

국외출장 결과보고서

1 출장 개요

☐ 출장목적

- 캐나다 빈곤선 설정 및 빈곤정책 관련 최근 개혁동향 파악

☐ 과제명

- 2020년기초생활보장실태조사및평가

☐ 출장기간

- 2019.08.04.(일)~2019.08.11.(일)

☐ 출장국가[도시]

- 캐나다(오타와, 켈거리)

☐ 출장자

- 김문길 연구위원, 황도경 연구위원, 김미곤 명예연구위원, 김정훈 외부연구진

☐ 일정요약

일자	국가[도시]	방문기관	면담자	주요 활동상황
08.05	캐나다(오타와)	오타와대학교	Marc Lavoie	소득주도성장 전략의 빈곤완화효과, 빈곤정책으로서의 소득주도성장 등 논의
08.06	캐나다(오타와)	오타와대학교	Mario Seccareccia	최저임금의 빈곤완화 효과, 가계지출영향 등 논의
08.07	캐나다(오타와)	오타와 통계청	Zhang Xuelin	새로운 빈곤선 등장 배경과 향후 전망 논의
08.08	캐나다(켈거리)	켈거리대학교	이연정 교수	캐나다 빈곤율 측정, 빈곤정책 평가 및 관련 이슈 논의
08.09	캐나다(켈거리)	Mt. Royal Univ.	정영철 교수	빈곤정책 빈곤완화 효과 가계소비 영향

2 출장 주요내용

1. University of Ottawa

- ◆ (일시 · 장소) '19. 08. 05. (목) 12:00~14:00, 오타와 대학교, 시내
- ◆ (회의 주제) 캐나다의 주요 빈곤감소 정책
- ◆ (참석자) Marc Lavoie 교수(University of Ottawa, Dept. of Economics),
김미곤 선임연구위원, 김문길 연구위원, 황도경 연구위원, 김정훈 연구위원(경기연구원)

□ 캐나다 정부는 빈곤감소를 위해 과감한 지원정책을 실행하고 있음

- 트뤼도 정부는 회기년도 기준으로 2016/17년부터 2018/19년까지 빈곤감소와 중산층의 사회/경제적 삶 증진을 주요 목적으로 총 220억 달러를 투자할 계획을 세웠음.
- 트뤼도 정부에서 빈곤감소를 위한 정책은 다양한 영역에서 추진되고 있는데, 이는 빈곤에 속한 사람들이 다양한 계층에 걸쳐 있고 공식 빈곤선 측정방식인 MBM의 시장 바스켓 품목이 상당히 폭넓기 때문임. 그중에서도 주목할 만한 정책은 아동복지지원금(child benefit) 확대, 근로소득 세제혜택(tax benefit) 확대, 노인 소득보장(guaranteed income) 증액, 저소득층 주거 지원 확대 등임.

□ 근로소득 세제혜택 확대

- 캐나다의 Budget 2018에서는 저소득층에 대한 근로소득 세제혜택을 확대하기 위해 기존 제도인 Working Income Tax Benefit(WITB)를 대체하여 Canada Workers Benefit(CWB)을 도입. 캐나다 정부는 근로소득 세제혜택의 확대가 사람들의 경제활동 참여와 구직활동을 촉진시켜 가구소득 증대와 함께 빈곤감소에 기여할 것으로 기대
- CWB는 세금환급제도라는 점에서 WITB와 동일하지만, 두 가지 측면에서 차이가 있음. 첫째, CWB에서 저소득층에 대한 세제혜택이 늘어났음. 새로운 근로소득 세제혜택을 통해 저소득층은 2019년을 기준으로 기존 제도보다 연간 최대 170달러의 추가 혜택을 받을 수 있음. 그리고 장애인의 경우에는 이 추가 혜택에 덧붙여 CWB Disability Supplement를 통해 연간 최대 160달러를 더 받을 수 있게 되었음. 둘째, CWB는 정보의 부족으로 인해 세제혜택을 받지 못하는 저소득층을 위해 캐나다 국세청(Canada Revenue Agency)에서 이들을 위한 CWB의 계산을 직접 도와줄 수 있는 제도를 도입
- 캐나다 정부는 CWB 도입에 따라 향후 5년간 재정 지원을 30억 달러 증가시키고, 이를 통해 약 7만 명의 캐나다인이 빈곤에서 벗어날 수 있을 것으로 추정

□ 노인 소득보장지원금 확대

- 캐나다 정부는 은퇴한 고령자들이 안정적으로 존엄한 삶을 영위하도록 돕기 노인 소득보장 지원제도인 Guaranteed Income Supplement(GIS) 수급액을 증액
- GIS는 캐나다에 거주하고 소득이 낮은 Old Age Security (OAS) 연금 수령자에게 지원되는 제도. GIS 수급자격은 OAS 연금을 받고 있어야 하고 연간 소득(개인 혹은 부부)이 연간 최대 기준액 이하여야 함. 여기서 연간 최대 기준액은 2019년 기준으로 독신인 경우 18,600달러, 배우자가 최고의 OAS를 받는 경우 24,576달러 수준임.
- 정부는 GIS를 통해 독거노인에게 연간 최대 947달러를 더 받을 수 있도록 GIS를 확대했고, 그 혜택을 받는 고령자(약 70%가 여성)는 약 90만 명에 달함. 이와 같은 지원금 확대에 의해 독거노인을 위한 정부재정이 2016년부터 10년간 70억 달러 이상 추가로 투입될 예정이며, 빈곤노인 5만 7천 명이 빈곤에서 벗어날 수 있을 것으로 추정

□ 저소득층 주거 지원 확대

- 빈곤감소를 위한 저소득층 주거 지원은 빈곤전략 수립 이전인 2017년 11월에 캐나다에서 처음으로 발표된 ‘국가 주거전략(Canada’s National Housing Strategy; NHS)’에 근거하고 있음. NHS에는 공동체 주택, 저렴한 임대, 주택 소유 지원 등 저소득층의 주거비용 절감을 위한 방안과 취약계층을 위한 보호소를 대폭 늘리는 방안 등을 포함되어 있으며, 향후 10년 간 총 400억 달러를 투입하는 계획을 담고 있음.
- 빈곤감소와 관련한 NHS의 주요 정책으로는, 먼저, 2018/19 회계년부터 10년 동안 약 132억 달러(지원금 45.2억 달러, 저금리 대출금 86.6억 달러) 규모의 National Housing Co-Investment Fund를 설립하여 신규주택 6만 호를 건설하고 기존주택 24만 호의 수리를 지원할 계획. 아울러 이 기금을 통해 가정폭력으로 피해자를 위한 4,000개의 보호소 공간을 확보하고, 고령층을 위해 주거비용이 저렴한 주택 7,000호와 발달장애 사람들을 위해 주택 2,400호를 공급하기로 함.
- 그리고 Rental Construction Financing Initiative는 2017/18 회계년부터 4년 동안 신규 임대주택 건설을 지원하기 위해 34.8억 달러를 저금리로 제공하고, Federal Lands Initiative는 2018/19 회계년부터 10년 동안 저렴한 주택 개발을 위해 연방정부의 토지와 건물을 저비용 혹은 무상으로 활용할 수 있도록 함. 또한, Federal Community Housing Initiative는 협동주택 등 지역 사회 주택가격을 정적 수준으로 유지하기 위해 2018/19 회계년부터 10년 동안 5억 달러의 자금을 지원하기로 하였음. 한편, 2020년부터 도입될 Canada Housing Benefit을 통해 캐나다 주 및 준주와 협력하여 주택이 필요한 가정이나 개인에게 40억 달러(8년)를 지원할 계획

- 이와 더불어, 연방정부의 노숙자 프로그램 확대를 통해 2018/19 회계년부터 10년간 21억 달러를 투입함으로써 만성적 노숙인을 50% 감소시킬 목표를 제시

2. University of Ottawa

- ◆ (일시 · 장소) '19. 08. 06. (목) 12:00~15:00, 오타와 대학교, 시내
- ◆ (회의 주제) 캐나다 빈곤선 외
- ◆ (참석자) Mario Seccareccia 교수(University of Ottawa, Dept. of Economics),
김미곤 선임연구위원, 김문길 연구위원, 황도경 연구위원, 김정훈 연구위원(경기연구원)

□ 캐나다 정부의 빈곤 감소 전략(Canadian Poverty Reduction Strategy)에 대해 논의는 다차원적이고 다양하게 다루어지고 있음.

- 빈곤이 단지 제한적인 경제적 수준으로 인한 것이 아니라 빈곤 계층의 삶에 영향을 미치는 여러 가지 다른 관련 요인들로부터 비롯되고 있다는 것임. 빈곤(Poverty)을 완전히 이해하기 위해서는 단순히 소득의 부족 또는 식품, 주거 등을 포함한 물질적인 것 이외에도 매우 다차원적인 문제들을 고려해야 한다는 것임.

□ 최근 제기되고 있는 논의의 핵심은 '빈곤이란 무엇인가'에서 시작됨. 캐나다는 '빈곤'에 대한 공식적 정의가 없으며 다만 금전적 측면만을 고려하여 빈곤을 결정함.

- 예를 들어 사회서비스 자격 결정을 위하여 소득인정액(income-tested)을 기준으로 대상자를 선정하지만 캐나다는 국가자체의 공식적 빈곤선(official poverty line)은 없음.

□ 이러한 공식적 빈곤선의 부재와 빈곤에 대한 금전적 기준의 활용에 대한 논의가 진행되고 있음.

- 먼저, 빈곤에 대한 공식적이며 포괄적인 정의의 부재는 빈곤문제를 다분히 물질적 측면의 논의로만 제약할 수 있다는 것임. 이러한 경우, 정부의 빈곤에 대한 대응도 물질적 측면의 패러다임에 맞춰질 수밖에 없음.
- 소득 부족의 개념을 넘어 빈곤을 고려해야 함. 즉, 단순히 빈곤의 개념을 소득이 일정 기준 이하인 것으로 보는 것이 아닌 개인 기본 능력의 박탈로 이해해야 한다는 것임. 빈곤이 소득의 부족으로만 이해되는 것이 아닌 개인이 기본적인 능력을 달성할 수 없는 위험으로 이해되어야 함.
- 정부는 소득을 기준으로 빈곤을 개념화하고 있으나 빈곤의 숨겨진 측면에는 그 사회 시스템의 문제, 사회적 문제, 정서적·심리적 문제가 함께 녹아 있음. OCED에서도 빈곤을 물질적 상태의

결핍을 넘어 다차원적인 개인의 안녕으로 재개념화 해야 한다고 지적하고 있음.

- 캐나다 정부와 실무자들은 불충분한 소득을 기준으로 한 빈곤의 개념에서 보다 포괄적이고 표준화된 빈곤의 제도화를 신중하게 고려해야 함. 개인이나 가구 빈곤의 기준이 되고 있는 소득 기준은 변할 수 있는 기준이기 때문에 개인의 빈곤 경험에 대한 다차원적인 측면이 고려되어야 함.

□ 결국 빈곤이란 소득의 부족뿐만 아니라 경제적 빈곤, 사회적 빈곤, 심리적 빈곤까지를 포괄하여 다루어야 함.

- 경제적 빈곤은 충분한 물질적, 재정적 자원에 대한 접근성 부족을 의미하고, 사회적 빈곤은 위기에 처했을 때, 회복할 수 있는 공식 비공식적 지원의 부족 그리고 심리적 빈곤은 삶의 의미가 없거나 자신을 지탱하기 어려운 상황을 의미함. 이러한 모든 측면들이 서로 유기적으로 연결되어 있으며 빈곤을 감소시키기 위해서는 이러한 것들이 함께 논의되어야 함.

□ ‘빈곤상태’를 조금 더 깊이 들여다보기 위해선 우리가 기존에 갖고 있던 인과관계에 대해 다시 생각해 봐야 함.

- 경제적, 사회적, 심리적 빈곤이 물질적인 박탈의 결과에서 박탈에서 비롯된 것으로 가정하는 경향이 있지만, 빈곤을 야기하는 인과관계는 훨씬 다차원적이며, 이러한 것들이 빈곤의 결과가 아니라 빈곤을 구성하는 요소임.

- 경제적 요인 이외에 사회적, 심리적 빈곤 등 비물질적 측면이 빈곤 구성하는 요인들이라면, 이러한 요인들도 빈곤의 정의에도 포함되어야 함.

- 캐나다는 빈곤에 대한 공식적인 정의가 없지만, 캐나다 통계청은 정부 그리고 비영리 부문의 정책의 집행에서의 기준에서 “저소득층(low-income)”을 추정하기 위해 다양한 소득 기반 측정법을 사용하고 있음.

□ 캐나다의 비공식적 빈곤선으로 활용되고 있는 LICO(Low-income Cutoff)나 LIM(Low Income Measure)은 소득 기반 측정을 사용함으로써 빈곤의 경제적 측면만이 고려되며, 사회적, 심리적인 요인은 전혀 고려되고 있지 않음.

- 빈곤의 정의에 비물질적 측면을 포함시키지 않으면 근본 원인을 해결함에 있어 근본적인 빈곤 감소를 저해할 위험이 있음. 빈곤에 대한 명확한 개념의 부재는 정책 및 전략 개발을 저해하고 빈곤 감소를 위한 정책 운영 및 평가하기 어렵게 될 수 있음.

- 또한 빈곤을 순전히 물질적으로 정의 된 이해에 초점을 맞추게 된다면 사회를 엄격한 우리와 그들의 범주로 나누는 임의의 경제적 경계선을 설정함으로써 사회적 분열을 악화시킬 수 있음.

이러한 분류는 낙인을 유발할 뿐만 아니라, 엄격한 소득기반의 빈곤에 대한 정의는 빈곤선 바로 위 계층을 배제시키게 됨.

□ 빈곤은 물질적일뿐만 아니라 사회적, 심리적 측면을 반영하는 다차원적 상태이기 때문에 여러 측면의 요인들을 측정할 수 있는 다양한 박탈지수 개발을 고려해 볼 수 있음.

○ LICO(Low-Income Cutoff), LIM(Low Income Measure) 및 MBM(Market Basket Measure)과 같은 현재의 절대적, 상대적 빈곤 측정은 모두 물질적인 것에 근거하고 있어 빈곤에 대한 다차원적 측면에 대한 이해를 바탕으로 한 빈곤을 감소를 위해서는 물질적 측면 이외의 요인을 측정할 수 있는 다양한 박탈 지수의 개발이 필요함.

○ 캐나다 경제 상황 평가에는 일반적으로 소비자 물가 지수에 활용하고 있는데 소비자 물가 지수의 변화는 저소득층이 구매한 재화와 서비스의 실제 가격 변화가 반영되지 않을 수 있음. 저소득 가구의 가격 변동을 반영하기 위해 저소득층 물가지수(low-income price index)를 개발하여 생활비 지수와 급여를 연동하는 저소득층 소비자 물가 지수 개발도 고려해 볼 수 있음.

3. Statistics Canada(캐나다 통계청)

◆ (일시 · 장소) '19. 08. 07. (수) 10:00~11:40, 통계청

◆ (회의 주제) 캐나다 빈곤선 유형과 특징, 캐나다 빈곤 대쉬보드, 한국 빈곤선 및 빈곤관련 이슈

◆ (참석자) Zhang Xuelin(Senior Research Analyst), The Income Statistics Division 관계자(Director 포함) 등 5인 ,
김미곤 선임연구위원, 김문길 연구위원, 황도경 연구위원, 김정훈 연구위원(경기연구원)

□ 2018년 캐나다에서 공식 빈곤선이 도입되기 이전에는 캐나다 통계청에서 저소득층 기준선(low-income line; LIL)을 발표해왔음.

○ LIL 아래에 있는 개인을 저소득 상태인 것으로 간주하고 있으므로, LIL은 저소득층을 규정하는 컷오프(cut-off) 혹은 빈곤선(threshold)을 의미

○ '저소득(low income)'층과 '소득 빈곤(income poverty)'층은 엄밀한 의미에서 차이가 있음. 저소득층은 '동일한 규모의 가족 혹은 가구와 비교해서 상대적으로 소득이 낮은 계층'을 의미. 반면, 소득 빈곤층은 가족소득 혹은 가구소득이 '생계를 위한 기본적 필요(basic needs)를 충족시키지 못하는'(절대적 빈곤) 계층 혹은 '사회적 맥락에서 생활수준을 충족시키지 못하는'(상대적 빈곤) 계층을 의미함.¹⁾

1) UNESCO 웹사이트.

- 이런 개념적 차이로 인해, 캐나다 통계청은 LIL이 빈곤의 척도가 아님을 명확하고 일관되게 강조해왔음. 즉, 다른 사람들보다 실질적으로 소득이 낮은 사람들을 식별하기 위한 방법론으로 LIL을 사용해왔다는 것임. 이는 ‘(소득) 빈곤’에 대한 개념적 다양성으로 인해 객관적 지표로서 관찰하기 쉽지 않고 가치판단을 전제로 하기 때문.

□ 캐나다 빈곤선 관련 논의의 시작과 배경

- 캐나다에서 빈곤과 관련한 논의가 본격적으로 시작된 것은 1964년 미국 Lyndon Johnson 대통령이 ‘빈곤과의 전쟁(Wars on Poverty)’을 선포하면서 큰 반향을 일으킨 이후. 캐나다에서 처음으로 제안된 LIL은 1968년 Jenny Podoluk에 의해 고안된 저소득 컷오프(Low-income Cut-offs; LICO) 방식임. 여기서 ‘저소득층’은 “평균적으로 벌어들인 소득의 대부분을 의식주와 같은 필수품에 소비해야 하는 소득그룹에 속한 가족”으로 정의. 아울러 ‘소득의 70% 이상’을 의식주 지출에 사용하는 가족을 저소득층이라고 규정. 이때부터 추정되기 시작한 LICO는 1973년에 ‘소득의 62% 이상’을 의식주 지출에 사용하는 가족으로 저소득층 기준이 조정되었고 도시와 지방 간 생계비 차이를 고려한 LIL 빈곤율을 발표하기 시작
- LICO 빈곤율은 소득 대비 지출 비중을 토대로 추정되는데, 처음 사용된 지출 비중은 1959년 가족지출조사(Family Expenditure Survey)를 사용하였고, 그 이후 4차례(1969년, 1978년, 1986년, 1992년)에 걸쳐 지출 비중의 기준이 변경되었음. 현재는 1992년 가족지출조사에 기초하여 추정한 지출 비중을 계속해서 사용하고 있음.
- 한편, 1980년대 들어서 사람들이 체감적으로 느끼는 ‘주관적(subject)’ 빈곤선에 대한 추정이 캐나다 통계청을 통해 진행되었음. LICO를 통해 추정된 저소득(혹은 빈곤) 기준선과 주관적으로 생각하는 기준선 간에 얼마나 격차가 발생하는지를 조사함으로써 보다 엄밀한 저소득층 혹은 빈곤층 측정을 위한 개선방안 마련에 도움을 줄 것으로 기대. 1983년, 1986년, 1987년 세 차례에 걸친 조사를 통해 주관적 빈곤선을 추정했는데, 각 조사년도의 설문문항이 어떻게 구성되는가에 따라 주관적 빈곤선 추정치가 크게 달라지는 문제가 나타났음. 즉, 조사대상자의 응답이 설문문장에 어떤 항목을 포함하는가에 따라 상당히 민감하게 반응했음. 이런 결과는 빈곤이 현재 사회의 표준생활수준에 비해 상대적 불충분성을 나타내는데, 그 정도가 ‘불충분성(inadequate)’에 대한 주관적 판단과 ‘심각한 불충분성(severely inadequate)’에 대한 주관적 판단 사이에 상당히 큰 격차가 발생한다는 사실을 보여줌.

□ 마켓바스켓 방식 빈곤선(MBM)

<http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/poverty/>

- 1990년대 초반에 새로운 캐나다 LIL 측정방식인 시장 바스켓 측정기준(MBM)이 처음 제안. MBM은 국민으로서 누려야 할 기본적인 필요를 바스켓 품목으로 구성하고 이 바스켓 구매비용보다 낮은 소득을 갖는 사람들을 저소득층 혹은 빈곤층으로 분류하는 방식. 그런데 당시 추정된 빈곤층의 빈곤율(당시 LICO의 약 절반 수준)이 너무 낮아 그 기준으로는 캐나다에 빈곤층이 거의 없는 상태인 것으로 나타남.
- 2016년 캐나다 정부의 인적·자원사회개발부(Human Resource and Social Development; HRSDC)는 이 당시 제안한 MBM 방식을 재설정하고 여러 도시와 지방을 대상으로 한 저소득층 빈곤율을 추정하여 발표. HRSDC에서 MBM 방식을 도입한 목적은 캐나다 통계청에서 발표해오던 LICO와 LIM를 보완하여 국가 아동수당(National Child Benefit)의 영향을 측정하고 저소득층 아동의 발생 경로, 심각성, 지속성 등을 모니터링하기 위한 것이었음. HRSDC에 의해 새롭게 추정된 빈곤율은 실질소득 기준으로 당시 계층치보다 크게 높아졌고, 지역별 빈곤율 격차도 최대 20% 이상 나타났음. 그리고 2002년 기준으로 HRSDC가 추정한 MBM 방식으로 추정된 저소득층 비율이 LICO 방식에 비해 높게 나타났음.
- 그 이후 캐나다 정부의 인적·자원사회개발부(Human Resources and Skill Development; HRSDC)와 캐나다 통계청은 공동으로 MBM 추정 기준의 적절성을 재검토하여 시장 바스켓의 구성 및 처분가능소득의 정의를 재설정, 현재까지 통계청은 이 방법론(2008년 base)에 기초하여 MBM의 소득 빈곤율을 발표해오고 있음. 그리고 2018년에 비로소 캐나다 정부는 MBM 방식을 공식 빈곤선 추정방식으로 선택했으며, 각계 전문가들과 시민들의 의견을 수렴하여 5년을 주기로 MBM 측정방식을 재설정하도록 하고 있음.
- 캐나다 정부가 LIL을 측정하는 세 가지 방식 중 하나인 MBM을 공식 빈곤선으로 채택한 것은 다면적 의미를 내포하고 있는 빈곤에 대한 통계적 정의를 정치적으로 확정했다는 데 의의가 있음.

4. University of Calgary

- ◆ (일시 · 장소) '19. 08. 08. (목) 11:00~15:00, 캘거리대학교
- ◆ (회의 주제) 캐나다 빈곤정책 평가 및 관련 이슈 논의
- ◆ (참석자) 이연정 교수(University of Calgary, School of Social work),
김미곤 선임연구위원, 김문길 연구위원, 황도경 연구위원, 김정훈 연구위원(경기연구원)

- 빈곤에 대한 비공식적 정의는 계속 소득에 기반을 두고 있지만, 빈곤 감소 전략을 수립하기 위한 캐나다 지방 정부의 최근 계획은 보다 전체적인 관점을 채택하고 있음.

- 뉴펀들랜드와 래브라도 정부는 빈곤은 재정적 자원의 부족뿐만 아니라 빈곤의 원인이자 결과인 사회적 배제를 의미로 정의하고 있으며, 퀘벡주는 사회에 적극적으로 참여하고 충분한 자립 유지를 할 수 있는 수단, 자원, 선택, 권한이 박탈된 상태로 정의하였음.
 - 온타리오 정부는 빈곤에 대한 정확한 정의를 제시하지는 않았지만 모든 사람이 자신의 잠재력을 발휘할 기회가 있는 지역"이라는 비전을 바탕으로 빈곤 감소 전략을 추진 중임.
- 빈곤에 대한 우리의 이해가 정책적 기초뿐만 아니라 개념적 토대 모두에서 떠오르면서 빈곤에 대한 새로운 담론도 제기되고 있음.
- 최근 몇 년 동안 캐나다가 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights(ICESCR)에서는 빈곤을 국제법에 근거한 경제 박탈 문제를 권리 박탈 문제로 다루면서 경제와 관련된 비경제적 차원을 포함하도록 권고한 바 있음.
 - U.N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights 위원회에서는 주정부, 지방 및 원주민과 협력하고 시민 사회 단체와의 협의를 통해 독립적인 모니터링 메커니즘 뿐만 아니라 측정가능한 목표와 일정을 포함하는 인권 기반의 국가 빈곤 방지 전략을 구현할 것을 권장하였음. 즉 다차원적 개념의 빈곤 감소에 대한 접근은 비경제적 차원의 빈곤을 필수적인 인권 원칙으로 간주해야 한다는 것임.
- 빈곤의 근본 원인은 개인적 취약성, 사회적 취약성, 생의 단계 그리고 사회시스템의 취약성 등 4가지 요인으로 발생한다고 볼 수 있음.
- 개인적 취약성은 교육이나 기술 수준, 대처 능력, 건강 수준, 중독 또는 범죄 기록의 존재와 같은 개인 특성으로 인한 것이며, 사회적 취약성은 비공식적인 지원, 다른 사람과의 사회적 연결망 부재, 불안정한 가족 구조, 사회적 역할의 부재, 유대관계 부족 등임. 또한 유년기나 노년기와 같이 의존성을 특징으로 하는 삶의 각 단계에서도 불안정한 시기가 발생할 수 있으며 마지막으로, 우리의 경제, 사회, 정치 및 법률 시스템으로 인한 취약성이 발생할 수 있음.
 - 빈곤은 소득에 관계없이 사회의 모든 구성원에게 영향을 미치는 사회적 현상임. 사회가 함께 상생하고 발전하기 위해서는 개인의 안녕을 강화해야할 뿐만 아니라 사회구성원 간의 상호 의존도 강화해야 함. 이는 빈곤 감소를 위한 효과적인 접근 방식이 특정 인구 집단에 대한 지원과 프로그램에 국한되지 않고 위의 네 가지 영역에서 사회집단의 회복력을 높이는 것을 목표로 해야 한다는 것을 의미함.
- 개인적 취약성, 사회적 취약성, 생의 단계 그리고 사회시스템 등 4 가지 영역의 사회적 회복력 강화를 위해서는 개인, 고용주, 지역 사회 및 국가의 의무와 책임이 따라야 함. 하지만 지난 20년 동

안 이러한 의무와 책임은 간과되어 왔음.

- 일용직 등 불안정한 일자리의 증가는 양질의 일자리를 감소를 야기하였고 소득불평등을 증가시켜 사회적 비용 증가를 가져옴. 이는 정부차원의 긴축재정으로 이어져 취약한 캐나다 국민에게 적절한 소득보장을 제공할 수 있는 국가 역량을 약화시켰음. 예를 들어 고용보험 수급액 감소, 주택과 같은 사회간접자본 투자의 감소, 사회보장계획의 후퇴 등 전반적 사회 안전망에 영향을 미쳤음.
- 불평등의 증가는 사회 자본의 침식의 한 요인으로 지역사회의 도움을 필요로 하는 사람들에 대한 지원을 감소시키게 됨. 빈곤은 사람들의 삶에 중대한 영향을 미치게 되어 불안정한 고용과 불충분한 사회적 혜택(social benefits), 단절된 서비스 제공을 야기함. 취약한 경제 및 사회 시스템은 결국 인간으로서의 존엄성을 위협하며 점점 더 빈곤이 개인의 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 침해하게 됨.

□ 빈곤 감소를 위한 정부, 고용주, 시민 사회 및 개인의 역할

- 우선 정부는 사회, 경제 및 문화적 권리를 포함한 기본적 인권을 책임 져야함. 이를 위해서는 정부가 인권을 침해하는 관행, 정책 또는 조치를 자제하고 관용함으로써 인권을 보호해야 함. 정부는 타인의 권리 침해를 방지하고 권리에 대한 접근을 보장하기 위해 모든 합리적인 조치를 취해야 할 추가 책임이 있음.
- 빈곤을 감축을 위해서는 연방정부 뿐만 아니라 지방정부 모두 계획과 이행에 적극적으로 참여하고 조정하여야 됨. 이러한 조정은 중앙과 지방정부의 상호보완성 원칙을 존중해야하며, 빈곤을 감축을 위한 정책의 우선순위를 설정하는 데에 지방정부, 연방정부 각각의 최대한의 역할을 설정해야 함. 연방정부는 소득보장프로그램에 있어 국가차원의 표준을 제시하고 조정자로서의 역할을 수행해야 하며 이때 연방 정부와 지방정부 간의 긴밀한 파트너십 형성이 필요함.
- 고용주는 사회경제적으로 번성하는데 있어 중요한 역할을 하고 있으며 빈곤을 감소를 위하여 양질의 일자리를 제공하는 중요한 역할을 하게 됨. 또한 일자리를 제공하는 것 이외 그 지역사회에 기여할 수 있는 역할을 해야 하는데 기업의 사회적 책임 프로그램을 통해 기업은 그들이 운영하는 지역사회에 긍정적 인 영향을 미치게 됨.
- 기업은 해당 지역사회에 투자하고 자선, 기부 및 자원 봉사 활동을 하게됨. 과거 기업입장에서 이러한 활동이 비용으로 여겨졌을 수도 있으나 현재 많은 기업들이 지역 사회에서의 그들의 책임 있는 역할에 대해 인식하게 되었음. 기업의 지역사회 기여를 통해 단지 주주가치 이상의 장기적 실질적인 이익의 질을 반영하는 가치를 창출한다는 것임.
- 많은 캐나다의 대기업들은 이미 이러한 가치를 반영한 이윤창출 구조를 실현하고 있으며 이러

한 영역을 기업의 공급망까지 확대하는 경우도 있음. 예를 들어 윤리경영을 통해 협력업체와 함께 사회 공헌을 함께 만들어 가는 것임.

- 이러한 기업의 활동에 연방정부 차원의 협력과 지원도 가능할 것임. 캐나다 정부는 빈곤문제로 인한 사회경제적 비용이 발생한다는 것을 인식하고 있으며, 기업이 그들의 이윤창출을 위해 근로자의 임금을 낮추거나 불완전 고용을 할 수 있기 때문에 이러한 문제들을 없앨 수 있는 법인세 체계를 수립해야 함. 저임금 및 불안정 고용에 의존하는 회사의 경우 법인세율을 높이고, 근로자 및 사회에 대한 고용 관행의 차등적 영향을 인식하고 적절한 근로를 제공하는 회사의 경우 낮은 세율을 설정하는 것이 필요함.
- 협동 조합 및 사회적 기업 활성화가 필요함. 사회적 기업, 특히 협동조합은 양질의 고용을 제공하고 시장 실패로 인해 무시되었던 중요한 지역 사회 욕구를 충족시킴으로써 빈곤을 해결하는데 효과적인 것으로 입증되었음. 협동 조합은 그 지역사회에 맞는 지역사회 기반 경제 구조를 제공할 수 있음. 향후 연방 정부는 캐나다의 사회적 기업 및 협동조합 부문을 성장시키고 지원하기 위해 교육, 기술지원 및 자금을 제공하는 등 협동조합 및 사회적 기업의 전략 개발이 확대해야 함.
- 시민사회단체는 오랫동안 캐나다의 빈곤 예방 및 완화에 가장 중요한 기여자 중 하나임. 종교 단체, 비영리 단체 및 지역사회 협의체 활동을 통해 캐나다의 사회 연대성이 강화되었으며, 개인, 가족 및 지역사회의 응집력을 제공하고 위기 시에는 안전망을 제공하는 주축 역할을 수행하였음. 따라서 비영리 및 자선 부문은 캐나다 빈곤 감축 계획 개발 및 이행에 중요한 파트너라 할 수 있음.
- 시민사회단체는 개인, 가족 및 지역사회를 위한 중요한 사회적 지원을 제공할 뿐만 아니라 인권 실현을 위해서도 꾸준한 역할을 수행해왔음. 빈곤에 처하거나 빈곤에 처한 사람들의 목소리를 전달하는데 있어 시민 사회의 역할은 특히 중요하다고 할 수 있음. 따라서 시민 사회 단체는 이러한 지원 활동을 통해 효과적인 빈곤감소 정책과 전략을 개발하고 이행할 수 있도록 정부를 지원하고 있음. 이것은 정책과 프로그램의 효과를 향상시킬 뿐만 아니라 캐나다의 민주적 구조를 강화시키는 원동력이 되어 왔음.
- 캐나다의 빈곤감축 계획 이행을 위해서는 현재 빈곤계층의 참여와 이들의 관점이 포함되어야 하며, 정책 및 전략 개발 과정에서 시민사회단체의 가치를 인식해야 함. 시민사회단체를 지원하기 위해 정부는 정보 및 정책 조건의 중요한 원천으로서 국가차원의 사회복지협의체를 구성해야 하며, 이러한 비영리 단체의 활동 지원을 할 수 있도록 소득세 법 개정도 검토해 볼 수 있음. 또한 저소득층 및 소외 계층 주민들이 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 실현할 수 있도록 법적지원 체계를 만드는 것도 검토해야 함.

- 개인은 중요한 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 가진 자이기도 하지만 동시에 사회적 책임이 있는 주체임. 개인의 사회보장에 대한 책임 또한 빈곤 감소와 예방에 있어 중요한 측면이며 동시에 개인이 스스로 사회 경제적 안정을 달성하는데 있어 상당한 어려움을 장애물을 경험하게 되는 것을 알고 있음. 따라서 개인이 사회적, 경제적 안보를 달성 할 수 없을 때 이러한 장애물을 제거하는 것이 빈곤 감소에 있어 필수적인 부분이 될 것임. 예를 들어 간병인 지원, 소득지원 강화, 교육 훈련 지원 등 개인이 고립되어 있지 않고 공동체와 시스템의 맥락에서 존재한다는 것을 인식할 수 있는 정책지원이 필요함.

5. Mt. Royal University

- ◆ (일시 · 장소) '19. 08. 09. (금) 10:00~12:00, Mt. Royal University
- ◆ (회의 주제) 캐나다 빈곤정책 평가 및 관련 이슈 논의
- ◆ (참석자) 정영철 교수(Mt. Royal University, Dept. of Economics),
김미곤 선임연구위원, 김문길 연구위원, 황도경 연구위원, 김정훈 연구위원(경기연구원)

□ 빈곤의 문제는 경제학적 측면에서 일자리, 임금 등 노동시장의 여건과 밀접한 관련이 있음.

- 최근 캐나다 빈곤 보고서에 따르면, 공식 빈곤선 측정방식인 Market Based Measure에 의해 측정된 전체 빈곤인구 비율은 2017년에 9.5%를 기록(전년 대비 1.1%p 하락)하여 2006년 이후 가장 낮은 수준을 보였을 뿐만 아니라 연방정부가 제시한 2020년 빈곤율 목표인 10%를 조기에 달성한 큰 성과임.
- 빈곤율이 이처럼 하락한 주요 이유는 새롭게 도입된 Canada Child Benefit의 효과뿐만 아니라 노동시장의 상대적 호조로 인해 가구의 근로소득이 증가했기 때문임. 이는 근로소득의 증가 없이 정부 정책만으로는 빈곤감소 목표를 달성하는 것이 쉽지 않고, 빈곤율이 경기변동에 따라 변화하는 문제가 나타날 수 있음. 특히 최근 캐나다 경제가 좋지 않기 때문에 (절대적 방식으로 측정된) 빈곤율이 다시 상승할 우려가 있음.
- 따라서, 노동시장의 여건이 악화될 경우 정부는 적극적 고용정책을 통해 실업을 흡수하도록 하는 정책방안(직접고용 증가 등)을 동시에 추진해야만 지속적인 빈곤축소가 가능할 것으로 보임.

□ 최저임금의 상승은 절대적/상대적 빈곤축소에 기여할 수 있음.

- 대다수의 실증연구에 따르면 최저임금이 상승할 경우 임금소득 분배가 개선되는 것으로 보고

됨. 특히 중위임금(median wage) 이하에서 중위임금 대비 저임금의 비율은 최저임금이 상승할 때 줄어드는 것으로 나타남(최저임금의 spillover effects). 이는 최저임금의 상승이 고용에 미치는 악영향이 미미할 경우(여러 실증연구는 이를 뒷받침함), 절대적 빈곤뿐만 아니라 상대적 빈곤의 축소에 기여할 수 있다는 의미로 해석이 가능함.

- 다만, 본인이 한국을 대상으로 실증분석한 결과, 모든 산업부문에서 최저임금의 상승이 임금분포의 개선에 기여하지만 산업 간 임금분포의 개선에는 기여하지 않는 것으로 나타나고 있음. 이는 산업별 임금분포가 강하게 분절화되어 있고 최저임금의 소득분배 개선효과가 제한적일 수 있음을 의미함.
- 따라서, 경제 전반에 걸쳐 “최저임금 상승 -> (임금) 소득분배 개선 -> (절대적/상대적) 빈곤을 하락”이 효과를 거두기 위해서는 산업 간 혹은 직종 간 임금격차를 줄이기 위한 노력도 추가적으로 필요함.