

研究報告書 2001-24

公的 所得保障制度 死角地帶
貧困層의 所得保障 研究

朴 純 一
黃 憲 淳
崔 賢 壽

韓 國 保 健 社 會 研 究 院

머 리 말

1997년 後半部에 시작된 外換危機와 大不況, 1998년 下半期의 가파른 景氣回復, 그리고 2000년 후반 들어 다시 경기가 沈滯되고 있는 가운데 分配狀態는 持續적으로 악화되는 경향에 있다. 특히, 도시가구 하위 50% 이하의 소득 및 소비 占有率이 1997년 이후 감소되어 왔는데 반해, 最上位 5%의 소득 및 소비 점유율은 1998년과 1999년 동안 크게 올라 貧富格差가 兩極으로 확대되는 樣相을 보이고 있다.

분배상태의 악화에 對應하여, 국민의 정부 집권 이후 경제위기라는 각박한 상황에서도 절대적 貧困層 및 失業者에 대한 集中的으로 투자하여 왔지만, 아직도 相對的 貧困層이나 庶民層 등 保護가 필요한 계층과 부문이 정책의 死角地帶에 놓여 있다. 이에 많은 관계자들이 과연 死角地帶의 규모는 얼마이고, 왜 이들이 政策의 사각지대에 있게 되었으며, 이들을 위해 정부가 무엇을 할 수 있는 것에 대한 관심과 해답을 얻으려고 노력하여 왔다. 본 연구는 이러한 문제에 대해 實證的 分析을 통하여 정확한 문제 인식과 방안을 강구하고자 하였다. 즉, 정부의 社會保障政策 중 所得保障政策의 사각지대에 있는 빈곤 및 不完全雇用階層의 規模, 家口特性, 福祉欲求 등을 분석하여, 이들의 最低生計維持를 위한 소득을 보호하기 위한 효과적인 방안을 강구하고자 하였다.

연구의 중간단계부터 검독하여 주신 본 연구원의 김미곤 副研究委員 및 석재은 責任研究員의 조언과 원내 워크숍에 참여한 많은 연구자의 비평으로부터 많은 도움을 받았으며, 연구진은 이에 감사하는 마음을 가지고 있다. 특히, 최종적으로 원고를 검토해주신 성신여대 강석훈 教授에 대해 연구진은 깊이 감사를 드린다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자들의 의견이며 본 연구원의 公式的인 見解가 아님을 밝혀 둔다.

2001年 12月
韓國保健社會研究院
院長 鄭 敬 培

目 次

要 約	13
I. 序 論	43
1. 研究의 必要性 및 目的	43
2. 研究內容	44
3. 研究方法	45
4. 先行研究 檢討	47
II. 公的 所得保障制度 對象 및 死角地帶 現況	50
1. 公的 所得保障制度의 對象者 現況	50
2. 公的 所得保障制度의 死角地帶 現況	54
III. 公的 所得保障制度 死角地帶 家口規模 및 程度 推定	69
1. 都市 貧困家口 및 所得保障 死角地帶 家口 規模	69
2. 公的 所得保障制度 死角地帶 家口規模 및 程度	72
IV. 所得保障 死角地帶 및 水準 決定要因 分析	78
1. 公的 移轉所得 受給與否 및 水準 決定要因 分析	78
2. 私的 移轉所得 受給與否 및 水準 決定要因 分析	90
3. 公的 및 私的 移轉所得間의 關係 分析	96

V. 脆弱階層 勤勞者の 社會保險 適用實態 및 加入與否	
決定要因 分析	100
1. 5人 未滿 事業場 및 非正規職 脆弱勤勞者の 公的年金 및	
雇傭保險 適用實態	101
2. 勤勞者 階層別 公的年金 및 雇傭保險 加入實態 比較分析 ..	109
3. 公的年金 및 雇傭保險 加入與否 決定要因 分析	139
VI. 公的 所得保障制度 死角地帶 貧困層의 特性 및 福祉欲求	146
1. 貧困 및 公的 所得保障 與否에 따른 集團別 特性 比較	146
2. 公的 所得保障制度 參與 및 死角地帶 貧困層의 特性 및	
福祉欲求 分析	164
VII. 結 論: 公的 所得保障制度 死角地帶 貧困層의 所得保障을 위한	
政策方案	183
參考文獻	201
附 表	203

表目次

〈表 II- 1〉各種 所得保障制度의 受給者 變化 推移	50
〈表 II- 2〉個別 社會保險料 未納 都市家口의 比率	51
〈表 II- 3〉都市 勤勞者家口 中 移轉所得 受給家口 比率	52
〈表 II- 4〉貧困層의 所得保障制度 參與比率	53
〈表 II- 5〉家口規模別 最低生計費·中位支出 50%·平均支出 50% (全家口)	56
〈表 II- 6〉家口規模別 最低生計費·中位所得 50%·平均所得 50% (勤勞者家口)	56
〈表 II- 7〉都市家口의 社會保險料 納付家口 比率(最低生計費 基準)	57
〈表 II- 8〉都市家口의 社會保險料 納付家口 比率 (平均支出 50% 基準)	58
〈表 II- 9〉公的年金 또는 雇傭保險 保險料 納付 都市家口 比率	59
〈表 II-10〉都市家口의 移轉所得 受給家口 比率(最低生計費 基準)	62
〈表 II-11〉都市家口의 移轉所得 受給家口 比率(平均支出 50% 基準)	63
〈表 II-12〉貧困 및 非貧困 家口의 類型別 移轉所得 水準 및 家計支出 水準(最低生計費 基準)	64
〈表 II-13〉貧困 및 非貧困 家口의 類型別 移轉所得 水準 및 家計支出 水準(平均支出 50% 基準)	65
〈表 II-14〉都市 貧困家口의 公的 및 私的 所得保藏 受給家口 比率 및 家計支出 中 移轉所得 比率(最低生計費 基準 貧困家口)	67
〈表 III- 1〉都市家口의 貧困率(家計支出 基準)	70
〈表 III- 2〉保險料 納付與否의 負擔 程度	73

〈表 III- 3〉 次上位 貧困層 家口の 地域別 社會保險 未加入 比率 ……	75
〈表 III- 4〉 全國 低所得層 家口の 消費支出, 政府 및 私的支援金 水準	76
〈表 IV- 1〉 主要 變數의 定義 및 測定 方法 ……	79
〈表 IV- 2〉 公的 移轉所得 受給與否에 대한 家口特性의 影響度 推定 …	80
〈表 IV- 3〉 公的 移轉所得(公的 年金除外) 受給與否에 대한 家口特性의 影響度 推定 ……	82
〈表 IV- 4〉 公的 移轉所得 水準에 대한 家口特性의 影響度 推定 ……	88
〈表 IV- 5〉 公的 移轉所得(公的 年金除外) 水準에 대한 家口特性의 影響度 推定 ……	89
〈表 IV- 6〉 私的 移轉所得 有無에 대한 家口特性의 影響度 推定1 ……	92
〈表 IV- 7〉 私的 移轉所得 有無에 대한 家口特性의 影響度 推定2 ……	93
〈表 IV- 8〉 私的 移轉所得 受給水準에 대한 家口特性의 影響度 推定1 …	95
〈表 IV- 9〉 私的 移轉所得 受給水準에 대한 家口特性의 影響度 推定2 …	96
〈表 IV-10〉 公·私的 移轉所得水準간 比率에 대한 家口特性의 影響度 推定 ……	98
〈表 V- 1〉 事業體 規模 및 雇傭形態別 月平均 賃金 ……	102
〈表 V- 2〉 事業體 規模 및 雇傭形態別 國民年金·雇傭保險 加入率 …	103
〈表 V- 3〉 勤勞者에 대한 國民年金 및 雇傭保險(失業給與事業) 適用範圍와 適用方式 ……	104
〈表 V- 4〉 被傭者의 從事上 地位別 分布의 推移(1987~2000) ……	108
〈表 V- 5〉 雇傭形態別 年金 加入率 ……	112
〈表 V- 6〉 雇傭形態別 雇傭保險 加入率 ……	113
〈表 V- 7〉 經濟活動人口調查 附加調査를 통해 推定한 加入對象 母集團의 特性 ……	117
〈表 V- 8〉 國民年金 및 雇傭保險 加入率 比較 ……	122
〈表 V- 9〉 加入對象 母集團別 國民年金 및 雇傭保險 加入率 比較 …	123

〈表 V-10〉 國民年金과 雇傭保險 加入類型 分布	125
〈表 V-11〉 國民年金과 雇傭保險 加入類型 分布(國民年金 加入者의 母集團 移動을 고려한 調整)	126
〈表 V-12〉 母集團別 行政通計와 實態調查의 被保險者數 比較와 加入率(推定)	127
〈表 V-13〉 國民年金 및 雇傭保險 加入率(經濟活動人口調查와 行政通計 比較)	131
〈表 V-14〉 母集團의 事業體 規模別 分布를 고려한 母集團 調整時 加入率(推定)	133
〈表 V-15〉 雇傭形態 및 職種別 國民年金·雇傭保險 加入率	136
〈表 V-16〉 國民年金 및 國民年金/雇傭保險 加入 決定要因 (年金母集團)	140
〈表 V-17〉 雇傭保險 加入與否 決定要因	141
〈表 VI- 1〉 貧困-所得保障與否에 따른 集團別 平均 家口員數	148
〈表 VI- 2〉 貧困-所得保障與否에 따른 集團別 家口主 性別 性別 ..	149
〈表 VI- 3〉 貧困-所得保障與否에 따른 集團別 平均 家口主 年齡	149
〈表 VI- 4〉 貧困-所得保障與否에 따른 集團別 家口主 年齡分布	150
〈表 VI- 5〉 貧困-所得保障與否에 따른 集團別 家口主 教育水準	151
〈表 VI- 6〉 貧困-所得保障與否에 따른 集團別 配偶者 有無	152
〈表 VI- 7〉 貧困-所得保障與否에 따른 集團別 家口類型	153
〈表 VI- 8〉 貧困-所得保障與否에 따른 集團別 住宅所有 與否	153
〈表 VI- 9〉 貧困-所得保障與否에 따른 集團別 居住形態	154
〈表 VI-10〉 貧困-所得保障與否에 따른 集團別 自動車 所有與否	155
〈表 VI-11〉 貧困-所得保障與否에 따른 集團別 平均 就業者수	156
〈表 VI-12〉 貧困-所得保障與否에 따른 集團別 就業者數 분포	157
〈表 VI-13〉 貧困-所得保障與否에 따른 集團別 家口主 活動상태	158

〈表 VI-14〉 貧困-所得保障與否에 따른 集團別 從事上 地位	159
〈表 VI-15〉 貧困-所得保障與否에 따른 集團別 家口主 平均 勤勞時間 ..	160
〈表 VI-16〉 貧困-所得保障與否에 따른 集團別 家口主 勤勞時間 分布 ..	161
〈表 VI-17〉 貧困-所得保障與否에 따른 集團別 平均 年間所得	162
〈表 VI-18〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 家口主 平均 年齡	165
〈表 VI-19〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 家口規模	165
〈表 VI-20〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 家口形態	165
〈表 VI-21〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 家口主 男性 比率	166
〈表 VI-22〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 家口主 婚姻狀態	166
〈表 VI-23〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 自動車的 所有與否 및 用度	167
〈表 VI-24〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 家口主 教育水準	167
〈表 VI-25〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 住居形態	168
〈表 VI-26〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 私教育費 支出 子女數	169
〈表 VI-27〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 月平均 私教育費 支出水準	169
〈表 VI-28〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 지난 3個月 동안 病治療 拋棄 혹은 中途 拋棄 經驗	170
〈表 VI-29〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 月平均 醫療費 支出 ..	170
〈表 VI-30〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 醫療保護 本人負擔額 負擔 程度	170
〈表 VI-31〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 지난 3個月간 平均 및 中位 所得	171
〈表 VI-32〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 지난 3個月간 平均 및 中位 支出	171

〈表 VI-33〉	所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 主觀的 最低生計費	172
〈表 VI-34〉	所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 公·私的 移轉所得 有無 및 金額	173
〈表 VI-35〉	所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 負債 原因	173
〈表 VI-36〉	所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 政府支援 欲求 1順位	174
〈表 VI-37〉	所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 家口主의 主된 職業	175
〈表 VI-38〉	所得保障 및 死角地帶 貧困家口 가구주의 主된 活動形態	176
〈表 VI-39〉	所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 勤勞能力이 있는 家口員數 및 일하고자 하는 家口員數	177
〈表 VI-40〉	所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 舉動 不便 家口員의 有無 및 돌보는 사람	178
〈表 VI-41〉	所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 自活事業 參與與否 및 希望	179
〈表 VI-42〉	所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 參與希望 自活事業	179
〈表 VI-43〉	所得保障 및 死角地帶 貧困家口에게 自活을 위해 가장 必要的 것	180
〈表 VI-44〉	所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 지난 6個月間的 求職活動 및 곧 일할 意志	181
〈表 VI-45〉	所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 3D業種 就業意思 및 就業 條件	181
〈表 VII- 1〉	3個月 平均所得, 勤勞所得, 支出 및 主觀的 最低生計費	186
〈表 VII- 2〉	低所得家口 中 社會的 支援을 必要로 하는 家口 比率	188
〈表 VII- 3〉	自活事業 參與者가 보는 自活事業의 改善點	194
〈表 VII- 4〉	社會福祉專門要員이 보는 바람직한 貧困層에 대한 公共扶助의 方向	197

附表目次

〈附表 1〉 都市家口の 移轉所得 受給家口 比率(中位支出 50% 基準) ..	203
〈附表 2〉 都市家口の 移轉所得 受給家口 比率(中位支出 50% 基準) ..	204
〈附表 3〉 貧困 및 비貧困家口の 以前所得 類型別 水準 및 家計支出 수준(中位支出 50% 基準)	205

그림 목 차

[그림 V-1] 國民年金 및 雇傭保險의 適用範圍 및 方式 事業體 規模 및 雇傭期間)	105
[그림 VI-1] 貧困 및 公的所得保障 與否에 따른 集團 分類	147

要 約

1. 序 論

국민기초생활보장제도의 수급자는 전 국민의 약 3%에 해당되고, 실업급여는 실업자의 약 10% 정도가 수급하며, 통계청 도시기계조사에 의하면 2000년 전체 도시근로자 가구의 약 5.1%가 생활보호의 생계급여, 실업급여, 공적연금 등을 포함하는 공적 이전소득을 수급하는 것으로 조사되었다. 한편, 도시지역 국민연금 보험료 납부예외자와 미신고자가 가입대상자의 약 50%에 이르러, 현재 및 미래의 소득보장이 불투명한 국민이 폭 넓게 존재하는 것으로 추정된다. 본 연구는 빈곤층 중 현재의 공적 및 사적 소득보장에서 소외된 빈곤 가구들의 규모를 분석하고, 이들의 가구 특성과 복지 욕구, 공·사적이전소득의 수혜 여부 및 수준을 결정하는 요인 및 사적 이전소득의 중요성과 공적 소득보장과의 관계에 대한 분석을 시도하였다. 동시에 사회부조적 소득보장에서 소외된 비정규직 및 5인 미만 사업장의 취약계층 근로자에 대한 소득보장의 문제점 및 대책을 분석하였다.

소득보장 여부에 대한 분석 대상으로는 사회보험제도인 공적연금 및 고용보험의 가입은 미래의 소득보장으로, 현재 수급하는 연금은 물론 공공부조제도, 실업급여, 기타 현금급여 모두를 현재의 소득보장에 포함하였다.

소득보장의 死角地帶 규모, 가구의 특성, 욕구 등을 보기 위하여, 먼저 통계청의 도시기계조사자료, 경제활동인구조사 및 그 것의 부가조사를 이용하였다. 미래의 소득보장 정도를 분석할 수 있는 4개

의 사회보험 각각에의 가입여부나 빈곤화 가능성이 큰 비정규직 및 5인 미만의 사업장 근로자 등 불안정 고용계층에 대한 정보를 경제활동인구조사 및 그 것의 부가조사에서 얻을 수 있다. 부가조사는 매년 8월 실시되고 있어, 가장 최근의 자료인 2000년 8월을 포함하는 도시간계의 분기자료를 이용하였고, 경제활동조사도 동일한 분기를 이용하였다. 2000년 3/4분기의 도시간계조사, 경제활동인구 및 부가조사를 통합하여 세 자료가 갖는 특성을 모두 이용하고자 하였으며, 그 결과 통합된 자료의 표본 가구수는 4,279가구였다.

도시 貧困家口 중 소득보장 정책 참여가구 및 사각가구와 일반가구의 특성을 비교분석하기 위한 분석방법으로는 ANOVA 및 t-test를 이용하였다. 그리고, 공·사적 이전소득의 수급여부 및 수준과 가구특성과의 관계, 비정규직 및 5인 미만 사업장 근로자의 사회보험 가입여부 결정요인 분석을 위해서는 Multi-nomial Logit 및 Tobit 모형을 사용하였다.

2. 公的 所得保障制度의 死角地帶 現況

□ 公的 所得保障制度의 對象者 現況

저소득층에 대한 대표적인 소득보장정책인 국민기초생활보장제도의 도입으로 인해 생계급여의 수급자는 1999년 생활보호제도 당시 54만 명에서 2000년 149만명, 2001년 151만명으로 약 3배정도 확대되었다. 기타 경로연금의 대상도 1999년 66만명에서 2001년 71만 5천명으로 증가하였다. 이러한 대상자의 확대에도 불구하고, 사회부조적 성격의 소득보장정책에 포함되지 못한 貧困家口들이 적지 않다.

그리고 이들 빈곤층 가구들의 상당수는 또한 사회보험의 소득보장의

급여를 받지 못하고 있고, 가입조차도 안된 가구들이 많다. 2000년 도시가계조사에 의하면, 전 도시 전가구 중 국민연금 보험료 미납자는 45.8%로 전년의 56.5%에 비해 10.7%나 감소하였고, 고용보험 등 기타 사회보험료를 납부하지 않은 가구의 비율도 약간 감소하였지만, 여전히 다수의 가구들이 소득보장의 死角地帶에 놓여 있었다.

公的 所得保障制度의 급여를 현재 받고 있는 가구는 더욱 적는데, 도시근로자가구 중 정부의 공적 이전소득을 받는 가구의 비율은 2000년 6.7%, 연금을 제외한 공공부조, 실업급여 등 이전소득 수급가구는 5.1%이고, 연금급여를 받는 가구는 1.9%에 불과하였다.

〈表 1〉 都市 勤勞者家口 中 移轉所得 受給家口의 比率

(단위: %)

구분	공적 이전소득			사적 이전소득
	전체	연금	기타사회보장	
1999	1.7	0.5	1.2	8.4
2000	6.7	1.9	5.1	4.6

자료: 1999년, 2000년 도시가계조사 원자료

이와 같이 대상이 제한되고 급여수준이 부족한 공적인 소득보장은 사적 이전소득에 의해 보충된다. 주목할만한 것은 2000년에 공적 이전소득 수급가구 비율의 급증하였지만, 빈곤층 생계유지의 주요 보충 수단인 사적 이전소득 수급가구의 비율은 급감하여, 공적 및 사적이전소득간의 대체성향의 관계를 보였다. 따라서 도시 근로자가구의 공공 및 민간의 총 이전소득 수급가구의 비율은 2000년에도 11.3%이어서 1999년의 10.1%와 큰 차이가 없었다.

□ 公的 所得保障制度의 死角地帶 現況

도시 빈곤층 가구의 소득보장 상태를 파악하기 위해, 도시가구 중

貧困家口를 골라내는 빈곤선으로서 최저생계비를 이용하였고, 비교를 위해 중위지출의 50% 및 평균지출의 50%도 적용하였다. 분석자료의 시점은 전 국민 연금의 실시 이후로서, 부가조사 결과가 사용 가능한 2000년 8월이 포함된 2000년 3/4분기이다. 다만, 도시가구 중 근로자 가구 이외에는 소득이 발표되지 않고 있어, 최저생계비, 중위 및 평균 지출의 50%의 빈곤선을 도시가계조사 가구의 가계지출에 적용하여 貧困家口를 판정하였다.

○ 都市 勤勞者家口의 社會保險料 納付 現況

도시 貧困家口의 미래의 소득보장을 예측할 수 있는 사회보험료 납부비율을 가구유형별로 분석한 결과는 아래 표와 같다.

빈곤 도시가구의 공적 연금 및 고용보험의 보험료를 납부하는 가구의 비율은 각각 34.1%(국민연금 33.3%) 및 13.5% 에 그치고 있을 뿐이다. 전 도시가구의 각각의 보험료 납부비율도 충분하지 못하다. 이들 비율은 각각 66.2%(국민연금 61.2%) 및 32.2%이지만, 빈곤층의 비율은 이것의 절반 정도에 머무르고 있어 미래의 소득보장이 더욱 불안정하다고 할 수 있다.

전체적으로 보아서, 국민연금 확대실시 1년이 지난 시점인데도 1년 전(1999년 8월) 저소득층 조사에서의 공적연금 가입가구 비율 32.5%나 국민연금 가입가구 비율 31.9%에 비해서 크게 증대되지 못하였던 것으로 보인다.

공적연금의 낮은 보험료 납부비율은 가구주가 취업을 하고 있지 않은 무직가구에서 가장 크다. 최저생계비 이하의 빈곤 무직 가구의 공적연금 보험료 납부비율은 불과 10.8%에 불과해 전 도시가구 납부비율 66.2%나 전 도시 貧困家口의 34.1%에 비해 현저히 적다. 사회보험에서 공적연금이나 고용보험의 보험료를 납부하는 도시가구의 비율은

전가구나 근로자 및 근로자 외의 모든 유형의 가구에서 공적연금의 보험료 납부비율보다 약간 크다.

〈表 2〉 都市 勤勞者家口 社會保險料 納付家口 比率(最低生計費 基準)
(단위: %)

구 분(N)		공적연금(국민연금)	고용보험	건강보험
전도시 (4,279)	전체	66.2(61.2)	32.2	87.1
	빈곤	34.1(33.3)	13.5	66.0
	비빈곤	69.6(64.1)	34.2	89.3
근로자 (2,435)	전체	75.9(67.5)	49.6	92.2
	빈곤	45.5(44.0)	26.9	74.1
	비빈곤	78.4(69.4)	51.5	93.7
근로자외 (1,844)	전체	53.4(52.8)	9.0	80.3
	빈곤	24.5(24.2)	2.3	59.1
	비빈곤	57.3(56.6)	9.9	83.2
자영업 (1,236)	전체	64.5(63.7)	9.1	91.5
	빈곤	43.5(43.5)	2.4	81.0
	비빈곤	66.1(65.3)	9.6	92.3
무직 (608)	전체	27.8(27.5)	8.9	54.6
	빈곤	10.8(10.2)	2.2	43.2
	비빈곤	32.8(32.6)	10.9	57.9

○ 都市 勤勞者家口의 所得保障 實態

실제로 현재 정부의 공적 이전소득에 의해 소득보장을 받는 가구의 비율은 위에서 살펴본 사회보험료 납부가구 비율에 비해 크게 적다. 전체 도시가구의 공적 이전소득 수급가구의 비율은 16.6%에 불과해 사회보험 보험료 납부비율 67.3%의 약 1/4밖에 안된다. 이는 공적연금 보험료 납부가구 비율이 66.2%인 것에 비해 수급가구의 비율은 4.0%에 불과한 것에 기인한다. 공적 이전소득 수급비율은 가구주가 근로자인 가구보다는 비근로자 가구 특히, 무직가구에서 현저히 높아 47.1%에 이른다. 도시 빈곤층 가구의 31.6%가 주로 기초생활보장, 실

업급여 등을 포함하는 공공부조 혹은 사회보장 수급을 중심으로 한 공적 이전소득을 수급하고 있고, 무직가구의 절반이 넘는 55.9%가 공적 이전소득 수급가구이다.

〈表 3〉 都市 勤勞者家口의 移轉所得 受給家口 比率(最低生計費 基準)
(단위: %)

구 분	전체 이전소득	공적이전소득			사적 이전소득	
		전체	공적연금	공공부조		
전도시	전체	38.2	16.6	4.0	14.1	28.4
	빈곤	52.1	31.6	2.1	31.1	36.6
	비빈곤	36.8	15.1	4.2	12.4	27.5
근로자	전체	32.2	11.7	2.2	10.4	23.7
	빈곤	40.6	21.0	0.9	21.0	24.3
	비빈곤	31.5	10.9	2.3	9.5	23.6
근로자 외	전체	46.3	23.3	6.4	19.2	34.7
	빈곤	61.9	40.6	3.1	39.6	47.0
	비빈곤	44.2	20.9	6.8	16.4	33.0
자영업	전체	31.4	12.9	1.7	11.7	22.1
	빈곤	38.6	19.6	1.1	19.6	19.9
	비빈곤	30.8	12.4	1.8	11.1	22.3
무직	전체	80.8	47.1	17.2	36.4	63.6
	빈곤	78.7	55.9	4.5	54.2	66.7
	비빈곤	81.4	44.4	20.9	31.2	62.7

그러나, 공적 이전소득의 수급가구의 비율은 비 빈곤 도시가구에서도 높아 빈곤 가구의 수급비율의 반에 가까운 가구가 공적 이전소득을 받고 있다. 공적연금을 제외한 기타의 소득보장급여 수급가구 비율도 전 도시 비 貧困家口의 12.4%로서 공적 연금 수급가구 비율의 약 3배에 이른다.

한편, 전체 가구의 28.4%가 사적 이전소득을 받고 있어 공적 이전소득 수급가구비율 16.6%보다 많다. 貧困家口의 사적이전소득 수급비

율도 36.6%에 이르러 공적이전소득의 31.6%를 넘고 있다. 특히, 무직가구의 사적 이전소득 수급비율은 무려 63.6%, 빈곤 무직가구는 66.7%로서 대다수의 무직가구는 사적이전소득으로 생활비를 보충하고 있는 것으로 보인다. 가구 비율뿐 아니라 수급수준에서도 사적이전의 규모가 커서 사적이전이 공적이전을 크게 능가한다.

〈表 4〉 貧困 및 非貧困 家口의 移轉所得 類型別 水準 및 家計支出 水準(最低生計費 基準)

(단위: 천원)

구 분	전체	이전소득				사적 이전소득	가계지출
		공적이전소득					
		소계	연금	공공부조 등			
전 가구	전체	143	37	26	11	106	1,851
	빈곤	106	29	5	24	78	644
	비빈곤	147	38	28	10	109	1,977
근로자	전체	66	16	9	7	50	1,844
	빈곤	38	15	0.3	14.7	23	687
	비빈곤	68	16	9	6	53	1,939
근로자의외	전체	247	67	49	17	180	1,861
	빈곤	164	40	8	32	124	608
	비빈곤	258	70	55	15	188	2,031
자영업자	전체	58	13	8	5	44	2,015
	빈곤	26	14	1	13	12	737
	비빈곤	60	13	8	5	47	2,114
무직	전체	683	190	145	45	493	1,506
	빈곤	265	60	14	46	205	515
	비빈곤	806	228	183	45	578	1,800

위의 표에서 이전소득 유형별 수준을 살펴보면, 정부의 소득보장 수준은 도시가구 평균지출 185만 1천원의 2.0%이고, 이중 공공부조 등의 수준은 0.6%인 1만 1천원에 불과하다. 도시 貧困家口에 대한 정부의 보장수준도 평균 가계지출 64만 4천원의 4.5%이고 공공부조 등

에 의한 보장수준도 불과 2만 4천원인 3.7%에 그치고 있다.

공적 소득보장이 부족한데 비해 사전 이전소득은 상대적으로 큰 비중을 차지하고 있다. 전 도시가구의 사적이전소득은 전 가계지출의 5.7%인 10만 6천원이어서 공적 이전소득의 2.9배에 이르고, 貧困家口의 경우에도 2.7배이어서 빈곤층이든 비 빈곤층이든 도시가구의 부족한 지출은 사적인 소득보장을 통하여 충당되고 있음을 알 수 있다. 그러나, 사적인 소득보장 수준도 도시 貧困家口의 경우 평균 가계지출의 불과 12.1%에 그쳐, 평균 가계지출의 일부만 보충되고 있다.

특히, 빈곤 무직가구의 경우 이전소득의 가계지출 비중이 51.5%인데 사적이전소득이 39.8%나 되고 공적 소득보장은 11.7%이어서 사적 보호가 없이는 생계유지가 어려웠을 것으로 보인다.

3. 公的 所得保障制度 死角地帶 家口規模 및 程度 推定

□ 都市 貧困家口 및 所得保障 死角地帶 家口 規模

전체 도시가구의 빈곤율은 2000년 3/4분기에 최저생계비기준에서는 9.4%이고 평균지출의 50%에서는 14.0%로 추정되고 있다. 이러한 높은 빈곤율은 근로자 외의 가구 중 무직가구의 높은 빈곤율에서 비롯되고 있다. 그리고 최저생계비 미만의 가계지출 부족액이 전 도시가구의 가계지출 총액에서 차지하는 비율로 표시된 빈곤갭은 소득보장 이후의 현 지출수준에서는 0.83%이고, 공적 이전소득이 없었다면 1.00%, 공적 및 사적 이전소득이 모두 없었다면 1.40%까지 증가한다. 이것은 공적 이전소득에 의해 도시 貧困家口의 최저생계비 부족분의 12.1%를 보장해 주고 있는 것을 의미한다. 그리고, 사적 이전소득에 의한 부족분 보장률이 28.6%이다. 최저생계비 부족분의 나머지 59.3%

는 자신의 소득에 의해 보충되어야만 한다.

〈表 5〉 都市家口の 貧困率(家計支出 基準)

(단위: %, 가구)

구 분	최저생계비 기준	중위값의 50%기준	평균값의 50%기준	표본수
전 도시	9.4	8.5	14.0	4,279
근로자 가구	7.6(6.0)	6.5(10.8)	12.5(13.9)	2,435
근로자 외 가구	11.9	11.1	16.0	1,844
자영업 가구	7.2	6.6	10.4	1,236
무업 가구	22.9	21.6	29.0	608

주: ()안은 근로자가구 소득기준 빈곤율

전체 도시貧困家口 중 공적이전소득에 의해 지원을 받는 가구는 31.6%로서, 대부분의 최저생계비 미만의 가계지출 가구들이 공적 소득보장에서 배제되었다. 특히 빈곤한 근로자가구 및 자영자의 가구는 공적 소득보장에서 배제된 가구의 비율이 각각 79.0% 및 80.4%에 이른다. 무직가구의 공적 소득보장 死角地帶 가구의 비율도 44.1%에 이른다. 사적 소득보장을 포함하더라도 빈곤한 도시가구의 47.9%, 근로자 및 자영업 貧困家口の 59.4% 및 61.4%, 무직 貧困家口の 21.3%만이 공적 및 사적 소득보장제도에 포함되어 있다.

그러나, 소득보장을 받고 있는 가구들도 그들의 지출수준이 최저생계비를 넘을 수 없어 충분한 보장을 받지 못하고 있다. 빈곤갭 중 공적 소득보장을 받는 가구와 그렇지 못한 가구의 비중을 보면, 공적 소득보호를 받는 가구에서의 빈곤갭은 0.29%이고 비 보장가구의 빈곤갭 비율은 0.55%로 추정된다. 따라서, 전 도시가구의 9.4%인 빈곤 도시가구의 68.4%를 점유하는 공적 소득보장정책 사각 가구가 공적 및 사적 이전소득 이후의 빈곤 갭의 65.5%를 차지하였다. 그리고 31.6%

를 점유하는 공적 소득보장가구가 나머지 빈곤 겹 34.5%를 차지하였다. 따라서 단위당 보호의 필요성은 현재의 공적 및 사적 보장을 받는 가구에서 약간 더 크지만, 보호의 총 필요도는 비 보장 貧困家口에서 약 2배 정도 크다.

□ 公的 所得保障制度 死角地帶 家口規模 및 程度

농어촌가구의 공적이전소득 수급에서 배제된 비율은 도시와 크게 다른 것으로 보이지 않아, 통계청 도시가구의 死角地帶 비율을 농어촌가구에도 적용하였으나, 최저생계비 부족률은 지역간에 차등을 두었다. 군 지역에서 공적 소득보장으로부터 배제된 가구의 비율은 도시와 동일한 68.4%(도시지역 공적 이전소득 수급가구 비율 31.6%)로 가정할 경우, 농어촌가구의 최저생계비 미충족액의 비율은 33.3%이므로 군 지역의 死角地帶 정도는 23.5%로서, 도시가구의 13.0%보다 약 10%정도 크다.

군 지역의 빈곤율을 추정하기 위해 1998년의 통계청의 사회통계조사를 근거로 할 때, 군 지역의 빈곤율은 도시지역에 비해 3.25배 높은 약 30.0%인 것으로 추정된다. 또한, 1999년 광역시의 인구 대비 생활보호대상자의 비율은 1.54%이나 도의 비율은 3.39%에 이르러 지방의 극빈층의 인구 비율은 광역시에 비해 2.20배 크다. 농어촌 지역의 소득분포가 하위 소득층에 더욱 집중되어 있다고 가정하면, 도시와 비교한 농어촌의 극빈층 인구비율은 더욱 증대되어 약 3배에 가깝게 증가하리라고 판단된다. 따라서, 농어촌 혹은 군지역의 빈곤율은 도시지역의 약 3배인 28.0%인 것으로 가정한다. 그리고, 1999년 가계지출의 농촌/도시간의 비율 96.9%을 이용하면, 군 지역의 빈곤율은 도시지역의 4.3배인 3.57%이다.

4. 所得保障 死角地帶 및 水準 決定要因 分析

□ 公的 移轉所得 受給與否 및 水準 決定要因 分析

추정결과에 의하면, 2000년 3/4분기의 가계지출을 이용하나 연간 가계소득 변수를 이용하나 공적 이전소득을 수급여부와는 유의미한 관계를 보이지 못하고 있는 것으로 추정되었다. 마찬가지로 공적연금수급을 제외한 공공부조의 수급여부에도 가계지출 및 연간소득의 변수는 유의미한 통계학적 관계를 가지지 못한다.

그러나, 공공부조 수급여부는 빈곤선 이하의 가구 여부와는 유의미한 관계를 지니고 있다. 다만, 빈곤선 이하의 가구지출여부가 공공부조 수급여부에의 한계적 기여가 매우 적어, 배우자유무의 기여율 보다 크게 적고, 가구주의 무직 변수의 기여보다 약간 적으며, 가구원 수 및 정규직 여부의 변수보다 약간 큰 것은 빈곤여부 이외의 다른 변수가 공공부조의 여부에 중요한 영향을 주고 있음을 시사한다.

소득보장 수급여부의 결정에서 유의미한 관계를 가지는 다른 특성 변수들 중 공적 이전소득의 수급여부에 결정에서의 평균치의 한계 확률이 큰 변수를 순서대로 보면, 배우자 유무, 공적연금 보험료 납부, 가구원 수, 가구주의 근로활동(무직이 아님), 가구주의 근로시간 36시간 이상, 자가에 비한 전세주거, 가구주 성, 최저생계비 이하의 지출, 맞벌이 부부가구, 가구주 연령 등이다. 그리고 가구주의 종사상의 지위, 가구주의 교육수준, 전세를 제외한 주거유형 변수는 공적 이전소득의 수급여부와는 유의미한 관계를 보이지 못하고 있다.

이와 같이 소득 및 지출 변수가 소득보장 수급여부에서 유의미한 역할을 하지 못하고, 빈곤선 이하의 지출이 유의미한 관계를 갖지만 그 기여율이 적은 주요 이유는 비록 생활이 궁핍하여도 부양의무자가 있고 그의 소득이 최저생계비의 일정 비율을 넘으면 피부양대상자는 기초생활보장대상자가 될 수 없게 하는 부양의무기준이다. 기초생활

보장대상의 선정기준의 엄격성으로 인해 사실상 추정이 어려운 가난한 계층의 자녀의 소득을 무리하게 추정하거나, 부양의사가 없는 부양의무자의 소득을 임의로 피부양자의 이전소득화하여 대상자에서 제외하거나 급여수준을 결정하고 있다.

이러한 추정결과가 갖는 의미는 먼저, 정부에 의해 빈곤층의 생활을 어렵게 하였을 것으로 인식되는 변수로는, 소득 정도의 수준으로 혹은 보다 우선적으로 고려되었을 배우자유무, 가구원 수, 가구주의 성 및 연령 등이다. 소득기준이 유의미한 작용을 하지 못하고 있으므로, 현금에 의한 소득보장과 함께 가구특성에 맞는 부분 혹은 현물급여가 필요하다. 또한, 가구주의 근로활동, 근로시간, 맞벌이 부부와 같은 경제적 변수들은 이들 빈곤층이 공적 이전소득 수급대상에서 탈피할 수 있는 요인으로 판단되고 있으므로 정부의 자립적 소득보장을 지원하기 위한 정책변수로 고려되어야 할 특성인 것으로 생각된다.

그리고, 실업 및 일시휴직 등으로 사회보험료를 납부하지 못하는 가구들은 미래의 소득보장도 받지 못하고, 현재도 공적 이전소득을 받지 못하는 소득보장 소외가구들이다. 기초생활보장제도의 생계급여나 실업급여를 받지 못하거나 급여가 중단된 빈곤층 가운데 공적연금보험료를 내지 않는 대상자가 2001년 9월 현재 전체 지역가입자의 7.4%인 75만명(도시 62만명)이고, 이는 2000년의 42.6만명에 비해 급증한 것이다. 그리고, 2001년 9월 현재 실직, 생활곤란, 재학 등으로 보험료 납부를 일시 면제받는 납부예외자가 전체 지역가입자의 43.5%인 439.7만명(도시 373만명)에 이르고, 이러한 비율은 지난 2년 간 크게 감소하고 있지 않아, 이들의 상당수는 경기가 회복된다 하여도 미래에 소득보장의 소외상태에 들어 갈 가능성이 있다.

다음으로 공적 이전소득 수준을 가구특성에 회귀시켜 가구특성의 수급수준에의 영향을 살펴본 결과, 공적 연금을 제외한 공적 부조의 수급수준에 대해 가계지출뿐 아니라 연간 가구소득도 영향을 주지 못하는 것으로 추정되었다. 이는 빈곤층의 소득조사의 어려움과 공공부

조 수급자의 담당 정부기구에 대한 신고소득의 정확성이 매우 떨어지는 것과 같은 소득조사의 문제와, 동시에 공공부조의 급여수준의 결정에서 현재의 소득이나 지출수준과 마찬가지로 다른 기준이 중요한 역할을 하고 있음을 시사하고 있다.

추정결과에 의하면, 가구의 다른 특성 변수들이 오히려 유의미한 영향을 주고 있다. 배우자가 있는 가구에 비해 없는 가구가 공적 이전소득 수준은 약 34만 6천원, 공공부조는 14만 6천원 더 받으며, 가구주가 근로활동을 하지 않는 가구가 하는 가구에 비해 공적 이전소득을 약 25만 7천원, 공공부조를 약 6만원 덜 받는다.

종합하면, 공적 이전소득 및 공공부조의 수급수준에 가계지출 및 연간 가구소득은 기대되는 부의 영향을 미치지 못하는 것으로 추정된다. 그리고, 공공부조의 수급 여부와 빈곤층 여부와는 유의미한 관계를 지니고 있으나, 빈곤여부의 특성이 공공부조의 수급여부를 결정하는 기여율은 상대적으로 적은 편이어서 다른 가구특성 변수의 기여정도가 큰데, 이들 중에서도 가구주의 근로활동 여부, 종사상 지위, 정규직 여부, 맞벌이 가구여부 등 경제활동 측면이 공적 이전소득수급 수준에 대해 중요하게 영향을 미치고 있지만, 수급여부에 대해서는 배우자 유무, 가구주 연령, 가구주 성별, 주거유형 등도 중요한 요인으로 추정된다.

□ 私的 移轉所得 受給與否 및 水準 決定要因 分析

충분하지 못한 공적 이전소득의 수준과 우리나라의 가족주의적 전통에 의해 어려운 가족 및 친지에 대한 사적인 경제적 지원이 생활의 어려움을 해결하는데 큰 기여를 하여 왔다.

도시 빈곤층 가구에서 평균 사적 이전소득수준은 공적 이전소득수준보다 2.9배 큼을 보았다. 그리고 사적 이전소득을 수급할 확률은 가계지출과 연간소득이 클수록 적어지는 것으로 추정되었다. 그리고 공

적 이전소득이 없으면 있는 것에 비하여 사적 이전소득을 수급할 확률이 증가하여 평균치에서의 한계확률은 4.8%로 추정되었다. 공공부조 변수는 연금을 포함한 공적 이전소득 변수보다 사적 이전소득의 수급여부를 줄일 확률이 더 큰 것으로 추정되었다.

그러나, 사적이전소득에 큰 영향을 주는 특성은 가계지출 혹은 소득수준이다. 연간소득은 사적 이전소득 수급을 줄이는데 한계확률이 21.4%로서 매우 크다. 사적 이전소득의 수급확률에 유의미한 영향을 주는 가구특성은 소득수준 및 공적이전소득의 수급 변수 이외에 가구주의 종사상의 지위, 근로활동 여부, 주거유형, 가구주 성 및 학력, 가구규모 등인 것으로 추정되었다.

가계지출이나 연간소득의 사적 이전소득 수준에 대한 영향은 수급여부의 결정에서와 같이 중요한 것으로 보이지 않는다. 10만원의 가계지출 증가시 2,700원의 사적이전소득이 증가하는 것으로 추정되어 그 영향도는 매우 적다. 그러나, 공적 이전소득 변수의 추정치보다 공공부조변수 이용시 추정치가 크게 증가하여, 사적 이전소득은 공공부조 등의 수급수준의 증감에 대하여 더욱 큰 반응을 보이는 것으로 추정되었다. 즉, 공적 이전소득의 1원 증가에 대해 전자는 0.38원의 사적이전소득의 감소를 보이나, 후자의 경우 공공부조소득 1원의 증가시 1.15원의 사적 이전소득이 감소하는 추정 결과를 보여 주고 있다.

가구주의 종사상의 지위, 맞벌이, 가구주 근로활동 등 경제적 변수는 통계적으로 유의미할 뿐 아니라 영향도 크다. 예컨대, 가구주의 종사상의 지위가 무직이면 653,545원의 사적 이전소득을 증가시킨다.

□ 公的 및 私的 移轉所得間의 關係 分析

공적 및 사적 이전소득간의 대체관계를 보기 위하여, 공·사적 이전소득 수준간 비율과 가구특성 간의 관계를 분석한 결과를 보면, 주목할만한 점은 공적 이전소득이 사적 이전소득을 감소시키는 효과가 나

타나고 있다는 것이다. 예컨대, 10만원의 공적 이전소득은 384,000원의 사적이전소득을 감소시키고, 공공부조 10만원은 115,800원을 감소시킨다. 사적이전소득의 공적이전소득에 대한 대체 탄력성은 각각 평균치에서 1.09 및 10.8로 추정되어, 사적 이전소득의 지원은 공공부조 수급수준에 대해 매우 탄력적으로 반응하고 있다.

그리고, 이러한 대체관계는 가계지출이나 연간소득의 크기에 의존하지 않고, 주로 가구특성에 의존하는 것으로 추정되었다. 특히 배우자 없는 가구는 있는 가구에 비해 사적 이전소득에 비한 공적 이전소득의 의존율을 크게 증가시킨다. 가구주의 연령이 높을수록, 자가가 아닌 보증부 월세일 때, 가구원수가 증가할수록 사적에 비한 공적 이전소득에 의존율은 증가하는 것으로 추정되었다. 이에 반하여 사적에 비한 공적 이전소득에 의존율은 가계지출이나 연간소득과 더불어 가구주의 경제활동 및 종사상의 지위나 가구주의 학력 등과 특성과는 유의미한 관계가 없는 것으로 추정되었다.

5. 脆弱階層 勤勞者의 社會保險 適用實態 및 加入與否 決定要因 分析

□ 社會保險 適用實態

빈곤층이거나, 빈곤층이 아니더라도 빈곤화 혹은 97년의 경제위기 이후 생활위험을 가장 크게 받고 있는 취약계층 근로자에 초점을 맞추어 사회보험의 적용실태와 소득보장의 사각규모를 추정하였다. 취약계층 근로자는 영세사업체 근로자, 특히 5인 미만 소규모사업체의 근로자와, 임시·일용직 및 시간제 근로자와 같은 비정규직 근로자로 제한하였다.

취약계층에 대한 사회보험의 실효성 제고를 위한 정책을 모색하기

위해서는 고용형태 및 직종과 관련된 사회보험 가입실태를 파악하는 것이 매우 중요한 의미를 갖는다. 우선 종사상 지위별 가입률을 살펴 보면, 상용직의 가입률이 국민연금과 고용보험 각각 89.3%, 84.2%로서 가장 높고, 임시직과 일용직의 가입률은 국민연금이 31.3%, 10.1%, 고용보험이 24.1%, 5.5%로 나타난다. 이는 고용이 불안정한 취약계층 근로자들이 사회보험에서 실질적으로 배제되어 있는 정도가 매우 심각하다는 점을 보여준다.

근로계약기간과 근로시간과 관련하여 주목되는 것은 1년 이상 장기 계약직 근로자들의 국민연금과 고용보험 가입률은 각각 87.4%와 84.0%로서, 정규직으로 간주될 수 있는 근로자들의 66.7%와 55.7%에 비해 매우 높다. 1년 미만 단기고용의 경우와 시간제 근로자들의 사회보험 가입률은 국민연금이 16.0%, 고용보험이 9.4%에 불과하다. 시간제 근로자들은 가장 취약한 계층인 것으로 조사되었다. 시간제 근로자로서, 특별한 이유가 없는 한 1년 이상 장기간 근로할 것으로 예상되는 경우에도 고용보험의 가입률은 6.4%에 불과하다. 계약직이거나, 계약기간을 정하지 않았지만, 1년 미만 근로할 것으로 예상되는 시간제 근로자들의 가입률은 3.7%에 불과하다.

〈表 6〉 雇傭形態 및 職種別 國民年金·雇傭保險 加入率

구 분		국민연금	고용보험
종사상 지위	상용직	89.3	84.2
	임시직	31.3	24.1
	일용직	10.1	5.5
근로계약 기간·시간	정규직	66.7	55.7
	정규시간제	-	6.4
	시간제	-	3.7
	1년 이상 계약직	87.4	84.0
	1년 미만 단기고용	16.0	9.4
근로형태 ·근로 장소	직접고용	69.3	54.7
	간접고용(파견)	59.0	43.3
	간접고용(용역)	61.4	47.4
	특수고용(대기근로)	15.0	5.9
	특수고용(독립도급)	28.2	24.6
	특수고용(제택근로)	11.0	2.6
직업	전문기술관리직	81.0	71.3
	사무직	82.4	72.0
	판매서비스직	32.1	15.7
	농림어업직	42.5	23.5
	기능직	65.0	54.7
	단순노무직	35.8	25.5

자료: 2000년 8월 경찰부가조사 원자료

근로자들의 직종별 사회보험 가입률을 보면, 전문기술관리직과 사무직의 가입률은 국민연금이 80%, 고용보험이 70%를 모두 넘어서, 상대적으로 매우 높고, 이어서 기능직, 단순노무직, 판매서비스직의 순서로 나타난다. 농림어업직의 경우 규모가 작아서 정확한 결과라고 보기 어렵지만, 대체로 가입률이 단순노무직과 비슷한 수준인 것으로 판단된다. 판매서비스직은 가입률이 국민연금은 32.1% 고용보험은 15.7%로서 매우 낮다. 판매서비스직의 낮은 가입률은 고용형태 차원에서는 비정규적인 고용형태, 산업 차원에서는 도소매음식숙박업의 낮은 가입률과도 밀접히 관련되어 있을 것이다.

종합하면, 경찰부가조사를 이용해서 추정한 국민연금의 사업장 가

입대상 모집단은 765만 7천명으로 전체 임금근로자 1297만 5천명의 59.0%이고, 고용보험 가입대상 모집단의 규모는 1082만 6천명으로 전체 임금근로자의 83.4%에 이른다. 고용보험 가입대상이지만 국민연금은 지역가입대상인 비연금 고용보험 모집단은 고용보험 모집단에서 국민연금 모집단을 제외한 316만 9천명으로, 전체 임금근로자의 24.4%에 이른다. 사업장을 통한 국민연금 적용에서 배제된 비연금 고용보험 모집단의 경우 1~4인의 소규모 영세사업체 근로자, 60세 이상의 고령근로자 및 18세 미만의 연소근로자, 시간제 근로자 및 동일사업장 근속 1개월 이상~3개월 미만의 단기고용근로자들로 구성되며, 조사과정상의 오차를 감안할 경우 이들의 규모는 사업장을 통한 국민연금 가입대상의 절반을 상회하는 것으로 추정되었다.

□ 社會保險 加入與否 決定要因

추정결과에 의하면, 성이나 연령, 교육수준과 같은 인적 속성보다, 고용형태와 사업체 특성이 더 중요하게 작용한다는 점이다. 효과의 크기나 통계적인 유의도도 다른 변수들에 비해 낮고, 통계적으로 유의미하지 않은 경우도 나타난다.

고용형태의 효과를 보면 가입률에 대한 교차분석에서와 마찬가지로, 종사상 지위가 달라질 때 나타나는 효과가 근로형태·근로장소의 차이가 미치는 효과보다 더 크고, 일관되다. 사업체 규모를 보면, 기준이 되는 300인 이상 규모사업체에 비해 30인 미만 규모 사업체, 특히 10인 미만 사업체의 근로자의 경우 유의미하게 가입될 가능성이 낮다. 직종과 산업의 효과를 보면, 국민연금 가입여부에서 단순노무직에 비해 사무직은 유의미하게 가입될 가능성이 더 높지만, 판매서비스직은 가입될 가능성이 낮아진다. 전문기술관리직이나 기능직, 농림어업직의 경우는 통계적으로 유의미하지 않다. 고용보험 가입여부에

서는 전문기술관리직과 기능직도 가입될 가능성이 단순노무직보다 더 높다. 사무직이 단순노무직보다 가입될 가능성이 일관되게 높다.

산업별로는 기타개인사회서비스업에서 일하는 근로자에 비해 운수금융보험부동산업 근로자가 국민연금에 가입될 가능성이 높고, 건설업과 도소매음식숙박업에 종사할 경우 가입가능성이 낮다. 그러나, 고용보험의 경우 제조업과 운수금융보험부동산업 근로자의 경우에는 가입가능성이 유의미하게 높아지지만 건설업이나 도소매음식숙박업의 경우 별로 유의미하지 않다.

6. 公的 所得保障制度 死角地帶 貧困家口의 特性 및 福祉欲求

□ 人口社會學的 特性

인구사회학적 특성을 기준으로 비교해본 빈곤-소득보장, 빈곤-死角地帶, 비빈곤 가구의 특성을 요약하면, 본 연구의 주요 관심대상인 빈곤-死角地帶 가구의 인구사회학적 특성들은 동일하게 빈곤 상태에 놓여 있는 빈곤-소득보장 가구보다는 비빈곤 집단과 유사한 특성을 나타내고 있다고 할 수 있다. 특히, 주택 및 자동차 소유여부, 거주형태 등을 제외한 가구유형 및 가구규모 등의 가구 특성과 가구주의 연령, 학력, 성별 등 가구주 특성에 있어서 비빈곤 집단과 유사하게 나타났다.

□ 經濟活動 關聯 特性

빈곤-死角地帶 가구의 취업자수 분포, 가구주의 근로활동 여부 및 상태를 다른 집단들과 비교해본 결과, 평균 취업자수가 비빈곤 집단보다 약간 낮게 나타났지만, 대부분의 가구에 1인 이상의 취업자가

있다는 점과 주 소득원인 가구주의 근로활동 참여 비율이 높다는 점에서 비빈곤 집단과 유사한 특성을 나타내고 있다. 빈곤-소득보장 가구의 경우 0.64명, 빈곤-死角地帶 가구의 경우 가구당 평균 1.12명이 취업하고 있는 것으로 나타났다. 빈곤-소득보장 집단의 경우 취업자가 전혀 없는 가구가 53.1%에 이르는 반면, 빈곤-死角地帶의 경우에는 17.4%의 가구에서 취업하고 있는 가구원이 전혀 없었다.

한편, 가구주를 중심으로 상용, 임시 및 일용근로자의 분포를 나타내는 종사상 지위를 살펴보면, 세 집단 사이에는 통계적으로 유의미한 차이가 존재한다. 빈곤-死角地帶 가구는 빈곤-소득보장 가구에 비해 고용상태가 보다 안정적이지만, 양적인 측면에서의 분포와는 달리 비빈곤 집단보다 고용상태가 불안정한 것으로 나타났다. 상용근로자의 비율은 비빈곤 집단의 절반에도 미치지 못하는 18.8%에 불과한 반면, 임시 및 일용근로자의 비율은 약 40%에 이르는 것으로 나타났다. 또한, 빈곤-소득보장 집단과 같이 자영업자의 비율이 25.4%로 높았는데, 이들 역시 소규모의 영세 자영업자라 할 수 있다. 다음으로 가구주의 평균 근로시간 및 근로시간의 분포를 살펴보면, 전체 분석대상 가구의 평균 근로시간은 주당 약 44시간이었으며 빈곤-소득보장 가구는 주당 22.55시간으로 가장 낮았고, 빈곤-死角地帶 가구와 비빈곤 가구는 각각 주당 42.41시간과 44.86시간으로 나타났다.

위와 같은 결과는 앞서 살펴본 바와 같이 근로활동 참여비율 및 근로시간은 비빈곤 집단과 유사한 수준으로 높은 반면, 빈곤-死角地帶 가구의 종사상 지위 또는 고용의 안정성 정도가 비빈곤 가구에 비해 상대적으로 열악하고 불안정한 상태로서 경제활동의 질적 측면에서 특성의 차이가 주로 나타남을 의미한다. 이러한 사실은 매우 큰 격차를 나타내고 있는 集團別 평균 연간소득에 의해서도 입증될 수 있다. 전체 가구의 평균 월소득은 약 194만원이나, 비빈곤 가구는 약 204만

원, 빈곤-소득보장 가구의 월평균 소득은 2001년 최저생계비 96만원의 70% 정도인 약 68만원, 그리고 빈곤-死角地帶 가구는 약 107만원으로 나타났다. 이처럼 빈곤-死角地帶 가구는 비빈곤 가구와 유사한 수준으로 경제활동에 참여하고, 주당 약 40시간 이상을 근로활동에 참여하고 있음에도 불구하고, 연간소득은 비빈곤 가구의 약 53% 수준에 머무르고 있다. 따라서, 빈곤-死角地帶 가구와 비빈곤 가구 사이에는 단위 근로시간 대비 임금수준의 격차가 상당히 존재하고 있으며, 이는 종사상 지위에 따른 고용불안 또는 정규직 여부에 따른 임금차등에 기인하는 것으로 생각할 수 있다.

빈곤층 가운데 소득보장정책의 死角地帶 빈곤층들은 가구특성에서는 가구주의 연령이 높고 학력수준이 낮으나, 자가 및 전세거주비율이 높고 소득 및 지출수준도 약간 높은 것으로 보인다. 다만 이들은 주거뿐 아니라 사적 이전소득이 소득보장 가구보다 크게 많아 소득보장대상에서 배제된 것으로 보인다. 그리고, 소득보장에서 소외된 극빈층들은 질병이환 및 의료비부담이 높은 가구들이며, 근로의지와 근로능력이 떨어진다.

7. 公的 所得保障制度 死角地帶 貧困層의 所得保障을 위한 政策方案

□ 소득보장제도의 死角地帶 규모가 크므로, 적정한 예산 범위 내에서 공적부조의 적정규모를 설정할 필요가 있음.

현 시점에서 공적인 소득보장에서 소외된 가구는 도시 貧困家口의 68.4%이고 사적 보장을 포함하여도 63.4%이고, 전 도시가구의 각각 6.4% 및 6.0%로 매우 크다. 또한, 최근 수년간의 소득보장의 확대 속

도가 매우 빨랐기 때문에, 앞으로도 비슷한 속도로의 제도 확대는 경제 및 사회적 기회비용의 한계적 증대를 수반할 것이다. 따라서 정부가 소득보장 정책의 死角地帶에 있는 빈곤층 중 보호대상으로의 확대를 결정함에 있어 정부의 재정부담능력, 경제활동 및 전통가치의 의존과 같은 제반 요소, 특히 사적 부담 대상 규모 및 수준과의 종합적 고려에서 결정되어야 한다.

둘째, 특히 貧困家口의 절대적 수는 상대적으로 적지만 빈곤율이 높은 농어촌에서 소득보장의 死角地帶 규모가 크고 보장수준도 도시보다 낮아, 이들에 대한 적절한 소득보장의 확대가 필요하다. WTO의 협상에 따르면 2003년부터 쌀 시장의 개방이 가속화되고, 이는 농촌 경제의 위협적 요소로 부각되어 소득보조금을 통한 지원방안이 거론되고 있는 시기에 농촌 빈곤층의 증대 및 이에 대응한 소득보장의 문제는 더욱 집중적인 조명이 필요하다.

셋째, 적정 보장규모의 결정에서 소득기준에 보다 충실할 수 있도록 하여야 한다. 가계지출 혹은 소득수준이 소득보장여부 및 수급수준과 통계학적으로 유의미한 관계를 갖고 있지 못하는 것은 소득추정의 어려움 이외에도 자산 이외의 기준, 즉, 부양의무자의 존재, 주택 유형, 직업여부 등 경제활동과 같은 간접적인 자료와 더욱 유의미한 관계를 갖는 것에 기인한다. 따라서, 이러한 부양의무기준 등을 완화하고 소득기준의 적용 및 추정의 정확도를 증진시켜, 경제적으로 궁핍한 사람이 선정되고 부족한 수준을 정확히 수급할 수 있어야 한다.

넷째, 소득보장 사회보험인 연금 및 고용보험의 가입비율이 도시 빈곤층의 1/3밖에 안되어 대부분의 빈곤층이 미래 소득보장의 死角地帶에 있고, 비 빈곤층의 절반정도 밖에 소득보장에 포함되어 있지 않다. 지속적인 강제적 소득보장의 사회보험의 확대가 이루어지지 않으면, 빈곤 및 서민층의 미래의 소득불안을 피하기 어렵다. 결국 정부의

공공부조의 증대나 자립 대책방안이 강화되어야 하지만, 이에 는 사회적 비용이 수반될 것이므로, 이러한 비용을 줄이기 위해서는 보험료 납부예외자를 조속히 줄일 수 있는 소득과약 방법의 개선이나, 보험료의 과잉부담을 줄일 수 있도록 보험 가입자 자신이 보험료 부담수준과 그에 대응하는 보험급여수준을 선택할 필요가 있다. 그리고 기업의 연금 가입이나 보험료 납부 회피를 줄이기 위한 인센티브 정책도 개발되어야 한다.

□ 소득보장 死角地帶 빈곤층의 가구특성에 대응하여 공공부조의 내용이 다양화되고, 현물급여가 확대·강화되어야 함.

소득보장 사각 빈곤층 가구의 빈곤실태와 특성에 맞는 공공부조 유형이 결정되어야 한다. 특히, 死角地帶의 빈곤층 가구들 사이에도 차이를 나타내고 있어 정책의 차별화가 필요하다.

첫째, 기초생활보장가구의 소득보장은 이론적으로는 최저생계비와의 차액을 보충급여하고 있으나, 실업급여 등을 합한 현금급여 수준이 충분하지 못하여 빈곤갭 1.13%의 약 35%는 소득보장가구에서 발생하고 있다. 이들에 대해 추가적인 현금급여로 보충하기는 어려울 것이므로, 현금을 대신하면서 최저생활의 유지를 위협하는 분야에 대한 지원이 필요하다. 기초생활보장대상 탈락가구 및 자활사업참여가 구들에 대한 현금지원의 필요성이 상대적으로 적어, 이들의 최저생계 지원을 위해 현금보다는 현물의 중요성이 큼을 시사한다.

둘째, 차상위 貧困家口의 가구주의 고령화, 저학력, 근로능력 정도 및 의지의 상대적 취약의 특성에 부응한 대응책이어야 한다. 특히 차상위 빈곤층에 대해서는 의료보장의 강화 및 확대가 필요하다 최일섭 외(2001)의 자료에 의하면 경제적인 이유로 질병치료를 중단하거나 포기한 貧困家口 비율이 기초생활보장 대상 가구의 20.0%, 정부 소득보

장정책의 死角地帶에 있는 차상위 빈곤층가구의 26.6%에 이른다.

셋째, 소득보장정책의 사각 貧困家口는 의료비지원 이외의 욕구도 매우 크다. 1999년 자료에서도 자녀 양육의 어려움을 겪고 있는 저소득가구 40.2% 중에서 양육비 지원과 학비지원을 가장 필요로 하는 가구의 비율은 저소득가구의 25.3%에 이른다. 의료비 이외의 생활욕구와 근로욕구에서는 차차상위 빈곤계층에서 더욱 클 것이다. 따라서, 소득이 최저생계의 일정 수준을 넘는 貧困家口에서는 의료, 교육, 주거 등의 현물급여가 계층별 욕구에 차별적으로 제공됨으로써 정책의 효과를 높일 수 있을 것이다.

□ 공적 소득보장에서 소외된 빈곤층에 대해 통합적 서비스가 필요함.

사회적 지원 필요로 하는 조사가구는 전 저소득가구의 약 83.1%인데, 이들 중 단일지원만을 필요로 하는 가구의 비율은 현금지원 15.3%를 포함해서 모든 저소득가구의 37.4%이고, 나머지는 중복적 지원을 필요로 하고 있다. 특히 네 가지 생활분야에서 지원을 동시에 필요로 하는 가구는 전 저소득가구에서의 2.0%이고, 세 가지 지원을 필요로 하는 가구의 비율은 12.6%이다. 따라서 평균소득 50% 이하의 貧困家口비율이 전가구의 20%이라면, 전 가구의 16.6%가 어떤 형태이든 사회부조를 필요로 하고 있고, 전가구의 3.1%는 현금지원만을 필요로 하며, 현금과 기타의 중복지원을 필요로 하는 가구는 전가구의 9.9%이다. 그리고 현금이외의 지원을 필요로 하는 가구는 전가구의 10.1%가 된다.

□ 직접적인 소득보장의 확대보다는 빈곤층의 근로능력을 활성화를 위한 정책 방안의 강구가 필요함.

가구주의 근로활동 여부, 종사상의 지위, 정규직 여부, 맞벌이 여부

등의 변수가 공적 급여수준을 결정하는데 주요한 영향을 주고 있어, 소득보장 사각 貧困家口에 대한 소득보장의 대상 및 급여수준의 결정에서 이들에 대한 단순한 현금급여보다는 이들의 근로활동을 자극하고 보다 나은 근로상태로 이동하는 것을 지원하는 것이 효과적이다. 이는 근로능력이 있고, 근로의욕이 높은 빈곤층에게 중요하다. 특히, 기초생활보장대상을 비롯한 현재의 자활 및 소득보장정책에 포함된 모든 가구에 대해서는 시급히 적용되어 정책 효과성을 높여야 한다.

첫째, 정부가 근로활동을 지원하고 있는 대상자들의 근로유인을 강화시켜 그들의 근로능력을 활성화해야 한다. 조건부수급자 중, 취로형이 아닌 자활사업에의 참여자 및 소득과약이 용이한 민간시장 근로자에 대하여 근로소득공제제도를 조속한 시일 내에 실시하고, 실효성 있는 소득공제율을 적용하여야 한다.

근로소득공제제도는 먼저, 근로능력이 있는 많은 정부지원 대상자 중 자활사업에의 참여를 기피하고 있는 사람들을 사업에 참여시키는 장치가 되어야 하며, 둘째, 급증하고 있는 예산문제나 행정집행이 용이하도록 설계되어야 한다. 이러한 의미에서, 근로소득공제제도는 자활사업참여로부터 얻는 최저생계비 이상의 근로수입의 일부만 급여에서 제하거나 일정기간 급여 삭감을 유예할 수 있는 현금급여 부분반환 혹은 유예제도의 형태로 조속히 도입하여 근로능력자들을 가능한 근로활동으로 유인하여야 한다. 현재의 자가소득에 포함되어 있는 근로소득은 일반가구의 20.1%, 조건부가구의 62.6%, 그리고 조건부과제외가구의 59.4%에 이르러, 이 소득부분에 대해서 근로소득공제제도를 적용하면 정부예산의 막대한 증대가 불가피하며, 일을 안하고도 그들의 소득은 최저생계비를 넘는 모순을 갖고 있다. 따라서, 근로소득공제제도는 최저생계비 이상의 추가근로소득에 대해서만 근로소득공제제도를 적용하여 근로유인을 유발하면서, 동시에 정부예산을 오히려

절감하여 남은 돈으로 다른 복지확대에 활용할 수 있도록 하여야 할 것이다. 또한, 소득공제율은 사업의 경제성, 소득규모, 소득발생기간 등에 따라 근로유인효과 및 형평성 등을 고려하여 차등화 할 수 있다. 예컨대, 정부의 업그레이트형 자활사업 참여의 경우 40%, 수입원이 확실한 민간사업에의 참여는 50%와 같은 방식을 취할 수 있다. 가구의 총수입이 최저생계비를 어느 정도 넘느냐에 따라 공제율을 차등화 하여, 예컨대, 최저생계비의 150%이내는 50%, 150~200%는 30% 등과 같이 할 수 있을 것이다. 소득발생기간에 따른 차등화는 프랑스와 같이 첫 1분기 공제율 100%, 첫 1년 55%, 1~2년 45%로 점차 줄여 나갈 수 있다.

둘째, 근로소득의 파악이 어려운 정부의 지원을 받고 있는 혹은 차상위 빈곤층의 민간시장 참여 근로소득자에 대해서는 장기적으로는 정액(Lump Sum) 현금지원제도, 즉 가구의 복지수요와 근로능력을 고려한 차등 정액 현금급여를 적용하고, 추가로 현물급여(혹은 생계비용자제도)를 적용함으로써, 이들의 복지를 증대시키고 정책의 효과를 제고할 수 있다. 소득파악이 부정확한 근로능력자에 대해서는 단기적으로 소득파악능력을 제고하여야 하지만, 이들 계층에 대한 소득조사의 어려움은 근본적으로 피할 수 없다. 따라서 이들에 대해서는 장기적으로는 단순 차등 정액급여(Lump Sum)를 제공하는 방안을 검토해야 한다. 정액급여의 수준은 근로소득공제제도의 차등화에서와 같이 일의 성격(예, 3D업종), 추정되는 추가소득규모, 적용기간에 따라 차등화 할 수 있을 것이다.

셋째, 자립사업효과의 한계와 복지남용의 축소를 위해 현물급여만 지원하는 자활지원대상을 확대할 필요가 있다. 소위 차상위층으로 분류되는 비보호 빈곤층에게도, 현물급여 지원을 통해 사업참여의 길을 열어놓음으로써, 법적 보호를 받고 있던 못 받고 있던, 모든 빈곤층들

이 정부의 부분적인 보호장치아래서 근로를 할 수 있게 하여, 기초보장제도를 생산적 복지제도로 포괄할 수 있을 것이다.

또한, 기존수급자 중 현물급여만을 필요한 사람들에게도 ‘현물지원’제를 적용하여, 현물급여를 얻기 위해 기초생활보장제도에 참여하고 현금급여를 받음에 따른 예산남용을 줄일 수 있을 것이다. 의료보조를 필요로 하는 많은 사람들이 소득 혹은 가구구성의 위장을 통하여 기초생활보장대상으로 편입되는 사례가 적지 않은 것으로 지적되고 있다.

□ 근로활동을 통한 자립적 소득보장이 보다 강화되어야 함.

도시貧困家口의 이전소득 이전의 지출수준과 최저생계비의 차이 중 40.7%는 공적 및 사적 이전소득에 의해 충당되고 있지만, 나머지 59.3%는 주로 스스로 보충해야만 되는 부분이다. 특히, 소득보장을 받고 있는 극빈층 특히 기초생활보장대상가구에서도 59.5%가 근로능력을 갖춘 가구원이 있고, 일할 의지가 있는 비율도 24.3%이며, 3D업종에의 취업의지가 있는 가구도 36.8%나 되는 것으로 조사되었다.

첫째, 일자리는 현재 정부에 의해 추진되고 있는 자활공동체사업 확대 및 내실화와 더불어 단기 일자리의 창출이 긴급하다. 빈곤층의 특성 상 장기의 완전 자립보다도 당장의 생활고를 해결하는 대책이 중요하므로 단기의 일자리 창출이 중요하다. 일자리 창출에서도 정부에서 공적인 일자리의 창출이 단기간에 획기적 증대가 불가능하므로, 틈새시장에서 노동 혹은 정부보조를 통한 시장참여를 활성화 할 필요가 있다.

둘째, 소득보장 死角地帶 가구의 근로활동 참여노력을 지속시키기 위해 의료, 주거, 교육, 복지서비스 등 공적 서비스를 제공하면 실질적인 임금수준을 올리게 되어 이들의 근로의욕을 촉진할 수 있다.

□ 자활사업은 복지와 노동의 종합적 성격을 가지고 있어, 이의 성격에 맞는 프로그램으로 발전되어야 함.

빈곤층을 위한 일자리 창출을 확대하기 위해서는 부조와 노동을 통합한 새로운 제도의 도입이 필요하다. 이러한 제도에서 공공근로와 자활사업을 포괄 관리할 수 있는 제도의 개선이 이루어 질 수 있을 것이다. 공공근로사업은 1998년 이후 가장 큰 저소득 실업대책이었으나 실업률의 하락과 더불어 그 예산이 급감하고 있다. 그러나 실업감소를 대체하는 비정규직의 증가와 이들의 빈곤화에 대응하여 공공근로사업이 활용되어야 한다. 따라서 공공근로사업의 예산을 실업률의 감소에 맞추어 축소하기보다는 실업률 감소시기에도 빈곤 취약 근로층의 생활과 자활을 지원하기 위한 대책으로서 공공근로사업의 기능을 살려 두어야 할 필요가 있다. 공공근로는 실업뿐만 아니라 불완전고용에 따른 빈곤화 효과를 완화하는 노동 및 부조의 통합정책으로 남아 있어야 한다. 실제로 일선 기관에서는 기초생활보장 탈락가구의 생계지원을 위해 공공근로 사업을 활용하고 있다.

또한, 현재 기초생활보장대상 및 차상위 빈곤층에게 실시되고 있는 현재의 자활사업은 복지사업의 성격이 중심이지만 지원의 매개로서 근로사업이 역할을 하고 있으므로 기초생활보장사업에서의 자활사업은 장기적으로는 부조와 노동을 엮는 사업 즉 ‘근로부조사업(가칭)’으로 개편되고, 고용유지지원제도와 같은 임금보조사업과 순차적으로 연계할 수 있는 통합적인 생산적 복지제도에 흡수되어야 한다.

□ 사적 소득보장을 강화하기 위한 대책 방안

현재의 빈곤층 특히, 직업이 없는 빈곤층의 경우 지출의 39.8%를 사적 이전소득에 의존하고 있으며, 공적 이전소득 대비 사적 이전소득의 비율은 3.1배에 이른다. 특히, 공적 이전소득 가구의 증가는 사

적 이전소득가구의 비율을 줄이는 효과가 있는 것으로 보일 뿐 아니라, 공적 이전소득은 통계적으로 매우 유의미하게 사적이전소득을 줄이는 효과를 지니고 있는 것으로 추정되고 있다. 이들 간의 대체탄력성은 1.09~1.11이어서 탄력적인 것으로 추정된다. 따라서, 첫째, 사적이전소득의 감소를 줄일 수 있는 정책의 개발이 필요하다. 특히, 공적이전소득이 대체되기 쉬운 가구들, 예컨대, 무직, 임시 및 일용직, 비맞벌이 가구, 자가가구, 여성 가구주 등에 대한 지원에 있어서, 일정 수준 이상의 현금급여는 사적 급여를 줄일 수 있으므로, 현물급여를 제공하는 것이 효과적일 수 있다. 동시에 기존에 제공된 사적 이전소득에 대한 정부의 인센티브 제공이 필요하다.

둘째, 공적 현금급여의 남오용을 줄이기 위해 貧困家口의 형편을 더 잘 아는 가족 및 친지의 사적이전소득을 강화하고, 이를 장려하기 위해 사적 이전소득 이전자들에 대한 소득세 공제제도의 적용, 각종 정부 혜택에서의 우선순위를 높이는 등의 정책에 제시되어야 한다. 예컨대, 공공서비스 기관에의 취업에서의 우선 취업, 자녀들의 장학금 수급, 군복무 등 각종 공적 의무에서의 우호적 대우 등 비금전적 혜택을 부여할 수 있을 것이다.

□ 5인 미만 사업장 및 비정규직 취약근로자 계층에 대한 정책방안

5인 미만 사업장 및 비정규직 취약근로자 계층에 대한 정책으로서 우선적으로 취약계층근로자에 대해 사회보험의 적용을 더욱 확대하면서, 근로자에 대한 사회적 보호에 있어서 내부 형평성을 제고하기 위해서는 현재 분리 운영되고 있는 사회보험을 통합관리하는 것이 매우 필요하다.

또한, 법적인 적용범위의 확대뿐만 아니라, 법적인 적용범위를 대상으로 제도의 실효성을 제고하는 것도 매우 중요한 과제이다. 국민연

금의 경우 실제 법적 적용범위에 포함됨에도 불구하고, 사업장을 통해 가입되지 않고 있는 근로자들의 비율이 약 1/4에 이른다. 이들의 대부분은 상대적으로 규모가 작은 사업체 근로자이거나, 불안정한 고용에 종사하는 근로자들이다. 또한 비연금 고용보험 모집단에 해당되는 취약계층의 경우 약 2/3가 실제로는 고용보험에 가입하고 있지 않은 심각한 문제를 안고 있다.

I. 序論

1. 研究의 必要性 및 目的

국민기초생활보장제도는 전 국민의 약 3%가, 실업급여는 실업자의 약 10% 정도가 수급하며, 2000년 현재 전체 도시근로자가구의 5.1% 정도가 생활보호의 생계급여, 실업급여, 공적 연금 등을 포함하는 공적 이전소득을 수급하는 것으로 조사되었다. 따라서, 빈곤층의 50% 이상이 소득보장 및 기타의 사회보장의 死角地帶에 있고, 도시지역 국민연금도 보험료 납부예외자와 미신고자가 2001년 9월 현재 전 가입대상자의 50.4%나 되어, 현재 및 미래의 소득보장이 불투명한 국민이 폭 넓게 존재하는 것으로 추정된다. 또한, 소득보장 이외의 다른 생활보장은 더욱 취약하여 국민의 최저생활보장이 이루어지고 있지 못하므로, 소득 및 생활보장의 死角地帶의 규모를 추정하고, 이들의 복지수요를 파악하여 적절한 대상자 확대 및 급여의 전달이 이루어 질 수 있는 제도의 개선이 필요하다.

소득 및 생활 보장의 부족에도 불구하고, 국민기초생활보장, 실업급여, 기타 각종 부가수당과 공적연금들 사이의 중복급여 가능성, 부정수급 및 과잉급여 등 부정확한 급여 및 수준, 제도간의 연계성 결여 등의 문제를 지니고 있다. 따라서 적정규모의 대상자 및 적정한 급여의 확대 이외에도, 사회부조로서의 소득보장사업간의 체계정비, 사회부조, 노동관련 정부급여와 공적 연금들 사이 등에서 사업의 체계화를 통한 제도의 효율화가 필요하다.

2. 研究內容

본 연구는 빈곤층 중 현재의 공적 및 사적 소득보장에서 소외된 빈곤 가구들의 규모를 분석하고, 2000년 3/4분기의 도시가계조사 및 경제활동인구조사를 이용하여, 이들의 가구 특성과 복지욕구가 무엇이며, 공·사적 이전소득의 수급여부 및 수준을 결정하는 가구 특성의 요인은 무엇이고, 특히 사적 이전소득의 중요성과 공적 이전소득과의 관계에 대한 분석을 시도하였다. 동시에 사회부조적 소득보장에서 배제됨은 물론 미래의 소득을 보장할 사회보험에서도 벗어날 가능성이 매우 큰 비정규직 및 5인 미만 사업장의 취약계층 근로자들의 소득보장 실태 및 문제점과 대책을 분석하였다.

이와 관련한 연구분석의 주요한 범주는 다음과 같다. 여기서 貧困家口는 빈곤선으로 이용될 최저생계비나 중위 혹은 평균지출의 50% 이하의 가계지출을 하는 가구로 정의된다. 빈곤의 개념은 매우 넓어 생존의 위협을 받고 있는 가구에서부터 최소한의 문화적인 삶을 요구하는 수준에까지 이른다. 여기서는 지금까지의 널리 이용되고 있는 빈곤개념을 이용할 것이고, 이는 가계의 적자 혹은 흑자나 자산의 유무 등과 무관하게 접근할 것이다.

다음으로 貧困家口의 소득보장을 위한 분석대상인 공적 소득보장은 현금급여를 제공하는 제도로서 정부의 조사통계에서 얻을 수 있는 범주에 국한된다. 현금급여 중 사회보험인 공적 연금 및 고용보험의 가입은 미래의 소득보장이므로, 여기서는 현재 수급하는 연금은 물론 현재의 소득을 보장하는 생활보호제도, 실업급여, 기타의 공적 부조의 현금급여 모두를 현재의 소득보장에 포함한다. 소득보장의 死角地帶에 있는 빈곤층의 소득보장 연구에 빈곤층을 주요 대상으로 하지 않는 보험급여를 넣은 것은 빈곤층의 범주가 사회보험 가입 대상을 포

함하고 있고, 빈곤의 위험에 가까이 있는 계층도 분석할 수 있는데 근거한다. 본 연구의 주요 연구내용은 다음과 같다.

- 公的 所得保障制度 死角地帶 貧困層의 規模 및 程度 推定
- 公·私的 移轉所得 有無 및 水準 決定要因 分析
- 脆弱階層 勤勞者 類型別 所得保障 實態 및 問題點
- 公的 所得保障制度 參與 및 死角地帶 家口의 特性 比較
- 公的 所得保障制度 參與 및 死角地帶 家口의 福祉欲求 分析
- 公的 所得保障制度 死角地帶 貧困層의 所得保障 方案

3. 研究方法

가. 既存 統計의 分析

공적 소득보장제도의 死角地帶 규모, 가구특성 및 욕구 등을 보기 위하여, 먼저 통계청의 도시가계조사, 경제활동인구조사 및 그 것의 부가조사를 이용하였다. 미래의 소득보장 정도를 분석할 수 있는 4개의 사회보험 각각에의 가입여부나 빈곤화 가능성이 큰 비정규직 및 5인 미만의 사업장 근로자 등 불안정 고용계층에 대한 정보를 경제활동인구조사 및 부가조사에서 얻을 수 있다. 부가조사는 매년 8월 실시되고 있어, 가장 최근의 자료인 2000년 8월을 포함하는 도시가계의 분기자료를 이용하였고, 경제활동조사도 동일한 분기를 이용하였다. 2000년 3/4분기의 도시가계조사, 경제활동인구 및 부가조사를 통합하여 세 자료가 갖는 특성을 모두 이용하고자 하였고, 그 결과 표본 가구수는 4279가구였다.

경제활동인구의 월별 조사자료의 특징을 도시가계의 분기별 자료 특징에 결합시키기 위해, 3/4분기를 구성하고 있는 가구특성 중에 월

별로 달라질 수 있는 특성, 예컨대, 가구규모, 직업 및 취업상태, 소득 및 지출 등과 같은 변수는 그 기간에 발생빈도가 가장 큰 특성이나 평균금액을 이용하였고, 발생빈도가 같은 것은 최종 월의 특성을 대표 특성으로 이용하였다.

그리고, 미래의 소득보장 상태를 알기 위해 부가조사의 각종 사회보험에의 가입여부나 도시가계조사자료의 각종 사회보험료 지출여부 등을 이용하였고, 현재의 소득보장 실태를 파악하기 위해서 아래와 같은 도시가계조사의 공적 및 사적 이전소득 자료를 이용하였다. 한편, 경제활동인구조사의 부가조사는 조사대상 근로자의 4대 사회보험 가입여부를 포함하고 있다.

- 각종 사회보험료 지출: 퇴직 기여금, 국민연금, 건강보험, 고용보험 등 사회보험료
- 공적 이전소득: 공적연금 급여수준, 공공부조 및 기타 사회보장 급여 급여수준, 총 공적 이전소득 수준
- 사적 이전소득: 친척 및 이웃 등으로부터의 생활비 보조

전국 규모의 소득보장 死角地帶 규모 및 정도를 추정하기 위해 1996년 사회통계조사의 전국가구 소득 및 소비수준 자료와 정부의 지역별 사회보장 수급비율을 이용하여 농어촌 등의 死角地帶의 규모 및 수준을 추정하였다.

나. 計量分析

본 연구에서는 公的 所得保障制度의 死角地帶 가구에 대한 다양한 분석을 위해 여러 가지 계량적 방법을 활용하였다. 먼저 빈곤 및 소득보장 여부에 따라 빈곤-死角地帶 가구의 특성을 비교·분석하기 위해서 ANOVA 및 t-test를 이용하였다. 또한, 공적 및 사적 소득보장 여

부와 수준, 비정규직 및 5인 미만 사업장 근로자의 사회보험 가입여부 결정요인 분석을 위해서 Multi-nomial Logit 및 Tobit 모형을 이용하였다. 종속변수로는 공적 이전소득 유무 및 수준, 사적 이전소득 유무 및 수준, 공·사적 이전소득간 비율을 그리고 독립변수로는 경제활동과 관련된 직종, 취업여부 등의 변수, 일반가구 특성으로 가구주 연령, 학력, 성, 주거형태 등 필요하고 다중상관이 적은 변수들이 선택되었고, 소득보장 관련 변수로 공적 연금 등 사회보험에의 가입여부, 빈곤층 여부, 공적 이전소득 수준 등이 이용되었다.

4. 先行研究 檢討

사회보장의 死角地帶에 대한 분석은 빈곤층과 관련된 연구에서 끊임없이 대상규모, 욕구수준 등의 조사 분석을 통하여 정책방안을 제시하여 왔다. 기존 연구 중 최근에 소득보장지대의 死角地帶에 대해 집중적으로 연구한 글은 박찬용 등(2000)이 있다. 이 연구는 소득보장의 사각 가구를 각종 사회보험 적용제외 및 보험료 미납 가구, 불완전 고용가구 등으로 정의하고, 이들의 발생원인 및 정책방안을 제시하였다. 소득보장의 사각규모는 각 보험 적용제외에 대한 정부의 자료, 노동부의 파트타임 고용실태조사를 이용한 불완전 고용자의 사회보험 가입실태, 통계청의 도시가계조사의 사회보험료 미납가구자료를 이용하여 종합 정리하였다. 그리고 대책으로서 각 소득보장 사업간의 연계장치의 구축, 공공부조 소득보장 급여수준의 적정화, 자영자 소득과약 강화, 그리고 死角地帶 해소방안으로 사회보험의 최저가입기간의 단축, 보험료 납부 기피 축소, 자격관리 및 징수업무의 일원화, 부과 및 징수의 국세청 이관 등을 들고 있다.

그러나, 건강보험 및 산재보험은 소득보장사업으로 볼 수 없고, 이

들의 제도 가입이나 보험료 납부여부는 미래의 소득보장은 포함하나, 현재 死角地帶 빈곤층을 파악할 수는 없다. 또한 소득보장의 주요 관심대상은 일반 계층이 아닌 빈곤층이어야 함으로 死角地帶의 규모를 정책대상에 집중화시키지 못한 결점이 있다. 본 연구는 이를 보완 발전시키기 위하여, 사각대상을 공적인 소득보장인 공적연금, 고용보험, 공공부조 등에 포함되지 않는, 특히, 현재의 소득보장 급여를 받지 못하는 가구로 제한하였다. 그리고 소득보장이 결국 이들의 최저생계 유지를 위한 지원 수단이고, 이에는 공적 이전소득 이외에 사적 이전소득이 유기적 관계를 가지면서 이들의 최저생활을 보장하고 있으므로, 사적 이전소득에 대한 비교 검토를 하였다.

공적 이전소득과 사적 이전소득 사이의 관계에 대해서는 최근의 자료로 강성진(2001)의 자료가 있다. 그는 1995년에서 1998년 사이의 대우패널가구조사자료를 이용하였다. Logit모형을 이용한 그의 추정에 의하면 경제위기에 직면하여 한국의 빈곤층은 공적 및 사적 보호를 받았으나, 양자 사이에는 구축효과가 있음을 추정하였다. 본 연구에서는 이러한 논리를 도시가계자료에 적용하여 분석하고 그 의미를 추적하였다.

또한, 박순일(2000)은 1999년 전국의 貧困家口에 대해 조사한 자료를 이용하여 정부의 사회부조정책에 참여한 가구와 참여치 않은 가구의 경제적 및 인구학적 특성의 차이를 비교분석하고, 사회부조사업에 참여하지 않은 이유를 가구특성과의 관계를 계량경제학적 방법을 통하여 분석하였다. 그러나, 이 연구는 현물급여 및 부조적 성격의 각종 노동정책사업을 포함하여 소득보장사업의 분석에 집중하지 못하였으며, 주요한 소득보장적 사회보험 급여를 포함하지 못하였다. 더욱이 조사시기가 국민연금의 도시자영자 가구에 확대되기 직전인 1999년 8월이어서 도시貧困家口의 전체적인 소득보장 실태를 보기 어려웠다.

공공부조제도의 死角地帶 가구규모에 대한 조사로는 박순일 외(1998)에서 1998년에 전국에 걸쳐 실시된 대규모 실업자 조사와 이현주 외(1999)에서 1999년 수행한 전국 貧困家口 조사자료가 있다. 그러나, 이러한 기존 자료에서는 사회보험을 포함하는 공적 소득보장제도의 死角地帶 규모나 사적 이전소득을 고려한 총체적 소득보장의 死角地帶 규모를 추정하지는 못하고 있다.

Ⅱ. 公的 所得保障制度의 對象 및 死角地帶 現況

1. 公的 所得保障制度의 對象者 現況

저소득층에 대한 대표적인 소득보장제도인 국민기초생활보장제도는 2000년 10월 1일부터 시행되어 생계급여의 수급자를 1999년 54만명에서 2000년 149만명, 2001년 151만명으로 약 3배 정도 확대하였다. 기타 경로연금의 대상도 1999년 66만명에서 2001년 71만 5천명으로 증가하였고, 장애수당은 2000년부터 장애인 범주 확대에 따라 대상자수가 1999년도의 6만1천 명에서 2001년에는 9만 1천명으로 확대하였다. 저소득모·부자가정 양육비지원은 1999년의 경우 25,008가구의 6,640명, 2000년에는 25,715가구의 7,238명의 아동이 양육비를 지원 받았다. 반면, 소년소녀가장세대 보호대상자는 1999년의 12,427명에서 2000년에는 10,091명으로 감소하였다.

〈表 Ⅱ-1〉 各種 所得保障制度의 受給者 變化 推移

구분	생계 급여	장애인 수당	경로 연금	아동양육비 지원	소년소녀 가장	국민 연금	실업 급여
1998	44만명	4만2천명	24만7천명	6,310명	13,627명	29만6천명	412,600명
1999	54만명	6만1천명	66만명	6,640명	12,427명	34만2천명	462,635명
2000	149만명	7만7천명	71만5천명	7,238명	10,091명	72만3천명	303,631명
2001	151만명	9만1천명	71만5천명	-	-	77만명	-

자료: 보건복지부 내부자료, 노동부 내부자료

그리고, 이들 사회부조적 소득보장에서 제외된 빈곤층 가구들의 상당수는 또한 사회보험의 소득보장의 급여를 받지 못하고 있고, 가입

조차도 안된 가구들이 많다. 2000년 도시가계조사에 의하면, 전체 가구 가운데 국민연금 보험료 미납자는 45.8%로 전년의 56.5%에 비해 10.7%나 감소하였고, 고용보험 등 기타 사회보험료를 납부하지 않은 가구의 비율도 약간 감소하였지만, 여전히 다수의 가구들이 소득보장의 死角地帶에 놓여 있다.

〈表 II-2〉 個別 社會保險料 未納 都市家口의 比率

(단위: %)

구분	국민연금	건강보험료	기타사회보험료
1999	56.5	16.6	74.2
2000	45.8	17.3	71.8

자료: 1999년, 2000년 도시가계조사 원자료

사회보험의 소득보장적 급여를 받는 가구는 더욱 적어, 도시근로자 가구 중 정부의 공적 이전소득을 받는 가구의 비율은 2000년 6.7%, 연금을 제외한 공공부조, 실업급여 등 이전소득 수급가구는 5.1%이고, 연금급여를 받는 가구는 1.9%에 불과하였다.

이와 같이 대상이 제한되고 급여수준이 부족한 공적인 소득보장은 우리나라의 가족주의적 유대관계에 의해 사적인 이전소득에 의해 보충된다. 그러나, 2000년에는 공적 이전소득 수급가구 비율의 급증하였지만, 빈곤층 생계유지의 주요 보충 수단인 사적 이전소득 수급가구의 비율은 1999년 도시 근로자가가구의 8.4%에서 2000년 4.6%로 감소하여, 공적 및 사적 이전소득간의 대체성향의 관계를 보였다. 따라서, 도시 근로자가가구의 공적 및 사적 이전소득 수급가구 비율은 2000년에 도 11.3%이어서 1999년의 10.1%와 큰 차이가 없었다.

〈表 II-3〉 都市 勤勞者家口 中 移轉所得 受給家口 比率

(단위: %)

구분	공적 이전소득			사적 이전소득
	전체	연금	기타사회보장	
1999	1.7	0.5	1.2	8.4
2000	6.7	1.9	5.1	4.6

자료: 1999년, 2000년 도시가계조사 원자료

정부의 소득보장제도의 취약성은 빈곤층의 생계유지를 민간에 의존하게 하고, 이것이 불충분하면 생계유지 자체가 어려운데도 양자 사이의 대체적 성향은 빈곤층의 최저생계의 생활을 유지 혹은 향상시키는데 제약 요인으로 작용하고 있다고 볼 수 있다. 따라서, 우리나라에서와 같이 저소득층의 상당부분이 정책에서 소외되어 있고 민간의 지원도 불안정한 상황에서는 정부의 소득보장정책의 중심은 스스로 생활안정을 기할 능력이 큰 중·상위계층보다는, 이의 능력이 취약한 저소득층에 둘 수밖에 없다.

이러한 시각에서 한국보건사회연구원이 가구의 소득수준이 최저생계비 이하인 전국의 빈곤층에 대해 1999년 8월에 실시한 ‘저소득층 빈곤특성 및 보건복지욕구 조사’ 자료를 이용한 분석인 박순일 외(2000) 및 이현주 외(1999)의 연구에 의하면, 1997년 경제위기이후 급증한 실업자 및 빈곤층에 대응한 정부의 각별한 대책에도 불구하고, 빈곤층 중 많은 사람들이 정책에서 배제되고 있음을 보여주고 있다. 〈表 II-4〉에 의하면 전국에 걸쳐 조사된 빈곤층 가구 중 사회보험의 가입비율은 의료보험 79.5%와 국민연금 31.9%에 그치고 있을 뿐 아니라, 동일 시기 각각의 전 가입자의 가구 비율 96.9% 및 49.9%에 비해 크게 적다. 실업급여, 공무원 연금, 군인연금 등에서도 그 비율은 현저히 적다.

〈表 II-4〉 貧困層의 所得保障制度 參與 比率

(단위: %)

구분	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
조사 가구	31.9	0.4	0.2	0.7	0.3	0.0	5.8	0	3.6	0.6	9.5	5.6	19.4	2.1	79.5	0.4	1.8
전국 통계	49.9	7.2	1.1	3.3	1.2	0.9	5.0	.05	1.6	1.6	1.6	2.4	6.5	2.1	96.9	0.4	0.0

주: 1) 1 국민연금 2 공무원 연금 3 군인연금 4 실업급여 5 직업훈련수당, 6 아동보육료, 7 경로연금 8 장애인자녀교육비 9 한시적 생활보호, 10 실업자대부사업, 11 거택보호, 12 자활보호 13 의료보호, 14 공공근로사업 15 의료보험 16 장애인 생계수당, 17 기타

2) 전국자료는 복지부의 현 급여대상자(사회보험은 가입자)의 전국 가구에 대한 비율임. '99년 인구수 및 가구수는 각각 45,921천명 및 13,196천 가구로 추정됨.

자료: 1999년 7월 전국 저소득층가구조사 자료

실제로 사회보험의 소득보장 급여를 받는 貧困家口는 더욱 적다. 1999년 실업급여가 크게 증가한 시기에도 실업급여의 수급비율은 전 빈곤층가구의 0.7%이고 지난 1개월 간 구직활동을 한 실업가구(353가구 즉 전 저소득가구의 19.7%)에 대해서도 3.6%에 불과해, 동일한 조사시기의 전 실업자의 평균 수급비율 약 10%(전 가구 비율은 3.3%) 전후에 비해 매우 적은 것으로 나타나, 저소득 실업자 가구의 소득보장 수급비율이 상대적으로 취약함을 알 수 있다. 마찬가지로 빈곤층 가구 중 실업자 대부사업의 수급비율도 0.6%에 불과하고 전 가구 비율 1.6%에 비해서도 매우 적다. 대체로 저소득층을 중심으로 정책이 실시된 공공근로사업에 참여한 저소득 가구 비율 2.1%도 전 가구에서의 비율과 같아, 이와 같은 정부의 각종 소득지원 정책이 저소득층에 집중되어 있을 것이라는 기대와는 다르다.

그러나, 1999년 주요 현금부조제도인 생활보호사업 참여 빈곤층 가구 비율은 한시보호대상을 포함하여 18.7%이어서 전 가구에서의 참여 비율 5.6%보다 현저히 크다¹⁾. 의료보장은 의료보호를 포함하여 98.9%의 참여율을 보여 저소득층에게도 가장 광범위하게 적용되고 있는 제

도로 볼 수 있다. 특히 의료보호사업에의 빈곤층 가구 참여비율은 19.4%이어서 역시 전국 가구 중 대상가구 비율 6.5%보다 현저히 컸다. 그럼에도 불구하고 저소득층의 1.1%는 의료보장의 死角地帶에 있어 긴급대책이 필요하다. 이에 비해 빈곤층 가구의 자활에 필요한 직업훈련에 참여 비율은 0.3% 밖에 안되어 전체 비율 1.2%에 크게 못 미치고 있다.

2. 公的 所得保障制度의 死角地帶 現況:

2000年 3/4分期 都市家計調査를 中心으로

여기서는 가구주의 경제활동상태에 따른 가구유형별 소득보장정책의 死角地帶 현황을 살펴보았다. 전 국민 연금이 실시된 1999년 4월 이후 소득보장과 관련된 보다 최근의 전국단위 자료가 없는 관계로 통계청이 발표하는 도시가계조사자료를 중심 자료로 사용하여 분석하였다. 또한, 가구 및 가구주의 경제활동 관련 자료를 동시에 사용하기 위해 통계청의 경제활동인구조사와 부가조사, 그리고 도시가계조사를 통합한 자료를 이용하여 소득보장정책의 死角地帶 현황을 파악하였다. 분석자료의 시점은 전 국민 연금제도의 실시시기인 1999년 4월 이후로서, 부가조사 결과가 사용 가능한 2000년 8월이 포함된 2000년 3/4분기이다. 이 자료에 의해 소득보장실태를 파악하기 위해서, 조사내용 중 각종 사회보험 가입여부, 사회보험료 납부 여부, 사회보험 급여 여부, 기초생활보장 및 실업급여 등을 포함하는 공공부조의 급여 여부 등의 자료를 분석하였다. 사회보험 가입여부는 경제활동인구 부가조사에서 4대 사회보험 각각의 가입여부를 조사하고 있어 이를 이

1) 생활보호대상자의 전 인구 대비 비율은 1999년 3.8%, 1998년 3.2%이었다.

용하였다. 그러나, 부가조사는 임금근로자에 한해서 조사를 하고 있어 전 도시계층의 자료를 얻기 어렵다. 따라서, 도시가계조사에 나타나 있는 비소비지출 조사항목의 개별보험료 납부 여부를 사용하여 연금 및 고용보험에의 가입여부를 파악하였다.

도시 빈곤층 가구의 소득보장 상태를 파악하기 위해, 도시가구 중 貧困家口를 판정하기 위한 빈곤선으로서 최저생계비를 이용하였고, 비교를 위해 중위지출의 50% 및 평균지출의 50%도 적용하였다. 가구 규모별 빈곤선은 <표 II-5>와 같다. 1인 가구 최저생계비 및 빈곤선은 도시가계조사에서 1인 가구가 조사되지 않아 제외되었다. 주의하여야 할 것은 중위지출이 최저생계비의 96.7%(4인가구)이어서, 그에 상응하는 중위소득은 양 집단의 소비성향이 같다면 최저생계비 지출 가구의 소득보다 적다. 예컨대, 2000년 8월의 도시가구 중 이 집단의 소비성향이 0.8이므로 4인가구 최저생계비 수준의 가구소득은 116만원이어서 근로자가구의 중위소득의 50%인 112만원보다 크다. 그리고 최저생계비 지출가구의 소득은 평균지출 50%와 5만원 정도밖에 차이가 안 난다. 따라서, 중위지출을 이용한 자료(부표 1 참조)는 최저생계비를 이용한 자료 범주에 포함됨으로 양자를 비교하는 의미가 적어, 주로 최저생계비 및 평균지출의 50% 기준을 비교할 것이다.

다만, 도시가구 중 근로자 가구 이외에는 소득이 발표되지 않고 있어, 최저생계비, 중위 및 평균 지출의 50%의 빈곤선을 도시가계조사 가구의 가계지출에 적용하여 貧困家口를 판정하였다. 또한, 최저생계비는 貧困家口의 소득이 아닌 이러한 가구의 최저한의 생계비를 의미하므로 최저생계비에 부응하는 소득을 빈곤선으로 이용하면 貧困家口의 판정에서 최저생계비 가구의 소득을 이용하여야 하지만, 최저생계비를 판정의 기준으로 할 때는 가계지출을 이용하는 것이 더 논리적으로 타당한 것으로 생각된다.

〈表 II-5〉 家口規模別 最低生計費・中位支出 50%・平均支出 50%(全家口)
(단위: 원)

구 분	2인	3인	4인	5인	6인 이상
최저생계비	536,614	738,076	928,398	1,055,588	1,191,134
중위지출 50%	523,583	713,505	896,892	1,016,473	1,060,212
평균지출 50%	656,966	877,386	1,016,736	1,107,686	1,231,503

〈表 II-6〉 家口規模別 最低生計費・中位所得 50%・平均所得 50%
(勤勞者家口)

구 분	2인	3인	4인	5인	6인 이상
최저생계비	536,614	738,076	928,398	1,055,588	1,191,134
중위소득 50%	693,980	913,927	1,122,034	1,181,791	1,223,654
평균소득 50%	836,226	1,013,300	1,214,966	1,298,695	1,349,121

그러나, 貧困家口의 판정 및 규모의 추정에서 조사의 한계로 과소 혹은 과대 평가될 수 있다. 먼저, 주요 구성이 노인가구로 이루어진 1인가구의 빈곤율이 높은 점을 고려하면 1인가구의 조사가 빠진 도시가계조사에 의한 빈곤율 추정은 그만큼 저평가되었다고 볼 수 있다. 반면에, 최저생계비의 추정에는 전세 및 자가의 평가액이 추정되어 포함되어 있지만, 여기서 이용된 가계지출에는 이것과 자산의 증감이 포함되어 있지 않아, 이러한 지출 항목을 가진 가구 중 일부는 빈곤가구가 아닐 수 있어 과대 평가의 가능성도 있다. 본 연구는 貧困家口의 판정과 규모의 추정에서 이러한 과소 혹은 과대 평가의 가능성을 지니고 있는 한계가 있다.

가. 都市 貧困家口의 社會保險料 納付 現況

위의 빈곤선을 각각 이용하여 먼저, 도시 貧困家口의 미래의 소득 보장을 예측할 수 있는 사회보험료 납부비율을 가구유형별로 분석한

결과는 <표 II-7> 과 같다.

<表 II-7> 都市家口の 社會保險料 納付家口 比率(最低生計費 基準)
(단위: %)

구 분(N)		공적연금(국민연금)	고용보험	건강보험
전도시 (4279)	전체	66.2(61.2)	32.2	87.1
	빈곤	34.1(33.3)	13.5	66.0
	비빈곤	69.6(64.1)	34.2	89.3
근로자 (2435)	전체	75.9(67.5)	49.6	92.2
	빈곤	45.5(44.0)	26.9	74.1
	비빈곤	78.4(69.4)	51.5	93.7
근로자외 (1844)	전체	53.4(52.8)	9.0	80.3
	빈곤	24.5(24.2)	2.3	59.1
	비빈곤	57.3(56.6)	9.9	83.2
자영업 (1236)	전체	64.5(63.7)	9.1	91.5
	빈곤	43.5(43.5)	2.4	81.0
	비빈곤	66.1(65.3)	9.6	92.3
무직 (608)	전체	27.8(27.5)	8.9	54.6
	빈곤	10.8(10.2)	2.2	43.2
	비빈곤	32.8(32.6)	10.9	57.9

빈곤층과 취약계층 근로자에게 있어서 사회보험의 가입은 현재 취약한 이들의 미래 소득보장을 위한 제도이다. 그러나, 빈곤 도시가구의 공적 연금 및 고용보험의 보험료를 납부하는 가구의 비율은 각각 34.1%(국민연금 33.3%) 및 13.5%에 그치고 있을 뿐이어서, 이들의 소득수준은 현재와 미래 모두에서 최저생활의 유지도 보장되고 있지 않다. 전 도시가구의 각각의 보험료 납부비율도 충분하지 못하여, 이들 비율은 각각 66.2%(국민연금 61.2%) 및 32.2%이지만, 빈곤층의 비율은 이것의 반정도 밖에 안 되어, 미래의 소득보장이 더욱 부실하다.

〈表 II-8〉 都市家口の 社會保險料 納付家口 比率(平均支出 50% 基準)
(단위: %)

구 분		공적연금(국민연금)	고용보험	건강보험
전도시	전체	66.2(61.2)	32.2	87.1
	빈곤	36.9(36.1)	14.5	67.2
	비빈곤	71.0(65.2)	35.1	90.4
근로자	전체	75.9(67.5)	49.6	92.2
	빈곤	47.0(45.7)	25.7	76.1
	비빈곤	80.0(70.6)	53.1	94.5
근로자 외	전체	53.4(52.8)	9.0	80.3
	빈곤	26.5(26.2)	2.8	58.0
	비빈곤	58.5(57.8)	10.2	84.6
자영업	전체	64.5(63.7)	9.1	91.5
	빈곤	43.2(43.2)	2.8	76.5
	비빈곤	66.9(66.1)	9.8	93.2
무직	전체	27.8(27.5)	8.9	54.6
	빈곤	12.6(12.1)	2.7	42.6
	비빈곤	34.0(33.7)	11.4	59.5

또한, 〈표 II-8〉 에서와 같이 평균지출의 50% 기준을 이용하였을 때는 소득이 더 높은 계층이 포함되어 빈곤층의 납부율은 공적 연금 36.9%(국민연금 36.1%) 및 고용보험 14.5%로 다소 증가하나, 여전히 비율이 낮고, 비빈곤층의 납부비율에 비해서는 절반정도 밖에 안된다.

전체적으로 보아서, 국민연금 확대실시 1년이 지난 시점인데도 1년 전(1999년 8월) 저소득층 조사에서의 공적연금 가입가구 비율 32.5%나 국민연금 가입가구 비율 31.9%에 비해서 크게 증대되지 못하였던 것으로 보인다. 물론 보험료 납부 비율은 가입자 비율에 비해 적겠지만 보험료 납부자가 실질적인 보험참여자이므로 비교 가능하다고 볼 때, 도시 빈곤층의 미래 소득보장도 취약한 것으로 볼 수 있다.

공적 및 국민연금의 낮은 보험료 납부비율은 주로 가구주가 근로자가 아닌 계층, 특히 가구주가 취업을 하고 있지 않은 무직가구에서

비롯되고 있다. 최저생계비 이하의 빈곤 무직 가구의 공적연금 보험료 납부비율은 불과 10.8%에 불과해 전 도시가구 납부비율 66.2%나 전 도시 貧困家口의 34.1%에 비해 현저히 적다. 그에 비해 가구주 직업이 자영업인 가구의 국민연금 납부비율은 근로자가구와 거의 같은 수준이어서 취업유형별 차이는 없는 것으로 보인다.

〈表 II-9〉 公的年金 또는 雇傭保險 保險料 納付 都市家口 比率
(단위: %)

구 분		전 가구	근로자 가구	근로자 외 가구		
				전체	자영업가구	무직가구
최저 생계비 기준	전체	67.3	77.4	53.9	64.7	28.9
	빈곤	35.3	47.6	24.8	43.5	11.3
	비빈곤	70.6	79.8	57.8	66.3	34.1
평균지출 50%기준	빈곤	38.0	48.9	26.7	43.2	13.0
	비빈곤	72.1	81.4	59.1	67.2	35.4

고용보험의 가입은 실업 시 실업급여를 수급할 수 있는 자격을 부여받게 되므로 역시 소득보장의 범주에 넣을 수 있다. 사회보험에서 공적연금이나 고용보험의 보험료를 납부하는 도시가구의 비율은 전가구나 근로자 및 근로자 외의 모든 유형의 가구에서 공적연금의 보험료 납부비율보다 약간 크다. 〈표 II-9〉를 보면, 사회보험에서 소득보장의 대상으로 자격을 갖춘 가구 비율은 전 가구 67.3%, 근로자가구 77.4%이어서 〈표 II-8〉에서 공적 연금의 보험료 납부비율 66.2%나 75.9%보다 약간 크다. 무직가구의 소득보장형 사회보험료의 납부비율도 공적연금의 그것보다 약간 크나, 전 도시가구의 28.9%, 전 도시 貧困家口의 11.3%만이 사회보험의 소득보장 대상에 포함되어 있다. 고용보험의 가입비율이 매우 적은 자영업 가구의 소득보장성 사

회보험료 납부비율은 43.5%로서 근로자가구에 비해 적다. 빈곤선을 평균지출의 50%로 하더라도 도시 貧困家口 및 도시 빈곤무직가구의 소득보장성 사회보험료 납부비율은 최저생계비 기준의 경우와 비슷한 38.0% 및 13.0%로서 사회보험의 소득보장에서 소외된 도시 貧困家口가 62%에 이르러, 대부분의 도시 貧困家口가 미래의 소득보장의 死角地帶에 있음을 알 수 있다.

건강보험의 보험료 납부비율도 貧困家口의 경우 66.0%이어서 전 도시의 납부비율 87.1%나 도시 근로자나 자영업자의 92.2% 및 91.5%에 비해 현저히 낮다. 특히, 빈곤 무직가구의 납부비율 43.2%는 전 도시 비율의 반에 못 미치어, 의료보호 대상자의 비율이 전 광역 도시의 2.43%²⁾인 것에 비추어 볼 때 일시적이든 장기적이든 무직가구의 보험료 미납비율이 매우 높다.

나. 都市家口의 現在 所得保障 實態

실제로 정부의 공적 이전소득에 의한 소득보장을 받고 있는 가구의 비율은 보험료 납부가구비율에 비해 크게 적다. 전 도시 가구의 공적 이전소득 수급가구의 비율은 16.6%에 불과해 전 도시 소득보장 관련 사회보험 보험료 납부비율 67.3%의 약 1/4밖에 안 된다. 이는 공적연금 보험료 납부가구 비율이 66.2%인 것에 비해 수급가구의 비율은 4.0%에 불과한 것에 기인한다. 공적이전 소득 수급비율은 가구주가 근로자인 가구보다는 비 근로자 가구 특히, 무직가구에서 현저히 높아 47.1%에 이른다. 자영업자 가구와 근로자 가구 사이에는 뚜렷한

2) 1999년 광역시의 의료보호인구 비율 추정과정은;
 $\text{전국 의료보호수급자} / \text{전국인구(A)} * \text{광역시 의료보호 수급자} / \text{전국의료보호수급자(B)} * \text{전국인구} / \text{광역시 인구 (C)} = 0.0243$
 여기서 A 및 B는 한국의 보건복지지표, 2000의 294쪽에서, C는 본서 표 III-3의 주의 자료에서 얻음.

차이가 있는 것으로 보이지 않는다. 도시 빈곤층 가구의 31.6%가 주로 기초생활보장, 실업급여 등을 포함하는 공공부조 혹은 사회보장 수급을 중심으로 한 공적 이전소득을 수급하고 있고, 무직가구의 반이 넘는 55.9%가 공적 이전소득 수급가구이다. 이러한 특징은 평균지출의 50%를 기준으로 할 때도 거의 비슷하게 나타난다.

그러나, 공적 이전소득의 수급가구의 비율은 비빈곤 도시가구에서도 높아 빈곤 가구의 수급비율의 반에 가까운 가구가 공적 이전소득을 받고 있다. 비빈곤 무직가구의 공적 이전소득 수급률은 더욱 커 44.4%에 이르고, 이는 貧困家口의 수급비율 55.9%에 가까운 수준이다. 非貧困家口가 받는 공적 이전소득 중에서 공적연금을 수급하는 가구의 비율이 貧困家口의 비율보다 크나, 이를 제외한 기타의 소득보장 급여 수급가구 비율도 전 도시 비貧困家口의 12.4%로서 공적 연금 수급가구비율의 약 3배에 이른다. 비빈곤 무직가구에서도 공적 연금의 수급가구의 비율이 貧困家口보다 월등히 크나, 31.2%의 비빈곤 무직가구가 공공부조를 받고 있어, 공공부조 정책의 빈곤완화 효과를 감소시키는 것으로 보인다.

〈表 II-10〉 都市家口의 移轉所得 受給家口 比率(最低生計費 基準)
(단위: %)

구 분	전체 이전소득	공적이전소득			사적 이전소득	
		전체	공적연금	공공부조		
전도시	전체	38.2	16.6	4.0	14.1	28.4
	빈곤	52.1	31.6	2.1	31.1	36.6
	비빈곤	36.8	15.1	4.2	12.4	27.5
근로자	전체	32.2	11.7	2.2	10.4	23.7
	빈곤	40.6	21.0	0.9	21.0	24.3
	비빈곤	31.5	10.9	2.3	9.5	23.6
근로자 외	전체	46.3	23.3	6.4	19.2	34.7
	빈곤	61.9	40.6	3.1	39.6	47.0
	비빈곤	44.2	20.9	6.8	16.4	33.0
자영업	전체	31.4	12.9	1.7	11.7	22.1
	빈곤	38.6	19.6	1.1	19.6	19.9
	비빈곤	30.8	12.4	1.8	11.1	22.3
무직	전체	80.8	47.1	17.2	36.4	63.6
	빈곤	78.7	55.9	4.5	54.2	66.7
	비빈곤	81.4	44.4	20.9	31.2	62.7

사적 이전소득 수급 도시가구의 비율을 살펴보면, 공적 이전소득 수급 도시가구의 비율보다 높게 나타났다. 전 도시가구의 28.4%가 사적 이전소득을 받고 있어 공적 이전소득 수급가구비율 16.6%보다 많다. 貧困家口의 사적이전소득 수급비율도 36.6%이러 공적이전소득의 31.6%를 넘고 있다. 특히, 무직가구의 사적이전소득 수급가구의 비율은 무려 63.6%, 빈곤 무직가구는 66.7%로서 대다수의 무직가구는 사적이전소득으로 생활비를 보충하고 있는 것으로 보인다. 이는 빈곤 층 특히, 가구주가 취업하지 않은 빈곤 무직가구의 생활은 주로 사적이전소득에 의해 유지되고 있음을 의미한다. 가구 비율뿐 아니라 수급수준에서도 사적이전의 규모가 커, 사적이전이 공적이전을 크게 능가한다.

이에 비해 근로자가구나 자영업자가구의 사적 이전소득에 의존율은 크게 적어 각각의 수급률이 23.7% 및 22.1%에 그치고, 이 수급률은 빈곤 및 비 빈곤층 사이에 큰 차이가 없다. 빈곤층에 비한 비 빈곤층 가구의 사적 이전소득 수급률이 근로자가구에서는 차이가 적으나, 근로자의 가구, 특히 비빈곤 자영업가구의 사적 이전소득 수급률은 貧困家口에 비해 현저히 적다. 이것이 근로자 외 가구의 사적 이전소득 수급률 및 전 가구 수급률에서 빈곤 및 비 빈곤층의 격차를 크게 벌리는데 기여하고 있다. 무직가구에서는 양 계층 사이의 사적 이전소득 수급률의 차이가 적으나 무직가구의 표본규모가 적어(표 II-7 참조) 근로자의 가구의 수급률 차이를 크게 하고 있다. 이러한 경향은 평균지출 50%를 이용한 빈곤선을 적용할 때에도 동일하다.

〈表 II-11〉 都市家口の 移轉所得 受給家口 比率(平均支出 50% 基準)
(단위: %)

구 분	전체 이전소득	공적이전소득			사적 이전소득	
		전체	공적연금	공공부조		
전도시	전체	38.2	16.6	4.0	14.1	28.4
	빈곤	53.3	31.2	3.4	30.6	37.9
	비빈곤	35.8	14.3	4.1	11.5	26.8
근로자	전체	32.2	11.7	2.2	10.4	23.7
	빈곤	43.2	21.5	2.5	21.5	28.3
	비빈곤	30.6	10.3	2.2	8.8	23.0
근로자 외	전체	46.3	23.3	6.4	19.2	34.7
	빈곤	63.8	41.3	4.4	40.1	47.8
	비빈곤	43.0	19.8	6.8	15.2	32.1
자영업	전체	31.4	12.9	1.7	11.7	22.1
	빈곤	42.8	23.0	2.1	23.0	23.3
	비빈곤	30.1	11.8	1.7	10.4	22.0
무직	전체	80.8	47.1	17.2	36.4	63.6
	빈곤	81.3	56.4	6.3	54.3	68.2
	비빈곤	80.6	43.2	21.6	29.1	61.8

공적 및 사적 이전소득의 수준을 보면 <표 II-12> 와 <표 II-13> 에서 볼 수 있는 바와 같이, 정부의 소득보장은 대상범위도 제한적이지만 보장의 수준도 매우 미흡하다. 종합적으로 보면, 정부의 소득보장 수준은 도시가구 평균지출 185만 1천원의 2.0%이고, 이 중 공공부조 등의 수준은 0.6%인 1만 1천원에 불과하다. 도시 貧困家口에 대한 정부의 보장수준도 평균 가계지출 64만 4천원의 4.5%이고 공공부조 등에 의한 보장수준도 불과 2만 4천원인 3.7%에 그치고 있다.

<表 II-12> 貧困 및 非貧困 家口의 類型別 移轉所得 水準 및 家計 支出 水準(最低生計費 基準)

(단위: 천원)

구 분		이전소득					가계지출
		전체	공적이전소득			사적 이전소득	
			소계	연금	공공부조 등		
전 가 구	전체	143	37	26	11	106	1,851
	빈곤	106	29	5	24	78	644
	비빈곤	147	38	28	10	109	1,977
근로 자	전체	66	16	9	7	50	1,844
	빈곤	38	15	0.3	14.7	23	687
	비빈곤	68	16	9	6	53	1,939
근로 자의 외	전체	247	67	49	17	180	1,861
	빈곤	164	40	8	32	124	608
	비빈곤	258	70	55	15	188	2,031
자영 업자	전체	58	13	8	5	44	2,015
	빈곤	26	14	1	13	12	737
	비빈곤	60	13	8	5	47	2,114
무직	전체	683	190	145	45	493	1,506
	빈곤	265	60	14	46	205	515
	비빈곤	806	228	183	45	578	1,800

가계지출에 대한 정부의 소득보장 수준은 자영업가구 0.6%, 근로자 가구 0.9%로서 취업가구에 대한 정부의 이전소득은 거의 없지만, 빈

근층의 주류인 가구주가 무직인 가구에 대한 보장수준도 평균 가계지출 150만 6천원의 12.6%인 19만원이다. 이 것도 대부분이 연금에 의해 충당되고 공공부조 등에 의한 보장수준은 불과 4만 5천원인 3.0%이다. 반면에 무직 貧困家口에 대한 공적 보장수준은 이들 가구의 평균 가계지출의 13.4%로서 비 빈곤 가구와 큰 차이가 없으나, 공공부조 등의 보장비율이 8.3%이다. 따라서, 대체로 공적 소득보장은 貧困家口에서는 공공부조 등으로, 비貧困家口에서는 연금에 의해 주로 이루어짐을 알 수 있다.

〈表 II-13〉 貧困 및 非貧困家口의 類型別 移轉所得 水準 및 家計支出 水準(平均支出 50% 基準)

(단위: 천원)

구 분	이전소득						가계지출
	전체	공적이전소득			사적 이전소득		
		소계	연금	공공부조 등			
전 가 구	전체	143	37	26	11	106	1,851
	빈곤	121	37	9	24	88	688
	비빈곤	147	38	29	9	109	2,041
근로 자	전체	66	16	9	7	50	1,844
	빈곤	64	18	2	16	46	736
	비빈곤	66	15	10	6	51	2,002
근로 자외	전체	247	67	49	17	180	1,861
	빈곤	180	48	16	31	132	638
	비빈곤	259	70	56	15	189	2,095
자영 업자	전체	58	13	8	5	44	2,015
	빈곤	35	18	2	16	17	752
	비빈곤	60	13	9	4	48	2,162
무직	전체	683	190	145	45	493	1,506
	빈곤	301	73	28	45	228	543
	비빈곤	839	237	192	45	601	1,899

공적 소득보장이 부족한데 비해 사전 이전소득은 상대적으로 더욱 큰 비중을 차지하고 있다. 전 도시가구의 사적 이전소득은 전 가계지출의 5.7%인 10만 6천원이어서 공적 이전소득의 2.9배에 이르고, 貧困家口의 경우에도 2.7배이어서 빈곤층이든 비 빈곤층이든 도시가구의 부족한 지출은 사적인 소득보장을 통하여 충당되고 있음을 알 수 있다. 그러나, 사적인 소득보장수준도 도시 貧困家口의 경우 평균 가계지출의 불과 12.1%에 그쳐, 최저생계비의 약 80% 수준인 평균 가계지출의 일부만 보충되고 있다. 만일 사적 이전소득이 없으면 도시 貧困家口의 지출수준은 최저생계비의 70%에 불과해 사적 이전소득이 매우 중요함을 알 수 있다.

이러한 현상은 무직가구에서 더욱 현저하다. 무직가구의 가계지출에서 총 이전소득이 차지하는 비중이 45.4%에 이르고, 이중 32.7%가 사적이전소득이고 나머지 12.6%가 공적이전소득이어서 사적이전소득이 없으면 무직 도시가구의 생계자체가 어려웠을 것으로 보인다. 특히, 빈곤 무직가구의 경우 이전소득의 가계지출 비중이 51.5%인데 사적이전소득이 39.8%나 되고 공적 소득보장은 11.7%이어서 사적 보호가 없이는 생계유지가 어려웠을 것으로 보인다. 빈곤 무직가구의 지출 중 이전소득을 제외한 25만원은 이 가구들의 평균 최저생계비의 37.3%에 불과하나, 사적 이전소득이 최저생계비와의 갭의 약 49%를 보충해주고 있는 것이다. 빈곤선으로 평균지출의 50%를 적용하였을 때에도 이러한 경향은 마찬가지이다.

다음으로 도시 貧困家口에 대한 정부 및 사적 보장수준을 수급비율 및 수준을 통합하여 보면, 근로자가구보다는 근로자 외의 가구의 수급비율이나 보장수준의 비율이 크고, 특히 무직 貧困家口의 수급비율 및 보장수준은 가장 큼을 알 수 있다. 공적 보장에서 공공부조 등의 역할도 이들 계층에서 상대적으로 클 뿐 아니라 사적 보호는 더욱 커

서 정부와 더불어 빈곤층에 대한 친인척 등 사적 보호 노력이 주도하고 있음을 볼 수 있다. 예컨대, <표 II-14>에서와 같이 수급률과 가계지출 중 이전소득수준의 비율을 곱하여 보장률이라고 정의하고 이를 계산하여 비교하여 보면, 전 도시 貧困家口의 가계지출에 대한 정부 및 사적 보장률은 8.6%이고, 정부의 보장률은 1.4%이나 사적 보장률은 4.4%이어서 사적 보장률이 압도적으로 크다. 근로자 외의 도시 貧困家口에 대해서도 전체 보장률은 16.7%, 공적 보장률은 2.7%, 사적 보장률은 9.6%이어서 사적 보장이 주도적임을 보이고 있고, 무직 도시 貧困家口의 경우 전체 40.5%, 공적 보장률 6.5%이어서 공적 보장률이 크게 증가하나 사적 보장비율 26.5%에 크게 못 미친다.

<表 II-14> 都市 貧困家口의 公的 및 私的 所得保障 受給家口 比率 및 家計支出 中 移轉所得 比率 比較(最低生計費 基準 貧困家口)
(단위: %)

구 분	전체 이전소득	공적이전소득		사적이전소득	
		소계	공공부조 등		
전 가구	가구	52.1	31.6	31.1	36.6
	수준	16.5	4.5	3.7	12.1
근로자	가구	40.6	21.0	21.0	24.3
	수준	5.5	2.2	2.1	3.3
근로자외	가구	61.9	40.6	39.6	47.0
	수준	27.0	6.6	5.3	20.4
자영업	가구	38.6	19.6	19.6	19.9
	수준	3.5	1.9	1.8	1.6
무직	가구	78.7	55.9	54.2	66.7
	수준	51.5	11.7	8.9	39.8

가계지출 대비 이전소득의 비율을 나타낸 보장수준을 대체하여, 최저생계비에 대비한 이전소득의 비율과 이전소득의 수급가구 비율을 곱한 값을 최저생계보장률로 정의하고, 최저생계보장률을 추정한 결과 이 값은 상기의 보장률에 못 미친다, 그리고, 이러한 최저생계비의

보충에서 사적 보장의 중요성이 매우 큼을 알 수 있다. 전 도시 貧困家口의 평균 가구원수 3.37명에 해당되는 최저생계비를 단순 선형 연장³⁾으로 추산하면 808,495원이다. 이 가구의 실제 가계지출은 최저생계비의 79.7%에 해당되므로 전도시 貧困家口의 최저생계비에 대한 보장률, 즉 최저생계비 보장률은 전체 6.9%⁴⁾, 공적보장 1.1%, 사적보장 3.5%가 되어, 가계지출 이용할 때의 보장률에 비해 감소한다. 근로자의 도시 貧困家口의 해당 최저생계비(평균 가구원 3.53)도 778,043원이어서 가계지출은 이의 78.1%에 해당하며, 최저생계보장률은 각각 13.0%, 2.1%, 7.5%로 감소한다. 또한, 가계지출이 최저생계비(669,578원)⁵⁾의 76.9%인 무직 도시 貧困家口의 최저생계보장률도 각각 31.1%, 5.5%, 20.3%로 감소한다. 따라서, 貧困家口에 최저생계비의 유지를 소득보장 정책의 목표로 하면 공적 및 사적 보장률은 더욱 부족하여, 최저생계비와 현재 지출 사이의 격차를 좁힐 수 있는 정책의 개발이 필요하다.

3) 3인가구와 4인가구의 사이의 최저생계비 분포가 단순 선형으로 증가하는 것으로 가정함으로, 3인과 4인 사이의 최저생계비 격차의 37%를 3인 가구 최저생계비에 더하여 추정함.

4) $8.6\% \times 0.797 = 6.9\%$

5) 도시근로자 貧困家口의 평균 가구원 수는 3.56명이고 최저생계비는 844,656원이며, 자영업자 가구의 경우에는 각각 3.97명과 922,688원이다. 최저생계비 대비 가계지출의 비중도 근로자가 81.3%와 자영업자 가구 79.8%이어서, 모든 유형의 도시가구에서 최저생계비 부족비율은 20-25% 정도에 있는 것으로 보임.

Ⅲ. 公的 所得保障制度 死角地帶 家口規模 및 程度 推定

1. 都市 貧困家口 및 所得保障 死角地帶 家口 規模

앞서 분석한 가계지출 혹은 최저생계비에 대한 보장률은 총 지출 혹은 최저생계비에 비해 빈곤하게 살고 있는 가구의 규모와 정도를 반영하고 있다. 정부의 소득보장을 필요로 하는 가구를 빈곤층으로 좁힐 때, 최저생계비 미만의 가계지출을 하는 모든 가구는 소득보장을 필요로 하는 정책의 사각가구들로 볼 수 있다. 전 도시가구의 빈곤율은 2000년 3/4분기에 최저생계비기준에서는 9.4%이고⁶⁾ 평균지출의 50%에서는 14.0%로 추정되고 있다. 중위지출의 50%는 최저생계비보다 적어 배제하였다. 이러한 높은 빈곤율은 근로자 외의 가구 중 무직가구의 높은 빈곤율에서 비롯되고 있다.

최저생계비 미만의 가계지출 부족액이 전 도시가구의 가계지출 총액에서 차지하는 비율로 표시된 빈곤 갭은 소득보장 이후의 현 지출 수준에서는 0.83%⁷⁾이고, 공적 이전소득이 없었다면 1.00%, 공적 및 사적 이전소득이 모두 없었다면 1.40%까지 증가한다⁸⁾. 이것은 공적

6) Kakwani 교수(2001년, 25쪽)는 94년 최저생계비 추정치(박순일 등)를 이용하여 2000년 3/4분기의 빈곤율을 9.77%로 예측하였음. 단, 빈고년 및 빈곤율은 일반적으로 소득을 기준으로 추정하고 있음. 빈곤은 재산, 주거, 의료 등 생활분야 등의 측면에서도 논의될 수 있음.

7) <도시 貧困家口의 평균 최저생계비(808천 원) - 도시 貧困家口의 평균가계지출(644천 원)/도시가구 평균가계지출> * 빈곤율(0.094)에 의해 구함

8) Kakwani 교수(2001년, 11쪽)는 2000년 빈곤율을 8.38%로 추정하고 빈곤 갭은 1.48%로 추정하였음.

이전소득이 도시 貧困家口의 최저생계비 부족분의 12.1% (0.17/1.4)를 보장해주고 있음을 의미한다. 최저생계비 전체에 대한 최저생계비 보장률이 6.9%이지만, 최저생계비 부족분에 대한 보장률은 12.1%로 증대된다. 그리고, 사적 이전소득에 의한 최저생계비 부족분 보충, 즉 부족분 보장률이 28.6%이다. 최저생계비의 나머지 59.3%는 자가소득에 의해 보충되어야만 한다.

〈表 III-1〉 都市家口의 貧困率(家計支出 基準)

(단위: %, 가구)

구 분	최저생계비 기준	중위값의 50%기준	평균값의 50%기준	표본수
전 도시	9.4	8.5	14.0	4,279
근로자 가구	7.6(6.0)	6.5(10.8)	12.5(13.9)	2,435
근로자 외 가구	11.9	11.1	16.0	1,844
자영업 가구	7.2	6.6	10.4	1,236
무업 가구	22.9	21.6	29.0	608

주: ()안은 근로자가구 소득기준 빈곤율

빈곤갭은 또한 공적 보호를 받고 있는 가구와 그렇지 못한 가구의 점유 규모로 나누어 볼 수 있다. 빈곤층들에는 일단 소득보장급여에서 배제된 가구들이 포함되어 있지만 지출수준이 최저생계비에 못 미치는 가구들은 모두 공적 혹은 사적 지원정책이 필요한 대상이다. 먼저 전체 都市貧困家口 중 공적 이전소득에 의해 지원을 받는 가구는 31.6%로서, 대부분의 최저생계비 미만의 가계지출 가구들이 공적 소득보장에서 배제되었다. 특히 빈곤한 근로자가구 및 자영자의 가구는 공적 소득보장에서 배제된 가구의 비율이 각각 79.0% 및 80.4%에 이른다. 무직가구의 공적 소득보장 사각가구의 비율도 44.1%에 이르러, 최저생계비 미만의 대부분의 도시 貧困家口들은 공적인 정부의 소득보장에서 소외되어 있다. 사적 소득보장을 포함하여도 빈곤한 도시가

구의 47.9%, 근로자 및 자영업 貧困家口의 59.4% 및 61.4%, 무직 貧困家口의 21.3%만이 공적 및 사적 소득보장에 포함되어 있다.

그러나, 소득보장을 받고 있는 가구들도 그들의 지출수준이 최저생계비를 넘을 수 없어 불충분한 보장을 받고 있다. 이러한 의미에서 최저생계비까지의 소득보호를 받지 못하는 가구 및 그 정도를 추정하여 소득보장정책 대상의 규모를 파악해야 한다.

빈곤갭 중 공적 소득보장을 받는 가구와 그렇지 못한 가구의 비율을 보면, 먼저, 공적 소득보장을 받는 貧困家口의 평균 가구원 수가 3.06명이어서 최저생계비는 749,495원이고, 평균 가계지출과의 격차는 183,394원이다. 이것과 도시가구 빈곤율(9.4%) 및 공적 소득 수급률(31.6%)을 이용하여 공적 소득보장을 받는 가구의 빈곤갭은 0.29%⁹⁾로 계산된다. 그리고, 공적 소득보장을 받지 못하는 도시 貧困家口의 평균 가구원수 3.52명과 상응하는 최저생계비 837,043원, 그리고 평균 가계지출 680,361원으로부터 격차 156,682원이 계산된다. 공적 보장 비수급률 68.4%와 최저생계비 격차를 이용하여 비 보장가구의 빈곤갭 비율은 0.55%로 추정된다. 따라서, 전 도시가구의 9.4%인 빈곤 도시가구의 68.4%를 점유하는 공적 소득보장정책 사각 가구가 공적 및 사적 이전소득 이후의 빈곤갭의 65.5%를 차지하였다. 그리고 31.6%를 점유하는 공적 소득보장가구가 나머지 빈곤갭 34.5%를 차지하였다. 따라서 단위당 보호의 필요성은 현재의 공적 및 사적 보장을 받는 가구에서 약간 더 크지만, 보호의 총 필요도는 비 보장 貧困家口에서 약 2배정도 크다.

9) $(183\text{천 원} / 1,851\text{천 원}) * 0.316 * 0.094$

2. 公的 所得保障制度 死角地帶 家口規模 및 程度

전국 단위의 복지관련 조사는 1998년 자료밖에 없기 때문에, 본 보고서에서 이용되고 있는 2000년 3/4분기 통계청 조사자료에 상응하는 농어촌 지역의 자료를 얻을 수 없다. 농어촌 지역의 자료를 보완하기 위해서 전국 단위의 통계청 조사인 1998년의 사회통계조사(가족, 복지, 노동)에서 복지와 관련된 자료를 이용하면, 사회보험을 납부하지 않은 전국 가구의 비율이 98년 14.8%이지만, 읍·면 부의 납부하지 않은 비율이 20.1%이어서 도시를 대변할 동부의 13.5%보다 크다. 이는 읍·면 부의 노령화된 인구구성 등과 관련된 것으로 보인다. 가구주의 연령이 60세 이상인 가구의 보험료 미납 비율은 45.2%이고 65세 이상인 가구의 미납 비율은 50.8%이었다. 또한 가구주의 직업이 농업·숙련근로자인 가구의 납부하지 않는 비율도 21.1%로서 전국의 평균치보다 매우 크다. 기타 읍·면부와 보다 밀접히 관련될 가구주 실업자 가구의 23.7%, 가구주 비 경제활동인구 가구의 51.2%가 보험료를 내지 않고 있어, 도시에 비해 농어촌의 납부하지 않는 가구비율이 큰 것으로 볼 수 있다.

그러나, 1998년의 사회통계조사는 가구소득 통계를 조사하고 있지 않아 저소득층 가구의 도시 및 비 도시의 사회보험료 납부하지 않는 비율의 차이를 알 수 없다. 가구주의 종사상의 지위에 따라 납부하지 않는 가구 비율을 보면, 전국 평균치에 비해 저소득층의 주축을 이룰 가구주의 실업, 무급가족종사(16.2%)나 임시(14.7%) 및 일용직(18.9%)의 종사가 납부하지 않는 비율을 증대시킬 것이나 지역별로 차등화하기는 어렵다. 고용주 및 상용근로자의 납부하지 않는 비율은 매우 낮다. 또한, 1999년 4월 도시지역으로의 국민연금의 확대는 도시의 보험료 납부가구의 비율을 증대시켰을 것이나, 당시의 보험료 납부면제

자가 480만 명에 이르러 도시지역 특히, 저소득 도시가구의 납부비율은 크게 증가하였을 것으로 판단되지 않는다. 복지부 발표자료에 의하면 2001년 9월말의 국민연금 납부예외자도 약 440만 명이고, 이 중 도시 373만 명이어서 농어촌 67만 명의 5.6배에 이른다. 미신고자수도 급증하고 있고, 이것도 주로 도시지역에서 발생하고 있다¹⁰⁾.

〈表 III-2〉 保險料 納付與否와 負擔 程度

(단위: %)

구 분	납부안함	납부함					
		부담됨		보통임	부담안됨		
		전체	매우부담		전체	전혀안됨	
전 국	14.8	64.7	(20.2)	27.7	7.6	(0.9)	
동 부	13.5	64.2	(20.0)	28.2	7.5	(0.9)	
읍면부	20.1	66.6	(20.8)	25.4	8.1	(0.8)	
60세 이상	45.2	69.6	(26.6)	21.7	8.6	(1.6)	
초졸 이하	31.0	74.3	(30.1)	20.5	5.2	(0.7)	
농어업 숙련	21.1	72.6	(25.2)	20.8	6.5	(0.7)	
가 구 주 취업	8.3	63.2	(18.7)	28.8	8.0	(0.9)	
경 제 활	실업	23.7	79.5	(33.1)	18.1	2.4	(0.3)
동상태	비활동	51.2	73.0	(29.7)	21.1	5.9	(1.2)
가 구 주 종 사 상 지 위	고용주	3.4	63.6	(19.2)	28.2	8.2	(0.7)
	자영자	13.5	73.4	(25.0)	21.4	5.2	(0.6)
	무급가족	16.2	77.5	(19.2)	22.5	-	(-)
	상용	0.7	52.0	(11.5)	36.8	11.2	(1.2)
	임시	14.7	67.7	(20.3)	25.8	6.5	(0.6)
	일용	18.9	77.3	(30.3)	18.8	3.9	(0.7)

자료: 통계청, 『사회통계조사』, 1998.

전국 단위의 빈곤층 조사자료로서 최일섭 외(2001)의 연구보고서의 조사자료를 이용하면 국민연금에 가입하지 않은 비율은 농어촌지역에

10) 2001년 9월 말 미 신고자 수는 전년 동기에 비해 76.3% 증가하였고, 도시지역 62만 명, 농어촌 7.4만 명이다.

서 적었다. 이 자료는 2001년 8월 조사이기 때문에 앞서 분석한 통계청의 도시가계조사나 1999년의 보건사회연구원의 조사자료와 1년씩의 간격을 두고 있으며, 비교의 계절적 시기가 비슷한 장점이 있다. 최일섭 등의 조사자료에 의하면, 적용범위가 가장 넓은 건강보험제도의 미 가입비율은 군 지역이 도시지역에 비해 뚜렷이 적고, 8월 중 보험료 체납비율도 군지역 3.3%로서 전국 가구의 체납률 9.6%(광역시 10.1%, 중소도시 13.5%)보다 적어, 전체적으로 빈곤층 가구의 사회보험 보험료 납부비율은 군 지역에서 오히려 클 수 있다. 즉, 도시지역의 생활이 불안정하여 사회보험 가입이나 빈곤층 가구의 보험료 미납비율이 농어촌 지역에서 보다 클 수 있다. 그러나, 군 지역(비 도시지역) 貧困家口의 국민연금제도에 가입하지 않은 비율은 77.9%이어서 도시지역의 66.0%에 비해 크다¹¹⁾. 고용보험에의 미 가입비율은 오히려 군 지역에서 적으나 지역간의 차이는 거의 없다. 따라서 전체적으로 빈곤층 가구가 사회보험에 가입하지 않은 비율은 농어촌에서 더 적다.

그러나, 소득보장과 관련된 貧困家口의 사회보험에의 미가입 비율은 고용보험에서는 군 지역에서 약간 크나 국민연금에서는 농어촌에서 월등히 커서, 소득보장제도에서 소외된 가구비율은 농어촌이 조금 클 것으로 보인다. 보험료 납부비율은 가입자의 비율과 비슷할 것으로 생각되나 국민연금 보험료의 징수율은 1995년 이후 감소세에 있고, 특히, 1999년 이후 급감하고 있으며¹²⁾, 특히 이는 1997년 경제위기의 영향을 많이 받고 있는 도시지역을 중심으로 이루어질 것으로 보인다.

11) 그리고, 도시지역 貧困家口의 국민연금 미 가입비율은 99년 3/4분기 통계청 자료의 66.7%와 거의 비슷한 수준이다.

12) 98년 98.0%, 99년 96.5%, 2000년 93.5% : 2000년 국민연금통계연보

〈表 III-3〉 次上位 貧困層 家口の 地域別 社會保險 未加入 比率

구 분	전지역	광역시	중소도시	군지역
국민연금	70.1	73.7	57.7	77.9
고용보험	92.6	93.9	90.8	91.8
건강보험	5.7	6.7	6.7	1.6
산재보험	91.9	94.3	90.2	88.5

주: 2000년 지역별 인구분포; 광역시 48.2%, 중소도시 40.8%, 군 지역 11.0%(자료: 통계청, 인구주택총조사 보고서, 2000)

자료: 최일섭 외(2001)

공적 및 사적 이전소득의 수급비율에 관한 자료가 최일섭 등의 자료에 포함되어 있으나, 표본이 기초생활보장 수급자를 중심으로 구성되어 있고 차상위층을 일부(전체 표본의 약 25%) 포함하고 있어 이전소득의 수급률은 통계청의 빈곤층의 수급률보다 클 수밖에 없고, 수급 수준도 클 것으로 판단된다. 즉 정부 지원금의 수급률은 평균 70.2%에 이르고, 군 지역에서도 68.3%이어서, 공공부조 등 수급 貧困家口 비율을 31.1%(표 II-10 참조) 보이고 있는 통계청의 99년 3/4분기 도시가계자료와 비교하기 어렵다. 반면에 가족 및 친지, 기타 민간기관으로부터 받는 사적이전 소득 수급가구 비율은 통계청의 36.6%의 빈곤 수급가구비율의 절반도 안 되는 17.6%이어서, 가장 최근의 조사에도 불구하고 최일섭(2001) 등의 빈곤층 조사자료에서 군 지역의 수급률을 추정하여 이용키는 어렵다.

그러나, 2001년 조사자료에서 광역시 도시가구의 가계지출의 최저생계비에 대한 비율은 80.5%로서 통계청의 관련 비율 79.7%와 매우 비슷하다. 그리고, 이 자료에서 군 지역의 관련 비율은 65.7%로서 매우 낮은 비율을 보이고 있어, 최저생계비에서의 부족수준의 정도에서는 도시와 지역 사이에 차이가 나고 있다. 이는 정부의 지원금 수준에서는 별 차이가 나지 않으나 군 지역의 지출수준이 도시에 비해 크게 적은데 기인한다. 따라서, 공적이전소득 수급에서 배제된 비율은

통계청 도시가구의 소외비율을 적용하되 소외수준은 지역 간의 차등을 두어 전국의 소득보장의 소외 규모 및 수준을 추정하였다. 즉, 군 지역의 공적 지원에서 사각된 가구의 비율은 도시와 동일한 68.4%(도시지역 공적이전소득 수급가구비율 31.6%)로 가정하고, 최저생계비 미충족액의 비율이 34.3%이므로 군 지역의 최저생계비에서의 사각의 정도는 23.5%로서, 도시가구의 13.0%보다 크다.

〈表 III-4〉 全國 低所得層 家口의 消費支出, 政府 및 私的支援金 수준
(단위: 만원, 명, %)

구 분	전국	광역시	중소 도시	군지역	일반 수급자	수급 탈락자
3개월평균지출	50.5	53.2	51.7	43.8	36.1	59.1
가구원 수	2.57	2.52	2.66	2.55	1.83	2.72
최저생계비	67.1	66.1	69.0	66.7	51.3	70.2
(정부 지원금)	(22.4)	(22.7)	(22.4)	(21.9)	(26.8)	(4.0)
(사적지원금)	(3.4)	(3.3)	(3.9)	(2.6)	(1.8)	(15.9)
사적지원금수급률	17.6	16.8	18.1	18.1	13.4	18.1

자료: 최일섭 등(2001)

군 지역의 빈곤율을 추정하기 위해 이용될 빈곤율은 도시와 군 지역간의 빈곤율의 차이를 1995년의 통계청의 전국 소득조사를 근거로 할 때, 군 지역의 빈곤율은 도시지역에 비해 3.25배 큰 약 30.0%인 것으로 추정된다(Bark Soonil, 2000:44)¹³⁾. 또한, 극빈층의 인구비율을 보더라도 비슷한 결론에 이른다. 연중에 제도의 변화로 생활보호대상자의 통계가 불안정한 2000년 대신에 1999년의 생활보호대상자의 지역 분포를 보면, 전국의 생활보호대상자의 인구비율은 2.5%이나, 생활보호대상자의 70.6%는 광역시 이외의 도에 있어서, 광역시의 인구 대비

13) 물론 농촌지역의 최저생계비의 계산에서 자급자족의 식품비 등 기타의 비용을 고려하면 농어촌의 최저생계비는 더욱 적어질 수 있고 빈곤율도 다소 적을 수는 있으나, 정부가 발표하고 있는 최저생계비를 적용할 때는 농어촌의 빈곤율은 매우 높게 추정됨.

생활보호대상자의 비율은 1.54%이나 도의 비율은 3.39%¹⁴⁾에 이르러 지방의 극빈층의 인구 비율은 광역시에 비해 2.20배 크다. 농어촌 지역의 소득분포가 하위 소득층에 더욱 집중되어 있으며, 생활보호대상의 차상위 빈곤층에서도 그러하다고 가정하면, 도시와 비교한 농어촌의 극빈층 인구비율은 더욱 증대되어 약 3배에 가깝게 증가하리라고 판단된다. 따라서, 농어촌 혹은 군 지역의 빈곤율은 도시지역의 약 3배인 28.0%인 것으로 가정한다. 그리고 1999년 가계지출의 농촌/도시간의 비율 96.9%¹⁵⁾을 이용하면, 군 지역의 빈곤율은 도시지역의 4.3배인 3.57%¹⁶⁾이다. 도시지역에 비한 농촌지역의 빈곤율보다 빈곤율이 더 큰 배율을 보이는 것은 최저생계비와 지출과의 갭이 농촌지역에서 더 크기 때문이다.

이러한 분석을 토대로 전국의 소득보장의 소외규모 및 수준을 추정할 수 있다. 소득보장의 사각 혹은 소외의 규모는 현재에 소득보장을 받지 못하는 貧困家口는 도시의 경우, 貧困家口의 68.4% 전 도시가구의 6.4% 뿐 아니라, 소득보장을 받는 모든 최저생계비 이하의 貧困家口도 포함하여야 함으로, 도시빈곤층인 9.4%에 이르게 된다. 농촌의 경우 비록 극빈층의 소득보장률이 도시지역에 비해 2.2배 크고, 이 것이 차상위 빈곤층에 적용된다 하여도 농촌의 소득보장률은 62.2%, 사각율은 31.8%에 이르고, 전 빈곤층에 적용하면 농촌 빈곤층 약 28%가 적용된다. 따라서, 소득보장의 死角地帶는 지역의 가중치를 이용하여 전국 가구 중 소득보장을 전혀 받지 못하는 사각 가구규모 비율은 6.7%¹⁷⁾, 가중화된 貧困家口 비율은 11.4%로 추정된다. 그리고, 사각의 정도를 나타내는 빈곤율은 도시 0.89%, 농어촌 3.57%, 가중화된 전국 빈곤율은 1.13%로 추정된다.

14) 한국의 사회지표(2000년) 399쪽 자료를 이용하여 추정함

15) 한국의 사회지표, 99년, 154쪽 및 157쪽 참조

16) $\frac{667-438}{1851} \times 0.969 \times 0.28 = 0.0357$

17) $28.0 \times 0.318 \times 0.11 + 9.4 \times 0.684 \times 0.89 = 0.0667$

IV. 所得保障 死角地帶 및 水準 決定要因 分析

1. 公的 移轉所得 受給與否 및 水準 決定要因 分析

가. 公的 移轉所得 有無 決定要因 分析

소득보장의 사각여부를 결정하는 데 주요한 역할을 하는 특성을 분석하기 위해 도시가계자료 및 경제활동인구조사에서 수집 가능한 자료를 이용하였다. 그리고 소득보장의 사각은 공·사적 이전소득을 받고 있느냐의 여부로 판단하고, 이전소득의 수급 여부를 종속변수로 하고, 결정요인으로서 아래의 표에서와 같이 인구사회학적 요인, 경제활동변수, 소득 및 지출, 사회보장의 상태를 독립변수로 하였다. 또한, 종속변수가 이전소득 수급여부의 비연속적 선택변수로서 Multi-nomial Logit 모형을 이용하여 Maximum Likelihood Estimation의 방법으로 추정하였다.

빈곤층에 대한 주요 소득보장제도인 기초생활보장 대상여부를 결정하는 데는 소득 및 재산의 크기와 같은 경제적 변수가 중요한 역할을 하여야 하고, 선진국에서는 특히 소득수준이 결정적인 대상자 선정기준이 되고 있다. 또 다른 정부의 주요 소득보장수단인 공적연금 및 실업급여는 본인 혹은 고용되어 있는 기업 및 조직의 사회보험에의 가입여부에 의해 결정된다. 그러나, 우리나라의 경우 소득이 소득보장 정부 사업에 대상이 되는 데에 유의미한 역할을 하지 못하고 있다.

〈表 IV-1〉 主要 變數의 定義 및 測定方法

구분	변수명	측정 방법
중속 변수	공적 이전소득 유무(publicyn)	없음=0 / 있음=1
	사적 이전소득 유무(privatyn)	없음=0 / 있음=1

구분	변수명	측정 방법		
독립 변수	인구 사회	가구주 성별(hdsex)	남성=0 / 여성=1	
		가구주 연령(hdage)	가구주 실제 나이(세)	
		배우자 유무(spouse)	없음=0 / 있음=1	
		가구규모(famnum)	가구원수(명)	
		맞벌이가구여부(coworkyn)	비해당=0 / 해당=1	
	학적 특성	가구주 학력(hdedu) (기준: 고졸)	중졸이하(hdedu1)	비해당=0 / 해당=1
			전문대졸이상(hdedu2)	비해당=0 / 해당=1
		주거유형(houtype) (기준: 자가)	전세(houtype1)	비해당=0 / 해당=1
			보증부월세(houtype2)	비해당=0 / 해당=1
	월세/사글세(houtype3)		비해당=0 / 해당=1	
		무상주택(houtype4)	비해당=0 / 해당=1	
	경제 활동	가구주 근로활동여부(actyn)	비해당=0 / 해당=1	
		가구주 36시간이상 근로여부(regular)	비해당=0 / 해당=1	
		가구주 종사상지위(hdstatu) (기준: 상용근로자)	임시근로자(hdstatu1)	비해당=0 / 해당=1
			일용근로자(hdstatu2)	비해당=0 / 해당=1
고용주(hdstatu3)			비해당=0 / 해당=1	
자영자(hdstatu4)			비해당=0 / 해당=1	
무직(hdstatu5)	비해당=0 / 해당=1			
소득 및 지출	공적 이전소득 유무(publicyn)*	연금/공적부조 등(원)		
	연간소득 수준(yincome)	연간소득(천원)		
	가계지출 수준(famexp)	가계지출(원)		
	공적연금보험료 지출여부(pubpenyn)	미납=0 / 납부=1		
	최저생계비 기준 빈곤여부(abpov)	비빈곤=0 / 빈곤=1		

* 사적이전소득 유무에 대한 분석모형에서만 독립변수로 사용됨.

〈표 IV-2〉의 추정결과에 의하면, 2000년 3/4분기의 가계지출을 이용하나 연간 가계소득 변수를 이용하나 공적 이전소득을 수급여부와는 유의미한 관계를 보이지 못하고 있는 것으로 추정되었다. 마찬가지로 〈표 IV-3〉에서 보는 바와 같이 공적 연금수급을 제외한 공적

부조의 수급여부에도 가계지출 및 연간소득의 변수는 유의미한 통계학적 관계를 가지지 못한다. 이와 같은 결과는 1999년의 전국의 저소득층 조사에서도 발견되었다¹⁸⁾.

〈表 IV-2〉 公的 移轉所得 受給與否에 대한 家口特性的 影響度 推定:
各 變數의 平均值에서 受給確率의 限界的 變化

구 분	추정식 1		추정식 2		
	한계 확률	t 값	한계 확률	t 값	
상수	-.414	-11.84 *	-.417	-11.95 *	
가구원수	.050	10.92 *	.049	10.68 *	
가구주 여성	-.032	-2.29 *	-.033	-2.41 *	
가구주 연령	.007	14.70 *	.007	14.55 *	
가계 지출	-.66(-08)	-1.54	-	-	
연간 가계 소득	-	-	-.19(-07)	-.06	
공적연금보험료납부	-.066	-6.08 *	-.068	-6.22 *	
빈곤선 이하 지출	.024	1.55	.030	1.97 *	
배우자 있음	-.164	-10.69 *	-.165	-10.70 *	
주거유형 (자가)	전세	-.041	-3.36 *	-.039	-3.26 *
	보증부 월세	-.001	-.07	.57(03)	.03
	월세(사글세)	-.015	-.44	-.014	-.40
	무상주택	.013	.44	.015	.52
가구주학력 (고졸)	중졸이하	.002	.14	.003	.25
	전문대이상	.017	1.37	.014	1.13
맞벌이 가구	-.026	-1.97 *	-.027	-2.20 *	
가구주 근로활동 중	-.045	-2.17 *	-.046	-2.21 *	
36시간이상 근로	-.042	-2.26 *	-.040	-2.16 *	
가구주 종사 상지위 (상용)	임시근로	.017	1.11	.020	1.30
	일용근로	.013	.74	.016	.92
상지위 (상용)	고용주	-.025	-1.34	-.026	-1.45
	자영자/가족종사	-.023	-1.54	-.020	-1.35
	무직	.028	1.29	.031	1.44

그러나, 〈표 IV-3〉에서 보는 바와 같이 공공부조 수급여부는 빈곤선 이하의 가구 여부와는 유의미한 관계를 지니고 있어 공공부조 수

18) Soonil Bark, etc.(July 2000)에서 보면 소득변수의 추정치는 이어서 통계적으로 유의미한 결과를 주지 못하였음.

급자 선정이 통계적으로 유의미한 것으로 볼 수 있다. 이러한 관계는 〈표 IV-2〉의 연간 소득을 이용한 분석에서도 발견된다. 다만, 빈곤선 이하의 가구지출여부가 공공부조 수급여부에의 한계적 기여가 매우 적어, 배우자 유무의 기여율보다 크게 적고, 가구주의 무직 변수의 기여보다 약간 적으며, 가구원수 및 정규직 여부 변수보다 약간 큰 것은 빈곤여부 이외의 다른 변수가 공공부조의 여부에 중요한 영향을 주고 있음을 시사한다.

따라서, 공공부조 수급에서 빈곤층의 가구들이 유의미하게 선정되고 있지만, 이 것의 한계적 기여 효과는 상대적으로 적어 다른 특성들이 공공부조 특히, 공적 연금을 포함하는 공적 소득보장 수급 여부에 보다 중요한 유의미한 기여를 하고 있는 것으로 볼 수 있다.

소득보장 수급여부의 결정에서 유의미한 관계를 가지는 다른 특성 변수들 중 통계적으로 유의미한 관계를 보인 특성을 추정하였다. 공적 이전소득의 수급의 평균치의 한계 확률이 큰 변수를 순서대로 보면, 〈표 IV-2〉에서는 배우자 유무, 공적연금 보험료 납부, 가구원수, 가구주의 근로활동, 가구주의 근로시간 36시간 이상, 자가에 비한 전세주거, 가구주 성, 최저생계비 이하의 지출, 맞벌이 부부가구, 가구주 연령 등이다. 그리고 가구주의 종사상의 지위, 가구주의 교육수준, 전세를 제외한 주거유형 변수는 공적 이전소득의 수급여부와는 유의미한 관계를 보이지 못하고 있다.

그러나, 〈표 IV-3〉에서는 가구주의 근로활동 여부가 유의미한 기여를 하지 못하는데 비하여, 가구주의 종사상의 위치 즉, 상용직에 비한 가구주의 무직 등의 직종 및 일용직의 상태는 상용직 가구주 가구에 비해 공공부조 등의 수급에 유의미하고 큰 기여를 하고 있다.

〈表 IV-3〉 公的 移轉所得(公的 年金除外) 受給與否에 대한 家口特性的 影響度 推定: 各 變數의 平均値에서 受給確率의 限界의 變化

구 분	추정식 1		추정식 2		
	한계 확률	t 값	한계 확률	t 값	
상수	-.424	-13.11*	-.424	-13.13 *	
가구원수	.048	11.73 *	.048	11.77 *	
가구주 여성	-.021	-1.73	-.022	-1.73	
가구주 연령	.006	13.02 *	.006	13.01 *	
가계 지출	-.418(-08)	-1.07	-	-	
연간 가계 소득	-	-	-.358(-06)	-1.04	
공적연금보험료납부	-.044	-4.44 *	-.043	-4.36 *	
빈곤선 이하 지출	.050	3.75 *	.051	3.91 *	
배우자 있음	-.135	-9.70 *	-.134	-9.64 *	
주거유형 (자가)	전세	-.023	-2.11 *	-.023	-2.08 *
	보증부 월세	.012	.79	.012	.78
	월세(사글세)	-.003	-.10	-.004	-.12
	무상주택	.009	.35	.009	.34
가구주학력 (고졸)	중졸이하	.002	.17	.002	.16
	전문대이상	.013	1.14	.013	1.16
맞벌이 가구	-.014	-1.19	-.014	-1.16	
가구주 근로활동 중	-.009	-.47	-.009	-.49	
36시간이상 근로	-.045	-2.73 *	-.044	-2.72 *	
가구주 종사 상지위 (상용)	임시근로	.031	2.20 *	.031	2.15 *
	일용근로	.026	1.64	.025	1.57
상지위 (상용)	고용주	-.010	-.57	-.011	-.65
	자영자/가족종사	-.013	-0.10	-.001	-.09
	무직	.052	2.67 *	.052	2.63 *

이와 같이 소득 및 지출 변수가 소득보장대상에서 유의미한 역할을 하지 못하고, 빈곤선 이하의 지출이 유의미한 관계를 갖지만 그 기여율이 적은 것은 첫째, 비록 생활이 궁핍하여도 부양의무자가 있고 그의 소득이 최저생계비의 일정 비율을 넘으면 피부양대상자는 기초생활보장대상자가 될 수 없게 하는 부양의무기준 때문이다. 대상자 선정기준이 너무 엄격하여 이 기준이 실질적으로 정부의 보호가 필요한 사람을 선정하기보다는 가족 및 친지의 보호를 받을 수 있는 사람을 가려내어 정부의 보호로부터 배제하려는 배제의 원칙에 충실한데

서 비롯된다. 기초생활보장대상의 선정기준의 엄격성은 사실상 추정이 어려운 가난한 계층의 자녀의 소득을 무리하게 추정하거나, 부양의사가 없는 부양의무자의 소득을 임의로 피부양자의 이전소득화하여 대상자에서 제외하거나 급여수준을 결정하는 부정확한 방법을 선택함으로써, 대상자의 선정과 공적이전소득수준의 크기가 소득 혹은 지출수준과 유의미한 관계를 갖지 않는 결과를 낳았다.

둘째, 貧困家口가 공적 이전소득 수급 가구가 되는 주요 가구특성은 배우자 유무이다. <표 IV-2> 를 보면, 배우자가 없는 가구는 수급가구가 될 평균치에서의 한계확률이 추정식 1에서 16.4%이어서 이들 빈곤층은 소득수준에 관계없이 공적 이전소득을 수급할 가능성이 가장 큰 유형이다. 즉, 빈곤선 이하에 있고 배우자가 없는 가구가 공공부조 및 공적연금의 수급 가능성이 가장 크다.

셋째, 가구주의 경제활동이 공공부조의 수급에서 가구규모가 공적 이전소득의 수급에서 그 다음의 중요한 기여를 한다. 가구주가 근로활동을 안 하면 즉 무직이면 수급가구가 될 확률이 평균치에서 <표 IV-3> 에서는 5.2%, <표 IV-2> 에서는 4.5% 증가한다. 그리고, <표 IV-2> 에서는 가구규모가 크고 빈곤한 가구가 평균치에서 공적 이전소득 수급할 확률이 5.0%이다. 또한, 가구주의 근로활동 시간이 주당 36 미만이면 즉 파트타임 근로자이면 공적 이전소득 수급자가 될 한계확률이 각각 4.5% 및 4.2%이어서, 이들 인구학적 특성이 공적 이전소득의 수급여부 결정에 유의미한 영향을 주는 것으로 추정되었다.

넷째, <표 IV-2> 에서 기타 변수들을 살펴보면, 주거 유형이 자가 가 아닌 전세이면 - 4.0%, 가구주의 성이 여성이면 - 3.2%, 맞벌이 부부가 아니면 2.6%, 가구주 연령 0.7%의 순위를 보이고 있다. 다만 연령 변수는 연령구간별로 해소 노인을 구분하면 순위가 크게 올라 갈 것으로 생각된다. 공적연금의 보험료 납부 가구는 소득보장이 되지 않을 가능성이 매우 높다. <표 IV-2> 에서 보는 바와 같이 공적연금의 보험료 납부가구는 현재 공적 이전소득을 받을 확률이 평균치에서

6.6% 감소하며 통계적으로 유의한 것으로 추정된다. 공적연금 보험료 납부자는 기초보장의 생계급여이든 보험급여이든 공적 이전소득을 받을 가능성을 줄인다. 그리고 공적연금 보험료 납부와 높은 다중상관을 보이는 고용보험의 납부와 의료보험의 납부도 공적 이전소득을 받을 가능성을 줄이는 효과를 갖는 것으로 추론할 수 있다¹⁹⁾.

이러한 추정결과가 갖는 의미는 먼저, 정부에 의해 빈곤층의 생활을 어렵게 하였을 것으로 인식되는 변수로는, 소득 정도의 수준으로 혹은 보다 우선적으로 고려되었을 배우자유무, 가구원 수, 가구의 성 및 연령 등이다. 이러한 특징을 보이고 있는 가구에 대해서는 차상위 빈곤층이라 하더라도 기초생활을 보장해야 할 요인이 되는 것으로 판단되었을 것으로 보인다. 다만, 소득보장을 받지 못하고 있는 차상위 빈곤층들은 소득수준보다는 주로 가구특성에 의해 정책대상에서 배제되었을 가능성이 있으므로, 즉, 소득기준이 유의미한 작용을 하지 못하였으므로 현금에 의한 소득보장보다는 가구특성에 맞는 부분 혹은 현물 급여가 필요하다.

둘째, 가구의 근로활동, 근로시간, 맞벌이 부부와 같은 경제적 변수들은 이들 빈곤층이 공적 이전소득 수급대상에서 탈피할 수 있는 요인으로 판단되고 있으므로 정부의 자립적 소득보장을 지원하기 위한 정책변수로 고려되어야 할 특성인 것으로 생각된다.

셋째, 실업 및 비정규직의 증가로 공적 보험료를 납부하지 못하는 가구들은 공적 이전소득을 수급할 가능성이 상대적으로 높다. 그러나 문제는 공적 연금보험료를 내지 못하여 미래의 소득보장도 못 받고 현재도 공적 이전소득이 없는 소득보장 소외가구에 있다. 기초보장의 생계급여나 실업급여를 못 받거나 급여가 중단된 빈곤층 중 보험료를 내지 않는 미신고자가 2001년 9월 현재 전체 지역 가입자의 7.4%인

19) 공적연금 보험료의 납부와 건강보험료의 납부 사이에는 0.420, 고용보험 보험료 납부와는 0.444의 유의미한 상관도를 보이고 있는 것으로 추정됨.

75만명(도시 62만명)이고, 이는 2000년의 42.6만명에 비해 급증한 것이다. 그리고 도시지역 국민연금 도입 2년 6개월이 지난 2001년 9월 현재 실직, 생활곤란, 재학 등으로 보험료 납부를 일시 면제받는 납부예외자가 전체 지역가입자의 43.5%인 439.7만명(도시 373만명)에 이르고, 이러한 비율은 지난 2년 간 크게 감소하고 있지 않아, 이들의 상당수가 경기가 회복된다 하여도 미래에 소득보장의 소외상태에 들어갈 가능성이 있다.

또한, 경기의 침체로 사회보험료 납부를 기피하는 직장 연금보험료 납부를 회피하는 고용주가 적지 않고, 특히 자영업의 경우 시장의 진입이 빈번하여 이러한 미납상태를 파악하기 어려울 것이다. 그리고 사회보험을 담당하는 행정기관에서도 보험료 납부회피를 감시 적발할 능력이 부족하여 소규모 사업장의 잦은 휴폐업, 근로자의 빈번한 사업장 이동과 불규칙한 고용 등에 대응하여 대상자의 자격 확인과 이에 따른 보험료 부과, 징수의 강제성이 확보되기 쉽지 않다.

나. 公的 移轉所得 水準 決定要因 分析

공적인 소득보장의 사각여부와 더불어, 비록 소득보장을 받고 있더라도 그 수준의 충분하지 못함을 보았다. 정부 예산의 한계는 대상의 선정에서도 모든 최저생계비 이하의 가계지출 가구를 대상으로 하지 못하여 死角地帶를 만들고 있지만, 지원을 받는 가구에 대해서도 그들의 소득 혹은 지출 수준이외에도 근로능력, 부양의무자의 능력, 가구의 자산정도, 가구의 기타의 생활형편 등을 복합적으로 고려하여 지급하였을 것으로 판단된다. 따라서, 공적 이전소득의 수급수준이 어떠한 가구특성에 의해 가장 영향을 받고 있는가를 검토하고, 특히 소득 혹은 지출의 빈곤화의 경제변수와 어느 정도의 밀접한 관계를 맺고 있는가를 보았다.

분석방법은 공적 이전소득의 수급수준을 종속변수로 하고, 전 절에

서와 같이 인구사회학적 가구특성, 경제활동 특성, 소득 및 지출수준을 독립변수로 하여 양 관계를 추정하였다. 단, 소득보장을 받지 못하는 가구를 제외하고 추정치의 편의를 제거하기 위하여, 소득보장과 관계없이 조사된 모든 가구를 표본으로 하고, 상당수의 종속변수의 값이 0인 점을 고려하여 Tobit 모형을 이용하였으며, 추정방법은 Maximum Likelihood Estimation 방법을 선택하였다. 모형을 추정할 때, 이용된 변수명과 Dummy 변수의 값은 앞의 <표 IV-1> 과 같다.

구 분	종속변수의 값	추정식
종속 변수	공적 이전소득 수급수준(public)>0일 때	public = F(가구특성변수)
	public의 현실 값이 없을 때	public = 0

공적 이전소득 수준을 가구특성에 회귀시켜 가구특성의 수급수준에의 영향을 보았다. <표 IV-4>의 추정결과를 살펴보면, 가계지출 수준은 공적이전 소득의 수급여부뿐 아니라 수급수준에도 유의미한 관계를 갖지 못하고 있다. 다만 연간소득은 유의미한 관계를 보이고 있는데, 영향의 방향에서는 (+)이어서 해석상의 주의가 요망된다. 일반적으로는 소득수준이 적을수록 공적 이전소득이 클 것으로 기대되나, 이 때의 공적 이전소득은 최저생계비와 현재의 소득수준의 차액을 보충해 주는 기초생활보장제도와 같은 부조형 현금급여를 의미하는 것이다. 그러나 추정결과를 연간 소득수준이 높을수록 공적 이전소득도 높아지는 것으로 추정되고 있어, 소득수준이 높을수록 급여수준이 커질 것으로 기대되는 연금이나 실업급여의 영향이 큰 것으로 보인다. (빈곤) 도시가구들이 수급하는 공적 이전소득의 주류도 연금 혹은 실업급여 등의 현금급여인 것으로 생각된다.

반면, <표 IV-5>에서 보는 바와 같이 공적연금을 제외한 공공부조의 수급수준에 대해 가계지출뿐 아니라 연간 가구소득도 영향을 주지 못하는 것으로 추정되었다. 공공부조 이외의 현금급여수준은 소득에

일정한 관계를 가지고 있으나, 주로 공공부조로 구성된 현금급여수준은 도시가구의 소득과 같은 경제적 수준과는 독립적 경향이 큼을 보이고 있다. 따라서, 전체적으로 가계지출 혹은 연간 소득수준은 공공부조의 수급수준은 물론 공적 이전소득수급 수준에도 유의미한 영향을 주지 못하고 있고, 이는 빈곤층의 소득조사의 어려움과 공공부조 수급자의 담당 정부기구에 대한 신고소득의 정확성이 매우 떨어지는 것과 같은 소득조사의 문제와, 동시에 공공부조의 급여수준의 결정에서 현재의 소득이나 지출수준과 마찬가지로 다른 기준이 중요한 역할을 하고 있음을 시사하고 있다.

〈표 IV-4〉 및 〈표 IV-5〉의 추정에 의하면, 가구의 다른 특성 변수들이 오히려 유의미한 영향을 주고 있다. 배우자가 있는 가구에 비해 없는 가구가 공적 이전소득의 수급수준을 약 34만 6천원, 공공 부조 수급을 14만 6천원 더 받으며, 가구주가 근로활동을 하지 않는 가구가 하는 가구에 비해 공적 이전소득을 약 25만 7천원, 공공부조를 약 6만원 덜 받는다.

또한, 공적연금 보험료 납부하지 않은 가구가 납부한 가구에 비해 17만 3천원, 고령가구주가 10년 이상의 차이가 나는 가구에 비해 17만 9천원 이상, 전세에 비해 자가 거주자가 12만 5천원의 공적 이전소득을 더 받는다. 그러나 종사상의 지위는 공공부조의 수급수준에는 영향을 주지 않고 공적 이전소득수급 수준에는 영향을 주어, 고용주 및 자영자/가족종사인 경우 12만원 및 10만 7천원, 맞벌이 부부가 아닌 경우 맞벌이 부부에 비해 10만 9천원의 공적 이전소득을 더 받는다.

〈表 IV-4〉 公的 移轉所得 水準에 대한 家口特性的 影響度 推定

구 분	추정식 1		추정식 2		
	추정치	t 값	추정치	t 값	
상수	-980,237	-9.98 *	-989,933	10.11 *	
가구원수	112,491	9.07 *	104,014	8.43 *	
가구주 여성	-52,678	-1.46	-59,781	-1.66	
가구주 연령	17,907	13.29 *	17,323	12.92 *	
가계 지출	-.0140	-1.41	-	-	
연간 가계 소득	-	-	1.7415	2.30 *	
공적연금보험료 납부	-173,394	-5.76 *	-187,151	-6.22 *	
빈곤선 이하 지출	-50,056	-1.20	-23,983	-.58	
배우자 있음	-346,426	-8.32 *	-353,460	-8.51 *	
주거유형 (자가)	전세	-125,229	-3.85 *	-121,411	-3.74 *
	보증부 월세	-12,998	-.28	-3,558	-.08
	월세(사글세)	-11,195	-.13	-2,982	-.03
	무상주택	-33,985	-.45	-20,564	-.28
가구주학력 (고졸)	중졸 이하	-42,304	-1.25	-34,252	-1.01
	전문대 이상	56,699	-1.75	36,800	1.13
맞벌이 가구	-109,340	-3.00 *	-112,105	-3.09 *	
가구주 근로활동중	-257,196	-4.45 *	-257,501	-4.47 *	
36시간 이상 근로	-89,282	-1.73	-78,648	-1.54	
가구주 종사상지위 (상용)	임시근로	9,213	.221	26,224	.63
	일용근로	-9,641	-.20	11,833	.25
	고용주	-120,145	-2.42 *	-126,664	-2.57 *
	자영자/가족종사	-107,383	-2.68 *	-92,753	-2.32 *
	무직	-9,008	-.16	16,014	.28

〈表 IV-5〉 公的 移轉所得(公的年金 除外) 水準에 대한 家口特性的 影響度 推定

구 분	추정식 1		추정식 2		
	추정치	t 값	추정치	t 값	
상수	-516,279	-10.77 *	-517,256	- 10.85 *	
가구원수	61,293	10.40 *	59,070	10.04 *	
가구주 여성	-5,662	.34	3,977	.24	
가구주 연령	5,824	9.19 *	5,670	8.99 *	
가계 지출	-.0011	-.23	-	-	
연간 가계 소득	-	-	.617	1.74	
공적연금보험료 납부	-55,075	-3.86 *	-58,562	-4.11 *	
빈곤선 이하 지출	49,407	2.64 *	54,837	2.98 *	
배우자 있음	-146,277	-7.61 *	-150,203	-7.73 *	
주거유형 (자가)	전세	-18,445	-1.22	-18,094	-1.20
	보증부 월세	33,067	1.53	35,150	1.63
	월세(사글세)	16,824	.42	18,804	.47
	무상주택	15,668	.45	19,049	.54
가구주학력 (고졸)	중졸 이하	15,554	.98	17,433	1.10
	전문대 이상	-5,021	-.32	-10,385	-.66
맞벌이 가구	-24,265	-1.44	-24,819	-1.48	
가구주 근로활동중	-59,861	-2.23 *	-58,856	-2.20 *	
36시간이상 근로	-60,822	-2.57 *	-58,584	-2.49 *	
가구주 종사 상지위 (상용)	임시근로	21,043	1.07	25,554	1.30
	일용근로	10,230	.458	16,124	.72
	고용주	-30,418	-1.28	-30,878	-1.31
	자영자/가족종사	-17,723	-.94	-14,114	-.75
	무직	32,058	1.16	39,069	1.42

이상의 결과를 종합하면, 공적 이전소득 및 공공부조의 수급수준에 가계지출 및 연간 가구소득은 기대되는 부의 영향을 미치지 못하는 것으로 추정된다. 그리고 공공부조의 수급 여부와 빈곤층 여부와는 유의미한 관계를 지니고 있으나, 빈곤여부의 특성이 공공부조의 수급 여부를 결정하는 기여율은 상대적으로 적은 편이어서 다른 가구 특성 변수의 기여가 크다.

다른 특성 중에서도 가구주의 근로활동 여부, 종사상 지위, 정규직

여부, 맞벌이 가구여부 등 경제활동 측면이 공적 이전소득수급 수준에 대해 중요하게 영향을 미치고 있지만, 수급여부에 대해서는 배우자 유무, 가구주 연령, 가구주 성별, 주거유형 등도 중요한 요인으로 추정된다.

2. 私的 移轉所得 受給與否 및 水準 決定要因 分析

충분하지 않은 공적 이전소득 수준과 우리나라의 가족주의적 전통에 의해 어려운 가족 및 친지에 대한 사적인 경제적 지원이 생활의 어려움을 해결하는데 큰 기여를 하여 왔음은 1997년 말 경제위기 이후의 실업 및 일자리의 불안정의 유례없는 급증에도 불구하고 이들 가정의 생계를 지탱하게 하였던 현실에서 볼 수 있다. 더욱이 2000년의 도시가계조사의 자료에 의하면 사적 이전소득 수급 도시가구의 비율은 공적 이전소득 수급가구의 비율과 역의 관계를 보여주고 있어, 이러한 현상에 대한 실증적 분석이 필요하다. 사적 이전소득이 공적 이전소득을 대체하고 있다면, 이는 공적 소득보장정책의 효과성을 높이는데 큰 장애 요인이 될 수 있기 때문이다. 따라서, 이 절에서는 과연 공적 이전소득을 수급하면 지금까지 주어지던 사적 이전소득이 없어지는가의 문제와, 없어지지 않는지만 사적 이전소득 지원액을 줄일 것이며, 줄인다면 얼마나 줄이는 가를 분석하였다. 그리고 사적이전소득의 수급여부 및 수급수준은 다른 가구특성에 의해서는 어떻게 영향을 받고 있는 가를 추정하였다.

분석방법은 수급여부는 Multi-nomial Logit 모형을 사적이전소득 수준에 대한 영향은 Tobit 모형에 의해 분석되었으며, 이용된 변수는 앞에서와 같다.

가. 私的 移轉所得 受給與否 決定要因 分析

앞서 도시 빈곤층 가구에서 평균 사적 이전소득수준은 공적 이전소득수준보다 2.9배 높음을 확인하였다. 그리고, <표 IV-6>에서 사적 이전소득을 수급할 확률은 가계지출과 연간소득이 클수록 적어지는 것으로 추정되었다. 그리고 공적 이전소득이 없으면 있는 것에 비하여 사적 이전소득을 수급할 확률이 증가하여 평균치에서의 한계확률은 4.8%로 추정되었다. 이와 같은 추정 결과는 공적 이전소득을 공공부조의 이전소득으로 대체하였을 때도 거의 같다. 공공부조 이전소득을 독립변수로 포함하여 추정한 <표 IV-7>의 추정치는 <표 IV-6>의 추정치와 마찬가지로 양의 값이다. 그러나, 공공부조 변수는 연금을 포함한 공적 이전소득변수보다 사적 이전소득의 수급여부를 줄일 확률이 더 큰 것으로 추정되었다.

그러나, 사적 이전소득에 큰 영향을 주는 특성은 가계지출 혹은 소득수준이다. 연간소득은 사적 이전소득 수급을 줄이는데 한계확률이 21.4%로서 매우 크다. 소득과 지출을 제외한 다른 가구특성도 사적 이전소득 수급과 매우 큰 관계를 가지고 있다. 가구주의 종사상의 지위가 상용직에 비해 무직이면 사적 이전소득을 수급할 확률은 26.6% 증가하고 임시 및 일용직은 각각 7.4% 및 8.0% 증가한다. 맞벌이가구에 비해 맞벌이가 아닌 가구의 한계 수급확률은 12.7%, 자가에 비해 무상주택인 가구의 한계 수급확률은 11.5%, 남성 가구주에 비해 여성 가구주의 한계확률은 10.7%, 가구주 학력 고졸에 비해 중졸 이하 가구의 한계 수급확률 - 6.2% 등으로 추정되었다. 따라서 사적 이전소득의 수급확률에 유의미한 영향을 주는 가구특성은 소득수준 및 공적이전소득의 수급 변수 이외에 가구주의 종사상의 지위, 근로활동 여부, 주거유형, 가구주 성 및 학력, 가구규모 등인 것으로 추정되었다. 이러한 영향의 방향은 가계지출 대신에 연간소득 변수를 투입하였을 때도 동일하다.

〈表 IV-6〉 私的 移轉所得 有無에 대한 家口特性的 影響度 推定1:
變數 平均値에서 受給與否의 限界 確率

구 분	추정식 1		추정식 2		
	한계 확률	t 값	한계 확률	t 값	
상수	.017	.32	.027	.50	
공적 이전소득(공적연금 포함) 수급 무	.048	2.39 *	.048	2.39 *	
가구원수	-.018	-2.40 *	-.016	-2.22 *	
가구주 여성	.107	5.42 *	.109	5.51 *	
가구주 연령	-.268(03)	-.34	-.0001	-.17	
가계 지출	-.139(07)	-1.98 *	-	-	
연간 가계소득	-	-	-.214(05)	-3.14 *	
공적연금보험료 납부	-.056	-3.35 *	-.050	-3.02 *	
빈곤선 이하 지출	-.026	-1.05	-.029	-1.16	
배우자 있음	-.043	-1.82	-.038	-1.63	
주거유형 (자가)	전세	-.019	-1.11	-.021	-1.22
	보증부 월세	-.059	-2.24 *	-.065	-2.44 *
	월세(사글세)	-.039	-.81	-.046	-.96
	무상주택	.115	3.03 *	.108	2.83 *
가구주학력 (고졸)	중졸 이하	-.062	-3.03 *	-.066	-3.21 *
	전문대 이상	.017	.96	.021	1.22
맞벌이 가구	-.127	-6.32 *	-.122	-6.02 *	
가구주 근로활동중	-.018	-.55	-.018	-.55	
36시간 이상 근로	-.059	-2.10 *	-.060	-2.15 *	
가구주 종사상지위 (상용)	임시근로	.074	3.27 *	.067	2.94 *
	일용근로	.080	2.93 *	.070	2.55 *
	고용주	.0004	.01	-.001	-.05
	자영자/가족종사	.034	1.57	.031	1.42
	무직	.266	6.89 *	.259	6.69 *

〈表 IV-7〉 私的 移轉所得 有無에 대한 家口特性的 影響度 推定2:
變數 平均值에서 受給與否의 限界 確率

구 분	추정식 1		추정식 2		
	한계 확률	t 값	한계 확률	t 값	
상수	.024	.45	.033	.61	
공적이전소득(공적연금 제외) 수급 무	.068	3.24 *	.066	3.13 *	
가구원수	-.019	-2.58 *	-.018	-2.40 *	
가구주 여성	.107	5.41 *	.109	5.50 *	
가구주 연령	-.355(03)	-.46	-.0002	-.27	
가계 지출	-.138(07)	-1.98 *	-	-	
연간 가계소득	-	-	-.205(05)	-3.04 *	
공적연금보험료 납부	-.056	-3.36 *	-.051	-3.05 *	
빈곤선 이하 지출	-.031	-1.22	-.032	-1.30	
배우자 있음	-.040	-1.71	-.036	-1.54	
주거유형 (자가)	전세	-.020	-1.15	-.022	-1.25
	보증부 월세	-.061	-2.30 *	-.066	-2.48 *
	월세(사글세)	-.040	-.83	-.047	-.97
	무상주택	.114	2.98 *	.108	2.82 *
가구주학력 (고졸)	중졸 이하	-.062	-3.03 *	-.066	-3.21 *
	전문대 이상	.017	.96	.021	1.20
맞벌이 가구	-.127	-6.34 *	-.123	-6.12 *	
가구주 근로활동 중 36시간 이상 근로	-.021	-.64	-.021	-.64	
가구주 종사상지위 (상용)	임시근로	.072	3.21 *	.066	2.90 *
	일용근로	.079	2.88 *	.070	2.52 *
	고용주	.0002	.01	-.003	-.08
	자영자/가족종사	.033	1.53	.030	1.39
	무직	.263	6.78 *	.256	6.61 *

나. 私的 移轉所得 水準 決定要因 分析

가계지출이나 연간소득의 사적 이전소득 수준에 대한 영향은 수급 여부의 결정에서와 같이 중요한 것으로 보이지 않는다. 연간소득 자체는 사적 이전소득 수준과 유의미한 관계를 갖지 못한다. 〈표 IV-8〉에서 보는 바와 같이, 가계지출은 유의미한 관계를 보이나 10만원의 가계지출 증가 시 2,700원이 증가함으로 그 영향도는 매우 적다. 공적

이전 소득을 변수를 공공부조소득 변수로 대체한 <표 IV-9> 에서도 그 금액은 2,900원으로 증가하였을 뿐이다. 즉, 공적 이전소득의 수급 여부는 사적이전소득의 수급여부를 결정하는데는 매우 중요한 참고가 되지만, 기왕에 준 사적 이전소득 수준을 감소시키는데는 별로 기여를 하지 못한다.

그러나, 공적 이전소득 변수의 추정치보다 공공부조 변수 이용시 추정치가 크게 증가하여, 사적 이전소득은 공공부조 등의 수급수준의 증감에 대하여 더욱 큰 반응을 보임을 알 수 있다. 즉, 추정식 1의 결과를 보면, <표 IV-8> 에서는 -0.384로 추정되었으나 <표 IV-9> 에서는 -1.158로 추정되어 공적 이전소득의 1원 증가에 대해 전자는 0.38원의 사적이전소득의 감소를 보이나, 후자의 경우 공공부조소득 1원의 증가시 1.15원의 사적 이전소득이 감소하는 추정 결과를 보여 주고 있다. 더욱이 감소액이 부조 증대액을 넘는 것은 정부가 평가한 수급자들의 실소득과 가족 및 친지가 평가하는 소득 수준에는 차이가 있어, 이들이 더욱 공공부조의 증가에 대해 더욱 큰 지원금 감액 하는 것으로 판단된다. <표 IV-9> 에서 기타 가구원수 변수 및 보증부 월세 변수에서 통계적 유의도가 없는 것으로 바뀌었을 뿐, 통계적 유의성이 있는 것으로 추정된 다른 변수에서는 추정치와 유의도에서 큰 변화를 보이지 않고 있다.

가구주의 종사상의 지위, 맞벌이, 가구주 근로활동 등 경제적 변수는 통계적으로 유의미할 뿐 아니라 영향도 크다. 예컨대, <표 IV-8> 의 추정식 1에서 보면, 가구주의 종사상의 지위가 무직이면 653,545원의 사적 이전소득을 증가시키고, 비 맞벌이 가구이면 286,122원, 상용직이 아닌 일용직이면 256,425원, 가구주가 근로활동을 안 하면 202,464원의 사적 이전소득이 발생하는 것으로 추정되었다. 기타 임시 근로직 36시간 이상의 정규 근로직 등도 유의미한 영향을 미치는 것으로 추정되었다. 가구주가 여성이면 남성가구에 비해 464,735원의 사적 이전소득이 발생하고, 주거유형 및 가구주 학력도 유의미한 관

계를 보이고 있다.

〈表 IV-8〉 私的 移轉所得 受給水準에 대한 家口特性的 影響度 推定1

구 분	추정식 1		추정식 2		
	추정치	t 값	추정치	t 값	
상수	-103,497	-1.02	-94,242	-.93	
공적 이전소득 수준 (공적연금 포함)	-.384	-5.29 *	-.392	-5.37 *	
가구원수	-28,450	-2.04 *	-24,269	-1.74	
가구주 여성	464,735	12.68 *	467,574	12.71 *	
가구주 연령	-.745	-.53	-.500	-.35	
가계 지출	.027	2.35 *	-	-	
연간 가계 소득	-	-	.865	.84	
공적연금보험료 납부	-172,745	-5.48 *	-170,686	-5.36 *	
빈곤선 이하 지출	-188,963	-3.95 *	-208,520	-4.41 *	
배우자 있음	52,366	1.21	51,881	1.19	
주거유형 (자가)	전세	-9,492	-.29	-13,829	-.43
	보증부 월세	-106,401	-2.12 *	-109,770	-2.18 *
	월세(사글세)	-139,023	-1.51	-142,480	-1.54
	무상주택	179,998	2.49 *	175,511	2.42 *
가구주학력 (고졸)	중졸 이하	-161,016	-4.11 *	-164,318	-4.18 *
	전문대 이상	20,277	.62	26,480	.80
맞벌이 가구	-286,122	-7.46 *	-284,740	-7.39 *	
가구주 근로활동중	-202,464	-3.18 *	-199,872	-3.13 *	
36시간 이상 근로	-124,373	-2.29 *	-130,349	-2.39 *	
가구주 종사상 지위 (상용)	임시근로	162,873	3.78 *	157,419	3.62 *
	일용근로	256,425	4.89 *	251,591	4.76 *
	고용주	-20,862	-.41	-14,085	-.28
	자영자/가족종사	85,275	2.05 *	78,337	1.88
	무직	653,545	9.79 *	647,097	9.64 *

〈表 IV-9〉 私的 移轉所得 受給水準에 대한 家口特性的 影響度 推定2

구 분	추정식 1		추정식 2		
	추정치	t 값	추정치	t 값	
상수	-107,129	-1.05	-96,753	-.95	
공적 이전소득 수준 (공적연금 제외)	-1.158	-4.59 *	-1.164	-4.61 *	
가구원수	-25,864	-1.85	-21,117	-1.51	
가구주 여성	478,769	13.03 *	482,290	13.01 *	
가구주 연령	-1,621	-1.15	-1369	-.97	
가계 지출	.029	2.48 *	-	-	
연간 가계 소득	-	-	.795	.72	
공적연금보험료 납부	-167,706	-5.32 *	-164,734	-5.17 *	
빈곤선 이하 지출	-161,916	-3.39 *	-183,146	-3.87 *	
배우자 있음	51,684	1.19	51,599	1.18	
주거유형 (자가)	전세	87.9	-0.003	-4473	-.14
	보증부 월세	-92,753	-1.84	-96,640	-1.91
	월세(사글세)	-130,356	-1.41	-134,468	-1.45
	무상주택	188,408	2.60 *	183,178	2.51 *
가구주학력 (고졸)	중졸 이하	-142,741	-3.65 *	-146,313	-3.72 *
	전문대 이상	9,615	.29	16,678	.50
맞벌이 가구	-280,318	-7.31 *	-278,384	-7.22 *	
가구주 근로활동 중	-185,430	-2.91 *	-182,189	-2.85 *	
36시간 이상 근로	-131,599	-2.42 *	-138,299	-2.53 *	
가구주 종사상 지위 (상용)	임시근로	162,355	3.76 *	155,938	3.58 *
	일용근로	260,103	4.96 *	254,294	4.80 *
종사상 지위 (상용)	고용주	-12,983	-.26	-5,419	-.11
	자영자/가족종사	92,435	2.22 *	84,889	2.04
	무직	655,335	9.83 *	647,731	9.65 *

3. 公的 및 私的 移轉所得間的 關係 分析

공적 및 사적 이전소득간의 대체관계를 보기 위하여, 공·사적 이전소득 수준간 비율과 가구특성 간의 관계를 분석한 결과를 보면, 주목할만한 것은 공적 이전소득이 사적 이전소득을 감소시키는 효과가 또 다시 나타나고 있다는 것이다. 예컨대, 10만원의 공적 이전소득은

〈표 IV-8〉을 이용하면 38만 4천원의 사적이전소득을 감소시키고, 〈표 IV-9〉를 이용하면 115,800원을 감소시킨다. 사적이전소득의 공적이전소득에 대한 대체 탄력성은 〈표 IV-8〉의 추정식 1에서는 평균치에서 1.09, 추정식 2에서는 1.11로 추정되고 있다. 그러나, 공공부조 수급수준과의 관계를 추정한 〈표 IV-9〉에서는 각각 10.8 및 10.9로 추정되어, 사적 이전소득의 지원은 공공부조 수급수준에 대해 매우 탄력적으로 반영하고, 현재로서는 지나치게 반응하여, 공공부조가 사적 이전소득을 더 많이 줄이어 이들 수급자의 생계를 더 어렵게 하고 있는 것으로 해석된다. 아니면, 공공부조를 받는 가구의 신고소득이 적어 더 큰 사적 이전소득을 줄이어도 기존의 생활을 유지할 수 있는 것이 아닌가 추측된다. 이러한 관계는 강성진(2001:23)의 연구에서도 발견된다. 1995~1998년간의 대우가구패널조사자료를 이용한 그의 Logit분석에 의하면 사적 이전소득은 경제위기 이전이나 이후에 통계적으로 유의미한 대체관계를 보이고 있는 것으로 추정되었다. 물론 많은 貧困家口들은 대체될 사적 이전소득을 가지고 있지 못하다.

이와 같은 사적 이전소득의 공적 이전소득의 대체관계를 보다 분석하기 위하여, 양자간의 비율을 종속변수로 하고, 이들이 가구특성과 어떤 관계가 있는가를 추정하였다. 이를 위해 추정한 결과인 〈표 IV-10〉은 Tobit 모형으로 추정되었고, 추정결과인 통계적으로 유의미한 대체관계는 사적 이전소득이 양인 가구에서 발견되는 현상으로 이해되어야 한다. 이와 같이 공적 이전소득이 사적 이전소득을 대체하는 현상은 단순한 통계학적 상관관계로 보기는 어렵다. 이전 지출가구의 사적 지원의 목표가 부조를 받는 가구의 일정한 생활수준을 보호하려는 것이라는 가설이 성립된다면, 이전 수급가구의 총 소득수준과 필요한 보호수준의 차이를 이전지출 가구가 지원할 것이라는 가정을 세울 수 있다. 따라서, 파악이 용이한 공적 이전소득 유무 및 규모의 존재가 사적 이전 급여의 수준을 공적 이전 급여에 일정 비율 혹은 관계로 감소시킬 것으로 기대할 수 있다. 그리고, 양자간의 대체의 정도

는 수급자의 지출이나 소득수준에 비례적이 아니라, 이들의 가구 특성에 의해 결정되는 것으로 보인다.

〈表 IV-10〉 公·私的 移轉所得水準間 比率에 대한 家口特性的 影響度 推定

구 분		추정식 1		추정식 2	
		추정치	t 값	추정치	t 값
상수		-28.610	-5.81 *	-29.821	-6.07 *
가구원수		2.001	2.76 *	1.674	2.36 *
가구주 여성		-1.423	-.84	-1.703	-.99
가구주 연령		.478	7.39 *	.471	7.28 *
가계 지출		-.136(05)	-1.68	-	-
연간 가계 소득		-	-	-.248(05)	-.04
공적연금보험료 납부		-2.380	-1.48	-2.615	-1.59
빈곤선 이하 지출		-1.179	-.56	.031	.02
배우자 있음		-8.708	-4.54 *	-8.917	-4.62 *
주거유형 (자가)	전세	-3.100	-1.79	-3.022	-1.74
	보증부 월세	4.624	1.97 *	4.851	2.06 *
	월세(사글세)	3.122	.74	3.418	.81
	무상주택	2.318	.72	2.646	.82
가구주학력 (고졸)	중졸 이하	-.545	.29	-.388	-.21
	전문대 이상	.304	.17	.118	.07
맞벌이 가구		-2.484	-.92	-2.658	-1.01
가구주 근로활동중		-3.009	-1.03	-3.000	-1.03
36시간 이상 근로		-2.485	-.92	-2.118	-.79
가구주 종사상 지위 (상용)	임시근로	-1.304	-.55	-.652	-.28
	일용근로	1.581	.62	2.266	.88
	고용주	1.500	.53	1.157	.41
	자영자/가족종사	-4.676	-1.91	-4.087	-1.67
	무직	-3.261	-1.16	-2.494	-.89

〈표 IV-10〉에 의하면, 이러한 대체관계는 가계지출이나 연간소득의 크기에 의존하지 않고, 주로 가구특성에 의존하는 것으로 추정되었다. 특히 배우자 없는 가구는 있는 가구에 비해 사적 이전소득에 비한 공적 이전소득의 의존율을 크게 증가시킨다. 가구주의 연령이 높을수록, 자가가 아닌 보증부 월세일 때, 가구원수가 증가할수록 사적에 비한

공적 이전소득에 의존율은 증가하는 것으로 추정되었다.

이에 반하여 사적 이전소득 대비 공적 이전소득의 비율은 가계지출이나 연간소득과 더불어 가구주의 경제활동 및 종사상의 지위나 가구주의 학력 등과 특성과는 유의미한 관계가 없는 것으로 추정되었다. 그러나 추정식에 포함되지 않고, 상수항에 흡수된 기타의 빈곤층 특성들은 사적 이전소득 대비 공적 이전소득의 비율을 감소시키는 즉, 양자 사이에 역 방향의 관계를 성립시키는 작용을 하는 것으로 해석된다.

V. 脆弱階層 勤勞者の 社會保險 適用實態 및 加入與否 決定要因 分析

이번 장의 목적은 빈곤층이거나, 빈곤층이 아니더라도 빈곤화 혹은 1997년의 경제위기 이후 생활위협을 가장 크게 받고 있는 취약계층 근로자에 초점을 맞추어 사회보험의 적용실태와 소득보장의 사각규모를 추정하였다. 취약계층 근로자는 영세사업체 근로자, 특히 5인 미만 소규모사업체의 근로자와, 임시·일용직 및 시간제 근로자와 같은 비정규직 근로자로 제한한다. 소득보장제도에서 배제된 취약계층의 보호방안을 모색하기 위해서는 취약계층 근로자에 초점을 맞추어 사회보험의 적용실태를 파악하는 것이 매우 중요하다. 국민연금제도의 경우, 사업장가입대상자와 지역가입대상자로 구분되어 있으나, 상당수의 사업장가입대상 근로자들이 적용되어 있지 않거나, 지역가입대상자로 분류되어 있는 취약계층 근로자들 가운데도 실제로는 적용되어 있지 않는 경우가 많을 것으로 예상되기 때문이다.

본 연구에서는 국민연금뿐만 아니라 고용보험의 적용실태도 병행해서 연구하고자 한다. 고용보험의 경우 근로자를 대상으로 한 법적인 적용범위가 국민연금보다 넓기 때문에, 근로자를 대상으로 한 국민연금의 적용실태와 비교 평가함으로써, 국민연금제도의 死角地帶를 축소하기 위한 제도 개선방안을 모색하는 데 중요한 시사점을 제공해 줄 수 있을 것으로 기대되기 때문이다.

본 장의 구성을 보면, 먼저 본 장에서 다루고자 하는 취약계층 근로자의 근로조건 및 사회보험 적용실태를 개관하고, 이들에 대한 연

구의 필요성을 제기한다. 다음으로 2000년 8월 경제활동인구조사 및 부가조사와 행정통계자료를 이용하여, 취약계층 근로자에 대한 사회보험의 적용실태를 심층 분석하였으며, 마지막으로 공적연금 및 고용보험의 가입여부 결정요인을 Logit 모형을 통해 분석하였다²⁰⁾.

1. 5인 未滿 事業場 및 非正規職 脆弱勤勞者の 公的年金 및 雇傭保險 適用實態

상시근로자 5인 미만의 소규모 사업체 및 비정규직 근로자를 취약계층 근로자로 정의하는 이유는 이들의 근로조건이 다른 근로자들에 비해 불리할 뿐만 아니라, 공적인 소득보장제도로부터도 법적, 혹은 실제로 배제되어 있기 때문이다. 근로자들의 임금수준 및 사회보험 적용실태를 사업체 규모 및 고용형태를 모두 고려해서 살펴볼 수 있는 공식 통계자료가 최근까지 거의 없기 때문에 KLIPS(한국노동연구원패널조사) 결과를 이용해서, 이들의 임금수준 및 사회보험 적용실태를 우선 살펴보았다.

〈표 V-1〉에는 KLIPS를 통해 조사된 1999년도의 사업체 규모 및 고용형태별 월 평균 임금수준이 소개되어 있다. 고용형태별 임금수준은 성별로도 제시하였다. 성별로 고용형태에 커다란 차이가 있고, 임금수준에도 차이가 크기 때문이다.

〈표 V-1〉로부터 소규모 영세사업체 근로자 및 비정규직 근로자들의 임금수준이 규모가 큰 사업체 및 정규직 근로자들에 비해 현저히 낮다는 점을 확인할 수 있다. 따라서 이들에 대한 소득보장제도를 연구하는 것은 빈곤계층에 대한 소득보장제도 연구와 밀접히 관련되

20) 본 장은 한국노동연구원 황덕순 박사에 의해 집필되었음.

어 있음을 알 수 있다. 비록 빈곤이 개인이 아니라, 가구 수준에서 정의되는 현상이라고 하더라도, 취약계층 근로자의 낮은 임금수준과 가구의 빈곤은 밀접히 관련되어 있을 가능성이 있기 때문이다.

〈表 V-1〉 事業體 規模 및 雇傭形態別 月評均 賃金(1999)

(단위: 만원)

사업체규모	1~4인	5~9인	10~49인	50~99인	100~499인	500인 이상
월평균임금	72.7	86.0	100.4	113.3	114.5	136.0
성별 고용형태	전체		남자		여자	
	정규직	비정규직	정규직	비정규직	정규직	비정규직
월평균임금	118.5	67.0	136.8	81.5	84.2	53.6

자료: KLIPS 2차년도(1999년).

다음으로 이들의 사회보험 적용실태를 동일한 자료를 이용해서 살펴보았다. 〈표 V-2〉에 의하면 사업체 규모 및 고용형태별로 국민연금 및 고용보험 가입률에 상당한 차이가 있음을 알 수 있다. 국민연금의 경우 1~4인 사업체 근로자의 가입률은 11.0%에 불과한 반면, 100~499인 이상에서는 가입률이 83.2%로 가장 높은 수준에 이른다. 고용보험의 가입률도 국민연금의 가입률과 상당히 유사하다. 다만 1~4인 사업체의 경우 법적으로 사업장 단위로 가입하도록 되어 있는 고용보험에 비해, 지역가입 대상인 국민연금의 가입률이 더 높다는 점이 이례적으로 보인다.²¹⁾

성별 및 고용형태별로 보면 비정규직이 정규직에 비해, 국민연금 및 고용보험의 적용률이 현저히 낮음을 알 수 있다. 전체적으로 보면, 정규직의 국민연금 가입률이 67.9%인 반면, 비정규직의 경우 10.5%에

21) 설문지의 경우 직장을 통해 국민연금에 가입했는가를 묻고 있다는 점에 비추어 보면 이러한 결과는 더욱 이례적이다. 이는 지역가입자가 잘못 응답했거나, 사업체 규모가 정확히 조사되지 않았기 때문에 비롯된 현상일 것이다.

불과하다. 남자의 경우 여자에 비해서 정규직과 비정규직의 가입률이 높고, 특히 정규직에서 이 차이가 더 크게 나타난다. 고용보험의 경우에도 국민연금과 가입률이 거의 비슷하게 나타난다.

〈表 V-2〉 事業體 規模 및 雇傭形態別 國民年金·雇傭保險 加入率(1999)
(단위: %)

사업체규모	1~4인	5~9인	10~49인	50~99인	100~499인	500인 이상	계
국민연금	11.0	26.2	51.2	77.5	83.2	76.8	52.3
고용보험	10.8	28.3	49.1	73.8	80.2	75.8	51.7
성별 고용형태	전체		남자		여자		계
	정규직	비정규직	정규직	비정규직	정규직	비정규직	
국민연금	67.9	10.5	74.4	13.5	55.7	7.7	50.6
고용보험	66.1	10.5	71.9	12.9	55.1	8.4	49.1

주: 조사시점이 1999년 6월 기준이므로, 고용보험이 전사업체 및 임시·시간제 근로자로 적용 확대 된지가 8개월이 경과한 시점임. 사업체 규모 및 고용형태를 판별할 수 없는 경우 및 가입여부를 알 수 없는 경우는 제외하였음.

자료: KLIPS 2차 년도(1999년)

〈표 V-2〉의 사회보험 적용률에서 몇 가지 특이한 현상을 발견할 수 있다. 첫 번째는 국민연금이 시행된 지 11년여가 경과했고, 고용보험도 일용직 근로자와 월 80시간 미만의 불완전취업자를 제외한 모든 근로자에게 적용범위가 확대되었음에도 불구하고, 전체적인 가입률이 매우 낮다는 점이다. 이를 좀더 자세히 살펴보기 위해 우선 〈표 V-3〉에 근로자를 대상으로 한 국민연금 및 고용보험(실업급여사업)의 적용범위 및 적용방식을 정리하였다. 〈표 V-3〉에 의하면 전체적인 적용범위는 국민연금이 더 넓어서 일부 지역가입 적용제외 대상인 경우를 제외한 모든 근로자를 가입대상으로 하고²²⁾, 사업장 가입범위는

22) 지역가입의 적용제외 사유자는 다음과 같다.

1. 18세 미만자, 60세 이상자
2. 다른 공적연금가입자(공무원, 군인, 사립학교교직원) 또는 그의 무소득 배우자

고용보험이 더 넓어서 모든 사업체의 1개월 및 80시간 이상 근로자를 대상으로 한다는 점을 알 수 있다.

〈表 V-3〉 勤勞者에 대한 國民年金 및 雇傭保險(失業給與 事業) 適用範圍와 適用方式

		국민연금	고용보험(실업급여사업)
적용 범위	사업체 규모	- 5인 이상 사업체(사업장 가입) - 5인 미만 사업체(지역가입) ※ 1988년 1월 1일 10인 이상 사업장 가입으로 시작해서, 1992년 1월 1일에 5인 이상 사업장가입으로 변경 ※ 1999년 4월 1일부터 사업장 가입대상이 아닌 근로자는 지역가입 대상이 됨.	- 1인 이상 모든 사업체 ※ 1997년 말까지는 30인 이상이였으나, 1998년에 몇 차례의 시행령 개정을 통해서 1998년 10월 1일부터 모든 사업체로 적용범위를 확대함.
	고용형태	정규직 및 3개월 이상 근로자	- 1개월 이상 및 월 80시간 이상 근로자
(사업장가입) 적용제외		일용근로자, 시간제 근로자 (지역가입)	- 1개월 미만 근로한 일용직 - 1개월에 80시간 미만 근로자
적용방식		사업장 가입과 지역가입 병행	사업장 가입

주: 고용보험의 경우 2001년 법개정을 통해 2003년 7월 1일부터 1개월 미만 근로한 일용직도 적용

〈표 V-3〉의 현재 국민연금 및 고용보험의 적용범위 및 적용방식을 그림으로 정리한 것이 [그림 V-1]이다.

3. 공적연금수급권자 또는 그의 무소득 배우자
4. 국민연금 사업장가입자, 지역가입자 및 임의계속가입자의 무소득 배우자
5. 노령연금 수급권자 또는 그의 무소득 배우자
6. 조기노령연금 수급권을 취득하고 지급이 정지되지 아니한 자 또는 그의 무소득 배우자
7. 국외 거주자(귀국예정 없는 자)
8. 국민기초생활보장법에 의한 수급자
9. 27세 미만으로서 학생, 군복무 등으로 소득이 없는 자(다만, 연금보험료를 납부한 사실이 있는 경우에는 가입하여야 함)

[그림 V-1] 國民年金 및 雇傭保險의 適用範圍 및 適用方式(事業體 規模 및 雇傭期間)

		<고용기간>		
		1개월 미만	1~3개월 미만*	3개월 이상*
<사업체규모>	5인 이상			
	5인 미만			

※ 가장 진한 부분은 국민연금과 고용보험 모두 사업장 가입대상
 중간부분의 국민연금은 지역가입, 고용보험은 사업장 가입
 가장 흐린 부분은 국민연금은 지역가입, 고용보험은 적용제외
 주: * 고용기간에서 *는 정규직이나, 1개월, 혹은 3개월 이상의 기간을 정한 계약을 통해 고용된 근로자의 경우 실제 근로기간이 1개월이 되지 않았더라도, 이 이상 근로할 것을 예정으로 하고, 고용되므로 적용대상이 된다는 점을 의미함.

<표 V-3> 및 <그림 V-1> 과 같은 법적인 적용범위에 비추어 볼 때, <표 V-2> 의 사회보험 가입률이 매우 낮은 수준에 머물고 있다는 점이 두드러진다. 가입되어 있지 않다고 응답한 근로자들은 크게 세 가지로 나누어서 생각해 볼 수 있다.

첫 번째는 법적으로 국민연금 및 고용보험의 사업장 적용범위에서 제외되어 있기 때문에 가입하지 않은 경우이다. 두 번째 법적으로는 가입대상자이지만, 실제로는 가입하지 않은 경우이다. 세 번째 실제로는 가입되어 있음에도 불구하고, 조사과정에서 가입하지 않은 것으로 응답했을 가능성이 있다.

우선 첫 번째와 두 번째를 보면, 두 번째의 가능성이 더 높을 것으로 예상된다. 임시직이나 일용직과 같이 고용이 불안정한 취약계층근로자라고 하더라도 법적으로는 적용범위에 포함될 가능성이 매우 높기 때문이다. 이와 관련해서 황덕순(2000)은 경제활동인구조사를 이용해서 종사상 지위가 임시직이거나, 일용직이라고 하더라도, 실제로는 법적인 적용범위 이상으로 장기간 동일사업체에서 근로하는 경우가

대다수라는 점을 보여주고 있다. 세 번째의 경우, 현재 상태에서는 정확히 어느 정도인지 판단하기 어렵고, 행정통계를 비롯한 다른 조사들과의 비교를 통해서 그 규모를 추정해 볼 수 있을 것이다. 이에 관해서는 다음절에서 더 자세히 분석할 것이다.

이상의 취약계층 근로자에 대한 고용조건 및 사회보험 가입실태에 대한 개관적 분석으로부터 몇 가지 중요한 문제들을 도출할 수 있다. 첫 번째는 근로자 내부의 형평성 문제, 두 번째는 제도의 효과성·효율성 문제, 세 번째는 취약계층 근로자에 대한 사회적 보호가 빈곤에 대한 사회적 보호의 문제와 밀접히 관련된다는 점이다.

우선 첫 번째부터 살펴보자. 현재 국민연금 및 고용보험의 적용범위 및 적용방식, 실제 적용수준 때문에 근로자 내부의 형평성이 손상되고 있다. 국민연금의 경우 일정규모 이상의 정규직 근로자들은 노사가 공동으로 부담하는 사업장가입대상으로 보호되는 반면, 소규모 영세사업체 근로자 및 비정규직 근로자들은 지역가입대상으로 분류되어, 본인이 보험료를 모두 부담해야 하기 때문에 부담측면에서 형평성이 유지되지 못한다. 나아가서 지역가입의 경우 사업장가입에 비해, 적용률이 낮기 때문에 결과적으로는 수혜의 형평성에서도 문제가 발생하게 된다. 고용보험의 경우, 모두 사업장을 통해서 가입되기 때문에 법적이거나, 실제적인 차원에서 적용되지 못한 근로자들의 경우, 수혜측면에서 형평성이 유지되지 못하고 있다.²³⁾

두 번째는 국민연금의 사업장 가입 대상 및 고용보험의 적용범위는 모두 근로자임에도 불구하고, 두 제도가 서로 다른 적용범위를 갖고 있기 때문에 제도의 효과성 및 제도운영의 효율성이 낮아진다는 점이

23) 소규모 영세사업체 및 비정규직의 경우 노동이동이 활발해서 실업급여를 더 많이 수혜하게 된다는 비판도 있을 수 있지만, 이는 비자발적으로 발생하는 위험에 대해서 위험의 통합(risk pooling)을 통해 보호하는 것이 사회보험의 기본원리라는 점에 비추어 볼 때 타당하지 않다.

다. 동일한 근로자가 고용보험에서는 사업주에 의해 적용되는 반면, 국민연금에서는 지역가입대상자로 분류되어 적용되기 때문이다. 또한 극단적으로 고용이 불안정한 일용직의 경우에는 국민연금에서는 지역을 통해 적용되도록 되어 있는 반면, 고용보험에서는 적용대상에서 제외되어 있다.²⁴⁾ 두 제도가 모두 근로자가 직면하는 실업과 노령이라는 위험에 대비하기 위한 것이라는 점에 비추어 본다면 적용범위 및 관리운영체계를 통합할 경우 훨씬 효율적이고 효과적으로 사회보험제도를 운영할 수 있을 것으로 기대된다. 따라서 본 연구에서는 고용보험 및 국민연금의 법적인 적용범위 및 실제적인 적용실태에 대한 비교검토를 통해서 적용범위의 통합이 사회보험제도의 효과성 및 효율성의 제고에 어느 정도나 기여할 것인가를 검토하고자 한다.

세 번째는 앞의 첫 번째 및 두 번째 문제의 결과와 긴밀히 관련된 것으로 소득이 낮은 취약계층 근로자의 사회보험 가입률이 낮아짐으로써 한국의 사회보장제도가 사회적 보호를 가장 필요로 하는 집단을 우선적으로 보호하고 있지 못하고 있다는 점이다. 특히 1990년대 중반 이후 증가하기 시작한 임시·일용직 등 불안정취업 근로자가 경제위기를 거치면서 크게 증가하고 있고, 이러한 경향이 유지될 경우 사회보장제도의 실효성이 지속적으로 낮아질 가능성이 있다. <표 V-4>는 1980년대 중반 이후의 고용형태별 취업자수 추이를 보여준다. 이에 따르면 불안정 취업층의 증가추세는 이미 1995년 중반 이후 나타나기 시작했으며, 특히 임시직이 꾸준히 증가하는 것으로 나타나고 있다. 경제위기 기간 중에는 일용직의 증가가 두드러졌다.

24) 2001년의 고용보험법 개정을 통해 일용직 근로자에게도 고용보험이 적용되게 되었지만, 실제로는 2003년부터 시행될 예정이다.

〈表 V-4〉 被傭者の 従事上 地位別 分布의 推移(1987~2000)

(단위: %)

연도	상용직	임시직	일용직
1987	54.4	28.9	16.6
1988	55.7	28.8	15.6
1989	54.8	28.6	16.6
1990	54.2	29.0	16.8
1991	55.2	28.7	16.1
1992	57.0	27.7	15.3
1993	58.8	26.6	14.6
1994	57.9	27.8	14.4
1995	58.1	27.7	14.2
1996	56.7	29.5	13.8
1997	54.1	31.6	14.3
1998	53.0	32.8	14.2
1999	48.3	33.4	18.3
2000	47.6	34.3	18.1

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』, 각 연도.

우리나라의 사회보장제도가 이러한 문제를 안게 된 이유는 사회보장제도의 발전과정과 관련되어 있다. 저개발국에서 사회보험을 비롯한 사회보장제도를 도입할 때 보편적으로 직면하는 문제의 하나는 행정력의 범위가 미치지 못하는 비공식부문이 광범위하게 존재한다는 점이다. 비공식부문 종사자의 대다수가 공식부문에 비해서 불안정하고 낮은 소득을 얻는 경우가 일반적이라는 점 때문에, 사회보장제도의 확충과정에서 일종의 딜레마적인 상황이 초래된다. 가장 사회적 보호를 필요로 하는 집단을 공적인 보호의 범위로 포괄하기 위해서는 행정적으로 제도를 운영하는 것이 가능해야 하는데 비공식 부문의 특성상 이것이 매우 어렵기 때문이다. 이러한 문제에 대응해서 한국은 행정력의 범위가 미치는 공식부문을 우선적으로 보호하기 시작해서

점차 행정력의 범위를 확대해 가는 전략을 채택했다고 볼 수 있다.

〈표 V-3〉에서 살펴본 국민연금 및 고용보험의 사업장 적용확대 과정 및 사업장에서 시작해서 지역으로 확대해 가는 국민연금의 적용 확대 과정이 이를 잘 보여준다. 한국의 사회보장제도가 「가장 보호를 필요로 하는 집단」을 우선적으로 보호하지 못해온 것은 일종의 전략적 선택의 결과이기 때문에 이러한 선택을 정당화하기 위해서는 취약계층으로 적용범위를 확대하려는 노력이 계속 뒷받침되어야 한다. 이 과정에서 사회적 보호에서 배제되었던 취약계층에게 적용확대를 위한 적절한 인센티브를 제공하는 것이 필요할 것이다.

2. 勤勞者 階層別 公的年金 및 雇傭保險 加入實態 比較分析

가. 分析資料

국민연금이 도입된 지 10년이 넘었고, 고용보험도 도입된 지 5년여가 경과한 2000년까지도 국민연금 및 고용보험의 정확한 적용대상자수와 실제 적용률을 파악할 수 있는 기본적인 공식 통계자료가 거의 없었다. 가구조사로서 국민들의 경제활동에 관한 기본적인 통계자료로 「경제활동인구조사」가 있었지만, 고용계약 여부 및 고용형태에 관해 자세히 조사하지 못했기 때문에 이로부터 정확한 적용대상자를 파악하는 데는 어려움이 있었다. 또한 사업체 조사로 1인 이상 전사업체를 대상으로 하는 「사업체기초통계조사」가 실시되고 있지만(1991년과 1996년에는 「총사업체통계조사」), 모든 사업체를 대상으로 조사가 이루어지지 못했을 뿐만 아니라, 역시 고용형태에 대한 조사가 자세히 이루어지지 않았기 때문에 적용대상자에 대한 정확한 자료를 제공해 주지 못했다. 적용대상 모집단을 파악하기 어려웠던 것뿐만 아니

라, 가입된 피보험자에 대한 행정통계에도 고용형태를 비롯한 근로조건에 대한 상세한 정보가 포함되어 있지 않아서, 가입자의 경제활동에 관한 정보를 제대로 파악하기 어려웠고, 이를 경제정책 및 사회정책의 기초자료로 활용하기에도 제한이 많은 실정이다.

가구조사이면서 사회보험의 가입여부에 관한 정보를 제한적이거나 담고 있는 자료로 「도시가계조사」가 있었으나, 표본이 제한적이라는 점, 가구의 사회보험료 지출 여부만을 파악할 수 있었을 뿐, 어떤 가구원이 피보험자였는지는 파악되지 않는다는 점등의 문제 때문에 사회보험 적용실태를 정확히 파악하는 것은 곤란했다.

정부의 공식통계는 아니지만, 앞서 고용형태에 따른 근로조건 및 사회보험 적용실태를 객관적으로 보여주기 위해 사용한 KLIPS의 경우 조사 1차 년도인 1998년과 2차 년도인 1999년에 임금근로자의 고용형태와 근로조건, 사회보험 적용실태에 대해 자세히 조사함으로써, 사회보험의 적용실태를 어느 정도 파악할 수 있는 기초자료를 제공해주었다. 그러나 KLIPS의 경우 도시지역만을 대상으로 하기 때문에 전국적인 대표성을 갖기 어렵고, 표본수도 크지 않다는 단점이 있었다. 또한 임금근로자에 대해서만 사회보험 가입여부에 대해 조사함으로써 자영자도 가입대상으로 포괄하는 국민연금 및 의료보험의 가입실태에 대한 분석은 불가능했다.

2000년 8월에 실시된 경제활동인구조사의 부가조사(이하 「경찰부가조사」)는 임금근로자의 고용형태 및 근로조건, 사회보험 가입여부를 자세히 조사함으로써 임금근로자의 사회보험 적용현황을 체계적으로 파악할 수 있는 기본적인 공식통계자료가 제공되게 되었다(설문지는 부록 참조). 다만, 이 조사는 비정규근로의 실태를 파악하는 데 초점을 맞추었기 때문에 자영자의 사회보험 가입실태에 대한 조사가 이루어지지 않았다는 단점이 있고, 가구조사이기 때문에 사업장 조사에

비해, 소득 및 사회보험 적용실태에 대한 응답의 정확성이 낮을 가능성이 높을 것으로 예상된다.

정진호(2000)는 이 자료를 이용해서 고용형태를 직접고용과 간접고용(파견, 용역), 특수고용(대기근로, 독립도급, 재택근로)로 구분하고, 다시 각각에서 종사상 지위 및 계약기간별로 사회보험의 가입률을 구하였다. 국민연금과 고용보험의 가입률은 <표 V-5> 및 <표 V-6>에 제시되어 있다. 이에 따르면 전체 임금근로자의 가입률은 국민연금 49.5%, 고용보험 44.1%로, <표 V-2>의 50.6%와 49.1%에 비하면, 조금 낮게 나타난다. 경찰부가 조사에서도 국민연금의 가입률이 고용보험의 가입률보다 높고, 비정규직의 경우 정규직에 비해 현저히 적용률이 낮다는 점은 KLIPS를 이용한 분석결과와 동일하다. 표본의 포괄범위가 다르기 때문에 두 조사의 수치를 곧바로 비교할 수 없다는 점을 감안하면 두 조사가 시사하는 적용실태는 거의 유사하다고 볼 수 있다. 세부적인 고용형태별로 가입률을 살펴보면, 우선 종사상지위와 고용형태별로는 예상할 수 있는 바대로 상용직, 임시직, 일용직 및 직접고용, 간접고용(용역, 파견), 특수고용(독립도급, 대기근로, 재택근로)의 순서로 가입률이 높게 나타난다. 특이한 것은 통상적으로 정규직으로 간주되는 ‘근로기간을 정하지 않았지만, 1년 이상 근로할 것으로 예상되는 근로자’에 비해, ‘1년 이상의 기간을 정한 계약직’의 사회보험 가입률이 현저히 높게 나타난다는 점이다. 마찬가지로 ‘1년 미만의 기간을 정한 계약직’이 ‘기간을 정하지 않았지만 1년 미만 근로할 것으로 예상되는 근로자’에 비해 사회보험 가입률이 높게 나타난다. 이는 고용형태에 따른 사회보험 가입여부와 여러가지로 정의된 고용형태의 실제 함의에 대해서 신중한 분석이 필요함을 시사한다.

〈表 V-5〉 雇傭形態別 年金 加入率

(단위: %)

K L I 분류	통계청 분류	고용계약 기간	유기계약		무기계약		전 체
			1년 미만	1년 이상	1년+Y	1년+N	
직접고용	통상근로	전 체	11.9	84.9	58.7	5.9	55.7
		상용고	.	84.9	87.9	82.3	87.6
		임시고	22.4	.	21.5	10.3	21.1
		일용고	2.6	.	9.9	0.6	6.6
간접고용	파견근로	전 체	7.6	59.2	47.9	0.0	37.0
		상용고	.	59.2	81.4	.	79.9
		임시고	14.2	.	22.9	0.0	19.2
		일용고	2.8	.	8.2	0.0	4.6
	용역근로	전 체	25.9	48.1	53.5	2.9	43.8
		상용고	.	48.1	83.4	0.0	76.6
		임시고	47.6	.	46.2	17.5	45.5
		일용고	6.0	.	11.6	0.0	6.5
특수고용	대기근로	전 체	1.6	70.1	13.4	0.1	5.3
		상용고	.	70.1	74.3	.	73.9
		임시고	17.1	.	12.9	0.0	11.7
		일용고	0.6	.	0.8	0.1	0.5
	독립도급	전 체	16.7	70.9	22.9	1.4	23.1
		상용고	.	70.9	68.4	0.0	68.4
		임시고	24.2	.	10.4	2.3	10.6
		일용고	6.2	.	5.8	0.0	5.5
	채택근로	전 체	9.5	100.0	2.0	0.0	2.6
		상용고	.	100.0	66.4	.	73.7
		임시고	17.1	.	2.2	0.0	3.7
		일용고	0.0	.	0.0	0.0	0.0
전 체	전 체	전 체	9.0	83.5	54.9	3.2	49.5
		상용고	.	83.5	87.3	58.3	86.9
		임시고	23.6	.	20.9	8.9	20.6
		일용고	1.7	.	7.4	0.3	4.2

주: 무기계약 1년+Y 및 1년+N란 각각 ‘고용계약기간의 정함이 없지만 현재의 직장
에서 지금까지 근무한 기간을 포함하여 1년 이상 일할 수 있는가’에 대하여
‘예’는 1년+Y 및 ‘아니오’는 1년+N임.

자료: 통계청, 「경제활동인구부가조사」에서 계산, 정진호(2000)에서 재인용

〈表 V-6〉 雇傭形態別 雇傭保險 加入率

(단위: %)

K L I 분류	통계청 분류	고용계약 기간	유기계약		무기계약		전 체
			1년 미만	1년 이상	1년+Y	1년+N	
직접고용	통상근로	전 체	13.4	73.0	51.7	6.4	49.2
		상용고	.	73.0	74.1	82.3	74.0
		임시고	24.5	.	23.8	10.6	23.2
		일용고	3.6	.	11.5	1.3	7.9
간접고용	파견근로	전 체	9.8	52.9	46.7	0.0	36.5
		상용고	.	52.9	75.8	.	74.3
		임시고	20.2	.	25.4	0.0	22.4
		일용고	2.2	.	11.2	0.0	5.5
	용역근로	전 체	25.7	66.0	53.0	2.9	44.2
		상용고	.	66.0	82.0	0.0	78.2
		임시고	46.8	.	44.3	17.5	43.9
		일용고	6.4	.	17.4	0.0	8.9
특수고용	대기근로	전 체	1.3	70.1	13.3	0.4	5.3
		상용고	.	70.1	62.5	.	63.1
		임시고	11.2	.	14.8	1.4	12.0
		일용고	0.7	.	2.4	0.3	1.0
	독립도급	전 체	21.5	65.6	23.2	4.5	23.4
		상용고	.	65.6	71.5	0.0	70.9
		임시고	32.4	.	9.6	2.3	9.9
		일용고	6.2	.	6.6	8.5	6.7
	채택근로	전 체	9.5	100.0	2.4	0.0	3.0
		상용고	.	100.0	66.4	.	73.7
		임시고	17.1	.	3.3	0.0	4.6
		일용고	0.0	.	0.0	0.0	0.0
전 체	전 체	전 체	9.8	72.6	48.7	3.7	44.1
		상용고	.	72.6	74.1	58.3	73.9
		임시고	25.1	.	22.8	9.4	22.3
		일용고	2.2	.	9.1	0.7	5.2

주: 무기계약 1년+Y 및 1년+N란 각각 ‘고용계약기간의 정함이 없지만 현재의 직장
에서 지금까지 근무한 기간을 포함하여 1년 이상 일할 수 있는가’에 대하여
‘예’는 1년+Y 및 ‘아니오’는 1년+N임.

자료: 통계청, 「경제활동인구부가조사」에서 계산, 정진호(2000)에서 재인용.

정진호(2000)의 연구는 고용형태별로 사회보험의 가입실태를 살펴보는 데는 매우 유용하지만 법적인 적용기준과 실제 적용실태를 비교하

지 않았고, 자료의 신뢰도에 대해서도 검토하지 않았다. 따라서 본 연구에서는 국민연금 및 고용보험의 법적인 적용범위 및 적용방식을 고려해서 경찰부가조사의 표본을 재구성하고, 행정통계와 비교하는 방식을 통해서, 사회보험의 적용실태를 심층적으로 파악하고자 한다.

주요 분석내용은 다음과 같다. 우선 경찰부가조사를 통해 가입대상 모집단의 범위를 설정하고, 모집단의 규모와 법적인 적용범위의 차이에 따른 모집단 특성의 차이를 살펴본다. 두 번째로 가입대상 모집단의 가입률과 「행정통계」상의 실제 피보험자수를 비교함으로써 사업장을 통한 사회보험의 가입률을 구하고, 실태조사에서 사회보험의 가입률이 낮게 나타나는 원인과, 가입률이 과소추계되는 정도를 살펴본다. 세 번째로 「행정통계」상의 실제 피보험자의 특성과 경찰부가조사의 가입자 특성을 더 자세히 비교하고, 경찰부가조사에 의한 사회보험의 가입현황 자료의 정확도를 평가한다. 또한 고용형태 및 사업장 규모별로 국민연금 및 고용보험 가입 여부에 대한 분석을 통해서, 취약계층이 사회보험에서 배제되어 있는 정도를 살펴본다.

나. 國民年金 事業場 加入對象者 및 雇傭保險 加入對象 母集團 特性

현재 국민연금제도의 피보험자는 사업장 가입과 지역가입, 임의가입 및 임의계속가입자로 나뉘어져 있고, 이외에도 공무원, 교원, 군인 등은 별도의 연금제도에 의해서 관리되고 있다. 또한, <표 V-3>에서 살펴본 기준에 따라 소규모 영세사업체 및 비정규직 근로자는 사업장 가입대상에서 제외되어 있다. 따라서 전체 임금근로자 가운데, 국민연금의 사업장 가입대상 모집단을 구하기 위해서는 이러한 대상자를 제외해야 한다.

고용보험의 경우 국민연금의 사업장 가입대상에 비해 사업장 규모나, 고용형태, 연령기준에 따른 적용범위가 넓다(표 V-3 참조). 상시

근로자 1~4인의 소규모 사업체를 적용대상으로 하고 있고, 고용형태에 따라 법적으로 제외되는 근로자는 월 80시간 미만 일하거나, 동일 사업장에서 1달 이내만 근로하는 일용직 뿐이다. 연령기준으로도 국민연금은 18세 이상 60세 미만에만 적용되는 반면, 고용보험은 65세 이상인 경우에만 신규 피보험자로 적용하지 않을 뿐이다. 다만, 농림어업의 5인 미만 사업체 근로자가 적용대상에서 제외되어 있으나, 국민연금의 사업장 가입대상에서도 제외되기 때문에 임금근로자인 국민연금의 사업장 가입대상자는 모두 고용보험의 적용대상이 된다고 보아도 좋을 것이다.²⁵⁾ 경제활동인구조사가 비교적 자세히 고용형태 및 사업체 특성 정보를 포함하고 있지만, 법적인 사업장 적용대상 범위와 일치하는 모집단을 구하기는 쉽지 않다. 따라서 경제활동인구조사에 수록되어 있는 정보를 최대한 이용해서 가능한 한 법정기준에 부합하도록 모집단을 구성하였다.

가입대상 모집단을 구하는 절차는 다음과 같다. 국민연금의 사업장 적용대상부터 살펴보자. 우선 임금근로자 가운데²⁶⁾ 사업체 규모별로 5인 미만 사업체 종사자를 제외한다. 다음으로 고용형태와 관련해서 1년 미만의 계약기간을 갖거나, 계약기간은 정하지 않았지만 1년 미만 근로할 것으로 예상되는 근로자들을 구하고, 이들 가운데 3개월 미만 근로한 경우는 제외하였다. 또한 시간제 근로자도 실 근로시간과 관계없이 적용대상에서 제외하였다. 18세 미만 및 60세 이상의 경우 적용대상에서 제외되기 때문에 이들도 제외하였다. 다음으로 별도의 직역연금에 의해 적용되거나, 적용제외 대상으로 분류될 수 있는

25) 다만 건설업의 고용보험에서는 공사금액을 기준으로 적용범위를 설정하고 있기 때문에 국민연금에 비해 반드시 적용범위가 넓다고 보기 어려운 문제가 있을 수 있으나, 그 규모는 그다지 크지 않을 것임

26) 국민연금의 사업장 가입대상에는 사업주도 포함되지만, 여기에서는 근로자에 초점을 맞추기 때문에 종사상지위가 자영자 및 무급가족종사자에 해당되는 경우는 제외하였다.

산업에 종사하는 경우를 제외하였다. 경제활동인구조사에는 중 분류 산업만이 조사되기 때문에 이 기준에 의해 제외된 산업은, 「공공·국방 및 사회보장 행정」, 「교육서비스업」, 「가사서비스업」, 「국제기구 및 외국기관」이다.

고용보험의 적용대상 모집단을 구하는 절차도 기본적으로 동일하다. 다만 적용범위의 차이 때문에 우선 고용형태와 관련해서 1년 미만의 계약기간을 갖거나, 계약기간은 정하지 않았지만 1년 미만 근로할 것으로 예상되는 근로자를 구하고, 이들 가운데 1개월 미만 근로한 경우만 제외하였다. 다음으로 시간제 근로자로서 일 근로시간이 4시간 미만인 경우를 적용대상에서 제외하였다. 또한 65세 이상의 경우 신규적용대상에서 제외되기 때문에 이들도 적용대상 모집단을 구하는 과정에서 제외하였다. 다음으로 직업의 특성상 고용보험제도가 필요 없거나, 적용이 곤란하다고 판단되어 적용이 제외된 산업의 근로자를 제외하였다. 이렇게 해서 제외된 집단은, 「농림어업의 5인 미만 사업체 근로자」와 국민연금에서도 제외된 「공공·국방 및 사회보장 행정」, 「교육서비스업」, 「가사서비스업」, 「국제기구 및 외국기관」 종사자이다.

위와 같은 방식으로 국민연금의 사업장 가입대상자와 고용보험의 가입대상 모집단을 구하게 되면, 국민연금의 사업장 가입대상자 모집단(이하에서는 「국민연금 모집단」)이 고용보험 적용대상 모집단(이하에서는 「고용보험 모집단」)의 부분집합이 된다. 따라서 고용보험 모집단은 국민연금 모집단과 고용보험만 적용되는 집단(이하에서는 「비연금 고용보험 모집단」)으로 나누어 볼 수 있다. 비연금 고용보험 모집단은 크게 1~4인 소규모 사업체 근로자, 60세 이상의 고령근로자 및 18세 미만의 연소근로자, 시간제 근로자 및 동일사업장 근속 1개월 이상~3개월 미만의 단기고용근로자들로 구성될 것이다. 이와 같이

고용보험의 가입대상을 국민연금의 적용범위와 연계하여 둘로 나누어 살펴볼 경우 두 제도가 사업장을 통해 포괄하고 있는 가입대상자 특성의 차이를 더욱 분명히 파악할 수 있게 될 것이다.

〈表 V-7〉 經濟活動人口調査 附加調査(2000.8)를 통해 推定한 加入對象 母集團의 特性

(단위: 명, %)

구 분		임금근로자	국민연금 모집단	고용보험 모집단	비연금 고용 보험 모집단
총계(비중)		12,975(100.0)	7,657(59.0)	10,826(83.4)	3,169(24.4)
성	남자	59.9	66.8	61.7	49.5
	여자	40.1	33.3	38.3	50.5
연령	20세 미만	3.0	1.8	3.3	6.9
	20대	27.9	30.4	29.1	26.1
	30대	29.4	33.2	30.6	24.3
	40대	23.0	23.6	23.0	21.6
	50대	11.7	11.1	11.1	11.2
	60세 이상	5.1	-	2.9	10.0
교육 수준	중졸 이하	25.8	20.5	25.9	38.9
	고졸	44.6	47.3	47.8	49.0
	전문대졸	9.2	10.8	9.2	5.5
	대졸 이상	20.4	21.4	17.1	6.7
사업체 규모	4인 미만	21.4	-	21.2	72.3
	5~9인	17.0	21.6	18.6	11.3
	10~29인	19.7	25.2	20.3	8.7
	30~99인	20.1	24.4	18.7	5.2
	100~299인	9.4	12.6	9.3	1.2
	300인 이상	12.4	16.3	11.9	1.3
산업 ²⁾	농림어업	1.6	0.5	0.7	1.1
	광업	0.1	0.2	0.1	0.1
	제조업	30.8	37.7	31.3	15.8
	전기가스수도업	0.5	0.6	0.5	0.2
	건설업	11.2	9.8	11.4	15.1
	도소매음식숙박업	24.6	16.7	24.7	43.9
	운수통신금융부동산업	23.1	27.6	23.3	12.9
	기타개인사회서비스업	8.1	7.0	8.1	10.9

〈표 V-7〉 계속

구 분		임금근로자	국민연금 모집단	고용보험 모집단	비연금 고용 보험 모집단
종사상 지위	상용직	48.0	61.5	46.9	11.7
	임시직	34.2	29.7	35.5	49.4
	일용직	17.8	8.8	17.6	38.9
근로계약 기간· 시간 ¹⁾	정규직	78.1	89.6	79.9	56.4
	정규시간제	4.4	-	3.4	11.7
	기타시간제	3.5	-	2.9	10.1
	1년 이상 계약직	4.0	5.1	3.8	0.8
	1년 미만 단기고용	10.1	5.3	9.9	21.1
근로형태 ·장소 ²⁾	직접고용	83.8	88.5	83.7	72.0
	간접고용(파견)	1.1	0.8	1.0	1.5
	간접고용(용역)	2.4	2.3	2.6	3.3
	특수고용(대기근로)	7.4	3.0	7.3	17.4
	특수고용(독립도급)	4.3	5.3	4.8	3.8
특수고용(재택근로)	1.1	0.2	0.7	2.0	
직업	전문기술관리직	22.0	21.4	17.6	8.3
	사무직	16.5	20.4	16.6	7.5
	판매서비스직	16.3	8.6	16.8	36.6
	농림어업직	0.4	0.2	0.2	0.3
	기능직	27.5	35.7	32.1	23.5
	단순노무직	17.3	13.8	16.7	23.9

주: 1) 임금근로자의 산업별 분포는 비교를 위해 비적용 산업을 제외하고 구하였음.

2) 정규직은 기한의 정함이 없으면서, 1년 이상 근로할 것으로 예상되면서 비시간제인 경우, 정규시간제는 계약기간은 위와 같지만 시간제인 경우, 기타 시간제는 나머지 시간제 전체, 1년 이상 계약직은 1년 이상의 기간을 정한 근로계약을 맺은 경우, 1년 미만 단기고용은 1년 미만의 계약을 맺었거나, 기한을 정하지는 않았지만 1년 미만 근로할 것으로 예상되는 경우임.

3) <표 V-5> 및 <표 V-6>의 고용형태 분류와 동일

자료: 경제활동인구조사 부가조사(2000.8)

〈표 V-7〉에는 각 集團別로 규모와 주요 특성별 분포가 정리되어 있다. 특히, 〈표 V-7〉에는 고용형태와 관련하여 종사상 지위뿐만 아니라, 계약기간 및 시간제 여부, 근로형태 및 근로장소를 기준으로 고용형태를 재분류한 결과에 따른 분포도 소개되어 있다. 고용형태에 따라서 법적인 적용범위가 다를 뿐만 아니라, 기업 내 처우도 달라지

기 때문에 이 결과는 특히 주목해서 살펴볼 필요가 있다.

우선 각 집단의 규모부터 살펴보자. 국민연금 모집단은 765만 7천 명으로 전체 임금근로자 1297만 5천명의 59.0%이고, 고용보험 모집단의 규모는 1082만 6천명으로 전체 임금근로자의 83.4%에 이른다. 비연금 고용보험 모집단은 고용보험 모집단에서 국민연금 모집단을 제외한 316만 9천명으로, 전체 임금근로자의 24.4%에 이른다. 또한 국민연금 모집단이 고용보험 모집단에서 차지하는 비중은 70.7%이고, 비연금 고용보험 모집단은 29.3%로서 둘 사이의 비중은 약 7 : 3으로 나타난다.

비연금 고용보험 모집단의 주요 구성을 법적인 적용범위의 차이와 관련해서 살펴보면, 상시근로자 1~4인의 소규모 사업체 근로자가 72.3%, 시간제 근로자가 21.8%, 실제 근속 1개월 이상~3개월 미만인 단기고용근로자가 21.1%, 60세 이상의 고령근로자가 10.0%, 18세 미만의 연소근로자가 6.9%로 나타난다. 각 집단은 서로 다른 기준에 의해 정의되기 때문에 서로 중복되는 부분이 있어서, 위의 총합은 100%를 넘는다. 위의 <표 V-7>로부터 비연금 고용보험 모집단을 구성하는 가장 중요한 부분은 상시근로자 5인 미만의 소규모 사업체 근로자라는 점을 알 수 있다.

다음으로 주요 특성별로 각 집단의 분포의 차이를 살펴보자. 우선 전체적으로 보면, 임금근로자의 특성별 분포와 고용보험 모집단의 특성별 분포는 큰 차이가 없는 것으로 나타난다. 국민연금 모집단의 경우 임금근로자나, 고용보험 모집단에 비해, 노동시장에서 더 나은 위치에 있는 집단의 비중이 높게 나타나고, 비연금 고용보험 모집단의 경우에는 노동시장에서 불리한 위치에 있는 집단의 비중이 더 높다. 따라서 국민연금 모집단의 경우 임금근로자 전체의 분포에 비해, 남자와 20~30대, 고학력자, 대규모사업체 근로자의 비중이 높고, 산업별

로는 도소매음식숙박업 종사자, 직업별로는 판매서비스직의 비중은 낮다. 당연히 비연금 고용보험 모집단은 국민연금 모집단과 반대되는 분포를 보인다.

인적 특성보다 더 커다란 차이를 보이는 것은 고용형태와 직업별 분포이다. 우선 종사상 지위를 살펴보면, 국민연금 모집단의 경우 상용직의 비중이 61.1%인 반면, 비연금 고용보험 모집단의 경우 상용직 비중이 11.7%에 불과하다. 기준을 달리해서 정규직과 직접고용의 비중을 보면, 국민연금 모집단은 각각 89.6%와 88.5%인 반면, 비연금 고용보험 모집단은 각각 56.4%와 72.0%이다. 고용형태의 분류와 관련해서 특징적인 것은 두 집단 사이의 종사상 지위별 분포의 차이가 근로계약·근로형태·장소를 기준으로 한 경우보다 더 크다는 점이다.

고용형태와 관련해서 集團別 분포의 차이만큼이나 중요한 것은 여전히 국민연금 모집단이나 고용보험 모집단에서 임시·일용직, 비정규직, 간접·특수고용의 비중이 매우 높다는 점이다. 상대적으로 노동시장에서 나은 위치에 있는 국민연금 모집단의 경우에도 임시·일용직의 비중이 38.5%이고, 고용보험 모집단은 53.1%에 이른다. 다만, 근로계약기간·시간으로 정의한 비정규직과 간접·특수고용의 비중은 두 집단에서 각각 10.4%, 11.5%와 20.1% 16.3%로 임시·일용직 비중에 비해 현저히 낮게 나타난다.

앞에서 개관적으로 살펴본 사회보험 가입실태를 고려할 때 사회보험 적용대상 모집단에서도 임시·일용직의 비중이 높다는 점은 왜 사회보험 가입률이 매우 낮은 수준에 머물고 있는가를 이해하는 중요한 열쇠가 될 수 있을 것이다. 또한 여러 고용형태 분류기준 가운데 사회적 보호수준이나 노동시장에서의 취약계층을 판별하는 기준으로, 종사상 지위가 근로계약기간·시간, 근로형태·장소를 이용한 분류보다 더 적합할 가능성이 있다는 점을 시사해 준다. 이에 대해서는 뒤에서

살펴볼 고용형태별 사회보험 가입률 차이에서 자세히 살펴볼 것이다.

다. 公的年金 및 雇傭保險 加入率

경찰부가조사를 통해 추정된 국민연금의 사업장 가입대상자 모집단 가운데 「현재의 직장에서 국민연금에 가입되어 있다」고 응답한 경우는 498만 4천명으로 적용대상자의 65.1%에 불과하다. 그런데 2000년 8월 시점의 행정통계상 적용된 사업장 가입 피보험자는 559만 7,423명으로 경찰부가조사의 가입자수보다 61만 3천여 명이 많다(『국민연금통계연보』, 2000년도). 국민연금의 사업장가입 피보험자는 사업주를 포함함으로써, 사업장수인 20만 4,215개소 만큼을 제외하면, 근로자인 피보험자는 최대 539만 3,208명이다. 따라서 경찰부가조사에서 약 41만 1천여 명의 피보험자가 과소 추계되고 있는 것으로 일단 추정된다. 경제활동인구조사를 통해 구성된 적용대상 모집단에 행정통계상의 피보험자수를 적용할 경우 국민연금 사업장 가입대상의 가입률은 70.4%가 된다. 그런데 행정통계의 피보험자에는 1~4인의 소규모 사업체 종사자가 포함되어 있다(2000년 현재, 4만 769개소의 사업장에 10만 8,832명). 이들 가운데 근로자인 피보험자수는 피보험자수에서 사업장수를 제외한 67,179명이다.²⁷⁾ 이들을 고려할 경우 행정통계를 적용한 2000년 8월 시점의 5인 이상 사업체의 피보험자수는 532만 6,029명, 가입률은 69.6%가 된다. 이 경우 과소추계 규모는 약 34만 2천여 명으로 줄어든다.

고용보험의 경우 적용대상 모집단 가운데 「현재의 직장에서 고용보

27) 사업체 규모별 피보험자수 통계는 연간자료만 제시되기 때문에 연간자료에서 1~4인 사업체의 근로자인 피보험자수를 구한 후(68,063명), 여기에 2000년 8월의 피보험자수와 연평균피보험자수의 차이만큼 조정하여 구한 67,179명을 2000년 8월의 피보험자수에서 제외한 숫자를 사용하였다.

험에 가입되어 있다」고 응답한 경우는 530만 5천명으로 적용대상자의 49.0%에 불과하다. 그런데 2000년 8월 시점의 행정통계상 적용된 고용보험의 피보험자수는 656만 1,600명으로 경찰부가조사의 가입자수보다 125만 7천명이 많다(『고용보험통계월보』, 2000. 8.). 또한 경제활동인구조사를 통해 구성된 적용대상 모집단에 행정통계의 피보험자수를 적용해서 산출한 가입률은 60.6%가 된다. 위와 같은 두 제도의 가입자수 및 가입률을 표로 정리한 것이 <표 V-8> 이다.

<표 V-8> 國民年金 및 雇傭保險 加入率(行政通計와 經活附加調査: 2000. 8.) 比較

(단위: 천명, %)

구 분	모집단 (부가조사)	피보험자수		가입률		A-B
		행정통계(A)	부가조사(B)	행정통계	부가조사	
국민연금	7,657	5,326	4,984	69.6	65.1	342
고용보험	10,826	6,562	5,305	60.6	49.0	1,257

자료: 경찰부가조사(2000.8), 국민연금통계연보(2000), 고용보험통계월보(2000.8)

<표 V-8> 에서 우선 주목되는 것은 국민연금에 비해 고용보험의 가입률이 경찰부가조사나 행정통계를 이용할 때 모두 낮게 나타날 뿐만 아니라, 경찰부가조사의 과소추계 규모도 고용보험이 매우 크다는 점이다. 앞에서 살펴본 정진호(2000)에서도 전체 임금근로자를 대상으로 한 연금보험과 고용보험의 가입률에는 커다란 격차가 있었다. 따라서 두 제도의 가입률 격차의 일정부분은 조사상의 과소 추계가 고용보험에서 훨씬 크게 나타나기 때문이라는 점일 수 있다. 그러나, 이외에도 이러한 가입률 격차를 초래하는 원인에 대해서 찾아볼 필요가 있다.

<표 V-9> 에는 경찰부가조사를 이용해서 구성한 적용대상 母集團別로 국민연금과 고용보험의 가입률을 모두 제시하였다. 여기에서는

국민연금의 사업장 가입대상 모집단에 비적용 산업을 고려하지 않은 경우(연금보험 모집단)를 추가하였다. 이는 전체 임금근로자 대비 연금보험 및 고용보험 가입률의 차이가 어디에서 비롯되는가를 살펴보기 위한 것이다.

〈表 V-9〉 加入對象 母集團別 國民年金 및 雇傭保險 加入率 比較 (경찰부가조사 2000.8)

(단위: 천명, %)

구 분	임금근로자	연금보험 모집단 ¹⁾	국민연금 모집단	고용보험 모집단	비연금 고용보험 모집단
모집단규모	12,975	8,957	7,657	10,826	3,169
국민연금	49.5	67.4	65.1	48.9	9.7
고용보험	44.1	58.9	64.4	49.0	11.9

주: 1) 비적용산업을 고려하지 않은 연금보험 적대상 모집단(직역연금 가입대상자 포함).

자료: 경찰부가조사(2000.8)

〈표 V-9〉에서 우선 확인할 수 있는 것은 임금근로자와 연금보험 모집단에서는 연금보험과 고용보험의 가입률에 큰 격차가 있지만, 국민연금 모집단과 고용보험 모집단을 대상으로 할 경우에는 두 사회보험 사이에 가입률의 차이가 거의 없다는 점이다. 두 번째는 비연금 고용보험 모집단에서도 직장을 통해서 국민연금에 가입했다고 응답한 경우가 상당수에 이른다는 점이다. 이 때문에 고용보험 모집단에서도 두 제도의 가입률은 거의 비슷하게 나타난다.

우선 첫 번째부터 살펴보자. 연금보험 모집단에서 국민연금과 고용보험의 가입률에 큰 격차가 나타나는 이유는 고용보험에서는 법적으로 적용대상에서 제외되는 직역연금 가입자가 피보험자로 포함되기 때문이다. 따라서 임금근로자를 대상으로 추정한 연금보험과 고용보험의 가입률 격차의 상당 부분은 법적인 적용범위의 차이에서 비롯된

것임을 알 수 있다.

다음으로 비연금 고용보험 모집단에도 9.7%인 30만 8천명이 직장을 통해 국민연금에 가입하고 있는 것으로 조사된 데 대해서 살펴보자. 여기에는 두 가지 가능성이 있다. 첫 번째는 모집단의 범위를 설정할 때 사업체 규모 및 고용형태와 관련된 변수들이 법적인 적용기준과 완전히 일치되도록 조사되지 않았고, 조사과정에서도 오차가 발생했기 때문에 실제로는 국민연금 모집단에 포함되어야 할 집단이 비연금 고용보험 모집단으로 분류되었을 수 있다. 두 번째는 일부 지역가입자가 사업장 가입자로 응답했을 가능성이 있다.²⁸⁾ 그러나, 설문에서 직장을 통해 연금에 가입했는가를 직접 묻고 있기 때문에 두 번째보다는 첫 번째 가능성이 더 높을 것이다. 한편, 여기에는 5인 미만 사업장이지만 국민연금에 사업장을 통해 가입하고 있는 6만 7천여 명도 부분적으로 반영되어 있을 것이다.

실제 조사결과에는 위의 여러 가지 이유가 섞여서 반영될 것이다. 따라서 이를 더 자세히 살펴보기 위해 국민연금 모집단과, 비연금 고용보험 모집단을 대상으로 국민연금·고용보험 모두 가입자, 국민연금 가입자, 고용보험 가입자, 두 제도 모두 비가입자를 나누어서 분포를 살펴보았다(표 V-10 참조).

28) 이 두 가지 가능성, 특히 첫 번째 가능성은 국민연금 모집단에도 마찬가지로 적용될 수 있다. 한편 이외에도 표본의 대표성이나, 가중치의 적절성 문제도 고려할 수 있으나, 이에 대해 확인하는 것은 매우 어렵기 때문에 여기에서는 다루지 않는다.

〈表 V-10〉 國民年金과 雇傭保險 加入類型 分布

(단위: 천명, %)

구 분	모두 가입	국민연금만 가입	고용보험만 가입	모두 비가입	계
국민연금 모집단	4,647 (60.7)	337 (4.4)	280 (3.7)	2,393 (31.3)	7,657 (100)
비연금 고용보험 모집단	266 (8.4)	41 (1.3)	111 (3.5)	2,750 (86.8)	3,169 (100)

자료: 경찰부가조사(2000.8)

여러 가지 가능성 가운데 가장 개연성이 높을 것으로 판단되는 시나리오를 살펴보자. 〈표 V-10〉에서 국민연금에 가입했다고 응답한 모든 응답자를 집계하면 529만 2천명이고, 5인 미만 사업장 가입자를 고려할 경우 〈표 V-8〉의 행정통계와의 피보험자수 차이는 10만명 내외로 거의 오차가 없다. 이 경우 조사된 피보험자수는 실제 행정통계상 피보험자의 98%에 이른다. 따라서, 사회보험 가입여부에 대한 조사가 비교적 정확히 이루어진 것으로 볼 수 있고, 이 경우 비연금 고용보험 모집단에서 국민연금에 가입했다는 응답자의 상당수는 연금 보험 모집단에 속할 것이다.

이 숫자가 얼마나 될 것인지는 정확히 파악하기 어렵지만, 행정통계에서 5인 미만 사업장 피보험자가 6만 7천명 정도로 추정된다는 점을 고려할 때, 30만 7천명 가운데 6만 6천명을 남기고, 24만 1천명 정도를 국민연금 모집단의 가입자로 조정하는 것이 적절할 것이다.²⁹⁾

고용보험만 가입했다고 응답한 피보험자 가운데는 적용범위의 차이 때문에 국민연금에 가입하지 않은 피보험자가 있을 수 있고, 보험료

29) 고용보험 모집단에 속하는 연금가입 응답자 대비 전체 근로자 피보험자수의 비율을 통해 과소보고된 비율을 구하고, 이 비율을 적용해서, 고용보험만 모집단에 남은 국민연금가입자수를 6만 6천명으로 설정하였다. 나머지 비연금 고용보험 모집단의 국민연금 가입자는 모두 가입과 국민연금만 가입한 두 집단에서 동일한 비율로 공제해서, 국민연금 모집단으로 이동시켰다.

수준의 차이 때문에 고용보험에만 가입한 경우가 있을 것으로 예상된다. 국민연금에 가입하기는 했지만, 가입하지 않았다고 응답했을 가능성은 전체 국민연금의 과소 보고율을 고려할 때 1만 명 내외에 불과할 것이다. 따라서, 연금보험 모집단에서 고용보험에만 가입했다고 응답한 28만명의 대부분은 비연금고용보험 모집단에 속하거나, 실제로 고용보험에만 가입했을 가능성이 있지만 둘의 정확한 크기를 판단하기는 어렵다. 여기에서는 28만명 가운데 비연금 고용보험 모집단에서 국민연금 모집단으로 이동한 크기만큼(24만 1천명) 고용보험 모집단으로 다시 이동시키고자 한다.³⁰⁾ 이 경우 母集團別 가입유형 분포는 <표 V-11> 과 같이 조정될 수 있다.

〈表 V-11〉 國民年金과 雇傭保險 加入類型 分布(國民年金 加入者の 母集團 移動을 고려한 調整)

(단위: 천명, %)

구 분	모두 가입	국민연금만 가입	고용보험만 가입	모두 비가입	계
국민연금 모집단	4,856 (63.4)	369 (4.8)	39 (0.5)	2,393 (31.3)	7,657 (100.0)
비연금 고용보험 모집단	57 (1.8)	9 (0.3)	352 (11.1)	2,750 (86.8)	3,169 (100.0)

자료: 경찰부가조사(2000.8)를 이용해서 조정

〈표 V-11〉의 가입유형 분포 및 가입률은 실태조사과정에서의 과소 추계를 고려하지 않은 것이다. 행정통계와의 비교를 통해서 과소 추계된 부분과 조사된 부분을 구분하고, 실제 가입률 추정치를 제시한 것이 <표 V-12>이다. 이 때, 고용보험의 경우 행정통계로는 국

30) 이는 모집단의 규모를 변화시킬 근거가 분명하지 않기 때문이다. 또한, 전체적인 과소응답정도를 고려할 때, 국민연금의 과소응답률이 매우 낮다는 점에서 이러한 조정이 크게 무리한 것은 아닐 것으로 판단된다.

민연금 모집단에 해당되는 피보험자수를 구할 수 없어서 국민연금의 실제 피보험자수와 고용보험의 실제 피보험자수가 동일할 것으로 가정하였다. 따라서 국민연금만 가입했다는 응답자의 거의 대부분은 고용보험에도 가입한 것으로 가정된다. 고용보험의 과소 응답률이 매우 높고, 국민연금 가입자는 대부분 고용보험에도 가입했을 것으로 예상된다는 점에서 이러한 가정이 무리한 것은 아니라고 판단된다.

〈表 V-12〉 母集團別 行政通計와 實態調査의 被保險者數 比較와 加入率(推定)

(단위: 천명, %)

구 분	국민연금			고용보험			모집단 규모
	실태조사	과소응답	실제 피보험자	실태조사	과소응답	실제 피보험자	
국민연금 모집단	5,225 (68.2)	101 (1.3)	5,326 (69.6)	4,895 (63.9)	431 (5.6)	5,326 (69.6)	7,762 (100.0)
비연금 고용 보험 모집단	66 (2.1)	1 (0.0)	67 (2.1)	409 (12.9)	827 (26.1)	1,236 (39.0)	3,064 (100.0)

자료: 경찰부가조사(2000.8), 국민연금통계연보(2000), 고용보험통계월보(2000.8)를 이용하여 조정

〈표 V-12〉에서 국민연금 가입률은 〈표 V-8〉과 마찬가지로 69.6%이다. 〈표 V-12〉가 추가적으로 제공하는 정보는 국민연금 모집단과 비연금 고용보험 모집단으로 구분한 고용보험의 가입률과³¹⁾, 경찰부가조사에서 어느 집단에서 과소 응답이 발생했을 가능성이 높은지를 보여준다. 전체 고용보험의 가입률은 60.6%이지만, 국민연금 모집단의 고용보험 가입률은 69.6%로 매우 높은 반면, 비연금 고용보험 모집단의 고용보험 가입률은 39.0%에 불과하다. 물론 이렇게 추정된 비연금

31) 母集團別 실제 고용보험 가입률은 국민연금 모집단의 실제 고용보험 가입자가 실제 국민연금 가입자수(행정통계상 피보험자)와 동일하다는 가정과, 고용보험의 실제 피보험자수(행정통계상 피보험자)로부터, 간단히 구할 수 있다.

고용보험 모집단의 실제 고용보험가입률은 실태조사로부터 도출된 <표 V-9>의 11.9%보다는 매우 높다.

다음으로 조사 과정에서의 과소 추계는 대부분 고용보험제도에 대한 응답에 기인하고 있으며, 특히 비연금 고용보험 모집단에서 문제가 심각한 것으로 나타난다. 비연금 고용보험 모집단에서 응답한 피보험자는 모집단의 12.9%로 추정되는데 반해, 과소 추계된 규모는 26.1%로서 두 배가 넘는다. 이는 소규모 사업체나 불안정 취업층의 고용보험 가입실태에 대해, 경제활동인구조사나 KLIPS 혹은 다른 가구조사로부터 도출된 결과를 곧바로 사용하는 것이 적절하지 않을 뿐만 아니라, 실태조사를 토대로 정책제안이나 제도개선방안을 도출하는 데에는 세심한 주의가 따른다는 점을 보여준다.

한편, 국민연금의 사업장 가입 피보험자와 고용보험 피보험자를 통합하여 관리하는 것이 사업주의 부담을 덜어줄 뿐만 아니라, 제도운영의 효율성을 높일 것으로 기대된다. 국민연금 모집단에서 두 제도의 피보험자는 실제로 거의 일치하며, 법적으로는 두 제도의 공통적인 적용대상이다. 또한 근로자 내부의 형평성 제고와 취약계층에 대한 보호의 강화를 위해 한다는 국민연금의 사업장 가입대상을 소규모 영세사업체 및 임시·일용직, 시간제 근로자와 같은 취약계층으로 확대하기 위해서도 두 제도를 통합관리하는 것이 매우 바람직하다. 비연금 고용보험 모집단의 두 제도의 실제 피보험자수의 차이는 약 117만명으로 추정되고, 국민연금의 사업장 가입대상자의 범위를 고용보험과 동일하게 확대할 경우, 이들이 곧바로 국민연금의 지역가입자에서 사업장 가입자로 이동하거나, 신규로 국민연금에 가입하게 될 것으로 예상할 수 있다. 특히 영세사업체의 경우 여러 사회보험제도를 별개로 적용할 경우, 사업주가 매우 불편할 뿐만 아니라, 사회보험제도의 관리운영 주체에게도 커다란 부담이 될 가능성이 매우 높다.

라. 主要 特性別 公的年金 및 雇傭保險 加入率

이제 경찰부가조사와 행정통계를 이용해서 근로자 및 사업체의 주요 특성별로, 국민연금과 고용보험의 가입실태를 더 자세히 살펴보자 (표 V-13참조). 행정통계를 이용한 가입률은 경찰부가조사를 이용해서 구한 모집단규모 대비 국민연금통계연보와 고용보험통계월보를 통해 구한 주요 특성별 실제 피보험자수의 비중을 이용해서 구한 것이다. 두 자료를 비교함으로써 경찰부가조사로 부터는 얻을 수 없는 추가적인 정보를 얻을 수 있을 뿐만 아니라, 경찰부가조사의 결과에서 어떤 부분을 주의해서 해석해야 하는가에 대한 여러 가지 시사점도 얻을 수 있다.

우선 성별로는 두 제도에서 경찰부가조사와 행정통계 모두, 남자에서 여자보다 가입률이 매우 높게 나타난다. 남녀간 가입률의 격차는 행정통계에 비해, 경찰부가조사에서 더 크다. 이로부터, 남자에 비해 여자에서 실태조사상의 오차가 더 크게 발생한다는 점을 알 수 있다.

연령별로는 두 제도의 조사결과가 약간씩 다를 뿐만 아니라 행정통계와, 경찰부가조사 사이에도 차이가 있다. 우선 행정통계상으로 보면, 국민연금의 경우 10대의 가입률이 가장 높은 반면, 고용보험은 20대의 가입률이 가장 높다. 특히 10대에서 국민연금과 고용보험의 가입률 차이가 크다. 이는 국민연금이 18세 미만은 가입대상에서 제외되고 있는 반면, 고용보험은 이들도 가입대상으로 포함하고 있는 데 주로 기인하고 있는 것으로 판단된다. 이 점을 제외하면, 20대 이후 연령이 높아질수록 가입률은 낮아지는 경향을 보인다. 국민연금은 경찰부가조사에서도 20대의 가입률이 가장 높지만, 고용보험은 30대가 약간 더 높다. 또한 두 제도 모두에서 10대의 가입률이 가장 낮게 나타난다. 이는 10대의 연소 근로자층에서 사회보험 가입여부에 대한

과소 응답 가능성이 매우 높다는 점을 시사해 준다. 다음으로 20대와 30대에서 그 이상 연령층에 비해 가입률이 행정통계보다 낮다.

교육수준별로는 학력이 높아질수록 두 제도 모두 가입률이 높아지고, 행정통계상으로는 전문대졸과 대졸 사이에는 고용보험 가입률에 차이가 별로 없다. 그러나, 실태조사를 기준으로 할 때는 대졸과 전문대졸 사이의 가입률에 꽤 큰 격차가 있고, 전문대졸과 고졸의 경우 실태조사에서 가입률이 낮게 보고되는 것으로 판단된다.

다음으로 사업체 규모별 가입률을 살펴보자. 법적인 적용범위에서도 중요한 기준이 되고, 실제 가입실태에서 사업체 규모가 매우 중요한 역할을 할 것으로 예상되기 때문에 이에 대해서는 매우 주의해서 살펴볼 필요가 있다. 우선 경찰부가조사에 의하면 사업체 규모가 커질수록 가입률이 높게 나타나고 이는 충분히 예상할 수 있는 결과이다. 다만, 고용보험의 경우 5인 미만 소규모사업체에서 가입률이 매우 낮고, 이는 조사과정에서의 오차에도 부분적으로 기인했을 것으로 보인다. 행정통계에서도 규모가 커질수록 가입률이 높게 나타나기는 하지만, 특이한 현상이 나타난다. 사업체 규모별 가입률을 행정통계의 피보험자수를 이용해서 살펴보면, 5인 이상 규모사업체에서는 가입률의 격차가 경찰부가조사보다 클 뿐만 아니라, 300인 이상에서는 국민연금과 고용보험 모두 가입률이 150%를 상회하고 있다. 또한 고용보험의 5인 미만 사업체 가입률이 40.3%로, 5~9인 사업체의 가입률 30.1%보다 10.2%포인트 높게 나타난다. 이러한 결과는 응답의 정확성이 아니라, 모집단의 특성별 분포가 실제와 부합하지 않는 데 주로 기인하는 것이다.

〈表 V-13〉 國民年金·雇傭保險 加入率(經濟活動人口調査와 行政通計 比較)

(단위: %)

구 분		국민연금		고용보험	
		경찰부가조사	행정통계	경찰부가조사	행정통계
전체		65.1	69.5	49.0	60.6
성	남자	71.5	75.0	57.3	67.7
	여자	52.1	58.6	35.6	49.2
연령	20세 미만	47.5	79.7	22.2	40.8
	20대	67.5	76.3	53.0	70.6
	30대	66.1	71.3	53.2	66.2
	40대	64.4	62.5	47.7	53.4
	50대	59.8	59.2	43.7	51.0
	60세 이상	-	-	26.6	19.1
교육 수준	중졸 이하	46.1	-	30.2	29.2
	고졸	62.0	-	46.8	67.8
	전문대졸	76.5	-	63.9	77.9
	대졸 이상	84.3	-	75.8	78.8
사업체 규모	4인 미만	-	-	10.5	40.3
	5~9인	30.8	25.6	27.5	30.1
	10~29인	57.0	51.8	51.8	45.3
	30~99인	73.3	56.1	68.4	53.2
	100~299인	88.4	95.6	82.9	97.4
	300인 이상	92.7	155.1	89.2	153.2
산업	농림어업	32.2	81.2	15.5	27.0
	광업	90.0	150.1	78.4	115.6
	제조업	73.0	76.3	66.2	76.7
	전기가스수도업	94.2	121.9	70.0	99.6
	건설업	39.9	48.0	28.3	40.2
	도소매음식숙박업	42.8	40.8	25.3	31.7
	운수통신금융부동산업	76.5	71.7	64.7	72.6
	기타개인사회서비스업	64.7	116.2	39.7	79.8

자료: 경찰부가조사(2000.8), 국민연금통계연보(2000년도), 고용보험통계월보(2000.8)

자료의 특성상 행정통계의 사업체 규모변수가 더 정확하다고 본다
 면, 경찰조사에서 사업체 규모 변수의 조사에 커다란 오차가 있음을
 의미한다. 특히 5인 미만 사업체 근로자와 300인 미만 사업체 근로자
 수가 과소하게 추정되고 있고, 이들이 각각 5~9인과 100~299인 규

모의 사업체 근로자로 많이 조사된 것으로 판단된다. 이는 측정오차가 있는 관측치들도, 원래의 변수값 근처에 가장 많이 분포할 것으로 예상될 뿐만 아니라 사업체 규모별로 가입률 격차의 크기로부터 유추할 수 있다. 또한 사업체 규모별 가입률의 격차가 5~9인과 10~29인 사이, 30~99인과 100~299인 규모 사업에서 매우 크기 때문이다.

위의 결과로부터 사업체 규모별 가입률에 관한 경찰부가조사 결과를 해석할 때 유의해야 할 몇 가지 중요한 사항을 발견할 수 있다. 첫 번째는 실태조사의 사업체 규모에 관한 정보가 정확할 때에 비해서 5~9인 사업체의 가입률은 과소하게 추정될 가능성이 높고, 1~4인 규모 사업체의 가입률은 과대하게 추정될 가능성이 있다는 점이다. 물론 1~4인 규모 사업체 근로자에 대해서는 가입 여부가 낮게 조사되기 때문에 이 역시 고려해서 결과를 해석할 필요가 있다. 두 번째는 100~299인 규모 사업체의 가입률은 과도하게 추정될 가능성이 높고 300인 이상 규모 사업체의 가입률은 약간 낮게 추정될 가능성이 높다는 점이다. 세 번째는 모집단 전체의 가입률 추정과 관련된 것으로 1~4인 규모 사업체 근로자가 더 큰 규모 사업체 근로자로 조사되었기 때문에, 이들이 실제로는 비연금 고용보험 모집단에 속함에도 불구하고, 국민연금 모집단으로 분류되어 있을 가능성이 높다는 점이다. 이 경우 국민연금 모집단을 대상으로 추정된 국민연금 및 고용보험의 전체 가입률은 실제보다 낮게 추정되게 된다.

5인 이상 사업체 근로자로 조사되었다고 하더라도, 국민연금의 적용에서 배제되는 임시·일용직과 같은 시간제 근로자에서 주로 정확히 조사되지 않았다면, 국민연금 모집단 규모가 과대 평가된 정도는 크지 않을 것이다. 그러나 <표 VI-7>에서 알 수 있듯이 이미 과대 추계되어 있는 비연금 고용보험 모집단의 5인 이상 사업체 근로자 규모와 국민연금 모집단 규모를 비교할 때 국민연금 모집단으로 분류된 상당

수의 근로자들이 사업체 규모변수가 정확할 경우 비연금 고용보험 모집단으로 분류될 것으로 유추할 수 있다. 자료의 특성상, 정확히 얼마만큼을 이동시켜야 할 것인지는 판단하기 어렵다. 다만, <표 V-12> 보다 실제에 더 근접한 가입률을 추정한다는 차원에서 실제 보험자수를 기초로 산정하는 5~9인 규모의 국민연금 가입률이 10~29인 규모의 가입률보다 약간 낮은 45% 정도가 되도록 조정했을 때의 전체 가입률 추정치를 살펴보자. 이 때 국민연금 모집단에서 비연금 고용보험 모집단으로 이동해야 하는 이동해야 규모는 71만 1천명이다. 이에 따른 가입률 조정 결과는 <표 V-14> 에 제시되어 있다. 이미 행정통계에 기초해서 가입자수는 설정되어 있기 모집단 규모조정은 비가입자를 이동시키는 방식으로 이루어졌다.

<표 V-14> 母集團의 事業體 規模別 分布를 고려한 母集團 調整時의 加入率(推定)

(단위: 천명, %)

구 분	국민연금			고용보험			모집단 규모
	실태조사	과소응답	실제 피보험자	실태조사	과소응답	실제 피보험자	
국민연금 모집단	5,225 (75.2)	101 (1.5)	5,326 (76.7)	4,895 (70.5)	431 (6.2)	5,326 (76.7)	6,946 (100.0)
비연금 고용 보험 모집단	66 (1.7)	1 (0.0)	67 (1.7)	409 (10.5)	827 (21.3)	1,236 (31.9)	3,880 (100.0)

자료: 경찰부가조사(2000.8), 국민연금통계연보(2000), 고용보험통계월보(2000.8)를 이용하여 조정

<표 V-14> 에 따르면 위와 같이 모집단 규모를 조정할 때, 비연금 고용보험 모집단의 규모는 국민연금 모집단의 절반을 상회하며, 사회보험 가입률도 더욱 낮아지는 것으로 추정된다. 국민연금 모집단에서 국민연금 및 고용보험 가입률은 76.7%로서 3/4내외, 비연금 고용보험 모집단에서의 고용보험 가입률은 31.9%로 약 1/3 내외이다. 따라서,

국민연금의 경우 실제 법적으로는 사업장 가입대상으로서 적용범위에 포함됨에도 불구하고, 사업장을 통해 가입되지 않고 있는 근로자들의 비율이 약 1/4에 이른다. 한편 고용보험의 국민연금 모집단에 해당되는 경우에 약 1/4이 적용되지 않고 있을 뿐만 아니라, 비연금 고용보험 모집단에 해당되는 취약계층의 경우 약 2/3가 실제로는 고용보험에 가입하고 있지 않은 심각한 문제를 안고 있다. 따라서 법적인 적용범위의 확대뿐만 아니라, 법적인 적용범위에 대해 제도운용의 실효성을 제고하는 것이 매우 중요한 과제라는 점을 확인할 수 있다.

경찰부가조사를 통한 산업별 가입률을 보면, 건설업과 도소매음식숙박업의 가입률이 매우 낮게 나타난다. 이러한 결과는 이들이 불안정취업 근로자가 많이 분포하는 산업일 뿐만 아니라, 소규모 영세사업체도 많이 분포하는 산업이기 때문에 당연히 예상할 수 있는 결과이다. 따라서 이들 산업을 대상으로 특히 가입률을 제고하기 위한 노력을 기울이는 것이 필요하다는 점을 다시 한 번 확인할 수 있다.

한편, 경찰조사를 통해 구한 모집단의 산업별 분포도 비교적 정확하지 않은 경우가 있는 것으로 드러난다. 국민연금의 경우 광업, 전기·가스·수도업, 기타개인사회서비스업의 경우 가입률이 100%가 넘고, 고용보험도 광업의 가입률이 100%를 넘고, 전기·가스·수도업의 경우에도 가입률이 99.6%에 이른다. 농업의 가입률도 행정통계상 피보험자를 이용한 가입률과 경찰부가조사의 가입률에 편차가 크다. 그런데 이들 가운데 농업과 광업, 전기·가스·수도업의 경우 모집단에서 차지하는 비중이 국민연금과 고용보험에서 각각 0.5%, 0.2%, 0.6%와 0.7%, 0.1%, 0.5%로서 통계조사상의 약간의 오차도 큰 효과를 미칠 수 있는 것으로 판단된다.

기타 개인사회서비스업의 경우, 산업정보의 조사와 관련된 여러 가지 요인이 복합적으로 작용한 것으로 판단된다. 우선 생각할 수 있는

것은 법적인 적용범위를 고려해서 모집단의 범위를 설정할 때, 서비스에 해당되는 「공공·국방 및 사회보장 행정」, 「교육서비스업」, 「가사서비스업」, 「국제기구 및 외국기관」을 제외한 바 있는데, 이 과정에서 산업정보가 정확히 조사되지 않은 근로자들이 모집단에서 제외되었을 수 있다. 또한 다른 사업서비스업의 근로자들이 포함되었을 수도 있고, 도소매음식숙박업으로 더 많이 조사되었을 수도 있다. 첫 번째 가능성을 고려할 때, 산업정보가 정확히 조사되었을 경우에 모집단 규모가 늘어나서, 전체적인 사회보험 가입률은 〈표 V-14〉보다 약간 낮아질 것으로 판단된다.

마. 雇傭形態 및 職種別 加入率

이제 근로자의 고용관련 특성을 보여주는 고용형태 및 직종과 관련하여 경찰부가조사를 통해 가입률의 차이를 살펴보자. 취약계층에 대한 사회보험의 실효성 제고를 위한 정책을 모색하기 위해서는 고용형태 및 직종과 관련된 사회보험 가입실태를 파악하는 것이 매우 중요한 의미를 갖는다. 한편, 앞에서 지적한 것처럼 통계조사상의 과소 보고 때문에, 특히 고용보험 가입실태에 대해서는 세심한 주의를 기울여서 결과를 해석할 필요가 있다.

우선 종사상 지위별 가입률을 살펴보면, 상용직의 가입률이 국민연금과 고용보험 각각 89.3%, 84.2%로서 가장 높고, 임시직과 일용직의 가입률은 국민연금이 31.3%, 10.1%, 고용보험이 24.1%, 5.5%로 나타난다. 통계조사과정의 오차를 고려하더라도, 상용직과 임시직, 일용직 사이에는 가입률에 매우 커다란 격차가 있다는 점을 부정할 수 없다. 임시직과 일용직이 모두 법적인 적용범위에 해당되는 경우만으로 모집단을 설정했다는 점을 고려할 때 이는 고용이 불안정한 취약계층 근로자들이 사회보험에서 실질적으로 배제되어 있는 정도가 매우 심

각하다는 점을 보여준다.

〈表 V-15〉 雇傭形態 및 職種別 國民年金·雇傭保險 加入率

(단위: %)

구 분		국민연금	고용보험
종사상 지위	상용직	89.3	84.2
	임시직	31.3	24.1
	일용직	10.1	5.5
근로계약 기간·시간1)	정규직	66.7	55.7
	정규시간제	-	6.4
	시간제	-	3.7
	1년 이상 계약직	87.4	84.0
	1년 미만 단기고용	16.0	9.4
근로형태 (근로 장소1)	직접고용	69.3	54.7
	간접고용(파견)	59.0	43.3
	간접고용(용역)	61.4	47.4
	특수고용(대기근로)	15.0	5.9
	특수고용(독립도급)	28.2	24.6
	특수고용(재택근로)	11.0	2.6
직업	전문기술관리직	81.0	71.3
	사무직	82.4	72.0
	판매서비스직	32.1	15.7
	농림어업직	42.5	23.5
	기능직	65.0	54.7
	단순노무직	35.8	25.5

주: 해당 변수의 각 항목의 정의는 <표 V-7>의 각주와 동일
자료: 경활부가조사(2000.8)

다음으로 근로계약기간과 근로시간제도와 관련된 분류를 살펴보자. 여기에서 주목되는 것은 1년 이상 장기간 근로할 것으로 계약한 근로자의 경우, 고용계약기간을 정하지 않았지만, 1년 이상 근로할 것으로 예상되어 정규직으로 분류된 근로자들보다 사회보험 가입률이 현저히 높다는 점이다. 장기계약직 근로자들의 국민연금과 고용보험 가입률은 각각 87.4%와 84.0%로서, 통계조사상의 정의상 정규직으로 간주될 수 있는 근로자들의 66.7%와 55.7%에 비해 매우 높다.³²⁾

한편, 1년 미만 단기고용의 경우와 시간제 근로자들의 사회보험 가입률은 매우 낮다. 1년 미만의 기간을 정하고 고용되었거나, 기간을 정하지 않았지만, 1년 미만 근로할 것으로 예상되는 근로자들 가운데 법적인 적용범위에 해당되는 기간 이상 근속한 근로자들을 대상으로 조사된 가입률은 국민연금이 16.0%, 고용보험이 9.4%에 불과하다. 시간제 근로자들은 가장 취약한 계층인 것으로 조사되었다. 시간제 근로자로서, 특별한 이유가 없는 한 1년 이상 장기간 근로할 것으로 예상되는 경우에도 고용보험의 가입률은 6.4%에 불과하다. 계약직이거나, 계약기간을 정하지 않았지만, 1년 미만 근로할 것으로 예상되는 시간제 근로자들의 가입률은 3.7%에 불과하다.

근로형태와 근로장소에 따른 고용형태 구분을 보면, 직접고용, 간접고용, 특수고용의 순서로 가입률이 높게 나타난다. 직접고용과 간접고용 사이의 격차는 크지 않지만, 간접고용과 특수고용 사이의 가입률 격차는 매우 커서, 독립도급, 대기근로, 재택근로와 같은 특수고용의 사회보험 가입률은 매우 낮다. 간접고용에서는 용역이 파견보다, 가입률이 높고, 특수고용에서는 독립도급이 대기근로나, 재택근로에 비해 가입률이 상대적으로 높다.

문제제기에서 지적한 것처럼 최근 들어 불안정한 고용이 크게 증가하고 있는 현실에서 이들에 대한 사회보험 적용의 실효성이 매우 낮다는 점은, 비정규직에 대해서 기존의 사회적 보호장치조차 제대로 기능하지 못하고 있음을 보여준다. 이들에 대한 사회적 보호조치의 실효성을 제고하는 것은 그 자체로 중요할 뿐만 아니라, 비정규직의 과도한 증가를 억제하는 효과도 가질 것으로 기대된다. 최근의 비정규직 증가가 주로 노동공급보다는 노동수요를 구성하는 기업측에 의해 주도되고 있다는 점에서 기업측의 과도한 비정규직 선호현상을 억

32) 장기계약직 근로자들은 종사상 지위 차원에서는 상용직으로 분류된다.

제한 것이기 때문이다.³³⁾

한편, 세 가지 기준으로 정의한 고용형태별로 각각의 고용형태에서 가장 안정적인 취업자라고 볼 수 있는 집단의 사회보험 가입률을 보면, 종사상 지위에 의해 정의한 상용직이 다른 기준으로 정의한 정규직이나 직접고용에 비해서, 가입률이 매우 높게 나타난다. 이는 종사상지위에 대한 조사가, 고용계약여부나 기간, 시간제 여부, 근로형태 등에 대한 조사보다, 매우 모호한 방식으로 정의·조사되는 것으로 비판되고 있음에도 불구하고, 실제로 근로자들의 고용조건과 밀접히 관련되어 있음을 알 수 있다. 따라서 고용형태를 정의하고 조사함으로써 근로자들 가운데 취약계층을 판별하고자 할 때, 명시적인 고용계약 여부나 기간, 시간제 여부, 근로형태 등 이상으로 종사상지위가 중요한 의미를 갖는다. 이러한 사실은 비정규직 규모 및 실태를 정확히 파악하는 문제와 관련해서 매우 중요한 함의를 갖는다.

근로자들의 직종별 사회보험 가입률을 보면, 전문기술관리직과 사무직의 가입률은 국민연금이 80%, 고용보험이 70%를 모두 넘어서, 상대적으로 매우 높고, 이어서 기능직, 단순노무직, 판매서비스직의 순서로 나타난다. 농림어업직의 경우 규모가 작아서 정확한 결과라고 보기 어렵지만, 대체로 가입률이 단순노무직과 비슷한 수준인 것으로 판단된다. 판매서비스직은 가입률이 국민연금은 32.1% 고용보험은 15.7%로서 매우 낮다. 판매서비스직의 낮은 가입률은 고용형태 차원에서는 비정규적인 고용형태, 산업 차원에서는 도소매음식숙박업의 낮은 가입률과도 밀접히 관련되어 있을 것이다.

33) 노동공급에 의해 비정규직의 증가가 주도된다면, 이들에 대한 사회적 보호의 강화는 비정규직의 확대를 더욱 촉진할 것이다.

3. 公的年金 및 雇傭保險 加入與否 決定要因 分析

지금까지는 주요 특성별로 사회보험의 가입률이 어떻게 다른가를 살펴보았다. 그런데 근로자들의 인적 속성 및 사업체의 특성, 고용형태 및 직종은 서로 연관되어 있기 때문에 이들 가운데 어떠한 요인이 더 유의미하게 영향을 미치는가를 판단하는 데는 충분하지 않다. 이를 더 자세히 살펴보기 위해 여기에서는 경찰부가조사를 이용해서 사회보험 가입여부의 결정요인에 관해 로짓분석을 수행하였다. 이 결과는 <표 V-16> 및 <표 V-17>에 정리되어 있다.

<표 V-16>은 국민연금 모집단을 대상으로 국민연금의 가입여부와, 국민연금과 고용보험을 합한 사회보험의 가입여부를 로짓분석을 통해 추정한 결과이고, <표 V-17>은 고용보험의 가입여부에 대한 로짓분석으로, 국민연금 모집단과 고용보험 모집단을 대상으로 추정한 결과를 보여준다. 통계처리에는 SAS를 이용하였고, 가입한 경우 0, 비가입한 경우를 1로 놓고, 분석하였기 때문에, 양의 추정치는 해당 변수가 사회보험 가입에 긍정적으로 기여한다는 것을 의미한다. 명목변수의 기준이 되는 변수는 괄호안에 표시되어 있다.

〈表 V-16〉 國民年金 및 國民年金/雇傭保險 加入 決定要因(年金母集團)

변수	국민연금	국민연금/고용보험
절편	-5.499(0.570)***	-4.919(0.581)***
로그시간당임금	0.600(0.063)***	0.555(0.064)***
성(여자)		
남자	0.133(0.031)***	0.134(0.032)***
연령(50대)		
10대	-0.082(0.145)	-0.120(0.146)
20대	0.126(0.059)*	0.150(0.060)*
30대	-0.148(0.058)*	-0.131(0.059)*
40대	0.033(0.062)	0.0049(0.063)
교육(대졸)		
중졸	-0.116(0.063)	-0.097(0.064)
고졸	-0.096(0.043)*	-0.070(0.045)
전문대졸	0.199(0.068)**	0.150(0.071)*
종사상지위(상용직)		
임시직	-0.357(0.047)***	-0.400(0.044)***
일용직	-1.365(0.075)***	-1.386(0.068)***
근로형태·장소(정규직)		
파견	0.335(0.264)	0.435(0.266)
용역	1.129(0.214)***	1.118(0.212)***
호출근로	-0.766(0.245)**	-0.613(0.232)***
독립근로	-0.922(0.194)***	-0.918(0.191)***
재택근로	-0.356(0.805)	-0.669(0.795)
직업(단순노무직)		
관리기술전문직	0.231(0.123)	0.225(0.127)
사무직	0.763(0.120)***	0.771(0.124)***
판매서비스직	-0.315(0.130)*	-0.278(0.132)*
농림어업직	-0.748(0.507)	-0.874(0.520)
기능직	0.201(0.114)	0.224(0.118)
사업체규모(300인 이상)		
5~9인	-1.282(0.052)***	-1.192(0.053)***
10~29	-0.436(0.048)***	-0.416(0.050)***
30~99인	0.034(0.051)	0.043(0.054)
100~299인	0.716(0.078)***	0.682(0.084)***
산업(사회개인서비스업)		
농림어업	-0.417(0.324)	-0.776(0.329)*
광업	0.449(0.565)	0.566(0.621)
제조업	0.226(0.118)	0.324(0.129)*
전기가스수도업	0.824(0.406)*	0.954(0.465)*
건설업	-0.713(0.132)***	-0.536(0.142)***
도소매음식숙박업	-0.432(0.125)***	-0.431(0.134)**
운수창고금융보험부동산업	0.373(0.120)***	0.331(0.131)*
N	13,644	13,644
Log Likelihood Ratio	9,384.3	8,920.2

<表 V-17> 雇傭保險 加入與否 決定要因

변수	연금모집단	고용보험모집단
절편	-3.412(0.516)***	-5.409(0.447)***
로그시간당임금	0.311(0.057)***	0.450(0.049)***
성(여자)		
남자	0.095(0.029)**	0.049(0.026)
연령(50대/60대)		
10대	-0.025(0.139)	-0.140(0.118)
20대	0.185(0.056)***	0.268(0.052)***
30대	-0.089(0.054)	0.010(0.051)
40대	-0.094(0.058)	-0.023(0.053)
50대	-	0.107(0.065)
교육(대졸)		
중졸	-0.125(0.059)*	-0.131(0.052)*
고졸	-0.041(0.040)	-0.039(0.036)
전문대졸	0.074(0.062)	0.108(0.056)
종사상지위(상용직)		
임시직	-0.319(0.043)***	-0.265(0.037)***
일용직	-1.256(0.068)***	-1.331(0.058)***
근로시간형태(전일제)		
시간제	-	-0.512(0.074)***
근로형태·장소(정규직)		
파견	0.393(0.248)	0.658(0.192)***
용역	1.141(0.198)***	1.073(0.149)***
호출근로	-0.596(0.218)**	-0.755(0.166)***
독립근로	-0.701(0.179)***	-0.678(0.136)***
채택근로	-0.775(0.737)	-0.756(0.501)
직업(단순노무직)		
관리기술전문직	0.308(0.119)***	0.249(0.111)*
사무직	0.546(0.116)***	0.590(0.109)***
판매서비스직	-0.274(0.126)*	-0.166(0.115)
농림어업직	-0.860(0.504)	-0.999(0.478)*
기능직	0.290(0.112)**	0.297(0.105)**
사업체규모(300인 이상)		
1~4인	-	-1.401(0.055)***
5~9인	-1.052(0.048)***	-0.756(0.045)***
10~29	-0.326(0.044)***	-0.035(0.042)
30~99인	0.086(0.047)	0.366(0.045)***
100~299인	0.505(0.068)***	0.768(0.067)***
산업(사회개인서비스업)		
농림어업	-0.635(0.308)*	-0.594(0.285)*
광업	0.935(0.543)	0.961(0.480)*
제조업	0.694(0.105)***	0.628(0.095)***
전기가스수도업	-0.604(0.247)*	-0.422(0.239)
건설업	-0.104(0.119)	-0.146(0.107)
도소매음식숙박업	-0.088(0.111)	-0.141(0.099)
운수금융보험부동산업	0.209(0.105)*	0.189(0.095)*
N	13,644	19,384
Log Likelihood Ratio	10,752.6	13,819.3

〈표 V-16〉 과 〈표 V-17〉 에서 우선 발견할 수 있는 것은 성별이나 연령, 교육수준과 같은 인적 속성보다, 고용형태와 사업체 특성이 더 중요하게 작용한다는 점이다. 효과의 크기나 통계적인 유의도도 다른 변수들에 비해 낮고, 통계적으로 유의미하지 않은 경우도 나타난다. 특히 고용보험 가입여부에서, 성은 직접적으로 유의미한 영향을 미치지 않을 뿐만 아니라(고용보험 모집단의 경우), 연령의 경우에는 20대, 교육수준의 경우에는 중졸 이하의 경우에만 통계적으로 유의미하다. 국민연금 가입여부에서는 성이나 연령, 교육수준이 미치는 효과가 고용보험보다는 더 유의미한 경우가 많지만 역시 다른 요인들보다 덜 중요한 것으로 나타난다.

고용형태의 효과를 보면 가입률에 대한 교차분석에서와 마찬가지로, 종사상 지위가 달라질 때 나타나는 효과가 근로형태·근로장소의 차이가 미치는 효과보다 더 크고, 일관된다는 점을 알 수 있다. 근로형태·근로장소의 경우, 교차표를 이용한 가입률 차이와는 상당히 다른 결과를 보여준다는 점에서 주목된다. 특수고용 가운데 대기근로나 독립도급일 경우 직접고용에 비해서 가입될 가능성이 현저히 낮아지지만, 재택근로와 간접고용 가운데 파견근로자인 경우(파견근로는 국민연금 가입에서만) 통계적으로 유의미하지 않다. 더 나아가 간접고용 가운데 용역근로자인 경우 직접고용에 비해서 오히려, 사회보험에 가입될 가능성이 더 높다. 〈표 V-15〉 의 고용형태별 가입률에서 용역의 경우 직접 고용과의 가입률 차이가 현저히 크지는 않았지만, 이러한 결과는 매우 의외이다. 따라서 파견 및 용역근로자들에 대한 파견·용역업체의 처우와 관련해서 심층적인 연구가 필요할 것으로 보인다. 시간제 근로자의 경우 예상과 마찬가지로 고용보험 모집단에서 고용보험 가입여부에서 전일제 근로자에 비해 사회보험 가입률이 유의미하게 낮게 나타났다.

사업체 규모의 효과를 보면, 기준이 되는 300인 이상 규모사업체에 비해 30인 미만 규모 사업체, 특히 10인 미만 사업체의 근로자의 경우 유의미하게 가입될 가능성이 낮다. 특이한 것은 기준이 되는 100~299인 사업체 근로자(고용보험의 경우 30~99인 근로자 포함)의 경우 300인 이상에 비해 유의미하게 가입될 가능성이 높게 나타난다. 이러한 결과를 낳은 한가지 이유는 앞의 사업체 규모별 가입률에서 확인된 것처럼, 300인 이상 사업체 근로자 가운데 상당수가 100~299인 사업체 근로자로 조사된 때문일 것이다. 그러나 이러한 조사과정에서의 오차에도 불구하고, <표 V-13>에서 사업체 규모별 가입률 자체는 100~299인이 낮게 나타났다는 점에서 고용형태나 인적 속성, 일자리의 질 등을 모두 고려할 때 100~299인 사업체가 근로자들의 사회보험 가입에서 300인 이상 사업체에 비해 뒤지지 않는다는 점을 보여주는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

다음으로 직종과 산업의 효과에 대해서 살펴보자. 직종은 근로자의 일자리특성을 반영하는 변수이고, 산업은 사업체 특성이지만, 산업별로 직종별 분포가 상당히 다르기 때문에 둘은 서로 밀접히 관련되어 있기도 하다. 우선 직종의 효과를 보면, 국민연금 가입여부에서 단순노무직에 비해 사무직은 유의미하게 가입될 가능성이 더 높지만, 판매서비스직은 가입될 가능성이 낮아진다. 전문기술관리직이나 기능직, 농림어업직의 경우는 통계적으로 유의미하지 않다. 고용보험 가입여부에서는 전문기술관리직과 기능직도 가입될 가능성이 단순노무직보다 더 높다. 반면, 판매서비스직의 경우 고용보험 모집단에서는 단순노무직과 큰 차이가 없다. 모든 경우에서 일관된 것은 사무직이 단순노무직보다 될 가능성이 높다는 점이다.

산업별로는 국민연금과 고용보험의 가입여부가 약간 차이를 보인다. 국민연금 가입에서는 기타개인사회서비스업에서 일하는 근로자에

비해 운수금융보험부동산업 근로자가 가입될 가능성이 높아지고, 건설업과 도소매음식숙박업에 종사할 경우 가입가능성이 낮아진다는 점이 통계적으로 유의미하게 확인된다. 그러나, 고용보험의 경우 제조업과 운수금융보험부동산업 근로자의 경우에는 가입가능성이 유의미하게 높아지지만 건설업이나 도소매음식숙박업의 경우 별로 유의미하지 않다. 건설업이나 도소매음식숙박업에서 고용보험 가입률이 낮다는 점은 직종이나 고용형태 및 기타 다른 요인들을 통해서 설명될 수 있는 반면, 국민연금의 경우에는 이들 산업이 여전히 중요한 의미를 가질 가능성이 있다는 점을 시사해 준다.³⁴⁾

마지막으로 시간당 로그임금으로 측정된 임금수준도 국민연금 및 사회보험의 가입여부에 매우 유의미한 효과를 미치는 것으로 나타난다. 임금수준이 다른 변수들로도 완전히 통제되지 않는 ‘일자리의 질’을 반영할 것이라는 점에서, 더 높은 수준의 직무내용을 갖는 일자리에서 일할수록 사회보험에 가입될 가능성이 높아지는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

이상에서 2000년 8월에 실시된 경제활동인구조사 부가조사의 자료를 이용하여 5인 미만 소규모사업체의 근로자와, 임시·일용직 및 시간제 근로자와 같은 비정규직 근로자에 초점을 맞추어 사회보험의 적용실태를 파악하고 정책과제를 모색해 보고자 하였다. 또한 사업체를 통한 법적인 적용범위가 국민연금보다 넓은 고용보험제도와 국민연금을 비교함으로써, 사회보험제도의 전반적인 효과성·효율성 제고를 위한 정책과제도 찾아보고자 하였다.

경활부가조사를 이용해서 추정된 국민연금의 사업장 가입대상 모집단은 765만 7천명으로 전체 임금근로자 1297만 5천명의 59.0%이고,

34) 고용보험 가입률이 국민연금 가입률에 비해 과소하게 조사된다는 점을 고려한다면, 이러한 결과는 조사과정상의 오차에 기인한 것일수도 있다.

고용보험 가입대상 모집단의 규모는 1082만 6천명으로 전체 임금근로자의 83.4%에 이른다. 고용보험 가입대상이지만 국민연금은 지역가입대상인 비연금 고용보험 모집단은 고용보험 모집단에서 국민연금 모집단을 제외한 316만 9천명으로, 전체 임금근로자의 24.4%에 이른다. 사업장을 통한 국민연금 적용에서 배제된 비연금 고용보험 모집단의 경우 1~4인의 소규모 영세사업체 근로자, 60세 이상의 고령근로자 및 18세 미만의 연소근로자, 시간제 근로자 및 동일사업장 근속 1개월 이상~3개월 미만의 단기고용근로자들로 구성되며, 조사과정상의 오차를 감안할 경우 이들의 규모는 사업장을 통한 국민연금 가입대상의 절반을 상회하는 것으로 추정되었다.

VI. 公的 所得保障制度 死角地帶 貧困層의 特性 및 福祉欲求

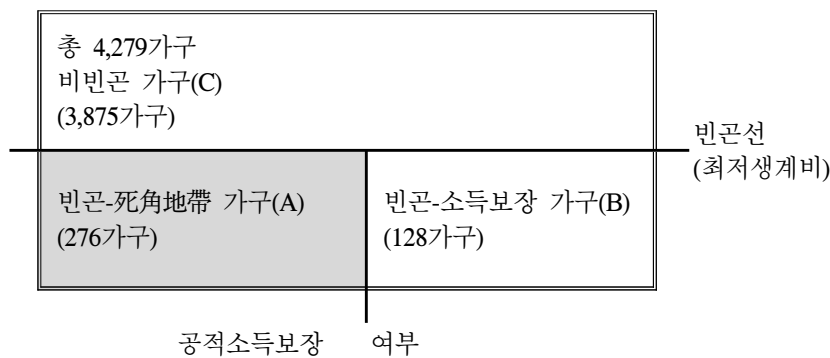
1. 貧困 및 公的 所得保障 與否에 따른 集團別 特性 比較

소득보장제도의 死角地帶와 관련해서 중요한 사항은 死角地帶의 규모를 밝히는 것과 함께 死角地帶에 놓여 있는 가구의 특성을 살펴보고 이를 다른 집단과 비교·분석하는 것이다. 이러한 가구 특성에 대한 분석은 死角地帶의 놓여 있는 가구의 실태와 욕구를 간접적으로 보여줌으로써 現行 制度의 문제점 개선이나 새로운 制度의 도입 등 정책대안을 도출할 수 있는 근거를 제시해준다. 따라서, 본 장에서는 빈곤과 소득보장 여부에 따라 소득보장제도의 死角地帶에 있는 가구들의 특성을 분석하고자 한다.

본 연구에서는 분석대상 가구들을 集團別로 분류하기 위해 빈곤여부와 공적 소득보장 여부를 기준으로 사용하였다. 소득보장정책이 주요 목표로 삼고 있는 계층이 빈곤층이고, 이들의 소득보장에 대한 욕구가 가장 크고, 우선적으로 이루어져야 한다는 점에서 먼저 빈곤여부를 기준으로 ‘빈곤 가구’와 ‘비빈곤 가구(C)’로 구분하였다. 다음으로 貧困家口를 공적소득보장 여부에 따라 연금 및 공공부조 등 공적 소득보장을 받지 못한 ‘빈곤-死角地帶 가구(A)’와 공적 소득보장을 받은 ‘빈곤-소득보장 가구(B)’로 분류하였으며, 그 결과는 <그림 VI-1>과 같다. 여기서는 chi-square 검증과 집단간 평균 차이의 통계적 유의미성을 검증하기 위한 분산분석(ANOVA) 및 사후검증(post hoc test)³⁵⁾ 방법을 활용하여 세 집단의 인구사회학적 특성, 경제활동 관련 특성

등을 비교·분석함으로써 ‘빈곤-死角地帶 가구’의 특성에 대해 집중적으로 살펴볼 것이다.

[그림 VI-1] 貧困 및 公的所得保障 與否에 따른 集團 分類



분석에 사용한 자료는 2000년 3/4분기 도시가계조사와 경제활동인구조사를 통합한 원자료이며, 분석대상 가구는 총 4,279가구로서 빈곤-死角地帶 276가구(6.4%), 빈곤-소득보장 128가구(3.0%), 비빈곤 3875가구(90.6%)로 구성되어 있다.

가. 人口社會學的 特性

여기서는 빈곤 및 소득보장 여부에 따른 集團別 특성을 살펴보기 위해 가구 및 가구의 인구사회학적 특성을 중심으로 비교하고 있다. 먼저 가구원수를 살펴보면, 전체 분석대상 가구의 평균 가구원수는 3.53명이며, 빈곤-소득보장, 빈곤-死角地帶, 비빈곤 집단의 평균 가구원수는 각각 3.06명, 3.52명, 3.55명으로서 분산분석 결과 세 집단

35) 변수의 속성에 따라 명목변수에 대해서는 chi-square 검증을, 연속변수에 대해서는 분산분석(ANOVA) 및 사후검증(post hoc test)방법 가운데 Scheffe's test를 사용하여 세 집단간의 특성을 비교분석하였음.

사이에는 통계적으로 유의미한 차이를 나타내고 있다. 특정 집단이 다른 집단과 통계적으로 유의미한 차이를 나타내는가에 대한 사후검증 결과, 빈곤-소득보장 가구의 평균 가구원수가 가장 낮은 3.06명으로서 나머지 두 집단과 유의미한 차이를 나타냈다. 이러한 결과는 빈곤-소득보장 집단의 경우 다른 집단에 비해 가구원수가 적은 노인가구, 편부모가구 등이 상대적으로 많이 있음에 기인한다고 볼 수 있다. 한편, 빈곤-死角地帶와 비빈곤 집단 사이에는 평균 가구원수의 차이가 없는 것으로 나타났는데, 이는 死角地帶에 존재하는 가구가 빈곤한 상태이지만, 가구원수에 있어서는 빈곤하지 않은 가구와 그 특성이 유사하다는 것을 의미한다.

〈表 VI-1〉 貧困-所得保障與否에 따른 集團別 平均 家口員數

(단위: 명)

구 분	빈곤-死角地帶	빈곤-소득보장	비빈곤	전 체
평균 가구원수	3.52	3.06	3.55	3.53
ANOVA	F=12.781 (sig.: .000)			
사후 검증 (Scheffe's test)	빈곤-死角地帶/빈곤-소득보장		sig.: .000	
	빈곤-소득보장 / 비빈곤		sig.: .000	
	비빈곤 / 빈곤-死角地帶		sig.: .900	

다음으로 가구주와 관련된 특성 가운데 먼저 성별을 살펴보면, 빈곤-소득보장 가구의 경우 가구주가 여성인 경우가 약 31.2%로 세 집단 가운데 가장 높았으며, chi-square 검증 결과 세 집단 사이에 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 그러나, 이것은 빈곤-소득보장 가구의 차이에 기인하며, 빈곤-死角地帶 집단의 가구주 성별은 남성 77.9%, 여성 22.1%로서 비빈곤 집단과 오히려 유사한 특성을 보인다고 할 수 있다.

〈表 VI-2〉 貧困-所得保障與否에 따른 集團別 家口主 性別 分布
(단위: %)

구 분	빈곤-死角地帶	빈곤-소득보장	비빈곤	전 체
남성	77.9	68.8	82.9	82.1
여성	22.1	31.2	17.1	17.9
계	100.0	100.0	100.0	100.0

p-value: .000

가구주의 연령에 대해 살펴보면, 전체 가구의 가구주 평균연령은 43.64세로 나타났으며, 빈곤-소득보장 가구의 경우 57.62세로서 전체 평균보다 약 14세 정도 높았다. 분산분석 결과, 세 집단간 평균 가구주 연령의 차이는 통계적으로 유의미하게 나타났지만, 이는 빈곤-소득보장 집단이 다른 집단과 차이를 나타내고 있기 때문임을 사후검증에 의해 알 수 있다.

〈表 VI-3〉 貧困-所得保障 與否에 따른 集團別 平均 家口主 年齡

구 분	빈곤-死角地帶	빈곤-소득보장	비빈곤	전 체
평균 연령(세)	42.75	57.62	43.24	43.64
ANOVA	F=99.162 (sig.: .000)			
사후 검증 (Scheffe's test)	빈곤-死角地帶/빈곤-소득보장		sig.: .000	
	빈곤-소득보장 / 비빈곤		sig.: .000	
	비빈곤 / 빈곤-死角地帶		sig.: .784	

이처럼 소득보장을 받고 있는 貧困家口의 가구주 평균연령이 높다는 사실은 〈표 VI-7〉에서 확인할 수 있는 바와 같이 가구유형 분포에 있어서 노인가구의 비율이 다른 두 집단에 비해 월등히 높기 때문이다. 반면, 빈곤-死角地帶 가구의 경우 가구주 평균연령이 42.75세로서 오히려 비빈곤 집단보다도 약 1세 정도 낮은 것으로 나타났으며, 두 집단 사이에는 통계적으로 유의미한 차이가 없었다. 集團別 가구

주의 연령분포를 통해서도 이와 유사한 결과를 얻을 수 있는데, 빈곤-소득보장 집단의 경우 가구주의 연령이 50대 이상인 가구가 전체의 약 62%를, 그 중 70대 이상이 절반 정도인 31.3%를 차지하고 있다. 그러나, 빈곤-死角地帶 집단은 50대 이상인 가구가 약 26.3%에 불과한 반면 30~40대가 61.4%를 차지하고 있어 비빈곤 집단과 거의 유사한 분포를 보이고 있다.

〈表 VI-4〉 貧困-所得保障 與否에 따른 集團別 家口主 年齡分布
(단위: %)

구 분	빈곤-死角地帶	빈곤-소득보장	비빈곤	전 체
20세 미만	1.1	0.8	0.3	0.4
20~29세	11.2	5.5	8.5	8.6
30~39세	37.9	9.4	32.8	32.4
40~49세	23.5	22.7	31.0	30.3
50~59세	10.8	10.2	17.8	17.1
60~69세	12.3	20.3	8.3	8.9
70세 이상	3.2	31.3	1.3	2.3
계	100.0	100.0	100.0	100.0

p-value: .000

이상에서 빈곤-死角地帶 집단은 가구주 연령에 있어서도 앞서 살펴본 가구원수, 가구주 성별과 마찬가지로 빈곤-소득보장 가구와는 상당히 다른 특성을 보이고 있는 반면, 비빈곤 집단과 거의 유사한 특성을 나타내고 있다.

다음으로 인적자원으로서 중요한 요인인 가구주의 교육수준을 살펴 보면, chi-square 검증 결과 세 집단 사이에 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났으며, 특히 빈곤-소득보장 가구의 가구주 교육수준이 가장 낮은 것을 알 수 있다.

〈表 VI-5〉 貧困-所得保障與否에 따른 集團別 家口主 教育水準

(단위: %)

구 분	빈곤-死角地帶	빈곤-소득보장	비빈곤	전 체
무학	3.6	10.2	1.0	1.4
초등학교	16.2	34.4	7.6	9.0
중학교	18.4	21.9	13.6	14.2
고등학교	46.6	27.3	44.0	43.6
전문대	7.9	0.8	7.4	7.3
대학교	6.5	5.5	22.6	21.0
대학원	0.7	0.0	3.8	3.5
계	100.0	100.0	100.0	100.0

p-value: .000

빈곤-소득보장 집단의 경우 중졸 이하의 학력을 가진 가구주가 약 66%에 이르는 반면, 대졸 이상은 불과 6% 정도에 지나지 않았다. 그러나, 빈곤한 상태에 있으면서도 공적 소득보장을 받지 못하고 있는 死角地帶 가구의 가구주 교육수준은 절반 정도인 46.6%가 고졸인 것으로 나타났으며, 중졸 이하의 저학력인 경우는 약 38%로서 빈곤-소득보장 집단에 비해 크게 낮았지만, 대졸 이상의 고학력인 경우는 약 15%로서 빈곤-소득보장 집단보다 높았다. 그러나, 비빈곤 집단의 33% 보다는 낮게 나타나, 빈곤-死角地帶 집단의 가구주 교육수준은 빈곤-소득보장 집단에 비해 비빈곤 집단과 보다 유사한 분포를 보이지만, 약간 낮은 수준이라 할 수 있다.

가구주의 배우자 유무를 살펴보면, 빈곤-소득보장 집단의 경우 배우자가 없는 가구가 24.2%로서 가장 높아 다른 두 집단과 다른 특성을 나타냈다. 그러나, 빈곤-死角地帶의 경우 비빈곤 집단과 유사한 14.5%가 배우자가 없는 것으로 나타났다.

〈表 VI-6〉 빈곤-所得保障與否에 따른 集團別 配偶者 有無

(단위: %)

구 분	빈곤-死角地帶	빈곤-소득보장	비빈곤	전 체
있음	85.5	75.8	89.3	88.7
없음	14.5	24.2	10.7	11.3
계	100.0	100.0	100.0	100.0

p-value: .000

다음으로 集團別 가구유형 분포를 살펴보면, 세 집단의 가구유형 분포상태는 통계적으로 유의미한 차이를 나타내고 있다. 특히, 노인가구와 맞벌이가구에 있어서 다르게 분포하고 있는데, 노인가구의 경우 빈곤-소득보장 집단은 38.3%로서 약 1/3 이상이 노인가구로 구성되어 있음을 알 수 있으며, 나머지 두 집단에서는 각각 6.5%와 3.1%로 매우 낮게 나타났다. 맞벌이가구의 경우에는 빈곤-소득보장 집단에서는 2.3%로 거의 나타나지 않은 반면, 빈곤-死角地帶 집단 12.0%, 비빈곤 집단 22.4%로 월등히 높게 나타났다. 그밖에 모자가구 유형은 세 집단에서 비슷한 수준으로 나타났다.

이상에서 가구유형 분포를 기준으로 살펴본 바와 같이 빈곤-死角地帶 가구의 특성은 빈곤-소득보장 가구와는 상당히 다르게 나타난 반면, 비빈곤 집단과 유사한 특성을 지니고 있으며, 비빈곤 집단보다 맞벌이가구의 비율이 약간 낮고, 노인가구의 비율은 약간 높다는 것을 알 수 있다.

〈表 VI-7〉 貧困-所得保障與否에 따른 集團別 家口類型

(단위: %)

구 분	빈곤-死角地帶	빈곤-소득보장	비빈곤	전 체
노인가구	6.5	38.3	3.1	4.4
모자가구	2.9	3.1	3.4	3.4
맞벌이가구	12.0	2.3	23.8	22.4
일반가구	78.6	56.3	69.6	69.8
계	100.0	100.0	100.0	100.0

p-value: .000

다음으로 세 집단의 주거실태와 관련하여 주택소유 여부 및 거주형태를 살펴보면, 세 집단의 분포 사이에 일정 정도 통계적으로 유의미한 차이가 존재하고 있는 것으로 나타났다. 특히, 빈곤-死角地帶 가구 가운데 주택을 소유하지 못하고 있는 경우가 빈곤-소득보장 가구의 46.9%보다 10%포인트 이상 높은 58.5%로 나타났다. 그러나, 현행 국민기초생활보장제도의 수급자 선정기준으로 주택 등 재산에 대한 기준이 마련되어 있는 현실을 고려할 때, 빈곤-소득보장 가구가 소유하고 있는 주택의 대부분은 매우 영세하고 열악한 환경일 것으로 예상할 수 있다.

〈表 VI-8〉 貧困-所得保障與否에 따른 集團別 住宅所有 與否

(단위: %)

구 분	빈곤-死角地帶	빈곤-소득보장	비빈곤	전 체
있음	41.5	53.1	62.6	60.9
없음	58.5	46.9	37.4	39.1
계	100.0	100.0	100.0	100.0

p-value: .000

또한, 아래 표에서 세 집단의 거주형태 분포를 통해 주거상태의 안정성을 비교해볼 수 있다.

〈表 VI-9〉 貧困-所得保障與否에 따른 集團別 居住形態

(단위: %)

구 분	빈곤-死角地帶	빈곤-소득보장	비빈곤	전 체
자가	37.7	47.2	54.0	52.7
무상주택	1.8	6.3	1.9	2.1
사택	0.7	0.0	1.1	1.0
전세	46.4	26.8	31.6	32.4
보증부월세	8.7	15.0	9.4	9.5
월세 및 사글세	4.7	4.7	2.0	2.3
계	100.0	100.0	100.0	100.0

p-value: .000

빈곤-소득보장 집단의 경우 자가의 비율이 47.2%로 빈곤-死角地帶 집단보다 높지만, 전세의 비율이 26.8%로 낮고, 보증부 월세 및 월세, 무상주택 등의 비율이 26%로 가장 높게 나타나 주거상태의 불안정성이 크다는 것을 알 수 있다. 한편, 빈곤-死角地帶 가구의 경우 자가의 비율이 37.7%로 빈곤-소득보장 가구보다 약 10%포인트 낮지만, 전세 형태로 거주하는 가구가 46.4%로 월등하게 높은 것으로 나타났는데, 이는 빈곤-死角地帶 가구가 현행 국민기초생활보장제도의 재산기준에 의해 제도의 死角地帶에 놓여 있을 가능성이 있음을 보여준다고 할 수 있다. 반면, 보증부 월세 및 월세, 무상주택 형태가 약 15%로 낮게 나타나 빈곤-소득보장 가구에 비해 상대적으로 주거의 불안정성은 크지 않다고 할 수 있다.

마지막으로 국민기초생활보장제도의 재산기준 적용대상인 자동차 소유여부를 비교해보면 세 집단간에 뚜렷한 차이가 나타나는데, 빈곤-소득보장 가구의 경우 자동차를 소유하지 않은 가구가 96.1%로 대다수를 차지하고 있다. 그러나, 빈곤-死角地帶 가구의 경우 전체의 약 59%가 1대 이상의 자동차를 소유하고 있는 비빈곤 가구에 비해 훨씬 낮은 비율이지만, 전체의 1/4인 25.4%가 자동차를 소유하고 있는 것으로 나타났다.

〈表 VI-10〉 貧困-所得保障與否에 따른 集團別 自動車 所有與否

(단위: %)

구 분	빈곤-死角地帶	빈곤-소득보장	비빈곤	전 체
없 음	74.6	96.1	41.4	45.2
1대	25.4	3.9	55.1	51.7
2대 이상	0.0	0.0	3.5	3.1
계	100.0	100.0	100.0	100.0

p-value: .000

이상에서 인구사회학적 특성을 기준으로 비교해본 빈곤-소득보장, 빈곤-死角地帶, 비빈곤 가구의 특성을 요약하면, 본 연구의 주요 관심 대상인 빈곤-死角地帶 가구의 인구사회학적 특성들은 동일하게 빈곤 상태에 놓여 있는 빈곤-소득보장 가구보다는 비빈곤 집단과 유사한 특성을 나타내고 있다고 할 수 있다. 특히, 주택 및 자동차 소유여부, 거주형태 등을 제외한 가구유형 및 가구규모 등의 가구 특성과 가구주의 연령, 학력, 성별 등 가구주 특성에 있어서 비빈곤 집단과 유사하게 나타났다.

나. 經濟活動 關聯 特性

가구주 및 가구원의 근로능력, 취업여부, 근로시간 등 경제활동 상태와 종사상 지위, 고용계약 형태 등 노동시장 관련 특성들은 소득 및 지출수준의 변화를 유발시킴으로써 특정가구의 빈곤여부 및 공적 소득보장 대상자 선정여부에 결정적인 영향을 미치게 된다. 여기서는 최근 근로연계복지의 형태로 나타나고 있는 각국의 복지개혁과 함께 우리나라에서도 국민기초생활보장제도 등 각종 복지제도에 있어서 중요한 이슈로 대두되고 있는 가구 및 가구주의 경제활동 상태와 관련된 특성을 중심으로 빈곤-死角地帶 가구의 특성을 빈곤-소득보장, 비

빈곤 가구와 비교하고자 한다.

먼저 가구별 평균 취업자수 및 분포를 살펴보면, 전체 분석대상 가구의 평균 취업자수는 1.40명으로서 가구당 평균적으로 1인 이상이 경제활동에 참가하고 있는 것을 알 수 있다. 세 집단 사이의 평균 취업자수를 비교해보면, 통계적으로 유의미한 차이가 존재하는 것으로 나타났는데, 빈곤-소득보장 가구의 경우 0.64명로서 가구내에 경제활동 참가에 의해 소득을 받는 가구원이 전혀 없는 가구가 상당한 부분을 차지하고 있음을 알 수 있다.

〈表 VI-11〉 貧困-所得保障與否에 따른 集團別 集團別 平均 就業者수

구 분	빈곤-死角地帶	빈곤-소득보장	비빈곤	전 체
평균 취업자수(명)	1.12	0.64	1.45	1.40
ANOVA	F=82.656 (sig.: .000)			
사후 검증 (Scheffe's test)	빈곤-死角地帶/빈곤-소득보장		sig.: .000	
	빈곤-소득보장 / 비빈곤		sig.: .000	
	비빈곤 / 빈곤-死角地帶		sig.: .000	

한편, 빈곤-死角地帶 가구의 경우에는 가구당 평균 1.12명이 취업하고 있는 것으로 나타났다. 이것은 사후검증 결과를 통해 알 수 있는 바와 같이, 비록 비빈곤 집단의 1.45명과는 통계적으로 유의미한 차이가 있을지라도 대부분의 빈곤-死角地帶 가구의 가구원 중 1명 정도는 경제활동에 참여하고 있다는 점에서 비빈곤 집단의 특성과 유사하다는 점을 보여준다.

이와 같은 사실은 아래 〈표 VI-12〉의 集團別 취업자수 분포에 의해서도 확인할 수 있다. 빈곤-소득보장 집단의 경우 취업자가 전혀 없는 가구가 53.1%에 이르는 반면, 빈곤-死角地帶의 경우에는 17.4%의 가구에서 취업하고 있는 가구원이 전혀 없었으며, 취업자가 1명인 경

우가 56.5%, 2명 이상인 경우도 약 26%로 나타났다. 이는 비빈곤 집단과 비교해 볼 때, 취업자가 없는 가구의 비율이 약간 높고, 2명 이상의 취업자가 있는 가구의 비율이 약간 낮다는 차이가 있지만, 전반적인 분포에 있어서 빈곤-소득보장 가구보다 비빈곤 가구와 보다 유사한 특성을 나타내고 있다.

〈表 VI-12〉 貧困-所得保障與否에 따른 集團別 就業者數 分布

(단위: %)

구 분	빈곤-死角地帶	빈곤-소득보장	비빈곤	전 체
0명	17.4	53.1	8.2	10.1
1명	56.5	29.7	48.2	48.2
2명	22.5	16.4	35.6	34.2
3명	3.3	0.8	6.6	6.2
4명 이상	0.4	0.0	1.4	1.3
계	100.0	100.0	100.0	100.0

p-value: .000

보다 구체적으로 集團別 가구주의 근로활동 여부 및 상태의 비교에 의해서도 경제활동 측면에서 빈곤-死角地帶 가구가 비빈곤 가구와 유사한 특성을 지니고 있음을 알 수 있다. chi-square 검증 결과 세 집단 사이에 통계적으로 유의미한 차이가 존재하고 있지만, 이것은 빈곤-소득보장 가구의 특성 차이에 기인한다. 근로활동에 종사하고 있는 가구주의 비율은 절반에도 미치지 않는 45.7%로 나타났으며, 약 47%는 높은 연령, 가사, 심신장애 등의 사유로 인해 근로활동에 참여하지 못하고 있다.

한편, 취업자수 분포에 있어서 비빈곤 가구와 유사한 특성을 나타내고 있는 빈곤-死角地帶 가구의 가구주들은 약 77%가 근로활동에 종사하고 있으며, 구직활동 중인 경우를 포함하면, 10명 중 8명이 경제활동에 참여하고 있거나 참여할 의사를 가지고 있는 것으로 볼 수 있

다. 이는 비빈곤 가구의 85%보다 약간 낮은 비율이지만, 빈곤-死角地帶 집단이 가구주 근로활동 여부 및 상태의 분포에 있어서 비빈곤 가구와 상당히 유사한 특성을 지니고 있음을 보여주고 있다.

〈表 VI-13〉 貧困-所得保障與否에 따른 集團別 家口主 活動狀態
(단위: %)

구 분	빈곤-死角地帶	빈곤-소득보장	비빈곤	전 체
근로활동	77.1	45.7	85.6	83.8
일시휴직	1.8	0.8	2.1	2.1
구직활동	3.3	6.3	1.7	1.9
육아	0.4	0.0	0.3	0.3
가사	6.9	17.3	4.5	5.0
통학	1.5	0.0	0.6	0.7
연로	4.7	20.5	1.7	2.5
심신장애	0.0	3.9	0.3	0.3
기타	4.3	5.5	3.2	3.4
계	100.0	100.0	100.0	100.0

p-value: .000

이상에서 빈곤-死角地帶 가구의 취업자수 분포, 가구주의 근로활동 여부 및 상태를 다른 집단들과 비교해본 결과, 평균 취업자수가 비빈곤 집단보다 약간 낮게 나타났지만, 대부분의 가구에 1인 이상의 취업자가 있다는 점과 주 소득원인 가구주의 근로활동 참여 비율이 높다는 점에서 비빈곤 집단과 유사한 특성을 나타내고 있다. 그러나, 이러한 두 가지 기준은 단순히 경제활동 참여의 양적인 측면에서 세 집단의 특성을 제시하고 있다는 한계를 가지고 있다. 따라서, 경제위기 이후, 노동시장의 유연성 증가와 고용의 불안정으로 인해 임시 및 일용직 근로자의 비율이 크게 높아지고, 정규근로자와 비정규근로자 사이의 임금격차가 여전히 존재하고 있음을 고려할 때, 빈곤-死角地帶 가구의 특성을 노동시장의 질적인 측면에서 살펴볼 필요가 있다.

가구주를 중심으로 상용, 임시 및 일용근로자의 분포를 나타내는 종사상 지위를 살펴보면, 세 집단 사이에는 통계적으로 유의미한 차이가 존재하고 있으며, 경제활동 참여의 양적인 측면에서 비빈곤 가구와 유사한 특성을 나타냈던 빈곤-死角地帶 가구는 경제활동 참여의 질적인 측면에서는 비빈곤 가구와 뚜렷한 차이를 나타내고 있다.

〈表 VI-14〉 貧困-所得保障與否에 따른 集團別 從事上 地位

(단위: %)

구 분	빈곤-死角地帶	빈곤-소득보장	비빈곤	전 체
상용근로자	18.8	3.9	38.9	36.5
임시근로자	21.4	25.8	16.6	17.1
일용근로자	17.4	25.0	8.9	10.0
고용주	5.4	0.0	11.0	10.3
자영업자	25.4	21.9	19.7	20.2
무급가족종사자	0.4	0.0	0.1	0.1
무 직	11.2	23.4	4.8	5.8
계	100.0	100.0	100.0	100.0

p-value: .000

먼저, 빈곤-소득보장 가구의 경우 상용근로자의 비율은 3.9%로 매우 낮은 반면, 임시 및 일용근로자가 전체의 50%를 차지하고 있으며 무직인 경우도 약 23%에 이르고 있다. 또한, 자영업자의 비율이 21.9%로 상당히 높게 나타났는데, 이들은 대개 소규모의 영세 자영업자일 가능성이 크다. 이와는 반대로 비빈곤 가구의 경우 상용근로자가 약 39%이며 고용주와 자영업자가 약 30%에 이르는 반면, 임시 및 일용근로자는 각각 16.6%와 8.9%에 불과하다. 한편, 빈곤-死角地帶 가구는 빈곤-소득보장 가구에 비해 고용상태가 보다 안정적이지만, 앞서 살펴본 양적인 측면에서의 분포와는 달리 비빈곤 집단보다 고용상태가 불안정한 것으로 나타났다. 상용근로자의 비율은 비빈곤 집단의 절반에

도 미치지 못하는 18.8%에 불과한 반면, 임시 및 일용근로자의 비율은 약 40%에 이르는 것으로 나타났다. 또한, 빈곤-소득보장 집단과 같이 자영업자의 비율이 25.4%로 높았는데, 이들 역시 소규모의 영세 자영업자라 할 수 있다.

이상의 결과에서 빈곤-死角地帶 가구의 경우, 경제활동에 참가하고 있는 비율이나 취업자수 분포 등 양적인 측면에서는 비빈곤 집단과 유사한 특성을 나타내고 있지만, 고용의 질적 측면에 있어서는 상대적으로 불안정한 상태임을 알 수 있다.

〈表 VI-15〉 貧困-所得保障與否에 따른 集團別 家口主 平均 勤勞時間
(단위: 시간)

구 분	빈곤-死角地帶	빈곤-소득보장	비빈곤	전 체
평균 근로시간	42.41	22.55	44.86	44.04
ANOVA	F=58.699 (sig.: .000)			
사후 검증 (Scheffe's test)	빈곤-死角地帶/빈곤-소득보장		sig.: .000	
	빈곤-소득보장 / 비빈곤		sig.: .000	
	비빈곤 / 빈곤-死角地帶		sig.: .233	

다음으로 가구주의 평균 근로시간 및 근로시간의 분포를 살펴보면, 전체 분석대상 가구의 평균 근로시간은 주당 약 44시간이었으며 빈곤-소득보장 가구는 주당 22.55시간으로 가장 낮았고, 빈곤-死角地帶 가구와 비빈곤 가구는 각각 주당 42.41시간과 44.86시간으로 나타났다.

분산분석(ANOVA) 결과에 의하면, 세 집단의 평균 근로시간 사이에는 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 그렇지만, 사후검증 결과 이러한 차이는 빈곤-소득보장 가구의 평균 근로시간이 나머지 두 집단보다 현저하게 낮게 나타난 것에 기인하고 있었으며, 빈곤-死角地帶 가구와 비빈곤 집단의 경우 통계적으로 유의미한 차이가 존재하지 않는 것으로 나타났다. 즉, 빈곤-死角地帶 가구의 경우에

는 근로활동 참여비율뿐만 아니라 평균 근로시간이 비빈곤 가구와 마찬가지로 상당히 높다는 것을 의미한다. 이것은 아래 표의 근로시간 분포에 의해서도 알 수 있는데, 빈곤-소득보장 가구 가운데 근로시간이 0인 경우가 전체의 53.1%, 36시간 이상인 경우가 39.1%인 반면, 빈곤-死角地帶의 경우 각각 21.7%와 70.7%로서 비빈곤 가구에 거의 근접하고 있다.

〈表 VI-16〉 貧困-所得保障與否에 따른 集團別 家口主 勤勞時間 分布 (단위: %)

구 분	빈곤-死角地帶	빈곤-소득보장	비빈곤	전 체
근로시간 0	21.7	53.1	13.8	15.5
1~35시간	7.6	7.8	7.0	7.0
36시간 이상	70.7	39.1	79.2	77.5
계	100.0	100.0	100.0	100.0

p-value: .000

위와 같은 결과는 앞서 살펴본 바와 같이 근로활동 참여비율 및 근로시간은 비빈곤 집단과 유사한 수준으로 높은 반면, 빈곤-死角地帶 가구의 종사상 지위 또는 고용의 안정성 정도가 비빈곤 가구에 비해 상대적으로 열악하고 불안정한 상태로서 경제활동의 질적 측면에서 특성의 차이가 주로 나타남을 의미한다.

이러한 사실은 유사한 수준의 근로시간에도 불구하고 〈표 VI-17〉와 같이 매우 큰 격차를 나타내고 있는 集團別 평균 연간소득³⁶⁾에 의해서도 입증될 수 있다. 전체 가구의 평균 연간소득은 약 2323만원이며, 集團別로 살펴보면 비빈곤 집단은 약 2446만원으로 가장 높았고, 빈곤-死角地帶 가구와 빈곤-소득보장 가구가 각각 1292만원과 822만원

36) 근로자가가구를 제외한 다른 가구의 경우 소득이 발표되지 않는다는 도시가계조사 자료의 제약으로 인해 근로소득 대신 연간소득을 사용함.

순으로 나타났다. 이를 월평균 소득으로 환산해보면, 비빈곤 가구는 월평균 약 204만원, 빈곤-소득보장 가구의 월평균 소득은 2001년 최저생계비 96만원의 70% 정도인 약 68만원, 그리고 빈곤-死角地帶 가구는 약 107만원으로 나타났다. 이처럼 빈곤-死角地帶 가구는 비빈곤 가구와 유사한 수준으로 경제활동에 참여하고, 주당 약 40시간 이상을 근로활동에 참여하고 있음에도 불구하고, 연간소득은 비빈곤 가구의 약 53%³⁷⁾ 수준에 머무르고 있다. 따라서, 빈곤-死角地帶 가구와 비빈곤 가구 사이에는 단위 근로시간 대비 임금수준의 격차가 상당히 존재하고 있으며, 이는 종사상 지위에 따른 고용불안 또는 정규직 여부에 따른 임금차등에 기인하는 것으로 생각할 수 있다.

〈表 VI-17〉 貧困-所得保障與否에 따른 集團別 平均 年間所得

(단위: 천원)

구 분	빈곤-死角地帶	빈곤-소득보장	비빈곤	전 체
평균 연간소득	12,921	8,220	24,455	23,227

이상에서 경제활동과 관련된 특성들을 기준으로 빈곤-死角地帶 가구, 빈곤-소득보장 가구, 비빈곤 가구를 비교분석한 결과를 요약하면, 먼저 전반적으로 앞서 살펴본 인구사회학적 특성에 대한 분석결과와 마찬가지로 빈곤-死角地帶 가구는 경제활동과 관련된 여러 가지 특성에 있어서 빈곤-소득보장 가구와는 상당히 다른 특성을 지닌 것으로 나타난 반면, 오히려 비빈곤 가구와 유사한 특성을 지닌 것으로 나타났다. 이는 빈곤-死角地帶 가구에 대한 정책적 접근이 貧困家口 전체에 대한 획일적인 기준에 의해서 이루어지는 것이 아니라, 이들 가구

37) 근로소득 이외의 재산소득, 사업소득 등에 있어서 비빈곤 가구가 빈곤 가구에 비해 높은 수준이며, 전체소득 가운데 차지하는 비중도 높다는 점을 고려할 때, 근로소득을 기준으로 비교한다면 이 결과는 다소 높아질 수 있음.

가 지니고 있는 특성들 가운데 오히려 비빈곤 가구와 유사한 특성들이 많이 있다는 점을 고려해서 정책방안이 마련되어야 함을 의미한다. 그러나, 한편으로는 빈곤-死角地帶 가구의 특성 가운데 빈곤-소득보장 가구와 다르면서 비빈곤 집단과도 다른 특성들이 무엇인가에도 주목해야 한다. 특히, 앞서 살펴본 바와 같이 경제활동과 관련해서는 빈곤-死角地帶 가구가 근로활동 참여 여부 및 근로시간 등 양적 측면에 있어서는 비빈곤 가구와 유사한 특성을 나타내고 있지만, 종사상 지위, 고용의 안정성 및 임금수준 등 질적 측면에서 비빈곤 가구와는 다른 특성을 나타내고 있다는 점은 매우 중요하다고 할 수 있다. 이는 빈곤-死角地帶 가구의 문제를 해결하기 위해 정책적으로 접근할 경우, 국민기초생활보장제도와 같은 기존의 公的 所得保障制度의 개선을 통해 소득을 보장해줄 수 있는 방안과 더불어 이들의 특성을 고려하여 근본적으로 빈곤에서 벗어나도록 유인할 수 있는 정책대안이 제시되어야 함을 시사한다.

요컨대, 빈곤-死角地帶 가구는 대부분의 인구사회학적 특성에 있어서 비빈곤 가구와 유사한 특성을 지니고 있으며, 경제활동 측면에 있어서도 비빈곤 가구와 마찬가지로 대부분의 가구가 근로활동에 참여하고 있으며, 근로시간 역시 주당 40시간 이상으로 상당히 높다. 그러나, 비빈곤 가구와는 달리 불안정한 고용상태와 낮은 임금수준 등으로 인해 장시간 근로활동에 참여함에도 불구하고 빈곤한 상태에 처해 있는 반면, 기존의 빈곤-소득보장 가구와 다른 여러 가지 특성 및 대상자 선정과 관련된 각종 公的 所得保障制度의 기준들로 인해 공적 소득보장의 死角地帶에 놓여 있다고 할 수 있다. 이는 소위 근로빈곤층(working poor)의 문제가 경제위기 이후 강화되고 있는 노동시장의 유연성과 관련해서 우리나라의 빈곤정책 및 노동시장정책에 있어서 중요한 이슈임을 보여준다고 할 수 있다. 따라서, 공적 소득보장정책

의 死角地帶에 위치하고 있는 다수의 근로빈곤층의 문제를 해결하기 위해서는 경제활동 참여비율이 높고, 근로의욕이 높은 이들 계층에 대해서 낮은 수준의 근로소득을 보충해주고, 근로유인을 증가시킴으로써 근로활동 참여를 통해 빈곤에서 벗어나고자 하는 의지를 고취시킬 수 있는 방안으로 미국의 EITC 제도와 유사한 형태의 제도와 함께 지속적으로 일자리를 제공할 수 있는 적절한 자활프로그램 등이 마련되어야 할 것이다. 특히, 소득보장 이외에도 의료 및 주거에 대한 개별적인 욕구를 반영하여 제공할 수 있는 정책방안이 제시되어야 할 것이다.

2. 公的 所得保障制度 參與 및 死角地帶 貧困層의 特性 및 福祉欲求 分析

여기서는 2001년 8월 수행된 전국 단위의 빈곤층 및 차상위계층에 대한 조사로서 최일섭 외(2001)의 연구의 조사자료 바탕으로 公的 所得保障制度 死角地帶 빈곤층 및 차상위계층의 특성 및 복지욕구를 분석하고자 한다.

가. 高年齡, 低學歷이나 一般的인 特性을 지닌 가구

소득보장제도에서 배제된 貧困家口의 가구특성을 보면, 가구주 평균연령이나 중위의 연령이 60세를 넘어 50대 중반의 소득보장가구의 가구주 연령보다 높다. 이는 경제적 여력이 다소 나은 노인가구가 상대적으로 많으며 따라서 가구규모도 기초생활보장 대상가구보다도 약간 적은 2.52명이다. 물론 이와 같은 소득보장제도 死角地帶 가구의 특성은 차상위층의 가구가 동·읍·면에서 기초보장대상에서 탈락하였거

나 공공근로사업에 참여하고 있는 가구를 중심으로 선정됨에 따른 통계의 편의도 있으나, 다소 경제적으로 낮거나 비슷하지만 자산이외의 기준에 의해 기초보장대상에서 배제된 가구들의 특징을 반영하고 있다.

〈表 VI-18〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 家口主 平均 年齡

구 분	기초생활보장 (A)	A, 혹은 공공근로, 혹은 자활사업 (B)	B, 혹은 국민연금, 혹은 고용보험(C)	C가 아닌 가구
평균 연령(세)	56	56	56	60
중위 연령(세)	54	54	54	61

〈表 VI-19〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 家口規模

구 분	기초생활보장 (A)	A, 혹은 공공근로, 혹은 자활사업(B)	B, 혹은 국민연금, 혹은 고용보험(C)	C가 아닌 가구
가구원수	2.53	2.55	2.58	2.52

또한, 이들 가구는 소득보장 특히 기초보장대상가구의 주요 특성인 모·부자, 노인, 소년소장가구주와 같은 취약가구 특성이 상대적으로 약하다. 일반적 특성의 가구가 소득보장을 받고 있는 가구들에 비해 특히 기초생활보장 대상가구의 43.2%보다는 현저히 큰 50.0%에 이른다. 따라서 남성가구주의 비율도 소득보장 가구에 비해 약간 높다.

〈表 VI-20〉 소득보장 및 死角地帶 貧困家口의 家口形態

(단위: %)

구 분	기초생활보장(A)	A, 혹은 공공근로, 혹은 자활사업(B)	B, 혹은 국민연금, 혹은 고용보험(C)	C가 아닌 가구
독신가구	27.0	25.8	24.6	23.4
모자가구	23.7	24.5	24.9	23.4
부자가구	5.0	5.0	5.0	2.8
소년소녀가장	1.1	0.9	0.9	0.5
기타	43.2	43.8	44.5	50.0

〈表 VI-21〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 家口主 男性 比率
(단위: %)

기초생활보장 (A)	A, 혹은 공공근로, 혹은 자활사업(B)	B, 혹은 국민연금, 혹은 고용보험(C)	C가 아닌 가구
50.4	49.8	50.2	51.8

소득보장제도에서 소외된 차상위 빈곤층이 보장가구에 비해 가구의 취약특성이 상대적으로 적은 이들 가구가 미혼, 이혼, 별거 등의 비율이 적음에서 알 수 있다. 사별의 비율이 소득보장 가구에 비해서 큰 것을 제외하면 배우자가 있는 일반가구가 주류임을 알 수 있다.

이러한 일반적 특성은 소득보장에서 소외된 빈곤층의 가구가 생업용이 아닌 자동차 보유 비율이 높은 것에서도 발견된다. 자동차의 소유 비율도 소득보장 대상가구의 두 배에 이르며 용도는 50%가 출퇴근용이고, 생업용은 오직 22.2%에 불과하여 이들의 생활수준이 소득보장 대상가구보다 나음을 알 수 있다.

〈表 VI-22〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 家口主 婚姻狀態

구분	기초생활 보장(A)	A, 혹은 공공근로, 혹은 자활사업(B)	B, 혹은 국민연금, 혹은 고용보험(C)	C가 아닌 가구 (%)
미혼	6.3	5.9	5.9	2.3
배우자 있음	35.1	35.1	35.9	40.4
이혼	14.4	14.4	14.4	8.7
사별	39.1	39.3	38.8	42.7
별거	3.6	3.9	3.7	2.3
기타	1.5	1.5	1.4	3.7

〈表 VI-23〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 自動車의 所有與否 및 用度

(단위: %)

구 분	기초생활 보장(A)	A, 혹은 공공근로, 혹은 자활사업(B)	B, 혹은 국민연금, 혹은 고용보험(C)	C가 아닌 가구
소유	6.2	7.5	8.6	16.5
용도	생업용	43.2	36.7	22.2
	출퇴근용	13.6	25.0	50.0
	기타	43.2	38.3	27.8

그러나, 가구주의 교육수준은 높은 연령과 더불어 저 교육수준의 특징을 보이고 있어서 초등학교 졸업 이하의 교육수준의 가구주 가구의 비율이 70.7%로서 가장 광의의 소득보장 가구의 비율 62.1%보다 크다. 동시에 이들 가구는 대졸이상의 고학력자가 상대적으로 많아, 결과적으로 중·고졸인 가구비율이 적은 것으로 나타났다.

〈表 VI-24〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 家口主 教育水準

(단위: %)

구 분	기초생활보장 (A)	A, 혹은 공공근로, 혹은 자활사업(B)	B, 혹은 국민연금, 혹은 고용보험(C)	C가 아닌 가구
무학	28.4	27.6	26.9	27.1
초등학교	34.6	35.3	35.2	43.6
중학교	16.2	17.1	16.9	12.8
고등학교	17.9	17.5	18.2	11.0
전문대	0.8	0.7	1.0	0.9
4년제 대학	1.9	1.6	1.7	4.6
대학원 이상	0.1	0.1	0.1	0.0

나. 높은 疾病罹患 및 醫療費 負擔과 낮은 住居 및 教育費 負擔

소득보장에서 소외된 극빈 가구들은 자가 및 전세거주 비율이 매우 높아 42.2%가 양 거주유형을 보이고 있다.

〈表 VI-25〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 住居形態

(단위: %)

구 분	기초생활 보장(A)	A, 혹은 공공근로, 혹은 자활사업(B)	B, 혹은 국민연금, 혹은 고용보험(C)	C가 아닌 가구
자가	13.9	15.4	15.4	32.1
전세	9.0	9.7	9.8	10.1
보증부월세	7.9	8.0	8.1	5.0
월세(사글세)	9.5	9.0	8.7	2.3
영구임대아파트	46.3	45.6	46.0	39.0
무료	12.1	10.8	10.6	10.6
기타	1.3	1.5	1.5	0.9

반면에 기초생활보장대상가구는 22.9%로서 현저히 낮은 자가거주비를 보이고 있는데 비해 영구임대아파트의 입주비율은 약 46%대에 이르러, 소득보장을 받는 가구들이 영구임대아파트 입주비율이 커져가고 있는 것을 반영하고 있다. 즉, 소득보장 및 보장소외 가구의 주거 특징은 자가 혹은 영구임대아파트 입주비율의 차이로 양극화 경향을 보이고 있다.

또한, 소득보장에서 소외된 가구들은 사교육비를 들일 자녀가 없는 가구가 88.5%나 되어 소득보장가구보다는 높다. 따라서 사교육비 지출도 적어 평균 사교육비지출은 18.8천원으로서 기초생활보장대상가구의 평균 지출액 23.8천원보다 적으며, 소득보장에서 소외된 가구의 총지출이 약간 더 크므로 지출에서 사교육비가 차지하는 비율도 3.5%로서 기초보장대상가구의 4.8%보다 적다. 그리고 사교육을 시키는 가구의 가구당 평균 사교육비 지출을 보면 소득보장 소외가구는 164.2천 원으로서 136.3천원보다 약간 많을 뿐이다.

〈表 VI-26〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 私教育費 支出 子女數 (단위: %)

구 분	기초생활보장 (A)	A, 혹은 공공근로, 혹은 자활사업(B)	B, 혹은 국민연금, 혹은 고용보험(C)	C가 아닌 가구
없음	82.6	83.3	82.5	88.5
1명	8.9	9.1	9.5	7.3
2명	6.4	5.9	6.3	2.8
3명	1.7	1.4	1.4	1.4
4명	0.2	0.2	0.2	0.0
5명	0.2	0.2	0.2	0.0
평균	0.29	0.27	0.28	0.17

〈表 VI-27〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 月平均 私教育費 支出水準 (단위: 천원)

구 분	기초생활보장(A)	A, 혹은 공공근로, 혹은 자활사업(B)	B, 혹은 국민연금, 혹은 고용보험(C)	C가 아닌 가구
전체 평균	23.8	22.7	24.7	18.8
지출가구의 평균	136.3	136.0	141.3	164.2

그러나, 고령의 가구주 특성을 반영하여 건강상태나 의료비지출에서는 부담이 크다. 주로 경제적인 이유로 질병의 치료를 못하거나 중도에 치료를 한 가구의 비율이 기초생활보장가구의 20.0%보다 큰 26.6%를 보이고 있어, 소득보장 死角地帶 가구의 의료적 문제가 매우 큼을 알 수 있다. 의료보호의 본인부담의 정도에 대해서도 소득보장에서 소외된 빈곤층 가구의 41.3%가 매우 부담이 되는 것으로 응답하고 있어, 소득보장가구의 25.9%를 크게 능가하고 있다. 이들이 의료보호의 본인부담이 부담되지 않는다고 응답한 비율은 오직 10.5%뿐이다. 이는 소득보장 死角地帶 가구의 월평균 의료비가 96천 원이어서 기초생활보장대상가구의 약 2배에 이르는 것에서도 알 수 있다.

〈表 VI-28〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 지난 3個月 동안 病治療 拋棄 혹은 中途 拋棄 經驗

(단위: %)

기초생활보장 (A)	A, 혹은 공공근로, 혹은 자활사업(B)	B, 혹은 국민연금, 혹은 고용보험(C)	C가 아닌 가구
20.0	20.8	20.6	26.6

〈表 VI-29〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 月平均 醫療費 支出

(단위: 천원)

구 분	기초생활보장(A)	A, 혹은 공공근로, 혹은 자활사업(B)	B, 혹은 국민연금, 혹은 고용보험(C)	C가 아닌 가구
전체 평균	49.5	56.2	57.9	96.0
중위 값	20.0	20.2	20.0	30.0

〈表 VI-30〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 醫療保護 本人負擔額 負擔 程度

구 분	기초생활보장(A)	A, 혹은 공공근로, 혹은 자활사업(B)	B, 혹은 국민연금, 혹은 고용보험(C)	C가 아닌 가구
매우 부담	20.2	25.1	25.9	41.3
조금 부담	25.2	25.1	51.2	29.8
그저 그렇	13.3	12.7	12.9	15.1
별로 부담 안됨	10.1	9.3	9.1	6.4
전혀 부담 안됨	19.1	16.9	16.3	4.1
비 해당	12.0	10.9	10.6	3.2

다. 支出은 많으나 主로 私的 移轉所得에 依存

소득보장 소외 가구의 소득 및 지출은 소득보장가구에 비해 약간 많다. 가구규모가 적은 것을 고려하면 실질 구매력에서는 좀더 차이가 나지만 큰 차이가 나지는 않을 것이다. 중위가구의 소득은 오히려 소득보장가구에 비해 적다. 이에 비해 근로소득의 비중은 이들 가구에서 현저히 높은 82.9%를 보여, 소득보장가구의 58.9%와 큰 차이를

보이고 있다. 평균 가계지출도 소득보장가구보다 약간 크지만, 평균적으로는 적자가계의 상태에 있다.

〈表 VI-31〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 지난 3개월간 平均 및 中位 所得

(단위: 천원)

구 분	기초생활보장 (A)	A, 혹은 공공근로, 혹은 자활사업(B)	B, 혹은 국민연금, 혹은 고용보험(C)	C가 아닌 가구
평균 값	465(219)	471(264)	482(284)	491(407)
중위 값	400(150)	402(240)	420(280)	400(390)

주: ()안은 가구의 근로소득임

〈表 VI-32〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 지난 3個月간 平均 및 中位 支出

구 분	기초생활보장 (A)	A, 혹은 공공근로, 혹은 자활사업(B)	B, 혹은 국민연금, 혹은 고용보험(C)	C가 아닌 가구
평균 값	497 천원	507 천원	518 천원	532 천원
중위 값	400 천원	420 천원	450 천원	450 천원

그리고 이들의 지출 수준은 그들이 생각하는 주관적 최저생계비 70만 1천원의 75.9%에 그치고 있어, 소득보장가구 주관적 최저생계비 51만 8천원의 85.2%보다 적다. 그리고 소득보장 소외가구의 주관적 최저생계비는 이들의 객관적 최저생계비 66만 1천원보다 크게 반하여, 소득보장가구는 객관적 최저생계비 67만 3천원³⁸⁾보다 오히려 적은 상반된 현상을 보이고 있다.

이와 같이 소득보장 死角地帶 가구의 주관적 생계비가 객관적인 최저생계비보다 큰 것은 이들의 의료비가 월등히 많이 들고 있는데 기

38) 2001년 전물량방식으로 추정된 최저생계비는 1인 가구 333,731원, 2인 가구 552,712원, 3인 가구 760,218원, 4인 가구 956,250원임

인하는 것으로 생각되며, 기타 자동차 보유율이 큰 것 등으로 보아 소비성향이 큰 것에서도 찾을 수 있을 것 같다.

〈表 VI-33〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 主觀的 最低生計費

구 분	기초생활 보장(A)	A, 혹은 공공근로, 혹은 자활사업(B)	B, 혹은 국민연금, 혹은 고용보험(C)	C가 아닌 가구
평균 값	585 천원	597 천원	608 천원	701 천원
중위 값	500 천원	500 천원	500 천원	500 천원

이러한 소비생활의 부족분을 보충하기 위해 소득보장 死角地帶 가구는 사적 이전소득을 더 많이 받고 있다. 총 이전소득의 규모는 소득보장 가구보다 적지만 가족 및 친지로부터 받는 이전소득은 16만 5천원이어서 2만 3천원의 소득보장 가구보다 6배 이상의 가족 및 친지의 도움을 받고 있다. 반면에 공적 이전소득은 극히 적은 것으로 나타났다. 이들이 받는 정부의 지원금은 생계급여나 실업급여 등의 현금급여가 아니라 각종 수당이라고 생각된다. 반면에 소득보장 가구가 받는 정부지원금은 23만 5천원으로서 기초생활보장제도의 평균 생계급여 수준 20만 5천원을 넘고 있어 여기에도 기타의 정부의 수당이 포함된 것으로 보인다. 다만, 소득보장가구의 가족 및 친지의 이전소득이 거의 없는 것은 정부의 공적 이전소득이 사적 이전소득을 대체한 것으로 볼 수 있을 것 같다.

빈곤층의 소득과약이 어려운 상황에서 공적이전소득이 사적 이전소득을 대체하였다고 보기는 어려우므로, 사적이전소득의 공적 이전소득 대체관계가 뚜렷이 나타나고 있는 것으로 해석된다. 또한, 소득보장 死角地帶 가구는 근로소득의 증대, 사적 이전소득이외에도 생활비 충당을 위해 소득보장 가구와 비슷한 비율의 가구가 부채를 지고 있으며, 체납세금의 납부나 관혼상제를 위해 빚을 지는 가구의 비율이

크며, 기타 사업자금 및 주택마련자금을 조달하기 위해 빚을 더 많이 이용하고 있다.

〈表 VI-34〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 公·私的 移轉所得 有無 및 金額

구 분	기초생활 활보장 (A)	A, 혹은 공공근로, 혹은 자활사업(B)	B, 혹은 국민연금, 혹은 고용보험(C)	C가 아닌 가구
이전소득 유무	88.8%	77.9%	74.4%	35.3%
정부 월 지원액(천원)	241	236	235	41
민간단체 월지원액(＄)	4	4	4	0.5
가족·친지 월지원액	19	22	23	165
합 계	264	262	262	211

〈表 VI-35〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 負債原因

구 분	기초생활 보장(A)	A, 혹은 공공근로, 혹은 자활사업(B)	B, 혹은 국민연금, 혹은 고용보험(C)	C가 아닌 가구
학자금 마련	8.6	8.8	9.1	10.1
의료비	16.9	16.7	16.2	12.4
생활비	32.4	31.3	31.1	29.2
주택관련 자금	11.2	12.3	12.9	13.5
자동차 구입	0.9	0.8	0.8	0.0
자동차이외 내구재	0.2	0.1	0.1	0.0
영농자금	3.9	3.9	3.7	4.5
사업자금	12.7	11.9	12.4	14.6
빚 갚음	5.7	5.7	5.3	5.6
관혼상제	0.9	1.4	1.5	3.4
채납세금	0.5	0.4	0.4	6.7
기 타	6.1	6.7	6.5	-

이상의 소득보장 死角地帶 가구의 가구 및 지출의 특성의 분석에서 보면 이들의 생활의 어려움은 높은 연령, 큰 의료 욕구, 일반가구의 특성이 큼에 따른 높은 소비욕구 등으로 인해, 소득보장가구에 못지 않게 정부의 생계비 지원을 압도적으로 선호하여, 1순위 선호 비율이

73.9%에 이른다. 또한, 의료보장강화에 대한 욕구는 9.6%로서 소득보장가구의 두 배에 가까우며, 주거비 지원 및 창업 및 자활지원 선호도도 소득보장가구보다 크다. 이에 반해 적은 비율이나 직업훈련 및 취업알선, 그리고 교육비지원 등에서는 소득보장 가구의 선호율이 더 크다.

〈表 VI-36〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 政府支援 欲求 1 順位

구 분	기초생활 보장(A)	A, 혹은 공공근로, 혹은 자활사업(B)	B, 혹은 국민연금, 혹은 고용보험(C)	C가 아닌 가구
생계비	76.8	75.0	73.7	73.9
의료보장강화	4.8	5.4	5.6	9.6
주거비지원	2.9	2.8	3.1	3.7
교육비지원	8.3	8.5	9.1	6.9
직업훈련, 취업알선	2.3	3.4	3.5	2.3
창업 등 자활지원	1.8	2.0	2.0	2.3
생활비 용자	2.5	2.1	2.1	0.5
기타	0.5	0.9	0.9	0.9

라. 所得保障 死角地帶 가구 중 勤勞能力者 및 勤勞意慾者는 많으나, 현재 일을 하거나 당장 일하려는 사람은 적음.

빈곤층 가구의 가구주는 대체로 무직자들이지만, 소득보장에서 소외된 가구에서 그 비율이 높아 기초생활보장 대상가구와 거의 같은 비율인 주부 및 학생 가구주를 제외하면 61.2%를 보이고 있다. 이는 이들 가구주의 고령과 높은 질병이환, 저학력과 연관되지만, 이들의 일 의지 부족과도 관계 있을 것으로 보인다. 그리고 일을 하고 사람들은 단순노무직과 생산직이 상대적으로 많은데 비하여, 소득보장가구는 공공근로/자활사업 이외에 단순노무직이 주류이나 서비스 및 판매직에서 상대적으로 높은 종사 비율을 보이고 있다.

〈表 VI-37〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 家口主의 主된 職業

구 분	기초생활 보장(A)	A, 혹은 공공근로, 혹은 자활사업(B)	B, 혹은 국민연금, 혹은 고용보험(C)	C가 아닌 가구
생산직	0.7(")	0.8(")	1.2(1.3)	2.8(3.0)
사무직	0.4(")	0.4(")	0.5(")	0.9(1.0)
서비스, 판매직	4.0(4.2)	3.6(3.8)	4.1(4.3)	2.3(2.5)
단순 노무직	13.3(14.0)	13.0(13.6)	14.0(14.6)	17.0(18.4)
자영업	1.8(1.9)	1.7(1.8)	1.8(1.9)	1.8(2.0)
가내부업	1.1(1.2)	0.9(")	0.9(")	0.5(")
공공근로/자활사업	12.8(13.5)	20.6(21.5)	19.6(20.5)	6.0(6.5)
학생	0.8(-)	0.7(-)	0.7(-)	0.5(-)
주부	4.1(-)	3.6(-)	3.7(-)	7.3(-)
무직	58.3(61.3)	52.0(54.3)	51.1(53.5)	56.4(61.2)
기타	2.7(2.8)	2.6(2.7)	2.6(2.7)	4.6(5.0)

주: ()안은 가구주가 학생 및 주부인 경우를 제외하였을 때의 구성비율임.

소득보장제도 死角地帶 가구의 주된 활동을 보아도 병 등으로 일할 상태가 아닌 가구의 비율이 49.8%이어서 기초생활보장 대상가구와 비슷한 특성을 지니고 있으며, 아무런 활동을 안 하는 가구의 비율이 높아 이점에서도 기초생활보장대상 가구와 비슷한 특성을 보이고 있다. 그러나 취업 중인 사람들은 일용직이 많으나 전일제 취업가구의 비율이 12.9%로서 소득보장 가구의 9.1%에 비해 상대적으로 높다.

〈表 VI-38〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口 家口主의 主된 活動形態

구 분	기초생활 보장(A)	A, 혹은 공공근로, 혹은 자활사업(B)	B, 혹은 국민연금, 혹은 고용보험(C)	C가 아닌 가구
전일취업	8.1	8.2	9.1	12.9
시간제 근무	5.2	5.2	5.1	2.3
일용직	20.5	27.4	27.4	18.9
구직활동 중	1.9	1.9	2.1	0.5
활동 안함	9.4	8.5	8.7	12.0
실직후 막일함	1.7	1.5	1.7	1.8
직업훈련	0.1	0.1	0.1	0.0
학원다님	0.1	0.1	0.1	0.0
병등 일할 상태아님	50.8	45.1	43.9	49.8
사회봉사	0.0	0.1	0.1	0.5
기타	2.1	1.8	1.7	1.4

더욱이 소득보장 死角地帶 가구들은 근로능력이 있다고 판단되는 가구원이 있는 가구의 비율이 73.9%나 되고, 2명 이상이 있는 가구의 비율도 32.1%나 되어 평균 근로능력 가구원 수는 1.15인이어서 소득보장가구의 0.97명을 능가하고 있다. 소득보장 가구에서는 근로능력이 있는 가구원이 1명인 가구의 비율이 상대적으로 많다. 일을 하고자 하는 의지를 갖춘 사람도 소득보장 死角地帶 가구의 31.2%나 된다.

근로능력과 의지는 소득보장 가구는 물론 기초생활보장 대상가구에서도 높은 비율을 보이고 있다. 예컨대, 이들 가구 중 근로능력이 있는 가구원이 있는 가구의 비율은 59.5%이며, 일할 의지가 있는 가구의 비율도 24.3%나 되고 있어 기초생활보장 대상에 대해서도 생산적 복지가 매우 중요한 자립 수단임을 알 수 있다.

〈表 VI-39〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 勤勞能力이 있는 家口員數 및 일하고자 하는 家口員數

구 분		기초생활 보장(A)	A, 혹은 공공근로, 혹은 자활사업(B)	B, 혹은 국민연금, 혹은 고용보험(C)	C가 아닌 가구
근 로 능 령 가 구 원 수	있음(%)	59.5	65.7	67.0	73.9
	1명(%)	41.0	42.3	42.2	41.7
	2명(%)	15.8	19.1	20.2	24.3
	3명(%)	2.3	3.5	3.6	6.4
	4명(%)	0.4	0.7	0.9	1.4
평균근로능력지수		0.81	0.94	0.97	1.15
일 을 하 려 는 자	있음(%)	24.3	27.3	28.0	31.2
	평균	0.28	0.33	0.34	0.40

이와 같이 일을 할 수 있는 사람이나 일 할 의지가 있는 사람이 소득보장 死角地帶 가구에서 더 많은데도 불구하고 무직자나 아무런 활동도 하지 않는 사람이 또한 많은 것은 이들의 높은 질환율 및 고령 등 가구적 특성에 기인한 것으로 보인다. 동시에 일반인에 비해 근로능력이 상대적으로 못 미치는 것도 빈곤층에 공통적으로 나타나고 있어 무직률이 크고 활동이 적은 것으로 보인다. 근로능력의 상대적 취약의 이유로서 소득보장 및 死角地帶 가구 모두에서 만성질병 이환 46.1%, 고령 및 장애인 26.9%, 기술이나 능력부족 15.0%, 가사 혹은 간병 6.9%를 들고 있어, 이들이 근로능력과 의지가 있다하더라도 대부분이 상대적으로 취약함을 알 수 있다.

또한, 가구 내에 거동이 불편한 가구원이 있는 가정도 소득보장 소외가구에서 16.1%이고, 이중 20%는 돌 볼 사람이 없는 것으로 조사되었다. 돌 볼 사람도 77.1%가 가족 및 친지이어서 근로의지를 제약하고 있을 것으로 생각된다.

〈表 VI-40〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 舉動 不便 家口員의 有無 및 돌보는 사람

구 분	기초생활 보장(A)	A, 혹은 공공근로, 혹은 자활사업(B)	B, 혹은 국민연금, 혹은 고용보험(C)	C가 아닌 가구	
거동불편가구원 있음	22.2	20.3	20.2	16.1	
돌보는 사 람	있음	67.4	67.8	67.9	80.0
	가족, 친지	63.3	63.8	64.0	77.1
	봉사원 등	3.2	2.9	2.8	0.0
	기타	0.9	1.2	1.1	2.9

소득보장에서 배제된 차상위 빈곤층들은 근로능력자의 수와 의지가 소득보장 가구보다 커도, 자활사업에의 참여의지는 상대적으로 매우 적은 것으로 판단된다. 현재 참여 중이나 계속 참여하려는 사람이 8.3%로서 소득보장가구의 26.2%에 비해 현저히 적으며, 현재 참여하고 있지 않으면서 앞으로도 그럴 생각이 없는 사람이 33.0%로서 소득보장가구에 비해 현저히 커서 자활사업의 경제적 이익이 실질적이 아닐 것임을 시사하고 있다. 즉, 이들 가구의 25.7%만이 정부제공 자활사업에 참여를 희망하고 있으며 59.2%가 참여를 원하지 않고 있다.

또한, 기초생활보장 대상가구의 37.7%가 비해당이라고 생각하고 있음은 이들의 근로능력과 관련된다 하여도, 미 참여자 중에서도 참여 희망자보다 희망 안 하는 사람이 많은 문제가 있다. 그럼에도 불구하고 이들의 37.3%가 정부의 자활사업에 참여를 계속하거나 참여를 희망하고 있어 자활사업이 적지 않은 기초보장대상자에게도 유효한 정책이 될 수 있음을 의미하고 있다.

소득보장제도에서 배제된 가구들은 참여하기를 희망하는 자활사업으로서 지역봉사를 가장 크게 선호하고 있고, 다음으로 취로형 자활근로이어서 양 유형에 54.5%의 높은 선호율을 보이고 있다. 이는 취로형 자활근로를 가장 선호하지만 다음으로 취업알선을 희망하는 소

득보장 가구와는 대조적이다. 그리고 자활사업에의 참여를 위해 가장 필요한 것도 소득지원이 57.5%나 되어 오히려 소득보장 가구의 47.9%보다 높았다.

〈表 VI-41〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 自活事業 參與與否 및 希望

구 분	기초생활 활보장 (A)	A, 혹은 공공근로, 혹은 자활사업(B)	B, 혹은 국민연금, 혹은 고용보험(C)	C가 아닌 가구
참여중 및 계속참여	19.8	27.5	26.2	8.3
참여중이나 중단희망	1.5	1.7	1.7	0.0
미참여나 참여희망	17.5	17.5	18.3	25.7
미참여 및 미참여 희망	23.6	20.6	21.2	33.0
비해당	37.7	32.6	32.6	33.0

〈表 VI-42〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 參與希望 自活事業

구 분	기초생활 보장(A)	A, 혹은 공공근로, 혹은 자활사업(B)	J, 혹은 국민연금, 혹은 고용보험(C)	C가 아닌 가구
취업알선	14.2	13.2	12.8	3.0
직업훈련	2.5	2.2	2.0	0.0
창업지원	9.2	8.8	8.6	7.0
취로형 자활근로	25.9	28.6	26.0	26.0
업그레이드형 자활	6.7	8.2	8.8	6.5
자활공동체사업	6.3	7.5	8.8	12.5
자활인턴사업	0.4	0.6	1.2	3.0
지역봉사	3.8	3.8	4.4	28.5
기타	28.5	23.9	22.9	13.5

〈表 VI-43〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口에게 自活을 위해 가장 必要的한 것

구 분	기초생활 보장(A)	A, 혹은 공공근로, 혹은 자활사업(B)	B, 혹은 국민연금, 혹은 고용보험(C)	C가 아닌 가구
정부의 소득지원증대	47.7	47.8	47.9	57.5
직업훈련, 기술교육	5.4	5.3	5.2	2.0
취업알선	22.2	23.9	23.3	15.0
보육서비스	1.7	1.6	2.0	0.5
간병, 가사서비스	3.3	3.5	3.7	2.0
본인의지	0.4	0.6	1.0	0.5
자활사업내용 개선	6.3	6.6	6.4	7.0
기타	13.0	10.7	10.6	15.5

이와 같은 소득보장에서 소외된 극빈층의 일하려는 노력의 부족은 이들의 지난 6개월 동안의 구직활동이나 당장 일을 하려는지에 대한 질문에서도 발견된다. 이들의 구직활동 비율은 36.2%이어서 소득보장 빈곤층은 물론 기초생활보장대상 가구의 45.1%보다도 크게 적다. 반면에 구직활동을 할 형편이 안되는 것으로 응답한 비율은 42.2%로서 역시 기초생활보장대상 가구의 32.2%를 크게 능가하고 있다. 당장 일할 의지도 소득보장 및 기초생활보장 대상가구에 비해 크게 적다.

3D업종에 취업의사는 빈곤층의 약 40%가까운 사람이 희망하고 있어, 취업의 조건이 충족되면 빈곤층의 3D업종에의 취업유도에 적지 않은 효과를 거둘 것으로 전망된다. 특히, 건강상태가 나아지면 이러한 가능성은 매우 커짐을 알 수 있다. 그러나 소득보장에서 소외된 차상위 빈곤층의 경우는 3D업종에의 취업의사가 소득보장가구의 38.0%에 크게 못 미치는 21.1%를 보이고 있고, 취업의 조건도 건강의 회복이 빈곤층 모두에게서 중요하지만 특히 소득보장 死角地帶 가구에서 더욱 큰 45.0%에 이른다. 또한 소득보장 가구에서는 소득증대, 근로환경개선, 가사 및 육아 등을 상대적으로 더 중요한 취업조건으

로 응답하고 있지만, 소득보장 死角地帶 가구에서는 일을 하고 싶지 않다고 응답하는 비율이 11.5%나 되고 있다.

〈表 VI-44〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 지난 6個月간의 求職 活動 및 곧 일할 意志

구 분		기초생활 보장(A)	A, 혹은 공공근로, 혹은 자활사업(B)	B, 혹은 국민연금, 혹은 고용보험(C)	C가 아닌 가구
구직활동	활동함	45.1	49.3	51.8	36.2
	안함	22.7	22.8	21.0	21.6
	형편안됨	32.2	27.9	27.1	42.2
당장 일할 의지		64.6	65.0	66.0	45.0

〈表 VI-45〉 所得保障 및 死角地帶 貧困家口의 3D業種 就業意思 및 就業 條件

구 분		기초생활보장 (A)	A, 혹은 공공근로, 혹은 자활사업(B)	B, 혹은 국민연금, 혹은 고용보험(C)	C가 아닌 가구
3D업종 취업의사		36.8	37.5	38.0	21.1
취업의 조건	임금이외의 정부지원	22.9	22.8	23.7	17.0
	근로환경개선	9.9	10.0	10.0	6.0
	숙식등 생활가능	2.6	2.2	2.1	0.9
	일정기간의 취업	3.8	3.7	3.7	1.8
	건강상태 호전	38.3	41.1	39.8	45.0
	가사, 육아등 해결	5.1	4.4	4.7	2.8
	일하고 싶지 않음	7.1	6.8	7.0	11.5
	기타	10.3	9.0	9.1	15.1

소득보장제도 死角地帶 가구의 경제적 특징을 종합하여 보면, 먼저, 차상위 빈곤층의 경우 근로능력이 있는 가구원수가 더 많고, 일할 의지가 있는 가구원의 수도 더 많지만, 실제 일을 하는 가구주는 소득보장가구에 비해서도 더 적고, 구직활동이나 당장 일하려는 의지 표현이나 3D업종에의 취업의사 등에서도 소득보장 심지어는 기초생활

보장대상 가구에 비해서도 적다. 이는 이들의 고령, 질병이환, 저학력 등에 기인한 것으로 판단된다. 그 결과 이들은 근로활동의 증가나 직업훈련 등 생산적 복지에의 참여보다는 소득지원의 증대, 지역봉사에의 참여, 아무런 일을 안 하려는 성향을 보이고 있다. 따라서 이들은 기초생활보장 대상가구와 유사한 특성을 보이지만, 자산기준이나 부양의무기준 등으로 보호대상에서 배제된 가구로서 생계지원이 아니면 의료지원이 우선적으로 필요한 가구이다. 동시에 이들은 근로능력과 의지가 보다 크지만 자활사업 및 3D 업종에의 취업의사가 적으므로 이들 차상위 빈곤층의 취업의지를 자극하기 위한 재할 및 디스인센티브가 강화되어야 함을 시사하고 있다.

반면에, 이들보다 생활이 다소 나아 것으로 생각되는 차상위 계층들은 차상위 빈곤층이나 소득보장 참여 貧困家口들보다 非貧困家口의 특성에 가깝다. 이들은 가구규모, 가구주의 연령, 학력, 주거유형 등에서 빈곤하지만 소득보장 참여 貧困家口 보다는 非貧困家口의 인구사회학적 특징은 물론 경제활동 관련 특징과 유사한 모습을 보이고 있다. 다만, 이들은 가구주의 무직비율이 더 높고 종사상의 위치가 불안하여 더 적은 가구소득의 빈곤상태를 보이고 있다. 따라서 이들에게는 소득보장정책 대상이나 차상위 貧困家口와는 다른 정책적 대응이 필요하다. 예컨대, 상이한 사회부조정책, 특히 상이한 현물급여 정책, 상이한 근로연계정책 등이 제공되어야 한다.

VII. 結論: 公的 所得保障制度 死角地帶 貧困層의 所得保障을 위한 政策方案

1. 소득보장제도의 死角地帶 규모가 크므로, 적절한 예산 범위 내에서 공적부조의 적정규모를 설정할 필요가 있음.

현 시점에서 공적인 소득보장에서 소외된 가구는 도시 貧困家口의 68.4%이고 사적 보장을 포함하여도 63.4%에 이른다. 이는 전 도시가구의 각각 6.4% 및 6.0%에 해당된다. 모든 빈곤층에 대해 정부가 소득보장정책 서비스를 제공할 수 없다. 최근 수년간의 소득보장의 확대 속도가 매우 빨랐기 때문에, 앞으로도 비슷한 속도로의 제도 확대는 경제 및 사회적 기회비용의 한계적 증대를 수반할 것이다. 소득보장 확대에 따른 불필요한 복지 확대와 소득조사가 어려운 계층으로의 대상 확대에 따른 복지의 오남용이 우려되기도 한다. 또한 지난 99년에 비해 2000년에는 공적 소득보장의 수급가구 비율이 크게 증가하였지만 사적 소득보장 수급가구 비율이 크게 줄어 양 연도 사이에 총 소득보장 가구의 비율에는 큰 차이가 없었다.

따라서, 정부가 소득보장 정책의 死角地帶에 있는 빈곤층의 얼마를 공적 보호대상으로 흡수하는가는 정부의 재정부담능력, 경제활동 및 전통가치의 의존과 같은 제반 요소를 고려하여 결정되어야 한다. 특히 가족 및 친지의 도움을 통한 생계 어려움의 해결 방식은 우리의 전통적 가치의 보존과 복지의 오남용을 막는 효과를 갖는다. 이러한 의미에서 적정 공적 부조의 대상 규모 및 수준은 적정 사적 부담 대상 규모 및 수준과의 종합적 시각에서 결정되어야 한다.

둘째, 특히 貧困家口의 절대적 수는 상대적으로 적지만 빈곤율이 높은 농어촌에서 소득보장의 死角地帶 규모가 크고 보장수준도 도시

보다 낮아, 이들에 대한 적절한 소득보장의 확대가 필요하다. 가계지출 기준에 의한 농어촌의 빈곤율은 도시의 약 3배이고, 최저생계비의 미충족 비율을 반영하는 빈곤갭도 도시의 약 4배에 이른다(Ⅲ장 마지막 부분 참조). WTO의 협상에 따르면 2003년부터 쌀 시장의 개방이 가속화되고, 이는 농촌경제의 위협적 요소로 부각되어 소득보조금을 통한 지원방안이 거론되고 있는 시기에 농촌 빈곤층의 증대 및 이에 대응한 소득보장의 문제는 더욱 집중적인 조명이 필요하다. 즉 이들의 얼마를 공적 소득보장 대상으로 하고, 보장의 방법도 현금급여로 할 것이냐 등의 효율성에 기반한 정책의 설계가 필요하다.

셋째, 적정 보장규모의 결정에서 소득기준에 보다 충실할 수 있도록 하여야 한다. 가계지출 혹은 소득수준이 소득보장여부와는 통계학적으로 유의미한 관계를 갖고 있지 못하고, 빈곤선 이하의 지출 및 소득상태는 유의한 관계를 보이거나 그 기여도가 상대적으로 적고, 그리고 소득보장 급여의 수급수준도 소득 혹은 지출수준과 유의한 관계를 가지지 못하는 것은 소득추정의 어려움 이외에도, 자산 이외의 기준, 즉, 부양의무자의 존재, 주택유형, 직업여부 등 경제활동과 같은 간접적인 자료와 더욱 유의미한 관계를 갖는 것에 기인한다. 따라서, 이러한 부양의무기준 등을 완화하고 소득기준의 적용 강화와 추정의 정확도를 증진시켜, 경제적으로 궁핍한 사람이 선정되고 부족한 수준을 정확히 수급할 수 있어야 한다.

넷째, 현재의 공적 이전소득 부족보다도 미래의 부족이 더욱 심할지 모른다. 소득보장 사회보험인 연금 및 고용보험의 가입비율이 도시 빈곤층의 1/3 밖에 안되어 대부분의 빈곤층이 미래 소득보장의 死角地帶에 있고, 비 빈곤층의 절반 정도 밖에 소득보장에 포함되어 있지 않다(표 II-7 참조). 그리고 한국 사회는 미래의 위험에 대한 회피도가 선진국에 비해 적어 미래 생활안정보다는 현재의 소비에 대한

선호도가 높아, 지속적인 강제적 소득보장의 사회보험의 확대가 이루어지지 않으면, 빈곤 및 서민층의 미래의 소득불안을 피하기 어렵다. 결국 정부의 공적 부조의 증대나 자립 대책방안이 강화되어야 하지만, 이에 사회적 비용이 수반될 것이므로, 이러한 비용을 줄이기 위해서는 현재의 소비를 줄이고 미래의 생활안정을 선호하도록 유도하는 정책의 추진이 필요하다. 국민연금의 확대는 이미 이루어졌으나, 보험료 납부예외자를 조속히 줄일 수 있는 소득과약 방법의 개선이나, 보험료의 과잉부담을 줄일 수 있도록 보험 가입자 자신이 보험료 부담수준과 그에 대응하는 보험급여수준을 선택함으로써 보다 현실적인 공적 연금정책을 개발할 필요가 있다. 그리고 기업의 연금 가입이나 보험료 납부 회피를 줄이기 위한 인센티브 정책도 개발되어야 한다. 강제적인 지시보다는 보다 완화된 현실적인 유인책이 필요하다. 실업률의 증대 및 소득의 불안정에 따른 보험자격의 변동 등에 대응한 정책의 유연성도 증대되어야 한다.

2. 소득보장 死角地帶 빈곤층의 家口特性에 대응하여 公共扶助의 내용이 多樣化되고, 現物給與가 확대 강화되어야 함.

소득보장 死角地帶 빈곤층 가구의 빈곤실태와 특성에 맞는 공공부조 유형이 결정되고, 현금 및 현물급여의 장단점을 최대한 살리면서 전체적인 가구의 생활보장이 가장 효과적으로 이루어질 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 특히, 死角地帶의 빈곤층 가구들도 소득보장 정책의 차상위와 차차상위의 빈곤층간에는 특징적 차이를 보이고 있어 정책의 차별화가 필요하다.

첫째, 기초생활보장가구의 소득보장은 이론적으로는 최저생계비와의 차액을 보충급여하고 있으므로 이들의 급여수준은 부족함이 없어

야 한다. 그러나 소득보장을 받고 있는 가구의 많은 사람은 실업급여 등 기타의 현금급여를 받고 있고 그 수준도 충분하지 못하여 빈곤 겹 1.13%의 약 35%는 소득보장가구에서 발생하고 있다. 이들에 대해 추가적인 현금급여로 보충하기는 어려울 것이므로, 현금을 대신하면서 최저생활의 유지를 위협하는 분야에 대한 지원이 필요하다. 최저생계비에 대한 도시貧困家口의 지출의 부족분은 최저생계비의 20~25%에 이르고, 현재의 현금급여 예산이 매우 커졌음을 고려할 때 이들 부족분에 대해서는 현물급여가 중요하다. 또한, 최일섭 외(2001)의 자료에 의하면, 기초보장 탈락가구들의 소득수준은 자신들이 생각하는 최저생계비의 약 80%이고, 자활사업참여자는 약 76%이어서, 다른 조사가구와 비슷한 수준을 보이고 있지만, 자신의 근로소득에 의해 최저생계비를 충당할 수 있는 비율은 각각 75.8% 및 72.0%이어서 다른 가구의 16.7%, 49.8%보다 월등히 크다. 이는 일반수급자 및 조건부수급자 가구의 경우 다른 곳에서의 현금지원이 없으면 자신의 근로로서는 최저생계비의 지출이 어려움을 의미한다. 이에 비해 탈락가구 및 자활사업 참여가구들에 대한 현금지원의 필요성이 상대적으로 적어, 이들의 기초생활보장을 위해 현금보다는 현물의 중요성이 큼을 시사한다.

〈表 VII-1〉 3個月 平均所得, 勤勞所得, 支出 및 主觀的 最低生計費
(단위: 천원)

구 분	일반 수급자	조건부 수급자	조건부과 제외자	자활사업 참여자	탈락자
소득	359	513	564	503	535
근로소득	74	321	335	500	484
지출	361	541	599	559	591
최저생계비	441	645	708	660	672

자료: 전국조사 2001년 8월

둘째, 차상위 貧困家口의 가구주의 고령화, 저학력, 일 능력정도 및 의지의 상대적 취약의 특성에 부응한 대응책이어야 한다. 특히 차상위 빈곤층에 대해서는 의료보장의 강화 및 확대가 필요하다(표 VI-36 참조). 최일섭 외(2001)의 자료에 의하면 경제적인 이유로 질병치료를 중단하거나 포기한 貧困家口 비율이 기초생활보장 대상 가구의 20.0%, 정부 소득보장정책의 死角地帶에 있는 차상위 빈곤층가구의 26.6%에 이른다. 그리고 이현주 외(1999)의 자료에 의하면, 기초의료보장의 대상은 건강이 매우 불량하거나 중요질병에 이환된 가구(전 저소득가구의 4.8%~14.7%), 돈이 없어 치료중단 혹은 포기한 자(저소득가구의 19.1%)와 고액치료를 받을 가능성이 있는 저소득가구의 비율(3.6~4.2%)을 고려하면 전 저소득가구의 최소한 19.0~34.0%이고, 전자의 세 가지 중 하나의 문제만이라도 부딪치고 있는 가구는 24.3%에 이른다. 따라서, 소득보장대상에 소외된 빈곤층 중 특히, 극빈가구들에 대해서는 의료지원이 매우 중요하다.

셋째, 소득보장 死角地帶 貧困家口는 의료비지원 이외의 욕구도 매우 크다(표 VI-36 참조). 1999년 자료에서도 자녀 양육의 어려움을 겪고 있는 저소득가구 40.2% 중에서 양육비 지원과 학비지원을 가장 필요로 하는 가구의 비율은 저소득가구의 25.3%에 이른다. 의료비 이외의 생활욕구와 근로욕구에서는 차차상위 빈곤계층에서 더욱 클 것이다. 따라서 빈곤층에 대한 현금 지원 못지 않게 현물 급여가 중요하며, 특히 현금소득이 최저생계의 일정 수준을 넘는 貧困家口에서는 의료, 교육, 주거 등의 현물급여가 계층별 욕구에 차별적으로 제공됨으로써 정책의 효과를 높일 수 있을 것이다.

3. 所得保障에서 排除된 빈곤층에 대해 統合的 서비스가 필요함.

〈표 VII-2〉에 의하면, 사회적 지원 필요로 하는 가구로 응답한 가

구는 전 저소득가구의 약 83.1%인데, 이들 중 단일지원만을 필요로 하는 가구의 비율은 현금지원 15.3%를 포함해서 모든 저소득가구의 37.4%이고, 나머지는 중복적 지원을 필요로 하고 있다. 특히 네 가지 생활분야에서 지원을 동시에 필요로 하는 가구는 전 저소득가구에서의 2.0%이고, 세 가지 지원을 필요로 하는 가구의 비율은 12.6%이다. 따라서 평균소득 50% 이하의 貧困家口비율이 전가구의 20%이라면, 전 가구의 16.6%가 어떤 형태이든 사회부조를 필요로 하고 있고, 전 가구의 3.1%는 현금지원만을 필요로 하며, 현금과 기타의 중복지원을 필요로 하는 가구는 전가구의 9.9%이다. 그리고 현금이외의 지원을 필요로 하는 가구는 전가구의 10.1%가 된다. 또한, 현재 정부부조제도의 중심이 되고 있는 현금 및 의료지원만을 필요로 하는 가구는 저소득가구의 24.3%, 전가구의 4.9% 뿐이고, 나머지 가구는 보다 다양한 지원을 필요로 하는 가구이어서, 다양한 욕구내용에 부합하는 급여제도의 다양한 개발이 효율적임을 시사하고 있다.

〈表 VII-2〉 低所得家口 中 社會的 支援을 必要로 하는 家口 比率

계	모든 지원 필요	3가지 중복지원 필요				2가지 중복지원 필요					단일지원 필요				
		현,보,주	현,보,교	현,주,교	보,주,교	현,보	현,주	현,교	보,주	보,교	주,교	현,금	보,건	주,거	교,육
83.1	2.0	5.8	1.2	4.2	1.4	4.7	11.9	4.3	3.2	1.7	5.3	15.3	4.3	11.7	6.1

주: 현-현금지원, 보-보건의료지원, 주-주거지원, 교-교육지원
 자료: 이현주 외, 『저소득층의 보건복지욕구 기초자료분석』, 한국보건사회연구원, 1999.

4. 直接的인 所得保障의 확대보다는 빈곤층의 勤勞能力 活性化를 위한 政策方案의 강구가 필요함.

IV장의 분석에 의하면, 가구주의 근로활동 여부, 종사상의 지위, 정규직 여부, 맞벌이 부부 등의 변수가 공적 급여수준을 결정하는데 주

요한 영향을 주고 있어, 소득보장 사각 貧困家口에 대한 소득보장의 대상 및 급여수준의 결정에서 이들에 대한 단순한 현금급여보다는 이들의 근로활동을 자극하고 보다 나은 근로상태로 이동하는 것을 지원하는 것이 효과적이다. 이는 VI장의 死角地帶가구의 특성 분석에서 보는 바와 같이 근로능력이 있고, 근로의욕이 높은 빈곤층에게 중요하다. 특히, 기초생활보장 대상을 비롯한 현재의 자활 및 소득보장사업에 포함된 모든 가구들에 대해서는 시급히 적용되어 정책의 효과성을 높여야 한다. 예컨대, 근로능력이 있는 貧困家口에 대해서는 보충성 원리에 따른 현금급여보다는 일정 수준(Lump Sum)의 현금급여와 근로활동 지원서비스로서 이들의 근로활동을 고취시킴으로써 보다 적은 현금지원으로 더 많은 소득과 후생을 누릴 수 있도록 할 수 있다.

첫째, 정부가 근로활동을 지원하고 있는 대상자들의 근로유인을 강화시켜 그들의 근로능력을 활성화해야 한다. 조건부수급자 중, 취로형이 아닌 자활사업에의 참여자 및 소득과약이 용이한 민간시장 근로자에 대하여 근로소득공제제도를 조속한 시일 내에 실시하고, 실효성 있는 소득공제율을 적용하여야 한다. 근로소득공제제도는 근로소득만큼 생계급여가 감소하는 것을 줄이기 위해 근로소득의 일정부분을 추가 근로소득으로 인정하는 것으로서, 추가 근로소득 발생에 따른 100%의 급여삭감 중 일부를 남겨둔다는 것을 말한다. 따라서 근로소득공제제도는 추가소득 발생 시 그 만큼 즉 100%를 현재의 생계급여에서 반환하여야 하는 현재의 급여체계에서, 추가소득의 일부만을 반환하는 부분 반환제도로 수정하는 보충급여제도이다. 이때 추가소득의 일정부분을 삭감하는 반환율은 한계세율(Marginal Tax Rate) 개념과 동일하다. 이러한 의미에서 소득공제율은 (1-한계세율)과 일치한다. 현행 법상의 10%의 공제율은 90%의 한계세율과 동일하다. 이 때, 추가근로소득에서 공제된 소득(혹은 추가소득과 한계세율에 의해 부과

된 세액과의 차이)과 생계급여의 합은 근로유인 위한 임금보조적 성격을 지닌다.

근로소득공제제도는 먼저, 근로능력이 있는 많은 정부지원 대상자 중 자활사업에의 참여를 기피하고 있는 사람들을 사업에 참여시키는 장치가 되어야 하며, 둘째, 급증하고 있는 예산문제나 행정집행이 용이하도록 설계되어야 한다. 이러한 의미에서, 근로소득공제제도는 자활사업참여로부터 얻는 최저생계비 이상의 근로수입의 일부만 급여에서 제하거나 일정기간 급여 삭감을 유예할 수 있는 현금급여 부분반환 혹은 유예제도의 형태로 조속히 도입하여 근로능력자들을 가능한 근로활동으로 유인하여야 한다. 현재의 자가소득에 포함되어 있는 근로소득은 일반수급자 가구의 20.1%, 조건부과수급자 가구의 62.6%, 그리고 조건부과제외 가구의 59.4%에 이르러, 이 소득부분에 대해서 근로소득공제제도를 적용하면 정부예산의 막대한 증대가 불가피하며, 일을 안하고도 그들의 소득은 최저생계비를 넘는 모순을 갖고 있다. 따라서, 근로소득공제제도는 최저생계비 이상의 추가근로소득에 대해서만 근로소득공제제도를 적용하여 근로유인을 유발하면서, 동시에 정부예산을 오히려 절감하여 남은 돈으로 다른 복지확대에 활용할 수 있도록 하여야 할 것이다.

근로소득공제율(1-한계세율)은 미국의 AFDC에서와 같이 약 40% 정도나 혹은 널리 회자되고 있는 50%로 시작해 볼 필요가 있다. 문제는 추가 근로소득의 몇 %를 생계급여비에서 삭감하면 근로동기가 영향을 받지 않을 것인가를 알아내는 것인데, 이것은 현실적으로 어려운 과제이다. 한계세율을 높이면 근로유인의 효과가 그만큼 적어질 것이므로, 근로소득공제율을 높이기 위해서는 기본생계급여액의 수준을 현재의 최저생계비이하로 내리고 한계세율을 낮추는 방법이 있으나, 이미 지급된 생계급여를 최저생존수준으로 내리는 것은 기득권층의

반발을 불러일으킬 것이므로 한계세율(혹은 공제율)과 기본급여 수준의 결정은 교과서적인 딜레마에 부딪힌다. 또한, 소득공제율은 사업의 경제성, 소득규모, 소득발생기간 등에 따라 근로유인효과 및 형평성 등을 고려하여 차등화 할 수 있다. 예컨대, 정부의 업그레이트형 자활 사업 참여의 경우 40%, 수입원이 확실한 민간사업에의 참여는 50%와 같은 방식을 취할 수 있다. 가구의 총수입이 최저생계비를 어느 정도 넘느냐에 따라 공제율을 차등화 하여, 예컨대, 최저생계비의 150%이 내는 50%, 150~200%는 30% 등과 같이 할 수 있을 것이다. 소득발생 기간에 따른 차등화는 프랑스와 같이 첫 1분기 공제율 100%, 첫 1년 55%, 1~2년 45%로 점차 줄여 나갈 수 있다.

또한, 기초보장대상자가 최저생계비 이상의 소득을 계속 유지하면 수급대상에서 제외되어야 함으로, 이들의 자립이 가능할 수 있는 기간이고, 동시에 비 적용 대상자와의 형평성을 고려하여, 공제제도의 적용기간을 정할 필요가 있다. 예컨대, 적용 대상자의 사업참여에 따른 근로의욕 및 자립기반 조성의 가능성을 고려하여 1~2년 내에서 신축적으로 선택할 수 있을 것이다. 그러나 연장급여기간이 끝난 뒤에도 소득 및 가구형편에 따라 의료 및 교육특례자로 지정하여 보호함으로써, 빈곤탈출 노력에 대한 사회적 지원책을 강화할 수 있다.

둘째, 근로소득의 파악이 어려운 정부의 지원을 받고 있는 혹은 차상위 빈곤층의 민간시장 참여 근로소득자에 대해서는 장기적으로는 정액(Lump Sum) 현금지원제도, 즉 가구의 복지수요와 근로능력을 고려한 차등 정액 현금급여를 적용하고, 추가로 현물급여(혹은 생계비용자제도)를 적용함으로써, 이들의 복지를 증대시키고 정책의 효과를 제고할 수 있다.

소득파악이 부정확한 근로능력자에 대해서는 단기적으로 소득파악 능력을 제고하여야 하지만, 이들 계층에 대한 소득조사의 어려움은

근본적으로 피할 수 없다. 따라서 이들에 대해서는 장기적으로는 단순 차등 정액급여(Lump Sum)를 제공하는 방안을 검토해야 한다. 예컨대, 소득과약이 어려운 것으로 파악되는 무직, 단순노무, 자영업 등의 직종에 종사하는 가구의 비율이 조건부수급가구의 46.4%, 조건부과제 외자의 68%이어서, 소득조사를 전제로 한 보충적 급여는 소득위장과 복지남용의 위험을 피할 수 없다.

그리고, 정액급여(Lump Sum)는 소득공제율을 적용하는 제도에서 예상되는 임금을 감소(여가가격의 감소)에 따른 노동대체효과가 없어서 근로유인효과가 상대적으로 더욱 클 것이다. 부록 1의 그림 1에서 정액급여제도의 예산제약선은 원래선과 정액수준만큼 평행이동한 선이어서 한계세율 적용시의 노동공급 감소효과는 나타나지 않을 것이다.

정액급여의 수준은 근로소득공제제도의 차등화에서와 같이 일의 성격(예, 3D업종), 추정되는 추가소득규모, 적용기간에 따라 차등화 할 수 있을 것이다. 그리고, 정액급여 이외에 현물급여를 지급하고, 현물 급여는 각 가구의 복지필요도에 의해 결정되도록 한다. 즉, 각 가구에 게 의료, 교육, 주거, 서비스 등 각종 외부효과가 큰 현물급여를 제시하여 그 중 하나 혹은 둘을 선택하게 만드는 카페테리아식 급여방식을 취한다. 생계비지원 이외에 정부의 지원을 희망하는 저소득층의 선호 순위는 교육비, 의료보장강화, 주거비지원의 순위이어서, 이들 중 한 둘을 선택할 수 있도록 할 수 있다.

셋째, 가구주의 취업을 증대시키고 가구주의 종사상의 불안정도를 줄이며, 부부 등 가구원의 취업을 증대시킴으로써 소득의 자가보장을 넓혀 나가야 한다. 정부의 공적 소득보장의 수급여부 및 급여수준에 있어서 이러한 경제활동이 주요한 영향을 주고 있으므로 이를 자극할 지원대책 즉 간접적인 소득보장정책의 강화가 필요하다. 빈곤층 가구의 재훈련, 일자리 제공, 부부의 취업을 가능케 할 가내 서비스의 지

원 등 전통적 생산적 복지의 정책이 강화되어야 한다.

넷째, 자립사업효과의 한계와 복지남용의 축소를 위해 현물급여만 지원하는 자활지원대상을 확대할 필요가 있다. 소위 차상위층으로 분류되는 비보호 빈곤층에게도, 현물급여 지원을 통해 사업참여의 길을 열어놓음으로써, 법적 보호를 받고 있던 못 받고 있던, 모든 빈곤층들이 정부의 부분적인 보호장치아래서 근로를 할 수 있게 하여, 기초보장제도를 생산적 복지제도로 포괄할 수 있을 것이다.

또한, 기존수급자 중 현물급여만을 필요한 사람들에게도 ‘현물지원’제를 적용하여, 현물급여를 얻기 위해 기초생활보장제도에 참여하고 현금급여를 받음에 따른 예산남용을 줄일 수 있을 것이다. 의료보호만을 독립적으로 적용하지 않음에 따라, 의료보호를 필요로 하는 많은 사람들이 소득 혹은 가구구성의 위장을 통하여 기초생활보장대상으로 편입되는 사례가 적지 않은 것으로 지적되고 있다.

5. 勤勞活動을 통한 自立的 소득보장이 보다 강화되어야 함.

도시 貧困家口의 이전소득 이전의 지출수준과 최저생계비의 차이 중 40.7%는 공적 및 사적 이전소득에 의해 충당되고 있지만, 나머지 59.3%는 주로 스스로 보충해야만 되는 부분이다. 특히, 소득보장을 받고 있는 극빈층 특히 기초생활보장대상가구에서도 59.5%가 근로능력을 갖춘 가구원이 있고, 일할 의지가 있는 비율도 24.3%이며, 3D업종에의 취업의지가 있는 가구도 36.8%나 되고 있어, 이들에 대한 추가적 현금급여의 확대보다는 자립 및 자활의 대책이 가장 중요한 소득보장대책이 될 것이다. 이를 위해 먼저 일자리의 제공과 일을 할 수 있는 여건의 조성이 필요하다.

첫째, 일자리는 현재 정부에 의해 추진되고 있는 자활공동체사업 확대 및 내실화와 더불어 단기 일자리의 창출이 필요하다. 빈곤층의

특성 상 장기의 완전 자립보다도 당장의 생활고를 해결하는 대책이 중요함으로 단기의 일자리 창출이 중요하다. 일자리 창출에서도 정부에서 공적인 일자리의 창출이 단기간에 획기적 증대가 불가능하므로, 틈새시장에서 노동 혹은 정부보조를 통한 시장참여를 활성화 할 필요가 있다.

그러나, 단기 일자리사업에 참여하는 경우 자활사업의 주요 목표를 창업보다는 근로유인에 비중을 두어야 한다. 최일섭 외(2001)의 조사에 의하면 자활사업 참여자는 자활사업의 개선점에 대해서 임금인상 혹은 일의 횟수를 늘려 소득을 올리고 싶어한다. 그리고 소득보장사각 극빈가구의 57.5% 정도가 자활을 위해 가장 필요로 하는 것으로서 정부의 소득지원 증대를 들고 있다(표 VI-43 참조). 또한, 자활사업의 참여자가 현재의 자활사업에서 개선해야 할 것으로 임금인상과 일 횟수 증대 등의 소득 관련 응답이 가장 많았다. 따라서 장기적인 자활 자립을 위한 투자보다는 현재의 생계지원이 중요하다.

〈表 VII-3〉 自活事業 參與者가 보는 自活事業의 改善點

구 분	조건부 수급자	자활사업 참여자	탈락자	전체
임금 인상	37.4	46.5	23.0	35.6
일횟수 늘림	21.9	26.7	12.3	20.4
많은 사람들에게 기회제공	15.2	9.9	27.8	17.5
경쟁력 있는 일자리 창출	5.3	4.4	4.9	5.0
다양한 사업 개발	4.5	2.2	2.3	3.3
선정기준의 완화	3.4	2.9	5.5	3.9
개선할 점 없음	1.0	0.7	-	0.6
모르겠음	11.3	6.6	24.3	13.8

자료: 최일섭 외(2001)

둘째, 일할 능력과 의지가 있어도 가구 여건 상 일을 못하는 貧困 家口, 특히 여성가구주 가구에 대한 보육서비스나 간병 및 복지서비

스 등의 제공을 통해 부녀자들이 근로활동 참여 여건을 조성해주어야 한다. 셋째, 소득보장 사각가구의 일애의 참여 노력을 지속시키기 위해 의료, 주거, 교육 등 한 두가지의 공적 서비스를 제공하면 실질적인 임금수준을 올리게 되어 이들의 근로의욕을 더욱 자극할 수 있다.

6. 自活事業은 福祉와 勞動의 綜合的 性格을 가지고 있어, 이의 성격에 맞는 프로그램으로 발전되어야 함.

빈곤층을 위한 일자리 창출을 확대하기 위해서는 부조와 노동을 통합한 신제도의 도입이 필요하다. 이러한 제도에서 공공근로와 자활사업을 포괄 관리할 수 있는 제도의 개선이 이루어 질 수 있을 것이다. 공공근로사업은 1998년 이후 가장 큰 저소득 실업대책이었으나 실업률의 하락과 더불어 그 예산이 급감하고 있다. 그러나, 실업감소를 대체하는 비정규직의 증가와 이들의 빈곤화에 대응하여 공공근로사업이 활용되어야 한다. 따라서, 공공근로사업의 예산을 실업률의 감소에 맞추어 축소하기보다는 실업률 감소시기에도 빈곤 취약 근로층의 생활과 자활을 지원하기 위한 대책으로서 공공근로사업의 기능을 살려 두어야 할 필요가 있다. 공공근로는 실업뿐만 아니라 불완전 고용에 따른 빈곤화 효과를 완화하는 노동 및 부조의 통합정책으로 남아 있어야 한다. 실제로 일선 기관에서는 기초생활보장 탈락가구의 생계지원을 위해 공공근로 사업을 활용하고 있다.

또한, 현재 기초생활보장대상 및 차상위 빈곤층에게 실시되고 있는 현재의 자활사업은 복지사업의 성격이 중심이지만 지원의 매개로서 근로사업이 역할을 하고 있으므로 기초생활보장사업에서의 자활사업은 장기적으로는 부조와 노동을 엮는 사업 즉 ‘勤勞扶助事業(가칭)’으로 발전 개편되고, 고용유지지원제도와 같은 임금보조사업과 순차적

으로 연계할 수 있는 통합적인 생산적 복지제도에 흡수되어야 한다. 이러한 의미에서, 제도변화의 방향은 기초생활보장의 현금지원사업을 순수 생계지원사업과 근로부조사업으로 분리하여 실시하되, 현재의 대상관리 및 급여성격을 변경하여야 한다. 근로부조사업은 선진국에서 실시하고 있는 실업부조 사업대상인 저소득실업자에게만 국한하는 것이 아니라, 빈곤한 실직 및 무직상태에 있는 근로 가능자 모두를 대상으로 하는 제도이다. 그리고, 사업의 내용은 대상자의 근로능력과 복지수요의 정도에 따라 근로 및 급여의 내용 및 수준이 결정될 수 있을 것이다. 예컨대, 부조 중심의 대상과 근로활동 중심의 대상 그리고 그 사이에 있을 여러 대상 유형을 설정하여 사업내용을 구체화할 수 있을 것이다.

장기적으로는 모든 자활사업 대상자들은 가능한 시장경제에 기여적인 자활사업으로 흡수되어야 한다. 차상위층은 물론 기초보장대상자로서 소득과약이 용이한 민간사업에의 참여자에 대해서는 근로부조사업 대상으로 하고 보충급여적 생계급여를 임금보조금 성격으로 전환하여, 궁극적으로는 노동정책의 임금보조제도 사업으로 연계되어야 한다. 기초생활보장사업은 최저생활의 보장을 유지해 주는 것에 국한하고, 장기적으로 이 이상의 생활을 유도하기 위한 정책은 노동정책으로 연계되어야 한다. 대부분의 사회복지전담공무원들도 공공부조의 정책방향을 근로능력이 없는 가구에 대한 최저생활의 보장에 두어야 함을 지적하고 있다.

〈表 VII-4〉 社會福祉專門要員이 보는 바람직한 貧困層에 대한 公共扶助의 方向

모든 가구에 최저생존수준 보장	모든 가구에 최저생활수준 보장	근로능력없는 가구에 최저생활보장	모두에게 표준생활수준 보장
5.3	12.8	78.4%	3.6

7. 私的 所得保障을 強化하기 위한 對策 方案

현재 빈곤층 특히, 직업이 없는 빈곤층의 경우 그들 지출의 39.8%를 사적 이전소득에 의존하고 있으며, 공적 이전소득에 비한 사적 이전소득의 비율은 3.1배에 이른다. 1998년 경제위기에서도 급증한 정부의 이전지출 이외에도 가족의 이전지출이 경제난을 극복하는데 크게 기여하였다. 그리고, 경제위기가 지난 3년째인 2000년 3/4분기 현재에도 가족 등의 사적 이전소득이 빈곤층의 생계를 유지하는데 매우 중요한 역할을 하고 있음을 알 수 있다. 특히, 소득이 적을수록 사적 이전소득이 큰 것으로 추정되고 있고, 이외에도 가구주의 직장에서의 종사상의 위치가 취약할수록, 취업자 수가 적을수록 사적 이전소득은 큰 것으로 추정된다.

또한, 공적 이전소득가구의 증가는 사적 이전소득가구의 비율을 줄이는 효과가 있는 것으로 보일 뿐 아니라, 공적 이전소득은 통계적으로 매우 유의미하게 사적이전소득을 줄이는 효과를 지니고 있는 것으로 추정되고 있다. 이들 간의 대체탄력성은 1.09~1.11이어서 탄력적인 것으로 추정된다. 따라서, 첫째, 사적 이전소득의 감소를 줄일 수 있는 정책의 개발이 필요하다. 특히, 공적 이전소득이 대체되기 쉬운 가구들, 예컨대, 무직, 임시 및 일용직, 비 맞벌이 가구, 자가가구, 여성 가구주 등에 대한 지원에 있어서, 일정 수준 이상의 현금급여는 사적 급여를 줄일 수 있으므로, 현물급여를 제공하는 것이 효과적일 수 있

다. 동시에 기존에 제공된 사적 이전소득에 대한 정부의 인센티브 제공이 필요하다.

둘째, 공적 현금급여의 남용을 줄이기 위해 貧困家口의 형편을 더 잘 아는 가족 및 친지의 사적이전소득을 강화하고, 이를 장려하기 위해 사적 이전소득 이전자들에 대한 소득세 공제제도의 적용, 각종 정부 혜택에서의 우선순위를 높이는 등의 정책에 제시되어야 한다. 예컨대, 공공서비스 기관에의 취업에서의 우선 취업, 자녀들의 장학금 수급, 군복무 등 각종 공적 의무에서의 우호적 대우 등 비금전적 혜택을 부여할 수 있을 것이다.

8. 5인 미만 사업 장 및 비정규직 취약근로자에 대한 정책방안

5인 미만 사업 장 및 비정규직 취약근로자 계층에 대한 정책으로서 우선적으로 취약계층근로자에 대해 사회보험의 적용을 더욱 확대하면서, 근로자에 대한 사회적 보호에 있어서 내부 형평성을 제고하기 위해서는 현재 분리운영되고 있는 사회보험을 통합관리하는 것이 매우 필요하다.

기존의 실태조사를 이용한 연구에서 국민연금에 비해, 고용보험의 가입률이 낮은 것으로 제시되어 왔는데 이는 실제로 가입률이 낮는데 기인하기보다는 법적인 적용범위의 차이가 충분히 고려되지 않았거나, 고용보험 가입 사실이 과소하게 보고되었기 때문이라는 점을 확인할 수 있었다. 국민연금과 고용보험이 모두 사업장을 통해 적용되는 국민연금 모집단의 경우 두 제도 사이의 가입률 차이는 거의 없으며, 실제로 두 제도의 피보험자는 거의 동일할 것으로 추정된다. 따라서 두 제도를 별개로 관리운영하는 것이 불필요하다.

둘째, 법적인 적용범위의 확대뿐만 아니라, 법적인 적용범위를 대상으로 제도의 실효성을 제고하는 것도 매우 중요한 과제이다. 사회보

험 가입률을 조사과정상의 오차까지 고려해서 추정할 경우, 국민연금 모집단에서 국민연금 및 고용보험 가입자 비중은 3/4내외, 비연금 고용보험 모집단에서의 고용보험 가입자 비중은 약 1/3 내외이다. 따라서, 국민연금의 경우 실제 법적으로는 사업장 가입대상으로서 적용범위에 포함됨에도 불구하고, 사업장을 통해 가입되지 않고 있는 근로자들의 비율이 약 1/4에 이른다. 이들의 대부분은 법적으로는 국민연금 적용대상이지만, 상대적으로 규모가 작은 사업체 근로자이거나, 불안정한 고용에 종사하는 근로자들이다. 또한 비연금 고용보험 모집단에 해당되는 취약계층의 경우 약 2/3가 실제로는 고용보험에 가입하고 있지 않은 심각한 문제를 안고 있다.

셋째, 이들에 대한 사회적 보호조치의 실효성을 제고하는 것은 그 자체로 중요할 뿐만 아니라, 비정규직의 과도한 증가를 억제하는 효과도 가지게 될 것이다. 주요 특성별 가입률에 대한 분석으로부터 인적 속성이나 사업체 특성, 고용형태 모두 예상할 수 있는 방향으로 국민연금과 고용보험 가입에 영향을 미치는 것으로 나타난다. 또한 로짓분석을 통해 성이나 연령, 교육수준과 같은 인적 속성보다, 고용형태와 사업체 특성이 더 중요하게 작용한다는 점도 발견하였다. 따라서, 사회보험의 실효성을 제고하기 위해서는 소규모영세사업체 및 고용이 불안정한 취약계층 근로자에 직접 초점을 맞춘 정책을 사용하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

넷째, 경제활동인구조사 및 유사한 실태조사를 이용해서 사회보험의 가입실태를 파악하고, 제도개선방안을 모색하기 위해서는 통계조사의 정확성을 제고할 뿐만 아니라, 조사결과 나타날 수 있는 가입률의 과소추계 가능성과, 이러한 가능성의 제도간 차이 등을 세심하게 고려하는 것이 필요하다. 또한 취약계층을 판별하는 고용형태와 관련된 여러 가지 기준 가운데 전통적으로 사용되어 온 종사상 지위가 고

용계약여부나 기간, 시간제 여부, 근로형태 등에 대해 매우 모호한 방식으로 정의·조사되는 것으로 비판되고 있음에도 불구하고, 실제로 근로자들의 고용조건과 밀접히 관련되어 있음을 발견하였다. 이러한 발견은 비정규직의 규모 및 비정규직의 실태를 정확히 파악하는 문제와 관련해서 매우 중요한 함의를 가지며, 비정규직의 규모를 추계하고, 정책과제를 발굴할 때 형식적인 근로계약의 내용만큼이나, 사회보험이나 기업내 처우와 같은 질적인 측면들도 동시에 고려하는 것이 중요하다는 점을 보여준다.

參 考 文 獻

- 김미곤 외, 『최저생계비 계측조사 연구』, 한국보건사회연구원, 1999.
- 박순일 외, 『실업실태 및 복지욕구조사 결과보고서』, 한국보건사회연구원 & 한국노동연구원, 1998
- 박순일 외, 『최저생계비 계측조사 연구』, 한국보건사회연구원, 1994.
- 박찬용 외, 『사회보장확충을 위한 소득보장체계 개편방안 - 소득보장의 死角地帶 해소를 중심으로』, 한국보건사회연구원, 2000.
- 이현주 외, 『저소득층의 보건복지욕구 기초자료 분석』, 한국보건사회연구원, 1999.
- Kang, Sung Jin and Yasuyuki Sawada, *The Poor or The Vulnerable? Tracking the Targets of Private and Public Transfers in Korea with Reference to the Asian Financial Crisis*, Working paper, The World Bank, Oct. 2001
- Bark, Soonil, etc., *A Study on Poverty Profiling*, A Report Submitted to the World Bank, KIHASA, June 2000.
- Kakwani, N and Hyun Hwa Son, *Korea's Pro-Economic Growth*, a Presentation Paper in International Workshop in Sharing Productive Welfare Experience, Sep. 2001.

附 表

〈附表 1〉 都市家口의 社會保險料 納付家口 比率(中位支出 50% 基準)

구 분		공적연금(국민연금)	고용보험	건강보험
전도시	전체	66.2(61.2)	32.2	87.1
	빈곤	33.2(32.4)	13.3	63.7
	비빈곤	69.3(63.8)	34.0	89.3
근로자	전체	75.9(67.5)	49.6	92.2
	빈곤	47.0(45.7)	28.0	72.2
	비빈곤	77.9(69.0)	51.2	93.6
근로자 외	전체	53.4(52.8)	9.0	80.3
	빈곤	22.4(22.0)	1.7	57.1
	비빈곤	57.3(56.6)	9.9	83.2
자영업	전체	64.5(63.7)	9.1	91.5
	빈곤	41.3(41.3)	2.0	79.2
	비빈곤	66.1(65.3)	9.6	92.3
무직	전체	27.8(27.5)	8.9	54.6
	빈곤	9.1(8.4)	1.5	41.5
	비빈곤	33.0(32.7)	10.9	58.2

〈附表 2〉 都市家口の 移轉所得 受給家口 比率(中位支出 50% 基準)

구 분	전체 이전소득	공적이전소득			사적 이전소득	
		전체	공적연금	공공부조		
전도시	전체	38.2	16.6	4.0	14.1	28.4
	빈곤	52.4	32.4	2.3	31.8	35.7
	비빈곤	36.8	15.2	4.2	12.5	27.7
근로자	전체	32.2	11.7	2.2	10.4	23.7
	빈곤	40.0	21.8	1.0	21.8	21.4
	비빈곤	31.6	11.0	2.3	9.6	23.8
근로자 외	전체	46.3	23.3	6.4	19.2	34.7
	빈곤	62.1	40.8	3.3	39.7	47.0
	비빈곤	44.3	21.1	6.8	16.6	33.1
자영업	전체	31.4	12.9	1.7	11.7	22.1
	빈곤	37.8	19.4	1.3	19.4	19.3
	비빈곤	30.9	12.5	1.7	11.2	22.3
무직	전체	80.8	47.1	17.2	36.4	63.6
	빈곤	79.1	55.8	4.8	53.9	66.4
	비빈곤	81.2	44.7	20.6	31.6	62.9

〈附表 3〉 貧困 및 비貧困家口의 移轉所得 類型別 水準 및 家計支出 水準(中位支出 50% 基準)

(단위, 천원)

구 분	전체	이전소득				사적 이전소득	가계지출
		공적 이전소득					
		소계	연금	공공부조 등			
전 가 구	전체	143	37	26	11	106	1,851
	빈곤	108	31	5	26	77	623
	비빈곤	147	38	28	10	109	1,965
근 로 자	전체	66	16	9	7	50	1,844
	빈곤	37	15	0.3	15	22	662
	비빈곤	68	16	9	6	52	1,926
근 로 자 외	전체	247	67	49	17	180	1,861
	빈곤	163	43	9	34	120	593
	비빈곤	257	70	54	15	188	2,020
자 영 업 자	전체	58	13	8	5	44	2,015
	빈곤	27	15	1	14	13	724
	비빈곤	60	13	8	5	47	2,106
무 직	전체	683	190	145	45	493	1,506
	빈곤	258	63	15	48	195	502
	비빈곤	800	225	181	44	575	1,783

□ 著者 略歷 □

● 朴 純 一

서울大學校 大學院 經濟學 碩士
美國 University of Wisconsin-Madison 經濟學 博士
現 韓國保健社會研究院 研究調整室長

〈主要 著書〉

『貧富隔差 擴大要因의 分析과 貧困·庶民生活 對策』, 韓國
保健社會研究院, 2000.(共著)

● 黃 惠 淳

서울大學校 經濟學 博士
現 韓國勞動研究院 雇傭保險研究센터 副研究委員

● 崔 賢 壽

서울大學校 社會福祉學 博士課程
現 韓國保健社會研究院 研究員

研究報告書 2001-24

公的 所得保障制度 死角地帶의 貧困層의 所得保障研究
Income Protection for the Poor Excluded from Income Security Svstems

2001年 12月 日 印刷 값 6,000원

2001年 12月 日 發行

著 者 朴 純 一 外

發行人 鄭 敬 培

發行處 韓國保健社會研究院

서울特別市 恩平區 佛光洞 山42-14

代表電話 : 02) 380-8000

登 錄 1994年 7月 1日 (第8-142號)

印 刷 예원기획

© 韓國保健社會研究院 2001

ISBN 89-8187-258-9 93330