

1장. 서론

I-1. 연구 관점

대부분의 한국인들은 21세기를 희망의 세기로 꿈꿔 왔다. 그것은 미래에 대한 막연한 기대에서 비롯된 것일 수도 있지만, 식민지, 분단, 전쟁, 절대적인 가난에서 벗어나기 위해서 자유와 평등의 희생, 정치적 민주주의와 인권의 실현을 위한 민중들의 투쟁으로 점철된 20세기를 돌이켜 볼 때 21세기는 희망의 세기였다. 낮은 실업률, 일인당 국민 소득 10,000달러 달성 등은 이제 노력만 하면 누구나 어느 정도의 물질적인 풍요를 누릴 수 있게 된다는 생각을 가지게끔 했다. 또한, 형식적 민주주의를 실현한 한국은 곧 선진국의 대열에 서게 될 것이고, 앞으로는 사회적 부의 공평한 분배를 통해서 평등한 사회를 이룩하는 것만이 남은 과제라고 생각했다. 심지어는 가난은 이제 더 이상 사회 구조적인 문제가 아니라고 여기기까지 했다. 이렇듯, 20세기에 한국은 절대적 빈곤을 해결하고, 정치적 민주주의와 사회적 인권의 형식적인 틀을 갖추기 위해서 숨가쁘게 달려 왔다.

그런데 한국은 그 희망의 세기를 코앞에 두고 경제적 위기를 맞게 되었다. 97년 11월 IMF 관리체제 하에서 한국은 강한 경제 개혁을 단행해야 했다. 많은 노동자가 정리해고 되고, 많은 중소기업이 부도로 망했고 영세 자영업자들이 삶의 터전을 잃어버리게 되었다. 한국은 선진국의 문턱에서 대량으로 양산된 실업자와 노숙자들이 사회안전망의 부재 속에서 경제적 가난함, 가족의 파괴, 정신적 피해함을 경험해야만 했다. 이제 경쟁력이 없는 사회적 약자는 자유시장 경쟁 속에서 소외되고 도태될 수밖에 없는 가혹한 현실을 받아들일 수밖에 없다. 소위 노동 시장의 유연화 정책, 공기업과 공적 부문의 민영화를 근간으로 하는 신자유주의 개혁 프로그램은 불안정한 고용 형태를 확대시켰으며, 이는 언제든지 노동자들이 정리 해고될 수 있는 불안감을 안고 살아 갈 수밖에 없음을 의미한다.

이제 21세기는 개인의 무한한 경쟁력을 사회 발전의 근간으로 이루는 사회가 되며, 이러한 사회 변화를 추동하는 것이 바로 경제 세계화라는 추세이다. 경제 세계화는 거대한 투기자본들이 국경을 넘어서 매우 유동적으로 움직임으로써 한 사회의 경제를 예측할 수 없게 할 뿐만 아니라 이러한 불확실성은 점점 사회의 투기성을 높이는 결과를 낳게 한다. 또한 투기 자본이 이동에 걸림돌이 되는 모든 규제를 폐지하도록 압력을 가함으로써 점점 이들의 투기성을 점점 규제할 수 없게 된다. 이러한 세계화의 흐름 속에서 국가 간의 빈부 격차는 점점 심화되고 한 사회 안에서의 빈부의 격차도 심화되고 있다. 이러한 경제적 세계화와 신자유주의의 흐름이 확산시키고 있는 빈부의 격차, 빈곤, 과도한 경쟁과 개인주의 등은 여전히 21세기에 도 우리가 해결해야 하는 과제인 것이다.

빈곤 퇴치와 빈부 격차의 해소, 사회적 취약 계층을 위한 모든 공적, 사적 노력은 그들의

“사회적 기본권”으로서의 생존권을 보장하기 위한 것이다. 국가가 시행하는 복지정책은 단지 정부의 정책적인 선택에 의하여 빈민들에게 시혜적으로 주어지는 것이 아니라 헌법상 보장되어 있는 “인간다운 생활을 할 권리” 내지는 “사회적 기본권”을 실현이라는 측면으로 이해되어야 한다. 즉, 빈민을 위한 복지프로그램은 정부 및 모든 국민이 공동체를 유지하기 위하여 최우선적으로 지불하여야 할 필요 비용이자 헌법적인 의무이다. 한편 빈민의 입장에서 사회적 기본권으로서의 생존권은 개개인이 국가에 대하여 보장을 요구할 수 있는 구체적인 청구권적 기본권리이다.

또한, 이와 같은 가난한 자들의 생존권을 사회적 기본권으로 이해하는 것은 한 국가 내에서만 유효한 것이 아니라, “세계 인류 공동체”의 차원에서 어떤 국가를 막론하고 “인간의 존엄성을 유지하고 살 권리”로서 확대되어야 한다. 이는 세계 인류 공동체 내에서 모든 인간은 자신의 사회적 생존권을 보장받을 권리를 지니며 동시에 사회는 이를 보장해 주어야 하는 의무를 지님을 의미한다. 또한 가난한 사람들의 사회적 기본권인 생존권을 보장하는 것은 바로 자본주의 경제체제의 시장결함과 시장실패의 문제를 보완하는 것이고 사회적 정의를 실현하는 것이다. 본고는 이러한 빈곤문제에 대한 기본적인 시각으로 민중과 함께 하는 교회와 신학적인 입장에서 한국의 IMF 이후의 빈곤 상황과 그 원인, 대안 등을 살펴보고자 한다.

I-2. 연구 배경 및 방법

I-2-1. KCCSD가 콜로키움 연구에 참여하게 된 배경

KCCSD는 86년 한국 사회가 국가와 재벌 기업이 주도하는 경제발전과 재야 운동권이 주장하던 정치발전이 상호 대립하고 있던 당시, 기독교적 사회발전의 대안을 모색하는 것이 한국 교회의 의무라는 점과 동시에 창조적인 대안을 만듦으로서 교회가 생산적으로 사회에 참여할 수 있는 기틀을 만드는 것이 필요하다는 점을 인식하게 되었다. 이것은 강한 대립과 투쟁으로 점철된 한국의 사회 운동 및 에큐메니칼 운동이 이제는 대안을 만들고 사회의 새로운 창조의 가능성을 보여주는 것이 노력이 필요하다는 인식과도 맥을 같이 한다. 뿐만 아니라 1980년대 후반에는 사회운동이 합법화된 공간으로 이동하면서 특히 민중교회가 사회적 약자를 위한 운동을 전개하기 시작했다. 그러나, 이들 대부분은 열악한 조건과 재정 상황으로 인해서 많은 어려움을 겪고 있었다. KCCSD는 이들의 활동을 지원하면서 교회와 사회운동의 가교 역할을 담당하게 되었다. 이와 같은 대안적인 사회운동은 공동체이고 민주적 사회 실현과 하나님의 나라와 에큐메니칼 일치성에 기여하는 의미를 지닌다.

KCCSD는 14년 동안 100여 개의 단체와 사업을 지원해 왔으며, 정치적 민주화 운동, 인권,

여성, 노동, 농민, 어린이 교육, 환경, 생산성이 있는 공동체 운동, 사회교육, 의료사업 등 군사 독재와 민중이 대립적 전선으로 형성하고 있을 때 유일하게 민중 운동을 지원하는 기금으로서 역할을 해 왔다. 92년 이후 변화의 상황에서 대안적인 운동을 모색하고 97년 IMF 이후 실업 극복과 빈곤퇴치 사업을 하고 있다.

I-2-2. 연구 방법

KCCSD는 12명(사회학자, 경제학자, 민중교회 목회자, 성공회 신부, 신학자 등)의 위원과 2명의 자문위원을 구성해서, 5차례의 세미나를 진행했다. 세미나 주제는 콜로키움 연구 주제에 대한 이해, 기독교 신앙과 빈부, 도시실업자 현황과 도시 여성의 빈곤, 세계교회와 에큐메니칼 빈곤 퇴치운동, 농촌의 빈곤 실태 도시 가정 빈곤 실태, 한국민중교회 운동의 현황, 대안으로서 생산자 공동체 활동 등에 대한 각 분야의 전문가의 연구를 듣고 토론을 진행하는 방식으로 세미나를 운영했다. 본 연구서는 세미나에서 발표된 내용과 참가자들과의 토론을 통해서 종합된 내용을 국제 위원회에서 제시한 가이드 라인에 맞추어서 정리했다. 또한 본 연구서의 구체적인 논증 자료로서의 통계는 정부에서 발표한 자료와 학자들의 통계 자료를 활용했다. 또한 민중 교회 및 시민 운동의 빈곤문제 해결을 위한 구체적인 사례는 사례 조사 및 KCCSD가 지원하고 있는 사업 등을 예로 사용했다.

I-3. 연구서의 구성

앞에서 언급했듯이 본 연구서는 IMF 이후 한국의 빈곤 상황과 이에 대한 정부, 교회(특히 민중교회), 시민단체의 대응과 과제에 대해서 중점적으로 다루고 있다.

2장에서는 빈곤의 역사적 조망에 대해서 언급하고 있다. 한국이 절대적 빈곤을 극복하기 위해서 어떠한 역사적 과정을 밟아 왔으며, 그 속에서 도시 빈민과 농민의 빈곤이 어떻게 심화되었으며, 또한 민주주의와 인권의 유보 속에서 성장한 한국 경제의 특징이 무엇인지에 대해서 서술했다. 이는 한국이 왜 경제적 위기를 맞게 되었으며, 그 충격이 컸는지에 대해서 이해하는데 중요한 단서가 될 수 있다.

3장 “IMF관리체제 이후 빈곤 상황의 변화”에서는 구체적으로 경제적 위기 후에 어떻게 빈부의 격차가 심화되었으며, 빈곤 계층의 생활 실태가 어떻게 변화되고 있는가를 구체적으로 서술하고 있다.

4장 “IMF관리체제 이후 빈부격차의 심화와 빈곤층 확대의 원인”에서는 신자유주의적 경제 개혁이 빈부 격차를 심화시키고 대량의 실업자를 양산하면서 빈곤층을 확대시키고 있다는 점을 구체적인 데이터를 중심으로 분석했다. 또한, 이 장에서는 빈곤 심화의 원인을 8개 영역을

통해서 분석했으며 각 영역에서 정부의 정책이 노정시키고 있는 한계점에 대한 비판을 제시하고 있다.

5장에서는 “IMF 관리체제 이후 빈곤을 해결하기 위한 대응책”이라는 제목으로 정부와 시민단체에서 시도한 빈곤 해결을 위한 노력과 프로그램에 대한 소개를 담고 있다.

6장에서는 “가난한 민중과 함께 한 한국교회”라는 제목으로 도시산업 선교를 통해서 가난한 노동자의 인권을 위해서 활동했던 70년대 민중 선교 활동을 소개했다.

7장에서는 “민중신학-민중교회”라는 제목으로, 민중신학이 어떠한 배경에서 등장하게 되었으며, 민중신학이 담고 있는 신학적인 의의와, 또한 민중교회의 선교에 대한 내용을 서술했다. 이어서, 현재 민중교회들이 수행하고 있는 다양한 빈곤 퇴치를 위한 선교프로그램과 실험 등을 구체적인 사례를 통해서 소개하고 있다.

8장에서는 가난한 사람들을 위한 교회의 일치라는 제목 아래, 빈곤 퇴치를 위해서는 진보, 보수를 떠나서 교회들이 일치와 화합을 해야 한다는 메시지를 담았다.

9장에서는 KCCSD가 지원했던 민간 차원, 시민운동 차원에서 어떻게 빈곤 퇴치 운동을 전개하고 있으며, 이들이 어떠한 생산적 대안을 제시하고 있는가를 구체적인 사례를 통해서 소개하고 있다.

10장에서는 경제세계화는 우리에게 무엇인가? 라는 제목으로 경제 세계화는 빈부격차를 심화 확대하는 주요 원인이라 것과 IMF 구제금융 이후 한국의 경제 상황과 그 원인으로 경제 세계화의 문제점을 분석했다.

11장 결론으로 빈곤퇴치의 정책 패러다임으로 가난한 사람들의 사회적 기본권을 확보하는 운동을 펼치자는 주장을 담고 있고 몇 가지의 쟁점과 제안으로 이 글을 마감하였다.

2장. 한국사회 빈곤의 역사적 조망

50년 전 한국전쟁 직후 한국은 대표적인 빈국으로서 세계 각국의 구호의 대상이었다. 그러나 60년대 이후 90년대 말까지 심각한 경제후퇴를 경험하지 않은 채 지속적이고 안정적인 고도경제성장을 이룩해 왔으며, 단기간에 절대빈곤을 현저히 감소시킨 국가 중의 하나가 되었다.

특히 한국의 빈곤퇴치는 복지정책과 직접적인 소득재분배 정책을 별로 실시하지 않은 상태에서 국가주도의 경기활성화를 통한 시장정책으로 절대빈곤을 현저하게 감소시킨 독특한 사례라는 점에서 주목할만하다. 그러나 97년 말부터 급격한 외환위기를 겪게되어 IMF 관리체제에 이르게 되

었다. 극심했던 경기침체를 극복하는 과정에서 강력한 경제의 구조조정을 실시하여 실업자가 양산되고 빈곤화가 심화되어되었다. 근대화 이후의 외환위기까지 한국 사회의 빈곤실태에 관하여 시기별로 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

2-1. 식민지 해방 - 개발독재시기 (1945년~1980년대)

1910년부터 시작된 일제의 한반도 지배는 36년 동안이나 지속되었고 일제의 강압적 식민지 통치아래서도 민족의 자주독립과 해방을 갈망하였다. 그러나 1945년 제 2차 대전이 끝나자 식민지로 부터 해방되었으나 한반도는 미소의 강점에 분단국가로 전락하고 말았다. 1950년에 발발한 한국 전쟁으로 남북한은 공히 극심한 전쟁의 피해를 입었고 가난은 숙명적인 것이 되었다. 전후 한국은 국민의 절대 다수가 개발되지 않은 농촌에 거주하면서 농업에 종사하고 있었다. 특히 이 시기는 국민 모두가 빈곤, 사회적 불평등과 부정의, 분단 이데올로기 및 정치적 갈등에서 피해를 입어야만 했다. 1961년 5월 16일, 쿠데타로 집권한 군사 정부는 강력한 개발 독재를 실시하였다. 군사 정부는 빈곤 퇴치를 국정 제1의 과제로 삼으면서 경제 개발 5개년 계획을 실시하였다.

이 개발독재는 해외 차관 경제, 수출 제일주의 정책을 채택하고 소수의 독점 재벌 중심의 경제를 만들어 갔다. 이렇게 하여 한국 경제는 정경 유착이 심화되며, 미국과 일본의 경제 지배력이 높아졌고, 국민들은 경제발전의 이득에서 소외당하고 소수 집단이 경제 이익을 독점하였다. 급속한 노동집약적인 산업에 입각한 수출 주도형 경제정책은 결과적으로 임금노동자와 도시 빈민층을 양산하고 농촌의 빈곤을 심화시키는 결과를 얻었다. 그러므로 한국 사회는 경제 규모가 팽창하고 국가 생산력의 확연한 증가에도 불구하고 빈곤퇴치에 대한 정책적인 고려가 부재한 사회였고 경제정의는 실종되고 부정부패가 만연하였으며, 파이의 크기는 키웠으나 부익부 빈익빈 현상은 심화되었다. 따라서 상대적 빈곤이 심해졌고 지배층은 도덕적 해이와 타락이 심해졌다. 60년 이후 80년 중반까지 한국은 개발 독재 아래서 가난에 허덕이던 한국 민중은 먼저 정치적 민주화와 민중의 권리와 생존권 수호를 위하여 투쟁하며 대치하는 시대를 겪었다.

2-2. 정치적 민주화 과정 - IMF 구제금융시대 (1987년~2000년)

파시스트적 반공주의와 경제개발을 앞세운 군사독재는 이에 반대하는 모든 세력을 폭력적으로 탄압하다가 87년 6월 전 민중의 항쟁으로 종식되었다. 이후 대통령 직선제로 표현되는 민주화 조치가 이루어지고 폭력적 지배체제는 다소간 완화되었으나, 30년 독재의 잔재를 청산하는데는 많은 어려움이 있었고, 이를 위한 민중의 요구는 거세었으나 사회 전반의 구조를 바꾸기에는 무리가 따

랐다. 마땅히 군사독재를 대치 할 세력이 있어야 했음에도 불구하고 그 동안의 극심한 탄압으로 재대로 성장할 수 없었기에 그 위치를 재벌로 대표되는 대 자본이 대치하는 결과를 가져왔다. 이후 87년부터 97년 11월 IMF 구제금융 체제까지 대 자본은 권력의 빈자리에 입성하여 통제되지 않는 전횡을 행사할 수 있게 되었다.

97년 대선에서 한국민중은 50년 만에 평화적인 여·야 간의 정권교체로 완전한 민간정부를 세웠다. 그간 비약적으로 성장한 시민세력은 김대중 정부의 집권에 일정한 기여를 하였다. 그러나, 97년 12월 IMF의 구제금융협약 직후에 집권한 김대중 정부는 당면한 경제위기 극복을 위하여 IMF의 요구대로 신자유주의적 프로그램을 받아들여 강도 높은 구조조정 정책을 받아들이지 않을 수 없었다. 당장의 경제위기 극복이 지상의 과제였던 상황 아래에서 IMF가 주도한 신자유주의적 지배집단의 경제논리 앞에 시민세력도 맥도 못 추게 되었다.

갑자기 불어닥친 극심한 경기침체 상황 아래에서 기업의 경쟁력 강화를 위해 취해진 구조조정으로 인한 대량실업, 조기퇴직, 등으로 인한 실업의 고통은 급격하게 경제적 하층은 물론 중산층의 몰락을 가져왔다. 경제규모에 걸맞지 않게 달리 사회복지제도나 사회안전망 구축이 일천했던 한국사회는 상류층 20%와 하류층 80%가 공존하는 신 빈곤 시대를 불러왔다. 그러나 한국 국민은 이 충격적인 경제위기를 극복하기 위하여 개인이 보관하고 있던 금을 모아 파는 등의 노력을 기울였고 민간부에서는 실업극복운동협의회를 전국 단위로 만들어 서로 돕고 섬기고 나누는 운동을 펼쳐갔다.

3장. IMF관리체제 이후 빈곤상황의 변화

위에서 언급했듯이, 한국은 60년대의 개발 독재에 의해서 절대적인 빈곤을 급격하게 극복한 역사적인 경험을 가지고 있다. 그러나, 부의 재분배를 뒷전으로 한 채 강력한 관의 보호와 규제 속에서 성장한 재벌에 의한 한국 경제의 성장은 비효율적인 구조와 신자유주의에 의해서 주도되는 세계의 흐름에 적응하지 못함으로써 1997년 말 심각한 경제적 위기를 맞게 되었다.

결국 IMF 구제금융 체제 이후, 규제 완화, 민영화, 신자유주의에 의한 경제 구조조정은 대량실업 사태를 발생케 했으며, 이 과정에서 도시 저소득층은 일자리를 잃고 퇴직금과 실업급여 등의 복지 혜택도 없이 절대적 빈곤층으로 전락하고 말았다. 갑자기 생존의 벼랑 끝으로 몰린 임시·일용직 노동자, 파출부, 영세사업자 등의 도시저소득층 가정은 파탄 지경에 이르러 자살, 노인, 어린이의 유기, 등의 가족해체 현상이 심심찮게 신문의 사회면을 장식했으며 노숙자들의 수가 급격히 늘어났다.

당시 신문자료를 통해 IMF의 신자유주의적 구조조정이 초래한 사회상을 알아보면 "IMF 구

제금융이 시작된 지 1년. 가장 크게 달라진 사회상은 중산층의 붕괴와 노숙자의 급증. 가정의 파괴, 빈익빈부익부 현상의 심화 등이다. 기업의 구조조정과 휴·폐업으로 100만 명이 넘는 신규실업자가 쏟아져 나왔고 이들 중 상당수는 노숙자와 부랑자로 전락했다. 실직자 가운데는 절도나 강도 짓을 해서라도 생활고를 면해보겠다고 생각하는 사람들도 크게 늘었다. 전북 전주에서 운영하다 주유소가 부도를 당하자 지난 4월 서울로 올라온 이 모(50)씨는 올해 여름부터 무료급식소를 전전하는 노숙자 신세가 됐다. 주유소는 채권자의 손에 넘어갔고 전업주부이던 아내 박 모씨(47)는 과거에는 거들떠보지도 않던 파출부와 식당종업원 일자리도 마다하지 않고 돈이 되는 일은 무엇이든지 하고 있다. 이 씨처럼 가정을 팽개치고 거리를 헤매는 사람 가운데 자포자기하고 노숙자로 전락하는 경우 또한 급증하여 전국의 노숙자는 지난해 1000여 명에서 올해 3900여명으로 늘었다. 불과 1년 사이에 3배 가까이 늘어났는데 이 가운데는 여성도 상당수에 달하며 심지어 어린이를 포함한 가족 노숙자도 등장해 충격을 줬다. 남편의 실직이나 무능력, 생활고를 이유로 이혼을 하거나 별거중인 부부도 늘고 있는데 서울가정법원에 따르면 올 들어 2000년 9월까지 협의이혼건수는 지난해 같은 가족에게 버림받은 사람들도 98년에 비해 2배 이상 늘었다. 사회복지시설과 아동보호소, 장애인시설은 물론 개인이 운영하는 생활보호소 에도 이런 사람들로 북적대고 있다. 실직이나 사업체 부도로 가장이 가출하고 가족구성원은 뿔뿔이 흩어지는 사례도 생겨나고 있다.

이들을 지칭하는 'IMF 이산가족' 이란 단어가 지난 여름 유행어로 자리잡았다. 지금도 경제적인 사정 때문에 직장에서 쫓겨나지 않은 사람들도 실질소득이 크게 줄었다. 지난해 초만 해도 자신을 중산층이라고 표현했던 많은 봉급생활자들이 지금은 저소득층이라고 표현하기를 주저하지 않는다. 최근 현대경제연구원이 실시한 설문조사에서 자신을 '중산층에서 밀려났다'고 응답한 사람이 전체의 20.4%에 달해 중산층 붕괴를 설명해줬다. 지난 9월 통계청이 발표한 '도시 근로자 소득조사'에 따르면 하위 80%계층의 소득이 지난해 상반기보다 5.5~14% 가량 줄었으나 상위 20%계층의 소득은 오히려 2.3%가량 늘었다.(매일경제신문 1998/11/18)

3-1. 부의 불평등 심화

UNDP와 참여연대가 공동으로 분석한 바에 의하면 외환위기 이후 한국의 빈곤 및 분배상황은 크게 악화된 것으로 나타났다¹⁰⁷⁾(류정순 외, 2000). 외환위기 이전인 96년부터-97년 동안에는 빈곤율이 낮아지고, 분배상황이 개선되는 경향을 보였으나, 외환위기 직후인 98년도 들어 빈곤율은 급증하였고, 분배구조도 크게 악화되었다. 97년의 절대빈곤율은 13.7%였는데, 98년도에는 23.5%로, 외환위기 발생 1년 사이에 무려 9.8% 포인트나 상승하였다. 또한 외환위기 이후 소득, 소비 모두 계층 간 격차가 확대된 것으로 분석되었다. 소득은 상위 20%계층을 제외한 전 계층에서 감

107) 류정순, 외환위기 이후의 한국의 빈곤실태, 2000, 나남출판사

소하였고, 감소 폭은 하위계층으로 갈수록 더 크게 나타나 상위 20%계층과 나머지 계층 간의 격차가 확대되면서 소득의 양극화현상이 심화된 것으로 분석되었다.

소비도 외환위기 이후 전 계층에서 감소하였고, 특히 하위 20%계층에서 더욱 크게 감소한 것으로 나타났다. 또한 외환위기 이후 무직가구의 비율이 현저하게 증가하였는데, 특히 하위 20% 계층에서 크게 늘어나, 하위 20%계층의 무직가구주 비율은 무려 33%에 달하는 것으로 분석되었다. 더욱 심각한 것은 외환위기에서 벗어나기 시작한 시점으로 평가되는 99년 1/4분기 들어서도 외환위기 이후 악화된 빈곤 및 분배상황이 그다지 개선되지 않은 것으로 나타났다. 최저생계비 이하의 빈곤가구율을 보면, 99년도 1/4분기 들어 약간 감소된 것으로 나타났으나 감소의 폭은 그다지 크지 않았다. 99년 1/4분기 절대빈곤율은 20.1%로 전년도 보다 3.4%가 감소하였으나 외환위기 이전인 97년보다는 6.3% 포인트나 높아졌다.

분배상황은 99년 1/4분기 들어 더욱 악화된 것으로 나타났다. 98년도 소득의 지니계수는 0.3123 이었고, 가계지출의 지니계수는 0.3162 이었는데, 99년 1/4분기에는 각각 0.3198, 0.3166으로 더욱 증가하였다. 99년도 들어 소득, 소비의 지니계수가 상승한 것은 상위 20% 계층과 나머지 계층간 소득, 소비의 격차가 확대된 데 따른 것이다. 소득의 측면에서 보면, 상위 20% 계층은 99년도에 명목소득이 증가한데 반해, 나머지 계층은 감소하였고, 감소 폭은 하위계층으로 갈수록 더욱 큰 것으로 분석되었다. 소비의 경우 99년도 들어 모든 계층에서 다시 증가하기 시작하였지만, 97수준으로는 회복되지 못하였으며, 증가율은 상위층일수록 높은 것으로 분석되었다.

<표 1> 계층 간 소득 격차

소득	97 1/4	98 1/4	99 1/4	99 2/4	99 3/4
하위 20%(a)의 상위 20%(b)에 대한 비율(%) (a/b)*100	23.2	19.7	17.4	19.3	18.9

자료: 류정순, 40 쪽

위의 표에서 볼 수 있듯이 상위 20% 계층의 평균소득을 100으로 보았을 때 하위 20% 계층의 평균소득은 <표1>에서와 같이 97년 23.2%에서 99년 3/4분기에 18.9%로 낮아져 소득의 양극화 현상의 악화 추세를 보여주고 있다. 이런 현실이 「중산층 붕괴」에 대한 논쟁의 배경이 되면서, 우리 사회도 이른바 「20:80의 사회」로 가는 것이 아닌가 하는 우려를 자아내게 하고 있다.

3-2. 빈곤 가구의 비율과 빈곤 인구

아래의 <표 2>에서 보는 바와 같이 최저생계비 이하의 빈곤가구의 전체 가구에 대한 비율은 정부-민간-IBRD 사이에 큰 격차를 보이고 있으며 빈곤인구의 수 또한 정부와 민간단체의 추계가 500만 명에서 1,000만 명으로 2배 정도의 차이를 보이고 있다. 특히 민간에서는 최근에 경기가 회복되고 있음에도 불구하고 이후 빈곤율이 외환위기가 심화됐던 98년보다 오히려 높아져 소득분배가 갈수록 악화고 있어서 구조적 빈곤의 심화 가능성 높다고 진단하고 있으나 정부에서는 점차 개선되고 있다고 반박하고 있다. 이러한 빈곤율과 빈곤인구의 논쟁은 지난 봄에 있었던 국회의원 선거 기간 중에 큰 쟁점이 되었다.

<표 3> 빈곤 가구의 비율

	97년 1/4분기	98년 1/4분기	99년 1/4분기	99년 2/4분기	99년 3/4분기
UNDP 참여연대 보고서	26.2	26.0	27.7	29.8	28.6
통계청 보고서	8.1	15.5	13.0	-	-
IBRD	7.0	18.3(25.0)	-	-	-

자료: 정부와 IBRD 자료는 UNDP & In-Sirch(1999), Proceedings on Round Table on Social Safety Net for the Most Vulnerable Groups in the Economic Crisis Context of Korea, p.10에서 재인용. 민간자료는 류정순외(2000), 외환위기 이후의 한국의 빈곤실태, 나남출판사

3-3 가계비목별 빈곤 현실

한국 빈곤가구의 생활수준은 가계비목에 따라 차이가 크다. 즉, 의복과 가전제품 소유에 있어서는 비교적 불평등도가 낮고 기본필요를 잘 충족시키고 있는 편이다. 비목에 따라서는 생존을 위한 기본필요를 제대로 충족시키지 못하거나 상대적 박탈이 심각하게 나타나는 문제점이 있다. 이러한 품목을 중심으로 비목별로 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

(1) 식품

한국사회에서 세끼 식사를 해결하지 못할 만큼 가난한 절대빈곤층은 극히 일부에 불과하다. 그리고 외환위기가 심화되었던 98년의 최저생계비 이하가구의 엔겔계수는 32.6%이었으나 경기가 약간 회복되었던 99년에는 35.7%로 높아져 생활수준이 낮아질수록 엔겔계수가 높아진다는 엔겔의 제1법칙과 상반되는 결과를 나타내주고 있다. 이러한 사실은 한편으로는 한국 사회의 빈곤가구의 평균적인 생활수준이 절대빈곤의 생존 수준보다는 높다고 해석될 수 있다. 그러나 다른 나라에서 공공재로 간주되는 교육비가 수익자 부담 원칙에 의하여 시장재로 간주되고 있는 점, 높은 월세부담, 공공교통

비와 통신비의 인상으로 다른 필수재의 소비를 증가시킬 수밖에 없었던 점 및 정보화 사회로의 이행으로 통신비와 컴퓨터 등의 가구집기 구매의 필요성이 커진 점을 감안할 때 엔겔계수의 하락을 생활형편이 살만하기 때문이라고 해석할 수만은 없을 것이다.

(2) 의료

한국에는 전 국민이 의료보험에 가입되어 있기 때문에 빈민도 비교적 쉽게 기본적인 의료서비스에 접근할 수 있다. 그러나 본인부담금의 비율이 높고, 무료의료 혜택 혹은 실비의 진료료가 가능한 생활보호대상자수가 전 국민의 3.2%정도에 불과한 실정이다. 뿐만 아니라 목돈을 필요로 하는 질병일수록 본인 부담율이 높게 의료보험이 설계되어 있기 때문에, 장기질환자 및 중병자들의 의료비 부담이 대단히 커서 장애인 및 만성질환자가 있는 가정의 빈곤화가 심각하다. 상황이 이러하기 때문에 전 세계 191개 국가의 의료체계를 분석한 WHO(2000, 세계보건 2000 보고서)의 보고에 의하면 한국은 일인당 보건복지 예산이 31위, 의료혜택의 공정성이 53위, 유아 사망율과 평균연령 등을 기초로 한 국민건강 수준은 107위를 기록하였으며 종합적으로는 세계 58위로 밝혀졌다. 한국의 경제규모가 세계 11위, 교역량이 세계 12위이고 일인당GNP가 10,000 달러인 점을 감안하면 다른 부분에 비하여 의료체계가 타국에 비하여 특히 취약한 것을 알 수 있다.

(3) 주거

한국 사람들의 인식 속에 집은 삶의 보금자리라기보다는 투자의 대상이다. 그리고 일반적으로 집을 소유할 만큼 재산이 형성되어 있으면 중산층으로 그렇지 못하면 가난한 사람으로 간주되고 있다. 그리고 집을 소유하고 있으면 높은 인플레이션과 집값 상승에 대비한 기본적인 안전장치가 있고 그렇지 않으면 주거불안과 재산형성의 불이익을 감내해야 되는 것이 주거빈곤자들이 처한 상황이다. 이러한 주거문제는 근본적으로 정부에서 집을 단지 시장재화로만 간주하고 적당하게 투기를 부추기는 정책으로 주택구매자의 이득을 보전하여 줌으로써 민간 건설회사들로 하여금 더 많은 주택을 짓도록 유도하고 있기 때문이다. 이러한 정책으로 인하여 주택가격과 임대료가 지속적으로 상승하기 때문에 한국의 빈민층은 높은 임대료와 상승하는 임대 보증금을 부담할 만큼의 저축 부족으로 인하여 대부분 심각한 주거불안에 시달린다. 사정이 이러하다가 보니 남의 땅을 무단 점유하여 비닐하우스를 짓고 사는 사람들, 노숙자, 쪽방거주자 등의 주거불안자와 무주거자의 문제가 심각하게 대두되고 있다. 또한 이들은 공적부조대상에도 제외되기 때문에 사회적 기본권으로서의 생존권의 미보장의 문제점을 노정시키고 있다.

(4) 교육

유난히 교육열이 높은 한국 사회에서는 의무교육기간이 6년에 불과하며 다른 나라에서 공공재로

간주되는 공교육비가 수익자 부담 원칙에 의하여 시장재로 간주되고 있으며, 사교육비의 지출규모가 공교육비의 규모보다 크게 나타나고 있다. 그리고 국제화 사회로의 이행과 정보화, 지식사회로의 이행으로 인하여 영어와 컴퓨터 분야의 과외가 더 심해짐에 따라 교육투자의 불평등이 심화되는 추세에 있다. 교육투자의 불평등은 교육기회의 불평등으로 직접 연결되고 이러한 불평등의 심화 현상은 빈곤의 고착화 내지는 빈곤의 세습화를 우려하게 만든다. 세대간에 빈곤이 세습되지 않도록 공교육의 확충과 교육복지를 위한 특별한 정책적 배려가 요청된다.

(5) 통신 및 교통

인터넷의 보급, 컴퓨터 관련산업의 발전 및 이동전화의 급격한 보급으로 인하여 지난 몇 년 동안에 가계 통신비는 폭발적으로 늘어났다. 빈곤가구의 평균통신비 또한 늘어나 가계의 큰 부담으로 작용함에도 불구하고 계층 간의 통신비 지출 격차는 그 어느 품목보다도 더 급격히 불평등해지는 추세를 보이고 있다. 통신비 투자의 격차는 정보단절(information divide)와 연결되어 향후 빈곤층의 자녀들의 빈곤화와 연결될 가능성이 크기 때문에 빈곤의 세대간 고착화라는 큰 문제점을 내포하고 있다. 또한 다른 품목의 소비가 거의 다 줄어들고 있는 와중에도 빈곤가구의 개인교통비는 96년에 비하여 98년에 149.2%, 99년에 159.3%로 늘어났는데 이러한 현상은 고가의 내구재인 자동차가 빈곤가구에도 필수품화 되어 가는 과정에 이르렀기 때문이라고 해석된다. 이 사실로 벌어먹기 위하여 차를 구입할 수밖에 없고, 차를 구입하기 위하여 굶주림을 참을 수밖에 없는 빈곤가구의 생활실태를 엿볼 수 있다. 빈곤가구의 자동차 등의 내구재 구매에 있어서 금융보조가 절실히 필요하다.

4장. IMF관리체제 이후 빈부격차의 심화와 빈곤층 확대의 원인

4-1. 신자유주의적 구조조정으로 인한 불안정 고용층과 장기실업자의 증가

IMF 사태 직후에 집권한 국민의 정부는 경쟁과 효율만을 절대가치로 내세운 국제금융기구들의 신자유주의적 프로그램을 그대로 받아들여 강도 높은 구조조정을 실시하였다. 그 결과 노동시장이 유연화 되고 비용이 절감되어 지난해의 경제성장률이 10%에 육박하는 성과를 거두었고 국가경쟁력 또한 강화되었다. 그러나 적자 생존의 jungle capitalism은 외환 위기 이전에 일자리를 보전하고 있던 많은 경쟁력이 약한 계층을 노동시장에서 퇴출시켰다. 경기가 가장 극심한 불황에 빠졌던 99년 2월의 실업률은 8.6%에 까지 달했다.

그 동안의 경기회복으로 2000년 6월에는 3.6%로 줄어들었다. 경기 활성화에 힘입어 전반적인 실업률은 줄어들었으나 장기실업자의 수는 오히려 늘어나고 (통계청, 고용동향, 2000) 또한 민간단체의 생계비 지원을 받는 가구의 60% 이상이 1년 이상의 장기실업자로 보고되고 있다.¹⁰⁸⁾ 또한 교육부의 통계에 의하면 98년 1월에 1만명 정도이던 결식 아동의 수는 2천년 9월에 16만명으로 16배나 더 늘었는데, 경기가 좋아졌고 실업률이 줄어들었는데도 불구하고 결식아동이 증가하는 이유는 장기실업자들이 늘어나고 있기 때문으로 분석된다. 이와 같이 한창 일할 수 있는 나이의 장기실업은 자녀 세대의 영양실조와 부실한 교육으로 연결되기 때문에 이러한 현상은 빈곤의 세대간의 세습이라는 또 다른 문제점을 내포하고 있다.

또한 신자유주의적 구조조정으로 인하여 많은 정규직에 종사하던 사람들이 임시직 일용직화 되어 불안정 고용층으로 전락하여, 2000년 7월 현재 비정규직(비정형)근로자의 수는 680만명으로 전체 임금근로자의 53%에 달한다(통계청, 고용동향, 2000). 이들 비 정규직의 대다수가 낮은 임금을 받고 있으며 퇴직금, 4대 사회보험, 학비·주거비 용자 등 기업복지에서 제외되어 있는 열악한 생활조건에 있다.¹⁰⁹⁾ 그리고 탈락은 쉽지만 재진입은 어려운 시장 구조, 성별분업, 조기은퇴, 성차별적 노동시장 구조 등으로 인하여 기존의 빈곤층에 신자유주의적 구조조정으로 인한 신빈곤층이 합세하여 빈민은 확대되었다. 그리고 경제성장의 열매는 일부 재산소득자들과 정보화로 무장된 신 지식층에 집중적으로 분배되어 소득분배구조는 급격히 악화되었다.

4-2. 시장결함과 시장실패에 대응한 정부의 소득재분배 정책 부재

신자유주의적 정책의 채택은 필연적으로 노동시장에서 경쟁력이 낮은 사람들을 퇴출시키고 경쟁력이 낮은 자영업자들을 도산시키는 결과를 초래한다. 정부는 분배 불균형은 경기의 상승과 더불어 자동적으로 해결될 것이라는 trickle-down effect가 나타나리라고 낙관하고 있어서 적극적으로 시장결함과 시장실패에 대한 보완책을 내놓지 않고 있다. 이와 같은 시장결함과 시장실패에 대한 정부의 시장개입 정책은 크게 적극적 노동시장 정책, 복지정책과 조세정책으로 나눌 수 있다.

정부의 적극적인 실업 대책은 중소기업의 창업활성화 및 정보통신, 문화, 관광 등 유망 미래산업 육성지원에 초점이 맞춰져 있다. 따라서 대부분의 실업자들은 이러한 업종에 취업이 불가능하여 경기가 활성화되더라도 취업이 대단히 어렵다. 경쟁력이 있는 소수의 실업자만 시장경제 체제에 흡수되고 나머지 대다수는 방치하는 정책을 시정하지 않고서는 시장탈락자를 양산할 수밖에 없고 이들의 재취업도 불가능하다.

108) 실업극복국민운동 인천본부, 1999, 장기실업자 실태 조사 보고서

109) 98년 임시 파견직 근로자를 2년 이상 고용하지 못하도록 하는 법 조항을 삽입하였다. 파견직의 정규직화를 유도하기 위하여 만들어진 이법을 악용하여 사용자들은 오히려 이들을 자유롭게 해고하려고 하고 있고 노동자들은 이에 대하여 저항하는 과정에서 현재 롯데호텔의 노사분규는 걸잡을 수 없을 정도로 확대되어 수습되었다.

자유시장경제가 발달한 선진국에서는 복지정책이 시장기능의 결함을 보완하고 있다. 그러나 우리 사회의 복지수준이 너무 미약하여 99년 1/4분기 도시가계조사자료 분석 결과¹¹⁰⁾에 의하면 전 도시 가구 중에서 21.8%가 생활보호대상자 선정을 위한 소득과 재산 기준 이하임에도 불구하고 4.2%만이 생활보호 혜택을 받고 있다. 복지수준을 높이고 공공부조제도를 확충하기 위한 국민기초생활보장법(국기법)이 '99년 통과되어 2000년 10월부터 시행하기로 되어 있다. 그럼에도 불구하고 예산채정과과정에서 생활보호대상자수를 대폭 줄이고 기초생활보장 예산을 올해보다 4.1% 축소되어 제대로 된 국기법의 시행은 사실상 불가능한 실정이다.

소득종류간, 계층간 세부담의 형평성 제고를 통한 소득재분배는 분배구조 불평등의 개선을 위하여 필수적이다. 그러나 IMF 구제금융 체제 이후 정부는 '시장경제활성화를 구실로 금융소득종합과 세제도를 폐지하고 비실명채권의 발행을 합법화하고, 주식거래의 양도차액에 대한 세금을 면제함으로써 조세를 통한 소득재분배 정책을 사실상 포기하였다. 호화주택에 대한 과세강화안도 갑자기 백지화시켰고, 금융소득 종합과세제도 또한 연기하였다. 반면에 중산층과 서민들의 부담을 경감시킬 수 있는 실질적인 간접세 비중 축소와 목적세 폐지 등은 전혀 검토되고 있지 않다.

4-3. 투기를 조장을 통한 부동산 경기부양정책과 증시부양 정책

외환위기 직후에 집권한 김대중 정부는 부동산 경기의 부양을 통한 경기부양정책을 강화하였다. 따라서 거의 모든 부동산 관련규제는 다 풀어 주택과 부동산 시장의 투기를 조장한 반면에 저소득층을 위한 공공임대아파트 건설은 중단시켰다. 또한 증권시장을 활성화시키기 위하여 주식양도차액에 대해서는 과세를 하지 않았으며, 저축유인을 위하여 금리를 대폭 올렸다. 따라서 여유자금이 있는 상류층으로 부의 편재가 심해졌다.

4-4. Digital Divide로 인한 고령, 저 학력자의 빈곤화와 빈곤의 세습화

한국의 국가정보화수준은 세계 22위에 이르며 초고속 인터넷과 전자상거래의 확산으로 인하여 지난 한 해 동안 인터넷 43.1%의 매출액 증가율은 80.1%를 기록했다고 보고되고 있다¹¹¹⁾(한국전산원, 2000). 이와 같은 정보화 사회로의 급격한 이행과 전통적인 굴뚝산업의 사양화로 산업 구조가 재편되는 과정에서 Information Technology 관련 산업에서 일자리가 많이 창출되고 있으나 전통적인 산업에 종사하던 고령, 저 학력자의 일자리가 급격히 줄어들고 있다. 따라서 한창 일할 나이인 40-50대가 대거 퇴출 되고있으며 여성의 경우는 퇴출 연령이 더 낮아 졌다. 이들은 사실상 재취업이 불가능하여 절망의 빈곤층으로 침전되기 쉬운 가운데, 한창 자녀들을 교육시켜야 되

110) 류정순, 외환위기 이후의 한국의 빈곤실태, 2000, 나남출판사
111) 한국전산원, 2000, 국가정보화백서

는 나이라는 점에서 지식산업 사회에서 자녀들마저 탈락시켜야 되어 빈곤의 세습화에 대한 우려를 자아내게 한다.

4-5. 구조조정으로 인한 중·장년층의 노동시장에서의 퇴출

외환위기 이후 40대와 50대의 실업율이 높아졌는데(통계청, 고용동향, 2000) 가장 큰 원인은 구조조정 동안에 젊은 층의 일자리 창출을 위하여 조기 은퇴를 유도한 정부의 고용정책과 급격히 변화하는 세계화/정보화 사회에 중 장년층의 경쟁력 약화이다. 또한 한국사회에는 high school drop-out rate가 극히 낮아서 20~30대는 거의 고졸 이상의 학력을 보유하고 있다. 따라서 저학력, 저숙련 노동자들은 대부분 40대 이상의 장년층인데 이들을 고용하고 있던 굴뚝산업의 사양화는 저 학력 장년층에게 나이와 저학력의 이중 악조건으로 작용하여 재취업의 기회를 얻기가 대단히 어려워졌다. 외환위기 이후 양산된 중, 장년 실업자들은 기존의 노인빈곤층과 합세하여 탈출 불가능한 빈곤의 늪에 침전되어가고 있다.

현재 한국의 65세 이상 노령 인구는 전체인구의 7.1%로 집계되었으며 2030년에는 노령인구 비율이 19.3%로 늘어날 것으로 예측된다. 또한 16-64세의 부양연령층 100명이 부양해야하는 노인인구의 비율이 올해 10명에서, 30년 후에는 2030년 30명으로 세 배 가량 증가할 것으로 예측되고 있다(통계청, 세계 및 한국의 인구 현황, 2000). 또한 가족과 떨어져 혼자 사는 노인은 85년 6.6%에서 95년 13.2%로 10년 사이에 두 배로 증가했다(통계청, 2000, 전제서). 노인 인구의 전체 인구에 대한 비율 및 독거노인의 급격한 증가 현상은 미래의 노인빈곤화 문제가 심각할 것을 예고하고 있다.

4-6. 성별분업, 노동시장의 성차별 및 여성수명의 증가로 인한 여성의 빈곤화

'99년 한국은 국내총생산(GDP)이 세계 13위였으나, UN에서 측정한 여성의 권한척도(GEM: Gender Empowerment Measure)에 의하면 전체 조사대상 70개국 중에서 63위(하위 10%)의 나라였는데 이는 98년의 102개국 중에서 83위(하위 18.7%)보다 훨씬 후퇴하였다. 이와 같이 여성의 권한이 떨어진 것은 외환위기 이후 구조조정을 거치면서 여성은 성별분업과 성차별적 노동시장 구조로 인하여 경기 침체 시에 가장 먼저 실업을 하였으나 재취업은 대단히 힘든 상황에 처해 있기 때문이다. 또한 외환위기 이후, 조기은퇴가 일반화되었는데 여성의 은퇴연령은 남성들보다도 더 낮아져서 40대 이상의 여성 장기실업율이 높아지고 있다(통계청, 고용동향, 2000). 또한 전체 여성노동자들 중에서 임시일용직은 98년 초에 64.07%이었으나 99년 12월에 70.36%로 늘어났으며 여성의 평균 임금은 99년 1월 초에 남성의 61%이었으나 99년 12월에는 남성의 59%로 줄어들었

다. 또한 <표 4>에 나타나 있듯이 99년 2월의 여성실업자의 수는 97년 10월보다 4배 가까이 늘어났다(여성통계연보, 2000).

<표 4> 여성 실업자수

(단위: 명)

구분	97년 10월	98년 4월	98년 10월	99년 2월
인원	31,000	85,000	106,000	118,000

자료: 여성노동자회(2000), 실직여성 가정의 고용동향

이렇듯 급격한 노동시장에서의 여성의 지위의 약화와 실업의 증가 그리고 여성의 수명연장(한국 여성의 평균연령은 78세로 남자보다 약 7년 더 길다)은 여성의 빈곤화로 이어져 전체 '99년 거택보호대상자의 65.2%가 여성이며, 자활보호대상자 중에서 여성가구주는 46.1%에 이른다(보건복지부, 1999). 여성이 40세에 은퇴하고 80세까지 산다고 가정하면 40년 동안 소득이 없이 살아야 하는데, 이들은 주로 비공식 부문에 종사하기 때문에 연금에 가입되어 있지 않기 때문에 사회적 부담이 될 것으로 예측된다.

4-7. 교육기회의 불평등으로 인한 빈곤의 세습

한국은 교육비의 공부담 비율이 낮을 뿐만 아니라 교육기회의 수익자 부담에 입각한 상품화 현상이 보편화되어 과도한 사교육비 지출문제가 야기되고 있다. 한국에서는 개인의 능력이 단 한 번의 대학입시로 평가받고 대학졸업자와 대학에 못간 주변노동자로 노동시장이 분절되어 있다. 따라서 학부모들은 임금과 직업지위, 승진, 명예, 결혼의 기회, 사회적 평판 등에서 유리한 위치를 점할 기회를 확보하기 위하여 다른 씬씀이를 희생하고 가계 교육비 지출을 한도껏 즐기는 경향이 있다. 상황이 이러하기 때문에 사교육비의 계층 간 격차가 크게 나타난다. 최근에 계층 간 사교육비 지출의 불평등 현상은 급격히 더 심화되었는데 상위 25% 가구의 교육비지출은 96년 하위 25% 계층의 4.6배였으나 99년 3/4분기에 9.5배로 늘어났다¹¹²⁾, 이와 같은 교육투자의 급격한 불평등 심화 현상은 국제화 사회로의 이행에 필요한 영어교육과 컴퓨터 교육 열기에 기인한다.

교육비 지출의 불평등은 곧 교육기회의 불평등으로 이어져 교육을 통한 빈곤층 자녀의 계층상승의 기회는 점점 더 적어지고 있어서 빈곤의 악순환 현상을 심화시키고 있으며 교육을 통한 사

112) 류정순, 1998, "사교육비 지출에 가구특성이 미치는 영향:복지정책적 함의",

한국사회복지정책학회지, 제7집

회 이동의 통로를 좁히고 있다.

4-8. 연고주의로와 부패로 인한 시장 공정성의 비효율

전통적인 한국사회에서는 마을단위 공동체 사회가 형성되어 있었다. 그러나 현대 산업사회에 이르러 전통적인 상부상조의 문화적, 역사적 전통은 무너지고 계층이 분화됨에 따라 공동체의 범위가 지연, 혈연, 학연이 있는 소수집단으로 축소되었다.

따라서 전통사회에서 소득재분배기능을 하였던, 전체 사회구성원간의 상부상조의 미풍양속은 연줄이 닿는 사람들 사이에서만 상부상조하는 소규모 공동체적 연고주의로 변질되었다. 이러한 연고주의에 바탕을 둔 인적 관계망 자원은 경제적, 사회적 자원으로 환원되어, 사회 곳곳에서 취업, 승진, 사업기회 등에 활용되게 되었다. 따라서 연고주의가 판을 치는 한국사회에서는 연고주의가 공직자들의 공정하고 바른 판단을 막고 공적 신뢰를 떨어뜨리는 역할을 하였다. 한국사회의 부패구조의 이면에는 연고주의, 지역갈등, 정경유착 등이 있다. 이런 연고주의는 인적 관계망 자원이 결핍된 저소득층의 계층상승의 기회를 가로막고, 빈민의 권익을 보호하려 하는 정의롭고 공정한 정책의 입법화와 시행의 걸림돌이 된다. 이와 같이 왜곡된 연고주의는 시급히 개선되어야 한다는데 많은 사람들이 인식을 같이하고 있음에도 불구하고, 관습의 악순환의 고리를 끊는 것이 여간 어렵지 않은 것이 한국적 현실이다.

5장. IMF 관리체제 이후 빈곤을 해결하기 위한 대응책

아시아지역은 대개 가족수가 많은 가구가 대표적인 빈곤 취약가구로 보고되고 있다. 그러나 한국의 경우에는 빈곤가족의 가족수가 일반 가구보다 적은 특징이 있다. 한국에는 일인 가구의 빈곤율이 가장 높은 데 이는 독거노인, 그 중에서도 고령의 독거 여성의 빈곤율이 높기 때문이다. 이러한 현상은 전통적인 가족의 노인 부양 기능이 약화되어감에도 불구하고 노령연금, 공적부조 등 정부의 사회보장제도가 그 공백을 메꾸지 못하고 있기 때문으로 분석된다. 취약가구들은 노령, 낮은 교육 수준, 여성 등으로 산업사회에서 필요로 하는 경쟁력이 낮고, 설령 일할 능력이 있더라도 성차별, 연령차별, 장애인 차별 등의 사회적 편견으로 인하여 스스로 일자리를 얻기 어려우며 모아 둔 재산도 없는 가구들로서 특별한 정책적 배려 없이는 빈곤에서의 탈출 가능성이 희박한 절망의 빈곤층이다.

류정순의(1999, 전제서)의 연구에 의하면 빈곤선 이하로 떨어질 확율이 20% 이상에 이르는 취약집단은 실업자가구, 노인가구, 9년 이하의 교육수준의 가구, 단순노무직, 장애인가구 그리고 여성가구주 가구인데, 이 집단들의 빈곤율은 외환위기 이후 더 높아져 바로 이들이 바로 경기불황의 취약집단인 것으로 밝혀졌다. 또한 이들은 소득과 기본필요(basic need)의 박탈뿐만 아니라 빈곤 탈피의 기회로부터도 소외된 집단으로서 특별한 대책이 필요하다.

5-1. 한국정부의 대응책

IMF 구제금융 직후에 집권한 김대중 정부는 신자유주의적 구조정의 결과 자신의 지지기반인 저소득 서민과 노동자 계층의 지지를 잃게 되었다. 이러한 상황 아래에서 정부는 생산적 복지정책¹¹³⁾이라는 신자유주의 노선하의 사회복지 확대를 정책 기조로 삼았다. 생산적 복지라는 이름으로 사회복지와 노동복지를 확대하면서 다른 한편으로는 강력한 구조조정을 통하여 많은 일자리를 보전하고 있던 사람들을 실업의 구렁텅이로 내몰았다. 생산적 복지 정책의 실업과 저소득층 대책은 기존의 시장, 기업 및 가족이 담당하고 있었던 복지망이 붕괴하자 이 공백을 '일시적'으로 국가가 메우려는 정책들로서 시장이 복원되면 국가정책이 다시 철수하는 잔여적 접근법(residual model)을 전제로 한 것이었다. 실제로 올해 들어서 경기가 약간씩 회복되자 공공근로, 생활보호, 직업훈련 등의 한시적 성격의 정책 프로그램들이 철수되고 있다.

국민의 정부는 세계화의 길을 걸으며 냉엄한 경쟁원리에 입각한 신자유주의에 이끌려 왔다. 그러나 그 사이 빈부의 격차는 커졌다. 가진 자에게는 IMF 관련 정책이 금융 및 자산소득 증대의 호기였다. 금융실명제, 토지공개념이 폐지 또는 유보되고 소위 "카지노 경제"가 펼쳐졌다. 반면 "못 가진 자"는 구조조정의 칼날로 고통을 겪었다. 한국 정부는 외환위기 이후 심각해진 빈곤 및 실업상황에 대처하기 위해 빈곤 및 실업 관련 예산을 대폭 확대하였고, 기존 빈곤대책을 보완하고, 새로운 빈곤, 공공근로의 확장 등 실업관련 프로그램들을 실시하였다. 그렇지만, 이런 한국 정부의 노력이 빈곤 및 실업완화에 기여한 바는 그다지 크지 않았는데 그 원인으로 두 가지를 들 수 있다. 하나는 정부의 빈곤 및 실업관련대책의 포괄범위가 제한적이었던 점이다. 즉 빈곤인구 중 일부를 포괄하는 수준에 불과할 정도로 정부의 빈곤 및 실업관련 대책은 급증하는 빈곤인구를 따라가지 못하였다. 다른 하나는 정부 빈곤대책의 급여수준이 낮았다는 점이다. 한국의 공공부조 제도인 생활보호제도의 급여수준은 최저생계비에 크게 미달하는 수준이었다.

다른 한편으로 외환위기 이후 한국 정부의 빈곤에 대응방식은 여러 가지 측면에서 문제점을 드

113) 한국에서 강조되는 work-fare 같은 생산적 복지의 의미는 영미의 앵글로색슨 국가에서 유행하는 것으로 특정 복지제도의 미시적 효율성 micro efficiency를 강조하는 논리이다. 용어가 혼란스럽기는 하지만 스웨덴에서 말하는 '생산주의적' 복지 productive welfare 같은 경우는 국가복지의 확대를 통해 전체 사회를 효율적으로 움직이는 거시적 효율성 macro efficiency를 강조한다. 예를 들어 후자의 경우는 국가복지의 확대를 통한 고용 창출, 육아서비스 확대를 통한 여성 노동력의 생산과정 참여 등으로 전체 사회의 효율성을 강조하게 된다

러냈다. 대상자의 욕구와 정책간에 괴리가 나타났고, 프로그램간 및 정책담당기관간 연계 및 조정이 잘 안 되는 등의 문제들을 드러냈다. 한국 정부는 빈곤문제에 대한 체계적이고도 종합적인 대책에 대한 시민단체들의 요구들을 외환위기 이전에는 철저히 무시하여 왔다. 외환위기 이전까지 빈곤문제에 대한 한국 정부의 관점은 근로능력 없는 빈민만이 국가의 책임이고, 근로 능력 있는 빈민에 대해서는 개인의 책임으로 간주하는 것이었다. 이러한 정부의 태도가 외환위기 이후 한국의 빈곤상황을 더욱 악화시킨 주요한 원인 중의 하나라고 할 수 있다.

그런데 다행스러운 것은 외환위기를 계기로 하여 한국 정부의 빈곤문제에 대한 인식이 바뀌었다는 점이다. 외환위기에서 벗어나는 시점인 1999년 8월에 한국 정부는 근로능력 유무를 떠나 절대 빈곤선에 미달하는 가구소득을 가진 모든 가구에 생계비를 지급하여, 모든 국민의 최저생활을 보장하는 국민기초생활보장법을 제정되어 2000년 10월부터 실시될 예정이다. 최저생계비(4인 가족 기준 93만원) 이하의 가구 모두에게 최저생계비와 실제 소득의 차액을 보조하는 것을 근간으로 하는 이 법의 시행으로 인하여 공공부조제도가 획기적으로 개선되고 사회안전망이 크게 보완될 것으로 기대되었다. 이 법의 제정은 한국에서 빈민구제법적 수준을 벗어나 빈민의 사회적 기본권으로서의 생존권의 보장의 국가책임을 명시한 현대적 의미의 공공부조법의 탄생으로 평가될 정도로 획기적인 것이다.¹¹⁴⁾ 그러나 이 법은 신자유주의자들의 예산봉쇄를 돌파하지 못하여 그 근본취지가 많이 훼손된 상태에서 기형적으로 실시될 운명에 처해 있다.

국민의 정부는 관료사회와 정치권의 반복지(혹은 시장친화적 복지; anti-welfare 혹은 '시장친화적 복지' market-friendly welfare) 세력을 장악하지 못했기 때문에 의료문제의 사회적 해결을 강조하는 통합 의료보험체제로 전환하면서(보건복지부) 민영보험 도입이 결정되고(규제개혁위원회), 기초생활보장제정을 통해 최저생활보장을 약속하면서(청와대, 복지부) 예산을 삭감(기획예산처)하는 기현상을 연출하고 정책결정의 지연과 왜곡이 나타나기도 했다(장애인직업재활법, 자영자 소득 파악과 사회보험 확대 문제 등에서 표출).

생산적 복지가 사회복지 분야에서 workfare에 강조점을 두건 혹은 welfare에 강조점을 두건 국가재정의 투입이 불가피함에도 불구하고 여전히 사회복지에 대한 재정투입은 답보 상태를 벗어나지 못하고 있는 근본적인 이유는 전혀 근본이 다른 신자유주의와 복지를 둘 다 아우르려는 생산적 복지정책으로는 향후 더욱 심각해 질 것으로 예상되는 불평등 문제를 대처할 수 없기 때문이다.

5-2. 시민단체의 빈곤퇴치 활동

시민운동 세력은 외환위기 이후 악화된 빈곤상황이라는 중요한 계기를 활용하여 노동단체와 연

114) 윤찬영, "국민기초생활보장법 제정의 의의와 잠재적 쟁점에 관한 연구." 한국사회복지학연구회, 『상황과 복지』 8호, 2000.

대하여 사회보장 제도 확충의 필요성에 대한 국민적 공감대의 확산에 노력하였고, 그런 노력이 보
건복지 분야에서는 상당한 수준의 진보적 제도를 쟁취하는데 결정적인 기여를 하였는데, 통합의료
보험, 보편주의적 국민연금, 전면적인 의약분업실시, 국민기초생활보장 등이 그 예이다.

이러한 입법 노력이 결실을 보게 된 배경은 크게 두 가지로 나눌 수 있는데 첫째는 군사독재
정권 아래에서 억압을 받으며 주로 민주화운동을 하던 시민세력이 김대중 정부 들어 일정한 사회
적 힘을 가지게 되고, 정부/여당 내에도 협조 세력을 구축하게 된 데 있으며 둘째는 다양한 영역에
서 활동하고 있는 시민단체들이 사안별로, 예를 들어 건강연대, 기초생활보장연대, 총선연대 등의
연대기구를 구성하고 힘을 합하여 진보적 제도의 쟁취를 위하여 공동의 노력을 조직적으로 기울
인 데 있다. 그리고 실업극복국민운동본부 등의 범NGO 단체를 구성하여 공동모금을 통하여 현재
천백억원 이상을 모아 실업극복사업과 빈민구제 사업을 벌여 정부의 사회안전망의 사각지대에 있
는 많은 빈민들을 위한 다양하고 종합적인 지원을 하였다.

6장. 가난한 민중과 함께 한 한국교회

1960년대 이후 급격한 산업화, 도시화는 현대의 한국사회를 규정하는 본질적인 요소들이다.
이후 전통적인 삶의 형태인 농촌사회는 급격히 무너지고 대다수의 농업 인구들은 대도시로
몰려들어 공장의 임금노동자와 도시빈민으로 변해갔다. 이는 한국교회와 선교에도 결정적인
영향을 미쳤으며, 한국교회의 급격한 성장은 이 과정에서 이루어졌다. 도시로 몰려든 사람들
이 새로운 삶의 양식으로 기독교신앙을 받아들였고, 한국 교회 목회자들의 그들을 수용하는
메시지와 목회방법과 맞물려 교회는 괄목할만한 성장을 하였다.

한국교회의 에큐메니칼 운동은 일본 제국주의의 강점시대였던 1924년 9월 조선예수교 연합
공의회를 창립부터 시작되어 현재에 이르기까지 한국교회가 민족 역사의 격동기에 민중의 고
난에 동참하면서 민중에게 희망을 주는 신앙공동체의 역사를 지속하게 하는 견인차 역할을
해 왔다.

6-1. 산업화-도시화 시대의 민중선교

특히, 1960년대에 산업화, 도시화 과정에서 노동자와 도시빈민들이 가난과 소외, 사회적 불
의와 불평등으로 인권이 유린당하는 현실을 직시하게 되었다. 1961년 군사 쿠데타로 정권을

잡은 군사정권은 국가안보와 경제성장을 이념화하여 국민을 탄압하였고 1972년에는 국가보위
법 제정과 비상계엄령 선포로 더욱 강압적 통치를 하였다. 초유의 유신헌법 제정과 긴급조치
발동이라는 반역사적, 반민주적 정치체제로 인해 헌법이 보장하고 있는 언론, 집회, 결사, 표현
의 자유가 제한되고 한국 사회가 암울한 시기를 맞게 된 것이다.

더욱이 외국의 차관에 의존하는 군사정권 주도하의 한국 경제는 산업화의 가속화, 재벌의
형성에 맞물린 부정과 특혜로 얼룩지기 시작하였다. 그리고, 노동자들은 비인간적이고 열악한
환경에서 저임금과 장시간 노동으로 인하여 인권과 노동력을 착취당했다. 또한 농업 생산력의
저하와 저곡가 정책으로 농촌의 상대적 빈곤의 심화와 소외로 농촌사회가 급격히 무너져 파
괴해 갔다. 이러한 시기에 한국교회는 억압받는 노동자, 농민, 도시빈민 등 기층민중의 인간적
존엄성과 권리회복을 위해 비민주적이고 억압적인 정치구조의 민주화가 최우선해야 한다는
것을 인식한다. 이를 교회의 사회적 책임과 선교적 사명으로 알고 도시산업선교와 농촌선교
등 민중선교 활동을 활발히 수행한다.

1957년 공장선교로 시작한 장로교의 영등포산업선교회는 대표적인 도시산업선교회다. 이후
산업선교에는 감리교, 성공회, 구세군, 복음교회 등이 참여하였고, 1971년 9월 수도권 특수지역
선교위원회(SMCO, Seoul Metropolitan community Organization)의 구성으로 본격화되기에
이른다. 이후 한국교회는 정치적 민주화와 민중의 인권을 위하여 투쟁하던 많은 목회자, 평신
도, 학생, 청년들이 1973년의 한국 그리스도인의 선언, 남산 부활절 사건, 동일방직 사건, YH
사건 등을 겪었고 이 과정에서 많은 그리스도인들이 민중의 예수를 따른다는 신앙고백과 함
께 투옥, 고문, 수배 등의 고난을 체험하였다.

1970년대와 1980년대 한국의 산업선교운동의 지도자로서 3번의 투옥된 경험이 있는 조화순
목사는 이 때의 경험을 다음과 같이 회고하고 있다. “나는 지나간 30여년 간 줄곧 민중이 명
실공히 주인 되는 사회, 노동 3권이 보장되는 사회, 굶주림이 없는 사회, 여자도 인간으로 사
는 대접받는 사회, 신앙과 양심의 자유가 침해받지 않은 사회, 자유와 정의와 평화가 강물처
럼 흐르고 갈라진 민족이 증오심을 버리고 통일 된 사회, 모든 사람이 해방된 사회를 위하여
기도하고 참여해 왔다. 115)

7장. 민중신학-민중교회

이처럼 한국교회의 에큐메니칼 운동은 하나님의 선교(Missio Dei) 신학에 기초하여 도시산

115) 한국기독교사회운동연합-KCAO, 날로 새로워지는 그리스도인, 1993, 녹두

업선교, 빈민선교, 농민선교, 인권운동, 민주화운동, 통일희년운동 등에 적극적으로 참여하면서 한국의 민주화와 통일운동을 선도해 왔다. 또한, 한국의 사회, 정치, 문화적 상황에 대한 이해와 분석을 바탕으로 실제적인 투쟁을 통하여 민중신학 등을 탄생시켰다.

7-1. 민중신학의 태동

한국의 민중신학은 1970년대부터 시작되었다. 한국교회의 사회선교 즉 산업선교와 농민선교가 활발히 전개되면서 신구약성서의 민중 전통과 한국 역사 속의 민중 전통이 합류되면서 신학화 되었다. 1970년대 들어와 성서적인 전통 곧 민중해방전통과 한국의 민중전통 즉 역사적으로 계승된 정치, 경제, 사회, 문화적으로 지배자가 아닌 피지배자의 민중 전통이 역사 위에 떠올랐다. 그 주체는 바로 노동자, 농민, 도시빈민들이었다.

민중신학은 '예수그리스도는 민중의 구원자다' 라는 전제로 시작한다. 복음서에 나오는 역사적 예수의 삶은 정치적 억압과 경제적 가난, 사회적 소외를 숙명으로 알고 사는 민중을 하나님의 백성으로 삼고 그들에게 복음의 기쁜 소식을 전하며 하나님 나라의 주인으로 초대함을 증거한다. 민중신학자 서남동은 민중신학의 성서적 근거를 누가복음 14장 15절 이하의 큰 잔치에 초대받은 사람들의 핑계와 민중의 초대 비유에서 찾고 있다. 하나님 나라의 주인이 될 사람은 자신의 기득권을 끝내 포기하지 못하여 초대에 불응하는 사람들이 아니라 하나님 나라에 초대 될 수 없다고 생각되는 신체불구자, 과부, 빈자, 고아, 노예살이 하는 사람들이라는 것이다. 116)

또한, 누가복음 10장 25절 이하의 착한 사마리아 사람의 비유에 의하면 예수는 자신이 바로 강도를 만나 신음하는 민중이며, 작은 소자에게 한 것이 곧 나에게 한 것이라 하면서 자신을 소자와 동일시하였다. 그리고, 우리에게도 그렇게 자비를 베풀라고 말씀했다. 이러한 민중신학을 교회와 목회를 통해 실현하고자 하였던 한국의 민중교회는 양 우리 안에 있는 99마리의 양보다 잃어버린 양 한 마리를 찾아서 즐거워 어깨에 메고 돌아와 친구들과 즐거운 잔치를 베푸는 (누가복음 15:5) 심정으로 고통받는 민중을 섬기고 돌보며 그들과의 연대와 일치를 위하여 삶의 자리를 낮추는 교회로 시작하였다.

7-2. 민중교회와 선교

1980년 중반에 들어서면서 그 동안 사회선교와 민주화운동에 참여해 왔던 젊은 목회자들을 중심으로 민중교회가 설립되기 시작하였다. 민중교회 목회자인 강우경 목사는 "민중교회란 예수께서 가장 사랑하신 가난한 사람들에게 선교적 사명을 다하기 위하여 등장했고 성서의 중

116) 서남동저 민중신학의 탐구 p23, 1983, 한길사

심사상인 민중해방 전통을 이어 받아 민중과 함께 사셨던 예수의 삶을 실천적으로 계승하여 민중의 생활 현장에서 민중이 주체가 되어 하나님의 나라 곧 민중이 주인 되는 세상을 건설해 나가려는 교회"로 정의하고 있다. 117)

또한, 같은 책에서 "민중교회는 1)성서와 세계교회사, 한국역사와 교회사, 민중해방전통을 계승하고 오늘의 세상에 하나님의 나라를 건설하려고 민중중심의, 민중에 의한, 민중과 함께 하는 신앙공동체이며, 2)구체적인 삶의 현장에 뿌리를 내려 선교하는 선교공동체이며, 3)민중 스스로가 자신들이 처한 사회적인 문제를 인식하고 해결의 주체가 되도록 도와주는 민중 주체적인 공동체이며, 4)하나님의 말씀을 실현하고 고난을 통한 부활의 영광에 동참하는 교회로 성격 지워진다."라고 피력하였다.

이와 같은 민중교회는 노동자 밀집의 공단 지역과 도시빈민 지역, 농촌지역에 설립되었다. 그리고, 기존의 교단과 교파를 초월하여 전국의 15개 지역의 300여 교회로 그 수가 늘어감에 따라 이를 기초로 하여 1988년 7월 한국민중교회운동연합이 창립된다. 민중교회의 선교 프로그램에는 공동체 예배와 성경연구와 영성 훈련, 교회 회중을 위한 교육 등이 있다. 특히, 지역의 노동자를 위한 야간학교와 노동 상담소 운영, 건강한 노동문화를 조성을 위한 드라마, 연극, 연주회 등도 개최하였다. 또한 문화교실운영, 대중교육을 위한 강연회, 강좌, 세미나의 개최, 보건의료진료사업, 맞벌이 부부를 위한 탁아소와 공부방 운영, 지역 신문 발행과 공동의 경제활동을 위하여 생활협동조합, 신용협동조합의 운영 등의 대중의 의식화와 조직화를 위한 다양한 선교 프로그램 실시하였다.

민중교회는 교회가 있는 자기 지역에서 정치적 민주화와 민중권리의 회복이란 관점에서 각각의 지역에서 발생하는 제 사회적 문제와 노동현장의 문제, 가난한 이들의 생존 문제에 적극 개입하고 투쟁해 왔다. 이 시기에 민중교회 목회자와 평신도 지도자들은 타 사회운동 단체와 연대를 통하여 지역사회 운동의 중심적 역할을 담당하였다. 하지만, 전반적으로 한국의 일반 사회운동이 그렇듯이 민중교회운동도 1993년 민간정부가 들어선 이후 중요한 전환기를 맞이하게 된다. 한국사회가 민중의 오랜 민주화 투쟁으로 군사독재가 종식되고 정치적 민주화가 이룩되면서 많은 변화를 맞게 된 것이다. 그 변화중의 하나로 1995년에 김영삼 정부가 군사독재 시대에 중단되고 있었던 지방자치제를 전면적 실시한 것을 들 수 있다. 이후 지방자치정부는 만족할 수준은 아니더라도 기존의 민중교회가 선교프로그램으로 실시해 오던 어린이집과 공부방, 여성들을 위한 교육 센터와 보호시설 그리고 장애인 시설과 문화교실, 고용안정센터 등을 직접 운영하거나 민간 단체와 협력하기 시작하였다.

또한 노동조합 활동이 합법화되어 노동현장의 문제는 노동자 스스로 해결할 능력을 가졌고 시민의 정치적 선택의 폭이 넓어지면 많은 시민운동단체가 활발히 활동하게 되었다. 이로 말미암아 민중교회가 담당하고 있던 많은 부분의 과제가 정부와 노동조합과 시민운동의 몫이 되었다.

117) 강우경, 민중과 함께하는 목회, 장로교 민중목회자 총회 자료집, 1990.

7-3. 민중교회의 현재

그럼에도, 현재 한국의 민중교회는 산업사회의 변화와 신자유주의 체제로 인하여 가난한 민중의 생명과 생존이 위협받고 빈부격차는 날로 심화되어 가고 있는 이 상황에서 민중교회에는 우리가 이루어야 할 하나님 나라를 위하여 변함 없이 민중을 섬기는 교회 이여야 한다는 소명이 강조되고 있다. 또한, 민중교회가 이전에는 민중을 사회 계급적 이해하여 노동자, 농민, 도시빈민으로 개념지었던 것을 이제는 실존적으로 가난과 질병, 사회 문화적 소외를 겪으며 불행한 삶을 살고 있는 불우한 청소년, 노숙자, 장애인, 노인, 장애인, 외국인 노동자들을 포함하여 유연하게 이해하고 이들을 위하여 빈곤퇴치, 실업극복, 생명운동, 환경운동 등을 펼치면서 목회와 선교를 전문화, 다양화하며 지역사회교회(community church)로 자리잡고 있다.

특히, IMF 관리체제 이후에 대량으로 발생한 실업자와 노숙자들을 돌보는 일과 실직가정과 결연 사업, 쉼터운영, 재취업을 위해 구인, 구직자 소개, 직업 교육과 신앙상담 등과 함께 자활을 위한 협동조합기업설립, 귀농운동과 생명이 살아있는 생태마을 만들기 사업 등의 규모 있는 사업을 펼쳐 나가고 있다.

7-3-1) 대전 - 빈들교회

- 도시빈민 지역의 민중교회인 대전의 빈들교회(김규복 목사 시무)는
- 1) 노동선교 - 평화일군학교-노동자 야간학교, 일군생산자공동체, 노동상담소, 대전 외국인 노동자와 함께하는 모임, 공동작업장운영
 - 2) 빈민선교 - 작은자 사랑회 - 불우한 어린이와 가정을 돕는 일, 신나는 어린이 학교와 사랑의 식당 - 먹거리 나눔터, 어린이 청소년 보호를 위한 - 작은자 쉼터
 - 3) 생명문화선교 - 씨알농장 - 무공해 유기농법 농장, 생태마을과 귀농학교,
 - 4) 희망프로젝트 - 실업극복지원센터(희망의 카드, 인력은행), 품두레 마을(지역통화제도) 희망살림터, 희망 공동체 은행과 희망일터, 지역신문 발간등의 다양한 지역사회 개발 프로그램을 실시하고 있다. 118)

7-3-2) 부천-새롬교회

경기도 부천시의 도시빈민 지역에 있는 새롬교회(담임목사:이원돈)는 약 30 명의 생활보호 대상자 가정의 어린이들을 4명의 교사가 가르치며 돌보는 "새롬 어린이집"을 운영하고 있다. 또한, 공부방을 통하여 50여명의 어린이들을 방과후에 돌본다. 아울러, 이 교회는 신용협동조합-같은 '처지의 경제적 약자들이 한 마음이 되어 상부상조 정신을 바탕으로 경제적, 사회적 지위 향상을 목적으로 하는 자발적인 경제조직-인 대동회(大同會)를 조직, 운영하여 저축과

118) 김규복, 한국민중교회의선교와 전망, 한국기독교사회발전협회 콜로키움연구위원회 4차 세미나 발표자료, 2000년

출자, 대출 등의 업무를 하고 있다.

7-3-3) 서울 - 성수삼일교회

서울 동부지역의 노동자 밀집지역의 성수삼일교회(담임목사:정태효)는 1986년에 시작한 작은 신앙공동체로서 주일에 약 30명이 모여 예배를 드리고 있다. 이 교회는 노동자 자녀들을 위한 "우리들 공부방"과 1997년 IMF 이후 가정의 파탄으로 생겨난 여성 노숙자와 그의 자녀들을 돌보는 "내일의 집"이라는 쉼터를 운영하고 있다. 현재 이 쉼터에는 약 40명이 머물고 있고, 노래와 영어 등을 배울 수 있으며, 특히 알콜 중독자들이 금주교육도 받을 수 있다. 금주에 성공한 사람들이 가족모임도 갖기도 한다. 또한, 지역의 다른 여성단체와 함께 여성실직 가정지원 사업으로 재활프로그램으로 컴퓨터 교실, 요리교실 등과 국민기초생활보장법 설명회, 법률 상담, 가정상담, 신앙상담을 하고 있다. 필요할 경우, 관계 병원과 연결하여 장기적 치료를 받을 수 있도록 돕는다. 아울러 치유프로그램으로서 가족 놀이마당, 가족캠프, 가족여행 등을 마련하고 있는데 이 프로그램의 일부는 서울시에서 운영비 지원과 시설을 제공하고 있다.

7-4 민중교회의 외국인 노동자 선교활동

특히 현재 많은 민중교회에서는 1990년 이후 유입되기 시작한 외국인노동자문제를 선교의 과제로 삼고 이들을 돌보고 있다. 현재 한국에는 외국인 노동자가 1999년 8월 법무부 통계로 취업비자 소지자 11,853명(5.7%), 산업기술연수생 68,595명(23.2%), 미등록 불법체류 노동자 126,043명(61.1%)으로 발표하였으나 실제로는 더 많은 외국인 노동자가 체류하고 있다고 본다.(법무부 국정감사 보고서,1999) *

민중교회는 국내의 산업선교와 인권운동, 국제관계의 경험을 살려서 각 지역의 외국인 노동자들을 위한 쉼터, 노동기회의 제공, 노동문제 법률상담, 인권 보호 활동, 언어교육, 문화교류 등의 사업을 하고 있다.

7-4-1) 대구 - 구민교회

광역시인 대구의 구민교회(김경태목사 시무)는 일용직 노동자를 위한 인력나눔터 운영, 건축 기능을 가진 노동자들이 만든 공사업체 "구민건축"의 운영, 노숙여성을 위한 "선한 사마리아 사람의 집" 운영, 실직 가정의 어린이를 위한 돌봄터를 운영하고 있는 민중교회이다.

이 교회는 외국인 노동상담소를 운영하고 있다. 노동상담으로 통하여 체불임금, 부당해고, 폭력 기타 인권유린과 출입국 상담, 내외과, 치과, 재활의학 등의 치료활동과 한국어 교육, 각종 민속춤과 노래 경연대회, 자국 음식만들기, 각종 체육활동을 하고 있다. 그리고 실직과 재

취업을 거듭하는 외국인들을 위한 센터를 운영하고 있다.

7-4-2) 안산 - 외국인 노동자 센터

수도권의 최대 공업도시인 안산의 외국인노동자센터(소장 박천웅 목사)는 국경 없는 노동, 국경 없는 인권, 국경 없는 평화, 국경 없는 공동체를 슬로건으로 이주노동자 정책연구소를 비롯하여 인권보장 활동, 공동체 활동, 외국인 노동자 자녀를 위한 공동탁아소운영, 한국의 노동법 강의, 외국인 노동자 의료공제 사업, 좋은 영화 함께 보기 등의 문화, 복지활동을 하고 있다. 특히 방글라데쉬 노동자, 인도네시아 노동자, 스리랑카 노동자 등이 협의체를 만들어 활동하는 것을 지원하고 있다.

7-4-3) 안산 - 소금밭교회

안산시에 위치한 소금밭교회(담임목사: 정용진)에는 파키스탄, 콩고 공화국, 우간다 등에서 온 120여명의 외국인 노동자들이 공동체 생활을 하고 있다. 이들은 예배와 성경공부를 하는 가운데 한국사회와 문화에 대한 적응 훈련을 하고, 직장생활의 경험을 나눈다. 또한, 그들에게 무료 숙식과 치료를 위한 병원 소개, 산업현장에서 생긴 문제에 대한 법률자문 등을 제공하고 있다. 특히, 이 교회에서는 파키스탄의 Rahor이란 도시에 가난한 이들을 위하여 재봉틀을 보내는 일을 하였다. 한국에서 노동으로 마치고 돌아간 파키스탄 노동자가 그들의 정착과 사회 발전을 위하여 작은 봉제 훈련소와 공장 건립을 도와줄 것을 요청해 오자, 재봉틀 10대를 구입할 수 있는 현금을 하였고, 일정기간 실행된 후에 평가를 거쳐서 더 확장하기로 약속하고 있다.

8장. 가난한 사람들을 위한 교회의 일치

전술한 바와 같이, 한국교회의 에큐메니칼 운동 그룹은 가난하고 소외된 사람들을 위한 사회선교에 힘을 기울여왔으며, 정치적 민주화와 인권, 통일운동 등에 사회 구조적 변화를 위한 교회의 책임을 다해 왔다.

그러나, 한편으로는 대부분의 교회들은 복음주의를 내세워 외형적 교회성장과 개교회주의에 빠져있었다. 선교초기부터 미국식 교파주의와 개 교회 주의를 받아들인 한국교회는 이러한 교회성장에 편승하여 기복주의, 개인주의에 빠져들어 갔다. 그러한 가운데, 역사적 현실이나 사

회구조적인 문제에는 무관심한 가운데 개인의 영혼구원, 물질적 축복, 교회에 대한 복종심을 강조하여 가르쳤다. 이 과정에서 한국교회는 교권주의로 인한 교파분열을 거듭함과 동시에 신학적으로 진보와 보수의 차이로 인한 양극화 현상이 생겨났다.

그러나 1990년 이후부터 한국교회에도 변화가 일어나기 시작한다. 과거에는 서로 갈등과 반목하던 에큐메니칼 운동 그룹과 복음주의 그룹, 곧 진보와 보수가 만나게 된 것이다. 지난 1999년 6월 14일에 비교적 사회문제에 대해 관심이 없던 보수교회 목회자들이 주도하는 한국기독교목회자협의회(the Korean national Association of Christian Pastors. KACP) 연합수련회가 개최되었다. 이 때, 주제강연의 강사로 초청된 세계교회협의회(WCC)공동대표 강문규 박사는 지난 세기 한국교회가 보수와 진보로 경쟁적으로 갈라져 있었던 모습을 반성하고, 21세기는 이른바 국가와 국민의 개념을 넘어서서 세계화 시대의 교회로서 인간의 존엄성과 평등한 권리, 그리고 사회관계의 영역 확대, 보편적 가치의 인간화를 실현함에 교회의 선교목표를 두어야 할 것과 정부와 시장과 시민사회로 권한이 분산되고 이동되었으므로 교회도 시민사회 부분에서 그 권한과 책임을 잘 행사하여 한국의 사회복지에 공헌을 해야 한다는 것을 역설하여 참가자들의 호응을 받았다. 119)

특히 가난한 어린이들과 청소년을 위하여 일하는 “부스리기 선교회”는 전국의 14개 지역의 공단과 도시빈민 지역과 농촌 지역의 어린이들을 위하여 어린이집과 방과후 교실을 운영하며 아동복지교육센터 “신나는 집”을 운영하며 결식아동들에게 음식을 나누어주고 있다. 이 선교회의 총무인 강명순 목사는 “모든 어린이들은 종교, 신념, 교육의 정도, 빈곤 수준이나 모든 조건에 상관없이 건강하게 살 권리가 있으며 특히 소득 활동에 종사할 수 없는 어린이들은 당연히 부모의 경제적인 수준과 무관하게 이 권리를 보장받아야 한다.” 그리고 “무엇보다도 이 원칙이 사회적 합의를 이루어 정부와 민간단체가 함께 노력해야 한다”고 말한다. 120)

1997년 11월 IMF 관리체제 이후 급작스러운 경제위기와 대량실업, 가정해체는 한국교회에게도 큰 충격을 안겨 주었다. 이 위기 상황을 맞이하여 한국교회의 진보와 보수 그룹은 이제 교회가 우리 사회에 가난한 사람들을 위한 사회복지에 관한 관심을 가지고 서로 협력하고 공동의 실천을 할 수 있게 되었다. 한국교회는 이 위기를 맞이하여 실업자, 노숙자들을 위하여 쉼터를 개설을 하고 노숙자들에게 숙식을 제공하였고, 교회 장소와 재원을 이를 위해 내 놓았으며, 교인들은 기꺼이 자원봉사활동을 하였고 가정해체를 막기 위하여 상담과 재취업을 위하여 구직 활동, 재활교육을 실시하였다. 많은 교회들은 지역의 실업자복지운동단체와 협력하여 실직자들에게 가정과 자매 결연을 맺고 생활비와 자녀 교육비를 지원하였다.

119)강문규, 21세기를 향한 한국교회 선교비전, 한국기독교목회자협의회 연합수련회 발표자료, 1999년

120)강명순, 결식아동 사회복지 대책 워크숍 자료집 p21, 보건복지부, 2000년

9장. 한국기독교 사회발전 협회(KCCSD)의 실천

9-1 국내 사회발전 지원 사업

기사협은 1986년부터 “기층민중 중심의 인간화되고 민주화되고 공동체적인 사회발전”을 목적으로 하여 창립되었다. 그리고, 민중의 자주적인 조직과 그들의 참여와 필요로 설정한 다양한 영역의 100여 개의 사회발전 프로젝트를 지원하였다. 이는 민중이 가난과 빈곤에서 해방되고 경제적 정의를 이루기 위해서 정치적 민주화와 사회구조적인 모순의 해결이 먼저 되어야 한다는 원칙 하에 이루어졌다. 또한, 빈곤퇴치를 위하여 고용의 증대, 노동기회의 제공, 사회통합을 위하여 대안적인 경제구조를 만들어내는데 주력하였다.

9-1-1) 경기도 고양시 - 협성생산자공동체

기사협은 경기도 고양시에 있는 폐식용류를 이용해 무공해비누를 생산하는 노동자 자주관리 생산자 공동회사인 “협성생산자공동체”를 지원하였다. 이 공동체는 1980년대 초 노동운동에 참여했던 의식 있는 노동자 5명이 1989년 8월 노동의 질과 삶의 질을 동시에 향상시킬 목적으로 1300만원의 자본금을 가지고 만든 것이다. 현재, 이 공동체는 폐식용류를 원료로 15여종의 무공해 비누를 생산, 수도권 생활협동조합을 통하여 유통하는 사업을 하고 있다.

기사협은 지난 1994년에 이 공동체의 공장시설 자동화에 필요한 자금을 지원하여 제품의 품질 향상과 동시에 노동자의 노동시간의 현실화, 노동강도의 효율화가 이루어졌다. 그 결과, 수요에 필요한 양을 생산하는 동시에 남는 인력으로 제품의 수준을 높이는 기술개발과 홍보, 판촉활동을 하는 등 노동 조건과 환경이 개선되었다.

현재 이 공동체는 그들의 고유 상표를 소유하고 있고, 민간단체들이 폐식용류로 비누를 만들 수 있는 소형기계를 발명하여 보급하고 있다. 15여명의 조합원이 함께 일을 하고 있으며, 자본금은 1억3천만 원으로 창립 때보다 13배가 증가하였으며 일반 대형유통 센터를 통하여서도 판매하고 있다. 또한, 아시아 순비누 협의회에 참석하여 매년 1회의 정기 모임을 통하여 국가별 기술교류나 정보교류를 하고 있다. 이 공동체가 지닌 중요한 의미는 다음과 같다.

1. 기층민중의 경제적 활동으로서 공동자본, 공동노동, 공동경영을 시도한 것
2. 수질오염을 유발하는 화학제품을 쓰지 않고 환경을 보호하는 생산
3. 주원료를 재활용품으로 소비를 절약한다는 것
4. 생활협동조합의 유통구조를 이용하여 자주적 경제행위를 촉진시키고 있다는 것
5. 직접 고용창출 효과와 동시에 안정적인 경제적 기틀을 마련한 것

9-1-2) 인천 - 옷누리 생산자 공동체

또, 다른 예로서 인천에 있는 “옷누리 생산자 공동체”를 들 수 있다. 이 공동체는 여성노동자들이 한국의 전통적인 옷인 한복을 생활화하고 편리하게 만든 개량한복을 생산하고 유통하는 공동체 회사이다. 이 공동체는 노동운동에 참여했던 의식 있는 노동자 4명이 1993년부터 논의하여 1994년 4월에 3천5백만원을 가지고 창업되었다. 이들의 창업기금은 1992년 인천의 봉제 공장인 우진실업과 신림섬유 회사의 기업주가 회사의 자산을 빼돌리고 위장폐업을 하려 하자, 이에 노동자들이 투쟁하여 공동의 기금으로 마련했던 1500만원과 인천지역 여성노동자회 기금 500만원, 조합원의 출자금 1500만원 등으로 구성된 것으로서 그 기초자본이 건전한데 특징이 있다.

기사협은 1996년에 이 공동체의 사업확장을 위한 자금을 지원하였다. 이를 통해 공동체는 장기적인 사업 계획을 구상하고 독자적인 상표를 개발하였으며 유통 판매망을 넓혀 나갔다. 현재 이 공동체는 13명의 조합원이 개량한복을 생산하여 전국적인 대리점과 1개의 직판장을 가지고 있다. 이 공동체의 제품은 전남 강진의 성 요셉 여자학교의 200명 학생들에게 교복으로 채택되기도 하였다. 현재 자본금은 3억 원이며, 연 5억의 매출 실적을 내고 있고, 조합원을 위한 복지정책 일환으로 회사 내에 공동탁아소를 운영하는 동시에 주말에는 온 가족이 함께 농장을 가꾸어 환경 친화적인 생활을 할 수 있도록 배려하고 있다. 고용, 의료, 산재 보증을 제공과 함께 인천지역 여성노동자회, 의류생산자협동조합협의회 그리고 인천지역의 실업극복 운동 단체와 연대하여 월 5만원을 결식아동 돕기에 기부하고 있다. 이 공동체가 지닌 중요한 의미는 다음과 같다.

1. 노동자의 자주적인 자본과 노동, 경영으로 운영되고 있는 것
2. 전통적인 한복의 생산, 보급을 통하여 전통문화를 회복하고 있는 것
3. 독자적인 생산과 유통을 통하여 전체 사업을 위한 경제적 기초가 이루어진 것
4. 지역의 사회단체와의 연대함으로 통진적인 사회발전에 기여하는 것

9-1-3) 서울 - 노원 고용지원센터와 실업자 사업단

기사협은 1997년 IMF 관리체제 이후 급증하는 실직자, 노숙자, 도시빈민을 위하여 지원사업을 확대하기로 하고 성공회 서울교구와 함께 서울의 북부지역인 노원구에 고용지원센터를 만들어 운영하고 있다. 이 센터는 구인자와 구직자를 연결하여 취업을 알선하고, 지역의 종교단체와 실업극복 운동단체와 음식은행과 연대하여 매일 70여명에게 무료급식을 제공하는 동시에 이들을 위한 자원봉사교육을 하며 실업자들을 위한 상담소를 운영하고 있다.

이 센터의 성과로 1998년에 1)실업자들의 사회적 권리확보를 위한 정책 제시, 2)스스로 일자리 만들기 3)서로 돕고 서로 섬기기를 목적으로 북부실업자사업단이 구성 등을 들 수 있다. 이 사업단에는 현재 700명이 회원으로 참가하고 있으며, 공공근로 위탁사업과 소대형 음식점

의 음식물 쓰레기 수거 그리고 이를 퇴비와 사료로 만들어 유기농업 농장에 제공하는 재활용 사업을 하고 있고, 정부로부터 위탁받은 산의 나무를 다듬는 생명의 숲 가꾸기 사업과 간병인을 위한 교육을 실시하고 있다. 아울러, “늘푸른 사람들”이라는 특수청소하청을 받는 생산자 공동체를 만들어 운영하면서 회원들 간에 서로 격려하고 돕는 일과 다른 단체들의 집회에 결합하고 각종 문화행사, 체육행사 등 건강한 문화활동을 통해 자활의 의지를 키우는데 주력하고 있다.

9-1-4) 도시빈민 주거 실태의 조사 작업과 대안제시

한편, 기사협은 「주거권 실현을 위한 국민연합」과 함께 새로운 형태의 도시빈민의 주거형태가 되어버린 비닐하우스 거주자의 실태를 조사하고 있다. 이들의 삶의 실태를 정부에 알리고 대안을 마련하기 위한 조사작업을 하고 있다. 서울 도심 주변에 약 10만 명, 전국적으로 30만 명으로 추산되는 이들은 원래 농작물을 재배하기 위한 시설인 비닐하우스는 사람의 주거용이 아니라는 이유로 그 주소지에 주민등록을 하지 못하여 이 곳에 사는 가난한 사람들이 생활보호대상자가 선정되지 못하고 있다. 따라서 자녀들의 입학과 전학이 불가능하여 교육기회가 박탈당하고 있으며 전기와 수도시설이 없는 상태로 상시적인 철거의 위협을 느끼며 생활하고 있다. 기사협은 이 조사작업을 통해 실태를 파악한 후, 이들의 비인간적인 삶의 실태를 사회에 알리고 널리 알리고 공청회, 시민청구운동, 정부의 관계부처와의 협의를 통해 이들의 안정적인 주거권과 생활권을 보장받도록 노력하였다. 또한 현재 주소지 찾기 행정소송이 진행 중이다.

9-1-5) 지역활동가 교육 사업

기사협은 군사독재시대에 폐지되었다가 1995년부터 부활한 지방자치제가 우리 사회를 시민사회로 발전하게 하고 이를 통해 민중의 권리회복과 삶의 질을 향상시키는 등 사회발전에 중요한 영향을 미칠 것이라고 판단하였다. 이에 1994년부터 올바른 지역자치, 주민자치를 실현하는데 중심적인 역할을 할 풀뿌리 지역 조직의 실무자들을 위한 교육을 실시해왔다. 이 교육에는 연 3-4차례씩, 1회마다 20여명이 참가하였고, 기사협은 2박3일 동안 지역주민의 조직화와 의식화, 그리고 주민의 권리의식과 참여를 증진시키는 방법, 좋은 지역사회란 무엇이고 이를 위해 주민의 요구와 필요를 충족시키는 운동의 방법, 지방자치제 법과 실제 내용이 지역사회 발전에 어떻게 유용한지 등을 교육하였다. 이 교육은 전문적인 기획위원회참가 하여 전문가의 강의와 참가자와의 세미나, 사례연구, 그룹 토의, 현장방문, 평가 등으로 진행되었고 94년부터 98년까지 약 200명이 교육을 받았다.

이 교육의 성과로 1999년 11월에는 200여명이 참석하는 대규모 워크숍은 실시하였고, 이 워크숍은 지방자치, 환경, 여성, 사회교육, 생산자 공동체운동 등 5개 분과로 나뉘어 진행되었다. 이

워크숍에 참가자들은 “지역주민-풀뿌리 조직 활동의제 21”을 통하여 “우리는 지금 물질적 소외, 경쟁중심의 사회관계, 개발만능의 사회발전, 성적인 불평등이 구조화된 세계 속에 살고 있다. 경쟁에서 탈락한 계층들의 소외, 빈부격차, 생태계의 파괴, 여성의 불평등, 향락적이고 소비적인 문화의 만연으로 인해서 다양한 가치가 존중되는 공동체의 파괴되는 현실은 우리 운동이 극복해야할 당면한 과제다”라고 선언하였다. 동시에 우리는 새 세기를 맞이하여 지역의 대중과 함께 우리 사회에 공동체적 가치, 생태주의적 가치, 여성주의적 가치, 정신적 가치, 민주주의적 가치를 실현해 나 갈 풀뿌리 조직운동가로 사회운동의 중심에 있는 것을 깊게 자각하고 책임을 다하자”라는 다짐을 하였다. 121)

이 교육을 받은 실무자들은 전국적으로 일치성과 통일성을 가지고 다양한 사회운동에 중심적인 역할을 담당하고 있으며 같은 분야별로 후속적인 연대활동과 필요한 교육도 실시하고 있다.

9-2. 아시아 사회발전 사업 지원

기사협은 지난 97년부터 아시아 사회발전사업을 지원하고 있다. 한국교회와 기독교인들의 사랑과 연대의 의미가 담긴 헌금으로 우리와 같이 가난과 식민지와 내전과 군사독재를 경험한 아시아 여러 나라의 사회발전을 지원하고 있다.

9-2-1) 중국, 에덕기금회와 협력사업

기사협은 1998년에 중국의 에덕기금회(Amity Foundation)와 협력하여 호남성(Hunan Province) 신화 지역(Xin hua County)의 농지개량과 농수로 개발사업을 수행하였다. 신화 지역은 후난성 중서부에 위치한 빈곤지역으로서 약 125만 명의 인구 중 91%인 113만 명이 농업에 종사하고 있다. 이 지역의 고지대에는 인구 11만5천명이 거주하고 있는데 전체 지역의 75%가 25도 이상의 급경사 지대이다. 나무가 절대 부족한 상태이며, 그로 인해 심각한 토양유실과 잦은 자연재해가 자주 발생하는데, 최근 7년 간 4차례의 극심한 추위와 4차례의 극심한 가뭄이 발생하였다. 이 지역의 경제는 후난성 전체 평균 경제수준의 절반에도 미치지 못한다. 식량과 의류가 절대적으로 부족하다. 교통로 40%, 전기보급률 35%, 20%가 주택이 불안정하며, 주민의 30%가 식수와 가축의 물 부족에 어려움을 겪고 있다. 농민들은 많은 부채에 시달리고 있으며, 성인 35%가 문맹이다.

기사협은 이러한 신화지역 중에 가장 가난한 고지대인 다얀마을 (Dayuan Village)에 에덕기금회와 지역의 교회가 협력하여 농지확보와 농수로를 위한 펌프시설을 지원하였다. 이 지원사업을 통하여 이 지역의 203개 가족, 917명이 이전에 확보하고 있던 214 무(MU)의 농지에

121) 한국기독교사회발전협회, ‘21세기 대안적 지역운동모색’, 활동의제 21, 1999년 11월

약 1/2에 해당하는 100무(MU)의 농지가 더 확보되었고 각 무(MU)에서 500 KG의 식량을 생산하여 빈곤을 극복하는데 큰 도움이 되었다.

9-2-2) 베트남 - 타이성, 탄호와이 군의 카우뱅크

한편, 기사협은 베트남 북부 하타이성의 탄호와이군 하타이 마을을 지원하고 있다. 그 지역에는 3320 가구, 15060 명의 인구가 380Ha의 농경지를 경작하며 살고 있다. 인구 밀도가 높고 경작지가 부족할 뿐 아니라, 약 7500명의 노동가능한 인구가 다른 직업을 가질 수 없는 실정이다. 이러한 지역에 기사협은 하타이성 대외협력부의 제안과 현지에 있는 한국-베트남 협력 센터의 중재로 카우뱅크 사업을 실시하고 있다. 이 사업은 농사를 도울 수 있고, 사육 후 소득이 보장되는 6개월 된 송아지를 가난한 농가에 보급하여 3년 후에는 송아지를 한 마리를 돌려 받아 이를 공동의 재산으로 삼고 다시 다른 농가에 보급하는 사업이다. 현재 우리는 소 사육에 유리한 넓은 목축지를 가지고 있는 쏘바이(Thon bai), 쏘동 (Thon Dong vy), 쏘트렁 (Thon Tung) 등 3개 마을을 선정하여 소 50마리를 지원하였고, 앞으로도 계속 확대 지원할 예정이다.

또한, 기사협과 하타이성은 "우리는 베트남과 한국의 민중간의 우호관계를 바탕으로 양 국민 삶의 질을 높이는 사회발전을 위한 협력과 연대의 정신을 기초하여 이 사업을 시행한다"라는 협정을 맺고 있다. 이 협정에는 민중간의 우호의 정신과 삶의 질을 향상시키는 사회발전의 정신과 협력과 연대라는 공동체 정신이 담겨있다. 우리는 이 사업을 매년 평가하고 새로운 계획을 세워서 처음의 목적에 충실하게 이루어 가도록 시행할 것이다.

이 밖에 기사협은 아시아교회협의회(CCA)와 협력하여 메콩강 유역의 사회발전 사업에의 참여하고 있으며, 세계교회협의회(WCC)와 협력으로 미얀마 농촌지도자 개발 사업, 인도의 봄베이의 도시선교 프로그램, 네팔의 YMCA와의 협력하여 지역 사회개발 사업을 시행하고 있다.

9-2-3) 기사협(KCCSD)의 계획과 비전

기사협은 계속해서 에큐메니칼 정신에 입각하여 국내외의 사회발전 운동을 펼쳐갈 것이다. 국내 사업으로는 노동자, 농민 등의 기층민중의 사회발전 사업과 여성, 어린이, 장애인, 외국인 노동자, 실업자 등 사회적 약자들의 사업을 지원하고, 생산자 공동체 등 경제적 생산성이 있고 고용창출과 사회통합 등의 장기적이고 대안적인 사회발전 사업을 지원할 것이다. 한편 한국교회의 선교역량과 자원을 모아 우리의 이웃인 아시아 교회와 민중과 연대하고 협력하여 사회발전을 이루어 가는데 기여할 것이다.

한국교회는 19세기 말엽의 선교로 시작된 이후 110년이 지난 현재 전 국민의 25%가 기독교인이 될 만큼 성장하였다. 또한, 중산층 중심의 교회로 많은 영적, 인적, 물질 자원을 가지고

있다. 그러나 한국교회는 선교신학과 정책의 부재로 선교현지에서 물량주의적이고 교회중심적인 선교로 인해 많은 물의를 빚고 있는 현실이다.

기사협의 한국교회의 선교의 열정과 자원이 아시아 나라들의 통전적 사회발전을 위해 전환되어 실제로 민중들의 삶의 질을 높이고 빈부격차를 해소하고 인권이 존중되며 대다수의 사람들이 함께 정의와 평화에 기초한 지속 가능한 사회를 만들어 가는데 쓰이도록 하고자 한다. 이를 위해 기사협은 "아시아를 사랑하는 한국교회 목회자회"를 구성하여 아시아 여러 나라의 교회들이 행하는 사회발전 프로그램을 한국교회와 목회자에게 널리 알리고 이해하고 구체적으로 참여케 하고 있다.

또한 기독교인은 물론 비 기독교인도 참여하여 매월 회비를 내는 "섬김과 나눔의 공동체" 운영하며 한국의 방송과 신문을 통하여 광범위하게 선전, 홍보하고 있고 목회자와 평신도 지도자들을 초청하여 아시아 협력의 필요성과 현장에서 되어 지는 일을 설명하는 프로그램도 매년 실시하고 있다. 이를 통해 한국교회의 지지를 획득하여 더 많은 자원을 아시아 사회발전 사업의 지원에 쓰여지도록 할 것이며 이를 위하여 일하고 있는 에큐메니칼 기관과 각 국의 교회들과도 협력할 것이다.

10장. 경제세계화는 우리에게 무엇인가?

10-1. 경제세계화와 빈곤의 확대 심화

이 세기적 전환기에 우리의 모든 삶은 세계화라는 폭풍 속에 밀려가고 있다. 세계화란 오늘 세계의 구조를 이루고 있는 나라들과 사회들의 서로 밀접해지는 전반적인 요인, 사건, 과정들이라는 의미는 이미 퇴색되었고 실제로는 세계시장을 재편하는 경제세계화(Economic Globalization)이며 이른바 신 자유주의적 세계화이며 이를 주도하는 세력들은 의도적으로 세계인에게 즐기치게 주입하는 이념(Ideology)이 되었다. 그러나 세계화는 세계의 모든 사람을 부유하게 한다는 그들의 주장과는 달리 세계빈곤의 주요원인이 되고 있다.

세계은행(2000)¹²²⁾의 발표에 의하면 지구상의 약 12억의 인구가 하루 1불 이하의 생활을 하는 빈곤인구이고 이들의 삶이 더 나아질 것이라는 희망이 없고 오히려 지난 10년 동안에 더 악화되었다고 한다. 오늘 인류가 직면하고 있는 절대빈곤과 기아문제를 현대적 의학과 기술과 경제적 부의 균등 분배로 해결 할 수 있을 것 같은데 인류공동체는 이에 대한 해결책을 찾지

122) IBRD, 2000, "World Development Report 2000:Action to Attack Poverty"

못하고 있다. 빈부격차는 국가별로, 개인별로 더욱 벌어지고 있다. UNDP가 발표한 바에 의하면 1961년 세계부유층 20%가 세계 부의 70.2%를 차지한 반면 1991년에는 84.7%를 차지했다. 1961년에는 세계의 부유층 20%가 축적한 부가 빈곤층 20%가 축적한 부의 30배였는데 1991년에는 60배에 달하였다. 이토록 많은 통계들이 세계의 빈부격차가 무서운 속도로 증가하고 있음을 보여주고 있다. 이 경제세계화는 1. 빈부격차의 심화, 2. 무자본과 저 자본가의 철저한 배제 123), 3. 생태계의 침식, 4. 의식과 문화의 식민지, 5. 시장의 우상화와 경쟁 이데올로기화를 낳고 있다.

이 경제 세계화는 국민국가(Nation State)가 약화되고 국제금융자본이 자본화(Capitalization)되고 투기성이 강한 개인 자본으로 사유화(Privatization)되어 단기로 최고의 높은 수익률을 누리고 있고 계속해서 투자환경을 높이기 위하여 다자간투자협력(Multilateral Agreement on Investment) 등의 조치를 취하고 있다. 현재의 세계금융자본은 개인자본과 공공자본의 비율이 6:1로 벌어져 있다. 124)

10-2. IMF구제금융이후의 현재의 한국경제

한국경제는 미국이 주도해온 냉전질서 아래서 경제의 자유화와 개방화를 통해 금융세계화에 편입되었고 96년 OECD 가입으로 그 폭이 넓어졌다. 이런 여건에서 내외자금의 과다 차입, 과잉생산, 경상수지적자와 외채누적으로 초국적 금융자본이 위기를 느끼고 한국에서 동시에 철수하는 바람에 97년 11월 단기적인 외환부족으로 인해 IMF로부터 구제금융을 받게 되었다.

이후 한국정부는 외국인 투자의 자유화, 금융 시장의 전면 개방, 관세인하, 정부예산 삭감과 긴축 재정 운영, 정부의 규제 합리화와 축소, 공공부문의 민영화, 은행 및 기업의 구조 개편, 기업의 부채 감축, 노동시장의 유연화 등의 IMF의 신 자유주의적 구조조정정책을 이행하였다. 이 조치들은 총체적인 경제위기로 해석되어 지나간 30년 동안 온 국민이 피, 땀흘려 이루어 놓은 경제성장이 한꺼번에 무너지는 듯 하는 더 큰 충격으로 받아 들어졌다.

한국은 97년 11월의 위기이후 1998년 -5.8%라는 기록적인 GDP의 마이너스 성장률을 경험했다. 이는 1970년대 이후 큰 위기 없이 매년 8%의 고도성장을 실현했던 것에 비하면 큰 위기였던 것이다. 그러나 1999년 경제가 급속히 회복하면서 연간 성장 10%를 이루었다. 경제회복은 성장을 회복과 동시에 실업률의 하락에서도 볼 수 있다. IMF 이전 77년 전반기 2.6% 이던 것이 99년 2월 8.6%로 정점을 이루다가 2000년 7월 현재 3.6%로 80만4천명으로 발표되었

123)주, 경제의 세계화는 자본이 없거나 자본이 부족한 개인이나 국가는 철저히 배제시킨다. 아프리카의 대부분은 이미 세계경제지도(Global economic map)와 G7의 국가 경제계획에서 죽은 것으로 사망선고되었다. 세계개혁교회연맹-신앙과 경제 회의보고서, 키트웨-짐바브웨, 1995.10 World Alliance of Reformed Churches, Report of Consultation on faith and Economy, kitwe, Zambia, Oct. 1995

124)박성원, "누가 세계를 지배하는가", 기독교사상, 1999년 11월호, p215, 기독교서회

다. 경상수지도 대규모 흑자를 보아 98년 416억 달러, 99년 236억 달러이고 외환 위기의 직접 원인이 되었던 가용외환보유고는 97년 말 88억 불에서 99년 말 740억불, 2000년 7월 현재 903.5억불로 늘어나 있다.

물론 이런 수치상의 위기극복은 정부가 주도하여 IMF 구제금융 협약과 정책 프로그램을 잘 지킨 기반 위에 이루어 졌으며 계속해서 구조개혁을 추진하겠다고 한다. 이런 방식의 위기극복은 심각한 대가를 지불하고 있다. 이에 필요한 비용은 대부분 국민에게 전가되는 공적 자금이 투입되고 있고 국가부채가 증가되었으며 정리하고 허용과 고용 불안정의 심화, 소득분배의 악화, 5대 재벌 지배력의 강화와 초국적 자본의 지배확대가 이루어지고 있으며 경제 위기의 주범인 재벌과 관료, 자산소유자는 비용부담은 줄고 오히려 이익을 챙기고 있으며 임금노동자, 봉급생활자와 국민 대중만 그 부담을 떠 안고 있는 것이다.

현 정부도 이런 상황을 알고 있으나 기존의 정책을 유지하면서 이른바 생산적 복지체제 도입을 통한 부분적 정책전환을 시도하고 있다. 그러나 고도의 성장을 유지하고 경상수지의 흑자가 발생하고 외환보유가 늘어난다고 해서 한국경제가 위기를 완전히 극복했다고 볼 수가 없다. 근본적이고 구조적인 문제가 해결되지 않았을 뿐만 아니라 더욱 큰 구조적인 모순에 안게되었다. 한국경제는 자주성을 완전히 잃어버리고 세계 경제에 상시적으로 노출되어 있으며 고성장 자체가 종속적 성장으로 대외지향적, 대외 의존적 성격 때문에 항시적 위기 메카니즘을 갖게 된 것이다.

한국의 경제는 이미 거대한 경제세계화의 사슬이 메여 있고 민중의 삶과 운명조차도 이 구조 속에 있으며 따라서 미래에 대한 전망도 이 구조 속에서 볼 수밖에 없다. 지나간 40년 간의 한국의 경제성장은 엄격히 말하면 노동자, 농민 등 수많은 한국의 민중들의 피땀으로 이루어진 것이다. 한국민중은 경제성장을 이룸과 동시에 군사독재를 종식하고 민주주의의 실현을 위하여 투쟁했으며 동시에 냉전의 사슬을 끊고 민족의 통일을 이루기 위하여서도 끊임없이 싸워왔다. 지나간 3년 간의 IMF구제 금융시대를 인내하고 서로 도우며 이 만큼 이겨낸 것도 민중의 희생과 각고의 노력으로 이루어 낸 것이다.

이제 경제세계화가 또다시 한국민중의 생명과 가치를 위협하고 굴종과 억압을 강요하는 또 다른 모순 앞에 우리는 다시 싸울 것이다. 그 동안에도 인류의 보편적 가치인 민주주의와 인권, 정의와 평화, 민중의 생존권을 위하여 투쟁하는 모든 양심적인 세계인 일치하고 연대하여 싸웠듯이 앞으로도 그리할 것이다.

11장. 결 론 - 사회복지정책 패러다임 전환

11-1. 새로운 패러다임을 뒷받침할 대안 이론: 시민권

많은 사람들은 김대중 정부의 생산적 복지 정책이 현재 한국 사회가 안고 있는 빈곤퇴치, 복지 정책의 확고한 정착, 미래에 대한 희망적인 예상 등을 할 수 없다고 한다. 어떤 사람들은 국가가 직접 나서서 국민복지를 확대하는 것이 비효율적, 비생산적이라고 비판을 한다. 그러나 한국의 상황은 오히려 국가복지의 비중이 너무 적어 전체 사회가 비효율적, 비생산적으로 운영되는 경우이다. 따라서 한국 사회의 새로운 발전단계로서 신자유주의 노선을 공략하는 것과 국가의사회복지에 대한 책임과 의무가 확대되는 것을 기본구도로 삼는 새로운 사회정책 패러다임의 필요성이 제기된다. 새로운 사회정책의 패러다임은 전 사회적 영역에서 새로운 사회체제의 비전을 제시하여야 한다. 그리고 새로운 패러다임의 내용은 공공부문(국가부문과 비영리부문)의 복지 공급 비중을 높이는 방향이 되어야 하며 구체적으로 ①사회복지, 노동복지, 보건의료 등의 국가복지의 확대 시행과, ②경제성장과 국방이라는 국가재정 운용의 기초를 빈곤퇴치, 사회통합력 확대로의 변화, ③ 획기적인 조세체계의 개편으로 조세정의의 실현(자영자 소득과약 강화 및 직접세 부담 증대)로 이를 통해 분배구조개선과 빈곤퇴치가 이루어 져야한다.

이를 쟁취하기 위하여 사회적 의제설정에 있어서 시민·노동사회 진영의 사회적 헤게모니 강화가 필수적이다. 우리는 이 새로운 사회정책 패러다임으로 사회적 기본권 확보를 주장한다. 이 개념은 사회적 권리 개념에서 빈민의 생존권을 추상적 권리에서 구체적 권리로 실현시키기 위한 한 것이다.

시민권의 개념은 빈민을 위한 복지정책은 단지 권력의 정책적인 선택에 의하여 시혜적으로 주어지는 것이 아니라 헌법상 "인간다운 생활을 할 권리" 내지는 "사회적 기본권"의 실현으로서 공공부조는 정부 및 모든 국민이 공동체를 유지하기 위하여 최우선적으로 지불하여야 할 필요 비용이자 헌법적인 의무이다. 그리고 시민의 입장에서 사회적 기본권으로서의 생존권은 헌법상 보장된 기본적 권리로서 복지욕구에 대한 부조 내지 급여, 서비스 등은 개개인이 당연히 국가에 대하여 보장을 요구할 수 있는 구체적인 청구권적 기본권이다. 한국에서 2000년 10월부터 실시 예정인 국민기초생활보장법에 사회민주주의적 성격이 짙은 사회적 기본권이 명시된 것은 무척 다행스러운 것으로 단순한 제도개선을 넘어선 새로운 사회체제로의 비전의 제시로 해석될 수 있다.

빈민의 사회적 기본권으로서의 생존권 즉, "인간다운 생활을 할 권리의 실현"은 부자의 재산권, 등의 다른 권리보다 우선적으로 보장하여야 하기 때문에, 예산편성의 우선권에 대한 헌법적 뒷받침이 된다. 따라서 최근의 복지 분야의 현안 쟁점 및 해결 수단 -특히 정부 예산의 우선 편성 등 자원의 배분에 관한 이념적, 헌법적 논거에 활용할 수 있다. 또한, 비닐하우스촌 거주자 등 타인 소유의 땅에 거주하는 빈민의 주거권 보장의 근거로 활용될 수 있다

11-2. 빈곤퇴치를 위한 제안과 쟁점

1. 오늘의 경제세계화에 대하여 일치된 견해를 가져야 한다.

세계교회는 가난하고 고통받는 민중의 입장에서 오늘의 경제세계화에 대한 입장을 일치시키고 이를 전 세계교회가 인식하고 통일된 행동강령을 가질 수 있게 해야 한다. 특히 제1세계 교회와 제3세계 교회가 각기 입장을 달리하여 다른 행동을 취해서는 안 된다. 교회는 성서적, 신학적 입장을 더욱 강화하고 특히 에큐메니칼적 입장에서 이를 해석하여 전 세계 교회가 공통된 입장과 행동 강령을 가져야 한다. 에큐메니칼 가족들은 경제세계화에 대한 공통된 입장으로 전 세계 양심적인 세력들과도 연대하여 주도적으로 투쟁을 전개해야 한다.

2. 전 세계적으로 민중의 사회적 기본권 확립을 위한 연대운동에 나서자

신자유주의적 경제세계화는 국민국가의 권력을 약화시키거나 무력화시키고 있으며 자본을 개인화, 사유화하고 가난한 사람을 위한 사회복지를 시장원리에 맡기고 있다. 국가와 정부는 특히 가난한 사람의 생존권을 부자의 재산권보다 우선해야 하고 국민을 위한 복지의 책임을 다하고 인간다운 삶의 권리를 인정하고 이를 향상시킬 구체적 계획을 가져야 한다. 전 세계적으로 이 운동을 펼쳐 민중의 생명의 권리 즉 먹는 것, 무료교육, 기거할 주택, 병든 사람이 치료받을 기회를 제공받는 권리를 쟁취해야 한다.

3. 전근대적 발전방식을 새로운 패러다임으로 전환해야 한다.

지난 60년대 이후 전근대적인 개발과 성장방식은 어찌든 환경파괴와 생태계의 파괴를 가져왔고 독재와 빈곤, 차별과 인권탄압, 그리고 전쟁과 폭력을 용인하고 일으키는 직·간접적 원인이 되기도 하였음을 인정해야 한다. 개발과 성장은 힘과 경쟁의 논리를 가지고 약자를 수탈하고 소외시키는 불공정한 방법으로 실시되기도 하였다. 이런 역기능이 지금도 있지 않은가? 이를 시정할 새로운 패러다임은 무엇인가?

4. 성공적인 남남협력은 무엇인가?

제1세계적인 관점에서의 제3세계 발전지원의 문제는 무엇인가? 남남협력이라는 관점에서 어떤 행동과 원칙, 프로젝트가 있으며 문제는 무엇이고 더욱 진전될 수 있는 방법은 무엇인가? 남남협력의 관점에서 북구의 국가와 교회가 지원하려면 어떤 형태의 원칙이 적용되어야 하는가?

5. 경제세계화에 대응하기 위해서는 민중의 참여로 이루어지는 작은 경제공동체 만들기, 건강한 자본에 의한 자주적인 경제공동체 등을 확대해야 한다. 이와 같은 작지만 장기적인 대안을 만드는 실천에 교회는 큰 역할을 해야 한다.

외환위기 이후 한국의 빈곤 규모 추정

류정순(한국빈곤문제연구소장)

- 차례 -

I. 서론

II. 이론적 배경

1. 소비함수이론
2. 빈곤추정이론

III. 선행연구

IV. 연구방법

1. 자료
2. 1994년의 최저생계비의 타 연도로 전환방법
3. 가구 균등화지수의 측정
4. 귀속임대로 적용방법
5. 분석방법
6. 연구의 한계

V. 연구결과

1. 최저생계비이하 빈곤가구의 비율측정
2. 빈곤규모의 측정

VI. 논의 및 결론

※ 이 글은 2000년 계간 『사회복지』 겨울호에 실린 글입니다.

외환위기 이후 한국의 빈곤 규모 추정

류정순(한국빈곤문제연구소장)

I. 서론

외환위기 이후 우리 사회는 사회안전망을 제대로 갖추지 못한 채 갑작스레 '경기침체와 대량 실업 사태'를 맞이하게 되어 빈민이 양산되고 임시·일용직 노동자, 파출부, 영세사업자 등 도시저소득층 및 실업자 가구의 빈곤화가 심각해졌다. 그리고 99년 들어 경기가 조금씩 회복되고 있으나 빈곤층의 생활수준은 나아지지 않고 있는 것으로 보고되고 있다(김경혜, 1998; 김승권의, 1998; 방하남 외, 1998; 한국도시연구소, 1998; LG경제연구원, 1999). 사태가 이렇함에도 불구하고 우리사회에서는 아직 누가 얼마나 빈곤하며 이들의 구제를 위해서 얼마의 예산이 필요한 지에 대하여 합의점을 찾지 못하고 있다.

따라서 외환위기 전후의 빈곤가구율과 빈곤의 규모에 대한 실증연구의 필요성이 대두되고 있다. 또한 여러 선행연구에서 외환위기 이후 빈곤가구의 수가 증가되고 이들의 생활이 전반적으로 어려워 졌다고 보고되고 있으나(이주희, 1998; 이장원의, 1998; 윤정혜, 1998; 한국보건사회연구원, 1999), 대부분의 연구는 표본이 적고 지역적으로 편중되어 있으며 가계부 기장방식이 아니라 설문조사 방식을 이용했으며, 연구기간 또한 1~2개월 이내의 짧은 연구결과를 일반화하기에는 한계가 있다. 따라서 대표성 있는 자료를 이용하여 최근 몇 년 동안의 생활상태의 변화에 대한 시계열적 비교 연구의 필요성이 대두되었다. 이에 본고에서는 통계청에서 조사한 도시가계조사 자료를 이용하여 빈곤의 규모가 지난 4년 동안 어떻게 변화했는지를 파악한 후 정책적 대안에 대하여 논의하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 소비함수이론

가계소비는 절대소득가설, 상대소득가설, 생애주기가설, 유동자산설, 항상소득가설 등의 소비

함수이론을 적용하여 분석될 수 있다. 이 이론들 중에서 절대소득가설을 이용한 소득이 주로 가계의 경제력을 가늠할 수 있는 지표로 활용된다. 그러나 소득은 낮게 보고되는 경향이 있고 재산이나 미래에 예측되는 소득의 영향력이 반영되지 않기 때문에 소득만으로는 경제능력을 온전히 반영하지 못한다. 반면에 항상소득가설(Friedman, 1957)에 의하면 가계는 저축이나 차용의 방법으로 자산이나 과거의 생활상태와 미래의 소득 흐름에 대한 예측에 기초하여 현재 소득을 재배분하기 때문에, 소득보다는 생애주기 전체의 소득에 대한 예측과 재산이 반영된 지출이나 소비가 경제력을 보다 잘 나타낼 수 있고 다른 연구들에서도 소비가 경제력의 지표로 사용되고 있다(류정순, 1996; Abdel-Ghany & Sharpe, 1997). 그리고 도시가계조사 자료에서는 비근로자 가구의 소득이 신빙성이 없어서 소득을 경제능력의 지표로 삼아 분석할 경우에는 표본의 1/5이 넘는 비근로자 가구를 부득이 제외시켜야만 한다. 그러므로 소득을 경제능력의 지표로 분석한 연구들(UNDP & KIHASA, 1998; 문형표와 유경준, 1999)에는 취약 계층인 일용직 근로자, 영세상인, 노인 및 실업자 가구가 분석에서 제외되어 있다. 이처럼 근로자들만을 표본으로 측정된 가계의 경제력 및 빈곤율은 최저임금과 관련해서는 의미가 있을지 몰라도 복지정책을 위해서는 별로 함의가 없다. 따라서 본고에서는 항상소득가설을 이론적 토대로 삼아 지출과 소비를 경제능력의 지표로 사용하여 분석하고자 한다.

2. 빈곤측정이론

최저생계비는 절대빈곤의 개념을 적용하면 '생존을 위한 최소한의 필수품을 획득하기 위하여 필요한 최소한의 비용'(Rowntree, 1922)으로 정의된다. 절대빈곤의 개념에는 시대와 사회를 초월한 인간생존을 위한 절대적인 핵(irresistible core)이 포함되어 있다(Sen, 1983). 이 핵은 기본필요(basic needs)로 표현되기도 하는데, 기본필요는 시대와 문화가 달라지더라도 비교적 고정적이다. 그러나 기본필요는 시대와 문화에 따라 변화하는 필수품(want)으로 측정된다. 즉 최저생계비는 허기의 면함이라는 기본필요의 충족을 위하여 시대와 사회에 따라 라면, 죽, 혹은 바나나 등의 다른 필수품으로 측정되는 것이다. 따라서 절대빈곤의 개념으로 측정되는 최저생계비는 필수품으로 규정되는 재화의 양과 질에 따라 정해지므로, 절대빈곤의 개념에도 시대와 사회에 따른 상대성의 개념이 포함되어 있다고 할 수 있다(Altimir, 1982).

한편 상대빈곤의 개념을 적용하면 최저생계비는 '한 사회 내의 평균적인 생활수준에 비해 일정한 수준의 생활유지를 위해 필요한 최소한의 비용'(Townsend, 1962)으로 정의된다. 이와 같이 상대빈곤의 개념에는 동일한 시대와 동일한 사회 내에서 구성원들 사이의 생활수준의 상대성의 개념이 적용된다.

III. 선행연구

여러 연구기관과 연구자들이 다 같이 통계청의 도시가계조사를 이용하였는데도 불구하고 선행연구의 최저생계비 이하 가구의 전체가구에 대한 비율(빈곤가구율)은 연구자에 따라 <표 1>에 나타난 바와 같이 98년 ¼분기의 경우 최하 6.2%에서 최고 25.0%로 큰 차이를 보이고 있다. 이렇듯 큰 차이가 나는 이유는 기준이 지출, 소비 혹은 소득으로 각기 다르고 따라서 대상 또한 도시 전 가구 혹은 근로자 가구로 다르며, 1994년의 최저생계비를 다른 연도로 전환시키는 방법 또한 제각각 다르기 때문이다.

<표 1> 선행연구의 빈곤 가구 비율

(단위: %)

자료	대상	연구기관	'97년 ¼분기	'98년 ¼분기	'99년 ¼분기
가계지출 자료	도시전가구	보사연	9.1	16.2	
		통계청	8.1	15.5	13.0
		IBRD	7.0	18.3(25.0)*	
	근로자가구	보사연	7.8	14.2	
		통계청	6.8	13.5	
		KDI*	-	9.4	6.4
소득자료	근로자가구	보사연	3.5	6.9	
		통계청	3.3	6.2	
		KDI*	-	9.4	6.4

자료: 문형표와 유경준(1999), 보건복지부(1999)

*한국사회정보연구원(1999), Round Table on Social Safety Net for the Most Vulnerable Groups in the Economic Crisis Context of Korea에서 재인용

IV. 연구방법

빈곤가구는 빈곤의 정의를 어떻게 내리느냐에 따라 다양하게 정의될 수 있는데, 본고에서는 빈곤가구를 월평균 가계 지출이나 소비가 가구원수별로 최저생계비 이하인 가구로 정의하고자 한다. 그리고 빈곤의 규모 추정방법은 첫째, 4인 가구의 빈곤선을 설정하고 둘째, 가구균등화지수를 이용하여 가구원수별 빈곤선을 설정하고 셋째, 지출이나 소비가 빈곤선 이하에 속하는 가구의 비율(빈곤가구율)을 산출하고 넷째, 전체가구에 빈곤가구율을 곱하여 빈곤가구수를 산출하고 다섯째, 빈곤가구수에 평균 가구원수를 곱하여 빈곤의 규모를 추정하고자 한다.

1. 자료

분석에 이용한 자료는 1996년부터 1999년까지 4년 동안의 각 연도 ¼분기의 도시가계조사 원자료(raw data)이다. 이 자료는 전국의 전 도시에 거주하는 2인 이상 가구를 대상으로 표본을 층화 및 확률비례 추출하여 소득과 지출에 대해 가계부 기장방식으로 1년 365일 동안 계속 조사한 자료다. 이 자료의 표본은 월별로 약 5,500가구이다.

그러나 분기별 원자료는 한 분기(3개월치) 자료가 합쳐진 형태로 제공되기 때문에 실제 분석에 이용된 표본은 '96년 15,787가구, '97년 15,414가구, 98년 16,505가구 그리고 99년에는 15,768가구이다. 또한 최저생계비 이하의 일인가구의 인구를 추정하기 위하여 '96년에 통계청에서 458,445가구를 대상으로 조사한 가구소비실태조사 원자료를 이용하였다. 최저생계비의 기준은 '94년에 한국보건사회연구원(보사연)에서 조사한 4인 가구의 전국 평균 최저생계비 666,684원이 사용되었다. 본고에서 사용한 지출(가계지출)과 소비(소비지출)에는 <표 2>와 같은 세분 품목이 포함되어 있다.

<표 2> 가계지출 구성항목

가계지출 (지출)	소비지출 (소비)	비소비지출
	식료품, 주거, 광열 및 수도, 가구집기 가사용품, 피복 및 신발, 보건의료, 교육, 교양오락, 교통통신, 기타	조세, 공적연금, 사회보험료, 기타 비소비지출 (지급이자, 부담금, 송금 및 보조 등)

그리고 물가지수 적용방법의 빈곤규모 추정을 위하여 각 연도의 명목소비를 99년의 실질 소비로 전환시켜서 사용하였는데, '99년 ¼분기를 100으로 기준 삼았을 때 각 연도의 비목별 소비자 물가지수는 <표 3>과 같다.

<표 3> 비목별 물가지수

(단위: %)

비목	'96년 ¼분기	'97년 ¼분기	'98년 ¼분기
전체 소비자	87.1	91.1	99.3
식품비	86.2	89.3	97.4
주거비	86.4	89.3	92.9
광열수도비	89.9	100.1	140.4*
가구집기가사용품비	86.4	87.5	93.5
피복신발비	85.5	85.7	89.9
보건의료비	88.4	90.4	94.3
교육교양오락비	89.2	94.5	99.2
교통통신	86.8	94.8	107.4
기타잡비	87.2	93.7	103

* 광열수도비의 물가지수가 특히 높은 것은 유가인상 때문이다.

2. 1994년의 최저생계비의 타 연도로 전환 방법

'94년의 최저생계비는 절대빈곤의 개념이 적용되어 시장바구니 방법으로 계측되었다. 연도별 빈곤 규모의 변화를 파악하기 위한 가장 바람직한 방법은 같은 개념과, 같은 방법으로 매년 최저생계비를 계측하는 것이다. 그러나 우리나라에서는 최저생계비가 5년마다 계측되기 때문에, 부득이 적절하다고 판단되는 방법으로 '94년의 생계비를 다른 연도로 전환시켜야 한다. 전환 방법에는 물가지수를 적용하는 방법, 물가와 성장률을 고려하는 방법, 유사상대빈곤 개념을 적용하는 방법 및 순수상대빈곤 개념을 적용하는 방법이 있다. 이 방법들을 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

1) 물가지수와 성장률을 고려한 방법

이 방법은 물가상승(혹은 하락)율과 실질소득상승(혹은 하락)율이 동시에 고려된 방법으로서 중산층 이상 국민의 조세부담능력이 고려된 방법이다. 이 방법은 물가와 실질소득이 상승했을 때에는 빈곤선이 높게 책정되나 급격한 경기 침체시에 절대빈곤층이 늘어났을 때는 오히려 빈곤선이 낮게 책정되는 문제점이 있다. 이 방법을 이용한 전환방법은 아래와 같다(류정순, 1996).

$$M_1 = M_0 + pM_0 + y E M_0 = M_0(1 + p + y E)$$

여기서 M_1 는 '99년 1/4분기의 평균 최저생계비

M_0 는 '94년 2/4분기의 평균 최저생계비

p 는 동기간의 소비자물가 상승률(122.647%)

y 는 동기간의 실질소득 상승률(1.05153)

E 는 최저생계비의 소득, 소비 혹은 지출에 대한 탄성치(0.681)¹²⁵⁾

최저생계비는 '94년 6월(2/4분기)에 계측되었다. '94년 2/4분기를 100으로 삼았을 때 '99년 1/4분기의 소비자물가 상승률은 122.647, 실질국민총소득(GNI)은 105.153이다. 위의 식을 이용한 '99년 1/4분기의 4인 가구의 소비기준 최저생계비는 782,806원이었다. 이렇듯 낮은 빈곤선이 산출된 이유는 '98년 성장률이 -5.8%이었기 때문이다.

2) 물가지수 적용 방법

125) 탄성치는 류정순(1996)의 값을 그대로 사용하였다. 탄성치는 매년 소비패턴에 따라 변화하는데 새로 탄성치를 계측하지 않고 옛날 자료로 계측된 값을 이용하는 것은 정확하지 않을 수 있다.

그 동안 변화된 소비자 물가지수를 적용하여 다른 연도의 최저생계비로 전환시키는 방법이다. 최저생계비가 계측된 '94년 2/4분기를 100으로 삼았을 때부터 '99년 1/4분기의 소비자 물가지수는 122.64이다. 이 방법으로 전환시킨 '99년 1/4분기의 4인 가구의 최저생계비는 828,453원이었다.

3) 유사상대빈곤을 적용 방법(수준균등화 방법)

이 방법은 각 연도의 평균 지출의 일정비율을 각 연도별로 같이 적용하여 4인 가구의 최저생계비를 산출한 후 가계균등화지수를 이용하여 각 가구원수별 빈곤선을 설정하는 방법이다(변재관, 1998). 이 방법으로 전환시킨 '99년 1/4분기의 지출기준 최저생계비는 930,503원이었으며 소비기준 최저생계비는 933,291원이었다

4) 순수상대빈곤 적용방법

이 방법은 '94년 4인 가구의 최저생계비 선상에 있는 가구가 전체 4인 가구 중에서 차지하는 서열적 순위를 산출한 후 그 값을 전체 가구의 수로 나눔으로써 생계비 계층상의 비율을 구하는 것이다. 예를 들면 전체 가구의 수가 만약 100이고 최저생계비와 가장 가까운 생계비를 지출하는 가정이 40번째 가구였다면 다른 연도에도 하위 40%에 해당하는 가구의 생계비를 최저생계비로 간주하는 방법이다. 본고에서는 '96~'99년 동안 분석 대상으로 삼았기 때문에 '94년의 순수상대빈곤선을 구할 수 없어서 산출이 불가능하였다.

본고에서는 '94년의 최저생계비를 다른 연도로 전환시키는 방법은 물가지수를 적용하는 방법과 유사상대빈곤 개념을 적용하는 방법을 이용하고자 한다. 최저생계비에는 소비에 의료보험료, 주민세 및 국민연금의 비소비지출 항목이 포함되어 있는데 소비에 이 세 가지 품목이 포함된 값(생계비)을 기준으로 삼는 것이 가장 바람직하다. 그러나 통계청에서 세분 품목을 제공하지 않기 때문에 이 세 품목에 대한 자료가 없어서 부득이 지출과 소비를 기준으로 이용하였다. '94년에 계측된 4인 가구의 최저생계비는 도시가계조사 자료를 이용하여 산출된 4인가구 평균 지출의 50.49% 였으며 평균 소비의 58.27% 였다. 그러므로 먼저 각 연도의 4인가구 평균 지출에 50.49%를 곱하거나 소비에 58.27%를 곱하여 각 연도별로 4인 가구의 최저생계비를 설정하고자 한다.

3. 가구균등화지수의 추정

가구균등화지수의 추정에는 '99년 1/4분기의 근로자 가구의 자료가 이용되었는데 가구지출에 미치는 가구원수와 소득의 독립적 영향력을 세 가지 함수형태(선형함수, 양대수형함수, 반대수

형함수)로 추정을 해본 후, 가장 설명력이 높게 나온 양대수형함수를 채택하였다. 이 때 사용된 추정모형과 추정결과는 아래와 같다.

$$\text{추정모형: } \ln(\text{EXP}) = b_0 + b_1 \ln(\text{FM}) + b_2 \ln(\text{INC}) + u$$

$$\text{추정결과: } \ln(\text{EXP}) = 7.989451 + 0.431338 \ln(\text{FM}) + 0.385143 \ln(\text{INC}) + u$$

<adj R²: 0.4039, F: 5265.803 (P<0.0001)>

<EXP: 지출, FM: 가구원수, INC: 소득>

추정된 가구균등화 지수는 <표 4>와 같은데, 1인과 2인 가구의 균등화지수는 <표 5>에 제시된 김진욱(1994 & 1996)과 독일과 미국(Merz외, 1993에서 재인용)과는 비슷하지만 보건복지부에서 '99년 생활보호대상자 선정기준으로 사용된 가구균등화 지수보다는 크게 높다.

<표 4> 가구균등화지수

	2인	3인	4인	5인	6인	7인	8인	9인	10인
99년 도시가계 조사자료	0.742	0.883	1	1.101	1.191	1.273	1.348	1.419	1.485

<표 5> 선행연구의 가구균등화지수

	2인	3인	4인	5인	6인	7인	8인	9인	10인
보건복지부	0.602	0.819	1	1.148	1.265	1.265	-	-	-
김진욱(1994)	0.769	0.969	1	1.223	1.346	-	-	-	-
김진욱(1996)	0.730	0.861	1	1.080	1.306	-	-	-	-
독일	0.741	0.889	1	1.104	1.193	-	-	-	-
미국	0.800	0.896	1	1.104	1.604	-	-	-	-

4. 귀속임대료 적용 방법

'94년 한국보건사회연구원에서 측정한 최저생계비에는 주거비에 귀속임대료가 포함되어 있으나 본고에서는 귀속임대료를 고려하지 않고 단순히 전체 4인 가구의 평균 지출 및 소비에서 최저생계비가 차지하는 비율만 고려하고자 한다. 그런데 귀속임대료를 적용하지 않고 최저생계비를 추정하면 최저생계비가 과다 추정된다고 복지부에서 반론을 제기하였다(보건복지부, 2000).

이 반론에 대한 견해를 밝히기 전에 먼저 통계청 자료의 주거비와 관련된 변수들에 대하여

살펴보면, 대분류 항목인 주거비에는 ①월세 ②주택설비 및 수선비 ③기타주거비만 포함되어 있다. 따라서 전세와 자가소유 가구의 귀속임대료는 주거비에 반영되지 않아서 결과적으로 전세입자와 자가소유자가구는 무료로 임대하고 있는 것과 같이 간주되고 있어서 이 가구들은 월세입자가구에 비하여 주거비가 낮게 산출된다. 주거비 산정을 위한 자료는 주거비 이외에 전세평가액, 보증부 월세평가액 및 주택가격 변수가 이용 가능하다. 이 중 전세평가액과 보증부 월세평가액은 표본가구의 평가액과 조사원이 유사한 인접 가구의 월세를 참작하여 평가한 귀속임대료를 의미하는데 통상 전세의 월세 환산 이자율은 시장에서 연 24%를 적용하는 것이 관례이다. 물론 보증부 월세의 경우 여기서 매월 지급하고 있는 월세는 차감한 것이다. 전세와 월세보증금이 이와 같이 24%의 시장 이자율이 적용되어 평가되어 있으나 자가평가액은 제시되지 않고 단지 주택가격 변수만 주어져 있다.

이러한 자료 이용의 제약 상황 아래에서 귀속임대료의 적용이 불가능하여, 본고에서는 각 년도의 4인 가구 평균 지출에 50.49%를 곱하거나 소비에 58.27%를 곱하여 각 연도별로 4인 가구의 최저생계비를 설정하고자 한다. 이 비율 적용의 근거는 '94년에 측정한 4인 가구의 최저생계비는 도시가계조사 자료를 이용하여 산출된 4인 가구 평균 지출의 50.49%였으며 평균 소비의 58.27%인 데 있다. 보건복지부의 반론에 대한 본고의 견해를 정리하면 아래와 같다.

첫째, 최저생계비의 시장바구니 안에 어떤 필수품이 들어 있으며 어떤 질을 기준으로 삼고 있는지에 대하여는 따지지 않고, 총액(최저생계비)을 상대적 비율로 전환시키면 그 순간부터 상대적 빈곤의 개념이 적용된 빈곤선이 될 수 있다. 시장바구니 방법으로 측정한 최저생계비를 타 연도로 전환시킬 때 '94년에 포함된 품목이 꼭 포함되어야만 한다고 주장하면 도시가계조사자료에서는 '94년에 포함되었던 양초, 성냥, 옥양목 등이 빠지고 휴대전화 및 인터넷사용료, 피자, 햄버거 등이 새로 추가되었는데 이 품목들은 어떻게 해야된다는 뜻인가? 시장바구니 방법으로 측정한 최저생계비에 포함된 항목이 다른 연도의 빈곤선을 추정하기 위한 가구조사자료에 꼭 같이 들어가 있어야만 한다는 주장은 생활수준의 변화와 더불어 시장바구니 속의 품목이 바뀔 수밖에 없는 상황을 감안하지 말라는 의미인데, 그렇다면 시장바구니 방법의 빈곤선의 타 연도의 빈곤선으로의 전환은 불가능해진다.

둘째, '94년에 측정한 최저주거비의 내용을 살펴보면 최저주거비의 시장바구니에는 임대료와 이사비의 두 품목이 포함되어 있다. 그 중에서 중소도시 기준의 임대료는 137,348원이었는데, 이 수치에는 전세보증금의 귀속임대료가 포함되어 있다. 즉, 한 가구의 전세보증금이 1천만 원이라면 이 액수의 88.7%가 자가소유 자산이고 9%가 은행부채, 2.3%가 비은행 부채인 것으로 간주하였다. 그리고 자기자본에는 연리 12%를 적용하고 은행부채에 대해서는 연리 13%를 적용하고 비은행 부채에 대해서는 연리 24%를 적용하여 종합한 결과, 전세자산평가에는 월 1.03%의 이자율을 적용하였다(보사연, 1994). 그러나 최저임대료의 추정을 위하여 실태조사를 토대로 한 회귀방정식을 이용하였는데, 이 때 표본 중에서 몇 %의 가구가 월세입자 가구이고

몇 %의 가구가 전세입주가구인지 등에 대한 정보가 없기 때문에 임대료 안에 정확히 귀속임대료가 얼마나 포함되어 있는지는 밝히지 않았다. 따라서 복지부(1999)에서 바른 방법이라고 주장하는 귀속임대료를 제외시킨 최저주거비는 추정할 수가 없었다. 그럼에도 불구하고 복지부에서는 주거비를 이중으로 계산하여 실제 90만원인 '99년도 4인 가구 기준 최저생계비가 결과적으로 110만원으로 20만원이 높게 산정되어 결과적으로 빈곤인구가 과대 추정되었다고 주장하고 있는데(보건복지부, 2000), 무슨 근거로 이러한 계산이 가능한지 납득할 수가 없다. 뿐만 아니라 '94년의 귀속임대료와 월세를 포함한 전체 최저임대료가 137,348원이었는데 어찌하여 그 중에서 귀속임대료만 20만원이나 더 높게 추정될 수 있다는 말인가?

셋째, 정부에서는 '95년부터 '99년 사이의 최저생계비가 얼마인지를 밝히지 않았다. 한 시민단체에서는 최저생계비를 공표하지 않는 것은 보건복지부 장관의 직무유기라고 헌법소원을 제출하였으나 패소하였고, 이러한 시민단체의 노력에도 불구하고 끝내 '99년의 최저생계비는 공표되지 않았다. 사용 가능한 공식적인 최저생계비가 없기 때문에 본고에서는 '99년의 최저생계비를 여러 방법으로 추정해본 결과 생활보호대상자 선정기준 인, 936,000원에 가장 가까운 값을 얻을 수 있는 방법인 귀속임대료를 고려하지 않은 방법을 채택하였다. 한편 정부기관인 한국보건사회연구원의 변재관 외에서도 귀속임대료를 고려하지 않은 방법을 사용하였다(1998, pp 114~115). 설령 보건복지부의 주장과 같이 주거비가 이중으로 계산이 되었다고 하더라도 '99년 4인 가구의 생활보호대상자 선정기준 936,000원이 이런 방법으로 추정되었다면 이렇게 추정한 정부기관의 추정방법이 문제이지 왜 본고의 추정방법만 문제가 되는지 이해할 수가 없다. 본고의 입장에서는 어떤 기준으로 최저생계비가 정해졌느냐에 상관없이 정부에서 정한 최저생계비라고 할 수 있는 생활보호대상자 선정기준 이하의 빈곤가구의 비율과 빈곤인구가 얼마인가에 관심이 있을 뿐이다. 복지부에서 본고의 빈곤가구의 비율과 빈곤인구의 추정이 틀렸고 그 근거가 귀속임대료의 적용에 있다면 먼저 '99년 4인 가구의 생활보호대상자 선정기준 936,000원이 어떤 다른 방법으로 추정된 액수이며 그 방법이 맞다는 것을 입증하여야 할 것이다.

넷째, 통계청에서는 어떤 연유에서인지 '98년과 '99년의 주택가격 변수는 준 반면에 '96년과 '97년의 주택가격 변수는 주지 않았으므로 귀속임대료의 큰 부분을 차지하는 자가소유가구의 귀속임대료의 산출이 불가능하였다. 정부에서 굳이 귀속임대료를 감안한 상대빈곤선으로 전환하라고 주장한다면 먼저 전환이 가능한 통계적 근거 자료를 제공하였어야 할 것이다. 전세평가액과 월세보증금평가액 만을 포함시킨 귀속임대료를 평균 지출에 더한 값으로 4인 가구 지출에 대한 최저생계비의 비율을 산출하여 본 바, '96년의 4인 가구 평균 지출은 2,277,191원으로서 지출기준 최저생계비 862,276원은 귀속임대료 포함 평균지출의 37.9%였다. '96년과 같은 비율인 37.9%를 '99년에 그대로 적용할 경우에 최저생계비는 960,428원으로 추정되었다.

전세평가액과 월세보증금평가액 만을 포함시킨 '99년의 평균지출은 2,534,112원으로서 전세

평가액과 월세보증금평가액을 포함시키지 않은 최저생계비 930,503원은 960,428원보다 낮을 뿐만 아니라 귀속임대료를 포함시킨 생계비 2,534,112원의 36.7%에 불과하였다. 그러므로 본고에서 채택하고 있는 귀속임대료를 포함시키지 않고 직접 상대빈곤율을 적용하는 방법을 통하여 빈곤 가구의 비율을 추정하면 최저생계비가 높게 추정된다는 비판은 적합하지 않은 것으로 밝혀졌다.

다섯째, 빈곤선은 모든 납세자와 공적부조 대상자의 이해관계가 얽힌 민감한 사항이므로 일반인들도 쉽게 이해가 되고 납득이 갈만한 수치로 제공되어야 한다. 귀속임대료를 포함시키지 않은 최저생계비는 마침 지출의 50% 정도로 산출되었는데 이 수치는 일반인들이 인식하기가 쉽고 선진국에서 상대빈곤율 적용할 때 일반적으로 쓰는 비율이다. 그에 비하여 전월세보증금의 귀속임대료만 포함시킨 '99년의 평균지출은 250만원이 넘게 산출되었는데, 만약 자가소유가구의 주택가격을 포함시킨 귀속임대료를 포함시킨다면 아마도 평균지출이 300만원이 넘을 것이다. 이러한 수치가 제시되면 일반인들이 납득하기 힘들어서 최저생계비 자체에 대한 불신을 야기할 수 있다.

여섯째, 우리 나라의 주택가격과 전세가격은 경기에 민감하게 반응하여 다른 품목의 물가보다 호황기에 더 큰 폭으로 오르는 패턴을 보이다가 어느 시점에는 폭발적으로 상승하기도 하고, 경기가 급격히 침체되었던 '97년과 '98년 사이에는 주택매매가는 12.4% 그리고 전세가격은 18.4%나 하락하였다(주택은행, 1999). 이와 같이 다른 어느 품목보다도 시장가격이 불안정하고 전체 생계비에서 차지하는 비중이 큰 귀속임대료를 포함시키면 최저생계비는 연도별로 큰 변이를 보여 예산을 예측하기 힘들어지며 또한 빈곤선이 해마다 큰 차이를 보이게 되어 해가 바뀔 때마다 수급가구가 대거로 탈락되거나 대거로 새로 진입하게 되어 많은 민원이 제기될 수도 있고 기준이 너무 높다는 비판에 직면할 수도 있다. 주택가격이 얼마이던지 간에 같은 집에 사는 사람의 생활의 질이 사실은 비슷하다는 점을 감안하면 굳이 복잡한 계산과 계산상의 이차율 적용의 논란을 거쳐 최저생계비 자체의 불안정성이 유발할 수 있는 사회적 혼란을 감수하면서 까지 귀속임대료를 적용해야 할 근거는 미약하다고 생각된다.

일곱째, 지난 4년 동안에는 금융시장이 불안정하여 시장 1년 만기 정기예금 이자율이 '98년 1/4분기에는 평균 18.25%이었으며 '99년 1/4분기에는 평균 8.64%로 연도별로 10% 이상 큰 차이가 났다(재정경제부, 1998 & 1999). 그리고 전세와 자가평가액의 이자율은 통상적으로 연 24%의 높은 이자율을 적용된다. 따라서 전세와 월세보증금 평가액을 그대로 사용할 것인지 적절한 이자율을 적용하여 조정하여야 할 것인지, 만약 조정한다면 어떤 이자율을 조정하여야 할 것인지에 대한 명확한 기준이 없다. 더구나 자가소유자에 대한 정보는 평가액이 아니라 주택가격으로 주어졌는데 주택가격에 대한 이자율의 적용 또한 어떤 이자율을 적용하더라도 비판으로부터 자유로울 수 없어서 논란을 불러일으킬 수 있다. 뿐만 아니라 귀속임대료를 포함시

킨 최저생계비는 실제로 지출되거나 지불되지 않아서 실현(realize)되지 않은 지량(stock)을 소득(flow)으로 전환시키는 것인데, 이러한 실현되지 않은 재산소득을 지출이나 소비에 포함시키는 것이 바람직한 것인가에 대한 논란이 야기될 수 있다.

5. 분석방법

빈곤가구의 비율, 품목별 빈곤가구 소비의 평균소비에 대한 비율 등을 파악하기 위하여 기술통계(descriptive statistics) 방법이 사용되었으며 가구균등화지수의 추정을 위하여 회귀분석을 이용하였다. 분석에는 SAS pc 통계 패키지가 이용되었다. 이때 원자료가 제공하고 있는 가중치(weight)를 사용하였는데 이 가중치는 조사 완료된 가계구성이 원래의 층화추출(Stratified sampling)의 기준과 맞지 않는 부분을 조절하기 위해 만들어진 것이다.

6. 연구의 한계

지출과 소비를 빈곤가구율과 가계 경제 수준 측정의 지표로 사용하였기 때문에 저축, 적자, 재산이 고려되지 않았다. 농촌가구는 조사되지 않아서 도시가구와 빈곤 가구율이 같은 것으로 간주하였기 때문에 전체 가구로 일반화시키는 데 한계가 있다. 또한 일인 가구의 추정을 본고에서 이용한 표본과 다른 '96년 가구소비실태조사 자료를 이용하였으며, 이 자료의 '96년의 빈곤가구의 비율이 다른 연도와 같은 것으로 간주하였기 때문에 빈곤 규모 추정에 오차가 있을 수 있다.

V. 연구결과

1. 최저생계비 이하 빈곤가구의 비율 추정

위에서 살펴본 절대와 상대 빈곤추정 방법들은 각각 나름대로의 이론적 근거를 가지고 있으며 각각 다른 빈곤의 측면들을 측정하고 있다. 그러므로 한국 사회의 빈곤가구의 비율이 얼마

나 되는지 추정하려면 절대적 빈곤의 개념을 적용한 방법과 상대적 빈곤의 개념을 적용한 방법의 두 가지를 모두 이용하여야 빈곤의 양상을 제대로 파악할 수 있다. 그러므로 본고에서는 소비기준 유사상대빈곤방법, 지출기준 유사상대빈곤방법 및 물가지수 적용 방법을 이용하여 최저생계이하 가구의 비율을 추정하였다.

1) 4인 가구의 최저생계비

최저생계비 이하 가구의 비율을 추정하기 위하여 먼저 각 방법으로 4인 가구의 최저생계비를 산출하였더니 <표 6>와 같이 소비기준이 가장 높고, 그 다음이 지출기준, 그리고 물가지수 적용방법이 가장 낮은 값을 보였다. 여기서 주목할 만한 사실은 '94년에는 666,800원으로 같은 값을 보였던 소비와 지출기준의 빈곤선이 연도에 따라 다른 값을 보이고 있으며 특히 '97년에는 소비기준의 최저생계비가 지출기준보다 2만5천 원 이상 높다는 사실이다. 지출에서 주로 조세로 구성되어 있는 비소비지출을 뺀 값이 소비이며 최저생계비 이하 계층의 조세부담이 거의 없는 정도인데, 이러한 결과가 나타난 것은 조세를 통한 소득재분배 기능이 '94년에 비하여 최근에 많이 저하되었음을 나타내 주고 있다. 소비 기준 유사상대빈곤법의 빈곤선은 경기가 침체되었던 '98년에 전년도보다 무려 9만5천 원이 떨어졌으며 지출기준도 비슷한 패턴을 보인데 비하여 물가지수 방법의 최저생계비는 지속적으로 높아지는 경향을 보였다. 특히 물가지수 방법의 최저생계비는 다른 두 방법보다 낮게 추정되었는데 경기가 좋았던 '97년의 경우에는 소비기준 유사상대빈곤 방법과의 격차가 무려 19만원이 넘었다.

<표 6> 각 방법으로 산출된 4인 가구의 최저생계비

(단위: 원)

기준	방 법	'96년 ¼분기	'97년 ¼분기	'98년 ¼분기	'99년 ¼분기
소비	물가지수적용	721,307	754,922	822,851	828,453
	유사상대빈곤적용	883,706	948,781	854,467	933,291
지출	유사상대빈곤적용	862,276	923,728	844,037	930,503

2) 빈곤가구의 비율

물가지수 적용방법을 이용하여 '94년에 계측된 최저생계비를 다른 연도의 최저생계비로 전환시킨 최저생계비 이하 가구의 비율은 <표 7>에 나타난 바와 같이 13.7%에서 23.5%로 연도별로 큰 차이를 보였다. '97년에 13.7%였던 최저생계비 이하 가구의 비율은 외환위기가 심화되었던 '98년에 크게 높아져 23.5%를 기록하여 외환위기 이후 빈곤선 이하로 떨어진 신빈곤층

이 한해 동안에 무려 9.6% 포인트나 되었음을 나타내주고 있다. '99년에는 빈곤가구의 비율이 20.1%로 줄어들었다.

한편, 소비기준 유사상대빈곤 적용 방법을 이용하여 '94년에 계측된 최저생계비를 다른 연도의 최저생계비로 전환시킨 최저생계비 이하 2인 이상 가구의 비율은 6.0~27.7%로 나타났다. 또한 지출기준 유사상대빈곤 적용 방법으로 추정된 최저생계비 이하가구의 비율은 19.2~21.5%의 값을 보였다. 이 값들은 다른 선행연구들보다 높게 추정되었는데 이 차이는 빈곤가구의 정의의 차이, 적용된 가구균등화 지수의 차이 등에 기인하는 것으로 사료된다.

또한 선행연구들에서는 '98년에 '97년보다 빈곤가구율이 현저하게 높게 추정된 데 비하여 본 고에서는 소비기준과 지출기준 모두 연도별로 비슷한 값을 보이고 있다. 뿐만 아니라 경기가 좋았던 '96년에 오히려 빈곤율이 높게 나타났다. 그 이유는 유사상대빈곤 방법은 수준균등화 방법이라고도 불리는데, 빈곤가구비율은 절대적인 생활수준이 고려되지 않고 단지 분배구조의 변화에 따라서 변화하기 때문에 일정 절대적 기준이하에서 생활하는 가구가 얼마인지가 반영되지 않아서 비교적 일정한 값을 보이는 특징이 있다.

미국을 제외한 대부분의 선진국에서 상대적 빈곤의 방법으로 측정된 빈곤선을 복지정책을 위한 기준으로 사용하고 있고, 우리사회도 전반적인 생활수준이 높아져 절대빈곤에 허덕이는 사람들이 줄어들면 이 방법의 빈곤선이 현행의 시장바구니 방법으로 계측하는 절대빈곤의 개념 적용방법보다 더 의미가 있을 것이다. 또한 이 방법은 현재 정부에서 생활보호대상자 선정 기준을 정할 때 사용하는 방법이기 때문에 추정의 의미는 있다. 그러나 이 방법은 외환위기 이후 절대빈곤층이 늘어난 상황을 보여주는 지표로서는 한계가 있다.

<표 7> 최저생계비 이하 2인 이상 가구의 비율

(단위: %)

기준	방법	'96년	'97년	'98년	'99년
		¼분기	¼분기	¼분기	¼분기
소비	물가지수	15.7	13.7	23.5	20.1
	유사상대빈곤	27.4	26.2	26.0	27.7
지출	유사상대빈곤	20.5	19.2	19.4	21.5

2. 빈곤 규모의 추정

빈곤규모의 추정을 위하여 먼저 <표 8>, <표 9>, <표 10>와 <표 11>에 나타난 바와 같이 통계청의 가구추계(1999, pp. 23~25 & p. 57)를 이용하여 전체가구와 일인가구의 수를 파악하였다. 본 연구에서 이용한 자료에는 일인가구가 조사되지 않았기 때문에 먼저 전체가구에서

일인가구를 뺀 값을 이용하여 일인가구를 제외시킨 빈곤의 규모를 파악하였다. 그 후, 일인가구가 포함된 '96년 가구소비실태조사 자료를 이용하여 '96년의 전체가구 중에서 최저생계비 이하 일인가구의 비율을 구하였다. 그리고 전체 가구에 대한 일인가구의 비율이 '96년과 같은 것으로 간주하고 연도별 최저생계비 이하 일인가구의 수와 일인 빈곤 인구를 구하였다. 그리고 일인가구 제외 전체 빈곤인구에 일인가구의 빈곤 인구를 더하여 총 빈곤의 규모를 추정하였다. 각 방법으로 추정된 빈곤의 규모는 다음과 같다.

1) 소비기준물가 적용 방법

소비기준 물가적용 방법으로 추정된 빈곤의 규모는 <표 8>에서 보는 바와 같이 '97년에 590만 명에서 '98년에는 1,000만 명으로 늘어났다. 그 후 약간 개선되어 '99년에는 870만 명으로 줄어들었다. '98년의 빈곤의 규모는 '97년의 1.7배에 이르고 '99년에는 빈곤인구가 많이 줄어들었으나 아직도 '97년에 비하여 1.5배나 많은 사람들이 빈곤선 이하의 생활을 하는 것으로 나타났다.

<표 8> 소비기준 물가적용 방법의 빈곤의 규모

(단위: 명, %)

	'96년 ¼분기	'97년 ¼분기	'98년 ¼분기	'99년 ¼분기
전체 가구수	13,251,191	13,567,024	13,904,756	14,265,922
일인 가구수	1,759,169	1,885,924	2,022,317	2,169,109
일인제외 전체가구수	11,492,022	11,681,100	11,882,439	12,096,813
일인제외 빈곤가구 비율	15.7	13.7	23.5	20.1
일인제외 빈곤가구수	1,804,247	1,600,311	2,792,373	2,431,459
일인제외 최저생계비 이하 평균 가구원수	3.43	3.35	3.39	3.33
일인제외 빈곤인구	6,188,569	5,361,041	9,466,145	8,096,760
전체가구 중 일인빈곤 가구의 비율	4	4	4	4
일인 빈곤인구	530,048	542,681	556,190	570,637
일인 포함 전체빈곤인구	6,718,616	5,903,722	10,022,335	8,667,397

2) 소비기준 유사상대빈곤 적용 방법

소비기준 유사상대빈곤 적용 방법으로 추정된 빈곤의 규모는 <표 9>에 나타난 바와 같이 1,130만 명에서 1,200만 명으로 연도별로 큰 차이를 보이지는 않았으나 '99년에 특히 높은 값

을 보였는데, 이와 같이 빈곤선 이하의 인구가 크게 늘어난 것은 분배구조가 '99년에 크게 불평등해졌음을 나타내 준다. 통계청(1998 & 1999)의 발표에 의하면 외환위기 이후 상위계층의 저축률이 타 계층에 비하여 현저하게 높아졌는데도 불구하고 소비의 분배구조가 악화된 것으로 미루어 보아 소득의 분배구조 불평등이 더 심해진 것을 유추할 수 있다.

<표 9> 소비기준 유사상대빈곤 적용 방법의 빈곤의 규모

(단위: 명, %)

	'96년 ¼분기	'97년 ¼분기	'98년 ¼분기	'99년 ¼분기
전체가구수	13,251,191	13,567,024	13,904,756	14,265,922
일인가구수	1,759,169	1,885,924	2,022,317	2,169,109
일인제외 전체가구수	11,492,022	11,681,100	11,882,439	12,096,813
일인제외 빈곤가구 비율	27.4	26.2	26.0	27.7
일인제외 빈곤가구수	3,148,814	3,060,448	3,089,434	3,350,817
일인제외 최저생계비 이하 평균 가구원수	3.54	3.45	3.41	3.37
일인제외 빈곤 인구	11,146,802	10,558,546	10,534,970	11,292,254
전체가구 중 일인빈곤가구의 비율	5.3	5.3	5.3	5.3
일인 빈곤인구	702,313	719,052	736,952	756,094
일인 포함 전체빈곤인구	11,849,115	11,277,599	11,271,922	12,048,348

3) 지출기준 유사상대빈곤적용 방법

지출기준 유사상대빈곤 적용 방법으로 추정된 빈곤의 규모는 <표 10>에 나타난 바와 같이 '97년과 '98년에 840만 명으로 줄었다가 '99년에 다시 큰 폭으로 늘어나 940만 명으로 추정되었다. '99년 빈곤의 규모는 940만 명 정도로 추정되었다. 이러한 결과는 '99년에 지출의 분배구조가 더 불평등하게 변화되었음을 나타내고 있다.

위에서 추정된 각 방법의 빈곤의 규모를 종합하여 볼 때 '99년 ¼분기 현재 한국사회의 빈곤가구의 비율은 18.5%에서 25.7%에 이르며, 빈곤의 규모는 870만 명에서 1,200만 명으로 추정된다. 그러나 이 추정에는 농촌가구의 빈곤가구의 비율과 가구원수가 군부 이상의 도시 지역과 같은 것으로 간주되었는데, 실제로 농촌지역에 저소득 가구가 더 많은 것으로 보고되고 있다(유정규, 2000). 따라서 실제 빈곤의 규모는 본고에서 추정된 것보다 더 클 것으로 예상된다.

<표 10> 지출기준 유사상대빈곤적용 방법의 빈곤의 규모

(단위: 명, %)

	'96년 ¼분기	'97년 ¼분기	'98년 ¼분기	'99년 ¼분기
전체가구수	13,251,191	13,567,024	13,904,756	14,265,922
일인가구수	1,759,169	1,885,924	2,022,317	2,169,109
일인제외 전체가구수	11,492,022	11,681,100	11,882,439	12,096,813
일인제외 빈곤가구 비율	20.5	19.2	19.4	21.5
일인제외 빈곤가구수	2,355,865	2,242,771	2,305,193	2,600,815
일인제외 최저생계비 이하 평균 가구원수	3.45	3.42	3.35	3.34
일인제외 빈곤 인구	8,127,733	7,670,278	7,722,397	8,686,721
전체가구 중 일인빈곤가구의 비율	5.1	5.1	5.1	5.1
일인 빈곤인구	675,811	691,918	709,143	727,562
일인 포함 전체빈곤인구	8,803,543	8,362,196	8,431,540	9,414,283

V. 논의 및 결론

'99년 4인 가구의 최저생계비는 828,453~933,291원으로 추정되었으며, '99년 ¼분기의 빈곤가구의 비율은 18.8~27.7%로 추정되었다. 또한 빈곤의 규모는 870만명에서 1,200만명에 이르는 것으로 추정되었다. 물가지수 적용 방법으로 추정된 절대빈곤 인구는 '97년에 590만 명에서 한해 동안에 무려 440만명이 늘어나 '98년에는 1,000만명을 넘어 외환위기 이후 서민층의 빈민화가 얼마나 급격히 진전되었는지를 잘 나타내 주고 있다. 다행히 '99년에는 870만명으로 줄어들었으나 아직도 '97년에 비하여 1.5배나 많은 사람들이 빈곤선 이하의 생활을 하고 있다. '99년 소비기준의 최저생계비 이하 가구의 비율은 27.7%로서 4년 중에서 가장 높은 값을 보였으며 지출 기준의 최저생계비 이하 가구의 비율 또한 21.5%로 4년 중에서 가장 높게 나타났는데, 이는 우리 사회 구성원들간에 생활수준의 불평등이 심화되었음을 보여주고 있다.

이와 같이 절대빈곤의 개념으로 측정된 빈곤의 규모는 '98년 외환위기가 심화되었던 시기에 가장 컸으나 '99년 들어서 개선되고 있음에 비해, 상대적 개념으로 측정된 빈곤의 규모는 '99년에 오히려 늘어나고 있는 것으로 나타났다. 본 연구를 수행하는 동안에 절실하게 느낀 점은 복지통계자료의 미흡이었다. 빈곤의 규모 추정에 필수적인 일인가구가 조사대상에서 제외되어 있었고, 귀속임대로 산출에 꼭 필요한 주택가격 변수가 '96년과 '97년에는 주어지지 않았으며

'97년과 '98년에는 주택가격 변수는 주어졌으나 자가주택소유자의 귀속임대료 산출에 필수적인 변수인 자가평가액이 주어지지 않았다. 뿐만 아니라 의료보험료, 국민연금, 주민세 등의 변수 또한 주어지지 않아서 생계비를 기준으로 빈곤가구율과 빈곤인구를 추정할 수 없어서 할 수 없이 소비와 지출을 기준으로 이용하였다. 또한 복지정책의 수립을 위해서는 장기 빈곤가구, 빈곤에서 탈출한 가구 등을 식별하기 위한 패널 자료가 꼭 필요한데, 아직 우리나라에는 이용할 수 있는 자료가 없다.

21세기는 정보화 사회로서 복지정책도 정확한 통계자료에 기초하여 데이터 베이스(data base) 경영의 체제로 나아가야 한다고 볼 때, 사회과학의 기초 인프라인 통계가 부실하다는 것은 큰 문제점으로 지적될 수 있다. 통계청에 복지통계과를 신설하고 복지통계조사를 매년 실시할 것을 건의한다. 만약 이 조사가 제 구실을 한다면 따로 최저생계비를 계측할 필요가 없고 따라서 본고에서와 같이 5년 전의 최저생계비에 기초하여 빈곤의 규모를 추정하는 일도 없을 것이다.

외환위기 직후에 집권한 현 정부는 경쟁과 효율만을 절대가치로 내세운 국제금융기구들의 신자유주의적 프로그램을 그대로 받아들여 강도 높은 구조조정 정책과 적당한 투기를 조장한 경기부양정책을 실시하였다. 그 결과 노동시장이 유연화되고 비용이 절감되어 경기는 회복세에 접어들었다. 그러나 정보화가 주도하는 급격한 지식기반 사회로의 이행, 탈락은 쉽지만 재진입은 어려운 시장 구조 그리고 상용직보다는 임시직 비중의 증가, 조기은퇴 등으로 인하여 경제성장의 열매는 일부 재산소득자들과 정보화로 무장된 신지식층에 집중적으로 분배되었다. 그 결과 임시직, 파견직 등의 불안정 고용층이 확대되었으며, 위의 실증분석에서 나타난 바와 같이 오히려 상대적 빈곤층은 늘어나고 있다. 이러한 현상은, 외환위기 이전에는 일자리를 보전하고 있던 많은 사람들이 외환위기 이후 직장파괴와 사업장에서 퇴출되어 기존의 빈곤층과 합류하였기 때문이라고 해석된다. 이들은 주로 저학력, 고령, 여성, 단순노무자 등의 취약자로서 다시 경제활동의 기회를 얻어 빈곤을 탈출할 수 있는 기회를 얻기가 힘들기 때문에 절망의 빈곤층으로 침전되고 있다.

이와 같은 우리사회의 빈곤화 심화 현상의 주된 원인은 신자유주의적 구조조정정책이다. 따라서 신자유주의적 자본주의 시장경제 체제의 시장 결함을 보완할 수 있는 강력한 개혁 정책을 시행하지 않을 경우에는 빈곤인구는 줄어들 수 없고, 이를 방지할 경우 빈곤화 문제가 심각한 사회현안으로 대두될 것이다. 외환위기가 어느 정도 극복되었고 주가도 회복되어 어려운 고비를 넘긴 현 시점에서 빈곤을 퇴치하고 저소득층의 삶의 질을 향상시킬 강력한 소득재분배 정책이 도입되어야 할 것이다.

그러나 정부는 중산층의 몰락과 분배의 불평등이 몰고 올 사회적 통합의 위기를 간과하고 있으며, 경기의 상승과 더불어 자동적으로 해결될 것이라는 막연한 기대를 가지고 노동시장, 복지, 조세, 부동산, 공공재 정책 등의 제 분야에 걸쳐서 신자유주의적 자본주의 시장경제 체제의 시장 결함과 시장실패를 보완하고, 침전된 소외계층을 주류사회 속으로 끌어들이 사회적

통합을 이루어 내기 위한 근본적이고 적극적인 대책을 제시하지 못하고 있다. 정부의 이러한 미온적인 대책은 정책 기조인 생산적 복지정책이 기본적으로 "일하지 못하는 자에게는 주지 않겠다"는 일하는 복지(workfare)로서 신자유주의의 변형에 불과하기 때문이다. 정부는 자유 경쟁체제에서 경쟁력이 뒤떨어지는 집단에게 기본적인 생존권과 인간다운 삶을 보장하고, 그들에게 사회적 적응력을 길러주고, 신자유주의적 구조조정의 역기능을 보완하며, 계층간의 갈등을 최소화함으로써 체제를 안정시킬 수 있는 적극적인 복지정책을 실시하여야 할 것이다.

사회적 약자의 보호를 통한 사회통합의 위기 극복을 위해서는 복지정책뿐만 아니라 실업대책, 노동정책, 조세정책, 교육정책, 주거정책, 공공재정책, 환경정책, 인권정책 등을 포함한 국민의 삶의 질 개선 전반과 관련된 보다 큰 이념적 틀에 기초한 보다 광범위한 사회정책적 대응이 필요하다. 이러한 정책을 뒷받침할 이념으로서 사회적 약자의 권리를 적극적으로 주장하는 사회권 운동의 필요성이 대두되고 있다(박주연, 2000). 적극적인 사회권 운동을 통하여 나눔과 평등의 사회를 구현할 수 있는 기틀을 마련할 수 있도록 우리 사회의 지도층, 지식인 및 여론 선도층이 앞장서야 할 것이다.

< 참고문헌 >

- 김경혜, "IMF 사태 이후 서울시 저소득 가구 생활 실태 조사", 시정개발연구원, 1998.
 김승권의, "실업가정의 생활변화와 대응방안", 정책보고서 99-08, 보건사회연구원, 1999.
 김진옥, "가계의 소비지출 비교-가계 특성에 의거한 균등화 지수를 중심으로", 한국국제경제학회 동계학술발표대회 발표논문, 1996, pp.127-153
 문형표·유경준, "실업 및 복지대책의 향후 운영방향", KDI 정책 포럼 제146호, 1999.
 류정순, "한국 도시가계의 빈곤선 재정립에 관한 연구", 동국대학교 대학원 박사학위논문, 1996.
 박주연, "사회권 운동을 위한 사업계획서," 참여연대 사회복지위원회 Workshop 발제 자료, 2000.
 방하남외, "실업급여 수급자들의 급여수급 및 재취업 실태 분석", 한국노동연구원, 1998.
 변재관외, "한국의 사회보장과 국민복지 기본선", 연구보고서 98-03, 한국보건사회연구원, 1998, pp.113-114.
 보건복지부생활보호과, "UNDP 용역결과 발표된 빈곤인구의 실태", 보도자료 11월 16일, 1999.
 보건복지부생활보호과, "최저생계비 이하 빈곤층, 1천만명 주장은 허구", 보도자료 3월 20일, 2000.
 윤정혜, "실직자가정의 실태와 지원요구도", 98년 한국가정관리학회 추계 학술대회 발표 자료, 1998.
 이장원 외, "실업과 빈곤화", 정책연구 98-25, 한국노동연구원, 1998.

이주희, "빈곤 근로자의 일과 생활", 정책 연구 98-12, 연세대학교 사회발전연구소, 1998. 재정경제부, 재정금융통계, 1998, p.42
 재정경제부, 재정금융통계, 1999, p.38,
 한국도시연구소, "IMF 이후 도시저소득층의 생활변화와 대응방안", 한국도시연구소, 1998.
 한국보건사회연구원, "최저생계비 계층조사 연구", 한국보건사회연구원, 1994.
 통계청, "각 분기별 도시근로자 가구의 가계수지 동향", 보도자료, 1998, 1999.
 LG경제연구원, "경기회복의 양지와 음지", 1999.

Abdel-Ghany, M & Sharpe, D. L., "Consumption Patterns Among the Young-Old and Old-Old", *The Journal of Consumer Affairs*, Vol. 31, No. 1, 90-112, 1997.
 Altimir, O., *The Extent of Poverty in Latin America*, World Bank Staff Working Papers Number 522, Mar., 1982.
 Friedman, M., A., *Theory of the Consumption Function*. Princeton, NJ, Princeton University Press, 1957.
 Merz, J. et al., "Two scales, one methodology - expenditure based equivalence scales for the United States and Germany", Cross-National Studies in Aging Program Project Paper No. 8, Syracuse University, Syracuse, New York, 1993.
 Rowntree, B.S., *Poverty and Welfare State*, A Third Social Survey of York, London: Longmans, 1922(1901).
 Sen, A. K., *Poor Relatively Speaking*, Oxford Economic Papers, Jul, 1983.
 Townsend, P., "The Meaning of poverty," *The British Journal of Sociology*, Sep., 1962.
 UNDP & KIHASA, *Current Poverty Issues and Counter Policies in Korea*, U.S. 1998.

외환위기 이후 한국 빈곤층의 생활실태

류정순 (한국빈곤문제연구소장)

- 차례 -

1. 서론
2. 연구방법
3. 연구결과 개요 및 과제
 - 1)취약가구 2)빈곤층의 생활실태 3)과제
4. 세부연구내용
 - 1)취약가구 특성과 빈곤가구원
 - 2)전체 가구와 빈곤가구의 각 품목별 지출 평균의 1996년에 대한 비율
 - 3)품목별 최저생계비 이하 가구 평균의 전체 평균에 대한 비율
 - 4)전체 가구와 빈곤가구의 소비에 대한 주요 비목의 비율

※이 글은 한국도시빈민연구소에서 발간하는 <2001년 1/2호 도시와 빈곤>에 실린 글입니다.

외환위기 이후 한국 빈곤층의 생활실태

류정순

1. 서론

외환위기 이후 사회안전망을 제대로 갖추지 못한 채 갑작스레 '준비 안 된 실업상태'를 맞은 우리 사회는 임시·일용직 노동자, 파출부, 영세사업자 등 도시저소득층 및 실업자 가구의 빈곤화가 심각해져 최저생계비 이하의 빈민의 수가 천만 명에 이르게 되었으며(김동춘외, 2000), 빈민의 생활 또한 더 피폐해졌다고 보고되고 있다(윤정혜, 1998; 이장원의, 1998; 이주희, 1998). 그러나 대부분의 연구는 표본이 적고 지역적으로 편중되어 있으며, 가계부 기장방식이 아니라 설문조사 방식을 이용했고, 연구 기간 또한 1~2개월 이내로 짧아서 연구 결과를 일반화하기에는 한계가 있었다. 따라서 대표성 있는 자료를 이용하여 최근 몇 년 동안의 소비수준이 최저생계비 이하인 빈민의 생활상태의 변화를 조사할 필요성이 대두되었다.

이 글에서는 통계청에서 조사한 도시가계조사 자료를 이용하여, 빈곤가구가 될 가능성이 큰 '취약가구'를 규명한 후, 취약가구별 빈곤 실태를 파악하고, 빈곤층의 생활실태가 지난 4년 동안 어떻게 변화했는지를 파악하고, 정책적 대안에 대하여 논의하고자 한다. 그러나 이 연구가 이용한 통계청 자료에는 장애자 가구, 소년소녀 가장 가구, 환자가 있는 가구, 생활보호대상자 가구, 등을 구별할 수 있는 변수가 없었으며 일인(一人)가구가 조사대상에서 제외되어 있었다. 또한 복지정책을 수립하기 위해서는 장기 빈곤가구, 빈곤에서 탈출한 가구 등을 식별하기 위하여 패널 자료가 꼭 필요한데, 아직 우리 나라에는 그러한 자료조차 없다. 따라서 본 자료의 분석만으로는 빈곤층의 생활실태를 종합적으로 파악하기에는 제한점이 많다. 그런 점에서 미흡하긴 하지만, 현재 한국 사회에서 가장 대표성이 있는 자료인 만큼 분석 가치는 있다고 생각된다.

2. 연구 방법

'빈곤가구'는 빈곤의 정의를 어떻게 내리느냐에 따라 다양하게 정의될 수 있는데, 이 글에서는 소비수준이 각 가구원수별 빈곤선 이하인 가구로 정하려 한다. 그리고 빈곤선 이하로 떨어질 확률이 20%가 넘는 집단을 '취약가구'로 정의하겠다. 분석에 이용된 자료는 1996년부터 1999년까지 통계청이 실시한 각 연도 1/4분기의 도시가계조사 원자료(raw data)이다. 이 자료는 전국의 모든 도시에 거주하는 2인 이상 가구를 대상으로 표본을 추출하여, 소득과 지출에 대해 가계부 기장방식으로 1년

* 한국빈곤상담연구소 소장

365일 동안 계속 조사한 자료다. 이 자료의 표본은 월별로 약 5,500가구이다.

최저생계비의 기준은 '94년에 한국보건사회연구원(보사연)에서 조사한 4인 가구의 전국 평균 최저생계비 666,684원이 사용되었고, 타 연도의 최저생계비는 김동춘 외(2000)에서 추정된 물가지수 적용방법의 빈곤선을 이용하였는데 <표 1>과 같다. 이 글에서 사용한 소비지출(소비)에는 식료품, 주거, 광열 및 수도, 가구집기 가사용품, 피복 및 신발, 보건의료, 교육, 교양오락, 교통통신, 기타 세부 품목이 포함되어 있다.

<표 1> 각 연도별 4인 가구의 최저생계비

96년 1/4분기	97년 1/4분기	98년1/4분기	99년 1/4분기
721,307원	754,922원	822,851원	828,453원

자료: 김동춘외(2000), IMF 이후 한국의 빈곤, 나남출판사, 156쪽

연구방법은 품목별 빈곤가구 소비의 평균소비에 대한 비율, 전체가구와 빈곤가구의 각 품목별 지출 평균의 96년에 대한 비율 등을 파악하기 위하여 기술통계(descriptive statistics) 방법이 사용되었다. 소비를 가계 경제 수준 측정의 지표로 사용하였기 때문에 저축, 적자, 재산이 고려되지 않았다. 또한 농촌가구는 조사되지 않았기 때문에 전체 가구로 일반화시키는 데 한계가 있다.

3. 연구 결과 개요 및 과제

이해의 편의상, 방대한 조사 결과의 대강과 결론을 먼저 제시하고, 수치에 근거한 세부 내용은 첨부하기로 한다.

1)취약가구

전체 가구 중에서 빈곤선 이하로 떨어진 가구의 비율이 20%가 넘는 취약집단은 가구주가 무직, 60-65세, 65세 이상, 중졸 이하, 단순노무직 그리고 여성가구주 가구인데, 이 집단들의 빈곤율은 외환위기 이후 더 높아졌다¹⁾. 이 집단들 중 '빈곤가구'의 비율은 외환위기 이전에도 높았는데 1998년 이후 더 높아졌다. 이들은 노령, 낮은 교육 수준, 여성 등으로 산업사회에서 필요한 경쟁

1) 아시아지역 다른 나라의 경우는 대개 가족수가 많은 가구가 대표적인 빈곤취약가구로 보고되고 있다. 통계청의 도시가계조사자료에는 1인가구가 제외되어 있기 때문에 본고에서는 실증을 할 수 없으나, 99년 생활보호대상자 중에서 거택보호가구의 70%와 자활보호가구의 33%가 1인가구이고 거택보호가구의 16.6%와 자활보호가구의 23%가 2인 가구로 구성되어 있으며 생보자 가구의 평균 가구원수는 2.28명으로서 생활보호대상자가구는 식구수가 적은 특징을 가지고 있다(보건복지부, 2000). 이는 독거노인, 그 중에서도 고령의 독거여성의 빈곤율이 높기 때문으로 분석된다.

력이 낮고, 설령 일할 능력이 있더라도 성차별, 연령에 의한 차별 등의 사회적 편견으로 인하여 스스로 일자리를 얻기는 어려운 사람들로 특별한 정책적 배려 없이는 빈곤에서의 탈출 가능성이 희박한 절망의 빈곤층이다. 이는 전통적인 가족의 노인 부양 기능이 약화되어감에도 불구하고 노령연금, 공적부조 등 정부의 사회보장제도가 그 공백을 매꾸지 못하고 있기 때문으로 해석된다. 또한 이들은 소득과 기본필요(basic need)의 박탈뿐만 아니라 빈곤 탈피의 기회로부터도 소외된 집단으로서, 이들을 빈곤에서 벗어날 수 있도록 도와주는, 직업 훈련, 자활 보호, 고용촉진제도 등의 적극적인 노동시장 정책과 더불어 탁아, 모성 보호, 사회보험 및 공공부조 제도의 확대 실시가 필요하다.

2) 빈곤층의 생활실태

지난 4년 동안의 '빈곤가구'의 연도별 소비수준은 외환위기가 심화되었던 1998년에 큰 폭으로 떨어져 1996년의 81.6%를 기록하였으나 1999년 약간 회복되어 89.3%로 높아졌다. '빈곤가구'의 전체 가구에 대한 상대적 생활수준의 격차를 파악하기 위하여 전체 가구 평균에 대한 '빈곤가구'의 평균의 비율을 살펴본 바, '빈곤가구'의 소비는 전체 가구의 42.5~43.6%로서 반이 못 되는 낮은 수준이었으며, 특히 1998년에는 42.5%로 가장 낮은 값을 보여 '빈곤가구'의 상대적 생활수준이 외환위기 이후 낮아진 것을 보여주고 있다. 1998년 '빈곤가구'의 필수재 소비는 1996년의 75.0%로서 1년 동안에 무려 25.4%나 줄었으며 식품비와 의료비 또한 각각 28.3%와 21.5%나 줄었는데, 이러한 결과는 생존을 위하여 가장 중요한 품목의 절약이 불가피했던 '빈곤가구'의 생활상의 어려움을 반영해주고 있다. 그러나 1998년의 선택재는 96년에 비하여 98년에 80.1%, 99년에 89.2%를 소비하여 필수재보다 덜 줄어들었고 회복 속도도 빠른 것으로 나타났다. 이러한 결과는 어려울 때일 수록 생존과 직결되어 있는 필요도가 높은 품목의 소비보다는 선택재를 줄일 것이라는 일반론과는 전혀 다르게 나타났다.

2-1) 앵겔계수

한국사회에서 세 끼 식사를 해결하지 못할 만큼 가난한 절대빈곤층은 극히 일부에 불과하다. 그리고 외환위기가 심화되었던 1998년의 최저생계비 이하 가구의 앵겔계수는 32.6%이었으나 경기가 약간 회복되었던 1999년에는 35.7%로 높아졌다. 이러한 결과는 생활수준이 낮아질수록 앵겔계수가 높아진다는 앵겔의 제1법칙과 상반된다. 이러한 사실은 한국 사회의 '빈곤가구'의 평균적인 생활수준이 절대빈곤의 생존 수준보다는 높다고 해석될 수 있다. 그러나 다른 나라에서 공공재로 간주되는 교육비가 수억 원에 달하는 시장재로 간주되고 있는 점, 한국 사회에서 월세 부담은 생활이 어려워졌다고 해서 2년 동안의 계약 기간이 만료되지 않는 한 줄이기 어려운 점, 공공교통비와 통신비의 인상으로 다른 필수재를 늘일 수밖에 없었던 점을 감안할 때, 앵겔계수의

하락을 생활 형편이 살만하기 때문이라고 해석할 수만은 없다. 또한 다른 품목의 소비가 거의 다 줄어들고 있는 와중에도 개인교통비는 1996년에 비하여 1998년에 149.2%, 1999년에 159.3%로 늘어난 점으로 미루어 보아 고가의 내구재인 자동차가 '빈곤가구'에도 필수품화 되어 가는 과정을 엿볼 수 있다.

2-2) 보건의료비

한국 '빈곤가구'의 총소비 대(對) 의료비의 비율은 3.6~3.9%로서 전체 가구의 4.1~4.6%보다 낮은 것으로 나타났으며, 외환위기 이후 계속 낮아지고 있다. 이러한 현상은 생활이 어려워짐에 따라 아파도 병원에 가지 않고 견디는 경우가 많고, 외환위기 이후 한시적 생활보호제도를 실시함에 따라 의료비 혜택을 받는 '빈곤가구'가 늘어났기 때문이라고 생각된다²⁾.

2-3) 인적 투자비(교육과 통신)

인터넷의 보급, 컴퓨터 관련 산업의 발전 및 휴대폰의 급격한 보급으로 인하여 지난 몇 년 동안에 가계 통신비는 폭발적으로 늘어났다. '빈곤가구'의 평균 통신비 또한 늘어나 가계의 큰 부담으로 작용함에도 불구하고, 계층 간의 통신비 지출 격차는 그 어느 품목보다도 더 급격히 커지는 추세를 보이고 있다. 통신비 투자의 격차는 information divide와 연결되어, 향후 빈곤층 자녀들의 계층 상승 이동의 가능성을 줄인다고 할 수 있다.

한편 유난히 교육열이 높은 한국 사회에서는 다른 나라에서 공공재로 간주되는 공교육비가 수익자 부담 원칙에 의하여 시장재로 간주되고 있으며, 사교육비의 지출을 통한 과외가 일반적이다. 그리고 국제화, 정보화, 지식사회로의 이행 과정에서 영어와 컴퓨터 분야의 과외가 더 심해지는 추세를 감안하면, 교육 투자의 불평등이 심화되고 있음을 알 수 있다. 교육 기회의 불평등이 심화된다는 것은 빈곤의 고착화 내지 빈곤의 세습화 가능성이 높아진다는 것을 의미한다. 세대간의 빈곤이 세습되지 않도록 교육개혁과 교육복지를 위한 특별한 정책적 배려가 있어야 할 것이다.

2-4) 주거비

2) 우리나라는 전 국민이 의료보험 혜택을 받고 있다. 그러나 본인부담금의 비율이 높고, 무료의료 혜택 혹은 실비의 진료비가 가능한 생활보호대상자수가 전 국민의 4%정도에 불과한 실정이다. 뿐만 아니라 많은 의료비를 필요로 하는 질병일수록 본인부담율이 높게 의료보험이 설계되어 있기 때문에 장기 질환자 및 중병자들의 의료비 부담이 대단히 크다. 따라서 장애인 및 만성질환자가 있는 가정의 빈곤화가 심각하다. 상황이 이러하기 때문에 전세계 191개 국가의 의료체계를 분석한 WHO(2000)의 보고에 의하면 한국은 일인당 보건복지 예산이 31위, 의료혜택의 공정성이 53위, 유아사망율과 평균 연령 등을 기초로 한 국민건강 수준은 107위를 기록하였으며 종합적으로는 세계 58위로 밝혀졌다. 한국의 경제규모가 세계 11위, 교역량이 세계 12위이고 일인당GNP가 10,000 달러인 점을 감안하면 다른 부분에 비하여 의료체계가 타국에 비하여 특히 취약한 것을 알 수 있다.

한국 사람들의 인식 속에 집은 삶의 보금자리라기보다 투자의 대상이다. 그리고 일반적으로 집에 투자할 여력이 있을 만큼 재산이 형성되어 있으면 중산층으로, 그렇지 못하면 가난한 사람으로 간주되고 있다. 그리고 집을 소유하고 있으면 높은 인플레이션과 집값 상승에 대비한 기본적인 안전장치가 있고, 그렇지 않으면 주거 불안과 재산 형성의 불이익을 감내해야 되는 것으로 여겨진다. 이러한 주거문제는 근본적으로 정부가 집을 시장재로 간주하고 주로 민간 건설회사로 하여금 주택을 공급하도록 유도하기 때문이다. 이러한 상황에서 한국의 빈곤층은 높은 임대료와 상승하는 임대 보증금을 부담할 만큼의 저축을 하지 못해서 심각한 주거 불안에 시달린다. 그리하여 남의 땅을 무단 점유하여 비닐하우스를 짓고 사는 사람들, 노숙자, 쪽방 거주자 등의 문제가 심각하게 대두되고 있다. 또한 이들은 생활보장 대상에서도 제외되기 때문에 사회적 기본권으로서의 생존권을 인정받지 못하고 있다. 외환위기 이후 두드러지게 나타난 현상은 빈곤층의 주거비 감소 현상인데, 이는 그 동안의 집 값과 전세보증금 하락 현상에 일부 원인이 있고, 한편으로는 실업상태에 처한 사람들이 집을 팔아서 전세로 이사 가거나 전세를 월세로 바꾼 후에 차액을 생계비로 쓰는 경향이 있기 때문이라고 해석된다.

3) 과제

외환위기 이후 정리해고를 통한 비용 절감은 경제성장으로 이어지고 빈곤 문제는 자동적으로 완화될 것이라는 기대 속에 강도 높은 구조조정이 실시되었다. 그러나 뒤의 실증분석을 통해 입증되었지만, 오히려 빈곤 문제는 악화되었다. 또한 외환위기 이후 노동시장에서의 경쟁력이 낮아 시장에서 퇴출된 저학력, 고령, 여성, 단순노무자 등의 취약 계층들이 다시 경제활동의 기회를 얻어 빈곤을 탈출할 수 있는 기회는 매우 적다. 이제 외환위기는 어느 정도 극복되어 가고 있으나 상대적 '빈곤가구'는 증가되고 있으며 '빈곤가구'의 소비수준은 1998년에 전체 가구의 43.6%였던 것이 1999년에는 오히려 더 낮아져 43.2%에 불과해졌다. 뿐만 아니라 절대적 생활수준 또한 1997년 수준에 비하여 여전히 매우 낮다. '빈곤가구'의 절대적, 상대적 생활수준의 악화는 사회적 통합의 위기를 초래할 가능성을 내포하고 있다. 자유경쟁체제에서 경쟁력이 뒤떨어지는 집단에겐 기본적인 생존권과 인간다운 삶을 보장하고, 그들에게 사회적 적응력을 길러주고, 신자유주의적 구조조정의 역기능을 보완하며, 계층 간의 갈등을 최소화함으로써 체제를 안정시킬 수 있는 적극적인 노동시장 정책과 복지정책이 절실히 요구된다.

4. 세부 연구 내용

1) '취약가구'의 특성과 '빈곤가구'의

전체 가구 중, 최저생계비 이하인 '빈곤가구'가 20% 이상을 차지하는 집단을 분석해 보았더니

<표 2>와 같이 나타났다. 1996년의 경우, 20% 이상이 '빈곤가구'인 '취약가구'는 가구주가 무직, 65세 이상, 중졸 이하, 단순노무직의 네 집단이었으나, 1997년에는 무직과 65세 이상의 두 집단으로 줄어들었다. 그러나 외환위기가 심화되었던 1998년에는 서울외의 지역 거주자, 가구주가 무직, 60-65세, 65세 이상, 중졸 이하, 고입학~고졸, 판매서비스직, 기능공, 단순노무직, 모자가구 등 무려 10개 집단에서, 총 가구의 20% 이상이 빈곤선 이하로 떨어진 것으로 나타났다³⁾. 다행히 1999년에는 약간 개선되어 가구주가 무직, 60~65세, 65세 이상, 중졸 이하, 단순노무직, 모자가구의 6개 집단으로 줄어들었다. 이러한 결과는 외환위기 이후 중산층과 서민층이 대량으로 빈민으로 전락한 사실을 드러내주고 있다.

1998년에 '빈곤가구'가 20% 이상이었다가 1999년에 20% 이하로 낮아진 집단은 고입학~고졸, 판매서비스직 및 기능공으로서, 비교적 교육수준이 높고 기술이 있는 계층이 경기의 회복과 함께 빈곤 탈출에 성공한 것을 알 수 있다. 그러나 60세 이상 노인, 단순노무직, 중졸 이하, 모자가구 중 '빈곤가구'의 비율은 아직도 20% 이상인 것으로 나타나, 이 집단들은 경기의 회복에도 불구하고 빈곤의 나락에서 헤어내기 힘든 집단임을 보여주고 있다. 향후 장기실업 빈곤층이 될 확률이 높은 60세 이상, 중졸 이하, 단순노무직, 여성가장 등을 위한 특별한 대책이 필요하다고 생각된다. 특히 '65세 이상' 가구가 빈곤선 이하로 떨어진 비율은 37.6%에 달하여 이들이 가장 취약집단인 것으로 나타났는데, 이들은 노령으로 인하여 노동시장에서 소득을 얻기는 거의 불가능한 만큼, 공공부조나 노령수당 등, 정책적 배려가 시급한 것으로 여겨진다. '무직' 가구는 65세 이상의 노인 가구에 이어 두 번째로 '빈곤가구'로 전락할 가능성이 높은 집단으로 나타났다. 1999년의 '무직' 가구의 빈곤율은 전년도에 비하여 4.6% 줄어들어 33.5%를 기록하고 있는데, 적극적인 노동시장 정책을 통해 이들의 일자리를 마련해 주는 것이 시급한 과제로 생각된다.

<표 2> 취약가구의 특성과 빈곤율

(단위:명)

		96년1/4분기	97년1/4분기	98년1/4분기	99년1/4분기
지역	서울	8.5	7.5	17.7	14.4
	서울 이외	15.9	14.1	23.1	19.0
취업여부	무직	28.2	28.6	38.1	33.5
	60-65세	16.6	16.9	27.8	21.1
교육	65세 이상	36.6	36.3	47.2	37.6
	중졸 이하	23.2	19.7	31.5	29.7
	고입학-고졸	13.2	12.3	23.3	17.9
직업	판매서비스직	12.8	12.3	21.2	18.8
	기능공	17.0	13.7	24.1	18.4
	단순노무직	20.8	18.4	31.2	25.5
	모자	-	-	28.6	25.0

3) 서울지역의 빈곤가구가 적은 이유는 최저생계비를 전국 평균의 단일 기준을 적용하였기 때문에 지역균등화지수가 고려되지 않아서 생활비가 많이 드는 대도시 지역 빈곤가구가 실제 생활이 어려움에도 불구하고 빈곤가구에서 제외된 경우가 많기 때문이라고 생각된다.

2) 전체 가구와 '빈곤가구'의 각 품목별 지출 평균의 1996년에 대한 비율

전체 가구와 '빈곤가구'의 생활수준 변화를 파악하기 위해, 생계유지를 위하여 필수적으로 지출해야 하는 필수재와 어느 정도 선택의 여지가 있는 선택재로 나누어, 각 품목별 지출 평균을 1996년 것과 비교해 보았다. 이 때 사용된 자료는 각 연도의 명목 자료를 각 비목별 소비자 물가지수를 적용하여 1999년 불변가격으로 환산한 값이다.

2-1) 소비

1996년의 평균소비를 100으로 보았을 때 타 연도 평균소비의 비율은 <표 3>에 나타난 바와 같이 1997년에는 100% 이상이었으나, 외환위기가 심화되었던 1998년에는 전체 가구가 1996년의 83.0%, '빈곤가구'가 81.6%로 줄어든 것으로 나타났다. 이러한 결과는 경기 위축 시에 '빈곤가구'의 생활수준이 전체 가구보다 더 낮아졌음을 나타내 주는 것이다. 중·상위계층 이상 가구의 소비 위축은 저축이 증대한 결과일 수 있으나, '빈곤가구'의 소비 위축은 생계비 부족의 상황을 그대로 반영하기 때문에, 실제 생활의 어려움은 1.4%의 차이 이상일 것이다. 이러한 결과는 외환 위기 이후 실업 충격의 하중이 '빈곤가구'에 그대로 쏠리고 있음을 보여주고 있다. 다행히 1999년에는 '빈곤가구'의 소비수준이 전체 가구 보다 약간 높은 수준으로 회복되어 89.3%를 기록하였으나 아직 1997년의 수준보다는 12.5% 낮은 것으로 나타났다.

<표 3> 전체 가구와 '빈곤가구' 평균 소비의 1996년에 대한 비율

(단위: %)

연도	1997년1/4분기		1998년1/4분기		1999년1/4분기	
	전체가구	빈곤가구	전체가구	빈곤가구	전체가구	빈곤가구
소비	100.8	101.8	83.0	81.6	88.6	89.3

2-2) 필수재

1998년 '빈곤가구' 필수재 소비 평균의 1996년에 대한 비율은 <표 4>에 나타난 바와 같이 75.0%로, 1년 동안에 무려 25.4%나 줄어든 것으로 나타나, 외환 위기의 여파로 필요한 지출까지 크게 줄어야 했던 '빈곤가구'의 어려움을 반영하고 있다. 1998년에 '빈곤가구'는 식품비를 전년도에 비해 무려 28.3%, 의료비를 21.5%나 줄였는데 이는 생존을 위하여 가장 중요한 품목의 절약이 불가피했던 생활상의 어려움을 반영해주고 있다. 1998년의 교육비는 전체가구가 1996년의 99.2%를 지출한데 비하여 '빈곤가구'는 1996년의 79.9% 밖에 지출하지 않았다. 그리고 1999년에는 전체 가구가 102.0%로 늘었는데 비하여 '빈곤가구'는 88.8% 수준까지 밖에 회복하지 못했다. 이러한 결과는 인적자원 투자의 계층 간의 격차가 커져감을 뜻한다.

<표 4> 전체가구와 '빈곤가구'의 필수재 평균의 96년에 대한 비율

(단위: %)

연도	1997년1/4분기		1998년1/4분기		1999년1/4분기	
	전체가구	'빈곤가구'	전체가구	'빈곤가구'	전체가구	'빈곤가구'
식품비	102.5	101.0	78.1	72.7	87.1	85.2
주거비	90.9	96.0	92.3	82.6	82.9	79.6
수도광열비	101.0	102.5	86.9	79.2	115.8	110.3
피복신발비	96.3	92.9	67.8	64.5	60.6	58.5
보건의료비	96.9	101.0	74.7	79.5	84.2	82.4
교육비	108.2	106.0	99.2	79.9	102.0	88.8
필수재	101.6	100.4	82.4	75.0	89.2	87.2
공공교통비	100.9	94.8	81.6	82.0	95.0	100.2
필수재	101.6	100.4	82.4	75.0	89.2	87.2

2-3) 선택재

<표 5>에서 보는 바와 같이 선택재 평균은 전체 가구와 '빈곤가구' 모두, 1996년에 비해 1998년이 20% 가까이 줄었으나 1999년에는 크게 회복되었다. 1998년에는 '빈곤가구'가 전체가구와 비슷하게 줄었으나 회복율은 더 높은 것으로 나타났다.

<표 5> 전체 가구와 '빈곤가구'의 선택재 평균의 1996년에 대한 비율

(단위: %)

연도	1997년 1/4분기		1998년 1/4분기		1999년 1/4분기	
	전체가구	'빈곤가구'	전체가구	'빈곤가구'	전체가구	'빈곤가구'
외식비	110.6	108.4	80.7	62.8	87.1	84.6
사교육비	102.2	102.2	84.0	68.5	76.4	64.8
가구가사용품비	99.5	107.7	81.3	85.7	75.5	81.4
교양오락비	93.4	97.1	61.8	74.0	76.2	76.4
개인교통비	101.3	132.1	77.8	149.2	99.4	159.3
통신비	107.8	100.5	113.6	105.8	152.6	135.8
기타소비지출	95.7	98.5	80.4	78.4	83.4	84.2
선택재	100.1	103.4	79.9	80.1	86.8	89.9

1998년 '빈곤가구'가 특히 많이 줄인 품목은 외식비와 사교육비로서 각각 1996년의 62.8%와 68.5%를 기록하고 있다. 자동차 구입비와 운영비가 주를 이루는 개인교통비는 다른 품목과 다르게 '빈곤가구'가 1998년 105.8%, 1999년 159.3%를 지출하는 것으로 나타났다. '빈곤가구'의 통신비는 1998년에 105.8%, 1999년에 135.8%로 어려움 중에서도 지속적으로 늘고 있으나, 증가폭은 전체 가구보다 크게 낮은 것으로 나타났다. 전체 가구와 '빈곤가구'의 통신비의 격차가 심화되고

있는데, 이는 급격한 이동전화기와 인터넷의 보급에 기인하는 것으로 해석된다.

3) 품목별 최저생계비 이하 가구 평균의 전체 평균에 대한 비율

3-1) 소비

전체 평균 소비에 대하여 최저생계비 이하 가구의 평균을 비교해 봄으로써 '빈곤가구'의 전체 가구에 대한 생활수준의 상대적 격차를 살펴보았다. '빈곤가구'의 생활수준은 <표 6>에 나타난 바와 같이 전체 가구의 42.5~43.6%로서 반이 못 되는 낮은 수준이었으며, 특히 1998년 42.5%로 가장 낮은 값을 보여 외환위기 이후 경기 침체에 빈곤층의 상대적 생활수준이 더 낮아진 것을 보여주고 있다. 그러나 경기가 약간 회복된 1999년에는 1996년 수준을 회복한 것으로 나타났다.

<표 6> '빈곤가구' 평균 소비의 전체 평균에 대한 비율

연도	96년1/4분기	97년1/4분기	98년1/4분기	99년1/4분기
소비	43.2%	43.6%	42.5%	43.5%

3-2) 필수재

<표 7>에서 보는 바와 같이 '빈곤가구'의 필수재 지출 평균의 전체 가구에 대한 비율은 45.0~49.4% 정도였는데, 경기 침체기인 1998년에는 45.0%로 가장 낮은 값을 보여 필수품의 지출까지도 줄어야 했던 '빈곤가구'의 생활상의 어려움을 잘 보여주고 있다. 1999년에는 약간 회복되었으나 아직 1997년의 수준에는 이르지 못하고 있다. 그러나 이러한 수준의 회복은 식품비와 같이 필수재 중에서도 생존을 위하여 가장 먼저 지출하여야 되는 품목의 지출과 공공교통비, 주거비와 같이 1999년에 물가 인상이 컸던 품목 때문인 것으로 나타났다.

<표 7> '빈곤가구'의 필수재 평균의 전체평균에 대한 비율

(단위: %)

연도	96년1/4분기	97년 1/4분기	98년1/4분기	99년1/4분기
식품비	60.7	59.8	56.5	59.4
주거비	47.8	50.4	42.7	45.8
'수도광열비	77.7	78.8	70.8	74.0
피복신발비	33.1	31.9	31.5	32.0
보건의료비	36.4	38.0	38.8	35.7
교육비	24.7	24.3	19.9	21.5
공공교통비	58.9	55.3	59.1	62.0
필수재	49.4	48.9	45.0	48.3

3-3) 선택재

'빈곤가구'의 평균 지출의 전체 평균에 대한 비율은 <표 8>에서 보는 바와 같이 1998년에 외식비와 사교육비가 타 연도에 비하여 크게 줄어들었다. 사교육비는 1998년 28.1%를 기록하여 전년도 보다 무려 6.3%나 떨어졌다가 1999년 29.2%로 약간 회복되었다. '빈곤가구'의 사교육비 평균은 1998년 28.1%로서 전체 선택재 중에서 가장 낮은 비율을 차지하는 비목 중의 하나로 나타났다. 이러한 '빈곤가구'의 인적자원에 대한 상대적 투자 박탈 현상은 '빈곤가구' 자녀들의 계층 상승의 기회 박탈로 이어질 수 있다. '빈곤가구'의 통신비는 1996년에 전체 평균의 66.7%에 이르렀으나 차츰 줄어드는 추세를 보여 1999년에 59.4%로 가장 낮은 값을 보였다.

'빈곤가구'의 교양오락비 지출은 1998년 30.6%로서 4년 중에서 가장 높은 비율을 기록하였다. 경제 형편이 어려워진 시기에 교양오락비가 증가된 것은 실업률의 증가와 더불어 시간이 많아져 교양오락에 자원을 많이 할애했기 때문인지, 성인의 교육비가 교양오락비에 분류되기 때문에 직업훈련비가 늘었기 때문인지, 그렇지 않으면 생활이 어려운 데도 불구하고 유흥비로 탕진하는 성격파탄형의 자포자기적 소비가 늘었기 때문인지 분명하지 않다. 이 영역은 빈곤문화의 점검을 위해서도 중요하므로 향후 심층분석이 필요한 것으로 사료된다.

<표 8> '빈곤가구'의 선택재 평균의 전체 평균에 대한 비율

(단위: %)

연도	96년1/4분기	97년1/4분기	98년1/4분기	99년1/4분기
외식비	44.6	43.7	34.7	43.2
가구가사용품	25.8	28.0	27.3	27.9
사교육비	34.5	34.4	28.1	29.2
교양오락비	25.5	26.5	30.6	25.6
개인교통비	15.6	20.3	29.8	24.9
통신비	66.7	62.2	62.1	59.4
기타소비지출	38.2	39.3	37.2	38.6
선택재	35.1	36.3	35.2	36.4

4) 전체 가구와 '빈곤가구'의 소비에 대한 주요 비목의 비율

4-1) 필수재

'빈곤가구'의 생활실태의 변화를 파악하기 위하여 주요 품목의 총소비에 대한 비율을 산출해 보았다. <표 9>와 같은 결과가 나왔다. 식품비의 비율(엔젤계수)은 그 동안 전체가구는 25.1~27.1% '빈곤가구'는 33.4~37.4%로 나타났다. 예상과 달리 엔젤계수는 외환위기가 심화되었던 1998년에 전체와 '빈곤가구' 모두 줄었다가 1999년에 다시 약간씩 높아져, 생활이 어려울수록 전체 생계비에 대한 식품비의 비율이 줄어든다는 엔젤의 제1법칙과 상반되는 결과를 보였다. 이러한

결과는 외식비의 급격한 감소 때문일 것으로 추정된다.

소비에 대한 주거비의 비율은 전체 가구보다 높았으며 1998년이 다른 어느 해보다 더 높았다. 전월세 가격이 떨어졌다고 보고되고 있고 주거 수준을 낮춘 가구가 많을 것인데도 불구하고 주거비의 비율이 높아진 것은, 전세 살던 사람들이 월세로 전환시킨 가구가 늘었기 때문이라고 해석된다. 도시가계조사에는 주거비에 귀속임대료를 포함시키지 않기 때문에, 전세거주 가구나 자가 거주 가구의 임대료는 없는 것으로 간주되는 반면, 월세입자 가구는 월세가 주거비에 포함된다.

소비에 대한 교육비의 비율은 전체 가구는 1998년에 14.3%로서 가장 높은 값을 보였으나 '빈곤가구'는 6.7%로서 가장 낮은 값을 보였으며, 1999년에도 전체 가구는 13.7%를 기록하고 있는데 비하여 '빈곤가구'는 6.8%로 여전히 격차가 크게 나타나고 있다. 전체 가구와 '빈곤가구'가 같은 비율로 지출을 한다고 해도 소비수준이 높은 중상위층의 가구에 비하여 절대 지출액수는 큰 차이가 난다. 그럼에도 불구하고 1998년의 경우 소비에 대한 비율의 격차가 무려 7.6%에 이르러, 전체 평균 202,864원은 '빈곤가구' 평균인 43,712원의 4.6배에 이른다. 다행히 과외비는 전체적으로 줄어드는 추세를 보였으나 '빈곤가구'의 과외비가 전체 가구에 비하여 더 큰 비율, 즉 1998년에는 전년에 비해 0.7%, 1999년에는 전년에 비해 0.5%로 줄어들어 1999년에는 2.7%를 기록하였다.

<표 9> 필수재의 전체 가구와 '빈곤가구'의 소비에 대한 비율 변화

(단위: %)

가구 구분	전체 가구				'빈곤가구'			
	96 1/4	97 1/4	98 1/4	99 1/4	96 1/4	97 1/4	98 1/4	99 1/4
식품비	26.6	27.1	25.1	25.1	37.4	37.1	33.4	35.7
외식 제외 식품비	17.8	17.3	16.4	16.4	28.3	27.4	26.3	27.0
주거비	3.6	3.3	4.0	4.0	4.0	3.8	4.1	3.6
수도광열비	5.4	5.4	5.6	5.6	9.6	9.7	9.4	11.9
피복신발비	7.3	6.9	5.9	5.9	5.6	5.1	4.4	3.6
보건의료비	4.6	4.4	4.1	4.1	3.9	3.8	3.8	3.6
교육비	11.9	12.8	14.3	14.3	6.8	7.1	6.7	6.8
공공교통비	2.8	2.8	2.7	2.7	3.8	3.5	3.8	4.2
필수재	62.1	62.6	61.7	61.7	71.1	70.2	65.4	69.4

4-2) 선택재

선택재의 전체 가구와 '빈곤가구'의 소비에 대한 비율은 <표 10>과 같이 나타났다. '빈곤가구'의 외식비는 1997년 소비의 9.7%를 지출했으나 1998년에 7.1%로 줄어들었으며 전체 가구 또한 1998년에 8.6%로 가장 낮은 비율을 보였다. 1998년에 전체 가구의 사교육비의 비율은 4.4%로서 전년도에 비하여 줄지 않았으나, '빈곤가구'의 사교육비의 비율은 3.5%에서 2.9%로 크게 줄었으며

1999년에는 2.5%로 더 줄었다. 교육부의 과외완화 정책과 대학입시제도의 개선으로 사교육비의 비율이 1999년 들어서 전체 가구가 3.8%로 약간 줄었으나 사교육비의 지출 비율 격차는 여전히 크다. 위에서 살펴본 다른 지표에서와 마찬가지로 '빈곤가구'의 교양오락비는 1998년에 크게 늘어 4.1%를 기록했으나 1999년에는 2.7%로 줄어들었다. '빈곤가구'의 개인교통비는 1998년부터 4%대로 크게 높아졌다. 개인교통비는 주로 자가용 구입비와 유지비용으로 구성되는데 이 비목의 급격한 증가 현상을 통하여 자동차가 '빈곤가구'에 보급되는 시점에 있음을 알 수 있다.

앞의 절에서는 '빈곤가구'의 통신비의 평균이 전체가구의 평균에 비하여 1999년에 현저히 낮아지는 것으로 나타났으나, '빈곤가구'의 통신비의 소비에 대한 비율은 96년 3.2%에서 99년 4.9%로 크게 높아졌다. 이러한 현상은 '빈곤가구'에서 다른 씬을 줄여 우선적으로 통신비의 지출을 늘려도 급격히 늘어나는 중상위 계층의 증가보다 적어서 격차는 더 벌어지는 것을 알 수 있다.

<표 10> 선택재의 전체 가구와 '빈곤가구'의 소비에 대한 비율

(단위: %)

가구구분	전체 가구				'빈곤가구'			
	96 1/4	97 1/4	98 1/4	99 1/4	96 1/4	97 1/4	98 1/4	99 1/4
외식비	8.9	9.7	8.6	8.7	9.2	9.8	7.1	8.7
가구가사용품	4.0	3.9	3.9	3.4	2.4	2.5	2.5	2.2
사교육비	4.4	4.4	4.4	3.8	3.5	3.5	2.9	2.5
교양오락비	5.3	4.9	4.0	4.6	3.1	3.0	2.8	2.7
개인교통비	6.2	6.2	5.8	6.9	2.2	2.9	4.1	4.0
통신비	2.1	2.2	2.9	3.6	3.2	3.2	4.2	4.9
기타소비지출	20.2	19.2	19.6	19.0	17.9	17.3	17.2	16.8
선택재	50.9	50.6	49.1	49.9	41.5	42.1	40.7	41.8

외환위기 이후 빈곤의 여성화에 관한 연구

류 정 순(한국빈곤문제연구소장)*

- 차례 -

I. 서론

II. 이론적 배경

1. 여성가구주 가구 빈곤화의 원인
2. 빈곤측정이론
3. 선행연구

III. 연구방법

1. 용어의 정의
2. 연구자료 및 방법
3. 연구의 한계점

IV. 연구결과

1. 절대빈곤선과 상대빈곤선
2. 여성빈곤가구의 수와 증가율
3. 여성빈곤가구의 평균지출
4. 여성빈곤가구 평균지출의 전체가구 평균지출에 대한 비율
5. 여성빈곤가구 평균지출의 남성빈곤가구 평균지출에 대한 비율
6. 전체 가구 중 여성가구주 빈곤가구의 비율
7. 전체 빈곤가구 중 여성빈곤가구의 비율
8. 전체 여성가구주 가구 중 여성 빈곤가구의 비율
9. 전체 가구 중 여성가구주 가구비율과 빈곤가구 중 여성가구주 가구 비율의 배수

V. 논의 및 결론

※이 글은 <승가대학교 불교사회복지연구소 2000년 논문집>에 실린 글입니다.

* 한국빈곤문제연구소장

I. 서론

IMF 환란 직후에 집권한 국민의 정부는 경쟁과 효율만을 절대가치로 내세운 국제금융기구들의 신자유주의적 프로그램을 그대로 받아들여 강도 높은 구조조정 정책을 실시하였다. 그 결과 노동시장이 유연화되고 비용이 절감되었으나 정보화가 주도하는 급격한 지식기반 사회로의 이행, 탈락은 쉽지만 재진입은 어려운 시장 구조, 상용직보다는 임시직 비중의 증가, 조기은퇴 등으로 인하여 경제성장의 열매는 일부 재산소득자들과 정보화로 무장된 신지식층에 집중적으로 분배되었고, 실업자와 임시직, 파견직 등의 불안정 고용층이 확대되어 빈곤층이 증가되었다. 특히 주로 임시·일용직 노동자, 파출부, 영세사업자 등이 대부분인 여성가구주 가구의 실업과 빈곤화가 IMF 이후 심화되었다고 보고되고 있다(김경희, 1998; 김경혜, 1998; 김인숙, 1999; 김인숙, 1999a; 이주희, 1998; 이장원의, 1998; 윤정혜, 1999; 장성자·김승권, 1999). 빈곤은 나태, 낭비, 등의 개인적인 원인에 의하여 발생할 수 있으나, IMF 구제금융 사태 이후 우리 사회의 여성가구주 가구의 빈곤은 주로 정부의 거시경제정책 운용의 실패와 신자유주의적 구조조정에 기인하는 것으로 보인다.

여성가장은 대부분 이혼, 사별, 별거, 남편가출, 남편질환 등의 이유로 가장이 되어 가구 내에 다른 취업자가 없는 경우가 많다. 따라서 여성가장가구의 실직은 빈곤화로 연결되기 쉽고, 이는 여성가장이 돌보는 아이들이나 노인들의 빈곤으로 이어질 가능성이 크다. 그렇기 때문에 여성가장가구의 빈곤화 문제는 여성가장 가구의 문제일 뿐만 아니라 나아가 사회문제로 발전될 가능성을 가지고 있다(여성단체협의회, 2000, 5). 빈곤 여성가장들은 당장의 생계에 급급하여 자신이 처한 객관적인 상황에 대하여 문제의식이나 개선의지를 갖기 힘들고, 다른 NGO나 언론들 또한 이들의 노동권과 생존권 보장에 적극적으로 나서주지 않고 있으며, 정부나 정치권에서도 특별한 대책을 세우고 있기는커녕 재구조조정의 칼을 다시 휘두를 조짐마저 보이고 있어서 여성가장가구의 빈곤의 악순환은 지속될 것으로 예측된다.

빈곤의 여성화 현상은 1970년대 미국에서 사회문제로 대두된 후, 여러 나라에서 검증되었다. 그러나 우리 사회에는 이 문제를 다룬 논문은 김영란(1997)이 발표한 논문 한편 이외에는 별로 없는 실정인데, 김영란의 논문에서도 실제로 빈곤의 여성화를 입증할 수 있는 자료를 직접 분석한 것이 아니라 기존에 발표된 통계 자료 중에서 빈곤의 여성화와 관련된 자료들을 모아 정리한 것이었다. IMF 이후에 노동시장에서 여성의 배제와 차별이 갑자기 심해지자 한국여성개발원(1999), 대통령직속 여성특별위원회(1998), 한국보건사회연구원(2000), 등의 많은 단체에서 여성가구주 가구의 실업과 대책에 대한 연구결과를 발표하였다. 그러나 실업사태로 인하여 빈곤의 여성화가 얼마나 심화되었는지에 대한 연구는 없었다.

이에 본고에서는 '97년 1/4분기부터 '99년 1/4분기까지 지난 3년 동안의 도시가계조사 자료(통계청)를 이용하여 빈곤의 여성화 정도와 추세를 파악하고자 한다. 분석결과를 토대로 여

성의 빈곤화가 구조적으로 고착화되어 가는 양상을 보임에 따라 여성가구의 빈곤화를 막을 강도 높은 소득재분배 정책, 적극적인 노동시장 정책 및 복지정책이 시급히 요청됨에도 불구하고, 임시방편적이고 미온적인 정부의 정책에 대하여 비판하고 대안을 모색하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 여성가구주 가구 빈곤화의 원인

일반적으로 빈곤은 노쇠, 질병, 배우자 사망, 낭비, 등과 같은 가구 내적 요인에 의해서 발생하거나 가구 구성원의 노력과 상관없는 저임금, 실업, 성차별, 성역할 분업 등 사회적 요인에 의해서 야기되기도 한다. 전자는 개인의 동기부족, 낮은 열망수준, 무절제, 게으름, 의타심, 과다한 출산, 부적응 등 심리적 관점의 개인적인 결함에 의한 낙관주의적 관점과 가구주 또는 가구원의 사망, 질병, 불구, 노령, 낮은 교육수준 등과 같은 비자발적, 개인적 원인, 즉 기능주의적 관점으로 볼 수 있다. 기능주의적 관점은 소득분배 불평등, 취업기회의 제한과 불안정성, 사회보장제도의 미비, 교육기회의 제한과 빈곤의 세습화 등에 기인하는 갈등주의적 관점으로 빈곤의 원인을 사회구조적 모순에서 찾는 것이다. IMF이후 우리나라 여성가장 가구의 빈곤화 현상은 가족 내적 요인보다는 경기침체와 노동시장의 성차별, 거시경제 정책 운용의 실패, 신자유주의적 구조조정, 정보화가 주도하는 급격한 지식기반 사회로의 이행, 그리고 상용직보다는 임시직 비중의 증가, 조기은퇴 등의 사회구조적 요인에 기인하는 것으로 판단된다.

2. 빈곤측정이론

최저생계비는 절대빈곤의 개념을 적용하면 '생존을 위한 최소한의 필수품을 획득하기 위하여 필요한 최소한의 비용'(Rowntree, 1922)으로 정의된다. 절대빈곤의 개념에는 시대와 사회를 초월한 인간생존을 위한 절대적인 핵(irresistible core)이 포함되어 있다(Sen, 1983). 이 핵은 기본필요(basic needs)로 표현되는데, 기본필요는 시대와 문화가 달라지더라도 비교적 고정적이다. 그러나 기본필요는 시대와 문화에 따라 변화하는 필수품(want)으로 측정된다. 즉 최저생계비는 허기의 면함이라는 기본필요의 충족을 위하여 시대와 사회에 따라 라면, 죽, 혹은 바나나 등의 다른 필수품으로 측정되는 것이다. 절대빈곤의 개념으로 측정되는 최저생계비는 필수품으로 규정되는 재화의 양과 질에 따라 정해지는데, 필수품의 구성이 시대와 문화에 따