

연구보고서 2004-28

# 한국 근로빈곤층의 소득·고용실태 연구

노대명 최승아

한국보건사회연구원

## 머 리 말

최근 들어 우리사회의 소득분배 관련 각종 지표는 악화되는 조짐을 보이고 있다. 상·하위 소득계층간 소득격차가 확대되고, 자산불평등 또한 더욱 심화되고 있는 것이다. 이러한 추세와 맞물려 소득보장정책의 대상집단이라고 말할 수 있는 빈곤층의 규모 또한 증가하고 있는 것으로 파악된다. 그렇다면 외환위기 이후 차츰 회복세에 있던 소득분배 관련 지표와 빈곤율이 다시 악화되는 이유는 무엇인가. 더불어 새롭게 빈곤층으로 유입되는 집단은 누구인가.

먼저 빈곤율이 다시 증가하는 이유는 경제양극화와 밀접한 관련이 있다고 판단된다. 산업·경제구조의 급격한 변화과정에서 발생하는 양질의 일자리(*decent jobs*) 감소, 성장산업과 사양산업 간의 양극화, 대기업과 중소기업 간의 양극화, 정규직 노동자와 비정규직 노동자 간의 양극화 등은 소득분배구조를 악화시키고 빈곤율을 증가시키는 일차적인 원인이라고 말할 수 있다.

하지만 소득분배구조의 악화가 경제양극화 또는 일자리의 감소에만 그 원인이 있는 것은 아니다. 노동시장에서 발생하는 일차적인 소득불평등을 보완할 수 있는 소득보장정책의 저발전 또한 중요한 원인이라고 말할 수 있다. 서구 국가들의 경우, 노동시장에서 일차적 소득불평등이 발생하면, 조세정책, 복지정책 등을 통해 이를 완화시킴으로써 소득분배구조가 악화되는 것을 예방한다. 이에 비해 우리사회는 조세제도와 사회보장제도가 그러한 역할을 충분히 수행하지 못하고 있는 것이다.

그리고 새롭게 빈곤층으로 유입되는 집단은 누구인가. 그들은 노동시장의 양극화 과정에서 실업, 저임금, 고용불안에 직면해 있는 계층이라고 말할 수 있다. 최근 빈곤율이 다소 민감한 변화를 보이는 것은 근로능력이 있어도 일자리를 찾지 못하고, 찾더라도 저임금이거나 고용이 불안한 일자리에서 일하는 계층이 증가하고 있기 때문이다. 바로 이들이 이 보고서가 다루고 있는 근로빈곤

층(*working poor*)인 것이다.

사회 전체적으로 소득분배구조가 악화되고 있다는 것은 매우 심각한 문제이다. 특히 노동하는 사람이 빈곤에서 벗어나지 못하는 현상은 매우 중대한 문제이다. 이는 계층간 상대적 박탈감을 심화시키고 궁극적으로는 <사회통합성>을 위협하는 문제로 발전할 수 있기 때문이다. 이 점에서 근로빈곤층이 발생하고 재생산되는 원인을 이해하고, 그에 기초하여 정책방안을 제시하는 것은 매우 시급한 일이다.

이러한 맥락에서 이 보고서는 한국사회 근로빈곤층의 규모와 실태, 추이와 발생원인을 분석하고 있다. 특히 방대한 통계자료에 대한 분석을 토대로 제시된 정책제안은 최근 산발적으로 표출되고 있는 근로빈곤층 지원정책에 유용한 시사점을 안겨주고 있다.

본 연구는 노대명 부연구위원의 책임 하에 최승아 연구원, 주연선 연구원, 구지운 연구원의 참여로 이루어졌다. 연구보고서에 대한 조언을 주신 김미곤 부연구위원과 신영석 연구위원에게도 감사드린다. 본 연구에 들인 많은 노력에도 불구하고 한계가 있다면, 그것은 전적으로 연구진의 능력 탓이다.

본 보고서가 향후 근로빈곤층 지원정책을 활성화하는데 기여할 수 있는 정책자료로 널리 활용되기를 기대하며, 끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 저자들의 의견이며 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2004년 3월

한국보건사회연구원

원장 박순일

# 목 차

요 약 .....	15
<b>제1장 서 론 .....</b>	<b>25</b>
제1절 연구목적 .....	25
제2절 연구방법 .....	26
제3절 연구내용 .....	27
<b>제2장 근로빈곤층 개념에 대한 이론적 검토 .....</b>	<b>29</b>
제1절 근로빈곤층 개념정의의 필요성 .....	29
제2절 근로빈곤층의 유형화 .....	35
제3절 근로빈곤층의 생산과 재생산 .....	45
<b>제3장 근로빈곤층의 국제비교 .....</b>	<b>54</b>
제1절 비교의 기준 .....	54
제2절 한국의 근로빈곤층 .....	56
제3절 유럽의 근로빈곤층 .....	71
제4절 한국과 유럽의 근로빈곤층 비교 .....	78
제5절 근로빈곤층 국제비교의 함의 .....	84
<b>제4장 근로빈곤층 실태분석 .....</b>	<b>88</b>
제1절 개 요 .....	88
제2절 근로빈곤층의 인구학적 특성 .....	89
제3절 근로빈곤층의 가구특성 .....	94

제4절 근로빈곤층의 소득실태 .....	99
제5절 근로빈곤층의 자산실태 .....	109
제6절 근로빈곤층의 소비실태 .....	119
제7절 근로빈곤층의 취업실태 .....	126
제8절 근로빈곤층의 사회보장 실태 .....	148
<b>제5장 근로빈곤층 실태변화 및 결정요인 분석 .....</b>	<b>160</b>
제1절 문제제기 .....	160
제2절 근로빈곤층 실태변화 분석 .....	162
제3절 빈곤 결정요인 분석 .....	188
<b>제6장 결 론 .....</b>	<b>219</b>
제1절 연구결과의 정책적 함의 .....	219
제2절 정책제안 .....	222
참고문헌 .....	238

## 표 차례

〈표 2- 1〉 근로빈곤층 개념의 재구성 .....	43
〈표 3- 1〉 가구균등화 지수의 비교 .....	61
〈표 3- 2〉 자활조사와 도시가계조사의 빈곤율 비교 .....	62
〈표 3- 3〉 기존 최저생계비와 수정 최저생계비에 따른 빈곤율 추정 .....	63
〈표 3- 4〉 2002년 저소득층 자활사업 실태조사의 추정 빈곤율 .....	64
〈표 3- 5〉 취업상태별 인구집단 중 빈곤층의 규모 .....	68
〈표 3- 6〉 한국 근로빈곤층의 규모 .....	69
〈표 3- 7〉 근로빈곤가구 및 가구의 규모 .....	70
〈표 3- 8〉 유럽 각국의 소득분배구조 변화 .....	72
〈표 3- 9〉 유럽 각국의 근로빈곤층 규모 .....	75
〈표 3-10〉 유럽 각국의 경활빈곤층 구성비율 .....	76
〈표 3-11〉 근로빈곤층의 규모 비교 .....	79
〈표 3-12〉 경활빈곤층의 취업상태별 구성비 비교 .....	80
〈표 3-13〉 임금근로빈곤층과 저임금노동자 비중의 비교 .....	81
〈표 3-14〉 성별 인구집단 중 경활빈곤층의 분포 비교 .....	82
〈표 3-15〉 연령대별 인구집단 중 경활빈곤층 분포 비교 .....	82
〈표 3-16〉 교육수준별 인구집단 중 경활빈곤층 분포 비교 .....	83
〈표 3-17〉 한국 경제활동인구의 교육수준별 취업상태 분포 .....	84
〈표 4- 1〉 근로빈곤층의 인구학적 특성 .....	90
〈표 4- 2〉 경활빈곤층의 성별 연령분포 .....	91
〈표 4- 3〉 경활빈곤층의 성별 교육수준 분포 .....	92
〈표 4- 4〉 경활빈곤층의 성별 혼인상태 .....	93
〈표 4- 5〉 경활빈곤층의 성별 만성질환 보유 분포 .....	93

〈표 4-6〉	경찰빈곤층의 연령별 만성질환 보유 분포	94
〈표 4-7〉	근로빈곤가구의 특성	95
〈표 4-8〉	근로빈곤가구의 가구주 취업상태 분포	96
〈표 4-9〉	근로빈곤가구의 취업자 수	97
〈표 4-10〉	근로빈곤가구 내 취약계층의 분포	98
〈표 4-11〉	전체가구 및 근로빈곤가구의 소득유형별 소득수준	101
〈표 4-12〉	전체가구 및 근로빈곤가구의 소득구성비	102
〈표 4-13〉	취업빈곤층(임금·비임금근로자)의 소득	104
〈표 4-14〉	종사상지위별 저임금근로자의 비중	105
〈표 4-15〉	임금·비임금근로자 근로소득의 가구소득에 대한 기여율	106
〈표 4-16〉	소득유형에 따른 소득분위별 점유율	108
〈표 4-17〉	자산 5분위 계층별 평균자산 및 점유율	111
〈표 4-18〉	소득 10분위 계층별 평균자산 및 점유율	111
〈표 4-19〉	가구규모별 자산빈곤선	115
〈표 4-20〉	총자산 및 순자산 기준 자산빈곤층의 추정 규모	116
〈표 4-21〉	소득빈곤과 자산빈곤 중첩집단의 규모 추정	117
〈표 4-22〉	소득빈곤과 자산빈곤 중첩집단의 특성	118
〈표 4-23〉	자산빈곤가구 중 취업빈곤가구의 규모	119
〈표 4-24〉	전체가구의 소득계층 5분위별 지출수준과 점유율	120
〈표 4-25〉	근로빈곤층의 소비수준	121
〈표 4-26〉	소득계층별 주거 점유형태 및 자산규모	123
〈표 4-27〉	월세거주자의 소득대비 월세 비율	123
〈표 4-28〉	근로빈곤층의 가구지출 대비 의료비 지출 구성비	124
〈표 4-29〉	근로빈곤층 가구의 의료이용실태	125
〈표 4-30〉	근로빈곤층 가구의 소득증대 시 지출희망항목	126
〈표 4-31〉	빈곤층의 취업상태 및 종사상지위별 구성비	128
〈표 4-32〉	근로빈곤층의 취업상태 및 종사상지위별 구성비	128
〈표 4-33〉	근로빈곤층의 성별 취업상태	129

〈표 4-34〉	취업빈곤층의 종사업종(가구소비) .....	133
〈표 4-35〉	취업빈곤층의 종사업종(자활조사) .....	135
〈표 4-36〉	저임금근로자의 종사지위, 종사업종 구성비 .....	137
〈표 4-37〉	저임금근로자와 근로빈곤층의 종사지위, 종사업종 분포 .....	138
〈표 4-38〉	저임금근로자 밀집업종의 구성분포 .....	139
〈표 4-39〉	55세 이상 임금근로자의 종사상지위 .....	139
〈표 4-40〉	55세 이상 인구 중 저임금근로자의 연령별 분포 .....	140
〈표 4-41〉	비임금근로빈곤층의 특성(농어가 포함) .....	143
〈표 4-42〉	자영자 근로빈곤층의 특성 비교(비농어가) .....	144
〈표 4-43〉	근로빈곤층 중 미취업자의 특성 .....	146
〈표 4-44〉	2002년 10월~2003년 9월까지 근로빈곤층의 실업기간 .....	147
〈표 4-45〉	실업빈곤층과 비경활빈곤층의 실직 및 비경활기간 .....	148
〈표 4-46〉	근로빈곤층의 구직어려움 .....	150
〈표 4-47〉	근로빈곤층의 구직경로 .....	151
〈표 4-48〉	근로빈곤층의 고용지원서비스 이용실태 .....	152
〈표 4-49〉	빈곤층의 사회보험 가입실태 .....	153
〈표 4-50〉	근로빈곤층의 사회보험 사각지대 .....	154
〈표 4-51〉	비수급빈곤층의 기초보장제도 수급기준 충족여부 .....	156
〈표 4-52〉	비수급 근로빈곤층의 기초보장제도 수급기준 충족여부 .....	158
〈표 5- 1〉	근로빈곤계층의 소득계층 변화 .....	183
〈표 5- 2〉	2002년 10월~2003년 9월 근로빈곤가구의 취업자 규모 변화 .....	184
〈표 5- 3〉	2002년 10월~2003년 9월 근로빈곤층의 취업실태 변화 .....	186
〈표 5- 4〉	근로빈곤층의 실직 실태 .....	187
〈표 5- 5〉	소득빈곤가구와 소득비빈곤가구의 특성 .....	191
〈표 5- 6〉	전체가구의 소득빈곤 결정요인(농어가 포함) .....	194
〈표 5- 7〉	자산빈곤가구와 자산비빈곤가구의 특성 .....	196
〈표 5- 8〉	자산빈곤 결정요인 .....	199
〈표 5- 9〉	각 년도 도시임금근로가구의 특성 .....	201

〈표 5-10〉 도시임금근로가구의 빈곤결정요인 변화 .....	202
〈표 5-11〉 취업자 및 미취업자의 기본특성 .....	205
〈표 5-12〉 근로빈곤층의 취업상태별 빈곤결정요인 .....	208
〈표 5-13〉 2002년~2003년 패널분석 대상가구 및 가구원 분포 .....	210
〈표 5-14〉 빈곤진입 및 빈곤탈출가구의 특성 .....	212
〈표 5-15〉 근로능력가구의 빈곤진입 결정요인 .....	215
〈표 5-16〉 근로빈곤가구의 빈곤탈출 결정요인 .....	218

## 그림 차례

[그림 2- 1]	근로빈곤층과 저임금노동자 .....	33
[그림 2- 2]	근로빈곤층의 구성 .....	37
[그림 2- 3]	근로빈곤층에 대한 종합적 Mapping .....	42
[그림 2- 4]	근로빈곤층의 범위와 유형화 .....	43
[그림 2- 5]	한국 근로빈곤층의 생산과 경제양극화 .....	53
[그림 3- 1]	도시임금근로계층의 실질소득 및 소득배율 추이 .....	57
[그림 3- 2]	도시임금근로계층의 빈곤율 추이 .....	57
[그림 3- 3]	외환위기 전후의 소득불평등과 소득격차 .....	59
[그림 3- 4]	외환위기 전후의 실업률과 빈곤율 추이 .....	59
[그림 3- 5]	최저생계비 기준 빈곤율의 추이 .....	60
[그림 3- 6]	임금근로가구 내 취업자(임금근로빈곤층)의 추이 .....	66
[그림 3- 7]	전체 인구, 취업자 그리고 빈곤층 대비 취업자 비율 추이 .....	68
[그림 3- 8]	유럽 각국의 빈곤층 규모 .....	73
[그림 3- 9]	유럽 각국 빈곤층의 빈곤동학 .....	78
[그림 3-10]	한국과 유럽 각국의 경활빈곤층 규모 비교 .....	79
[그림 4- 1]	소득계층별 소득구성비 .....	103
[그림 4- 2]	소득계층별 소득점유율 .....	109
[그림 4- 3]	경제활동인구의 경제활동상태별 연령분포 .....	130
[그림 4- 4]	근로빈곤층의 경제활동상태별 연령분포 .....	130
[그림 4- 5]	근로빈곤층 임금근로자의 종사상지위별 연령분포 .....	131
[그림 4- 6]	근로빈곤층 비임금근로자의 종사상지위별 연령분포 .....	131
[그림 4- 7]	공공부조제도의 사각지대(2003년 기준) .....	157
[그림 4- 8]	근로빈곤층의 공공부조제도 사각지대(2003년 기준) .....	159

[그림 5- 1]	근로빈곤가구의 가구원 수 변화(도시가계) .....	163
[그림 5- 2]	근로빈곤가구의 가구원 수 변화(가구소비) .....	164
[그림 5- 3]	근로빈곤가구의 취업자 수 변화(도시가계) .....	165
[그림 5- 4]	근로빈곤가구의 취업자 수 변화(가구소비) .....	166
[그림 5- 5]	임금근로가구의 상위 10%와 하위 10% 계층의 소득배율 추이 .....	167
[그림 5- 6]	근로빈곤가구의 실질소득 변화 .....	169
[그림 5- 7]	임금근로가구 가구주의 종사상지위별 실질임금 추이 .....	170
[그림 5- 8]	근로빈곤가구 가구주의 종사상지위별 실질임금 추이 .....	171
[그림 5- 9]	전체 및 빈곤층 임금근로가구 가구주의 실질임금 상승률 추이 .....	172
[그림 5-10]	임금근로가구의 가구소득 및 가계지출 추이 .....	173
[그림 5-11]	임금근로가구의 소득분위별 가계지출 추이 .....	174
[그림 5-12]	임금근로가구의 소득분위별 경상소득 대비 소비지출 비율 추이 .....	175
[그림 5-13]	임금근로가구의 소득분위별 소득대비 조세부담률 추이 .....	176
[그림 5-14]	근로빈곤가구의 소득대비 가계지출 비율의 추이 .....	177
[그림 5-15]	근로빈곤가구의 가계지출 대비 소비지출 비율의 추이 .....	178
[그림 5-16]	1991년 이후 경제활동인구비율 및 실업률 추이 .....	179
[그림 5-17]	전체 취업자 중 임금근로자와 비임금근로자의 비율 변화 .....	180
[그림 5-18]	임금근로자의 종사상지위 변화 .....	181
[그림 5-19]	비임금근로자의 종사상지위 변화 .....	182
[그림 5-20]	근로빈곤층의 취업상태 변화 .....	185
[그림 5-21]	가구특성에 따른 빈곤결정확률의 변화 .....	203
[그림 5-22]	가구주 특성에 따른 빈곤결정확률의 변화 .....	203
[그림 5-23]	빈곤진입/탈출의 결정요인 .....	211
[그림 6- 1]	근로빈곤층의 공간적 Mapping .....	237

Abstract

## Study on the Income and Employment Dynamics of Working Poor in Korea

This study analyzes the income levels and employment patterns of working-poor people in Korea. For starters, the authors propose to replace 'the working poor' with the concept of 'able-bodied working poor' that include hidden labor force, because the new concept better captures the intent of Korea's current anti-poverty policies.

Poverty is a phenomenon traditionally associated with socially marginalized groups and the unemployed. This, however, is increasingly not the case. The rise in atypical and precarious work patterns and a growing polarization in the labor market between low or unskilled work and high-skilled work have created new poverty risks among the employed population. As a result, the concept of the 'working poor', which gained ground in the United States in the 1970s and 1980s and in European countries in the 1990s, has become increasingly applicable to social and labor market realities in Korea. Policy-makers are therefore increasingly highlighting working poverty as a key challenge in the areas of both employment policy and policy in relation to social inclusion.

Based primarily on a comprehensive literature review, this study covers issues such as definitions of the working poor, the incidence and characteristics of the working poor and related subgroups, as well as examining the various policy responses aimed at alleviating or combating working poverty. The main hypothesis is that having a low-paid or insecure job can lead to an increased risk of being, becoming or staying a member of the working poor.

Chapter 2 reviews the main difficulties relating to the definition of the working

poor, based on literature research. Chapter 3 compare working poor in Korea and in Europe. Chapter 4 describes the characteristics of working poor individuals and households : family income, asset, expenditure, employment status, etc.. Chapter 5 analyse the income and employment dynamics of working poor in Korea to review some specific policy responses elaborated with regard to working poverty. Finally, Chapter 6 summarizes the main findings of this study and offers some recommendations for future policy in this area.

This study analyzes the dynamics of working poor with regard to a longitudinal perspective. A great deal of variability may occur in the factors explaining and affecting the transitions of individuals. This, however, indicates that transitions into poverty tend to be associated with decreases in income rather than changes in the demographic composition of households. Nevertheless, the main findings of the dynamic analysis is that it highlights a specific group of poor, representing a core of chronic or persistent poverty in Korea. This reflects the fact that a considerable proportion of poor in a given moment are also permanently poor in the time period.

## 요 약

### 제1장 서론

- 최근까지 빈곤연구는 가구단위의 소득과 소비실태를 중심으로 연구되어 왔으며, 그 중 근로빈곤층에 초점을 둔 연구는 거의 없는 실정임.
  - 따라서 본 연구는 한국 근로빈곤층의 소득·고용실태에 관한 기본적인 정보를 제공하는 데 그 목적이 있음.
- 본 연구는 근로빈곤층에 대한 개념정의, 한국 근로빈곤층과 외국(유럽) 근로빈곤층의 비교, 근로빈곤층의 실태, 근로빈곤층의 실태변화와 빈곤결정요인 등을 다루고 있음.

### 제2장 근로빈곤층 개념에 대한 이론적 검토

- 현재 근로빈곤층 개념은 취업빈곤층을 의미하는 것인지, 경활빈곤층을 의미하는 것인지 경계가 명확하지 않은 상황에서 광범위하게 활용되고 있음. 따라서 근로빈곤층 개념을 서둘러 재구성해야 함.
- 근로빈곤층 개념은 현재 취업상태에 있는 빈곤층 뿐 아니라, 근로능력이 있으나 취업기회를 갖지 못한 ‘감춰진 노동인구’(Hidden Labor Force)를 포괄하는 개념으로 확대해야 함. 따라서 근로빈곤층 개념은 <Workable & Working Poor>개념으로 확대하는 방안을 검토해야 할 것임.
  - 이 개념은 크게는 취업빈곤층과 실직빈곤층, 비경활빈곤층으로 구성되며, 좁게는 임금근로빈곤층, 비임금근로빈곤층 등을 구분하며, 더욱 세부적으로는 종사상지위에 따라 구분할 수 있는 개념적 체계를 갖추어야 함.

- 근로빈곤층 지원정책을 위해서는 근로빈곤층에 대한 Mapping이 필요함. 이는 근로빈곤층의 규모와 실태에 대해 보다 종합적인 이해가 필요하다는 것을 의미하며, 이것이 정책설계 및 추진의 논거가 되어야 한다는 것임.
- 또한 근로빈곤층의 생산 및 재생산 메커니즘에 대한 이론적 검토를 통해 근로빈곤층이 산업구조 변화, 노동시장 변화 등 다양한 원인으로 인해 발생하고 있다는 점을 지적하고 있음.
  - 특히 근로빈곤층이 발생하는 층위를 산업/노동시장, 가구, 사회보장체계 등으로 구분하여 논의를 전개하고 있음.

### 제3장 근로빈곤층의 국제비교

#### 제1절 비교의 기준

- 한국 근로빈곤층에 대한 연구는 그 규모 및 실태를 통해 그 심각성의 정도를 파악해야 하는 과제를 안고 있음. 따라서 외국 근로빈곤층과의 비교연구를 통해 근로빈곤층 지원정책에 대한 시사점을 도출하고 있음.
- 한국과 유럽의 근로빈곤층 비교를 위해 빈곤선과 빈곤율 추정방법을 동일하게 통제해야 함. 빈곤선은 중위소득의 60%이고, 소득은 OECD 가구균등화지수를 적용하였음.

#### 제2절 한국의 근로빈곤층

- 한국사회의 소득분배 및 빈곤율 추이는 2003년 이후 빈곤문제가 더욱 심화되고 있음을 말해줌.
  - 소득기준 지니계수는 소폭 감소하는 것으로 나타나고 있으나, 상하위소득 계층간 소득격차는 더욱 확대되는 것으로 나타나고 있음.

- 중위소득의 40~60%를 빈곤선으로 활용하여 빈곤율 추이를 살펴보면, 외환위 기이후 감소하던 빈곤율이 2003년 이후 증가하는 추세를 나타내고 있는 것을 확인할 수 있음.
- 지금까지 한국사회의 빈곤율은 『도시가계조사』 자료를 토대로 추정되어 왔으며, 전체 인구를 대표하는 빈곤율은 ‘부분적으로’ 『가구소비실태조사』를 통해 추정 가능한 상황임.
  - 『도시가계조사』 자료는 2인 이상 임금근로자 가구에 대한 소득정보만을 제공하고 있으므로 전체 인구를 모수로 빈곤율을 추정할 수 없음. 좀더 엄격하게 말하면 빈곤층 규모를 추정하는 자료로 적합하지 않음.
  - 『2000년 가구소비실태조사』 자료를 활용한 빈곤율은 최저생계비 기준 약 8.4%로 추정됨. 하지만 이 자료 또한 전체 인구집단의 13%가량을 차지하는 농어가가 제외되어 있다는 점에서 빈곤율 추정에 한계가 있음.
  - 전체 인구집단에 대한 대표성을 갖는 자료로 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』를 활용하여 빈곤율을 추정하면, 약 10% 수준으로 추정됨. 이는 설문조사 방식이 갖는 소득의 하향신고 경향을 고려하더라도 실제 빈곤율에 근접한 것으로 이해할 수 있음.
- 자활조사 자료를 토대로 근로빈곤층의 규모를 추정해 보면, 아래와 같음.
  - 임금근로자 중 빈곤층 비율은 약 4%로 추정되며, 종사상지위별로는 일용직 근로자 중 빈곤층 비율이 11.9%, 임시직 중 근로빈곤층 비율이 3.6% 순으로 나타나고 있음.
  - 비임금근로자 중 빈곤층 비율은 약 9.6%로 임금근로자의 두 배에 달하는 것으로 추정되며, 무급가족종사자가 12.7%, 자영업자가 9.9%로 나타나고 있음.
  - 미취업자 중 빈곤층 비율은 약 11%로 추정되며, 실업자 중 빈곤층 비율이 24.8%, 비경제활동인구 중 빈곤층 비율이 7.4%로 나타나고 있음. 이는 빈곤가구의 가구원수가 적은 상황에서 취업연령대의 실업자가 존재하는 가

구가 빈곤해질 개연성이 높다는 것을 의미함.

- 2002년 현재 우리사회의 근로빈곤층(*Workable & Working Poor*) 규모는 전체 인구 대비 4.4%, 빈곤인구 대비 40%로 추정됨.

### 제3절 유럽의 근로빈곤층

- M. Förster에 따르면, 유럽의 소득분배구조는 1990년대에 접어들면서 대체적으로 악화되는 국가가 많은 것으로 나타나고 있음. 특히 상·하위소득계층간 격차는 미국, 그리스, 이태리, 영국에서 큰 폭으로 증가한 것으로 나타나고 있음.
- W. Strengmann-Kuhn(2002)에 따르면, 1996년 유럽연합 14국의 평균 빈곤율은 평균소득의 50%를 빈곤선으로 할 때, 약 16.4%로 추정되며, 빈곤율이 가장 높은 국가는 포르투갈(P)로 26.9%, 다음이 영국으로 24.5%, 가장 낮은 국가는 덴마크(DK)로 7.3%로 추정되고 있음.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions(EFILWC)(2004)의 보고서 『Working Poor in the European Union』에 따르면, 유럽 15개국의 평균 근로빈곤층 규모는 경제활동인구의 10%(경활빈곤층), 취업자의 7%(취업빈곤층), 임금근로자의 6%(임금근로빈곤층), 비임금근로자의 14%(비임금근로빈곤층), 실업자의 39%(실직빈곤층)로 추정됨.
- 유럽 각국의 근로빈곤층을 항상빈곤층(*persistent poor*), 반복빈곤층(*recurrent poor*), 일시빈곤층(*transient poor*)으로 구분해서 살펴보면, 전체 인구대비 일시빈곤층은 12.41%, 반복빈곤층은 12.88%, 항상빈곤층은 19.72%로 추정됨(Christopher T. Whelan et al.(2003)).

### 제4절 한국과 유럽의 근로빈곤층 비교

- 근로빈곤층 규모와 관련해서 한국의 근로빈곤층 규모는 전체적으로 유럽 15개국의 평균 근로빈곤층 규모보다 다소 높게 나타나고 있음.

- 전체 경제활동인구 중 빈곤층 비율은 한국이 13.3%로 추정되는데 비해, 유럽은 약 10%로 추정됨.
- 전체 취업자 중 빈곤층 비율은 한국이 11.6%, 유럽이 7%로 한국이 약 4.6%가량 높게 추정되고 있음.
- 전체 임금근로자 중 빈곤층 비율은 한국이 9.0%, 유럽이 6.0%로, 전체 비임금근로자 중 빈곤층 비율은 한국이 16.6%, 유럽이 14%로 추정됨.
- 전체 실직자 중 빈곤층 비율은 한국이 38.2%, 유럽이 39%로 유럽이 다소 높게 나타나고 있음.

□ 한국과 유럽 근로빈곤층의 인구학적 특성을 비교하면 아래와 같음.

- 근로빈곤층의 취업상태를 기준으로 성별 빈곤율을 살펴보면, 한국사회에서 여성 취업자의 빈곤율이 유럽에 비해 매우 높게 나타나고 있음.
- 연령대별 근로빈곤층 비율을 살펴보면, 16~24세의 인구집단에서는 유럽의 근로빈곤층 비율이 높으나 나머지 인구집단에서는 한국 근로빈곤층 비율이 높게 나타나고 있음을 알 수 있음.
- 그리고 학력별 빈곤율을 비교해 보면, 유럽에 비해 한국사회에서 학력이 근로빈곤층의 발생확률에 더 큰 영향을 미친다는 점을 알 수 있음. 즉, 저학력자가 빈곤층으로 전락할 확률이 한국사회가 더욱 크게 나타나고 있음.

#### 제4장 근로빈곤층 실태분석

- 본 장에서는 근로빈곤층의 특성을 다음과 같이 7가지 영역으로 구분하여 논의하고 있음. 구체적인 내용은 아래와 같음.
- 근로빈곤층의 인구학적 특성은 실직자의 경우 남성의 비율이 높고, 비경제활동인구는 여성의 비율이 매우 높게 나타나고 있으며, 연령분포는 중고령층이 상대적으로 높게 나타나고 있음. 학력과 관련해서는 고졸이상 학력자의 비중이 매우 높게 나타나고 있음.

- 근로빈곤층의 가구특성은 상대적으로 모부자가구의 비율이 높고, 평균 가구 원수는 일반가구와 유사하게 나타나고 있음. 그리고 주거형태와 관련해서는 월세가구의 비율이 매우 높게 나타나고 있음.
- 근로빈곤층의 소득실태를 보면, 전체 가구소득에 근로소득이 차지하는 비율이 상대적으로 높고, 근로소득은 취업상태와 밀접한 관련이 있는 것으로 나타나고 있음. 아울러 근로빈곤층의 자산실태는 주거점유형태에 따라 큰 차이를 보이는 것으로 나타나고 있으며, 상하위 자산계층간 격차가 소득격차에 비해 크게 나타나고 있음.
- 근로빈곤층의 취업실태와 관련해서는 임금근로자와 비임금근로자를 중심으로 종사상 지위에 따른 분포를 살펴보고 있음. 특히 비임금근로자의 연령분포와 관련해서 고령층 비임금근로자에 주목하고 있음.
- 근로빈곤층의 사회보장실태는 적극적 노동시장정책, 사회보험, 공공부조제도의 사각지대를 규명하는데 초점을 맞추고 있음. 분석결과에 따르면, 사회보험사각지대는 비임금근로자 중심으로 매우 높게 나타나고 있음.
- 부가적으로 강조하고자 하는 내용은 아래와 같음.
  - 근로빈곤층의 소득·취업실태는 소득원천별 기여도에 따라 근로소득과 이전소득이 어떤 집단에서 두드러진 차이를 나타내는지 살펴보고 있음. 전반적으로 저임금근로가 근로빈곤층 발생에 큰 영향을 미치고 있음.
  - 근로빈곤층의 자산실태는 자산불평등 외에도 ‘자산빈곤’(Asset Poverty) 실태를 보여주고 있는데, 소득빈곤과 자산빈곤이 중첩된 근로빈곤층은 전체 가구의 2.7%에 이르는 것으로 파악됨.
  - 근로빈곤층의 사회보장실태는 사회보험의 사각지대가 크고, 기초생활보장을 비롯한 공공부조제도의 사각지대 또한 커서, 향후 근본적인 제도구성 체계 개편이 필요하다는 점을 강조하고 있음.

## 제5장 근로빈곤층 실태변화 및 결정요인 분석

### 제1절 문제제기

- 근로빈곤층 연구와 관련해서 기존의 연구는 동태분석과 가구·개인 연계분석에 취약성을 보여 왔음. 따라서 본 장에서 근로빈곤층에 대한 동태분석과 가구·개인연계분석을 위한 기초자료 구축을 시도하고자 함.

### 제2절 근로빈곤층 실태변화 분석

- 근로빈곤층의 실태변화는 1991년~2003년 『도시가계조사』 자료를 통해 시계열 분석을 시도하고 있음.
- 근로자가구 중 상·하위 10% 소득계층의 가구소득의 배율을 살펴보면, 양 소득계층 간 소득격차가 외환위기 이후 감소하다, 2003년 다소 큰 폭으로 벌어지는 양상을 확인할 수 있음. 이는 2003년 이후 양극화 현상이 가시적으로 나타나고 있음을 의미함.
- 근로빈곤가구 가구소득의 대부분을 차지하는 근로소득의 추이를 살펴보면, 빈곤층 임금근로자의 실질임금은 전체 임금근로자의 실질임금 증가폭을 따라가지 못하고 있음. 그 이유는 근로빈곤층의 대부분을 차지하는 비정규직 근로자의 실질임금 증가폭이 미미하기 때문으로 파악됨.
- 전체 취업자의 취업실태를 살펴보면, 1991년 이후 비임금근로자의 비중이 꾸준히 감소하여 왔음. 하지만 이와 관련해서 빈곤층 중 비임금근로자의 비중을 확인할 수 있는 자료가 존재하지 않음. 이 점에서 근로빈곤층 중 비임금근로자의 비중변화는 심층분석의 대상이라고 말할 수 있음.
- 자활조사의 패널데이터를 통해 근로빈곤층 실태변화를 살펴보면,
  - 2002년~2003년의 기간 중 빈곤상태에서 벗어난 가구는 전체 분석대상가구의 24.8%(242 가구)에 이르며, 비빈곤상태에서 빈곤상태로 빠진 가구는 전

체 분석대상가구의 9.8%(108 가구)로 나타나고 있음. 이는 지난 1년간 근로빈곤가구의 빈곤지위 변동률이 약 34.6%에 이른다는 점을 의미함.

- 근로빈곤층의 취업상태 변화를 보면, 임금근로자 중에서도 임시·일용직 근로자의 취업상태 변화가 매우 심한 것으로 나타나고 있음. 이는 비정규직 임금근로자의 취업·실업 반복이 매우 큰 폭으로 나타나고 있음을 의미함. 이에 비해 비임금근로자의 취업상태 변화는 상대적으로 낮게 나타남.

### 제3절 빈곤결정요인 분석

- 근로빈곤층의 소득빈곤 결정요인을 살펴보면, 거주지역, 취업자 수 변화, 교육수준 등이 유의미한 영향을 미치고 있는 것으로 나타나고 있음. 이는 기존의 많은 선행연구와 동일한 결과라고 말할 수 있음
- 자산빈곤 결정요인을 살펴보면, 주거점유형태와 가구주 연령이 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 특히 가구주 연령은 40대 이하에서 연령이 감소할수록 자산빈곤확률이 높고, 50대 이상은 감소하는 것으로 나타났음
- 근로빈곤층의 빈곤진입결정요인을 살펴보면, 가구원수 변화와 취업자수 변화, 기초보장수혜경험, 교육수준 변화 등이 유의미하게 나타났는데, 가구원이 증가하면 진입확률이 증가하고, 취업자수가 증가하면 진입확률이 감소하는 것으로 이해됨. 더불어 기초보장제도 수혜경험은 진입확률에 음(-)의 효과를 미치는 것으로 나타나고 있음. 그리고 교육수준이 높을수록 진입확률이 감소하는 것으로 나타나고 있음
- 근로빈곤층의 빈곤탈출결정요인을 살펴보면, 가구원수 변화와 취업자수 변화, 교육수준 등이 유의미하게 나타나고 있는데, 가구원이 증가하면 탈출확률이 낮아지고, 취업자수가 증가하면 탈출확률이 높아지는 것으로 이해됨. 그리고 교육수준이 낮을 수록 탈출확률이 감소하는 것으로 나타나고 있음

## 제6장 결 론

### 제1절 연구결과의 정책적 함의

□ 본 연구에서 강조하고자 하였던 바는 아래와 같음.

- 첫째, 한국사회에서 근로빈곤층 개념이 매우 다양한 특성을 가진 집단을 포괄할 수 있는 개념적 재구성을 필요로 한다는 점
- 둘째, 근로빈곤층에 대한 이해는 외국 근로빈곤층과의 비교를 전제해야 하며, 이것이 정책설계 및 추진의 전제가 되어야 한다는 점
- 셋째, 한국 근로빈곤층에 대한 지원은 최근 심화되고 있는 경제양극화의 관점에서 이해되고, 종합지원대책을 전제로 실시되어야 한다는 점
- 넷째, 한국 근로빈곤층 문제와 관련해서 지금까지 사각지대에 놓여 있는 비임금근로자에게 주목해야 한다는 점
- 다섯째, 근로빈곤층 문제에 있어 소득빈곤 외에도 자산불평등과 자산빈곤의 문제에 주목해야 한다는 점
- 여섯째, 근로빈곤층의 취업잠재력(*employability*)에 대한 엄밀한 평가, 또는 근로빈곤층의 다양한 특성을 반영한 *Mapping* 작업이 필요하다는 점

### 제2절 정책제안

□ 정책분야별 제안은 아래와 같음.

- 양질의 일자리 창출을 위한 고용창출 친화적 산업의 육성
- 비정규직 및 고용지원사업의 확대지원 위한 노동시장정책의 강화
- 경제양극화 문제에 대처할 수 있는 사회지출의 확대
- 사각지대 해소를 위한 사회보험 관리·운영체계의 강화

- 제도분화를 전제로 한 공공부조제도의 개편
  - 사회지출확대 방향으로 사회서비스 확대전략 추진
  - 근로소득보전제도에 대한 신중한 검토
- 대상집단별 정책제안은 아래와 같음.
- 여성 근로빈곤층 지원정책의 강화
  - 실직빈곤층을 위한 지원정책의 전문화
  - 비정규직 근로빈곤층에 대한 취업연계정책의 강화
  - 영세자영 빈곤층 지원정책의 개편과 강화
  - 기초생활보장 수급 근로빈곤층 지원정책의 개편
- 끝으로 각종 복지정책이 지방자치단체로 이관함에 따라, 지속적으로 정책평가를 수행할 수 있는 이론적·정책적 평가 틀을 구성할 필요가 있음. 이러한 맥락에서 근로빈곤층에 대한 공간적 연구(*Spatial Mapping*)를 수행할 필요가 있음.

# 제 1 장 서 론

## 제 1 절 연구목적

최근 우리사회에서 근로빈곤층이라는 표현이 중요한 정책현안으로 부각되고 있다. 이는 경제 양극화가 심화됨에 따라 근로빈곤층이 증가하는 최근의 현실을 반영하는 것이다. 현재 우리사회의 양극화는 첨단산업과 사양산업간의 양극화, 대기업과 중소기업 간의 양극화, 취업자와 미취업자 간의 양극화, 정규직 노동자와 비정규직 노동자 간의 양극화, 고수익자영업자와 영세자영업자 간의 양극화, 성장지역과 낙후지역 간의 양극화 등으로 특징 지워지는 중층적 현상이다. 그리고 이 과정에서 근로소득의 양극화는 근로빈곤층의 증가에 직접적인 영향을 미치고 있는 것처럼 보인다.

최근 심화되고 있는 소비를 통한 일상생활의 식민화(*colonisation de la vie quotidienne*)는 사람들에게 끝없이 새로운 욕망을 자극하고 있다. 그러나 빈부격차의 심화는 많은 사람의 상대적 박탈감만 심화시킬 뿐, 욕망을 충족시키지 못한다. 따라서 노동의 가치는 쇠퇴하고 대박의 꿈이 사회 전체를 지배하는 경향이 확산되고 있다. 그 결과 우리사회는 희망의 상실과 사회연대성의 와해라는 위험스러운 징후를 보이고 있다. 그리고 이러한 맥락에서 고단한 노동을 통해 자신과 가족의 생계를 유지하고, 최소한의 소비를 하기 힘든 근로빈곤층이 미래에 대한 희망을 상실하고 사회에 대한 적개심을 갖는 것은 너무나 당연한 일인지 모른다.

이 점에서 ‘노동하는 사람’의 빈곤은 우리사회의 연대성을 위협하는 매우 중차대한 사안이며, 이들에 대한 지원정책은 시급을 다투는 문제라고 말할 수 있다. 이와 관련해서 정부는 2004년 하반기 이후 『일을 통한 빈곤탈출 지원정책』, 『사회적 일자리 창출사업』, 『근로소득보전제도』 등을 연이어 발표함으로써 근로빈곤층 문제에 깊은 관심을 보이고 있다. 이는 우리사회의 빈곤대책이 빈곤층에 대한 사후관리 중심의 소극적 정책에서 빈곤예방 중심의 적극적 정책으로 관심을 확대하고 있다는 점에서 매우 바람직한 변화라고 말할 수 있다.<sup>주1)</sup>

물론 이러한 정책이 제대로 수립되기 위해서는 근로빈곤층에 대한 체계적인 연구가 전제되어야 한다. 하지만 근로빈곤층에 대한 개념정의, 규모, 실태 등에 대한 연구는 일천한 상황이다. 하물며 근로빈곤층의 발생원인, 사회보장 실태, 취업과 실업의 경로와 원인, 탈빈곤의 경로와 원인 등에 대한 연구결과는 매우 드문 상황이다. 이는 왜 자활사업을 개편해야 하고, 왜 근로소득보전제도를 도입해야 하며, 왜 기초생활보장제도를 포함한 사회보장체계 전반의 개혁이 필요하고, 어떻게 개편해야 하는지에 대한 종합적이고 체계적인 연구가 부족하다는 것을 의미한다.

따라서 본 연구는 한국사회 근로빈곤층의 실태를 분석·정리함으로써 그들의 빈곤화와 탈빈곤화 경로 및 원인을 규명하고, 최근 거론되고 있는 각종 정책의 필요성과 효과성을 검토하는데 목적이 있다. 물론 이 연구는 근로빈곤층에 대한 종합적인 연구라는 거창한 목표를 갖고 있지 않다. 다만, 근로빈곤층에 대한 보다 체계적인 연구를 자극한다는 의미에서 소위 ‘표준화’의 의미를 갖는다. 달리 표현하면, 근로빈곤층에 대한 개념을 정립하고, 근로빈곤층의 실태, 실태변화, 변화의 경로와 원인을 분석하여, 향후 연구의 준거점을 마련하는 데 목적이 있다.

그리고 본 연구는 ‘근로빈곤층 국제비교’를 시도한다는 점에 의미를 부여할 수 있다. 외국에서 실시되고 있는 다양한 정책을 수입하는 최근경향에 비추어 볼 때, 각국 근로빈곤층의 특성과 지원정책 간의 관련성을 고려하는 것은 매우 중요한 일이다. 따라서 본 연구는 우리사회 <근로빈곤층의 규모·구성·실태>가 외국의 그것에 비해 어떠한 특성을 가지며, 정책수립에 있어서는 어떠한 점에 유의해야 하는지를 설명하고 있다.

## 제 2 절 연구방법

본 연구는 근로빈곤층에 대한 개념정의와 이를 둘러싼 다양한 해석간의 차이점을 명확히 하기 위해 국내외의 선행연구에 대한 포괄적인 검토에서 출발하였고, 근로빈곤층에 대한 연구의 역사가 일천한 상황에서 서구의 연구문헌에 대

주1) 단, 근로빈곤층에 대한 사회적 관심이 빈곤층 전체에 대한 사회안전망 확충노력이 아닌, 근로빈곤층의 근로유인에만 초점을 두고 있다면, 이는 바람직한 변화라고 말하기 힘들 것이다.

한 문헌분석에 많은 노력을 투여하였다. 그러한 연구문헌 중 본 연구가 비교·분석의 대상문헌으로 삼았던 것은 2004년 <생활 및 근로조건 개선의 위한 유럽재단>(European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions)에서 발간한 『Working Poor in the European Union』이었다. 아울러 European Panel Analysis Group(EPAG)를 통해 발간된 European Community Household Panel(ECHP) 분석자료들이었다.

그리고 본 연구는 한국 근로빈곤층의 실태와 실태변화 등을 파악하기 위해 기존에 발표된 대부분의 통계자료를 활용하였다. 일차적으로는 2002년과 2003년 두 차례에 걸쳐 실시된 『저소득층 자활사업 실태조사』(이하 자활조사)결과를 활용하였으며, 통계청에 의해 발표된 『도시가계조사』, 『가구소비실태조사』, 『경제활동인구조사』 자료 등이 활용되었다. 그리고 근로빈곤층 중 상대적으로 소득과악이 용이한 수급계층에 대해서는 행정전산망 자료를 활용하였다.

그리고 구체적인 분석방법으로는 빈곤층 및 근로빈곤층의 소득·고용실태에 대한 정태적 분석, 실태변화에 대한 시계열적 분석, 근로빈곤층의 빈곤결정요인 및 빈곤동학(poverty dynamics)에 대한 Logit 분석, 근로빈곤층의 빈곤진입·빈곤탈출에 대한 동태분석이 주를 이루고 있다. 또한 본 연구는 근로빈곤층 또는 각 하위집단별로 빈곤화 및 탈빈곤의 경로와 결정요인을 파악하는 것 외에도, 근로빈곤층의 구성과 지역분포에 대한 Mapping을 시도하고 있다. 물론 우리사회에서 빈곤문제에 대한 학문적·정책적 관심은 공간적·구조적 Mapping 단계에 이르지 못하고 있으며, 본 연구 또한 실험적이라는 한계를 내포하고 있다. 그러나 향후 빈곤연구에서 발전이 예상되는 새로운 분야라고 말할 수 있다.

### 제 3 절 연구내용

본 보고서의 내용은 크게 다섯 가지의 주제를 중심으로 구성되어 있다. 그것은 근로빈곤층에 대한 개념정의, 근로빈곤층 국제비교, 근로빈곤층에 대한 정태적 분석, 근로빈곤층에 대한 동태적 분석, 근로빈곤층의 빈곤·탈빈곤 결정요인 분석이다.

제2장은 근로빈곤층에 대한 개념정리(hierarchy of concepts)를 제안하고 있다.

즉, 근로빈곤층, 취업빈곤층, 실직빈곤층 등의 용어사용과 관련해서 개념의 표준화가 필요하며, 이를 포괄할 수 있는 개념 틀을 제시하고 있다. 이어 각국의 근로빈곤층 발생배경과 이를 둘러싼 이론적 논의를 정리함으로써 근로빈곤층의 생산구조를 정리하고 있다. 끝으로 한국사회에서 근로빈곤층이 생산·재생산되는 메커니즘을 설명하고 있다. 특히 이 장에서 규정하는 각종 개념정의는 뒤의 내용을 설명하는 *Guide Line*의 기능을 하고 있다.

제3장은 근로빈곤층에 대한 국제비교(*international comparison*)를 시도하고 있다. 이를 위해 한국 근로빈곤층의 규모를 추정하는 일련의 시도를 하고 있는데, 이는 지금까지 상이한 개념정의에 따른 근로빈곤층 규모추정 작업이 갖는 문제점을 극복하는데 목적이 있다. 또한 본 장에서는 유럽 근로빈곤층과의 비교분석을 통해, 한국 근로빈곤층의 규모와 실태를 상대적으로 비교하고 있다. 이는 각국에서 실시하는 근로빈곤층 지원정책이 한국사회에도 도입 가능한 것인가에 대한 근본적인 검토에 필요한 자료를 제공하는데 그 목적이 있다.

제4장은 근로빈곤층의 실태(*characteristics of working poor*)를 포괄적으로 정리하고 있다. 이는 근로빈곤층의 인구학적 특성, 가구특성, 소득·자산, 부채, 소비와 주거, 취업실태, 취업잠재력 등을 종합적으로 정리함으로써 향후 근로빈곤층 연구에 필요한 기본자료를 제공하는데 목적이 있다. 이 장은 근로빈곤층 실태를 포괄적으로 이해하기 위해 기존의 다양한 통계자료를 폭 넓게 사용함으로써 분석의 신뢰성을 높이는데 주력하였다.

제5장은 근로빈곤층의 실태변화 또는 빈곤동학(*poverty dynamics*)을 설명하고, 이러한 변화의 결정요인을 분석하고 있다. 본 장에서는 『도시가계조사』 자료를 활용하여, 1991년 이후 근로빈곤층의 실태변화를 파악하는데 초점을 맞추고 있다. 아울러 『2002년~2003년 저소득층 자활사업 실태조사』의 패널화된 자료를 토대로 빈곤진입 및 빈곤탈출 결정요인을 분석하고 있다.

끝으로 제6장은 분석결과의 시사점을 정리하며, 실태분석 결과를 토대로 근로빈곤층 지원정책과 관련된 제안(*policies suggestions*)을 하고 있다. 좀더 구체적으로 언급하면, 적극적 노동시장정책, 사회보험, 공공부조, 사회서비스, 조세제도, 자활지원정책이 근로빈곤층 지원과 관련해서 취해야 하는 기본방향과 핵심전략에 대해 간략하게 언급하고 있다.

## 제 2 장 근로빈곤층 개념에 대한 이론적 검토

### 제 1 절 근로빈곤층 개념정의의 필요성

#### 1. 문제제기

이 글이 사용하는 근로빈곤층(*workable and working poor*) 개념은 “가구소득이 빈곤선 이하인 가구의 구성원 중 근로능력이 있거나 취업상태에 있는 구성원”을 지칭한다. 그러나 이 개념정의는 다양한 문제를 해결하기보다 그것을 쟁점화하는 역할을 하게 된다. 그 이유는 이 개념정의가 기존의 정의를 포괄하고, 새로운 정의를 끌어들이고 있기 때문이다. 좀더 명확하게 표현하면, ‘근로능력이 있거나’라는 표현은 근로빈곤층에 대한 정의와 관련해서 새롭게 추가된 내용으로, 기존 논의에서 소홀하게 다루어졌던 사항이다. 따라서 본 절에서는 근로빈곤층에 대한 기존 개념의 한계를 지적하고, 근로능력에 대한 판단을 토대로 근로빈곤층 개념을 재구성해야 할 필요성에 대해 언급하고자 한다.

현재 우리사회에서 근로빈곤층 개념은 매우 포괄적으로 또는 모호하게 사용되고 있으며, 이는 다양한 정책결정과정에서 지원대상(*target group*)을 명확하게 규정하는데 심각한 장애를 유발하고 있는 것처럼 보인다.<sup>주2)</sup>

먼저 연구자 사이에서 근로빈곤층은 다양한 방식으로 정의되고 있다. 연구자에 따라 근로빈곤층은 때로는 취업빈곤층(빈곤가구의 취업자)을, 때로는 경활빈곤층(빈곤가구의 취업자와 실업자)을, 때로는 근로능력을 가진 빈곤층을 지칭하는 것으로 정의된다. 이처럼 서로 다른 집단을 별다른 단서 없이 근로빈곤층으로 통칭하는 것은 개념적 분화가 이루어지지 않았음을 의미하고, 근로빈곤층에 대한 총체적 이해(*mapping*)는 고사하고 특정집단에 대한 이해 또한 취약하다는

---

주2) 물론 이는 우리사회에 국한된 문제가 아니라 서구 근로빈곤층 연구에서도 쉽게 확인할 수 있는 문제이다.

것을 의미하는 것으로 이해할 수 있다.

여기서 주목해야 할 점은 취업빈곤층과 경활빈곤층에 대한 이해와 합의가 비교적 용이하다면, 이미 정책대상으로 포착되어 있는 ‘근로능력을 가진 빈곤층’에 대한 이해와 합의는 그렇지 않다는 것이다. 이는 최근 서구의 근로빈곤층 연구가 주목하고 있는 ‘감춰진 노동인구’(hidden labour force)<sup>주3)</sup> 또는 ‘근로가능한 인구’(workable poor)에 대한 관심과 연구가 부족하다는 것을 의미한다. 그리고 이 감춰진 노동인구를 포함하는 개념정의는 근로빈곤층에 대한 기존의 개념 또는 고정관념으로는 해결하기 어려운 사항인 것이다. 바로 이 점이 근로빈곤층에 대한 새로운 개념정의가 필요한 이유이다.

하지만 이러한 상황(개념적 미분화)에서 근로빈곤층 대상 세부정책이 기획·추진되고 있다. 근로빈곤층에 대한 총체적인 개념적·이론적 분석이 취약한 상황에서 다양한 하위집단을 대상으로 하는 각론적 정책이 실시 또는 추진되고 있는 것이다. 이는 근로빈곤층과 <경제·산업·고용·사회 환경>의 연관관계가 충분히 검토되지 않았으며, 정책적 우선순위에 대한 판단근거 또한 취약하다는 점을 의미하는 것으로 해석될 수 있을 것이다.

물론 최근 수년간 연구영역에서의 개념화 속도에 비해 정책의 기획·추진속도가 훨씬 빨랐던 것이 한 원인으로 지적될 수 있다. 실험적 문제제기가 빠른 속도로 정책화됨에 따라 이론이 이를 뒷받침하지 못했던 것이다. 하지만 시간적 여유를 두고 충분한 연구를 한 뒤, 정책을 추진하기란 정책수요와 그에 따른 압력을 감안할 때 불가능한 일일지 모른다. 구태여 G. W. F. Hegel의 표현을 빌면, 이론은 언제나 현실에 한발 뒤쳐져가는 게으름뱅이 일지 모른다.

실제 우리사회에서 근로빈곤층 개념은 연구영역에서보다 정책영역에서 더욱 빠른 속도로 분화되어 왔다. 한 예로 근로빈곤층에 대한 총체적 개념화가 이루어지지 않은 상황임에도, 자활지원정책은 ‘근로능력을 가진 빈곤층’에 천착하고 있었다. 이 제도가 근로빈곤층을 ‘빈곤가구 구성원 중 16~65세의 근로능력자’로

주3) Holst & Spiess는 2001년과 2004년 두 차례에 걸쳐 발표된 논문을 통해 근로빈곤층 문제와 관련해서 ‘hidden labour force’, 즉 실망실업자나 비경활인구로 분류된 집단 중 근로유구가 있으며, 취업잠재력이 있는 집단에 주목해야 한다는 점을 강조하고 있다.

정의하고, 이러한 기준에 의거하여 미취업수급자의 경제활동을 촉진하는 사업을 추진하였던 것은 이론적 개념화에 앞선 실천으로 이해할 수 있다. 물론 그것은 정책적 필요주4)에 따른 것으로 사전에 대상집단에 대한 충분한 이해가 있었다고 보기는 힘들다. 그리고 이것이 해당정책의 기본설계와 관련해서 최근 지적되는 문제점이 나타나게 된 이유라고 말할 수 있다. 역설적으로 정책적 필요에 의해 탄생된 제도가 ‘감춰진 노동인구’ 중 일부에 천착하게 되었던 것이다.

최근 도입을 검토하고 있는 근로소득보전제도 또한 동일한 맥락에서 이해할 수 있다. 이 제도는 근로빈곤층 중 ‘빈곤가구의 취업자’를 대상으로 근로소득의 일정 비율을 보전하는 대책으로, 취업자에 대한 근로인센티브를 강화함으로써 빈곤층 취업자를 전일제노동으로 유인하는데 목적이 있다. 물론 이 제도의 도입과 관련해서는 연구자뿐 아니라 정책일선에서도 다양한 이견이 존재하고 있다. 근로소득보전제도의 도입에 대해서는 뒤에 별도의 절에서 상세하게 언급할 것이다. 여기서 주목하는 점은 이 제도 또한 근로빈곤층이라는 포괄적인 개념 속에 묶여 있던 취업빈곤층을 구체적으로 이해하는 계기가 되고 있다는 것이다. 정책적 필요에 따라 제도도입을 검토하는 과정에서 취업빈곤층이 얼마나 다양한 집단으로 구성되어 있으며, 이들에 대한 지원정책이 얼마나 많은 정책과 관련되어 있는가 하는 점이 여실히 확인되고 있는 것이다.

이러한 정황은 현재 추진되고 있는 근로빈곤층 관련 정책이 해당 집단에 대한 총체적 이해(mapping)에 근거해야 하며, 이를 위해서는 근로빈곤층에 대한 개념화 작업을 출발점으로 실태, 추이, 빈곤결정요인을 분석하는 체계적인 연구가 필요하다는 것을 의미한다. 이는 결국 근로빈곤층을 생산·재생산하는 메커니즘에 대한 과학적인 이해가 필요하다는 것을 의미한다.

## 2. 근로빈곤층 개념정의를 위한 전제

근로빈곤층에 대한 개념화는 정책과 이론 모두에게 있어 절실한 사항이지만,

주4) 자활지원제도가 ‘근로능력을 가진 빈곤층’에 천착하게 된 계기는 기초생활보장제도가 도입됨에 따라 근로능력을 가진 수급자 중 근로활동에 참여하지 않는 수급자에게 조건부과를 해야 하는 필요에 따른 것이었다.

해결이 용이하지 않은 주제이다. 그것은 근로빈곤층을 정의함에 있어 기존의 통념과 잦은 마찰을 빚고 있기 때문이다. 따라서 근로빈곤층에 대한 정의는 기존의 몇 가지 오해 또는 혼동을 이해하는 것에서 출발해야 한다. 이것이 근로빈곤층 개념정의의 전제라고 말할 수 있다.

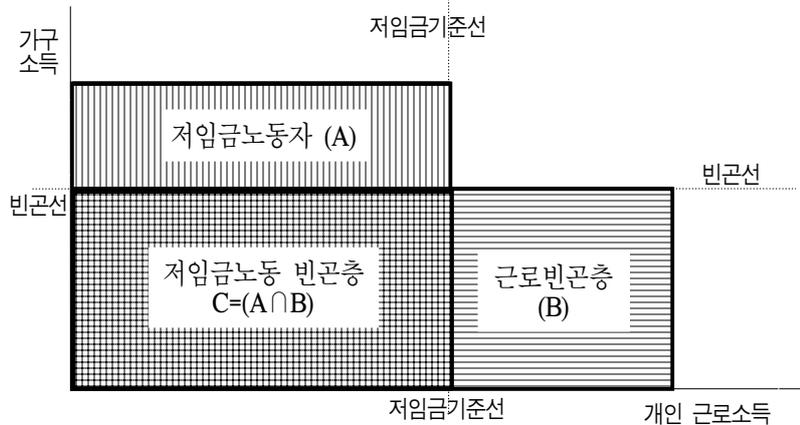
첫째, 근로빈곤층과 저임금노동자(*low wage worker*)의 차이를 명확하게 이해하는 것이다. 통념적으로 근로빈곤층은 저임금노동자를 지칭하는 것으로 이해되기도 한다. 하지만 근로빈곤층은 개인을 지칭하면서도 빈곤여부를 판단하는 가구단위 기준(빈곤선)의 적용을 받는다는 점에서 가구단위 기준과 개인단위 기준이 중첩되어 적용되는 집단이다. 반면에 저임금근로자는 해당 가구의 빈곤여부와 무관하게 개인의 시간당 또는 월간 임금수준에 따라 적용되는 개념이다. 즉, 임금이 최저임금이나 상대적 저임금선 이하인 개인을 지칭하는 것이다.<sup>주5)</sup> 따라서 근로빈곤층과 저임금노동자는 중첩도가 크지만 다른 층위의 집단을 지칭하는 다른 개념인 것이다.

두 개념의 차이를 설명하기 위해 다음과 같은 예를 들 수 있다. <근로빈곤층이지만 저임금노동자가 아닌 경우>와 <저임금노동자이지만 근로빈곤층이 아닌 경우>를 구분할 수 있을 것이다. 2004년 5인 가구의 빈곤선(최저생계비)을 116만원으로 설정하고, 저임금노동자를 최저임금 미만의 근로소득을 갖는 집단 또는 하위 20%이하 근로소득을 갖는 집단으로 간주하면, 근로빈곤층과 저임금노동자는 아래 [그림 2-1]과 같은 모습으로 중첩된다. 그 핵심은 개인근로소득이 저임금이지만 다른 가구원의 소득을 합칠 경우 가구소득이 빈곤선을 초과하는 가구가 존재하고, 다른 한편에서는 빈곤가구 구성원이지만 개인 근로소득이 저임금이 아닌 경우가 존재한다는 점이다. 저임금노동자이면서 빈곤가구 구성원인 경우(C집단)가 매우 큰 규모를 차지하지만, 빈곤가구에 소속되지 않은 저임금노

주5) 저임금노동은 임금을 기준으로 절대임금방식(*The absolute wage approach*)과 상대임금방식(*The relative wage approach*)로 구분할 수 있다. 전자는 <최저임금> 또는 <가구규모별 최저생계비 ÷ 가구원수> 등의 절대적 기준을 설정하는 방식이고, 후자는 중위 또는 평균임금의 50% 또는 임금 10분위 중 하위 20% 등으로 상대적 기준을 설정하는 방식이다(Jared Bernstein & Heidi Hartmann(2000), 'Defining and Characterizing the Low-Wage Labor Market', Keileen Kaye ed.(2000), *The Low-Wage Labor Market*, US DHHS).

동자(A)와 저임금노동자가 아닌 빈곤가구 구성원(B)가 엄연히 존재하는 것이다.

[그림 2-1] 근로빈곤층과 저임금노동자



자료: 노대명 외(2004), 『2003년 저소득층 자활사업 실태조사』, 한국보건사회연구원에서 인용

둘째, 근로빈곤층 자체의 유동성과 그에 따른 외연확대의 필요성을 이해하는 것이다. 앞서 언급했던 바와 같이, 기존의 근로빈곤층 개념은 취업여부를 기준으로 취업빈곤층만을 고려의 대상으로 삼는 것이 일반적이다. 더욱이 연구를 위한 통계자료의 제약과 맞물려 취업빈곤층 중에서도 임금근로자만을 중요한 분석대상으로 삼는 경향이 강한 것 또한 분명하다. 하지만 현실에서 취업빈곤층 중 비임금근로자에 대한 정책적 지원과 연구의 필요성은 이미 오래전부터 지적되어 왔다. 그에 따라 최근의 근로빈곤층 연구는 취업빈곤층 중 비임금근로자 부문을 매우 중요하게 언급하고 있다.

그리고 취업빈곤층 중심의 근로빈곤층 개념은 지속적으로 외연을 확대하고 있는 상태이다. 이미 취업빈곤층 중심의 개념은 실직빈곤층을 포함한 경찰빈곤층으로 외연을 확대한 상태라고 말할 수 있다. 특히 실업률이 높은 유럽국가의 경우, 전직실업자와 신규실업자가 전체 근로빈곤층에서 차지하는 비중은 매우

크며, 이들을 취업잠재력의 관점에서 접근하는 것은 너무도 자연스러운 일이다. 이는 각국 근로빈곤층의 구성상의 특성에 따라 외연을 확대해야 할 필요성이 다르게 느껴질 수 있다는 점을 의미한다.

그리고 더욱 최근에는 ‘근로능력을 가진 빈곤가구 구성원’, 즉 *Workable Poor*로 근로빈곤층 개념의 외연이 더욱 확대되는 양상이 나타나고 있다. 이처럼 *Working Poor* 개념의 외연이 지속적으로 확대되는 데는 나름대로 분명한 이유가 있다.

가장 근본적인 이유는 1980년대 이후 취업자와 실업자의 경계, 그리고 실업자와 비경제활동인구의 경계 자체가 매우 유동적이 되었기 때문이다. B. Matire & B. Nolan(2000)은 ECHP를 활용하여 근로빈곤층의 빈곤동학(*poverty dynamics*)을 분석하여, 그들의 취업상태변화가 매우 급격하며, 그에 따라 가구소득이 빈곤선을 넘나드는 비율이 매우 높다는 점을 규명하였다.<sup>주6)</sup> 한 시점의 취업자가 다른 시점에는 실업자나 비경제활동인구가 될 수 있고, 반대로 한 시점의 실업자나 비경제활동인구가 다른 시점에는 취업자가 되는 역동성이 강하다는 것이다. 이것이 근로빈곤층에 대한 정태적(*static*) 정의의 한계와 근로빈곤층의 다양한 하위집단의 공통분모라 할 수 있는 ‘근로가능함’(*workable*)에 천착하게 된 이유였던 것이다.

그리고 좀더 실질적인 이유로는 각 정책이 고유한 지원대상을 포착하는 과정에서 새로운 집단의 존재를 감지하고 이를 개념화할 필요성을 느꼈다는 점을 들 수 있다. 실제로 *Workable Poor*로 근로빈곤층 개념의 외연을 확대하게 된 배경에는 장기실업이후 비경제활동인구로 전환하는 집단에 대한 정책적 관심(유럽대륙 국가의 경우)이나, 복지수급자 중 근로능력을 가진 미취업자에 대한 정책적 관심(미국이나 영국의 경우)이 도사리고 있다. 이는 전통적으로 개인을 대상으로 하는 고용정책과 가구를 대상으로 하는 복지정책이 자신의 고유한 정책지원대상을 발견하기 위한 범주화 과정에서 근로빈곤층 개념의 외연을 지속적으로 확대·분화시켜 왔음을 의미하는 것이다.

주6) 근로빈곤층의 소득변화(*income dynamics*)와 관련해서 B. Matire & B. Nolan(2000)은 유럽 12개국에 대한 ECHP 자료를 토대로 1차년도 빈곤가구 중 2차년도에도 빈곤상태에 머무르고 있는 가구의 비율이 약 24.4%(영국)-59.4%(독일) 수준이라는 점을 규명함으로써, 소득빈곤선을 기준으로 이들을 정책지원대상에 포함시키거나 배제하는 것이 많은 한계가 있음을 강조하고 있다.

그렇다면 이러한 논의가 시사하는 바는 무엇인가. 그것은 환경변화에 따른 새로운 정책수요는 통념적으로 고정화된 개념의 외연을 확대하고 재구성하도록 요구하고 있다는 점이다. 이 점에서 특정 시점의 취업여부에 따라 *Working Poor* 개념을 정의하는 것은 그들을 ‘일정한 제도적 틀 내’에 가두어, 경계를 벗어나는 집단을 정책지원대상에서 배제하는 문제를 야기할 수 있다. 예를 들면, 앞서 ‘감춰진 노동인구’(hidden labour force)로 정의했던 실망실업자나 비경제활동인구는 기존 고용·복지정책의 사각지대라고 간주할 수 있다. 경활인구를 대상으로 하는 고용정책으로부터 배제되고, 복지정책으로는 그들의 취업욕구를 반영하기 힘들다는 문제점이 발생하는 것이다.

결론적으로 향후 고용·복지정책은 고용·소득의 유동성이 심한 근로빈곤층에 대한 보다 종합적인 연구를 필요로 한다. 근로빈곤층의 욕구와 특성에 맞는 효과적인 정책을 수립·추진하기 위해서는 지속적으로 그 개념의 외연을 확대하고 하위집단을 체계적으로 재정리하는 작업이 필요한 것이다. 그리고 이는 근로빈곤층에 대한 개념화 작업이 어떠한 용어를 채택하던 ‘근로능력이 있는 빈곤층’(workable poor)이라는 개념에 주목해야 한다는 점을 의미한다.

## 제 2 절 근로빈곤층의 유형화

근로빈곤층을 유형화한다는 것은 외부환경의 급격한 변화에 따라 개념의 외연을 확장하고, 하위집단에 대한 정의를 보다 정치(精緻)하게 규정한다는 것을 의미한다.

좀더 구체적으로 언급하면, 먼저 ① 취업상태별 범주(외연)를 비경활인구로 확대하고, ② 투입된 근로시간 및 구직기간에 따라 취업·실업빈곤층의 구분을 실질화 하며, ③ 개인의 인구학적 특성(특히 근로능력자 개념)을 고려한 유형화의 정책적 수요와 실효성을 점검하는 것이다. 이어 각 유형화 방법을 결합하여 연구목표 및 정책목표에 맞는 대상집단을 개념적으로 명확히 규정하는 방안을 강구하는 것이다.

물론 본 연구가 근로빈곤층에 대한 정의와 실태파악 등 모든 문제를 해결하기란 불가능하다. 아직 근로빈곤층 연구에 대한 정책적 수요가 부족하고 그러

한 연구를 뒷받침할 수 있는 신뢰할만한 통계자료 또한 부족하다는 점을 감안하면, 본 연구 또한 이러한 한계에서 자유로울 수 없다. 제한된 자료를 토대로 근로빈곤층에 대한 종합적 유형화를 시도하는 것은 개념화 이상의 연구로 발전하기 힘들기 때문이다. 따라서 본 연구는 기존의 개념화 방식이 갖는 단점을 보완하고, 각각의 강점을 살린 대안을 모색하는데 만족할 것이다.

### 1. 취업상태별 유형화

서구의 근로빈곤층 연구에서 가장 많이 사용되는 방식은 취업상태에 따른 유형화로 취업하고 있거나 구직활동 중에 있는 ‘가시화된’ 집단에 초점을 둔다는 점에 그 특징이 있다. 하지만 기존의 연구들은 다양한 집단에 대한 명확한 구분없이 근로빈곤층 개념을 사용하는 경향이 있었다. 따라서 여기서는 기존의 다양한 연구문헌에서 사용되고 있는 개념을 종합적으로 정리하여 보다 명확한 개념화를 시도하고 있다.

[그림 2-2]는 근로빈곤층 개념을 가장 큰 범주에서 경활빈곤층(*active poor*)과 비경활빈곤층(*inactive poor*)으로 구분하고, 경활빈곤층을 다시 취업빈곤층(*working poor*)과 실직빈곤층(*unemployed poor*)으로 구분하며, 취업빈곤층을 임금근로빈곤층(*employed poor*)과 비임금근로빈곤층(*self-employed poor*)으로 구분한 것이다. 그리고 이러한 각 유형은 종사상지위와 연결하여 좀더 세분화하였다. 그리고 이 유형화는 본 연구가 다음 장(*chapters*)에서 근로빈곤층의 다양한 하위집단을 지칭하는데 사용하게 될 개념을 이해하는 *Guide Line*의 역할을 하게 될 것이다.

[그림 2-2] 근로빈곤층의 구성

			종사상지위	개념 I	개념 II	개념 III
경제 활동 인구	취업자	임금 근로자 ( <i>employed</i> )	상용직	취업빈곤층 ( <i>working poor</i> )	경활빈곤층 ( <i>active poor</i> )	근로빈곤층 ( <i>workable &amp; working poor</i> )
			임시직			
			일용직			
		비임금 근로자 ( <i>self-employed</i> )	고용주			
			자영업자			
			무급종사자			
실업자 ( <i>unemployed</i> )			실업빈곤층 ( <i>unemployed poor</i> )			
비경활 인구			실망실업자		비경활빈곤층 ( <i>inactive poor</i> )	
			비경활인구			

2. 실질 근로시간을 통한 유형화

앞서 언급한 취업상태와 종사상지위를 기준으로 한 개념화가 형식화된 구분이라면, 이를 보완하는 역할을 하는 유형화 방식에 대해 검토해 볼 필요가 있다. 그것은 ‘지난 일정 기간 내에 실제로 투입된 근로시간 또는 근로기간을 고려’하여 근로빈곤층을 유형화함으로써 형식화된 구분이 갖는 한계를 보완하는 것이다.

이처럼 실제 투입된 근로시간을 기준으로 근로빈곤층을 구분하는 사례로는 Rudd Muffels & Didier Fouarge(2000)의 논문을 들 수 있다. 이들은 취업상태와 관련한 시계열분석을 위해 각 개인이 취업 또는 구직활동에 투입한 시간이 전체 가용시간의 몇 퍼센트인가로 취업자의 유형화를 시도하고 있다. 세부적으로 그 기준을 보면, 투입시간이 0%인 사람을 완전배제집단(*fully excluded*), 0~50%인 사람을 부분배제집단(*partially excluded*), 50~99%인 사람을 불안정집단(*insecured*), 100%인 사람을 안정적집단(*secured*)으로 구분하고 있다. 이는 실질근로시간에 따라 취업빈곤층 중 전일제근로자와 부분근로자, 실업자 등을 구분하고, 이들 중 어떠한 집단을 정책대상으로 선정할 것인지를 말해주는 원형적인 아이디어라고 말할 수 있다.

실제로 투입된 노동시간 및 기간을 기준으로 근로빈곤층을 정의한 사례로는 미국 BLS의 예를 들 수 있다. 2000년 8월에 출판된 BLS의 한 문건(주)은 근로빈곤층(*working poor*)을 “적어도 년 중 27주간 취업 및 구직활동에 참여한 개인

으로, 그의 가구 또는 개인소득이 공식빈곤선(*the official poverty rate*)이하인 사람"으로 정의하고 있다. 이는 매우 포괄적인 정의로 약 6개월 이상을 취업 또는 구직활동에 참여하는 사람을 근로빈곤층으로 간주한다는 것을 의미한다. 물론 여기서 말하는 근로빈곤층은 '경활빈곤층'을 지칭하는 것이며, 이들은 실제 근로유인정책의 주요한 대상이 될 수 있는 것이다. 참고로 이 기준에 따르면, 1998년 현재 전일제근로자 중 4.1%, 시간제근로자 중 10.6%가 경활빈곤층으로 추정되며, 그 규모는 약 720만명에 이르는 것으로 추정된다.

그리고 투입된 근로시간을 기준으로 하는 유형화 방식은 취업자와 실업자, 전일제취업자와 부분취업자를 구분하는데 매우 중요한 기능을 한다. 하지만 이 방식은 기존 ILO방식에 따라 취업자와 실업자를 구분하는 것이 아니라 가구소득에 유의미한 영향을 미치는 일정 기준 이상의 근로시간을 기준으로 취업자 여부를 판정한다는데 그 특징이 있다.

먼저 취업자와 실업자의 구분에 대해서는 주당 1시간 이상 근로활동에 참여한 자를 취업빈곤층으로 간주하는 것이 아니라, 주당 일정시간 이상, 예를 들면 15시간 이상 근로활동에 참여한 자로 간주하는 방식이 가능하다. 그리고 취업빈곤층 중 전일제와 시간제를 구분함에 있어서도 투입시간의 비중을 다양하게 유형화하는 방식도 가능하다. 물론 후자의 경우는 지역과 국가마다 법정 정규노동시간이 어떻게 설정되어 있는가에 따라 다르게 나타날 수 있다. 이는 연구 목표 또는 정책목표에 따라 근로빈곤층 중 전일제 근로자를 ILO가 정한 법정 정규노동시간인 주당 40시간을 기준으로 유형화 할 것인지, 35시간을 기준으로 유형화 할 것인지 선택의 여지가 있다 하겠다.

이러한 방식과 관련해 흥미로운 사례는 개인단위의 근로시간이 아니라 가구단위의 근로시간을 기준으로 전일제 취업빈곤층을 정의하는 경우이다. 실제로 미국 Census Bureau가 발간한 한 보고서<sup>8)</sup>는 근로빈곤가구에 대한 정의를 통해 가구원 전체의 근로시간을 합산하는 방법을 제시하고 있다. 우선 전일제근로가

주7) U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, *A Profile of the Working Poor*, 2000.

주8) John Iceland, "Poverty Among Working Families: Findings from Experimental Poverty Measures", U.S. Census Bureau, *Current Population Reports*, pp.23~203, September 2000.

구(*full-time working family*)란 ‘가구구성원의 총 근로시간이 연간 1,750시간 이상인 가구’를 지칭한다. 여기서 1,750시간이란 50주간 주당 35시간 이상을 일해야 한다는 것을 의미한다. 그리고 시간제근로가구(*part-time working family*)는 ‘총 근로시간이 50~1,749시간인 가구’를 지칭하게 된다.

이 방식은 취업상태나 종사상지위에 따른 유형화와 달리 실질적인 근로활동의 정도를 기준으로 취업빈곤층을 유형화함으로써 근로유인정책이나 소득보장정책의 구체적인 대상을 포착할 수 있게 한다는 강점을 갖는다. 즉, 근로빈곤층에 대한 근로소득보전제도를 도입하거나 생계급여를 지급함에 있어, 어떠한 집단이 정책대상이며 그들에게 어느 수준에서 급여를 할 것인지 결정하는데 중요한 근거자료가 될 수 있는 것이다.

### 3. 인구학적 특성 또는 근로능력 유무에 따른 유형화

이제 구체적인 정책적 필요에 따른 유형화 방식으로 인구학적 특성이나 근로능력 정도 등에 따른 유형화 방식을 들 수 있다. 이는 주로 근로빈곤층 중 특정 집단을 정책지원대상으로 선별함에 있어 사용되는 방법이다. 가장 대표적인 방식으로는 연령을 기준으로 선별 또는 유형화하는 방법과 근로능력 유무에 따라 유형화하는 방법이 존재한다.

- ① 근로연령빈곤층(*working aged poor*) : 25~55세의 빈곤층
- ② 근로가능빈곤층(*workable poor*) : 근로능력을 가진 빈곤층

<근로연령빈곤층>은 근로활동에 종사하는 평균 연령대를 기준으로 범위를 설정한 개념이다. 하지만 25~55세로 설정한 연령대는 각국의 노동시장 여건과 연금을 비롯한 사회보험체계의 성숙정도에 따라 달라질 수 있을 것이다. 뒤에 유럽 근로빈곤층과 비교를 통해 언급하겠지만, 유럽의 경우 60세 이상의 취업빈곤층 규모가 미미하여 그 이상의 연령계층을 대상으로 하는 고용지원정책의 필요성이 상대적으로 낮아, 근로빈곤층에 대한 연령적용이 나름대로의 의미를 갖는다. 반면에 한국은 사회보험체계가 미성숙단계에 있어 노인인구 중 취업빈

곤층의 비율이 매우 높은 상황이다. 따라서 이 개념을 적용할 경우, 한국 근로 빈곤층 중 일부집단이 제외되는 문제가 발생한다.주9)

<근로가능빈곤층>은 복지정책과의 관련성 하에서 정책적 효용성을 갖는 개념이며, 근로연령에 근로능력 유무라는 판단기준을 추가한 것이다. 물론 근로능력 유무에 대한 판정은 기술적으로 많은 한계를 안고 있다. 그럼에도 <일정 연령층의 근로능력자>(working aged and workable poor)를 구분하려는 시도는 계속되고 있다.

이는 가깝게 한국 기초생활보장제도에서 자활사업 참여자를 선정하는 기준을 통해 확인할 수 있다.주10) 물론 자활사업은 기초생활보장제도 실직수급자에게 근로활동 참여라는 조건을 부과하고 있다는 점에서 수급자와 실업자라는 두 가지 추가적인 선정기준을 적용하는 것으로 이해할 수 있다.주11) 하지만 이러한 시도는 외국에서도 쉽게 발견할 수 있다. 영국의 근로연계형 복지정책 또는 공공부조·실업부조제도가 수급자에 대한 근로능력판정(working test)을 통해 근로의무의 조건을 부과할 것인지 결정하는 것도 이러한 예에 해당된다고 말할 수 있다.주12)

그렇다면 각국이 근로빈곤층 지원정책과 관련해서 근로능력 유무를 기준으로 집단을 유형화하려는 이유는 무엇인가. 그 이유는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 일정 소득기준 이하의 빈곤층을 대상으로 소득보장을 하는 경우, 실업상태의 빈곤층에게서 도덕적 해이가 발생할 것을 우려하기 때문이다. 둘째, 이미 빈곤상태에 처한

주9) 물론 좀더 본질적으로는 근로연령이상의 고령자를 대상으로 근로빈곤층 지원정책을 적용하는 것에 의문을 제기할 수 있을 것이다.

주10) 이 주제와 관련해서는 노대명 외(2001), 『자활대상자 선정·분류기준 및 관리체계 개선방안에 대한 연구』, 한국보건사회연구원 참조.

주11) 하지만 차상위층의 참여 등을 허용하고 있다는 점에서 보면, 수급자라는 자격은 상대적으로 관대하게 적용되고, 실업자라는 기준은 보다 엄격하게 정의되는 것으로 이해할 수 있다.

주12) 영국의 복지제도에서 수급자의 근로능력 유무는 중요한 지원근거가 되고 있다. 실제로 영국의 복지제도 중 수급자의 근로능력 판정과 관련된 규정은 <Social Security Administration Act, 1992>, <Social Security Contributions and Benefits Act, 1992>, <Social Security Incapacity for Work Act, 1994>, <Social Security Act, 1998>, <Welfare Reform and Pensions Act, 1999> 등에 규정되어 있으며, 실무적으로는 Work-Test와 관련된 지침과 매뉴얼을 작성하여 일선에 보급하고 있다. 그리고 근로능력 유무에 대한 판단은 IB(Incapacity Benefit)주1), SDA(Severe Disablement Allowance), JSA(Jobseeker's Allowance), HB(Housing Benefit), CTB(Council Tax Benefit) 등에 포괄적으로 적용된다.

사람 중 근로능력이 없는 집단에 비해 비경제활동인구로 머물러 있지만 근로능력이 있는 집단의 취업을 촉진함으로써 정책의 효과성을 담보할 수 있기 때문이다.

#### 4. 근로빈곤층의 Mapping과 정책적 연계

위에 언급했던 기존의 근로빈곤층 유형화 방식의 강점을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 취업상태에 따른 유형화 방식은 그 외연을 비임금근로자 → 실업자 → 근로능력이 있는 비경제활동인구로 단계적으로 확대하여 거의 모든 근로빈곤층을 취업상태별로 유형화함으로써 정책지원대상을 총체적으로 *Mapping* 할 수 있게 한다. 이어 투입된 근로시간을 고려한 유형화는 근로유인과 소득보장을 목적으로 하는 대부분의 정책으로 하여금 대상집단의 특성과 능력에 맞는 제도설계를 가능하게 한다. 끝으로 근로능력 유무나 근로연령을 고려한 유형화는 자활지원제도나 사회적 일자리 창출사업과 같이 취약계층을 대상으로 하는 일자리 창출정책의 지원대상 규모와 적용방식을 현실화하게 한다는 강점을 갖는다.

따라서 종합적 유형화는 각 유형화 방식의 강점을 살리며, 그것이 구체적인 연구목적 또는 정책목적에 맞는 유형화 방식에 효과적으로 적용될 수 있게 하는 것이다. 그리고 그 관건은 유형화의 근간이 되는 취업상태별 유형화를 정교화한 뒤, 투입된 근로시간과 근로능력유무별 유형화를 체계적으로 결합시키는 것이다.

그렇다면 취업상태와 근로시간·근로능력에 따른 유형화방식은 어떠한 방식으로 결합되어야 하는가. [그림 2-3]은 근로빈곤층의 범위를 <취업 또는 구직상태의 빈곤층>과 <근로능력을 가진 빈곤층>의 합으로 규정한 것이다. 그것은 근로빈곤층 개념을 ‘근로능력이 있거나 취업하고 있는 빈곤층’(workable & working poor)으로 정의하고, 취업빈곤층과 근로능력을 가진 비경제활동인구를 포함한 집단으로 확장한 것이다. 그리고 근로빈곤층 전체에 대한 *Mapping*방식의 하나로 취업상태를 고려하여 집단을 구분하고, 이를 인구학적 범주에 따른 유형화, 특히 근로능력 유무에 따른 유형화와 결합시키고, 취업자는 투입된 근로시간별로 유형화 하였다.

그 밖에도 이 그림은 취업상태별로 접근하면 근로능력이 있으나 실망실업 또는 비경제활동상태에 처한 집단(hidden labour force)을 배제하는 문제가 발생하고, 근로능

력 유무별로 접근하면 근로능력이 없는 취업자(노인이나 장애인 취업자)를 배제하는 문제가 발생한다는 점을 보여준다. 즉, 좌측의 취업상태별로 근로빈곤층을 포착하면 여성 비경활인구가 배제되고, 상단의 인구학적 상태별로 근로빈곤층을 포착하면, 근로능력자는 노인·장애인 취업자를 배제하는 문제가 발생하는 것이다.

[그림 2-3] 근로빈곤층에 대한 종합적 Mapping



이제 좀더 현실적으로 근로빈곤층을 차별성 있는 몇 개의 하위집단으로 구분하는 준거 틀을 설정할 필요가 있다. 이와 관련해서 본 연구는 종사상지위와 근로능력유무를 고려한 유형화를 제안하고자 한다. 이는 근로빈곤층의 범위를 포괄적으로 설정하면서도, 하위집단의 형식적·내용적 동질성을 반영하는 방식이다. 특히 종사상지위에 따른 유형화는 일정 수준 소득과 고용시간별 동질성을 전제하고 있다는 점에서 다양한 정책지원대상을 파악하는 일차적인 준거 틀로 활용될 수 있다고 여겨진다.

[그림 2-4]는 종사상지위와 인구학적 구분을 통한 근로빈곤층 유형화의 한 사례를 보여주는 것이다.

[그림 2-4] 근로빈곤층의 범위와 유형화

		취업상태별·종사상지위별 구분							
		취업자						미취업자	
		임금근로자			비임금근로자			실업자	비경활
		상용직	임시직	일용직	고용주	자영자	무급 종사자		
인구학적 구분	근로 능력자	1	2	3	4	5	6	7	8
	근로 무능력자	9	10	11	12	13	14	15	

그리고 <표 2-1>은 [그림 2-4]의 각 셀이 어떻게 근로빈곤층 하위집단을 구성하는지 보여주고 있다. 참고로 각 셀의 숫자는 [그림 2-4]의 각 셀의 숫자를 지칭하는 것이다.

<표 2-1> 근로빈곤층 개념의 재구성

개 념	전체	workable poor	non-workable poor
① 근로빈곤층( <i>Workable &amp; Working Poor</i> ) :	1~15	1~8	9~15
○ 경활빈곤층( <i>Active Poor</i> ) :	1~7, 9~15	1~7	9~15
- 취업빈곤층( <i>Working Poor</i> ) :	1~6, 9~14	1~6	9~14
• 임금근로빈곤층( <i>Employed Poor</i> )	1~3, 9~11	1~3	9~11
• 비임금근로빈곤층( <i>Self-employed Poor</i> )	4~6, 12~14	4~6	12~14
- 실업빈곤층( <i>Unemployed Poor</i> )	7, 15	7	15
○ 비경활빈곤층( <i>Inactive Poor</i> )	8	8	-

주: 각 cell의 숫자는 [그림 2-4]의 셀 번호임.

이 종합적 유형화 방식은 기존의 다양한 유형화 방식이 갖는 장점을 ‘상대적으로’ 쉽게 포괄할 수 있다는 강점을 갖는다.

먼저 이 통합적 유형화방식은 실질근로시간에 따른 유형화의 강점을 ‘부분적으로’ 유지할 수 있다. 실질근로시간에 따른 근로빈곤층 구분은 대개의 경우

종사상지위에 따른 차이를 넘어서는 시사점을 갖기 용이하지 않다. 그 이유는 이 집단이 이미 가구소득을 통해 근로시간과 근로소득이 매우 낮은 수준으로 통제되어 있기 때문이다. 이 점에서 취업상태와 종사상지위에 근로능력유무를 반영한 유형화는 근로시간에 따른 유형화를 보완하는 기능을 한다고 말할 수 있다. 물론 통합적 유형화를 통해 구분된 각 집단 내부의 동질성과 이질성을 이해하기 위해 실질근로시간을 고려한 유형화는 중요한 의미를 가질 것이다.

이어 인구학적 특성에 따라 여성이나 청년, 장애인 등에 초점을 두거나, 연령층을 기준으로 근로빈곤층을 분석하는 경우도 존재할 것이다. 하지만 이 경우에도 위에 언급한 통합적 유형화 방식과 결합함으로써 분석내용을 보다 실질화할 수 있을 것이다. 즉, 여성근로빈곤층은 위에 언급한 근로빈곤층의 모든 하위 집단을 포함하는 보다 큰 범주의 개념이다. 따라서 여성근로빈곤층에 대한 연구 또한 이러한 유형화 방식을 활용할 수 있을 것이다.

끝으로 이러한 유형화 방식이 갖는 가장 큰 장점은 소득보장과 고용지원의 효과적인 연계를 위한 정책대상의 구분에 매우 유용하다는 점이다. 지난 수년간 자활사업 등을 통해 확인하였던 것처럼, 근로능력이 미약한 집단을 대상으로 근로유인정책을 추진하는 것은 효과를 기대하기 힘들 것이다. 반대로 취업잠재력이 높은 집단을 대상으로 소득보장을 강화하는 것은 사회적 합의를 도출하는데 어려움이 있을 것이다. 이 점에서 근로빈곤층 지원정책이 각각의 정책목표에 맞게 대상집단을 설정하는데 이러한 접근방법은 매우 실질적인 의미를 갖게 될 것이다.

그러나 본 연구에서는 이 *Mapping*에 따른 근로빈곤층 유형별로 실태와 변화 그리고 결정요인을 보여주지 못하고 있다. 이는 현재 이러한 *Mapping*이 가능한 자료가 거의 전무한 상황이기 때문이다.

### 제 3 절 근로빈곤층의 생산과 재생산

#### 1. 근로빈곤층의 발생원인

근로빈곤층은 거시적인 경제환경, 국가의 정책방향, 개인 및 가구의 특성 등이 복합적으로 작용하는 과정에서 발생한다고 말할 수 있다. 물론 어떠한 요인이 가장 중요한가에 대해서는 이견이 존재할 수 있다. 한편에서는 개인의 특성을 중시할 수 있으며, 다른 한편에서는 사회구조적 측면이나 국가의 역할을 중시할 수 있을 것이다. 따라서 이 글에서는 근로빈곤층의 발생원인을 다양한 측면에서 설명하고, 각 원인간의 관계를 고려하여 주된 원인을 강조하는 방식을 취하고자 한다.

유럽연합에서 발간한 유럽 근로빈곤층에 대한 최근의 실태보고서<sup>13)</sup>는 근로빈곤층의 발생 또는 증가에 영향을 미치는 원인으로 다음 네 가지를 들고 있다. 그것은 ① 저임금(*low pay*), ② 고용의 질(*quality of employment*), ③ 가구특성(*household characteristics*), ④ 개인특성(*individual characteristics*)이다.

먼저 저임금은 가구의 금전적 빈곤상태를 초래하는 가장 큰 원인으로 지적될 수 있다. 그리고 저임금이란 고용의 질과 밀접한 관련이 있다. 항시적인 저임금으로 인한 빈곤화가 존재하듯, 시간당 임금측면에서는 저임금이 아니라 고용자체가 불안정하여 월간 또는 연간소득이 빈곤선이하로 떨어지는 경우가 존재하기 때문이다. 그리고 가구특성 또한 매우 중요한 요인으로 작용한다. 앞서 언급하였던 것처럼 저임금노동자가 반드시 근로빈곤층이 아닐 수 있는 경우란, 가구 내에 취업자가 2인 이상 존재하거나, 가구규모가 적을 때 가능할 것이다. 이 점에서 가구규모 등의 요인으로 인한 빈곤화를 지적할 수 있다. 끝으로 개인특성을 언급할 수 있다. 이는 구직경쟁력을 의미하는데 시장에서의 차별이 존재하는 상황에서 연령, 성별, 학력, 숙련도 등은 이들의 취업에 중요한 장애요인이 된다. 그 밖에도 광범위한 이민자들이 존재하는 경우라면, 인종 또한 중요한 요인이 될 것이다.

주13) EFILWC(2004), *Working Poor in the European Union*, ch. 3. 참고로 이 보고서는 <Observatoire social europeen>의 Ramon Pena와 Casas and Mia Latta에 의해 작성되었다.

위에 언급한 근로빈곤층 발생원인을 재범주화하면, 저임금·고용의 질과 같은 경제적 요인과 가구구성의 변화와 같은 사회·인구학적 요인, 그리고 개인의 취업경쟁력과 같은 개인적 요인 등으로 구분할 수 있다.

첫째, 근로빈곤층이 발생하는 경제적 환경에 주목할 필요가 있다. 그 이유는 근로빈곤층의 발생은 개인특성의 문제에 기인하는 이상으로 경제 및 산업구조 변화에 기인하기 때문이다. 이러한 맥락에서 근로빈곤층이 발생하는 환경적 변화로는 산업구조개편에 따른 일부 업종에서의 고용감소와 노동시장유연화로 인한 만성화된 고용불안 문제를 들 수 있다. 한 예로 제조업부문에 분포한 저숙련노동자는 해당부문의 국제경쟁력 상실로 인한 폐업이나 기업의 해외이전으로 인한 실업문제에 직면하게 된다. 그리고 생존하고 있는 업체 또한 가격경쟁력을 유지하기 위해 보다 저렴한 노동력을 찾게 되고, 저숙련노동자의 상당수는 이러한 구직경쟁에서 탈락하는 문제가 발생한다. 실제로 단순제조업 부문의 중소기업들은 외국인 노동자나 이민노동자를 통해 가격경쟁력을 유지하는 선택을 하여 왔다. 그 결과, 실직빈곤층들은 불완전취업상태에 머물거나 영세창업을 통해 활로를 모색하여 왔다.<sup>주14)</sup>

둘째, 가구·인구학적 변화 또한 근로빈곤층의 증가와 관련해서 주목해야 할 사항이다. 특히 가구규모의 변화는 매우 흥미로운 사실을 말해주고 있다. 앞서 언급 하였던 것처럼, 저임금노동자가 2인 가구에서 4인 가구로 증가하면, 소득이 변화가 없거나 소폭 증가하더라도 빈곤가구에서 빈곤가구로 변화할 수 있다. 이처럼 가구의 변화는 해당 가구의 빈곤여부를 판정하는데 매우 큰 영향을 미친다. 반면에 가구원의 증가가 취업자의 유입을 의미한다면 반대의 결과를 나타내게 된다. 즉, 해당 가구는 빈곤층이 아닌 것으로 분류되는 것이다. 이는 저임금노동자라도 취업자의 증가는 해당 가구로 하여금 빈곤상태에서 벗어나게 하는 결과를 가져올 수 있다는 점을 말해준다. 따라서 빈곤층 대부분은 가구규모의 전반적 감소추세 속에서 취업자가 없거나 1인인 가구를 중심으로 나타나고 있다. 예를 들어 설명하면, 1980년부터 1995년까지 유럽의 인구는 5% 증가하였으나, 가구 수는 19%가 증가하

주14) 1990년대 후반이후 서구국가에서 창업과 기업가정신에 대한 정책적 지원은 임금근로자로의 취업만으로 문제를 해결하기 용이하지 않기 때문이라고 말할 수 있다. 이 문제와 관련해서는 최근 영국, 독일 등의 창업지원정책을 통해 확인할 수 있다.

였다. 그리고 1999년 유럽에서 부부가 모두 취업하는 가구의 비율은 59%, 한 명만 취업한 가구의 비율은 36.4%, 취업자가 없는 가구의 비율은 4.5%로 나타나고 있다. 그리고 근로빈곤층의 증가는 평균 가구원 수 감소와 맞물려 1인 취업자 가구 또는 미취업자 가구를 중심으로 구성된 것으로 파악된다(EFILWC, 2004).

셋째, 개인의 특성 또한 근로빈곤층을 발생시키는 중요한 요인이라고 말할 수 있다. 이는 노동공급을 위한 경쟁에서의 취약성을 의미하는 것이다. 하지만 이와 관련해서는 이견이 존재할 수 있다. 근로빈곤층의 공급과 수요의 불일치(Miss-matching)나 차별구조로 인한 노동으로부터의 배제(exclusions)가 존재하는 상황에서 개인의 공급경쟁에서의 탈락을 과장하는 것은 문제를 호도할 수 있기 때문이다. 물론 근로빈곤층의 상당수는 저학력·비숙련·직업경험 등 공급측면에서 경쟁력이 취약하다. 하지만 성별·연령·인종·공공부조수급 등에 따른 차별과 배제를 체험하는 것 또한 사실이기 때문이다. 한 예로 Boushey는 근로빈곤층이 노동시장에서 “마지막으로 채용되고, 최우선적으로 해고되는” 계층이라고 말한다(H. Boushey, 2001). 1996년 미국의 복지개혁이 시작될 당시, 복지수혜자이던 근로빈곤층의 약 60%가 노동시장에서 비교적 쉽게 일자리를 발견할 수 있었다. 하지만 그들의 고용상태는 매우 취약하여 경기침체와 더불어 대부분이 다시 실직자로 전락하였다. 그리고 이 과정에서 이들은 일차적인 해고대상이 되었다. 이는 근로빈곤층 발생과 관련해서 그 원인을 개인의 취업경쟁력에서 찾는 것은 매우 제한적인 설명력을 갖는다는 것을 의미한다.

끝으로 이처럼 근로빈곤층의 문제가 심화되는 또 다른 이유로는 국가의 정책적 조절(regulations) 기능이 취약하다는 점을 들 수 있다. 대내외적 환경으로 인해 국가의 자율성이 약화되고 있다는 지적처럼, 1980~1990년대 대부분의 서구 국가는 노동시장에서 노동자를 보호하는 조치를 완화하여 왔다. 최저임금을 무력화하고, 노동의 유연화를 촉진하는 정책들이 그 대표적인 예라고 말할 수 있다. 그리고 각국 정부는 앞다투어 해외자본을 유치하여 고용을 창출하는 정책을 추진하였지만, 대부분은 양질의 일자리를 창출하는 것과 거리가 있었다. 보다 유연화된 저임금의 일자리가 창출되었던 것이다.

## 2. 서구 근로빈곤층 문제의 출현

근로빈곤층 문제는 역사적 전환기를 장식했던 중요한 화두이다. 근로하는 자의 빈곤문제란 사회통합성을 위협하는 심각한 양극화를 전제하며, 이를 해결하기 위해서는 보다 근본적이며 총체적인 해결책이 요구되었기 때문이다.

그리고 1980년대 이후 서구 사회는 다시 근로빈곤층의 문제에 직면하였다. 그것은 국제경쟁이 심화됨에 따라 일부 제조업 부문의 일자리 감소, 노동시장의 유연화, 사회보장 재정의 악화, 가구·인구구조의 변화 등이 함께 맞물려 나타나게 된 것이었다. 특히 근로빈곤층의 문제는 노동시장 유연화가 빠르게 진척되고 저임금노동시장이 광범위하게 정착한 영미국가에서 본격적으로 제기된 것으로 알려져 있다. 하지만 그 문제는 신자유주의적 개혁을 추진했던 영미국가만의 문제가 아니다. 특성은 다르지만 1990년대 후반부터 유럽국가들 또한 근로빈곤의 문제에 직면하고 있기 때문이다. Jean-Michel Hourriez에 따르면, 1980년대 말까지도 프랑스를 비롯한 유럽대륙 국가들은 근로빈곤층 문제에 대해 그다지 우려하지 않았다. 그 이유는 최저임금제도가 근로자를 빈곤층으로 전락하지 않게 하는 강력한 제도적 보호장치라고 믿고 있었기 때문이다(J.-M. Hourriez, 2000).

유럽국가들은 1980년대 후반까지 근로빈곤층의 문제가 아닌 실직빈곤층의 문제에 직면하고 있었다. 당시 10%에 이르는 높은 실업률과 그 중 절반이상을 차지하는 장기실업자의 문제는 근로빈곤층 문제가 논의의 핵심을 이룰 수 없었던 당시의 상황을 잘 말해준다. 하지만 1990년대 이후 각종 제도적 보호장치에도 불구하고 비정형적 근로자(*non-standard workers*)는 꾸준히 증가하였다. 그리고 이 과정에서 근로빈곤층의 문제가 출현하게 된다. 그것은 주로 시간제근로자의 증가에 따른 것이었다. 그 결과 1990년대 후반에 이르러 유럽 각국 정부는 근로빈곤층에 대한 연구와 정책개발에 관심을 기울이게 된다.주15)

주15) 이러한 경향은 2000년을 기점으로 각국의 정부 및 연구기관이 발간하는 근로빈곤층 관련 문건 등을 통해 쉽게 확인할 수 있다. 참고로 프랑스는 2000년 매우 이례적으로 Working Poor라는 개념을 표어로 내걸고 대규모 학술대회를 개최하기에 이른다. 그리고 이러한 경향은 비단 프랑스에 국한된 것이 아니라, 독일, 네덜란드 등에 이르기까지 확산되고 있다.

여기서는 미국을 중심으로 근로빈곤층 문제의 발생과 정책적 대응과정을 간략하게 살펴보고, 유럽대륙 국가 중 프랑스를 중심으로 근로빈곤층 문제의 양상과 정책대응에 대해 언급하기로 하겠다.

미국은 1960년대 이후 빈곤율의 증가라는 문제에 직면해 왔으며, 1979년과 1983년 사이 빈곤율이 12%에서 15%로 증가하는 양상에 직면하였다. 그리고 그 저변에는 제조업부문의 고용파괴와 노동시장 유연화로 인한 저임금노동자의 증가문제가 도사리고 있었다. 이들 저임금노동자는 고용불안과 실질임금의 감소라는 이중고를 겪으며 근로빈곤층(취업빈곤층과 미취업빈곤층)으로 전락하였다.

이러한 상황에서 1989년 이후 미국 노동통계청(BLS)은 근로빈곤층(*working poors*)에 주목하여 지속적으로 근로빈곤층 관련 통계를 발표하여 왔다. 그리고 이미 10년 이상 누적된 통계자료는 경기변동에 따른 취업빈곤층의 증감과 실태변화를 파악하는데 매우 중요한 자료로 활용되고 있다. 취업빈곤층의 규모는 전체 빈곤층의 20% 정도에 불과하며, 전체 취업자에서 차지하는 비율은 약 6%로 추정되고 있다.

취업빈곤층의 존재는 개인이 근로의지를 가지면 빈곤에서 벗어날 수 있다는 성공신화가 깨어지고, 노동을 하고 있음에도 기본적인 생활마저 영위하기 힘든 새로운 불평등구조가 고착화되고 있다는 위기감을 나타낸다. 실제로 『*The State of Working America*』(1998~1999년)는 임금불평등구조의 심화가 노동이 빈곤층에게 별다른 유인이 되지 못하는 상황을 초래하고 있다고 지적한다.

그리고 취업빈곤층의 존재는 사회보장제도에도 많은 영향을 미치게 된다. 노동에 대한 유인을 느끼지 못하는 빈곤층은 미취업자로 머물고, 그들 중 많은 사람은 공공부조 수급자로 편입되는 양상이 나타났던 것이다. 이것이 소위 복지수급자의 도덕적 해이 문제의 실체였던 것이다. 하지만 많은 근로빈곤층이 취업에 매력을 느끼지 못하는 근본원인이 무엇인지에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 그것은 관대한 복지제도에 기인하는 것일 수도 있지만, 고용불안이 심하고 임금격차가 커서 노동을 통해 삶을 영위하기 힘든 상황에서 그들이 노동해야 할 동기와 전망을 갖지 못했기 때문이라고 해석할 수도 있을 것이다.

1990년대 중반 미국사회는 이러한 문제에 대처하는 새로운 방식을 선보이게 된다. 그것은 한편으로는 근로능력이 있는 복지수급자의 노동을 강제하는 근로

연계형 복지정책(*Workfare*)이고, 다른 한편으로는 노동시장에 머무르게 하는 근로인센티브정책(EITC)였던 것이다. 또한 잘 알려지지 않은 점이지만, 미국은 같은 시기 연방최저임금을 인상하는 조치를 취하기도 하였다.<sup>주16)</sup>

흥미로운 것은 미국의 이러한 정책적 실험이 1990년대 중반이후 다양한 파장을 일으키며 전 세계적으로 확산되었다는 점이다. 그것에 찬성하던 반대하던 근로연계형 복지정책은 많은 연구와 정책적 관심의 대상이 되었으며, EITC 또한 취업빈곤층을 위한 대책의 하나로 주목받기에 이르렀다.

근로빈곤층 문제와 관련한 또 하나의 흐름은 유럽의 일부 국가에서 찾을 수 있다. 미국과 대비되는 예로는 프랑스를 들 수 있을 것이다. 프랑스는 1980년대 말 까지도 근로빈곤층 문제에 대해 그다지 큰 불안감을 느끼지 않고 있었다. 최저임금제도(SMIC)가 노동자들을 빈곤상태에 빠지지 않도록 보호하는 최소한의 제도적 장치로서 잘 작동하고 있다고 판단했기 때문이다. 그리고 당시 실업문제의 심각성에 비추어 볼 때, 취업빈곤층의 문제는 정책적 관심대상이 되기 힘들었다. 1984년에서 1994년까지 10년간 프랑스의 실업률은 두 배로 증가하였고, 10%를 넘어서게 되었다. 따라서 실업문제는 프랑스 정부의 최우선 해결과제 였던 것이다.

하지만 1960년대와 1990년대 프랑스의 빈곤율을 비교해 보면, 그 수치는 크게 증가하지 않았음을 알 수 있다. 그 이유는 강력한 사회보장제도에 기인한 것으로 알려져 있다. 예를 들면, 1960년대 빈곤문제는 노인빈곤층의 증가에서 비롯된 것이었으나, 이후 연금제도가 성숙됨에 따라 노인빈곤층이 서서히 감소 하였던 것이다. 하지만 프랑스 학자들은 1990년대 중반이후 빈곤율에 대한 지속적인 모니터링 과정에서 근로빈곤층 문제에 주목하기 시작하였다. 물론 어느 사회나 근로빈곤층은 존재하고 있다는 점에서 초기에는 큰 주목을 받지 못하였다. 하지만 불완전취업(*travail à temps partiel contraint et des emplois précaires*)이 증가함에 따라 취업빈곤층의 존재와 그 사회적 파급효과는 정책적 대응이 필요한 현상으로 인식되기에 이르렀다(J.-M. Hourriez, 2000).

그리고 이러한 추세를 반영하듯 프랑스 정부의 실업·빈곤정책 또한 빠른 변

주16) 실제로 미국 연방정부는 1995년 최저임금 4.25달러를 1997년에는 5.15달러로 약 21%가량 상향 조정하였다.

화를 보이게 된다. 1997년 집권한 좌파정권은 실업문제에 대처하는 방안으로 노동시간단축(*Reduction du Temp du Travail*)을, 빈곤과 소외문제를 해결하는 방안으로 반소외법(*Loi contre les Exclusions*)을 제정하고, 실직빈곤층을 위한 자활사업(*Insertion par l'activité économique*)을 강화하는 선택을 하고, 얼마 뒤인 2001년에는 취업빈곤층을 위한 대책으로 근로장려금제도(*Prime pour Emploi*)를 도입하게 된다.<sup>주17)</sup> 이는 프랑스 또한 취업빈곤층 문제에 대한 적극적인 정책적 관심을 기울이고 있음을 말해주는 것이다.

### 3. 한국 근로빈곤층의 대두

한국사회에서 근로빈곤층 문제가 부각되기 시작한 것은 비교적 최근의 일이다. 좀더 구체적으로 언급하면, 외환위기의 충격이 가시기 시작했던 2001년~2002년 이후의 일이라고 말할 수 있다. 외환위기 직후 한국사회는 실업으로 인한 빈곤문제가 가장 큰 정책현안이었으며, 취업빈곤층의 문제는 큰 관심을 끌지 못하였다.

1998년 시작된 노동시장 유연화의 흐름은 한국사회 임금근로자 중 비정규직 노동자가 차지하는 비율을 50%이상으로 끌어 올리는 파괴력을 보였다. 그럼에도 1998년~2000년에 이르기까지 근로빈곤층 문제는 여전히 사회적 현안으로 자리잡지 못하고 있었다. 당시 우리사회는 자활사업을 통해 실직빈곤층의 탈빈곤을 촉진하는 정책이나, 실직자를 위한 공공근로사업, 민간차원의 실업극복사업 등에 초점을 두고 있었던 것이다.

하지만 한국사회는 이미 근로빈곤층의 문제가 심화되는 길에 접어들었던 것처럼 보인다. 실업률은 급격히 감소하고 있는데, 빈곤율은 그다지 감소하지 않는 상황이 지속되면서 근로빈곤층의 문제가 저변에서 심화되고 있었던 것이다. 특히 2003년을 기점으로 빈곤율이 다시 상승하는 추세를 보이면서 많은 연구자

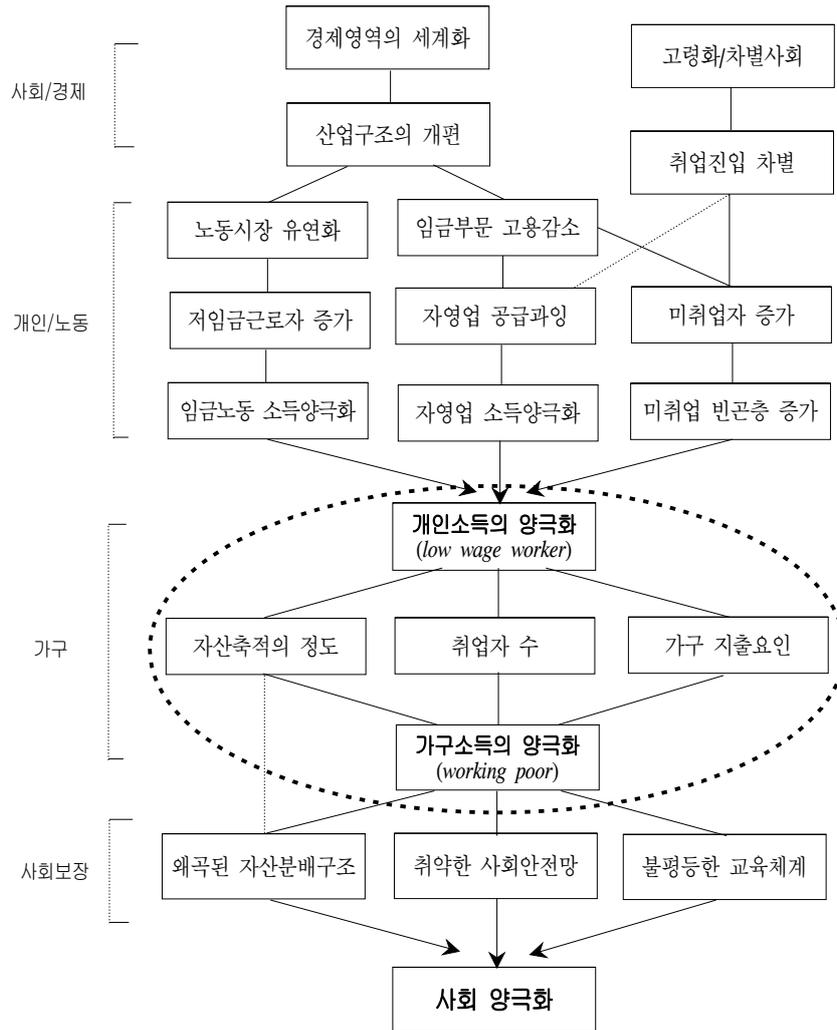
주17) 프랑스의 근로장려금(PPE)는 아직 제도초기단계이며, 그 방향성은 정권교체에 따라 변화할 소지가 있다. 따라서 이 제도도입의 배경과 이를 둘러싼 정치적 함의에 대해서는 좀더 심층적인 분석이 필요할 것이다.

가 소득분배구조의 악화문제에 주목하기 시작하였다. 그리고 일련의 연구과정을 통해 현재 한국사회가 경제양극화에 직면해 있으며, 이 양극화 현상의 저변에 근로빈곤층의 문제가 도사리고 있다는 점 또한 명확해지게 되었다. 이러한 맥락에서 정부는 일차적으로 취업빈곤층에 대해서는 EITC와 유사한 형태의 <근로소득보전제도> 도입을 검토하고, 실직빈곤층에 대해서는 자활사업과 사회적 일자리를 통한 지원을 강구하고 있는 것이다.

[그림 2-5]는 한국사회에서 근로빈곤층이 생산·재생산되는 과정을 요약한 것이다. 이는 본 연구에서 한국 근로빈곤층 문제를 설명하는 기본구조라고 말할 수 있다.

구체적으로 설명하면, 먼저 근로빈곤층은 ① 산업구조개편과 노동시장유연화, 고령화 등 사회·경제적 구조변화로 인해, ② 임금부문의 비정규직 일자리의 증가와 영세자영부문의 증가, 청년실업자와 중장년실직자의 증가 등 노동(소득)양극화로 인해, ③ 취약한 자산형성, 취업자 수의 감소, 지출증가 등 가구소득 양극화 과정을 통해 생산된다는 점을 보여주고 있다. 또한 시장을 통해 발생한 근로빈곤층은 사회보장체계의 취약성으로 인해 빈곤을 대물림하는 재생산구조로 이어진다는 점을 나타내고 있다.

[그림 2-5] 한국 근로빈곤층의 생산과 경제양극화



## 제 3 장 근로빈곤층의 국제비교

### 제 1 절 비교의 기준

#### 1. 분석단위 및 기준의 문제

근로빈곤층의 규모와 실태에 대한 국제비교분석을 위해서는 빈곤선의 설정과 근로빈곤층의 범주에 대한 명확한 기준을 설정해야 한다. 여기서는 2004년 유럽 근로빈곤층 연구에서 활용된 판정기준을 활용할 것이다.

먼저 빈곤층의 규모를 추정하기 위해서는 분석의 대상이 되는 소득의 종류와 빈곤선 또는 빈곤소득기준을 설정해야 한다. 분석의 대상이 되는 기준소득은 다음 두 가지 - 경상소득과 경상소득에서 공공부조성 이전소득을 제외한 소득 - 를 활용할 수 있으며, 본 연구에서는 후자(공공부조성 이전소득을 제외한 경상소득)를 기준소득으로 활용하였다. 그리고 빈곤선은 중위소득의 40%, 50%, 60% 및 평균소득의 50% 등을 기준선으로 활용할 수 있으며, 본 연구에서는 기준소득으로 공공부조전 경상소득을 활용하였다.

① 기준소득 : 공공부조성 이전소득을 제외한 경상소득(f2\_allx)

② 빈곤선 : 중위소득의 60%

근로빈곤층을 취업상태에 따라 구분하는 경우, 아래와 같이 모두 다섯 개의 개념이 활용될 것이다. 그리고 앞서 언급했던 근로빈곤층(*Workable & Working Poor*) 개념보다 경활빈곤층 또는 취업빈곤층 개념이 보다 빈번하게 사용될 것이다. 보다 구체적인 하위개념은 위에 언급했던 [그림 2-2]에 따라 정의되고 비교될 것이다.

① 경활빈곤층(*active poor*) = ② + ⑤

② 취업빈곤층(*working poor*) = ③ + ④

- ③ 임금근로빈곤층(*employed poor*)
- ④ 비임금근로빈곤층(*self-employed poor*)
- ⑤ 실직빈곤층(*unemployed poor*)

그리고 국제비교를 위한 자료와 관련해서는 유럽 각국의 근로빈곤층 규모 및 실태는 2004년 『유럽의 근로빈곤층』(*Working Poor in Europe*)의 분석결과를 활용하였으며, 미국의 근로빈곤층 규모 및 실태는 BLS가 2001년과 2002년에 출간한 『근로빈곤층 프로파일』(*Working Pooors Profile*)의 분석결과를 활용하였다. 그리고 한국 근로빈곤층의 규모 및 실태는 한국보건사회연구원이 2003년 출간한 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 원자료를 활용하였다. 물론 각각의 자료는 조사시점 및 기준시점이 다르다는 점에서 비교시점의 불일치라는 한계를 안고 있다.

## 2. 분석과제의 문제

근로빈곤층에 대한 국제비교를 함에 있어 위에 언급했던 자료의 한계를 감안하여, 다음과 같은 문제에 초점을 맞추어 분석을 하고자 한다.

- ① 소득분배구조의 정도 : Gini 계수 및 소득분위별 소득격차에 대한 분석을 통해 근로빈곤층이 발생하는 거시적 환경을 검토
- ② 빈곤층의 규모 : 동일한 소득에 동일한 빈곤선을 적용하여 국가간 빈곤층 규모를 비교
- ③ 근로빈곤층의 규모 : 근로빈곤층에 대한 다양한 정의(경활빈곤층, 취업빈곤층, 실직빈곤층)에 따라 그 규모를 추정
- ④ 근로빈곤층의 빈곤진입 및 빈곤탈출원인 : 근로빈곤층이 어떠한 요인으로 빈곤상태에 빠지고, 탈출하는가와 관련해서 외국의 선행연구결과와 국내의 선행연구결과를 비교

## 제 2 절 한국의 근로빈곤층

한국의 빈곤층 문제와 관련한 쟁점은 다양하다. 먼저 빈곤율을 산출하는 기준과 관련된 합의가 이루어지지 않고 있으며,<sup>주18)</sup> 이어 빈곤층의 정확한 규모에 대해서도 신뢰할 수 있는 자료와 추정치가 존재하지 않는다. 하물며 근로빈곤층의 규모에 대해서는 정책적으로 유용한 수치는 제대로 언급되지도 않는 실정이다. 따라서 아래 세 가지 주제를 중심으로 논의를 정리하기로 하겠다 : ① 소득 분배구조 및 빈곤율의 변화, ② 실질 빈곤율의 추정, ③ 근로빈곤층의 규모.

### 1. 한국의 소득분배구조와 빈곤율의 변화

한국사회의 빈곤층 규모를 파악하기에 앞서, 실질소득 및 빈곤율의 추이를 살펴보기로 하자. [그림 3-1]과 [그림 3-2]는 한국사회가 1980년대 이후 실질소득의 변화와 상대 빈곤율의 변화를 통해 최근의 경제양극화와 빈곤율 증가가 어떠한 의미를 갖는지 보여주고 있다.

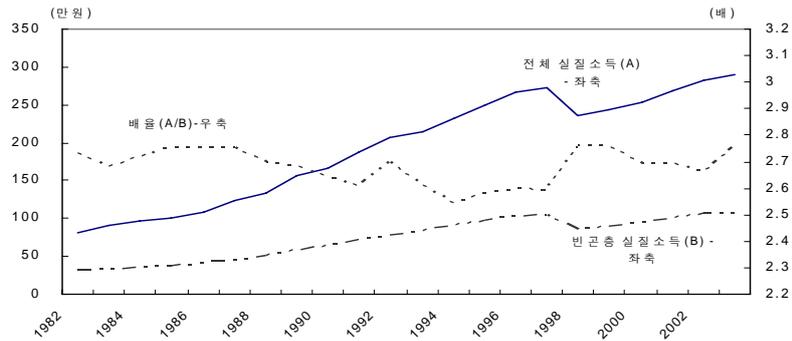
먼저 [그림 3-1]은 전체 임금근로자가구와 빈곤층 임금근로자가구의 실질소득(평균 경상소득 기준)의 변화와 두 집단간의 배율 변화를 나타낸 것이다. 이는 전체 가구를 대상으로 한 것이 아님을 의미한다.<sup>주19)</sup> 참고로 빈곤가구는 경상소득을 대상으로 중위소득의 40%를 빈곤선으로 적용하였다.

이 그림에서 실질가구소득은 전체 임금근로가구의 증가폭이 빈곤층 임금근로가구의 증가폭에 비해 매우 크다는 점을 알 수 있다. 그리고 소득격차(소득배율)는 2003년 들어 1980년대 중반과 유사한 수준으로 확대되어 있음을 나타내고 있다. 소득격차는 1980년대 이후 서서히 감소되는 양상을 나타내다, 외환위기를 기점으로 다시 확대되고, 이후 서서히 감소하다 2003년 이후 다시 1980년대 중반 수준으로 확대되는 양상을 보이고 있음을 알 수 있다.

주18) 우리사회에서 빈곤율을 산출하기 위해 필요한 빈곤선으로 최저생계비나 중위소득 등 다양한 기준을 활용하고 있으나 합의가 이루어졌다고 말하기 힘들며, 적용소득의 선택이나 7인 이상 가구의 선택 문제 등으로 연구자마다 상이한 수치가 발표되고 있다.

주19) 현재 전체 가구를 대상으로 빈곤율을 추정할 수 있는 통계자료는 존재하지 않는다. 따라서 이 빈곤율 수치는 매우 제한적인 가구집단에 대한 추정치라는 점에 유의해야 한다.

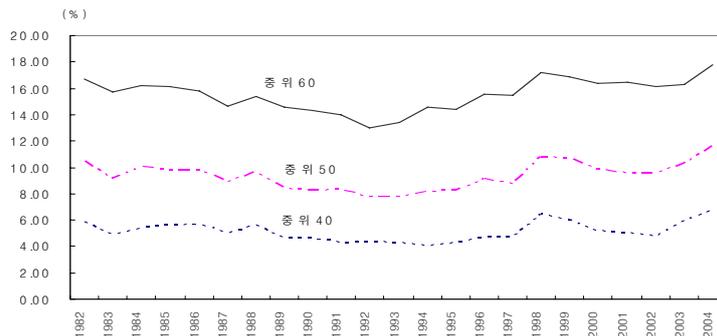
[그림 3-1] 도시임금근로계층의 실질소득 및 소득배율 추이



주: 빈곤층은 경상소득 대상으로 중위소득의 40%를 빈곤선으로 적용  
 자료: 통계청, 『도시가계조사』 (년간), 각 연도 원자료

그리고 [그림 3-2]는 도시임금근로자 가구의 상대빈곤율 추이를 살펴본 것이다. 중위소득의 40~60%를 빈곤선으로 그 추이를 살펴보면, 1983~2003년 사이 중위소득 40%기준 빈곤율은 4.89%에서 5.9%로, 중위소득 50%기준 빈곤율은 9.15%에서 10.29%로, 중위소득 60%기준 빈곤율은 15.71%에서 16.26%로 증가한 것으로 추정된다. 또한 2003년 빈곤율은 외환위기의 충격이 심했던 1998년과 1999년의 빈곤율과 유사한 수준으로 추정된다.

[그림 3-2] 도시임금근로계층의 빈곤율 추이



주: 빈곤율은 경상소득 대상으로 중위소득의 40~60%를 빈곤선으로 적용  
 자료: 통계청, 『도시가계조사』 (년간), 각 연도 원자료

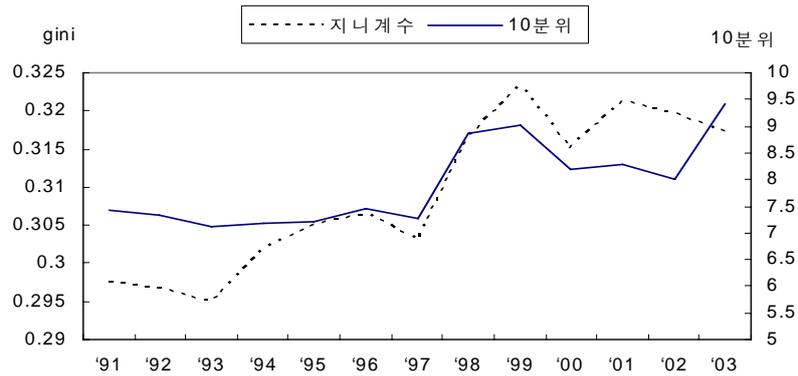
다음 [그림 3-3]과 [그림 3-4]는 외환위기 전후의 소득분배구조와 실업·빈곤율 추이에 초점을 둔 것이다.

먼저 모든 지표가 외환위기를 정점으로 차츰 감소하는 양상을 나타내고 있음을 알 수 있다. 지니계수의 개선은 상대적으로 더디게 나타나고 있으나, 실업률과 빈곤율, 10분위 소득배율은 빠른 속도로 개선되고 있음을 알 수 있다. 하지만 여기서 주목해야 할 점은 실업률과 빈곤율, 그리고 10분위 소득배율 모두 2003년을 기점으로 반등세로 돌아서고 있다는 것이다. 이는 외환위기 이후의 각종 지원정책이 노동시장의 연건변화와 내수침체로 인해 효과를 발휘하지 못하고 있다는 점을 말해주는 것으로 해석할 수 있다.

아래 그림에서 주목해야 할 점은 지니계수가 완만하게 감소세를 보여 소득분배 상태가 개선된 것처럼 보이나, 실업률과 빈곤율, 10분위 소득분배율은 더욱 악화된 것으로 나타나고 있다는 점이다. 이는 지니계수의 변화로 빈곤층의 증가나 소득양극화 문제를 설명할 수 없다는 한계를 고려할 때, 매우 시사점이 크다. 달리 표현하면, 2003년을 기점으로 상위계층과 하위계층간의 소득격차가 커지고, 빈곤층의 규모가 증가하고 있는 양극화 현상이 심화되고 있음을 말해주는 것이다.

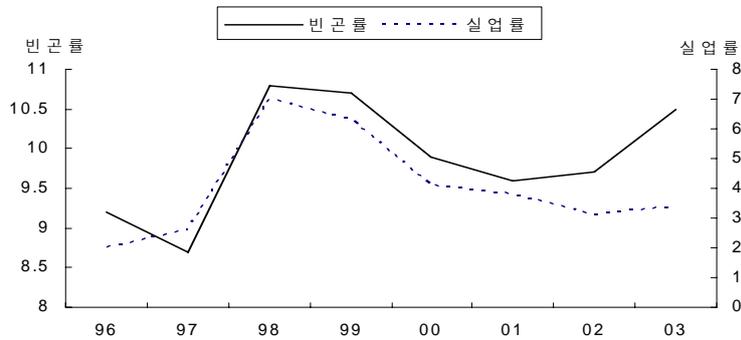
그리고 또 한 가지 지적할 수 있는 사항은 공식실업률의 변화가 이러한 양극화 현상을 반영하지 못하고 있다는 점이다. [그림 3-4]를 보면, 2001년 이후 실업률과 빈곤율이 괴리되어 진행되고 있음을 알 수 있다. 이는 다음 두 가지 개연성을 말해준다. 첫째, ILO방식의 실업률 통계는 매우 제한된 집단만을 실업자만을 대표하는 것으로 해석할 수 있다는 점이다. 둘째, 낮은 실업률 하의 빈곤층 증가는 빈곤인구 중 취업빈곤층이 증가하고 있음을 의미하는 것으로 해석할지 모른다는 점이다.

[그림 3-3] 외환위기 전후의 소득불평등과 소득격차



자료: 통계청, 『도시가계조사』 (년간), 각년도 원자료

[그림 3-4] 외환위기 전후의 실업률과 빈곤율 추이



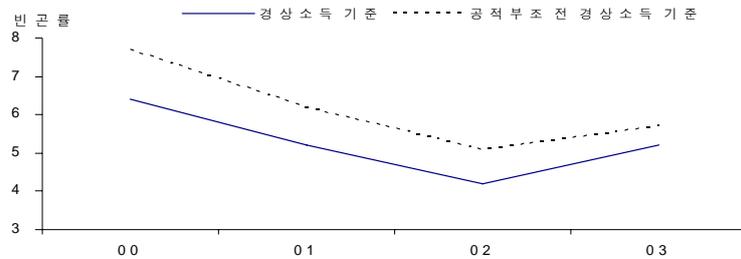
주: 빈곤율은 경상소득 대상으로 중위소득의 50%를 빈곤선으로 적용  
 자료: 통계청, 『도시가계조사』 (년간) ; 『경제활동인구조사』 (년간) 각 년도 원자료

이제 공공부조 수급문제를 고려하여, 경상소득에서 공적부조성 이전소득을 제외한 소득에 가구규모별 최저생계비를 적용하여 2000년 이후의 빈곤율 추이를 살펴보면, [그림 3-5]와 같다.

먼저 기초생활보장제도가 도입된 2000년 이후의 빈곤율을 공공부조 이전소득

을 포함한 경우와 제외한 두 가지 소득을 기준으로 산출하였다. 여기서도 빈곤율은 [그림 3-2]나 [그림 3-4]와 같이 2003년에 크게 증가하는 것으로 나타나고 있음을 알 수 있다. 하지만 그 증가폭이 다소 다르게 나타나는데, 이는 두 그림에 적용한 빈곤선이 중위소득의 50%와 최저생계비로 달랐기 때문으로 판단된다. 그리고 미미한 수준이기는 하지만, 공공부조제도를 통한 이전소득으로 빈곤율이 소폭이나마 감소하는 효과를 확인할 수 있다.<sup>주20)</sup>

[그림 3-5] 최저생계비 기준 빈곤율의 추이



자료: 통계청, 『도시가계조사』 (년간), 각년도 원자료

## 2. 한국의 실질 빈곤율 추정

빈곤율의 추정작업은 그 자체로서 학문적 엄격성을 가져야 할 뿐 아니라, 정책적으로 지원해야 할 집단의 규모를 정확하게 파악해야 한다는 의미를 갖는다. 따라서 빈곤율 추정은 다음 두 가지 측면을 감안해서 이루어져야 한다.

첫째, 전체 인구집단을 대상으로 빈곤율을 추정해야 한다. 도시가계만을 대상으로 하거나, 1인 가구를 제외하거나, 비임금근로자 및 미취업자 가구를 제외하는 방식으로 빈곤율을 추정해서는 전체 인구를 대표한다고 말하기 어려울 것이다. 그럼에도 현재 국내에 전체 인구를 대표하는 빈곤율을 추정할 수 있는 자료가 부재한 상황이다. 이는 대부분의 빈곤율이 현실의 빈곤층 규모를 적절하

주20) 물론 이론적으로는 기초생활보장제도를 통해 빈곤율을 감소시킬 수 없는 것처럼 보인다. 그러나 그것은 다음 두 가지 이유로 가능하다고 말할 수 있다. 첫째, 최저생계비 기준을 초과해서 지급되는 각종 수당이나 급여로 인한 것이다. 둘째, 공공부조제도의 소득과약이 제대로 이루어지지 않기 때문이라고 이해할 수 있다.

게 추정하지 못하고, 이는 정책설계에 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 의미한다. 따라서 향후 빈곤율 추정은 전체 인구에 대한 대표성을 갖는 표본을 기초로 추정되어야 할 것이다.<sup>주21)</sup>

둘째, 빈곤선에 대한 합의된 기준을 설정해야 한다. 현재 절대빈곤선 또는 공공부조 수급선으로 사용되고 있는 가구규모별 최저생계비는 가구규모별 균등화 지수의 문제를 안고 있다. OECD의 가구균등화 지수와 비교할 때, 한국 최저생계비의 가구균등화 지수는 1~2인 가구 빈곤선이 상대적으로 낮게 책정되어 있음을 알 수 있다(아래 표 3-1 참조). 그리고 가구특성<sup>주22)</sup>에 따른 빈곤선을 구성하기 힘든 문제점을 안고 있다. 이는 현행 최저생계비가 가구특성에 맞게 적절한 수준으로 설정된 것인가에 대한 의문이 제기되고 있음을 의미한다.

〈표 3-1〉 가구균등화 지수의 비교

	1인	2인	3인	4인	5인	6인
OECD	0.500	0.707	0.866	1.000	1.118	1.225
한 국	0.349	0.578	0.795	1.000	1.137	1.283
미 국	0.503	0.660	0.794	1.000	1.177	1.318

주: OECD는 가구원수의 제곱근, 즉  $\frac{1}{\sqrt{n}}$  을, 한국은 2004년 가구규모별 최저생계비를, 미국은 2004년 Poverty Threshold의 균등화 지수를 적용

위에 언급했던 첫 번째 문제점을 살펴보기 위해서는 전국규모로 농어촌지역, 미취업자 가구, 비임금근로자 가구 등을 포괄하는 조사자료와 도시가계조사 자료를 비교할 필요가 있다. <표 3-2>는 도시가계조사 자료에 기초한 빈곤율을 전국 조사인 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 자료<sup>주23)</sup>의 빈곤율과 비교한 것이

주21) 도시가계조사 자료에 1인가구, 미취업자, 자영업자 등 비임금근로자의 소득이 발표되지 않는 상황에서 빈곤율을 추정하기 위한 다양한 시도가 있어 왔다. 그 중에 지출을 기준으로 빈곤율을 추정하거나, 소득과 지출의 관계를 고려하여 빈곤율을 추정하는 방법 등이 사용되어 왔다. 하지만 통계청 전국가계조사자료를 통해 비임금근로자에 대한 소득이 발표된다면, 이러한 방법이 갖는 한계를 무릅쓰게 될 유인이 상당부분 감소할 것이다.

주22) 많은 국가에서 공공부조제도의 수급기준선으로 빈곤선을 책정할 때, 첫 번째 성인가구원과 두 번째 성인가구원, 그리고 아동에 대해 각각 다른 값을 적용하여 빈곤선(또는 행정급여 수급선)을 설정하고 있다.

주23) 본 연구에서 활용할 『저소득층 자활사업 실태조사』 자료는 2002년 10월 1개월간 전국의

다. 즉, 동일한 특성을 가진 가구(임금근로자가가구)만을 대상으로 빈곤율을 추정하고, 이를 전체 인구를 대상으로 추정된 빈곤율과 비교한 것이다. 이는 도시가계조사 자료가 전체인구의 일부만을 대표할 뿐 아니라, 빈곤율 수준측면에서도 상당 수준 낮게 추정되는 한계를 갖는다는 점을 말해주고 있다.

〈표 3-2〉 자활조사와 도시가계조사의 빈곤율 비교

(단위: 개인의 %)

	도시가계조사 (’01.10~’02.9)	2002년 저소득층 자활조사 (’01. 10 ~ ’02. 9)			
		Model I	Model II	Model III	전체
빈곤층	4.1	3.2	5.8	6.7	10.3
차상위층	3.3	3.2	4.3	4.6	3.6
비빈곤층	92.6	93.6	89.9	88.3	86.1
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1) 경상소득을 기준소득으로 2002년 가구규모별 최저생계비를 빈곤선으로 활용

2) <Model I~III> 모두 도시지역(동부)에 거주하는 2인 이상 가구를 대상으로 하고 있음. 하지만 <Model I>은 2002년 10월 1일을 기준으로 1주일 이전기간 중 가구주의 취업상태가 임금근로자인 가구만을 대상으로, <Model II>는 동일 시점에서 가구주나 배우자 중 한 사람 이상의 취업상태가 임금근로자인 가구만을 대상으로, <Model III>은 가구원 중 1인 이상의 임금근로자가 있는 가구만을 대상으로 빈곤율을 추정

자료: 통계청, 도시가계조사 분기자료, 2001년 4/4, 2002년 1/4~3/4분기 ; 한국보건사회연구원 (2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 원자료

위에 언급했던 두 번째 문제를 설명하기 위해서는 기존의 최저생계비와 OECD 가구균등화 지수를 적용한 최저생계비로 빈곤율을 추정하고, 그 차이를 확인해 볼 수 있다. <표 3-3>은 경상소득과 공적이전 전 경상소득을 대상소득으로 서로 다른 두 개의 최저생계비를 적용하여 빈곤층 규모를 추정한 결과이다. 이 표에 따르면, 최저생계비의 가구균등화 지수를 OECD방식으로 조정하여 빈곤율을 추정해 보면, 동일 자료를 사용하더라도 빈곤율이 0.4%가량 증가하는 것을 확인할 수 있다. 그리고 차상위층을 포함하여 빈곤율을 추정하고 그 차이를 살펴보면, 약 0.7~0.8%의 차이가 나타나고 있음을 알 수 있다. 이러한 변화가 나타나는 가장 큰 이유는 1~2인 가구의 최저생계비가 상향 조정되어 보다 많은 인구가 빈곤층으로 유입되기 때문이며, 반대로 5인 이상 가구의 최저생계

약 200여개 조사에 분포한 약 1만가구의 표본을 대상으로 실시된 조사이다.

비는 하향 조정되기 때문이다.

<표 3-3> 기존 최저생계비와 수정 최저생계비에 따른 빈곤율 추정  
(단위: 개인의 %)

		기존 최저생계비(A)		수정 최저생계비(B)		차이(B-A)	
		구성비	누적비	구성비	누적비	구성비	누적비
경상소득 기준	빈곤층	5.3	5.3	5.7	5.7	0.4	0.4
	차상위층	2.8	8.0	3.1	8.8	0.3	0.8
	비빈곤층	92.0	100.0	91.2	100.0	-	-
	합계	100.0	-	100.0	-	-	-
공적이전 전 경상소득 기준 (F2_allx)	빈곤층	5.8	5.8	6.2	6.2	0.4	0.4
	차상위층	2.7	8.5	3.0	9.2	0.3	0.7
	비빈곤층	91.5	100.0	90.8	100.0	-	-
	합계	100.0	-	100.0	-	-	-

주: 수정된 최저생계비는 위에 언급된 OECD 기준 가구균등화 지수를 적용  
자료: 통계청, 『도시가계조사』, 2003년 원자료

하지만 실질 빈곤율을 추정하기 위해서는 전국 규모의 대표성을 갖는 조사자료를 토대로 보다 현실적인 빈곤선을 적용하여야 한다. 이러한 시도의 일환으로 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 자료를 대상으로 다양한 빈곤선을 적용하여 빈곤율을 추정해 보았다.

아래 <표 3-4>는 빈곤율 산출에 있어 다음과 같은 방식을 사용하였다. 먼저 빈곤율 산출소득을 경상소득(f2\_ally)과 공공부조전 경상소득(f2\_allx)으로 구분하여, 공공부조전후의 빈곤율 변화를 살펴볼 수 있게 하였다. 둘째, 다양한 빈곤선을 적용하여 빈곤율을 추정하였다. 이처럼 다양한 빈곤선을 설정한 이유는 빈곤선 설정방식에 따른 빈곤율 변화를 살펴보고, 국제비교를 위한 기준통일을 위해서이다. 참고로 여기서는 총 여덟 가지의 빈곤선을 사용하였다.

- ① 가구규모별 최저생계비(현행 방식)
- ② 4인가구 기준으로 OECD 가구균등화지수를 적용한 최저생계비
- ③ 가구규모별 중위소득의 40%~60%

- ④ 4인가구 기준으로 OECD 가구균등화지수를 적용한 중위소득의 40%~60%
- ⑤ OECD 가구균등화 지수를 적용한 중위소득의 40%~60%
- ⑥ 가구규모별 평균소득의 40%~60%
- ⑦ 4인가구 기준으로 OECD 가구균등화지수를 적용한 평균소득의 40%~60%
- ⑧ OECD 가구균등화 지수를 적용한 평균소득의 40%~60%

물론 자활조사는 설문조사의 한계로 소득이 과소 추정되었을 개연성이 있다. 하지만 전국 규모의 다른 조사결과와 비교하고, 자활조사 표본의 대표성을 고려할 때, 약 10~11% 수준의 빈곤율은 수용 가능한 수준이라고 판단된다. 그리고 가구균등화 지수를 적용하는 경우, OECD방식을 취하던, 표준가구방식을 취하던 빈곤율이 약 1%가량 증가하는 것을 확인할 수 있다.

〈표 3-4〉 2002년 저소득층 자활사업 실태조사의 추정 빈곤율

(단위: 개인의 %)

빈곤선		적용소득	2002년 저소득층 자활조사			
			공적이전전 경상소득(f2_allx)		경상소득(f2_ally)	
			구성비	누적비	구성비	누적비
① 최저생계비 기준	100% 미만	10.9	10.9	10.3	10.3	
	101%~120%	3.4	14.3	3.6	13.9	
	비 빈곤	85.7	100.0	86.1	100.0	
	합 계	100.0	-	100.0	-	
② 수정 최저생계비 기준	100% 미만	12.4	12.4	11.9	11.9	
	101%~120%	3.5	15.9	3.6	15.5	
	비 빈곤	84.1	100.0	84.5	100.0	
	합 계	100.0	-	100.0	-	
③ 중위소득 기준	중위 40%	9.1	9.1	8.2	8.2	
	중위 50%	4.1	13.2	4.1	12.3	
	중위 60%	3.0	16.1	3.2	15.5	
	비 빈곤	83.9	100.0	84.5	100.0	
	합 계	100.0	-	100.0	-	

〈표 3-4〉 계속

적용소득		2002년 저소득층 자활조사			
		공공부조전 정상소득(f2_allx)		정상소득(f2_ally)	
		구성비	누적비	구성비	누적비
④ 수정 중위소득 기준	중위 40%	10.4	10.4	9.7	9.7
	중위 50%	3.6	14.0	3.8	13.5
	중위 60%	3.0	17.0	3.2	16.7
	비 빈곤	83.0	100.0	83.3	100.0
	합 계	100.0	-	100.0	-
⑤ OECD 균등화방식 중위소득 기준	중위 40%	10.3	10.3	9.5	9.5
	중위 50%	3.4	13.7	3.5	13.1
	중위 60%	3.1	16.8	3.2	16.3
	비 빈곤	83.2	100.0	83.7	100.0
	합 계	100.0	-	100.0	-
⑥ 평균소득 기준	평균 40%	11.9	11.9	11.3	11.3
	평균 50%	4.0	15.9	4.2	15.5
	비 빈곤	75.8	100.0	76.0	100.0
	합 계	100.0	-	100.0	-
⑦ 수정 평균소득 기준	평균 40%	13.7	13.7	13.1	13.1
	평균 50%	3.6	17.3	3.8	16.9
	비 빈곤	74.2	100.0	74.5	100.0
	합 계	100.0	-	100.0	-
⑧OECD 균등화방식 평균소득 기준	평균 40%	12.1	12.1	11.6	11.6
	평균 50%	4.6	16.8	4.7	16.3
	비 빈곤	83.2	100.0	83.7	100.0
	합 계	100.0	-	100.0	-

주: 1) f2\_allx는 <공공부조 前 정상소득>을, f2\_ally는 <공공부조 後 정상소득>을 의미함.  
 2) 수정최저생계비, 수정중위소득, 수정평균소득은 4인 가구를 표준가구로 설정하고, 해당 가구의 소득에 OECD 가구균등화 지수를 적용하여 가구규모별 빈곤선을 산출  
 3) OECD 균등화방식은 해당 소득을 가구원수의 제곱근으로 나누어 빈곤선을 산출  
 자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 원자료

### 3. 한국 근로빈곤층의 규모와 구성

최근 우리사회에서 근로빈곤층에 대한 정책적 관심은 빠르게 증가하고 있다. 하지만 근로빈곤층 규모 및 실태를 정확하게 추정할 수 있는 통계자료는 매우 드물며, 있더라도 활용할 수 있는 정보가 제한적이라는 한계를 안고 있다. 이는 근로빈

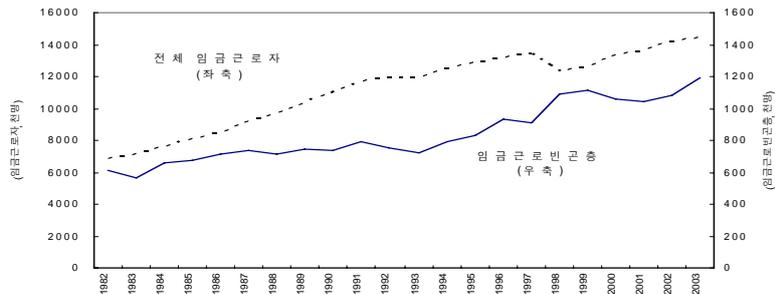
근층의 규모 및 실태를 파악할 수 있는 기초통계자료가 부족하다는 것을 의미한다.

따라서 본 절에서는 『도시가계조사』 자료를 활용하여 근로빈곤층(임금근로빈곤층)의 규모 및 비중 변화를 시계열적으로 살펴보고, 최근의 전체 인구대비 근로빈곤층 규모추정 및 구성과 관련해서는 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 자료를 활용할 것이다.

먼저 지난 20여년간 취업자 대비 근로빈곤층 규모는 어떻게 변화해 왔는지 살펴보기로 하자. 그러나 현실적으로 비임금근로자를 포함한 취업빈곤층의 규모변화를 추정할 수 있는 데이터는 존재하지 않는 것으로 판단된다. 따라서 여기서는 1982년 이후 도시가계조사 자료를 활용하여, 임금근로가구 내 취업자의 규모변화를 보여줄 것이다.

[그림 3-6]은 통계청 자료(KOSIS)를 활용하여 전체 임금근로자의 추이를 파악하고, 도시가계조사 자료를 활용하여 중위소득 50%이하 빈곤가구의 취업자 수를 파악하여 이를 전체 취업자 수의 비율로 나타낸 뒤, 그 비율을 전체 임금근로자 수에 적용한 것이다. 물론 이 자료의 한계는 임금근로가구 내 취업자 중에는 비임금근로자가 일부 포함되어 있다는 점이다. 하지만 이러한 분포가 분석대상 자료에 동일하게 나타나고 있음을 감안하면, 그 추이를 보여주는 데 큰 무리가 없을 것이다.

[그림 3-6] 임금근로가구 내 취업자(임금근로빈곤층)의 추이



- 주: 1) 빈곤선은 경상소득을 기준으로 중위소득의 50%를 기준선을 적용  
 2) 임금근로빈곤층의 규모는 도시가계조사 자료의 임금근로가구 중 빈곤가구 취업자가 해당 가구전체 취업자에서 차지하는 비율을 통계청 KOSIS 자료로 파악한 각 년도 임금근로자 규모에 적용하여 산출하였음. 따라서 임금근로빈곤층은 일부 비임금근로자를 포함하고 있다는 점에 주의해야 함

자료: 통계청, 『도시가계조사』, 1982~2003년 연간 원자료 ; 통계청, KOSIS

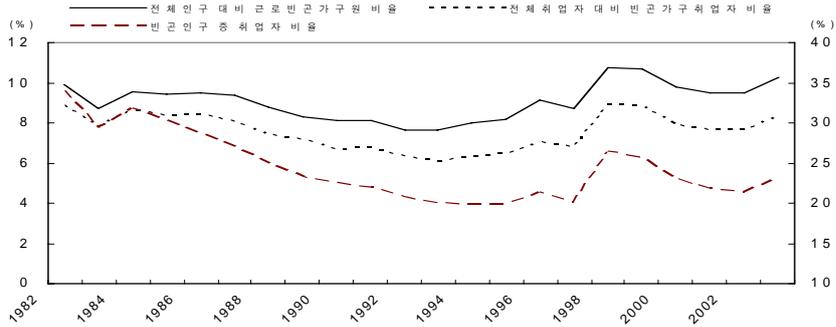
1982년 이후 인구증가와 더불어 임금근로빈곤층의 규모 또한 지속적으로 증가해 왔으며, 외환위기 직후에는 그 증가폭이 매우 컸음을 보여주고 있다. 그리고 2003년을 기점으로 그 규모가 다시 증가하는 추세를 보이고 있음을 말해 준다.

그렇다면 이제 해당기간 중 빈곤가구 취업자가 전체 인구 및 전체 취업자에서 차지하는 비율을 살펴보기로 한다. [그림 3-7]에 따르면, 전체 인구 대비 <빈곤층 비율>(=빈곤율)은 1982년 8.69%에서 2003년 10.24%로, 전체 임금근로가구 취업자 대비 <임금근로빈곤가구 취업자 비율>은 7.85%에서 8.30%로 증가한 것으로 나타나고 있다. 이는 취업빈곤층이 그 절대규모에서 증가하였을 뿐 아니라, 상대규모(취업자 대비 비율)에서도 증가하였음을 의미한다. 바로 이것이 근로빈곤층 문제가 중요한 정책현안이 된 이유라고 말할 수 있다.

반면에 전체 빈곤인구 중 <취업자 비율>은 29.47%에서 23.08%로 감소한 것으로 나타나고 있다. 빈곤율이 증가함에 따라 전체 인구대비 빈곤인구 비율과 전체 취업자 대비 빈곤층 취업자 비율이 증가하는 것은 자연스러운 현상이다. 하지만 빈곤인구에서 취업자 비율이 급격한 변화를 보이는 것은 주목해야 할 현상이라고 판단된다. 1990년대 중반까지 빈곤인구 대비 취업자 비율은 뚜렷한 감소세를 보여 왔다. 그러나 외환위기직후와 2003년 빈곤인구 대비 취업자 비율이 급격하게 증가하는 양상이 나타났다. 이는 빈곤인구 구성에 있어 중요한 변화가 나타나고 있음을 의미하는 것이다. 그리고 그 원인은 새로 유입된 빈곤층 중 다수가 근로빈곤층으로 구성되어 있거나, 경기침체 등 위기상황에서 빈곤가구 구성원의 경제활동 참여가 증가하였기 때문으로 해석할 수 있다.<sup>주24)</sup>

주24) 1990년대 후반 빈곤인구 중 취업자 비중이 증가한 원인에 대해서는 좀더 심층적인 분석이 필요하며, 이에 대한 분석은 다음 연구를 통해 다루기로 하겠다.

[그림 3-7] 전체 인구, 취업자 그리고 빈곤층 대비 취업자 비율 추이



주: 빈곤층 판정은 경상소득 대상 중위소득의 50%를 빈곤선으로 적용  
 자료: 통계청, 『도시가계조사』, 원자료 (년간)

그렇다면 이제 근로빈곤층의 구성에 대해 살펴보기로 한다. 근로빈곤층의 구성과 관련해서는 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 자료를 활용하여 각 하위집단의 규모를 추정하였다. <표 3-5>는 <취업상태 및 종사상지위별 인구집단 중 빈곤층(경활빈곤층) 및 차상위층의 규모>를 보여주고 있다. 취업상태 및

<표 3-5> 취업상태별 인구집단 중 빈곤층의 규모

(단위: 개인의 %)

		빈곤층	차상위층	비빈곤층	합 계
입금근로자	소 계	4.0	2.6	93.4	100.0
	상용직	0.5	1.0	98.5	100.0
	임시직	3.6	2.9	93.5	100.0
	일용직	11.9	5.4	82.7	100.0
비입금근로자	소 계	9.6	2.8	87.6	100.0
	고용주	1.5	0.4	98.1	100.0
	자영업자	9.9	3.0	87.1	100.0
	무급종사자	12.7	3.3	84.0	100.0
미취업자	소 계	11.0	4.0	85.0	100.0
	실업자	24.8	7.2	68.0	100.0
	미취업자	7.4	3.2	89.4	100.0

주: 1) 공공부조전 경상소득(f2\_allx)에 가구규모별 최저생계비를 적용  
 2) 빈곤층은 최저생계비이하, 차상위층은 최저생계비의 101~120%, 비빈곤층은 120%이상  
 자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 원자료

종사상지위별로 빈곤층의 비율이 높은 집단은 실업자, 무급가족종사자, 일용직 근로자, 자영업자의 순으로 나타나고 있다. 반대로 빈곤층의 비율이 낮은 집단은 상용직, 고용주 순으로 나타나고 있음을 알 수 있다. 이는 종사상지위가 개인근로소득의 수준을 결정하며, 그들의 평균 취업자 수(약 1.12명)는 빈곤층으로 이어질 위험성을 극대화한다는 점을 의미하는 것이다.

근로빈곤층의 규모를 종사상지위별로 전체인구 및 빈곤인구 대비 비율로 추정해 보면 <표 3-6>과 같다. 먼저 근로능력을 갖고 있는 빈곤층은 전체 인구의 3.4%, 빈곤층의 30.8%를 차지하는 것으로 추정된다. 이어 근로능력은 없으나 취업 및 구직상태에 있는 빈곤층은 전체 인구의 1.0%, 빈곤층의 9.2%를 차지하는 것으로 추정된다. 그리고 이 두 집단을 합친 근로빈곤층(*workable & working poor*)은 전체 인구의 4.4%, 빈곤층의 40%를 차지하는 것으로 추정된다.

<표 3-6> 한국 근로빈곤층의 규모

(단위: 개인의 %)

				전체인구의 %	빈곤층의 %	근로빈곤층의 %
근로능력 빈곤층 (A)	경활 빈곤층	취업 빈곤층	①임금빈곤층	1.0	9.3	30.2
			②비임금빈곤층	0.9	8.0	26.0
			소소계(①+②)	1.9	17.3	56.2
		③실업빈곤층	0.8	7.4	24.0	
		소 계(①+②+③)	2.7	24.7	80.2	
	④비경활빈곤층	0.7	6.1	19.8		
합 계(①+②+③+④)				3.4	30.8	100.0
근로무능력 경활빈곤층 (B)	경활 빈곤층	취업 빈곤층	①임금빈곤층	0.2	1.8	20.0
			②비임금빈곤층	0.8	7.2	78.1
			소소계(①+②)	1.0	9.0	98.1
		③실업빈곤층	0.0	0.2	1.9	
		소 계(①+②+③)	1.0	9.2	100.0	
근로빈곤층 ( <i>workable &amp; working poor</i> ) (A+B)	경활 빈곤층	취업 빈곤층	①임금빈곤층	1.2	11.2	27.8
			②비임금빈곤층	1.7	15.1	37.9
			소소계(①+②)	2.9	26.3	65.7
		③실업빈곤층	0.8	7.6	19.0	
		소 계(①+②+③)	3.7	33.9	84.7	
	④비경활빈곤층	0.7	6.1	15.3		
합 계(①+②+③+④)				4.4	40.0	100.0

주: 빈곤선은 공적이전전 경상소득을 대상으로 가구규모별 최저생계비를 적용  
 자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 원자료

끝으로 다양한 빈곤선을 적용하여 근로빈곤가구와 가구원이 전체 가구와 개인 그리고 빈곤층 가구와 개인에서 차지하는 비중을 보면 아래 <표 3-7>과 같다. 먼저 최저생계비 이하 근로빈곤층 규모를 추정하면, 취업자가구는 전체 가구의 6.7%, 전체 인구의 6.1%, 빈곤가구의 44.4%, 빈곤층의 55.5%를 차지한다. 그리고 경찰인구는 전체 가구 및 개인의 8.2%와 7.2%, 빈곤가구 및 개인의 53.8%와 66.1%를 차지한다. 끝으로 근로빈곤층은 전체 가구 및 개인의 9.0%와 7.8%, 빈곤가구 및 개인의 59.2%와 71.3%를 차지한다. 아래의 기타 항목은 상대빈곤선을 적용한 경우의 예이다.<sup>주25)</sup>

<표 3-7> 근로빈곤가구 및 가구원의 규모

(단위: 가구 및 가구원의 %)

		전체가구의 %		빈곤가구의 %	
		가구	가구원	가구	가구원
최저생계비 기준	취업자가구	6.7	6.1	44.4	55.5
	경찰자가구	8.2	7.2	53.8	66.1
	근로빈곤가구	9.0	7.8	59.2	71.3
중위소득 50% 기준	취업자가구	8.6	8.0	49.4	60.8
	경찰자가구	10.2	9.2	58.2	70.2
	근로빈곤가구	11.1	9.8	63.3	74.9
중위소득 60% 기준	취업자가구	11.2	10.6	54.0	65.6
	경찰자가구	12.8	11.9	62.0	74.0
	근로빈곤가구	13.8	12.6	66.9	78.3
평균소득 50% 기준	취업자가구	10.6	10.1	52.9	64.8
	경찰자가구	12.3	11.4	61.0	73.4
	근로빈곤가구	13.3	12.1	65.9	77.8

주: 근로빈곤가구는 근로빈곤층(workable & working poor)이 1인 이상 포함된 가구를 지칭  
자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 원자료

주25) 이 <표 3-7>을 작성한 이유는 현재 공공부조정책이 대상으로 하는 빈곤층 중 다수는 근로 빈곤층이며, 이들의 욕구에 맞는 제도설계가 필요하다는 점을 지적하고, 이를 전제로 근로 능력이 없는 빈곤층에 대해서는 보다 관대한 최후의 사회안전망을 설계해야 한다는 점을 강조하기 위함이다.

### 제 3 절 유럽의 근로빈곤층

#### 1. 유럽의 소득분배구조와 빈곤문제

20세기 세계경제의 흐름은 제2차 세계대전을 계기로 유럽의 번영과 신생독립국의 상반된 운명(번영과 분열)으로 특징 지워진다. 그리고 서구 국가들은 해외에서 축적한 부를 내부의 계급적 타협을 통해 재분배하는 방식으로 복지국가의 성장을 이룰 수 있었다. 전후 30년간의 번영기는 유럽 노동·복지정책의 황금기이자, 인류가 생각할 수 있는 가장 안전한 사회보장체계의 발흥기였다.

하지만 1970년대 두 차례에 걸친 오일쇼크는 이러한 기득권에 심각한 위협을 가하였다. 내부의 계급적 타협을 위해 해외시장에서 얻은 수익을 재분배하기 힘든 여건이 조성되었던 것이다. 이 국면에서 가장 신속하게 제시된 대안은 1980년대의 신자유주의적 개혁정책이었다. 이 정책은 금융자본의 세계화, 자유무역, 노동시장 유연화, 복지축소 등을 골자로 급속하게 확대되었다. 그리고 이 변화는 전 세계적으로 많은 영향을 끼쳐 왔다. 이것이 유럽 각국에 좌·우파 정권의 이념적 갈등을 넘어선 ‘새로운 사회문제’(Nouvelle Questions Sociales)가 출현한 시대적 배경이었던 것이다(Robert Castel, 1995). 그리고 새로운 사회문제란 ‘취약한 임노동자’(Le Salarié de la Précarité)의 증가로 풀이된다. 복지국가의 번영기를 구가했던 임노동자의 황금기가 끝나가는 것을 암시하고 있는 것이다(Serge Paugam, 2000).

그렇다면 20세기 후반 가속화된 경제영역의 세계화 속에서 유럽 국가들은 사회영역, 특히 소득분배구조와 빈곤문제와 관련해서 어떠한 변화를 경험하였는가. Michael F. Förster(2000)에 따르면, 1980~1990년대 이들 국가의 소득분배구조는 악화되는 양상을 보여 왔던 것으로 나타나고 있다(표 3-8 참조). 또한 상위소득계층과 하위소득계층간의 격차도 소폭이나마 확대되는 국가가 많은 것으로 나타나고 있다. 특히 상·하위소득계층간 격차는 미국, 그리스, 이태리, 영국에서 큰 폭으로 증가한 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-8〉 유럽 각국의 소득분배구조 변화

	지니계수			10분위 배율		
	지니계수 (mid 90's)	P_1	P_2	10분위 (mid 90's)	P_1	P_2
A	23.8	-	-0.2	3.0	-	<b>0.1</b>
B	27.2	-	<b>1.2</b>	3.2	-	<b>0.0</b>
DK	21.7	-	-1.1	2.7	-	-0.2
FI	22.8	-2.8	<b>2.1</b>	2.8	-0.5	<b>0.1</b>
F	27.8	-	<b>0.3</b>	3.4	-	<b>0.1</b>
D	28.2	-	<b>1.7</b>	3.7	-	<b>0.4</b>
EL	33.6	-7.7	<b>0.0</b>	4.7	-2.1	-0.2
IRL	32.4	-	-0.6	4.2	-	-0.1
I	34.5	-	<b>3.9</b>	4.6	-	<b>0.8</b>
N	25.5	0.7	<b>2.1</b>	3.2	0.7	<b>0.4</b>
UK	31.2	3.8	<b>2.5</b>	4.1	3.8	<b>0.5</b>
US	34.4	2.7	<b>0.4</b>	5.5	2.7	<b>-0.2</b>

주: P\_1은 70년대 중반~80년대 중반까지, P\_2는 80년대 중반~90년대 중반까지의 변화율을 의미  
자료: Michael F. Förster(2000)의 <table 2-2>에서 발췌

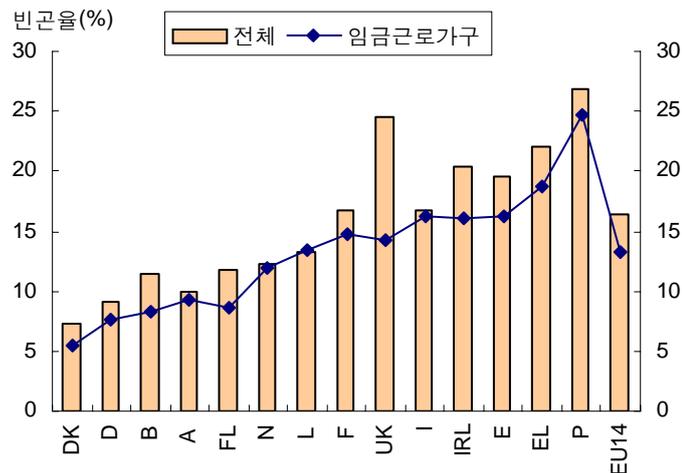
그렇다면 1990년대 유럽 각국의 빈곤율은 어떠한가. 1994년 ECHP를 통해 국가별로 동일한 기준에 따라 조사가 이루어지고 그것이 약 10년간 결과가 축적됨에 따라 다양한 연구결과가 발표되고 있다.

[그림 3-8]은 W. Strengmann-Kuhn(2002)이 ECHP 자료를 토대로 산출한 빈곤율을 토대로 작성한 것이다. 이 그림에 따르면, 유럽 14개국(EU14)의 평균 빈곤율(평균소득의 50%)은 16.4%로 추정되며, 가장 빈곤율이 높은 국가는 포르투갈(P)로 26.9%, 가장 낮은 국가는 덴마크(DK)로 7.3%의 빈곤율을 보이고 있다. 기타 주요 국가의 빈곤율은 프랑스(F)가 16.8%, 영국(UK)이 24.5%, 독일(D)이 9.1%로 추정된다. 흥미로운 것은 영국의 빈곤율이 매우 높은 수준을 보이고 있다는 점이다.

또한 아래 그림은 전체 가구와 임금근로가구를 구분하여 빈곤율을 보여주고 있는데, 국가마다 다소 차이를 보이지만, 전반적으로 임금근로가구의 빈곤율이 전체 가구 빈곤율에 비해 낮게 나타나고 있음을 알 수 있다. 여기서 흥미로운 점은 왜 특정국가의 경우, 그 차이가 크게 나타나는가 하는 점이다. 만일 그 차

이가 크다면, 임금근로자에 비해 비임금근로자나 미취업자의 빈곤율이 매우 높다는 것을 의미하기 때문이다. 그리고 이러한 현상은 앞서 한국의 실질빈곤율 추정결과와 비교할 때, 매우 큰 시사점을 갖는다. 아래 그림은 임금근로자와 기타 취업자 및 미취업자간의 격차가 가장 큰 나라가 영국이라는 점을 보여주고 있다. 반대로 위의 국가 중 룩셈부르크는 유일하게 임금근로자가구의 빈곤율이 기타 가구의 빈곤율보다 높은 것으로 나타나고 있다.

[그림 3-8] 유럽 각국의 빈곤층 규모



주: 1996년 ECHP자료에 근거한 빈곤율이며, 균등화된 순소득(net income)을 기준으로 평균소득의 50%를 빈곤선으로 적용  
 자료: Wolfgang Strengmann-Kuhn(2002)에서 재인용

## 2. 유럽 근로빈곤층의 규모

최근까지 근로빈곤층 연구는 미국을 중심으로 비교적 활발하게 이루어져 왔다. 반면에 유럽에서는 근로빈곤층에 대한 체계적인 연구를 찾아보기 힘들었다. 물론 그 저변에는 근로빈곤층의 발생을 억제할 수 있는 강력한 사회보장체계에 대한 확신이 도사리고 있었다. 하지만 1990년대에 접어들며, 유럽에서도 근로빈

곤층이 증가하기 시작하였고, 유럽은 그 규모와 실태를 파악할 수 있는 기초작업(빈곤선 및 기준소득의 설정)은 물론이고, 이를 적용할 수 있는 만족스러운 데이터 또한 보유하고 있지 않았다. 그러나 최근 들어서는 유럽가구패널(ECHP)의 출범과 함께 근로빈곤층에 대한 연구가 활발하게 진행되기 시작하였다.

<표 3-9>는 ECHP의 1999년 시점 자료를 활용하여, 취업상태 및 종사상지위에 따라 다양한 유형의 근로빈곤층(경활빈곤층) 규모를 추정한 것이다. 그리고 여기서 각각의 수치는 국가별로 경활인구 중 빈곤층, 취업자 중 빈곤층, 임금근로자 중의 빈곤층, 비임금근로자 중의 빈곤층, 실업자 중의 빈곤층 비율을 지칭하는 것이다.

이 표에 따르면, 유럽 15개국의 평균 경활빈곤층 규모는 경제활동인구의 10%(경활빈곤층), 취업자의 7%(취업빈곤층), 임금근로자의 6%(임금근로빈곤층), 비임금근로자의 14%(비임금근로빈곤층), 실업자의 39%(실직빈곤층)로 추정된다. 여기서 실업자 중 빈곤층의 규모가 높은 것은 쉽게 납득할 수 있는 것이다. 하지만 유럽 국가들의 경우, 비임금근로자가 전체 취업자에서 차지하는 비중이 10%내외이나 그들 중 빈곤층의 규모가 매우 높게 나타나고 있다는 점에 대해서는 추가적인 설명이 필요할 것이다.

국가별로는 경활인구 중 빈곤층 인구가 가장 적은 나라는 덴마크(4%)이며, 가장 많은 나라는 그리스(16%)로 나타나고 있다. 그리고 실업자 중 빈곤층 규모가 가장 적은 나라 또한 덴마크(7%)로 나타나고, 가장 많은 나라는 아일랜드로 무려 54%가 빈곤층으로 추정되고 있다. 하지만 이러한 수치만으로 아일랜드의 사회보장체계가 다른 국가에 비해 취약하다고 단정하기는 곤란하다. 그 이유는 전체 빈곤층, 비임금근로자 및 실업자의 절대규모와 밀접한 관련이 있기 때문이다.

<표 3-9> 유럽 각국의 경활빈곤층 규모

(단위: 개인의 %)

	경활인구 중 빈곤층	취업자 중 빈곤층	빈곤층		실업자 중 빈곤층
			임금근로자	비임금근로자	
EU 15개국 평균	10	7	6	14	39
B	8	5	4	12	32
DK	4	4	3	16	7
D	8	5	5	5	39
EL	16	14	9	22	35
E	14	9	7	16	44
F	11	7	6	19	34
IRL	8	5	4	10	54
I	15	10	8	16	49
L	10	9	9	11	43
NL	7	7	6	16	18
AT	7	6	4	26	20
P	15	15	10	28	34
FL	8	6	4	16	26
SE	6	5	3	24	19
UK	10	7	7	11	49

주: 1) ECHP 1999년 자료를 활용, 중위소득의 60%를 빈곤선으로 적용

2) 경활빈곤층은 지난 6개월간의 취업상태를 고려

자료: EFILWC(2004), 『Working Poor in the European Union』, pp.15-16 참조

유럽 각국 근로빈곤층의 특성을 보다 총체적으로 이해하기 위해서는 다양한 접근방법을 택할 수 있다. 그리고 이를 가장 잘 보여주는 것이, 근로빈곤층의 구성비율이라고 말할 수 있다. <표 3-10>은 유럽 15개국 경활빈곤층이 평균적으로 임금근로자가 45.2%, 비임금근로자가 36.5%, 실업자가 18.3%로 구성되어 있음을 보여준다.

이들 국가 중 경활빈곤층에서 임금근로자의 비율이 50%를 넘어서는 나라는 룩셈부르크, 네덜란드, 덴마크, 영국 등이며, 비임금근로자가 40%를 넘어서는 나라는 스페인, 독일, 이태리 등이고, 실업자의 비율이 40%를 넘어서는 나라는 포르투갈, 그리스 등이다. 이는 각 국가의 노동시장 구조 및 사회보장체계의 특성을 반영하는 것으로 판단된다. 이처럼 구성비율에서 차이가 나는 이유에 대해서는 뒤에 살펴보기로 한다.

〈표 3-10〉 유럽 각국의 경활빈곤층 구성비율

(단위: 개인의 %)

	임금근로자	비임금근로자	실업자	합계
EU15	45.2	36.5	18.3	100.0
B	40.8	37.4	21.8	100.0
DK	61.5	8.6	29.9	100.0
D	51.0	43.3	5.7	100.0
EL	31.0	25.6	43.4	100.0
E	32.7	48.9	18.4	100.0
F	44.1	39.0	16.9	100.0
IRL	39.1	39.4	21.5	100.0
I	35.6	40.2	24.2	100.0
L	81.0	9.7	9.3	100.0
NL	69.0	8.8	22.2	100.0
AT	47.6	13.5	38.9	100.0
P	45.8	10.4	43.8	100.0
FL	38.5	38.4	23.1	100.0
SE	38.8	22.9	38.4	100.0
UK	57.7	30.2	12.1	100.0

주: 1) ECHP 1999년 자료를 활용, 중위소득의 60%를 빈곤선으로 적용

2) 경활빈곤층은 지난 6개월간의 취업상태를 고려

자료: EFILWC(2004), 『Working Poor in the European Union』, pp.15-16 참조

### 3. 근로빈곤층의 변화

유럽 각국에서 근로빈곤층이 발생하는 원인은 다양한 측면에서 살펴볼 수 있다. 앞서 제2장에서 언급하였던 것처럼, 저임금, 가구특성, 고용의 질, 개인특성 등이 그 원인으로 지적될 수 있다. 하지만 궁극적으로 빈곤상태에 빠진다는 것은 소득감소나 지출증가에 기인하는 것이며, 소득감소의 원인은 낮은 근로소득과 고용불안 및 실직상태에서 찾을 수 있고, 지출증가의 원인은 가구원수의 증가나 불가피한 지출(의료비 등)에서 찾을 수 있다. 이를 정리하면 근로능력자가 빈곤상태에 빠지는 가장 주된 원인은 저임금과 가구특성이라는 요인으로 구분할 수 있는 것이다.

<저임금>요인이란 빈곤상태에 빠지지 않을 만큼 충분한 근로소득을 벌지 못

하는 빈곤임금(*poverty wage*)의 경우를 지칭하는 것이며, <가구>요인이란 취업자가 1인이거나 가구원수가 많거나 가구특성(장애인, 중질환자의 존재 등)으로 인해 소득이 빈곤선이하로 떨어지는 경우를 지칭한다. 예를 들면, 해당가구 취업자의 근로소득은 저임금이 아니나 기타 취업자가 없는 상황에서 새로운 가구원이 유입되어 빈곤선이 상향 적용됨으로써 빈곤층으로 분류되는 경우가 발생하는 것이다.<sup>주26)</sup>

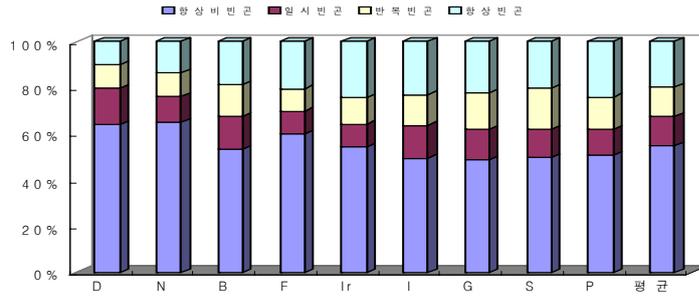
유럽 국가의 경우, 전체 임금노동자에서 중위임금 60%이하 저임금노동자의 비율은 약 12.6~15.8% 수준으로 나타나고 있다. 하지만 이들 모두 빈곤가구 구성원인 것은 아니다. 유럽 근로빈곤층 실태보고서에 따르면, 저임금노동자의 약 20%만이 근로빈곤층으로 나타나고 있다(EFILWC, 2004). 이는 대부분의 국가에서 저임금노동자가 해당 가구의 주소득원이 아니거나, 저임금노동자가 2인 이상 존재하기 때문에 가정해 볼 수 있다(W. Strengmann-Kuhn, 2002).

그렇다면 이제 유럽 빈곤층의 빈곤동학(*poverty dynamics*)에 대해 살펴보자. 지난 수년간 ECHP자료에 대한 분석은 빈곤층의 빈곤동학을 규명하는데 주력하고 있으며, 많은 연구논문이 항상빈곤층(*persistent poor*), 반복빈곤층(*recurrent poor*), 일시빈곤층(*transient poor*)의 규모를 국가별로 추정 발표하고 있다. Christopher T. Whelan 등(2003)은 1994년 빈곤층이 1998년까지 빈곤을 경험하는 양태에 따라 일시빈곤층, 반복빈곤층, 항상빈곤층으로 구분하여 그 규모를 추정하고 있는데, 조사대상국 평균 빈곤율은 전체 인구대비 일시빈곤층이 12.41%, 반복빈곤층이 12.88%, 항상빈곤층이 19.72%로 추정되고 있다.

[그림 3-9]는 각 빈곤층의 비중이 국가별로 비교적 큰 격차를 보이고 있음을 말해준다. 특히 항상빈곤층의 규모는 덴마크가 10.2%인 것에 비해 아일랜드는 24.2%로 두 배 이상의 차이를 보이고 있다. 반면에 일시빈곤층과 반복빈곤층은 국가간 격차가 상대적으로 작은 것으로 나타나고 있다.

주26) 빈곤진입 요인 중 가구요인 및 근로소득요인 문제와 관련해서는 한국보건사회연구원(2004), 『2003년 저소득층 자활사업 실태조사』 보고서의 제7장과 8장을 참조

[그림 3-9] 유럽 각국 빈곤층의 빈곤동학



자료: Christopher T. Whelan, Richard Layte, Bertrand Maître(2003), 'Poverty, Deprivation and Time: a comparative analysis of the structuring of disadvantage', EPAG working paper, september 2003

## 제 4 절 한국과 유럽의 근로빈곤층 비교

본 절에서는 한국 근로빈곤층에 대한 정의를 중위소득 60%를 기준선으로 하고 OECD방식의 가구균등화 지수를 적용하여 유럽 근로빈곤층과 비교하였다. 한국 근로빈곤층 추정을 위한 자료는 자활조사 자료를 활용하였다.

### 1. 근로빈곤층의 규모 비교

근로빈곤층의 규모를 비교하기 위해서는 두 가지 방법을 사용할 수 있다. 첫째, 전체 빈곤층 중 근로빈곤층(경활빈곤층, 취업빈곤층, 실직빈곤층, 비경활빈곤층)의 구성비율을 비교하는 방법을 사용할 수 있다. 둘째, 취업상태와 관련된 집단에서 빈곤층의 구성비율을 비교하는 방법을 채택할 수 있다. 하지만 현재 첫 번째 방법을 적용하고 있는 외국 문헌을 발견하고 비교하기란 매우 힘든 상황이다. 따라서 여기서는 두 번째 방법을 채택하기로 한다.

한국과 유럽의 근로빈곤층을 취업상태와 관련한 집단별로 그 규모(비율)를 비교해 보면, 아래 <표 3-11>과 같다. 전반적으로 취업상태에 따른 집단 중 빈곤층의 비율은 한국과 유럽 15개국 평균값이 유사하게 나타나고 있다. 다만 경

활빈곤층과 취업빈곤층은 한국이 유럽보다 다소 높은 비율을 보이고, 임금근로자와 비임금근로자 중 빈곤층의 비율 또한 한국이 유럽에 비해 약 2~3퍼센트 높게 나타나고 있다. 그리고 실직빈곤층의 비율은 한국과 유럽 평균이 각각 38.2%와 39%로 매우 유사하게 나타나고 있다.

좀더 구체적으로 한국 근로빈곤층의 구성분포와 가장 유사한 분포를 보이는 국가로는 스페인과 그리스를 들 수 있다. 이 두 국가의 경활인구 중 빈곤층의 비율은 각각 16%와 14%이며, 취업자, 임금근로자, 비임금근로자 등에 있어서도 빈곤층의 비율이 유사한 것으로 나타나고 있다. 이는 [그림 3-10]을 통해 쉽게 확인할 수 있다.

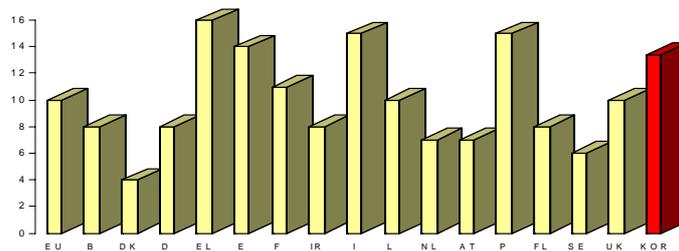
〈표 3-11〉 근로빈곤층의 규모 비교

(단위: 각 취업집단 중 빈곤층의 %)

	한국	유럽15개국 평균	스페인
경제활동인구 중 빈곤층	13.3	10	14
취업자 중 빈곤층	11.6	7	9
임금근로자 중 빈곤층	9.0	6	7
비임금근로자 중 빈곤층	16.6	14	16
실직자 중 빈곤층	38.2	39	44

주: 균등화된 중위소득의 60%를 기준선으로 적용  
 자료: EFILWC(2004)와 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』

[그림 3-10] 한국과 유럽 각국의 경활빈곤층 규모 비교



주: 경상소득을 대상으로 중위소득의 60%를 빈곤선으로 적용  
 자료: EFILWC(2004), 『Working Poor in the European Union』; 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 원자료; EU국가들은 1999년 통계이고, 한국은 2002년 통계

만일 취업상태에 따른 집단별 빈곤층 규모가 위와 같다면, 근로빈곤층(경찰빈곤층) 내에서 각 집단이 차지하는 구성비율을 살펴볼 필요가 있다. 이와 관련해서 아래 <표 3-12>는 한국의 경우 임금근로빈곤층과 비임금근로빈곤층의 비중이 각각 40.4%와 40.8%를 보인다면, 유럽 평균은 45.2%와 36.5%로 나타난다. 유럽의 경우 임금근로자의 비중(45.2%)이 비임금근로자에 비해 다소 크다는 것을 확인할 수 있다. 그리고 구성비에 있어 한국과 가장 유사한 형태를 취하고 있는 국가로 벨기에나 프랑스를 들 수 있다.

<표 3-12> 경찰빈곤층의 취업상태별 구성비 비교

(단위: 개인의 %)

	한국	유럽 15개국	프랑스	벨기에
임금근로 빈곤층	40.4	45.2	44.0	40.8
비임금근로 빈곤층	40.8	36.5	39.0	37.4
실직 빈곤층	18.8	18.2	16.9	21.9
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 균등화된 중위소득의 60%를 기준으로 적용

자료: EFILWC(2004)와 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』

## 2. 근로빈곤층의 특성 비교

유럽에 있어서도 근로빈곤층의 발생은 노동의 양극화와 밀접한 관련이 있으며, 그것은 저임금근로자의 증가로 표현된다. 그리고 피고용자 중 근로빈곤층 및 저임금근로자의 비율, 저임금근로자 중 근로빈곤층의 비율, 근로빈곤층 중 저임금근로자의 비율을 보면, 각국 근로빈곤층의 특성을 쉽게 파악할 수 있다.

물론 저임금근로자와 근로빈곤층은 상당부분 중첩되지만 동일한 집단은 아니다. 그리고 저임금근로자와 근로빈곤층의 중첩되는 비율이 크면, 저임금근로자가 가구의 2차 소득원이 아니라 주 소득원일 개연성이 높고, 취업자가 1인일 개연성이 높다. 그리고 이는 자발적인 선택에 의한 시간제근로가 아니라, 노동양극화의 일반화로 인해 양질의 일자리로의 접근이 힘들기 때문이라고 추정해 볼 수 있다.

<표 3-13>은 빈곤층 중 몇 %가 저임금근로자이며, 저임금근로자 중 몇 %가 빈곤층인지 말해주고 있다. Group\_3은 저임금근로자 중 빈곤층의 비율을 나타내

는 것으로, 유럽 평균과 한국이 각각 20%와 28.6%로 한국이 약 8.6% 가량 높은 것을 알 수 있다, Group\_4는 빈곤층 중 저임금근로자의 비율을 나타내는 것으로 한국(62.1%)이 유럽(37%)에 비해 그 비율이 훨씬 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 유럽의 경우 노동시장 내에서 저임금근로를 억제할 수 있는 국가의 정책적 개입이 이루어지고 있거나, 사후적으로 빈곤층에 대한 소득보장정책이 빈곤화를 예방하고 있기 때문이 아닌 가 판단된다.

〈표 3-13〉 임금근로빈곤층과 저임금노동자 비중의 비교

(단위: 개인의 %)

	Group_1	Group_2	Group_3	Group_4
KOREA	8.8	19.3	28.6	62.1
EU13	8	15	20	37
B	6	9	18	26
DK	4	7	13	21
D	10	17	24	41
EL	9	17	27	52
E	9	13	19	28
F	7	13	21	38
IRL	6	18	14	38
I	10	10	25	27
L	8	16	18	38
NL	7	16	15	33
AU	6	16	16	40
P	5	16	18	21
UK	7	21	15	44

주: 1) Group\_1은 전체 피고용자 중 빈곤층 비율; Group\_2는 전체 피고용자 중 저임금근로자 비율; Group\_3은 저임금근로자 중 빈곤층 비율; Group\_4는 빈곤층 중 저임금근로자 비율

2) 저임금은 개인중위임금의 60%이하 소득자

자료: EFILWC(2004)와 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』; EU국가들은 1999년 통계이고, 한국은 2002년 통계

한국과 유럽 근로빈곤층이 성별 인구집단에서 차지하는 비율을 살펴보면, 유럽과 한국 모두 여성에게서 근로빈곤층 발생위험이 높고, 임금근로자에게서보다 비임금근로자에게서 근로빈곤층의 비율이 높다는 것을 알 수 있다(표 3-14 참조). 다만 유럽은 임금근로자와 비임금근로자의 성별 인구집단 중 임금근로

자의 경우 남녀 성비가 유사하게 나타나는 반면, 비임금근로자는 소폭이나마 여성 중 근로빈곤층의 비율이 낮게 나타나고 있다. 이에 비해 한국은 모든 취업상태별에서 여성의 비율이 높게 나타나고 있다.

〈표 3-14〉 성별 인구집단 중 경활빈곤층의 분포 비교

(단위: 개인의 %)

	EU 15		한 국		
	임금근로자	비임금근로자	임금근로자	비임금근로자	경활인구
남 성	6	14	7.2	13.4	11.2
여 성	6	13	11.6	20.9	16.4
여성/남성	1.0	0.93	1.6	1.6	1.5

자료: EFILWC(2004)와 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』; EU국가들은 1999년 통계이고, 한국은 2002년 통계

그리고 연령대별로 근로빈곤층(경활빈곤층) 비율을 살펴보면, 16~24세의 인구 집단에서는 유럽의 근로빈곤층 비율이 높으나 나머지 인구집단에서는 한국 근로빈곤층 비율이 높게 나타나고 있음을 알 수 있다(표 3-15 참조).

〈표 3-15〉 연령대별 인구집단 중 경활빈곤층 분포 비교

(단위: 개인의 %)

	연령구간		
	16~24세	25~54세	55세 이상
EU 15	10	7	9
한 국	7.3	9.2	33.2 (22.5)

주: 1) 한국 55세 이상 인구 중 경활빈곤층은 55세 이상이 33.3%, 팔호 안은 55~64세로 17.5%  
 자료: EFILWC(2004)와 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』; EU국가들은 1999년 통계이고, 한국은 2002년 통계

먼저 16~24세의 인구집단 중 근로빈곤층의 비율은 유럽이 10%인 반면, 한국은 7.3%로 낮게 나타나고 있다. 이는 24세 이하 인구집단이 가구로부터 독립하는 비율이 높은 서구사회의 특성에서 비롯되는 것으로 추정된다. 이어 25~54세의 인구집단 중 근로빈곤층의 비율은 유럽이 7%인데 반해 한국은 9.2%로 다소 높게 나타나고 있다. 끝으로 55세 이상 인구 중 근로빈곤층의 비율은 유럽의 경우 9% 수준인데 비해, 한국은 33.2%로 높게 나타난다. 하지만 한국의 55세 이

상 인구를 55~64세로 통제할 경우, 22.5%로 소폭 감소하는 양상을 나타낸다. 이는 유럽사회가 노령연금 등 사회보험을 통한 노후소득보장체계가 안정되어 있는 반면, 한국사회는 아직 국민연금이 성숙되지 않았다는 점을 반영하는 것으로 판단된다. 그리고 다른 한편으로는 노령인구에게 적절한 임금을 보장하는 충분한 일자리가 제공되지 못하고 있음을 반증하는 것이라고 말할 수 있다.

그리고 취업상태와 임금에 중요한 영향을 미치는 것으로 알려져 있는 교육수준별로 해당 인구집단 중 근로빈곤층의 비율을 살펴볼 필요가 있다. 먼저 교육수준을 비교하기 위해 유럽의 ISCED기준과 한국의 교육등급을 통일하였다. 이러한 기준에 따라 교육수준별로 근로빈곤층의 비율을 살펴보면 <표 3-16>과 같다. 먼저 유럽연합의 경우, 저학력자(Low Level) 중 근로빈곤층 비율은 12%, 중학력자(Medium Level) 중 근로빈곤층 비율은 5%, 고학력자(High Level) 중 근로빈곤층 비율은 3%로 나타나고 있다. 이에 비해 경제활동에 참여하는 저학력자 중 빈곤층의 비율은 51.4%, 중학력자 중 근로빈곤층의 비율은 13.9%, 고학력자 중 근로빈곤층의 비율은 3.7%로 나타나고 있다. 그리고 임금근로자에 비해 저임금근로자에게서 저학력자의 빈곤율이 높게 나타나고 있다. 결론적으로 한국사회에서 학력은 근로빈곤층으로 전락할 위험성과 밀접한 관계를 갖고 있음을 말해준다.

<표 3-16> 교육수준별 인구집단 중 경활빈곤층 분포 비교

(단위: 개인의 %)

		교육수준		
		Low Level	Medium Level	High Level
EU 15		12	5	3
한국	경활빈곤층	51.4	13.9	3.7
	임금빈곤층	43.1	10.5	2.2
	비임금빈곤층	56.4	13.8	3.6

주: 교육수준에서 Low(ISCED 0-2)는 미취학, 무학, 초등학교를, Medium(ISCED 3)은 중학교와 고등학교를, High(ISCED 4 이상)는 전문대 이상을 의미하는 것으로 분류

자료: EFILWC(2004)와 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』; EU국가들은 1999년 통계이고, 한국은 2002년 통계

이어지는 <표 3-17>은 한국사회에서 학력이 취업상태 및 종사상지위에 매우 큰 영향을 미치고 있음을 극명하게 보여준다. 저학력자일수록 임금근로자 중 임

시·일용직 비율이 높고 자영업자의 비율이 높으며, 반대로 고학력자일수록 상용직 임금근로자의 비율이 높고, 자영업자의 비율이 낮은 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-17〉 한국 경제활동인구의 교육수준별 취업상태 분포

(단위: %)

	Low Level	Medium Level	High Level
상용직 근로자	3.8	18.5	53.6
입시직 근로자	10.0	20.9	16.1
일용직 근로자	27.3	18.1	3.5
고 용 주	1.4	3.1	6.8
자 영 업 자	34.8	22.4	11.4
무급가족종사자	18.0	10.5	2.1
실 업 자	4.7	6.5	6.5
합 계	100.0	100.0	100.0

자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 원자료

## 제 5 절 근로빈곤층 국제비교의 함의

앞서 유럽 15개 국가와 한국의 근로빈곤층 규모 및 실태를 비교해 보았다. 그렇다면 이제 한국과 외국의 근로빈곤층 특성을 감안하여 지원정책의 동질성과 이질성을 살펴보기로 한다. 참고로 여기서는 유럽국가 중 프랑스와 미국을 중심으로 근로빈곤층의 특성과 지원정책의 관계를 살펴보기로 하겠다. 여기서 미국을 포함시킨 이유는 사회경제체제의 성격과 지원정책의 특성을 고려하여 미국과 유럽 국가를 대비하기 용이하기 때문이다.<sup>주27)</sup>

미국과 프랑스의 근로빈곤층 비교는 양국이 처하고 있는 경제여건, 노동·복지정책의 구조, 문화적 특성 등을 고려할 때, 매우 흥미로운 주제라고 말할 수 있다. 이 문제와 관련해서 Sophie Ponthieux & Pierre Condiardi는 양국 근로빈곤층 문제의 핵심을 다음과 같이 정리하고 있다 : ‘두 국가에서 근로빈곤층이 발생하고 증가하는 원인은 다르다. 미국에서 근로빈곤층은 최저임금제도의 취약성과 그에 따른 임금격차에서 비롯되는 측면이 강하다면, 프랑스나 유럽대륙 국가

주27) 미국 근로빈곤층에 대한 연구문헌은 참고문헌을 참조

의 근로빈곤층은 일자리 또는 일감의 감소에 따른 불완전취업자의 증가에서 비롯되는 측면이 강하다'(S. Ponthieux & P. Condiardi, 2000).

이러한 경향은 두 국가의 근로빈곤층 중 프랑스보다 미국의 근로빈곤층에게서 경제활동인구의 비율이 높게 나타나는 것을 통해 쉽게 확인할 수 있다. INSEE 및 BLS에서 발간한 자료(주28)에 따르면, 1995년 프랑스의 경제활동인구 중 빈곤층의 비율이 6.5%라면, 미국의 경제활동인구 중 빈곤층의 비율은 10.4%에 이르는 것으로 나타나고 있다. 이는 미국의 근로빈곤층은 일자리 부족의 문제보다 저임금으로 빈곤화되고, 프랑스의 근로빈곤층은 경제활동에 대한 참여기회 제한으로 빈곤화에 처할 개연성이 높다는 점을 시사한다.

이처럼 미국과 프랑스의 근로빈곤층 문제는 노동시장의 구조나 여건과 밀접한 관련성을 갖고 있으며, 그로 인해 이후 두 국가가 지향하는 정책이 상이한 경향을 나타내는 것으로 추론해 볼 수 있다. 특히 프랑스가 자활사업과 사회적 일자리를 통해 실직빈곤층의 취업을 촉진하는 정책을 추진했던 배경은 노동시장 내의 일자리 부족과 밀접한 관련이 있다는 점을 확인할 수 있다. 이에 반해 미국은 전반적으로 근로빈곤층의 노동시장 진입은 용이하나 저임금·고용불안이 극심한 상황에서 저임금근로자의 만성적 빈곤상태를 보완할 수 있는 대책을 강구해야 했다. 그리고 이것이 EITC를 통해 노동시장에 저임금노동력을 공급하는 동시에, 빈곤문제를 완화시키는 소득보조방안을 선택하게 된 배경인 것이다.

하지만 이들 국가가 근로빈곤층 지원과 관련해서 상이한 정책을 채택하게 된 배경에는 사회보장체계의 발전수준이 많은 영향을 미쳤던 것으로 판단된다. 즉, 프랑스와 미국의 사회보장체계의 발전수준은 근로빈곤층에 대한 지원과 관련해서 결과적으로는 동일한 소득보장이라도 운영방식과 기대효과 측면에서 상이한 선택을 하는데 큰 영향을 미쳤던 것처럼 보인다.

그렇다면 이들 두 국가와 비교할 때, 한국의 근로빈곤층은 어떻게 설명할 수 있는가. 먼저 한국 근로빈곤층(경활빈곤층)의 취업상태는 프랑스와 미국의 중간적 형태라고 말할 수 있다. 즉, 저임금노동자의 비율은 미국에 비해 낮으나 프랑스의 두 배에 달하는 규모로 크고, 자영업자의 비율은 프랑스와 가까운 규모

주28) INSEE(1997), *Budget de Famille*; BLS(1996), *Current Population Surveys*

이나 미국에 비해 두 배 이상 크고, 실업자의 비율은 프랑스보다 적으나 미국보다 큰 형태를 나타내고 있는 것이다.<sup>주29)</sup> 또한 한국의 사회보장체계는 유럽과 유사한 제도적 형식을 갖추었지만 이를 뒷받침할 수 있는 재원과 인프라가 취약하다는 점이다. 이는 근로빈곤층 지원정책의 기본방향을 설정함에 있어 노동시장을 통한 취업촉진과 사회보장체계의 점진적 확대를 통한 소득보장이 일정한 합의점을 찾아야 하는 상황임을 시사하는 것으로 보인다.

이제 한 걸음 더 나아가 한국 근로빈곤층 지원정책을 임금근로자, 비임금근로자, 실업자로 구분하여 정책적 시사점을 정리해 보자.

첫째, 한국 근로빈곤층 중 저임금노동자가 상대적으로 큰 비중을 차지하는 이유는 산업구조개편과정에서 가격경쟁력이 취약한 중소기업을 중심으로 비정규직 노동자의 비율이 증가하고 있기 때문이며, 최저임금제 등의 제도적 보호장치가 취약하여 임금의 양극화가 심화되고 있기 때문이다. 이는 우리사회에서도 미국 근로빈곤층을 둘러싼 노동환경과 유사한 여건이 형성되고 있음을 의미하는 것이다. 실제로 제5장의 실태변화 및 결정요인 분석에서 확인할 수 있는 것처럼, 한국 근로빈곤층의 극심한 *poverty dynamics*는 임금부문의 비정규 저임금근로자를 중심으로 나타나고 있는 것이다. 따라서 향후 근로빈곤층 지원정책은 노동시장에 대한 ‘최소한의 합리적 조절’(regulations)을 전제로 해야 할 것이다.

둘째, 한국 근로빈곤층 중 자영업자의 비율이 높은 이유는 근로빈곤층의 정규 노동시장으로의 진입장벽이 높기 때문이다. 참고로 기존의 연구결과는 근로빈곤층이 자영업을 선택한 중요한 이유 중 하나는 임금근로자로의 취업에 어려움이 있기 때문이라는 점을 말해주고 있다.<sup>주30)</sup> 이 점에서 자영업이 실업에 따른 불가피한 선택이었다는 <밀어내기 가설>(전병유, 2003)은 설득력을 갖는다. 그리고 자영업이 많은 실직자들이 비경제활동인구로 이동하기 이전의 <가교적 일자리>라는 가설(성지미·안주엽, 2004) 또한 수용할 수 있다고 여겨진다. 하지만 근로빈곤층 중 자영업자 비중이 높다는 것을 단편적으로 프랑스와 비교하기

주29) 이 수치는 프랑스의 INSEE, 미국의 BLS, 한국의 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 자료를 결합한 것임.

주30) 노대명 외(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』, 한국보건사회연구원.

는 힘들 것이다. 프랑스는 근로빈곤층 중 자영업자의 비율이 상대적으로 높지만 전체 취업자 중 자영업자가 차지하는 비율은 상대적으로 낮기 때문이다. 이는 자영업자 중 빈곤층에 대한 대책을 수립함에 있어 이들의 특성과 시장의 성격에 대한 이해가 선행되어야 한다는 것을 의미한다.

셋째, 근로빈곤층 중 실업자의 비율이 높게 나타나는 이유는 저소득층에 대한 노동시장의 진입장벽이 높기 때문이라고 말할 수 있다. 이는 우리사회의 고용창출 잠재력이 취약하고, 전통적으로 저소득층이 집중되어 있는 중소기업체를 중심으로 고용과 괴 현상이 심화되고 있기 때문으로 판단된다. 아울러 노동공급 측면에서 저소득층의 연령, 성별, 건강상태, 직업능력 등이 취업을 가로막는 요인으로 작용하고 있는 것처럼 보인다. 하지만 실업자 집단과 관련해서는 단기실업자와 장기실업자를 구분할 필요가 있다. 전자는 지속적으로 노동시장에 진입하는 집단으로 이들 중 상당수는 근로의욕과 능력을 갖춘 집단이며, 후자는 근로능력이 취약하여 정책적 지원을 통해서도 노동시장에 진입시키기 힘든 집단이라고 말할 수 있다. 이는 향후 근로빈곤층 지원정책의 목표 설정과 관련해서 명확하게 인식해야 할 점이라고 판단된다. 그 밖에도 제2장에서 언급했던 <감취진 노동인구> 또한 실업자에 포함시킬 수 있다. 이들은 근로의욕이 있음에도 취업기회가 제한되어 있고, 취업을 통한 소득으로 자신이 담당하는 가사서비스(보육, 간병 등)를 구입하기 힘든 상황에 처해 있다. 따라서 이들의 경제활동참여를 촉진하는 정책은 해당기구의 빈곤탈출과 관련해서 유의미한 결과를 가져올 수 있을 것이다.

요약하면, 한국 근로빈곤층 지원정책은 무엇보다 먼저 노동시장에서 저임금노동자의 확산을 억제하는 정책을 강화하고, 취업빈곤층의 인적자본을 개발하고, 양질의 일자리 창출에 기초한 취업지원정책을 강화해야 한다. 그리고 취업능력이 미약한 실직 빈곤층을 위해서는 자활사업과 사회적 일자리를 창출하여 빈곤에서 벗어날 수 있도록 지원해야 한다. 끝으로 이러한 고용지원에도 불구하고 빈곤상태를 벗어나기 힘든 근로능력 미약계층에 대해서는 관대한 소득보장제도를 적용해야 한다.

하지만 이러한 정책 중 어느 하나에 우선순위를 부여하기란 용이한 일이 아니다. 그리고 외국의 모델을 무비판적으로 수용하는 것도 바람직하지 않다. 앞서 확인하였던 것처럼, 한국 근로빈곤층의 취업상태나 사회경제적 여건은 프랑스나 미국과 동일하지 않기 때문이다. 이 점에서 향후 근로빈곤층 지원정책은 이러한 다양한 문제에 동시에 대처할 수 있는 균형 잡힌 접근이 불가피하다고 말할 수 있다.

## 제 4 장 근로빈곤층 실태분석

### 제 1 절 개 요

우리사회에서 근로빈곤층에 대한 실증적 연구는 매우 드문 상황이다. 근로빈곤층에 대한 기초적인 연구 또한 최근 2~3년 사이 출간된 것이 대부분이며, 근로빈곤층에 대한 기초적인 정보조차 취약한 상황이다. 대부분의 연구결과는 전체 인구 중 임금근로자에 대한 한정된 정보를 토대로 근로빈곤층에 대해 논의하고 있으며, 실업자 및 비경제활동인구 중 근로능력을 가진 집단에 대해서는 아무런 정보를 제공하지 못하고 있다.

따라서 본 장은 근로빈곤층의 범주를 확대하여, 다양한 유형의 근로빈곤층의 인구학적 특성을 파악하고, 이 각각의 집단이 가정과 노동시장에서 어떠한 상황에 처해 있는가를 간명하게 정리하고자 한다. 특히 앞서 언급하였던, 근로빈곤층 발생요인인 <개인특성·가구특성·저임금·고용특성>을 단순화시켜 정리하고자 한다.

본 장을 통해 정리하려고 하는 근로빈곤층의 특성에 대해 좀더 구체적으로 설명하면 아래와 같다. 첫째, 근로빈곤층의 인구학적 특성을 전체인구, 전체경제활동인구 등과 비교함으로써 이 집단이 어떠한 특성을 가진 집단인지 규명하는 것이다. 둘째, 근로빈곤가구의 규모와 형태 등에 대해 살펴봄으로써 어떠한 가구가 근로빈곤층으로 빠질 위험성이 높은가 살펴보는 것이다. 물론 빈곤진입 결정요인에 대해서는 뒤에 좀더 자세히 살펴볼 것이다.<sup>주31)</sup> 셋째, 근로빈곤층의 가구소득(*family income*) 및 근로소득(*earnings*)을 비빈곤가구 및 개인의 소득과 비교함으로써 금전적 빈곤정도를 살펴볼 것이다. 넷째, 근로빈곤층의 소비와 부채의 문

주31) 근로빈곤층의 빈곤진입요인 및 빈곤탈출요인과 관련해서는 『2003년 저소득층 자활사업 실태조사』, 한국보건사회연구원, 2004를 참조.

제를 살펴볼 것이다. 다섯째, 근로빈곤층의 취업실태를 타 인구집단과 비교함으로써 근로빈곤의 발생원인과 취업상태와의 관계를 논증할 것이다. 그리고 근로빈곤층의 기술보유여부나 사회자본(*social capital*) 등에 대해서도 살펴볼 것이다.

## 제 2 절 근로빈곤층의 인구학적 특성

<표 4-1>은 전체인구와 빈곤층, 경활인구와 경활빈곤층, 그리고 근로빈곤층(경활빈곤층 + 근로능력을 가진 비경활자)의 인구학적 특성을 정리한 것이다. 여기서 근로빈곤층은 앞서 정의했던 *Workable & Working Poor*를 의미하며, 빈곤층 구분은 <공공부조 전 경상소득>에 기존 가구규모별 최저생계비를 적용하였다. 경활빈곤층 외에 근로빈곤층의 범주를 확대하여 적용한 이유는 앞서 언급한 바와 같이 근로빈곤층 중 비경제활동인구로 분류된 9.4%의 인구 때문이다. 이들은 기존의 경활빈곤층으로 분류했을 경우, 정책지원대상으로 포착되지 않으나, 빈곤가구의 특성상 경제활동에 종사해야 할 필요성을 느끼고 있는 집단이기 때문이다.

아래 표에서 주목해야 할 사항은 크게 다섯 가지로 정리할 수 있다 : ① 경활빈곤층과 근로빈곤층에게서 여성의 비율이 상대적으로 높다는 점, ② 빈곤층과 경활빈곤층·근로빈곤층의 연령분포를 비교해 보면, 빈곤층은 61세 이상의 인구가 가장 큰 비중을 차지하고, 경활빈곤층 및 근로빈곤층은 31-60세의 인구가 약 60%를 차지하고 있다는 점, ③ 근로빈곤층의 교육수준은 저학력자(초졸 이하)가 가장 큰 비중을 차지하는 반면, 대졸 이상 학력자는 전체 경활인구와 비교하면 미미하여 교육수준과 빈곤의 깊은 관계를 보여준다는 점, ④ 전체 경활인구와 근로빈곤층의 취업상태는 상용직과 일용직의 비율 및 실업자의 비율을 통해 그 차이를 분명하게 드러낸다는 점, ⑤ 빈곤층, 경활빈곤층, 근로빈곤층에게서 장애율과 만성질환 보유비율이 상대적으로 높게 나타난다는 점 등이다.

〈표 4-1〉 근로빈곤층의 인구학적 특성

(단위: 개인의 %)

		전체인구	빈곤층	경찰인구	경찰빈곤층	근로빈곤층
성별	남	48.8	43.4	58.4	48.8	46.2
	여	51.2	56.6	41.6	51.2	53.8
연령	14세 이하	20.3	14.6	-	-	-
	15~20세	8.1	7.5	1.5	1.7	1.8
	21~30세	14.3	5.1	19.9	9.2	9.3
	31~40세	17.1	9.4	26.6	18.7	19.3
	41~50세	16.5	9.9	26.9	20.1	20.0
	51~60세	10.3	9.3	15.3	17.0	17.3
	61~70세	8.3	22.7	8.2	25.6	25.2
	71세 이상	5.1	21.5	1.5	7.8	7.0
	평균 연령	35.19	48.3	42.0	50.5	50.1
교육수준	미 취 학	8.4	4.9	-	-	-
	초졸 이하	30.9	59.3	19.0	49.5	48.9
	중 졸	13.0	14.7	12.8	15.2	15.0
	고 졸	26.5	15.5	38.9	27.2	27.9
	전문대졸	8.3	2.7	8.5	3.6	3.5
	대졸 이상	12.9	2.9	20.8	4.5	4.7
주된활동	비 해 당	39.4	58.0	-	-	-
	상용직근로자	13.6	0.6	27.8	4.3	3.9
	임시직근로자	9.2	2.7	18.8	12.5	11.3
	일용직근로자	7.1	7.8	14.4	24.3	22.0
	고 용 주	2.0	0.3	4.1	0.7	0.6
	자영업자	9.8	10.1	20.0	27.5	25.0
	무급가족종사자	4.2	4.8	8.5	12.4	11.2
	실 업 자	3.1	7.6	6.4	18.3	16.6
	비경제활동인구	11.6	8.1	-	-	9.4
장애여부	비장애인	96.5	88.9	97.0	93.8	94.2
	등록장애인	2.7	7.9	2.5	5.3	4.9
	비등록장애인	0.8	3.2	0.5	0.9	0.9
만성질환	있 다	12.0	38.8	10.5	32.0	31.0
	없 다	88.0	61.2	89.5	68.0	69.0
합 계 (명)		100.0 (27,718)	100.0 (3,417)	100.0 (13,799)	100.0 (2,098)	100.0 (2,292)

자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 원자료

이제 근로빈곤층의 인구학적 특성, 즉 성별, 연령, 교육수준, 건강상태 등이 빈곤상태와 어떠한 관련이 있는지 살펴보겠다.

<표 4-2>는 근로빈곤층의 성별에 따른 연령구성을 전체 경제활동인구의 그것과 비교한 것이다. 경활빈곤층의 성별 연령분포를 살펴보면, 남성은 61~70세, 그리고 41~50세의 인구가 가장 큰 집단을 차지하는 것으로 나타나며, 51~60세의 남성은 상대적으로 낮은 분포를 보인다. 반면에 여성은 61~70세가 높은 분포를 보이나, 남성과 달리 51~60세 인구가 상대적으로 높은 비중을 차지하는 것으로 나타나고 있다. 그리고 이를 전체 경활인구와 비교하면, 21~50세 인구 집단은 상대적으로 낮은 비중을, 61세 이상 인구는 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 이는 경활빈곤층의 문제에서 노인취업빈곤층의 문제가 심각하다는 것을 의미한다.

<표 4-2> 경활빈곤층의 성별 연령분포

(단위: 명의 %)

	전체 경활인구(A)			경활빈곤층(B)			A/B		
	남	여	전체	남	여	전체	남	여	전체
15~20세	1.0	2.2	1.5	1.3	2.1	1.7	0.77	1.05	0.88
21~30세	17.2	23.6	19.9	9.5	8.8	9.2	1.81	2.68	2.16
31~40세	28.5	24.0	26.6	21.1	16.3	18.7	1.35	1.47	1.42
41~50세	28.0	25.5	26.9	21.9	18.5	20.1	1.28	1.38	1.34
51~60세	15.7	14.8	15.3	14.6	19.2	17.0	1.08	0.77	0.90
61~70세	8.0	8.5	8.2	23.2	27.9	25.6	0.34	0.30	0.32
71세 이상	1.6	1.4	1.5	8.4	7.2	7.8	0.19	0.19	0.19
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-	-	-

자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 원자료

이어 근로빈곤층의 발생과 밀접한 관련이 있는 교육수준을 살펴보면 <표 4-3>과 같다. 교육수준별 인구집단 분포는 경활빈곤층을 전체 경활인구와 비교할 때, 전체 경활인구는 고졸, 대졸, 초졸 이하 순으로 비중이 높고, 경활빈곤층은 초졸 이하 고졸, 중졸 순으로 비중이 높다는 것을 알 수 있다. 그리고 두 집단의 교육수준별 비중을 비교해 보면, 교육수준과 빈곤과의 관계가 뚜렷이 나

타나는 것을 알 수 있다. 경찰인구에서 초졸 이하 학력자가 차지하는 비중과 경찰빈곤층에서 동일 학력자가 차지하는 비중은 후자가 전자에 비해 약 2.5배 가량 높으며, 반대로 대졸 이상 학력자가 전체 경찰인구에서 차지하는 비중은 경찰빈곤층에서 차지하는 비중에 비해 4.62배 가량 높은 것으로 나타난다.

〈표 4-3〉 경찰빈곤층의 성별 교육수준 분포

(단위: 개인의 %)

	전체 경찰인구(A)			경찰빈곤층(B)			A/B		
	남	여	전체	남	여	전체	남	여	전체
초졸 이하	14.5	25.4	19.0	40.8	57.8	49.5	0.35	0.44	0.38
중졸	11.7	14.3	12.8	16.6	13.8	15.2	0.70	1.04	0.84
고졸	40.5	36.6	38.9	32.0	22.6	27.2	1.27	1.62	1.43
전문대졸	8.8	8.0	8.5	4.4	3.0	3.6	2.00	2.67	2.36
대졸 이상	24.5	15.6	20.8	6.3	2.8	4.5	3.89	5.57	4.62
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-	-	-

자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 원자료

다음 <표 4-4>는 근로빈곤층의 혼인상태와 빈곤과의 관계를 보여주고 있다. 이 표에 따르면, 전체 경찰인구와 경찰빈곤층의 혼인상태는 남성과 여성에 있어 매우 큰 차이를 보인다. 전체적으로 남성 경찰빈곤층은 전체 남성 경찰인구와 유사한 분포를 보이는 반면, 여성 경찰빈곤층은 여성 경찰인구와 큰 차이를 보이는 것이다. 특히 여성 경찰빈곤층은 미혼자 및 기혼자(현재 결혼상태에 있는)의 비율이 낮고, 이혼·사별·별거의 비율은 여성 경찰인구에 비해 약 두 배 가량 높게 나타나고 있다. 그 밖에도 주목해야 할 점은 전체적으로 사별을 경험한 인구집단의 비율이 높고, 여성 경찰빈곤층 중 사별한 사람의 비율이 무려 26%에 이른다는 것이다.<sup>주32)</sup>

주32) 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』를 활용하여 경찰빈곤층 중 사별경험자의 연령을 살펴보면, 여성이 92.1%를 차지하며, 61세 이상이 59%를 차지하는 것으로 나타나고 있다.

<표 4-4> 경찰빈곤층의 성별 혼인상태

(단위: 개인의 %)

	전체 경찰인구(A)			경찰빈곤층(B)			A/B		
	남	여	전체	남	여	전체	남	여	전체
미 혼	20.0	23.1	21.3	15.4	10.2	12.7	1.30	2.26	1.67
기 혼	75.8	62.8	70.4	74.8	54.6	64.5	1.01	1.15	1.09
이 혼	2.1	3.4	2.6	4.8	6.5	5.7	0.43	0.52	0.45
사 별	1.1	9.3	4.5	2.3	26.0	14.5	0.47	0.35	0.31
별 거	1.0	1.4	1.2	2.7	2.7	2.7	0.37	0.51	0.44
전 체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-	-	-

자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 원자료

<표 4-5>는 전체 경찰인구와 경찰빈곤층의 성별 만성질환 보유여부를 비교한 것이다. 이 표에 따르면, 경찰빈곤층이 만성질환을 보유하고 있는 비율은 전체 경찰인구의 3배에 이르는 것으로 추정된다.

<표 4-5> 경찰빈곤층의 성별 만성질환 보유 분포

(단위: 개인의 %)

	전체 경찰인구(A)			경찰빈곤층(B)			A/B		
	남	여	전체	남	여	전체	남	여	전체
있 다	9.1	12.5	10.5	28.0	35.9	32.0	0.32	0.34	0.32
없 다	90.9	87.5	89.5	72.0	64.1	68.0	1.26	1.36	1.31
전 체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-	-	-

자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 원자료

위의 만성질환 보유비율은 연령에 따라 큰 편차를 보일 것으로 가정해 볼 수 있다. 그리고 그에 대한 분석결과는 <표 4-6>에 잘 나타나 있다. 전체적으로 연령이 증가할수록 만성질환자의 비율이 증가하는 경향을 확인할 수 있다. 하지만 흥미로운 것은 21~60세까지 만성질환자의 비율은 경찰빈곤층이 전체 경찰인구에 비해 낮고, 61세 이상의 만성질환자 비율은 상대적으로 높게 나타나고 있다는 점이다. 물론 이것이 절대규모가 아니라, 만성질환 보유자의 연령별 구성비를 의미한다는 점에 주의해야 한다.

〈표 4-6〉 경찰빈곤층의 연령별 만성질환 보유 분포

(단위: 개인의 %)

	전체 경찰인구(A)			경찰빈곤층(B)			A/B		
	있다	없다	전체	있다	없다	전체	있다	없다	전체
15~20세	0.2	1.7	1.5	-	2.5	1.7	-	0.68	0.88
21~30세	1.9	22.0	19.9	0.8	13.1	9.2	2.37	1.67	2.16
31~40세	7.5	28.9	26.6	5.9	24.7	18.7	1.27	1.17	1.42
41~50세	23.6	27.3	26.9	19.2	20.6	20.1	1.22	1.32	1.33
51~60세	28.9	13.7	15.3	20.5	15.3	17.0	1.40	0.89	0.90
61~70세	31.2	5.5	8.2	41.5	18.1	25.6	0.75	0.30	0.32
71세 이상	6.7	0.9	1.5	12.1	5.7	7.8	0.55	0.15	0.19
전 체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-	-	-

자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 원자료

### 제 3 절 근로빈곤층의 가구특성

<표 4-7>은 분석단위를 전체가구와 빈곤가구, 경찰가부와 경찰빈곤가부 그리고 근로빈곤가부로 유형화하여 그 특성을 비교한 것이다. 참고로 여기서는 경제활동인구가 1인 이상 있는 가구를 경찰가부, 경제활동인구가 1인 이상 있는 가구를 경찰빈곤가부로 정의하고 있다는 점을 밝혀둔다.

근로빈곤층의 가구특성을 보면 다음과 같다 : ① 먼저 가구규모와 관련해서 전체 가구 및 경찰가부의 평균 가구원수(3.05명, 3.22명)에 비해, 빈곤층, 경찰빈곤층, 근로빈곤층은 각각 2.20명, 2.70명, 2.64명으로 비교적 낮은 수준을 보인다. ② 이어 가구형태는 전체가구 및 경찰가부의 경우 부부자녀가구의 비중이 각각 55.9%와 62.0%로 높은 비중을 보이는 반면, 빈곤층의 경우 그 비중이 18.9%, 경찰빈곤빈가구 및 근로빈곤가구의 경우 31.3%와 29.0%로 상대적으로 낮은 비중을 보인다. 그리고 빈곤가구는 부부가구 및 모부자가구의 비중이 높게 나타나고 있다는 점을 확인할 수 있다. ③ 끝으로 주거점유형태는 모든 집단에서 자가비율이 가장 크게 나타나고 있으나, 전체가부와 경찰가부는 월세에 비해 전세 비율이 높고, 빈곤가구, 경찰빈곤가구, 근로빈곤가구는 전세에 비해 월세비율

이 높게 나타나는 특징을 보이고 있다. 그리고 빈곤가구 중 무상으로 주거를 점유하는 비율이 전체가구 및 경찰가구의 두 배에 이르는 것으로 나타나고 있다.

<표 4-7> 근로빈곤가구의 특성

(단위: 가구의 %)

		전체가구	빈곤가구	경찰가구	경찰빈곤가구	근로빈곤가구
가구 규모	1인 가구	15.6	33.3	11.4	17.0	17.4
	2인 가구	21.4	36.9	19.2	36.4	38.7
	3인 가구	21.6	14.4	23.2	20.5	19.5
	4인 가구	29.3	9.6	32.6	15.6	14.8
	5인 가구	9.1	4.0	10.2	7.0	6.4
	6인 가구	2.2	1.5	2.5	2.8	2.6
	7인 이상	0.7	0.4	0.9	0.7	0.7
	평균 가구원수	3.05	2.20	3.22	2.70	2.64
가구 형태	부부자녀가구	55.9	18.9	62.0	31.3	29.0
	부부가구	15.9	28.5	14.0	28.0	30.4
	모자가구	1.8	4.1	1.8	5.9	6.1
	부자가구	0.7	1.8	0.7	2.5	2.5
	단독가구	15.4	33.1	11.2	16.9	17.4
	기 타	10.3	13.5	10.2	15.4	14.7
주거 점유형태	자 가	54.9	48.9	55.2	50.0	50.7
	전 세	21.0	14.1	21.9	14.0	13.0
	월 세	17.9	24.9	17.6	26.9	26.3
	무 상	6.3	12.0	5.4	9.1	10.0
합 계 (가구)	100.0 (9,244)	100.0 (1,586)	100.0 (8,184)	100.0 (878)	100.0 (922)	

자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 원자료 ; 가구데이터 (kihasa2002\_1\_fam)를 활용한 비율

근로빈곤가구의 특성을 살펴봄에 있어 가장 중요한 사항은 가구주의 취업상태와 소득계층간의 상관관계라고 말할 수 있다. <표 4-8>은 가구주의 취업상태가 소득계층의 분화와 어떠한 관계를 갖고 있는지 보여주고 있다. 경찰가구에서 가구주가 상용직인 비율이 29.3%라면, 경찰빈곤가구와 근로빈곤가구 가구주가 상용직인 비율은 1.3%와 1.2%로 미미한 수준이다. 이는 주소득원이 상

주33) 한국보건사회연구원(2004), 『2003년 저소득층 자활사업 실태조사』 참조

용직과 임시·일용직 중 어디에 속하는가에 따라 가구의 소득계층상의 위치가 달라진다는 점을 의미한다. 그리고 가구주가 자영업자인 비율은 경활가구와 경활빈곤가구에 있어 26.2%와 34.5%로 약 8%의 차이를 보인다. 하지만 내용적으로 자영업에 따른 사업소득은 심각한 수준의 소득격차 또는 양극화가 진행되고 있음을 보여준다. 끝으로 가구주가 실업자인 가구의 비중은 경활가구의 경우 3.6%에 불과하다면, 경활빈곤가구의 경우 18.1%로 매우 높다는 점을 알 수 있다.

<표 4-8> 근로빈곤가구의 가구주 취업상태 분포

(단위: 가구의 %)

	취업상태	종사상지위	경활가구	경활빈곤가구	근로빈곤가구
가구주 취업상태	임금 근로자	소 계	57.0	29.1	27.5
		상 용 직	29.3	1.3	1.2
		임 시 직	14.4	7.5	7.1
		일 용 직	13.3	20.3	19.2
		소 계	32.8	35.9	33.9
	비임금 근로자	고 용 주	6.3	0.9	0.8
		자 영 자	26.2	34.5	32.6
		무급종사자	0.3	0.5	0.5
		소 계	10.2	35.0	38.6
	미취업자	실 업 자	3.6	18.1	15.0
		비경활인구	6.5	16.9	23.6

자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 원자료 ; 가구데이터 (kihasa2002\_1\_fam)를 활용한 비율

그리고 가구주의 취업상태 외에도 다른 취업가구원이 있는가 하는 점은 해당 가구의 빈곤진입 여부에 매우 중요한 영향을 미친다. 이는 앞서 살펴본 바와 같이, 가구주가 상용직근로자일 경우, 빈곤가구로 전락할 위험성이 상대적으로 덜하지만, 가구주가 저임금근로자라도 또 다른 취업가구원이 있는 경우 빈곤상태에 빠지지 않을 수 있기 때문이다.

<표 4-9>는 경활가구, 경활빈곤가구, 근로빈곤가구의 취업자 수 분포를 보여주고 있다. 각 소득계층별로 평균 취업자 수를 살펴보면, 경활가구는 1.57명, 경

활빈곤가구는 1.07명 순으로 낮아지는 것을 알 수 있다. 그리고 1인의 취업자가 있는 가구의 비율은 경활빈곤가구나 근로빈곤가구가 높으나, 2인 이상의 취업자가 있는 가구의 비율은 경활가구가 월등하게 높다는 것을 알 수 있다. 참고로 2인의 취업자가 있는 가구의 비율은 경활가구가 38.1%, 경활빈곤가구가 21.6%로 큰 차이를 보이고 있다. 이는 취업자가 1인인 가구에 비해 취업자가 2인 이상인 가구가 빈곤상태에 빠질 확률이 상대적으로 낮다는 점을 의미하는 것으로 이해할 수 있다. 하지만 취업자의 수 이상으로 고용의 질이 빈곤진입 및 탈출에 중요한 영향을 미친다는 점에 주의해야 한다.

<표 4-9> 근로빈곤가구의 취업자 수

(단위: 가구의 %)

		경활가구		근로빈곤가구
			경활빈곤가구	
취업자 수	없 음	2.4	17.5	22.0
	1 인	50.0	59.8	56.4
	2 인	38.1	21.6	20.4
	3 인	7.7	1.1	1.0
	4인 이상	1.8	0.1	0.1
	합 계	100.0	100.0	100.0
평균 취업자수		1.57명	1.07명	1.01명

자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 원자료 ; 가구데이터 (kihasa2002\_1\_fam)를 활용한 비율

앞서 취업자 수는 해당 가구의 소득증가에 영향을 미치는 요인이라고 말할 수 있다. 그리고 가구 내 노인, 장애인, 아동, 중질환자 등의 존재는 취업기회 제한과 맞물려 있어 가구의 소득감소에 영향을 미치게 된다. 게다가 이들의 존재는 각 가구의 추가지출에 영향을 미치게 된다.

따라서 전체 가구와 경활빈곤가구 및 근로빈곤가구 내에 취약계층의 존재여부를 비교해 보면 <표 4-10>과 같다.

첫째, 장애인 보유비율은 전체 가구의 경우 가구당 평균 0.1057명인데 비해, 빈곤가구는 0.2435명, 경활빈곤가구 및 근로빈곤가구는 각각 0.2290명, 0.2244명으로 전체 가구 평균의 2배에 이르고 있다.

〈표 4-10〉 근로빈곤가구 내 취약계층의 분포

(단위: 가구의 %, 명)

		전체가구		경활가구		근로빈곤가구
			빈곤가구		경활빈곤가구	
장애인	없 음	90.5	78.7	91.6	80.0	80.3
	1 인	8.6	18.3	7.6	17.3	17.1
	2인 이상	0.9	2.9	0.8	2.7	2.5
	평균 인원	0.1057	0.2435	0.0926	0.2290	0.2244
만성질환자	없 음	71.7	36.5	75.8	41.0	41.8
	1 인	21.0	43.9	17.9	37.0	37.1
	2인 이상	7.3	19.6	6.4	22.0	21.1
	평균 인원	0.3635	0.8516	0.3132	0.8414	0.8228
영아	없 음	91.4	96.6	90.5	94.5	95.4
	1 인	7.9	3.1	8.8	5.0	4.3
	2인 이상	0.6	0.3	0.7	0.5	0.3
	평균 인원	0.0922	0.0361	0.1021	0.0595	0.0489
2~5세 아동	없 음	86.7	93.5	85.3	89.3	90.3
	1 인	11.2	5.4	12.3	8.9	8.0
	2인 이상	2.1	1.0	2.3	1.8	1.7
	평균 인원	0.1551	0.0752	0.1718	0.1251	0.1140
2~5세 아동 만성질환자	없 음	99.9	99.9	99.9	99.9	99.9
	1인 이상	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
	평균 인원	0.0007	0.0007	0.0007	0.0006	0.0006
65세이상 노인	없 음	77.0	39.36	82.8	55.3	53.0
	1 인	16.9	41.1	13.0	29.6	29.7
	2 인	5.9	18.6	4.0	14.3	16.3
	3인 이상	0.2	0.7	0.2	0.8	1.0
	평균 인원	0.2922	0.8037	0.2149	0.6054	0.6521
65세이상 장애노인	없 음	97.6	92.5	98.5	95.6	94.8
	1 인	2.3	7.1	1.5	4.4	5.1
	2 인	0.1	0.4	0.0	0.1	0.1
	평균 인원	0.0247	0.0791	0.0157	0.0448	0.0526
65세이상 질환노인	없 음	87.4	60.1	91.4	71.3	70.9
	1 인	10.5	31.5	7.2	21.1	21.8
	2인 이상	2.1	8.4	1.4	7.5	7.3
	평균 인원	0.1480	0.4848	0.1002	0.3651	0.3662

자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 원자료

둘째, 만성질환자 보유비율은 전체 가구의 경우 가구당 평균 0.3635명이나 빈곤가구 및 경활빈곤가구는 0.8516명과 0.8414명으로 전체 가구 평균의 2배 이상으로 나타나고 있다.

셋째, 1세 미만 영아 보유비율은 전체 가구의 경우 가구당 평균 0.0922명이나 빈곤가구 및 경활빈곤가구는 0.0361명, 0.0595명으로 전체 가구 평균의 1/3~1/2에 불과한 것으로 나타나고 있다.

넷째, 1세 이상 5세 미만의 미취학아동 보유비율은 전체 가구의 경우 가구당 평균 0.1551명이나, 빈곤가구는 0.0752명으로 그 절반에 불과한 것으로 나타나고 있다. 이에 비해 경활빈곤가구는 0.1251명으로 빈곤가구보다 전체 가구와 유사한 것으로 나타나고 있다. 그리고 만성질환을 보유한 미취학아동 비율은 가구당 평균 0.0007명으로 나타나고 있다.

다섯째, 65세 이상 노인 보유비율은 전체 가구의 경우 가구당 평균 0.2922명이나, 빈곤가구는 0.8037명으로 약 2.5배 높게 나타나며, 경활빈곤가구와 근로빈곤가구는 각각 0.6054명과 0.6521명으로 약 2배 가량 높게 나타나고 있다. 그리고 장애를 가진 노인의 보유비율은 전체 가구가 0.0247명인데 비해, 빈곤가구는 0.0791명, 경활빈곤가구는 0.0448명으로 나타난다. 끝으로 만성질환을 가진 노인의 보유비율은 전체 가구가 0.1480명인데 비해, 빈곤가구는 0.4848명, 경활빈곤가구는 0.3651명으로 2배 이상 높은 것으로 나타나고 있다.

#### 제 4 절 근로빈곤층의 소득실태

본 절에서는 근로빈곤가구의 소득수준과 소득불평등도, 자산수준과 자산불평등도에 대해 살펴보기로 한다. 하지만 여기서 사용하는 원자료가 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』라는 점과 관련해 다음과 같은 사항을 지적하고자 한다. 그것은 통계청 등에서 실시하는 각종 조사 - 특히 가계부 기장방식의 조사 - 에 비해 소득이 다소 낮게 파악되었을 가능성을 배제할 수 없다는 점이다. 이러한 문제는 방문조사를 통해 구축된 대부분의 데이터가 갖는 한계라고 말할 수

있다. 하지만 자활조사 자료를 통해 추정된 빈곤율 등은 기존의 실태조사와 비교할 때, 그 소득수준이 매우 큰 차이를 보이지 않는다.

물론 자활조사의 소득자료 중 비임금근로자에 대한 소득자료는 상대적으로 신뢰도가 낮을 수 있다. 그것은 임금근로자와 달리 소득을 정확하게 추정하기 힘들다는 점과 응답자 스스로가 소득을 하향 신고하는 경향이 존재하기 때문이다. 그러나 이 또한 자활조사뿐만 아니라 거의 모든 소득관련 조사자료의 한계라는 점을 언급해 두고자 한다.

이러한 한계에도 불구하고 본 연구에서 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』의 소득자료를 활용하는 데는 그만한 이유가 있다. 먼저 이 조사자료는 근로빈곤층의 실태를 파악하는데 목적을 두고 설계·구축되었다는 점에서 근로빈곤층의 범주를 다양하게 유형화하고, 분석할 수 있다는 강점을 갖고 있다. 특히 도시가계조사 자료나 가구소비실태조사를 통해 파악할 수 없는 개인 취업상태에 대한 상세한 자료를 포함하고 있고, 경제활동인구조사자료가 가질 수 없는 가구소득 및 자산관련 자료를 갖고 있다. 이 점에서 근로빈곤층 중 자영업자의 개인근로소득과 가구소득 등을 비교할 수 있다는 큰 강점을 갖는다.

하지만 객관적인 검증이 필요한 항목에 대해서는 통계청의 도시가계조사 자료나 가구소비실태조사 자료를 활용하여 자활조사 자료의 신뢰도를 검증하는 방식을 취할 것이다.

## 1. 가구소득의 수준과 구성

가구소득은 총소득, 근로소득, 재산소득, 공적이전소득, 사적이전소득 등으로 구분하였다. 여기서 총소득( $f2\_ally$ )은 경상소득을 의미하며, <공공부조 전 총소득>( $f2\_allx$ )은 총소득에서 공공부조성 이전소득을 제외한 소득으로 설정하였다. 그리고 근로소득은 임금소득과 사업소득을 합한 금액이다. 참고로 아래 <표 4-11>에서 임금소득과 사업소득은 임금근로자와 비임금근로자의 평균소득을 산출한 것이다.

그리고 분석 대상집단은 <전체가구와 빈곤가구>, <경활가구와 경활빈곤가구>, <근로빈곤가구>로 구분하였다. 여기서 경활가구는 실업자를 포함한 경제활동인구

가 1인 이상 존재하는 가구를 지칭하고, 경찰빈곤가구는 경찰가구 중 빈곤가구를 지칭한다. 그리고 근로빈곤가구는 근로빈곤층(workable & working poor)이 1인 이상 존재하는 가구를 지칭한다.

<표 4-11> 전체가구 및 근로빈곤가구의 소득유형별 소득수준

(단위: 만원)

		전체가구		경찰가구		근로빈곤가구
		빈곤가구		경찰빈곤가구		
가구 총소득 (경상소득)	평균	201.4843	38.9139	219.0379	47.7016	47.4185
	중위	170.0000	31.6000	190.0000	45.0000	44.0000
공공부조 전 총소득	평균	199.9915	31.0549	218.2000	41.8187	41.4237
	중위	170.0000	30.0000	190.0000	40.0000	40.0000
근로소득(A+B)	평균	183.9251	19.0312	206.2958	35.1728	33.3288
	중위	160.0000	0.0000	180.0000	30.0000	30.0000
임금소득(A)	평균	190.8005	49.7981	190.8005	49.7981	49.7981
	중위	170.0000	50.0000	170.0000	50.0000	50.0000
사업소득(B)	평균	176.0778	31.4850	177.6805	31.8276	31.7828
	중위	150.0000	30.0000	150.0000	30.0000	30.0000
재산소득	평균	7.4387	1.8661	6.7712	1.2379	1.3579
	중위	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
사회보험급여	평균	44.4167	13.5481	38.0910	12.7119	11.4182
	중위	16.0000	10.0000	14.0000	9.0000	9.0000
공공부조급여	평균	1.4927	7.8590	0.8379	5.8829	5.9949
	중위	0.0000	1.0000	0.0000	0.6000	0.7000
사적이전소득	평균	5.7284	8.9649	2.9987	4.0734	5.5314
	중위	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000

주: 1) 가구총소득, 공공부조전 총소득, 근로소득, 재산소득은 전체 가구의 평균, 중위값

2) 임금소득, 사업소득, 사회보험급여 가구원 중 임금근로자나 비임금근로자 등 해당자가 있는 가구로 통제

자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 원자료

<표 4-11>에서 분석 대상집단별로 비교해 보면, 평균 가구총소득은 전체가구가 빈곤가구보다 5.2배 높게 나타나고, 경찰가구가 경찰빈곤가구보다 4.6배 높은 것으로 나타나고 있다. 하지만 공공부조성 이전소득을 제외한 가구총소득을 비교해 보면, 전체가구가 빈곤가구보다 6.4배 높게 나타나며, 경찰가구가 경찰빈곤가구보다 5.2배 가량 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 공적이전소득이 시장소득에서 나타난 불평등을 일정부분 완화시키고 있음을 의미하는 것으로 해석할 수 있다.

하지만 빈곤가구 및 경활빈곤가구의 소득에서 공공부조성 이전소득 이상으로 중요한 영향을 미치는 것이 사적이전소득이라고 말할 수 있다. 아래 표에 나타나 있는 바와 같이, 빈곤가구는 공공부조성 급여보다 사적이전소득이 높게 나타나며, 경활빈곤가구는 공공부조성 급여가 다소 높은 것으로 나타나고 있다. 그 이유는 경활빈곤가구의 경우, 가구구성원 대부분이 취업상태에 있어 사적이전소득이 가구소득을 보조하는 기능을 수행하기 때문으로 이해할 수 있다.

앞서 언급했던 가구소득의 원천에 따라 구성비율을 살펴보면, 근로빈곤가구 지원정책에 대한 중요한 시사점을 얻을 수 있다. 다음 <표 4-12>는 소득계층별로 가구총소득에서 근로소득, 재산소득, 이전소득이 차지하는 비중을 나타내고 있다.

<표 4-12> 전체가구 및 근로빈곤가구의 소득구성비

(단위: 만원, %)

		전체가구		경활가구		근로빈곤가구
		빈곤가구		경활빈곤가구		
가구 총소득 (경상소득)	평균 (%)	201.4843 100.0	38.9139 100.0	219.0379 100.0	47.7016 100.0	47.4185 100.0
근로소득	평균 (%)	183.9251 91.29	19.0312 48.91	206.2958 94.18	35.1728 73.74	33.3288 70.29
재산소득	평균 (%)	7.4387 3.69	1.8661 4.80	6.7712 3.09	1.2379 2.60	1.3579 2.86
사회보험급여	평균 (%)	2.8993 1.44	1.1926 3.06	2.1343 0.97	1.3346 2.80	1.2056 2.54
공공부조급여	평균 (%)	1.4927 0.74	8.9649 23.04	2.9987 1.37	4.0734 8.54	5.5314 11.67
사적이전소득	평균 (%)	5.7284 2.84	7.8590 20.20	0.8379 0.38	5.8829 12.33	5.9949 12.64

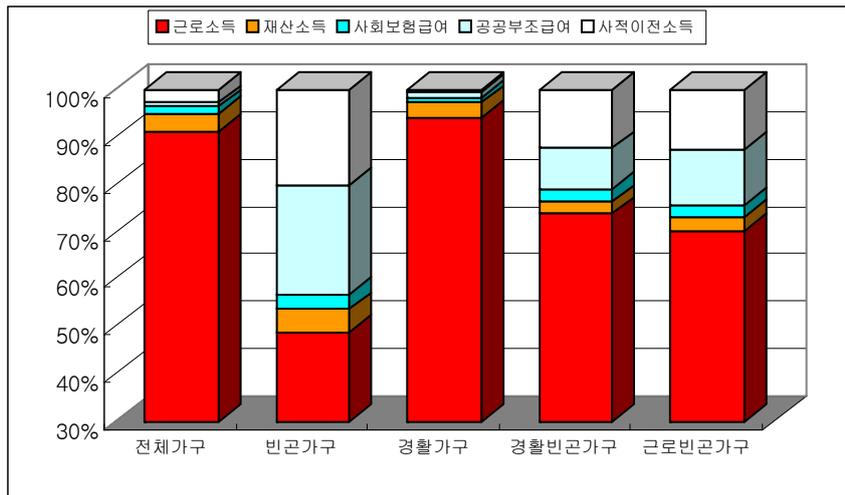
주: 위의 소득은 해당 소득계층별 가구 전체를 대상으로 통제하여 산출  
자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 원자료

전체가구와 경활가구의 가구총소득에서 근로소득이 차지하는 비중은 91.29%와 94.18%로 매우 높게 나타나고 있다. 반면에 빈곤가구와 경활빈곤가구의 총소득에서 근로소득이 차지하는 비중은 48.91%와 73.74%로 매우 낮은 편이다. 그리고 빈곤층의 낮은 근로소득을 보전하는 것은 주로 공공부조급여(23.04%)와

사적이전소득(20.2%)으로 나타나고 있다. 이에 비해 경찰빈곤층은 공공부조급여와 사적이전소득에 의존하는 비율이 상대적으로 낮은 것으로 나타나고 있다.

이처럼 빈곤층의 가구총소득에서 공공부조와 사적이전소득이 차지하는 비율이 모두 높게 나타나는 이유는 최저생계비 이하 빈곤층 중 기초생활보장제도 수급가구는 생계급여 등을 통해 소득을 보장받으나, 비수급가구는 사적이전소득에 의존하는 현상이 지배적이기 때문이다. 더욱이 비수급가구의 규모가 적지 않다는 점 또한 사적이전소득의 증가에 영향을 미친 것으로 이해할 수 있다.

[그림 4-1] 소득계층별 소득구성비



## 2. 개인소득과 저임금노동

이제 근로자 개인의 근로소득이 다른 근로자의 소득과 비교할 때, 그 수준은 어느 정도이며 저임금노동에 해당되는지, 또한 개인 근로자의 근로소득이 가구 총소득과 가구 총근로소득에 미치는 영향은 어느 정도인지 살펴보고자 한다.

<표 4-13>은 개인근로자의 종사상지위에 따른 근로소득의 격차를 보여주고 있다. 먼저 전체가구 임금근로자의 평균 임금소득을 보면, 상용직(179만 5천원)

은 임시직(102만원)과 임시직(76만원)에 비해 1.75배와 2.4배 높은 것으로 나타나고 있다. 그리고 취업빈곤층은 상용직(72만원)이 임시직(65만원)과 일용직(39만원)에 비해 각각 1.1배와 1.8배 높은 것으로 나타난다. 하지만 전체 임금근로자의 임금소득은 취업빈곤층 임금근로자에 비해, 상용직은 2.5배, 임시직은 1.6배, 일용직은 1.9배 높은 것으로 나타나고 있다.

그리고 비임금근로자 중 자영업자의 평균 사업소득을 살펴보면, 전체 자영업자의 평균 사업소득(137만원)은 취업빈곤층 자영업자 평균 사업소득(30만원)에 비해 무려 4.6배에 달하는 것으로 나타나고 있다. 이는 최근의 경제양극화 문제와 관련해서 임금근로자의 양극화 문제 이상으로 비임금근로자의 소득양극화 문제가 심각하다는 것을 의미한다.

〈표 4-13〉 취업빈곤층(임금·비임금근로자)의 소득

(단위: 만원)

		개인 근로소득						
		근로소득(a+b)		임금소득(a)		사업소득(b)		
		평균	중위	평균	중위	평균	중위	
전체	취업자(A+B)	129.7388	100.0000	-	-	-	-	
	임금 근로자 (A)	소소계	131.7188	100.0000	131.3401	100.0000	0.4029	0.0000
		상용직	179.6995	150.0000	179.5306	150.0000	0.2416	0.0000
		임시직	102.6044	100.0000	102.0968	100.0000	0.5076	0.0000
		일용직	76.9988	70.0000	76.4207	70.0000	0.5781	0.0000
	비임금 근로자 (B)	소소계	126.0375	100.0000	0.0010	0.0000	126.1185	100.0000
		고용주	332.0549	250.0000	0.0000	0.0000	332.3163	250.0000
		자영자	137.3140	120.0000	0.0000	0.0000	137.4377	120.0000
		무급종사	0.8987	0.0000	0.0039	0.0000	0.8947	0.0000
	취업 빈곤 층	취업자(A+B)	32.2382	30.0000	20.0656	0.0000	12.2339	0.0000
임금 근로자 (A)		소소계	47.7406	45.0000	47.5030	45.0000	0.4505	0.0000
		상용직	66.1064	70.0000	71.9302	76.0000	0.1397	0.0000
		임시직	65.6624	70.0000	65.3100	70.0000	0.3525	0.0000
		일용직	40.0058	40.0000	39.4968	40.0000	0.5090	0.0000
비임금 근로자 (B)		소소계	20.8555	15.0000	0.0098	0.0000	20.9145	15.0000
		고용주	17.2273	0.0000	0.0000	0.0000	17.2273	0.0000
		자영자	30.1986	26.0000	0.0000	0.0000	30.3485	26.0000
		무급종사	1.3507	0.0000	0.0310	0.0000	1.3197	0.0000

자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 원자료

앞서 언급하였던 것처럼 임금소득 및 사업소득의 양극화가 두드러진 현상이 라면, 좀더 구체적으로 종사상지위별 저임금노동자의 비중을 통해 그 정도를 추정해 볼 수 있다(표 4-14 참조). 참고로 저임금근로자 판별기준은 임금근로자 는 월 단위 최저임금과 임금근로자 중위 근로소득의 40~60%로, 비임금근로자 는 최저임금과 비임금근로자 중위 근로소득의 40~60%로 설정하였다. 여기서 비임금근로자에게도 월 단위 최저임금을 적용한 이유는 그것을 노동에 따른 최 소한의 대가로 간주하였기 때문이다.

저임금근로자 중 월 단위 최저임금에 미치지 못하는 임금을 받는 근로자는 7.1%, 앞서 유럽 근로빈곤층과의 비교에서 활용하였던 중위임금 및 사업소득의 60%를 기준 으로 저임금근로자를 살펴보면, 19.3%로 추정된다. 좀더 구체적으로 종사상지위별로 저임금근로자의 비중을 살펴보면, 월 단위 최저임금 미만의 상용직은 0.3%, 임시직은 4.3%, 일용직은 22.6%로 추정되고, 중위임금의 60% 이하 임금근로자는 상용직이 2.7%, 임시직이 21.2%, 일용직이 47.0%로 추정된다.

그리고 자영업자 중 저소득근로자의 비중을 살펴보면, 월 단위 최저임금미만 은 19.6%, 중위사업소득의 60%이하 근로자는 29.8%로 비교적 높게 나타나는 것을 알 수 있다. 물론 이는 일용직 중 저임금근로자(중위 60%기준) 비율에 비 해 낮지만, 임금근로자 평균 비율인 19.3%보다 높은 수준이다.

〈표 4-14〉 종사상지위별 저임금근로자의 비중

(단위: %)

		개인 근로소득에 대한 저임금 기준선			
		최저임금 미만	중위 40% 이하	중위 50% 이하	중위 60% 이하
임금근로자	소 계	7.1	6.6	12.9	19.3
	상용직	0.3	0.2	0.8	2.7
	임시직	4.3	3.8	11.4	21.2
	일용직	22.6	21.4	36.2	47.0
비임금근로자	자영업자	19.6	19.6	27.4	29.8

주: 최저임금은 2001년 9월~2002년 8월까지의 최저임금인 474,600으로 설정  
 자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 원자료

끝으로 근로빈곤층 개인의 근로소득이 가구소득에 어떠한 영향을 미치는지

살펴보면 <표 4-15>와 같다. 이 표는 분석 대상집단을 전체 취업자와 빈곤층 취업자로 구분하고, 이들 개인의 근로소득(임금소득 + 사업소득)이 <가구총소득>, <공공부조전 가구총소득>, <가구근로소득>에서 차지하는 비중을 정리한 것이다.

<표 4-15> 임금·비임금근로자 근로소득의 가구소득에 대한 기여율  
(단위: 만원, %)

		개인 평균근로소득 (만원)	개인 근로소득/가구소득의 비율(%)			
			가구총소득 대비	공공부조전 가구총소득 대비	가구근로소득 대비	
전 체 취업자	전 체 (무급종사 제외)	129.7388 (142.6483)	58.0939 (63.7767)	58.6674 (64.4052)	61.9546 (67.9637)	
	소소계	131.7188	60.4142	60.9628	63.6604	
	임금 근로자	상용직	179.6995	67.0377	67.0956	69.3081
		임시직	102.6044	55.0269	55.4389	58.0346
		일용직	76.9988	54.6488	56.3248	60.0933
	비임금 근로자	소소계	126.0375	53.7562	54.3763	58.7660
		고용주	332.0549	84.8452	84.9009	87.6511
		자영자	137.3140	69.7244	70.7130	77.0600
		무급종사	0.8987	1.3777	1.4029	1.9823
	취 업 빈곤층	전 체 (무급종사 제외)	32.2382 (39.1183)	60.8186 (72.8896)	67.9284 (81.5468)	77.4593 (92.5693)
소소계		47.7406	76.8184	87.3223	92.6071	
임금 근로자		상용직	66.1064	92.2231	96.7897	99.2086
		임시직	65.6624	83.6995	92.0615	94.8672
		일용직	40.0058	73.2030	84.9206	91.3004
비임금 근로자		소소계	20.8555	49.0707	53.6882	66.3369
		고용주	17.2273	66.9333	66.9813	86.8201
		자영자	30.1986	68.7187	75.5695	92.6801
		무급종사	1.3507	6.6276	6.7900	9.6250

주: 1) 근로소득은 임금소득과 사업소득의 합계  
2) 비율은 (개인 근로소득/가구소득(f2\_ally, f2\_allx, earning\_f))\*100로 산정  
자료: 한국보건사회연구원(2003), 「2002년 저소득층 자활사업 실태조사」 원자료

먼저 무급가족종사자를 제외한 취업자 전체의 개인 평균 근로소득이 가구총소득에서 차지하는 비중을 보면, 가구총소득의 63.8%, 공공부조전 가구총소득의 64.4%, 가구근로소득의 67.9%를 차지하는 것으로 추정된다. 그리고 무급종사자를 제외한 취업빈곤층의 개인근로소득이 가구소득에서 차지하는 비중을 보면, 가구총소득의 72.9%, 공공부조전 가구총소득의 81.5%, 가구근로소득의 92.6%로 전체 가

구에 비해 높게 나타나는 것을 알 수 있다.

이 가구소득대비 개인근로소득의 점유율은 취업빈곤 문제와 관련해서 다음 두 가지 시사점을 안겨준다.

첫째, 개인근로소득이 가구근로소득에서 차지하는 비중을 보면, 취업빈곤가구의 경우, 전체 가구에 비해 취업자 수가 상대적으로 적다는 점을 알 수 있다. 이는 이미 위의 <표 4-9>를 통해 확인했던 점이다. 전체가구에 비해 빈곤가구에서 두 번째 취업자의 비율이 매우 낮다는 점을 의미하는 것이다. <표 4-15>는 취업빈곤층의 개인근로소득이 가구소득에서 차지하는 비중이 상용직, 임시직, 자영업자 순으로 높으며, 가구근로소득에서의 점유율이 무려 90%를 넘어서고 있음을 보여준다. 이는 취업빈곤층 대부분이 가구내의 유일한 소득원임을 의미하는 것이다.

둘째, 취업빈곤층은 임금수준이 낮고, 고용안정성이 취약하다는 점을 알 수 있다. 아래 표에 따르면, 취업빈곤층은 종사상의 지위와 무관하게 매우 낮은 임금을 받는 저임금자가 대부분을 차지하는 것으로 나타나고 있다. 단적인 예로 상용직으로 분류된 취업빈곤층의 평균임금은 상용직 전체 평균임금의 36.8% 수준에 불과한 것으로 추정된다. 더욱이 상용직과 임시직, 일용직 간의 월평균 임금소득의 차이도 매우 낮은 것으로 나타나고 있다.

그리고 이러한 소득계층간 격차는 비임금근로자에게서 더욱 극명하게 나타난다. 아래 표는 취업빈곤층 중 비임금근로자의 월평균 근로소득이 전체 비임금근로자 근로소득의 16.5% 수준에 불과하다는 점을 보여주고 있다. 특히 고용주로 분류된 취업빈곤층은 전체 고용주 평균 근로소득의 10% 수준에도 미치지 못하는 것으로 나타나고 있다. 이러한 격차는 임금부문에서의 양극화 이상으로 비임금부문의 양극화가 심각하다는 것을 말해준다.

### 3. 소득계층간 소득격차와 소득점유율

앞서 언급했던 근로소득의 양극화는 임금부문과 비임금부문 모두에서 심각한 수준으로 진행되고 있다. 그리고 이러한 변화를 이해할 수 있는 가장 간단한

지표는 소득분위별 점유율을 살펴보는 것이다.

<표 4-16>은 총소득, 공공부조전 경상소득, 근로소득 등을 5분위로 나누어 각 계층의 평균소득과 점유율을 비교한 것이다. 먼저 근로소득을 대상으로 1분위 계층과 5분위 계층의 평균소득과 점유율을 비교해 보면, 평균소득은 17.9배, 점유율은 14.2배의 차이를 보이고 있다. 그리고 공공부조전 경상소득을 대상으로 비교해 보면, 1분위와 5분위 계층간의 평균소득은 약 12배, 점유율은 9.6배의 차이를 보이고 있다. 끝으로 총소득을 기준으로 살펴보면, 1분위 계층과 5분위 계층의 평균소득은 약 10.6배, 점유율은 8.5배의 차이를 보이는 것으로 나타난다. 이는 시장소득의 격차가 조세와 이전소득 등을 통해 점진적으로 감소하는 경향이 존재함을 말해준다.

<표 4-16> 소득유형에 따른 소득분위별 점유율

(단위: %, 만원)

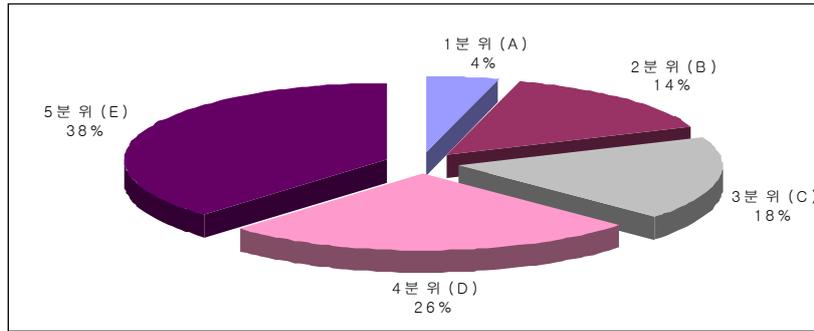
	총소득(t2_ally)		공공부조전 경상소득		근로소득(임금+사업소득)	
	점유율	평균소득	점유율	평균소득	점유율	평균소득
전 체	100.0	201.4843	100.0	199.9915	100.0	183.9251
1분위(A)	4.4468	43.4528	3.9568	38.3777	2.6791	23.8979
2분위(B)	14.3795	125.6395	14.3488	124.4414	13.8869	110.7605
3분위(C)	17.7497	183.1834	17.8522	182.8310	18.4068	173.3666
4분위(D)	25.6294	256.1410	25.7906	255.8406	26.5826	242.5129
5분위(E)	37.6415	461.0259	37.8997	460.7464	38.2993	428.2009
E/A (배)	8.4649	10.6092	9.5784	12.0026	14.2956	17.9179

주: 위의 수치는 원소득의 소득배율 및 점유율임.

자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 원자료

[그림 4-2]는 위에 설명하였던, 총소득 기준 소득계층별 점유율을 그림으로 나타낸 것이다.

[그림 4-2] 소득계층별 소득점유율



주: 총소득(경상소득) 기준

## 제 5 절 근로빈곤층의 자산실태

### 1. 근로빈곤층의 자산규모와 자산불평등

소득 및 자산불평등에 대한 각종 연구결과에 따르면, 일반적으로 소득 불평등에 비해 자산불평등이 심각한 것으로 알려져 있다. 최근에 발간된 몇몇 연구 결과에 따르면, 우리사회의 자산불평등은 매우 심각한 상황에 이르러 있다. 1998년을 기준으로 자산분배 상태를 조사한 이정우·이성림(2002)의 연구결과에 따르면, 총자산, 부동산, 금융자산의 지니계수는 각각 0.462, 0.602, 0.630으로 나타났다. 그리고 『2002년도 저소득층 자활사업 실태조사』 보고서에 따르면, 소득기준 지니계수가 0.4518인 것에 비해 자산기준 지니계수는 0.7397에 이르는 것으로 나타나고 있다(노대명 외, 2003).

그렇다면 소득계층 및 자산계층별 자산규모는 어떠한가. 이를 살펴보기에 앞서, 자산을 어떻게 정의할 것인지 정리해 보자. 본 연구는 ‘주어진 자료의 한계를 고려하여’ 금융자산, 비금융자산, 부채를 기본 구성요소<sup>주34)</sup>로 자산을 <자산

주34) 위의 자산 구성요소는 가구소비실태조사 자료의 항목을 아래와 같이 취합하였다 :

① 금융자산 : 요구불예금 + 적금 + 저축성보험 + 목돈예금 + 목돈예탁 + 주식 + 채권 + 계  
 돈불입금 + 빌려준돈 (+ 전세보증금 + 월세보증금)

I ~ 자산 III>의 세 가지 유형으로 구분하였다. 이는 자산 구성요소의 단순결합 외에도 자산의 소득으로의 전환 가능성을 고려한 것이다. 즉 <자산 I>이 총자산이라면, <자산 II>는 주택을 제외함으로써 비교적 소득으로의 전환이 용이한 자산을 의미하고, <자산 III>은 금융자산만을 포함시켰다.

- <자산 I> : (금융자산 + 비금융자산) - 부채
- <자산 II> : <자산 I> - 주택
- <자산 III> : 금융자산<sup>주35)</sup>

먼저 <자산 I>을 기준으로 5분위 집단으로 구분한 후<sup>주36)</sup>, 자산계층간 평균 자산의 배율 및 점유율을 비교해 보면, <표 4-17>과 같다. 먼저 부채를 제외하지 않은 총자산으로는 상위 1분위 자산계층과 하위 5분위 자산계층간의 자산격차가 32.26배에 달하며, 총자산에서 부채를 제외한 순자산으로는 무려 118.11배에 달하는 것을 알 수 있다. 이는 빈곤층일수록 부채로 인해 자산이 잠식상태에 있어 자산격차가 더욱 큰 폭으로 벌어지고 있음을 의미하는 것이다. 그리고 점유율 또한 총자산과 순자산을 기준으로 보면 큰 격차가 나타나는 것을 알 수 있다. 그리고 하위 20%의 자산계층의 자산점유율은 총자산의 경우 1.87%, 순자산의 경우 0.53%로 극히 미미하다는 점을 알 수 있다. 이는 자산항목과 관련해서 조사자료가 갖는 본질적인 한계<sup>주37)</sup>를 고려하더라도 우리사회의 자산불평등이 매우 심각한 수준에 놓여 있음을 말해주는 것이다.

② 비금융자산 : 토지 + 주택 + 건물 + 분양계약금

③ 부채 : 금융기관대출 + 직장대출 + 사채 + 현금서비스 + 마이너스통장 + 계탄후불입금 + 외상및할부 + 기타 부채 (+ 임대보증금(수령액))

주35) 본 항목의 금융자산은 전·월세보증금을 포함한 금액임.

주36) 가구소비실태조사 자료를 활용하여 <자산 I>을 기준으로 10분위 집단으로 구분하는 경우, 하위10분위 집단의 자산은 음(陰)의 값을 갖는 경향을 나타낸다.

주37) 실태조사를 통해 자산규모를 파악하는 경우, 이는 집계자료와 비교할 때, 약 30~40%를 반영하고 있다. 이는 실태조사 자료를 통한 자산분배구조 분석이 많은 한계를 갖고 있음을 의미한다. 그러나 실태조사의 특성상 자산의 하향신고 및 은폐가 특정 소득계층에게 중점적으로 발생한다고 단정하기 힘들다는 점을 감안하면, 그러한 한계에도 불구하고 자산분배구조를 이해하는 자료로서의 가치를 갖는다고 말할 수 있다.

<표 4-17> 자산 5분위 계층별 평균자산 및 점유율

(단위: 만원, %)

	총자산		<자산_I>	
	평균자산	점유율	평균자산	점유율
전 체	12502.3205	100.00	10548.6388	100.00
하위 5분위(A)	1165.6506	1.87	277.4303	0.53
4분위	3904.1854	6.24	3055.8141	5.80
3분위	7106.1374	11.37	5820.9593	11.02
2분위	12739.0726	20.37	10574.7214	20.05
상위 1분위(Z)	37603.6735	60.15	33022.4556	62.60
Z/A(배)	32.26	32.17	119.03	118.11

자료: 통계청(2001), 『2000년 가구소비실태조사』 자료

이제 소득계층별 10분위 집단을 구한 뒤, 소득계층별 자산규모와 점유율을 살펴보기로 하자. <표 4-18>은 소득 10분위 계층의 평균자산과 점유율을 나타낸 것이다. 그것은 앞서 자산 5분위의 상·하위계층 간 자산격차와 비교할 때, 큰 폭으로 완화되는 것을 알 수 있다. 이는 노인 등과 같이 소득은 하위 10%에 포함되나 일정 수준의 자산을 보유한 계층이 존재하기 때문으로 판단된다.

<표 4-18> 소득 10분위 계층별 평균자산 및 점유율

(단위: 만원, %)

	<자산_I>		<자산_II>		<자산_III>	
	평균자산	점유율	평균자산	점유율	평균자산	점유율
전 체	9557.2147	100.0	8587.3919	100.0	3111.8576	100.0
하위 10분위(A)	3777.1517	3.953	3584.0423	4.175	990.2030	3.183
9분위	4494.4948	4.741	4194.5750	4.924	1448.2031	4.692
8분위	5004.4506	5.200	4640.4619	5.366	1802.6385	5.752
7분위	4995.8720	5.236	4524.5913	5.278	2030.6549	6.537
6분위	6407.3502	6.818	5865.7636	6.946	2467.2203	8.063
5분위	7810.6317	8.063	6821.2743	7.837	3012.9568	9.552
4분위	8739.5535	9.415	7753.9032	9.297	3101.5633	10.262
3분위	11004.6177	11.323	9952.7174	11.398	3725.2245	11.772
2분위	15024.0504	15.436	13275.0299	15.179	4763.1579	15.029
상위 1분위(Z)	28538.9986	29.815	25458.5616	29.601	7840.7375	25.157
Z/A	7.556	7.542	7.103	7.090	8.710	7.904

자료: 통계청(2001), 『2000년 가구소비실태조사』 자료

위의 표에 따르면, 먼저 <자산\_I>에서 상위소득 1분위 계층과 하위소득 10분위 계층간 평균 자산의 격차 또는 배율은 약 7.556배로 추정되고 있다. 그리고 하위소득 10분위 계층의 자산이 전체 자산에서 점유하는 비중은 약 3.953%로 상위소득 1분위 계층의 29.815%와 비교할 때, 약 7.542배로 추정된다. 이어 <자산\_II>에서 상위소득 1분위 계층과 하위소득 10분위 계층간 평균 자산격차는 약 7.103배로 추정되며, 끝으로 <자산\_III>에서 상위소득 1분위 계층과 하위소득 10분위 계층간 평균 자산격차는 약 8.710배로 추정된다.

이상의 분석결과에 따르면, 현재 우리사회에서 자산격차는 매우 심각한 수준에 처해 있음을 알 수 있다. 그리고 외형적 총자산이 아닌 순자산의 측면에서 보면, 빈곤층의 자산보유규모는 극히 미미한 것으로 나타나고 있다. 이는 최근 진행되는 소득격차와 맞물려 빈곤층의 자산형성을 억제하고, 빈곤을 영속화할 위험성을 내포하고 있다고 말할 수 있다.

## 2. 자산빈곤과 소득빈곤

앞서 자산불평등이 매우 심각하다는 점을 지적하였다. 그렇다면 이제 자산규모가 매우 낮은 ‘자산빈곤층’(Asset Poor)의 규모와 실태를 살펴보기로 한다. 자산빈곤층이란 ‘소득이 빈곤선 이상이라도 자산이 일정 기준선 이하인 가구’를 지칭한다. 물론 자산빈곤(Asset Poverty)은 빈곤 여부를 판정할 수 있는 기준선 설정에 대한 합의된 의견이 없다는 점에서 실험적 연구로서의 의미를 갖는다.

그럼에도 자산빈곤에 대한 정의는 매우 중요한 의미를 갖는다. 기존의 빈곤개념이 소득빈곤(Income Poverty)이고, 이 개념에 기초하여 각종 복지정책이 추진되어 왔으나 소득이 빈곤선 이하라도 자산이 일정 규모 이상인 가구의 존재는 지원의 적합성과 관련된 논란을 불러 일으켜 왔다. 이 점에서 자산빈곤과 소득빈곤을 종합적인 관점에서 고찰하는 것은 이론적·정책적으로 활용가치가 큰 것이다.

따라서 여기서는 자산빈곤선의 설정, 자산빈곤층의 규모와 실태, 자산빈곤과 소득빈곤의 관계를 중심으로 논의하기로 한다.

### 가. 자산빈곤선의 설정

자산빈곤층의 규모를 추정하기 위해서는 이론적으로 다음과 같은 사항을 결정해야 한다. 그것은 ① 자산유형의 설정, ② 자산빈곤선의 수준 결정, ③ 지역별·가구규모별 적용방법 등을 지칭한다.

첫째, 자산빈곤선을 추출하기 위해서는 어떠한 자산을 기준으로 할 것인지 결정해야 한다. 참고로 자산의 유형은 총자산, 순자산, 금융자산 등으로 구분할 수 있다. 하지만 본 연구에서는 주로 <순자산>을 기준으로 할 것이다. 순자산은 총자산에서 부채를 제외한 자산을 지칭하는 것으로 규정하였다. 이처럼 순자산을 기준자산으로 설정한 이유는 총자산을 기준으로 하면 부채를 포함하고 있어 실제 자산이 미미해도 자산빈곤층이 아닌 것으로 간주될 위험성이 있기 때문이다.

둘째, 자산빈곤선은 정책적 자산빈곤선과 이론적 자산빈곤선으로 구분할 수 있다. 여기서 정책적 자산빈곤선이란 정부가 지원하는 자산빈곤가구를 판별하는데 사용하는 기준선으로 생활보호제도 및 초기 기초생활보장제도의 재산기준<sup>주38)</sup>이나, IDA의 자산빈곤선<sup>주39)</sup> 등을 들 수 있다. 하지만 자산빈곤선은 최저주거기준에 해당되는 주거에 소요되는 비용을 기준으로 할 수 있다. 이때, 주거란 자가, 전세, 월세 중 전세 중 어느 것을 기준으로 설정할 것인지 정해야 한다. 참고로 미국의 IDA가 최저생계비의 몇 개월 치를 기준으로 삼은 이유는 전세가 없는 상황에서 월세지출을 위한 자산을 형성하는 것이 목표일 수 있기 때문이다. 반면에 우리나라에서 월세가구의 평균자산은 최저생계비의 수 십 개월 치에 달한다. 이 점에서 자산빈곤선을 설정함에 있어 IDA방식을 사용하기 힘들다.

그리고 이론적 자산빈곤선이란 상대적 자산빈곤선으로 표현할 수 있는데, 평균 또는 중위자산의 일정 비율을 기준선으로 할 수 있다. 하지만 평균 또는 중

주38) 생활보호제도의 재산기준은 명확한 이론적 근거를 가진 것으로 이해하기 힘들며, 중소도시의 전세가구 보증금과 비슷한 수준으로 판단된다.

주39) R. Haveman & E.N. Wolff(2000)가 제안한 자산빈곤선은 최저생계비의 3개월 치에 해당되는 금액으로 다음과 같은 논거에 따른 것이다. 즉, 한 가구가 소득을 상실할 경우, 일정 기간 생계비로 조달할 수 있는 자산의 규모를 자산빈곤선으로 규정하는 것이다. 참고로 필자들이 기준 기간을 3개월로 설정하였던 것은 위의 두 저자의 제안을 수용한 것이며, 재취업 등에 소요되는 기간을 감안한 것이다.

위자산을 기준으로 하는 경우, 몇 퍼센트를 기준선으로 설정할 것인지 논거를 제시하기 힘들다. 따라서 여기서는 다음 두 가지 요인을 감안하여 빈곤선을 설정할 수 있다. 첫째, 소득빈곤선의 설정과 유사한 방식으로 중위자산의 40~50%를 자산빈곤선으로 설정하는 것이다. 둘째, 이 기준선을 정책적 자산빈곤선과 비교하는 것이다. 예를 들면, 생활보호제도하의 재산기준을 참조하여 그 수준을 결정하는 것이다. 여기서는 빈곤가구의 평균 및 중위자산과의 관계를 고려하여 중위자산의 50%를 자산빈곤선으로 설정하였다.

셋째, 자산빈곤선을 적용하기 위해서는 지역과 가구규모라는 두 가지 문제를 해결해야 한다. 먼저 지역별로 평균 자산이 큰 차이를 보이는 상황에서 <최저 주거비> 개념과 마찬가지로 지역별로 자산빈곤선을 차등화 할 수 있다. 하지만 자산빈곤선은 주거빈곤선 보다 광의의 개념이라는 점에서 지역별로 차등화 하지 않을 것이다. 이어 자산빈곤선은 가구규모에 따라 필요한 자산규모가 다르다는 점을 감안하여 가구규모별로 차등화해야 한다. 하지만 가구규모별 중위자산을 기준으로 절대자산빈곤선이나 상대자산빈곤선을 적용하는 경우, 1인 가구의 자산은 빈곤가구 중 월세거주가구의 평균자산 규모에도 미치지 못하는 문제가 발생한다. 따라서 자산빈곤선은 '4인 가구를 표준가구로 설정'하고 OECD 가구균등화 지수를 적용하여 산출하였다. 여기서 '4인 가구를 표준가구로 설정한' 이유는 가구규모별 자산에 균등화지수를 적용하는 경우, 1~2인 가구의 자산빈곤선이 빈곤가구의 평균 자산규모에 근접하지 못하기 때문이다.

#### 나. 가구규모별·자산유형별 자산빈곤선의 금액

앞서 언급했던 방법에 따라 설정한 자산빈곤선의 가구규모별·자산유형별 금액은 <표 4-19>와 같다.

〈표 4-19〉 가구규모별 자산빈곤선

(단위: 만원)

		1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	전 체
<b>빈곤가구의 평균/중위자산</b>								
총자산	평균	2464.62	6128.54	5774.24	7466.87	7343.03	5878.01	5167.51
	중 위	1180.00	3707.76	2929.56	2461.20	3817.82	3225.82	2224.22
순자산	평균	2398.38	5856.56	4997.41	6217.99	6123.56	4774.77	4634.29
	중 위	1165.76	3513.09	2466.85	2010.00	2956.90	3062.00	1970.00
<b>‘00년 기초생활보장제도의 재산기준</b>								
금 액		2900.00		3200.00		3600.00		
<b>수정 중위/평균자산 기준 자산빈곤선</b>								
자산빈곤선 I (총자산기준)	중위의 40%	1570.00	2220.32	2719.32	3140.00	3510.63	3845.70	
	중위의 50%	1962.50	2775.39	3399.15	3925.00	4388.28	4807.12	
	평균의 40%	2794.35	3951.80	4839.95	5588.70	6248.35	6844.73	
	평균의 50%	3492.94	4939.76	6049.94	6985.87	7810.44	8555.91	
자산빈곤선 II (순자산기준)	중위의 40%	1362.00	1926.16	2359.05	2724.00	3045.52	3336.20	
	중위의 50%	1702.50	2407.70	2948.82	3405.00	3806.91	4170.26	
	평균의 40%	2562.38	3623.75	4438.17	5124.76	5729.65	6276.52	
	평균의 50%	3202.97	4529.69	5547.71	6405.95	7162.06	7845.65	

주: 4인 가구의 순자산을 기준으로 OECD 가구균등화 지수를 적용한 자산을 산출하고, 이를 기준으로 평균자산 및 중위자산의 40%~50% 기준으로 자산빈곤선을 설정하였음.  
 자료: 통계청(2001), 『2000년 가구소비 실태조사』 자료

표 상단의 금액은 빈곤가구의 평균 및 중위자산을 나타낸다. 하지만 가구규모별 평균 및 중위자산이 가구원수의 증가에 따라 상승하는 추세를 나타내지 않는다는 점에서 자료의 해석에 신중을 기할 필요가 있다.

표 중간의 2000년 기초생활보장제도의 재산기준은 재산의 소득환산제도가 적용되기 이전의 공공부조제도 재산기준으로 정책적 자산빈곤선을 지칭한다. 하지만 이 빈곤선에서 논리적 근거를 발견하기는 힘들다고 말할 수 있다.

표 하단의 금액은 위에 언급한 자산유형별·가구규모별 자산빈곤선을 나타낸다. 여기서 최종적 자산빈곤선은 빈곤가구의 평균자산과 정책적 자산빈곤선을 고려해서 설정해야 할 것으로 판단된다.

#### 다. 자산빈곤가구의 규모

여기서 자산빈곤가구의 규모는 총자산과 순자산을 기준으로 추정하였으며, OECD 가구균등화 지수는 4인 가구의 자산을 기준으로 적용하였다.

- 순자산을 기준으로 중위자산의 50%를 자산빈곤선으로 설정하면, 자산빈곤 가구는 전체 가구의 약 32.4%로 추정된다.
- 그리고 총자산을 적용자산으로 중위자산의 50%를 자산빈곤선으로 활용하여 자산빈곤가구의 규모를 추정하면, 전체 가구의 31.2%가 자산빈곤가구로 추정된다.

〈표 4-20〉 총자산 및 순자산 기준 자산빈곤층의 추정 규모

(단위: %)

	총 자산 기준				순자산 기준			
	가구		개인		가구		개인	
	빈곤	비빈곤	빈곤	비빈곤	빈곤	비빈곤	빈곤	비빈곤
전 체	31.2	68.8	27.8	72.2	32.4	67.6	29.7	70.3
1인 가구	54.1	45.9	54.1	45.9	52.6	47.4	52.6	47.4
2인 가구	30.3	69.7	30.3	69.7	30.1	69.9	30.1	69.9
3인 가구	28.1	71.9	28.1	71.9	29.3	70.7	29.3	70.7
4인 가구	25.7	74.3	25.7	74.3	28.3	71.7	28.3	71.7
5인 가구	24.8	75.2	24.8	75.2	28.8	71.2	28.8	71.2
6인 이상 가구	21.5	78.5	21.2	78.8	23.6	76.4	23.2	76.8

자료: 통계청(2001), 『2000년 가구소비 실태조사』 자료

#### 라. 소득빈곤과 자산빈곤 중첩집단의 규모와 특성

그렇다면 이제 자산빈곤층과 소득빈곤층을 교차시켜 보자. 여기서는 순자산을 기준으로 추정한 자산빈곤층과 공공부조전 경상소득 대상 최저생계비 기준 소득빈곤층을 교차시키기로 한다.

소득빈곤선을 자산빈곤선과 교차시키면 다음 네 집단이 나타나는데, 이 집단은 다음과 같이 설명할 수 있다.

- ① <Type\_1> : 소득빈곤과 자산빈곤이 중첩된 가구
- ② <Type\_2> : 소득이 차상위이며 자산빈곤인 가구
- ③ <Type\_3> : 소득비빈곤이나 자산빈곤인 가구
- ④ <Type\_4> : 소득빈곤이나 자산비빈곤인 가구
- ⑤ <Type\_5> : 소득비빈곤이자 자산비빈곤인 가구

<표 4-21>에 따르면, 자산빈곤가구 중 가구소득이 빈곤선 및 차상위 기준선(최저생계비의 120%) 이하인 가구의 비율은 각각 전체 가구의 6.0%와 2.4%로 총 8.4%로 추정된다. 반면에 자산빈곤가구 중 소득이 차상위를 초과하는 가구의 비율은 24.1%로 추정된다. 그리고 자산비빈곤가구 중 소득빈곤가구의 비율은 전체 가구의 4.6%로 추정되며, 끝으로 자산과 소득 모두 비빈곤인 가구는 전체 가구의 62.9%로 대다수를 차지하는 것으로 나타나고 있다. 이들 중 자산형성을 위한 정책지원대상 집단은 아래 표의 <Type\_1>과 <Type\_2>라고 말할 수 있다.

<표 4-21> 소득빈곤과 자산빈곤 중첩집단의 규모 추정

(단위: %)

	소득빈곤*자산빈곤의 중첩여부에 따른 가구유형 구분					전체
	Type_1 (소득빈곤 +자산빈곤)	Type_2 (소득차상위 +자산빈곤)	Type_3 (소득비빈곤 +자산빈곤)	Type_4 (소득빈곤 +자산비빈곤)	Type_5 (소득비빈곤 +자산비빈곤)	
가 구	6.0	2.4	24.1	4.6	62.9	100.0
개 인	4.9	2.3	22.4	3.6	66.8	100.0

자료: 통계청(2001), 『2000년 가구소비 실태조사』 자료

마. 근로빈곤층과 자산빈곤

앞서 자산빈곤층은 가구특성이나 가구원의 인구학적 특성과 무관하게 추정하였

다. 이제 이 집단 중 근로빈곤층에 대해 살펴보자. <표 4-22>는 자산빈곤가구에 대한 몇 가지 기본적인 정보를 통해 취업빈곤가구의 분포를 파악할 수 있게 한다.

<표 4-22> 소득빈곤과 자산빈곤 중첩집단의 특성

(단위: %)

		Type_1 (소득빈곤 +자산빈곤)	Type_2 (소득차상위 +자산빈곤)	Type_3 (소득비빈곤 +자산빈곤)	Type_4 (소득빈곤 +자산비빈곤)	Type_5 (소득비빈곤 +자산비빈곤)	전 체
취업자수	없음	53.5	18.8	7.5	67.5	9.4	14.5
	1인	37.9	60.5	54.2	25.5	45.9	46.8
	2인 이상	8.6	20.8	38.4	7.0	44.6	38.7
	평균인원	0.6	1.0	1.4	0.4	1.5	1.3
가구규모	1인	35.1	16.6	22.6	30.0	9.2	15.1
	2인	18.7	17.4	17.3	33.2	18.5	18.9
	3인	16.7	20.0	21.5	15.9	24.3	22.7
	4인	20.9	30.4	28.5	13.8	34.6	31.2
	5인	6.0	12.6	8.1	5.5	9.8	9.0
	6인 이상	2.6	3.0	2.1	1.7	3.6	3.1
	평균인원	2.5	3.1	2.9	2.4	3.3	3.1
점유형태	자가	23.4	19.4	15.8	79.1	67.4	51.7
	전세	31.7	32.7	33.6	17.6	27.8	29.1
	월세	32.3	40.8	42.6	2.6	3.6	15.5
	기타	12.6	7.1	8.0	0.7	1.2	3.7

자료: 통계청(2001), 『2000년 가구소비 실태조사』 자료

위에 언급한 각 집단은 자산빈곤이 발생하는 원인과 관련해서 매우 중요한 시사점을 안겨주고 있다. 각 집단에 대해 설명하면 아래와 같다. <Type\_1>은 가구원수가 상대적으로 많지만 취업자수가 적고, 월세와 무상거주 가구의 비중이 높게 나타나며, <Type\_2>는 가구원수가 많고 취업자수 또한 <Type\_1>보다 상대적으로 많으나, 월세거주 가구가 중심을 이루고 있다. <Type\_3>은 가구원수에 비해 취업자수가 많아 소득비빈곤 상태이나 월세거주로 인해 자산빈곤가구로 분류된 집단을 지칭한다. <Type\_4>는 가구원수와 취업자수가 가장 적음에도 자가보유율이 높아 자산비빈곤으로 분류된 집단이며, 소득이 없는 자가보유 노인가구가 중심을 이루고 있다. 끝으로 <Type\_5>는 가구원수와 취업자수가 가

장 많고 자가보유율 또한 높아 소득비빈곤이자 자산비빈곤 상태의 집단이다.

<표 4-23>은 취업자 유무를 기준으로 자산빈곤가구 중 취업빈곤가구의 규모를 나타내고 있다.

- 먼저 소득빈곤가구(Type\_1과 Type\_4) 중 취업자가 포함된 가구를 취업빈곤가구로 정의하면, 취업빈곤가구 중 자산빈곤가구는 전체 가구의 2.79%로 추정되며, 자산비빈곤가구는 전체 가구의 7.83%로 추정된다.
- 이어 소득차상위가구(Type\_2) 중 취업자가 포함된 가구를 취업준빈곤가구로 정의하면, 이 가구는 전체 가구의 1.95%로 추정된다.
- 끝으로 소득비빈곤가구(Type\_3과 Type\_5) 중 취업자가구는 각각 전체 가구의 4.26%와 56.92%로 전체 가구의 대부분을 차지하는 것으로 추정된다.

<표 4-23> 자산빈곤가구 중 취업빈곤가구의 규모

(단위: %)

	Type 1 (소득빈곤 +자산빈곤)	Type 2 (소득차상위 +자산빈곤)	Type 3 (소득비빈곤 +자산빈곤)	Type 4 (소득빈곤 +자산비빈곤)	Type 5 (소득비빈곤 +자산비빈곤)
전 체	6.00	2.40	4.60	24.10	62.90
미취업자 가구	3.21	0.45	0.34	16.27	5.98
취업자 가구	2.79	1.95	4.26	7.83	56.92

자료: 통계청(2001), 『가구소비실태조사』, 2000년 원자료

## 제 6 절 근로빈곤층의 소비실태

### 1. 근로빈곤층의 소비수준

앞서 근로빈곤층의 소득 및 자산수준, 소득계층간 소득 및 자산격차를 살펴본 결과, 이들이 낮은 소득과 미미한 자산을 갖고 있음을 확인할 수 있었다. 그렇다면 이제 소득이 영향을 미치는 소비와 관련해서 살펴보기로 한다.

먼저 전체 가구를 소득계층별로 5개의 집단으로 나누고, 각 분위별 집단의 총지출과 소비지출의 평균값과 점유율을 산출해 보면, <표 4-24>와 같다. 총지

출을 기준으로 하위 1분위와 상위 5분위의 평균금액과 점유율의 배율을 구하면, 각각 3.89배와 3.79배로 나타나고, 소비지출을 기준으로 평균금액과 점유율의 배율을 구하면, 각각 3.36배와 3.28배로 나타나고 있다. 이는 5분위 집단 중 1분위와 5분위 집단의 평균금액과 점유율의 배율에 비해 낮은 수준이다.

〈표 4-24〉 전체가구의 소득계층 5분위별 지출수준과 점유율

(단위: 만원, %)

	총 지출			소비지출		
	점유율	평균금액	중위금액	점유율	평균금액	중위금액
전 체	100.00	178.9157	157.2500	100.00	145.9389	130.0000
소득 1분위(A)	9.08	79.8642	66.2152	9.82	70.4751	60.2500
소득 2분위(B)	14.21	129.0737	118.3333	15.04	111.4242	104.0221
소득 3분위(C)	18.54	166.0377	158.1667	19.16	139.9860	134.0000
소득 4분위(D)	23.04	210.1804	199.9606	23.09	171.8290	164.0833
소득 5분위(E)	34.39	310.6988	278.0000	32.18	237.1207	216.3651
E/A (배)	3.79	3.89	4.20	3.28	3.36	3.59

자료: 통계청(2001), 『가구소비실태조사』, 2000년 원자료

만일 계층간 소득격차에 비해 지출격차가 낮다면, 지출실태는 어떠한가. 먼저 <표 4-25>는 전체가구, 빈곤가구, 취업빈곤가구의 소득 및 지출 구성별 수준을 보여준다. 총소득기준으로 전체가구 소득을 100으로 하면, 빈곤가구는 22.66%, 취업빈곤가구는 35.55%에 불과한 것으로 나타난다. 이어 전체가구의 총지출을 100으로 하면, 빈곤가구/취업빈곤가구의 총지출은 전체가구의 47.5%와 66.86%로 나타난다. 그리고 전체가구의 소비지출을 100으로 하면, 빈곤가구/취업빈곤가구의 소비지출은 51.4%와 71.08%로 소폭 증가하는 것을 알 수 있다.

그리고 전체가구의 평균 소비성향이 74.47이라면, 빈곤가구는 179.03, 취업빈곤가구는 158.38로 빈곤가구의 소비성향이 가장 높다. 물론 소득을 초과한 지출은 부채의 증가와 밀접한 관련이 있다. 하지만 부채규모를 보면, 취업빈곤가구의 평균 부채총액은 전체 가구 부채총액의 93.5%에 달하며, 그에 따른 이자 및 원금상환액 부담이 크다는 것을 알 수 있다.

〈표 4-25〉 근로빈곤층의 소비수준

(단위: 만원)

			전체가구		취업빈곤가구
			빈곤가구		
소 득	총 소 득	평 균	228.9441	51.8730	81.3893
		중 위	184.1667	42.2890	80.3333
	경상소득	평 균	218.5327	44.1455	75.2888
		중 위	180.0000	37.8405	76.6667
	비경상소득	평 균	10.4114	7.7275	6.1005
공공부조전 경상소득	평 균	217.0310	39.0756	72.5833	
		중 위	179.8333	31.6667	74.9167
총 지 출		평 균	178.9157	84.9842	119.6255
		중 위	157.2500	63.1818	106.5833
소비지출	총소비지출	평 균	145.9389	75.0065	103.7283
		중 위	130.0000	59.4105	95.9004
	식료품비	평 균	36.6930	22.9641	32.0260
		중 위	35.0000	20.0000	31.6667
	주거비	평 균	15.5536	11.0921	14.0868
		중 위	12.6667	8.5000	11.5833
	보건비	평 균	6.5566	5.6006	5.5487
		중 위	3.3333	2.5000	2.5000
	교육비	평 균	17.7911	7.0752	12.1415
		중 위	8.0000	0.0000	7.4167
보충교육비	평 균	9.1061	2.9650	5.6044	
	중 위	0.0000	0.0000	0.4167	
교양비	평 균	7.3851	2.4775	3.6753	
	중 위	3.7500	0.8333	1.6667	
교통비	평 균	25.0015	9.2218	14.5256	
	중 위	17.8333	5.0000	10.0000	
비소비지출	소 계	평 균	32.9768	9.9777	15.8972
		중 위	18.8333	2.0000	7.0833
	조 세	평 균	8.7003	1.4135	2.1353
		중 위	3.5833	0.0833	0.5000
	연 금	평 균	4.6070	0.5325	1.1938
중 위		2.9167	0.0000	0.0000	
공공보험	평 균	3.7565	1.3341	2.2795	
	중 위	3.0833	0.5000	2.0000	
평균 소비성향		평 균	74.47	179.03	158.38

주: 평균소비성향 = (소비지출/가처분소득) × 100

〈표 4-25〉 계속

(단위: 만원)

			전체가구	빈곤가구	취업빈곤가구
부 채	소 계	평균	877.1486	533.2147	819.9049
	은행대출	평균	614.5800	350.2745	531.7727
	직장대출	평균	35.1970	1.2095	3.0910
	사 채	평균	75.9575	82.5399	132.0545
	현금서비스	평균	21.7930	21.0505	33.4683
	마이니스통장	평균	73.9930	35.0518	58.2360
	넣을 계돈	평균	9.0337	3.6230	6.3215
	할 부 금	평균	23.6580	16.7951	28.0754
	기타 부채	평균	22.9364	22.6704	26.8855

자료: 통계청(2001), 『가구소비실태조사』, 2000년 원자료

## 2. 근로빈곤층의 주거실태 및 의료서비스 이용실태

근로빈곤층의 지출실태와 관련해서 주목해야 할 점은 주거와 의료관련 지출이라고 말할 수 있다.

먼저 주거와 관련해서는 전체가구 중 51.7%가 자가보유자인 것에 비해, 빈곤가구는 47.8%, 취업빈곤가구는 39.6%로 나타나고 있다. 그리고 전세 및 월세가구의 비율 또한 취업빈곤가구의 경우, 30.2%와 25.4%로 다른 소득계층보다 높게 나타나고 있다. 특히 월세거주자의 비중은 취업빈곤층이 타소득계층에 비해 모두 높은 것으로 나타나고 있다. 그리고 자가금액, 전세금액, 월세금액을 비교해보면, 한결같이 전체가구 → 취업빈곤가구 → 빈곤가구 순으로 금액이 낮아지는 경향성을 발견할 수 있다(표 4-26 참조).

<표 4-26> 소득계층별 주거 점유형태 및 자산규모

(단위: %, 만원)

		전체가구	빈곤가구	취업빈곤가구
주거 점유형태 (%)	자 가	51.7	47.8	39.6
	전 세	29.1	25.5	30.2
	월 세	15.6	19.3	25.4
	기 타	3.7	7.4	4.9
	전 체	100.0	100.0	100.0
자가금액	평 균	6229.2218	2990.3894	4031.0966
	중 위	4680.0000	1500.0000	2973.7610
전세금액	평 균	2970.5848	1874.9345	2008.9853
	중 위	2500.0000	1661.0447	1800.0000
월세금액	평 균	16.7271	13.5326	14.2244
	중 위	15.0000	12.0000	14.0000

자료: 통계청(2001), 『가구소비실태조사』, 2000년 원자료

그리고 근로빈곤층의 월세거주자 비율이 타집단에 비해 높다는 점에 비추어 볼 때, 월세가 경상소득 또는 가처분소득에서 차지하는 비중을 좀더 자세히 살펴볼 필요가 있다. 다음 <표 4-27>은 월세가구의 소득대비 월세부담액을 소득계층별로 보여주고 있다. 먼저 월세가구의 월세부담액이 경상소득에서 차지하는 비중은 전체가구는 평균 22.8%, 빈곤가구의 경우는 52.1%, 취업빈곤가구는 32.8%로 나타나고 있다. 그리고 소득을 가처분소득으로 국한하면 전체가구에서 월세가 차지하는 비중은 평균 24.1%, 빈곤가구는 49.1%, 취업빈곤가구는 46.9%로 변화한다.

<표 4-27> 월세거주자의 소득대비 월세 비율

(단위: %)

		월세비중 I	월세비중 II
전체 가구	평균	22.7765	24.0782
	중위	16.7663	18.5478
빈곤층	평균	52.1123	49.0525
	중위	33.2889	31.6285
취업빈곤층	평균	32.8256	46.8855
	중위	27.7358	28.7127

주: 1) 월세비중 I = ((월세 + 월세보증금 환산액)/경상소득)×100 : 월세환산율은 1.3%로 가정

2) 월세비중 II = ((월세 + 월세보증금 환산액)/가처분소득)×100

자료: 통계청(2001), 『가구소비실태조사』, 2000년 원자료

이제 근로빈곤층의 총소비지출과 총소득에서 보건비가 차지하는 비중을 살펴 보면, 아래 <표 4-28>과 같다. 전체가구의 경우, 보건비가 소비지출에서 차지하는 비중은 4.49%, 소득에서 차지하는 비중은 3.0003으로 나타나고, 빈곤가구의 소득과 소비에서 차지하는 비중은 각각 7.5%와 12.7%로 증가한다. 취업빈곤가구의 경우, 소득과 소비에서 차지하는 비중이 각각 5.3%와 7.4%로 추정된다.

<표 4-28> 근로빈곤층의 가구지출 대비 의료비 지출 구성비

(단위: 만원, %)

		전체 가구	빈곤가구	취업빈곤가구
총 소비지출	만 원	145.9389	75.0065	103.7283
총 소득	만 원	218.5327	44.1455	75.2888
보건비	만 원	6.5566	5.6006	5.5487
	총 소비지출 대비 %	4.4927	7.4668	5.3493
	총 소득 대비 %	3.0003	12.6968	7.3699

자료: 통계청(2001), 『가구소비실태조사』, 2000년 원자료

위의 <표 4-28>을 보완하는 의미에서 근로빈곤층의 의료서비스 이용실태를 살펴볼 필요가 있다. 하지만 기존의 가구소비실태조사 자료를 통해 의료서비스 이용실태를 확인하기에는 한계가 있다. 따라서 2002년 저소득층 자활사업 실태조사 자료를 이용하여 근로빈곤층의 의료서비스 이용실태를 살펴보기로 한다 (표 4-29 참조).

2002년을 기준으로 지난 5년 간 건강보험에 가입해 있거나 의료급여를 받고 있음에도 비용부담으로 인해 치료를 받지 못한 경험이 있는 가구가 저소득층 근로능력자 가구의 26.9%로 추정되며, 그 중에서도 근로빈곤가구에서 이러한 경험을 가진 가구의 비율(29.4%)이 가장 높게 나타나고 있다. 그리고 같은 기간 중 생업 또는 직장 일에 지장이 있을 것을 우려하여 치료를 받지 못한 가구는 저소득층 근로능력자 가구에 16.7%, 차상위층 근로능력자 가구에 18.2%, 빈곤근로가구에 15.8%가 분포하는 것으로 나타나고 있다.

<표 4-29> 근로빈곤층 가구의 의료이용실태

(단위: %, 가구)

		저소득가구		
		차상위가구	빈곤가구	
비용부담에 의한 미치료 경험 유무	비해당*	0.3	0.2	0.4
	있다	26.9	22.7	29.4
	없다	72.8	77.1	70.2
	계(수)	100(1,077)	100(389)	100(688)
생업지장에 따른 미치료 경험 유무	있다	16.7	18.2	15.8
	없다	83.3	81.8	84.2
	계(수)	100(1,077)	100(389)	100(688)

주: 1) 저소득층은 가구소득이 중위소득 60%이하 가구를 지칭하며, 빈곤가구는 가구소득이 최저생계비 이하인 가구, 차상위가구는 최저생계비의 100-120%에 해당되는 가구를 지칭  
 자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 원자료

### 3. 근로빈곤층의 지출욕구

이처럼 근로빈곤층이 주거와 의료서비스와 관련해서 매우 열악한 상태에 놓여 있다면, 이들 스스로 가장 절실히 원하는 것은 무엇인가. 소득이 증가할 경우, 가장 먼저 지출을 확대하고 싶은 항목을 질문함으로써 어느 생활영역에서 욕망의 좌절을 체험하고 있는지 확인해 볼 필요가 있다. 아래 <표 4-30>에 따르면, 근로빈곤층 가구의 91.8%가 소득이 증가할 시 지출을 늘릴 희망이 있다고 응답하였고, 응답자 중 가장 지출의사가 높았던 항목은 주거비(34.5%), 교육비(21.5%), 의료비(13.4%) 순이었다. 이는 향후 빈곤층을 위한 지원정책의 우선순위를 결정함에 있어 매우 중요한 시사점을 갖는다.

〈표 4-30〉 근로빈곤층 가구의 소득증대 시 지출희망항목

(단위: %, 가구)

		저소득가구	차상위가구	빈곤가구
소득증대 시 지출희망여부	예	91.8	91.8	91.7
	아니오	8.2	8.2	8.3
	계(수)	100(1,077)	100(389)	100(688)
소득증대 시 지출희망항목 (중복응답)	식생활비	9.9	6.7	11.8
	주거비	34.5	36.0	33.6
	의료비	13.4	10.1	15.3
	교육비	21.5	24.8	19.6
	보육비	3.6	5.2	2.6
	정보, 통신비	1.2	0.8	1.4
	피복비	2.0	1.7	2.2
	가구집기 교체	2.3	2.1	2.4
	자동차 구입	2.6	2.8	2.5
	여행	2.3	2.2	2.3
	문화생활	2.3	3.0	1.9
기타	4.6	4.6	4.5	
계(수)	100(1,600)	100(571)	100(1,029)	

자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 원자료

## 제 7 절 근로빈곤층의 취업실태

근로빈곤층에 대한 연구 중 취업실태에 대한 부분은 그 중층성에 초점을 두어야 한다. 특히 그 연령대별 구성에 주목할 필요가 있다. 단순히 취업빈곤층 모두에 대한 분석을 시도한다면 그 중층성을 파악하기 힘들기 때문이다. 앞서 제2장의 근로빈곤층에 대한 개념정의에서 언급하였던 것처럼, 근로빈곤층의 범주를 어떻게 설정하는가에 따라 이질적인 인구집단이 사상될 수 있기 때문이다. 따라서 본 절에서는 근로빈곤층의 다양한 범주를 고려하여 취업실태를 살펴보는데 초점을 맞출 것이다.

### 1. 근로빈곤층의 취업상태와 연령별 분포

다음 <표 4-31>은 근로능력 유무와 무관하게 취업빈곤층 및 경활빈곤층을 대상으로 취업상태와 종사상지위별 구성분포를 나타낸 것이고, <표 4-32>는 근로능력을 가진 빈곤층만을 대상으로<sup>주40)</sup> 그들의 취업상태와 종사상지위별 구성분포를 나타낸 것이다.

먼저 <표 4-31>은 근로능력 유무나 연령과 관계없이 모든 취업자 및 실업자를 포함하여 취업빈곤층 및 경활빈곤층을 정의한 것으로, 임금근로자에 비해 비임금근로자의 비중이 다소 높게 나타나는 특성을 보인다. 하지만 근로능력자만을 대상으로 취업빈곤층, 경활빈곤층, 근로빈곤층의 규모를 추정하면, 임금근로자의 비중이 비임금근로자 보다 더 크게 나타나는 것을 알 수 있다(표 4-32 참조). 이는 근로능력이 없는 것으로 추정되는 인구집단의 경우, 임금근로자로의 취업가능성이 상대적으로 낮아 비임금근로자로 집중되는 양상을 보이는 것으로 해석할 수 있다.

그리고 여기서 주목해야 할 집단은 아래 <표 4-32>에서 <자활조사의 근로빈곤층>으로 정의한 집단 중 가장 하단에 위치한 미취업자이다. 이 집단은 통상적인 근로빈곤층 연구에서 사각지대에 놓인 집단으로 전체 근로빈곤층의 19.8%를 차지하는 것으로 추정된다. 이 집단은 비경제활동인구로 분류되지만, 실망실업자이거나 보육·간병 등의 이유로 근로활동에 종사하지 못하는 취업희망자이다.<sup>주41)</sup> 이들은 빈곤가구 구성원으로 취업을 통해 가구소득을 증대시켜 빈곤상태에서 벗어날 수 있는 잠재력을 가진 집단이라는 점에서 중요한 정책적 연구대상이라고 말할 수 있다.

주40) 근로능력을 가진 빈곤층이란 16~65세의 인구집단 중 근로활동에 참여할 수 없는 학생 및 군복무자, 장애인 등을 제외한 집단을 의미하며, 여기에는 비경제활동인구도 포함된다.

주41) 한국보건사회연구원이 2002년 실시한 『저소득층 자활사업 실태조사』는 취업상태 및 종사상지위를 파악함에 있어 앞서 언급한 보육·간병 등으로 인해 취업하지 못하고 있으나, 취업의사를 가진 집단을 구분하고 있다.

<표 4-31> 빈곤층의 취업상태 및 종사상지위별 구성비

(단위: 개인의 %)

		취업빈곤층 I		경활빈곤층 I	
		취업상태	종사상지위	취업상태	종사상지위
합 계		100.0	100.0	100.0	100.0
임금근로자	상용직	43.5	2.6	33.8	2.0
	임시직		11.7		9.1
	일용직		29.2		22.7
비임금근로자	고용주	56.5	1.2	43.8	0.9
	자영업자		34.6		26.9
	무급종사자		20.7		16.0
미취업자	실업자			22.4	22.4
	미취업자				

주: <취업빈곤층 I>과 <경활빈곤층 I>은 취업 또는 구직 중에 있는 빈곤층 전체를 포함  
 자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 원자료

<표 4-32> 근로빈곤층의 취업상태 및 종사상지위별 구성비

(단위: 개인의 %)

		취업빈곤층 II		경활빈곤층 II		자활조사의 근로빈곤층	
		취업상태	종사지위	취업상태	종사지위	취업상태	종사지위
합 계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
임금근로자	상용직	54.3	3.7	38.6	2.6	31.1	2.0
	임시직		15.5		11.1		8.9
	일용직		35.1		25.1		20.2
비임금근로자	고용주	45.7	1.6	32.6	1.2	26.2	0.9
	자영업자		25.9		18.5		14.9
	무급종사자		18.2		12.9		10.4
미취업자	실업자			22.4	28.6	42.7	22.9
	미취업자						19.8

주: <취업빈곤층 II>, <경활빈곤층 II>, <자활조사 근로빈곤층>은 16-65세 근로능력자 중 해당자  
 자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 원자료

근로빈곤층의 성별 종사상지위를 살펴보면 다음 <표 4-33>과 같다. 이는 근로빈곤층의 범위를 경활빈곤층과 근로빈곤층으로 확대하고, 성별로 종사상지위의 분포를 보여주고 있다.

먼저 남녀 성별에 따른 취업상태를 비교해 보면, 경활빈곤층 중에서는 남성

에 비해 여성 임금근로자가 큰 비중을 차지하나, 상용직과 임시직 임금근로자 그리고 자영업자는 남성이 여성보다 높은 비율을 차지하고, 일용직과 무급가족 종사자의 비중은 여성이 상대적으로 높은 것으로 나타나고 있다. 그리고 실업자는 여성에 비해 남성인구의 비율이 높게 나타나고 있다. 그 이유는 여성실업자의 경우 비경제활동인구로 전환하는 비율이 높기 때문으로 판단된다.<sup>주42)</sup>

〈표 4-33〉 근로빈곤층의 성별 취업상태

(단위: %)

	경제빈곤층			근로빈곤층		
	남	여	전체	남	여	전체
상용직	5.6	3.1	4.3	5.4	2.6	3.9
임시직	13.6	11.4	12.5	13.0	9.8	11.3
일용직	21.2	27.3	24.3	20.3	23.5	22.0
고용주	1.2	0.1	0.7	1.2	0.1	0.6
자영자	36.0	19.5	27.6	34.5	16.8	25.0
무급종사자	1.2	23.0	12.4	1.2	19.8	11.2
실업자	21.1	15.6	18.3	20.2	13.4	16.6
비경제활동인구	-	-	-	4.2	13.9	9.4
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 원자료

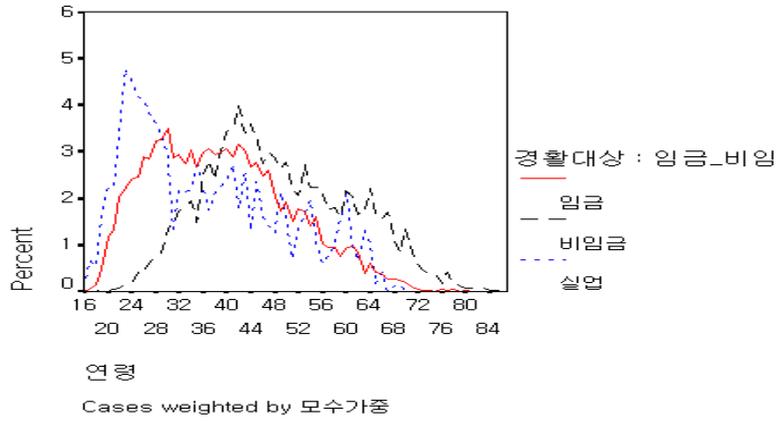
이어 근로빈곤층이 취업자, 실업자, 취업을 희망하는 비경제활동인구 등으로 구성된다는 점을 감안하면, 경제활동상태에 따른 연령분포를 통해 생애주기별로 어떠한 형태로 노동에 참여하는가 살펴볼 필요가 있다. 아래 [그림 4-3] ~ [그림 4-6]은 <2002년 저소득층 자활사업 실태조사> 원자료를 활용하여 추정된 경제활동상태 및 종사상지위별로 인구분포를 보여주고 있다.

먼저 [그림 4-3]은 60세를 기점으로 비임금근로자가 더 큰 비중을 차지하고 있으며, 이어지는 [그림 4-4]는 근로빈곤층 중 비임금근로자의 비중이 60세를 기점으로 가파르게 증가하는 양상을 보여준다. 이는 아래 [그림 4-6]에서 확인

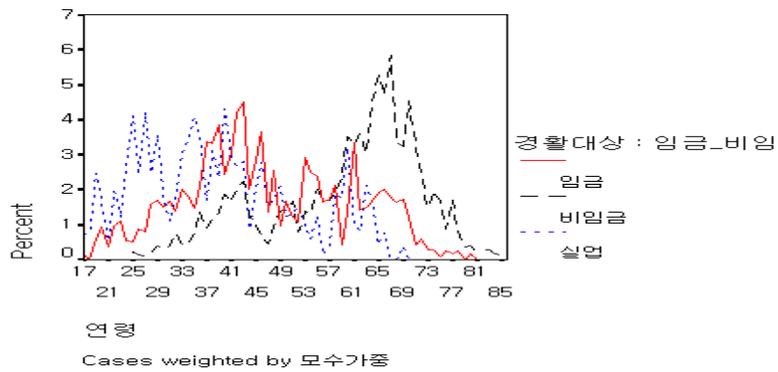
주42) 물론 한국사회에서 취약계층이 실업에서 자영업을 거쳐 비경제활동인구로 이동하는 점에 대해서는 뒤에 자세히 살펴보기로 한다.

할 수 있는 것처럼, 근로빈곤층에서 60세 이상 비임금근로자의 비중이 높다는 점과 밀접한 관련이 있다. 또한 임금근로자는 48세를 기점으로 그 규모가 감소하기 시작하며 근로빈곤층 임금근로자 또한 그 추세는 유사하다. 하지만 근로빈곤층은 50~60대에서 임금근로자 비중이 다시 높게 나타나는데, 그것은 [그림 4-5]가 보여주는 바와 같이 임시직과 일용직 중심임을 알 수 있다.

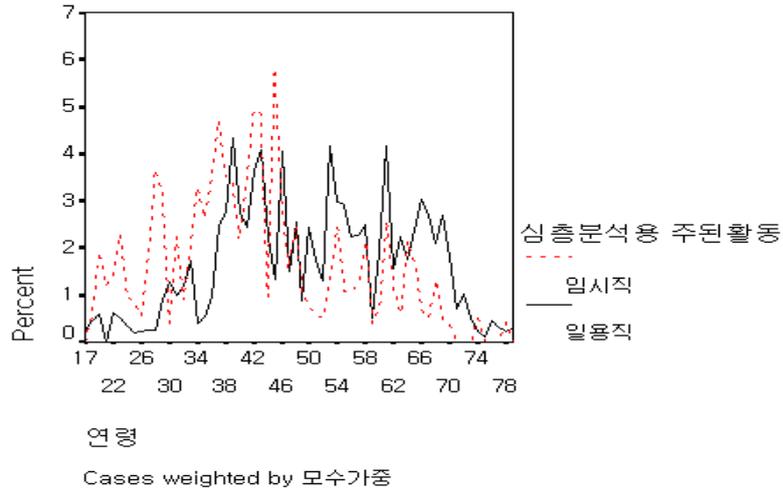
[그림 4-3] 경제활동인구의 경제활동상태별 연령분포



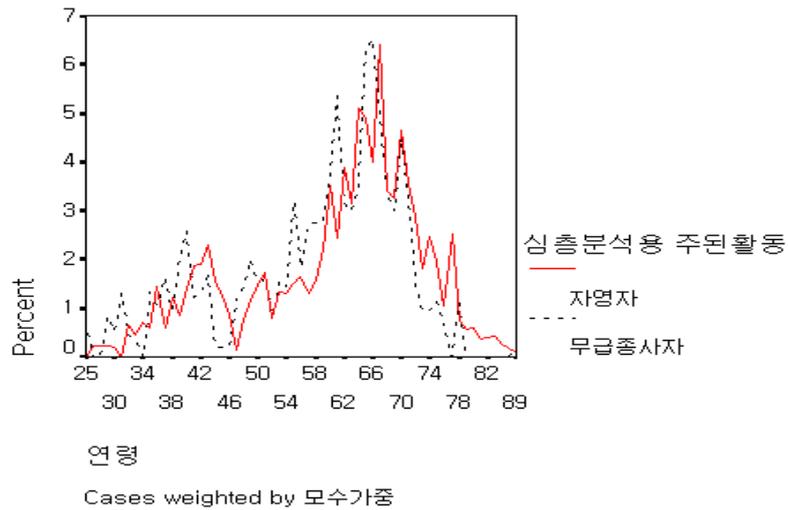
[그림 4-4] 근로빈곤층의 경제활동상태별 연령분포



[그림 4-5] 근로빈곤층 임금근로자의 종사상지위별 연령분포



[그림 4-6] 근로빈곤층 비임금근로자의 종사상지위별 연령분포



## 2. 근로빈곤층의 업종별 분포

앞서 근로빈곤층의 취업상태와 종사상지위, 그리고 생애주기별 경제활동상태의 분포에 대해 살펴보았다. 그렇다면 이제 근로빈곤층이 어떠한 업종을 중심으로 분포하고 있는지 살펴보기로 한다. 이는 근로빈곤층 중 상당수가 성장산업보다 사양산업에 종사하고 있을 개연성이 높으며, 이들이 특정업종에 밀집되어 있을 개연성이 높다는 가정을 확인하는 의미를 갖는다.

참고로 다음 <표 4-34>에서 <취업빈곤층 I>은 연령과 무관한 빈곤가구의 모든 취업자를, <취업빈곤층 II>는 취업빈곤층 중 25~55세의 취업자를, <취업빈곤층 III>는 취업빈곤층 중 56세 이상의 취업자를 지칭한다.

먼저 임금근로자와 비임금근로자의 비중을 보면, 전체 취업자나 취업빈곤층 모두에서 임금근로자가 더 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 좀더 구체적으로 종사상지위를 살펴보면, 전체 취업자에서 상용직이 차지하는 비중이 36.9%라면, 취업빈곤층(I)에서 차지하는 비중은 8.5%에 불과하고, 56세 이상 취업빈곤층에서는 1.7%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 반면에 임시·일용직과 자영업자의 비중은 전체 취업자 중 31.2%와 17.4%인 것에 비해, 취업빈곤층(I)에서는 51.5%와 24.9%로 증가하고 있다. 그리고 그 비중은 56세 이상 취업빈곤층(III)에서 더 큰 폭으로 증가하고 있음을 알 수 있다.

이어 업종별 분포를 보면, 전체적으로 도소매업, 제조업, 건설업, 숙박·음식업 등의 종사자 규모가 크게 나타나고 있다. 전체 취업자 중 이 네 업종 종사자의 비율은 58.7%로 나타나며, <취업빈곤층 I>이 66.4%, <취업빈곤층 II>이 69.3%, <취업빈곤층 III>이 58.1%로 나타나고 있다. 여기서 흥미로운 것은 56세 이상 취업빈곤층이 위 네 업종에 종사하는 비율이 감소하는 주된 이유는 일정 수준 이상의 근로능력을 요하는 건설업 및 숙박·음식점업 종사자 비율이 감소하기 때문으로 판단된다. 대신 도소매업과 가사서비스업 등 일부 업종에서 그 비중이 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다.

〈표 4-34〉 취업빈곤층의 종사업종(가구소비)

(단위: 개인의 %)

		전체 취업자	취업빈곤층 I (16-65세)	취업빈곤층 II (25-55세)	취업빈곤층 III (56-65세)
종사상지위	상용직	36.9	8.5	9.9	1.7
	임시/일용직	31.2	51.5	49.4	60.2
	고용주	7.4	5.6	6.9	3.1
	자영자	17.4	24.9	23.7	27.8
	무급가족종사자	7.0	9.5	10.2	7.2
업종	농업	0.6	3.6	1.6	9.9
	어업	0.2	0.3	0.4	-
	광업	0.1	-	-	-
	제조업	23.0	19.1	20.4	12.5
	전기/가스/수도	0.4	-	-	-
	건설업	9.2	12.4	14.0	10.2
	도소매업	18.1	22.5	21.0	24.0
	숙박/음식점업	8.4	12.4	13.9	11.4
	운수업	6.4	4.9	6.0	1.4
	통신업	1.1	0.3	0.4	-
	금융/보험업	4.2	1.8	2.0	-
	부동산/임대업	2.1	2.3	1.6	5.1
	사업서비스업	6.0	3.1	2.7	3.7
	행정/국방/사회보장	4.2	4.1	3.4	8.0
	교육서비스업	6.1	2.3	2.6	-
	보건/사회복지사업	2.5	0.9	0.6	1.0
	오락/문화/운동산업	1.7	2.1	2.3	2.5
	기타개인서비스업	5.0	6.1	6.0	2.6
	가사 서비스업	0.7	2.0	1.1	7.7
	국제/외국기관	0.1	-	-	-
전 체		100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1) <취업빈곤층 I>은 최저생계비 이하인 가구 취업자, <취업빈곤층 II>는 25-55세 취업자, <취업빈곤층 III>은 56세 이상 취업자

2) 가구소비실태조사의 가구단위 자료를 개인단위 자료로 변환하였음.

자료: 통계청(2001), 『2002년 가구소비실태조사』 원자료

이제 <2002년 저소득층 자활사업 실태조사> 자료에 따른 취업빈곤층의 종사상지위와 종사업종을 살펴보기로 한다. 주의할 점은 자활조사의 근로빈곤층은 빈곤가구의 16~65세 사이 근로능력자를 지칭한다는 점이다. 따라서 노인이나 중증장애인 취업자는 아래 분석에 포함되지 않는다.

다음 <표 4-35> 또한 위의 <표 4-34>와 같이 취업빈곤층을 <취업빈곤층 I>, <취업빈곤층 II>, <취업빈곤층 III>으로 구분하고 있으며, 그 기준은 동일하다.

먼저 임금근로자와 비임금근로자의 구성을 보면, <취업빈곤층 I>은 54.5% vs 45.5%의 분포를 보인다. 하지만 <취업빈곤층 II>는 63.6% vs 36.4%로, <취업빈곤층 III>은 32.9% vs 67.1%로 분명한 차이를 보이고 있다. 56세 이하 빈곤층에서 임금근로자 비중이 현저히 높게 나타나고 있는 것이다.<sup>주43)</sup> 그리고 종사상지위와 관련해서도 <취업빈곤층 II>와 <취업빈곤층 III> 사이에 현격한 차이가 발생함을 알 수 있다. 이는 55세 이상의 취업빈곤층이 임금근로자로의 진입에 매우 큰 어려움을 겪음에 따라, 자영업자나 무급가족종사자로 생계를 유지하고 있음을 의미하는 것이다.

이어 <취업빈곤층 II>와 <취업빈곤층 III>의 종사업종 분포를 비교해 보면, 전반적으로 위의 <표 4-34>와 유사한 경향을 나타낸다는 점을 확인할 수 있다. 그렇다면 이제 <취업빈곤층 II>와 <취업빈곤층 III>을 비교해 보자. <취업빈곤층 II>는 농업종사자의 비율이 가장 높지만, 숙박음식업, 건설업, 제조업, 도소매업에 분포하는 비율이 매우 높은 반면, 56세 이상인 <취업빈곤층 III>은 농업종사자가 대부분을 차지하고, 도소매업이 다음 순위를 차지하는 것으로 나타나고 있다. 여기서 건설업과 숙박음식업은 <취업빈곤층 II>와 <취업빈곤층 III> 간에 종사자의 비율이 현저한 차이를 보이고 있다. 즉, 전자 중 건설업 종사자는 13.8%에 달하는 반면, 후자에서 건설업 종사자는 3.1%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 아울러 제조업 종사자 또한 <취업빈곤층 II>에서는 13.1%를 차지하나, <취업빈곤층 III>에서는 불과 3.2%에 불과하다는 점을 확인할 수 있다.

주43) 가구소비실태조사와 자활조사에서 근로빈곤층의 임금·비율에서 차이가 나타나는 주된 이유는 무급가족종사자에 대한 처리방식에서 그 원인을 찾을 수 있는 것처럼 보인다.

〈표 4-35〉 취업빈곤층의 종사업종(자활조사)

(단위: 개인의 %)

		취업빈곤층		
		취업빈곤층 I (16세~65세)	취업빈곤층 II (25세~55세)	취업빈곤층 III (56세~65세)
종사상 지위	상용직	3.1	4.2	0.6
	임시직	14.8	18.1	6.0
	일용직	36.6	41.3	26.4
	고용주	1.3	2.0	-
	자영자	27.1	22.2	39.1
	무급가족종사자	17.1	12.3	28.0
업종	농/수렵/임업	31.3	19.7	57.1
	어업	1.0	0.5	2.1
	제조업	9.9	13.1	3.2
	전기, 가스 및 수도사업	0.3	0.4	0.3
	건설업	10.0	13.8	3.1
	도소매업	10.5	10.6	10.9
	숙박 및 음식점업	12.7	16.3	4.2
	운수업	1.9	2.9	-
	금융 및 보험업	0.8	0.9	0.7
	부동산 및 임대업	0.6	0.4	0.9
	사업 서비스업	0.5	0.4	-
	공공행정/국방/사회보장	0.2	0.4	-
	교육서비스업	1.2	1.7	-
	보건 및 사회복지사업	0.3	-	-
	오락/문화/운동서비스업	2.5	2.6	1.1
	공공/수리/개인서비스업	7.5	7.5	7.3
	가사 서비스업	4.0	4.8	2.5
기타(공공근로, 자활사업)	4.8	4.0	6.6	
합 계		100.0	100.0	100.0

주: <취업빈곤층 I>은 15세 이상 경활인구 중 취업자, <취업빈곤층 II>는 25~55세 사이 빈곤층취업자를 의미

자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 원자료

### 3. 근로빈곤층과 저임금근로자

위의 분석에서 근로빈곤층은 특정 업종에 밀집되어 있는 것으로 나타나고 있다. 그리고 이들 대부분은 저임금근로자로 분류될 개연성이 매우 높다고 말할

수 있다. 그렇다면 과연 어떠한 업종에서 저임금근로자 발생하며, 이들 중 몇 %가 근로빈곤층에 해당되는지 살펴볼 필요가 있다.

경제활동인구 조사자료 중 2003년 8월의 부가조사 자료를 활용하여 저임금근로자의 종사상지위와 종사업종 등을 살펴보았다(표 4-36 참조). 먼저 저임금근로자의 기준을 중위임금의 60% 이하 임금을 받는 근로자로 정의하면, 전체 임금근로자 중 저임금근로자의 비율은 약 20.3%로 추정된다. 이는 저임금근로자가 전체 임금근로자 5명 중 1명에 해당된다는 것을 의미한다. 이어 저임금근로자의 업종별 분포를 보면, 농업, 어업, 오락/문화/운동산업, 개인서비스업, 가사서비스업, 도소매업이 가장 큰 비중을 차지하는 것으로 나타나고 있다. 그리고 직종에서는 서비스종사자, 판매종사자, 농업/임업/어업종사자가 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.

이어 자활조사 자료를 활용하여 임금근로빈곤층과 그 중 저임금근로자의 종사상지위와 업종별 분포를 살펴보았다(표 4-37 참조). 표를 설명하기에 앞서 저임금근로자 중 빈곤층의 비중을 살펴보면, 가구소득이 최저생계비 미만 빈곤층은 13.5%, 최저생계비의 120% 미만은 20.4%, 최저생계비의 150% 미만은 26.0%, 최저생계비의 180%미만은 45.6%로 추정된다. 그리고 <표 4-37>에 따르면, 임금근로빈곤층 중 저임금근로자의 종사업종은 숙박·음식업, 제조업, 건설업 도소매업 순으로 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 실제로 이 네 업종 종사자의 비중은 59.2%로 절반을 넘어서고 있다. 그 밖에 주목할만한 점은 공공근로나 자활근로 등에 차지하는 저임금근로자의 비중이 9.7%로 높은 비중을 차지하고 있다는 것이다.

〈표 4-36〉 저임금근로자의 종사지위, 종사업종 구성비

(단위: %)

구 분		전 체 (A)	임금근로자		B/A
			저임금근로자 I (B)	저임금근로자 II (C)	
업종	농업	0.8	3.0	1.7	3.75*
	어업	0.1	0.1	0.1	1.0
	광업	0.1	0.0	-	-
	제조업	24.5	20.6	26.8	0.84
	전기/가스/수도	0.5	0.1	0.1	0.2
	건설업	9.3	7.3	7.8	0.78
	도소매업	12.6	15.2	15.3	1.21*
	숙박/음식점업	7.2	13.7	13.6	1.90*
	운수업	4.2	1.9	2.1	0.45
	통신업	1.5	0.8	0.9	0.53
	금융/보험업	4.9	1.7	2.1	0.35
	부동산/임대업	1.8	2.7	1.7	1.50*
	사업서비스업	8.4	7.4	5.3	0.88
	행정/국방/사회보장	5.3	4.1	3.1	0.77
	교육서비스업	8.3	7.1	7.3	0.86
	보건/사회복지사업	3.5	2.5	1.9	0.71
	오락/문화/운동산업	1.7	2.7	1.3	1.59
	기타개인서비스업	3.9	4.8	4.9	1.23
	가사 서비스업	1.0	4.2	4.1	4.2
	국제/외국기관	0.1	0.0	0.0	-
합 계		100.0	100.0	100.0	100.0

주: <저임금근로자 I>은 중위임금의 60% 이하 전체 임금근로자를, <저임금근로자 II>는 <저임금근로자 I> 중 25~55세 인구집단을 의미

자료: 통계청(2004), 『경제활동인구조사』 2003년 8월 부가조사

〈표 4-37〉 저임금근로자와 근로빈곤층의 종사지위, 종사업종 분포

(단위: %)

구 분		임금근로빈곤층 II (A)	저임금근로자 II (B)
업종	농/수렵/임업	3.2	4.4
	어업	0.2	-
	제조업	25.7	17.0
	전기, 가스 및 수도사업	0.2	-
	건설업	15.6	15.2
	도소매업	9.9	7.6
	숙박 및 음식점업	15.6	19.4
	운수업	4.9	2.7
	금융 및 보험업	1.2	1.2
	부동산 및 임대업	-	-
	사업 서비스업	1.5	1.6
	공공행정/국방/사회보장	1.5	1.7
	교육서비스업	2.7	2.7
	보건 및 사회복지사업	1.2	0.5
	오락/문화/운동서비스업	2.2	3.3
	공공/수리/개인서비스업	5.4	4.8
	가사 서비스업	3.7	8.3
	기타(공공근로, 자활사업)	5.2	9.7
합 계		100.0 (405)	100.0 (203)

주: 1) <임금근로빈곤층 II>는 최저생계비 이하 가구 구성원 중 25~55세의 취업자

2) <저임금근로자 II>는 <임금근로빈곤층 II> 중 중위임금의 60%이하 근로자

자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 원자료

이제 위에 언급했던 빈곤층 밀집 업종을 중심으로 해당 업종에 저임금근로자가 얼마나 분포하고 있는지 살펴보자. 아래 <표 4-38>에 따르면, 전통적인 빈곤층 밀집업종이라고 말할 수 있는 도소매업과 숙박·음식점업, 가사서비스업은 해당 업종 취업자 중 70.0%와 75.7%, 그리고 92.5%가 저임금근로자로 구성되어 있다.

〈표 4-38〉 저임금근로자 밀집업종의 구성분포

(단위: %)

	일반근로자	저임금근로자	전 체
제조업	60.5	39.5	100.0
건설업	50.5	49.5	100.0
도소매업	30.0	70.0	100.0
숙박음식점업	24.3	75.7	100.0
가사서비스업	7.5	92.5	100.0

자료: 통계청(2004), 경제활동인구조사 2003년 8월 부가조사

그렇다면 이제 저임금근로자 중 위의 분석에서 제외했던 고령층에 대해 살펴보기로 하자. 아래 <표 4-39>에 따르면, 55세 이상 인구집단 중 임금근로자의 종사상지위는 <55~59세 → 60~64세 → 65세 이상>으로 연령이 높아질수록 임시직과 일용직의 비중이 큰 폭으로 증가하는 것을 알 수 있다.

〈표 4-39〉 55세 이상 임금근로자의 종사상지위

(단위: %)

	상용직	임시직	일용직	전 체
55~59세	31.0	25.2	43.8	100.0
60~64세	12.5	31.1	56.4	100.0
65세 이상	5.2	26.3	68.5	100.0

자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 원자료

위에 언급했던 고령자 취업실태를 좀더 상세히 살펴보면 아래 <표 4-40>과 같다. 55세 이상 임금근로자의 연령분포는 55~59세가 47.5%, 60~64세가 33.7%, 65세 이상이 18.8%로 차츰 낮아지는 것을 알 수 있다. 그리고 해당 연령자 중 임금근로자의 비중은 55~59세 구간에서 34.2%, 60~64세 구간에서는 23.6%, 65세 이상은 6.4%로 급격히 감소하는 것을 알 수 있다. 또한 55세 이상 임금근로자 중 저임금근로자의 비중은 55~59세가 32.5%, 60~64세가 48.4%, 65세 이상이 68.1%로 연령이 높을수록 저임금의 위험이 큰 것을 알 수 있다. 끝으로 55세 이상 임금근로자 중 상용직의 비중은 55~59세가 31.0%, 60~64세가 12.5%, 65세

이상이 5.2%로 급격히 낮아지고 있음을 알 수 있다. 이상의 내용은 고령자 중 임금근로자의 비중은 연령이 증가할수록 급격하게 감소하고, 저임금·비정규노동의 비중이 급격히 증가한다는 것을 의미한다.

〈표 4-40〉 55세 이상 인구 중 저임금근로자의 연령별 분포

(단위: %)

	55세+ 임금근로자의 연령구성비	해당 연령인구 중 임금근로자 비중	55+ 임금근로자 중 저임금근로자 비중	55+ 임금근로자 중 상용직 비중
55-59세	47.5	34.2	32.5	31.0
60-64세	33.7	23.6	48.4	12.5
65세 이상	18.8	6.4	68.1	5.2
합 계	100.0	-	-	-

자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』

#### 4. 근로빈곤층과 자영업자

비임금근로자, 특히 자영업자는 근로빈곤층에 대한 실태분석에 있어 연구성과가 상대적으로 취약한 분야이며, 연구수요가 급격하게 증가하고 있는 분야라고 말할 수 있다. 특히 최근 들어 자영업부문의 공급과잉과 내수부진에 따른 소득감소는 중요한 정책현안이 되고 있다. 그 중에서도 영세자영업자는 빈곤대책과 산업대책이 중첩되는 영역에 위치한 집단으로 보다 정치한 분석을 요구하고 있는 것처럼 보인다. 하지만 기존 연구 대부분은 산업측면의 분석이나 취업상태의 변화 자체에 초점을 두고 있을 뿐, 각 개인의 특성이나 가구소득 등의 요인을 반영하지 못하고 있다. 따라서 여기서는 뒤에 이어질 근로빈곤층에 대한 Mapping 작업에 앞서, 비임금근로자 중 자영업자에 대한 특성분석에 그 목적이 있다.

하지만 자영업자에 대한 분석은 매우 난해한 연구주제라고 말할 수 있다. 이는 현 단계에서 이 집단의 소득과 관련해서 신뢰할만한 정보를 담은 정보가 취약하기 때문이고, 그로 인해 영세자영업자나 비임금근로빈곤층 자체를 분류해

내기 힘들기 때문이다. 이는 현존하는 거의 모든 통계자료가 안고 있는 가장 심각한 문제라고 말할 수 있다. 그리고 이 점에서 자활조사 또한 예외라고 말하기 힘들다. 따라서 여기서는 ‘이러한 한계를 전제하고’ 자영업자와 무급가족종사자의 인구학적 특성과 업종분포를 간단히 살펴보기로 한다.

설명에 들어가기에 앞서, <자영업자빈곤층 I>과 <자영업자빈곤층 II>, <무급종사자빈곤층 I>과 <무급종사자빈곤층 II>에서 두 번째 집단(II)은 해당 집단(I)의 연령을 25~55세로 통제한 집단임을 밝혀둔다.

다음 <표 4-41>은 비임금근로빈곤층 중 자영업자와 무급가족종사자의 성별, 연령별 차이를 보다 분명하게 드러내고 있다. 고용주를 포함한 비임금근로빈곤층의 성별분포는 남성과 여성이 각각 42.1%와 57.9%로 여성이 약 15%이상 높게 나타난다. 하지만 자영업자만 국한해서 보면, 남성과 여성이 각각 61.4%와 38.6%, 무급가족종사자는 8.5%와 91.5%로 뚜렷한 차이를 보이고 있음을 알 수 있다. 이는 동일 가구 내에서 2인 이상이 한 사업에 참여하는 경우, 여성이 무급가족종사자로 분류되고 있음을 의미한다. 더 나아가 연령을 25~55세로 통제하면, 무급가족종사자 중 남성의 비율이 17.9%로 크게 증가하는 것을 확인할 수 있다.

이어 연령은 자영업자와 무급가족종사자가 큰 차이가 없음을 알 수 있다. 하지만 교육수준은 자영업자가 무급종사자보다 전반적으로 높은 것으로 나타나고 있다. 물론 연령을 25~55세로 통제하면 교육수준의 격차는 상당부분 완화되는 것을 알 수 있다. 하지만 전체적으로 교육수준에서 초졸 이하자의 규모는 무급종사자에서 매우 높게 나타나고 있다.

장애나 질환과 관련해서는 매우 흥미로운 사실을 확인할 수 있다. 먼저 자영업자와 무급종사자 간 장애인 및 만성질환자의 비율은 상대적으로 큰 차이를 보이지 않는다. 그러나 정작 연령대가 낮은 <자영업자빈곤층 II>와 <무급종사자빈곤층 II>에서 장애인과 만성질환자의 비율이 높게 나타나고 있다. 이는 근로연령대(25~55세)이면서 장애나 질환 등으로 노동시장 진입이 힘든 집단이 자영업자나 무급종사자로 경제활동에 참여하고 있음을 의미하는 것으로 해석할 수 있다. 근로연령대의 무급가족종사자에서 남성비율이 다소 증가하는 것도 이 점

과 무관하지 않다고 여겨진다.

끝으로 자영업의 종사업종은 임금근로자의 종사업종에 비해 제한적이라고 말할 수 있다. 더욱이 빈곤층 자영업자로 국한해서 보면, 종사업종의 범위는 더욱 축소될 수밖에 없다. 아래 표는 이러한 사실을 잘 말해준다. 이 표에서 주목해야 할 점은 농업·수렵·임업 등에 종사하는 빈곤층의 규모가 자영자빈곤층의 52.4%를 차지하고 있다는 점이다. 하지만 연령을 근로연령대로 통제하면 그 비율은 39.2%로 크게 감소하는 경향을 나타낸다. 이는 농촌에 거주하는 고령의 빈곤층이 포함되어 있기 때문이라고 말할 수 있다.<sup>주44)</sup>

농어업을 제외한 나머지 업종을 중심으로 설명하면, 자영자빈곤층의 16.1%가 도소매업에, 14.2%가 수리·개인서비스업에, 6.1%가 숙박·음식점업에 종사하고 있음을 알 수 있다. 그리고 연령을 근로연령대로 통제하면, 도소매업과 숙박음식점업, 수리·개인서비스업 종사자 비중이 증가하고 농어업 종사자의 비중이 감소하는 경향을 확인할 수 있다. 무급종사자빈곤층은 농업종사자의 비중이 자영업자보다 높고, 연령을 근로연령대로 통제하면 역시 농어업 종사자의 비중이 감소하고, 제조업, 도소매업, 숙박·음식점업 종사자의 비중이 증가하는 것으로 나타나고 있다.

주44) 물론 기존의 통계자료 중 농어를 포함한 소득관련 자료는 발견할 수 없었다. 이와 관련한 별도의 조사자료로는 통계청의 농·어가경제조사를 들 수 있다. 하지만 도시가계조사 자료나 가구소비실태조사 자료 등으로는 이 집단에 대한 정보를 얻을 수 없었다. 이 점에서 자영 빈곤층 중 농어가 규모의 적절성을 비교하지 못하였다. 이는 추후의 연구과제로 남겨두고자 한다.

〈표 4-41〉 비임금근로빈곤층의 특성(농어가 포함)

(단위: %)

		비임금근로빈곤층(농어가 포함)				
		전 체	자영자 빈곤층 I	자영자 빈곤층 II	무급종사자 빈곤층 I	무급종사자 빈곤층 II
성별	남성	42.1	61.4	64.9	8.5	17.9
	여성	57.9	38.6	35.1	91.5	82.1
연령	21~30세	2.1	0.7	1.3	4.5	9.5
	31~40세	17.8	15.6	29.1	18.1	38.3
	41~50세	20.9	25.4	47.3	12.3	25.9
	51~60세	31.3	30.3	22.3	35.0	26.3
	61~70세	28.0	28.0	-	30.1	-
	평균연령	51.7	51.9	44.1	52.1	42.8
교육 수준	초졸 이하	59.7	53.9	34.9	72.9	50.5
	중졸	14.3	17.2	21.8	10.8	15.1
	고졸	21.2	24.3	37.4	14.9	31.4
	전문대졸 이상	4.8	4.6	6.0	1.4	3.0
장애	있음	6.3	7.3	12.0	5.1	8.3
	없음	93.7	92.7	88.0	94.9	91.7
만성 질환	있음	38.0	33.2	24.5	46.5	22.3
	없음	62.0	66.8	75.5	53.5	77.7
업종	농/수렵/임업	62.2	52.4	39.2	81.3	72.4
	어업	2.3	2.5	1.2	2.0	2.1
	제조업	3.3	3.1	5.8	3.8	8.0
	건설업	0.9	0.9	1.6	-	-
	도소매업	12.1	16.1	18.9	6.7	7.3
	숙박 및 음식점업	6.1	6.3	7.5	4.7	6.8
	운수업	0.2	0.4	0.7	-	-
	금융 및 보험업	0.2	0.3	0.6	-	-
	부동산 및 임대업	0.6	-	-	-	-
	사업 서비스업	0.5	-	-	-	-
	교육서비스업	0.6	0.9	1.7	-	-
	오락/문화서비스업	1.6	2.3	3.3	-	-
	수리/개인서비스업	9.3	14.2	18.6	1.6	3.4
가사 서비스업	0.3	0.6	1.0	-	-	
합 계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: <자영자빈곤층 I>과 <무급종사자빈곤층 I> 해당집단 전체를, <자영자빈곤층 II>와 <무급종사자빈곤층 II>는 위 집단 중 25~55세 연령집단을 지칭함  
 자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』

아래 <표 4-42>는 2000년 가구소비실태조사 자료와 2002년 자활조사 자료를 활용하여 비농어가 자영자의 인구학적 특성과 종사업종을 비교한 것이다. 하지만 이 분석은 전체적으로 비농어가 자영자 빈곤층은 사례수가 적어 심층적인 분석에 한계가 있다. 이러한 한계를 전제로 하여 가구소비실태조사와 자활조사 자료를 비교하면, 성별은 가구소비실태조사에서 남성의 비율이 약 20%가량 높게 나타나고, 종사업종 또한 도소매업과 개인서비스업 비중에서 차이가 나타나고 있다. 그러나 평균연령이나 주요 종사업종(도소매업, 음식숙박업, 개인서비스업)의 비중의 측면에서는 서로 유사하다고 말할 수 있다.

<표 4-42> 자영자 근로빈곤층의 특성 비교(비농어가)

(단위: %)

		자영자빈곤층(농어가 제외)	
		가구소비실태조사	자활조사
		자영자빈곤층 (비농어가)	자영자빈곤층 (비농어가)
성별	남성	71.7	52.7
	여성	28.3	47.3
연령	21~30세	6.8	1.5
	31~40세	35.8	25.5
	41~50세	32.5	35.3
	51~60세	13.5	25.9
	61~70세	11.3	11.7
	평균연령	44.8	47.8
주요 종사 업종	농어업	-	-
	제조업	8.6	6.9
	건설업	4.3	1.9
	도소매업	49.2	35.8
	음식숙박업	10.9	14.0
	오락문화업	3.7	5.2
	개인서비스업	7.9	31.4
	소 계	84.6	95.2
전 체		100.0 (284)	100.0 (57)

자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』; 통계청(2001), 『2002년 가구소비실태조사』 원자료

## 5. 근로빈곤층 미취업자의 특성

근로빈곤층 중 미취업자는 실업자와 비경활자로 구분되며, 비경활자는 다시 실망실업자와 일반 비경활자로 구분된다. 이러한 구분은 다음과 같은 정책적 유용성을 갖는다. 첫째, 근로빈곤층 실업자들이 단기실업자와 장기실업자 중 어떠한 집단을 중심으로 구성되어 있는가를 파악하고 욕구에 맞는 지원을 할 수 있다. 둘째, 비경활인구 중 취업을 희망하는 집단에게 사회서비스를 공급함으로써 취업의 기회를 제공할 수 있다. 이 점에서 근로빈곤층 중 미취업자로 분류되는 집단에 대한 이해는 매우 큰 정책적 유용성을 갖는다.<sup>주45)</sup>

<표 4-43>은 취업빈곤층과 비교할 때, 실업빈곤층과 실망실업빈곤층, 비경활빈곤층(근로능력이 있고 가사나 보육 등으로 취업하지 못하고 있는 집단)이 어떠한 특성을 갖고 있는지 보여준다.

먼저 실업빈곤층은 성비에서부터 기존의 취업빈곤층과 달리 남성빈곤층의 비율이 높고, 20~30대 비중이 크며 평균연령 또한 아래 네 집단 중 가장 젊은 39.58세로 나타나고 있고, 학력도 고졸이 50%이상을 차지하는 등 상대적으로 취업잠재력이 큰 집단임을 알 수 있다.

이어 실망실업빈곤층은 남성의 비율이 높고 연령은 45.62세이며, 교육수준은 초졸 이하의 저학력자가 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

끝으로 비경활빈곤층은 보육·간병 등으로 취업하지 못하고 있으나 취업의사를 가진 집단을 지칭하는데, 여성이 절대다수를 차지하고, 평균 연령은 43.48세이며, 고졸학력자와 초졸 이하 저학력자가 다수이고, 장애인이나 만성질환자의 비율이 상대적으로 적다는 것을 알 수 있다.

하지만 비경활빈곤층 중 취업희망자(약 46.1%)만을 분리하여 그 특성을 살펴보면, 이 집단은 역시 여성이 대다수를 차지하며, 평균연령이 38.84세로 비교집단 중 가장 낮고, 교육수준은 상대적으로 높으며, 장애나 만성질환자의 비율 또

주45) 물론 비경활상태에 있는 근로빈곤층을 취업지원정책의 대상으로 삼는 것이 바람직한 일인가에 대해서는 이견이 존재할 수 있다. 더욱이 가사로 인해 근로활동에 종사하지 못하는 여성에게 취업기회를 제공하는 것이 가사의 공백상태를 야기하는 것이 아닌가 하는 의혹이 제기될 수 있다.

한 가장 낮다는 점을 알 수 있다. 달리 표현하면, 취업의사를 가진 비경활빈곤층 여성 대다수는 실업빈곤층에 비해 취업잠재력이 결코 낮지 않다는 점을 알 수 있다.

〈표 4-43〉 근로빈곤층 중 미취업자의 특성

(단위: %)

		취업 빈곤층	실업 빈곤층	실망실업 빈곤층	비경활빈곤층*	
					소 계	취업희망자
성별	남	40.3	54.3	59.4	1.4	3.1
	여	59.7	45.7	40.6	98.6	96.9
연령	15~20세	1.2	4.4	7.1	0.7	1.6
	21~30세	5.6	21.6	13.8	17.2	25.9
	31~40세	21.1	31.0	12.7	35.1	40.7
	41~50세	27.3	23.3	25.8	13.3	12.7
	51~60세	26.4	14.1	17.2	17.0	14.3
	61~70세	18.4	5.7	23.5	16.7	4.9
	평균 연령	47.99	39.58	45.62	43.48	38.84
교육수준	초졸 이하	51.8	18.4	39.0	34.1	24.1
	중 졸	18.6	17.0	19.9	15.9	16.0
	고 졸	23.7	51.1	29.6	41.0	51.6
	전문대졸	2.9	5.5	8.4	2.7	4.1
	대졸 이상	3.1	8.0	3.1	6.4	4.2
장애여부	비장애인	93.0	93.8	93.9	99.6	99.0
	등록장애인	6.4	5.6	4.4	0.4	1.0
	비등록장애인	0.6	0.6	1.7	0.0	-
만성질환	있 다	34.3	21.4	28.1	19.0	16.2
	없 다	65.7	78.6	71.9	81.0	83.8

주: 비경활빈곤층은 보육·간병 등의 이유로 취업이 곤란하나 취업을 희망하는 집단  
 자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』

이제 근로빈곤층의 실업경험에 대해 좀더 구체적으로 살펴보자. <표 4-44>는 조사시점에 실직자는 아니나 지난 1년간 실직경험이 있는 집단의 규모를 파악한 것으로, <근로빈곤층 I>는 최저생계비를 <근로빈곤층 II>는 중위소득의 60%를 기준선으로 적용한 것이다. 최저생계비 이하 근로빈곤층 중에는 약 29.8%가 1월 이상 실직경험이 있으며, 6개월 이하의 실직경험이 있는 집단은

4.1%, 7~12개월 이하의 실직경험이 있는 집단은 약 25.7%로 추정된다. 그 중에서도 12개월 이상 실직상태에 있었던 것으로 추정되는 집단이 19.9%에 이르고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 반면에 중위소득 60%이하 근로빈곤층을 대상으로 실직경험이 1개월 이상인 집단은 27.7%, 6개월 이하 경험자는 4.8%, 12개월 이하 경험자는 22.9%로 추정된다. 그리고 12개월 이상 실직상태에 있는 것으로 추정되는 집단은 17.6%에 달한다.

<표 4-44> 2002년 10월~2003년 9월까지 근로빈곤층의 실업기간

(단위: %)

	근로빈곤층 I		근로빈곤층 II		
	구성비	누적치	구성비	누적치	
실업개월	1월	0.7	0.7	0.6	0.6
	2월	0.9	1.6	0.6	1.2
	3월	0.2	1.8	1.1	2.3
	4월	0.3	2.1	0.6	2.9
	5월	1.5	3.6	1.3	4.2
	6월	0.5	4.1	0.6	4.8
	1~6월	4.1	-	4.8	-
	7월	1.0	5.1	1.0	5.8
	8월	1.4	6.5	1.1	6.9
	9월	0.6	7.1	0.6	7.5
	10월	1.1	8.2	0.9	8.4
	11월	1.7	9.9	1.7	10.1
12월	19.9	29.8	17.6	27.7	
7~12월	25.7	-	22.9	-	

주: 1) 위에서 각각의 개월은 연속적인 3개월 또는 4개월을 의미하지 않음.

2) <근로빈곤층 I>은 최저생계비 기준이며, <근로빈곤층 II>는 중위소득 60%기준임.

자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』

그렇다면 실직기간을 연령대에 따라 좀더 구체적으로 살펴보기로 하자. 아래 <표 4-45>는 실직빈곤층과 비경활빈곤층 실직기간의 평균값을 살펴본 것이다. 그 결과 전체적으로 실업빈곤층의 실직기간은 39.85개월에 이르는 것으로 추정된다. 그리고 남성에 비해 여성의 실직기간이 길고, 연령대별로는 51~60세 사

이의 실업빈곤층이 69.80개월로 가장 긴 것으로 나타나고 있다. 하지만 실제로 이들이 구직의사를 갖고 있지만 구직활동을 하고 있었는가에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 학력별로는 초졸 이하의 저학력자의 실업기간이 가장 긴 것으로 나타나고 있다. 이는 빈곤층의 실업문제가 양극화된 최근의 전반적인 경향을 반영하는 것으로 이해할 수 있다.

이에 비해 비경활빈곤층은 근로활동을 그만둔 기간이 평균 93.97개월로 약 7.8년에 이르는 것으로 나타난다. 그리고 비경활기간은 연령이 증가할수록 그에 따라 증가하는 것으로 나타나고 있다. 교육수준별로는 고졸이하 학력자가 가장 길고, 중졸, 전문대졸 순이다.

〈표 4-45〉 실업빈곤층과 비경활빈곤층의 실직 및 비경활기간

(단위: 개월)

		실업빈곤층의 실업기간	비경활빈곤층의 비경활기간
전 체		39.85	93.97
성별	남	30.44	60.55
	여	51.61	102.10
연령	15~20세	1.58	9.18
	21~30세	26.72	47.67
	31~40세	38.66	81.83
	41~50세	39.83	95.02
	51~60세	69.80	115.03
	61~70세	33.45	155.28
교육수준	초졸 이하	52.90	55.23
	중 졸	45.25	105.25
	고 졸	30.72	137.01
	전문대졸 이상	49.81	58.86

자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』

## 제 8 절 근로빈곤층의 사회보장 실태

근로빈곤층의 사회보장과 관련해서는 다음 세 가지 측면에서 그 실태를 점검할 것이다. 첫째는 적극적 노동시장정책 프로그램의 수혜정도, 둘째는 사회보험

가입실태, 셋째는 공공부조제도의 가입실태로 구분할 수 있다. 이는 근로자가 노동시장과의 관계를 유지하며 적정한 소득을 버는 것이 사회보장정책에서 일차적 우선순위를 가지며, 이를 토대로 사회보험을 통해 위험에 대비할 수 있게 하고, 이러한 정책수단이 모두 한계에 직면하면 최후의 방법으로 공공부조제도를 활용하기 때문이다.

### 1. 적극적 노동시장정책에의 접근성

근로빈곤층 대부분이 비정규직이나 영세자영업자, 그리고 실업자로 구성되어 있다는 점을 감안할 때, 이들이 <취업연계·직업훈련·공공의 일자리 창출> 등의 정책을 통해 얼마만큼 수혜를 받고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 하지만 2002년 자활조사 분석결과에 따르면, 근로빈곤층 중 이러한 고용지원 프로그램을 이용하는 집단의 규모는 미미한 것으로 나타나고 있다.

<표 4-46>은 근로빈곤층의 취업상태별로 구직이 힘든 이유를 5점 척도로 살펴본 것이다. 여기서 1점에 가까울수록 각 항목이 구직에 미치는 영향이 작고, 5점에 가까울수록 미치는 영향이 큰 것으로 해석된다.

먼저 근로빈곤층은 구직이 힘든 가장 큰 이유로 기술부족을 들었으며, 이어 직업경험부족이나 일자리에 대한 정보부족 등을 들고 있다. 반면에 질환, 장애, 성차별 등에 대해서는 큰 비중을 두지 않았다. 물론 이는 근로빈곤층 중 이러한 문제에 직면한 집단의 규모가 상대적으로 적기 때문으로도 해석할 수 있다. 그리고 이 결과는 취업빈곤층이나 미취업빈곤층의 응답과도 크게 다르지 않다는 점을 알 수 있다.

이 결과는 근로빈곤층의 취업을 위해서는 인적자본을 개발하고, 취업기회를 제공함으로써 직업경험을 축적하고, 다양한 취업정보를 제공하는 정책이 필요하다는 것을 의미하는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 4-46〉 근로빈곤층의 구직어려움

(단위: 점(point))

		근로빈곤층		
		전 체	취업빈곤층	미취업빈곤층
구직 어려움	일자리 정보부족	3.02	3.04	2.94
	낮은 학력	2.95	3.03	2.69
	기술 부족	3.17	3.22	2.99
	직업경험 부족	3.05	3.12	2.86
	높은 연령	2.98	3.07	2.71
	질환	2.45	2.46	2.42
	장애	1.87	1.89	1.79
	성차별	1.83	1.81	1.91
	가사부담	2.47	2.34	2.86
	합 계	100.0	100.0	100.0

주: 각각의 문항은 다음과 같은 이유 때문에 구직어려움을 경험하고 있는가를 묻고 있으며, 5점 척도로 점수가 높을수록 해당 항목이 구직어려움에 영향을 미치는 중요한 요인임.

자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』

그렇다면 근로빈곤층은 직업훈련기관이나 창업지원기관 등을 얼마나 이용하고 있는지 살펴보기로 하자.

<표 4-47>은 근로빈곤층이 구직활동을 하면서 가장 크게 의존하는 경로를 살펴본 것이다. 이 표에 따르면, 근로빈곤층이 구직을 위해 공공 고용안정기관을 이용하는 비율이 응답자의 1.1%에 불과하다는 것을 알 수 있다. 반면에 가족과 친지 등 1차적인 인적네트워크를 활용하는 경우가 응답자의 56.1%에 달하고, 학교스승이나 이전 직장동료 등에 의존하는 경우가 15.9%로 나타나고 있다. 이는 현재 근로빈곤층이 사적인 네트워크를 통해 일자리를 구하고 있음을 의미하는 것이다. 물론 이러한 응답결과는 그들 대부분이 임시·일용직이거나, 영세자영업자로 끊임없이 일감을 구해야 하는 상황에 처해 있음을 감안해야 할 것이다. 그리고 또 하나 주목할 수 있는 것은 공공부문에서 공공근로사업 등의 공급자원을 보유함에 따라, 동사무소를 통해 일자리를 발견한다고 응답한 사람의 비율도 10.3%에 달하고 있다는 점이다.

〈표 4-47〉 근로빈곤층의 구직경로

(단위: %)

		근로빈곤층	
		응답의 %	응답자의 %
주된 구직경로	1차 네트워크(가족/친지)	47.8	56.1
	2차 네트워크(스승/동료)	15.9	18.7
	사설직업알선소	0.7	0.8
	신문/TV/인터넷	12.6	14.8
	직접 방문	10.2	12.0
	고용안정기관	0.9	1.1
	동사무소	8.8	10.3
	기 타	3.1	3.6
	합 계	100.0	117.4

주: 중복응답 처리된 문항임.

자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』

이제 근로빈곤층의 직업훈련프로그램이나 및 창업지원프로그램 이용률을 살펴보기로 하자. 먼저 직업훈련 프로그램에 대한 참여경험이 있는 사람은 근로빈곤층의 6.6%, 취업빈곤층의 5.8%, 미취업빈곤층의 7.6%로 나타나고 있다. 물론 이 비율이 매우 낮은 것이라고 이야기하기 힘들다. 하지만 다년간에 걸친 직업훈련 프로그램 참여경험을 의미한다는 점에서 높은 수준이라고 말하기 힘들 것이다. 이어 창업지원 프로그램에 대한 참여경험은 근로빈곤층의 1.7%, 취업빈곤층의 1.6%, 미취업빈곤층의 1.8%로 나타나고 있다.

하지만 여기서 직업훈련 프로그램과 창업지원 프로그램을 단순 비교해서는 안될 것이다. 후자는 정부에 의한 공급자체가 미미하다는 점에서 참여율이 높게 나타날 수 없기 때문이다.

〈표 4-48〉 근로빈곤층의 고용지원서비스 이용실태

(단위: %)

		근로빈곤층		
		전 체	취업빈곤층	미취업빈곤층
직업훈련 참여경험	있음	6.6	5.8	7.6
	없음	93.4	94.2	92.4
창업지원 경험여부	있음	1.7	1.6	1.8
	없음	98.3	98.4	98.2
전 체		100.0	100.0	100.0

자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』

위에 언급한 <취업연계·직업훈련·창업지원> 외에도 공공근로나 자활근로 등 공공부문 일자리 창출정책에 대한 참여 또한 고려할 수 있을 것이다. 실제로 공공근로사업은 외환위기 이후 근로빈곤층의 생계보전을 위해 막대한 예산을 투입하였고, 그로 인해 공공근로사업 참여경험이 있는 근로빈곤층의 비율은 비교적 높게 나타날 것으로 추정된다. 하지만 본 연구에서는 그 규모를 정확하게 추정할 수 있는 자료를 활용하지 못하였음을 밝혀둔다.

## 2. 근로빈곤층의 사회보험 가입실태

현대사회에서 다양한 사회적 위험에 대비하는 것을 목적으로 설계된 제도가 사회보험이라면, 근로빈곤층이야말로 이 제도의 일차적인 수혜자가 되어야 할 것이다. 하지만 사회보험은 제도에 가입하여 일정 금액을 기여(*contribution*)해야만 수급자격이 생긴다는 점에서 가입자체가 사회보험의 보장성을 판단하는 중요한 기준이 된다. 물론 사회보험에 가입했다 하더라도 그 제도를 통한 보장수준이 미미하다는 문제점은 여전히 남아있으며, 이것이 보장성을 판단하는 또 다른 기준이 될 것이다.

여기서는 빈곤층 및 근로빈곤층의 사회보험 가입실태를 중심으로 살펴보기로 하겠다. 아래 <표 4-49>는 소득계층별로 사회보험 가입률과 미가입률을 살펴본 것이다. 먼저 연금 미가입률은 전체 가입대상의 40.5%로 추정되며, 빈곤층의

미가입률은 79.2%에 달하는 것으로 추정되었다. 아울러 소득수준이 유사한 차상위층의 미가입률 또한 그와 유사한 71.2%로 추정되었다. 이어 산재보험과 고용보험은 전체 가입대상 중 각각 27.4%와 57.8%가 미가입자로 추정되었으며, 빈곤층 중 미가입자 비율은 무려 63.1%와 86.9%로 나타나고 있다. 고용보험 및 산재보험의 미가입자 중 상당수는 5인 미만 사업장 종사자로 사실상 고용주와 임금근로자의 구분이 용이하지 않다는 점을 감안하면, 근로빈곤층에게서 미가입률이 높다는 점은 쉽게 이해할 수 있다. 끝으로 건강보험은 전체 가입대상 중 미가입자는 0.3%, 빈곤층 중 미가입자는 1.3%로 추정되고 있다. 그러나 건강보험의 경우, 가입 자체보다 연체로 인한 보호의 중단이나 비급여항목으로 인한 의료비지출 과다가 중요한 문제라고 말할 수 있다.

<표 4-49> 빈곤층의 사회보험 가입실태

(단위: %)

		전체	비빈곤층	차상위층	빈곤층
연금 가입여부	국민연금	54.2	57.6	28.5	20.4
	공무원/군인/사학연금	5.2	5.8	0.3	0.4
	미가입	40.5	36.6	71.2	79.2
	계(수)	100.0	100.0	100.0	100.0
산재보험 가입여부	가입	72.6	74.8	50.1	36.9
	미가입	27.4	25.2	49.9	63.1
	계(수)	100.0	100.0	100.0	100.0
고용보험 가입여부	가입	42.2	43.9	24.7	13.1
	미가입	57.8	56.1	75.3	86.9
	계(수)	100.0	100.0	100.0	100.0
건강보험 가입여부	직장가입	53.3	55.6	37.7	35.6
	지역가입	46.3	44.1	60.9	63.1
	미가입	0.3	0.2	1.4	1.3
	계(수)	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』

앞서 언급했던 4대 사회보험 중 국민연금과 고용보험을 중심으로 근로빈곤층의 가입 및 미가입실태를 살펴보면 아래 <표 4-50>과 같다. 먼저 근로빈곤층의 국민연금 미가입률은 평균 40.5%로 추정되며, 이를 취업상태 및 종사상지위별

로 살펴보면, 비경제활동인구, 무급가족종사자, 일용직근로자에게서 미가입률이 매우 높게 나타나는 것을 알 수 있다. 반면에 빈곤가구의 구성원이지만 상용직 근로자의 미가입률은 10% 수준에 불과한 것으로 나타나고 있다. 이어 근로빈곤층의 고용보험 미가입률을 살펴보면, 빈곤층 임금근로자 중 57.8%가 미가입 상태에 있는 것으로 추정되며, 일용직은 미가입률이 95.5%, 임시직은 70.8%에 달하는 것으로 추정된다. 그리고 상용직 중에서도 미가입자 비율이 약 25.7%에 달하는 것으로 나타나고 있다.

〈표 4-50〉 근로빈곤층의 사회보험 사각지대

(단위: %)

		근로빈곤층								전체	
		임금노동자			비임금노동자			실업자	비경제활동인구		소계
		상용직	임시직	일용직	고용주	자영자	무급가족				
국민연금	가입	90.0	41.7	13.3	46.3	39.3	9.4	22.2	6.6	30.0	59.5
	미가입	10.0	58.3	86.7	53.7	60.7	90.6	77.8	93.4	70.0	40.5
고용보험	가입	74.3	29.2	4.5	-	-	-	-	-	22.1	42.2
	미가입	25.7	70.8	95.5	-	-	-	-	-	77.9	57.8
전체		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』

앞서 살펴본 근로빈곤층의 사회보험 가입실태는 상시적 빈곤위험에 노출된 이들이 정작 사회보험에서 배제되어 있다는 점을 분명하게 보여주고 있다. 특히 노후소득보장의 기능을 하게 될 연금이나 일시적 실업에 대비하는 고용보험에 가입하지 못하고 있다는 것은 이들이 빈곤에서 벗어날 수 있는 기회를 제한하고 있다는 점에서 시급하게 개선해야 할 문제라고 말할 수 있다.

### 3. 근로빈곤층의 공공부조 수급실태

근로빈곤층이 노동시장의 양극화 과정에서 고용불안과 저임금에 시달리는 계층이 주를 이루고, 사회보험의 사각지대에 놓일 위험성이 큰 집단이라면, 이들은 공공부조제도 등을 통해 보호되어야 한다. 하지만 현재 우리사회의 공공부

조제도는 전체 빈곤층 중 일부만을 보호하고 있는 실정이다. 따라서 여기서는 빈곤층과 근로빈곤층 중 공공부조제도 사각지대에 놓인 집단의 규모와 실태를 살펴보기로 하겠다.

공공부조제도의 사각지대는 어떻게 이해할 수 있는가. 공공부조제도는 법에 의한 규정된 수급자격 또는 수급기준이 존재한다. 따라서 엄밀한 의미의 사각지대란 이 기준을 충족하나 보호를 받지 못하고 있는 사람을 지칭하는 것으로 이해할 수 있다. 하지만 이 기준이 완전한 사회적 합의를 얻은 것으로 이해하기는 힘들다. 그것은 시민들의 통념에 따라 불합리한 것으로 비판받기도 하기 때문이다. 따라서 여기서는 사각지대를 크게 두 가지로 구분하고자 한다. 첫째는 제도의 수급기준을 충족시키나 보호를 받지 못하는 <행정적 사각지대 집단>이고, 둘째는 제도의 수급기준을 충족시키지는 못하나 지원이 필요하다고 판단되는 <통념적 사각지대 집단>이다. 물론 사각지대를 결정하는 수급기준은 대부분의 경우, 과학적 토대를 갖춘 기준선이기보다 정치적·사회적 합의에 기초한 ‘절충선’이라고 말할 수 있다.

이제 기초생활보장제도를 예로 들어 사각지대 규모를 추정해 보기로 한다. 하지만 이를 위해서는 몇 가지 조건이 충족되어야 한다.

첫째, 빈곤층 규모를 추정해야 한다. 하지만 가구규모별 최저생계비를 적용하더라도 사용하는 통계자료에 따라 빈곤율은 상이하게 추정될 수 있으며, 그에 따라 사각지대 규모 또한 변하게 된다. 따라서 여기서는 도시가계조사 자료와 2002년 자활조사 자료를 활용하여 최소·최대 빈곤율을 산출한 후, 이를 토대로 사각지대 규모를 최소·최대구간으로 추정하였다. 참고로 빈곤율은 최저생계비 기준으로 <공적이전 전 경상소득>을 대상소득으로 산출하였으며, 도시가계조사 자료(2003)의 빈곤율과 차상위층 비율은 각각 5.8%와 8.5%로, 자활조사(2002)의 빈곤율과 차상위층 비율은 각각 10.9%와 14.3%로 추정되었다.

둘째, 기초생활보장 수급기준(소득, 재산, 부양의무자)을 충족하나 보호를 받지 못하는 빈곤층의 비율이 파악되어야 한다. 그 비율은 아래 <표 4-51>에 나타나 있다. 재산기준과 부양의무기준(사적이전소득 유무)<sup>주46)</sup>을 적용하였을 때, 기초생활보장제도의 수급기준을 충족시키는 집단은 비수급빈곤가구의 34.6%로

추정되고, 가구원으로는 비수급빈곤층의 33.3%로 추정된다. 물론 이것은 행정적으로 부양의무자의 소득과 재산을 고려하는 것에 비해 정확성이 떨어진다고 말할 수 있다. 하지만 비수급빈곤층이란 행정적 조사의 대상이 아니라는 점에서 이러한 방법을 활용하는 것이 불가피하다고 판단된다.

〈표 4-51〉 비수급빈곤층의 기초보장제도 수급기준 충족여부

(단위: %)

		가구규모별 재산기준(가구)			가구규모별 재산기준(개인)		
		초과	충족	소계	초과	충족	소계
부양의무기준 (사적이전소득)	초과	20.3	32.3	52.6	21.4	30.5	51.9
	충족	12.8	34.6	47.4	14.8	33.3	48.1
합 계		33.1	66.9	100.0	36.2	63.8	100.0

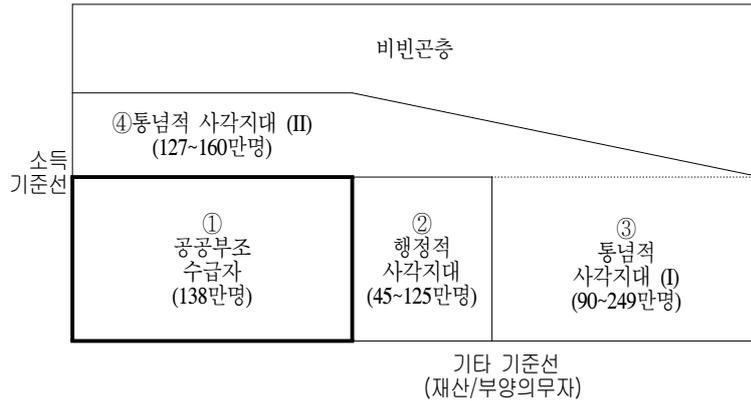
자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』

끝으로 2003년 기초생활보장제도 수급자 규모를 파악해야 한다. 참고로 2003년 말 현재 기초생활보장제도 수급자 규모는 146명으로 추정된다. 하지만 여기서는 시설수급자를 제외한 수급자 138만명을 수급자로 간주하였다.

이를 토대로 기초생활보장제도의 사각지대 규모를 살펴보면, <행정적 사각지대>는 전체 빈곤층의 33.3%, 약 45만명~125만명으로 추정되고, <통념적 사각지대 I>는 90만명~249만명으로 추정된다. 그리고 <통념적 사각지대 II>는 차상위층과 같이 소득이 빈곤선 이상이나 보호가 필요한 집단으로 규모는 127만명~160만명으로 추정된다. 여기서 각 사각지대의 규모는 전체 빈곤층에서 기초생활보장 수급자 규모를 제외한 비수급빈곤층 규모를 산출한 후, 이 집단 중 기초생활보장제도의 재산기준과 부양의무기준을 모두 충족시키는 집단의 비율(33.3%)을 행정적 사각지대로 그 나머지를 통념적 사각지대로 간주한 것이다.

주46) 여기서 부양의무기준이란 부양의무자의 소득과 재산을 고려한 것이 아니라, 사적이전소득의 유무를 기준으로 판단하였음.

[그림 4-7] 공공부조제도의 사각지대(2003년 기준)



이제 위의 [그림 4-7]을 산출한 것과 동일한 방식으로 근로빈곤층에 대한 기초생활보장제도의 사각지대 규모를 추정할 수 있다. 하지만 이 작업 또한 다음 세 가지 조건이 충족되어야 한다.

첫째, 전체 빈곤층에서 근로빈곤층 가구 및 가구원이 차지하는 규모를 파악해야 한다. 이는 위의 <표 3-7>에서 추정된 비율을 활용하였다. 이 표에서 전체 빈곤가구에서 취업빈곤가구, 경활빈곤가구, 근로빈곤가구가 차지하는 비율은 각각 44.4%, 53.8%, 59.2%로, 빈곤가구원에서 차지하는 비율은 각각 55.5%, 66.1%, 71.3%로 추정되었다. 여기서는 근로빈곤가구의 비율을 사용할 것이다.

둘째, 비수급 근로빈곤층 중 기초생활보장제도의 재산기준과 부양의무자기준을 충족시키는 집단의 규모를 파악해야 한다. 이와 관련해서는 아래 <표 4-52>이 그 근거자료로 활용되었다. 그에 따르면, 비수급근로빈곤가구의 54.8%, 비수급근로빈곤층의 57.3%가 행정적 사각지대 집단이라고 말할 수 있다.

〈표 4-52〉 비수급 근로빈곤층의 기초보장제도 수급기준 충족여부

(단위: %)

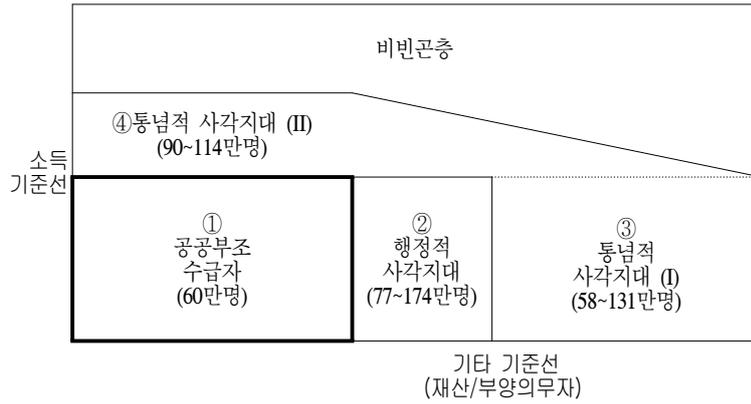
		가구규모별 재산기준(가구)			가구규모별 재산기준(개인)		
		초과	충족	소계	초과	충족	소계
부양의무기준 (사적이전소득)	초과	7.4	11.8	19.2	6.3	9.7	16.0
	충족	26.0	54.8	80.8	26.7	57.3	84.0
합 계		33.4	66.6	100.0	33.0	67.0	100.0

자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』

셋째, 기초생활보장제도 수급자 중 근로능력자가 포함된 가구의 가구원 규모를 파악해야 한다. 현재 행정통계자료를 통해 근로능력자 규모는 2003년 현재 약 30만명으로 파악되고 있다. 하지만 문제는 이들이 포함된 가구 및 가구원 규모가 파악되지 않고 있다는 점이다. 먼저 2002년 자활조사에 따르면, 근로능력자가 1인 이상 포함된 가구의 평균 근로능력자 수는 1.337명으로 추정된다. 이는 30만명의 근로능력자는 약 22만 4천 가구에 분산되어 있음을 의미한다. 이어 근로능력을 가진 빈곤가구의 평균 가구원수는 경찰빈곤가구는 2.64명, 근로빈곤가구는 2.70명으로 추정되었다. 따라서 근로빈곤가구의 평균 가구원수를 토대로 근로빈곤가구의 가구원 규모를 추정하면, 약 60만명으로 추정된다.

위의 근로빈곤층 가구 및 가구원 추정자료를 토대로 <근로빈곤층의 공공부조 사각지대> 규모를 살펴보면 다음 [그림 4-8]과 같다. 이 그림에 따르면, <행정적 사각지대> 규모는 77만명~174만명, <통념적 사각지대 I>은 58만명~131만명, <통념적 사각지대 II>는 90만명~114만명으로 추정된다. 여기서 흥미로운 것은 행정적 사각지대의 규모가 빈곤층의 행정적 사각지대 집단보다 크다는 점이다. 이는 근로빈곤층이 빈곤층 전체 평균보다 가족적 지지망이 취약하고, 재산규모가 작기 때문으로 해석된다.

[그림 4-8] 근로빈곤층의 공공부조제도 사각지대(2003년 기준)



근로빈곤층의 공공부조 수급실태와 관련한 문제의 핵심은 사각지대 규모가 매우 큰 상황에서 제한된 재원으로 어떻게 보호대상을 확대할 것인가 하는 점이다. 이는 한국 공공부조제도의 구성체계에 매우 큰 영향을 미칠 문제라고 말할 수 있다. 현재의 기초생활보장제도 중심방식으로는 수급대상을 확대함에 있어 비용과 행정관리의 측면에서 많은 한계를 안고 있다. 이것이 공공부조제도 구성체계에 대한 개편 필요성을 둘러싼 논의가 제기되는 이유이다.

유사한 맥락에서 다양한 욕구와 특성을 가진 빈곤층 및 근로빈곤층을 보호하기 위해서는 공공부조제도의 분화가 요구된다. 따라서 기초생활보장제도 외에도 범주적 공공부조제도(모부자가정지원, 장애수당, 경로연금 등)의 사각지대나 복지서비스의 사각지대 규모 또한 추정해 보아야 할 것이다. 하지만 이와 관련한 심층적인 분석은 이후의 연구과제로 남겨두기로 한다.

## 제 5 장 근로빈곤층 실태변화 및 결정요인 분석

### 제 1 절 문제제기

근로빈곤층 문제와 관련해서 중요한 연구과제 중 하나는 그들의 소득 및 취업상태 변화와 결정요인을 파악하는 것이다. 총칭하여 이를 빈곤동학(*Poverty Dynamics*)에 대한 연구라고 칭한다. 하지만 그것은 *Dynamics* 자체에 대한 연구와 그 결정요인에 대한 연구로 구분할 수 있다.

먼저 *Poverty Dynamics*에 대한 연구는 근로빈곤층의 빈곤이 영속적인 것인지 일시적인 것인지를 확인하는 작업에서 출발해야 한다. 많은 연구결과는 근로빈곤층의 소득 및 취업상태가 빈곤선과 저임금선을 타고 넘나드는 급격한 변화의 양상을 보인다고 말한다. 하지만 이러한 변화가 근로빈곤층 전반에 걸쳐 일어나는 것은 아니다. 근로빈곤층 중 이러한 변화를 보이는 것은 일부 집단인 것이다.

따라서 근로빈곤층 연구는 패널데이터를 토대로 근로빈곤 상태를 경험한 인구집단의 비율을 추출하고, 그 중에서 수년간 계속해서 근로빈곤 상태에 머물 집단(영속적 근로빈곤층)과 같은 기간에 빈곤상태로의 진·출입을 반복한 집단(일시적 근로빈곤층)의 비율을 파악하는 것에서 출발해야 한다. 그리고 이는 노동시장의 구조적 특성을 이해하는 중요한 단서가 된다. 앞서 언급하였던 것처럼, 유럽의 패널연구는 빈곤층의 빈곤체류기간에 초점을 두고 활발하게 진행되고 있다. 하지만 국내에서 빈곤동학에 대한 연구는 패널데이터의 취약성으로 인해 여전히 걸음마 단계에 놓여 있는 것처럼 보인다.<sup>주47)</sup>

---

주47) 이러한 여건에서 발표된 흥미로운 연구 중 하나로 이병희의 논문(2001)을 들 수 있다. 이 연구는 3년간 패널화된 도시가계조사 자료를 활용하여 소비지출을 기준으로 상대빈곤층을 추출하고, 그들이 이 기간 중에 계속 빈곤상태에 머물렀는가를 파악함으로써 '항상빈곤율'과 '반복빈곤율'을 파악하였다. 이 연구는 표본자체의 한계 - 도시가계조사 자료가 도시지역 2인 이상 임금근로자 가구의 구성원을 대상으로 한다는 점 - 를 극복하기 위해 소득대신 소비지출을 활용함으로써 자영업자 가구 및 미취업자 가구를 분석대상으로 포함하고 있다.

이어 *Poverty Dynamics*에 대한 연구는 근로빈곤층의 빈곤진입 및 빈곤탈출에 영향을 미치는 결정요인에 대한 분석을 필요로 한다. 적어도 이 주제와 관련해서는 최근 노동패널의 안정화와 더불어 많은 논문들이 발표되고 있다. 하지만 이와 관련해서도 근로빈곤층에 대한 명확한 개념정의를 전제하지 않고 있다는 점과 빈곤을 결정짓는 각 요인의 경로와 요인간 비중에 대한 경로분석 및 요인 분석이 이루어지지 않고 있다는 점을 지적할 수 있을 것이다.<sup>주48)</sup> 또한 대부분의 연구가 빈곤층 전체를 대상으로 하거나, 임금근로자나 비임금근로자로 분석 대상집단을 한정하고 있어, 가구단위의 빈곤개념과 개인단위의 근로자 또는 근로능력자 개념을 결합시킨 시도는 발견되지 않고 있다.

근로빈곤층 개인과 가구를 결합시켜 취업결정요인이나 빈곤결정요인을 분석한 연구로는 한국보건사회연구원이 발간한 패널조사결과 분석보고서를 들 수 있다.<sup>주49)</sup> 이 연구가 갖는 강점은 근로빈곤층에 대한 가장 확대된 개념을 토대로 다양한 인구집단에 대한 분석을 시도하고 있다는 점이다. 특히 비경제활동인구로 분류되어 기존의 연구에서 배제되어 있는 집단을 분석의 대상으로 삼고 있다는 점이 그 특징이라고 말할 수 있다.

본 장은 『도시가계조사』 자료, 『가구소비실태조사』 자료, 2002년과 2003년의 패널화된 『저소득층 자활사업 실태조사』 자료를 활용하여 근로빈곤층에 대한 동태적 분석을 시도하고 있다. 먼저 제2절에서는 주로 도시가계조사 자료를 활용하여 근로빈곤층, 엄밀히 말하면 임금근로빈곤층의 실태변화를 살펴보고 있다. 그리고 제3절에서는 패널화된 자활조사자료를 활용하여 빈곤결정요인(정태분석) 및 빈곤진입 및 탈출 결정요인(동태분석)에 대한 분석을 시도하고 있다.

주48) 빈곤결정요인에 대한 경로분석 및 요인분석은 추후의 연구과제로 남겨둔다.

주49) 한국보건사회연구원, 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』(2003) 및 『2003년 저소득층 자활사업 실태조사』(2004)를 참조

## 제 2 절 근로빈곤층 실태변화 분석

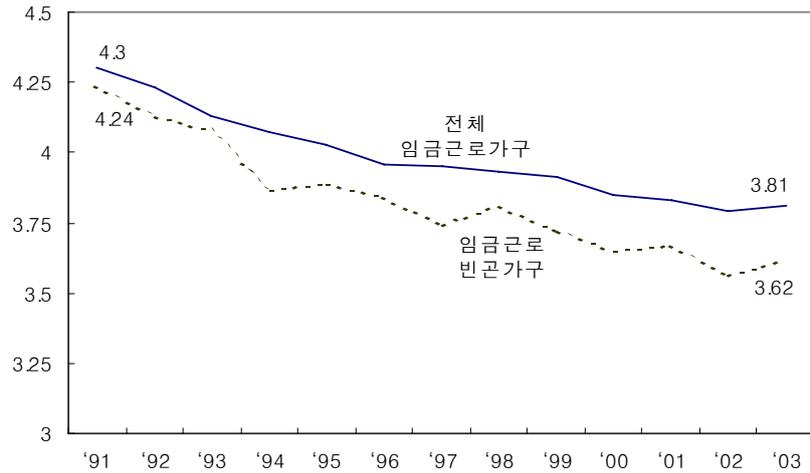
본 절에서는 근로빈곤층의 <가구특성, 소득·지출, 취업문제>를 시계열적 흐름 속에서 파악하고자 한다. 근로빈곤층을 전체 근로자 또는 전체 가구와의 시계열적 비교를 통해 이해하는데 목적이 있는 것이다. 각 항목은 기존의 통계자료를 활용한 시계열적 변화에 초점을 맞추어 기술되어 있으며, 90년대 초반 이후의 소득 및 취업상태 관련 실태변화는 도시가계조사 자료 및 경제활동인구조사를 활용하였고, 단기간(년 중)의 실태변화 분석은 2002년과 2003년 자활조사를 패널데이터로 재구성하여 활용하였다.

### 1. 가구실태의 변화

근로빈곤층 가구실태 변화와 관련해서 패널자료에 기초한 장기간의 시계열 분석은 사실상 어려운 상황이다. 따라서 『도시가계조사』 자료를 토대로 임금근로빈곤층의 평균 가구원 수 및 취업자 수 변화를 살펴보기로 하겠다. 그리고 『가구소비실태조사』의 1990년, 1995년, 2000년 자료를 활용하여, 임금근로빈곤층의 평균 가구원 수 및 취업자 수 변화와 비교하기로 하겠다.

먼저 도시가계조사 자료를 토대 취업빈곤층, 그 중에서도 도시지역에 거주하는 임금근로빈곤층만을 대상으로 가구원 수 및 가구 내 취업자 수 변화를 살펴보면 [그림 5-1]과 같다. 이 그림에 따르면, 도시지역 거주 임금근로자 가구의 평균 가구원수는 1991년 4.3명에서 2003년 3.8명으로 약 0.5인 가량 감소한 것으로 나타나고 있다. 그리고 같은 기간, 임금근로빈곤가구의 평균 가구원수는 4.24명에서 3.62명으로 약 0.38명가량 감소한 것으로 나타나고 있다. 이는 위의 <표 4-7>에 나타난 경향빈곤층의 평균 가구원 수 2.70명에 비해 약 1명가량 높은 수준이라고 말할 수 있다. 하지만 이는 도시가계조사 자료가 1인 가구를 제외하고 있다는 점, 단독가구 및 부부가구의 비율이 높은 농어업 종사가구가 자료에서 빠져 있다는 점을 고려할 때, 매우 특수한 경우라고 말할 수 있다.

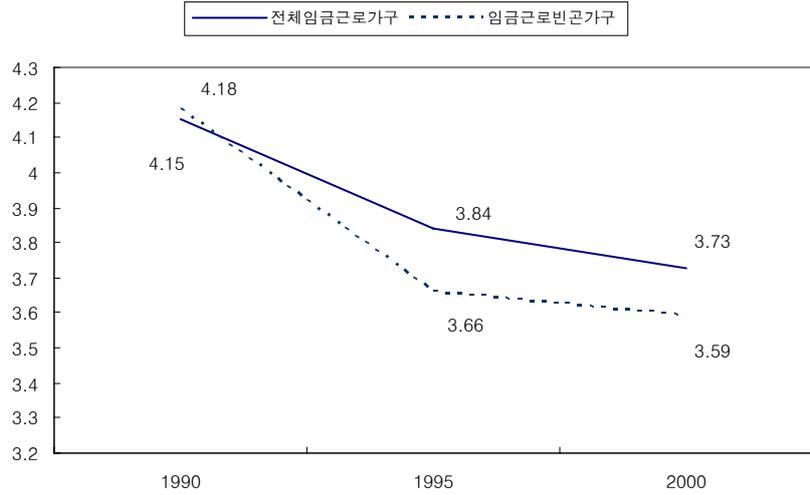
[그림 5-1] 근로빈곤가구의 가구원 수 변화(도시가계)



주: 경상소득에 중위소득의 50%를 빈곤선으로 적용  
 자료: 통계청, 『도시가계조사』(년간), 각년도 원자료

다음 [그림 5-2]는 가구소비실태조사 자료를 토대로 중위소득의 40%를 빈곤선으로 활용하여 임금근로빈곤층의 가구원수 변화를 나타낸 것이다. 아래 그림에 따르면, 전체 임금근로가구의 평균 가구원 수는 1990년 4.15명, 1995년 3.84명, 2000년 3.73명으로 감소하고 있고, 임금근로빈곤가구의 평균 가구원 수는 1990년 4.18명, 1995년 3.66명, 2000년 3.59명으로 감소한 것으로 나타나고 있다. 여기서 1990년의 평균 가구원 수를 100으로 하면, 전체 임금근로가구는 2000년 평균 가구원 수가 89.88수준이나, 임금근로빈곤가구는 85.89수준으로 그 감소폭이 상대적으로 더 큰 것으로 나타나고 있다. 하지만 평균 가구원 수의 변화는 경기변동에 따른 가족의 해체와 재결합 등 다양한 요인의 영향을 받는다는 점에서 그 의미를 확대 해석해서는 안될 것이다.

[그림 5-2] 근로빈곤가구의 가구원 수 변화(가구소비)



주: 경상소득에 중위소득의 50%를 빈곤선으로 적용  
 자료: 통계청, 『가구소비실태조사 자료』 (년간)

이제 임금근로자가구의 취업자 수 변화를 살펴보기로 하자. 도시거주 2인 이상 임금근로자가구의 취업자 수 변화는 아래 [그림 5-3]과 같다. 아래 그림에 따르면, 전체 임금근로자 가구의 평균 취업자 수는 1991년 1.53명에서 2003년 1.6명으로 소폭 증가한 것으로 나타나고 있다. 하지만 이는 외환위기 직전인 1996~1997년의 평균 취업자 수 1.62명에 비하면 다소 낮은 수준임을 알 수 있다. 이에 비해, 임금근로빈곤가구의 취업자 수는 1991년 1.22명에서 2003년 1.21명으로 다소 감소한 것으로 나타나고 있다. 그리고 외환위기 직후인 1998년 가구당 평균 취업자 수는 1.12명으로 낮아진 것으로 나타나고 있다.

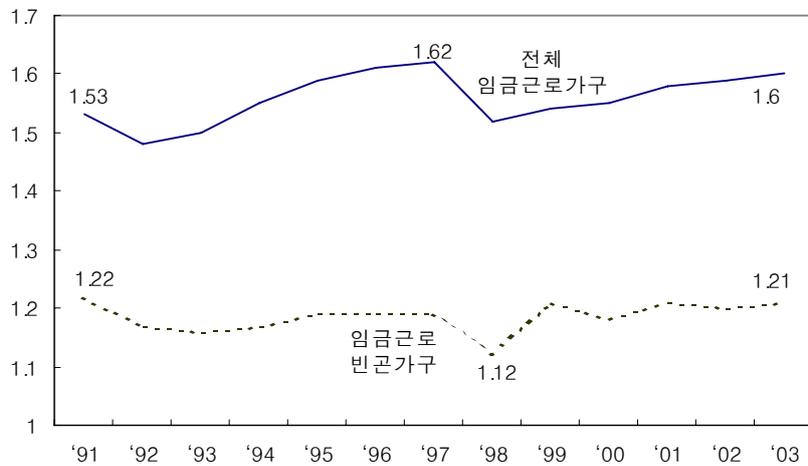
전체적으로 두 집단은 서로 일정한 간격을 유지하고 있다는 점이다. 하지만 흥미로운 점은 외환위기 직전과 직후에 있어서의 변화이다.

먼저 1996~1997년 기간 중 임금근로빈곤가구의 취업자 수는 전체 가구에 비해 두드러진 증가세가 나타나지 않고 있음을 보여준다. 이는 임금근로빈곤가구

가 경기의 상승국면에서 보다 많은 취업기회를 갖지 못했음을 의미하는 것으로 해석할 수 있다. 이는 임금근로빈곤층 대부분이 임시직이나 일용직으로 구성되어 있어, 경기변동에 민감하게 반응한다는 기존의 학설과 다르다는 점에서 좀 더 심층적인 분석이 필요할 것이다.

그리고 외환위기 직후인 1999년 취업자 수가 급격하게 증가하는 양상을 보여 준다는 점이다. 이는 전체 임금근로가구와 비교할 때, 매우 흥미로운 현상이다. 이와 관련해서 고려해 볼 수 있는 요인은 외환위기 직후 일자리를 잃은 빈곤가구에 1조원 이상 투입해서 추진한 공공근로사업일 것이다. 연간 수십만 개의 일자리 창출되고 이것이 저소득층 대상으로 제공되었다는 점을 감안할 때, 1999년의 임금근로빈곤가구의 평균 취업자 수 증가는 쉽게 이해할 수 있는 일일 것이다.

[그림 5-3] 근로빈곤가구의 취업자 수 변화(도시가계)

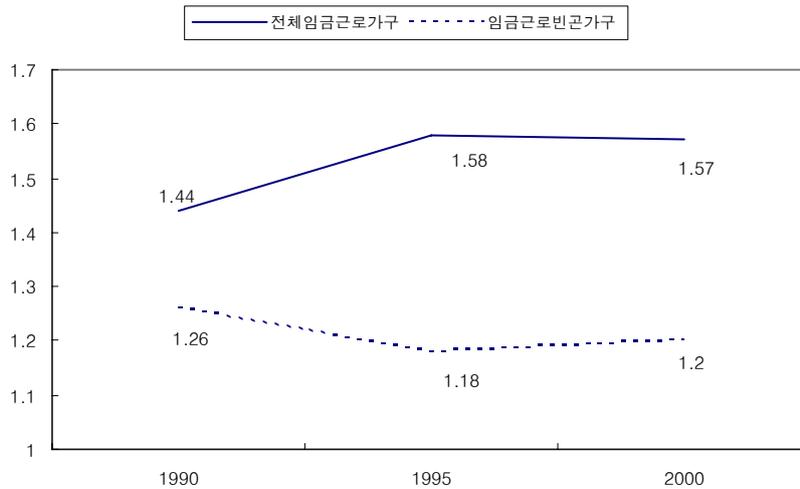


주: 경상소득에 중위소득의 50%를 빈곤선으로 적용  
 자료: 통계청, 『도시가계조사』(년간), 각년도 원자료

[그림 5-4]는 가구소비실태조사 자료를 활용하여 전체 임금근로가구의 평균

취업자 수와 임금근로빈곤가구의 평균 취업자 수를 비교한 것이다. [그림 5-3]과 비교할 때, 이 그림은 취업자 수의 측면에서 전체 임금근로가구와 임금근로빈곤가구 간의 양극화가 발생하고 있음을 나타내는 것으로 해석할 수 있다. 1990년에서 2000년까지 10년간, 전체 임금근로가구는 가구 내 평균 취업자 수가 0.13명 가량 증가한 것으로 나타나는 반면, 임금근로빈곤가구는 평균 취업자 수가 0.06명 가량 감소한 것으로 나타나고 있으며, 이 추세는 1995년 이후 지속되고 있는 것처럼 보인다. 하지만 이와 관련한 해석에서 1991년 전체 임금근로가구의 취업자 수 비율이 도시가계조사 자료와 가구소비실태조사 자료에서 큰 차이를 보이고 있어 신중한 해석이 필요하다고 여겨진다.

[그림 5-4] 근로빈곤가구의 취업자 수 변화(가구소비)

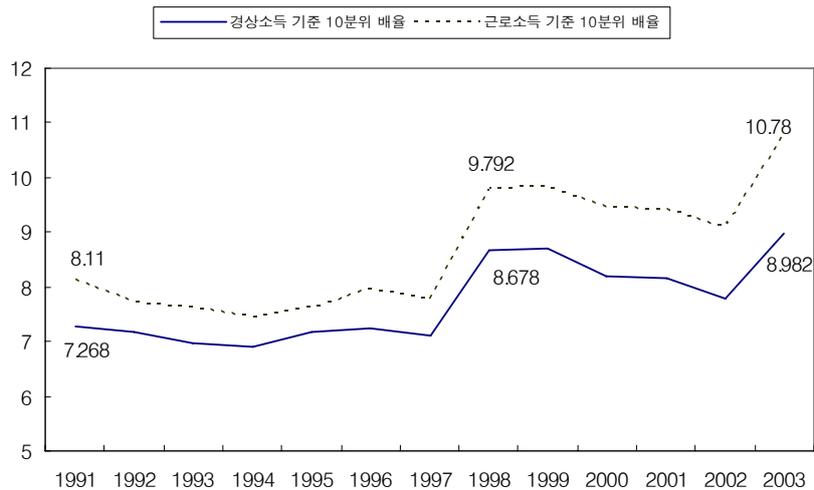


주: 경상소득에 중위소득의 50%를 빈곤선으로 적용  
 자료: 통계청, 『가구소비실태조사 자료』 (년간)

## 2. 소득의 변화

최근 우리사회의 양극화를 보여주는 가장 극적인 지표는 상위 10% 소득계층과 하위 10% 소득계층의 소득배율이라고 말할 수 있다. 아래 [그림 5-5]에 따르면, 상위 10%의 소득계층과 하위 10%의 소득계층 간 소득배율은 외환위기 직후 차츰 감소세를 보인다. 2003년을 기점으로 다시 증가하는 양상을 나타내고 있다. 이는 임금근로가구 내부의 소득격차가 더욱 벌어지고 있음을 의미하는 것으로 해석할 수 있다.<sup>주50)</sup>

[그림 5-5] 임금근로가구의 상위 10%와 하위 10% 계층의 소득배율 추이



자료: 통계청, 『도시가계조사』 (년간), 각년도 원자료

주50) 하지만 이처럼 큰 폭의 증가세가 외환위기 직후인 1998년과 양극화가 심화되고 있는 2003년에 나타났다는 점과 관련해서 주의해야 할 점이 있다. 이 두 시기가 공교롭게도 도시가계조사 자료의 표본교체 시점이라는 것이다. 바꾸어 말하면, 이러한 큰 폭의 증감세는 실제 소득양극화의 영향뿐 아니라 표본교체에 따른 영향이 존재할 수 있다는 점에서 해석에 주의가 필요한 것이다.

[그림 5-6]은 소득계층을 전체 임금근로가구와 빈곤임금근로가구로 구분한 뒤, 각각의 소득에 물가상승률을 적용한 실질소득의 추이를 나타낸 것이다. 이 그림에 따르면, 90년대 초반부터 실질소득이 점진적으로 증가하다 외환위기 직후인 1998년 급격하게 감소하고, 이후 다시 점진적인 증가세를 보이고 있음을 알 수 있다. 그러나 소득계층에 따라 그 증가세가 다르게 나타난다는 점을 알 수 있다. 2003년 현재 전체 임금근로가구의 실질소득은 외환위기 직전인 1996년에 비해 높은 수준으로 증가하였으나, 빈곤층 임금근로가구의 실질소득은 1996년보다 소폭 낮은 수준으로 나타나고 있다. 그리고 전체 임금근로가구의 실질경상소득에 대한 임금근로빈곤가구 실질경상소득의 비율을 살펴보면, 1991년 0.4243에서 1997년 0.4124, 2003년 0.3493으로 감소하고 있음을 알 수 있다. 이는 앞서 언급했던 상·하위 소득계층 간 소득배율과 마찬가지로 빈곤층과 비빈곤층 간의 소득격차가 더욱 확대되고 있음을 의미한다.

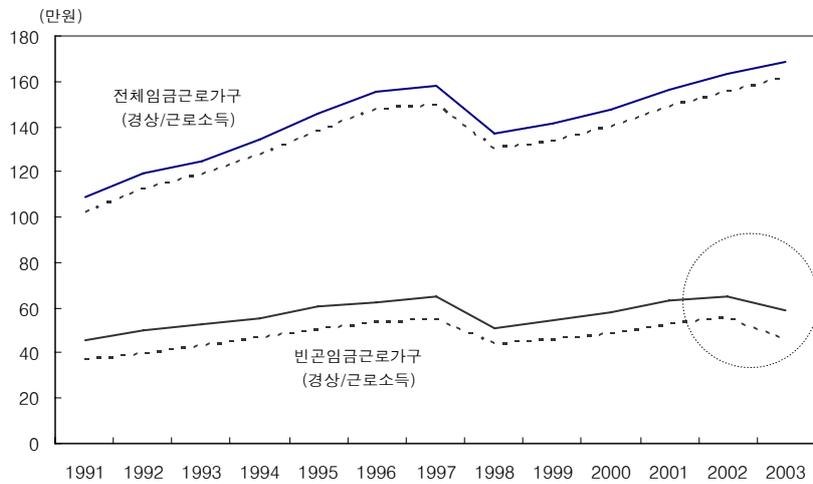
그리고 아래 그림에서 주목해야 할 점은 2003년을 기점으로 빈곤임금근로가구의 실질소득이 감소세로 돌아섰다는 것이다. 이는 최근의 경제양극화 논의와 관련해서 매우 유의미한 시점(*turning point*)이 될 수 있다. 달리 표현하면, 2004년 동일 표본자료에서도 이러한 추세가 계속된다면, 우리사회의 소득양극화가 단기적인 현상이 아니라 장기화 위험성을 가진 것으로 추론할 수 있기 때문이다. 그리고 현재로서 불안한 조짐이 없는 것은 아니다.<sup>주51)</sup>

그럼에도 의문점은 여전히 남게 될 것이다. 그것은 이러한 양극화 현상이 이미 존재하고 있는 현상에 대한 새로운 발견인지, 아니면 2003년을 기점으로 실제 진행된 현상인지 하는 점이다. 위의 분석에 사용한 자료가 도시지역에 거주하는 2인 이상 임금근로자 가구만을 대상으로 한 자료인 이상, 이것이 전체 가구의 소득양극화로 간주하기는 힘들다. 그리고 기존의 전국규모 실태조사 결과를 고려하면, 비임금근로자 및 미취업자 가구가 포함될 경우, 소득분배구조나 빈곤율은 상당 수준 악화될 상태로 나타날 것이다. 하지만 이것은 그동안 가시화되지 않던 집단에 대한 발견을 의미하는 것이지, 현상 자체의 급격한 변화를

주51) 도시가계조사의 2004년 1/4분기와 2/4분기 자료는 이러한 추세가 당분간 계속될 것이라는 우려를 안겨주고 있다.

의미하는 것은 아니다. 오히려 문제는 동일 임금근로가구만을 대상으로 해도 2003년을 기점으로 소득분배구조가 급격하게 악화되고 있다는 것이다. 이와 관련해서는 2004년 이후의 소득분배추이를 통해 확인할 필요가 있다.

[그림 5-6] 근로빈곤가구의 실질소득 변화

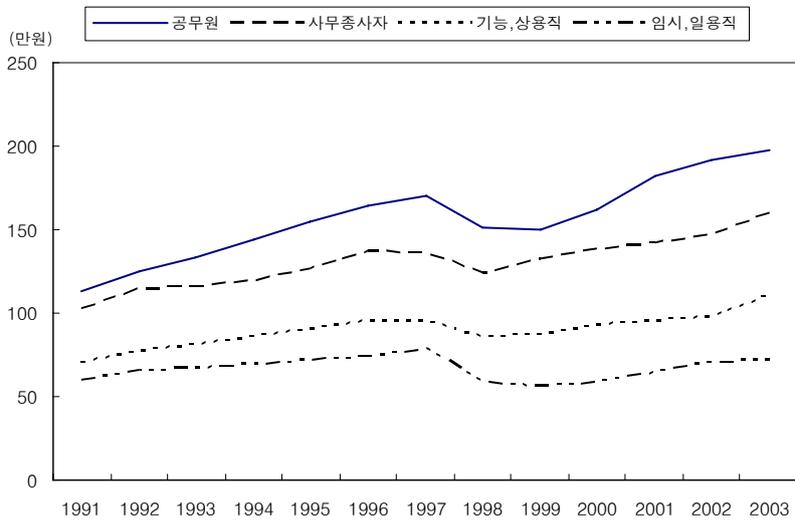


주: 경상소득에 중위소득의 50%를 빈곤선으로 적용  
 자료: 통계청, 『도시가계조사』(년간), 각년도 원자료

그렇다면 임금근로자 중 종사상지위별 실질소득 추이에서 뚜렷한 차이 또는 양극화 현상이 발견되는가. 다음 [그림 5-7]은 도시가계조사 자료에서 가구주의 종사상지위별로 개인 실질임금의 추이를 나타낸 것이다. 공무원의 경우, 외환위기 직후의 실질임금의 감소가 두드러지게 나타난 반면에 2001년 이후 그 상승 폭이 상대적 크게 나타나고 있다. 그리고 사무직 근로자와 기능직 및 상용직 근로자는 외환위기까지 완만한 증가세를 보이고, 외환위기 직후 소폭의 감소세를 보이다 다시 외환위기 이전수준을 회복하는 양상을 나타내고 있다. 반면에 임시·일용직 근로자는 외환위기 직후 큰 감소세를 보인 뒤, 2003년 시점까지도 1997년의 실질임금 수준에 이르지 못한 것으로 나타나고 있다. 이는 1991년,

1997년과 비교해도 종사상지위별로 임금격차가 확대되었음을 의미하는 것이다. 물론 가구주 임금근로자가 전체 임금근로자의 소득추이를 대표하는 것은 아니나, 아래 [그림 5-7]은 1990년대 지속적으로 임금근로자 내부의 임금 양극화가 진행되어 왔다는 추측을 가능하게 한다.

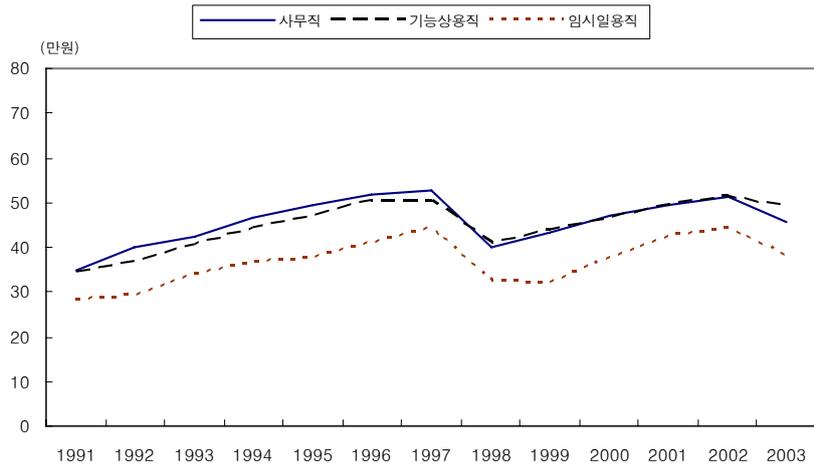
[그림 5-7] 근로빈곤가구 가구주의 종사상지위별 실질임금 추이



자료: 통계청, 『도시가계조사』 (년간), 각년도 원자료

한 걸음 더 나아가 빈곤가구 가구주의 종사상지위별 실질임금 추이를 살펴보면, 이 집단의 경우 전체 임금근로가구 가구주에 비해 임금의 등락이 더 심하며, 2003년 들어 감소세를 보이는 것을 알 수 있다. 실제로 빈곤가구 가구주의 실질임금 변화를 보면, 종사상지위와 무관하게 외환위기와 2003년 두 차례에 걸쳐 급격한 실질임금 감소를 경험하였음을 알 수 있다. 이는 빈곤가구 가구주 대부분이 업종과 직종을 막론하고 경기변화에 매우 민감하게 반응하는 저임금·고용불안계층으로 구성되어 있음을 말해주는 것이다.

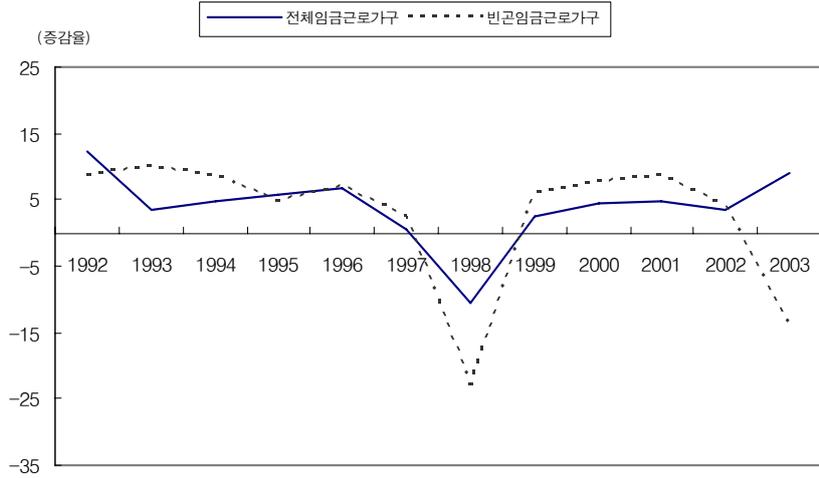
[그림 5-8] 근로빈곤가구 가구주의 종사상지위별 실질임금 추이



주: 경상소득에 중위소득의 50%를 빈곤선으로 적용  
 자료: 통계청, 『도시가계조사』 (년간), 각년도 원자료

앞서 [그림 5-7]과 [그림 5-8]에서 평균 실질임금 추이를 살펴보았다면, 전체 및 빈곤층 임금근로가구 가구주의 실질임금 상승률을 통해 변화폭이 어느 집단에서 더욱 심하게 나타나는지 확인해 보기로 하자. [그림 5-9]는 빈곤가구 가구주의 실질임금 변화가 전체 가구에 비해 상대적으로 등락이 크게 나타나고 있다는 점을 보여준다. 이 현상은 외환위기 직후인 1998년에 가장 극심하게 나타나고 있음을 알 수 있다. 하지만 주목해야 할 점은 2003년 전체 임금근로가구는 실질임금이 소폭 상승한 것에 비해, 빈곤층 임금근로가구의 실질임금은 매우 큰 폭으로 감소하였다는 점이다. 이는 최근 진행되는 경제양극화가 임금근로자 내부에서 임시·일용직의 고용불안과 실질임금감소로 이어지고 있다는 점을 뒷받침해 주는 것으로 해석할 수 있다. 그리고 한 걸음 더 나아가 경제성장과 수출호조에 불구하고 *trickle down effect*가 나타나지 않고 있음을 의미하는 것으로 이해할 수 있다. 그러나 이것이 고착화되고 있는가에 대해서는 2004년 이후의 통계자료를 통해 지속적으로 점검해야 할 사항이다.

[그림 5-9] 전체 및 빈곤층 임금근로가구 가구주의 실질임금 상승률 추이



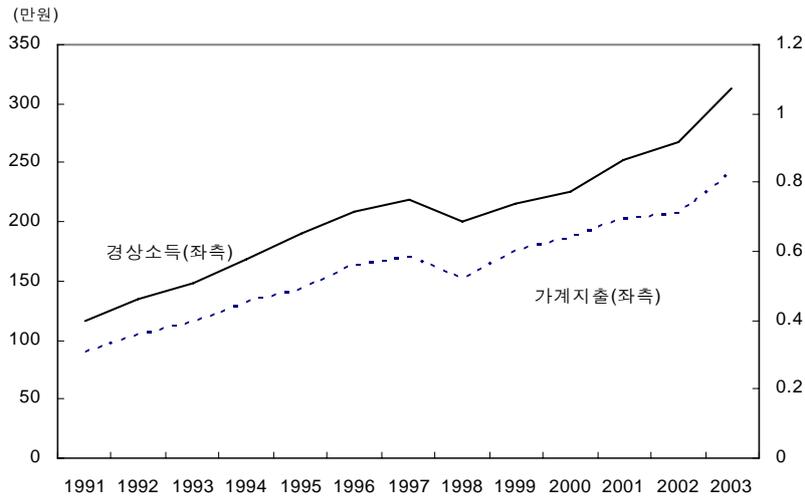
주: 경상소득에 중위소득의 50%를 빈곤선으로 적용  
 자료: 통계청, 『도시가계조사』(년간), 각년도 원자료

### 3. 지출의 변화

근로빈곤가구의 지출은 경기변화에 따라 소득이 감소하면 해당 부분만큼 지출이 감소할 것으로 추정할 수 있다. 하지만 해당 지출이 필수재적인 성격이 강하다면 그와 같은 탄력성을 가지기 힘들 것이다. 바꾸어 말하면, 소득이 감소하면 부채를 통해서라도 최소한의 지출을 해야 하는 것이다. 따라서 여기서는 근로빈곤가구의 지출구성과 지출변화를 다양한 각도에서 살펴보기로 한다.

먼저 [그림 5-10]은 도시지역 임금근로자 가구의 명목소득과 가계지출이 일정한 간격을 유지하고 있음을 보여준다. 물론 외환위기 직후인 1998년에 소득과 지출이 함께 감소하는 양상을 나타내고 있음을 알 수 있다.

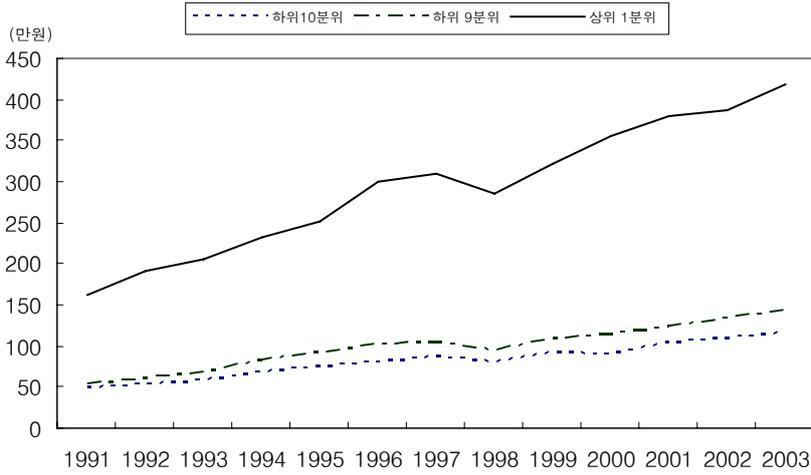
[그림 5-10] 임금근로가구의 가구소득 및 가계지출 추이



주: 소비성향 = 가계소비(C) ÷ 경상소득(inc\_y)  
 자료: 통계청, 『도시가계조사』 (년간), 각년도 원자료

그렇다면 이러한 경향은 빈곤층 임금근로가구에게도 동일하게 나타나고 있는가. 아래 [그림 5-11]은 중위소득 기준 가구소득을 10분위로 나눈 뒤, 상위 1분위와 하위 9~10분위 집단의 지출변화를 나타낸 것이다. 주의할 점은 이 그림이 물가상승률을 고려하지 않은 단순한 지출금액의 증가세를 나타낸다는 점이다. 따라서 그림만을 보면, 상하위 소득계층간 지출규모가 더욱 큰 폭으로 벌어진 것으로 해석할 수 있을 것이다. 하지만 1991~2003년 물가상승률을 감안하여 가계지출의 증가율을 살펴보더라도, 지출격차는 더욱 벌어지고 있음을 알 수 있다. 실제로 상위 1분위 집단과 하위 10분위 집단의 지출증가율은 각각 55.92%와 48.81%로, 상위소득계층의 지출증가율이 약 13%가량 높은 것으로 나타나고 있다.

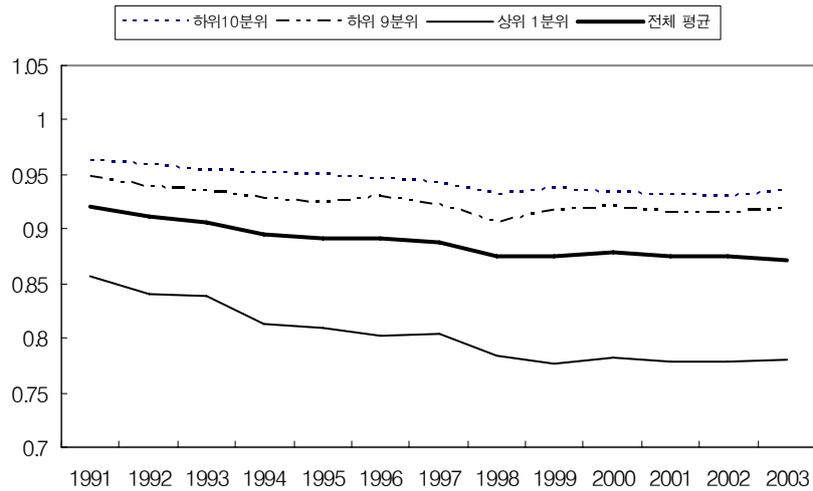
[그림 5-11] 임금근로가구의 소득분위별 가계지출 추이



주: 경상소득 기준 10분위 계층으로 구분  
 자료: 통계청, 『도시가계조사』 (년간), 각년도 원자료

그렇다면 임금근로가구는 가구소득(경상소득)에서 소비를 위해 얼마나 지출하고 있는가. [그림 5-12]는 소득분위별로 상위 1분위와 하위 9-10분위 집단의 가구소득 대비 소비지출 비율의 추이를 보여주고 있다. 이 그림에 따르면, 거의 모든 소득계층에서 소비지출이 차지하는 비중이 감소하고 있음을 알 수 있다. 그 중에서도 상위 1분위 집단의 소득대비 소비지출 비중이 매우 큰 폭으로 감소하는 것으로 나타나고 있다. 실제 소득에서 소비지출이 차지하는 비중은 전체 임금근로가구의 경우, 1991년 92%에서 2003년에는 87%로 감소한 것으로 나타나고 있다. 하지만 소득분위별로 보면, 하위소득 10분위 집단의 경우, 1991년 96%에서 2003년에는 94%로 약 2%가량 감소하였고, 상위소득 1분위 집단은 1991년 86%에서 2003년 78%로 약 8%가량 감소한 것으로 나타나고 있다. 이는 저소득가구의 경우, 저축을 통한 자산형성의 기회가 점차 감소하고 있음을 의미하는 것으로 해석할 수 있다.

[그림 5-12] 임금근로가구의 소득분위별 경상소득 대비 소비지출 비율 추이

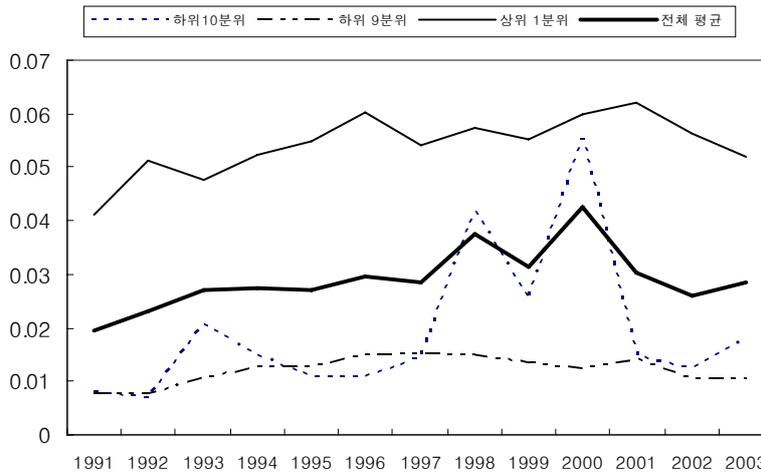


주: 1) 경상소득 기준 10분위 계층으로 구분  
 2) 소득대비 지출비율 = 소비지출(CE) ÷ 경상소득(Inc\_y)  
 자료: 통계청, 『도시가계조사』 (년간, 각년도 원자료)

그렇다면 이제 임금근로가구의 소득에서 조세가 차지하는 비중은 어떻게 변화하여 왔는지 살펴보자. 이는 경기변동에 따라 임금근로가구의 소득이 감소하는 경우, 조세가 얼마나 탄력적으로 대처하고 있는가를 의미하는 것이다. 다음 [그림 5-13]에서 전체 임금근로가구의 소득에서 조세가 차지하는 비중은 그림 중앙의 굵은 실선으로 표시되어 있다. 먼저 전체 임금근로가구의 가구소득에서 조세가 차지하는 비중은 1991년 1.96%에서 2003년 2.86%로 약 0.9%가량 증가하였음을 알 수 있다. 이어 소득분위별로 조세가 차지하는 비중을 보면, 상위소득 1분위 집단은 4.13%에서 5.19%로, 하위소득 9분위 집단은 0.75%에서 1.06%로, 하위소득 10분위 집단은 0.81%에서 1.81%로 증가하였음을 알 수 있다. 비중 자체로 보면 상위소득계층의 조세부담이 가장 크다고 말할 수 있다. 하지만 조세부담의 증가라는 측면에서 보면, 하위소득 10분위 집단의 증가폭이 가장 큰 것으로 나타나고 있다.

그리고 외환위기 및 2003년을 전후한 시점을 보면, 전체 임금근로가구와 하위소득 10분위 집단에게서 조세비중에 급격한 변화가 나타나고 있음을 알 수 있다. 그 이유는 외환위기 이후 급격한 소득감소에 따른 것이라고 말할 수 있다. 특히 외환위기 직후 실직자의 급격한 증가로 인해 하위소득 10분위 집단에게서 조세부담률이 가장 크게 증가한 것으로 판단된다. 그럼에도 아래 그림은 몇 가지 의문점을 남겨준다. 그것은 ① 하위소득 9분위와 10분위 집단이 큰 차이를 보이고, ② 10분위 집단의 조세부담이 1998년과 2000년 사이에 V자 곡선을 그리는 문제, 그리고 ③ 외환위기 직후 상위소득 1분위 집단의 조세비중이 감소하는 문제이다.

[그림 5-13] 임금근로가구의 소득분위별 소득대비 조세부담률 추이

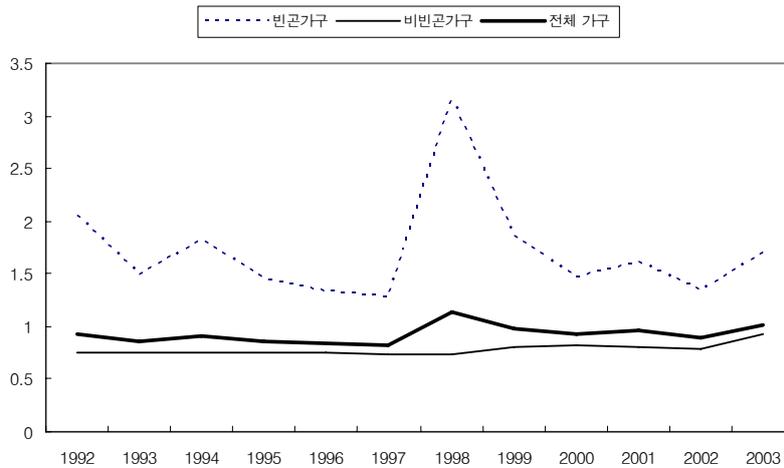


주: 1) 경상소득 기준 10분위 계층으로 구분  
 2) 조세지출비율 = 조세지출(CE) ÷ 경상소득(Inc\_y)  
 자료: 통계청, 『도시가계조사』(년간), 각년도 원자료

끝으로 경상소득에 중위소득의 50%를 빈곤선으로 적용하여 임금근로빈곤가구의 소득대비 가계지출 비율의 변화와 가계지출 대비 소비지출 비율의 변화를

살펴보기로 하자. 아래 [그림 5-14]는 빈곤가구의 경우 외환위기 직후 소득에서 가계지출이 차지하는 비율이 급격하게 증가하였고, 비빈곤가구는 별다른 변화를 보이지 않으며, 전체 가구는 소폭의 비율증가를 보이고 있음을 말해준다. 이는 빈곤가구의 경우, 가계지출의 탄력성이 매우 적다는 것을 의미한다. 즉 빈곤 가구는 가계지출에서 필수재가 대부분을 차지하고 있어 소득이 감소하더라도 지출금액은 크게 감소하지 않으며, 경우에 따라서는 부채를 통해서라도 지출을 유지하고 있음을 시사하는 것이다. 이는 [그림 5-15]를 통해 쉽게 확인할 수 있다. 이 그림은 동일 빈곤가구의 가계지출에서 소비지출이 차지하는 비중은 지속적으로 감소하고 있지만, 여전히 90% 이상을 유지하고 있음을 말해준다.

[그림 5-14] 근로빈곤가구의 소득대비 가계지출 비율의 추이

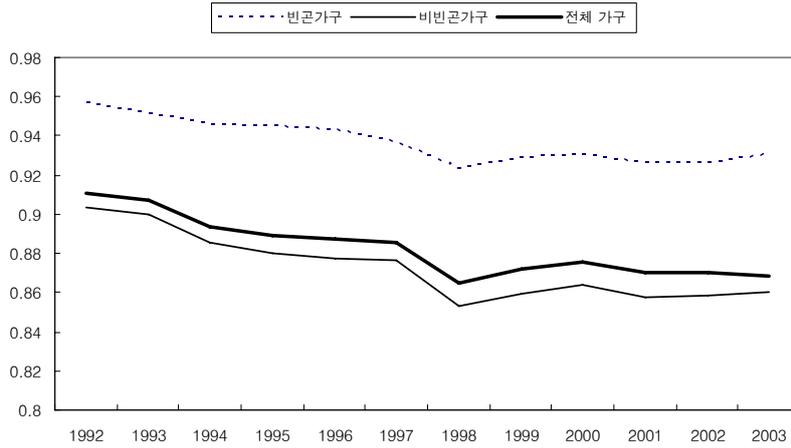


주: 1) 경상소득 기준 중위소득의 50%를 빈곤선으로 활용

2) 가계지출비율 = 가계지출 ÷ 소득(경상소득+비경상소득)

자료: 통계청, 『도시가계조사』(년간, 각년도 원자료)

[그림 5-15] 근로빈곤가구의 가계지출 대비 소비지출 비율의 추이



주: 1) 정상소득 기준 중위소득의 50%를 빈곤선으로 활용  
 2) 소비지출비율 = 소비지출 ÷ 가계지출  
 자료: 통계청, 『도시가계조사』 (년간), 각년도 원자료

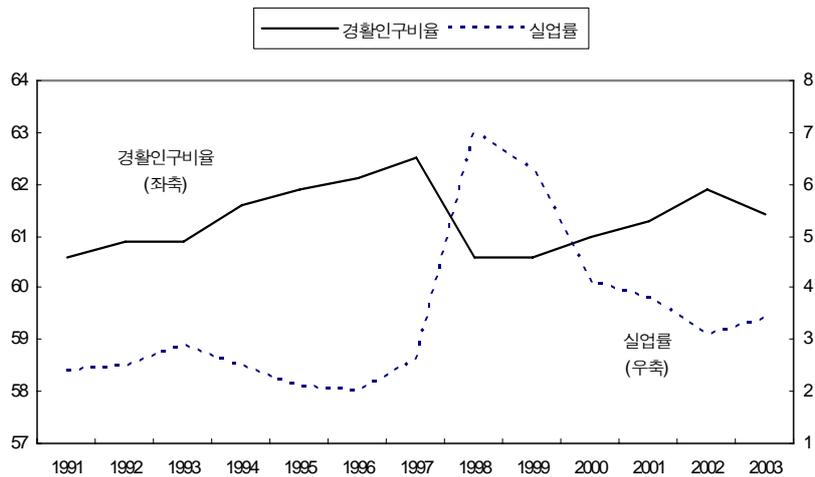
#### 4. 취업실태의 변화

근로빈곤층의 취업실태 변화를 살펴봄에 있어 가장 큰 어려움은 가구소득 관련 통계자료와 개인취업 관련 통계자료가 유기적으로 연계되어 있지 않아 근로빈곤층을 전체 근로자와 비교하는데 한계가 있다는 점이다.주52) 따라서 여기서는 경제활동인구조사 자료를 토대로 ‘소득계층 구분 없이’ 전체 근로자를 대상으로 취업실태와 종사상지위의 변화를 살펴보고, 이어 『2002~2003년 저소득층 자활사업 실태조사』 자료를 활용하여 단기간의 취업실태 및 종사상지위의 변화를 살펴보는 방식으로 그 한계를 보완하고자 한다.

주52) 이는 전체 또는 임금근로가구를 대상으로 하는 가구단위 소득관련 통계자료와 전체 근로자를 대상으로 하는 개인단위 고용관련 통계자료를 연계하여 사용하는데 한계가 있어, 근로빈곤층의 취업실태 및 종사업종 등을 시계열적으로 파악하기 힘들다는 것을 의미한다. 이 점에서 외환위기를 전후한 근로빈곤층의 취업실태 변화에 대한 심층분석은 사각지대로 남을 개연성이 크다.

아래 [그림 5-16]은 1991년 이후 현재까지 15세 이상 인구 중 경제활동인구의 비율과 실업률을 보여주고 있다. 여기서 경제활동인구의 비율은 외환위기 직후 급격히 감소하였으나 2000년 이후 점진적으로 증가하는 추세를 나타내고 있음을 보여준다. 하지만 2003년 이후 그 비율이 소폭 감소하는 양상을 나타내고 있다. 실업률 또한 외환위기 직후 급격히 증가하고 이후 차츰 감소하여 외환위기 이전 수준에 이르렀으나 2003년에 소폭 증가하는 추세를 보이고 있다.

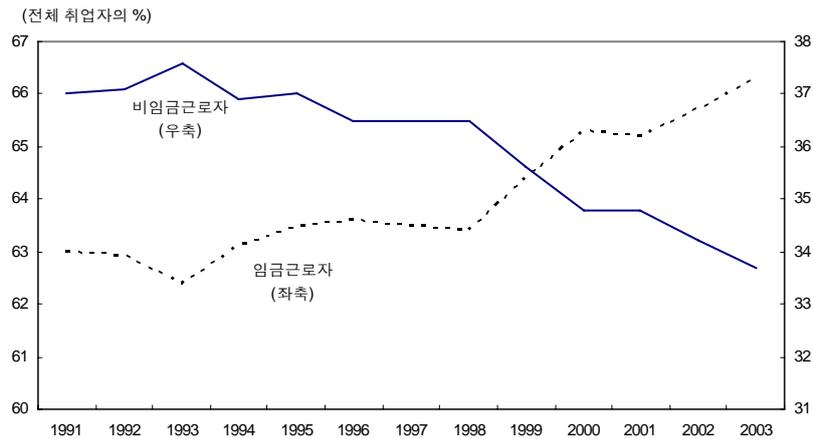
[그림 5-16] 1991년 이후 경제활동인구비율 및 실업률 추이



자료: 통계청, 『통계정보시스템(KOSIS)』

그리고 취업자 중 임금근로자와 비임금근로자의 비율을 살펴보면, 전체적으로 비임금근로자의 감소세와 임금근로자의 증가세가 뚜렷하게 나타나고 있다 (그림 5-17 참조). 1991년 임금근로자와 비임금근로자가 전체 취업자에서 차지하는 비중이 각각 63.0%와 37.0%였다면, 2003년에는 66.3%와 33.7%로 약 3.3%의 변화를 보이고 있다. 이는 한국의 자영업자 비중이 외국에 비해 상대적으로 높으나 그 규모는 차츰 감소하고 있음을 의미하는 것이다.

[그림 5-17] 전체 취업자 중 임금근로자와 비임금근로자의 비율 변화

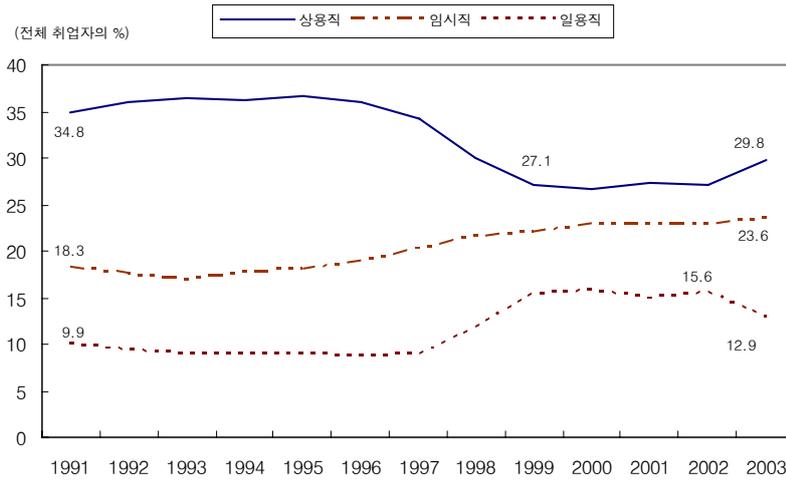


자료: 통계청, 『통계정보시스템(KOSIS)』

이어 [그림 5-18]은 전체 취업자 중 임금근로자의 종사상지위별 구성비율의 변화를 보여주고 있다.<sup>주53)</sup> 아래 그림에 따르면, 상용직은 외환위기 직후 그 비중이 급격히 감소하였으나 차츰 증가세를 보이고 있다. 하지만 그 수준은 1991년과 1997년 수준에 미치지 못하고 있음을 알 수 있다. 실제로 상용직은 1991년 34.8%에서 2003년 29.8%로 약 5%가량 감소한 것으로 나타나고 있다. 이에 비해 임시직은 외환위기와 무관하게 꾸준한 증가세를 보이는 것으로 나타나고 있다. 전체 취업자 중 임시직의 비율은 1991년 18.3%에서 2003년 23.6%로 약 5%이상 증가한 것으로 나타나고 있다. 끝으로 일용직은 외환위기 직후 급격한 증가세를 보이다 최근 들어 차츰 감소하는 추세를 나타내고 있다. 실제로 1991년과 1997년 그리고 2003년 일용직의 비율을 보면, 각각 9.9% 15.6%, 12.9%로 변화하였음을 알 수 있다.

주53) 이 그림에서 각 종사상지위별 구성비율이 취업자 중의 비율이라는 점에 주목해야 한다. 그것은 외환위기 직후 구성비율은 15세 이상 경제활동인구 및 취업인구의 감소를 고려해야 한다는 것을 의미한다.

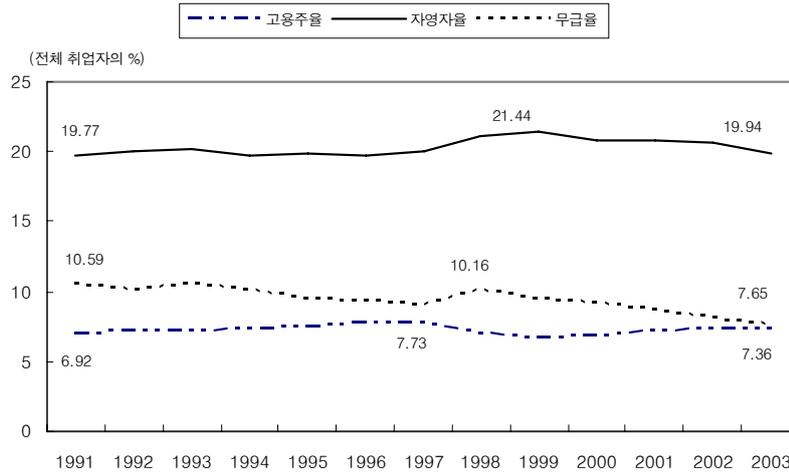
[그림 5-18] 임금근로자의 종사상지위 변화



자료: 통계청, 『통계정보시스템(KOSIS)』

그렇다면 전체 취업자에서 비임금근로자의 종사상지위별 구성비율은 어떻게 변화하여 왔는가. 다음 [그림 5-19]에 따르면, 자영업자는 1991년 19.77%에서 1997년 21.44%로 약 1.5%가량 증가하다 2003년에는 19.94%로 다소 낮아지는 양상을 보이고 있다. 하지만 그 절대비율은 여전히 1991년보다 높은 것으로 나타나고 있다. 그리고 무급가족종사자는 1991년 10.59%에서 2003년에는 7.65%로 가장 큰 감소세를 보인 것으로 파악되고 있다. 물론 외환위기 직후 소폭 증가하는 양상을 나타내었으나, 이후 지속적으로 감소하는 것으로 파악된다. 그리고 고용주는 외환위기를 전후하여 소폭 감소하는 양상을 나타내지만, 전체적으로 소폭 증가한 것으로 나타나고 있다.

[그림 5-19] 비임금근로자의 종사상지위 변화



자료: 통계청, 『통계정보시스템(KOSIS)』

### 5. 패널 데이터를 통한 실태변화 분석

앞서 주로 『도시가계조사』 자료를 활용하여, 빈곤가구의 실태변화를 살펴보았다. 엄밀하게 말해서 도시가계조사 자료는 임금근로빈곤층을 파악할 수 있는 자료라는 점에서, 비임금근로가구 및 미취업가구에 대한 분석에 한계가 있었다. 그렇다면 이제 조사기간이 짧아 보다 안정적인 실태변화를 살펴보는데 어려움이 있더라도 자활조사의 패널화된 자료를 활용하여, 근로빈곤가구가 어떻게 변화하고 있는지 살펴볼 필요가 있다.

<표 5-1>은 2002년 중위소득 60% 이하 근로능력가구를 대상으로 2003년 조사했던 결과를 분석한 것이다. 이 표에 따르면, 2002년 빈곤가구 중 2003년 빈곤상태에서 벗어난 가구는 전체 분석대상가구의 24.8%(242 가구)에 이르는 것으로 나타나고 있다. 반대로 2002년 빈곤하지 않았으나 2003년 빈곤상태에 빠진 가구가 전체 분석대상가구의 9.8%(108 가구)로 나타나고 있다. 이는 지난

1년간 근로빈곤가구의 빈곤지위 변동률이 약 34.6%에 이른다는 점을 말해준다. 이는 유럽 ECHP에서의 빈곤진입 및 빈곤탈출 비율과 유사한 수준이다.

<표 5-1> 근로빈곤계층의 소득계층 변화

			03년 최저생계비 기준 빈곤층		
			비빈곤	빈곤	합계
02년 최저생계비 기준 빈곤층	비빈곤	가구수	234	108	342
		%	27.6	9.8	37.4
	빈곤	가구수	242	375	617
		%	24.8	37.8	62.6
	합계	가구수	476	483	959
		%	52.4	47.6	100.0

자료: 한국보건사회연구원, 『저소득층 자활사업 실태조사』, 2002-2003년 제 1-2차 패널데이터

그렇다면 이러한 빈곤과 관련한 지위변화는 어떠한 요인에 의해 발생하는가. 그것은 기존 취업자의 소득변화와 신규취업자의 유입, 그리고 가구규모의 변화 등과 밀접한 관련이 있다. 그리고 여기서는 취업자의 소득변화에 매우 큰 영향을 미치는 취업자 규모의 변화, 취업상태 및 종사상지위의 변화를 살펴보자.

먼저 근로빈곤가구의 빈곤에 가장 큰 영향을 미치는 요인으로 취업가구원 수의 변화에 대해 설명해 보자. <표 5-2>는 근로빈곤가구의 취업자 수 변화와 관련해서 다음과 같은 점을 보여준다. 먼저 지난 1년간 취업자 수가 감소한 가구의 규모가 증가한 가구의 규모보다 약 3배가량 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 물론 이러한 변화의 원인에 대해서는 다양한 해석이 가능할 것이다. 하지만 2003년을 전후해서 심화된 것으로 나타나는 경제양극화가 근로빈곤가구에 영향을 미친 것으로 해석할 수 있을 것이다. 또한 주목해야 할 점은 이 감소세가 빈곤가구보다 저소득가구에서 더욱 큰 규모로 발생하였다는 점이다. 이는 빈곤가구에 비해 평균 취업자 수가 많은 저소득가구가 노동시장의 변화에 가장 민감하게 반응한 것으로 해석할 수 있다.

〈표 5-2〉 2002년 10월~2003년 9월 근로빈곤가구의 취업자 규모 변화  
(단위: %)

	2002년 → 2003년		
	저소득가구	빈곤가구	합계
취업자 수 불변	72.7	79.1	75.4
취업자 수 감소	23.0	12.2	18.5
취업자 수 증가	4.3	8.7	6.1
합 계	100.0	100.0	100.0

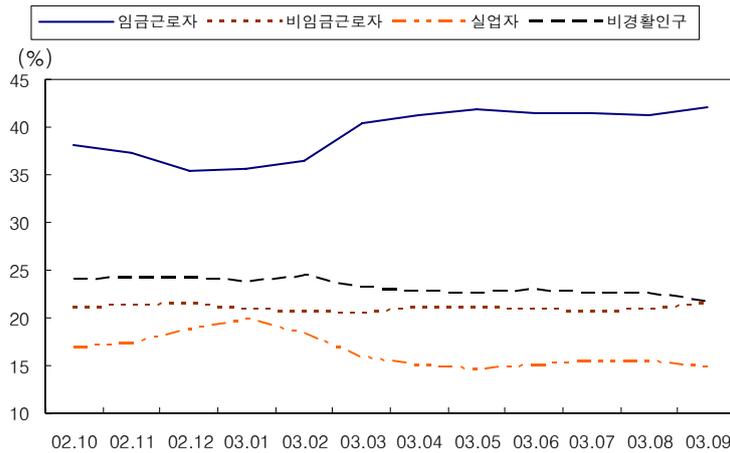
주: 빈곤층은 가구규모별 최저생계비, 저소득층은 중위소득의 60%를 기준으로 활용  
자료: 한국보건사회연구원, 『저소득층 자활사업 실태조사』, 2002-2003년 제 1-2차 패널데이터

그렇다면 근로빈곤층의 취업상태는 어떠한가. 2002년 10월부터 2003년 9월까지 1년간 취업상태 변화를 살펴보면, 아래 [그림 5-20]과 같다.

이 그림은 근로빈곤층이 계절적 요인에 따라 취업상태의 변화를 경험하나, 그것이 주로 임금근로자에 국한해서 나타나고 있음을 보여준다. 임금근로자의 비중이 감소하는 만큼, 실업자의 비중이 증가하는 상관관계가 크게 나타나고 있는 것이다. 반면에 비임금근로자는 연간 취업상태에는 큰 변화가 나타나지 않는다는 점을 알 수 있다. 물론 자영업자 또한 계절적 요인에 의해 영향을 받을 수 있다. 하지만 그것은 수입에 영향을 미치나, 취업상태에는 별다른 영향을 미치지 않는 것으로 나타나고 있다.<sup>주54)</sup> 그리고 비경제활동인구의 비중 또한 큰 변화를 보이지 않는 것으로 나타나고 있다. 따라서 근로빈곤층의 소득관련 *dynamics*는 주로 임금근로자의 취업과 실업에서 가장 급격하게 나타나고 있음을 알 수 있다.

주54) 물론 외환위기를 전후해서는 그 변화 폭이 상대적으로 컸을 것으로 추정해 볼 수 있다. 하지만 이 문제와 관련해서는 후후의 연구과제로 남겨두고자 한다.

[그림 5-20] 근로빈곤층의 취업상태 변화



자료: 한국보건사회연구원, 『저소득층 자활사업 실태조사』, 2002-2003년 제 1-2차 패널데이터

그렇다면 이제 패널화된 자료를 활용하여 2002년 10월과 2003년 9월 두 시점에 근로빈곤층의 취업상태를 비교함으로써, 임금근로자에서 비임금근로자 또는 실업자로의 이동이 어떻게 나타나고 있는지 살펴보기로 한다.<sup>주55)</sup> 2002년 근로빈곤층의 취업상태별 구성을 보면, 전체 근로빈곤층 중 임금근로자가 35.5%, 비임금근로자가 23.2%, 미취업자가 41.3%로 구성되어 있음을 알 수 있다. 그리고 이들 각각의 집단은 다음과 같은 변화를 나타내고 있다.

먼저 2002년 임금근로자에서 비임금근로자나 미취업자로 전환한 경우는 각각 임금근로자의 4.6%와 16.3%로 나타나고 있으며, 79.1%가 계속 임금근로자로 남아 있는 것으로 추정된다. 이어 2002년 비임금근로자 중 여전히 비임금근로자로 남아 있는 사람은 83.2%로 임금근로자에 비해 일자리의 안정성이 높다는 점을 알 수 있다. 실제로 비임금근로자의 7%가 임금근로자로, 9.8%로 이동한

주55) 참고로 2차 웨이브까지 자활조사에 모두 응답한 가구는 총 1,307가구이며, 위의 분석은 이들을 대상으로 한 것임.

것으로 추정된다. 끝으로 2002년 미취업자는 1년간 68.2%가 여전히 미취업상태로 남아 있는 것으로 나타났고, 나머지 미취업자 중 25%가 임금근로자로, 6.8%가 비임금근로자로 이동한 것으로 추정된다.

〈표 5-3〉 2002년 10월~2003년 9월 근로빈곤층의 취업실태 변화

(단위: %)

		2002-2003년			
		저소득가구	빈곤가구	합계	
임금근로자	→	임금근로자	87.5	67.3	79.1
임금근로자	→	비임금근로자	4.4	5.0	4.6
임금근로자	→	미취업자	8.2	27.7	16.3
합계(전체 근로빈곤층의 35.5%)			100.0	100.0	100.0
비임금근로자	→	임금근로자	8.6	5.4	7.0
비임금근로자	→	비임금근로자	81.9	84.5	83.2
비임금근로자	→	미취업자	9.5	10.1	9.8
합계(전체 근로빈곤층의 23.2%)			100.0	100.0	100.0
미취업자	→	임금근로자	28.8	21.1	25.0
미취업자	→	비임금근로자	5.5	8.1	6.8
미취업자	→	미취업자	65.7	70.7	68.2
합계(전체근로빈곤층의 41.3%)			100.0	100.0	100.0

주: 빈곤층은 가구규모별 최저생계비, 저소득층은 중위소득의 60%를 기준선으로 활용

자료: 한국보건사회연구원, 『저소득층 자활사업 실태조사』, 2002-2003년 제 1-2차 패널데이터

위의 내용을 요약하면 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다. 먼저 근로빈곤가구의 빈곤지위변동은 연간 34.6%로 빈곤선을 넘나드는 현상이 매우 심하다는 것이다. 이어 가구 내 취업자 수는 증가하기보다 감소하는 경향이 두드러지게 나타난다는 점이다. 이는 빈곤가구의 평균연령을 고려할 때 자연스러운 현상이다. 그리고 기존 취업자 중에서는 임금근로자의 *Dynamics*가 가장 심하다는 점을 확인할 수 있다. 이는 임시직과 일용직을 중심으로 취업과 미취업을 반복하는 고용불안현상이 심각하다는 점을 말해준다. 바로 이 점이 근로빈곤층 실태 변화와 관련해서 주목해야 할 사항일 것이다.

끝으로 근로빈곤층의 년 간 실직실태를 살펴보기로 하자. 앞서 언급하였던

것처럼 근로빈곤층의 특성이 취업과 실직을 반복하는 것이라면, 이들의 실직기간이 어떠한지 살펴볼 필요가 있는 것이다. 아래 <표 5-4>는 2002년 10월~2003년 9월까지 12개월간 근로빈곤층의 실직기간을 나타낸 것이다.

먼저 2003년 10월 조사시점에 임금근로자를 대상으로 실직경험 여부와 실직기간을 살펴보면, 임금근로빈곤층의 81.2%가 실직을 체험한 경험이 없고, 1~3개월 간의 단기실직을 경험한 사람이 15.6%로 추정된다.

이어 비임금근로자를 대상으로 실직경험 여부와 실직기간을 살펴보면, 그들 중 절대다수인 92.3%는 실직을 경험하지 않았고, 6.4%만이 1~3개월의 단기실업을 경험한 것으로 나타나고 있다. 이는 자영업 등의 특성 상 사업소득이 감소하더라도 취업상태에는 큰 변화가 없다는 것을 의미한다.

끝으로 2004년 현재 미취업자 중 실직기간이 0인 사람이 22.5%로 나타나고, 1~3개월간 실직을 경험한 사람이 18%, 4~6개월간 실직을 경험한 사람이 3.0%, 7~9개월간 실직을 경험한 사람이 5.6%로 나타나고 있다. 그리고 50.9%가 10개월 이상 실직을 경험한 것으로 나타나고 있다. 하지만 10개월 이상 실직상태에 놓인 사람이 매우 큰 비중을 차지하는 이유는 실제로 비경활인구의 비중이 매우 크기 때문이다.

<표 5-4> 근로빈곤층의 실직 실태

(단위: %)

실업기간	임금근로자	비임금근로자	미취업자	전체
없 음	81.2	92.3	22.5	64.2
1~3월	15.6	6.4	18.0	14.1
4~6월	1.7	0.3	3.0	1.8
7~9월	0.7	-	5.6	2.1
10~12월	0.8	1.0	50.9	17.8
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 한국보건사회연구원, 『저소득층 자활사업 실태조사』, 2002-2003년 제 1-2차 패널데이터

### 제 3 절 빈곤 결정요인 분석

일반적으로 특정 가구 및 개인의 빈곤결정요인 분석은 크게 정태적(*static analysis*) 방법과 동태적(*dynamic analysis*) 방법으로 구분할 수 있다. 정태적 분석방법은 특정 시점에 빈곤층과 비빈곤층을 구분한 후, 이러한 구분에 영향을 미치는 요인을 파악하는 것이다. 이는 각 독립변수가 종속변수와 관련해서 유의미한 차이를 보이는가에 의해 판정된다. 동태적 방법은 분석대상이 ‘서로 다른 두 시점에’ 어떠한 차이를 보이며, 그 결정요인이 무엇인가를 파악하는 것이다. 본 절에서 다루고 있는 것처럼, 서로 다른 두 시점에 빈곤진입과 빈곤탈출을 경험한 두 집단을 대상으로 그 결정요인을 파악하는 방법이다.

하지만 정태적 분석에 대한 시계열적 비교를 통한 ‘비교정태분석’(comparative static analysis) 또한 가능할 것이다. 이는 각 시점의 정태분석결과를 시계열적으로 비교하는 방식을 의미한다. 이 또한 본 절에서 시도하고 있는데, 이 방법을 사용함에 있어서는 몇 가지 전제조건이 충족되어야 한다. 첫째, 동일집단이 아니라도 각 시점의 자료가 동일집단이라고 가정할 수 있어야 한다는 점이다. 예를 들면, 동일 모집단에서 같은 표본추출방법을 통해 추출되었다는 전제가 충족되어야 한다. 둘째, 동일한 정태적 분석방법을 사용해야 한다는 점이다. 즉, 분석의 기본모형과 이를 구성하는 변수의 단위나 범주가 동일해야 한다는 점이다.

본 절에서는 이 세 가지 방법을 활용하여 빈곤결정요인을 분석하고 있다. 전반부는 가구단위에서 소득빈곤 결정요인 및 자산빈곤 결정요인을 분석하고 있다. 그리고 부가적으로 『도시가계조사』 자료를 활용하여 각 시점의 빈곤결정요인을 비교하는 ‘비교정태분석’을 시도하고 있다. 중반부에서는 각 개인의 취업상태 결정요인을 분석하고, 이를 전제로 개인의 빈곤결정요인을 살펴보고 있다. 끝으로 후반부에서는 패널화된 자료를 토대로 빈곤과 관련된 지위변동 결정요인을 분석하고 있다.

결정요인 분석을 위해서는 먼저 이항 종속변수를 자연로그로 전환한 회귀분석모형을 사용하였다. 이는 비선형 회귀분석 모형으로 그 방정식은 아래와 같이 표현된다.

종속변수  $Y_k = \ln\{p/(1-p)\}$

즉,

$\ln\{p/(1-p)\} = a + bX_k \dots \dots \dots$  로짓 회귀방정식

$p$  : 확률

$Y_k$  : 종속변수 (빈곤가구 여부)

$X_k$  : 독립변수

$\ln\{p/(1-p)\}$  : 로짓으로 전환된 종속변수

$a$  : 절편

$b$  : 기울기

그리고 위의 로짓 회귀방정식을 통한 분석결과에 대한 가설검정은 아래와 같은 방정식으로 표현할 수 있다. 그 결과 우도대비함수인 검정통계량  $\lambda$ 이 커질수록 독립변수가 종속변수에 미치는 영향력이 크다는 것을 의미한다. 본 연구에서는 각 독립변수가 해당 가구의 빈곤에 유의미한 영향을 미치고 있음을 의미하는 것으로 해석한다.

$$\lambda = -2\ln\frac{L_0}{L_1} = -2\ln L_0 + 2\ln L_1$$

$L_0$  = without independant variable

$L_1$  = with independant variable

### 1. 가구의 소득빈곤 결정요인

앞서 빈곤층이 증가하고 있으며, 그들의 생활실태 또한 급격하게 악화되고 있다는 점을 강조하였다. 또한 제4장의 근로빈곤층 실태분석을 통해, 이들 빈곤가구의 특성을 다양한 측면에서 설명하였다. 그렇다면 이제 빈곤가구의 소득빈곤 및 자산빈곤 결정요인에 대해 살펴보기로 한다.

원론적으로는 빈곤가구가 빈곤상태에 빠지는 다양한 원인은 다양한 측면에서

살펴보아야 한다. 경제환경과 노동시장의 여건변화 등이 그것이다. 하지만 현재 활용할 수 있는 자료로 사회구조·가구·개인단위에서 빈곤에 영향을 미치는 모든 변수를 포함하여 결정요인을 분석하기는 매우 힘든 일이다. 따라서 가구의 빈곤에 영향을 미치는 요인 또는 설명변수는 조사자료의 한계를 감안하여, <가구특성>, <가구주 특성>, <소득 및 자산관련 특성>으로 구분하기로 한다.

먼저 전체 가구 중 소득빈곤가구와 소득비빈곤가구의 비율을 살펴보면, 15.2% vs 84.8%로 추정된다. 이 변수는 소득빈곤 및 자산빈곤 결정요인에 대한 분석에서 종속변수로 사용된다. 그렇다면 이제 빈곤결정에 영향을 미치는 것으로 판단되는 주요 설명변수에 대해 빈곤가구와 비빈곤가구를 구분하여 살펴보기로 한다(표 5-5 참조).

<가구특성>과 관련해서는 지역적으로 중소도시와 농어촌으로 갈수록 빈곤가구의 비율이 높고, 일반가구에 비해, 부부가구, 편부모가구 등에서 빈곤가구의 비율이 높으며, 취업자 평균 인원은 비빈곤가구가 약 3배가량 높고, 자가가구에 비해 전세가구 및 월세가구에서 빈곤가구 비율이 높게 나타나고 있다. 이어 <가구주 특성>과 관련해서는 가구주가 여성인 경우 빈곤가구비율이 높고, 가구주의 평균 연령도 빈곤가구 가구주가 높으며, 저학력자일수록 빈곤가구 비율이 높으며, 임금근로자보다 비임금근로자와 미취업자에게서 빈곤가구 비율이 높고, 부부가 모두 있는 가구보다 이혼 및 사별가구 중 빈곤가구 비율이 높게 나타나고 있다.

결론적으로 아래 표는 빈곤가구와 비빈곤가구 간의 차이가 매우 분명하다는 점을 말해준다. 즉, 중소도시나 농어촌 거주자, 일반가구보다 편부모가구에서, 자가가구보다 월세가구에서, 가구주가 남성보다 여성인 가구에서, 가구주가 저학력인 가구에서, 가구주가 임금근로자보다 비임금근로자와 미취업자인 가구에서, 가구주가 이혼 및 사별을 경험한 가구 중에서 빈곤가구의 비율이 높게 나타나고 있는 것이다.

<표 5-5> 소득빈곤가구와 소득비빈곤가구의 특성

			전체 구성비	전체 가구		
				빈곤가구	비빈곤가구	소계
소득기준 빈곤·비빈곤가구의 비율			-	84.8	15.2	100.0
가구 특성	지역구분	대도시	48.3	11.0	89.0	100.0
		중소도시	31.2	13.3	86.7	100.0
		농어촌	20.3	27.8	72.2	100.0
	가구구분	일반가구	55.9	5.1	94.9	100.0
		부부가구	15.9	27.3	72.7	100.0
		편부모가구	15.4	32.7	67.3	100.0
		기타가구	12.9	22.9	77.1	100.0
	취업자 수	(평균값, 명)	1.397	1.545	0.573	-
	주거현황	자가	54.9	13.5	86.5	100.0
		전세	21.0	10.2	89.8	100.0
월세		17.9	21.1	78.9	100.0	
무상/기타		6.3	29.0	71.0	100.0	
가구주 특성	성별	남성	82.0	11.4	88.6	100.0
		여성	18.0	32.1	67.9	100.0
	연령	(평균값, 세)	48.37	60.96	46.12	-
	교육수준	중졸이하	38.5	29.7	70.3	100.0
		고졸	34.5	7.9	92.1	100.0
		대졸 이상	27.1	3.8	96.2	100.0
	취업상태	임금근로자	50.8	4.7	95.3	100.0
		비임금근로자	29.2	10.0	90.0	100.0
		미취업자	20.0	49.4	50.6	100.0
	결혼상태	기혼	74.3	10.2	89.8	100.0
미혼		8.2	9.5	90.5	100.0	
사별		11.5	45.6	54.4	100.0	
이혼/별거		6.1	25.7	74.3	100.0	

주: 빈곤가구는 <공공부조전 경상소득>에 가구규모별 최저생계비를 적용  
 자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』, 원자료

빈곤가구의 소득빈곤 결정요인을 파악하기 위해 가구소득을 가구규모별 최저생계비와 중위소득 60%를 기준으로 빈곤가구와 비빈곤가구로 구분하였다. <표 5-6>에서 <모형 I>은 최저생계비 기준 빈곤가구를 0으로 하고, <모형 II>는 중위소득 60% 기준 빈곤가구를 0으로 하는 종속변수를 설정하였다. 그리고 가구특성과 가구주 특성을 나타내는 다양한 설명변수가 종속변수(빈곤)에 미치는

영향의 정도를 파악하였다.

먼저 <모형 I>은 빈곤결정요인과 관련해서 다음과 같은 점을 말해준다. **가구특성** 관련 설명변수를 보면, 첫째, 대도시 거주가구에 비해 농어촌거주가구의 빈곤확률이 높은 것으로 나타났다. 둘째, 가구원 수의 증가는 빈곤가구로 분류될 확률을 높이는 것으로 나타나고 있는데, 가구원이 1인 증가할 경우 빈곤확률이 1.3배 높아지는 것으로 해석할 수 있다. 셋째, 취업자 수가 증가하는 경우에는 반대로 빈곤확률이 크게 감소하는 것으로 나타나고 있다. 넷째, 자가 가구에 비해 전세가구와 월세가구의 빈곤확률이 높은 것으로 나타나며, 특히 월세가구의 경우, 자가 가구에 비해 1.7배 높아지는 것으로 해석할 수 있다. 이어 **가구주 특성**을 보면, 첫째, 가구주가 남성인 경우에 비해 여성인 경우 빈곤가구로 분류될 확률이 증가하는 것으로 나타났으나, 유의미성은 비교적 낮은 것으로 판단된다. 둘째, 가구주의 연령이 증가할수록 빈곤확률 또한 증가하는 것으로 나타나고 있다. 셋째, 가구주의 교육수준은 빈곤결정에 큰 영향을 미치는 것으로 나타나고 있는데, 전문대학 졸업이상의 학력자를 기준범주로 할 때, 중졸이하 학력자가 빈곤해질 확률은 약 2.8배 높은 것으로 나타나고 있다. 넷째, 가구주의 취업상태는 해당 가구의 빈곤여부에 매우 큰 영향을 미치는 것으로 나타나고 있는데, 상용직 임금근로자를 기준범주로 할 때, 그 밖의 모든 종사상 지위를 가진 취업자나 미취업자가 빈곤해질 확률은 매우 높게 나타나고 있다. 흥미로운 점은 가구주가 자영업자(무급가구종사자 포함)인 경우, 해당 가구가 빈곤가구로 분류될 확률이 실업자보다 높게 나타나고 있다는 것이다. 다섯째, 가구주가 중질환이 있는 경우, 없는 경우에 비해 빈곤해질 확률이 약 2배가량 높게 나타나고 있다. 끝으로 총자산에서 부채를 제외한 순자산이 증가할수록 해당 가구가 빈곤해질 확률은 감소하는 것으로 나타나고 있다. 이는 자산이 빈곤예방효과를 갖는다는 기존의 이론을 뒷받침해주는 것이다.

<모형 II>는 빈곤가구의 범위를 중위소득의 60% 수준으로 확대하여 빈곤결정요인을 살펴본 것이다. 그 결과는 <모형 I>과 유사하나 보다 설명변수의 빈곤확률을 보다 명확하게 나타내고 있다. **가구특성** 관련 설명변수를 보면, 첫째, 지역구분은 대도시를 기준으로 할 때, 중소도시 거주자의 빈곤확률은 유의미하

지 않은 것으로 나타나며, 농어촌 거주자의 빈곤확률은 증가하는 것으로 나타나고 있다. 둘째, 가구원 수의 증가는 해당 가구의 빈곤확률을 높여주는 것으로 나타나고 있다. 셋째, 취업자 수의 증가는 그와 반대로 빈곤확률을 감소시키는 것으로 나타나고 있다. 이러한 분석결과는 기존의 상식과 합치되는 것으로, 빈곤가구 가구원 수의 증가는 추가적인 취업인구보다 미취업자가 증가할 확률이 높으며, 그로 인해 소득빈곤선이 상향 적용되는데서 비롯된 것으로 해석할 수 있다. 반면에 기존 가구원이 취업하거나 신규가구원이 취업자인 경우 빈곤가능성은 현저히 낮은 것으로 해석할 수 있다. 넷째, 주거구분과 관련해서 자가 가구와 비교할 때, 전세 및 월세 가구의 빈곤확률이 높다는 점을 알 수 있다. **가구주 특성**을 보면, 첫째, 가구주의 성별은 해당 가구의 빈곤결정에 유의미하지 않은 것으로 나타나고 있다. 둘째, 가구주의 연령은 빈곤확률과 밀접한 관련이 있음을 알 수 있다. 셋째, 가구주의 교육수준은 전문대학졸업 이상 학력자를 기준범주로 할 때, 중졸이하 학력자와 고졸 학력자는 상대적으로 빈곤확률이 증가하는 것으로 나타나고 있다. 특히 중졸이하 학력자의 경우는 <모형 I>에서 보다 그 확률이 크다는 것을 알 수 있다. 넷째, 가구주의 종사상지위는 해당 가구의 소득에 큰 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 상용직 임금근로자를 기준범주로 하면, 거의 모든 종사상지위에서 빈곤확률이 증가하는 것으로 나타나고 있는데, 실업자보다 자영업자(무급가족종사자 포함)의 빈곤확률이 큰 것은 <모형 I>과 동일하다. 다섯째, 가구주에게 중질환이 있는 경우에도 빈곤확률은 증가하는 것으로 나타나고 있다. 끝으로 해당 가구의 순자산이 증가하면 빈곤확률은 감소하는 것으로 나타나고 있다.

〈표 5-6〉 전체가구의 소득빈곤 결정요인(농어가 포함)

		최저생계비 / 중위소득 60% 기준 빈곤가구			
		모형 I (최저생계비 기준)		모형 II (중위소득 60% 기준)	
		B (S.E.)	exp(B)	B (S.E.)	exp(B)
가구 특성	지역 (1.대도시)				
	중소도시	-0.007(0.077)	0.993	-0.073(0.068)	0.930
	농어촌	0.797(0.085)***	2.218	0.759(0.076)***	2.136
	가구원 수	0.289(0.031)***	1.335	0.394(0.027)***	1.484
	취업자 수	-1.726(0.068)***	0.178	-1.773(0.059)***	0.170
	주거현황 (1.자가)				
	전세	0.246(0.098)**	1.279	0.261(0.084)***	1.298
	월세	0.551(0.092)***	1.736	0.414(0.083)***	1.513
	무상/기타	0.057(0.120)	1.059	-0.001(0.112)	0.999
가구주 특성	성별 (여성)	0.126(0.076)	1.134	0.008(0.070)	1.008
	연령	0.036(0.003)***	1.036	0.033(0.003)***	1.034
	교육수준(1.전문대이상)				
	중졸이하	1.032(0.118)***	2.806	1.202(0.101)***	3.328
	고졸	0.307(0.120)**	1.359	0.473(0.099)***	1.604
	취업상태 (1.상용직)				
	임시직	1.980(0.284)***	7.245	1.405(0.141)***	4.076
	일용직	2.729(0.273)***	15.324	1.709(0.138)***	5.524
	자영자/무급종사자	3.037(0.268)***	20.839	1.825(0.132)***	6.205
실업/실망실업자	2.796(0.272)***	16.377	1.587(0.137)***	4.887	
중질환 유무	0.750(0.069)***	2.117	0.745(0.066)***	2.106	
자산 특성	순자산(백만단위)	-0.005(0.000)***	0.995	-0.005(0.000)***	0.995
	상수항	-6.077(0.325)***	0.002	-4.496(0.211)***	0.011
Cases		8,712		8,712	
-2LL		12,276.400		14,331.059	
LR $\chi^2$		5522.790		5890.856	
Nagelkerke R <sup>2</sup>		0.558		0.536	
McFadden's R <sup>2</sup>		0.450		0.411	

주: 1) 빈곤가구는 <공공부조전 경상소득>에 가구규모별 최저생계비 및 중위소득 60%를 적용

2) \* = P < 0.1 ; \*\* = P < 0.05 ; \*\*\* = P < 0.01

자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』, 원자료 (가구 데이터)

## 2. 가구의 자산빈곤 결정요인

앞서 근로빈곤층의 자산불평등과 자산빈곤 실태에 대한 분석을 통해 확인하였던 것처럼, 우리사회의 자산불평등은 소득불평등보다 심각한 수준이다. 마찬가지로 자산빈곤과 소득빈곤을 비교해보면, 자산빈곤 문제가 더 심각하다는 점을 확인할 수 있다. 자산불평등과 자산빈곤의 심화는 사회구성원으로 하여금 미래의 삶을 설계할 수 없는 절망감을 준다는 점에서 매우 심각한 현상이다.

그러나 자산빈곤의 문제는 소득빈곤의 문제와 밀접한 관련이 있다. 즉, 소득은 빈곤선 이상이지만 자산축적정도가 취약한 집단의 규모가 크다는 점을 확인할 수 있었다. 이들은 일정 기간 실직상태에 처하면, 자산을 모두 매각하더라도 생계를 유지하기 힘든 집단으로 소득빈곤에 처할 위험에 노출된 집단으로 규정할 수 있을 것이다. 그리고 이 집단 중 상당수는 사회정책을 통한 소득보장대상으로 전락할 위험성이 있다는 점에서, 자산형성을 촉진해야 할 잠재적 정책지원대상이라고 말할 수 있다.

따라서 이제 자산빈곤가구의 자산빈곤 결정요인이 무엇인지 파악해야 한다. 자산빈곤가구는 소득빈곤가구와 다른 특성을 보이며, 자산빈곤이 나타나는 경로와 원인도 상이하다고 추정된다.

자산빈곤가구 판정과 관련해서는 순자산을 대상으로 가구규모별 중위자산의 50%를 자산빈곤선으로 적용하였다. 순자산을 적용자산으로 설정한 이유는 총자산을 기준으로 자산빈곤 여부를 판정하는 경우, 부채가 포함되어 있어 실질적인 자산불평등을 파악하는데 적합하지 않기 때문이다. 예시 부채를 제외함으로써 실질적인 자산규모를 기준으로 자산빈곤층을 파악하기 위한 것이다.

<표 5-7>은 자산빈곤가구의 가구특성 및 가구주특성을 나타내는 기초통계량이다. 지역적으로 자산빈곤가구는 농어촌지역 거주가구의 비율이 높고, 가구규모나 취업자 수는 상대적으로 적고, 월세가구의 비율이 매우 높으며, 저학력자의 비율이 높게 나타나고 있다. 반면 기타 범주는 큰 차이를 보이지 않고 있다.

〈표 5-7〉 자산빈곤가구와 자산비빈곤가구의 특성

		총자산 기준 빈곤가구 (중위자산 50% 기준)		
		전 체	자산빈곤가구	자산비빈곤가구
지역구분	대도시 (기준)	48.3	41.6	51.6
	중소도시	31.2	34.1	29.8
	농어촌	20.4	24.3	18.6
가구원 수		3.1	2.9	3.1
취업자 수		1.4	1.3	1.4
주거형태	자가 (기준)	54.9	23.1	70.8
	전세	21.0	21.4	20.8
	월세	17.9	41.0	6.3
	무상	6.3	14.5	2.1
연령	20세 이하	0.5	1.2	0.1
	20대	7.7	9.1	7.1
	30대	23.7	25.6	22.9
	40대 (기준)	28.4	28.2	28.3
	50대	18.4	16.0	19.5
	60대	14.0	11.0	15.6
	71세 이상	7.3	8.8	6.6
교육수준	중졸이하	38.5	48.3	33.7
	고졸	34.5	36.4	33.4
	전문대졸 이상(기준)	27.1	15.3	32.9
취업상태	상용직 (기준)	27.7	17.4	33.2
	임시직	13.6	18.5	11.0
	일용직	12.5	19.3	9.0
	자영자	24.8	18.8	27.8
	(무급포함)	0.2	0.2	0.3
	미취업자	21.2	25.8	18.7
혼인상태	기혼 (기준)	74.3	65.0	78.8
	미혼	8.2	10.3	7.2
	사별	11.5	14.3	10.1
	이혼별거	6.1	10.3	3.9
전 체		100.0	100.0	100.0

주: 자산빈곤은 순자산(총자산 - 부채)에 중위자산의 50%를 기준선으로 적용  
 자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』, 원자료

<표 5-8>은 전체 조사대상 가구를 순자산 기준 중위자산의 50%를 기준으로 자산빈곤가구와 자산비빈곤가구로 구분한 뒤, 자산빈곤이 발생하는 결정요인을 분석한 것이다. 아래 표에서 <모형 I>은 최저생계비 기준 소득빈곤가구 중 자산빈곤가구의 자산빈곤결정요인을, <모형 II>는 소득비빈곤가구 중 자산빈곤가구의 자산빈곤결정요인을 나타낸 것이다. 그리고 <모형 III>은 전체 가구를 대상으로 자산빈곤가구의 자산빈곤결정요인을 나타낸 것이다.

<모형 I>은 소득빈곤과 자산빈곤이 중첩된 가구의 자산빈곤 결정요인을 설명하고 있는데, **가구특성**과 관련된 설명변수를 보면, 지역변수는 농어촌빈곤가구의 경우 자신빈곤에 처할 확률이 높은 것으로 나타나며, 가구원 수가 증가하는 경우에도 그 확률이 증가하는 것으로 나타나고 있다. 반면에 취업자 수는 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 여겨진다. 그리고 주거구분은 자산빈곤과 매우 큰 관계를 갖는 것으로 나타나고 있다. 이는 월세가구의 자산규모가 적다는 점에 비추어 볼 때, 매우 당연한 결과이다. **가구주 특성**과 관련해서는 연령이 매우 큰 영향을 미칠 것으로 예상되었다. 하지만 분석결과는 50대와 60대만 자산빈곤확률을 감소시키는 것으로 나타났을 뿐, 기타 연령 집단은 유의미한 결과를 보이지 않았다. 학력은 전문대졸업 이상 학력을 기준으로 할 때, 중졸이하 학력자와 고졸학력자의 자산빈곤확률은 증가하는 것으로 나타나고 있다. 그리고 종사상지위는 상용직 임금근로자를 기준으로 하면, 가구주가 임시직, 일용직, 무급가족종사자인 경우 자산빈곤확률이 증가하는 것으로 나타나고 있다. 하지만 가구주의 혼인여부는 유의미하지 않은 것으로 나타났다.

<모형 II>는 가구소득이 빈곤선 이상인 가구 중 자산이 자산빈곤선 이하인 가구의 자산빈곤결정요인을 보여주고 있다. **가구특성**을 보면, 대도시거주가구에 비해 중소도시 및 농어촌거주가가 자산빈곤에 처할 확률이 높은 것으로 나타났다. 그리고 가구원 수는 자산빈곤에 유의미한 영향을 미치나 취업자 수는 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 주거형태는 <모형 I>과 마찬가지로 자산빈곤과 밀접한 관련이 있음을 보여준다. 자가가구를 기준으로 할 때, 전세가구와 월세가구의 자산빈곤확률은 매우 높은 것으로 나타났다. **가구주 특성**과 관련해서, 가구주 연령은 71세 이상 집단을 제외한 모든 연령집단에

서 자산빈곤에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 40대를 기준으로 하면, 30대 이하 집단은 자산빈곤확률이 증가하고, 50대 이상 집단은 자산빈곤확률이 감소하는 것을 알 수 있다. 이는 가구주의 연령이 취업년수 등 자산형성에 필요한 기간과 밀접한 관련이 있기 때문으로 판단된다. 그리고 가구주의 교육수준은 자산형성에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타나고 있는데, 전문대 졸업 이상 학력자를 기준으로 하면, 중졸이하 학력자가 자산빈곤에 빠질 확률은 약 3.5배가량 높고, 고졸학력자는 약 1.9배가량 높다는 것을 알 수 있다. 끝으로 가구주의 종사상지위와 관련해서는 상용직 임금근로자에 비해 임시직, 일용직, 미취업자의 자산빈곤확률이 높은 것으로 나타나고 있다.

<모형 III = 통합모형>은 전체 가구를 대상으로 자산빈곤여부를 종속변수로 자산빈곤 결정요인을 설명하고 있다. 통합모형에서는 앞의 두 모형과 마찬가지로 지역변수와 가구원수 모두 자산빈곤에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 먼저 **가구특성**을 보면, 주거구분이 자산빈곤에 미치는 영향은 매우 크다는 점을 확인할 수 있다. 이는 주거가 가구자산의 대부분을 차지한다는 점을 감안할 때, 쉽게 이해할 수 있는 것이다. 자가가구를 기준으로 할 때, 전세가구가 자산빈곤상태에 빠질 확률은 4배, 월세가구는 28배 높은 것으로 추정된다. **가구주 특성**과 관련해서, 가구주의 연령은 자산빈곤확률과 밀접한 관련이 있는 것으로 나타나고 있다. 가구주의 연령이 40대 미만인 경우, 연령이 감소할수록 자산빈곤확률이 높아지고, 50대 이상이 경우에는 연령이 증가할수록 자산빈곤확률이 감소하는 것으로 나타나고 있는 것이다. 마찬가지로 가구주의 학력과 관련해서는 학력이 낮을수록 자산빈곤확률이 증가하고, 높을수록 낮아지는 것을 알 수 있다. 가구주의 종사상지위는 임시직, 일용직을 제외하고는 유의미하지 않은 것으로 나타나고 있는데, 그 이유는 자영업자의 경우, 생업을 위해 일정수준의 자산을 보유해야 한다는 점에서 상용직 임금근로자와 비교해서 유의미한 차이를 보이지 않기 때문으로 여겨진다. 끝으로 가구주의 혼인상태와 관련해서는 기혼자에 비해 미혼자 및 이혼·별거자의 자산빈곤확률이 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 이혼 등에 따른 자산분할이 영향을 미치는 것으로 판단된다.

<표 5-8> 자산빈곤 결정요인

		순자산 기준 중위자산 50% 이하 = 자산빈곤가구(1)					
		모형 I (소득빈곤)		모형 II (소득비빈곤)		모형 III (통합모형)	
		B (S.E.)	exp(B)	B (S.E.)	exp(B)	B (S.E.)	exp(B)
가구 특성	지역 (1.대도시)						
	중소도시	0.158(0.148)	1.171	0.206(0.056)***	1.228	0.201(0.052)***	1.223
	농어촌	0.779(0.153)***	2.178	0.673(0.073)***	1.961	0.765(0.064)***	2.150
	가구원 수	0.520(0.077)***	1.683	0.285(0.027)***	1.330	0.323(0.024)***	1.381
	취업자 수	-0.236(0.156)	0.790	0.056(0.040)	1.058	-0.060(0.037)	0.942
	주거(1.자가)						
	전세	0.663(0.160)***	1.940	1.569(0.065)***	4.802	1.451(0.059)***	4.268
	월세	3.506(0.192)***	33.319	3.321(0.078)***	27.684	3.341(0.070)***	28.254
	무상/기타	3.216(0.225)***	24.924	3.214(0.106)***	24.872	3.173(0.095)***	23.869
가구주 특성	연령(1. 40대)						
	20세 이하	1.018(0.776)	2.766	0.997(0.403)**	2.710	0.957(0.355)***	2.604
	21~30세	0.312(0.449)	1.366	0.325(0.105)***	1.383	0.292(0.102)***	1.340
	31~40세	-0.394(0.265)	0.674	0.285(0.070)***	1.330	0.245(0.067)***	1.278
	51~60세	-0.612(0.254)**	0.542	-0.242(0.079)***	0.785	-0.262(0.074)***	0.769
	61~70세	-0.541(0.227)**	0.582	-0.546(0.103)***	0.579	-0.427(0.088)***	0.652
	71세 이상	-0.332(0.231)	0.717	-0.233(0.174)	0.792	-0.052(0.111)	0.949
	교육(1.전문대이상)						
	중졸이하	0.702(0.251)***	2.018	1.255(0.084)***	3.506	1.249(0.077)***	3.488
	고졸	0.599(0.261)**	1.821	0.692(0.067)***	1.997	0.688(0.064)***	1.991
	취업상태(1.상용)						
	임시직	2.008(0.734)***	7.448	0.685(0.076)***	1.983	0.740(0.075)***	2.096
	일용직	1.871(0.686)***	6.495	0.821(0.087)***	2.272	0.924(0.083)***	2.519
	자영업자	0.528(0.678)	1.695	-0.093(0.074)	0.912	-0.040(0.071)	0.961
	무급종사자	2.747(1.052)***	15.589	-0.287(0.587)	0.751	0.518(0.477)	1.679
	실업/실망실업	1.053(0.666)	2.866	0.631(0.102)***	1.880	0.791(0.088)***	2.206
	결혼상태(1.기혼)						
	미혼	-0.024(0.354)	0.976	-0.415(0.106)***	0.661	-0.384(0.101)***	0.681
	사별	0.022(0.158)	1.023	0.047(0.105)	1.048	0.034(0.082)	1.034
	이혼/별거	0.403(0.249)	1.497	0.175(0.112)	1.192	0.279(0.099)***	1.322
상수항	-3.711(0.763)***	0.024	-4.276(0.132)***	0.014	-4.171(0.123)***	0.015	
Cases	1,569		7,141		8,710		
-2LL	3084.255		14,524.628		17,997.487		
LR $\chi^2$	1,073.649		4,239.844		5,496.607		
Nagelkerke R <sup>2</sup>	0.510		0.427		0.449		
McFadden's R <sup>2</sup>	0.348		0.292		0.305		

주: \* = P < 0.1 ; \*\* = P < 0.05 ; \*\*\* = P < 0.01  
 자료: 한국보건사회연구원(2003), 「2002년 저소득층 자활사업 실태조사」, 원자료 (가구 데이터)

### 3. 빈곤결정요인의 변화에 대한 『비교정태분석』

이제 근로빈곤가구 및 개인의 빈곤결정요인이 외환위기를 전후한 시점에 어떠한 차이를 보이는지 살펴보기로 하겠다. 하지만 여기서는 패널화된 자료를 토대로 동일집단의 실태변화를 분석하는 것이 아니라, 독립된 각 년도 조사자료에 대한 결정요인분석을 시계열적으로 비교하는 방식을 취하고 있다. 따라서 이를 『비교정태분석』이라고 명명할 수 있을 것이다.

이 분석은 『도시가계조사』 원자료를 분석자료로 활용하고 있는데, 이는 각 년도의 자료가 전체 모집단에 대해 동일한 표본추출방식에 따라 추출된 자료이며, 조사시점과 조사방식이 동일하다는 것을 전제하고 있다. 물론 『도시가계조사』의 각 년도 자료는 분석대상기간(1991~2003년) 중 두 차례의 표본교체가 있어 동일 표본가구를 대상으로 한 자료라고 말할 수 없다. 하지만 그것이 도시지역에 거주하는 2인 이상 전체 가구에 대한 대표성을 가지며, 표본 및 조사가중치에 있어서도 가구규모와 특성을 반영하는 것으로 간주하였다.

이러한 방식을 택한 이유는 공교롭게도 기존의 각종 패널조사 자료가 외환위기를 전후하여 단절되거나 새롭게 시작됨에 따라 외환위기 전후의 빈곤결정요인 변화를 파악하는데 어려움이 있기 때문이다. 따라서 본 연구는 각 년도의 독립된 자료를 활용하여 빈곤결정요인을 분석하고 그 결과 산출된 각 결정요인(독립변수)별 승산비율 또는 발생확률(odds ratio)을 시계열적으로 비교하는 방식을 취할 것이다. 분석시점은 1991년, 1996년, 2000년, 2003년 등 네 개 시점을 선택하였는데, 그 이유는 앞의 실태분석에서 살펴보았던 것처럼 고용·소득 등 각종 지표가 이 시점에 뚜렷한 변화를 보이기 때문이다.

각 년도 자료 대한 분석에서 활용할 설명변수의 주요한 특성은 아래 <표 5-9>과 같이 정리할 수 있다. 이 자료는 평균 가구원수가 지속적으로 감소하고, 평균 취업자 수는 증가하며, 자가 가구의 비율 또한 증가하는 양상을 보이고 있다. 그리고 가구주 중 여성의 비율이 증가하고, 가구주의 평균연령과 교육기간 또한 증가하고 있음을 나타내고 있다.

<표 5-9> 각 년도 도시임금근로가구의 특성

(단위: %, 명, 년)

		1991년	1996년	2000년	2003년	
가구 특성	가구원수	3.95	3.65	3.54	3.52	
	취업자수	1.47	1.56	1.51	1.56	
	주거	자가	40.7	45.7	48.0	55.8
		전세	36.7	36.9	37.4	28.2
		월세	19.7	14.2	11.2	12.2
무상		3.0	3.2	3.4	3.8	
가구주 특성	성별	여성	10.5	13.5	16.1	15.1
		남성	89.5	86.5	83.9	84.9
	교육	중졸이하	30.4	24.6	22.3	20.4
		고졸	43.9	41.5	41.9	39.8
		전문대졸 이상	25.7	33.9	35.8	39.8
연령	37.90	39.95	40.94	41.99		
전체	100.0	100.0	100.0	100.0		

자료: 통계청, 『도시가계조사』, 각년도(년간) 원자료 (가구 데이터)

빈곤결정요인 분석과 관련해서는 경상소득을 기준소득으로 중위소득의 60%를 빈곤선으로 빈곤가구 여부를 판별하였다. 그리고 이를 종속변수로 가구특성과 가구주특성이 빈곤에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보았다. 각 년도 모형의 전반적인 적합도(*goodness of fitness*)는 모두 유의미한 것으로 나타났으며, 모형의 설명력(Nagelkerke  $R^2$ )은 년도에 따라 0.137~0.204로 나타났다.

아래 <표 5-10>은 도시지역 임금근로자가구의 빈곤결과와 관련해서 각 독립변수의 영향력을 설명하고 있다. 이 표가 시사하는 바는 아래와 같이 정리할 수 있다. 첫째, 취업자 수가 증가할수록 빈곤가구로 분류될 확률은 감소하는데, 그 확률감소 폭은 시점이 진행될수록 다소 증가하고 있음을 알 수 있다. 둘째, 자가 가구에 비해 전세, 월세가 빈곤가구로 분류될 확률은 각 년도 모두 높게 나타나고 있으며, 그 확률 또한 지속적으로 증가하는 것으로 나타나고 있다. 셋째, 가구주의 연령은 1996년까지 연령이 증가할수록 빈곤가구로 분류될 확률이 소폭이나마 감소하는 것으로 나타났으나, 2000년(외환위기 이후) 이후 반대로 빈곤확률이 증가하는 것을 알 수 있다. 그리고 남성과 비교할 때, 여성의 빈곤

확률은 외환위기 직후 큰 폭으로 증가하고 2003년에는 소폭 감소한 것으로 나타나고 있다. 교육수준에 따른 빈곤확률 또한 외환위기 직후 큰 폭으로 증가하였으나 2003년 현재 소폭 감소한 것으로 나타나고 있다.

〈표 5-10〉 도시임금근로가구의 빈곤결정요인 변화

	중위소득60%기준 빈곤결정요인 (1. 빈곤, 0. 비빈곤)							
	1991년		1996년		2000년		2003년	
	B(S.E.)	exp(B)	B(S.E.)	exp(B)	B(S.E.)	exp(B)	B(S.E.)	exp(B)
가구원수	0.236(0.006)***	1.266	0.194(0.006)***	1.215	0.198(0.016)***	1.219	0.278(0.013)***	1.321
취업자수	-1.325(0.014)***	0.266	-1.706(0.014)***	0.182	-1.751(0.038)***	0.174	-1.506(0.026)***	0.222
주거(1.자가)								
전세	0.402(0.016)***	1.495	0.450(0.015)***	1.569	0.495(0.037)***	1.641	0.628(0.030)***	1.874
월세	0.942(0.018)***	2.565	0.869(0.018)***	2.385	1.109(0.048)***	3.032	1.113(0.035)***	3.045
무상	0.639(0.036)***	1.895	0.392(0.034)***	1.480	0.351(0.090)***	1.421	0.580(0.066)***	1.786
가구주								
연령	-0.001(0.001)***	0.999	-0.003(0.001)***	0.997	0.012(0.002)***	1.012	0.019(0.001)***	1.020
성별(1.남성)	1.163(0.017)***	0.312	1.122(0.016)***	0.326	0.809(0.040)***	0.445	1.099(0.031)***	0.333
교육년수	-0.855(0.010)***	0.425	-0.952(0.009)***	0.386	-0.890(0.025)***	0.411	-0.919(0.020)***	0.399
상수항	1.171(0.049)***	3.227	2.508(0.049)***	12.286	1.604(0.128)***	4.972	1.057(0.104)***	2.877
Cases	32,838		38,608		34,636		43,023	
-2LL	207744.600		214245.266		31528.937		53778.634	
LR $\chi^2$	28333.998		40785.403		5836.004		10986.779	
Nagelkerke R <sup>2</sup>	0.187		0.263		0.259		0.283	
McFadden's R <sup>2</sup>	0.137		0.190		0.185		0.204	

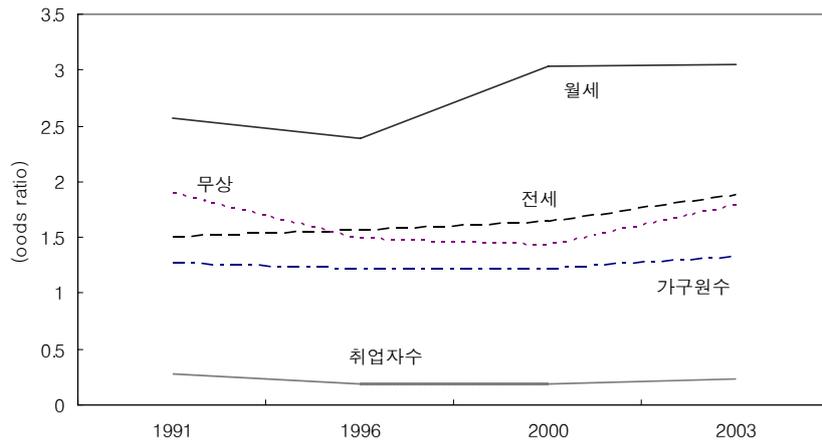
주: 1) 빈곤가구 판정은 경상소득에 중위소득의 60%를 기준선으로 적용

2) \* = P < 0.1 ; \*\* = P < 0.05 ; \*\*\* = P < 0.01

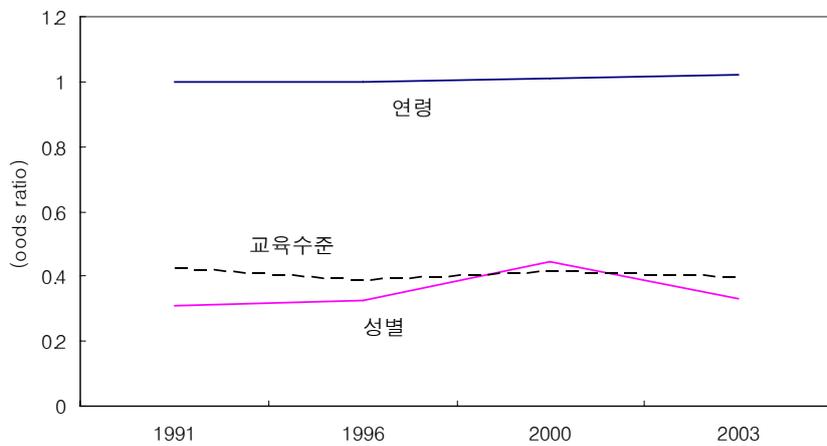
자료: 통계청, 『도시가계조사』, 각년도(년간) 원자료 (가구 데이터)

아래 [그림 5-21]과 [그림 5-22]는 위의 설명변수별 빈곤확률을 시계열적으로 배치한 것이다. 가구특성 중에는 월세가구의 빈곤확률이 외환위기 이후 높아진 것을 알 수 있으며, 가구주특성은 여성의 빈곤확률이 높아진 것을 알 수 있다.

[그림 5-21] 가구특성에 따른 빈곤결정확률의 변화



[그림 5-22] 가구주 특성에 따른 빈곤결정확률의 변화



#### 4. 근로빈곤층 개인의 취업상태별 빈곤결정요인

가구단위에서 빈곤결정요인을 분석함에 있어 가구원의 근로소득변화는 매우 중요한 요인이다. 그리고 가구원의 소득변화는 취업상태의 변화와 밀접한 관련이 있다. 임금근로자라면 종사업종, 종사기업 규모, 종사상지위에 따라 근로소득이 큰 격차를 보이며, 비임금근로자 또한 이러한 변화와 무관하지 않다.<sup>주56)</sup> 이 점에서 각 개인의 취업상태 결정요인 분석은 나름대로 중요한 의미를 갖는다고 말할 수 있다.

하지만 문제는 개인단위의 취업관련 정보와 가구단위의 소득관련 정보를 모두 갖는 단일 데이터가 매우 드물다는 점이다. 실제로 근로빈곤층 연구가 당면하고 있는 문제점 중 하나는 가구단위의 소득관련 자료와 개인단위의 취업관련 자료를 연계한 자료는 찾아보기 힘든 상황이다. 상대적으로 이 욕구를 충족시키는 자료로 『가구소비실태조사』 자료를 들 수 있으나, 개인단위로 전환해야 한다. 따라서 본 연구는 가구관련 정보와 개인관련 정보가 유기적으로 연계되어 있는 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』 자료를 활용하였다.

여기서 다루고자 하는 내용은 15세 이상 인구를 임금근로자, 비임금근로자, 실업자, 비경제활동인구로 구분하여, 이들 집단에서 빈곤층으로 전락하게 되는 결정요인을 살펴보는 것이다.

본 분석에서 사용하고 있는 자료의 기본특성에 대해 설명하면 아래 <표 5-11>과 같다. 취업상태에 따른 네 집단은 지역별로는 비임금근로자가 농어촌 지역에 밀집된 것으로 나타나며, 가구규모는 큰 차이를 보이지 않는다. 하지만 취업자 수는 실업자 및 비경제활동인구가 있는 가구가 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 주거는 비임금근로자에게서 자가가구 비율이 높게 나타난다. 장애와 중질 환자는 실업자가 포함된 가구에서 높게 나타나고 있다. 개인의 성별 분포는 임금근로자에게서 남성 비율이 높고, 실업자와 비경제활동인구에서 여성의 비율이 높게 나타나고 있다. 연령은 비임금근로자의 경우 61세 이상 집단이 많고,

주56) 그러나 비임금근로자는 동일 종사상지위를 가진 집단 간에도 소득격차가 매우 심하게 나타나고 있어 임금근로자와 동일하게 종사상지위에 따른 소득차이를 전제하는데 한계가 있다.

실업자는 20대가 많은 것으로 나타나고 있다. 교육수준은 비임금근로자는 중졸 이하 저학력자의 비중이 높고, 임금근로자는 전문대졸 이상 고학력자가 많으며, 실업자와 비경제활동인구는 고졸학력자가 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 질환은 임금근로자가 가정 낮은 비율을 보이고 있다.

〈표 5-11〉 취업자 및 미취업자의 기본특성

			임금근로자	비임금근로자	실업자	비경제활동인구
가구 특성	지역	대도시	52.8	35.1	56.2	55.9
		중소도시	33.1	28.7	31.2	31.9
		농어촌	14.1	36.2	12.6	12.1
	가구원수		3.49	3.39	3.50	3.65
	취업자수		1.9112	1.9658	1.1080	1.1391
	주거	자 가	54.6	67.9	53.7	62.4
		전 세	23.1	14.7	20.3	23.0
		월 세	17.2	13.2	22.0	9.2
	장애인 유무	없 음	91.7	91.0	89.3	92.6
		있 음	8.3	9.0	10.7	7.4
질환자 유무	없 음	77.8	70.0	67.5	78.8	
	있 음	22.2	30.0	32.5	21.2	
개인 특성	성별	남 자	60.3	57.3	49.7	5.8
		여 자	39.7	42.7	50.3	94.2
	연령	20 대	26.6	4.8	39.1	14.7
		30 대	29.8	22.6	22.5	32.5
		40 대	25.7	31.8	19.6	24.4
		50 대	12.8	21.0	13.5	16.8
		61세 이상	5.0	19.8	5.3	11.6
	교육수준	중졸이하	25.7	45.2	24.0	29.5
		고 졸	38.8	36.4	44.8	46.0
		전문대졸 이상	35.5	18.3	31.2	24.4
장애유무	없 음	97.4	96.5	96.2	98.5	
	있 음	2.6	3.5	3.8	1.5	
질환유무	없 음	93.0	83.1	87.1	89.6	
	있 음	7.0	16.9	12.9	10.4	

자료: 한국보건사회연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』, 원자료(개인 데이터)

아래 <표 5-12>는 근로빈곤층의 취업상태별 빈곤결정요인을 살펴본 것이다.

먼저 <모형 I>은 임금근로자의 빈곤확률을 나타내고 있다. **가구특성**을 보면 대도시 거주자에 비해 농어촌거주 임금근로자가 빈곤가구로 분류될 확률이 높은 것으로 나타나고 있다. 또한 가구원 수가 증가할수록 빈곤가구에 속할 확률이 증가하며, 반대로 취업자 수가 증가하면 그 확률이 감소하는 것으로 나타나고 있다. 취업자가 1인 증가하면 빈곤가구로 분류될 확률은 약 5%가량 감소하는 것으로 추정된다. 그리고 자가 가구에 비해 전세, 월세, 무상거주자구가 빈곤가구로 분류될 확률이 높은 것으로 나타나고 있는데, 전세가구와 무상거주자구는 크게 유의미하지 않으나, 월세가구는 빈곤가구로 분류될 확률이 약 2.5배가량 높은 것으로 나타나고 있다. 가구 내 장애인이나 중질환자가 존재하는 경우에도 빈곤가구로 분류될 확률이 높아지는 것으로 나타나고 있다. **개인특성**을 보면, 남성 임금근로자에 비해 여성 임금근로자가 빈곤가구에 속할 확률이 높고, 연령대는 40대를 기본으로 하면 61세 이상 임금근로자가 빈곤가구에 속할 확률이 높고, 전문대학교 졸업 이상 학력자에 비해 중졸이하 저학력 임금근로자가 빈곤가구에 속할 확률이 ‘매우’ 큰 것으로 나타나고 있다. 끝으로 종사상지위와 관련해서는 상용직 근로자에 비해 임시직근로자와 일용직근로자가 빈곤가구에 속할 확률이 매우 높은 것으로 나타나고 있다.

이어 <모형 II>은 비임금근로자의 빈곤결정요인을 보여주고 있다. **가구특성**을 보면, 대도시거주자에 비해 농어촌 거주자가 빈곤가구에 속할 확률이 높은 것으로 나타나고 있다. 그리고 가구 내 취업자 수가 증가하면, 빈곤가구로 분류될 확률이 감소하는 것으로 나타나고 있다. 주거는 자가를 기준으로 월세, 무상거주 가구가 빈곤가구로 전락할 확률이 높은 것으로 나타나고 있다. 하지만 전세가구에 거주하는 비임금근로자에 대해서는 통계치가 유의미하게 나타나지 않았다. 또한 가구 내 장애인이나 중질환자가 있는 경우, 없는 가구에 비해 빈곤해질 확률이 높은 것으로 나타나고 있다. **개인특성**을 보면, 성별에 따른 빈곤 확률 차이는 유의미하지 않은 것으로 나타나며, 40대에 비해 30대 비임금근로자와 61세 이상 비임금근로자의 빈곤확률이 높은 것으로 나타나고 있다. 교육수준은 전문대졸업이상 학력을 가진 비임금근로자에 비해, 중졸이하 및 고졸

비임금근로자가 빈곤가구로 분류될 확률이 높은 것으로 나타나고 있다. 종사상 지위와 관련해서는 고용주와 비교할 때, 자영업자와 무급종사자 모두 빈곤확률이 높은 것으로 나타나고 있다. 끝으로 증질환을 가진 비임금근로자 또한 질환이 없는 사람에 비해 빈곤확률이 높은 것으로 나타나고 있다.

<모형 III>은 실업자의 빈곤결정요인을 보여주고 있다. **가구특성**과 관련한 설명변수를 보면, 도시지역거주자에 비해 농촌지역거주자가 빈곤가구에 속할 확률이 높고, 가구원 수가 많을수록 빈곤해질 확률이 높은 것으로 나타나고 있다. 반면에 취업자 수가 증가할수록 빈곤해질 확률은 감소하는 것으로 나타나고 있다. 주거는 자가 가구에 비해 전세와 월세가구에게서 빈곤해질 확률이 높고, 가구 내 장애인이나 증질환자가 있는 경우에도 빈곤해질 확률이 증가하는 것으로 나타나고 있다. **개인특성**과 관련해서는 남성에 비해 여성 실업자가 빈곤가구에 속할 확률이 적은 것으로 나타나고 있다. 또한 연령대별로는 40대에 비해 50대 실업자의 빈곤확률이 낮은 것으로 나타나고 있으나, 크게 유의미하지 않은 것으로 판단된다. 교육수준과 관련해서는 전문대졸 이상 학력자에 비해 중졸이하나 고졸학력 실업자가 빈곤해질 확률이 높게 나타나고 있다. 끝으로 본인이 장애나 증질환이 있는 경우는 통계치가 유의미하게 나타나지 않았다.

<모형 IV>는 비경제활동인구의 빈곤결정요인을 보여주고 있다. **가구특성**을 보면, 대도시지역에 비해 농어촌가구의 빈곤확률이 높고, 가구원수의 증가는 빈곤확률 증가에, 취업자수의 증가는 빈곤확률 감소에 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 아울러 자가가구에 비해 전·월세가구의 빈곤확률이 높고, 가구내 장애인이나 증질환자가 있는 경우에도 빈곤확률이 증가하는 것으로 나타나고 있다. **개인특성**과 관련해서는 여성이 비경제활동인구인 경우, 남성에 비해 빈곤확률이 낮은 것으로 나타나고, 20대와 30대가 비경제활동인구인 경우 40대 비경제활동인구에 비해 빈곤확률이 높은 것으로 나타난다. 그리고 비경제활동인구의 학력이 중졸이하인 경우, 전문대졸 이상 학력자에 비해 빈곤확률이 11.6 배가량 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 비경제활동인구 대부분이 여성이며, 그들이 유사한 학력자와 결혼한 것으로 간주하면 쉽게 이해할 수 있다.

〈표 5-12〉 근로빈곤층의 취업상태별 빈곤결정요인

		취업상태별 빈곤결정요인 (1. 최저생계비 기준 빈곤선 이하)							
		모형 I : 임금근로자		모형 II : 비임금근로자		모형 III : 실업자		모형 IV : 비경활인구	
		B (S.E.)	exp(B)	B (S.E.)	exp(B)	B (S.E.)	exp(B)	B (S.E.)	exp(B)
가구 특성	지역(1.대도시)								
	중소도시	-0.077(0.124)	0.926	-0.093(0.147)	0.911	-0.004(0.183)	0.996	-0.003(0.151)	0.997
	농어촌	0.437(0.146)***	1.548	0.669(0.133)***	1.953	0.485(0.255)***	1.624	0.952(0.172)***	2.590
	가구원수	0.735(0.050)***	2.086	0.049(0.046)	1.050	0.175(0.074)**	1.191	0.426(0.069)***	1.532
	취업자수	-2.997(0.140)***	0.050	-1.147(0.095)***	0.317	-2.323(0.161)***	0.098	-3.112(0.170)***	0.044
	주거(1.자가)								
	전세	0.283(0.160)*	1.326	-0.004(0.181)	0.996	0.586(0.216)***	1.797	1.007(0.180)***	2.738
	월세	0.909(0.138)***	2.482	0.626(0.147)***	1.870	0.888(0.203)***	2.429	1.582(0.197)***	4.863
	무상	0.871(0.196)***	2.390	0.536(0.175)***	1.709	0.523(0.372)	1.686	1.468(0.224)***	4.340
	장애인 유무	0.463(0.175)***	1.588	0.606(0.161)***	1.833	0.989(0.328)***	2.688	0.414(0.208)**	1.512
질환자 유무	0.850(0.140)***	0.427	0.781(0.129)***	0.458	0.915(0.212)***	0.401	0.937(0.181)***	0.392	
개인 특성	성별(1.남자)	1.197(0.117)***	3.311	-0.141(0.118)	0.868	-0.812(0.165)***	0.444	-0.837(0.203)***	0.433
	연령(1.40대)								
	20대	0.108(0.231)	1.114	0.300(0.346)	1.349	0.237(0.249)	1.268	0.696(0.266)***	2.006
	30대	0.277(0.153)*	1.319	0.445(0.174)***	1.560	0.406(0.247)	1.500	0.573(0.217)***	1.774
	50대	0.352(0.168)**	1.422	0.335(0.156)**	1.397	-0.733(0.282)***	0.480	-0.020(0.232)	0.981
	61세이상	1.428(0.178)***	4.169	1.596(0.147)***	4.935	-0.317(0.366)	0.728	0.316(0.222)	1.372
	교육(1.대졸)								
	중졸이하	1.474(0.224)***	4.365	1.691(0.244)***	5.423	1.046(0.249)***	2.846	2.456(0.246)***	11.655
	고졸	0.445(0.214)**	1.560	0.785(0.241)***	2.191	0.730(0.205)***	2.076	0.980(0.232)***	2.664
	종사지위 (1.상용/고용주)								
임시/자영	1.601(0.224)***	4.959	1.158(0.288)***	3.183	-	-	-	-	
일용/무급	2.504(0.223)***	12.225	1.753(0.318)***	5.769	-	-	-	-	
상수항	-4.663(0.351)***	0.009	-3.545(0.393)***	0.029	-0.032(0.435)	0.968	-2.661(0.410)***	0.070	
Cases	7,838		4,988		784		3,029		
-2LL	4757.306		5062.554		1622.500		2947.045		
LR x <sup>2</sup>	2179.648		1461.777		612.480		1210.602		
Nagelkerke R <sup>2</sup>	0.501		0.360		0.516		0.478		
McFadden's R <sup>2</sup>	0.458		0.289		0.377		0.410		

주: 1) 빈곤가구는 <공공부조전 경상소득>에 최저생계비를 적용

2) \* = P < 0.1 ; \*\* = P < 0.05 ; \*\*\* = P < 0.01

자료: 한국보건조사연구원(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』, 원자료(개인 데이터)

### 5. 근로빈곤층의 빈곤진입·빈곤탈출 결정요인

근로빈곤층의 실태변화 중 그들이 어떠한 원인으로 빈곤상태에 진입하며, 어떠한 원인으로 빈곤에서 벗어나는지 파악하는 것은 연구와 정책 양 측면에서

매우 중요한 사안이다. 하지만 그들이 그들의 빈곤지위 변화에 영향을 미치는 다양한 요인간의 상호작용과 비중을 파악하기란 여간 어려운 일이 아니다.<sup>주57)</sup> 이 문제를 다루고 있는 글로는 홍경준(2004), 이병희(2002) 등의 논문을 들 수 있다. 특히 홍경준의 연구는 본 연구에서 사용하는 자료와 같은 동일한 자료를 활용하여 동일한 주제를 다루고 있다는 점에서 많은 시사점을 안겨주고 있다.

본 분석은 서로 다른 두 시점에 동일가구의 빈곤진입 또는 빈곤탈출의 결정요인을 파악하는데 그 목적이 있다. 따라서 패널자료가 필수적이다. 이에 조사의 wave는 2차에 불과하지만, 근로빈곤층 연구를 목적으로 실시된 2002년~2003년 『저소득층 자활사업 실태조사』의 패널화된 자료를 활용하였다. 하지만 이 자료는 가구소득이 중위소득의 60%이하인 근로빈곤가구(*workable poor families*)를 대상으로 패널화 된 것임을 밝혀둔다. 따라서 장애인이나 노인 등 근로능력이 없는 취업빈곤층만으로 구성된 가구는 포함하지 않고 있는 것이다.

빈곤진입 및 빈곤탈출 결정요인 분석은 패널화된 자활조사자료를 사용하였는데, 2002년과 2003년 조사에 모두 응답한 가구와 가구원만을 대상으로 하고 있다. 아래 <표 5-13>은 패널분석 대상가구의 규모를 보여주고 있다. 2002년도 조사완료 가구 및 가구원은 1,077가구, 3,178명이며, 2003년도 조사완료 가구 및 가구원은 932가구, 2,726명이다. 그리고 본 패널조사에서 분석하고 있는 가구 및 가구원은 2002년과 2003년에 모두 응답한 원가구 932가구와 원시가구원 1,308명이다. 이들을 취업상태에 따라 다시 구분하면, 임금근로자가 485명, 비임금근로자가 404명, 미취업자가 419명으로 구성되어 있다.

주57) 이 문제와 관련해서 근로빈곤연구의 당면과제는 신뢰할만한 데이터를 구축하고, 이를 토대로 빈곤진입 및 빈곤탈출 결정요인에 대한 경로분석(Path analysis) 및 요인분석(Exploratory factor analysis) 방법을 개발하는 것이라고 여겨진다.

〈표 5-13〉 2002년~2003년 패널분석 대상가구 및 가구원 분포

(단위: 가구, 명, %)

		2002년	2003년
조사대상	가 구	932(1,077)	932
	가구원	2,726(3,178)	2,726
	근로능력자	1,308(1,600)	1,308
	임금근로자	485(530)	485
	비임금근로자	404(460)	404
	미취업자	419(610)	419

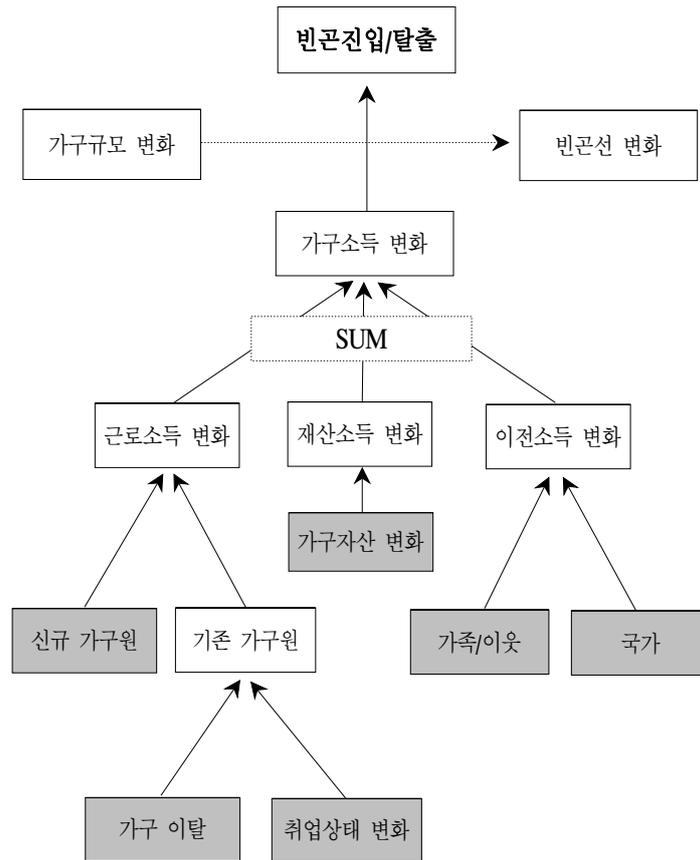
주: 2002년 자료의 ( )안은 조사완료가구 및 가구원 수  
 자료: 한국보건사회연구원(2003~2003), 『저소득층 자활사업 실태조사』, 패널화된 원자료

그렇다면 근로빈곤층의 빈곤진입과 빈곤탈출의 경로와 설명변수는 어떻게 설정할 수 있는가. 아래 [그림 5-23]은 빈곤진입·빈곤탈출 경로를 설정하고, 해당 경로별 결정요인을 설명하고 있다. 참고로 이 그림은 빈곤지위를 소득변화와 가구규모의 변화라는 두 가지 측면에서 설명하고 있다.

먼저 가구소득의 변화는 근로소득, 재산소득, 이진소득의 변화에 의해 영향을 받게 된다. 근로소득 변화는 취업가구원의 소득변화와 취업가구원의 증감에서 그 원인을 찾을 수 있다. 그리고 취업가구원의 소득변화는 종사상지위의 변화에 의해 발생할 수 있는 것으로 가정하였다. 참고로 아래 그림에서 검게 처리된 항목은 해당 변화를 측정할 수 있는 중요한 설명변수라고 말할 수 있다. 또한 빈곤가구 해당 여부는 가구원 수의 변화에 의해 영향을 받는다. 아래 그림의 상단에 위치한 가구규모 변화는 해당 가구의 빈곤지위를 판별하는 빈곤선을 변화시킨다. 예를 들면, 가구원의 유입은 적용되는 빈곤선을 상향 이동시켜 가구소득의 변화가 없는 가구를 빈곤가구로 판정하는 경우가 존재하며, 반대로 가구원의 이탈은 가구소득의 변화가 없더라도 빈곤탈출가구로 판정하게 하게 한다.

이 점에서 빈곤진입 및 빈곤탈출과 관련해서는 소득요인과 가구요인을 구분하여 결정요인을 파악하는 것이 중요하다고 말할 수 있다.

[그림 5-23] 빈곤진입/탈출의 결정요인



이제 빈곤진입 및 빈곤탈출가구의 특성을 보면 아래 <표 5-14>과 같다. 먼저 임금근로자 수는 빈곤탈출가구가, 미취업가구로 전락한 가구는 빈곤진입가구가, 기초보장 수급경험은 빈곤탈출가구가 더 큰 비중을 차지하는 것으로 나타나고 있다. 또한 가구주가 여성인 비율은 빈곤탈출가구, 평균연령은 빈곤탈출가구가, 고학력자 또한 빈곤탈출가구가 빈곤진입가구에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있다. 반면 중질환자는 빈곤진입가구에 다소 높게 분포하고 있다. 순자산은 빈

곤탈출가구가 감소 폭이 크고, 근로소득과 사적이전소득은 빈곤탈출가구에서 증가폭이 크며, 공적이전소득은 전반적으로 감소하였으나 빈곤탈출가구의 감소 폭이 상대적으로 크게 나타났다.

〈표 5-14〉 빈곤진입 및 빈곤탈출가구의 특성

(단위: %, 명, 세(歲), 만원)

			빈곤진입가구	빈곤탈출가구
가구 특성	지역구분	대도시	34.6	44.0
		중소도시	17.1	30.8
		농어촌	48.2	25.2
	가구원수 변화 (평균값)		-0.1277	-0.0986
	임금근로자수 변화(평균값)		0.1181	0.5946
	가구 취업상태	취업→미취업 가구	22.7	20.3
		기타 가구	77.3	79.7
기초보장 수급경험	있음	16.8	19.6	
	없음	83.2	80.4	
가구주 특성	성별	여성	28.1	30.8
		남성	71.9	69.2
	연령 (평균값)		50.7	51.5
	학력	중졸이하	61.2	60.8
		고졸	32.4	29.7
		전문대졸 이상	6.4	9.5
	중질환	있다	39.7	34.2
없다		60.3	65.8	
자산소득 특성	순자산 변화 (백만단위 평균값)		-1.7699	-4.2305
	근로소득 변화 (평균값)		-31.4386	54.0399
	사적이전소득 변화 (평균값)		0.1117	8.7125
	공적이전소득 변화 (평균값)		-0.2913	-0.6695

자료: 한국보건사회연구원(2003~2003), 『저소득층 자활사업 실태조사』, 패널화된 원자료

근로능력자를 보유한 가구의 빈곤지위 변화에 영향을 미치는 요인은 앞서 언급한 바와 같이, 가구소득의 변화와 가구규모의 변화라는 측면에서 검토해 볼 필요가 있다. 이 두 가지 요인은 각 가구의 빈곤지위 변동에 영향을 미치는 가장 주된 요인으로 모형의 전체 설명력을 크게 향상시키는 것으로 나타나고 있

다. 따라서 이 두 가지 변수를 설명변수로 투입하여 분석을 진행하였다.

먼저 빈곤진입가구의 빈곤결정요인을 살펴보기로 하겠다. 빈곤진입가구란 첫 번째 조사시점에는 빈곤하지 않았으나, 두 번째 조사시점에는 빈곤한 것으로 나타난 가구를 지칭하는 것이다. 여기서 빈곤여부 판정은 <공공부조전 경상소득>에 해당 년도 최저생계비를 적용하였다.

아래 <표 5-15>는 비빈곤층의 빈곤진입 결정요인과 관련해서 다음과 같은 결과를 보여주고 있다. **가구특성**과 관련된 설명변수를 보면, 지역변수는 빈곤진입에 유의미하는 영향을 미치지 않는 것으로 나타나며, 가구원수의 증가는 빈곤진입에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 반면에 임금근로자수의 증가는 빈곤진입을 억제하는 것으로 나타나고 있다. 그리고 가구가 취업자 가구에서 미취업자가구(취업자 =0)로 바뀌는 경우, 빈곤상태에 빠질 확률이 높아지는 것으로 나타나고 있다. 또한 기초생활보장제도의 수혜경험은 빈곤진입을 억제하는 효과를 나타내는 것으로 나타나고 있다.

위의 분석에서 흥미로운 것은 가구규모 변화에 따른 빈곤선의 변화가 빈곤진입에 유의미한 영향을 미치고 있다는 점이다. 실제로 가구규모에 따른 빈곤선의 변화가 해당 가구에 미치는 영향은 적지 않다고 말할 수 있다. 2002년과 2003년 패널조사 자료에서 가구원 수가 감소하여 빈곤선이 하향 조정된 가구비율은 10.3%, 가구원 수가 증가하여 빈곤선이 상향조정된 가구비율은 8.6%로 파악되었다. 그리고 전자의 경우는 빈곤선이 평균 -21만 9천원 감소하였고, 후자는 빈곤선이 26만 9천원 증가한 것으로 나타나고 있다.

또한 **가구주 특성**과 관련된 설명변수를 보면, 가구주의 성별은 빈곤진입에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타나고 있다. 이는 기존의 정태적 빈곤결정요인 분석에서 가구주가 여성인 경우 남성에 비해 유의미한 영향을 나타내지 않는 것으로 분석되었던 것과 유사한 결과이다. 이에 비해 가구주의 연령이 증가할수록 빈곤진입 확률은 높아지는 것으로 나타나고 있다. 그리고 대부분의 모형에서 나타났던 것처럼 가구주의 학력은 빈곤진입에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 즉, 학력이 낮을수록 빈곤상태에 빠질 확률이 높다는 것을 의미하는 것이다. 끝으로 가구주가 중질환이 있는 경우에도 비빈곤에서

빈곤상태로 진입할 확률이 높아지는 것으로 나타나고 있다.

빈곤진입 결정요인 분석과 관련해서 가장 쉽게 생각해 볼 수 있는 것은 가구 소득의 변화이다. 여기서 가구소득은 근로소득, 재산소득, 이전소득 등으로 구성된다. 하지만 재산소득은 빈곤진입에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타나고 있다. 이는 본 분석대상이 2002년 시점에서 중위소득의 60%이하인 저소득 계층을 대상으로 빈곤지위 변동 결정요인을 파악하고 있기 때문이다. 반면에 근로소득과 이전소득은 빈곤진입을 억제하는 효과를 나타내고 있다. 그리고 사적 이전소득과 공적이전소득 또한 빈곤진입을 억제하는 효과를 나타내고 있다.

그 밖에도 순자산의 변화를 고려해 볼 수 있는데, 아래 <표 5-15>는 순자산의 변화가 빈곤진입에 미치는 영향은 유의미하지 않은 것으로 나타나고 있다. 순자산이란 가구총자산에서 부채를 제외한 금액으로 지속적인 경제활동을 통해 부채규모를 감소시킨 경우에도 반응하게 된다.

위에 언급했던 근로능력가구의 빈곤진입 결정요인은 각 설명변수의 승산비율을 고려해 보면, 아래와 같이 정리할 수 있다. 먼저 빈곤상태로의 진입은 가구 규모의 증가와 소득감소와 밀접한 관련이 있음을 알 수 있다. 따라서 가구원수가 증가하고 취업자 수가 감소하면 빈곤상태로 진입할 위험성이 크게 나타나는 것이다. 그리고 기초생활보장제도 등 공공부조제도가 빈곤상태로의 진입을 억제하는 효과가 있다는 점 또한 확인할 수 있다. 또한 이는 가구주의 학력이 높고, 질환이 없을 수록 빈곤진입확률이 감소한다는 것을 말해준다. 그리고 이러한 결과는 근로소득의 증가를 통해 확인할 수 있다.

〈표 5-15〉 근로능력가구의 빈곤진입 결정요인

		2002년 ~ 2003년 빈곤진입 결정요인 비빈곤가구 → 빈곤가구		
		B	S.E.	exp(B)
가구 특성	지역(1.대도시)			
	중소도시	-0.035	(0.253)	0.965
	농어촌	0.313	(0.271)	1.367
	가구원수 변화	1.646***	(0.184)	5.187
	임금근로자수 변화	-1.266***	(0.284)	0.282
	취업가구→미취업가구 기초보장 수혜경험(있음)	1.194*** -0.628**	(0.339) (0.249)	3.302 0.534
가구주 특성 (‘03년)	성별(여성)	0.169	(0.261)	1.184
	연령	0.064***	(0.012)	1.066
	교육 (1.전문대이상)			
	중졸이하	1.168***	(0.246)	3.216
	고졸	2.196***	(0.330)	8.985
	중질환(있음)	1.463***	(0.267)	4.317
자산/ 소득 변화	순자산 변화 (백만 단위)	-0.002	(0.001)	0.998
	근로소득 변화	-0.117***	(0.007)	0.890
	사적이전소득 변화	-0.132***	(0.011)	0.876
	공적이전소득 변화	-0.058***	(0.011)	0.943
Constant		-8.230***	(0.835)	0.000
Cases		293		
-2LL		1,774.789		
LR $\chi^2$		998.463		
Nagelkerke R <sup>2</sup>		0.625		
McFadden's R <sup>2</sup>		0.623		

주: \* = P < 0.1 ; \*\* = P < 0.05 ; \*\*\* = P < 0.01

자료: 한국보건사회연구원(2003~2003), 『저소득층 자활사업 실태조사』, 패널화된 원자료

이제 근로빈곤가구의 빈곤탈출에 영향을 미치는 결정요인에 대해 살펴보기로 한다. 아래 <표 5-16>은 근로능력자를 1인 이상 보유하고 있는 빈곤가구가 1년이라는 짧은 시간동안 어떠한 요인으로 빈곤에서 탈출할 수 있었는가를 설명해 주고 있다.

먼저 **가구특성**과 관련된 설명변수를 보면, 거주지역별 차이는 빈곤탈출에 유의미한 영향을 미치지 않음을 알 수 있다. 또한 가구원수의 증가는 빈곤탈출에 부의 효과를 나타내는 것으로 나타나고 있다. 이에 비해 임금근로자 수의 증가는 빈곤탈출에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 해당 설명변수의 승산비율을 살펴보면, 임금근로자가 1인 증가하는 경우, 빈곤상태에서 벗어날 확률은 약 1.567배 증가하는 것으로 해석할 수 있다. 반대로 취업가구에서 미취업가구로 전환하는 경우에는 빈곤탈출에 부정적인 영향을 미치게 된다는 점을 확인할 수 있다. 그리고 앞서 빈곤진입을 예방하는 효과를 보였던 기초생활보장 수혜경험은 빈곤탈출과 관련해서는 유의미한 영향을 미치지 않은 것으로 나타나고 있다.<sup>주58)</sup>

이어 **가구주 특성**을 나타내는 설명변수를 살펴보면 아래와 같다. 먼저 가구주가 여성인 경우, 빈곤진입과 관련해서 유의미한 결과를 보이지 않았으나 빈곤탈출에는 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 해당 설명변수의 승산비율을 보면, 가구주가 여성인 경우 남성에 비해 빈곤에서 탈출할 확률이 약 1.7배가량 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 가구주가 여성인 경우, 강한 근로의욕과 그에 따른 노력에 의한 것으로 해석할 수 있다. 실제로 기존 자활사업의 경험에 비추어 볼 때, 여성가장의 참여율이 높고, 이들의 사업성과와 만족도가 높다는 것을 알 수 있다. 그리고 연령이 높을수록 빈곤탈출확률이 높은 것으로 나타나고 있으나, 그 승산비율은 매우 미미하다는 점을 알 수 있다. 또한 가구주의 학력은 앞서 빈곤진입에 영향을 미쳤던 것처럼 빈곤탈출과도 매우

주58) 현 기초생활보장제도의 각종 급여 관련 규정은 해당 가구를 최저생계비 이상으로 탈출시키는 효과가 미미하다고 알려져 있다. 그것은 근로유인이 미약한 상태에서 보충급여방식을 적용하고 있기 때문으로 판단된다. 그리고 위의 결과는 이러한 실태를 반영한 것으로 해석할 수 있다.

밀접한 관련성이 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 전문대 졸업 이상 학력자에 비해, 중졸이하 및 고졸학력자가 빈곤에서 탈출할 수 있는 확률이 낮다는 것으로 해석할 수 있다. 그리고 가구주가 중질환이 있는 경우에도 빈곤에서 탈출할 확률이 감소하는 것으로 나타나고 있다.

끝으로 **자산 및 소득특성**을 나타내는 설명변수를 살펴보면, 순자산의 증가가 빈곤탈출에 미치는 영향은 해석의 어려움이 있다. 이에 비해 근로소득, 사적이전소득은 그것이 증가할수록 빈곤탈출확률을 높이는 것으로 나타나고 있다. 흥미로운 것은 공적이전소득이 빈곤탈출에 미치는 영향이다. 앞서 공적이전소득의 증가가 빈곤진입을 예방하는 효과가 있었다면, 빈곤탈출과 관련해서는 음의 관계를 갖기 때문이다. 하지만 이 사항에 대해서는 좀더 신중한 해석이 필요할 것이다. 즉, 공적이전소득의 증가가 빈곤탈출을 억제하는 것으로 해석하기 보다, 빈곤탈출가구는 근로소득이 증가하여 공적이전소득이 감소하기 때문에 음의 관계가 성립하기 때문이다. 하지만 이것이 근로빈곤층에 대한 현 급여제도가 바람직하다고 말하는 것은 아니다. 근로빈곤가구에 소득 중 현물급여나 각종 수당 그리고 근로장려금 등 공적이전소득이 증가함으로써 근로빈곤층이 근로활동에 더욱 매진하여 빈곤에서 탈출할 수 있게 하는 것이 더욱 바람직한 제도일 수 있기 때문이다.

위의 근로빈곤가구 빈곤탈출 결정요인에 대한 분석결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 취업자 수 증가 없는 가구원 수 증가는 빈곤탈출을 어렵게 할 위험성이 크다는 점이다. 이는 근로빈곤층에 대한 탈빈곤 지원정책이 해당 가구 미취업가구원의 취업촉진을 기본방향으로 설정해야 할 필요성을 말해준다. 또한 여성가장의 높은 근로의욕과 국내외의 자활사업 경험에 비추어 볼 때, 여성가장을 일차적인 지원대상으로 설정할 필요가 있다. 그리고 저학력자의 빈곤탈출 잠재력을 높이기 위한 효과적인 정책개발이 필요하다는 점을 알 수 있다. 그리고 근로빈곤가구의 빈곤탈출을 촉진하기 위해서는 공공부조제도 등의 급여체계를 근로유인형 제도로 개편해야 한다는 점을 확인할 수 있다.

〈표 5-16〉 근로빈곤가구의 빈곤탈출 결정요인

		2002년 ~ 2003년 빈곤탈출 결정요인 빈곤가구 → 비빈곤가구		
		B	S.E.	exp(B)
가구 특성	지역(1.대도시)			
	중소도시	-0.025	(0.117)	0.976
	농어촌	0.220	(0.140)	1.246
	가구원수 변화	-0.650***	(0.079)	0.522
	임금근로자수 변화	0.449***	(0.085)	1.567
	취업가구→미취업가구 기초보장 수혜경험(있음)	-0.357**	(0.161)	0.700
가구주 특성	성별(여성)	0.575***	(0.126)	1.777
	연령	0.039***	(0.006)	1.040
	교육 (1.전문대이상)			
	중졸이하	-0.533***	(0.128)	0.587
	고졸	-0.483***	(0.186)	0.617
자산/ 소득 변화	중질환(있음)	-0.292**	(0.133)	0.747
	순자산 변화 (백만단위)	-0.006***	(0.001)	0.994
	근로소득 변화	0.030***	(0.002)	1.031
	사적이전소득 변화	0.077***	(0.005)	1.080
	공적이전소득 변화	-0.013**	(0.005)	0.987
Constant		-4.344***	(0.384)	0.013
Cases		293		
-2LL		3,688.816		
LR $\chi^2$		1,144.886		
Nagelkerke $R^2$		0.431		
McFadden's $R^2$		0.310		

주: \* =  $P < 0.1$  ; \*\* =  $P < 0.05$  ; \*\*\* =  $P < 0.01$

자료: 한국보건사회연구원(2003~2003), 『저소득층 자활사업 실태조사』, 패널화된 원자료

## 제 6 장 결 론

### 제 1 절 연구결과의 정책적 함의

본 연구에서는 근로빈곤층 문제의 소득·고용실태와 발생원인을 살펴보았다. 그렇다면 이 연구가 주는 이론적 또는 정책적 함의는 무엇인가. 그것은 아래와 같이 정리할 수 있다.

첫째, 한국사회에서 근로빈곤층 개념이 매우 다양한 특성을 가진 집단을 포괄할 수 있는 개념적 재구성을 필요로 한다는 점을 지적하였다. 기존의 근로빈곤층 개념이 취업빈곤층이나 경활빈곤층 개념과 동일시되었다면, 향후 근로빈곤층 개념은 그 외연을 확대하여 근로능력을 가진 노동인구, 또는 <감춰진 노동인구>(hidden labor force)에 주목해야 하는 것이다. 여기서 감춰진 노동인구에 주목해야 하는 이유는 근로빈곤층 내부의 취업상태 변화가 매우 큰 폭으로 이루어지고 있어서, 취업여부에 따른 개념만으로는 현실에 존재하는 근로빈곤층을 사각지대로 남겨두지 않을 수 없기 때문이다. 더욱이 1990년대 후반이후 다양한 근로빈곤층 지원정책이 실시됨에 따라 근로빈곤층의 정책적 외연이 확대되고 있는 현실을 감안하면, 근로빈곤층 개념은 보다 정교화 되어야 할 것이다.

둘째, 근로빈곤층에 대한 이해는 외국 근로빈곤층과의 비교를 전제해야 한다는 점을 강조하였다. 앞서 외국 근로빈곤층과의 비교를 통해 언급하였던 것처럼, 한국 근로빈곤층은 외국 근로빈곤층과 상이한 환경에 처해 있으며, 구성상의 특성 또한 상이하다. 즉, 한국 근로빈곤층의 구성이 미국과 유럽 근로빈곤층의 중간적 형태(임금근로빈곤층, 비임금근로빈곤층, 미취업빈곤층의 고른 분포)를 취하고 있다는 점은 매우 중요한 시사점을 갖는다. 전통적으로 근로빈곤층과 관련해서 추진되었던 각론적 정책이 각국의 고유한 사회경제여건에서 비롯되었다는 점을 감안하면, 한국의 근로빈곤층 지원정책은 선택과 집중의 전략

이상으로 다양한 집단 간의 형평성을 고려해야 할 것이다. 예를 들면, EITC와 같은 제도는 임금근로빈곤층이 근로빈곤층의 다수를 점하며, 공급중심의 접근이 유연화된 노동시장과 조우함으로써 효과적으로 작동할 수 있을 것이다. 또한 사회적 일자리 창출정책은 시민사회가 성숙되어 있고 미취업근로빈곤층이 다수를 점하는 경우에 보다 실효성이 있을 것이다. 그러나 한국의 근로빈곤층은 구성 자체에서 큰 차이를 보이며, 사회경제적 여건 또한 크게 다르다. 이 점에서 한국의 근로빈곤층 지원정책이 일종의 ‘잡종성(雜種性)’을 갖는 것은 당연한 일일지 모른다. 물론 달리 생각해 보면, 현재 취해지는 각종 정책은 한국 근로빈곤층의 특성을 규정할 수도 있다. 하지만 그로 인해 예상되는 최악의 시나리오는 숲을 보지 못하고 정책을 추진하는 동안, 근로빈곤층의 운명이 특정한 방향으로 고착화 되는 것이다. 이는 근로빈곤층 지원정책이 사회체제 전체의 발전방향에 대한 고민에서 출발해야 한다는 것을 의미한다. 이는 마치 1990년대 중반 유럽통합과 관련해서 ‘사회적 유럽’(Social Europe) vs ‘자유 유럽’(Liberal Europe)을 둘러싼 논쟁과 유사한 의미를 갖는다.

셋째, 한국 근로빈곤층에 대한 지원은 최근 심화되고 있는 경제양극화의 관점에서 이해되어야 한다. 앞서 실태분석을 통해 확인할 수 있었던 것처럼, 2003년으로 접어들며 각종 소득분배지표가 악화되는 양상을 나타내고 있다. 특히 상하위계층간 소득격차는 외환위기 직후의 그것과 유사한 수준으로 악화되고 있는 것처럼 보인다. 그리고 그 저변에는 ‘중층적 양극화’ 현상이 도사리고 있다. 최근의 양극화 현상은 일부 빈곤층의 문제가 아니라, 사회영역 전반에 걸쳐 사양산업과 성장산업 간, 임금노동자와 자영업자 간, 정규직 노동자와 비정규직 노동자 간, 개발된 지역과 낙후된 지역 간 양극화가 중첩된 것이기 때문이다. 그리고 이러한 중층적 양극화 속에서 근로빈곤층은 다양한 형태로 나타나게 된다. 영세사업체의 노동자에게서, 고용불안과 저임금에 시달리는 비정규직 노동자에게서, 장기실업자에게서, 자영업자에게서, 그리고 낙후된 지역에 거주하는 근로자에게서 다양한 모습의 근로빈곤층을 발견하게 되는 것이다. 그렇다면 양극화 문제는 근로빈곤층 지원정책과 관련해서 어떠한 의미를 갖는가. 노동하는 자의 빈곤은 자신과 그 가족의 미래를 위태롭게 할 뿐 아니라, 사회통합성을

약화시켜 우리사회의 미래를 위태롭게 한다. 그리고 양극화는 자원의 불공정한 배분을 통해 이러한 위험을 더욱 증폭시킨다. 이 점에서 근로빈곤층 지원정책은 경제양극화에 대한 적극적인 대처에서 출발해야 한다.

넷째, 한국 근로빈곤층 문제와 관련해서 비임금근로자에게 주목해야 한다는 점을 지적하였다. 외국과 비교할 때, 한국의 근로빈곤층은 비임금근로자의 비중이 상대적으로 높다는 특징을 갖는다. 외국에 비해 전체 취업자 중 비임금근로자가 차지하는 비중이 크다는 점을 감안하면 자연스러운 현상이라고 말할 수 있다. 그럼에도 기존의 근로빈곤층 지원정책은 임금근로자만을 대상으로 설계·추진되는 양상을 보여 왔다. 빈곤층 근로자 중 많은 사람이 노동시장에서 양질의 일자리를 발견하지 못하고 차선책으로 자영업을 선택하는 상황에서 이들에 대한 연구와 정책은 정체상태에 놓여 있었던 것이다. 이 점에서 향후 근로빈곤층 지원정책은 비임금근로자, 특히 자영업자의 특성을 고려한 정책개발에 주력할 필요가 있다. 참고로 자영업자의 특성을 비정규직 근로자와 비교하면 다음과 같이 말할 수 있을 것이다. 임시·일용직근로자가 취업상태에 따라 급격한 소득의 등락을 보인다면, 비임금근로자는 취업상태의 변화는 적은 대신 계절적 요인 등으로 인한 소득의 등락을 경험한다. 전자가 동적(動的)이라면, 후자는 정적(靜的)인 특성을 보이는 것이다. 그리고 빈곤층 자영업자의 경우, 경쟁을 통한 노동시장 진입 잠재력이 매우 낮다고 말할 수 있다. 이 점에서 비임금근로자를 임금근로자로 전직하게 한다는 발상은 비임금근로자의 특성을 고려한 대상집단의 유형화를 전제해야 할 것이다.

다섯째, 근로빈곤층 문제에 있어 소득빈곤 외에도 자산불평등과 자산빈곤의 문제에 주목해야 한다는 점을 강조하고자 하였다. 자산은 소득의 축적물이며 빈곤예방장치(*poverty cushion*)라는 복합적 성격을 갖고 있다. 하지만 우리사회에서 자산불평등은 매우 심각하며, 자산을 모두 매각하더라도 몇 개월의 생활비조차 조달하기 힘든 계층이 상당수에 이르고 있다. 그리고 자산빈곤은 근로빈곤층의 불안정한 취업상태를 고려할 때, 좀처럼 개선될 여지를 발견하기 힘들다. 특히 자산의 핵심이라 할 수 있는 주택과 관련해서 근로빈곤층의 욕구는 매우 크지만, 그들의 기존 자산과 월평균 저축액 등을 고려하면 주택마련이 용

이하지 않은 것으로 판단된다. 이는 근로빈곤층이 <노동과 저축>을 통해 자산을 형성하기란 매우 힘들며, 별도의 정책적 지원이 필요하다는 것을 의미한다. 하지만 근로빈곤층 자산형성에 대한 정책적 지원은 다음 두 가지 사항을 검토해야 한다. 먼저 근로빈곤층 중 어느 집단이 자산축적 여력을 갖고 있는지 파악해야 하며, 이어 어떠한 지원방식이 근로빈곤층의 근로의욕을 고취시킬 수 있는지 파악해야 할 것이다.

여섯째, 근로빈곤층의 취업잠재력(*employability*)에 대한 엄밀한 평가, 또는 근로빈곤층의 다양한 특성을 반영한 *Mapping* 작업이 필요하다는 점을 강조하고자 하였다. 노동공급의 측면에서 보면, 근로빈곤층 중 상당수가 일반 근로능력자에 비해 만성질환 등에 시달리는 경우가 많으며, 학력, 취업경험, 직업기술 등에서도 경쟁력이 취약하다는 점을 알 수 있다. 이는 근로빈곤층 실태변화에 대한 분석을 통해 확인하였던 것처럼, 그들 대부분이 경기변화에 민감하게 반응한다는 것을 말해준다. 이들은 노동시장 내에서 굳건하게 뿌리를 내리지 못하고 있으며, ‘가장 늦게 채용되고, 가장 먼저 해고되는’ 특성을 보이고 있는 것이다. 그러나 근로빈곤층 모두 취업잠재력이 취약하다고 말하기는 힘들 것이다. 그들 중 일부는 지속적으로 취업상태가 나아지고 소득도 증가하는 현상을 보이기 때문이다. 실제로 2002년에서 2003년 한 해 동안 저소득층 근로자의 약 35%가 빈곤에서 비빈곤으로 또는 비빈곤에서 빈곤으로의 계층이동을 한 것으로 나타나고 있다. 따라서 근로빈곤층 지원정책은 그들의 다양한 특성, 특히 취업잠재력을 고려한 대상집단 선정에서 출발해야 할 것이다.

## 제 2 절 정책제안

현재 근로빈곤층 지원정책이 당면해 있는 가장 큰 문제는 빈곤 및 근로빈곤의 문제가 발생하는 메커니즘에 대한 종합적인 이해와 대책의 마련이라고 말할 수 있다. 각론적 정책을 추진하더라도 근로빈곤이 발생하는 메커니즘에 대한 이해를 전제로 종합적인 대책을 수립하고, 그에 따라 세부 정책의 우선순위를

설정하여 적절한 자원배분을 해야 한다는 것을 의미한다. 이는 다양한 지원정책이 서로 상충되거나 중복되는 문제점을 해소하며, 지원에 따른 성과를 극대화하는데 필요한 전제조건인 것이다.

또한 근로빈곤의 문제는 지역간 불균등발전이라는 관점에서 다루어져야 한다. 우리나라에서 빈곤문제는 지역간 심한 불균등현상을 나타내는 것으로 추정되나, 지역빈곤율에 대한 기초적인 통계조차 발표되지 않고 있다. 그리고 빈곤문제의 원인과 양태는 지역별로 큰 차이를 보임에 비해, 지원정책은 전국 단위에서 획일적으로 설계·추진되는 양상을 나타내고 있다. 이러한 상황에서 각종 복지정책의 지방이양은 매우 바람직한 일이라고 말할 수 있다. 하지만 이는 지역사회 빈곤문제의 양태에 대한 이해와 재정자립도에 따른 자원배분, 그리고 정책평가체계 등을 전제로 이루어져야 할 것이다. 이 글에서는 이를 빈곤문제에 대한 공간적 이해(*Spatial Mapping*)라고 명명하고 있다.

따라서 본 절에서는 <근로빈곤층 생산 메커니즘>의 각 층위(또는 영역)별 정책제안과 <근로빈곤층의 하위집단별> 정책제안으로 구분하여 기술할 것이다. 그리고 복지정책의 분권화 추세에 따른 대처방안으로 빈곤문제의 지역성을 나타내는 *Spatial Mapping* 방식의 연구가 필요하다는 점을 제안하고자 한다.

### 1. 분야별 정책제안

앞의 [그림 2-5]에서 근로빈곤층이 발생하는 사회적 층위를 ① 산업부문, ② 노동시장, ③ 사회보장체계 등으로 구분하였다. 이 각각의 사회적 층위는 근로빈곤을 생산하는 연쇄적 고리이면서 독립된 영역을 가진 하위체계라고 말할 수 있다. 이는 이 각각의 층위에서 근로빈곤을 야기하는 원인을 통제하지 못한다면, 개인에 대한 지원정책이 효과를 나타내기 힘들다는 것을 의미한다. 예를 들면, 노동수요가 없는 상황에서 근로빈곤층의 노동시장진입을 촉진하는 정책은 성과를 나타내기 힘들 것이다. 마찬가지로 사회보장체계에 대한 지출확대 없이 소득분배구조를 개선하기란 용이하지 않을 것이다. 이 점에서 근로빈곤층 지원정책을 논의함에 있어 사회층위별 접근은 매우 중요한 것이다.

### 가. 고용창출 친화적 산업의 육성

근로빈곤층 문제뿐 아니라 경제양극화 해소를 위해서도 <양질의 일자리>(decent jobs)를 창출할 수 있는 산업 및 업종의 개발이 필요하다. 산업부문에서 기업의 국제경쟁력이 감소하고 양질의 일자리가 감소한다면, 사후적으로 실업자나 고용불안계층을 지원하는 정책의 효과는 제한적일 수밖에 없다. 이 점에서 양질의 일자리를 창출하는 산업정책은 매우 중요한 의미를 갖는다. 특히 산업부문간의 생산성 및 고용창출 잠재력의 편차를 이해하는 것 또한 중요하다. 일부 산업에서 생산성이 증가해도 그것이 고용으로 이어지지 않거나, 사양산업이 실직이나 불완전고용을 증가시키는 상황은 현실적으로 존재하기 때문이다. 그리고 이것이 최근 언급되고 있는 소득양극화의 주요한 원인 중 하나인 것이다.

따라서 <양질의 일자리>를 할 수 있는 산업을 개발육성하는 것은 양극화 해소를 위한 최우선 정책과제라고 말할 수 있다. 하지만 문제는 어떠한 산업부문을 어떠한 원칙과 방식에 따라 육성할 것인가 하는 점이다. 기존의 성장산업을 논외로 한다면, 사업서비스부문과 사회서비스부문이 생산성과 고용창출의 측면에서 큰 잠재력을 갖는다고 말할 수 있을 것이다. 그러나 산업 및 업종별로 지원의 원칙과 방식이 동일하기는 힘들 것이다. 예를 들면, 사회서비스부문은 시장의 수요를 통해 성장하는데 한계가 있으며, 서비스의 성격 또한 수익성 이상으로 공익성이 중시된다는 점에서 지원방식에 있어 업종 간 차별화가 이루어져야 할 것이다.

### 나. 노동시장정책의 강화

앞서 산업부문에서 양질의 일자리 창출의 필요성을 강조하였지만, 그것만으로 경제양극화나 빈곤문제를 해결하기는 힘들 것이다. 이는 성장이 이루어지면 자동적으로 *trickle down effect*가 나타날 것으로 기대하기에 무리가 있다는 것을 의미한다. 그 이유는 성장의 결실이 사회 전반에 고르게 배분되지 않는 메커니

증이 존재하기 때문이다. 그것은 대기업과 중소기업간 종속구조, 비정규직 채용의 확산, 조세제도 등 매우 다양한 측면에서 생각해 볼 수 있다.

노동시장의 구조로 인해 근로빈곤층이 발생하는 것을 억제하기 위해서는 ① 부적절한 비정규직 고용관행에 대한 최소한의 정책적 조절(*regulation*)과 ② 고용지원 서비스의 보장성 확대가 선행되어야 한다.

첫째, 비정규직고용이 무분별하게 확산되는 것을 억제할 수 있도록 비정규직 채용에 따른 유인을 최소화하는 정책을 도입해야 한다. 물론 중소기업을 중심으로 비정규직이 발생하는 경영여건 자체를 부인하기는 힘들다. 따라서 이 주장의 핵심은 비정규직 채용을 근원적으로 금지하는 것이 아니라 인건비 절감을 통해 수익을 실현하려는 목적으로 비정규직을 남용할 수 없도록 동일직무에 대해 정규직과 동일한 임금을 적용하는 정책의 도입 등을 강구할 필요가 있다는 것을 의미한다. 이는 빈곤층 임금근로자 대부분이 비정규직근로자라는 점에 서<sup>59)</sup> 근로빈곤층의 양산을 억제하는 의미를 가질 뿐 아니라, 근로자간 임금 격차를 줄여 소득양극화를 해소하는데 중요한 기능을 하게 될 것이다.

둘째, 취업과 인적자본개발을 촉진하는 고용지원정책을 강화해야 한다. 실직자에 대해서는 노동시장으로의 재진입을 촉진하는 정책을 강화하고, 인적자본개발이 필요한 비숙련근로자에 대해서는 직업훈련 등을 강화해야 하는 것이다. 하지만 현재 취업알선체계와 인적자본개발정책은 이러한 기능을 제대로 수행하지 못하고 있는 것처럼 보인다. 각종 실태조사 결과에서 근로빈곤층 중 고용안정센터를 이용한 경험이 있는 집단의 비중이 미미하다는 점이 이를 말해주는 것이다. 특히 인적자본개발은 그 지원대상이 제한적이라는 점에서 보장대상을 확대하는 노력이 필요하다. 현재 고용지원사업을 임금근로자 중 고용보험가입자에게 국한하는 것은 비정규직 근로자나 비임금근로자의 취업 또는 전직 가능성을 봉쇄한다는 점에서 시급히 개선해야 할 사항이라고 판단된다. 그리고 이러한 서비스가 지역노동시장의 수요에 맞게 제공되기 위해서는 전달체계의 지

주59) 실업자나 저임금근로자라고 해서 그들 모두 근로빈곤층인 것은 아니다. 실업자나 저임금근로자라도 그가 부소득원인 경우에는 가구총소득이 빈곤선을 넘어서 빈곤층으로 분류되지 않기 때문이다. 하지만 반대로 빈곤층 임금근로자의 대부분은 저임금근로자이다.

역화가 필요하다고 말할 수 있다.

#### 다. 소득재분배를 위한 사회지출의 확대

최근 경제양극화에 대한 우려의 목소리가 높아지는 상황에서 사회안전망 확충에 따른 재정부담이 중요한 정책현안이 되고 있다. 그리고 그 저변에는 현 조세부담률이 OECD국가들에 비해 크게 낮지 않은 상황에서 조세부담을 증가시켜 사회보장 예산을 확보하는 것이 용이하지 않다는 생각이 자리하고 있다. 실제로 2002년 한국의 조세부담률은 GDP의 22.7% 수준으로 OECD 국가 평균 부담률인 26.6%에 비해 크게 낮지 않은 것으로 나타나고 있다. 이 점에서 단순한 조세부담의 증가는 실현 가능성이 낮다고 말할 수 있다.

그렇다면 어떠한 방법으로 사회안전망 확충에 필요한 재원을 조성할 수 있는가. 그와 관련해서는 ① 조세제도의 개편을 통한 방법, ② 국가예산의 정책영역별 재분배를 통한 방법, ③ 사회보장제 등을 신설하는 방법이 있을 수 있다.

첫째, 조세제도의 개편은 소득계층별 조세부담률을 고려해야 한다는 것이다. 앞서 살펴보았던 것처럼, 외환위기이후 소득계층별 조세부담률은 상위소득계층에서는 감소하는 추세를, 하위소득계층에서는 증가하는 추세를 나타내고 있다. 이는 현재의 조세제도가 소득재분배를 위한 재원마련에 긍정적인 영향을 미치는 것이 아니라, 부정적인 영향을 미칠 위험이 있음을 말해준다. 따라서 조세제도 개편의 기본방향은 사회적 합의를 전제로 소득계층별 조세부담률을 조정하는 작업에서 출발해야 할 것이다.

둘째, 국가 재정지출의 분야별 투입량을 조정하는 것이다. 전체 재정지출에서 보건·복지 분야 지출비율을 보면, 한국의 보건·복지지출은 전체 재정지출의 21.8%에 불과한 반면, OECD 국가의 평균 지출수준은 51.2%에 이르는 것으로 나타나고 있다. 이는 향후 복지지출에 대한 재정지출을 확대해야 한다는 것을 말해준다. 물론 복지 분야에 대한 재정지출 확대가 경제 전반에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 주장도 존재한다. 하지만 복지지출의 내용과 방식에 따라 경제와 선순환 효과를 가질 수도 있을 것이다. 가령 사회서비스 공급확대를 통해

일자리를 창출하고 저소득층의 지출을 절감하는 정책설계도 가능한 것이다. 이 점에서 SOC 분야 등에 투입된 자원 중 일부를 단계적으로 사회보장분야에 투입하는 것은 매우 중요한 과제라고 말할 수 있다.

셋째, 장기적으로 사회보장제 신설방안을 검토하는 것이다. 사회보장제를 포함하여 한국과 OECD의 조세부담률을 비교해 보면, 한국의 조세부담률이 상대적으로 낮은 수준임을 알 수 있다. 이는 사회안전망 구축과 관련해서 기존의 재원을 재분배하는 방식을 넘어 사회보장제를 신설하여 안정적인 재원을 확보하는 방안을 검토할 필요가 있다는 점을 의미한다. 사회보장제 신설은 현재 사회보험 등 각종 사회안전망이 취업상태 및 종사상지위에 따라 보장에 큰 어려움이 있다는 점을 감안하면, 전 국민을 위한 사회보장체계 구축방안으로 시사점이 크다고 판단된다.

#### 라. 사회보험 관리·운영체계의 강화

사회보험제도는 우리사회에서 노후소득보장, 의료보장, 실직에 따른 소득보장, 산업재해에 따른 소득보장 등을 담당하는 일차적 사회안전망으로 자리잡아가고 있다. 하지만 그것은 끊임없이 사각지대 또는 미가입자의 문제로 논란에 휩싸이고 있다. 물론 이러한 논란은 제도정착과정에서 경험할 수 있는 시행착오일 수 있다. 하지만 사회보험제도의 적용에 어려움이 큰 비임금근로자의 비중이 외국에 비해 상대적으로 높고, 임금근로자 중에서도 비정규직 근로자가 증가하는 것은 사회보험제도의 안정화를 저해하는 요인이라고 말할 수 있다.

앞서 한국 근로빈곤층의 취업상태가 비임금근로자의 비중이 크고, 임금근로자 중에는 비정규·저임금근로자의 비중이 크며, 비임금근로자 중에는 영세자영업자와 무급종사자의 비중이 크다는 점을 지적하였다. 그리고 이들의 사회보험 미가입률은 매우 높게 나타나고 있다. 이는 단기적으로는 근로빈곤층이 실직 및 산재위험에 대한 소득보장으로 배제되어 있고, 장기적으로는 노후소득보장의 사각지대에 놓일 위험성이 크다는 것을 말해준다. 따라서 사회보험제도는 근로빈곤층에 대한 보호를 확대하는 방안을 강구해야 한다.

첫째, 근로빈곤층의 대다수를 차지하는 비정규직 근로자와 영세자영업자의 가입자격과 보험료 연체에 따른 조치를 탄력적으로 개편해야 한다. 현재의 연금제도는 비정규직 또는 저임금 근로자가 대다수를 차지하는 근로빈곤층의 가입과 자격유지가 용이하지 않다. 이들은 고용과 소득이 불안정하여 보험료를 안정적으로 납부하는 것이 용이하지 않기 때문이다. 더욱이 연체된 보험료를 일시에 납부하는 것 또한 용이하지 않을 것이다. 이 점에서 점증하는 근로빈곤층의 노후소득보장을 위해서는 현행 연금제도에서 가입자격과 보험료 연체에 따른 제재를 탄력적으로 유지하는 방안을 강구할 필요가 있다고 판단된다.

둘째, 5인 이하 사업장을 중심으로 저임금근로자 및 비정규직 근로자의 고용보험 가입을 지속적으로 확대해야 한다. 앞서 살펴보았던 것처럼, 근로빈곤층의 고용보험 가입률은 매우 낮게 나타나고 있다. 이는 고용불안과 저임금에 시달리는 임금근로자들이 실직에 처할 경우, 별다른 생계유지 방안이 없다는 것을 의미한다. 따라서 임금근로자의 빈곤화를 예방하는 일차적인 방법은 고용보험 가입률을 높이는 것이다. 특히 5인 이하 소규모사업장에 종사하는 근로자에 대한 보험가입률을 높이는 방안이 필요할 것이다.

물론 고용보험 가입률을 높인다 하더라도 근로빈곤층의 실직 후 소득보장 문제가 모두 해결되는 것은 아니다. 실업급여는 보험가입기간에 따라 수급기간이 결정된다는 점에서 장기실업자에 대한 소득보장에 한계가 있기 때문이다. 이 점에서 실업부조나 근로빈곤층 대상 공공부조제도가 필요한 것이다. 여기서 실업부조가 개인단위의 실직자 또는 고용보험 가입 전직 실업자를 대상으로 한다면, 근로빈곤층 대상 공공부조제도는 가구단위에서 근로능력을 가진 빈곤층과 그 가구원 전체를 포괄할 수 있다는 점에서 차이가 있다. 그리고 우리사회는 제한적인 형태나마 후자의 길을 선택하고 있다.

셋째, 산재보험과 관련해서는 근로빈곤층의 대부분을 차지하는 비정규직 근로자와 영세자영업자의 가입을 허용하는 방안이 필요하다. 특히 영세자영업자는 자신의 노동을 통해 생계를 영위하고 있다는 점에서 산재보험 가입대상으로 포함시키는 것이 바람직하다. 결론적으로 산재보험은 근로능력 상실 등의 위험에 대비한 소득보장제도라는 점에서 저임금근로자가 산재로 인해 빈곤화되는

것을 예방하고, 근로빈곤층이 산재로 인해 극심한 빈곤과 가족해체 등의 위협에서 벗어나게 하는데 목적이 있다는 점에 주목해야 할 것이다.

넷째, 건강보험은 전 국민을 대상 가입률이 매우 높다는 점에서 개편방안의 중심이 급여항목의 확대와 증질환에 대한 치료비 지원 확대에 맞추어져야 한다. 이는 건강보험이 질환으로 인해 많은 가구가 빈곤화되는 것을 예방하며, 기존의 빈곤가구가 치료비 부담으로 인해 더욱 빈곤화되는 것을 방지하는 기능에 초점을 두어야 할 것이다. 특히 근로빈곤층은 취업하는 경우, 건강보험에 가입할 수 있어 의료급여에 의존하지 않을 수 있다는 점을 감안하면, 이들에 대해서는 건강보험의 보장수준을 내실화하는 방안이 필요할 것이다.

#### 마. 공공부조제도의 개편

한국사회는 사회보험 미가입률이 높고 근로자의 빈곤화를 억제할 다른 사회안전망이 취약한 상황에 놓여 있다. 이는 빈곤층 및 준빈곤층에 대한 소득보장이 전적으로 공공부조제도에 맡겨져 있음을 의미하는 것이다. 이 점에서 공공부조제도는 지출확대가 불가피하다고 말할 수 있다. 하지만 문제는 공공부조에 대한 지출확대와 관련해 많은 우려가 존재하는 상황에서 어떠한 방식으로 지출확대에 따른 할 것인가 하는 점이다. 이와 관련해서는 다음 몇 가지로 정책제안을 할 수 있을 것이다.

첫째, 공공부조제도가 지출확대에 따른 재정부담을 덜면서 빈곤층에 대한 보호를 확대하기 위해서는 제도의 분화 또는 전문화가 필요할 것이다. 공공부조제도가 보다 많은 빈곤층을 보호해야 한다는 것은 당연한 일이지만, 복지지출확대가 필요한 영역이 다양하다는 점을 감안하면, 공공부조제도 지출을 무한정 확대할 수는 없는 일이다. 그렇다면 빈곤층에게 필요한 욕구에 따른 급여를 실시할 수 있는 제도의 분화가 필요할 것이다. 생계, 주거, 의료 등 빈곤층의 다양한 욕구에 개별적으로 대응할 수 있는 개별급여체계를 도입함으로써 필요이상의 지원이나 중복지원에 대한 우려를 불식시켜야 하는 것이다.

둘째, 근로빈곤층 대상 공공부조제도의 확대분리가 필요하다. 앞서 언급하였

던 것처럼, 실업부조를 통해 근로빈곤층에 대한 소득보장을 하는 경우, 실직빈곤층 또는 고용보험가입 실직빈곤층에 국한되어 소득보장이 이루어지는 한계가 발생한다. 이는 개인단위의 소득보장으로서 비임금근로자나 미취업자를 제외할 뿐 아니라, 임금근로자가 없는 근로빈곤가구에 대한 소득보장에 한계가 있다. 이 점에서 기존의 기초생활보장제도를 분화 발전시키는 차원에서 실업부조의 기능까지 수행할 수 있는 제도를 도입해야 한다. 그리고 이들을 대상으로 자활사업과 같은 근로연계형 복지정책을 적용해야 한다.

하지만 기초생활보장제도를 분화 발전시키기에 있어 전체 빈곤층에서 근로빈곤층을 골라내는 방식은 바람직하지 않다. 실제 공공부조제도의 분화 발전은 장애인이나 노인 빈곤층 등 안정적인 소득보장이 필요한 취약계층에게는 관대한 급여를 실시하고, 이 제도를 통해 보호하기 곤란한 계층, 즉 근로빈곤층에게 근로활동과 관련된 지원을 집중하는 방식을 취하는 것이 바람직하다는 것을 의미한다.

셋째, 범주적 공공부조제도를 확대하여 빈곤층 및 취약계층이 복지제도의 혜택을 받을 수 있게 해야 한다. 현 기초생활보장제도를 통해 가구단위와 개인단위의 다양한 욕구를 모두 충족시키는 전략은 제도의 거대화라는 문제점을 낳는다. 이 점에서 각 가구의 추가지출요인을 결정하는 취약가구원에 대해서는 기존 범주적 공공부조제도를 신설 또는 개편하는 방안을 취해야 한다. 이는 경로연금, 장애수당 등을 확대하고, 아동수당 등을 도입하는 방안이 검토되어야 한다는 점을 의미한다.

#### 바. 사회서비스의 확대

최근 빈곤층 증가 또는 실질 빈곤율의 추정작업은 공공부조제도의 지출확대를 필요로 한다. 하지만 그것이 '전적으로' 현금급여 중심으로 이루어지는 것은 바람직하지 않다. 일차적으로 현금급여 중심의 지출확대 전략은 사회적 합의를 도출하기 힘들뿐 아니라, 제도도입에 따른 정책적 효과의 극대화라는 측면에서도 최선의 선택이 될 수 없다. 이 점에서 사회복지지출 확대는 사회서비스 공

급확대라는 전략을 강화할 필요가 있다.

사회서비스 공급확대는 이를 통해 ① 실직빈곤층을 위한 노동수요를 창출하고, ② 사회서비스를 필요로 하는 빈곤층의 삶의 질 개선과 지출절감이라는 효과를 나타내고, ③ 지역사회 차원의 안전망을 강화한다는 점에서 매우 복합적인 성과를 거둘 수 있는 전략이다. 달리 표현하면, 사회서비스 공급확대는 최근 우리사회가 직면한 경제양극화 문제에 대한 유효한 처방일 수 있는 것이다.

첫째, 사회서비스 공급확대는 제3섹터 또는 사회적 일자리 창출방식을 취할 필요가 있다. 이는 사회서비스 공급확대 전략이 반드시 공공부문의 인력확대를 통해 추진될 필요는 없다는 것을 의미한다. 사회서비스의 공급은 사업 자체의 공익성과 유연성이 매우 중요한 의미를 갖는다. 그리고 이는 비영리민간단체를 통해 사업의 공익성을 담보하고, 사업추진의 유연성을 강화하는 방안이 필요하다는 것을 말해준다. 이를 구태여 이름붙이자면, 사회적 일자리 창출방식이라고 말할 수 있을 것이다.

둘째, 사회서비스 공급확대는 전달체계에 대한 보다 근본적인 개편이 필요할 것이다. 지난 수년간 각종 복지정책은 전달체계 효율화보다 예산을 확대하는데 주력해 왔다. 그 결과, 많은 정책이 예산은 있으나 지역 빈곤층에게 이를 제대로 전달하지 못하는 문제가 나타나게 된다. 이 점에서 향후 사회지출의 확대는 각 서비스를 제공할 수 있는 전달체계를 구축하는 것에서 출발해야 한다.

#### 사. 근로소득보전제도에 대한 검토

취업빈곤층에 대한 지원정책과 관련해서 최근 거론되고 있는 제도로 근로소득보전제도 또는 EITC에 대해 살펴볼 필요가 있다. 근로소득보전제도는 조세제도를 활용한 방식으로 근로빈곤층에게 근로소득세 등의 감면을 통해 가처분소득이 증가하도록 돕는 제도를 의미한다. 그러나 이 제도는 단순히 납부해야 할 세금을 감면하는 것에서 한 걸음 더 나아가, 빈곤선 등 일정 소득기준에 미달하는 경우 미달분의 소득을 지원해 주는 방식이다. 이 점에서 근로소득보전제도는 빈곤층에 대한 소득보장 기능을 수행한다는 점에서 공공부조제도와 유사

하다고 말할 수 있다.

물론 근로소득보전제도가 취업빈곤층의 노동공급과 빈곤탈출을 촉진함으로써 최근의 소득양극화 문제를 부분적으로나마 해소하고자 하는 점은 충분히 이해할 수 있다. 그리고 현실적으로 취업빈곤층에 대한 소득보장정책이 미미한 상황에서 지원의 필요성에 대해서도 충분히 공감할 수 있다. 하지만 이 제도를 도입하는 경우, 그 타당성과 적용가능성 그리고 효과성에 대한 종합적인 검토가 있어야 할 것이다. 이러한 맥락에서 몇 가지 사항을 지적할 수 있다.

첫째, 근로소득보전제도는 근로빈곤층이 일정 소득을 지원 받는다는 강점 이상의 효과를 기대하기 힘들다는 점이다. 우리사회 근로빈곤층이 노동수요 부족에 기인하며, 공급측면에서 취업경쟁력이 취약하다는 점을 감안하면, 근로인센티브 만으로 추가근로유인이나 빈곤탈출효과를 기대하기는 어려울 것으로 판단된다. 그것은 미국의 EITC가 풍부한 저임금노동시장을 전제로 하고 있으며, 근로빈곤층의 대다수가 임금근로자라는 점에 기초하고 있다면, 우리사회는 근로빈곤층의 구성과 노동수요 측면에서 동일한 여건이 아니라는 점을 감안해야 한다는 것이다.

둘째, 근로소득보전제도는 행정적으로 제도를 운영함에 있어 많은 장애에 직면하지 않을 수 없다는 점이다. 근로빈곤층 대다수가 비정규직 임금근로자나 영세자영업자라는 점에서 소득과약이 힘들다는 점은 자명한 사실이다. 따라서 소득과약의 용이성을 기준으로 제도를 운용하면, 지원대상이 미미해지는 상황이 발생할 것이다. 아울러 개인 근로소득이 상대적으로 높은 집단이 지원을 받고 소득이 낮은 집단이 배제되는 형평성의 문제가 발생할 수 있다. 반대로 모든 근로빈곤층으로 제도를 확대한다면, 재정부담과 적용가능성 측면에서 한계가 나타나게 될 것이다.

## 2. 대상집단별 정책제안

근로빈곤층 개인을 대상으로 하는 지원정책은 다양하게 유형화 할 수 있다. 인구학적 측면에서는 여성근로빈곤층에 대한 지원정책을, 취업상태별로는 비정규직 근로

빈곤층과 영세자영 근로빈곤층에 대한 지원정책을, 연령별로는 청년 근로빈곤층과 노인 근로빈곤층을 위한 지원정책이 존재할 수 있다. 그리고 제도 측면에서는 기초생활보장제도 수급자 중 근로능력을 대상으로 하는 지원정책이 존재할 수 있다.

이처럼 정책지원대상을 보다 세분화하는 이유는 한 개인이 근로빈곤층으로 전락하는 경로가 매우 다양하여, 동일한 특성을 가진 집단에게는 빈곤발생원인을 고려한 정책이 보다 효과적이기 때문이다. 따라서 근로빈곤층의 하위집단 중 일부에 대한 정책제안을 하면 다음과 같다.

#### 가. 여성근로빈곤층 지원정책

여성근로빈곤층 지원정책은 여성의 취업차별을 제한하고, 사회적 일자리 창출을 통해 반(半)숙련 일자리를 공급하는 정책을 강화해야 한다. 앞서 빈곤결정요인 분석에서 여성이 빈곤가구에 속할 확률이 높다는 점을 지적하였다. 실제로 여성근로빈곤층은 이혼 등 가족해체로 인해 발생하는 경우가 많은 것으로 파악되고 있다. 하지만 대체적으로 여성(가장)의 근로의지는 매우 높게 나타나고 있다. 그럼에도 이들이 빈곤층으로 전락하는 것은 노동시장에서의 배제와 차별이 매우 심하기 때문이다. 특히 직업경험이 별로 없이 전업주부로 생활하다 이혼한 여성가장은 자녀양육에 부담과 단순노무에 따른 저임금·고용불안에 시달리며 근로빈곤층으로 전락하는 모습을 보여주고 있다.

따라서 여성 근로빈곤층에 대한 지원정책은 자녀에 대한 부양유무와 직업능력을 고려하여 다양한 형태의 취업기회를 제공하는데 초점을 맞추어야 한다. 실질적인 여성가장이라면 전일제 근로를 필요로 할 것이며, 이차소득원이라면 부분근로를 통해 가사와 근로를 병행하고자 하는 욕구가 존재할 수 있기 때문이다. 그리고 이를 위해서는 여성에 대한 취업차별을 제한하는 조치와 사회적 일자리 창출이 필요할 것이다. 특히 후자와 관련해서는 기존의 간병사업 외에도 여성근로빈곤층이 참여할 수 있는 다양한 업종을 개발해야 할 것이다. 더불어 여성 근로빈곤층의 평균학력이 남성에 비해 높다는 점을 감안할 때, 직업훈련을 통한 인적자본개발정책의 효과성 또한 기대할 수 있을 것이다.

#### 나. 실직빈곤층 지원정책

『2003년 저소득층 자활사업 실태조사』 보고서에 따르면, 실직빈곤층의 실직 기간별 분포는 3개월 미만인 28%, 4~6개월이 12.9%, 6개월 이상이 59.1%로 추정되고 있다.<sup>주60)</sup> 그리고 이들 중 실직기간이 연속적으로 3개월 이상인 경우는 16.6%로 파악되고 있다. 이는 실직빈곤층 대부분이 만성적인 장기실업자가 아니라 단기실업자로 구성되어 있음을 의미하는 것이다. 이 점에서 실직빈곤층과 취업빈곤층의 경계가 명확하지 않다고 말할 수 있을 것이다.

먼저 단기반복 실직자는 다음에 언급할 비정규직 근로빈곤층과 동일한 집단으로 간주할 수 있으며, 지원정책에 있어서도 취업알선을 통한 안정적인 일감확보가 필요한 집단이라고 말할 수 있다. 이에 반해 장기실업자는 연령과 직업능력 등을 감안하여 사회적 일자리 등을 통해 일자리를 공급해야 하는 집단이라고 이해할 수 있다.

#### 다. 비정규직 근로빈곤층 지원정책

비정규직 근로빈곤층에 대해서는 인적자본개발과 취업알선정책을 강화해야 한다. 비정규직 근로빈곤층은 그 인구학적 특성이 다양하여 하나의 정책 또는 프로그램으로 그들의 욕구를 충족시킬 수 없다. 하지만 크게 보면, 인적자본개발과 직업경험을 통해 상용직으로 진입할 수 있는 집단과 그렇지 않은 집단으로 구분할 수 있을 것이다. 이는 연령이 30대이고 학력이 평균학력 이상이라면 직업훈련과 취업알선을 통해 상용직으로의 진입 가능성이 비교적 높고, 연령이 50대 이상이며 학력이 낮은 근로빈곤층이라면 상용직 임금근로자로의 취업가능성은 상대적으로 낮다는 점을 고려한 것이다.

그렇다면 비정규직 근로빈곤층 지원정책은 그들의 욕구와 능력을 감안하여 인적자본개발과 취업알선(또는 안정적인 일감연계)이 되어야 한다. 먼저 임시직에 종사하며 연령이 낮고 학력이 평균학력 이상인 집단에게는 지속적으로 인적

주60) 하지만 이 수치는 연속적인 3개월을 의미하는 것이 아니라는 점에 주의해야 한다. 지난 1년간 구직활동을 했던 월수를 더한 것이기 때문이다.

자본개발의 기회를 제공해야 한다. 반면에 일용직이 대다수를 차지하는 중고령층 비정규직 근로자에 대해서는 안정적으로 일감을 알선해 주는 ‘취업알선체계’가 강화되어야 할 것이다. 그리고 기존 고용안정센터가 이들 중고령 근로빈곤층에 대한 일감연계 기능이 취약하다는 점을 감안하면, 지방자치단체의 역할이 매우 중요하다고 말할 수 있다. 지방자치단체가 중심이 되어 지역노동시장에서 근로빈곤층에게 제공될 수 있는 다양한 일자리에 대한 수요를 파악하고, 이를 안정적으로 연계할 수 있는 체계를 갖추는 것이다.

#### 라. 영세자영 빈곤층 지원정책

한국 근로빈곤층 연구에 있어 가장 취약한 부분이라고 말할 수 있는 영세자영 빈곤층에 대한 지원정책은 그들의 연령에 대한 검토에서 출발해야 할 것으로 보인다. 앞서 근로빈곤층 실태분석 중 취업상태에 대한 분석에서 설명하였던 것처럼, 비임금 근로빈곤층의 평균 연령은 매우 높고, 60세 이상 인구 중 비임금근로자의 비중이나 비임금근로자 중 빈곤층의 비율이 모두 높게 나타나고 있다. 그리고 이들의 근로소득은 매우 낮은 것으로 나타나고 있다.

이는 고령 취업빈곤층 대다수가 영세자영업에 종사하는 것은 임금근로자로의 취업가능성이 제한되어 있고 공공부조제도를 통해 보호를 받지 못하는 상황에서 생계를 영위하기 위한 불가피한 선택이었음을 의미하는 것으로 해석할 수 있다. 따라서 고령의 영세자영업자에 대해서는 점진적으로 노인빈곤층을 위한 소득보장을 강화하는 방안을 취해야 할 것이다. 이는 외국 근로빈곤층 중 60세 이상의 인구비중이 매우 낮다는 점을 감안할 때, 중장기적으로 지향해야 할 정책방향이라고 말할 수 있다.

반면에 청장년층 자영빈곤층에 대해서는 전직이나 사업의 수익성 향상을 위한 지원을 강화해야 할 것이다. 특히 사업의 수익성 향상을 위한 지원이란 창업에 따른 각종 정보와 자금지원체계를 개선해야 한다는 것을 의미한다. 하지만 이는 빈곤층이라는 이유로 창업자금을 대출하기보다 빈곤층 중 창업에 필요한 능력을 갖춘 집단을 대상으로 창업지원정책을 추진해야 한다는 것을 의미한다. 그리고 이러한 정책을 추진하기 위해서는 Micro-Credit 방식의 민·관 협력형

창업지원 프로그램을 확대할 필요가 있다.

#### 마. 기초생활보장 수급 근로빈곤층 지원정책

근로빈곤층 중 기초생활보장제도 수급자를 대상으로 하는 근로빈곤층 지원정책에 대해서는 이미 많은 연구가 발표되었으며, 지원정책의 개편방향에 대해서도 많은 연구자간 합의가 도출되었다.<sup>주61)</sup> 따라서 수급 근로빈곤층에 대한 자활사업 개편방안을 간단히 정리하도록 하겠다.

첫째, 수급 근로빈곤층에 대해서는 지원범위를 실직자 뿐 아니라 불안전취업자까지 확대해야 한다. 둘째, 급여와 근로소득의 관계에 있어 근로활동 참여에 따른 실질소득증가가 가능하도록 급여감소율을 조정해야 한다. 셋째, 수급 근로빈곤층 대부분이 저임금·비정규근로자라는 점을 감안하면, 이들의 취업촉진은 지속적인 훈련과 사례관리 프로그램을 전제해야 한다. 넷째, 취업알선·교육훈련·창업지원 등을 위한 지원체계를 강화해야 한다.

### 3. 근로빈곤층에 대한 공간적 이해에 대해

그 밖에도 한국의 빈곤층 및 근로빈곤층에 대한 연구와 정책개발 과정에서 검토해야 할 사항으로 <빈곤의 공간적 구성>(Spatial Mapping) 문제에 주목해야 한다. 그것은 지역 또는 행정구역을 기본단위로 빈곤층의 규모 및 생활수준 등이 어느 지역의 어느 집단에게서 열악하게 나타나는지 파악하여, 지역특성에 맞는 빈곤정책을 수립하는 방식이다.

일반적으로 서구의 경우, 빈곤율과 빈곤실태는 지역에 따라 매우 큰 차이를 보이는 것으로 알려져 있으며, 정책 또한 지역특성에 맞게 설계·추진하고 있다. 하지만 우리사회의 빈곤연구는 지역간 실태비교가 매우 어려우며, 이와 관련한 연구 또한 부족한 실정이다. 가장 근본적인 이유는 빈곤율 추정과 관련해서 지역별 실태를 파악할 수 있는 자료가 전무하다는 점이다. 이는 빈곤문제가 지역별로 발생

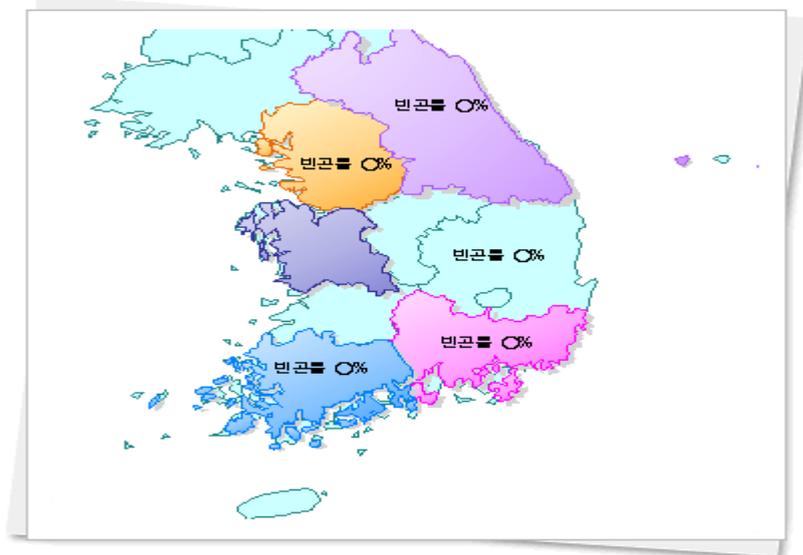
주61) 노대명 외(2004), 『자활정책·지원제도 개선방안 연구』, 한국보건사회연구원·한국노동연구원 참조

원인이나 빈곤층의 규모 및 빈곤정도가 매우 상이하다는 점을 감안할 때, 전국 단  
위에서 획일적으로 적용되는 빈곤대책의 실효성을 떨어뜨리는 문제를 야기한다.

아래 [그림 6-1]은 빈곤층에 대한 개념 규정과 그에 따른 규모 및 실태파악의 문제  
가 정책에 적용되는 과정에서 고려해야 할 사항으로 빈곤율의 공간적 구성의 예를 든  
것이다. 이 그림은 지역마다 빈곤율이 다르며, 그 수준을 색의 차이로 표현한 것이다.  
물론 빈곤율을 지도 위에 옮겨놓자고 말하는 것은 아니다. E. M. Gramlich & C. M.  
Heflin(1998)의 표현을 빌면, 노동자에 대한 정책지원을 대상집단에 초점을 맞출 것인  
가, 혹은 지역에 맞출 것인가 하는 보다 근본적인 문제제기를 하고 있는 것이다.

행정구역상으로 특정지역에 빈곤인구가 밀집되어 있고, 해당지역의 재정자립  
도가 낮다면, 빈곤대책은 이 지역의 특성에 맞게 설계·추진되어야 한다. 예를  
들면, 빈곤층의 구성상의 특성을 감안한 기본적인 정책설계, 중앙정부와 지방정  
부의 예산부담비율의 조정, 공공부조수급자 선정과 관련한 우선적인 수급자 및  
예산배정 등의 조치가 필요할 것이다.

[그림 6-1] 근로빈곤층의 공간적 Mapping



## 참고문헌

- 강석훈 외(2003), 「소득분배 추정방법의 한계에 대한 고찰」, 『재정논집』, 제18집 1호, 2003년 9월
- 강철희(2004), 「채취업에 관한 분석 : 인적자본 관점과 인간능력 관점을 중심으로 한 탐색」, 제5차년도 노동패널 분석 학술대회 발표논문
- 노대명 외(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』, 한국보건사회연구원
- 노대명·박찬임 외(2004), 『자활정책·지원제도 개선방안 연구』, 한국보건사회연구원·한국노동연구원
- 박찬용 외(2002), 『소득분배와 빈곤 동향 및 변화요인 분석』, 한국보건사회연구원
- 성지미·안주엽(2004), 「자영업과 가교일자리」, 『노동경제논집』, 제27권(3)
- 유경준 외(2003), 『소득분배 국제비교와 빈곤 연구』, 한국개발연구원
- 이덕희·김창엽, 「건강상태와 노동시장 성과의 이중인과관계에 대한 연구」
- 이병희·정재호(2001), 「외환위기이후의 빈곤구조 분석」, 한국사회과학연구소·한국산업노동학회 주최 학술대회 『한국경제 전환기의 노동자 상태 및 노사관계』 발표 논문, 2001년 12월
- 이정우·이성림(2001), 「한국의 부의 불평등 추계」, 『경제발전연구』, 제7권 제1호
- 전병유(2003), 「자영업 선택의 결정요인에 관한 연구」, 『노동경제논집』, 제26권(3)
- 한국노동연구원(2003), 「일자리 양극화 경향과 빈곤 정책의 방향」
- 홍경준(2004), 「빈곤에 대한 동태적 분석 : 빈곤주기를 중심으로」, 제5회 한국노동패널 학술대회 논문집, 2004년 2월
- Jared Bernstein & Heidi Hartmann(2000), “Defining and Characterizing the Low-Wage Labor Market”, Keileen Kaye ed.(2000), *The Low-Wage Labor Market*, US DHHS

- Heather Boushey(2001), "Last Hired, First Fired : Job losses plague former TANF recipients", *EPI Issue Brief*, Economic Policy Institute December 12, 2001 Issue Brief #171
- Bureau of Labor Statistics(1996), *Current Population Surveys*
- Bureau of Labor Statistics (2000). *A Profile of the Working Poor*, U.S. Department of Labor, 2000
- Bureau of Labor Statistics (2002). *A Profile of the Working Poor*, U.S. Department of Labor, 2002
- Robert Castel(1995), *Les metamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Fayard
- J. B. Davies & A. F. Shorrocks, "The Distribution of Wealth", A.B. Atkinson et al.(2000), *Handbook of Income Distribution*, volume 1, Elsevier Science B.V.
- DHHS(2000), *The Low Wage Labor Markets*
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions(EFILWC)(2004), *Working Poor in the European Union*
- Michael F. Förster et. al.(2000), *Trends and driving factors in Income Distribution and Poverty in the OECD Area*, OECD
- E. M. Gramlich & C. M. Heflin(1998), "The Spatial Dimension : Should Worker Assistance Be Given to Poor People or Poor Places?", in *Generating Jobs ; How to increase Demand for Less-Skilled Workers*, ed. by Richard B. Freeman & Peter Gottschalk, Russell Sage Foundation
- Robert Haveman & Edward N. Wolff(2000), "Who are the Asset Poor?: Levels, Trends and Composition, 1983-1998", Working Paper 00-12 in *Inclusion in Asset Building : Research and Policy Symposium*, Center for Social Development, 2000
- Elke Holst & C. Katharina Spiess(2001), "Labor Market Attachment of Not Economically Active Persons : New Aspects of Hidden Laour Force in Europe", *EPAG Working Paper*, august 2001
- Elke Holst & C. Katharina Spiess(2004), "The Transition into work? : specialities

- for the hidden labour force in comparison to other economically inactive persons”, *EPAG Working Paper*, march 2004
- Yannick L’Hority(2000), “<Working poor> en France”, *Le Colloque Working Poor*, mai 2000
- Jean-Michel Hourriez(2000), “Que nous apprend l’information statistique disponible sur les travailleurs pauvres?”, *Le Colloque Working Poor*, mai 2000
- John Iceland(2000), “Poverty Among Working Families: Findings from Experimental Poverty Measures”, U.S. Census Bureau, *Current Population Reports*, pp.23~203, September 2000.
- INSEE(1997), *Budget de Famille*, FRANCE
- B. Matire & B. Nolan(2000), “Income Mobility in the European Community Household Panel Survey”, *EPAG Working Paper*, January 2000
- Ruud Muffels, Didier Fouarge(2000), “Insecurity, Labour Market Exclusion and Income Poverty Evidence from Wave 1 and Wave 2 of the ECHP”, *EPAG Working Paper*, September 2000
- Serge Paugam(2000), *Le Salarié de la Précarité*, PUF
- S. Ponthieux & P. Condiardi(2000), “Bas salaires et travailleurs pauvres”, *Revue de l’IRES*, n.33 2000
- Christopher T. Whelan, Richard Layte, Bertrand Maître(2003), “Poverty, Deprivation and Time: a comparative analysis of the structuring of disadvantage”, *EPAG Working Paper*, september 2003
- Wolfgang Strengmann-Kuhn(2002), *Working Poor in Europe : A Partial Basic Income for Workers?*, Basic Income European Network, 9th International Congress, september 2000.
- The State of Working America*, 1998~1999.

연구보고서 2004-28

---

한국 근로빈곤층의 소득·고용실태 연구  
Study on the Income and Employment Dynamics of Working Poor in Korea

---

발행일 2004년 3월 일                      값 7,000원  
저 자 노대명·최승아  
발행인 박 순 일  
발행처 한국보건사회연구원  
서울특별시 은평구 불광동 산42-14  
대표전화: 02) 380-8000  
<http://www.kihasa.re.kr>  
등 록 1994년 7월 1일 (제8-142호)  
인 쇄 동원문화사  
© 한국보건사회연구원 2004

---

ISBN 89-8187-340-2 93330

## 저자약력

- 노 대 명

프랑스 Paris 2대학 정치사회학 박사  
현 한국보건사회연구원 부연구위원

주요저서

『자활정책·지원제도 개선방안 연구』, 한국보건사회연구원·한국노동연구원, 2004. (공저)

『저소득층 창업지원모형에 관한 연구: 각국의 사회연대은행을 중심으로』, 한국보건사회연구원, 2003. (공저)

- 최 승 아

연세대학교 대학원 사회복지학 박사과정  
현 한국보건사회연구원 연구원