 지원하고자 2006년에는 독일국제협력원(GIZ)과 협력하여 빈곤가구확인프로그램(ID-POOR)을 도입하였다. 기획부가 2007년부터 2009년까지 1단계를 수행하였고, 이는 2015년까지 지속될 예정이다. 캄보디아 정부는 ID-Poor 프로그램을 수급자 선정 시 표준 기준으로 활용할 계획이며, 그 외 공신력있는 여타 프로그램도 추가 승인할 계획이다. 현재까지 ID-Poor 프로그램은 긍정적인 지원을 받아왔다. 빈곤층의 표적화는 한정된 재원을 효과적으로 활용하고 더불어 탈빈곤 노력을 가속하는 데 도움이 된다. 기획부에서는 여타 기관 및 연구원에서 농촌지역 빈곤층에 대한 사회적 보호서비스 이행 시,

이 표준화된 방식을 활용할 것을 권장한다. 동시에, ID-Poor에서 수집된 데이터의 활용도를 넓히는 것은 서비스제공자와 수급자 모두에게 유익하다. 본 프로그램의 활용도가 협력기관으로 확대된다면, 절차의 투명성과 결과의 객관성을 도모하고, 결과적으로 지역주민과 데이터 활용자들 간 가용도도 높일 수 있을 것이다. 본 프로그램에 대한 기대가 높고 전망도 밝은 편이지만, 아직 초기 단계임을 감안할 때, 향후 어떤 예기치 못한 변수가 작용할 것인지에 대한 예측과 대비가 부족하다. 이로 인해 본 프로그램이 탈빈곤에 대한 효율성 및 효과성을 보장하고, 개발과정의 촉매제 역할을 담당할 지 여부는 아직 미지수이다.

7. 태국

태국의 탈빈곤 프로그램은 1941년부터 시작되었다. 아동, 노인, 장애인, 여성, 저소득계층, 자연재해 피해자와 같은 취약 계층을 주요 대상으로 한다. 이 프로그램은 현금 이전, 상담, 교육, 현물 지원, 비상 대피소 마련에 초점을 두고 있다. 그러나 금융 위기로 인해 정부 예산에도 위기가 발생하면서 사회안전망을 책임지는 사회개발보장부서(Ministry of Social Development and Human Security)의 예산이 삭감되었고 이 때문에 금전적 지원은 지속적으로 줄어들어 현재 매우 낮은 상태이다. 이에 따라 2009년 총 정부 예산의 단 0.5% 즉 91억 바트(2억 6,500만 달러)만이 편성되었다.

보편적 현금 지원의 두 가지 주요 형태는 연금과 장례비용이다. 노인, 장애인, HIV 감염자에게 매월 500바트(14.5달러)가 연금으로 제공되는데 과거에는 지방 정부, 지방 행정관, 탐본 행정조직(Tambon Administration Organization)이 수혜자를 선정했다. 정부는 노인과 장애인에게 보편적 보장을 적용하기로 2009년과 2010년에 각각 결정했으

며 또 다른 종류의 현금 지원으로는 60세 이후 사망자의 유가족에게 지급하는 2,000바트(58달러)의 장례비용을 들 수 있다. 또한 정부는 현금 지원과 더불어 정부가 운영하는 요양시설, 노인 간호센터, 장애인과 소외계층 아동을 위한 보육시설에 지원한다. 사회복지지출이 2005년부터 2009년까지 매년 증가하고 있다. 사회복지지출은 주로 노인을 대상으로 했지만 그 이후 2010년 보편적 보장의 형태를 취하면서 장애인에 대한 지출이 증가하고 있다.

태국 정부는 2017년까지 보편적 복지제도를 확충할 계획이다. 이러한 계획으로 인해 사회안전망에 대한 예산이 확대될 전망이다. 그러나 예산 활용차원에서 보편적 서비스를 제공할 것이 아니라 효과적으로 그리고 선별적으로 제공해야 한다는 의견이 일부 사회안전망 전문가집단에서 제기되고 있다.

8. 필리핀

필리핀의 빈곤가구와 빈곤층의 비율은 무려 각각 26.9퍼센트와 32.9퍼센트(2006년 NSCB자료)에 이른다. 필리핀 정부는 빈곤층과 취약계층을 위한 실질적인 사회보호 정책을 실행해야 하는 어려운 과제에 직면하고 있다.

세계적인 경제위기는 특히 필리핀과 같은 개발도상국에 큰 악영향을 끼쳤다. 필리핀 정부는 이러한 경제위기의 여파를 완화하고자 사회보호 제도를 강화하는 노력을 지속하고 있다. 사회복지개발부(DSWD)는 사회복지와 사회안전망이라는 두 가지 요소에 중점을 둔 사회보장제도 개발을 주도해오고 있다.

필리핀 정부는 경제위기로부터 극빈층을 보호하기 위한 사회안전망 프로그램 수행의 중요성을 인식하고 다양한 프로그램을 실시하고 있다.

그 중 주목 할 프로그램으로는 학교식품지원 프로그램(Food for School Program), 핵심 거주지 원조 프로젝트(Core Shelter Assistance Project), 재난 구호 운영프로그램(Disaster Relief Operations), 식량 및 현금 지원 취로사업(Food/Cash for Work), 그리고 위기 상황에 처한 개인 대상 원조(the Assistance to Individuals in Crisis Situations)가 있다.

필리핀의 정책 이행에서 큰 걸림돌이 되는 것은 정치적 의견 대립과 합의점 도출에서의 어려움 등이 있다. 빈곤감소와 연관성이 있는 산아제한은 카톨릭교와의 극심한 의견 대립으로 추진이 어려울 것으로 보인다. 사회적 지도층의 부정부패를 척결하고, 주요한 의사결정 과정에서 존중과 수용하는 자세를 갖추며 공동대응을 보다 강화하는 노력도 요구된다.

9. 아시아 국가의 탈빈곤을 위한 향후 정책 방향

첫째, 아시아 개발도상국의 탈빈곤 정책은 단기적 혹은 한시적인 사회부조 프로그램뿐 아니라 사회보험과 같은 중·장기적 사회보장 프로그램의 개발을 요한다. 효과적인 탈빈곤 제도를 마련하기 위해서는 탈빈곤 제도의 개념을 확장하고 발생가능한 위험에 대해 관리 제도를 다양화하는 것이 중요하다.

둘째, 탈빈곤 제도는 모든 국가에서 동일할 수 없다. 따라서 자국의 우선순위를 파악하고, 사회 규범, 역사적, 제도적 전통, 경제발전 단계, 지자체의 역량 등을 감안하여야 한다.

셋째, 사회부조는 경제위기의 충격을 단기적으로 완화시키는데 효과적이다. 하지만 지속적으로 충격을 완화하고 빈곤을 감소하기 위해서는 교육, 의료, 영양계획과 같은 장기적인 사회보장 서비스와 연계된 방식으로 설계되어야 한다.

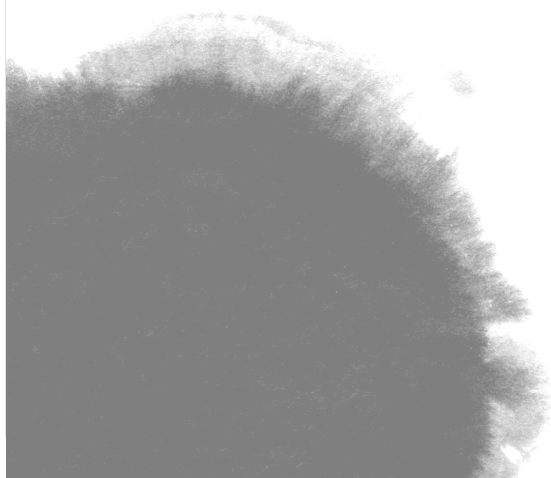
넷째, 다수의 아시아 국가가 탈빈곤 프로그램의 재정운용과 관리 효율성 향상에 어려움을 겪고 있다. 이들 국가는 예산, 행정 인프라, 모니터링 프로그램 및 평가를 위한 역량 등이 부족하다. 자금의 유출이 가장 심각한 문제이나, 이것은 투명성의 부재 혹은 부정부패에 기인한 것만은 아니다. 그릇된 표적화 방식, 미흡한 관리 능력, 불충분한 사전대응 등으로 야기된 결과일 수 있다. 국가적 데이터베이스 구축과 조정 기관의 설립, 가이드라인과 평가체제 도입이 필수적이다.

다섯째, 재정의 누출을 막고 탈빈곤 프로그램의 효율적인 이행을 위해서는, 취약계층이 누구인지, 수급자격을 갖춘 이는 누구인지 등에 관한 신뢰성 높은 정보의 확보가 필수적이다. 개발도상국에서는 자영업자와 비공식 부문의 근로자의 소득과 지출에 대한 정보 수집이 특히 어려운 현실이다.

마지막으로, 다자적, 양자적인 사회부조 기관이 탈빈곤 프로그램 고안, 표적화, 모니터링, 평가에 필요한 데이터를 수집하고 분석하는데 기술 지원을 제공하는 것이 보다 중요하다. 또한 직원 교육, 전문가 자문 제공, 모범사례 전파를 통해, 프로그램 관리를 위한 역량강화가 필요하다.

1장

서론



제1장 서론

본 연구에서는 빈곤의 원인이 사회, 역사, 문화, 경제 등 다각적인 요인들에 기인한다는 인식 하에, 아시아국가 중 정부의 탈빈곤 전략 수립 시 보다 많은 복잡성을 감안해야 하는 8개국(라오스, 말레이시아, 미얀마, 베트남, 인도네시아, 캄보디아, 태국, 필리핀)을 선정해, 빈곤 유발 요인과 탈빈곤 전략을 살펴보았다. 아시아권에서 상대적으로 저개발된 동남아시아국가들의 빈곤은 뿌리 깊게 고착화된 것으로 그 원인 또한 자연환경적 제약조건에서부터 식민지배의 유산, 내전과 사회적 분열, 취약한 국가시스템과 정책 설계 및 이행 능력, 국민의 탈빈곤 의욕 부족에 이르는 등 다양하고 복잡적이다. 어떤 의미에서는 오랜 기간 동안 대내외적으로 축적되어 온 다양한 사회적 모순과 병폐가 빈곤이라는 이름으로 표출된 것이라고도 할 수 있다.

동남아시아 빈곤에는 지역과 국가별로 고유한 특징이 있다. 이 지역은 인도네시아와 필리핀 등 수천 개의 섬으로 구성되거나, 열악한 사회제반 시설 속에서 농업을 주요생산기반으로 삼은 내륙국가들로 이루어져 자연재해에 특히 취약하다는 공통점이 있다. 아울러 아세안 10개국 중 태국을 제외한 9개국이 서구의 식민지배를 겪은 역사적 경험이 있으며, 이로 인해 역내 다수의 국가가 내부발전을 위한 기술향상과 고부가가치 산업 기반 창출에 미흡했다. 국가별로는 내전 등을 겪으며 현재까지 제거되지 않은 불발탄과 지뢰가 라오스의 지역개발에 큰 장애물로 작용하고 있으

며, 미얀마의 경제 및 사회발전에 걸림돌이었던 폐쇄적인 군부정권은 최근에서야 개방의 조짐을 보이고 있다. 인도네시아의 이슬람교, 필리핀의 가톨릭교 등 국가적 종교성은 산악제한을 허용하지 않아 여성의 노동시장 진입과 가족계획 등에 영향을 끼쳐 빈곤 심화의 원인이 되기도 한다. 인종, 종교, 지역 간 갈등 또한 탈빈곤을 향한 공동노력에 걸림돌로 작용한다.

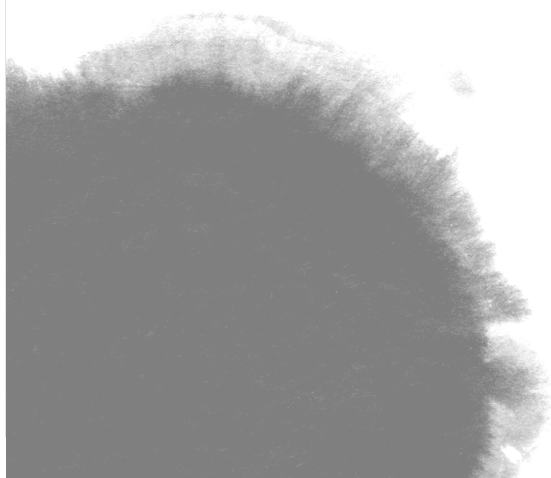
이처럼 빈곤은 지역 또는 국가별 고유한 여건 속에서 비롯될 수 있다는 점에서 개별적 특수성을 지니는 한편, 저개발국가가 경험하는 빈곤의 다각적 측면들이 선진국이나 신흥경제국이 산업화 이전 또는 발전 초기에 경험한 조건들의 재현이라는 점에서 유사성을 지닌다. 비효율적인 정책 운영, 산업구조의 낙후성, 비합리적인 관료제도와 부정부패, 인적자원의 부족 등은 국가적 발전 과정에서 보편적으로 반복되는 고충이며, 산업화, 도시화, 국제화 추세에 따른 불가피한 폐해 및 외부충격 등도 그러하기 때문이다.

이에 따라 본 연구에서는 개별국가의 빈곤 현황과 그 원인을 다각적으로 심도 있게 조명하고, 정부의 탈빈곤 정책과 도전과제, 향후 전략 등을 짚어보았다. 무엇보다도 해당국의 빈곤 문제를 현장감 있게 진단하고자, 국가별 전문가들과의 공동작업으로 진행하였으며, 대부분의 정부 주도 탈빈곤 정책 및 빈곤 현황 등 주요자료는 현지 정부 및 연구기관으로부터 직접 습득해 인용하고, 정책 제언과 분석에서도 현지 전문가의 견해를 최대한 반영하고자 노력하였다. 아울러 세계은행 등 국제기구로부터의 권고사항 및 유사한 빈곤 관련 난제를 경험한 바 있는 선진국의 사례 등을 참조하여 시행착오를 줄이고자 하였다.

본 연구의 국가별 사례연구는 라오스, 말레이시아, 미얀마, 베트남, 인도네시아, 캄보디아, 태국, 필리핀 순으로 담았다.

2장

라오스



제2장 라오스

제1 절 탈빈곤 현황 및 전략

- 2003년 5월 6일 부로 시행된 라오스정부법 제02/NA호에 의거함.
- 2009년 9월 28일 부로 국가주도위원회에서 시행한 농촌발전과 빈곤 근절 관련 제116/NLCRDPE호에 의거함.

1. 빈곤 현황

가. 빈곤 정의

빈곤은 하루 2100 칼로리 정도의 식품 구매력에 대한 결핍과 더불어 의복, 주거, 의료, 기본교육, 사회서비스 등 생활을 위한 기본적 욕구가 불충족된 상태를 뜻한다.

나. 빈곤선

라오스 정부는 스웨덴 국제개발협력청(Sida) 및 세계은행의 공조 하에 라오스 지출 및 소비조사(LECS) 1차와 2차를 실시, 그 결과를 토대로 최저 식료품 구매력과 식료품을 제외한 기타소비재(비식료품 빈곤선: non-food expenditure)에 대한 지출을 합하여 산출한 값을 공식적인 빈

곤선으로 정의하고 있다. 식료품 바스켓은 국가의 전형적인 식단을 기준으로 구성된다. 가구 당 최저 식료품 지출은 WHO/FAO에서 정의한 국제 기준에 따라 일인당 하루 2100 칼로리 정도를 충족하는 식료품 바스켓에 대한 총 지출을 뜻한다. 빈곤선은 지역별(북부, 중부, 남부), 지역형태별(도시, 농촌)로 정의된 기준에 따라 산정된다.

LECS II에 따르면, 도시와 농촌의 빈곤선은 각각 20,597깁, 19,718깁이었다. 지역별 빈곤선은 다음과 같다. 비엔티엔 시는 22,613깁이었으며, 북부 지역의 경우 도시는 19,550깁, 농촌은 17,253깁이었다. 중부 지역의 경우 도시는 20,751 깁이었고, 농촌은 19,991 깁이었다. 남부 지역의 경우 도시는 19,476 깁, 농촌은 19,015 깁이었다.

다. 빈곤 지표

라오스에서는 가구당 총 지출이 빈곤선을 밑도는 경우 “빈곤하다”고 간주한다. 1992/93년과 1997/98년 사이에 빈곤율은 46.0%에서 39.1%로 감소했다. 동기간 빈곤 격차는 11.2%에서 10.3%로 낮춰졌고, 빈곤 격차제곱지수는 제자리에 머물렀다. 비록 빈곤발생률이 1992/93년과 1997/98년 사이 감소하였지만, 이와 같은 지표 상의 개선이 빈곤층의 가구당 구매력 개선으로 이어지지 않았다. 도농간 빈곤 격차는 두드러진다. 1997/98년 기준 농촌 지역의 빈곤발생율은 42.5%인 반면 도시는 22.1%를 기록했다.

농촌과 도시 지역에서의 빈곤 격차는 각각 11.4%와 4.9%이다. 도농간 빈곤 격차는 빈곤발생이 양 지역 모두 동일한 비율로 감소하였음에도 불구하고 여전히 심각하다.

빈곤율은 지역별로 상이하다. 1997/1998년도 빈곤발생률은 비엔티엔 시의 경우 13.5%였으며, 북부 지역은 47.3%, 중부 지역은 39.45%, 남

부 지역은 39.8%를 각각 기록했다. 빈곤의 심도 및 강도 역시 뚜렷한 지역차를 보였다. 비엔티엔 시의 경우 빈곤 격차는 2.8%였으며, 북부 지역은 13.9%, 중부 지역은 9.7%, 남부 지역은 10.0%를 기록했다. 1992/1993년과 1997/1998년에 빈곤율은 전국적으로 감소하였지만, 그 폭은 지역별로 상이했다.

비엔티엔 시에서는 연간 13.5% 감소한 반면, 중부 및 남부 지역은 3.6%, 북부 지역은 2.1% 감소했다. 북부 지역의 빈곤격차비율 및 빈곤 격차제곱지수는 증가한 반면, 동 기간 여타 지역에서는 감소하였다. 빈곤 심도 관련 지역 격차 역시 전국적으로 심화되고 있다. 가장 높은 빈곤율을 기록한 북부 지역의 경우 빈곤의 심도 및 강도는 더욱 악화되었다.

라. 불평등 지표

여타 아시아 국가 대비, 라오스의 불평등지수는 높지 않다. 하지만 지니계수는 1992/93년 0.34에서 1997/98년 0.38로 증가했다. 로렌츠 곡선을 통해 살펴본 결과, 하위 10% 인구집단의 소비는 감소한 반면 동 기간 상위 10%의 소비는 증가했다. 지니계수는 전국적으로 악화되었으며, 특히 북부 지역은 도시와 농촌에서 모두 그러하다. 북부 지역에서의 불평등 심화는 시장 접근성과 경제성장 혜택의 분배를 좌지우지하는 지역 간 사회기반시설 수준 차에 기인한다.

마. 빈곤 유발 요인

Kakwani, N. et al., (2002)에서 2차 지출 및 소비조사 (LECS II)를 토대로 한 분석을 참조하여, 본 고에서는 가구당 지출 규모와 사회경제적

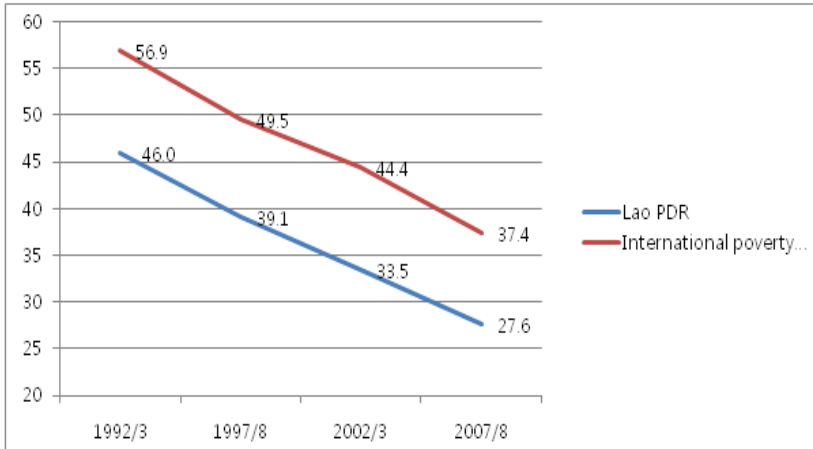
지표 간 상관관계를 파악하고자 다선형 회귀분석을 시도하였다. 가구당 소비 정도와의 상관관계를 보여주는 설명변수는 다음과 같다. 가구 규모(네거티브·확률<0.01); 가구 규모 제곱근(포지티브·확률<0.01); 가구규모 당 0-6세 아동의 비율(네거티브·확률<0.01); 여성 가장의 비율(네거티브·확률<0.01); 가장의 연령(포지티브·확률<0.05); 가장 연령의 제곱근(네거티브·확률<0.05). 아울러 다음과 같은 설명변수들이 가구당 소비 정도와 상관관계가 있을 수 있다. 가장의 학력, 가장의 직업(근로자와 자영업자), 자산 보유/접근율(오토바이, 트랙터, 선박) 상수도 접근성 등이 포함된다.

바. 빈곤 추이

라오스는 1992/93년 1차 LECS를 실시한 이래로 전국에 걸쳐 빈곤 감소를 달성했다. [그림 2-1]은 국가빈곤선과 하루1.25달러인 국제빈곤선을 포함한다. 1992/93년에 라오스 인구의 절반 가량이 국가빈곤선 기준으로 빈곤 상태에 머물렀다. 2007/08년에 빈곤율은 1/4를 다소 웃돌았을 뿐이다. 국제빈곤선 역시 비슷한 추이를 기록하여 빈곤율은 57%에서 37%로 감소하였다.

그러나 이와 같은 산정은 빈곤인구의 소비 수준이 빈곤선을 밑도는 정도에 대해서는 감안하지 않았다. 따라서 빈곤층 간 분배 및 빈곤의 정도에 대해서는 자료가 불충분하다. 빈곤 격차 및 심도는 이와 같은 한계를 반영한다. 빈곤 격차는 빈곤선을 기준으로 빈곤층이 충족하지 못한 소비의 평균치에 상응한다. 폭이 넓을수록 빈곤 격차는 심화된다. 빈곤의 심도는 빈곤선을 밑도는 정도에 비중을 두는 추세이며, 빈곤의 강도도 반영하고 있다.

[그림 2-1] 라오스의 빈곤 추이(국제비교)



〈표 2-1〉 라오스의 빈곤율·빈곤격차·빈곤심도(1992-2008)

	1992/3	1997/8	2002/3	2007/8
빈곤율	46.0	39.1	33.5	27.6
빈곤 격차	11.2	10.3	8.0	6.5
빈곤 심도	3.9	3.9	2.8	2.3

빈곤 격차는 지난 5년 동안 성공적으로 이행된 빈곤 완화 노력을 반영한다. 빈곤 격차는 2002/03년 8.0%에서 2007/08년 6.5%로 감소하였다. 빈곤선을 밑도는 인구 규모가 감소하였을 뿐 아니라, 이들의 평균 소비 불충족분 또한 감소하였다.

빈곤의 강도는 2.8에서 2.3으로 감소하였는데, 이는 빈곤율 및 격차 등과 마찬가지로 상당한 성과를 반영한다. 빈곤 강도가 극빈곤층에게 큰 비중을 둔다는 것을 감안할 때, 2002/3을 기점으로 도움이 가장 필요한 이들에게 적절한 혜택이 돌아갔음을 알 수 있다.

위와 같은 지표를 통해 지역적 빈곤 감소 추이를 파악할 수 있다.

1990년대 초, 라오스는 동남아시아에서 최빈국 중 하나였지만, 빈곤율은 빠른 감소세를 보여 2007/08년 하루 1.25달러 이하로 생계를 유지하는 인구집단은 1/3을 기록했다. 인근 국가인 베트남과 중국에서는 더욱 빠른 속도로 빈곤율 감소를 이뤄냈다. 라오스의 빈곤은 1990년 대 초보다 더디게 감소하고 있다. 빈곤율은 빠른 속도로 감소하고 있으나, 국가가 직면한 다양한 제약으로 인해 인근 국가에서 일궈낸 수준의 성과에는 못미치고 있으며 여전히 동남아시아에서 극빈국 가운데 한 곳에 머물러 있다.

2. 주요 탈빈곤 정책 및 목표

지난 10년 동안, 라오스 정부는 MDGs(새천년개발계획)를 달성하고자 빈곤 및 기아 감소를 위하여 관련 목표와 구체적인 대상을 관리감독 및 평가해 왔다. 모니터링 작업은 5개년 사회경제개발계획 이행을 목적으로 추진된 것으로 빈곤 감소 및 국민의 삶의 질 향상에 목적을 둔다. 이는 빠른 경제 성장과 더불어 1990년 대 빈곤 감소에 크게 기여하였다.

그러나 난관은 여전히 산재해 있다. 2015년까지 목표를 달성하기 위한 노력은, 무엇보다도 빈곤감소 부문에서 신속하고 지속적으로 이뤄져야 한다. 현재 빈곤현황은 5년 주기로 실시되는 포괄적인 소비 및 지출 조사를 통해 확인 가능하다. 가장 최근 자료는 2007-2008년도까지 반영되었다. 이 조사는 라오스의 빈곤 감소에 대한 추이를 분석하였으며, 2006-2010년도 제6차 사회경제개발계획(NSEDP)에서 제안된 빈곤감소 목표를 달성하는 데 도움이 되는 제언을 담았다. 이는 2011-2015년도 제7차 사회경제개발계획 빈곤감소를 위한 중점 개입정책 설계를 위한 토대가 된다. 더 나아가, 이는 2015년까지 MDGs를 달성하는 데 긍정적인 이정표가 될 것이다. 이것은 가구의 복지- 지출, 소득, 영양보충,

의료접근성, 가구원의 교육 등과 연관된 빈곤의 다각적인 측면을 분석하기 위함이다. 이는 또한 라오스 가구의 사회제반시설로의 접근가능성을 강조한다. MDGs와 정부 목표의 달성은 식료품 및 물가상승, 글로벌 금융위기 등 외부적인 요인에 의해서도 좌지우지 된다. 이는 라오스의 빈곤 감소에 잠재적인 변수로 작용할 수 있다.

2015년까지 성공적인 빈곤 감소과 MDGs 달성, 2020년까지 극빈국가에서 저소득 국가로의 승격을 위해서는 라오스 정부의 굳은 의지 못지않게, 개발 협력자 및 이해관계자들의 지속적인 지원 및 공조가 필수적이다.

가. 사회경제개발계획에서의 빈곤 감소 및 형평성

1996년 제6차 국민혁명당의회에서는 2020년까지 장기적 국가개발목표를 도입했다. 장기적 국가개발목표에 기초하여 라오스 정부는 5개년 국가사회경제개발계획을 실시하고 있다. 그러나 정부는 개발목표 달성을 위한 충분한 역량을 갖추지 못하였고, 인적자원과 생산 및 노동 부문에서 필수 통계 데이터를 확보하지 못했다. 아울러 더딘 분권화는 예산 및 기획 과정에서 걸림돌이 되었다. 1996년에 도입된 장기적개발계획은 2020년까지 최저개발국가의 반열에서 탈피하자는 데 목적을 둔다. 이는 형평성에 기반을 둔 빈곤완화노력으로 실현 가능할 것으로 보인다. 장기적인 목표를 달성하기 위해서 정부는 8가지 국가최우선사업을 추진하였다.

나. 정부예산 및 공공지출

라오스 정부의 예산에는 경상예산과 자본예산이 있다. 자본예산은 공공투자프로그램에 포함되어 있는데, 이는 기획협력위원회에서 담당한다.

경상예산은 재정부에서 관리한다. 기획부와 기획협력위원회, 지자체 간에는 예산 편성과 관련해 갈등이 있다. 아울러 상향식 예산 집행은 지방분권화의 일환으로 도입되었음에도 불구하고, 관련 정부 부처별 예산은 해당 지자체의 욕구를 반영하였다기 보다는 부문별 정책 욕구를 중심으로 편성된다. 지방정부의 조세수입이 지자체 단위에서 중앙으로 상달되는 방식은 재정분권과정의 핵심이나, 아직 제도화되지는 않았다. 개발프로젝트 이행에서 이와 같은 걸림돌은 프로젝트의 효율성을 감소시킨다.

경제부문-즉, 농업, 공업, 그리고 교통 및 통신 등에 대한 공공지출은 가장 큰 비중을 차지하며, 교육과 같은 사회부문에 대한 공공지출은 감소하였다. 반면에 사회부문에서 자본지출은 증가하였다. 빈곤 근절이 정책 목표로 반영되어, 농업과 지역개발, 교육에 대한 공공지출은 확대되었다. 이와 같은 자본 지출을 위한 기금은 해외원조에 대부분 의존하고 있다.

다. 사회정책

빈곤 감소를 위해서는 두 가지 주된 사회정책- 교육전략비전2020과 보건전략2020이 있다. 교육부와 기타 협력기관이 공동 주관하는 교육전략비전2020은 지원분야 선정과 해외원조 등 자금을 확보하는 데 초점을 둔다. 이 비전의 장기적 목표는: 전국민을 대상으로 기본교육으로의 접근성 확대, 초중고 진학을 확대, 문명률 향상 등이 있다. 정부는 초등교육으로의 접근성이 취약한 촌락을 대상으로 초등학교 확충사업에 중점을 두고 있다. 이는 기본교육으로의 한정된 접근성과 지역 격차가 심각한 문제가 부각되고 있기 때문이다. 이와 같은 목표를 달성하기 위해서 정부는 양질의 교사를 확보하고, 소수민족과 여성의 진학률을 높이며, 프로그램의 기획과 이행 과정에서 중앙 및 지방정부의 역량 개발 향상에 노력해야 한다.

보건전략에는 2020년까지 보편적 보건서비스를 제공하는 국가적 목표를 달성하기 위한 기본 개념을 비롯해, 중장기 보건 목표 및 우선시행과제 등 4가지 전략이 포함되어 있다. 이와 같은 전략을 이행하기 위해서는 치밀한 행동계획이 요구된다.

라. 빈곤 감소와 형평성을 위한 정책안

라오스 정부가 의사합의 방식에 의거한 정책 입안을 추구하는 바, 정부는 지자체와 시민 기관의 참여를 요구하는 참여기획과정의 중요성을 강조한다. 2001년에 CPC는 잠정적빈곤감소전략을 마련했는데, 이에는 국가의 빈곤현황, 빈곤감소와 관련된 정책 및 전략안, 우선순위 및 PRSP와의 자문과정이 담겼다. 잠정적빈곤감소전략은 Kakwani, N., at el., (2002)을 기준으로 지역사회별로 빈곤수준을 모니터링할 것을 제안했다. 국가빈곤근절프로그램은 2003년 3월에 종결될 예정이었으나 작업이 지연되었다.

마. 장기적 목표(2011-2015)

- 종합빈곤율은 전체인구의 19% 이하로 감소되어야 한다. 또한 빈곤가구율은 현재의 198.678가구(18.86%)에서 더욱 낮춰져야 한다. 아울러 99,000가구(9.40%), 촌락의 빈곤은 2015년까지 전체 촌락의 3,175촌락(37.69%)에서 감소해야 하며, 960촌락(11%)를 넘지 않아야 한다.
- 전국적으로 촌락의 절반 이상을 개발한다. 행정구역 당 적어도 한 두 군데는 규모가 큰 촌락을 농촌지역의 소규모 행정구역으로 승격한다.

- 중앙정부에서 10군데 핵심지역을, 지방정부에서 54군데 핵심지역(64군데 우선대상지역)을 선정하여 사회제반시설을 확충하며 규모가 큰 촌락을 소규모 행정구역으로 승격한다.
- 인구와 근로자의 이동성을 향상시키며 167곳 지역에 대하여 촌락 재건, 무주택가구소유 지원, 영구임대 지원 등을 강화한다.
- UNDP의 새천년개발계획을 달성한다.

바. 2011-2015년도 우선 추진과제

- 촌락을 대도시 및 영구거주 프로그램에 편입함. 안정적인 직업의 보장, 174가지 우선추진과제에 총 9000억 킵(전체 예산의 32.14% 규모)을 투입함.
- 생산의 확대, 소득의 증가, 228가지 프로젝트를 위해 총 6004.2억 킵 투입(21.44%)
- 농촌인프라 개발을 위해 194가지 프로그램을 운영하며 이를 위해 총 9722.6억 킵 투입(34.72%)
- 농촌지역의 사회문화 서비스 개발을 위한 211가지 프로젝트를 진행, 총 2717.6억 킵 투입(9.71%)
- 지역 정부를 위한 역량 개발 프로그램으로 157가지 프로젝트를 운영, 총 490억 킵 투입(1.75%)
- 해외협력 프로그램 관련 3가지 프로젝트, 총 65.6억 킵 투입(0.23%)

3. 주요 정부주도 탈빈곤 프로그램

가. 정부 프로그램

라오스는 정부의 깊은 관심과 모니터링을 통해 인근 국가 대비 낮은 HIV/AIDS 발병률을 유지하고 있다. HIV/AIDS/STI에 대한 2006-2010년도 국가전략및행동계획은 낮은 발병률 유지를 목표로 구체화되었다. 라오스는 국가 내 아편 생산 근절에 관한 목표를 달성했다. 아편 중독률도 3/1로 감소했다. 국가의 전략은 아편 근절을 위한 노력을 지속하고, 대체생계수단을 발굴하는 것이다. 아울러 마약거래를 근절하고, 마약중독자 재활프로그램과 마약중독의 위험성에 대한 인식을 향상시키는 것이다. 불발탄은 여전히 난제로 남아있다. 지역교육, 유가족 지원, 불발탄 지역 조사 및 제거작업은 정부의 우선해결과제이다. 불발탄 관련 업무를 담당하는 국가규제청(NRA)이 신설되었고, 그 기능은 활성화되고 있다.

나. 마약관리 프로그램

정부는 아편 생산이 빈곤의 원인이자 결과로 판단해, 2000년부터 UNDCP의 지원 하에 마약관리프로그램을 운영, 아편경작지 제거에 앞장서고 있다. 아울러 다른 작물로 대체 생산할 것을 권장하고 있다. 아편 생산은 북부 지역 빈곤가구의 주된 현금소득이다. 연평균 생산규모는 123톤에 이른다. 국내 총아편소비는 전체 생산량의 57%에 달한다. 국내 소비자 가운데, 47%는 중독인 것으로 나타났다. 라오스정부는 2000년 아편생산을 금지했다. 2006년까지 아편생산을 전면 금지하는 것을 목표로 라오스 정부는 농촌제반시설개발을 통한 대안적 소득창출 프로그램을

실시하고, 아울러 지역사회를 대상으로 아편생산근절 캠페인을 벌이고 있으며, 중독자를 위한 재활프로그램과 법적 규제를 마련했다.

다. 소액금융

라오스에는 빈곤층의 생산 및 상업 활동을 지원하는 금융제도가 부재하다. 농촌지역에서 신용에 대한 수요는 높은 편임에도 불구하고, 대출가능 규모는 300달러 상단에 이르러 농업종사자들이 높은 운영비를 감내하기엔 역부족이다. 농촌 소액금융을 확대하기 위해서 정부, 해외공여국, 국제 NGO단체에서는 농업진흥은행(APB)등과 같은 지역신용기관을 지원하고 있다. 소액금융의 핵심은 경제적 자립을 도모하는 것이다. ADB와 UNDP와 같은 국제기관에서는 소액금융 기관에 기술적 지원을 제공하고 있다.

라. 불발탄 제거 프로그램

최근까지 베트남 전쟁으로 인한 불발탄은 라오스의 절반 이상의 지역에 악영향을 끼쳤다. 많은 희생자와 유가족이 불발탄의 피해를 입었으며 불발탄의 잔재와 여파가 여전히 국가의 사회경제적 발전에 걸림돌이 되고 있다. 미제거된 불발탄은 농촌빈곤의 주요 원인으로 꼽힌다. 불발탄의 악성 파급효과를 감소하기 위해서 불발탄 제거 프로그램이 UNDP와 UNICEF의 지원 하에 운영되고 있다. 불발탄 피해 지역 15곳 가운데 중부 및 남부의 8 지역은 심각한 피해를 입은 것으로 드러났다. 현재 본 프로그램이 지속가능성에 초점을 맞추고 있는 바, 협력기관들은 지역 인적자원 개발과 역량 개발을 위해 노력하고 있다.

마. 참여적 촌락 개발 및 지속가능한 토지활용프로그램

북부 및 농촌 지역에서, 다수의 농업종사가구는 경작지 전환사업에 참여하고 있다. 이들 지역 내 상당수 인구는 증가하는 식량에 대한 수요를 맞추기 위해 짧은 재배 기간을 요하는 작물로 경작을 전환할 필요가 있다. 경작 전환에 과도한 토지가 활용될 시 농업생산성 저하와 환경 오염을 초래할 수 있다. 이와 같은 경작 전환이 빈곤가구에 악영향을 미칠 수 있음을 인지함에 따라 정부는 경작 전환 안정화 프로그램을 실시하였다. 기존의 안정화 프로그램은 주로 농업 개발에 초점을 맞추었고, 농촌 지역에서 이용가능한 여타 자원은 감안하지 않았다.

바. 참여적 촌락 개발 및 지속가능성

농촌 개발 관련 대안적농촌활용프로그램은 지역기반참여프로그램으로써, 경작 전환의 안정화 뿐 아니라, 개관시설 향상을 통한 논벼 수확과 과일 재배, 식수와 삼림자원의 활용 증진 및 농촌 개발의 지속가능성 등을 포함한다. 이 프로그램은 국제 NGO기구인 ADRA의 주도 하에 시범 운영되며, 종전에 태국에서 동일한 형태로 성공적으로 이행된 바 있다. 태국에서 성공한 사례가 있는 프로젝트의 성공적인 도입 및 적용가능 여부는 라오스 정부와 여타 협력기관의 주된 관심사이다.

라오스 정부는 2006-2007 사회경제개발계획, 새천년개발계획, 부문별 전략의 이행을 담당한다. 거시경제적인 정책안과 가시적인 개선은 경제적, 사회적, 법적, 기관적 발전을 통해 실현되었다. 공공행정부문 개혁 노력은 공공부문에서의 관리, 조직적 구조와 역량 강화, 민간서비스부문 관리 및 인적자원 개발과 공공서비스전달체계 부문에서 지속되고 있다.

거버넌스와 투명성을 높이고 ASEAN과AFTA에 대한 서약을 충실히

이행하며 WTO가입과 부패 방지를 위해 법과 제도, 공공재정운용에서의 개혁도 지속되고 있다.

동시에 정부는 환경 보호, 금융부문, 국제 및 지역적 경제통합을 위해 국내외 민간투자, 정책의 설계 및 이행을 장려하고 있다.

정부는 시장경제를 안정적으로 추진하고 민간부문에 기반을 둔 성장을 위한 토대 마련을 위해 노력하고 있다. 정부의 역할은 법과 규율을 정립하고 균형잡힌 경제성장을 보장하며 사회적 제반시설을 구축하고 거시경제적 안정 및 정치, 사회적 조화를 유지하는 것이다.

사. 우선순위 프로그램

일차 진료로의 접근성 향상은 주된 과제이다. 세부 항목은 다음과 같다.

- 위생과 바람직한 생활 속 실천법에 관한 정보 공유, 교육 및 홍보 부문의 강화, 홍보 활성화를 위한 소수민족 언어로의 번역, 자료 유포 등이 포함된다. 바람직한 생활 속 실천법에는 “3 클란”이 있으며, 구체적으로는 끓인 물 마시기, 익힌 음식 섭취, 손씻기 등이 있다.
- 47곳 빈곤지역을 중심으로 치료적 서비스, 일차진료의 확대 등 농촌보건의서비스망을 강화하고, 일차진료기관을 촌락의 80% 이상으로 확충하여, 격오지와 빈곤층의 의료접근성을 높이고, 2차 진료기관으로의 이송을 용이하게 한다. 보건소 150개소 신규 확충과 더불어, 지역병원 3개소, 지방 병원 13개소, A종 지역구병원 10개소와 B종 지역구병원 46개소를 신규 확충한다. 일차 진료에서 여성의 역할을 강화한다. 이는 해당 부문 총 지출의 1/3을 차지하는 최대 규모 프로젝트이다.
- 보건종사자의 역량을 강화한다. 촌락과 지역구의 보건의료부문 중

사자의 수를 늘리고, 47곳 빈곤 지구에 중점을 둔다. 촌락 및 지역구에 배치된 보건부문 종사자의 자질과 도덕성, 역량 등을 강화한다. 또한 의약품, 의료장비 등을 지역구병원과 보건소에, 의약품 관련 기금은 촌락에 제공한다.

- 모자보건은 보건부의 모자보건소에서 담당하며 지방단위로 해당 시설을 지역 내에 배치한다. 산부인과 진료와 관련된 시설 및 장비는 전략프로그램을 통해 재원이 조달된다.
- 예방접종은 건강 증진에 가장 효율적이고 비용-효율적인 방식 중 하나이다.
- 식수 공급과 환경적 보전은 안전한 식수 및 가정과 학교에서 위생시설로의 접근성을 높인다.
- 말라리아, 뎅기열, 콜레라, 결핵, 기생충과 같은 전염병에 대한 관리는 국제기금을 통해 조달된다.
- HIV/AIDS/STI는 관리감독, 예방, 관리, 지원, 치료 등을 통해 관리한다.
- 촌락의약품기금은 격오지 주민이 검증이 되지 않은 약품을 구입하거나, 단순 검진을 위해 장거리 이동을 하지 않도록 격오지를 중심으로 치료가능한 서비스를 지원하는 데 목적을 둔다.

위는 보건 부문 지출 관련 내역이다. 그 외에도 식품 및 약품의 안전성, 전통의학 및 현대의학 간 협조/보충성 강화 등이 포함된다. 또한 보건행정관리 및 재정조달구조 등을 개선할 필요가 있다. 무엇보다도 의료보험, 의료형평성기금을 도입해야 하는데, 이는 빈곤층이 의료서비스를 제공받는 데 큰 도움이 되기 때문이다.

아. 2006-2010년도 보건부문 목표

- 기대수명을 63.5세로 높인다.
- 영아사망률을 1,000명 당 55명으로 감소한다.
- 5세 이하 유아사망률을 1000명 당 75명으로 낮춘다.
- 모성사망률을 100,000명 당 3300명으로 낮춘다.
- 결핵환자수를 100,000명 당 72명으로 줄인다.
- 아동 예방접종률을 85%까지 보장한다.
- 위험성이 높은 전염병을 퇴치하는 예방접종프로그램을 100%로 높인다.
- 5세 이하 유아의 영양결핍을 30%이하로 낮춘다.
- 기본적인 사회서비스로의 접근을 100%로 높인다.
- 전국민에 대한 안전한 식수로의 접근성을 100%로 높인다.
- 농촌 지역의 안전한 식수로의 접근성을 70%로 높인다.
- 위생기준에 부합하는 화장실 시설 보장률을 60%로 높인다.
- 위생시설을 갖춘 학교 비율을 35%로 높인다.
- 72곳 빈곤 지역을 대상으로 보건부는 다음과 같은 2010년 목표를 설정했다.
- 72곳 빈곤 지역 내 거주 인구 100%를 대상으로 PHC 접근성을 보장한다.
- 72곳 빈곤 지역 내 거주 인구 중 75%에게 안전한 식수를 보장한다.
- 72곳 빈곤 지역 내 거주 인구 중 55%에게 안전한 위생으로의 접근을 보장한다.

다음은 노동사회복지부에서 운영하는 프로그램이다.

- 프로그램명: 공공부문 종사자와 창업근로자를 위한 의료 및 질병 급여
 - 법적 기반: 공공부문 종사자- 시행령178/PM (1993)
 창업근로-시행령70/PM(1999), 시행령207/PM (1999)
 - 시행목적: 보건의료서비스 지원
 - 급여의 종류: 현금 급여
 - 수급인원: 공공부문 종사자 및 자영업자 중 보험 적용 대상자
 124,538명
 - 담당행정기관: 노동사회복지부
 - 기금 출처: 정부, 고용주 및 근로자
 - 한계: 낮은 기여율과 많은 수급인원
- 프로그램명: 고령, 장애, 유공자 급여
 - 법적 기반: 공공부문 종사자- 시행령178/PM (1993)
 창업근로-시행령70/PM(1999), 시행령207/PM (1999)
 - 시행목적: 퇴직급여와 장애인, 국가유공자, 고아 및 상해 연금 보장
 - 급여의 종류: 현금 급여
 - 담당행정기관: 노동사회복지부
 - 기금 출처: 공공 지출
 - 한계: 매년 과도한 정부 지출에 대한 부담
- 프로그램명: 가족 및 아동 수당
 - 법적 기반: 1993년부터 시행
 - 시행목적: 배우자 및 아동에 대한 수당 지급
 - 급여의 종류: 현금 급여

- 담당행정기관: 노동사회복지부
- 기금 출처: 공공 지출
- 한계: 생계 수준 대비 낮은 수당

제2절 정부주도 탈빈곤정책의 효과성 분석

라오스 정부는 국가성장및빈곤근절전략(NGPES)과 국가사회경제전략 2006-2010에 따라 빈곤감소전략을 마련했다. 이는 특별빈곤감소프로그램의 일환으로 47곳 빈곤특구를 우선지원대상으로 한다. NGPES는 빈곤지역 개발을 목적으로 한다. 정책의 이행은 142곳 지역 가운데 가구, 촌락, 지역수준과 관련 지표를 통해 확인된 47곳 우선지역에 초점을 맞춘다. 그 후 25곳 빈곤 지역이 추가되었다. 정부의 농촌 개발 및 빈곤 완화 전략의 일환으로, 격오지의 경작물 전환, 아편생산근절, 사회서비스 제공, 문화적 통합 및 국가 강화 노력 등이 진행되었다.

정부는 농업 생산물 개발에 중점을 두며, 상업성에 초점을 두어 원자재가 가공 산업에서 원활히 공급되고, 증가하는 국내외 농산물 수요에 부합할 수 있도록 노력한다. 그 결과, 농산물 가치는 매년 평균 3.4% 상승했다. 산업 부문은 꾸준히 상승세를 보였고 전부문에 걸쳐 매년 11.3%증가했다. 산업 부문에서, 5개년 계획 동안 많은 프로그램이 이행되었다. 많은 상업단지가 구축되어 공장이 설립되고, 관련 기업이 신설되었다.

많은 지표들을 통해 1990년부터 빈곤 감소에 많은 성과가 있었음을 확인할 수 있다. 이와 같은 빈곤감소 추이가 지속된다면 국가는 2015년까지 빈곤선 이하의 인구를 절반으로 감소한다는 MDGs 달성이 가능할 것으로 보인다. 정부는 빈곤근절과 다양한 계층 간 형평성 도모를 위해 노력하고 있다. 전체적인 전략은 빈곤층이 자립하여 생활여건을 개선하

고 빈곤으로부터 탈피하도록 돕는 것이다. 정부는 경제적 기회 및 기본적인 사회서비스 제공과 더불어, 빈곤층의 권한 강화와 사회 각 부문에서의 참여를 지속적으로 도모할 것이다. 계획안의 추진전략에는 사회기반 시설의 확충, 농업생산성 강화, 중소기업 지원, 빈곤층에 대한 신용 강화, 기본적인 사회서비스의 접근성 강화 등이 있다. 아울러 폭력, 절도, 불발탄 등으로부터 인명 및 자산 피해, 식량 안보, 자연 재해 등을 입지 않도록 적절한 환경을 조성해야 할 필요가 있다. 또한 이와 같은 집중 개입은 47곳 극빈지역과 25곳 빈곤지역을 대상으로 우선 이행되어 보다 신속한 빈곤감소를 도모한다. 지방분권화와 정보의 공유는 활성화되어 빈곤층의 사회 참여를 도모할 것이다.

정부의 노력과 국제기구의 큰 도움으로 라오스는 지난 15년 동안 상당한 빈곤 감소를 이룰 수 있었다. 라오스의 빈곤은 지난 10년 동안 46%에서 33%로 감소했다. 2006년에는 28.7%를 기록했다. 이와 같은 진전속도로, 국가는 2015년까지 빈곤율을 절반으로 감소하는 MDGs 목표를 달성할 수 있을 것으로 보인다. 식료품 빈곤은 종합빈곤 대비 빠른 속도로 감소하고 있다. 충분한 식량을 공급받지 못하는 촌락의 평균 개월 수는 감소했다.

1. 라오스의 취약계층

라오스에는 세 가지 부류의 취약계층이 있다. 이들은 소수민족, 토지 분배로 영향을 받은 저소득계층, 아편중독 가정 등이다.

2. 소수민족

티베트버마족, 몬크레머족, 홍미엔족과 같은 소수민족은 빈곤에 특히 취약하다. 라오스는 4가지 인종과 언어로 구분된다. 타이카이어(67%), 몬

크레머(24%), 홍미엔(8%) 그리고 테비트버마(3%)이다. 이들 소수민족의 빈곤발생은 타이카다이 등 규모가 큰 인종집단 대비 높다.

타이카다이족의 문명률은 72.8%를 기록한 반면, 소수민족은 낮은 문명률을 보였다. 티베버마족은 0.7%, 홍미엔족 26.5%, 몬크레머족 36.9%, 등이다. 문명률이 삶의 질 수준을 가늠하는 중요한 척도 중 하나이므로 소수민족의 이와 같은 낮은 교육수준은 빈곤에 노출될 위험을 높인다고 할 수 있다.

3. 토지분배로 영향을 받은 저소득계층

1989년 이래로 농업종사자들은 토지소유권을 부여받았다. 토지개혁에서 비효율적이고 불공정한 토지배급은 농촌의 빈곤을 악화시켰다. 토지개혁의 핵심 목표는 불법 경작을 관리하는 것에서 경작물 전환으로 바뀌었다. 이행 지침의 부재로 토지 분배는 행정담당관의 자율권에 맡겨졌다. 임의적인 토지분배는 제각기 상이한 분배율과 생산성, 식수 접근성을 초래했다. 불공정하고 선호도가 낮은 토지분배를 피하기 위해 일부는 기존의 경작을 재개할 수 있는 다른 지역으로 이동했다. 아울러 단축된 비경작시기는 토양의 황폐화와 부식을 초래했다. 토지의 질 저하는 수확량 감소와 더불어 빈곤의 악순환을 초래했다.

4. 아편중독 가정

라오스는 주요 아편생산국 중 하나이다. 비록 라오스정부가 1998년 아편 생산을 전면 금지하였지만 2000/01년 아편 생산량은 17,255ha로 추정되며 북부지역(15086ha)과 중부지역(2169ha)에 아편중독이 집중되었다. 아편이 빈곤층의 주요 소득원인 점을 감안 할 때 기구원 중 아편

중독자는 근로인력의 감소 및 아편중독자 치료를 위한 지출 등으로 빈곤을 부추긴다.

5. 정책의 파급효과

8개년(2003-2011)빈곤감소기금을 통한 농촌지역개발 정책의 효과는 다음과 같다.

- 900000 촌락 주민이 기금을 통해 혜택을 누렸다
- 2885 가지 사회적기본서비스 관련 하위프로젝트가 2185곳 촌락, 309촌락군, 7개 지방의 21지역에 제공되었다.
- 531 초중교가 설립되었다.
- 1360개 촌락에 연결되는 3000 킬로미터 길이의 도로 건설
- 54 진료소 신설과 155 관개 시스템 구축
- 296곳 삼림보호구역 선정

6. 도전과제

라오스는 인적 및 재정 자원의 부족, 무엇보다도 전문인력 양성과 우선과제 이행에서 많은 어려움에 직면하고 있다. 제한된 도로 접근성은 프로젝트에 참여하는 다양한 기업이 작업을 지속하는 데 걸림돌이 된다. 공공사업 분야에서 양질의 전문인력을 양성하고 지역 개발을 도모할 수 있는 기금 또한 부족하다.

프로젝트는 세계은행으로부터의 재정지원을 받는 규모에 한해서만 이루어지는 실정이다. 따라서 관련 기금은 현재에는 유용할 수 있으나 미래세대에게도 활용 가능한 지는 불확실하다. 왜냐하면 이와 같은 자금은 대출형으로 세계은행에 이자를 지불해야 한다. 본 고의 저자가 제안하는

바와 같이 라오스 여성단체에서 현재 추진하는 촌락개발기금은 국가의 빈곤 감소에 많은 도움이 될 수 있다. 촌락개발기금은 촌락거주민들로부터 조달되기 때문이다. 또한 이는 지속가능한 개발을 통해 촌락 거주민 모두에게 혜택을 보장할 것이다. 이 기금은 정부, 정책입안자, 이행자, 촌락거주민으로부터 지지를 얻어 다른 촌락과 지역사회로 확산되어야 한다.

제3절 향후 전략 및 정책 제언

빈곤층 지원을 위한 전반적인 전략은 이들의 노동력 및 여타 자원을 최대한 활용하고, 그들의 생활여건을 개선하며 탈빈곤을 유도하는 데 있다. 정부는 경제적 기회의 확대, 기본서비스로의 접근성 강화, 안보의 보장, 경제적, 사회적, 정치적 그리고 여타 부문에서의 참여와 권한 강화를 위해 노력할 것이다. 연령 상의 제약 혹은 여타 요인들로 인하여 기회의 혜택을 누릴 수 없는 극소수의 빈곤층은 직접적인 재정지원이 요구된다. 정부는 장애인 및 국가에 공헌도가 높은 고령층을 대상으로 연금을 지속적으로 보장해야 한다. NGPES는 인적 자원 개발 및 농촌 개발을 통해 탈빈곤 중장기 전략을 제시하였다. 다양한 빈곤근절전략은 다음과 같다.

1. 경제적 기회의 확대

라오스와 인근국가를 포함하는 많은 개발도상국의 경험에 근거해 볼 때, 빠른 경제 성장은 지속 가능한 빈곤감소에 필수적임을 알 수 있다. 농업, 제조업, 무역업, 소액금융, 중소기업, 대기업 근로자들은 자발적인 의지와 혁신으로 경제 성장을 이끄는 주된 축이 된다. 정부는 이 과정을

활성화하는 역할을 수행한다. 빈곤층을 포함하는 전 국민의 경제력과 의지는 빠른 경제성장, 빈곤감소 및 지속 가능한 개발을 유지하는 데 필수적이다. 빈곤층이 전체 인구의 1/3을 구성하는 바, 이와 같은 노력은 무엇보다도 중요하다. 아시아 지역에서 성공을 거둔 국가들은 지속 가능한 경제성장, 빈곤 감소, 신산업국가의 지위 획득을 위해 경제력, 성별, 기술력의 유무를 떠나 전 국민의 인적 자원을 최대한 활용하였다. 라오스 인구의 3/4 이상이 농촌지역에 거주하고 있으며 이들의 대부분은 농업을 주된 생계수단으로 삼고 있다. 여타 국가와 마찬가지로, 라오스의 빈곤은 농촌 지역에서 두드러지며 격오지에서 심화된다. 지난 15년 동안의 경험을 되새겨볼 때 농업 생산성 향상 및 도로 제반시설의 확충을 통한 시장 접근성 강화는 저지대의 빈곤 감소에 필수적이었음을 확인할 수 있다. 접근성이 높은 농촌 저지대의 빈곤 발생률은 접근성이 낮은 여타 지역 대비 눈에 띄게 낮았다. 이를 통해 농업의 생산성 향상과 농촌 지역에서의 농업 관련 직업의 활성화, 시장 접근성의 강화는 중장기 빈곤 감소 목표 달성에 필수적임을 알 수 있다.

정부는 다양한 노력을 실천했다. 구체적으로는 재활시설 및 관개시설의 구축, 운영 체계의 개선 등이 있으며, 양질의 모종, 가축 보호, 지역 사회의 참여를 통한 지속가능한 삼림 및 천연자원의 관리 등이 포함된다. 마케팅이나 사회제반시설의 개선 또한 최우선 과제로 꼽혔다. 정부 차원의 지원서비스로는 농업 및 축산업의 확대, 생산 지원과 투자 신용 대출 등이 계획되었다. 동시에 민간 부문에서는 인근국가로부터의 해외 투자 및 무역업 종사자들의 농경지 계약 체결의 활성화를 들 수 있다. 권장 부문으로는 원예와 임목이 있다.

비공식 부문은 주로 자영업/ 중소기업으로 구성되며 아시아 NICs에서 특히 초기 단계에 주된 성장 동력으로서의 역할을 담당했다. 농업부문을 떠나, 상당 부분의 정규직 및 비정규직 근로자들은 도시와 농촌에서 비

공식부문(주로 무역과 서비스업 부문)에 종사하고 있다. 이들 가운데 상당수가 빈곤층일 확률이 높다. 결과적으로, 비공식 부문에 대한 기회의 확대와 생산성의 향상은 국가의 경제 활동을 개선하고 빈곤을 감소하는데 필수적이다. 계획안에 포함된 추진전략에는 중소기업에 대한 지원, 기술 장비로의 접근성 향상 및 신용대출의 활성화 등 서비스 지원, 교육 훈련 등이 있다.

세 번째로 중요한 영역에는 공식민간부문이 있다. 이 영역에는 농업 생산 및 가공, 광업, 건설, 관광, 도매업과 유통업, 운송 및 여타 서비스업 등이 포함된다. 근로 여건의 개선과 국내외 민간 투자를 장려하는 법제도가 마련되었다. 민간 투자는 기술향상에 필수적이다. 그들은 또한 고생산성과 고소득을 촉발하는 성장 동력이 되며, 이는 빈곤 감소에 매우 중요하다.

네 번째는 도로, 항만, 전력, 통신, 우편 서비스 등 사회기반시설의 확충이다. 이는 인적 및 물적 자원의 시의적절하고 효율적인 유통을 가능케 한다. 노동시장을 포함한 시장의 기능을 활성화시킨다.

다섯 번째는 거시 경제 정책 및 공공지출의 분배를 포함하는 공적자금 운용과 연관성이 있다. 정부는 빈곤층을 위한 거시경제 및 공공지출 정책에 보다 많은 관심을 쏟고 있으며 이는 2006-2010년도에 보다 집중적으로 이행될 것이다.

기금은 빈곤층의 생산성 개발 및 기업 운영을 지원하고자 신용을 확대하고, 빈곤 감소를 위해 증기될 것이다. 이와 같은 노력은 빈곤층의 소득 증가와 사회적 형평성을 고려한 양극화 감소에 중점을 두어 이행될 것이다. 정부는 빈곤층에 대해 기술훈련의 기회를 확대할 것이다.

2. 사회서비스

기본적인 사회서비스의 제공과 효율적인 활용은 (초중등 교육 및 고등 교육, 기본적인 의료혜택, 안전한 식수와 위생) 빈곤의 악순환을 끊는 중요한 수단이다. 사회서비스로의 향상된 접근성과 활용은 고립된 고지대에서 더욱 요구된다. 정부는 접근이 용이하지 않고, 소규모로 광범위하게 분포되어 있는 빈곤층을 대상으로 고비용의 사회서비스를 제공해야 한다는 어려움이 있다. 대상층을 직접 찾아가는 서비스가 가장 선호되는 방식이겠지만 대상층이 서비스 센터를 방문토록 하는 방식이 현재의 개발단계에서는 더욱 현실적인 방안이 될 수 있다. 정부는 특정 지역을 대상을 이와 같은 접근방식을 시범운영하고 있다. 이 과정에서 직면한 도전과제와 교훈들은 향후 개발전략에 유용한 참고자료가 될 것이다.

교육과 문명률은 생산성 증진과 경쟁력 강화에 필요한 전제조건이다. 교육은 매우 주요한 정부의 정책 부문이다. 정부는 초중고 교육, 대학교육, 평생교육을 장려한다. 정부는 초중등 고교 지원 및 보육시설의 확대, 양질의 교사 확보 및 학습도구의 지원, 교육 접근성의 확대를 위해 노력할 것이다. 정부의 교육정책은 진학율과 졸업율을 높이는 방안, 양질의 교사와 교수법을 확보하는 전략을 담고 있다. 라오스를 포함한 다수 국가를 대상으로 한 조사에 따르면, 여아 및 여성에 대한 교육은 본인 뿐 아니라 향후 자녀, 가족의 복지에도 많은 영향을 끼친다.

빈곤층의 기본 의료서비스에 대한 접근성은 이용가능성 뿐 아니라, 빈곤층이 서비스 이용료와 처방약을 지불할 수 있는 경제력 등에 의해서도 제약을 받는다. 물론 현 정책은 빈곤층을 대상으로 무상 의료서비스를 제공하도록 규정짓고 있지만, 실제 이행에는 어려움이 있는 것으로 드러났다. 대부분의 의료시설은 환자들이 지불하는 서비스 이용료로 행정운영비를 충당하고 있다. 따라서 정부는 예산이 허용하는 범위 내에서

빈곤층의 공중보건시설 접근성을 향상시키는 방안을 모색하고 있다.

보건분야에서 최우선 과제는 (i) 양질의 의료서비스로의 접근성 향상 (ii) 전염병 확산의 근절 (iii) 모자 사망률 감소 등이다. 이를 위해 정부에서는 의료시설과 병원의 설립 및 환경개선, 보건분야 종사자의 역량 개발을 위해 노력 중이다. 빈곤층의 건강검진 및 치료와 관련된 정책 마련에 노력을 기울일 것이다.

안전한 식수와 위생으로의 접근성은 역내 평균치 대비 낮은 편이다. 식수 공급 체제에 대한 비용은 다소 높은 편인데, 이는 높은 안전기준에 기인한다. 저렴하고 적합한 기술을 도입하여 안전한 식수공급을 확대하는 것이 급선무이다. 정부의 전략은 원가회수 기준으로 식수공급서비스를 제공하는 것이다. 농촌지역에서는 지자체 단위로 관련 시범 사업을 운영 중이다.

3. 안보

세 번째는 안보이다. 이는 국민들을 폭력과 파괴, 절도, 불발탄, 식량 부족, 자연재해 등 예기치 못한 위기사태 등으로부터 보호하는 것이다. 안보 상황은 지자체와 중앙정부의 공동노력에 힘입어 지난 10년 동안 꾸준히 개선되었다.

불발탄은 농경지 및 시장 접근성 측면에서 빈곤 마을이 직면한 주된 안보 문제이다. 이는 아동에게 특히 위험하기도 하다. 불발탄과 빈곤 사이에는 중요한 상관관계가 있다. 정부는 개발협력가들의 도움으로 불발탄 제거 및 제거지역의 재건 작업에 착수했다.

불발탄/지뢰위험교육(UXO/MRE) 훈련팀은 전국의 지자체를 방문하여 관련 훈련을 시행할 것이다. 모든 농촌 지역은 불발탄/지뢰 제거 대상지역이며, 아울러 여타 지역도 마찬가지이다. 불발탄/지뢰 사고와 관련된

공식 데이터는 정기적으로 업데이트 되며, 불발탄/지뢰 제거 작업에서 참고자료로 활용된다.

이편 경작은 또 다른 안보 상의 도전과제이다. 정부는 이편 재배의 근절에는 성공적이었다. 그러나 이편 재배를 통한 경제적 이득을 대체할 만한 대안적 작물이나 생계수단을 찾는 것이 용이하지 않다. 이는 대상 층에 대한 정부의 집중 개입 등 다양한 개발 프로그램을 통해 지속적으로 정부가 관심을 가져야 할 부분이다.

식량 안보는 전 국민 뿐 아니라 특히 빈곤층에게 더욱 시급한 사안이다. 지형학적으로나 계절적으로 라오스의 식량 부족은 만성적인 문제였으며, 많은 지자체에서는 적절한 대처 방안을 갖추지 못한 실정이다. 연간 충족히 이용가능한 식량을 확보하는 것이 필수적이다. 최근 지속적인 쌀 생산의 증가로 식량 안보 문제는 상당한 개선이 있었다. 그러나 극빈 가구에 식량난은 여전히 심각한 문제이다. 식량 배급 역량, 이용가능한 토지 대비 인구 증가 속도, 자연재해의 발생 등이 난관으로 작용한다.

홍수 및 가뭄 등 자연재해 등으로부터의 위기 또한 주목해야 할 부분이다. 정부와 NGO 단체 등으로부터의 물질적 지원, 지역사회의 자발적 개입과 노력, 의지 등이 중시되는 부분이다. 정부는 자연재해로부터의 예방과 보호를 위한 다양한 프로그램을 개발 및 이행할 것이다. 계절성 식량 부족과 기후 변화 추이 등을 지속적으로 모니터링 할 것이다. 또한 시의적절한 피해보상이 이루어 질 수 있는 방안을 모색할 것이다.

4. 참여와 권한부여

네 번째는 빈곤층의 사회적 의사참여 기회를 강화하는 것이다. 이를 위해서는 빈곤층이 발언력을 가질 수 있는 장이 마련되어야 한다. 이는 그들에 대한 권한부여에 필수적이다. 시민의 참여는 지난 30년 동안 국

가가 기반을 다지는 데 중요한 발판이 되어 왔다. 총리의 포고령(제001호)에서는 지방을 전략적 단위, 행정지역을 기획 및 예산단위, 촌락을 이행 단위로 규정하고 있다. 공공행정과 당 조직에서는 시민의 적극적인 의사결정 참여를 권장하고 있다. 지역 사회의 역량을 강화하는 방안으로는 빈곤층이 직접 우선해결과제를 제안하고, 수렴 후, 이행과정을 관리 감독하는 데 참여할 수 있도록 도모하는 것이다.

지방분권화는 빈곤층, 여성 등 시민이 지역사회의 현안 관련 지속가능한 참여를 보장할 수 있는 중요한 방안 중 하나이다. 라오스는 주 행정부에서 분권화를 갖추어 중앙당국과 지방이 권한과 책임을 공유하고 있다. 분권화는 20세기의 1사 분기 동안 비교적 잘 시행되었으나 21세기의 1사분기에서 직면하고 있는 다양한 기회와 도전과제들에 적절히 대응하기 위해서는 현재의 중앙-지방 간 분권화 방식에 대해 복합적인 검토가 필요할 것으로 보인다. 정부는 이를 위해 다양한 조정 작업에 착수했으며, 계획 기간 동안 지속될 것으로 보인다. 빈곤층의 질적인 참여를 도모하기 위해서는 정보, 소통 및 교육의 상호(하향식, 상향식) 교류가 필수적이다. 신문, 라디오, 텔레비전, 전화 등 대중 매체는 중요한 수단이다. 국민들은 매체 및 여타 경로를 통해 보다 많은 정보를 제공받게 될 것이며, 이를 통해 국가의 사회경제적 개발에 대한 참여 능력을 향상시킬 수 있다. 국민의 권리와 의무에 대한 지식은 확산될 것이다.

5. 극빈 지역의 개발

NGPES는 47곳 극빈지역과 25곳 빈곤지역을 파악했다. 기획투자위원회(CPI)는 농삼림, 교육 보건통신, 교통, 체신, 건설 등 정부 부처 및 지자체 등과 협력하여 NGPES에서 확인된 47곳 극빈 지역 가운데 33곳 촌락에 대한 집중개발계획 시범 운영 준비에 착수했다. 이들은 대부분은 농

촌 지역으로, 프로그램으로는 지속가능한 생활을 위한 농촌 개발, 교육, 보건 및 교통/인프라 구축 등이 있다. 표적화된 개입방식으로는 특정지역 집중개발, 촌락개발기금 및 빈곤감소기금 조성 등이 있다. 정부의 계획에는 (I)재건을 위한 기금의 다양화, 심림파괴의 근절, 아편생산지제거 (II)농업종사자 및 격외지 거주민, 소수민족에 대한 소득 상승 (III)빈곤층의 빈곤 탈피 장려, 고소득층의 사회적 책임 강화 (IV)빈곤감소행동계획을 지역적 사회경제개발로 통합 (V)특정 지역에 대한 생산과 주거를 위한 토지 활용의 지원 (VI)빈곤층 및 빈곤감소 관련 업무 종사자를 대상으로 한 홍보, 지식확산, 책임강화 지원 (VII)지역 특성에 적합한 방법과 모형 등에 대한 평가 및 정보 유포 (VIII)인력 개발 및 확보 (IX)빈곤 감소 방안으로서의 농업, 임업, 어업의 활성화 등이 있다. 정부는 시범 프로젝트를 조성하여 청년 근로인력을 파견해 이들이 빈곤지역에서 근무할 수 있도록 하고 장기적으로 나후 지역에서 근무할 수 있다는 자신감과 자발적 의지를 키울 수 있도록 한다. 격외지에 거주하는 소수민족 학생들이 교육을 받을 수 있도록 기숙학교를 설립한다. 정부는 격외지 출신 빈곤층의 취업과 사회서비스로의 접근성을 높이고자 이들의 이동을 돕는다.

중요한 것은 빈곤감소를 위해 투자를 늘리고 투명한 정책을 이행하는 것이다. PIP에서 최우선 과제로는 47곳 나후지역에 대한 선지원과 더불어 사회제반시설 확충을 위한 재정 지원 등이 있다. 아울러 국경지역 경제 개발 및 도로 확충, 경제회랑 개발 등이 필요하다. 축산업, 임업, 평야지대 개발 등도 요구된다. 빈곤 감소 프로젝트는 삼림 벌채의 감소와 농경지로의 전환, 보건의료 프로젝트 등과 연계해 이루어져야 한다. 무엇보다도 지역 근로자의 기술력을 향상시켜야 한다. 교육과 보건의료 분야에 대한 투자 및 개선은 우선시 되어야 할 것이다.

가. 양성평등

정부는 전 부문에 걸쳐 양성평등을 실현하기 위한 구체적인 노력을 실천하고 있다. 이에는 빈곤여성의 경제활동 지원, 빈곤층의 교육, 보건, 생산 자원 등 기본서비스로의 접근성 향상, 지역 사회 의사결정 참여 기회 확대, 빈곤층의 의사 반영 등이 포함된다. 모든 정부 부처가 국가, 정부, 행정군, 촌락 단위에서 양성평등을 실현할 수 있는 방안이 계획되어 있다. 보다 많은 훈련프로그램이 여성의 농업 및 사업 부문에서의 역할을 도모하고자 마련될 것이며, 그들의 신용접근성도 향상될 것이다. 여성의 법 제도에 대한 이해와 활용이 강화될 것이며 지도층에 있는 여성의 수도 늘어나는 추세이다.

나. 거버넌스

정부는 모든 라오스 국민들이 교육과 정보 접근성을 통해 법적 권리를 온전히 누릴 수 있고, 신뢰할만한 법적 기반을 구축하며 투명한 재정운용을 이행할 수 있도록 효율적이고 윤리적인 공공서비스 구축에 힘을 쏟고 있다. 정부는 4가지 부문에서의 개선에 목적을 둔다. 공공서비스 개선, 시민 참여, 법제도, 건전한 재정운용 등이 이에 포함된다. 온라인 시스템의 구축과 근로여건의 개선을 통해 공직자의 역량과 도덕성은 향상될 것이다. 국민의 법제도에 대한 신뢰와 지식, 접근성의 향상은 필수적이다. 아울러 신뢰할만한 투명성있는 재정운용은 거시경제의 안정에 필수적이다. 정부는 공적 자금을 민간부문의 성장과 투자에 도움이 되는 방식으로 편성할 계획이다.

다. 천연자원과 환경

라오스의 풍부한 천연자원은 국가의 사회경제적 개발에 중추적인 역할을 한다. 따라서 이는 지속가능한 방식으로 보호 및 발굴되는 것이 필수적이다. 정부는 환경관련 공공전략을 준비 및 이행할 계획이다. 세부적으로, 이는 환경관리, 기획, 정책 및 제도 등을 수반하고, 환경에 대한 교육 및 인식 강화 등을 포함한다. 또한 투자 개선, 국제적 공조의 향상 등이 포함된다. 보다 많은 조사와 정보가 이와 같은 상황을 평가하는 데 요구되며 관련 계획과 정책을 개발하는 데 필수적이다. 산업 관련 정책은 오염을 감소하고 최소화하는 방안으로 설계되어야 한다.

라. 민간부문의 개발

민간 부문에 유리한 기업환경이 마련되어야 하며 외국인직접투자를 활성화할 수 있는 방안도 모색되어야 한다. 이는 관련 법 제도의 개선, 사회경제적 안정의 추구 등이 포함된다. 아울러 현존하는 제도와 법, 집행 방식이 기업친화적인 방식으로 수정되어야 한다. 투자 절차의 간소화와 기술적으로 우수한 인적 자원의 개발을 통해 외국인직접투자 유치에 유리한 환경이 조성되어야 한다. 투자 우선 정책은 토지인수, 운송, 통신료 등에 대한 투자 허가를 활성화하는 제도 등에 대한 검토 등이 필요하다.

마. 과학기술

정부는 기술인력 확보와 더불어 향상된 기술력을 갖춘 국가로 거듭나기 위해 노력할 것이다. 과학기술 부문에서의 향상은 인근국가들과의 격차의 폭을 감소하고 경제적 통합을 활성화할 것이다. 중점 분야는 기초

과학이며, 기술적 향상, 천연자원 개발, 환경보호에도 초점을 둘 것이다. 과학기술분야의 연구와 교육은 관련 시설, 실험실 장비 등의 확충과 더불어 개선될 것이다. 지적재산권과 저작권에 대한 기본정보가 과학기술 상품의 특허를 취득하려는 개인 및 기관에게 유포될 것이다.

바. 부문별, 지역적 개발

2006-2010년 5개년 동안 부문별 개발 계획안은 국가의 인적 및 물적 자원의 활용을 통해 국가의 발전을 도모하고 국제적인 경쟁력을 갖추는 방식으로 설계될 것이다.

사. 농업, 임업, 어업

목표는 농업부문을 혁신 기술에 기초한 고부가가치 산업과 제조업, 국내외 시장 여건에 적합한 변형 산업으로 거듭나게 하는 것이다. 농촌 경제는 다양화될 것이고 농경방식과 제반시설 또한 개선될 것이다. 세부적인 개발 구조는 주요작물, 가축, 대규모 생산에 중점을 둘 것이다. 농삼림부는 천연자원의 활용과 토지 분배, 식량 안보, 서비스와 여타 부문에 대한 지원 등 4가지 전략으로 이행될 것이다. 정부는 농생산물의 매매를 활성화하는 방안을 모색할 것이다. 삼림 부문과 관련하여 벌목을 제한하고 경제적, 보호적 차원에서 임업을 활성화하는 운영 방식 상의 변화가 있을 것이다. 정부는 양식업 투자에도 노력을 기울일 것이다.

아. 농촌개발

목표는 노동간의 격차를 완화하는 것으로 구체적인 방안으로는 교통과 통신망의 확충, 농촌 지역의 생활여건 개선 등이 있다. 전반적인 전

락은 고용 창출, 임금 상승, 농촌 경제 구조 조정 등이 있다. 정부는 소 규모 산업개발을 지원할 것이다. 무역업, 관광, 운송 등을 활성화 할 수 있는 국경경제권의 개발에 투자할 것이다. 향후 5년간 가장 중점을 둔 보건 정책으로는 농촌의료서비스망의 확충에 있다. 아울러 농촌 인구에 대한 교육과 양질의 교육에 대한 접근성 향상 등이 포함된다.

자. 교육

교육 시스템은 노동생산성 증가를 위한 인적 자원 개발을 위해 강화되어야 한다. 전국민을 상대로 교육을 질을 향상시키기 위해서는 교육시스템으로의 접근성, 질, 연관성, 운영 방식 등에 초점을 맞춰야 한다. 초등교육 의무화, 전 교육 과정에서의 개발, 소수민족 및 취약계층에 대한 배려 등이 필요하다. 기본교육은 초중등 진학률을 높이고, 성인문맹률을 감소하는 주요 발판이 될 것이다. 2006-2010년 5년 동안 문맹률 전면 타파를 목표로 하고 있으며 초중고교의 질적 향상, 직업 및 고등교육 진학률의 증가를 위해 노력하고 있다. 보다 많은 학교들이 설립되고, 개선되며 양질의 교사와 충족한 학습 장비를 공급받게 될 것이다.

차. 보건

보건 관련 주요 목적은 도농간 격차 및 모자사망률 감소, 평균수명의 증가, 전염병 확산 방지 등이다. 예방과 치료는 이와 같은 목표를 달성하는 데 필수적이다. 보건 분야에서 최우선 과제는 예방 및 치료적 측면을 모두 고려한 기본적인 의료서비스의 제공이다. 위생적인 삶을 이끄는 방안에 대한 시민 교육, 예방접종의 장려, 병원/보건소 방문 등이 요구된다. 보건소와 의료진, 의약품과 의료장비의 확충이 계획되어 있다. 의료 접근성 또한 향상될 것이다.

카. 산업과 광물

2006-2010년 5개년 산업개발의 목표는 전력 확충, 국내 소비와 수출에 적합한 산업의 활성화에 우선순위를 부여하는 것이다. 아울러 공업, 농업, 농업경제개발 등에도 지원하는 것이다. 국내생산 및 소비에 부합하는 전력발전소의 신설이 논의 중이다. 광업과 지역별 특성화 산업에 대한 투자가 장려된다. 혁신 기술, 제조기반의 현대화, 수입의 감소, 수출의 증가에 대한 의견이 집결되어야 한다. 거래제도 및 유통과정의 활성화를 통해 물류의 공급이 개선될 것이다.

타. 사회제반시설

사회인프라시설 확충과 관련해서는 국내외, 항공 및 항만 운송, 통신, 학교, 의료시설 등 사회경제적 기반시설의 유지, 향상, 개발을 지속하는 데 목적을 둔다. 필수적인 사회제반시설이란 전국민이 개발 활동에 참여할 수 있고, 해외 기업과 시장과의 교류를 원활하게 하는 것이다. 통합된 국내 제반시설이 구축될 것이며 초점은 주요 도로 확충이 될 것이다. 신공항 건설과 기존 공항의 개선도 계획되어 있다. 수로 개척과 항구의 개발 또한 예정되어 있다. 안전한 식수의 공급과 관개시설의 개선 또한 요구된다.

파. 관광을 포함한 서비스부문

2006-2010년까지 5개년 동안 서비스 활동은 생산, 소비, 수출, 경제 성장에 대한 기여, 고용의 확대 및 인류 복지의 향상에 대한 수요를 충족할 수 있도록 개선될 것이다. 정부는 자본의 매출과 더불어 서비스를 개발하고, 충족한 정부 수입을 창출하는 데 초점을 맞출 것이다. 이는 국내외 물류의 신속하고 효율적인 흐름을 원활하게 할 것이다. 인적 자

원 개발과 더불어 정보, 통신, 운송, 무역, 은행업 등 기본적인 서비스를 위한 제반시설 또한 향상될 것이다. 보다 많은 스포츠 시설이 제25회 동남아시아게임을 앞두고 구축될 것이다.

하. 지역 개발

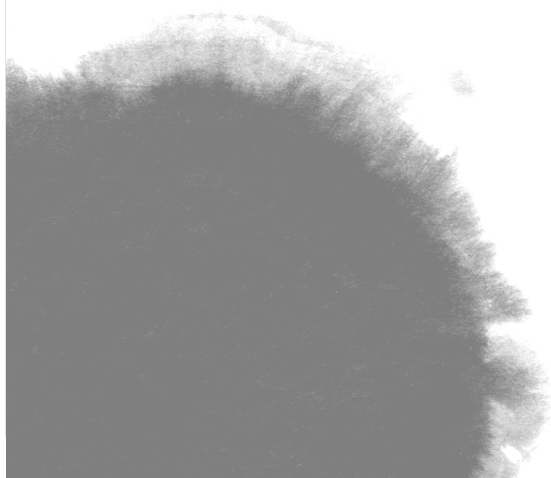
장기적인 비전은 행정구역과 구역 내 지방 간 균형을 이루는 것이며, 지역별로 인적 및 물적 자원을 개발하는 데 있다. 정부는 전 경제 부문에서 기금을 조성 및 활성화하고 이를 지자체에 배분하여 지역 간 격차를 해소할 계획이다. 농업, 임업, 수력, 광업, 관광업 등 지역별 특성화 산업의 육성을 통해 경제성장을 촉진한다. 정부는 빈곤 감소를 위해 사회경제적 제반시설, 생산의 확대, 의료 및 교육 시설 확충을 위해 노력할 것이다.

제4절 결론

라오스 국민의 미래는 농촌 가구의 생계에 영향을 미치는 여전히 높은 빈곤율로 인해 불안정한 상태이다. 빈곤층의 삶의 질을 향상시키기 위해 라오스 정부는 2010년까지 대규모 빈곤 감소와 2020년까지 극빈국의 지위를 탈피하는 데 목표를 두고 자발적인 정책 이행에 힘을 쏟고 있다. 비록 일부 성과는 눈에 띄지만 목표 달성을 위해서는 지속적이고 심도 있는 노력이 수반되어야 할 것이다. 빈곤감소기금은 촌락 단위에서 NGPES를 이행하는 데 가장 효율성이 높은 것 중 하나로 꼽힌다. 이것은 지자체 주도형 발전을 꾀하는 라오스정부 방식의 모델이다. PRF의 전국적 확대는 목표삼은 대규모 빈곤 감소를 위해 필수적이다.

3장

말레이시아



제3장 말레이시아

제1절 탈빈곤정책

빈곤은 그 기능적인 역할을 통해 보다 수월하게 정의 내려진다. 빈곤은 단순한 소득결핍 이상으로 많은 다각적인 문제를 내포한다는 것이 일반적인 견해이다. 빈곤의 범위는 범죄, 가정폭력, 사회적 자산의 부족, 인적자원개발 및 사회서비스로의 낮은 접근성, 낮은 정치적 발언권 등 다양한 사회적 위험으로부터의 취약성을 포괄한다. 이에 따라 빈곤은 궁극적으로 개별국가의 특수성을 반영하여 정의 내려질 수밖에 없는 것이다.

일반적으로 빈곤층은 구매력(PPP)을 준거로 삼아 세계은행에서 정의하는 절대빈곤기준선인 ‘1인당 하루1달러’ 이하의 인구집단을 일컫는다. 그러나 국가별 특수성을 고려하여 자국에서 지정한 빈곤선이 있다면, 이를 따르도록 권장되기도 한다. 많은 국가들이 이와 같은 권고를 수용하여, 2005년 새천년개발계획안(MDGs)에 국가빈곤선(National poverty line)을 반영하였다(United Nations, 2011).

말레이시아에서는 공공정책의 일환으로 빈곤근절에 최우선순위를 부여함에 따라, 1970년대에 자체적으로 빈곤선을 설정하였다. 정부는 국가빈곤선을 평균가구당 요구되는 최소한의 의식주 관련 필수소비항목에 근거하여 산정하였다.

1. 말레이시아에서의 빈곤의 정의

빈곤선에 대한 1차 조정(adjustments)은 말레이시아의 주요 세 지역인 말레이반도와 사바(Sabah)·사라왁(Sarawak)에서 평균가구규모(mean household size) 및 생계비(cost of living)에서의 격차를 반영한 것이다. 도농간 격차에 관한 자료는 부재하다. 이로 인해, 국가빈곤선(National poverty line)과 더불어 지역별빈곤선(regional poverty line)이 도입되었다. 이들 빈곤선은 물가상승과 평균가구규모 등을 반영하여 재조정되며, 1976년 도입 이래 2004년까지 활용되었다.

빈곤선은 구매력에 따라 정의되지만, 빈곤 정도는 지출이 아닌 가구당 총소득에 따라 결정된다. 그러므로 빈곤선 이하의 소득을 지닌 가구는 빈곤하다고 정의된다. 빈곤선의 절반에도 못 미치는 소득을 지닌 가구는 극빈곤층으로 분류된다. 빈곤선에 대한 재조정은 2004년에 이루어졌다. 이로 인해 빈곤선은 개별가구별로 정의되며, 상대적 생계비, 가구구성 및 규모 등에 따라 지역 및 농촌/도시별로 평균치를 산정하게 되었다. 신 빈곤선에 따르면 극빈곤층은 가구소득이 최저생계에 필요한 식료품비를 충당할 수 없는 수준으로 정의된다. 2009년 국가빈곤선은 일인당 하루 6.5링깃이었다. 이는 구매력 평가기준(PPP)으로 일당 3.00 달러에 상응한다.

가. 말레이시아의 빈곤율 측정 및 모니터링

제7차 말레이시아 계획(the 7th Malaysia Plan, 1996-2000)에서는 다음 3가지 요소를 통해 절대빈곤선소득(Absolute Poverty Line Income)을 계측하였다.

나. 절대적 빈곤

소득빈곤선(PLI)은 가구의 규모, 인구학적 구성 및 지역(사회계층별)별 가구소득조사에 근거해 정의된다. - 가구당 소득이 조사단위별 소득 빈곤선을 밑돌 경우 빈곤하다고 간주되며, 식료품빈곤선에 못 미치는 경우 극빈곤층으로 분류된다.

다. 식료품빈곤선

일반적으로 많이 소비되고 동일 품목군 가운데 가장 저렴한 식품으로써, 필수열량을 충족하고 현재 시가를 반영한 식품목이 선정된다. 가구당 섭취해야 하는 열량은 구성원의 성별과 연령에 기초한다. 말레이시아 국민에게 필요한 1일 필수열량을 충족할 목적으로 선별된 식품목(food basket)은 단백질(10-20%), 지방(20-30%), 탄수화물(50-60%) 등 균형 잡힌 식단에 필요한 다양한 품목으로 구성된다.

라. 비식료품빈곤선

소비집단 가운데 최하 20%를 구성하는 인구집단의 실제 지출을 가구별지출조사(Household Expenditure Survey)에 의거해 산정한다. 이때 빈곤선은 의복, 신발, 가전용품, 교통통신비 등과 같은 지출 품목의 소비자물가지수를 반영하여 재조정된다(Zin, 2011).

마. 2008년 경제위기 전후의 빈곤 추이

빈곤율이 49.3%(1970)에서 8.1%(1999)로, 다시 5.5%(2000)로 감소되는 괄목할만한 성과는 거시경제의 안정, 가파른 경제성장, 탈빈곤을

향한 국가적 전략수립 등 다양한 노력에 대한 결실이라고 할 수 있다 (Department of Statistics Malaysia, 2011). 극빈곤층은 2004년 1.2%에서 2009년 0.7%로 감소하였으며, 총 빈곤발생률은 2004년 5.7%에서 2009년 3.8%, 그 후 3.7%로 낮아졌다(Department of Statistics of Malaysia, 2011).

〈표 3-1〉 말레이시아의 1970-2009년 주(state)별 빈곤발생율

State	1970	1976	1985	1990	1997	1999	2002	2004	2007	2009
Johor	45.7	29.0	12.2	9.8	1.6	2.5	1.8	2.0	1.5	1.3
Kedah	63.2	61.6	36.6	29.9	11.5	13.5	10.7	7.0	3.1	5.3
Kelantan	76.1	67.1	39.2	29.6	19.2	18.5	12.4	10.6	7.2	4.8
Melaka	44.9	32.4	15.8	12.4	3.5	5.7	2.7	1.8	1.8	0.5
N. Sembilan	44.8	33.0	13.0	9.1	4.7	2.5	2.2	1.4	1.3	0.7
Pahang	43.2	38.9	15.7	10.0	4.4	5.5	3.8	4.0	1.7	2.1
Perak	48.6	43.0	20.3	19.2	4.5	9.5	7.9	4.9	3.4	3.5
Perlis	73.9	59.8	33.7	17.4	10.7	13.3	10.1	6.3	7.0	6.0
Palau Pinang	43.7	32.4	13.4	8.7	1.7	2.7	1.4	0.3	1.4	1.2
Selangor	29.2	22.9	8.6	7.6	1.3	2.0	1.1	1.0	0.7	0.7
Terengganu	68.9	60.3	28.9	31.3	17.3	14.9	10.7	15.4	6.5	4.0
Sabah	-	58.3	33.1	34.3	16.5	20.1	16.0	24.2	16.4	19.7
Sarawak	-	56.5	31.9	21.0	7.3	6.7	5.8	7.5	4.2	5.3
W.P. KL	-	9.0	4.9	3.7	0.1	2.3	0.5	1.5	1.5	0.7
W.P. Labuan	-	-	-	-	-	-	-	2.7	4.2	3.8
Malaysia	49.3	-	20.7	16.5	6.1	7.5	5.1	5.7	3.6	3.8

출처: Zin, 2011

〈표 3-1〉에 따르면 빈곤의 발생(IOP)에는 지역 간 격차가 있는데, 말레이반도에서의 빈곤발생율이 사바와 사라왁 지역보다 낮으며, 사바와 사라왁의 경우 1976년에 각각 58.3%와 56.2%로 비교적 높은 빈곤발생율을 기록했다. 이는 말레이반도가 사바·사라왁 지역에 비해 개발이 조속히 이루어졌음을 알 수 있다. 그러나 사바·사라왁 지역에서도 빈곤이 지속적으로 감소하였으며, 그 결과 IOP비율은 1976년에 각

각 51.2%와 51.7%에서 2002년 16.0%와 5.8%로 낮춰졌다. 그럼에도 불구하고 Kedah, Kelantan 및 Perlis와 같은 일부 지역에서는 여전히 빈곤율이 높은 편인데, 이는 말레이시아 전역에 걸친 높은 빈곤 감소율에도 불구하고 이들 지역은 개발 속도가 더디기 때문이다. 예를 들어 Kelantan에서는 가장 높은 빈곤감소율을 보였으며, 1976년 67.1%에서 2004년에는 10.6%를, 2009년에는 4.8%를 기록했다. Selangor와 Wilayah Persekutuan과 같은 지역에서는 빈곤인구 규모가 상대적으로 낮아, 1984년 이래로 꾸준히 10.0%를 밑돌았다(Zin,2011).

실업과 임금률은 경기침체 시 영향을 받을 수 있는 직접적인 변수에 속한다. 실업률은 2007년 3.2%에서 2008년 3.7%로 높아졌고, 2009년에는 4.5%로 치솟았다. 그럼에도 불구하고, 이 지표들은 케인즈가 정의한 완전고용인 5%에 속한다(EPU,2009). 실업률은 2011년 하반기에 3.6%를 기록했다(Ministry of Finance Malaysia,2011).

최근 소득빈곤선(PLI)은 주(state) 단위로 수정 및 분리되었다. 수정안에서는 도시와 농촌을 분리하고 있다. 이에 따라 소득빈곤선은 가구규모, 인구학적 구성 및 지역에 따라 분리되어 정의된다. 최근 말레이시아의 소득빈곤선은 일정수준의 생계를 유지하는 데 필요한 최소한의 지출선에 준거해 정의되며 CPI를 활용하여 매년 수정,보완된다. 말레이반도와 사바·사라와크 주 간의 생계비 및 가구규모 등에서의 격차를 반영하여 각기 다른 소득빈곤선이 활용되었다. <표 3-2>와<표 3-3>에 따르면 2010년 제9차 말레이시아계획(the 9th Malaysia Plan)하의 말레이반도의 소득빈곤선은 4.1명으로 구성된 가구를 기준으로 RM763(254달러)/개월에 달했고, 사바 주의 경우에는 4.9명으로 구성된 가구당 RM1.048(349달러)/개월, 사라와크 주는 4.9명의 가구원 기준 RM912/개월에 이른다. 절대적빈곤선은 공식 소득빈곤선의 절반값에서 추계된다(Department of Statistics Malasia,2010).

〈표 3-2〉 말레이시아의 빈곤선(2010년 기준)

빈곤선	말레이반도	사바, 라부안	사라와크	말레이시아
빈곤율(%)	2.0	19.2	5.3	3.8
빈곤가구 수(000)	102.2	99.1	27.1	228.4
평균PLI (RM/월)	763 (US\$254)	1,048 (US\$349)	912 (US\$304)	800 (US\$266)
일인당 평균PLI (RM/월)	194 (US\$64)	225 (US\$75)	208 (US\$70)	198 (US\$64)

주: 1) 빈곤율은 월 총 소득이 평균소득빈곤선(PLI)을 밑도는 가구를 지칭함.

2) 일인당 평균소득빈곤선은 가구 규모의 차이를 반영하므로, 일인당 PLI는 이행기관이 표적집단을 확인하는 용도로 활용될 것임.

출처: Economic Planning Unit and Department of Statistics Malaysia, 2010

〈표 3-3〉 말레이시아의 2010년 평균가구규모에 따른 빈곤선

빈곤선	말레이반도	사바, 라부안	사라와크	말레이시아
전국	4.1	4.9	4.5	4.2
도시	4.0	4.8	4.6	4.1
농촌	4.4	5.0	4.5	4.5
빈곤층 (RM/월)	6.4	6.5	6.2	6.4

출처: Economic Planning Unit and Department of Statistics Malaysia, 2010.

<표3-4>에 따르면 말레이시아의 GDP는 2007년 1565.3억 달러에서 2011년 2787.0억 달러로, GDP성장은 동해 년도 기준 5.7%에서 4.7%로 낮아졌다. 말레이시아의 1인당 국민소득은 2007년 7,760 달러이며, 2011년 5,364.5달러를 기록했다. GDP(PPP)는 2007년 13,740.93달러에서, 2011년 14,730.93달러에 이른다. 실업률은 2007년 3.2%를 기록했으며, 2011년에는 3%이다(Department of Statistics in Malaysia, 2011).

〈표 3-4〉 말레이시아의 2008년 경제위기 전·후 사회경제지표

말레이시아의 사회경제적 지표	2007	2009	2011
GDP	1565.3억 달러	2218.3억 달러	2787억 달러
GDP 성장률	5.7%	4.8%	4.7%
일인당 GDP	7,760달러	4,500달러	5,364.5달러
GDP(PPP)	13,740달러	14,200달러	14,730.93달러
지니계수	46.2	47	46.21
실업률	3.2%	4.7%	3%

출처: Department of Statistics in Malaysia, 2011

제2절 말레이시아의 탈빈곤 프로그램

빈곤감소노력에도 불구하고(4% 이하) 상대적으로 불리한 여건으로 인해 여전히 취약집단은 존재한다. 또한 동반성장전략을 개발하기 위한 노력으로, 경제개발모형이 구상되었다. 사회경제적 불평등을 완화하려는 취지 아래 말레이시아의 역량개발은 경제 성장을 추진하는 동시에 도움이 필요한 이들에게 보조금을 제공하는 방식으로 이행되었다. 동반성장 구현에 있어서, 접근방식은 두 가지 목적을 지닌다: i) 공정한 기회의 제공, ii) 취약계층을 위한 사회안전망 제공이다. 두 번째 목적을 달성하기 위해, 의료, 교육, 사회적 제반시설로의 형평성있는 접근이 강조되었다. 일반적인 보조금이 단계적으로 폐지됨에 따라 특정 집단에 대한 소득지원이 강화되었다.

여타 국가와 구별되는 말레이시아의 특수한 사회정책으로는;

- 1) 여타 개발도상국에서 찾아보기 어려운 사회정책에 대한 지속적인 지원 문화
- 2) 전국민의 복지와 삶의 질 향상을 위해 의기투합한 강한 정부와 공공부문의 계승(United Nations, 2003)

사회 정책 및 복지 체계의 발전, 그리고 이것이 1957년부터 현재까지 지난 50년 동안 빈곤감소에 시사하는 함의는 4가지 단계, 즉 1957-1980, 1981-1999년 마하테르 집권기, 1998-2002 금융위기, 2003년부터 현재까지 압둘라 바다위 집권기로 구분될 수 있다.

〈표 3-5〉 말레이시아의 1957년~현재까지 복지체제의 변천 과정

1957-1980	1981-1997	1998-2002	2003-현재
좁은 복지국가 형태의 정책 - 공중보건프로그램 - 무상교육 - 실업 급여 - 주정부 연금 (state pension)/EPF - 소득 지원 NEP(1970) 보다 넓은 개념의 복지국가 형태의 정책 - 토지 개혁 - FELDA, FELCRA, IADP - 빈곤 퇴치(농촌)	적극적 사회 정책 - 빈곤퇴치 노력 - 국민곤충 표적화 NGOs의 개입 - 소액금융-AIM 민간부문 개입 - 민영화 - 적정 수준의 정부 지출	금융위기: 파급효과 - 빈곤층에 대한 파급효과 - 불충분한 사회보호계획	국가사회복지정책 - 여성가족지역사회 개발부 농업 생산성 - 도농통합시 강화 빈곤 완전 제거 목표 달성

가. 농업부문 개발

정부는 2010년 예산안에서 농업부문의 현대화와 자기충족, 식량안보에 대한 보장 등을 위해 다양한 제도를 도입하였다. 식량안보프로그램에서는 쌀경작을 위한 제반시설인 배수와 관개시설 향상을 위해 총 190,800만 링깃(63,600만 달러) 규모의 예산이 편성되었다. 2010년 7

월 총 75,900만 링깃(25,200만 달러)이 총 8345명의 농업종사자를 지원하는 데 활용되었다. 또한 파아페다 댐 건설 사업은 수력 공급 확충을 목적으로 2010년 6월 1일에 착공하여 2014년에 완공될 예정이다. 수경 산업의 현대화를 위해서는 47가지 창업훈련프로그램이 2010년 7개월 동안 총 800명의 수경업 종사자를 대상으로 운영되었다. 또한 청년층과 대출자를 대상으로 한 창업프로그램도 운영되었다. 창업가들의 농업생산물 수출을 활성화하고자 정부에서는 쿠알라룸푸 국제공항의 항공운영시설 강화에도 힘썼다(Ministry of Finance Malaysia, 2011a).

나. 중소기업 강화

중소기업이 전고용 부문의 99.2%를 차지하는 바, 정부에서도 중소기업 부문의 역량 강화를 위해 다양한 제도를 실시하였다. 중소기업을 대상으로 한 기금과 보조금의 효율적인 운용을 보장하고자, 8,800만 링깃(29.4억 달러) 상당의 79가지 관련 기금과 보조금은 33가지 기금으로 축소되었고 중소기업청에서 통합관리한다. 아울러 금융기관을 통한 소액 금융의 지급승인은 일주일 이내, 대출금 지급은 4일 이내로 절차가 간소화되었다. 한편 2억 링깃(66,6600만 달러)은 Tabung Ekonomi Kumppulan Usaha Niaga (TEKUN)에 편성되었고, 2,000만 링깃(666만 달러)은 Skim Pembangunan Usahawan Muda India에 편성되었다. (Ministry of Finance Malaysia, 2011a)

다. 학생 복지 향상

정부는 저소득층 대학생을 대상으로 2010년 1월부터 ICT 시설을 이용할 수 있는 무료인터넷과 노트북을 제공했다. 처음 도입 당시에는

100,000명 학생을 대상으로 매월 50링깃(16.66 달러)을 2년 동안 지원했다. 2010년 9월 부로 총 87,343명 학생들이 본 프로그램을 통해 혜택을 누렸다. 이와 관련된 총 정부지출은 3,700만 링깃(1,2300만 달러)이다. 2010년 1월부터 철도청에서는 13세 이상 말레이시아 학생들을 대상으로 KTM할인카드를 마련해, 장거리 이동 시 50%의 교통비 할인 혜택을 제공했다. 이는 저소득층 학생들의 복지 향상에 목적을 둔다. 정부는 할인카드발급에 필요한 행정비용을 거둬들여 할인혜택을 통한 세수 절감분을 상쇄했다. 2010년 6월 총 53,190명 학생들이 본 프로그램으로 혜택을 누렸다(Ministry of Finance Malaysia, 2011a).

라. 보육지원

보육이 지식 축적의 초석이 되는 바, 정부에서는 보육을 교육시스템의 주요 일부로 포함시키고 있다. 정부에서는 아동의 보육시설 이용률을 2010년 67%에서 2011년까지 72%까지 높이겠다는 목표를 정했다. 아울러 보육교사의 질 향상과 지원규모 확대를 위해 노력했다. 2011년 8월, 4-5세 아동의 72%가 보육시설을 이용하였다. 이는 교육부, 국민통합부, KEMAS 및 민간부문을 포함한 것이다. 아울러 민간 및 공공에서 운영하는 보육시설의 2,060명 보육교사를 대상으로 훈련프로그램이 진행되었다(Ministry of Finance Malaysia, 2011a).

마. 문명률 및 산술능력 향상

정부는 현재 초등학교 1학년 아동의 문명률과 산술능력을 현재 89%에서 2011년까지 90%로 높인다는 계획이다. 2011년 8월, 아동문명률은 65%, 산술력은 74.0%를 기록했다. 이를 위한 지원기관이 전 학군에 배

치되어 언어 및 수학 교사를 지원한다. 새로운 언어 및 수리 과목이 개설되어 학생들의 학업 증진을 도모한다(Ministry of Finance Malaysia, 2011a).

바. 양질의 교육 창출

교육의 질 향상을 위해, 정부는 학생들의 학업성취도와 방과후 교과과정을 기준으로 운영실적우수학교를 분류하는 새로운 제도를 도입했다. 이와 같은 학교들은 교과과정 운영과 교직원 및 학생 선발, 성취도 관리 등 부문에서 자율권이 주어진다. 아울러 초중고교를 대상으로 총 700,000 링깃(224,322달러)이 지원되는데, 중고등교사에게는 1000링깃(333.33달러), 초등교사에게는 700링깃(263.33달러)가 인센티브로 제공된다. 운영실적우수학교는 벤치마킹학교로 선정되며 지역 내 격차 감소를 위해 다른 학교들과 시설 및 전문성 등을 공유한다(Ministry of Finance Malaysia, 2011a).

사. 국민곤충 감소

말레이시아의 빈곤율은 3.7%이다(Ministry of Finance Malaysia, 2011). 정부는 2011년 말까지 48,643 가구를 빈곤으로부터 탈피시킬 계획이다. 2011년 상반기 동안 정부는 6억4,600만 링깃(3억1,600만 달러)을 극빈층 지원사업에 지출했다. 이 가운데 1억6,200만 링깃(5,400만 달러)은 사바와 사라왁 주에 편성되었다. 아울러 복지급여가 매월 첫째날에 지급될 수 있도록 노력하고 있다. 농촌지역의 극빈층 감소를 위하여, 정부는 농경지개발프로그램인 Lonjakan Mega을 지속적으로 운영하고 있다. 2011년 6월 부로 총 1억4,100만링깃(4,700만달러) 가운데

총 7,500만 링깃(2,500만 달러)이 본 프로그램에 지출되었다. 본 프로그램은 사라와크의 ULU AWIK, Batang Lupar, 사바의 Pulau Banggi와 Kota Marudu 등 11곳 농촌 지역에서 실시된다. 이와 같은 노력의 결과로 2011년 8월 빈곤가구 수는 46% 감소하여 25,679명이 되었다. 아울러 E-kasih 데이터는 빈곤가구 확인과 지원을 위해 지속적으로 업데이트 된다(Ministry of Finance Malaysia, 2011a).

우선지원지역(NKRA)에 거주하는 저소득층을 대상으로 Gerakan 1Azam프로그램이 실시되어 고용 기회 및 창업을 통한 일자리창출을 도모하고 있다. 2010년 8월 부로 총 8125가구가 본 프로그램을 이용하였다(Ministry of Finance Malaysia, 2011a).

아. 빈곤층 및 취약계층에 대한 지원

2011년 말까지 빈곤율을 2.8%로 감소하는 목표와 더불어 농촌빈곤층의 소득창출역량 강화를 위한 노력이 이루어졌다. 2011년 예산에서 총 9,000만 링깃(3,000만 달러)이 삶의 질 향상 프로그램으로 편성되었다. 이는 소득창출, 기술 훈련, 역량개발 등의 내용을 담고 있다. 2010년 8월부로 총 14,200만 링깃(4,700만 달러)이 지출되어 3,512명의 참가자가 혜택을 누렸다. 4,100만 링깃(136만달러)은 기술훈련 및 진로 프로그램에 지출되어 541명의 훈련생이 혜택을 누렸다. 교육성과를 향상시키기 위해 4,800만 링깃(160만 달러)이 양질의 교육프로그램에 편성되어 7,000명의 학생들이 혜택을 누렸다. 지불가능한 주거와 낙후된 주거보수 작업이 착수되었다 (Ministry of Finance Malaysia, 2011a).

이를 위해 30,600만 링깃(10,200만 달러)이 주거지원으로 지출되었고 이를 통해 1,568가구가 혜택을 입었다. 추가로 3,520명의 참가자가 정신개발프로그램을 통해 역량 개발 혜택을 누렸다. 이를 위해 650만 링

것(216만 달러)이 지출되었다. 2010년 7월, 총 3,455명 여성이 여성개발부와 AIM소액금융기관에서 담당하는 기술 훈련 및 창업 프로그램에 참가했다. 총 31.0%가 프로그램을 이수하였고 나머지는 현재 이수 중이다(Ministry of Finance Malaysia, 2011a).

〈표 3-6〉 말레이시아의 빈곤층 및 취약계층 대상 개발프로그램 지원 규모

년도	프로그램 명	예산 (100만 달러)	수급자 수
2010	소득 향상 프로그램	US\$4.7 m	3,512
2010	기술 훈련 및 진로 향상 프로그램	US\$1.36 m	414
2010	교육 향상	US\$1.6 m	7,000
2010	주거지원 프로그램	US\$10.2 m	1,568
2010	정신적 개발 프로그램	US\$2.16 m	3,520

출처: Ministry of Finance Malaysia, 2011a

자. 도시빈곤 근절

정부는 도시빈곤층의 복지지원 확대와 주택임대 지원을 위해 총 4,800만 링깃을 투입하였다. 2011년 9월 1770만 링깃(590만 달러)이 27,659 명의 도시빈곤가구를 위해 지출되었다. 더욱이 2011년 4월 국토관할부와 도시생활부는 통합적인 방식으로 도시 빈곤을 관리하고자 2011-2014년도 전략 계획을 도입했다. 이는 월소득 3000링깃(1000달러) 이하의 가구를 지원하는 방안을 포함한다. 또한 도시빈곤층의 소규모 사업 운영을 지원하고자 AIM의 도시소액금융제도 하에 6,050만 링깃(2,010만 달러)이 2011년 첫 8개월 동안 17,907 명 수급자를 대상으로 지원되었다(Ministry of Finance Malaysia, 2011a).

차. 주거점유율 확대

저소득층과 중산층을 대상으로 적정한 가격의 주택을 제공을 위한 노력은 지속되고 있다. 단위 당 21,500-35,00 링깃(7166달러-1161달러) 사이인 저가 주택은 쿠알라룸프시청(DBKL)과 주택관리부에서 현 임차인을 대상으로 매매된다. 2010년 8월, 총 23,239명의 임차인이 본 제도 하에 주택 구입에 동의했다. 아울러 61,136 개 저가주택이 JPN 하에 임대 가능해졌고, 그 중 47,984 가구가 실제 임대되었다. 주택 구매자의 구매력을 향상시키기 위해서, 정부는 2011년 8월 자율주택처분제도를 도입했다. 이는 EPF 기여자들이 Account 2 하에 자금조달력을 높일 수 있도록, 현 저축액 및 향후 저축가능액을 활용할 수 있도록 하는 것이다. 주거점유율을 장려하는 한 가지 주된 추진책으로 정부는 2007년 12월 주택신용기업을 설립했다. 이는 고정수입이 없는 이들 대상으로 은행대출을 보장한다. 2011년 9월 주택신용기업은 9,640만 링깃(3,213만 달러) 상당의 2,033건 주택마련 대출을 보장했다(Ministry of Finance Malaysia, 2011a).

카. 공중보건시설의 확충

2011년, 총 36억 링깃(12억 달러)이 병원 및 보건소 확충을 위해 투입되었다. 2011년 8월에는 국립심장연구소(IJN) 설립하였고, 아울러 Tamping, Kluang 과 Tampoi 지역에 병원 확충, Batu Pahat 과 Kota Bharu 지역에 병원시설을 개선하고자 본 예산이 지출되었다. 아울러 Selangor, Kuala-Lumpur, Penang 과 Johor 등 도심지역 51곳 부지에 제1국립보건소(1Malaysia clinics)가 설립되었다. 2011년 8월 총 808,831명 환자가 전국에 있는 제1국립보건소에서 진료를 받았다. 이는 일일 평균 70명에 이른다(Ministry of Finance Malaysia, 2011a).

타. 사회안전망 강화

장애인, 노인 및 한부모 대상 복지 지원도 지속되고 있다. 장애인의 고용을 강화하고자 지역기반재활프로그램 이행을 위해 총 7,530만 링깃(2,510만 달러)이 투입되었다. 이 가운데 2011년 9월 부로 18,943 명의 장애인이 혜택을 입었다. 아울러 총 330만 링깃(110만 달러)이 Melanka 지역 노인층 돌봄시설 확충을 위해 투입되었고, Selangor 지역에는 동일한 용도로 660만 링깃(20만 달러)이 투입되었다. 아울러 장애아동을 위한 월 수당은 50링깃(16.66달러)에서 150링깃(50달러)으로 늘어났다. NGO단체에서 운영하는 특수학교에 등록된 장애아동은 수급 자격을 갖는다. 이를 통해 3,980명 장애 아동이 혜택을 입었다. 투자 기회와 소득 향상을 도모하고자 정부에서는 30억 링깃(10억 달러) 규모의 말레이시아 이슬람 은행 연합인 SUSUK를 통해 1Malaysia를 도입했다. 2010년 6월 21일, 이 가운데 24억 링깃(8억 달러)이 SUSUK에 편성되었다. 1Malaysia는 한 해에 5.00% 수익을 보장하며 이는 분기별로 지급된다. 가입자는 만기일 이전에 자유롭게 이를 사고 팔 수 있다. 평균 32,078 링깃의 주식을 보유한 총 74,781명 투자가가 SUSUK 1 Malaysia에 가입하였으며, 이 가운데 41.7%는 56세 이상이었다 (Ministry of Finance Malaysia, 2011a).

파. Malaysia퇴직연금제도

부족한 노후 자금은 대부분 말레이시아인의 고충이지만, 이는 특히 자영업자와 고정수입이 없는 이들에게 더욱 그러하다. 이들 계층을 돕기 위해 2010년 1월 1 Malaysia 퇴직연금제도가 도입되었다. 이 제도는 매달 최저 50링깃(16.66달러)에서부터 최고 5000링깃(1666.66 달러)까지 기여분이 다양하다. 기여자는 EPF에서 지정한 매년 배당금을 누리게

되며 아울러 향후 5년 동안 매년 최대 60링깃(20달러)까지 정부가 5.000%를 기여한다. 2011년 6월 14,786 명의 기여자가 있었다. 1Malaysia퇴직연금제도는 2011년 7월 19일 배우자에게로 확대되었다(Ministry of Finance Malaysia, 2011a).

전체적인 노동시장참여율은 2011년 63.5%를 기록했다(2009:63.1%). 성별로 살펴볼 때, 남성과 여성은 모두 참여율이 증가해 각각 79.8%와 46.5%를 기록했다.(2009년에는 79.5%, 46.0%) 청년층의 노동시장 참여율에서 특히 25-34세 인구집단의 참여율이 전체 노동력의 31.4%를 차지하여 가장 높았고, 35-44세가 25.8%로 뒤를 이었다. 연령의존율(65세 이상)은 24.2%로 꾸준히 증가하였다(2009년23.4%). 이는 지난 5년 동안 학생의 유입률이 증가했음을 반영한다. 내수 경제의 활성화와 더불어 전 경제부문에서 고용기회가 확대될 전망이다. 서비스부문은 2011년 전체 고용부문에서 53.6%를 차지하며 가장 큰 규모를 이룰 것으로 보인다.(2009년 53.6%) 뒤를 이어 제조업(27.8%), 농업(11.8%), 건설업(6.5%) 광업(0.4%) 순이다(Ministry of Finance Malaysia, 2011a).

증가하는 고용기회와 낮은 인력감축으로 긍정적인 노동시장 여건이 전망된다. Job Malaysia에 따르면, 2010년 상반기 6개월 동안 일자리는 992,035로 늘어났다(2010년 1월-6월까지: 539,872). 제조업과 서비스부문에서의 일자리 기회가 가장 많아 각각 40%와 30.4%를 기록했다.

법조인, 고위관리직, 고위공무원, 전문가, 기술직, 교수 등 전문직에 대한 수요는 55.7%로 증가해 136,274 일자리가 있었다(2009년 1월-6월까지: 10.5%; 87,494). 마찬가지로 전문직에 대한 일자리 기회도 13.7%로 높았다.(2010년 1월-6월까지: 16.2%). 대졸학력 이상을 위한 일자리는 73,183개 였으며 이 가운데 대부분은 서비스 부문으로 이는 84.5%를 차지했다. 특히 금융, 부동산 및 산업과 교육부문 서비스에 대한 수요가 높았다(Ministry of Finance Malaysia, 2010).

하. AIM

정부는 AIM은 1986년 시범 사업의 일환으로 시작하여 크게 성공한 바 있는 Grameen Bank of Bangladesh을 표방한 것으로, 말레이시아 반도의 Selangor 북서부 지역의 극빈층에게 신용을 제공하기 위한 목적으로 도입한 것이다. 이는 정부가 재원을 조달하는 프로그램이다. 극빈층을 대상으로 한 시범 사업의 성공과 이에 따른 신용회복률에 힘입어 정부는 민간투자신탁인 AIM을 설립하게 되었다. 이를 위해 말레이시아 경제개발재단은 120,000링깃(40,000 달러)을 지원했으며, 아시아태평양 개발센터와 Selangor 주정부의 지원도 있었다.

AIM의 목적은 소득창출기회를 도모하기 위한 융자혜택으로 극빈곤을 근절하는 데 있다. AIM은 Grameen Bank을 가장 성공적으로 적용한 사례로 꼽힌다. 이 제도 하에 2007년 2억 8,700만 링깃(9,600만 달러)이 298,864 명에게 대출되었다. AIM은 1997년 17.3%에서 2007년 79.0%로 증가했다. 이를 통해 이는 가장 성공적인 신용제도 및 탈빈곤 프로그램으로 꼽히게 되었다. 빈곤층을 직접 겨냥하고, 거의 100%에 달하는 높은 대출회수율을 기록한 AIM의 성공은 정부를 포함한 다양한 재원을 통해 개발기금분배의 확대를 이끄는 성과로 이어졌다.

제3절 탈빈곤 도전과제

가. 이주노동자 문제

국제화, 자유화 및 말레이시아의 현 개발 정책은 많은 도전에 직면해 있으며, 이는 빈곤에 직간접적으로 영향을 끼친다. 도시빈곤층, 차상위계

층 그리고 이주노동자들은 고용 감축으로 피해를 입었으며, 이는 2008년 금융위기 발생 당시 실업과 긴축제도에 기인한다. 2008년 경제위기 이후 빈곤한 외국인근로자 수도 증가하여, 빈곤율을 높이는 원인이 되었다. 아울러 위기로 인해 이주노동자 문제는 정책토론에서 전면으로 부각되기에 이르렀다. 이주노동자의 유입과 이들의 본국으로의 송금, 고용에서의 국내 근로자와의 경쟁, 인근국가로부터 대규모 유입된 노동자들의 고충 등은 시급한 당면과제로 떠오르고 있다. 말레이시아에서 외국인근로자가 차지하는 비율은 20%에 달하며 이는 빈곤 및 인적자원 개발에 시사하는 함의가 크다(Nair, 2010). 1990년대의 위축된 노동시장은 합법 혹은 불법 외국인 노동자의 대규모 유입으로 이어졌다.

외국인노동자들은 주거, 의료, 교육과 같은 시설에 대한 요구와 더불어 도심지역의 빈곤상황을 더욱 악화시켰다. 뿐만 아니라, 외국인노동자는 비공식 부문과 저임금 고용에서 경쟁을 심화시켰다. 저임금 비숙련공의 높은 가용성은 위기가 지속되는 동안, 이미 위축된 임금률에 영향을 끼쳤고, 임금상승 및 인적, 물적 자본으로의 투자를 꺼리는 고용주 측으로 인해 더욱 악화되어, 저 생산을 초래했다. 도농간 이주, 합법/불법 외국인근로자의 유입은 도시빈곤가구에 악영향을 미쳤다. 이는 정책적으로 시사하는 바가 크며, 도시빈곤문제의 해결은 농촌지역과는 다른 다각적인 접근이 요구된다.

나. 인종 간 문제

학업성취도에서 인종, 지역적 격차는 부미푸트라(대지의 아들, 말레이시아(본토)인)와 농촌지역 학생들이 부미푸트라가 아닌 학생들 및 도시지역 학생들 대비 학업능력이 뒤떨어짐을 알 수 있다. 만약 이에 대한 대처 방안이 마련되지 않는다면 인종 및 소득간 양극화는 더욱 심화될 것이다.

비록 과거의 빈곤감소전략은 농촌 빈곤, 그 가운데 무엇보다도 부미푸트라를 중심으로 이행되었지만 인종 간 갈등은 상대적 빈곤 및 도시빈곤 문제를 전면으로 내세웠다. 말레이시아의 상대적 빈곤 및 도시빈곤은 미묘한 인종 간 관계성이라는 맥락에서 이해해야 하며, 이와 같은 빈곤 문제를 해결하기 위해서는 상이한 정책적 처방과 프로그램이 요구된다(Nair, 2010).

말레이시아 빈곤에 대한 개념과 인식은 일반적으로 농촌에 거주하는 빈곤한 말레이계를 떠올리게 하는 데, 이는 농촌 지역이 공식적인 국가 빈곤개념을 기준으로 대다수의 빈곤층을 형성하기 때문이다. 이에 따라 정부의 탈빈곤정책은 말레이계의 빈곤 근절, 특히 농촌지역에 거주하는 부미푸트라를 중심으로 설계된다. 이를 통해 말레이시아의 빈곤근절 정책과 노력이 짙은 인종 간 편향성을 띠고 있음을 알 수 있다.

다. 빈곤선 소득 문제

빈곤 측정과 관련된 최근의 접근 방식은 과거의 방식과 크게 다르지 않다. 빈곤 프로그램은 표적화방식으로 이행되며, 빈곤은 근절되어야 한다는 인식과 더불어 절대적인 개념과 상대적인 개념으로 정의되고 있다. 상대적 개념에 대한 인식에는 변화가 있었다. 과거에는 전체 인구 가운데 하위 40%가 상대적 빈곤으로 정의된 반면, 최근의 공공계획안에서는 하위 30%로 규정하고 있다. 40%에서 30%로 조정한 것은 시기 간 비교를 어렵게 한다. 아울러 1200 링깃(USD 400) 상당의 수급 요건은 말레이반도 빈곤선의 2.3배 규모이다. 이를 통해 빈곤선을 웃도는 가구도 삶의 질 향상을 위해서는 지원이 필요하다는 것을 알 수 있다. 현존하는 빈곤선 소득이 빈곤층과 그렇지 않은 집단 간 경계를 구분하는 데 유용한 지에 대한 의구심을 낳는다. 아울러 빈곤근절프로그램의 수급 자격을 가늠하는 소득선에 대한 기준도 불분명하다.

- 말레이시아 정부에 따르면 4인 기준 가구가 900링깃(USD 300), 1000링깃(USD 333.34), 1500링깃(USD 500) 규모의 월소득이 있다면, 빈곤하다고 간주되지 않는다. 이로 인해 많은 가구와 언론에서는 월2000 링깃(USD 666.67) 소득으로도 최저생계 유지가 곤란하다고 이의를 제기한다.
- 세계은행에서는 중위소득국가에 대하여 빈곤선을 1일 2 달러 미만의 생계유지 빈곤층을 기준으로 삼을 것을 권고한다. 이는 곧 개인이 최저 식료품 및 비식료품에 대한 최저 욕구를 충족하기 위해서 하루에 2 달러가 필요하다는 것을 의미한다. 이를 이론 상으로 말레이시아의 상황에 적용해 볼 때, 4.4인 기준 가구는 한달에 858 링깃으로 생계를 유지해야 빈곤하다고 간주될 수 있다는 뜻이 된다. 이와 같은 빈곤선은 적합하지 않다.
- 영국과 호주에서는 가구의 중위소득을 기준으로 빈곤선을 측정한다. 여기서 중위소득이란 한 국가의 전체 소득을 절반으로 나눈 값이다. 이 때 빈곤선은 중위소득의 2/3 규모에 해당한다. 말레이시아의 중위소득은 2830 링깃(944 달러)이다. 이와 같은 방법을 적용하자면, 빈곤선은 1886링깃(629 달러)가 된다.
- 정부는 한 가구당 평균 4.4인을 기준으로 한다(전체 인구에서 전체가구 수를 나눈 값=4.4). 월 기준 빈곤선소득은 763링깃(254 달러)이다. 이는 일일 소득이 25.45(8.50 달러) 임을 뜻한다. 그리고 한 가구는 의식주와 연료 등 8가지 필수항목이 생계에 필요하다. 따라서 이와 같은 적은 규모로는 기본 생계를 유지할 수 없다.

라. 기후변화 문제

기후변화는 중요한 국제적 이슈이다. 연료 연소와 삼림 벌채로 인한 이산화탄소의 방출은 지구온난화에 영향을 끼쳤고 기후변화를 초래했다. 2011-2015년 계획안에서 말레이시아는 기후변화에 대처하는 이중 전략을 도입할 것이다. 한 가지는 경제성장과 기후변화의 영향에 따른 개발 요소들을 보호하는 전략을 도입하는 것이다. 둘째는 온실가스 배출을 감축하는 저감전략이다(Economic & Planning Unit, Malaysia, 2010).

제4절 분석 및 정책 제언

1957년 독립 이래로, 말레이시아는 빈곤국에서 중위소득국가로 성공적으로 거듭났다. 빈곤발생률은 1970년 49.3%에서 2010년 3.8%로 급격히 감소하였으며, 절대빈곤층은 대부분 근절되어 2009년 0.7%를 기록했다(Abidin & Rasiah, 2009). 말레이시아는 빈곤과의 전쟁에서 승리하였다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 특정 지역과 지자체에서는 빈곤특구가 존재한다. 정부는 빈곤층과 취약계층을 대상으로 재정 및 서비스 지원을 지속하고 있다. 아울러 농업정책 등 빈곤층을 위한 지속가능한 형태의 특별지원책을 마련하여 소득창출기회를 제공하고 있다. 빈곤의 양상이 더 이상 온전히 농촌에만 국한된 현상은 아니므로, 소액금융 등 도시빈곤층을 위한 구체적 개입 방안도 마련되어야 한다(Hew, 2008). 아울러 정부에서는 기술훈련프로그램 및 인턴십프로그램 등을 통해 현장실습 프로그램을 확대하였다. 인턴십, 소프트웨어의 훈련, 취업 알선 등이 미취업 대졸자를 중심으로 지원될 것이다. 2008년 경제위기 발생 시, 정부는 경기부양책의 일환으로 취업준비생, 대졸자, 미취

업 대졸자, 정리해고자 등 76,940명에게 직업훈련기회를 제공했다. 다양한 기관에서는 원격교육, 온라인학습, 재교육, 기술향상 등 평생교육프로그램을 제공하고 있다. 지자체 단위에서, 전문대학은 직업훈련프로그램 등을 이행하는 역할이 심화되어, 총 507,940 명의 프로그램 참가자들이 혜택을 누렸다(Abidin & Rasiah, 2009).

말레이시아는 지난 수십년 동안 고도의 경제성장을 누렸으며, 농업 및 생산기반경제에서 번영하는 중위소득국가로 거듭났다. 말레이시아의 실질 GDP는 1991년부터 2010년까지 연평균 5.7% 성장했다. 이와 같은 성장률은 국민의 삶의 질을 향상시켰을 뿐 아니라, 교육, 보건, 사회제반시설, 주거, 공공시설 부문에서 광범위한 개선을 이끌었다. 2006-2010년 제9차 말레이시아계획에서, 정부는 2020년까지 선진국으로 거듭나는 국가적 임무를 달성하는 데 긍정적인 진전이 있었다. 비록 성장 동력이 최근 세계적 경제 및 금융 위기로 위축되었지만, 두 가지 경기부양책을 통한 공공지출 및 합리적인 통화정책은 국가가 활력을 되찾는 데 도움이 되었다.

제9차 계획 시행 동안, 연간 1.6%라는 낮은 고용성장율에도 불구하고 90만 일자리가 창출되었으며, 이는 대부분 서비스 부문에서 이루어졌다. 고용률은 2006-2009년 동안 연간 1.7% 증가했다. 실업률은 2005년 3.5%에서 2009년 3.7%로 증가했다. 실업률에서 이와 같은 상승에도 불구하고, 말레이시아는 완전 고용을 유지하고 있다. 실업률은 2010년 3.6%를 기록할 것으로 전망된다. 말레이시아 국민의 삶의 질은 의료, 대중교통, 전력 및 식수로의 접근성 향상으로 개선되었다. 지역사회의 돌봄과 복지를 위한 제도도 도입되었다(Hew, 2008). 경제발전은 환경 및 천연자원을 보존하고, 미래세대의 희생을 전제로 한 성장을 감행하지 않도록 지속가능성 원칙에 기반을 둔다.

반면에 17,400명의 장애인(PWDs)은 409개 지역기반재활시설을 통해 혜택을 받았다. 이와 같은 센터들은 장애진단, 검진, 직업훈련과 장애에

관한 정보 유포 등의 서비스를 제공한다. 장애 관련 정책과 행동계획은 장애인의 주류사회로의 통합을 목표로 2007년에 체계화되었다. 장애인을 대상으로 한 고용기회는 민간 부문에서의 다양한 정책을 통해 확대되었다. 총 7,975명의 장애인이 장애인 대상 전자인력교류시스템을 통해 민간부문에서 일자리를 얻었다. 노인을 대상으로 한 공공정책과 행동방침은 노인층이 잠재력을 인지하고 기회를 극대화할 수 있는 방식으로 개정되었다. 노인을 배려한 다양한 시설과 혜택이 마련되어 공공기관에서 노인 지정석과 전용창구 등이 마련되었다. 현재의 노인 전용 기관들은 보다 나은 서비스를 제공할 수 있는 방식으로 개선되었다. 16300 명의 노인을 수용할 수 있는 22곳의 돌봄기관이 설립되었다.

빈곤은 현저히 감소하였지만, 말레이시아 가구 중 40%가 여전히 월 소득이 2,300링깃(766.66 달러)을 밑돌고 있는 실정이다. 말레이반도와 사바&사라와크의 소득양극화와 더불어 말레이반도 내 도농간 격차는 적절하고 효율적인 방식으로 다루어져야 할 것이다. 이와 관련하여 새경제 모델과 제10차 말레이시아계획은 모두 동반성장에 중점을 두며, 말레이시아 전 국민을 대상으로 동등한 기회를 제공하고자 노력하고 있다.

빈곤감소에서 말레이시아의 성공은 정부가 탈빈곤 정책을 국가경제계획의 주요 부분으로 편성하였기 때문이다. 탈빈곤프로그램은 개발계획과 더불어 이행되었고, 이를 위한 예산분배는 공공계획 전 부문에 포함되었다. 빈곤감소정책은 빈곤발생률이 높은 농촌지역을 대상으로 하고 있다. 아울러 농업과 토지개혁에 중점을 둔 농촌개발프로그램은 사회정책과 복지체계의 일부였다. 또한 농업은 농업기반산업과 연계하여 생산성을 극대화하고 관련 부문 종사자들의 소득 창출에 기여할 것이다.

농업 프로그램 뿐 아니라, 말레이시아에는 보편적 복지정책과 선별적 복지정책이 있다. 보편적 복지는 여성,가족,지역개발부처 산하 사회복지부에서 담당하고 있다. 공적부조와 수급자의 규모는 꾸준히 증가하였지

만, 도시지역의 수급자들에게 유리한 경향이 있다. 서비스 향상과 보장 범위의 확대를 위해서, 국가적 사회복지정책과 고령층을 대상으로 한 정책이 시행되었다. 이 정책들은 여타 정책들과 더불어 특정 기간 동안 발생하는 특정 사회경제적 현안을 해결하는 데 목표를 둔다.

■ 정책제언

본 장에서는 경제 발전과 탈빈곤 노력에 보탬이 되는 몇 가지 제언을 담는다. 가치사슬을 높이고자 산업을 활성화하기 위해서는 기술개발, 무엇보다도 기존 노동력의 역량 강화가 필요하다. 산업집적단지의 구축과 환경보호를 위한 노력, 선별적 집중 투자를 통한 양질의 투자 활성화, 고부가가치 산업에 대한 지원, 혁신산업 및 벤처기업에 대한 지원 강화 등이 요구된다. 기술훈련은 기업에서 요구하는 방식으로 인적 자원을 개발하는 데 초점을 맞춰야 한다. 또한 이를 통해 생산성 향상을 도모해야 한다.

기술교육과 직업훈련은 질적 향상을 도모해야 한다. 이와 같은 방식이 개개인의 선호와 재능에 따라 역량을 극대화하는 최상의 대안책이 될 수 있다. 동일한 원리는 지역단체에도 적용될 수 있으며, 그 어떤 집단도 국가 개발 과정에서 뒤쳐지는 일이 없도록 하는 데 도움이 된다. 사회적 정의는 개별 지자체의 목표 달성 수준을 감안하여 정부의 분배정책은 모두에게 양질의 기회를 제공하는 데 초점을 맞춰야 한다.

2010년 계획안 시행 동안, 도시 지역 하위 40%의 가구를 대상으로는 소득과 전반적인 삶의 질 향상에 목적을 둔 역량 개발 프로그램이 제공되었다. 농촌가구를 위해서는 기술향상, 인근 기업과의 연계성 강화, 자영업 지원, 소액 금융 등이 실시되었다. 발전된 농업기술의 도입과 계약 농업의 확대를 통해 농업기반활동의 생산성과 지속가능성을 향상시키는

데 주력할 것이다. 농촌지역과 농업관련산업에서 인적 자본의 개발 및 목공, 수공, 은행, 서비스, 봉제, 기계, 식품 제조 등 영역 관련 기술훈련이 강화될 것이다 이와 같은 훈련프로그램의 전수는 지역 특색에 맞게 맞춤식으로 지원될 것이다.

지난 10년 동안, 말레이시아는 고등교육에 많은 투자를 해왔다. 현재 정부는 20개 공립대학과 26개 사립대학 및 405개 공공직업훈련기관, 584개소 민간직업훈련기관을 설립했다. 2009년에 전국 단위 고등교육기관에서는 181,000명 졸업생을 배출하였는데, 이 중 81,000명은 사립기관을 졸업하였다. 마찬가지로 2009년 직업훈련기관에서는 120,000명의 졸업생을 배출하였고, 이 가운데 30,000명은 민간 기관에서 이수하였다 (The Economic Planning Unit, Malaysia, 2010).

현재 말레이시아의 대졸 학력 이상의 노동인구는 23%에 달한다. OECD 국가의 평균은 28%에 달한다. 아울러 대졸취업자 가운데 2006년 29%, 2009년 33%은 월소득이 1,500링깃(500 달러)을 밑돌았다. 고용주와 사업관계자는 올바른 근로 윤리, 의사소통능력, 팀워크, 의사결정 및 리더십 역량 등 소프트웨어의 부족이 주된 문제라고 꼽고 있다. 지역 고등교육기관을 졸업한 학생들 중 27%는 2009년 학업 수수료 후 6개월 동안 취업을 하지 못했다. 말레이시아의 대졸 인력의 역량이 국제적 기준을 밑도는 바, 근로현장에 투입될 수 있는 역량을 갖춘 인재 양성에 초점을 맞춰야 한다. 비록 말레이시아는 국가적 차원에서 많은 성과를 이뤄냈고, 2015년까지 MDGs 가운데 7가지를 달성할 수 있을 전망이지만, 국가 하부 단위에서는 빈부간, 도농간, 지역간, 양성간, 세대간, 인종간 격차가 여전히 큰 편이다. 말레이시아는 식료품 가격, 의복, 주거 및 생활필수품에 대한 정확도가 높은 빈곤 측정 기준을 도입해야 한다. 아울러 4인 기준 가구의 평균생계비를 보다 정확히 측정하는 방안을 마련해야 한다.

현존하는 정책이 환경 보존의 지속가능성을 반영하는 지 여부 또한 살펴볼 필요가 한다. 국제사회와 자국에 대한 말레이시아 정부의 정책들은 환경 관련 제도 및 정책의 입안과, 자원의 관리, 그린에너지, 구체적인 계획과 기후 변화 등은 한차원 높은 이행과 조정, 관리감독과 평가가 요구된다. 정부는 공공 및 민간 기관이 관련 정책과 목표를 잘 수행할 수 있도록 적절한 인센티브제도를 마련해야 한다.

기온 상승은 기후변화, 우기 및 기후대의 변화, 해수면 상승 등과 연관성이 있다. 기후 및 지정학적 특색으로 인해 말레이시아는 기후변화의 영향에 노출되어 있으며, 해안 및 내륙지방의 홍수, 매개체 감염 질환의 증가, 가뭄으로 인한 농업수확량의 감소 등의 형태로 그 파급효과를 체감할 수 있다(Nair, 2010). 이와 같은 사건들은 지역사회의 삶과 공동체를 파괴할 가능성이 있을 뿐 아니라, 심각한 경제적 위험을 초래한다. 정부는 지역사회에 대한 이와 같은 기후관련 위험요소를 예방 또는 감소하는 데 있어서 비용편익분석을 온전히 이해하고자 노력하고 있다. 2011-15년 경제계획 추진 동안, 정부는 자연재해로부터 영향을 받은 빈곤층을 대상으로 15억 링깃(5억 달러)을 지원하였다(Economic and planning Unit, Malaysia, 2010). 이는 사회안전망을 통해서도 완화될 수 있다. 계획안 추진기간 동안 다음과 같은 제도가 추진될 것이다(Economic & Planning Unit, Malaysia, 2010).

- 기후변화에 기인한 위험성 파급효과에 관한 위험도 분석
- 향후 기후변화에 대응력이 있는 사회제반시설 투자를 보장하는 정책 계획의 이행
- 기후변화 예측 부문 관련 역량 강화와 말레이시아의 지정학적 여건에 걸맞는 모형과 지식기반 구축
- 인식 강화: 전 국민을 대상으로 환경의 지속가능성에 대한 인식

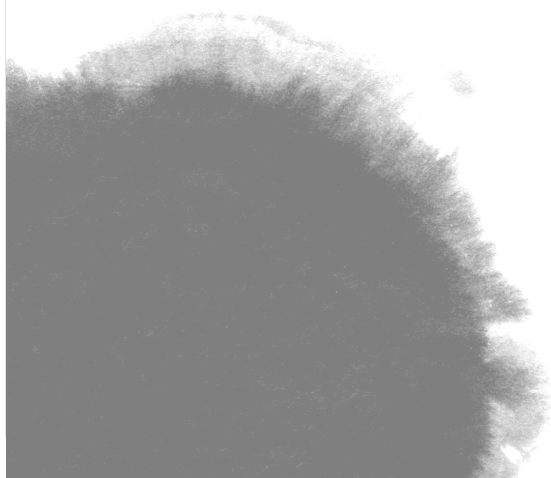
강화. 사회의 전 영역에서 환경보호를 위해 노력해야 하며, 이는 가정 및 산업체의 오물과 폐기물 관리뿐 아니라 전력과 같은 무형 자원에 대한 관리를 포괄한다. 이를 달성하기 위해서 정부는 말레이시아 전 국민에게 환경보호 메시지를 전달하고자 민간부문 및 지역사회와 공동노력을 강화할 것이다.

- 교육: 정규 교과과정 및 고등교육에서 환경보호 관련 과목을 개설해, 해당 지식을 강화하는 역량을 강화한다. 정부는 또한 녹색기술 관련 인적 자원에 대한 평가 및 자격증 제도를 도입할 수 있다.
- 재정운용: 재정 인센티브는 기업들로 하여금 녹색기술을 도입 및 활용하는 데 중추적인 역할을 할 수 있다. 녹색기술 부문에 대한 15억 링깃 규모의 녹색기술금융시책은 녹색기술의 보급 및 활성화를 도모하고자 현재 시행 중이며, 이 제도 하에 5000만 링깃을 60% 무상, 40% 저금리 대출의 형식으로 지원받을 수 있는 혜택을 누리게 된다. 정부는 또한 자연친화적인 환경을 갖춘 기업에 대한 조세감면 등 세금 인센티브 혜택을 부여할 예정이다.
- 사회제반시설: 정부는 푸트라자야와 사이버자야에 대한 녹색도시 건설 시범사업을 추진하며, 탄소배출량을 기준으로 운영 및 평가된다. 이와 같은 녹색도시의 운영안은 국가 내 여타 녹색도시에도 이행될 것이다.
- 연구: 정부는 연구기관과 산업체를 통해 녹색기술 관련 연구, 개발, 상업화 노력을 강화할 것이다. 정부는 해외 대학 및 다국적 기업과의 협력을 도모할 것이다.
- 마케팅: 에너지, 녹색기술 및 수자원부는 표준산업연구소와 협력하여 환경마크제도를 도입하고, 국제기준에 부합하는 자국 상품과 서비스 기준을 도입할 것이다. 이것은 정부의 환경보호에 대한 노

력을 더욱 부각할 것이며, 자국의 제조업체가 상품을 해외로 수출하는 데 도움을 줄 것이다. 에너지효율성평가와 저탄소배출상품, 녹색건물지표 등 친환경상품과 서비스에 대한 환경마크는 말레이시아의 경쟁력을 한층 더 강화할 것이다.

4장

미얀마



제4장 미얀마

제1 절 빈곤 관련 역사적 배경

미얀마는 대륙동남아 국가 가운데 베트남과 태국의 뒤를 이어, 세 번째로 많은 인구를 지닌 국가이다. 미얀마는 8개 주요민족과 130여 소수 민족으로 구성된 6천 만 인구로 구성된다. 정당 및 민족 집단 간 극심한 대립은 1948년 국가가 영국으로부터 독립 후 개발정책을 이행하는 데 걸림돌이 되고 있다.

미얀마의 경제 개발은 다음과 같은 4가지 연대기적 시기로 설명될 수 있다.

- 의회민주주의
- 군사정권 하 사회주의
- 군사정권 하 시장경제
- 유사민간정부 하 시장경제

미얀마 정부는 의회민주주의 시기의 유누 정권 및 네윈 정권에서부터 국가평화발전위원회(SPDC)에 이르기까지(2011년 3월까지) 농업종사자들의 사회 및 경제적 여건 개선에 목표를 두었으며, 아울러 이들로부터 경제적 잉여자산을 거두어들여 국가개발에 기여하고자 했다. 하지만 당

초 계획과는 달리 세금징수와 물가 안정에 치중한 정책의 실제 이행은, 농업종사들의 삶을 향상시키는 데 치명적이었다. 그간 정부의 주된 정책 목표는 탈빈곤이었다. 하지만 불안정한 국가기반과 민족 간 갈등 등으로 미얀마는 경제성장의 원동력을 확보하기 어려웠고, 빈곤감소의 노력은 빛이 보이지 않았다. 2011년 3월 신정부 출범 이후에서야 정부는 공식적으로 국가에 빈곤이 만연함을 인정했다.

1. 빈곤 현황

미얀마에는 국가빈곤선에 대한 정의가 부재하다. 그러나 테인 세인 대통령의 경제지문관으로 임명된 우 민트는 미얀마 여건에 걸맞는 빈곤에 대한 정의를 두 가지 개념으로 제시한 바 있다. 첫째는 화폐단위로 빈곤을 정의한 것으로 개인 또는 가구가 최저생계를 유지할 만한 충분한 재원의 보유 여부를 뜻한다. 두 번째는 화폐단위를 넘어서 최저생계를 충족하는 데 필수적이라고 간주되는 소비재 혹은 서비스로의 접근가능성을 의미한다. 이에는 개인 또는 가구가 충분한 의식주와 더불어 안전한 식수, 의료서비스, 교육 등에 대한 접근가능성이 포함된다. 우 민트는 ‘충분함’의 정도를 규명할 필요성에 대해서도 지적하였다. 빈곤을 정의함에 있어서, 그는 영국 브리스톨 대학교의 데이비드 골든 교수가 제안한 7 가지 빈곤 지표를 고려해볼 것을 제안하였으며, 이 빈곤 지표에서는 두 가지 이상의 지표를 충족하지 못할 시 빈곤하다고 간주된다.

미얀마는 국가빈곤선이 불분명하고, 1997년까지 공식적인 빈곤조사가 시행된 바 없다. 대신 국가빈곤가구조사가 4번에 걸쳐 시행되었으며, 이는 미얀마의 빈곤 현황/전망을 제시한다. 첫 두 번의 조사는 가구별소득과 지출내역에 대한 조사(HIES)로 미얀마중앙통계청에서 1997과 2001년에 실시하였다. 그 후 두 번의 조사는 생활수준척도를 조사한 것으로

UN 및 여타 국제기구의 지원으로 미얀마 정부에서 실시하였다. 6천 만에 이르는 미얀마 총 인구 가운데 70%는 농촌지역에서 거주한다. 미얀마의 빈곤율은 HIES 1997년 기준 22.9%였다. 이 비율은 2001년 25.6%로 증가했다.

2004년부터 통합가구생활수준평가제도(IHLCA)가 미얀마 기획경제개발부와 UNDP, UNICEF, 스웨덴국제개발협력원(Sida) 간 긴밀한 협력으로 시행되었다. IHLCA 2004/2005 보고서에서는 2005년 빈곤율을 32.1%로 추정하였으며, 5년 뒤 2010년에는 25.6%로 추정했다. 빈곤율이 2005에서 2010년까지 32%에서 26%로 감소한 것은 통계학적으로 유의미하다. 농촌에서의 빈곤율(27%)은 도시지역(18%)에 비해 높은 편이다. 빈곤율은 친 지역이 73%로 가장 높았으며 라카인(44%), 떠닌다리(33%), 샨(33%) 그리고 아예아와디(32%)가 그 뒤를 이었다. 빈곤율의 감소는 전국적으로 이뤄졌으나 지역 간의 감소 격차는 통계학적으로 유의미하지 않다.

〈표 4-1〉 미얀마의 지역별 빈곤발생율(2005-2010)

도시		농촌		합계				
2005	2010	2005-2010 변화(%)	2005	2010	2005-2010 변화(%)	2005	2010	2005-2010 변화(%)
21.5	15.7	-27	35.8	29.2	-18	32.1	25.6	-20

출처: IHLCA Survey 2004-2005, IHLCA Survey 2009-2010

가. 빈곤선

IHLCA 2010년 보고서에서는 빈곤선을 식료품빈곤선과 종합빈곤선으로 구분하고 있다. 식료품빈곤선은 최저필수열량을 충족하는 데 필요한 식료품 구매력을 가늠하는 척도로, 극빈곤층을 주된 대상으로 한다. 중

합빈곤선은 이에 비식료품 지출에 대한 수당을 추가한 형태이다. 식료품 빈곤선을 기준으로 할 시, 빈곤율은 5%에 이르며 이는 매우 낮은 편이다. 식료품빈곤은 미얀마에서 주로 농촌에서나 발생할 수 있는 현상으로 간주된다. 주(state)와 구(region)의 편차는 심한 편으로 식료품빈곤율이 가장 높은 지역은 친(25%), 라카인(10%), 떠닌다리(9.6%) 그리고 산(9%)주 순이다. IHLCA 2005년과 2010년 자료를 비교해 볼 때, 식료품 빈곤율이 9.6%에서 4.8%로 절반 가량 감소했음을 알 수 있다. 감소율은 도시와 농촌 지역에서 모두 두드러졌다.

IHLCA 2010년 보고서에 따르면, 전체 인구 가운데 빈곤선을 밑도는 비율은 25%로, 이 중 농촌빈곤은 29%, 도시빈곤은 15%에 이른다. 농촌빈곤이 전체빈곤에서 차지하는 비율은 84%이다. 전체 빈곤율은 IHLCA 2005년과 IHLCA 2010년 사이 6% 감소했다. 감소율은 도시와 농촌 지역에서 모두 두드러졌으나, 농촌지역에서의 감소율이 상대적으로 높았다.

통계학적으로 식료품빈곤과 종합빈곤은 상당히 감소하였다. 전체적으로 이들 데이터는 최하위 30%의 빈곤층이 최저생계수준이 향상되었음과, 주와 구 간의 편차 및 무엇보다도 농촌과 도시 간의 편차는 여전히 극심하다는 것을 보여준다.

나. 노동시장 참여

IHLCA 2010년 보고서에 따르면, 미얀마에서의 노동시장 참여율은 높은 편으로 15세 이상의 전체 인구 가운데 2/3인 67%에 이른다. 이 비율은 2004년 IHLCA가 보고한 64%에서 다소 증가한 수치다. 도농간 노동시장참여율은 상이하여 각각 60%와 70%에 이른다. 이 가운데 여성의 참여율은 54%로 남성의 비율(82%)을 밑돈다. 빈곤가구의 참여율

(69%)이 빈곤하지 않은 가구(66%)를 웃돈다는 점은 주목할 만 하다. 노동시장참여율이 가장 낮은 지역은 양군(57%)과 라카인(58%)으로 이들 지역의 경제적 의존율은 매우 높은 편이다. 아동의 참여율(10-14세)에서는 빈곤층과 비빈곤층의 격차가 큰 편으로, 각각 18%와 10%에 이른다. 15-24세 아동의 노동시장참여율은 빈곤층이 72%, 비빈곤층은 62%이다.

이들 데이터는 빈곤이 노동시장에 참여하지 않음으로 인해 발생한 것만은 아님을 제시하며, 이들 시장참여자들의 낮은 보수/임금 등에 더욱 기인한다고 설명한다. 그러나 빈곤집단에서 아동(10-14세)의 높은 시장참여율은 빈곤의 대물림 혹은 빈곤의 덫에 빠질 가능성을 제기한다.

다. 실업률

본 고에서 기준으로 삼는 공식적인 실업률은 15세 이상의 근로가능인구 가운데 지난 6개월 이상 근로 경력이 없는 인구의 비율이다. IHLCA 2010년 보고서에서는 국가의 공식적인 실업률을 턱없이 낮은 수치인 1.7%로 발표하였으며, 이는 IHLCA 2004/2005년의 2%와 크게 차이가 없다. 빈곤층은 궁핍하지 않은 집단 대비 실업률이 다소 높은 편으로, 각각 2.4%와 1.4%를 기록했다. 도시 실업률은 농촌 실업률보다 3배 이상 높아 각각 3.5%와 1.1%를 기록했다. 남녀 간 격차는 미비했다.

시계열 자료를 활용한 7일 이상 실업한 비율은 2005년 3.1%에서 감소하여 2010년 2.5%를 기록했다. 놀랍게도 빈곤과 7일 이상 실업한 비율 간 상관성이 빈곤과 6개월 이상 실업한 비율 간 상관성과 매우 유사하였다. 빈곤층/탈빈곤층의 비율은 각각 3.7%와 2.1%였으며, 빈곤율은 2005년과 2010년 거의 일치했다. 이를 통해 미안마의 빈곤과 공식적인 실업률, 빈곤과 실업기간비율 간에 상관관계가 있음을 알 수 있다.

2010년 불완전고용률은 경제활동인구 가운데 37%를 차지하였으며 이는 2005년도 34%를 다소 웃돈다. 이와 같은 추이는 계절적 편차가 존재하는 미얀마에서 유의미하나, 이와 같은 현상이 빈곤과 직접적인 연관성은 없는 것으로 보인다. 그러나 이와 같은 결과는 빈곤이 일자리 부족 보다는 낮은 보수와 더욱 연관된다는 의견을 뒷받침한다. 실제로 인구 대비 고용률은 평균치를 상회한다. IHLCA 2010 보고서에 따르면 이와 같은 비율은 2005년 54.3%에서 2010년 57.1%로 증가했고, 이는 도시보다 농촌지역에서 10.1% 더 높았다.

제2절 주요 공적 탈빈곤 정책 및 목표

앞에서 언급한 바와 같이 정부는 국민의 생활수준을 개선하고 빈곤을 감소시키기 위해 노력해왔다. 하지만 다양한 이유들로 인해 적절한 이행을 이끌어내는 데에는 실패했다. 의회 시기에 우 누 총리는 온건한 사회주의 정책 이행을 시도하였고, 가구 당 주택, 차량, 200 달러(당시로는 상당한 금액인) 규모의 월소득을 보장하는 보편적 복지제도인 Pyidawtha를 시도하였다. 경제 지표에 따르면 제도는 성공적인 것으로 간주되나, 전체적으로는 실패로 끝났는데 이는 우누 집권당의 내부 분열과 높은 기대치 대비 낮은 이행실적에 기인한다(Tinker 1957: 104-105).

그 후 1962년 네윈은 “버마식 사회주의”를 주창하였으며, 경제체제를 확립한다는 기치 하에 신 권위주의 정권은 개인에 대한 착취를 허용하였고, 자본의 사유화를 금하였다. 그는 고립정책을 도입하였으며 국가는 1988년 위기사태 및 군사 쿠데타를 겪으며 붕괴의 직전까지 이르렀다. 미얀마는 그 후 세계 최빈국 가운데 한 곳이 되었다.

네윈 뒤를 이은 집권당인 국가평화발전위원회(SPDC)는 1988년 자유 시장경제체제를 도입하였으며 사회주의적 방식을 폐기하였다. 그러나 이 후속 정권 또한 내부의 정치적 분열과 그릇된 경제정책, 외세의 제재 조치 등으로 빛을 보지 못하였다. 정부는 당시 자국을 “빈곤하다”고 간주하지 않았으며, 빈곤감소를 국가적 계획안을 도입하지 않았다.

□ 신정부의 개혁

신정부는 2011년 3월 출범한 이래로 다양한 개혁을 시도하고 있다. 그 가운데 가장 손꼽히는 것으로는 우 민트 박사를 경제자문관으로 임명한 것이 있다. 우 민트가 추진한 주된 경제 조치는 미얀마 화폐인 샓(Kyat)의 가치를 1 USD=818 샓으로 조정한 것이다(그 전까지는 공식 환율비는 1:6이었다). 최근 UNDP와 기획경제개발부는 “미얀마에서의 지역적 개발잠재력과 전략”이라는 주제로 연구를 수행하고 있다.

회담을 개최한 지 1년 뒤, 테인 세인 대통령은 “제2기 경제개혁”과 연평균 7.7%의 GDP성장, 일인당 GDP의 3배수 증가 등을 담은 5개년 국가계획을 선포하였다. 이 계획의 궁극적인 목표는 “실질임금의 증가를 체감할 수 있도록 최저생계를 보장하는 것”이다. 프로그램의 공식명은 “농촌개발과 빈곤감소전략”이며 주요 목표는 새천년개발목표와 더불어 빈곤율을 현재의 26%에서 2015년까지 16%로 낮추는 데 있다. 하지만 미얀마에서는 여타 국가에서 시행하고 있는 빈곤감소전략을 마련하지 못하였고, 빈곤문제를 해결하기 위한 사회안전망제도 이행에도 미흡한 실정이다.

정부에서는 “농촌개발 및 빈곤완화” 및 8가지 우선시행과제에 중점을 둔다. (1)농업 (2)축산업 및 어업 (3)농업 생산성 및 가내 공업 (4)소액 금융 및 창업지원 (5)농촌지역 협력 (6)농촌지역 사회경제 (7)농촌지역

재생가능에너지 (8)환경보호 등이 있다.

최근14개 주 및 구에 대한 개발계획과 프로그램 추진을 위해 정부차원에서의 논의가 진행 중이다. 총 330 개 거주군과 82개 소거주군이 빈곤감소프로그램을 통해 파악되었다. 프로그램의 이행은 2011년 7월부터 2015년 12월로 예정되어 있다.

농촌개발부(DRD)는 프로그램의 이행을 담당하는 행정기관이다. DRD는 2012-2013에서부터 2015-2016 회계연도까지 시행될 4개년 소액금융제도와 농촌주민지원프로그램을 관장한다. 농촌주민지원프로그램에는 소규모 창업 및 촌락별 특산물 지원 등이 포함된다. 60여 마을 중 31개 주거군이 수혜대상이며 지원규모는 9백만 달러이다. 하지만 이와 같은 계획은 초기단계이며, 이를 위한 재원은 확보되지 않은 상태이다.

정부는 프로그램의 달성을 위해 민간기업, NGOs, INGOs 및 기타 사회기관과의 협력을 도모하고 있다. UNDP는 원조 규모와 분야를 확대하는 데 동의하였다. 정부는 유엔기구와 국제공여국의 양방 및 다자 원조에 의존하고 있다. 세계은행은 향후 20년 동안 8500 달러 규모 지원을 약속했다. 정부가 빈곤완화 목표를 달성하는 데 필요한 공식적인 예산 규모는 아직 추산된 바가 없다. 하지만 수십억 달러가 소요될 것으로 예상된다.

제3절 탈빈곤 정책의 효과성과 도전과제에 대한 분석

이전의 군부정권지도자와는 달리, 개혁가로 묘사되는 테인 세인 대통령이 이끄는 신정부는 국가 내 빈곤 문제를 관철하고 있으며, 최근 주요 정부부처를 대상으로 감행한 조직개편(예. 다수의 과학기술 전문가가 관직에 임명됨)은 오래도록 지체된 경제 및 정치적 개혁 의지에 대한 진정

성을 반영한다. 정부는 국가의 빈곤문제를 해결하고자 지난 1년 7개월 동안 미얀마 전문가 및 국제 기관들과 다양한 회담과 자문 활동을 진행하였다. 그러나 “농촌 개발 및 빈곤 전략”의 실제 이행은 이루어지지 않고 있다. 따라서 현 단계에서 빈곤정책의 효과성을 기능한다는 것은 시기상조이다. 예를 들어, 농촌개발부 국장은 2012년 6월 4일, 정부는 기획의 초기단계에 있으며 재원은 확보되지 않았다고 밝힌 바 있다.

인구의 대다수가 농업 부문에서 종사하는 바, 농촌근로자의 생활여건을 파악하고 이들에게 관심을 기울이는 것은 필수적이다. ADB의 최근 연구에 따르면, 미얀마에서 농업은 GDP의 36%, 수출의 25-30%를 차지한다. 정부가 빈곤 문제를 해결하고자 상향식접근 방식을 택한 것은 긍정적이다. 미얀마 신정부가 실시한 주된 개혁 가운데 하나는 소액금융 제도의 도입으로 2011년 11월 30일 의회에서 통과되었다. 이 제도를 통해 비정부기관과 민간기관은 빛에 허덕이는 농업종사자를 대상으로 저금리 대출을 활성화할 수 있게 되었다. 예를 들어, LIFT와 같은 기관들은 농업종사자를 대상으로 60-600 달러 상당의 소액융자를 실시하고 있다. 이전 군부정권에서는 미얀마농업개발은행(MADB)이 농촌지역 대상 신용제도로는 유일무이했으며, 그 규모도 에이커 당 8 달러에 달했을 뿐이다.

신정부가 출범한 2011년 3월 신용대출규모는 20,000짚(23 달러에 상응함)로 상향 조정되었고, 40,000짚(46 달러에 상응함)까지 추가 확대되었다. 그러나 소규모 경작에 필요한 실제 비용은(경작 준비에서부터 추수에 이르는 전 단계) 에이커 당 110 달러를 상회한다. 이로 인해, 대부분의 농업종사자들은 개인 또는 비공식 고리대금업자를 통해 매월 원금의 20%에 달하는 높은 금리로 대출을 받고 있는 실정이다. 또 한가지 우려되는 사안으로는 농업종사자들이 토지를 담보로 대출을 받을 수 없는 점이다. 이는 2008년도 미얀마의 토지 국유화 정책에 기인한다. 이와

같은 낮은 신용접근성은 미얀마 농업종사자들이 직면하고 있는 도전과제라고 할 수 있다. 그러나 2012년 3월 통과된 토지법 개정안으로 토지담보대출과 소액금융제도가 활성화될 것임을 짐작할 수 있다. 농촌지역에서 소액금융제도의 안착은 정부의 개혁안 전반에 대한 성공여부를 판가름하는 중요한 척도가 될 것이다.

신정부가 지난 수개월 동안 수행해 온 정책 전략은 바람직하다고 평가될 수 있다. 만약 이와 같은 노력이 지속되고 적절한 정책 및 제도의 이행이 수반된다면 수백만 국민의 빈곤탈피를 기대해볼 수 있을 것이다. 그러나 정치적 안정, 무엇보다도 민족 간 화합과 거시경제적 정책의 효율적인 이행이 선행되어야 할 것이다.

미얀마 정부가 감내해야 할 도전과제는 여전히 산재해 있다. 빈곤가구에겐 인적 및 물적 자본이 여의치 않다. 신용 접근성은 여전히 극도로 제한되어 있으며 사회적 자본 또한 충분하지 않다. 외부적 요인들이 빈곤가구의 적절한 소득창출 기회를 가로막고 있다. 정부에 대한 불신은 여전히 만연하여, 여론은 “향후 지켜보겠다”는 반응이 절대적이다. 미얀마의 고대 왕조와 근대 정권들은 국민의 기대치만 높여 놓았을 뿐 실질적인 혜택을 제공하는 데에는 미흡했다. 종전의 지도자들이 그러하였듯, 신정부 역시 국민들에게 큰 희망을 심어주고 있다. 하지만 일부에서는 이 또한 덧없는 역사의 재현이 아니냐는 의문을 제기한다. 신정부 역시 국민들은 직접적인 도움을 필요로 한다는 사실을 인지하고 있다. 대통령의 측근이자 산업부 장관인 소에 테인은 “만약 우리가 개혁을 서두른다면, 국민들은 민주주의에 따른 혜택의 묘를 체감할 수 있을 것이다. 그러나 만약 그 어떤 것도 시도하지 않는다면, 국민들은 이전 정부와 신정부를 동일시할 것이다. 이것이 우리가 개혁을 재촉하는 이유”라고 언급한 바 있다.

그러나 가파른 개혁은 위험을 초래할 수도 있다. 최근 ADB, 세계은

행, IMF는 미얀마 정부와의 관계 회복에 나섰다. 외국인투자법이 2012년 말에 통과되면, 외국자본은 미얀마로 대거 유입될 전망이다. 일부 전문가들은 정책 상의 과실이 정국의 불안을 초래하고, 개혁 반대파에게 유리하게 작용할 수 있다고 경고한다. 미얀마에는 정부기관 전 부문에 걸쳐 전문인력이 부족하고 실무를 이행할 기관도 충분하지 않다. 민간기업(자국/외국 기업 모두)과 자국 내 국제개발기관도 상황은 마찬가지이다.

제4절 제언

미얀마는 지난 수 년에 걸쳐 빈곤감소 분야에서 상당한 성과를 거두었다. 신정부가 개혁안을 감행하고 있는 바, 개발 과정에서 대다수의 인구가 혜택을 누릴 수 있는 통합적인 국가빈곤감소전략이 요구될 것으로 보인다. 빈곤은 2005년 32%에서 2010년 26%로 감소했다. 그러나 14개 주와 구에서의 빈곤수준은 지역별로 격차가 심하여 지역 및 사회적 배제가 존재함을 알 수 있다.

이로 인해 국가빈곤감소전략은 산간 및 국가경계선 부근에 거주하는 이들(주로 친 주와 같은 소수민족거주지역)에 대해 관심을 집중해야 할 필요가 있다. 이 지역들에서의 빈곤율은 여타 지역 대비 높은 편이다.

농촌지역을 대상으로 한 신용제도인 소액금융은 여타 유엔기구 및 비정부기구의 주도 하에 타국에서 성공적으로 시행된 사례가 있는 바, 빈곤감소의 해결책이 될 수 있을 것이다. 정부는 현재 농업종사자들에 대한 대출 규모를 확대할 필요가 있다. 아울러 여타 기관들이 농촌신용서비스제도를 원활하게 도입할 수 있도록 효과적인 제도 이행이 요구된다.

미얀마에서의 사회적 보호제도는 종전의 정권에서도 추진된 바 있으나 그 지원은 소규모로 이루어졌고, 보편적인 보장이 아닌 정부기관에만

한정되어 있었다. 사회적 보호 지출은 인적 개발에 초점을 맞춰야 한다. 현재 민간 부문에서는 연금과 퇴직금의 개념이 부재하다. 2012년 8월 31일자로 통과된 사회보장법은 과거 1954년에 보장한 범위를 크게 웃돈다. 그러나 비공식부문 종사자에 대한 지원도 고려해야 할 필요가 있다. 정부는 최저임금을 보장하는 등 민간부문 근로자에 대한 사회보호제도 도입을 감안해야 한다. 무엇보다도 종족과 종교를 불문하고 도움이 필요한 모든 개개인이 사회적 서비스로부터 배제되지 않도록 사회보호체계를 설계할 필요가 있다.

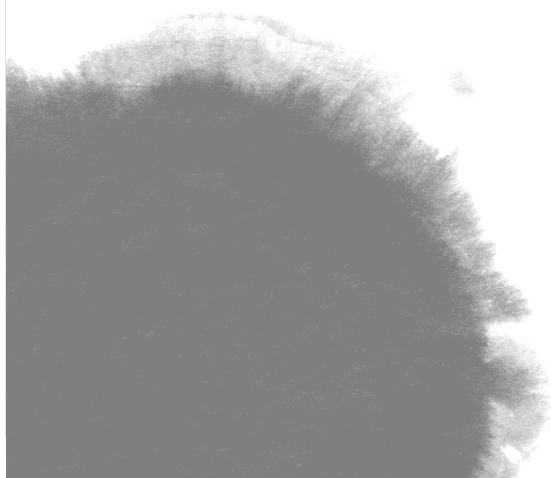
□ 교육과 인적자원개발

교육에 대한 지출은 매우 낮은 편으로 그 규모는 국가 GDP의 1%를 밑돈다. 신정부는 보건과 교육부문에 대한 지출을 확대하겠다고 제안했지만 구체적인 개선안은 확정된 바 없다. 비록 초등학교 진학율은 높은 편이지만 고등교육으로의 진학율은 저조하여 숙련공과 고등교육을 받는 인적 자원이 불충분하다. 공립학교에서의 교육의 질은 사립학교 대비 매우 낮은 편이며 빈곤가구의 아동은 양질의 교육에 대한 접근성이 낮다. 교사들의 역량강화 및 초등교육에서부터 고등교육에 이르기까지 교수법에 대한 개선도 요구된다.

세인 테인 대통령과 아웅산 수지 여사는 서방으로부터의 제재 완화와 더불어 미얀마 국민들을 위한 일자리 창출의 중요성을 강조해왔다. 전문 인력의 부족은 정부와 민간기업 모두에게 걸림돌이 되고 있다. 따라서 공공부문 종사자의 역량 개발 및 청년층을 위한 직업훈련이 강조될 필요가 있다. 외국투자기업 또한 부족분을 메우는 데 기여할 수 있을 것이다.

5장

베트남



제5장 베트남

제1절 빈곤 감소 배경

베트남의 경제 체제는 WTO가입을 기점으로 급격히 전환되었다. 2007년 초 베트남의 WTO가입은 국가 경제에 큰 획을 긋는 사건으로, 이는 경제성장을 이끌었을 뿐 아니라 빈곤감소에도 크게 기여했다. 하지만 베트남이 중소득국가로 승격한 이상, 해외공적원조(ODA) 및 국제기구로부터 특별신용대출규모의 감소가 예상되는 등 새로운 도전이 예상된다. 여전히 베트남의 일인당 GDP는 중소득국가 가운데 최하위를 기록하고 있다. 중소득경제국의 덫을 피하기 위해서는 시장경제체제로의 전환에 힘입어 내재적 역량을 발휘해야 한다. 경제위기 발생 시 빈곤층과 취약계층을 위한 사회적 보호를 보장할 수 있도록 사회적 보호시스템을 강화해야 할 필요가 있다.

베트남은 견고한 제도 이행에 힘입어 대내적 요인으로 인해 발생한 글로벌 경제 및 금융 위기를 무사히 극복할 수 있었다. 베트남 또한 불안정한 거시경제의 여파로 어려움을 겪고 있다. GDP성장은 둔화된 반면 소비자물가지수(CPI)는 급격히 증가했다. CPI는 2010년에 11.75%를 기록하였고, 2011년 5월에는 12.07%로 증가했다.; 이 수치는 동해년도에 19%까지 상승할 전망이다. 그 결과, 물가상승률은 2007년 대비 54% 이상 증가했다. 이는 빈곤층의 삶에 큰 영향을 미쳤다.

높은 물가상승률은 베트남 거의 모든 이들의 삶에 악영향을 끼친다. 이에 타격을 입은 집단으로는 임금노동자가 있다. 이들에게는 임금 이외에 별도 소득원이 없다. 그러나 더욱 크게 타격을 입은 집단은 빈곤층, 특히 사회적 보호프로그램의 수급자격을 갖춘 이들인데, 이들은 위기에 대처할 역량이 충분치 않다. GSO에서 실시한 가구별생계수준조사(2008)에 따르면, 극빈곤층 가운데 20%는 가구의 총 지출 대비 식료품 지출이 60%에 달했다. 식료품에 대한 수요가 지속되는 동안 물가는 상승한다. 이에 따라 가구는 교육, 의료 및 기타 용도에서 지출을 줄여야 한다. 비록 빈곤가구의 소득은 생산, 기업, 서비스 활동 등을 통해 증가했지만 그 상승폭은 미비한데, 이는 동기간 원자재 가격 또한 상승하였기 때문이다. 사회적 보호프로그램의 수급대상층은 대내적 위기에 매우 취약하다. 이는 사회보장 급여수준이 낮고(빈곤선의 40%에 상응함), 별도의 소득원이 부재한 것에 기인한다.

GSO와 MoLISA가 2010년에 공동으로 진행한 빈곤가구조사에 따르면, 농촌지역의 빈곤선은 일인당 매월 400,000 동, 도시지역은 500,000 동이다. 현재 베트남에는 300만 빈곤가구와 160만 차상위가구(이들의 소득은 빈곤층의 1.3배에 달함)가 있다. 빈곤선은 소비자물가지수의 증가 속도를 반영하여 조정될 전망이다. 물가상승은 빈곤층의 위기대처역량 강화와 국가의 효과적인 빈곤감소정책 마련에 걸림돌로 작용할 수 있다.

1. 빈곤감소노력의 성과

지난 20년 동안 베트남의 빈곤율은 큰 폭으로 감소했다. 빈곤가구비율은 2005년 22%에서 2010년 9.45%로 낮춰졌다. 빈곤층의 기본적인 사회서비스로의 접근은 용이해졌고, 빈곤 지역의 사회제반시설은 개선되

었다. 이들 지역의 생활수준은 크게 향상되었다. 이와 같은 성과들은 MDGs 달성에 긍정적인 요소로 작용할 것으로 보이며, 이는 국제사회에서도 인정받고 있다.

상당수의 빈곤가구가 궁핍으로부터 벗어났지만, 그 성과가 지속가능한 것은 아니다. 이들 가구의 소득은 여전히 빈곤선에서 정체되어 있다. 지역과 인구집단 간 양극화가 심화되는 반면 빈곤재진입율은 여전히 높다. 일반적으로 빈곤층의 삶은 여전히 궁핍한 편이며, 소수민족이 많이 거주하는 산간 및 격오지는 더욱 그러하다. 이로 인해 정부의 많은 빈곤 감소 노력에도 불구하고, 국민들의 요구는 충족되지 못하는 것이다. 아울러, 많은 빈곤감소 프로그램 및 정책들은 불완전하고, 한시적이며, 중앙 정부와 지자체 간 조정체계와 추진방향, 업무분담은 효율성이 낮은 편이다. 아울러 상당수의 빈곤층은 빈곤으로부터 스스로 탈피하려는 의지가 부족하다.

2. 새로운 맥락 속 빈곤

베트남의 사회경제적 판도는 변화하고 있으며, 빈곤의 특성과 잠재적 파급효과가 전국민의 삶에 미치는 영향 또한 모습을 달리하고 있다. 빈곤은 보편적인 현상은 아니다. 탈빈곤프로그램은 산간 및 격오지에 거주하는 소수민족, 새로운 작업환경과 사회경제적 변혁, 급격한 사회경제개발 등에 특히 취약한 이들에게 보다 초점을 맞추고 있다.

빈곤의 양상 또한 변화하고 있다. 거의 모든 인구집단이 지난 20년 동안 지속된 고도의 경제성장으로 혜택을 입었지만, 그들이 개발과정에 참여한 정도는 제각기 상이하며, 이는 곧 생활수준, 자산보유, 빈곤감소 과정에서 계층 간 양극화로 이어졌다.

베트남 사회는 재건(renewal) 정책을 실시한 이래로 20년 전 대비 다

양성을 확보하게 되었다. 비록 베트남은 최빈국 명단에서는 탈퇴하였지만 상당수의 국민들은 여전히 빈곤의 덫에서 헤어 나오지 못하고 있다. 빈곤감소프로그램들은 특정지역의 특정인구집단의 특색에 맞추어 개발되어야 한다. 이 프로그램들은 집단별 탈빈곤 능력배양에 초점을 맞추고, 지속가능성을 유지하는 방식으로 설계되어야 한다.

3. 2011-2020년도 정부 지침

2011년 5월 19일, 정부는 2011-2020년도 지속가능한 탈빈곤 지침서인 No 80/NQ-CP 결의안을 채택했다. 이 결의안은 빈곤감소에 대한 정부의 의지를 반영한다. 주된 안건으로는 산간 및 격오지에 거주하는 빈곤층의 점진적인 생계수준의 향상 및 개선, 빈곤지역의 포괄적인 변화도출, 도농간, 지역간, 민족간, 그리고 인구집단 간 격차 완화 등이 있다.

무엇보다도 이 결의안은 2020년까지 빈곤가구의 일인당 평균소득을 3.5배 이상 끌어올리고, 전국 및 빈곤특구의 빈곤율을 2%로 낮추겠다는 계획을 담고 있다. 아울러 빈곤층의 보건, 교육, 문화, 안전한 식수, 주거 부문을 개선하고, 이들의 기본적 사회서비스로의 접근을 강화하며, 빈곤특구의 경우 교통, 전기, 식수 등 필수기반시설을 확충하겠다는 내용을 포함한다.

이 결의안은 6가지 정책을 제안한다. 구체적으로는 (1) 생산, 직업훈련, 고용, 소득창출 지원 (2) 교육과 직업훈련 지원 (3) 보건의료와 영양 보충 지원 (4) 주거지원 (5) 법적 서비스 접근성의 확대 (6) 문화생활 및 정보활용 지원 등이 있다. 아울러 정부는 산간 및 격오지 부근의 소규모마을을 대상으로 특별빈곤감소정책을 시행한다. 이들 촌락과 마을은 빈곤특구로는 등록되어 있지 않으나 이들 지역의 빈곤가구는 생계유지가 곤란하다.

제2절 탈빈곤 정책의 이행 결과

정부는 다양한 탈빈곤 정책과 프로그램을 도입하였다. 그 가운데 세 가지 프로그램이 빈곤층과 직접적인 연관성을 지닌다. (1)2006-2010년도 소수민족 및 산간지역의 극빈층을 위한 사회경제적 개발프로그램 (Programme No 135 Phase II) (2)2006-2010년도 빈곤감소집중프로그램 (3)62개 빈곤지역 대상 신속, 지속가능한 빈곤감소 결의안 등이 있다. 프로그램의 내용으로는 (1)빈곤층의 기본적 사회서비스로의 접근성 강화 (2)생산성 향상 지원 등이 있다.

1. 빈곤가구를 위한 신용대출편의제도

빈곤층을 대상으로 하는 신용대출편의제도는 빈곤감소를 실현하는 데 주된 역할을 한다. 향후 5개년 빈곤집중감소프로그램의 목표는 600만 빈곤가구가 창업을 통해 자립할 수 있도록 신용으로의 접근성을 강화하는 것이다. 빈곤층은 이 제도를 무담보로 이용할 수 있으며, 행정비용은 면제된다.

현 체제에서는 다양한 이자율이 적용된다. 빈곤층을 대상으로는 현재 5가지 이자율이 적용되고 있는데, 이는 여타 시중 이자율 대비 매우 낮은 편이다. No 30a 결의안에 따르면 이자율은 제로에 가까우며, 이는 농업 개발 혹은 소규모 사업체 운영을 위한 밀착 마련에 보탬이 될 수 있다. 최고 이자율은 매월 0.65%이다.

2. 이행의 결과

신용대출편의제도와 더불어 기타 인센티브로는 간소화된 행정절차, 자산무담보대출, 자본이전 시 편의제공 등이 있다. 베트남사회정책은행

(VBSP)에서는 매월 특정일에 지역별 거래일을 지정하여 빈곤층의 대출과 대출금상환을 활성화하고 있다. 이와 같은 제도의 이행으로 부채 미납율은 낮아졌고 대출금 및 이자 상환율은 높아졌다.

2003-2010년까지 1천 만 빈곤가구가 신용대출편의제도를 이용할 수 있었으며, 이 가운데 2백 만 가구는 성공적으로 빈곤으로부터 탈피할 수 있었다. 빈곤가구에 대한 총 대출금은 2009년에 32조4000억 동에 달했고, 2010년 9월 35조7000억 동을 기록했다. 아울러 2억20만 인구가 일 자리를 얻었고, 2억1만 2천 저소득층 학생들이 학자금융자를 받을 수 있었다. 2억50만 이상의 식수 및 위생시설이 농촌지역에 마련되었다. 홍수로 인한 범람에 노출되어 있는 메콩강 델타 인근지역의 빈곤가구를 위해서는 7만4천 개의 주택이 세워졌다. 8만8천 명 이상의 근로자들은 해외취업융자를 이용할 수 있었다.

〈표 5-1〉 베트남의 빈곤가구 신용대출편의제도 이용 현황(2007-2010)

년도	빈곤가구의 신용대출편의제도 접근율(%)		신용대출편의제도에 대해 알지 못하는 비율(%)	
	합계	소수민족	합계	소수민족
2007	44.41	51.48	2.64	2.32
2008	42.52	51.18	2.59	2.11
2009	39.38	49.09	1.54	2.31
2010	41	50.9	1.48	2.03

출처: Adopted from the data of VHLSS, GSO

베트남가구별생계수준조사(VHLSS)에 따르면, 빈곤가구의 신용대출편의제도 접근율은 2008년 42.5%, 2010년 41%를 기록했다. 소수민족 빈곤층의 경우 접근율은 10%에 달했다. 이를 통해 신용대출편의제도의 보장이 상당히 높다는 것을 알 수 있다. 빈곤층은 다양한 이유로 인해 일반적으로 신용대출이 용이하지 않기 때문이다.

3. 빈곤근로자를 위한 직업훈련지원정책

빈곤층을 위한 직업훈련지원정책은 2006-2010년도 빈곤감소표적화프로그램의 일환으로 시작되었다. 이 정책의 목적은 5개년(2006-2010) 동안 직업훈련에 참여하는 빈곤층에게 관련 비용을 면제해주는 것이다. 이를 통해 빈곤근로자가 프로그램 수료 후 자영업 혹은 생산-제조업 부문에서 일할 수 있도록 돕는다. 정책 이행이 성공한다면, 이는 혁신적이고 명료하며, 집합한 정책으로 판명될 것이다. 이를 통해 빈곤층의 빈곤 탈피 의지를 북돋을 수 있다.

4. 정책 이행의 결과

2006-2010년도 정부주도 탈빈곤표적화프로그램의 목표는 “2010년까지 15만 빈곤근로자에게 직업훈련참가비용을 면제해주는 것”이다. 보고서에 따르면 2009년까지 10만 빈곤근로자가 비용면제를 받았다(향후 4년 동안 이 목표치는 달성 가능할 것으로 보이며, 향후 5년 내로 전면 비용면제가 가능할 것으로 전망된다). 프로그램에 참가했던 빈곤근로자의 60%는 취업 또는 자영업에 성공하여 빈곤가구의 소득 증가에 기여하고 있다.

빈곤근로자의 직업훈련 프로그램 지원은 참여를 보장하는 것일 뿐, 양질의 훈련프로그램을 보장하는 것은 아니다. 참여자들 가운데 교육수준이 높지 않은 이들은 이와 같은 프로그램을 통해 습득한 기술로 무엇을 해야 하는 지 알지 못하는 경우가 있다.

직업훈련으로 할당된 예산은 종종 해당 연도 말에 집행된다. 이로 인해 프로그램을 운영하는 지자체에서는 시의적절한 프로그램 운영 및 개설, 참가자의 수요반영, 예산의 효율적 활용에 어려움을 겪기도 한다.

많은 빈곤가구는 프로그램의 미개설, 관련 정보로의 낮은 접근성, 훈련프로그램에 참가할 수 있는 여건의 미조성 등 다양한 이유로 인하여 직업훈련프로그램에 참가하지 못하고 있다.

일반적으로 이와 같은 정책의 효과성, 특히 직업훈련과 근로의 연계성을 관리감독할 시스템이 부재하다. 농업 종사자를 위한 훈련프로그램에서도 운영 상의 효율성은 낮은 편이다.

5. 농업, 삼림업, 어업에 관한 정책 빈곤가구를 위한 어업 활성화 정책

농업, 삼림업, 어업 활성화 정책(농업활성화정책)은 빈곤가구가 빈곤으로부터 스스로 탈피할 수 있도록 생산활동 영역에서 자아계발을 권장함으로써 이들의 수입증가에 기여하는 것이다. 빈곤가구의 68%가 농업활성화 정책에 참여했으며, 농업 부문만 감안하더라도 참여 비율은 80%를 육박한다. 이를 통해 농업 활성화 정책의 필요성을 확인할 수 있다. 더욱이 대부분의 빈곤가구는 농업 부문에서 종사하고 있다.

6. 이행의 성과

2006-2010년도 빈곤감소표적화프로그램의 목표는 계획된 5개년 내로 420만 빈곤층에게 농업활성화정책 참여기회를 보장하는 것이다. 이 목표는 달성되었다. MARD의 보고서에 따르면, 이 시기 동안 400만 빈곤층이 농업 관련 기술을 전수 받았고, 33만 가구가 농사에 필요한 종자와 시설을 지원받았다.

농업활성화정책은 대중의 인식 및 사고의 전환을 도모했을 뿐 아니라, 신농사기술 도입과 구습타파에도 도움이 되었다. 이는 빈곤가구의 소득 증가에도 기여했다.

2006-2010년도 농업, 산림업, 어업 활성화 정책의 이행(62개 지방/도시 및 3개 협회)에 필요한 총 예산은 3,830억 동이었으며, 매년 평균적으로 762.6억 동, 지방별로는 12억 동이었다. 이 가운데 주정부예산은 2950억 동이 투입되었으며, 이는 전체 예산의 2/3 규모이다. 연간 555억 동, 지방별은 9억 동이 평균적으로 투입되었다. 지자체의 기여분은 총 지출의 5% 규모이다.

VHLSS의 2008년과 2010년 조사 결과에 따르면, 이 프로그램으로 혜택을 받은 빈곤가구율은 18-22%이며, 이 비율은 감소하는 추세이다. 대신 이 프로그램으로 혜택을 받은 빈곤한 소수민족가구율은 두 배로 증가했다. 2007-2008년 기준으로 이와 같은 프로그램에 대해 무지한 가구의 비율은 8-9%를 기록했다. 이듬해인 2009-2010년에 이 비율은 절반으로 감소하였다. 이를 통해 프로그램 홍보가 활성화되었음을 알 수 있다.

〈표 5-2〉 베트남의 빈곤가구 농업활성화정책 참가비율(2007-2010)

년도	빈곤가구의 농업활성화정책 참가비율(%)		농업활성화정책에 대해 무지한 빈곤가구의 비율(%)	
	합계	소수민족	합계	소수민족
2007	22,34	43,15	9,29	8,71
2008	20,95	41,23	9,74	8,89
2009	18,38	33	4,46	3,82
2010	18,06	32,01	4,24	3,46

출처: Adopted from the data of the VHLSS, GSO.

빈곤가구를 대상으로 한 질적조사에 따르면 농업활성화정책에 참가한 가구의 65%는 프로그램을 통해 습득한 기술과 지식을 생산활동에 일부 적용하였다. 이는 빈곤으로부터 스스로 탈피하는 데 본 프로그램이 기여하였음을 의미한다. 농업활성화프로그램은 지자체의 수요에 따라 훈련과

목에 대한 지원을 비롯해, 농작물 품종, 농자재, 비료 지원 등 매우 다양한 방식으로 운영된다. 많은 지자체에서는 실습 중심으로 진행되어 많은 이들의 참가를 도모하였다. 다수 인원의 참여로 지역주민들의 농사기술 향상에 크게 기여했다.

그러나 다수의 평가보고서에서 지적한 바와 같이 아쉬운 부분도 적지 않았다.:

2006-2008년까지 3개년 동안, 2006-2010년 총 예산의 30%만이 지출되었지만, 해당 년도 목표달성에 지장이 없었다. 이는 개발계획과 실제 이행 간의 격차를 반영한다. 실용적이지 않다는 이유로 프로그램 참여를 원치 않는 빈곤가구도 많았다. 훈련이 베트남 표준어로 진행되어, 소수민족의 참여를 도모하는 데 제약이 있었다.

농업활성화프로그램은 생산투입(inputs)에는 지원을 아끼지 않은 반면 이를 통한 결실인 수확물에는 집중하지 않았다. 수확물은 농업활성화프로그램에 매우 중요한 부분을 차지하는 데, 이는 빈곤층의 경작한 농산물이 빈곤 탈피에 도움이 되는 시장재가 될 수 있기 때문이다. 빈곤층의 생산활동은 물가상승과 자연재해로부터 영향을 받을 수 있다.

농업활성화정책과 신용대출편의제도 간 연계성이 부족하다. 프로그램 참가한 대다수의 가구들이 습득한 기술로 생산활동을 추진하기에는 자본이 넉넉하지 않다.

7. 빈곤층을 위한 보건정책

빈곤층을 위한 보건정책은 빈곤감소표적화프로그램의 주요 과제 중 하나이다. 주된 목표는 “2010년까지, 전 빈곤층 대상 무상의료보험카드 발급과 건강검진 보장, 진료 시 의료보험기금 수혜 적용”이다. 이 정책은 적절하게 설계되었고, 빈곤층과 차상위계층의 생활수준 향상에 크게

기여하였다. 이 정책은 프로그램 제135호에 따라, 빈곤특구에 거주하는 소수민족에게 우선권을 부여하고 있다. 2014년까지 전체 빈곤층을 대상으로 의료보험 혜택을 제공하며, 빈곤층에게는 액면가로 100%, 차상위계층은 50%를 지원받는다. 액면가는 최저임금의 6%를 초과하지 않는다.

아울러, 전국적인 보건소 네트워크 구축에 집중하고 있다. 보건의료정책에는 고정적 의료보험, 유동적 의료보험 및 기본의료보험 등이 있다. 빈곤층 환자의 본인부담률은 건강검진과 진료 등에 소비된 총 의료관련 지출의 5%로 규정되어 있다.

8. 이행 결과

2010년에 1천343만 빈곤층 및 소수 민족, 800명의 차상위계층이 의료보험카드를 발급받았다. 거의 100%에 가까운 빈곤층이 의료보험카드를 발급받았으며, 보장기간은 대부분 12개월이다. 조사응답자의 99%는 의료보험카드를 활용한 건강검진 및 진료 절차가 간소하고 편리하다고 답했다.

이 정책에서 차상위계층에 대한 보장은 미비하다. 이는 이들 계층이 건강검진을 최선의 질병 예방책으로 생각하는 경향이 있고, 이 역시나가계지출에 부담이 되기 때문이다.

전반적으로 이 정책은 빈곤층의 의료보장에 긍정적인 영향을 미쳤으며, 빈곤가구의 일일 지출을 절감하는 데 크게 기여했다. 99%의 빈곤층은 의료보험카드를 활용한 건강검진 및 진료 절차가 간소하고 해당서비스에 만족한다고 답했다.

9. 빈곤가구를 위한 교육지원정책

의료지원정책과 더불어, 빈곤가구를 위한 교육지원정책은 필수 사회보장항목 가운데 하나이다. 이 정책은 빈곤 감소의 지속가능성을 도모하고, 그 가운데 특히 소수민족에게 효과적인 도구로 간주된다. 정책 목표는 다음과 같다.:

빈곤감소표적화프로그램에서는: 2006년부터 2010년까지 5개년 동안 1천만 명의 빈곤학생이 학비 및 기타 육성회비를 면제받았다. 소수민족 학생을 대상으로는 추가 지원을 통해 이들의 교육 접근성을 높였다.

이와 같은 정책은 빈곤감소를 도모할 뿐 아니라, 자국민의 기본적인 인권 보장에도 중추적인 역할을 담당할 것이다. 지원은 다양한 방식으로 이뤄진다. 계층별로는 유치원에서 중고등학교 및 대학교육까지 해당된다. 빈곤특구에 거주하는 소수민족 학생에게는 보다 많은 인센티브가 적용된다. 구체적인 지원 항목은 학생의 가정형편에 따라 학비 면제 및 감면, 교과서와 학용품 지원, 장학금 및 급식비 지원 등이 있다.

10. 이행의 결과

일반적으로 교육지원정책은 목표를 달성하여 왔다. 2006년부터 2009년까지 4개년 동안 800만 빈곤학생이 학비를 면제받았고, 280만 빈곤학생이 교과서와 학용품을 지원 받았다. 2020년 달성 목표인 1천만 빈곤학생 학비면제도 가능할 것으로 전망된다.

조사자의 99%는 이 정책의 절차가 간소하고 편리했다고 답했다. 수급 대상 가운데 95%는 교육지원프로그램이 도움이 되며, 그 중 30%는 본 지원프로그램이 없었더라면 부양자녀가 학교 교육을 받지 못했을 것이라고 답했다. 이를 통해 본 정책이 학생들의 학습기회 제공에 긍정적인

인 영향을 끼쳤음을 알 수 있다.

조사대상 가운데 18%는 수급자격을 갖추었음에도 불구하고 자녀를 학교에 보내지 않았다고 답했다. 이에 따라 교육 접근에 여전히 장벽이 있음을 알 수 있다. 이 장벽은 교복, 교과서, 기타 육성회비 등 ‘비공식적인’ 교육비로, 빈곤가구에게는 상당한 부담이 된다. 아울러 가구들은 자녀가 가계의 생계에 보탬이 되지 않고 진학을 하게 될 경우, 여타의 기회비용을 지불해야 한다. 또한 거주민증 소지자로 자격을 제한하는 등 제약조건으로 인해 상당수의 이주빈곤가구의 자녀가 수급으로부터 제외된다.

자퇴 비율은 전반적으로 감소하였다. 하지만 일부 계층에서는 여전히 빈번하며, 특히 여성의 자퇴비율을 높은 편이다. 이 이유는;

- 초등교육: 경제적인 이유가 주된 것은 아니다. 최근의 자퇴율은 소수민족이 주로 거주하는 산악 및 격오지에서 높은 편이다. 그 이유로는 (1) 먼 통학거리, 열악한 교통 사정(특히 우기 시) (2) 자녀의 학습에 대한 부모의 관심 부족 (3) 공동체 문화 (4) 학생의 건강상태 등이 있다.
- 중고등교육: 아동노동에 대한 가정의 요구가 감소하여 ‘노동을 위한 자퇴’는 최근 크게 문제가 되지 않고 있다. 학업 부진으로 중등과정에서 자퇴하는 경우가 있으며 통학거리와 교통사정이 장애물로 작용한다.
- 대학교육: 자퇴의 주요 원인으로는: (1) (공식, 비공식적) 교육비 부담 (2) 대학교육에서 습득한 지식의 불명료함(특히, 격오지에서) (3) 소득 창출에 대한 요구 (4) 조혼(특히, 소수민족) 등이 있다.

다른 제약으로는 교육 제공자의 낮은 수준을 꼽을 수 있다. 학령기의 모든 학생들이 기본교육을 보장받는다든 정책은 있지만 학교, 교사, 학습도구, 교과과정 등은 양적으로나 질적으로 충분하지 않다. 이로 인해 많은 학생들이 학교에 다니지 못하고 있으며 소수민족과 월족(Kinh) 및 화교 간 교육 격차는 계속 커지고 있다. 교육의 질은 소수민족이 거주하는 산간 및 격오지가 가장 낮다.

11. 빈곤가구를 위한 주거지원 정책

빈곤가구를 위한 주거지원 정책은 결의안 제167/2008/QD-TTg 호에 따라 개시되며 국무총리령 하에 2008년 12월 12일부터 이행되었다. 빈곤가구 주거정책 지원은 빈곤가구의 37%가 임대주택에서 거주하고 있다는 VHLSS의 조사에 의거해볼 때 적절한 것이다. 이 정책은 빈곤층에게 안정된 생활여건을 갖출 수 있도록 최저생계조건을 보장한다는 점에서 중요하다고 할 수 있다.

주택건설에 필요한 예산으로 주정부에서 가구당 6백만 동이 지원한다. 빈곤특구의 경우 가구당 7백만 동이 지원된다. 아울러 지자체에서 편성된 추가예산, 지역공동체 예산, 빈곤층의 본인부담금 등이 포함된다. 빈곤가구는 최대 800만 동까지 대출을 받을 수 있다. 이와 같은 지원은 2008년부터 전국적으로 확대 되었지만 실제 전면적으로 적용되지는 않고 있다.

12. 이행의 결과

2009년과 2010년에 빈곤가구의 62%인 317,000 가구가 이 정책으로 혜택을 받았다. 빈곤특구에서 이 비율이 95%에 달했다. 이 비율은 2006년 대비 다소 높았다(빈곤가구의 21%만이 혜택을 받았다. 소수민족에

대한 지원비율은 42%에 달했다. 2001-2005년에는 빈곤가구의 6%만이 혜택을 받았다). 주택의 평균가격은 2천2천5백만 동이며, 이는 정부지원금을 크게 웃돈다. 이로 인해 주택의 질적 수준은 상당히 높다.

결의안 제3a호가 승인된 후, 62곳 빈곤특구에 우선 지원되었다. 그 결과 현재까지 빈곤특구에서의 주택지원은 안정적으로 이뤄지고 있다.

빈곤층을 위한 주거정책은 국영기업과 지자체로부터의 상당한 지원을 통해 운영된다. 이와 같은 지원은 상당히 효과적인 것으로 평가되고 있다.

주정부 예산 지원은 지난 몇 년 간의 물가상승을 반영하지 않아 다소 시대착오적이다. 이런 지원도 높은 운송료로 인해 교통사정이 좋지 않은 격오지에 대해서는 불가능하다. 토지를 소유하지 않은 가구 혹은 지자체가 토지기금을 보유하지 않은 경우, 정책의 이행가능성은 낮아진다. 이 경우 많은 지자체에서는 다른 재원으로부터 비용을 충당하거나 극빈가구에 우선권을 부여하기 위해 수급범위를 줄이기도 한다.

2009년부터 2010년까지 82756억 동이 편성되었고, 60800억 동이 지출되었다.

이 가운데:

- 주정부 예산 39044억 동(2011년 예산 포함) 편성; 21396억 동 지출
- 지역 예산 4640억 동; 4479억 동 지출
- VBSP 신용대출 21820억 동 지출
- 기타 16989 억 동 편성; 14621 억 동 지출

13. 빈곤가구를 위한 안전한 식수 지원 정책

가. 정책 설계

빈곤가구를 위한 안전한 식수지원 정책은 결의안 제134/2004/QD-TTg호

및 안전한 식수와 농촌공중위생을 위한 정부주도표적화프로그램을 따른다. 이 결의안에는 지원형태(현금지원-우물, 물탱크, 안전한식수 저장고)와 지원항목(시멘트, 수동펌프, 수도관 등)이 세부 기재되어 있다.; 이를 통해 지원형태가 다양함을 확인할 수 있다. 아울러 빈곤 과밀지역을 대상으로 안전한 식수를 공급하는 프로젝트가 진행되고 있다. MARD와 UNICEF에서 추진하는 빈곤특구 중점프로젝트도 다수 운영 중이다. 이처럼 두 가지 상이한 기관이 동일한 내용으로 지원프로젝트를 운영하는 경우가 있다. 그 결과 업무 상의 불필요한 중첩이 발생한다.

빈곤층에게 안전한 식수를 보장하는 것은 해당 인구집단의 건강과 직결되는 사안으로 매우 중요하다. 그러나 업무 중첩 등 지자체에서는 프로그램 개시에 혼선을 빚기도 한다.

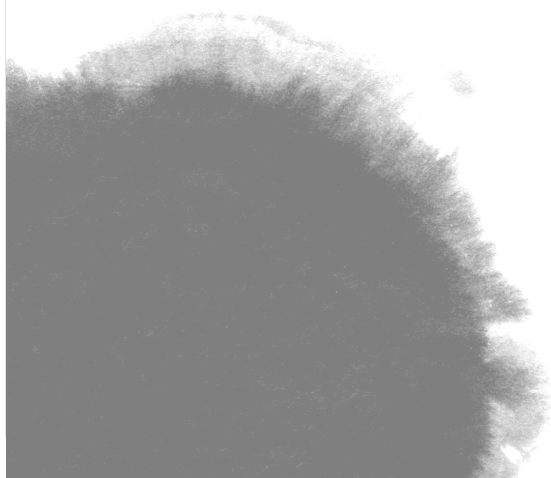
나. 이행의 결과

빈곤층의 안전한 식수로의 접근성은 매년 높아지고 있다. 그러나 2009년 32%의 빈곤가구가 안전한 식수를 이용할 수 없었다. 이들 대부분은 건기 시 지하수가 절대적으로 부족한 산간 및 격오지에 거주하고 있다. 프로그램 제134호에 의거한 안전한 식수 지원은 선택의 다양성과 지속가능성으로 높이 평가받고 있다. 그러나 빈곤특구의 경우, 접근성이 낮는데 이는 안전한 식수프로젝트가 주변 여건이 유리한 지역 중심으로 이행되기 때문이다. 그 결과 낙후지역은 식수이용이 용이하지 않다.

2006-2009년, 프로그램 제135호에 의거하여 1600 가지 안전한식수 프로젝트가 행정 면 단위로 집중 추진되었다. 하지만 프로젝트는 소규모로 이뤄졌으며, 표준화된 양식이 부재하여 질적 수준이 낮았다.

6장

인도네시아



제6장 인도네시아

제1절 배경

인도네시아는 1970년대부터 1990년대 중반까지 놀라운 경제성장을 이룩했다. 20년에 걸친 성장에 힘입어, 복지 및 사회지표는 큰 폭으로 개선되었다. 빈곤감소전략이 당시 정부의 개발계획에 포함되지 않았음에도 불구하고 빈곤율은 1976년 40.1%에서 1996년 11.3%로 감소하였다. 여타 사회지표, 즉 식수공급, 전기, 도로, 보건 및 교육 시설 부문도 개선되었다. 농업부문 확대 및 집중화 전략, 노동집약적산업, 기본서비스로의 대규모 투자 등은 70년대와 80년대의 오일붐에 힘입어 활성화되었다.

그러나 빈곤감소로 이어지는 성장 신화는 1997-1998년 아시아금융위기(AFC)로 막을 내렸다. 빈곤율은 1998년 21.4%를 기록했고, 1999년에는 23.4%로 높아졌다. 아시아금융위기가 남긴 가장 중요한 교훈은, 보호 없는 성장은 위기에 매우 취약하며, 빈곤으로부터 자국민을 보호할 수 없다는 사실이다. 당시 정부는 국제기구의 도움으로 사회안전망프로그램을 실시하였다(Jaring Pengaman Sosial, or JPS). 그 가운데에는 위기에 대응하는 식량안보, 보건, 영양, 교육, 노동집약고용체제 등이 포함되었다. 이와 같은 프로그램들은 빈곤층을 위기의 악영향으로부터 보호하는 데에는 성공적이었지만, 이행 및 대상 표적방식에서 드러난 취약점은 한계로 드러났다.

경제위기는 정치 및 경제적 개혁과 변화를 이끄는 계기가 되었고, 그 결과는 긍정적이었다. 인도네시아는 2004년 일인당 국민총소득(GNI) 1070달러를 기록하며 중위소득국가로 상향조정되는 쾌거를 낳았다. 2011년 일인당 국민총소득(GNI)은 2,940 달러였다. 2010년, 인도네시아는 인간개발지수에서 169 개국 가운데 108위를 기록했으며 양성불평 등에서는 138개국 가운데 100위에 머물렀다. 빈곤율은 지난 10년 동안 꾸준히 감소하여 1999년에는 최고치인 23.4%에서 2011년 12.5%까지 낮춰졌다. 10년 동안 10.94%가 감소한 것은 매년 평균 감소율이 고작 0.91%였음을 의미한다. 위기 전 연평균빈곤감소율인 1.44% 대비 더딘 감소임을 알 수 있다.

본 고에서는 인도네시아에서 시행된 다양한 빈곤감소정책을 살펴보고, 그 추이와 전략을 알아보고, 빈곤감소노력에서의 도전과제를 살펴본다. 본 고는 다음과 같이 구성되어 있다. 다음 절에서는 빈곤현황 및 추이를 다루며, 뒤이어 개별빈곤전략 및 도전과제 순으로 이어진다. 마지막 절에는 정책 간 연계성 및 함의를 실었다.

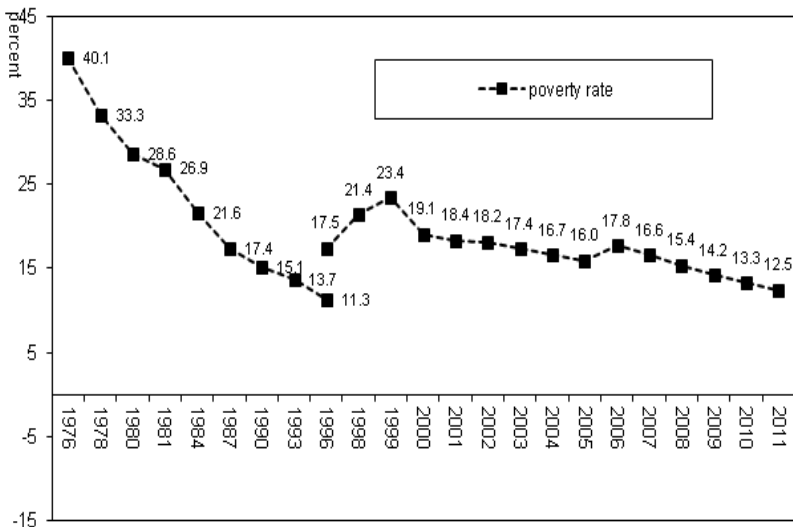
제2절 빈곤현황 및 추이

통계청에서는 빈곤층을 파악하기 위해 최저생계조사방식을 택했다. 이와 같은 접근은 빈곤선을 식료품 및 비식료품으로 나누어, 지출/소비 규모 산정을 통해 기본생활품에 대한 구매력을 가늠하는 것이다. 개인은 일인당 지출이 빈곤선을 밑돌 때 빈곤하다고 간주된다. 통계청에 따르면, 국가빈곤선은 일인당 하루 2100칼로리 상당의 최저식료품에 대한 구매력에 식료품을 제외한 기타소비재에 대한 지출을 합산한 것으로 정의된다. 식료품지출에는 주식, 생선, 고기, 계란, 채소, 과일 등 52가지 식품

이 포함되어 있으며, 비식료품지출에는 주택, 의복, 교육, 보건 등이 포함된다.

인도네시아의 첫 빈곤 관련 데이터는 1976년으로 거슬러 올라간다. 1976-1996년은 빈곤층 중심의 성장 시기라고 할 수 있다. 20년 동안 빈곤은 1976년 40.1%에서 1996년 11.3%로 28.8% 감소했으며, 이는 위기발생 전 최저치이다. 그러나 빈곤율 산정방식은 1998년 수정되어, 1996년 데이터부터 반영되었다. 신 빈곤율 산정방식에 따르면, 빈곤율은 1996년 17.5%에서 1998년에는 21.4%, 1999년에는 23.4%에 이른다. 빈곤율은 그 후 6년 동안 지속적인 감소세를 보였으나, 2006년 연비보조금의 감소로 상승했다. 빈곤율은 그 후로 다시 감소하였으나, 그 속도는 더딘 편이었다. 가장 최근 자료에 따르면 2011년 빈곤율은 12.5%이다 [그림 6-1].

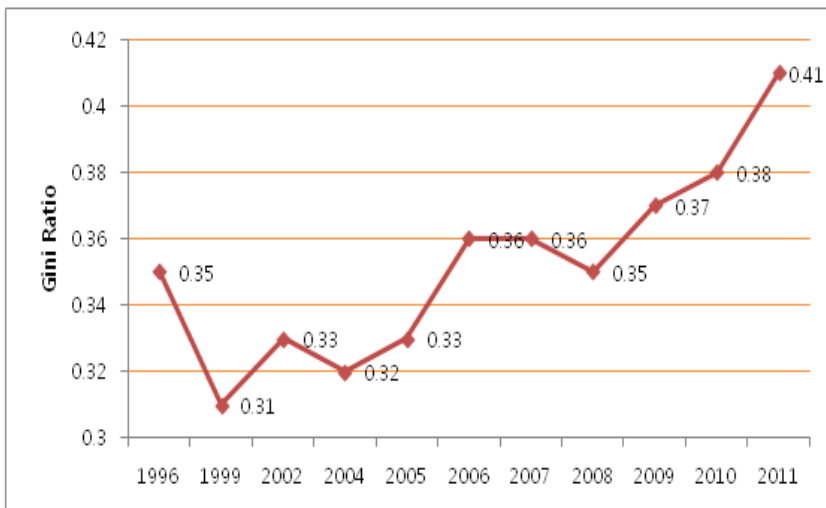
[그림 6-1] 인도네시아의 빈곤추이(1976-2011)



출처: Statistics Indonesia (various years)

비록 빈곤율은 위기 발생 후 점차 감소하였지만 불평등지수는 증가하였다. [그림 6-2]에 따르면, 불평등지수인 지니계수가 1999-2009년 사이에 증가했음을 알 수 있다. 가장 최근 자료에 따르면, 2011년 지니계수는 위기 발생 후 최고치를 기록했다.

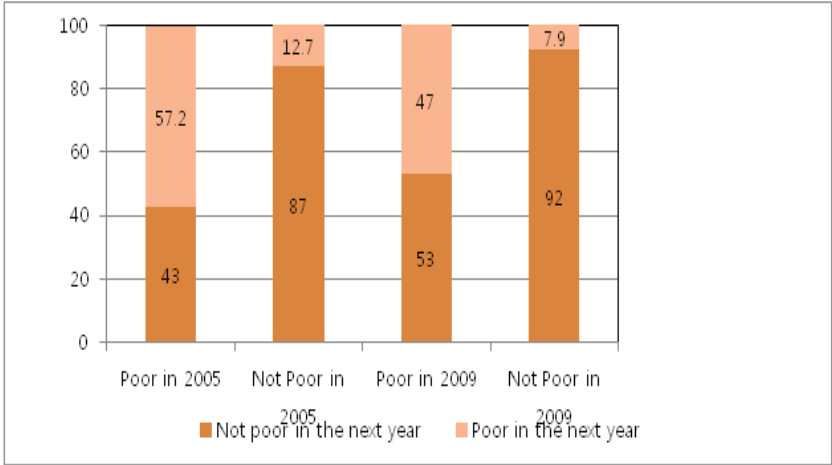
[그림 6-2] 인도네시아의 지니계수(1996-2011)



출처: Statistics Indonesia (various years)

인도네시아 빈곤의 뚜렷한 특징은 상당한 수의 취약계층이 위기 발생 시 빈곤층에 편입될 확률이 높다는 것이다. 이는 차상위계층의 일인당 지출이 빈곤층을 약소하게 웃돌 뿐이기 때문이다. 2011년 국가빈곤선을 밑도는 인구 퍼센트는 12.5%에 불과했다. 그러나 이 비율은 취약계층까지 감안하면 두 배 이상 증가하게 된다. 더욱이 수시로 진입 및 탈피하는 빈곤인구는 [그림 6-3] 과 같이 복잡한 현상으로 나타난다. 예를 들어, 2005년 빈곤층의 57.2%만이 이듬해인 2006년도에도 빈곤층에 머물렀다. 2005년에는 빈곤하지 않았던 12.7%가 이듬해에는 빈곤층으로 떨어졌다. 2009-2010년 도표에서도 비슷한 현상이 드러난다.

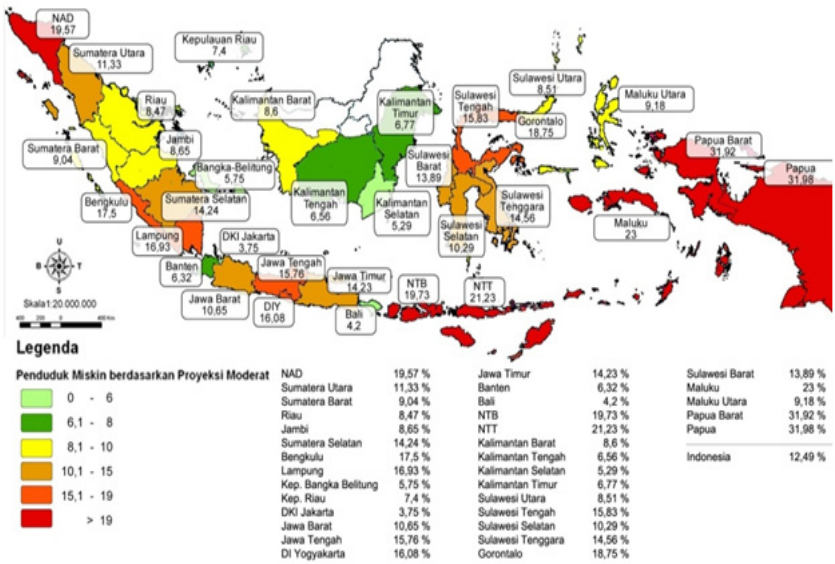
[그림 6-3] 인도네시아 빈곤의 역동성(2005-06·2009-2010)



출처: SMERU (forthcoming)

또 다른 특징으로는 지역 간 격차가 있다. 이는 인도네시아의 지리적 구조, 민족, 지역언어 등을 감안해볼 때 놀라운 것은 아니다. 인도네시아의 33개 지방 가운데, 푸푸아, 마루쿠, 누사 텐가라 등 일부 지방에서는 빈곤율이 지난 20년 동안 25%를 웃도는 등 상당히 높았다. 그러나 빈곤인구 규모를 살펴볼 때, 10%의 빈곤가구 만이 이들 지역에 거주하고 있음을 알 수 있다. 60%는 자바와 발리 등 인구밀도가 가장 높은 지역에 거주하고 있다(Niimi and Chatani, 2012).

[그림 6-4] 인도네시아의 지역별 빈곤 격차(2011)



출처: Statistics Indonesia (2011)

소득수준에 따른 빈곤율은 상당히 감소하였지만, 여타 인근국 대비 보건 및 교육 등 다각적 측면에서의 궁핍함을 개선하는 데에는 미흡했다. 노동인구의 50% 이상이 기본교육만을 이수하였고, 모자사망률은 동남아 지역에서 가장 높은 축에 속한다. 지역 간, 도농간 격차는 비경제적 부문 빈곤지표에서도 나타난다. 도농간 소득빈곤격차는 6.6%를 기록한 반면, 비화폐성 빈곤지표는 격차가 2-5배 이상 높았다(Suryahadi et al., 2011).

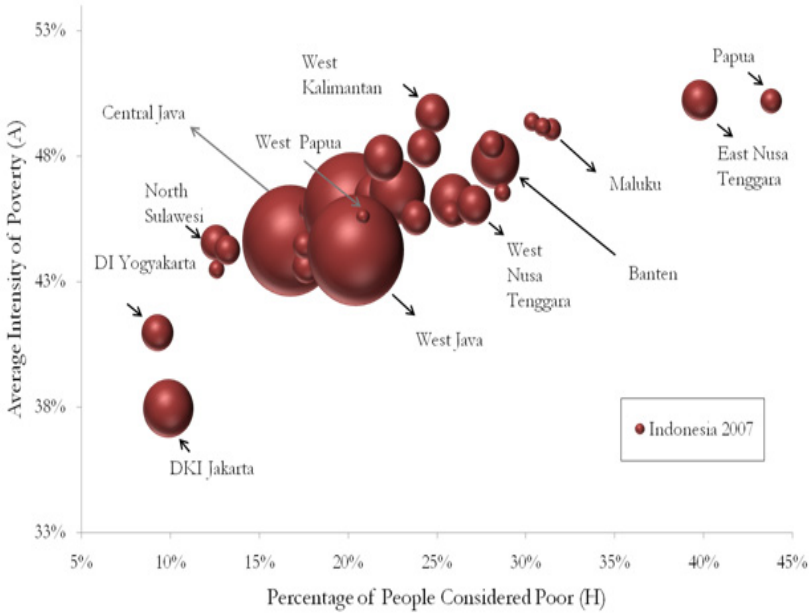
〈표 6-1〉 인도네시아의 도농간 다각적 빈곤격차(2009)

지표	정의	농촌(%)	도시(%)	도농간 격차 (% p)
5세 이하 영아 사망률(2007년 기준)	1000명 당 5세 이하 영아 사망 수	60.1	37.8	22.3
위생시설 부족(화장실)	위생적인 화장실을 갖춘 주거환경에 사는 인구비율	50.4	15.1	35.4
가구주의 낮은 교육수준	가구주가 9년 의무교육을 이수하지 않은 인구비율	83.7	50.5	33.2
안전한 식수로의 낮은 접근성	안전한 식수로의 접근성이 낮은 인구비율	56.5	30.6	26.0
청년층의 낮은 교육수준	18-24세 청년층 가운데 9년 의무교육을 이수하지 않은 인구비율	40.7	16.0	24.7
비위생적인 주거환경	흙마루에 거주하는 인구비율	15.8	5.0	10.8
소득빈곤선	공식적인 빈곤선 이하의 인구 비율	17.4	10.7	6.6

출처: Suryahadi et.al(2011)

보건, 교육, 생계지표 등 세가지 비화폐성 빈곤지표를 사용하여, Alkire(2012)는 인도네시아 지역 간 다각적빈곤지수를 측정했다. 경제적 빈곤과 마찬가지로 지역 간 다각적빈곤 격차가 존재하였다. 파푸아, 마루쿠, 동누사 텐가라 등과 같은 지방에서는 높은 다각적빈곤율과 빈곤심도를 기록한 반면, 자바섬과 같은 지방에서는 자카르타와 DI 요가카타와 마찬가지로 낮은 다각적빈곤율 및 빈곤심도를 기록했다.

[그림 6-5] 인도네시아의 지역 간 격차(2012)



출처: Alkire (2012)

제3절 빈곤감소 전략

1. 주요 공적 탈빈곤정책

1976-1996년 동안 눈에 띄는 빈곤감소성고가 있었지만, 탈빈곤정책은 수하토르 집권 당시, 최우선 개발목표에 포함되지 않았었다. 그럼에도 불구하고 빈곤층을 겨냥한 다양한 프로그램이 고성장 기간 동안 시행되었다. Leith et al.(2003)는 정부부처별 탈빈곤프로그램을 항목화하였다. 예를 들어 가족부에서는 예금 및 대출 프로그램을 시범 운영하였다. 사회부에서는 빈곤층을 대상으로 복지 확대 프로그램을 이행하였으며, 농촌부에서는 소규모 농업종사자의 임금 인상을 목적으로 하는 프로그램을

시행하였다. 더 나아가 1990년대 후반에는 탈빈곤을 목적으로 한 다음과 같은 프로그램들이 시행되었다. 1) 취약지역 관련 대통령의 유시 2) 취약지역의 인프라확충 프로그램 3) 도시빈곤감소 프로그램 4) 국민번영예금 및 국민번영기업신용5) 소규모 농업 및 어업 종사자에 대한 소득확대 프로젝트 6)하위 지역군(sub-district) 개발 프로그램 등이 이에 속한다.

그 후, 위기는 인도네시아 전역을 휩쓸었고, 빈곤층을 강타했다. 빈곤율은 위기 발생 직후 20% 이상 급격히 증가했다. 위기로부터 빈곤층을 보호하기 위하여, 세계은행을 포함한 국제기구의 공조 하에 1998/1999년 사회안전망 프로그램이 실시되었다. 사회안전망은 4가지 전략으로 구성된다. (1) 충분한 식료품 접근성을 보장함 (2)일자리 창출을 통한 가구의 구매력 개선 (3)보건과 교육 등 주요 사회서비스에 대한 접근성 강화 (4) 지역 보조금 및 소액대출의 확대를 통한 지역 경제 활동의 지속가능성 확대 등이다. JPS프로그램의 이행으로 위기의 악영향을 예방 또는 감소할 수 있을 것으로 기대되었다(Sumarto, Suryahadi, and Widyanti, 2002).

위기발생 후 정부는 연비보조금 감소와 더불어 국가예산을 재편성하였으며, 사회안전망을 보다 넓은 개념의 사회적 보호 프로그램으로 발전시켰다. 연비보조금 감소에 따른 예산잔여분은 표적화된 사회적 보호 및 빈곤 감소 프로그램인 연비보조 감소분보상프로그램(PKPS-BBM)과 연계되었다. 비록 국가예산편성에서 총 GDP 대비 사회 및 인적 자원 개발에 대한 지출은 동남아시아 국가 가운데 가장 낮은 편이지만, PKPS-BBM은 공공지출체계의 개선을 도모하였다(Sumarto, Suryahadi, and Bazzi, 2008).

빈곤 감소 전략의 또 다른 주된 노력은 제1회 국가적빈곤감소전략서(SNPK)를 마련하여 시행한 것이다. 2004년 전략서를 완성하는 데에는 3년이 걸렸다. SNPK는 인권기반형 접근 방식을 취한다. 빈곤은 더 이상 소득의 결핍만을 의미하지는 않으며 개발 과정에서 낮은 발언권도

포함된다. SNPK는 빈곤의 진입 및 탈퇴를 초래하는 취약성에 대한 다각적인 문제를 통합하며, 빈곤층을 의사결정과정에 참여시킨다.

인권기반형 접근은 빈곤층이 궁핍함을 극복하고, 정부와 연관성을 갖도록 사회적, 문화적, 경제적, 정치적 권리를 보장한다. 중앙정부, 의회, 군사 및 여타 정부기관들은 체계적으로 빈곤층의 기본적 권리를 존중하고 보호하며 충족시킬 수 있도록 노력해야 한다(Suryahadi et al., 2012). 반면에, SNPK는 빈곤이 다양한 이해관계자의 사안이지, 정부와 빈곤층에만 국한된 것은 아님을 인정한다. 여기서 다양한 이해관계자란 개발이행자, 즉, 중앙정부 및 지자체, 의회, 민간부문, 시민단체, 학계 및 국제기구 등을 지칭한다.

SNPK와 같은 청사진은 정부의 개발계획안에 포함되지 않는다면 빈곤완화에 도움이 되지 않는다. 인도네시아 정부는 이에 대해 인지하고 있다. 빈곤완화는 2004-2009년도 국가중장기개발계획(RPJMN) 우선순위과제로 채택되었다. 이는 2009년 말까지 빈곤율을 8.2%로 감소하는 것 등을 포함한다. 그러나 2009년 실제 빈곤율은 14.2%를 기록하는 등 높은 편이었는데, 이는 다양한 대내적 요인에 기인한다. 주된 요인으로 2008년 국제소비재와 유가의 상승을 들 수 있다. 이로 인해 현재 2010-2014년도 국가중장기개발계획에서는 빈곤율 감소 목표가 2009년 14.2%에서 2010년 12-13.5%, 2014년 8%로 낮춰졌다. 현 RPJMN이 꼽은 지난 빈곤감소전략의 5가지 취약점으로는: 1) 낮은 보장률과 사회적 보호 체제의 질 2) 지방 간 높은 복지 편차 3) 빈곤층의 사회적 보호 체제로의 낮은 접근성 4) 국제화 및 국제적 위기 등 외부적 위기사태에 대한 취약성 5) 기후변화에 대한 취약성 등이 있다.

다른 취약점으로는 담당기관 간 미흡한 조정능력을 들 수 있다. Suryahadi et al. (2012)에서 지적한 바와 같이 현재 RPJMN은 국가적빈곤감소활성화팀(TNP2K) 하 빈곤감소 프로그램의 제도에 초점을 맞추

고 있다. TNP2K은 대통령 령 제15/2010에 의거해 제정된 것으로 부대통령이 총괄한다. TNP2K에는 세가지 주된 임무가 있다. 1) 빈곤감소정책 및 프로그램의 형성 2) 부처 및 기관 간 업무 조정 3) 모니터링과 평가 등이다.

2. 주요 탈빈곤 프로그램

정부는 주요 탈빈곤 프로그램을 수급대상별로 3가지 군, 즉, 극빈곤층, 빈곤층, 차상위계층으로 구분해 세분화했다. 제1군은 빈곤층의 생계필수 항목인 식량, 보건, 교육, 안전한 식수, 및 위생을 충족하고, 아울러 생계에 대한 부담을 낮추고, 빈곤층의 삶의 질을 향상시키는 데 목적을 둔 공공부조이다. 제2군은 권한강화 프로그램으로 빈곤층의 역량 및 소득 증가에 목적을 두며 빈곤층이 권한강화원리에 기초에 개발과정에 참여할 수 있도록 돕는데 의의를 둔다. 제3군은 소액금융으로 이들의 시장참여와 경제력 향상을 도모한다. 세부사항은 [그림 6-6]과 같다.

[그림 6-6] 주요 탈빈곤 프로그램의 3가지 군

제 1 군	제 2 군	제 3 군
공공부조⁴⁾ 목적: 빈곤층의 경제적 비율에 대한 부담을 경감함.	지역사회 권한강화⁴⁾ 목적: 빈곤층의 소득 및 구매력을 향상함.	소액금융⁴⁾ 목적: 저축 및 중소기업의 지속가능성을 향상함.
주요 수단:⁴⁾ Raskin, Jamkesmas, PKH, 빈곤학생을 위한 장학금⁴⁾ 기타 수단:⁴⁾ 장애인·노인·아동에 대한 공적부조⁴⁾ 목표: 1850 만 차상위계층 및 극빈 가구⁴⁾	주요 수단:⁴⁾ PNPM Mandiri (PPK, P2KP, PPIP, PISEW, etc. ⁴⁾ 2009 년도 목표:⁴⁾ 465 kabupaten/kota Office 6,408 kecamatan⁴⁾ ⁴⁾	주요 수단:⁴⁾ 소액금융 (KUR)⁴⁾ 2009 년도 목표:⁴⁾ IDR 400 만 수혜자를 대상으로 20 조 루피아 지원⁴⁾

제1군에서와 같은 빈곤감소프로그램은 수하토르 정권 시 기본적인 서비스트루자의 진화된 형태이며, 위기 시 사회안전망 프로그램의 수정된 형식이다. 제1군에 대한 공적부조는 빈곤가구의 식량안보, 교육, 보건, 고용을 지원하는 데 목적을 둔다. 하단의 <표 6-2>에서는 프로그램에 대한 설명, 목적, 수급대상, 담당 및 이행 기관에 대한 세부설명을 다룬다.

<표 6-2> 인도네시아의 주요 빈곤감소프로그램 세부내역

프로그램 명	개요	목적	수급 대상	담당기관
식료품 보조 (Raskin)	현물 이전(식품보조금) 매달 15kg의 쌀을 저렴한 가격인 kg당 1,600 루피아에 구입할 수 있음. 이는 시장가격에서 68% 할인된 가격임.(현재 kg당 5,000 루피아임)	빈곤층의 식량안보를 유지하고 소비수준이 빈곤선 이하를 밀돌지 않도록 유지하기 위함임	2006년부터 본 프로그램은 인도네시아 통계청에서 제공하는 빈곤데이터 (PSE05 모듈)를 활용하여 빈곤층 및 취약계층을 파악함. 2006년 이전에는 가족계획청의 표적데이터를 참조하였음. 세부적으로는 비번영집단 및 번영1 집단 등이 수급대상임 수급자는 총 1,750만 빈곤 가구.	중앙 물류청 (Bulog)과 지자체 단위 지방공무원이 있음
비조건부 현금이전 (BLT)	경제 위기발생 시 빈곤가구를 대상으로 현금을 이전함	경제위기 발생 후 분배됨.(2005-2008년의 경우 위기는 연료보조금 감소에 기인함). 본 프로그램은 취약계층이 빈곤선 이하로 떨어지거나, 빈곤선을 크게 밀도는 경우에 대한 대비책임.	빈곤층(만성적) 및 차상위계층이 있음. 본 프로그램은 2005년 도입 당시 1,550만명을 보장하였음. 다양한 민원과 관련 업데이트된 데이터를 반영하여 이 수치는 2008년	중앙통계청의 표적방식을 따름 중앙공공사회부에서 담당함 우편시스템을 통해 지역단위로 분배됨.

프로그램 명	개요	목적	수급 대상	담당기관
			1,910만 명으로 상향조정됨.(Taski n의 경우 다른 표적방식이 적용되며 수급인구 역시 상이함)	
조건부현금 이전 (PKH)	만성빈곤층으로 분류된 여성에게 현금 지급. 이 수당은 아동의 보건 및 교육 부문에 대한 지원책임	교육과 보건서비스에 대한 요구를 반영함. 장기적으로 본 프로그램은 세계단 빈곤의 대물림을 끊기 위한 대책임	만성 빈곤층으로서 5세 이하의 아동 또는 초중고 생 자녀 또는 임신 중 여성은 수급자격이 있음. 수급: 816,000명의 만성빈곤가구가 2010년에 혜택을 입음. 2011년에는 1,116,000명임	중앙통계청의 표적방식을 따름 중앙공공사회부 에서 담당함 우편시스템을 통해 지역단위로 분배됨
빈곤층을 위한 의료보험 (Jamkesmas)	무상1차진료 및 2차진료소로의 후송 서비스	빈곤층의 기본적인 의료비용에 대한 보장	가구의 생활수준을 반영한 개별적 표적 방식: 만성빈곤층, 빈곤층, 차상위계층	중앙 보건부
빈곤층 (Jamkesmas)	빈곤층을 위한 공립병원	공중보건센터 혹은 병원, 조산사에게 제공되는 서비스 및 후송 체계	수급자: 7,640만 빈곤층	지역보건센터, 지역/지방 병원
육성회비 보조금 (BOS)	초중고교 모든 학생을 대상으로 한 일반적 보조금	초중고교 학비에 대한 부모의 부담을 줄이고, 아동이 9년 의무교육과정을 이수하도록 함	모든 초중고교는 관리감독 하에 조건부 보조금을 받을 수 있음. 가구 단위에서 초중고교 학령기 자녀를 둔 모든 가구는 복지 수준과 무관하게 수급자격을 갖춘. 본 프로그램에서는 빈곤가구를 위한	중앙교육부 지자체교육행정 담당기관

프로그램 명	개요	목적	수급 대상	담당기관
			특별 수당을 지급함. 수급자는 초등학교생이 2,760만명, 중학교생이 960만명임.	
독거노인을 위한 보조금	일인당 매월 300,000루피아 상당의 현금 이전	독거노인에 대한 최저생계수당 지원	2006년 6개 지방에서 2500명 수급자에서 2010년 28개 지방에서 10,000명이, 2011년에는 13,250명이 수급함	중앙공공사회부 지자체공공사회 담당사무소
아동복지 프로그램 (PKSA)	도움이 필요하다고 간주되는 아동에 대한 현금 지원	특별한 도움이 필요하다고 간주되는 아동에 대한 지원(노숙 아동)	길거리 아동, 유기아동, 유기영아, 장애아동, 특별한 도움이 필요한 아동, 법적인 문제가 있는 아동(범죄경력 아동 등)	중앙공공사회부 지자체공공사회 담당사무소
유기된 장애인에 대한 수당	일인당 매월 300,000루피아 (33.30달러)의 현금 지원	유기된 장애인에 대한 최저생계수당 지원	2010년 17,000명 장애인이 수급함	중앙공공사회부 지자체공공사회 담당사무소

가. 제2군: 지역 권한강화

제1군의 일부 항목과 마찬가지로 제2군 역시 수하토르 정권 및 위기 발생 시기 지역사회권한강화 프로그램으로 거슬러 올라간다. 취약 지역과 촌락별 인프라구축프로그램에 대한 대통령(Presidential Instruction)령은 금융 위기 발생 이전인 90년대 중반에 이행된 바 있다. 위기 발생

당시 권한강화 프로그램은 다수의 프로그램으로 확대되었으며 그 예로는 하위지역개발프로그램, 도시빈곤감소 프로그램 등이 있다. 이와 같은 권한강화 프로그램은 다양한 정부부처와 기관에 적용되었다. 2006년에 밤방 유도요노 대통령은 국가적 지역사회권한강화프로그램 하 지역사회권한강화 프로그램을 수정하는 새로운 정책을 도입했다.

지역사회권한강화프로그램은 두 부분으로 나뉘어진다(Suryahadi et al. 2012):.

- 1) 집중 PNPM(PNPM Inti)는 지역기반 권한강화 프로그램이다. 세부 항목은 다음과 같다.
 - 하위지역개발프로그램(PPK)
 - 도시빈곤감소프로그램(P2KP)
 - PNPM-취약지역 및 특수지역(P2DTK)
 - PNPM-농촌 인프라 확충(PPIP)
 - PNPM-사회경제적 인프라 확충(PISEW)
- 2) PNPM(PNPM Penguatan) 지원은 지역 및 부문 기반 권한강화 프로그램이다.
 - PNPM-농촌 농업개발(PUAP)
 - 농업 투자 관련 직접적 현금이전(BLM-KIP)

나. 제3군: 소액금융 지원

제3군은 생산활동을 통해 기본적인 생계 유지는 가능하지만 삶의 질은 향상시킬 필요가 있는 빈곤층과 차상위계층의 권한강화에 목적을 둔

다. 소액금융은 빈곤층이 1997년 위기를 극복할 수 있는 완충 역할을 했다(Harvie, 2003). 아울러 2009년 소액금융으로부터 혜택을 받은 인도네시아 국민은 4,300만 명에 이른다. 이는 국가 GDP의 50%를 상회하는 규모이다(TKPK, 2009). 프로그램의 주된 목적은 빈곤층의 자본 접근성을 향상시켜 생산활동을 도모하고, 궁극적으로 삶의 질을 향상시키는 것이다.

다수의 대규모 신용 프로그램은 수하르토 정권 시기부터 존재해왔다. 구체적으로는 소규모 창업개발프로그램, 농업융자프로그램(BIMAS), Rakyat 은행을 통한 소액금융프로그램 등이 있다. 위기 발생 후, 정부는 다양한 정부부처 산하에 소액금융과 2004년 무담보대출 소액금융제도와 같은 일련의 유사한 프로그램을 도입했다.

2007년 정부는 소규모창업주와 중소기업을 위한 소액융자프로그램인 국민기업신용(KUR)을 도입했다. 정부는 보험료의 70%를 지원한다. 이와 같은 소액금융 프로그램은 소규모 창업주와 실행가능한 소규모 기업을 운영하고 있지만 담보의 불충분으로 대출이 용이하지 않은 이들을 주된 대상으로 한다. 더 나아가 이와 같은 소액금융은 지역 주민에게도 접근성을 보장한다. 2009년 8월까지 전국적으로 KUR은 200만 창업주에게 15.3조 루피를 투입했다.

제4절 탈빈곤 도전과제 및 정책제언

- 빈곤층을 위한 생산성 향상 기회의 부족
- 낮은 인적 역량
 - 교육, 보건 및 기타 기본서비스로의 접근성이 상이함.
 - 사회적제반시설 및 생산적 자산(금융, 토지)에 대한 접근성이 상이함.

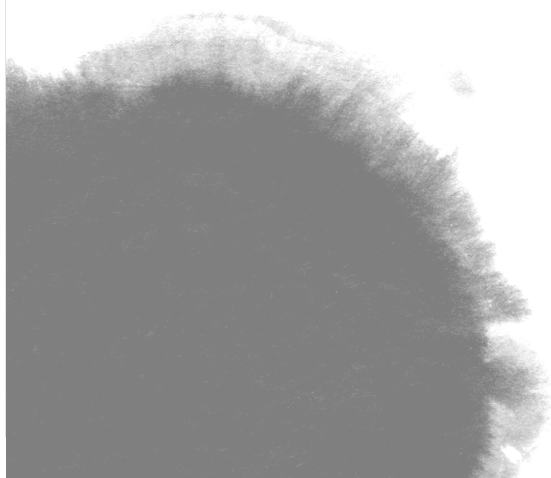
- 포괄적인 사회적 보호 시스템의 부족
- 새로운 빈곤 형태로서의 사회적 배제

■ 정책제언

- 최저임금, 퇴직수당, 아웃소싱 등과 관련된 노동법 개정을 통해 노동 시장의 왜곡을 예방함.
- 빈곤층 및 취약계층의 인적 역량 강화를 위한 사회제반시설에 대한 투자 확대
- 포괄적이고 통합적인 사회적 보호 시스템을 위한 개편안
- 일부 사회적 배제 사례를 빈곤감소프로그램으로 통합함.

7장

캄보디아



제7장 캄보디아

제1절 배경

캄보디아는 지난 수십 년에 걸친 내전과 분쟁의 종식, 그리고 1993년 민주주의 체제 도입과 개방형 사회로 전환한 이래로 경제적, 사회적 복지 기반 재건을 위해 노력해왔다. 경제는 민간부문에서의 투자에 힘입어 활력을 되찾고 있으며, 사회는 국제 기구로부터의 기술 및 재정 원조와 자국 내 개발협력으로 성장세를 이어가고 있다. 캄보디아는 세계 최대의 공적개발원조(ODA) 수원국으로써, 총 수혜 규모는 50억 달러였다(Ear, 2007). 그 후 규모는 점차 확대되어 2009년 한 해에만 10억 달러를 지원받았다(Reaksmey, 2008). 지난 10년 동안, 캄보디아 경제는 봉제업, 농업, 관광 및 건설 부문에서의 활약에 힘입어 연평균 9%를 웃도는 가파른 성장률을 기록했다(Hang, 2010).

그러나 경제성장에도 불구하고 캄보디아는 여전히 역내 최빈국으로 꼽히며, 지역간 소득 격차는 심한 편이다(Council for Social Development, 2002). 도시 지역의 생활 수준은 향상된 반면, 농촌 지역은 발전이 미비하여 빈곤층은 기본적인 서비스로의 접근에 어려움을 겪고 있다. 또한 위생시설과 식수공급이 특히 제한적이어서, 농촌인구의 41%만이 안전한 식수를 공급받고 있다(Murphy, Sampson, McBean, and Farahbakhsh, 2009). 농촌지역의 탈빈곤은 정부의 우선순위과제로

땀하는데, 이는 전체 인구의 80%가 농촌 지역에 거주하고 있기 때문이다(UNDP Cambodia, 2009). 이로 인해 많은 사회적 보호프로그램들이 농촌지역을 우선적으로 고려하고 있다.

정책 이행 상의 지체가 개발 둔화로 이어진다는 사실을 인지함에 따라, 캄보디아 정부는 빈곤층을 겨냥한 정책과 사회적 보호프로그램을 도입하기 시작했다. 빈곤 및 취약계층을 위한 사회적 보호전략 2011-2015(National Social Protection Strategy for the Poor and Vulnerable 2011-2015)은 빈곤 및 취약계층을 위한 포괄적, 통합적, 구조적 사회보호정책이다(Royal Government of Cambodia, 2011a). 이와 같은 정책개입은 사회안전망과 더불어 보건, 영양, 교육 서비스에 대한 접근을 개선 및 확대하는 사회복지서비스로 구성되며, 자연재해, 위기시대 및 여타 빈곤 유발가능 상황으로부터 개인 및 가구를 보호하는데 목적을 둔다. 이 중 한가지로는 보건형평성기금(Health Equity Fund (HEF))이 있다. 이는 빈곤층의 보건의료서비스 접근성 향상에 목적을 둔다(Ministry of Health, 2011).

캄보디아의 사회적 보호프로그램은 선별적 복지를 추구한다. 선별적 복지는 국민 전체를 대상으로 하거나 보편성에 목적을 두기 보다는, 도움이 필요한 대상집단을 선정하여 우선 지원하는 것으로, 급여수급을 위해서는 일종의 자산 조사가 요구된다(Matthews and Erickson, 2008). 이와 같은 접근방식은 관련 정책의 설계 당시 국가의 한정된 자원, 이행 역량과 담당 정부기관의 낮은 조정 능력 등을 감안한 것이다(Royal Government of Cambodia, 2011a). 선별적 복지는 고용 정책에도 적용된다. 캄보디아 노동법은 1997년에 전 고용부문에 대하여 최저임금제를 적용하도록 규정하고 있다, 그러나 실제로는 섬유, 의복 및 피복 관련 산업분야 종사자 만이 현재 매달 61 달러 상당의 최저임금을 보장받고 있다. 보건부에서는 2008년 사회보장기금을 신설해 민간부문근로자

를 대상으로 장해급여, 건강보험 및 연금 등을 선별적으로 보장하고 있다(World Bank and ASEAN, 2009).

선별적 보호프로그램에서도 도움이 필요한 일부 빈곤 및 취약계층이 배제될 가능성이 있다. 일반적으로 선별적 프로그램은 정확성이 보장되지 않고, 수급요건과 평가체계가 모호하기 때문이다(World Bank, 2009a). 이와 같은 문제점에 대한 해결책으로는 표준화된 확인 절차의 도입이 있을 수 있다(World Bank, 2009a). 캄보디아 기획부에서는 빈곤가구 관련 데이터 수집 혹은 급여수급 관련 표준화된 확인절차 도입을 위해 독일 국제협력원(GIZ)과 공동으로 빈곤가구확인프로그램(Identification of Poor Households Program (ID-Poor))을 개발하였다.

본 연구에서는 빈곤가구확인프로그램의 도입 및 이행 과정을 살펴보고, 사회적 보호프로그램으로서의 역할을 알아보고자 한다. 본 연구는 총 네 장으로 구성되어 있다. 2장에서는 캄보디아의 빈곤 현황 및 정부 주도 탈빈곤 전략을 전반적으로 다루며, 3장에서는 빈곤가구확인프로그램에 대한 개관과 보건 영역 프로그램과의 연계성을 증명하는 사례 연구에 초점을 맞춘다. 마지막 장에서는 구체적인 표적방식을 소개하고 결론으로 마무리한다.

제2절 빈곤 현황 및 감소 추이

1. 빈곤 현황

캄보디아의 빈곤은 여타 저소득 국가들과 마찬가지로 불충분한 기회, 불안정, 사회적 배제 및 취약성 등과 연관된다(Council for social development, 2002). 캄보디아에는 식료품빈곤선(food poverty)과 비식

료품빈곤선(non-food allowance)이 있다. 캄보디아 사회경제조사(CSES)에 따르면, 식료품빈곤선 또는 식료품 지출은 하루 최저 필수열량인 일인당 2,100Kcal 정도의 식료품 구매력을 지칭한다. 비식료품빈곤선은 식료품을 제외한 기타소비재에 대한 지출로 이는 식료품빈곤선을 약 10% 가량 웃돌거나 밑돈다. 2007년 빈곤현황 및 추이(Poverty Profile and Trends in Cambodia in 2007)에 따르면, 농촌지역에서의 식료품 빈곤선은 1,965 리엘, 도시지역은 2,274 리엘(4,100 리엘은 1 달러에 상응함)이다. 비식료품빈곤선의 경우, 농촌지역은 402 리엘, 도시지역은 430 리엘이다. 종합빈곤선(overallpovertylines)은 농촌지역이 2,367 리엘, 도시지역이 2,704 리엘이다. 이를 기준으로 2007년 빈곤선을 밑도는 총 인구집단은 30.1%였다; 그러나 도농간의 격차가 심한 편으로 농촌지역의 빈곤 인구가 34.7%인 반면, 도시지역은 21.9%에 이른다 (World Bank, 2009b). 전국 및 도시와 농촌 지역별 빈곤율은 다음과 같다<표 7-1>.

〈표 7-1〉 캄보디아의 빈곤 추이

	1994	2004	2007
	지표(%)	지표(%)	지표(%)
빈곤선			
전국	39.1	34.7	30.1
도시	36.6	24.7	21.9
농촌	43.1	39.2	34.7
식료품빈곤선			
전국	20	19.7	18
도시	19.6	14.2	12.7
농촌	21.9	22.2	20.8

출처: 1) World Bank, 1993/1994, A poverty profile of Cambodia
 2) Ministry of Planning, 2004, A poverty profile of Cambodia
 3) World Bank, 2007, Poverty profile and trends in Cambodia

캄보디아는 거시경제적 안정성을 유지하여 일인당 GDP를 1993년 229 달러에서 2010년 783 달러로 높일 수 있었다(Hang, 2010). 2004-2007년 동안 빈곤율이 감소한 것을 통해 가구당 실질 지출이 상당히 증가했음을 알 수 있다. 극빈곤층의 실지출은 10.7%, 하위빈곤층은 11.5%로 증가하였다(Ministry of Planning, 2004).

2. 빈곤 감소 전략

민주주의 체제 속 오늘날의 캄보디아 정부는 제1차 사회경제개발계획(1996-2001)을 비롯해 그 후 명칭을 변경한 전략적개발계획(2009-2013), 빈곤감소전략(2003-2005), 보건전략계획(2008-2015), 그리고 가장 최근에는 사회적보호전략(2011-2015) 등 일련의 정책 보고서를 통해 국가빈곤감소전략을 밝힌 바 있다. 핵심 목표는 UN의 새천년개발계획(MDGs) 달성과 더불어 2007년 30.1%에 이르는 빈곤율을 2015년까지 19.5%로 낮추는 데 있다(World Bank, 2006). 지금까지 정부기관들은 농촌지역의 생활여건을 개선하고, 역량을 강화하며, 취약성을 줄이고, 사회통합을 도모하고자 원조공여국 및 NGO 단체들과 협력하여 다양한 탈빈곤 및 사회보호프로그램을 도입하였다(Royal Government of Cambodia, 2002). 농촌지역의 생활여건 개선 방안은 토지소유권과 주거의 보장, 천연자원 및 시장으로의 접근성 강화를 통해 소득 증가를 도모하는 것이었다(Royal Government of Cambodia, 2002). 역량 강화로는 빈곤층 대상 보건 및 영양 부문 확대지원이 있으며, 2008-2015년 보건전략계획에서는 빈곤층 대상 의료비지원제도를 도입하여, 이들의 의료접근성 향상을 꾀하였다. 기타로는 빈곤층에게 비용을 면제해주는 보건형평성기금의 확대적용 등이 있다(Ministry of Health, 2007). 이와 같은 제도는 공평하고, 차별없는 양질의 의료서비스를 빈곤가구에 보장함으로써 이

들의 취약성을 경감하는 데 목적이 있다. 아울러 국가적사회보호전략(2011-2015)은 빈곤 및 취약계층의 만성적 궁핍함과 굶주림으로부터의 탈피를 돕고, 위기 발생 시 사회적 보호로부터 배제되지 않도록 하는 데 목적을 둔다(Royal Government of Cambodia, 2011a).

3 빈곤 감소 노력의 한계

탈빈곤을 위한 빈곤층 선별방식과 사회적 보호프로그램의 수급 자격 및 절차는 제각기 상이하다. 수급자격에 대한 표준화된 정의와 평가체계는 부재하다(World Bank and ASEAN, 2009). 많은 기관들은 급여수급대상 선정에 있어서 임의적이고 임시방편적인 방식을 취하고 있다(Royal Government of Cambodia, 2011a). 이와 같은 표적 방식 하에서는 정책과실이 발생할 수 있다. 배제는 발생가능한 과실 중 하나로, 수급자격을 갖춘 이들이 개입정책으로부터 혜택을 받지 못하게 된다(Hoddinott, 1999). 아울러 대상자선정오류(error of inclusion)도 발생할 수 있다. 사회적 보호개입의 실제 현장에서 일부 빈곤 및 취약계층이 배제되고, 빈곤하지 않은 가구가 수급대상으로 포함되는 경우가 이에 속한다(World Bank and ASEAN, 2009). 일부 프로그램의 경우, 빈곤특구를 표적화하는 데 실패하거나, 한시적인 지원과 서비스 제공자 간의 조정 능력 부족이 문제가 되기도 한다(Royal Government of Cambodia, 2011a).

그 어떠한 빈곤감소전략에도 오류와 비효율성은 존재하게 마련이지만, 그럼에도 불구하고 정책입안자들은 가장 효율적인 방법을 모색하고자 노력해야 한다. 사회적 보호프로그램 개발에 있어서 효율적인 자원분배는 필수적이다(World Bank and ASEAN, 2009).

비용-효율적인 정책개입으로는 대상표적화 방식이 있다. 이는 빈곤치

않은 이들에게 자원이 분배되는 것을 예방할 수 있다(Ministry of Planning and World Food Program, 2002). 통일성있고, 체계적인 포적화는 중복집계와 과잉수급을 감소하고 서비스 제공자 간의 조정 능력을 향상시킬 수 있다(Royal Government of Cambodia, 2011b). 캄보디아는 이와 같은 혁신적이고 효율성이 높은 방법을 개발해왔다. 이에 대한 세부사항은 다음 장에서 논의될 것이다.

제3절 수급자격의 표준화: 빈곤가구확인프로그램 (ID-POOR)

1 프로그램 개관

빈곤가구확인프로그램(ID-POOR)은 빈곤가구의 규모, 수급자격, 빈곤 강도를 파악하는 목적으로 2006년에 도입되었다. 균형잡힌 발전을 도모하고자 도입된 본 프로그램은 현재 농촌빈곤층만을 대상으로 하고 있다. 본 프로그램은 캄보디아 정부가 독일국제협력원(GIZ)으로부터 기술 및 재정 지원을 받아 공동으로 추진한 사업이다. 기획부가 2007년부터 2009년까지 1단계를 수행하였고, 이는 2015년까지 지속될 예정이다.

본 프로그램에는 두 가지 주된 목적이 있다.;

- 1) 빈곤가구 선정- 빈곤 가구 및 개인을 대상으로 사회서비스와 지원프로그램을 직접적으로 제공하고, 빈곤으로부터의 탈피를 저해하는 위기 사태(심각한 질병 및 흉작)로부터 취약계층을 보호하는 데 활용한다.
- 2) 빈곤지역 선정- 행정구, 지역구, 촌락별로 빈곤선을 비교해 우선 지원대상지역을 파악한다.

이와 같은 빈곤가구확인프로그램 구축을 통해 관련 사회서비스기관 간 업무 중첩 및 상이한 평가결과 도출을 감소할 수 있을 것으로 기대된다. 관련 데이터는 다수의 지역과 기관에 정기적으로 배포되어 통일성과 체계성을 도모할 것이다. 이처럼 업무 상의 중첩을 줄이고, 서비스전달체계를 강화해 비용효율성을 높일 수 있다.

2. 확인 이행 절차

가. 보장 범위

캄보디아 기획부에서 규정한 절차에 따라 ID-Poor 프로그램은 빈곤가구와 우선지원대상 지역을 파악한다. 이를 통해 빈곤가구에 대한 직접적인 지원을 도모한다. 대다수의 빈곤가구가 농촌지역에 거주한다는 점을 감안하여 본 프로그램은 농촌지역을 우선 대상으로 한다. 확인절차는 선별적 또는 우선대상지역만을 다룰 계획이었으나, 최근 2012년 데이터에 따르면, 전국 거의 모든 농촌지역을 대상으로 하였다. 대부분의 조사 대상 지역에는 다양한 사회서비스 제공자들이 상주해 있다(Royal Government of Cambodia, 2011b). 기획부에서는 정책이행의 노력과 행위를 정당화하고자 서비스 이용률이 높은 지역을 선정하여 보장범위를 극대화하는 것이 필수적이라고 판단하였다.

확인프로그램의 총괄기관인 기획부 이외에도 다양한 NGO 단체가 지역별로 상주해 본 프로그램을 위탁관리하고 있다. 2007-2008년에는 University Research Co., LLC, (URC) 에서 Banteay Meanchey, Battambang, Pursat 지방을 대상으로 본 프로그램을 운영한 바 있으며, 동일한 시기 Reproductive Health Association of Cambodia (RHAC)에서는 Sihanoukville, Kompong Chhnang 와 Kompong Cham 지역

을 대상으로 실시하였다. 이들 NGO 단체는 자체 예산으로 본 확인프로그램을 위탁 관리하였다(Ministry of Planning, 2012). URC 와 RHAC 에서는 2007-2008년도에 총 1,322 촌락을 대상으로 프로그램을 운영하였다. 현재 전국 17,306개 농촌지역가구가 ID-Poor 프로그램을 통해 확인되었다(Ministry of Planning, 2012).

〈표 7-2〉 캄보디아의 빈곤 조사 내역(2007-2011)

년도	조사지역 수	조사가구 수
2007	713	124,768
2008	2,490	501,328
2009	3,435	618,680
2010	6,441	1,353,210
2011	4,227	763,249
합계	17,306	3,361,235

출처: Database by Ministry of Planning, 2012

나. 프로그램 이행에서의 업무분담 구조

정부 지침에 따르면, 프로그램은 중앙정부와 지자체 단위로 조직되어 운영된다.

- 중앙정부- 기획부에 따르면, 중앙공무원들과 GIZ에서 온 기술 자문관들은 프로그램의 관리와 조정을 담당하며 지자체에 지침과 훈련, 안내자료 등을 제공한다.
- 지자체- Provincial Departments of Planning (PDOP) and Provincial Local Administration Unit (PLAU) 산하 기관으로, 행정구, 지역구, 촌락별 담당관들과 긴밀히 협조한다. 이들 두 중

심기관은 협력하여 지방 및 지역 활성화 조직체(Provincial and District Facilitation Teams(PFTs and DFTs))를 이끌고 지역 및 촌락 단위의 업무 수행과정을 관리 감독한다. PFTs 와 DFTs는 지역구 및 촌락별 업무 이행 시 훈련, 지도, 지원 등을 담당한다.

- 역량 강화를 위해서는 하향식 접근법을 취한다. 정부기관 소속 강사들이 PDOP, PLAU staff, PFTs 그리고 DFTs 소속 직원들을 교육한다. 그 후 PFTs 와 DFTs 직원들은 하위집단인 지역구 단위의 대표단을 교육하게 되며, 이들은 다시 촌락대표단을 대상으로 기술 훈련을 지도한다.

다. 이행 과정

정부지침에 근거하여 촌락별 확인 프로그램은 촌락대표단(VRG)에 의해 이행된다. 이들은 Planning and Budgeting Committee Representative Group (PBCRG), the Commune Council, 과 representatives from the District Facilitation Team (DFT)로부터 지원과 감독을 받는다. 지방 단위 전체 이행과정은 Provincial Department of Planning 와 Provincial Local Administration Unit 에서 협력하여 조율한다. 기획부에서는 지역구를 대상으로 교육하고, 이들의 이행과정을 감독하며, 기술적 지원을 한다(Ministry of Planning, 2008a).

〈표 7-3〉 캄보디아의 빈곤가구 확인절차 7단계

구 분	내 용
1단계	기획예산운영회대표단(PBCRG)을 구성하여 교육한다. 이들은 관할 지역구를 총괄한다. - PBCRG는 기존의 기획예산위원회 회원 가운데 구성된다. - 일부 PBCRG 구성원들은 촌락대표단(VRGs)의 강사진이 된다.
2단계	촌락대표단(VRGs)을 구성하여 훈련한다. - VRG의 대표단 선정을 위해 우선촌락회의(First Village Meeting)를 진행한다. - 지역구 단위의 강사진이 촌락대표단을 교육하고, 설문조사법을 지도한다.
3 단계	- 빈곤가구 확인을 위해 촌락별로 가구 목록을 취합한다. - 가구별 설문조사를 실시한다. - 점수를 매긴 뒤, 가구별 빈곤분류항목 초안을 작성한다. - 촌락별 특별가구현황을 논의하고 필요 시 분류항목을 수정한다. - 초안 검토를 위한 행정구 회의를 개최한다. - 빈곤가구목록의 제1 초안을 준비하여 촌락단위로 공개한다.
4 단계	- 빈곤가구목록의 제1 초안을 촌락단위로 공개한다. - 촌락별 자문회의를 개최한다. - 촌락별 민원과 제안 사항을 접수한다. - 빈곤가구목록의 최종본을 준비하여 공개하며, 지역구의회에 제출한다.
5 단계	- 지역구의회에서 최종빈곤가구목록을 검토하며 접수율이 높은 민원을 결의한다. - 지역구의회에서 촌락대표단에 의해 작성된 최종빈곤가구목록을 승인한다. - 지역구의회에서 지방기획부에 모든 관련 데이터를 전송한다. - 지역구의회 회장은 형평성 카드 발급을 승인한다. 촌락대표단은 빈곤가구에 게 관련 내용을 배포한다.
6단계	빈곤가구 관련 데이터 입력 - 지방기획부에서 데이터 입력업무 담당 - 주요 입력 사항: 모든 빈곤가구에 대한 세부사항, 가구빈곤분류, 가구 사진들
7 단계	사진들 - 사진촬영팀은 빈곤가구의 형평성카드(Equity cards)를 촬영한다. - 지방기획부에서는 형평성카드를 발급하여 촌락대표단이 주민에게 전달할 수 있도록 지역구의회에 전달한다.

출처: Implementation Manual on the Procedures for Identification of Poor Households, Ministry of Planning, 2008a

위 절차는 촌락 주민의 참여와 의견이 필수적이다. 이들은 촌락대표단을 선발하고, 일부는 설문조사원이 되며, 촌락 자문회의에 참석하여 빈곤가구목록의 제1초안을 논의한다. 아울러 초안 및 최종본의 구성과 관련해 제안 및 이의를 제기한다.

라. 빈곤가구 조사 문항 및 점수 배치

설문조사는 빈곤 관련 가중치를 측정하는 일련의 조사문항으로 구성된다. 세부적으로는 점수 반영/미반영 항목이 있으며, 이는 촌락대표단이 빈곤가구분류작업 수행 시 지침서로 활용된다. 세부 내용은 다음과 같다.

〈표 7-4〉 캄보디아의 빈곤가구 조사문항 점수 반영·미반영 항목

점수 반영 항목	점수 미반영(특수 여건) 항목
- 주거: 지붕, 벽, 바닥, 일반적인 상태 - 생산적인 토지 영역(헥터 당)/어업용 장비/기타 소득원 - 축산(양식업 포함) - 식료품 대출(식료품 육구를 충족시킬 수 있는지를 판단함) 규모 - 가구 당 생산활동원 대비 부양가족의 비율 - 가전제품 보유 규모 - 교통수단	- 가구가 소득을 상실할 수 있는 예기치 못한 위기사태의 발생, 낮은 소출, 자산 매매, 지난 12개월 간 대출(현금)내역 - 6~11세 아동 가운데 지난 12개월 동안 적어도 1개월 동안 학교에 결석을 한 아동의 수 - 특수한 가구여건 (장애, 질병, 고령, 이혼, 한부모자녀, 고아, 기타)

출처: Implementation Manual on the Procedures for Identification of Poor Households, Ministry of Planning, 2008a

마. 배점 시스템

설문 응답에 대한 점수를 합산한 최종 점수는 빈곤가구 분류에 활용된다. 이행 지침에 따르면 빈곤가구는 다음과 같이 분류될 수 있다.(Ministry of Planning, 2008a):

빈곤 1등급: 59~68점 사이로, 최하빈곤층으로 분류된다. 이 등급은 캄보디아사회경제조사 기준으로 식료품빈곤선을 밑도는 가구의 비율이다.

빈곤 2등급: 45~58점 사이로, 하위빈곤층으로 분류된다. 이 등급은 캄보디아사회경제조사 기준으로 식료품빈곤선과 빈곤선 사이에 위치한 가구의 비율이다.

기타: 0~44점 사이로, 일반 생계 수준을 유지하고 있거나 부유한 것으로 간주되며, 빈곤가구목록에 포함되지 않는다.

〈표 7-5〉 캄보디아의 빈곤가구 조사 내역(2007-2011)

년도	빈곤가구 1 (%)	빈곤가구 2 (%)
2007	16.9	17.2
2008	14.3	14.7
2009	14.7	16.1
2010	13.5	15.9
2011	9.8	13
평균	13.78	15.38

출처: Database by Ministry of Planning, 2012

2007~2011년 조사 결과에 따르면, 빈곤1등급은 13.78%, 빈곤2등급은 15.38%에 달했다. 나머지는 기타에 속한다. 현재까지 950,660 가구가 위 두 등급에서 빈곤층으로 판정되어, 형평성카드(ECs)를 발급받았다(Ministry of Planning, 2012). 형평성카드에는 촌락/지역구/행정구/지방명을 비롯해 가구주의 이름, 성별, 생년월일, 빈곤등급, 가구 사진 등이 명시되어 있다. 이와 같은 형평성카드는 빈곤가구에 대한 의식을 고취하고, 사회서비스와 보조프로그램에 대한 이들의 수급자격을 증명한다(Royal Government of Cambodia, 2011b); 제공자 측에서는 서비스 제공에 있어서 형평성카드를 통해 수급자의 신원과 빈곤등급을 신속하게

확인할 수 있다(World Bank and ASEAN, 2009). 빈곤가구의 등급은 빈곤 판정일로부터 기획부가 업데이트된 데이터를 배포할 때까지 유효하다. 별다른 업데이트가 없는 한 통상 4년 동안 유효하다(Royal Government of Cambodia, 2011b). 만약 서비스 제공자측에서 빈곤가구 목록에 포함된 일부가구가 실제로는 부유하다는 것을 발견하게 될 시, 담당기관에서는 해당가구를 서비스 수급 위반으로 신고할 수 있다.

3. 제1차 빈곤가구확인조사 결과

제1차 빈곤가구확인조사는 정부로부터 향후 지원을 약속받는 등 성공적으로 이행되었다. 빈곤가구확인조사는 2011년 12월 23일 준포고령으로 제정되었다. 이와 같은 체계는 전국단위로 본 프로그램 운영을 활성화하고, 사회서비스제공자 간 데이터 활용을 독려할 것이다(Royal Government of Cambodia, 2011b). 이처럼 본 프로그램에 대한 법적 근거 확보는 관련 기관 간 업무 중첩을 낮춰 효율성을 높일 수 있으며, 다음 조항에 의거해 지속적인 이행자금을 확보할 수 있다.

제2조항: 이와 같은 준포고령은 빈곤감소노력에 필요한 데이터를 제공하고 빈곤가구확인을 법적으로 규정하는 데 목적을 둔다.

제6조항 및 제7조항: 주정부 및 지자체의 연관 부처와 기관들은 빈곤가구확인 이행 업무를 활성화하고자 기획부와 긴밀히 협력한다. 총괄기관인 기획부에서는 이행과정에 참여하는 모든 정부기관 및 NGO 관계자에게 기술적인 지침을 제공한다.

제19조항: 빈곤가구확인프로그램에 필요한 재원은 기획부로 편성된 정부예산 일부와 여타 재원에서 조달한다.

프로그램이 시행된 이래로, 연간 운영비는 250만~300만 달러 규모였다. 이에 대한 주 재원은 주로 독일국제원, Australia Agency for

International Development (AUSAID) and United Nations' Children Fund (UNICEF) 에서, 일부는 캄보디아 정부에서 조달하고 있으며, 정부차원에서의 지원은 점진적으로 확대될 전망이다(Ministry of Planning, 2012). 2015년부터 캄보디아 정부는 ID-Poor 프로그램 운영비를 100% 조달할 계획이다(Ministry of Planning, 2012). 이는 프로그램의 지속가능성과 데이터 업데이트에 관한 정부의 의지를 반영한 긍정적인 조치이다.

초기 이행 당시 기획부는 다음 세 가지 영역에서 어려움이 있었다(Ministry of Planning, 2008b).

- 우기는 큰 걸림돌이었다. 이는 조사원이 농촌 및 격오지를 방문하는 데 장애물로 작용했다. 또한 조사대상 가구원이 거처를 비우는 경우가 잦아 방문을 여러 차례 해야 하는 번거로움이 있었다.
- 낮은 학력수준과 짧은 교육기간 등으로 조사원의 업무 수행역량과 능력에 한계가 있었다. 조사원들은 설문방식과 절차를 온전히 이해하였다고 단언하지만, 보고서에 따르면 실제 설문조사 과정에서 이들이 어려움이 있었고 일부의 경우 본인 스스로도 질문을 온전히 이해하지 못하였다고 답하였다.
- 실제 이행과정은 예상보다 복잡하고, 시간소모적이며, 많은 비용이 들었다. 설문조사는 지역주민 스스로의 높은 참여율과 상담 의지를 요구한다. 지역의 역량 강화와 지속가능성을 향상시키고자 ID-Poor 프로그램에 대한 자율권을 강화하고 정부차원과 촌락대표단에서 이행을 극대화하는 이유이기도 하다.

4. 사례 연구: 빈곤가구확인프로그램과 보건형평성 기금(HEF)과의 연계성

보건형평성기금(HEF: The Health Equity Fund)은 빈곤층의 의료접근성을 향상시키고자 정부가 해당 비용을 제공자 측에 대신 지불하고, 빈곤층은 의료비를 면제받는 방식으로 운영된다(Ministry of Health, 2009). HEF는 제3자 운영체제로, NGO 또는 지정된 공중보건센터가 이에 속한다. 운영 담당기관은 사전 및 사후검토 절차를 통해 진료비, 교통료, 식료품비 등을 포함하는 패키지수당에 대한 수급자격을 결정한다.

HEF는 ID-Pood프로그램과 긴밀히 연계된다. 이 두 시스템은 효과적인 빈곤 감소와, 공정하고 적합한 서비스 제공을 위한 주요 촉매제 역할을 한다(World Bank, 2009a). 기획부는 확인을 거친 빈곤특구라면, 빈곤층이 지역 내 어디에서든지 충족한 서비스를 누릴 수 있도록 보장하고, 제도에 대한 지역 주민의 이해도를 높이는 것이 필수적이라고 입을 모은다(Royal Government of Cambodia, 2011b). 빈곤확인프로그램에서 확인된 지역에는 현재 보건형평성기금이 운영 중이다. 형평성카드 소지자는 진료비 전액을 면제받으며, 내원 기간 동안 교통료와 식비 등을 환불 받을 수 있다(World Bank and ASEAN, 2009).

의료 관련 지출과 더불어 HEF는 빈곤층의 의료서비스 접근성을 높이고, 취약계층의 과도한 의료비 지출을 경감하며, 이들이 높은 진료비를 감내하고자 대출 혹은 자산 매각에 의존하지 않도록 보호하는 데 목적을 둔다(Ministry of Health, 2007).

2009년 3월 기준 캄보디아에는 50 개 HEF센터가 운영 중이며, 총 3,168,883명이 혜택을 입었다(World Bank and ASEAN, 2009). HEF는 정부, 개발협력기관, 지역NGO 등이 공동으로 운영하고 있으며, 2008년 기준 140만 달러가 일반정부예산 지출과 개발협력기관으로부터

의 지원을 통해 조달되었다(World Bank and ASEAN, 2009). HEF는 ID-Poor 프로그램이 사회서비스의 수급자선정에 어떠한 도움을 줄 수 있는지 보여주는 한 사례이다.

제4절 정책 제언

ID-Poor 프로그램이 빈곤감소노력에 도움이 되는 수단이고, 훌륭한 이행실적은 본 프로그램을 준포고령으로 법제화하는 채거를 낳았지만, 현 운영체계가 빈곤층을 효과적, 사회통합적으로 지원할 수 있다고 단정 짓기는 어렵다. 수집한 데이터는 믿을만한가? 기관들이 기존의 자체평가 방식을 저버리고 본 프로그램의 데이터를 활용하는데 협조적일 것인가? 본 프로그램이 이와 유사한 형태의 다른 프로그램들과 차별되는 점이 있는가? 이와 같은 질문들과 더불어 차기 단계에서는 다음과 같은 사안이 반영되어야 할 것이다.

- 기획부는 도시지역의 빈곤층 확인을 위한 절차와 조사문항을 개발해야 한다. 그리고 빈곤등급에 관한 데이터는 다른 서비스 제공자들이 이용할 수 있도록 접근성을 높여야 한다.
- ID-Poor 프로그램은 지속가능성과 촌락의 빈곤현황에 대한 실험적 정보 제공을 보장할 수 있도록 지역의회 및 국내부(Ministry of Interior)의 관할로 통합되어야 한다. 지방분권화를 옹호하는 정책입안자들은 분권화 추진 시, 이를 감안해야 한다. 중앙 및 지자체 간 긴밀한 협력은 빈곤 현황 파악과 관리에 도움이 될 것이다(Ministry of Planning, 2008b).
- 타 정부 및 NGO기관에서 ID-Poor 데이터 활용을 도모해야 한

다. 현재 연계성을 띤 유일무이한 프로그램이라고 할 수 있는 보건형평성기금과 더불어, 여타 프로그램에서도 이를 접목할 수 있을 것이다. 교육청소년스포츠부에서는 여전히 교육수급대상 아동 선정 방식에 있어서 자체적인 평가체계를 활용하고 있다(World Bank and ASEAN, 2009). 소액금융과 여타 보조 프로그램에서도 마찬가지이다. ID-Poor 프로그램 상용화 시, 여타 사회적 프로그램은 이에 통합되거나 배제되어야 할 것이다(Royal Government of Cambodia, 2011b).

- 정부는 사회적 서비스를 확대하고, 형평성카드 활용을 도모해야 한다. 장학금, 소액금융, 사유지 인정, 직업훈련 프로그램 등은 ID-Poor 프로그램과의 연계를 통해 시너지효과를 낼 수 있다. 빈곤확인프로그램은 다양한 공공 및 민간 차원에서의 사회보호프로그램과 효과적으로 연계되어 궁핍의 악순환을 끊는 데 기여할 수 있을 것이다.
- 서비스제공자들로부터 정보를 취합하여 온라인 데이터 공유체계를 개발하고 ID-poor 데이터의 신뢰도를 높여야 한다. 기획부에서는 이해집단과의 협력을 통해 ID-Poor 서비스의 확대 적용을 도모해야 한다(Ministry of Planning, 2008b). 그러나 기획부는 자료공개 범위와 방식을 신중하게 검토해야 할 것이다.

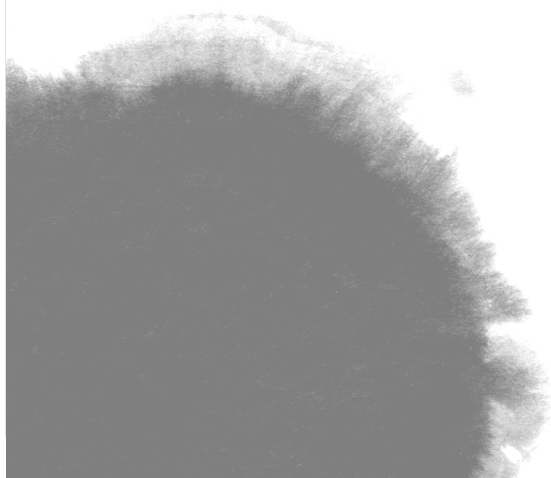
제5절 결론

경제성장은 기회창출과 빈곤감소에 필수적이지만, 경제에만 전적으로 의존하는 것은 충분하지 않다. 빈곤층과 취약계층은 다양한 이유로 인해 경제성장의 혜택을 누리는 데 배제되기 때문이다. 효과적인 탈빈곤 실현

을 위해서는 빈곤층 대상 집중개발전략이 요구된다. 빈곤가구확인프로그램은 빈곤층 및 빈곤지역을 보다 잘 파악할 수 있도록 표준화된 시스템을 구축하는 데 목적을 둔다. 캄보디아 정부는 ID-Poor 프로그램을 수급자 선정 시 표준 기준으로 활용할 계획이며, 그 외 공신력있는 여타 프로그램도 추가 승인할 계획이다. 현재까지 ID-Poor 프로그램은 긍정적인 지원을 받아왔다. 빈곤층의 표적화는 제한된 재원의 효과적인 활용과 더불어 탈빈곤 노력도 가속할 수 있다. 기획부에서는 여타 기관 및 연구원에서 농촌지역 빈곤층에 대한 사회적 보호서비스 이행 시, 이 표준화된 방식을 활용할 것을 권장한다. 동시에, ID-Poor에서 수집된 데이터의 활용도를 넓히는 것은 서비스제공자와 수급자 모두에게 유익하다. 본 프로그램의 활용도가 협력기관으로 확대된다면, 절차의 투명성과 결과의 객관성을 도모하고, 결과적으로 지역주민과 데이터 활용자들 간 가용도도 높일 수 있을 것이다. 본 프로그램의 전망은 밝은 편이지만, 이것이 탈빈곤에 대한 효율성 및 효과성을 보장하고, 개발과정의 촉매제 역할을 담당할 지 여부는 아직 미지수이다.

8장

태국

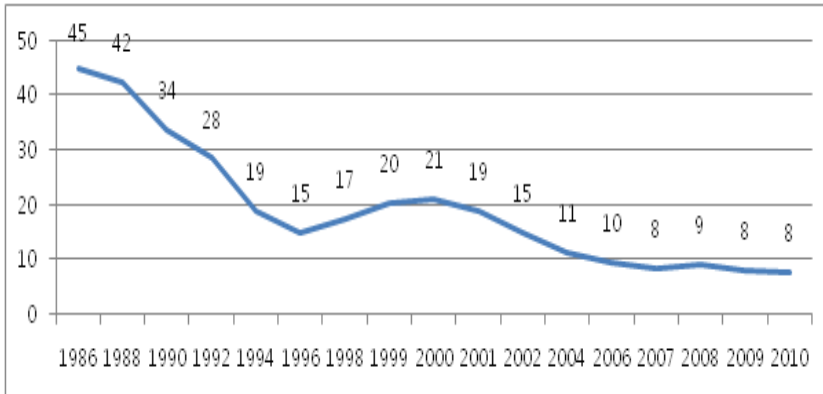


제8장 태국

제1 절 태국의 경제성장과 빈곤

태국은 지난 60년 동안 놀라운 경제적 성장을 이룩했다. 1952-2011년 동안 연평균성장률은 6.2%였다. 세계은행은 지난해 태국을 상위중소득 국가로 상향조정했다. 높은 경제성장률은 대규모구조조정에 기인한다. 생산구조는 농업기반에서 제조업기반으로 전환되었고 제조업 부문에서의 활약은 주된 성장동력이 되고 있다. 시장경제체제의 도입, 민간부문의 활성화, 안정성에 중점을 둔 거시경제정책이 성장을 독려하는 주된 요소로 간주된다. 높은 경제성장률은 태국 국민의 복지수준을 전반적으로 향상시켰다. 많은 빈곤층이 궁핍으로부터 벗어날 수 있었다. [그림 8-1]에 따르면, 40%에 달하는 인구가 1986년부터 2010년까지 한 세대(25년) 동안 빈곤으로부터 탈피했다.

[그림 8-1] 태국의 빈곤율(1986-2010)



주: 가구당 월 지출이 가구별빈곤선(household-specific poverty line)을 밑돌 경우 빈곤하다고 정의된다.

출처: Author's calculation using Socio-Economic Household Surveys (various years) from the National Statistical Office, Thailand.

가. 빈곤 계측

[그림 8-1]은 절대빈곤율을 기준으로 한다. 절대빈곤율은 가구의 식료품 구매력에 식료품을 제외한 기타소비재에 대한 지출을 합한 값이 빈곤선을 밑도는 가구의 비율이다. 식료품 및 기타소비재에 대한 최소 지출의 합이 빈곤선이며, 절대적으로 빈곤하다고 간주되는 가구는 이 빈곤선을 밑도는 경우이다. 최저생계수준이 매우 낮다고 판단되는 경우는 극빈곤층에 해당된다. 현재 태국의 절대적 빈곤선은 극적으로 궁핍한 수준은 아닌데, 이는 빈곤선이 의식주 및 의약품 등 기본적인 요소 이외의 지출 항목도 포괄하고 있기 때문이다. 아울러 태국의 빈곤선은 여타 개발도상국 대비 상대적으로 높게 설정되어 있다.

절대적 빈곤은 소득분배가 경제성장 동안 악화되지 않는 한 일반적으로 경제 성장에 잘 반응하는 특성이 있다. 이것은 태국에서 절대빈곤율이 신속하게 감소할 수 있었던 원인이 된다.

빈곤 계측에는 또 다른 방법이 있다. 일반적으로 상대적 또는 주관적 빈곤으로 일컫는다. 이것은 빈곤 여부에 대해 사람들이 느끼고 있는 바를 측정한 것이므로 주관적일 수 있다. 또한 사람들이 느끼는 바가 주로 평균소득의 가구 혹은 고소득층과 비교했을 때 느끼는 경제적 지위에 영향을 받기 때문에 상대적이라고 할 수 있다.

이와 같은 상대적 개념으로, 빈곤 계측은 소득분배와 긴밀한 연관성을 갖는다. 소득불평등지수가 높은 수준에서 장기화된다면 상대적빈곤도 마찬가지로 확률이 높다. 조사에 따르면 사람들은 소득과 지출 규모가 과거에 비해 높아졌음에도 불구하고 종종 스스로를 더욱 빈곤하다고 여기는 경향이 있다.

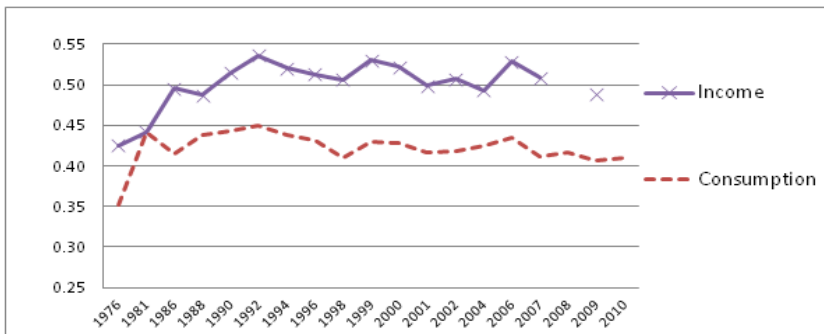
절대적 빈곤과 상대적 빈곤에는 측정 방법 이외에도 다른 주된 차이가 있다. 예를 들어 상대적 빈곤은 유동적이고 정치적인 성향이 있어 사회 속에서 각인도가 높다. 이는 상대적 빈곤으로 하여금, 절대빈곤 대비 높은 사회적 자본을 취하게 한다.

빈곤 원인도 상이한 편이다. 절대적 빈곤과는 달리 상대적 빈곤은 생계가 위협을 받는 수준은 아니다. 그 대신 경제 및 사회적 기회로의 접근에는 제약이 있으며, 그들이 중위소득 혹은 고소득층으로 진입하는 데 어려움이 있을 수 있다. 예를 들어 상대적 빈곤층은 기본교육 이상의 학력을 갖고 있지만 사립학교 및 고등교육으로의 진입은 배제되었을 수 있다. 그들이 지닌 사회적 자본은 종종 후견주의의 형식을 지니고 있어 사회구조가 불평등을 이룬다.

나. 빈곤과 불평등

[그림 8-1]에 따르면, 태국에서 절대적 빈곤은 심각하지 않은 편이다. 하지만 상대적 빈곤의 심각성은 주목해야 할 필요가 있다. 종전에 언급한 바와 같이 상대적 빈곤의 개념은 불평등과 긴밀한 연관성을 지닌다. [그림 8-2]에 따르면 태국 사회는 경제적 불평등이 극심하다. 불평등지수로도 알려진 지니계수는 국제적 기준으로 매우 높은 편이다. 예를 들어 가구소득을 기준으로 한 지니계수는 지난 30년 동안 끊임없이 0.5%를 웃돌았다. 이로 인해 태국의 소득불평등 수준은 전 세계 상위 10%를 기록했다(Jitsuchon (2012)). 태국의 불평등은 [그림 8-3]을 통해 재확인할 수 있다. 태국 고소득층의 소득규모는 일부 아세안 국가들 가운데 최고치를 기록한 반면 빈곤층 역시 그 규모가 최저치를 기록했다.

[그림 8-2] 태국의 경제적 불평등(지니계수)(1975-2010)

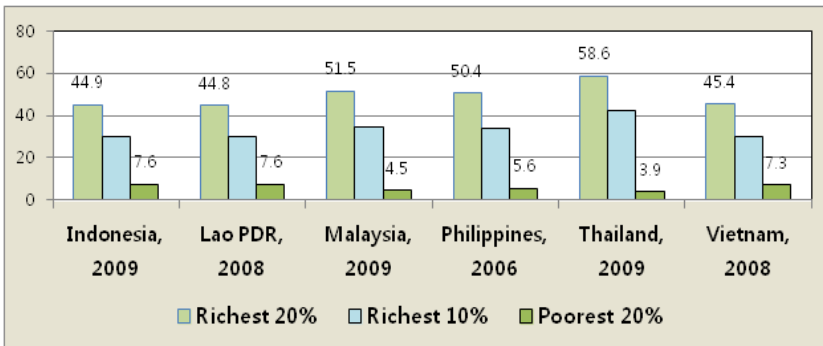


출처: Author's calculation using Socio-Economic Household Surveys (various years) from the National Statistical Office, Thailand.

높은 경제적 불평등지수는 상대적 빈곤의 문제점을 제시할 뿐 아니라, 태국의 불평등이 다소 불합리할 수 있음을 시사한다. 이는 일부 고소득

층이 부당한 방식으로 부를 취할 수 있음과 (예를 들어, 부정부패, 권력 남용, 후견주의 등) 일부 빈곤층은 나태함 혹은 불운 등에 기인한 것이 아닌, 기회 박탈로 빈곤층의 덫에서 헤어 나오지 못할 수 있음을 시사한다. 공공정책은 부당하리만큼 높은 불평등지수와 많은 연관성이 있을 수 있다. 이와 관련된 내용은 다음 장에서 상세히 다루고자 한다.

[그림 8-3] 아세안 5개국의 고소득층 및 극빈층의 소득 규모(% , 전체가구소득)



출처: Compiled by the Author from World Development Indicators database 2012

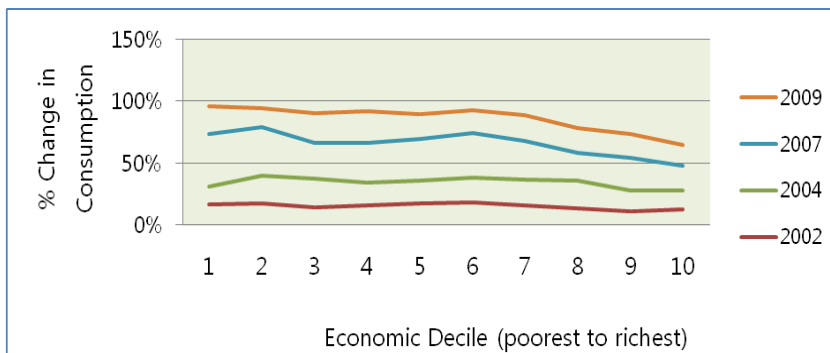
절대적빈곤과 상대적빈곤(혹은 소득불평등)은 상호연관성이 있다. 예를 들어 불평등의 심화로 빈곤층은 경제성장의 혜택을 온전히 누리지 못할 수 있고 이는 빈곤감소 노력에 걸림돌이 될 수 있다. 아울러 불평등한 사회는 보편적 복지 대신 선별적 복지에 초점을 맞추는 경향이 있다.

불평등의 심화로 발생할 수 있는 문제들은 산재해 있다. 태국에서 지난 수 년 동안 발생한 정치적 갈등은 사회 전역으로 퍼져나갔는데, 이는 그릇되고 심화된 불평등에 대한 인식에 기인한다. 동시에 최근 포퓰리즘 정책의 남발은, 이와 같은 정책이 고도의 불평등한 사회에서는 강력한 정치적도구가 될 수 있기 때문이다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 불평등을 조장하는 요소들이 보다 포괄적인 사회적 보호와 복지시스템으로

의 진입을 가로막는다는 사실이다. 그 결과 상당수의 저소득층과 빈곤층이 경제, 사회, 자연 재해에 취약하다.

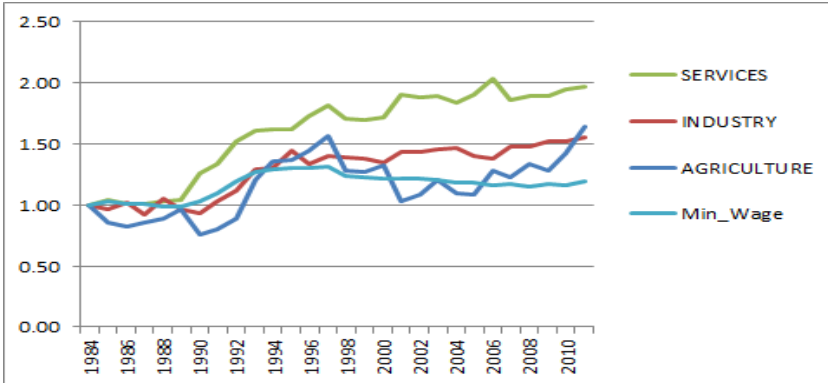
그나마 긍정적인 조짐 중에 하나는, 태국에서의 소득분배가 미약하게나마 개선되고 있다는 점이다. [그림 8-4]에 따르면 지난 10년 동안 고소득층과 빈곤층의 소득격차는 다소 줄어들었다. 고소득층의 소비는 둔화된 반면 저소득층(10분위수 가운데 하위 2-5에 속함)의 소비는 촉진되었다. 이와 같은 격차의 감소는 다양한 이유로 설명될 수 있으나 태국 자본가들에게 돌아간 몫이 임금근로자에게 돌아간 것에 비해 약소하게 증가했다. [그림 8-5]에 따르면 1984-2010년 동안 전 경제부문에 대한 실질임금은 꾸준한 상승세를 보였다. 흥미롭게도 동기간에 실질최저임금은 증가된 바가 없다. 이는 기술수준별 임금근로자들 간 심화되는 격차를 나타낸다고 할 수 있다. 그러나 주목해야 하는 것은 태국 역시 자본가와 기업가가 부의 배분에서 보다 많은 몫을 차지하는 범세계적 현상으로부터 예외가 아니라는 점이다. 태국의 지난 10-20년 동안 경제 성장에서 태국에서의 외국자본가/기업가(태국 자본가/기업가가 아니라)들은 가장 많은 부를 거두었을 수 있다.

[그림 8-4] 태국의 경제적 분위수로 살펴본 일인당 소비변화(% , 2000-'09)



출처: Author's calculation using Socio-Economic Household Surveys (various years) from the National Statistical Office, Thailand.

[그림 8-5] 태국의 실질임금 추이(1984-2010)



주: 참고: 실질임금을 1을 기준으로 1984년에 산정하였음.

출처: Author's calculation using Labor Force Surveys (various years) from the National Statistical Office, Thailand.

제2절 빈곤과 불평등 감소 정책

빈곤 및 불평등 관련 정책은 고정적 및 역동적 차원을 모두 감안해 설계될 때 효과성을 높일 수 있다. 구체적으로는 다음과 같이 요약될 수 있다.

- 태국에서의 절대적/극단적 빈곤은 빠르게 감소하고 있다. 공식적인 절대적 빈곤인구는 현재 매우 적은 편이다. 더욱이 이 계층의 일반적인 생활 수준은 여타 개발도상국 대비 상당히 높은 편이다.
- 경제성장의 혜택을 누리지 못하고, 만성적인 빈곤층으로 간주되는 인구 집단은 극소수에 불과하며, 이들은 산간 또는 격오지에 거주하고 있다.
- 불평등은 심각한 문제로, 태국이 근대적 경제개발을 본격화한 1950년대 초부터 심화되었다. 2000년부터 다소 개선되기는 하였지만, 불평등 수준은 여전히 국제기준으로 높은 축에 속한다.
- 소득 분배와 관련된 개선은 태국 자본가/기업가와 임금근로자 간의 격차 완화를 통해 확인할 수 있다. 그러나 임금근로자 간의 불평등

은 심화되고 있다. 즉, 최저임금을 받는 근로자와 그보다 다소 높은 임금을 받는 근로자들 간 격차이다. 하지만 이와 같은 사실이 빈곤층과 여타계층 간 격차의 심화를 의미하지는 않는다. 극빈곤층은 임금근로자가 아닐 확률이 높기 때문이다. [그림 8-4] 에서 확인할 수 있듯이 극빈곤층은 사회 여타계층과의 격차가 되레 좁혀지고 있다.

위의 내용을 토대로 다음과 같은 정책적 개념을 도출할 수 있다.

- 빈곤정책은 절대적 빈곤보다는 상대적 빈곤 문제의 해결에 보다 초점을 맞추어야 한다.
- 경제성장은 빈곤감소에 필수적이다.
- 불평등 관련 정책은 두 가지 목표를 지닌다. 첫째는 빈곤층과 여타 계층 간의 격차 완화를 가속하는 것이다. 두 번째는 고소득층과 빈곤층 간의 격차를 지속적으로 줄여가는 것이다.

위의 두 가지 정책적 개념을 달성하기 위한 정책안은 〈표 8-1〉에 제시되어 있다. 상위 1%의 고소득층을 겨냥한 정책안은 주로 부유층과 여타 계층 간 “부정적인 격차”를 완화하는 데 주된 목적이 있다.(부정부패 등 부당한 방법을 통해 부를 획득하는 등) 반면에 여타 표적 집단을 위한 정책안에는 “긍정적인 격차”의 완화가 포함된다. 예를 들어 상위 중위소득집단을 위한 혁신과 창업 증진은 이들 계층 또한 국제화와 기술발전의 혜택을 누릴 수 있음을 보장하는 것이다. 교육은 양극화와 빈곤감소에 주된 역할을 담당하기 때문에 이는 전 표적집단에게 최우선시된다. 계층별로 접근방식은 다소 상이하다. 중위소득집단에게 있어서 핵심은 양질의 교육이지, 교육으로의 접근은 아니다. 이들 집단은 접근성에는 어려움이 없다. 그러나 여타 최하위 표적집단에게는 양질의 교육과

더불어 접근성에도 제약이 있다.

〈표 8-1〉 태국의 빈곤 및 불평등감소를 위한 동반성장전략

대상 집단	인구 규모	정책 안
최상위소득	1%	부정부패와 후견주의 제거, 조세개혁
중상위소득	24%	혁신, 창업, 조세개혁
중위소득	35%	양질의 교육, 양질의 직업훈련, 보편적 사회보호/복지
하위소득집단	35%	양질의 교육으로의 접근성 강화, 직업훈련, 정치력 강화, 보편적 사회보호/복지
최하위소득/빈곤층	5%	양질의 교육으로의 접근성 강화, 빈곤층 표적화, 추가적 복지제공

사회적 보호와 복지는 하위 세 집단에게 매우 중요하다. 필자는 기본적인 사회보호와 복지에 대한 보편적 복지를 제안한다. 왜냐하면 이는 불평등을 감소하는 데 매우 효과적일 수 있기 때문이다. 그러나 태국과 같이 개발단계에 있는 국가에게는 재정적으로 부담이 될 수 있다 (Jitsuchon et.al (2009) 참조). 필자는 빈곤층이 배제되지 않도록 이들을 대상으로 추가적인 사회적 보호와 복지 프로그램을 제안하는 바이다. 기술 훈련은 기본교육과정에서 태국 근로자들의 생산활동에 필수적이다. 정치적 권리와 활동은 이들이 취약계층의 입장을 대변할 수 있도록 정당활동이 가능한 이들에게 보장이 되어야 한다. 이들은 일반적으로 극빈층은 아니며, 저소득층에 속한다. 마지막으로 조세개혁은 소득 양극화를 감소하는 직접적인 수단이 될 뿐 아니라, 보편적인 사회적 보호와 복지를 갖추기 위한 재원을 확보하는 데에도 필수적이다.

〈표 8-1〉은 경제 제도를 반영하고 있다. 불평등을 감소하는 것과 같은 복합적인 사안을 해결하는 것은 단순한 경제적인 접근 이상의 광범위한 접근법이 요구된다. 예를 들어 법 체계는 모든 이들이 경제적 지

위를 불문하고 동등한 법적 처우를 받을 수 있도록 개선되어야 한다. 다양한 법제도가 고소득층에게 유리한 방식으로 설계되어 있다. 일부 법의 집행은 빈곤층에게 불리하게 작용하기도 한다. 재원 역시 운영 방식에 따라 빈곤층에게 유익하거나 그렇지 않을 수 있다. 사회 제도에서 사회적 자본을 빈곤층 및 취약계층을 위해 연계하거나 통합하는 것은 이들이 동등한 경제 및 사회적 기회를 누리는 데 보탬이 될 것이다.

3. 빈곤 및 불평등 감소 정책: 세부 정책

앞서 다룬 정책 개념은 정책 제언을 구체화하는 데 활용될 수 있다. 본 고에서 필자는 4가지 정책 제도에 중점을 둔다. 이에는 복지 및 사회적 보호, 조세 개혁, 인적자원개발, 그리고 통합적인 거시경제 정책 등이 포함된다.

가. 보편적 복지와 사회적 보호

필자가 보편적 복지와 사회적 보호제도를 최우선 정책과제로 꼽는 이유는 이것이 가진이와 그렇지 않은 이 간의 경제적 격차를 완화시키는 가장 효율적인 정책이라고 판단하기 때문이다. 복지와 사회적 보호는 빈곤층과 취약계층에 대한 단순한 소득 이전을 의미하는 것은 아니다. 그들이 역량 개발 기회로부터 배제되지 않도록 보장하는 데 있다. 이것은 태국 사회에서 최우선 과제인데, 이는 현재 국가가 보편적 복지와 사회적 보호를 위한 제도를 아직 갖추지 못하였기 때문이다. 선진국에서 “정식”이라고 일컬어지는 복지 및 사회적 제도가 태국에 모두 도입되어 시행되고 있지는 않다. 정부에서 시행하고 있는 제도가 국민 전체를 대상으로 이루어지고 있는 것도 아니다. <표 8-2>에서는 태국에서의 현 사

회적 보호 및 복지 제도의 불완전성을 시각적으로 보여주고 있다. 이는 또한 생애주기별로 항목화되어 있다. 다음 세 가지 도표는 이상적인 복지 제도와 현 복지제도를 비교한다. “현 제도” 항목에서는 현 제도의 불완전성을 확인할 수 있다. 요약하자면, 태국은 취학 전 아동, 빈곤학생, 비공식부문 근로자, 빈곤층 및 독거노인 등에 대한 복지 혜택을 확대해야 한다. 이는 태국이 전 연령층을 대상으로 동등한 기회를 보장하기 위해 필수적으로 격차를 완화해야 할 부분이다.

〈표 8-2〉 바람직한 사회복지제도 vs. 현사회복지제도: 출산에서 고등교육까지

	바람직한 사회복지제도	현 사회복지제도
출산 전	산전-산모와 태아 돌봄 출산-안전한 출산 지원 산후-산모를 위한 소득보상	- 보편적 보장, 공무원 급여, 사회보장 - 영아 돌봄(0-5세), 사회보장 - 소득보상은 보편적이지 않음
취학 전	- 영양보충 및 위생관리 - 육아 지원	- 돌봄 시설은 보편적이지 않으며 일부는 질이 낮거나, 사용자의 비용부담을 요함.
보육	- 신체적, 지적, 감성적 개발	
초등교육	- 신체적, 지적, 감성적 개발 - 무상교육	- 15년 전면 무상교육 - 빈곤층 학생들의 낮은 이용접근성(생계비, 교통비 부족) - 낮은 교육의 질 - 불충분한 학습지도
중고등교육	- 신체적, 지적, 감성적 개발 - 무상교육 - 맞춤형 학습지도 및 상담관리	
대학교육	- 전공과 진로 탐색 중심의 교육 - 신체적, 감성적 개발 - 노동시장 진입으로의 준비단계 - 학자금 융자	- 학생의 비용 일부부담 - 낮은 학자금 대출 이용률 - 빈곤층의 낮은 접근성

〈표 8-3〉 바람직한 사회복지제도 vs. 현사회복지제도: 근로 연령에서부터 퇴직까지

	바람직한 사회복지제도	현 사회복지제도
근로 연령	-구직지원/직업훈련 -실업수당 -실업보상 -비자발적 조기퇴직 수당 -주거급여 -만성질환자 대상 생계지원 - 근로 현장의 안전성	- 기술개발부와 고용부에서 운영하는 일부 급여에 한하여 보편적 급여 보장 - 공식적으로 등록된 근로자에 한하여 실업 급여 보장, 비공식 부문은 해당 없음 - 안정된 주거에 대한 선별적 지원 - 공식적으로 등록된 근로자에 한하여 보편적 급여 보장(사회보장, 장애) - 실용성/ 집행 문제
고령	-생계 수당 -신체적, 정신적, 심리적 부문까지 감안한 돌봄 서비스	- 생계지원 대상자에 한하여 보편적 급여 제공 - 공무원(연금) 및 공식적으로 등록된 근로자에 한하여 보편적 급여 제공(사회보장-정부 기여 없음) - 제40조항에 의거해 일부 비공식 근로자를 대상으로 지원함 - 보편적 보장, 공무원, 급여, 사회보장 - 돌봄 기관(지자체)과 노인층을 위한 요양원(중앙정부)은 보편적이지 않음

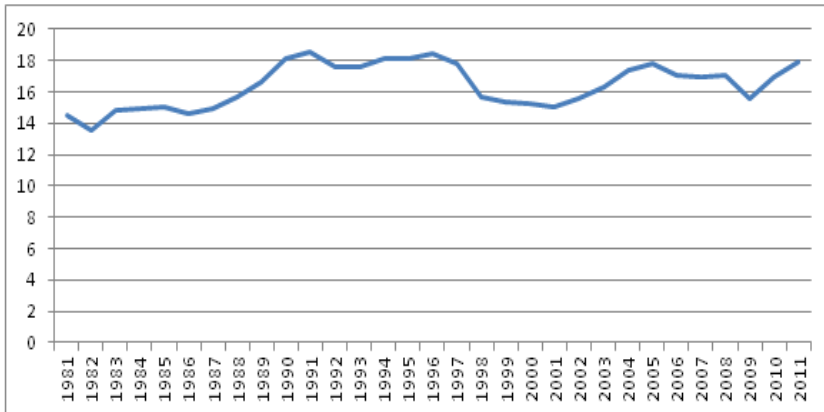
〈표 8-4〉 바람직한 사회복지제도 vs. 현사회복지제도: 퇴직과 장애

	바람직한 사회복지제도	현 사회복지제도
고령 (이어서)	-구직지원/직업훈련 -주기적 돌봄/장기요양지원 -일상생활용 시설	- 기술개발부와 고용부에서 운영하는 일부 급여에 한하여 보편적 급여 보장 - 공적 부조 없음 - 기타 수당(교통비 등)은 보편적이지 않음
사망	-장례 지원	- 사회보장법에 의거해 60세 이상으로 공식적으로 등록된 근로자를 대상으로 보편적으로 보장함(사망 시) - 60세 이하(중앙 정부에서 선별 지원)
기타	-생계 수당 -신체적, 정신적, 심리적 돌봄 서비스 -구직지원/직업훈련 -기타 돌봄 지원 -일상생활용 시설	-생계지원 대상자에 한하여 보편적 지원(빈곤층 및 부양가족에게 충족한 정도는 아님) -공무원 급여, 사회보장제도에 의거해 전면 의료 보장(하지만 일부 계층에 대해서는 보편적이지 않음-예시: 장애인 복지관) -기술개발부와 고용부에서 운영하는 일부 급여에 한하여 보편적 급여 보장(특정 경우에 한함) -기타 돌봄 지원은 부재

나. 조세 개혁

보편적 사회적 보호 및 복지 제도를 구축함에 있어서 그 어떠한 논의도 재원조달과 효율적인 운영 방안을 피해갈 수는 없다. 이론적으로 재원은 다양한 경로를 통해 조달될 수 있다. 징세, 수급자의 기여, 다양한 형태의 기부, 기업의 사회적 책임(CSR) 사회적 기업 등이 이에 포함된다. 실질적으로, 주된 재원은 중앙정부 및 지자체의 조세 수입이다. 역사적으로 1981-2010년까지 태국 정부는 GDP의 14-18%, 평균적으로는 16.8%에 달하는 세금을 거두어 들였다(그림 8-6 참조). 이는 국제기준을 밑도는 수치이다. 세계은행의 연구(World Bank (2008)에 따르면, 태국의 잠재 조세 수입은 GDP의 21.35%가 되어야 한다. GDP의 4.5%에 달하는 잠재 세수의 부족은 상당히 큰 규모로 태국이 보다 견고한 사회적 보호와 복지 제도를 구축하는 데 미흡한 이유를 뒷받침한다.

[그림 8-6] 태국의 GDP 대비 징세율(1981-2010)



출처: Ministry of Finance and the National Economic and Social Development Board

조세 개혁은 중요한 정책적 우선과제이다. 조세개혁은 사회적 보호 및 복지를 개선하는 데 필수적인 재원을 조달할 뿐 아니라, 조세 제도 그 자체로서 재분배를 활성화할 수 있기 때문이다. Jitsuchon (2010)에 따르면 태국의 조세 제도는 수평적인 형평성에는 어긋날 수도 있다. 이는 조세 부담 능력이 비슷하다고 간주되는 태국 국민 가운데 실제 조세 부담률은 다를 수 있음을 시사한다. 그는 또한 다음과 같은 조세 개혁안을 제안한다.

- 자산보유율과 소득에 따른 조세 기반의 확대
- 농업종사자와 같이 사실상 과세대상으로부터 면제되어왔던 이들에 대한 혜택의 폐지 및 실질 소득을 기반으로 한 과세 등 개인소득 세에 대한 과세를 통한 조세 기반의 확대
- 개인의 소득 감소를 유발하는 항목- 즉, 장기형평성기금 혹은 퇴직상호기금 등 전적으로 고소득층에게 혜택이 돌아가는 과세가능 항목의 폐지
- 부가가치세를 국제 기준을 다소 밑도는 현재의 7% 수준에서 적어도 10%까지 인상함.
- 세제의 신설, 즉 지역개발에 다른 토지가격의 상승 등 유발적인 이익에 대한 과세 및 주식거래에 따른 자본이득세, 상속세, 환경세 등

다. 인적자원개발

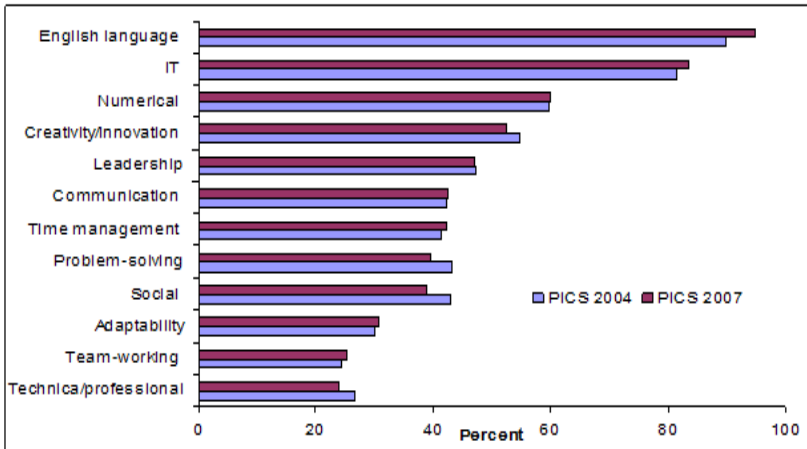
인적자원의 개발은 지속적인 경제성장, 빈곤감소, 불평등 완화에 필수적이다. 많은 전문가들은 태국의 이와 같은 개발이 두 가지 측면에서는 만족스럽게 운영되고 있지는 않으며, 개혁이 필수적이라고 지적한다. 교육 부문부터 시작해 보자. 태국에서의 교육은 재정적인 측면에서의 개혁

이 아닌 운영 방식에서의 개혁이 필요하다는 상당한 지적이 있어왔다. TDRI(2012)에 따르면, 교육 제도에서의 적합성은 교육의 질을 향상시킬 수 있어야 한다. 상별이 도입되어야 하며, 이는 학생의 학업성취도와 연계되어 있어야 한다.

다음 질문은 어떠한 양질의 교육이 태국의 잠재적 경제 성장을 유도하는 데 보탬이 될 수 있는가 이다. Acemoglu and Zilibotti (1999)은 교육이 기술장비와 기술인력 간의 미스매치 현상을 피하고자 현대 사회의 기술변화와 발맞추는 기술을 포함해야 한다고 주장한다. 태국 주재 외국기업을 대상으로 한 설문조사에 따르면, 사원에게 기대하는 기술로는 외국어, 정보화기술, 소통력, 문제해결능력과 리더십이 꼽혔다[그림 8-7]. 세계경제포럼(2009)에서는 학생들이 기업가적 정신과 혁신적인 사고를 가질 수 있도록 교육해야 제언했다.

교육이 기술을 습득할 수 있는 유일한 방법은 아니다. 태국에는 근로자들이 추가적인 기술을 습득할 수 있는 다양한 경로가 있다. 정부에서는 노동부 산하 기술개발부 혹은 다양한 여타 유수 기관 주관으로 무상 또는 저렴한 비용으로 교육 수준이 낮은 이들과 고등 교육 이수자를 대상으로 한 기술훈련을 제공하고 있다. 근로인력이 100명 이상인 민간 기업에서도 자체적 또는 외부훈련전담기관을 통해 근로자를 대상으로 한 기술 훈련 지원을 법적으로 의무화하고 있다. 기술훈련업무를 위탁 받은 기관에 대해서는 조세혜택이 인센티브로 제공된다. 비록 기술훈련으로의 접근성이 과거에 비해 높아졌지만, 훈련의 효과성에 관한 의문은 여전히 남겨져 있다. 많은 견습생들이 습득한 기술을 승진 또는 임금 인상에 활용하지 못하는 실정이다. Somchai et al. (2009)에 따르면, 훈련 프로그램은 수요자 중심으로 설계되어 근로자와 소규모 기업들이 이와 같은 프로그램을 시행하고 정부로부터 그에 따른 재정지원을 받을 수 있도록 해야 한다.

[그림 8-7] 태국의 근로인력 부족 부문



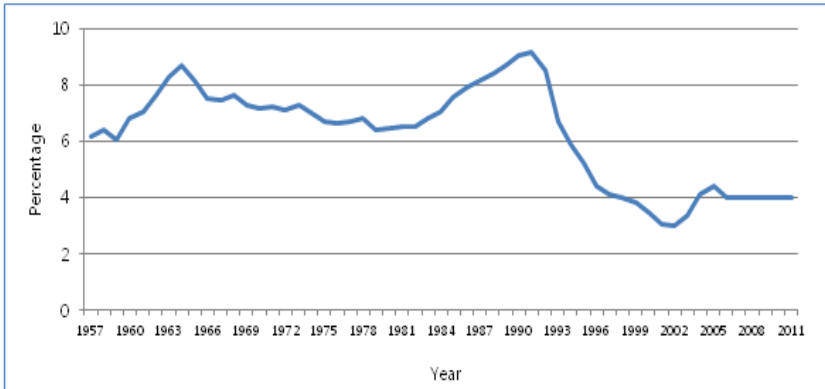
주: 태국 내 외국계투자자를 대상으로 한 설문조사

제3절 동반 성장을 위한 정책안

지난 수년 동안의 불확실한 글로벌 경제성장이 향후 지속될 조짐을 보임에 따라 빈곤 및 불평등 해소 가능 여부 또한 주안점으로 떠오르고 있다. 이는 국제개발기구에서 동반성장의 개념이 주목을 받는 이유이기도 하다.

동반성장에 대한 요구는 태국 사회에서 매우 높는데, 이는 태국만큼 극심한 불평등과 경기 침체를 앓고 있는 국가도 드물기 때문이다. [그림 8-8]에서는 태국의 중장기 경제 전망이 우려된다는 사실을 잘 나타낸다. 최근 15년 동안 중장기 성장률은 4%에 머물렀는데, 이는 과거 40년 동안 6%의 높은 수준을 유지했던 것과 대비된다.

[그림 8-8] 태국의 중장기 성장률, 1950년대~현재(이동평균)



주: 2001-2011년 데이터를 활용하여 2006-2010년 이동 평균을 산정하였음.

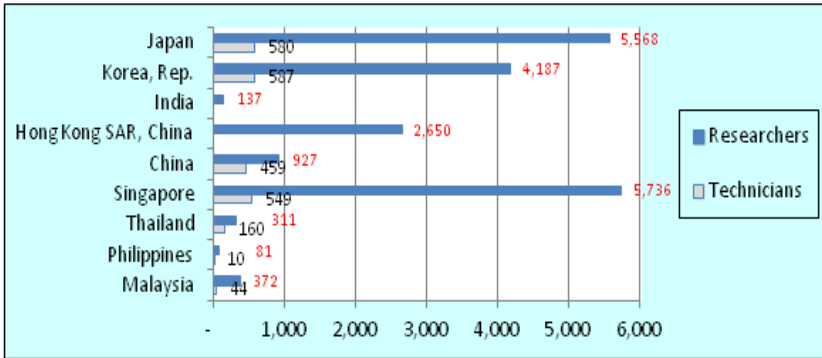
출처: Calculated by the author using national income data from the Office of the National Economic and Social Development Board, Thailand.

태국 사회에 적합한 동반성장을 위한 세부적인 정책안은 다음과 같다.

1) 불평등 감소 혁신 전략

장기적인 경제 성장은 지속적인 혁신을 수반한다. 그러나 지난 30년 동안 국제 동향을 살펴보면, 자본가와 기업가 등이 기술발전의 대부분의 혜택을 누리왔음을 알 수 있다. 핵심은 혁신을 사회에서 우선시 할 수 있는 방안 모색이다. 불평등 및 빈곤 완화에 도움이 될 수 있는 혁신의 종류에는 두 가지가 있다. 하나는 고-혁신이다. 기술발전에 따른 고소득 층 및 여타 계층 간 격차를 완화하기 위해서, 정책은 중소기업을 장려하고 지원하는 방식으로 설계되어야 한다. Jitsuchon (2012a)는 태국 기업의 낮은 혁신력을 지적한다. 그는 무엇보다도 중소기업에서의 낮은 혁신력은 연구인력의 부족에 기인한다고 지적하고 있다. 태국에는 100만 인구 당 300명 정도의 연구인력이 있을 뿐이며 이는 기술력 향상을 주도하는 여타 국가 대비 크게 밀도는 수준이다.

[그림 8-9] 태국의 연구인력(100만 인구 당)



출처: Jitsuchon et.al (2011), compiled using World Development Indicators (2010) database.

2) 노동집약적 중소기업의 경쟁력 강화

[그림 8-9]에 따르면, 농업 및 산업 등 실질임금 상승률이 높지 않은 부문이 있음을 알 수 있다. 실질임금의 더딘 상승세는 해당 부문의 경쟁력 및 생산성 둔화로 이어진다. 인적자원의 개발은 노동생산력을 증진시키는 한 가지 방법이다. 그러나 중소기업의 혁신은 기업 및 노동생산성 향상을 이끄는 데 중요한 역할을 할 수 있다. 이는 많은 개발 관련 경제학자들이 제안한 바와 같이 해고 대신 고용상태를 유지하고 자본집약적 생산으로 이동함으로써 이행될 수 있다. 중소기업에 위한 운영 상의 혁신은 생산체계 능률화 과정만큼이나 간소한 형태를 취하거나 생산과정에 정보화 기술을 도입하는 등 보다 정교한 방식으로 이행될 수 있다. 중소기업에 적합한 다른 혁신 방안으로는 마케팅 혁신이 있으며 이는 비용-효율적이다.

3) 재정 격차의 완화

빈곤층 및 취약계층은 개인 또는 기업 여부를 무관하고 인적 자본 및

이윤 확충, 다양한 종류의 경제 및 사회적 위기 대처에 필요한 재원의 부족을 직면하게 된다. 비록 서민층을 대상으로 하는 신용 제도는 상당히 확대되었지만, 상당수 태국국민들이 여전히 신용으로의 접근을 망설이고 있으며, 고리대금에 의존하고 있는 실정이다.

4) 지역 기반시설 투자 확충

태국의 불평등에 관하여 한 가지 잘 알려진 사실은 도농간 임금 격차에서도 보여지듯 공간적인 측면에서도 적용된다(소도시와 농촌 간 복지 격차는 감소하는 편임에도 불구하고). 방콕 등 대도시와 여타 지역 간 격차를 줄이기 위해서는 대규모의 기반시설에 대한 투자가 요구된다. 이는 단계적으로 해결될 수 있다. 태국의 경제성장은 국제무역에 크게 기인하는 바, 주요 항구는 경제성장의 혜택을 보다 많이 누리게 된다. 경제 성장의 혜택을 여타 지역으로 확대시키기 위해서는 항구도시와 여타 지역 간의 물류비를 낮추는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이는 유용한 첫 단계가 될 것이다. 다음 단계로는 생산망을 보다 격오지로 점진 확대하는 방안을 고려해볼 수 있을 것이다.

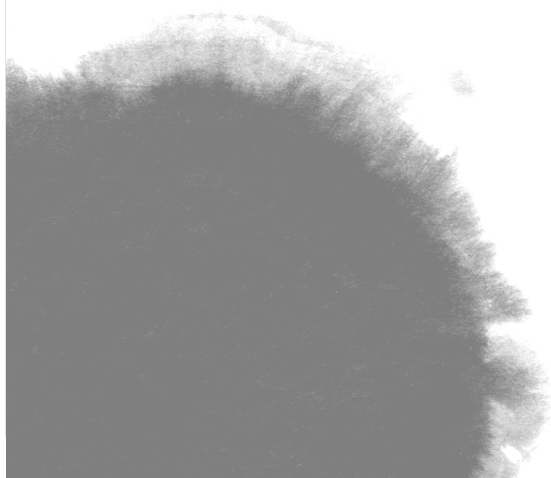
ADB(2005) 연구에 따르면 농촌에서의 도로와 에너지 등 인프라 시설의 확충은 빈곤완화에 긍정적인 영향을 미쳤다. 이는 농촌의 인프라 개선을 빈곤감소와 연계하는 방안 등 공공정책 설계에 참조자료로 활용될 수 있을 것이다.

5) 재정분권

의미있는 재정분권은 1999년부터 시행되었다. 재정분권이 농촌 지역의 생활에 미치는 영향은 가시적이었다. 대부분의 자금은 인프라 개선 등에 활용되었고 궁극적으로 빈곤 감소 및 불평등 완화에 긍정적인 영향을 끼쳤다. 다음 단계는 지자체의 사회적 지출을 아동, 근로빈곤층, 한부모가정, 고령 층에 대한 복지로 확대하는 것이다. 비록 후자 지역에 대한 진전은 여전히 더딘 편이나, 빈곤층 및 취약계층에 대한 정치적 인지도가 높아짐에 따라 향후 긍정적일 것으로 기대된다.

9장

필리핀



제9장 필리핀

제1 절 배경

필리핀은 299,404 제곱평방킬로미터의 국토면적을 지닌 섬나라로, 17개 지역구, 80개 지방, 1,483개 직할시, 137개 도시, 41,968개 촌락(바랑가이)으로 구성되어 있다. 중국이 세계 최대 규모인 13억 인구, 그 뒤를 이어 인도가 12억 인구를 지녔다면 필리핀은 NSO의 최근 조사 기준으로 9,200만 인구를 지녔다. NSO의 2010년 인구 및 주거 통계 기준에 따르면 필리핀의 총 인구는 2000년 7,651만 명에서 10년 동안 1,583만 명이 증가하였다. GeoHive.com에 따르면 필리핀 인구는 990만 명으로 추정되며, 이는 세계에서 12번째로 많은 규모이다.

필리핀은 입법, 사법, 행정 삼권분립의 대통령중심제이다. 이 체제 하에서 입법은 의회, 행정은 행정부, 사법은 사법부가 관장한다(Official Gazette of the Republic of the Philippines). 2010년 베니노 아키노 3세가 제15대 필리핀공화국의 대통령으로 당선되었다. 그는 “정의, 평화, 동반성장에 활력을 불어넣는 필리핀국민을 대변하고자 한다”는 의지를 밝혔다(Philippine Gazette).

2010년 GDP는 1,887억 달러(Global Competitive Report of World Economic Forum), 실질 GDP 성장률은 7.6%이다(indexmundi.com). 필리핀은 여타 동남아시아 국가 대비 인구 밀도와 인구성장률이 높은

반면, 일인당 GNI는 상대적으로 낮았다. 경제와 무역 구조를 살펴볼 때, 필리핀은 일종의 무역 허브 역할을 한다. 가전 및 전자 부문이 국내외로 수출 및 수입되기 때문이다. 주요 산업은 서비스부문이며 무역과 민간서비스 부문에 강세를 보인다. 제조업이 순위를 잇는다(Japan Bank for International Cooperation, 2008).

화폐- 필리핀 페소(PHP)

환율- 1달러 = 41.678000페소

1원 = 0.0372994374페소 (2012년 9월14일 BSP기준)

기타지표

- 인간개발지수(HDI)- 180개 국 가운데102 위
- 교육(출처: Global Competitive Report 2011 - 2012 of the World Economic Forum)
 - 교육순위: 142개 국 가운데 110위
 - 교육의 질: 110위
 - 초등교육 진학률: 81위(준비율 % - 91.7)
 - 중고등교육 진학률: 81위(충비율% - 82.5)
 - 대학교육 진학률: 75위(충비율% - 28.7)
 - 교육시설의 질: 61위
 - 수학/과학교육의 질: 115위
- 문명률- 187개 국 가운데 84위(출처: United Nations, 2011)

야후.com에서 2012년 실시한 도시지역브랜드조사에서는 다음과 같은 흥미로운 사실을 밝혔다.

“만일 필리핀의 수도 마닐라가 15곳의 여타 아시아 도시들과 함께 상점의 선반에 진열된다면, 필리핀은 마지막으로 장바구니에 담길 것이다.”

이는 온라인저널인 Public Affairs Asia와 광고홍보사인 Ogilvy에서 최근 발표한 국가브랜드조사 내용의 일부이다. 이 조사는 16곳 아시아 도시를 대상으로 상업과 관광업 분야를 중점 비교해 평가한 것으로써 필리핀 수도는 이 가운데 최하위를 기록했다. 세부평가항목으로는 경제 성장, 삶의 질, 안보, 사회제반시설, 환경 및 관광 등이 있다.

마닐라는 300명의 해당 분야 관계자를 대상으로 실시한 이 설문조사에서 10점 중 평균 5.6점을 기록했다. 자카르타는 5.9점을 얻었다.

“이 두 동남아 국가들에 대한 낮은 인지도는 열악한 사회제반시설, 안전에 대한 낮은 신뢰도, 부정부패 및 빈곤층과 관련된 부정적인 인식 등이 장애물로 작용한 데 기인한다.”고 보고서는 밝힌다.

싱가폴은 9.7점으로 1위를 기록했다. 그 뒤로 홍콩과 시드니가 각각 9.5점으로 2위를 점했으며, 일본의 도쿄는 9.2점, 호주의 멜번은 8.8점을 기록했다. 하위를 점한 다섯 지역으로는 5.9점으로 최하위를 기록한 마닐라와 자카르타를 비롯해, 인도의 델리(6점)와 뭄바이(6.1점) 그리고 베트남의 호치민(6.6점)이 있다.

제2절 빈곤 현황

1997년 사회개혁안 및 빈곤완화법으로도 알려진 공화법 제8425호에 따르면, 빈곤층이란 소득수준이 정부가 정한 빈곤선을 밑돌거나, 지속가능한 방식으로 의식주와 교육, 기타 생계수단에 대한 구매력을 갖추지 못한 개인 또는 가구를 지칭한다. 국가통계조정부(NSCB)에서 정의한 바에 따르면 빈곤층은 월소득이 5인 가구 기준으로 7,017페소를 밑돈다(2009). 이는 최저생계에 필요한 최소한의 지출로 식량, 주택, 교육 및 보건 등이 포함된다. 또 다른 빈곤집단으로는 극빈층(subsistence poor)

이 있으며 이들의 가구당 월소득은 4,869페소를 밑돈다. 이들은 최저생계가 겨우 유지되는 정도의 구매력을 지녔다(Shahani 2011).

2006년 가구소득 및 지출조사(FIES)에 따르면 최하위 10% 빈곤가구의 월소득은 2,700페소이며, 그 다음은 4,200페소, 5,400페소 순이다.

2009년 공식적인 빈곤통계에 따르면 필리핀에는 2,310만 명이 빈곤하며(390만 가구) 이는 전체 인구의 26.5%를 차지한다(NAPC). 1,080만 명은 식료품빈곤층으로 이들은 최소필수영양(DSWD)을 충족하는 식료품 구매력을 갖추지 못했다.

빈곤층은 농촌지역(74.8%)과 농업에 집중되어 있다. 도시빈곤층은 25.2%에 달한다(Balisacan, 2006). 이들은 기본적인 서비스와 교육 접근성이 낮으며, 부양가족 수가 많다.

국가탈빈곤위원회(NAPC)에 따르면 업종별로는 농업종사자에 이어 어업종사자가 높은 빈곤율을 보였다. 인구집단별로는 아동, 노인, 여성 순으로 높았다. 규모별로는 빈곤아동이 차지하는 비율이 2006년 1,340만 명으로 가장 높았고, 그 다음으로는 빈곤여성이 1,160만 명, 도시빈곤층이 630만 명 등이다.

빈곤층의 진학률은 저조하여 5% 가구 만이 대졸 이상의 학력을 지녔다. 60%는 초등교육을 이수하였을 뿐이며, 일부는 교육을 전혀 받지 못했다(NAPC).

빈곤층의 식수와 위생시설로의 접근성은 낮은 편으로, 2008년 연례빈곤조사에 따르면 하위 30%의 빈곤층 가운데 14.6% 만이 식수공급시설에 대한 접근성을 갖추었다. 반면, 고소득층의 경우 이 비율은 70%를 웃돌았다.

2008 인구 및 보건조사에 따르면 극빈층은 가구당 5명 이상의 높은 출산율을 보였다. 아울러 극빈 가구의 40-49세 여성이 평균적으로 출산한 자녀의 수는 6명이다.

1. 성장과 빈곤

실질 GDP 성장은 2003-2006년 평균 5.4%였으며, 2006-2009년에는 4.3%로, 이는 인구 성장률을 웃돈 수치였다. 그러나 사회복지개발부(DSWD)에 따르면, 빈곤율은 2003년 24.9%에서 2006년에는 26.4%, 2009년에는 26.5%로 증가했다. 이를 통해 성장의 혜택이 인구의 최하 소득집단에게는 미치지 못하였음을 알 수 있다.

2. 인간개발

MDG 달성을 위한 노력은 교육과 보건 부문에서 저조했다. 무엇보다도 보편적인 초등교육과 모자보건은 2015년까지 목표치 달성이 어려울 것으로 보인다. 영아예방접종률의 감소 또한 아동의 생존에 치명적인 영향을 끼친다. DOH행정데이터에 따르면 홍역예방접종을 받은 1세 이하 영아는 2008년 82.7%에서 최근 79.2%로 감소했다.

3. 정부의 탈빈곤 프로그램

NAPC 위원장 Jose Eliseo Rocamora은 “필리핀의 빈곤 규모와 강도를 감안할 때, 자국에 상당수의 탈빈곤프로그램이 필요하다는 것을 알 수 있다.”며, 필리핀은 1990-2005년 동안 절대빈곤률이 실제로 증가한 아시아 내 유일한 국가로, 경제성장과 분배에 기초한 다각적인 접근이 빈곤감소의 효율성을 높이는 데 요구된다”고 밝혔다. 또한 탈빈곤 실현을 위해서는 지자체, 정부기관, 민간부문, 시민단체 및 빈곤층 당사자들 등 모든 이해관계자들의 공동대응이 필수적임에 동의했다.

탈빈곤 프로그램의 핵심은 빈곤층에게 부문별, 지역별로 적절한 예산을 분배하여 직접적으로 개입하는 것이다. 이와 관련된 전략으로는 조건부현금이전 프로그램인 Pantawid Pamilya, 빈곤층을 대상으로 한 의료보험, 노인빈곤층을 위한 현금이전 프로그램 및 기타 기아감소 프로그램 등이 있다.

빈곤층 대상 서비스전달체계에는 기본교육, 보건, 영양보충, 주거, 식수, 위생 등에 대한 지원이 있다. 구체적인 방안으로는 2016년까지 보편적 기본교육을 달성할 수 있도록 재원을 보장하는 것이다. 아울러 정부는 학교시설 개선, 교과서 및 장학금 지원, 12년 의무교육의 실현을 위해 노력하고 있다.

필리핀 전국민을 대상으로 하는 보편적의료보험제도(PhiHealth)는 “질병에 대한 빈곤층의 사회적 보호를 보장하고 공공의료시스템을 보다 지속가능한 방식으로 운영하는” 데 있다.

내륙지역에 대한 식수공급 제반시설의 확충은 필수적이다. 정부는 483 곳 직할시를 대상으로 급수시설 확대를 계획하였는데, 이들 지역은 지속가능한 식수원이 50%를 밑돌기 때문이다.

DSWD에 따르면, 지역사회주도형 개발(CDD)접근은 지역사회 권한강화에 효과적인 것으로 드러났다. 이는 특히 빈곤한 지역주민이 의사결정에 참여하여 필요를 적극적으로 건의할 수 있도록 보장하는 동시에 지자체(LGU)의 권한을 강화한다. 지자체는 의사결정과정에 참여함으로써, 지역사회의 요구를 어필하는 데 보다 앞장설 수 있다.

빈곤가정의 창업 지원을 위해 소액금융기관을 설립하고, 이를 지속가능한 방식으로 운영하고자 DSWD와 LGU 공동으로 역량개발 창업지원 프로그램인 Kabuhayan(SEA-K)이 도입되었다. 이는 빈곤층의 신용접근성을 높이고, 창업을 도모하며, 근로 윤리와 채무이행, 사회적 책임 및 소득 향상의 가치에 대한 이해도를 높이는 데 목적을 둔다. 또 다른 빈

곤완화프로그램인 Kalahi-CIDDS는 공공재 투자를 통해 지역사회를 개발하고 농촌주민의 의사결정 참여도를 높이며 이들의 삶의 질을 향상시키는 데 목적을 둔다.

사회정치적, 그리고 환경으로부터의 취약성을 경감하고, 새로운 프로그램 개발 및 통합을 목적으로 하는 프로그램으로는 The payapa at Masaganang Pamayanan(PAMANA)이 있다. 이는 대통령자문위원회에서도 추진된 바 있다. 예산은 지역주도형 개발, 지속가능한 생활터전 지원, 주거 개선, 무력충돌피해지역에 대한 지원 및 고용창출 목적으로 지출된다.

필리핀에는 약 300만 실업인구가 있으며, 실업률은 7.4%에 이른다. 비정규 근로자는 1,200만 명에 이른다. 고용 창출 프로그램은 아직 부재한 실정이다. 그러나 노동고용부에 따르면 연 취업률은 연간 신설되는 100만 일자리를 다소 웃돌 뿐이다. 이는 노동시장에 새로 진입하는 생산가능인구를 수용하기엔 턱없이 부족하다.

4. 자산 개혁

NAPC의 목적은 생산 자원에 대한 접근성을 높이고 개혁(농업부문, 원주민전래 지역보호, 어업 및 양식업 부문, 저소득층을 위한 주거 및 도시지역 토지에 대한 개혁)을 추진하는 것이다. 이는 5년 내 포괄적인 농촌개혁프로그램(CARP)을 통해 토지 분배를 이행하고, 원주민권리법 하 남은 420만 헥타르의 원주민전래지역 처리 등을 포함한다. 이 가운데 340만 헥타르는 현재 분배가 추진 중이다.

코코넛 농업 종사자들은 농촌 지역에서 가장 빈곤한 축에 속한다. 코코넛 재배의 생산성 확대를 도모하고자 이들 가구에 대한 지원이 이루어지고 있다. 더욱이 NAPC 위원장인 Pocamora는 남은 11억 200만

헥타르의 CARP가 2014년까지 처리되어야 한다고 언급했다. 코코넛 농장은 최대 규모인 350,000헥타르를 차지한다. 이는 민간농업토지의 1/3에 이르는 규모이다. 코코넛 농지의 분배는 산업개발계획 하에 지원을 받게 될 것이고, 시민단체의 협조로 한층 더 구체화될 것이다. 포괄적인 프로그램 이행을 위한 재원은 코코넛 관련 세금징수를 통해 조달될 것이다. San Miguel 기업 주식의 27%(7억 5,300만 지분)은 565억 페소에 상응하며 이는 모든 코코넛 농업 종사자의 신뢰 하에 정부가 소유한다.

5. 사회적 보호

정부는 빈곤층의 권리와 복지를 증진하고, 이들을 학대와 착취로부터 보호하며, 이들이 경제성장과 개발의 혜택을 누릴 수 있도록 기회를 제공해야 할 책임이 있다. 이에 따라 사회적보호정책은 빈곤층 및 일반소득계층이 위기의 악영향으로부터 보호받고 빈곤으로부터 스스로 탈피하며 취약성을 경감하는 방식으로 설계되어야 한다.

사회적 보호는 일반적으로 위기에 처한 빈곤층 및 취약계층을 지원하는 일련의 개입으로 정의된다. 필리핀 정부가 정의한 사회적 보호는 생계와 고용, 위기, 예기치 못한 소득의 상실, 위기관리능력 부문에서 지원강화를 통해 빈곤을 감소하고, 위기에 대한 취약성을 경감하며, 취약계층의 사회적 지위와 권리 향상에 목적을 둔다. 사회적 보호는 별도의 자구책이 없는 취약계층에 대한 사회적 보호 및 복지서비스를 포함한다. 보호 대상으로는 한부모, 노숙자, 장애인, 아동 등이 있으며, 노인연금, 사회보험, 사회안전망, 노동시장정책 등으로 구성된다.

사회적 보호하위위원회(SPSC)는 2009년 사회개발위원회 결의안 제2호에 의거해, 국가경제개발청 산하 기관으로 설립되었다. 이는 기관 간 프로그램 이행 현황을 관리 감독한다. SPSC는 사회복지개발부처의 감독

을 받으며, 사회적 보호 프로그램은 보건부, 교육부, 노동고용부, 국내지 자체부 등에서 세부 운영된다.

2009년 10월 정부는 빈곤층과 취약계층에 영향을 끼치는 위험요소를 파악하고자 사회적 보호 전략 및 체계를 도입했다. 이는 중앙과 지방정부 간 협력 체계를 강화하여 재원의 이동성을 높이기 위함이다.

2009년 10월 NEDA-SDC 내각회의에서는 빈곤층과 그들의 삶에 영향을 미치는 다양한 위험요소와 관련해 이를 경감하는 제도 및 프로그램을 파악하고, 궁극적으로 이들의 삶을 향상시키는 사회적 보호 전략을 도입했다. 그러나 2011-2016년 필리핀개발계획에서는 사회적 보호 개입이 부재 혹은 불충분했음이 드러났다. 이는 인적 자원의 쇠퇴를 야기했다. 더욱이 현존하는 사회적 보호 시스템은 한시적이고, 관련 기관 간 연계성이 낮으며 재원이 불충분하여 지속성이 떨어진다. 조건부현금이전(CCT)프로그램과 빈곤감소를 위한 가구표적화시스템(NHTS-PR)이 관련 정책 개입의 효과성 및 효율성을 높이고자 시행되었다. 그러나 사회적 보호 프로그램과 CCT와의 연계성 강화를 위해서는 보다 많은 노력이 요구된다.

6. 조건부현금이전(CCT)

Pantawid Pamilyang Philipino Program(4Ps)는 DSWD의 야심작 중 하나이다. 이는 아동이 빈곤으로부터 탈피할 수 있도록, 가구의 인적 자원 개발투자를 높이는 데 목적을 둔다. 구체적으로는 빈곤가구의 모자 보건을 강화하고, 자녀의 진학을 장려하는 등 미래를 위해 투자할 수 있도록 인센티브를 제공한다. 또한 4Ps는 빈곤의 대물림을 감소하는 데 목적을 둔다. 이로 인해 효과는 장기간 후에야 확인 가능하다. 또한 한 시적 빈곤 상태를 완화하고, 유동성을 높이고자 현금이 추가 지급된다.

이와 같은 추가지원은 두 달에 한번 제공되며, 이는 고정 수입이 없고 계절성 수입에 의존하는 이들에게 특히 효과적이다. 이는 560만 빈곤 아동의 건강과 교육을 보장하는 데에도 기여하고자 한다.

Pantawid Pamilya(2Ps)는 빈곤감소를 목적으로 조건부현금이전 제도를 시행한 다른 국가의 사례를 도입한 것이다. 2011년 12월 7일, 2,236,691명의 빈곤가구가 이 프로그램의 수혜자로 등록되었다. CCT는 0-14세 아동 및 임신 중인 여성이 있는 가구에 대한 현금 급여로, 아동의 인적자본에 대한 투자를 목적으로 한다. 건강 및 영양 상태는 주기적인 체크가 필요한 것으로, 성장 모니터링, 0-5세 아동에 대한 예방접종, 6-14세 아동의 1년에 2회 기생충약 복용 등이 있다. 또한 산전 및 산후 관리, 책임감있는 부모의 역할을 다루는 부모교육 등도 포함된다. 교육 목표로는 보육시설이용과, 진학 등을 포함해 3-14세 아동의 교육시설 이용률을 85%로 하는 것이다. 이는 빈곤가구의 빈곤탈피를 돕고, 경제적 전망을 향상시키기 위함이다(DSWD).

7. 빈곤감소를 위한 가구표적화시스템(NHTS-PR)

2010년 3월 8일에 체결된 Executive Order 867에 따라 가구표적화 시스템이 도입되었다. 이는 사회적 보호 프로그램의 수급자를 파악하는 용도로 사용되며, 이 시스템에서는 관측 및 판별가능한 변수들을 활용하는 등 국제적으로 통용된 체제를 도입하여 정확성을 높였다. 아울러 통계청과 국가통계조정위원회의 지역, 지방, 도시별 빈곤 전망치도 참조되었다. 이와 같은 표적화시스템은 정부로 하여금 빈곤층에게 직접적인 도움을 제공하고, 수급자격불충족자에게 한정된 예산이 과잉분배되지 않도록 하는데 도움이 된다.

가구표적화시스템은 전국 단위로 이행된다. 2011년 7월 1일, 이 시스

템 하에서 1080만 가구가 확인되었다. 이 가운데 520만 가구는 빈곤층으로 밝혀졌다.

8. 5단계 표적화시스템

- 지리학적 표적화- 국가통계청의 가구소득및지출조사(FIES)를 통해 빈곤지역을 파악하며, 국가통계조정위원회(NSCB)의 빈곤특구 및 소규모마을전망(SAEs)를 통해 지역별 빈곤순위를 파악함.
- 가구조사- 다음과 같은 방식을 통해 가구를 평가하여 자료를 수집함.
A) 빈곤발생률이 50%를 웃도는 모든 직할시(municipalities)에 대한 포화도(전수조사) 조사 B) 도시/직할시의 빈곤특구에 대한 빈곤 발생 포화도(전수조사) 조사, 가구평가양식(HAF)과 34개 관측 및 확인변수를 포함하는 2장 분량의 설문을 활용한 정보의 수집
- 근접조사(PMT)- 가구평가양식에 포함된 근접 변수에 기초하여 가구소득을 추정한 통계 모형
- 빈곤 판별 및 분류- 빈곤여부를 판별하고자 빈곤선(NSCB에서 활용하는 공식 빈곤선을 활용)을 기준으로 지역별 가구당 예상소득을 비교함
- 검증 - 전국의 빈곤가구 및 일반소득가구 목록을 검토하는 절차 - 1차 목록은 직할시/촌락 단위로 공개되며, 검토 기간 동안 지역검증위원회(LVC)는 관련된 민원을 접수 및 처리함.

9. 검토

CCT 프로그램 도입 과정에서는 논란이 많았다. CCT 프로그램 추진 관련 반대성명서에 서명한 한 당 의원은 보고서를 통해 부모의 도박 또

는 그 외 무책임한 악행 등을 지적하며 본 프로그램은 그릇된 굶주림을 채우는 데 악용될 소지가 있다고 지적했다. CCT 도입으로 인해 “보건, 교육, 전력, 관개시설 개선에 편성될 예산이 대규모 삭감될 것”이라는 반대 의견도 있었다. 아울러 다수의 당 소속 의원들은 공동성명을 통해 210억 페소 상당의 수당은 빈곤 완화 관련 공허한 약속이 될 뿐이며, 국가의 재정건전성을 악화시키고 국제금융기관에 대한 수십억 달러의 부채를 상환하는 데 걸림돌이 될 것이라며 반기를 들었다.

대다수 의원들이 CCT에 찬성표를 던졌지만 Franklin Drilon 의원이 지적한 바와 같이 본 프로그램이 빈곤 감소에 기여하기 위해서는 본 제도에 대한 온전한 이해와 올바른 이행이 필수적이다.

Francis “Chiz” Escudero 의원도, 본 제도의 도입과 관련해 심사숙고하는 입장을 취했다. 그는 격오지 등에 설립된 병원도 빈곤한 개인만 큼이나 현금지원이 요구된다며, 빈곤층의 가장 큰 두려움이 질병과 진료비임을 감안할 때 이들에게 매월 1400페소의 수당이 보장된다고 할지라도 그 규모는 감기 등 작은 질병으로도 바닥나버리기 때문에, 오히려 의료시설마련에 투자하는 편이 낫다는 의견을 밝혔다.

현금 이전은 현재 많은 필리핀 국민들 사이에서 그 효과성에 대해 의구심을 자아내고 있지만, DSWD에 따르면 사회적 지원과 사회안전망의 다양한 정의를 살펴볼 때, 이들은 특정 조건(예를 들어, 극심한 빈곤 및 취약성)에서 정당화될 수 있다. 또한 빈곤 완화와 사회적 보호를 위한 중요한 도구로 자리매김할 수 있다. 조건부 현금 수당은 프로그램의 조건에 부합하는 이들에게만 지원된다. 수급자격을 갖춘 이들은 본인 및 가족의 삶의 질 향상을 위해 일련의 노력을 하겠다는 법적 서약과 사회적 계약서를 체결해야 한다.

책임 불이행 시, 수급자들은 자격이 박탈된다. DSWD는 또한 프로그램이 근로의욕상실을 야기하지는 않는데, 이는 최저생계를 지원하는 용

도로, 보장되는 급여가 넉넉한 수준은 아니기 때문이다. 아울러 지원은 한시적이어서 수급 개시 5년 후엔 탈퇴해야 한다. 수급자를 대상으로 책임감있는 부모의 역할, 환경미화와 가내수공업 등의 활동을 통한 소득 창출 기회 교육도 실시한다.

세계은행은 필리핀이 조건부현금이전(CCT) 프로그램 도입으로, 3년 내 MDGs 달성에 유리한 입지를 갖출 것으로 전망한다고 Rappler.com의 보고서를 통해 밝혔다. CCT의 수급 자격을 갖춘 1,418가구를 대상으로 한 조사에 따르면, 출산전 관리를 받은 여성의 비율은 64%를 기록했다. 이는 종전의 54%에서 증가한 수치이다. 출산 후 관리를 받은 산모의 비율 또한 프로그램 도입 년도의 27%에서 최근 36%로 증가했다. 아울러 CCT 수급 이후 보육시설이용률은 65%에서 76%로 증가했고, 초등학교 진학률은 93%에서 98%로, 초등학교와 고등학교의 출석률을 91%에서 96%로 높아졌다.

10. 컨버전스

컨버전스는 정부와 민간 부문의 개입을 통합해 빈곤완화를 도모하는 것이다. 주된 목적으로는 (1) 기관 간 업무중첩 감소, 운영효율성 제고를 통한 자원의 활용도 극대화 (2) 이해관계자 간 기술 및 지식 공유체제 강화를 통한 지속가능성 보장 등이 있다. 아울러 NGO 및 시민단체들과의 협력을 도모할 것이다.

11. 굿 거버넌스

굿 거버넌스는 지속가능한 발전의 선결조건이다. 이는 개방성, 투명성, 적합성, 욕구충족성 등 한정된 자원의 전략적 운용을 장려한다. 아울러

서비스전달체계의 투명성과 적합성을 강조한다.

J.E.Rocamora 는 상향식 예산 집행은 후견주의 관습을 근절할 수 있다고 언급했다. 인간개발부와 빈곤감소 관련 부처 기관 간 전략 공유 체제는 의사결정 과정을 단축하고 후견주의를 견제할 수 있음을 제안했다. 이처럼 지역 차원 정치경제사정은 지자체공무원들이 기획, 서비스 전달 및 이행에 보다 앞장설 때 개선될 수 있다. 이와 같은 제도의 도입을 통해 빈곤 감소를 도모할 수 있을 것으로 기대된다.

제3절 결론

경제개발청(NEDA)은 높은 경제성장률(2012년 1/4분기 6.4%, 2/4분기 5.9%, 상반기 6.1%)에도 불구하고, 필리핀은 여전히 보다 많은 노력을 기울여야 한다고 밝혔다. Rappler.com은 이에 대해 “경제개발청장인 Arsenio M.Balisacan은 국가가 빈곤감소와 관련해 많은 진전을 이루었다고 여기는 것 같다”며, “빈곤감소의 진정한 효과는 지속가능성에 달려 있으며, 성장은 중요하지만 성장에만 지나치게 의존해서는 안될 것”이라고 지적했다.

Balicasan 경제개발청장에 따르면, 성장이 저소득층의 삶의 질 향상을 담보하지는 않는다. 또한 빈곤 감소를 위해서는 향후 5-10년 동안 6-7%의 높은 성장을 유지해야 한다. 아울러 빈곤층이 경제성장의 혜택을 입을 수 있도록 하기 위해서는 물가상승과 소비재 가격이 낮은 선에서 유지될 필요가 있다.

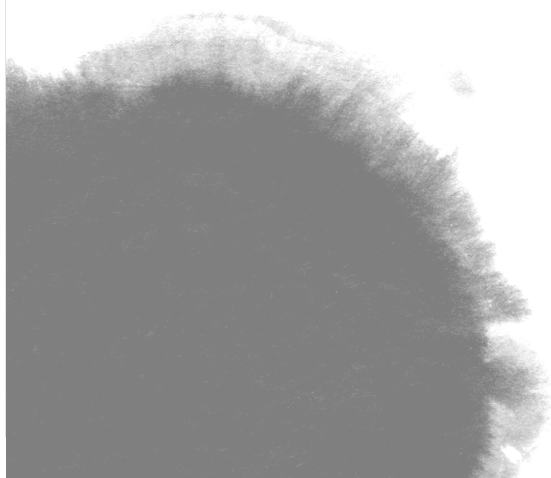
그는 또한 필리핀의 밝은 미래를 전망하는 국제사회의 기대에 부응하기 위해서는 높고 낮은 개발 및 경제성장 목표를 개선할 필요가 있다고 밝혔다. 아울러 정부는 재정 안정화를 위해 힘써야 한다. 또한 그는 그

릇된 재정운용이 고경제성장을 누리는 여타 국가들이 실패하는 부분이라고 지적했다. 위원장은 정부가 인프라구축에 대한 지출을 확대하고 국내외 투자에 적합한 환경을 조성하기 위해서는 사업운영에 필요한 행정비용을 낮춰야 한다고 제안했다.

Balisacan은 “필리핀에는 달성해야 할 높고 낮은 목표가 있다. 하지만 낮은 목표의 달성으로도 큰 폭의 산업 향상을 도모할 수 있다. 아울러 필리핀이 주목을 받는 국가가 될 수 있도록 노력해야 한다고” 덧붙였다.

10장

결론



제10장 결론

본 연구에서는 아시아 개발도상국 가운데 8개국을 선정하여 빈곤의 원인 및 탈빈곤 전략을 살펴보았다. 탈빈곤 전략이 실효성을 거두기 위해서는 분명한 철학과 가이드라인이 요구된다. 빈곤이 오랜 기간에 걸쳐 고착된 것이라면, 그 원인 파악에 있어서도 역사를 거슬러 그 맥을 짚어 낼 필요가 있으며, 그 규모가 다양한 인구집단에 걸쳐 넓게 퍼져있다면 전략 모색에 있어서도 다각적이고 통합적인 접근이 요구된다.

빈곤은 물질적 결핍상태 그 이상이며, 여러 제약요인들이 복잡하게 맞물려 있어 해결이 용이하지 않은 국가적 난제이다. 이는 역사적 잔재, 자연환경적 요인과 종교성 등에 기인한 필연적 부산물인 동시에, 합리적인 정책기준의 결여, 경제전반의 비효율성, 관리능력의 미흡함과 부정부패, 탈빈곤을 향한 의지 부족 등에 따른 선택적 결과이기도 하다. 이로 인해 개별 국가들은 빈곤하다는 점에서 공통성을 지니고 있지만, 왜 빈곤하게 되었는가에 대한 원인에 대해서는 상당부분 상이할 수밖에 없으며, 어떠한 방법으로 이를 극복할 것인가에 대한 처방에 있어서도 개별 국가적 접근이 요구되는 것이다.

본 연구에서는 라오스와 미얀마에서 빈곤의 원인이자 한시적인 해결 방안이 되고 있는 아편재배와 관련해, 마약중독에 따른 장기적인 빈곤층 양상을 근절하는 방안으로 단순한 아편재배근절조치는 탈빈곤 효과성이 낮으며, 마약 매매를 통한 높은 수익성을 대체할 만한 구체적인 생산할

동을 모색해야 한다고 제언한다. 또한 라오스의 경우 탈빈곤정책 계획 수립 시, 농업생산성 향상과 지역개발 이전에 불발탄 및 지뢰제거 작업이 선행되어야 한다는 점과, 필리핀과 인도네시아의 경우 노동시장 활성화 전략에서 국가적 종교성을 존중해야 한다는 점, 상당수의 아세안 국가가 섬으로 이루어져 있다는 점을 감안해 인프라시설 강화와 농업생산성 강화를 위한 투자 시, 국가의 지형학적 특성을 감안해야 함을 강조한다. 아울러 동남아시아 국가들의 역사를 감안해 볼 때, 과거의 식민지배국이자 현재의 원조공여국이며 탈빈곤 노하우 보유국인 선진국들의 사례를 이들 국가가 검토 및 도입할 시, 심리적 거부감이 발생할 수도 있음과 이에 따라 신중한 접근이 요구됨을 강조한다.

스티브잡스는 생전에 “지구상에 새로운 물질은 없고, 오직 새로운 융합만이 있을 뿐”이라고 언급했다. 이는 탈빈곤 정책 수립에도 적용가능하다. 빈곤이 다양한 원인에 기인한 복합적인 문제라면, 그 해결과정 또한 다각적인 부문을 감안해야 하기 때문이다. 다양한 영역에서 전문가들과 논의하고 정책 융합을 통해 빈곤이라는 복합적인 난제에 통합적으로 접근할 수 있을 것이다. 깊이있고 다각적인 이해를 기반으로 한 지역연구를 기반으로 할 때에야 비로소 해당국가에 지닌 빈곤의 특징을 보다 정확하게 이해할 수 있을 것이며, 이를 토대로 탈빈곤 전략을 효과성있게 제시할 수 있을 것이다.

참고문헌

- Abidin, M. Z. & Rasiah, R.(2009). The global financial crisis and the Malaysian economy: Impact and responses. UNDP. Retrieved from <http://www.undp.org.my>
- Council for Social Development(2002), “*National Poverty Reduction Strategy 2003-2005*”, Royal Government of Cambodia, Phnom Penh, Cambodia
- Department of Statistics Malaysia.(2010). Monthly statistical bulletin, august. Retrieved from <http://www.statistics.gov.my>
- Departments of Statistics Malaysia.(2011). Monthly statistical bulletin. Retrieved from <http://www.statistics.gov.my>
- Ear, S.(2007), “The political economy of aid and governance in Cambodia”, *Asian Journal of Political Science*, 15(1), pp.68-96. doi: 10.1080/021853701315624
- Economic Planning Unit.(2009). Database, economic planning unit, Ministry of Finances Malaysia. Retrieved from <http://www.treasury.gov.my>
- Hang, C.N.(2010), “*The Cambodian Economy and Development: Review and Analysis*”. Presentation at the Annual General Meeting of the Cambodian Economic Association on 18 December 2010 at Phnom Penh Hotel, Phnom Penh, Cambodia.

- Hew, D.(2008). The Malaysian economy development and challenges.
Retrieved from [http://www. bookshop.iseas.edu.sg](http://www.bookshop.iseas.edu.sg)
- Hoddinott, John(1999) “Targeting: Principles and Practice”. *Technical Guide #9*, International Food Policy Research Institute.
Washington D.C.
- Mahani, Z. A.(2009). New model needed to spur economy. The Star,
3 April, 2009. Retrieved from [http://www.star .com. my](http://www.star.com.my)
- Matthews J. S and Erickson L.(2008), “Welfare state structures
and the structure of welfare state support: Attitudes towards
social spending in Canada, 1993 - 2000”, *European Journal
of Political Research*
- Ministry of Finance Malaysia.(2011). Principal statistics of labor forces,
Malaysia, 2011. Retrieved from <http://www.treasury.gov.my>
- Ministry of Finance Malaysia (2011a). Poverty reduction programs in
Malaysia achievement and challenges. Retrieved from
<http://www.treasury.gov.my>
- Ministry of Health(2007), “*Health Strategic Plan II 2008-2015*”,
Ministry of Health, Cambodia
- Ministry of Health(2009), “*Implementation of the Health Equity Funds
Guideline*”, Ministry of Health, Phnom Penh, Cambodia
- Ministry of Health(2011), “*Cambodia Demographic and Health Survey
2010*”, Ministry of Health, Phnom Penh, Cambodia
- Ministry of Planning and World Food Program(2002), “*Estimation of
Poverty Rates at Commune-Level in Cambodia*”, Ministry of
Planning and World Food Program Phnom Penh, Cambodia
- Ministry of Planning(2004), “*A Poverty Profile of Cambodia 2004*”,
Royal Government of Cambodia, Phnom Penh, Cambodia

- Ministry of Planning(2008a), *“Implementation Manual on the Procedures for Identification of Poor Households”*, Ministry of Planning, Phnom Penh, Cambodia
- Ministry of Planning(2008b), *“Survey of Implementers and Stakeholders at Sub-national Level on Issues relating to Identification of Poor Households”*, Ministry of Planning, Phnom Penh, Cambodia
- Ministry of Planning(2012), *“Database of Poor Households DVD”*, Ministry of Planning, Phnom Penh, Cambodia
- Murphy, H.M., Sampson, M., McBean, E., Farahbakhsh, K.(2009), “Influence of household practices on the performance of clay pot water filters in rural Cambodia”, *Desalination*, 248(1-3) pp.562-569. doi:10.1016/j.desal.2008.05.102
- Nair, S.(2010). *Moving forward: Its poverty agenda challenges, dilemmas and options for Malaysia*. Centre for Poverty and Development Studies (CPDS), University of Malaya, Kuala Lumpur: Malaysia.
- Philippine Daily Inquirer Rocamora, J. E.(2011, December 11) *Talk of the Town Section: “Synergy as Strategy”*
- Reaksmey, H.,(2008, December 06), “Cambodia Awarded Nearly \$1 Billion in Aid”, VOA Khmer.Retrieved from <http://author.voanews.com/Khmer/>
- Royal Government of Cambodia(2002), *“National Poverty Reduction Strategy 2003-2005”* , Royal Government of Cambodia, Phnom Penh, Cambodia
- Royal Government of Cambodia(2011a), *“National Social Protection Strategy for the Poor and Vulnerable 2011-2015”*, Royal Government of Cambodia, Phnom Penh, Cambodia

- Royal Government of Cambodia(2011b), *“Sub-Decree on Identification of Poor Households”*, Royal Government of Cambodia, Phnom Penh, Cambodia
- Shahani, L.R.(2011, December 11) *Talk of the Town Section: “Paradox of Growth”*
- The Economic Planning Unit, Malaysia.(2010). *Tenth Malaysia plan 2011-2015*. The Economic Planning Unit, Prime Minister’s Department, Putrajaya: Malaysia.
- UNDP Cambodia(2009), *“Cambodia Country Competitiveness: Driving Economic Growth and Poverty Reduction”*, United Nations Development Program Cambodia, Cambodia
- United Nations.(2003). *Social policies in Malaysia*. United Nations, New York.
- United Nations.(2011). *Malaysia: The millennium development goals at 2010*. United Nations Country Team, Kuala Lumpur: Malaysia.
- World Bank(2006), *“Halving Poverty by 2015? Cambodia Poverty Assessment”*, World Bank, Phnom Penh, Cambodia
- World Bank(2009a), *“Cambodia Safety Net Review”*, World Bank East Asia Human Development Unit
- World Bank(2009b), *“Poverty Profile and Trends in Cambodia, 2007: Findings from the Cambodia Socio Economic Survey (CSES)”*, World Bank, Washington, DC.
- World Bank and ASEAN(2009), *“Country Report of the ASEAN Assessment on the Social Impact of the Global Financial Crisis: Cambodia”*, the ASEAN Secretariat
- Zin, R. M.(2011). *Measuring and monitoring poverty and inequality: The Malaysian experience*. Institute of Southeast Asian Studies: Singapore.

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회비

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지 - 발간자료 - 간행물회원등록을 통해 가입
- 유선 및 이메일을 통해 가입

▶ 회비납부

- 신용카드 결제
- 온라인 입금 : 우리은행(019-219956-01-014) 예금주 : 한국보건사회연구원

▶ 문의처

- (122-705) 서울특별시 은평구 진흥로 235 한국보건사회연구원
간행물 담당자 (Tel: 02-380-8157)

Kihasa 도서 판매처

- | | |
|---|---|
| ■ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ■ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ■ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ■ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ■ Yes24 http://www.yes24.com | ■ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |

2 · 간행물위원회 안내 및 발간목록



연구보고서 발간목록

발간번호	2011년도 보고서명	연구책임자
연구 2011-01	u-Health 현황과 정책과제	송태민
연구 2011-02	보건의료분야 여건변화에 따른 의료기관의 지출 및 수입구조 분석	조재국
연구 2011-03	천서민 건강관리서비스 확충을 위한 건강관리서비스제도 활성화 방안	이상영
연구 2011-04	약제비 지출의 효율화를 위한 고비용 의약품 관리방안	박실비아
연구 2011-05	식품안전 환경변화에 대응하기 위한 국가 아젠다 개발 등 추진전략 수립	정기혜
연구 2011-06	소바자 중심의 유기식품의 관리체계 및 개선방안 -유기농산물 표시제 중심으로-	곽노성
연구 2011-07	저소득층 아동비만 및 저체중 문제의 진단과 대응방안	김혜련
연구 2011-08	치료에서 예방으로의 패러다임전환에 따른 건강증진정책 개선방안에 관한 연구	최은진
연구 2011-09	인구집단별 의료이용의 형평성 현황 및 형평성에 영향을 미치는 요인 분석	김동진
연구 2011-10	통일대비 북한 위기상황에 따른 보건복지 대응방안	황나미
연구 2011-11	건강보험 보험료 부담의 공정성 제고방안	신영석
연구 2011-12	노후준비 실패를 반영한 노후소득보장체계 구축방안: 노후소득보장제도와 관련 복지제도간 연관성을 중심으로	윤석명
연구 2011-13	사회보장재정과 재원조달에 관한 연구	최성은
연구 2011-14	보편적 복지와 선별적 복지의 조화적 발전방안에 관한 연구	유근준
연구 2011-15	장애연금제도 발전방안 연구 -장애·장해·장애인 연금간 효과적인 역할정립 중심으로	신화연
연구 2011-16-1	선진국의 아동사례관리체계비교연구: 영국, 미국, 뉴질랜드를 중심으로	김미숙
연구 2011-16-2	호주 사회보장체계 연구	여유진
연구 2011-17-1	정부의 복지재정지출 DB구축방안에 관한 연구(5차년도): 복지수요와 사회복지재정에 관한 연구	고경환
연구 2011-17-2	노인복지서비스 공급방식의 변화와 복지경영 -지방정부를 중심으로-	고경환
연구 2011-17-3	2011 사회예산분석	최성은
연구 2011-17-4	2011 보건복지제정의 정책과제	유근준
연구 2011-17-5	공적연금 재정평가 및 정책현안 분석	윤석명
연구 2011-17-6	사회복지 재정추계 모형개발 연구	원종욱
연구 2011-17-7	건강친화적 재정정책 구축을 위한 연구	정영호
연구 2011-18	공정사회를 위한 천서민정책 개선방안	이태진
연구 2011-19	한국인의 복지의식에 대한 연구: 사회통합을 위한 정책과제	노대명
연구 2011-20	계층구조 및 사회이동성 연구	여유진
연구 2011-21	한국복지패널 연계 질적패널 구축을 위한 기초연구 -저소득층 양적 & 질적 연계 패널조사-	최현수
연구 2011-22	기초생활보장제도 재정평가 및 재정추계 기본모형 개발연구	김태완
연구 2011-23	공공부조 정책 내용과 집행의 상호조응성 분석 -TANF의 배경과 그 집행의 특징-	이현주
연구 2011-24	2011 빈곤연계연보	김문길
연구 2011-25	사회복지제도 운영체계 국제비교 연구: 호주·뉴질랜드·캐나다 영국을 중심으로	강혜규
연구 2011-26	중산층가족의 복지제감도 증진방안 연구	김유경
연구 2011-27	다문화가족아동의 사회적응실태 및 아동복지서비스 지원방안 연구	김미숙
연구 2011-28	지역별 건강수명의 형평성 분석과 정책과제	변용찬

발간번호	2011년도 보고서명	연구책임자
연구 2011-29	장애인 서비스 연계방안 연구	김성희
연구 2011-30	장애인 복지지표를 통해 살펴 본 OECD 국가의 장애인정책 비교 연구	김성희
연구 2011-31	사회적기업의 사회복지서비스 제공 실태 및 운영 구조 연구	강해규
연구 2011-32	저출산·고령사회에서 외국인 유입의 파급효과 분석	이삼식
연구 2011-33	건강지표 산출을 위한 보건기관통합정보시스템 활용 및 제고방안	정영철
연구 2011-34	보건복지통계의 품질관리 표준화 방안 연구	손창균
연구 2011-35	사회복지 통계생산 효율화방안 연구	도세록
연구 2011-36	한국의 보건복지동향 2011	장영식
연구 2011-37-1	출산율예측모형개발	이삼식
연구 2011-37-2	저출산에 대한 민간의 영향과 정책과제	김태홍(외부)
연구 2011-37-3	출산관련 행태 변화에 따른 신생아건강 동향과 정책과제	최정수
연구 2011-37-4	소득계층별 출산·양육 행태 분석 및 정책방안	김은정
연구 2011-37-5	보육의 공공성 강화를 위한 정책방안	백선희(외부)
연구 2011-37-6	일가정양립정책과 보육정책간 연계방안 연구	이삼식
연구 2011-37-7	자방자치단체 저출산 대책의 효율적인 운영방안 연구	박종서
연구 2011-37-8	외국의 이민정책 변천과 사회경제적 영향	임정덕(외부)
연구 2011-37-9	베이비 부머의 삶의 다양성에 관한 연구	정경희
연구 2011-37-10	저출산고령화 시대의 노인인력 활용 패러다임 모색: 연금제도와 고령자 경제활동의 관계를 중심으로	이소정
연구 2011-37-11	노인장기요양보험제도의 형평성 평가	이윤경
연구 2011-37-12	노인장기요양보험의 재정지출 분석 및 정책방안	선우 덕
연구 2011-37-13	예방적 관점에서의 효과적인 노인건강관리서비스의 개발 연구 -M시 종적연구기반(I)	오영희
연구 2011-37-14	고령친화 여가산업 활성화 방안	김수봉
연구 2011-37-15	저출산·고령사회 대응 국민인식 연구	오영희
연구 2011-37-16	저출산대책 관련 국제동향 분석 -스페인·폴란드 판-	이삼식
연구 2011-37-17	선진국 고령사회 대응정책 동향	정경희
연구 2011-37-18	저출산고령사회 대응관련 쟁점연구 -저출산고령사회 정책 사각지대 분석-	이소정
연구 2011-37-19	출산행동의 동향분석을 위한 출산관련 조사자료DB구축	신창우
연구 2011-37-20	결혼이주여성의 성공적 정착과 농촌사회 지속가능한 다문화사회 구축방안 연구	김기홍(외부)
연구 2011-37-21	북한인구의 동태적 및 정태적 특징과 사회경제적 함의	정영철(외부)
연구 2011-37-22	저출산 시대 아동의 안전한 사회 환경 조성방안	이미정(외부)
연구 2011-38	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영 -2006-2010년 결과 보고서-	오영호
연구 2011-39-1	건강영향평가의 제도화 방안 연구	이상영
연구 2011-39-2	건강도시산업의 건강영향평가 및 기술지원	김동진
연구 2011-39-3	아태 지역 유럽 지역의 건강영향평가와 정책동향	최은진
연구 2011-39-4	건강영향평가 DB 구축	김동진
연구 2011-40-1	기후변화 관련 건강문제 적응대책에 대한 평가체계 개발	김남순
연구 2011-40-2	기후변화에 따른 식품안전사고 위기대응방안 연구	김정선
연구 2011-41-1	아시아 국가의 사회보장제도	홍석표
연구 2011-41-2	한국 보건의료분야 공적개발원조(ODA)의 효율적 운영방안 연구	홍석표

4 • 간행물위원회 안내 및 발간목록

발간번호	2011년도 보고서명	연구책임자
연구 2011-42	취약 위기 및 다문화가족의 예방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례 관리 연구 (2차년도)	김승권
연구 2011-43	친사민정책으로서의 사회서비스일자리 확충 전략 I 아동분야 사회서비스를 중심으로	김미숙
연구 2011-44-1	2011년 한국복지패널 기초분석 보고서	남상호
연구 2011-44-2	2011년 한국복지패널 자료를 통해 본 한국의 사회지표	강신옥
연구 2011-45	2009년 한국의료패널 기초분석보고서(Ⅱ)	정영호
연구 2011-46	2011년 인터넷 건강정보 게이트웨이 시스템 구축 및 운영	송태민
연구 2011-47	2011년 보건복지통계정보시스템구축 및 운영(3년차)	이연희

발간번호	2012년도 보고서명	연구책임자
연구 2012-01	주요국의 사회보장제도(12권)	정기혜
연구 2012-02	보건의료분야 시장개방 이슈와 대응방안 연구 -한미FTA중심으로	김대중
연구 2012-03	초·중·등 고등학교 교과서에 수록된 식품(안전) 내용에 관한 분석 및 개선방안 도출	김정선
연구 2012-04	식품안전분야 연구개발사업 효율화 방안에 관한 연구	곽노성
연구 2012-05	근거중심보건의료에 대한 정책분석과 개선방안	김남순
연구 2012-06	약제비 지출의 목표관리를 위한 예산제의 국가별 비교 연구	박설비아
연구 2012-07	제약산업 구조분석과 발전방향	윤강재
연구 2012-08	건강형평성 강화를 위한 의료서비스 전달체계 개선방안	신호성
연구 2012-09	건강증진서비스 전달체계 다원화 방안 연구	이상영
연구 2012-10	다문화가족 여성과 아동의 건강실태 및 건강서비스 지원방안 연구	김혜련
연구 2012-11	농어촌 지역 주민의 건강증진을 위한 지역사회 자원 조직화 방안	김동진
연구 2012-12	정신건강고위험자 관리체계 정립방안에 관한 연구	정진옥
연구 2012-13	식품안전분야 인식조사 개선을 위한 조사시스템 구축방안	정기혜
연구 2012-14	건강보장체계의 New Paradigm 전환에 따른 기반 구축 연구	신영석
연구 2012-15	보험자 내부경쟁을 통한 효율화 방안 연구	김진수
연구 2012-16	국민연금 적정부담 수준에 관한 연구	윤석명
연구 2012-17	건강보험 노인의료비의 효율적 관리방안	신현웅
연구 2012-18	장애인소득보장제도간 급여의 형평성 제고방안 연구	신화연
연구 2012-19	사회정책목표의 실질적 달성을 위한 중장기 복지재정 운용방향	유근춘
연구 2012-20	사회환경에 따른 복지지출 수요와 경제주체별 재정부담능력에 관한 연구	원종옥
연구 2012-21	복지지출 수준에 따른 사회현상과 정책과제	고경환
연구 2012-22	중앙과 지방의 사회복지 재원분담	최성은
연구 2012-23	지방정부의 복지재정과 발전방안에 관한 연구-지방정부의 복지수준과 욕구의 대응성 분석	고경환
연구 2012-24	2012년 사회예산 분석	최성은
연구 2012-25	2012 보건복지재정의 정책과제	유근춘
연구 2012-26	공무원연금 등 직역연금 재정평가와 정책현안 분석: 군인연금과 노르딕 모델을 중심으로	윤석명·신화연
연구 2012-27	OECD 국가의 사회복지지출과 재정건전성 비교연구	원종옥
연구 2012-28	국민기초생활보장제도 개편에 따른 저소득층 소득지원제도 발전방향	강신옥
연구 2012-29	청년층 근로빈곤 실태 및 지원방안 연구	김태환
연구 2012-30	중고령자의 소득자산 분포와 노후빈곤 가능성 분석	남상호

발간번호	2012년도 보고서명	연구책임자
연구 2012-31	현세대 노인의 빈곤 실태 및 소득보장 방안 연구	김미곤
연구 2012-32	빈곤에 대한 대안적 접근: 욕구변주를 고려한 다차원성에 대한 분석	이현주
연구 2012-33	빈곤층 라이프스타일 분석 및 복합적 커뮤니티 케어 제공방안 연구	염주희
연구 2012-34	사회정책과 사회통합의 국가비교: 아시아 국가를 중심으로 I (터키)	이현주
연구 2012-35	인구구조변화가 불평등에 미치는 영향에 대한 연구	김문길
연구 2012-36	한국복지패널 연계 질적연구(2차): 빈곤층의 삶과 탈빈곤 노력을 중심으로	김미곤
연구 2012-37	2012년 빈곤통계연보	김문길
연구 2012-38	사회서비스 바우처사업의 정책효과 분석 연구	강혜규
연구 2012-39	아동복지지출실태 및 적정 아동복지지출 규모 추계	김미숙
연구 2012-40	수요자 중심 장애인복지정책 개발을 위한 연구: 2011년 장애인 실태조사 심층분석	김성희
연구 2012-41	다문화가족의 변화와 사회적 대응방안 연구	김유경
연구 2012-42	장애인의 소득보장과 사회서비스 연계동향 및 정책과제-개활, 고용서비스를 중심으로	박수지
연구 2012-43	보건복지부문의 소셜미디어 활용 현황 및 정책과제	정영철
연구 2012-44	한국의 보건복지 동향 2012	장영식
연구 2012-45	의료이용 통계생산 개선에 관한 연구	도세록
연구 2012-46	보건복지분야 통계조사 선진화 방안에 관한 연구	손창균
연구 2012-47-1	미래 성장을 위한 저출산부문의 국가책임 강화 방안	이삼식
연구 2012-47-2	국가 사회 정책으로서 통합적인 저출산 정책 추진 방안	신윤정
연구 2012-47-3	중앙정부와지방정부의저출산정책연계방안	이상립
연구 2012-47-4	여성근로자의 노동조건에 따른 출산수준 차이와 정책방안	김현식
연구 2012-47-5	친가족기업 지표개발과 적용방안: 가족친화인증제도의 성과점검과 향후과제	이철선
연구 2012-47-6	한국사회 결혼·출산 간 연관성 분석: 다출산 가정을 중심으로	염주희
연구 2012-47-7	주거행태와 결혼·출산 간 연관성 분석	이삼식
연구 2012-47-8	임신 및 출산을 위한 난임 사술비 지불보상 현황과 정책방향: 인공수정 대상	황나미
연구 2012-47-9	신생아기 저출생세증가 사망영향요인과 관리방안	최정수
연구 2012-47-10	둘째자녀 출산제약 요인분석과 정책방안	정은희
연구 2012-47-11	저출산 고령화에 따른 유산상속 동기변화 전망과 정책과제	김현식
연구 2012-47-12	고령화·저출산에 따른 지역별 인구분포와 변화요인 분석과 정책과제	(이현창)
연구 2012-47-13	남북한 통합시 인구이동 전망과 대응과제	이상립
연구 2012-47-14	2011년도 노인실태조사 심층분석	정경희
연구 2012-47-15	100세 시대 건강한 노화의 양상과 정책과제 - M시 종적연구(II)	오영희
연구 2012-47-16	노인 장기요양서비스 전달체계의 평가 및 개선방안: 재가서비스를 중심으로	선우덕
연구 2012-47-17	노인장기요양요구필요도측정방식개발	이윤경
연구 2012-47-18	고령화에 관한 마드리드 국제행동계획(MIPAA) 이행실태 및 평가	정경희
연구 2012-47-19	복지용구사업시장규모추계와활성화방안	김대중
연구 2012-47-20	저출산현상의동태적분석을위한지역사례조사	박종서
연구 2012-47-21	백세시대 대응 고령화 지역 연구	이윤경
연구 2012-47-22	저출산대책 관련 국제동향분석: 미국·영국 편	이삼식
연구 2012-47-23	선진국의 고령사회정책: 유럽각국의 활기찬고령화(active ageing)정책을 중심으로	선우덕
연구 2012-47-24	저출산·고령사회 대응 국민인식 연구(II)	오영희

6 • 간행물위원회 안내 및 발간목록

발간번호	2012년도 보고서명	연구책임자
연구 2012-47-25	가족구조 변화와 정책적 함의: 1인가구 증가와 생활실태를 중심으로	정경희
연구 2012-47-26	출산력시계열자료 구축 및 분석	신창우·이삼식
연구 2012-47-27	저출산고령화에 따른 사회복지공적 전달체계 개편 방안: 공적전달체계의 수직적편제와 수평적배열의 재구조화	정홍원
연구 2012-47-28	부모에 대한 경제적 의존과 자녀의 만혼화	(이만우)
연구 2012-47-29	저출산에 대응한 영유아 보육·교육 정책 방안	신윤정
연구 2012-47-30	농업인의 노후준비실태와 정책대안	(최경환)
연구 2012-47-31	저출산 고령화 대응 영세자영업자 생활실태 연구	박종서
연구 2012-48	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영 - 2006년 및 2011년 결과 보고서 -	오영호
연구 2012-49-1	중앙정부의 문화정책에 대한 건강영향평가	이상영
연구 2012-49-2	지방자치단체환경보건정책에 대한 건강영향평가	김동진
연구 2012-49-3	아태지역 및 유럽지역의 건강영향평가 동향 및 정책과제	최은진
연구 2012-49-4	건강증진서비스이용에 대한 개인의 사회적 자본의 영향 연구	최은진
연구 2012-50-1	지역사회 기후변화 관련 건강적응대책 발전방안	김남순
연구 2012-50-2	기후변화 대응을 위한 식품접객업소의 위생관리 개선 방안	김정선
연구 2012-51	아시아 국가의 사회정책 비교 연구: 빈곤정책	홍석표
연구 2012-52	취약·위기가족 및 다문화가족의 예방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례 관리 연구 (3차년도)	김승권
연구 2012-53	친서민정책으로서의 사회서비스 일자리확충 전략II: 영유아돌봄 및 초등 방과후서비스를 중심으로	김미숙
연구 2012-54	2012년 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사	김승권
연구 2012-55-1	2012년한국복지패널기초분석:한국의복지실태	최현수
연구 2012-55-2	2012년한국복지패널심층분석:인구집단별생활실태와복지육구의동태분석	남상호
연구 2012-56-1	2012년 한국의료패널 기초분석보고서(I)	정영호
연구 2012-56-2	2012년 한국의료패널을 활용한 의료이용 심층연구	김대중
연구 2012-57	2012년 인터넷 건강정보평가시스템 구축 및 운영	송태민
연구 2012-58	보건복지통계정보시스템 구축 및 운영(4년차)	이연희
연구 2012-59	의료분쟁조정중재제도 활성화를 위한 정책과제와 대책	이상영
연구 2012-60	북한주민의 생활과 보건복지실태	황나미
연구 2012-61	사회보장 재정추계 방법론 개발을 위한 기초연구	원종욱
연구 2012-62	미래 보건복지 방향설정과 정책개발에 관한 연구	신영석
연구 2012-63	보건의료 분야 법령 현황과 주요 과제	윤강재
연구 2012-64	우리나라의 자살급증 원인과 자살예방을 위한 정책과제	이상영
연구 2012-65	복지정책의 지속가능성을 위한 조세·재정정책 정립 방향 - 스웨덴, 프랑스, 영국을 중심으로 -	고경환
연구 2012-66	OECD 보건통계로 본 한국의 보건의료 위상과 성과 및 함의	김혜련
연구 2012-67	보건복지 지표·지수 연구	남상호
연구 2012-68	2012년 지역복지개발평가센터 운영보고서	김승권
협동 2012-1	2012년 사회보건분야 기후변화 취약성 평가 및 적응역량 강화	신호성
협동 2012-2	2012년 비영리법인 제도의 개선방안에 관한 연구	오영호