

되 물림 되고 있는 '빈곤' 대책 마련 무엇이 문제인가

- 빈곤실태 파악, 제대로 된 조사연구 필요 -

빈곤아이를 생각하는 국회연구회(빈생연) 정책세미나
빈곤 사각지대 해소방안은 없는가
 - 우리나라 빈곤 실태조사에 한계와 발전방안 -
 ▶주관 : 박순자 의원실 ▶일시 : 2005년 1월 25일(화) 14:00 ▶장소 : 국회 의원회관 소회의실



사회복지공동모금회에 의하면 지난 '희망 2005 이웃사랑캠페인'에서 전년보다 개인기부나 기업기부가 각 60% 이상씩 늘어났다고 한다. 경제가 최악이라고 다들 말하지만 국민들의 따뜻한 마음은 최악이 아니었던 것이다. 이렇게 모인 금액은 우리가 흔히 말하는 불우이웃, 즉 빈곤층과 소외계층에 나누어져 지원된다. 그런데 문제는 이러한 분위기가 정부보다는 국민들에게 더 강하게 어필되고 있는 느낌이다.

우리나라의 빈곤층은 1997년 경제위기 이후 급격히 늘어 1999년 정점에 이른 뒤 2000년부터는 감소추세였다. 그러나 2003년을 기점으로 절대빈곤률과 상대빈곤률이 다시 높아지고 있으며, 특히 상대빈곤층은 최악의 상태였던 1999년보다 높아졌으며 중산층은 줄고 고소득층은 늘어 사회가 양극화 되고 있다.

가난의 굴레를 벗어나기가 쉽지 않다고는 하지만 그나마 사회안정망이라 할 수 있는 국민기초생활보장제도도 빈곤층에게 인간다운 아름다운 삶을 보장받게 해주지 못하고 있는 것이 사실이다.

또한, 정부의 복지정책의 근간이 되는 기본 실태조사조차도 그 신뢰성에 문제로 제기하고 있는 현 상황과 대책을 알아보고자 한다.

빈곤은 되 물림 된다

그리고 인간의 존엄성까지 위협 한다

빈곤은 눈에 보이는 현상 외 인간의 기본적인 권리를 박탈하고 인간의 존엄성까지도 위협하는 아주 중요한 문제이다.

작년 연말, 아이 사체를 이불에 싸 장롱에 방치한 사건은 빈곤의 심각성을 국민들에게 크게 시사 하는 사건이었다. 그리고 급식 도시락 파문 또한 이러한 빈곤 문제와 연관되어 있는 것이다.

이러한 빈곤문제와 연결되어 큰 문제로 부각되고 있는 것 중의 하나가 '자살'이다. 물론 자살의 원인은 빈곤 문제, 무직자, 정신적인 상태 등 여러 가지지만, 우리나라의 경우 인구 10만 명당 자살비율이 27명으로 이는 OECD국가 중 4위의 자살률, 한국인 전체 사망원인 중 자살이 5번째를 차지하고 있다고 한다. 그러나 눈 여겨 보아야 할 것은 이러한 자살은 개인의 문제가 아닌 국가적 문제이며 사회로부터 보호받아야 할 소외계층이 많다는 것이다. 75세 이상 노인의 자살률이 10만 명당 103명으로 10년 전에 비해 4배 이상 증가했으며, 직업별로는 농어민 가장의 자살 위험이 높은 것으로 나타나 우리나라의 현 상황을 알 수 있다.

조사 연계성 부족으로 대표성과 신뢰성 낮아

기존 조사는 일정주기로, '복지패널조사' 강화 필요

최근 사회 각 기관마다 빈곤실태와 관련된 보고서가 속속 나오고 있지만 이에 대한 전문가들의 반응은 한마디로 현실성이 없다는 것이다.

지난 2005년 1월 25일 국회 의원회관 소회의실에서 빈곤아이를 생각하는 국회연구회의 정책세미나가 있었다.

"빈곤 사각지대 해소방안은 없는가"라는 주제로 진행된 이날 세미나에서 발제를 받은 한 국보건의사회연구원 노대명 자활지원팀장은 현 우리나라의 빈곤실태 조사는 <통계청 조사>, <국책연구기관의 일회성, 주기별 조사>, <패널조사>로 구분한다. 빈곤층의 실태와 사각지대를 분석함에 있어 가장 중요한 항목은 각 가구의 소득과 지출, 가구원의 인구학적 특성, 취업상태

등에 관한 정보라고 말하며 큰 문제점은 이 조사들이 복지나 빈곤에 대한 항목은 중요하게 생각하지 않는다는 것이다. 또한 기존 각종 통계자료가 직면하고 있는 일반적인 문제점을 지적하며 조사대상, 가구소득 파악, 데이터 구축, 신뢰성 등으로 인한 한계성을 말하였다.

[참고로 외국의 경우 OECD국가를 비롯한 대부분의 국가가 가구원의 취업상태, 소득 정도를 중심으로 패널조사자료(Panel Date)를 구축하여 운영하고 있으며, 그 중 가장 대표적인 것이 미국의 PSID와 유럽의 ECHP이다(이들 조사는 해당 가구의 소득역동성(Income Dynamics)을 파악하는데 그 목적이 있다).]

또한, 인구학적, 경제와 산업구조의 변화 속에서 경제·사회적 양극화는 임금의 양극화와 가구소득의 양극화를 의미하는데, 이러한 양극화의 끝자락에 최근 경제·노동시장 여건에 따라 발생하는 신빈곤층이 존재하며 이외에도 노인, 장애인 등의 취약한 빈곤층이 존재한다고 하였다. 이러한 상황에서 가장 중요한 정책 관심사는 <사회보장 또는 기초생활보장제도 사각지대의 규모>인데 이러한 규모를 추정함에 있어 일차적 해결 문제는 빈곤률을 정확하게 추정한 것이라고 했다.

그러나 앞에서 말했듯 우리나라 빈곤률 조사는 많은 문제점과 한계를 지니고 있으며, 동일한 자료를 사용하더라도 분석 대상의 소득, 빈곤선 설정, 기중치 부여에 따라 다르게 추정되어 과연 대표성을 띠어 신뢰할 수 있느냐는 것이다.

예를 들어 통계청의 자료는 전체인구 또는 가구에 대한 대표성의 문제가, 기타 국책연구기관이나 민간기관에 의한 자료는 소득관련 항목에 대한 신뢰성에 문제가 제기되고 있다.

이렇게 빈곤률에 대한 합의를 도출하지 못하는 경우 기초생활보장의 사각지대 규모를 산출하는 작업또한 신뢰성을 얻기 힘들며, 이러한 조사결과로는 <지원정책의 목표, 지원대상, 지원내용, 지원수준, 지원방식>에 대한 정부와 민간의 정보욕구에 효과적으로 부응하지 못하게 되며 현실로 나타나고 있다. 또한 여러 가지 개별화된 조사에 의존해서는 정책지원의 우선순

빈곤영향평가 실시 - 류정순 한국빈곤문제연구소장 -

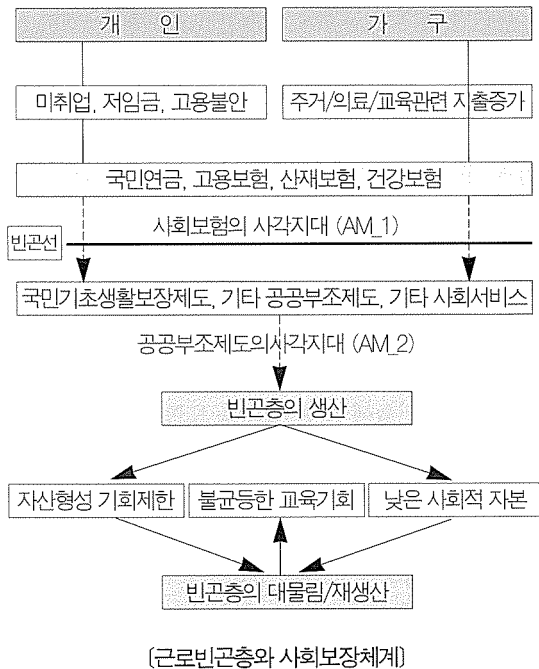
여러 개별적 조사 하나로 통합 - 고경화 한나라당 국회의원 -

정부보다는 사회공익기금 활용 - 김통원 성균관대 사회복지대학원장 -

통합보다는 개별적 조사로 더욱 확대 - 배병준 보건복지부 사회정책총괄과장 -

위를 결정하거나 자원을 배분하는 큰 도움을 주지 못한다. 이 점에서 빈곤층 하위집단의 실태와 욕구를 비교할 수 있는 실태조사자료에 대한 수요가 존재하는 것이다.

노팀장은 이러한 실태조사의 문제점 개선을 위해 <빈곤층의 규모>, <사회보장 사각지대의 규모>, <빈곤층 하위 구성집단의 특성과 복지욕구>, <빈곤층의 취업상태와 취업이력>, <빈곤층의 실태변화(Poverty Dynamics)> 등을 파악할 수 있는 실태조사자료를 구축해야 한다며, 이러한 맥락에서 우리사회의 빈곤실태조사는 다음과 같은 개선방안 또는 발전방안을 마련할 필요가 있다고 말하였다.



먼저 이 모든 내용을 하나의 조사로 해결하는 것은 가능하지도 않기에 각각 조사목적에 충실하게 현재의 문제점을 보완하는 방향에서 문제를 해결해야 하며, 통계청의 전국가계조사자료의 조사대상과 공표자료의 범위를 지속적으로 확대할 필요하며, 농어가경제 조사와 전국가계조사를 결합하여 사용할 수 있도록 조사항목의 조정 및 표준화를 위한 조치를 취해야 한다고 하였다. 그리고 빈곤층을 구성하는 주요 하위집단에 대한 기존의 전국조사는 현재와 같이 일정한 주기를 두고 조사를 수행하며, 동일한 빈곤층을 매년 조사하는 <복지패널조사>, 다시 말하면 자활조사(패널조사)와 복지패널조사를 통합하여 단일한 패널조사로 재구성하는 방안을 강구하는 방법으로 실시할 필요가 있다고 하였다.

이어 4명의 토론자들의 의견 발표가 있었는데, 류정순 한국빈곤문제연구소장은 “정부의 시장 개입 때에는 그의 반작용을 생각해야하며, 대형건설사업 때 환경영향 평가를 하듯 빈곤정책 시행 전에도 빈곤영향 평가 제도를 도입해야한다. 그리고 복지부에 ‘복지통계과’를 신설해 다양한 계층에 대한 통계자료와 각종 사회보험에 대한 기초 데이터베이스를 확보해야한다”고 하였으며, 김통원 성균관대학교 사회복지대학원장은 “빈곤 해결을 위해서는 정부보다는 사회공익기업이 더 크게 활동해야한다며, 외국을 예로 들며 ‘두 마리 토끼를’ 쫓는 이상적 조직이라고 평가했다. 그리고 근로의욕이 높은 차상위 계층에 대해서도 기업에서 확실히 뒷받침해줘야 한다”고 하였다.

또한, 고경화 한나라당 의원은 개별적으로 시기적으로 이루어지고 있는 조사들을 하나로 통합하며, 인구학적 특성, 소득, 지출항목, 등 기본적인 항목에 대

해서는 표준화된 양식을 채택하는 것이 사회보장정책 수립에 도움이 될것이다"고 하였으며, 마지막으로 배병준 보건복지부 사회정책총괄과장은 기존의 조사 외 다양한 패널 조사가 이루어져야하며, 통합보다는 다양하게 개별적인 조사를 확대해야한다고 하였다.


사회보장제도와 공공부조 측면에서 각각 보완 의견

소득이 최저생계비 이하인 절대빈곤 인구율도 한 풀 꺾였다 싶더니 다시 오르막이라고 한다. 그리고 이러한 빈곤의 문제를 사회보장제도와 공공부조 두 가지 측면에서 보완되어야 한다는 의견이 나오고 있다.

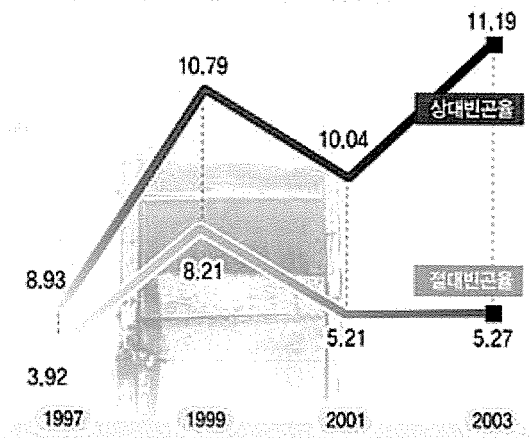
지난 2월 16일자 한겨레 신문(노동경제연구실)은 '빈곤한 빈곤정책'이라는 제목으로 순천향대학교 김용하 교수와 한국보건사회연구원 김미곤 연구위원이 만나 이 부분에 대한 이야기를 나눈 기사를 게재하였다. 김 교수는 사회보험을 늘리는 새분배구조 설계를 강조하며 기초생활보장제는 공공부조에 지나지 않고 사회보장제도의 근간으로 삼을 수 없다고 하는 반면, 김연구위원은 현 실시되고 있는 기초생활보장제도의 틈을 메우고 노동의욕을 높여줘야 한다고 하며 기초생활보장제도는 최종적인 안전망이기에 빈곤대책의 핵심기

능과 함께 사각지대 해소와 제도자체가 건강해져야 한다는 보완점을 제시하였다.

그리고 최후보루로서 기초생활보장제가 역할을 하고 있지만 최후로 가기 이전의 1차 사회안전망의 취약 부분을 지적하며, 기초생활보장제와 위에 있는 사회보험 사이의 중간지대를 없애는 방식에서 위에서 내려오는 사회보험의 확대 기본방향에는 동의했다. 그러나 각각의 방식에는 차이를 나타내었는데 사각지대, 즉 최저생계비 이하인 빈곤은 공공부조가 그 이상은 사회보험이 담당 하는 것이 바람직하다며 단, 지금의 현재 소득이 최저생계비 이하인 빈곤층 가운데 기초보장제의 혜택을 받지 못하는 사람들이 더 많아 지금의 빈곤문제는 공공부조로 해결해야 한다고 하였다. 그리고 김연구위원은 이야기하고, 김교수는 우리나라 사회보험의 틀이 잘못되어있기에 공공부조제인 기초생활보장제로 보완한다는 것은 사회적 위험에 봉착한 중간계층이 빈곤자로 전락한 다음 국가가 개입하는 것이나 이미 늦은 감이 있다고 하였다.

이제 문제해결을 위해서는 빈곤층의 규모와 실태를 하루빨리 정확하게 조사하여 데이터베이스를 구축해야 한다. 앞에서 말한바와 같이 빈곤은 여러 가지 문제를 연쇄적으로 유발시키고 있다. 일자리마련 대대적 확대와 예산 확대, 보건복지부의 '긴급보호정책'의 실질적 시행, 국민기초생활보장법을 통한 최저생계비의 현실적 지급과 차하위빈곤층에 대한 대책 등 사회구조적으로 불가피하게 발생하는 문제로서, 국가와 정부, 그리고 국민 전체가 함께 올바른 정책을 제시하며 해결해 가는 것이 가장 이상적이라고 말할 수도 있다. 빠른 시일 내에 정부와 사회, 국민들의 심각성에 대한 공감대 형성이 필요할 것이다. 

도시의 절대빈곤·상대빈곤 추이 (빈곤율:%)



자료참조 : 빈곤아이를 생각하는 국회연구회 정책세미나 자료집,
박순자 국회의원 사무실, 한겨레신문 2005.02.16 노
동경제연구실 빈곤한 빈곤정책 기사