

정책현안자료 2007-10

# 경제 발전과 빈곤경감 전략

- 한국의 경험과 시사점을 중심으로 -

김 용 문  
김 미 곤  
여 유 진

한국보건사회연구원



## 〈 목 차 〉

I. 서 론 .....	1
II. 한국의 경제성장과 빈곤 및 불평등 추이 .....	3
1. 경제성장과 절대빈곤 수준 .....	3
2. 경제성장과 상대빈곤 수준 .....	8
3. 경제성장과 불평등 수준 .....	10
III. 한국의 빈곤경감 전략의 변화 .....	11
1. 이념 중심으로 살펴본 빈곤경감 전략 변화 .....	11
2. 시기별 제도 중심으로 살펴본 빈곤경감 전략 변화 ..	12
3. 빈곤정책 대상 중심으로 살펴본 빈곤경감 전략 변화	14
4. 한국의 빈곤에 대한 미래 비전 .....	18
IV. 아시아 국가의 빈곤전략 수립에의 시사점 .....	19
V. 아시아 빈곤경감을 위한 제안 .....	20

# I. 서론

## □ 한국의 발전모델

### - 1960~1980년대 초반

- 투자 자원 부족을 감안하여 불균형 성장이론 적용, 확산효과 (Trickle-down effect)를 노린 개발주의 발전전략, 선성장 후분배 전략 추진
- 이러한 전략 하에 경제개발5개년 계획 추진

### - 1980년대 중반~1997년(financial crisis)

- 경제개발과 동시에 사회개발의 필요성 일부 자각, 구조 조정기
- 이러한 전략 하에 경제사회개발5개년 계획 추진

### - 1997년~현재

- 경제성장과 사회통합의 동시적 추구 필요성 인식, 성장과 복지의 동반 성장 전략 추진
- 이러한 기조 하에 국민의 정부(1998.2~2003.2)는 생산적 복지 (generative welfare)를 추진하였고, 참여정부(2003.2~현재)는 참여복지를 추진하고 있음.

## □ 한국의 경제발전과 빈곤경감(poverty reduction) 전략

### - 1990년대 이전의 국가주도적인 경제개발, 수출중심의 산업화, 성공적인 가족계획 등이 맞물려 눈부신 경제성장 → 절대 빈곤율 (absolute poverty rate)을 줄이는데 성공

### - 1997년 외환위기 이후 그동안 내재되었던 상대적 빈곤, 불평등, 양극화(polarization)의 문제가 표면화되는 계기가 됨 → 상대적 빈곤율 감소가 향후 과제로 부각

### - 성장단계에 맞는 전략의 수립 및 수정의 필요성으로 한국의 경우 먼저 절대적 빈곤경감 전략을 채택하고 상대적 빈곤과 불평등 경감 전략으로 전환

□ 한국모델의 시사점과 교훈

- 한국은 아시아의 소국으로서 지난 40여년 동안 유례가 없는 경제 성장과 절대빈곤 퇴치를 달성한 국가로 동아시아 모델의 한 전형으로 각광받아 왔음.
- 지금까지의 한국의 성장방식과 빈곤감소 전략을 살펴보고, 아울러 오늘날 한국이 직면한 새로운 문제와 대응방안을 검토함으로써, 아시아 국가들의 빈곤경감 혹은 친빈곤 성장(pro-poor growth) 전략 수립에 시사점과 교훈을 줄 수 있을 것임.

## II. 한국의 경제성장과 빈곤 및 불평등

### 1. 경제성장과 절대 빈곤수준

#### □ 경제성장과 절대빈곤 감소

- 한국은 1960년 경제개발 이래 1997년 외환위기 이전까지 연평균 5~10%에 이르는 높은 경제성장을 이루었음.
  - 이 결과 1965년에 710달러에 불과하던 구매력 기준 1인당 GNP는 1995년에 11,676달러까지 증가하여 30년 동안 생활수준은 약 16배 이상 향상된 것으로 나타남.
- 이러한 높은 경제성장에 힘입어 하루 1달러 이하의 소득을 가지는 절대빈곤율 역시 1965년 41.4%에서 1995년 7.4%로, 그리고 2004년 현재 1~2% 미만으로 급격히 감소하였음.
  - 그러나, 불평등도를 나타내는 지니계수(Gini coefficient)는 경제개발 기간 동안 오히려 약간 상승하는 경향을 보였으며, 사회개발이 시작된 1980년 후반 이후 감소하다가, 외환위기 이후 다시 증가한 것으로 나타남.

〈표 1〉 한국의 주요 경제 및 사회지표 변화 추이

year	GNP per capita PPP(US \$)	Per capita annual growth	Inflation rate %	Secondary School Enrollment	Investment as % of GDP	Inequality (Gini Index)	Poverty as % of pop
1965	710					34.3	41.4
1970	1,032	8.2	15	70	30	35.3	23.2
1975	1,435	7.8	21	79	30	38.0	20.0
1980	2,573	8.2	24	84	30	38.6	14.5
1985	4,155	5.6	8	87	29	34.5	14.2
1990	7,522	5.8	6	89	32	33.6	10.5
1995	11,676	6.2	5	90	37	32.0	7.4
2004	14,162 <sup>1)</sup>	4.6	3.6	92	30	34.1	under 1~2

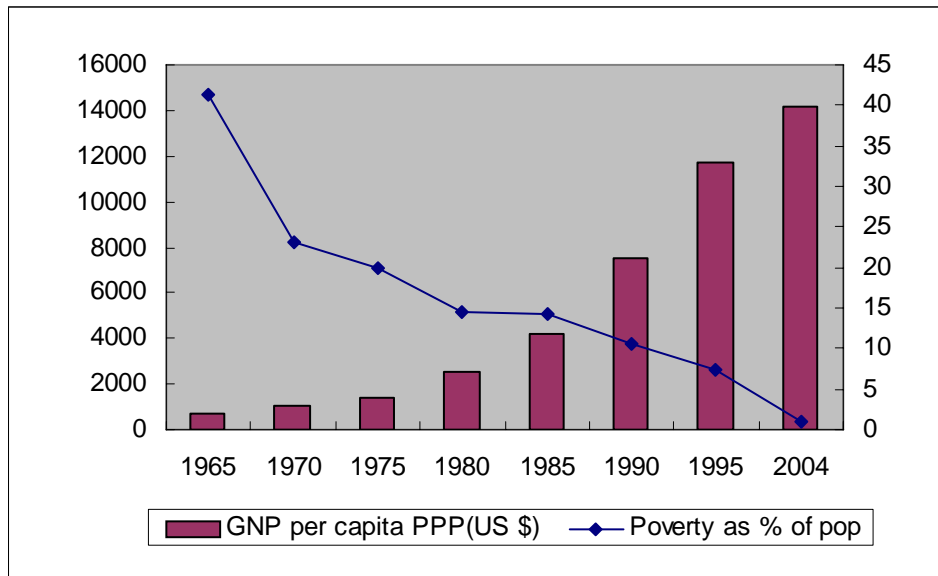
Note : 1) GDP per capita PPP

Source: 1995년까지는 Klasen, S. (2005) 『Economic Growth and Poverty Reduction: Measurement and Policy Issues』 . Working Paper No.246.

2004년 통계는 www.kosis.go.kr 등을 참조.

- [그림 1] 에서 보는 바와 같이, 한국에서 절대빈곤율은 1인당 GNP 성장속도에 거의 반비례하여 감소함을 알 수 있음. 급격한 경제성장은 모든 배를 띄우는 이른바 부양효과(floating effect)를 가진 것으로 보이며, 적어도 한국의 경우 경제성장이 절대빈곤을 크게 감소시키는 역할을 하였음은 부정할 수 없음.
  - 다만, 경제성장의 과정에서 분배의 문제는 다소 간과되었으며 그 결과 불평등이 다소 증가하였으나 다른 개발도상국에 비해서 높은 수준은 아님.

[그림 1] 경제성장과 절대 빈곤율과의 관계



- 이러한 급속한 절대빈곤율의 감소는 세계에서 거의 유례를 찾을 수 없을 정도이며, <표 2>에서 보는 바와 같이 최근의 ASEAN 국가들에 비해 매우 낮은 수준임.
  - 따라서 절대빈곤율의 감소라는 측면만을 놓고 볼 때, ASEAN 국가들은 한국으로부터 일정한 시사점을 얻을 수 있을 것임.

〈표 2〉 Poverty Estimates Based on National and International Poverty Lines, Various Years

Country	National Poverty Rates(%)		International Poverty Measures				
	Year	National	\$1-a-day			\$2-a-day	
			Year	HCR(%)	Magnitude ('000)	HCR(%)	Magnitude ('000)
Cambodia	1999	35.9	1997	34.1	3,966.9	77.7	9,045.4
Indonesia	2002	18.2	2002	7.5	15,902.0	52.4	110,985.4
Laos	1997	38.6	1997	39.0	1,882.7	81.7	3,945.6
Malaysia	1999	7.5	1997	0.2	36.8	9.3	2004.5
Myanmar	1997	22.9	-	-	-	-	-
Thiland	2002	9.8	2000	1.9	1,204.5	32.5	20,264.5
Vietnam	2002	28.9	2002	13.1	10,509.4	58.5	47,058.1

Note: 1) HCR: Headcount ratio

Source: World Bank Institute Poverty Manual(2006)

□ 절대빈곤을 감소의 주요 요인

- 살펴본 바와 같이, 절대빈곤을 감소는 일차적으로 높은 경제성장률에 기인한다고 볼 수 있음.
  - 그리고, 이러한 높은 경제성장의 주요 요인은 무엇보다도 국가와 개인의 인적·물적자본에 대한 적극적 투자에 기인하였다고 볼 수 있음.
  - <표 1>에서 보는 바와 같이, 한국의 Secondary School Enrollment는 1970년에 이미 70%에 이르고, 2004년에는 92%에 이룸. 이러한 수준은 중국의 44.7%(2001), 인도네시아의 50%(1999), Malaysia의 70%(2000), Vietnam의 55%(2002)보다 훨씬 높은 수준이며, OECD 국가들 중에서도 상위 수준임.
  - 또한, Investment as % of GDP는 경제개발 이후 오늘날까지 30%를 상회하는 수준으로 이러한 투자율 역시 매우 높은 수준임.
  - 이와 같이, 부존자원이 적고 단위 면적당 인구가 많은 한국의 성장동력은 높은 교육열과 국가주도적인 투자 및 수출정책의 산물이라 해도 과언이 아님.



- 경제성장과 빈곤감소와의 관계는 국제비교에서도 흔히 나타나는 결과임.
- 아래 <표 3> 및 [그림 2] 에서 보는 바와 같이 주로 ASEAN+3 국가들이 속해 있는 East Asia and Pacific의 경우 1980년대 동안 평균 5.7%, 1990년대 동안 5.9%의 높은 성장률을 기록하였으며, 절대 빈곤율 또한 동 기간 동안 각각 절반 정도로 줄어듦.
- 이에 비해, Sub-Saharan Africa와 Latin America는 동 기간 동안 경제성장이 거의 정체되어 있었으며, 빈곤율 역시 미미한 증가 혹은 감소를 보이고 있음.

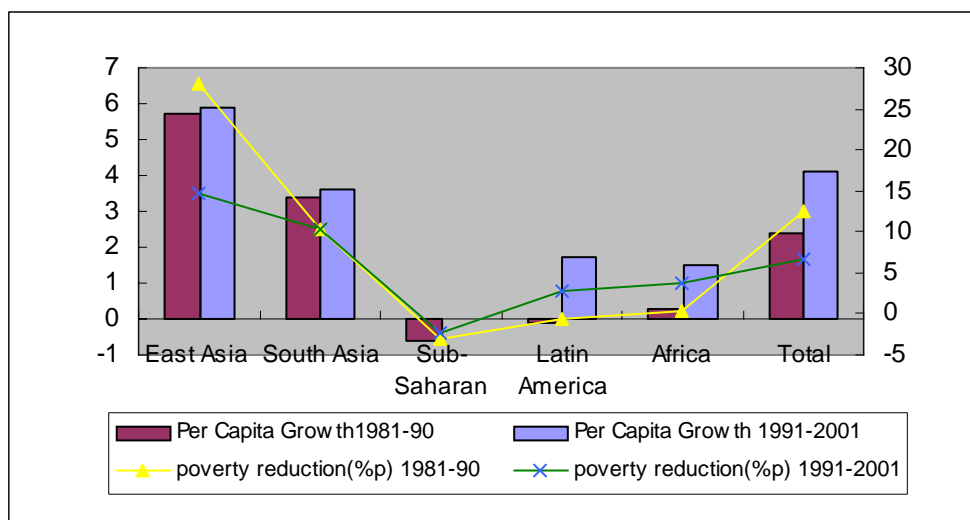
<표 3> Poverty and Growth Across the Globe

Regions	Percentage of Population Living on Less Than \$1.08/day at 1993ppp			Per Capita Growth	
	1981	1990	2001	1981-90	1991-2001
	East Asia and Pacific <sup>1)</sup>	57.7	29.6	14.9	5.7
South Asia <sup>2)</sup>	51.5	41.3	31.1	3.4	3.6
Sub-Saharan Africa <sup>3)</sup>	41.6	44.6	46.9	-0.6	0
Latin America <sup>4)</sup>	15.7	16.3	13.5	-0.1	1.7
Middle East & North Africa <sup>5)</sup>	14.2	13.9	10.2	0.3	1.5
Total	40.3	27.9	21.3	2.4	4.1

- Note: 1) China, Indonesia, the Republic of Korea, Malaysia, the Philippines, Thailand and Vietnam  
 2) Bangladesh, India, Nepal, Pakistan, and Sri Lanka  
 3) Benin, Burkina Faso, Cameroon, Cote d'Ivoire, Ethiopia, the Gambia, Ghana, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Niger, Negeria, Senegal, Tanzania, Uganda, Zambia, and Zimbabwe  
 4) Argentinian, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Jamaica, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Uruguay, and Venezuela  
 5) Algeria, Egypt, Iran, Jordan, Morocco, Tunisia, and Turkey

Source: Klasen, S. (2005) 『Economic Growth and Poverty Reduction: Measurement and Policy Issues』 . Working Paper No.246.

[그림 2] 지역별 경제성장률과 빈곤율



- 또 다른 절대 빈곤율 감소의 요인으로 간과될 수 없는 요인은 획기적인 가족계획정책이라 할 수 있음.
  - 한국은 인구밀도가 매우 높은 나라<sup>1)</sup>로 높은 출산율은 경제개발 초기에 경제성장률과 절대빈곤율 감소에 걸림돌로 작용하였음.
  - 이에 정부는 강력한 가족계획정책을 통해 합계출산율(**total fertility rate**)<sup>2)</sup>은 크게 낮추었음. 1970년에 4.53명이던 합계출산율은 1980년에 2.83명으로 크게 떨어졌으며, 이는 1990년에 1.59명으로 낮아졌음.
  - 그러나, 절대빈곤율 감소에 크게 기여했던 인구정책으로 인한 출산율 저하는 오늘날 오히려 인구의 저출산·고령화로 인한 성장잠재력 저하라는 새로운 문제를 야기시키는 단초가 되었음<sup>3)</sup>.
- 한국의 빈곤인구 감소에 직접적인 영향을 끼친 것은 사회안전망(**social safety nets**) 확충이었음.
  - 1995년 7월 30인이상 사업체 상용근로자를 대상으로 시작된 고용보험(**employment insurance**)은 1998년 3월에 5인이상 사업장으로 확대하고, 1998년 10월에 전사업장으로 확대하였음.

1) 2005년 현재 인구밀도는 485명/km<sup>2</sup>으로 도시국가 및 소규모 섬국가를 제외하면 방글라데시(985명/km<sup>2</sup>), 대만(632명/km<sup>2</sup>) 다음으로 세계 3번째 인구 조밀국가임

2) 가임여성 1명당 평균 출생아 수

3) 2005년 합계출산율은 1.08명으로 세계에서 가장 낮은 수준이다.

- 1988년 10인 이상 사업장 가입자에 대상으로 도입된 국민연금(national pension)은 이후 1991년에 5인 이상 사업장으로 확대하고, 1995년에는 농어민에게까지 확대하였고, 1999년 4월에 도시지역까지 확대하여 전국민 연금시대를 실현하였음.
- 1977년 도입된 건강보험(national health insurance)은 IMF 경제위기 이후 제한된 급여수혜 기간을 연중으로 확대하여 상병에 대한 보장을 확대하였음.
- 1964년에 도입된 산재보험(industrial accident compensation insurance)은 재해근로자 및 그 가족의 생활안정을 도모하기 위하여 2000. 7. 1부터 1인 이상 사업장까지 보험적용을 확대하였음.
- 1961년 생활보호제도(Livelihood Protection Law)를 도입하여 전통적인 빈곤층(노인, 장애인, 아동 등)에 기초보장을 도모하고, 2000년 국민기초생활보장제도(National Basic Livelihood Security Law)를 도입하여 근로능력 있는 빈곤층까지 급여를 확대함.

## 2. 경제성장과 상대 빈곤수준

### □ 상대빈곤율(relative poverty rate) 변화 추이

- 일정 정도 경제성장을 이룬 후 빈곤의 문제는 절대적 문제에서 상대적 문제로 전환하는 경향이 있음. 즉, 성장의 과실을 골고루 분배하고, 전체 국민의 삶의 질을 높임으로써 사회통합성을 높이는 것이 “지속가능한 성장”의 전제조건이 된다는 것임.
- 살펴본 바와 같이, 한국의 경우 경제성장과 더불어 구매력 기준(PPP: purchasing power parity) 하루 1달러 이하의 절대 빈곤율은 크게 감소하였으나, 상대빈곤율은 경제성장과 비례하지 않으며 오히려 최근 특히 외환위기 이후 상대빈곤율은 점차로 증가하는 경향을 보여주고 있음(아래 <표 4> 참조).
- 국제비교에서 가장 많이 사용되는 중위소득(median income) 50% 미만의 상대빈곤율을 살펴보면, 1996년에 8.6%이던 빈곤

율이 2000년에는 10.0%로, 그리고 2004년에는 11.7%로 상당히 큰 폭의 상승을 보여주고 있음.

〈표 4〉 도시근로자가구 빈곤율 변화 추이(가처분소득 기준)

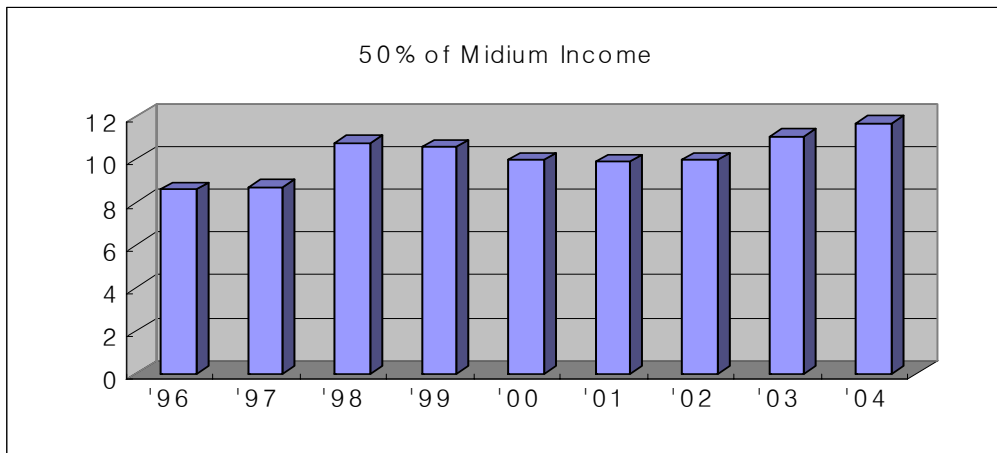
(단위: %)

구 분	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04
National Poverty Line	5.4	4.9	9.7	8.8	7.1	6.1	4.9	6.1	6.0
중위소득 40% 기준	4.7	4.4	6.3	6.0	5.5	5.4	5.1	6.5	7.0
중위소득 50% 기준	8.6	8.7	10.8	10.6	10.0	9.9	10.0	11.1	11.7
중위소득 60% 기준	14.9	15.4	16.8	16.7	16.4	16.7	17.0	17.1	17.9

Note: OECD 가구균등화지수 적용

Source: 통계청, 도시가계조사 원자료, 각년도

[그림 3] 상대빈곤율 변화 추이



□ 상대빈곤율 증가 원인

- 최근들어 상대빈곤율이 상승하고 있는 주요 원인으로 다음과 같은 몇 가지를 들 수 있음.
  - 지구화(globalization)로 인한 산업/고용 불안정성의 증가로 근로빈곤층(working poor) 증가
  - 인구 고령화로 인한 노인 빈곤 증가
  - 가족구조의 변화-가족해체로 인한 여성가구주 가구 증가 등으로 인한 빈곤의 여성화(feminization of poverty)
- 이러한 상대빈곤율 증가에 대해서는 확산효과(trickle-down effect)

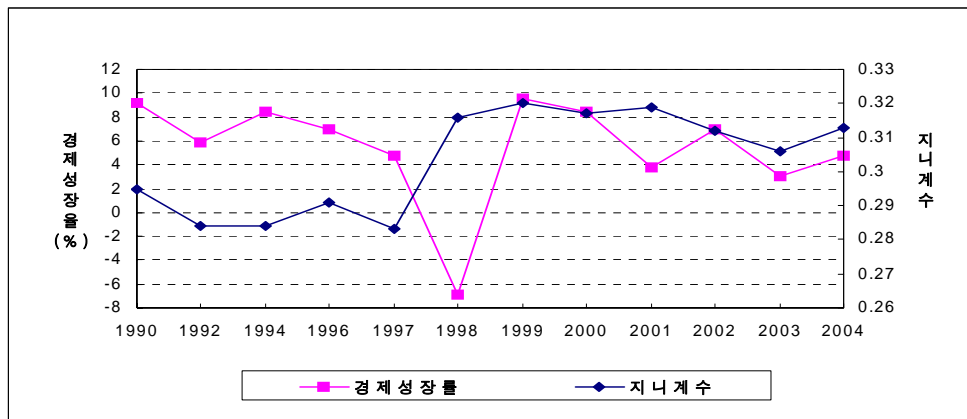
를 노리는 성장주도적인 개발전략으로 적절히 대응할 수 없음.

- 따라서, 현재 한국은 상대빈곤에 대응하고 사회통합을 높이기 위한 새로운 국가전략을 구상하여야 할 시점에 와 있음.

### 3. 경제성장과 불평등

- 외국의 연구결과와 한국의 외환위기 전후를 비교해 보면 불평등이 심한 경제일수록 성장률도 낮음
- 외국의 연구결과
  - 최상위 20% 계층의 소득비중을 7% 늘릴 경우 평균성장률이 0.5%p 가량 하락 (Persson and Tabellini (1994))
  - 토지소유의 지니계수를 1 표준편차만큼 늘릴 때 일인당 국민소득 증가율이 매년 0.8%p 하락 (Alesina and Rodrick (1994))
- 외환위기 전후의 한국의 불평등
  - 외환위기전 한국은 높은 경제성장률을 실현하면서도 비교적 평등한 사회였으나, 외환위기 이후 높은 불평등과 낮은 경제성장률을 보이고 있음.
  - 따라서, 현재 한국은 빈곤층 뿐만 아니라 차상위 계층(near poor)에 빈곤정책을 시행하고 있음.

[그림 4] 경제성장률과 지니계수 추이



주: 1) 2003~2004년 전국가계조사자료는 임금근로가구로 통제하여 산출

2) 경제성장률은 실질GDP 성장률임.

자료: 통계청, 『도시가계조사』(년간), 각년도 원자료  
한국은행, 인터넷자료, 각년도

### Ⅲ. 한국의 빈곤경감 전략의 변화

#### 1. 이념 중심으로 살펴본 빈곤경감 전략 변화

##### - '선 성장 후 복지' 빈곤경감 전략

- 1997년까지의 한국의 국가발전 전략은 '선 성장 후 복지' 전략이었음. 이에 따라 자원은 경제성장에 치중되었음.
- 이에 따라 복지는 '잔여적 복지(residual welfare)'의 성격을 지니고 있었음. 즉, 전통적인 빈곤계층인 노인, 장애인, 아동 등의 취약계층에게만 현금지원을 하고, 근로 능력이 있는 빈곤층에게는 현금지원을 하지 않았음.

##### - 성장과 복지의 '동반성장' 전략

- 1997년 경제위기 이후 근로 능력이 있는 빈곤층의 빈곤문제가 심각해지자 국민의 정부는 '생산적 복지(generative welfare)'의 일환으로 국민기초생활보장법(National Basic Livelihood security Law)을 제정하여 근로능력이 있는 수급자에게 현금급여를 지급함.
- 2002년 참여정부 이후 출범이후 '선 선장 후 복지'의 기존 패러다임으로는 성장자체가 한계에 봉착할 뿐만 아니라 분배개선도 곤란하다는 인식하에 성장과 복지가 함께 가는 '동반성장'으로 전환

〈표 5〉 '선 선장 후 복지'와 '성장과 복지의 동반성장' 비교

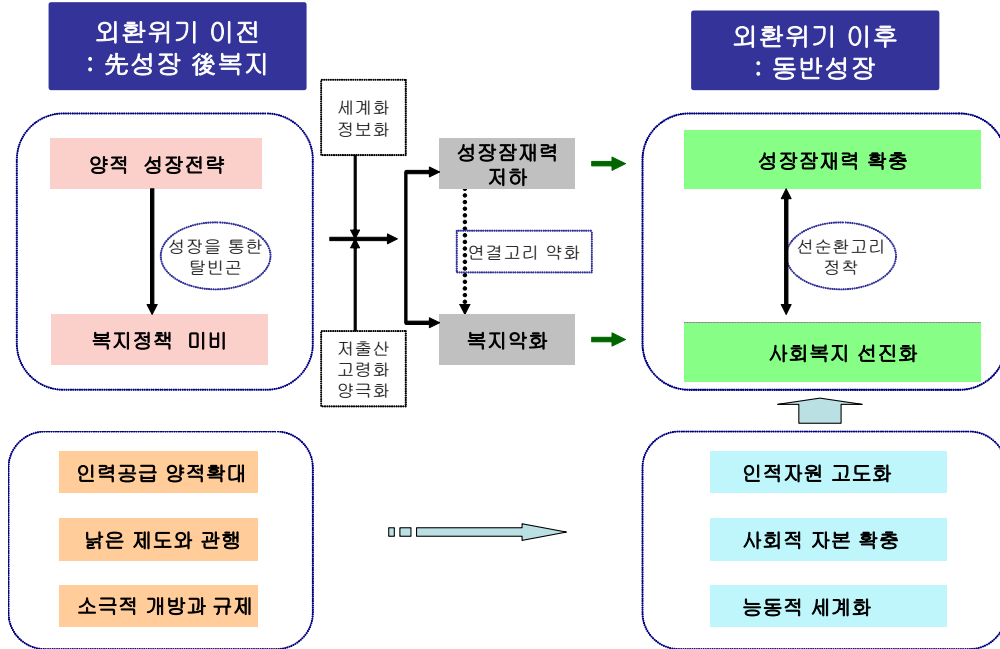
	기존 패러다임	동반성장 패러다임
추진 배경	탈빈곤, 성장과 분배의 고리 작동	양극화 심화, 성장과 분배의 고리 약화
정부 역할	성장에 집중	성장과 복지의 조화
성장 전략	양적 투입위주·불균형 성장, 정부 주도	혁신주도형·균형 성장, 시장 주도
복지 전략	가족·공동체에 의존, 구호적 복지	정부의 역할 제고, 미래를 위한 투자
투자 중점	物的 자본	人的·社會的 자본 <sup>1)</sup>

주: 1) 구성원간 신뢰와 협력, 개방성 및 이를 촉진하는 제도·규범·네트워크

등을 의미

자료: 대통령 자문정책기획위원회, 『사회비전 2030』, 2006

[그림 5] ‘선 성장 후 복지’와 ‘성장과 복지의 동반성장’ 관계



자료: 대통령 자문정책기획위원회, 『사회비전 2030』, 2006

## 2. 시기별 제도 중심으로 살펴본 빈곤경감 전략 변화

- 1948년 ~ 1950년대
  - 국민의 기본생활수요를 해결하기 위한 구호사업에 치중
- 1961년
  - 생활보호법 제정으로 빈곤대책에 대한 법적체계 구비
- 1978년
  - 의료보호법을 제정하여 빈곤층에 대한 의료보호(medicade)사업 실시
- 1982년
  - 생활보호법의 전면 개정으로 근로능력이 있는 수급자(자활보호대상자)에게 취로사업 중심의 자활사업(self-reliance program)을 실시하고 이들에게 의료보호 및 교육보호 실시
- 1998년

- 경제위기 이후 근로능력이 있는 수급자(자활보호대상자)에게 한시적 현금급여 제공

- 2000년

- 국민기초생활보장제도 시행으로 근로능력 없는 수급자와 근로능력 있는 수급자에게 현금급여 제공하고, 근로능력 있는 수급자에게는 근로연계복지(workfare) 시행
- 동 법의 성격은 기초보장을 국가의 의무이자 국민의 권리로 자리매김한 것으로서 주요 내용은 다음과 같음.

<표 6> 생활보호법과 국민기초생활보장법의 비교

구분	생활보호법	국민기초생활보장법
법적 성격	- 시혜적인 보호	- 국가의 의무이자 국민의 권리
법률용어	- 시혜성 용어 • 피보호자 • 보호기관 • 보호대상자	- 권리성 용어 • 수급자 • 보장기관 • 급여대상자 - 새로운 법률용어 • 소득인정액 • 소득평가액 • 재산의 소득환산액
선정기준 및 방식	- 선별적 범주형(4가지 조건) • 부양의무자기준 • 소득기준 • 재산기준 • 인구학적 기준	- 일반적 보편성(2가지 조건) • 부양의무자 기준 • 소득인정액이 최저생계비보다 적을 경우
최저생계비	- 결정권한: 보건복지부장관	- 결정권한: 중앙생활보장위원회 의결, 보건복지부장관 결정
급여	- 6종 • 생계보호      • 의료보호 • 자활보호      • 교육보호 • 해산보호      • 장제보호 - 자활보호대상자에게는 생계보호 및 장제보호의 혜택이 제외됨	- 7종(긴급급여 포함 8종) • 생계급여      • 주거급여(신설) • 의료급여      • 교육급여 • 자활급여      • 해산급여 • 장제급여 - 모든 수급자에게 생계급여를 기본으로 하고 필요에 따라 여타 급여 하되, - 근로능력이 있는 자는 자활에 필요한 사업에 참가하는 조건으로 생계급여 실시(임의조항)



〈표 6〉 계속

구분	생활보호법	국민기초생활보장법
긴급급여	- 관련 조항 없음	- 관련조항 신설 • 급여실시 여부의 결정전이라도 긴급한 필요가 인정될 때
자활지원 계 획	- 관련 조항 없음	- 근로능력자 가구별 자활지원 계획 수립 • 자활에 필요한 서비스를 체계적으로 제공하여 수급자의 궁극적인 자활을 촉진
보장비용	- 자치단체의 재정자립도에 대한 고려없음	- 자치단체의 재정자립도를 고려하여 재정분담비율을 차등적용

### 3. 빈곤정책 대상을 중심으로 살펴본 빈곤경감 전략 변화

#### □ 근로 무능력 빈곤층에 대한 빈곤경감 시기

- 시기
  - 1948년(정부수립) ~1997년(경제위기 전)
- 시대적 배경 및 철학적 논거
  - 경제적으로 고도성장 시기였기 때문에 근로능력자의 빈곤 문제는 상대적으로 심하지 않았음.
  - 성장과 복지의 관계를 상충관계로 인식하고, 선 성장 후 분배 전략 추구
  - 빈곤의 원인과 책임을 개인에게 둔 잔여적 복지 시행
- 주요 빈곤정책 대상
  - 빈곤층 중 근로 무능력자(노인, 장애인, 소년소녀 가장 등)
- 주요법률
  - 생활보호법
- 1997년 상황
  - 근로 무능력 빈곤층에 대한 빈곤 감소

- 근로 빈곤층(working poor) 문제 대두

□ 근로 능력자의 빈곤경감 시기

- 시기

- 경제위기 이후인 1998년부터 한시적으로 근로 유능력 빈곤자에 대한 현금지원 시작
- 2000년 국민기초생활보장제도 시행이후 법적근거 하에 본격적으로 현금급여 제공

- 시대적 배경 및 철학적 논거

- 1997년 경제위기로 다수의 근로 빈곤층(working poor) 발생
- 국민의 정부는 생산적 복지이념 천명
- 빈곤의 원인과 책임이 개인 및 사회적인 요인 동시에 있음 인정

- 주요 빈곤정책 대상

- 근로 무능력 빈곤층
- 근로 유능력 빈곤층

〈한국의 정책대상 빈곤층〉

- 개념: 소득이 가구규모별 최저생계비(minimum cost of living) 이하인 경우

〈표〉 2006년 가구규모별 최저생계비

구분	1인	2인	3인	4인	5인	6인
수준(원/월)	418,309	700,849	939,849	1,170,422	1,353,242	1,542,382

주) 1\$ ≒ 950 원

- 주요법률

- 국민기초생활보장법

- 국민기초생활보장제도 시행 이후 성과

- 현금급여 수급자 수: 100만명 증가(50만명->150만명)

- 현금급여 수준: 약 64% 증가(2000년 4인 가구 최대 현금급여액이 44만원에서 73만원으로 증액 됨)

### 〈국민기초생활보장 수급자 선정 및 급여〉

– 선정방법

- 소득인정액(소득평가액 + 재산의 소득환산액)이 가구규모별 최저생계비 이하이고, 부양의무자가 없거나 부양능력이 미약한 경우

– 급여방법: 보충급여

- 급여액: 가구규모별 최저생계비 - 소득인정액(소득평가액 + 재산의 소득환산액)

– 2002년 상황

- 근로 무능력 빈곤층 및 유능력 빈곤층 빈곤감소
- 차상위(near poor) 빈곤층 문제 및 상대빈곤 문제 대두

□ 차상위 빈곤계층(near poor)에 대한 빈곤경감 시기

– 시기

- 참여정부 출범 이후인 2003년부터

– 시대적 배경 및 철학적 논거

- 세계화에 따른 양극화 심화, 경제와 복지의 동반성장 추진

– 주요대상

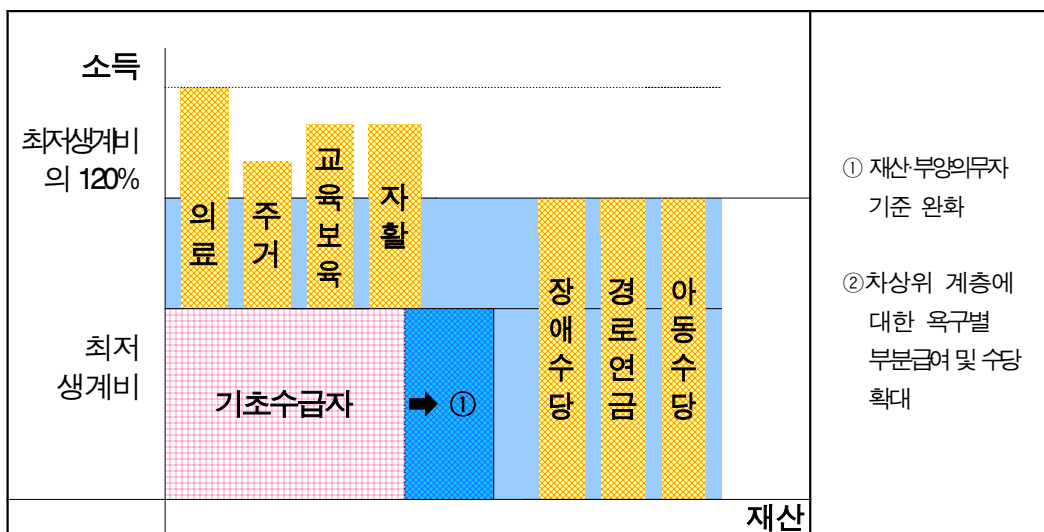
- 근로 무능력 빈곤층
- 근로 유능력 빈곤층
- 차상위 계층

### 〈차상위 계층〉

- 개념
  - 소득이 가구규모별 최저생계비의 120% 이하이면서, 기초보장 수급자가 아닌 경우
- 차상위 계층 구성
  - 비수급 빈곤층: 소득이 가구규모별 최저생계비의 100%이하 이면서, 기초보장 수급자가 아닌 경우
  - 잠재 빈곤층: 소득이 가구규모별 최저생계비의 100~120% 인 경우

- 주요법률
  - 국민기초생활보장제도
- 차상위 계층에 대한 빈곤정책 확대 방향
  - 참여정부 출범이후 '희망한국 21' 계획을 수립하여, 차상위 계층에게 까지 빈곤대책을 시행.
  - 주요 내용은 첫째, 부양의무자 기준을 완화하여 비수급 빈곤층 12만명을 기초보장 수급자로 편입하고, 차상위 계층에게 주거, 의료, 교육 등 욕구별 급여를 제공. 아울러 장애수당(disablement allowance), 경로연금 등의 대상별 급여 제공

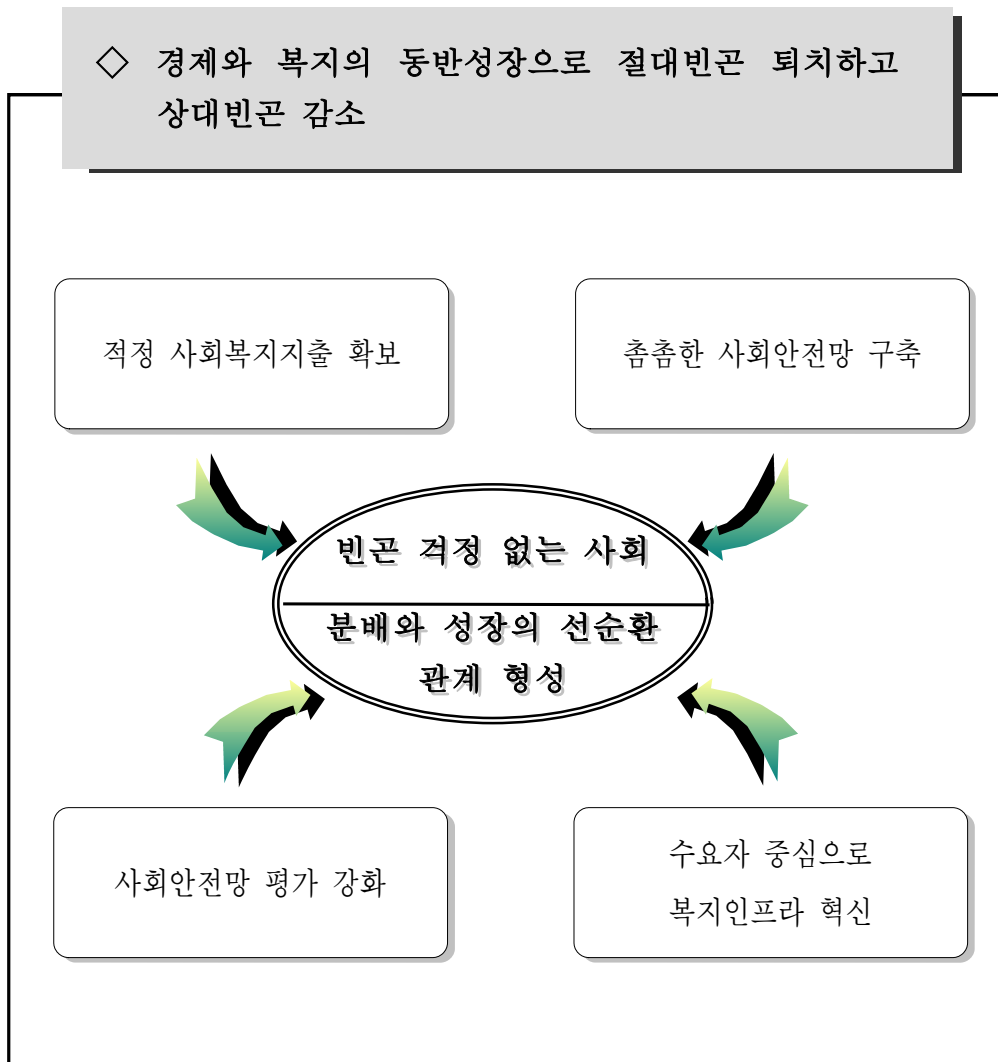
[그림 6] 공공부조제도 개선안



- 2006년 현재 상황

- 근로 무능력 빈곤층 및 유능력 빈곤감소
- 양극화 현상 상존

#### 4. 한국의 빈곤에 대한 미래 비전



## IV. 아시아 국가의 빈곤전략 수립에의 함의

### □ 경제성장과 반빈곤 정책을 통한 절대빈곤 감소

- 한국은 경제성장과 반빈곤 정책을 통하여 절대빈곤을 감소시켰음.
  - 즉, 근로 능력이 있는 자는 경제성장으로, 근로능력이 없는 자는 공공부조정책으로 절대빈곤을 퇴치하였음.

### □ 경제발전 단계와 빈곤경감 전략

- 제한된 자원으로 빈곤경감을 위해서는 존 롤즈(J. Rawls)의 분배 정의에 따라 빈곤정책의 대상(target group)을 다음과 같은 순으로 확대하는 것이 바람직함.
  - 근로 무능력 빈곤층 → 근로능력 빈곤층 → 차상위 계층
- 이는 성장단계에 맞는 빈곤경감 전략의 수립 및 수정이 필요함을 의미함.

### □ 불평등과 성장간의 관계

- 불평등이 심한 나라일수록 경제성장은 저하된다는 것은 경제학자들의 일반적인 견해이며, 한국의 경험도 이와 유사함.
  - 따라서 형평성과 효율성을 조화시킬 수 있는 정책 시행이 필요

### □ 세계화와 빈곤경감 전략

- 세계화의 진행에 따라 대부분의 나라들은 양극화(polarization) 현상이 심화되고 있음.
  - 따라서 각국은 사회안전망 강화와 아울러 경제와 복지간의 선순환 구조 구축이 매우 필요

### □ 복지 확대 부작용 최소화

- 과도한 복지는 근로저하 등의 문제점을 초래할 수 있음.
  - 따라서 복지의 확대와 함께 근로동기를 제고할 수 있는 프로그램 도입 필요

## V. 아시아 빈곤경감을 위한 한국의 제안

- 한국의 경우 비교적 단기간 내에 절대빈곤을 퇴치한 경험과 know-how를 보유하고 있음.
  - 이러한 한국의 사례는 아세안 국가들에게 많은 시사점을 줄 수 있을 것으로 판단됨.
- 따라서 한국은 절대빈곤을 퇴치한 경험과 know-how를 아세안 국가들에게 제공할 수 있음.