



한나라당 민생정책 릴레이심포지엄(1)

# 2만불 시대의 그늘, 빈곤·양극화의 해법을 묻는다!

2007.3.19(월) 오후3시

국회본청 귀빈식당

---

주최 : 한나라당 정책위원회





한나라당 민생정책 릴레이심포지엄(1)

# 2만불 시대의 그늘, 빈곤·양극화의 해법을 묻는다!

2007.3.19(월) 오후3시

국회본청 귀빈식당

---

주최 : 한나라당 정책위원회

고경화 국회의원(주관)



## [ 심포지엄 일정 ]

**일 시 :** 2007년 3월 19일(월) 오후 3시

**장 소 :** 국회본청 귀빈식당

○ 제1부 개회 및 인사 (15:00~15:15)

**개 회**

**참 석 자 소개**

**인사말씀**

김형오 한나라당 원내대표

전재희 한나라당 정책위의장

※ 사회 : 고경화 제6정조위원장

○ 제2부 발제 및 토론 (15:15~17:30)

**분야별 발제** (15:15~16:15)

- 빈곤, 양극화 분야 : 구인회교수 (서울대 사회복지학과)
- 사회서비스, 일자리 분야 : 홍경준교수 (성균관대사회복지학과)
- 빈곤과 여성복지 분야 : 송다영교수 (호서대 사회복지학과)
- 빈곤과 주거복지 분야 : 홍인옥박사 (한국도시연구소)

**분야별 토론** (16:20~17:40)

- 강신욱 연구위원 (한국보건사회연구원) : 양극화 문제
- 김유선 소장 (한국노동사회연구소) : 노동시장 문제
- 노대명 연구위원 (한국보건사회연구원) : 근로빈곤층 문제
- 김현숙 연구위원 (한국조세연구원) : 여성의 빈곤, 보육 문제
- 유영우사무총장 (주거권실현국민연합) : 주거빈곤 문제
- 이 호 소장 (폴뿌리자치연구소) : 빈곤지역, 주거복지 문제
- 참여단체 의견 (17:20~17:40)

**폐회후 만찬** - 참여단체, 참석자간 교류의 장

## 2만불시대의 그늘, 빈곤·양극화의 해법을 묻는다

.....

**일 시 :** 2007년 3월 19일(월) 오후 3시

**장 소 :** 국회본청 귀빈식당

**주 최 :** 한나라당 정책위원회

**목 적 :**

○ 우리 사회에 빈곤, 양극화문제가 심화되면서 노동시장에서의 비정규직 문제, 소득격차 문제로 인해 빈곤층 인구가 급격히 증가하고 있으며, 빈곤의 짐은 주로 여성에게 떠맡겨지고 자녀에게 빈곤이 대물림되는 현상으로 이어지고 있음

○ 갈수록 악화되고 있는 빈곤과 양극화 심화 현상의 실태와 문제를 심도 깊게 진단하고 현정부의 정책실패 요인과 해결과제에 대한 종합적인 분석을 통하여 향후 가야 할 바람직한 정책 대안을 모색하고자 함

.....

## [ 차 례 ]

### < 분야별 발제 >

◎ 최근 우리나라 소득분배 추이, 원인, 대책 구인회 교수 / 서울대 사회복지학과 .....	7
◎ 빈곤, 양극화 문제 - 사회서비스, 일자리 분야 홍경준 교수 / 성균관대 사회복지학과 .....	27
◎ 여성빈곤문제와 정책과제 송다영 교수 / 호서대 사회복지학과 .....	41
◎ 저소득층 주거여건과 주거복지정책의 추진방향 홍인옥 박사 / 한국도시연구소 .....	63

### < 분야별 토론 >

○ 노동시장 정책과제 김유선 소장 / 한국노동사회연구소 .....	87
○ 여성의 빈곤, 보육 문제 김현숙 연구위원 / 한국조세연구원 .....	105
○ 주거복지 실현을 위한 민관협력 체계구축 유영우사무총장 / 주거권실현국민연합 .....	123
○ 주거복지와 지역복지 활성화 문제 이 호 소장 / 풀뿌리자치연구소 .....	139

### < 참여단체 의견>

○ 지역복지 활성화와 복지재정분권의 과제 이중섭 사회연대팀장 / 참여자치21 .....	145
○ 빈곤퇴치를 위한 제안 박창수 정책위원 / 토지정의시민연대 .....	151

**< 초청 참여단체 >**

한국자활후견기관협회

일산종합사회복지관

한국여성복지연합회

한국빈곤문제연구소

부천지역사회복지협의체

사회복지전담공무원단체

참여자치21

전국지역아동센터공부방협의회

토지정의시민연대

전국철거민협의회

인권운동사랑방



## 01

## &lt; 발제 자료 &gt;

- ◎ **최근 우리나라 소득분배 추이, 원인, 대책 / 7**  
구인회 교수 / 서울대 사회복지학과
- ◎ **빈곤, 양극화 문제 - 사회서비스, 일자리 분야 / 27**  
홍경준 교수 / 성균관대 사회복지학과
- ◎ **여성빈곤문제와 정책과제 / 41**  
송다영 교수 / 호서대 사회복지학과
- ◎ **저소득층 주거여건과 주거복지정책의 추진방향 / 63**  
홍인옥 박사 / 한국도시연구소



## 최근 우리나라 소득분배 추이, 원인, 대책\*

구인회 (서울대학교 사회복지학과)

이 글에서는 먼저 1990년대 이후 소득분배 추이를 검토하고 우리의 소득분배 실태를 서구 국가들의 실태와 비교한다. 또 소득분배 악화의 원인에 대한 몇 가지 가설을 검토하고, 소득분배 개선을 위한 정책방향을 논의한다.

### 1. 소득분배의 추이

<표 1>에서는 1990년대 이후의 우리나라 소득분배의 추이를 보여준다. <표 1>에 따르면 지니계수는 1991년에는 0.27 대의 수준으로 산업화 이후 가장 낮은 수준의 소득불평등도를 보였다. 그러나 1990년대 전반을 지나면서 우리나라 소득불평등도는 악화추세로 반전하였다. 1996년에는 지니계수가 0.28대를 유지하다가, 2000년에는 0.34 수준으로 치솟은 후 2006년까지 비슷한 수준을 유지하고 있다.

상위 10퍼센타일의 소득수준을 하위 10퍼센타일의 소득수준으로 나눈 배율(p90/p10)을 볼 경우 소득불평등도의 악화는 2000년대 이후에도 지속되고 있는 것으로 나타난다. 2000년에 상위 10퍼센타일의 소득은 하위 10퍼센타일의 4.3배 정도로 1996년의 3.5배보다 높은 수준을 보인다. 이러한 상위소득자와 하위소득자의 격차는 2003년, 2006년에는 5.4배 정도로 더욱 악화된 것으로 나타난다.<sup>1)</sup>

\* 이 장의 내용은 줄지, “한국의 소득불평등과 빈곤: 소득분배 악화와 사회보장정책의 과제”(구인회, 2006)를 기초로 다른 연구자들의 최근 연구성과를 더하여 작성되었다.

1) 이렇게 2000년대에도 상하위 소득격차가 확대되고 있음에도 불구하고 지니계수 상으로는 소득불평등도가 악화되지 않는 것으로 나타나는 데에는 같은 시기 극빈층에 대한 정부의 소득지원 강화가 작용했을 가능성이 있다.

상위와 하위의 소득격차의 증대에는 하위소득자의 상대적 소득하락이 더 크게 작용한 것으로 보인다. 상위 10퍼센타일의 소득과 중위소득의 격차는 2000년 이전 1.8 수준에서 2000년 이후 1.9-2.0 수준으로 증가하였다. 이에 비해 중위 소득과 하위 10퍼센타일 소득의 격차는 1996년 1.9에서 2000년 2.2이었지만 2000년대 이후에도 계속 증대하여 2003년 2.6, 2006년 2.7의 수치를 보인다.<sup>2)</sup> 소득양극화로 일컬어진 상하위 소득격차의 확대에 대한 이러한 증거는 우리사회에서 빈익빈부익부가 심화되고 있다는 사회정서가 현실적 근거가 있음을 보여주는 것이다.

<표 1> 우리나라 소득불평등의 추이, 1991-2006

	1991	1996	2000	2003	2006
지니계수	0.276	0.280	0.343	0.345	0.332
p90/p10	3.54	3.48	4.29	5.39	5.41
p90/p50	1.81	1.82	1.89	2.03	1.94
p50/p10	1.96	1.90	2.25	2.65	2.77
상대빈곤	9.38	8.97	13.33	16.29	16.62

자료: 1991년, 1996년, 2000년 수치는 통계청 가구소비실태조사를 이용한 필자의 추정치. 2003년 수치는 한국보건사회연구원 국민생활실태조사, 2006년은 통계청 가계조사 상반기 자료를 이용한 강신욱 외(2006) 추정치 인용.

1990년대 중반 이래의 상하위 소득격차의 증대는 중간소득층이 감소하고 그 일부가 상위소득층과 하위소득층으로 이동함으로써 발생한 것이다. 강신욱 외(2006)에 따르면, 중간소득층의 일부가 상위소득층으로 이동하여 이루어진 상위 소득층의 인구비율 증가는 1990년대 후반부터 시작되어 2000년대에도 지속되고 있는 것으로 보인다. 그러나 소득 격차의 확대에는 이와 같은 중간소득층의 상향 이동(upgrading)보다는 중간소득층이 하위소득층으로 이동하는 하향이동(downgrading)이 더욱 중요하게 작용한 것으로 보인다. 중위소득 50% 이하의 상대빈곤층의 인구비율은 1991년 9.4%에서 1996년 9.0%로 약간 줄었다가 2000년에는 13.3%로 증대하였다. 이러한 증가세는 2000년대 이후에도 지속되어 2003년과 2006년에는 상대빈곤율이 16%대로 증가하였다.

2) 이러한 추정치의 차이는 연도별로 상이한 자료를 이용했기 때문에 발생했을 가능성을 배제할 수 없다. 2003년 자료는 한국보건사회연구원의 국민실태조사이고 2006년 자료는 가계조사 상반기 자료로서 2000년까지의 자료인 가구소비실태조사와 다르다. 그러나 2003년과 2006년의 지니계수 추정치가 2000년과 유사한 양상을 보이고 있으며 2003년과 2006년의 심분위배율이 유사한 추이를 보이고 있어 이러한 비교에 큰 무리가 있는 것으로 보이지는 않는다.

이러한 증거들은 1990년대 중반 이래로 현재까지 우리나라에서 중간층이 감소하고 상위소득층과 하위소득층이 증가하는 양상의 양극화가 지속되고 있음을 시사한다. 특히 중산층의 상층이 상류층으로 이동하는 상향이동(upgrading)보다는 중간층의 하층이 빈곤층으로 이동하는 하향이동(downgrading)이 중심이 되어 양극화가 진행되고 있는 것으로 보인다.

1990년대 이후 우리나라의 소득분배 악화는 국제비교에서도 나타난다. <표 2>에서는 1990년 즈음과 2000년의 두 시점에서 서구국가와 대만, 한국의 소득불평등도를 지니계수로 나타내고 있다. <표 2>에 따르면 1991년 우리나라 균등화소득 지니계수, 0.276은 같은 시기 스웨덴이나 핀란드 등의 북구 국가들의 수치보다는 훨씬 높다. 그러나 우리나라 지니계수는 0.28에서 0.33대의 범위에 있는 미국, 영국, 아일랜드, 캐나다 등의 영미권 국가 지니계수보다 낮은 수치이다. 이 수치는 스페인이나 이탈리아 등의 유럽 남부국가들의 지니계수보다도 낮고, 프랑스, 독일 등의 유럽 대륙국가들과 비교해도 크게 높지 않는 것으로 이웃 대만과 비슷한 수준이다. 이러한 비교를 통해서 볼 때 우리나라의 소득불평등도는 1990년대 초반에는 국제적 기준에서 보아도 비교적 양호한 상태에 있었음을 알 수 있다.

이러한 양호한 소득불평등 실태는 상위 10퍼센타일의 소득수준을 하위 10퍼센타일의 소득수준으로 나눈 배율(p90/p10)이나 상위 10퍼센타일의 소득수준을 중위 소득수준으로 나눈 배율(p90/p50) 수치에서도 확인된다. 1991년 우리나라 p90/p10는 3.54로서 유럽 남부국가인 이탈리아보다는 낮으나 프랑스보다는 높다. p90/p50은 1.81로서 프랑스와 비슷한 수준이다.

<표 2> 소득불평등의 국제비교

국가	연도	지니계수	p90/p10	p90/p50	연도	지니계수	p90/p10	p90/p50
미국	1991	0.338	5.65	2.04	2000	0.368	5.45	2.10
영국	1991	0.336	4.67	2.06	1999	0.345	4.59	2.15
아일랜드	1987	0.328	4.23	2.09	2000	0.323	4.56	1.89
캐나다	1991	0.281	3.78	1.82	2000	0.302	3.95	1.88

스페인	1990	0.303	3.96	1.97	2000	0.340	4.78	2.09
이탈리아	1991	0.290	3.76	1.85	1999	0.333	4.48	1.99
프랑스	1991	0.287	3.46	1.82	2000	0.278	3.45	1.88
네덜란드	1989	0.266	3.02	1.73	2000	0.248	2.98	1.67
독일	1989	0.257	2.99	1.73	2000	0.264	3.29	1.77
벨기에	1992	0.224	2.76	1.62	2000	0.277	3.31	1.74
오스트리아	1987	0.227	2.89	1.62	2000	0.260	3.17	1.73
스웨덴	1992	0.229	2.78	1.59	2000	0.252	2.96	1.68
핀란드	1991	0.210	2.63	1.53	2000	0.247	2.90	1.64
대만	1991	0.271	3.35	1.89	2000	0.296	3.81	1.96
한국	1991	0.276	3.54	1.81	2000	0.343	4.36	1.94

자료: 한국 수치는 가구소비실태조사 이용한 필자의 추정치, 기타 국가 수치는 Luxembourg Income Study key figures([www. lisproject.org](http://www.lisproject.org)).

주: 균등화된 가처분소득을 이용한 지니계수 추정치.

그러나 2000년에는 우리나라는 국제적인 기준에서 볼 때 소득불평등도가 높은 국가로 분류된다. 우리나라 지니계수는 0.34로 영국이나 이탈리아와 비슷한 수준이다. 비교국가들 중에서 미국 이외에는 우리나라보다 소득 불평등도가 높은 나라는 발견되지 않으며, 대만과 비교하여도 우리나라는 지니계수가 훨씬 높은 것으로 나타난다. 우리나라 p90/p10, p90/p50 수치는 4.36, 1.94로 지니계수보다는 다소 양호한 상태를 보이지만, 유럽대륙국가나 북국구가들에 비교해서는 크게 높은 수치이다.

<표 3>에서는 1991년과 2000년 시점에서 우리나라 빈곤의 수준을 유사한 시점의 타 국가들과 국제적으로 비교였다. <표 3>에 따르면 한국은 1991년에 중위소득 50%를 기준으로 한 상대빈곤률이 9.4%로서 이웃 대만의 1986년 수치인 5.2%보다 훨씬 높고 서구의 평균치인 8.5%보다 높은 수준이다. 이는 1980년대 후반의 미국, 캐나다, 이탈리아, 아일랜드의 상대빈곤률보다는 낮은 수준이지만 다른 유럽국가들의 상대빈곤률보다는 높은 수준이다. 한국에서는 1980년대 이래로 꾸준히 소득불평등도가 개선되었고, 1990년대 전반의 상대빈곤수준이 1980년대 이래로 비교적 낮았던 시점임을 고려하면 이러한 한국의 상대빈곤수준은 예상보다 높은 것이다.

그러나 한국의 빈곤수준이 국제적인 비교에서 높게 나타난 데에는 1990년대

이후의 빈곤수준의 변화가 더욱 크게 작용하였다. 2000년 시점에서 한국의 상대 빈곤률은 9.1%인 이웃 대만의 빈곤률보다 훨씬 높은 수준인 것으로 나타났다. 서구국가 중에서는 미국이 17.0%로서 가장 높은 수준을 보였고, 그 다음을 아일랜드가 차지했다. 우리나라의 상대빈곤 수준은 미국과 아일랜드 다음으로 높다. 이탈리아와 영국과 캐나다 같은 영미계열국가가 그 다음을 차지했다. 독일, 네덜란드 등의 유럽대륙 국가들과 스웨덴, 핀란드 같은 북구 국가들은 낮은 빈곤수준을 보였다.

1980년대후반 서구평균 8.5%와 비교할 때 한국의 1991년 빈곤수준은 0.9% 포인트 정도 높은 수치이지만 2000년에는 그 차이가 확대되어 서구 평균 10.3% 보다 3% 포인트 높은 13.3%의 수치를 보인다. 즉 우리나라는 1990년대에 거쳐 상대빈곤률이 3.9% 포인트 증가하여 이 시기 서구국가의 평균적인 상대빈곤률 증가폭인 1.5% 포인트에 비해 훨씬 높다. 결국 1990년대 중반이래의 소득분배상황의 악화가 현재의 한국의 높은 상대빈곤율을 초래한 주요인으로 판단된다.

〈표 3〉 상대빈곤 추이의 국제비교

국가	연도	빈곤률	연도	빈곤률	%포인트 변화
미국	1986	17.8	2000	17.0	-0.8
영국	1986	9.1	1999	12.4	+ 3.3
캐나다	1987	11.4	2000	11.4	0.0
네덜란드	1987	4.7	1999	7.3	+ 2.6
독일	1984	7.9	2000	8.7	+ 0.8
벨기에	1985	4.5	2000	8.0	+ 3.5
오스트리아	1987	6.7	2000	7.7	+ 1.0
아일랜드	1987	11.1	2000	16.5	+ 5.4
이탈리아	1987	11.2	2000	12.7	+ 1.5
스웨덴	1987	7.5	2000	6.5	-1.0
핀란드	1987	5.4	2000	5.4	0.0
서구평균		8.5		10.3	+ 1.5
대만	1986	5.2	2000	9.1	+ 3.9
한국	1991	9.4	2000	13.3	+ 3.9

자료: 한국은 가구소비실태조사를 이용한 필자의 추정치,  
한국 이외는 Smeeding(2005).

주: 상대빈곤률은 중위소득의 50% 미만 소득의 인구 %의 변화로 계산됨.

1990년대 중반 이후 짧은 시기에 급속히 진행된 소득불평등의 악화를 개인의 노력에 대한 정당한 보상의 차이 때문에 발생하는 정상적인 과정으로 이해하기에는 무리가 따른다. 더욱이 비교적 평등한 분배상태에서 고속성장을 이루어온 과거 우리의 산업화 경험에 비추어볼 때 현재의 소득불평등 악화를 경제성장을 촉진할 수 있다는 논리로 정당화하기도 어렵다. 반대로 소득의 불평등이 기회의 불평등을 일정하게 반영한다는 점에서 현재의 소득불평등 심화는 상당수 사회구성원의 발전의 기회를 제약하고 사회통합을 저해할 수 있다. 이러한 우려는 현재의 소득불평등 악화와 양극화가 중간층의 감소와 하위소득층의 지위하락을 중심으로 진행되고 있어 더욱 증폭된다.

## 2. 소득분배 악화의 원인

지금까지 살펴보았듯이 현재 진행되고 있는 소득분배 악화는 1990년대 전반을 거치며 시작되었고, 외환위기를 거치며 본격화된 것이며, 위기가 진정된 2000년대에도 지속되고 있는 것으로 보인다. 이러한 점에서 볼 때 현재의 소득분배 악화는 10여년에 걸쳐 진행되는 추세적 현상으로서 경기침체로 인한 일시적인 현상이라기보다는 구조적인 성격을 띠고 있는 것으로 보인다.

현재의 소득분배 악화추세에 관하여 몇 가지 가설이 제기되었다. 기존에는 현재의 소득분배 악화의 주요 원인을 근로소득의 불평등 악화에서 찾는 견해가 지배적인 것이었다. 이 견해에서는 글로벌라이제이션과 숙련편향적 기술변화, 노동시장 유연화 정책 등이 주요 원인으로 제기되었다. 최근에는 자산불평등 심화와 함께 자산소득의 영향을 강조하는 견해가 등장하였다.

우리나라에서 최근 부동산가격의 급등 등으로 자산불평등에 대한 관심이 증대하였다. 이에 따라 소득불평등에서 자산소득 분배가 차지하는 비중도 중요한 관심의 대상이 되었다. 특히 2000년대 이후 부동산 가격의 급등은 자산불평등을 크게 악화시켰고 다시 자산소득 격차를 확대시켜 소득분배에도 부정적인 영향을 미쳤을 것으로 보인다. 1980년대 영국, 일본, 호주, 뉴질랜드 등 선진산업국가에서도 자본소득의 증가와 자본소득과 근로소득의 상관관계 증가는 가족소득 불평등을 증가시키는 요인으로 작용하였다. 그러나 서구 국가 중에서 자본소득의 분



배가 근로소득만큼이나 가족소득 불평등에 중요한 영향을 미친 나라는 아직 발견되고 있지 않다(Gottschalk and Smeeding, 1997).

우리의 경우에도 1990년대 중반부터 시작된 소득불평등 악화 추세의 주요 원인을 자산소득 격차 확대에서 구하는 것에는 무리가 따른다.<sup>3)</sup> 자산 불평등은 매우 심각한 현상으로 등장하였으나, 이러한 자산가치의 증대는 대부분 소득으로 실현되지 않은 자본 이득(capital gains) 형태로 존재하기 때문에 자산불평등 악화가 그대로 소득불평등의 증대에 반영되지 않는다. 자산분배의 문제는 소득분배의 문제와 별도의 차원에서 매우 중요한 사회문제로서 접근할 필요가 있다.

현재 우리나라 소득불평등 악화는 근로소득 격차 확대와의 관계에서 설명될 수 있다. 선진산업국가의 경우 1980년대를 경과하면서 다수가 근로소득의 불평등의 증대를 경험하였고 소득불평등 증대도 이와 깊은 관계를 보이는 것으로 나타났다. 우리나라의 경우에는 1980년대 불평등도가 지속적으로 감소되던 근로소득 분배가 1990년대 전반기를 지나며 악화되는 추세로 바뀌었고 이러한 변화는 소득불평등 악화와 깊은 관련을 가진다.

근로소득과 임금의 불평등 증대의 원인으로는 노동력의 공급 요인과 수요 요인, 최저임금제나 노동조합 같은 노동시장의 제도적 요인 등을 들 수 있다. 서구 국가에서의 임금불평등 증대에는 일반적으로 수요 요인의 영향이 가장 중요한 것으로 나타나고 있다(Danziger and Gottschalk, 1995; Gottschalk and Smeeding, 1997). 우리의 경우도 노동력 수요 변화를 소득분배 악화의 주요 원인으로 제기하는 견해가 존재하며, 이들 견해들은 국제경쟁의 증가와 글로벌라이제이션을 강조하는 측과 숙련편향적 기술변화(skill-biased technological change)를 강조하는 측으로 구분하여 볼 수 있다.

무역자유화나 자본시장 개방과 같은 글로벌라이제이션은 현재 소득분배 악화

---

3) 관련된 일부 연구에서는 근로소득보다는 비근로소득이 불평등도가 심하고 불평등도 악화도 크게 진행되었음을 들어, 현재의 소득불평등 악화 혹은 소득양극화에 비근로소득의 영향이 큼을 시사한다(남상섭, 2005; 신동면, 2006). 그러나 특정소득원천이 소득불평등에 미치는 영향력은 해당 소득 자체의 불평등도와 함께 그 소득이 총소득에서 차지하는 비중, 가구의 주된 소득원천인 근로소득과의 상관관계 변화 등이 같이 고려되어야 한다. 대다수 가구에서 근로소득이 가구소득의 60-70%를 차지하는 주소주이고 1990년대 중반 이후 그 비중이 증가하고 있다는 보고에 비추어 본다면(여유진 외, 2005), 최근 소득불평등의 악화원인을 비근로소득에서 구하는 것은 설득력이 떨어진다.

의 주요한 원인으로 제기되었다. 글로벌라이제이션은 그 진행과정에서 승자와 패자를 낳게 된다. 우리나라의 경우 자본시장의 개방 등 국제화의 진행은 1997년 금융위기를 통해 대량실직과 빈곤급증을 초래하는 데 기여하였다. 이 시기의 소득분배 악화가 현재 추세의 기초를 놓았음은 잘 알려져 있다. 또 개발도상국에 대한 일부 연구들은 글로벌라이제이션의 증가가 소득불평등을 증가시켰음을 시사한다. 이러한 증거들은 글로벌라이제이션이 급속히 진행되는 상황에서 그 혜택을 전사회가 공유할 수 있도록 하는 보완적 정책을 마련하는 것이 소득분배개선에 매우 중요함을 시사한다(Harrison, 2006). 우리나라의 경우 글로벌라이제이션의 분배효과에 대한 실증분석 작업과 이에 따른 정책마련이 시급하다.

숙련편향적 기술변화를 강조하는 입장은 노동시장의 수요가 고숙련 노동력을 중심으로 증가하고 저숙련 노동력에 대한 상대적 수요는 감소하기 때문에 임금불평등이 증대한다고 주장한다. 최강식·정진호(2003)에 따르면, 1994년 이후에는 신규대졸자의 지속적인 증가에도 불구하고 학력간 임금격차가 확대되고, 이로 인해 전반적인 임금불평등도도 악화된다. 이들은 학력간 임금격차의 증가 원인을 노동시장에서 대졸자에 대한 수요증가가 공급증가를 초과한 데에서 찾는다. 그리고 산업 전반에 걸친 숙련편향적 기술진보가 이러한 수요증가를 초래한 것으로 해석한다.

정진호(2002)에 따르면 이러한 임금격차의 확대가 가구주 근로소득 불평등 증대의 중요한 원인으로 작용하였고 이것이 다시 가족소득의 불평등 확대에 영향을 미쳤다. 1997년에서 2000년에 걸친 가구주 근로소득 불평등도 변화 요인을 분석한 결과 학력수준별 임금격차의 증대가 전체 가구주 근로소득 불평등도 변화의 40.6%를 설명하는 것으로 나타났다. 연령별 임금격차의 증대는 전체 불평등 증대의 21.6%를 설명한다. 이러한 분석결과는 학력, 경력에 따른 임금격차의 확대가 가구주 근로소득 불평등 증대의 매우 중요한 요인으로 작용하였음을 시사한다.

이들 견해에 따르면 기술변화로 인한 고숙련 노동력의 상대적 수요 증대는 고숙련 상위소득자의 근로소득을 증대시키고, 저숙련 하위소득자의 근로소득을 감소시켜 근로소득 격차를 증대시키고 소득불평등 증대를 초래한 것이다. 이러한 설명은 국제경쟁이 존재하지 않는 국내 생산부문에서도 임금불평등이 나타나는 현상을 설명할 수 있다는 점에서 보다 보편적인 설득력을 가진다(Burtless, G.,

1995; ; Smeeding, 2002).

이외에도 우리나라의 근로소득 격차의 증대를 대량감원과 영세자영업자의 증대, 비정규직 확산 등으로 특징 지워지는 기업의 구조조정이나 노동시장유연화 전략의 맥락에서 설명하는 견해가 존재한다. 이러한 변화 또한 숙련편향적 기술 변화와 밀접한 관련을 지니고 있는 것으로 보인다.

급속한 노인인구의 증가, 이혼 등을 통한 여성가구주가구의 증가, 단독가구의 증가 등 인구학적 변화 또한 소득불평등을 증대시키는 중요한 요인으로 작용한다. 우리나라 전체 가구에서 여성가구주가구가 차지하는 비율은 1980년에는 15.1%, 1990년에는 15.7%로 1980년대에는 큰 변화를 보이지 않았다. 그러나 1990년대에는 여성가구주가구는 상당한 증가세를 보여 2000년에는 18.5%에 달하였다.

또 전체 가구에서 60세 이상 노인가구주 가구가 차지하는 비율은 1980년 12.2%에서 1990년 14.1%, 2000년 19.4%로 증가하여 특히 90년대 이후 급속한 증가세를 보이고 있다. 이러한 노인가구주 가구의 증가는 노인인구의 증가, 노인 인구가 자녀세대와 독립하여 가구를 이루는 독립가구화 경향의 증대 등이 영향을 미친 것으로 보인다.

이들 여성가구주가구, 노인가구주가가 경제적 취약집단이라는 점을 고려할 때 우리사회의 이러한 인구학적 변화는 적어도 1990년대 이후 소득불평등과 빈곤을 악화시키는 요인 중 하나로 작용한 것으로 보이고 향후에는 그 영향이 더욱 커질 것으로 예측된다.

요컨대, 우리나라에서 1990년대 중반 이래 진행되고 있는 소득분배의 악화는 근로소득 격차 증대와 자본소득의 증대와 같은 경제적 변화가 영향을 미친 것으로 보인다. 또 노인가구, 여성가구 증가 등의 인구학적 변화는 소득분배 악화를 가속화하는 요인으로 등장하였고 향후 그 중요성이 더욱 커질 것으로 보인다. 그러나 현재의 소득분배 악화추세에는 여러 요인 중에서 근로소득 불평등 증대가 가장 주요한 원인으로 작용한 것으로 판단된다. 이 글에서는 특히 숙련편향적 기술변화를 근로소득 격차 증대의 가장 중요한 원인으로 보고, 글로벌라이제이션의 진행이나 노동시장 유연화 전략의 강화 또한 근로소득 격차 증대를 가속화시킨 요인으로 작용한 것으로 본다. 그러나 현재 우리나라에서 근로소득 불평등 증대가 발생한 원인이나 근로소득 격차증대가 소득분배 악화에 미친 영향을 실증적으

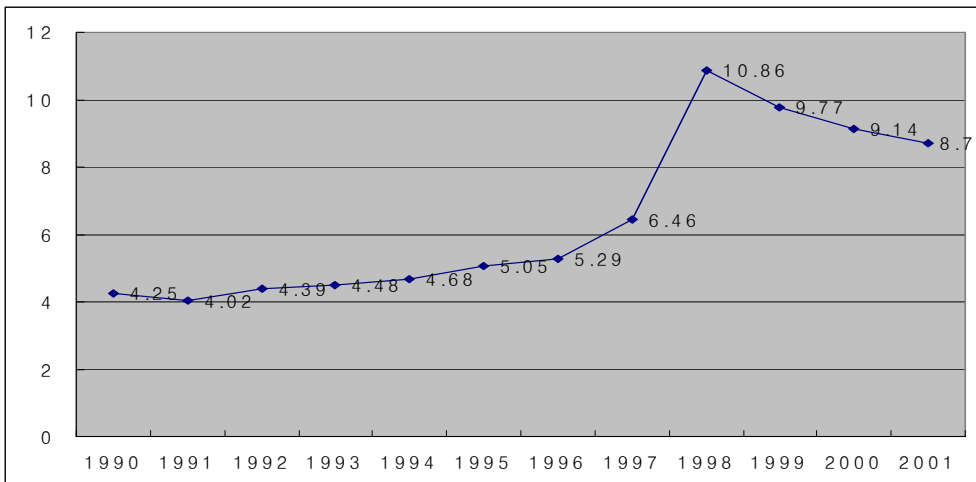
로 분석한 연구는 매우 미흡한 상태로 이러한 견해는 이후 연구를 통해 검증될 필요가 있다.

### 3. 우리나라 소득분배개선 노력의 평가

우리나라에서 조세와 소득보장정책이 소득분배개선에 미치는 영향이 매우 작았다. 이는 우리나라에서는 조세가 재분배 기능이 약할 뿐 아니라, 오랜 기간 공적 소득보장정책이 발달하지 못했기 때문이다. 이러한 현실은 대다수 서구국가와 크게 대비된다. 주요 OECD 국가의 경우 25% 이상의 가구가 근로소득이 아닌 소득을 일차소득원으로 가지고 있으며, 이 비근로소득 중 가장 중요한 부분이 공적이전소득(public income transfer)이다. 이들 국가에서는 사회적 지출(social spending)이 증가하면 소득불평등은 완화되는 양상을 보인다(Gottschalk and Smeeding, 1997).

소득분배를 개선하기 위한 사회의 노력은 사회복지지출에 반영된다. <그림 1>은 1990년에서 2001년까지의 총 사회복지지출을 GDP의 %로 제시한 것이다. 1990년대 초반에는 사회복지지출은 GDP의 4% 가량을 차지하였다. 1990년대 중반에는 사회복지지출이 5-6%로 증가하였다. 1997년 외환위기 이후에는 11%로 급등하였다가 2001년에는 8.7%로 안정화되었다.

<그림 1> 총사회지출, 1990-2001 (GDP의 %)



(자료: 고경환 외, 2003)

이러한 사회복지지출의 증가에는 소득보장프로그램의 확대가 주요하게 작용하였다. 공적연금을 포함한 4대 사회보험 프로그램에 대한 지출은 1990년부터 2001년 사이에 매우 급속하게 증대하여 매년 20% 이상의 증가율을 보였다. 공공부조 예산지출 규모도 크게 증가하였다. 1998년 1조 901억이던 국민기초생활보장제도 예산지출은 이후 매년 급속하게 증대되어 2003년 현재 예산총액이 3조 5046억원에 달하게 되었다.

이렇게 우리나라 사회복지지출은 1990년대 후반과 2000년대 초반에 상당히 증가하였지만, 다른 OECD 국가들과 비교하면 여전히 매우 낮은 수준이다(<표 4> 참조). 2001년 현재 스웨덴과 같은 북구국가나 프랑스, 독일과 같은 유럽대륙 국가들은 GDP의 30%에 육박하는 높은 수준의 사회복지지출을 하고 있다. 미국과 일본의 지출수준은 약 15-17%대이다. 한국은 GDP의 8.7%를 사회지출에 충당하여 OECD 국가 중 가장 낮은 수준을 보이고 있다. 이러한 수치는 국제 기준에서 볼 때 우리사회의 소득분배 개선을 위한 노력이 매우 미약한 것임을 보여준다.

<표 4> 2001년 OECD 국가들의 사회복지지출

	한국	멕시코	미국	일본	영국	프랑스	독일	스웨덴
GDP의 %	8.7	11.8	15.2	17.5	22.4	28.5	28.8	29.5

자료: OECD Social Expenditure 2004.8. 보건복지부(2005c)에서 재인용.

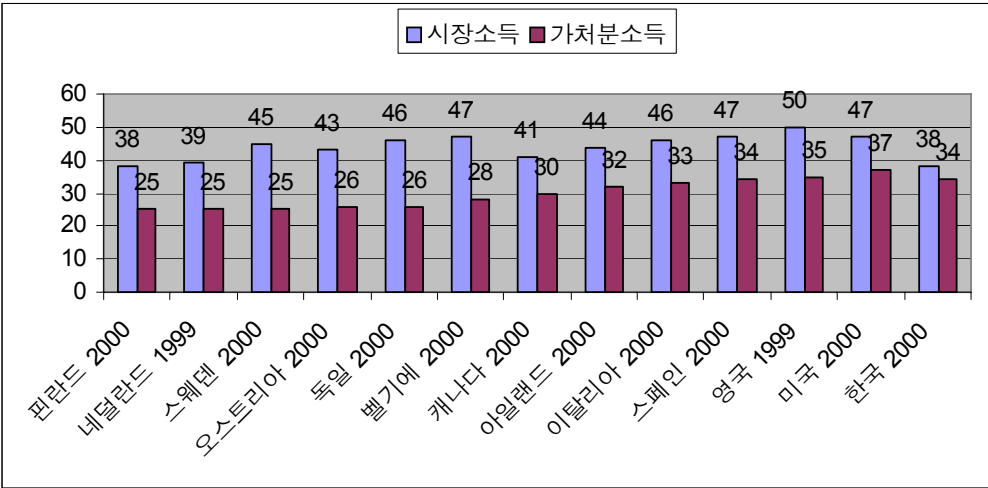
주: 노령, 유족, 무능력관련 급여, 보건, 가족, 적극적 노동시장정책, 실업, 주거 기타 등 9개 항목에 대한 공공복지지출과 법정민간 복지지출의 합계.

소득분배 개선을 위한 사회의 노력을 평가하기 위해서는 이들 공적이전 프로그램과 함께 조세의 재분배 효과를 같이 고려할 필요가 있다. 여기에서는 조세와 공적이전 전과 후의 소득분배상태를 비교하는 방법으로 우리나라의 조세와 공적이전의 재분배효과를 평가한다. 이 방법은 조세와 공적이전이 가구소득의 분배에 직접적으로 미치는 영향을 측정하는 단순하고 쉬운 방법으로 널리 이용되어 왔다. 그러나 조세와 공적이전은 가구구성원의 근로와 저축을 늘리거나 줄이는 영향을 미치는 것으로 알려져 왔다. 여기서 사용되는 평가방법은 이렇게 조세와 공

적이전이 가구소득에 미치는 간접적인 영향을 반영하지 못하는 단점을 가지고 있다.

<그림 2>는 소득보장정책이 소득불평등도에 미치는 효과를 국제적으로 비교한 결과를 제시하고 있다. 먼저 조세와 공적이전 소득을 고려하지 않은 시장소득의 불평등도를 보자. 그림에 따르면 2000년 한국의 시장소득 지니계수는 0.38이다. 우리나라는 핀란드, 네덜란드와 함께 그림에서 비교하고 있는 국가들 중 시장소득 지니계수가 가장 낮은 경우에 속한다. 스웨덴을 포함하여 그 밖의 대다수 서구국가들은 시장소득 지니계수가 0.45 전후에 몰려있다. 이러한 결과는 시장소득 분배에서는 우리나라는 가장 평등한 국가에 속한다는 점을 보여준다.

<그림 2> 시장소득과 가처분소득의 불평등도 국제비교: 조세와 공적이전 전후의 지니계수



(자료: 한국은 가구소비실태를 이용한 필자의 추정치, 한국 이외는 Smeeding(2005))

그러나 시장소득에서 조세를 빼고 공적이전소득을 더한 가처분소득의 소득불평등도 비교는 시장소득 분배와는 완전히 다른 모습을 보여준다. 핀란드, 네덜란드는 스웨덴과 함께 0.25의 가처분소득 지니계수를 보여 최종적인 가처분소득에서 가장 평등한 국가군을 이루고 있다. 독일 등 유럽대륙 국가들도 가처분소득 지니계수가 0.3보다 낮은 수준을 보인다. 영미권 국가들과 스페인, 이탈리아 등의 유럽남부국가들은 0.3 이상의 지니계수를 보였다. 우리나라는 가처분소득 지니계수가 0.34로서 스페인과 같은 수준이고, 미국, 영국 다음으로 소득불평등도가 높

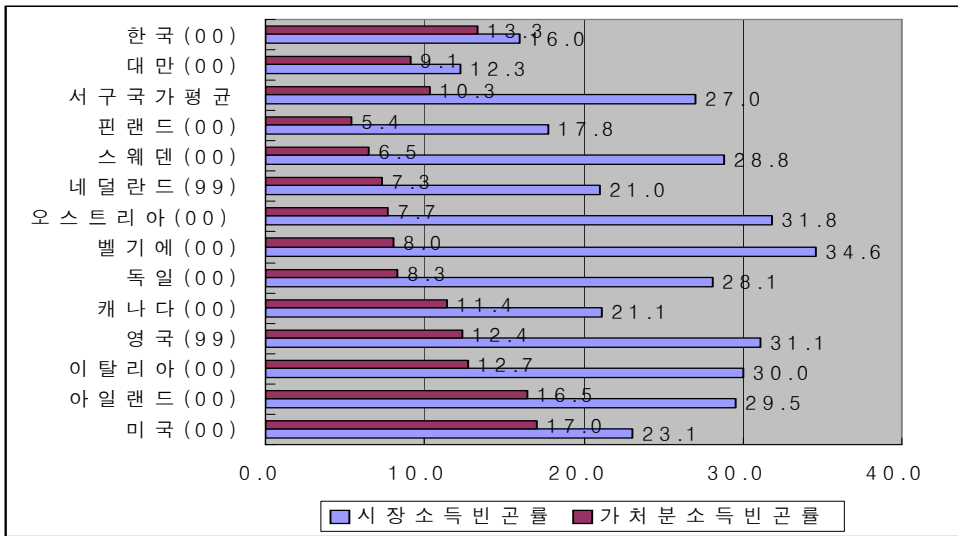
은 나라로 나타났다.

이상의 결과는 2000년 우리나라의 소득불평등도가 높은 것은 시장소득의 불평등도가 높기 때문이 아니라 공적이전 등을 통한 정부의 재분배노력이 미약하기 때문임을 보여준다. 스웨덴의 경우 조세와 공적이전을 통해 지니계수를 0.45에서 0.25로 44% 정도 감소시키며, 독일 등 유럽대륙 국가도 40% 전후의 크기로 지니계수를 떨어뜨린다. 대다수 영미권 국가가 공적이전 등을 통해 27~31% 정도로 지니계수를 감소시키고 미국도 22% 정도를 감소시킨다. 이에 비해 우리나라의 공적이전은 지니계수를 0.38에서 0.34로 10% 가량 감소시키는 매우 제한된 재분배효과를 보인다.

우리 사회보장제도의 소득재분배효과가 매우 작다는 점은 상대빈곤률의 국제비교를 통해서 쉽게 확인된다. <그림 3>은 미국, 영국, 북구 및 유럽대륙국가들과 대만, 한국을 대상으로 각 국가의 중위소득 50%를 기준으로 한 상대빈곤의 정도를 시장소득 빈곤률과 가처분소득 빈곤률로 나누어 제시하였다.

시장소득빈곤률 지수에서는 한국은 대만보다는 못하지만 모든 서구국가들보다는 양호한 수치를 보여준다. 서구국가 평균 시장소득빈곤률이 27%임에 비해 우리는 16%에 불과하다. 그러나 사회보장제도에 의한 소득재분배를 고려한 가처분소득빈곤률에서는 전혀 다른 모습이 나타난다. 한국은 미국과 아일랜드를 제외하고서는 모든 국가보다 높은 빈곤률을 보인다. 서구평균 가처분소득빈곤률이 10.3%, 대만이 9.1%임에 비해 우리는 13.3%로서 높은 빈곤률을 보여준다. 이러한 수치는 우리의 사회보장제도의 빈곤감소효과가 매우 미미하다는 점을 명료히 보여준다.

<그림 3> 공적 이전 전후의 상대빈곤 국제비교(중위소득의 50% 미만 소득인구의 %)



(자료: 한국은 가구소비실태를 이용한 필자의 추정치, 한국 이외는 Smeeding(2005))

#### 4. 소득분배 개선을 위한 정책과제

3장의 원인분석에 따르면 현재의 우리나라 소득불평등과 양극화 현상은 숙련 편향적 기술변화 등으로 인한 근로소득 격차증대에 그 주요한 원인이 있는 것으로 과거와 같은 경제성장 전략만으로는 해결하기 어려운 과제이다. 우리나라는 1980년대 이후 1990년대 전반기까지 급속한 경제성장과 소득분배개선을 동시에 이루어내는 성공을 거두었다. 이는 이 시기 경제성장이 저숙련 근로자의 수요 확대를 통해 저임금 근로자의 상대적 소득수준을 향상시키는 방향으로 작용했기 때문이다. 그러나 이러한 추세는 역전되었고 이제 그 동안 경시되었던 적극적 분배 개선노력이 크게 강조되어야 한다.

이러한 분배개선노력은 저숙련 근로자의 숙련 향상과 노동시장 여건 개선을 통해 근로소득의 격차증대를 완화하는 것을 기본방향으로 해야 한다. 우선, 저숙련층의 인적자본을 향상하기 위한 장기 대책을 수립하여 전반적인 노동시장 구조 변화에 적극적으로 대응하는 노력을 기울여야 한다. 최근의 미국의 연구는 저소득층 성인 대상의 교육 및 훈련 프로그램들이 이전에 알려져 있는 것보다 그 효과가 컸음을 보여준다(Krueger, 2002). 이러한 프로그램들에 대한 투자는 저소득



층 성인의 숙련 향상을 통해 고용과 소득을 증진시켜, 비용 이상의 성과를 거두었다.

저소득층 아동, 청소년 대상의 방학중 학습참여 지원, 의무교육 연한의 연장, 청소년 대상 교육 훈련 프로그램의 양적, 질적 확대, 대학 학자금 지원 프로그램 확대 등은 저소득층 가족의 학령기 아동 및 청소년의 학업성취와 훈련 습득을 지원하는 프로그램으로서 검토될 필요가 있다. 이러한 인적자본투자 프로그램들은 숙련 근로자의 수를 증대하고 비숙련 근로자의 수를 감소시킴으로써 근로소득의 격차를 줄이고 전반적인 소득분배를 개선하는 효과를 갖는다.

그러나 미국의 최근의 연구들은 아동의 인지적, 비인지적 발달상의 문제는 이미 학령기 이전에 시작되고 이것이 일찍이 바로잡히지 않는다면 이러한 아동은 숙련수준이 낮은 성인으로 자라나게 된다는 증거를 제시한다. 이러한 연구에 따르면 학령기 전의 어린 아동들에 대한 투자가 가장 큰 효과를 낼 수 있다. 실제 Head Start와 같은 초기 아동기 프로그램은 아동의 인지적, 비인지적 발달에 긍정적인 영향으로 미치고 그 영향은 누적적인 것으로 나타났다. 이러한 연구 결과는 인적자본 향상을 위한 투자가 학령 전의 아동기에 시작될 필요가 있음을 보여준다. 또 인적자본 투자정책의 초점을 학령기 아동의 환경인 학교에 대한 개입에서 학령기 전 아동기의 주요한 환경인 가족에 대한 정책적 개입으로 확대할 필요가 있음을 시사한다(Carneiro and Heckman, 2002).

인적자본 투자전략과 함께 저숙련 근로자의 노동시장여건을 개선하기 위한 대책이 강구되어야 한다. 사회서비스 영역을 중심으로 안정된 일자리를 창출하기 위한 적극적인 대책을 통해 실직 저숙련층에 대한 노동시장 수요를 제고할 필요가 있다. EITC(Earned Income Tax Credit)형 근로저소득층 지원제도의 도입, 최저임금의 수준 제고 등을 통해 취업 저숙련층이 근로를 통해 자립을 할 수 있도록 지원하여야 한다.

글로벌라이제이션의 진행과정에서 타격을 받는 근로자층의 재훈련과 전직을 돕고 이들에 대한 사회안전망을 구축하는 작업이 본격적으로 강구될 필요가 있다. 이러한 점에서 사회성원의 상당수를 아무런 방비 없이 외환위기의 영향에 노출시킨 지난 시기의 경험을 뼈저리게 반성할 필요가 있다. 한국은 위기의 발생을 방지하지 못한 점보다 위기의 발생이 사회적 위기로 직결되는 것을 막는 사회시스템이 부재하였다는 점에서 더 큰 교훈을 찾아내야 한다는 견해에 귀 기울일 필

요가 있다(Sen, 2000). 적절한 보완대책을 마련하며 진행되는 글로벌라이제이션은 장기적으로는 소득분배에 부정적인 영향을 미치지 않거나 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 연구결과를 고려할 필요가 있다(Lindetrt and Williamson, 2001; Smeeding, 2002; Harrison, 2006).

또 기업의 구조조정, 노동시장 유연화 추진, 비정규직의 확대 등에 대한 대책에 대해 사회적 합의를 이루고 적절한 보완대책을 마련함이 시급하다. 저숙련 근로자층의 소득향상과 권리보호를 도모하면서 이들에 대한 노동수요를 제한하지 않는 개입의 지점을 찾아내는 지혜가 요구된다.

소득이전정책 등의 공공정책의 역할을 크게 증대하여 저소득 취약집단에 대한 지원을 확대하는 것도 소득분배 개선을 위해 지속적으로 추진될 필요가 있다. 특히 최근 급속한 고령화의 진행, 여성가구주가구의 증가 등 과거와는 사뭇 다른 인구학적 변화들이 가속화되고 있는 현실에 대응하여 이들 취약집단에 대한 소득지원정책을 개혁하고 강화하는 것이 필요하다.

우선 국민연금 등 노후소득보장제도의 소득재분배 역할을 대폭 개선하는 것이 시급하다. 국민연금 도입시점에 이미 고령이어서 가입기회를 갖지 못하여 연금을 받지 못하거나 가입기간이 짧아 급여수준이 낮은 현 노령계층은 사실상 노후소득보장의 사각지대에 있다. 또 국민연금 총 가입자의 사분의 일이 넘는 현 근로세대가 보험료 납부 예외자로 되어 있어 사실상의 비가입 상태에 있다. 국민연금의 제도개혁을 통해 이러한 연금 사각지대를 해소하는 것이 시급하다.

현 노령세대 중 연금 수급권을 획득하지 못한 노인들에 대해 소득을 보장할 수 있는 현실적 방안은 조세를 재정으로 한 무기여 연금을 도입하는 것이다. 최근 그 하나의 방안으로 조세 방식의 보편주의적 기초연금 도입논의가 이루어지고 있다. 그러나 소요되는 재원규모를 고려할 때 인구의 급속한 고령화를 맞이하고 있는 우리 사회에서 서구 복지국가 전성기의 보편적인 기초연금제도를 도입하는 것은 어렵다. 따라서 기초연금 제안은 현재의 사각지대 해소를 위해서는 조세방식의 무각출 연금으로서 기초연금을 도입하되 그 혜택을 일정 소득수준 이하의 노인에게 집중하는 소득조사형 무기여연금을 대안으로 고려할 필요가 있다.

현 근로세대의 경우 1990년대를 거치며 우리나라 공적연금의 적용대상은 지

속적으로 확대되었다. 그러나 국민의 대다수를 대상으로 하는 국민연금의 경우 보험료 납부예외자 및 미납자가 많아 전체 가입 대상자 중 가입자 비율이 여전히 낮다. 또 가입자의 경우에는 제도 도입기간이 짧아 급여수준이 낮다. 따라서 2020년 이후 국민연금제도가 본격적인 성숙기로 들어가더라도 연금수급권은 가지지만 적절한 수준의 연금급여를 받지 못하는 저소득 노인층이 광범위하게 존재할 가능성이 크다.

재정지출의 확대가 어려운 상황에서 연금의 소득보장효과를 제고하기 위해서는 재분배기능을 강화하는 방향으로 연금을 개혁하는 것이 필요하다. 이는 현 국민연금 급여산식에서의 소득비례부분을 기여에 비례하여 급여를 결정하는 확정기여방식의 소득비례연금으로 전환함으로써 가능하다. 현행 국민연금은 균등부분과 소득비례부분을 통합한 구조를 갖추고 있어 소득재분배에 대한 고려가 필요 없는 소득비례부분에 대해서도 확정기여 방식의 관대한 급여를 제공하고 있다. 현 국민연금을 확정급여방식의 기초연금과 확정기여방식의 소득비례연금으로 재편하는 것은 재정지출 부담을 피하면서 저소득 노인의 소득을 지원하는 소득재분배의 효과를 높일 수 있는 효과적인 방안이 될 것이다.

이러한 재편은 사회보험료 부담능력이 떨어지는 영세 자영업자나 비정규직 근로자 집단 등 비공식부문 근로자들이 기초연금에 가입할 수 있는 길을 열어주어 현 근로세대 연금사각층의 해소에도 기여할 수 있다. 지금까지의 연금가입자 확대전략은 공식부문 산업노동자 위주의 서구적 사회보험모형을 확대하는 전략을 취했다. 향후의 시기에는 비정규직과 영세자영업자 등 비공식부문 근로자 중심의 사각지대 저소득층의 부담능력과 욕구를 반영하는 방향으로 현제도를 개혁함으로써 연금사각지대를 해소하려는 모색이 이루어져야 한다. 현재의 국민연금을 기초연금과 소득비례연금으로 재편하는 방안은 그 하나의 방안이 될 수 있다.

노후소득보장정책의 개선과 확대를 추진함과 동시에 상대적으로 경제적으로 매우 취약한 지위에 있는 여성가구주 가구의 지원을 위한 별도의 고려가 필요하다. 우선, 근로세대 여성가구의 빈곤완화를 위한 중요한 대책으로서 우선 이혼가정 아동양육비 지원의 공적 집행 제도 마련을 고려해야 한다. 아동을 단독으로 양육하는 여성가구주에게 일률적으로 근로를 통한 소득만으로 경제적 자립을 이룰 것을 기대하는 것은 과도하다. 특히 어린 아동을 부양하는 여성가구주의 경우

근로를 통한 소득과 이혼 남편으로부터의 양육비 지원을 결합하여 경제적 자립을 이룰 수 있도록 기대하는 것이 보다 현실적일 것이다. 이러한 기대가 실현되기 위해서는 현행의 사적인 아동양육비 지급제도(private child support system)에 대한 공적인 개입을 도입하고, 확대하는 방향으로 제도가 마련되어야 한다.

아동양육비에 대한 보장과 관련하여 공적인 개입이 필요한 첫 번째 문제는 아동양육비가 지나치게 낮은 수준으로 결정된다는 점이다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 법원이 아동양육비를 결정할 때 이용할 수 있도록 수치화된 아동양육비 산정기준을 정부가 제시하고, 이 산정기준을 우선적으로 적용하도록 법제화하여야 한다. 다음으로 아동양육비 지급의무가 효과적으로 집행되도록 공적인 개입이 마련되어야 한다. 그리고 지급의무자가 아동양육비를 지급하지 않는 경우 아동양육비를 확보하는 대안적인 방안이 검토될 필요가 있다. 이러한 방안으로는 유럽 여러 나라에서 실시되고 있는 선급여제도(advance maintenance benefits)를 들 수 있다. 지급의무자가 지불하지 않는 양육비 액수를 정부가 먼저 지급하고 정부는 지급의무자로부터 지급액을 변제받는 것이다(Garfinkel, McLanahan, and Robins, 1992).

이와 같이 아동양육비 지원제도에 대한 공적인 개입장치의 마련은 한부모가족의 경제적 안정과 아동보호를 위해서 매우 긴요한 정책과제이다. 이러한 아동양육비 지원이 일정수준의 근로소득과 결합된다면 여성가구의 경제적 어려움은 상당정도 완화되고 전반적인 소득분배의 개선에 도움이 될 것이다.

노인 여성가구의 경우, 노후소득보장제도의 전반적인 개혁을 통해 소득지원 방안을 확대해야 한다. 이러한 개혁은 연금의 기대수급기간이 긴 여성노인에게 더욱 큰 혜택을 줄 것이다. 이러한 노후소득보장체제 일반의 개선과 함께 출산 및 육아 크레딧의 도입, 이혼 노인여성가구를 위한 분할연금의 수급권 강화, 유족 노인여성가구를 위한 유족연금의 급여수준 제고 등을 지속적으로 개선한다면 노인 여성가구의 소득지원효과가 커지고 소득분배개선에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

<참고문헌>

- 강신욱·신영식·이태진·강은정·김태완·최현수·임완섭. (2006). 『사회양극화의 실태와 정책과제』 한국보건사회연구원.
- 고경환·장영식·이내연. (2003). 『한국의 사회지출추계: 1990-2001』 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 구인회 (2006) 『한국의 소득불평등과 빈곤: 소득분배 악화와 사회보장정책의 과제』 서울대학교 출판부.
- 남상섭 (2005). “1990년대 후반기 소득분배 변화요인 분석” 경제연구 23(3), 27-53.
- 보건복지부. 2005c. 『희망한국21: 빈곤걱정 없는 사회를 향한 함께 하는 복지』 관계부처합동.
- 신동균 (2006). “소득분포의 양극화: 개념과 실태” 노동리뷰 13. 63-79.
- 정진호. (2002). “근로자가구 소득분배 및 그 변화” 정진호·황덕순·이병희·최강식 편 『소득불평등 및 빈곤의 실태와 정책과제』 36-69. 한국노동연구원.
- 최강식·정진호. (2003). “한국의 학력간 임금격차 추세 및 요인분해” 『국제경제연구』 9(3), 183-208.

- Burtless, G., (1995). "International trade and the rise in earnings inequality." *Journal of Economic Literature* 33(2), 800-816.
- Carneiro, P. and Heckman, J.J. (2002). "Human capital policy" in J.J. Heckman and A.B. Kreuger (eds.) *Inequality in America: What role for human capital policies?* MA: MIT Press.
- Danziger, S. & P. Gottschalk. (1995). *America Unequal*. New York: Russell Sage Foundation.
- Gottschalk, P. & Smeeding, T.M. (1997). "Cross-national comparisons of earnings and income inequality." *Journal of Economic Literature* 35, 633-687.
- Harrison, A. (2006). "Globalization and poverty." National Bureau of Economic Research Working Paper 12347.
- Kreuger, A.B. (2002). "Inequality, too much of a good thing" in J.J. Heckman and A.B. Kreuger (eds.) *Inequality in America: What role*

*for human capital policies?* MA: MIT Press.

Lindert, P.H. and Williamson, J.G. (2001). "Does globalization make the world more unequal?" National Bureau of Economic Research Working Paper 8228.

Sen, A. (2000). Development as Freedom,

Smeeding, T. (2002). "Globalization, inequality and the rich countries of the G-20: Evidence from the Luxembourg Income Study" *Luxembourg Income Study Working Paper* No. 320.

Smeeding, T. (2005). "Causes and consequences of social vulnerability in comparative perspective: Evidence from the LIS dataset" Paper presented at the APEC Symposium: Strengthening Social Safety Nets under Rapid Socioeconomic Change, Seoul, Korea.

## 빈곤양극화 문제 - 사회서비스, 일자리 분야

홍경준 (성균관대 사회복지학과 zookie@skku.edu)

### 1. 현황분석

#### 1) 노동시장의 양극화 경향

- 일자리 양극화 경향의 심화와 부문간 임금격차의 확대
  - 중간 일자리가 사라지고, 하위 및 상위 일자리가 증가하는 뚜렷한 U자 형태의 양극화 현상이 나타나고 있음(전병유 외, 2006).
  - 정규직과 비정규직, 대기업과 중소기업, 제조업과 서비스업간 임금격차 또한 지속적으로 확대되어가고 있음.
- 한국의 노동시장에는 경제성장률 대비 일자리 증가율이 둔화되는 ‘고용 없는 성장(jobless owth)’의 가시화가 뚜렷해지고 있는 것으로 평가됨(김석진·양희승, 2004).
  - 제조업의 구조 변화와 생산성 향상에 따른 기업의 노동수요 감소와 같은 경제 및 산업구조의 변화, 고용지위(정규직-비정규직)를 분절선으로 하는 유연성과 엄격성의 분리 등이 이와 관련하여 지적되고 있음.
  - ‘고용 없는 성장’의 원인에 대한 진단은 다양하지만, ‘괜찮은 일자리’의 창출이 우리사회의 핵심적 과제라는 데에는 별다른 이견이 없음.

#### 2) 괜찮은 일자리(decent job)

- 괜찮은 일자리

- ILO(2002)는 ‘괜찮은 노동’(Decent Work)을 ‘자유, 공평, 안전, 인간의 존엄성이라는 조건에서 남성과 여성 모두 사회적 기준에 맞는 생산적 노동을 획득할 수 있는 기회’로 정의.
- Anker 등(2002)에 의하면, 괜찮은 노동은 다음의 6가지 개념적 차원으로 구분 가능함. ①노동에 대한 기회(Opportunities for Work), ②자유로운 조건에서의 노동(Work in Condition of Freedom), ③생산적 노동(Productive Work), ④노동의 공평성(Equity in Work), ⑤노동의 안정성(Security at Work), ⑥노동의 존엄성(Dignity at Work).
- 정리하면, ‘괜찮은 노동’ 개념의 특징은 다음과 같이 나열할 수 있음.
  - ◆ 포괄적으로 적용가능함; 모든 사람에게 적용가능하다는 점
  - ◆ 보편적인 측면과 특수한 측면이 공존함; ‘괜찮은’ 임금 수준이나 노동조건은 나라마다 다를 수 있지만, 그러한 수준이나 조건을 가능한 많은 사람들이 가져야한다는 원칙은 보편적임.
  - ◆ 기본생활 보장; ‘괜찮은’이란 ‘일반적으로 받아들여지는‘ ’적절한‘, ’평균보다 덜한‘이라는 수준으로 이해되고 있으며, ’기본생활 보장‘과 일맥상통함.
  - ◆ 현실적인 성과를 측정하기 위한 개념임; 괜찮은 노동의 지표는 실제 결과와 조건을 측정한다는 점에서 노동시장 현황을 분석하기에 좋은 지표임.

### 3) 한국의 현황

- 한국의 일자리 현황을 ‘괜찮은 일자리’를 중심으로 살펴보기 위해서는 이 개념을 조작적으로 정의하고, 그에 따른 노동시장 자료의 분석이 요구됨.
- 여기에서는 Anker(2002)의 조작적 정의에 기초하여 <표 1>과 같이 측정지표를 구성하고, <표 2>와 같이 개념정의한 후 한국노동패널조사자료(KLIPS)를 통해 현황을 살핌.
- 한편 이러한 방식으로 괜찮은 일자리를 정의할 경우 괜찮은 일자리에 비임금일 자리를 포함시킬 것인지에 관한 쟁점이 발생함. 한국은 비임금일 자리의 비중이 매우 높기 때문에 이를 포함되지 않을 경우 괜찮은 일자리가 과소보



고 혹은 과소평가 될 수 있음. 따라서 여기에서는 팬찮은 일자리의 개념에 비임금일자리도 포함시킬 것임.

〈표 1〉 팬찮은 일자리의 개념과 측정지표

개념	지표
고용기회	근로기준법 적용
부적절한 노동	근로기준법 적용
적절한 임금과 생산적 노동	전체 노동자 중위임금의 1/2 이상
적절한 시간	근로기준법 적용
노동의 보장과 안정성	취업안정성에 ‘매우그렇다/그렇다’라고 답한 경우
노동과 가정생활의 조화	근로기준법 적용
고용에서의 공평한 처우	근로기준법 적용
안전한 노동	근로기준법 적용
사회보호	일자리의 사회보험 적용유무(국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험)

〈표 2〉 팬찮은 일자리의 정의 및 측정

팬찮은 일자리 I	임금일자리와 비임금일자리 모두 포함. 임금일자리 경우 중위임금의 1/2 이상 <sup>1)</sup> , 비임금일자리 경우 비임금일자리 중위소득 1/2 이상 <sup>2)</sup> , 취업이 안정적인 경우 <sup>3)</sup> .
팬찮은 일자리 II	임금일자리만 포함. 중위임금의 1/2 이상, 취업이 안정적이며, 사회보험에 모두 가입한 경우

주 1): 중위임금의 1/2 이상은 ILO에서 권고하는 지표임. 또한 우리나라 최저임금 수준이 중위임금의 1/2 미만이므로, 이렇게 정의할 경우 최저임금 바로 위의 임금 및 소득을 가진 사람들이 포함될 수 있음.

2): 비임금근로자의 경우 ‘월평균소득’을 활용하였으며, 월평균소득 1/2 이상인 자를 추출함.

3): 취업의 안정성은 취업자의 주관적 생각에 대한 5점 척도를 활용함. 매우 그렇다, 그렇다고 응답한 경우를 취업이 안정적인 것으로 판단함.

## □ 팬찮은 일자리의 규모

- 〈표 3〉은 한국노동패널조사자료의 3차년도, 5차년도, 7차년도 자료를 이용하여 팬찮은 일자리 I과 2의 규모와 변화추이를 나타낸 것임.

〈표 3〉 팬찮은 일자리의 규모와 변화 추이(단위: %)

	3차년도	5차년도	7차년도
팬찮은 일자리 I			
비중	26.7	27.9	29.5
사례수(취업자)	5,319	5,509	5,816
전체 사례수	11,205	10,966	11,661
팬찮은 일자리 II			
비중	13.7	15.3	20.0
사례수(임금근로자)	3,742	3,975	4,257
전체 사례수	11,205	10,966	11,661

주 : 개인가중치로 가중한 결과임.

자료 : 한국노동패널조사 3, 5, 7차 자료

- 일자리를 갖고 있는 사람들 중 임금을 받지 않는 가족종사자를 제외하고, 전체 사례수 중 임금근로나 비임금근로를 취업자로 정의하고, 이 중 팬찮은 일자리의 비중을 분석한 결과를 보면, 3차년도 26.7%, 5차년도 27.9%, 7차년도 29.5%로 꾸준히 증가하고 있음을 알 수 있음.
- 한편 팬찮은 일자리를 임금근로자로 한정하여 분석한 결과를 살펴보면, 특히 5차년도에서 7차년도 자료에서 그 상승폭이 크게 나타남을 알 수 있음. 앞에서 비임금일자리를 포함한 팬찮은 일자리 I의 경우, 그 증가폭이 그리 크지 않음에 비해, 임금일자리만 한정된 경우 증가폭이 크다는 것을 알 수 있는데, 이는 팬찮은 일자리 중 비임금일자리보다는 임금일자리에서 그 증가폭이 더 크다는 것을 보여주는 것이라 할 수 있음.

#### □ 한국의 팬찮은 일자리가 증가하고 있다고 할 수 있나?

- 위의 분석결과는 정규직 악화와 비정규직의 증가, 중위일자리의 감소 등으로 지칭되는 한국의 일자리 질저하에 대한 일반적인 견해와는 상반된 것임.
- 팬찮은 일자리가 증가하고 있다는 여기의 결과는 일자리 질의 하락과는 상관없는 상위일자리로만 한정된 결과일 수 있음.
- 이를 살펴보기 위하여 범위를 임금근로자로만 한정된 팬찮은 일자리Ⅱ를 이용하여 임금분위수 중 팬찮은 일자리의 비중이 어느 정도인지 파악해 본 결과가 <표 4>임.
- <표 4>를 보면, 50분위수를 기준으로 했을 때 팬찮은 일자리는 20분위

수~40분위수와 같은 하위일자리에서는 6% 이하로 적은 비중을 차지하고 있으나, 70분위수 이상에서는 10% 이상의 높은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 특히 90분위수, 100분위수와 같은 상위일자리의 비중이 팬찮은 일자리에 차지하는 비중이 20%까지 나타나고 있음.

〈표 4〉 임금분위수 중 팬찮은 일자리의 비중(단위: %)

	3차	5차	7차
10분위수	1.3	-	-
20분위수	4.9	4.2	4.0
30분위수	5.9	5.9	4.7
40분위수	5.9	14.3	4.0
50분위수	13.9	4.4	9.8
60분위수	4.9	10.9	7.9
70분위수	11.1	14.3	14.3
80분위수	13.8	10.3	12.8
90분위수	18.8	16.4	22.5
100분위수	19.6	19.4	19.9

자료: 한국노동패널 3차, 5차, 7차 자료

- 시간에 따른 팬찮은 일자리의 증감을 살펴보기 위해 3차자료에서 5차자료, 5차자료에서 7차자료, 마지막으로 3차자료에서 7차자료를 통해 팬찮은 일자리에 임금분위수가 차지하는 비중의 증감율을 계산하여 정리한 것이 <표 5>임.

〈표 5〉 임금분위수로 본 시간에 따른 팬찮은 일자리의 증감(단위: %)

	3차->5차	5차->7차	3차->7차
10분위수	-1.3	-	-1.3
20분위수	-0.7	-0.2	-0.9
30분위수	0	-1.2	-1.2
40분위수	+8.4	-10.3	-1.9
50분위수	-9.5	+5.4	-4.1
60분위수	+6.0	-3.0	+3.0
70분위수	+3.2	0	+3.2
80분위수	-3.5	-2.5	-1.0
90분위수	-2.4	+6.1	+3.7
100분위수	-0.2	+0.5	+0.3

- 1) 팬찰은 일자리Ⅱ는 임금근로자만을 포함. 중위임금 1/2 이상, 사회보험 적용, 취업이 안정적이라 응답한 경우.
- 2) 팬찰은 일자리Ⅳ는 임금근로자만을 포함. 중위임금 2/3 이상, 사회보험 적용, 취업이 안정적이라 응답한 경우.

\* 자료: 한국노동패널 3차, 5차, 7차 자료

- <표 5>에서 ‘3차자료→ 5차자료’를 보면 10분위와 20분위에서는 팬찰은 일자리가 감소하였으며, 40분위수에서는 오히려 증가한 것으로 보임. 가장 큰 폭으로 감소한 것은 50분위수인데, 9.5%나 하락하였음. 반면 상승폭을 보여주는 것은 60분위수와 70분위수로, 평균적으로 높은 상승폭을 보임.
- ‘5차자료→ 7차자료’를 보면 하위일자리들은 모두 감소폭을 보이고 있으며, 특히 40분위수의 비중이 가장 큰 폭으로 감소하였음. 또한 ‘3차자료→ 5차자료’에서는 감소하였던 50분위수의 비중이 5.4% 상승하였으며, 90분위수와 100분위수의 비중도 증가함.
- 이는 시간이 갈수록 팬찰은 일자리에서 하위일자리가 감소하고 있으며, 상위일자리가 증가하고 있다는 사실을 반영함.
- 종합적으로, ‘3차자료→ 7차자료’의 비중변화를 살펴보면, 80분위수가 예외이긴 하지만 팬찰은 일자리에서 하위 일자리인 10분위수에서 50분위수까지의 비중은 모두 감소하였으며, 상위 일자리인 60분위수에서 100분위수까지의 비중은 증가하였음.

#### 4) 비교

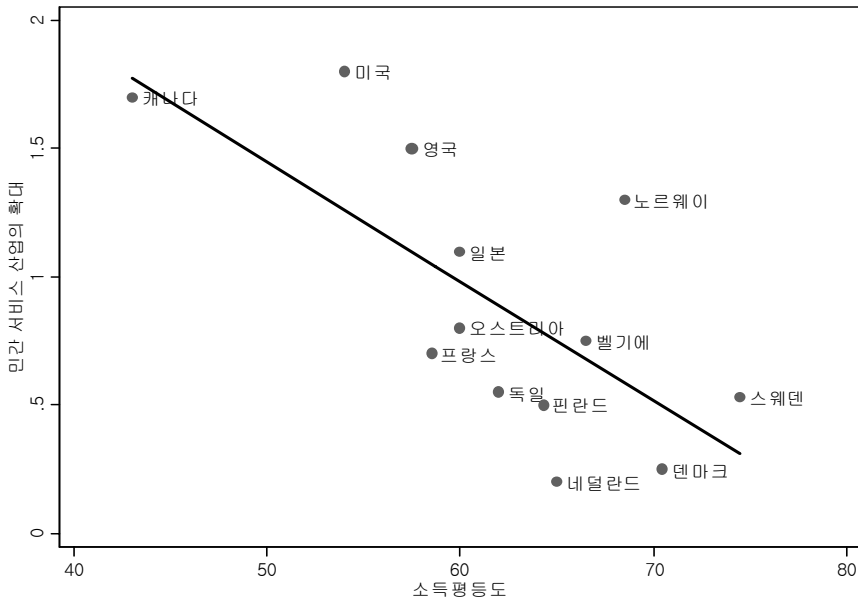
- 전세계적으로 고용의 문제는 핵심적인 정책 아젠더로 부각되고 있음.
  - 특히 세계화와 탈산업화의 압력에 직면한 오늘날의 대내외적 환경은 복지국가라는 전후 자본주의 세계의 합의를 파기시키면서 고용증진을 위한 국민국가 수준의 노력에 심각한 제약조건을 부과함.
  - 금융자본의 이동성 증가; 브레튼우즈 체제의 붕괴와 IT 발전
    - ◆ 개별 국민국가는 국제자본의 이탈을 막기 위해 건전재정 유지를 핵심적인 정책목표로 삼게 되었음

- ◆ 하지만 건전재정을 유지하면서 전후 복지국가가 합의했던 완전고용과 소득평등을 동시에 추구하는 것이 매우 어렵게 됨

#### ○ 제조업 중심의 고용구조 변화

- ◆ 생산체제의 변화는 제조업을 통한 고용의 확대를 제약하게 되었고 서비스업이 고용의 주요 원천으로 등장
- ◆ 서비스업의 낮은 생산성 증가율은 생산성 향상이 지속적으로 가능한 제조업 부분과의 임금격차를 야기, 소득불평등을 증가시키는 결과를 초래.
- ◆ 즉, 생산성이 상대적으로 낮은 서비스업이 고용을 증가시키는 새로운 대안으로 부각되자 소득평등과 고용증대가 상충되는 문제로 등장함 - <그림 1 참조>

<그림 1> 소득불평등과 민간 서비스 산업의 확대: 1970~1992

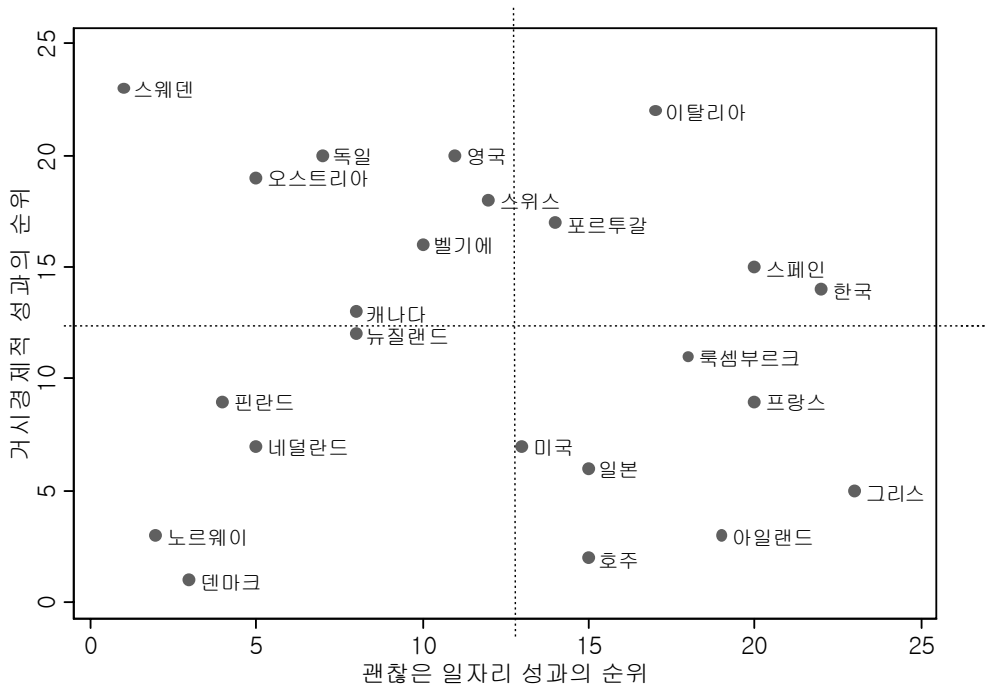


자료 : Iversen and Wren, 1998

□ 비교론적 관점에서 한국의 일자리 상황을 평가할 필요가 있음.

- 일자리의 질에 영향을 미치는 대내외적 환경변수로부터의 제약정도가 매우 크다면, 개별국가의 정책적 노력, 즉 운신의 폭은 그만큼 적을 수밖에 없음.
- 그러나 비교론적 관점에서 살펴보면, 보편적으로 부과되는 제약 내에서 개별국가가 운용하는 정책에 따른 편차는 상당한 수준임.
- <그림 2>는 OECD 23개국을 ‘괜찮은 노동’<sup>4)</sup> 성과의 순위와 경제성과 지표의 순위로 교차하여 비교해본 결과임.
- 한국의 경우, 괜찮은 일자리 성과의 순위도 낮고, 거시경제적 성과의 순위도 낮은 편임.
- 방향을 구체화하기는 힘들지만, 패러다임적 개혁이 요구되는 상황이라고 할 수 있음.

<그림 2> 괜찮은 일자리와 거시경제적 성과



4) Ghai(2002)의 연구에서는 괜찮은 노동의 개념을 ‘고용영역’, ‘사회보장’, ‘노동자의 권리’, ‘사회적 대화’의 영역으로 구분함. 이 글에서는 ‘고용영역’ 부분에서는 실업률, 소득/소비 분배의 지니계수와 관련된 지표를, ‘사회보장’의 측정지표로는 GDP 대비 공적사회지출 비중을, ‘노동자의 권리’ 부분에서는 노동에서의 차별에 초점을 맞추어 여성 노동참여율, 여성/남성 실업률, 전문관리직에 여성 비율을, 사회적 대화의 측정지표로는 전체 노동자 중 노동조합에 가입한 노동자의 비중을 고려하여 개별국가들의 괜찮은 노동성과를 순위화함.

자료: : World Labourr Report 2000, ILO  
Human Development Report 2000, UNDP  
World Development Report 2000/2001, World Bank

## 2. 대응

### 1) 복지국가에 대한 재해석 혹은 수정

□ 복지국가의 정책은 흔히 탈상품화 정책으로 인식되어 왔음.

- 탈상품화란 시장에서 자유롭게 탈퇴할 수 있는 정도를 지칭하는 것(Esping Andersen, 1990)으로 복지국가, 특히 사민주의 복지국가 복지정책의 핵심적 목표로 이해되어 왔음.
- 이러한 전통에 따라 많은 비교사회정책학자들은 복지국가의 발전 정도를 탈상품화의 정도와 관련하여 논의해왔고, 복지체제의 유형 또한 탈상품화 정도를 기준으로 이루어져 왔음.
- 복지국가의 정책을 탈상품화 정책으로 인식하는 이러한 시각은 신자유주의 담론에서도 동일하게 나타남. 복지국가를 비판하는 여러 논의들, 특히 복지국가가 근로동기를 저해함으로써 경제성장을 훼손한다고 주장하는 신자유주의 담론은 복지국가 정책의 핵심적 목표를 탈상품화로 이해하고 있음.
- 실제로 1980년 대 이후, 즉 복지국가의 재편기 이후의 상황을 보면, 복지국가의 정책이 노동시장의 경직성을 초래하고, 근로동기를 약화시키는 부정적인 징후들이 관찰되기도 함.

□ 재상품화, 혹은 Activation 정책의 강조

- 복지국가에 대한 최근의 비교연구들을 보면, 복지정책 자체를 노동시장으로의 진입을 유인하는 정책으로 위치지우고, 이러한 기능을 수행하는 복지정책의 영역을 구체화하고, 그 국가별 편차와 성과를 연계 짓는 시도가 나타남.
- 이러한 논의들에서는 복지정책을 탈상품화와 연계지워온 전통적 논의를 비

관함과 동시에 복지국가의 성과는 노동시장으로부터의 이탈(탈상품화 정도) 보다는 진입에 있음을 강조..

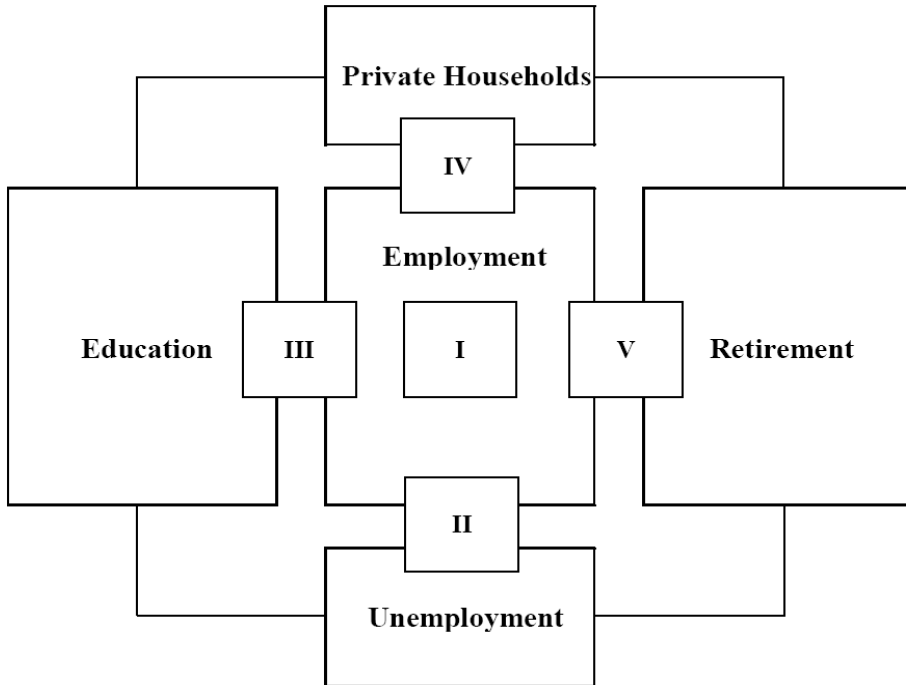
- 이러한 논의가 신자유주의의 확산에 따른 사민주의의 투항인지, 사민주의의 재해석인지에 대한 논란은 존재하지만 대부분의 국가에서 재상품화, 혹은 Activation 정책은 일반화되고 있음.

## 2) 재상품화, 혹은 Activation 정책의 영역

- 복지국가를 재해석하려는 이러한 논의들은 자연스럽게 고용중심, 공급중심, 성장중심, 유연화 등의 술어가 붙는 새로운 복지국가 모형을 탐색하려는 시도로 연결되고 있음. 하나의 예로 슈미드(Schmid, 1998)에 따르면, 세계화와 탈산업화가 동시에 진전되는 탈 포디즘 사회에서는 새로운 노동시장 모형이 요구된다고 주장하면서, 이러한 모형을 ‘이행적 노동시장(transitional labour market)’이라고 명명함.
- ‘이행적 노동시장’을 위해서는 다섯 가지의 정책 영역이 필요한데, 그것이 바로 탈 포디즘 사회의 핵심적 복지정책이어야 한다는 것임. 이러한 정책영역들은 재상품화, 혹은 Activation 정책의 영역들이라고 볼 수 있음.
  - 정책 영역 I은 노동시장 내부에서 다양한 고용형태(가령, 파트타임과 풀타임, 자영과 피용) 사이의 이행을 촉진하는 정책 영역을 말함.
  - 정책 영역 II는 실업이나 전직 등에 의해 노동시장을 이탈한 경우 다시 돌아갈 수 있게 하는 정책 영역을 말함.
  - 정책 영역 III은 인적 자본 향상이나 산업사회의 변화에 대응하기 위한 교육 및 직업훈련의 장으로부터 노동시장의 이행을 촉진하는 정책 영역을 지칭함.
  - 정책 영역 IV는 사람들(주로 여성들)을 가정의 무상노동에 구속시키지 않고 노동시장으로 이행할 수 있도록 유인하는 정책 영역을 지칭함.
  - 정책 영역 V는 고령자의 고용촉진 정책 영역을 지칭함.



<그림 3> 이행적 노동시장 모형



자료 : Schmid(1998)

### 3) 정책 개혁의 몇 가지 특성들

- 사회보험의 개혁; 단기 실업자에 대한 급여대체율의 인상, 장기 실업자에 대한 규제 강화, 사회보험 기여에 대한 국가 보조금의 지급, 사회보험 가입조건 완화 등
- 육아휴가(parental leaves)나 가정의 무상노동을 대체하는 가족복지 정책의 도입 및 강화
- 심화된 불평등과 양산된 근로빈곤층의 문제에 대응하기 위해 이들을 표적 집단으로 하는 새로운 방식의 소득보장제도(in-work benefit) 도입, 확대

□ 노동시장의 유연안정화를 위한 노사정 사회협약의 부활

□ 공공부문 주도를 통한 사회 서비스 부문의 육성

#### 4) 한국의 경우

□ 한국의 복지제도는 1990년대에 비약적으로 발전하였음. 그러나 발전 패턴은 초기의 제도적 설계에 상당한 제약을 받아 초기부터 내장되어온 문제점을 그대로 안고 있음. 이러한 문제점은 이제는 ‘구조적 한계’라고 불려도 좋을 만큼 고착되었음.

○ 재원확대의 물질적, 이데올로기적 제약

○ 고용과 연계된 수급자격

○ 구조화된 사회보장 사각지대

○ 취약계층 중심의 사회서비스

## <참고문헌>

- 김석진·양희승. 2004. 『선진국 경험에서 배우는 일자리 창출정책』. LG경제연구원.
- 전병유 외. 2006. 『노동시장 양극화와 정책과제』. 한국노동연구원.
- Anker, R., I. Chernyshev, P. Egger, F. Mehran, and J. Ritter. 2002. "Measuring Decent Work with Statistical Indicators", *ILO Working Paper*.
- Esping-Andersen. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press.
- Gilbert, N., and R. Voorhis. 2001. *Activating the Unemployed: A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*, Transaction Publishers.
- ILO. 2002. *Decent Work and the Informal Economy*.
- Leira, A. 2002. *Working Parents and the Welfare State: Family Change and Policy Reform in Scandinavia*, Cambridge University Press.
- Sarfati, H., and G. Bonoli. 2002. *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective: Parallel or Converging Tracks?*, Ashgate.
- Schmid, G. 1998. "Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy" *Discussion Paper FS I 98 -206*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Zeitlin, J., and D. Trubek. 2005. *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford University Press.



## 여성빈곤문제와 정책과제<sup>5)</sup>

송 다 영 (호서대학교 사회복지학과 교수)

### I. 서론

IMF 경제위기 이후 국민기초생활보장법과 같은 제도적 보완을 통하여 정부는 빈곤 문제를 해결하려는 노력을 해오고 있다. 그러나 경제위기를 겪으면서 심화되었던 실업의 증가와 노동시장의 양극화 문제는 외환위기를 극복한 현재에도 지속되고 있으며, 그로 인한 빈부격차 및 상대적 박탈감은 더욱 심각해지고 있다.

특히 여성은 여전히 빈곤계층의 대표적 집단을 형성하고 있으며, 이러한 ‘빈곤의 여성화’는 점차 증가하는 추세이다. 전체 경제활동 인구의 약 절반에 이르는 여성들이 일하고 있음에도 불구하고 여성은 여전히 빈곤층의 다수를 이루고 있을 뿐만 아니라 점점 더 빈곤해지고 있다. 세계화, 지구화, 첨단산업화, 정보화의 사회 속에서 정보접근의 어려움, 노동시장에서의 성불평등, 가부장적 이념, 결혼의 해체로 인한 여성한부모 가족의 급증 등과 같은 사회적 현실들이 맞물려 결국 빈곤의 여성화 현상이 더욱 심화되고 있는 것이다.

이에 대해 정부는 노동능력이 있는 빈곤층에게 생계급여를 실시하고 자활지원 사업을 통해 자립기회를 제공함으로써 자립기반을 구축하는 정책을 시행하고 있지만, 여성의 빈곤현상은 개선되지 못하고 있다. 이것은 현 정책이 절대빈곤층만을 대상으로 현물, 현금급여를 제공함으로써 빈곤의 사각지대에 있는 저소득층에 대한 지원이 이루어지지 못하고 있는 문제점과 아울러 현제도의 빈곤감소 효과

5) 본고는 한국여성노동자협회의 주최 토론회에서 연구자가 발표한 “근로빈곤층 여성가장의 삶과 노동실태 분석을 통한 탈빈곤 방안 연구” (2005)와 한부모 빈곤여성 자립 정책 진단 및 법·제도 개선 과제 토론회에서 발표한 “모부자가족 실태와 모부자복지법 관련 개선방안”을 주로 근거로 하여 작성하였다.

또한 크지 못하기 때문이라 할 수 있다. 도시가계조사와 가구소비실태조사 원자료를 이용한 연구에 따르면 여성가구의 빈곤율은 남성가구의 3배에 달하는 것으로 나타났다(석재은, 2003; 류정순, 2005).

그동안 정부의 노력은 국내 전체 빈곤층의 동향이나 실태에 주력해 왔으며, 주로 소득과 지출을 포함한 경제적 실태를 중심으로 빈곤문제를 파악하고 이를 해결하는데 치중하여 왔다. 이처럼 여성가구주의 특수한 가구여건이나 육구 등 빈곤여성가구의 복합적이고 중층적인 문제를 고려하지 않음으로써 여성가구주의 빈곤문제는 사회정책적 개입에도 불구하고 더욱 주변화 되는 양상이다. 빈곤층 연구와 정책개발이 성별에 따른 차별적인 삶의 실태와 내용을 규명하고 그에 적합한 대안을 제시하지 못했기 때문으로 보인다.

본 연구는 IMF 이후 지속적으로 증가하고 있는 여성가구주를 중심으로 한 빈곤문제의 현황과 실태, 원인을 살펴보고, 이들을 위한 우리나라 탈빈곤정책의 문제점을 진단하고 이들을 위한 탈빈곤 정책 과제를 제시하여 보고자 한다. 본 연구는 여성빈곤층의 주요한 두 집단(여성노인, 18세미만의 자녀를 데리고 살아가고 있는 한부모 여성가장) 중에서도 보다 적극적인 탈빈곤층으로 고려되고 있는 18세 미만의 자녀를 데리고 살아가는 여성가장을 중심으로 정책과제를 모색하는데 초점을 맞추도록 하겠다.

## II. 여성빈곤의 실태와 원인

### 1. 빈곤의 여성집중 실태

#### 1) 성별 빈곤격차의 심화<sup>6)</sup>

성별 도시근로자가구 평균소득 추이를 살펴보면 연도별로 지속적으로 낮아지고 있는 것을 볼 수 있다. IMF 이후 여성가구주 가구의 저소득화는 성별로 격차가

---

6) 빈곤의 여성화에 대한 현황 및 실태는 주로 통계청의 도시근로자가구 원자료를 이용하여 1996년부터 2004년까지 9년 동안의 빈곤실태를 조사한 류정순(2005)의 자료를 주로 참조하였다.

벌어지고 있는 상대적 빈곤의 실태를 반영한다. 1996년 여성가구주의 평균소득은 1,486천원으로 남성가구주의 평균소득 2,081천원의 71.4%, 1997년에는 72.9%로 다소 높아졌지만 IMF 이후 지속적으로 낮아지는 양상을 보이고 있다. 2004년에는 63.5%로 남성가구주 평균소득의 2/3에도 훨씬 못 미치는 수준으로 하락하였다. 이와 같은 여성가구주 가구의 상대적 저소득화는 여성의 빈곤을 단적으로 보여주는 지표로 보인다.

〈표 1〉 성별 가구 평균소득 추이 비교 (단위 : 천원, %)

	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
남성(A)	2,081	2,216	2,076	2,180	2,345	2,591	2,800	2,972	3,157
여성(B)	1,486	1,615	1,477	1,497	1,568	1,760	1,893	1,901	2,006
B/A*100	71.4	72.9	71.1	68.7	66.9	67.9	67.6	64.0	63.5

소득분위별로 여성가구주의 분포를 살펴보면 전반적으로 여성가구주 가구수 비율 증가에 비하여 소득이 낮은 1-2분위에 여성가구주 비율이 집중되어 있는 것을 보여준다. 증가추이로 보면 1996년 전체가구에 대하여 여성가구주가구의 비율은 16.0%이었으나 2004년 18.0%로서 2% 정도 증가하였다.

반면 최하위계층인 1분위는 1996년에서 2004년까지 7.3% 포인트 증가하였으며, 2분위는 12.1% 포인트 증가하였다. 또한 여성가구주의 소득계층별 분포 비율로 보면 통상 최저생계비 수준의 소득계층인 1, 2분위 여성가구주 비율이 각각 46.1%, 31.7%로 빈곤의 여성화를 여실히 보여주고 있다.

〈표 2〉 전체 가구 소득 10분위의 여성가구주 가구 비율 추이 (단위 : %)

	전가구에대한 여성가구주 가구비율	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위
1996	16.0	38.8	19.6	16.7	13.7	11.6	10.7	9.2	8.3	8.0	5.8

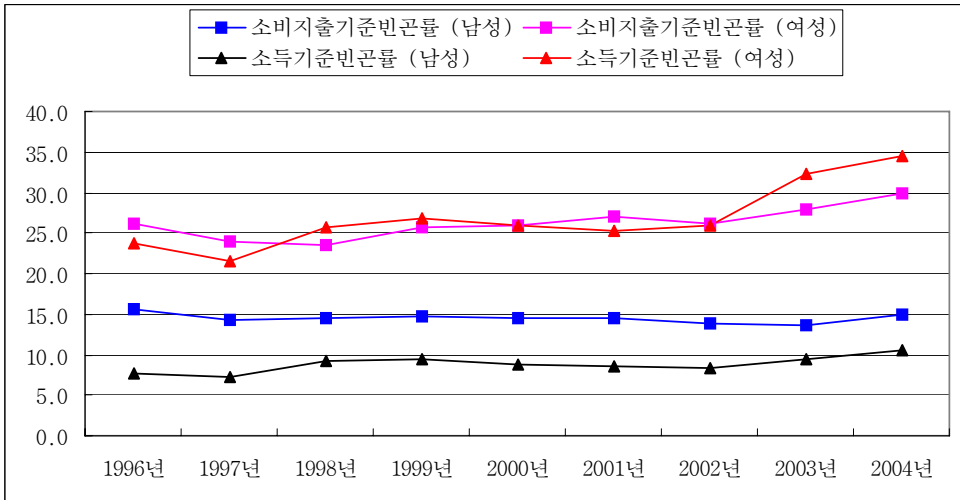
1997	16.0	39.4	20.2	16.7	13.3	13.6	10.9	9.3	8.3	7.8	6.9
1998	14.5	30.8	21.5	14.0	9.2	8.9	8.0	6.2	7.2	6.8	5.3
1999	17.5	37.2	26.2	16.2	12.8	13.7	11.6	9.3	7.4	6.0	6.1
2000	18.3	41.8	28.0	22.7	16.8	13.4	10.6	10.4	7.6	10.0	5.3
2001	18.8	44.3	28.8	21.0	17.4	13.8	11.6	9.9	6.6	7.4	7.8
2002	19.7	48.3	29.4	20.0	16.0	14.0	12.3	10.3	8.6	7.3	8.2
2003	16.5	43.4	26.1	15.5	13.2	10.6	9.7	9.7	6.8	4.9	5.1
2004	18.0	46.1	31.7	19.5	17.0	12.8	12.2	9.1	6.5	7.3	6.2
9년간 증가율	2.0%	7.3	12.1	2.8	3.3	1.2	1.5	-0.1	-1.8	-0.7	0.4

평균소득 45%기준 빈곤율을 기준으로 한 1996년-2004년 동안의 성별 도시 근로자 가구의 빈곤율 추이를 보면 여성의 빈곤이 남성가구에 비하여 보다 복잡적이고 다양하게 양상으로 나타나고 있는 것을 볼 수 있다. 남성가구주의 빈곤율은 1996년 7.7%이고 여성가구주의 빈곤율은 23.7%로 남성가구에 비해 3.1배였다가, 2004년 남성가구주의 빈곤율은 10.5%, 여성가구주는 34.5%로 3.3배로 증가한다. IMF 이후 남녀 가구 모두 빈곤율이 높아지는 양상이 뚜렷하나, 특히 여성의 빈곤율이 더 높아지는 양상이 <그림 1>을 보면 뚜렷이 드러난다. 남성가구주의 빈곤율은 1996년-2004년 동안에 2.8% 포인트 정도 증가하였으나 여성가구주의 빈곤율은 10.8% 포인트나 증가하였다. 특히 2003년과 2004년에 여성가구주가구의 빈곤율은 크게 높아졌는데 이러한 추세가 계속될 경우에 빈곤의 여성 집중 현상은 더욱 심화될 것으로 보이는 바 여성 탈빈곤 정책이 반드시 필요하다.

가구평균소비 지출을 기준으로 상대빈곤율을 살펴보면 성별로 양상이 다르다는 점도 주목할 필요가 있다. 남성빈곤가구는 평균소득기준 빈곤율이 소비지출기준 빈곤율에 비하여 낮게 나타나는 반면, 여성빈곤가구는 소득대비 빈곤율이 지출대비 빈곤율을 넘어서는 양상이 나타난다. 여성가구주 가구를 중심으로 2002년 이후 소득이 급격히 줄어드는 점은 노동시장내에서의 여성들이 비정규직화, 저임금화 등과 맞물리면서 빈곤층으로 편입되는 속도가 빨라지고 있음을 보여준다.



[그림 1] 도시 근로자가구주 성별 상대빈곤율 추이: 소비지출, 평균소득(단위 : %)



## 2) 연령대별 여성빈곤 현실

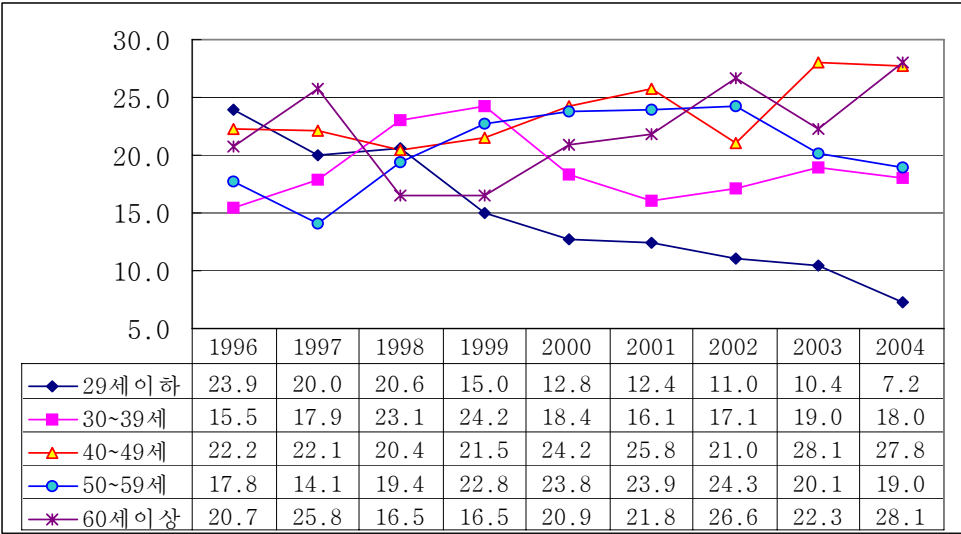
여성빈곤가구주의 연령대별 추이를 살펴보면 29세 이하의 여성가구주 빈곤은 급격히 감소한 반면, 다른 연령대의 빈곤율은 증가한 것을 볼 수 있다. 이중에서도 40-49세, 60세 이상의 여성빈곤 비율이 급증한 것이 두드러진다. 즉 30대, 50대는 각각 2.5% 포인트, 1.2% 포인트로 소폭 증가를 보인 반면 40대에서는 1996년 22.2%에서 2004년 27.8%로 5.6% 포인트, 60대 이상은 7.4% 포인트나 크게 증가했다.

특히 40대 여성가구주 가구의 인구통계상의 비율은 2002년에서 2003년 사이에 1.6% 증가되었으나 여성가구주 가구의 빈곤율은 5.1%로서 인구증가율을 크게 앞지르고 있어서 더욱 주목해야 할 필요가 있다. IMF의 이후 장기적 경기 불안정, 실업, 도산, 무직 등으로 인해 저소득층을 중심으로 신용불량가구가 이혼으로 이어지는데, 이것이 40대 여성가구주의 빈곤으로 연결되는 것으로 추정된다. 또한 노동시장의 비정규직 증가로 인한 소득감소가 여성들이 ‘일을 하더라도 빈곤한’ 상태로 귀결되는 단초가 되고 있다. 노동부(2005) 자료에 의하면 정규직 취업

여성은 30-34세가 285천명이나 40-44세의 취업여성은 198천명으로서 무려 43.9%나 감소된데 비하여 여성비정규직 노동자의 수는 30-34세가 484천명이나 40-44세는 605천명으로서 20% 증가한 수치는 노동시장내 비정규직화가 40대 여성가장가구의 삶에 구조적으로 제약을 주고 있음을 시사한다. 무엇보다도 40대는 한창 18세 미만의 자녀들을 키울 나이로서 이들 가구의 빈곤의 세습으로 연결될 가능성이 크기 때문에 노동시장, 교육, 가족정책 등 다각적인 정책방안이 요구된다.

다음으로 60세 이상 여성가구주가구의 빈곤화는 또 다른 차원의 빈곤문제를 야기하고 있다. 60세 이상의 여성가구주 가구는 1996년 4,283가구이었으나 지속적으로 증가하여 2004년에는 12,143가구가 되어 40%의 증가율을 보인 반면, 이중 여성빈곤가구는 1996년에 463가구에서 2004년에는 1,328가구까지 약65.1% 증가하해서 여성노인의 빈곤화를 제시한다. 이들 여성노인들은 노인빈곤과 여성빈곤의 구조적 모순을 복합적으로 담지한 층으로서 가장 빈곤에 처할 확률이 높은 계층으로 부각되고 있다. 여성노인 가구의 빈곤문제는 향후 노후 소득보장 방안과 함께 복지제도의 확대 실시로 해결될 수 있을 것으로 기대한다.

[그림 2] 여성빈곤가구주의 연령별 분포 추이 (단위 : %)

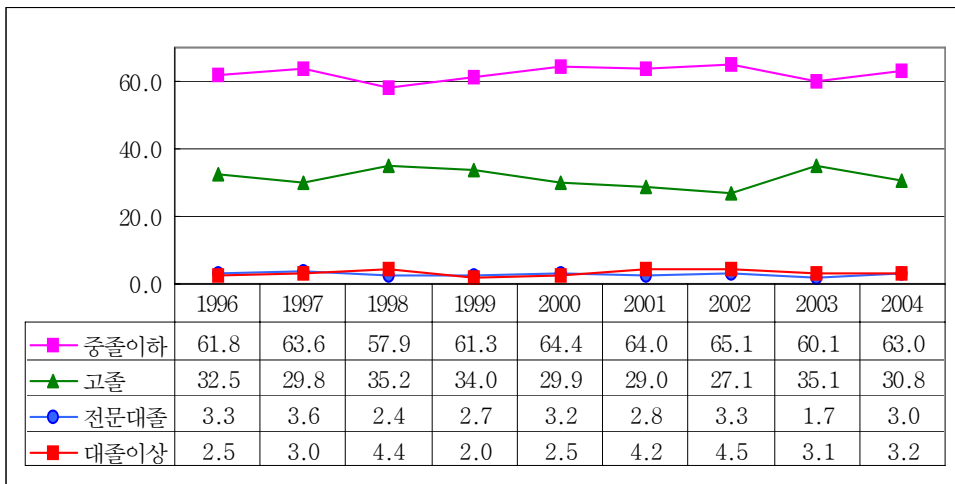


### 3) 교육수준별 여성빈곤 현실

인적자본의 수준을 가늠할 수 있는 지표로서의 교육수준이 빈곤에 미치는 영향을 적지 않다. 여성빈곤가구의 교육수준별 분포를 전반적으로 살펴보면 학력수준이 낮을수록 빈곤층에 유입할 확률이 상당히 높다. 여성빈곤가구 중 중졸이하의 여성가구주는 2004년 62.9%로서 가장 높을 뿐만 아니라 1996년 56.7%에 비하여 6.2% 포인트가 증가하는 양상을 보여서, 학력이 가구의 빈곤화에 영향을 주는 주요한 요인임을 알 수 있다. 그러나 한편으로 주목하게 되는 현상은 대졸 이상의 여성가구주 빈곤율이 연도별로 높아지고 있다는 점이다. 고졸과 전문대졸은 9년 전과 비교하여 각각 1.7% 포인트, 0.3% 포인트 감소한 반면, 대졸이상은 1996년 2.5%, 2001년 4.2%, 2004년 4.5%로 크게 증가하는 양상이다. 대졸 이상의 학력수준에도 불구하고 빈곤가구로의 진입이 증가하는 이유로는 앞서 언급한 지속적으로 증가하는 이혼율과 이혼 이후의 사회안전망의 부재속에서 빈곤층으로 유입되는 여성가구주 가구가 증대하는 단면을 보여준다.

[그림 3] 여성빈곤가구의 교육수준 변화 추이

(단위 : %)



## 2. 빈곤의 여성화 원인

### 1) 노동시장의 여성배제

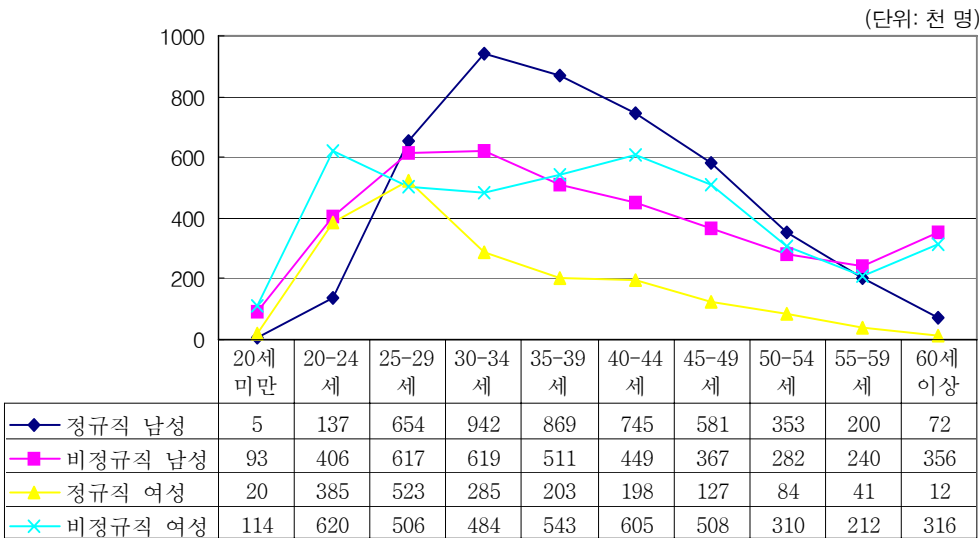
빈곤의 여성집중이 가속화되는 원인으로는 신자유주의 기조 속에서 빠르게 진행되는 노동시장 유연화로 인하여 비정규직이 급속도로 진행되기 때문이다. 비정규직은 정규직에 비해서 고용불안정 문제는 물론 임금수준, 사회보험 수급 등을 포함한 제반 노동요건이 열악하여 최근 한국사회의 빈곤을 증폭시키는 주요원인으로 등장하고 있다. 특히 여성들을 중심으로 한 비정규직화는 빈곤문제가 여성들에게 보다 집중되어 나타나게 하는 기제이다. 2005년 여성 근로자의 70.7%가 임시 및 일용직 근로자로 구성되어 있다. 월간 비정규노동 2004년 12월호에 의하면 남성 정규직근로자의 평균임금 202만원에 비하여 여성정규직 근로자의 평균임금은 131만원으로 남성정규직근로자의 64.8%수준이고, 여성 비정규직근로자의 평균임금은 77만원으로 남성정규직근로자의 38.1%수준에 불과하다. 이것은 여성집단이 노동시장내에서 상대적으로 낮은 임금, 높은 고용불안정으로 고통을 받고 있으며 ‘일을 하고 있다하더라도 빈곤한’ 근로빈곤층의 중층 집단이 되는 것을 의미한다.

이제까지 여성고용의 문제는 양육과 출산시기 노동시장을 벗어났다 40대 이후 노동시장으로 재진입하는 M자형에 주요 초점을 두어왔으나, 최근에 들어서는 여성들의 비정규직화에 의한 정규직 노동자의 증발을 문제 삼아야 할 것으로 보인다. 김유선(2004)의 자료에 의하면 고용형태별 연령별 성별 분포를 보면 여성노동의 취약성 심화를 발견하게 된다. 즉 정규직 여성은 20대 후반을 정점으로 지속적으로 감소하는 A자형 패턴을 보이고 있는 반면, 비정규직은 20대 초반과 40대 초반을 정점으로 한 M자형이 선명하게 나타나고 있다. 이것은 대부분의 여성들이 출산과 자녀 육아기에 직장을 그만 둔 후에 다시 노동시장에 재진입하나 그들에게 제공되는 일자리가 대부분 비정규직이라는 것이다. 이에 비해 정규직 여성노동을 보면 20대 후반을 정점으로 여성들의 정규직 고용기회는 현저히 감소한

다는 점이다. 30대를 넘어가면서 여성들에게 정규직 노동 접근기회는 확률적으로 매우 낮고, 비정규직으로의 접근만이 허용되는 현상은 여성의 빈곤화에서 가장 심각한 문제 중의 하나이다.

연령별 여성고용패턴에 비하여 남성은 그것에 대비된다. 남성정규직은 20대 후반을 시작으로 30대와 40대에 걸쳐 가장 높은 분포를 보이다 40대 후반 이후 줄어들고, 남성비정규직도 비율적으로 정규직에 비하여 낮을 뿐 연령별 패턴은 유사하게 나타나고 있다. 다만 60대 이상의 연령계층에서 남성 비정규노동자의 숫적 비율이 급증하는 차이가 날 뿐이다.

[그림 4] 성별·연령별 고용형태별 취업자수 (2004년 8월)



자료: 김유선(2004), p. 2 재인용.

## 2) 사회안전망 제도의 부재와 여성배제

IMF 이후 신자유주의 경제질서의 재편 속에서 우리나라의 빈곤문제는 사회의 여러 곳에서 주요한 사회의제화 되었으며 이에 대한 대안들이 적지 않게 제시되어 왔다. 약 10년간의 걸친 변화 속에서 우리나라의 정책기조는 노동시장은 신자

유주의적으로 가되 사회적 안전망을 구축하여 빈곤층의 기본 생활을 보장할 수 있도록 하겠다는 것이었다. 그러나 사회보험 및 기초생활보장제도는 기본적인 생활을 보장할 수 없을 정도로 부실한 수준이며, 빈곤층을 위한 자활사업도 겨우 명목만 유지할 뿐 저소득층을 위한 새로운 대안이 되어주지 못하고 있다. 특히 사회보험은 정규직 노동자를 기본 축으로 하여 설계되어 있기 때문에 비정규직을 중심으로 급속히 증가하고 있는 여성들을 사회적으로 보호하지 못하고 있으며, 기초생활보장제도도 남성부양자 중심으로 구조화되어 있어서 여성가구의 빈곤을 감소시키는데 실질적인 기여를 하고 있지 않다.

이혼이나 사별 이후 대부분의 저소득층 여성가구는 경제적 위기상황에 직면하게 되는데, 남성이장 소득자 중심으로 사회보장제도 구조로 인하여 여성가구를 위한 실질적 대안이 되고 있지 못하다. 고용보험의 수급권 발생은 일정이상 기간의 고용기간과 실업을 조건으로 발생하기 때문에, 저소득여성가구의 가족구조 변화로 인한 경제적 위기에는 전혀 영향을 미치지 못한다. 현재 가족구조의 변화로 인해 경제적 위기에 직면하게 된 저소득여성가구에게 혜택을 줄 수 있는 사회보장제도는 국민연금 중 유족연금수급권이 유일한데, 아직까지 우리나라의 국민연금제도 적용율이 약 50%정도 밖에 이르지 않았고 최소 10년 이상의 정규직 고용을 전제로 하는 것이어서 저소득층 여성에게 얼마나 실질적인 안전망 역할을 할 것인가는 의문의 여지가 있다. 또한 유족연금수급권은 사별가구로 한정된 혜택이어서 현재 증가하고 있는 이혼, 배우자 유기, 가출, 미혼모 등으로 인한 여성가구를 위한 사회보장제도의 혜택은 전혀 없는 현실이다. 대부분의 여성들이 사회정책적으로 남성의 피부양자로서(아내, 딸, 과부로서), 아니면 가계수입의 보조자 혹은 저임금노동자로서 취급되는 노동시장구조와 이에 기반한 사회보장제도는 여성가구의 사회적 배제를 심화시키는 주요기제중의 하나이다.

### 3) 아동양육지원정책의 부재와 여성가구의 빈곤화

우리나라는 다른 국가들에 비하여 보육서비스 체계의 양적, 질적 보육에 대한

수요는 지속적으로 증가하고 있으나 시설의 양적·질적 수준은 매우 취약한 수준에 머물고 있다. 보육서비스의 양적, 질적 부족은 여성들의 경제활동을 제약하는 주요 요인으로 되고 있다. 여성부(2005)에 의하면 국공립 보육시설은 4.8%에 머물러 선진국 수준에 크게 미치지 못한다. 또한 시간연장형 보육시설의 부족, 초등학교를 위한 방과후 프로그램의 부족 등은 일하는 여성들의 삶을 구조적으로 제약하고 있다. 특히 경제활동과 양육자 역할을 동시에 수행해야 하는 한부모 여성가장들은 노동시장에서의 저임금 구조속에서 높은 보육(교육)비를 감당해내지 못해서 일을 포기하거나 자녀양육을 위해 근무조건을 낮추는 것을 감내하는 방식으로 생활을 전환하게 됨으로써 빈곤상황이 지속, 강화되는 결과로 이어진다. 아동수당 제도가 존재하지 않고 여성들의 자녀양육이 사회적으로 보상되지 않는 사회구조속에서, 여성가구주 가장들은 지속적으로 자녀양육과 병행할 수 있는 제한된 노동을 수행하게 되고 빈곤의 상황을 적극적으로 타개하지 못하는 악순환에 놓일 수밖에 없다.

이처럼 빈곤의 여성화가 심화되는 원인에는 세계화, 첨단산업화, 정보화의 사회속에서 정보접근의 어려움과 노동시장에서의 성불평등, 남성중심의 사회보장제도 등이 작용하고 있다. 남성=생계부양, 여성=가족보호라는 성별분업 이데올로기 속에서 여성들이 주요 노동자군으로서 상대적으로 소외되면서 발생하는 노동시장 접근 문제와 그로 인한 여성의 비정규직화와 사회보험에서의 소외문제, 보육서비스 및 양육수당을 포함하는 아동양육지원정책의 미흡 등은 결과적으로 여성의 경제적 자원접근의 통로를 차단하고 여성의 빈곤화를 가속화시키고 있다. 이에 덧붙여 여성에게 부여되는 보살핌노동은 여성의 노동시장 진입을 어렵게 하고 진입을 해도 불안정 진입이나 가족생활로 인해 잦은 이탈과 재진입을 반복하게 하며 사회보장제도가 노동시장의 활동을 전제로 설계된 점들이 우리나라 빈곤의 여성화를 더욱 가속화시키고 있다(김영란, 1998; 강남식 외, 2002; 류정순, 2005; 석재은 2004).

### 3. 여성가구주를 위한 사회적 지원 정책 현황 및 문제점

전국의 여성가구주가 매년 증가하여 2006년 현재 우리나라 총 가구 15,989천 가구이며, 이중 여성가구주가 차지하는 비율은 약 19.7%인 3,145천가구이다. 정부는 국민기초생활보장법과 모부자복지법, 고용정책기본법 등을 근거로 여성가족부, 보건복지부와 노동부 등 관련부처들을 통해 각종 사회적 지원이 제공되고 있다. 그러나 여성가장을 위한 탈빈곤정책은 전반적으로 체계를 갖추지 못하고 있을 뿐만 아니라 제한된 예산을 바탕으로 하고 있어서 여성가구주의 탈빈곤을 유도할 수 있는 근본적이 치료책이 되지 못하고 있는 현실이다.

#### 1) 보건복지부: 국민기초생활보장법

국민기초생활보장법은 비록 여성가구주의 빈곤문제에 초점을 맞춘 법은 아니지만 생계급여, 의료보호를 포함 6개의 급여를 통해 현물과 현금을 지급하는 공적 부조 제도다. 국민기초생활보장제도 여성수급자는 전체 수급자중 1,337,714명 중 58.1%로 높은 비율을 차지하고 있다. 국민기초생활보장법 수급자를 성별에 따라 생애주기별 분포를 살펴보면, 남자는 중년기(35.4%)에 해당하는 수급자가 가장 많은 반면, 여성은 노년기(34%)에 수급자가 몰려 있다. 이것은 앞서 살펴본 연령대별 여성빈곤 현황에 비추어 볼 때 여성빈곤 인구중 자녀를 데리고 사는 연령대인 40대의 여성가장가구가 상대적으로 배제되고 있는 현실을 보여준다. 이와 같이 40대 여성가장가구의 상대수가 소득계층 1, 2분위의 빈곤층에 집중되어 있음에도 불구하고 수급자가 되지 못하는 것은 이들 여성가장이 절대빈곤층과 차상위 계층의 경계에 걸쳐 있거나 다른 요인들에 의하여 수급권자에서 탈락될 가능성을 포함하고 있다는 사실을 반영한다.



<표 3> 성별 국민기초생활보장법 수급자의 생애주기별 구분

(단위:%)

구분	계	영유아기	학령기	청소년기	청년기	중년기	노년기
남자	562,07 (100.0)	2.8	7.6	24.1	14.3	35.4	15.8
여자	775,640(100.0)	1.9	5.2	17.2	13.4	28.3	34

주: 1) 생애주기는 영유아기(0~4세), 학령기(5~9세), 청소년기(10~19세), 청년기(20~39세), 중년기(40~64세), 노년기(65세 이상)로 분류함.

국민기초생활보장법의 구조상 여성의 수급권자 탈락율은 상당히 높은 것으로 나타나 문제로 지적된다. 여성차별적인 적용의 근거로는 첫째, 부양의무자 기준을 들 수 있다. 2007년 1월 1일부터 시행되는 2차 개정안에서는 부양의무자의 범위를 수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자로 축소하였다. 이 경우 여성가구주는 남성과는 다른 사회적 위치에 놓임에도 불구하고 동일한 그룹으로 인식됨으로써 수급대상에서 탈락하는 비율이 남성에 비해 높다. 즉 여성가구주는 1촌 이내 혈족(부모)이 있어도 ‘출가외인’ 관념이 팽배한 사회문화적 풍토속에서 실제 그 혈족으로부터 생계지원을 받는 것이 현실적으로 어렵고, (전)배우자가 있는 경우도 생계나 생활(자녀양육)에 전혀 도움이 되지 못하거나 때로는 소재조차 파악하지 못하고 있는 실정이어서 단지 호적상 존재한다는 이유만으로 수급자가 되지 못하는 여성가구주가 상당히 많다. 또한 여성가구주들의 경우 상대적으로 젊은 연령의 높은 학력을 가지고 지속적으로 일을 해오고 있는 사람들이라는 사실 때문에 차상위, 혹은 차차상위계층에 속할 가능성이 높다. 그러나 우리나라의 공공 부조인 국민기초생활보장법은 최저생계비 이하의 절대빈곤층에 수급권을 한정하고 있으며 이들에게 포괄적 급여 지급방식을 취하고 있어서, 차상위나 차차상위 계층에 상대적으로 많이 분포되어 있어 여성가구주들은 국가로부터의 지원에서 배제되기 쉬운 구조에 놓여 있다. 최저생계비 120%의 차상위계층에 대한 혜택이 부분적으로 주어지나 그 범주가 매우 제한적이어서 여성가구주의 상당수는 빈곤층과 유사하게 살아가고 있음에도 불구하고 사회복지정책의 사각지대에 놓여 있다고 볼 수 있다. 현행 전체 급여방식(all or nothing)에서 부분급여 방식으로 전환하는 방식이 적극적으로 고려될 필요가 있다.

또한 근로능력이 있는 국민기초생활보장법 수급권자를 대상으로 한 자활사업 참여자 중 여성은 71.5%로 여성의 비율이 상당히 높다. 그러나 자활사업의 내용이 주로 성별분업화되고 가사·간병사업, 봉제, 청소, 이·미용업 등 가사중심적 직종으로 집중하고 있다. 간병도우미사업의 98%, 봉제와 방과 후 보육사업 97.3%, 외식산업의 85.5%가 여성이다. 자활사업은 시작된 이후 계속적으로 저임금 직종에의 집중이라는 측면에서 비판을 받아왔다. 자활사업이 활성화 방안으로 근래에 들어 사회적 일자리가 논의가 활발해지고 있으나 여전히 여성들을 위한 일자리 창출은 전통적인 성별분업 여성직종의 저임금 직종에 몰려 있다. 최근 2-3년간 보육교사2급, 케어복지사, 호스피스 등 괜찮은 일자리(decent job)를 통해 생활여건 향상을 이룰 수 있도록 시장경쟁력을 높이는데 주력하려는 시도들이 내부적으로 진행되고 있으나 아직 예산부족, 직업훈련체계의 미흡, 여성들의 자녀양육 부담 등과 결합되어 제대로 운영되지 못하고 있다.

## 2) 노동부: 취업훈련관련

노동부는 여성가장실업자취업훈련, 실직여성가장 자영업 창업지원 등을 통하여 여성가장들을 위한 탈빈곤을 시도하고 있다. 그런데 노동부(2005) 자료에 의하면 여성가장들은 적극적인 참여에도 불구하고 취업률이 남성들에 비해 낮은 것으로 나타나고 있다. 이것은 여성가장이 일반적으로 연령이 높을 뿐만 아니라 경력이 부족한 경우가 많기 때문인 것으로 분석하고 있다. 여성들의 직업기회와 계속고용을 확보할 수 있는 방안에 대한 대책이 필요하다.

〈표 4〉 여성가장 취업훈련실시 현황 (단위 : 명, %)

연 도	예산액	목표인원	훈련인원	수료인원(A)	취업인원(B)	취업률(B/A)
'03	3,654	2,600	2,823	1,729	536	31.0
'04.9	3,090	2,600	1,317	836	322	24.5

자료: 노동부(2005)

또한 무엇보다도 30-40대의 젊은 여성가장들의 좋은 일자리 확보와 탈빈곤을 위해서는 직업훈련이 보다 체계적으로 이루어져야 하며 이를 위해 6개월 - 1년 이상 장기간의 직업교육이 이루어져야 한다. 그러나 18세 미만의 자녀를 데리고 사는 여성가장들의 경우 생계유지를 위해 직업훈련을 받을 수 있는 기회를 활용하지 못하고 있다는 비판이 있다. 노동부를 통한 취업훈련은 여성들이 취업과 창업이 용이한 직종을 중심으로 진행되고 있는데, 주요 직종은 조리과 미용, 꽃방창업, 베이비시터, 텔레마케터 등이 있다. 이 훈련들은 대부분 여성인력개발센터나 학원, 공공훈련 기관 등에서 실시하며 훈련기간 동안은 생계지원을 위해 월 5만원에서 41만원의 훈련수당을 지급한다. 그러나 교통비와 가계보조금/가족수당, 보육수당, 취업훈련수당, 우선직종 훈련수당, 식비 등의 제반 비용명목에도 불구하고 실제 지급 최고액이 41만원으로 제한되어 있다. 취업훈련 중 일정한 비율의 생계비를 보장받을 수 있는 대책이 보완되지 않는다면, 혼자서 생계를 책임지고 있는 여성가구의 취업훈련 기회는 제한받을 수 밖에 없으며 직업훈련제도는 성공적으로 정착할 수 없을 것이다.

〈표 5〉 취업훈련수당 비교

구 분		여성가장실업자 취업훈련	실업자 재취직훈련	고용촉진훈련
전수강생	교통비	5만원	5만원	3만원
해 당 자	가계 보조금	15만원* ※재산세 : 5만원 이하 ※미혼단독세대주: 미지급		
	가족수당	5만원× 3인 최고15만원		6만원 ※재산세 3만원 이하
	보육수당	-		5만원 ※재산세 3만원 이하
	취업 훈련수당			5만원
	우선직종 훈련수당		20만원 ※ 고시한 직종의 훈련과정 수강자	12만원 ※3D업종 수강자
	식비	6만원('06이전 5만원)	6만원('06이전 5만원)	6만원('06이전 5만원)
지급액		최고 41만원	최고 30만원	최고 31만원

자료: 노동부(2005) \*세대원이 전부 부양가족일 경우

### 3) 여성가족부: 모부자복지법

한편 우리나라에서 유일하게 저소득 한부모 (여성가장)가구를 대상으로 한 것이 모부자복지법인데, 그 포괄범위가 상당히 제한되어 있다. 모부자복지법은 저소득 모·부자가정을 주요 법적 대상으로 한 모부자복지법에 의하여 사회적 지원을 받는 가구는 약 57천 가구이다. 전체 모부자 가구(1,247천 가구)중 모부자복지법에 의해 지원을 받고 있는 가구의 비율은 약 4.57%에 불과하다.

<표 6> 모·부자가족 지원받는 가구수의 비율

(단위: 천가구, 천명, %)

구 분 / 연도별		2001	2002	2003	2004	2005
모·부자가정(전국)	가구수(A)	1,167	1,165	1,207	1,227	1,247
저소득 모·부자가정 (모·부자복지법대상)	가구수(B)	26	32	40	47	57
	가구원수	68	84	104	123	146
모부자가족 지원 비율	B/A	5.82	2.74	3.31	3.83	4.57

자료: 여성가족부(2006)

모부자복지법은 명칭에도 드러나듯이 빈곤 및 가족해체에 따른 위기의 가족원 특히 18세미만의 아동들이 가족보호를 떠나 빈곤계층으로 하락하는 기회를 차단하고 다양한 지원을 제공함으로써 가족 속에서 건강하게 성장할 권리를 보장하고자 하는 예방적 차원의 지원제도로서 의의가 있다. 그러나 현재의 모부자복지법은 이러한 예방적 차원의 적극적 지원보다 사후 소극적인 지원(절대빈곤층에 빠지 모부자가족을 대상으로 한 아동양육비 지원, 경제활동 부분적 지원 등)으로 본래의 가족복지정책의 효과를 가지지 못하고 있다. 모부자복지법은 아동교육지원비, 직업훈련비 및 훈련기간중 생계비, 아동양육비, 복지자금 대여, 직업훈련 및 취업알선, 공공시설내 매점 및 시설설치, 국민주택 분양 및 임대 우선, 기타 급식

비 및 난방비 등이 지원되나, 지원 수준이 현실적이지 못한 한계가 뚜렷하다. 2006년 현재 6세미만 아동양육비의 5만원에 불과하여 실질적으로 양육을 할 수 있는 비용과는 거리가 멀다.

둘째, 모부자복지법은 대상자가 상대적으로 젊은 층에 집중되어 있음에도 불구하고 부/모의 고용촉진, 직업훈련, 경제활동 유지를 위한 지원대책이 미흡하다. 연령별로는 모자가정의 경우 30대와 40대가 각각 47.5%와 38.0%로 총 85.5%에 이르는 반면, 50대와 60대는 약 3.2%에 불과하다. 따라서 이들은 적극적으로 직업훈련과 창업유도를 통하여 적극적으로 탈빈곤을 시도할 수 있는 집단이다. 모부자복지법에서도 직업훈련시 생계비 보장 조항이 포함되어 있으나 이를 위한 구체적인 지원방식이 구체화되어 있지 않다. 이에 따라 여성가장주 가장들은 직업훈련을 통한 기술의 확보와 정규직 직장의 취득기회 확보를 원하고 있다 할지라도, 생계비 부족으로 훈련에 참여할 수 없는 제약에 놓이고 있다.

<표 7> 모·부자복지법 대상자의 연령별 실태 (단위: 명, %)

구분	계	19세미만	20~29세	30~39세	40~49세	50~59세	60세이상
계	56,903	281	5,669	25,861	22,757	2,183	153
	(100)	(0.5)	(10.0)	(45.4)	(40.0)	(3.8)	(0.3)
모자	46,013	233	4,943	21,845	17,507	1,371	113
	(100)	(0.5)	(10.8)	(47.5)	(38.0)	(3.0)	(0.2)
부자	10,890	48	725	4,015	5,250	812	39
	(100)	(0.4)	(6.6)	(36.9)	(48.2)	(7.5)	(0.4)

셋째, 최소한의 주거 및 의료문제에 대한 보장이 부재하다. 여성빈곤에 대한 많은 연구들은 여성가장들의 건강문제가 심각한 점을 지적하고 있으나(박영란, 1997; 김수현 외, 2001; 송다영 외, 2005), 모부자복지법은 개정보완과정에서 아동을 위한 의료보호는 포함하고 있으나 여성가장을 위한 의료보호를 제공하고 있지 않다. 생계와 자녀양육의 이중고를 겪어지는 여성들의 불건강은 이들의 노동

력 유지를 힘들게 하는 주요한 요인이 되고 있으므로 이에 대한 대안이 마련되어야 하겠다. 또한 모부자복지법에 의하여 저소득 여성가장가구의 주거안정을 위해 대한주택공사 및 자치단체(시영)에서 영구임대주택의 일정 비율을 우선 공급하고 있다. 1995년까지는 3,000가구가 넘게 혜택을 받았으나 1996년 이후 급격히 감소하면서, 2004년 경우에는 503가구 입주에 불과하다. 다연립주택의 개조, 보수 등을 통해서 공급량을 늘릴 수 있을 것으로 예상된다. 주거문제에 대한 적극적인 정책개입이 요구된다.

### III. 정책과제

이상에서 살펴본 바와 같이 여성을 중심으로 한 빈곤의 성별 양극화 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 남성중심적 노동시장 구조내 성차별 요소의 제거, 정규직 노동자의 기여분에 기초한 사회보장제도의 성인지적 개편, 일과 가족의 양립 및 아동의 양육을 보장할 수 있는 아동양육지원정책의 도입 등이 요구된다. 궁극적으로는 노동시장의 유연성을 피할 수 없다면 비정규직 노동자의 기본적인 권리를 인정할 수 있는 노동시장의 구조가 모색되어야 하며, 비기여 사회보험제도를 시행하는 나라에 있어 사회보험은 시민으로서의 기본권리로 인정되어 생애를 걸쳐 재생산 노동으로 인하여 노동시장 참여가 제약을 받는 여성들의 배제는 상당히 완화될 수 있다. 또한 자녀양육 및 보살핌 노동에 필요한 보육서비스 및 아동수당의 제공은 여성가장 가구의 이중노동부담을 완화시킬 수 있을 뿐만 아니라 노동시장 접근의 불평등 구조를 개선시킬 수 있다는 점에서 무엇보다도 중요한 정책과제로 보인다. 여성가구주를 중심으로 늘어나고 있는 한부모가정의 비율과 이들의 빈곤화 문제는 사후처방적 접근보다는 가족정책 차원의 보편적이고 사전예방적 정책방안이 효과적일 것이다.

한편 현행 체계안에서 보완할 수 있는 보다 현실적 차원의 여성빈곤 대응방안으로는 자녀를 양육하는 가구들에 대한 사회적 지원 확대, 양육비 지급의 현실화, 생계비 지급, 의료비 지원 등과 함께 맞춤형 훈련지원, 직업훈련시 생계비 지급 현실화, 여성고용장려금제도의 활성화, 여성가구주의 고용할당제 등이 필요하다.

보다 구체적으로 살펴보면 첫째, 여성가구주만을 위한 정책의 도입은 사실상 가능하지도 않고 바람직하지도 않다. 보다 사회적 차원의 저소득 가구를 위한 사회적 지원 정책을 도입하고 이에 덧붙여 여성가구주 가족이 갖는 특수한 문제를 해결하기 위한 정책이 추가되는 것이 효과적이다.

현재 우리나라의 국민기초생활보장제도는 절대빈곤층으로 한정된 통합 급여 방식이 문제인 바 이를 위해 저소득 가구가 포함될 수 있는 범위를 상향 확대할 필요가 있으며, 부분급여 방식의 도입이 요구된다. 최근 여성가장 가구(대부분 모자 가족의 경우)는 근로빈곤층으로 부상하고 있다. 절대빈곤층 접근법으로는 이들의 빈곤문제를 접근할 수 없다. 현재 최저생계비의 120%까지를 포괄하는 차상위 계층의 범위가 130% 수준까지 확대되어야 하겠다. 또한 수혜자 선정기준은 전체통합급여 방식에서 부분개별급여 방식으로 전환하는 것이 필요하다. 미국의 경우에도 기초생활보장대상자(Food Stamp)는 최저생계비의 130%, 노인의료보호(Medicare)는 최저생계비의 180%, 임신부영유아음식물지원(WIC)는 최저생계비의 185%, 근로소득보전제도(EITC)는 최저생계비의 200% 수준으로 다양화 하고 있다. 불안정고용과 복지대상자의 간격 사이에 존재하는 여성가장가족의 빈곤문제는 저소득층 대상범위의 확대, 부분급여, 개별급여 등의 도입속에서 부분적으로 완화될 수 있을 것으로 기대된다. 예를 들어 여성가구주의 공통된 어려움 중 하나는 주거와 의료의 문제이다. 18세 미만의 자녀를 데리고 살아가야 하는 여성가구주는 주로 거주하는 주택이 있기 마련인데, 이것이 기준재산액을 넘어서게 하는 원인을 제공하면서 이로 인해 수급자로 선정되지 못하고 필요한 의료급여조차 받지 못하는 경우가 많다. 따라서 가구의 특성에 따라 재산액에 대한 기준을 차등적용하거나, 각 급여 중 일부를 부분급여 방식으로 지원한다면 차상위계층의 탈빈곤 가능성은 상대적으로 높아질 수 있을 것이다.

둘째, 여성가구주의 정규직 진입과 전문성 향상을 위한 직업훈련의 직종이 개발되어야 하며 직업훈련과정에서 생계비가 보장되어야 한다. 현재 직업훈련 직종은 주로 전통적인 여성직종에 제한되어 있을 뿐만 아니라 직업훈련에 참가하는 여성들의 인구사회학적 특성과도 부합하지 않고 있다. 즉 과거보다 상대적으로 낮은 연령과 높은 학력을 갖고 있는 30, 40대의 여성들의 동기를 유발할 수 있는

직종개발을 통해 직종선택이 다양해지도록 해야 하며, 자격증을 취득한 이후에도 신원보증 등의 문제로 취업이 어려운 경우가 발생하지 않도록 취업알선에 대한 전문적인 사후관리가 이루어져야 한다. 독일의 여성중심 사업장 ZORA가 좋은 모델이다. 아울러 장애인의 직업훈련 유형중 하나인, 사업체에서 직접 직업훈련을 받거나 혹은 작업보조원이 지원을 받는 인턴쉽 제도 및 고용지원제도의 활성화를 통하여 여성의 고용통로를 보다 현실화하는 방안이 필요하다. 또한 고용자에게도 장려금을 지급함으로써 여성고용을 유도하는 고용장려금 제도의 활성화가 필요하다. 현재 사업체에 고용되는 경우 사업주에게 30만원-60만원 정도의 장려금이 지급되지만 사용되는 사업체는 많지 않다. 보다 적극적인 홍보와 활용이 필요하다.

셋째, 여성가장을 의무고용하는 방안이 모색되어야 한다. 고용할당제가 장애인이나 노인에게 적용되고 있는 것은 사회복지의 근간인 형평성(equity)에 기반하고 있으며 역차별을 통한 사회통합 모색이 정책적 목표이다. 한부모 빈곤(여성)가구주는 (i) 소득보장의 구조적 제약(소득자수의 제한)으로 빈곤에 빠질 가능성이 높으며 (ii) 일과 자녀양육의 이중부담속에서 직장과 가정의 양립이 매우 어려우며 이에 따라 가족의 기본적인 삶의 질이 보장되지 못할 가능성이 높다는 점을 고려한다면 역차별의 사회적 합의가 이루어지지 않을까 싶다. 이런 역차별은 단순한 시혜의 수준이 아니라 가구의 특성을 고려한 빈곤정책이라는 전세계적인 특성에 기반하고 있다(성정현, 2006). 여성가구주 가장의 의무고용 혹은 고용할당을 통하여 가깝게는 이들 가구의 빈곤문제를 해결할 수 있으며, 더 나아가서는 자녀세대의 안정적 노동력 재생산의 기반을 마련할 수 있을 것으로 기대한다.



## <참고문헌>

- 강남식. 2004. “여성과 빈곤”. 『한국의 여성정책 돌아보며, 내다보며』.
- 구인회. 2002. “빈곤층의 사회경제적 특성과 빈곤이행: 경제위기 이후의 시기를 중심으로”. 한국사회복지학, 제 48 권, pp.82-112.
- 김동춘 외. 2000. 『IMF 이후 한국의 빈곤』. 서울: 나남출판사.
- 김수현. 2001. 『저소득여성가구주 자활촉진을 위한 지역사회 실천과제』.서울시 정개발연구원.
- 김영란. 1997. “빈곤의 여성화, 사회복지, 세계화”. 『성평등의 신화와 불평등의 현실』. pp. 64-79.
- 류정순. 2000. “빈곤의 규모 추정과 빈곤가구의 생활실태”. 김동춘 외 공저. 『IMF이후 한국의 빈곤』. 나남. pp. 145-195.
- 류정순. 2005. “여성빈곤층 현황과 정책과제”. 천안시 여성가장희망센터 토론회..
- 박능후. 2003. “탈빈곤 정책의 현황과 발전방안 연구”. 한국보건사회연구원.
- 박능후. 김안나. 2005. “근로빈곤 실태와 특성연구”. 『빈곤실태 심포지엄, 통계로 본 빈곤문제, 그 실상은?』. 사회통합을 위한 시민사회 릴레이 토론회 자료집.
- 석재은. 2004. “한국의 빈곤의 여성화에 대한 실증 분석”. 『한국사회복지학』, 56(2), pp. 167-194.
- 성정현. 2006. “한부모 빈곤여성 소득 및 고용정책 실태와 개선방안”, 한부모 빈곤여성 자립 정책 진단 및 법·제도 개선 과제 토론회 자료집.
- 유정원. 2000. “한국여성빈곤의 특성에 관한 연구: 제 4, 5, 6차 대우패널자료 분석을 중심으로”. 연세 대학교 석사학위논문.
- 이혜경·최은영. 1997. “한국 여성빈곤의 원인과 결과”. 『연세사회복지연구』, 4 집: 142-185.
- 장혜경·송다영·김영란·김정훈. 2001. 『여성한부모가족을 위한 사회적 지원방안』. 여성부.
- 정진호. 황덕순. 금재호. 이병희. 박찬임(2005). 『한국의 근로빈곤 연구』. 한국노동연구원.
- 조명래. 1997. “신빈곤에 관한 시론”. 『경제와 사회』, 제 34호: 219-242.
- 황수경. 2004. 『단시간근로와 여성인력 활용』. 한국노동연구원.
- 홍경준. 2002. “공적이전과 사적이전의 빈곤감소효과 분석: 기초생활보장제도 도

입 이후를 중심으로”. 『한국사회복지학』, 제 50권: 61-85.

<http://www.poverty21.com.ne.kr> "한국사회의 빈곤현실과 기초생활보장수혜수준".

<http://www.epic.kdi.re.kr> “희망한국21-함께 하는 복지”.

## 저소득층 주거여건과 주거복지정책의 추진방향

홍인옥(한국도시연구소)

### 1. 들어가며

최근 들어 주거복지에 대한 사회적 관심이 고조되고 있다. 이전에도 주거복지에 대한 언급이 없었던 것은 아니나, 주택정책적 차원에서 주택의 질적 문제에 대한 고려가 필요하다는 수준에서 주거복지 문제가 제기되었으며, 주거복지 전반에 대한 포괄적인 논의는 이루어지지 않았다.

그러다 2003년 주택법 개정을 통한 최저주거기준의 법제화는 그 동안 선언적으로 제기되는 주거복지가 정책적으로 구체화되는 계기가 되었다<sup>7)</sup>. 이후 주거복지는 주택부문에서 핵심 과제가 되고 있을 뿐만 아니라 복지영역에서도 새로운 화두가 되고 있다. 이제 국민의 주거복지 수준향상은 주택정책의 목표이자 복지정책의 주요과제가 되고 있다.

일반적으로 주거복지는 사회를 구성하는 전체 계층에 대한 주택부문의 복지증진을 의미하나, 주거복지의 궁극적 목표는 주택 관련 자원의 배분적 형평성을 제고하는 것이다. 이런 점에서 주거복지는 적절한 주거수준을 향유하지 못하는 저소득계층에 대한 주거지원의 기준과 정책방안을 마련하여 적절한 주거공간을 제공하고, 주거의 안정성을 보장해 주는 것이라 하겠다.

그런데 주거복지의 중요성에 대한 사회적 합의에도 불구하고, 정작 주거복지의 내용이 무엇인지에 대해서는 아직까지 정확한 개념과 이해가 정립되어 있지 않은 상태이다. 이런 측면에서 우리의 주거복지는 이제 막 걸음마를 시작한 단계라고 할 수 있다. 때문에 주거복지에 대한 논의가 체계적이거나 구체적으로 이루어지지 못한 채 당위론을 강조하는 선언적인 내용을 벗어나지 못하고 있고, 정책적으

7) 건설교통부 내 주거복지과의 신설(2003.7)은 행정적인 차원에서 주거복지를 구체화하는 계기가 되었다.

로도 주거복지를 실현한다는 장기목표는 설정하고 있으나, 구체적인 실천방안은 정립하지 못하고 있다. 그러므로 주거복지 특히 저소득층 주거복지 향상을 위해서는 주거복지의 성격과 구체적인 내용, 그리고 실현방안에 대한 다양한 논의가 이루어져야 하며, 이를 토대로 주거복지 실현을 위한 정책대안이 마련되어야 할 것이다. 이런 맥락에서 여기서는 무엇보다 시급하게 해결해야 할 과제로서 저소득층 주거복지에 대해 살펴보고자 한다.

## 2. 저소득층의 주거실태

### 1) 소득계층별 주거실태

전반적인 주거수준의 향상에도 불구하고 저소득층의 주거수준은 크게 개선되지 않고, 소득계층간 주거수준의 격차는 확대되고 있다. 2003년 건설교통부의 주택종합계획에 의하면, 소득 1분위 이하 가구의 평균 주거면적은 15.7평으로 전체 가구 평균의 74% 수준에 불과하며, 가구당 평균 사용방수도 전체 가구 평균인 3.5개의 77%수준인 2.7개로 나타났다.

소득 1,2분위 계층의 60% 이상이 상대적으로 주거수준 및 주거환경이 열악한 단독주택이나 다가구주택에 거주하는 비율이 높고, 주택소유 형태면에서도 상대적으로 주거가 불안정한 보증부 월세나 월세, 사글세 등의 임차형태로 거주하는 가구가 34%~40%를 차지하고 있어 저소득층의 주거여건이 열악함을 알 수 있다.

뿐만 아니라 주거시설 또한 저소득층의 경우 입식부엌, 수세식 화장실, 온수목욕탕 등이 제공되는 주택에 거주하는 가구의 비율이 상당히 낮은 수준에 머무르고 있다. 그리고 소득이 낮을수록 노후화된 주택에 거주하고 있다. 주거사용 면적 및 주거시설 수준 등을 중심으로한 주거의 질적 수준은 소득이 낮아질수록 감소하여, 소득계층에 따라 주거의 질적 수준에 격차가 심한 상태임을 알 수 있다.

<표 1> 소득계층별 주거실태

		1분위 소득이하	2분위 소득이하	3분위 소득이하	4분위 소득이하	5분위 소득이하	7분위 소득이하	10분위 소득이하	계
주거면적평균(평)		15.7	16.8	18.0	18.7	19.5	21.6	24.8	21.2
평균방수 (개)		2.7	2.9	3.1	3.3	3.3	3.6	3.9	3.5
주택유 형 (%)	단독	28.7	23.6	19.5	18.0	17.3	14.6	17.7	17.8
	아파트	18.4	29.2	29.7	32.5	39.3	48.9	53.4	43.2
	연립주택	3.4	5.6	7.1	7.7	6.5	5.5	4.7	5.7
	다가구주택	40.8	37.5	33.3	34.1	26.3	23.9	18.4	25.6
	다세대주택	5.2	4.2	6.5	6.1	7.9	5.5	4.0	5.5
	기타	3.4	0.0	4.0	1.6	2.7	1.8	1.8	2.2
점유형 태 (%)	자가	33.9	25.0	35.0	34.7	45.7	50.9	67.2	50.7
	전세	25.3	38.9	35.0	40.2	33.0	35.9	24.6	31.6
	보증부월세	21.3	19.4	16.4	17.4	13.2	10.0	6.1	11.4
	월세	12.6	8.3	5.1	3.9	4.0	0.9	0.7	2.8
	사글세	6.9	6.9	7.1	3.5	2.9	1.5	1.0	2.8
	기타	0.0	1.4	1.4	0.3	1.2	0.8	0.4	0.7
주거시 설 (%)	입식부엌	81.0	98.6	95.2	98.1	98.5	99.1	99.5	97.7
	수세화장실	73.0	93.1	91.2	96.8	96.9	98.2	98.9	95.9
	온수목욕탕	75.3	87.5	93.8	96.1	96.0	98.4	99.6	96.2
주택경과연수 (년)		16.5	13.1	11.6	11.6	11.5	10.7	10.3	11.2

자료 : 건설교통부(2003)

## 2) 주거비 수준

주거비 부담 수준을 나타내는 지표인 PIR<sup>8)</sup>과 RIR<sup>9)</sup>을 살펴보면, 소득 1분위에 속하는 저소득층은 상대적으로 노후불량주택에 거주함에도 불구하고 PIR은 6.7배로 전체 평균에 비해 2배나 높은 것으로 나타나 이들 계층이 자력으로 주택을 마련하는 것은 거의 불가능함을 보여주고 있다. 그리고 직접적인 주거비 부담을 나타내는 지표인 RIR 또한 19.2%에 달해 외부의 보조 없이는 적정한 주거생활이 곤란한 상태에 처해 있음을 보여주고 있다(건설교통부, 2003).

소득계층간 주거수준 및 주택관련 자산의 격차를 보여주는 1인당 주거면적의 지

8) PIR은 소득대비 주택가격의 비중(Price to Income Ratio)으로, UN HABITAT 자료에 의하면, 세계 주요도시의 PIR은 4.2배이며, 선진국의 경우 4.6배이고 개발도상국은 3.7배로 나타났다(국민은행연구소, 2003).

9) RIR은 소득에서 임대료가 차지하는 비율(Rent to Income Ratio)로, 일반적으로 16%를 평균수준으로 간주하고 있음

니계수와 주택자산의 지니계수 변화추이를 보면, 1인당 주거면적의 지니계수는 1993년 0.35에서 2002년에는 0.235로 상당히 개선된 상태이나, 주택자산의 지니계수는 0.489에서 0.51로 오히려 악화된 것으로 나타났다. 주택자산의 지니계수는 소득 지니계수에 비해 상당히 높은 수준으로 주택자산의 분배가 소득분배에 비해 상대적으로 더 불평등한 상태임을 알 수 있다. 더구나 소득계층별 소득격차 또한 IMF경제위기 이후 점점 심화되는 추세를 보이고 있다. 이처럼 소득격차, 주택자산격차 및 주거수준 격차가 심화되고 있는 여건 하에서 저소득층이 스스로 주거수준을 개선하는 데는 한계가 있다고 하겠다.

〈표 2〉 주거불평등도의 지니계수 변화

구분	1인당 주거면적 지니계수	주택자산 지니계수	소득 지니계수
1993년	0.350	0.489	-
2002년	0.235	0.510	0.351

자료 : 건설교통부(2003)

### 3) 최저주거기준 미달가구의 주거실태

2000년 인구주택총조사 결과를 토대로 산출한 최저주거기준<sup>10)</sup> 미달가구는 전체 가구의 23.4%에 해당하는 3,344천 가구이다<sup>11)</sup>. 최저주거기준 미달가구는 현대식 부엌 및 수세식 화장실을 갖추지 못한 시설기준 미달가구가 2,383천 가구(71.3%)로 가장 많고 면적기준 미달가구는 1,306천 가구(39.1%), 침실기준 미달가구는 496천 가구(14.8%)로 나타났다. 그런데 최저주거기준 미달가구의 5.3%인 176천 가구가 시설, 면적 및 침실기준에 모두 미치지 못하는 심각한 주거상태를 보여주고 있다.

일반가구와 최저주거기준 미달 가구의 주거수준을 비교하면, 주거면적, 주택유형,

10) 최저주거기준은 2000년 건설교통부 고시로 발표되었다가, 2003년 주택법 개정 이후 기존 최저주거기준의 일부 항목을 수정·보완하여 2004년 6월 발표하였음. 수정·보완된 사항으로는 부부와 침실을 분리해야 하는 자녀의 나이를 5세이상에서 6세 이상으로 조정하였고, 시설기준에서 전용 부엌을 전용입식부엌으로 강화하였고, 목욕시설을 추가하였음. 그리고 ‘홍수, 산사태, 해일, 등 자연재해의 위험이 현저하지 않을 것’이라는 항목이 추가됨. 대신 2000년 기준의 냉방설비는 삭제하였음

11) 2005년 국토연구원에서 전국 11,000가구를 대상으로한 조사에서 확인된 최저주거기준 미달가구의 규모는 21.1%로 나타남

점유형태, 주거시설 등 모든 측면에서 상당한 차이가 있음을 확인할 수 있다(<표 3> 참조). 특히 최저주거기준 미달 가구의 평균 주거면적은 13.1평으로 일반가구의 68.5% 수준에 불과하며, 1인당 주거면적 및 방당 가구원수는 각각 6.2평, 1.23명으로 일반가구의 1인당 주거면적(7.3평) 및 방당가구원수(0.98명)와 비교할 때 최저주거기준 미달가구의 주거밀도 또한 상당히 열악한 상태이다.

<표 3> 일반가구와 최저주거기준 미달가구의 주거수준 비교

구분		일반가구	최저주거기준 미달가구
가구수(천가구)		14311.8	3344.0
1인당 주거면적평균(평)		7.3	6.2
평균방수 (개)		3.4	2.5
방당 가구원수(명)		0.98	1.23
점유형태 (%)	자가	54.2	42.9
	전세	28.2	22.5
	보증부월세	10.7	18.7
	월세	2.0	5.9
	사글세	2.2	6.0
	기타	2.8	4.1
주거시설 (%)	입식부엌	93.9	71.2
	수세화장실	87.0	29.1
	온수목욕탕	87.4	50.7
주택경과년수 (년)		13.3	22.2

자료 : 건설교통부(2003)

#### 4) 비정상적 주택 거주가구의 주거실태

한편 저소득층의 열악한 주거실태를 보여주는 단적인 예가 비닐하우스촌, 쪽방, 지하주거 등 이른바 비정상적 주거라 하겠다. 비닐하우스촌은 농업용 비닐하우스를 개조하여 그 내부를 얇은 판자로 쪼개서 여러 가구가 거주할 수 있도록 만들거나 토지구획정리사업 이후 체비지로 분류되어 개발되지 않은 채 방치되고 있던 땅에 판자나 천막, 비닐 등을 이용하여 비닐하우스로 위장한 주거용으로 만든 불법 무허가 주택지역이다<sup>12)</sup>. 형성배경이 이렇다보니 비닐하우스촌의 기반시설 사정은 열악하기 짝이 없는 실정이다. 가능한 많은 수가 좀 더 넓게 살려고 하다보

니 내부 도로는 한두 명이 간신히 다닐 정도로 비좁게 만들어져있으며, 화재의 위험이 높은 지역임에도 소방도로가 제대로 확보되어 있지 못해 화재에 극히 취약한 상태이다. 일부 지역은 상수도가 연결되지 않아 지하수를 이용하거나 생수를 구입하여 식수문제를 해결하기도 한다. 편의시설 사정 또한 극히 열악하여 생활하는데 필요한 최소한의 시설조차 갖추지 못한 곳이 대부분이며, 일부 지역의 경우 생필품을 구입하기 위해 10분 이상을 걸어가야 하는 등 많은 어려움을 겪고 있다. 현재 이렇게 형성된 비닐하우스촌이 현재 서울시내에만 30여 군데에 4,000여 가구가 거주하는 것으로 확인되었으며, 서울 인접 지역까지 포함하면 6,000가구 이상이 비닐하우스촌에 거주하는 추산되고 있다(한국도시연구소·서울시정개발연구원, 2003).

한편 쪽방은 이미 오래 전부터 단신 상경자나 일용노동자, 하층 서비스업 종사자 등에게 거처로 이용되어온 한 사람이 잠만 잘 수 있을 정도의 한 평 남짓한 크기의 방으로, 부엌은 별도로 마련되어 있지 않으며 화장실이나 세면시설은 공동으로 사용하고 있다. 쪽방은 대부분 시설이 극히 열악한 상태이며, 건물 또한 오래된 것이 많으며 일부는 목조건물이어서 화재 위험이 매우 높다. 쪽방지역은 주로 도심이나 부도심 지역에 형성되어 있는데, 특히 철도역이나 인력시장, 인력소개소, 재래시장 등과 인접해 있다<sup>13)</sup>. 그런데 비용면에서 볼 때 쪽방은 일세를 내고 하루씩 이용할 수 있다는 장점을 갖고 있으나, 월 임대료로 계산한다면 쪽방은 결코 저렴한 거처라고 할 수 없다. 현재 이 같은 쪽방이 전국에 약 1만 여 개가 있고, 서울의 경우 주요 밀집지역에 약 4,000개가 있는 것으로 확인되고 있다(보건복지부 내부자료).

가시적으로 그 존재를 확인할 수 있는 무허가 불량주택지역이나 쪽방, 비닐하우스촌과는 달리 지하주거는 일일이 확인하지 않는 한 그 존재여부를 파악할 수 없다. 실제로 지난 2005년 인구주택총조사에서 거주층 조사가 이루어지기 전까지는 지하주거 규모가 어느 정도인지 정확하게 알지 못하였다<sup>14)</sup>. 조사결과 2005년 현

12) 정확하게 말하면 ‘신발생 무허가 주택’의 밀집지역이라 해야 하지만, 초기 형태가 농업용 비닐하우스를 주거용으로 개조한 것이어서 일반적으로 ‘비닐하우스촌’이라 불리고 있다.

13) 이는 쪽방지역 주민들의 일자리와 밀접한 관련이 있는데, 쪽방지역 주민 중 상당수는 인력시장에서 일자리를 구하고 있고, 재래시장에서 일하는 사람들도 있다.

14) 한국도시연구소(2003)에서는 서울의 지하주거가구 규모를 25만 가구 정도로 추정하기도 하였다.



재 586천 가구 142만 명이 반지하를 포함한 지하층에 거주하고 있는 것으로 나타났다. 그래서 규모가 어느 정도인지 대략적으로도 파악하지 못하고 있는 상태였다. 비록 주택에 따라 차이가 있지만 지하주거는 주거시설이 제대로 구비되어 있지 않고 또한 과밀거주의 문제에 더해 채광이나 환기, 습기 등 열악한 생활환경의 문제를 안고 있다.

<표 4> 비정상적 주거의 형태와 특징

구분	비닐하우스촌	쪽방	지하주거
형성배경	- 산동네 해체에 따른 저소득층 주거난	- 도시화 - 노숙인 등 한계계층의 등장	- 도시 주택난 - 다세대·다가구주택 건설붐
주요 형성시기	- 1980년대 중반 이후	- 1960~70년대	- 1980년대 후반 이후
입지	- 시내 공한지 - 수도권 그린벨트	- 역, 인력시장 인근	- 주거지역 전역
물리적 형태	- 비닐하우스 개조 - 주거용으로 신축	- 소규모 방	- 가족단위 일상생활 가능 - 습기, 채광, 침수 등 주거환경 문제 심각
주요 거주자	- 저소득가구 - 일부 위장전입	- 단신 일용노동자 - 노숙인, 가출청소년	- 도시저소득층 - 상대적으로 양호한 주택은 서민층
규모	- 서울 4,000여 가구. 서울 인접지역 포함시 6,000여 가구로 추정	- 전국 9,535개 - 서울 4,000여개	- 전국 약 59만 가구

### 3. 주거지원 프로그램 현황

정부에 의한 현행 주거지원 프로그램으로는 공공임대주택의 건설·공급과 주거비 보조, 그리고 주택개량 지원을 들 수 있다. 이 중 공공임대주택과 주거비 보조는 주로 임차인들을 위한 정책으로, 전자는 공급측면의 지원이라 볼 수 있고 후자는 수요측면의 지원이라 볼 수 있다. 즉, 공공임대주택의 공급은 공급자를 지원함으로써 저소득층의 주거안정을 꾀하려는 것이고, 후자는 주거소요가 있는 저소득층에게 주거비 보조 등의 직접적 지원을 제공함으로써 이들의 주거안정을 꾀하려는 것이다. 주택개량 지원은 이와 달리, 자가 가구에 대해 용자 등을 제공함으로써 주거수준을 향상시키려는 지원정책이다.

## 1) 공공임대주택의 건설·공급

공공임대주택 프로그램은 우리나라의 대표적인 주거복지 지원프로그램이라고 할 수 있다. 그런데 공공임대주택은 공공이 국민의 주거안정을 위해 국가재정이나 국민주택기금을 투입하여 공급한 임대기간 10년 이상의 주택이라고 하겠는데, 여기에는 영구임대주택, 50년 공공임대주택<sup>15)</sup>, 국민임대주택 등이 해당된다. 현재 우리나라 공공임대주택의 규모는 329,507호이며, 이는 전체 주택재고의 2.5%(2004년 말 기준)에 불과한 낮은 수준이다(<표 5>).

그런데 공공임대주택 중 영구임대주택은 1993년 이후 공급이 중단되었으며, 50년 공공임대주택의 경우도 재개발지구나 주거환경개선사업지구에서 세입자를 대상으로 제공되는 재개발이나 주거환경개선사업 임대주택만 일부 공급되고 있고 사실상 공급이 중단된 상태이다. 현재 국민임대주택이 2012년까지 100만호 공급을 목표로 적극적으로 건설되고 있다. 국민임대주택은 주택규모를 기준으로 I, II, III의 세가지 유형이 공급되고 있으며, 기존주택을 임대주택으로 활용한 다가구매입임대주택과 다가구전세임대주택이 새로운 유형의 임대주택으로 제공되고 있다.

2004년 말 현재 우리나라의 공공임대주택 규모는 재고 주택수 기준으로 약 33만호로 전체 주택 재고의 2.5%에 불과하다. 하지만, 참여정부 들어 국민임대주택 100만호 건설 계획을 현재 추진 중에 있고, 주택종합계획 기간(2003년~2012년) 동안 10년 장기임대주택 공급 등을 포함해 이 계획이 완료되는 2012년까지 전체 주택 재고의 공공임대주택 비율을 12%까지 확충하겠다는 계획을 수립하였다<sup>16)</sup>.

그런데 참여정부의 공공임대주택 공급계획에는 이전과는 다른 다양한 형태의 공급계획이 포함되어 있는데, 이는 기존의 택지개발지구 내에 다량의 공공임대주택을 건설하는 것 이외에, 도시 내 기존주택을 매입 또는 전세로 임대하여 공공임대주택으로 활용하고자 하는 계획이 바로 그것이다. 이는 기존주택의 적극적 활용이라는 측면과 함께 입주대상 저소득층의 경우 생활의 근거지를 떠나지 않고도 공공임대주택에서 생활할 수 있어 생계를 유지하는데 크게 도움이 된다는 장점을

15) 재개발임대주택과 주거환경개선사업 임대주택도 여기에 해당된다.

16) 정부·민간 합동작업단(2006.8), 125쪽

지니고 있다.

<표 5> 공공임대주택의 유형별 현황

유형	특성	임대기간	재고현황 <sup>1)</sup>
영구임대	·공급시기: '89년-'93년 ·입주대상: 생활보호대상자(수급자),의료부조자,보훈대상자	영구	190,077호
50년 공공 임대(재개발 임대포함)	·공급시기: '92년-현재 ·입주대상: 무주택청약저축가입자, 특별공급(보훈대상자, 일 본군 위안부, 철거민, 장애인)	50년	92,850호
국민임대	·공급시기: '98년-현재 ·입주대상: -유형I(14-15평):무주택세대주, 전년도 도시근로자가구의 월평균소득 70% 이하 -유형II(16-18평):무주택세대주, 전년도 도시근로자가구 의 월평균소득 70% 이하 -유형III(18-20평): 무주택세대주, 전년도 도시근로자가구 의 월평균소득 100% 이하 -다가구매입임대 및 전세임대: 영구임대주택에 거주하지 아니한 자활의지를 가진 무주택세대주, 국민기초생활보 장법 상의 수급권자, 보호대상 모·부자가정 및 장애인	30년	281,996호

주1. 2004년말 기준으로, 영구임대주택과 50년 공공임대주택은 재고주택 수 이고 국민  
임대주택은 사업승인 기준임

자료: 홍인옥(2006), 한국도시연구소(2006.3) 재인용

기존주택 매입임대주택의 경우 지난 2004년 최초로 서울지역에서 503가구를 시  
범적으로 공급하였으며, 2005년부터 매년 4,500호씩 공급하기로 하였다가 다시  
2006년에 매년 6,500호씩 공급하여 2012년까지 총 5만호 공급계획을 가지고 있  
다. 기존주택 전세임대주택의 경우 2005년 500호 시범사업 실시 후 2006년부터  
매년 5,800호를 공급하여 2012년까지 4만호 공급 계획을 가지고 있다.

〈표 6〉 기존주택 매입 및 전세임대주택 현황

구 분	기존주택 매입임대주택	기존주택 전세임대주택
공급물량	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ '04년 500호 시범사업</li> <li>▶ '05년 매년 4,500호 건설계획 발표</li> <li>▶ '06년 6,000호 공급 계획 및 매년 6,500호 공급계획 발표</li> <li>▶ 2012년까지 5만호 공급 계획</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ '05년 500호 시범사업 및 매년 1,000호 공급계획 발표</li> <li>▶ '06년 5,500호 공급 계획 및 매년 5,800호 공급계획 발표</li> <li>▶ 2012년까지 4만호 공급 계획</li> </ul>
임대료 수준	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 시중 전세가의 30% 수준</li> <li>▶ 보증금 350만원</li> <li>▶ 월 임대료 8~10만원</li> <li>▶ 관리비 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 지원금액: 수도권·광역시 5천만원, 기타 지역 4천만원</li> <li>▶ 보증금 250만원</li> <li>▶ 월 임대료 12만원</li> <li>▶ 관리비 없음</li> </ul>
대상자격	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 일반가구: 기초생활수급자, 차상위계층, 모·부자가정, 장애인</li> <li>▶ 그룹홈: 저소득 장애인, 아동보호시설 퇴거자, 갱생보호자 등</li> </ul>	좌동 + 부도임대주택 퇴거자 등
임대기간	2년 단위로 최초 계약 후 2회에 걸쳐 재계약 가능, 총 6년 거주 가능	좌동

## 2) 주거비 보조

현재 주거비 지원프로그램으로는 주거급여와 전세자금 융자제도, 그리고 소년소녀가장 전세주택 지원제도 등이 시행되고 있다.

### ○ 주거급여

주거급여는 국민기초생활보장법의 수급자가 보다 나은 주거환경에서 거주할 수 있도록 유도하기 위해 도입되었는데, 현재 주거급여는 수급자의 주거안정에 필요한 비용을 월세 및 전세자금 대여의 임차료 지원과 유지수선지원으로 나누어 현금 또는 현물급여로 지급되고 있다. 주거급여는 의료, 교육, 자활급여 특례자와 시설수급자를 제외한 모든 수급자에게 지급되고 있다(〈표 7〉).

그런데 국민기초생활보장법에서 주거비와 관련한 지원은 주거급여와 생계급여에

포함된 주거비로 구성되어 있으며, 보증급여의 원리<sup>17)</sup>에 의하여 최저주거비를 보장하는 것으로 운영되고 있는데, 이에 따라 가구규모별 정액급여의 외형을 지니고 있지만, 생계급여와 합하여 현금급여로 지급되고 있다.

〈표 7〉 2005년도 최저주거비 보장 현황

(단위: 원, 월)

가구규모	1인	2인	3인	4인	5인	6인
생계급여에 포함된 주거비	40,913	90,837	124,067	164,808	184,111	217,532
주거급여	33,000		42,000		55,000	
계 (최저주거비)	73,913	123,837	166,067	206,808	239,111	272,532

\* 최저주거비 : 가구별 최저생계비의 17.7%

자료: 보건복지부(2006)

#### ○ 전세자금 용자제도

한편 전세자금 용자제도는 우리나라의 독특한 임차유형인 전세임차가구에게 전세보증금의 일정부분을 용자해 주는 임대료 지원방식으로, 국민주택기금에서 장기저리로 지원하는데, 용자대상에 따라 저소득영세민 전세자금지원과 근로자·서민주택전세자금지원의 두 가지 프로그램이 운영되고 있다.

저소득영세민 전세자금지원프로그램은 일정금액 이하의 전세계약을 체결하는 도시 저소득 세입자를 대상<sup>18)</sup>으로, 연 2.0%, 2년 이내 일시상환 조건<sup>19)</sup>으로 지역별 전세보증금의 70% 까지를 용자해 주는 제도이다. 한편 근로자·서민주택전세자금지원프로그램은 연간 소득 3,000만원 이하의 무주택세대주인 근로자와 서민을 대상으로, 전세보증금의 70% 이내에서 연 4.5%의 금리로 2년 이내 일시상환을 조건으로 하고 있는데, 2회 연장할 수 있어 최장 6년까지 대출이 가능하다. 지원실적은 2003년 말 현재 영세민전세자금 지원의 경우 28,603가구가 지원을 받고 있

17) 국민기초생활보장제도에서 지원하는 현금급여는 생계급여와 주거급여를 합한 금액이다. 즉 생계 및 주거급여=현금급여기준—개별가구의 소득평가액으로 정해진다.

18) 특별시는 5,000만원 이하, 광역시 및 수도권과밀억제권역은 4,000만원 이하, 기타지역은 3,000만원 이하의 주택을 대상으로 하며, 규모는 60㎡ 이하를 원칙으로 하되, 지역여건을 고려 단체장이 인정할 경우 85㎡도 가능함

19) 재계약시 2회에 한하여 기한연장이 가능함

으며, 가구당 평균지원액은 1700만원이다. 근로자·서민전세자금 지원은 50,655가구가 평균 1900만원의 지원을 받고 있다. 한편 소년소녀가장 등에 대한 전세주택 지원은 소년소녀가장과 교통사고 유자녀 등에게 무이자로 최고 4,000만원까지 전세자금을 지원해 주는 제도이다.

이 세 가지 제도 중 저소득영세민 전세자금 대출 제도와 근로자·서민 전세자금 대출 제도는 그 대상에 있어 그리 차별적이지 않다. 다만, 그 신청절차에 있어 저소득영세민 전세자금 대출은 시군구 또는 읍면동 사무소에서 복지적 필요성을 심사하여 그 자격 여부를 일차적으로 판단하므로, 대상 적격 여부의 판단에 있어 복지적 고려가 강한 편이라고 볼 수 있다.

이러한 전세자금 용자제도는 우리나라의 독특한 임차유형인 전세보증금의 일정부분을 용자를 통해 지원하는 제도로, 국민주택기금을 이용하여 운용하고 있다. 이 세 제도의 지원실적은 저소득영세민 전세자금 대출 제도의 경우 2005년 기준으로 19,264호에 대해 3,985억원을 지출하였다. 근로자·서민 전세자금 대출실적은 2005년 기준으로 64,300호에 대해 1조1천2백5십7억원을 지출하였다. 소년소녀가장 등에 대한 전세주택 지원은 2005년 기준으로 1,504호에 대해 328억원을 지원하였다.

〈표 8〉 국민주택기금의 전세자금 용자실적 (단위: 호, 억원)

구분	저소득영세민 전세자금		근로자·서민 전세자금		소년소녀가장 지원	
	용자가구수	총용자액	용자가구수	총용자액	지원가구수	총용자액
2003	28,603	4,854	50,655	9,647	-	-
2004	12,343	2,002	36,827	6,646	9	-
2005	19,264	3,985	64,322	11,257	1,504	328
2006	30,000	6,000	50,000	10,000	1,000	350

자료: 장영희(2006), 10쪽 수정 재인용. 2005년 실적은 건설교통부 및 대한주택공사 내부자료, 2006년 실적은 국민주택기금 운용계획 인용

한편 중앙정부의 주거비지원 프로그램과 별도로 서울시는 2002년부터 차상위가구를 대상으로 월세보조제도를 시행하고 있다. 정책대상 규모가 적고, 지원금액이 소액이어서 그 효과는 그리 크지 않지만, 중앙정부 주거복지정책의 사각지대에

있는 계층을 지방정부가 지원한다는 측면에서 상당한 의미를 지닌다고 하겠다(장영희, 2006).

<표 9> 서울시의 월세보조 현황

(단위: 백만원)

	계	2002	2003	2004	2005
세대수	5,713	963	1,040	1,530	2,180
금액	1,966	339	453	679	495

출처: 장영희(2006)

### 3) 노후불량주택 개량지원

노후불량주택 개량지원 프로그램은 농어촌 주택개량사업과 주거환경개선 주택자금 대출, 그리고 수급자 중 자가 가구에게 제공되는 현물급여가 있다<sup>20)</sup>.

#### ○ 농어촌 주택개량사업

농어촌 주택개량사업은 농어촌지역<sup>21)</sup>에 거주하는 주택소유자 중 주택개량을 원하는 주민들을 대상으로 융자금을 지원하는 제도로, 지원자나 지원주택에 대한 별도의 기준은 없다. 지원규모는 현재 주택 당 4,000만원까지 연리 3.4%로 지원하고 있는데, 상환조건은 5년 거치 15년 상환으로 하고 있다. 지원실적은 1976년 이후 2005년까지 386,203동(棟)의 농어촌 주택에 4,158,029백만원을 지원하였고, 지난 2005년의 경우 6,000동에 180,000백만원을 지원하였다.

#### ○ 주거환경개선 주택자금 대출

이 제도는 주거환경개선사업지구 내 토지 및 주거용 건축물의 소유자 또는 그들이 구성한 조합을 대상으로 주택의 건축 및 개량을 지원하는 주거환경개선 주택자금 대출 프로그램이 있다.

구체적인 지원내용은 단독주택, 다가구·다세대주택, 아파트·연립주택 중 전용면적

20) 이외에도 보건복지부에서 시행하는 저소득 재가 장애인의 편의를 위한 주택 개보수 사업이 시행되고 있다. 2006년 계획으로는 가구당 400만원씩 1000가구에 지원키로 하였는데, 이 지원은 생활이 어려운 농촌 저소득 장애인 가구를 대상으로 한다.

21) 「수도권정비계획법」에서 규정한 수도권지역, 「환경정책기본법」에서 규정한 특별대책지역을 제외한 농어촌지역이 해당된다.

85㎡ 이하가 주택이 대상이 되며, 단독주택의 경우 호당 4,000만원, 다세대주택은 호당 2,000만원, 그리고 다가구 거주 단독주택은 가구당 1,500만원을 지원하고 있는데, 개·보수의 경우에는 융자한도액의 1/2만을 적용하고 있다. 융자기간은 1년 거치 19년 원리금 균등 분할 상환조건으로 하고 있다. 단, 다가구 거주 단독주택은 1년 이내에 일시상환 하도록 하고 있다. 지원실적은 2003년의 경우 총 398억원이었는데, 이는 당초 계획인 995억원의 40% 수준으로 실적이 많지 않음을 알 수 있다.

#### ○ 현물주거급여

현물주거급여는 신청가구를 대상으로 개량자금을 지원하는 앞의 두 가지 개량지원 제도와는 성격이 다른 주택개량 지원 프로그램이다. 우선 지급대상과 관련하여, 현물주거급여는 「국민기초생활보장법」상 지급되는 주거급여의 하나이기 때문에 수급자로 대상자가 정해져 있다. 그리고 주택에 대한 유지·수선 서비스를 직접 제공하기 때문에 융자금을 지원하는 다른 프로그램과는 구분된다. 현물주거급여는 2002년 도입된 이후 자가수급가구를 대상으로 지원이 이루어지고 있다. 지원대상은 자가 소유 수급가구 중 주택상태 및 해당가구의 수급의사에 따라 1년 단위로 대상주택을 선정하고 있으며, 지원규모는 주거급여의 30%에 해당하는 금액의 3년간 적립금을 기준으로 하고 있다<sup>22)</sup>. 현재 현물주거급여에 의한 유지·수선서비스는 집수리사업단에서 제공하는 것을 원칙으로 하고 있다.

## 4. 참여정부의 주거복지정책

### 1) 참여정부의 주거복지정책 현황

참여정부는 출범 초부터 서민주거안정을 위한 주거복지의 중요성을 강조하면서 주거정책의 목표를 ‘주거복지와 주거생활의 질적 수준 향상을 통한 집 걱정 없는 사회구현’으로 설정하고, 주거복지 관련한 정책들을 지속적으로 전개하여왔다. 참여정부가 도입·추진하고 있는 주요 주거복지 관련 정책으로는, 우선 100대 국정

22) 이것은 가구원수에 따라 차이가 있으며, 또한 실제 공사는 가구원수를 기준으로 정해져 있는 공사 상한액을 근거로 하고 있다.



과제에서 최저주거기준의 설정 및 공고, 주거복지 지표의 개발, 국민임대주택 100만호 공급, 노후불량주거지 주거여건 개선 등을 언급하였으며<sup>23)</sup>, 소득계층별로 차별화된 주거복지 지원로드맵을 제시하였고<sup>24)</sup>, 그리고 임대주택정책의 제반 현황을 점검하고 개편방안을 마련하였다<sup>25)</sup>. 그 외에도 비닐하우스촌, 쪽방촌, 노후불량주택 집성촌지역 등 빈곤층 집단 거주지역에 대한 지원대책 수립을 비롯하여 민간 건설 부도임대주택의 임차인 지원제도 및 부도예방 방안 등 주거복지실현을 위한 다양한 방안들을 도입·시행하고 있다.

또한 계획부문에서도 주거복지를 다루고 있는데, 주택종합계획(2003-2012)<sup>26)</sup>은 물론이고 참여복지 5개년 계획(2004-2008)<sup>27)</sup>에서도 주거복지계획을 담고 있다. 그런데 참여복지 5개년 계획에서 주거복지계획을 수립한 것은, 그 동안 주거복지에 대한 논의가 없던 사회복지부문에서 주거복지에 관심을 보인 것으로, 이는 주거복지가 주거부문뿐만 아니라 사회복지부문에서도 본격적으로 논의되기 시작하였음을 보여주는 점에서 고무적이라고 하겠다.

그런데 참여정부의 주거복지정책은 그 성격에 따라 크게 두 가지 영역으로 구분할 수 있는데, 하나는 주거복지정책의 당면과제인 저소득층의 주거안정과 관련한 것이며, 다른 하나는 새로운 정책으로서 주거복지정책의 토대를 마련하는 작업이 그것이다. 빈곤층 집단 거주지역에 대한 지원대책이나 부도임대주택 임차인 지원 등이 전자에 해당한다면, 최저주거기준의 설정, 소득계층별 주거복지 지원로드맵

23) 서민주거안정을 위한 주거복지정책 추진지원이 참여정부의 100대 국정과제 중의 하나임

24) 제6회 국정과제회의(2003. 5. 28)에서 제시. 주요 내용으로는 소득 1분위는 임대료 지불능력 취약계층, 소득 2-4분위는 자가주택 구입능력 취약계층으로 구분하고, 소득 1분위에게는 임대료가 저렴한 소형 국민임대주택 및 다가구매입임대주택의 공급 및 주거급여 확대지원 등을, 소득 2-4분위는 국민임대주택 집중공급 및 전·월세 자금지원의 확대공급 방안 등을 제안함

25) 제59회 국정과제회의(2005.4.28)에서 공급체계 개선 및 사회통합방안을 중심으로 임대주택정책 개편방안을 발표함

26) 주택정책의 3대 목표 중의 하나로 국민의 주거수준 향상과 주거격차 완화를 설정하고 추진방안을 제시. 특히 일정소득 수준 이하의 최저주거기준 미달가구를 공공지원대상계층으로 규정하고 이들의 주거수준 향상을 위해 국민임대주택 공급, 주택개량지원, 주거급여 등 수요자지원방안을 제안하고 있음

27) 여기서는 자력으로 주거를 확보할 수 없는 계층이 인간으로서의 존엄과 가치를 유지하는데 필요한 최저주거기준 이상에서 생활할 수 있도록 저소득층 주거복지 지원체계 구축을 복지정책의 하나로 설정함, 그리고 저소득층을 계층별로 차등화하여 각각에 대한 지원정책을 수립하고 있는데, 소득 1-2분위의 계층은 영구임대주택 입주, 주거급여의 단계적 조정, 저리의 전월세 자금지원, 소형 국민임대주택 공급 등을 추진하고 상대적으로 상위계층인 소득 3-4분위의 계층은 불량주택정비 활성화, 국민임대주택 집중 공급 등의 정책을 제시함

수립, 주거복지지표 개발 등은 후자에 해당한다고 하겠다. 물론 서민주거안정이라는 주거복지정책의 목표에 비추어 볼 때 개별 대책을 저소득층의 주거안정에 관련 것과 주거복지정책의 토대를 마련하는 것으로 구분하기 힘든 측면이 있고, 구분하는 것 자체가 무의미한 작업일 수 있다. 그런데 주거복지정책이, 서민 주거안정이라는 당면과제를 해결하기 위한 것과 주거복지정책의 토대구축을 위한 것으로 나누어진다는 사실은, 바로 참여정부가 직면하고 있는 주거복지정책의 과제이자 우리나라 주거복지가 처한 현실을 잘 보여주는 것이라 하겠다.

사실 우리나라가 주택부족문제를 어느 정도 해소하고 주거의 질적 문제, 주거복지에 관심을 갖기 시작한 것은 불과 몇 년 전의 일이다. 그래서 주택정책은 여전히 물량위주의 공급정책에 기반하고 있으며, 주거복지는 정책수립을 위한 기반은 커녕 개념조차 명확하게 제대로 정립되어 있지 않은 실정이다. 결국 주거복지정책을 추진하기 위해서는 저소득층의 주거안정이라는 당면한 정책과제와 함께 주거복지정책의 토대구축을 위한 작업을 동시에 추진할 수밖에 없는 상황이다. 이 같은 현실 여건을 고려할 때 참여정부는 짧은 기간 동안 주거복지부문에 있어 상당한 진전을 이루었다고 할 수 있다.

## 2) 참여정부 주거복지정책의 문제점

어려운 여건 하에서 주거복지를 실현하기 위해 다방면에 걸쳐 많은 노력을 하고 있음에도 불구하고 참여정부의 주거복지정책은 여전히 그 성격이 모호하고 미흡한 면을 갖고 있는 게 사실이다. 참여정부 주거복지정책의 현실적 어려움을 가장 잘 보여주는 정책이 바로 국민임대주택 100만호 공급정책이다. 사실 저소득층이 안정적 주거생활을 영위하기 위해서는 공공임대주택이 필요하며, 적정수준의 공공임대주택 재고를 확보하기 위해서는 과거와 같은 물량 위주의 주택공급정책에 기반할 수밖에 없는 것이 주거복지의 현실이고 우리나라 주거복지정책의 현 주소이기도 하다.

허나 저소득층의 주거안정을 위해서는 물량위주의 국민임대주택 공급정책을 추진할 수밖에 없다는 불가피성을 인정하더라도, 10년간 100만호의 국민임대주택 공급계획은 그것이 아무리 사회정책적 의미를 갖는 공공임대주택의 공급계획이라 하더라도 정책적 의미를 약화시키고 있는 게 사실이다. 다만 도시 내 기존 주택

의 매입 내지는 임차를 통한 임대주택 확보 등 국민임대주택 공급방식의 다변화는 주거복지정책 추진의 가능성을 보여준다는 점에서 의미가 있다고 하겠다. 그러나 목표량을 채우기 위한 물량위주의 국민임대주택정책은 여전히 문제가 된다고 하겠다.

한편 참여정부 주거복지정책의 공과를 가장 잘 보여주는 정책으로 ‘최저주거기준’의 문제를 들 수 있다. 최저주거기준은 참여정부 출범 초기인 2003년, 시민사회단체가 중심이 되어 정부의 협조 하에 주택법을 개정하여 법제화되었다. 사실 최저주거기준은 인간다운 생활을 영위하기 위해 갖추어야 할 최소한의 주거조건으로, 최저주거기준을 설정하고 이를 정책지표로 활용한다는 것은 주거복지정책의 토대를 마련한다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 때문에 최저주거기준의 법제화는 참여정부 주거복지정책에 있어서 가장 훌륭한 업적으로 평가를 받았다.

그런데 법제화 이후 최저주거기준이 주거정책의 주요 지표로 활용될 것이라는 기대와는 달리 최저주거기준은 여전히 정책지표로 활용되지 못하고 있으며 주거복지정책에서 주변적인 것으로 다뤄지고 있다. 즉 참여정부에서 최저주거기준의 법제화는 이루었으나, 정책화는 진행하지 못하고 있는 실정이다<sup>28)</sup>. 최저주거기준을 정책지표로 활용하고 있지 못한 것은, 정부의 정책의지의 문제이기도 하지만, 다른 한편으로는 최저주거기준을 어떻게 정책지표로 활용할 것인지 그 방도를 마련하지 못한 측면도 있다. 최저주거기준을 두고 전개되고 있는 일련의 상황들이 바로 참여정부 주거복지정책의 의의와 한계이며 우리나라 주거복지의 실상이라고 하겠다.

## 5. 저소득층 주거복지정책 추진방향

### 사례1.

신림 6동 난곡단지 인근의 단독주택에 혼자 살고 있는 50대 중반의 A씨는 2년 전만 해도 신림1동 주공 재개발임대주택에 거주하고 있었다. 식당에서 한 달에

---

28) 기존주택 매입·전세임대주택 입주자 선정시 우선순위가 동일할 경우 5개 조건에 해당하는 가구에 대해 가산점을 부여하는데, 조건 중의 하나로 최저주거기준 미달여부가 포함되어 있는 것이, 주거정책에서 유일한 최저주거기준의 활용 예임

80만원을 벌고 있던 A씨는, 일을 하고 있을 때 조금이라도 저축을 하려고 하는데, 한 달에 35만원에 달하는 주거비(임대료와 관리비) 때문에 저축은 고사하고 간혹 임대료도 연체하는 등 매달 생활하기도 빠듯한 형편이었다. 결국 임대료와 관리비 부담으로 임대아파트에서 자진 퇴거하고, 임대아파트 보증금과 은행융자를 받아 단독주택을 구입·거주하고 있다. A씨는 임대료와 관리비가 이렇게 부담스러울 것을 예상하지 못하고 철거 당시 주거대책비를 받지 않고 임대아파트를 선택한 것을 크게 후회하고 있었다.

## 사례2.

중학교 2학년인 K군은 아버지, 어머니, 그리고 고등학교 2학년인 누나와 함께 연립주택 지하단칸방에서 월세 10만원에 살고 있었다. 아버지는 일용잡부로 일하시는데 건강이 좋지 않은데다, 일이 없어 노는 날이 많아 제대로 돈을 벌지 못하고 있고, 어머니가 식당 일을 해서 받는 100만원으로 생계를 꾸려가고 있다. IMF 이전에 부모님은 야채가게를 운영하셨는데, 장사가 안돼서 문을 닫았고, 야채 차량노점을 하셨는데 그것마저 힘들어서 그만두셨다. 이 과정에서 신용불량자가 되었고 경제활동에 제약을 받는 상태여서 어쩔 수 없이 3평 남짓한 지하단칸방에서 네 식구가 어렵고 힘들게 생활하고 있었다. K군은 물론 부모님도 자신들의 처지를 숨기고 싶어하였으며, 때문에 어떤 지원도 받지 못하고 있었다. 그러던 중 교육복지학교투자우선지원사업으로 학교에 상주하는 지역전문가선생님을 통해 K군의 사정을 알게 된 지역단체가 전세자금 융자지원제도를 소개·알선하여 현재는 방 2개의 다가구주택 1층으로 이주하여 생활하고 있다.

## 사례3.

초등학교 3학년인 P군은 부모님이 이혼한 후 아버지와 함께 살고 있다. 건설일을 하시는 아버지는 한 달의 20일 이상을 지방에서 지내고 있고 그 사이 P군은 혼자서 지내고 있다. 제대로 씻는 것은 고사하고 끼니도 제대로 챙겨먹지 못하고 있는 실정이었으며, 생활이 불규칙적이어서 지각과 결석을 반복하고 있었다. 주택 또한 집세를 제대로 내지 못하고 연체가 심해 집주인으로부터 퇴거 독촉을 받고 있었다. 이같은 사실을 알게 된 술기금 시범사업(시민단체인 열린사회복지시민회, 아름다운 재단, 그리고 한국도시연구소가 공동 추진 중인 빈곤 아동·청소년주거지원사업임)에서 P군을 대상자로 선정하여 학교 앞에 새 주거공간을 제공해 주었다. 현재 아버지는 1주일에 한번은 집에 들러 아들의 생활을 확인하고 있으며, 학

교선생님이 출근길에 집에 들어서 P군을 깨워 주고 있다. 집주인이 자주 P군을 챙기고 있으며, 가사 도우미가 방문하여 집 청소를 돕고 있다. 이전에 비해 지각과 결석 횟수가 줄어들었으며, 차림새가 깨끗해지면서 친구들과 어울리는 경우가 늘어나고 있다.

주거복지정책의 추진을 위해서는 무엇보다 주거복지의 비전을 설정하는 일이 중요하다. 사실 주거복지에 대한 사회적 관심은 고조되고 있으나, 정작 주거복지의 정의와 대상영역, 그리고 그 내용 등에 대해서는 명확하게 정리되어 있지 못한 실정이다. 주거복지에 대한 논의 또한 개별 사안을 중심으로 단편적으로 이루어지는 경향이 있고, 주거복지 전반에 대한 근본적인 접근은 제대로 이루어지지 않고 있는 실정이다. 사정이 이렇다보니 위의 사례들에서 나타난 것처럼 주거복지 정책적 차원에서 주거지원 프로그램을 시행하고 있으나, 그 목표가 무엇이고 앞으로 무엇을 어떻게 할 것인지가 분명치 않은 상태이다. 따라서 우리 사회가 추구하는 주거복지의 상을 명확하게 정립하고, 그것을 어떻게 실현해 나갈지 추진 전략을 마련하는 주거복지 비전 설정작업이 무엇보다 필요하다고 하겠다.

구체적 추진전략은 주거복지 실현을 위한 관련 프로그램의 다양화와 함께 기존 주거지원 프로그램의 충실화가 필요하다고 하겠다. 앞에서 살펴본 바와 같이 현재 주거복지 관련 프로그램은 공공임대주택 프로그램과 주거비 지원프로그램, 그리고 주택개량지원 프로그램이 있다. 공공임대주택 프로그램의 경우 국민임대주택 공급이 주를 이루고 있으며, 주거비 지원 프로그램은 전세자금 용자와 수급자만을 대상으로한 주거급여가 있다. 그리고 주택개량지원 프로그램은 주택개량 자금을 용자하는 프로그램인데, 이용자가 거의 없어 주거복지 프로그램으로 제대로 활용되지 못하고 있는 실정이다. 이에 따라 국민임대주택 공급과 전세자금 용자가 주거복지 프로그램의 전부라고 할 수 있다. 제대로 주거복지정책을 추진하기 위해서는 대상자의 수요를 고려한 다양한 프로그램의 개발이 필요하며, 기존 프로그램의 경우에도 제대로 운영될 수 있도록 제도의 수정·보완 등이 요구된다. 실제로 사례 1에서 나타난 바와 같이 현재 가장 주요한 주거지원 프로그램인 공공임대주택의 경우 입주주민들의 경우 높은 주거비 부담으로 생활에 어려움을 겪고 있는 실정이다. 따라서 공공임대주택을 공급하는 것뿐만 아니라 입주한 저소득주민들이 안정적인 주거생활을 영위할 수 있도록 다양한 지원방안들이 마련되어야 할 것이다.

다음으로는 주거복지 운영 및 전달체계의 구축을 들 수 있다. 현재 주거복지와 관련한 법과 행정조직은 주택부문과 복지부문로 구분되어 운영되고 있고, 또 주거와 복지가 중첩된 일부 사안에 대해서는 운영 및 관리주체가 분명하게 구분되지 않고 있는 경우도 많다. 그런데 주거복지는 용어에서도 알 수 있듯이 주거와 복지가 결합된 개념으로 효율적인 운영을 위해서는 무엇보다 주거부문과 복지부문간의 적절한 역할분담 및 협조관계가 이루어져야 한다. 그 동안의 주거복지정책은 주택문제 차원에서 접근이 이루어졌고, 이로 인해 주거복지를 주택부문이 주도하고 있으며, 복지부문과의 연계가 미흡한 측면이 있다. 앞으로 본격적인 주거복지정책을 추진하기 위해서는 사회복지부문의 적극적 참여 및 역할이 요구되며, 주거부문과의 긴밀한 협조가 이루어져야 할 것이다. 또한 중앙정부와 지방정부간의 적절한 역할 분담도 필요하다. 현실적으로 주거문제가 갖고 있는 지역성을 고려할 때 중앙정부는 전반적인 정책방향과 지원체도를 마련하고, 지역단위의 주거복지 현황 파악과 지표설정, 프로그램 계획과 집행 등은 지방자치단체에서 담당하도록 해야 할 것이다.

그리고 사례2에서 나타난 바와 같이 주거복지정책을 제대로 추진하기 위해서는 무엇보다 드러나지 않은 주거빈곤가구를 발굴하는 작업이 중요하다고 하겠다. 실제 많은 주거빈곤 가구들이 아무런 지원도 받지 못한 채 열악한 주거여건 하에서 생활하고 있다. 지원프로그램이 절대적으로 부족한 측면도 있지만, 시행되고 있는 제도조차 제대로 운영하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 효율적인 주거복지정책을 추진하기 위해서는 주거빈곤가구를 발굴하고 적절한 주거지원 프로그램을 연계할 수 있는 일상적인 체계의 구축이 이루어져야 할 것이다.

그런데 주거복지는 물리적 측면과 함께 사회적 측면이 함께 포함되어 있다. 사실 주거복지는 주거 즉 주택과 복지의 합성어이다. 주택은 그 자체는 물리적 공간에 불과하지만, 여기에는 가정이 담겨 있다. 이는 적절한 주거공간의 확보뿐만 아니라 지역사회 내에서 연대감과 소속감을 통해 사회문화적으로 안정된 생활을 영위하는 것을 의미하며, 주거복지정책이 주택정책과 구분되는 것도 바로 여기에 있다고 하겠다. 즉 다양한 형태의 부담가능한 주거공간을 제공하는 것과 동시에 적절한 주거기반시설 및 서비스가 함께 제공되어야 하며, 특히 주거소요가 큰 노인가구, 장애인가구, 아동·청소년이 있는 가구, 그 외 주거소요가구에 대한 사회복지

적 차원의 주거서비스가 제공되어야만이 주거복지를 실현할 수 있다.

사례3의 P군 경우에서 알 수 있듯이 적절한 수준의 주거공간은 물리적 공간일 뿐 그것만으로는 안정적인 주거생활을 영위할 수가 없다. 결국 대상가구에게 필요한 주거서비스가 함께 제공될 때 주거는 안정적인 생활을 위한 토대로 작용한다고 하겠다. 이처럼 가구별로 요구되는 다양한 주거지원서비스를 효율적으로 제공하고 진정한 주거복지정책을 추진하기 위해서는 지역 내 다양한 민간자원들의 참여와 이들의 적극적 활용이 필요하다. 사실 공공부문이 주거복지 관련 사항들을 전부 담당하는 것은 현실적으로 한계가 있으며, 지역자원들과 역할구분을 통해 효율적인 주거복지 전달체계가 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.





# 02

### < 토론 자료 >

- **양극화 문제**  
강신욱 연구위원 / 한국보건사회연구원
- **노동시장 정책과제 / 87**  
김유선 소장 / 한국노동사회연구소
- **근로빈곤층 문제**  
노대명 연구위원 / 한국보건사회연구원
- **여성의 빈곤, 보육 문제 / 105**  
김현숙 연구위원 / 한국조세연구원
- **주거복지 실현을 위한 민관협력 체계구축 / 123**  
유영우사무총장 / 주거권실현국민연합
- **주거복지와 지역복지 활성화 문제 / 139**  
이 호 소장 / 풀뿌리자치연구소



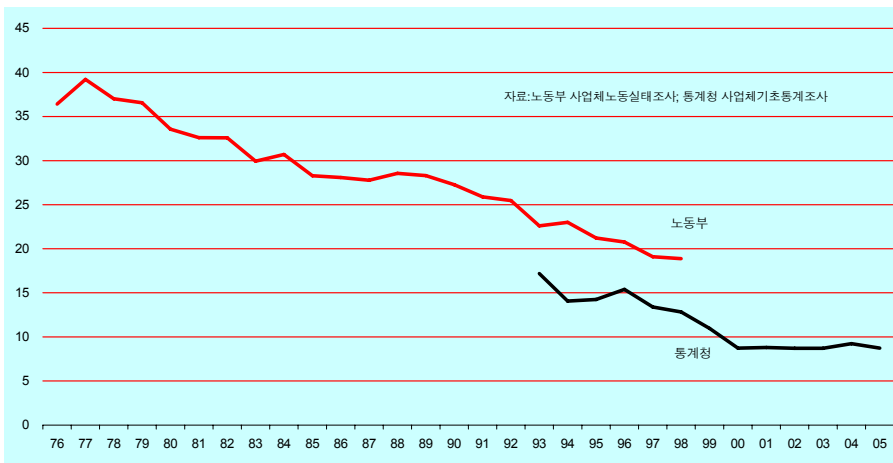
# 노동시장 정책과제

김 유 선(한국노동사회연구소 소장)

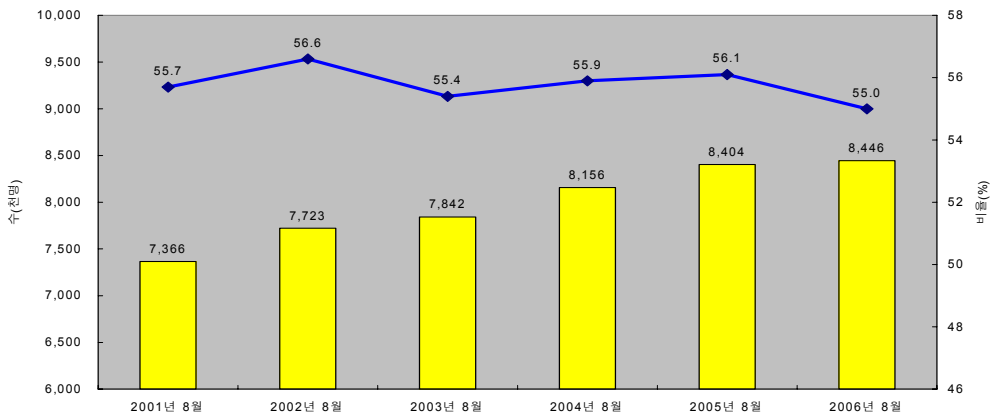
## 1. 실태

가. 중소기업업체 비정규직이 압도적 다수를 차지하고 있다.

[그림1] 500인 이상 사업체 취업자 비중 추이(단위:%)

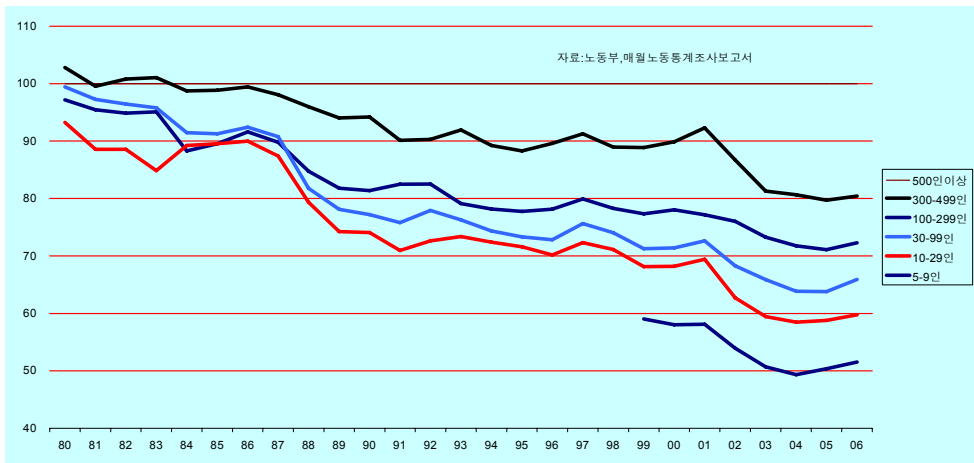


[그림2] 연도별 비정규직 규모 추이(단위: 천명, %)

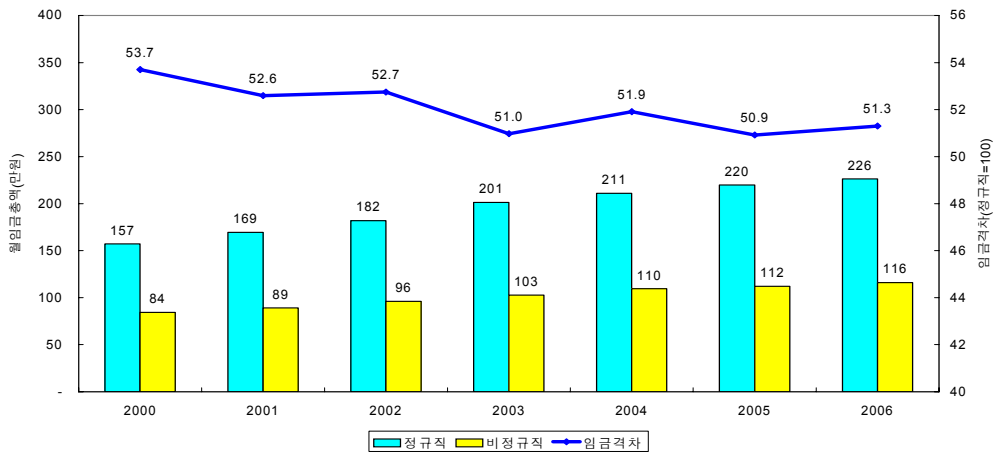


나. 대기업 정규직과 중소기업체 비정규직 노동조건 격차가 매우 크다.

[그림3] 사업체 규모별 임금격차 추이(월임금총액 기준, 500인이상=100)

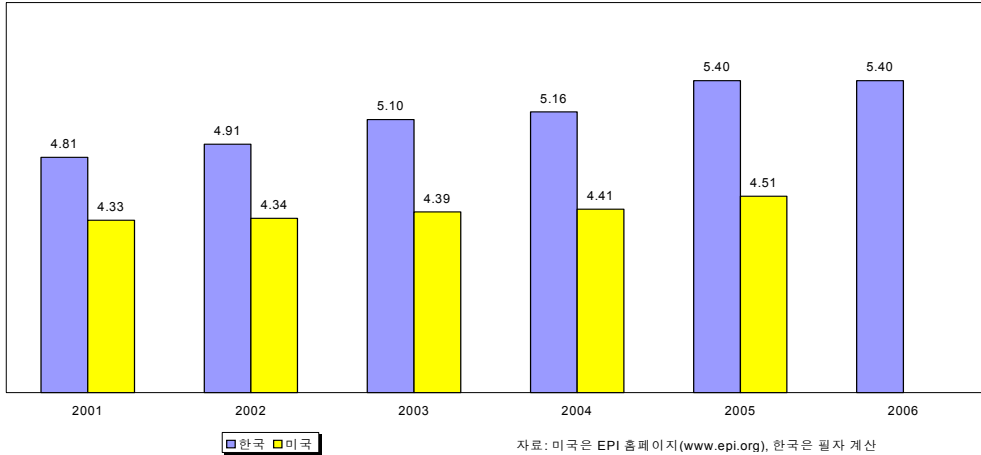


[그림4] 고용형태별 월임금총액 격차 추이(2000~6년, 단위: 만원, %)

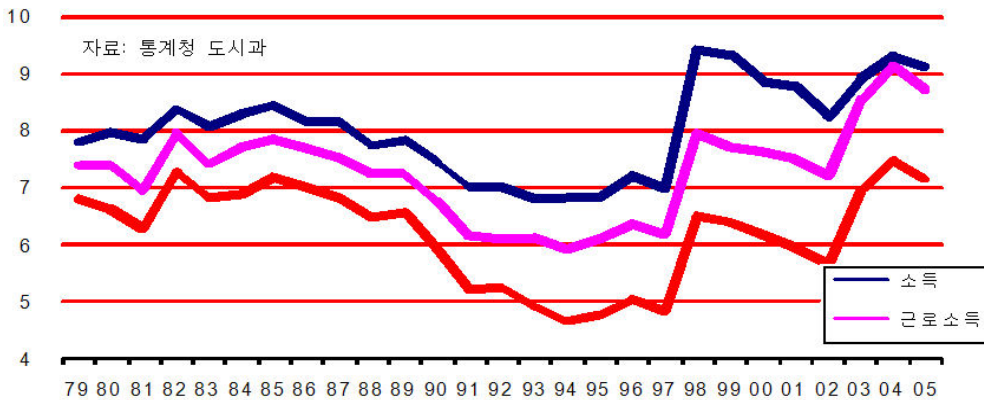


다. 임금불평등은 OECD 국가 중 가장 높은 수준이다.

[그림5] 연도별 임금소득 불평등 추이(시간당 임금 기준, P9010)



[그림6] 연도별 가계소득 불평등 추이(S9010)



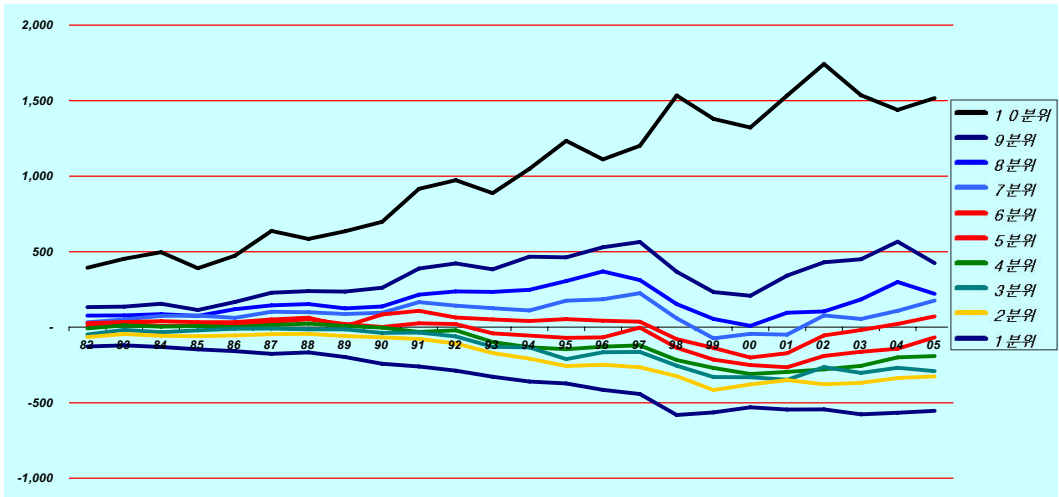
<표1> 연도별 저임금 계층 비율 추이(EU의 LoWER 기준, 단위: %)

	월임금총액 기준							시간당임금 기준					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001	2002	2003	2004	2005	2006
저임금	25.0	21.5	23.5	21.6	25.9	24.8	26.2	23.1	24.1	27.5	26.7	26.6	25.8
중간임금	47.8	54.0	51.5	48.9	46.5	45.5	51.0	49.8	49.4	45.4	45.6	44.3	46.5
고임금	27.2	24.6	25.1	29.5	27.6	29.7	22.8	27.1	26.5	27.1	27.7	29.1	27.7

자료 : 경제활동인구조사부가조사, 김유선(2006)에서 재인용

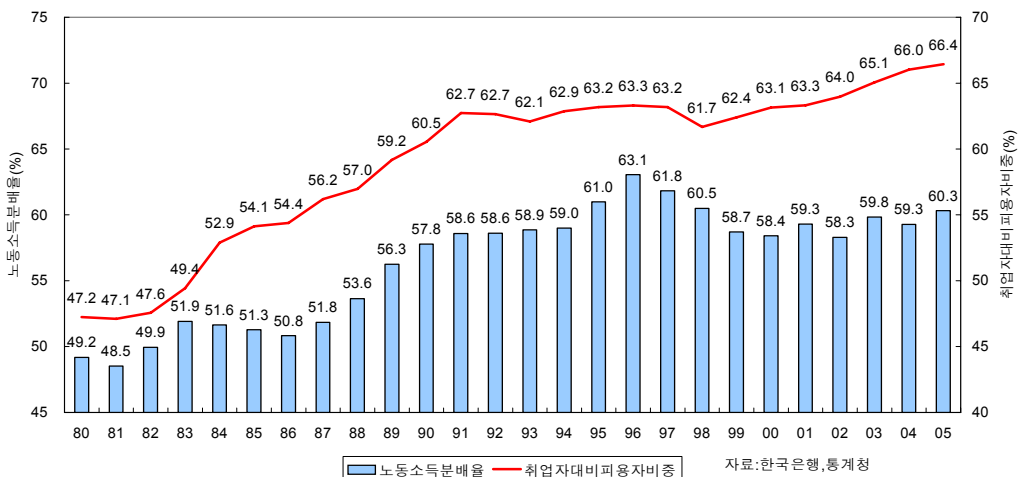
라. 대기업 정규직도 외환위기 이전 생활수준을 회복하지 못 하고 있다.

[그림7] 도시근로자 소득계층별 가계수지 추이(실질소득기준, 단위: 천원)



마. 노동소득 분배구조가 악화되고 있다.

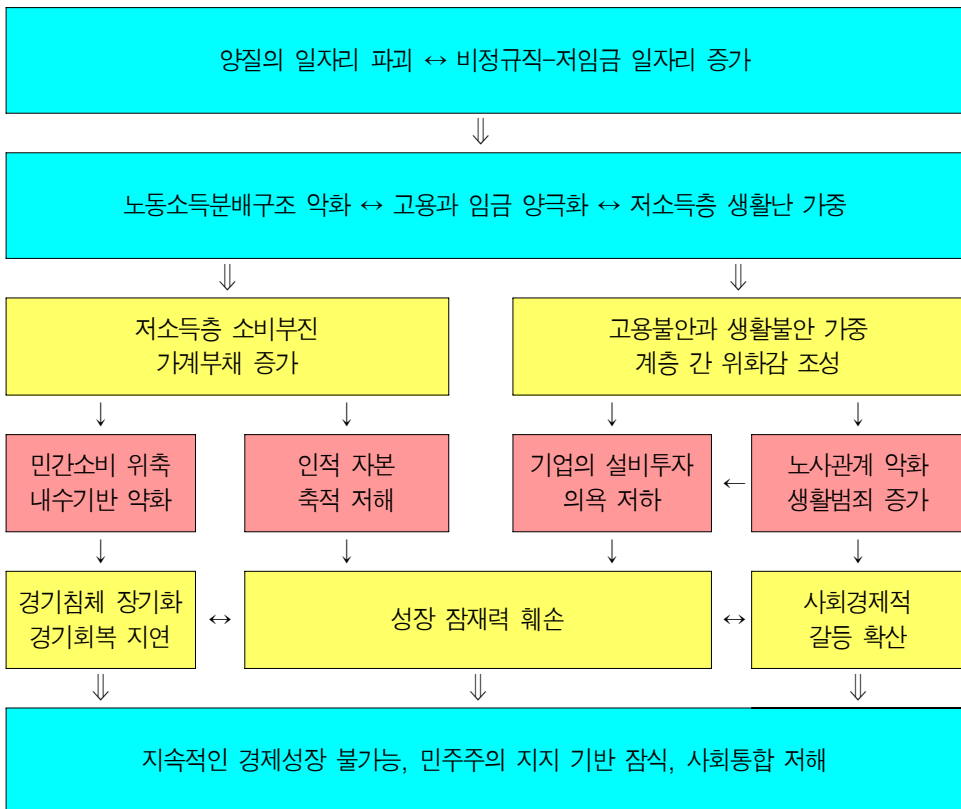
[그림8] 노동소득분배율과 취업자 대비 사용자 비중 추이(단위:%)



## 바. 사회경제적 폐해

- 노동소득 분배구조가 악화되고 저소득층 생활난이 가중되면, 지속적인 경제 성장이 위협받고 민주주의 지지 기반이 잠식되며, 사회통합 또한 저해된다.

[그림9] 사회경제적 영향(악순환)

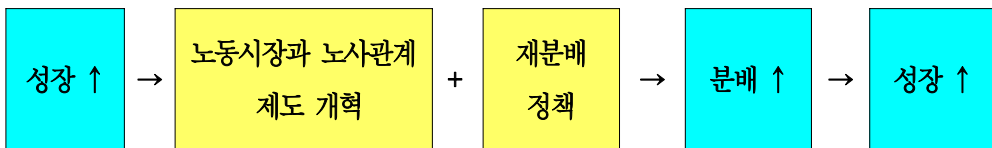


## 2. 정책과제

○ 성장이 분배구조 개선으로 이어지지 않고 있다. 이것은 1999년 이후 지속적으로 경제는 성장하고 있음에도 분배구조는 갈수록 악화되고 있다는 사실에서도 확인할 수 있다. 더욱이 분배구조 악화는 성장을 가로막고 있다.

⇒ 성장과 분배의 선순환 구조를 형성하기 위해서는, 재분배 정책뿐만 아니라 노동시장과 노사관계 제도를 개혁해야 한다.

[그림10] ‘성장 → 분배 → 성장’ 선순환 구조



○ 외환위기 이후 정부 정책을 평가하면, 노동시장 내에서 발생하는 노동소득 분배구조 악화는 기정사실로 받아들인 채, 사회적 안전망 구축 등 사후적 보완책(재분배 정책)에 초점을 맞추어 온 것으로 평가된다.

- 그러나 (1) 사회적 안전망 구축 등 사후적 보완책이 실효성을 가지려면 막대한 재정이 소요되고 단기적으로 그 효과가 가시화되기 어려우며,

- (2) 현재 빠른 속도로 악화되고 있는 노동소득 분배구조를 방치한다면 수많은 노동자가 저임금과 빈곤의 덫에 빠져 설령 사회적 안전망이 구축된다 하더라도 그 수요를 감당하기 어려우며,

- (3) 노동소득은 전체 요소국민소득(노동소득+사업소득+자산소득) 가운데 60%를 차지하고 개인 또는 가구소득의 주요 원천임을 감안할 때, 지금까지 정부 정책은 재검토할 필요가 있다.



## 가. 정부의 노동시장 정책 재검토

노동시장 유연성을 수량적 유연성과 기능적 유연성으로 구분하면, 지금까지 정부 정책은 수량적 유연화(고용조정, 비정규직 확대, 아웃소싱)에 초점을 맞추어 온 것으로 판단된다. 그러나 노동시장의 수량적 유연성은 ‘경제가 변동할 때 고용, 임금, 노동시간이 얼마나 빠른 속도로 변화 하는가’를 의미하는 바, 기업의 입장에서서는 경제적 효율성을 의미할 수 있지만 노동자 입장에서는 그만큼 고용과 생활의 불안정을 의미한다. 더욱이 노동자들이 감내할 수 있는 수준을 넘어서면 경제운용의 효율성과 형평성을 저해함은 물론 사회불안마저 야기한다.

이에 비해 기능적 유연성은 노동자의 교육훈련, 작업조직 재편 등을 통해 변화하는 상황에 대처할 능력을 키워 나가는 것을 의미하는 바, 노동자에게는 고용안정과 생활안정을 가져다 줄 수 있고, 기업에게는 ‘지속 가능한 경쟁 우위’의 원천을 보장할 수 있다. 더욱이 한국 경제가 장기적으로 경쟁력을 확보하기 위해서는 고성공-참여적 작업시스템으로 전환해야 하고, ‘수량적 유연성을 추구하는 기업일수록 기능적 유연성을 제고할 능력이 제약된다.’(Atkinson 1987)는 점을 감안할 때, 앞으로 노동시장 정책은 수량적 유연성을 제어하고 기능적 유연성과 안정성을 제고하는 방향에서 추진되어야 한다.

지금까지 한국의 노동운동은 수량적 유연성은 물론 기능적 유연성에 대해서도 부정적으로 평가해 왔다. 여기에는 나름대로 이유가 있다. 일반적으로 기능적 유연성(동태적 유연성)은 노동자와 노동조합에게 유리한 여건을 조성하는 것으로 평가되지만, 반드시 그런 것은 아니다. 한국을 비롯한 동아시아 지역에서는 동태적 유연성을 추구하는 고부가가치 산업이라도, 노동자와 노동조합의 의사결정 참여를 허용하지 않고, 집단적·공식적 참여보다 개별적·비공식적 참여를 선호하며, 선진국보다 훨씬 전제적(autocratic)으로 운영되기 때문이다.(Deyo 1997)

앞으로 기업은 ‘사람이 경쟁력의 원천’이라는 전제 아래, 기업의 전략을 ‘비용(인건비) 절감을 통한 단기수익 극대화’에서 ‘사람을 중시하는 장기수익 극대화’로 전환하고, 노동조합은 ‘사람 중시’ 경영철학, 경영 투명성 보장, 노동조합 의사결정 참여 등을 전제로 기능적 유연성을 적극적으로 평가하고 고용과 생활의 안정성을 제고해야 할 것이다. 정부 또한 임시근로의 남용을 제어하는 방향에서 과도한 수량적 유연화를 막고, 인적자원 개발 등 기능적 유연성을 제고하는 방향에서 노동시장 정책을 운용해야 할 것이다.

## 나. 기업의 경영방침과 지배구조 재검토

외환위기 이후 비정규직 고용이 증가하고 차별이 심화된 것은 일차적으로 기업의 ‘인건비 절감에 기초한 단기수익 극대화’ 전략에서 그 원인을 찾을 수 있다. 기업은 단기수익 극대화 전략을 통해 2004년 한 해 동안 사상 최대의 수익(경상 이익률 7.8%)을 기록했다. 그러나 이러한 기업의 경영전략은 이미 한계상황에 봉착하고 있는 것으로 판단된다.

첫째, 노동시장의 수량적 유연성이 극단으로 치닫고, 제조업의 인건비 비중이 1977년 이래 최저 수준(9.7%)으로 낮아졌음에도, 기업의 경쟁력은 개선되지 않고 있다. 둘째, 2000년부터 비정규직 규모(56%), 정규직-비정규직 임금격차(51%), 규모별 취업자 비중(500인 이상 9%, 50인 미만 69%)이 구조화되고 있는 것은, 그동안 기업이 활용해 온 고용조정, 비정규직 확대, 아웃소싱이 한계상황에 이르렀음을 의미한다. 셋째, 2002년부터 규모별 임금격차가 빠른 속도로 확대되고 있는 것은, 기업이 새로운 돌파구로 ‘하도급 단가 인하’에 주력하고 있음을 말해준다. 이것은 제조업 영업이익률이 대기업은 2003년 8.2%에서 2004년 9.4%로 증가하고, 중소기업은 4.6%에서 4.1%로 하락한 데서도 확인할 수 있다. 그렇지만 규모별 임금격차가 매우 큰 상태에서 빠른 속도로 확대되고 있는 것은, 이것 또한 얼마안가 한계상황에 봉착할 것임을 말해준다.

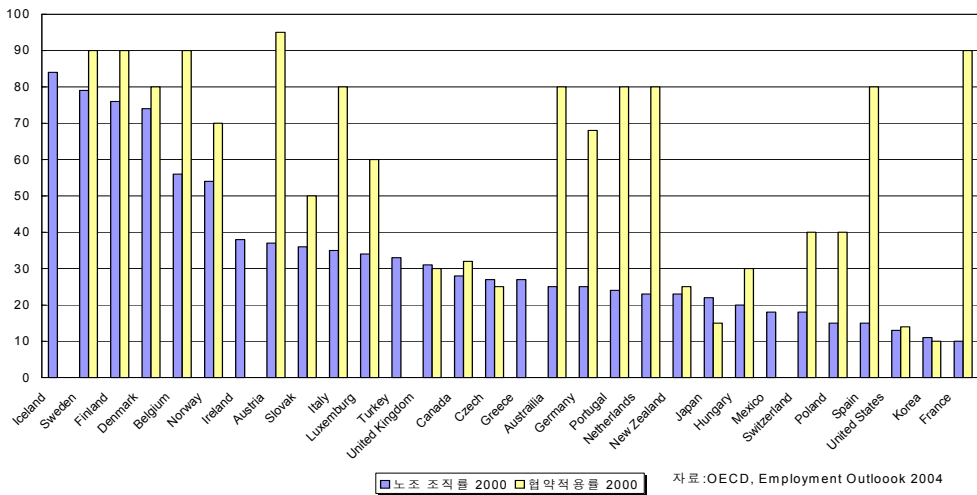
앞으로 기업은 (1) 지금까지 전략을 확대 재생산하여 ‘생산기지 해외이전’과 ‘해외부품 조달’을 늘릴 것인가, (2) ‘저임금-저비용에 의존하여 개발도상국과 경쟁하는 것은 지속 가능한 성장모델이 아니고 한국 사회 구성원 전체를 공멸로 이끄는 길’이라는 자각 하에 ‘고임금-고생산성-고부가가치’ 생산체제로 전환할 것인가라는 선택에 직면할 것이다. 그렇지만 지금처럼 ‘단기수익 극대화’를 추구하는 풍토에서는 전자(前者)를 선택할 가능성이 높을 것으로 판단된다. 이에 따라 앞으로 한국 경제는 전형적인 시장실패(market failure)의 한 예가 될 것으로 보인다.

기업이 ‘비용절감을 통한 단기수익 극대화’라는 일종의 ‘죄수의 딜레마’(prisoners' dilemma) 상태에서 벗어나 ‘인적자원개발에 기초한 장기수익 극대화’와 ‘기업의 사회적 책무’를 다 하기 위해서는, ‘비정규직 남용과 차별 해소, 법정 최저임금 현실화’ 등 사회적 규제를 강화하고, 기업 지배구조를 ‘이해당사자 기업’(stakeholder company) 모델로 전환하는 방안을 강구해야 할 것이다.

## 다. 정부의 노사관계 정책 재검토

OECD(2004)는 ‘노조 조직률과 단체협약 적용률이 높을수록, 단체교섭이 집중적이고 조정이 원활할수록 임금소득 불평등이 낮다.’고 결론짓고 있다. [그림11]에서 한국의 노동조합 조직률은 OECD 30개국 중 29위이고, 단체협약 적용률은 30위로 가장 낮다. 한국보다 노조 조직률이 낮은 프랑스를 비롯해서 서유럽 국가들의 단체협약 적용률이 80~90%에 이르는 것은, 산업별 단체교섭을 통해 체결된 단체협약이 단체협약 효력확장 제도를 통해 미조직 노동자들에게 확대 적용되기 때문이다. 더욱이 한국은 단체교섭이 기업별로 분권화되어 있고 ‘전국-산업-기업’ 사이에 조정이 원활하지 않아, 미국, 영국 등과 함께 집중도와 조정도가 가장 낮은 것으로 평가되고 있다.

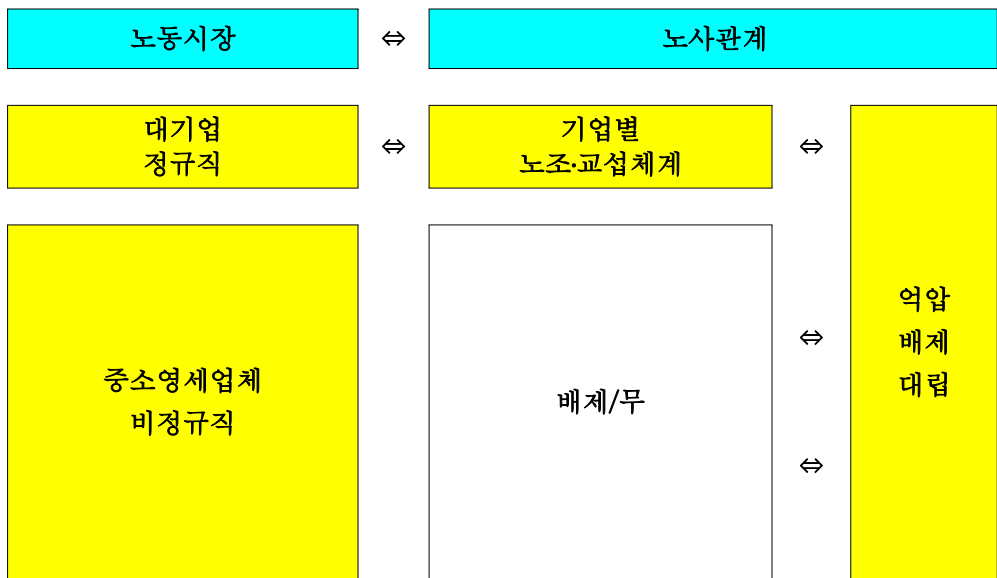
[그림11] 노동조합 조직률과 단체협약 적용률 국제 비교 (단위:%)



한국의 노동조합 조직률과 단체협약 적용률이 낮은 것은, ① 중소기업체 비정규직 중심의 노동시장과 ② 대기업 정규직 중심의 기업별 노사관계가 한데 맞물린 데서 비롯된다. 전체 취업자 중 300인 이상 사업체에서 일하는 사람이 12%(180만 명)에 지나지 않고, 50인 미만 중소기업체에서 일하는 사람이 69%에 이르며, 전체 노동자의 절반 이상이 비정규직이다. 기업별 노동조합 체제에서는 중소기업체에 노동조합을 조직하기 쉽지 않고, 설령 노동조합을 조직하더라도

도 정상적인 유지, 운영이 쉽지 않으며, 오랜 관행과 단체협약, 규약 등으로 임시직과 일용직 등 비정규직은 노조가입 대상에서 제외된다. 이에 따라 전체 노동자의 대다수를 차지하는 ‘중소영세업체 비정규직’은 헌법으로 보장된 노동기본권조차 향유하지 못한 채, ‘노동인권의 사각지대’에 방치되고 있다.

[그림12] 한국의 노동시장과 노사관계



따라서 대기업 정규직과 중소기업 비정규직 사이에 임금격차 확대를 방지하고 비정규직 남용과 차별을 해소하기 위해서는, 산업, 지역, 직종 등 초기업수준 노동조합 건설을 촉진하여 중소기업 비정규직 노동자들에게 헌법으로 보장된 단결권을 실질적으로 보장함과 동시에, 산업 등 초기업수준 단체교섭을 촉진하고 산업별 단체협약 효력확장 제도를 신설하여 중소기업 비정규직 노동자들도 헌법으로 보장된 단체교섭권의 성과를 향유할 수 있도록 해야 할 것이다. 이러한 기초 위에서만이 ‘전국-산업-기업’을 잇는 중층적 노사관계를 구축할 수 있을 것이며, 참여정부가 출범 당시 국정과제 가운데 하나로 제시한 ‘사회통합적 노사관계 구축’ 역시 가능해질 것이다. 전체 노동자의 대다수를 차지하는 중소기업 비정규직 노동자들을 노동3권 내지 노사관계의 틀 바깥에 방치한 상태에서는 ‘사회통합적 노사관계 구축’ 역시 불가능하기 때문이다.

## 라. 비정규직 남용과 차별 해소

### 1) 비정규직 관련 법률의 제·개정

한국의 비정규직은 ① 전체 노동자의 절반을 넘어서는 등 그 규모가 지나치게 많고, ② 차별이 극심하며, ③ 다른 나라는 파트타임이 대부분인데 한국은 임시직이 대부분이라는 점에서, 다른 나라에서는 찾아보기 힘든 특징을 보이고 있다. 그런데 이러한 특징은 주로 고용계약기간이 불안정하거나 짧은 임시근로 남용에서 비롯된다. 따라서 비정규직 남용과 차별을 제어하기 위해서는 최우선적으로 ‘임시근로(기간제)의 사용사유와 기간을 제한’하고 사내하청 등 불법파견의 남용을 막는 방향에서 관련 법률을 제·개정해야 한다.

그런데 지금까지 국내에서는 주로 개별적 노사관계법에 초점을 맞추어 논의가 진행되어 왔다. 독일 등 다른 나라에서도 우리만큼 심하지는 않지만 비정규직에 대한 차별은 존재한다. 그러나 독일은 종업원평의회가 설치된 사업장에서는 비정규직 차별이 존재하지 않지만, 종업원평의회가 설치되지 않은 사업장은 차별이 존재하는 것으로 보고되고 있다. 이것은 공동결정법에 따라 기업이 비정규직 채용과 관련된 정보를 근로자대표에게 제공하고, 노사 간에 사전협의를 통해 비정규직 남용을 제어하기 때문이다. 따라서 앞으로는 노사협의회, 단체교섭, 단체협약 등 집단적 노사관계법 영역으로 논의를 확장할 필요가 있다.

### 2) 공공부문 비정규직 대책 보완

2004년 5월 정부는 공공부문부터 모범을 보이겠다며 ‘공공부문 비정규직 대책’을 발표했다. 그러나 최근 비정규직 증가는 오히려 공공부문이 주도하고 있다. 이것은 대책 발표 당시부터 ‘공공부문 비정규직 대책’이 부실했던 점과 이후 운용 과정에서 정부 측 의지가 박약했던 점에서 비롯된 것으로 해석된다.

정부와 공공부문 사용자가 비정규직 남용과 차별을 근절하고, 선량한 사용자로서 민간부문의 모범이 되기 위해서는, **첫째**, 정규직 고용 원칙을 분명히 하고 상시대체 형 비정규직을 정규직으로 전환해야 한다. **둘째**, 객관적이고 합리적 사유가 있는 경우에 한하여 비정규직 고용을 허용하는 방향에서 ‘(가칭)공공부문 비정

규직 운용지침'을 제정해야 한다. 셋째, 민간위탁에 관한 통일적인 기준과 절차를 마련하고, 이후 운영문제를 규율할 수 있는 '(가칭)공공사무의 민간위탁규제법'을 제정해야 한다. 넷째, 정부 입찰 과정에서 실시되고 있는 최저낙찰가제도는 응찰 기업들의 과잉덤핑경쟁과 이에 따른 임금, 노동조건 악화라는 부작용을 낳고 있다. 따라서 최저낙찰가제도를 폐지하고 적정가격낙찰가제도를 실시하거나, 입찰금액 가운데 임금 부분을 분리하여 적정임금제도를 실시해야 한다. 다섯째, 위탁업체의 법률 위반, 부당한 차별행위, 부당노동행위 등을 막기 위해서는 위탁업체에 대한 자격심사를 강화해야 한다. 위탁실적에 대한 우대제와 면제조항은 대폭 축소하고, 반복적, 악질적 부당노동행위 업체에 대해서는 공공입찰 자격을 박탈해야 한다. 또한 공공부문 차원의 신고센터 또는 감시기구를 설치하여 부당노동행위가 발생하면 신속하게 시정조치를 취할 수 있어야 한다. 여섯째, 법률이 보장하는 내용과 절차에 따라 공공부문 비정규직의 자유로운 노동조합 가입 및 활동을 보장하고, 노동조합의 교섭요구 또는 근로자 개인의 고충처리에 성실히 응하도록, 범정부 차원에서 공공부문 모범사용자 모델을 개발, 확립해야 하며, '(가칭)공공부문 비정규직 대책위원회'를 설치하여 대책 수립과 조정, 시행, 감시 등을 협의, 시행해야 한다.

### 3) 비정규직의 정규직 전환 촉진

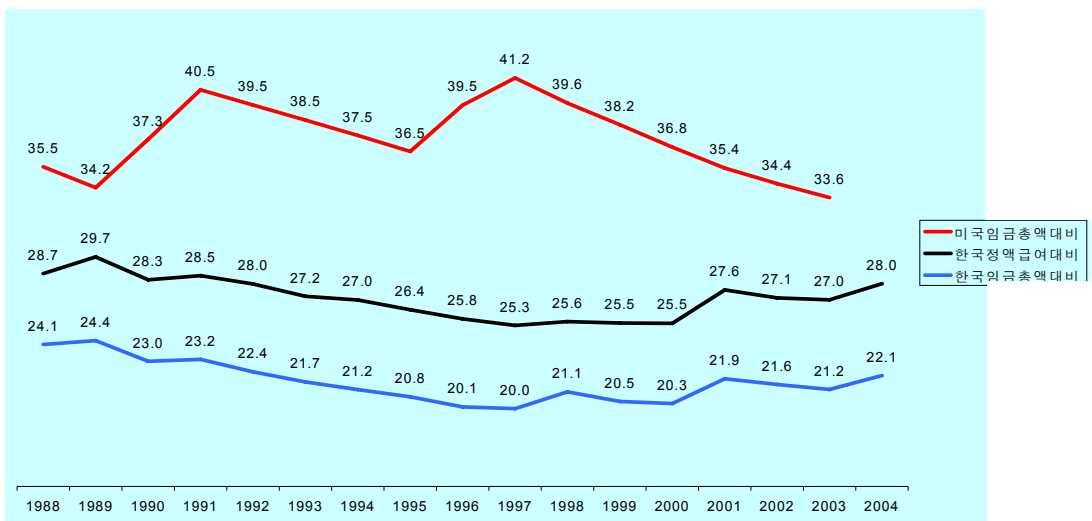
비정규직 남용을 줄이고 해당 근로자의 정규직 전환을 촉진하기 위해서는 다음과 같은 정책이 필요하다. 첫째, 해당 사업장에서 정규직 충원이 필요할 때에는, 비정규직 근로자에게 서면으로 통지하는 것을 의무화해야 한다. 해당 업무에 적절한 자격과 요건을 갖춘 비정규직 근로자가 정규직으로 일할 것을 원하는 경우, 사용자는 가능하면 그 근로자를 우선 채용하여야 한다. 둘째, 사용자는 비정규직 근로자가 정규직으로 전환하는데 필요한 자격을 갖추도록 가능하면 적절한 훈련 기회를 제공하여야 한다. 셋째, 정부는 사용자가 비정규직 근로자를 정규직으로 전환하면, 일정 기간 동안 임금의 일부를 보조하거나 소득세 또는 법인세를 일부 감면하는 방안을 강구할 필요가 있다. 넷째, 기간제 고용에 대해서는 사회보험료의 사용자 부담률을 높이거나(스페인), 기간제 고용종료 시 계약종료수당 또는 해고수당을 지급하는 방안을 강구할 필요가 있다.(프랑스, 스페인)

### 마. 최저임금 수준 현실화와 근로감독 강화

OECD(1998)는 ‘최저임금은 임금불평등을 완화하고, 연령간, 남녀간 임금격차를 축소한다. 최저임금 수준이 높은 나라일수록 임금불평등과 저임금계층 비율이 낮다. 최저임금이 여성, 파트타임 등 성인에게 미치는 부정적 고용효과는 발견되지 않는다. 그러나 10대 연소자 고용효과를 둘러싼 논란은 존재한다. 최저임금은 노동자 가구에서 빈곤을 축소하고, 소득분배구조를 개선한다. 그러나 전체 가구를 대상으로 하면 그 효과가 줄어든다. 빈곤가구 가운데 임금노동자가 한 사람도 없는 가구가 있고, 최저임금 수혜자의 부모가 중산층 이상인 가구도 있기 때문이다. 따라서 빈곤 해소는 EITC 등 근로소득지원세제가 좀 더 효과적인 정책수단일 수 있다. 그러나 EITC는 국가재정이 소요되고 저임금 노동자들을 ‘빈곤의 덫’에 빠뜨릴 가능성이 있기 때문에, 최저임금제와 상호 보완적으로 운영하는 것이 바람직하다.’라 결론짓고 있다.

한국에서 최저임금은 지나치게 낮은 수준에서 책정되어 ‘있으나마나 한 유명무실한 제도’로 평가되고 있다. 최근 부분적으로 개선되고는 있지만, 국제적으로 가장 낮은 편에 속하는 미국보다 크게 낮은 수준일 뿐만 아니라, 최저임금 제도를 도입한 1980년대 후반보다 낮은 수준에 머무르고 있다.([그림13] 참조)

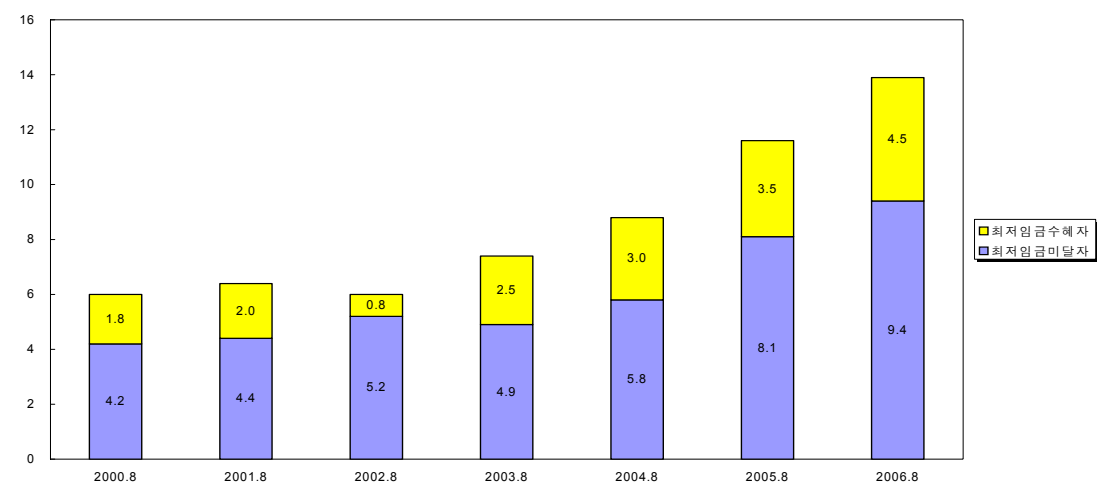
[그림13] 한국과 미국의 시간당 임금 대비 최저임금 비율 추이(단위:%)



2005년 9월부터 2006년 12월까지 법정 최저임금은 시간당 3,100원이고, 2007년 1월부터 12월까지 법정 최저임금은 시간당 3,480원이다. 2006년 8월 현재 경제활동인구조사 부가조사에서 시간당 임금 3,100원 미만은 144만 명(9.4%)이고, 3,480원 미만은 213만 명(13.9%)이다. 따라서 2007년 1월부터 적용되는 법정 최저임금(3,480원)의 수혜자는 69만 명(최저임금 영향률 4.5%)이고, 나머지 144만 명은 최저임금 적용 제외자이거나 최저임금법 위반업체에서 일하는 노동자들로 추정된다.<sup>29)</sup>

2006년 8월 현재 가내 노동자와 장애인, 감시·단속적 근로자가 최저임금 적용 대상에서 제외되고, 3월 이내 수습기간 중인 근로자가 최저임금의 90%만 적용받고 있음을 감안하더라도, 이상은 현행법상 최저임금조차 탈법적으로 적용되지 않는 노동자가 광범하게 존재함을 말해준다. 더욱이 법정 최저임금 미달자가 2001년 8월 59만 명(4.4%)에서 2006년 8월 144만 명(9.4%)으로 매년 증가하고 있는 것은, 법정 최저임금제도가 ‘저임금 계층 일소, 임금격차 해소, 소득분배 구조개선’이라는 본연의 목적에 부응하지 못 하고 있을 뿐만 아니라, 정부가 근로감독 행정의무를 다하고 있지 않음을 말해준다.([그림14]와 [표2] 참조)

[그림14] 연도별 법정 최저임금 미달자 및 수혜자 비율 추이(단위: %)



29) 노동부는 최저임금 영향률을 13.9%로 집계한다. 그러나 이것은 최저임금 미달자(9.4%)까지 포함한 것으로, 마치 최저임금제가 본연의 목적에 충실하게 운영되고 있는 양 오해를 불러일으킬 수 있다.



[표2] 연도별 법정 최저임금 현황과 영향률 추정(단위 : 천명, %)

법정 최저임금		시간당 임금(미만)	2001.8		2002.8		2003.8		2004.8		2005.8		2006.8		최저임금 영향률
적용기간	시급		수	비율	수	비율	수	비율	수	비율	수	비율	수	비율	
00.9~01.8	1,865	1865원	585	4.4	469	3.4	388	2.7	293	2.0	292	2.0	247	1.6	1.8%
01.9~02.8	2,100	2100원	861	6.4	702	5.2	573	4.1	452	3.1	446	3.0	370	2.4	2.0%
02.9~03.8	2,275	2275원			823	6.0	689	4.9	534	3.7	541	3.6	439	2.9	0.8%
03.9~04.8	2,510	2510원					1,052	7.4	849	5.8	836	5.6	709	4.6	2.5%
04.9~05.8	2,840	2840원							1,280	8.8	1,212	8.1	1,049	6.8	3.0%
05.9~06.12	3,100	3100원									1,732	11.6	1,442	9.4	3.5%
07.1~07.12	3,480	3480원											2,128	13.9	4.5%

## 바. 교육훈련 시스템과 연계된 숙련급 체계 및 단순노무직 직무급 형성

교육훈련시스템과 연계된 숙련 지향적 임금·인사제도를 통해 노동자들의 숙련을 향상시키고, 숙련을 임금·승진과 연계하여 동일숙련 동일처우를 실현해야 한다. 그런데 숙련 지향적 임금·인사제도는 노·사·정 3자로 구성된 산업별 교육훈련위원회가 교육훈련프로그램의 개발·실행·평가를 담당하고, 산별교섭을 통하여 숙련등급에 따른 임금률을 정하고 이에 따라 해당 산업 노동자들의 임금이 결정될 때 최종적으로 실현 가능하다. 따라서 노사정 3자가 산업별 교육훈련위원회를 구성하고, 산별교섭을 촉진하기 위한 노력을 기울일 필요가 있다. 이밖에 교육훈련을 통한 숙련형성이 의미를 갖기 어려운 단순노무 직종에서는 직무급 체계를 보급하여 임금과 생활의 안정성을 보장할 필요가 있다.

## 사. 연대임금정책

노동조합은 ‘노동소득 분배구조 개선과 임금격차 해소를 위한 연대임금정책’을 추진할 필요가 있다. 문제는 노조 조직률이 10%대에 불과한 기업별 노조 체제에서, 대기업 정규직의 임금인상 자체가 중소기업 비정규직 임금인상으로 이어진다는 보장이 없고, 대기업 정규직의 낮은 임금인상은 중소기업 비정규직의 더 낮은 임금인상으로 귀결되기 쉽다는 점이다.

따라서 대기업 정규직의 임금인상 자제가 중소기업 비정규직 임금인상으로 이어질 수 있는 제도적 장치를 해당 산업의 구체적 특성에 따라 강구할 필요가 있다. 예컨대 제조업은 300인 이하 중소기업 가운데 2/3가 대기업의 하청업체이며, 이들 하청업체의 원청업체 의존도는 80%를 상회한다. 따라서 중소하청업체 비정규직 노동자들에게 더 많은 임금을 차등 인상할 것을 전제로[하도급, 용역 단가에 반영], 대기업 정규직 노조는 낮은 임금인상을 요구 타결하고, 정부는 원청업체가 하도급 단가를 책정할 때 중소하청업체 노동자들에게 협약 임금을 지급하도록 강제하는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

초중등 교원 40만 명은 국공립사립학교 모두 하나의 임금체계가 적용되고, 사립학교 교원도 임금은 정부가 지급한다. 이것은 교육에 대한 국가 책임 원칙을 의무화한 것으로, 이러한 국가(또는 사회) 책임 원칙은 공공서비스업 전반으로 확장할 필요가 있다. 예컨대 의료산업에서는 의료보험 수가를 책정할 때 의사 1인당 인건비로 월 8백만 원을 반영하고 있는데, 앞으로는 간호사 등 병원 필수인력의 적정임금을 반영한다든가, 운수업은 버스 공영제를 확대하여 회사 운송 수입에 관계없이 운전기사 적정임금을 보장하는 방안을 검토할 필요가 있다.

## 아. 연대복지정책

대기업 정규직은 기업복지제도(사내복지기금 포함)가 상대적으로 잘 정비되어 있지만, 중소기업 비정규직은 기업복지제도가 없거나 적용대상에서 제외되는 경우가 많다. 기업복지제도가 노동자들 사이에 차별을 확대한다는 점에서 전면 사회화하는 방안도 검토할 수 있지만, 기업복지제도는 종업원의 충성도 제고 등 고유의 목적이 있으므로 이를 전면 사회화하는 것은 현실적으로 실현 가능성이 낮을 뿐만 아니라 부적절할 수 있다. 따라서 일차적으로 기업복지제도의 수혜 대상을 동일 기업 내 비정규직 또는 하청업체 노동자로 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다.

2004년 임금교섭 때 노동조합은 사회공헌기금 조성을 제기한 바 있다. 만약 노사가 합의하여 사회공헌기금을 조성한다면 그 용도는 중소기업 비정규직 교육훈련기금, 복지기금, 산업발전기금 등이 될 것이나, 그 액수는 그리 많지 않을 수 있다. 따라서 노사가 조성한 기금에 정부 관련 기금(노동부 고용보험기금, 근로복지공단 근로복지기금 등) 중 일정액을 출연하고, 노사정 3자가 동 기금을 관리 운영함으로써 사회공헌기금을 활성화하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이밖에

사업체 소속 상용직을 중심으로 설계된 현행 사회보험 제도에 대한 전면적인 재검토 역시 필요할 것으로 판단된다.

[참고문헌]

- 김유선. 2004. 『노동시장 유연화와 비정규직 고용』, 한국노동사회연구소.
- \_\_\_\_\_. 2005. “한국의 노동 : 진단과 과제.” 한국노동사회연구소 창립 10주년 기념 심포지엄 자료집 『한국의 노동, 과거 현재 미래』
- \_\_\_\_\_. 2006. “비정규직 규모와 실태 - 통계청, 경제활동인구조사부가조사(2006년 8월) 결과.” 『노동사회』 2006년 11월호(통권 115호)
- 최장집. 2004. “한국 민주주의의 취약한 사회경제적 기반.” 『아세아연구』 47권 3호 (통권 117호)
- Atkinson, John(1987). "Flexibility or Fragmentation? The United Kingdom Labour Market in the Eighties." *Labour and Society* 12(1):87-105.
- Deyo, Frederic C. 1997. "Labor and Post-Fordist Industrial Restructuring in East and Southeast Asia", *Work and Occupations* 24(1):97-118.
- OECD. 1998. "Making the Most of the Minimum : Statutory Minimum Wages, Employment and Poverty." in *OECD Employment Outlook*, OECD.
- OECD. 2004. "Wage-Setting Institutions and Outcomes ." pp. 127~81 in *OECD Employment Outlook*, OECD.



# 빈곤 및 양극화 해결을 위한 보육정책

한국조세연구원 김현숙

## 1. 정부 육아비용지원의 필요성 : 서비스 수준개선 및 형평성제고(빈곤해결)

### □ 육아비용지원의 필요성

- 보육산업의 외부성을 보정하기 위해 정부는 수요자 혹은 공급자에게 보조금을 지급
- 양(+)의 외부성을 가진 산업에는 보조금을 제공함으로써 사회적으로 적절한 수준까지 서비스 공급량을 확대하고 서비스의 질적 수준을 제고
- 공급자에 대한 보조금은 보육시설 수를 증가시키는데 도움이 되며, 수요자에 대한 보조금은 보육서비스에 대한 소비자의 접근성을 증대시키는 효과

### □ 영유아를 가진 부모의 보육부담을 경감하고 보육서비스 수준을 제고하기 위한 정부의 역할 확대

- 일하는 여성의 육아부담 경감
- 저출산 문제를 극복하는 정책수단의 일환으로 부모의 보육비 부담을 경감하고 질 높은 보육서비스 수준을 제공하는 것이 필요

### □ 우리나라 정부의 육아비용지원은 다른 나라에 비해 상당히 낮은 수준

- 다른 OECD국가에 비해 정부의 육아지원은 낮은 수준이어서 상향조정 필요

<표 1> OECD 국가의 영유아 보육 및 교육비 정부부담 현황

구분	스웨덴	프랑스	호주	핀란드	독일	헝가리	네덜란드	영국	한국
보육교육비/ GDP(%)	1.67	0.80	0.30	0.39	0.55	0.55	0.31	0.35	0.35
정부부담률(%)	88	73	66	97	91	78	78	70	52

자료 : OECD country notes, 기준년도 2003~2005.

한국 기준년도는 2006; 서문희 외 (2006); 여성가족부 내부자료

- 조세부담률이 우리나라와 비슷하거나 약간 낮은 미국보다도 영유아에 대한 재정지원이 낮고, 일본의 경우에는 우리나라보다 조세부담률이 낮음에도 불구하고 더 많은 재정적 지원이 이루어지고 있는 점을 감안할 때 현재의 정부 재정지원 수준은 국제비교를 기준으로 할 경우에 확대필요

#### □ 질 낮은 육아서비스 수준에 대한 개선 필요

- 현재 민간 공급업자 중심으로 제공하는 보육서비스의 질적 수준은 국공립 보육시설의 서비스 수준에 비해 낮아 보육서비스 질적 수준의 상향조정이 큰 과제
- 보육시설에 대한 정부의 보육료 규제는 공급자로 하여금 투입비용을 최소화하도록 인센티브를 제공하여 서비스 수준을 낮추는 원인으로 작용
- 정부는 민간보육시설에 대한 전체 투입비용을 표준보육비용<sup>30)</sup> 수준까지 확대하여 보육 서비스의 질적 수준을 높인다는 전제 하에 “기본보조금” 도입 추진

#### □ 보육서비스 질적 수준 제고와 보조금의 관계

- 보육서비스의 양을 확대하고 서비스 수준을 제고하는데 어떤 형태의 보조금이 효율적인지는 이미 형성되어 있는 시장의 수요공급 조건과 가격탄력성의 크기와 밀접히 연계
  - 보육시설이 부족한 경우, 공급자 보조금을 통해 시설 수를 증대시키는 것이 보육서비스의 초과수요에 대응하는 적절한 방법
  - 이미 보육시설이 양적으로는 충분하나 서비스 수준에 대한 소비자 만족도가 떨어진다면 수요자에 대한 보조금을 통해 공급자가 선별되도록 하는 것이 적절
- 보육서비스 수준의 개선은 소비자선택권 강화, 공급자간의 경쟁 활성화, 정부의 서비스 개선관련 항목에 대한 지속적 투자, 공급자의 도덕적 해이 방지, 정보의 비대칭성 해소를 통해 달성
  - 위의 항목 중 소비자 선택권이나 공급자간의 경쟁 활성화, 공급자의

30) 표준보육비용은 조세연구원(2005)이 양질의 보육 및 교육서비스를 제공하기 위한 적정비용수준을 산출한 것으로 ‘표준’이라 함은 시설운영에 소요되는 현실적 비용을 감안하고 제 법령 등 사회적 기준을 충족하는 비용수준을 의미함.

- 도덕적 해이 방지는 수요자 보조금을 통해 효과적으로 달성가능
- 공급자 보조금은 시설의 서비스 개선항목에 대한 안정적 투자에 도움
  - 정보의 비대칭성을 해소하는 가장 좋은 방법은 정부가 직접적으로 보육시설을 운영하는 것이나 서비스를 표준화할 수 있는 공급업자가 시장에 진입하도록 허용하면서 수요자 보조금을 이용하는 것도 가능
  - 수요자 보조금을 이용하면서 정부가 공급업자의 서비스 수준에 대한 정보를 제공한다면(예: 인증제도) 정보의 비대칭성은 어느 정도 해소 가능

<표 2> 보육서비스 질적 수준 개선을 위한 요소 및 보조금의 특징

서비스 수준 개선을 위한 요소	수요자 보조금	공급자 보조금	기본보조금
소비자 선택권 강화	○	×	×
공급자간 경쟁 활성화	○	×	△
서비스 개선항목과의 직접적 연계	×	○	△
공급자의 도덕적 해이 방지	○	×	△
정보의 비대칭성 해소	△*	○*	△*

- 주: 1) ○는 큰 효과, △는 중간정도 효과, ×는 효과 없음을 의미  
 2) △\*는 표준적인 서비스를 공급할 수 있는 공급업자가 출현하거나 공급업자의 서비스 수준에 대한 정보네트워크가 구축될 경우 효과가 있다는 의미  
 3) ○\*는 직접적으로 국공립을 운영하는 경우에 큰 효과가 있다는 의미

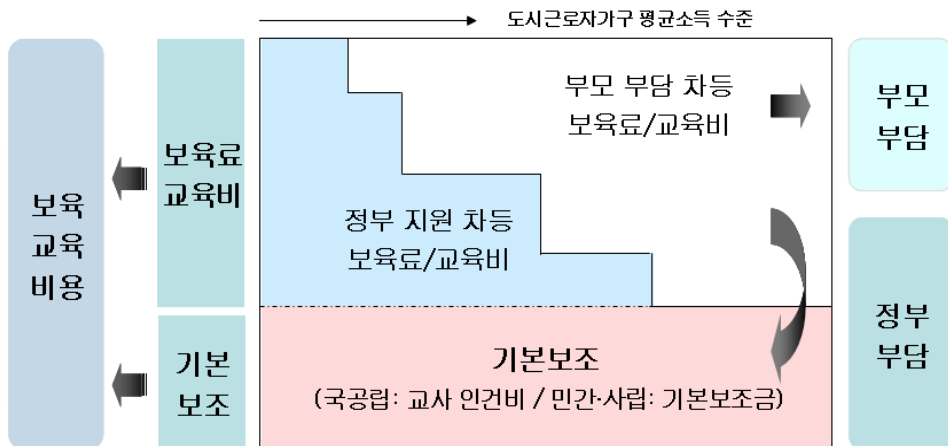
- 따라서 보육서비스 질적 수준개선을 위해서는 수요자보조금을 주로 이용하고 국공립 시설을 일부 운영하는 등 공급자 보조금을 혼합하는 방식이 바람직
- 육아지원 보조금이 충족해야 할 또 하나의 중요한 원칙은 소득계층별 구매력을 고려하여 저소득층에게 더 많은 지원을 함으로써 형평성을 충족해야 한다는 점
- 영유아 육아비용지출은 가구의 지출중 필수재(necessities)에 대한 지출이므로 가구의 구매력을 고려하여 정부의 보조금이 지원되는 것이 바람직

## 2. 기본보조금 도입의 취지와 문제점

### □ 기본보조금 도입의 전제 및 원칙

- 기본보조금은 적정 수준의 육아서비스를 제공하기 위해 보육료 단가를 조세연구원(2005)이 산출한 표준보육비용으로 조정한다는 전제하에 도출
- 부모의 보육료 부담이 증가하지 않도록 하며 국공립과 민간보육시설의 아동 1인당 투입비용을 동일화한다는 전제 하에 도출
- 따라서 현재의 표준보육비용과 차등보육료 단가의 차액에 대해서는 소득 수준에 관계없이 “기본보조금”이라는 이름아래 아동 수에 따라 시설에 제공
- 기본보조금과 보육서비스 수준을 연계하기 위해 최저 교사인건비 준수, 아동 대 교사비율 준수, 4대 보험 가입, 평가인증 신청 등을 기본보조금 수혜조건으로 연계
  - 아동별 지원의 원칙을 고수하면서 동시에 공급자 보조금처럼 서비스 개선항목과 연계를 시도
  - 국공립 보육시설에 대한 지원은 인건비에 대한 지원원칙을 유지

[그림 1] 육아지원시설 비용부담구성 (2008)





- 현재 시범사업으로 진행되고 있고 2008년 도입될 예정인 기본보조금( 이미 영아에 대해서는 도입, 유아에 대해 도입예정)은 보육서비스 질적 수준 개선을 위한 요소 중 충족시킬 수 있는 요소나 그 효과가 다소 제한적
  - 기본보조금은 보육서비스 산업의 가장 큰 문제점인 서비스 수준 개선을 위한 보조금 형태로는 비효율적
  - 기본보조금은 소비자의 선택권을 강화하는 전형적인 수요자 보조금의 장점을 살리기 어렵고, 동시에 공급자 보조금처럼 서비스 개선 항목과의 직접적 연계도 다소 어려움
  
- 육아보조금의 상당부분을 차지하는 기본보조금이 효율적으로 사용되지 못하여 재원을 낭비할 가능성
  - 소득층에 관계없이 제공되는 기본보조금 지원은 시설이용에 대한 보조금의 탄력성이 소득이 낮은 계층에서 크다는 점을 감안할 때 시설이용 아동 수의 증가에 있어서도 열위
  - 월별로 시설이용 아동수가 변화하는 가운데 연간단위로 일정액의 정액이나 정률의 교사급여 증가액을 적절하게 설정하는 것은 어려워 기본보조금을 교사인건비와 연계하는 등 서비스 개선항목에 직접적으로 매칭하기 어려움
    - 여성가족부의 서비스 개선과의 연계 인프라 구축 노력에도 불구하고 아동 수에 따라 지원하는 한 교사인건비 등과 직접적으로 연계하는 데에는 한계
  
- 기본보조금 도입에 따른 정부 보조금 및 부모부담수준
  - 부모의 보육료 부담수준은 만0세아를 기준으로 할 경우 2006년의 보육료 상한선(=차등보육료 단가)인 350,000원을 연 3%의 물가상승률만 연동한 수준에서 고정시키고 표준보육비용과 보육료 상한선의 차액은 모두 기본보조금으로 제공

<표 3> 기본보조금 예시 (2008)

정부지원시설	민간 보육시설
만0세 표준보육비용 : 월 791,000원 (A)	만0세 표준보육비용 : 월 712,000원 (A)
만0세 부모부담액 : 월 372,000원 (B)	만0세 부모부담액 : 월 372,000원 (B)
만0세 정부지원 : 월 419,000원 (A-B)	만0세 기본보조금 : 월 340,000원 (A-B)

주: 정부지원시설인 국공립 보육시설 등에는 기본보조금 대신 교사인건비 지원을 유지하기로 결정

- 기본보조금 외의 소득층에 따른 차등보육료 수혜율은 2010년까지 연차적으로 평균소득 130% 계층까지 확대

<표 4> 소득계층별 보육료 확대계획

소득계층	지원비율(0 ~ 4세)			
	2007	2008	2009	2010
▪ 법정저소득층	100	100	100	100
▪ 차상위계층	100	100	100	100
▪ 평균소득의 50%	80	80	80	80
▪ 평균소득의 60%	50	60	60	60
▪ 평균소득의 70%				
▪ 평균소득의 100%	20	30	30	30
▪ 평균소득의 130%	-	-		

□ 기본보조금은 형평성에 있어서 문제를 유발

○ 부모의 소득수준에 관계없이 제공되므로 형평성 위배

- 현 부모의 소득수준에 따른 보육서비스 이용비용에 대한 지출비용은 역진적이어서 『2004 보육·교육 이용 및 욕구 실태조사』에 따르면 소득1분위(소득 약 88만원)의 경우에는 보육비용이 전체 소득의 14.7%를 차지하고 소득10분위(소득 약 497만원)의 경우에는 보육비용의 비중이 7.2%임

- 기본보조금은 가구소득수준에 관계없이 정액의 보조금을 제공하므로  
보육비 지출의 역진성을 개선하지 못함
- 보육시설이용 가구의 아동은 부모소득에 관계없이 지원받는 반면, 시설  
미이용 가구의 아동은 저소득층이어도 전혀 혜택이 없어 차등보육료와는  
달리 시설 미이용 아동과의 형평성 문제 발생
- 차등보육료와 기본보조금 제도 하의 소득계층별 보육료 부담
  - <표 4>의 차등보육료와 기본보조금 도입을 전제로 하여 2008년 기준의  
소득계층별 보육료 부담은 <표 5>와 같음

<표 5> 차등보육료와 기본보조금 지급에 따른 소득대비 보육료 부담비중  
(만0세 기준)

소득계층	소득대비 부모부담 보육료 비중(%)			
	2007	2008	2009	2010
▪ 법정저소득층	0%	0%	0%	0%
▪ 차상위계층(144만원)	0%	0%	0%	0%
▪ 평균소득의 50% (144만~184만원)	4.4%	4.4%	4.4%	4.4%
▪ 평균소득의 60%~70% (184만~258만원)	8.2%	6.5%	6.5%	6.5%
▪ 평균소득의 100% (258만~369만원)	9.2%	8.1%	7.3%	7.3%
▪ 평균소득의 130% (369만~480만원)	8.5%	8.5%		
▪ 상위소득 20% (574만원)	6.9%	6.9%	6.9%	6.9%
▪ 상위소득 10% (742만원)	5.3%	5.3%	5.3%	5.3%

주: 4인 가구 기준, 상위소득 20%와 10%의 가구평균소득은 건강보험 만5세 이하 자녀가구의 소득분포를 고려하여 소득인정액을 산출하였으며 두 소득계층은 현재 차등보육료 미지원 계층임

- <표 5>는 만0세를 기준으로 한 경우이며 다른 연령군(만0~4세)에서도 계층별 부담비중은 유사한 형태를 나타내고 있음
- 현재 제공되고 있는 차등보육료의 계층별 수혜수준은 평균소득 60% ~ 130% 가구의 보육비 부담을 상대적으로 낮추지 못하고 있음
  - 2007년의 경우에는 평균소득 100% 수준인 가구의 소득대비 보육료 부담이 평균소득 130%인 가구보다 높아 정부의 보육료 지원수준을 다소 상향조정하는 것이 바람직
  - 2010년까지의 전체 계획을 살펴볼 때 상위소득 20% 이상의 고소득층보다도 보육료 부담비중이 높은 평균소득 60~130% 계층의 부담을 완화해가는 새로운 디자인 필요
- 기본보조금을 도입하게 되면 현재의 차등보육료의 수혜계층에 따른 부모 부담액은 변화하지 않으므로 소득대비 부모부담 비중도 변화하지 않아 소득층간의 부모부담 수준의 격차를 개선할 수 없음
- 평균소득 60~70%에 해당하는 계층의 소득 역시 낮은 수준이므로 소득 50%계층에 준하는 혜택을 제공하도록 두 구간을 통합하여 차등보육료 부분수혜 폭을 확대하는 방안 검토

### 3. 수요자 보조금 확대방안 I : 전액 차등지원

- 보조금의 효율성과 형평성을 제고하기 위해 수요자 보조금을 새롭게 고안하는 작업이 필요
  - 2010년까지 확정되어 있는 보조금 예산(차등보육료+ 기본보조금)을 활용하여 소득층에 따른 부모부담 수준을 조정하는 새로운 보조금을 디자인하여 효율성과 형평성 제고
  - 현재 계획된 차등보육료와 기본보조금을 제공할 경우 소득계층별 소득대비 보육료 부담비중은 <표 5>와 같아 평균소득 100~130% 계층의 소득대비 부담 비중이 다른 계층보다 높아 형평성을 충족시키기 어려움
  - 확보된 예산을 차등보육료로 재조정하면 형평성 개선 가능
- 전체예산을 소득수준별 부모부담 수준이 고소득층일수록 높아지도록 재조정

- 상위10%의 경우에도 맞벌이가구나 편부모가구의 경우 보육료 15% 지원
  - 가계조사자료 2005년을 기준으로 할 경우, 상위소득 10% 가구의 맞벌이 비중은 약 35.5%
  - 상위소득 10%에 해당하는 가구의 맞벌이 부부는 대부분 종합소득세 신고대상으로 소득원을 증명하기 용이할 것으로 보임
- 소득층의 구매력에 따른 형평성을 고려하여 소득층이 높을수록 보육료 부담 비중이 높도록 설계
  - 상위소득 20%와 상위소득 10% 계층의 보육비 부담비중은 일부 증가

〈표 6〉 전액 차등보육료로 활용할 경우 만0세아의 계층별 보육료부담  
(2008년 기준)

소득계층		차등보육료 수혜율(%)	부모소득 대비 보육료 비중(%)	예산소요액(원)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 법정저소득층</li> <li>▪ 차상위계층 (144만원)</li> </ul>		100	0	10,676,582,400
				30,605,462,400
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 평균소득의 50% (144만~184만원)</li> <li>▪ 평균소득의 60%~70% (184만~258만원)</li> </ul>		85	5.2	12,098,432,160
				11,251,636,320
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 평균소득의 100% (258만~369만원)</li> <li>▪ 평균소득의 130% (369만~480만원)</li> </ul>		55	8.5	18,554,791,200
				4,135,296,000
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 상위소득 20% (574만원)</li> </ul>		30	8.7	2,255,616,000
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 상위소득 10% (742만원)</li> </ul>	맞벌이	15	9.1	400,371,840
	홀벌이	0		-

주: 표준보육비용(=차등보육료)은 2008년 기준으로 712,000원임

- 새로운 시나리오에서 필요한 만0세아의 총보육예산은 2008년 기본보조금과 차등보육료로 확보된 예산에 비해 크지 않음
  - 총예산은 국고기준 89,978,188,320 원으로 2008년 기준으로 차등보육료로 확보된 예산 36,955,447,200원과 기본보조금 예산

46,370,016,000원에 국공립 보육시설에 대한 지원(민간시설에 대한 1인당 기본보조금보다 큼)을 합한 금액보다 크지 않음

- 유아의 경우에도 기본보조금과 차등보육료 예산을 차등보육료 예산으로 모두 활용할 경우 유사한 결과 도출

<표 7> 전액 차등보육료로 활용할 경우 만3세아의 계층별 보육료부담  
(2008년 기준)

소득계층		차등보육료 수혜율 (%)	기존 보조금하의 부모소득 대비 보육료비중(%)	새로운보조금하의 부모소득대비 보육료비중(%)	예산소요액(원)
▪ 법정저소득층		100	0	0	22,392,902,400
	▪ 차상위계층(144만원)				64,194,928,800
▪ 평균소득의 50% (144만~184만원)		85	2.0	1.6	25,379,167,740
▪ 평균소득의 60%~70% (184만~258만원)			2.8		23,602,324,680
▪ 평균소득의 100% (258만~369만원)		55	3.4	2.5	38,919,305,700
▪ 평균소득의 130% (369만~480만원)			3.8		11,305,272,000
▪ 상위소득 20% (574만원)		30	3.1	2.7	6,166,512,000
▪ 상위소득 10% (742만원)	맞벌이	15	2.4	2.8	1,094,555,880
	홀벌이	0			-

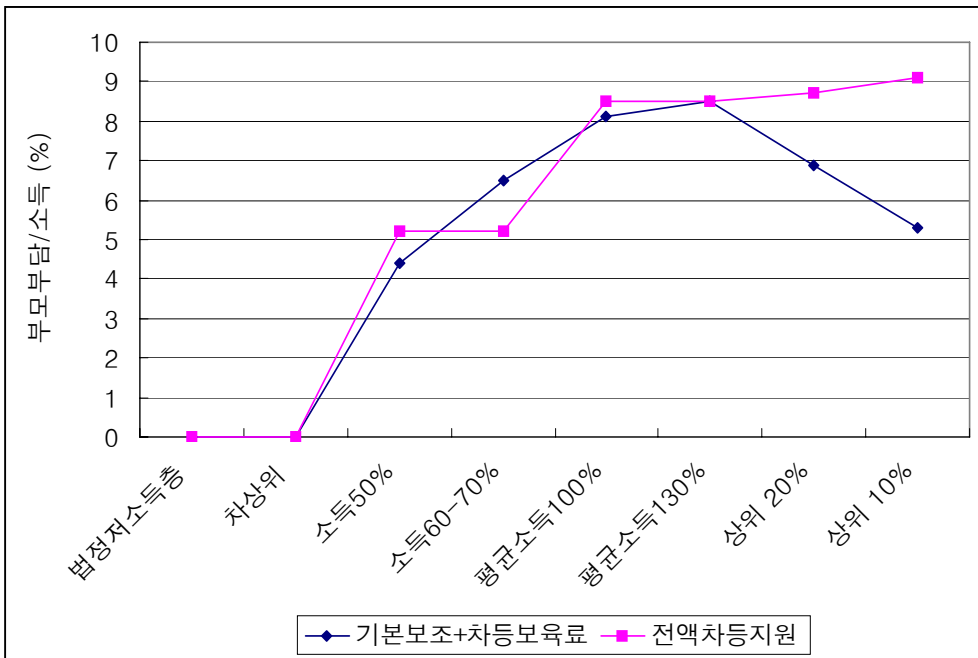
주: 표준보육비용(=차등보육료)은 2008년 기준으로 242,000원임

- 새로운 시나리오에서 필요한 만3세아의 총보육예산은 2008년 기본보조금과 차등보육료로 확보된 예산보다 다소 크나 조정가능
  - 새로운 시나리오 하의 국고기준 총 보육예산은 193,054,969,200원으로 2008년 차등보육료 예산 119,856,801,000원과 기본보조금예산 62,212,158,000원의 합인 182,068,959,000원보다 약 100억 많으나

- 국공립 시설의 아동에 대한 지원까지 고려하면 총예산은 비슷한 수준
- 평균소득 100~130% 계층의 소득대비 보육료 부담을 감소시키면서 소득대비 보육료 부담은 소득이 증가하면서 일관적으로 증가

□ 현 계획대로 기본보조금을 도입하는 경우에 비해 소득수준별 형평성이 크게 개선

[그림2] 만0세아의 소득수준별 부모부담 수준 비교



#### 4. 수요자 보조금 확대방안 II : 기본보조금 50% 유지하고 나머지 차등보육료로 전환

- 기본보조금을 현재 계획안 대비 50%로 삭감하고 나머지 재원을 차등보육료로 활용하는 방안
- 상위소득 10% 계층에게도 현 기본보조금의 50%가 지급되는 것이므로 맞벌이 부부에 대한 추가지원은 고려하지 않음

<표 8> 기본보조금 50%를 차등보육료로 전환할 경우 만0세아의 계층별 보육료  
(2008년 기준)

소득계층	차등보육료 수혜율(%)	부모소득대비 보육료 비중(%)	예산소요액(원)
▪ 법정저소득층	100	0	10,676,582,400
▪ 차상위계층(144만원)			30,605,462,400
▪ 평균소득의 50% (144만~184만원)	80	5.6	12,066,446,880
▪ 평균소득의 60%~70% (184만~258만원)			11,221,889,760
▪ 평균소득의 100% (258만~369만원)	50	7.3	20,895,462,000
▪ 평균소득의 130% (369만~480만원)			4,656,960,000
▪ 상위소득 20% (574만원)	22	7.8	3,054,374,400
▪ 상위소득 10% (742만원)	0	7.8	1,645,600,000

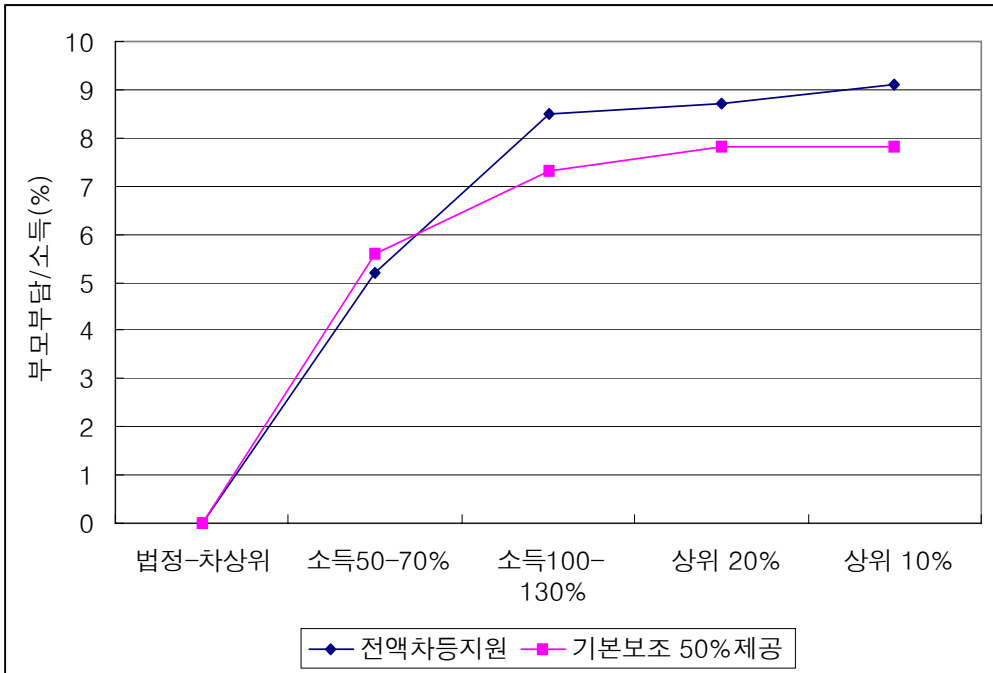
주: 2008년 기준으로 전소득층에게 기본보조금을 현 계획안 340,000원의 절반인 170,000원 제공

- 총 보육료 예산은 국고기준으로 94,822,777,840 원으로 차등보육료와 기본보조금으로 확보된 83,325,463,200 원을 약 100억원 초과하나 국공립 보육시설에 대한 인건비 지원 등을 포함하면 그 차액은 크지 않음
  - 평균소득 130% 계층의 지원을 확대하면서 전체 예산은 증가
  - 전체 보육료 예산을 소득에 따라 차등 지원하는 경우에 비해 소득수준별 부모부담 비율은 대체적으로 감소하지만 예산은 다소 증가
- 전 소득층에게 정액의 지원을 제공하면서 소득수준이 낮을수록 부모부담 비중이 낮도록 설계
  - 기본보조금의 액수를 감소시켰으나 전 소득층에게 일정한 지원은 제공
  - 재원이 일부 증가하지만 소득계층별 형평성 제고



- 전체 보육료 예산을 소득별로 차등 지원하는 경우에 비해 고소득층의 부담비중은 낮아지고 중간소득층 부담은 약간 증가

[그림3] 시나리오에 따른 만0세아의 소득수준별 부모부담 수준 비교



- 전액을 차등지원하는 경우에 비해 정액의 기본보조금을 50% 제공하는 경우에는 소득수준에 따른 보육료 부모부담비중은 완만하게 증가
- 유아의 경우에도 기본보조금의 50%를 차등지원으로 활용할 경우 만0세아와 유사한 결과 도출
  - 고소득층의 보육료 부담비중은 감소하고 중간소득층의 부담은 약간 증가

<표 9> 기본보조금 50%를 차등보육료로 전환할 경우 만3세아의 계층별 보육료 (2008년 기준)

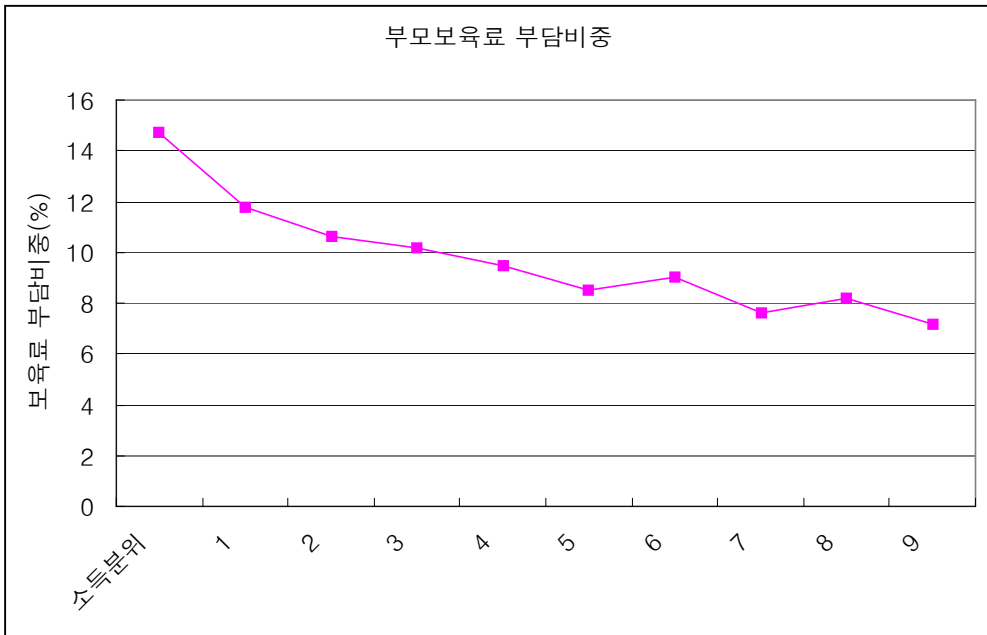
소득계층	차등보육료 수혜율 (%)	기존 보조금하의 부모소득 대비 보육료비중(%)	새로운보조금하의 부모소득대비 보육료비중(%)	예산소요액(원)
▪ 법정저소득층	100	0	0	22,392,902,400
▪ 차상위계층(144만원)				64,194,928,800
▪ 평균소득의 50% (144만~184만원)	80	2.0	1.9	24,473,001,720
▪ 평균소득의 60%~70% (184만~258만원)		2.8		22,759,601,040
▪ 평균소득의 100% (258만~369만원)	50	3.4	2.5	38,857,504,500
▪ 평균소득의 130% (369만~480만원)		3.8		11,287,320,000
▪ 상위소득 20% (574만원)	22	3.1	2.7	6,097,396,800
▪ 상위소득 10% (742만원)	0	2.4	2.7	2,019,600,000

주: 기본보조금으로 전 소득계층에 22,500원 제공

- 총 보육료 예산은 192,082,255,260원으로 차등보육료와 만3세 기본보조금으로 확보된 예산인 182,068,959,000원 크나 국공립 시설아동에 대한 지원을 고려하면 높은 수준이 아님
- 최고소득층에게도 기본보조금의 형태로 정책의 보조금을 제공함으로써 고소득층의 보육료 부담비중을 하향조정하였으나 현재 계획안보다는 소득층별 형평성 제고
- 2004년 실태조사 결과의 소득계층별 보육료 부담비중은 소득분위가 높을수록 낮은 것으로 보고되고 있어 정부의 보조금 디자인은 저소득층에게 더 큰 혜택을 제공해야
- 『2004 보육·교육 이용 및 욕구 실태조사』의 육아지원서비스 비용 지불 아동의 소득계층별 지불비용을 살펴보면 전체 평균은 9.6%이며 1분위는 14.7%, 10분위는 7.4%임

- <표 4>의 차등보육료 지급에 따른 보육료 부담비중과 차이가 있는 것은 실태조사의 서비스 이용가구는 다양한 육아서비스 비용에 따른 총 지출 규모를 제시하였기 때문이며 소득층별 부담비중도 <표 5>와 차이가 있음

[그림 4] 소득분위별 부모보육료 부담비중(2004 보육실태조사)



- 정부의 지원에도 불구하고 여전히 저소득층의 보육료 지출부담은 매우 큰 편
- 평균소득 70% 이하 가구의 보육료 부담을 낮추기 위해서는 기본보조금 예산을 모두 차등보육료로 전환하는 대안이 바람직
- 상위소득 20% 이상 가구의 보육료 부담도 과도하지 않도록 하려면 기본보조금 예산의 절반을 차등보육료로 전환하는 대안을 고려

## 5. 요약 및 결론

- 기본보조금은 가구의 소득수준에 따른 보육비 부담의 형평성 위배

- 기본보조금은 모든 소득계층의 명목적인 보육비 부담을 동결시키는 효과는 있으나 가구의 소득에 따른 구매력의 형평성은 충족시키지 못하며 고소득층에 비해 중간소득층의 보육비 부담비중을 가중
  - 기본보조금의 일부를 소득층에 따라 차등지원하거나 전액을 차등지원 형태로 전환할 경우 형평성은 크게 개선
- 육아서비스 질적 수준의 개선을 위해서도 기본보조금은 재고해야
- 인증평가제도 등과의 연계는 차등보육료의 수혜여부와 인증통과 여부를 연계하여 수행해도 가능
    - 예: 호주의 자녀보육수당(Child Care Benefit)과 인증제도의 통과연계
    - 차등보육료와 기본보조금 재원을 모두 차등보육료로 활용하는 경우 보육시설별로 제공되는 보조금의 총액은 아동의 소득수준에 따라 다소 편차가 발생하기는 하나 전체 총액으로는 거의 동일하므로 정부 보조금 지원크기는 유사
  - 교사의 인건비 수준과의 연계 등은 전형적인 공급자 보조금이 아니면 다소 한계
  - <표 2>에서 언급한 것처럼 서비스 수준 개선을 위한 여러 가지 항목을 동시에 충족하기 위해서는 기본보조금 형식보다는 차등보육료 형태의 수요자 보조금과 일부 공급자 보조금의 운용이 바람직
- 기본보조금은 아동별 지원이기는 하나 시설에게 정액의 형태로 제공되므로 부모의 정부지원에 대한 인지도는 매우 낮음
- 예를 들어 기본보조금의 50%는 소득층에 관계없이 정액으로 제공하고 나머지는 차등 지원하더라도 하나의 보육료 체계로 구성하여 모든 소비자에게 정부가 수요자 보조금을 제공하는 형태로 확립하는 것이 바람직
  - 수요자 보조금인 차등보육료를 “정액지원+소득별 차등지원” 형태로 구성하는 것도 가능

## 참고문헌

- 김현숙, 『영유아 보육·교육과 정부의 역할』, 정책토론회 자료집, 한국조세연구원, 2005.11.
- 김현숙, 「영유아 보육재정 지출방식 : 기본보조금에 대한 검토」, 재정포럼 2006년 5월호, 한국조세연구원, 2006.
- 김현숙, 『보육시장 활성화를 위한 제도개선 방안연구』, 기획예산처 사회서비스 향상기획단 용역보고서, 한국조세연구원, 2006.12.
- 보건사회연구원, 『2004 보육·교육 이용 및 욕구 실태조사』, 보육실태조사 제 I 과 제, 여성가족부 용역보고서, 2005.
- 서문희 외, 『사회적 격차 해소를 위한 육아비용 적정 분담방안 연구』, 육아정책 개 발센터, 2006
- 한국조세연구원, 『표준보육·교육단가 및 적정부담수준에 관한 연구』, 보육실태 조 사 제IV과제, 여성가족부 용역보고서, 한국조세연구원, 2005.
- OECD, Country Note, Early Childhood Education and Care Policy, 여러 해.



# 주거복지 실현을 위한 민관협력 체계구축 (주거복지센터 사례를 중심으로)

유 영 우

주거권실현을위한국민연합 사무총장

## 1. 주거복지 현황

### 1) 정부정책과 시민사회운동의 현황

○ 정책적으로 주거복지에 대한 많은 관심이 나타나고 있음.

- 2000년 인구주택총조사 결과 최저주거기준에 미달하는 가구가 전체 가구의 23.1% 인 330만가구에 달한다는 사실이 알려지면서 정책적인 관심이 고조됨
- 2003년 건설교통부는 주거복지과를 신설하였고 최저주거기준 미달가구에 대한 정부의 책임을 명시하는 조항을 주택법에 포함시켰음
- 또한 2015년까지 5만호의 다가구주택을 정부가 매입하여 공공임대주택으로 활용하기 시작했으며, 2012년까지 국민임대주택을 100만호 공급하는 계획을 추진하는 한편 전세자금융자제도 활성화 등 저소득가구의 주거복지수준을 제고하기 위한 정부의 노력이 진행 중임.
- 2007년부터 전면시행 될 예정인 읍면동사무소 및 지자체의 주민생활 지원기능 강화에서도 주거복지가 중요한 업무영역으로 분류되어, 적어도 시군구마다 1개 팀이 주거복지 관련 영역을 다루게 될 것으로 예상됨.

○ 시민사회 영역에서도 주거복지와 관련된 활동이 확대되고 있음.

- 과거 주거복지운동은 주로 재개발지역을 근거지로 하는 철거반대 운동이었음. 그러나 그 이후 주거복지에 대한 문제의식이 발전하면서 재개발지역 이외의 여러 현장으로 주거복지운동이 확대되기 시작했음.
- 실제로 재개발지역뿐만 아니라 비닐하우스촌, 공공임대주택, 홈리스 및 쪽방지역 등 우리사회에서 소외된 사람들이 집단적으로 거주하는 지역을 중심으로 주민교

육, 주민자치역량강화, 주민권리의식 향상 등을 위해 지역단체들이 많은 노력을 하고 있음.

○ 한편, 생산공동체운동과 자활지원사업에 기반을 둔 집수리자활공동체사업이 활성화되고 있음.

- 도시빈민지역 주민들의 생산공동체운동에 지원을 둔, 집수리자활공동체가 자활 지원사업과 현물주거급여, 그리고 저소득층 주거환경개선에 대한 사회의 관심에 힘입어 성장하여 왔음.
- 현재 전국적으로 2005년 상반기 현재 48개의 자활공동체가 활동하고 있으며, 지속적으로 증가하는 추세임. 집수리자활공동체들은 집수리자활공동체연대라는 연대 조직을 통해, 주거복지분야에서의 사회적 기업으로 전망을 수립하고 있음.

○ 하지만 현재 정부와 시민사회 영역의 주거복지 활동은 여러 가지 한계를 노정하고 있음.

- 정부의 경우, 당초에 약속했던 주거실태조사를 실행하지 않은 상황이라 주거빈곤의 구체적인 실태에 대해서 제대로 파악하고 있지 못함. 그러다보니 주거복지의 실질적인 내용이 임대주택의 물량공급 중심 정책에 그치고 있고 최저주거기준 미달가구의 해소계획을 체계적으로 수립하지 못한 상황임.
- 시민사회 영역도 역시 지역별로 활발한 활동을 하고 있지만 특정 주민들에 한정된 활동으로 주거복지에 대한 총체적인 상을 가지기 어려운 상황임. 그러다보니 사회복지서비스 제공을 넘어서 정책 및 제도의 변화를 유도할 수 있는 원동력이 되지 못하고 있음.
- 집수리자활공동체의 경우, 집수리사업과 같은 직접적인 서비스를 상당한 규모로 제공하고 있지만, 내외적으로는 일반영리사업체로 간주됨으로서 주거복지 활동과 같은 공익적 활동의 주체로 인정받지 못하고 있음.

## 2) 주거복지 전달체계의 현황과 문제

### ① 주거복지 서비스 전달 체계

○ 현재 주거복지 서비스는 주요하게 공공임대주택 공급프로그램, 공공임대주택



입주자 프로그램, 주거비 지원 프로그램, 주택개량지원 프로그램 등의 형태로 제공되고 있음.

구분	주거복지 서비스 내용	신청기관	실행기관
공공임대주택 공급프로그램	영구임대주택	지자체 사회(복지)과, 도시/건축과 등	주택공사/도시개발공사
	공공임대주택		주택공사/도시개발공사
	매입임대주택	지자체 사회(복지)과, 도시/건축과 등	주택공사/도시개발공사
	국민임대주택		주택공사/도시개발공사
공공임대주택 입주자 프로그램	입주자 프로그램		종합사회복지관 지역사회시민단체 주택관리공단
주거비 지원 프로그램	주거급여(현금)	지자체 사회(복지)과	
	주거급여(현물)	지자체 사회(복지)과	자활공동체/집수리사업단
	저소득영세민전세자금 융자	지자체 도시/건축과 등	대출취급은행
	근로자서민전세자금 융자		대출취급은행
주택개량지원 프로그램	불량주택개선자금 대출	지자체 도시/건축과 등	대출취급은행
	주거환경개선자금 대출	지자체 도시/건축과 등	대출취급은행
	농어촌주택개량자금 융자	지자체 도시/건축과 등	대출취급은행
	지자체 집수리사업	지자체 사회(복지)과	자활공동체/집수리사업단
	기업사회공헌 집수리사업		자활공동체/집수리사업단
	공동모금회 집수리사업	지자체 사회(복지)과 자활후견기관 종합사회복지관	자활공동체/집수리사업단

○ 그러나 전달체계에 있어서 몇 가지 문제들이 지적되고 있음. 첫째, 중앙정부와 지자체, 주택공사 등 공공부문 주체들 간의 업무연계가 원활하지 않음. 둘째, 주거복지 욕구에 대한 구체적인 실태파악이 이루어지지 못함으로서 주민들이 원하는 서비스 제공 및 관련 자원 연계가 이루어지지 못함. 셋째, 주민들이 주거복지 서비스에 대한 체계적인 정보를 접하지 못하고 있으며, 결과적으로 주거복지 정책의 실효성이 낮게 됨.

○ 전달체계의 문제점은 주거복지 영역이 정립되기 시작한지 오래되지 않았기 때문에 겪는 문제점이라고 볼 수 있음. 최근에 와서야 건설교통부에 주거복지과가 설치되고, 대한주택공사에 주거복지처가 설치되었으며, 보건복지부가 관할하고 있는 주거급여에 대한 종합적인 논의가 진행되고 있기 때문에, 주거복지 영

역의 기본적인 골격이 이제 막 형성되고 있는 시기라고 판단됨.

- 따라서, 주거복지 전달체계의 정비와 최일선 전달체계를 어떻게 만들어낼 것인가에 대한 논의와 실천이 시작될 것임.

## ② 주거복지 전달체계 구축에 대한 기존 논의

- 주거복지 전달체계 구축, 특히 최일선 주거복지 전달체계에 대한 의견은 다음과 같이 제시되고 있음.

- 먼저, 국토연구원의 연구(2004)에 따르면, 주거복지관련 기초자치단체의 기능을 3가지 방법으로 재조정할 수 있음을 제시함. 첫째, 조직을 완전히 통합하는 방안으로 다양한 조직들을 묶어서 새로운 단일 서비스 구조를 창출하는 방법. 둘째, 단순조정의 방법으로 각 서비스 조직들이 독립성을 유지하면서 상호간의 관계를 밀접하게 개선하는 방법. 셋째, 주거서비스 네트워크 방안으로 각 서비스 조직들이 독립적으로 운영하되 수혜자의 접근창구를 원스톱화하는 방법. 이 중 장기적으로는 네트워크적 접근을 지향하되, 단기적으로는 단순조정의 방법부터 실행할 것을 권고하고 있음.

- 주거환경연구원의 연구(2005)에서는 기초자치단체 주거복지행정에 연계한 지역주거복지센터 설치 방안을 제시하고 있음. 이 방안에 따르면, 운영/관리는 기초자치단체에서 하고 인적자원은 주거복지전문가와 자원봉사자, 지역전문가 등을 활용함. 주거복지센터에서는 지역주거복지 정보, 서비스 제공, 실천적 영역에서 주거복지 네트워크 및 운용 등을 담당하게 됨.

- 다만, 이 연구에서는 주택공사 및 도시개발공사를 중심에 놓는 차이점을 보여줌. 이 방안에서는 주택공사 등 기존의 공공기관이 국민주거복지 실현을 위한 기관으로 전환할 것을 제안하면서, 조직화되어 있는 인적자원과 공간을 이용하고 지자체와 지역내 주거복지전문가 및 NGO 등을 활용한 협력네트워크 구성하여 기존 관리사무소를 일선 주거복지센터로서 기능하도록 하고, 이를 지원하는 광역주거복지센터 운영을 제안함. 주거복지센터는 기존의 임대주택단지 활성화 뿐 아니라 입주자 수요의 주거사정을 파악하고, 관할 지역 내 주거복지실

현이라는 구체적인 목표를 달성하기 위해 주거복지 개념을 구체적으로 구현하는 장으로서 지방정부의 주택정책수립을 위한 풀뿌리로서 기능함.

- 결론적으로 기존 연구에서 공통적인 것은 기초자치단체 수준의 공공 주거복지 전달체계가 필요하며, 그 역할은 기왕의 분산적으로 수행되고 있는 주거복지 서비스를 조정, 연계하는 것에 중점을 두는 점임.
- 주민들의 접근창구를 일원화하는 것이나, 주거복지센터라는 별도의 기구를 공공부문 내에 상정하는 것은 주거복지 전달체계를 일관성 있게 구성한다는 장점을 가짐. 그러나 주거복지에 대한 이해와 관심이 낮은 상황에서 공공부문 내에 주거복지 전담 전달체계가 마련되는 것만으로는 공공부문이 제공하는 주거복지 서비스의 연계효과는 가능하지만, 수요자에 대한 적극적인 발굴이나 정책사각지대에 대한 관심이 어려울 것으로 예상됨.

### ③ 향후 주거복지 전달체계 구축 전망

- 주거복지 전달체계로서 가장 가시화되고 있는 것은 2006년 4월 발표된 ‘주민생활지원서비스 전달체계 개편방안’에 담겨진 내용임. 개편방안에 따르면, 현재의 시군구 본청의 각 실과에 분산되어 있는 각종 주민생활지원 서비스 기능이 하나의 부서로 통합되고, 통합부서에는 주민생활지원 종합기획, 서비스 조정·연계, 통합조사 등 관련기능이 부여되어 주민생활지원부서의 주무·총괄기능을 수행함. 읍면동사무소도 종래 일반행정과 민원업무 중심으로 운영되던 것을 주민생활지원 기능 중심으로 개편하고, 복지수요자에 대한 현장방문과 심층상담, 사후관리, 정보제공, 관련기관의 의뢰·연결 등 현장성과 접근성을 강화하는 쪽으로 기능을 전환하게 됨. 정부는 개편의 1단계로 2006년 7월부터 46개 시군구에서 시범적으로 운영을 시작하며, 2007년 7월까지의 전체 읍면동지역으로 확대한다는 계획을 가지고 있음.
- 개편방안에 예시된 주민서비스 항목에 주거복지가 별도로 제시되어 있으며, 개념적으로는 한 개의 팀으로 구성될 수 있을 것으로 예상됨. 모든 지자체가 일률적으로 팀을 구성하지 않을 것이기 때문에 모든 지자체에 주거복지팀이 구성되리라 볼 수 없고, 현재 전국에 주거복지팀이 구성된 지자체는 몇 되지 않

음.

○ 이러한 개편은 기존 논의에서 지적되었던 주거복지 전달체계의 복잡성과 단절성을 극복하고, 종합기획, 서비스 조정·연계, 통합조사 등의 역할을 공공부문이 수행할 수 있는 초보적인 토대가 마련되는 것임. 그러나 앞서 지적했듯이 주거복지 영역에 대한 관심과 이해가 취약하고, 초기 단계라는 점을 감안할 때 공공부문이 적극적으로 주거복지 전달체계를 주도하리라 기대하기 어려움. 비영리민간부문의 주거복지 전달체계 참여는 이러한 조건 속에서 고려될 수 있음.

○ 향후 주거복지 전달체계 구축에 대한 전망을 살펴보면, 비영리민간부문의 역할은 다음과 같이 특화시킬 수 있음.

- 비영리민간부문은 공공부문의 전달체계 구축을 지원하고, 참여함으로써 전달체계의 효과성과 효율성을 높이는 조력자 역할을 할 수 있음
- 비영리민간부문은 주거빈곤층의 이해를 대변하고, 이를 지역 주거복지 전달체계에 반영하도록 하는 대변자 역할을 할 수 있음
- 지역사회 주거복지에 대한 전문적인 정보와 정책의 생산 및 보급을 하는 전문가 역할을 할 수 있음
- 공공부문 전달체계와 함께 공공-영리-비영리부문의 자원을 발굴하고 연계하는 네트워크 역할을 할 수 있음
- 노숙인, 쪽방거주자, 비닐하우스거주자 등 특수취약계층을 위한 특화된 서비스를 제공하는 역할을 할 수 있음
- 집수리 및 주거환경관리 등 주거복지 향상을 위한 직접 서비스를 제공하는 주체로서 역할을 할 수 있음

○ 현재 이루어지고 있는 각종 주거복지 서비스를 중심으로 공공부문과 비영리민간부문의 역할분담을 정리해보면 다음의 표와 같음.

구분	서비스 내용		역할분담	비고
기초자치단체	주거복지 관리	주거복지 행정강화 및 부서간 협력	○	
		지역주거복지계획 수립	△	
		주거복지관련 민관네트워크 조정	△	
		지역내 가용 자원 조직화	△	

	조사 / 정보관리	지역주거실태조사 (최저주거기준 미달가구 파악 등)	○	
		지역의 주거복지 욕구 파악 (공공임대주택 입주자 주거만족도 등)	△	
		지역주거복지정보시스템 구축	△	
	주거복지 서비스 제공	공공임대주택 입주자 선정	○	민간추천
		주거비 지원 프로그램	○	
		현물주거급여 대상자 선정	○	민간추천
		주택개량자금 대상자 선정	○	민간추천
주택공사 도시개발공사	공공임대주택 공급		○	
	공공임대주택 관리		△	
	공공임대주택 입주자 선정		○	
	공공임대주택 입주자 지원		△	
비영리 민간부문	커뮤니티 활성화 지원		△	
	각종 상담 (임대차 분쟁해결 등)		□	
	공공임대주택 입주자 지원		△	
	현물주거급여 서비스 제공		□	
	기업 및 민간지원 집수리서비스		□	
	특수취약계층을 위한 임대주택 공급		□	장기계획
	특수취약계층을 위한 지원서비스 (노숙인, 비닐하우스촌, 쪽방 거주자 등)		□	

○ 주거복지 서비스에 대한 공공부문과 비영리민간부문의 역할분담을 해보면, 몇 가지 경향으로 나눌 수 있음. 첫째, 공공부문이 배타적으로 기능을 해야 하는 영역으로서, 서비스 대상자의 최종 선정, 주거비 지원 등 현금지원의 집행, 보편성과 포괄성이 요구되는 기초조사 등의 역할이 있음. 위의 표에서는 ○로 표시됨. 다만, 서비스 대상자의 선정과 관련하여 비영리민간부문이 대상자를 공신력있게 추천하는 것도 고려할 수 있음. 둘째, 공공부문과 비영리민간부문이 협력을 해야 하는 기능이 있음. 종합기획, 관련 자원 네트워크 구성, 정보시스템 구축, 기초조사 이외의 욕구조사, 서비스 대상자에 대한 임파워먼트 등이 협력적인 역할분담을 요함. 위의 표에서는 △로 표시됨. 셋째는 비영리민간부문이 비교우위를 갖는 기능으로서, 각종 상담, 특수취약계층에 대한 지원, 집수리 및 지역관리 서비스가 해당됨. 위의 표에서는 □로 표시됨.

○ 결론적으로, 공공부문의 주거복지 전달체계가 구축됨과 동시에 비영리민간부문의 주거복지 전달체제도 구축되어야 함. 비영리민간부문은 공공부문을 보완하면서도, 공공부문이 수행하기 어려운 역할을 담당하고, 더 나아가 서비스

대상자인 주거빈곤층의 입장에서 공공부문 전달체계의 문제점과 개선점에 대한 의견을 개진하는 역할을 수행해야 함. 따라서 시민사회영역에서는 비영리민간 부문의 주거복지전달체계로서 ‘주거복지센터’를 기획하고 준비활동을 진행하였음.

## 2. 주거복지센터 추진 현황

### 1) 경과

- 그 동안, 시민사회 영역에서는 주거복지 개념 확산과 정책의 확대, 합리적인 전달체계 구축을 통한 효율성 극대화를 위하여 많은 논의가 이루어져 왔음.
- 특히 주거권운동 단체와 집수리자활공동체 등이 중심이 되어 ‘주거복지센터’설립을 위한 논의가 약 3년간에 걸쳐 진행되었고, 이를 건설교통부, 대한주택공사 등에 민관협력체계로서 활용 할 수 있도록 협조 요청을 하였으나, 긍정적인 답변을 듣지 못하였음.
- 이에 민간영역의 순수한 자원으로 아주 낮은 단계에서 ‘주거복지센터’를 운영하기 위한 준비 활동이 진행되던 중, 2006년말 사회복지공동모금회가 ‘주거복지센터’에 대한 지원의사를 밝혀와 2007년 1월부터 1년간 시범사업이 진행 중에 있음.
- 사회복지공동모금회의 지원 취지는, 몇 년간 ‘사랑의 집수리 사업’으로 매년 50억원씩 지원하였으나, 집수리를 통한 주거환경개선사업으로는 근본적으로 저소득층의 주거의 질적 향상 문제를 해결할 수 없다는 자체평가가 있었고, 이를 극복하기 위한 새로운 사업이 필요하다는 판단아래 ‘주거복지센터’사업을 지원하게 되었음.
- 현재 전국에 기초지자체를 대상으로 6개 센터에서 시범사업이 진행되고 있음. 사업이 진행되고 있는 지역은 주거권연합 컨소시엄으로 서울의 성동센터, 경기

도 부천센터, 전북 전주센터, 성북자활후견기관, 강북평화의집 컨소시엄으로 서울의 강북센터, 성북센터, 그리고 대구시 서구종합사회복지관의 서구센터이며, 구체적인 사업 내용은 아래와 같음.

## 2) 시범사업의 내용

### ① 시범사업의 취지

- 공공부문의 주거복지 전달체계가 정비되지 않은 상황에서, 주거권운동과 자활공동체운동의 발전방향으로서 주거복지센터가 논의되고 검토되어 왔음. 주거권운동과 자활공동체운동 각각의 발전방향으로서 제시되었지만, 시기적으로 주거복지 전달체계 정비의 필요성이 제기됨으로서 이에 대한 대응으로서도 의미를 가짐.
- 따라서 주거복지센터 시범사업은 공공부문의 주거복지 전달체계 정비와 연계하여 비영리민간부문의 주거복지 전달체계의 역할을 규명하고, 공공부문과의 연계방안을 모색할 수 있을 것임.
- 또한 직접 서비스를 제공하여 재원을 충당하는 비영리민간단체의 활동방식으로서 사회적 기업 방식을 채택하는 것은 향후 사회적 서비스의 전달주체로서 사회적 기업 방식의 모델을 실험한다는 측면에서 의미를 가짐.

### ② 시범사업의 목표

- ① 비영리민간부문의 주거복지 전달체제로서 주거복지센터의 운영모델 시범운영
- ② 공공부문 주거복지 전달체계와 비영리민간부문의 연계방안 시범운영
- ③ 사회적 기업 방식의 사회적 서비스 전달 모델 시범운영

### ③ 주거복지센터의 역할과 사업

#### 가. 공공부문 주거복지 전달체계의 파트너

- 주거복지센터는 공공부문 주거복지 전달체계의 민간파트너로서 지역주거복지계획 수립 및 각종 민관협력 네트워크 구축에서 주요한 역할을 수행할 수 있음. 또한 각종 정책수립 및 조사연구에서도 공공부문의 파트너로서 역할을 분담할 수 있음.
- 지역주거복지계획 수립에 참여
- 주거복지관련 민관협의체 참여
- 지자체의 주거복지 정책제안, 평가, 비판

#### 나. 주거빈곤층(서비스 대상자)의 이해대변 및 역량강화

- 주거복지센터가 비영리민간부문으로서 의미를 갖는 것은 서비스의 대상자인 주거빈곤층의 이해를 대변하거나, 서비스 대상자 스스로 정책에 참여하는 주체가 되도록 역량을 강화시키는 역할을 하기 때문임. 주거복지센터는 일상적인 상담사업 및 관련 주민조직과의 네트워크를 통해 적극적으로 주거에 관련된 주민들의 의견과 문제를 파악하고, 해결책을 모색하기 위해 노력함.
- 일상적인 상담사업 (소유권분쟁, 각종 주거복지제도 안내, 지역재개발 상담 등)
- 지역내 각종 주민조직(임대아파트 입주자 조직, 주민자치위원회 등)과 연계
- 종합사회복지관 등 복지기관과 연계하여 주거복지 관련 상담 연계
- 상담 등을 기반으로 주거급여 대상자, 현물주거급여 대상자, 각종 주택개량자금 및 전세자금융자 대상자, 공공임대주택(국민임대주택, 매입임대주택 등)입주 대상자를 관련 기관에 추천

#### 다. 지역사회 주거복지에 대한 전문적인 정보 및 정책의 생산

- 주거복지센터는 공공부문이 시행하는 기초조사에 대한 협력뿐만 아니라, 지자체나 관련 연구기관, 서비스제공기관과 연계하여 지역의 주거복지관련 욕구와 실태를 조사하고, 이를 지역에 적합한 주거복지 정책 수립의 토대로 활용할 수 있음.
- 각종 주거복지관련 욕구 및 실태조사
- 실태조사를 통한 주거복지지표 개발
- 지역에 적합한 주거복지 정책 수립 및 제안

#### 라. 특수취약계층을 위한 특화된 서비스 제공



- 지자체나 주택공사가 적극적으로 접근하기 어렵거나 관리하기 어려운 특수취약 계층(노숙인, 쪽방거주자, 비닐하우스 거주자, 장애인, 독거노인, 소년·소녀가정 등)을 위한 주거복지 서비스를 직접 제공하거나, 관련 전문비영리민간단체와 연계하여 주거관련 문제의 해결을 공동으로 수행.
- 노숙인, 쪽방거주자, 비닐하우스 거주자를 위한 주거복지 서비스 제공 (매입임대주택을 활용한 노숙인 숙소 운영위탁, 쪽방 및 비닐하우스 실태조사, 쪽방 및 비닐하우스의 기본적인 생활여건 개선)
- 특수취약계층 관련 비영리민간단체와 연계 · 지원
- 주택공사와 연계하여 매입임대주택에 입주한 각종 그룹홈에 대한 주거복지 서비스 지원
- 중장기적으로는 특수취약계층을 위한 임대주택의 직접 공급도 검토(비영리민간주택사업)

#### 마. 집수리 및 주거환경관리 등 주거복지 향상을 위한 직접 서비스 제공

- 주거복지센터는 기존 집수리자활공동체 또는 집수리사업단이 수행하던 현물주거급여를 비롯한 각종 집수리사업을 수행함으로써, 직접적으로 주택개보수 서비스를 수행하거나, 주택공사 등으로부터 공공임대주택 특히 매입임대주택에 대한 시설관리를 위탁받아 수행할 수 있음. 이를 통해, 지역주민들에게 일자리를 제공하고, 관련 업무를 자활근로 및 사회적일자리창출사업과 연계하여 수행함으로써 지역주민의 직업훈련 및 직업경험을 높이며, 더 나아가 함께 일하고 살아가는 지역공동체성을 복원할 수 있음. 다른 한편으로, 사업을 통한 수익금은 주거복지센터의 안정적인 수입원으로서 기능할 수 있음. (※ 공공임대주택을 중심으로 시설관리를 위탁받으면서 지역공동체 활성화를 위해 일하는 프랑스의 사회적 기업 ‘지역관리기업(Régie de Quartier)’참조.)
- 현물주거급여 및 각종 집수리사업의 수행
- 매입임대주택 등 공공임대주택에 대한 시설관리 위탁
- 자활근로 및 사회적일자리창출 사업과 연계하여 지역주민의 일자리 창출 및 직업훈련 수행



### 3) 향후 전망(지향점)

#### ① 사회적 기업으로서의 법적지위 획득

○ 주거복지센터는 재정의 일정부분을 주거복지분야의 서비스 제공을 통해 확보하고자 함(주거환경개선 - 현물주거급여, 기업의 사회공헌사업, 사회복지공동모금회 사랑의 집고치기 사업 등 / 지역관리사업 - 지자체 및 주택공사/도시개발공사가 발주하는 시설관리 등). 지역의 주거복지를 향상시킨다는 공익적인 목적과 이를 실현하기 위하여 직접적인 서비스를 제공하고, 재원을 마련한다는 측면에서 주거복지센터는 사회적 기업의 위상을 지향함.

○ 2006년 하반기에 사회적 기업법이 입법될 것으로 예상되고 있으며, 이에 따르면 사회적 기업은 민법상 조합, 법인, 상법상 법인, 비영리민간단체의 법적지위를 확보해야 함. 따라서, 주거복지센터가 사회적 기업으로서의 지위를 갖기 위해서는 영리법인이나 비영리민간단체의 지위를 먼저 확보하고, 사회적 기업법에 따라 사회적 기업으로서의 지위를 확보할 수 있음.

○ 영리법인의 지위를 확보하기 위해서는 초기 발의자들의 출자와 이에 기반한 영리법인 설립이 필요하며, 이 과정에서 유한회사 방식을 활용하거나 기존 노

동자협동조합의 법인설립 방식을 차용할 수 있음. 비영리민간단체의 지위를 확보하기 위해서는 비영리민간단체법에 따른 단체의 설립을 추진해야 함.

- 영리법인과 비영리민간단체 중 어느 지위를 따르는 것이 유리한지에 대해서는 이후 법제화 과정을 지켜보며 판단할 수 있을 것임.

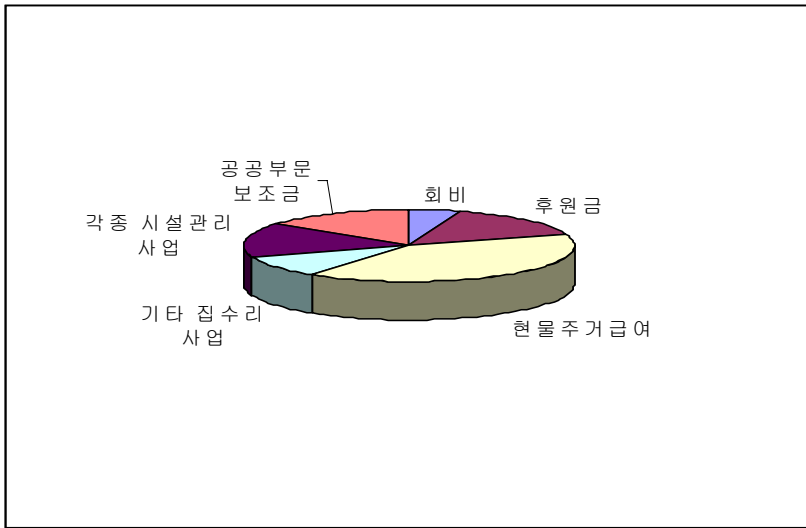
## ② 재원 조달 방안

- 비영리민간단체로서의 주거복지센터의 재원은 복합적임. 기본적으로 비영리민간단체로서 회원들의 회비납부가 가능하지만, 큰 비중을 차지하기는 어려울 것으로 판단됨. 후원금이 재정의 일부를 차지하고, 특히 직접 서비스 제공을 위한 각종 후원금이 사업비로서 중요한 부분을 차지할 것임.

- 그러나 주거복지센터 재원의 상당부분은 집수리 및 시설관리를 통해 직접적으로 서비스를 제공함으로써 얻어지는 지자체나 주택공사/도시개발공사로부터의 용역비용이 차지할 것임. 용역비용 중 간접비용으로 책정된 비용이 주거복지센터 경상비의 일부를 차지하게 됨.

- 주거복지센터는 주거복지 전담사무에 관련하여 국가나 지자체의 보조금이나 주택공사/도시개발공사의 보조금을 받을 수 있음.

- 주거복지센터 재원이 갖는 복합적인 성격은 기업적인 효율성과 진취성을 담보하면서도, 공익적인 성격을 보장하는 사회적 기업으로서의 특징을 보여줄 것으로 기대됨.



[주거복지센터 재원구성 예시]

### 3. 정책 제언

- 현재 새롭게 대두되고 있는 주거복지의 개념은 사회적으로 인식이 매우 부족한 상황이며, 또한 정부도 주거복지에 대한 정책 대안이 부족함. 한편 건설교통부, 보건복지부, 행정자치부 등 관련 부처 간의 긴밀한 연계가 부족하여 정책의 효율성이 저조한 상태임.
- 우리나라의 행정서비스 전달체계는 전반적으로 원활하지 못한 측면이 상존하기에 정부도 ‘주민생활지원서비스 전달체계 개편방안’을 통하여 이를 개선하고자 노력하고 있음. 그러나 타 분야보다 주거복지 분야는 일선 공무원들의 관심도 낮고 전문 인력이 턱없이 부족한 상황으로 인하여 기초지자체에 주거복지를 전담하는 기구가 설치되지 못하고 있는 상황임.
- 참여정부 들어 정부와 민간영역의 파트너십 형성이 많이 개선되기는 하였지만, 여전히 상호 불신이 존재하며 정책의 효율성이 떨어지는 원인이 되고 있음.

- 우리사회의 화두인 사회양극화 문제 해결의 중심에 서있는 주거복지 실현은 첫째, 정책 확대, 둘째, 효과적인 행정 서비스전달 체계구축, 셋째, 민관 파트너쉽 형성 등이 절실한 상황임.
- 그러므로, 현재 사회복지공동모금회 지원으로 진행되고 있는 1년 시범사업의 결과를 토대로 ‘주거복지센터’를 시스템화 해야 함. 시스템으로 정착되기 위해서는 우선 사회복지공동모금회의 지원이 기간연장 또는 전국으로 확대되는 방안도 있으나, 무엇보다도 근본적인 해결 방안은 정부차원의 제도화가 필수적이라 판단됨.

#### 〈참고 문헌〉

주거권실현을위한국민연합/집수리자활공동체연대(2006년) : ‘주거복지센터’사업 제안서



# 주거복지와 지역복지 활성화 문제

이호(풀뿌리자치연구소 이음 소장)

## 1. 주거빈곤과 주거복지

### ■ 주거비 지출실태

- 통계청의 가계조사를 토대로 지난 2000년부터 2005년 3/4분기까지 소득계층별 소비품목 지출 비중을 조사한 결과, 하위 20% 저소득층의 소비지출에 있어 주거비 부담이 19.7%로 가장 큰 것으로 분석<sup>31)</sup>. 그리고 최저주거기준 미달가구가 전반적으로 저소득층의 특성을 보인다는 점을 고려하면, 조사대상가구의 주거비 지출 부담 역시 매우 크다는 것을 쉽게 알 수 있음
- 지난 2006년 한국도시연구소가 국가인권위원회의 의뢰로 최저주거기준 미달가구를 대상으로 조사한 바에 따르면, 미달가구에 대한 조사대상가구의 주거비 지출에 있어 직접적으로 가장 부담을 느끼는 부분은 월세의 경우 매달 지출해야 하는 월세부담과 석유(등유)를 주 난방연료로 사용하는 가구의 난방비. 그밖에 노후한 주택에 거주하는 가구에 있어서는 수리비에 대한 부담이 높고, 수급자 등 최저 소득층의 경우에는 일상적인 관리비의 지출에도 큰 부담. 그리고 전세입자의 경우에는 적절한 주거로 이주를 결정하지 못하는 가장 중요한 이유가 주거비 지출 증가에 대한 부담 때문인 것으로 조사됨
- 이들의 경우에는 저소득으로 인해 주거비를 절약하기 위해 최저주거기준에 미달하는 주거에서 생활하고 있으나, 그럼에도 월소득 대비 주거비의 비중이 상당히 높은 것으로 조사됨
- 이 조사에 의하면, 특히 도시가스가 아닌 기름보일러를 사용하는 저소득 가구의 경우 겨울철에는 난방비로만 매달 30만원 가량을 지출하는 것으로 조사

31) 연합뉴스, 2006/01/23 06:30 입력 내용 재인용

되었으며, 이들의 월소득 대비 주거비지출비율을 보면, 적게는 30% 이상에서 50%를 넘는 경우도 많음

- 국토연구원의 연구에 의하면, 소득에서 주거비가 차지하는 비율이 20~25%를 넘으면 과도한 주거비 지출이라 규정하고 있음

## ■ 정부의 주거지원정책 문제점

- 정부의 주거지원정책으로는 공공임대주택 정책과 주거비보조 정책, 주택개량 정책이 있음
- 2006년 한국도시연구소의 앞선 연구에 의하면, 정부의 주거지원정책에 대한 인지도는 영구임대주택을 제외하고는 매우 낮은 것으로 조사되었으며, 이들 정책을 소개하였음에도 최저주거기준 미달가구들 대부분은 이들 정책들 대부분을 적절한 대책으로 여기는 경우가 많지 않았음

<표 47> 최저주거기준에 미달하는 당사자가 느끼는 주거지원 정책의 문제점

구 분		문 제 점	
공공임대주택		<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 획일적 규모의 공급(아파트형)</li> <li>▶ 관리비와 임대료의 부담</li> <li>▶ 기존 주거지를 벗어난 이주의 문제 (기존 복지망을 벗어나는 것에 대한 두려움)</li> <li>▶ 그나마 기존주택 매입 및 전세임대주택의 경우에는 선호도가 높은 편이나, 그 공급물량이 아직은 적은 편</li> </ul>	낮은 인지도
주거비 보조	최저 주거비	▶ 실질적으로 주거수준 향상을 꾀하지 못할 정도의 소액지원	
	전세자금 대출	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 상환 부담으로 인한 기피</li> <li>▶ 까다로운 절차(보증인 문제 등)</li> </ul>	
주택개량	현물주거 급여	▶ 충분치 못한 지원 비용	
	농어촌 주택개량	▶ 상환 부담으로 인한 기피	

자료: 국가인권위원회, 「최저주거기준 미달가구의 주거실태 조사」, 2006 수정인용



## ■ 개선방안

- 일단 정부의 기존 지원정책 자체에 대한 인지도가 떨어지므로, 이들 정책에 대한 홍보가 필요
- 또한 주거지원 정책의 내용들은 다양한 중앙부처에서 개별적으로 시행되고 있어 전달체계의 문제가 발생하고 있을 뿐 아니라, 실제 지역사회에서 저소득층을 접하는 사회복지사들의 경우 주거지원 정책에 대한 내용을 잘 인지하고 있지 못하므로, 그나마의 이러한 지원 프로그램을 원하는 적절한 대상자에게 적절한 지원 정책을 연계시켜 주는 역할을 하지 못함(<표 2> 참조)
- 따라서 주거복지정책의 전달체계를 사회복지 전달체계와 통합 또는 긴밀히 연계하는 것이 필요하며, 특히 일선 행정 및 사회복지사 등을 주거복지 전달체계의 현장 업무를 공유할 수 있도록 하는 체계구축이 필요
- 그리고 각 주거복지정책을 단순한 주거복지정책으로만 고려할 것이 아니라, 전반적인 사회복지정책과 통합하여 운영할 필요가 있음. 이는 저소득층의 빈곤문제를 통합적으로 접근할 필요가 있기 때문. 어차피 주거문제의 해결이 바로 빈곤문제의 해결 또는 해소로 이어지는 것이 아니고, 동시에 주거복지 정책에 있어서도 대상자들의 사회·경제적 처지를 고려한 적절한 대책이 보완되어야 하기 때문

〈표 48〉 주거복지 프로그램 전달체계

구 분	정책입안	신 청	심사·추천	최종결정·집행
영구임대주택	건설교통부	동사무소	지자체	대한주택공사/지자체 및 지방공사
50년 공공 및 국민임대주택	건설교통부	대한주택공사/지방공사	대한주택공사/지방공사	대한주택공사/지자체 및 지방공사
최저주거비	보건복지부	동사무소	동사무소	동사무소
저소득영세민 전세자금 융자	건설교통부	동사무소	지자체	해당 은행
근로자·서민 전세자금 융자	건설교통부	해당 은행	해당 은행	해당 은행
소년소녀가장 전세자금 지원	건설교통부	소년소녀가장: 지자체 교통사고 유자녀: 교통안전공단	지자체	대한주택공사
농어촌 주택개량사업	행정자치부	지자체	지자체	지자체
주거환경 개선사업 중 주택자금 지원	건설교통부	-	-	대한주택공사/지자체 및 지방공사
현물주거급여	보건복지부	동사무소	동사무소	동사무소

자료: 국가인권위원회, 「최저주거기준 미달가구의 주거실태 조사」, 2006

## 2. 지역복지 활성화

### ■ 전달체계의 문제

- 다양하게 파편화된 복지자원들이 주로 기초생활보장 수급자를 대상으로 중복된 지원을 수행하는 반면, 사각지대의 문제는 여전히 해결되지 않고 있음
- 지역사회복지의 대부분은 기초생활보장 수급자에 대한 공적 복지가 주를 담당하고 있는데, 민간 사회복지 기관에서도 주로 이들에 대한 중복 지원이 이루어지고 있는 실정.

- 반면, 비영리 민간단체들에서 사각지대에 대한 지원을 담당하고 있는데, 이들의 경우 그 가용자원이 매우 소규모라는 한계가 있음

## ■ 사회복지협의체의 운영문제

- 이러한 전달체계의 문제를 해소하기 위한 방편으로 구성·운영되고 있는 지역 사회복지협의체는 그 권한과 운영방식의 불분명성, 민과 관이 함께 일하는 방식의 미숙 등으로 인해 아직 지역에서 활성화·정착되지 못하고 있는 실정임
- 따라서 각 지자체의 사회복지 기본계획 수립에 있어서도 사회복지협의체 소속의 민간단체의 의견이 잘 수렴되지 못하는 문제와 더불어 민과 관의 적절한 역할의 분담 등이 간과되거나 실질적 주체의 역량에 맞게 설계되어 있지 못함
- 또한 현실적으로 지역의 민간복지기관의 역량을 강화시키기 위한 내용도 부족하여, 진정한 민간파트너십 또는 거버넌스 기구로서의 제 역할을 다할 수 있을 것인가에 대해 의문 제기
  - 민관 파트너십 및 거버넌스에 있어서는 그 대등한 상대를 구축하기 위한 노력이 함께 포함되어야 함. 민간 파트너십 및 거버넌스의 경험이 적은 우리 사회에서 대등한 민간의 역량강화를 위한 지원계획이 없는 것은 이러한 개념이 단순한 구호에 그칠 수밖에 없는 구조적 문제를 안고 있음

## ■ 기초자치단체 차원의 정책기획능력 부재

- 현재 자치단체 차원에서의 복지행정은 주로 중앙정부가 수립한 정책과 예산을 지원받아 이에 자체 예산을 더해서 단순 전달하는 기능 이상을 못하는 실정. 이는 기초자치단체 차원으로 내려가면 더욱 심각
- 게다가 사회복지 기본계획의 수립 역시 지역의 다양한 복지기관 및 클라이언트들의 의견이 참조되지 못하고, 외부의 연구기관 및 전문가 등에게 용역을 맡기는 형태로 진행되는 경우가 많음
- 이는 각 지역의 상황에 맞는 복지정책 기획능력의 부재를 의미. 따라서 이러

한 상태에서는 중앙정부의 복지기능을 지방자치단체로 이관한다 하더라도 오히려 복지정책이 후퇴할 수 있는 가능성을 내포

- 물론, 각 자치단체마다 주민종합지원국을 신설하도록 함으로써 각 자치단체의 복지정책에 대한 기획능력이 향상될 것으로 기대되나, 아직 이에 대해서도 조금 더 지켜봐야 함
- 그리고, 지방자치단체 차원에서는 자치단체장 및 자치단체 의원 등이 주로 개발과 관련한 공약 등을 남발함으로써, 복지보다는 개발 위주의 정책이 더욱 강조되는 현상이 발생하고 있음

## ■ 개선방안

- 관과 민의 통합적 전달체계 구축하고 각각 역할분담을 통해 사각지대를 최소화하기 위한 노력 필요
  - 예를 들면, 행정에서는 수급자에 대한 공적부조 및 기타 정책적으로 포용되는 한계계층에 대한 지원을 주로 하고, 사회복지기관 등에서는 차상위계층 및 사각지대의 비수급 빈곤계층 등을 발굴하여 이들에 대한 지원을 하는 등의 역할분담 필요
- 이러한 통합적 전달체계를 위해서는 현재 구성되어 있는 지역사회복지협의체의 실질적 권한과 책임을 명확히 할 필요가 있으며, 또한 민관협력체계를 원활히 이루어나가기 위한 각 주체들에 대한 교육과 운영시스템을 개발하고 구축할 필요가 있음
  - 시스템 이전에 상호 신뢰할 수 있는 공동사업 등을 수행하도록 할 필요가 있음
- 또한 재정 지원에 있어서도 각 지자체 별로 지역의 특성에 맞는 적절한 정책에 대해 인센티브를 부여하는 방식을 통해, 절대빈곤계층(수급자)들에 대한 공적부조 이외에 사각지대에 놓여 있는 차상위계층 및 비수급빈곤가구들에 대한 지역 나름의 특색 있는 정책 개발을 유도하는 것도 고려해 볼 만하다고 여김

## 지역복지 활성화와 복지재정분권의 과제

이 중 섭

참여자치21 사회연대팀장

### 1. 참여정부 복지재정 분권화의 현황과 문제점

참여정부는 지방분권 로드맵에 따라 지방정부의 재정분권화를 추진하고 있다. 국고보조금 정비사업이 대표적이다. 이에 따르면 정부는 총 533개 사업 12조 7천억여원에 달하는 국고보조금 사업을 정비, 9481억원 규모의 163개 사업은 지방이양, 3조 6천억원 규모의 126개 사업은 국가균형발전특별회계로 이관, 7조 9천억원 규모의 233개 사업은 국고보조금사업으로 유지한다는 내용이다.

이를 비율별로 보면 2004년 기준으로 정부의 보조금사업예산중 8.4%가 지방이양사업으로, 28.3%가 균특사업으로, 그리고 62.8%가 보조사업으로 나뉘어 진다. 구성비로 볼때 지방이양사업으로 가장 많은 재원이 정리된 중앙부처는 교육부로서 71.8%인 1544억원이 지방으로 이양되었으나 절대액으로 보면 단연 보건복지부가 총 4조 9,368억원 중에서 12.1%인 5,959억원이 지방이양비로 분류됐다. 보건복지부 예산중 기초생활보장예산인 3조 6천억원을 제외하면 나머지 사회복지서비스 예산 1조 3천억여원중 거의 50% 가까이가 지방이양된 것이다. 참여정부의 재정분권화는 가히 복지재정분권화라고 하지 않을 수 없다.

재정분권화가 지방정부의 재정자율성을 제고하고 지역 사회에 기반한 수요자 중심의 정책 수립을 가능하게 할 것이라는 점에서 복지재정분권화는 긍정적으로 평가할 수 있다. 특히 복지 분야의 분권화는 내용과 방법에 따라 지역 주민들의 삶의 질에 큰 변화가 초래될 수 있기 때문이다. 그러나 당시 보건복지부의 논의에 대한 우려의 목소리가 제기됐다. 참여자치21과 서울의 참여연대 등 전국 17개

단체로 구성된 참여자치지역운동연대는 지난 6월7일 다음과 같은 성명을 발표한 것이다.

첫째, 논의가 지나치게 폐쇄적으로 진행되고 있다. 즉, 논의과정에 지방의 참여가 저조한 점, 복지 분야의 국고보조금 제도의 변화를 논의하면서 지방정부, 복지 전문가 그리고 복지 현장의 목소리를 별로 고려하지 않고 있다는 점이다.

둘째, 현재 우리나라 복지재정의 저열성을 고려해 볼 때, 국가의 복지재정에 대한 책임성을 담보하지 못한 복지재정의 지방분권화는 중앙정부 차원의 복지예산 확충에 대한 걸림돌이 될 가능성이 높다. 지역별 특성을 반영한 복지정책의 자율적 수립과 집행은 모든 국민에게 기본적 수준의 사회보장 급여와 서비스가 지급되는 것을 전제로 하여 가능한 것이며, 이를 위한 재정 확보의 책임은 우선적으로 중앙정부에 있음을 분명히 해야 한다는 것이다.

셋째, 사회복지의 사업별 내용과 성격, 지방정부의 상이한 재정부담 능력을 고려하여 차별화된 분권화 전략이 수립되어야만 한다. 이러한 점이 고려되지 않을 경우 지방정부의 자율성 신장과 특성화된 복지정책의 집행이라는 분권화의 긍정적 결과보다는 지역별 복지격차의 확대라는 부정적 결과를 낳을 수 있다.

이에 따라 당시 참여자치지역운동연대는 '복지'와 '분권화' 모두 주요한 과제이나 '분권화'를 추진하는 과정에서 '복지'가 후퇴하는 일은 없어야 한다는 점을 강조한 바 있다.

정부는 국고보조사업을 지방이양하면서 분권교부세란 이름으로 지방자치단체에 지원하고 있다. 분권교부세는 지방교부세법에 의해 내국세 총액의 0.83%로 확정되면서 올해 예산안의 경우 8,456억원에 불과하다. 이에따라 분권교부세 사업은 전년기준 총액대비 2,500억여원이 줄어들어 과거 국고보조사업의 축소가 불가피해졌다.

당초 국고보조사업이 분권교부세로 전환되면서 지방자치단체가 포괄적인 권한이 강화되면서 해당사업에 예산을 쓰지 않을 가능성, 열악한 재정상황으로 인해 지방비를 분담하지 않음으로 인한 복지불평등을 야기할 우려가 제기됐으나 광주시의 경우 현실화되지는 않았다. 지난해 본예산에서는 지방비를 분담하지 못했으

나 이번 1회 추경에서 지방비 대부분을 반영한 것으로 드러났기 때문이다. 이 과정에서 분권교부세 총액이 줄어든 만큼을 시비분담금이 증액 편성했다.(광주광역시 2005년 본예산과 추경예산안 분석내용 참조) 추경 분권교부세가 중앙정부의 복지책임을 지방정부에 전가하고 있는 셈이다.

이는 정부가 지방이양사업에 대해 2009년까지 한시적으로 분권교부세로 운영하면서 과거 국고보조사업과 별반 다를 바 없는 지침에 의해 운영해야 하는 상황을 반영한 것으로 보인다. 따라서 2009년 이후 분권교부세가 폐지되고 보통교부세로 전환돼 완전히 지방자치단체의 재량권이 부여될 경우 과연 지방정부가 여전히 지방비 분담분을 배정할지는 미지수다. 재정확충 없는 재정분권은 복지의 후퇴를 가져올 수 있다는 점에서 참여정부의 대책마련이 시급한 대목이다.

따라서 분권교부세가 줄어든 만큼의 재정을 광주시가 부담한 것은 한편으로는 다행이지만 또 다른 측면에서는 우려도 있다. 현행 분권교부세가 지방정부에게 완전한 재량권을 부여하지 않더라도 사업분야 별로 포괄적인 재량권을 부여한 상황인데도 과거 국고보조사업과 다르지 않은 예산배분을 한 점은 ‘복지자치’구현 측면에서 아쉬운 대목이라고 하지 않을 수 없다. 결국 광주시의 경우 국고보조금 지방이양 전후로 복지재정과 사업은 근본적인 변화가 없다. 참여정부의 재정분권의 실효성에 의문을 제기되는 대목이기도 하다.

## 2. 대안과 발전방안

### 1) 국고보조금의 획일적 지원에 대한 개선

- 2005년 예산부터 지방교부세가 신설되었다하더라도 사회복지부문의 세입예산의 대부분은 전체 세입예산의 약 90%를 차지하고 있는 국고보조금이라고 할 수 있다, 그러나 사회복지부문의 국고보조금의 지원은 자치단체의 복지수요나 재정격차에 따라 차등지원이 되고 있지 않아 재정격차에 따른 복지불평등이 가속화되고 있다.

- 광주시의 낮은 재정격차가 고려되지 못한 국고보조금의 획일적인 지원방안이 개선되지 않는 한, 광주시의 사회복지재정운용의 폭은 원천적으로 제한적일 수밖에 없고, 이는 결국 광주시의 사회복지정책을 후퇴시키는 가장 중요한 원인이 될 수밖에 없다.
- 따라서 참여정부는 국고보조사업에 대한 전반적인 재정비와 함께 광주시도 모든 행정력을 동원하여 132,078백만원에 달하는 국고보조금에 대한 차등지원 방안을 적극적으로 강구해야 한다.
- 보조금의 예산및관리에 관한 법률 제11조의 규정에 의하면, 특별시장·광역시·장·도지사는 보조금예산의 편성과정에 당해 관할구역안의 보조사업의 우선순위 또는 보조금예산액의 조정 등에 관한 의견을 중앙관서의 장 및 기획예산처 장관에게 제시할 수 있다고 명시하고 있다. 따라서 대부분 국가보조사업으로 구성된 사회보장예산의 편성과정에 광주시는 지방의 재정적 특성을 고려한 사회보장 보조금예산안을 보건복지부나 기획예산처에 적극 제시해야 한다.

## 2) 복지분권화 실질화-지방이양사업의 합리적 예산편성 기준 마련을

- 올해부터 새롭게 추진된 사회복지부문의 지방이양사업은 지방정부의 자율성 증대라는 원칙 있는 목표에도 불구하고 지방이양사업에 대한 중앙정부의 지원금이 분권교부세가 대폭 삭감됨으로써 오히려 광주시의 해당사업에 대한 시비지원액에 상당한 부담을 야기함. 재정확충 없는 복지재정 분권화는 중앙정부의 복지책임을 지방정부에 전가하는 것이며 결과적으로 복지불평등을 야기할 수 있다는 점에서 반드시 바로잡아져야 한다.
- 또한 지방자치단체차원에서는 이번 추경예산에서는 지방이양사업의 교부세와 시비지원금 등 국시비 증감분의 차액이 전년도와 동일하게 편성됨으로써 지방이양사업에 대한 예산이 그 어떤 원칙도 없이 예전의 국고보조사업의 연장선상에서 편성됨으로써 복지재정분권이 목적하고 있는 지역적 특성을 감안한 복지자치의 실현에 아무런 기여를 하지 못하고 있는 것으로 평가됨, 따라서 지방이양사업이 그 목적하고 있는 바를 실현하기 위해서는 해당사업에 대한 면



밀한 수요측정과 함께 그 수요치에 따른 예산액의 편성이 시급하게 요구됨.

### 3) 지역특성 감안한 자체사업 비중확대 ‘복지자치’ 구현을

- 사회복지에 대한 자체사업 비중은 지방자치 단체가 얼마나 복지에 대한 마인드를 가지고 있고 성의를 가지고 있는가를 평가하는 중요한 척도가 된다. 물론 낮은 시 자체사업 비중은 광주시의 낮은 재정자립도와 무관하지 않지만 무엇보다도 광주시가 여타의 다른 사업에 비해 사회복지의 중요성에 대한 인식을 하지 못하고 있기 때문으로 해석될 수 있다. 따라서 광주시는 중앙정부의 위임사무와는 별도로 시 자체의 중장기적인 사회복지 정책적 비전을 마련하여 연차적으로 자체 사업 비중을 높이는 방향으로 예산을 편성해야 한다.
- 지방자치단체가 자체예산을 편성하여 얼마만큼의 사업을 시행하고 있는가하는 문제는 지방자치단체의 사회복지에 대한 성의와 노력을 평가할 수 있는 중요한 척도인 점을 감안하면 3%대에 불과한 시 자체사업예산 비중은 광주시가 ‘복지자치’를 포기하고 있는 것과 마찬가지이다.
- 현재 광주시가 시정의 중요 방침 중 하나로 ‘시민복지 구현’에 두고 있는 만큼 광주시는 중앙정부의 위임사업과 지방자치단체의 자체사업에 대한 역할관계를 명확하게 설정하여 광주시의 특성에 맞는 독자적인 사업의 개발을 개발하고 이의 실천을 담보할 수 있는 적정예산의 확보하여 광주가 복지도시로 발전할 수 있도록 해야 한다. 이는 물론 국비보조사업을 줄이고 그 대신 자체사업을 늘리라는 것은 아니라는 점을 다시 한번 밝힌다.
- 오히려 광주시는 국고보조금 지원을 더욱 확대하도록 함과 동시에 지방정부의 자치능력을 키워나가야 하는 이중적 과제를 실현해야 한다는 것이다. 이를 위해 현행 국고보조금제도의 개선도 시급하다. 즉 국고보조금 확대는 사회복지 재정의 확대라는 측면에서 긍정적이기는 하나 지방정부 자율성이라는 측면에서는 문제점을 가지고 있다. 따라서 보조금은 항목별 보조금이나 기능별 보조금보다는 특별보조금의 형태로 주어지는 것이 바람직하다는 것이다.

### 4) 사회복지서비스의 균형적 확대 및 내실화를 위한 예산확충을

- 광주시의 사회복지예산을 사업별로 분류해 보면 저소득 한계계층을 그 대상으로 하고 있는 국민기초생활보장과 의료보호예산이 전체 사회복지예산의 70% 정도로 편성되어 있고, 단 30%만이 아동, 장애인, 보육, 여성, 노인 등 이른바 사회복지서비스 예산으로 편성되어 있다.
- 뿐만 아니라 30%정도 편성된 사회복지서비스 사업의 경우도 사회복지시설의 거주자를 대상으로 한 시설 중심의 복지일 뿐 지역 주민들의 삶의 질을 향상시키기 위한 보편적인 복지 예산과는 거리가 멀다.
- 저소득 한계계층과 시설거주자로 편중된 광주시 사회복지예산 내용을 볼 때 ‘시민복지구현’이라는 시정의 주요방침은 실천을 담보하기 어려워 보인다.
- 따라서 기초생활보장과 의료보호 등 저소득층 사회안전망 확대와 병행하여 개별 사회복지서비스 분야도 사업의 확대 및 내실화를 위해 예산을 확충해야 한다.

## 빈곤 퇴치를 위한 제안

박창수(토지정의시민연대 정책위원)

### 1. 주거권 보장 법제화

#### 1) 주거권 보장 법제화의 근거

- 최근 프랑스가 홈리스를 비롯한 모든 국민의 주거권을 보장하는 법을 통과시키고 구체적인 실행에 들어갔는데, 이와 같은 주거권은 ‘세계 인권 선언’과 ‘경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제 규약(ICESCR)’, 그리고 ‘세계 주거 회의’(HABITAT)에서 채택된 ‘벤쿠버 선언’과 ‘하비타트 의제’ 등을 통해 기본적 인권으로 선언됨.
- ‘유엔 사회권 규약 위원회’는 ‘일반 논평’ 4의 제목을 바로 ‘적절한 주거에 대한 권리’로 달면서, 1995년, 한국 정부가 제출한 1차 보고서에 대해 “위원회는 한국 정부가 주거권을 보다 효과적으로 보장하기 위한 적절한 대책을 마련할 것을 권고한다.”는 최종견해를 밝힘.
- 우리 헌법도 주거권을 지지함. 헌법 제35조 제3항에 의하면, “국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거 생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다.” 여기에서 국가가 노력해야 할, 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있는 권리가 한마디로 주거권임.
- ‘세계 인권 선언’ 등 세계적인 주요 선언들에서 기본적 인권으로 선언되었고, 유엔이 한국 정부에 권고하였으며, 우리 헌법도 지지하는 주거권은, 그러나 아직도 우리 현실에서는 실현되지 못하고 유린되고 있음.

- 우리 사회가 하루속히 주거권이 기본적 인권이라는 세계적인 주요 선언들을 받아 들여, 유엔의 권고를 실행하고 우리 헌법을 준수하여, 모든 국민의 주거권을 보장 하기 위한 법을 제정하고 구체적으로 실시해야 함.

## 2) 주거권 보장 법제화의 구체적 정책

- 개발악법인 택지개발촉진법을 폐지하고, 개발 사업에 의해 퇴거를 당하는 모든 세 대에 대한 적절한 주거대책을 법으로 의무화.
  - 현재 주거대책이 부재한 도시 환경 정비 사업 지구와 민간 개발 사업 지구의 세 입자와 미등재 무허가 주택 가옥주를 포함한 모든 개발 사업의 모든 퇴거 세대가 주거권을 보장받아야 함.
  - 일본은 ‘도시 재생 주택 정비 사업’을 통해 공공 개발 사업뿐만 아니라 민간 개발 사업에서도 저소득 주민들에게 공공 임대 주택과 같은 도시 재생 주택을 공급하 고 있음.
- 거주민에 대한 임시 주거 대책 제공을 법으로 의무화.
  - 가이주단지의 조성 의무화
    - 공공 개발 사업뿐만 아니라 민간 개발 사업에서도 개발이익의 일정 비율을 환수 하여 공공임대주택과 가이주단지 등을 건립하도록 법으로 의무화하고 이를 일차 적으로 현지 거주 세입자들에게 제공.
  - 순환 정비 방식의 활성화
  - 공사 기간 동안 인근 임대주택 입주 세대에 대한 장기 저리 보증금 융자
- 공공임대주택의 임대료 인하·보증금에 대한 장기 저리 융자 등을 법으로 의무화.
  - 공공임대주택 입주권을 보장받은 세입자가 이를 포기하고 대신 주거 이전비를 받 아 떠나는 경우가 많은 중요한 이유는, 바로 공공임대주택의 보증금과 월세를 감 당하기 힘들기 때문임.
  - 서민 주거 복지 차원에서 공공임대주택의 임대료를 인하
  - 보증금에 대해 장기 저리 융자
  - 상대적으로 부담이 큰 보증부 월세보다는 전세 방식으로 최대한 전환.

■ 인권 침해 강제 철거 금지

- 아무리 행정대집행과 명도소송에 의한 강제 철거라 하더라도, 인권침해를 방지하기 위해 강제 철거를 위한 사전 조치를 법에 명시하고 강화해야 함.
- 사람이 살고 있는 생가에 대한 강제 철거 행위는 금지해야 하고, 강제 철거 과정에서 철거 용역반에 의한 폭력행위를 금지해야 함.

■ 토지공사와 주택공사를 해체·개혁

- 개발이익 때문에 공공 개발 사업을 진행하면서 개발 지역 주민에게 피눈물을 흘리게 한 토지공사와 주택공사를 해체·개혁하여 진정으로 무주택 서민을 위한 공기업으로 거듭나게 해야 함.

■ 일자리 창출과 경제력 향상 등을 위한 종합적 정책 실시

- 영국의 '도시재생사업'(Urban Regeneration)과 같이, 주민의 단순한 주거문제 해결을 넘어서 저소득층 주민의 일자리 창출과 경제력 향상 등을 위한 종합적인 정책을 실시해야 함.

## 2. 시장친화적 토지공개념 정책

시장 친화적 토지공개념 개헌(改憲) → 경제의 비약적 활성화 → 고용의 비약적 창출  
→ 실업·저임금 비정규직 문제 해소 → 빈곤 퇴치

### 1) 시장 친화적 토지공개념의 개념과 핵심

■ 시장 친화적 토지공개념이란, 소극적으로는 시장의 작용을 저해하지 않고, 적극적으로는 비정상적인 시장을 정상화하는 토지공개념으로서, 그 핵심은 토지불로소득 환수.

■ 토지불로소득 환수는 시장의 작용을 저해하지 않고 오히려 투기적 가수요를 차단하여 토지시장이 정상적으로 기능할 수 있게 만들기 때문에 시장 친화적 개념.

## 2) 시장 친화적 토지공개념 정책

〈표1〉 시장 친화적 토지공개념 정책 개요

공유지: 토지 공공 임대에 의한 지대 환수	사유지: 토지보유세 위주의 조세 개혁
주택: 토지임대형 분양 주택	토지보유세↑ & 건물분 보유세↓
공단: 토지임대형 공단	토지보유세↑ & 부동산 거래세↓
신도시: 토지임대형 신도시	토지보유세↑ & 부가가치세·소득세↓

(자세한 사항은 [부록 1] 참조)

■ 공유지: 토지 공공 임대 방식에 의해 지대(地代, 1년간 토지임대료)를 환수.

- 토지 공공 임대 방식은 주택, 공단, 신도시에 적용 가능.
- 시장과 충돌하지 않고 오히려 기존 토지매각에 의한 토지사유화 방식보다 더 시장 친화적.

■ 사유지: 토지보유세 위주의 조세 개혁.

- 토지보유세는 시장의 거래를 제한하지 않고 오히려 투기목적의 퇴장 토지를 시장에 공급하도록 촉진하기 때문에 시장 친화적.
- 토지보유세를 대폭 강화하는 만큼, 시장의 영역을 좁히고 경제활동을 위축시키는 생산·유통·소비·소득·부 등에 대한 조세를 감면한다면 그만큼 더 시장 친화적인 세제가 됨.

## 3) 시장 친화적 토지공개념의 효과

■ 전반적인 효과

- 시장 친화적 토지공개념을 구현하면 부동산가격이 하향 안정화
- 부동산 문제 때문에 발생한 양극화 문제와 고비용-저효율 경제구조는 해소
- 투기 목적으로 방치되어 있던 도시 내의 유휴 토지와 저사용 토지가 최선으로 이용
- 토지불로소득을 노린 무분별한 개발이 방지되어 환경 보존에도 도움이 됨.

■ 빈곤 퇴치에 미치는 효과

- 사장되어 있던 잠재 생산성의 발현 → 경제의 비약적 활성화 → 고용의 비약적 창출 → 실업·저임금 비정규직 문제 해소
- 토지보유세 위주의 조세 개혁에 의한 경제 활성화 효과  
티드만(Nicolaus Tideman)과 플래스만(Florenz Plassmann)의 G7 국가 대상 연구<sup>32)</sup>

<표2> 세계개편에 따른 경제 변화

국가	국내순생산(NDP)			초과부담감소액 (NDP 대비)
	실제(A)	세계개편후(B)	A/B×100	
미국	5,495	7,097	77%	784(14%)
캐나다	490	765	64%	141(29%)
프랑스	952	1,831	52%	457(48%)
독일	1,178	2,196	54%	531(45%)
이태리	892	1,707	53%	451(51%)
일본	2,134	3,669	58%	699(33%)
영국	883	1,599	55%	352(40%)

(시점: 1993년, 단위: 10억달러)

#### 4) 시장 친화적 토지공개념에 대한 여론조사

- 기관: KBS 2TV <추적 60분> (방송일: 2007년 1월 17일)
- 조사기간: 2006년 12월 20일부터 2007년 1월 4일까지 16일간
- 국민 여론조사:
  - 7대 광역시 성인남녀 1,000명 대상 전화설문조사(95% 신뢰수준, ±3.1% 표본오차)
  - 54.6% 시장친화적 토지공개념을 들어본 적이 있다.

32) Tideman, Nicolaus and Plassmann, Florenz (1998) "Taxed Out of Work & Wealth: the Costs of Taxing Labor & Capital," in Fred Harrison, ed., *The Losses of Nations: Deadweight Politics versus Public Rent Dividends*, London: Othila Press, 147-148쪽; 김운상, 『토지정책론』, 한국학술정보, 2002년, 297쪽에서 재인용.

○ 66.5% 시장친화적 토지공개념이 실현되면 좋겠다.

■ 전문가 여론조사:

- 대한국토도시계획학회 박사급 회원 250명 대상 전화설문조사
- 79.2% 시장친화적 토지공개념이 효과가 있다
- 57.2% 시장친화적 토지공개념을 헌법에 명기하는 것에 찬성

## 5) 시장 친화적 토지공개념 개헌(改憲)을 해야 하는 이유

■ 시장 친화적 토지공개념을 절실히 요구하는 한국 사회의 심각한 부동산 문제

○ 첫째, 심각한 토지 소유 편중.

- 행정자치부 발표 자료에 의하면, 2005년 12월 현재 한국의 개인 소유 토지에 대해서는 주민등록 총 세대 1,785만 세대의 60%인 1,070만 세대만이 소유하고 있으며 토지소유 세대 간의 편중도도 매우 심한 것으로 나타남.
- 토지가액 기준의 세대 분포에 의하면, 1천만 원~5천만 원 사이가 40.8%로 가장 높은 비중을 차지하며, 10억 원~50억 원의 토지소유자는 14만 세대, 50억 원~100억 원의 토지소유자는 6,600세대이고, 100억 원 이상 토지소유자도 1,900세대나 됨.
- 분포의 편중도를 나타내는 지니계수는 극단적 불평등일 때 1이고, 완전 평등일 때 0인데, 세대별 토지소유 분포의 지니계수는 면적 기준이 0.81, 가액 기준이 0.64로 매우 높음.
- 이 수치는 토지를 소유하는 세대 간의 편중도를 나타내므로, 토지를 소유하지 않은 세대까지 포함한 전체 세대를 고려하여 지니계수를 구하면 면적 기준이 0.89, 가액 기준이 0.79로 더 높아짐.
- 우리나라 소득분포의 지니계수는 0.35 정도이고 금융자산 분포의 지니계수는 0.6 전후라는 사실과 비교해보면 토지소유 편중도가 얼마나 높은지 알 수 있음.

○ 둘째, 급격한 지가 상승.

- 한국토지공사 자료로 과거 30년간 지가 상승률을 5년 단위로 계산해 보면, 최근의 지가 상승률은 그 전에 비해 급하지 않았음에도 불구하고 최근 5년간 (2001년~2005년) 전국 지가 상승률이 24.6%나 됨.



- 2005년 현재 우리나라 공시지가 총액은 2,176조 원이므로 5년간 지가 상승액이 430조 원에 달한다는 계산이 나오는데, 이 엄청난 금액이 모두 토지소유자에게 불로소득으로 돌아간 것임.
- 더구나 토지소유가 심하게 편중되어 있는 까닭에 불로소득도 상위 계층이 더 많이 차지했기 때문에, 토지로 인한 계층 양극화가 얼마나 심한지를 알 수 있는데, 이런 문제는 지가상승률이 훨씬 더 높았던 1990년대 이전에는 더욱 심했음.

#### ○ 셋째, 급격한 주택 가격 상승.

- 토지가격 상승과 더불어 주택가격도 상승하여 무주택자의 주택 구입이 점점 어려워지고 있음.
- 부동산 정보업체인 부동산뱅크에 의하면, 2006년 말 현재 전국 아파트 값 총액은 1,439억 원으로, 2005년 말의 1,105조 원보다 334조 원(30.3%)이나 폭등함.
- 서울은 한 해 동안 시가총액이 153조 원(34.7%)이 늘어나 2006년 말 현재 593조 원에 달했는데, 이는 전국 아파트 시가총액의 41.2%에 해당하는 금액임.
- 대한주택공사의 “연도별 아파트 평당 분양가 현황”에 따르면 수도권 주공아파트 공급가격은 2002년 평당 413만원에서 2003년 521만원, 2004년 536만원, 2005년 610만원, 2006년 1,218만원으로 4년 사이에 약 3배나 인상.
- 서민이 3억 원짜리 집 한 채 장만하려면 매달 100만 원씩 24년을 저축하여야 하며(연리 5% 단리 기준), 교육여건과 생활여건이 좋은 10억 원대의 강남의 주택을 마련하려면 80년이 걸려야 함.

#### ○ 넷째, 심각한 주택 소유 편중

- 전국의 주택보급률은 106%에 달하였으나, 2005년 전체 가구의 44%인 약 700만 가구가 무주택자로서, 국민 약 2천만 명은 남의 집에 살고 있음.
- 반면 2005년 현재 전체 세대의 5%에 불과한 다주택 보유자가 전체 주택의 21%를 소유하고 있으며, 상위 10인이 소유한 주택 수가 5,508호, 상위 30인이 소유한 주택 수가 9,923호에 이르는 등 주택 소유의 편중이 매우 심한 상황.

#### ○ 이와 같이 토지·주택에 대한 심각한 소유 편중과 가격 폭등은 우리 사회의 공동체성을 무너뜨리고 있음.

- 한편에서는 가진 자의 불로소득이 엄청나게 증가하고 반대편에서는 서민의 ‘내 집 마련’이라는 소박한 꿈마저 산산조각 나고 있음.

○ 이와 같은 부동산 문제의 핵심 원인은 바로 부동산 불로소득임.

- 부동산 불로소득이 존재하면, 많은 사람들이 부동산 불로소득을 노리고 부동산 매입에 나서게 되는데, 이 때 기존에 많은 부동산을 소유하고 있는 계층이 그렇지 못한 계층에 비해 은행 등 금융기관으로부터 대출을 더 쉽게 받아 부동산을 매입할 수 있기 때문에, 부동산 소유 양극화가 더 악화되고, 이 과정에서 부동산 투기가 심화되고 정상 가격을 초과하는 거품 가격, 곧 부동산 버블이 발생하게 됨.
- 이처럼 부동산 불로소득이 한국 부동산 문제의 근원이기 때문에, 부동산 문제를 근본적으로 해결하려면 부동산 불로소득을 근절해야 함.

○ 부동산 불로소득의 본질은, 토지는 물론이고 아파트의 경우에도 바로 토지불로소득임.

- 아파트 투기의 진정한 원인은 건물이 아니라, 그 건물이 입지하고 있는 토지에 있음.
- 일반적으로 건물은 시간이 지나면서 낡아가므로 그 가치가 하락하는 반면, 건물 아래 토지는 인구증가와 사회발전에 의해 그 가치가 상승하는데, 아파트 투기는 바로 이 상승하는 토지가치를 불로소득으로 얻기 위해 일어나는 것임
- 부동산 불로소득은 바로 토지 불로소득인 것인데, 부동산 정책의 핵심이 토지불로소득 환수를 핵심으로 하는 시장 친화적 토지공개념이 되어야 하는 이유가 바로 여기에 있음.

■ 한국 사회의 심각한 부동산 문제를 해결하고 시장 친화적 토지공개념을 우리 사회에 구현하기 위한 가장 좋은 방법은 헌법에 명기하는 것인데 그 이유는, 소극적으로는 부동산 개혁 정책의 안정성과 지속성을 확실히 담보하고, 적극적으로는 부동산 문제에 아무리 반개혁적인 정치권이라 하더라도 개혁적인 정책을 낼 수밖에 없도록 최고법인 헌법으로 강제하기 위해서임

○ 혹자는 토지공개념이 이미 헌법에 들어가 있기 때문에 토지공개념으로 개헌(改憲)할 필요가 없다고 주장하지만, 현행 헌법은 토지에 대해 공공성을 강조하는 공(公)개념 뿐만 아니라 사유재산으로 보는 사(私)개념도 인정하고 있어 부동산 개혁정책을 확실히 지지하고 있다고 보기 어려운 면이 존재.

○ 게다가 판결을 내리는 헌법재판관들은 대부분 기득권층으로서 보수적 성향을 갖

고 있어서 토지공개념을 헌법에 명시하지 않는 한, 부동산 개혁 정책의 안정성과 지속성을 확실하게 담보할 수 없음.

- 지금까지 조금이라도 개혁적인 부동산 정책이 발표될 경우, 부동산 기득권층은 종종 부동산 개혁 정책을 위헌이라며 헌법 재판소에 제소하였음.
- 또 지금까지 고위공직자 재산공개에서 잘 나타났듯이, 대부분의 기성 정치권 인사들은 부동산 부자들이며 부동산으로 부를 축적해 왔기 때문에 기성 정치권이 자신들의 이런 부동산 이익을 약화시킬 수 있는 부동산 개혁 정책을 스스로 먼저 실시할 것이라 기대하는 것은 어려움.
- 지금처럼 개헌이 이슈화될 때, 시장 친화적 토지공개념을 개헌 의제에 포함시키는 것이 매우 중요함.

## 6) 시장 친화적 토지공개념 개헌 조항

■ 시장 친화적 토지공개념 개헌을 위해서는 헌법 제59조, 제119조, 제122조를 다음과 같이 바꾸어야 함(개정 부분은 굵은 글씨로 표시).

개정안 제59조 [조세의 종목과 세율] ① 조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.

- ② 조세는 특별한 정책적 목적을 달성하기 위한 경우 외에는 토지보유세 등 형평성과 효율성이 높은 종목을 우선해야 한다.

개정안 제119조 [경제 질서의 기본, 규제와 조정] ① 대한민국의 경제 질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.

- ② 국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.
- ③ 국가는 토지와 천연자원으로부터 소유자의 생산적 노력 및 투자와 무관하게 발생하는 이익을 환수해야 한다.

개정안 제122조 [시장 친화적 토지공개념] ① 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토를 효율적이고 균형 있게 이용·개발·보전하고 투기를 방지하기 위하여 토지공개념을 적용해야 한다.

- ② 토지공개념의 구체적인 수단은 법률로 정하되 시장 친화적인 방식이 되도록 노력

하여야 한다.

### 3. 무담보 최저이자 소액 대부(Micro-Credit) 지원

■ 소액대부 그라민은행 창시자 무하마드 유누스, 2006년 노벨평화상 수상

■ 1980년대 말, 전국적인 부동산 투기 광풍으로 주택가격과 전·월세 값이 폭등하여, 1990년 4월 이사철에, 폭등한 전·월세 값을 감당할 수 없어 당장 길거리에 나왔게 된 세입자 17명이 그 귀중한 생명을 스스로 끊었음.

○ 그 중에는 아내와 두 자녀와 함께 동반 자살한 기독교인의 가정도 있었음. 주인이 올려달라고 한 금액은 불과 200만원이었는데, 그 가정은 그 돈을 마련할 수 없었던 것임.

○ 부동산 투기는 가난한 서민의 피눈물을 강요하는 살인적 경제 범죄이므로 반드시 근절하고 시장 친화적 토지공개념을 실현해야 하고, 동시에 가난한 사람들이 절박한 재정 압박 상황에서 소액을 어렵지 않게 대부받을 수 있는 길을 마련해야 함.

■ 소액 대부 지원 정책

○ 정부가 직접 소액 대부 사업을 하는 것은 매우 비효율적임.

○ 정부는 이미 가난한 사람들에게 대해 소액 대부를 실행하고 있는 ‘기존 기관’(신나는 조합, 사회연대은행 등)에 재정을 적극적으로 공급하는 방식이 바람직.

○ 한국 사회의 가난한 사람들뿐만 아니라 고려인·조선족, 그리고 향후 통일과정에서 북한 동포의 생계형 소사업을 위한 소액 대부를 지원하여 통일 준비.

## [부록 1]

### 시장 친화적 토지공개념 정책

#### 1. 주택: 토지임대형 분양 주택

토지임대형 분양 주택이란, 공공이 매수·수용하여 택지로 조성한 토지를 민간에 매각하지 않고 임대하여, 민간이 그 위에 건설하고 분양하는 주택이다. 토지임대형 분양 주택은 2006년 11월, 한나라당이 당론으로 채택하였고, 정부여당이 시범 실시하기로 발표하였다.

토지임대형 분양 주택을 실시하기 위해서는 공공이 토지를 취득하고 택지로 조성하는 데 들어가는 초기비용을 당장 회수할 수 없다는 문제를 해결해야 하는데, 우리나라에서 지대 수입만큼 확실한 투자 대상은 찾기 어렵기 때문에, 초기비용은 연기금을 활용해도 좋다. 분양가는 기존의 분양가에 비해 토지분은 빠지고 건물분만 남으므로 4분의 1수준으로 하락할 것이다. 대신 입주자는 매해 지대를 공공에 납부해야 한다. 지대의 수준은 원칙적으로는 시장 지대를 모두 환수하고, 저소득층에 대해서는 주거복지 차원에서 지대를 감면하는 것이 바람직하다.

#### 2. 공단: 토지임대형 공단

토지임대형 공단이란, 공공이 토지를 소유한 채, 민간 기업에 임대하여 조성하는 공단이다. 국외 공단들은 주로 임대에 의해 분양되고 있는데, 그 가장 큰 이유는 토지매입비만큼 기업의 초기 투자비용을 줄여 진입장벽을 낮출 수 있을 뿐만 아니라, 절감된 자금을 시설과 연구개발에 투자하도록 유도할 수 있기 때문이다.

한국의 국민임대산업단지는 5년 후 분양조건으로 임대하는 방식이었는데, 이렇게 하면 5년 후 분양받을 때 토지불로소득이 발생하기 때문에, 기업들은 토지불로소득을 노리고 입주를 결정하게 되는 문제가 발생한다. 그러므로 일정 기간 임대 후 분양하는 방식으로 해서는 안 되고, 지속적인 임대 방식으로 해야 한다. 이렇게 하면 입주 기업은 '이윤+토지불로소득'의 극대화가 아니라 이윤의 극대화를 추구하게 되고, 사업의 타당성만으로 입주를 결정하게 될 것이다.

중소기업의 활성화를 위해 지대는 시장 수준보다 훨씬 낮게 책정해야 한다는 의견도 있다. 그러나 지대는 시장 수준으로 제대로 환수하고, 그 대신 입주 중소기업의 생산 활동에 대한 세금을 감면하는 것이 바람직하다. 여기에 더해 정부 보조와 금융 지원을 확대하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.

### 3. 기업도시·행정도시 등 각종 신도시: 토지임대형 신도시

행정도시나 기업도시 등 특수도시를 포함한 각종 신도시를 건설해야 한다면, 토지임대형 신도시 방식으로 건설하는 것이 바람직하다. 지금까지 신도시 건설 공약이 나오면, 항상 지가 폭등과 토지 투기라는 사회문제가 발생했고 그에 따라 공공이 신도시 건설에 필요한 토지를 매수·수용하는 데 엄청난 비용이 추가되는 문제가 발생했다. 그러나 앞으로 토지임대형 신도시로 건설하면 이런 문제를 해결하면서 도시 건설을 바람직하게 할 수 있다.

토지임대형 신도시란, 공공이 신도시 건설 예정지역에서 매수·수용한 토지를 민간에 매각하지 않고 공공이 소유한 채, 민간용 토지는 개발자에게 임대하여 건설하는 신도시이다. 공공은 민간 개발자로부터 시장 수준의 지대를 징수하되, 민간 개발자와 입주자에게 건설·입주 유인을 제공하기 위해서 일정 기간, 예를 들면 10년 동안 법인세, 부가가치세, 지방세 등을 감면해 줄 수 있다.

신도시 건설의 선구자로서 세계적으로 큰 영향을 끼쳐온 에베네저 하워드(Ebenezer Howard)는 조지스트로서 토지임대형 신도시인 전원도시(Garden City)를 제안했다. 공공이 토지를 소유한 채 임대하고, 그 대신 환수하는 지대로 신도시 건설비와 도시 재정에 충당하자고 제안했다. 하워드의 구상은 실제로 레치워스(Letchworth)와 웰윈(Welwyn)이라는 두 전원도시로 나타났는데, 런던 북부 교외에 위치하는 이 두 도시는 오늘날에도 신도시 개념의 기초가 되고 있다.

### 4. 토지보유세↑ & 건물분 보유세↓: 토지·건물 차등세

부동산 불로소득과 부동산 투기를 근절하고 부동산 가격의 하향 안정화를 이룰 수 있는 최선의 방식은 바로 부동산 보유세이다. 그런데 부동산 보유세를 강화해갈 때, 건물과 그 건물이 입지한 토지를 구분하지 않고 통합해서 과세하게 되면,

건물 공급을 위축시킬 가능성이 있다. 그래서 건물 공급을 위축시키지 않고 오히려 촉진하면서 부동산 문제를 개혁하려면, 건물과 그 건물이 위치한 토지를 분리해서, 건물과 토지를 합한 전체 보유세액은 고정시키되 토지분 보유세는 올리고 건물분 보유세는 내리는 방식이 바람직하다. 토지분 보유세율을 100%로 하고 건물분 보유세율을 0%로 하는 것이 가장 좋다. 이처럼 건물과 그 건물이 입지한 토지를 분리해서, 토지분 보유세는 올리고 건물분 보유세는 낮추어 부동산 보유세를 건물분에서 토지분으로 이전시키는 것을 ‘토지·건물 차등세’라고 한다. 노벨 경제학상 수상자인 윌리엄 비크리 교수는 미국 조지스트(Georgist, 헨리 조지의 사상에 동의하는 사람)들이 제안하고 실현하기 위해 노력한 토지·건물 차등세를 적극 지지하였다. 그리고 한국의 대표적인 공급확대론자로서 보유세 강화를 반대해 온 서강학과의 김경환 교수와 광태원 교수조차도 이 방식을 지지하고 추천하였다.

미국의 피츠버그에서 토지·건물 차등세를 시행한 결과, 2차 대전 이후 철강 산업의 쇠퇴로 퇴락하던 철강 도시 피츠버그는 건축 활동이 다른 도시들보다 크게 활발해지고 고용이 증가하면서 발전했다. 피츠버그는 1979년 토지세율과 건물세율의 비가 3대 1이 되도록 했고, 끝이어서 토지세율을 더 높여 6대 1이 되게 하였다. 그 결과 철도 용지와 창고로 이용되던 지역이 재개발되어 건물가치 7억 달러가 넘는 고층빌딩이 들어서고 지역의 고용인구가 4천 명에서 2만 명으로 늘어났다. 이러한 발전의 원인에 대해서 당시의 시장(David Lawrence)은 토지에 중과세하여 “토지를 투기 목적으로 방치하기 어렵도록 했기 때문”이라고 했으며, 후임 시장(Joseph M. Barr)도 건물세가 낮아 “민자 유치에 의한 재개발이 쉽게 이루어지고 좋은 빌딩이 들어섰기 때문”이라고 지적했다.

1975년에 차등세 제도를 도입한 해리스버그에서도 눈부신 결과가 나타났다. 해리스버그는 1981년 미국 전국에서 가장 사정이 어려운 도시 2위로 선정될 정도였는데, 토지·건물 차등세를 시행한 후, 1994년 폐가상태의 가옥이 4,200채에서 500채로 줄어드는 동시에 기업체 수는 1,908개에서 4,329개로 늘어났다. 일자리 수도 4,700개가 증가하였다. 시장(Stephen R. Reed)은 해리스버그의 부흥에 차등세 제도가 중요한 역할을 말하였다. 부동산 문제를 개혁해야 할 뿐만 아니라 경기 활성화와 실업 문제 해결도 해야 하는 우리나라 상황에서, 이런 효과를 가진 토지·건물 차등세는 매우 바람직한 대안이다.

우리나라에서 토지·건물 차등세를 실시하기 위해서는 현행 ‘토지·건물 통합평가·통합과세’ 방식 대신, 과거의 ‘토지·건물 분리평가·분리과세’ 방식으로 회귀해야 한다. 이에 대해 토지와 건물을 분리해서 평가하는 것이 기술적으로 어렵다는 반론이 있지만, 실상은 그렇지 않다. 토지·건물 분리평가 기법은 먼저, 건물분 가격은 건물건축비용 등을 반영하는 ‘비용평가법’으로 계산하고, 그 다음, 토지분 가격은 전체 부동산 가격에서 건물분 가격을 빼는 ‘차감법’으로 간단하게 토지와 건물을 분리 평가할 수 있는 것이다.

## 5. 토지 보유세↑ & 부동산 거래세↓

부동산 문제를 개혁하면서 동시에 부동산 거래를 활성화시키기 위해서는 보유세는 강화하고, 거래세는 감면해야 한다는 것은 학계의 통설이다. 부동산 거래세에는 매입세인 취득세와 등록세, 그리고 매각세인 양도소득세가 있는데, 이 세금들을 강화하면 시장에서 매입과 매각, 곧 거래가 위축되는 문제가 발생한다. 특히 양도소득세를 강화할 경우 부동산 소유자들이 부동산을 시장에 매물을 내놓지 않게 되어 공급이 동결되는 문제가 발생하고 이렇게 되면 부동산 가격이 오히려 상승하는 문제가 발생한다.

그러나 보유세는 그런 문제가 전혀 없다. 오히려 부동산 보유세를 강화할 경우, 실수요를 초과하여 투기목적으로 부동산을 과다 보유하고 있는 사람들이 보유세 부담을 견디지 못하고 초과 소유 부동산을 시장에 매물로 내놓게 되어 공급이 증가함으로써 결국 부동산 가격이 하향 안정화된다. 그러므로 부동산 보유세를 강화하고 거래세는 감면해야 한다. 다만 전술하였듯이 보유세 강화가 건물 공급을 위축시키지 않도록 하기 위해서는 토지와 건물을 구분하여 부동산 보유세를 토지 보유세 위주로 개편해야 한다.

## 6. 토지보유세↑ & 부가가치세·소득세 등↓

토지보유세는 부가가치세와 같이 상품 유통에 지장을 주는 조세, 소득세와 같이 근로·사업의욕에 지장을 주는 조세 등에 비해, 경제활동을 침해하는 문제가 없는 경제적으로 매우 우수한 조세이다. 2007년 1월 발표된 한국은행 금융경제연구원



박성욱 거시경제연구실 과장의 “부동산에 대한 과세의 거시경제적 효과” 보고서에서도 이 점은 확인된다.

“모의실험에 따르면 정부지출이 생산에 기여하지 않는 경우에도 토지에 대한 증세는 일반적인 생각과는 달리 효과는 미약하지만 생산 및 고용을 증가시키는 것으로 분석되었으며 소비는 감소하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 토지라는 자산이 고정되어 있기 때문에 발생한다. 반면에 토지 이외의 여타 부동산, 예를 들어 아파트, 주택 등의 건물 자체에 대한 증세나 근로소득에 대한 증세는 생산 및 고용을 모두 감소시키는 것으로 나타났다. 한편 정부지출이 생산에 기여하는 경우에는 토지에 대한 증세가 생산과 고용뿐만 아니라 소비도 증가시키는 것으로 분석되었다.”

이것은 토지세만 강화하고 다른 세금은 감면하지 않은 경우의 결과인데, 만약 토지세를 강화하면서 다른 세금을 감면하면 경제 활성화 효과는 훨씬 더 커질 것이다. 그런데 토지세 중에서 가장 좋은 것은 토지보유세이고, 토지보유세 중에서 가장 좋은 것은 ‘지대세’이다. 토지공개념의 원조인 헨리 조지(Henry George, 1839-1897, 미국)는, 대표작 『진보와 빈곤』(*Progress & Poverty*, 1879)에서, 지대를 과표(과세표준)로 하고 세율을 거의 100%로 하는 지대세를 징수하는 대신, 그 만큼 다른 세금들을 감면하는 ‘지대조세제’를 주장하였다. 지대조세제를 한국에서 실행하여, 1년간 약 100조원으로 추정되는 지대를 세금으로 걷는 대신, 100조원만큼 부가가치세·소득세 등과 같은 다른 세금들을 감면하고 4대 보험료를 인하해 준다면, 부동산 문제를 개혁할 수 있을 뿐만 아니라, 침체된 경제를 활성화시키고, 일자리를 창출하여 실업 문제를 해결하고 빈부 격차를 완화시킬 수 있을 것이다.

## [부록 2]

### 시장친화적 토지공개념과 주거권 보장 입법화에 대한 기독교적 근거: 구약 성경 희년의 토지주택법

#### 1. 희년의 토지법과 평균지권(平均地權)

희년은 제50년째 되는 해로서, 구약성경 레위기 25장의 희년법에는 토지와 주택에 대한 법들이 포함되어 있는데, 이 법들은 현대의 우리에게 매우 중요한 원칙을 제시해 준다. 먼저 희년의 토지법은 다섯 가지로 구분되는데, 그 원칙은 ‘모든 인류가 유일한 지주이신 하나님으로부터 받은 평등한 토지사용권’이라는 ‘평균 지권(平均 地權)’이다. 하나씩 살펴보자.

첫째, '토지 영구 매매 금지법'이다(레25:23). 의인 나봇은 이 법에 순종하기 위해, 포도원을 팔라는 북이스라엘의 왕 아합의 제안을 거부하여 왕비 이세벨에게 살해당하였는데, 하나님은 엘리야 선지자를 보내 아합과 이세벨에게 무서운 진노의 심판을 선언하신다.

둘째, ‘토지사용권 한시 매매법’이다(레25:15-16). 질병이나 전쟁 중 부상 등 여러 가지 이유로 노동 능력을 상실한 사람이, 조상으로부터 물려받은 기업인 토지는 있으나 정작 일할 수는 없을 때, 가족의 생계를 위해 토지사용권을 도래하는 다음 희년까지 한시적으로 파는 것은 허용되었다. 토지 봉헌 규례(레27:16-25)에 의하면, 보리 한 호멜지기 밭(한 호멜의 보리씨를 뿌릴 만한 넓이의 밭)에 대해, 희년부터 다음 희년까지 곧 약 50년 동안의 가격은 성전 은으로 50세겔이다. 곧 1년에 1세겔인데, 이것을 구약 시대 토지사용권 매매의 표준가격으로 간주할 수 있다면, 그리고 예컨대 만약 도래하는 다음 희년까지 5년이 남았다면, 보리 한 호멜지기 밭의 도래하는 희년까지 5년 동안의 한시적인 토지사용권 매매 일시불 가격은 1세겔\*5년=5세겔이 된다.

셋째, '토지 무르기법'이다(레25:24-27). 토지에 대한 모든 권리가 토지를 매입한 당해 지주에게 있는 현대 자본주의 토지사유제와 달리, 희년법에서는 토지사용권 매각자 본인이나 그 근족이 토지사용권 매입자에게 토지 무르기를 요구하면 매입

자는 반드시 이에 응하여야 한다. 곧 토지에 대한 우선권이 토지를 기업으로 평균 분배받은 가족에게 있는 것이다. 이는 토지 평균 분배 상태를 회년이 오기 전이라도 하루속히 회복할 수 있도록 하기 위한 것이다. 그리고 위 경우에서, 보리 한 호멜지기 밭의 토지 무르기 가격은, 예컨대 토지사용권 매매를 도래하는 회년의 5년 전에 했고, 그로부터 2년이 지나 도래하는 회년까지 3년이 남았다면, 1세겔\*3년=3세겔이 된다. 이 경우 토지사용권을 샀다가 되판 사람은 토지사용권을 보유한 2년 동안, 아마도 2세겔(=5세겔-3세겔) 혹은 그보다 조금 더 많은 수익을 그 토지사용권 보유로부터 얻었을 것이며, 손해를 보는 일은 없었을 것이다.

넷째, ‘회년의 토지회복법’이다(레25:10,28,41). 국내 신학계를 비롯하여 일부 논자들이 구약시대에 회년의 토지회복법이 단 한 번도 준수되지 않았다고 잘못 추정하는 가장 큰 이유이자 배경은, 회년의 토지회복법을 ‘대지주의 땅 중에서 자기 가문이 기업으로 받은 땅을 초과하는 땅을 무상으로 몰수하여 빈자에게 무상으로 나눠주는 법’으로 오해하여, 권력층인 대지주들이 자신들의 물질적 손해를 무릅쓰면서까지 이것을 실행하지는 결코 않았을 것이라고 추론하기 때문이다. 그러나 회년의 토지회복법은 ‘토지사용권을 도래하는 회년까지 한시적으로 매매하는 율법 하에서, 회년의 도래에 따른 계약 기간의 만료에 따라 토지사용권을 산 자가 그것을 판 자에게 당연히 토지를 돌려주어야 하는 법’으로서 지키기 어려운 법이 결코 아니었다. 토지사용권을 산 사람은 토지사용권을 보유하고 있는 기간 동안, 아마도 자기가 지불한 토지사용권 매입가격 정도 혹은 그보다 조금 더 많은 수익을 그 토지사용권 보유를 통해 얻었을 것이기 때문이다. 그러므로 권력층인 대지주들이 손해를 무릅쓰면서 빈자에게 토지를 나눠줄 리는 없기 때문에 회년의 토지회복법은 구약 시대에 단 한 번도 실행되지 않았으리라고 추정하는 것은 잘못된 것이다.

다섯째, 안식년과 회년의 ‘토지 정기 안식법’이다(레25:4,11). 이 법의 의미는 깊고 넓은데, 그 중 하나는 현재 세대와 미래 세대 간의 평균 지권을 보장하기 위한 것이다. 만약 현재 세대가 탐욕 때문에 하나님의 명령을 어기고 안식년과 회년에 휴경하지 않고 땅을 착취적으로 경작하여 지력이 고갈되면, 미래 세대는 척박한 땅을 물려받을 수밖에 없게 되어 세대 간의 평균 지권은 무너질 것이다.

요컨대 수평적 차원에서 동시대를 살아가는 사람들의 평균지권뿐만 아니라, 수직

적 차원에서 시대를 달리하는 세대 간의 평균지권까지 포함하는 포괄적인 평균지권이 회년의 토지법의 원칙이다. 우리 사회가 성경의 평균지권 원칙을 시장 친화적 토지공개념으로 구현하는 선진사회가 되기를 바란다.

## 2. 회년의 주택법과 만민주권(萬民住權)

회년의 주택법은 세 가지로 구분되는데, 그 원칙은 ‘모든 사람의 주거권’이라는 ‘만민주권(萬民住權)’이다. 하나씩 살펴보자.

첫째, ‘성 안의 도시 주택법’이다(레25:29-30). 사고 판 지 1년 안에 판 자가 무르지 않으면, 산 자의 영원한 소유로 확정된다. 이 규정에 대한 해석 중 가장 자연스러운 것은, 나그네들과 이방인 개종자들의 정착을 장려하고 그들의 주거권을 보장하기 위한 것이라고 보는 관점이다. 나그네들과 이방인 개종자들은 이스라엘 사람으로부터 토지를 사더라도 도래하는 다음 회년까지만 한시적으로 살 수 있었고, 또 회년 전에 언제든지 판 자의 가까운 친족이나 판 자 자신이 토지 무르기 계약을 요구하면 반드시 토지를 물려 주어야 했기 때문에, 성 밖의 넓은 토지가 필요한 농경과 목축은 할 수 없었을 것이다. 그래서 그들은 상업과 수공업 등으로 생계를 유지할 수밖에 없었을 것이기 때문에, 그들에게 필요한 주택은 상업과 수공업에 대한 수요가 큰, 성 안의 도시 주택이었을 것이다. 이 경우 그들의 도시 주택은 주거 공간이면서 동시에 상업과 수공업을 할 수 있는 노동의 공간, 곧 일터가 된다. 그런데 만약 이 도시 주택마저도 토지법의 규정과 마찬가지로 무르기 법과 회년의 회복법이 적용되어, 도래하는 다음 회년까지만 주택을 살 수 있고, 또 회년 전에 언제든지 무르기 계약을 요구받을 때 물려 주어야 한다면, 그들의 정착과 주거는 크게 위협받을 수밖에 없었을 것이다. 그래서 나그네들과 이방인 개종자들의 정착을 장려하고 그들의 주거권을 보장하기 위해 성 안의 도시 주택은 무를 수 있는 유효기간을 오직 1년으로 제한하고, 1년 안에 무르지 못하면 회년이 오더라도 판 자에게 돌려주지 않고 영원히 산 자의 소유로 확정된 것이다.

둘째, ‘성 밖의 농촌 주택법’과 ‘레위인 주택법’이다(레25:31-33). 토지와 마찬가지로 도래하는 다음 회년까지만 한시적으로 사고 팔 수 있고, 회년이 오기 전에 언제든지 무르기가 가능하다. 이것은 성 밖의 토지를 평균 분배받은 이스라엘 12

지파와 이 토지 평균 분배에서 제외된 레위 지파의 주거권을 보장하기 위한 규정이다.

셋째, ‘극빈층 주거보장법’이다(레25:35). 현대적으로 표현하면, 극빈층을 홈리스 상태에 내버려 두지 말고 맞아들여 무료 임대주택을 제공하고 함께 살아야 한다. 무료 임대주택이라고 한 것은, 돈이 없는 극빈층이 거주기간 동안 무료로 사용한 주택일 것이기 때문이며, 극빈층이 빈곤에서 벗어나 재기하여 나가게 되면 반환해야 하는 주택이기 때문이다.

이상에서 희년의 주택법은 요컨대, 나그네들과 이방인 개종자, 이스라엘 12지파와 레위 지파, 극빈층 등 모든 사람의 주거권을 보장하기 위한 것이다. 곧 만민주권(萬民住權)이 희년의 주택법의 원칙인 것이다. 우리 사회가 성경의 만민주권(萬民住權) 원칙을 주거권 보장 입법화로 구현하는 선진사회가 되기를 바란다.



## 2만불시대의 그늘, 빈곤·양극화의 해법을 묻는다

---

한나라당 민생정책 릴레이심포지엄(1)

주최 : 한나라당 정책위원회

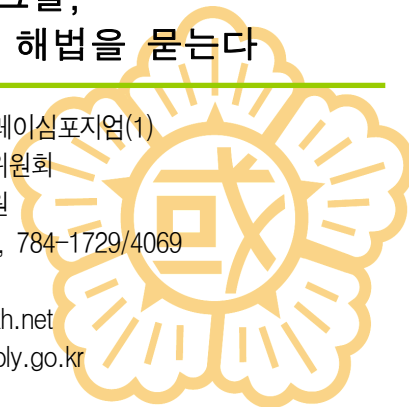
문의 : 고경화 국회의원

Tel : (02) 788-2107, 784-1729/4069

Fax : (02) 788-3437

homepage : [www.kokh.net](http://www.kokh.net)

email : [kokh@assembly.go.kr](mailto:kokh@assembly.go.kr)





## 한나라당 민생정책 릴레이심포지엄(1)



### 2만불시대의 그늘, 빈곤·양극화의 해법을 묻는다

---

한나라당 민생정책 릴레이심포지엄(1)

주최 : 한나라당 정책위원회

문의 : 고경화 국회의원

Tel : (02) 788-2107, 784-1729/4069

Fax : (02) 788-3437

homepage : [www.kokh.net](http://www.kokh.net)

email : [kokh@assembly.go.kr](mailto:kokh@assembly.go.kr)