

한국사회의 빈곤과 사회정책

이영환

심상치 않은 빈곤문제

우리 사회의 빈곤문제가 심상치 않다. 빈곤가족의 동반자살이 심심치 않게 이어지고, 수백만 명에 달하는 신용불량자들은 사회적 위기를 촉발하는 시한폭탄이 되었다. 빈곤을 원인으로 한 자살 건수는 경찰청 집계로 2000년 454명, 2001년 525명, 2002년 600명으로 계속 늘어만 간다. 외형적인 실업률 하락에도 불구하고 젊은이들이 직장을 구하는 것은 하늘의 별따기다. 지속되는 경기불황의 한편에 하늘을 찌르는 주택값은 빈부격차를 더욱 벌려놓고 있다. 부모의 실직과 빈곤이 주원인이 되어 발생하는 요보호아동도 연 1만 명에 달한다.¹ 위기는 계속되지만 정부의 대책은 신통치 않아 보인다.

이러한 현상들은 우리 사회의 빈곤문제가 양적, 질적으로 매우 심각한 수준임을 웅변하고 있다. 사실상 빈곤문제는 우리 사회의 고질적인 문제였음

1 이태수, 「벼랑끝 사회, 사회안전망을 점검하자」, 참여연대 사회복지위원회 긴급토론회 발제문, 2003.

에 틀림없지만, 1997년 말에 촉발된 IMF 경제위기를 계기로 재발견된 문제라고도 할 수 있다. 문제는 경제위기가 어느 정도 회복되고 대량실업문제도 외형적으로 수습되었지만 빈곤문제가 양적, 질적으로 완화되었다는 증거는 찾기가 어렵다는 점이다. 이는 빈곤문제 전문가들이 거의 합의하는 견해인데, 문제의 심각성을 구체적으로 두 가지 측면으로 볼 수 있다.

첫째는 빈곤의 규모가 좀처럼 줄지 않고 있다는 점이다. IMF 이후 급증한 빈곤율은 2000년경까지 상승세가 지속되었는데, 그 규모에 대한 추정은 학자들에 따라 대략 7~20% 정도의 큰 편차를 보였다. 당시 400~1,000만 명에 달하는 대량빈곤의 존재는 사회적인 논쟁의 대상이 되기도 하였다. 비교적 보수적이랄 수 있는 KDI 소속의 유경준(2003)은 가구소비실태조사 자료를 이용하여, 가처분소득 기준 상대적 빈곤율(중위소득의 40% 이하)이 1999년의 7.7%에서 2000년 11.5%로 상승하였다고 추산하였다.² 문제는 이후 현재에 이르기까지 소강상태가 지속되면서 빈곤율이 완화되는 기미를 보이지 않는다는 것이다. 최근 보건사회연구원은 최저생계비 기준의 절대적 빈곤율이 2003년 현재 11%(510만 명)인 것으로 추정하였다. 대부분의 학자들이나 연구기관들이 이같은 대량빈곤의 존재를 공감하는 상황이다.

둘째, 빈곤의 지속이 소득격차의 불평등 심화와 동반적으로 진행되고 있다는 점이다. 소득격차의 불평등은 빈곤의 직접적인 원인이므로, 불평등의 심화는 대량빈곤이 구조화되고 있음을 의미한다. 최근 김유선(2003)은 통계청의 '경제활동인구조사 부가조사'를 분석하면서, 최하위와 최상위 10분위 계층의 시간당 임금 차이가 2001년 5.2배에서 2002년 5.5배, 2003년 5.6배로 빠르게 증가하고 있다고 주장하였다.³ 이같은 임금소득 불평등도는 OECD

2 유경준, 「소득분배 국제비교를 통한 복지정책의 방향」, KDI 정책포럼 167호 (www.kdi.re.kr).

3 김유선, 「비정규직 규모와 실태」, <http://www.ksli.org/>, 2003.

국가 중 최고로서 2위의 미국(4.3배)을 크게 상회하는 수준이다. 통계청에서 발표하는 가계수지 소득 5분위 배율에서도 유사한 추세를 확인할 수 있다.

이와 같이 구조화되고 있는 빈곤문제가 우리 사회에 주는 부담은 매우 심각하다. 우선 빈곤 상황에서 무기력해지고 자포자기한 사람들의 파괴적 행동이 우려된다. 자살과 같은 자신을 향한 파괴적 행동과, 강도, 납치, 유괴 등 타인을 향한 파괴적 행동이 빈발하는 요즘의 세태는 사회통합의 위기로 심각하게 인식할 필요가 있다. 빈곤이 야기하는 인적자원의 손실 또한 만만치 않은데, 급격한 고령화와 저출산의 위기에 처해 있는 우리 사회의 경우 특히 그러하다. 보다 심각한 것은 빈곤의 대물림 현상이 심화된다는 점이다. 한 신문사의 조사에 의하면 저소득지역 가구의 60%가 물려받은 가난임을 보여주고 있다. 1980년대 이후 부동산가격의 급등, 교육격차의 확대와 더불어 정보화의 격차까지 가세하여 사회적 이동의 통로가 극히 좁아진 것이 우리 사회의 현실이다. 빈곤에서 벗어난 사람들도 60%가 1년 이내에 재빈곤을 경험하게 되는 등 빈곤의 고착화 현상이 날로 심화되고 있다.

누가 왜 빈곤한가?

그러면 우리 사회에서 소득격차가 심화되고 대량빈곤이 좀처럼 완화되지 않는 이유는 무엇인가? 경제위기로 인한 대량실업이 급격한 빈곤을 상승의 주범이었다면, 2000년 이후 실업률이 하락한 이후에도 빈곤의 규모가 줄어들지 않는 이유는 무엇일까?4 문제에 대한 해답은 빈곤의 원인에 대한 고찰에서 찾아야 할 텐데, 이를 위해 우선 '누가 빈곤한가' 하는 빈곤의 구성 문제를 살펴볼 필요가 있다. 빈곤의 구성양상은 우리 사회의 변화된 빈곤유발

4 통계청이 발표하는 공식적인 실업률은 97년 2.6%에서 98년 6.8%, 99년 6.3%로 증가하였다가 2000년 4.1%, 2001년 3.7%, 2002년(9월) 2.6%, 2003년(9월) 3.2%로 완화된 뒤 경제 위기 이전의 상태를 회복하였다.

기제를 확인하는 실마리가 될 수 있기 때문이다.

먼저 전통적으로 빈곤은 노인과 장애인, 여성, 한부모가구 등 노동능력 취약계층의 문제였다. 물론 이들 자체가 문제인 것이 아니라, 이들에게 일자리도 주지 않고 소득도 보장하지 않는 사회가 문제인 것은 분명하다. 최근 이들에 대한 사회정책이 다소 개선되었음에도 불구하고, 이들 취약계층은 인구고령화 및 이혼 증가⁵ 등으로 인해 여전히 빈곤인구의 구성에서 중요한 비중을 차지하고 있다. 다음 <표 1>의 무직자 중 상당부분은 이들이 차지한다. 하지만, 90년대 이후 빈곤인구의 주력은 노동능력이 있는 빈곤층 즉 근로빈곤층working poor으로 변화되었다. 이는 근로능력이 있는 계층의 빈곤화가 큰 폭으로 진행되었다는 점인데, 이를 과거의 빈곤과 대비하여 '신빈곤'이라 칭하기도 한다. <표 1>에서 보는 바와 같이 근로자 계층도 5%에 가까운 빈곤율을 보이고 있고, 자영업자의 경우는 7.5%에 달하고 있다.

<표 1> 가구유형별 구성비와 빈곤율 (2000)

(단위: %)

	근로자	자영업자	무직자
가구유형구성비	55.3	25.8	18.8
가처분소득기준 빈곤율	4.94	7.48	14.72

주: 빈곤율은 중위소득의 40% 이하의 상대적 빈곤율임.

자료: 유경륜(2003)에서 재구성.

우리 사회에서 근로빈곤층이 급격히 증가된 중요한 원인은 두 가지로 설명할 수 있다.

첫째는 실업이다. 오늘날 지구화된 자본주의 환경에서 실업문제는 그야말로 전세계적인 문제가 되었다. 서구의 복지국가들도 90년대 이후 평균

5 우리 나라의 총 1,431만2천 가구 중 6.8%인 97만 가구가 붕괴상태에 있고, 18.5%는 경제문제 등으로 이혼이나 별거상태에 있다.

7~8%를 상회하는 실업률에 시달리고 있다. 우리나라의 경우는 비교적 늦게 IMF 경제위기하에서 실업의 고통을 체험하게 되었다. <표 1>에서와 같이 실업인구의 빈곤율은 14.7%로 매우 높다. 문제는, 앞서 언급한 대로, 경기회복에 따라 공식적인 실업률이 경제위기 이전 수준을 회복한 것으로 나타남에도 불구하고, 실업문제의 심각성이 전혀 완화되지 않고 있다는 점이다. 특히 청년실업은 20% 이상에 달하고, 기술경쟁력이 약한 장년실업자들의 문제도 심각하다. 또한 공식실업률 하락의 상당 부분은 주부와 학생 등의 실망실업으로 인한 경제활동인구의 감소, 공공근로사업 등으로 인한 일시적인 효과, 열악한 노동조건에 비정규직 고용의 증가 등에 기인한다고 볼 때, 실업은 여전히 우리 사회 빈곤의 중요한 원인임에 틀림없다.

둘째, 빈곤 증가의 보다 중요한 원인은 비정규직의 급격한 증가와 이들에 대한 차별적인 처우이다. 우리나라의 비정규직은 90년대 이래 가파르게 증가해 왔고, 경제위기를 계기로 전체 임금노동자의 50%를 상회하게 되었다. 2003년도 경제활동인구조사 부가조사 자료를 분석한 김유선(2003)에 따르면 우리나라 비정규직은 2003년 8월 현재 784만 명으로 전체 임금노동자의 55.4%에 달하고 있다.⁶

비정규직 증가의 진정한 문제는 이들에 대한 차별이다. 즉 정규직과 비정규직 사이에 노동조건이 차별적으로 적용되고, 그 격차가 더욱 확대되는 추세를 보인다는 점이다. 위의 김유선의 분석결과를 보면, 정규직을 100으로 할 때 비정규직의 월임금 총액은 2002년 52.7%에서 2003년 51.0%로 하락했고, 시간당 임금은 51.1%에서 48.6%로 하락했다. 주당 노동시간도 정규직은 44.0시간에서 41.8시간으로 3.2시간 단축되었지만, 비정규직은 45.5시간에

6 그러나 노동부 집계 방식에 따르면 우리나라의 비정규직은 465만 명, 32.8%에 불과하다. 이러한 차이는 임시, 일용직을 어느 쪽으로 분류하느냐에 따라 발생하는 문제이다. 본고의 관심과 관련하여 이들의 고용조건이 정규직과 상당한 차별을 보인다는 점에서 김유선의 분류방식을 따르고자 한다.

서 44.1시간으로 1.4시간 단축되었다.

비정규직에 대한 이같은 차별은 소득격차의 불평등 확대를 주도하면서 대 규모 근로빈곤층의 빈곤화를 가져온 주요인으로 작용한다. 나아가 이러한 차별의 용인은 고용주에게는 노동비용의 절약을 가져오기 때문에, 차별의 심화가 비정규직의 양적 확대를 가져오는 강력한 요인이 되는 악순환의 구조를 형성한다. 비정규직에 대한 차별은 국가인권위원회에서 시정을 권고한 5대 차별(성, 장애, 학력, 외국인, 비정규직)에 포함되어 있고, 지난 대통령 선거에서도 중요한 공약사항이었지만 아직까지 개선의 기미는 거의 보이지 않고 있다. 이러한 상황은 차별개선을 주도해야 할 노동운동의 취약성이 그대로 반영된 것으로 볼 수 있다.

중산층을 포함한 평범한 근로자들이 아차 하는 순간에 빈곤의 나락으로 떨어지고 있는 최근의 현상은 이같은 근로빈곤층의 문제와 밀접히 연결되어 있다.

사회정책의 빈곤

이상과 같이 전통적 취약계층의 존재와 더불어 실업문제와 비정규직에 대한 차별이 우리 사회의 대량빈곤을 유지시키는 구조적인 요인으로 작용하는 것이 현실이다. 그러면 이러한 현실에 대한 국가의 사회정책적 대응은 어떠한가?

이론적으로 볼 때, 오늘날 국가의 사회정책은 최소한 절대적 빈곤을 거의 완전히 해결할 능력을 보유하고 있다. 그만큼 국가의 능력이 크다는 의미이다. 따라서 역으로, 우리 사회의 빈곤이 완화되고 있지 못한 것은 국가의 책임으로 보아야 한다. 돌이켜보면 지난번 경제위기하에서 실업과 빈곤의 고통이 그만큼 클 수밖에 없었던 것은 사회안전망 확립을 방기해 온 역대 정권의 책임에 기인하다고 보아야 한다. 경제위기 이후 상대적으로 복지우호적인 정권에 의해 사회안전망을 강화하는 노력이 이어졌지만, 아직도 많은 과

제가 남아 있다. 사회안전망 강화를 위한 국가의 책임은 빈곤을 야기하는 구조적 요인들(실업, 비정규직 문제 등)의 제어와 관련된 측면과, 개별적 빈곤의 예방 및 구제와 관련된 측면으로 나누어 볼 수 있다. 구체적으로 다음과 같은 문제들을 지적할 수 있다.

첫째, 실업문제에 대한 효과적인 대응책이 미비하다는 점이다. 우리의 경우, 서구와 같은 노동시간 축소를 통한 일자리 나누기 정책과 같은 고용친화적 노동시장정책이 부재할 뿐만 아니라, 취약계층을 위한 사회적 일자리 창출도 미흡하고 사회적 기업의 발전도 결여되어 있다. 장애인에 대한 2%의 무고용제도는 있지만, 정부 스스로도 잘 지키지 않고, 고령자에 대한 일자리 제공은 권장수준이다. 오히려 정리해고, 정년단축, 명예퇴직 등 노동유연화 정책이 아무런 반대급부 없이 권장되고 있는 실정이다.

둘째, 비정규직을 축소하거나 차별을 시정하려는 노력이 매우 미흡하다. 앞서 살펴본 대로 비정규직의 급격한 확대와 차별은 대량빈곤의 주요인이다. 따라서 빈곤해소를 위해서는 비정규직의 축소가 불가피하고 이를 위해서는 이들에 대한 차별의 해소가 가장 좋은 방법이다. 서구 복지국가들의 경우도 노동유연화 차원에서 비정규직의 활용은 허용하지만, 불평등을 규제함으로써 비정규직 활용의 이점을 원천적으로 제거하는 방법을 취하고 있다. 그러나 우리 나라의 경우 이러한 방향의 가시적인 노력은 찾아보기 어렵다.

셋째, 사회보험제도의 사각지대가 너무나 광범위하다. 사회보험제도는 현재 혹은 미래에 있어서의 소득상실과 같은 사회적 위험에 대비하는 중추적인 사회보장제도이다. 우리 나라의 사회보험제도들은 비교적 제도발달이 뒤늦게 이루어졌고 이에 따라 여러 가지 문제점을 안고 있지만, 무엇보다도 적용범위의 협소함 등 사각지대가 광범위하다는 것이 제일 큰 문제이다. 예를 들어 노후의 소득보장을 주목적으로 하는 국민연금의 경우, 현재 지역가입자의 절반 정도인 500~600만 명이 적용제외나 납부유예 등으로 제외되

고 있다. 건강보험도 원칙적으로는 전국민이 적용대상이지만, 2003년 현재 3개월 이상 보험료 체납자가 152만 세대 200~300만 명으로 지역가입자의 17%에 달하고 있다.

사회보장의 사각지대가 이렇게 광범위하게 존재하는 데에는 앞서 언급한 비정규직에 대한 차별이 큰 기여를 하고 있다. 비정규직의 경우, 임금과 노동시간 등의 차별뿐만 아니라 사회보장제도의 적용에서도 심한 차별을 받고 있다. 다음 <표 2>는 비정규직에 대한 사회보험 적용률이 얼마나 열악한지를 잘 보여주고 있다. 예를 들어, 고용보험과 퇴직금의 사각지대에 존재하는 비정규직의 실업은 곧바로 빈곤으로 연결될 수밖에 없는 것이 현실이다. 그리고 이러한 차별에 대한 용인 역시 비정규직 확대의 강력한 유인으로 작용하는 악순환을 피할 수 없게 한다. 다시 말해서 사회보장제도조차도 비정규직에 대한 차별에 역이용되고 있다는 것이다.

<표 2> 고용형태별 사회보험 및 노동조건 적용률

(단위: %)

	국민연금	건강보험	고용보험	퇴직금	상여금	시간외수당
임금노동자	57.7	59.5	49.8	52.9	51.3	40.2
정규직	96.6	97.6	79.5	98.8	97.1	76.6
비정규직	26.4	28.9	26.0	16.0	14.4	10.9

자료: 김유선(2003)에서 발췌

넷째, 빈곤자에 대한 구제 및 자활대책이 미흡하다는 점이다. 빈곤상황에 처한 가족들이 기댈 수 있는 사회복지제도 중에서 가장 대표적인 것이 국민기초생활보장제도이다. 기초보장제도는 최저생계비를 보장하는 보충급여의 성격을 가지기 때문에 이론적으로는 절대빈곤의 완전한 해소를 목표로 하고 있다. 그러나 현실적으로는 극빈자에 대한 최소한의 생존 보장을 목표로 극히 선별적으로 운용되면서, 부양의무자가 있거나 일정 재산 이상을 보유한 자에 대한 급여제한 등으로 인해 사각지대가 광범위하게 존재한다. 이를테면 우리 나라의 전체 빈곤자 수는 전국민의 11%인 510만 명에 달하는

것으로 추산되지만, 2003년도의 기초보장 수급자수는 134만 8천 명(인구대비 2.8%)에 불과하다. 즉 비수급 빈곤층이 167만 명(3.5%), 차상위계층(최저생계비의 120% 이내 소득자)이 216만 명(4.6%)에 달한다는 것이다.

기초보장 외에 저소득 노인에게 주어지는 경로연금이나 저소득 중증 장애인을 위한 장애수당 등의 보완적 제도들이 있지만, 급여수준이 미미할 뿐 아니라, 대상자 선정도 극히 협소하여 기초보장제도를 부분적으로 보조하는 정도를 넘어서지 못하고 있다. 결국 기초보장제도 등 현재의 빈곤대책들은 대량빈곤 문제의 해결에 부적합할 뿐만 아니라 수급자들에게 2등 국민이라는 낙인을 부여함으로써 자칫 사회통합에 역행하는 결과를 낳을 수도 있다.

서구 복지국가들의 경험

앞서 본 대로 우리 나라의 사회보장제도는 아직 제도적 성숙이 미흡하고 재분배 효과가 미약하여 빈곤의 예방이나 해소에 큰 힘을 발휘하기 어려운 '정책빈곤' 상황에 처해 있다고 판단할 수 있다. 우리의 문제를 해결하기 위한 참고자료로서 앞선 경험을 고찰하는 것은 당연한 요청이다.

산업화의 시작이 늦었던 우리 나라는 빈곤과 실업 또한 뒤늦게 발견하였지만, 서구 국가들이 실업과 빈곤의 무서움을 실감한 것은 1930년대의 대공황이었다. 이후 각 국가들은 시장에 대한 국가개입을 다투어 확대하였고, 이에 따라 사회정책의 확장 즉 복지국가의 발달이 시작되었다. 유럽의 복지국가는 특히 2차 대전 이후 50~60년대에 급격히 확대되었는데, 한국전쟁과 베트남전쟁을 배경으로 한 경제호황이 이를 뒷받침하였다. 이러한 복지국가의 전성기에는 실업과 빈곤이 사회적 이슈에서 사라졌지만, 1970년대 초 중동전쟁으로 인한 오일쇼크가 계기가 되어 잠복되었던 문제가 터져나왔다. 불황이 깊어지고 대규모 실업이 발생한 이 당시, 유럽 각국의 정책적 대응은 실업보험제도의 확충과 더불어, 실업보험에서 제외되거나 급여를 소진한 실직자들을 위한 실업부조를 신설, 확대하는 노력으로 나타났다. 즉,

실직자들의 생활안정을 주목표로 한 것이었다.

그러나 이와 같은 제도적 확충이 어느 정도 이루어진 이후 전개된 1970년대 말의 2차 오일쇼크와 본격화된 지구적 차원의 경제개방물결, 그리고 일부 유력한 국가들의 정치적 보수주의화 현상 등은 복지국가 전반에 강한 충격을 주면서 복지국가 위기를 초래하였다. 무엇보다도 실업과 빈곤의 문제가 공통적인 문제로 다시 부상한 한편, 지구적 차원의 경쟁과 불황 등으로 인한 재정적 압박이 복지정책의 효율적 운영을 강요하였다.

고민은 유사했지만, 각국의 대응은 역사적 전통과 제도적 바탕, 정치적 상황에 따라 상이하게 전개될 수밖에 없었다. 특히 정치적으로 보수화되었던 영국이나 미국, 일본 등에서는 복지급여를 삭감하거나 노동연계복지(welfare to work, workfare: 복지급여의 조건으로 노동시장 참여를 강요하는 제도)를 강조하는 변화가 일어났다. 이에 따라 최빈층 외의 복지급여를 축소하는 표적화(targeting) 전략이 부각되고, 복지비 지출을 축소하는 노력이 경주되었다. 결과적으로 이들 국가들은 실업률을 완화시키는 데는 어느 정도 성공하였지만, 그 반대급부는 빈부격차의 확대와 빈곤의 증가였다.

다른 나라들의 경우도 유사한 노력을 기울이긴 하였지만, 강조점은 달랐다. 복지제도의 발전이 미흡했던 남유럽 국가들에서는 실업보험 등의 제도 확충이 이루어지는가 하면, 북유럽에서는 공공부문의 지출확대와 고용확대 등 적극적 노동시장정책으로 실업문제에 대응하는 양상도 전개되었다. 네덜란드와 프랑스, 독일에서는 절대적인 일자리 부족현상을 극복하기 위해 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기 운동이 전개되어 주당 노동시간이 35시간 이하로 단축되었다.

이와 같이 각 국가별 사정과 지향점은 상이하지만, 복지발전이 미흡한 우리의 입장에서는 유럽지역의 다양한 경험을 참고하는 것이 도움이 될 것이다. 노동시간 단축과 같은 구조적 개혁 외에 유럽지역의 경험에서 특히 강조되어야 할 점들은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 기초생활보장과 같은 사회안전망과 적극적 노동시장정책을 결합하는 사회보장의 기본틀을 견지하는 노력이다. 여러 가지 증거를 종합해 볼 때, 복지국가 위기의 압력 속에서도 대부분 유럽 국가들의 사회복지 지출이 감소되었다는 증거를 찾기는 매우 어렵다. 다만, 기존의 복지지출을 노동시장유인정책을 위한 수단으로 재구성하고 있는 노력을 볼 수 있다.

둘째, 차별과 배제를 극복하기 위한 노력을 경주한다. 취약계층과 비정규직 등에 대한 차별과 배제의 극복이 사회정책의 중요한 목적으로 등장하였다. 1998년 프랑스에서 입법된 '사회적배제예방과극복을위한법'(일명, 반소외법)은 그 좋은 예로서 "전 국민에게 고용, 주거, 건강, 사법, 교육, 훈련, 문화, 가족과 아동의 보호에서 기본적인 권리를 보장하기 위하여" 기존의 관련 정책들을 통합하고 내용을 개혁, 확충하는 목적을 가지고 있다. 신자유주의적인 복지축소 노력이 강력했던 영국조차도 사회적 배제의 극복을 사회정책의 중심 목표로 설정하는 모습을 볼 수 있는데, 1997년 집권한 노동당 정권은 '사회적 배제에 관한 기구 social exclusion unit'를 설치하고, 뉴딜정책 등을 통해 이를 적극 추진하고 있다.

셋째, 위기극복을 위해 노사를 중심으로 타협과 양보의 사회협약을 체결하는 노력을 경주한다. 네덜란드나 아일랜드의 사례는 우리 나라에도 잘 알려져 있는데, 이들 국가들은 이를 통해 경제위기를 극복하고 번영의 토대를 마련한 것으로 평가된다. 이들의 협약에서 중시할 부분은 노사 간 상호양보와 더불어 차별과 배제의 극복을 중요한 과제로 삼았다는 점이다. 네덜란드의 경우 임금자제와 경영참가와 같은 의제와 더불어 고용보장과 비정규직 차별배제가 중심 의제로 추진되었다. 아일랜드의 사회협약에서는 NGO의 참여를 보장하였고, 노동자들의 실질임금보전과 같은 사회보장적 조치가 협약의 밑바탕을 형성하였다.

넷째, 취약계층의 노동시장 통합을 위한 구체적인 원조가 적극 이루어지고 있다는 점이다. 노동능력 취약계층을 노동시장으로 통합하기 위해 사회

적 일자리나 보호된 고용의 제공, 사회적 기업의 육성과 지원, 사례관리, 창업지원 등의 구체적 노력을 경주하고 있다.

이와 같은 노력들은 각 국가들이 급격한 경제적, 사회적 변화 속에서 생존하기 위한 전략모색의 의미를 가질 것이다. 따라서 우리 역시 선진경험의 단순한 모방이 아닌, 우리만의 모델을 형성하는 피나는 노력을 경주해야 할 것이다.

맺음말

앞에서 우리는 좀처럼 심각성이 완화될 줄 모르는 빈곤문제가 구조적 원인에 근거하고 있고, 이에 대응하는 사회정책적 노력이 많은 결함을 가지고 있음을 살펴보았다.

이와 관련하여, 최근 일부 학자들이 우리 사회의 빈곤문제가 매우 심각하고 구조적이라는 점에 동의하면서도, 그 처방에 있어서는 다른 판단을 내리고 있는 사실을 중시할 필요가 있다. 즉, 구조적 문제에 대한 정부의 인위적 대응은 반시장적이므로 자제해야 하고, 빈곤자를 원조하는 일에 집중해야 한다는 것이다. 즉, 문제의 원인은 버려두고 증상만 치유해야 한다는 것이다. 이러한 주장이 터무니없다고 보지는 않더라도 최소한 인정해야 할 것은, 빈곤이 단순한 시장의 힘에 의한 것이 아니라, 빈자들에게 불리하게 작용하는 사회정책의 결과라는 점이다. 즉 취약계층과 실업자, 그리고 비정규직 등의 빈곤은 공정한 경쟁의 산물이 아니라 상당 부분 이들에게 불리하게 작용하는 불공정한 제도적 편견의 산물이라는 점을 인정해야 한다는 것이다. 이러한 불공정한 틀의 역효과가 반시장적이라면, 그 시장은 과연 우리가 믿고 미래를 맡길 수 있는 시장인지 의심하지 않을 수 없다.

필자의 주장은 우리 사회의 빈곤문제가 매우 심각한 수준에 있고, 이를 다루기 위해서는 다양하고 포괄적인 노력이 필요하다는 것이다. 비정규직 대책 등 빈곤을 증폭시키는 노동시장의 구조개혁부터, 사회보험의 개선과

아동수당 도입과 같은 사회보장제도의 확충, 그리고 빈곤가족의 개별적 문제에 대한 접근에 이르기까지 종합적 처방이 필요하다. 이러한 노력을 통해 우리가 찾아야 할 복지모델은 특정한 선진국의 모방이 아니라, 우리의 문제에 대한 솔직하고 용기있는 접근을 통해 새롭게 형성해야 할 모델이라고 믿는다. ■

이영환 welcome@skhu.ac.kr | 성공회대학교 사회복지학과 교수, 참여연대 사회복지위원회 위원장 및 월간 《복지동향》 편집인 역임. 저서로는 『한국시민사회의 변동과 사회문제』(편저), 『통합과 배제의 사회복지정책과 담론』(편저) 등이 있다.