



빈곤 퇴치



Poverty

한국대표부 - 1998.3

빈곤 퇴치 : 한국의 경험과 교훈

인권정보자료실
ESg1.14

농촌 지역을 떠나 대도시로 이주해 들어오는 사람들의 숫자를 고려해 볼 때, 대량의 빈민들이 출현하고 도시의 빈민촌들이 성장하게 된 것은 당연하다. 여기서 새로운 사회적, 경제적 문제들이 발생하였다. 동시에 젊은이들의 이주는 농촌 지역에 노인들만 남겨놓은 결과를 초래하였으며 결국 농촌 지역은 생산성과 소득이 낮아지게 된 것이다.

현재 한국의 빈곤 수준은 과연 어느 정도 되는가? 지금 한국의 빈곤은 과거보다는 그 정도가 훨씬 덜한 것임은 의심할 나위가 없다. 오늘날 농촌 지역에서는 소위 '보릿고개'나 '춘궁기(春飢期)'에 대한 이야기가 더 이상 존재하지 않는 것이 사실이다. 우리는 불과 몇 년 전까지만 해도 매일 거리에서 거지들을 볼 수 있었지만, 지금은 더 이상 그런 거지들의 모습을 볼 수 없다. 한국의 빈곤연구가 극적으로 줄어들었다는 사실에 대해서 의심할 사람은 별로 많지 않을 것이다. 따라서 몇몇 학자들이 다른 이웃 신흥공업국(NICs)들과 함께 한국이 급속한 경제성장 과정에서 빈곤 감소를 기록한 가장 훌륭한 성과를 보여주었다고 평가한 것은 그다지 과장된 것이라고 할 수 없다(Chenery et al, 1979; Sen, 1981). 그럼에도 불구하고 선진국에서도 그러하듯 빈곤은 여전히 한국에서 사라지지 않고 있는 현실이다.



참이연대자료

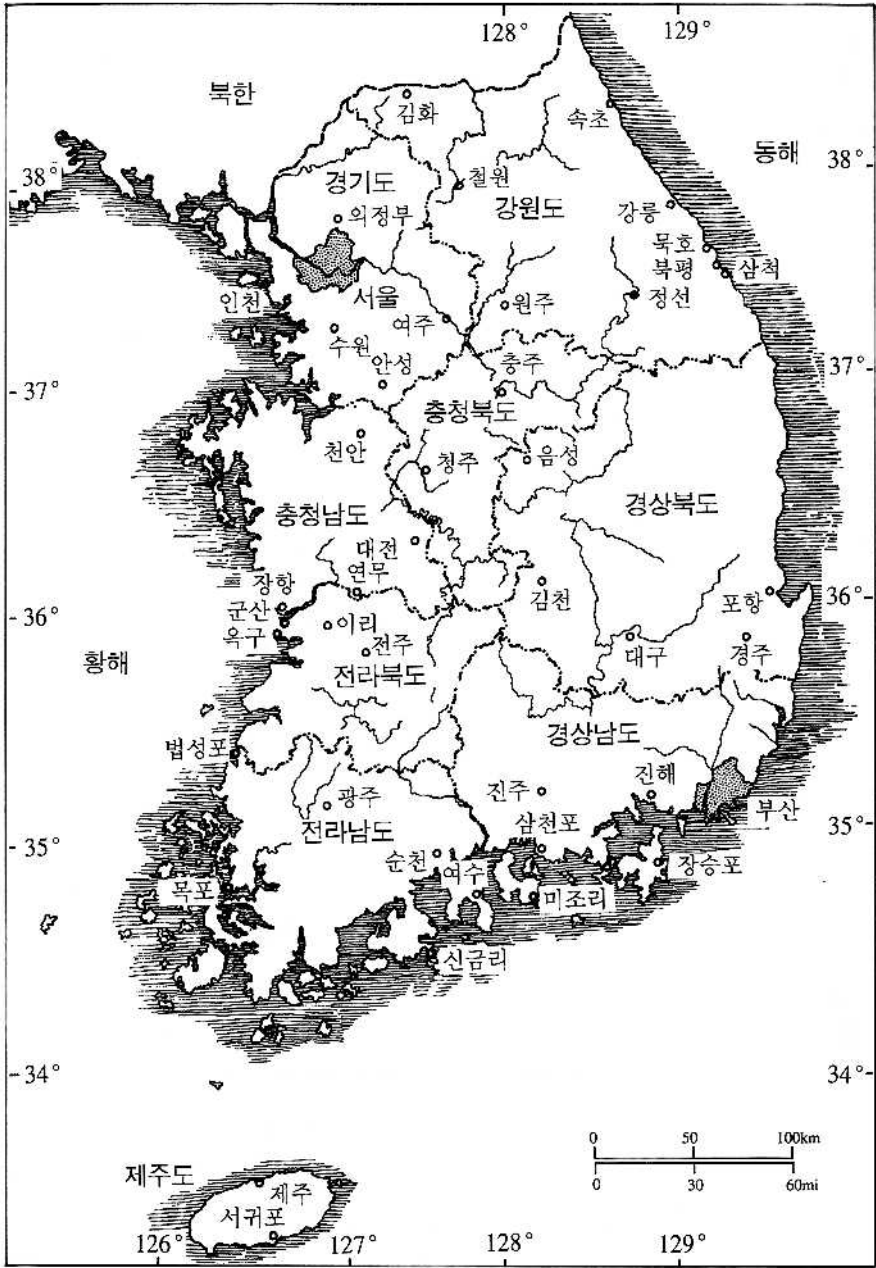
참이연대자료

빈곤 퇴치

한국의 경험과 교훈

UNDP 한국대표부
1998.3

이 책에 수록된 모든 내용은 저자들의 의견이며,
한국정부나 UN의 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다.



대한민국 지도

권두언

네이 툰
UNDP 아태지역 국장

빈곤퇴치는 오늘날 세계가 직면하고 있는 가장 긴급한 과제이다. 1995년 코펜하겐에서 열린 사회개발정상회의에서, 각국 정부는 빈곤퇴치를 시급히 해결되어야 할 인류의 윤리적, 사회적, 정치적, 도덕적 과제로 인식하고 이를 위해 노력할 것을 다짐한 바 있다. 각 국은 이러한 목표를 달성하기 위해서는 무엇보다도 인간 중심적인 개발을 통해 인간 요구를 충족시켜 나가야 함을 인식하였다. UNDP는 이러한 각국의 노력을 지원하고 국가별 경험을 공유해 나갈 것이다.

「빈곤퇴치: 한국의 경험과 교훈」은 한국이 지난 40년동안 빈곤발생을 줄이고 그 영향을 경감시키는데 괄목할만한 진전을 해왔음을 밝히고 있다. 한국은 정부주도 경제성장이 빈곤감소를 통하여 인간개발에 기여하였음을 보여주는 매우 흥미로운 사례이다. 이 책은 각 장에서 한국의 성공과 단점을 모두 검토하고 있는데 빈곤실태, 농촌빈곤, 도시빈곤, 여성과 빈곤, 주택과 빈곤, 국가정책과 빈곤퇴치를 위한 제언 등으로 구성되어 있다. 결론적으로 한국의 경험은 고도 경제성장이 인간개발과 사회보호를 위한 과감한 투자와 병행되었을 때 강력한 빈곤감소의 수단으로 작용할 수 있음을 보여주고 있다.

한국의 경제사회적 기본토대는 여전히 건실하다. 지속적인 경제 성장을 회복하기 위해 요구되고 있는 현재의 경제적인 조정은 한국이

공평한 발전과 빈곤 감소면에서 보여준 성과를 결코 손상시켜서는 안 될 것이다.

이 보고서에서 밝히고 있는 그 동안의 경험을 딛고 한국은 앞으로도 지속적이고 공평한 발전의 모형으로 자리매김할 것이라 믿는다.

이 책의 출판은 UNDP가 연구비를 지원한 프로젝트에 의해 이루어졌다. UNDP 한국대표부의 총괄아래 UN과 한국내 전문가 집단의 긴밀한 협조를 통해 책의 출간이 준비되었음을 밝혀둔다.

목 차

지도

권두언/네이툰

서론 및 개관

아미트 바타차리아

1. 한국의 경험	1
2. 사회개발 정책	3
1) 정부의 역할	6
2) 시장의 역할	7
3) 지역사회의 역할	7
3. 사회개발정상회의	9
4. 빈민의 특성	14
5. 빈곤의 정의와 차원	15
6. 국가적 차원	19
7. 교훈	26

1장

빈곤퇴치 노력과 실태

권순원

1. 머리말	31
2. 빈곤실상의 평가	32
3. 빈곤의 정의와 빈곤의 측정	35
1) 빈곤의 정의와 측정	35
2) 빈곤선의 설정	38
3) 빈곤계층의 특징	41
4) 빈곤감소에 영향을 준 주요 요인	49
4. 정책목표와 빈곤퇴치	52
1) 교육과 빈곤퇴치	53
2) 농촌개발과 빈곤퇴치	56
3) 빈곤관련 주요정책목표와 정부의 역할	58
4) 빈곤퇴치와 비정부기구(NGO)의 역할	60
5. 한국에 있어서 빈곤의 실태	62

2장

농촌빈곤

박진도

1. 서론: 연구의 배경과 목적	69
2. 한국의 경제발전과 농촌빈곤의 감소: 성과와 한계	70
1) 한국경제의 구조전환과 농업의 변화	70
2) 농촌의 상대적 낙후와 이농의 악순환	82
3. 농촌빈곤의 실태	94
1) 농촌의 빈곤과 불평등: 도시빈곤과의 비교	94
2) 농촌빈곤의 특질과 분포	101
4. 한국의 농촌개발정책의 개관과 평가	111
1) 농지개혁	111
2) 미가정책과 녹색혁명	112

3) 새마을운동	113
4) 농촌고용정책	115
5) 농업구조 재편 정책	118
5. 결론: 교훈과 제언	121

3장

도시빈곤

이정우

1. 머리말	131
2. 도시빈곤의 성격 변화	135
3. 소득불평등과 빈곤	138
4. 도시빈민의 고용조건	148
5. 도시빈민의 소득과 지출	151
6. 환경과 빈곤	155
1) 도시지역 환경의 문제	155
2) 환경과 빈곤	157
7. 한국에도 '하위계급'이 존재하는가?	159
8. 요약 및 결론	162

4장

빈곤의 여성화: 한국 여성 빈곤의 원인과 결과

이혜경

1. 연구 목적	169
2. 이론적 배경	172
3. 한국 여성의 일반적 지위	176
1) 건강과 교육	176
2) 가족 생활	178
3) 경제 활동	180
4. 한국 여성의 빈곤	185

1) 법정 빈곤가구	186
2) 편모 가구	193
3) '일반' 빈곤 가구	197
4) 도시 지역 근로자	203
5) 농촌 지역	209
6) 요약	212
5. 결론 및 제언	215

5장

빈곤층의 주택문제와 정책

하성규

1. 서론	225
2. 주택현황과 주택문제	226
1) 주택의 양적 문제	226
2) 주택의 질적인 문제	227
3) 주택 구매력과 점유형태의 변화	229
4) 주거불안정과 불평등	231
3. 빈곤층의 주택 이슈	232
1) 도시화와 인구이동	232
2) 불량촌	233
3) 주택재개발: 철거와 주거권	236
4) 공공부문 주택	238
5) 분양목적의 공공주택	239
6) 가격규제와 지불능력	240
7) 주택순환전략(Filtering Strategy)과 주거빈곤층	242
8) 농촌주거빈곤	243
9) 비정부기구(NGOs)와 주민조직체(CBOs)의 역할	245
4. 빈곤층을 위한 정부의 역할	246
1) 정부개입의 정당성과 공공주택	246
2) 주거안정과 강제철거	247

3) 주거권의 확보	248
4) 주택정책의 방향	249
5. 결론 및 정책건의	249

6장

국가정책의 빈곤감소 효과

김상균

1. 서론	255
2. 정책과 그 효과	256
1) 경제개발정책	256
2) 지역사회개발정책과 새마을운동	261
3) 교육정책	271
4) 인구정책	279
5) 국방정책과 군대	285
6) 사회복지정책	289
7) 주택정책	297
8) 환경정책	304
3. 한국의 경험: 교훈과 전망	308

7장

요약 및 결론

김상균, 이경우

1. 서론	315
2. 발전전략과 빈곤	318
3. 고용과 일자리	320
4. 교육, 훈련과 빈곤	323
5. 농촌의 빈곤	325
6. 주택과 빈곤	328
7. 여성과 빈곤	329

8. 사회복지, 보건과 빈곤	331
9. 한국의 경험: 교훈과 전망	332

후기(後記)/권순원	337
------------------	-----

저자소개	341
------------	-----

색인	343
----------	-----

표 목 차

표 .1	개발도상국의 빈곤, 1985-2000	5
표 1.1	농촌·도시별 빈곤가구의 감소, 1965-1991	43
표 1.2	빈곤인구의 감소, 1970-1990	44
표 1.3	저소득층 가구의 주요 특색, 1982-1991	47
표 1.4	지역별 저소득층가구의 직업분포(1990)	49
표 1.5	교육단계별 취학률의 증가, 1961-1993	54
표 1.6	공적부조제도의 재분배효과	59
표 1.7	비정부기구(NGO)의 강점과 약점	61
표 2.1	구조전환의 속도	73
표 2.2	농업생산의 구성, 1956-1991	74
표 2.3	노동생산성의 상대지수의 변화, 1971-1990	78
표 2.4	농업소득과 제조업 임금의 비교, 1972-1991	79
표 2.5	4대강의 주요 취수지의 생물학적 산소요구량(BOD), 1980-1994	80
표 2.6	화학비료 및 농약의 소비, 1967-1994	81
표 2.7	권역별 제조업 생산액 및 취업자의 비중, 1963-1989	83
표 2.8	시, 도별 산업구조 및 경제력 비교(1991)	84
표 2.9	사회개발의 지역간 격차(1990)	85
표 2.10	농촌소득과 도시소득의 비교(1993)	86
표 2.11	도시화율과 비농업부문의 노동력 비율, 1950-1995	87
표 2.12	주요 신흥공업국(NICs)의 도시 인구 증가율, 1965-1984	88
표 2.13	농촌인구의 순 이농, 1955-1985	89
표 2.14	이농자의 연령별 분포, 1965-1985	90

표 2.15	농업취업자의 연령별 구성, 1965-1990	90
표 2.16	이농자의 학력별 구성, 1965-1985	91
표 2.17	농촌지역의 학교 및 학생수의 추이, 1983-1993	93
표 2.18	농촌과 도시 지역의 빈곤율, 1965-1988	95
표 2.19	농촌과 도시의 생활보호대상자의 추이, 1989-1995	96
표 2.20	생활보호 수혜자격의 변화, 1989-1995	97
표 2.21	두 농촌 마을의 월 소득별 빈곤 세대의 분포(1996)	98
표 2.22	농촌과 도시지역의 절대빈곤율(1993)	99
표 2.23	농가의 상대빈곤율, 1988-1991	100
표 2.24	지역별 상대빈곤율(1993)	101
표 2.25	도별 빈곤율(1990,1993)	103
표 2.26	농촌지역 빈곤 세대 세대주의 특징	104
표 2.27	농촌지역의 빈곤 세대와 비빈곤 세대의 특징 비교(1993)	105
표 2.28	농촌인구와 도시인구의 연령 분포, 1970-1990	106
표 2.29	농촌지역의 농가와 비농가의 특질 비교(1993)	107
표 2.30	농지소유형태별 경영면적 분포(1990)	108
표 2.31	빈곤 농가의 소유지 및 경지면적	109
표 2.32	농촌과 도시의 세대주의 교육수준(1990)	110
표 2.33	농촌 빈곤 세대주의 교육수준	110
표 3.1	절대적, 상대적 빈곤의 추세, 1965-1984	139
표 3.2	5인 기준 도시가구의 최저생계비(1994년 불변가격)	140
표 3.3	선진국의 빈곤수준	143
표 3.4	가상적으로 추정한 도시 빈곤인구 비율, 1982-1994	144
표 3.5	빈곤인구 비율 추정에 나타난 도시 빈곤의 정도, 1980-1991	145
표 3.6	절대적 빈곤, 상대적 빈곤, 빈곤갭	146
표 3.7	도시 비공식부문의 크기, 1960-1994	150
표 3.8	빈민가구 생활수준의 변화(앵겔 계수), 1962-1989	152
표 3.9	빈민가구들의 생활수준의 변화(월 평균소득), 1962-1995	153
표 3.10	저축을 하거나 빚을 지고 있는 가구의 비율, 1962-1995	154
표 3.11	주요 도시의 대기오염(SO ₂), 1977-1995	156
표 3.12	주거 지역간 아황산가스 집중도(1994)	159

표 4.1	성별 교육 수준 분포, 1980-1990	177
표 4.2	자녀에 대한 교육 기대 수준, 1977-1993	177
표 4.3	도시-농촌별 가구 형태 구성, 1980-1990	178
표 4.4	결혼 코호트별 가족 생활 주기의 변화, 1935-1985	179
표 4.5	혼인 상태 및 지역별 여성 가구주 가구의 분포, 1980-1990	180
표 4.6	가구 구분 및 성별 노동 시장 참여율, 1980-1994	181
표 4.7	산업 및 혼인 상태별 전체 여성중 여성 취업자수의 비중, 1980-1994	182
표 4.8	가구주 성 및 취업 상태별 노동력 분포, 1980-1994	183
표 4.9	교육 수준 및 성별 평균 월급여, 1986-1992	184
표 4.10	교육 수준별 여성 노동력의 분포, 1980-1994	185
표 4.11	각 연도 공적 부조 소득 기준선, 1982-1995	189
표 4.12	부조 형태 및 연도별 공적 부조 수혜자 수, 1980-1995	190
표 4.13	거택 보호 대상자 중 여성 가구주 가구 및 가구원 수 비율, 1989-1995	191
표 4.14	자활 보호 대상자 중 여성 가구주 가구 및 가구원 수 비율, 1991-1995	192
표 4.15	평균 월소득 범위별 편모 가구의 분포(1989)	194
표 4.16	편모의 교육 수준 분포(1989)	195
표 4.17	편모의 직업 분포(1989)	195
표 4.18	가구주 성 및 일인당 가구 소득별 가구 분포(1995)	198
표 4.19	성 및 가구내 지위별 도시 빈민의 교육수준(1995)	199
표 4.20	성 및 교육 수준별 가구주의 평균 소득(1995)	200
표 4.21	가구주 성별 연령 분포(1995)	200
표 4.22	가구주 성 및 혼인 상태별 가구 분포(1995)	201
표 4.23	성 및 혼인 상태별 가구주의 평균 소득(1995)	201
표 4.24	가구주 성 및 고용 상태별 가구 분포(1995)	202
표 4.25	가구주 성 및 고용 상태별 가구 소득 분포(1995)	202
표 4.26	도시 임금 근로 가구주의 성 및 연도별 평균 소득, 1982-1995	204
표 4.27	임금 근로 가구주 성 및 연도별 가구원당 평균 소득 및 중위 소득, 1982-1995	205
표 4.28	가구주 성, 일인당 소득, 연도별 도시 임금 근로자 가구의	

	누적 분포, 1982-1995	206
표 4.29	소득 구간 및 연도별 전체 도시 임금 근로자 가구중 여성 가구주 가구의 분포	207
표 4.30	각 연도별 공적 부조 소득 기준 이하의 가구 비율 및 평균 가구원수 분포, 1982-1995	208
표 5.1	주택재고 및 가구수의 변화추이, 1960-1990	226
표 5.2	한국의 주택 및 주거수준 관련 지표 변화 추이, 1975-1995	227
표 5.3	단칸방 거주 가구수 추이, 1960-1990	228
표 5.4	주택설비 수준(1990)	229
표 5.5	주택매매가격 및 임대료(전세)지수 변화추이, 1986-1996	230
표 5.6	지역별 자가소유 추이, 1960-1995	230
표 5.7	도시인구 성장추세, 1915-2001	232
표 5.8	도시지역 불법주택 추이, 1966-1983	234
표 5.9	공공영구임대주택 입주대상선정 점수제	238
표 5.10	농촌지역 주택의 설비수준	244
표 5.11	저소득층의 주택점유형태 및 주거상황	244
표 6.1	주요 경제지표의 변화추이, 1961-1995	258
표 6.2	우리나라 도시가구 빈곤율의 추이, 1966-1992	258
표 6.3	한국의 소득계층별 소득분포 추이, 1965-1988	260
표 6.4	한국의 소득계층별 부의 분배(1988)	261
표 6.5	도시와 농촌의 월평균가구소득 변화추이, 1963-1979	262
표 6.6	농촌인구 비율, 1956-1994	263
표 6.7	새마을운동의 투자부문, 1974-1987	265
표 6.8	새마을운동하에서의 지역사회 발전, 1972-1979	266
표 6.9	새마을운동의 주요한 사업, 1972-1986	267
표 6.10	새마을운동에 대한 정부투자의 보상율, 1971-1987	268
표 6.11	새마을운동에서의 비용분담, 1973-1987	269
표 6.12	신용협동조합과 새마을금고의 저축액, 1970-1987	270
표 6.13	공교육비와 사교육비 지출, 1968-1990	272
표 6.14	의무교육 진학률, 1953-1959	273
표 6.15	일반고등학교와 기술고등학교의 구성, 1965-1996	275

표 6.16	경제성장예의 요소투입, 1960-1974	275
표 6.17	인력의 수요와 공급, 1990-1996	276
표 6.18	교육투자의 소득률, 1983-1994	276
표 6.19	사교육비 지출추이, 1968-1990	277
표 6.20	가구의 교육비 지출, 1980-1994	277
표 6.21	부모의 교육수준에 따른 교육비 지출에 대한 인식도(1993)	278
표 6.22	대학생 父의 학력, 1967-1984	278
표 6.23	사회계층별 대학입학의 가능성, 1967-1984	279
표 6.24	지역별 해외이주 현황, 1962-1994	280
표 6.25	한국노동자의 해외고용, 1963-1993	281
표 6.26	입양 추이, 1958-1990	281
표 6.27	1994년 대비 국민소득 증가율	282
표 6.28	인구의 경제성장, 1960-1995	282
표 6.29	취학률, 1966-1980	283
표 6.30	경제활동인구(EAP)의 변화추이, 1963-1995	283
표 6.31	경제성장과 외화송금액, 1978-1983	284
표 6.32	국외이주의 고용개선 효과, 1981-1986	284
표 6.33	교포송금의 국제수지 개선 효과, 1981-1985	285
표 6.34	한국 군사비의 연도별 구성비 추이, 1949-1990	286
표 6.35	군의 기술인력 양성 현황, 1951-1991	287
표 6.36	군의 어학 및 행정인력 양성 실적, 1951-1975	288
표 6.37	기계 및 건설부문의 군 기술인력 양성 실적, 1951-1990	288
표 6.38	군에서의 기능공 양성과정 훈련인원, 1967-1988	288
표 6.39	군에 의한 도로 및 교량공사 실적, 1956-1976	289
표 6.40	한국의 정부지출, 1970-1993	291
표 6.41	각국의 사회보장지출(1986)	292
표 6.42	생활보호제도의 수준과 내용, 1965-1990	293
표 6.43	평균기대수명, 1960-1991	294
표 6.44	모성사망률과 유아사망율, 1962-1990	294
표 6.45	부문별 병원소유, 1957-1994	295
표 6.46	의료보험과 의료보호의 수혜자, 1977-1994	295
표 6.47	소득계층별 공적 소득이전의 분포, 1982-1992	296

표 6.48	소득에서 의료보호지출의 비율	297
표 6.49	한국인구의 도시화, 1960-1986	298
표 6.50	GNP 대비 주택투자, 1962-1986	299
표 6.51	주택공급 추이, 1970-1993	301
표 6.52	주택소유비율과 주택공급, 1960-1990	302
표 6.53	토지, 주택 및 임대가격 상승률, 1975-1988	302
표 6.54	주택, 임대 및 도매물가 인상률, 1988-1992	303
표 6.55	소득계층별 가구예산에서 주택관련 지출이 차지하는 비중 1985-1989	303
표 6.56	영구임대주택 공급, 1989-1993	304
표 6.57	환경관련지출, 1980-1991	306
표 6.58	서울과 부산의 아황산가스 농도, 1980-1993	307
표 6.59	한국 4대강의 생물학적 산소 요구량(BOD) 현황, 1981-1991	308
표 7.1	동아시아 주요 국가의 인간개발 지표들, 1960-1993	317

그림
목차

그림 2.1 한국경제의 구조전환, 1955-1994 71
 그림 2.1.a 생산구조 전환 71
 그림 2.1.b 취업구조 전환 72
 그림 2.2 생산요소의 상대가격, 1956-1991 75
 그림 2.3 상대 생산요소의 비율, 1957-1991 75
 그림 2.4 농업생산성의 추이, 1956-1991 76
 그림 2.5 농가의 실질소득, 생활비, 앵겔계수, 1959-1992 77
 그림 2.6 생활편의품의 보급률(1994) 77
 그림 2.7 농가 상대소득의 추이, 1966-1990 86
 그림 2.8 생활보호세대 비율, 1989-1995 97

서론 및 개관

아미트 바타차리아*
 유엔 경제사회국

이 책은 UNDP의 연구비 지원으로 진행된 “한국의 빈곤 퇴치”라는 연구과제의 결과이다. 저자들은 전반적인 초점, 책의 구성 및 내용에 대해 함께 의견을 나누었고, 초고를 검토하고 정보를 교환하면서 최종적인 제언을 도출하였다. 이 책은 저자들의 협동과 기여로 이루어진 보고서이다.

이 연구과제의 목표는 빈곤을 줄이는 과정에서 한국이 경험한 비를 포괄적으로 분석하고, “빈곤없는 세계”를 이루기 위한 전 지구적 노력에 그러한 경험을 반영하려는 것이다. 절대적 빈곤을 줄이는 데 성공한 한국의 경험은 빈곤퇴치를 국가목표로 삼아 노력하는 여러 국가들에게 좋은 사례가 될 것이다.

1. 한국의 경험

제 2차 세계대전 이후, 한국은 빈곤을 줄이는 데 괄목할 만한 성공을 거두었다. 지속적인 고도 경제성장과 광범위한 인적자원 개발은 전례없

* 본 연구작업에 참여하고 기여해 준 한국 연구진에게 깊은 감사를 표한다. 아울러 값진 논평과 제언을 해 준 UN 경제사회국의 Richard Gordon, Iqbal Haji와 사회영향평가센터의 C. P. Wolf씨에게 감사드린다.

는 것이었다.

한국은 제 2차 세계대전 이후 국토가 분단되어 천연자원과 공업기반이 집중되어 있던 북한과 분리되었다. 1950년대 당시 남한은 전형적인 농업 사회로서 인구의 80% 이상이 농촌지역에 거주하고 있었고 당시 기준으로 50%가량이 빈곤인구였다. 한국의 경제적 피폐와 사회적 혼란은 1950년 한국전쟁이 발발하면서 더욱 가속되었다.

그 결과 야기된 인구의 대이동과 재배치 작업에 직면하여, 당연하게도 한국정부는 빠른 경제회복과 경제개발의 목표를 다른 어떤 목표보다도 우위에 두어야 했다. 이러한 빠른 경제성장정책은 산업화와 도시화가 결합되는 과정을 통하여 절대빈곤을 현격히 축소할 수 있었다. 경제적으로 가장 낮은 계층에 있던 국민들은 이전보다 높은 임금을 받고 취업할 수 있었고, 그들의 능력과 생산성은 한국을 현대적 산업국가로 탈바꿈시키는 데 크게 공헌을 하였다.

취업구조가 농업분야에서 공업분야와 서비스분야로 극적으로 전환한 것을 보면 한국사회의 탈바꿈의 정도를 짐작할 수 있다. 1960년에 노동력의 61%가 농업분야에 종사하고 있었는데 1990년에는 그 숫자가 18%로 뚝 떨어지고 지금도 계속 하향세를 보이고 있다. 수출은 거의 대부분 제조업제품으로 이루어지고 있으며(1988-1990년 기간중 94%), 그 중 절반가량이 중화학공업제품이다.

빈곤인구의 축소과정에서 정부의 역할은 무엇이었는가? 앞으로 이 책에서 제시되겠지만 공업의 빠른 확장정책외에 정부의 명시적인 빈곤인구 축소 정책은 없었다. 사회복지정책은 급격한 도시화와 농촌 황폐화의 충격을 완화시키기 위해 최근에 와서야 수립, 추진되고 있다. 한국의 시민사회는 국가발전에 대한 열망과 교육에 대한 전통적인 열정 및 근로윤리 등에 의해 동기를 부여받아 빠른 산업화정책을 추진해나가는 데 결정적인 역할을 했다. 이러한 노력은 가족과 지역사회의 강한 유대에 의해 더욱 촉진되었는데 그러한 유대관계는 저소득계층에게 사회적 지원과 부조

를 제공해 왔다.

한국의 경우 빠른 경제성장과 보건, 교육, 사회복지분야의 투자를 통한 인적자본의 개발은 병행되어 왔다. 세계대전이후만해도, 다른 신생독립국가와 다름 없이 한국도 겨우 13%의 성인만이 공식교육을 받은 상태였다. 그러나 1993년에 와서 성인 식자율(識字率)은 97.6%로 높아지게 되었다. 1960년과 1990년 사이에 평균재학년수는 5년이상 증가하여 9.9년이 되었는데 이는 다른 OECD국가들의 그것들보다 높은 수치이다.

교육은 자녀들의 사회적 상승이동과 직업적 성공에 대한 투자차원에서 열성적으로 이루어져왔다. 1960년대에 시작된 수출주도적 한국경제는 교육받고 숙련된 노동력을 점점 더 많이 필요로 했다. 이러한 요구를 충족시키기 위해 정부는 직업훈련 기회를 확장하는 데 주로 투자를 했다. 숙련 노동력에 대한 수요증가에 맞추어 교육분야에 자원을 집중한 결과 한국사회는 인적자본의 개발수준을 높일 수 있었다.

봉건사회 계급 구조를 해체시킨 제 2차 세계대전이후의 대규모 토지개혁과 교육에 대한 강조 덕분에 상대적으로 공평하게 경제성장의 열매를 나누어 가질 수 있게 되었고 이로써 한국은 고도로 산업화된 기술선진국으로 경제의 체질전환을 더욱 가속화하게 되었다. 한국이 인적자본 개발에 성공한 근본적인 이유는 협조적인 사회 환경속에서 경제성장과 인적자본 투자가 상호 상승(相乘)작용을 할 수 있었기 때문이라고 하겠다.

2. 사회개발 정책

최근까지 개발정책은 경제정책 또는 농업을 포함하는 여러 산업분야에 자본을 투자하는 프로그램 정도로 이해되었다. 이는 분배보다는 생산을, 형평보다는 효율을 강조한다. 최근에는 개발도상 여러나라에서 빈곤의 조건을 개선하려는 계획을 포함하여 개발정책의 방향조정이 이루어지고 있다. 빈곤퇴치와 관련한 결정적인 이슈들을 다루기 위해 새로운 사회개발

패러다임과 정책들이 제시되고 있다.

개발도상국의 경우 독립과 국가통일에 이어 빠른 경제발전이 제일가는 목표가 되었다. 이러한 노력이 성공하면 자동적으로 폭넓은 번영을 구가할 수 있을 것으로 일반은 믿었다. 그러나 광범위하게 지속되었던 극심한 빈곤은 1970년대 이전에는 거의 인식되지 못하거나 관심의 대상이 되지 못했으며 그 이후의 개발경험 또한 경제개발이 쉽게 성취되고 그 열매가 널리 공유되리라는 기대를 충족시켜 주지 못하였다.

한국의 경험에서도 한 시대를 풍미하였던 이러한 경제개발의 패러다임이 확인되는가? 즉시 드러나는 증거들을 보면 경제개발과 사회개발은 균형과 조화를 이루면서 함께 추진되어야 한다는 점을 시사해 준다. 더불어 경제개발 노력을 지원하기 위한 방편으로 인적 자원동원의 기본적인 중요성을 강조한다. 한국의 성공은 외국 자본이나 시장이 아니라 인적 자본(한국 국민과 그들의 전통 및 열망)에 의해 보장되었다.

최근 빈곤퇴치는 세계적으로 가장 중요한 사회적 의제가 되었다. 개발도상국의 경우 경제성장이 필요하기는 하지만, 그것만으로 빈곤퇴치의 충분조건이 될 수 없다는 데 일반적인 합의가 이루어지고 있다. 경제성장을 촉진하는 정책과 조치들은 경제적 불평등을 증가시킬 수도 있기 때문이다. 정책방향의 오도와 자원배분의 왜곡으로 인해 상대적 빈곤이나 절대적 빈곤까지도 강화될 수 있는 것이다. 1995년에 나온 UNDP보고서는 다음과 같이 설득력있는 논의를 하고 있다.

우리가 찾아야 할 개발모형은 인간의 삶을 악화시키지 않고 향상시키는 것이어야 한다. 이 경우 GNP성장은 수단일 뿐 목적이 아니며 소득을 집중시키는 것이 아니라 균등히 분배하며 자원을 파괴하지 않고 미래 세대를 위해 천연자원을 보존하고 국민들은 자신의 삶을 형성하는 행위와 과정에 참여하도록 고무된다.

여기서 고려되는 사회적 상황은 ILO, IFAD 그리고 UNICEF등에 의해

광범위하게 조사되었으며, UNDP와 세계은행이 작성한 빈곤지표에 반영되었다. 몇몇 지역과 국가에서 인상적인 향상이 이루어졌음에도 불구하고, 빈민의 절대적인 수치는 증가하고 있다(표 1). 특히 빈곤의 “여성화”가 감지되고 있으며, 빈곤 아동인구가 늘어나는 추세에 있다. 일반적으로 경제적 향상은 환경의 질과 삶의 질을 악화시키면서 이루어지는 경우가 많다. 또한 경제성장에 따른 열매의 분배가 점점 더 불공평해지고 있다.

표 1 개발도상국의 빈곤, 1985-2000

지 역	빈곤선 이하 인구비율(%)			빈곤 인구(백만)		
	1985	1990	2000	1985	1990	2000
전체 개발도상국	30.5	29.7	24.1	1,015	1,333	1,107
남부 아시아	51.8	49.0	36.9	532	562	511
동부 아시아	13.2	11.3	4.2	182	169	73
사하라남부 아프리카	47.6	47.8	49.7	184	216	304
중동과 북부 아프리카	30.6	33.1	30.6	60	73	89
동 유럽	7.1	7.1	5.8	5	5	4
남 아메리카와 카리브지역	22.4	25.5	24.9	87	108	126

자료: 세계은행, *World Development Report 1992: Development and the Environment*(New York: Oxford University Press, 1992), p.30

이러한 상황을 논의하고 시정하기 위해서는 어떻게 해야 되는가? 정치, 경제 그리고 시민사회의 자원을 활용하여 사회개발 전략이 채택할 수 있는 기본적 접근방법 또는 “모형”으로는 세 가지가 있다(Wolf 1996). 각 모형의 특성은 모형을 구성하고 있는 핵심기구—각각 국가, 시장 그리고 지역사회—에 따라 결정된다. 국가에 의한 형평의 강조, 시장에 의한 효율의 강조(적어도 자본자원에 관하여), 또는 지역사회에 의한 양자의 통합에 의해 각 모형의 두드러진 특징이 드러난다. 물론 이 대안들은 상호 배타적이지 않다. 예를 들면, 지역사회수준에서 개발이 가능하자면 지역이나 국가수준의 정치적·경제적 기구에 의해 지원을 받아야 한다. 다양

한 대안 중에서 선정하는 정책선택은 주로 무엇을 강조하고 어떻게 균형을 취하는가 하는 문제인 셈이다. 각 모형은 전반적인 개발상황의 여러 측면—정치적, 경제적, 사회적—을 강조한다. 후자는 특히 공동체적이고 가족적인 조직 및 통합과 관련된다. 이제 차례로 각 모형을 검토하겠다.

1) 정부의 역할

이 접근방법은 국가적 차원의 개발노력을 계획하고 수행해 나감에 있어서 중앙정부의 역할을 강조한다. 최근에는 공기업 민영화와 같은 시장 원리에 근거를 두는 정책과 프로그램이나, 개발 계획과 관리의 지방화로 강조점이 전환되고 있다. 이러한 전환의 이유는 명확하다:

지방분권적인 조직운영은 ... 참여와 효율을 촉진하는 가장 좋은 수단 중의 하나일 수 있다. 지역 관료와 정치가들은 중앙정부보다 여론의 반응에 더 민감할 수 있고 그들이 봉사하기로 된 지역사회와 주민들에게 더 책임감을 지니는 법이다. 땀을 짓거나 도로나 학교를 세우고 보건 프로그램을 입안하는 등의 공공 프로젝트는 해당지역사회가 계획수립 및 집행에 참여하여 제 목소리를 낼 때 더 적합하고 효과적일 수 있다(UNDP 1993: p.66).

지난 10년에 걸쳐서 정부정책을 재조정하고 경제활동을 세계화했음에도 불구하고, 민간기업의 능력과 적합성에는 분명한 한계가 있다. 전 UN 사무총장 부트로스 부트로스 갈리가 언급한 바 있듯이, 민영화는 어떤 경우 이미 너무 지나치게 진척되어 버렸다. 최소한, 경제활동의 합당하고 일관성있는 틀을 구축하고 모든 수준에서 사회개발 정책과 계획에 협조적인 여건 조성에 박차를 가하는 데에도 국가의 개입은 필요하다.

공공 투자는 물리적, 사회적 기간시설 개발부문에 주로 행하여질 것이고, 민간기업이 할 수 없거나 하지 않을 사회부문 활동의 위험이나 비용을 계속 흡수하게 될 것이다. 그러나 공공투자의 주된 책무는 정치적 합

법성과 안정을 유지하는 데 충분한 형평과 통합조치를 보장하는 것이다.

2) 시장의 역할

20세기 마지막 10년간, 사회적 문제를 둘러싼 일반적인 정책환경은 점점 시장적 접근방법을 받아들이고 있다. 그러나 빈곤문제를 해소하기 위한 구조조정과 지속가능한 개발 등 거시경제적 접근방법의 효과성은 적어도 단기적으로는 의문시되고 있다.

전통적인 시장은 오랫동안 지속되어 왔지만 지역사회에 깊이 흡수되었고 관습법에 의해 효과적으로 규제되었다(Bohannon and Dalton 1965 참조). 그러나 화폐거래와 수직적 통합의 과정을 통하여, 시장은 지역사회와 유리되었고 비인격화되었는데 이로써 경제기능의 자율화는 무비판적으로 받아들여졌다. 경제적 “합리성”이라는 의미는 바로 사회적 결과나 환경적 영향에 관계없이 시장기구들의 필요성을 가리킨다.

전통적으로 자본집약적, 기술집약적 개발프로그램은 시장접근방법을 특징으로 하는 바, 이는 영세기업 설립과 기타 소득창출 활동을 위해 자본을 폭넓게 활용하도록 고안된 방글라데시의 「그라민」은행같은 혁신적인 소규모 신용기관과는 대조되는 것이다. 게다가 시장모형은 국내 소비보다는 수출용 상업작물의 대량생산을 강조하게 되어 다시 기술집약적이고 에너지집약적인 투입물의 광범위한 사용과 관련된다. 이와 같이 생산적 자원의 이용이 제한적이라는 점에서 그리고 시장모형을 빈곤의 퇴치나 경감에 적용하기 때문에 결과적으로 심각한 문제가 제기된다.

3) 지역사회의 역할

그 핵심이 지역사회에 있는 소위 “시민 사회”의 의식이 증가하면서, 개발과정에 대한 중앙집중적 정치적 통제가 퇴색하고 있다(Seligman 1992).

사회과학 문헌에서는 오랫동안 “지역사회”와 “사회”를 구별하고 있다. 전자는 전통적이고 소규모의 “지역적인”사회이고 후자는 현대적인 “대규모” 사회집단이다. 각 유형마다 사회제도와 가치가 스며들어 있는 일련의 적합한 규칙, 역할 및 관계가 있다. 이렇게 구별하게 되면 개발과정에서 지역사회로부터 사회로의 사회적 변화의 의미도 있게 된다.

시민사회라는 발상은 사회생활을 관리가능한 규모로 돌려놓고 싶은 열망을 반영하고 있다.

...이는 자발적인 협의체, 교회, 지역공동체 등을 강조하며, 주요결정들이 반드시 지역주민들에 의해 이루어져야 하고 정부나 관료체계에 의해 통제되어서는 안된다는 주장을 담고 있다(Bell 1989: p.56).

지역사회에 기반을 둔 개발은 “인간중심적”전략이라는 대안의 중요성을 강조한다. 이는 스스로 만든 조직과 자영하는 운영체가 개발의 우선순위와 계획을 수립하고 실행하고 평가할 수 있도록 내재되어 있는 능력을 결집시킨다. “참여적 개발”프로그램과 사업은 이러한 전략을 채택한다. 이는 “적절한 기술”과 같은 개발의 주도권행사를 요구하는데 현존하는 자연적, 사회적 환경에 생태학적, 문화적으로 순응하는 처방을 의미한다. 이들 처방은 자본집약적이거나 기술집약적이기 보다는 노동집약적인 경향이 있는데, 자원의 필요량을 최소화하고 절약하며, 기회와 선택에 대한 접근을 보다 평등하고 형평에 맞게 할 수 있기 때문이다.

한국을 포함한 여러 나라에서 남성들이 도시로 떠나 버려 더 큰 부담이 여성들에게 지워졌지만 노동력은 농촌의 빈민들이 아주 풍부하게 지니고 있는 자원이다. 그럼에도 불구하고 농촌에서는 실업과 불안전고용이 만연하고 있어 직업창출과 소득증가를 위해 노동력을 최대한 활용하는 방안은 현명하다고 하겠다. 그러나 이전의 개발계획은 자본집약적이고 기술집약적인 사업을 촉진하는 경향이 있었고, 이는 자연적 존락을 파

괴하고 그 지역인구를 소개(疏開)시켰다. 고용창출의 시각에서 보자면, 노동집약적인 개발에 유리하도록 가능한 생산요소를 대체시켜 나가야 할 것이다.

지역사회 모형은 특히 농촌지역의 개발에 적합한데, 대규모 도시화에도 불구하고 전세계 빈곤인구의 다수가 여전히 농촌지역에 거주하고 있기 때문이다. 지역사회에 거점을 둔 사회개발 정책을 추진함에 있어서 지역사회내의 불평등의 지속은 간과되어서는 안되며, 자원을 본래의 성격과 다르게 사용하는 것(전통적 자원을 비전통적으로 활용하거나 그 반대의 경우)에 대한 책임부여의 어려움도 간과되어서는 안된다. 마찬가지로 지역의 생존능력 배양을 강조한다고 해서 거시 정책이나 지역수준 차원에서 바람직한 “환경”조성의 필요성을 모호하게 해서도 안된다. 따라서 가장 효과적인 사회개발전략은 위의 세 가지 모형의 특성을 결합시키는 것이다.

사회개발을 위해 지역사회를 강화하려면 빈곤퇴치와 지속적 발전을 위한 자원의 수요와 공급 양 측면을 고려해야 한다. 과거에는 개발을 논의하고 계획하면서 “공급 측면”의 분석에 치우쳤었다. 이러한 접근방법은 추정된 향후 인구규모에 식량이나 에너지 같은 기초적인 필수품의 양을 곱한 다음, 가정된 수요수준을 충족하기 위해 여러 공급대안들을 비교한다. 예상되는 결과는 임박한 자원의 부족을 절박하게 경고하게 되는 것과 자원부족을 극복하기 위해 왜곡된 정책을 시행하게 되는 것이다. 대조적으로 지역사회 접근방법은 주로 수요에 기반을 두고 있다. 이 접근방법의 핵심은 참여적 개발의 원리와 수단을 구체화하는 것이다.

3. 사회개발정상회의

1995년 3월 6일에서 12일에 걸쳐 덴마크의 코펜하겐에서 개최된 사회개발 정상회의는 사회개발 이슈에 분명하게 초점을 맞춘 사상 첫 회의였

다. 이 모임에서 전 세계의 대표들은 빈곤 퇴치, 생산적 고용, 그리고 사회적 통합 등 세 가지 영역에서 의미있고 적절한 진전을 가져올 것을 다짐했다. 이 모임의 준비는 1992년 리오데자네이로에서 열린 환경과 개발에 관한 UN회의(지구정상회의)와 1994년 카이로에서 개최된 인구 및 개발에 관한 국제회의의 결론과 권고에서 이끌어낸 것이다. 그 주제는 베이징에서 열린 제4차 세계여성대회와 1996년 이스탄불에서 열린 인간정착에 관한 UN회의(해비타트II)에 반영되었다.

코펜하겐회의에서 빈곤퇴치에 대한 서약은 “윤리적, 사회적, 정치적, 경제적 임무”로 간주되었다. 이러한 목표를 달성하기 위해 제안된 정책과 전략들은 기아와 영양실조의 해소 그리고 식량안보, 교육, 고용, 생계유지, 건강, 안전한 식수, 위생 및 적절한 주거의 제공 등을 포함하고 있다. 동 회의에서는 빈민들로 하여금 신용, 토지, 교육, 훈련, 기술, 지식, 정보 및 공공 서비스 등을 포함하여 생산적인 자원에 접근하도록 도와주어야 한다는 데 합의가 이루어졌다.

정상회의는 전세계 지역사회가 세계적 국가적으로 사회개발에 우선을 두도록 실행계획을 세우기로 했다. 세계차원에서, 여러 측면에 걸친 인간의 요구를 충족시키기 위해 구체적 목표와 일정에 합의했다(Box1).

Box 1.

인간 요구 : 세계적 목표와 일정

- 2000년까지 최소한 초등학교 학령 아동의 80%를 대상으로 기본교육에 대한 보편적 접근과 초등학교 졸업을 가능하게 한다; 2015년까지 모든 국가의 기본교육과 중등교육과정에서 남성·여성간 격차를 없앤다.
- 2000년까지, 각국 국민의 기대수명을 60세이상으로 한다.
- 2000년까지, 영아와 5세미만 아동의 사망률을 1990년 수준의 1/3, 혹은 출생 1,000명당 50내지 70명 수준 중 낮은 목표를 골라 감소시킨다; 2015년까지 영아사망

률을 출생 1,000명당 35명 수준미만으로 낮추며, 5세미만 아동의 사망률을 출생 1,000명당 45명 미만으로 낮춘다.

- 2000년까지, 모성사망률을 1990년의 1/2수준으로 낮추고, 2015년까지는 그 수준의 1/2만큼 낮춘다.
- 국가적, 세계적으로 합리적인 수준의 식량공급 안정도를 달성할 뿐만 아니라 식량이 정치적인 압력의 수단으로 사용되지 않도록 한다. 또한 모든 사람들이 물리적, 사회적, 경제적으로 충분한 양의 식량에 접근할 수 있도록 하고 안전하고 적절한 영양의 식량을 공급함으로써 식량안보를 달성한다.
- 2000년까지, 심각하거나 경미한 영양실조상태에 있는 5세미만 아동의 수를 1990년의 절반수준으로 낮춘다.
- 2000년까지, 세계의 모든 사람들이 사회적, 경제적으로 정상적인 생산활동을 영위할 수 있는 건강상태를 달성한다. 이를 위해 모든 시민에게 1차 의료서비스를 보장한다.
- 가능한 빨리 그리고 2015년 전에 인구 및 개발에 관한 국제 회의의 실행계획에 맞추어, 1차 의료서비스제도를 통하여 해당 연령층에 있는 모든 사람들에게 재생산에 따른 건강을 돌볼 수 있도록 접근도를 높인다. 또한 그 회의에서 다루어진 선언들과 유보사항들을 고려하되 부모의 지도 및 책임의 필요성에 대해 특별히 강조한다.
- 2000년까지 말라리아 사망율과 유병율을 적어도 1995년 수준의 20% 만큼 감소시키도록 노력을 강화하며, 그 목적을 위한 정책적 약속을 확대한다.
- 2000년까지, 전세계적으로 문제가 되고 있는 주요 질병을 퇴치 또는 통제한다. (의제21의 6.12항에 의거)
- 성인의 문맹률을 적어도 1990년 수준의 절반까지 낮추되(적절한 연령층은 각국 별로 결정하여) 이 때 특히 여성의 식자율 증가를 강조한다; 질 높은 교육을 보편적으로 제공하도록 노력하되 특히 초등교육, 기술교육 및 직업훈련, 문맹타파 그리고 교육의 접근도 및 전과정에 걸쳐 성별 격차해소 등에 주력한다.
- 충분한 양의 안전한 식수와 모든 이에게 적절한 위생을 지속적으로 제공한다.
- 2000년까지 주거제공을 위한 세계 전략에 입각하여 모든 이에게 이용가능하고 적절한 주거지를 확대공급한다.
- 가능한 한 고위수준에서 정책적 약속이행을 관찰하며, 또한 충분하고 정확한 통계자료와 적절한 지표를 보급하여 집행을 촉진시키도록 한다.

자료: Department of Public Information, World Summit for Social Development, 6-12 March 1995: *The Copenhagen Declaration and Programme of Action* (New York: United Nations, August 1995), pp.71-72.

나아가 1996년을 빈곤퇴치의 해로 선포하고, 가능한 최단기간내에 실질적인 빈곤감소를 달성할 수 있도록 국가 정책과 전략을 취할 것에 합의했다. 그 실행내용은 각국이 스스로의 상황과 전통에 맞추어 정한 목표수준과 시점에 따라 절대빈곤을 타파하고 불평등을 축소하는 것을 포함한다.

코펜하겐선언과 실행계획에 따르면, 최단기간내에 빈곤을 타파하기 위한 정책과 전략 및 프로그램을 마련하고 실행하는 데 있어서 국제사회가 개발도상국과 협력하도록 요청하고 있다. UNDP와 다른 UN기구들은 적절한 빈곤퇴치 조치를 선택하고 추구하는 노력을 기울이는 각국 정부를 적극적으로 지원해 오고 있다(Box 2).

사회개발정상회의의 이면에는, 중장기적으로 지속가능한 경제발전이 달성되려면 반드시 사회개발과 연계되어야 한다는 인식이 있었다. 사람들로 하여금 창조적인 잠재력을 개발하도록 기회를 증진시키자면 경제성장의 혜택이 더욱 공정하게 분배되어야 할 것이다. 잠재력의 실현은 새로운 개발모형을 의미하는데, 이 모형에서는 경제성장을 촉진하는 정책은 또한 경제적 기회를 확대시킨다는 내용을 담고 있다.

나아가 지속가능성이라는 기준은 현 세대뿐만 아니라 후세대에게도 기회가 제공되어야 함을 요구한다. 파키스탄의 마부브 울 학(Mahbub Ul Haq)박사가 옹변으로 주장한 것처럼,

새로운 개발 패러다임의 윤리적 철학적 기초는 생명권의 보편성을 인정하는 데 있다(UNDP 1995).

새로 태어난 아동은 누구라도 단순히 “잘못된 계급”이나 “잘못된 나라” 혹은 “잘못된 성(性)”으로 태어났다는 이유만으로 개발기회에 대한 접근이 거부되어서는 안된다. 개발의 목적은 모든 인간이 이용할 수 있는 기회를 평등화하기 위한 선택의 폭을 늘려나가는 것이어야만 한다. 빈

Box 2.

빈곤 감소 전략

빈곤은 정치적 안정, 사회적 단합, 지구의 환경적 건전성에 대한 최대의 적이다. 빈곤감소를 위한 전략은 의심할 여지없이 모든 국가정책을 향상시킬 것이다. 각국의 경험에서 얻어진 주요한 교훈들은 다음과 같다.

- 기초적 사회서비스 - 국가는 빈민들에게 기초적인 사회서비스, 특히 기초교육과 1차 의료서비스를 폭넓게 배분해야 한다.
- 농업 개혁 - 개발도상국의 경우 빈곤인구의 대부분이 농촌지역에 집중되어 있으므로, 빈곤 감소 전략은 흔히 보다 공정한 토지와 농업자원의 배분을 요구한다.
- 모든 사람들을 위한 신용 - 시장개설의 가장 강력한 방법은 신용을 제공하는 것이다. 신용유무의 판단기준은 바뀌어야 하고 신용공여기관들은 분권화되어야 한다.
- 고용 - 빈민에게 성장의 혜택을 줄 수 있고 그들을 생산확대와 연계시킬 수 있는 가장 좋은 방법은 생산적인 고용기회를 빠르게 늘리는 것이며, 모든 사람들이 지속적으로 생계를 유지할 수 있도록 보장하는 틀을 만드는 것이다.
- 참여 - 빈곤 감소를 위한 어떤 실행가능한 전략도 분권화되어야 하고 참여조각적이어야 한다. 빈민들은 경제개발 계획이나 정책의 입안시점부터 참여하지 않으면 경제개발로부터 혜택을 받을 수 없다.
- 사회 안전망 - 각 국은 시장이 배제하는 가난한 자들을 보호할 수 있도록 적절한 사회 안전망을 필요로 한다.
- 경제 성장 - 개발노력의 초점은 전반적인 생산성 향상뿐만 아니라 빈민들의 생산성 제고에 두어져야 한다. 이는 빈민이 경제성장에서부터 혜택을 받고 동시에 기여할 수 있도록 보장해 줄 것이다.
- 지속가능성 - 빈곤은 생태계에 압력을 강화하면서, 지속적으로 사람들의 자원활용 능력을 감소시킨다. 지속가능성을 보장하려면, 성장의 내용이 지금보다 덜 물질 집약적이고, 에너지 집약적으로 바뀌어야 하고 그 분배는 더욱 공평해야 한다.

자료: United Nations Development Programme, *Human Development Report 1994* (New York: Oxford University Press, 1994), p.20.

민들이 생산적이고 창조적인 사회구성원이 되도록 돕자면 지구촌과 국가 사회가 무엇을 할 수 있을 것인가? 이 문제에 대답하려면 “누가 빈민인가”라는 질문에 먼저 답해야 한다.

4. 빈민의 특성

전세계 인구의 10억이상이 최소한의 생활 필수품이나 직업은 물론, 가장 중요하다고 하겠지만 희망도 없이 빈곤상태에서 살고 있다. 그들의 대부분은 아시아와 아프리카의 농촌지역에서 살며 농업에 종사하고 있다. 그러므로, 농촌개발이야말로 빈곤퇴치 프로그램의 초점이 되어야 하는 것이다(Alhluwalia 1974). IFAD(Jazairy, Alamgir, and Panuccio 1992: p.17)에 따르면, 농촌의 빈민은 주로 다음과 같은 유형으로 나누어진다:

소농, 무토지 노동자(농업과 비농업분야), 유목민, 소규모 어민, 국내 이주민/난민, 여성 세대주 가구, 농촌 직공, 상인, 영세 전문직 종사자

농촌지역의 절대빈곤층은 영양부족상태에 있는 이들과 육체적 능력과 교육기회가 제한되어 있는 성인으로 구성되어 있다. 토지가 없거나 거의 없는 그들은 대부분 불완전 고용상태이거나 실업 상태에 있으며, 열악한 건강상태와 영양실조에 시달리고 있다. 높은 영아 사망률 때문에 결과적으로 가족규모가 작아지지만 일반적으로 빈민가구는 상대적으로 많은 자녀를 두는 경향이 있다(UNDP 1994). 최빈층의 경우는, 건강과 영양상의 필요가 다른 모든 필요보다도 중요하다. 그들의 하루하루는 육체적 생존을 위한 불확실한 투쟁인 셈이다.

“빈민은 누구인가”라는 질문에 답하고자 여기까지 설명해 왔다. “빈민은 어디에 분포되어 있는가” 그리고 “시기별로 빈민의 분포는 어떠한가”라는 질문에 대해서는 <표 1>에서 간략히 다루어지고 있다. “왜 빈곤한

가”라는 질문은 빈곤의 원인에 대한 것이다. 빈곤상태는 한 가지 요인에 의해 초래되는 결과가 아니라 복잡한 요인들이 연루되어 있다는 점이 일반적으로 받아들여지고 있다. 따라서 빈곤상태는 여러 측면에 걸쳐서 여러차례 공략될 수 있고 또한 공략되어야 하는 것이다. 마지막으로 “어떻게 빈곤한가”라는 질문은 더욱 깊이있는 빈곤의 차원에 해당한다.

빈곤상황에 대한 이러한 간략한 검토에 이어 빈곤의 개념정의와 차원에 대한 면밀한 검토를 행할 것이다. 그런데 빈곤을 어떻게 정의하는가 하는 것은 적절한 규제 전략을 강구하는 데 중요하다. 예를 들어, 농촌의 빈곤은 통상 토지 무소유와 영양실조와 관련되기 때문에, 빈곤을 공략하려면 토지 자원의 배분을 더욱 공정하게 하고 국내의 식량생산과 식량안보의 중요성을 더욱 강조해야 할 것이다.

5. 빈곤의 정의와 차원

“빈곤”을 적절하게 정의하자면 현상의 핵심을 포착해야 한다. 그러나 빈곤은 어느 곳에서나 발견되고 복잡한 문제이기 때문에 표준적 정의를 내리기는 어렵다. 빈곤의 정의는 보통 두 가지 조(組)로 구분되는데 “절대적” 빈곤과 “상대적” 빈곤이 한 조이며 “소득 빈곤”이라는 협의의 정의와 “역량빈곤”이라는 광의의 정의가 다른 한 조이다.

“절대빈곤”은 보통 기본적인 인간의 요구를 충족시킬 수단이 없는 상태로 폭넓게 정의된다. 전 세계은행 총재 로버트 맥나마라(Robert S. McNamara)는 이 상태를 “인간의 체면을 살리는 수준에 못미치는 영양실조, 문맹, 질병, 더러운 환경, 높은 영아사망률, 낮은 기대수명 등의 상태”라고 언급하였다(The World Bank 1978).

이러한 기본요구를 충족시키기 위한 금전적 필요량을 “빈곤선”이라고 하는 실행적 정의로 바꿔서 생각할 수 있다. 이를테면 1985년을 기준으로 세계은행은 1인당 연평균 소득이 미국달러로 370 달러, 즉 하루에 1

달려 조금 넘는 수준을 빈곤선으로 규정하였다. 최근에는 “구매력평가”(PPP)지수가 도입되어 환율과 실제 소비자가격간의 격차를 조정할 수 있다. 예를 들면 1990년에는, 빈곤선이 미국달러로 1인당 420 달러로 정해졌다. 보다 일반적으로 UNDP(1993: p.221)는 그 이하에서는 “영양학적으로 최소한의 적절한 음식과 기본적인 비식료 필수품을 조달할 수 없는 정도의 소득수준”을 빈곤선으로 규정하였다.

한편, “상대빈곤”은 단순히 생존의 문제일 뿐만 아니라 그 공동체의 기준에 의해 판단되는 최소한의 수용가능한 생활수준을 영위하지 못하는 상태를 말한다. 몇몇 유럽국가에서 빈곤선은 평균 국민소득의 1/2수준에서 결정되나 반면 다른 나라에서는 그 1/3이 기준이 된다. 1996년 12월 인도의 경제계획 당국은 이전통계인 인구의 20%가 아니라 34%를 빈곤인구로 간주해야 한다고 발표했다. 이러한 빈곤인구의 “증가”는 공식적인 정의의 변경에 따른 통계적 산물이었다.

빈곤을 빈민들이 살고 있는 지역사회의 맥락에서 보아야 한다면, 어떤 개인이 최저기준 이하에 속할 때 가난하다고 상대적으로 정의될 수 있다. 당연히 이 최저 수준은 시간과 장소에 따라 달라진다. 그와 같은 정의에는 주관성이 게재되기 때문에, 더욱 확고한 근거를 두고 비교하려면 보다 “객관적인” 척도(가계의 소득과 지출 같은)가 필요하다. 그러나 이 두 가지 척도 역시 개념측정 및 해석에 있어서 편견에 좌우될 수 있다. “소득 빈곤”은 상대적으로 측정하기 쉽고 따라서 광범위한 빈곤상황을 일반화하는데 쓰일 수는 있으나, 사회적 소외와 환경훼손 같은 질적인 측면을 무시하게 되어 개념 자체를 부실하게 만들거나, 부적합한 정책방향이나 사업계획을 수립하게 유도함으로써 실제의 빈곤 상태를 더욱 악화시킬 수 있다.

빈곤을 소득에 의해 정의하는 것은 빈곤은 지역적이고 복잡하며, 다양하고, 동태적이며, 개인적이고, 다차원적이라고 주장하는 사회과학자들과 다수의 다른 분야 학자들로부터 많은 비판을 받고 있다. 그들은, 빈곤 상

황을 분석하고 판단하는 사람들이 빈민의 환경이나 경험과는 동떨어진 세상에서 살고 있는 사람들이라고 주장한다(Chambers 1995). 수혜자 평가를 포함해서, 빈곤의 평가에 대한 참여적 접근방식은 그 같은 잘못된 생각을 바로잡고 빈민 스스로 빈곤의 완화, 감소 및 방지에 적극적으로 동참하도록 보장하는 처방전이라고 하겠다. 이런 관점에서 볼 때, 빈민들은 문제가 아니라 그 해결을 위한 주도적 역할자로 간주되어야 할 것이다.

1992년의 UNDP 인간개발보고서에서는, 경제 성장이 인간 개발을 촉진하는 수단이지, 그 자체로서 목적이 아니라는 전제 아래, 빈곤과 발전을 평가하는 새로운 방식을 제안하고 있다. 소득수준과 인간 개발수준은 뚜렷이 구별된다. 그 두 수준은 폭넓은 한계내에서 각각 독자적으로 변화할 수 있다. 1인당 소득과 사회개발수준 사이에는 아무런 필연적 상응관계가 없다. 아마르티아 센(Amartya Sen)에 따르면,

한 사회의 생활 수준은 평균 소득 수준에 의해서가 아니라 그 사회구성원들이 가치를 두는 삶을 영위할 능력에 의해서 판단되어야 한다. 상품 또한 그 자체 목적으로서 평가되어서는 안된다. 그 대신 건강, 지식, 자긍심 그리고 지역공동체 생활에 적극적으로 참여할 수 있는 능력 등 역량을 높일 수 있는 수단으로 간주되어야 한다(UNDP 1996).

이는 1인당 소득이 한 사회의 일반적 복지 수준을 적절히 반영하거나 측정할 수 없다는 것을 말해준다. 마찬가지로, 소득에 의해 빈곤을 정의하는 방식으로는 국민계층이나 국민자들을 정확히 포착할 수 없다. 사회 복지의 가장 중요한 측면을 파악하기 위해서는 교육, 평균 수명, 영아 사망률뿐만 아니라 소득 분배 등을 고려해야 한다. 그러므로 UNDP 분석가들은 각국의 전반적인 인간개발 정도의 등위를 정할 때 사용되는 인간개발지수에 이러한 요소들을 결합시키고 있다.

1996년 인간개발보고서(pp. 109~110)에서는, 빈곤의 소득측정방식을

보완하기 위해, “역량빈곤 척도(CPM, Capability Poverty Measure)”란 다차원적 지수를 개발하여 이 개념을 개선시켰다. 인간 개발은 소득 이외에 많은 다원적 측면과 관련되고 있기 때문에, 빈곤 역시 비슷한 관점에서 정의되어야 한다는 것이 기본 전제이다. CPM은 수용가능한 최저생활 수준을 영위하는 데 필요한 자원들에 접근할 수 없는 무능력으로서 인간의 박탈감을 측정하는 복합지수이다. CPM은 다음의 세 가지 중요한 역량의 결핍으로 구성된다.

- 충분히 영양을 섭취하고 건강할 능력으로서, 이는 5세미만 아동중 저체중아의 비중으로 대변된다.
- 건강한 재생산 능력으로서, 이는 훈련받은 보건요원이 담당하지 않은 출산건수의 비율로 측정된다.
- 교육받고 지식을 터득할 능력으로서, 여성 식자율로 계측된다.

이러한 절차를 통하여, 소득빈곤과 “역량빈곤”을 뚜렷하게 구별할 수 있게 된다. 최근에 밝혀진 바로는 전세계적으로 약 9억의 인구가 소득빈곤에, 16억의 인구가 역량빈곤에 시달리고 있다고 한다. 이는 대략 7억의 세계 인구가 소득기준으로는 빈곤하지 않으나, 그들의 신체적, 교육적, 영양적 안녕에 영향을 미치는 기본적인 자원에 제대로 접근하지 못하고 있다는 뜻이다. 대부분의 동아시아와 동남아시아국가들, 그리고 아랍 국가들의 경우 역량빈곤이 소득빈곤보다 폭넓게 분포되고 있다. 그러나 사하라 이남의 아프리카의 경우 소득빈곤이 역량빈곤을 상회하고 있다. 남미의 많은 나라들은 소득빈곤 수준은 높지만, 역량빈곤의 발생수준은 낮은 것으로 보고되고 있다.

이와 같은 연구결과는 경제발전과 빈곤감소가 긴밀히 연결되어 있지 않음을 시사하고 있다. 경제개발이 그 나라의 가장 취약한 계층을 대표하는 빈민들의 욕구에 반응하기 위해서는 경제성장률의 증가뿐만 아니라

성장의 혜택이 더 많은 사람들에게 폭넓게 배분되도록 초점을 맞춘 개발 전략을 통해 파급효과가 광범위하게 미치도록 해야 한다. 다른 사회개발 영역에서도 그 파급효과를 넓히려는 노력이 필요하다.

코펜하겐의 사회개발정상회의는 빈곤퇴치를 위한 두 갈래의 전략을 제시했다. 하나는 전세계적으로 국제사회가 협력하고 기울이는 노력이고 다른 하나는 각국 정부와 그 국민들의 노력이다. 국가적인 차원에서 볼 때, 한국의 높은 수준의 경제적 복지달성과 괄목할 만한 빈곤감소는 매우 흥미로운 사례이다. 그 성공의 핵심요소는 무엇이며 한국적 경험이 전세계 개발도상국들에게 얼마나 적절한가? 다음 절에서는 이러한 중요한 질문에 대해 간단히 답하기로 한다.

6. 국가적 차원

이 책에서 논의된 주제는 먼저 한국의 빈곤 상황, 정의, 지표 및 빈곤 추이를 분석하는 것을 포함한다. 다음으로 본서에서는 농촌과 도시의 빈곤, 여성과 빈곤, 주택과 빈곤, 그리고 빈곤 감소를 위한 국가 정책의 역할이 차례로 검토된 후 한국의 경험에서 도출된 결론과 제언으로 끝을 맺고 있다. 각 장들을 개관해보면 다음과 같다.

권순원교수는 “빈곤퇴치 노력과 실태” 장(章)에서 한국에 있어서 빈곤의 추이와 그 차별성을 역사적으로 조망하고 있다. 이 장에 따르면, 한국의 1960년대 초는 빈곤의 악순환이 깨지고 국가의 지속적인 발전을 위한 기초를 다진 역사적 전환점으로 기록되는 시기이다. 박정희 전 대통령에 의해 국가 발전의 기반이 닦인 한국 경제는 1962년 이후 비약적인 성장을 하였고 그 결과 전반적인 소득 수준이 급속히 신장되면서, 많은 국민들이 빈곤 상태를 벗어나게 되었다. 국가적 통합을 강화하고, 도시 중심의 발전을 지양하여 도농간의 균형을 맞추는 데 목적을 둔 농촌활성화 계획으로서 새마을운동은 농어촌 빈곤 감소에 어느 정도 기여하였다. 이

장의 가장 중요한 결론은 비록 한국이 명시적인 빈곤 퇴치정책을 세우진 않았지만, 비약적인 경제 성장률로 인하여 교육과 고용 기회를 충분히 확대시켰으며 그 결과 빈곤감소를 가져왔다는 것이다.

박진도교수는 “농촌빈곤”에서, 비록 지난 40여 년간 급속한 경제 성장으로 농촌지역의 빈곤이 감소됐다고는 하지만, 아직도 상존하고 있으며, 도시 지역 빈곤과 비교해볼 때 상대적으로 널리 퍼져있고 심각한 상태라고 결론을 내린다. 고용 기회, 소득, 생활 조건, 생활기반 시설 등에서 도농간의 큰 차이는, 특히 젊은 층과 상대적으로 고학력층인 사람들의 이농 현상을 더욱 부추기는 요인이 되었다. 이로 인해 농어촌 지역의 인력 자원은 줄어들게 되었고, 그 발전 잠재력도 약화되었다. 이와 같은 이농 현상은 농어촌 지역의 서비스 악화를 부채질했는데, 농어촌에 남겨진 사람들의 사회복지 수준을 더욱 감소시켜 악순환을 지속시켰다. 농어촌 지역이 활력과 존립 기반을 상실해온 반면 도시 지역, 특히 거대도시 지역은 급속한 도시화로 인한 과밀, 공해, 인구집중 그리고 여타의 병폐로 몸살을 앓게 되었다.

1970년대 초 이후, 한국 정부는 도농간의 격차를 줄이려는 노력의 일환으로 농어촌지역 개발 계획—특히 새마을운동—을 펼쳐 나갔다. 농어촌 경제와 사회를 개선하려는 이같은 노력에도 불구하고, 이 계획들은 농어촌 지역주민들의 모든 역량과 능력을 결집하는 데에 실패하였다. 중앙 정부가 수립하고 제안한 농어촌 개발 정책과 사업들은 상의하달 방식으로 집행되어 개발 과정에서 지방 정부나 그 지역 주민들을 제대로 참여시키지 못했던 것이다.

이정우교수는 “도시빈곤”의 장에서, 결코 완전히 근절되지는 않았지만, 한국 도시의 빈곤 인구가 획기적으로 감소했다고 결론짓는다. 그는 종전 연구의 분석을 기초로 하여 도시의 빈곤인구 비율을 10~15% 정도로 추정했는데, 이는 다른 선진국들의 빈곤 수준과 별 차이가 없는 수치이다. 장기에 걸쳐서 도시 빈곤인구의 총수가 줄어들었을 뿐 아니라, 그들의 생

활 수준도 상당히 개선되었다. 1960년대 초 당시만 해도, 도시 빈민 가구의 식생활비 지출 비율이 가구 수입의 70%를 넘었던 반면, 지금은 전국 평균치인 30% 대로 떨어졌다. 빈곤계층의 소득 성장 정도는 최소한 사회내의 다른 소득 계층과 필적할 정도가 되었다. 심지어 도시 빈민들 가운데 일부는 수입중 낮은 비율이긴 하지만 장래 필요를 위해 저축하는 여유가 생기기도 했다.

이혜경교수는 “빈곤의 여성화”에서 한국 여성들의 빈곤 상황을 역사적인 관점에서 분석하고 있다. 충분치 못한 기존 자료들을 토대로 2차적인 분석을 통해서 한국의 빈민 가운데 여성들—특히 가난한 노령 여성, 편모, 도시 근로여성, 농촌 주부들—이 숫적으로 많다는 사실을 밝혀내고 있다. 박탈, 억압, 차별로 점철된 열악한 환경을 겪었음에도 불구하고, 많은 한국 여성들의 삶은 개선되어 왔다. 이제 그들은 예전에 비해서 더 오래 살며, 더 많은 교육을 받고, 출산회수도 줄었으며, 사회, 경제, 정치 분야의 활동에 종전보다 훨씬 빈번하게 참여하고 있다.

그럼에도 불구하고, 한국의 여성들은 아직도 남성보다 교육 기회가 적으며, 비록 남녀 격차가 어느 정도 줄어들었다고는 하지만, 여성들의 경제활동참가율은 남성들의 그것에 훨씬 못 미친다. 여성들이 경제활동에 참여하는 경우에도 상대적으로 임금은 적고 노동 시간은 길다. 여성들은 자신들의 전통적 활동영역인 농업, 서비스업 분야에 집중되는 경향이 있다. 여성들의 제조업 취업이 급격히 늘어 났지만, 대부분의 여성들은 섬유나 전자산업의 저임금 생산직 근로자이다. 한국의 급속히 팽창된 수출 경제는 주로 여성들이 제공하는 값싸지만 어느 정도 기술이 있는 노동력 “풀” 위에서 번성했다.

한국에서 빈민이나 극빈 계층에 여성들이 집중돼 있는 것은, 자본 투자와 산업발전을 주도하고 있는 가부장제와 관료주의의 힘이 강하게 확립되어 있는 한국적인 상황에서 당연한 결과인 셈이다. 여성 빈곤의 퇴치는 가부장제가 떠받치고 있는 성차별과 자본주의가 조장하는 계층간

격차를 없애기 위해 정부의 강력한 개입을 필요로 한다.

“빈곤층의 주택문제와 정책” 장에서, 하성규교수는 도시 빈민에게 영향을 미치는 주택 사정과 정책을 분석한다. 한국에서 주택의 수요와 공급의 불균형은 대단히 심각하다. 이와 같은 불균형은 특히 빈민층에게 영향을 끼친다. 왜냐하면 그들에게는 시장에서 장만할 수 있는 집을 놓고 남들과 경쟁할 만한 재산이 없기 때문이다. 빈민가나 무허가 거주지에서 살고 있는 인구의 비율은 도시마다 다양하지만, 1960·70년대에는 공통적으로 20~30% 정도로 추정되었다. 물리적 황폐, 시설의 부족, 불안, 과밀 등과 같은 열악한 주택 상황은 오랫동안 무허가 빈민집단의 특색이었다.

1970년대부터 무허가 거주지에 대한 인식은 보다 긍정적으로 바뀌었다. 생물학적 사회적 병리의 중심이라기 보다, 무허가 거주지 주민들은 해당도시에 거의 직접 비용없이 주택을 제공하는 한편 생산적 자원과 소비 수요를 증가시킨으로써 도시 개발에 중요한 기여를 하는 집단으로 간주되게 되었다. 또한 무허가 거주지는 저소득층 주민들에게 광범위한 고용과 투자 기회를 제공해주는 것으로 간주되었다. 무허가 거주지는 한국의 여러도시에서 수많은 소기업가들을 양산할 기업가의 거대한 보고(寶庫)인 셈이다. 그리고 저소득층 주택의 개량은 도시의 최빈민들에게 그들의 경제적 기회를 보장해주고 확대해주는 역할을 한다. 저가 주택은 가난한 거주자들로 하여금 그들의 가치분 소득을 극대화하게 해준다.

한국에서 빈민층과 불이익을 받는 계층의 사회경제적 권리를 보호하기 위해서, 하성규교수는 두 가지 주요한 정책적 조치를 제시한다. 첫째 최저 주택 수준, 즉 주택 “빈곤선”을 법적으로 규정하고 모든 시민들에게 최저수준 이상의 주택에 대한 권리를 보장해주는 것이 시급하다. 둘째, 많은 빈곤 가구의 경우 소득이 빈약하지만 엄청난 금액을 지불하지 않고는 최소한의 알맞은 주택을 얻을 수 없다. 따라서 주택 보조금 배분에 있어 극빈 가구들에게 최우선권이 주어져야 한다. 또한 정부는 특히, 도시

지역의 빈곤 가정을 대상으로 무거운 주거비용을 덜어주기 위하여 주택 수당제도의 도입을 고려해야 한다.

“국가정책의 빈곤감소 효과”라는 장에서 김상균교수는 빈민인구 비율의 현격한 감소와 빈곤퇴치를 위한 정부의 특정 정책들 간의 연관성을 검토하고 있다. 한국의 1인당 GNP는 1961년 82 달러에서 1996년에는 만 달러를 상회했다. 반면, 절대빈곤율은 1960년 49.7%에서 1981년에는 9.8%로 줄어들었다. 지난 30여년간 한국은 자원이 부족한 개발도상국에서 활기찬 산업경제로 탈바꿈하였다. 저자에 따르면, 이와 같은 놀라운 성과는 의도적인 빈곤타파정책의 결과가 아니라 급속한 산업화를 강조한 국가개발정책의 결과였다.

김교수가 검토한 주요 정책질문은 한편으로 빈곤타파와 다른 한편으로 국가발전을 통한 부의 창출간의 관계에 집중된다. 그는 1962년 박정희 대통령이 시작한 경제개발 5개년 계획이 국부를 창출했고 그 부가 다시 빈곤감소를 이끌었다고 결론짓고 있다. 이어서 저자는 절대빈곤의 수준이 현격히 감소하긴 했지만 상대적 빈곤은 그렇지 않다는 점을 제시한다. 그 근거로 한국사회에 심한 불평등이 존재한다는 점을 지적한다. 이는 한국이 놀라운 경제적 상승을 이루는 기간 동안 하위 40%에 속하는 국민들의 사회경제적 수준은 거의 변하지 않았다는 사실에서 나타난다.

마지막 장인 “요약 및 결론”에서 김상균교수와 이정우교수는 앞선 장들의 주요 분석내용을 요약하고 정책과제 및 대안과 관련하여 그 내용들을 분석하고 있다. 저자들의 결론은 다음과 같다:

1. 한국이 빈곤감소에 성공한 것은 정부가 추구한 명시적 빈곤퇴치 정책 때문이 아니라 높은 경제성장의 간접효과였다.
2. 빈곤을 줄이는 데 있어서 가장 유력한 영향을 미친 요인은 높은 경제성장의 결과 저임금 가구에 풍부한 일자리를 제공할 수 있었던 점이었다. 이는 때로는 경제활동인구의 1/4에 육박하는 높은 실업과

불완전 고용을 겪은 바 있는 저개발국가들과 크게 대조된다. 한국의 경험으로 볼 때 대규모 고용을 창출하는 경제성장은 빈곤 감소를 위한 필요조건임을 시사한다. 더욱이 경제성장의 지속없이 높은 실업률과 불완전고용이 심각한 정치적 불안을 야기하고 사회적 통합을 해칠 것이다.

3. 교육에 대한 한국민의 투자는 경제성장을 크게 증진시켰다. 이와 관련하여 한국의 교육적 성취가 다른 모든 개발도상국과 다수의 선진국보다 앞섰다는 것이 분명히 제시된다.
4. 급격한 도시화와 빈민의 도시지역 집중 때문에 정부는 주요도시의 빈곤감정정책을 서둘러 시행해야 했다. 이러한 필요에 부응하여 정부는 경제의 변화하는 성격뿐만 아니라 도시별 빈민의 특징을 감안하게 되었다.
5. 경제개발 초기단계인 1960년대와 1970년대 중반까지 빈곤은 주로 농촌지역에 집중되어 있었다. 계속되는 경제성장으로 도시빈민의 비율은 크게 줄어들었다. 도시지역의 빈민들은 자활을 돕도록 직업훈련과 추가교육의 대상이 되었다. 자활을 추구할 수 없는 다수의 빈민들은 복지급여와 민간자선의 혜택을 받았다.
6. 농촌으로부터의 이주와 급속한 도시화 때문에 대부분의 한국빈민은 현재 도시에 거주하고 있다. 그러나 농촌빈곤 역시 간과되어서는 안 된다. 고용기회, 소득, 생활여건, 공공서비스 등에서의 도농간 큰 격차는 대규모 이촌향도를 촉진시켰다. 이러한 이주는 대부분 젊은이와 교육받은 이들에 의해 행하여졌기 때문에 농촌지역의 인적자원을 고갈시키고 농촌의 개발잠재력을 감소시켰다. 그 결과 농촌의 빈곤은 교육받지 못한 사람과 노인과 편모가구에 집중되고 있다.
7. 이농의 악순환을 탈피하기 위하여 농촌부문은 도시부문과 균형을 맞춰 개발되어야만 한다. 한국정부는 “불균형적 산업화”라는 정책을 보완하기 위하여 1970년대초 새마을운동이라는 전략을 개발하였는

데, 새마을운동은 농산물 가격개혁과 농촌기반시설 확충을 포함하였다. 그러나 무역자유화와 경제의 세계화에 따른 국제경쟁에 맞추기 위하여 취해진 최근의 농업생산 “구조조정” 정책은 소농의 희생하에 기업농 육성을 지향하고 있다.

8. 놀라운 경제적 성과에도 불구하고 한국은 양적, 질적 측면에서 심각한 주택문제를 겪고 있다. 급속한 도시화로 인하여 도시지역에서 주택부족 현상이 만연되고 있으며 농촌지역의 경우 빈민들은 저급 주택문제에 시달리고 있다.
9. 한국여성의 삶은 1960년대초 이래로 크게 향상되어 왔다. 여성들은 더 오래 살고 더 많이 교육받고 자녀를 더 적게 낳으며 더 나은 의료혜택을 누리고 전보다 많이 번다. 그러나 여전히 여성은 남성보다 교육을 더 적게 받고 적은 보수에 더 오래 일한다. 강한 가부장적 가치와 유교적 규범이 한국문화에 깊이 박혀있는 여건을 감안하건데 여성의 사회경제적 지위가 두드러지게 향상되었음에도 불구하고 남성보다 더 많은 수의 여성이 빈곤층에 속하고 있을 뿐만 아니라 빈곤여성이 극빈자 층을 구성하고 있다는 사실은 놀라운 것이 없다.
10. 마지막으로 한국사회에서 절대적 빈곤이 줄어든 반면 상대적 빈곤은 그렇지 않다. 절대적 빈곤이 감소함과 동시에 경제적 불평등이 악화되어 왔기 때문이다.

이어서 저자들은 다음과 같이 제언하고 있다.

- 경제적 불평등은 사회적 역기능을 낳을 수 있다. 따라서 국가개발 정책과 전략은 성장과 분배를 조화시키는 경제 및 사회개발을 강조해야 하며 이로써 국민 전체를 위한 사회보장을 증진시켜 나가야 할 것이다.
- 상대적으로 작기는 하지만 한국에는 여전히 빈곤이 존재한다. 극빈

총을 목표대상으로 하는 빈곤퇴치 프로그램이 입안되고 집행되어야 할 것이다.

- 국가개발 계획과 프로그램은 환경적 인본주의적 가치를 증진시켜야 할 것이며 전국민의 삶의 질을 향상시키기 위한 조치를 취해야 할 것이다.

7. 교훈

한국의 빈곤퇴치 경험은 개발도상국가들에게 모범적 사례가 되는가? 한국의 경험에서 얻을 수 있는 폭넓은 교훈은 무엇인가? 한국전쟁 이후 한국은 천연자원이 부족하고 개발되지 않은 인적자원을 지닌채 분단되고 황폐화되었다. 그러나 30년이 채 못되어 한국은 빠른 산업화와 괄목할 만한 빈곤감소를 달성하였다. 이는 인적자본의 개발 그리고 개인의 추진력, 근면, 사회적 규율을 높이 평가하는 문화와 전통의 내부적 힘 덕분에 가능했다. 그러나 이와 같은 개발전략은 태평양 지역권 밖에서는 성공한 적이 없었다. 빠른 공업화 덕분에 한국은 농촌을 떠나 도시로 유입한 대량의 잉여 노동력을 생산적 고용으로 흡수할 수 있었다. 그러나 이러한 산업화와 도시화의 균형은 많은 개발도상국의 경우 현실성있는 개발시나리오가 되지 못한다.

한국의 경험은 다른 면에서도 독특하다. 교육, 사회적 규율, 근면을 무엇보다 중요시하는 내면적인 문화의 힘이 한국의 개발과정에서 근본적인 기여를 하였다. 1960년대 박정희대통령 정부하에서 한국은 인적, 문화적 자원을 급속한 산업화와 빈곤감소에 동원할 수 있었다. 한국의 역사적 정치적 상황과 관련된 또 다른 독특한 요인도 있는데 특히 토지개혁, 자본투자, 시장개방의 측면에서 이루어진 미국의 개입과 국가번영과 사회진보 과정에서 비슷한 혜택을 받은 바 있었던 이웃나라 일본의 경제기적이 그것들이다.

한국이 절대빈곤을 감소시키는 데에는 크게 성공했지만 두 가지 고려할 점이 남아 있다. 첫째, 여전히 빈곤계층이 농촌과 도시지역에 남아 있고 노인, 여성세대주가구, 편모 여성 등이 주로 취약인구층을 구성하고 있다. 따라서 효과적인 정책에 토대를 둔 표적화된 빈곤퇴치 프로그램의 수행이야말로 정부정책중 높은 우선순위를 받아야 할 것이다.

이와 같은 정책의 추진력으로부터 사회복지제도와 사회통합 측면에서도 효과가 기대된다. 이러한 노력에서 시민사회조직과 의도하는 수혜자들이 진정한 동반관계를 맺으면서 동참해야 한다. 나아가서 정부와 시민사회 조직은 보편적이고 통합적이며 포괄적인 체계를 구축하여 빈곤추이의 관찰과 평가를 수행해야 한다. 그와 같은 체계는 한국빈곤의 현황, 원인, 결과를 포괄적으로 평가해야 하며 빈곤퇴치를 위한 현 정책과 사업의 효과성을 평가해야 한다. 이때 혜택을 받은 빈민의 자체적인 평가와 관련 지역사회의 관찰이 통합되어야 할 것이다.

둘째, 보다 근본적인 고려사항은 상대적 빈곤의 감소와, 소득과 부의 공정한 분배이다. 비록 절대빈곤이 크게 줄어 들었지만 상대적 빈곤은 그렇지 않다. 한국사회의 문화의 독특성과 지역사회와 가족에 대한 높은 가치부여를 고려할 때 도시 산업사회의 객관적 요구와 경제성장의 과실을 보다 보편적으로 배분해야 할 사회적 요구를 균형 있게 맞추어 나가는 것이 바람직하다고 하겠다.

21세기 한국의 비전과 관련하여 개인적 추진력과 성취를 강조하는 산업주의의 요구와 마찬가지로 가족관계 및 지역사회 전통을 유지, 강화해야 하는 중요한 요구를 어떻게 조화시킬 것인지에 대한 논의가 진행 중이다(Yeon 1996). 한국은 사회적 균형을 달성하고 유지시키는 기술을 보임으로써 선진국과 개발도상국 모두에게 사례를 남길 수 있을 것이다.

한국의 경험은 빈곤퇴치에 대한 “양측” 접근의 지혜를 확인시켜 주었다. 문화적, 역사적 독특성이 인지되어 국가정책과 전략을 수립하는 데 활용되었다. 사회개발 정상회의는 세계적 틀에 맞출 수 있는 범위내에서

풍부하고 독특한 국가경험을 분명히 할 수 있는 개발과정을 지적한 바 있다. 국제사회, 각국정부 및 시민사회는 빈곤퇴치를 위해 이러한 추진방향을 지지하고 활성화하는 데 적극적으로 동참해야 할 것이다.

빈곤퇴치의 세계적인 경향과 차이점을 분석해 보면 다른 나라의 경우와 마찬가지로 한국에 있어서도 경제성장은 빈곤감소를 위한 충분조건은 아니더라도 필요조건임이 분명하다는 점을 알 수 있다. 왜냐하면 경제개발이 빈곤에 긍정적인 영향을 주려면 성장뿐만 아니라 성장의 열매가 효과적으로 배분되는 기전 역시 필요하기 때문이다. 빈곤을 급속하게 감소시키기 위한 이상적인 조건은 고른 소득분배와 높은 경제성장을 동시에 이루는 것이다. 따라서 소득과 자산을 공평하게 분배하려는 정책이 이러한 목표를 달성하기 위해 지속적으로 추진되어야 할 것이다.

참고문헌

<영문>

- Ahluwalia, Montek S.(1974) "Income Inequality: Some Dimensions of the Problem", pp.3-37, in Hollis Chenery and others, *Redistribution with Growth*, London: Oxford University Press.
- Bell, Daniel(1989) "American Exceptionalism Revisited: The Role of Civil Society", *The Public Interest*, Number 95, pp.38-56.
- Bohannon Paul and George Dalton(eds.)(1965) *Markets in Africa: Eight Subsistence Economies in Transition*. rev. ed., Garden City, New York: Doubleday.
- Chambers, Robert(1995) *Poverty and Livelihoods: Whose Reality Counts?* New York: Division of Public Affairs, United Nations Development Programme, March.
- Department of Public Information(1995) *World Summit for Social*

- Development, 6-12 March 1995: The Copenhagen Declaration and Programme of Action*, New York: United Nations, August.
- Jazairy, Idriss, Mohiuddin Alamgir, and Theresa Panuccio(1992) *The State of World Rural Poverty: An Inquiry into Its Causes and Consequences*, New York: New York University Press.
- McNamara, Robert. S.(1978) "Foreword", p.iii in The World Bank, *World Development Report 1978*, New York: Oxford University Press.
- Seligman, Paul(1992) *The Idea of Civil Society*, New York: The Free Press.
- United Nations Development Programme(1992) *Human Development Report 1992*, New York: Oxford University Press.
- United Nations Development Programme(1993) *Human Development Report 1993*, New York: Oxford University Press.
- United Nations Development Programme(1994) *Human Development Report 1994*, New York: Oxford University Press.
- United Nations Development Programme(1995) "New Imperatives for Human Security", A Policy Paper commissioned by UNDP for the World Summit for Social Development, New York: UNDP.
- United Nations Development Programme(1996) *Human Development Report 1996*, New York: Oxford University Press.
- Wolf, C.P.(1996) "Poverty Alleviation and Environmental Management", New York: United Nations Department for Development Support and Management Services, 5 June.
- Yeon, Hacheong(1996) *A New Vision of National Welfare Toward the 21st Century: Harmonizing Global Trends and Traditional Values in Korea*, Research Monograph Number 96-09, Seoul: Korea Institute for Health and Social Affairs, November.

빈곤퇴치 노력과 실태

권순원*

덕성여자대학교 경제학과 교수

1. 머리말

지 난 수십년에 걸쳐서 한국은 괄목할 정도로 빈곤인구를 감소시켜 왔다. 이는 주로 빠르고 안정적인 경제성장에 힘입은 바 크다고 평가된다. 이와 같은 고도성장은 인적자원에 대한 지속적인 투자, 토지개혁을 통한 토지의 효과적인 활용 및 농촌개발사업의 전개 그리고 노동흡수적 산업화에 기인한다고 분석된다. 비록 한국이 그간 빈곤인구를 감소시키는 데 성공을 거두었다고 하나 아직도 빈곤은 한국사회 곳곳에 자리하고 있음을 본다. 도시의 경우 빈민들은 적절한 주거시설과 교통수단을 확보하는 데 어려움을 느끼고 있으며, 농촌의 빈민층은 교육, 보건의료 및 적절한 위생시설의 부족으로 고통 받고 있다.

이 장에서는 지난 30여년간 한국의 빈곤실상이 어떻게 개선되어 왔는지 검토해 볼 것이다. 이를 통하여 우리는 앞으로 빈곤문제를 다루는 데 있어서 실제적인 통찰력을 기르고 나아가서 다른 개발도상국에게 정책적

* 저자는 각각 빈곤과 소득분배에 관한 연구자료를 제공해 주신 보건사회연구원의 박순일 박사와 박찬용 박사께 감사드린다.

함의를 전달할 수 있기를 기대해 본다. 이 장에서 우리는 가난과 빈곤을 같은 의미로 사용하고 빈곤인구, 저소득층, 영세민 그리고 빈민 등을 동의어로 쓰고자 한다. 우리들이 검토하게 될 주요 관심사는 다음과 같다.

1. 왜 우리는 빈곤을 연구하며 어떻게 연구할 것인가?
2. 어떻게 빈곤을 정의할 것인가?
3. 어떻게 빈곤을 측정할 것인가?
4. 누가 빈민이며 그들의 사회경제적 특징은 무엇인가?
5. 빈곤인구를 감소시킴에 있어서 정부와 민간부문의 적절한 역할은 무엇인가?

머리말에 이어서 2절에서는 한국의 빈곤실태에 대한 전반적인 검토를 한 다음 빈곤인구의 급속한 감소를 가져온 정책적 함의를 살펴보기로 한다. 3절에서는 빈곤의 개념을 설명한 다음 저소득가구가 보여주고 있는 주요특색과 관련하여 빈곤인구의 감소과정을 평가하기로 한다. 4절에서는 빈곤감소를 위한 정부와 민간부문의 노력을 소개하기로 한다. 먼저 빈곤감소에 영향을 끼친 주요요인으로서 한국국민들의 높은 교육열을 들수 있겠는데 이는 고용창출을 촉진하는 경제발전의 기초를 제공함으로써 빈곤인구의 확실한 감소에 기여해왔다. 또한 빈곤감소에 기여한 요인으로서 농촌개발정책과 비정부기구(NGO)의 역할을 강조한다. 끝으로 5절에서는 한국의 빈곤정책경험을 요약해서 설명하고자 한다.

2. 빈곤실상의 평가

왜 우리는 한국의 빈곤 실상을 평가하려고 하는가? 한국은 지난 30여년간 괄목할 만한 경제 성장을 이루었다. 그러나 아직도 수백만명의 인구가 절대 빈곤에 허덕이고 있으며 또한 추가적으로 수백만명이 상대적

빈곤에 시달리고 있다. 그러므로 빈곤 감소는 한국에 있어서 사회·경제 발전의 중요한 목표가 되고 있다. 한국 경제가 점점 더 산업화되고 풍요를 구가할수록 빈곤과 소득 불균형에 대해 한국사회는 더 많은 관심을 보여 주고 있는 것이다. 따라서 빈곤이야말로 한국에 있어서 더욱 연구되고 이해되고 퇴치되어야 할 현실적인 문제라고 하겠다.

한국은 짧은 기간에 빈곤인구를 인상적으로 줄여왔지만 사실상 빈곤문제는 정책수립이나 학자들 사이에서 그리 큰 관심을 받지 못하였다. 오늘날 빈곤 감소는 우선순위가 높은 정책 목표의 하나가 되고 있다. 그러므로 빈곤 퇴치는 경제발전의 중심내용이 되어야 할 것이다. 그런데 빈곤은 여러 가지 경제적 사회적 정치적 요소가 뒤섞여 있는 매우 복잡한 주제임에 틀림없다. 이 장에서 우리는 경제 발전과 빈곤 감소간에 보여지는 중요한 연결점을 찾기 위하여 한국의 근대화 과정에서 이들 요인들을 찾아 분석하고자 한다.

한국인들은 가난과 관련하여 옛부터 내려오는 다음 두 가지 이야기에 친숙하다. 먼저 “가난은 나랏님도 어쩔수 없다”는 것과 “콩 하나라도 이웃과 나누어 먹어야 한다”는 전통이다. 이들 이야기는 한국에 있어서 가난을 둘러싸고 있는 문화적 유산의 정곡을 찌르는 말이라고 하겠다. 그 배경에는 가난은 오랜 기간 한국인들과 같이 있어 왔고 정부의 정책보다는 가족이나 이웃끼리 힘을 합쳐서 빈곤에 대처해 온 역사적 경험이 깔려 있다.

역사적으로 보더라도 한국민들은 여러 왕조를 거치면서 지배계층으로부터 수탈을 받아왔다. 더욱이 대가족 제도와 권위주의적인 권력구조는 개인의 자유와 의사결정권을 극도로 제약해 왔다. 따라서 일반 사람들은 외부로부터의 의사결정과 지원에 의존하는 경향을 보여 주게 되었다. 한국인들은 자기네들의 삶을 개선시켜 나감에 있어서 자신들의 잠재능력을 과소 평가하게 되었다. 그리하여 그들은 가난이나 여타의 어려운 점들을 조상탓으로 돌리거나 운명으로 돌리면서 체념하는 경향을 지니게 되었다.

그러나 1960년대 초에 와서 한국은 역사적 전환기를 맞이하게 되었는데 빈곤의 악순환을 단절하고 지속적 경제발전의 길을 열었기 때문이다. 故 박정희 대통령은 각각 1962년과 1967년에 시작된 제1차 및 제2차 경제개발 5개년계획을 통하여 산업화를 위한 굳건한 기초를 다져놓았다. 1962년부터 고개를 들기 시작한 한국경제의 활기찬 성장의 결과 전반적인 소득수준이 빠르게 증가하였으며 더 많은 한국인들이 빈곤선을 벗어날 수 있었다. 1970년에 시작된 새마을운동은 한국인들에게 전통적인 자조 및 상부상조 정신을 되찾게끔 좋은 기회를 안겨다 주었다. 이는 바로 지역사회개발을 위한 한국적 모델이 되었는데 빈곤을 근절하고 동태적으로 발전하는 사회를 건설하여 강한 나라를 만드는 데 그 궁극적 목표를 두었다(Kwon 1997).

더불어 한국인들은 규율과 교육에 높은 가치를 부여하는 사회적 전통을 유지해 왔다. 특히 강도 높은 교육을 통하여 인적 자원을 축적함으로써 빈곤인구의 감소는 물론 지속적 사회·경제 발전의 굳건한 토대를 제공하였다. 그러므로 교육수준의 향상이야말로 빈곤의 악순환을 단절시키는 데 있어서 가장 효과적인 전략의 하나가 되었다고 하겠다. 이와 관련하여 특히 초기 개발단계에 있어서는 문화적인 배경도 있었지만 주로 재정적인 제약으로 인하여 사회 프로그램에 대한 관심이 적었었다는 점을 지적해 두고 싶다. 요컨대 지난 30여년에 걸쳐서 추진된 한국정부의 경제성장 전략은 고용기회의 창출을 위한 농업개발사업의 추진과 노동집약적인 산업화로 요약된다.

그런데 빈곤감소를 위한 사회프로그램은 상부상조정신에 기초를 둔 전통적 사회보장제도의 도움을 크게 받았다고 분석된다. 또한 한국은 특정 인종이나 종교집단 등에 빈곤인구가 몰려있는 일부 개발도상국과는 달리 빈곤인구가 상대적으로 동질적이다. 다시말해서 한국의 빈곤계층은 인종이나 종교적인면에서 일반국민들과 별다른 차이가 없기 때문에 사회적으로 폭넓게 빈곤타파 프로그램을 입안할 수 있었다고 풀이된다.

크게 보아 “한국에 있어서 빈곤감소”라는 목표는 거의 달성되었다고 평가된다. 보건복지부가 1995년에 추정한 결과를 보면 180만명 정도가 법적으로 빈곤선이하에 머물고 있는 것으로 나타났는데 이는 각종 공적 부조제도로부터 급여를 제공하기 위하여 설정된 것이다. 그러나 이중 약 22%만이 공적부조에 의해 생계보조를 받는 대상자임이 판명되었다.

한국은 지금 한편으로 보다 적극적인 소득과 부의 재분배정책을 통하여 상대적 빈곤을 감소시키면서 다른 한편으로 한국경제의 더욱 커진 성장잠재력에 비추어 절대빈곤을 근절할 수 있는 단계에 도달했다고 분석된다. 그러므로 정부는 빈곤을 줄이면서 동시에 경제성장을 촉진할 수 있는 프로그램을 강구해 나가야 할 것이다.

3. 빈곤의 정의와 빈곤의 측정

이 절에서는 한국에 있어서 빈곤의 현황과 더불어 빈곤선의 수준과 빈곤인구의 규모를 간단히 살펴보기로 한다. 우리들의 주된 관심사는 한국에 있어서 빈곤이 의미하는 바가 무엇이며 질과 양 양면에서 빈곤을 어떻게 측정하느냐 하는 것이다. 더불어 최근 실시된 가계조사의 결과를 토대로 한국에 있어서 빈곤가구의 사회·경제적 특성과 빈곤의 원인을 분석해 보기로 한다.

1) 빈곤의 정의와 측정

기준이 다르고 심리적인 판단에 있어서 차이가 있기 때문에 빈곤의 정의와 측정이 어렵다. 여기서는 누가 가난한 사람인가? 빈곤인구로 간주되기 위해서는 어떤 개념적인 기준을 충족시켜야 하는가? 하는 질문에 주로 답하고자 한다. 빈곤은 주로 사람들의 최소한의 필요와 이들 필요를 충족시킬 능력사이의 관계와 밀접하게 연관을 지니고 있다고 풀이된다.

구체적으로 빈곤은 “단순히 물리적인 힘을 보존하거나 살아가는 데 필요한 기본 물자가 부족한 상태”로 정의될 수 있다. 그런데 경제발전과 함께 물질적인 필요는 음식, 의복, 연료 등 기본 필수품으로부터 보건의료나 주택으로 확대되며 나아가서 교육, 사회서비스, 고용기회, 문화적 참여 및 깨끗한 환경 등으로 연장된다. 이러한 생활 필수조건의 확대로 말미암아 빈곤의 정의와 관계없이 각종 빈곤문제를 경감시키기 위한 국가정책의 영역이 커지게 되었다.

주지하는 바와 같이 빈곤은 복잡다단한 양상을 보여주고 있기 때문에 빈곤의 정의에 대한 접근방법도 다양하다. 무엇보다도 빈곤은 소득수준과 관련된다. 이러한 접근방법은 “빈곤선” (또는 그 근처) 이라는 일정한 소득수준을 정한 후 그 이하로 생활하는 사람을 가난한 자로 규정한다. 다른 정의는 더욱 폭넓게 물리적, 사회심리적, 사회문화적 박탈감을 강조한다. 소득빈곤이라는 좁은 정의의 수준을 뛰어넘고자 타운센드(Townsend 1979)는 사회적 안녕에 기여하는 요인들을 망라하여 만든 “박탈지수”를 도입한 바 있다. 타운센드는 일정소득이하의 사람수를 파악하는 대신 폭넓은 사회적 참여를 대표하는 12가지 항목중 하나 혹은 그 이상을 가지지 못하는 사람수를 포착하였다. 사회 지표자료를 활용하여 그는 그 이상부터는 소득이 증가함에 따라서 박탈지수가 크게 떨어지는 빈곤선을 발견할 수 있었다.

빈곤에 대한 정의는 통상 결핍이나 불평등과 관련된다. 부족함은 일반적으로 “절대적인 빈곤”을 가리키는 반면 불평등은 “상대적인 빈곤”을 의미한다. 절대적 빈곤 접근방법은 어떤 수용할 수 있는 최소한의 생활수준을 규정함으로써 부족함의 측면을 강조한다. 따라서 빈곤선은 그와 같은 최저한의 생활수준을 영위하는 데 필요한 소득 (또는 소비)수준이 된다. 보다 구체적으로 말하자면 절대 빈곤은 “최저한의 생활 수준을 영위할 능력이 없는 상태” (World Bank 1990), “생활상의 필요가 충분히 충족되지 않은 상태” (Hagenaars 1986) 또는 “박탈의 문제” (Sen 1981)

로 정의될 수 있다.

상대적 빈곤 접근방법은 빈곤인구를 사회적 평균소득의 일정비율 이하의 소득을 얻는 사람이라고 정의하여 불평등 측면을 강조한다. 이렇게 정의함으로써 빈곤문제는 필연적으로 소득분배 문제가 된다. 따라서 이 경우 소득의 보다 공정한 분배가 빈곤문제를 경감시킬 것이라는 정책적 함의를 지닌다.

결국 최소한의 생계유지를 포함하여 빈곤과 관련된 모든 개념은 다소간 상대적이다 (Kwon 1993a). 생리적, 문화적 조건 혹은 환경 조건이 다름에 따라서 물질적인 요구량이 크게 달라질 수 있다. 빈곤의 개념들은 상대적일 뿐만 아니라 주관적이기도 하다. 왜냐하면 사람에 따라서 매우 주관적이지만 서로 다른 최소한의 필요를 요구하고 있기 때문이다. 이를테면 식품요구량에 대한 정의도 문화적 관행이나 개인적 기호에 따라서 강하게 영향을 받게 된다. 식품이외의 필수품의 경우 꼭 필요한 요구를 정의한다는 것은 더더욱 상대적이며 주관적이다.

절대적 빈곤을 대폭 감소시킨 바 있는 한국 사회는 지금 상대적 빈곤에 더 많은 관심을 기울이고 있다. 1980대 말 이전까지만 해도 가난한 이들에게 “박탈감을 느끼지 않도록 하는 것”의 의미는 그들로 하여금 최저한의 생활수준을 유지하도록 도와 주는 정도였다. 그런데 지금은 모든 국민들에게 동등한 기회를 부여한다는 정책 목적이 강조되고 있어 종전과 똑같은 개념이지만 이제는 단지 적절한 영양 섭취, 질병으로부터의 해방, 보금자리의 마련, 적절한 의복의 마련, 경제적 활동의 능동적 추구 뿐만 아니라 사회적 참여와 교육의 확대보급 등을 아울러 의미하게 되었다.

빈곤을 현실적으로 정의하자면 소득 대신 지출을 분석해야 할 것이다. 가족형태에 따라서 인간다운 최저한의 생활수준을 영위하는 데 필요한 소득을 추정하기 위하여 가계조사를 실시하게 된다. 이들 조사자료로부터 자녀양육에 따른 직접비용 등 가계지출 비목별 균등화지수(equivalence scales)를 계산하고 이들 비용을 요구되는 급여수준과 연결시킬 수 있게 된

다.

2) 빈곤선의 설정

한국의 경우 인간적인 최저한의 생활수준을 유지하는데 필요한 소비수준이라고 “빈곤선”을 정의하려는 시도가 몇차례 있었다. 빈곤선을 추정함에 있어서 가장 많이 쓰여진 방법은 식료품항목에 대한 전형적인 소비패턴을 반영하는 “시장 바스켓”을 설정하는 것이었다(서상목 외 1981, 안창수 외 1989, 그리고 박순일 외 1993 및 1994 참조).

식료품 바스켓은 비식료품항목의 경우 최소한의 기본필요를 계산하기 어렵기 때문에 빈곤선을 설정하는 데 결정적인 중요성을 지니게 된다. 서상목(1981)은 최소한의 영양기준을 충족시키는 데 필요한 식품 바스켓의 평균비용을 사용하여 한국에 있어서 빈곤선을 설정한 바 있다. 비식료품항목에 대해서는 앵겔의 법칙에 따라 추정하였는데 이는 소득이 증가함에 따라서 식품과 기타 필수품에 대한 지출은 그 비중이 줄어드는 반면 비필수품에 대한 지출 비중은 증가한다는 추세를 설명한다. 이를테면 안창수(1989)는 영양학자로부터 제공받은 열량섭취 요구량을 가지고 식료품비를 추정하였으며 비식품지출 비목에 대한 추정은 저소득계층에 대한 가구조사자료를 이용하였다. 미국의 노동부 경우와 마찬가지로 그는 전형적인 가구의 생활비를 추정하기 위하여 미리 정한 형태의 가구가 지출한 금액을 사용하였다.

이와같은 방법을 사용할 때 당면하는 주된 어려움은 “수용가능한” 최저한의 생활수준을 해석하고 평가함에 있어서 용어의 정의나 가액을 추정하는 데 필연적으로 주관적인 판단이 개입된다는 점에 있다. 이와 관련하여 이러한 주관성이 분석자나 의도한 수혜자 등 양면에 걸쳐 추정과정에 개입된다는 점을 강조하고 싶다. 그런데 여기서 한 가지 밝혀두고 싶은 점은 이와같은 주관성의 개입은 피할 수 없는 것이며 반드시 불합

리하다고 간주할 수는 없다. 왜냐하면 방법론상에서 볼 때 같은 분석체계 안에서 객관적이고 주관적인 기준과 척도를 결합시켜야 하기 때문이다.

한국적 생활 조건과 수준의 변화를 반영할 수 있도록 추가적인 조정이 필요하다. 빠른 경제성장과 함께 소비수준이 최근들어 급격히 높아졌고 다양화되었기 때문이다. 박순일외(1994)의 연구를 보면 가난한 자의 최저한의 생활수준을 전반적인 사회·경제발전에 상응하는 수준까지 제고시키기 위하여 소비패턴의 변화를 반영할 수 있도록 소비항목들이 조정되고 있다. 1989년의 경우와 마찬가지로 1994년 연구의 가장 중요한 목적은 이들의 기본적 생활수준을 보호하는 데 두어졌다. 최소 생활비의 추정은 최저생계요구를 금액으로 환산하는 것이다. 이는 기초연금의 규모나 빈민들에 대한 생계지원 및 최저임금수준을 결정함에 있어서 기초자료를 제공해줄 것이다.

중전에 추정된 최저생계비는 연구자의 주관적 판단으로 인하여 크게 왜곡되었었다. 또한 수집된 자료는 저소득층의 소비패턴을 제대로 반영하지 못하였다. 구체적으로 1988년 한국보건사회연구원이 전국적인 가계조사를 통하여 수집한 자료를 보면 1980년대 후반에 한국이 경험한 전대미문의 호황을 거치면서 초래된 소비패턴의 변화를 분명하게 반영하지 못하고 있음을 알 수 있다. 그러므로 특히 저소득층에 대한 현재수준의 최저생계비를 보다 정확히 추정하고 주관적 판단이 주는 충격을 최소화하기 위하여 후속연구가 필요하다고 판단된다.

1994년 연구는 주로 저소득층에 대한 가계조사와 전문가의 이론적 추정에 의한 시장바스켓설정에 기초를 두고 있다. 시장바스켓방식에 입각하여 추정된 최저생계비는 선진국의 경우에 비하여 다소 낮은 편이다. 1989년 조사의 경우와 같이 한국의 대도시지역에 있어서 최저생계비는 가계지출의 약 57.4% 수준이며 가계소득의 약 40.9% 수준이다. 이는 평균소득 대비 46-58% 선을 보였던 Townsend (1979)의 추정치와 비교할 때 한국의 최저생계비가 최저생활수준에 근접하고 있다고 평가된다.

현재 한국에 있어서 빈곤선은 공식적으로 설정되어 있지 않으나 공적 부조의 수혜자를 결정하는 정부의 기준은 한국보건사회연구원의 가구당 최저생계비추정치와 정부의 지원능력에 기초를 두고 있다. 이와 같은 최저 수준은 식품, 의복, 연료, 공공서비스, 보건의료, 교육, 교통 및 통신 등 기초적 필수소비항목에 대한 지출을 반영한 것이다. 여기에다 가구규모와 가구원 연령이 소비패턴에 주는 효과를 감안하기 위하여 균등화지수가 적용된다. 1994년의 경우 최저생계비는 월당 약 220달러로 추정된 바 있는데 최저생계비의 지역간 격차는 사회복지프로그램에 반영되지 않고 있다.

분명히 이야기하건대 한 가지 정의와 척도만을 가진다면 국제적으로 빈곤의 상대적 심도(深度)를 비교하는 데 유리할 것이다. 그러나 그렇다고 하더라도 빈곤이라는 개념이 주는 복잡 다단한 차원과 그 조건의 다양성뿐만 아니라 최저생계비에 기초를 둔 절대 빈곤과 여러 사회계층에 걸친 상대적 소비수준을 감안할 필요가 있을 것이다.

선진국의 경우를 참고하건대 미국의 빈곤수준은 당초 가계소비총액에서 점하는 식료품비중에 근거를 두었다. 영국의 경우에는 빈곤층을 구분하는 최저소득을 공식적으로 발표하고 있지 않지만 다년간 사회부조비율이 그와같은 저소득층을 대리한다고 간주되었다. 또한 이 방법은 주택급여나 저소득자를 위한 가족유자제도의 수혜자여부를 가리는 경우에도 사용되었다(Kwon 1993a). 이에 대해 일부 비판자들은 급여수준이 수용할 만한 최저한보다 훨씬 낮다고 생각하고 있으나 다른 일부 특히 정부의 정책수립자들은 실질급여의 증가로 가난한 자로 간주되는 사람들의 인원수가 인위적으로 늘어나게 되었다고 불평하고 있다.

대부분의 아시아 국가들에서는 최저한의 열량섭취수준이 빈곤선 결정의 출발점을 제공한다. 그러나 방글라데시, 한국, 필리핀과 태국에서는 이와 더불어 최저 일당 단백질 섭취량을 규정하고 있다(Sundaram and Tendulkar 1993). 두번째 단계는 주된 소비패턴을 참고하여 설정한 최저 열량 섭취수준과 식품바스켓과의 관계를 정립하는 것이다. 세번째 단계

는 도출된 식품바스켓이 1인당 최저 식료품비 지출액을 제시하도록 현행 소매가격으로 평가하는 일이다. 중국, 인도, 인도네시아, 필리핀 및 태국에서는 이 금액에다 주거비, 광열비, 수도비, 의류신발비, 일부 내구재 및 서비스 등 기본 비식료품비를 추가하여 빈곤선을 결정한다.

하나의 대안은 최저 식료품비 지출액에다 일정비율의 마크업을 가산하는 방식이다. 이를테면 네팔에서는 저소득층의 경우 총소비지출액의 65%를 식품에 할당한다고 가정한다. 한국, 말레이시아 및 싱가포르에서는 가계 지출에 있어서 규모의 경제를 감안하여 동 비율을 조정한다. 아시아 각국은 빈곤선을 추정함에 있어서 많은 유사점을 보여주고 있으나 각국의 추정치는 그 나라 특유의 방식과 조건에 기초를 두고 있다. 특히 식료품이 아닌 기본요구를 충족시키는 최저한의 지출수준을 정하는 데 있어서 는 각국간에 변화의 폭이 크다.

이와 같이 각국이 다양한 접근방식을 채택하고 있다는 사실은 가난한 계층을 포착함에 있어서 단 한가지 빈곤 척도만을 사용하는 방식이 위험하다는 점을 시사한다. 빈곤에 대한 정의 및 측정방법을 어떻게 선정하는가 하는 것은 빈곤 인구의 크기와 그 구성을 분석하거나 빈곤감소 또는 근절을 위한 정책수립에 있어서 다른 결과를 가져올 것이다. 결국 빈곤 측정방법의 선택은 연구의 목적이나 적절한 자료의 입수가능성에 의하여 결정될 것이다.

3) 빈곤계층의 특징

빈곤가구의 특징은 빈곤의 원인과 밀접하게 관련되고 있다. 다시 말해서, 빈곤의 원인을 잘 이해하게 되면 빈곤문제를 해결하는 데 도움이 될 것이다. 어느 한 가지 측정방법만으로 모든 빈곤관련 정의나 빈곤의 여러 측면을 포괄적으로 설명할 수 없을 것이나, 빈곤에 관한 실증분석에 있어서는 구체적으로 어떤 측정방법을 채택할 것인가에 대한 선택을 해

야만 한다. 한국적 실정에 가장 적합한 측정방법은 아마도 평균소득의 일정비율에 근거를 두는 것이라고 생각된다. 이는 전국적으로 빈곤인구를 파악하고 빈곤갭을 추정하며 빈곤계층의 특성을 규명하는 데 활용될 수 있는 측정방법이다. 이 방법은 또한 시간적으로 빈곤통계를 수정할 수 있게 하는데 (실질가격으로 평가된 평균소득이 시간적으로 변화하는가 여부에 따라서 추가적인 선택이 필요하지만), 비교빈곤연구에 있어서 가장 흔히 사용되는 측정방식이기도 하다.

한국에 있어서 빈곤의 귀착추세를 측정·분석하기 위해서 정부와 민간 연구소에서 수집한 여러 자료들이 사용될 수 있다. 이를테면, 통계청, 농수산부, 한국개발연구원, 한국보건사회연구원, 대우경제연구소 등은 전국적인 가계조사자료를 내놓은 바 있다.

1960년대를 통하여 빈곤퇴치야말로 한국에 있어서 중요한 사회경제문제였다. 비록 이러한 도전에 대하여 충분히 대응하지는 못했지만 정부는 빈곤퇴치에 주도적 입장을 취하였고 그 결과 빈곤인구를 크게 줄일 수 있었다. 구체적으로 절대빈곤 인구는 1965년 40.9%에서 1970년에는 23.4%, 1976년 14.8%, 1980년 9.8%로 각각 떨어지게 되었고, 1991년에는 7.6%로 감소되었다.

1970년대 초까지만 해도 빈곤인구는 도시보다 농촌지역에 훨씬 더 몰려있었다. 그러나 도시화와 산업화가 진행됨에 따라서 다수의 저소득계층 인구가 농촌에서 도시로 이주하게 되었고, 그 결과 도시에 빈곤인구가 집중하는 현상을 보여주었다. 농촌의 빈곤인구 비율은 1965년의 35.8%에서 1991년에는 2.8%로 급격히 낮아진 반면, 도시의 빈곤인구 비중은 같은 기간 중 54.9%에서 8.7%로 감소되었다(표 1.1).

〈표 1.1〉은 또한 1965년과 1980년 사이에 상대빈곤인구가 전반적으로 줄어들고 있는 추세를 보여주고 있다. 한국 인구의 약 13.3%인 500만명이 1980년 현재 상대빈곤에 허덕이고 있으며, 1991년의 경우 상대빈곤인구의 80% 이상이 도시지역에 집중되고 있는 것으로 나타났다. 이와 관련

표 1.1 농촌·도시별 빈곤가구의 감소, 1965-1991

(단위: %)

가구 구분	절 대 빈 곤 ¹⁾					상 대 빈 곤 ²⁾				
	1965	1970	1976	1980	1991 ³⁾	1965	1970	1976	1980	1991 ³⁾
농촌 가구	35.8	27.9	11.7	9.0	2.8	10.0	3.4	9.2	11.2	..
도시 가구	54.9	16.2	18.1	10.4	8.7	17.9	9.0	16.0	15.1	14.7
전 가구	40.9	23.4	14.8	9.8	7.6	12.1	4.8	12.4	13.3	..

주: 1) 절대빈곤선은 5인가족 기준 월 121천원(1981년 불변가격)으로 정의됨.

2) 상대빈곤선은 평균가구소득의 1/3으로 정의됨.

3) 절대빈곤선은 4인가족기준 월 517천원(경상가격), 상대빈곤선은 평균가구소득의 1/2로 정의됨.

자료: Suh(1985)과 현진권, 나성린(1993)

하여 한 가지 지적하고 싶은 점은 상대빈곤선의 정의가 1980년의 평균가구소득의 1/3수준에서 1991년에는 1/2수준으로 상향조정되었다는 것이다. 한편, 공적부조의 수혜자 비율은 1966년 총 인구의 11.5%에서 1976년 5.6%로 떨어졌다. 그러나 80년대 중반 급여수준의 상향조정에 힘입어 이를테면 1989년의 경우 9.6%로 상승하였으나 다시 1994년에는 4.3%로 감소되었다. 동 비율은 1995년 4%미만으로 떨어졌다. 이와 같은 빈곤인구의 급격한 감소를 가져온 가장 중요한 원인은 많은 고용기회를 창출한 바 있는 한국 경제의 급속한 성장이었다고 요약된다.

한국은 여타의 아시아 개발도상국에 비하여 상대적으로 일찍 경제개발을 시작했기 때문에 절대빈곤을 감소시키는 데 있어서도 이들 국가에 비하여 상대적으로 앞서가고 있음을 알 수 있다. 세계은행 보고서(1990)에 의하면, 한국의 빈곤율은 말레이시아를 제외할 경우 아시아 개발도상국보다 훨씬 낮게 집계되고 있다. 1990년의 절대빈곤율은 말레이시아 2%, 한국 5%로 보고되었다.

그러나 근년에 올수록 대부분의 아시아 개발도상국들은 빈곤인구의 감소에 성공하고 있다. 빈곤인구의 비율이 급속히 감소되고 있어 인구증가율을 앞지르고 있는 실정이다. 동아시아의 빈곤인구 비율은 1970년 이후

약 60% 가까이 떨어지는 괄목할 만한 실적을 보여주고 있다(표 1.2). 지난 20년간을 통하여 농업개발사업과 노동집약적인 산업화 전략을 중심으로 정부정책의 성공적인 집행에 힘입어 말레이시아, 한국, 중국 및 인도네시아는 인상적인 빈곤인구의 감소추세를 보여준 바 있다. 빈곤인구가 크게 집중되어 있는 남아시아 국가들조차도 절대수는 줄지 않았지만 빈곤인구의 비중이 감소되는 경향을 보여주었다. 그러나 파키스탄, 방글라데시, 인도 및 네팔 등의 빈곤인구비율은 여전히 높은 수준에 머물고 있다.

표 1.2 빈곤인구의 감소, 1970-1990

	빈곤인구의 감소(%)	빈곤인구수의 감소(백만명)	절대빈곤인구의 비율 ¹⁾					
			1970		1980		1990 ²⁾	
			합계	농촌	합계	농촌	합계	농촌
중 국	64	175	33	97	28	96	9	95
인도네시아	61	43	69	82	29	80	15	66
한 국	71	5	23	84	10	37	5	20 ³⁾
말레이시아	80	1.6	18	85	9	85	2	85
필리핀	0	0	35	85	30	75	24	77
태 국	5	0.5	26	94	17	94	16	94
동 아시아	60	225	204	93	23	92	71	87

주: 1) 소득이 낮아 최저한의 영양섭취와 비식료품요구를 충족할 수 없는 총인구 및 농촌인구대비 빈곤인구의 비율을 가리킴.

2) 또는 가장 최근 년도.

3) 1985년.

자료: Johansen(1993)과 세계은행(1994)

지금까지 우리는 빈곤선 이하에 속한 가구수를 추정하는 방식을 채택하여 빈곤문제를 다루어 왔다. 또 다른 방식으로 “빈곤갭”이 있는데, 이는 빈곤선이하에 있는 가구수 뿐만 아니라 특정가구가 얼마만큼 빈곤선

에서 떨어져 있는가 하는 점까지도 감안한다. 따라서 이 방법을 채택하게 되면 단지 부자와 가난한 자를 구분할 뿐만 아니라 가난한 자와 아주 가난한 자를 구분할 수 있게 된다. 이는 빈곤의 심도와 강도를 나타내는 지표이며, 빈곤감소를 위해 수립된 정책과 전략의 효과성을 측정하는 방법이기도 하다. 그런데 빈곤갭은 여러 가지 방법으로 추정될 수 있는데, 그 하나는 설정된 빈곤선과 특정 가계의 순 가치분소득의 차이를 계산하는 것이다. 또 다른 방법은 빈곤선이하에 있는 가구들의 비율을 파악하여 그들을 빈곤선 위로 끌어올리기 위해 소요되는 소득금액을 계산하는 것이다.

빈곤의 특색도 경제발전이 진행됨에 따라서 변화한다. 개발의 초기단계에 있어서는 일할 수 있는 근로자들이 실업상태, 또는 위장실업을 포함하는 불안전고용상태에 빠지게 되는 것이 주로 빈곤의 원인이었다. 그러나 1970년대 중반 이후부터는 나이, 질병, 육체적 불구, 또는 성차별 등의 이유로 부분적이거나 완전히 경제적 능력을 상실한 사람들이 빈곤인구의 상당부분을 점하게 되었다. 요컨대 경제발전 과정을 통하여 근로능력이 있는 대부분의 근로자들은 노동시장에 흡수되었으나, 일부 취약하고 한계적인 입장에 있는 사람들은 빈곤상태에 그대로 머물러 있게 되었다.

특정유형의 가구에서 빈곤율이 매우 높게 나타나고 있다. 이를 테면 가정의 교육정도가 낮거나 가장이 실업 또는 불안전취업상태에 있는 경우이다. 빈곤율이 높은 또 다른 가구 유형은 가구주의 나이가 아주 어리거나 매우 높은 경우이다. 그러나 빈곤율이 가장 높은 가구는 부양할 어린이를 가진 여성이 가구주인 경우이다.

저소득가구는 생산자원의 질과 양 양면에서 상대적으로 그 수준이 낮고 적게 소유하고 있다. 따라서 그들의 생산성이나 소득이 낮게 된다. 이는 다시 교육이나 훈련의 정도가 낮거나 상속받은 유산이 거의 없거나 나이가 어리거나 아주 많거나 또는 불구, 질병, 차별대우, 가구주의 갑작

스런 사망같은 불운 등에 기인한다고 볼 수 있다. 지금까지의 분석을 토대로 한국에 있어서 빈곤인구의 유형은 다음 다섯 가지로 정리될 수 있겠다:

1. 노령, 어린나이, 불구, 혹은 질병으로 근로할 수 없는 사람들
2. 일을 할 수 있으나 실업상태인 사람들
3. 불완전취업상태에 있는 사람들
4. 완전취업 상태에 있으나 생산성이 낮은 사람들
5. 완전취업상태에 있으나 높은 주거비, 교육비, 또는 의료비로 인하여 과중한 지출을 강요받고 있는 사람들

이와같은 분류는 한국에 있어서 빈곤의 원인에 대하여 시사하는 바가 크다고 생각된다. 첫번째 유형부터 네번째 유형에 속하는 빈곤인구는 그들을 빈곤선 이하로 떨어뜨린 경제적 조건에서 벗어날 가능성은 거의 없어 보인다. 그러나 마지막 유형에 속하는 가구는 이를 떼면 과중한 짐세 같은 부담이 경감될 경우 빈곤선 밖으로 상승할 수 있는 수단이 있다고 평가된다. 저소득층 가구와 관련된 주요 특색이 <표 1.3>에서 소개되고 있다.

가구규모에 관해서는 서울 저소득가구의 경우 1982년 당시에는 전국 평균보다 작았으나, 1991년에 와서는 거의 차이가 없었다. 그런데 같은해 서울의 저소득층가구는 도시평균가구에 비하여 3.7대 4.0으로 작았다. 적어도 도시가구에 관한한 저소득층의 가구규모가 상대적으로 크게 나타나지는 않고 있다. 비록 여성가구주 비율이 1981년과 1991년 사이에 줄어들었지만, 이들은 빈곤가구가 될 가능성이 매우 높다. 특히 도시지역에서 현저하게 나타나고 있는 바이지만, 60세이상 고령자 가구주의 비율이 1990년의 경우 저소득층가구와 일반가구 사이에 32.8%와 10.2%로 집계되어 날카로운 대조를 나타내고 있다. 저소득층 가구의 경우 또한 상대적으로

많은 수의 장애자가 포함되고 있는데 다른 조사자료에 의하면, 1982년과 1993년사이에 이 비율이 증가하고 있음을 보여주고 있다.

표 1.3 저소득층 가구의 주요 특색 (1982, 1991)

특 색	1982	1991 ¹⁾
가구규모(가구당 평균인원)		
전가구		
전국	4.5	3.7 ⁹⁰
도시	4.5	4.0
저소득층 가구(서울)	4.0	3.7 ⁸⁹
여성가구주(%)		
전가구	15.7 ⁸⁵	15.7 ⁹⁰
저소득층 가구	31.1 ⁸¹	25.3
60세이상 노인이 가구주인 가구(%)		
전가구		
도시	..	10.2 ⁹⁰
농촌	..	18.0 ⁹⁰
저소득층 가구		
도시	..	32.8 ⁹⁰
농촌	..	15.3 ⁹⁰
가구주의 교육정도 ²⁾		
전가구	55.3 ⁸¹	33.4
저소득층 가구	58.6 ⁹¹	73.8
가구주가 불구자인 경우(%)		
전가구	..	2.2 ⁸⁵
저소득층 가구		
도시	..	3.4
농촌	..	3.5

주: 1) 숫자는 자료수집 년도임.

2) 초등학교를 마치지 않은 비율임.

자료: 노인철 외 (1995)

대체로 보아 한국에 있어서 가난한 계층의 삶의 질이 그동안 크게 향상되고 있다고 분석된다. 특히 주거조건은 초기개발단계와 비교하여 저소득층 가구일지라도 상당히 개선되고 있는데 급속한 도시화가 초래한 다수의 슬럼지역 주택들이 현대적 아파트로 재건축되거나 더욱 안락한 주거단지로 탈바꿈되고 있다. 단적으로 말하여 가난한 사람들에게도 더 많은 수의 방과 전보다 더 큰 방이 제공되고 있다. 종전의 초가와 진흙벽돌로 지어진 오래되고 낡은 집들이 견고한 자재로 만든 기와와 시멘트벽돌로 시공된 현대식 주택으로 대체되었다. 그러나 이와 같은 주거조건 개선에도 불구하고 저소득층의 주택소유 비율은 1960년대 초의 50~75% 수준에서 1990년에는 21.6%로 크게 낮아졌다. 또한 도시지역에서 급상승한 집값과 집세 때문에 저소득층의 주거비비율이 15.3%에 달하고 있는데 이는 일반가구의 주거비 비율 4.6%와 좋은 대조를 이루고 있다.

저소득층에 대한 보건의료서비스의 접근도도 종전보다 높아지고 있다. 최근 실시된 가계조사에 의하면, 일반가구의 경우에 비하여 저소득가구의 의사방문회수가 높게 보고되었다. 그러나 이러한 접근도 제고에도 불구하고 저소득층 가구원 중에는 종전보다 더 많은 불구자와 만성병 유병자가 포함되고 있다. 한국의 전국민 의료보험은 본인부담율이 매우 높고 더욱이 비급여항목이 많아 비용의 환자부담분이 상대적으로 많기 때문에 저소득층 환자의 약 1/4이 의사방문을 중단하고 있는 실정이다.

또한 공적부조 제도는 저소득층 가구의 자녀들에게 고등학교까지 수학할 수 있도록 장학금을 지급하고 있다. 비록 이 정도 교육수준이면 최저한의 생계를 꾸려가는 데 충분하다고 간주되지만, 그럼에도 불구하고 많은 저소득층 가구는 자녀의 대학교육을 선호하고 있으며 고등교육을 위하여 상대적으로 큰 부담을 감수하겠다는 태도를 보여주고 있다. 그 결과 저소득 가구의 교육비 비중은 1990년의 경우 전 가구의 8.4%보다 훨씬 높은 20.9%를 기록한 바 있다.

저소득층 근로자의 실업률은 1960년대의 약 70%선에서 1990년대 초에

와서는 30%로 낮아졌다. 그렇다고는 하나 여전히 불안정한 고용이 저소득가구의 특징이기도 하다. 주로 취업상의 불안정성 때문에 저소득가구의 경우 빈곤으로부터 벗어날 수 없는 것이다. 더욱이 빈곤층이 시장에 공급하는 서비스의 대가는 낮게 책정된다. 그 결과 가난한 사람들은 낮은 평균소득과 낮은 생활수준을 지니게 되는 것이다. 취업하고 있는 저소득층 중에서 많은 수가 기술이 없거나 불안전취업상태에 있다. 이와 같은 현상은 대도시에서 두드러지게 나타나고 있는데 저소득가구의 68%가 단순노동에 종사하거나 실업상태에 있다고 보고되고 있다(표 1.4).

표 1.4 지역별 저소득층가구의 직업분포 (1990)

직업	농촌	중소도시	대도시	전가구
단순노동(실업포함)	33.6	62.8	68.0	46.1
생산직근로자: 기술자, 자영자, 판매업종사자	9.7	27.9	23.3	16.3
농어업	54.2	3.0	0.0	33.0
기타	2.5	6.3	8.7	4.3

자료: 박순일 (1991)

4) 빈곤감소에 영향을 준 주요 요인

위에서 논의한 것처럼 저소득가구의 특징을 알면 빈곤이 초래되는 주요원인을 이해할 수 있다. 일반적으로 말해서 사람들은 생산성이 낮기 때문에 가난한데, 이는 다시 기회의 불균등과 깊은 연관을 맺고 있다. 다시 말해서 낮은 생산성과 그에 따른 낮은 소득은 주로 낮은 수준의 훈련 및 교육, 상대적으로 적은 금액의 상속재산, 차별, 그리고 불운 등에 기인한다. 개발도상국에 있어서는 가난한 사람들이 좋은 학교를 다니거나 좋은 직장을 얻어 높은 소득을 올릴 수 있는 기회가 제한되어 있다는 사회적 조건이 새롭게 가난한 자를 만들어내거나 계속 가난하게 하는 통상적인

이유가 되고 있다. 이에 덧붙여 인종, 성, 나이, 민족, 종교, 출신지역이나 사회계층 등의 이유로 차별이 행해진다면, 빈곤문제는 더욱 악화될 수밖에 없는 것이다.

지난 30여년에 걸쳐서 한국의 빈곤인구가 급격히 감소한 이유를 거시적으로 분석해 보면, 다음과 같은 요인이 중요한 역할을 해왔음을 알 수 있다. 무엇보다도 급속한 경제성장이 먼저 손꼽히며, 그 다음으로 산업 및 고용구조의 개선, 교육수준의 향상, 농업 생산성의 증대, 그리고 사회복지프로그램의 확대 등이 열거될 수 있겠다.

지난 30여년간 빈곤퇴치에 있어서 가장 중요한 역할을 한 요인은 빠른 경제성장이었다. 단적으로 말하자면, 공업의 진흥은 도시와 공업부문의 노동수요를 급격히 증대시켰는데, 이는 농촌으로부터 도시로 이주해온 근로자 수를 앞지를 정도였다. 실질임금의 증가율이 노동생산성의 그것을 처음으로 상회한 1970년대 중반 무렵, 농업부문, 전통적 부문, 그리고 비공식부문의 잉여근로자 또는 위장실업자들이 대거 공식적 노동시장에 흡수되었고, 그리하여 절대빈곤율이 결정적으로 떨어지게 되었다. 이 기간 중 보여준 높은 경제성장률은 연평균 2~5%의 인구가 새로이 노동시장에 들어오도록 수용하는 것은 물론, 1963년 8.2%에 달했던 실업인구를 흡수하는 데 충분하였다. 대부분의 불안전 취업자들은 정규 취업자가 되었고, 그 결과 실업률이 1965년의 7.4%에서 1993년에는 3%이하로 하락했다.

두번째로 초기 경제발전단계에 있어서 전반적인 국민생활수준의 향상이 절대빈곤의 전면적인 감소를 가져왔다고 분석된다. 1962년과 1975년의 기간중 1인당 국민소득은 87달러에서 594달러로 6.8배 증대되었다. 이와 같은 소득증가는 1962년부터 1977년에 이르는 기간중 연율로 11.8%에 이르는 노동생산성의 증가를 동반하였고 같은 기간 중 실질 임금은 연평균 7.6% 증가하였다.

어느 정도 비교가 될 만한 발전이 농업부문에 일어났는데, 이는 주로 다수확 법씨와 특용작물의 도입, 비료와 농약의 집중 살포, 관개제도

의 확대이용 등에 힘입은 바 크다. 농업생산성이 향상되고 잉여노동력이 산업부문으로 이동함에 따라서 임금이 급속하게 증가되었는데, 이는 임금 대 노동생산성의 비율을 더욱 높여주게 되었다.

저소득가구가 처한 상황은 노동공급이 노동수요를 훨씬 앞질렀던 초기 개발단계의 그것과는 판이하다. 지금은 노동공급이 달려 외국인 근로자가 정부의 지원아래 합법적으로 대거 끌려들고 있는데 이들보다 훨씬 많은 숫자의 불법취업자가 대도시 근교의 소위 3D업종(위험하고 더럽고 힘든)으로 침투하고 있다. 빈곤층의 약 80%가 어느 정도 일할 수 있는 능력이 있다고 분석되고 있으나, 노동시장에서 이들이 지니는 경쟁력은 상대적으로 취약하다. 최근 가계조사에 의하면 서울의 저소득층 가구중 2/3가 일할 의향도 있고 일할 수 있다고 대답하였으나, 이들의 소득은 하찮은 수준에 머무르고 있다. 왜냐하면 이들은 정규적인 일자리를 갖지 못하고 있거나 일자리가 있다 하더라도 보수가 낮으며 사업에 실패한 경우도 있기 때문이다. 게으름이나 낮은 보수의 일자리가 주는 낙인 때문에 다른 소득원이 없다고 하더라도 소수의 저소득층 가구이긴 하나 노동시장에 진입하는 것을 꺼리고 있기도 하다.

비록 절대빈곤이 크게 줄어들었지만, 최근 한국에서는 상대적인 빈곤이 사회문제가 되고 있다. 주로 1987년부터 급속히 진행된 민주화과정에 힘입어 노동분쟁의 촉발을 중심으로 상당한 정도의 노사반목이 사회전면으로 부상하고 있다. 더욱이 경제적 성공을 피부로 느끼면서 국민들의 사회서비스 질 향상에 대한 기대감이 높아가고 있는데, 이러한 기대감은 특히 주택, 도시교통, 교육 및 보건의료 부문에서 두드러지게 나타나고 있다. 단적으로 이야기하여 사회복지에 대한 관심은 개인소득 증대나 국가적 번영의 정도에 비추어 볼 때 미미하다. 특히 공적부조 제도에서 제공하는 급여수준은 충분한 것과는 상당한 거리가 있으며 저소득층의 일부는 사회보험에서 제외되고 있다.

1970년대 초반까지만 해도 한국에 있어서 소득과 부의 분배는 세계적

으로 보아도 매우 공평한 편이었으나, 소수의 부유층에 부가 집중되면서 1980년대 말부터 악화되기에 이르렀다. 더욱이 정책수립이 중앙권력구조로 집중되고 있고 경제력 역시 소수의 재벌중심으로 고도로 집중되고 있다.

4. 정책목표와 빈곤퇴치

한국의 경험에서 배울 수 있는 가장 중요한 교훈의 하나는 정부도 국민들도 일관성있게 교육의 역할을 강조하였다는 점이다. 한국에 있어서 빈곤퇴치가 성공한 열쇠는 1960년대와 70년대를 통하여 노동집약적인 산업화노력을 가능케한 높은 교육수준의 달성에 기초를 두고 있는 인적자본의 개발에 있다고 보여진다.

한국의 경험이 주는 또 하나의 교훈으로 농업과 공업의 균형발전이라는 정책의 틀 안에서 농업개발전략이 수립되었다는 점을 들 수 있다. 한국은 일찍이 평등주의적 농촌개발을 위한 기반을 조성해 준 토지개혁을 성공적으로 추진한 바 있다. 특히 농업생산성 향상에 크게 공헌한 두가지 요인이 주목을 끌고 있는데 우선 1960년대 말에 추진된 농작물 가격정책을 먼저 들 수 있다. 정부의 가격현실화정책은 농작물의 국내 생산을 자극하였고 농업소득을 증가시켰다. 두번째로 새마을 운동이 손꼽힌다. 고 박정희 대통령이 시작한 농촌활성화 운동으로서 새마을 운동은 농촌개발을 위해 필요한 투자자금과 정부의 지도력을 제공한 바 있다.

빈곤감소를 위한 어떤 정책노력이든지 사람들이 중심이 되어야 한다는 점은 아무리 강조해도 지나침이 없을 것이다. 정책수립자들은 특히 부모로부터 그들의 자녀에게 빈곤이 세습되지 않도록 방지하는 노력을 기울여야 한다. 더욱이 어린이에 대한 투자는 성인에 대한 투자에 비하여 훨씬 더 높은 수익률을 가져올 것이다. 정의로운 사회란 어릴적부터 모든 개인들에게 동등한 기회를 보장해 줌으로써 성취될 수 있는 것이다. 정규학교 교육과 기술훈련이야말로 빈곤의 세습을 막아주는 매우 효과적인

방편이다. 그러므로 정부는 이들 교육 및 훈련프로그램을 확대해 나가야 할 것이며 특히 대부분의 저소득층 자녀들이 공공직업훈련센터 및 실업계 고등학교에서 교육과 훈련을 받을 수 있도록 장학금을 늘려나가야 할 것이다. 결국 빈곤을 감소시키기 위한 정부정책의 적절한 역할은 가난한 사람들도 노동시장에 참여할 수 있는 친근한 분위기를 조성하여 경제적으로 독립하도록 지원하는 데 두어져야 할 것이다.

1) 교육과 빈곤퇴치

한국의 경우 교육부문의 성장이 먼저였고 그 다음으로 경제적 붐이 뒤따랐다. 교육부문이 한국의 경제발전에 중요한 공헌을 해 왔음은 분명하다. 비록 천연자원이 부족하지만 한국은 교육과 문화면에서 출중한 특색을 보여주고 있다. 비슷한 소득수준을 지니고 있는 다른 나라들과 비교하여 한국은 전국민을 위한 발달된 교육제도를 지니고 있다. 많은 관측자들은 한국인의 높은 교육열과 더 많은 교육을 시키려는 그칠줄 모르는 의욕이야말로 급속한 경제발전의 비결이었다고 간주하고 있다.

한국에 있어서 고등교육을 받고자 하는 열망은 뿌리깊은 전통이다. 부모들은 흔히 자녀교육을 위하여 그들의 삶을 바치기도 한다. 한국의 부모들은 자녀들의 더 나은 장래를 위해서 교육을 더 많이 시켜야 한다고 확신에 찬 신념을 표명한다. 이와 관련하여 민간부문은 한국의 교육발전, 특히 초등학교 및 대학교육에 있어서 두드러진 역할을 수행해왔다. 한국 국민들과 정부 모두가 교육발전을 위하여 막대한 자원을 투입하고 있는 것이다.

학생 1인당 학교부담비용이 낮다는 점에서 한국의 교육이 비용효과적이라 할 수 있겠지만 이는 학급당 학생수가 매우 많았기 때문이다. 특히 초등학교의 경우가 그랬었다. 만성적인 학교시설의 부족과 교실난으로 일부초등학교는 아직도 2부제 수업을 진행하고 있는 실정이다. 책값, 물품

대, 교복값은 물론 방과후 받는 개별 과외 및 학원비용 등을 학부모들이 부담함으로써 교육비의 큰 부분을 민간부문이 담당해 왔던 것이다.

강력한 정치적 리더십에 의해 경제성장이 추진되었던 1960년대 초 당시에 벌써 한국의 교육수준은 국제수준에 비하여 매우 높았었다. 그 당시 경제발전의 제1차적 목적은 빈곤의 타파에 있었다. 그때부터 기록된 급속한 경제발전은 빈곤의 쇄사에서 벗어나 잘 살기 위한 강인한 노력의 결실이었다. 교육과 산업화는 수많은 한국인들에게 일자리를 만들어 주어 그들의 소득을 향상시켰다.

한국 교육부문의 성과 중 가장 눈부신 것은 1945년을 시작으로 전과정에 걸쳐서 취학률이 괄목할 정도로 확대된 점이다(표 1.5). 정부의 교육

표 1.5 교육단계별 취학률의 증가, 1961-1993

교육단계	1961	1966	1972	1981	1987	1993
초등학교(천명)	3,853	5,165	5,807	5,586	4,772	4,336
비율 ¹⁾	97	103	107	103	102	101
여학생비율	45	46	48	48	48	48
중고등학교(천명)	940	1,257	2,416	4,397	4,896	4,480
비율 ¹⁾	30	36	49	59	65	99
여학생비율	28	36	39	45	47	48
직업학교학생비율	14	16	16	19	17	18
대학교 ²⁾ (천명)	140	167	218	746	1,270	1,566
비율 ³⁾	54	57	65	192	305	355
여학생비율	19	25	25	24	27	31
평균취학년수	..	5.0	6.1	7.8	9.0	10.1

주: 1) 학령인구에 대한 취학학생의 비율.

2) 전문대학 포함.

3) 인구 만명당 비율.

자료: Adelman(1997)

정책은 먼저 초등학교 취학률을 높이는 데 전략적 중요성을 두었고 그 이후 중등과정 그리고 고등교육과정이 뒤따르게 되었다. 1970년대 들어서 초등학교 교육은 의무교육으로 전환되었는데 초등학교를 마친 거의 대부분의 어린이들이 중등학교로 진학하였다. 이러한 교육기회의 증대로 말미암아 문맹률이 급격히 낮아지게 되었다.

1960년대초 이후 빠른 경제성장을 가져온 원인 중 상당부분을 교육수준의 향상으로 설명할 수 있다. 교육의 질(質)지수를 보면 1960-74년 기간중 교육이 노동생산성을 17.9% 증가시켰음을 시사하고 있다. 같은 기간을 두 시기로 나누어보면, 경제성장에 대한 교육의 공헌도가 후기(1967-74)보다 전기(1960-66년)에서 더 컸음을 알 수 있다. 이와 같이 한국의 교육부문은 급속한 경제성장을 실현함에 있어서 결정적인 역할을 해왔을 뿐만 아니라 대부분 국가의 경우와 비교해 보더라도 더욱 공정한 소득분배에도 기여해 왔다. 교육부문의 급속한 확대발전은 사회적 이동을 촉진시키게 되었고 이로써 한국사회를 더욱 공정하게 만드는 데 기여한 것이다.

인적 자원형성의 관점에서 보더라도 잘 교육받은 인력의 축적이 1962년 이후의 빠른 경제성장을 위한 기초를 마련하는 데 기여했다고 풀이된다. 경제성장은 숙련근로자에 대한 수요를 증가시켰고 이는 다시 중등 및 고등교육을 중심으로 교육부문의 확대, 발전을 가져왔다. 인력자원의 효과적인 활용은 실업률의 감소, 제조업 부문 고용의 증가 그리고 근로자 1인당 부가가치의 증가로 나타났는데 이 모든 것들이 빈곤인구의 감소에 기여하였다. 하비슨과 마이어교수의 추정에 의하면 1965년 한국의 인적 자원개발 정도는 한국의 1인당 GNP보다 3배나 많은 나라들의 평균수준을 상회하고 있었고 따라서 이와 같은 인력자원이 그 이후에 나타난 급속한 경제성장에 기여한 주요 요인이 되었다(McGinn 외 1980).

다시 한번 강조하거니와 인적자원은 한국의 빠른 경제성장에 결정적인 역할을 수행하였다. 한국의 경제발전은 인적자원에 대한 지속적인 투자

에 기반을 두고 있으며 또한 경제발전에 의하여 촉진되 바 있다. 한국의 성공적인 경제성장은 교육의 중요성을 강조하는 유교적 전통에 깊은 뿌리를 두고 있는데 이러한 문화적 전통이야말로 급속한 경제발전과 빈곤 감소를 위한 기초를 제공하였다고 분석된다.

2) 농촌개발과 빈곤퇴치

농업부문은 공업발전의 초기단계에 있어서 중요한 역할을 담당한다. 특히 도시지역으로 이주하는 농촌청년들의 교육을 위한 투자는 경제성장에 매우 큰 공헌을 했다. 다시 공업의 성장은 농산품에 대한 수요를 크게 증대시켰고 또한 농업의 부문에서의 고용을 증가시켰다. 이와 같은 농업부문과 공업부문간의 상호연관성이야말로 고용의 경제성장을 지속시키는데 중요한 역할을 했다.

1940년대와 50년대에 있어서는 토지개혁을 예외로 할 경우 한국정부의 농촌개발사업추진능력은 극히 제한적이었다. 그후 경제개발이 진행되면서 도로를 놓고, 비료공장을 세우는 등의 능력은 증진되었다. 이러한 전반적 발전의 결과 정부는 농업부문을 확대발전시키는 서비스의 질을 향상시킬 수 있었고, 새마을 운동같은 농촌개발사업을 수행할 수 있는 능력을 지니게 되었다.

토지개혁은 두차례에 걸쳐서 단행되었다. 처음 개혁은 1947년 미군정이 추진하였고 두번째 개혁은 1949년 한국정부가 추진하였다. 그 결과 소작농은 거의 없어졌으며 농경지의 배분은 “경자유전(耕者有田)”원칙에 따라서 평준화되었다. 이러한 토지개혁은 한국농업부문에 있어서 다수의 소농(小農)을 지배적인 세력으로 창출했다는 비판을 받았다. 그러나 토지개혁은 의심할 여지도 없이 소작농들에게 인센티브를 주었다. 말하자면 그들은 오랜 세월동안 지주로부터 받은 탄압에서 벗어나 자기 땅을 소유하고 싶은 100년동안의 소원을 이루게 되었다.

도시경제는 1960년대초부터 착실히 성장하기 시작하였으나 정부는 의도적으로 저곡가정책 특히 낮은 쌀값정책을 유지하였다. 초기의 노동집약적 공업화시기에 임금수준을 가능하면 낮게 묶어 두려는 취지에서 정부는 농업발전을 희생하여 공업발전에 인센티브를 주었다. 1960년대말 농촌주민들은 도시, 농촌간 생활수준의 차이가 벌어지게 되자 점점 더 불만을 느끼게 되었다.

1970년대 초 한국정부는 마침내 쌀과 보리의 실질구매가격을 인상함으로써 농산품의 교역조건을 개선시키는데 정책적 관심을 두게 되었다. 그 결과 농산품가격은 농민이 지불하는 비농산품가격에 비하여 더욱 빠르게 상승하였다. 이와 같은 주요곡물에 대한 구입가격의 인상조치는 농산품 가격정책의 획기적인 변화를 가져오게 되었는데 이는 식량의 국내생산을 자극하고 농가소득을 높이려는 정부노력의 일환이었다.

비슷한 시기에 취해진 또 하나의 주요정책적 전환은 새마을 운동의 시작이었는데 이로써 농촌발전을 위한 대규모 투자가 활성화되기에 이르렀다. 시작단계에서부터 새마을 운동은 대통령과 전(全) 정부부처가 강력하게 후원하는 정부주도의 지역운동이었다. 이러한 정부의 지원과 협조로 도로등 농촌의 기간 시설과 농가소득을 향상시키기 위한 대규모 투자사업이 추진되었다. 또한 의식함양사업도 추진되었는데 이는 교육캠페인을 통하여 농촌주민의 생각과 생활방식을 바꾸는 데 초점을 맞추었다. 말하자면 새마을 운동은 농촌의 재건과 빈곤타파를 통하여 국가의 경제력을 키워나가는 한국적 모형이었다.

새마을 운동은 일련의 정부투자사업을 통하여 국가경제를 발전시키는데 기여하였다. 역사적 숙명론과 농촌경제의 정체성을 감안하건대 위로부터의 접근방식은 농촌지역의 변화를 몰고 오는데 효과적이었다고 판단된다. 새마을 운동의 초기단계에 있어서 권위주의적인 접근방법은 경제적인 이유에서도 정당화될 수 있다. 왜냐하면 농촌주민들은 그들 스스로 사회, 경제적 지위를 개선시킬 만큼 충분한 자금과 기술을 지니고 있지

않았기 때문이다. 농촌주민들을 일깨워주는 어떤 형태의 유도과정이 필요했던 것이다. 그러나 위로부터의 권위주의적인 접근이 지역개발사업을 추진함에 있어서도 효과적이었는지 여부에 대해서는 의문이 남는다.

한국의 농촌개발경험으로부터 다른 개발도상국에 전수될 수 있는 적절한 교훈은 무엇인가? 물론 어떤 국가의 경험이 다른 국가에 전수되는데는 많은 제한점이 있기 마련이다. 이를테면 한국의 유교전통은 농촌에서조차 높은 교육수준을 보이고 있다는 사실과 밀접한 관련이 있다. 그러나 한국농촌의 유산중 많은 측면들은 반드시 독특한 것이라고 보기는 어렵다. 예를 들자면 가난, 여기저기 흩어진 소규모 토지소유, 원시적 기술 등을 들 수 있다. 주어진 여건에서 보아 초기단계의 한국농촌개발은 무엇보다도 토지개혁, 농산물 가격정책 및 농촌기간시설 등 측면에서 중요한 정책적 타당성을 지닌다고 분석된다(반성환 외 1980).

한국의 경험을 통해서 보건대 다른 개발도상국에 줄 수 있는 한 가지 교훈은 종합적 농촌개발의 필요성이다. 과거 일반적 발전의 “아래로의 파급효과”(trickle down effects)가 가난한 계층에 닿기까지 시간이 너무 오래 걸린다는 이유로 많은 국제기구와 원조국들은 개발원조를 농촌인구중 최빈민층에게 직접 제공하였다. 그러나 한국에서는 그와같은 아래로의 파급효과가 전개되었다고 관측된다. 한국의 개발경험은 농촌의 빈민층에 대한 직접지원이 주는 혜택과 국가전체로 파급된 더욱 일반적인 발전과 구분되기 어렵다는 점을 시사해주고 있다.

3) 빈곤관련 주요정책목표와 정부의 역할

일부 사람들은 근로를 할 수 없거나 근로를 한다하더라도 생산성이 낮기 때문에 이들을 돕기 위한 공적부조제도가 필요하다. 공적부조는 스스로 생계를 꾸려갈 수 없는 사람들에게 최저수준의 생활을 보장해 주기 위해 마련된 사회보장체계의 일부로 간주된다. 정부는 이들 저소득층에게

설정된 법적 빈곤선과 추정 가구소득의 차이를 보상해 줌으로써 인간으로서 최저한도의 생활을 꾸려나갈 수 있도록 돕게 된다.

능력과 기회가 제한되어 있기 때문에 일부사람들이 가난할 수밖에 없다는 사실은 경제적 생활보장에 중대위협이 있는 사람들에게 최저소득을 보장해 주기 위한 적절한 대책이 필요하다는 점을 시사한다. 이 분야야말로 사회보장제도가 역할을 수행해야 할 분야이다. 이와 관련하여 <표 1.6>에서 보는 바와 같이 한국의 사회복지제도는 어느 정도 소득재분배 효과를 나타내주고 있다고 보고되고 있다. 덧붙여 <표 1.6>은 조세제도 역시 작기는 하나 소득재분배효과가 있음을 보여주고 있다.

표 1.6 공적부조제도의 재분배효과

	도시가구		농촌가구		전가구	
	A	B	A	B	A	B
빈곤인구 비율(%)	8.7	8.7	2.8	2.3	7.6	7.6
저소득계층의 지니계수	0.2229	0.2040	0.1577	0.1531	0.2200	0.2042

A와 B은 각각 ‘급여 받기 전’과 ‘급여 받은 후’를 나타냄

자료: 현진권, 나성린 (1993)

빈곤문제를 효과적으로 다루기 위해서는 다음 두 가지 측면에 유의하여 공적 프로그램이 입안되어야 할 것이다. 첫째는 저소득층의 계층상향을 지원할 수 있어야 하고 둘째 근로소득을 통하여 최저소득을 벌 수 없는 가구나 개인들에게 최저 연간소득을 보장해 주어야 할 것이다. 정부 간에도 역할분담이 요청되고 있는데 중앙정부는 빈곤타파 정책을 개선하려는 주도적 역할을 담당해야 하는 한편 지방정부를 위시하여 종교기관이나 민간부문 등 비정부기구는 지역사회에 기반을 둔 사회복지활동에 참여해야 할 것이다. 선진국의 경험을 보더라도 빈곤감소노력은 사회 전 부문의 동원을 필요로 한다. 상부상조를 위한 전통적인 기구의 효과적인 활용을 포함하여 모든 형태의 사회적 자원을 동원하여 저소득층이 처한

여건을 개선하는 데 필요한 동기부여, 지식과 기술의 보급 등에 힘써야 할 것이다.

이와 관련하여 가난한 사람들이 지니고 있는 생산적 자원의 양과 질을 모두 높히는데 우선순위가 두어져야 할 것이다. 이를 테면 노동의 질을 증진시키기 위한 직업훈련프로그램이나 빈곤층에게 고용기회를 늘려주기 위한 효과적인 직장알선 및 배치 서비스 등은 그들로 하여금 만성적인 빈곤으로부터 탈피하는 것을 도와주기 위해 필요한 대책이다. 또한 앞으로의 빈곤대책은 한국의 저소득층들이 일반적으로 지니고 있는 강한 경제적 자립의욕을 활용해 나가야 할 것이다. 따라서 공적부조제도의 초점은 직업 또는 전업 훈련에 대한 투자, 빈민가구 자녀들을 위한 장학금 지급 뿐만 아니라 저소득층간의 자조(自助)를 위한 자금지원 등 교육과 고용기회의 확충을 통한 인적자원 개발의 투자를 늘리는 데 두어져야 할 것이다.

이와 더불어 중요한 점은 정부의 복지지출이 빈곤층을 직접적으로 도와주는 방향으로 목표가 설정되어야 한다는 것이다. 외부로부터 도움이 없이는 생계를 꾸려갈 수 없는 저소득층 사람들에게 정부는 사회보장연금제도의 확대적용 뿐만 아니라 공적부조나 사회복지제도로부터 적절한 수준의 급여를 지급해야 할 것이다. 또한 사회복지서비스 전달체계의 비용효과와 효율을 높이기 위해 구조개선이 단행될 것이 요망된다.

4) 빈곤퇴치와 비정부기구(NGO)의 역할

한국에서 활동하고 있는 상당수의 NGO는 영세기업을 위한 금융지원이나 소매업과 제조업 운영을 위한 시범사업을 포함하여 빈민들을 돕기 위한 자조사업을 활발하게 수행하고 있다. 빈민들 사이의 동태적 에너지를 결집하여 “위로 올려주는 접근방법”(trickle up approach)을 쓸 수 있는 여지는 많을 것으로 보인다. 가족이나 지역사회에 기초를 둔 조직, 지

방정부, 사회·문화·종교 기관이나 기업체 그리고 언론기관 등 기관들도 저소득층의 복지를 향상시켜 빈곤을 타파하는 데 동참하도록 고취될 것이 요망된다. 또한 빈곤퇴치정책의 입안과 집행에 저소득층 스스로도 적극 참여하여 선도적 역할을 담당해나가야 할 것이다.

NGO는 본 연구에서 세계은행의 정의를 좇아서 “육체적, 정신적 빈곤을 경감시키기 위한 활동을 수행하고 저소득층의 이해를 증진시키며 환경을 보호하는 민간기구”라고 정의한다. 이 정의는 따라서 영세기업이나 조합(組合)같은 민간영리기구를 제외시키게 되나 이들 역시 빈곤경감노력에 있어서 중요한 역할을 수행할 수도 있음을 미리 지적해 두고자 한다. 일반적으로 NGO는 세 부류로 나누어지는데 국제적 활동을 주로 하는 NGO, 종교활동을 중심으로 하는 NGO 그리고 토착적인 활동을 주로 수

표 1.7 비정부기구(NGO)의 강점과 약점

장 점	제 한 점
<ul style="list-style-type: none"> · 소규모로 운영되기 때문에 NGO는 혁신적일 수 있으며 또한 유연성으로 인하여 정부가 공급할 수 없는 서비스를 공급할 수 있다. · NGO는 지역사회에 기반을 두고 있기 때문에 그 지역사회가 실제로 필요로 하는 요구를 제대로 파악할 수 있다. · NGO는 수요를 정확히 인지하며 기존 자원에 의존한다. · NGO는 낮은 비용으로 운영되는 경향이 있다. 	<ul style="list-style-type: none"> · NGO가 후원하는 활동은 일반적으로 너무 규모가 작고 한 지역에 편중되어 지역적으로나 전국적으로 큰 영향을 미치기 어렵다. · NGO는 정보수집 및 보관능력이 열악하고 그들의 프로그램을 평가하는 데 실패하는 경향이 있기 때문에 효율성이 문제가 된다. · NGO는 기술적 수용능력이 제한되어 있으며 서로간 그리고 정부로부터 유리되어 있어 즉흥적인 직감이나 인상에 의존하는 성향이 있다. · NGO가 후원하는 일부 활동들은 외부의 지원이 없을 경우 스스로 지탱할 수 없도록 입안되어 있다.

행하는 NGO이다. <표 1.7>에서 NGO의 상대적인 장점과 제한점이 요약되고 있다.

한국에 있어서 NGO는 빈곤의 완화나 환경보호와 같은 공공이슈를 다루기 위한 노력의 일환으로 점점 더 많은 시민들에 의해 결성되고 있다. 현재 수백개의 NGO가 지역단위에서 운영되고 있는 바, 다수는 빈민지역에서 빈민들에게 유용한 서비스를 제공하고 있다. 이러한 NGO들은 정부 프로그램과 그것이 의도하는 수혜자 사이를 연결함에 있어서 중요한 역할을 수행한다. 바로 이 이유 때문에 저소득층들의 필요를 충족시킴에 있어서 NGO를 지원해 줄 수 있는 건설적이고 협동적인 기구를 갖추도록 적절한 방안을 강구해야 할 것이다. 같은 맥락에서 영세기업에 대해서도 자금지원가능성을 높이고 자율적 경영능력을 강화함으로써 모든 잠재력을 실현하도록 고취될 필요가 있을 것이다. 이와 관련하여 영세사업에 대한 금융, 직업훈련 그리고 공공사업을 묶는 종합적인 빈곤감소 프로그램이 자원을 절약하면서 결과를 극대화하도록 고안될 수 있을 것이다.

5. 한국에 있어서 빈곤의 실태

지금까지 분석은 중요한 정책적 함의를 지닌다. 한국에 있어서 빈곤의 근본적 해결방법은 자발적인 참여와 지역사회에 기반을 둔 사회복지활동을 증진시켜 사회적 관심을 높여나가는 것과 함께 공적 부조제도를 위한 예산을 착실히 늘려나가는 것이다. 이는 한국정부가 성공적으로 재산세 수입을 늘리고 국방비 부담을 점차적으로 줄여나갈 수 있을 때 가능하다. 이러한 재정측면의 노력과 함께 민간과 자발적인 참여그룹이 정부의 사회복지프로그램을 보완하는 역할을 담당하도록 고취되는 노력 또한 똑같이 중요하다고 판단된다. 1960년대 초까지만 해도 저소득층이 한국사회의 대종(大宗)을 이루었으나 그들의 생활상에 대하여 언론도 정부의 복지 프로그램도 별다른 관심을 기울이지 않았다. 경제성장에 집착한 나머지

그러한 관심을 표명할 여유가 없었던 것이다. 그 이후로 한국은 절대빈곤을 제거하는 데 크게 성공을 거두었는데, 이는 이전지출에 의하기 보다는 고용과 소득창출의 기회를 제공하여 거둔 것이다. 고용기회의 창출이야말로 저소득층을 도와주는 가장 효과적인 방법인 것이다. 앞으로 고용증진프로그램을 입안할 때에는 성공적인 NGO를 중심으로 지역사회에 기반을 둔 자조활동이 활발히 전개되도록 고취되어야 할 것이다. 생산자 소비조합 또한 저소득층간 상호협력을 강화함으로써 빈곤감소에 기여할 수 있을 것이다.

경제발전의 궁극적 목적이 물질적으로 더 나은 생활조건을 제공할 뿐만 아니라 가난이 주는 질곡에서 사회의 구성원을 해방시키는 데 있다고 오랫동안 알려져 왔다. 한국을 포함하여 많은 국가의 과거경험에서 분명히 알 수 있는 바와 같이 다른 필요조건을 충족시킴이 없이 밑으로 스며들게 하는 기전(mechanism)에 근거를 둔 성장전략은 효과적으로 빈곤의 악순환을 타파할 수 없다. 그 대신 의도하는 수혜자인 저소득층에게도 발전과정에 적극적으로 참여하도록 강조하는 “형평을 감안하는 성장” 전략이 요구된다. 따라서 보건, 위생, 교육, 영양 그리고 주거 등 인적개발요소를 포함하는 각종 빈곤퇴치프로그램이 강조될 필요가 있는 것이다. 이러한 관점에서 형평과 성장의 조화를 추구하는 전략이 성공하기 위해서는 반드시 NGO가 적극적으로 가담해야 한다는 점을 인식해야 할 것이다.

일반적으로 빈곤은 지속적 경제발전을 성취하거나 소득불평등을 줄이거나 두 가지 모두를 얻게 될 경우 감소될 수 있다. 폭넓게 효과를 미치거나 전체인구에 혜택을 주는 경제성장 없이 빈곤감소는 장기적으로 불가능하다. 그러나 빈곤상태가 경제성장만으로 자동적으로 개선될 것이라는 보장이 없다. 이를 테면 자원빈곤지역이나 경제성장으로부터 혜택을 받게 될 자원이 부족한 특정 그룹에 저소득층이 더욱 집중됨에 따라서 경제성장이 가져올 빈곤감소의 탄력성은 감소하게 된다. 더욱이 구조조

정이나 다른 경제개혁과정에서 새로운 저소득층 집단이 생겨나게 된다. 그러므로 경제성장과정에서 더욱 활발하게 참여할 수 있도록 특정지역 혹은 계층을 겨냥하는 빈곤퇴치프로그램이 도입될 필요가 있는 것이다.

빈곤은 대량의 투자자금을 쏟아 붓거나 정부가 엄청난 노력을 경주할 경우 크게 줄어들 수 있겠으나 완전히 타파될 수는 없다. 이런 이유로 빈곤감소를 위한 점진적인 접근방법이 검토될 필요가 있겠다. 한국이나 다른 국가의 경험으로부터 판단해 보건대 저소득층을 지원하는 정책이나 프로그램을 입안함에 있어서 다음과 같은 우선순위를 채택하는 것이 바람직할 것이다. 첫번째 우선순위는 고용기회를 확대하는 데 두어져야 할 것이다. 근로능력이 있는 저소득층을 위해서는 정책의 중심이 더 많은 일자리를 만드는 일과 직업훈련과 직업알선 서비스를 개선하여 저소득층 근로자의 기술수준을 향상시키는 일에 두어져야 한다. 직업훈련과 함께 교육이야말로 사회경제적 진보를 위한 경쟁을 더욱 공정하게 만들고 성취확률을 더욱 균등하게 만드는 주된 기전의 하나이다. 덧붙여 고용기회는 각종 조세 및 금융상 인센티브를 제공하는 프로그램을 통하여 중소기업도 도시 주민들의 관심을 증진시키도록 지방분산정책이 고취될 필요가 있을 것이다.

한 국가에 있어서 빈곤의 정도는 장기적으로 그 나라가 생산할 수 있는 능력을 반영하고 있다. 지금까지 한국은 상대적으로 저소득층에 속한 국민의 비율을 예외적으로 빨리 줄여 왔다. 아델만교수(1997)는 급속한 경제발전과 빈곤인구의 사실상 완전제거를 가져온 한국의 성공담을 다음과 같이 설명하고 있다.

“한국은 해방과 전쟁의 와중에서 대다수 국민들이 최저생계비 이하 수준에서 허덕이던 전형적인 후진국에서 출발하여 이제는 빈곤인구가 5%에 불과한 OECD국가가 되었다. 1960년대 중반만 하더라도 1인당 국민소득이 100달러 선에서 맴돌던 국가가 지금은 10,000달러 수준에 달하게 된 것이다.”

한국인들은 국가발전의 다음 단계에서 이와 같은 과거의 성과를 어떻게 지속시켜 나갈 것인가를 설계할 필요가 있을 것이다.

참고문헌

<국문>

- 권순원 외(1993) 『저소득층의 생활안정과 자립대책』, 연구보고서 93-05, 한국개발연구원.
- 노인철 외(1995) 『저소득층 실태변화와 정책과제』, 연구보고서 95-06, 한국보건사회연구원.
- 박순일(1994) 『선진국 경제의 문턱에서 본 한국의 빈곤현실과 사회보장』, 일신사.
- 박순일 외(1991) 『저소득층의 사회복지 수요분석』, 한국보건사회연구원.
- _____ (1993) 『우리나라의 빈곤화 요인분석과 대책방향』, 한국보건사회연구원.
- _____ (1994) 『최저생계비 계층조사연구』, 한국보건사회연구원.
- 서상목 외(1981) 『빈곤의 실태와 영세민 대책』, 한국개발연구원.
- 안창수 외(1989) 『최저생계비 계층조사연구』, 한국보건사회연구원.
- 현진권, 나성린(1993) 『조세 및 사회부조정책의 효과분석』, 한국조세연구원.

<영문>

- Adelman, Irma(1997) “Social Development in Korea, 1953-1993”, in Dong-Se Cha and others, *The Korean Economy 1945-1995: Performance and Vision for the 21st Century*. Seoul: Korea Development Institute.
- Ban, Sun Hwan and others(1980) *Rural Development*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

- Choi, Kwang and Soonwon Kwon(1997) "Social Welfare and Distribution Policies", in Dong-Se Cha and others, *The Korean Economy 1945-1995: Performance and Vision for the 21st Century*. Seoul: Korea Development Institute.
- Hagenaars, Alid J. M.(1986) *The Perception of Poverty*. New York: North-Holland.
- Hecht, Robert M. and Vito L. Tanzi(1994) "The Role of NGOs in the Delivery of Health Services in Developing Countries" World Bank Background Paper 4, Washington, D.C.: The World Bank.
- Johansen, Frida(1993) "Poverty Reduction in East Asia: The Silent Revolution" World Bank Discussion Paper 203. Washington, D.C.: The World Bank.
- Kwon, Soonwon(1993a) *Improvements in Antipoverty Program: A Study of Poverty Alleviation and Government Initiatives in Korea*. Seoul: Korea Development Institute.
- Kwon, Soonwon(1993b) *Social Policy in Korea: Challenges and Responses*. Seoul: Korea Development Institute.
- Kwon, Soonwon(1997) "Korean Experiences in Poverty Alleviation with Special Reference to the Saemaul Undong", *Korean Social Security Studies*, 13:1, pp.183-206.
- McGinn, Noel F. and others(1980) *Education and Development in Korea*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Moon, Pal Yong and Kwang-Eun Sul(1997) "Agricultural Policies and Development", in Dong-Se Cha and others, *The Korean Economy 1945-1995: Performance and Vision for the 21st Century*. Seoul: Korea Development Institute.
- Sen, Amartya(1981) *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. New York: Oxford University Press.
- Suh, Sang Mok(1985) "Economic Growth and Change in Income Distribution: The Korea Case", KDI Working Paper 8508.
- Sundaram, K. and S.D.Tendulkar(1993) "National Approaches to the Measurement of Poverty in Asia and the Pacific" Paper presented at the ESCAP Expert Meeting in Bangkok. Thailand.
- Townsend, Peter(1979) *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*. Berkeley: University of California Press.
- The World Bank(1990) *World Development Report 1990: Poverty*. New York: Oxford University Press.
- The World Bank(1994) *Social Indicators of Development 1994*. New York: Oxford University Press.

농촌빈곤

박진도

충남대학교 경제학과 교수

1. 서론: 연구의 배경과 목적

19 45년 일본 식민지로부터 해방되었을 때 한국은 매우 가난한 농업국이었다. 전체 인구의 80% 이상이 농촌인구였고, 취업자의 약 80%가 농업부문에 종사하고 있었으며, 농촌인구의 대부분은 기본적인 식량조차 모자라는 극심한 빈곤에 시달리고 있었다.

1957년 3월의 내무부 조사에 따르면 농민의 약 15.4%가 절량농가(絶糧農家)였다. 그러나 이러한 공식적인 통계와는 달리 김준보교수는 1957년 6월의 경기도 3개 마을을 조사하고 약 50%의 농민이 식량부족으로 신음하고 있다고 보고하였다(김준보 1971). 이른바 보릿고개¹⁾에 많은 농민들은 초근목피(草根木皮)로 간신히 생활하였다. 농가경제는 만성적인 적자와 고리(高利)의 사채(私債)에 허덕였는데, 당시의 사채 이자율은 1년에 현물로 50%를 넘는 경우가 많았다. 5.16 쿠데타 이후 박정희 군사 정권이 민심수습을 위해 무엇보다도 농어촌고리채 정리사업을 우선적으로 실

1) 이른봄에 보리를 수확하기 직전의 춘궁기

시한 사실이 당시의 농촌 고리채 문제가 얼마나 심각하였는지를 단적으로 말해 준다.

1960년대 이후의 한국경제의 고도성장은 농촌사회를 극적으로 변화시켰다. 농촌의 빈곤은 급속히 감소하였고, 오늘날 대부분의 농촌사람들은 기초적인 생활 필수품은 말할 것도 없고, 컬러 텔레비전을 비롯해 냉장고, 전화, 가스 등 다양한 편의품을 즐기고 있다.

그런데 이러한 농촌 생활 수준의 전반적인 향상에도 불구하고, 한국의 농촌 빈곤 문제가 해결된 것은 아니다. 그리고 도시에 비하면 농촌지역의 빈곤은 보다 심각하다. 특히 농촌지역의 상대적 빈곤은 상당히 높은 수준이고 최근에는 오히려 증가하는 경향조차 보이고 있다. 이와 같은 농촌지역 빈곤의 주된 원인은 수출주도형의 불균형 공업화 전략으로 인해 한국경제가 부문간 그리고 지역간 매우 불균형적으로 성장하였기 때문이다.

위와 같은 관점에서 이 장은 다음과 같은 네 가지 점을 다룬다. 첫째, 한국경제의 성장이 농촌빈곤의 감소에 어느 정도 기여하였는지 그 성과와 한계를 분석한다. 둘째, 농촌지역의 빈곤과 불평등의 실태와 특질을 살펴본다. 셋째, 한국정부의 농촌개발정책을 개관하고 평가한다. 마지막으로 한국의 경험으로부터 무엇을 배울 수 있는지 그리고 한국의 농촌빈곤을 해결하기 위해 무엇을 해야 할지를 검토한다.

2. 한국의 경제발전과 농촌빈곤의 감소: 성과와 한계

1) 한국경제의 구조전환과 농업의 변화

(1) 농업의 비중 저하

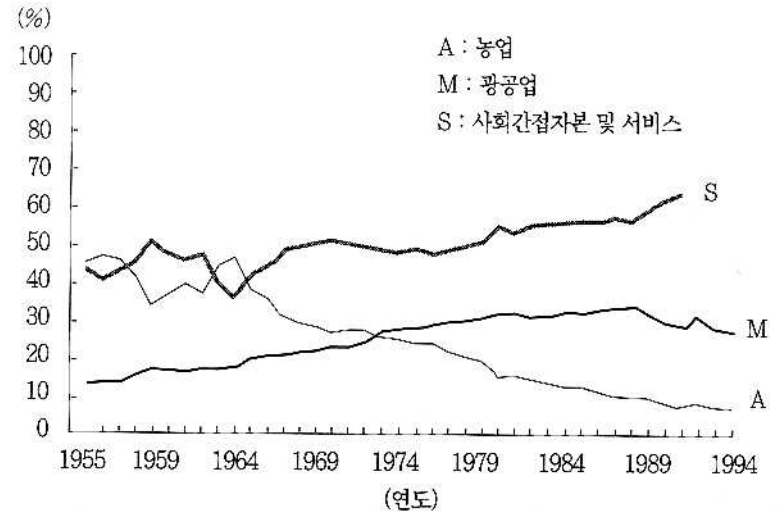
Clark(1940), Kuznets(1940), Chenery와 Syrquin(1975)이 지적하였듯이, 한 나라의 취업자와 국민 총생산에서 차지하는 농업의 비중은 일인당 국

민소득이 증가함에 따라 감소한다. 이러한 사실은 횡단면 자료나 시계열 자료 모두에 의해서 확인된다. Timmer(1988)는 농업의 비중저하는 발전 과정에 내재하는 강력한 힘에 의해서 명백히 추진되기 때문에 확일적이고 보편적 경향을 지닌다고 주장한다.

한국경제의 모습은 1960년까지 다른 저개발국과 크게 다르지 않았다. 한국은 기본적으로 농업사회였다. 그러나 1960년대 이후의 급속한 경제 성장과 더불어 한국사회와 경제구조는 급격한 전환(transformation)을 경험하였다.²⁾

그림 2.1 한국경제의 구조전환, 1955-1994

그림 2.1.a 생산구조 전환



자료: 한국은행, 『국민계정』

2) 여기서 구조전환은 일인당 국민소득의 상당한 증대와 더불어 한 나라가 저소득의 농업 농촌사회로부터 산업도시경제로 바뀌는 것을 말한다. 자세한 것은 Syrquin (1988) 참조.