기조강연

인간과 빈곤과 사회복지

김 영 모(중앙대 사회복지학과 교수)

Ⅰ. 서 론

빈곤은 사회복지 뿐만 아니라 정책과학에 있어서 핵심적 개념으로 사용되고 있다. 빈곤이 일반적으로 자본주의사회의 구조적 산물로 인식하는 경우가 많지만 사실은 전통적 사회에 있어도 존재하였고 사회주의 국가에서도 존재하였다. 이러한 것을 본다면 빈곤은 인간이 존재하는 모든 사회에 있어서 발생되고 이것을 퇴치하기 위한 노력, 즉 사회복지가 존재하였던 것이다.

사람은 배 고프고 아플 때 가장 서럽다. 배가 고프고 아파도 사 먹지 못하고 치료를 받지 못하는 것은 돈이 없거나 부양자가 없기 때문이다. 다시 말하면 가난(빈곤)은 인간의 기본 욕구를 해결하지 못할 때 빈민은 일찍 사망하거나 고생한다. 따라서 빈민이나 하층민은 질병율이 높고 사망율이 높은 것이다. 이들이 사망과 질병의 사회적 책임을 인식하지 못하고 자기나 조상탓으로 돌리는 한 사회는 평화로운 것처럼 보인다. 만약 그렇지 못한 경우 가진 자와 나라는 사회안정과 평화를 위하여 불가피하게 이들을 보호하기 위한 조치를 취한다.

이와 같이 가난한 자와 사회적으로 불우한 계층을 도와 주거나 일반 국민의 빈곤화를 예방하기 위하여 국가는 사회복지사업이나 사회보장정책을 강구하고 있는 것이다.

빈곤을 퇴치하기 위한 노력이 그 나라를 지배하는 이데올로기의 차이에 따라 다르다. 또한 이것을 이해하고 접근하는 이론적 관점에 따라 매우 상이하다. 그렇기 때문에 이러한 차이에 따라 빈곤의 정도와 원인 및 대책을 올바르게 이해할 필요가 있다. 특히 이러한 빈곤문제를 어떻게 처리하고 있는지를 정확히 인식할 필요성이 있다. 그런데 지금까지 빈곤에 대한 연구는 주로 빈곤·빈민의 실태와 그 의식에 대한 것이 대부분이고 빈곤의 원인과 그 대책에 관한 것은 별로 없다.[1)]

1) 김영모, 「한국빈곤연구」, 한국복지정책연구소 출판부, 1990, 제 1장 참조
이두호 편, 「빈곤론」, 한림대 출판부, 1991

II. 인간과 빈곤의 책임

인간은 사회적 존재라고 한다. 인간이 사회적 조건을 만들기도 하지만 동시에 인간의 자질에 따라 빈부가 나타나고 동시에 사회적 조건 즉 시장상황이나 노사관계에 따라 빈부의 차이가 나타날 수 있다.

이와 같이 빈부의 차이는 인간의 개인적 책임으로 규정하는 경우가 있고 동시에 사회적 책임으로 규정하는 경우가 있다. 이러한 두 견해는 사회복지사 및 사회복지이론에 있어서도 존재하고 있는 실정이다. 전자의 경우 대표적인 견해가 '가난은 나라도 구하지 못한다'는 것이고 후자의 경우 '자본주의제도의 구조적 산물이다'라는 것이다.

가난은 나라도 구하지 못한다는 것은 오랜 전통적 견해이지만 이것은 아직도 우리나라 국민의 복지의식이나 정부의 정책 이념에서 찾아 볼 수 있는 것이다. 국민의 복지의식은 빈곤의 개인적 책임을 더 주장하는 경우 전체 응답자의 약 52.3%이라는 것에서도 알 수 있다. 그러나 사회의 책임을 더 주장하는 경우 23.8%이며 개인 및 사회의 책임을 동시에 주장하는 경우 23.5%이다. 그리고 <표 1>에서 볼 수 있는 바와 같이 고용주와 자영업자를 화이트칼라와 노동자에 비하여 개인의 책임을 더 주장하고 사회적 책임은 그 반대의 경향임을 알 수 있다. 과거의 빈곤조사 결과를 보면 하층 및 노동자 일수록 빈곤의 개인 및 가족 책임을 더 강조하고 있다.

<표 1> 빈곤의 책임

	개인	개인>사회	개인=사회	개인<사회	사회	무응답	합계(실수)
고용주	12.5	46.9	28.1	9.4	3.1		100.0(32)
자영업자	19.8	37.1	22.1	17.1	3.6	0.4	100.0(475)
화이트칼라	11.4	36.4	27.4	22.0	2.3	0.5	100.0(431)
노동자	19.3	31.8	22.5	21.9	4.4	0.3	100.0(503)
무응답	27.8	25.6	19.9	22.2	4.0	0.6	100.0(176)
합 계	18.1	34.2	23.5	20.3	3.5	0.4	100.0(1617)

정부의 정책이념은 제 7차의 5개년 경제사회발전 계획이나 보건복지부의 사회복지정책의 기본방향에서 '선가정보호 후사회보장' 또는 '수익자부담 원칙'등 에서 잘 찾아 볼 수 있는 것이다. 그리하여 정부의 사회복지 개념은 무의무탁한 요보호자와 절대빈곤자를 지원하는 구빈사업, 구빈정책이 그 특징이고 사회보험제도(연금 및 의료보험)도 사보험의 성격이 강한 것에서 알 수 있다. 이러한 것은 국민의 복지의식이 즉자적 상태인 것을 악

용하여도 큰 정치적 사회적 문제가 되지 않는다는 것을 의미한다. 오히려 이들에 대한 자선과 온정을 표하는 구호사업이 더욱 빛이 난다. 그리하여 사회복지사업은 구빈사업으로 착각한다. 사실 복지제도가 발달하면 할수록 복지의식은 발달하기 때문에 정부는 우민화 시책이 보다 효과적인 것으로 생각한다.

그러면, 국민의 다수와 위정자들이 생각하는, 빈곤이 과연 개인 및 가족의 자질(결함)에서 비롯된 것이고 사회적 조건(모순)에서 비롯된 것이 아닌지 검토하여 보자.

일반적으로 빈곤의 원인을 ① 개인의 동기부족이나 낮은 열망수준, 무절제, 나태, 의타심, 과다한 출산 등에서 찾거나, ② 가구주 또는 가구원의 사망, 질병, 불구, 노령, 저교육 등에서 찾는 경우가 있으며, ③ 재산, 권력, 지식, 기술, 자원 등의 소유관계나 종속(착취) 관계 그리고 노동소외(실업)에서 찾는 견해가 있다. 다시 말하면 ①의 경우는 대개 개인의 성격 결함에서 찾는 상징적 상호작용주의 즉 낙인이론에 근거하고 ②의 경우는 대개 개인 및 가족원의 기능적 부적응을 중요시하는 행태이론 또는 기능주의에 근거하고 있으며 ③의 경우는 대개 사회적 조건의 구조적 결함에서 찾는 갈등이론 및 마르크스주의에 근거하고 있다.[2)]

이와 같이 낙인이론은 빈곤의 원인을 주로 개인의 동기 결여에서 찾고 기능이론의 경우는 개인 및 가족의 기능 장애(부적응)에서 찾으며 갈등이론의 경우 사회자원의 소유관계 그리고 마르크스주의의 경우 노사간 착취 및 노동소외에서 찾고 있다. 사실 빈곤의 원인과 책임이 앞서 지적한 3가지의 관점이 모두 타당성을 지니고 있으며 어느것이 더욱 중요한가에 대한 견해의 차이가 있다. 물론 사회과학자는 사회의 책임과 사회제도의 결함에서 찾으려 하고 인간과학자는 개인의 책임과 성격의 결함에서 주로 찾으려 한다. 사회복지이론에서도 사회사업, 특히 전문사회사업은 후자의 경우일 것이고 사회정책은 전자에 속할 것이다. 우리나라의 경우 3가지의 견해가 모두 타당성을 지니고 있으나 특히 가족해체 및 사회제도의 결함에서 찾아볼 수 있다. 비록 사회제도의 결함이라 하더라도 마르크스주의적 관점 즉, 노동소외 보다는 공업화로 인한 농촌해체와 농민궁핍화 등 주로 비노동분야에서 찾아볼 수 있는 것이다.[3)]

우리나라 정부의 빈곤정책은 그 원인을 주로 개인의 동기 결여와 가족성원의 기능상 장애에 있고 따라서 개인의 동기 부여와 가족의 기능 복원이 빈곤정책의 핵심으로 간주하고 있다. 그리하여 우리나라 빈곤정책이 주로 생활보호사업, 특히 생계비지원과 의료보호 그리고 생업자금 및 교육 훈련인 것이다.

이러한 생활보호사업을 통하여 우리나라 빈민(저소득자)이 어느정도 탈 빈곤화되고 있는지 매우 궁금하지 않을 수 없다.

1994년 현재 전 인구의 3.3%인 생활보호대상자(1,481,307명)의 약 82.5%가 시장, 군수가 인정한 요보호자이고[4)] 나머지는 65세 이상과 18세 미만의 무의무탁 하거나 폐질자인 경

2) 김영모편, 「빈곤이론,빈곤정책」, 한국복지정책연구소 출판부, 1992
3) 김영모, 「한국빈곤연구」, 한국복지정책연구소 출판부, 1990, p.13
4) 1994년도 거택보호자는 1인당 월 17만원이하와 재산이 17백만원 이하이고 자활보호자의 경우 월 18만원 이하와 재산은 2천만원 이하이다.

우이다.

정부는 생활보호대상자 중에서 탈빈민 즉 자활 자립이 된 자가 전체 생보자의 21.0%(110,128가구)이라고 한다. 이 중에서 거택보호자는 13.2%이고 자활보호자는 24.8%를 차지한다. 탈빈민이 된 자는 주로 자력에 의해서 자활 자립이 되었고(41.4%) 그 다음으로는 정부 등 지원(취업, 직업훈련, 자금융자, 질병치료 등)에 의하여 이루어 졌으며(15.8%) 나머지는 사망 등 가구원 변동(10.5%)과 보호변경(11.0%) 및 기타(2.2%)이다.[5)]

<표 2> 신규 생활보호대상자의 발생원인

	질병	노쇠 연소	부양 중단	실직·사업실패	보호 변동	전입	기타	합계(실 수)
가구	28.9	21.7	9.2	6.0	23.2	2.6	4.7	100.0(64,697)
인원	29.7	17.6	10.1	7.6	22.1	6.7	0.6	100.0(100,172)

*(자료) 보건복지부, 「'94 생활보호대상자 현황분석」, 1994

정부의 지원 즉 생활보호사업에 의하여 탈 빈민이 된 자는 15.8%에 불과한 것으로 보아 빈민의 동기부여와 기능복원을 통하여 빈곤을 퇴치한다는 것은 매우 비효과적이다.

한편, 신규 생활보호대상자가 1994년도에 전체 생보자의 17.6%가 발생하였다.

<표 2>에서 신규 생활보호대상의 발생원인을 보면, 질병(29.7%)과 노쇠·연소의 무의무탁자(17.6%)가 가장 많으며 나머지는 대부분 부양의무자의 부양중단(10.1%)과 실직·사업 실패(9.0%)이다. 그 밖에 상당수가 보호변동(22.1%)과 전입(6.9%)있으나이들은 발생원인을 전술한 것에 준할 것이다.

이것을 보면, 빈곤의 원인이 주로 가족의 기능장애로 발생되고 소수가 사회조건의 경험(실업 및 사업 실패)에 있음을 알 수 있다.

그러나, 우리나라 생활보호대상자가 법령에 의하여 무의무탁한 요보호자 및 저소득자와 같이 극소수의 절대빈곤자이기 때문에 사회제도 및 구조적 모순에 의하여 발생되는 빈민은 잘 파악되지 못하고 있다. 비록 절대빈곤자(생보자)가 해마다 감소되고 있지만 신규 생보자가 그 만큼 증가되고 있다는 것은 기능주의에 기초한 생활보호사업으로는 그 한계가 있음을 엿 볼 수 있다.

이러한 절대빈곤자 이외에 상대적 빈곤자까지 보호하는 빈곤정책, 적어도 건실한 사회보장정책이 강구되어야 한다.

절대 빈곤의 개념은 일반적으로 경제학자들이 화폐소득으로 규정하고 있지만 그 평가기준은 생계비(영국), 또는 영양비(미국)를 중요시 하고 있다. 우리나라의 경우 최저생계비의 개념으로 접근하고 있지만 실제로 빈곤은 최근 비경제적, 비화폐적 요인이 크게 작용하고 있다. 더욱이 상대적 빈곤의 경우 소득 이외 교육, 권력, 기술, 기회, 복지욕구 등

5) 보건복지부, 「'94 생활보호대상자 현황분석」, 1994, p.115

이 박탈되어 있거나 소득, 직업, 학력, 주택 등의 계층변수에 의한 불평등한 경우를 말한다. 그렇기 때문에 상대적 빈곤에 대한 책임이나 그 원인이 매우 다양해 질 수 있다. 우리나라 절대빈곤이 주로 가족의 기능적 장애나 개인의 성격 결함에서 나타날 수 있겠지만 상대적 빈곤은 오히려 사회적 조건의 차이와 자본주의 사회제도의 모순에 의하여 발생될 수 있는 것이다. 따라서 빈곤에 대한 이해와 접근은 매우 달라 질 수 있다.

III. 빈민의 측정과 그 문제

일반적으로 사회복지는 인간의 기본적인 사회적 욕구에 대한 서비스인 동시에 사회문제에 대한 대책이라 할 수 있다. 인간의 기본적인 욕구는 전통적으로 소득, 보건, 교육, 주택의 최저수준을 말하고 있으나 최근에는 이러한 신체적 기본 욕구 이외도 교통, 환경, 스포츠, 예술, 여가 및 오락 등과 같은 문화적 기본욕구까지를 말하는 경향이 있다.

이와 같이 인간의 기본적 욕구가 다양해지면 이러한 것은 종래 절대적 빈곤을 측정하는 빈곤선, 즉 건강과 신체적 효율성을 유지하기 위하여 필요한 자원(소득)이외에 다른 요인 즉 시간(여가)과 안전 및 레크리에이션 등과 같은 새로운 가치가 더욱 중요시될 수 있다. 저소득, 실업, 부적절한 보건, 저교육, 열악한 주택과 같은 전통적 욕구는 자원(소득)이 있으면 해결될 수 있을지 모르나 환경 및 문화적 욕구는 그것 보다도 안전과 여가가 있어야 누릴 수 있는 것이다. 사실 전통적 욕구는 소득이 있으면 주로 해결될 수 있다. 이러한 욕구가 결핍되면 범죄, 비행과 같은 일탈행동 즉 사회문제를 일으킬 수 있는 것이다. 이러한 사회문제는 개인적 차원에서 접근 할 수 있는 것이 많다.

그러나, 사회문제 중에서도 불평등(빈곤, 실업, 지역격차 등)이나 박탈 및 사회해체(결손가정, 홍등가, 영세민촌 등)는 개인적 조건보다도 사회의 제도적 구조적 문제이기 때문에 사회적 조건에서 그것을 이해하여야 된다.

일반적으로 빈곤, 빈민이라 하면 생계비의 개념으로 파악하고 소득이나 재산을 기준으로 평가하는 경우가 많다. 이미 지적한 바와 같이 빈곤과 욕구의 개념에 따라 빈곤의 측정이 매우 다양해 질 수 있기 때문에 매우 위험하다는 것을 알 수 있다.

우리나라의 경우 생계비와 재산의 최저기준에 의하여 생활보호대상자 즉 빈민이 전체 인구의 3.3%라고 하지만 이것이 얼마나 큰 의미가 없다는 것을 알 수 있다. 즉, 기본욕구를 해결하기 위한 사회보험정책을 보면, 아직도 국민연금이나 퇴직금, 그리고 산재보험 및 고용보험의 적용대상에서 5인이하 사업장(종업원)은 배제되어 있고 이들은 대부분 악성피보험자이다. 비록 의료보험에 전국민이 가입되어 있다 하지만 보험료의 장기체납으로 제외되어 있는 국민이 약 5%이상이 되고 곧 제외될 체납자도 약 5%가 된다고 한다.

먼저 정부가 우리나라 빈민이라고 생각하는 생활보호대상자의 특징이 무엇인가를 보기로 하자.

생활보호법 제 3조에 의하면, 부양의무자가 없거나 있어도 부양능력이 없는 ① 65세 이

상의 노쇠자, ② 18세 미만의 아동, ③ 임산부, ④ 폐질 또는 심신장애로 인하여 근로능력이 없는자, ⑤ 기타 생활이 어려운 자로서 보호기관이 이 법에 의한 보호가 필요하다고 인정한 자이다. 현재 생보자의 80%이상이 ⑤에 해당된다. 이들 생활보호대상자의 특징(유형)을 <표 3>에서 보면 생보자의 종류에 따라 매우 상이함을 알 수 있다. 거택보호자의 경우 65세 이상의 노쇠자가 35.2%를 차지하고 그 다음은 18세미만의 아동이며 나머지는 심신장애인(15.2%)과 폐질자(15.4%) 등이다. 자활 보호자의 경우 전체의 43.9%가 최저생계비 즉 빈곤선 이하인 자이고 나머지는 18세 미만의 아동(28.3%)과 65세 이상 노쇠자(13.0%), 그리고 심신장애인(6.2%)과 폐질자(8.6%)이다. 그리고 시설 보호자의 경우 심신장애인(40.4%)과 18세 미만 아동(28.5%)이 가장 많으며 나머지는 노쇠자(9.6%)와 폐질자 등이다.

<표 3> 생활보호대상자의 유형

		65세이상 (폐질'장애인 제외)	18세 미만 (폐질'장애인 제외)	심신 장애인	폐질자	기 타	합 계
거택보호	가구주	50.1	5.6	16.9	17.1	10.3	100.0
	가구원	32.2	21.5	15.2	15.4	12.7	100.0
자활보호	가구주	24.6	1.1	10.0	13.2	51.1	100.0
	가구원	13.0	28.3	6.2	8.6	43.9	100.0
시설보호	시 설	16.7	37.3	31.8	1.3	12.9	100.0
	수용자	9.6	28.5	40.5	1.6	19.8	100.0

*(자료) 보건복지부, 「'94 생활보호대상자 현황분석」, 1994

우리나라의 절대 빈곤 및 빈민을 마르크스가 말한 생산관계(노동착취)와 노동소외(실업)에서 주로 일어난 것이라기 보다는 생활보호대상자의 대부분을 차지하는 영세농민, 일고, 임시고, 무직 등에서 볼 수 있는 바와 같이 오히려 공업화에서 소외된 자들이라 할 수 있다. 이들 중에서 대부분 노령·질병 그리고 가족해체에 의하여 요보호자 즉 생활보호자와 시설수용보호자가 되어 있는 것이다.

이러한 요보호자는 비록 생계비의 개념으로 빈곤선이하의 절대빈곤자라 하지만 이들은 사실 소득·보건·교육·주택 등의 기본욕구에서 박탈되어 있으며 동시에 대부분 가족부양에서 소외된 자들이다. 따라서 소득개념으로 우리나라 빈곤율을 측정하거나 빈민의 개념을 규정한다는 것은 매우 위험한 일이다. 또한 이러한 문제를 지닌 빈민은 생계비 조사나 화폐적 물질적 지원으로 욕구가 충족되고 자립·자활할 수 있는 것이다. 빈곤의 원인과 욕구가 다양할 수록 비경제적 자산조사와 다양한 전문적 서비스가 제공되어야 할 것이다.

그리하여 필자는 우리나라 절대빈곤자의 원인과 욕구를 파악하는데 있어서 종전의 소득 및 재산을 기준으로 한 빈곤선에 의한 생활보호자의 책정은 탈피하고 Townsend가 말

한 박탈개념에 의한 접근 뿐만 아니라 거기에다 가족빈곤 즉 결손가족 및 가족부양의 결핍이라는 개념이 추가되어야 할 것으로 생각한다. 이것은 Townsend가 말한 상대적 빈곤의 이해에만 필요한 것이 아니라 우리나라의 경우 절대적 빈곤의 파악과 그들을 위한 서비스에도 필요한 것이다.

한편, 현재의 생활보호법령과 정부의 지침으로는 전문적이고 효과적인 빈곤대책이 되기 어렵기 때문에 이것의 근본적인 개혁을 요구한다. 왜냐하면 현실적으로 필요한 생활보호 대상자가 제외되어 있고 또 비전문화 되어있기 때문이다. 특히 법령에 부양의무가 있어도 부양능력이 없는 경우 생보자가 될 수 있지만, 정부의 생활보호사업지침은 소득과 재산에 의하여 마련되어 이것이 80%이상의 생보자 책정기준이 되어 있기 때문에 법령과 지침이 모순되며 나아가 이것은 시장·군수·구청장의 권한을 침해하고 있다. 따라서 이것은 수정되어야 한다.

빈곤 및 빈민을 측정할 때 빈곤선의 개념을 많이 이용하고 있다. 빈곤선은 절대적 빈곤을 파악하기 위하여 생계비와 같은 화폐소득 개념을 많이 활용하고 있으나 오늘날 이에 대한 비판이 많다. 특히 Townsend는 욕구지표를 중심으로 박탈개념을 주장하면서 빈곤의 비경제적 요인을 강조하고 있다.[6] 사실 빈곤선이라는 것이 반드시 화폐소득으로만 따질 것도 아니고 절대적 빈곤을 이해하는 사용될 수 있는 것도 아니다. 절대적 빈곤이던 상대적 빈곤이던 그 측정지표(기준)에 따라 상이한 빈곤선이 설정될 수 있다.

빈곤선을 규정하는 방법에 대한 학자들의 견해를 종합하여 보면 다음과 같다.[7]

① 기본 욕구에 의한 접근방법(B.S.Rowntree와 M.Orshanskcy가 사용)

② 식품비율에 의한 접근방법(H.W.Watts의 제안)

③ 평균소득 또는 중위소득의 비율에 의한 접근방법(S.A.Stouffer외의 소개, Abel-Smith와 P.Townsend, Fuchs, M.Rein, S.Lansley의 사용)

④ 소득분포의 비율에 의한 접근방법(Gini 계수 등)

⑤ 상대적 박탈에 의한 접근 방법(P.Townsend, J.Mark, S.Lansley의 사용)

⑥ 조사자료에 기초한 주관적 정의(Th.Goedhardt, A.Hagenaars, L.Rainwater등의 사용)

⑦ 법적 또는 공식적 빈곤선에 의한 접근방법

이상과 같이 빈곤선 또는 빈곤율에 접근하는 방법이 소득, 욕구, 영양, 박틀 등 다양한 기준이 있으나 가족 및 개인의 특성에 따른 빈곤에 대한 파악은 불가능한 것이다.

그러면, 빈곤의 개념에 따른 빈곤율이 어느정도가 되는지 지금까지 조사된 자료에 의하여 검토하여 보자.

<표 4>에 의하면, 비록 조사연도가 지난 것이지만 우리나라 빈곤율이 1996년 현재 생보자(전국민의 3.3%)보다도 훨씬 많다는 것을 알 수 있다. 생계비에 의한 빈곤율이 5%이

6) P. Townsend, *Poverty as Relative Deprivation*, 1974
Poverty in the United Kingdom, Aerkely, Univ. of california press, 1979
김영모, 한국인의 박탈구고, 「사회정책연구」, 제 15집, 1993, pp.7-10

7) Nada Stropnik, Poverty in European Countries ; Comparative Analyses, ICSW 제 26차 세계회의 발표논문, 1994, P.5

하 인데 비하여 상대적 빈곤(불평등)이 30% 이상이 되고 기본욕구에 의한 빈곤율이 약 20% 이상이 되고 있다.

이러한 것을 본다면, 우리나라의 빈곤 및 빈민수는 그 개념과 기준에 따라 상당한 차이가 나타나고 있음을 알 수 있다.

<표 4> 빈곤개념에 따른 빈곤율

	전 국	서울시	광역시	중소도시	농어촌	기준연도
생보자 1)	4.3	26.4		15.5	58.1	1994
빈곤율 2)	7.6	5.1		6.2	13.5	1990
불평등 3)	32.8	28.0	36.6	32.4	36.8	1982
박탈 4)	15.8	12.4	15.1	18.1	18.7	1992
최저임금 5)	7.8					1992
최저생계비 6)	5.0					
교육빈곤 7)	12.3					1992
보건빈곤 8)	27.2					1990
주거빈곤 9)	27.0					1994
가계지출(50%) 빈곤	19.9					1992
가족 결손	8.0					1990

*(자료) 1) 보건복지부, 「'94 생활보호대상자 현황분석」, 1994
2) 정복란·허선, 「생활보호대상 선정에 관한 연구」, 1991
3) 김영모, 「한국인의 계층 및 계급관」, 1994
4) 김영모, 「한국인의 박탈구조」, 1993
5) ~ 9)는 자료 4)를 참조

Ⅳ. 빈곤과 사회복지 정책

빈곤 및 빈민을 해결하기 위한 사회복지정책은 빈곤 및 사회복지의 개념을 어떻게 규정하느냐에 달려 있다. 빈곤의 절대적 개념이나 사회복지를 인간봉사 또는사회봉사의 개념으로 규정한다면 빈곤문제는 더욱 악화될 것이다. 빈곤·빈민의 개념을 일반적으로 널리 사용하고 있는 생계비 및 영양 등 소득 개념으로 파악하는 것도 문제가 있지만(빈곤의 원인이 비경제적·비소득적 요인이 강함) 이러한 개념의 최저수준을 보완하지 못하는 우리나라의 빈곤·빈민은 그 실상이 대단히 비참하다. 정부는 최저 생계비를 1998년까지 보장하겠다고 하지만 아직도 우리나라 생활보호대상자가 저소득자, 무의무탁한 요보호자가 법적 수용대상인데 이들은 빈민이라기 보다 궁민(paupers)이라 해야 할 것이다.

법적 보호를 받지 못하는 비인가시설(288개)에 수용되어 있는 빈민 5,551명(1995년 8

월말 현재)이 되고 이러한 요보호자가 해마다 증가되고 있는데 그 이유는 무엇일까? 정부의 생보자도 해마다 약 20%가 탈빈민이 되었고 주장하는데 왜 해마다 그 만큼 증가되고 있을까? 분명히 우리나라 국가정책, 특히 경제정책 및 사회복지정책이 빈곤·빈민을 양산하고 있음이 틀림 없다.

최근 정부는 국가경쟁력의 제고가 3低政策에서 가능한 것으로 주장한다. 10%의 경쟁력 키우기를 임금, 금리, 환율의 절감에서 찾으려고 한다. 이러한 10% 절감의 3低政策이 어느 정도 부익부 빈익빈을 초래하는 계급정책 임을 인식할 필요가 있다. 예컨대 매년 증가된 10%의 임금 상승율이 동결되면 그만큼 기업가(자본가)의 이윤이 증가되고 금리가 10% 인하되면 타인자본(금융지관 및 차관)이 75%를 차지하는 대기업이 그 만큼 치부하게 되며 물가고가 10% 인상되어도 노동자는 그만큼 손해를 본다. 대기업가는 일하지 않아도 그만큼 이익을 보게 된다. 이와 같이 비생산적인 자본축적이 우리나라 계급형성에 결정적 역할을 하여 왔다.

사실 우리나라의 빈곤화는 그간 7차의 잘못된 경제개발정책의 산물이라 할 수 있다. 또한 우리나라의 재분배정책인 조세제도와 사회보장제도도 소득의 역진성을 초래하고 있다는 것은 잘 알려져 있다. 비록 사회복지에 많은 재원을 투자하는 선진국가의 경우(미·일은 GNP의 약 15%, 서구는 약 30%) 적어도 GNP의 70~85%가 자본주의의 발전, 즉 사회불평등을 조성하고 있지만 우리나라의 경우(약 6%) 경제개발정책이 누구를 위한 것임을 알 수 있는 것이다.

최근 정부는 '삶의 질의 세계화'를 주장하면서 이에 걸맞는 복지의 선진화를 어떻게 찾으려는 것인지 매우 궁금하다. 복지의 선진화에 대한 제동을 벌써 국가경쟁력 강화가 걸고 있다. 국가경쟁력은 앞서 지적한 자본의 측면에서만 볼 것이 아니라 노동의 측면에서도 강구되어야 한다. 자본축적은 기본적으로 생산관계에서 찾아야지 과거처럼 정경유착, 토지투기, 인프레이션 등 비생산적 요인에서 찾아서는 선진국가가 안 되기 어렵다. 삶의 질의 세계화를 선언한지 1년도 못가서 그것이 좌초되고 만다. 이미 좌초되는 주요한 요인은 지난 30년 이상 경제 제 1주의로 성장한 기업인·경제관료의 비경제분야(부서)에 대한 지배·방만한 자의적 정책결정에서 찾아 볼 수 있다.

이러한 여건은 우리나라의 빈곤정책 및 사회복지정책이 선진국가를 만들기 어렵게 한다. 오히려 빈곤을 방치·조장하여 비효율적인 노동력(노인·장애인 등)의 소멸(즉 사망)이 최선의 복지정책으로 간주할 수 있고, 또한 저 임금의 노동시장을 창출할 수 있는 것이다. 자본주의는 비자본주의적 요소의 희생위에서 발전할 수 있는 것이다.

이와 같이 '사망이 최선의 복지이다'라는 자유방임주의적 사회복지(빈곤)정책을 강구해야 되느냐 하는 것이다. 우리가 세계화, 국제화를 주장하면서 복지후진국이 되어서는 안될 것이다.

비록 임금정책이나 조세정책에 있어서 빈곤화를 막지 못한다 할지라도 인간의 최저 기본욕구를 충족시켜서 인간으로서 생명과 존엄성을 최소한 보장할 수 있는 정책은 강구되어야 한다. 비록 국민, 특히 빈민의 사회(복지)의식이 즉자적 상태이라서 기본 욕구의 결핍으로 폭력화 되기 어렵지만 인도주의적 온정주의적 관점에서 이들을 예방하고 치료할 수 있는 소위 방빈 및 구빈정책이 강구되어야 할 것이다.

이러한 정책은 근대 국가에 있어서 사회보장, 사회부조 및 사회복지서비스를 통하여 접근할 수 있다. 우리나라에는 사회보장정책이 70년대 후반에 부분적으로 실시되었고 아직도 전 국민이 적용되지 못하였기 때문에 특히 자영업자는 20년후, 공업노동자는 15년후가 되어야 연금급여를 받아 어느정도 빈곤을 예방할 수 있다. 따라서 그간 지금과 같은 빈곤·궁민은 계속 발생될 수 있다. 그리고 의료보험이 전국민 보험화 되었다고 하지만 전체 국민의 5% 이상이 의료보험료의 장기체납으로 적용대상에서 제외되어 있으며 진료비의 자부담율이 적어도 42%이상이 되기 때문에 가난한 사람은 병이나도 의료혜택을 받기가 어렵다. 따라서 빈민은 돈 없고 아파서, 중산층에 비하여 고생을 더 많이 하지만 일찍 죽는다. 이러한 슬픔을 없애고 건강하면서 오래 살게하는 것이 복지정책의 요체인 것이다.

한편, 절대빈곤자를 치유하기 위한 사회부조정책(구빈정책)도 부실하기 짝이 없다. 최근 사회복지전문요원과 자산조사에 의하여 생활보호대상자가 많이 감소하였지만 (1992년의 5.3%에서 1996년의 3.3%) 아직도 지방자치단체별로 생보자를 할당하고 있다는 것은 매우 불행한 일이다.

여기에서 우리나라 빈민의 욕구 신청과 소득(생계비) 및 참된 자산조사에 의하여 생보자가 책정되지 않고 있다는 것을 알 수 있다. 이것을 보면, 현재의 생활보호대상자에 비하여 절대빈곤자가 훨씬 많다는 것을 알 수 있다. 또한 이들의 생계보호수준이 아직도 약 80%에 미달하고 있으며 비인가시설이 1996년 현재 290개에 약 5,600여명이 수용보호되고 있다는 것은 한심스러운 일이다. 비인가시설장은 정부를 비난하고 있지만 그 곳에 수용되어 있는 사람은 본인 및 조상 탓으로 돌리고 죽는 날만 기다리고 있는 실정이다. 이미 지적한 바이지만 생활보호법령과 정부지침의 괴리는 많은 생활보호대상자를 소외시키고 인가된 사회복지법인(시설)과 담당공무원은 이들을 수용보호할 수 있는 합법성이 결여되어 있다고 한다. 그래서 비인가시설장은 인가시설에서 받아주지 않으니까 할 수 없이 그들을 받는데 우리가 복지 7법에 의하여 왜 범법자가 되어야 하느냐고 반발 한다.

한편, 사회복지의 인가시설이나 비인가시설이 대부분 종교기관에서 운영하고 또 정부가 이것이 최선인 것으로 알고 사회복지사업(시설)을 위탁하고 있는데 이것은 큰 문제이다. 이들은 자기교단의 신자들을 대부분 수용보호하고 있는 실정이다. 전국민을 복음화, 신자화, 종교국가화 하는데 도움이 되겠지만 사회복지는 자선사업이 그 핵심이 되어서는 안된다.

이러한 문제는 대부분 아직도 우리나라 사회부조정책, 즉 생활보호사업과 복지 7법에 의한 사회복지서비스의 내용이 대단히 부실하고 전문가(사회복지사)에 의한 시책과 서비스가 이루어지지 않기 때문이라고 확신한다. 우리는 그간 사회복지전달체계가 확립되지 못하고 전문가의 서비스가 이루어지지 않기 때문에 사회복지사업의 효율성과 전문성이 결여되어 있다고 하였다.[8] 그리하여 현재 지방행정(조직)의 특성과 보건사회부의 책임행정이 이루이지지 않기 때문에 일본형 복지사무소를 주장하였지만 이제는 지방자치제가 실시되고 효율적이고 전문적인 서비스를 제공하기 위하여 미국형의 사회복지전달체계가 이루어져야 한다고 생각한다. 우리나라 사회복지는 제도(법령)는 일본형이 강하지만 정신

8) 한국사회복지대학협의회 편, 「사회복지전달체계와 사회복지사의 역할」, 한복연출판부, 1987참조

(가치)는 미국형이 강하다.

우리나라 사회복지사업이 해방 후 지나치게 일본형을 모방하다 보니 복지 7법과 시설보호사업 중심이 되었는데(현재 일본은 재택복지를 강조) 우리는 이것을 과감하게 탈피하고 만약 자유주의적 복지모형을 고집하겠다면, 오히려 미국형의 사회복지전달체계와 전문적 서비스가 이루어져야 한다. 즉, 시·도 및 시·군·구, 그리고 읍·면·동의 지방행정체계에 사회복지과(계)가 있고 여기에 일반전문행정직에 사회복지사를 채용케 하는 것을 요구하여야 될 것이다.

V. 결 론

1961년 군사정부는 '빈곤으로부터 해방'을 혁명구호로 내세우고 그간 제 7차의 공업화에 의한 경제개발계획을 실천하였다. 그러한 결과 한재·수재·전쟁 등으로 생긴 만성적인 빈곤은 어느정도 해결되었을지라도 절대적 빈곤과 불평등이 아직도 건재하고 있다. 이러한 빈곤과 불평등은 어느 시대, 어느 사회에서도 존재하지만 우리나라의 경우 아직도 후진국형, 심지어 중세형의 빈곤 및 빈곤정책이 존재하여 많은 국민이 사회복지에서 소외되어 있다는 것이다. 이러한 것은 기본적으로 국민들의 복지의식이 낮고 권력지배층이 자유방임적 사상에 젖어 있기 때문이다. 아직도 사회복지의 개념을 자선·박애·온정주의에 의한 구호사업·구빈사업으로 인식하고 있는데서 비롯되고 있다.

그리하여 빈곤의 개념과 측정이 절대적 빈곤과 생계비의 개념으로 인식되고 있으며 선진국가에서 일반화 되어 있는 상대적 빈곤과 평균소득의 개념으로 인식하지 못하고 있다. 따라서 빈곤에 대한 대책도 선진국형으로 접근하지 못하고 심지어 사회보장제도마저 철저히 수익자부담, 사보험의 원리에 의하여 흉내내고 있는 실정이다.

우리나라의 절대빈곤자는 무의무탁한 요보호자와 생계비 이하의 빈곤선에 있는 사람이 많지만 현재의 사회복지정책은 차라리 이들이 죽는 것이 최선의 복지라는 것이다. 다시 말하면 치료책(생활보호사업)도 부실하고 심지어 예방책(가족정책, 사회보장)도 빈약하다는 것이다.

이미 지적한 바와 같이 절대 빈민의 대부분이 가족부양이 존재하지 않기 때문이라 볼 수 있고 또 이미 실시되고 있는 의료보험 및 연금보험도 이들에게는 그림의 떡이다. 그리하여 가족 및 친족의 기능을 강화시키는 조치(제도화 및 서비스)가 필요하며 현행의 연금 및 의료보험도 사회보험으로서 제 기능을 발휘할 수 있도록 개혁되어야 할 것이다.

한편 생활보호사업도 법령에 따른 정부지침이 잘못되어 있기 때문에 이것은 전문적이고 효과적인 빈곤대책을 위하여 근본적으로 개혁되어야 한다. 또한 생활보호의 대상을 시·도별로 할당할 것이 아니라 본인 및 친척, 이웃 등의 신청에 의한 자산조사와 서비스가 제공되어야 하며 이러한 것을 전문적·효과적으로 수행하기 위한 지방행정조직, 특히 복지부서의 개혁도 이루어져야 할 것이다.