

도시빈곤층의 생활실태와 국민기초생활보장제도의 문제점

-대구시 쪽방생활자를 대상으로-

이 진 숙

(대구대학교 사회복지학부)

1. 서 론

우리나라에서는 1990년대 이후부터 경제위기가 심화되면서 실업문제와 임시직, 단기계약직 등의 불안정한 고용형태가 확산되어 도시 거주자들의 생활에 부정적인 영향을 끼치고 있다. 이러한 현상은 전지구적으로 추진되고 있는 신자유주의적 세계화 경향 속에서 더욱 가속화되고 있어 대도시의 빈곤계층은 날로 늘어만 가고 있다. 정부는 빈곤문제의 해결을 위한 기본전략으로 국민기초생활보장제도를 도입하였다. 그러나 이 제도는 수급자에 대한 자격조건이 협소하고 지원수준이 비현실적이어서 실제로 절실하게 경제적 지원을 필요로 하는 많은 빈민들이 수급대상에서 탈락되고 있다. 그런 이유로 근로활동을 하면서도 빈곤으로부터 벗어나지 못하는 도시빈민(the working poor)의 수는 오히려 고착되고 있으며, 특히 사회자원의 부족정도가 상대적으로 심한 지방 도시에서 거주하고 있는 빈민들의 삶의 질은 개선되지 못하고 있다.

빈곤이 주거를 통해 가장 극명히 드러나는 곳이 쪽방지역이며, 쪽방생활자들은 대부분 도시에서 최하층의 생활을 영위하고 있는 집단이라 할 수 있다. 이들은 대부분 소득수준이 매우 낮고, 가족구성경험이 없거나 가족해체를 경험한 경우가 많고, 가족이 있어도 그들 또한 영세한 생활을 영위하고 있어서 가족간의 경제적 지원은 기대하기가 어려운 경우가 많다. 또한 이들에 대한 국가나 사회로부터의 지원은 한정적이어서 대다수가 기초생활수준에도 못 미치는 삶을 꾸려 가고 있다. 대구시의 경우에도 조사결과에 의하면 쪽방생활자 중에는 실질적으로 근로능력이 없고 사적 지원망이 부재하여 경제적 자립이 불가능함에도 불구하고, 제도에서 요구하는 자산정도나 부양의무자의 기준을 충족하지 못해 국가의 보호를 받을 수 없는 불합리한 사례가 다수 발견되었다. 그러나 이들의 생활실태에 대해서는 아직 조사가 정밀하게 이루어지지 않고 있다. 대구시의 쪽방실태에 대해서는 대구노숙자상담·지원센터(2001)에 의해 2000년에 이르러서야 기본적인 조사가 처음으로 이루어졌고, 그 이후 대구쪽방상담소(2001)에서 실태조사보고서가 발간되었지만 지금까지 구체적인 욕구조사는 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

본 연구에서는 이러한 문제인식에 따라 기초생활의 영위조차 어려운 빈민 중 대구시에 거주하고 있는 쪽방생활자들을 대상으로 하여 이들의 경제적 생활실태를 조사·분석하고, 조사결과를 통해 국민기초생활보장제도의 문제점을 지적해 보았다.

2. 신빈곤층의 확산과 쪽방생활자

일반적으로 빈곤이란 물질적 부족상태를 의미한다. 그러나 어떤 것을 기준으로 하여 부족의 정도를 판단할 것인가에 따라 빈곤의 유형은 3가지로 구분해 볼 수 있다. 첫째는 '절대적 빈곤'으로, 이는 생계를 유지하기 위해 필요한 재화와 서비스의 절대량이 부족한 경우를 말하며, 우리나라에서는 이 기준에 따라 최저생계비를 설정하고 그에 따라 국민기초생활보장제도의 대상이 되는 빈곤층을 판정한다. 둘째는 EU에서 주로 사용하는 기준으로 평균소득의 50%를 기준으로 하여 빈곤여부를 결정하는 '상대적 빈곤'이 있다. 셋째는 개인의 주관적 인식에 의해 빈곤여부를 판정하는 주관적 빈곤이 있다 (Rowntree, 1901; Booth, 1902; 정진호 외, 2002: 111).

1) 빈곤의 원인

빈곤의 발생원인에 대해서 전통적으로는 개인의 나태, 의존성, 동기부족 등 낙인주의(stigmatism)적 관점에서 접근하였다. 그러나 산업사회에서의 빈곤은 그 발생원인이 개인적 결함의 차원에서 설명되기보다는 사회적 맥락 속에서 이해되는 것이 일반적이다. 현대사회에서 빈곤이 발생하는 원인에 대해서는 단순히 하나의 차원에서 일면적으로 설명하기 어렵다. 왜냐하면 자본이동과 노동시장의 유연화(김영순, 1996)가 진행되면서 빈곤의 발생은 개별 국가단위의 사회정책과 개인의 인적 자본(human capital)이란 측면 외에 세계의 정치경제적 환경변화와도 긴밀한 관계를 형성하기 때문이다. 이를 김동춘 외(2000: 33-36)는 아래의 <표 1>과 같이 설명한다.

<표 1> 빈곤발생의 세 가지 층위

층 위	기존의 조건	정책방향 및 대응
세계체계	세계적 차원의 분업구조	세계화, 시장개방, 관세인하, 외국인 직접투자, 외채
국가정책	계층간 소득분배구조 및 사회구조	산업-금융 구조조정, 긴축경제정책, 노동정책, 복지정책, 지역개발정책
개 인	개인의 지적-물적 자산(일자리, 교육, 가족, 건강)	취업 및 전직을 위한 직업교육, 구직노력, 절약

자료- 김동춘 외(2000: 33).

오늘날 세계적 차원에서 빈곤은 금융자본의 국제적 이동확산과 노동의 유연화라는 세계화가 수반

한 구조적 모순이 심화된 결과적 현상이라고 할 수 있다. 그런데 세계화가 확산되는 과정에서 대부분의 국가에서는 외적 변화에 대한 정치경제적 대응능력이 부족하고, 국가내부의 정책실패로 인해 소득의 분배구조를 악화시켜 계층간의 소득격차를 더욱 크게 벌려놓게 되었다. 한편 개인들은 일반적으로 인적자본의 소유정도와 빈곤문화에의 적응정도에 의해 빈곤층으로의 편입여부가 결정된다. 그런데 오늘날에는 앞에서 언급한 바와 같이 외적 환경이 변화되면서 개인이 지닌 인적자본의 양이나 문화적응 정도 또한 사회적 요인에 의해 영향을 받을 가능성이 커지고 있어 개인적 측면에서의 빈곤에 대한 원인규명은 의미가 쇠퇴되고 있다. 따라서 이제 한 사회의 빈곤문제를 이해하기 위해서는 개별적 차원에서 편협하게 접근하기보다는 위의 세 가지 차원을 연관지어 다면적 측면에서 접근해야 한다(김동춘 외, 2000: 33-36). 더구나 근로빈민계층의 등장과 확산은 산업경제의 침체와 궤를 같이한다는 점에서 오늘날에 빈곤의 발생원인은 사회경제의 구조와 긴밀한 관련 하에서 설명되어야 한다.

2) 신빈곤의 확산

우리나라에서는 경제성장의 둔화가 표면화된 1997년부터 노동시장의 수량적 유연화로 인해 빈곤인구가 갑작스럽게 증가되기 시작하였고, IMF관리체제 하에서 빈곤문제는 사회적 이슈로 부상되었다. 빈곤실태를 알아보기 위해 우선 경제지표중 GDP 성장률을 보면 이는 1996년에 6.8%, 97년에는 5.0%, 98년에는 -6.7%로 계속 하향세를 보였다. 이는 곧 노동시장의 위축으로 이어져 실업률을 증가시키는 원인이 되어, 1997년 11월에 2.6%(57만명)이던 실업률이 1998년에는 6.8%(146만명)로 상승되었고, 1999년 2월에는 사상 최고수준인 8.7%(179만명)를 기록하였다. 다행히도 같은 해 3월부터 실업률이 감소되어 8월에는 5.7%(124만명)로 안정되었다(김미곤, 1999: 64; 박윤영, 2001: 386). 하지만 결과적으로 우리나라의 빈곤율은 1998년에는 1997년보다 2배 이상 증가하여 약 7.3%로 나타났다(김미곤, 1999: 64-66). 그리고 가계지출자료를 종합하여 추정한 허선(2001: 429)의 자료를 보면 1997년에는 7.5~9.5%, 1998년에는 3/4분기의 경우 19.4~23.9%로 상승되었다.¹⁾

IMF관리체제 하에서 빈곤율이 상승된 이유는 경제위기에 대한 국가의 대응방안의 부재, 그 중에서도 제도적인 사회안전망이 구축되어 있지 못했기 때문에 기존의 경제적 취약계층과 저임금근로자들이 기초생활마저 위협받는 생존의 위협 속에 방치된 데에 기인한 것이었다. 즉 외환위기 이후에는 실업보다 고용불안정이나 근로소득의 감소가 빈곤의 주원인²⁾이 되었고, 이런 이유로 오늘날 실업률은 IMF관리체제 이전수준을 회복했음에도 불구하고 빈곤인구는 감소되지 않는 양상을 보이고 있다. 이런 면에서 오늘날의 빈곤현상은 전통적 빈곤과는 구분되는 특징을 나타낸다. 즉 전통적 빈곤은 노령이나 질병, 장애 등에 의해 근로능력이 부재한 절대빈곤층이 주를 이루었다면, 오늘날 후기산업사회에서의 빈곤은 이러한 개인적 특성 외에, 노동을 함에도 불구하고 소비사회의 생활패턴과 기회로부터

1) 이 가운데 류정순의 경우에는 각각 18%로 추계하고 있다.

2) 실업률 감소가 빈곤율의 저하에 반드시 긍정적인 영향을 끼치지 않으며, 빈곤이 실업보다는 오히려 임금수준 또는 고용형태에 의해 결정되는 현상은 세계화의 확산 이후 독일과 프랑스 등에서도 나타나고 있다(김동춘 외, 2000: 39-42).

배제당하고 빈곤에서 벗어나지 못하는 근로빈민(the working poor)³⁾의 수가 증가했다는 점에서 차이가 있다. 그래서 이러한 현상은 신빈곤(New Poverty)으로 불리우고, 신빈곤층은 저임금과 고용불안에 시달리는 비정규직⁴⁾이 주를 이룬다.⁵⁾

정부는 이러한 상황을 인식하면서 기존의 생활보호법을 폐지하고 1999년 9월에 국민기초생활법을 제정하여 2000년 10월부터 제도를 시행하고 있다. 기존의 생활보호법에서는 선정기준이 부양의무자 기준, 소득기준, 재산기준, 인구학적 기준 가운데 선별적으로 기준을 적용하여 보호대상이 한정적이었고, 근로능력이 있는 자할보호대상자에게는 현금지원이 없어서 이들은 최소한의 인간의 존엄성도 위협받는 상황에 방치되는 경우가 많았다. 그러나 국민기초생활보장법이 제정되면서 생산적 복지라는 새로운 패러다임을 반영하여 수급자의 선정방식에 보편성을 강화하여 인구학적 기준은 폐지하고 부양의무자기준 그리고 소득과 재산조사에 근거한 자산조사(means test)를 통해 급여대상을 최저생계비 미만의 소득인정액이 있는 가구(빈곤가구)로 확대하였다.⁶⁾ 그 결과 표 2에서 볼 수 있듯이 생계급여 대상은 1999년의 54만명에서 2000년 12월에는 149만명(전인구의 3.2%), 2002년 10월에는 139만명으로 시행초기에 비해 157%가 증가되었다. 또한 기초생활보장관련예산은 1999년의 1조 8,479억원에서 2002년에는 3조 3832억원으로 해당년도 보건복지 총사업 예산(7조 7495억원)의 43.9%로 증가되어 국민의 최저생활보장을 국가가 기본의무로 수용하는 전환점이 마련되었다(보건복지부 기초생활보장심의관실, 2003: 3; 박영란/황정임, 2002: 81).

-
- 3) 이는 노동시장의 주변적 부문을 형성하는 외부노동시장(external market)에 고용된 비숙련 임시직 또는 계약직 근로자는 불안정하고 낮은 임금을 받게 되어 빈곤층을 구성하게 된다는 노동시장분절론을 통해서도 이미 밝혀진 바 있다.
 - 4) 현재 비정규직 근로자는 전체 근로자의 58%로 집계되고 있다(한겨레21, 2003년 1월 8일 제442호).
 - 5) 프랑스의 비정규직인 '시민지원을 위한 금융거래세 추진협회(ATTAC)'의 발표에 의하면 대부분의 산업국가에서는 세계화시대보다 오히려 그 이전인 1960-1980년 사이에 1인당 실질소득(GDP)의 연평균 증가율은 훨씬 높게 나타났다. 아탁이 세계 115개 나라를 소득 기준으로 5개 그룹으로 나눈 뒤 각 그룹의 두 시가 증가율을 비교, 분석한 결과, 1960년 소득이 375-1121달러인 나라들은 연 1.9%였는데, 1980년 같은 소득범위의 나라들은 -0.5%로 나타났다. 또 소득이 1122-1826달러인 나라들은 2.0%에서 0.8%로, 1827-3364달러인 국가들은 3.6%에서 0.9%로 떨어지는 등 전반적으로 증가율이 크게 하락했다. 아탁은 1인당 실질소득 등의 증가율이 둔화한 것을 모두 세계화의 탓으로 돌릴 수는 없지만 80년 이후 세계화와 신자유주의 경제정책이 소득증가율에 가장 큰 영향을 끼친 변수였다는 점에서 세계화와 증가율 둔화는 서로 밀접한 관련이 있다고 설명했다(한겨레신문, 2002년 2월 24일자 보도자료).
 - 6) 즉 원칙이 대상의 포괄성과 형평성, 국가의 지원금과 본인소득을 합한 것이 최저생계비수준을 초과해야 하는 급여의 충분성 등으로 변경되었다. 그리하여 기존의 소득 및 재산기준을 최저생계비로 대체하고, 소득평가액에 재산의 소득환산액을 합산하여 소득인정액을 산정한 뒤, 소득인정액이 최저생계비 이하인 가구를 선별하여 최저생계비와 소득인정액의 차액을 급여로 제공하도록 하였다. 그러나 소득인정액규정은 재산의 범위, 재산가액의 산정기준 그리고 소득환산율의 산정에 어려움이 따라 2003년부터 적용되고, 2002년까지는 소득평가액과 재산이 기준이 아닌 자에 대해 제도가 적용된다(김미곤, 1999: 69-72; 박윤영, 2001: 381-382).

〈표 2〉 최근 5년간 생활보호 및 기초생활보장제도 변화

구분		연도	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년(안)
예산 (억원)	전체(국고기준)		9,008	10,901	18,479	23,321	27,923	33,834
	자활예산		-	-	-	779	924	1,476
수급자 (만명)	예산상 전체수급자(실제보호인원) *		141(105)	147(129)	192(148)	154(149)	155(150)	155
	생계급여수급자		37	44	54	154	155	155
	자활사업참가자		-	-	-	33	83	11
1인당기초생활보장예산 (만원) *지방비 포함			82	96	124	195	232	281
현금급여기준 (무소득2인가구, 단위: 만원)			195	243	267	433	482	미정
인프라 구축	사회복지전담 공무원		3,000	3,000	4,200	4,800	5,500	(7,200)
	복지행정전산망		-	-	-	복지행정 시스템	복지 D/B	연계망 확대
	자활후견기관		10	17	20	70	200	(242)

* 괄호안의 실제보호인원은 최일섭(2002: 250)을 참고한 것임.
자료- 보건복지부(2001); 대통령자문 정책기획위원회(2002: 6).

그러나 국민기초생활보장제도가 시행됨에도 불구하고 1인당 국민총소득은 아직 외환위기 이전인 1997년 수준을 회복하지 못하고 있으며(〈표 3〉 참고), 한국보건사회연구원에 따르면 최저생계비 기준 빈곤선 이하 인구는 전체 인구의 7.8%, 약 400만명 정도로 추정되고 있어 우리 사회에서의 빈곤은 아직 널리 확산되어 있다고 할 수 있다.

〈표 3〉 1인당 국민총소득(명목)

단위	연도	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년
	만원		981	943	1,022	1,105
미 달러		10,315	6,744	8,595	9,770	8,900

자료- 한국은행

이에 대한 하나의 예시자료로 한국보건사회연구원의 발표에 따르면 최저생계의 유지가 불가능한 절대빈곤인구의 비율은 지난 1997년의 2.8%에서 1999년에는 7.3%로 급증했다가 2002년에는 3.5%로 낮아졌으나 여전히 97년보다는 높은 수준이다. 또 전체가구 평균소득의 40% 이하에 해당되는 상대적 빈곤층도 1997년의 6.6%에서 1999년 9.4%로 높아진 뒤 2000년 8.7%, 2002년 8.0%로 점차 낮아지고 있지만 아직 97년 수준은 회복하지 못하고 있다(석재은/김태완, 2003). 이를 볼 때 우리 사회에 신빈곤현상이 고착화되고 있음을 유추해 볼 수 있다. 이러한 상황에서 복지정책의 수급자는 물론이지만 정책으로부터 소외되는 빈곤계층의 삶은 더욱 척박해지고 있어 생산적 복지의 슬로건이 무색해지고 있다.

3) 대구시의 쪽방문제

대구시의 경우를 보면 대구지역의 산업생산지수가 1999년에는 전년 동월에 비해서 12.6%가 증가했으나, 2002년 11월 현재에는 전년의 동월보다 단지 2.4%만 증가했다. 이는 지역경제의 성장둔화로 인해 사회보험과 공공부조를 통해 지원해야 할 복지대상인구가 증가함을 암시하는 근거지표라 할 수 있다.⁷⁾ 실제로 경기불안은 고용부문에 직접적인 영향을 끼쳐서 지난 몇 년에 비해서는 실업문제가 완화되어 가는 추세이지만 대구의 실업률은 2002년 현재에 3.9%로 전국평균보다 약 0.7% 포인트 정도 높은 상황이다(표 4 참고).⁸⁾

〈표 4〉 대구지역의 실업현황

구 분	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년
실업자수(천명)	88	79	52	52	45
전년동월비(%)	100.0	-10.2	-34.2	0.0	-13.5
실업률(%)	8.0	7.1	4.6	4.5	3.9

자료 - <http://www.daegu.go.kr/korean/>

대구시의 기초생활보장대상은 〈표 5〉를 통해 알 수 있듯이 2001년 12월 말에 32,291가구에 총 7만 2천명으로 집계되었다(대구시, 2002: 399). 주거형태를 통해보면 빈곤계층은 임대주택이나 셋방, 쪽방 등에 거주하는 게 일반적이다. 이 가운데 쪽방은 가장 열악한 주거형태라 할 수 있다. 현재 쪽방생활자는 대구시 쪽방상담소에 의해 파악된 자료로는 1,090명에 이른다.⁹⁾ 이는 2000년에 대구노숙자상담·지원센터(2001: 20)에서 조사한 735명과 이듬해에 조사된 대구쪽방상담소(2001)의 자료(904명)에서보다 훨씬 증가한 수치이다.

7) <http://www.daegu.go.kr/korean/>

8) <http://www.daegu.go.kr/korean/>: 대구광역시(2002: 84).

9) <http://www.jjogbang.org/main.html>

〈표 5〉 기초생활보장 총수급자가구

(단위: 가구)

	2000년	2001년
전 체	688,354가구	698,075가구
대구광역시	29,674가구	32,291가구

자료- 보건복지부 생활보장과

쪽방은 물리적 조건상으로는 전형적으로 단신생활자가 기거하는 공간으로 기본적 일상생활에 필요한 욕실이나 부엌 등의 부대시설이 없고 각 건물 단위로 세면장과 화장실을 공동으로 사용하며, 보증금 없이 일세나 월세로 임대되는 방을 의미한다. 쪽방은 서울지역의 경우에는 대체로 가로와 세로가 1.2-2m 정도(서중균, 1999: 75-76)의 크기여서 1인이 간신히 신체활동을 할 수밖에 없는, 최저 주거기준에 미달하는 경우가 일반적이다. 이에 비해 대구지역의 쪽방크기는 토지이용과 주거환경상의 이점으로 인해 서울보다는 약간 넓은 것으로 보인다. 대구에서 쪽방은 건물의 외형상으로는 여인숙과 여관, 또는 일반주택의 두 유형으로 나뉘지만 쪽방생활자들은 대부분 노숙의 경험이 있거나 또는 노숙과 쪽방생활을 반복적으로 병행하는 경우가 많아 도시의 최하위소득계층 또는 차상위계층을 형성하고 있다. 이들의 문제가 심각한 것은 현재 이들의 수와 생활실태에 대해 공식적으로 정확하게 파악이 되지 않고 있어, 이들 중 많은 사람들이 복지대상임에도 불구하고 사회복지의 혜택을 받지 못하고 있다는 점이다.

3. 연구결과

1) 연구방법

① 조사대상 및 기간

본 조사는 대구시내에 산재해 있는 쪽방지역의 쪽방생활자들을 대상으로 하고 있다. 본 연구를 위한 조사기간은 2003년 2월 5일부터 2월 16일까지였다. 이 기간동안 대구쪽방상담소에 의해 이미 파악되어 있는 쪽방소재지역 중 상대적으로 규모가 큰 쪽방밀집지역을 조사지역으로 선정하여 조사하였는데,10) 이 지역들은 주로 교통이동이 용이한 역 주변과 시장주변에 위치해 있다.11)

10) 조사과정 중 쪽방의 소재에 대해서는 행정기관과 대구쪽방상담소의 정보간에 괴리가 있었다. 대구시 복지정책과에서는 기존의 쪽방밀집지역이 도심재개발로 인해 대부분 사라졌고, 현재 쪽방거주자들에 대한 새로운 조사가 진행중이라고 밝혔으나, 후에 대구쪽방상담소를 통해 자료를 입수한 뒤 실제조사를 해 본 결과, 쪽방지역은 재개발에도 불구하고 사라진 것이 아니라 기존의 소재지역에서 약간의 위치만 변동되어 유지되고 있음을 확인했다. 이는 한편으로는 쪽방건물이 외형적으로는 일반주택이나 여인숙과의 구분이 어렵고, 쪽방생활자들 또한 주민등록이 되어 있지 않거나 말

조사방법은 성별, 연령, 학력, 가족상황, 쪽방거주기간 등 조사대상자에 대한 일반적 특성, 과거와 현재의 직업, 근로현황, 경제적 상황 등에 관한 설문을 작성한 뒤 조사원이 현장을 직접 방문하여 106명의 쪽방생활자를 대상으로 면접조사를 실시하였다. 이 가운데 6건은 응답내용이 미흡하여 분석에서 제외하고 총 100사례를 분석대상으로 삼았다. 쪽방은 일세로 운영되는 경우가 많아 거주자 중에는 일주일 미만의 단기거주자들도 있었다. 그러나 본 연구에서는 빈곤층으로서의 쪽방거주자들에 대한 경제적 생활실태 조사라는 연구주제에 충실하기 위해 집주인과의 면담 후에 한달 이상의 장기거주자만 조사대상에 포함시켰다.

② 분석방법

조사자료는 coding과 오류검토작업을 거쳐 SPSS/PC+ 10.0 Version을 이용하여 통계처리하였다. 분석방법은 우선 조사대상자의 일반적 특성을 알아보기 위해 단순빈도분석을 통하여 빈도와 백분율을 알아보았다. 그리고 일반적 특성에 포함되는 변인들과 직업유무, 근로현황, 경제적 상황간의 관련성을 파악하기 위해 각각의 변인들 간에 교차분석을 통한 chi-square 검증을 실시하였으며, 주소득원에 대해 알아보기 위해 다중응답빈도분석을 실시하였다.

③ 조사의 한계

쪽방생활자들은 개인적 특성이나 직업에 따라 생활유형이 매우 다양하고, 대부분은 조사원에 대해 적대감이나 무관심 그리고 폐쇄성을 보이며 응답을 거부한 경우가 많았다. 그러므로 조사 사례가 적을 수밖에 없었고, 그 때문에 결과분석시에는 기존의 자료들과의 비교를 통해 보다 객관적인 결과를 제시하고자 시도했다. 이런 면에서 본 연구의 조사대상은 객관적인 대표성을 지닌 표본들이라고 하기에는 한계가 있다.

2) 연구결과

① 조사대상자의 일반적 특성

본 연구의 조사대상자들을 성별로 구분해 보면 여성은 12%에 불과하고 남성이 88%로 대다수를 차지한다.¹²⁾ 이러한 남초현상은 쪽방생활자에 대한 선행연구들에서도 유사하게 나타난다(한국도시연구소, 2000; 신현중, 2001). 쪽방생활자들의 연령은 40-49세 사이가 27%, 50-59세가 25%, 65세 이상이 21%, 60-64세가 15%로, 대체로 중장년층 이상이었다. 학력은 초졸 이하(47%)와 중졸(33%)이 대부분이어서 조사대상자들의 학력은 그리 높지 않았다. 조사대상자의 64%는 가족이 없이 혼자 살고 있으며, 35%는 가족이 있지만 따로 살고 있었고, 가족과 함께 생활하고 있는 경우로는 1사례가 있었다. 쪽방에서의 거주기간은 1년 이상-2년 미만이 37%였으며, 2년 이상-5년 미만은 27%, 5년 이상-10

소된 경우가 많아 정확한 실태파악이 어렵기 때문에 나타난 문제이다. 그러나 다른 한편으로는 행정기관의 쪽방거주자들에 대한 정책적 무관심과 공적 자료의 신빙성에 대한 문제라 할 수 있다.

11) 이러한 특성은 서울이나 다른 지역에서도 유사하게 나타난다. 그 이유는 쪽방거주자들은 주로 일용직의 막노동이나 거리행상, 앵벌이 등의 직업에 종사하는 경우가 많기 때문에 자연스럽게 역이나 시장주변에 쪽방밀집지역이 형성되었기 때문이다(서종균, 1999).

12) 이들의 지역별 분포를 보면 서구 37명, 북구 29명, 동구 26명, 중구 8명이다.

년 미만은 9%, 1개월 이상-6개월 미만은 8%, 10년 이상은 3%였다. 이 결과를 볼 때 5년 이상의 쪽방 생활자들은 대체로 장기적 빈곤위험에 노출되어 있다고 할 수 있다(〈표 6〉 참고).

〈표 6〉 조사대상자들의 일반적 특성

항 목	구 분	빈도(명)	백분율(%)
성 별	남성	88	88.0
	여성	12	12.0
연 령	30세-39세	12	12.0
	40세-49세	27	27.0
	50세-59세	25	25.0
	60세-64세	15	15.0
	65세이상	21	21.0
학 력	초졸이하	47	47.0
	중졸	33	33.0
	고졸이상	20	20.0
가족상황	있으며 함께 살고 있다	1	1.0
	있지만 함께 살고 있지 않다	35	35.0
	없으며 혼자 살고 있다	64	64.0
쪽방거주기간	1개월이상-6개월미만	16	16.0
	6개월이상-1년미만	8	8.0
	1년이상-2년미만	37	37.0
	2년이상-5년미만	27	27.0
	5년이상-10년미만	9	9.0
	10년이상	3	3.0
계		100	100.0

② 직업활동과 소득현황

현재 직업을 가지고 있다고 응답한 사람은 전체 조사대상자 중 43명이다(〈표 7〉 참고). 이들은 주로 단순노무·일용직(69.8%)에 종사하고 있고, 그 외에는 무점포자영업(16.3%), 생산직(7.0%)과 기타(7.0%)에 종사하고 있다. 여기에서 단순노무·일용직은 주로 건설현장에서의 노동을 의미한다고 볼 수 있다(신현중, 2001: 45).

조사대상자들의 과거직업을 살펴보면 가장 빈도가 높게 나타나는 직업은 현재직업과 동일하게 단순노무·일용직(48.0%)이고, 그 다음으로는 기능·생산직(17.0%), 사무직(8.0%)과 무점포자영업

(8.0%), 농업(5.0%), 자영업(3.0%)의 순이었다.

조사대상자들의 현재직업과 과거직업을 비교해 보면 시기에 상관없이 단순노무·일용직이 가장 높은 빈도를 나타내고 있어서, 결국 무직과 일용직 근로자의 경우에 빈곤으로의 진입과 탈출이 지속적으로 반복되는 반복빈곤(Repeat Poverty)을 경험할 가능성이 높다는 정진호 외(2002: 144-150)의 연구결과가 어느 정도 타당성을 획득한다고 볼 수 있다. 따라서 반복빈곤을 해소하기 위해서는 근로빈민에 대한 소득보장대책이 필요하다고 하겠다.

〈표 7〉 조사대상자의 직업

항 목	구 분	빈도(명)	백분율(%)
현재직업	생산직(제조업종사 포함)	3	7.0
	단순노무·일용직	30	69.8
	무점포자영업	7	16.3
	기타(폐품수집 등)	3	7.0
	계	43	100.0
과거직업	사무직종사원(공무원 포함)	8	8.0
	기능·생산직종사원(전기 등)	17	17.0
	자영업	3	3.0
	단순노무·일용직	48	48.0
	무점포자영업(노점상)	8	8.0
	농업	5	5.0
	기타	11	11.0
	계	100	100.0

한편 〈표 8〉을 보면 조사대상자들 가운데 직업의 유무와는 상관없이 현재 수입이 있는 활동을 하고 있는 사람은 41%이고, 59%는 수입이 있는 활동을 전혀 하지 않고 있었다. 소득활동을 하고 있는 응답자들을 연령별로 구분해 보면 30대는 75%, 40대는 63%, 50대는 36%, 60대 초반은 20%, 65세 이상은 14.3%로, 연령이 높아질수록 소득활동은 감소되는 경향을 보이고, 특히 50대 이후부터는 소득활동이 급감하여 연령집단 간에 통계적으로 유의미한 차이를 보인다($p = .000$). 또한 이를 학력별로 구분해 보면 고학력일수록 소득활동이 증가하는 경향을 보여, 학력별로도 집단들 간에 통계적으로 유의미한 차이를 보인다($p = .014$).

〈표 8〉 현재 소득활동 상황

빈도(%)

항 목	소득활동 여부		계	chi-square	P-value
	한다	안 한다			
연 령	30-39세	9(75.0)	3(25.0)	20.307	.000
	40-49세	17(63.0)	10(37.0)		
	50-59세	9(36.0)	16(64.0)		
	60-64세	3(20.0)	12(80.0)		
	65세이상	3(14.3)	18(85.7)		
학 령	초졸이하	13(27.7)	34(72.3)	8.491	.014
	중졸	15(45.5)	18(54.5)		
	고졸이상	13(65.0)	7(35.0)		
계	41(41.0)	59(59.0)	100(100)		

조사대상자들이 수입이 있는 근로활동을 한 일수를 조사한 결과는 매월 평균 10-19일이 가장 많아 일반 근로자들의 평균근로일수보다 적었다. 이를 구체적으로 보면 15-19일이 34.9%, 10-14일이 32.6%, 20-24일이 18.6%, 10일 미만이 11.6%, 25일 이상은 2.3%이었다.

그 밖에 조사대상자들 가운데 현재 소득활동을 하지 않고 있는 응답자들은 그에 대한 이유로 거동 불편(17.4%)과 질병/질환(27.4%)을 가장 많이 언급하였고, 그 다음으로는 일거리가 없어서(22.6%)와 장애(12.9%)를 들었다(p = .066).

③ 자산과 수입

조사대상자들이 현재 보유하고 있는 자산은 〈표 9〉에서 보듯이 100만원 미만이 92%로 거의 대부분을 차지하고, 100-500만원 미만이 6%이다. 이 결과를 보면 조사대상자의 거의 대부분은 자산만으로는 국민기초생활보장제도의 수급자격조건을 충족한다. 그러나 이러한 응답내용은 실제 조사가 뒷받침이 되지 않고 설문응답에만 의존한 것이므로 신빙성은 알 수 없다.

학력별로 보유자산정도를 보면 초졸 이하는 100만원 미만이 97.9%, 중졸 이하는 90.9%, 고졸이상은 80%로, 학력이 높아질수록 소득은 증가하고 있어 소득과 교육간에는 통계적으로 유의미한 관계(p = .013)가 성립한다.

<표 9> 학력별 보유자산현황

빈도(%)

항 목		자산정도				계
		100만원미만	100만원이상-500만원미만	500만원이상-1000만원미만	1500만원이상	
학 력	초졸이하	46(97.9)	0(0.0)	0(0.0)	1(2.1)	47(100.0)
	중졸	30(90.9)	3(9.1)	0(0.0)	0(0.0)	33(100.0)
	고졸이상	16(80.0)	3(15.0)	1(5.0)	0(0.0)	20(100.0)
계		92(92.0)	6(6.0)	1(1.0)	1(1.0)	100(100.0)

$\chi^2 = 11.272$ $p = .013$

조사대상자들의 월평균 수입(<표 10> 참고)은 10만원 미만이 33%, 20-29만원이 25%, 10-19만원이 12%, 30-39만원은 11%, 50만원 이상은 10%, 40-49만원은 9%의 순이다. 이 결과를 보면 쪽방생활자 중 월소득상으로는 최저생활도 영위하기 어려운 극빈층이 70%가 넘고 있어 이들에게 있어 경제적 어려움이 매우 심각함을 알 수 있다. 국민기초생활보장제도는 2002년의 경우에는 소득기준이 1인의 경우에 35만원 이하이고, 2003년부터는 소득인정액 기준이 355,774원(보건복지부, 2003) 이하인 가구에 적용되는데, 쪽방생활자의 경우에는 대다수가 이러한 최저생계비를 충족하지 못함을 알 수 있다.

조사대상자들의 월평균수입을 연령별로 비교해 보면 30대와 40대에 비해 50세 이후부터 소득수준이 하향되고 있어, 연령이 높아질수록 소득이 감소하는 경향을 보인다. 이는 노인생활자들의 경우 근로능력이 감소되고 유병률이 높아져 소득활동이 축소되므로 나타나는 현상으로 보인다.

<표 10> 연령별 월평균수입

빈도(%)

항 목		월평균 수입					계	
		10만원 미만	10만원-19만원	20만원-29만원	30만원-39만원	40만원-49만원		50만원 이상
연 령	30-39세	4(33.3)	0(0.0)	3(25.0)	2(16.7)	0(0.0)	3(25.0)	12(100.0)
	40-49세	6(22.2)	2(7.4)	3(11.1)	4(14.8)	6(22.2)	6(22.2)	27(100.0)
	50-59세	7(28.0)	4(16.0)	11(44.4)	0(0.0)	2(8.0)	1(4.0)	25(100.0)
	60-64세	7(46.7)	4(26.7)	2(13.3)	1(6.7)	1(6.7)	0(0.0)	15(100.0)
	65세이상	9(42.9)	2(9.5)	6(28.6)	4(19.0)	0(0.0)	0(0.0)	21(100.0)
계		33(33.0)	12(12.0)	25(25.0)	11(11.0)	9(9.0)	10(10.0)	100(100.0)

$\chi^2 = 34.360$ $p = .005$

조사대상자들의 주소득원에 대해 다중응답조사(N=134)를 한 결과를 순위별로 보면 지역사회의 도움(52%), 근로소득(47%), 국가부조(27%), 가족과 친척의 도움(6%), 기타(2%)의 순으로 나타났다.

그래서 독립적인 생계유지의 수단으로서 근로소득의 비중은 크지 않았고, 조사대상자들은 지역내의 쪽방상당소와 사회복지기관 그리고 자원봉사단체 등 지역사회에 대한 경제적 의존성이 높으며, 국가 부조와 가족 또는 친척의 지원에 의존하는 경우가 많은 것으로 드러났다.¹³⁾

④ 지출실태

조사대상자들이 생활비 중 가장 많이 지출하고 있는 항목으로는 임대료(81.0%)의 지출비중이 압도적으로 크게 나타났다. 그 다음으로는 식비(9.0%), 의료비(6.0%), 가족부양(3.0%), 기타(1.0%)의 순이었다(〈표 11〉 참고).

연령별로 보면 30대(50.0%)에서 40대(70.4%)와 50대(88.0%), 그리고 60-64세(100.0)와 65세 이상(90.5%)의 순으로, 연령층이 높아질수록 전체 지출내용에서 임대료가 차지하는 지출비중은 커지는 것으로 나타났다. 이는 노인생활자일수록 근로소득이 감소함에 따라 임대료 외의 지출은 최소한으로 축소함에 따라 나타나는 현상으로 해석된다.

〈표 11〉 생활비의 지출내용

구분		지출항목					계
		임대료	식비	의료비	가족부양	기타	
연령	30-39세	6(50.0)	6(50.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	12(100.0)
	40-49세	19(70.4)	2(7.4)	3(11.1)	3(11.1)	0(0.0)	27(100.0)
	50-59세	22(88.0)	1(4.0)	2(8.0)	0(0.0)	0(0.0)	25(100.0)
	60-64세	15(100.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	15(100.0)
	65세이상	19(90.5)	0(0.0)	1(4.8)	0(0.0)	1(4.8)	21(100.0)
계		81(81.0)	9(9.0)	6(6.0)	3(3.0)	1(1.0)	100(100.0)

$\chi^2 = 27.881$ $p = .000$

조사대상자들은 일세(36%)보다는 주로 월세로(62%) 임대료를 지불하고 있는데, 이 경우에 월세는 일세를 매달 일수로 계산하여 일시에 지불하는 방식이다. 이는 조사대상자들이 모두 1개월 이상의 장기거주자들이기 때문에 나타난 결과로 보인다.¹⁴⁾ 임대료는 1일당 4,000원 이상 6,000원 미만으로 계산하여 매달 12만원에서 18만원 정도를 지불하는 경우가 가장 많고 이것이 전체의 36.7%를 차지했다. 그러나 그 다음으로는 1일당 임대료를 8,000원 이상 10,000원 미만(매월 24만원 이상 30만원 미만)을 지불하는 경우가 27.6%를 차지하였다. 이를 앞에서 살펴본 자산정도와 수입과 비교해 볼 때 생활비 항목 가운데에서 임대료의 비중이 비정상적으로 크기 때문에 조사대상자들의 임대료 이외의 지출은 매

13) 이에 비해 신현중(2001: 49)의 조사에서는 주수입원(N=108)에서 근로소득이 차지하는 비중이 78건(72.2%)으로 높게 나타나 대조를 이룬다.

14) 이러한 결과는 대구시 쪽방생활자를 대상으로 조사했던 신현중(2001: 40-41)에서도 유사하게 나타난다.

우 한정적인 것임을 유추해 볼 수 있다. 조사대상자들의 보유자산이 대체로 100만원에 채 못 미치며, 전체 조사대상자의 70%는 월 평균 수입이 30만원 미만임에 비추어 보면 매월 고정적으로 지출해야 하는 임대료에 대한 부담은 높을 수 밖에 없을 것이다.

④ 국민기초생활보장제도

조사대상자들 가운데 국민기초생활보장제도의 수급자는 전체의 27%에 불과했다. 이는 대구노숙자 상담·지원센터(2001: 35)의 조사결과(20%)에 비하면 큰 폭으로 상승된 수치이다. 그러나 현재 조사대상자들이 모두 최저수준의 주거환경에서 생활하고 있으며, 자산조사에서도 보유자산정도가 매우 적게 드러났고, 면접조사중에 파악된 사실로 미루어볼 때에는 충분히 수급자가 될 수 있을 정도로 경제적으로 곤궁한 조사대상자들이 다수임에도 불구하고 이들 중 대다수는 수급권을 부여받지 못하고 있음을 나타낸다. 이러한 상황으로 인해 조사대상자들은 지역사회나 가족 또는 친척에게 경제적으로 의존할 수 밖에 없는 것이다.

연령별로는 65세 이상 조사대상자 중에서는 52.4%, 50-59세 응답자 가운데에서는 28.0%, 60-64세 응답자 가운데에서는 26.7%, 30-39세와 40-49세 응답자 가운데에서는 각각 16.7%와 11.1%가 수급자인 것으로 나타났다(<표 12> 참고). 이를 볼 때 연령집단 간에 통계적으로 유의미한 차이가 나타나며 ($p = .027$), 연령이 높을수록 빈곤의 위험에 더 많이 노출되고 있음을 알 수 있다.

<표 12> 수급자들의 연령분포

			빈도(%)
구분	수급자	비수급자	계
연령	30-39세	2(16.7)	10(83.3)
	40-49세	3(11.1)	24(88.9)
	50-59세	7(28.0)	18(72.0)
	60-64세	4(26.7)	11(73.3)
	65세이상	11(52.4)	10(47.6)
계	27(27.0)	73(73.0)	100(100.0)

$\chi^2 = 10.985 \quad p = .027$

수급자가 아닌 조사대상자들에게 본인이 국민기초생활보장제도의 대상이 되지 않는 이유를 질문해 본 결과, 제도에 대해 몰라서 신청을 안 했다는 이유가 42.5%로 가장 많았고, 그 다음으로는 자격조건에 해당되지 않는다는 이유가 30.1%, 국가의 도움을 받기 싫어 신청을 안한 경우가 13.7%, 주민등록이 말소되어 신청을 못했다는 경우는 11.0%였다(<표 13> 참고).¹⁵⁾ 위의 결과를 볼 때 국민기초생활보장제도는 현재 시행된 지 2년이 지났음에도 불구하고 아직 이 제도에 대해 제대로 인식하지 못하고

15) 대구노숙자상담·지원센터(2001: 34)의 조사결과를 보면 쪽방생활자 가운데 주민등록이 말소된 경우는 전체의 36%에 달하는데 주민등록 재등록에 대한 비용부담 때문에 이들 중 대부분이 재등록을 미루고 있었다. 이런 점을 볼 때 주민등록 소지여부는 수급권의 결정여부에도 직결되는 문제이므로 이들이 주민등록을 복구하도록 경제적으로 지원하는 것이 요구된다.

있는 국민들이 많지 않음을 시사한다고 볼 수 있다. 따라서 제도에 대한 홍보가 적극적으로 이루어져야 할 것이다. 그리고 주민등록이 말소되어 신청을 못한 응답자들에게는 주민등록을 복구해 주는 방안이 모색되어야 함을 시사한다.

〈표 13〉 수급대상이 아닌 이유

항 목	구 분	빈도(명)	백분율(%)
이 유	자격조건에 해당되지 않기 때문에	22	30.1
	제도에 대해 몰라서 신청을 안 했으므로	31	42.5
	주민등록이 말소되어 신청을 못했으므로	8	11.0
	국가의 도움을 받기 싫어 신청을 안 했으므로	10	13.7
	기타	2	2.7
계		73	100.0

조사대상자들 가운데 수급권을 신청했는데 탈락한 경험이 있는 응답자는 22명이며, 이들이 탈락하게 된 이유로는 '가족이 있기 때문에'(54.5%)와 '근로능력이 있기 때문에'(45.5%)의 두 가지가 제시되었다. 이를 볼 때 부양의무자 기준의 불충족이 중요한 탈락사유로 작용함을 알 수 있어 자격기준에 대한 완화가 요구된다.

4. 문제점 및 함의

1) 소득파악을 위한 정보화인프라 확충과 전달체계의 강화

우리나라의 경우에 아직 적극적 복지제도를 추진할 수 있는 정보화인프라가 매우 취약하고, 복지대상자의 발굴을 위한 정보활용상의 연계가 잘 이루어지지 못하고 있다. 그런 결과 쪽방생활자들은 대부분 면접조사과정에서 파악된 경제생활면을 보면 대부분 국민기초생활보장제도의 대상이 될 수 있다고 보여지나, 실제로 수급자는 27%에 불과한 모순을 드러내고 있다. 그리고 부정수급자도 나타나고 있어 이에 대한 정보파악도 중요하다. 최일섭의 조사(2002: 253-254)에서 사회복지전담공무원 중 국민기초생활보장제도의 수급자를 축소해야 한다고 응답한 사람(34.6%) 가운데 대부분은 그에 대한 이유로 소득파악이 잘 안되기 때문이라고 응답하였다. 그로 인해 부정수급자(16)를 배제하기 위한 정확한 소득파악의 필요성이 제기됨을 볼 때 정보화의 강화는 매우 절실한 문제이다.

최근에 보건복지부에서 쪽방생활자의 생활실태에 대해 전수조사를 실시하였지만 업적중심주의적 사고 때문에 행정상으로 파악된 자료와 민간 상담소 차원에서 파악된 자료간에는 무척 큰 괴리가 발

16) 현재 국민기초생활보장제도의 부정수급자의 수는 대략 8.5%(최일섭, 2002: 262)로 추정되고 있다.

생하고 있다. 이런 면에서 쪽방생활자 중 국민기초생활보장제도와 기타 복지제도의 대상자를 정확히 파악하기 위해 체계적으로 정보화를 추진해야 한다. 그리고 이와 더불어 전달체계를 강화하는 것이 필요하다. 즉 사회복지전담공무원의 수를 지속적으로 증강하여 적극적으로 복지대상자를 발굴하고, 더불어 쪽방생활자들 중 국민기초생활제도의 대상자들에 대해서는 지속적으로 사례관리를 담당할 전문인력들을 더 보강해야 한다. 현재에는 이 역할을 주로 쪽방상담소에서 담당하는데 대구의 경우 상담소는 1개소에 불과하다. 쪽방상담소는 2001년부터 국민기초생활보장법 제43조에 의해 국가지원사업으로 예산이 지원되며, 쪽방생활자들의 취업알선과 목욕, 세탁, 이미용 등 각종 편의와 주민등록 복원 및 기타 기초생활보장대상자 편입 등의 서비스를 제공한다. 그러나 제도를 통한 거시적 보호와 사회복지사를 통한 사례관리 등의 미시적 보호기능을 동시에 요하는 쪽방생활자 보호업무의 특수성을 고려할 때, 현재 쪽방 상담소는 수적으로나 재정적으로 너무나 열악하다. 현재에 최일선에서는 쪽방생활자의 생활지원에 대해 쪽방상담소가 아웃리치프로그램을 통해 가장 중심적인 역할을 수행하므로 쪽방상담소의 기능을 강화하는 방안이 모색되어야 할 것이다.¹⁷⁾

2) 근로빈민에 대한 보호망 구축과 부분급여의 도입

정부는 최근에 2003년부터 현금급여의 지급수준을 3%인상하고 부양비 부과율 30% 대상자를 신설하여 수급자 선정기준을 개선하겠다고 밝혔다. 그리고 가족과 단절되어 부양받지 못하는 사회저변 취약계층에 대해서는 부양비를 면제하겠다고 하였다(보건복지부 기초생활보장심의관실, 2003: 10). 그러나 그럼에도 불구하고 여전히 근로빈민이 주를 이루는 차상위계층(최저생계비의 100~120%)을 위한 적극적 개선책은 제시되지 않고 있다. 쪽방생활자들은 차상위계층에 속하는 대표적 집단이라 할 수 있다. 본 연구의 결과에서도 드러나듯이 차상위계층, 특히 근로빈민들 가운데에는 국민기초생활보장제도의 수급자로 선정되지 못한 이유가 대부분은 소득상태로 보아서는 자격기준을 충족하지만 부양의무자 기준 등 소득이 아닌 다른 기준으로 인해 탈락한 사례가 많다.

최일섭(2002: 253-254)의 조사결과를 보면 사회복지전담공무원들 가운데에서도 수급자를 더 확대해야 한다고 생각하는 사람들이 36.6%로, 현 상태를 유지해야 한다는 생각(23.6%)과 대상자를 축소해야 한다는 사람(34.6%)보다 많은 것으로 나타났다. 특히 수급자를 더 확대해야 한다고 생각하는 사람들을 근무지역별로 보면 대도시에 근무하는 사람들(40.4%)이 타 지역(중소도시 32.5%, 농어촌 29.9%)에 비해 상대적으로 많았다. 그리고 이들은 현행기준을 단순히 완화해 수급자를 늘리기보다는 수급자에서 탈락된 사람들과 차상위계층에 개별급여를 실시하는 것이 바람직하다는 의견이 지배적이었다.

현재 국민기초생활보장제도는 'all or nothing' 개념에 따라 수급자에게는 생계·교육·의료·주거급여 등 모든 급여가 제공되지만, 차상위계층에게는 제공되는 것이 아무 것도 없다. 이는 오히려 수급자

17) 쪽방생활자들 가운데 수급권을 신청하지 못한 주요이유 중의 하나는 주민등록주소로 인한 것이므로 쪽방상담소에서 주민등록의 복구에 소요되는 비용을 적극적으로 지원할 수 있도록 재정확충이 필요하다.

들에게는 자립의욕을 감퇴시키고 더 나아가 수급자의 자격을 유지하려는 '빈곤함정(poverty trap)'의 문제를 야기시키며, 차상위계층은 사회보장의 사각지대에서 지속적으로 빈곤에 허덕여야 하는 문제를 발생시키고 있다. 따라서 서구사회의 경우처럼 빈곤계층에 대한 지원을 사업별로 세분화하고 빈곤근접층인 차상위계층에 대한 부분급여를 도입하여 다원화된 지원대책을 마련하는 것이 바람직하다(허선, 2001: 445; 김수현, 2002: 61-63; 최일섭, 2002: 254-256).

부분급여 가운데에서 일반적으로 가장 요구도가 높은 것은 의료급여(71.9%-최일섭, 2002: 269)이다. 그런데 본 연구는 조사대상을 쪽방생활자로 정하였기 때문에 지출요인 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 임대료(81%)이고, 따라서 주거급여에 대한 부분급여 도입의 필요성이 크게 나타난다. 그리고 이와 더불어 조사대상자들이 근로활동을 하지 못하고 소득수준이 낮은 이유가 질병과 장애 등 근로를 할 수 없는 신체적 조건에 기인하는 경우가 많음을 볼 때 의료급여의 도입에 대해서도 고려되어야 할 것이다.

3) 소득기준과 현금급여체계의 개선

대부분의 경우에는 물가와 소비지출요인이 지역별로 다름에도 불구하고 현재 제도상의 소득기준은 지역적 특성에 상관없이 일괄적용되고 있어서 대도시 생활자일수록 상대적으로 불리한 면이 있다. 따라서 지역별로 소득기준을 차등화하여 적용할 필요가 있다. 김수현(2002: 65)의 연구결과에 의하면 중소도시의 최저생계비 충족률을 100으로 했을 때 지역간에는 대도시는 86, 농촌은 106으로 차이가 나타난다. 이는 현재의 생계급여기준처럼 지역에 상관없이 일괄적용될 경우에 대도시생활자들은 농촌이나 중소도시 생활자들 보다 상대적으로 욕구충족이 미비하다는 것을 암시한다. 따라서 소득기준을 지역별로 차별적으로 적용하는 것이 바람직하다.

더불어 최저생계비와 현금급여 수준의 합리적 조정이 필요하다. 최저생계비는 현재 국민기초생활보장법에 따라서 매 5년마다 지역별, 가구규모별, 가구유형별로 계측되게 되어 있는데, 최저생계비를 계측하지 않는 기간에는 매년 보건복지부장관이 물가상승률 전망치를 고려하여 최저생계비를 공표한다. 즉, 1999년 12월 1일 보건복지부 장관은 물가상승 전망치인 3%를 적용한 2000년도 최저생계비를 중소도시 4인 가구를 기준 하여 928,398원으로 공표하고, 2003년에는 2002년에 비해 예상물가상승률 3%만큼 최저생계비가 인상되어 1,019,411원으로 발표되었다(보건복지부 생활보장과, 2002).

정부가 공표한 최저생계비는 국민기초생활보장법상의 대상자 선정과 급여기준을 결정할 때 가장 중요한 근거자료로 활용되기 때문에 매우 중요하다. 그런데 최저생계비의 계측과 공식적으로 계측하지 않은 해의 추정 액의 산출, 그리고 실제적으로 타법령에 의해 현물로 지급되는 의료비와 교육비를 제외하면 실제 급여지급액과 가처분소득¹⁸⁾은 생계급여의 상한선보다 떨어지고 있어 사회적 쟁점이 되고 있다(김수현, 2002: 61-65). 이에 대해 정부는 전년도의 최저생계비에 물가상승률만을 고려하여 추정하고, 학계와 시민운동단체는 최저생계비를 현실적으로 측정하기 위해서는 소비지출을 반영하는

18) 통계청에서는 소득에서 세금이나 사회보장분담금 등의 비소비지출액을 공제하고 실제로 손에 들어온 소득을 가처분소득으로 본다(<http://www.nso.go.kr/faq/faq-dosi.htm>).

수준균형방식을 채택하는 것이 기초생활보장제도의 입법취지에 맞다고 주장한다. 그런데 정부에서 제시하는 최저생계비와 그에 따라 결정되는 급여액은 지나치게 적어서 실제 생활에서는 지원효과가 크게 나타나지 않고 있다. 이를 민주노총이 물가상승률을 고려하여 산출한 2003년 표준생계비와 비교해 보면 그 간극이 얼마나 큰가 하는 것이 단적으로 드러난다. 민주노총은 2002년과 비교하여 가구별로 6.7%~7.3%가 증가된 최저생계비를 제시하였고, 그에 따라 1인 가구의 경우에는 최저생계비를 1,271,616원으로 확정하였다(전국민주노동조합총연맹, 2003: 4).¹⁹⁾ 이를 볼 때 국민기초생활보장제도의 최저생계비와 급여기준도 우선적으로는 현실화되고, 그런 다음에 최저수준보장(minimum level)에서 적정수준보장(adequate level)으로 발전되어 나가야 할 것이다(변재관 외, 1998).

4) 홍보부족문제

본 조사에서 현재 수급자가 아닌 응답자들 가운데 42.5%는 제도에 대해 알지 못해서 수급권의 신청을 하지 못한 것으로 나타났다. 이는 국민기초생활보장제도의 시행이 3년째로 접어들어도 불구하고 아직 제도에 대한 홍보가 부족한 데에서 기인하는 문제이다. 이 같은 불충분한 홍보로 인한 제도에 대한 인식부족은 최일섭(2002: 257)의 조사에서도 유사하게 나타났다.

만약 쪽방생활자들에게 제도에 대한 홍보가 강화되었다면 제도가 조사대상자들 가운데 많은 사람들이 빈곤으로부터 벗어나는 데에 도움이 될 수 있었을 것이다. 사회복지전담공무원과 쪽방상담소를 통해 저학력층도 제도를 알기 쉽게 설명하고 홍보활동을 강화해야 할 것이다.

19) 이에 비해 한국노총은 민주노총보다 약간 높은 표준생계비를 제시하고 있는데, 이에 의하면 단신 가구는 1,321,863원, 2인가구는 2,157,556원, 3인가구는 2,735,554원, 4인가구는 3,405,249원이다(한국노동조합총연맹, 2003: 7).

참고문헌

- 김미곤(1999): "빈곤대책으로서의 국민기초생활보장법", 『도시연구』, 제5호, 한국도시연구소, 1999, 11, 63-83쪽.
- 김동춘·노대명·장세훈·정건화·류정순·손병돈·허선(2000): 『IMF이후 한국의 빈곤』, 남남출판.
- 김수현(2002): "기초생활보장의 문제점과 과제", 『한국의 기초보장·자활정책 평가와 개선방안』, 기초보장·자활정책 평가센터 개설기념 심포지움, 한국보건사회연구원, 50-80쪽.
- 김영순(1996): 『복지국가의 위기와 재편』, 서울대학교출판부.
- 대구노숙자상담·지원센터(2001): 『대구지역 쪽방실태조사보고서』.
- 대구시(2001): 『시정백서』, 대구광역시.
- 대구쪽방상담소(2001): 『대구지역 쪽방실태 조사보고서』.
- 대통령자문 정책기획위원회(2002): "제15장 사회안전망 부문", 『국민의 정부 개혁정책 종합평가』, 2002년 정책과제, 1-32쪽.
- 류정순(2001): "차상위계층의 생활실태와 기초생활보장 수요", 『기초생활보장제도 개선을 위한 토론회 자료집』, 한국빈곤문제연구소.
- 박순일·황덕순·최현수(2001): 『공적 소득보장제도 사각지대 빈곤층의 소득보장 연구』, 연구보고서 2001-24, 한국보건사회연구원.
- 박영란·황정임(2002): 『여성의 빈곤실태와 국민기초생활보장제도의 효과성에 관한 연구 - 간병도우미 자활사업 사례를 중심으로』, 2002 연구보고서 240-17.
- 박운영(2001): "국민기초생활보장제도 결정과정에 관한 연구 - 법제정을 중심으로", 『사회복지재정의 이슈와 전망』, 2001년 한국사회복지학회 추계학술대회 자료집, 381-407쪽.
- 변재판 외(1998): 『한국의 사회보장과 국민복지 기본선』, 한국보건사회연구원.
- 보건복지부(2001): 『기초생활보장제도 시행 1주년 보도자료』, 2001년 10월.
- 보건복지부(2002): 『국민기초생활보장사업안내』.
- 보건복지부 기초생활보장심의관실(2003): 『국민기초생활보장제도 성과 및 '03년 정책방향』, 2003년 1월 보도자료.
- 보건복지부 생활보장과(2002): 『2003년 최저생계비 보도자료』, 11월 28일 배포.
- 서종균(1999): "쪽방 사람들에 대한 기록", 『도시와빈곤』, 1999년 6월, 통권 38호, 74-102쪽.
- 신현중(2001): 『대구지역 쪽방실태와 그 대책』, 대구대학교 대학원 사회복지학 석사학위논문.
- 전국민노동조합총연맹(2003): 『2003년 민주노총 표준생계비』.
- 정진호·황덕순·이병희·최강식(2002): 『소득불평등 및 빈곤의 실태와 정책과제』, 한국노동연구원.
- 최일섭(2002): "국민기초생활보장제도의 대상자 선정과 급여의 개선방안", 『정책포럼』, 2002년 가을호, 통권 32호, 대통령자문정책기획위원회, 248-271쪽.
- 한겨레신문사·참여연대(2003): 『더불어 사는 사회, 사회안전망 만들기』, 한겨레신문사·참여연대 공동주최 연속 토론 자료집.
- 한국노동조합총연맹(2003): 『2003년도 한국노총 표준생계비』.
- 한국도시연구소(2001): 『쪽방지역 실태조사 및 효율적인 정책개발』.
- 허선(2001): "공공부조와 최저생활보장 - 국가가 국민의 최저생활을 보장하고 있는가?", 『사회복지재정의 이슈와 전망』, 2001년 한국사회복지학회 추계학술대회 자료집, 425-446쪽.

Booth, Charles(1902):『Life and Labour of the People in London』.

Rowntree, Benjamin Seebohm(1901):『Poverty - a Study of Town Life』.

<http://www.daegu.go.kr>.

<http://www.jjogbang.org>.

<http://www.nso.go.kr/faq/faq-dosi.htm>