

연구보고서 2003-11

탈빈곤정책 현황과 발전방안 연구

-소득보장정책을 중심으로-

박능후 여유진
김계연 임완섭
송연경 박소연

한국보건사회연구원

머 리 말

2000년 10월 국민기초생활보장제도의 실시를 계기로 정부의 사회보장기능이 강화되면서 빈곤문제에 접근하는 사회적 인식이 변화되고 있다. 무엇보다도 한 국사회에서 절대빈곤은 해소될 수 있으며, 절대빈곤해소의 주체적 역할은 정부가 담당하여야 한다는 인식이 확산되고 있다. 그러나 소득보장중심으로 설계된 국민기초생활보장제도가 강화될수록 빈곤해소를 위한 우선적 방안은 소극적 소득보장정책보다 적극적 노동시장정책 혹은 고용정책에서 찾아야 한다는 주장이 강하게 제기되고 있다.

절대빈곤해소에 대한 사회적 자신감이 팽배하고 적극적 노동시장중심의 탈빈곤대책이 강조되고 있지만 현실의 빈곤실태는 여전히 많은 문제점을 노정하고 있다. 무엇보다도 기초보장제도의 전면 실시에도 불구하고 국가의 보호를 받지 못하는 절대빈곤층이 광범위하게 존재한다는 점이다.

취업중심의 탈빈곤대책에 대해서도 재고를 요하는 상황이 전개되고 있다. 관련 인프라의 부족으로 적극적 노동시장정책이 포용할 수 있는 대상자의 수가 제한적이며, 정책대상자 가운데 취업으로 이어지는 경우가 많지 않은 실정이다. 더욱이 힘들게 취업을 하더라도 저임금 등의 이유로 빈곤에서 벗어나는 실제 사례는 더 줄어들고 있다. 따라서 현재의 노동시장여건에서 취업중심의 탈빈곤대책의 역할은 일정한 한계내에 머물 수밖에 없다.

빈곤대책은 수단의 중요성 못지 않게 결과가 더 중요하다. 어떠한 연유에서건 빈곤선 이하의 소득에 처한 가구에게는 사후적으로 적절한 소득보장이 행해짐으로써 이들이 빈곤선 이상으로 끌어올려져야 하는 것이다. 이러한 시각이 적극적·예방적 탈빈곤대책의 중요성을 경시하는 것은 아니다. 이미 우리사회는 적극적 노동시장정책, 자활정책의 중요성이 충분히 인식되고 있기 때문에 상대적으로 소홀히 다뤄지고 있는 소득보장정책의 중요성을 재인식하는 것이 필요하다.

이런 관점에서 본 연구는 빈곤계층에 대한 적절한 소득보장방안을 강구하는데 목적을 두고 있다. 전국민에 대한 최저생활을 보장하는 국민기초생활보장제도가 시행되고 있음에도 불구하고 여전히 존재하고 있는 절대빈곤계층과 빈곤선 이상과 이하를 수시로 넘나드는 차상위빈곤계층을 국가의 보호망 속으로 끌어들이는 방안을 모색하고자 하는 것이다.

빈곤정책의 대상집단을 각 하위범주별로 나누고 범주별 빈곤인구의 특성과 현행 빈곤정책간의 정합성 여부를 분석하고, 소득보장대책의 발전방안을 모색하고 있는 이 연구는 본 연구원의 박능후 사회보장연구실장의 책임하에 여유진 초빙연구위원, 김계연, 임완섭, 송연경, 박소연 연구원 등의 공동작업으로 수행되었다. 프랑스 탈빈곤대책 관련해서 좋은 글을 주신 경상대 심창학 교수님과 연구진행과정에서 귀중한 조언을 아끼지 않았던 본 연구원의 노대명 자활지원연구팀장, 박세경 책임연구원에 대하여 연구진은 깊은 감사의 뜻을 표하고 있다.

신빈곤의 해결이 사회적 관심사항으로 부각되고 있는 현 상황에서 빈곤층의 소득보장방안을 제시하고 있는 본 연구가 빈곤문제에 대한 정확한 인식과 정부의 정책개발에 도움이 될 것을 기대하는 바이다.

2003년 12월

한국보건사회연구원

원 장 박 순 일

목 차

요 약	13
제1장 서 론	63
제1절 연구의 배경과 목적	63
제2절 연구내용 및 연구방법	65
제2장 빈곤정책 선행연구 고찰	67
제1절 빈곤계층 특성변화에 따른 기존연구	67
제2절 빈곤정책 연구동향	72
제3장 빈곤계층의 규모 및 특성	78
제1절 빈곤계층의 규모	78
제2절 빈곤계층의 인구학적 특성	84
제3절 수급빈곤층과 비수급빈곤층의 특성	101
제4절 근로빈곤층과 비근로빈곤층의 특성	107
제4장 탈빈곤대책 현황 및 문제점	121
제1절 탈빈곤정책 현황	122
제2절 빈곤정책의 빈곤감소효과	141
제3절 빈곤대책의 문제점	146

제5장 주요국의 탈빈곤정책	160
제1절 각국 탈빈곤 정책의 전개과정	161
제2절 각국 탈빈곤 정책의 현황	164
제3절 각국 탈빈곤정책의 시사점	176
제6장 탈빈곤대책 발전 방안	181
제1절 기초보장사각지대의 축소: 부양의무자 기준 개선	182
제2절 범주별 수당제도 개선	189
제3절 근로소득보전세제의 도입	197
제4절 정책대안의 종합적 빈곤 감소효과	209
제7장 결 론	211
참고문헌	214
부 록	223

표 목 차

〈표 3- 1〉 1996년과 2000년의 가구원수별 최저생계비(=빈곤선)	80
〈표 3- 2〉 가구 범주별 규모 추정	81
〈표 3- 3〉 가구주 성별 가구유형별 비율	85
〈표 3- 4〉 OECD 기준 성별 경제활동참가율 및 실업률	88
〈표 3- 5〉 성별·학력별 평균임금의 변화 추이	88
〈표 3- 6〉 성별 가구주 추이	89
〈표 3- 7〉 가구주 연령별 가구유형별 비율	91
〈표 3- 8〉 노인인구의 중장기 전망	94
〈표 3- 9〉 연령별 경제활동참가율 및 실업률(2002년)	95
〈표 3-10〉 노인의 공적 소득보장제도 수급자 현황(1999년)	96
〈표 3-11〉 재가장애인의 지역별 장애가구 소득	98
〈표 3-12〉 재가장애인의 교육정도	98
〈표 3-13〉 재가 장애인의 연령별 취업 인구 및 취업률	99
〈표 3-14〉 장애인과 비장애인의 종사상 지위 비교	100
〈표 3-15〉 수급여부에 따른 범주별 규모(2000년)	101
〈표 3-16〉 수급여부에 따른 빈곤가구의 가구주 성별 분포(2000년)	102
〈표 3-17〉 수급여부에 따른 빈곤가구의 가구주 연령별 분포(2000년)	104
〈표 3-18〉 수급여부에 따른 빈곤가구의 가구주 취업형태별 분포(2000년) ..	105
〈표 3-19〉 근로유무기준에 따른 범주별 규모 I	108
〈표 3-20〉 근로유무기준에 따른 범주별 규모 II	109
〈표 3-21〉 비근로빈곤가구의 가구주 성별 분포	110
〈표 3-22〉 비근로빈곤가구의 가구주 연령별 분포	111
〈표 3-23〉 근로빈곤가구의 가구주 성별 분포	113

<표 3-24>	근로빈곤가구의 가구주 연령별 분포	114
<표 3-25>	근로빈곤가구의 가구주 취업형태 분포	116
<표 3-26>	고용형태별 월평균임금 및 인상률	118
<표 3-27>	고용형태별 월평균임금계층별 노동자 분포	119
<표 3-28>	고용형태별 저임금 및 법정 최저임금 미만 계층 규모	120
<표 4- 1>	절대 빈곤가구의 생계급여 수급률	124
<표 4- 2>	공공부조 성격을 지닌 프로그램들의 비교	125
<표 4- 3>	사회보험의 적용규모 확대 과정	128
<표 4- 4>	가구유형별 국민연금, 실업급여 가입률	130
<표 4- 5>	가구유형별 사회보험 수급률	131
<표 4- 6>	공적이전소득의 빈곤율 감소효과	142
<표 4- 7>	공적이전소득의 빈곤갭 감소효과	144
<표 4- 8>	소득/고용창출조치의 지출과 급여	140
<표 4- 9>	연도별 장애인 의무고용률	153
<표 4-10>	근로소득세 부담 수준 국제비교(1997년 기준)	159
<표 5- 1>	각국의 주요 소득보장제도	165
<표 5- 2>	각국의 고용지원프로그램 비교	167
<표 5- 3>	복지탈출자들의 취업형태 및 빈곤율	170
<표 6- 1>	장애유형·등급별 최저 추가비용	192
<표 6- 2>	범주별 수당제도 개선 후 빈곤감소효과	194
<표 6- 3>	2002년 EITC 급여산정기준 및 방식	199
<표 6- 4>	EITC 모형별 주요 Parameter 구성	201
<표 6- 5>	EITC 도입에 따른 소득구간별 근로자가구의 분포(기본모형) ..	203
<표 6- 6>	기본모형에 입각한 EITC 수급가구 및 소요예산 추정	203
<표 6- 7>	모형별 EITC 도입에 따른 소득구간별 근로자가구 분포	204
<표 6- 8>	EITC 모형별 수급가구 및 소요예산 추정	205
<표 6- 9>	EITC 모형별 빈곤감소효과 추정(2000년 가구소비실태조사)	207
<표 6-10>	탈빈곤 정책의 빈곤감소효과(소득 및 재산기준 적용)	208

그림 목 차

[그림 3- 1] 소득기준 가구 범주별 규모 - 1996년	81
[그림 3- 2] 소득기준 가구 범주별 규모—2000년 - I	82
[그림 3- 3] 소득기준 가구 범주별 규모—2000년 - II	83
[그림 3- 4] 소득·재산기준 빈곤가구 비율	84
[그림 3- 5] 여성 가구주 가구 범주별 규모—1996년	86
[그림 3- 6] 여성 가구주 가구 범주별 규모—2000년	87
[그림 3- 7] 노인 가구주 가구 범주별 규모—1996년	93
[그림 3- 8] 노인 가구주 가구 범주별 규모—2000년	93
[그림 5- 1] 소득지원이나 소득기초형구직자수당을 2년 이상 받고 있는 가구에 거주하고 있는 근로연령 인구 수	175
[그림 6- 1] 빈곤의 사각지대(소득빈곤)	183
[그림 6- 2] 부양능력 판정기준	185
[그림 6 -3] 부양의무자 범위(1촌, 180%)조정에 따른 기초보장 사각지대 해소효과	188
[그림 6- 4] 개선된 경로연금 지급 전 노인 빈곤가구 계층별 비율	195
[그림 6- 5] 개선된 경로연금 지급 후 노인 빈곤 가구 비율	196
[그림 6- 6] 아동수당 도입 전 아동이 있는 빈곤가구 비율	196
[그림 6- 7] 아동수당 도입 및 지급 후 아동이 있는 빈곤가구 비율	197
[그림 6- 8] 2002년 EITC 급여체계	200
[그림 6- 9] EITC, 아동수당 도입, 경로연금 개선전 빈곤가구 비율	209
[그림 6-10] EITC, 아동수당 도입, 경로연금 개선 후 빈곤가구 비율	210

Abstract

Improving Income Maintenance Programs for the Poor

This study aims to understand the characteristics of poor population and to develop anti-poverty policies. Two survey data sets, the National Survey of Household Income and Expenditure for 1996 and 2000, were used to analyze the aspects of poor population.

Data analysis shows that only 20.1% of poor households received benefits from National Basic Livelihood Security Program(NBLSP) in 2000, while every poor household could have been benefited from this program. It also shows that more than 40% of poor households had at least one worker, which implies the limitation of positive anti-poverty program.

This study points out the importance of income maintenance programs in reducing poor population. Three policy tools are discussed here. First, the coverage of NBLSP should be expanded by alleviating the duty of family support for other family members. Second, allowance for the elderly, the disabled, and the younger should be introduced. Third, the Earned Income Tax Credit program should be implemented for the working poor. The amount of finance and poverty reduction rate of each policy tool is estimated by simulation.

요약

제1장 서론

□ 연구 배경

- 국민기초생활보장제도의 실시를 계기로 정부의 사회보장기능이 강화되면서 빈곤문제에 접근하는 사회적 인식이 변화되고 있음.
 - 그러나 소득보장중심으로 설계된 국민기초생활보제도가 강화될수록 빈곤해소를 위한 우선적 방안은 소극적 소득보장정책보다 적극적 노동시장정책 혹은 고용정책에서 찾아야 한다는 주장이 강하게 제기되고 있음.
- 절대빈곤해소에 대한 사회적 자신감이 팽배하고 적극적 노동시장중심의 탈빈곤대책이 강조되고 있지만 현실의 빈곤실태는 여전히 많은 문제점을 노정하고 있음.
 - 기초보장제도가 절대빈곤층의 절반도 포용하지 못하고 있음.
 - 적극적 노동시장정책이 포용할 수 있는 대상자 수가 제한적이고, 정책 대상자 중에 취업으로 이어지는 경우가 적으며 취업이 되더라도 저임금 등의 이유로 빈곤에서 벗어나는 사례는 더욱 줄어드는 실정임.
 - 자립의 가능성이 낮은 여건에서 취업중심의 탈빈곤대책을 과도하게 강조하는 것은 빈곤계층의 생활실태를 무시하는 결과를 초래할 것임.
- 우리사회는 이미 적극적인 노동시장정책, 자활정책의 중요성이 충분히 인식되어있기 때문에 상대적으로 소홀히 다루지는 소득보장정책의 중요성을 재인식 할 필요가 있음.

□ 연구 목적

- 본 연구는 빈곤계층에 대한 적절한 소득보장방안을 강구하는데 있으며, 국민기초생활보장제도가 시행되고 있음에도 여전히 존재하고 있는 절대 빈곤층과 차상위빈곤층을 국가의 보호망 속으로 수용하는 방안을 모색하고자 함.
 - 이러한 방안 모색은 빈곤문제가 상대빈곤까지 개념이 확대되고, 빈곤 인구가 다양한 하위집단으로 분화됨에도 정부의 탈빈곤정책은 특정한 절대빈곤인구 중심으로 시행되어, 차상위빈곤계층, 근로빈곤계층 등 다양한 빈곤계층에 대해 적절한 대처방안을 마련하지 못하고 있다는 인식에서 출발함.
- 따라서 본 연구는 빈곤정책의 대상집단을 각 하위범주별로 나누고 그 규모와 특성을 명확히 파악하여, 범주별 빈곤인구의 특성과 현행 빈곤정책간의 정합성 여부를 분석하고, 소득보장대책의 발전방안을 모색하고자 함.

□ 연구내용

- 기존 문헌연구를 통해 빈곤인구를 범주화하고 1차자료 분석으로 하위집단별 특성과 규모를 파악함.
 - 빈곤인구를 절대빈곤인구와 차상위빈곤인구로 구분한 후 공공부조 수급여부에 따라 빈곤집단을 세분화하거나, 가구원의 근로능력여부에 따라 재분류함.
 - 1차자료에서 가구주 일반사항과 경제적 변수 등을 기준으로 하위집단별로 비교분석 함으로써 수급빈곤층과 비수급빈곤층의 차이를 규명하고, 비수급빈곤층의 존재이유를 분석하여 이에 대한 정책방안을 강구함.
 - 시간적 간격을 두고 동일한 항목을 반복관측한 1차자료 분석을 통해 최근으로 올수록 근로빈곤계층과 차상위빈곤문제가 밀접히 관련되어 있음을 밝힘.
- 빈곤인구의 하위집단별 특성을 염두에 두면서 정부의 현행 탈빈곤정책

을 분석함.

- 현행 탈빈곤정책이 절대빈곤문제에 대해서는 기초보장제도를 근간으로 체계가 잡혀 있으나 차상위계층, 즉 근로빈곤계층에 대해서는 체계적인 제도가 정비가 되어있지 않음에 초점을 두고 분석함.
- 탈빈곤정책의 발전방안을 제시하기 위한 준거의 하나로서 주요국의 탈빈곤정책을 고찰함.
- 마지막으로 현행 탈빈곤정책의 한계점을 극복하는 정책대안을 제시함.
 - 절대빈곤층에 대한 개선대안은 국민기초생활보장제도의 개선에 초점을 맞추어 제시되고, 근로빈곤층 및 차상위빈곤층에 대한 정책제안은 근로소득보전세제(Earned Income Tax Credit)를 근간으로 제시됨.
 - 아울러 기존 제도들의 보완사항 및 연계방안에 대해서도 고찰함.

제2장 빈곤정책 선행연구 고찰

제1절 빈곤계층 특성변화에 관한 기존연구

1. 빈곤계층 변화에 따른 빈곤연구의 시대적 흐름

- 효과적인 (탈)빈곤정책을 수립하기 위해서 정책의 대상이 되는 빈곤층의 구성과 특성에 대한 정확한 이해가 필요함.
 - 본 절에서는 빈곤계층 특성변화를 중심으로 빈곤연구의 시대적 흐름과 경제위기 이후 빈곤연구 동향을 기존연구를 통하여 정리하고자 함.
- 한국에서의 빈곤연구는 해방후 부터 본격적으로 시작되었는데, 당시 한국은 경제적으로나 사회적으로 낙후된 상태이기 때문에 전반적으로 절대적 빈곤의 문제가 보편화되어 있었고, 동시에 전쟁난민과, 월남난민, 농민 등이 주된 빈곤층을 이루고 있었음.
- 1970년대에 들어서면서 빈곤층을 이루고 있는 빈곤인구의 구성이 점차

변하였고, 1970년대와 80년대 초반에 걸친 양적인 경제성장을 통해 80년대 중반 이후부터 우리나라 빈곤인구의 유형은 절대빈곤층에서 상대빈곤층으로 변화하기 시작하였음.

- 1990년대에 접어들면서 빈곤에 대한 사회적 관심은 새로워지기 시작하였고, 빈곤의 원인과 현상에 대한 실증적 연구가 본격적으로 이루어지기 시작하였음.
 - 특히 경제위기 이후 빈곤층으로 유입된 근로빈곤계층이나, 취약계층에 대한 연구가 활발해 졌으며 최근에는 빈곤의 요인을 분석하면서 그 동태적 추이도 함께 보이려는 빈곤의 역동성에 초점이 맞춰진 실증적 연구가 활발하게 진행되고 있음.

2. 경제위기 이후 실증적 빈곤연구

- 1997년 경제위기는 한국의 빈곤현상에 일대 전환이 되는 사건이었음.
 - 위기이전 한국의 빈곤층은 근로능력이 없거나, 생계가 곤란한 극빈자, 소위 절대빈곤자들이 주를 이루었으나, 경제위기 이후에 상대빈곤이 심화되면서 근로자가구가 빈곤층으로 유입되는 현상이 발견되었음.
 - 금재호·김승택(2001)은 노동패널 1~3차년도 자료를 이용, OECD가 정의한 상대적 빈곤 개념에 기초하여 우리나라 빈곤의 유형, 행태 및 요인, 빈곤으로의 유입과 탈출 등을 연구하였고, 이러한 연구를 통해 가구주가 고령이고, 저학력, 취업자가 없는 미취업 가구에 빈곤 가구가 집중되어있음을 밝힘.
- 2000년 10월부터 시행된 국민기초생활보장법에서 (수급자의) ‘차상위계층’이 규정됨으로써 최근에는 차상위개념을 받아들여 한국의 빈곤인구를 하위범주화하여 집단별로 그 규모와 특성, 빈곤원인을 밝히는 연구가 본격적으로 진행되고 있음.
 - 대표적인 연구로 박능후(2000)는 자산수준(소득과 재산)과 공공부조 수급여부를 기준으로 빈곤인구를 기초보장을 수급하고 있는 절대빈

곤층과 수급받지 못하는 비수급빈곤층(제1 차상위계층) 및 제2 차상위계층으로 구분하고 각 집단별 규모와 특성, 빈곤의 원인에 대해 고찰하고 있음.

- 위에서 언급한 빈곤에 관한 선행연구들은 그동안의 빈곤층이 대부분 절대빈곤인구로 구성되었기 때문에 빈곤연구의 분석대상도 빈곤층과 비빈곤층으로만 구분하여 분석하는데 그쳤음.
- 그러나, 경제위기 이후 빈곤에 대한 인식과 빈곤층을 형성하는 빈곤인구의 특성변화를 고려할 할 때 빈곤층을 그 특성에 따라 범주화하고 그 빈곤집단에 대한 심층분석이 요구되며 이러한 연구는 향후 다양화된 빈곤계층 각각에 적합한 탈빈곤정책 수립에 많은 시사점을 제공하리라 기대됨.

제2절 빈곤정책 연구동향

- 우리나라의 빈곤정책은 경제위기를 정점으로 기존의 절대빈곤층과 새로이 등장한 근로빈곤계층 및 사회취약계층의 실업 및 빈곤문제에 대한 대책으로 다양한 소득보장정책과 고용지원정책을 중심으로 추진되었음.
- 최근의 연구에서 빈곤정책은 근로빈곤계층을 주 대상으로 한 고용지원정책(적극적 노동시장정책)의 중요성이 강조되고 있음.
 - 금재호, 김승택(2001)은 ‘주평균 가구근로소득’의 증가가 빈곤탈출의 주된 원인임을 밝히면서 빈곤정책에 있어서 고용연계형 복지정책의 필요성을 시사함.
- 그러나 현재 기초보장제도의 사각지대 문제와 차상위계층의 빈곤문제, 근로빈곤계층의 존재는 일자리 창출 및 고용지원정책 등의 단순히 노동시장에 진입시키는 빈곤정책은 그 효과가 미비함을 입증하고 있음.
- 따라서 기존의 고용지원정책과 더불어 빈곤으로 재진입 없이 완전히 탈출할 수 있는 수준에 상응하는 근로소득을 보장해주는 실질적이고 구체화된 소득보장정책으로서의 빈곤정책이 요구됨.

제3장 빈곤계층의 규모 및 특성

제1절 빈곤계층의 규모

1. 분석자료

□ 본 연구에서는 통계청에서 조사·발표하는 가구소비 실태조사(1996, 2000)의 원자료를 사용하여 빈곤인구의 특성과 동향을 살펴보려고 함.

- 가구소비 실태조사는 1991년에 시작하여 매 5년마다 실시되어지는 조사이지만 2000년의 경우는 4년만에 조사가 이루어지게 됨.
- 가구소비실태조사는 5년에 한 번 조사가 이루어지기 때문에 경제상황의 신속한 반영이 어렵지만 통계청의 다른 조사인 도시가계연보가 수록하지 않은 1인가구, 농어촌가구, 비노동자가구 등의 가계지출 및 소득이 조사·수록되어있어 빈곤계층의 특성을 도시가계연보보다 더 정확히 살펴볼 수 있음.

2. 분석방법

□ 빈곤계층의 특성을 효과적으로 분석하기 위해서는 이들을 일정한 기준으로 묶는 범주화 작업이 필요함.

- 먼저, 전체 가구를 일정한 소득수준으로 범주화시키는 것이 필요하며 이러한 소득기준으로는 보건복지부에서 고시하고 있는 가구별 최저생계비를 사용함.
- 비계측년도인 1996년 최저생계비는 1994년의 최저생계비를 기준으로 1995년에서 1996까지의 소비자물가상승률을 적용하여 구하였고 2000년 최저생계비는 복지부에서 발표한 자료를 채택함.
- 소득기준과 더불어 국민기초생활보장제도의 수급여부에 따라 수급·비수급층으로 구분하였고 새로이 대두되는 근로빈곤층문제를 분석하기 위해

가구원의 근로참가유무 기준을 활용함.

- 근로참가유무기준이란 어떤 가구에서 가구원 중 한 명이라도 취업자가 있으면 그 가구를 근로가구로 구분하고 가구에 취업자가 한 명도 없으면 그 가구를 비근로자가구로 구분하는 것을 의미함.
- 위와 같은 방법으로 1996년과 2000년의 가구소비실태조사자료를 사용하여 빈곤인구를 분석하여 범주별 계층의 규모변화 및 특성을 파악하고자 함.

3. 빈곤층의 규모 추정

- 최저생계비를 기준으로 절대빈곤층은 최저생계비 즉, 빈곤선 이하의 소득을 가지는 가구를 지칭하며, 차상위층은 빈곤선에서 빈곤선 120%까지의 소득에 해당하는 가구를 의미하고 일반층은 빈곤선의 120%를 넘는 가구를 의미함.
- 소득기준으로 범주화된 각 계층의 규모를 살펴보면, 1996년 전체 가구 중 절대빈곤가구가 3.8%, 차상위가구가 2.2%, 일반가구가 94.0%로 추정되었고, 2000년은 전체 가구 중 절대빈곤가구가 10.2%, 차상위가구가 4.0%, 일반가구가 85.8%로 추정됨.
- 1996년에 비해 2000년 전체가구 중 절대빈곤가구의 비율과 차상위 가구의 비율은 각각 6.4%포인트, 1.8%포인트 증가함.
- 1994년의 최저생계비의 실측치를 기준으로 2000년도까지의 물가상승률 적용하여 구한 2000년의 빈곤선을 소득기준으로 활용하여 구한 가구 범주별 규모는 절대빈곤층가구가 8.0%, 차상위가가구가 3.4%, 일반가구가 88.6% 인 것으로 추정됨.
 - 그러나 본 연구에서는 이 개념의 빈곤선을 사용하지 않음.
 - 위의 결과는, 「절대빈곤선」의 개념을 특정시점에 추정된 빈곤선에 매년 물가상승률만큼만 반영하여 산정하는 방식으로 파악한다면 2000년 최저생계비의 기준이 되는 1999년에 실측된 최저생계비는 이와 맥을 달리한다는 것을 나타냄.

- 소득기준과 더불어 재산기준을 사용하여 가구 범주별 규모를 구할 수 있는데 소득기준과 재산기준을 동시에 적용하였을 경우 가구 범주별 규모는 절대빈곤가구가 6.3%, 차상위가구가 3.1%, 일반가구가 90.6%인 것으로 나타남.

제2절 빈곤계층의 인구학적 특성

1. 빈곤의 여성화

□ 여성가구주의 빈곤현황

- 최근 빈곤의 두드러진 특징 중 하나는 선진국에서 이미 두드러지게 나타나고 있는 ‘빈곤의 여성화’(feminization of poverty) 현상이 우리나라에서도 진행되고 있는 것임.
- 가구주 성별 가구유형을 보면, 1996년 여성가구주 가구 중 9.9%가 절대빈곤가구, 4.8%가 차상위가구인 것으로 나타남. 1996년 남성 가구주 가구 중 2.2%가 절대빈곤가구, 1.5%가 차상위가구인 것과 비교해볼 때, 여성가구주 가구의 절대빈곤가구 비율이 7.7%포인트, 차상위가구 비율이 3.3%포인트 높은 것으로 나타남.
- 2000년의 경우 여성가구주 가구 중 21.9%가 절대빈곤가구, 5.9%가 차상위가구인 것으로 나타나, 2000년 남성 가구주 가구 중 6.9%가 절대빈곤가구, 3.5%가 차상위가구인 것과 비교해 볼 때, 여성가구주 가구의 절대빈곤가구 비율이 15.0%포인트, 차상위가구의 비율이 2.4%포인트 높은 것으로 나타남.
- 1996년의 경우 절대빈곤 여성가구주 가구가 절대빈곤 남성가구주 가구의 4.5배였던 것에 비해 2000년 3.1배로 성별간의 빈곤위험 격차가 줄어든 것으로 나타남.
 - 이는 경제위기의 영향으로 남성가구주 가구가 빈곤위험이 높아져 빈곤위험의 보편화현상이 나타났기 때문인 것으로 볼 수 있음

- 그러나, 여성가구주 가구와 남성가구주 가구의 절대빈곤가구의 비율의 단순격차는 1996년 7.7%포인트에서 2000년 15.0%포인트로 높아져, 여성가구주 가구의 빈곤위험이 여전히 높다는 것을 나타내주고 있음.

□ 빈곤의 여성화의 원인

- 낮은 경제활동 참가율
 - 전통적으로 우리나라와 같은 유교전통이 강한 나라에서 여성의 경제활동참가율은 낮게 나타남. 또한, 기존의 경제구조가 남성가장-여성주부를 중심으로 하는 가구(one bread-winner household)가 일반적인 핵가족형태였으므로 여성의 경제활동은 상당히 제한적일 수밖에 없음.
- 노동시장에서의 여성차별
 - 여성의 경제활동은 저임금과 불안정고용을 특징으로 하는 임시직·일용직·시간제 등 비정규직 고용형태 및 영세 자영이 대부분을 차지하고 있고 동일한 학력수준에서도 남녀간의 임금차별이 매우 높은 것으로 나타남.
- 여성가구주 가구의 증가
 - 여성가구주의 증가는 여성의 빈곤화를 주도하는 가장 주요한 원인임
 - 여성가구주의 비율은 1975년 12.5% 1980년 14.7% 1995년 16.6% 그리고 2003년에는 19.1%로 꾸준히 증가하고 있는 것으로 나타남. 이는 최근 들어 증가하고 있는 이혼율과 독신자의 수 증가, 그리고 무엇보다도 여성 독거노인 증가 등을 반영한 결과라고 볼 수 있음.
- 여성노인의 증가
 - 2003년 65세 이상 노인인구 중에서 여성이 차지하는 비율은 60.6%, 남성은 39.4%로 나타남. 노인의 성별 평균소득수준을 살펴보면, 남성 81만 7천원, 여성 42만 8천원으로 여성에 비해 남성의 소득수준이 약 2배 가량 높음.
 - 평균보다 높은 노인의 빈곤율 수준, 남성노인보다 높은 여성노인의

비중과 남성노인보다 낮은 평균 소득 등을 종합할 때 여성노인의 빈곤율이 전체 여성의 빈곤율을 높이는데 크게 기여한 것으로 볼 수 있음.

- 사회적 보호로부터 배제

- 여성의 경우 경제활동 참가율이 낮기 때문에 고용보험, 연금보험 등 사회보장제도로부터도 배제되어 있어, 결과적으로 배우자의 사망, 가출 혹은 이혼, 질병 등으로 여성가구주가 되었을 경우 빈곤상태에 놓일 위험이 매우 높음.
- 특히, 아동수당의 부재와 높은 사교육비 등의 지출요인으로 인해 모자가구의 빈곤확률은 매우 높음.

2. 노령화와 노인빈곤

□ 노인가구주 가구의 빈곤수준

- 1996년과 2000년 간의 전체가구에서 연령별 구성비율을 살펴보면, 20대는 14.6%에서 9.6%로, 30대는 33.2%에서 26.9%로 감소한 반면, 40대는 24.8%에서 28.8%로, 50대는 16%에서 17.8%로, 60세 이상의 경우는 11%에서 16.4%로 증가함
 - 20대와 30대는 감소를 나타내었고 40대 이상의 경우 증가를 나타내어 인구고령화 현상을 보여주고 있음.
- 1996년 가구주 연령별 절대빈곤가구 비율은 20세 미만 17.3%, 20대 1.6%, 30대 1.7%, 40대 1.9%, 50대 2.7%, 60세 이상 18.4%이며 2000년의 경우 20세 미만 9.9%, 20대 3.5%, 30대 6.3%, 40대 6.1%, 50대 6.3%, 60세 이상 32.0%로 1996년과 2000년 모두 60세 이상 연령의 가구주 가구의 절대빈곤가구비율이 가장 높게 나타남.
 - 절대빈곤가구에서 60세 이상 가구주의 비중이 1996년, 2000년 모두 50% 이상인 것으로 나타나 노인가구주 가구가 절대빈곤의 위험이 가장 높은 것을 알 수 있음.

- 1996년 가구주 연령별 차상위가구 비율은 20세 미만 15.3%, 20대 1.2%, 30대 1.3%, 40대 1.9%, 50대 1.9%, 60세 이상 7.0%로 나타났고 2000년의 경우 20세 미만 11.9%, 20대 2.4%, 30대 3.6%, 40대 3.4%, 50대 3.6%, 60세 이상 7.1%로 나타남.
- 1996년과 2000년도 모두 20세 미만 가구주 가구의 차상위 가구 비율이 가장 높고, 60세 이상 노인가구주 가구 차상위비율이 두 번째로 높은 것으로 나타남. 그러나 1996년과 2000년 모두 전체 차상위가구 중 60세 이상 가구주 가구가 차지하는 비중이 가장 높게 나타남.

□ 노인빈곤의 원인

- 노인인구의 급격한 증가
 - 노인빈곤의 직접적 원인이라 할 수 없지만, 노인의 노동시장에서의 취약성으로 인해 노인인구의 증가는 빈곤율 증가의 중요한 요인이 됨.
 - 우리나라는 급속하게 초고령사회로 진입하고 있는 반면 출산율은 갈수록 떨어지고 있음. 이에 따라 부양비가 급격하게 증가하는 결과가 초래되어 노인빈곤을 증가시키는 요인이 될 뿐만 아니라, GDP와 경제성장률 등 절대적인 경제수치에도 큰 영향을 미칠 것으로 우려됨.
- 노동시장으로부터의 배제
 - 노인빈곤의 직접적 원인은 노동시장으로부터의 배제라고 할 수 있음.
 - 2002년의 경우 40~49세를 정점으로 경제활동참가율이 떨어지기 시작하여, 60세 이상의 경제활동참가율은 39%로 급격히 낮아지고 있음. 이 연령 이상이 되면 대부분이 일할 능력이 없어서라기보다는 일자리가 없는 관계로 실망실업을 거쳐 비경제활동으로 진입하게 됨으로써 실업률은 오히려 평균 이하로 낮아지는 결과를 나타냄.
- 사회보장체계의 부실
 - 우리나라의 경우, 65세 이상 노인 소득 중 소득원별 비중은 勤勞(work): 市場(market): 家族(family): 國家(state)의 역할이 4: 2.5: 2.5: 1

의 비중을 차지하고 있어(석재은·김태완, 2000), 국가의 역할은 여전히 미미한 것으로 나타남.

- 실제로 우리나라 65세 이상 노인 중 어떤 제도라도 공적으로 소득을 보장받고 있는 규모는 74.1만명으로 65세 이상 노인 대비 23.1%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 60세 이상 공적소득보장제도 수급자도 약 90.6만명으로 60세 이상 노인 대비 18.2%에 불과한 수준임.

3. 노동시장 차별과 빈곤장애인

□ 장애인 빈곤실태

- 2000년 현재, 장애인가구 중 생활보호대상자(현 국민기초생활보장수급자) 비율은 13.8%로 비장애인 가구의 생활보호대상자 비율인 2.6%에 비해 5배 이상 높은 것으로 나타남.
- 또한, 장애인 가구의 월 평균소득은 108.2만원으로 도시근로자 가구소득의 46.4%에 불과함. 이에 비해 재가장애인의 60.3%가 장애로 인하여 월평균 15.8만원을 추가로 지출하고 있는 것으로 나타나 소득원천은 매우 적는데 비해, 지출요인은 일반가구보다 훨씬 큰 것을 알 수 있음.

□ 장애인 빈곤원인

- 낮은 학력 및 기술
 - 장애인의 평균 학력 수준은 비장애인에 비해 매우 낮음. 이는 일차적으로 사회적 편견과 사회적 인프라의 부족(장애인편의시설) 등으로 인한 진학장벽과 장애인의 학업능력 저하(특히, 정신지체와 정신장애)의 결과로 보여짐.
- 낮은 경제활동 참가율
 - 2000년 장애인 실태조사 결과에 의하면, 15세 이상 경제활동가능 장애인 인구 133만 1천명 중 47.8%에 불과한 63만 7천명이 취업 및 구

직활동에 참여하고 있음. 이러한 장애인 경제활동인구 중 실업자수는 18만 1천명으로 28.4%의 실업률을 보여 전체 실업률 4.1%에 비해 7배 이상 높은 수준임.

- 노동시장 장벽 또는 불리한 지위
 - 진학장벽과 마찬가지로 장애인에 대한 편견과 인프라의 미구축에서 주로 그 원인을 찾을 수 있음.
 - 장애인의 경우 비장애인에 비해 일용직과 자영업, 무급가족종사자 등 저임금의 비정규 일자리의 비중이 높은 반면에 상용직, 임시직, 고용주 등의 비중은 낮은 것으로 나타남.

제3절 수급빈곤층과 비수급빈곤층의 특성

1. 수급빈곤가구와 비수급빈곤가구의 규모

- 2000년 현재 소득수준으로 범주화된 집단을 국민기초생활보장제도(생활보호제도) 수급여부에 따라 다시 구분하면 2000년 절대빈곤가구 중 20.7%가 수급가구, 79.3%가 비수급가구인 것으로 나타나 각각 전체 가구 대비 2.1%, 8.1%에 해당함.
- 차상위가구의 경우는 7.6%가 수급가구, 92.4%가 비수급가구인 것으로 나타났으며 이는 각각 전체 가구대비 0.3%, 3.7%에 해당함. 일반가구의 경우는 0.9%가 수급가구, 99.1%가 비수급가구인 것으로 나타나 각각 전체 가구대비 0.8%, 85.0%에 해당함.

2. 수급·비수급빈곤가구의 인구학적 특성

- 절대빈곤가구와 차상위가구 모두 수급가구에서는 여성가구주의 비중이, 비수급가구에서는 남성가구주의 비중이 높은 것으로 나타났으나, 전체가구에서 여성가구가 차지하는 비중을 고려할 때, 절대빈곤가구와 차상위가구에서 상대적으로 수급·비수급가구 모두 여성가구주의 비중이 높게 나타남.

- 수급·비수급 절대빈곤가구 모두 노인가구주 가구의 비중이 가장 높고, 차상위수급가구에서는 40대의 비중이, 차상위비수급가구에서는 30대의 비중이 가장 높게 나타남.

3. 수급·비수급빈곤가구의 취업관련 특성

- 절대빈곤가구는 수급·비수급가구 모두에서 취업가구주 비중이 각각 60.2%, 62.0%로 전체가구의 취업비중인 81.3%보다 낮게 나타났으나, 차상위가구의 경우 수급·비수급가구 각각 취업가구주의 비중이 83.6%, 81.3%로 나타나 전체가구의 취업비중보다 조금 크거나 비슷한 것으로 나타남.
 - 차상위가구의 경우 전체가구보다 높거나 비슷한 취업률을 보이지만 취업형태가 상대적으로 열악하여 낮은 소득수준을 영위하고 있는 것으로 보임.
- 취업가구주의 취업형태를 보면, 절대빈곤수급·비수급 가구 모두 자영업자의 비중이 가장 높게 나타났고, 임금근로자 중에서는 임시·일용직 근로자의 비중이 높게 나타났고, 차상위 수급가구의 경우 임시·일용직 임금근로자의 비중이, 비수급가구의 경우 자영업자의 비중이 가장 높은 것으로 나타남.
- 전체가구의 취업가구주 취업형태와 비교해 수급가구의 경우 절대빈곤층, 차상위계층 공히 상용직 임금근로자의 비중이 매우 낮고, 임시·일용직 임금근로자의 비중이 높게 나타남.
 - 임시·일용직의 비중은 차상위계층에서 두드러지게 높게 나타남.

제4절 근로빈곤층과 비근로빈곤층의 특성

1. 근로빈곤가구와 비근로빈곤가구의 규모

- 1996년 절대빈곤 가구 가운데 59.1%가 비근로가구, 40.9%가 근로가구로 절대빈곤가구의 과반수 이상이 비근로가구인 것으로 나타났고, 2000년 역

- 시 절대빈곤가구 중 비근로가구가 59.3%, 근로가구가 40.7%로, 과반수 이상이 비근로가구인 것으로 나타남.
- 차상위가구의 경우 근로가구의 비중이 절대빈곤가구보다 상대적으로 높게 나타났음.
 - 1996년에는 차상위가구 중 60.3%가 근로가구, 39.7%가 비근로가구인 것으로 나타났으나, 2000년에는 73.2%가 근로가구, 26.8%가 비근로가구인 것으로 나타나, 1996년에 비해 2000년에는 차상위가구 중 근로가구의 비중이 12.9%포인트 증가함.
 - 이는 경제위기의 영향으로 근로가구의 많은 수가 잠재적 빈곤층으로 편입되었음을 의미하고, 차상위 근로빈곤가구에 대한 빈곤예방정책 마련의 필요성을 시사함.
 - 근로빈곤층의 증가율은 146.8%로 비근로빈곤층의 증가율 128.6%의 증가보다 높아, 근로빈곤층의 급속한 증가를 나타내주고 있음.
 - 1996년에서 2000년 비근로빈곤층의 규모는 3.1%에서 7.1%로 4.0%포인트 증가했고, 근로빈곤층의 경우는 2.9%에서 7.1%로 4.2%포인트 증가함.

2. 비근로빈곤가구의 특성-인구학적 특성

- 비근로빈곤가구 중 여성가구주 가구의 빈곤위험이 매우 높은 것으로 나타남.
 - 1996년 비근로빈곤가구 중 절대빈곤가구는 여성가구주 가구가 남성가구주 가구의 약 1.6배의 비중을 차지하고, 차상위가구는 여성가구주 가구의 비중이 남성가구주 가구 비중의 약 1.2배의 비중을 차지함.
 - 2000년 비근로빈곤가구 중 절대빈곤가구는 여성가구주 가구가 남성가구주 가구의 약 1.3배의 비중을 차지하고, 차상위가구는 남성가구주 가구의 비중이 여성가구주 가구의 비중 보다 높게 나타남.
 - 전체 가구 중 남성가구주 가구가 79.5%, 여성가구주 가구가 20.5%를 차지하고 있는 것과 비교해볼 때, 비근로가구 중 여성가구주 가구의 빈곤위험이 매우 높다는 것을 보여주고 있음.

- 비근로빈곤가구에서는 노인가구주 가구의 비중이 매우 높은 것으로 나타남.
 - 비근로빈곤가구에서 절대빈곤가구에 해당하는 60세 이상 가구주 비중은 1996년 72.7%, 2000년 72.4%인 것으로 나타났고 차상위가구에 해당하는 경우는 1996년 66.7%, 2000년 62.6%인 것으로 나타남.

3. 근로빈곤가구의 특성

□ 근로빈곤가구의 인구학적 특성

- 근로빈곤가구에서는 절대빈곤가구, 차상위빈곤가구 모두 남성가구주 가구의 비중이 여성가구주 가구의 비중보다 높게 나타났으나, 전체 가구에서 남성·여성가구주 가구의 비중을 고려해볼 때, 근로가구의 경우도 여성가구주 가구의 빈곤위험이 높은 것으로 나타남.
 - 1996년 절대빈곤가구의 경우 남성가구주 가구가 여성가구주 가구의 약 1.4배의 비중을 차지하여, 비근로빈곤가구의 경우 여성가구주 가구가 남성가구주 가구의 약 1.6배의 비중을 차지하고 있었던 것과 비교할 때, 가구주가 여성이면 비근로빈곤가구일 경우가 많고, 남성이면 근로빈곤가구일 경우가 많다고 볼 수 있음.
 - 2000년 절대빈곤가구의 경우 남성가구주 가구가 여성가구주 가구의 약 2.1배의 비중을 차지함.
 - 1996년 차상위가구의 경우, 남성가구주 가구가 여성가구주 가구의 약 1.6배의 비중을 차지하고 있고, 2000년의 경우 남성가구주 가구가 여성가구주 가구의 약 2.8배의 비중을 차지하고 있는 것으로 나타남.
 - 절대빈곤가구보다 차상위빈곤가구에서 남성가구주 가구의 비중이 더욱 높게 나타났으며, 비근로빈곤가구 중 여성가구주 가구의 비중이 남성가구주 가구 비중의 약 1.2배의 비중을 차지하는 것과 비교할 때, 차상위 근로빈곤가구에서 남성가구주 비중이 차상위비근로빈곤가구에 비해 높게 나타난다는 것을 알 수 있음.
 - 그러나, 전체 가구 중 남성가구주 가구가 79.5%, 여성가구주 가구가

20.5%를 차지하고 있는 것과 비교해볼 때는, 근로빈곤가구 중 여성가구주 가구의 빈곤위험이 남성가구주 가구에 비해 높다는 것을 보여줌.

- 비근로가구와 비교할 때, 근로가구에서는 상대적으로 30~50대 가구주의 비중이 높게 나타남.
 - 1996년 절대빈곤가구의 경우, 20세 미만인 1.3%, 20대가 8.7%, 30대가 29.9%, 40대가 20.6%, 50대가 13.5%, 60세 이상이 25.9%로 나타났고, 2000년의 경우 20세 미만이 0.1%, 20대가 4.7%, 30대가 29.4%, 40대가 31.1%, 50대가 13.9%, 60세 이상이 20.8%로 나타남.
 - 차상위 가구의 경우 1996년 20세 미만이 2.2%, 20대가 9.9%, 30대가 28.8%, 40대가 29.4%, 50대가 15.2%, 60세 이상이 14.6%, 2000년 20세 미만이 0.9%, 20대가 6.8%, 30대가 30.8%, 40대가 27.9%, 50대가 17.1%, 60세 이상이 16.5%로 나타남.
 - 근로빈곤층은 근로가능한 연령대를 중심으로 분포하기 때문에 당연한 결과로 해석할 수 있음.

□ 근로빈곤가구의 취업관련 특성

- 가구에 취업자가 한 명이라도 있으면 근로가구로 구분되기 때문에, 가구주 외 가구원이 취업자이기 때문에 근로가구로 분류된 경우에는 가구주 취업형태가 미취업으로 분류됨.
- 빈곤가구의 경우 전체가구와 비교할 때 취업가구주 비중이 낮음.
 - 1996년 절대빈곤가구의 취업가구주가 37.8%, 차상위가구의 취업가구주는 58.1%로 차상위가가 절대빈곤가구에 비해 가구주가 취업상태인 비중이 높게 나타났으나, 전체 근로가구의 88.6%가 취업가구주, 11.4%가 미취업가구주 인 것과 비교해볼 때, 빈곤가구의 취업가구주 비중이 낮은 것을 알 수 있음.
 - 2000년 절대빈곤가구의 취업자 가구주가 35.9%, 차상위가구의 취업가구주는 67.3%로 차상위가가 절대빈곤가구에 비해 가구주가 취업상태인 비중이 높게 나타났으나, 전체 근로가구의 81.3%가 취업가구주,

18.6%가 미취업가구주 인 것과 비교해볼 때, 빈곤가구의 취업가구주 비중이 낮은 것을 알 수 있음.

- 2000년 수치를 1996년과 비교할 때, 절대빈곤층의 취업가구주 비중은 1.9%포인트 감소했고, 차상위층의 취업가구주의 비중은 9.2%포인트 증가한 것으로 나타남.
- 취업가구주의 취업형태는 전체 가구주의 취업형태와 비교할 때, 고용상 지위가 불안정한 임시·일용직 임금근로자의 비중이 높게 나타남.
 - 1996년 절대빈곤가구의 경우, 전체 취업가구주 중 38.6%가 임시·일용직 임금근로자, 37.3%가 상용직 임금근로자, 24.1%가 자영업자인 것으로 나타났고, 차상위가구의 경우 46.0%가 상용직 임금근로자, 33.2%가 임시·일용직 임금근로자, 자영업자가 20.8%로 상용직 임금근로자의 비중이 가장 높은 것으로 나타나, 상대적으로 차상위가구에 비해 절대빈곤가구 취업가구주의 종사상 지위가 열악함을 알 수 있음.
 - 1996년 전체 근로가구 중 취업가구주의 취업형태 분포가 상용직 임금근로자 59.0%, 임시·일용직 임금근로자 11.4%, 자영업자 29.6%인 것과 비교해보면, 빈곤계층의 가구주가 임시·일용직의 불안정한 지위의 비중이 매우 높다는 것을 알 수 있고, 빈곤계층 중에서도 차상위계층보다 절대빈곤계층 가구주가 임시·일용직의 비중이 높은 것을 알 수 있음.
 - 2000년 절대빈곤층은 전체 취업가구주 중 52.4%가 임시·일용직 임금근로자, 38.4%가 자영업자, 9.2%가 상용직 임금근로자인 것으로 나타났고, 1996년에 비해 절대빈곤층 취업가구주 중 임시·일용직 임금근로자의 비중은 13.8%포인트 증가했고, 상용직 임금근로자의 비중은 28.1%포인트 감소함.
 - 2000년 차상위층 취업가구주의 취업형태를 보면, 전체 취업가구주 중 49.2%가 임시·일용직 임금근로자, 34.6%가 자영업자, 16.2%가 상용직 임금근로자로 임시·일용직 임금근로자의 비중이 가장 높은 것으로 나타나, 1996년에는 차상위 취업 가구주 중 상용직 임금근로자의 비중이 가장 높았던 것과 비교할 때, 차상위 취업가구주의 종사상의 지

위 역시 불안정해졌음을 의미함.

- 2000년 전체 근로가구 중 취업가구의 취업형태 분포도 상용직 임금근로자가 42.1%, 임시·일용직 임금근로자가 26.0%, 자영업자가 31.9%로 1996년에 비해 상용직 임금근로자의 비중이 16.9%포인트 감소하고, 임시·일용직 임금근로자의 비중이 14.6%포인트 증가한 것으로 나타남.
- 전체 근로가구 취업가구의 취업형태 분포와 비교할 때, 빈곤계층의 가구주가 임시·일용직의 불안정한 지위의 비중이 매우 높고, 상용직의 비중이 낮다는 것을 알 수 있고, 빈곤계층 중에서도 차상위계층보다 절대빈곤계층 가구주가 임시·일용직의 비중이 높음.

제4장 탈빈곤대책 현황 및 문제점

□ 탈빈곤대책에는 소득보장정책, 조세정책, 의료보장정책, 주거보장정책, 고용보장정책이 모두 포함될 수 있음.

- 탈빈곤이란 개념은 자립, 자활을 통한 빈곤탈출이라는 적극적인 의미와 소득이전을 통해서 최저생활을 유지하는 소극적인 의미까지 포함함.
 - 사실상 적극적인 의미의 탈빈곤을 위해서 소극적 의미의 탈빈곤이 기반이 된다는 면에서 상호 연관되는 개념임.
- 근로무능력자의 경우 탈빈곤대책은 소극적 의미의 탈빈곤을 가능케 하는 소득보장을 비롯한 의료, 주거보장정책이 될 수 있고, 근로능력자의 경우 탈빈곤대책은 적극적 의미의 탈빈곤을 가능케 하는 고용보장정책을 중심으로 소득보장, 의료보장, 주거보장, 조세정책이 포함될 수 있음.
- 본 연구에서는 소극적 의미의 탈빈곤대책인 소득보장정책을 중심으로 하기 때문에 여기서는 소득보장정책을 중심으로 이외의 조세정책, 의료보장정책, 주거보장정책, 고용보장정책은 간략하게 살펴보도록 함.

제1절 탈빈곤정책 현황

1. 소득보장

□ 국민기초생활보장제도

- 국민기초생활보장제도는 전국민을 대상으로 하고 있다는 점에서 절대빈곤계층에 있어서는 빈곤대책으로서의 완전한 기능을 한다고 볼 수 있음.
- 그러나 2000년 현재, 국민기초생활보장제도(생활보호제도)를 실시함에도 불구하고 절대빈곤층의 70%가 생계급여의 비수급 상태에 놓여져 있음.
 - 절대빈곤가구 중 근로빈곤가구의 79.3%, 비근로가구의 62.2%가 비수급 상태에 놓여져 있는 것으로 나타남.
- 절대 빈곤가구의 비수급 비율이 높게 나타난 이유는 부양의무자 기준에 의한 것과 홍보 부족 혹은 낙인으로 인한 누락으로 볼 수 있음.
 - 한국보건사회연구원·보건복지부(2003)의 「부양의무자조사」에 의하면, 저소득 가구 중 25.7%가 부양의무자 기준만으로 기초보장제도에서 탈락한 것으로, 「국민기초생활보장제도 기획단 조사」(2000)에 의하면, 부양의무자 기준 때문에 탈락한 가구 중 60.8%가 실제 부양을 받지 못하고 있는 것으로 나타남.

□ 범주적 공공부조제도

- 국민기초생활보장제도의 사각지대는 범주적 공공부조제도에 의해 일부 보완될 수 있으나 사각지대를 보완하는 정도는 제한적임.
- 그 이유는 선정기준이 기초보장제도와 동일하거나 급여수준이 매우 낮기 때문임.
 - 적용대상자 규모를 보면, 2003년 현재 경로연금 80만명, 장애인 수당 13만 8천명, 소년소녀가장지원제도가 8천명에 불과함.
 - 장애수당과 소년소녀가장지원제도는 기초보장대상자의 선정기준이 동일하고, 경로연금과 모·부장가정지원 제도는 저소득계층 일부를

포함하지만 하여, 모·부자 가정지원제도의 경우 기초보장제도 생계 급여와 병급할 수 없고, 경로연금의 경우도 3.5~5만원으로 급여수준이 매우 낮음.

□ 사회보험

- 사회보험은 빈곤계층 중 가입요건을 갖춘 근로능력자·주로 임금근로자의 위험발생 시 빈곤대책으로 기능할 수 있음.
- 사회보험제도는 내부적으로는 상당 규모의 사각지대가 존재하여 빈곤대책으로서의 기능이 제한적임.
 - 국민연금제도는 사업장 당연가입대상자를 제외한 지역가입대상자, 임의가입대상자 등 내부에서는 상당범위의 사각지대가 존재하고 있음.
 - 실업급여 역시 2003년 현재 일용근로자(1개월 미만동안 고용되는 자) - 2004년 1월부터 적용될 예정-와 월80시간 미만 일하는 근로자는 적용제외하고 있음.
 - 산재보험의 경우에도 소규모 건설공사, 농업·임업(벌목업 제외)·어업·수렵업 중 상시 5인 미만의 근로자를 사용하는 사업, 가사서비스업 종사자, 특수고용형태를 가진 근로자가 적용제외되고 있음.
- 국민연금과 실업급여 가입률은 각각 빈곤가구의 15.1%, 4.9%, 차상위 가구의 19.6%, 7.0%으로 일반가구 58.4%에 현저하게 낮음.
- 국민연금, 실업급여, 산재보험 수급률은 각각 빈곤가구 중 1.8%, 0.3%, 0.2%으로 매우 낮음.

2. 소득보장 외

□ 고용보장

- 고용지원 및 직업훈련 프로그램
 - 고용안정사업과 직업능력개발사업은 일용직 근로자에는 적용되지만, 월 80시간 미만의 시간제 근로자는 적용 제외하고 있음.

- 고용안정사업 중 고용조정지원사업은 고용조정이 불가피한 사업장에서 고용안정을 위한 조치를 취하는 사업장의 사업주에게 지원하는 사업으로 임금근로자의 빈곤을 예방하는 빈곤대책의 기능을 한다고 볼 수 있음.
 - 고용안정사업 중 고용촉진지원사업은 취약계층의 고용을 촉진하기 위해 이들을 고용한 사업주를 지원하는 사업으로, 근로능력 미약자·실업자·취업의사가 있는 비경제활동인구의 고용을 지원함으로써 탈빈곤을 촉진시키고 빈곤을 예방하는 기능을 한다고 볼 수 있음.
 - 고용안정사업 중 건설근로자 퇴직공제부금은 건설업의 사용주가 공제계약을 체결한 후 퇴직할 때, 퇴직공제금으로 지급하는 제도로, 국민연금과 실업급여에서 적용제외되는 일용직 중 건설업 종사자에게 유일하게 적용되는 퇴직 후 소득보장 제도임.
 - 직업능력개발사업 중 능력개발훈련지원, 유급휴가훈련지원, 직업훈련시설·장비자금대부, 근로자학자금 대부, 수강장려금은 피보험자인 임금근로자의 빈곤예방 및 탈빈곤을 돕는 대책이라고 볼 수 있으며, 실업자 재취직훈련지원은 실업급여를 못받는 근로자가 실직에 처했을 때, 제공하는 훈련수당임.
- 실업자 취업알선(고용안정센터)사업은 장기실업자 등 취업취약계층에 대한 재취업을 지원하기 위한 고용안정센터는 2002년 12월말 현재 전국 158개소로, 총 87만의 구직자 중 19만 명에게 일자리를 제공한 것으로 파악됨.
- 자활지원사업은 근로가능한 빈곤계층 및 차상위계층만을 대상으로 함.
- 자활지원사업은 보건복지부가 집행하는 지역봉사·재활프로그램·자활근로사업·자활공동체사업과 노동부가 집행하는 직업적응훈련·자활직업훈련·창업지원사업으로 구분됨.
 - 2002년의 경우, 조건부수급자 2만 9천명, 차상위계층 1만명 등 총 4만 6천명 자활사업 참여한 것으로 나타남.
- 취약계층에 대한 고용보장제도로 의무고용제도와 고용촉진장려금을 살펴보면 다음과 같음.

- 대표적으로 장애인 의무고용제도로 상시 300인 이상 고용한 사업주
로 하여금 근로자 총수의 5% 범위 내에서 대통령령이 정하는 비율
이상을 장애인에게 할당하도록 되어 있음.
- 장애인 의무고용을 준수하지 않은 사업주에게 부담금을 징수하고 있음.
- 고용촉진장려금제도는 고령자·장기실업자·여성 고용촉진을 목적으로
해당 수급요건을 충족할 때, 지원금을 보조해주는 제도로 제도시행
이후 점차적으로 그 활용이 증가하는 추세에 있음.

□ 의료보장

- 건강보험제도는 전국민을 대상으로 하고 있으나, 높은 본인부담비율로
인해 그 기능이 매우 제한적임.
- 의료급여는 기초보장제도 수급가구를 대상으로 1종과 2종으로 구분하여
제공하고 있는데, 2종 대상자는 본인부담 비율로 인해 의료빈곤대책으로
서의 기능이 제한됨.

□ 주거보장

- 주거보장은 주거급여, 영세민 전세자금지원, 공공임대주택으로 구분됨.
 - 주거급여는 기초보장제도 수급자를 대상으로 임차료, 유지수선비 등
을 현금 및 현물로 지원하는 제도로, 2003년 기준 3~4인 가구 주거
현금급여액은 41,000원을 지급하고 있음.
 - 영세민 전세자금지원은 도시 영세세입자를 대상으로 국민주택기금에
서 전세자금을 저리로 융자지원하는 제도임.
 - 공공임대주택은 국가 또는 지방자치단체의 재정 혹은 국민주택기금
의 지원을 받아 건설하여 임대하는 주택으로 영구임대주택, 장기임대
주택, 공공임대주택, 국민임대주택 등이 있음.

□ 조세정책

- 조세제도는, 사회보장의 재원으로서의 조세수입의 크기, 소득계층별 조

세부담률(누진율), 탈세의 규모, 조세감면정책의 운영방식 등이 소득불평 등 완화와 관련되어 있음.

- 본 절에서는 조세감면정책 중 저소득 근로계층의 세부담 경감과 직접적으로 연관을 가지고 있는 근로소득공제와 근로소득세액공제 제도와 국민기초생활보장제도 내 근로소득공제 제도를 중심으로 살펴봄.
 - 근로소득공제제도는 근로제공에 소요되는 필요경비의 공제와 세부담을 완화하는 역할을 수행하고 있으나, 실질적으로 면세점 이하의 근로빈곤계층에게는 근로소득 공제의 혜택을 전혀 받고 있지 못함.
 - 근로소득세액공제제도는 근로소득 산출세액의 일정률을 공제해주는 제도로, 제도를 통한 가처분소득의 증가는 일부 소득계급에 집중되어 있고, 환급제가 없어 면세점 이하의 저소득 근로소득자에게는 감세 혜택이 없는 것으로 나타남.
 - 빈곤계층을 대상으로 하는 제도는 국민기초생활보장제도 내의 근로소득공제 제도로 직업재활사업에 참여해 얻은 장애인의 소득, 자활공동체에 참가하여 얻는 소득, 학생이 얻은 근로소득 및 사업소득을 대상으로 30%의 정률 공제를 적용하고 있음.

제2절 빈곤정책의 빈곤감소효과

1. 빈곤율 감소 효과

□ 빈곤선 기준 빈곤규모 감소 효과

- 총공적이전소득에 의한 절대빈곤율 감소효과는 약 12.3%임.
 - 총공적이전소득에 의한 비근로가구의 빈곤율 감소효과는 약 11.2%
 - 총공적이전소득에 의한 근로가구의 빈곤율 감소효과는 12.1%로 비근로가구의 빈곤율 감소효과 보다 큰 것으로 나타남.
- 생계급여에 의한 빈곤율 감소효과는 7.7%, 사회보험 현금급여에 의한 빈곤율 감소효과는 약 3.1%인 것으로 나타남.

- 비근로빈곤가구의 경우 생계급여에 의한 효과가 약 4.8%, 사회보험에 의한 효과가 약 2.0%로 나타남.
- 반면 근로가구의 경우는 생계급여에 의한 빈곤율 감소효과가 약 9.1%, 사회보험에 의한 빈곤율 감소효과는 없는 것으로 나타남.

□ 빈곤선의 120% 기준 빈곤규모 감소 효과

- 총공적이전소득에 의한 빈곤율 감소효과는 약 7.3%임.
 - 총공적이전소득에 의한 비근로가구의 빈곤율 감소효과는 약 2.6%
 - 총공적이전소득에 의한 근로가구의 빈곤율 감소효과는 약 6.7%
- 생계급여에 의한 빈곤율 감소효과는 약 4.2%, 사회보험 현금급여에 의한 빈곤율 감소효과는 약 2.1%인 것으로 나타남.
 - 비근로빈곤가구의 경우 생계급여에 의한 효과가 약 2.6%, 사회보험에 의한 효과가 약 2.3%로 나타남.
 - 반면 근로가구의 경우는 생계급여에 의한 빈곤율 감소효과가 5.0%, 사회보험에 의한 빈곤율 감소효과는 없는 것으로 나타남.

2. 빈곤갭 감소 효과

□ 빈곤선 기준 빈곤심도 감소 효과

- 공적소득이전을 통한 빈곤갭 감소 효과는 약 24.2%임.
 - 생계급여를 통한 빈곤갭 감소 효과는 약 17.8%, 사회보험 현금급여를 통한 빈곤갭 감소 효과는 약 2.1%로 나타남.
- 총공적소득이전을 통한 빈곤갭 감소효과는 비근로가구보다 근로가구에 서 현저하게 적은 것으로 나타남.
 - 비근로가구의 공적소득이전의 빈곤갭 감소효과는 33.4%로 나타난 반면, 근로가구의 공적소득이전 빈곤갭 감소효과는 8.5%로 나타남.
 - 생계급여, 사회보험 각각의 빈곤갭 감소효과는 비근로가구의 경우 25.1%, 2.8%로 나타난 반면, 근로가구의 경우는 각각 5.6%, 0.8%로

나타남.

□ 빈곤선의 120%기준 빈곤심도 감소 효과

- 공적소득이전을 통한 빈곤갭 감소 효과는 약 17.8%임.
 - 생계급여를 통한 빈곤갭 감소 효과는 약 12.1%, 사회보험 현금급여를 통한 빈곤갭 감소 효과는 약 2.2%로 나타남.
- 총공적소득이전을 통한 빈곤갭 감소효과는 비근로가구보다 근로가구에 서 현저하게 적은 것으로 나타남.
 - 비근로가구의 공적소득이전에 의한 빈곤갭 감소효과는 26.3%로 나타난 반면, 근로가구의 공적소득이전 빈곤갭 감소효과는 8.0%로 나타남.
 - 생계급여, 사회보험 각각의 빈곤갭 감소효과는 비근로가구의 경우 18.4%, 3.2%로 나타난 반면, 근로가구의 경우는 각각 5.0%, 1.0%로 나타남.

제3절 빈곤대책의 문제점

1. 소득보장정책의 문제점

□ 공공부조제도의 문제점

- 국민기초생활보장제도의 문제점은 다음 세가지로 요약됨.
 - 첫째, 절대빈곤층의 상당비율이 사각지대로 잔존하고 있는데, 그 이유는 최저생계비, 부양의무자 기준 등 선정기준이 불합리와 소득평가와 재산의 소득환산, 부양능력에 대한 과다 추정으로 인한 것으로 볼 수 있음.
 - 둘째, 가구 특성에 따른 최저생계비의 차이, 주거형태에 따른 비용을 완전히 반영하지 못해, 수급가구로 선정되더라도 가구특성 상 지출비용이 높은 가구와 전월세 가구에 있어서 급여의 충분성이 확보되고 있지 못함.

- 셋째, 소득과약의 부정확성으로 인해 부정수급·과잉급여와 누락이 발생하는 문제가 있음.
- 국민기초생활보장제도(생활보호제도) 생계급여의 절대빈곤율 감소효과는 7.7%, 빈곤갭 감소효과는 17.8%에 불과한 것으로 나타남.
- 경로연금·장애수당·소년소녀가장 지원·모부자가정지원 등의 범주적 공공부조제도는 은 국민기초생활보장제도와 선정기준이 동일하거나 대체 관계에 있고, 급여수준이 낮아 국민기초생활보장제도를 보완하는 기능은 제한적임.

□ 사회보험제도의 문제점

- 적용범위 확대 과정과 재원조달방식, 급여 산정 방식 측면에서 빈곤대책으로서의 기능이 약함.
 - 사회보험제도는 상대적으로 고소득의 고용이 안정된 계층으로 중심으로 저소득의 고용불안정, 취약계층으로 확대되는 과정을 거침.
 - 기여기간의 소득이 높은 사람이 급여액 수준이 높도록 설계되어 있기 때문에, 고소득계층의 위험에 대한 대책으로서의 기능이 강함.
- 국민연금의 경우 절대빈곤계층의 상당비율이 사각지대에 위치함.
 - 당연가입배제자, 납부예외자 및 소득미신고자, 보험료 미납자를 중심으로 한 사각지대에 절대빈곤계층의 상당수가 있을 것이며, 특히 국민기초생활보장제도 수급자를 당연적용제외하고 있다는 점, 일용근로자와 1개월간 80시간 미만 시간제근로자를 당연적용제외하고 있음.
- 실업급여와 산재급여의 경우는 적용범위가 사업장 가입자에 한정되어 현재 근로무능력자에 대한 위험발생 시 빈곤대책이 될 수 없음.
- 사회보험제도의 빈곤완화효과는 미미한 것으로 드러남.
 - 사회보험 현금 급여 후 절대빈곤율 감소효과는 7.7% 상대빈곤율 감소효과는 2.1% 정도에 불과함.
 - 절대빈곤선 기준의 빈곤갭 감소효과는 2.1%, 상대빈곤선 기준으로 하

면, 2.2%임.

2. 소득보장 외 기타 빈곤정책의 문제점

가. 고용보장정책의 문제점

□ 고용안정사업 및 직업능력개발사업의 문제점

- 첫째, 대상자 선정범위가 협소하여, 고용불안정에 가장 많이 노출되어 있는 시간제 노동자와 취약계층의 상당부분을 적용제외하고 있고, 적용 대상이 되는 상당수의 비정규노동자의 상당수가 미가입되어 있음.
- 둘째, 예산의 제한성의 문제로, 고용안정사업의 지출규모는 해당연도 수입액의 60%를 초과한 적이 없으며, 최근에는 지출규모가 30%대에 머물고 있으며, 2001년 기준으로 고용안정센터의 구직대비 취업률은 23.6%에 불과함.
- 셋째, 고용안정센터의 종합적인 one-stop서비스를 제공하는 기능과 취업과 관련된 각종 상담과 서비스를 제공하기 위한 전문인력이 부족하고, 이러한 사업을 총괄하는 종합정보연계망 등의 정보인프라 구축이 부족함.

□ 자활사업의 문제점

- 첫째, 자활사업의 근로유인(work incentive)효과가 매우 낮다는 점
 - 2002년까지 추가적인 근로소득에 대한 공제가 없었으므로 자활사업으로 인한 근로소득이 최저생계비를 10원만 초과해도 수급권을 잃게 됨.
- 둘째, 근로능력과 자활프로그램에 대한 사전평가(work-test)와 사후평가(follow-up test)가 미흡하다는 점
 - 초기상담에서의 수급자의 욕구와 능력에 대한 평가, 보육·간병서비스 등 연계서비스와 사례관리, 자활프로그램의 성패의 원인과 효과 등에 대한 사후평가 등이 미흡함.
- 셋째, 자활근로 프로그램의 문제로, 인건비를 제외한 사업예산이 전체

예산의 30%를 초과하지 못하게 되어 있어 비용이 적게 드는 업종 중심으로 구성되고 있으며, 참여자의 능력에 맞는 업종에 대한 자문 제공 프로그램이 미흡함.

- 자활사업의 효율성과 효과성을 제고하기 위해서는 근로유인을 높이는 인센티브제도 보강, 참여자와 프로그램에 대한 사전·사후평가 및 연계서비스가 강화, 참여자의 능력에 적합한 다양한 프로그램이 개발이 필요함.

□ 기타 취약계층 고용보장정책의 문제점

- 취약계층 근로빈곤대책 수립의 핵심은 각 취약계층별 문제의 특성을 파악하는 것임.
 - 노인의 경우, 급격한 인구학적 노령화와 이와 반비례하는 조기퇴직의 문제, 여성의 경우, 여성가구주 가구의 증가와 노동시장에서의 여성 차별, 장애인의 경우 전통적인 장애인에 대한 편견과 선입관으로 인한 노동시장에서의 진입 어려움과 차별, 청년의 경우 노동시장에서의 수요·공급의 불일치로 인한 청년실업문제에 주목할 필요가 있음.
- 장애인 의무고용제도의 문제점은 다음과 같음.
 - 첫째, 의무고용제도의 적용범위의 한계로, 우리나라 고용규모의 86%를 차지한 300인 미만 사업장이 제외될 뿐만 아니라, 장애인 근무가 부적합한 직무분야에 대한 합리적 기준이 제시되지 못한 상태에서 업종에 대한 부분적인 적용제외가 인정되고 있다는 점이 문제가 됨.
 - 둘째, 부담금제도의 문제점으로, 사업주가 장애인에게 생산성만큼의 임금을 지급한다고 가정할 때 장애인을 고용하기보다는 부담금을 지급하는 편이 유리함.
 - 마지막으로, 장애인 출현율 증가에 따른 변화를 반영하지 못한 10년 동안 2%로 고정된 의무고용률은 지나치게 낮은 수준임.
- 취약계층에 대한 임금보조금제도와 관련해서는, 고령자고용촉진제도를 제외한 여성과 장기실업자 고용촉진제도의 활용도가 매우 낮고, 여성고용촉진장려금의 경우 보육서비스지원이나 보육료 지원 등이 병행되지

못하고 있으며, 장기적인 고용이 확보될 수 있는 직업상담과 사후모니터링 등이 미약하다는 점이 문제점임.

나. 의료보장정책의 문제점

- 의료급여는 기초보장제도 수급자를 대상으로 하기 때문에 기초보장제도의 사각지대의 문제가 그대로 나타남.
 - 단, 일부 조건이 충족되는 차상위계층에 대해서는 의료급여 특례가 적용됨.
- 비수급 절대빈곤층은 건강보험에 가입할 수 있어, 의료보장 적용인구는 전국민의 100%에 가깝지만 높은 본인부담분으로 인해 그 기능이 제한됨.

다. 주거보장정책의 문제점

- 주거급여는 기초보장제도의 수급자만을 대상하므로, 절대빈곤계층 내 비수급빈곤층과 잠재적 빈곤층인 차상위계층에 대한 주거빈곤문제를 해결할 수 없다는 점이 빈곤대책으로서의 한계임.
 - 구체적으로 주택시장에서의 임대료 수준에 미치지 못하는 정도로 낮은 급여수준, 가구별 주거비용·소득수준에 대한 고려 없음, 주거복지수준이 유사한 차상위계층에 대한 미제공, 기초보장제도에서 탈피시 급여 중지,
- 영세민 전세자금지원과 공공임대주택은 대상효율성이 낮아, 빈곤층에게 돌아가는 혜택은 매우 제한적임.

라. 세제감면정책의 문제점

- 소득공제제도는 저소득근로자의 이차적 소득보장의 기능과 근로유인을 높이는 기능을 하지만 소득공제의 범위가 지나치게 넓은 경우 세수기반을 부식시킬 뿐만 아니라, 기대되는 소득재분배 효과와 근로유인 효과도 낮아지는 결과를 초래할 수도 있음.

- 우리나라 소득세의 특징은 면세비율이 상당히 높고, 소득세 부담의 집중도가 높아 소득세 한 단위당 소득재분배 효과는 상당히 크지만 소득세 부담 비중이 높지 않아 총체적인 소득재분배 효과는 상대적으로 작음.
 - 근로소득자의 46%가 면세자라는 점은 1999년 기준 과세자 비율이 미국 83%, 영국 80%, 일본 80%, 캐나다 83%과 비교할 때, 근로소득세 수 비중이 매우 낮은 경향이 있음.
 - 직접세에서의 과도한 세금공제제도는 오히려 조세의 소득재분배기능을 약화시키는 경향도 있으므로 선진국의 경우처럼 근로소득자의 하위 20% 정도를 제외한 나머지 계층에게는 적절한 세부담을 지우고, 자영업자의 과표를 양성화하기 위한 노력이 필요하다고 보임.
 - 국민기초생활보장제도 내 근로소득공제(Earnings Disregard)제도는 적용범위가 제한적임.
 - 일반수급자에 대한 적용은 공제방법, 공제율 및 실효성에 대한 사회적 합의가 도출되지 않아 시행이 계속 지연되고 있음.
 - 수급자에 대한 소득과약의 부정확성, 90%의 한계세율, “All or Nothing”방식의 급여체계, 사회복지전담공무원의 부족 등으로 일반수급자에 대한 적용을 하더라도 근로유인 효과가 기대에 미치지 못할 가능성이 높다는 지적이 있음.
 - 따라서, 국민기초생활보장제도의 근로소득공제제도 대신, 이를 확대하여 저소득자에 대한 부의 소득세 성격의 EITC 제도를 도입하는 방안을 검토할 필요가 있음.
- 종합적으로 볼 때, 빈곤대책의 문제점은 다음 세 가지로 정리될 수 있음.
- 빈곤계층에 대한 대표적인 빈곤대책은 기초보장제도라고 볼 수 있으나, 사각지대의 문제가 있으며, 주요한 원인은 부양의무자 기준에 의한 것으로 보임.
 - 범주별 수당제도(범주별 공공부조제도)는 선정기준 및 급여수준의 문제로 범주별 빈곤인구에 대한 빈곤대책으로서의 실효성이 미약함.

- 근로빈곤계층에 대한 실효성 있는 빈곤대책은 부재한 상황임.

제5장 주요국의 탈빈곤정책

제1절 각국 탈빈곤정책의 현황

- 대부분의 국가들은 근로능력자와 근로무능력자를 구분하여 집단별 특성을 고려한 차별화된 탈빈곤 정책을 운영하고 있음.
- 근로능력이 없는 빈곤층이란 노령·폐질·질병 등에 의해 노동력 자체를 상실함으로써 더 이상 자신의 노동력으로 생계를 유지할 수 없는 경우로, 빈곤의 위험에 빠질 위험성이 상존하고 있음. 따라서 각국은 근로불능 빈곤계층에 대해 국가가 즉각적으로 개입하여 생계를 유지하도록 각종 소득보장정책을 펼치고 있음.
- 일반적으로 소득보장정책은 사회보험과 공공부조, 사회수당으로 구성되며, 빈곤에 대한 직접적인 개입일 경우에는 주로 공공부조에 의하여 이루어지며 사회보험과 수당은 빈곤 원인의 예방을 하는 효과를 가지고 있음.
 - 스웨덴의 소득보장정책은 다양한 사회보험과 사회수당제도를 통해 각자가 빈곤에 빠지는 것을 예방하는데 치중하고 있으며, 공공부조는 상대적으로 덜 중시되고 있음.
 - 프랑스와 영국의 소득보장정책은 사회보험과 공공부조의 원리를 바탕으로 구성되어 있으며, 공공부조는 국민의 최저생활을 보장하기 위한 안전망의 기능을 수행하고 있음.
 - 사회보험제도가 보편화되지 못한 미국의 경우에는 공공부조에 의해 국민들의 기초생활을 보장하는 형태를 취하고 있음.
- 근로능력이 있는 빈곤층에 대한 탈빈곤 정책은 현재의 빈곤을 구제하기 위한 소득보장정책과 이들이 갖고 있는 노동력을 사용하여 자립할 수 있도록 하는 고용지원정책이 포함됨.

- 최근 근로능력자에 대한 탈빈곤 정책의 세계적인 추세는 소득보장보다는 고용지원을 강조하는 쪽으로 옮겨가고 있음.
 - 사회보장체계의 개혁은 노동시장정책과의 연계성을 강화하는 방향으로 나타나고 있으며, 이러한 변화는 공공부조정책에도 심각한 영향을 미쳐 수급자들의 복지의존성에서 벗어나 신속하게 노동시장으로 복귀시키는 방향으로 근로연계복지를 강화함에 따라 일자리 창출과 노동시장으로의 통합을 우선하는 적극적 노동시장정책을 중요시하고 있음.
- 1990년대 이후 근로능력자에 대한 탈빈곤 정책은 노동을 강조하는 경향이 두드러짐에도 불구하고, 대부분의 국가들은 소득보장정책과 고용지원정책 두 정책 중 어느 하나를 선택하기보다는 필요와 의지에 따라 이 두 정책을 절충하는 양상을 보이고 있음.
 - 많은 국가들은 기존의 보편적 소득보장체계를 축소하기보다는 유지·효율화하는데 주력하며, 소득보장을 기본전제로 안정된 일자리를 창출·제공을 통해서 빈곤 탈출의 기회를 제공하려고 노력하고 있음. 또한 빈곤의 일시적 완화가 아니라 항구적 빈곤 탈출이라는 측면에서 강력한 근로유인체계와 적극적 소득보장체계를 수반하고 있는 것이 보통임.

제2절 각국 탈빈곤정책의 내용

1. 탈빈곤 관점에서의 소득보장

- 스웨덴, 영국, 프랑스, 미국 네 국가의 소득보장제도의 특징을 정리해 보면 다음과 같음.
- 각국은 실업·빈곤 문제를 해결하기 위하여 다양한 형태의 소득보장제도를 실시하고 있음. 즉, 영국과 프랑스, 스웨덴은 사회보험인 실업급여, 실업부조, 사회부조, 보편적 수당인 가족수당을 모두 갖추고 있음.

- 각국은 빈곤에서 탈출할 수 있을 정도의 소득을 올리기 위해서 취업으로 인한 급여를 일시에 상실하지 않도록 지원하는 장치를 두고 있음. 예를 들어 미국의 경우 근로소득이 증가할 경우 현금급여는 더 이상 제공하지 않지만 현물급여인 의료부조나 식품권 등은 계속 지급하고 있음.
- 근로능력이 있는 빈곤층과 근로능력이 없는 빈곤층에 대해 이들을 구분하여 이원적인 제도를 운영하고 있는데, 영국과 미국은 근로능력자와 근로무능력자를 완전히 구분하여 별개의 이원적인 체계로 운영하고 있으며, 스웨덴과 프랑스는 근로능력자에 대해서는 기본적으로 실업부조에 의해 보호를 제공하고 그후에도 계속 빈곤상태에 남아있는 경우에 이를 일반 공적부조제도에 의해 보완하는 부분적 이원체계를 가지고 있음.
- 빈곤에서 탈출할 수 있을 정도의 소득을 올릴 수 있도록 기존의 공공부조급여를 일시에 상실하지 않도록 단계별로 지원하는 장치를 두고 있음. 예를 들어 각국은 범주적 공공부조제도인 주거급여나 의료급여에 대해 일반 사회부조급여와 분리하여 독자적인 선정기준을 적용함으로써 넓은 범위의 저소득층을 지원하고 있을 뿐만 아니라 소득수준이 사회부조의 자격기준을 초과하더라도 이들 급여의 수급자격을 박탈하지 않음.
- 복지수혜자 일자리를 통해 빈곤에서 벗어날 수 있도록 유인하는 강력한 근로유인제도를 병행하는 것이 보통인데, 미국은 EITC, 영국은 WTC제도와 프랑스는 저소득 가구에 대한 조세정책이 있음.

2. 탈빈곤 관점에서의 고용보장

- 스웨덴, 영국, 프랑스, 미국 네 국가의 고용보장정책을 몇 가지 측면에서 정리하면 다음과 같음.
- 각국은 정책의 대상을 복지수혜자뿐만 아니라 저소득층의 취업자와 취업자를 모두를 적용대상으로 포괄하고 있음. 즉, 각국 고용보장의 일반적인 경향은 수급자에게는 조건을 부과하더라도 저소득실직자에 대해서는 자유로운 참여를 허용하는 개방형의 성격을 띠고 있다는 점이다.

- 적극적 노동시장프로그램을 강조하고 있지만 내용면에서는 다소 차이가 나타나고 있는데, 미국은 철저히 취업우선의 관점을, 영국은 미국과 같이 취업우선전략이지만 상대적으로 교육과 훈련 강조하는 인간자본개발 전략을 가미하고 있음. 한편, 유럽국가인 프랑스와 스웨덴은 개인의 고용가능성 제고가 중요한 목표로 일반교육과 직업교육을 강조하고 있음.
- 각국 고용보장의 특징은 대상집단을 세부적으로 분류하여 각 대상에 따른 적절한 정책을 추진하고 있다는 점으로, 영국과 스웨덴 등에서는 이들 대상 집단을 노령층, 저소득 근로자층, 실업자층, 청년층, 편부모 등으로 세분하여 각각의 특성에 맞는 프로그램을 운영하고 있음.
- 각국은 고용·복지 서비스를 하나의 묶은 통합적인 법체계를 구성하고 있으며, 그 실행력과 업무연계성을 높이기 위한 노력으로 취업, 훈련 등 모든 고용 및 직업안정과 관련된 서비스를 한 곳에서 받을 수 있는 원스톱 서비스 체계를 구축하고 있음.

3. 각국 탈빈곤 정책의 특징

□ 미국의 탈빈곤 정책

- 미국의 탈빈곤 정책방향은 사회보장제도의 확충보다는 노동과 시장경제 활동을 통한 자립을 도모하는 것임.
- 이러한 미국정부의 노력은 복지탈출을 유도하는데 어느 정도 성과를 거두고 있는 것으로 보임. 수급자의 수가 크게 감소한 반면, 복지제도에서 벗어난 수급자 수가 극적으로 증가하였으며, 이들의 고용 및 소득도 증가하였음.
- 그러나 주목해야 할 사실은 복지탈출이 빈곤 탈출을 의미하지는 않는다는 점임. 근로빈곤층으로 전락하거나 복지와 노동간의 회전 현상들이 나타나고 있음. 이러한 사실을 기초로 볼 때, 소득보장제도가 보편화되지 못한 미국의 경우 탈빈곤 정책을 취업촉진정책에 의존해 운영하고 있는데, 취업이 탈빈곤을 보장하지 못하는 상황에서 적극적 고용지원정책만

으로 해결하기에는 한계가 있음을 알 수 있음.

□ 프랑스 탈빈곤 정책

- 프랑스 탈빈곤 정책은 첫째, 강한 연대사상에 기초하여 탈빈곤 제도의 사각지대를 없애고자 하는 의지가 두드러지게 나타나고 있으며, 둘째, 제도 및 프로그램의 복잡성, 다양성인데 시대에 맞게 새로운 급여가 추가되고 있을 뿐만 아니라 급여의 연계를 통해 빈곤 함정에서 탈피하도록 하는 방안 등이 추진되고 있으며, 셋째, 노동능력 있는 집단에 대해서 집단별 특성을 고려한 다양한 프로그램이 실시되고 있으며, 그리고 마지막으로 빈곤에서 일시적 탈출이 아닌 항구적 탈출을 위해 중복 수급 허용, 빈곤집단을 위한 차별적 과세 산정 방식 적용 등 여러 가지 조치가 실시되고 있다는 특징이 있음.

□ 스웨덴 탈빈곤 정책

- 스웨덴 탈빈곤 정책의 특징은 노동능력이 있는 집단에게는 연대임금과 적극적 노동시장정책을 통해 완전 고용을 달성하여 일단 고용된 사람에게는 적절한 임금을 보장하는 것에 우선권을 주지만, 예외적으로 고용되지 못하는 사람은 적절한 현금급여를 통해 일정수준의 생활을 보장해주는 것임.
- 스웨덴의 소득보장정책은 사회보험체계로부터의 보편주의적 접근을 채택하고 있어 최후의 안전망인 공공부조로 내려오기 이전에 이미 다른 사회적 안전장치들에 의해 보호를 받음.
- 스웨덴의 고용지원정책의 기본방향은 개개인의 능력과 필요에 맞는 적극적 노동시장정책 프로그램을 제공하는 것으로 실업을 감소시키고 개인의 배경이나 기원에 관계없이 남성과 여성 모두의 개인의 자립·자활을 촉진하는 방향으로 설계되고 있음.

□ 영국의 탈빈곤 정책

- 빈곤예방 및 탈피를 위한 영국정책의 핵심은 근로능력이 없는 집단에

대해서는 생계보장을, 근로능력이 있는 집단에 대해서는 최대한 고용보장을 위하여 노동능력을 향상시키는 것을 원칙으로 하고 있음.

- 따라서 영국 탈빈곤 정책의 기초는 노동할 수 없는 빈곤층에게는 사회보험과 공공부조를 통해 생존에 필요한 최저한의 소득을 보장하고 노동할 수 있는 빈곤층에게는 고용을 최대한 보장하는 것임.
- 현재 영국의 탈빈곤 정책은 어느 정도 성과를 거두고 있음. 취약계층의 고용률이 증가하였으며, 전일제 저소득 근로자를 대상으로 하는 근로소득세액공제의 수급자 수가 큰 폭으로 증가한 반면, 근로능력이 없는 사람을 대상으로 하는 소득지원의 수급자 수가 감소한 것으로 나타남.

제3절 각국 탈빈곤정책의 시사점

□ 네 국가의 사례를 바탕으로 한국 탈빈곤 정책의 수립에 주는 시사점을 정리하면 다음과 같음.

- 첫째, 한국의 소득보장체계는 탈빈곤이라는 관점에서 재구축되어야 함. 사회보험과 공공부조라는 기본축 위에 보편적 소득보장과 범주적 소득보장을 결합시켜, 빈곤의 다양한 형태에 대처할 수 있는 포괄적이고 탄력적인 소득보장체계를 구축하여야 함.
- 둘째, 탈빈곤 정책의 대상을 근로능력 유무에 따라 구분하여 이원화된 정책 설계가 필요함.
- 셋째, 탈빈곤 정책대상으로는 복지수급자 뿐만 아니라 비수급 저소득층까지 포괄하여야 함. 한국의 차상위층은 소득, 재산, 부양의무자 기준 등으로 수급자로 선정되지 못한 빈곤계층이며, 이들 중 상당수는 지원이 필요한 집단임에도 국가의 보호에서 방치되고 있음.
- 넷째, 탈빈곤 정책은 소득보장정책과 고용지원정책이 연계되는 다각적인 접근이 필요함. 특히, 빈곤한 근로능력자의 빈곤 탈출을 위해서는 적극적 노동시장정책과 함께 실업급여나 공공부조 등 기초적인 소득지원이 제공되어야 함.

- 다섯째, 근로유인 인센티브가 병행되어야 함. 단순히 노동시장에 진입시키는 정책만으로는 빈곤 문제를 해결하기 곤란할 가능성이 높음. 따라서 취업으로 인한 소득이 빈곤으로부터 벗어날 수 있는 수준이 될 수 있도록 보장할 수 있어야 함.

제6장 탈빈곤대책 발전 방안

□ 탈빈곤대책의 종류 및 효과성

- 탈빈곤대책은 효과의 지속성을 기준으로 적극적 방안과 소극적 방안으로 구분됨.
- 적극적 방안이란 빈곤계층이 노동시장에 진입하여 자신이 버는 소득으로 빈곤을 탈피하도록 조장하는 방안을 말함.
 - 직업훈련·교육·취업알선 등이 적극적 탈빈곤대책의 예가 됨.
- 적극적 방안은 기본적으로 수급자의 인적자본을 향상시켜야 하며, 노동시장 여건도 뒷받침되어야 하므로 고비용이 들고 효과발생에 장기간이 소요되는 단점이 있으나, 일단 효과가 나타나면 장기간 지속되는 장점이 있음.
- 이에 비해 소극적 탈빈곤대책이란 빈곤선 이하에 처해 있는 빈곤가구에 대하여 소득이전을 행함으로써 사후적으로 가구소득을 빈곤선 이상으로 끌어올리는 방안임.
- 적절한 소득이전이 행해지면 곧바로 빈곤에서 벗어날 수 있으므로 효과가 즉시적인 장점이 있지만, 소득이전이 중단되면 대부분 빈곤선 이하로 재진입하게 되므로 소극적 방안은 그 효과가 단기간에 그치는 단점이 있음.

□ 본 연구는 소극적 소득보장의 발전방안을 제시하는데 중점을 두고 있음.

- 적극적 탈빈곤대책이 근본적인 탈빈곤대책으로서 중시되어야 함에도 불

구하고, 본 연구에서 소극적 소득보장대책을 강조하는 이유는 적극적 소득보장방안을 적용할 수 없는 빈곤계층이 상당 부분 존재하기 때문에 소극적 소득보장방안의 강구가 필수불가결하다는 점임.

- 절대빈곤인구 중 노인, 아동, 장애인 등 근로능력을 갖진 못한 취약 계층은 취업을 수단으로 하는 적극적 소득보장방안이 무용하며, 소극적 소득보장방안에 의해 빈곤을 벗어날 수 있음.
- 취약계층을 빈곤에서 벗어나게 하는 구체적 방안으로서 본 연구는 기초보장제도의 부양의무자 규정 개선과 인구학적 특성에 기초한 수당제의 도입을 검토하고자 함.
 - 이 두 방안은 절대빈곤계층과 차상위빈곤계층의 근로무능력자 및 근로능력취약자를 겨냥한 것이다.
- 또한 본 연구는 근로소득보전세제(EITC)의 도입을 검토하고자 함.
 - 근로소득보전세제는 근로소득자를 대상으로함으로써 기본적으로 적극적 소득보장방안이지만 국가에 의한 현금지급이 이뤄진다는 점에서 소극적 소득보장의 성격도 내포하고 있는 제도임.
 - 이 방안은 차상위계층에 밀집해 있는 근로빈곤계층을 해소하기 위한 수단으로 제시됨.

제1절 기초보장사각지대의 축소: 부양의무자 기준 개선

□ 현행 부양의무자 기준의 문제점

- 2000년 기준으로 절대빈곤층 10.2% 중 2.1% 만이 국민기초생활보장제도의 급여를 받고있으며, 나머지 8.1%는 비수급빈곤인구로 남아있음.
 - 전체가구에서 3.9%는 재산기준으로 인해 수급받지 못하는 계층이며 자발적 신청기피로 인한 계층이 2.1%, 부양의무자기준만으로 비수급 빈곤층은 되는 규모는 2.1%에 이르는 것으로 나타남.
- 현재의 부양의무자 기준은 범위가 지나치게 광범위하고 판정기준이 매우 엄격하게 적용되고 있어 상당수의 실질빈곤층이 사적부양을 받지도

못한 채, 최저생활의 사각지대에 방치되고 있음.

- 현재의 부양의무자 소득기준, 즉 부양의무자가구 최저생계비의 120% 이상의 가구 중 상당수는 차상위계층으로, 이들 가구에 부양의무를 적용할 경우 부양의무자가구에게까지 빈곤이 확대재생산될 우려도 있음.

□ 부양의무자 기준 개선방안

- 첫째, 부양의무자의 범위를 1촌 이내로 줄이는 방안임.
 - 현실적 적실성과 제도의 합리성을 높일 수 있는 장점이 있음.
 - 실질적으로 증가하는 수급자 수는 99,000명 이내일 것으로 추정되어 급격한 재정적·사회적 충격은 발생하지 않을 것으로 기대됨.
- 둘째, 부양의무자의 소득판정기준을 단계적으로 완화할 필요가 있음.
 - 예컨대, 현재의 부양의무자 가구 최저생계비의 120%를 150% 이상, 혹은 중위소득 정도로 상향조정하고 단계적으로 높여나가는 방안이 고려될 수 있음.
 - 소득판정기준이 150%로 상향조정될 경우 최대 187,000여명, 180%를 기준으로 할 경우는 최대 325,000여명의 추가 수급자가 발생할 것으로 기대됨.
- 부양의무자의 범위를 1촌 이내로 줄이고, 소득 판정기준을 150%로 상향조정할 경우 최대 수급자 증가수는 288,000여명이 될 것으로 보이며, 180%로 상향조정할 경우, 최대 수급자 증가수는 417,000여명이 될 것으로 보임.
 - 이는 부양의무자 기준으로 인한 비수급빈곤인구의 각각 31.3%와 45.3%에 해당하는 것임.
- 부양의무자 범위를 1촌 이내로 줄이고, 소득판정기준을 180%로 상향조정하는 경우 부양의무자 기준으로 인한 빈곤율을 전체가구의 2.1%에서 1.15%로 감소하는 효과가 있을 것으로 보임.
- 그러나, 부양의무자 기준을 폐지하지 않는 이상 부양의무자 기준으로 인한 빈곤 사각지대는 상당 부분 여전히 잔존할 것으로 보임.

- 그럼에도 불구하고, 예산의 급격한 증가, 사적 부양에 대한 도덕적 해이, 그리고 가구안정성의 저해 등의 문제 등을 감안할 때 일시에 부양의무자 기준을 폐지하는 방안은 바람직하지 않은 결과를 초래할 수 있음.
- 따라서, 사적 부양과 공적 부양에 대한 합리적 의무 기준을 설정하고 양쪽의 기능 모두를 강화할 수 있는 방안이 강구되어야 함.
- 이러한 의미에서 부양의무자 범위 축소와 더불어 부양의무자조사의 효율화와 부양거부 및 기피에 대한 부양비 징수의 체계화 등과 같이 제도의 효율성을 높일 수 있는 방안과 신탁제도 도입, 그리고 세제혜택과 같은 부양에 대한 인센티브제도의 도입 방안 등도 향후 논의될 필요가 있음.

제2절 범주별 수당제도 개선

□ 현행 범주별 수당제도의 문제점

- 경로연금·장애수당·소년소녀가장 지원·모부자가정지원 등은 국민기초생활보장제도와 선정기준이 동일하거나 대체관계에 있고, 급여수준이 낮아 빈곤대책으로서의 기능이 미약함.
- 가구특성에 기초한 추가적인 지출에 대한 고려는 가구유형별 최저생계비 계층 및 적용에 의해 보완될 수 있으나, 가구유형별 최저생계비의 도입과 적용은 절대빈곤층에 대한 사후적인 빈곤대책이 될 수 있을 뿐 가구특성비용 지출이 있는 차상위계층에 대한 빈곤예방대책이 될 수는 없다는 한계가 있음.

□ 범주별 수당제도 개선방안의 개요

- 범주적 수당제도의 개선방안은 비슷한 기능을 부분적으로 수행하는 제도간의 조정이 요구됨.
 - 아동수당은 취학전 연령의 자녀에 대한 수당으로 보육료 등이 아동 관련 수당에 포함되므로 모부자가정지원제도와 저소득 가구 영유아 보육료 지원제도는 중복되므로 폐지되어야 함.

- 여기서 제시하는 방안은 중단기 개선방안으로 장기적으로 보편적인 수당제도로의 발전을 주요 방향으로 함.
- 가구유형별 최저생계비의 적용을 받게 될 국민기초생활보장제도 수급자를 제외한 차상위계층만을 대상으로 함.
 - 차상위계층만을 대상으로 할 때, 동일한 욕구를 지닌 차차상위계층과의 notch effect의 문제가 제기될 수 있음.
 - 이 문제는 장기적으로 보편적 수당제도로의 발전을 통해 해소될 수 있음.
- 장애인, 노인, 아동의 욕구에 대해 적절하게 가구유형별 최저생계비 계측시 측정된 가구특성에 의한 추가적인 지출비용 만큼을 적용함.
 - 기본적으로 장애인, 노인, 아동에 대한 수당은 기본적으로 ‘특별한 비용에 대한 보상’의 성격을 지니고 있기 때문임.

□ 경로연금 개선방안

- 경로연금은 현행 차상위 저소득층 노인의 연령 기준과 소득·재산기준의 변경하여 차상위계층 65세 이상의 노인으로 공적연금제도의 노령연금 수급권자를 제외하고, 소득이 노인가구의 소득인정액 120% 이하인 가구로 함.
 - 현행 차상위계층 노인의 수급자격은 1998년 7월 기준 65세 이상(1933년 7월 1일 이전 출생자)으로 되어 있어 점차 수급자격권자가 소멸하도록 되어 있음.
 - 그러나, 국민연금제도의 성숙기가 되어 본격적인 연금수급이 이루어진다 하더라도 가입하지 않거나 보험료 미납으로 연금수급권을 확보하지 못한 노인들이 상당수 발생될 것으로 예상됨.
 - 따라서 국민기초생활보장제도와 국민연금 수급에서 모두 제외되는 대상에 대한 노령수당의 역할을 담당하는 제도로 경로연금제도가 개선될 필요가 있음.
 - 현재 공적연금은 60세부터 지급하고(장기적으로 65세까지(2033년) 상

향조정계획) 있으므로, 이와 동일하게 차상위계층 노인 중 국민연금 가입자 및 보험료 성실납부자와 경로연금 수급자와의 형평성을 고려하여, 수급연령을 차등화하여 경로연금은 65세부터 지급토록 함.

- 차상위계층 65세 이상의 노인으로 공적연금제도의 노령연금 수급권자를 제외하는 것으로 함.
- 현행의 소득기준인 도시근로자 가구 소득기준을 최저생계비 기준으로 전환하는 것이 정책의 일관성 측면에서 바람직함.
- 따라서, 국민기초생활보장제도의 선정기준인 가구유형이 고려된 최저생계비 기준을 적용하여, 가구소득이 노인가구의 소득인정액 120% 이하인 가구(국민기초생활보장 수급가구 제외)의 65세 이상 노인을 대상으로 함.
- 경로연금의 급여수준은 노령에 따른 추가지출액 수준에 상응하는 정도로 현실화되는 것이 바람직할 것으로 보임.
 - 1999년 최저생계비 계측조사에 의하면(김미곤 외, 1999), 도시 노인의 경우 일반인보다 월 63,355원을 더 지출하는 것으로 분석된 결과를 참고할 때, 현 급여수준이 노령에 따른 추가 지출액 수준에 적절치 못함을 알 수 있음.
 - 가구유형별 최저생계비 계측시 추정된 노인의 최저추가지출비용을 반영하고, 비계측년도에는 추정된 최저생계비의 상승분을 반영하는 것이 바람직할 것으로 보임.
 - 경로연금의 급여는 노인의 최저추가지출비용 수준을 반영하되, 국민연금의 최저연금액 보다는 낮게 정하여 연금납부자와의 형평성을 고려해야 할 것임.

□ 장애수당 개선방안

- 장애등급과 유형에 관계없이 장애로 인한 추가지출비용이 발생하는 모든 차상위계층 장애인을 대상으로 함.
 - 현행 장애수당은 국민기초생활보장제도 수급자로 장애 1급, 2급 장애

인, 다른 장애가 중복된 3급 정신지체·자폐장애인만을 대상으로 하고 있음.

- 차상위계층 장애인의 추가지출비용에 대한 지원이라는 차원에서 개선안에서는 장애등급과 유형에 관계없이 장애로 인한 추가지출비용이 발생하는 모든 차상위계층 장애인을 대상으로 함.
- 장애수당의 경우, 장애의 종류와 등급에 따라 추가적 지출 수준이 크게 차이가 나므로 장애 종류와 등급에 따른 추가적인 지출수준을 고려하여 세분화하여 제공될 필요가 있음.

□ 아동수당제도 도입방안

- 아동수당은 지급 상한연령을 아동복지법에서와 같이 18세 미만으로 규정하되, 학생과 장애인의 경우에는 지급상한 연령을 연장하는 하는 방안을 고려할 수 있음.
- 아동수당의 경우 장애여부와 연령에 따라 상이한 급여수준을 설정하는 것이 적절함.
 - 장애 아동은 일반 아동에 비해 훨씬 더 많은 지출을 필요로 할 것으로 보이므로, 일반 아동과 장애 아동을 구분하여 급여수준을 상이하게 설정하는 것이 적절할 것으로 보임.
 - 또한 아동의 연령대별 추가지출 수준을 고려하여 연령별로 상이한 급여수준을 설정하는 것이 적절할 것으로 보임.

□ 범주별 수당제도 개선 후 빈곤감소효과

(단위: %, 원)

	범주별 차상위계층 비율	범주별 차상위계층 감소효과	범주별 차상위 빈곤갭	범주별 차상위 빈곤갭 감소효과
경로연금 지급 전	4.0	-	147,838	-
경로연금 지급 후	2.1	47.5	70,020	52.6
아동수당 지급 전	3.2	-	130,850	-
아동수당 지급 후	1.5	53.1	43,288	66.9

제3절 근로소득보전세제의 도입

1. 근로소득보전세제의 의의와 급여산정방식

- EITC (the Earned Income Tax Credit)란 일정 수준 이하의 근로소득을 가진 자에 대해 정부가 정해진 기준에 의거하여 조세제도를 통해 현금을 지급하는 소득보장제도임.
 - 저소득피용근로자, 영세자영업자들이 이 제도의 주된 수급대상자가 됨.
 - EITC 급여체계는 근로소득 수준에 따라 점증구간(phase-in range), 최고액고정구간(plateau(flat) range), 점감구간(phase-out range)으로 구분됨.
- EITC 제도는 미국정부가 1975년 도입한 이래 2002년까지 지속적으로 발전되어 왔음.
 - 1978년 이전까지 점증-점감구간으로 구성되어 있었으나, 1979년부터 현재와 같이 점증-고정-점감구간으로 구분되기 시작
 - 1990년까지 아동수에 관계없이 아동이 있는 가구에 대해 단일한 급여체제로 운영되었으나, 1991년부터 아동이 1명인 가구와 2명 이상인 가구로 구분하여 상이한 급여체제로 운영되기 시작

- 1994년부터 아동이 없는 가구에 대해서도 EITC 급여가 지급되기 시작
- 2002년부터 맞벌이가구에 대해서 소득구간과 적용범위를 일부 조정하여 상이한 급여체계를 적용하기 시작

2. EITC 제도 도입설계

□ 모형설계

- 우리나라에 도입할 EITC제도를 설계함에 있어 현행 미국 EITC 급여체계의 기본구조를 받아들이기로 함.
 - 점증구간·최고액고정구간·점감구간으로 구성된 급여체계를 도입.
- 그러나 이동수에 따라 급여수준이 달라지는 미국방식과 달리 우리의 경우 가구규모에 따라 급여수준이 달라지는 방식을 설계하고자 함.
 - 그 이유는 우리의 최저생계비 수준이 가구규모에 따라 달라지므로 빈곤해소를 일차적 목적으로 하는 EITC의 급여수준은 가구규모를 감안하는 것이 보다 타당하다고 생각되기 때문임.
- 기본구조 외에 중요한 정책변수인 급여증가율과 급여감소율은 기본모형을 중심으로 다양한 경우를 상정하고자 함.
 - 기본모형은 점증구간의 상한선을 빈곤선의 50%로, 최고액고정구간의 상한선을 빈곤선의 80%로 설정하였고 급여증가율과 급여감소율은 각각 40%와 25%로 설정하여 빈곤선의 160%까지 적용범위에 포함되도록 함.
 - 따라서, 최대급여액은 가구규모별 빈곤선의 20%에 해당하게 되어 기본모형에서 최고액고정구간의 경계소득에서는 가구별 빈곤선에 해당하는 소득을 달성할 수 있도록 설계되어짐.
 - 기본모형 이외의 각 모형들은 EITC 제도의 최대 적용범위가 빈곤선의 155%부터 205% 사이에 해당하도록 주요 parameter들을 5% 포인

트에서 20%포인트 사이에서 상향 및 하향 조정하여 제시됨.

□ 모형별 수급가구 규모 및 소요예산 추정

- 모형별 수급가구 규모와 소요예산의 추정을 위해 통계청의 2000년 가구 소비실태조사 원자료를 사용
 - 수급가구 비율은 기본모형의 경우 임금근로자가구와 자영자가구를 합하면 23.8%이고 임금근로자가구만으로 한정하면 21.6%로 나타남.
 - 연간소요예산은 전체가구를 대상으로 할 경우 3조 2958억원으로 추정되며, 임금근로자가구를 대상으로 한 경우 2조 136억 원으로 추정됨.
- 각 모형의 구간별 수급자 분포의 합을 살펴보면 임금근로자가구의 경우, 20.1%(E모형)에서 36.5%(G모형), 자영자가구를 포함한 전체가구는 22.4%(E모형)%에서 36.8%(G모형)에 이룸.
 - 수급자 규모는 점감구간의 상위경계소득을 어디에 설정하느냐에 따라 결정되므로 다른 조건이 동일한 경우 점감구간의 급여감소율이 낮을수록 상위경계소득이 증가하게 되어 수급자도 늘게 됨.
- 모형별 소요재정규모를 살펴보면, 재정소요가 가장 적은 경우는 E모형으로서 임금근로자가구에 한정하면 연간 1조 4202억원, 전체 가구에 적용하면 2조 3483억원이 소요되며, 예산규모가 가장 큰 G모형은 각각 3조 9736억원, 6조 682억원이 소요됨.
- 가구당 주어지는 급여액은 기본모형에서 임금근로자 가구에 주어지는 월평균급여액은 약 8.2만원이며, 최대급여액은 빈곤선의 20% 수준임.
 - 4인가구의 경우 최대급여액은 2000년 기준 월 18.6만원이며, 최대급여액이 가장 많은 A, F, G 모형의 경우 4인가구의 최대급여액은 월 23.2만원임.

2. EITC 도입에 따른 빈곤감소효과

- EITC를 도입이 가져올 빈곤감소효과는 절대빈곤율의 감소와 빈곤갭비율

의 감소를 기준으로 분석 가능

- 임금근로자에 한해 기본모형을 적용할 경우 절대빈곤율은 실시 전 10.2%에서 8.64%로 15.34% 축소되며, 빈곤갭비율은 17.82% 축소
 - 근로소득이 있는 모든 가구에 대하여 기본모형을 적용할 경우 절대빈곤율은 24.8%, 빈곤갭비율은 31.26% 축소.
- 빈곤감소효과와 투입된 예산액이 반드시 비례하는 것은 아님.
- F모형의 경우 제시된 8개의 모형 중 예산 투입액은 5위이지만 절대빈곤율 감소효과는 3위에 해당함.
 - 이것은 점증구간의 급여증가율과 점감구간의 급여감소율을 높게 설정함으로써 상대적으로 저소득근로소득계층에게 혜택이 많이 가도록 함으로 전체적인 예산은 줄이면서 절대빈곤율은 보다 많이 축소 할 수 있는 데에서 연유함.
 - 근로계층의 실제 분포를 감안하여 정책목표에 맞게 제도설계가 이뤄져야 할 것임.

제4절 정책대안의 종합적 빈곤감소 효과

- EITC의 도입, 경로연금의 개선과 아동수당의 도입 등의 탈빈곤대책 개선방안들을 종합적으로 적용할 경우 빈곤율이 어느 정도 감소하는지를 가구소비실태조사 원자료를 가지고 추정함.
- 소득기준과 재산기준을 더불어 적용하여 가구 범주별 규모를 구하면 절대빈곤층은 6.3%, 차상위층은 3.1%, 일반층은 90.6%인 것으로 나타남. 이러한 상태에서 EITC, 개선된 경로연금, 아동수당을 차례대로 도입·적용할 경우 빈곤감소 효과를 추정함.
 - 탈빈곤대책 도입이전상태에 근로소득보전세제 도입, 경로연금제도 개선, 아동수당도입을 차례로 적용할 경우 절대빈곤가구의 비율은 적용 전 6.3%에서 적용 후 4.6%로 1.7%포인트 감소하고, 차상위빈곤가구의 비율은 적용전 3.1%에서 적용후 2.4%로 0.7%포인트 감소하는 것

으로 나타남.

- 이상의 빈곤가구 비율감소 효과는 과소추정된 것으로, 부양의무자기준 개선을 반영할 경우 절대빈곤가구의 비율이, 장애수당제도 개선을 반영할 경우 차상위 빈곤가구의 비율이 추가적으로 감소할 것으로 예상됨.

제7장 결론

- 본 연구에서는 빈곤계층의 실태를 파악하고 이들에 대한 소득보장방안을 강구하기 위해 최저생계비이하의 절대소득빈곤계층과 최저생계비 120% 이하 소득을 가진 차상위빈곤층으로 구분하여 두 계층의 특성을 분석하였음.
 - 분석결과 절대빈곤계층은 정부의 공적인 보호로부터 사각지대에 광범위하게 존재하고 있고, 여성, 장애인, 노인, 아동 등 의 인구학적 특성과 빈곤비율이 긴밀하게 연계되어 있는 것으로 나타남.
 - 또한 빈곤계층의 절반정도가 가구원 중 1인 이상 취업자를 가진 근로빈곤계층임이 드러났음.
- 분석결과를 바탕으로 빈곤탈피를 위한 소득보장방안으로서 다음의 정책방안을 제시함.
 - 절대빈곤층에 대해서는 기초보장제도의 원활한 기능에서 해결책을 찾고자 하였음.
 - 차상위빈곤층에 대해서는 경제여건의 변화에 따라 수시로 절대빈곤층으로 진입과 탈피를 반복하며는 불안정한 계층임이 확인되어 절대빈곤층에 대해 기초보장제도가 완벽하게 보호하고 있다는 전제하에 이 계층에 대한 소득보장방안으로서 인구학적 특성에 의거한 수당제 도입을 제안함.
- 특히, 본 연구에서 절대빈곤층과 차상위빈곤층을 막론하고 근로빈곤가구에 대한 소득보장정책으로서 근로소득보전세제(EITC)를 강조함.

□ 본 연구의 한계점은 세 가지로 요약됨.

- 첫째, 탈빈곤대책으로서 일반적으로 생각되는 적극적 노동시장정책 및 자활정책을 연구에 포함하지 않았음.
- 둘째, 제시된 정책대안의 빈곤감소효과와 소요재원 추정치는 주어진 자료의 한계로 다소 오차가 불가피함.
- 셋째, 주요 탈빈곤정책방안으로 제시한 근로소득보전세제가 목적대로 작동하려면 대상자의 명확한 소득과약이 전제가 되는데 현실적으로 소득과약의 문제 때문에 전면적인 제도시행에 어려움이 있음.

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경과 목적

2000년 10월 국민기초생활보장제도의 실시를 계기로 정부의 사회보장기능이 강화되면서 빈곤문제에 접근하는 사회적 인식이 변화되고 있다. 무엇보다도 한국사회에서 절대빈곤은 해소될 수 있으며, 절대빈곤해소의 주체적 역할은 정부가 담당하여야 한다는 인식이 확산되고 있다. 절대빈곤해소에 대한 이러한 사회적 자신감은 전국민에 대한 최저생활을 보장하는 국민기초생활보장제도의 시행에서 비롯된 것이다. 그러나 소득보장중심으로 설계된 국민기초생활보장제도가 강화될수록 빈곤해소를 위한 우선적 방안은 소극적 소득보장정책보다 적극적인 노동시장정책 혹은 고용정책에서 찾아야 한다는 주장이 강하게 제기되고 있다. 즉 공공부조방식의 소득보장정책은 수급자의 복지의존성을 유발하여 이른바 빈곤의 덫에 걸리게 하므로 소득보장 중심의 탈빈곤대책은 일시적인 구빈정책에 그쳐야 한다는 것이다. 이처럼 근로를 중시하는 사회적 윤리를 반영하여 국민기초생활보장제도는 근로가 가능한 수급자에게 자활관련 활동을 요구하는 Workfare 규정을 담고 있다.

근로와 자활을 중시하는 탈빈곤대책은 공공부조 중심의 소득보장대책보다 목표집단을 쉽게 확대할 수 있다는 점에서도 장점을 가진 것으로 주장된다. 빈곤선을 상회한 소득을 가진 차상위빈곤계층을 빈곤정책의 대상으로 끌어들이고자 할 때, 엄격한 자산조사를 필요로 하지 않은 적극적 노동시장정책이 소득보장정책보다 한결 손쉽게 대상을 확대할 수 있다. 그 결과 차상위빈곤층을 포함한 일반 근로빈곤계층의 탈빈곤대책으로서 취업을 통한 자활이 강조되고 있다.

절대빈곤해소에 대한 사회적 자신감이 팽배하고 적극적 노동시장중심의 탈빈곤대책이 강조되고 있지만 현실의 빈곤실태는 여전히 많은 문제점을 노정하고

있다. 무엇보다도 기초보장제도의 전면 실시에도 불구하고 국가의 보호를 받지 못하는 절대빈곤층이 광범위하게 존재한다는 점이다¹⁾. 어떤 제도도 시행과정에서 본래의 설계와 다소간의 어긋남이 있을 수 있지만, 전국민의 최저생활보장을 목표로 하는 기초보장제도가 절대빈곤층의 절반도 포용하지 못한다는 사실은 제도시행상의 단순한 오류가 아니라 보다 구조적인 요인에서 사각지대 존재의 이유를 찾아야함을 말해준다.

취업중심의 탈빈곤대책에 대해서도 재고를 요하는 상황이 전개되고 있다. 관련 인프라의 부족으로 적극적 노동시장정책이 포용할 수 있는 대상자의 수가 제한적이며, 정책대상자 가운데 취업으로 이어지는 경우가 많지 않은 실정이다. 더욱이 힘들게 취업을 하더라도 저임금 등의 이유로 빈곤에서 벗어나는 실제 사례는 더 줄어들고 있다. 따라서 현재의 노동시장여건에서 취업중심의 탈빈곤대책의 역할은 일정한 한계내에 머물 수밖에 없다. 물론 취업을 통한 자립을 촉진함으로써 근본적으로 빈곤에서 벗어나게 유도하는 적극적 방식이 바람직하지만, 자립의 가능성이 매우 낮은 여건에서 취업중심의 탈빈곤대책을 과도하게 강조하는 것은 빈곤계층의 어려운 생활실태를 무시하는 결과를 초래할 것이다. 이 점은 빈곤층의 절반 이상이 근로빈곤층이라는 사실에서 단적으로 드러난다. 현재의 빈곤계층은 놀고 먹는 이른바 복지의존자가 아니라 나름대로 일을 하고 있음에도 불구하고 빈곤선 이하의 소득에서 어려움을 겪고 있는 것이다.

빈곤대책은 수단의 중요성 못지 않게 결과가 더 중요하다. 어떠한 연유에서건 빈곤선 이하의 소득에 처한 가구에게는 사후적으로 적절한 소득보장이 행해짐으로써 이들이 빈곤선 이상으로 끌어올려져야 하는 것이다. 이러한 시각이 적극적·예방적 탈빈곤대책의 중요성을 경시하는 것은 아니다. 이미 우리사회는 적극적 노동시장정책, 자활정책의 중요성이 충분히 인식되고 있기 때문에 상대적으로 소홀히 다루지고 있는 소득보장정책의 중요성을 재인식하는 것이 필요하다.

1) 2000년 가구소비실태조사자료에 의하면 재산이 최저기준 이하이면서 최저생계비 이하의 소득을 가진 절대빈곤가구(전가구의 6.3%) 중에서 기초보장제도내에 편입되어 있는 가구의 비율은 1.9%에 불과하여 절대빈곤계층 중 기초보장수급률은 30%에 불과하다.

이런 관점에서 본 연구는 빈곤계층에 대한 적절한 소득보장방안을 강구하는데 목적을 두고 있다. 전국민에 대한 최저생활을 보장하는 국민기초생활보장제도가 시행되고 있음에도 불구하고 여전히 존재하고 있는 절대빈곤계층과 빈곤선 이상과 이하를 수시로 넘나드는 차상위빈곤계층을 국가의 보호망 속으로 끌어들이는 방안을 모색하고자 하는 것이다. 그리고 이러한 문제인식은 우리사회가 요구하는 빈곤문제가 단순히 절대빈곤에 한정되지 않고 상대빈곤까지 포함하는 폭넓은 개념으로 확대되면서 빈곤인구가 다양한 하위집단으로 분화되고 있는데 정부의 탈빈곤정책은 아직도 특정한 절대빈곤인구 중심으로 시행되고 있어 차상위빈곤계층, 근로빈곤계층 등 다양한 빈곤계층에 대해 적절한 대처방안을 마련하지 못하고 있다는 것에서 출발한다. 따라서 본 연구는 계속 분화되고 있는 빈곤정책의 대상집단을 각 하위범주별로 나누고 그 규모와 특성을 명확히 파악하는 것에서 시작한다. 이를 바탕으로 범주별 빈곤인구의 특성과 현행 빈곤정책간의 정합성 여부를 분석하고, 소득보장대책의 발전방안을 모색하고자 한다.

제 2 절 연구내용 및 연구방법

빈곤인구가 특성을 달리하는 다양한 하위집단으로 구성되어 있으며, 각 하위집단별로 탈빈곤대책을 달리 적용하여야 한다는 문제의식을 가지고 출발하는 본 연구는 빈곤인구를 범주화하는 작업부터 시작한다. 하위집단별 특성과 규모 파악을 위해 기존문헌연구와 1차 자료분석이 행해진다. 기존문헌연구는 사회적 관심으로 대두되고 있는 빈곤계층이 다양한 범주로 나눌 수 있음을 보여주게 된다. 즉, 빈곤인구를 절대빈곤인구와 차상위빈곤인구로 구분한 후 이들 중 공공부조혜택을 받는 여부에 따라 다시 수급빈곤층·비수급빈곤층, 수급차상위빈곤층·비수급차상위빈곤층으로 세분하게 된다. 또다른 분류법은 절대빈곤인구와 차상위빈곤인구를 가구원의 근로능력여부에 따라 재분류하는 것이다.

1차자료 분석시 가구주의 연령·학력, 근로여부, 소득수준, 소비수준, 자산 및

부채규모 등을 기준으로 하위집단별 비교분석된다. 이 과정에서 수급빈곤층과 비수급빈곤층의 차이가 무엇이며, 기초보장의 사각지대에 해당하는 비수급빈곤층의 존재 이유를 분석하고 이를 해소할 수 있는 정책방안을 강구한다. 시간적 간격을 두고 동일한 항목을 반복 관측한 1차자료 분석을 통해 시간의 흐름에 따른 빈곤계층의 성격변화를 파악하고자 한다. 이 과정에서 최근으로 올수록 새롭게 대두되고 있는 근로빈곤계층과 차상위빈곤문제가 밀접히 관련되어 있음을 밝힌다.

다음으로 파악된 빈곤인구의 하위집단별 특성을 염두에 두면서 정부의 현행 탈빈곤정책을 분석한다. 탈빈곤정책 분석은 개별 정책들이 대상으로 삼고 있는 빈곤집단이 무엇이며, 어떤 수단이 강구되고 있는지를 비판적으로 고찰한다. 개별 정책분석을 종합하여 현행 탈빈곤정책은 절대빈곤문제에 대해서는 기초보장 제도를 근간으로 체계가 잡혀 있으나 차상위계층, 즉, 근로빈곤계층에 대해서는 체계적인 제도가 정비가 되어있지 않음을 밝히는데 분석의 초점이 주어진다. 아울러 절대빈곤대책에 있어서도 사각지대를 발생시키는 현행 기초보장제도의 취약점을 분석한다. 초점이 주어진 근로빈곤계층문제를 좀더 강조하기 위하여 근로빈곤계층에 대한 정부의 노동시장정책을 심층분석하고 그 한계점을 지적한다.

탈빈곤정책의 발전방안을 제시하기 위한 준거의 하나로서 주요 외국의 탈빈곤정책을 고찰한다. 각국의 빈곤대책을 근로무능력계층을 위한 빈곤대책과 근로빈곤계층으로 구분하여 정책대상과 주요 수단을 분석한다.

마지막으로 현행 탈빈곤정책의 한계점을 극복하는 정책대안을 제시한다. 절대빈곤층에 대한 개선대안은 국민기초생활보장제도의 개선에 초점을 맞추어 제시되며, 근로빈곤층 및 차상위빈곤층에 대한 정책제안은 수당제의 도입과 근로소득보전세제(Earned Income Tax Credit)를 근간으로 제시된다. 아울러 기존 제도들의 보완사항 및 연계방안에 대해서도 고찰한다.

제 2 장 빈곤정책 선행연구 고찰

제 1 절 빈곤계층 특성변화에 따른 기존연구

적절하고 효과적인 (탈)빈곤정책을 수립하기 위해서는 정책의 대상이 되는 빈곤층의 구성과 특성에 대한 정확한 이해가 필요하다. 이에 본 절에서는 빈곤에 대한 기존연구를 정리함에 있어 빈곤계층의 특성변화를 중심으로 빈곤연구의 시대적 흐름과 빈곤계층특성을 결정짓는 빈곤계층의 구성변화에 기점이 되는 경제위기 이후 빈곤연구의 동향을 정리하고자 한다.

1. 빈곤계층 변화에 따른 빈곤연구의 시대적 흐름

한국에서의 빈곤연구는 해방후부터 본격적으로 시작되었다고 할 수 있다. 당시 한국은 경제적으로나 사회적으로 낙후된 상태이기 때문에 전반적으로 절대적 빈곤의 문제가 보편화되어 있었으며 동시에 전쟁난민과, 월남난민, 농촌지역의 영세농민이 주된 빈곤층을 이루고 있었다. 따라서, 한국의 빈곤연구는 피난민과 이재민에 관한 행정조사와 빈곤에 관심 있는 소수의 학자들의 빈곤계층에 대한 생활실태 조사연구를 그 시작으로 볼 수 있다. 초기의 이러한 빈곤층을 대상으로 하는 실태조사연구는 모든 빈곤연구가 다 그러하듯이 그 목적은 빈곤의 원인을 규명하여 정책적 대안을 마련하고자 하는 것이었으나, 연구결과는 당시의 영세민 또는 빈민의 사회적 특성이나 생활실태를 이해하는 데에 그치고 있다²⁾.

1970년대부터 빈곤층에 대한 조사연구가 전국적으로 확대되었으며, 당시 보편화되어 있던 절대빈곤층에 속하는 빈곤인구의 비율은 급속히 감소하는 추세를

2) 대표적인 연구로는 김영모, 1971, 1982; 경북대 사회학과, 1963; 김일철·정영일, 1977; 한국사회복지연구소, 1979 등이 있다.

보였다. 서상목(1979)은 그의 연구에서 절대빈곤층에 속하는 빈곤인구의 비율이 1965년에 41%에서 1970년에는 23%로 감소하였다고 밝히고 있다. 아울러 이러한 빈곤인구비율의 감소는 1962년 경제개발계획의 효과라고 설명하고 있다.

1970년대에 들어서면서 빈곤층을 이루고 있는 빈곤인구의 구성이 점차 변하게 되었고 그에 따른 연구의 초점도 달라지게 되었다. 경제개발이 전개되어 산업화가 본격적으로 시작되면서 대규모의 영세농들이 도시로 이주함에 따라 노동능력은 가졌으나 산업노동자로 전환하는데 필요한 기술을 갖지 못하였고, 이들을 고용할 직장이 부족하여 무기술, 무직의 도시빈곤층이 새로운 빈곤층으로 형성되었기 때문이다. 따라서 1970년대와 1980년대까지 도시빈곤층에 대한 빈곤의 원인(서상목,1979)과 생활실태 조사 연구(이영호,1973; 최경석,1982; 조형,1984; 김영모,1986; 홍기용,1986; 김익기·장세훈,1987; 한국산업연구원,1989)가 활발하게 이루어졌다.

1970년대와 80년대 초반에 걸친 양적인 경제성장을 통해 80년대 중반이후부터 우리나라 빈곤인구의 유형은 절대빈곤층에서 상대빈곤층으로 변화하기 시작하였고 1990년대에 접어들면서 빈곤에 대한 사회적 관심은 새로워지기 시작했다. 그동안의 급격한 경제성장으로 절대빈곤인구 비율은 지속적으로 감소된 반면에 상대빈곤인구 비율은 증가되었다. 이는 경제발전이 물질적 풍요를 가져온 동시에 소득분포의 불균등이라는 문제를 가져온 데 기인한다.

1990년대에는 빈곤인구에 대한 조사가 보다 체계적으로 이루어졌고 사회통계³⁾가 정비되면서 빈곤의 원인과 현상에 대한 실증적 연구⁴⁾가 본격적으로 이루어지기 시작하였다. 특히 2000년에 시행된 국민기초생활보장법에 수급자의 ‘차상위계층⁵⁾’이 새로이 규정됨에 따라 경제위기 이후 빈곤층으로 유입된 취약

3) 도시가계연보, 가구소비실태조사, 농가경제조사 등

4) 대표적인 연구로 문형표·유경준(1999), 박찬용 외(1999), 박순일 외(2000), 박성준(2000), 이정우·이성림(2001), 금재호·김승택(2001) 등을 꼽을 수 있다.

5) 국민기초생활보장법에 규정된 차상위계층이란 현재는 소득이 절대빈곤선 이상 수준이어서 기초보장의 수급자가 아니지만 소득이 불안정하여 차후 수급자로 전락할 잠재적 능력을 가진 계층을 말하며 구체적 선정기준으로서 빈곤선의 120%선이 제시되고 있다. 차상위계층은 절대빈곤선에 인접한 바로 상위소득계층을 의미하므로, 절대빈곤개념에 가까운 의미로 해석될 수 있지만 기준으로 제시된 절대빈곤의 120%수준이 상대빈곤선으로 제시되는 평균소득의

계층에 대한 연구가 활발해 졌으며 이는 우리나라에서도 상대빈곤의 개념이 의미를 가지게 되었음을 입증하고 있다. 최근에는 이러한 빈곤계층의 특성과 개념의 변화에 빈곤의 요인을 분석하면서 그 동태적 추이도 함께 보이려는 빈곤의 역동성에 초점이 맞춰진 연구가 활발하게 진행되고 있다. 그러나 아직까지 자료의 부족문제로 빈곤의 동태적 분석⁶⁾은 그리 활발하게 전개되지는 못하고 있으나 추후 활발히 연구될 가능성이 있고 향후 효과적인 빈곤정책 수립에 있어서 반드시 연구되어야 할 빈곤연구분야 중의 하나이다.

2. 경제위기 이후 실증적 빈곤연구

1997년 경제위기는 한국의 빈곤계층 구성에 일대 전환을 가져오는 사건이었다. 이에 따라 빈곤계층의 변화도 위기이전과 이후로 나누어 살펴 볼 수도 있다. 즉, 위기이전 한국의 빈곤층은 근로능력이 없거나, 절대적으로 소득이 부족하여 생계가 곤란한 극빈자, 소위 절대빈곤자들이 주를 이루었다. 그러나 경제위기 이후에 소득분배가 악화되고, 상대빈곤이 심화되면서 근로자가구가 빈곤층으로 유입되는 현상이 발견되었다. 또한 저임금을 받거나 미숙련 노동자를 가구주로 하는 근로자가구가 절대빈곤층으로 유입되는 비율이 증가하였다.

문형표·유경준(1999)은 ‘도시가계조사’의 자료를 가지고 소득분배와 함께 빈곤율을 추정하였는데, 1999년 1/4분기의 경우 상위 20% 소득계층의 평균소득은 전분기 대비 9.2% 증가한 반면, 하위 20% 소득계층의 경우에는 3.3% 감소한 것으로 나타났다고 보고하고 있고 이런 현상의 원인은 사무직, 전문직, 기술직, 등 숙련노동자들의 고용여건은 빠르게 향상되고 있는 반면, 미숙련, 저임금노동자들은 고용의 질적하락으로 인해 임금격차가 늘어난 것으로 밝히고 있다. 또

50수준과 근접하여 상대빈곤개념의 변형된 형태로 해석될 여지가 남겨져 있다.

6) 대표적인 연구로 경제위기 이전 연구로서 자활보호대상자에 대한 실태자료를 사용한 강철휘(1999)와 빈곤기간에 관해 연구한 박병현(1997), 이원익(1999)도 대우패널자료를 이용하여 빈곤기간을 분석하였다. 최근에는 황덕순(2001), 박순일 외(2000)가 도시가계연보를 이용하여 빈곤의 추세 및 결정요인과 98년과 99년 2개년의 자료를 이용하여 빈곤으로의 진입·탈출 및 빈곤기간에 관해 포괄적으로 연구하였고, 금재호·김승택(2001)은 한국노동연구원의 패널조사(KLIPS) 자료를 이용하여 빈곤의 결정요인과 동태분석을 다루었다.

한 빈곤선 이하의 도시근로가구의 비중은 99년 1/4분기 중 6.9%로 전분기의 6.2%보다 0.7%포인트 증가되었다고 보고하고 있다.

박찬용 외(1999)는 한국보건사회연구원이 계측한 94년도 최저생계비에 물가 상승률을 반영한 기준을 빈곤선으로 하고 기존연구들과 달리 경제위기 후 가장 심한 타격을 받았을 또한 경제위기로 인해 실직한 전직 근로자가구를 빈곤율 측정에 포함시키기 위해 근로자가구의 소비함수를 기초로 근로자가구와 비근로자가구의 소비함수가 같다는 가정 하에 비근로자가구의 소득을 역추정한 뒤 이를 바탕으로 비근로자가구의 빈곤율을 계산하였다. 여기서 가구주가 60세 이상일 경우 저학력일수록, 여성일수록, 서울외의 기타 도시지역에 있을수록 빈곤할 확률이 더 높은 것으로 나타났다. 이 연구에서도 역시 경제위기 후에 근로자가구의 빈곤층 진입비중이 증대되었음을 보고하고 있고 아울러 그 원인을 새로 빈곤층에 진입한 근로가구 중 약 10%의 가구주 가구가 불안정한 고용상태에 있는 임시·일용직에 종사하는 것으로 제시하고 있다.

또한 박찬용·김진옥(2000)에서 1999년 연구에서 이용한 비근로자가구 소득추정을 이용하여 근로자 가구, 비근로자 가구, 전가구에 대해 경상소득을 기준으로 빈곤율을 파악하여, 경제위기 전후의 빈곤의 변화를 파악하였고, 가구주 특성별로 빈곤수준의 변화요인을 밝히고 있다.

금재호·김승택(2001)은 노동패널 1~3차년도 자료를 이용, OECD가 정의한 상대적 빈곤 개념에 기초하여 우리나라 빈곤의 유형, 행태 및 요인, 빈곤으로부터 유입되고 탈출하는 양태 등을 연구하였다. 이들은 연구를 통해 경기적인 요인으로 인한 일시적 빈곤가구의 비중이 높고 빈곤으로의 진입과 탈출은 매우 활발함을 확인하고 있다. 이 연구는 빈곤의 동태적 이행과정을 파악하기 위해 로짓모형을 설정하여 추정하였는데, 그 결과 빈곤으로의 진입과 탈출에 '주 평균 가구 근로소득'의 증가가 매우 중요한 역할을 한다는 것을 밝혀냈다. 뿐만 아니라, 빈곤가구의 특성에 있어서 가구주가 여성일 경우 빈곤이 지속적이며 한번 빈곤상태에 빠지면 벗어나기 어려울 위험성이 있다고 제시하고, 가구주의 연령이 높다는 것과 저학력, 취업자가 없는 미취업 가구에 빈곤가구가 집중되어 있음을 발견하였다.

황덕순(2001)의 연구에서는 절대빈곤선과 상대빈곤선⁷⁾을 각각 이용하여 빈곤층을 구분하고 정태적, 동태적 분석을 시도하였다. 동시에 이를 바탕으로 빈곤 원인 및 빈곤층의 특성을 분석하였는데, 특히 상대빈곤개념을 적용한 빈곤의 동태분석 결과 빈곤으로부터의 탈출 및 빈곤으로의 진입에 가장 중요한 영향을 미치는 변수는 취업가구원수이고, 이러한 이동은 대체로 빈곤선을 기준으로 가까운 집단 사이의 상호이동을 중심으로 일어난다는 것을 발견하였다. 뿐만 아니라, 빈곤으로부터의 탈출이나 진입에서 약 2/3 정도가 빈곤선을 중심으로 차상위계층과 차하위계층 사이에서 이루어짐을 밝히고 있다.

2000년 10월부터 시행된 국민기초생활보장법에서 (수급자의) ‘차상위계층’이 규정됨으로써 빈곤연구에 있어서 빈곤인구를 절대빈곤층과 상대빈곤층으로 구분하여 인식할 수 있는 근거가 마련되었다. 최근에는 차상위개념을 받아들여 한국의 빈곤인구를 하위범주화하여 집단별로 그 규모와 특성, 빈곤원인을 밝히는 연구가 본격적으로 진행되고 있다. 대표적인 연구로 박능후(2000), 이현주(2000)이 있다. 박능후(2000)는 자산수준(소득과 재산)과 공공부조 수급여부를 기준으로 빈곤인구를 기초보장을 수급하고 있는 절대빈곤층과 수급받지 못하는 비수급 절대빈곤층(제1 차상위계층) 및 제2 차상위계층으로 구분하고 각 집단별 규모와 특성을 고찰하고 있다. 아울러 절대빈곤층 과 비수급 절대빈곤층의 주된 빈곤원인을 노령과 질병·장애·저학력 등의 개인의 인구학적인 요인으로 밝히고 있으며, 제2 차상위계층은 노령과 저학력이 주된 빈곤원인으로 파악되는데 차상위계층의 경우 가구주의 절반 이상이 어떤 형태로든 근로를 하고 있어 저임금과 불안정한 취업 등 열악한 근로여건 역시 차상위계층 빈곤의 주요 요인임을 발견하였다. 이현주(2000)는 차상위를 구분하는 기준이 되는 상대빈곤선이 다양하게 제시될 수 있음을 보이고 그에 따른 차상위 빈곤규모를 추정하고, 차상위계층의 인구학적 특성 및 자산상태를 다른 빈곤집단과 비교분석하고 있다.

7) 절대빈곤선은 정부가 발표한 최저생계비로, 1999년은 계측된 최저생계비, 1998년과 2000년은 소비자물가지수를 사용하여 조정한 값을 사용하였다. 상대빈곤가구는 전체 소비지출액 가운데 하위 5%와 10%의 소비지출액을 점유하는 가구로 정의하였다.

위에서 언급한 빈곤에 관한 선행연구들은 빈곤층을 분석하는데 있어서 빈곤층과 비빈곤층으로 구분하는데 그치고 있고 비빈곤층과의 비교분석에는 많은 한계가 있다. 그 동안의 빈곤층은 대부분 절대빈곤인구로 구성되었기 때문에 빈곤연구의 분석대상도 빈곤층과 비빈곤층으로 구분되어 분석되어져 왔다. 그러나 경제위기 이후 빈곤에 대한 인식과 빈곤층을 형성하는 빈곤인구의 변화를 고려할 때 다양한 형태, 원인 등으로 존재하는 빈곤층을 그 특성에 따라 범주화하고 범주화 된 빈곤집단의 규모와 특성에 대한 심층분석이 요구된다. 이러한 연구는 향후 빈곤계층 특성별로 각각에 적합한 탈빈곤정책 수립에 많은 시사점을 제공할 것이다.

제 2 절 빈곤정책 연구동향

우리나라의 빈곤정책은 경제위기를 기점으로 그 동안 빈곤정책 대상의 주류를 이루었던 절대빈곤층과 더불어 근로빈곤층과 사회취약계층(차상위계층)이 새로운 빈곤층으로 대두되면서 기존의 절대빈곤층과 이러한 빈곤층들의 실업 및 빈곤문제에 대한 대책으로서 다양한 소득보장정책과 고용지원정책을 중심으로 추진되고 있다. 이러한 저소득층에 대한 빈곤대책을 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 우리나라의 소득보장정책은 기초생활보장제도를 중심으로 하는 공공부조제도와 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험 등의 4대보험으로 구성되어 있고, 고용지원정책은 직업훈련 프로그램, 일자리 창출프로그램, 고용촉진프로그램 등 크게 3가지로 나누어진다. 다음으로 자활지원정책은 취업촉진 프로그램, 직업능력개발프로그램, 창업지원프로그램, 자활근로 프로그램 등으로 구성되어 있다.

이러한 빈곤정책 및 대책에 초점이 맞춰진 연구는 그리 활발하게 수행되고 있지는 않고 빈곤대책들의 역할, 한계 등에 대한 연구는 부분적으로 진행되고 있다. 금재호·김승택(2001)은 빈곤의 동태적 이행과정에 대한 분석을 통해 빈곤의 진입과 탈출의 주된 원인을 ‘주평균 가구근로소득’과 ‘순자산 규모’의 변

화가 결정적임을 밝히고 있다. 특히 ‘주평균 가구근로소득’의 증가가 빈곤탈출에 매우 중요한 요인으로 나타남으로써 빈곤정책에 있어서 소득지원정책 보다는 고용연계형 복지정책의 필요성을 강조하고 있다.

황덕순(2001)은 2000년 10월부터 시행된 저소득층의 적극적 취업보장과 자활을 돕는 정책의 일환으로 자활지원사업(정책)은 참여자수가 예상보다 적을 뿐 아니라 그 시행실적이 당초의 기대보다 효과가 미비하여 자활대상자들에게 제공되는 프로그램이 실질적으로 수급자들의 자활을 지원할 수 있는 수준에 이르렀다고 보기 어렵다고 지적하였다. 따라서, 그는 근로연계복지정책의 관점에서 자활사업을 발전시키기 위한 정책대안의 모색이 필요하다고 강조하고 있다.

자활사업과 관련하여 노대명(2002)은 경제위기 이후 근로빈곤계층의 증가에 따른 자활지원제도의 개선을 목적으로 대대적인 자활실태조사를 통하여 근로빈곤층에 대한 소득보장 및 자활지원과 관련해서 현 사각지대의 규모와 특성을 좀 더 구체적으로 파악함으로써 향후 자활지원제도의 개선방향에 대해 연구하였다.

또한 자활사업의 목표는 빈곤계층의 탈빈곤이며 자활사업은 빈곤계층의 근로활동 촉진사업으로서 빈곤계층이 근로활동을 통해 빈곤에서 탈출할 수 있도록 지원하는 종합적인 탈빈곤정책 중의 하나라고 정의하였다(노대명, 2003). 그러나 현재 자활사업은 여전히 종합적 탈빈곤정책으로서의 위상을 갖추고 있지 못하고 있는 한계점을 다음의 두 가지로 제시하고 있다. 즉, 자활사업은 근로능력이 있는 빈곤층을 지원대상으로 하지만 이들이 갖고 있는 다양한 특성과 욕구를 반영한 사업으로 발전시키지 못하고 있다⁸⁾는 점이다. 다음으로 자활사업에 있어서 빈곤계층이 자력으로 빈곤에서 벗어나도록 유인하는 ‘자발성 제고’가 매우 중요하며 이를 위해 다양한 근로유인체계가 개발되어야 하지만 현재 자활사업은 급여제한과 같은 규제수단과 근로장려금이나 복지서비스와 같은 근로인센티브를 조화롭게 발전시키지 못하고 있다는 점이다.

8) 자활사업 참여자 중 건강상태, 연령, 직업능력 등에서 상이한 특성을 가진 집단이 혼재하는 현실에 비추어 볼 때 자활사업의 하위 목표와 추진전략은 ‘다원적으로’ 구성될 수밖에 없다고 여겨진다. ‘단기적으로’ 근로능력 미약자에 대해서는 근로활동 참여 자체를, 근로능력이 양호한 사람에 대해서는 취업 및 소득증대를 통한 탈빈곤을 목표로 설정하는 것이 불가피하는 점을 말해준다. (김수현 외, 2001; 노대명, 2003에서 재인용)

그는 이러한 자활사업의 한계점과 더불어 2003년도 자활사업 활성화를 위해 지원대상범위의 확대와 관련예산의 재편을 전제로 개선되어야 함을 밝히고 있다. 뿐만 아니라, 자활지원의 범위를 비수급 빈곤계층까지 점진적으로 확대하여 자활지원 사각지대를 최소화할 것을 제안하고 있다. 또한 자활사업 참여자를 위한 근로장려금과 같은 근로인센티브 강화, 자활사업 전문지원기관 및 프로그램 개발 등을 개선방안으로 제안하고 있다.

이병희·정재호(2001)는 경제위기 이후인 1998-2000년 3개년간 도시가계조사 원자료를 이용하여 빈곤경험과 빈곤지속기간의 측면에서 빈곤진입과 탈출에 대한 동태적인 분석을 하면서 빈곤경험가구의 절반이상은 다시 재빈곤화되는 반복빈곤을 경험하고 있어 사실상 장기적인 빈곤상태에 놓여있음을 밝혔다. 이미 이병희(2000)는 경제위기 이후 노동시장에서 실업의 발생과 반복실업의 확대가 근로빈민의 문제를 야기할 수 있음을 지적한 바 있다. 그는 특히 가구주가 실직할 경우 빈곤상태로 진입할 확률이 높고 탈출할 확률은 낮게 나타나며, 일용생산직과 같은 불안정한 일자리에 종사하는 경우에도 반복빈곤화의 위험은 유의하게 높게 나타남을 제시하면서 장기빈곤가구에 대한 전통적인 공적부조뿐만 아니라 실업과 비정규직의 위험에 놓인 차상위계층을 대상으로 안정적인 일자리를 제공하는 정책이 필요함을 시사하고 있다.

그러나 최근 발생하고 있는 기초보장제도의 사각지대 문제와 근로빈곤층의 문제 및 차상위빈곤층 문제가 발견되고 있는 현재의 다변화된 빈곤층의 구조와 빈곤탈피의 현황을 고려해 볼 때 고용지원정책에 치우친 빈곤정책으로는 적지 않은 한계점을 갖고 있으며 이에 대한 보안책과 개선책이 강구되어야 할 것이다. 구체적으로 저소득층의 일자리 창출 및 그와 관련된 고용지원정책과 근로능력이 있는 수급대상자로 한 자활지원사업의 효과는 이러한 제도의 수혜자들이 취업을 통해서 빈곤으로부터의 탈출여부, 탈출 후 다시 빈곤으로의 진입여부와 밀접하게 관련지어 평가될 수 있을 것이다. 이와 관련하여 현재 사회적으로 문제가 되고 있는 차상위계층의 빈곤과 근로빈곤층의 존재는 일자리 창출 및 고용지원정책 등의 단순히 노동시장에 진입시키는 대책만으로 빈곤문제를 해결하기는 곤란하며 그러한 빈곤정책의 효과는 미비하다는 것을 입증한다고

볼 수 있겠다.

따라서, 이러한 상황을 해결하기 위한 노동시장에서의 취업 및 저소득층의 자활지원을 위한 정책과 더불어 복지수혜보다 더 높은 소득 즉, 빈곤으로부터 재진입없이 완전히 벗어날 수 있는 수준에 상응하는 근로소득을 보장해주는 소극적이고 단순한 소득보장정책보다 업그레이드된 실질적이고 구체화된 소득보장정책이 빈곤정책으로서 요구된다. 이와 관련하여 김교성(2002)은 종단적인 패널자료를 이용하여 개인, 시장, 국가, 가족으로 대표되는 소득원 유형별 소득의 변화가 빈곤완화와 빈곤이행(빈곤진입과 탈출)에 미치는 효과를 파악하고 특히, 사회보험과 정부보조금으로 대표되는 공적소득이전이 빈곤완화에 미치는 영향력정도를 살펴보았다. 또한 그 효과를 사적소득이전의 효과와 비교함으로써 실질적인 빈곤정책 수립하는데 정책적 함의를 찾고 있다.

분석결과 총소득을 소득원 유형별로 구분하여 살펴보면 근로소득과 자산소득을 포함하는 일차소득이 차지하는 비율이 압도적으로 높게 나타났고 이전소득의 규모는 그리 크지 않았으며 공적이전소득과 사적이전소득의 비중도 크게 다르지 않은 것으로 나타났다. 다만, 사적소득이전의 규모는 공적소득이전에 비해 큰 규모를 형성하고 있었으며 이전소득의 변화는 빈곤이행을 설명하는 유의미한 변수로 파악된 반면 공적이전소득이전의 한 형태인 사회보험급여의 증가는 빈곤탈출에 긍정적인 효과가 있는 것으로 파악되고 있다. 빈곤가구들은 실업이나 저임금으로 인해 발생한 소득의 감소분을 사적이전소득으로 충당하는 것으로 해석할 수 있으며, 전체 빈곤가구 중 근로를 함에도 불구하고 빈곤한 상태에 머물러 있는 근로빈곤가구(working poor)의 비중이 전체 빈곤가구의 44.8%(1998년)에서 49.1%(1999년)⁹⁾에 이르고 있다고 밝혔다. 아울러 이러한 결과는 근로가구의 저임금이 빈곤의 원인으로 작용한다는 것을 의미하는 것으로서, 정부는 빠른 시일에 최저임금수준을 상향, 조정해야 함과 동시에 현재 국민기초생활보장법에서 유보되고 있는 근로소득공제제도를 조속하게 도입, 실시하여 근로하는

9) 본 연구에서 가구소비실태조사(2000) 원자료를 이용하여 분석한 결과 전체 빈곤가구중 근로빈곤층의 비율은 49.9%로 김교성(2002)의 연구에서 보다 더 높은 것으로 나타나 최근 들어 근로빈곤층의 비율이 증가하고 있는 추세라고 볼 수 있다.

빈곤층의 실질적인 소득수준을 보장해 주어야 할 것을 강조하였다.

뿐만 아니라, 금재호·김승호(2001)가 밝힌 바 있는 근로소득의 변화가 빈곤이행에 중요한 요인으로 작용하며 이것은 고용연계형 빈곤정책의 중요성을 보여주는 결과임을 받아들이면서 이러한 고용연계형 빈곤정책이 단지 빈곤가구의 수급자격을 제한하기 위한 기제로 활용되어서는 안된다고 지적하고 빈곤층의 고용이나 자립·자활을 위한 실질적인 기제로 활용될 것을 제안하면서 공공부조제도의 급여수준 확대를 통해 빈곤층의 생활안정을 도모하고 근로하는 빈곤층을 보호하기 위한 근로소득에 대한 소득공제제도를 시급히 도입할 것을 강조하였다. 이와 더불어 여성, 노령, 저학력 빈곤층이 빈곤의 지속성을 가진다는 연구 결과에 비추어 이들에 대한 보다 우선적인 정책적 접근의 요구도 제시하였다.

구인회(2001)는 1998~2000년간 한국노동패널을 이용하여 1997년 경제위기 이후 우리나라의 빈곤특성과 그 원인을 규명하고 있다. 근로능력이 있는 빈곤층의 사회경제적 특성과 빈곤원인에 대한 분석은 이들에 대한 소득보장의 확대가 초래할 수 있는 부정적 효과가 그다지 심각하지 않으며, 실업자 집단의 높은 빈곤율은 저소득층의 경우 실업은 곧 빈곤으로 이어진다는 점을 확인시키면서 우리나라에서 이들 집단에 대한 소득보장정책 방안의 개선이 시급함을 강조하였다.

또한 1999년 빈곤률 감소의 주요 원인이 재취업으로 밝혀지고, 저소득층 실업자들의 상당수는 재취업 후에도 여전히 빈곤층으로 남을 가능성이 크다고 지적하였다. 금재호, 조준모(2000), 이병희(2000), 이병희, 황덕순(2000)등의 최근의 연구에서 실직자들의 재취업 직장은 저임금과 심각한 고용불안정을 특징으로 하고 재차실업을 경험하는 반복실업 현상이 증대되고 있음을 제시하면서 이러한 일련의 연구들과 더불어 빈곤층에 대한 소득보장, 실업대책의 개선과 함께 근로빈곤층에 대한 효과적인 빈곤감소 및 예방대책방안의 마련이 향후 빈곤정책의 주된 방향이 되어야 함을 제안하고 있다.

현행 대부분 빈곤정책을 보면 근로능력자 및 실직(빈곤층)에게 일자리 제공 등을 중심으로 한 고용지원정책 혹은 복지수혜자들의 근로유인정책과 같은 노동시장으로의 진입정책에만 초점이 맞춰져 있다. 그러나 경제위기 이후 꾸준히 증

가하고 있는 근로빈곤층과 소득수준은 최저생계비를 상회하고 있으나 여전히 빈곤에서 탈피하지 못하고 있으며 언제 기초보장제도의 수급자로 전락할 지 모르는 차상위계층을 감안할 때 현행의 빈곤정책들과 더불어 좀 더 현실적인 의미에서 정책적 방향에 있어서 전환이 필요하다고 판단된다. 따라서, 노동시장에 진입한 뒤에도 빈곤을 탈피 할 수 있도록 근로소득을 보전해 줄 수 있는 적극적인 소득보장정책에 초점이 맞춰진 빈곤대책이 시급히 요구된다고 할 수 있겠다.

제 3 장 빈곤계층의 규모 및 특성

제 1 절 빈곤계층의 규모

1. 분석자료

본 연구에서는 통계청에서 조사·발표하는 가구소비 실태조사(1996, 2000)의 원자료를 사용하여 빈곤인구의 특성과 동향을 살펴보았다. 가구소비실태조사는 전국 전가구를 대상으로 연간소득과 소비지출, 저축·부채, 가구내구재 보유현황 등 가계자산에 관한 심층조사를 통해 국민의 생활수준과 소득·소비구조를 파악하는 것을 목적으로 한다(통계청, 2000). 가구소비실태조사는 1991년에 처음으로 조사가 실시되었으며 2차 조사는 5년만인 1996년에 조사가 실시되었지만 3차 조사는 4년만인 2000년에 실시되었다.

가구소비실태조사는 통계청의 다른 조사인 도시가계연보가 수록하지 않은 1인가구, 농어촌가구, 비노동자가구 등의 가계지출 및 소득이 조사·수록되어지므로 빈곤계층의 특성을 도시가계연보보다 더 정확히 살펴볼 수 있다. 하지만, 5년에 한번씩 조사·발표되므로 경제·사회적 변화에 따른 가구소득·소비실태의 변화를 신속히 파악하는 데에는 명백한 한계가 있다(석재은, 2003). 하지만, 전국규모의 가구소득·소비실태조사 중 가장 광범위한 조상대상을 포함하는 자료로서 우리나라의 가구소득 및 소비실태조사의 현주소를 가장 대표적으로 보여주는 조사이며, 또한 최근의 조사는 4년만인 2000년도에 실시되어 1996년 조사자료와의 비교분석을 통해 경제위기 이후의 빈곤층의 동향 및 특성을 유용하게 살펴볼 수 있는 자료라 할 수 있다.

2. 분석방법

빈곤계층 및 상대적 빈곤층의 특성을 분석하기 위해서는 이들을 공통적인 특성으로 묶어 효과적으로 분석 할 수 있게 하는 범주화 작업이 필요하다. 본 연구에서는 가구소비실태조사 자료에 있는 가구들을 범주화시키기 위해 먼저 일정소득수준으로 가구들을 분류하였다. 분류기준이 되는 소득기준으로는 보건복지부에서 고시하고 있는 가구규모별 최저생계비를 사용하였다. 본 연구의 대상이 1996년과 2000년에 실시된 가구소비실태조사의 원자료이므로, 분석을 위해서는 1996년과 2000년의 최저생계비가 필요하다. 1996년은 최저생계비의 비계측연도이므로 계측연도인 1994년의 최저생계비를 기준으로 1995년에서 1996년까지의 소비자물가상승률을 적용하여 1996년의 최저생계비를 구하였다. 2000년 최저생계비는 복지부에서 발간하는 「2000년도 국민기초생활보장사업안내」에 제시되어 있는 수치를 사용하였다. 이 수치는 1999년도 실측치에 물가상승률을 반영하여 설정된 것이다. 그리고 7인 이상 가구의 소득기준은 1996년의 경우 7인 가구의 소득기준에서 6인 가구의 소득기준을 차감 한 금액을 가구원 1인 추가 시마다 합산하는 방법을 사용하였다. 2000년도 최저생계비의 경우 7인 이상 가구에 가구원 1인 추가 시마다 13만원씩 증가하는 2001년도 기초생활보장기준을 적용하였다. 이러한 방법으로 구한 가구원수에 따른 최저생계비액은 <표 3-1>과 같다.

이러한 소득기준과 더불어 소득수준으로 범주화된 가구를 다시 국민기초생활보장제도(생활보호제도) 수급여부에 따라 수급·비수급층으로 구분하였고 새로이 대두되는 근로빈곤층문제에 대해 분석하기 위해 가구원의 근로참가유무기준을 범주화의 기준으로 활용하였다. 여기서 가구원의 근로참가유무기준이란 조사된 가구에서 가구원 중 한 명이라도 취업자가 있으면 그 가구를 근로가구로 구분하고 가구에 취업자가 한 명도 없으면 그 가구를 비근로가구로 구분하는 것을 의미한다. 이러한 가구원의 근로참가유무기준과 앞에서 언급된 소득기준을 통해 가구소비실태조사 원자료를 유형별로 구분하여 범주별 현황 및 특징들에 대해 분석해 보고자 한다.

〈표 3-1〉 1996년과 2000년의 가구원수별 최저생계비(=빈곤선)

(단위: 만원)

가구원수	1996		2000	
	소득기준	소득기준 120%	소득기준	소득기준 120%
1	22.6	27.1	32.4	38.9
2	38.9	46.7	53.7	64.4
3	59.7	71.6	73.8	88.6
4	72.9	87.5	92.8	111.4
5	83.7	100.5	105.6	126.7
6	92.2	110.7	119.1	142.9
7	98.5	118.2	132.1	158.5
8	104.8	125.7	145.1	174.1
9	111	133.2	158.1	189.7
10	117.3	140.7	171.1	205.3

3. 빈곤계층의 규모 추정

여러 범주화의 기준들 중 먼저, 가구 규모별 최저생계비에 따라 가구소비실태조사 원자료상의 가구들을 다음과 같은 유형별로 구분할 수 있다. 절대빈곤층은 가구소득이 가구규모별 최저생계비에 미달하는 즉, 빈곤선 이하의 소득을 가지는 가구를 지칭하며, 차상위층은 빈곤선에서 빈곤선의 120%까지의 소득에 해당하는 가구를 의미하여, 일반층은 소득이 빈곤선의 120%를 넘는 가구를 의미한다. 소득기준을 통해 절대빈곤층, 차상위층, 일반층으로 구분하여 규모를 살펴보면 다음 <표 3-2>와 같다.

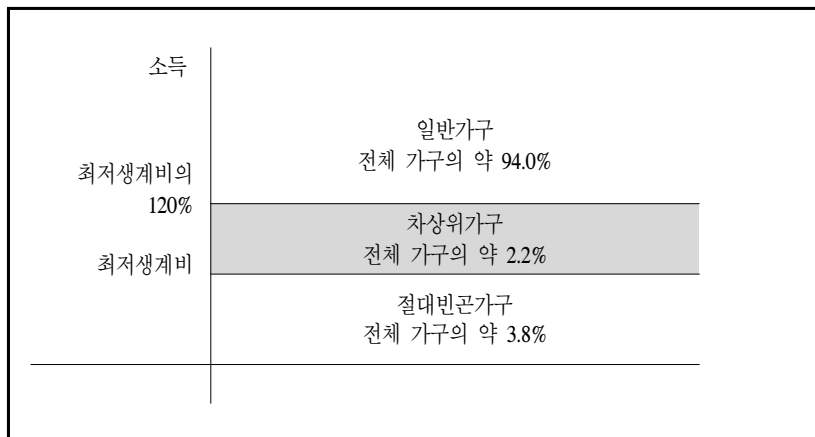
〈표 3-2〉 가구 범주별 규모 추정

(단위: %)

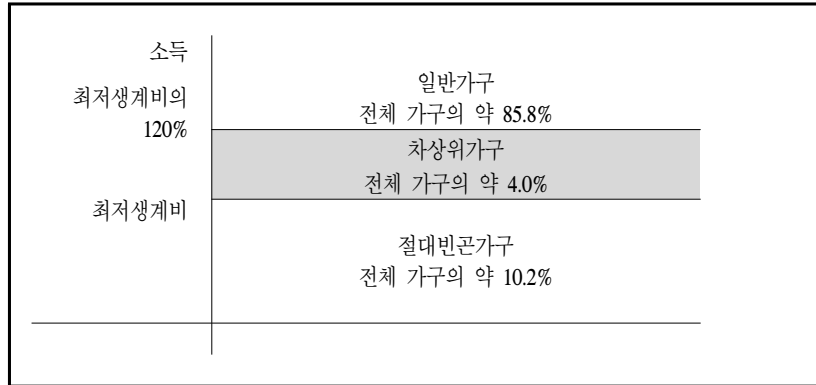
	절대빈곤가구	차상위가구	일반가구	전체
1996(A)	3.8	2.2	94.0	100
2000(B)	10.2	4.0	85.8	100
증감률(B/A)	168.4	83.4	Δ8.8	-

1996년에는 전체 가구 중 절대빈곤가구가 3.8%, 차상위가구가 2.2%, 일반가구가 94.0%로 추정되었고, 2000년은 전체 가구 중 절대빈곤가구가 10.2%, 차상위가구가 4.0%, 일반가구가 85.8%로 추정되었다. 1996년에 비해 2000년의 전체 가구 중 절대빈곤가구의 비율과 차상위 가구의 비율은 각각 6.4%포인트, 1.8%포인트 증가했다. 상대적으로 2000년 전체 가구 중 일반가구의 비율은 1996년도에 비해 8.2%포인트 감소했다. 가구 범주별 규모를 그림으로 나타내면 다음 [그림 3-1], [그림 3-2]와 같다.

[그림 3-1] 소득기준 가구 범주별 규모 - 1996년



[그림 3-2] 소득기준 가구 범주별 규모—2000년 - I



2000년도 가구범주별 규모에서 빈곤계층의 규모는 1996년에 비해 과대 평가된 것이라고 볼 수 있다. 그 이유는 2000년도 최저생계비는 1999년도 실측치에 물가상승을 반영하여 구한 것인데, 1999년도 최저생계비는 1996년 최저생계비의 기준이 되는 1994년 실측치에 1999년까지의 물가상승률을 적용하여 구한 금액보다 더 크게 책정되었기 때문이다. 따라서 「절대빈곤선」의 개념을 특정시점에 추정된 빈곤선에 매년 물가상승률 만큼만 반영하여 산정하는 방식으로 파악한다면 1999년도의 빈곤선은 이와 맥을 달리 하고 있는 것이라 하겠다.

참고로 [그림 3-3]은 1994년 최저생계비에 2000년도까지의 물가상승률을 적용하여 구한 금액을 가구규모별 소득기준으로 사용하여 추정한 가구 범주별 규모를 나타낸 것이다. 여기서 절대빈곤가구는 8.0%로 <표 3-2>에 나타난 2000년도 절대빈곤가구의 규모보다 2.2%포인트 낮게 나타났고 차상위층의 경우 0.6%포인트 낮게 나타났다. 즉, <표 3-2>에서 절대빈곤층의 규모가 1996년도에 비해 2000년도에 급증한 것은 경제위기와 같은 경제충격의 영향과 더불어 최저생계비 계측방식의 차이도 계측된 빈곤규모에 영향을 미쳤음을 보여준다. 그러나 본 연구에서는 이 개념의 빈곤선을 추후 사용하지 않는다.

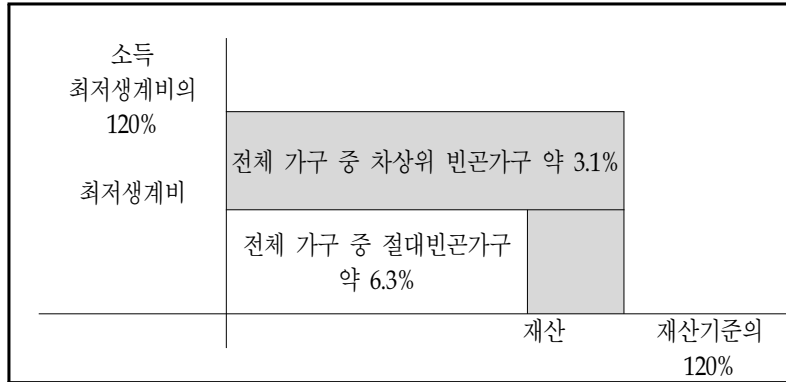
[그림 3-3] 소득기준 가구 범주별 규모—2000년 - II



국민기초생활보장제도하에서 수급자의 선정기준은 소득평가액기준과 재산기준 그리고 부양의무자 기준이 있다. 앞에서 언급한 소득기준과 더불어 재산기준을 사용하여 가구 범주별 규모를 구할 수 있는데 소득기준과 재산기준을 동시에 적용하였을 경우 가구 범주별 규모는 절대빈곤가구가 6.3%, 차상위가구가 3.1%, 일반가구가 90.6%인 것으로 나타났다. 이것은 소득기준만을 적용하였을 경우 절대빈곤가구가 10.2%인 것에 비해 3.6%포인트 낮게 나타난 것이다. 즉, 소득기준만으로 절대빈곤층이었던 가구들이 재산기준을 통해 차상위층 및 일반층으로 흡수되어 절대빈곤층의 규모가 감소하게 되었고 차상위층의 경우도 절대빈곤층에서 차상위층으로 흡수된 가구규모보다 차상위층에서 일반층으로 흡수된 가구규모가 더 커서 0.9%포인트 감소한 것으로 나타났다.¹⁰⁾

10) 재산기준 및 부양의무자 기준으로 범주화되는 범주별 규모는 6장에 자세히 나타나 있다.

[그림 3-4] 소득·재산기준 빈곤가구 비율



제 2 절 빈곤계층의 인구학적 특성

1. 빈곤의 여성화

가. 빈곤의 여성화 경향

최근, 빈곤의 두드러진 특징 중 하나는 선진국에서 이미 두드러지게 나타나고 있는 ‘빈곤의 여성화’(feminization of poverty)¹¹⁾ 현상이 우리나라에서도 진행되고 있다는 것이다. <표 3-3>에서 제시되어 있는 가구주 성별 가구유형을 보면, 1996년 여성가구주 가구 중 9.9%가 절대빈곤가구, 4.8%가 차상위가구인 것으로 나타났다.

11) 빈곤의 여성화(feminization of poverty)는 빈곤이 급속도로 여성의 문제로 되어가는 것을 관찰한 Diana Pearce에 의해 처음으로 제기되었다. Pearce는 미국 16세 이상 성인빈민 중 3명 중 2명은 여성이며, 노인빈민의 70% 이상이 여성이며, 빈곤가구의 절반 이상이 여성가구주 가구였다는 점을 밝혔다. 또한, Peterson(1987)도 빈곤의 여성화란 빈곤인구의 구성에서의 질적인 변화를 의미하는 것으로, 미국의 경우 1960년대까지 빈곤가구 대부분은 남성가구주였으나, 1970년을 전후하여서는 빈곤가구에서 남성가구주 가구가 감소하고 어린 자녀를 가진 여성가구주 가구의 수가 증가하였음을 밝혔다(Pearce, 1976; 석재은, 2003 재인용).

〈표 3-3〉 가구주 성별 가구유형별 비율

(단위: %)

연도		절대빈곤가구	차상위가구	일반가구	전체가구
1996	남성가구주가구(A)	2.2 (46.9)	1.5 (55.5)	96.2 (81.4)	100 (79.5)
	여성가구주가구(B)	9.9 (53.1)	4.8 (44.5)	85.3 (18.6)	100 (20.5)
	전체 가구	3.8 (100)	2.2 (100)	94.0 (100)	100 (100)
	B-A	7.7	3.3	Δ10.9	-
	B/A(배)	4.5	3.2	0.9	-
2000	남성가구주가구(A)	6.9 (53.0)	3.5 (67.9)	89.6 (81.6)	100.0 (78.1)
	여성가구주가구(B)	21.9 (47.0)	5.9 (32.1)	72.2 (18.4)	100.0 (21.9)
	전체 가구	10.2 (100)	4.0 (100)	85.8 (100)	100.0 (100)
	B-A	15.0	2.4	Δ17.4	-
	B/A(배)	3.1	1.7	0.8	-

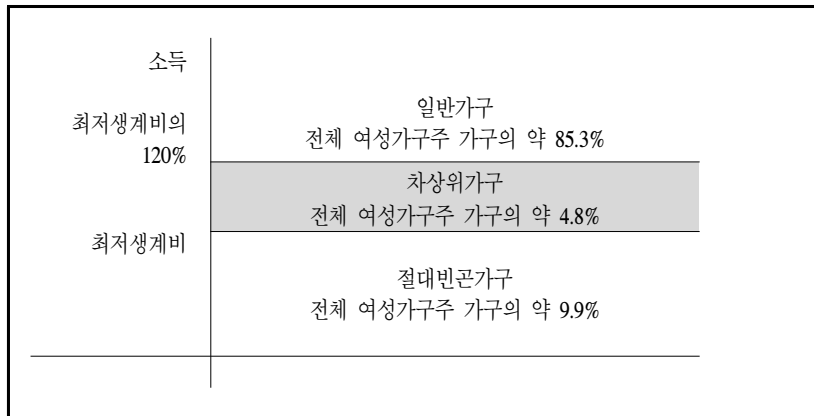
1996년 남성 가구주 가구 중 2.2%가 절대빈곤가구, 1.5%가 차상위가구인 것과 비교해볼 때, 여성가구주 가구의 절대빈곤가구 비율이 7.7%포인트, 차상위 가구 비율이 3.3%포인트 높은 것으로 나타났다. 이는 여성가구주 가구가 남성 가구주 가구에 비해 빈곤에 처할 위험이 높은 것으로 절대빈곤가구 비율은 4.5 배, 차상위빈곤가구의 비율은 3.2배에 수준에 이르고 있다.

한편, 2000년의 경우 여성가구주 가구 중 21.9%가 절대빈곤가구, 5.9%가 차 상위가구인 것으로 나타나, 2000년 남성 가구주 가구 중 6.9%가 절대빈곤가구, 3.5%가 차상위가구인 것과 비교해 볼 때, 여성가구주 가구의 절대빈곤가구 비 율이 15.0%포인트, 차상위가구의 비율이 2.4%포인트 높은 것으로 나타났다. 2000년의 경우 여성가구주 가구는 남성가구주 가구 보다 절대빈곤가구 비율이

3.1배, 차상위 가구 비율이 1.7배 높은 것으로 나타났다.

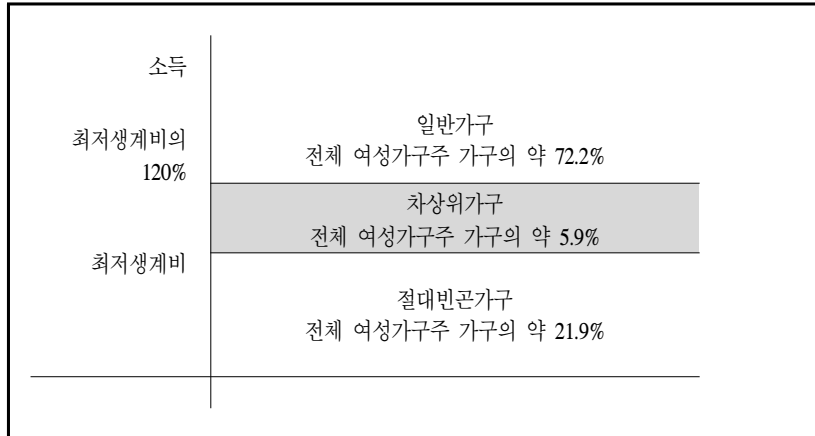
1996년의 경우 절대빈곤 여성가구주 가구가 절대빈곤 남성가구주 가구의 4.5배였던 것에 비해 2000년 3.1배로 성별간의 빈곤위험 격차가 줄어든 것으로 나타났다. 1996년 대비 2000년 절대빈곤 남성가구주 가구 증가율이 여성가구주 가구에 비해 약 1.8배 높은 것으로 나타났다. 이는 경제위기의 영향으로 남성가구주 가구가 빈곤위험이 높아져 빈곤위험의 보편화현상이 나타났기 때문인 것으로 보인다¹²⁾. 그러나, 여성가구주 가구와 남성가구주 가구의 절대빈곤가구의 비율의 단순격차는 1996년 7.7%포인트에서 2000년 15.0%포인트로 높아져, 여성가구주 가구가 빈곤위험이 높다는 것을 나타내주고 있다.

[그림 3-5] 여성 가구주 가구 범주별 규모-1996



12) 석재은(2003)의 연구에서 도시가계연보를 분석한 결과에 따르면 경제위기를 거치면서 성별 빈곤율의 격차는 줄어들다가 경제위기가 회복되는 2002년에 이르러서는 경제위기 이전보다 성별 빈곤율의 격차가 더욱 커지고 있다는 점을 지적하고 있다.

[그림 3-6] 여성 가구주 가구 범주별 규모-2000



나. 빈곤의 여성화 원인

1) 낮은 경제활동 참가율

여성(가구주 가구)의 높은 빈곤율은 가장 기본적으로 낮은 경제력에서 기인하는 것이다. 이는 일차적으로는 경제활동참가율이 낮은데서 그 원인을 찾을 수 있다. 전통적으로 유교전통(서구의 경우 가톨릭 전통)이 강한 나라에서 여성의 경제활동참가율은 낮으며 우리나라 또한 예외가 아니다. 또한, 기존의 경제구조가 남성가장-여성주부를 중심으로 하는 가구(one bread-winner household)가 일반적인 핵가족형태였으므로 여성의 경제활동은 상당히 제한적이었다.

1960년 산업화이래 여성의 경제활동참가율은 꾸준히 증가하여 왔음에도 불구하고, 남성의 75%에 훨씬 못 미치는 50% 정도에 불과했다. 이러한 낮은 경제활동참가율의 결과, 남성가장의 사망·이혼 등의 사유가 발생하였을 경우 빈곤화의 확률이 매우 높게 나타나게 된다.

〈표 3-4〉 OECD 기준 성별 경제활동참가율 및 실업률

(단위: 천명, %)

	15세 이상 인구	경제활동 인구	취업자	실업자	비경제활 동인구	경제활동 참가율	실업률
계	36,963	22,921	22,169	752	14,042	62	3.3
남자	17,921	13,435	12,944	491	4,486	75	3.7
여자	19,042	9,486	9,225	261	9,556	49.8	2.8

자료: 통계청(www.nso.go.kr)

2) 노동시장에서의 여성차별

앞서 비정규직 실태에서 살펴본 바와 같이, 여성의 경제활동참가율의 수준(양적 측면)이 낮을 뿐만 아니라, 경제활동 내용(질적 측면) 또한 남성에 비해 열악하다. 여성의 경제활동은 저임금과 불안정고용을 특징으로 하는 임시직·일용직·시간제 등 비정규직 고용형태 및 영세 자영이 대부분을 차지하고 있다. 또한, 동일한 학력수준에서도 남녀 간의 임금차별이 매우 높은 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-5〉 성별·학력별 평균임금의 변화 추이

(단위: 원, %)

월평균임금	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001
평균	46,654	150,747	268,766	501,992	927,891	1,313,910	1,393,059
남자	60,319	192,589	328,177	588,320	1,049,647	1,473,789	1,558,940
여자	25,465	85,674	158,486	323,692	628,275	954,292	1,015,178
여/남×100	42.2	44.5	48.3	55.0	59.9	64.8	65.1
중졸 이하	32,019	113,143	204,019	407,800	782,099	1,041,664	1,086,595
중/대×100	26.7	33.5	36.9	50.2	61.9	58.2	57.4
고졸	55,982	155,647	257,297	465,044	860,868	1,185,870	1,243,649
고/대×100	46.6	46.0	46.6	57.3	68.1	66.3	65.7
초대졸	76,248	226,763	333,259	542,501	935,978	1,226,448	1,288,937
초대/대×100	63.5	67.0	60.3	66.8	74.1	68.5	68.1
대졸 이상	120,021	338,208	552,460	812,168	1,263,681	1,789,179	1,893,873

자료: 통계청(www.nso.go.kr)에서 계산

그 결과, 2001년의 경우 여성의 월평균임금은 남성의 65.1%이었다. 또한 학력 수준이 낮을수록 남녀의 임금격차는 더욱 큰 것으로 나타나서 중졸 이하의 경우 57.4%에 불과한 것으로 나타났다.

3) 여성가구주 가구의 증가

최근 여성의 빈곤화를 주도하고 있는 가장 주요한 요인 중 하나는 여성가구주 가구가 증가한다는 것이다. 가구의 생계를 책임지는 여성가구주는 1975년 85만명에서 2003년은 3.4배 증가한 291만 8천명이었다. 동일한 기간 동안 남성 가구주는 579만 8천명에서 2.1배 증가한 1237만 9천명이었다. 결과적으로, 여성 가구주의 비율은 1975년 12.8%에서 꾸준히 증가하여 2003년은 19.1%에 이르고 있는 것으로 나타났다. 이는 최근들어 증가하고 있는 이혼율과 독신자의 수 증가, 그리고 무엇보다도 여성 독거노인의 수 증가 등을 반영한 결과라고 볼 수 있을 것이다.

<표 3-6> 성별 가구주 추이

(단위: 천가구, 천명, %)

	가 구 ¹⁾	성별 가구주 추이		
		여성가구주	남성가구주	여성가구주 비율
1975	6,648	850	5,798	12.8
1980	7,969	1,169	6,801	14.7
1985	9,571	1,501	8,070	15.7
1990	11,355	1,787	9,568	15.7
1995	12,958	2,147	10,811	16.6
2000	14,312	2,653	11,659	18.5
2001	14,834	2,775	12,059	18.7
2002	15,064	2,845	12,218	18.9
2003	15,298	2,918	12,379	19.1

주: 1) 1975년은 보통가구, 1980년 이후는 일반가구임.
 자료: 통계청, 『인구주택총조사보고서』, 각 연도, 2001년 이후는 『2002년 장래가구추계』 자료임.

4) 여성노인의 수 증가

아래에서 다시 논의하겠지만, 노인의 경우 노동시장으로부터의 배제로 인해 빈곤해질 확률이 매우 높다. 2003년 65세 이상 노인인구 중에서 여성이 차지하는 비율은 60.6%, 남성은 39.4%로 성비는 65.0이다. 즉, 여성 100명당 남성인구는 65명으로 여성이 35명 많은 것이다. 또한, 노인의 성별 평균소득수준을 살펴보면, 남성 81만 7천원, 여성 42만 8천원으로 여성에 비하여 남성의 소득수준이 약 2배 가량 높은 것으로 나타났다(석재은·김태완, 2000).

평균보다 높은 노인의 빈곤율 수준, 높은 여성노인의 비중, 그리고 남성노인에 비해 낮은 평균 소득¹³⁾ 등을 종합할 때 매우 높은 여성노인의 빈곤율이 전체 여성빈곤율을 높이는데 크게 기여한 것으로 보인다.

5) 사회적 보호로부터의 배제

우리나라의 경우 사회적 위험으로부터 보호하는 사회보장제도의 역사도 짧을 뿐만 아니라 사회보장제도의 참여도 경제활동의 기간과 질에 의하여 결정되는 부분이 많기 때문에 여성의 대부분이 고용보험, 연금보험 등 사회보장제도로부터 배제되어 있어, 결과적으로 배우자의 사망, 가출 혹은 이혼, 질병 등으로 여성가구주가 되었을 경우 빈곤상태에 놓일 위험이 매우 높다. 특히, 아동수당의 부재와 높은 사교육비 등의 지출요인으로 인해 모자가구의 빈곤확률은 매우 높다.

2. 노령화와 노인빈곤

가. 노인가구주 가구의 빈곤수준

<표 3-7>에서 괄호 안의 수치는 범주화된 각 집단의 연령별 구성을 나타낸 것이다. 1996년과 2000년간의 전체가구에서 연령별 구성비율을 살펴보면 20세

13) 실제로 빈곤노인가구의 성별 분포를 살펴보면, 남성가구주에 비해 여성가구주의 가구비율이 전체의 67.4%로 약 3분의 2를 차지하고 있다(석재은·김태완, 2000).

미만의 경우 거의 변화가 없으며, 20대는 14.6%에서 9.6%로, 30대는 33.2%에서 26.9%로 감소한 반면, 40대는 24.8%에서 28.8%로, 50대는 16%에서 17.8%로, 60세 이상의 경우는 11%에서 16.4%로 증가하였다. 따라서 전체인구의 연령구성에 있어서 20대와 30대는 감소를 나타내었고 40대 이상의 경우 증가를 나타내어 인구고령화 현상을 보여주고 있다.

〈표 3-7〉 가구주 연령별 가구유형별 비율

(단위: %, 가구)

		절대빈곤가구	차상위가구	일반가구	전체가구
1996	20세 미만	17.3 (1.8)	15.3 (2.8)	67.3 (0.3)	100 (0.4)
	20~29세	1.6 (6.1)	1.2 (8.0)	97.2 (15.1)	100 (14.6)
	30~39세	1.7 (15.2)	1.3 (19.2)	97.0 (34.3)	100 (33.2)
	40~49세	1.9 (12.1)	1.9 (20.9)	96.3 (25.4)	100 (24.8)
	50~59세	2.7 (11.3)	1.9 (13.8)	95.4 (16.2)	100 (16.0)
	60세 이상	18.4 (53.5)	7.0 (35.3)	74.6 (8.8)	100 (11.0)
	전체	3.8 (100)	2.2 (100)	94.0 (100)	100 (100)
2000	20세 미만	9.9 (0.4)	11.9 (1.3)	78.2 (0.4)	100 (0.4)
	20~29세	3.5 (3.3)	2.4 (5.8)	94.1 (10.6)	100 (9.6)
	30~39세	6.3 (16.5)	3.6 (24.1)	90.1 (28.3)	100 (26.9)
	40~49세	6.1 (17.4)	3.4 (24.0)	90.5 (30.4)	100 (28.8)
	50~59세	6.3 (11.0)	3.6 (16.0)	90.0 (18.7)	100 (17.8)
	60세 이상	32.0 (51.4)	7.1 (28.9)	60.9 (11.6)	100 (16.4)
	전체	10.2 (100)	4.0 (100)	85.8 (100)	100 (100)

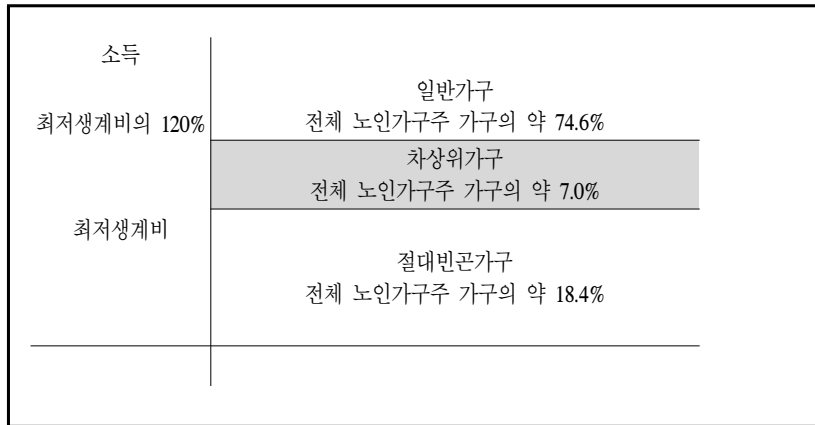
1996년 가구주 연령별 절대빈곤가구 비율은 20세 미만 17.5%, 20대 1.6%, 30대 1.7%, 40대 1.9%, 50대 2.7%, 60세 이상 18.4%로 60세 이상 연령의 가구주 가구의 절대빈곤가구비율이 가장 높게 나타났다. 2000년의 경우 가구주 연령별 절대빈곤가구 비율은 20세 미만 9.9%, 20대 3.5%, 30대 6.3%, 40대 6.1%, 50대 6.3%, 60세 이상 32.0%로 여전히 60세 이상 연령의 가구주 가구의 절대빈곤가구비율이 가장 높게 나타났다. 1996년, 2000년 모두 절대빈곤가구 중 절반 이상이 60세 이상 노인가구주 가구 인 것으로 나타난 것으로 볼 때, 노인가구주 가구가 절대빈곤의 위험이 가장 높은 것을 알 수 있다.

1996년 가구주 연령별 차상위가구 비율은 20세 미만 15.3%, 20대 1.2%, 30대 1.3%, 40대 1.9%, 50대 1.9%, 60세 이상 7.0%로 20세 미만 가구주 가구의 차상위 가구 비율이 가장 높고, 다음으로 60세 이상 노인가구주 가구의 차상위 가구비율이 높은 것으로 나타났다. 2000년의 경우 가구주 연령별 차상위가구 비율은 20세 미만 11.9%, 20대 2.4%, 30대 3.6%, 40대 3.4%, 50대 3.6%, 60세 이상 7.1%로 1996년과 마찬가지로 20세 미만 가구주 가구의 차상위 가구 비율이 가장 높고, 60세 이상 노인가구주 가구 차상위비율이 두 번째로 높은 것으로 나타났다. 그러나 1996년, 2000년 모두 전체 차상위가구 중 60세 이상 가구주 가구가 차지하는 비중이 가장 높다. 1996년의 경우 전체 차상위 가구 중 60세 이상 노인가구주 가구가 차지하는 비중은 35.3%로, 20세 미만 가구주 가구 2.8%, 20대 가구주 가구 8.0%, 30대 가구주 가구 19.2%, 40대 가구주 가구 20.9%, 50대 가구주 가구 13.8%와 비교할 때 가장 높은 것으로 나타났다. 2000년의 경우 전체 차상위가구 중 60세 이상 노인가구주 가구가 차지하는 비중은 28.9%로 20대 가구주 가구 1.3%, 30대 가구주 가구 5.8%, 40대 가구주 가구 24.1%, 50대 가구주 가구 24.0%와 비교할 때 가장 높은 것으로 나타났다.

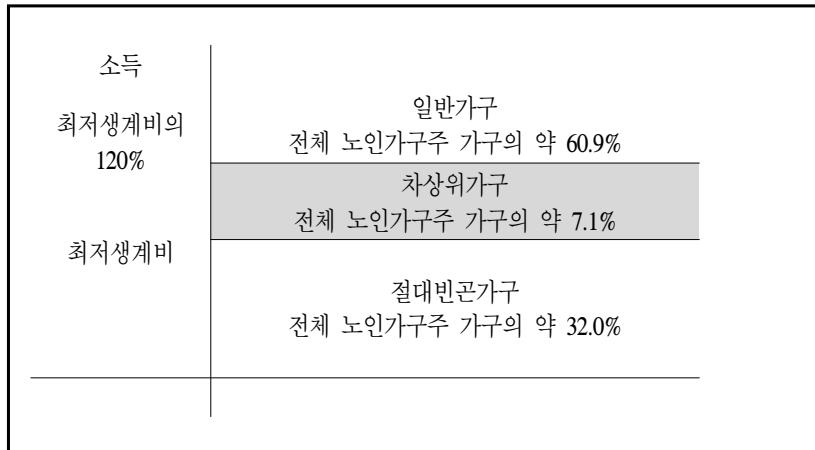
1996년 60세 이상 노인 가구주 가구 가운데 절대빈곤가구 비율은 18.4%에서 2000년 32.0%로 13.6%포인트 증가한 것으로 나타났다. 이는 1996년에 비해 2000년 절대빈곤가구 비율이 20대가구주 가구의 경우 1.9%포인트, 30대 가구주 가구의 경우 4.6%포인트, 40대가구주 가구의 경우 4.2%포인트, 50대 가구주 가구의 경우는 3.6%포인트 증가했고, 20대 미만 가구주 가구의 경우는 오히려

7.4%포인트 감소한 것과 비교해볼 때, 노인가구주 가구의 빈곤위험이 더욱 높아졌다는 것을 알 수 있다.

[그림 3-7] 노인 가구주 가구 범주별 규모—1996



[그림 3-8] 노인 가구주 가구 범주별 규모—2000



나. 노인빈곤의 원인

1) 노인인구(비)의 급격한 증가

노인빈곤의 직접적 원인이라 할 수 없지만, 뒤에서 언급할 노인의 노동시장에서의 취약성으로 인해 노인인구의 절대적·상대적 증가는 빈곤율 증가의 중요한 요인이 된다. 2000년 현재 65세 이상 노인의 비율은 전체 인구의 7.3%이며, 2030년에는 23.1%를 차지할 것으로 보여 우리나라는 급속하게 초고령사회(20% 이상)로 진입하고 있다.

노인인구의 절대적·상대적 증가는 낮은 출산율과 더불어 경제활동인구비를 낮춤으로써 부양비가 급격하게 증가하는 결과를 초래한다. 이는 노인빈곤을 증가시키는 요인이 될 뿐만 아니라, GDP와 경제성장률 등 절대적인 경제수치에도 큰 영향을 미칠 것으로 우려된다.

〈표 3-8〉 노인인구의 증장기 전망

(단위: 천명, %)

	55~64세		65세 이상		전체인구
	인구수	비율	인구수	비율	
2000	3,757	8.2	3,372	7.3	45,985
2010	5,018	10.1	5,302	10.7	49,594
2020	7,734	15.3	7,667	15.1	50,650
2030	8,008	15.9	11,604	23.1	50,296

자료: 통계청(2001), 장래인구추계

2) 노동시장으로부터의 배제

노인빈곤의 직접적 원인은 노동시장으로부터의 배제라고 할 수 있다. 이는 현대화이론에 의해 설명될 수 있으며, 전반적으로 60세 이상부터 경제활동참가율이 급격히 떨어지는 경향으로 설명될 수 있다.

2002년의 경우 40~49세를 정점으로 경제활동참가율이 떨어지기 시작하여, 60세 이상의 경제활동참가율은 39%로 급격히 낮아짐을 알 수 있다. 이 연령 이상이 되면 대부분 일할 능력이 없어서라기보다는 일자리가 없는 관계로 실망실업을 거쳐 비경제활동으로 진입하게 됨으로써 실업률은 오히려 평균 이하로 낮아지는 결과를 나타낸다.

〈표 3-9〉 연령별 경제활동참가율 및 실업률(2002년)

(단위: 천명, %)

	15세이상 인구	경제활동 인구	취업자	실업자	비경제활동 인구	경제활동 참가율	실업률
계	36,963	22,877	22,169	708	14,086	61.9	3.1
15~19세	3,336	352	313	39	2,984	10.6	11.1
20~29세	7,315	4,788	4,486	302	2,527	65.5	6.3
30~39세	8,511	6,389	6,212	177	2,122	75.1	2.8
40~49세	7,566	5,968	5,856	111	1,598	78.9	1.9
50~59세	4,544	3,154	3,098	56	1,390	69.4	1.8
60세 이상	5,690	2,226	2,204	22	3,464	39.1	1.0

자료: 통계청(www.nso.go.kr)

3) 사회보장체계의 부실

취약계층의 빈곤 원인에서 공통적으로 지적될 수 있는 요인으로 사회보장체계의 부실을 들 수 있다. 특히, 대부분 선진복지국가의 경우 높은 노인인구비율에도 불구하고 상대적으로 노인빈곤의 문제가 크게 부각되지 않는 것은 오랜 기간 동안 정착되어온 사회보장체계, 특히 연금이 갖추어져 있기 때문이다. 이들 국가에서는 오히려 연금의 재정과부하가 사회문제화되고 있다.

이에 비해 우리나라의 경우, 65세 이상 노인 소득 중 소득원별 비중은 勤勞(work): 市場(market): 家族(family): 國家(state)의 역할이 4: 2.5: 2.5: 1의 비중을 차지하고 있어(석재은·김태완, 2000), 국가의 역할은 여전히 미미한 것으로 나타났다. 실제로 우리나라 65세 이상 노인 중 어떤 제도라도 공적으로 소득을 보장받고 있는 규모는 74.1만명으로 65세 이상 노인 대비 23.1%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 60세 이상 공적소득보장제도 수급자도 약 90.6만명으로 60세 이상 노인 대비 18.2%에 불과한 수준이다.

〈표 3-10〉 노인의 공적 소득보장제도 수급자 현황(1999년)

(단위: 명, %)

구 분		60+ 수급자(A)	65+ 수급자(B)	A/60+ 노인	B/65+ 노인
공적 연금	소 계	246,305	81,151	4.94	2.53
	국민연금	148,188	34,095	2.98	1.06
	공무원연금	67,126	26,913	1.35	0.84
	사학연금	7,320	4,286	0.15	0.13
	군인연금	23,671	15,857	0.48	0.50
경로연금		660,108		13.3	20.6
생활보호 ¹⁾		301,728	241,303	4.84	7.53
총 계		906,413	741,259	18.2	23.1

주: 1) 한시적 생활보호대상은 연령에 대한 자료가 미비하여 여기에서는 제외함. 동 수치는 거택보호와 자활보호대상자가 함께 포함됨.

자료: 국민연금관리공단; 공무원연금관리공단; 사학연금관리공단; 국방부 연금과 내부자료. 석재은·김태완(2000) 재인용.

구체적 내역을 살펴보면, 국민연금과 특수직역연금을 합한 공적연금의 지급률은 60세 이상 노인 대비 약 5%이며, 65세 이상 노인의 경우는 2.5% 수준에 불과하다. 따라서 현재 노령계층 중 노후소득보장의 중심축인 공적연금을 통해 소득을 보장받고 있는 경우는 극히 제한적임을 알 수 있다.

국민연금의 경우 전체 60세 이상 노인대비 지급률은 약 3% 수준이며, 65세 이상 노인대비 지급률은 약 1% 정도의 수준에 머물고 있다. 공무원, 사학, 군인연금 등 특수직역연금의 60세 이상의 지급자는 60세 이상 노인 대비 약 2% 수준이며, 65세 이상 지급자의 65세 이상 노인 대비 지급률은 약 1.5% 수준이다. 또한 경로연금 혹은 기초보장 및 경로연급에 의한 수혜율 역시 65세 이상 노인 대비 각각 20.6%와 7.53%로 나타났다.

3. 노동시장 차별과 빈곤장애인¹⁴⁾

가. 장애인 빈곤 실태

장애인 실태조사 결과(2000년)에 의하면, 장애인가구 중 생활보호대상자(현 국민기초생활보장수급자) 비율은 13.8%로 전국민대비 생활보호대상자 비율인 2.6%에 비해 5배 이상 높은 것으로 나타났다. 또한, 장애인 가구의 월 평균소득은 108.2만원으로 도시근로자 가구소득(2000년 2/4분기 233.1만원)의 46.4%에 불과했다. 이에 비해 재가장애인의 60.3%가 장애로 인하여 월평균 15.8만원을 추가로 지출하고 있는 것으로 나타나, 소득원천은 매우 적은데 비해, 지출요인은 일반가구보다 훨씬 큰 것을 알 수 있다.

14) 가구소비실태조사에서는 장애인 실태에 대한 자료가 없어 본 연구에서는 「2000년도 장애인 실태조사」(변용찬외, 2001)를 인용하였다.

〈표 3-11〉 재가장애인의 지역별 장애가구 소득

(단위: %, 만원)

구분	대도시	중소도시	읍면부	계
가구소득액	120.29	118.25	83.98	108.21
가구소득액/도시근로자가계소득	51.5	50.7	36.0	46.4

주: 도시근로자가계소득(233.1만원: 2000년 2/4분기)에 대한 장애인 가구소득의 비율
 자료: 통계청, 『한국통계월보』, 2000. 12.

나. 장애인 빈곤의 원인

1) 낮은 학력 및 기술

장애인의 평균 학력 수준은 비장애인에 비해 매우 낮다. 이는 일차적으로 사회적 편견과 사회적 인프라의 부족(장애인편의시설) 등으로 인한 진학 장벽과 장애인의 학업능력 저하(특히, 정신지체와 정신장애)의 결과로 보여진다. 초등학교 졸업 이하의 경우, 비장애인은 23.0%인데 비해 장애인은 53.3%에 이른다. 이에 반해 대학졸업 이상의 경우, 장애인은 8.5%인데 비해 비장애인은 24.3%에 이르는 것으로 나타났다.

〈표 3-12〉 재가장애인의 교육정도

(단위: %, 만원)

교육정도	미취학	무학	초등학교	중학교	고등학교	전문대	대학	대학원	전체
장애인	1.7	21.5	30.1	14.2	24.1	1.9	5.8	0.8	100.0
비장애인	23.0			13.3	39.4	24.3			100.0

주: 비장애인은 25세 이상 인구임.
 자료: 변용찬외(2001), 『2000년도 장애인실태조사』, 한국보건사회연구원; 통계청(2001), 『인구주택총조사보고서』.

2) 낮은 경제활동 참가율

2000년 장애인 실태조사 결과에 의하면, 15세 이상 경제활동가능 장애인 인구 133만 1천명 중 47.8%에 불과한 63만 7천명이 취업 및 구직활동에 참여하고 있다. 이러한 장애인 경제활동인구 중 실업자수는 18만 1천명으로 28.4%의 실업률을 보여 전체 실업률 4.1%에 비해 7배 이상 높은 수준이다. 특히, 경제활동 참가율이 가장 높아야 할 15~29세의 청년층 실업률은 43~55%에 달하고 있어 장애인들이 높은 실업상태에 있음을 알 수 있다(변용찬 외, 2002:52).

<표 3-13> 재가 장애인의 연령별 취업 인구 및 취업률

(단위: %, 명)

구분	15세 이상 인구	경제활동인구			비경제활동인구	경제활동 참가율	취업률	실업률	인구대비 취업자비율
		계	취업	실업					
15~19세	30,137	7,203	3,243	3,960	22,934	23.9	45.0	55.0	10.8
20~29세	88,941	54,471	30,889	23,582	34,470	61.2	56.7	43.3	34.7
30~39세	183,863	131,913	94,839	37,074	51,950	71.8	71.9	28.1	51.6
40~49세	233,501	173,624	128,376	45,248	59,877	74.4	73.9	26.1	55.0
50~59세	231,927	138,434	100,194	38,240	93,493	59.7	72.4	27.6	43.2
60세+	563,117	131,009	98,188	32,821	432,108	23.3	74.9	25.1	17.4
계	1,331,486	636,654	455,729	180,925	694,832	47.8	71.6	28.4	34.2

자료: 한국보건사회연구원, 『2000년 장애인 실태조사』 결과

3) 노동시장 장벽 또는 불리한 지위

노동시장에서의 지위에서 있어서도 비장애인에 비해 불리한 위치에 놓여 있다. 이 또한 진학장벽과 마찬가지로 장애인에 대한 편견과 인프라의 미구축에서 주로 그 원인을 찾을 수 있다. 그 결과, 장애인의 경우 비장애인에 비해 일용직과 자영업, 무급가족종사자 등 저임금의 비정규 일자리의 비중이 높은 반면, 상용직, 임시직, 고용주 등의 비중은 낮은 것으로 나타났다.

〈표 3-14〉 장애인과 비장애인의 종사상 지위 비교

(단위: %)

구분		장애인	비장애인
임금 근로자	상용직	25	29.7
	임시직	5.2	21.4
	일용직	15.8	11.3
	계	46	62.4
비임금 근로자	고용주	3.4	7
	자영업자	40.1	21.4
	무급가족종사자	10.5	9.1
	계	54	37.5

자료: 한국보건사회연구원(2000), 2000년 장애인실태조사; 통계청(2000), 경제활동연보

4) 사회보장체계의 부실

우리나라의 경우, 장애수당이 있기는 하지만, 이는 국민기초생활보장수급자에 게만 주어지는 일종의 부가급여의 성격을 띠며, 그 액수 또한 미미하다. 산재보험에서의 장애연금과 국민연금에서의 장애연금 등이 존재하나 수급자는 극히 제한적이며, 대부분의 장애인은 사회보장의 사각지대에 놓여 있다.

제 3 절 수급빈곤층과 비수급빈곤층의 특성

1. 수급빈곤가구와 비수급빈곤가구의 규모

아래 <표 3-15>는 2000년 현재 소득수준으로 범주화된 집단을 국민기초생활보장제도(생활보호제도) 수급여부에 따라 다시 구분한 것이다¹⁵⁾. 수급여부는 국민기초생활보장제도 현금급여액 유무에 따라 나는 것으로, 현물급여만을 수급한 가구는 비수급가구로 분류되었음을 밝혀둔다.

<표 3-15> 수급여부에 따른 범주별 규모(2000년)

(단위: 가구, %)

범 주		가구수	구성비
절 대 빈곤층	수급	500(20.7)	2.1
	비수급	1919(79.3)	8.1
	소계	2419(100.0)	10.2
차상위층	수급	73(7.6)	0.3
	비수급	887(92.4)	3.7
	소계	960(100.0)	4.0
일반층	수급	182(0.9)	0.8
	비수급	20158(99.1)	85.0
	소계	20340(100.0)	85.8
전체	수급	759(3.2)	3.2
	비수급	22961(96.8)	96.8
	계	23720(100.0)	100.0

15) 1996년 가구소비실태조사 원자료에는 생활보호제도 수급여부를 알 수 없기 때문에 1996년 생활보호제도 수급여부에 따른 규모 추정은 제외되었다.

2000년 절대빈곤가구 중 20.7%가 수급가구, 79.3%가 비수급가구인 것으로 나타났다. 각각 전체 가구 대비 2.1%, 8.1%에 해당한다. 차상위 가구의 경우는 7.6%가 수급가구, 92.4%가 비수급가구인 것으로 나타났다. 각각 전체 가구대비 0.3%, 3.7%에 해당한다. 일반가구의 경우는 0.9%가 수급가구, 99.1%가 비수급가구인 것으로 나타났다. 각각 전체 가구대비 0.8%, 85.0%에 해당한다. 차상위 가구와 일반가구 중 수급가구의 비중이 각각 전체 가구대비 0.3%, 0.8%가 나타난 것은 한시적 생활보호 대상으로 선정되었을 가능성이 높을 것으로 보인다. 그 외에도 자산조사의 부정확성으로 인한 것일 가능성도 있을 것으로 본다.

2. 수급·비수급빈곤가구의 인구학적 특성

<표 3-16>은 국민기초생활보장제도 수급여부에 따른 빈곤가구의 가구주 성별 분포를 제시한다. 2000년 절대빈곤가구 중 수급가구의 가구주 성별 분포를 보면, 남성 가구주 가구가 34.3%, 여성가구주 가구가 65.7%로 여성가구주 가구가 남성가구주 가구의 약 1.9배의 비중을 차지하고 있다.

<표 3-16> 수급여부에 따른 빈곤가구의 가구주 성별 분포(2000년)
(단위: %, 가구)

범주		절대빈곤가구	차상위가구	전체가구
수급가구	남성	34.3	45.2	78.1
	여성	65.7	54.8	21.9
	전체	100	100	100
	전체(n)	501	73	23720
비수급가구	남성	57.9	69.7	78.1
	여성	42.1	30.3	21.9
	전체	100	100	100
	전체(n)	1919	887	23720

절대빈곤가구 중 비수급가구의 경우 남성가구주 가구가 57.9%, 여성가구주 가구가 42.1%로 남성가구주 가구가 여성가구주 가구의 약 1.4배의 비중을 차지하고 있다. 절대빈곤가구에서 수급여부에 따라 가구주 성별 분포가 다르게 나타난 이유는 상대적으로 남성가구주 가구가 여성가구주 가구보다 보유 재산이 많아 재산기준 초과로 선정되지 못하는 가구의 비중이 높았을 가능성이 있다고 추측해볼 수 있다.

차상위가구 중 수급가구의 가구주 성별 분포를 보면, 남성가구주 가구가 45.2%, 여성가구주 가구가 54.8%를 차지하고 있다. 차상위가구 중 비수급가구는 남성가구주 가구가 69.7%, 여성가구주 가구 30.3%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 차상위 비수급 가구 중 여성가구주 가구의 비중이 낮게 나타났지만, 전체가구 중 여성가구주 가구가 차지하고 있는 비중이 21.9%인 것과 비교해볼 때, 차상위 비수급 가구에서 여성가구주의 비중이 상대적으로 높다는 것을 알 수 있다.

다음 표는 수급여부에 따른 빈곤가구의 가구주 연령별 분포를 제시하고 있다. 2000년 절대빈곤가구 중 수급가구의 가구주 연령별 분포를 보면, 20대가 1.0%, 30대가 12.8%, 40대가 17.4%, 50대가 10.8%, 60세 이상이 58.0%로 노인가구주 가구의 비중이 압도적으로 높은 것으로 나타났다. 절대빈곤가구 중 비수급가구의 경우 20세 미만이 0.5%, 20대가 3.9%, 30대가 17.5%, 40대가 17.4%, 50대가 11.1%, 60세 이상이 49.6%로 절대빈곤 비수급 가구 역시 노인가구주 가구의 비중이 가장 높은 것으로 나타났다. 차상위가구 중 수급가구는 20세 미만이 1.4%, 20대가 5.4%, 30대가 17.6%, 40대가 37.7%, 50대가 14.9%, 60세 이상이 23.0%로 40대의 비중이 가장 높은 것으로 나타났다. 차상위가구 중 비수급가구는 20세 미만이 1.4%, 20대가 5.9%, 30대가 24.6%, 40대가 22.8%, 50대가 16.1%, 60세 이상이 29.2%로 60대의 비중이 가장 높은 것으로 나타났지만, 30·40대의 비중도 높게 나타났다.

〈표 3-17〉 수급여부에 따른 빈곤가구의 가구주 연령별 분포(2000년)
(단위: %, 가구)

연도		절대빈곤가구	차상위가구	전체가구
수급가구	20세 미만	-	1.4	0.4
	20~29세	1.0	5.4	9.6
	30~39세	12.8	17.6	26.9
	40~49세	17.4	37.7	28.8
	50~59세	10.8	14.9	17.8
	60세 이상	58.0	23.0	16.4
	전체	100.0	100.0	100.0
	전체(n)	500	73	23,720
비수급가구	20세 미만	0.5	1.4	0.4
	20~29세	3.9	5.9	9.6
	30~39세	17.5	24.6	26.9
	40~49세	17.4	22.8	28.8
	50~59세	11.1	16.1	17.8
	60세 이상	49.6	29.2	16.4
	전체	100.0	100.0	100.0
	전체(n)	1,919	887	23,720

3. 수급·비수급빈곤가구의 취업관련 특성

<표 3-18>은 수급여부에 따른 가구주 취업형태분포를 제시해주고 있다. 2000년 절대빈곤가구 중 수급가구는 취업자 가구주가 60.2%, 미취업자가 39.8%로 나타났다. 절대빈곤가구 중 비수급가구는 취업자 가구주가 62.0%, 미취업 가구주가 38.0%로 비수급가구의 취업율이 수급가구의 취업률보다 약간 높게 나타났다.

〈표 3-18〉 수급여부에 따른 빈곤가구의 가구주 취업형태별 분포(2000년)

연도			절대빈곤층	차상위계층	전체가구	
수급가구	취업자	상용직임금근로자	1.6(2.7)	8.2(9.8)	34.3(42.1)	
		임시·일용직 임금근로자	17.9(29.7)	49.3(59.0)	21.1(26.0)	
		자영업자	40.7(67.6)	26.1(31.2)	25.9(31.9)	
		소계	60.2(100.0)	83.6(100.0)	81.3(100.0)	
	미취업자		39.8	16.4	18.6	
	전체		100.0	100.0	100.0	
	전체(n)		500	73	23,720	
	비수급가구	취업자	상용직 임금근로자	3.7(6.0)	11.2(13.8)	34.3(42.1)
			임시·일용직 임금근로자	19.6(31.6)	31.8(39.1)	21.1(26.0)
			자영자	38.7(62.4)	38.3(47.1)	25.9(31.9)
소계			62.0(100.0)	81.3(100.0)	81.3(100.0)	
미취업자		38.0	18.7	18.6		
전체		100.0	100.0	100.0		
전체(n)		1,919	887	23,720		

차상위 수급가구의 취업가구주는 83.6%, 미취업가구주는 16.4%로 차상위가구가 절대빈곤가구에 비해 가구주의 취업상태 비중이 높게 나타났다. 전체가구 중 취업가구주의 비율이 81.3%인 것과 비교해볼 때, 절대빈곤 수급가구 가구주의 취업률은 낮은 것으로 나타났으나, 차상위 수급가구 가구주의 취업률은 약간 높은 것으로 나타났다. 차상위 비수급 가구의 경우를 보면, 취업가구주가 81.3%, 미취업 가구주가 18.7%로 차상위 수급 가구의 경우 보다 취업률이 약간

낮게 나타났다. 비수급 절대빈곤가구 가구주의 취업률은 62.0%, 차상위가구의 취업률은 81.3%로 나타났다. 역시 절대빈곤가구에 비해 차상위가구의 가구주가 취업률이 높은 것으로 나타났고, 전체가구의 취업가구주 비율과 비교해 볼 때, 차상위 가구의 경우 근로빈곤가구의 비중이 수급가구의 경우 보다 더 높고 비수급가구의 경우 비슷하다는 것을 알 수 있다. 차상위층 가구주의 경우 전체가구보다 높거나 비슷한 취업률은 보이지만 취업형태가 상대적으로 열악하여 낮은 소득수준을 영위하고 있는 것으로 보인다.

절대빈곤 수급가구 취업가구주의 취업형태를 보면, 전체 취업가구주 중 2.7%가 상용직 임금근로자, 29.7%가 임시·일용직 임금근로자, 자영업자가 67.6%로 자영업자의 비중이 높게 나타났다. 임금근로자 중에서는 불안정한 종사상의 지위를 가진 임시·일용직 임금근로자의 비중이 높게 나타났다. 절대빈곤 비수급가구 취업가구주의 경우는 6.0%가 상용직임금근로자, 31.6%가 임시·일용직 근로자, 62.4%가 자영업자로 나타나 마찬가지로 자영업자의 비중이 높게 나타났다. 차상위 수급가구 취업가구주의 취업형태를 보면, 9.8%가 상용직 임금근로자, 59.0%가 임시·일용직 임금근로자, 31.2%가 자영업자로 임시·일용직 근로자의 비중이 가장 높게 나타났다. 차상위 비수급 가구의 경우는 13.8%가 상용직 임금근로자, 39.1%가 임시·일용직 임금근로자, 47.1%가 자영업자로 자영업자의 비중이 높은 것으로 나타났다. 전체가구의 취업가구주 취업형태와 비교해볼 때, 수급가구의 경우 절대빈곤층, 차상위계층 공히 상용직 임금근로자의 비중이 매우 낮고, 임시·일용직 임금근로자의 비중이 높게 나타났다. 임시·일용직의 비중은 차상위계층에서 두드러지게 높게 나타났다. 비수급 가구의 경우에도 마찬가지로 전체가구와 비교해볼 때, 취업가구주의 취업형태 중 상용직 임금근로자의 비중이 낮게 나타났고, 임시·일용직 임금근로자의 비중이 높게 나타났다.

제 4 절 근로빈곤층과 비근로빈곤층의 특성

1. 근로빈곤가구와 비근로빈곤가구의 규모

아래 <표 3-19>는 소득수준으로 범주화된 집단을 근로유무에 따라 다시 구분한 것이다. 근로유무는 가구원 가운데 취업자가 한 명이라도 있는 경우 근로가구로 가구원 가운데 취업자가 없는 경우 비근로가구로 구분하였다. 1996년 절대빈곤가구 가운데 59.1%가 비근로가구, 40.9%가 근로가구로 절대빈곤가구의 과반수 이상이 비근로가구인 것으로 나타났다. 2000년 역시 절대빈곤가구 중 비근로가구가 59.3%, 근로가구가 40.7%로, 과반수 이상이 비근로가구인 것으로 나타났다.

그러나, 차상위계층의 경우는 과반수 이상이 근로가구인 것으로 나타났으며, 2000년은 1996년에 비해 근로가구의 비중이 크게 증가한 것으로 나타났다. 1996년에는 차상위가구 중 60.3%가 근로가구, 39.7%가 비근로가구인 것으로 나타났다. 2000년에는 73.2%가 근로가구, 26.8%가 비근로가구인 것으로 나타났다. 1996년에 비해 2000년에는 차상위 가구 중 근로가구의 비중이 12.9포인트 증가했다. 이를 전체 가구 중 차상위 근로가구의 비중으로 보면, 1.6%포인트 증가한 것이다. 차상위계층의 구성이 근로빈곤가구를 중심으로 이루어져 있으며, 그 비중이 증가하고 있음을 보여준다. 이는 경제위기의 영향으로 근로가구의 많은 수가 잠재적 빈곤층으로 편입되었음을 의미하고, 차상위 근로빈곤가구에 대한 빈곤예방정책 마련의 필요성을 시사해준다.

〈표 3-19〉 근로유무기준에 따른 범주별 규모 I

(단위: 가구, %)

범 주		1996		2000		증감률(%)	증감폭(%p)
		가구수	구성비(A)	가구수	구성비(B)	B/A	B-A
절 대 빈곤층	비근로	546(59.1)	2.2	1,435(59.3)	6.1	169.4	3.8
	근로	378(40.9)	1.6	985(40.7)	4.2	166.7	2.6
	소계	924(100.0)	3.8	2,420(100.0)	10.2	168.4	6.4
차상위층	비근로	212(39.7)	0.9	257(26.8)	1.1	23.8	0.2
	근로	322(60.3)	1.3	703(73.2)	3.0	123.4	1.6
	소계	534(100.0)	2.2	960(100.0)	4.0	81.8	1.8
일반층	비근로	1,636(7.2)	6.7	1,740(8.6)	7.3	8.9	0.6
	근로	21,196(92.8)	87.3	18,600(91.4)	78.4	Δ10.1	Δ8.9
	소계	22,832(100.0)	94.0	20,340(100.0)	85.8	Δ8.8	Δ8.2
총계		24,290	100.0	23,720	100.0	-	-

다음 <표 3-20>은 1996년과 2000년의 최저생계비 120% 범위 내에 해당하는 빈곤층을 가구원의 근로유무에 따라 비근로빈곤층과 근로빈곤층으로 범주화시킨 후 이것을 소득수준에 따라 다시 구분한 것이다. 비근로빈곤층의 규모는 3.1%에서 7.1%로 4.0%포인트 증가했고, 근로빈곤층의 경우는 2.9%에서 7.1%로 4.2%포인트 증가하였다. 근로빈곤층의 증가율은 146.8%로 비근로빈곤층의 증가율 128.6%의 증가보다 높아, 근로빈곤층의 급속한 증가를 나타내고 있다.

〈표 3-20〉 근로유무기준에 따른 범주별 규모 II

(단위: 가구, %)

범 주		1996		2000		증감률 %	증감폭 %p
		가구수	구성비(A)	가구수	구성비(B)	B/A	B-A
비근로 빈곤층	절대빈곤	546(72.0)	2.2	1,435(84.8)	6.1	169.4	3.8
	차 상 위	212(28.0)	0.9	257(15.2)	1.1	23.8	0.2
	소계	758(100.0)	3.1	1,692(100.0)	7.1	128.6	4.0
근 로 빈곤층	절대빈곤	378(54.0)	1.6	985(58.5)	4.2	166.7	2.6
	차 상 위	322(46.0)	1.3	703(41.5)	3.0	123.4	1.6
	소계	701(100.0)	2.9	1,688(100.0)	7.1	146.8	4.2
일반층	소계	22,832	94.0	20,340	85.8	Δ8.8	Δ8.2
Total	전체	24,290	100.0	23,720	100.0	-	-

2. 비근로빈곤가구의 특성-인구학적 특성

비근로빈곤층은 근로활동에 참가하는 가구원, 즉, 가구내에 취업자가 한 명도 없는 빈곤가구의 집단을 의미한다. 따라서 근로능력이 없거나 노동시장에 진입하기에 취약한 조건을 가지고 있는 경우가 많고, 이런 가구들에 대해서는 최저생계를 보조해주는 공공부조가 정부정책의 주를 이루게 된다. 하지만 2000년 현재 비근로빈곤층의 비율은 전체가구의 7.1%를 차지하며 이것은 1996년과 비교했을 때 128.6% 증가한 것이다. 이것은 경제위기라는 충격으로 인해 근로능력이 있으면서 취업하지 못하거나 실직한 가구원이 1996년과 비교해 상당히 높은 부분을 차지하고 있는 데에서 그 이유를 찾아 볼 수 있다. 이러한 빈곤집단의 구조적 특성을 면밀히 파악하여 그 특성에 맞는 정책을 시행한다면 최저생

계의 보장을 포함하여 비근로빈곤층과 관련된 정책의 효과를 높일 수 있을 것으로 기대된다.

아래 <표 3-21>은 비근로빈곤가구의 가구주 성별 분포를 제시한다. 1996년 비근로빈곤가구 중 절대빈곤가구의 가구주 성별 분포를 보면, 남성 가구주 가구가 38.6%, 여성가구주 가구가 61.4%로 여성가구주 가구가 남성가구주 가구의 약 1.6배의 비중을 차지하고 있다. 차상위가구의 가구주 성별 분포를 보면, 남성가구주 가구가 46.2%, 여성가구주 가구가 53.8%로 여성가구주 가구의 비중이 남성가구주 가구 비중의 약 1.2배의 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 이는 전체 가구 중 남성가구주 가구가 79.5%, 여성가구주 가구가 20.5%를 차지하고 있는 것과 비교해볼 때, 비근로가구 중 여성가구주 가구의 빈곤위험이 매우 높다는 것을 보여주고 있다.

<표 3-21> 비근로빈곤가구의 가구주 성별 분포

(단위: %, 가구)

연도		절대빈곤가구	차상위가구	전체가구
1996	남성	38.6	46.2	79.5
	여성	61.4	53.8	20.5
	전체	100.0	100.0	100.0
	전체(n)	546	212	24,290
2000	남성	43.1	51.8	78.1
	여성	56.9	48.2	21.9
	전체	100.0	100.0	100.0
	전체(n)	1,435	257	23,720

2000년 비근로빈곤가구 중 절대빈곤가구의 가구주 성별 분포를 보면, 남성 가구주 가구가 43.1%, 여성가구주 가구가 56.9%로 여성가구주 가구가 남성가구

주 가구의 약 1.3배의 비중을 차지하고 있다. 차상위가구의 가구주 성별 분포를 보면, 남성가구주 가구가 51.8%, 여성가구주 가구가 48.2%로 차상위가구는 남성가구주 가구의 비중이 여성가구주 가구의 비중 보다 높게 나타났다. 그러나, 전체 가구 중 남성가구주 가구가 78.1%, 여성가구주 가구가 21.9%를 차지하고 있는 것과 비교해볼 때, 비근로가구 중 여성가구주 가구의 빈곤위험이 매우 높다는 것을 보여주고 있다.

〈표 3-22〉 비근로빈곤가구의 가구주 연령별 분포

(단위: %, 가구)

연도		절대빈곤가구	차상위가구	전체가구
1996	20세미만	2.2	3.8	0.4
	20-29세	4.2	5.2	14.6
	30-39세	5.0	4.7	33.2
	40-49세	6.2	8.0	24.8
	50-59세	9.7	11.7	16.0
	60세이상	72.7	66.7	11.0
	전체	100.0	100.0	100.0
	전체(n)	546	212	24,290
2000	20세미만	0.6	2.3	0.4
	20-29세	2.4	3.1	9.6
	30-39세	7.6	5.8	26.9
	40-49세	7.9	13.2	28.8
	50-59세	9.1	12.8	17.8
	60세이상	72.4	62.6	16.4
	전체	100.0	100.0	100.0
	전체(n)	1,435	257	23,720

위의 <표 3-22>는 비근로빈곤가구의 가구주 연령별 분포를 제시하고 있다. 1996년 비근로빈곤가구 중 절대빈곤가구의 가구주 연령별 분포를 보면, 20세 미만이 2.2%, 20대가 4.2%, 30대가 5.0%, 40대가 6.2%, 50대가 9.7%, 60세 이상이 72.7%로 노인가구주 가구의 비중이 압도적으로 높은 것으로 나타났다. 비근로빈곤 가구 중 차상위가구의 가구주 연령별 분포를 보면, 20세 미만이 3.8%, 20대가 5.2%, 30대가 4.7%, 40대가 8.0%, 50대가 11.7%, 60세 이상이 66.7%로 차상위가구 역시 노인가구주 가구의 비중이 절반 이상으로 가장 높은 것으로 나타났다.

2000년 비근로빈곤가구 중 절대빈곤가구의 가구주 연령별 분포를 보면, 20세 미만이 0.6%, 20대가 2.4%, 30대가 7.6%, 40대가 7.9%, 50대가 9.1%, 60세 이상이 72.4%로 1996년과 마찬가지로 노인가구주 가구의 비중이 압도적으로 높은 것으로 나타났다. 비근로빈곤 가구 중 차상위가구의 가구주 연령별 분포를 보면, 20세 미만이 2.3%, 20대가 3.1%, 30대가 5.8%, 40대가 13.2%, 50대가 12.8%, 60세 이상이 62.6%로 차상위가구 역시 노인가구주 가구의 비중이 절반 이상으로 가장 높은 것으로 나타났다.

3. 근로빈곤가구의 특성

경제위기로 인한 장기간의 경기침체로 인해 근로자간 임금격차의 심화가 발생하였다. 이에 따라 근로를 하고 있지만 임금수준이 낮아 빈곤층에서 벗어나지 못하고 있는 근로빈곤층(the working poor)이 양산되어졌다. 본 연구에서 근로빈곤층이란 절대빈곤층과 차상위층의 가구에서 가구원 중 취업자가 한 명이라도 있는 가구를 지칭한다.

가. 근로빈곤가구의 인구학적 특성

<표 3-23>은 근로빈곤가구의 가구주 성별 분포를 나타낸다. 1996년 근로빈곤가구 중 절대빈곤가구의 가구주 성별 분포를 보면, 남성 가구주 가구가 58.7%, 여성가구주 가구가 41.3%로 남성가구주 가구가 여성가구주 가구의 약 1.4배의

비중을 차지하고 있다. 이는 비근로빈곤가구의 경우 여성가구주 가구가 남성가구주 가구의 약 1.6배의 비중을 차지하고 있었던 것과 비교할 때, 가구주가 여성이면 비근로빈곤가구일 경우가 많고, 남성이면 근로빈곤가구일 경우가 많다고 볼 수 있다. 이는 여성이 남성에 비해 노동시장 진입장벽이 높으며, 가사나 육아·간병의 부담이 높기 때문일 가능성과 여성가구주 가운데, 노인가구주의 비중이 상대적으로 남성가구주 보다 더욱 높기 때문일 가능성도 있다. 차상위 가구의 가구주 성별 분포를 보면, 남성가구주 가구가 61.5%, 여성가구주 가구가 38.5%로 남성가구주 가구가 여성가구주 가구의 약 1.6배의 비중을 차지하고 있다. 절대빈곤가구보다 차상위빈곤가구에서 남성가구주 가구의 비중이 더욱 높게 나타났으며, 비근로빈곤가구 중 여성가구주 가구의 비중이 남성가구주 가구 비중의 약 1.2배의 비중을 차지하는 것과 비교할 때, 차상위 근로빈곤가구에서 남성가구주 비중이 차상위 비근로빈곤가구에 비해 높게 나타난다는 점을 알 수 있다. 그러나, 전체 가구 중 남성가구주 가구가 79.5%, 여성가구주 가구가 20.5%를 차지하고 있는 것과 비교해볼 때는, 근로빈곤가구 중 여성가구주 가구의 빈곤위험이 남성가구주 가구에 비해 높다는 것을 보여주고 있다.

〈표 3-23〉 근로빈곤가구의 가구주 성별 분포

(단위: %, 가구)

연도		절대빈곤가구	차상위가구	전체가구
1996	남성	58.7	61.5	79.5
	여성	41.3	38.5	20.5
	전체	100.0	100.0	100.0
	전체(n)	378	322	24,290
2000	남성	67.5	73.8	78.1
	여성	32.5	26.2	21.9
	전체	100.0	100.0	100.0
	전체(n)	985	703	23,720

2000년 근로빈곤가구 중 절대빈곤가구의 가구주 성별 분포를 보면, 남성가구주 가구가 67.5%, 여성가구주 가구가 32.5%로 남성가구주 가구가 여성가구주 가구의 약 2.1배의 비중을 차지하고 있다. 1996년의 경우 남성가구주 가구가 여성가구주 가구의 약 1.4배를 차지했던 것에서 더욱 비중이 확대되었음을 보여 준다. 차상위가구의 가구주 성별 분포를 보면, 남성가구주 가구가 73.8%, 여성가구주 가구가 26.2%로 차상위가구는 남성가구주 가구가 여성가구주 가구의 약 2.8배의 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 전체 가구 중 남성가구주 가구가 78.1%, 여성가구주 가구가 21.9%를 차지하고 있는 것과 비교해볼 때, 절대근로빈곤가구 중 여성가구주 가구의 빈곤위험이 높고, 차상위근로빈곤가구 중 여성가구주 가구의 빈곤위험이 다소 높다고 볼 수 있다.

〈표 3-24〉 근로빈곤가구의 가구주 연령별 분포

(단위: %, 가구)

연도		절대빈곤가구	차상위가구	전체가구
1996	20세 미만	1.3	2.2	0.4
	20~29세	8.7	9.9	14.6
	30~39세	29.9	28.8	33.2
	40~49세	20.6	29.4	24.8
	50~59세	13.5	15.2	16.0
	60세 이상	25.9	14.6	11.0
	전체	100.0	100.0	100.0
	전체(n)	378	322	24,290
2000	20세 미만	0.1	0.9	0.4
	20~29세	4.7	6.8	9.6
	30~39세	29.4	30.8	26.9
	40~49세	31.1	27.9	28.8
	50~59세	13.9	17.1	17.8
	60세 이상	20.8	16.5	16.4
	전체	100.0	100.0	100.0
	전체(n)	985	703	23,720

위의 <표 3-24>는 근로빈곤가구의 가구주 연령별 분포를 제시하고 있다. 1996년 근로빈곤가구 중 절대빈곤가구의 가구주 연령별 분포를 보면, 20세 미만이 1.3%, 20대가 8.7%, 30대가 29.9%, 40대가 20.6%, 50대가 13.5%, 60세 이상이 25.9%로 비근로 절대빈곤가구에서 노인가구주 가구의 비중이 압도적으로 높았던 것과 비교할 때, 상대적으로 30~50대의 비중이 높게 나타났다. 근로빈곤층은 근로 가능한 연령대를 중심으로 분포하기 때문에 당연한 결과로 해석할 수 있다. 근로빈곤 가구 중 차상위가구의 가구주 연령별 분포를 보면, 20세 미만이 2.2%, 20대가 9.9%, 30대가 28.8%, 40대가 29.4%, 50대가 15.2%, 60세 이상이 14.6%로 차상위가구 역시 비근로빈곤가구에 비해 30~50대의 비율이 상대적으로 높고, 60세 이상과 20세 미만의 비근로연령층의 비율이 낮게 나타났다.

2000년 근로빈곤가구 중 절대빈곤가구의 가구주 연령별 분포를 보면, 20세 미만이 0.1%, 20대가 4.7%, 30대가 29.4%, 40대가 31.1%, 50대가 13.9%, 60세 이상이 20.8%로 1996년과 마찬가지로 비근로빈곤층에 비해 30~50대의 비중이 높게 나타났고, 20대 미만과 60세 이상의 비중이 낮게 나타났다. 근로빈곤 가구 중 차상위가구의 가구주 연령별 분포를 보면, 20세 미만이 0.9%, 20대가 6.8%, 30대가 30.8%, 40대가 27.9%, 50대가 17.1%, 60세 이상이 16.5%로 차상위가구 역시 비근로빈곤층에 비해 30~50대 가구주의 비중이 높게 나타났다.

나. 근로빈곤가구의 취업관련 특성

다음 <표 3-25>는 근로빈곤가구의 가구주 취업형태 분포를 제시해주고 있다. 가구에 취업자가 한 명이라도 있으면 근로가구로 구분되기 때문에, 가구주 외 가구원이 취업자이기 때문에 근로가구로 분류된 경우에는 가구주 취업형태가 미취업으로 분류된다. 1996년 근로빈곤가구 중 절대빈곤가구의 취업자 가구주가 37.8%, 미취업자가 62.2%로 나타났다. 차상위가구의 취업가구주는 58.1%, 미취업가구주는 41.9%로 차상위가가 절대빈곤가구에 비해 가구주가 취업상태인 비중이 높게 나타났다. 그러나, 전체 근로가구의 88.6%가 취업가구주, 11.4%가 미취업가구주 인 것과 비교해볼 때, 빈곤가구의 취업가구주 비중이 낮은 것

을 알 수 있다.

〈표 3-25〉 근로빈곤가구의 가구주 취업형태 분포

(단위: %, 가구)

연도		절대빈곤층	차상위계층	전체가구	
1996	취업자	상용직임금근로자	14.1(37.3)	26.7(46.0)	52.3(59.0)
		임시·일용직 임금근로자	14.6(38.6)	19.3(33.2)	10.1(11.4)
		자영업자	9.1(24.1)	12.1(20.8)	26.2(29.6)
		소계	37.8(100.0)	58.1(100.0)	88.6(100.0)
	미취업자	62.2	41.9	11.4	
	전체	100.0	100.0	100.0	
	전체(n)	924	534	24,290	
2000	취업자	상용직임금근로자	3.3(9.2)	10.9(16.2)	34.3(42.1)
		임시·일용직 임금근로자	18.8(52.4)	33.1(49.2)	21.1(26.0)
		자영업자	13.8(38.4)	23.3(34.6)	25.9(31.9)
		소계	35.9(100.0)	67.3(100.0)	81.3(100.0)
	미취업자	64.1	32.7	18.6	
	전체	100.0	100.0	100.0	
	전체(n)	2,420	960	23,720	

1996년 절대빈곤층의 취업가구주의 취업형태를 보면, 전체 취업가구주 중 38.6%가 임시·일용직 임금근로자, 37.3%가 상용직 임금근로자, 24.1%가 자영업자인 것으로 나타났다. 절대빈곤층의 취업가구주 중, 고용이 불안정한 일자리에 취업한 가구주의 비중이 가장 높은 것으로 드러났다. 1996년 차상위층 취업가구주의 취업형태를 보면, 전체 취업가구주 중 46.0%가 상용직 임금근로자,

33.2%가 임시·일용직 임금근로자, 자영업자가 20.8%로 상용직 임금근로자의 비중이 가장 높은 것으로 나타났다. 상대적으로 차상위가구에 비해 절대빈곤가구 취업가구의 종사상의 지위가 열악함을 알 수 있다. 전체 근로가구 중 취업가구의 취업형태 분포가 상용직 임금근로자가 59.0%, 임시·일용직 임금근로자가 11.4%, 자영업자가 29.6%인 것과 비교해보면, 빈곤계층의 가구주가 임시·일용직의 불안정한 지위의 비중이 매우 높다는 것을 알 수 있다. 빈곤계층 중에서도 차상위계층보다 절대빈곤계층 가구주가 임시·일용직의 비중이 높다.

한편, 2000년 근로빈곤가구 중 절대빈곤가구의 취업자 가구주가 35.9%, 미취업자가 64.1%로 나타났다. 차상위가구의 취업가구주는 67.3%, 미취업가구주는 32.7%로 차상위가가 절대빈곤가구에 비해 가구주가 취업상태인 비중이 높게 나타났다. 그러나, 전체 근로가구의 81.3%가 취업가구주, 18.6%가 미취업가구주인 것과 비교해볼 때, 빈곤가구의 취업가구주 비중이 낮은 것을 알 수 있다. 1996년과 비교할 때, 절대빈곤층의 취업가구주 비중은 1.9% 포인트 감소했고, 차상위층의 취업가구주의 비중은 9.2%포인트 증가한 것으로 나타났다.

2000년 절대빈곤층의 취업가구주의 취업형태를 보면, 전체 취업가구주 중 52.4%가 임시·일용직 임금근로자, 38.4%가 자영업자, 9.2%가 상용직 임금근로자인 것으로 나타났다. 절대빈곤층의 취업가구주 중 비정규직의 고용이 불안정한 일자리에 취업한 가구주의 비중이 가장 높은 것으로 드러났다. 1996년에 비해 절대빈곤층 취업가구주 중 임시·일용직 임금근로자의 비중은 13.8% 포인트 증가했고, 상용직 임금근로자의 비중은 28.1%포인트 감소해 종사상의 지위가 더욱 열악해졌음을 알 수 있다. 2000년 차상위층 취업가구주의 취업형태를 보면, 전체 취업가구주 중 49.2%가 임시·일용직 임금근로자, 34.6%가 자영업자, 16.2%가 상용직 임금근로자로 임시·일용직 임금근로자의 비중이 가장 높은 것으로 나타났다. 1996년에는 차상위 취업 가구주 중 상용직 임금근로자의 비중이 가장 높았던 것과 비교할 때, 차상위 취업 가구주의 종사상의 지위 역시 불안정해졌음을 의미한다. 1996년에 비해 차상위 취업가구주 중 임시·일용직 임금근로자의 비중은 16퍼센트 포인트 증가한 반면 상용직 임금근로자의 비중은 29.8%포인트 감소했다. 전체 근로가구 중 취업가구주의 취업형태 분포도 상용

직 임금근로자가 42.1%, 임시·일용직 임금근로자가 26.0%, 자영업자가 31.9%로 1996년에 비해 상용직 임금근로자의 비중이 16.9%포인트 감소하고, 임시·일용직 임금근로자의 비중이 14.6%포인트 증가한 것으로 나타났다. 그러나, 전체 근로가구 취업가구의 취업형태 분포와 비교할 때, 빈곤계층의 가구가 임시·일용직의 불안정한 지위의 비중이 매우 높고, 상용직의 비중이 낮다는 것을 알 수 있다. 빈곤계층 중에서도 차상위계층보다 절대빈곤계층 가구가 임시·일용직의 비중이 높다.

이상에서 살펴본 바와 같이 근로빈곤가구의 취업관련 특성은 고용이 불안정하다는 점과 1996년에 비해 2000년에 더욱 심화되었다는 점으로 요약할 수 있다. 고용의 불안정성은 단지 실직의 위험이 높다는 것 뿐 아니라, 저임금으로 인해 일을 함에도 불구하고 빈곤할 가능성이 높다는 것을 의미한다.

노동시장에서의 비정규직의 조건을 살펴보면, 먼저 임금의 측면에서 정규직은 월평균 임금총액이 2002년 8월 182만원, 비정규직은 96만원으로 정규직 대비 비정규직의 월평균 임금총액은 2002년 52.7%에 불과하다.

〈표 3-26〉 고용형태별 월평균임금 및 인상률

(단위: 만원, %)

	2001년 월평균임금		2002년 월평균임금		인상률 (%)
	금액 (만원)	비율 (정규직=100)	금액 (만원)	비율 (정규직=100)	
임금노동자	125	73.6	133	73.2	6.9
정규직	169	100.0	182	100.0	7.4
비정규직	89	52.6	96	52.7	7.7

자료: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사

좀 더 구체적으로 월임금분포를 살펴보면, 월평균임금 100만원 이하인 사람이 정규직의 경우 119만명(20.2%)인데 비해 비정규직은 539만명(69.7%)이다. 또

한, 월평균임금 50만원 이하인 사람이 정규직은 3만명(0.5%)에 불과한데 비해 비정규직은 145만명(18.8%)이다. 즉, 비정규직 5명 가운데 약 한 명이 월평균 50만원에도 못 미치는 낮은 임금을 받고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-27〉 고용형태별 월평균임금계층별 노동자 분포

	수(천명)			누적수(천명)			누적분포(%)		
	정규직	비정규직	전체	정규직	비정규직	전체	정규직	비정규직	전체
20만원 이하		273	273		273	273	0.0	3.5	2.0
20~30만원	3	293	296	3	566	569	0.1	7.3	4.2
30~40만원	4	305	309	7	871	878	0.1	11.3	6.4
40~50만원	22	581	603	29	1,452	1,481	0.5	18.8	10.9
50~60만원	70	669	739	99	2,121	2,220	1.7	27.5	16.3
60~70만원	178	783	961	277	2,904	3,181	4.7	37.6	23.3
70~80만원	265	921	1,186	542	3,825	4,367	9.2	49.5	32.0
80~90만원	236	575	811	778	4,400	5,178	13.2	57.0	38.0
90~100만원	415	986	1,401	1,193	5,386	6,579	20.2	69.7	48.3
100만원 초과	4,719	2,337	7,056	5,912	7,723	13,635	100.0	100.0	100.0
전체	5,912	7,723	13,635	5,912	7,723	13,635	100.0	100.0	100.0

자료: 경제활동인구조사 부가조사(2002.8)

둘째, 비정규직 중 저임금 및 법정 최저임금 미만 계층¹⁶⁾에 대해 살펴보

16) OECD는 '상용직 풀타임 중위임금의 2/3 이하'를 저임금으로 정의하고 있다. 프랑스 등 - OECD 국가에서는 이를 기준으로 법정 최저임금을 정하곤 한다. 이에 따라 '상용직 풀타임 중위임금(160만원)의 2/3'인 '월평균임금 106만원 이하'를 저임금 계층으로 분류하면, 전체 노동자 1,363만명 가운데 절반인 663만명(48.6%)이 저임금 계층으로, 정규직이 122만명 (20.6%), 비정규직이 541만명(70.0%)이다. 정규직은 5명 중 1명, 비정규직은 10명 중 7명 꼴

면¹⁷⁾, 2002년 8월 현재 법정 최저임금 2,100원에 못 미치는 임금을 받는 사람이 64만명이며, 이 중 정규직은 2만명에 불과한 반면, 비정규직은 62만명에 이르는 것으로 나타났다.

〈표 3-28〉 고용형태별 저임금 및 법정 최저임금 미만 계층 규모

(단위: 천명, %)

	2001년 저임금 계층 (100만원 이하)		2002년 저임금 계층 (106만원 이하)		2002년 시간당임금 2,100원 미만		2001년 시간당 임금 2,275원 미만	
	수	비중	수	비중	수	비중	수	비중
임금노동자	6,891	52.1	6,625	48.6	638	4.7	774	5.7
정규직	1,387	23.7	1,217	20.6	22	0.4	38	0.6
비정규직	5,504	74.7	5,408	70.0	616	8.0	736	9.5

자료: 경제활동인구조사 부가조사(2001.8, 2002.8)

로 저임금 계층인 것이다(김유선, 2003).

17) 2001년 9월부터 2002년 8월까지 법정 최저임금은 시간당 2,100원이고, 2002년 9월부터 2003년 8월까지 법정 최저임금은 시간당 2,275원이다.

제 4장 탈빈곤대책 현황 및 문제점

탈빈곤이란 개념은 자립, 자활을 통한 빈곤탈출이라는 적극적인 의미와 소득이전을 통해서 최저생활을 유지하는 소극적인 의미까지 포함한다. 사실상 적극적인 의미의 탈빈곤을 위해서 소극적 의미의 탈빈곤이 기반이 된다는 면에서 상호연관되는 개념이다. 따라서 탈빈곤 대책은 소극적 의미와 적극적 의미의 탈빈곤을 위한 각종 지원 정책이 포함된다. 소득보장정책, 조세정책, 의료보장정책, 주거보장정책, 고용보장정책이 모두 포함될 수 있다. 본 연구에서는 소극적 의미의 탈빈곤대책인 소득보장정책을 중심으로 논의하기 때문에 여기서는 소득보장정책을 중심으로 살펴보고, 이외의 조세정책, 의료보장정책, 주거보장정책, 고용보장정책은 간략하게 언급하도록 하겠다.

탈빈곤대책은 빈곤계층 유형에 따라 다양하게 조합될 수 있다. 근로능력 유무에 따라 탈빈곤대책을 분류해보면, 근로무능력자의 경우 탈빈곤대책은 소극적 의미의 탈빈곤을 가능케 하는 소득보장을 비롯한 의료, 주거 보장정책이 될 수 있고, 근로능력자의 경우 탈빈곤대책은 적극적 의미의 탈빈곤을 가능케 하는 고용보장정책을 중심으로 소득보장, 의료보장, 주거보장, 조세정책이 포함될 수 있다.

제1절에서는 소득보장정책, 소득보장의 정책으로 나누어 현황을 살펴본다. 탈빈곤대책의 실효성을 보기 위해, 제2절에서는 빈곤정책의 빈곤감소효과를 소득보장 정책을 중심으로 분석한다. 이후, 제3절과 제4절에서는 탈빈곤대책의 문제점을 살펴본다. 탈빈곤대책은 정책에 따라 근로빈곤계층만을 대상으로 하는 것과 근로무능력자와 근로능력자 모두를 대상으로 하는 것이 혼재되어 있다. 본 장에서는 근로빈곤계층만을 대상으로 하는 적극적 의미의 탈빈곤대책 즉, 고용보장정책 및 조세정책¹⁸⁾과 근로무능력자와 근로빈곤계층 모두를 대상으로 하

18) 본 연구에서는 조세정책 중 근로소득공제와 근로소득세액공제, 국민기초생활보장제도 내 근로소

는 소극적 의미의 탈빈곤대책 즉, 소득보장정책, 의료보장정책, 주거보장 정책을 구분했다. 제3절에서는 후자의 탈빈곤대책의 문제점을, 제4절에서는 전자의 근로빈곤계층의 탈빈곤대책의 문제점을 살펴보고자 한다.

제 1 절 탈빈곤정책 현황

1. 소득보장정책

소득보장이란 사회적 위험에 직면해서 소득원이 상실되었을 때, 그 소득의 일부 또는 전부를 보상해주는 것을 말한다. 사회적 위험이란 노령, 실업, 장애, 질병을 말하며, 이러한 위험에 의해 발생한 소득상실을 보상하기 위한 제도는 넓은 의미에서 사회보장제도를 말할 수 있다. 다만, 급여가 현금으로 지급되는가 현물로 지급되는가에 따라 소득상실 부분에 대한 보상이 현금으로 지급되는 경우 소득보장, 현물로 지급되는 경우 의료보장, 주거보장, 고용보장 등으로 분류될 수 있다. 대상별 복합욕구에 따라 서비스를 제공하는 경우 사회복지서비스로 분류한다. 현물급여라 하더라도 공급자 입장에서는 현물을 현금으로 구매해야 하므로 현금이라고 볼 수 있다. 따라서 소득보장을 넓은 의미로 보면 현물 제공도 포함되며, 결국은 사회보장의 범주와 일치하는 개념이라고 볼 수 있다. 그러나 본 절에서는 수급자 입장에서 현금으로 지급 받는 소득보장에 한정해서 빈곤대책으로서의 공공부조와 사회보험 제도를 중심으로 현황을 살펴보고자 한다.

가. 공공부조

공공부조제도는 빈곤계층을 대상으로 한 일차적인 빈곤대책으로서 국민기초생활보장제도, 경로연금, 장애수당, 장애아동부양수당, 소년소녀가장지원, 저소득모부자가정 지원을 들 수 있다.

특공제제도만을 살펴보기 때문에 근로빈곤계층을 대상으로 한 탈빈곤대책으로 분류했다.

1) 국민기초생활보장제도

자산조사에 기초한 공공부조프로그램인 국민기초생활보장제도는 기존의 생활보호법을 대체하여 2000년 10월부터 시행되었다. 국민기초생활보장제도는 전국민 최저생활보장이라는 목적 하에 근로능력유무에 관계없이 최저생계비에 부족한 소득분 만큼의 현금과 현물급여를 제공한다. 수급자로 선정되기 위해서는 소득인정액 기준과 부양의무자 기준을 동시에 충족하여야 한다.

국민기초생활보장제도가 시행된 2000년 10월 이후, 실제 보호인원 기준 전국민 대비 수급자 비율은 2001년 3.1%, 2002(6월말 기준)년 3.0%로 큰 규모 변화를 보이고 있지 않다. 2002년 6월 현재, 약 139만 명의 저소득층이 수급자로 선정되어 최저생계비 수준의 생활을 보장받고 있다. 국민기초생활보장제도 도입 당시로 보면 그 이전과 비교하여 생계급여수급자가 약 100만 명이 추가되어 실질적인 기초생활을 보장받게 되었다. 이 밖에 의료·교육·재산·부양의무·자활 특례가 저소득층에게 적용되고 있다.

한편 보장범위의 확대에도 불구하고 잔존하는 사각지대에 대한 후속조치 중 하나로 2001년 8월, '사회취약계층에 대한 보호대책'을 마련하여 주민등록 말소자, 노숙인, 쪽방·비닐하우스촌 거주자 등에 대해 주민등록을 복원, 기초생활보장번호제 도입 등을 통하여 수급자로 선정 보호하고 있다. 급여내용에서 보면 생계급여와 함께 주거, 의료, 교육, 해산, 장제, 자활 등 욕구에 따른 지원을 담고 있다.

국민기초생활보장제도는 최저생활 이하의 전국민을 대상으로 하고 있다는 점에서 적용범위 측면에서 절대빈곤대책으로서의 완전한 기능을 하는 것처럼 보인다. 그러나 2000년 현재, 국민기초생활보장제도(생활보호제도)를 실시함에도 불구하고 절대빈곤층의 약 70%가 생계급여¹⁹⁾의 비수급 상태에 놓여져 있다.

19) 분석에 사용된 자료는 2000년 가구소비실태조사 데이터이므로, 생활보호제도에서 국민기초생활보장제도로 변화되는 시기이다. 따라서 엄격한 의미로 2000년 1~9월까지의 생활보호제도의 급여를 수급한 것이고, 10~12월까지의 국민기초생활보장제도에 따른 급여를 수급한 것이다. 또한, 가구소비실태조사 데이터에는 현금급여 수급액에 대한 정보만이 제공되고, 현물급여 수급여부에 대한 정보는 제공되지 않는다. 따라서 생계급여라 칭하기로 한다.

아래 <표 4-1>에서는 절대빈곤가구 중 생계급여 수급가구와 비수급 가구의 비율을 보여주고 있다. 여기서 말하는 절대빈곤가구는 4장에서도 언급한 바와 같이 국민기초생활보장제도의 선정기준이 되는 소득, 재산 기준을 모두 충족하는 가구를 말한다. 절대빈곤가구 중 근로가구는 취업가구원이 한 명 이상인 가구를 말하고, 비근로가구는 취업가구원이 한 명도 없는 가구를 말한다. 절대빈곤가구의 30.3%만이 생계급여를 수급하고 있고, 69.7%의 절대빈곤가구는 비수급 상태에 놓여져 있는 것으로 나타났다. 절대빈곤가구 중 근로빈곤가구의 79.3%, 비근로가구의 62.2%가 비수급 상태에 놓여져 있는 것으로 나타났다.

<표 4-1> 절대 빈곤가구의 생계급여 수급률

(단위: %)

	근로가구			비근로가구			계		
	수급	비수급	합	수급	비수급	합	수급	비수급	합
비율	20.7	79.3	100	37.8	62.2	100	30.3	69.7	100

자료: 통계청, 2000 가구소비실태조사 원자료

이렇듯 절대 빈곤가구의 비수급 비율이 높게 나타난 이유는 두가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 먼저, 소득과 재산 기준에 의한 절대빈곤가구 중에서 부양의무자 기준에 의해 선정에서 탈락해 비수급 상태에 놓인 가구가 상당수 있다는 점을 들 수 있다. 한국보건사회연구원·복지부(2003)의 「부양의무자조사」 결과에 의하면 저소득 가구 중 25.7%가 부양의무자 기준만으로 기초생활보장제도의 선정에서 탈락하는 것으로 나타났다. 또한, 「국민기초생활보장제도 기획단 조사」(2000)에 의하면, 부양의무자 기준 때문에 탈락한 가구 중 60.8%가 실제 부양을 받지 못하고 있는 것으로 나타났다. 이들의 23.9%가 최저생계비의 50%이하, 53.4%가 최저생계비의 50~100% 이하의 생계비로 생활하고 있는 것으로 나타나, 부양의무자 기준으로 인해 절대빈곤층의 상당수가 사적부양도, 공적이전도 받지 못하는 사각지대에 놓여져 있다는 점을 시사해주고 있다.

두 번째로, 소득과 재산 기준에 의한 절대빈곤가구 중에서 제도의 홍보 부족으로 인해, 혹은 공공부조 급여 수급에 대한 낙인(stigma)의 문제로 인해 누락된 비수급 가구가 있을 수 있다. 2000년은 국민기초생활보장제도가 막 도입된 시기이기 때문에 근로능력자 가구 중 상당수가 제도에 대한 인식 부족으로 수급신청을 하지 못했을 가능성이 있다.

2) 범주적 공공부조제도

이상에서 논의한 바와 같이 국민기초생활보장제도는 적용범위 측면에서 빈곤 대책으로서의 온전한 기능을 발휘하지 못하고 있다. 이러한 문제점은 국민기초생활보장제도 이외 공공부조의 성격을 지닌 제도들에 의해 일부 보완되고 있다. 공공부조의 성격을 띤 제도는 경로연금, 장애인수당, 소년소녀가장지원, 모부자가정지원 등을 제도를 들 수 있다.

이러한 프로그램들과 기초생활보장제도와와의 선정기준과 급여성격 차원에서의 관계를 개략적으로 요약하면 다음 <표 4-2>와 같이 제시된다.

<표 4-2> 공공부조 성격을 지닌 프로그램들의 비교

	장애수당	소년소녀가장	경로연금	모·부자 가정	영유아 보육
선정기준	기초보장과 동일	기초보장과 동일	기초보장대상자 + 저소득계층	기초보장대상자 + 저소득계층	기초보장대상자 + 저소득계층
급여내용	1인당 월 5만	6만5천원	3.5만원~5만원	1일 568원	보육료 지원
급여의 성격	기초보장에 부가급여	기초보장 현금급여에 부가됨	기초보장에 부가급여+저소득 노인 소득보조	기초보장생계급여와 대체관계(부가급여 아님)	기초보장에 부가급여+저소득 가정 아동양육 지원

자료: 보건복지부(2003)

현재의 국민기초생활보장제도의 소득 및 급여의 기준이 되는 최저생계비는

산정 시에 가구의 특성을 반영하지 못하고 있으며, 장애·노령·아동 등과 같은 추가적인 지출이 필요한 욕구를 고려하지 못하고 있다. 이러한 국민기초생활보장제도의 문제들을 부분적으로 보완해 주는 제도들이 경로연금, 장애수당, 소년소녀가정지원제도, 모부자 가정 지원 등으로 범주적 공공부조의 성격을 띠는 제도들이다. 이러한 범주적 공공부조의 성격을 띠는 제도들이 실질적으로 국민기초생활보장제도의 사각지대를 보완하는 정도는 제한적이다.

범주적 공공부조 제도의 적용대상자 규모를 보면 2003년 현재 경로연금 예산상의 적용대상자가 80만명으로 대부분을 차지하고, 장애인 수당이 13만 8천명, 소년소녀가정지원제도가 8천명에 불과하다(보건복지부, 2003). 적용대상자 규모가 적은 것은 수급 선정기준과 관련되는 문제이다. 장애수당과 소년소녀가정지원제도는 기초보장대상자의 선정기준과 동일하여, 가구특성으로 인한 욕구를 지녔으나 기초보장의 자산기준과 부양의무자 기준에 부합하지 못하는 장애인 가구와 소년소녀가정 가구가 적용대상에서 제외되는 결과를 초래한다. 한편, 경로연금과 모·부자가정지원 제도는 기초보장대상자 외에 저소득계층 일부를 포함하여 가구특성으로 인한 욕구 일부를 충족한다고 볼 수 있다. 그러나 모·부자가정지원제도의 경우 국민기초생활보장제도의 생계급여와 병급할 수 없도록 되어 있고, 경로연금의 경우도 3.5~5만원으로 급여수준이 매우 낮아 기초보장에 대한 보완적 기능은 제한적이다.

즉, 공공부조의 성격을 띠는 경로연금, 장애수당, 소년소녀가정지원, 모부자가정지원 등의 제도들이 형식상으로는 국민기초생활보장제도에서 충족하지 못하는 가구특성별 욕구에 따른 추가 지출분을 보완해주고 있지만, 적용범위 측면에서 실질적으로 국민기초생활보장제도의 사각지대를 보완하는 역할을 온전히 담당하고 있지 못하고 있는 것으로 볼 수 있다.

정리해보면, 경로연금은 국민기초생활보장제도 선정기준을 초과하는 저소득계층 노인을 포함하고 있기는 하지만 급여수준이 낮아 국민기초생활보장제도의 사각지대를 보완하는 기능이 미약하다고 볼 수 있으며, 장애수당, 소년소녀가정세대 보호는 국민기초생활제도와 선정기준이 동일하여 기초보장제도 사각지대를 보완하는 기능이 없다. 저소득모부자가정지원제도는 국민기초생활보장제도

선정기준을 초과하는 저소득계층을 포함하고 있기는 하지만 국민기초생활보장제도와 병급할 수 없어 국민기초생활보장제도의 사각지대를 보완하는 기능이 미약하다고 볼 수 있다.

결과적으로 일차적인 빈곤대책으로서의 공공부조제도 조차 빈곤층 내부의 사각지대를 잔존시킴으로써 그 역할의 한계를 나타내고 있다고 볼 수 있다.

나. 사회보험

사회보험은 공적연금, 건강보험, 산재보험, 고용보험으로 이루어져 있다. 본 논의에서는 소득보장을 현금형태의 급여로 한정했기 때문에 고용보험 내의 실업급여만을 다루고 현물형태의 급여인 고용안정사업, 직업능력개발 사업을 제외한다. 현물형태로 지급되는 건강보험 역시 논의에서 제외한다. 그리고 공적연금 가운데서 특수직역연금은 빈곤계층을 대상으로 하는 빈곤대책으로 논의하기에 적당치 않으므로 국민연금제도만을 논의하기로 한다.

국민연금제도는 기본적으로 보험이기 때문에 본인의 기여에 의해 재원이 조달된다. 근로기간에 기여하고 노령의 위험에 처해 소득을 상실했을 때, 급여를 지급 받는다. 일정 기간의 기여가 가능한 근로계층을 가입대상으로 하고 있고, 그러한 기여기간을 충족하는 노인만이 급여 지급을 받을 수 있다. 그렇기 때문에 빈곤대책으로서의 국민연금제도의 기능은 가입 자격 면에서 볼 때, 기여가 가능한 근로능력자에 한정되어 있고, 현재 급여수급자의 측면에서 볼 때 근로이력을 가진 노인층에 한정되어 있다고 볼 수 있다. 따라서 빈곤계층 중 근로능력자 집단 가운데 가입요건을 갖춘 일부에 대해 미래의 빈곤대책이 될 수 있으며, 근로무능력자 중 급여지급 요건을 갖춘 일부 수급자에 대한 현재의 빈곤대책이 될 수 있다.

실업급여는 고용보험제도 내의 하나의 사업으로 가입되어 있는 근로자가 실직을 했을 때 일정기간 동안 실직자 및 가족의 생계안정을 위해 현금을 지급한다. 고용보험의 적용대상자가 사업장에 종사하는 근로자만을 대상으로 하기 때문에 근로능력자 중 임금근로자만을 대상으로 한 빈곤대책이라고 볼 수 있다.

산재보험은 근로자가 사업장에서 업무상 부상, 질병, 신체장해 또는 사망한 경우에 발생하는 소득상실을 보상해줌으로써 근로자와 그 가족의 생활안정을 도모하는 제도이다. 실업급여와 마찬가지로 사업장에서 근로하는 임금근로자만을 대상으로 하기 때문에 근로능력자 중 임금근로자만을 대상으로 한 빈곤대책이라고 볼 수 있다.

이러한 사회보험의 적용범위는 확대과정을 거쳐, 현재 1인 이상 사업장에 적용되고 있다(표 4-3참조).

〈표 4-3〉 사회보험의 적용규모 확대 과정

국민연금	연도	'88		'92		'03. 7.			
	적용규모	10인		5인		1인			
실업급여	연도	'95		'98. 1.		'98. 3.		'98. 10.	
	적용규모	30인		10인		5인		1인	
산재보험	연도	'64	'65	'67	'69	'72	'82	'87	'00.7
	적용규모	500인	200인	100인	50인	30인	10인	5인	1인

사회보험제도는 외형상으로는 선진복지국가의 틀을 갖추고 있으나, 내부적으로는 상당 규모의 사각지대가 존재하고 있다. 국민연금제도는 1988년에 도입되어 1999년 4월에 이르러 도시지역까지 확대되어 전국민을 대상으로 하고 있어 적용범위 측면에서 보면, 기여가 가능한 모든 빈곤층에 대한 빈곤대책이라고 볼 수 있다. 그러나, 사업장 당연가입대상자를 제외한 지역가입대상자, 임의가입대상자 등 내부에서는 상당범위의 사각지대가 존재하고 있다. 당연 가입 배제자, 납부예외자 및 소득미신고자, 보험료 미납자를 중심으로 근로연령세대 가운데 사각지대가 나타나고 있다. 소득활동을 하지 않거나 못할 것으로 가정되어 당연가입에서 제외된 자들은 무소득배우자와 기초생활보장대상자, 군인과 학생 등인데 이들은 임의 가입이 가능하도록 제도적으로 개방해 놓고 있으나,

이를 적극적으로 이용하는 경우는 극소수에 불과하다. 18~59세 연령계층 2125만 9천명 가운데 국민연금 가입자는 1627만 8천명이고, 약 200만 명을 특수직역연금제도 가입자로 본다면 나머지 298만 1천명은 연금가입대상에서 아예 제외되어 있음을 알 수 있다(석재은, 2002). 일용근로자와 1개월간의 근로시간이 80시간 미만인 시간제근로자는 사업장 가입 대상에서 제외되어 있다. 또한, 지역가입자이면서 소득이 없어 보험료 납부예외를 신청한 실업자, 휴업자, 27세 이상인 학생과 군인, 장기질환자, 주소불명자 등의 납부예외자 집단 역시 사각지대로 존재하고 있다. 2002년 12월 현재 지역 가입자 1000만 4천명의 42%에 해당하는 4,250명이 납부예외자로 신고되었다(국민연금관리공단, 2003). 납부예외자의 73.5%는 실업자와 휴업자, 주소불명자 12.4%, 학생·군인·27세 미만 납부기록 보유자 6.8%, 생활곤란자 3.4%, 사업중단자 2.7%, 장기질환자 0.6%, 교도소수감자 0.5%, 자연재해 피해자 0.04%인 것으로 나타났다²⁰⁾(박성민, 2002).

실업급여 역시 일용근로자(1개월 미만동안 고용되는 자)와 월80시간 미만 일하는 근로자는 적용 대상에서 제외²¹⁾함으로써, 실업의 위험에 빠질 가능성이 높은 집단이 사각지대에 놓여져 있다.

산재보험의 경우에도 건설공사 중 총 공사금액 2천 만원미만/연면적 330m² 이하인 건축물의 건축 또는 대수선에 관한 공사, 농업·임업(벌목업 제외)·어업·수렵업 중 상시 5인 미만의 근로자를 사용하는 사업의 경우, 가사서비스업 종사자의 경우에는 적용대상에서 제외된다. 또한 특수고용형태를 가진 근로자의 경우는 자영업자로 분류되어 적용제외되고 있어 이들이 사각지대에 놓여져 있다.

국민연금, 실업급여, 산재보험의 적용범위상의 사각지대는 빈곤의 위험에 빠질 가능성이 높은 불안정 고용 근로자를 중심으로 형성되어 있어 적용범위 면에서 빈곤대책으로서의 기능이 제한적이라는 점을 알 수 있다. 빈곤가구의 사회보험 가입과 수급현황을 통해 좀더 자세히 살펴보면 다음과 같다. 국민연금과 실업급여²²⁾ 가입률을 차상위 가구와 일반가구와 비교해서 살펴보면 다음

20) 납부예외자의 사유별 비중은 2002년 6월기준의 수치이다.

21) 2004년 1월부터 일용직 근로자에게도 실업급여가 적용된다. 이로 인해 약 200여만 명의 일용근로자가 고용보험의 혜택을 볼 수 있을 것으로 추정된다(노동부, 2003).

<표 4-4>와 같다.

빈곤가구의 15.1%, 차상위 가구의 19.6%만이 국민연금에 가입해 있는 것으로 나타나 일반가구 58.4%와 비교해 현저하게 가입률이 낮은 것을 확인할 수 있다. 실업급여의 경우는 가입률이 더욱 낮아 빈곤가구 4.9%, 차상위가구 7.0%로 나타나 일반가구의 35.1%에 비해 현저히 낮은 것을 확인할 수 있다. 국민연금과 실업급여 제도는 대부분의 빈곤가구와 차상위 가구가 노령·실업의 위험에 놓여졌을 때, 빈곤대책으로서의 기능을 하지 못하는 것이다.

<표 4-4> 가구유형별 국민연금, 실업급여 가입률

(단위: %)

	빈곤가구 ¹⁾	차상위 가구 ²⁾	일반가구 ³⁾
국민연금	15.1	19.6	58.4
실업급여	4.9	7.0	35.1

주: 1) 소득과 재산이 국민기초생활보장제도 선정기준에 해당하는 가구

2) 소득과 재산이 국민기초생활보장제도 선정기준의 100~120%에 해당하는 가구

3) 소득과 재산이 국민기초생활보장제도 선정기준의 120%를 초과하는 가구

자료: 통계청, 2000 가구소비실태조사 원자료

한편, 국민연금, 실업급여, 산재보험 지급률을 보면 다음 <표 4-5>와 같다. 빈곤가구 중 1.8%만이 국민연금 급여를 지급하고 있는 것으로 나타났고, 0.3%가 실업급여를, 0.2%가 산재보험 급여를 지급하고 있는 것으로 나타났다. 차상위 가구의 경우 국민연금, 실업급여, 산재보험 급여 지급률이 각각 1.0%, 0.8%, 0.6%로 나타났으며, 일반가구는 각각 1.9%, 0.6%, 0.3%로 나타났다.

22) 국민연금과 실업급여 가입률은 가구 지출 중 국민연금 기여금과 고용보험 기여금이 있는 경우를 가입, 없는 경우 비가입으로 간주했다. 산재보험 기여는 100% 사용자 부담이므로 가구 소비자 데이터에서는 가구의 산재보험 가입여부를 확인할 수 없어 제외했다.

〈표 4-5〉 가구유형별 사회보험 수급률

(단위: %)

	빈곤가구 ¹⁾			차상위 가구 ²⁾			일반가구 ³⁾		
	근로	비근로	소계	근로	비근로	소계	근로	비근로	소계
국민연금	1.1	2.4	1.8	0.7	2.0	1.0	1.6	4.0	1.9
실업급여	0.4	0.3	0.3	0.5	1.5	0.8	0.6	0.5	0.6
산재보험	0.1	0.3	0.2	0.6	0.8	0.6	0.2	0.8	0.3

- 주: 1) 소득과 재산이 국민기초생활보장제도 선정기준에 해당하는 가구
- 2) 소득과 재산이 국민기초생활보장제도 선정기준의 100~120%에 해당하는 가구
- 3) 소득과 재산이 국민기초생활보장제도 선정기준의 120%를 초과하는 가구

자료: 통계청, 2000 가구소비실태조사 원자료

비근로 빈곤가구의 국민연금 수급률(2.4%)은 근로빈곤가구의 수급률(1.1%)보다 높게 나타난 반면, 실업급여의 수급률은 근로빈곤가구(0.4%)가 비근로가구(0.3%) 보다 높게 나타났다. 산재보험 급여 수급률은 비근로빈곤가구(0.3%)에서 근로빈곤가구(0.1%)보다 높은 것으로 나타났다. 국민연금, 실업급여, 산재보험제도는 대부분의 빈곤가구에 대한 빈곤대책으로서의 기능을 하지 못하고 있음을 알 수 있다.

2. 소득보장 외 기타 탈빈곤대책

가. 고용보장

본고에서 사용하는 고용보장 정책은 적극적 노동시장정책과 동일한 개념으로 정부가 노동시장에 개입하여 교육·훈련, 고용알선, 고용창출 등과 관련된 프로그램을 실시함으로써 노동자들의 실업과 빈곤을 적극적으로 예방하려는 일련의 정책을 말한다. 고용보장 정책은 크게 보면, 고용지원, 고용창출, 직업훈련 프로그램 등으로 구분될 수 있다. 우리나라에서는 이러한 프로그램들과는 별도로

국민기초생활보장제도 내에 자활지원사업을 운영하고 있다.

1) 고용지원 및 직업훈련 프로그램

고용보장사업은 고용보험제도에 의하여 주도되고 있다. 즉, 고용보험은 실업자를 대상으로 하는 고용지원, 직업훈련, 실업급여 등의 프로그램을 실시하고 있으며, 특히 고령자와 여성 등 사회적 취약계층을 대상으로 하는 특화된 프로그램도 실시하고 있다.

고용보험의 고용안정사업과 직업능력개발사업의 적용범위는 70인 이상 사업장 근로자에서 시작하여 점차 적용범위를 확대하여 1998년 10월부터 1인 이상 사업장 근로자 모두를 포괄하게 되었다. 실업급여가 일용직 근로자를 제외²³⁾한 반면, 고용안정사업과 직업능력개발사업은 일용직 근로자를 포함하고 있지만, 월 80시간 미만의 시간제 근로자는 제외하고 있다. 2002년 현재 고용보험 적용 대상 사업장은 120만 8천개소, 대상 근로자도 926만 9천명이다. 2002년 12월말 현재 적용사업장은 82만 5천개소, 적용근로자수는 717만 1천명으로 이는 적용 대상 사업장 및 근로자와 대비하면 각각 68.3%, 77.4%에 해당한다(노동부, 2003).

고용안정사업은 크게 고용조정지원, 고용촉진지원, 건설근로자 퇴직공제부금 지원 등으로 구성되어 있다. 고용조정지원사업은 고용조정이 불가피한 사업장의 사업주가 근로자의 고용안정을 위한 조치를 취하는 경우 사업주에게 필요한 지원을 하는 사업으로, 고용유지지원금, 전직지원장려금, 재고용장려금, 지역고용촉진지원금으로 구성된다. 이것은 임금근로자의 빈곤을 예방하는 빈곤대책의 기능을 한다고 볼 수 있다.

고용촉진지원사업은 취약계층의 고용을 촉진하기 위해 이들을 고용한 사업주를 지원하는 사업으로 고령자고용촉진장려금, 여성고용촉진장려금, 장기실업자 고용촉진장려금, 직장보육시설 지원 및 설치비용융자 등으로 구성되어 있다. 고령자고용촉진장려금은 2002년 66,565개 사업장 270,902명에 대해 39,980백만

23) 2004년 1월부터 일용직 근로자에게도 실업급여가 적용된다(노동부, 2003).

원이, 장기실업자고용촉진장려금은 2002년 11,749개 사업장 13,558명에 대해 7,154백만원이, 여성고용촉진장려금은 2001년 1,514개 사업장, 4,177명에 대해 3,821백만원이 지원되었다. 직장보육시설 지원 및 설치비용 용자는 2002년 324개 사업장에 2,783백만원이 지원되었다(노동부, 2003). 근로능력 미약자, 실업자, 취업의사가 있는 비경제활동인구의 고용을 지원함으로써 탈빈곤을 촉진시키고 빈곤을 예방하는 기능을 한다고 볼 수 있다.

건설근로자 퇴직공제부금은 1998년 1월부터 실시된 제도로, 건설업의 사용주가 건설근로자퇴직공제회와 건설근로자를 피공제자로 하는 공제계약을 체결한 후 공제금을 납부하면 근로자가 퇴직할 때, 퇴직공제금으로 지급하는 제도이다. 국민연금과 실업급여에서 적용제외되는 일용직 중 건설업 종사자에게 유일하게 적용되는 퇴직 후 소득보장이 이루어지는 제도이다. 2002년 12월말 현재 공제계약 체결 사업장은 3,338개소이며, 건설근로자복지수첩은 357,236매가 발급되었다. 공제부금의 납부월수가 12월 이상인 건설근로자가 건설업에서 퇴직할 때 지급하는 퇴직공제금은 9,523명, 5,268,181천원이 지급되었다(노동부, 2003).

직업능력개발사업은 직업능력을 개발하는 프로그램을 제공하거나 제공받는 사업주와 근로자를 지원하는 사업으로 사업주에게 지원하는 능력개발훈련지원, 유급휴가훈련지원, 직업훈련 시설·장비자금대부와 근로자에게 지원하는 근로자 학자금 대부, 실업자재취직 훈련지원, 수강장려금으로 구성되어 있다. 이 중 능력개발훈련지원, 유급휴가훈련지원, 직업훈련 시설·장비자금대부, 근로자학자금 대부, 수강장려금은 피보험자인 임금근로자의 빈곤예방 및 탈빈곤을 돕는 대책이라고 볼 수 있으며, 실업자 재취직훈련지원은 실업급여를 못받는 근로자에게 제공하는 훈련수당이다. 2002년 12월말 현재 고용보험 직업능력개발사업의 지원사업장은 전체 적용사업장 825,531개소의 7.5%인 62,035개소이며, 직업능력개발사업에 참여하여 지원을 받은 피보험자수는 1,584,823명으로서 전체 피보험자 7,171,277명의 22.1%인 것으로 나타났다. 총지원금액은 3888억원으로 직업능력개발훈련은 1,701억원, 실업자재취직훈련은 1520억원이 지급된 것으로 나타났다. 직업능력개발훈련에 158만명, 실업자재취직훈련에 9만여명이 참여한 것으로 나타났다(노동부, 2003).

2) 실업자 취업알선(고용안정센터)

고용안정센터는 1998년 7월 지방노동관서의 고용보험과와 직업안정과를 통합하여 취업알선·고용보험·직업훈련서비스를 한곳에서 제공하도록 One-Stop서비스 체계로 개편·운영하게 되었으며, 1998년에 99개였던 고용안정센터는 IMF이후 계속 증가하여 2002년 12월말 현재 전국에 158개소의 고용안정센터를 설치·운영하고 있으며, 주요 업무는 취업알선, 직업상담 등 취업지원업무, 피보험자관리, 실업급여 등 고용보험관련 업무, 직업능력개발관련 업무, 기타 고용안정서비스관련 업무를 수행하고 있다. 2002년 고용안정센터는 구직자에 대한 취업알선과 관련해서 총 87만의 구직자 중 19만 명에게 일자리를 제공한 것으로 파악된다(노동부, 2003).

3) 자활지원사업

현재 자활지원사업은 국민기초생활보장제도의 틀 내에서 운영되고 있으며, 근로가능한 빈곤계층 및 차상위계층만을 대상으로 하는 사업이다. 2000년 10월부터 시행된 국민기초생활보장법 상 자활사업을 통해 근로능력 있는 저소득층이 스스로의 힘으로 자활할 수 있도록 안정된 일자리 제공 및 자활능력 배양을 목적으로 한다. 2002년의 경우, 조건부수급자 2만 9천명, 차상위계층 1천명 등 총 46천명 자활사업 참여한 것으로 나타났다(보건복지부, 2003). 자활사업은 복지부가 시행하는 지역봉사, 재활프로그램, 자활근로, 자활공동체 사업과, 노동부가 시행하는 직업적응훈련, 자활직업훈련, 창업지원사업으로 구성되어 있다.

4) 취약계층에 대한 고용보장제도

취약계층에 대한 고용보장제도는 의무고용제도와 고용촉진 장려금 제도로 나뉘볼 수 있다. 취약계층에 대한 의무고용제도의 대표적인 예는 장애인 의무고용제도²⁴⁾이다.

24) 차별금지입법은 장애인 등이라는 이유로 고용 및 기타사항에 대해 비장애인과 차별대우를

우리나라는 1990년 「장애인 고용촉진 등에 관한 법률」을 제정하여 상시 300인 이상 사업주로 하여금 일정률 이상의 장애인을 의무고용토록 하고 이를 지키지 못한 기업에 대해서는 부담금을 납부하도록 하는 의무고용제도(quota-levy system)를 도입하였다. 민간사업주에 대해서 근로자 총수의 5% 범위 내에서 대통령령이 정하는 비율 이상을 장애인에게 할당하도록 되어 있다. 현재는 2%가 적용되고 있다. 또한 장애인 의무고용제가 적용되는 사업장은 국가 및 지방자치단체와 300인 이상 상시근로자를 고용하고 있는 민간기업에 한정되어 있다²⁵⁾.

『장애인 고용촉진 및 직업재활법』 제27조에 의거하여 장애인 의무고용을 준수하지 않은 사업주에게 부담금을 징수하고 있는 부담금제도는 장애인 의무고용의 법조항을 준수하지 않을 경우 지불해야 하는 대체적 비용부담의 성격을 가진다. 의무고용률에 미달하여 장애인을 고용한 사업주는 매월 의무고용률에 의하여 고용하여야 할 장애인수에서 고용장애인수를 뺀 수의 연간합계에 부담 기초액을 곱한 연간부담금액에서 장려금 지급대상 연간합산금액을 차감한 금액을 고용부담금으로 납부하여야 한다(황수경, 2003).

부담기초액은 장애인을 고용하는 경우에 매월 소요되는 다음 비용의 평균액을 기초로 하여 위원회의 심의를 거쳐 노동부장관이 정하도록 되어 있다(매년 회계연도 개시 30일 전까지 고시함)²⁶⁾. 2000년 이전까지 부담기초액은 최저임금의 60~70% 수준이었으나, 2003년부터는 최저임금의 92%를 부담기초액으로 적용하고 있다.

우리나라의 고용촉진지원제도는 고령자의 다수고용과 신규채용에 대해 보조

받는 것을 금지하는 것이며, 이는 동일한 직업능력을 가진 비장애인과 장애인은 동일한 대우를 받아야 함을 의미한다. 이에 비해 의무고용제는 기업에게 일정수 또는 일정비율의 장애인을 고용하도록 의무지우고, 이를 강제하기 위해 의무고용을 이행하지 않은 사업주에 대해 부담금을 부과하는 것이다. 전자는 어떤 특정한 일자리가 있을 때 직무능력이 비장애인보다 우월한 장애인이 고용되는 것을 보장함으로써 경제적 효율성을 증가시키는 효과가 큰 반면, 후자는 어떤 특정한 일자리가 있을 때 직무능력이 떨어지는 일정수의 장애인이 고용되는 것을 보장함으로써 사회적 형평성을 증대시키는 효과가 큼. 이 둘은 상호보완적인 정책수단으로 사용되어야 한다(황수경, 2003).

25) 건설업(운전사가 딸린 건설장비임대업 제외)은 공사실적액이 노동부장관이 매년 고시하는 금액 이상인 사업주에 대해 장애인 고용의무가 부과되고 있다.

26) 단, 부담기초액은 당해연도의 최저임금의 100분의 60 이상이어야 한다.

금을 지급하는 것에서 출발해서 여성과 고령자의 재고용에 대한 보조금, 여성가장의 신규채용에 대한 보조금, 장기실업자에 대한 보조금으로 그 영역을 점차 넓혀 왔다. 또한 각각의 보조금에 대해서는 지원금액의 수준을 높여 가면서 동시에 고용주의 도덕적 해이로 인한 제도의 오·남용을 방지하는 방향으로의 제도개선을 추구해 왔다(장지연·김정우, 2002).

고령자고용촉진장려금, 여성고용촉진장려금, 장기실업자고용촉진장려금 모두 제도시행 이후 점차적으로 그 활용이 증가하는 추세에 있다(장지연·김정우, 2002). 다수고령자고용촉진장려금의 활용도가 가장 높아 2000년 연인원 기준으로 177,515명이 이 제도를 활용했으며, 다음으로 신규고령자 고용촉진장려금의 경우 49,105명이 활용하였다. 나머지 제도에 대한 활용도는 아직은 비교적 낮지만 해마다 꾸준히 증가하고 있다.

나. 의료보장

의료보장은 질병의 위험에 처한 사람에게 필수적 혹은 부가적 의료서비스를 제공하는 것으로 사회보험 방식의 건강보험과 공공부조 방식의 의료급여제도를 들 수 있다.

건강보험제도는 1963년에 도입되어 1989년 전국민으로 대상이 확대되어 왔다. 우리나라 의료보장 적용인구는 2001년 6월 현재 약 4700만명이며, 이 중 건강보험의 적용인구는 4601만명으로 의료보장 적용인구의 96.7%를 보이고 있고, 의료급여는 약 158만명으로 3.3%를 차지하는 것으로 나타났다. 2001년 7월 기준 총인구 약 4734만명의 약 99.3%를 포괄하고 있다(박능후 외, 2002). 의료보장은 적용범위 면에서 볼 때, 의료빈곤에 대한 대책으로서 그 기능은 큰 문제가 없는 것으로 보인다.

그러나 건강보험급여는 총진료비의 약 51%(건강보험공단, 2002)만을 지급하여, 본인부담비율이 높다. 특히 원칙적으로 본인일부부담의 비율이 외래 50%, 입원 20%로 정해져 있으나, 이 자체가 전세계적으로 가장 높은 수준의 본인부담이다. 현재 우리나라의 건강보험제도는 본인부담비율이 높아 의료빈곤 대책

으로서의 기능이 제한적이라 볼 수 있다.

저소득층 중 국민기초생활보장제도의 수급가구로 선정된 경우는 의료급여를 받을 수 있다. 그러나 이러한 경우조차도 급여가 제한적으로 이루어지고 있다. 국민기초생활보장제도의 의료급여는 대상자를 1종과 2종으로 나눈다. 1종은 근로능력이 없는 자로 구성된 세대이거나 미취학 자녀 또는 거동이 불편한 가구원을 보호하고 있는 자 또는 보장시설 대상자로 1·2·3차 진료기관 모두에서 외래 및 입원비 전액 무료혜택을 받고 있다. 그러나 2종 대상자는 1차 진료기관에서 외래의 경우 1,000원~1,500원, 입원의 경우 의료비용의 20%를 본인부담하도록 되어 있다. 2·3차 진료기관의 경우도 외래·입원 공히 20%의 본인 부담분을 감내해야 한다.

다. 주거보장

주거보장은 주거안정성과 더불어 적절한 주거수준과 주거비용을 보장하기 위한 국가의 원조를 말하는데, 취약계층에게 일정 수준의 주거생활을 보장하기 위한 특별한 보호조치와 저소득 등의 자구노력에 대한 지원을 포함한다(변재관 외, 1998). 본 절에서는 빈곤대책으로서의 주거보장으로 주로 저소득층에 대한 주거수준과 주거비용 보장을 위한 국가지원을 의미한다. 이하에서는 주거급여, 영세민 전세자금지원, 공공임대주택의 현황을 살펴보고자 한다.

주거급여는 국민기초생활보장제도의 수급자를 대상으로 주거안정을 도모하기 위해 임차료, 유지수선비 등을 현금 및 현물로 지원하는 제도이다. 2003년 기준 3~4인 가구 주거현금급여액은 41,000원을 지급하고 있다. 자가거주는 현금급여액을 70% 지급하고, 30%는 현물급여 실시한다. 생계급여에 포함된 주거비를 합산하면 4인 가구의 경우 최저주거비 197,766원을 지급하고 있다.

영세민 전세자금지원은 '영세민전세자금융자지침'에 의거하여 영세민 주거생활 안정을 위해 1990년부터 도시 영세세입자에 대해 국민주택기금에서 전세자금을 저리로 융자지원하고 있다. 영세민 전세자금의 지원한도를 종전보다 다소 확대하여 2003년 2월부터 서울은 보증금 5000만원 이하에서 3500만원까지, 광

역시는 4000만원 이하에서 2800만원까지, 기타지역은 3000만원 이하에서 2100만원까지 지원한다. 용자대상자 선정기준은 지방자치단체의 장이 정하도록 되어 있다.

공공임대주택은 임대주택법시행령에서 정의하고 있는 국가 또는 지방자치단체의 재정으로 건설하거나 국민주택기금에 의한 자금을 지원받아 건설하여 임대하는 주택으로 공공임대주택의 유형에는 영구임대주택, 장기임대주택, 공공임대주택, 국민임대주택 등이 있다. 영구임대주택은 정부가 무주택 저소득층을 위하여 최초로 공급한 본래적 의미의 장기 공공임대주택이었다. 80년대 후반 불안하였던 주택시장을 안정시키기 위하여 추진되었던 ‘주택 200만호 건설계획’의 일환으로 건설된 영구임대주택은 정부가 건설비의 85% 이상을 재정에서 지원하였으며, 재정지원을 받은 주택공사와 지방자치단체는 ‘89년부터 ’93년 사이에 총 190,077호를 건설하여 영세민 등 무주택 저소득층에게 공급하였다. 그러나 주택이 협소(전용면적 9평)하기 때문에 영세민 등 입주자격을 가진 저소득층에서 입주를 꺼려 입주수요가 감소된데다 정부재정 형편상 지원이 중단됨에 따라 ’94년 이후 건설되지 않게 된다. 영구임대주택의 건설이 중단된 이후부터는 5년간 임대 후 분양되는 5년 공공임대주택이 주로 건설되었다. 재정지원 대신 국민주택기금으로부터 저리의 자금을 용자받아 건설되는 5년 공공임대주택은 주택공사 등 공공기관 보다 민간기업이 활발하게 참여하게 된다. 정부도 임대주택 재고확충을 위하여 국민주택기금의 지원뿐만 아니라 지방세 등 각종 세제지원을 강화하고 공공택지를 저렴하게 공급하는 등 5년 공공임대주택의 활성화를 도모하였다. 그 결과, 5년 공공임대주택은 제도권 임대주택 재고의 53%를 차지하는 489,594호가 건설·공급되어 우리나라 임대주택의 대표적인 형태로 자리잡았다. 그러나 5년 공공임대주택은 5년간 임대한 후 임차인에게 분양전환되고 임대료 수준도 재정이 지원되는 임대주택 보다는 높기 때문에 내집을 마련할 수 없는 저소득층이 장기간 안심하고 거주하기에는 한계를 가지고 있다는 지적도 있다. 정부는 외환위기 이후 발생한 대규모 실직 등으로 저소득층의 주거불안이 심화될 우려가 발생하자 5년 공공임대주택에 입주하기 어려운 서민층을 위하여 ‘98년부터 건설비의 일부를 재정에서 지원하는 국민임대주택 프로그램

램을 도입하였다. 주택공사가 건설비의 30%와 40%를 재정 및 기금으로부터 지원 받아 전용면적 18평 이하로 건설하는 국민임대주택은 시중 전세가격의 50% 수준으로 공급되고 임차인의 자격도 소득 4분위 또는 2분위 이하의 무주택 세대주로 한정하며, 일단 입주하면 30년 이상 장기간 거주가 가능하도록 되어 있다. '98. 9월 '03년까지 5만호 건설계획으로 시작된 국민임대주택은 외환위기 극복 이후 발생한 주택가격의 상승으로 서민층의 전월세난이 심화되자 '01년 상반기에는 10만호, 동년 하반기에는 20만호로 건설물량이 확대되었다(건설교통부, 2003).

라. 조세정책

조세정책은 소득불평등을 줄이는 데 중요한 역할을 한다(Smeeding et al., 1990)는 점에서 넓은 의미의 탈빈곤정책이라고 할 수 있다. 포괄적으로 볼 때, 사회보장의 재원으로서의 조세수입의 크기, 소득계층별 조세부담률(누진율), 탈세의 규모, 조세감면정책의 운영방식 등이 소득불평등 완화와 관련되어 있다.

광범위한 논의의 폭을 좁혀 조세감면정책에 한정해 살펴본다. 조세감면에 포함되는 항목을 크게 둘로 나누면 경제적 욕구를 고려한 조세감면과 경제적 효율을 고려한 조세감면으로 나눌 수 있다. 전자에는 노인·아동·장애인·아동 등에 대한 감면이나, 의료비·교육비·주택비 등에 대한 공제 등이 포함되고, 후자에는 기업을 대상으로 한 법인소득세 감면이나 각종 경제활동 활성화를 위해 필요한 비용 등을 공제해주는 것이 포함된다. 이 중 소득재분배 측면에서 좀더 밀접한 관계를 갖는 것이 경제적 욕구를 고려한 조세감면으로 각종의 소득공제, 세액공제, 비과세 항목들이 포함된다. 소득공제에는 인적공제와 필요 경비적 공제, 두 가지 유형이 있다. 인적 공제는 배우자·부양가족·장애인·경로우대 공제 등이 포함되고, 필요 경비적 공제는 근로소득 공제를 비롯하여 각종의 보험료·의료비·교육비·주택비 등의 공제를 말한다. 세액공제에는 근로소득·재형저축·주택자금 등이 포함되고, 비과세에는 국민주의 이자나 배당소득 등이 포함된다.

본 절에서는 논의의 폭을 좁혀 조세감면정책 중 저소득 근로계층의 세부담 경감과 직접적으로 연관을 가지고 있는 근로소득공제 및 근로소득세액공제 제도, 국민기초생활보장제도 내 근로소득공제 제도의 현황을 살펴보기로 한다.

근로소득공제제도는 사업소득자와의 형평성을 유지하기 위해 근로제공에 소요되는 필요 경비 지출을 과세소득에서 제외하는 제도이다. 그러나 필요경비의 공제라는 본질적인 기능 이외에도 근로소득자에 대한 추가적인 소득공제를 통해 세부담을 완화하는 역할을 수행하고 있다. 이는 기본공제 및 표준공제 등과 함께 근로소득자의 면세점을 결정하는 요인으로 작용하고 있다. 4인가족 근로자 가구의 면세점은 2003년 현재 1,500만원으로 2003년 4인가족 최저생계비 1,223만원의 약 1.23배로 나타나, 실질적으로 면세점 이하의 근로빈곤계층에게는 근로소득 공제의 혜택이 의미가 없다.

근로소득세액공제제도 역시 사업소득자와의 형평성을 유지하기 위해 실시되는 제도로 근로소득 산출세액의 일정률을 공제해주는 제도이다. 1988년까지 일정 소득 이하의 근로자만을 대상으로 월급여 기준으로 산정되었는데, 1989년 일시 폐지되었다 1990년 다시 실시되었다. 1991년에는 연간급여 3,600만원 미만의 근로자를 대상으로 50만원 한도 내에서 산출세액의 20%를 적용하였으며, 1993년 이후에는 연간급여에 상관없이 급여기준을 폐지했다. 2003년 현재 모든 근로자를 대상으로 45만원을 한도로 산출세액이 50만원 미만인 경우 50%, 50만원 이상인 경우 30%가 적용되고 있다. 김근중(1997)의 연구에 따르면, 근로소득세액공제제도를 통한 가처분소득의 증가는 일부 소득계층에 집중되어 있어 조세의 수직적 공평성의 기준에서 그 효과가 미흡한 것으로 나타난다. 환급제가 없어 면세점 이하의 저소득 근로소득자에게는 감세 혜택이 없다.

빈곤계층을 대상으로 하는 제도는 국민기초생활보장제도 내의 근로소득공제 제도이다. 근로소득이 있는 수급자의 생계급여를 소득공제만큼 증가시켜서 근로유인효과를 제고하고 근로활동에 참가하는 수급자와 참가하지 않는 수급자와의 형평성 문제를 해소하고자 하는 것이다. 복지재정의 관점에서 근로소득공제 제도의 도입은 추가예산이 소요되지만, 장기적으로는 추가적인 근로활동에 따른 근로소득의 증가로 인하여 생계급여의 감소와 탈빈곤에 의한 수급자 규모의

감소를 초래하여 예산절감 효과를 기대할 수 있다(김재진·권오성, 2002). 현재 국민기초생활보장제도의 근로소득공제는 직업재활사업에 참여해 얻은 장애인의 소득, 자활공동체에 참가하여 얻는 소득, 학생이 얻은 근로소득 및 사업소득을 대상으로 30%의 정률 공제를 적용하고 있다.

제 2 절 빈곤정책의 빈곤감소효과

앞서 살펴본 정책들이 탈빈곤대책으로서의 실효성이 어느정도인지를 알아보기 위해 각 제도의 급여 후 빈곤감소효과를 분석하고자 한다. 2000년 통계청의 가구소비실태조사 원자료를 통해 사회보험과 공공부조 급여 전과 후, 공적이전 전과 후의 빈곤규모와 빈곤심도의 변화 정도를 분석한다.

빈곤규모와 빈곤심도를 측정하는 기준은 빈곤선과 빈곤선의 120% 두 가지를 사용한다. 빈곤선은 국민기초생활보장제도의 선정기준인 소득, 재산 기준을 의미하는 것으로, 소득기준은 2000년도 최저생계비를 기초로 해서 정책적으로 활용 가능하도록 단순화시켰고, 재산기준은 그대로 사용했다. 빈곤선의 120%는 빈곤선의 소득, 재산 기준의 각각 120%로, 정책적인 차상위빈곤선의 의미를 지닌 개념이다. 빈곤감소효과는 빈곤규모의 감소 정도와 빈곤심도의 감소 정도를 살펴보는 데, 빈곤규모는 빈곤율, 빈곤심도는 빈곤갭으로 제시한다. 빈곤율과 빈곤갭은 가구단위로 측정되었다.

1. 빈곤율 감소 효과

먼저, 공적이전소득을 공공부조내 생계급여와 사회보험으로 구분한 후, 각각의 소득이전이 어느 정도의 빈곤 감소 효과성을 가지는지를 분석한다.

다음 <표 4-6>은 가구단위로 계산된 이전 전 빈곤과 이전 후 빈곤율의 변화를 가구유형에 따라 살펴본 것이다. 가구유형은 가구내 취업자가 있는지 여부에 따라 비근로빈곤가구, 근로빈곤가구로 구분하였다. 생계급여, 사회보험제도 현금급여, 공적이전 소득 제공 후에 모든 가구에서 공적소득이전이 빈곤가구의

규모를 감소시키고 있다. 빈곤선 기준의 빈곤율은 공적소득 이전 전 후 6.5%에서 5.7%로 감소하는 것으로 나타나, 총공적이전소득에 의한 빈곤율 감소효과는 약 12.3%인 것으로 나타났다. 가구유형별로 살펴보면, 공적소득이전 전 후 비근로가구의 빈곤율은 24.9%에서 22.1%로 2.8% 포인트 감소해, 총공적이전소득에 의한 비근로가구의 빈곤율 감소효과는 약 11.2%인 것으로 나타났다. 한편, 공적소득이전 후 근로가구의 빈곤율은 3.3%에서 2.9%로 0.4%포인트 감소했다. 총공적이전소득에 의한 근로가구의 절대빈곤율 감소효과는 12.1%로 비근로가구의 절대빈곤율 감소효과 보다 큰 것으로 나타났다.

〈표 4-6〉 공적이전소득의 빈곤율 감소효과

(단위: %)

		공적이전 전 ¹⁾	공적이전 후					
			생계급여 ²⁾		사회보험 현금급여 ³⁾		공적이전 소득 ⁴⁾	
			빈곤율	감소효과	빈곤율	감소효과	빈곤율	감소효과
빈곤선 기준	비근로가구	24.9	23.7	4.8	24.4	2.0	22.1	11.2
	근로가구	3.3	3.0	9.1	3.3	0	2.9	12.1
	전체가구	6.5	6.0	7.7	6.3	3.1	5.7	12.3
빈곤선의 120%기준	비근로가구	30.7	29.9	2.6	30.0	2.3	28.4	2.6
	근로가구	6.0	5.7	5.0	6.0	0	5.6	6.7
	전체가구	9.6	9.2	4.2	9.4	2.1	8.9	7.3

주: 1) 공적이전 전 소득 = 근로소득(임금소득+사업소득+농어업소득+부업소득)+재산소득(이자 및 배당소득+임대소득)+사적이전소득

2) 기초보장제도 생계급여 후 소득 = 공적이전 전 소득+기초보장제도 생계급여

3) 사회보험 현금급여 후 소득= 공적 이전전 소득+공적연금급여+실업급여+산재급여

4) 공적이전 후 소득= 공적이전 전 소득 + 공공부조급여(기초보장제도 생계급여+경로연금 +장애수당+국가유공자보조금+기타보조금)+사회보험 현금급여

자료: 통계청, 2000 가구소비실태조사 원자료

공공부조제도의 생계급여와 사회보험 현금급여로 나누어 살펴보면, 생계급여에 의한 빈곤율 감소효과는 7.7%, 사회보험 현금급여에 의한 빈곤율 감소효과는 3.1%인 것으로 나타났다. 가구유형별 빈곤율 감소효과를 살펴보면, 비근로 빈곤가구의 경우 생계급여에 의한 효과가 4.8%, 사회보험에 의한 효과가 2.0%로 나타났다. 반면 근로가구의 경우는 생계급여에 의한 빈곤율 감소효과가 9.1%, 사회보험에 의한 빈곤율 감소효과는 없는 것으로 나타났다.

한편, 빈곤선의 120% 기준에 의한 빈곤규모 감소 효과를 살펴보면 다음과 같다(표 4-6 참조). 빈곤선의 120% 기준에 의한 빈곤율은 공적소득 이전 전 후 9.6%에서 8.9%로 감소하는 것으로 나타나, 총공적이전소득에 의한 빈곤율 감소효과는 7.3%인 것으로 나타났다. 가구유형별로 살펴보면, 공적소득이전 후 비근로가구의 빈곤율은 30.7%에서 29.9%로 0.8% 포인트 감소해, 총공적이전소득에 의한 비근로가구의 빈곤율 감소효과는 2.6%인 것으로 나타났다. 한편, 공적소득이전 후 근로가구의 빈곤율은 6.0%에서 5.6%로 0.4%포인트 감소했다. 총공적이전소득에 의한 근로가구의 빈곤율 감소효과는 6.7%로 비근로가구의 빈곤율 감소효과 보다 큰 것으로 나타났다.

생계급여에 의한 빈곤선의 120% 기준에 의한 빈곤율 감소효과는 4.2%, 사회보험 현금급여에 의한 빈곤율 감소효과는 2.1%인 것으로 나타났다. 가구유형별 빈곤율 감소효과를 살펴보면, 비근로빈곤가구의 경우 생계급여에 의한 효과가 2.6%, 사회보험에 의한 효과가 2.3%로 나타났다. 반면 근로가구의 경우는 생계급여에 의한 빈곤율 감소효과가 5.0%, 사회보험에 의한 빈곤율 감소효과는 없는 것으로 나타났다.

2. 빈곤갭 감소 효과

여기서는 공적이전소득을 생계급여와 사회보험 현금급여로 나누어 빈곤갭 감소 효과성을 살펴본다. 앞의 빈곤율 감소 효과성이 빈곤의 양적 측면을 다룬다면, 여기서는 빈곤의 질적 측면 즉, 빈곤의 심도를 얼마와 감소시키고 있는지를 분석하게 된다. 가구당 평균 빈곤갭을 활용해 분석하면, 다음 <표 4-7>과 같은 결과가 나타난다.

〈표 4-7〉 공적이전소득의 빈곤갭 감소효과

(단위: 원, %)

		공적이전 전 ¹⁾	공적이전 후					
			생계급여 ²⁾		사회보험 현금급여 ³⁾		공적이전 소득 ⁴⁾	
			빈곤갭	감소효과	빈곤갭	감소효과	빈곤갭	감소효과
빈곤선 기준	비근로가구	253,850	190,197	25.1	246,714	2.8	168,993	33.4
	근로가구	188,596	177,998	5.6	187,135	0.8	172,594	8.5
	전체	225,031	184,929	17.8	220,360	2.1	170,566	24.2
빈곤선의 120%기준	비근로가구	311,067	253,926	18.4	301,228	3.2	229,289	26.3
	근로가구	236,844	224,924	5.0	234,562	1.0	217,844	8.0
	전체	271,257	238,506	12.1	265,194	2.2	223,107	17.8

주: 1) 공적이전 전 소득 = 근로소득(임금소득+사업소득+농어업소득+부업소득)+재산소득(이자 및 배당소득+임대소득)+사적이전소득

2) 기초보장제도 생계급여 후 소득 = 공적 이전 전 소득+기초보장제도 생계급여

3) 사회보험 현금급여 후 소득 = 공적이전 전 소득+공적연금급여+실업급여+산재급여

4) 공적이전 후 소득 = 공적 이전 전 소득 + 공공부조급여(기초보장제도 생계급여+경로연금+장애수당+국가유공자 보조금+기타보조금)+사회보험 현금급여

자료: 통계청, 2000 가구소비실태조사 원자료

먼저, 빈곤선을 기준으로 한 전체 빈곤가구의 빈곤갭은 공적소득이전 전을 기준으로 225,031원이다. 즉, 전체 빈곤가구가 빈곤으로부터 탈피하기 위해서는 평균적으로 가구당 225,031원이 필요했다. 공적소득이전을 통해 빈곤갭은 170,566원으로 줄어들어 빈곤갭 감소 효과는 24.2%인 것으로 나타났다. 공적소득 이전 중 생계급여를 통한 빈곤갭 감소 효과는 17.8%, 사회보험 현금급여를 통한 빈곤갭 감소 효과는 2.1%로 나타났다.

이를 가구유형별로 살펴보면 총공적소득이전을 통한 빈곤갭 감소효과는 비근로가구보다 근로가구에서 현저하게 적은 것으로 나타났다. 절대빈곤선을 기준

을 한 비근로가구의 공적소득이전 전 빈곤갭은 253,850원이었으나, 공적소득 이전 후에는 168,993원으로 감소해 빈곤갭 감소효과는 33.4%로 나타났다. 반면, 근로가구의 공적소득이전 전 빈곤갭은 188,596원으로 비근로가구의 이전 전 빈곤갭보다 적었으나, 공적이전 후 빈곤갭은 172,594원으로 비근로가구의 빈곤갭보다 액수가 크게 나타났다. 공적이전 후 근로가구의 빈곤갭 감소효과는 8.5%로 나타났다. 생계급여와 사회보험으로 나누어 살펴보면, 빈곤선을 기준으로 생계급여, 사회보험 각각의 빈곤갭 감소효과는 비근로가구의 경우 25.1%, 2.8%로 나타난 반면, 근로가구의 경우는 각각 5.6%, 0.8%로 나타났다.

한편, 빈곤선의 120%를 기준으로 한 전체 빈곤가구의 빈곤갭은 공적소득이전 전을 기준으로 271,257원이다. 즉, 전체 빈곤가구가 빈곤으로부터 탈피하기 위해서는 평균적으로 가구당 271,257원이 필요했다. 공적소득이전을 통해 빈곤갭은 223,107원으로 줄어들어 빈곤갭 감소 효과는 17.8%인 것으로 나타났다. 공적소득 이전 중 생계급여를 통한 빈곤갭 감소 효과는 12.1%, 사회보험 현금급여를 통한 빈곤갭 감소 효과는 2.2%로 나타났다. 빈곤선 100%를 기준으로 했을 때와 비교할 때, 총공적소득이전, 생계급여 이전에 의한 빈곤갭 감소효과는 적은 것으로 나타났지만, 사회보험에 의한 빈곤갭 감소효과는 0.1%포인트 높은 것으로 나타나, 사회보험 급여의 혜택이 절대빈곤층 보다는 차상위층에게 돌아가고 있음을 보여주고 있다.

이를 가구유형별로 살펴보면 총공적소득이전을 통한 빈곤갭 감소효과는 역시 비근로가구보다 근로가구에서 현저하게 적은 것으로 나타났다. 빈곤선 120%를 기준을 한 비근로가구의 공적소득이전 전 빈곤갭은 311,067원이었으나, 공적소득 이전 후에는 229,289원으로 감소해 빈곤갭 감소효과는 26.3%로 나타났다. 반면, 근로가구의 공적소득이전 전 빈곤갭은 236,844원, 공적이전후 빈곤갭은 217,844원으로 빈곤갭 감소효과는 8.0%로 나타났다. 생계급여와 사회보험으로 나누어 살펴보면, 빈곤선의 120% 기준으로 한 생계급여, 사회보험 각각의 빈곤갭 감소효과는 비근로가구의 경우 18.4%, 3.2%로 나타난 반면, 근로가구의 경우는 각각 5.0%, 1.0%로 나타났다.

제 3 절 빈곤대책의 문제점

1. 소득보장정책의 문제점

소득보장정책의 두 범주인 사회보험과 공공부조제도는 대상, 재원조달방식, 급여액 산정 등이 다르기 때문에 빈곤대책으로서의 기능 또한 상이할 수 밖에 없다. 두 제도를 구분하여 각각의 문제점을 살펴본다.

가. 공공부조제도의 문제점

공공부조제도는 절대빈곤층의 탈빈곤을 목적으로 한 대표적인 제도이므로 빈곤대책으로서의 실효성이 가장 높은 제도라고 볼 수 있다. 특히, 국민기초생활보장제도는 전국민의 최저생활보장을 목적으로 도입되어, 원론상으로 제도 시행 이후 절대빈곤층이 존재하지 않아야 한다. 그러나, 절대빈곤층의 상당비율이 사각지대로 잔존하고 있다.

본 연구의 분석에 의하면, 2000년 현재 행정상 소득과 재산기준을 충족하는 절대빈곤가구 중 70%가 생계급여 비수급상태에 있는 것으로 추정되었다²⁷⁾. 분석상의 이들 비수급 절대빈곤가구는 상당수가 앞서 1절에 서술한 바와 같이 부양의무자 기준으로 인한 것으로 보이고, 이외에 제도에 대한 홍보부족과 공공부조 수급에 대한 낙인의 문제로 인한 부분도 있을 것으로 보인다.

국민기초생활보장제도 상의 사각지대가 나타나는 이유는 소득평가와 재산의 소득환산이 실제 대상의 소득수준이나 생활수준을 보다 과다하게 추정한 경우와 부양능력을 실제의 부양능력이나 부양가능성보다 높게 산정하는 경우로 인해 기초보장의 사각지대에 남게 되는 경우이다.

국민기초생활보장제도와 관련하여 두 번째로 지적할 수 있는 문제는 현재 시행되고 있는 제도가 가구 특성에 따른 최저생계비의 차이, 주거형태에 따른 비용을 완전히 반영하지 못하고 있다는 점이다. 가구규모가 같은 경우라도 가구 구성의 특성 즉, 장애 가구원 유무, 취학자녀 유무, 노인 가구원 유무 등에 따

27) 122페이지 참조

라 최저생계비가 다를 수 있으나, 이러한 부분이 완전히 반영되지 않고 있다. 또한 주거형태에 따른 급여제공이 이루어지고 있지 못하여 자가에 비하여 전세 또는 월세 주거상태에 있는 가구간의 비형평성이 나타나고 있다. 그 결과, 수급 가구로 선정되더라도 가구특성 상 지출비용이 높은 가구와 전월세 가구에 대한 급여의 충분성이 확보되고 있지 못하다.

세 번째 문제는 소득파악의 부정확성으로 인해 대상효율성이 떨어진다는 점이다. 즉, 부정수급·과잉급여와 누락의 문제이다.

한국보건사회연구원의 「국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사」(2002)에 의하면 응답대상 수급자의 36.7%가 행정기관이 자신의 소득을 정확하게 파악하고 있지 못하다고 응답했다. 전담공무원을 대상으로 한 동조사에서는 응답대상의 대부분(93.1%) 수급자가 본인의 소득을 성실하게 신고하고 있지 않다고 응답했으며, 근무지역의 수급자 중 51.9%가 소득을 하향신고할 것으로 추측된다고 응답했다. 응답 대상 전담공무원의 96.3%가 완전히 정확한 소득 파악은 불가능하다고 응답해 문제의 심각성을 드러내주고 있다.

이상의 문제점으로 인해 절대빈곤층에 대한 대책으로서의 국민기초생활보장제도의 실효성이 낮아진다. 앞서 2절에서 분석한 내용에 의하면, 국민기초생활보장제도(생활보호제도) 생계급여의 빈곤율 감소효과는 7.7%, 빈곤갭 감소효과는 17.8%에 불과한 것으로 나타났다.

이러한 문제점은 범주적 공공부조제도에 의해 일부 보완될 수 있는 여지가 있다. 그러나, 경로연금·장애수당·소년소녀가장 지원·모부자가정지원 등은 국민기초생활보장제도와 선정기준이 동일하거나 대체관계에 있고, 급여수준이 낮아 그 실효성이 낮다고 할 수 있다.

나. 사회보험제도의 문제점

사회보험제도는 노령, 실업, 재해라는 위험에 직면했을 때 소득상실을 보상해주는 제도로 빈곤대책으로서의 의미가 있다. 그러나, 우리나라의 사회보험제도는 상대적으로 위험에 빠질 가능성이 낮은, 고소득의 고용이 안정된 계층 중심

으로 시작하여 단계적으로 저소득의 고용불안정, 취약계층으로 확대되는 과정을 거쳤다. 적용 및 관리가 용이한 대상을 중심으로 하는 행정편의적인 적용 확대 과정을 거쳤기 때문이었다. 따라서, 위험에 빠질 가능성이 높은 고위험계층 보다는 상대적으로 저위험계층을 중심으로, 빈곤계층 보다는 비빈곤계층을 중심으로 적용되는 결과를 가져왔다.

또한, 재원조달방식이 본인기여이고, 급여수준 역시 본인의 기여액에 근거하여 산정되기 때문에 기여기간의 소득이 높은 사람이 급여액 수준이 높도록 설계되어 있어, 고소득계층의 위험에 대한 대책으로서의 기능이 강하다고 할 수 있다.

국민연금의 경우 당연가입배제자, 납부예외자 및 소득미신고자, 보험료 미납자를 중심으로 사각지대가 나타나고 있으며, 절대빈곤계층의 상당수가 이 사각지대를 차지하고 있다는 점에서 빈곤대책으로서의 실효성이 미약한 근거를 찾을 수 있다. 특히 절대빈곤층인 국민기초생활보장제도 수급자를 당연적용제외하고 있다는 점, 일용근로자와 1개월간 80시간 미만 시간제근로자를 당연적용제외하고 있다는 점이 그러하다. 실업급여와 산재급여의 경우는 적용범위가 사업장 가입자에 한정되어 있기 때문에 현재 근로무능력자에 대한 위험발생시 빈곤대책이 될 수 없다. 실제 사회보험제도의 빈곤완화효과는 미미한 것으로 드러났다. 양적인 측면에서의 빈곤감소효과를 살펴보면, 사회보험 현금 급여 후 빈곤율 감소효과는 7.7%, 빈곤선의 120% 기준 빈곤율 감소효과는 2.1% 정도에 불과한 것으로 나타났다. 질적인 측면에서 보면, 빈곤선 기준의 빈곤갭 감소효과는 2.1%, 빈곤선의 120% 기준으로 하면, 2.2%인 것으로 효과가 미미한 것으로 나타났다.

2. 소득보장 외 기타 빈곤정책의 문제점

가. 고용보장정책의 문제점

1) 고용안정사업 및 직업능력개발사업의 문제점

1995년에 도입된 고용보험제도는 소극적인 실업급여 외에도 고용안정사업과

직업능력개발사업을 포함하고 있어 적극적 노동시장정책으로서 중요한 역할을 하고 있다. 그럼에도 불구하고 고용보험의 적극적 노동시장정책으로서의 기능에서 몇 가지 한계를 지적할 수 있다.

첫째, 대상자 선정범위의 협소성이다. 고용보험 도입 이래 특히 외환위기를 맞으면서 고용보험의 적용범위는 급속히 확대되어 왔다. 주지한 바와 같이, 현재 고용보험의 적용범위는 1인 이상 전사업장이며, 단 60세 이후 새로이 고용된 자, 65세 이상인 자, 월80시간 미만인자(주18시간 미만자 포함), 건설공사 34천만 원 미만인 경우는 제외된다²⁸⁾. 그러나, 소득보장과 적극적 노동시장정책의 역할을 동시에 담당하고 있는 고용보험이, 실질적으로 고용불안정에 가장 많이 노출되어 있는 시간제 노동자와 취약계층의 상당부분을 적용제외하고 있다. 뿐만 아니라, 앞에서 살펴본 바와 같이, 적용대상이 되어야 하는 비정규노동자의 상당수가 실제로는 고용보험에 가입되어 있지 않다. 이는 고용보험 제도의 기능에 한계가 있음을 의미하는 것이다.

둘째, 예산의 제한성이다. 소득지원과 고용창출정책을 위해, 정부는 1998년 10.1조, 1999년 15.8조, 2000년 6.7조를 할당하였다. 이 중, 실업자 지원에 대한 지출은 1998년 5.3조, 1999년 7.5조, 2000년 5.0조였다. 이 때 실업자 지원정책은 SOC 투자, 벤처창업지원, SMEs 등을 포함한다. 위기 이후 3년 동안 소득지원과 고용창출프로그램에 대해 평균 GDP의 1.2%를 지출했다(Hur, 2002). 그러나, 외환위기를 어느 정도 벗어난 시점인 2000년에는 이러한 프로그램에 대한 지출이 1.0%로 줄어들었다. 이는 아직 적극적 노동시장정책의 인프라가 제대로 구축되어 있지 않은 상황에서 정부 프로그램들이 단편적이고 임시방편적인 운영에 치우쳐 있었음을 의미하는 것이다.

28) 일용근로자는 실업급여만 적용제외된다.

〈표 4-8〉 소득/고용창출조치의 지출과 급여

(단위: 십억원, 천명)

	1998		1999		2000	
	지출	급여	지출	급여	지출	급여
합계 (GDP 대비 %)	5,332 (1.2)	4,302	7,454 (1.5)	5,744	5,024 (1.0)	3,616
소득지원	3,518	2,697	4,298	3,153	2,922	2,063
공공근로	925	438	2,327	1,525	1,529	886
재취업훈련	715	386	556	339	368	222
고용보조금	113	781	203	667	133	445
고용알선	61	-	70	-	72	-

자료: 노동부, Hur(2002) 재인용.

예컨대, 고용안정사업의 지출규모는 해당연도 수입액의 60%를 초과한 적이 없으며, 최근에는 지출규모가 30%대에 머물고 있다(금재호, 2003). 또한, 2001년 기준으로 고용안정센터의 구직건수는 1,025,926건이며, 이 중 취업건수는 241,978건으로 구직대비 취업률은 23.6%에 불과하다(노동부, 2002). 요컨대, 고용보험의 고용안정사업 및 직업능력개발사업을 포함한 우리나라의 적극적 노동시장정책은 제대로 인프라가 구축되어 있지 못한 채, 위기대응적이고 임시적인 대책에 머물러 있는 경향이 있다고 볼 수 있다.

셋째, 전문인력의 부족이다. 현재의 고용안정센터는 취업알선과 실업급여 지급이 주사업으로 되어 있다. 그러나, 급격한 고령화, 청년실업 증가, 비정규직 노동시장의 확대, 인력수급의 불균형 등 복잡다단한 문제에 대응하기에 이러한 고용안정센터의 기능은 매우 제한적이고 단편적인 것으로 보인다. 따라서, 고용안정센터는 취업알선, 실업급여 외에도 직업능력개발, 고용안정, 일자리 창출 등 종합적인 one-stop 서비스를 제공하는 기능을 해야 한다. 이 과정에서 취업과 관련된 각종 상담과 서비스를 제공하기 위해서 전문인력(가칭 노동복지사 등)

을 확충할 필요가 있다. 또한, 이러한 사업을 총괄하는 종합정보연계망 등의 정보인프라를 구축하는 것도 중요한 과제가 될 것이다.

2) 자활사업의 문제점

현재 자활사업은 크게 저소득 실직자를 주대상으로 하고 있는 노동부 자활사업과 국민기초생활보장제도의 수급자로 구성되어 있는 보건복지부 자활사업으로 구분되어 진행되고 있다. 이러한 자활사업의 문제점은 몇 가지로 요약될 수 있다.

첫째, 자활사업의 근로유인(work incentive)효과가 매우 낮다는 점이다. 특히, 국민기초생활보장제도의 수급자를 주대상으로 하는 자활사업의 경우 2002년까지 추가적인 근로소득에 대한 공제없이 진행되어 왔다. 이 경우, 자활사업으로 인한 근로소득이 최저생계비를 10원만 초과해도 수급권을 잃게 된다(all or nothing). 따라서, 자활사업 참여자들은 적극적으로 사업에 참여할 유인을 가지지 못하게 된다. 2003년부터 부분적인 공제제도가 도입되어 있지만, 그 범위가 여전히 매우 제한적이어서 참여자들의 자활의지를 고취하기에는 부족한 것으로 보인다.

둘째, 근로능력과 자활프로그램에 대한 사전평가(work-test)와 사후평가(follow-up test)가 미흡하다는 점도 문제로 지적될 수 있다. 현재 사회복지전담 공무원이 주축이 되어 초기상담이 수행되고 있지만, 수급자의 욕구와 능력에 대한 평가가 제대로 이루어지고 있다고 보기에는 어렵다. 또한 근로과정에서 추가적으로 요구되는 보육·간병서비스 등 연계서비스와 사례관리도 미비하다. 또, 자활프로그램의 성패의 원인과 효과 등에 대한 사후평가 등도 미흡한 것으로 보인다(노대명 외, 2002).

셋째, 자활근로 프로그램의 문제이다. 자활근로사업단에 참여하는 사업을 업종별로 살펴보면, 전체 303개 사업단 중 간병사업, 음식물처리사업, 건설사업, 재활용사업, 청소사업이 차지하는 비중은 총 231개 사업단으로 전체 사업단의 76%에 이르고 있다. 참여자 대부분이 별다른 기술을 보유하고 있지 못하며, 자

활근로사업단의 제한된 예산규정, 즉, 인건비를 제외한 사업예산이 전체 예산의 30%를 초과하지 못하게 정한 규정이 초기 업종선택에 있어 비용이 적게 드는 사업중심으로 구성될 수밖에 없는 제약이 있다(노대명, 2002). 또한, 업종 선택에 있어 참여자의 능력에 적합한 업종에 대해 자문을 제공할 수 있는 프로그램도 미흡하다. 이와 같이 자활사업은 대부분 미숙련, 저부가가치의 사업 중심으로 프로그램이 구성되어 있으므로, 근로빈민의 궁극적인 자활 성공률은 상당히 저조하게 나타나고 있다²⁹⁾.

요컨대, 자활사업의 효율성과 효과성을 제고하기 위해서는 근로유인을 높이기 위한 인센티브제도가 보강되어야 하고, 참여자와 프로그램에 대한 사전·사후평가 및 연계서비스가 강화되어야 하며, 궁극적으로 자활할 수 있도록 참여자의 능력에 적합한 다양한 프로그램이 개발될 필요가 있다.

3) 기타 취약계층 고용보장정책의 문제점

취약계층의 근로빈곤대책에 있어서는 특히, 각 취약계층별 문제의 핵심을 파악하는 것이 결정적인 중요성을 갖는다고 볼 수 있다. 예를 들면, 노인의 경우, 급격한 인구학적 노령화와 이와 반비례하는 조기퇴직의 문제가 노인의 소득능력을 급격히 약화시키는데 문제의 심각성이 있다. 여성의 경우, 이혼율의 급증, 미혼모 증가, 높은 중년남성 사망률 등으로 인한 여성가구주 가구의 증가와 노동시장에서의 여성차별(고용, 임금, 근로조건 등)이 문제의 핵심이라고 볼 수 있다. 장애인의 경우 전통적인 장애인에 대한 편견과 선입관으로 인한 노동시장에서의 진입 어려움과 차별에 문제의 핵심이 있다. 또한, 청년의 경우 새롭게 등장하는 문제로서 노동시장에서의 수요·공급의 불일치로 인한 청년실업문제의 심각성이 증가하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 여기에서는 특히, 장애인의 의무고용제도와 취약계층에 대한 임금보조금제도의 문제점을 간략하게 언급하고자 한다.

29) 예컨대, 1995~1999년 사이 창업자금을 대출받은 생활보호대상자 727가구의 창업성공률은, 생활보호대상자의 경우 15.5%, 장애인은 18.5%, 저소득모·부자가구는 10.3%로 나타났다(원종욱 외, 2001).

① 의무고용제도

1990년 도입된 의무고용제도는 장애인 고용정책의 가장 중요한 정책수단으로 자리잡고 있다. 그러나, 여전히 민간부문의 의무고용준수율은 1990년 0.37%에서 1998년까지 0.54%로 소폭 상승한데 그쳤으며, 장애인 범주가 확대된 1999년 0.91%로 상승하여 그 후 적극적 고용확대 계획에도 불구하고 2002년 현재 의무고용준수율은 1.18%에 불과하다³⁰⁾. 이러한 미약한 성과와 한계의 원인은 몇 가지로 지적될 수 있다.

〈표 4-9〉 연도별 장애인 의무고용률

	1991	1998	1999	2000	2001	2002
의무고용률	0.43	0.63	0.96	1.01	1.16	1.18

자료: 노동부 장애인 고용과, 내부자료(2003); 황수경(2003) 재인용.

첫째, 의무고용제도의 적용범위의 한계를 지적할 수 있다. 의무고용제도는 현재 300인 이상 대기업만을 대상으로 할 뿐만 아니라, 업종에 대한 부분적인 적용제외가 인정되고 있다. 『장애인고용촉진및직업재활법』 제23조, 24조 각 4항에서는 장애인이 근로하기에 적합하지 않거나 타인의 생명과 안전에 중대한 위험을 줄 우려가 있는 직종은 장애인 의무고용 적용에서 제외하고 있다. 또한 공무원의 경우 직무 성격상 장애인의 근무가 부적합한 직무분야·직종·직급 등에 대하여서는 대통령령이 정하는 바에 따라 이를 적용하지 아니할 수 있도록 하고 있다(제23조 제4항). 특히, 상시근로자 300인 미만 중소기업장(소규모 건설업 포함)에는 장애인 의무고용제가 적용되지 않는데, 이들 기업이 우리나라 고용규모의 86%를 차지하고 있고 실제 장애인 고용수요의 상당부분을 차지한다는 점에서 설득력을 갖기 어렵다(황수경, 2003). 이와 같이, 장애인 의무고용 적용제외는 취업영역을 제한하는 결과를 초래함으로써 장애인 고용률을 낮추는 중

30) 같은 기간(1990-2002년) 동안 등록장애인수는 29만명에서 129만명으로 4배 이상 증가하였다.

요한 원인이 되고 있다. 현행법상에서 직무의 성격상 장애인의 근무가 부적합한 직무분야, 직종, 직급 등에 대해서는 적용제외를 인정하고 있으나, 장애인의 근무가 부적합한 직무분야에 대한 규정에 대한 합리적 기준이 제시되지 못한 실정이므로 적용제외에 대한 법적 타당성이 떨어진다(황수경, 2003). 특히, 장애인 고용촉진 차원에서 장애인고용의무사업체가 아닌 업체(300인 미만)에 대해 장려금, 보조금, 기타 시설자금 등의 각종 혜택이 주어지고 있어, 장애인고용의 사회적 비용분담은 없고 혜택만 받는 모순이 야기되고 있다.

둘째, 부담금제도의 문제점이다. 사업주가 장애인에게 생산성만큼의 임금을 지급한다고 가정할 때 장애인을 고용하기보다는 부담금을 지급하는 편이 유리하다. 따라서 장애인 고용을 유도하기 위해서는 부담금 기초액은 장애인 고용 특별비용의 일부가 아니라 장애인고용 특별비용+a가 되어야 한다. 2000년 12월 말 현재 300인 이상 대상 사업체 2,032개소 중 300개소(14.8%)가 장애인을 단 한 명도 고용하지 않았던 점을 비추어 볼 때, 낮은 수준의 부담금은 사업주가 장애인을 고용하는 것보다 부담금을 납부하는 것이 비용효과적이라고 판단하는데 기여했다고 볼 수 있다(황수경, 2003).

마지막으로, 1990년 이래 10년 동안 2%로 고정된 의무고용률은 그 동안의 장애인 출현율 증가에 따른 노동시장 여건 변화를 전혀 고려하지 못한 채 지나치게 낮은 수준을 유지해 왔다. 궁극적으로 사업체규모를 기준으로 하는 적용제외 규정은 삭제하고 의무고용률에 따른 의무고용 장애인수가 최소 1인 이상 업체 전체에 대해서 장애인 고용의무를 갖도록 하는 것이 타당할 것이다(노동부, 2002).

② 취약계층에 대한 임금보조금

첫째, 고령자고용촉진제도를 제외한 여성과 장기실업자 고용촉진제도의 활용도가 매우 낮다. 따라서 이로 인한 고용효과는 미미한 수준이라고 볼 수 있다. 예를 들면, 실업여성가장 고용촉진장려금의 경우 2000년 연인원 787명, 여성재고용장려금의 경우 154명, 장기실업자고용촉진장려금의 경우 512명만이 활용하

었다. 따라서, 이와 같은 고용보조금 활용도가 낮은 이유를 체계적으로 분석하여, 좀 더 효과적인 고용보조금제도로 보완할 필요가 있다.

둘째, 특히 여성고용촉진장려금의 경우 고용과 관련한 제반 여건 마련을 함께 고려할 필요가 있다. 특히 여성실업가장과 출산으로 인해 노동시장을 떠난 여성들의 재고용과 관련해서는 보육서비스지원이나 보육료 지원 등과 함께 병행되어야 할 것이다.

셋째, 이들의 고용에 선행해서 장기적인 고용이 확보될 수 있도록 직업상담과 사후모니터링 등도 강화되어야 한다.

나. 의료보장정책의 문제점

빈곤층의 의료빈곤문제에 대한 대표적인 의료보장정책은 국민기초생활보장내의 의료급여제도이다. 국민기초생활보장제도 생계급여 선정기준과 동일하기 때문에³¹⁾ 국민기초생활보장제도의 수급선정된 빈곤층에 대해 의료빈곤문제에 대해 실효성이 있다고 볼 수 있다. 그러나 국민기초생활보장제도의 비수급 절대빈곤층의 문제와 동일하게 의료급여 역시도 사각지대가 나타난다. 또한 비수급 빈곤층은 건강보험에 가입할 수 있다. 건강보험과 의료급여를 합쳐 의료보장 적용인구는 전국민의 100%에 가깝기 때문에, 의료욕구를 가진 절대빈곤대책으로서 실효성이 매우 높다고 볼 수 있다. 그러나, 높은 본인부담분으로 인해 그 기능이 제한된다는 점을 문제로 지적할 수 있다.

다. 주거보장정책의 문제점

절대빈곤층 대상의 대표적인 주거보장정책은 주거급여제도라고 볼 수 있다.

31) 단, 차상위계층에 대해서는 의료급여 특례가 적용된다. 의료급여 특례는 다음의 두 가지에 해당하는 경우에 적용된다. 첫째, 소득인정액에서 6개월 이상 지속적으로 지출되는 의료비를 공제하면 수급자 선정요건에 해당하나, 수급자 선정 이후에는 공제 대상 지출이 발생하지 않아 소득인정액 기준을 초과하는 가구에 적용된다. 둘째, 부양의무자 기준은 충족하지만 소득인정액이 최저생계비를 초과하여 선정되지 못한 가구 중 소득평가액이 최저생계비 이하이고 재산가액이 기초공제액의 2배 이하인 가구로서 만성·희귀질환 등으로 6개월 이상 치료를 요하는 자가 있는 가구에 적용된다(보건복지부, 2003)

국민기초생활보장제도의 수급자인 절대빈곤층은 주거급여를 받을 수 있기 때문에 주거빈곤대책으로서의 기능을 하고 있다고 볼 수 있다.

그러나 주거급여는 빈곤계층에 대한 주거빈곤대책으로서 다음과 같은 문제점을 지니고 있다. 첫째, 주택시장에서의 임대료 수준에 비해 급여수준이 크게 낮다. 둘째, 가구별 주거비용이 고려되지 않고, 급여가 획일적으로 지급되고 있다. 셋째, 주거급여는 소득수준과 상관없이 가구규모에 따라 결정되고 있다는 점이다³²⁾. 넷째, 각종 특례자를 제외할 경우, 주거복지 수준이 유사하면서도 수급대상에서 제외된 차상위계층에 대해 주거급여가 제공되지 않고 있다는 점도 지적할 수 있다. 다섯째, 소득 및 재산 증가에 따라 국민기초생활보장대상에서 제외될 경우 주거급여 대상에서도 제외된다는 점이다. 주거급여는 국민기초생활보장제도의 수급자만을 대상으로 하고 있기 때문에 절대빈곤계층 내 비수급빈곤층과 잠재적 빈곤층인 차상위계층에 대한 주거빈곤문제를 해결할 수 없다는 점이 빈곤대책으로서의 한계라 볼 수 있다.

한편, 영세민 전세자금지원과 공공임대주택은 빈곤층에게 돌아가는 혜택이 매우 제한적이어서 대상효율성이 낮다. 구체적으로 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

영세민 전세자금지원은 주거빈곤에 대한 대책으로서 다음과 같은 문제점이 나타난다. 첫째, 2003년 현재 근로자·서민전세자금지원 최대 한도액은 10,000만원, 영세민전세자금지원 최대 한도액은 5,000만원(건설교통부, 2003)으로, 최대한으로 가능한 금액을 대출받을 경우, 근로자·서민전세자금지원액이 영세민전세자금지원보다 더 많아져 수직적 비형평성이 나타난다. 둘째, 구입자금지원은 효과성측면에서 아파트를 구입하는 경우, 지원액이 분양가의 70%이나 다세대나 빌라 구입시 실제 주택가의 30~40%에 불과하다. 따라서 서민과 저소득층이 거주하는 다세대나 빌라의 경우 구입자금 지원의 혜택을 덜 받게 된다는 문제점이 있다.

공공임대주택의 빈곤대책으로서의 문제점은 첫째, 주택구입능력이 취약한 저

32) 2003년부터 변경되는 임차료 지급방식의 경우에도 임차가구의 임차료 수준만 고려되며, 가구규모, 가구특성, 가구의 소득수준이 반영되지 못하고 있다.

소득층에게 혜택이 돌아가고 있지 않다는 점이다. 과거의 주택공급위주의 정책 기조로 신규주택공급은 대부분 분양주택위주로 이루어졌기 때문이다. 둘째, 영구임대를 제외하고는 공공임대나 국민임대, 소형분양주택의 입주자들이 최저저소득층이라 보기는 어렵다는 점이다. 셋째, 주거복지 수혜는 수급권자와 일부 저소득층에 한정적으로 이루어지고 차상위층에 대해서는 규모, 주거실태와 주거복지소요 등이 파악되고 있지 않다는 점이다. 넷째, 단기임대주택 건설에 치우치는 정책이었다는 점이다. 이는 새로운 정권이 들어서면 정치적 필요성에 의해 새로운 프로그램이 도입되고, 지원내용도 프로그램마다 다르고 지원이 차별화되어 있지 않아 민간의 임대주택공급은 분양전환되는 단기임대에 치중하게 된 것에서 기인한다. 다섯째, 공공임대주택 비중은 총 주택재고의 7.7%(2001 기준)이지만 이중 영구임대와 50년 임대는 2.3%에 불과하여 저소득층의 주거안정망의 역할을 충분히 수행하지 못하고 있다는 점이다. 여섯째, 정부의 재정지원이 미약하게 이루어지고 있다는 점이다. 국민주택기금에 대해서도 정부의 직접출연은 전무하고 재정융자 및 국채관리기금예수금이 정부로부터 상환조건으로 지원되었고, 민간자금이 의존함으로써 정책의 효과성이 낮다. 과거 영구임대주택은 85% 정부의 지원으로 건설되었지만 현재 국민임대주택은 재정 30%, 국민주택기금 40% 지원되고 있어서 영구임대주택에 비하면 정부지원이 미미하다. 일곱째, 대인지원 체계가 미약하다는 점이다. 공급확대중심의 주택정책 기조에서 정부의 지원은 공급자에 초점이 맞추어져 상대적으로 저소득층을 대상으로 하는 전세자금 지원이나 근로자 서민전세자금지원 등이 미약하다는 점을 들 수 있다.

라. 세제감면정책의 문제점

주로 근로계층을 대상으로 한 소득공제제도는 크게 근로소득세공제, 근로소득세액공제, 그리고 국민기초생활보장제도 내의 근로소득공제제도이다.

소득공제제도는 크게 볼 때, 두 가지 중요한 역할을 한다. 첫째는 저소득근로자의 임금보전을 통해 이차적 소득보장의 기능을 한다. 특히, 이러한 직접세에

서의 소득공제는 조세의 소득재분배 기능을 한다. 둘째는, 소득공제를 통해 저소득근로자의 소득효과를 증가시켜 근로유인을 높이는 기능을 한다. 즉, 노동한 단위당 소득을 증가시켜, 근로자의 근로의욕을 높인다는 것이다. 그러나, 소득공제제도의 범위가 지나치게 넓은 경우 세수기반을 부식시킬 뿐만 아니라, 기대되는 소득재분배 효과와 근로유인 효과도 낮아지는 결과를 초래할 수도 있다.

우리나라의 경우 근로소득자에게는 근로소득공제와 더불어 근로소득세액공제도 동시에 적용하여 2중으로 세부담을 경감시켜 주고 있다. 그 결과 도시가계 조사 자료를 분석한 성명재(2002)의 연구에 의하면, 우리나라 소득세의 특징은 면세비율이 상당히 높다는 점, 소득세 부담의 집중도가 높아 소득세 한 단위당 소득재분배 효과는 상당히 크지만 소득세 부담 비중이 높지 않아 총체적인 소득재분배 효과는 상대적으로 작다는 것이다(성명재, 2003).

특히, 우리나라 근로소득자의 46%가 면세자라는 것은 외국과 비교하여 볼 때 과도한 편이라고 볼 수 있다. 외국의 근로소득자 과세자 비율은 1999년을 기준으로 비교할 때, 미국 83%, 영국 80%, 일본 80%, 캐나다 83%였다(김재진 외, 2003). 그 결과 우리나라의 총소득세수 대비 근로소득세수 비중이 주요 외국에 비하여 매우 낮은 경향이 있다(전영준, 2002)(표 4-10 참조).

요컨대, 이러한 직접세에서의 과도한 세금공제제도는 오히려 조세의 소득재분배기능을 약화시키는 경향도 있다. 따라서, 선진국의 경우처럼 근로소득자의 하위 20% 정도를 제외한 나머지 계층에게는 적절한 세부담을 지우는 것이 바람직하다. 이와 더불어 자영업자의 과표를 양성화하기 위한 노력을 지속하여야 할 것으로 보인다.

〈표 4-10〉 근로소득세 부담 수준 국제비교(1997년 기준)

(단위: %)

		한국	미국	영국	독일	프랑스	일본
근로 소득세 비중	총조세대비	6.0	23.9	20.8	16.3	12.3	12.4
	국세대비	7.6	41.2	21.8	18.6	15.0	20.5
	소득세대비	35.8	62.5	83.8	76.1	87.9	59.5

자료: 재정경제부소득세제과; 전영준(2002)

한편, 국민기초생활보장제도가 장기적으로 지속가능한 공공부조제도로 정착하기 위해서는, 근로무능력자에 한하여 국가가 최저한의 생계를 보장해주고, 근로능력자에게는 근로유인을 강화하여 스스로 자립할 수 있도록 해야 한다. 국민기초생활보장제도 수급자의 근로유인을 강화하기 위하여 근로소득공제(Earnings Disregard)제도를 시행하고 있으나 범위가 제한적이다. 현재 학생, 자활참여자 및 장애인에게 제한적으로 실시하고 있으며, 일반수급자에 대해서는 공제방법, 공제율 및 실효성에 대한 시범사업이 완료되면 시행될 예정이다.

종합적으로 볼 때, 빈곤대책의 문제점은 다음 세 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 빈곤계층에 대한 대표적인 빈곤대책은 기초보장제도라고 볼 수 있으나, 사각지대의 문제가 있으며, 주요한 원인은 부양의무자 기준에 의한 것으로 보인다. 둘째, 범주별 수당제도(범주별 공공부조제도)는 선정기준 및 급여수준의 문제로 범주별 빈곤인구에 대한 빈곤대책으로서의 실효성이 미약하다는 점이다. 셋째, 근로빈곤계층에 대한 실효성 있는 빈곤대책은 부재한 상황이다.

제 5장 주요국의 탈빈곤정책

각국의 탈빈곤 정책을 비교하는 목적은 각국의 탈빈곤 정책을 비교·분석하여 한국의 사회보장체계에 적합한 탈빈곤정책을 모색하는데 참고자료를 얻기 위함이다. 이 점에서 서구 각국의 다양한 복지국가 모형을 고르게 반영할 수 있는 국가를 선정할 필요가 있다고 여겨진다. 본 연구에서는 가장 일반적인 복지국가 유형론인 에스핑-안데르센(Esping-Anderson)의 복지국가 유형 분류에 따라 다양한 유형의 복지국가를 포함시키고자 하였다. 에스핑-안데르센은 복지제도나 복지국가를 북유럽의 사민주의 모델, 유럽대륙의 보수주의(또는 조합주의) 모델, 자유주의 모델로 구분한다. 본 연구에서는 이러한 구분에 기초하여 각 범주별 대표국가를 선정하였는데, 자유주의적 복지국가로는 미국, 사회민주적 복지국가로는 스웨덴, 보수주의 국가로는 프랑스, 그리고 절충적 성격인 영국을 선정하여 탈빈곤 정책의 다양한 흐름을 고르게 반영하고자 하였다.

한편, 각국의 탈빈곤 정책은 소득보장정책에서부터 복지서비스제공, 고용촉진 정책, 공공근로정책, 근로유인정책 등 매우 다양한 형태의 정책으로 구성되어 있다. 따라서 이를 통제된 틀에서 비교한다는 것은 매우 어려울 것이다. 이에 본 장에서는 빈곤계층별 적절한 소득보장방안의 강구라는 연구의 목적에 맞추어 소득보장정책을 중심으로 각국의 빈곤대책을 살펴보고 정책의 주요 대상과 수단, 성과 및 문제점 등에 있어서 어떠한 차이점이 있으며, 그러한 차이점에도 불구하고 네 국가의 사례로부터 얻을 수 있는 공통의 시사점을 도출해 보고자 한다.

제 1절 각국 탈빈곤 정책의 전개과정

2차 세계대전 이후 반세기 동안, 대부분의 선진 자본주의 사회들에서 나타난 중요한 현상 중의 하나는 국가가 노령, 질병, 재해, 실직과 같이 생계를 위협하는 각종 사회적 위험으로부터 사회성원을 보호하는 기능을 수행하게 되었다는 것이다. 이에 따라 세계 각국은 사회적 위험으로 인해 생성되는 빈곤과 불평등을 해결하기 위해 다양한 형태의 정책을 추진하고 있다.

서구 복지국가들은 1970년대를 거치면서, 대량실업을 겪으면서 단순히 소득보장을 중심으로 하는 기존의 사회보장체계는 복지지출의 규모를 급격히 증가시켜 재정위기를 초래하는 것을 경험하였다. 그 결과, 기존의 소극적 소득보장 중심의 사회보장체계는 변화가 불가피하였고, 사회보장체계의 개혁은 노동시장 정책과의 연계성을 강화하는 방향으로 나타나고 있다. 이러한 변화는 사회보험 뿐만 아니라 취약계층에 대한 최후의 사회안전망인 공공부조정책에도 심각한 영향을 미쳐 공공부조제도 역시 노동시장정책과의 연계성을 강화하고 있다.

그렇다면 비교대상국가인 미국, 영국, 프랑스, 스웨덴의 경우는 어떠한가. 네 국가의 근로능력이 있는 집단에 대한 탈빈곤 정책의 동향을 살펴보면 먼저 미국의 경우 근로능력자에 대한 정책의 핵심이 현금급여를 통한 소득보장에서 노동활동을 통한 경제적 자립으로 옮겨지고 있다. 1990년대를 거치면서 미국 정부는 실업·빈곤으로 인한 복지재정 증가 및 수급자들의 복지의존 증가문제를 해결하기 위해 복지축소와 근로를 통한 노동시장 참여를 강조하는 ‘근로연계형 복지정책’을 강화하게 되었다. 이는 각종 공공부조제도의 변화를 가져왔는데 이후 미국의 공공부조제도는 점차 근로연계형 복지(Workfare)를 강조하는 양상을 보이고 있다. 특히, 1996년 제정된 ‘개인의 책임과 근로기회 보장법(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act)’은 복지급여 삭감과 함께 근로의무를 부과하는 것을 특징으로 하고 있다. 또한 1990년대 이후 직업알선 및 사례관리서비스 확대, 민간 기업의 저소득층 고용을 장려하기 위한 보조금 지급, 개인별 자활계획 수립, 탁아 및 의료서비스 확대 등 노동 촉진을 위한 투자가 증가하고 있다.

영국의 경우 1980년대와 1990년대 불평등의 증가와 장기실업 등 사회문제가 심각하게 지속되었다. 이 기간 동안 편부모와 실업자들, 특히, 장기실업자들의 급증하게 되었는데, 기존 사회보험 중심의 빈곤대책은 이들의 문제를 해결하는데 실효성이 없었다. 이에 따라 영국은 ‘복지에서 노동을 향한(from welfare to work)’ 복지개혁을 단행하게 된다. 이러한 개혁들은 노동을 하게끔 유도하는 동기를 부여하는 방향으로 제도들을 구축하는 것으로 시작한다. 이후 영국의 기본적인 정책 기조는 ‘일을 할 수 있는 이들에게는 일터를, 그렇지 못한 이들에게는 사회보장을 (work for those who can, security for those who cannot)’ 제공하는 것이었다. 이 목적의 달성을 위해 복지제도의 개혁을 추구에 더하여 뉴딜 정책과 같이 적극적 노동시장 정책의 강화를 통해 복지수급자들의 직업능력개발을 촉진하여 고용을 촉진하여 사회에 참여하도록 유도하고 있다.

한편, 프랑스는 1970년대 초부터 경제성장에도 불구하고 신빈곤 문제에 관심을 가지기 시작하면서 이를 해결하기 위한 여러 가지 정책 및 제도를 실시하기 시작하였으며, 1980년대말부터는 기존의 소득 보장 위주의 빈곤 해결방식에서 빈곤의 예방과 빈곤함정의 영구적 탈출을 위한 예방적, 포괄적 정책으로 전환되는 특징을 보이고 있다. 최근 프랑스의 탈 빈곤정책의 특징은 빈곤 문제의 해결을 위해 전통적인 의미에서의 빈곤 개념보다는 사회적 배제 개념에 더욱 더 많은 관심을 가지고 있으며, 정책 또한 이의 연장선상에서 이루어지고 있다. 비교 관점에서 기존의 빈곤 혹은 빈곤 극복 정책이 단순히 경제적, 물질적 결핍현상을 중시하여 소득 이전 지출 위주의 소득 보장 정책을 추구했다면, 사회적 배제 혹은 사회적 배제 극복 정책은 단순한 경제적, 재정적 측면뿐만 아니라 사회적, 심리적 측면에도 관심을 가지며 또한 빈곤에 대한 현상적 측면 외에도 빈곤의 원인, 빈곤화 과정 부분에 더 많은 관심을 가지고 있다. 1988년에 제정된 사회적 배제 극복을 위한 법은 빈곤과 사회적 배제간의 관계에 대한 프랑스의 인식을 극명하게 보여주는 좋은 사례이다. 또한 빈곤함정을 극복하기 위한 여러 가지 정책적 시도를 보이고 있다. 즉, 빈민에 대한 소득보장 정책이 근로의욕을 감소시키면서 빈곤에서 탈피하지 못하게 하는 현상에 대한 반성을 통해 소득보장과 근로의욕의 촉진이라는 두 가지 목적을 실현시키기 위한 정책

이 시도되고 있는 것이다. 마지막으로 탈빈곤정책과 조세정책의 연계를 들 수 있다. 예컨대 가구별 유형을 기준으로 다자녀 가구 혹은 한부모 가구 등 여타 가구보다 심각한 빈곤 상황에 처해있는 가구에 대한 간접적 소득 보장 방법으로 관련 조세정책이 실시되고 있는 점을 지적할 수 있다.

마지막 비교대상국가인 스웨덴은 복지국가의 이상향으로, 사회보장과 평등을 경제적 효율성과 민주주의의 전제라고 이해하며 포괄적 보편적 사회보장체계를 갖추었다. 또한 완전고용을 목표로, 이를 달성하기 위한 적극적 노동시장정책(active labour market policy)과 임금연대(wage solidarity)를 강조해 왔다. 이에 따라 높은 경제성장, 낮은 실업률, 매우 높은 수준의 노동력 참여(특히 여성에 있어서)로 국제적인 명성을 누려왔다. 그런데 1990년대 들어서면서 스웨덴도 다른 유럽국가들과 마찬가지로 경제적 불황국면을 맞이하게 되었다. 그 결과 스웨덴 정부는 재정에 상당한 부담을 느끼게 되었고, ‘근로연계형 복지’의 필요성을 강조하는 목소리가 점차 강해지기 시작하였다. 스웨덴 정부는 최근 들어 ‘선근로 후지원’이라는 메시지를 담은 ‘모두를 위한 근로(work for all)’ 노동시장정책을 펴고 있다. 즉, 실업자뿐만 아니라 근로의무 부과를 통해 근로능력이 있는 복지수혜자들에게까지 적극적 노동시장 프로그램의 참여를 강조하고 있다. 이는 근로능력자에 대한 스웨덴 정책방향이 빈곤완화를 위한 소극적인 소득보장에서 탈빈곤을 위한 고용지원으로 목표를 수정하고 있음을 의미한다.

그런데 이처럼 네 국가 모두 노동을 강조하는 경향이 두드러짐에도 불구하고 국가별로 정책의 공통점은 노동시장진입을 중시하나 기존의 보편적 소득보장체계를 축소하기보다 유지·효율화하는데 주력하며, 소득보장을 기본전제로 안정된 일자리를 창출·제공을 통한 빈곤탈출의 기회를 제공하려고 노력한다는 점이다. 근로능력이 있는 저소득실직자는 우선적으로는 사회보험을 통해 보호받고, 그로부터 탈락한 사람들은 노동시장정책과 연계된 범주적 공공부조를 통해 보호받게 된다. 그리고 이들은 노동시장에 참여했던 경험이 있거나, 참여의 가능성이 상대적으로 큰 사람들이기 때문에 고용전략에 기초한 프로그램들이 집중 지원되며, 여기에서도 탈락한 사람들에게는 일반적 공공부조가 최후의 수단으로 제공된다. 또한 빈곤의 일시적 완화가 아니라 일자리를 통한 항구적 빈곤

탈출이라는 측면에서 강력한 근로유인체계와 적극적 소득보장체계를 수반하는 것이 보통이다. 미국의 EITC (Earned Income Tax Credit)와 영국의 근로세액공제(Working Tax Credit: WTC)가 대표적인 예라 할 수 있다.

일자리가 있다고 빈곤하지 않은 것은 아니다. 만일 소득이 생계를 유지할 만한 수준이 못된다면 빈곤할 수밖에 없다. 즉, 빈곤을 해결하는 가장 원초적인 정책은 국가가 일정한 소득을 보장하는 것이다. 결국 근로능력자의 빈곤문제를 효과적으로 해결하기 위해서는 고용지원정책 뿐만 아니라 소득보장정책의 역할도 매우 중요하다. 1990년대 이후 탈빈곤 정책의 흐름은 소득보장 보다는 노동시장 진입을 돕는 고용지원정책을 강조하는 경향을 보이고 있으나 많은 국가들은 소득보장정책과 고용지원정책 두 정책 중 어느 하나를 선택하기보다 필요와 의지에 따라 이 두 정책을 절충하는 양상을 보이고 있다는 점은 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

제 2절 각국 탈빈곤 정책의 현황³³⁾

1. 소득보장정책

빈곤층과 저소득층에 대한 각국의 소득보장체계의 구성은 <표 5-1>과 같으며, 이를 바탕으로 각국의 소득보장정책의 특징을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째 영국과 프랑스, 스웨덴은 사회보험인 실업급여, 실업부조, 사회부조, 보편적 수당인 가족수당을 모두 갖추고 있으나, 미국의 경우는 실업부조와 보편적 수당이 존재하지 않는다. 이는 다른 세 국가에 비해 미국의 소득보장제도는 보편적 수당이 없다는 점에서 선별성을 띠고 있음을, 실업부조의 부재는 실직빈곤층에 대한 지원이 다소 소홀함을 보여준다.

33) 각국의 소득보장정책과 고용지원정책의 구체적인 내용은 부록을 참조하기 바란다.

〈표 5-1〉 각국의 주요 소득보장제도

구분	미국	영국	프랑스	스웨덴	한국
실업급여(UI)	○	○	○	○	○
실업부조(UA)	×	○	○	○	×
사회부조(SA)	○	○	○	○	○
주거급여	○	○	○	○	×
보편적 가족수당	×	○	○	○	×
편부모수당	×	×	○	○	×
근로유인급여I)	○	○	○	×	×
아동보호수당	○	○	○	○	×

주: 근로소득에 대한 tax credit

자료: OECD, 『Benefit and Wages』, 2002. 재구성

둘째, 근로능력이 있는 빈곤층과 근로능력이 없는 빈곤층에 대해 이들을 구분하여 이원적인 제도를 운영하고 있는 점이다. 영국은 빈곤층을 근로능력자와 근로무능력자로 구분하여 별개의 공적부조제도를 운영하고 있다. 프랑스는 자산조사에 기초하여 급여를 제공하는 실업부조제도와 사회부조제도로 구분되며, 스웨덴의 경우 크게 단기실업부조제도와 공적부조제도인 사회부조제도로 구성된다. 한편, 미국의 소득보장은 앞서 설명된 세 나라와는 달리 실업부조제도가 없이 사회부조에 의해 국민들을 기초생활을 보장하는 형태이다. 미국의 소득보장은 근로능력이 없는 빈곤층에 대해 집중되어 있으며, 근로능력이 있는 가구에 대해서는 현금급여보다는 고용지원을 강조하고 있다. 즉, 영국과 미국은 근로능력자와 근로무능력자를 완전히 구분하여 별개의 이원적인 체계로 운영하고 있으며, 스웨덴과 프랑스는 근로능력자에 대해서는 기본적으로 실업부조에 의해 보호를 제공하고 그후에도 계속 빈곤상태에 남아있는 경우에 이를 일반 공적부조제도에 의해 보완하는 부분적 이원체계를 가지고 있다. 한편 실업부조가

없는 미국을 제외한 세 국가 모두 근로능력이 있는 장기실업자들에 대해서는 실업부조를 통하여 1차적 사회적 안전망을 제공하고 사회부조제도는 실업부조에 의해 일차적 지원을 받은 실업자들을 포함하여 근로능력이 있는 전 국민을 대상으로 2차적 안전망 역할을 하고 있다.

셋째, 각국은 소득이 점차 증가하더라도 빈곤에서 완전히 탈출할 수 있을 정도의 소득을 올릴 때까지 기존의 공공부조급여를 일시에 상실하지 않도록 단계별로 지원하는 장치를 두고 있다. 각국 범주적 공공부조제도인 주거급여나 의료급여에 대해 일반 사회부조급여와 분리하여 독자적인 선정기준을 적용함으로써 넓은 범위의 저소득층에 대해 지원하고 있을 뿐만 아니라, 소득수준이 사회부조급여의 자격기준을 초과하더라도 이들 급여의 수급자격을 박탈하지 않는다. 미국의 경우도 근로소득이 증가할 경우 현금급여는 더 이상 제공하지 않지만 현물급여인 의료부조나 식품권 등은 계속 지급하고 있다. 이는 소득증가로 인한 수급권 상실감과 그로 인한 근로 의욕 감소 문제를 해결하는데 기여할 것으로 판단된다.

넷째, 복지수혜자가 일자리를 통해 빈곤에서 벗어날 수 있도록 유인하는 강력한 근로유인제도를 병행하는 것이 보통이다. 미국과 영국의 EITC와 WTC제도 도입과 프랑스의 저소득 가구에 대한 조세정책이 그것이다. 이는 저소득근로자의 근로에 대한 유인을 높이고 소득보장수준을 높이도록 하기 위한 목적이다. 이러한 제도는 각국 저소득·취약계층의 노동시장 참여를 유인할 뿐만 아니라 일자리로의 취업이 단순히 실직빈곤층(unemployed poor)에서 근로빈곤층(working poor)으로의 이행이 아니라 실질적인 자립으로 이어질 수 있도록 돕는 기능을 한다.

2. 고용지원정책

탈빈곤 관점에서의 고용지원정책은 취약계층 대상 적극적 노동시장정책과 복지수혜자 대상 근로연계형 복지정책으로 구분할 수 있다. 일반적으로 이들은 근로능력이 떨어지며, 그중 일부는 훈련이나 교육을 제공받더라도 일반 노동시

장에서 일자리를 구할 수 없는 경우도 많다. 따라서 각국은 이들이 노동시장에서 빈곤선 이상의 소득을 보장할 수 있는 일자리를 찾을 수 있도록 고용창출, 직업훈련, 취업알선, 창업지원 등 다양한 고용지원정책을 실시하고 있다.

각국 고용지원정책의 구성 및 운영방식을 정책대상, 정책내용, 전달체계, 지원제도 등 몇가지 측면에서 정리해 보면 <표 5-2>와 같다.

<표 5-2> 각국의 고용지원프로그램 비교

구분		스웨덴	미국	영국	프랑스	한국
정책대상	수급자중심	×	○	△	△	○
	저소득층참여	△	○	○	○	△
	수급자 조건부과	△	○	○	×	○
정책내용	취업알선	○	○	○	○	○
	직업훈련	○	○	○	○	○
	창업촉진	△	△	△	△	△
	고용보조금	○	×	△	○	△
전달체계	고용·복지연계	△	△	○	○	×
	원스톱서비스	○	○	○	○	×
지원제도	근로소득공제	×	○	○	○	×

주: ○·△·×는 3점 척도로 그렇다, 보통이다, 아니다를 의미함.

이를 기초로 각국이 추진중인 고용지원정책의 특징을 정리해 보면 첫째, 정책의 대상인데 정책의 대상을 복지수혜자뿐만 아니라 저소득층의 취업자와 취업자 모두를 적용대상으로 포괄하고 있다. 각국 고용지원의 일반적인 경향은

수급자에게는 조건을 부과하더라도 저소득실직자에 대해서는 자유로운 참여를 허용하는 개방형의 성격을 띠고 있다는 점이다.

둘째, 적극적 노동시장프로그램을 강조하고 있지만 내용면에서는 취업을 우선시하느냐, 고용능력 향상을 위한 인적자본개발을 중시하느냐에 따라 다소 차이가 나타나고 있다. 미국은 철저히 취업우선의 관점을 취하면서 직업능력이 취약한 참여자들을 위한 교육, 훈련에 관심을 두지 않았던 반면, 영국은 미국과 같이 취업우선전략이지만 상대적으로 교육과 훈련을 강조하는 인간자본개발전략을 가미하고 있다. 한편, 유럽국가인 프랑스와 스웨덴은 개인의 고용가능성 제고가 중요한 목표로 일반교육과 직업교육을 강조하고 있다. 그런데 취업우선 전략과 인적자본개발전략은 결집함에 있어서 보다 신중할 필요가 있다. 고용지원정책의 주대상인 근로능력이 있는 빈곤층은 장기실업자가 대부분으로 학력이 낮거나, 나이가 많거나, 건강상태가 열악하거나, 기술이 없거나, 가구여건이 열악하거나, 여성이거나, 장애가 있는 사람들로 구성되어 있다는 점이다. 따라서 이들이 노동시장에 진입하기 위해서는 기본적인 고용능력이 갖추어져야 할 것이다. 그렇지 못하면 임시직, 일용직 등 저임금의 불안정한 고용이나 실업을 반복하는 근로빈민자로 남게 될 가능성이 많다. 노동시장에서 배제될 위험에 놓인 사회적 취약계층에 대한 고용지원정책은 조기 취업우선의 전략보다는 인적자본개발전략이 장기적으로는 효율적일 것이다. 영국과 프랑스 등은 근로능력이 있는 빈곤층의 고용능력의 향상을 위한 교육훈련의 강화에 초점을 두고 있으며, 복지수혜자에 대해서도 보다 장기적인 효과를 위해 노동경험을 훈련과 결합시키거나 장기간에 걸쳐 여러 가지 교육을 제공하는 접근방식이 증가하고 있다.

셋째, 각국의 탈빈곤 정책은 대상 집단을 세부적으로 분류하여 각 대상에 따른 적절한 정책을 추진하고 있다는 점이다. 고용지원정책의 대상이 되는 복지수급자와 저소득 실업자 집단은 매우 다른 특성이 존재하므로 그들 모두를 보호할 수 있는 획일적 제도를 수립하기 어렵다. 이에 따라 영국과 스웨덴 등에서는 이들 대상 집단을 노령층, 저소득 근로자층, 실업자층, 청년층, 편부모 등으로 세분하여 각각의 특성에 맞는 프로그램을 운영하고 있다. 또한 취업교육

훈련과 정비된 취업서비스, 그리고 공공부문과 민간부문의 일자리창출 등 포괄적인 프로그램을 구성하고 있다. 이는 각 대상에 맞는 차별화된 프로그램을 효과적이고 효율적으로 제공하는 것이 가능하다는 것을 말해준다.

넷째, 전달체계의 구축이다. 각국은 고용·복지 서비스를 하나의 묶은 통합적인 법체계를 구성하고 있으며, 그 실행력과 업무연계성을 높이기 위한 상설기관을 운영하고 있다. 취업, 훈련 등 모든 고용 및 직업안정과 관련된 서비스를 한 곳에서 받을 수 있는 원스톱 서비스 체계를 구축하고 있다. 네 국가 모두 잘 조직되고 정비된 취업서비스를 통하여 통합적인 서비스를 제공할 뿐만 아니라 구인과 구직의 효율적 연계를 통한 마찰적 실업의 해소 및 경력자나 고학력 실업자의 고용창출 효과 및 우수인력의 활용 효과를 보이고 있다.

3. 각국 탈빈곤 정책의 특징

지금까지 각국 탈빈곤 정책의 동향과 주요 내용을 살펴보았다. 다음에서는 각국에서 추진중인 탈빈곤 정책의 성과 및 문제점을 중심으로 국가별로 어떠한 특징을 보이고 있는지를 살펴보고자 한다.

먼저 미국은 전통적으로 개인의 자유를 중시하고 국가의 개입을 최소한의 수준으로 제한하여 자유시장경제를 유지하는 가치관을 가져 왔다. 이에 따라 탈빈곤 정책의 초점 역시 사회적 위험에 대한 공동체의 집합적 대처보다는 개인의 시장경제활동을 통한 자립을 강조하는 방향을 취해 왔다. 또한 사회보장체계의 구성도 전 국민을 대상으로 하는 보편적 프로그램보다는 저소득층에 대한 선별적 프로그램과 특정한 인구집단을 대상으로 하는 범주적 프로그램의 비중이 높은 편이다. 따라서 미국의 탈빈곤 정책 방향은 사회보장제도의 확충보다는 노동과 시장경제활동을 통한 자립을 도모하는 것이다.

미국 정부는 복지개혁이후 강력한 취업우선전략을 취하면서 절대빈곤계층인 복지수급자들을 노동시장으로 진입시키는 일에 총력을 기울이고 있다. 이러한 미국의 정부의 노력은 빈곤율, 복지수급자수, 고용률, 복지수급자의 소득증가 측면에서 어느 정도 긍정적인 결과를 거두고 있는 것으로 평가되고 있다.

1996-1998년 사이 부양아동을 가진 미혼가구 여성의 평균 수입이 12,800 \$에서 14,000 \$로 증가했으며, 빈곤율은 47%에서 44%로 감소하였으며(Blank, Carand Roblms, 2000; Blqnk & Sxheen,2000), 2001년 일시부조프로그램(TANF) 연례총회 보고서에 따르면, 복지개혁 이후 취업하였거나 지역사회서비스 및 근로활동에 참여함으로써 복지제도에서 벗어난 수급자 수가 극적으로 증가하였다. 그러나 수급자 수의 감소나 노동활동 증가만으로 미국 복지개혁의 성과를 판단해서는 곤란할 것이다. 복지 탈출이란 면에서는 상당히 효과를 거두었으나 빈곤계층의 안정적인 경제적 자립에도 크게 도움이 되지 못한 것으로 평가되고 있다. 복지 수혜자들에 대한 몇몇 연구들은 복지수혜에서 탈출했다고 하더라도 과거에 비해서 소득수준이 상승한 정도는 크지 않으며, 절반 정도의 복지탈출자들이 여전히 빈곤선 이하의 생활을 하고 있는 것으로 지적하고 있다(US DHHS, 2001b, Loprest, 2000).

〈표 5-3〉 복지탈출자들의 취업형태 및 빈곤율

	전체	빈곤율
파트타임근로	32.4	33.4
고용주 건강보험	33.1	32.6
비정규직/야간근무	26.6	27.4
복합직업	9.9	11.5

자료 : National Survey of American Families 1999~2002

또한 노동활동을 하고 있는 수급자들의 경우에도 서비스업과 판매업에 주로 종사하고 있고, 정규직보다는 시간제와 임시직 등 비정규직 고용이 더 많아 (Autor and Houseman, 2002; Moffitt, 2002), 수급탈피자들의 경제적 수준은 여전히 빈곤을 벗어나기에는 어려운 수준이다. 그나마 이러한 취업이나 직업에 대

한 준비 부족과 낮은 기술로 인해 고용도 기간이 지속되지 못하고 대부분 단기적인 기간에 그치고 있다(Campbell et al., 2002; Cancian et al., 2002; Holzer and Lalonde, 2000). 즉, 복지 명부를 떠나 일을 하고 있음에도 빈곤율이 높게 나타나 이들이 이미 근로빈민층으로 전락하고 있음을 보여주고 있다.

뿐만 아니라 단기간 내에 다시 복지제도로 되돌아오는 회귀현상이 발생하고 있다. 즉, 이들에게 일시부조프로그램으로부터의 탈출은 영구적인 빈곤 탈출이 아니었던 것이다. 미국가구총조사(NSAF)에 의하면 평균적으로 약 20%의 수급자 가구가 복지제도로 돌아왔다. 1999~2002년 복지제도를 떠난 수혜자 중 2002년 다시 되돌아온 이들은 약 25.5%에 달하는 규모이다(노대명 외, 2002). 이러한 사실들을 기초로 볼 때 소득보장제도가 보편화되어 있지 않은 미국의 경우 탈빈곤 정책을 노동시장정책(취업촉진정책)에 의존해서 운영하고 있는데, 취업이 탈빈곤을 보장하지 못하는 상황에서, 적극적 고용지원정책만으로 해결하기에는 한계가 있음을 알 수 있다.

프랑스 탈빈곤 정책에서 나타나는 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 강한 연대사상에 기초하여 탈빈곤제도의 사각지대를 없애고자 하는 의지가 두드러지게 나타나고 있다는 점이다. 이의 대표적 제도(급여)가 사회적 미니멈이다. 이는 역사적, 역동적 개념으로서 경제·사회 상황의 변화에 부응하여 사회적 취약계층의 최저 생활 보장을 위해 필요한 급여가 실시되고 있는 것이다. 이러한 정책 의지는 한 국가의 기본 철학과 밀접한 관련이 있는 것으로, 이러한 사회적 미니멈 개념에 대해서 한국에서는 이것이 어떤 식으로 이해되고 있는가에 대해 확인하고 개념을 재정립하는 작업이 필요하다.

둘째, 제도 및 프로그램의 복잡성·다양성이다. 예컨대 사회적 미니멈 경우 단일의 프로그램이 운영되는 것이 아니라 시대 변화에 함께 새로운 급여가 추가적으로 등장하고 있다. 뿐만 아니라 이의 관리 및 운영기구 또한 매우 다양하다. 이는 기본적으로 프랑스가 조합주의 복지 체제 국가인 데 그 원인이 있다. 이 때문에 행정고비용 문제, 적용대상의 불명확성, 급여수준의 차이로 인한 형평성 문제 등이 제기되고 있으나(L. Caussat, 1998), 급격한 개혁은 현실적으로 불가능하다. 단 급여의 연계를 통해 빈곤함정에서 탈피하도록 하는 방안 등이

추진되고 있다. 이와 관련하여 한국에서는 주요 탈빈곤제도로서 국민기초 생활보장제도가 실시되고 있으나 현재 여러 가지 문제가 있음이 지적되고 있다. 이러한 차원에서 국민기초생활보장제도를 강화할 것인지 아니면 또 다른 유사 성격의 제도를 만들어야 할 것인지에 대해서 고민해야 할 것이다. 왜냐하면 적용 대상에 있어서 국민기초생활보장제도는 노동능력 없는 집단과 노동능력 있는 집단(조건부수급자) 모두 포함하고 있기 때문이다. 반면 프랑스에서는 사회적 미니멈을 통해 집단별 제도가 개별적으로 실시되고 있다. 이 문제는 국가의 복지 체제 유형, 사회보험의 적용 집단 및 보호 수준 등 여러 가지 사안들과 복합적으로 맞물려 있다.

셋째, 노동능력 있는 집단에 대해서 집단별 특성을 고려한 다양한 프로그램이 실시되고 있다. 이는 빈곤 문제 해결을 위한 새로운 패러다임으로 프랑스에서 특히 많은 관심을 가지고 있는 사회적 배제 극복 정책의 연장선상에서 이루어지고 있다. 즉, 고용창출 및 상담 그리고 훈련 프로그램의 다양성·특성화를 통한 인적자본의 개발을 통해 빈곤 집단을 사회의 주류(mainstream)로 자리잡게 하기 위한 여러 조치가 실시되고 있으며, 필요한 방안을 계속 마련 중에 있다. 특히 개별화, 전문화를 통한 고용상담 프로그램의 구체적 내용은 고용보험 및 국민기초생활보장제도의 실질적 운영에서 근로 복지 연계 정도가 약한 우리에게 많은 점을 시사해 주고 있다.

넷째, 빈곤에서 일시적 탈출이 아닌 항구적 탈출을 위한 여러 가지 조치가 실시되고 있다. 빈곤 문제 해결에 있어서 가장 중요한 문제는 무엇보다도 소득보장의 수준 및 탈빈곤기간에 관한 것이다. 이와 관련하여 프랑스에서는 근로연계 탈빈곤제도의 경우 중복 수급을 허용하고 있으며 또한 과세에 있어서도 빈곤 집단을 위한 차별적 과세 산정 방식이 적용되고 있다. 뿐만 아니라 관련 조치의 실시를 통해서 빈곤 문제가 심각한 다자녀 가족의 소득 보장을 모색하고 있다. 항구적 탈빈곤을 위해서는 적극적 고용지원정책도 중요하지만 조세정책 등 다양한 제정책이 동시적 실시되어야 함을 보여주는 대목이다.

프랑스 탈빈곤 정책의 성과와 한계점을 최저생활보장제도를 중심으로 살펴보면 1999년부터 본 제도가 시행된 후 평가의무 규정에 의해서 1992년에는 법 개

정을 위한 보고서가 발간되었으며, 1997년에는 RMI 수혜자의 재취업에 대한 국가차원의 조사가 진행되기도 했다(황준욱, 2003: 134). 그 결과 장, 단점이 동시에 있음을 알 수 있는데 장점으로는 RMI의 고용효과를 들 수 있다. 예컨대, 1994년도의 가입자는 32만 5천명, 탈퇴건수는 22만 8천명이고, 1995년에는 각각 33만 3천명과 29만 1천명이다(CNPFT, 1997:41). 그럼에도 불구하고 중요한 문제점이 있음이 발견되었는데 대표적으로 비활동함정효과(빈곤함정)를 들 수 있다. 즉, 근로 소득의 수준이 RMI급여 수준보다 현저하게 높지 않을 경우 수혜자가 계속 RMI 제도에 지속적으로 남아있게 되는 비활동 함정 혹은 빈곤 함정에 빠지는 경향이 나타난다는 것이다. 조사 결과, 1995년 12월 기준 수혜자 중 약 절반이 1989년과 1993년 사이에 관련 제도의 혜택을 받기 시작했으며, 수혜 대상자가 된 지 2년에서 6년의 장기 수혜자 비율이 매우 높다는 것이다. 이 중 13.7%는 RMI 탄생 이후 개인적인 이유(연령, 건강 등) 혹은 사회적인 이유(사회편입 또는 재편입 조치의 불충분함)로 인해 계속 수혜자로 남아있다(CNPFT, 1997:42). 엄밀하게 말하면 이 문제는 최저생활보장제도 자체의 문제라기 보다는 임금 체계 혹은 조세제도의 문제이다.

이상의 점들은 제도의 효과성 평가에 있어서 긍정적 측면이 분명히 있음에도 불구하고 본 제도의 보완이 필요한 대목인 동시에 1998년 ‘배제극복을 위한 법’의 제정을 가져오는 하나의 요인으로 작용한다.

스웨덴 빈곤정책은 노동능력이 있는 집단에게는 연대임금정책과 적극적 노동시장정책을 통해 완전 고용을 달성하여 일단 고용된 사람에게는 적절한 임금을 보장하는 것에 우선점을 두지만, 예외적으로 고용되지 못한 사람은 적절한 현금급여를 통해 일정한 수준의 생활을 보장해 주는 것이다. 따라서 경기침체와 실업으로 인한 빈곤문제도 노동시장에 대한 적극적 개입과 함께 소득보장을 최대한 유지하려는 정책을 사용하였다. 스웨덴의 소득보장정책을 살펴보면 사회보험체계로부터 보편주의적 접근을 채택하고 있어 최후의 안전망인 공공부조로 내려오기 이전에 이미 다른 사회적 안전장치들에 의해 걸러진다. 예를 들어 연금의 경우에도 기초보장이 이루어지며, 실업의 경우에도 실업보험에 자격이 없더라도 실업수당으로 보호된다. 또한 질병보험이나 부모보험의 경우에도 무작

출 정액급여인 기초부분이 있어 노동시장에 정상적으로 참여하지 못한 사람들
이라 할지라도 기본적인 보장은 확보된다.

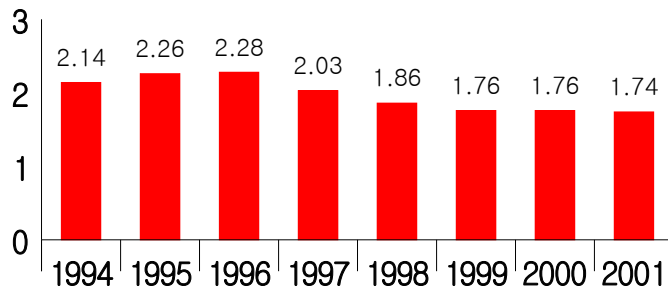
한편 근로능력자에 대한 스웨덴의 탈빈곤 정책의 기본방향은 ‘activation
principle(적극적 지원정책)’ 즉, 개개인의 능력과 필요에 맞는 적극적 노동시장
정책 프로그램 -을 제공하는 것으로 공공부조 수급자를 위한 자활 지원 서비스
라기보다 전체 근로자를 위한 적극적인 노동시장 정책으로 운영된다. 최근 들
어 스웨덴의 고용률의 증가와 실업률의 감소현상을 확인할 수 있다. 1999년
5.5%에 달하던 실업률은 2000년 4.7%, 2001년 3.1%로 감소하는 추세를 보이고
있는 것이다. 물론 2002년 11월말 현재 실업률은 3.9%로 다소 증가한 것으로
나타나고 있다. 하지만 장기실업자와 노인의 실업률은 상대적으로 감소하는 경
향을 보이고 있다. 아울러 2001년 현재 고용률이 75.3%로 꾸준히 증가하는 양
상을 보이고 있으며, 2002년 11월말 현재 2년 이상 실직상태이거나 노동시장프
로그램 참여자의 수는 6년 전인 1996년에 비해 3분의 1로 감소하였다. 물론 스
웨덴 경제가 빠른 회복을 보이며 경제성장이 지속되고 있는 점도 주요한 요인
으로 작용하고 있는 듯 하나, 장기실업의 감소가 스웨덴 고용지원정책의 중심
이었던 점을 볼 때 장기실업률이 크게 감소하였다는 점은 그간의 정책적 노력
이 일정 정도의 성과를 거둔 것으로 평가할 수 있을 것이다.

마지막으로 빈곤예방 및 탈피를 위한 영국정책은 근로능력이 없는 집단에 대
해서는 생계보장을, 근로능력이 있는 집단에 대해서는 최대한 고용보장을 위하
여 노동능력을 향상시키는 것을 원칙으로 하고 있다. 즉, 영국 탈빈곤 정책의
기조는 노동할 수 없는 빈곤층에게는 사회보험과 공공부조를 통해 생존에 필요
한 최저한의 소득을 보장하고 노동할 수 있는 빈곤층에게는 고용을 최대한
보장하는 것이다. 이에 따라 영국정부는 사회적 도움을 가장 필요로 하는 저소
득 부양아동 가구, 연금생활자 등에 대한 사회보장을 강화하는 한편, 복지에 의
존하려는 경향(welfare dependence)을 초기부터 억제할 수 있고 복지혜택을 받게
되더라도 가능한 한 빨리 노동시장으로 복귀할 수 있도록 뉴딜정책과 같이 적
극적 노동시장 정책의 강화를 통해 복지혜택의 수급자들의 직업능력개발을 촉
진하여 고용을 촉진하여 사회에 참여하도록 유도하고 있다. 한마디로 영국의

탈빈곤정책은 근로연계(welfare to work)프로그램에 기반을 두고 소득보장정책과 고용지원정책을 연계하는 방식을 취하고 있다. 이러한 영국정부의 노력은 현재까지는 어느 정도 효과를 거두고 있다고 할 수 있다. 1997년과 2002년 사이 수급자 수를 변화를 보면 2002년 현재 3,929.8백만명으로 1997년에 비해 감소하였으며, 2년 이상 소득지원 및 소득기초형 구직자 수당을 받는 가구에 거주하는 근로가능 연령인구수도 점차 감소하고 있는 것으로 나타나고 있다. 사회복지의 수급률 면에서 사회복지 혜택을 받을 상황에 처해 있는 사람들이 각 프로그램으로부터 수급을 하는 수급률이 과거보다 많이 향상되었으며 소득분배구조도 개선되고 있는 것으로 보이므로, 결국 노동당 정부의 개혁은 효과성을 높이고 장기적으로 사회복지의 지출을 감축하는데 도움을 줄 것이라고 예상되고 있다(신동면, 2001). 또한 전일제 저소득 근로자를 대상으로 하는 WTC의 지출 수준이 큰 폭으로 증가하였으며, 2001년 현재 취업률은 1997년 72.7%에서 2001년 74.8%로 증가하였고, 취약계층인 고령자의 고용률은 68.3%, 편부모 51.7%, 장애인 47.4%까지 증가한 것으로 나타나고 있다. 또한 2년 이상 소득지원 및 소득기초형 구직자 수당을 받는 가구에 거주하는 근로가능 연령인구수도 점차 감소하고 있는 것으로 나타나고 있다.

[그림 5-1] 소득지원이나 소득기초형구직자수당을 2년 이상 받고 있는 가구에 거주하고 있는 근로연령 인구 수

(단위: 백만명)



제 3 절 각국 탈빈곤정책의 시사점

앞서 살펴 본 각국의 탈빈곤 정책은 몇 가지 측면에서 한국의 탈빈곤 정책의 수립에 시사점을 주고 있다. 이를 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 탈빈곤 측면에서 포괄적이고 탄력적인 소득보장체계를 구축하여야 한다. 영국과 스웨덴을 포함한 유럽국가 대부분은 매우 강력한 사회보험체계를 통해 소득을 보장하는 일차적 기능을 수행하고, 사회보험의 보호를 받지 못하는 취약계층에 대해서는 공적 부조와 실업부조가 보완적인 기능을 하고 있다. 또한 각종 수당제도이나 범주적 공공부조제도가 실시되고 있는데, 사회보장의 사각지대 발생에 대한 보완책으로 저소득층의 빈곤 예방이라는 측면에서 긍정적인 역할을 수행하고 있다. 또한 사회보험의 사각지대에 놓인 비수급자나 수급기간이 만료된 빈곤층을 대상으로 한 소득지원의 존재가 탈빈곤 정책의 성과에 영향을 미치고 있는 것으로 보인다. 미국의 경우, 노동능력이 없는 빈곤층만을 ‘자격있는 빈민’으로 인정하여 공공부조를 통한 소득지원을 하며, 노동능력이 있는 빈곤계층에 대해서는 최대한 근로활동에 참여할 수 있는 기회를 제공하고 있다. 이러한 복지탈출에는 성과를 거두고 있으나 빈곤 탈출에는 효과를 거두지 못하고 있는 것으로 평가되고 있다. 그러나 근로능력자에 대한 건강보험, 보육급여, 생계비 지원 등 복지제도 탈출자에 대한 지원이 복지로의 회귀율을 낮추고 있다는 점은 소득지원의 중요성을 보여주는 예라 할 수 있다.

한국의 경우도 사회보험과 공공부조제도 사이에 사각지대가 많이 발생하고 있다. 사회보험의 혜택을 받지 못하는 상당수의 저임금·비정규 노동자들이 실업이 장기화됨에 따라 별다른 안전장치가 없이 실직빈곤계층으로 전락하고 마침내 기초생활보장수급자로 전락하는 빈곤화과정이 발생하고 있음에도 이에 대한 대책이 취약하다는 것이다. 따라서 앞서 살펴본 외국의 경험을 토대로 볼 때, 우리나라의 소득보장체계는 사회적 안전망이라는 관점에서 재구축되어야 한다. 한국의 소득보장정책은 국민연금과 공공부조라는 기본축 위에 보편적 소득보장과 범주적 소득보장을 결합시켜, 빈곤의 다양한 형태에 대처할 수 있는

탄력적이고 다양한 체계를 구축해야 할 것이다.

둘째, 탈빈곤정책은 정책대상을 근로능력의 유무에 따라 구분하여 운영하여 할 것이다. 앞서 살펴본 네 국가의 사례를 보면 외형상 근로능력이 없는 자에게는 구직활동을 요구하지 않고 급여를 지급하되, 이들이 취업을 통해 스스로 소득활동을 할 경우 근로소득에 대한 대폭적인 공제를 인정해 줌으로써 자발적인 취업을 유도하고 있으며, 근로능력이 있는 수급자에게는 구직활동을 전제로 급여가 주어지며, 구직활동을 게을리 할 경우 상당한 불이익을 가함으로써 구직활동을 강제하고 있다. 이는 대상에 따른 이원화된 접근방식이 보다 효과적이고 효율적이기 때문이다. 명백하게 취업경험이 있거나 노동능력과 동기가 있는 이들을 단지 빈곤이라는 단일 척도로 재단하여 노동능력이 없는 경우와 동일한 복지수혜를 받게 한다면 이는 이들이 가진 최소한의 노동능력을 사장시키게 됨은 물론이고 노동동기를 약화시켜 미래의 취업기회를 박탈시키는 결과를 초래하게 될 수 있다. 반면에 노동시장 상황과 개인들이 가진 인력특성을 감안하지 않은 무차별적인 노동시장 정책은 개별적인 시장실패의 경험만 증가시켜 취약근로계층의 자활의지를 감퇴시키는 부작용이 있을 수 있다. 따라서 탈빈곤정책은 대상의 근로능력에 따라 이원화된 정책 설계가 필요하다.

셋째, 탈빈곤 정책의 대상으로는 복지수급자뿐만 아니라 비수급 저소득층까지 포함하여야 한다. 외국의 경우, 탈빈곤 정책의 대상으로 공공부조 수급자뿐 아니라 빈곤화 과정에 있는 실업자 및 저임금근로자들까지도 포함하고, 빈곤 탈출과 빈곤 예방이라는 두 가지 측면에서 빈곤한 상태에 있거나 빈곤상태로 전락할 위험이 있는 모든 취약계층들을 정책의 대상으로 삼아 다양한 정책을 마련하고 있다. 그러나 한국의 탈빈곤 정책은 기초보장 수급자만을 정책 대상으로 삼고 있다. 그러나 한국의 차상위층은 소득, 재산기준, 부양의무자 규정 등으로 인해 수급자로 선정되지 못한 빈곤계층이며, 이들 중 상당수는 실직상태로 지원이 필요한 집단이라고 말할 수 있다. 그러나 이들은 국가의 지원을 거의 받지 못하고 대부분 국가의 보호에서 방치되고 있다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서 한국의 탈빈곤 정책은 기초생활보장제도 수급자 외에도

차상위층까지도 정책대상으로 포괄해야 한다. 기초보장 수급자뿐만 아니라 근로능력이 있는 저소득층을 위한 제도적·행정적 준비를 마무리하는 것이 한국 탈빈곤 정책의 중요한 과제이기도 하다.

넷째, 탈빈곤 정책은 소득보장정책과 고용지원정책이 연계되는 다각적인 접근이 필요하다. 두 정책의 결합은 복지의존도를 감소시키는 동시에 노동시장에서 취업을 증가시키는 시너지 효과를 기대할 수 있다. 스웨덴을 비롯한 유럽국가들은 노동시장과 사회보장이 통합하는 형태를 취하고 있다. 반면, 미국은 소득보장과 노동시장정책은 서로 분리되어 있다. 그 결과 복지제도로부터의 벗어나도록 하는 성과를 거두는 데에는 성공적일 수 있지만 빈곤탈출이라는 측면에서는 근본적인 한계를 보이고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 빈곤한 근로능력자들에게 대하여 기초보장을 제공함과 동시에 그들의 근로를 통한 자립을 제고시키기 위한 적극적인 노동연계정책이 필요하다는 것이다. 공공부조 수급자들은 일반적으로 근로능력이 떨어지며, 그중 일부는 훈련이나 교육을 제공받더라도 일반 노동시장에서 일자리를 구할 수 없는 경우도 많다. 따라서 노동시장에서 빈곤선 이상의 소득을 보장할 수 있는 일자리를 찾을 수 있도록 고용 창출, 직업훈련, 취업알선, 창업지원 등이 수반되어야 한다. 또한 근로취약계층의 일부는 당장 노동시장 복귀를 전제로 하는 노동시장정책의 대상이지만 이들에게는 동시에 생활안정이 수반되어야 한다. 따라서 이들에 대한 실업급여나 근로소득세제의 확대 등 빈곤탈출을 위한 소득지원과 기초적인 사회안전망인 공공부조와의 연계가 설정되어야 할 필요가 있다. 또 다른 한편으로는 구직 알선 및 직업훈련과 같은 적극적인 노동시장정책과 상충점을 극복하고 발전적인 연계를 모색해야 할 필요가 있다. 현재 한국은 노동시장경쟁에서 탈락한 계층들, 시장에 참여할 수 없는 빈곤노인과 장애인 등 사회적 취약계층 그리고 시장의 실패로 인한 사회적 희생자들에게 빈곤, 질병, 주거불안, 교육기회 결여, 정보의 결핍 등으로 인한 고통을 덜어주기 위해서 국민기초생활보장제도를 중심으로 한 공공부조제도를 완비하고 있다. 그러나 근로능력 집단에 대한 탈빈곤 정책은 여전히 노동시장정책과 긴밀히 연계되지 못하고 있다. 우리의 경우

는 복지 및 노동시장정책의 초기단계 인만큼 근로취약계층이 처한 노동시장 상황에 대해 정확하게 이해해야 한다. 다음으로는 그들이 처한 상황에서 근로의욕을 유지 내지 강화할 수 있도록 하는 정책 방향을 수립해야 한다. 마지막으로 그들이 가진 특성과 동기에 조응되는 차별화된 노동시장정책이 제공될 필요가 있다.

다섯째, 근로유인 인센티브가 병행되어야 할 것이다. 단순히 노동시장에 진입시키는 정책만으로는 빈곤 문제를 해결하기 곤란할 가능성이 높다는 점이다. 노동시장에서의 취업이 기존의 복지수혜보다 더 나은 소득, 즉, 빈곤으로부터 벗어날 수 있는 수준의 소득을 보장할 수 있어야 한다. 맹목적인 ‘취업우선(work first)’ 정책은 직업훈련이 필요한 이들에게 최소한의 훈련 기회마저 박탈함으로써 안정된 일자리를 찾을 수 없게 만들기에 이를 유연하게 설계해야 하며 동시에 복지 수급자가 취업한 경우는 추가로 일정한 복지수당을 줌으로써 근로의욕을 향상시키는 노력이 필요하다(OECD 2000). 미국의 EITC와 영국의 WTC 등의 세계제도는 근로를 하면서도 사회복지 급여를 취득할 수 있도록 여러 각도에서 허용함으로써 근로를 하지 않으면서 복지급여를 받고자 하는 비동기(disincentive) 효과를 억제하고 실질적인 근로소득의 증가를 통한 빈곤탈출을 시도하고 있다. 이러한 제도의 도입이 미국과 영국에서 복지수혜자나 저소득층의 빈곤탈출을 촉진하는데 어느 정도 성과를 거두고 있는 것으로 확인되고 있다. 그러나 현재 한국의 탈빈곤정책은 기초생활보장제도의 최저생계비와 보충급여원칙이 근로소득공제 없이 적용됨에 따라 탈빈곤을 촉진하는 자활사업을 추진할 여건이 조성되지 못하고 있다. 적극적 탈빈곤 정책을 추진하기 위해서는 근로활동에 따른 인센티브가 강화되어야 한다. 단기적인 취업 촉진할 뿐만 아니라, EITC와 WTC와 같은 저소득층에 대한 세계혜택제도의 도입을 통해 취업에 대해서 더 나은 보상이 이루어 질 수 있도록 하고, 장기적으로 더 나은 일자리로의 상승을 통해서 안정적인 자립기반을 갖출 수 있도록 하는 정책이 필요할 것이다.

결론적으로 네 국가의 경험은 취약계층의 빈곤탈출에는 어느 한 가지 정책

수단이 아니라 복합적인 처방이 필요하며, 빈곤계층의 실질적 욕구에 부응하기 위해서는 생계유지를 위한 최소한의 소득보장과 일자리·창업 등에 대한 고용 지원 확대 모두 중요함은 물론이고 기존 정책 틀 안에 머물 것이 아니라 그 사회의 제반 제도의 개혁을 병행할 필요가 있다는 함의를 던져 준다.

제 6장 탈빈곤대책 발전 방안

탈빈곤대책은 효과의 지속성을 기준으로 적극적 방안과 소극적 방안으로 구분된다. 적극적 방안이란 빈곤계층이 노동시장에 진입하여 자신이 버는 소득으로 빈곤을 탈피하도록 조장하는 방안을 말한다. 직업훈련·교육·취업알선 등이 적극적 탈빈곤대책의 예가 된다. 적극적 방안은 기본적으로 수급자의 인적자본을 향상시켜야 하며, 노동시장 여건도 뒷받침되어야 하므로 고비용이 들고 효과발생에 장기간이 소요되는 단점이 있으나, 일단 효과가 나타나면 장기간 지속되는 장점이 있다.

이에 비해 소극적 탈빈곤대책이란 빈곤선 이하에 처해 있는 빈곤가구에 대하여 소득이전을 행함으로써 사후적으로 가구소득을 빈곤선 이상으로 끌어올리는 방안이다. 적절한 소득이전이 행해지면 곧바로 빈곤에서 벗어날 수 있으므로 효과가 즉시적인 장점이 있지만, 소득이전이 중단되면 대부분 빈곤선 이하로 재진입하게 되므로 소극적 방안은 그 효과가 단기간에 그치는 단점이 있다.

두 종류의 탈빈곤대책 중 본 연구는 소극적 소득보장의 발전방안을 제시하는데 중점을 두고 있다³⁴⁾. 적극적 탈빈곤대책이 근본적인 탈빈곤대책으로서 중시되어야 함에도 불구하고, 본 연구에서 소극적 소득보장대책을 강조하는 이유는 적극적 소득보장방안을 적용할 수 없는 빈곤계층이 상당 부분 존재하기 때문에 소극적 소득보장방안의 강구가 필수불가결하다는 점이다. 절대빈곤인구 중 노인, 아동, 장애인 등 근로능력을 갖진 못한 취약계층은 취업을 수단으로 하는 적극적 소득보장방안이 무용하며, 소극적 소득보장방안에 의해 빈곤을 벗어날 수 있다. 이들을 빈곤에서 벗어나게 하는 구체적 방안으로서 본 연구는 기초보

34) 적극적 탈빈곤대책에 대해서는 자활사업발전방향을 논한 다음의 연구들에서 많은 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 노대명 외, 『자활지원사업 활성화를 위한 고용창출 지원체계 구축방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2002.; 노대명 외, 『저소득층 창업지원모형에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 2003.

장제도의 부양의무자 규정 개선과 인구학적 특성에 기초한 수당제의 도입을 검토하고자 한다. 이 두 방안은 절대빈곤계층과 차상위빈곤계층의 근로무능력자 및 근로능력취약자를 겨냥한 것이다.

또한 본 연구는 근로소득보전세제(EITC)의 도입을 검토하고자 한다. 근로소득보전세제는 근로소득자를 대상으로 하므로 기본적으로 적극적 소득보장방안이지만 국가에 의한 현금지급이 이뤄진다는 점에서 소극적 소득보장의 성격도 내포하고 있는 제도이다. 이 방안은 차상위계층에 밀집해 있는 근로빈곤계층을 해소하기 위한 수단으로 제시된다.

제 1 절 기초보장사각지대의 축소: 부양의무자 기준 개선

1. 기초보장 사각지대의 현황

국민기초생활보장제도는 근로능력 유무를 막론하고 전국민의 최저생활을 보장하기 위해 2000년에 도입된 제도이다. 즉, 국민기초생활보장제도는 우리나라의 대표적 공공부조제도로서 전국민의 최종적 안전망(last resort)으로서의 기능을 담당하는 제도이다. 그럼에도 불구하고, 여전히 빈곤함에도 불구하고 기초생활의 수급을 받지 못하는 인구가 상당수 존재하는 것으로 나타났다. 아래 그림에서 보는 바와 같이, 총빈곤가구(소득 기준) 10.2% 중 2.1%만이 국민기초생활보장제도의 급여를 받고 있으며, 나머지 8.1%는 비수급빈곤층으로 남아있다³⁵⁾. 그 이유는 크게 다음과 같은 몇 가지 때문인 것으로 추정된다.

35) 본 연구결과는 「국민기초생활보장제도 부양의무자 개선방안」, (2003)과 상이한 빈곤율을 사용하여 결과가 달리 산출되었다.

[그림 6-1] 빈곤의 사각지대(소득빈곤)

소득			
빈곤선			재산과 소득으로 인한 비수급가구
부양의무자 기준 및 자발적 신청기피에 의한 빈곤율 (4.2%)	수급가구 (2.1%)	재산기준으로 인한 빈곤율 (3.9%)	
			재산

첫째, 재산기준 때문이다. 국민기초생활보장제도의 일차적 선정기준은 가구의 소득인정액이 최저생계비 이하여야 한다는 것이다. 이 때 소득인정액이란 가구의 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 금액으로 산정된다. 따라서, 소득만으로는 빈곤하더라도 가구의 재산을 소득으로 환산한 금액을 합산하여 최저생계비를 초과할 경우 수급권이 주어지지 않게 된다. 이와 같이, 소득만으로는 빈곤하지만, 재산의 소득환산액을 합한 소득인정액기준으로 인해 수급자가 되지 못하는 빈곤인구는 전체 가구의 약 3.9%인 약 56.1만 가구 정도일 것으로 추산된다.

둘째, 부양의무자 기준 때문이다. 국민기초생활보장법 제5조에 의하면 수급권자가 되기 위해서는 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자로서 소득인정액이 최저생계비 이하인 자여야 한다. 즉, 부양의무자 기준은 소득인정액기준(소득과 재산)과 함께 기초보장수급을 위한 주요한 두 가지 조건 중 하나로, 우리나라의 부양의무자기준은 수급요건에 해당된다.

구체적으로 부양의무자의 범위는 다음과 같다.

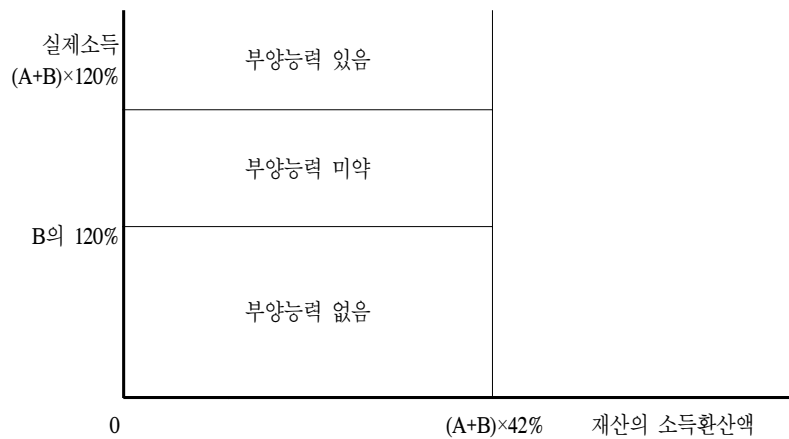
- (가) 수급권자의 직계혈족 및 그 배우자
- 수급권자의 배우자
 - 수급권자의 직계혈족
 - 수급권자의 직계혈족의 배우자
- (나) 수급권자와 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족

또한, 부양의무자 판정의 소득과 재산(재산의 소득환산액)기준은 다음과 같으며, 이를 도식화 하면 다음 [그림 6-2]와 같다.

- ‘부양능력 없음’ 기준
 - 부양의무자 가구소득 $\leq B \times 120\%$ 그리고,
 - 부양의무자 가구재산의 소득환산액 $\leq (A + B) \times 42\%$
- ‘부양능력 미약’ 기준³⁶⁾
 - $B \times 120\% < \text{부양의무자 가구소득} < (A + B) \times 120\%$ 그리고,
 - 부양의무자 가구재산의 소득환산액 $\leq (A + B) \times 42\%$
- ‘부양능력 있음’ 기준
 - 부양의무자 가구소득 $\geq (A + B) \times 120\%$ 또는,
 - 부양의무자 가구재산의 소득환산액 $\geq (A + B) \times 42\%$
- 여기에서, A는 수급권자 가구의 최저생계비, B는 부양의무자 가구의 최저생계비임.

36) 부양의무자에게 일정한 부양비를 부과하는 것을 전제로 급여를 제공함. 부양능력미약으로 판정된 부양의무자의 경우 수급권자와의 관계에 따라 상이한 부양비(扶養費)가 부과된다. 수급권자와 1촌 이내의 직계존비속 관계, 수급권자의 배우자인 경우 (부양의무자 실제소득 - 부양의무자가구 최저생계비의 120%)×40%의 부양비가 부과되며, 수급권자와 2촌 이상의 직

[그림 6-2] 부양능력 판정기준



※ A: 수급권자가구의 최저생계비, B: 부양의무자가구의 최저생계비

결국, 가구의 소득과 재산 모두 합산한 소득인정액이 빈곤선 이하이더라도 부양능력이 있는 부양의무자가 존재한다면 공공부조의 급여를 받을 수 없게 된다.

마지막으로, 정보의 부재와 낙인감 등 접근성의 제약으로 인한 비수급 빈곤층의 발생이다. 대부분의 나라와 마찬가지로 우리나라의 공공부조도 일차적으로 신청주의를 기본으로 하면서 직권주의를 부차적인 수단으로 사용하고 있다. 그러나, 수급자의 대부분이 저학력, 고연령 등으로 정보에 매우 취약한 계층이다. 또한, 공공부조 수급에 대한 낙인감도 여전히 존재하고 있다. 선진국에서조차 총빈곤인구 중 공공부조 수급률은 60~70%를 넘지 않는 것이 보통이다. 우리나라의 경우 구체적인 데이터는 없지만 비수급빈곤인구 중 상당수가 이러한

계존비속 관계에 있는 자 및 형제자매의 경우 30%, 그리고 부양의무자의 출가한 딸, 배우자와 이혼·사별한 딸, 사망한 아들의 배우자 가구인 경우 15%의 부양비가 부과된다.

물리적·심리적 접근성 제한으로 인한 비수급인구일 것으로 추정된다.

소득기준으로 빈곤한 인구 중 어느 정도가 부양의무자 기준 및 자발적 신청 기피에 의해 비수급빈곤층으로 남아 있는지 그 규모를 정확하게 파악할 자료가 현재로서는 없다. 다만, 부양의무자에 대한 기존연구³⁷⁾ 등을 토대로 추정해 보면 소득·재산요건을 모두 만족시키는 비수급빈곤층의 대략 절반정도가 부양의무자기준으로 인한 것으로 추정된다.

여기에서는 이 중 가장 확실하게 실질적인 빈곤층이면서도 공공부조 급여의 수급을 제약하는 기준이라고 할 수 있는 부양의무자 기준의 문제점과 개선방안을 검토하는데 초점을 둔다.

2. 문제점

주지한 바와 같이, 국민기초생활보장제도의 선정기준은 크게 보면 두 가지 즉, 가구별 최저생계비에 의해 결정되는 소득인정액기준(소득과 재산)과 부양의무자 유무와 부양능력에 의해 결정되는 부양의무자 기준으로 나눌 수 있다. 이 중 부양의무자 기준은 특히 실질적인 빈곤층임에도 불구하고 공공부조에 대한 접근성을 배제당한다는 점에서 심각한 기초보장의 사각지대 문제를 유발한다고 볼 수 있다. 특히, 도시화·산업화·핵가족화로 전통적인 가족유대의식과 부양의식이 크게 약화된 상황에서, 최종적 안전망으로서의 공공부조가 부양의무자 기준을 엄격하게 적용함으로써 사적부양과 공적부양 어느 것도 기대할 수 없는 다수의 빈곤노인문제가 유발되고 있다.

실제로, 2003년에 실시된 『부양의무자조사』결과에 의하면, 저소득가구 중 25.7%가 부양의무자 기준만으로 기초생활보장제도 자격조건에서 탈락하는 것으로 나타났다³⁸⁾. 또한, 『국민기초생활보장제도기획단 조사』(2000)에 의하면, 부

37) 여유진 외, 『국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 개선방안』, 한국보건사회연구원, 2003.

38) 부양의무자 기준으로 인해 탈락한 신청탈락자의 비율은 보건복지부 수급자 현황 분석의 경우 17.0%로 나타나고 있으나, 국민기초생활보장제도 평가단(최일섭 외, 2001)의 조사결과는 45.3%로 나타나서 편차가 매우 크다. 그러나, 본 연구에서 소득인정액 기준과 부양의무자 기준을 모두 초과하여 탈락한 가구가 29.9%인 점을 감안할 때, 전자는 과소추정, 후자는 과대

양의무자 기준 때문에 탈락한 가구 중 실제로 부양을 받고 있는 가구는 32.9%에 불과하였으며, 나머지 60.8%는 가족으로부터 부양받지 못하고 있는 것으로 나타났다. 그 결과, 이들 탈락가구 중 23.9%가 최저생계비의 50% 이하, 53.4%가 최저생계비의 50~100% 이하의 생계비로 생활하고 있는 것으로 나타났다.

요컨대, 현재의 부양의무자 기준은 범위가 지나치게 광범위하고 판정기준이 매우 엄격하게 적용되고 있어 상당수의 실질빈곤층이 사적부양을 받지도 못한 채, 최저생활의 사각지대에 방치되고 있는 것으로 판단된다. 또한, 현재의 부양의무자 소득기준, 즉, 부양의무자가 가구 최저생계비의 120% 이상의 가구 중 상당수는 차상위계층으로, 이들 가구에 부양의무를 적용할 경우 부양의무자 가구에 계까지 빈곤이 확대재생산될 우려도 있다³⁹⁾.

3. 부양의무자 기준의 개선방안

부양의무자 기준 개선대안은 여러 가지 방식으로 제시될 수 있을 것이다. 그러나, 대상포괄성, 사회적 적절성, 가족구조의 안정과 재정적 측면 등을 종합적으로 고려하여 사회·경제적 비용편익을 따질 경우 합리적인 개선방안은 다음과 같은 몇 가지로 정리될 수 있을 것으로 보인다.

첫째, 부양의무자의 범위를 1촌 이내로 줄이는 방안이다. 1촌 이내의 절대적 부양의무자만을 범위에 포함함으로써 현실적 적실성과 제도의 합리성을 높일 수 있는 장점이 있다. 또한, 이와 같이 범위를 줄이더라도 실질적으로 증가하는 수급자 수는 99,000명 이내일 것으로 추정되었다⁴⁰⁾. 요컨대, 1촌 이내로 범위를 축소한다 하더라도 급격한 재정적·사회적 충격은 발생하지 않을 것으로 기대되며, 사회적·제도적 합리성을 높이면서 사각지대의 해소와 접근성의 증대에도

추정된 것으로 보인다.

39) 실제로 하위 3분위 이하의 가구들은 저축여력조차 없는 것으로 나타났다. 2002년 1/4~3/4분기 동안의 하위 3분위 이하 가구의 평균저축률은 -1.3%로 오히려 마이너스 지출을 하고 있는 것으로 나타났다. 참고로 평균저축률은 25.9%이었다(삼성경제연구소, 2003, “저축률 변화 추이 분석과 시사점”).

40) 여기에서 1촌 이내에는 출가한 딸 등이 제외되어 있으므로 실제로는 이보다 적을 수 있다.

기여할 수 있을 것으로 보인다.

둘째, 부양의무자의 소득판정기준을 완화할 필요가 있다. 실제로 현재의 부양의무자 기준으로 인한 수급탈락 이유의 대부분은 부양의무자의 범위보다는 판정기준에 있다. 따라서, 부양의무자 판정기준을 완화함으로써 나타나는 가장 큰 효과는 빈곤사각지대를 크게 해소할 수 있다는 점이다. 예컨대, 현재의 부양의무자 가구 최저생계비의 120%를 150% 이상 혹은 180% 정도로 상향조정하고 단계적으로 높여나가는 방안이 고려될 수 있을 것이다. 소득판정기준이 150%로 상향조정될 경우 최대 187,000여명, 180%를 기준으로 할 경우는 최대 325,000여명의 추가 수급자가 발생할 것으로 기대된다⁴¹⁾. 이와 같이, 판정기준을 완화함으로써 빈곤 사각지대의 해소에 크게 기여할 뿐만 아니라 가족구조의 안정성과 빈곤의 세대간 확대재생산 방지도 기여할 수 있을 것으로 보인다.

요컨대, 부양의무자의 범위를 1촌 이내로 줄이고, 소득 판정기준을 150%로 상향조정할 경우 최대 수급자 증가수는 288,000여명이 될 것으로 보이며, 180%로 상향조정할 경우, 최대 수급자 증가수는 417,000여명이 될 것으로 보인다. 이는 부양의무자 기준으로 인한 비수급빈곤인구의 각각 31.3%와 45.3%에 해당하는 것이다. 따라서, 부양의무자 범위를 1촌 이내로 줄이고 판정기준을 180%로 상향조정할 경우 빈곤 사각지대 해소효과는 아래 [그림 6-3]과 같다.

[그림 6-3] 부양의무자 범위(1촌, 180%)조정에 따른 기초보장 사각지대 해소효과

41) 선진복지국가의 경우에도 공공부조의 자격이 되면서도 이러저러한 이유(낙인감, 정보부재 등)로 수급하지 않는 비율(take-up)이 30~40%에 이른다. 여기에서의 추정치는 완화조치로 인해 추가적으로 자격있는 빈자 모두가 공공부조를 신청한다는 가정에 따른 수치이다. 따라서, 실제 추가수급인구는 이 수치의 60~70% 정도일 수 있다. 그러나, 이는 우리나라에서 구체적으로 연구된 바 없기 때문에 추가대상인구를 모두 추가수급자로 가정하였다.

소득				재산과 소득으로 인한 비수급가구
빈곤선				
부양의무자 기준에 의한 빈곤율 (1.15%)	자발적신청기 피에 의한 빈곤율 (2.1%)	추가 수급가구 (0.95%)	기존 수급가구 (2.1%)	재산기준으로 인한 빈곤율 (3.9%)
				재산

그러나, 위의 그림에서도 보는 바와 같이, 부양의무자 기준을 폐지하지 않는 이상 부양의무자 기준으로 인한 빈곤 사각지대는 상당 부분 여전히 잔존할 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고, 예산의 급격한 증가, 사적 부양에 대한 도덕적 해이, 그리고 가구안정성의 저해 등의 문제 등을 감안할 때 일시에 부양의무자 기준을 폐지하는 방안은 바람직하지 않은 결과를 초래할 수 있다. 따라서, 사적 부양과 공적 부양에 대한 합리적 의무 기준을 설정하고 양쪽의 기능 모두를 강화할 수 있는 방안이 강구되어야 한다.

이러한 의미에서 마지막으로, 부양의무자 범위 축소와 더불어 부양의무자조사 효율화와 부양거부 및 기피에 대한 부양비 징수의 체계화 등과 같이 제도의 효율성을 높일 수 있는 방안이 검토되어야 한다. 아울러, 신탁제도 도입, 그리고 세제혜택과 같은 부양에 대한 인센티브제도의 도입 방안 등도 향후 논의될 필요가 있다.

제 2 절 범주별 수당제도 개선

국민기초생활보장제도의 빈곤대책으로서의 제한점을 보완해줄 수 있는 경로연금·장애수당·소년소녀가장 지원·모부자가정지원 등은 국민기초생활보장제도와 선정기준이 동일하거나 대체관계에 있고, 급여수준이 낮아 그 실효성이 낮

다는 점을 지적한 바 있다.

이러한 가구특성에 기초한 추가적인 지출에 대한 고려는 가구유형별 최저생계비 계측과 선정기준으로의 적용에 의해 보완될 수 있다. 그러나, 가구유형별 최저생계비의 도입과 적용은 절대빈곤층에 대한 사후적인 빈곤대책이 될 수 있을 뿐 가구특성비용 지출이 있는 차상위계층에 대한 빈곤예방대책이 될 수는 없다는 한계가 있다.

본 절에서는 가구유형별 최저생계비 도입을 전제로, 차상위계층의 가구특성에 따른 추가지출 지원제도로서 경로연금, 장애수당제도, 소년소녀가장 지원제도, 모부자가정 지원제도, 영유아 보육지원의 개선방안을 제시한다.

1. 범주별 수당제도 개선의 개요

범주별 수당제도의 개선방안은 비슷한 기능을 부분적으로 수행하는 제도의 조정이 요구된다. 아동수당은 18세 이하 연령의 자녀에 대한 수당으로 보육료 등이 아동 관련 수당에 포함된다. 따라서 모부자가정지원제도와 저소득 가구 영유아 보육료 지원제도는 아동수당과 중복되므로 폐지되어야 한다. 단, 여기서 제시하는 방안은 중단기 개선방안으로 장기적으로 보편적인 수당제도로의 발전을 주요 방향으로 한다.

범주별 수당제도를 도입함에 있어 고려되어야 할 첫째 사항은 차상위계층을 대상으로 한다는 점이다. 기존의 경로연금, 장애수당, 모부자가정 지원제도 등의 수급대상이었던 국민기초생활보장제도 수급자는 가구유형별 최저생계비의 적용을 받게 될 것으로 전제했으므로 노인, 장애인, 아동에 대한 추가지출비용 지원은 국민기초생활보장제도 급여를 통해 이루어질 수 있기 때문이다. 이 때, 차상위계층은 통상 사용되는 국민기초생활보장제도 소득인정액 기준의 120%를 말한다.

경로연금은 현행 차상위 저소득층 노인의 연령 기준과 소득·재산기준의 변경이 필요하다. 현행 차상위계층 노인의 경로연금 수급자격은 1998년 7월 기준 65세 이상(1933년 7월 1일 이전 출생자)로 되어 있어 점차 수급자격권자가 소

떨어지도록 되어 있다. 그러나, 국민연금제도의 성숙기가 되어 본격적인 연금수급이 이루어진다 하더라도 가입하지 않거나 보험료 미납으로 연금수급권을 확보하지 못한 노인들이 상당수 발생할 것으로 예상된다⁴²⁾. 따라서 국민기초생활보장제도와 국민연금 수급에서 모두 제외되는 대상에 대한 노령수당의 역할을 담당하는 제도로 경로연금제도가 개선될 필요가 있다. 현재 공적연금은 60세부터 지급하고(장기적으로 65세까지(2033년) 상향조정계획) 있으므로, 이와 동일하게 차상위계층 노인 중 국민연금 가입자 및 보험료 성실납부자와 경로연금 수급자와의 형평성을 고려하여, 수급연령을 차등화하여 경로연금은 65세부터 지급토록 한다. 다시 말해 경로연금 수급 대상은 차상위계층 65세 이상의 노인으로 공적연금제도의 노령연금 수급권자를 제외하는 것으로 한다. 또한 현행 경로연금 수급자 선정에 적용되는 소득과 재산기준을 차상위계층의 개념에 맞도록 변경하는 것이 필요하다. 현행 경로연금의 수급자 선정 소득기준은 본인 및 배우자와 부양의무자의 월소득을 합산한 금액을 가구원수로 나누어 얻은 월평균소득액이 전년도 도시근로자가구의 1인당 월평균소득의 65%이하인 경우이며, 재산기준은 본인 및 부양의무자의 가구별 재산을 합산한 금액이 본인 및 부양의무자의 가구별 기본재산액의 100분의 175를 합산한 금액 이하인 경우(노인복지법시행령 제15조 제1항의 2, 2003. 5. 29 개정)이다. 현행의 소득기준인 도시근로자 가구 소득기준을 최저생계비 기준으로 전환하는 것이 정책의 일관성 측면에서 바람직하다. 따라서, 국민기초생활보장제도의 선정기준인 가구유형이 고려된 최저생계비 기준을 적용하여, 가구소득이 노인가구의 소득인정액 120% 이하인 가구(국민기초생활보장 수급가구 제외)의 65세 이상 노인을 대상으로 한다.

현행 장애수당은 국민기초생활보장제도 수급자로 장애 1급·2급 장애인, 다른 장애가 중복된 3급 정신지체·자폐장애인만을 대상으로 하고 있다. 차상위계층 장애인의 추가지출비용에 대한 지원이라는 차원에서 개선안에서는 장애등급과 유형에 관계없이 장애로 인한 추가지출비용이 발생하는 모든 차상위계층 장애인을 대상으로 한다.

42) 2002년 현재 국민연금 가입대상 중 보험료 납부예외자 및 보험료 미납자가 전체 가입자에 45.5%에 이르고 있다(석재은, 2002).

아동수당은 지급 상한연령을 아동복지법에서와 같이 18세 미만으로 규정하되, 학생과 장애인의 경우에는 지급상한 연령을 연장하는 하는 방안을 고려할 수 있다.

차상위계층만을 대상으로 할 때, 동일한 욕구를 지닌 차차상위계층과의 notch effect의 문제가 제기될 수 있다. 이 문제는 장기적으로 보편적 수당제도로의 발전을 통해 해소될 수 있다.

범주별 수당제도 도입시 유의할 두 번째 사항은 급여수준의 현실화가 요구된다는 점이다. 장애인, 노인, 아동의 욕구에 대한 적절한 수준의 급여수준은 가구유형별 최저생계비 계측시 측정된 가구특성에 의한 추가적인 지출비용만큼 적용되는 것이 바람직하다. 기본적으로 장애인, 노인, 아동에 대한 수당은 기본적으로 '특별한 비용에 대한 보상'의 성격을 지니고 있기 때문이다.

장애수당의 경우, 장애의 종류와 등급에 따라 추가적 지출 수준이 크게 차이가 나므로 장애 종류와 등급에 따른 추가적인 지출수준을 고려하여 세분화하여 제공될 필요가 있다. 참고로, 2000년 한국보건사회연구원의 장애인실태조사 결과 제시된 장애유형·등급별 추가비용은 다음 표와 같다.

〈표 6-1〉 장애유형·등급별 최저 추가비용

(단위: 원)

	1급	2급	3급	4급	5급	6급	평균
지체장애	212,300	171,300	88,000	62,800	51,200	45,000	105,100
뇌병변장애	349,200	243,400	168,700	160,300	140,500	92,400	192,400
시각장애	135,300	180,600	107,300	88,000	51,400	72,400	105,800
청각장애	-	58,500	75,600	90,400	58,600	35,000	63,600
언어장애	-	-	171,400	52,700	-	-	112,100
정신지체	164,400	238,200	277,000	-	-	-	226,500
발달장애	280,200	354,200	188,300	-	-	-	274,200
정신장애	229,500	111,500	81,100	-	-	-	140,700
신장장애	-	363,800	-	-	181,300	-	272,600
심장장애	163,600	134,000	164,100	-	-	-	153,900

자료: 이선우 외(2000), 장애유형에 따른 장애인 가구의 최저생계비 계측에 관한 연구, 한국보건사회연구원

이상에서 제시한 장애유형별·장애등급별 최저 추가비용은 2000년 조사 결과 이므로, 기간 동안의 물가와 사용량의 변화를 반영하고 있지 못하다. 계측년도 의 가구유형별 최저생계비 계측 결과 제시된 추가비용을 반영하고, 비계측년도 에는 추정된 최저생계비의 상승분을 반영하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

경로연금의 급여수준은 상향조정을 통해 현실화할 필요가 있다. 노령에 따른 추가지출액 수준에 상응하는 정도로 정해지는 것이 바람직할 것으로 보인다.

1999년 최저생계비 계측조사에 의하면(김미곤 외, 1999), 도시 노인의 경우 일 반인보다 월 63,355원을 더 지출하는 것으로 분석된 결과를 참고할 때, 현 급여

수준이 노령에 따른 추가 지출액 수준에 적절치 못함을 알 수 있다. 가구유형별 최저생계비 계측시 추정된 노인의 최저추가지출비용을 반영하고, 비계측년도에는 추정된 최저생계비의 상승분을 반영하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 경로연금의 급여는 노인의 최저추가지출비용 수준을 반영하되, 국민연금의 최저연금액 보다는 낮게 정하여 연금납부자와의 형평성을 고려해야 할 것이다.

아동수당의 경우 장애 아동은 일반 아동에 비해 훨씬 더 많은 지출을 필요로 할 것으로 보이므로, 일반 아동과 장애 아동을 구분하여 급여수준을 상이하게 설정하는 것이 적절할 것으로 보인다. 또한 아동의 연령대별 추가지출 수준을 고려하여 연령별로 상이한 급여수준을 설정하는 것이 적절할 것으로 보인다.

2. 범주별 수당제도 개선 후 빈곤감소효과 추정

가구소비실태 자료를 이용해 경로연금 및 아동수당 지급 후 차상위계층 비율 및 빈곤갭 감소효과를 추정해보면 다음 표와 같다⁴³⁾. 경로연금은 1999년 노인1인당 추가비용 63,655원에 2000년 최저생계비 상승률로 적용된 예산반영 물가상승율 3.0%를 반영하여 계산한 약 65,565원을 급여수준으로 적용했다. 이는 특례노령연금 최저연금액인 72,560원과의 형평성에도 부합할 것으로 보인다. 부부 동시 수급인 경우 그 중 1인은 49,173원을 급여수준으로 정했다. 현행 경로연금이 차상위계층 노인 급여 지급시 부부 동시 수급인 경우 그 중 1인은 75% 지급하고 있는 것을 그대로 적용했다.

아동수당은 가구소비실태조사에는 가구원의 장애여부에 대한 정보가 없으므로, 일반아동의 연령대별 추가지출수준만을 고려해서 추정했다. 연령대는 취학전, 초등학생, 중학생, 고등학생으로 나누어 1999년 최저생계비 계측조사 결과 산출된 최저교육비는 도시지역 취학전 아동은 31,036원, 초등학생 11,036원⁴⁴⁾

43) 가구소비실태조사 원자료에는 가구원의 장애 종류 및 등급에 대한 정보가 없어 장애수당 개선 후 차상위계층 비율 및 빈곤갭 감소효과 추정에서 제외했다.

44) 최저교육비는 5세 취학전 아동과 7세 초등학생으로 구성된 표준가구의 최저교육비를 5세 취학전 아동의 필수품으로 선정된 품목과 7세 초등학생의 필수품으로 선정된 품목으로 나누어 계산하였다.

중학생 78,558원, 고등학생 131,460원으로 나타났다. 2000년 최저생계비 상승률로 적용된 예산반영 물가상승률 3.0%를 반영하여 계산하면, 취학전 아동 31,967원, 초등학생 11,367원, 중학생 80,914원, 고등학생 135,403원으로 이를 급여수준으로 적용했다.

이상과 같이 빈곤감소 효과를 추정한 결과는 다음 표와 같다.

〈표 6-2〉 범주별 수당제도 개선 후 빈곤감소효과

(단위: %, 원)

	범주별 차상위계층 비율 ¹⁾	범주별 차상위계층 감소효과	범주별 차상위 빈곤갭 ²⁾	범주별 차상위 빈곤갭 감소효과
경로연금 지급 전	4.0 ³⁾	-	147,838 ³⁾	-
경로연금 지급 후	2.1 ³⁾	47.5	70,020 ³⁾	52.6
아동수당 지급 전	3.2 ⁴⁾	-	130,850 ⁴⁾	-
아동수당 지급 후	1.5 ⁴⁾	53.1	43,288 ⁴⁾	66.9

주: 1) 차상위계층 비율은 2000년 국민기초생활보장제도 소득, 재산기준의 100~120%에 해당하는 계층을 말함.

2) 빈곤선은 정책빈곤선의 120%로 2000년 국민기초생활보장제도 소득, 재산기준의 100~120%에 해당함.

3) 노인가구 중 차상위 계층에 해당하는 수치임.

4) 아동이 있는 가구 중 차상위계층에 해당하는 수치임.

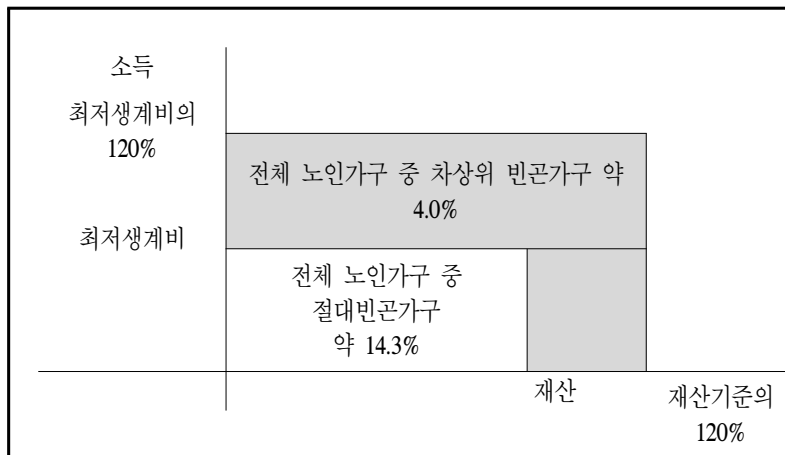
자료: 통계청, 2000 가구소비실태조사 원자료.

전체 노인 가구 중 차상위계층비율은 4.0%였으나, 개선된 경로연금 지급 후 2.1%로 감소하는 것으로 나타났다. 정책빈곤선의 120%를 적용한 빈곤갭은 개선된 경로연금 지급전 147,838원에서 지급후 70,020원으로 감소되어, 52.6%의 빈곤갭 감소효과를 나타냈다.

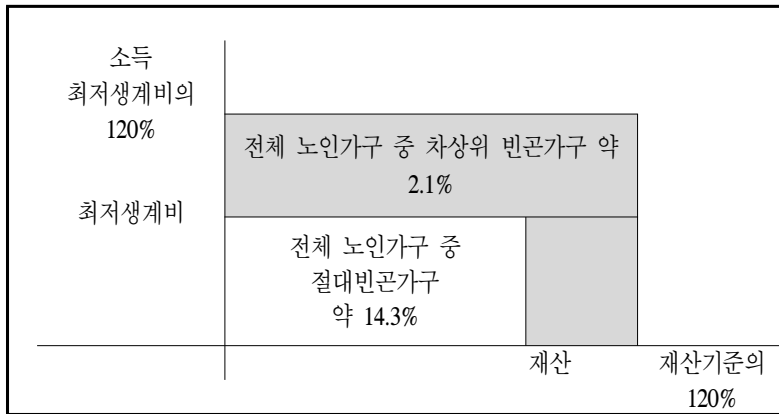
한편, 아동수당을 도입할 경우, 아동수당 지급전 전체 아동이 있는 가구 중 차상위계층 비율은 3.2%로 나타났으나, 아동수당을 지급한 후 1.5%로 감소해 53.1%의 감소효과를 나타냈다. 정책 빈곤선의 120%를 적용한 빈곤갭은 아동수당 지급 전 130,850원이었으나, 아동수당 지급 후 43,288원으로 감소해 66.9%의 빈곤갭 감소효과를 나타냈다.

경로연금 개선 및 지급 전 후의 노인 빈곤가구의 비율 변화, 아동수당 도입 및 지급 전후의 아동이 있는 빈곤가구의 비율 변화를 그림으로 보면 다음과 같다.

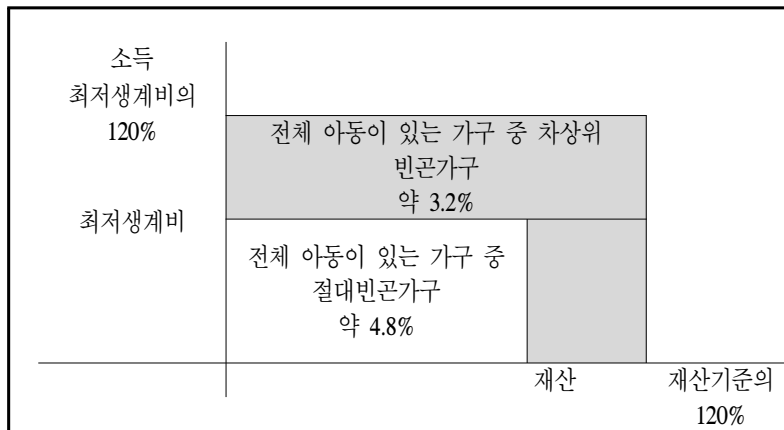
[그림 6-4] 개선된 경로연금 지급 전 노인 빈곤가구 계층별 비율



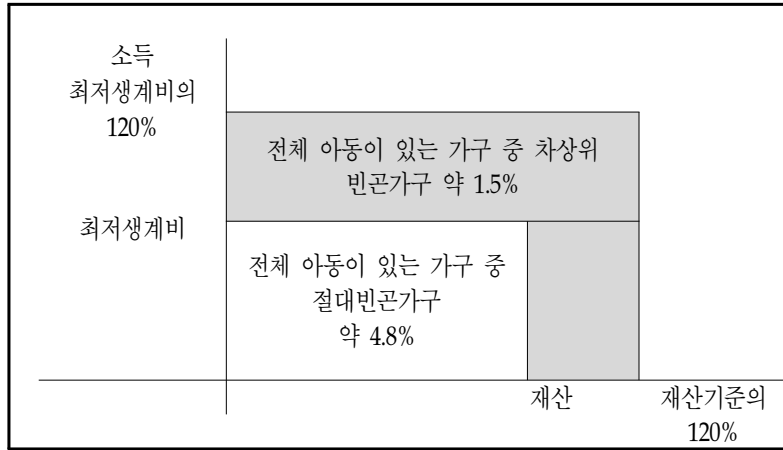
[그림 6-5] 개선된 경로연금 지급 후 노인 빈곤 가구 비율



[그림 6-6] 아동수당 도입 전 아동이 있는 빈곤가구 비율



[그림 6-7] 아동수당 도입 및 지급 후 아동이 있는 빈곤가구 비율



제 3 절 근로소득보전세제의 도입

앞의 1절과 2절에서 제시된 부양의무자 범위의 축소, 범주별 수당제의 도입은 모두 자산조사를 전제로 한 소득보장방안이다. 자산조사는 대상의 효율성은 높이지만 사회적 낙인의 유발이란 부작용을 초래한다. 자산조사에 따르는 사회적 낙인을 유발하지 않으면서 저소득근로자를 빈곤선 이상으로 끌어올리는 직접적이고 즉효적인 수단의 하나로서 근로소득보전세제(Earned Income Tax Credit: EITC)제도의 도입이 적극 검토될 수 있다. EITC 수급자격을 가질려면 근로소득이 있어야 하므로 기본적으로 EITC는 근로빈곤층(the working poor)을 주 대상으로 삼는 소득보장방안이다.

본 절에서는 미국에서 시행되고 있는 EITC를 기초로 우리나라에 이를 도입할 경우 채택가능한 구체적 시행모델을 다양하게 제시하고 이에 따른 재정소요 규모와 빈곤감소효과를 살펴보고자 한다.

1. 근로소득보전세제의 의의와 급여산정방식

EITC (the Earned Income Tax Credit)란 일정 수준 이하의 근로소득을 가진 자에 대해 정부가 정해진 기준에 의거하여 조세제도를 통해 현금을 지급하는 미국의 특정한 소득보장제도이다. 미국정부는 1975년에 처음으로 이 제도를 도입하였으며, 그 후 제도적 보완을 거듭하여 왔다. EITC에서 말하는 근로소득(earned income)은 피용자의 임금뿐만 아니라 자영업자의 사업소득도 포함한다. 따라서 저소득피용근로자, 영세자영업자들이 이 제도의 주된 수급대상자가 된다.

EITC 급여체계는 근로소득 수준에 따라 점증구간(phase-in range), 최고액고정구간(plateau(flat) range), 점감구간(phase-out range)으로 구분된다. 점증구간은 근로소득이 증가함에 따라 EITC 급여액이 정률(급여증가율)로 증가하는 구간으로서 저소득 근로자 가구에 대해 소득을 지원하는 동시에 근로유인을 제공한다는 측면에서 EITC 급여체계의 가장 중요한 특징이다. 최고액고정구간은 근로소득 증가에 상관없이 최대급여액이 유지되는 구간이며, 마지막으로 점감구간은 근로소득이 증가함에 따라 EITC 급여액이 정률(급여감소율)로 감소하여 마지막에는 0에 도달하는 구간이다.

EITC 제도는 미국에서 1975년 도입된 이래 2002년까지 지속적으로 확대되어 왔다. EITC 급여체계에 있어서 주요한 변화를 살펴보면, 먼저 1978년 이전까지 점증-점감구간으로 구성되어 있었으나, 1979년부터 현재와 같이 점증-고정-점감구간으로 구분되기 시작했다. 둘째, 1990년까지 아동수에 관계없이 아동이 있는 가구에 대해 단일한 급여체계로 운영되었으나, 1991년부터 아동이 1명인 가구와 2명 이상인 가구로 구분하여 상이한 급여체계로 운영되기 시작했다. 여기서 유의할 점은 아동수에 따라 급여체계가 달라지나, 가구원수 자체는 급여체계와 직접적인 관계를 맺지 않고 있다는 점이다. 따라서 아동수당을 가지고 있지 않는 미국은 EITC제도를 통해 일정 정도 아동수당의 효과를 거두고 있다고 하겠다. 셋째, EITC가 대폭 확대된 1994년부터 아동이 없는 가구에 대해서도 EITC 급여가 지급되기 시작했다. 넷째, 제도시행의 연륜이 쌓여갈수록 급여증가율은 높아지고, 급여감소율은 낮아졌으며, 특히 아동이 있는 가구의 경우에 더욱 그러함

경향을 보였다. 마지막으로, 2002년부터 맞벌이가구에 대해서 소득구간과 적용범위를 일부 조정하여 상이한 급여체계를 적용하기 시작하였으며, 이에 따른 2002년 귀속분 근로소득에 대한 EITC 급여산정기준은 다음 <표 6-3>과 같다.

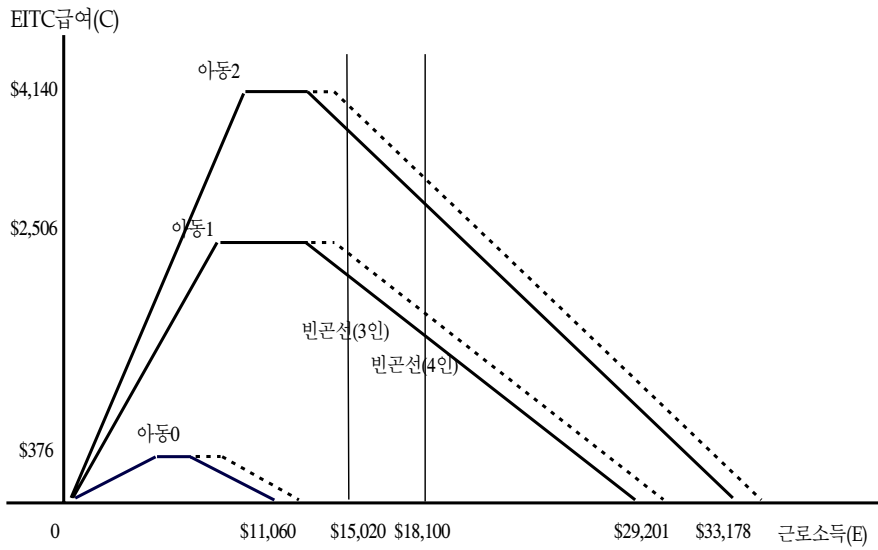
<표 6-3> 2002년 EITC 급여산정기준 및 방식

구 분	급여산정기준 및 방식	
	◇ 아동이 없는 가구의 경우	
점증 구간	근로소득 \$0~\$4,900	정률방식, 약 7.7%의 급여증가를 적용 근로소득 증가에 따라 급여 증가
평탄 구간	근로소득 \$4,900~\$6,150 (\$4,900~\$7,150)	정액방식, 최대 급여액 \$376 근로소득 증가에 관계없이 급여 일정
점감 구간	근로소득 \$6,150~\$11,060 (\$7,150~\$12,060)	정률방식, 약 7.7%의 급여감소를 적용 근로소득 증가에 따라 급여 감소 근로소득 \$11,060(\$12,060)에서 급여액 0
◇ 1명의 아동이 있는 가구의 경우		
점증 구간	근로소득 \$0~\$7,350	정률방식, 약 34.0%의 급여증가를 적용
평탄 구간	근로소득 \$7,350~\$13,550 (\$7,350~\$14,550)	정액방식, 최대 급여액 \$2,506
점감 구간	근로소득 \$13,550~\$29,201 (\$14,550~\$30,201)	정률방식, 약 16.0%의 급여감소를 적용 근로소득 \$29,201(\$30,201)에서 급여액 0
◇ 2명 이상의 아동이 있는 가구의 경우		
점증 구간	근로소득 \$0~\$10,350	정률방식, 약 40.0%의 급여증가를 적용
평탄 구간	근로소득 \$10,350~\$13,550 (\$10,350~\$14,550)	정액방식, 최대 급여액 \$4,140
점감 구간	근로소득 \$13,550~\$33,178 (\$14,550~\$34,178)	정률방식, 약 21.1%의 급여감소를 적용 근로소득 \$33,178(\$34,178)에서 급여액 0

주: ()안은 맞벌이 부부(Joint Tax Return)의 경우에 해당하는 기준이며, 2002년부터 처음 도입됨.

아동수에 의존할 뿐 가구원수와 무관하게 급여체계가 결정되는 미국 EITC 급여체계의 각 단계별 소득기준치를 가구원수별 빈곤선과 비교하여 그림으로 나타내면 [그림 6-8]과 같다. 그림에 표시된 바와 같이 아동수에 따라 동일한 근로소득에 대한 EITC 급여수준이 상당한 차이가 난다. 그리고 최고액고정구간의 끝점은 아동수에 관계없이 3인가구 빈곤선 이하에 위치하고 있음을 알 수 있다. 그러나 1975년 첫 도입 이후 급여증가율이 지속되어온 점을 감안하면 현행 기준은 하나의 예시일 뿐 절대적 기준이 될 수 없음을 알 수 있다.

[그림 6-8] 2002년 EITC 급여체계



주: 점선은 맞벌이가구(Joint Tax Return)에 해당하는 급여체계임.

2. EITC 제도 도입설계

가. 모형설계

우리나라에 도입할 EITC제도를 설계함에 있어 현행 미국 EITC 급여체계의 기본구조를 일단 받아들이기로 한다. 즉, 점증구간·최고액고정구간·점감구간으로 구성된 급여체계를 도입하는 것이다. 그러나 아동수에 따라 급여수준이 달라지는 미국방식과 달리 여기서는 가구규모에 따라 급여수준이 달라지는 방식을 설계하고자 한다. 그 이유는 우리의 최저생계비 수준이 가구규모에 따라 달라지므로 빈곤해소를 일차적 목적으로 하는 EITC의 급여수준은 가구규모를 감안하는 것이 보다 타당하다고 생각되기 때문이다. 기본구조외에 중요한 정책변수인 급여증가율과 급여감소율은 기본모형을 중심으로 다양한 경우를 상정하고자 한다.

〈표 6-4〉 EITC 모형별 주요 Parameter 구성

모형 \ Parameter	점증구간 급여증가율 (Pi)	점감구간 급여감소율 (Po)	점증구간 경계소득 (Ea)	평탄구간 경계소득 (Eb)	점감구간 경계소득 (Ec)
기본 모형	40%	25%	PL 50%	PL 80%	PL 160%
A: 급여증가율 상향 조정	50%	25%	PL 50%	PL 80%	PL 180%
B: 급여감소율 하향 조정	40%	20%	PL 50%	PL 80%	PL 180%
C: 점증구간 확대	40%	25%	PL 60%	PL 80%	PL 176%
D: 최고액고정구간 확대	40%	25%	PL 50%	PL 100%	PL 180%
E: 급여증가율 및 급여감소율 하향 조정	30%	20%	PL 50%	PL 80%	PL 155%
F: 급여증가율 및 급여감소율 상향 조정	50%	30%	PL 50%	PL 80%	PL 163%
G: 급여증가율 상향 / 급여감소율 하향 조정	50%	20%	PL 50%	PL 80%	PL 205%

기본모형은 점증구간의 상한선을 빈곤선의 50%로, 최고액고정구간의 상한선을 빈곤선의 80%로 설정하였다. 기본모형은 급여증가율과 급여감소율은 각각 40%와 25%로 설정하여 빈곤선의 160%까지 적용범위에 포함되도록 하였다. 최대급여액은 가구규모별 빈곤선의 20%에 해당하게 된다. 따라서 기본모형에서 평탄구간의 경계소득에서는 가구별 빈곤선에 해당하는 소득을 달성할 수 있도록 설계되었다.

기본모형 이외의 각 모형들은 EITC 제도의 최대 적용범위가 빈곤선의 155%부터 205% 사이에 해당하도록 주요 parameter들을 5% 포인트에서 20%포인트 사이에서 상향 및 하향 조정하여 제시하였다. 이와 같이 설계된 다양한 EITC 모형을 적용하여 모의실험(Simulation)을 실시함으로써 EITC의 도입을 통해 이루고자 하는 정책목표에 대한 효과와 소요예산을 추정하였다. 모의실험의 토대가 된 실증자료는 통계청의 2000년 가구소비실태조사 원자료가 사용되었다.

나. 모형별 수급가구 규모 및 소요예산 추정

EITC 제도의 도입에 따른 소득구간별 근로소득가구⁴⁵⁾ 분포는 기본모형을 기준으로 하면 <표 6-5>와 같다. EITC 급여의 수급가구 비율은 기본모형의 경우 임금근로자가구와 자영자가구를 합한 경우 전체가구의 23.8%이고 임금근로자가구만으로 한정하면 전체가구의 14.2%(임금근로자의 21.6%)로 나타났다. 소득구간별 분포를 좀더 자세히 살펴보면 다음과 같다. 전체가구 중 소득이 없는 가구는 9.5%를 차지한다. 여기서 소득이란 근로소득⁴⁶⁾만을 의미하므로 근로소득이 없는 9.5%의 가구 중에는 재산소득 혹은 이전소득 등 다른 소득을 가진 가구도 포함되어 있다. 점증구간에 해당하는 가구 비율은 3.6%이고 고정구간에 속하는 비율은 3.4%, 점감구간에 속하는 비율은 16.8%로 가장 큰 비율을 차지한다. 이 세 구간을 합친 수급가구 비율은 23.8%를 나타낸다.

45) 여기서 근로자가구는 임금근로자와 자영자를 포괄하는 개념으로 쓰인다. 일반적으로 사업체에 고용되어 근로의 대가를 받는 근로자의 경우 임금근로자로 표기한다.

46) 여기서의 근로소득이란 임금소득, 사업소득, 부업소득, 농림축업소득만을 고려한 소득을 말한다.

기본모형에서 근로자가구의 소득구간별 분포를 살펴보면 점증구간에 0.8%, 고정구간에 2.8% 점감구간에 18.0%인 것으로 나타났다. 근로자가구의 경우에도 점감구간이 가장 높은 비율을 차지하고 있다.

〈표 6-5〉 EITC 도입에 따른 소득구간별 근로자가구의 분포 (기본모형)

모형	전체가구수	점증구간	평탄구간	점감구간	수급가구비율
기본모형(임금근로자+자영자)	1440만	3.6%	3.4%	16.8%	23.8%
기본모형(임금근로자)	950만	0.8%	2.8%	18.0%	21.6%

통계청에서 발표한 2000년 우리나라 전체의 가구수는 14,391,374가구이다. 가구소비실태조사의 자료를 통해 구한 기본모형의 수급가구 비율은 23.8%이므로 EITC 기본모형의 전체 수급가구의 규모는 3,425,147가구가 된다.

가구원중 한 명이라도 임금근로자(상용근로자, 임시·일용근로자)가 있는 가구를 임금근로자가구라 할 때 이 가구의 비율을 가구소비실태조사 원자료를 통하여 구하면 전체가구의 66%를 차지한다. 전체 가구수는 14,391,374 가구이므로, 근로자가구를 추정하면 9,498,307가구이다. 여기서 임금근로자 가구의 수급비율이 21.6%이므로 임금근로자의 수급가구 규모는 2,051,634 가구가 된다.

〈표 6-6〉 기본모형에 입각한 EITC 수급가구 및 소요예산 추정

모형	수급가구규모	수급가구 비율	월평균급여	연간소요예산
임금근로자가구 + 자영자 가구	3,425,147가구	23.8%	8.0187만원	3조 2,958억원
근로자가구	2,051,634가구	21.6%	8.1788만원	2조 136억원

이렇게 구한 연간소요예산은 전체가구를 대상으로 할 경우 3조 2958억원으로 추정되며, 임금근로자가구만을 대상으로 한 경우 2조 136억원으로 추정된다.

이상과 같은 방식으로 각 모형별·구간별 수급가구비율을 구하면 <표 6-7>과 같다.

앞서 설명한 바와 같이 기본모형에 의하면 임금근로자가구의 21.6%(전체가구의 14.2%), 임금근로자가구와 자영자가구를 합한 전체가구의 23.8%가 수급자로 포함된다. 수급자 비율이 가장 높은 경우는 G모형으로서 임금근로자 가구의 36.5%, 전체가구의 36.8%가 수급자로 포함된다. 표에서 알 수 있듯이 수급자 규모는 점감구간의 상위경계소득을 어디에 설정하느냐에 따라 결정된다. 다른 조건이 동일한 경우 점감구간의 급여감소율이 낮을수록 상위경계소득이 증가하게 되어 수급자도 늘게 된다.

<표 6-7> 모형별 EITC 도입에 따른 소득구간별 근로자가구 분포

	모형	점증구간	평탄구간	점감구간	수급합
임금근로자가구 950만 가구	기본모형	0.8%	2.8%	18.0%	21.6%
	A모형	0.8%	2.8%	24.8%	28.4%
	B모형	0.8%	2.8%	24.8%	28.4%
	C모형	1.4%	2.2%	23.3%	26.9%
	D모형	0.8%	6.2%	21.3%	28.3%
	E모형	0.8%	2.8%	16.5%	20.1%
	F모형	0.8%	2.8%	19.6%	23.2%
전체가구 1440만 가구	기본모형	3.6%	3.4%	16.8%	23.8%
	A모형	3.6%	3.4%	22.8%	29.8%
	B모형	3.6%	3.4%	22.8%	29.8%
	C모형	4.5%	2.4%	21.4%	28.3%
	D모형	3.6%	6.9%	19.3%	29.8%
	E모형	3.6%	3.4%	15.4%	22.4%
	F모형	3.6%	3.4%	18.2%	25.2%
G모형	3.6%	3.4%	29.8%	36.8%	

모형별 소요재정규모를 추계한 것이 <표 6-8>에 제시되어 있다.

<표 6-8> EITC 모형별 수급가구 및 소요예산 추정

	모형	수급가구비율	수급가구규모 추정결과	수급가구월평균 급여수준(만원)	연간소요예산 추정결과(만원)
임금근로자가구	1기본모형	21.6%	2,051,634	8.1788	201,358,877
	A모형	28.4%	2,697,519	9.6892	313,641,630
	B모형	28.4%	2,697,519	7.7595	251,176,797
	C모형	26.9%	2,555,045	9.3259	285,937,079
	D모형	28.3%	2,688,021	9.0225	291,032,016
	E모형	20.1%	1,909,160	6.1989	142,016,279
	F모형	23.2%	2,203,607	9.8841	261,368,086
	G모형	36.5%	3,466,882	9.5513	397,358,760
임금근로자가구 + 자영자가구	1기본모형	23.8%	3,425,147	8.0187	329,582,716
	A모형	29.8%	4,288,629	9.6264	495,408,751
	B모형	29.8%	4,288,629	7.7089	396,727,387
	C모형	28.3%	4,072,759	9.1419	446,793,049
	D모형	29.8%	4,288,629	8.8126	453,527,711
	E모형	22.4%	3,223,668	6.0705	234,831,303
	F모형	25.2%	3,626,626	9.7871	425,929,845
	G모형	36.8%	5,296,026	9.5484	606,822,854

기본모형을 임금근로자가구에만 적용할 경우 연간 소요예산은 2조 136억원이다. 자영자가구까지 포함할 경우 기본모형은 연간 3조 2958억원의 재정이 소요된다. 재정소요가 가장 적은 경우는 E모형으로서 임금근로자가구에 한정하면 연간 1조 4202억원, 전체 가구에 적용하면 2조 3483억원이 소요된다. 예산규모가 가장 큰 G모형은 각각 3조 9736억원, 6조 682억원이 소요된다.

가구당 주어지는 급여액을 보면 기본모형에서 임금근로자 가구에 주어지는 월평균급여액은 약 8.2만원이다. 그러나 최대급여액은 빈곤선의 20% 수준이므로 이보다 높다. 예컨대 4인가구의 경우 최대급여액은 2000년 기준 월 18.6만 (= 92.8만원 \times 0.2)이 된다. 최대급여액이 가장 많은 A, F, G 모형의 경우 4인가구의 최대급여액은 월 23.2만원이다.

2. EITC 도입에 따른 빈곤감소효과

EITC를 도입이 가져올 빈곤감소효과는 다음 <표 6-9>에 정리된 바와 같다. 빈곤감소효과를 절대빈곤율의 감소와 빈곤갭비율의 감소를 기준으로 살펴본다. 임금근로자에 한해 기본모형을 적용할 경우 절대빈곤율은 실시 전 10.2%에서 8.64%로 15.34% 축소되며, 빈곤갭비율은 17.82% 줄어든다. 근로소득이 있는 모든 가구에 대하여 기본모형을 적용할 경우 절대빈곤율은 24.8%, 빈곤갭비율은 31.26% 축소된다.

절대빈곤감소효과가 가장 큰 것은 G모형으로서 전체가구에서 절대빈곤율이 29.24%, 빈곤갭비율도 39.48% 축소하는 효과가 있다. 빈곤감소효과와 투입된 예산액이 반드시 비례하는 것은 아니다. F모형의 경우 제시된 8개의 모형 중 예산 투입액은 5위이지만 절대빈곤율 감소효과는 3위에 해당하고 있다. 이것은 점증구간의 급여증가율과 점감구간의 급여감소율을 높게 설정함으로써 상대적으로 저소득근로소득계층에게 혜택이 많이 가도록 하고, 전체적 예산은 줄이면서 절대빈곤율은 보다 많이 축소할 수 있게된데서 연유한다. 제도를 어떻게 설계하는냐에 따라 동일한 예산으로 빈곤감소효과를 달리할 수 있음을 알 수 있다. 근로빈곤계층의 실제 분포를 감안하여 정책목표와 부합되게 제도설계가

이뤄져야 할 것이다.

〈표 6-9〉 EITC 모형별 빈곤감소효과 추정(2000년 가구소비실태조사)

	모형	절대빈곤율	절대빈곤율 감소효과	빈곤갭비율	빈곤갭비율 감소효과
임 금 근 로 자 가 구	EITC도입이전	10.2%	-	0.35576	-
	기본모형	8.64%	15.34%	0.29237	17.82%
	A모형	8.36%	18.04%	0.27547	22.57%
	B모형	8.64%	15.34%	0.29150	18.06%
	C모형	8.42%	17.45%	0.28067	21.11%
	D모형	8.64%	15.34%	0.28803	19.04%
	E모형	9.04%	11.42%	0.30852	13.28%
	F모형	8.36%	18.04%	0.27634	22.32%
	G모형	8.36%	18.04%	0.27460	22.81%
전 체 가 구	EITC도입이전	10.2%	-	0.35576	-
	기본모형	7.67%	24.80%	0.24457	31.26%
	A모형	7.22%	29.24%	0.21527	39.49%
	B모형	7.67%	24.80%	0.24332	31.61%
	C모형	7.32%	28.25%	0.22695	36.21%
	D모형	7.67%	24.8%	0.32830	33.02%
	E모형	8.31%	18.51%	0.27280	23.32%
	F모형	7.22%	29.24%	0.21652	39.14%
	G모형	7.22%	29.24%	0.21401	39.48%

제 4 절 정책대안의 종합적 빈곤 감소효과

앞에서 살펴본, EITC의 도입, 경로연금제도의 개선과 아동수당의 도입 등의 탈빈곤대책 개선방안들을 종합적으로 적용할 경우 빈곤율이 어느 정도 감소하는지를 가구소비실태조사 원자료를 가지고 추정해 보았다.⁴⁷⁾

〈표 6-10〉 탈빈곤 정책의 빈곤감소효과(소득 및 재산기준 적용)

(단위: %)

	절대빈곤가구	차상위가구	일반가구	전체
도입이전 : A	6.3	3.1	90.6	100.0
EITC : B	4.6	3.0	92.4	100.0
경로연금 + B : C	4.6	2.7	92.6	100.0
아동수당 + C : D	4.6	2.4	92.9	100.0
D - A	Δ1.7	Δ0.7	2.3	-

최저생계비를 기준으로 2000년도 가구 범주별 규모를 구해보면 절대빈곤가구는 10.2%, 차상위가구는 4.0%, 일반가구는 85.8%인 것으로 나타났다. 이러한 소득기준에 재산기준을 더불어 적용하여 가구 범주별 규모를 구하면 절대빈곤층은 6.3%, 차상위층은 3.1%, 일반층은 90.6%인 것으로 나타났다. 이러한 상태에서 EITC의 도입, 경로연금의 개선, 아동수당 도입 등이 차례대로 적용되어질 경우 빈곤감소 효과가 어떻게 나타나는지 살펴보고자 한다.

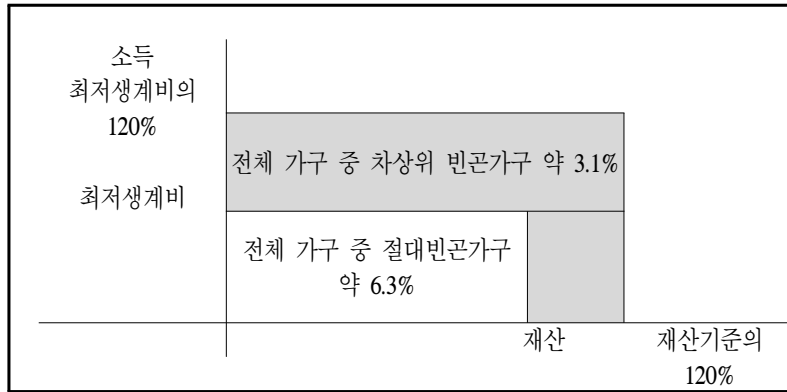
먼저, 근로소득이 있는 모든 가구에 앞에서 언급된 EITC 기본모형이 도입될 경우 절대빈곤가구의 규모는 4.6%, 차상위가구의 비율은 빈곤율은 3.0%, 일반

47) 가구소비실태조사 원자료에는 부양의무자 관련 정보와 가구원의 장애여부와 장애유형 및 등급에 대한 정보가 없기 때문에 부양의무자 기준 개선과 장애수당제도 개선에 대한 내용을 제외했다.

가구의 비율은 92.4%인 것으로 추정되었다. EITC 도입이전보다 절대빈곤율은 1.7%포인트, 차상위층은 0.1%포인트 감소한 것으로 나타났다. 이렇게 EITC를 적용한 상태에서 다시 개선된 경로연금을 차상위계층에 적용하면 절대빈곤가구는 그대로 4.6%이고 차상위층은 2.7%로 EITC만 도입했을 경우 보다 0.3%포인트 감소한 것으로 나타났다. 여기에 다시 아동수당을 차상위계층에 적용하면 차상위가구의 비율은 2.4%인 것으로 나타나 EITC와 개선된 경로연금만을 적용한 경우보다 0.3%포인트 감소한 것으로 나타났다.

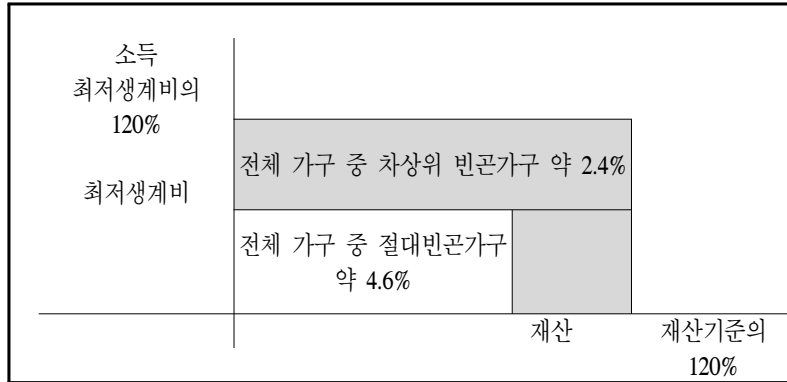
<표 6-10>에서 나타나듯이 탈빈곤대책 도입이전상태에서 근로소득보전세제 도입, 경로연금제도개선, 아동수당도입을 차례로 적용할 경우 절대빈곤가구의 비율은 적용 전 6.3%에서 적용 후 4.6%로 1.7%포인트 감소하였고, 차상위빈곤가구의 비율은 적용 전 3.1%에서 적용 후 2.4%로 0.7%포인트 감소하는 것으로 나타났다.⁴⁸⁾ 탈빈곤대책 개선 전 후의 절대빈곤가구와 차상위빈곤가구의 비율의 변화를 그림으로 나타내면 [그림 6-9]와 [그림 6-10]과 같다.

[그림 6-9] EITC, 아동수당 도입, 경로연금 개선전 빈곤가구 비율



48) 절대빈곤가구는 빈곤선의 100%이하에 해당하는 가구로 2000년 국민기초생활보장(생활보호)제도 소득, 재산 기준의 100%를 의미하고, 차상위가구는 빈곤선의 100~120%에 해당하는 가구로 2000년 국민기초생활보장(생활보호)제도 소득, 재산 기준의 100~120%를 의미한다.

[그림 6-10] EITC, 아동수당 도입, 경로연금 개선 후 빈곤가구 비율



이상의 빈곤가구 비율감소 효과는 과소추정된 것으로, 부양의무자기준 개선을 반영할 경우 절대빈곤가구의 비율이, 장애수당제도 개선을 반영할 경우 차상위 빈곤가구의 비율이 추가적으로 감소할 것으로 보인다.

제 7장 결 론

빈곤계층의 실태를 파악하고 이들에 대한 소득보장방안을 강구함으로써 빈곤 인구의 감소 방안을 제안하고자 한 본 연구는 2000년 가구소비실태자료를 바탕으로 빈곤인구의 규모와 실태를 파악하고자 하였다. 이를 위해 최저생계비 이하의 소득을 가진 절대빈곤계층과 최저생계비의 120% 이하 소득을 가진 차상위빈곤계층으로 구분하여 두 계층의 특성을 분석하였다. 분석결과 절대빈곤계층 중 정부의 공적인 보호로부터 배제되어 있는 사각지대가 광범위하게 존재하며, 여성·장애인·노인·아동 등 인구학적 특성과 빈곤의 발생비율이 긴밀히 연계되어 있음을 알 수 있었다. 또한 빈곤계층의 절반 정도가 가구원 중 1인 이상의 취업자를 가진 근로빈곤계층임이 드러났다. 이러한 특성을 기초로 본 연구는 빈곤탈피를 위한 소득보장방안으로서 다음과 같은 정책방안을 제시하였다.

절대빈곤층에 대해서는 기초보장제도의 원활한 기능에서 해결책을 찾고자 하였다. 왜냐하면 전국민에 대한 최저생활보장을 지향하는 국민기초생활보장제도가 제대로 운영될 경우 대부분의 절대빈곤층은 이 제도에 의해 빈곤선 이상으로 끌어올려질 수 있기 때문이다.

소득기준으로 전인구의 10.2%를 구성하고 있는 절대빈곤인구 중 기초보장제도의 혜택을 받고 있는 인구는 2.1%에 불과하다. 기초보장제도의 혜택에서 벗어나 있는 8.1%의 빈곤인구 중 재산이 기초보장수급요건을 초과하는 4%를 제외한 나머지 4.2%는 소득과 재산이 빈곤선 이하임에도 불구하고 공적인 보호를 받지 못하는 사각지대의 빈곤인구이다. 이들의 다수는 부양의무자 규정에 의하여 보호에서 배제된 계층이므로 본 연구에서 제안한 바와 같이 부양의무자 규정을 완화함으로써 기초보장제도가 절대빈곤층은 빈곤선 이상으로 끌어올리는 기능을 제대로 발휘할 수 있게 될 것이다.

본 연구의 두 번째 표적집단인 차상위빈곤층은 경제여건 변화에 따라 수시로

절대빈곤층으로의 진입과 탈피를 반복하면서 빈곤층의 외곽을 형성하는 불안정한 계층으로 존재하고 있다. 따라서 차상위빈곤층을 보다 안정된 중산층으로 끌어올리는 것이 장기적으로 보면 절대빈곤층을 감소시키는 중요한 기제가 되는 것이다. 절대빈곤층에 대해 기초보장제도가 완벽하게 보호하고 있다는 전제하에 차상위계층에 대한 소득보장방안으로서 본 연구는 인구학적 특성에 의거한 수당제의 도입을 제안하였다.

노인수당, 아동수당, 장애인수당으로 구분되는 수당제의 도입은 노인, 아동, 장애인을 가진 차상위빈곤가구의 절반 이상을 차상위빈곤선 이상으로 끌어올릴 수 있을 것으로 추정된다. 차상위빈곤가구에 대한 전면적인 소득보장방안보다 취약가구원을 가진 차상위빈곤가구에 한해 수당을 지급할 것을 제안한 이유는 대부분의 차상위빈곤가구는 일을 하고 있는 이른바 근로빈곤가구로서 자신들의 근로를 통하여 빈곤을 탈피한 가능성이 높은 집단이지만 취약가구원을 가진 가구는 이러한 가능성이 낮기 때문이다.

절대빈곤층과 차상위빈곤층을 막론하고 일을 하면서도 빈곤한 근로빈곤가구에 대한 소득보장정책으로서 본 연구가 특별히 강조하고 있는 방안은 근로소득보전세제(EITC)이다. 절대빈곤가구 중 40%, 차상위빈곤가구 중 75%가 근로빈곤계층이라는 사실을 감안할 때, 저소득근로계층에 대한 소득보장장치로서 긍정적인 기능이 검증된 근로소득보전세제의 도입은 한국의 빈곤문제를 해결하는데 크게 기여할 것으로 기대된다. 소득과약의 문제가 이 제도를 시행하는데 걸림돌이 될 수 있지만, 객관적 소득과약이 가능한 임금근로자를 중심으로 우선 실시한다면 시행상의 기술적 문제는 크게 문제시되지 않을 것으로 판단된다. 소요재원규모는 본 연구에서 추계한 바와 같이 연 2조원 내외가 될 것이며, 현재 시행되고 있는 각종 조세감면 규정을 조정함으로써 이 정도의 추가재원 마련은 가능할 것으로 판단된다.

본 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 탈빈곤대책으로서 일반적으로 생각되는 적극적 노동시장정책 및 자활정책을 이 연구에서 포함하지 않았다는 점이다. 그 이유는 본 연구의 초점이 탈빈곤의 소극적 대책인 소득보장방안에 두어졌기 때문이다. 그럼에도 불구하고 소극적 소득보장과 적극적 취업보장을 연결짓는

기제인 근로소득보전세제의 도입을 제안함으로써 적극적 탈빈곤대책을 완전히 도외시 한 것은 아니라 하겠다.

둘째, 제시된 정책대안의 빈곤감소효과와 소요재원 추정치는 주어진 자료의 한계로 인하여 다소간의 오차가 불가피하다는 점이다. 부양의무자 요건을 완화함으로써 기초보장급여를 받게 될 가구의 규모는 요건을 충족하더라도 공공부조수급을 스스로 거절하는 경우를 감안하지 않았기 때문에 과대추정의 가능성이 있다. 또한 수당제의 경우에도 사회적 낙인을 꺼려 급여를 신청하지 않는 사례들을 감안하지 않은 것이므로 과대추정의 가능성이 있다.

셋째, 주요 탈빈곤정책방안으로 제시한 근로소득보전세제가 소기의 목적대로 작동하려면 대상자의 소득이 객관적으로 명확히 드러난다는 전제조건이 필요한데 현실은 이와 다소 거리가 있다는 점이다. 분석자료인 가구소비실태조사자료에 담긴 소득수준은 어디까지나 조사자료에 불과하며, 행정적으로 이 수준만큼 소득자료의 활용이 가능함을 의미하지는 않는다. 소득과약의 문제 때문에 근로소득보전세제의 전면적 실시는 현실적으로 어려울 것이며, 이 문제를 우회하기 위해 소득과약이 비교적 용이한 집단부터 단계적으로 시행할 경우 근로소득보전세제 실시로 인한 빈곤완화 효과는 단기적으로 예상보다 적을 것이다.

참 고 문 헌

- 강순희·이병희·김미란, 『취약계층의 재취업 능력 제고방안』, 한국노동연구원, 2000.
- 구인회, 『빈곤층의 사회경제적 특성과 빈곤이행』, 『한국사회복지학』, 한국사회복지학회, No.48, 2002.
- 국민연금관리공단, 『2002년 국민연금통계연보』, 제15호, 2003.8.
- 건강보험공단, 『건강보험포럼』, 1권 제4호, 2002.
- 건설교통부, 『건설교통백서(1998~2002)』, 2003.
- 건설교통부, 『2003년도 국민주택기금운용변경계획』, 2003(건설교통부 홈페이지).
- 금재호, 『고용안정사업의 효과: 재고용장려금과 장기실업자 고용촉진장려금을 중심으로』, 『노동정책연구』, 제3권 제1호, 2003.
- 금재호 외, 『빈곤의 규모와 이행과정』, 한국노동연구원, 2002.
- 금재호 외, 『빈곤의 원인에 대한 실증분석-패널데이터 분석』, 한국노동연구원, 2001.
- 김교성, 『소득이전의 빈곤완화 및 빈곤이행 효과에 관한 연구』, 『한국사회복지학』, 한국사회복지학회, No.48, 2002.
- 김근중, 『근로소득세액공제제도가 근로자의 가처분소득에 미치는 효과』, 『재정논집』 제12집 제2호, 1997.
- 김동배·김주일, 『비정규직 활용의 영향요인』, 『노동정책연구』, 제2권 제4호, 2002.
- 김미곤 외, 『1999 최저생계비계측조사연구』, 한국보건사회연구원, 1999.

- 김승택, 『사회안전망체계의 국제비교연구(I)-영국』, 한국노동연구원, 2001.
- 김영모, 『한국빈곤연구』, 한국복지정책연구소, 1990.
- 김영순, 『복지국가 재편의 두 가지 길: 1980년대 영국과 스웨덴에 대한 비교연구』, 서울대학교 출판부, 1996.
- _____, 『제3의 길 위의 복지국가: 블레어 정부의 일을 위한 복지 프로그램』, 『한국정치학회보』 33집 4호, 1999
- 김유선, 『비정규직의 규모와 실태: 통계청, '경제활동인구조사 부가조사'(2002.8) 결과』, 2003.
- 김재진·권오성, 『국민기초생활보장제도의 개선방향-조세정책을 통한 근로유인 제고방안-』, 한국조세연구원, 2002.
- 김재진·한상국, 『조세정의 구현을 위한 주요 정책과제』, 제37회 납세자의 날 기념 심포지엄, 2003.
- 노대명, 『자활사업에 대한 평가와 향후 정책과제』, 『보건복지포럼』, 제 76호, 2003.
- 노대명 외, 『자활지원사업 활성화를 위한 고용창출 지원체계 구축방안 연구: 각국 취약계층 고용지원정책의 시사점』, 한국보건사회연구원, 2002.
- 노대명 외, 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』, 한국보건사회연구원, 2003.
- 노동부, 『2001노동백서』, 2002.
- 노동부, 『2002노동백서』, 2003.
- 문형표·유경준, 『실업, 복지대책의 향후과제: 생산적 복지를 중심으로』, KDI포럼, 제146호, 1999.
- 박능후, 『EITC 특성과 소득보장 기능』, 『보건복지포럼』 제78호, 한국보건사회연구원, 2003

- 박능후, 『빈곤의 원인과 대책』, 『보건복지포럼』, 제41호, 한국보건사회연구원, 2000.
- 박능후 외, 『기초보장체계 비교연구』, 한국보건사회연구원, 2002.
- 박성민, 『국민연금납부예외자 및 미가입자 유형분류』, 『연금포럼』 제8호(2002. 겨울호), 국민연금관리공단, 2002.
- 박순일 외, 『빈곤격차 확대요인의 분석과 빈곤, 서민생활대책』, 한국보건사회연구원, 2000.
- 변용찬 외, 『2000년도 장애인실태조사』, 한국보건사회연구원, 2001.
- _____, 『장애인 자립을 위한 장애인 복지정책의 현황과 중장기 발전방안』, 한국보건사회연구원, 2002.
- 변재관 외, 『한국의 사회보장과 국민복지기본선』, 한국보건사회연구원, 1998.
- 박찬용 외, 『경제위기에 따른 빈곤율 변화와 원인분석』, 한국보건사회연구원, 1999.
- 보건복지부, 『2003년도 국민기초 생활보장사업 안내(Ⅰ)-조사·선정·급여·관리-』, 2003.
- _____, 『2003년도 국민기초 생활보장사업 안내(Ⅱ)-자활사업-』, 2003.
- _____, 『모부자가정복지사업 안내』, 2003.
- _____, 『아동복지사업 안내』, 2003.
- 삼성경제연구소, 『저축률 변화추이 분석과 시사점』, 2003.
- 석재은, 『국민연금제도의 사각지대와 정책과제』, 『보건복지포럼』, 통권 제70호, 2002.
- _____, 『경로연금제도의 정책과제와 발전방향』, 『보건복지포럼』, 통권 제71호, 2002.
- 석재은·김태완, 『老人의 所得實態 分析과 所得保障體系 改善方案 研究』, 한국

- 보건사회연구원, 2000.
- 석재은·김용하·김태완, 『여성의 빈곤실태분석과 탈빈곤 정책과제 개발』, 한국보건사회연구원, 2003.
- 성명재, 『조세정책의 소득재분배 효과 분석에 관한 연구: 도시가계조사자료를 중심으로』, 한국조세연구원, 2002.
- 송호근, 『빈곤노동계층의 노동시장구조와 정책』, 한국사회학, 제36집, 2002
- 신동균, 『실업의 장기화와 정책과제』, 한국노동연구원, 1999
- 심창학, 『프랑스의 비정규직 근로자에 대한 사회보장』, 『복지동향』, 제35호, 56~60. 2001a.
- _____, 『사회적 배제 개념의 의미와 정책적 함의』, 『한국사회복지학』 통권 44, 2001년 봄호: 178~208. 2001b.
- _____, 『고령사회와 프랑스의 입법적 대응』, 『고령사회의 도래와 각국의 입법적 대응 및 현황(I)』, 서울: 한국법제연구원: 53~80. 2003.
- 안상훈, 『스웨덴의 사회변화와 사민주의 복지개혁』, 『세계의 사회복지』, 한국사사과학연구소, 1999.
- 안주엽·김동배·이시균, 비정규근로실태와 정책과제(III), 한국노동연구원, 2003.
- 원종욱 외, 『생업자금융자사업평가』, 한국보건사회연구원, 2001.
- 유길상 외, 『실업자 사회안전망의 국제비교』, 한국노동연구원, 1998.
- 여유진 외, 『국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 개선방안』, 한국보건사회연구원, 2003.
- 이병희 외, 『경제위기 이후의 빈곤구조 분석』, 한국노동연구원, 2002.
- 이상은, 『미국이 복지개혁』, 『사회보장연구』, 제19권1호, 2003.
- 이선우 외, 『장애유형에 따른 장애인 가구의 최저생계비 계측에 관한 연구』,

- 한국보건사회연구원, 2000.
- 이장원, 『근로취약계층의 노동연계복지 발전방안』, 한국노동연구원, 2000.
- 이정우, 『소득분배론』, 비봉출판사, 1991.
- 이정우·이성림, 『경제위기와 빈부격차: 1997년 위기 전후의 소득분배와 빈곤』, 국제경제연구』국제경제학회, 제7권, 2001.
- 이태진 외, 『국민기초생활보장제도 평가 연구』, 한국보건사회연구원, 2002.
- 이현주, 『빈곤과 차상위계층』, 『보건복지포럼』, 제 41호, 한국보건사회연구원, 2000.
- 이현주 외, 『저소득층의 보건복지욕구 기초자료분석』, 한국보건사회연구원, 1999.
- 장지연·김정우, 『취약계층에 대한 고용보조금제도의 효과 및 개선방안』, 한국노동연구원, 2002.
- 전영준, 『근로소득세제 국제비교』, 『재정포럼』, 2002년 2월호, 2002.
- 정원오·김환준·손병돈, 『한국의 공공부조제도 체계화 방안』, 성공회대학교·보건복지부, 2001.
- 통계청, 『경제활동연보』, 2000.
- _____, 『한국통계월보』, 2000.12.
- _____, 『인구주택총조사보고서』, 2001.
- _____, 『장래인구추계』, 2001.
- _____, 『2000 가구소비실태조사 보고서』, 2002.
- _____, 『경제활동인구조사 부가조사』, 2002.8.
- 통계청 홈페이지 자료(<http://www.nso.go.kr>).
- 한국노동연구원, 『매월노동동향』, 통권 제28호, 2003.

황덕순, 『경제위기 이후의 빈곤에 대한 동태분석』, 『노동정책연구』 가을호, 노동연구원, 2001.

황덕순·이바르 피드멜·히더 트릭키, 『근로복지연계복지정책의 국제비교』, 한국노동연구원, 2002.

황수경, 『장애인 의무고용제도의 재설계를 위한 제언』, 『매월노동동향』 통권 제28호, 2003.

황준욱, 『미국, 프랑스의 고용창출지원 프로그램 연구』, 서울, 한국노동연구원, 2003.

Administration for Children and Families, Temporary Assistance for Needy Families (TANF) Program: *Third Annual Report to Congress August 2000*, Office of Planning, Research and Evaluation,
<http://www.acf.dhhs.gov/programs/opre/annual3.doc>

AMS, *National Labour Market Board: labour market outlook for 2002*.

Anguis, M., “Les allocataires des minima sociaux en 2001”, in Dress, *Etudes et Résultats*, No. 209, déc., : 1~11. 2002.

Atkinson, T., “La pauvreté et l’ exclusion sociale en Europe” in Atkinson, T. et al.(eds.), *Pauvreté et exclusion*, Paris, La documentation française : 11~36., 1998.

Caussat, L., “Les minima sociaux”, in Atkinson, T. et al. (eds.), *Pauvreté et exclusion*, Paris, La documentation française: 113~124., 1998.

Chambaz, Ch., “La pauvreté en France et en Europe”, *INSEE PREMIERE*, No. 533, juillet; 1~4., 1997.

CNFPT, *La protection sociale en France*, 1997; 2001.

Discours de Martin Aubry. 1998(고용 및 연대부 장관 국회 연설문)

- Eardley, Tony et al., *Social Assistance in OECD Countries*, London: HMSO, 1996
- Ellwood & Welty, “The Impact of the Earned Income Tax Credit and social policy reforms on work, marriage, and living arrangement”
Working Paper joint No.124, Center for Poverty Research. 1999.
- Fahy, Jean-Michel. *Le chômage en France*. Paris: Puf., 1997.
- France, Plan national d’ action pour l’ inclusion sociale 2003 ~ 2005, 2003.
(http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/napincl_03_fr.pdf)
- Glaude, M., “La pauvreté, sa mesure et son évolution” in Atkinson, T. et al.(eds.), *Pauvreté et exclusion*, Paris, La documentation française: 37 ~ 68., 1998.
- Hourriz, J.-M. et al., “La pauvreté monétaire des ménages de 1970 à 1997 - Plus de ménages parmi des salariés, moins de chez les retraités”, INSEE PREMIERE, No.761, mars: 1 ~ 4., 2001.
- Hur, Jai-Joon, 「Economic Crisis, Income Support, and Employment Generating Programs: Korea’s Experience」, 『노동정책연구』, 제2권 제4호, 2002.
- INSEE-DGI, enquête Revenus fiscaux 1999.
- Ivar Lodemel & Heather Trickey, *An offer you can’t refuse: Workfare in international perspective*, The Policy Press, 2001.
- Legarenne, Ch. et Legendre, N., “Les travailleurs pauvres en France: facteurs individuels et familiaux”, *Economies et statistiques*, No.335: 3 ~ 23, 2000.
- Loprest, Pamela. “Families Who Left Welfare: Who Are They and How Are They Doing?”. *Discussion Papers 99-02*. Washington, D. C.: Urban Institute, 1999.
- Milner, H., *Sweden: Social Democracy in Practice*, Oxford: Oxford University Press, 1989.

- Muller-Escoda, B., and Vogt, U., "France : the institutionalization of plurality", in Kaufmann, F.-X. et al. (eds.), *Family Life and Family Policies in Europe*, Oxford, Clarendon Press: 49 ~ 76., 1997.
- OECD, "Social Assistance in OECD Countries, Volume I: Synthesis Report", *Department of Social Security Research Report No.46*, HMSO, London, 1996.
- _____, *Benefit Systems and Work Incentives in OECD Countries*, 1999.
- Pamela Loprest, 'Who Returns to Welfare?', 『New Federalism』, 2002 septembre, No B-49, Use of Government Benefits Increases among Families Leaving Welfare No.6 The Urban Institute, 2002.
- Paugam, S., "The spiral of precariousness: a multidimensional approach to the process of social disqualification in France", in Room, G(ed.), *Beyond the threshold : the measurement and analysis of social exclusion*, Bristol, The policy Press; 49 ~ 79., 1995.
- Russel, H. and Barbieri, P., "Gender and Unemployment" in Gallie, D. and Paugam, S(eds.), *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, Oxford University Press: 307 ~ 333, 2000.
- Sheila R. Zedlewski, Donald W. Alderson, *How Have Families on Welfare Changed?*, The Urban Institute, 2001.
- Smeeding, T.M., M. O'Higgins and L. Rainwater, *Poverty, Inequality and Income Distribution in Comparative Perspective*, Washington, K.C.: The Urban Institute Press, 1990.
- Statistical Yearbook of sweden, *1990 Statistical Yearbook of sweden*, 1994.
- Swedish Government, "Welfare in Sweden: The Balance Sheet for the 1990s", *Minister for Health and Social Affairs*, 2002.

Swedish National Social Insurance Board, *Social Insurance in Sweden 2002*,
www.rfv.se/statistik

The Child and Working Tax Credit, The Public Enquiry Unit, HM Treasury, 2002
<http://www.hm-treasury.gov.uk>

U.K DWP, *Opportunity for all: Making progress*, www.dwp.gov.uk. 2002.

<http://vosdroits.service-public.fr/ARBO/050601-NXTRA114.html> (공공서비스)

<http://www.caf.fr/catalogue>(가족부양급여공단)

http://www.insee.fr/fr/ffc/accueil_ffc.asp(통계연구소)

<http://www.sante.gouv.fr> (DRESS 인터넷 사이트)

부 록

1. 각국의 소득보장정책 내용 / 225
2. 각국의 고용지원정책 내용 / 255

〔부록 1〕 각국의 소득보장정책 내용

1. 미국

가. 사회보험

미국의 대표적인 사회보험 프로그램에는 노령 및 유족보험과 장애보험(OASDHI)과 실업보험이 있다. 이중 노령·유족·장애연금제도는 미국의 사회보장체계에서 매우 중요한 위치를 점하고 있는 소득보장제도로서 2000년 현재 약 45,414,800명의 퇴직자, 유족, 장애인이 급여를 받고 있다.

〈표 1〉 미국의 사회보험제도

종류		자격조건	운영방식
OA SDI	노인보험	65세 이상 퇴직자	<ul style="list-style-type: none"> · 수급을 위해선 정해진 기간동안 보험의 적용대상이 되는 직장에 고용되어 있어야 하며, 최소 40분기(10년)동안 사회보장세를 납입해야 함. · 연방정부가 운영 (재원: 사회보험세(social security tax)) · 장애보험 급여는 5개월의 대기기간 필요. - 보험에 든 상태, 신체적 상태와 기능손상 정도 평가 및 노동능력의 판정 절차를 거쳐야 함.
	유족보험	수급권자 유족	
	장애보험	장애인	
실업보험		실업자 주에서 정한 기간동안 일정수준 이상의 소득을 획득해야 하고, 최소 근로시간 이상을 근로하는 경우에 한함	<ul style="list-style-type: none"> · 연방정부는 기준을 제시할 뿐, 주정부가 운영 (재원: 고용주의 기여금) · 정규 실업급여: 지급액은 과거 임금수준에 따라 달라지는데, 대부분의 주들은 급여액의 상한선을 정해 놓은 상태에서 근로자의 지급의 일정부분(일반적으로 50%)을 보상할 수 있도록 급여액을 산정하는 방식을 택하고 있음 (기간은 최대 26까지) · 연장 실업급여: 지역의 실업이 심한 경우 정규 실업급여 지급이 종료된 후에 13주까지(일부 주에서는 20주까지) 지급되는 급여임.

다. 공공부조

공공부조제도는 급여별로 다양한 프로그램들로 구분되어 있는데 근로능력 유무를 기준으로 구분하고 있다. 사회부조제도중 현금급여는 근로능력이 있는 가구에 대한 일시적 보호제도(TANF)와 근로능력이 없는 가구에 대한 보충적 지원(Supplemental Security Income: SSI)제도로 구분되어 있다. 현물을 제공하는 제도들로는 의료보호와 주거보호, 식품권제도 등으로 구성되어 있는데 이중 의료보호와 주거보호는 주로 노인이나 장애인, 그리고 장기빈곤상태에 있는 편모가구 등에 대해 지급되고 있다.

1) 근로무능력자에 대한 공공부조

사회보험으로 충분한 보호를 받지 못하고, 노령과 장애로 인해 노동력을 상실한 자의 소득보장을 목적으로 하는 제도로는 연방정부의 보충적 소득보조와 주정부의 일반부조(General Assistance)를 들 수 있다.

〈표 2〉 미국의 공공부조제도(근로무능력자)

종류	자격조건	운영방식
보충적 소득보조	65세 이상 노인 시각장애인 \$500 이상의 소득을 올릴 수 있는 생산 활동이 불가능한 장애인	<ul style="list-style-type: none"> · 자산기준 <ul style="list-style-type: none"> - 개인: \$2,000, 부부: \$3,000 - 현재 거주중인 주택 제외 - 사망후 안장을 위한 공간 제외 - 장례비용은 \$1,500까지 공제 - 자동차에 대해서는 의료 목적, 장애인, 지역적 제한이 있는 경우 100% 공제 · 소득기준: 소득인정액이 SSI 급여액 이하 <ul style="list-style-type: none"> - 개인 \$ 552, 부부 \$ 829 - 소득이 있으면 급여액 감소(근로소득의 경우에는 절반액 만큼만 감소) · 연방정부에서 운영(재원: 일반조세) · 주정부가 추가로 지급하기도 함
일반부조	OASDI, AFDC, SSI 혜택을 보지 못하는 빈곤층	<ul style="list-style-type: none"> · 급여의 형태는 대부분 현금 지급 <ul style="list-style-type: none"> - 경우에 따라서는 식료품이나 집세보조, 광열비보조, 긴급 피난처의 제공, 의료서비스 등 다양한 형태로 지급 · 주정부가 운영(재원: 주정부의 재정) · 근로 가능한 수급자에게 최저임금 수준의 공공근로에 참여 요구

2) 일시부조프로그램(TANF)

일시부조프로그램은 주 정부가 운영하기 때문에 주마다 수급자격조건이 다를 수 있지만, 일반적으로 부모의 사망, 가출, 정신적 또는 신체적 무능력, 실업 등에 의하여 부모로부터 부양 받을 수 없는 18세 미만의 아동이 있는 가정 중 법정 공제액을 제외한 소득과 재산이 주에서 정한 기준 이하이어야 한다.

급여수혜기간에 제한이 있어 일시부조를 60개월 이상 받는 가구는 더 이상 부조를 받을 수 없으며, 일시부조를 받은 가구의 부모 또는 보호자는 급여를 받고 24개월 이내에 주정부가 규정한 일에 종사하여야 한다. 복지개혁법은 주정부가 일시부조를 받는 수혜자의 근로참여율을 점차로 증가시킬 것을 규정하고 있다. 따라서 일시부조프로그램의 수급자들은 주당 20~35시간을 근로해야 하는데, 편부모의 경우 주당 20시간을, 그리고 2000년부터는 주당 30시간을 근로해야 하며, 부부의 경우에는 주당 35시간을 근로해야 한다. 다만, 6세 미만의 피부양아동이 있으면서 적절한 아동양육서비스를 찾지 못하거나, 1세 미만의 피부양아동을 가진 편부모의 경우에는 예외가 적용된다. 이처럼 강화된 근로요건에 따라 피부양아동이 없는 부모가 요구받은 근로 또는 직업훈련 프로그램에 참여하지 않거나, 특별한 이유나 설명이 없이 주 정부가 지정한 부모 원조나 아동양육 프로그램을 이용하지 않는 경우에는 일시부조프로그램의 수급자격을 박탈할 수 있다.

일시부조프로그램의 재원은 연방정부와 주정부의 재원으로 운영되는데, 연방 정부는 각 주별 일시부조프로그램에 대한 지원예산을 보건복지부(Department of Health and Human Services: DHHS)를 통해 관리하며, 일괄보조금(Block Grants)을 형태로 지원한다. 그리고 TANF 수급자에게 제공되는 근로 및 직업훈련 프로그램에 필요한 재원은 연방정부가 직업훈련파트너법에 의해 조성한 기금으로부터 일부 조달한다. 연방정부는 기본적인 일괄보조금(Block Grant) 이외에 ① 빈곤율 및 인구증가율이 일정수준 이상인 주, ② 일정기간 내에 혼외출산아의 수를 감소시킨 주, ③ 성공적으로 일시부조프로그램을 운영한 주, 그리고 ④ 최근 분기 동안 실업률이 6.5% 이상이거나 실업률이 이전 2년 동안의 동일 분기

실업률보다 10%가 높은 주에 대해서 추가 보조금(Supplemental Grants)을 지원한다. 반면 연방정부가 요구하는 규정을 준수하지 않는 주에 대해서는 지원금을 감액할 수 있다(김미곤 외, 2000).

최근 수혜율을 살펴보면 2000년 현재 275만 가구, 수급자 비율은 2.1%로, 수급자 비율이 눈에 띄게 감소하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3〉 일시부조프로그램 수급자 비율

연도	수급자(명)	총인구(명)	수급비율(%)
1994	14,225,591	260,372,000	5.5%
1995	13,652,232	263,034,000	5.2%
1996	12,648,859	265,284,000	4.8%
1997	10,936,298	267,636,000	4.1%
1998	8,770,376	270,029,000	3.2%
1999	7,202,639	272,690,000	2.6%
2000	5,780,543	275,130,000	2.1%

3) 식품교환권(Food Stamp)

식품교환권은 가구 총소득이 연방정부 빈곤선의 130% 이하이고, 가구 가처분 자산이 2,000달러 이하이며, 가구 세후 소득이 연방정부가 제시하고 있는 빈곤선보다 낮은 가구에 지급된다. 수급기간은 가구의 소득수준 등의 조건에 따라 다를 수 있으나 1년 단위로 수급자격을 재확인하여 수급자격 확인서를 재발급 하도록 한다. 부양아동이 없고 18~50세 이하인 경우 주 20시간 이상 근로를 하거나 직업훈련을 받지 않으면 36개월 중 3개월로 수급기간이 제한된다.

재정은 연방정부의 일반회계에서 지출되며, 관리운영은 농림청(Department of Agriculture, DA)의 식품 및 영양서비스부(Food and Nutrition Service, FNS)에서

담당한다. 또한 지방정부에서는 식품권 사무소가 수급자로부터 필요한 서류를 접수하고 상담하는 업무를 담당한다.

다. 근로소득 세액공제제도(Earned Income Tax Credit: EITC)

조세체계를 통하여 직접적으로 소득보장을 위한 급여를 제공할 수 있는 대표적인 프로그램으로 EITC를 운영하고 있다. 이는 일정 수준 이하의 근로소득이 있는 가구를 대상으로 적용되는 환급 가능한 세액공제제도(refundable tax credit)으로 근로활동에 참여하는 빈곤층(working poor)의 소득을 향상시켜 빈곤으로부터 벗어나도록 하며, 동시에 복지지출을 감소시키고 근로유인을 제공하기 위한 프로그램이다.

EITC의 기본적인 틀은 일정수준 이하의 근로소득이 있는 가구에 대해 아동의 수와 근로소득 수준에 의해 결정된 급여를 소득세 체계를 통해 환급하는 형태이다. 즉, 단순히 소득세를 감면하는 것(non-refundable)에 그치지 않고, 급여의 환급(refundable)을 통해 적극적으로 근로자의 소득을 지원함으로써 소득을 증가시키는 것이다.

근로소득세액공제제도의 기본적인 자격조건은 다음과 같다. ① 자국민 또는 1년 이상 지속적으로 거주한 외국인으로, ② 사회보장번호(social security number)를 가지고 있어야 하며, ③ 근로소득이 있어야 하고, ④ 자산투자에 의한 소득이 연간 \$2,350 미만이어야 한다. 또한 기혼일 경우, 부부간에 분리 신청할 수 없다. 아동이 있는 경우에는 아동과의 관계, 아동의 연령, 아동의 거주 여부에 대한 조건을 만족해야 하며, 아동이 없는 경우에는 가구주의 연령이 25세 이상 65세 이하이고, 6개월 이상 국내에 거주해야 한다. 피부양 아동이 있는 저소득 가족 중 납부해야 할 세금이 없거나 세금의 액수가 소득세 공제액보다 적은 경우에는 공제액의 일부 또는 전부를 현금으로 지급하기도 한다. 급여는 1년간의 소득세 신고를 받은 후 해당금액을 현금으로 지급하는 방식을 취한다.

근로소득세액공제제도는 가구의 소득, 피부양아동의 수, 과세대상인 사회보장 급여나 실업급여 등의 항목들을 모두 포함한 총소득에 따라 다르다. 특히, 피부

양아동의 수에 따라 공제율 적용한도, 공제 한계율, 최대 공제액 등이 달라진다.

급여액은 소득상한액에 이르기 전까지는 노동소득의 일정비율(Credit rate)을 지급하고 상한액부터 그 이상의 일정 소득에 대해서는 정액으로 최대급여액(Maximum credit)을 지급하며, 일정 소득액이 넘으면 급여액수가 점차적으로 감소(Phase-out rate)하여 결국 0원에 이르게 된다(Phase-out Range). 1975년 시행부터 1990년까지는 자녀가 있는 경우에만 자녀의 수에 관계없이 14%의 credit rate가 적용되었으나 이후 자녀의 수에 따라 급여액에 차이를 두었으며 credit rate도 2인 자녀의 경우 1991년 17.3%, 1994년 30%, 1995년 36%, 그리고 1996년부터는 40%로 크게 증가시켜 오늘에 이르고 있다. 이에 따라 최대급여액도 1975년 연 400달러, 1990년에는 953달러에 불과하던 것이 1994년에는 2,528달러, 그리고 2000년에는 3,888달러로 증가하였다. 2000년 소득신고에서 자녀 2인을 둔 가족의 경우 credit rate가 40%, 소득상한액이 9,750달러, 최대급여액이 3,888달러, phaseout range가 12,700달러에서 31,152달러까지였다⁴⁹⁾.

2. 영국

영국의 소득보장제도의 전반적인 체계를 살펴보면 크게 기여형 급여(Contributory benefit)와 비기여형 급여(non-contributory benefit)로 나누어볼 수 있다. 비기여적 급여는 다시 자산조사급여(means-tested benefit)와 비자산조사급여(non-means-tested benefit)로 구분할 수 있다(표 4 참조).

49) 1인 자녀의 경우에는 34%의 credit rate, 6,950달러의 소득상한, 2,353달러의 최대급여액, 그리고 12,700달러에서 27,450달러까지의 phaseout range와 15.98%의 phaseout rate가, 자녀가 없는 경우에는 7.65%의 credit rate, 4,650달러의 소득상한, 353달러의 최대급여액, 5,800달러에서 10,350달러까지의 phaseout range 및 7.65%의 phaseout rate가 각각 적용되었다.

〈표 4〉 영국의 급여 체계-기여기준(2003년 현재)

급여형태	수급자격	급여종류
기여형 급여	- 16세에서 연금수급연령 전까지 일정소득 이상의 모든 근로자 - 국민보험 기여금 납부	퇴직연금, 기여기초형 구직자 수당, 장애급여, 사별연금, 과부·홀아비수당, 사별수당, 법정해산수당, 법정상병수당
비기여형 급여 (보편적 급여)	- 국민보험 기여금의 납부 기록이나 자산조사 없이 질병, 장애, 아동양육, 노인보호 등에 따른 욕구가 있는 경우	장애생활수당, 중증장애수당, 보호자수당, 산업재해보상형 급여, 요보호노인수당, 아동수당
자산조사형 급여	- 국민보험 기여금을 납부하지 못하는 저소득층 - 본인과 배우자의 소득과 자산이 각 자산조사형 급여가 정하는 일정 수준 이하인 경우	소득지원, 자산조사형 구직수당, 근로가족세금공제, 장애인세금공제, 주택급여, 지방세 감면 급여 <사회기금(Social Fund)에 의한> 지역보호보조금, 출산보조, 장제보조, 흑한기 보조, 가계비 대부, 위기대부 아동 지원 유지, 재취업보너스 등

〈표 5〉 영국의 급여 체계-근로활동 기준(2003년 현재)

급여형태	근로활동 유	근로활동 무
기여형 급여	퇴직연금, 기여기초형 구직급여, 장애급여, 사별급여, 사별연금, 과부·홀아비수당, 법정해산수당, 법정상병수당	
비기여형 급여	<비자산조사형> 산업재해보상형급여 <자산조사형> 근로가족세금공제, 장애인세금공제, 아동양육지원금 <근로유인인센티브> 근로복귀보너스, 취업장려금, 육아지원보너스, 편부모 연장급여 사용근로에 대한 지원, 직장알선 주택급여·지방세감면급여연장제도	<비자산조사형> 장애생활수당, 아동수당, 보호자수당, 요보호노인수당, 질환·장애인보호수당, 중증장애인수당 <자산조사형> 소득지원, 자산조사형구직급여, 기초소득보증, 지방세금급여, 주택급여, 사회적 기금

가. 사회보험

사회보험(기여형 급여)에는 퇴직연금, 기여형 구직급여, 장애급여, 사별급여 등이 있는데 급여자격, 급여의 구체적인 내용을 정리하면 다음과 같다.

〈표 6〉 영국 사회보험 종류 및 내용

종류	대상	급여내용 (2003년 기준)
퇴직연금	60세(남), 65세(여)이상 은퇴자	▪ 급여 지급수준 : £ 46.35 ~ £ 77.45
기여형 구직급여	실업자 혹은 주당 16시간 미만 근로자 (남: 65세 미만, 여: 60세 미만)	▪ 최대 26주간 지급 - 16-17세 : £ 32.50 - 18~24세 : £ 42.70 - 25세 이상 : £ 53.95
법정 상병급여	4일 이상 질환을 겪고 있는, 주당 평균 임금이 £ 77이상인 근로자	▪ 최대 28주 동안 지급 가능 ▪ 급여 지급수준 : £ 64.35
장애급여	법정상병급여지급이 끝나도 질환이나 장애로 인해 4일 이상 일을 못하게 된 근로자	▪ 단기 - 중증: £ 63.25(연금나이 이상 : £ 70.95) - 경증: £ 53.50(연금나이 이상 : £ 68.05) ▪ 장기(52주 후) : £ 70.95
법정 해산수당	임신한 근로자로서 주당 평균 임금이 £ 77 이상인 경우	▪ 출산예정일부터 21일 전에 신청 ▪ 최대 26주까지 지급 - 초기 6주 동안 : 평균 임금의 90% - 나머지 기간 동안 : £ 100 또는 주급이 £ 100인 경우에는 평균 임금의 90%
사별급여	사별한 부인 또는 남편이 국민보험료 납부조건에 부합하고 근로로 죽은 경우, 그리고 죽을 때 연금 자격에 해당되지 않을 경우	▪ 급여 지급수준: tax-free lump sum £ 2,000
과부 홀아비수당	아동이 있는 아동급여 수급가구 중 사별한 부인 또는 남편이 국민보험료 납부조건에 부합하고 근로로 의해 죽은 경우	▪ 급여 지급수준 : £ 72.50 ▪ 부양아동이 있는 경우 추가지급 - the oldest child : £ 9.65 - 나머지 아동 각각 ; £ 11.35
사별연금	사별한 부인 혹은 남편이 국민보험료 납부조건에 부합하고 일에 의해서 죽은 경우, 45세 이상 과부·홀아비된 자	▪ 과부홀아비수당 지급기간이 끝나고 아동이 없어야 함 ▪ 부인 또는 남편 죽은 후 52주 동안 지급

나. 공공부조(자산조사형 급여)

자산조사형 급여는 자산조사(means-test)를 거쳐 수혜대상자를 선별하여 지급하는 급여로, 소득지원, 기초소득보증, 자산조사형구직급여, 주택급여, 지방세감면, 사회기금에 의한 지원 등이 있다.

1) 소득보조(Income Support))

소득지원의 대상자는 국적이 영국인, 유럽공동체 소속국 시민, 그 외 쌍무계약이 있는 국가 시민으로 국내에 실질적으로 거주하고 있는 사람 중 다음의 조건을 충족하여야 한다. 질병이나 장애가 있는 사람, 60세 이상, 아동이나 환자 보호자, 임산부, 편부모 혹은 부모 부양자, 등록된 시각 장애인, 청각장애인, 특정범주의 학생, 50세 이상으로 지난 10년간 직장을 갖지 못한 자, 피난민 등으로 근로가 불가능한 자를 대상으로 한다. 1996년 10월부터 근로능력이 있는 저소득 실업자들은 소득지원 급여 대신 소득기초형 구직급여를 받고 있다.

한편 자산기준 이하의 자이어야 하는데 자산이 £8000(요양시설에 거주하는 자는 £16,000) 미만자(이를 초과하는 사람은 수혜자격이 없음)가 대상이 된다. 자산 £3000 이하는 급여액 전체를 다 받고, £3,000~£8,000 사이에 해당하는 사람은 £250마다 £1의 수입이 발생한다고 간주하여 감액된 급여를 받는다. 자산조사시 소득의 인정범위는 거의 모든 소득을 고려한다. 대부분의 사회보장 급여 및 연금 등을 고려한다. 단, 주택급여, 지방세금공제 및 장애인 근로자수당은 소득에서 제외된다. 산정된 소득이 정부가 매년 4월 공시하는 신청가능한 도액(applicable income)보다 낮은 금액이어야 신청이 가능하다.

소득지원의 급여액은 결혼여부, 연령, 부양아동의 수 및 연령, 거주지역에 따라 개인수당(Personal Allowance)을 지급하며 개인수당 외에 욕구에 따라 부가급여(Premiums)를 지급하거나 주택비용(Housing Costs)을 보조한다. 구체적인 급여는 가구에 따라 가구구성을 고려하여 신청가능한도액의 합을 산출하고 이 금액에서 소득을 빼면 그 가구가 받게 되는 급여액이 된다. 급여의 지급기간에는 제한이 없으며 재원은 지방과 분담없이 중앙정부가 100% 부담한다.

2) 소득기초형 구직자 수당

소득기초형 구직자수당은 18세 이상 연금수급연령 이하, 즉, 남성의 경우 65세 이하, 여성은 60세 이하의 근로능력이 있는 자가 주당 16시간 미만으로 일할 경우 지급된다. 적극적인 구직활동을 하고 있고, 근로 가능한 실업자를 대상으로 하고 국민보험 기여금을 납부한 기록이 있는 경우에는 기여기초형 급여를 받게 되지만, 국민보험 기여금을 납부하지 못한 경우에는 소득기초형 급여를 지급한다. 수급기준 및 급여액은 공적부조인 소득지원과 동일한 반면 구직활동을 하여야만 급여를 지급한다. 즉, 급여를 수급하기 위해서는 구직센터에 출석하여 신고하고 구직합의서(Jobseeker's Agreement)를 작성한 뒤 정기적으로 센터에 출석하여야 한다. 구직자수당은 '적극적 구직활동의 의무'를 규정하고 있다. 수급자는 기본적으로 모든 종류의 고용 제의에 즉각 응해야 할 의무를 갖는다. 첫 13주동안에는 자신의 과거 직종과 급여수준의 범위안에서 구직활동을 해도 무방하나 이 기간이 지나면 구직활동 범위를 넓혀야 하며 6개월이후에는 어떠한 일이라도 수락해야 한다. 불응하는 수급자의 급여는 최장 26주까지 중지된다.

3) 최소소득보장(Minimum Income Guarantee: MIG)과 Pension Credit

이 제도는 저소득 노인층에 대한 소득보장을 위한 것으로 자산이 일정수준 이하인 60세 이상의 사람이 실제로 직장을 구할 수 없고 소득이 일정수준 이하(2001년 £8,000에서 £12,000으로 금융자산 기준 액수를 상향 조정)인 경우급여를 제공한다. 급여는 소득지원을 통해서 지급되고 직장을 활발히 구하는 것이 요구되지 않으며, 조건이 만족되는 동안은 급여가 계속 지급받을 수 있다. 이는 2003년 10월부터 Pension Credit제도로 대체되었는데 이 제도는 저축을 해둔 수급자들이 오히려 더 많은 크레디트를 지급받을 수 있도록 하여 저소득 노령층을 돕는 한편 저축을 장려하기 위한 것으로 2003년 현재 이 제도는 기초소득보장 기준에 해당되는 독신노인의 경우에는 주당 £102.10, 노인부부에게는 £155.80의 소득을 보장하며, 저축 £1당 40펜스의 크레디트를 제공하고 있다.

4) 주택급여(Housing benefit)

주택급여는 소득지원을 받고 있거나, 소득지원의 수혜자는 아니지만 저소득층인 사람들을 대상으로 민영 혹은 공영주택의 임대료를 보조하는 정책으로 일정한 기간 동안 주거의 안정을 도모하고자 하는데 그 목적이 있다. 자산기준은 소득보조에 비해 두 배로 높다. 즉, 자산이 £16,000 미만인 경우 수혜자격이 있다. £3,000~16,000의 자산을 가진 경우에는 자산에 따라 감면된 금액을 지급하며 IS 수준 이상의 소득일 경우 £1마다 65p씩 감소된다. 주택급여는 급여신청 유무, 상시고용 여부, 기타 사회보장급여 수급 여부와 관계없이 자산조사를 통과하고 주택의 임대료를 지불하는 사람이라면 누구나 제공된다. 지원액은 최대주택급여(maximum housing benefit), 세대소득, 가족규모, 저축액, 집세 등을 고려하여 결정된다. 급여의 지급은 적합한 임차료의 100%까지 가능하고, 특별히 임차료가 높은 경우, 또는 그 지역 임차료가 일반적인 수준 이상인 경우, 또는 사는 곳이 지나치게 큰 경우는 지급금액이 제한된다. 비부양자거나 비상업적인 주택에 거주하는 경우 지급액은 줄어든다. 관련 규칙이 사회보장청(DSS)에 의해 제공되지만 급여의 지급은 지방정부가 담당하고 있다.

5) 지방세 감면(Council Tax Benefit)

지방세감면제도는 다른 복지혜택을 받지 못하고 있는 자 또는 저소득자 등에 대해 일정요건이(자산이 £16,000 이하) 충족되면 지방세 감면을 통하여 실질적인 생계비를 지원 제도이다. 감면액은 소득과 자산, 부과된 지방세액, 개인적 상황(personal circumstance)에 따라 차등지급하며, 최대 100%까지 감면이 가능하다. 최대 급여액은 신청자가 부담해야 할 지방세액을 넘지 않는다.

6) 사회기금

사회기금은 정규적인 수입으로는 감당할 수 없는 비용이 발생했을 경우 지원하는 제도로서, 국민보험 기여금의 납부여부와 상관없이 자산조사를 통과한 사람들에게 그들의 욕구나 소득의 정도에 따라 지급한다. 사회기금은 상환을 하

지 않는 보조금(grant)과 무이자로 상환을 하는 대부(loan)로 구성되는데, 대부의 경우 매주 받는 소득관련 급여를 통하여 상환토록 한다. 사회기금의 대부신청은 매년 제한된 예산의 범위 내에서 급여기관의 심사를 통하여 결정된다. 그 구체적인 내용은 아래 <표 7>과 같다

<표 7> 영국 사회기금 종류 및 내용

종류		급여자격	급여(대부)	비고
보조금 (grants)	지역사회 보조금 (Community Care Grants)	소득지원 및 소득기초형 구직자수당 대상자로 가족원의 위기로 보호기관 또는 시설로 이주해야 하는 경우	최소 £ 30	자산이 £ 500 (60세 이상 £ 1,000)인 경우 감액
	출산·임양 보조금 (Sure Start Maternity Grant)	소득지원, 소득기초형 구직자수당, 근 로가족세액공제, 장애인세액공제 대 상자 중 출산·임양하는 경우	최고 £ 300 or £ 500	12개월 이하 아동 입양시 3개월까지 지급
	장례보조금 (Funeral Payments)	소득지원, 소득기초형 구직자수당, 근 로가족세액공제, 장애인세액공제, 주 택급여, 지방세 감면 대상자로서 장 례 책임자	최고 £ 500	사망자의 재산이 있을 경우, 이를 처분, 상환함
	혹한기보조금 (Cold Weather Payments)	연금수령, 장애인, 장애아동· 5세 이 하의 아동을 양육하는 소득지원, 소 득기초형 구직자수당 대상자	£ 8.5	기온이 0℃ 이하에 지급
대부 (Loans)	가계비대부 (Budgeting Loans)	가구, 침대, 옷 등 필수품 등의 구입 을 원하는 소득지원, 소득기초형 구 직자수당	£ 30 - £ 1,000 에서 결정	무이자 상환
	위기대부 (Crisis Loans)	소득지원 등의 자격 상관없이 16세 이상인 자가 응급이나 재난시 긴급하 게 금전적 도움이 필요한 경우	대상자 환경에 따라	무이자 상환 최고 78주

다. 비기여형 급여

비기여형 급여는 국민보험 기여금의 납부 기록이나 자산조사 없이 욕구에 기초하여 지급되는 급여이다. 비기여보편형 급여로는 장애생활수당, 아동급여, 보호수당, 법정상병급여 및 법정모성급여, 장애인 보호수당, 중증장애직업수당, 요보호노인수당 등이 있다. 각 급여의 구체적인 내용을 정리하면 다음과 같다.

〈표 8〉 영국의 보편적 수당

종류	대상	급여내용 (2003년 기준)
장애생활수당 (Disability Living Allowance ; DLA)	65세 미만으로 장애가 있는 사람(3개월 동안 개인적인 간병과 동행 및, 앞으로도 최소 6개월 이상 필요한 경우)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 장애정도에 따라 간병비와 교통비 지급 ▪ 간병비- 고: £56.25, 중 : £37.65, 저 : £14.90 ▪ 교통비 - 중증 : £39.30, 경증 : £14.90
아동수당 (Child Benefit ; CB)	16세 미만 아동 혹은 16-18세 학생이 있는 가구	<ul style="list-style-type: none"> ▪ eldest child : £16.05 ▪ each other child : £10.75
보호자수당 (Guardian's Allowance ; GA)	고아를 돌보고 있는 가구	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 아동 1명당 £11.55(아동수당에 부가)
중증장애인수당 (Severe Disablement Allowance)	16세 이상 65세 이하로 질병·장애로 최소한 연속된 28주 동안 근로를 할 수 없음	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 주당 정액(£42.85), 장애발생 연령과 부양가족에 따라 부가급여 지급 ▪ 발생연령: 40세 이하 £14.90 40~49세 이하 £9.50 50~59세 이하 £4.75
요보호노인수당 (Attendance Allowance ; AA)	더 이상 장애생활수당을받을 수 없고, 심각한 장애로 인해 care가 필요한 65세 이상 노인	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 최대 6개월간 지급 - High : £55.30(10만5천원) - Low : £37.00(7만원)
아동세액공제 (Child Tax Credit)	근로여부와 상관없이 16세 미만 아동 혹은 16-18세 학생이 있는 가구	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 가구 소득과 아동수에 따라 차별 지급 ▪ 아동 수- 1명 : £10.40 ~ £38.00 2명: £10.40 ~ £65.70 3명 : £10.4. ~ £93.30

라. 근로가족세액공제(Working family tax credit) 및 근로세액공제
(Working Tax Credit: WFTC)

근로가족세액공제(WFTC)는 1999년 10월 5일부터 가족크레딧(FC)를 대신한 세금공제제도로서 부양아동이 있는 저임금 상시 근로자들 중 자산조사를 통해 대상자의 근로소득이 일정수준 이하로 떨어지지 않도록 보장하기 위한 것이었다. 이 급여의 대상은 대상자(혹은 배우자)가 주당 최소 16시간 이상 근로하는 자로서 16세 이하의 부양 아동(전일제 수업을 받는 학생인 경우는 19세 이하)이 1명 이상 있을 경우에 해당된다. 자산이 £8,000 이하인 자(자산이 £3,000~8,000인 경우 급여 감액), 그리고 연금수혜자의 경우에도 가족공제의 자격요건을 충족할 경우 수급할 수 있다. 단 수급자나 그 배우자가 장애근로수당을 받고 있지 않아야 한다. 일단 수급자로 선정되면 소득의 변화에 관계없이 26주 동안 매주 동일한 금액의 급여를 수령하게 된다.

급여액은 최대가족공제액을 계산한 후, 근로시간, 부양아동 수, 세대소득 등을 고려하여 결정한다. 소득을 고려하는 과정에서 모든 생계비는 공제되고, 적절한 아동보호 비용의 70%까지 지원하는 아동보호공제(childcare tax credit)가 포함된다. 이 제도는 국세청(Inland Revenue)에 의해 관리되며 정해진 지급기간 26주후에도 재평가를 통해 다시 신청 할 수 있다.

2003년 4월부터 근로가족세액공제, 장애인세액공제제도는 근로세액공제제도로 대체되었다. 근로세액공제는 취업촉진 및 취업빈곤층에 대한 인센티브를 강화하는 조치로, 부양아동의 유무와 상관없이 전일제 근로를 할 경우 전체 소득이 증가하도록 제도를 개선하였다. 근로세액 공제의 대상은 부양아동이 있는 경우에는 최소 16시간 근로를 하여야 하며, 아동이 없는 경우에는 25세 이상인 경우에는 최소 30시간 근로를 하여야 하며, 16세 이상, 장애가 있는 경우에는 최소 16시간 근로, 그리고 대상자나 배우자가 50세 이상 최소 16시간 근로를 하는 경우 해당된다.

구체적인 급여액은 가구형태, 근로시간, 세대소득 등을 고려하여 결정된다(표 9참조). 최대공제액을 받으려면 해당 가구의 주당 평균 소득이 £97이하(연 평

균 £5,000 이하)이어야 되며, 이 금액을 초과할 경우에는 £1당 37펜스씩 감소한다. 또한 장애근로자(16시간이상 근로)의 경우 £39를 추가로 부가하며, 아동보호비용의 70%(아동 1명인 경우 £ 135, 아동이 2명 이상인 경우 £200까지)까지 지원한다.

〈표 9〉 근로공제액의 산정

▶ 부양아동이 있는 경우

가구소득	16~30시간 미만 근로		30시간 이상 근로	
	연간(£)	주당(£)	연간(£)	수당(£)
5,000	3,000	58.00	3,645	69.70
7,500	2,100	40.50	2,745	52.50
10,000	1,150	22.70	1,820	34.80
12,500	250	4.90	895	17.10
15,000	0	0	0	0

부양아동이 없는 경우

가구소득	16~30시간 미만 근로		30시간 이상 근로	
	연간(£)	주당(£)	연간(£)	주당(£)
5,000	2,145	41.00	3,645	69.70
7,500	1,245	23.80	2,745	52.50
10,000	320	6.10	1,820	34.80
12,500	0	0	895	17.10
15,000	0	0	0	0

3. 프랑스

가. 사회보험

일반적으로 프랑스 복지체계는 3분법을 기준으로 할 때 조합주의(보수주의) 복지 체제로, 2분법을 기준으로 하면 비스마르크 복지체제의 대표적 국가로 분류된다. 분류 기준의 상이성에도 불구하고 공통점은 복지 대상자의 선정 및 수급 여부가 경제활동여부를 일차적 기준으로 하고 있는 점, 복수의 조합(Régime)이 설립 운영되어 가입자는 자신의 종사상 성격에 따라 해당 조합에 가입되어있다는 점 등이다. 조합을 크게 나누면 조합의 역할에 따라 의무적 강제가입적 성격의 기본 체계와 임의적 성격의 보충체계로 나뉘어지며, 기본체계는 다시 가입자의 종사상 성격에 따라 일반조합, 특수조합, 농업조합, 자율조합이 있으며 보충체계 역시 종사상 성격에 따라 많은 수의 조합으로 나뉘어진 다⁵⁰⁾. 뿐만 아니라 운영 기구 또한 조합별로 혹은 보험분야별로 매우 다양하다. 이러한 이유로 프랑스 사회보장체계는 모자이크식 체계로 불리기도 한다. 이러한 성격은 탈빈곤정책에서도 드러나는 대목이기도 하다. 다음 <표 10>은 적용 대상의 종사상 성격을 기준으로 사회보험의 내용에 관한 것이다. 다음 표에서 처럼 가입자는 종사상, 직업상 성격에 따라 사회적 위험 발생시 초래할 수 있는 소득 상실에 대한 보상의 목적으로 사회보험 전 분야 혹은 일부 사회보험에 가입되어 있다. 단, 자영업자는 산재 및 직업병 분야와 실업보험 분야에서 임의 가입을 허용하고 있든지 아니면 적용대상에서 제외되어 있다. 따라서 이들이 실업 등으로 인해 소득상실의 상태에 빠진다면 개인 저축이나 사회보험 이외의 다른 사회 안전망에 의지할 수밖에 없을 것이다.

50) 예컨대, 노령보험(연금)의 경우 약 500여개에 달하는 조합이 운영되고 있다. 이에 대해서는 심장학, “불연금개혁”, 국민연금신문, 2003년 8월 1일(5면)

〈표 10〉 프랑스 사회보험 체계(적용대상을 중심으로)

적용대상	시행보험	해당조합(기본체계)
도시지역 민간부문 임금생활자	산재 및 직업병 의료, 출산, 장애, 노령, 사망, 유족 가족 수당 실업	일반조합 실업보험 및 실업부조
공무원, 특수직종사자	산재 및 직업병 의료, 출산 노령 가족수당 실업	특수조합 일반조합(현물급여) ; 특수조합(현금급여) 특수조합 일반조합 실업보험
농업분야 임금생활자	산재 및 직업병 의료, 출산, 장애, 노령, 사망, 유족 가족수당 실업	농업조합 일반조합 실업보험
도시 자영업자	산재 및 직업병 의료, 출산 노령(장애, 사망) 가족수당	일반조합(임의가입) 자율조합 일반조합
농촌 자영업자	산재 및 직업병 의료, 출산, 장애, 노령 가족수당	보험기관의 자유선택 (강제가입) 자율조합 일반조합

나. 실업부조

이는 실업 보험에서 요구하는 일반적인 자격 요건을 갖춘 자 중에서 실업 보험 혜택의 자격을 상실하고 일정기간 직장 근무 사실을 증명할 수 있는 실업자들을 그 기본대상으로 하고 있다. 급여 종류로서는 자활 수당(Allocation

d'insertion, AI)과 특별연대수당(allocation de solidarité spécifique, ASS) 등 두 가지가 있다. 재원은 국가 예산(일반회계)을 통해서 제공되고 있으며 실질적으로는 공무원 봉급에서 일정 부분 공제하고 있다. 즉, 실업부조제도는 사회보험(특히 실업보험)의 실업자 중 실업보험급여의 수급요건을 충족시키지 못하거나 기수혜자 중 수급 기간이 만료된 자를 주 대상으로 하고 있다는 점에서 탈빈곤을 위한 중요한 역할을 수행하고 있다.

〈표 11〉 프랑스 실업부조체계

종 류	주적용대상	내 용	비 고
자활수당(AI)	망명자, 추방자, 산재 및 직업병 피해자 중 직업재활 중에서 일정 자산 이하인 자 (2000년 1월 1일 기준, 독신가구의 경우 53,80프랑; 부부가구의 경우 10,659.60프랑)	최장1년 간 지급 급여상한선 59.22프랑	사회적 미니멈
특별연대수당(AI)	일정자산이하의 장기실업자 실직전 10년 중 적어도 5년은 봉급생활자로서 직업활동을 수 행했음이 증명해야 함	무기한 지급 급여상한선 84.07프랑	

다. 사회부조

프랑스 사회부조제도는 상호 중복되는 부분이 있음에도 불구하고 내부적으로 두 가지 유형으로 나눌 수 있다. 한가지는 일반적인 의미에서의 사회부조제도이고 다른 한가지는 ‘사회적미니멈’(minima sociaux)이다. 전자의 경우 20세기초부터 시작된 관련제도의 명맥을 유지하고 있는 것으로, 아동, 장애인, 노인 등 주로 노동능력이 없는 집단을 주 대상으로 하고 있다. 소득보장을 위한 제

도의 실시뿐만 아니라 일상 생활에 필요한 여러 가지 요소(거주시설 혹은 재가 복지) 등의 제공을 통해 이들 집단의 정상적 생활 영위를 보장하고 있다. 한편, ‘사회적 미니멈’은 최저 생활 수준의 개인 혹은 가구의 소득 제공을 목적으로 하는 사회적 급여(L. Caussat, 1998:113)로서 하나의 독립된 제도보다는 최저 생활 보장 이념 혹은 관련 이념이 구체화된 급여 성격이 더 짙은 것으로 보는 것이 적절할 것이다. 급여의 근본취지를 근거로 할 때 사회구성원 중에서 사회보험체계의 적용 대상 제외자 혹은 기 적용 대상자 중에서 현재 최저 생활(빈곤)을 하고 있는 집단의 소득 보장을 주 목적으로 하고 있다. 이렇게 볼 때 프랑스 탈빈곤정책의 마지막 안전망의 성격을 띠고 있는 것이다⁵¹⁾.

〈표 12〉 프랑스 사회적 미니멈(2001.12.31 현재)

종류	자활수당 (AI)	미망인 수당	장애보충 수당	한부모 수당 (API)	특별연대 수당 (ASS)	성인장애 수당 (AAH)	노령보충 수당 (FSV)	최저생활 보장급여 (RMI)
실시 연도	1979	1980	1930	1976	1984	1975	1941, 1956	1989
관장 기구	고용촉진 협의회	노령보험 공단	건강보험 공단	가족부양 급여공단	고용촉진 협의회	가족부양 급여공단	노령보험 공단	가족부양 급여공단

출처: L. Caussat, 1998:116에서 발췌.

1) 노인 대상 프로그램

노인 대상 프로그램으로서 특별의존급여(PSD)와 이의 개선 프로그램인 자율 개별급여(APA)⁵²⁾, 노령보충수당을 들 수 있다. 구체적인 급여조건과 급여내용

51) 한편 2001년 12월 기준 사회적 미니멈 급여 수혜자는 330만명에 달하며, 가구원수까지 합하면 610만명에 이른다 (M. Anguis, 2002: 2).

52) 2001년 기준 65세 이상 프랑스 인구가 차지하는 비율은 16.1%로서 950만명 정도이다. 이중 노인 빈곤 집단은 7~80만명 정도로 추산된다. 프랑스 고령사회의 특징에 대해서는 심창학, 2003: 53~58.

을 정리하면 다음과 같다.

〈표 13〉 프랑스의 노인대상 소득보장프로그램

유형	자격조건	내용
특별의존급여 (PSD)	일정 자산 이하의 60세 이하 무의 탁 노인을 적용 대상	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 최대 급여 수준은 896.59 유로 (5,881.24 프랑, 2001.7월 기준) ▪ 순수 소득 보전 급여가 아니라 개호보험적 성격
자율개별급여 (APA)	60세이상의 노인 중 자율성의 상 실 때문에 일상 생활 영위에 도움 이 필요한 모든 사람을 포함	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 급여 수준은 전국적으로 동일하며, 6가 지 유형으로 구분된 의존상태에 따라 차 등 지급 - 최대 1,106.77- 474.33유로 ▪ 자산 조사는 이루어지나 수급 요건이 아 니라 급여의 수준을 결정하는데 활용
노령보충수당	일정 자산 이하의 65세 이상 노인 혹은 근로 무능력 상태인 경우에는 60세 이상의 노인	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 두단계로 구성 <ul style="list-style-type: none"> - 연금수급권자 : 동일한 수준 급여 지 급, 급여액은 228.94 유로(1501.75프랑, 2001.7월) - 연금수급권이 없는 자는 노령특별연금 (ASV) ▪ 보충성 급여로서 현재의 소득 수준과 최 저 생활 수준의 차이만큼 지급 - 단계의 급여를 합한 급여수준은 독신 의 경우 월 기준 557.12유로(3654,50프 랑)(2001년 7월 기준).

2) 장애인 대상 소득보장 프로그램

장애인 대상 소득프로그램으로는 성인장애수당(AAH)과 보상 수당(AC)을 들 수 있다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

〈표 14〉 프랑스 장애인 대상 소득보장프로그램

유형	자격조건	내용
성인장애수당 (AAH)	일정 자산 이하이면서(독신가구는 6994.74유로;부부인 경우 13,995.48 유로, 2003년 1월1일부터 2004년7월 1일까지) 장애 정도가 80%이상 혹은 그 이하인 경우(50~80%사이)에는 노동이 불가능한 경우 직업능력판정위원회(COTOREF)가 인정한 20세이상의 성인	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 60세가 될 때까지만 지급, 이후에는 연금 지급 ▪ 가족부양급여공단(CAF) 지급 ▪ 급여수준은 최고 577.91유로 (2003년 6월 30일 기준) <ul style="list-style-type: none"> - 특수한 조건을 갖춘 장애인에 대해서는 매월 92.47유로가 추가 급여 지급
자율개별급여 (APA)	16세 이상 장애인 중에서 일정 자산 이하 가족 수당 수급권이 없고 사회 보장의 유사한 급여 수혜 자격이 없는 사람을 대상	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 장애인의 일상 생활 혹은 직업 생활과 관련하여 제기되는 비용 보상 목적 ▪ 인정여부는 직업능력판정위원회(COTOREF)에서 결정

한편, 위의 보상 수당 외에도 장애인 대상 사회부조제도로서 연장 급여와 장애 정도 80% 이상인 자가 독립 주택에서 거주하는 경우 장애로 인한 발생할 수 있는 비용에 대한 보상을 목적으로 실시되고 있는 자율보조급여 등 장애 정도 및 상황에 따라 다양한 급여가 제공되고 있다.

3) 최저생활보장제도(RMI)

적용 대상은 프랑스에 거주하고 있으면서 법정 최저 소득액에 미치지 못하는 경우에는 누구나 수급자격이 있다고 규정하고 있다. 다만 수급을 위한 연령 조

항은 따로 명시되어 있는데, 일반적으로는 25세 이상이고, 피부양가족이 있는 경우에는 25세 이하도 가능하다. 신청자가 신청 당시 직업이 있고 없음은 중요하지 않고 대신 편입계약(contrat d'insertion)의 체결을 조건으로 하고 있다⁵³⁾. 즉, 최저생활보장제도 역시 사회적 미니멈의 하나로서 기존의 사회적 미니멈에서 제외된 사람들을 모두 적용대상에 포함시키고자 하는 보편주의적 원칙에 근거하고 있다. 그리고 단순한 소득보장이 아닌 사회통합 및 취업 촉진의 목적하에 근로활동에의 참여를 전제로 하고 있다. 이렇게 볼 때 당시를 기준으로 근로 능력 있는 집단에 대한 가장 포괄적인 탈빈곤 제도로 볼 수 있다.

급여 수준의 결정은 차별적이고 보조적인 성격을 띤다. 즉, 법을 통해 6개월 단위로 자녀수와 가구 유형에 근거하여 급여 상한선을 먼저 결정하고, 해당 가구의 실제 소득을 산정한 후 그 차이만큼 지급하고 있다⁵⁴⁾. 2003년 1월 기준 급여상한선은 아래 <표 15>와 같다.

<표 15> RMI의 급여상한선(2003년 1월 기준)

(단위: 유로)

자녀수	독신	부부
0	411.70	617.55
1	617.55	741.06
2	741.06	864.57
세 번째자녀부터 1인당증가액	164.68	164.68

출처: <http://www.caf.fr/catalogue> (검색일: 2003년 11월 9일)

재원은 국가 부담으로서 그 중 약 3분의 1은 당시 신설된 재산에 대한 연대세(L'Impot de solidarité sur la fortune, ISF)를 통해 충당된다. 그리고 급여 지급

53) 편입계약의 체결 절차에 대해서는 심창학, 2001b : 195-196.

54) 실제소득에 산입되는 소득으로서는 실업보험급여, 질병 혹은 산재 상병수당, 가족수당, 연금, 성인장애수당, 동산, 부동산 및 자본 소득, 경제활동 및 연수에 의한 소득 등을 들 수 있다 (<http://vosdroits.service-public.fr/ARBO/050601-NXTRA114.html>, 검색일: 2003년 11월 5일).

은 가족부양급여 공단에서 이루어진다. 지금까지 살펴본 현재 운영되고 있는 프랑스 사회보장체계를 탈빈곤 혹은 소득보장정책적 관점에서 재분류하면 다음과 같다.

〈표 16〉 프랑스 사회보장체계

해당제도	사회보험	실업부조	사회부조 (사회적미니멈포함)
주대상	근로자 및 그 가족 (자영업자는 일부만 적용)	실업보험급여수급자격이 만료된 자	최저생활상태의 개인 혹은 가구 (노동능력의 유무와 무관)
비고	첫 번째 체계	두 번째 체계	세 번째 체계

라. 조세제도

프랑스 탈빈곤정책에서 특이한 것 중의 하나는 조세 정책을 통한 간접적 소득 지원 정책이 실시되고 있는 점으로, 가족가중치차별화제도(quotient familial)가 바로 그것이다⁵⁵⁾. 가족가중치차별화제도의 핵심은 가족의 과세 대상 소득을 계산하는데 있어서 가족 형태 및 가족 구성원의 가족 내 지위에 따라 가중치를 달리 정해 놓고 가구당 총소득을 가구당 가중치만큼 나누는 것이다. 이에 근거하면 가구당 동일 소득을 기준할 때, 다자녀 가구일수록 가구당 가중치가 많아지게 되고 결과적으로 과세 대상 소득액이 적게 산정되는 것이다.

55) 이 제도의 본래 명칭을 직역하면 ‘가족몫제도’가 될 것이나 여기서는 제도가 가지는 의미를 고려하여 ‘가족가중치차별화제도’로 명명하고자 한다.

〈표 17〉 가족규모에 따른 가중치 (2002년 기준)

부양 자녀수	가중치	
	일반가족	한부모가족
0	2	1
1	2.5	2
2	3	2.5
3	4	3.5
4	5	4.5

출처: <http://www.caf.fr/catalogue> (검색일: 2003년 11월 9일).

먼저, 부모가 다 있는 일반 가족의 경우이다. 이렇게 볼 때, 동일 소득 기준, 무자녀일때와 부양자녀수가 4명일 때 과세 대상 소득은 2.5배의 차이가 난다. 더욱 더 흥미로운 점은 조세 체계에 있어서 다자녀 가구 혜택 정책은 이 제도가 탄생된 이후 그 정도가 점점 강화되는 현상을 보여왔다는 것이다. 즉, 부과 단위 수 계산에 있어서 종전에는 0.5로 계산되었으나 현재는 2자녀 이상부터 1로 계산하고 있다. 그리고 이 제도는 가족 형태에 따라 달리 적용되고 있는 점이 매우 흥미롭다. 즉, 가족형태가 위의 일반가족형태이나 아니면 독신, 한부모, 미망인이냐에 따라 가중치가 달리 부과된다.

연구 결과를 보면 실질적으로도 이 제도의 감세 효과는 상당히 큰 것으로 나타난다. 예컨대, 1987년 기준, 감세 비율에 있어서 1자녀 가족은 17%, 2자녀인 경우 23%이며, 자녀가 다섯명 이상인 경우는 87%의 감세 효과를 가져온 것으로 파악하고 있다(B. Muller-Escoda and U. Vogt, 1997). 이렇게 볼 때 적어도 제도적 차원에서 가족가중치차별화제도는 프랑스 탈빈곤정책 목적 실현과 긴밀한 관계에 있음을 알 수 있다.

둘째, 중복 수급 및 과세 산정 방식의 차별화 조치를 들 수 있다. 적용 대상은 사회적 미니멈 수급자로서, 사회적 미니멈 급여 수혜자의 근로활동을 유인하고 빈곤함정문제를 극복하기 위한 취지에서 실시되고 있다. 이를 위해 첫째, 기존의 사회적 미니멈 급여 수혜자가 근로 임금을 받을 경우 사회적 미니멈 급여

여도 계속 받을 수 있도록 조치하고 있다. 이 조치는 기존의 최저생활보장급여, 특별연대수당, 자활 수당에서 2002년 4월부터 한부모 수당과 미망인 수당에게 까지 확대 적용하고 있다 (M. Anguis, 2002:5). 둘째, 과세 소득 산정에 있어서 최저생활보장급여자의 근로 임금에 대해서 취업 초기 일정 기간 임금에 대해서는 50%만을 과세 대상 소득으로 책정하고 있다⁵⁶⁾.

4. 스웨덴

스웨덴의 소득보장제도는 사회보험체계 중심의 보편주의적 접근방식으로, 공공부조로 내려오기 이전에 상당부분 다른 사회적 안전 장치들에 의해 보호된다. 예를 들어 사회적 위험 노령의 경우, 기초연금을 통해 기초생활이 보장되며, 실업의 경우, 실업수당, 질병보험이나 부모보험의 경우에도 무각출 정액급여인 기초부분이 있어 노동시장에 정상적으로 참여하지 못한 사람들이라도 기본적인 보장은 확보된다. 또한 아동수당 등 보편적 수당은 빈곤을 예방하며 탈빈곤을 간접적으로 지원하는 역할을 하고 있다. 공공부조인 사회부조나 주택수당은 최후의 안전망으로 기능하고 있다. 이런 점이 다른 국가들과 구분되는 스웨덴의 특징이라 할 수 있다.

스웨덴의 각종 소득보장제도를 각 제도가 포괄하는 사회적 위험의 영역에 따라 구성하면 다음과 같다.

56) 취업 초기 750시간(약 5개월).

<표 18> 영역별 보장방식에 따른 기초보장체계 구성

보장유형 보장영역	비기여형 보편급여	기여형 급여		비기여형 선별급여
		기초급여	기여 및 소득연계급여	
노령		최저보증연금제도	소득비례연금	
아동 및 가족	아동수당	부모보험 (parental benefit 최저보장)	부모보험 유족연금	
장애 질병	보호자수당 의료서비스		장애연금 질병급여	산재보험
실업	적극적 노동시장정책	실업보험 (기초급여)	실업보험 (소득비례급여)	
빈곤				사회부조
주거	주택수당	(Special) Housing Supplement for Pensioner		주택부조

자료: 박능후 외(2002)에서 재인용

가. 사회보험

스웨덴 사회보험으로는 노령연금, 장애연금부모보험, 질병급여, 산업재해급여, 실업보험 등이 있는데, 구체적인 급여자격과 급여내용은 다음과 같다.

<표 19> 스웨덴 사회보험체계

종류	대상	급여내용 (2003년 기준)
노령연금	60세(남), 65세(여)이상 은퇴자 최소 3년 이상 국내 거주	<ul style="list-style-type: none"> 소득비례연금(income-related pension), 부과방식연금(prefunded pension), 최저보증연금제도(guarantee pension) - 최저보증연금제도는 저소득연금수급자 보호
장애연금	질병이나 신체적 또는 정신적 장애로 인해 근로능력이 감소한 16~64세 사이의 모든 국민	<ul style="list-style-type: none"> 도움 필요정도와 소요되는 비용에 따라 기본액은 정부가 소비자물가항목에 기초해서 매년 정하게 되며, 기본연금급여액을 기준으로 각각 연금의 36%, 53%, 69%씩 지급(2001년 평균 급여액의 SEK 1,100, SEK 1,600, SEK 2,100) 급여 지급수준 : £ 64.35

종류	대상	급여내용 (2003년 기준)
부모보험	아동의 출생이나 입양시점에 일시적으로 휴직하는 부모	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 부모현금급여(Parental Cash Benefit) <ul style="list-style-type: none"> - 최대 390일까지 임금수준의 80%를 지급 - 저임금의 경우 최소 1일 150 SEK(월 3,600 SEK) 보장 - 한편, 390일을 초과한 기간에 대해서는 90일 동안 1일 60 SEK의 정액급여를 연장수급 할 수 있다. ▪ 임신급여(Pregnancy Benefit) <ul style="list-style-type: none"> - 최대 50일까지 임금수준의 80%를 제공 ▪ 일시적부모급여(Temporary Parental Benefit) <ul style="list-style-type: none"> - 12세 이하 질병이 있는 아픈 아동을 보호를 위해 휴직해야 할 경우 - 임금수준의 80%를 1년의 120일까지
질병급여	연간 6,000 SEK 이상의 소득이 있는 근로자 질병으로 인해 근로능력이 최소 25% 감소한 경우에 지급	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 고용주는 총 급여액의 7.5%, 자영업자는 소득의 8.23%를 기여 ▪ 14일의 대기기간이 필요 ▪ 급여수준은 임금상한선의 80% <ul style="list-style-type: none"> - 1일 최대급여액은 598 SEK
산업재해급여	질병급여의 지급이 종료된 후에도 근로소득 상실의 계속 발생한 경우	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 급여액은 사고이전의 소득과 사고 이후의 소득을 비교하여 결정되며, 그 차이만큼을 보상 ▪ 2001년 현재 남성 근로자의 경우 월 평균 SEK 4,098, 여성 근로자인 경우 SEK 2,908

나. 실업보험

스웨덴의 실업보험은 1998년 새로운 실업보험법(Unemployment Insurance Act: UIA)과 실업보험기금법(Unemployment Insurance Funds Act: UIF)A) 제정에 따라 실업보험과 실업부조(KAS)이 통합되었다. 실업보험을 기본보험(Basic Insurance)과 소득상실에 비례한 선택적 보험으로(optional loss-of-earnings insurance)로 구분하고 있다. 실업보험을 받기 위한 기본적 요건은 비자발적인 실업이어야 하며, 고용사무소에 등록되어 있어야 하고, 또한 노동이 가능한 상태이어야 한다.

선택적 보험은 소득관련급여(income-related Benefits)이며, 12개월 이상 가입조건 등 수급조건을 충족한 실직자에게 지급되는데, 피용자의 경우 실업 이전 평

균소득액에, 자영자의 경우에는 최근 3년간의 과세소득에 기초하여 실업 이전 소득의 80%를 급여로 제공한다. 실업급여의 상한액은 월 SEK 15,950 혹은 1일 SEK 725로 설정되어 있으며, 연금수급이 개시되기 이전인 64세까지 받을 수 있다. 실업급여 신청 후 대기기간은 5일이며, 주 5일을 기준으로 급여가 제공된다. 한편 기본보험은 소득비례 실업급여를 수급할 수 있는 자격을 확보하지 못한 20~64세 성인에게 주어진다. 급여수준은 하루 SEK 240이며, 주 5일에 대한 급여가 제공된다. 두 보험 모두 57세까지는 최대 300일까지 지급되며, 연령이 57세 이상인 경우에는 450일까지 지급된다. 한편 제재 조치가 강화되었다. 실직자가 실업급여와 함께 제공하는 적극적 노동시장프로그램에 참여하지 않을 경우 첫 거부시에는 40일까지는 급여의 25%를 삭감하며, 두 번 거부시에는 50%를 그리고 세 번 거부를 할 경우에는 급여를 중지한다.

다. 사회부조

사회부조의 수급자격은 법적으로 스웨덴에 거주하고 있어야 하지만, 거주기간에 대한 제한은 없다. 따라서, 이민자들은 사회부조의 주요 대상자가 되고 있다. 급여수급기간에 제한은 없으며, 수급단위는 개인 또는 핵가족으로 부부 중 어느 한 사람이 가족을 위해서 급여를 신청할 수 있으며, 급여수급자를 지정할 수도 있다. 아동은 15세부터 독립적으로 급여를 신청할 수 있는 법적 권리를 지니지만, 부모는 아동이 18세에 이를 때까지 보호할 책임이 있으며, 학생일 경우 이 기간동안 부모의 수급단위에 포함된다. 또한, 결혼하지 않았어도 6개월 이상 동거하고 있는 경우에는 부부와 동일하게 간주된다. 자산조사시, 원칙적으로 모든 형태의 가구소득이 자산조사시 고려되며 근로소득공제가 없어 소득이 증가함에 따라 급여수준은 감소하게 된다. 재산보유와 관련하여, 수급자격을 가지기 위해서는 먼저 재산을 처분해야 한다는 조건 때문에 저축이 있거나 다른 재산이 있다면 생계수단 이외의 재산을 사용한 이후에 수급자격을 받을 수 있다. 수급자는 급여수준에 영향을 미칠 수 있는 변화(소득, 재산, 근로시간, 가구원수 등)가 나타날 경우 즉시 사회복지사무소에 알려야 할 의무가 있다.

사회부조의 가장 중요한 정책목표는 모든 사회구성원의 '합리적 생활수준(Reasonable Standard of Living)' 보장하는 것으로, 급여수준은 기본급여액(base amount)을 근거로 급여수준이 제시된다. 보건복지위원회에서 1985년부터 개인 및 가구구성에 따라 급여수준에 대한 가이드라인을 매년 1월 제시하고 있다. 이러한 급여수준의 가이드라인은 1997년부터 개인부분에 대한 급여와 가구부분에 대한 급여로 구분되어 구성되고 있다. 개인부분에 대한 급여는 결혼여부 및 아동의 연령에 따라 다르며, 가구부분에 대한 급여는 가구규모에 따라 결정된다. 그러나 사회부조는 지방정부에 급여 기준에 있어서 지역적 특성(지역의 생활수준 및 환경, 예산수준 등)을 고려하여 설정할 수 있는 자율권이 있다. 따라서 실제로 지급되는 수급조건과 급여수준은 지방정부에 따라 편차가 나타나고 있다.

한편 사회서비스법(Social Service Act)는 사회부조를 수급하는 대신 일을 할 수 있는 적절한 능력이 있는 사람들에게는 적극적으로 일자리를 찾아야 한다고 규정하고 있다. 만약 고용서비스에 의해서 제공된 일자리나 계획을 거절한다면, 생활을 유지하기 위해 사회부조를 받을 수 있는 권리를 잃을 수도 있다. 그러나, 이러한 결정을 내리기 전에 고용서비스를 제공하는 기관과의 협의가 이루어져야 하며, 이의가 있는 경우 수급자는 행정적으로 이의를 제기할 수 있다.

라. 보편적 수당

스웨덴에서는 근로능력에 관계없이 지급되는 보편적 수당으로 아동수당, 주택수당, 보호자수당이 있다.

〈표 20〉 스웨덴 보편적 수당

종류	대상	급여내용 (2003년 기준)
아동수당	16세 미만의 아동이 있는 가구	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 아동 수에 따라 정액급여 <ul style="list-style-type: none"> - 아동 1인당 월 SEK 950, 3인 이상인 경우에 3번째 아동에 SEK 254, 4번째 아동에 SEK 760, 5번째 이상 아동에 대해서는 SEK 950 추가 지급 ▪ 장애를 가진 아동에 대해 부가 급여 <ul style="list-style-type: none"> - 아동의 장애정도와 욕구에 따라 최대 기본급여액(base amount)의 2.5배까지 ▪ 급여수준은 임금상한선의 80% <ul style="list-style-type: none"> - 1일 최대급여액은 598 SEK ▪ 학생일 경우 20세까지, 특수학교 재학 중인 아동인 경우 23세까지 연장수급
보호자수당	심각한 질병이나 장애가 있는 아동을 돌보는 부모	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2002년을 기준으로 연 평균 SEK 94,750, 월 평균 7,896이 지급
주택수당	일정소득 수준 이하의 전 국민	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 가구원수, 결혼여부, 주거비용(임대료, 이자 등 고정비용 및 난방비 등 기타비용 포함) 등에 따라 최대 주거급여 결정 ▪ 아동 수에 따라 추가적인 수당 지급 <ul style="list-style-type: none"> - 2003년 현재 아동이 1명, 월 SEK 600, 2명, SEK 900, 세명 이상, SEK1,200

[부록 2] 각국의 고용지원정책 내용

1. 미국

현재 미국에서 실시중인 고용보장정책은 프로그램의 성격에 따라 크게 4가지로 구분할 수 있다. 첫째, 직업능력 개발을 위한 교육 및 훈련프로그램(Job Training), 둘째, 공공과 민간부문의 일자리 창출프로그램, 셋째, 임금보조나 세금 감면 등 고용주에 대한 보조프로그램, 그리고 마지막으로 복지수혜자에 대한 근로연계프로그램 등이 있다. 최근 미국의 고용과 관련된 서비스에서 가장 큰 변화는 원스톱 경력관리센터(One stop career center)의 운영인데 고용과 관련된 모든 업무는 여기서 관리·운영되고 있다. 이 센터는 직업은행과 인력은행, 경력정보 등을 통해 구직자와 구인업체를 온라인으로 연결하여 교육과 훈련서비스를 지역별, 주별, 전국수준에서 체계적이고 효율적으로 관리하고 있다.

가. 교육 및 직업교육프로그램

여러 법에 분산되어 있던 직업훈련 프로그램들은 1998년 인력투자법(Workforce Investment Act: WIA)재정으로 통합되었다. 인력투자법은 참여자들의 취업률과 소득수준 및 산업인력의 기능수준을 향상시키며, 복지의존도를 감소시키고 국민전체의 생산성과 경쟁력을 제고하는 것을 목적으로 하고 있다. 이에 따라 주요대상을 저소득계층의 성인, 실직근로자 등 취약계층에 있어서 장애인, 고령자, 재향군인 등을 포함한 모든 성인까지 대상층을 확대하고 있다. 또한 이 법의 특징은 서비스들을 단계적이고 통합적으로 제공한다는 것이다. 이는 기본핵심서비스(Core Services), 집중서비스(Intensive Services), 훈련서비스(Training Services) 등으로 구성된다. 기본핵심서비스는 경력상담을 포함한 직업탐색과 배치, 노동시장정보제공, 직업에 필요한 기술정보제공, 고용동향제공, 최초 입직에 필요한 기능과 필요조건의 평가, 유용한 정보제공, 사후관리 서비스 등이 포함되어 있다. 집중서비스는 심도 깊은 기술능력 평가, 개인별 취업계획

개발, 집단 및 개인 상담, 진로지도, 사례관리, 단기간 직업생활교육 서비스 등을 제공한다. 마지막으로 훈련서비스는 직업기술훈련, 현장직업훈련(OJT), 창업 훈련, 기술업그레이드훈련, 직업준비훈련, 성인교육, 교양교육활동, 고용희망 기업체의 요구에 따른 주문형 훈련 등이 있다.

나. 일자리 창출프로그램

먼저 공적 고용창출 프로그램으로는 각 주에서 실시하는 저소득 근로자계층을 대상으로 하는 많은 소규모 프로그램이 있다. 주된 목적은 수급자가 사회적 인 근로의무를 충족시키도록 하고, 욕구를 지닌 정당한 수급자가 근로를 통해서 정부의 급여를 수급할 수 있도록 하며, 수급자의 소득을 향상시키는 것이다. 따라서 이러한 프로그램들은 근로의무를 회피하는 사람들에게는 급여를 지급받지 못하도록 하고 있다. 그러나 이 프로그램은 주별로 직업기술 개발과 근로의무의 강제, 지역사회에 가치 있는 서비스의 제공 중 어느 것을 강조하느냐에 따라 큰 편차를 보인다. 즉, 일부 프로그램은 직업기술의 획득을 강조하고 다른 프로그램들은 공공부조 개혁의 일환으로 개인의 근로의무나 지역사회 개발에의 기여를 강조한다(Johnson et al., 2000). 특히 근로의무가 부여된 공공부조 수급자를 위한 직업창출 프로그램은 일자리를 창출하는 것을 목적으로 하는 프로그램과 근로하지 않는 공공부조 수급자들을 노동시장에 참여시키는 것을 목적으로 하는 프로그램을 결합시킨 형태를 띠는 것이 특징이다. 1994년 위스콘신주의 밀워키에서 실시된 ‘새로운 희망(New Hope)’ 프로그램과 1987년에서 1990년까지 미네소타주의 세인트폴에서 실시된 ‘이행(Transitions)’ 프로그램은 근로경험과 직업기술을 획득하도록 돕는데 성과한 것으로 평가되고 있다.

다. 고용주에 대한 보조프로그램

고용주에 대한 보조프로그램은 두 가지 형태가 있다. 하나는 근로자 훈련제 공에 대한 고용보조금이고, 다른 하나는 실업자를 고용하는 고용주에 대한 세금감면혜택이다. 연방정부 차원에서 최초로 시행된 1960년대 인력개발·훈련법

(Manpower Development and Training Act: MDTA)의 고용보조금은 민간부문에서 취약계층 근로자를 훈련시키는 대가로 임금보조금을 지급하는 방식이었다. 아울러 그 뒤에는 고용 및 훈련법(CETA), 직업훈련법(JTPA)에 이어, 현재 인력투자법(WIA)이 시행중인데, 취약계층 근로자를 채용하고 이들에게 현장직업훈련(On-The-Job-Training)에 참여하는 것을 전제로 보조금을 지급하고 있는데, 보조금은 임금의 약 50% 수준이다.

한편 고용주에 대한 세금감면은 복지수혜자들의 고용에 대한 지원프로그램이었던 노동유인(Work Incentive, WIN)이 효시였으며, 저숙련 근로자를 위한 직업창출을 위해서 시행된 신규고용세액공제제도(New Jobs Tax Credit: NJNC), 1979년에서 1995년까지 시행된 직업세액공제제도(Targeted Jobs Tax Credit: TJTC)와 이후 이를 대체한 근로기회세액공제제도(Work Opportunity Tax Credit: WOTC) 등이 그 뒤를 이어 시행되면서 특정 취약집단(disadvantaged group)에 속하는 저임금 근로자를 고용하는 기업에 대해 조세혜택을 제공하고 있다. 이러한 보조금은 저숙련 근로자를 고용하는 경우 임금비용 중 더 큰 비율을 지원함으로써, 선별적(categorical) 프로그램이 수반하는 낙인효과 없이 참여자에게 고용에 따른 경제적 인센티브를 제공한다(Plotnick, 1997). 이러한 프로그램들은 민간부문에서 저임금 근로자의 고용을 확대를 돕고 있다.

라. 근로연계복지(Welfare to Work) 프로그램

근로연계형 복지 프로그램(Welfare to Work: WTW)은 1996년 복지개혁 이후 새로이 도입된 것으로 주(州) 단위로 실시되며, 연방정부의 기본지침을 충족시키지 못하는 주는 연방정부로부터 받는 재정지원을 삭감하는 강력한 규제력을 가진 제도이다⁵⁷⁾. 이 프로그램은 참여 대상이 17세 이상 60세 미만으로 근로활동이 가능한 취약계층은 모두 해당된다. 특히, 일시부조프로그램(TANF) 급여

57) 노동조건, 최대 수급기간 등에 관한 이러한 연방정부의 지침은 최소한의 기준이다. 따라서 각 주가 자체적으로 노동조건을 강화하거나 최대 수급기간을 축소하는 것은 얼마든지 가능하다.

를 받는 사람 중에 근로 능력이 있는 경우는 의무적으로 참가해야 한다. 이 프로그램은 1차로 18개월부터 24개월 간 제공되며, 재평가 후 6개월 단위로 평생 교육 차원에서 훈련이 이루어진다.

근로연계복지프로그램은 크게 취업 전 프로그램과 취업 후 서비스로 구성된다. 취업 전 프로그램으로는 다음과 같은 것이 있다. 첫째, 보조금 없는 취업으로 정부 프로그램 보조금 없이 100% 고용주로부터 봉급을 받는 프로그램, 둘째, 보조금이 지급되는 민간부문의 취업, 셋째, 보조금이 지급되는 공공부문의 취업으로 정부로부터 보조금을 받은 공공 혹은 비영리 부문에 취업한 경우이다. 그밖에도 현장체험(Work Experience), 현장직업훈련(OJT), 직업기술훈련, 성인 기본훈련, 구직활동, 기본소양교육, 전환고용, 특정분야 직업훈련, 고등학교 진학교육 등이 있다. 취업 후 서비스(Supportive Services after getting a job)는 직장을 유지하거나 장래 더 좋은 직장을 구할 수 있고 또한 자립할 수 있는 정보, 자원, 수단을 제공하는 것을 말하며 주당 32~35시간 근로활동을 하는 수급자만 해당된다. 취업 후 서비스로는 의료보호(medicaid)혜택이 12개월 간 지속되고, 탁아 혜택이 24개월 간 유지되며, 직장에서 제공하는 현장직업훈련(OJT) 소득이 일정 한도를 초과하지 않는 한 급여를 계속 받게 된다. 아울러 교육·훈련 등의 취업 후 서비스를 받기 위해 필요한 양육비, 교통비 등 기타비용도 지원 받게 된다. 또한 일시부조프로그램(TANF)에서의 대상자들에 대한 근로활동 참여 요청(work requirement)은 단순히 직업활동으로 국한되지 않고 다양한 프로그램들의 참여도 포괄되어 있어 개별적 상황과 특성에 적합한 근로활동 프로그램에의 참여가 보장되고 있다. 특히, 이들 프로그램들에서는 급여지원 뿐 아니라 상담 및 심리검사, 사례관리, 프로그램 종료 후 취업알선 및 지도 등을 통해, 대상자 관리가 체계적으로 이루어지고 있다는 점은 주목할 만한 부분이다.

2. 영국

영국의 고용보장정책은 크게 실업자에 대한 교육·훈련프로그램과 뉴딜(New Deal) 프로그램, 근로유인프로그램으로 구분할 수 있다. 이중 뉴딜(New Deal) 프로그램은 영국이 추진하고 있는 ‘근로연계복지’(Welfare to Work)의 핵심이다. 이 프로그램은 노동시장의 효율성을 증진시키고 구조적 실업을 줄이며, 장기실업자의 경쟁능력을 길러 주고 노동시장에서 불리한 위치에 있는 사람들이 노동시장에서 배제되지 않도록 하는 것이 목적으로 하고 있다.

가. 실업자에 대한 교육·훈련프로그램

영국의 실업자에 대한 교육·훈련프로그램은 주 대상이 장기실업자로 성인 실업자 훈련 프로그램(Work-Based Training for Adult: WBLA)과 성인 근로 학습 프로그램(Work-Based Learning for Adult: WBLA)이 있다. 이 프로그램은 일괄적인 교육·훈련이 아니라 대상의 특성과 지역의 노동시장 수요와 훈련 요구들을 파악하여 취업 전망을 세우고 그것에 맞는 교육 훈련을 세운다는 점에서 고용으로의 연계 가능성을 높인 점이 특징이다.

〈표 1〉 실업자에 대한 훈련교육

종 류	주적용대상	목적	내 용
성인 실업자 훈련 프로그램 (Work-Based Training for Adult : WBLA)	25세 이상 63세 미만 장기실업자 (6개월 이상)	고용가능성 제고 새로운 기술 훈련 (장기실업자)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 기본훈련: 개인의 요구에 맞는 맞춤형 교육 ▪ 직무훈련: 실업자들에게 필요에 맞는 전문 교육 ▪ 기업훈련협의회 및 상공회의소와 연계
성인 근로 학습 프로그램 (Work-Based Learning for Adult : WBLA)	6개월 이상 실업 25세 이상 성인	노동시장에 맞는 숙련기술을 습득 장기실업자의 경우는 고용능력 향상	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 개별화된 접근 - 개별 특성과 요구 파악 등 기본평가과정을 거친후 전문직업훈련 실시

나. 뉴딜(New Deal) 프로그램

1998년 도입된 뉴딜 프로그램은 분산되어 운영되고 있는 다양한 고용·소득 지원 프로그램들을 패키지로 묶은 지원이다. 이 프로그램의 궁극적인 목적은 사회적 배제(Social Exclusion)와 복지 의존(Benefit Dependency)의 문제를 완화하여 취약계층의 고용가능성을 증대시키고 그들의 경제적 복지를 향상시키는 것이다. 이와 같은 목적을 달성하기 위해 노동시장의 기능개편을 통한 구인·구직 불일치의 완화, 노동력의 지역간 이동, 구인·구직 연결시스템의 개발, 취약계층의 네트워크 활용 증대방안 등이 추진되고 있다.

뉴딜정책은 6개월 이상 구직수당(JSA)을 받고 있는 18~24세의 실직 청소년들을 대상으로 처음 시작되었으며, 이후 25세 이상 장기실업자, 편부모, 50세 이상 고령자, 장기실업자의 배우자, 장애인까지 그 대상층이 확대되어 대상별 뉴딜 프로그램으로 발전되기에 이르렀다. 영국 정부는 노인, 여성, 장기실업자 등 취약계층의 고용창출을 위해 뉴딜에 집중적인 투자를 하고 있다.

좀 더 구체적으로 뉴딜 프로그램을 살펴보면, 생계지원, 직업상담, 직업훈련, 고용보조금, 창업지원을 하나의 틀 안에 포괄하여, 상담에서 훈련, 취업알선을 제공하는데, 이때 경우에 따라서 이들을 취업시킨 사용자는 일정기간 동안 보조금을 지급 받게 된다.

뉴딜 프로그램은 대상별로 프로그램이 약간씩 다르지만, 첫 단계로 4개월간의 진입 프로그램(Gateway) 단계를 거치게 되며, 이 기간 동안 뉴딜 개별상담원(New Deal Personal Adviser: NDPA)으로부터 구직과 관련된 상담을 비롯하여 각종 고용정보를 제공받게 된다. 만약 이 기간 동안 취업을 하지 못할 경우에는 임금보조 취업알선이나 자영업 창업지원, 환경지원단 활동, 자원봉사단 활동, 교육훈련 등의 프로그램에 참여하게 되며, 프로그램 기간이 경과한 후에도 취업을 못할 경우 다시 진입프로그램(Gateway)을 거쳐 프로그램이 다시 적용되는 과정을 거치게 된다.

다. 근로유인프로그램

영국 정부는 장기 복지수급자들이 취업하고 또 고용을 유지하는 것을 장려하기 위해, 구직 시 보너스를 지급해 주거나 각종 급여를 연장해 주는 등의 다양한 근로유인 인센티브(In-Work Benefit)를 제공하고 있다. 근로복귀보너스, 취업장려금, 육아지원보너스, 시용근로에 대한 지원, 주택급여 및 지방세감면급여 연장제도, 편부모 급여연장제도, 직장알선 등이 이에 해당되는데 구체적인 내용을 정리하면 다음과 같다.

〈표 2〉 영국 근로유인 인센티브

종류	내용
근로복귀 보너스 (Back to Work Bonus)	3개월 이상 소득지원 혹은 구직급여 대상 구직자가 취업으로 인해 급여가 중지되게 될 경우 일시불로 £100 지급
취업장려금 (Jobfinder's Grant)	소득지원(IS), 구직급여(JSA), 장애급여(IB) 등 수급자 중 2년 이상 구직활동을 한 구직자가 풀타임 직장을 구했을 경우 일시불로 100파운드(약 19만원)의 장려금 지급
육아지원 보너스 (Child Maintenance Bonus)	육아지원급여를 받고 있는 소득지원 혹은 소득기초형 구직급여(IB-JSA) 대상 실직자나 실직자의 배우자가 풀타임 직장을 얻은 경우, 최고 1,000파운드의 육아지원 보너스 지급
사용근로에 대한 지원 (Employment on Trial)	취업을 장려하기 위해 구직자가 주당 16시간 이상의 일을 하는 직장에서 4주 이상, 근로시 12주 이내에 그만두는 경우 구직급여의 지급을 유지시키고 재신청할 수 있도록 함
주택급여와 지방세 감면급여의 연장제도 (Extended Housing Benefit & Council Tax Benefit)	소득지원, 소득기초형 구직급여를 받는 구직자가 직장을 구하거나 근로시간이 연장되거나 근로수입이 증가되었을 경우, 소득지원이나 구직급여가 끝난 뒤 8일 이내에 신청을 하면 주택수당과 지방세 감면급여를 4주간 연장

〈표 2〉 계속

종류	내용
편부모 급여연장 (Lone Parent Benefit Run-On)	6개월 이상 IS 혹은 소득기초형 구직급여를 수급하고 있는 편부모가 주당 16시간 이상의 풀타임 직장을 갖게 된 경우 급여 중지 시점에서 2주간 더 연장하여 급여 지급
직장알선 (Job Match)	1년 이상 구직급여를 신청하고 있는 18세 이상 24세 이하의 청소년층에게 폭넓은 고용기회를 제공하여 정규근로의 수준으로 근로시간을 증가시키거나 1시간 이상의 시간제 직장을 구할 수 있도록 장려하기 위해, 주당 16시간 이상 30시간 미만의 시간제근로를 할 경우 6개월 동안 주 50파운드의 보조금을 지급하며 30파운드에 해당하는 직업훈련 바우처를 제공

라. 통합적인 취업지원서비스(Jobcentre Plus 서비스)

Jobcentre Plus서비스는 통합적이고 효율적인 노동시장을 조정하기 위해 근로연령의 사람에게 고용서비스(Employment Service)와 급여청(Benefit Agency)의 급여업무를 통합하였다. 이에 따라 영국의 고용지원프로그램은 대상선정에서부터 서비스 제공, 대상자관리까지를 한번에 이루어지는 원스톱서비스가 가능하게 되었다. Jobcentre Plus서비스는 명확히 근로에 초점을 두고, 직업을 찾는 사람을 돕기 위한 책임 있는 서비스를 제공하고, 근로를 할 수 없게 되었을 때 급여를 제공하고 공백기간을 채울 수 있도록 고용주를 돕는 역할을 한다.

Jobcentre Plus서비스의 개별 상담자(Personal Advisor)는 재정적 지원 등의 도움을 주는 것과 더불어 직업을 가지게 된 사람(Individual into a Job)에게 필요한 지원이 무엇인지 지속적으로 상담한다. 근로 전망을 의논하기 위한 신청자와 개별 상담자의 만남은 단순히 급여신청보다는 직업준비(Job-readiness)와 근로장벽(Barriers to work)에 관심을 가질 수 있는 기회를 준다. 또한 이 상담을 통해 참가자는 뉴딜 프로그램들에 대한 접근기회, 기타 부가적인 복지급여, 세

금공제에 대한 정보를 얻게 된다.

3. 프랑스

1998년 사회적 배제 극복을 위한 법의 내용을 바탕으로 최근 실시되고 있는 프랑스의 적극적 고용 창출 및 지원 프로그램에 대해서 살펴보면 다음과 같다.

가. 고용창출프로그램

여기서는 주로 공공부문에 의한 직접적 일자리 창출 프로그램에 대해서 살펴본다⁵⁸⁾. 고용연대계약(CES)과 고용강화계약(CEC)을 들 수 있는데 구체적인 내용은 다음과 같다.

〈표 3〉 프랑스 고용창출 프로그램

종 류	주적용대상	내 용	비 고
고용연대계약	장기실업자, 50세이상 실업자, RMI수급자, 장애인로자	3~12개월 계약; 파트타임고용	공공부문고용창출효과
고용강화계약	장기실업자, 50세이상 실업자, RMI수급자, 장애인로자, 고용연대계약 종료자	최대5년 계약	공공부문고용창출효과 ; 사회적 취약계층보호

나. 고용상담프로그램

다음으로 고용상담프로그램이 있는 여기에는 고용접근경로(TRACE) 프로그램 신출발(Nouveau départ)' 프로그램, 재취업계획(PARE) 프로그램이 해당된다. 이를 정리하면 다음과 같다.

58) 민간 기업까지 포함되는 것으로 고용훈련계약(CIE)가 있으나 지면의 한계상 여기서는 생략하기로 한다. 이에 대해서는 노대명, 2002 : 150이하.

〈표 4〉 프랑스 고용상담프로그램

종 류	주적용 대상	내 용	비 고
고용접근경로 프로그램	16세에서 26세사이의 미취업청년	개별화접근	국립고용안정센터(ANPE)에의 구직자 등록이 필요하지 않음
신출발 프로그램	실직청장년	개별화접근 개별심층상담 진행	동일 상담자가 정기적 상담, 상담과정을 개별화, 안정화
재취업계획 프로그램	실업급여수혜자	개별행동계획수립과 급여지급 연계	실업보험 고용촉진협의회(ASSEDIC)와의 합의 계약의 절차를 거침

다. 훈련 프로그램

1959년의 관련법을 통해 시작된 프랑스 훈련 프로그램은 취업자, 구직자, 청년, 장년 집단 등 대상자에 따라 다양한 프로그램이 운영되고 있다. 탈빈곤정책과 관련된 주요 집단으로 구직자 및 청년을 대상으로 하는 훈련 프로그램에 대해서 살펴보기로 한다(CNFPT, 2001: 55~56)⁵⁹⁾. 구직자 대상 프로그램, 통합 및 고용 훈련 수습 프로그램(SIFE), 기업연계수습(SAE) 프로그램이 이에 해당되며, 청년 대상 프로그램은 주로 지역자치단체에 의해서 실시되는 것이 많다. 구체적인 내용을 정리해 보면 다음과 같다.

59) 1999년 기준 약 35만명 정도의 구직자가 국가가 제공하는 훈련에 참여하고 있다.

〈표 5〉 프랑스 훈련프로그램

종 류	주적용대상	내 용	비 고
전문직업훈련기관 프로그램	실업자, 감원대상자		전국적 조직
통합, 고용훈련 수습프로그램	장기실업자	취업경로탐색	개인대상, 집단대상 프로그램
기업연계프로그램	25세이하 청년실업자	기업에서 수련	직업고용안정센터관리
수습프로그램	16세에서 25세 사이청년 (최초구직자)	직업적 능력 함양	지방자치단체에서 운영
자격증취득계약 프로그램	청년 집단 (최초구직자)	한시근로계약, 자격증취득 용이 목적	지방자치단체관리
적용계약	청년집단 (최초구직자)	무한, 유한 계약, 최저임금이상 임금수령	

라. 고용주지원프로그램

1970년대 후반 적극적 고용 정책이 시작된 이래 민간 기업의 고용 촉진을 위한 국가 지원은 기업의 유지 및 창설을 위한 기업 보조와 일자리 창출 지원으로 구분된다(J.-M. Fahy, 1997:84)⁶⁰. 여기서는 일자리 창출 지원의 대표적 정책으로서 사회보장기여금 면제제도에 대해서 살펴보기로 한다. 첫 번째 피고용인에 대한 사회보장비 감면 프로그램을 들 수 있으며⁶¹, 둘째, 저임금 노동자에 대한 사회보장 기여금 감면 프로그램, 셋째, 취약지역 고용에 대한 사회보장비 감면 프로그램을 들 수 있다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

60) 기업의 유지 및 설립을 위한 기업 보조금 지급 프로그램으로는 경제적으로 어려움에 처해있는 기업에 대한 지원 프로그램(CIASI, CIRI)과 구조개선지원프로그램(CIDISE, CODIS) 그리고 설립과 관련된 프로그램(FSAI) 등이 있다. 이의 구체적 내용에 대해서는 J.-M. Fahy, 1997:84~87을 참조.

61) 이하의 내용은 황준욱, 2003:91~98의 내용에 근거한 것임을 밝혀둔다.

〈표 6〉 프랑스 고용주지원프로그램

종 류	주적용대상	내 용	비 고
사회보장기여금 감면제도	피고용인 법정노동시간을 준수하는 모든 고용주	감면대상 사회는 기업 이 경우는 협약 금액이 있음	신규고용촉진이 목적
	저임금 노동자	최저임금의 130%보다 낮은 임금에 대한 사회 보장비를 감면	고용유지와 창출지원 이 목적
	취약지역의 고용	여러 가지 특수지역을 선정, 지역별 특성에 맞 추어 고용주의 사회보 장관련 기여금 납부를 경감	도시면제지역, 농촌 활성화지역, 도시활 성화 지역 등으로 구 분됨

4. 스웨덴

스웨덴 탈빈곤 정책의 가장 큰 특징은 취약계층에 대한 적극적 노동시장 프로그램의 강화이다. 국가가 완전고용을 목표로 모든 국민이 생산적 시민이 될 수 있도록 능력을 배양한다는 점을 강조하고 있는 것이다. 스웨덴 정부는 실업자 및 근로빈곤계층의 양산을 저지하는 적극적 노동시장정책에 주력하여 왔다. 적극적 노동시장정책은 경쟁력 강화, 완전 고용의 달성, 그리고 생산적 복지의 기능을 한다(정무권, 1998). 따라서 스웨덴 빈곤층의 자활에 있어서 고용정책은 매우 중요한 역할을 하고 있다. 스웨덴의 적극적 노동시장정책은 다시 노동수요지향적 사업과 노동공급지향적 사업으로 나눌 수 있다. 수요지향적 사업은 일자리의 창출과 유지를 목적으로 하는데, 공공근로, 장애인고용 보조금 지급, 고용유지 보조금, 재훈련 보조금, 채용 보조금, 청년훈련(youth team) 등을 포함한다. 노동공급지향적 사업은 기업의 변화하는 인력수요에 부합할 수 있는 자격을 갖춘 노동인력을 양성하는 것을 목적으로 하며, 다양한 형태의 교육과 직

업훈련, 고용관련 정보 및 서비스 제공 등을 통하여 추진된다.

가. 노동공급지향적 프로그램

스웨덴의 노동공급지향적 프로그램은 고용훈련(Employment Training), 직업경험(Work experience), 작업장 유인(Workplace Induction), 청년층에 대한 개발보장(Development guarantee for young persons) 등이 있다. 각 프로그램의 주 대상, 목적, 내용을 정리하면 다음과 같다.

〈표 7〉 스웨덴의 노동공급지향적 프로그램

종류	주 대상	목적	내용	비고
고용훈련 (Employment Training)	성인실업자 노동시장취약 자(청년, 여성 등)	취업 및 직무수행을 위해 필요한 지식 및 기술을 보완, 산업부 문의 노동력 공급	개발화된 프로그램 훈련기간 6개월 훈련수당 지급(240 SEK)	
직업경험 (Work experience)	실업급여종료 장기실업자	개인에 대해서 직업 전망을 높이기 위한 것	노동기회제공(비영리 단체, 시설, 지방정 부, 정부, 노조 혹은 기업 등), 훈련수당 지급(320 - 183 SEK)	사후관리를 위한 고용청의 상담에 참석해야 할 의무가 있음
작업장 유인 (Workplace Induction)	25세 이하 청 년 25~29세 이하, 대학졸 업자, 전 연령 외국인	노동생활지속 (청년직업훈련제도 등 유사 프로그램통합)	훈련기간: 6개월 직업훈련, 직업상담 훈련수당(320 - 183 SEK)	고용자는 훈련생에 게 1개월당 2,000 SEK 지급
청년층에 대한 개발보장(Develop ment guarantee for young persons)	20~24세 청년	고용이나 교육에 대한 기회를 증가	고용, 직업훈련, 교육이나 노동시장 프로그램 등 제공	지자체는 고용서비 스와의 협정을 기 초로 하여 참가자 에게 12개월간 전 일제 활동을 공급

나. 노동수요지향적 프로그램

노동수요지향적 프로그램에는 개별고용지원프로그램, 일반고용보조금, 신규채용보조금, 훈련대체지원금, 특별고용보조금, 임금보조금, 창업지원금, 공공보호고용, 자원근로, 고용서비스, 자활보장 등이 있다. 각 프로그램의 주 대상, 목적, 내용을 정리하면 다음과 같다.

〈표 8〉 스웨덴의 노동공급지향적 프로그램

종 류	주 대상	목적	내 용	비 고
개별고용지원 프로그램 (Individual hiring program)	장기실업자	기존의 직원들에게 교육 기회 제공, 신규채용을 하도록 고용주에게 인센티브 제공	급여의 50%에 해당하는 보조금	
일반고용보조금 (General Employment Subsidies)	12개월 이상 장기실업자	장기실업자의 고용 촉진	월 급여의 50%, 최고 350 SEK를 넘지 않도록 함 최고 6개월까지	사후관리를 위한 고용청의 상담에 참석해야 할 의무가 있음
신규채용보조금 (Recruitment Subsidies)	25세 이하 청년 25~29세 이하 대학졸업자, 전 연령 외국인	장기실업자의 채용 장려	월 급여의 50% 최고 6개월까지	장기실업자를 채용한 기업에 채용의 대가로 임금보조
훈련대체지원금 (Trainee Replacement Grants)	20~24세 청년	산업구조의 변화에 대응할 수 있도록 근로자의 노동능력 개발	대체근로자 1인당 20,000 SEK까지	고용주가 근로자를 훈련에 참여 시킨 후, 대체인력을 채용시 지원금 지급

〈표 8〉 계속

종 류	주 대상	목적	내 용	비 고
특별고용보조금	57세 이상 노인 장기실업자 24개월 이상 구직활동이나 훈련 등에 참여 하고 있는 자	고령자 및 장기실 업자의 고용 촉진	임금의 75% 최고 525 SEK까지 최대 24개월 지급	
임금보조금 (Wage Subsidies)	장애인	장애인 고용촉진	보조수준은 장애인 의 장애정도와 직무수행 능력을 고려하여 결정	고용주는 장애인에 대한 개별 실천 계획 을 작성해야 함
창업지원금 (Start-up)	실업자 실직위기자 노동시장취약자 신규개발지역의 거주자	산업구조의 변화에 대응	생활비 보조 (320~183 SEK) 최대 6개월 지급 정보회의, 자문, 훈련과정 및 사후 활동을 지원	지원자는 현실성 있 는 사업계획서를 제 출, 인정을 받아야 함.
공공보호고용 (Public sheltered employment)	사회병리적인 장애를 가진 사람	장애인의 고용을 통해 정상화 재활의 기회 제공	고용주 지급: 급여 의 100%에 해당하 는 보조금	
Samhall	직업적으로 장애가 있는 자	일자리 제공	정부 소유의 기업 으로 신규채용자의 반 이상이 심각한 장애가 있어야 함	Samhall 일한 후에는 정규 직업 을 갖도록 하는 것이 목적임

〈표 8〉 계속

종 류	주 대상	목적	내 용	비 고
자원근로 (Resource work)	장기실업자	일자리 제공	임금보조: 실업급여의 90% 범위에서	공공임시고용의 형태
고용서비스 (Employment Service)	실직자 구직자 고용주	취업 촉진	취업지도 및 취업알선: 고용주에게 고용과 관련 정보 및 상담 등 제공	전국 약 400개 훈련된 인력 및 전국 적 고용정보 네트워크 크체제
자활보장 (Activity Guarantee)	장기 구직자 (2년 이상)	취업 촉진 일자리 발견	고용지원프로그램 기업으로부터 183 SEK의 고용보조금(이에 대해 기업은 세금혜택을 받음)이 지급 참여하는 기업에게는 최대 150 SEK의 보조금이 지원	직업실행계획 (Job Action Plan)을 작성함 민관의 광범위한 파트너십 구축

□ 저 자 약 력 □

• 박 능 후

미국 버클리대학교 사회복지학 박사
현 한국보건사회연구원 사회보장연구실장

〈주요 저서〉

『사회복지시스템 내실화를 위한 정책과제』, 한국보건사회
연구원, 2002. (공저)

『근로연계복지(Workfare) 프로그램 운용모델 연구』, 한국
보건사회연구원, 2001. (공저)

• 여 유 진

서울대학교 대학원 사회복지학 박사
현 한국보건사회연구원 초빙연구위원

• 김 계 연

서울대학교 대학원 사회복지학 석사
현 한국보건사회연구원 연구원

• 임 완 섭

성균관대학교 대학원 경제학 석사
현 한국보건사회연구원 연구원

• 송 연 경

이화여자대학교 대학원 사회복지학 석사
현 한국보건사회연구원 주임연구원

• 박 소 연

연세대학교 대학원 경제학 석사
현 한국보건사회연구원 연구원
