

연구보고서 2004-20

근로빈곤층의 실태와 대응방안

이태진 이상은 홍경준 김선희

한국보건사회연구원

기초보장·자활정책평가센터

머 리 말

외환위기 이후 한국사회의 빈곤문제는 지난 고도성장기와는 다른 새로운 국면으로 접어들고 있다. 최근 ‘신빈곤’으로 통칭되는 빈곤의 실상은 근로빈곤층 (working poor)의 급격한 증가와 그에 따른 사회적 병리현상으로 나타났다. 이러한 현상은 노동시장의 유연화와 양극화, 사회적 배제, 취약한 인적자본, 취약한 가족적 지지망, 사회보장체계의 미성숙의 문제가 총체적으로 드러낸 결과라 볼 수 있다. 그러나 이러한 근로빈곤층의 문제를 해결하기 위한 고용지원 및 소득보장체계 등 정부의 지원정책은 이들의 문제를 해결하는데 한계를 드러내고 있다. 불안정한 취업상태가 반복되고 공공부조에서도 탈락된 근로빈곤층에게 보다 근본적인 대책이 마련되기 위해서는 적극적인 노동시장정책, 조세정책, 사회보험과 공공부조, 사회복지 서비스 등을 포함한 종합적인 대책이 마련되어야 한다.

그간의 한국의 빈곤정책은 여성, 노인, 장애인, 아동, 최저생계비 이하의 근로 무능력자를 표적집단으로 한 빈곤정책에 집중하여 왔다. 2000년 10월 국민기초생활보장법이 제정, 시행되면서 근로능력이 있는 빈곤층에 대하여 보충급여의 형태로 보호체계를 마련하였으나 이를 통해 보호받는 근로빈곤층은 극히 소수에 불과한 것이었으며, 이들에 대한 소득보장 또한 국민기초생활보장제도 이외에 별다른 대책은 없는 것이었다. 뿐만 아니라 대다수의 근로빈곤층은 고용정책이나 사회보험 등의 사회적 안전망의 사각지대에 놓여있어 언제든지 빈곤의 나락으로 떨어질 가능성의 수위가 매우 높아졌다는 것이다.

이러한 잠재적 빈곤층에 대한 정책의 한계는 이들에 대한 보다 심도깊은 연구의 필요성을 갖게 한다. 기존에 빈곤문제에 대한 연구는 매우 활발하게 진행되었으나 근로빈곤층에 대한 연구는 아직 본격적으로 이루어지지 못한 상태이다. 특히 빈곤의 새로운 양상을 파악하기에 적합한 종단적 분석은 극히 제한되

어 있어 빈곤층의 빈곤이행의 양상이나 빈곤으로의 요인을 규명하는데 어려움이 있다.

이러한 맥락에서 본 연구는 근로빈곤층의 이러한 증가와 이들의 빈곤원인에 주목하여 한국사회의 근로빈곤층에 대한 다양한 정의를 설정하여 그들의 실태를 규명하고, 이들의 빈곤으로의 결정요인을 살펴봄, 기존의 빈곤정책을 분석하여 새로운 정책적 대응방안을 다각적인 차원에서 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 통하여 근로빈곤층의 특성에 부합한 탈빈곤정책을 마련하는 기초자료로 활용될 수 있기를 기대한다.

본 연구는 본원의 이태진 책임연구원 책임하에 성균관대 홍경준 교수, 한림대 이상은 교수, 원내 김선희 연구원이 참여하였다. 연구진은 본 연구에 대한 감독을 통해 연구에 소중한 조언을 주신 김미곤 부연구위원과 석재은 부연구위원에게 감사를 표한다.

본 보고서가 향후 근로빈곤층을 위한 정책에 기여할 수 있는 정책자료로 활용되기를 기대하며, 끝으로 본 보고서에 수록된 내용은 어디까지나 저자들의 의견이며 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2004년 12월

한국보건사회연구원

원 장 박 순 일

목 차

| | |
|-----------------------------------------|-----|
| 요 약 | 1 |
| 제1장 서 론 | 18 |
| 제1절 연구의 배경 및 목적 | 18 |
| 제2절 연구내용 및 방법 | 21 |
| 제2장 근로빈곤층의 실태 | 24 |
| 제1절 근로빈곤층의 규모 | 25 |
| 제2절 근로빈곤층의 특성 | 36 |
| 제3절 분석결과 시사점 | 55 |
| 제3장 근로빈곤층의 복지참여, 취업, 빈곤전환 결정요인 분석 | 58 |
| 제1절 국민기초생활보장제도 참여 전환 | 58 |
| 제2절 취업 전환 | 62 |
| 제3절 빈곤 전환 | 65 |
| 제4절 분석결과 시사점 | 68 |
| 제4장 근로빈곤층에 대한 지원정책의 실태 | 70 |
| 제1절 노동시장정책 | 71 |
| 제2절 조세정책 | 91 |
| 제3절 소득보장정책 | 99 |
| 제4절 사회복지서비스 | 114 |

| | |
|-------------------------|-----|
| 제5장 결론: 요약 및 대응방안 | 124 |
| 제1절 요약 | 124 |
| 제2절 대응방안 | 131 |
| 참고문헌 | 138 |

표 목 차

| | |
|------------------------------------------------------|----|
| 〈표 2- 1〉 조사대상과 조사완료자 수 | 25 |
| 〈표 2- 2〉 근로빈곤가구에 대한 개념정의 | 27 |
| 〈표 2- 3〉 공적이전 후 소득에 기반한 개인들의 소득분포 | 30 |
| 〈표 2- 4〉 공적이전 전 소득에 기반한 가구들의 소득분포 | 30 |
| 〈표 2- 5〉 공적이전 전 소득에 기반한 개인들의 소득분포 | 31 |
| 〈표 2- 6〉 공적이전 전 소득에 기반한 가구들의 소득분포 | 31 |
| 〈표 2- 7〉 절대빈곤층과 차상위계층에서의 근로빈곤층의 규모 및 비율(개인) | 32 |
| 〈표 2- 8〉 절대빈곤층과 차상위계층에서의 근로빈곤층의 규모 및 비율(가구) | 33 |
| 〈표 2- 9〉 절대빈곤층과 차상위층의 가구원수와 가구형태 | 34 |
| 〈표 2-10〉 근로능력 빈곤자들의 성별 분포 | 36 |
| 〈표 2-11〉 근로능력 빈곤자들의 연령 분포 | 37 |
| 〈표 2-12〉 근로능력 빈곤자들의 교육수준 | 37 |
| 〈표 2-13〉 근로능력 빈곤자들의 혼인상태 | 38 |
| 〈표 2-14〉 근로능력 빈곤자들의 만성질환 여부 | 38 |
| 〈표 2-15〉 근로능력 빈곤자들의 경제활동참여 | 38 |
| 〈표 2-16〉 근로능력 빈곤자들의 취업여부 | 39 |
| 〈표 2-17〉 근로능력 빈곤자들의 종사상 지위 | 39 |
| 〈표 2-18〉 근로능력 빈곤자들의 주당 근로시간 | 40 |
| 〈표 2-19〉 근로빈곤개인들의 월평균 근로소득 | 40 |
| 〈표 2-20〉 국민기초생활보장제도 수급 | 41 |
| 〈표 2-21〉 근로능력 빈곤자들의 지역사회복지 프로그램 수급여부 | 41 |

| | | |
|----------|------------------------------|----|
| 〈표 2-22〉 | 근로빈곤개인들의 자활사업 참여 경험 | 41 |
| 〈표 2-23〉 | 근로빈곤 개인의 부의 교육수준 | 42 |
| 〈표 2-24〉 | 근로능력 빈곤자들의 아동청소년시절 부모님 사망 경험 | 42 |
| 〈표 2-25〉 | 근로빈곤개인들의 우울한 느낌 정도 | 43 |
| 〈표 2-26〉 | 문자해독 여부 | 43 |
| 〈표 2-27〉 | 근로빈곤 개인들의 성별 분포 | 44 |
| 〈표 2-28〉 | 근로빈곤 개인들의 연령 분포 | 44 |
| 〈표 2-29〉 | 근로빈곤 개인들의 교육수준 | 45 |
| 〈표 2-30〉 | 근로빈곤 개인들의 혼인상태 | 45 |
| 〈표 2-31〉 | 근로빈곤 개인들의 장애여부 | 45 |
| 〈표 2-32〉 | 근로빈곤 개인들의 만성질환 여부 | 46 |
| 〈표 2-33〉 | 근로빈곤 개인들의 경제활동참여 | 46 |
| 〈표 2-34〉 | 근로빈곤 개인들의 취업여부 | 46 |
| 〈표 2-35〉 | 근로빈곤 개인들의 종사상 지위 | 47 |
| 〈표 2-36〉 | 근로빈곤 개인들의 주당 근로시간 | 47 |
| 〈표 2-37〉 | 근로빈곤 개인들의 월평균 근로소득 | 47 |
| 〈표 2-38〉 | 국민기초생활보장제도 수급 | 48 |
| 〈표 2-39〉 | 근로빈곤 개인들의 지역사회복지 프로그램에의 참여여부 | 48 |
| 〈표 2-40〉 | 근로빈곤 개인들의 자활사업 참여 경험 | 48 |
| 〈표 2-41〉 | 근로빈곤 개인의 부의 교육수준 | 49 |
| 〈표 2-42〉 | 근로빈곤 개인들의 아동청소년시절 부모님 사망 경험 | 49 |
| 〈표 2-43〉 | 근로빈곤 개인들의 우울한 느낌 정도 | 49 |
| 〈표 2-44〉 | 문자해독 여부 | 50 |
| 〈표 2-45〉 | 근로빈곤 개인들의 성별 분포 | 51 |
| 〈표 2-46〉 | 근로빈곤 개인들의 연령 분포 | 52 |
| 〈표 2-47〉 | 근로빈곤 개인들의 교육수준 | 52 |
| 〈표 2-48〉 | 근로빈곤 개인들의 혼인상태 | 52 |
| 〈표 2-49〉 | 근로빈곤 개인들의 장애여부 | 53 |

| | | |
|----------|-----------------------------|-----|
| 〈표 2-50〉 | 근로빈곤 개인들의 만성질환 여부 | 53 |
| 〈표 2-51〉 | 근로빈곤 개인들의 경제활동참여 | 54 |
| 〈표 2-52〉 | 근로빈곤 개인들의 취업여부 | 54 |
| 〈표 2-53〉 | 근로빈곤 개인들의 월평균 근로소득 | 54 |
| 〈표 3- 1〉 | 국민기초생활보장제도 수급 전환 | 59 |
| 〈표 3- 2〉 | 국민기초생활보장제도 수급탈출 가능성 결정요인 | 60 |
| 〈표 3- 3〉 | 국민기초생활보장제도 수급진입 가능성 결정요인 | 62 |
| 〈표 3- 4〉 | 취업전환 | 63 |
| 〈표 3- 5〉 | 비취업 탈출 결정요인 | 63 |
| 〈표 3- 6〉 | 비취업 진입 결정요인 | 64 |
| 〈표 3- 7〉 | 빈곤전환 | 65 |
| 〈표 3- 8〉 | 빈곤 탈출 결정요인 | 66 |
| 〈표 3- 9〉 | 빈곤 진입 결정요인 | 67 |
| 〈표 4- 1〉 | 주소득자의 학력에 따른 빈곤 실태 | 72 |
| 〈표 4- 2〉 | 주소득자의 고용특성에 따른 빈곤 실태와 변화 추이 | 74 |
| 〈표 4- 3〉 | 사회적응 프로그램 | 79 |
| 〈표 4- 4〉 | 취업대상자에 대한 자활지원 프로그램 | 81 |
| 〈표 4- 5〉 | 연도별 자활성공자 규모 현황 | 82 |
| 〈표 4- 6〉 | 고령자고용촉진장려금 연도별 지원실적 | 84 |
| 〈표 4- 7〉 | 장기구직 고용촉진장려금 연도별 지원실적 | 85 |
| 〈표 4- 8〉 | 여성고용촉진장려금 연도별 지원실적 | 85 |
| 〈표 4- 9〉 | 연도별 최저임금액 현황 | 88 |
| 〈표 4-10〉 | 근로빈곤가구의 최저임금 수혜자 비율 | 89 |
| 〈표 4-11〉 | 최저임금결정 준거지표의 국제비교 | 90 |
| 〈표 4-12〉 | 근로소득공제액 | 93 |
| 〈표 4-13〉 | 소득공제의 내용 | 94 |
| 〈표 4-14〉 | 종합소득세 확정신고자의 소득공제 현황(2001) | 95 |
| 〈표 4-15〉 | 생계급여 현황 | 102 |

| | |
|-----------------------------------|-----|
| 〈표 4-16〉 주거급여 기준표 | 103 |
| 〈표 4-17〉 2004년도 자활급여 기준 | 105 |
| 〈표 4-18〉 기초생활보장 관련 연도별 예산 | 106 |
| 〈표 4-19〉 근로소득공제대상소득 및 공제율 | 108 |
| 〈표 4-20〉 소득계층별 사회보험가입 실태 | 113 |
| 〈표 4-21〉 연도별 보육료 지원예산 현황 | 117 |
| 〈표 4-22〉 생업자금융자 실적 | 119 |
| 〈표 4-23〉 근로자주택 공급 실적 | 120 |
| 〈표 4-24〉 근로자 의료비·경조사비 대부 실적 | 122 |
| 〈표 4-25〉 임금체불근로자 생계비 대부 실적 | 122 |
| 〈표 4-26〉 장학금 지원 실적 | 123 |

그림 목 차

| | |
|---------------------------------------------|-----|
| [그림 2-1] 근로빈곤자의 규모 | 35 |
| [그림 2-2] 근로빈곤가구의 규모 | 35 |
| [그림 4-1] 자활지원 프로그램 참여자 현황 | 76 |
| [그림 4-2] 자활지원 프로그램의 단계별 자활경로 | 78 |
| [그림 4-3] 자활근로사업의 변화 | 80 |
| [그림 4-4] 근로소득세의 결정 과정 | 92 |
| [그림 4-5] 소득인정액 도입에 따른 수급자 선정기준의 변화 | 101 |
| [그림 4-6] 근로소득공제 도입에 따른 급여수준 변화 및 근로유인 효과 .. | 109 |

Abstract

The Working Poor: Current Status and Strategies for Improvement

After the economic crisis, Korea has been facing new issues of poverty. The recent state of poverty, so-called 'new-poverty', have emerged because of a sudden increase in the 'working poor' and its consequences. This condition is the result of all the following problems put together; labor market flexibility, social exclusion, weakening human resources and family support, and the immaturity of the social security system. But the action taken in response by the government is insufficient. Since the employment state of the working poor without public assistance is becoming increasingly unstable, comprehensive measures are required.

In this sense, this research is aimed at: reviewing various definitions of the working poor; examining their conditions; understanding why they are poor; analyzing existing poverty policies and; presenting comprehensive coping measures.

This research consists of the following parts.

First, we reviewed various definitions of the working poor and estimated the scale and the characteristics of them according to the definitions. Second, we studied the dynamics of the working poor's poverty, employment and needs for public assistance. Third, we inspected the government's policies on working poor, concerning the labor market, tax, income maintenance, and social welfare services. Last, but not least, we suggested promotion of labor market opportunities, introduction of Earned Income Tax Credit, right mixture of social welfare services, and expanded coverage of social insurance.

요 약

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

- 외환위기 이후 노동시장의 유연성 증가와 경기불황을 경험하면서 근로빈곤층의 문제가 사회적 이슈로 제기되고 있음. 그러한 등장배경은 다음과 같음.
 - 대부분 저숙련 노동자들로 노동시간 부족과 낮은 임금, 실업과 취업의 반복경험 등 노동시장에서의 불안정한 지위로 인한 근로능력을 가지거나 고용상태에 있음에도 불구하고 빈곤한 집단이 상당한 규모로 나타나고 있음(Schiller, 1998; 박찬용·김진욱·김태완, 1999; 구인회, 2001; 금재호, 2003; 이태진, 2003).
 - 근로빈곤층의 증가와 심각성으로 인한 가정해체, 생계곤란형 자살 및 생계형 범죄 등의 사회병리 현상이 두드러지게 나타남. 특히, 생활양식의 대중화는 상대적 빈곤에 대한 내성이나 대처능력이 약한 이들을 사회적으로 배제·소외시키고 있는 실정임.
- 한국보건사회연구원과 한국노동연구원(2004)의 자료에 의하면 최저생계비 이하 중 근로능력자는 33.5%, 차상위층 중 근로능력자는 30.1%로 나타나 근로하고 있는 사람들이 언제든지 쉽게 빈곤의 나락으로 떨어질 가능성이 크다는 점을 알 수 있음.
 - 한국노동패널 1998~2001을 이용한 연구에서는 전체 빈곤가구의 절반 이상이 취업자가 있는 가구이며, 취업자가 있는 일하는 가구의 14%정도는 빈곤상태에 놓여있는 것으로 나타남(금재호, 2003).

- 근로빈곤층에 대한 관심이 증가하고 노동시장 유연화에 따라 이들의 빈곤문제가 심각해 질 것이라는 것이 일반적이지만 근로빈곤층에 대한 연구는 아직 충분하지 않음.
 - 특히 근로빈곤층에 대한 상이한 개념정의로 인해 일관성 있는 분석결과를 보여주지 못하고 있음(이주희, 1998; 이태진, 2003; 금재호, 2003; 홍경준, 2003).
 - 또한 한국의 빈곤정책은 여성, 노인, 장애인, 아동, 최저생계비 이하의 근로무능력자를 위주로 진행되어 근로빈곤층에 대한 관심은 상대적으로 미흡
- 따라서 적절하고 효과적인 빈곤정책을 수립하기 위해 절대빈곤층만을 대상으로 하는 정책이 아닌 잠재적 빈곤층을 아우르는 정책이 마련되어야 함. 특히 소득보장정책, 노동시장정책, 조세정책, 사회복지서비스 정책 영역 전반에 걸쳐 종합적인 대책이 수립되어야 함.
- 본 연구에서는 근로빈곤층의 실태를 종합적으로 파악하는 것을 목적으로 함.
 - 근로빈곤층의 개념정의, 이들의 인구학적 특성과 노동시장의 특성, 이들의 공공부조 수급 동태성과 빈곤 및 취업 동태성의 양상, 정부의 지원정책의 영향을 살펴보고자 함.
 - 근로빈곤층의 문제에 대응하는 정부 지원정책의 실태와 문제점을 살펴보고자 함. 이를 통해 근로빈곤층의 특성에 부합한 정책적 대응방안을 제시하고자 함.
- 본 연구는 근로빈곤층에 대한 이해를 증진시키고 근로빈곤층의 특성에 부합한 탈빈곤정책을 마련하는 기초자료로 활용될 수 있음.

제2절 연구내용 및 방법

- 2장에서는 근로빈곤층의 다양한 개념정의의 방법을 소개, 그에 따른 근로빈곤층의 규모를 추정하고 특성을 파악함.

- 3장에서는 근로빈곤층의 공공부조 수급 동태성과 빈곤 및 취업 동태성의 양상을 파악하고, 정부의 지원정책의 영향을 살펴봄.
- 4장에서는 근로빈곤층에 대한 정부의 지원정책 실태를 노동시장정책, 조세정책, 소득보장정책, 사회복지서비스로 구분하여 살펴봄.
- 5장에서는 근로빈곤층의 실태와 정부의 지원정책 실태분석을 통해 시사점을 도출, 근로빈곤층을 위한 정책적 대응방안 제시.
- 연구방법
 - 근로빈곤층의 개념정의 및 정부 지원정책 실태파악을 위한 문헌연구
 - 근로빈곤층의 규모와 실태파악을 위해 2차자료 분석
 - 한국보건사회연구원에서 2002년과 2003년에 실시한 「저소득층 자활사업 실태조사」의 1-2차 패널자료를 이용하여 분석
 - 근로빈곤층의 빈곤으로의 진입과 탈출 결정요인 분석을 위해 로지스틱 회귀분석 실시

제2장 근로빈곤층의 실태

제1절 근로빈곤층의 규모

- 근로빈곤가구의 개념정의는 “근로”(working)와 “빈곤”(poor)의 정의방식에 따라 다음과 같이 설정할 수 있음.

| | | | | | |
|---------------------|----|----|-----------------------------|---|-----------------------------|
| [| 근로 | [| 근로하고 있는 | [| 취업자 |
| | | | | | 근로하려고 하는(경제활동참여자) |
| | | | 근로능력 있는 | | 경제활동연령(18~65세), 장애나 만성질환 없음 |
| | [| 빈곤 | 공적이전소득(사회보험 급여 제외) 포함한 가구소득 | | |
| 공적이전소득 제외한 나머지 가구소득 | | | | | |

- 정의1: 가구내 취업자가 1인 이상 있는 공적이전 후 빈곤가구
 - 정의2: 가구내 취업자가 1인 이상 있는 공적이전 전 빈곤가구
 - 정의3: 가구내 경제활동참여자가 1인 이상 있는 공적이전 후 빈곤가구
 - 정의4: 가구내 경제활동참여자가 1인 이상 있는 공적이전 전 빈곤가구
 - 정의5: 가구내 근로능력이자 1인 이상 있는 공적이전 후 빈곤가구. 여기에서 근로무능력자는 연령 18세 미만 또는 65세 이상이고, 만성질환이나 장애가 있으며, 미취학아동의 양육이나 간병의 주체인 경우로 규정함. 그 외의 사람들은 근로능력자로 정의됨.
 - 정의6: 가구내 근로능력이자 1인 이상 있는 공적이전 전 빈곤가구. 근로무능력자는 연령 18세 미만 또는 65세 이상이고, 만성질환이나 장애가 있으며, 미취학아동의 양육이나 간병의 주체인 경우로 규정함. 그 외의 사람들은 근로능력자로 정의됨.
 - 정의7: 가구내 근로능력이자 1인 이상 있는 공적이전 후 빈곤가구. 근로무능력자는 연령 18세 미만 또는 65세 이상이고, 장애를 가지고 있으며, 미취학아동의 양육이나 간병의 주체인 경우로 규정함. 만성질환자를 포함한 그 외의 사람들은 근로능력자로 정의됨.
 - 정의8: 가구내 근로능력이자 1인 이상 있는 공적이전 전 빈곤가구. 근로무능력자는 연령 18세 미만 또는 65세 이상이고, 장애를 가지고 있으며, 미취학아동의 양육이나 간병의 주체인 경우로 규정함. 만성질환자를 포함한 그 외의 사람들은 근로능력자로 정의됨.
- 근로빈곤층의 규모는, 최저생계비 미만의 소득을 가진 절대빈곤가구 중 근로능력을 가진 가구가 약 90만가구로 전체 40%에 달했고, 최저생계비 대비 100~120%의 소득을 가진 차상위가구 중 근로능력을 가진 가구가 약 40만가구로 차상위가구의 67.3%를 차지함.
- 근로빈곤층의 정의에 따라 근로빈곤자는 92만명~131만명으로 전체 17.5%~25%를 점유하는 것으로 나타났고, 근로빈곤가구는 69만~91만 가구로 전체의 30.6%~40.2%를 점유하는 것으로 나타남.

- 빈곤가구 중 근로능력빈곤가구의 비중이 큼에도 불구하고 우리나라의 빈곤정책은 주로 근로무능력 빈곤가구를 대상으로 이루어짐.
- 국민기초생활보장제도의 시행으로 근로능력가구에게 확대되었으나 국민기초생활보장제도 자체는 아직 제한적이고, 확충될 경우 근로능력가구의 자립자활에 부정적 영향을 미칠 가능성이 높다는 우려를 제기하기도 함.

제2절 근로빈곤층의 특성

- 본 연구에서는 근로빈곤층의 개념정의 중에서 정의8(근로능력 있는 공적이전 전 절대빈곤층)에 기반한 근로빈곤층의 특성을 살펴봄.
 - 여성이 많고 40세 이상의 중고령자가 70%를 차지하며, 학력에 있어서는 고졸미만이 62%, 만성질환을 가진 사람이 36%로 나타남.
 - 이들의 82.8%가 경제활동참여자이지만 실제 취업한 사람은 58.5%이며, 상용직 근로자는 전체 근로능력빈곤자의 2%에 불과한 것으로 나타남.
 - 국민기초생활보장제도 수급자인 경우는 17.6%에 불과하며, 지역사회복지 프로그램을 받아본 경험이 없는 경우가 96%인 것으로 나타남. 또한 이들의 97%가 자활사업에 참여한 적이 없다고 응답하여 근로능력빈곤자들이 정부의 빈곤정책에 의한 보호를 거의 받지 못하고 있는 것으로 나타남.
- 근로능력 빈곤자와 비교하여 경제활동참여 빈곤자(willing to work but poor)와 취업빈곤자(working but poor)의 특성을 비교하면 다음과 같음.
 - 근로능력빈곤가구나 경제활동참여빈곤가구에 비해 취업빈곤자의 경우 여성의 비율이 더 높고, 50세 이상의 중고령자가 많으며, 고졸미만의 저학력자 비중이 높으며, 기혼의 비중이 높고, 만성질환자가 많은 것으로 나타남.
 - 경제활동상황과 관련하여 근로능력빈곤자의 경우 경제활동에 참여하지 않거나 미취업한 경우가 가장 많았으며, 취업빈곤자의 경우 임시일용직이 절반 이상을 차지하고 있었으며 근로시간 또한 40시간을 초과하는

경우가 53.2%로 나타남.

- 특히 정부의 공적지원과 관련하여, 근로능력빈곤자의 경우 경제활동빈곤자나 취업빈곤자에 비해 국민기초생활보장제도 수급자가 가장 적었으며, 지역사회복지 프로그램에 참여도 또한 가장 낮았으며, 자활사업에 참여한 경험이나 참여정도도 가장 낮은 것으로 나타남.
- 근로빈곤자(정의8) 전체와 근로빈곤가구 가구주, 근로빈곤가구 주소득자를 대상으로 관측대상에 따라 근로빈곤자의 특성을 비교하면 다음과 같음.
- 근로빈곤개인 전체를 대상으로 하는 경우에 비해, 가구주를 대상으로 하는 경우 남성의 비중이 더 높고 연령이 더 높으며, 교육수준이 더 낮고, 장애나 만성질환이 더 많은 것으로 나타남.
 - 경제활동참여, 취업, 근로소득 등 경제활동에 있어서 근로능력빈곤자 전체의 경우보다 가구주의 경우 경제활동 정도가 떨어지지만, 주소득자를 대상으로 한 경우 경제활동 정도가 훨씬 높게 나타남.
 - 교육수준은 근로능력자 전체를 대상으로 한 경우에 비해 가구주나 주소득자의 경우 고졸미만의 저학력자가 조금 더 높게 나타남.
 - 즉, 가구주를 대상으로 근로빈곤자들의 특성을 살펴보는 경우, 실제보다 근로빈곤자들의 근로능력을 과소평가하고 경제활동정도도 과소평가하게 되는 문제가 발생됨을 알 수 있음.

제3장 근로빈곤층의 복지참여, 취업, 빈곤전환 결정요인 분석

제1절 국민기초생활보장제도 참여 전환

- 국민기초생활보장제도로의 탈출과 진입을 분석하기에 앞서, 수급지위 변동은 계속수급, 수급탈출, 수급진입, 계속비수급의 경우로 구분할 수 있음. 분석결과, 전체표본에서 계속수급이 12.5%, 수급탈출이 2.6%, 수급진입이 2.5%, 그리

고 계속비수급이 82.5%로 나타남.

□ 국민기초생활보장제도의 탈출에 영향을 미치는 요인

- 중소도시, 기혼, 장애, 가구내 요간병자 변수들이 국민기초생활보장제도 탈출가능성에 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타남.
- 자활사업참여는 국민기초생활보장제도를 탈출할 가능성에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타남.
- 공적이전소득 1만원 증가는 수급탈출 승산(odds)을 약 2.5% 낮추는 것으로 나타나 공적이전 제공이 수급자의 복지의존을 야기할 수 있다는 우려를 제기함.

□ 국민기초생활보장제도의 진입에 영향을 미치는 요인

- 기혼자는 미혼자에 비해 국민기초생활보장제도로 진입할 가능성이 높은 것으로 나타남.
- 가구내 미취학아동의 존재는 국민기초생활보장제도로의 진입 가능성을 높이는 것으로 나타남.
- 특히 자활사업에의 참여는 국민기초생활보장제도로의 진입 승산(odds)을 약 7배 만큼 높이는 것으로 나타남. 하지만 자활사업참여변수가 자활사업참여의 효과측정 자체보다는 참여자의 열악한 개인적 속성을 대변하는 변수일 수 있음에 유의해야 함.

제2절 취업 전환

□ 취업전환의 지위변동을 보면, 계속비취업이 24.2%, 비취업탈출이 11%, 비취업 진입이 7.8%, 그리고 계속취업이 57%로 나타남.

□ 비취업의 탈출과 진입에 영향을 미치는 요인

- 비취업 탈출에 영향을 미치는 요인으로, 성, 가구주, 만성질병 변수가 통

계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타남. 그러나 국민기초생활보장수급과 공적이전소득액은 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않음.

- 비취업 진입에 영향을 미치는 요인으로는, 기혼과 만성질병 변수만이 유의한 영향을 미치는 것으로 나타남. 그러나 국민기초생활보장수급과 공적이전 소득액은 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않음.

제3절 빈곤 전환

□ 빈곤전환의 지위변동을 보면, 계속빈곤이 37.3%, 빈곤탈출이 24.4%, 빈곤진입이 11.3%, 그리고 계속비빈곤이 26.9%로 나타나, 앞의 두 변인에 비해 지위변동이 활발함.

□ 빈곤의 탈출과 진입에 영향을 미치는 요인

- 빈곤탈출에 영향을 미치는 요인으로, 국민기초생활보장급여를 수급하는 것이나 공적이전소득은 빈곤탈출 승산(odds)을 감소시키는 것으로 나타남. 그러나 자활사업참여는 빈곤탈출에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타남.
- 빈곤진입에 영향을 미치는 요인으로, 자활사업참여와 국민기초생활보장수급은 빈곤진입에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났으며, 공적이전소득의 1만원 증가는 빈곤진입 승산(odds)을 5.1% 증가시키는 것으로 나타남.

제4장 근로빈곤층에 대한 지원정책의 실태

제1절 노동시장정책

1. 고용지원 프로그램: 자활지원사업

□ 자활지원사업은 인적자본이 열악하고 고용상태에 놓여있더라도 낮은 임금을

받는 직업이나 불안정한 직업에 종사하는 근로빈곤층을 위한 정부의 정책으로 대표적인 고용지원 프로그램으로, 참여자의 욕구와 능력을 점진적으로 향상시켜 자립이라는 단계에 이르게 하는 것을 목표로 함.

- 참여자의 능력에 따라 단계별로 재활프로그램/지역봉사 → 자활근로 → 자활공동체/직업알선, 창업 프로그램 등을 제공하고 있음.
- 이러한 자활사업프로그램은 크게 자활공동체, 자활근로 등 비취업대상자 중심의 복지부 주관 자활사업과 직업훈련 등 취업대상자 중심의 노동부 주관 자활사업으로 구분할 수 있음.

□ 자활지원프로그램 참여자는 약 139만명이며, 이 중 기초생활보장제도 수급자는 약 137만 7천명이며, 차상위계층의 희망참여자가 약 1만 3천명임.

- 기초생활보장제도 수급자 중 근로능력자로 판별된 수는 30만명인데 비해 근로무능력자로 판별된 수급자는 약 107만 6천명으로 나타남.
- 근로능력자로 판별된 수급자 중 55%인 16만 6천명은 현재 취업자로 자활지원 프로그램에 포함되지 않으며, 32%는 가구 여건 등의 이유로 역시 자활지원 프로그램에 참여하지 않고 있음.
- 결국 근로빈곤층의 약 13%(자활특례자를 제외하면 약 11%)만이 자활지원사업에 참여하고 있어, 근로빈곤층의 고용지원정책으로 추진된 자활지원사업의 상당한 문제가 있음을 시사함.

□ 자활사업참여자의 노동시장 성과분석을 통해 다음과 같은 사항을 알 수 있음.

- 근로빈곤층들은 취업에 성공하더라도 ‘좋은 일자리’가 아닌 ‘저임금의 불안정한 일자리’에 종사함을 알 수 있음.
- 따라서 자활사업에 대한 개선방안은 근로빈곤층을 안정된 일자리로 유도하여 실질소득을 증대시키는 것에 초점을 맞추어야 할 것을 시사함.

2. 임금보조금제도

- 임금보조금 제도는 근로빈곤층의 근로를 촉진시키기 위해 그들을 고용하는 사업주나 근로빈곤층에게 보조금을 지급하는 제도임.
 - 이러한 보조금은 조세제도를 활용하여 세액을 공제하거나 직접 보조금을 지급하는 방식으로 이루어질 수 있음.
 - 근로빈곤층을 고용하는 사업주에게 보조금을 지급하여 노동시장에서 근로빈곤층의 근로소득을 유지, 증가시키도록 함. 고용촉진장려금 제도가 이에 해당함.
 - 근로빈곤층을 다수 구성하고 있는 고령자, 장기 실업자, 여성이 이러한 임금 보조금 제도의 주된 대상임.
 - 최근 임금보조금제도의 활용도가 낮음을 지적하고 있는데, 그것은 경기 회복에 따른 고용조정지원사업의 수요감소로 인한 지원금 활용의 저하, 고용유지 지원 및 취약계층에 대한 임금보조 방식의 제한적 사업체계 등이 그러한 이유로 지적되고 있음.

3. 최저임금제도

- 최저임금제도는 노동시장에서 최저임금선 주변에 있는 업종에 종사하는 사람들 즉, 비정규직, 임시직, 시간제 근로자와 같은 저임금 노동자의 생존권을 보장하기 위한 제도임.
 - 근로빈곤층의 임금을 일정수준 이상으로 보장해 줌으로 이들의 소득을 보장해 주는 역할을 함.
 - 최저임금의 적용을 받는 근로자의 범위는 상용근로자뿐 아니라 일용근로자, 파트타임 근로자 등 근로자의 고용형태에 관계없이 모두 포함됨.
 - 비정규직, 영세사업장에서 일하는 노동자 다수가 절대적 저임금에 시달리며 이들 대부분이 근로빈곤층임을 생각할 때 근로빈곤층의 최저임금

수준의 인상이 필요함.

제2절 조세정책

- 조세정책은 소득공제와 세액공제와 같은 소극적 조세지출제도와 현재 도입 검토 중에 있는 외국의 적극적 조세지출제도인 근로소득보전세제(EITC)로 구분할 수 있음.

1. 소극적 조세지출제도: 소득공제 및 세액공제제도

- 근로소득에서 비과세 소득으로 차감한 소득이 급여액으로 칭해지며, 이 급여액에서 근로소득공제를 한 금액이 근로소득금액으로 산정됨.
- 근로소득공제는 급여액의 수준에 따라 정해지며, 소득공제 내용에는 인적공제, 특별공제, 조세특례 제한법상 소득공제 등이 있음.
- 세액공제는 산출세액의 일정비율 혹은 기납부세액 등을 산출세액에서 직접 공제해 주는 방식으로 이루어짐. 근로빈곤층과 직접적인 세액공제 항목은 근로소득 세액공제이며, 소득공제의 수혜자는 2001년 총 1037만명으로 약 9조 4천억원의 혜택을 받은 것으로 나타남.

2. 적극적 조세지출제도: 외국의 근로소득보전세제(Earned Income Tax Credit)

- 최근 외국에서는 근로빈곤층의 과세부담을 줄여주는 데에서 한걸음 더 나아가 직접적인 소득이전을 통해 그들의 근로소득을 보전하는 적극적인 조세지출제도가 활용되고 있음.
 - 미국의 근로소득보전세제(Earned Income Tax Credit)나 영국의 근로가구소득보전세제(Working Families' Tax Credit)가 이에 해당함.
- 근로소득보전세제는 기존의 조세체계와 복지프로그램의 연계하는 제도로, 경

제위기 이후 노동시장 유연화 과정에서 비정규근로자와 근로빈곤층의 증가에 따라 확대된 빈부격차를 완화, 보충급여의 원리에 따라 운영되고 있는 국민기초생활보장제도를 보완하여 저소득층의 근로의욕을 고취시킬 수 있는 제도임.

- 이러한 근로소득보전세제 제도는 노동공급촉진, 소득재분배, 세무운영상의 효과를 얻을 수 있음. 그러나 이에 대한 부정적 견해도 존재함.

제3절 소득보장정책

- 소득보장정책은 근로빈곤층이 노동시장을 통해 빈곤으로부터 탈출하는데 실패할 경우, 직접적인 소득의 이전을 통해 빈곤을 해결하려는 방법임.

1. 국민기초생활보장제도

- 국민기초생활보장제도는 방식별로 현금급여와 현물급여로 구분되며, 종류별로 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여로 구분됨.

- 생계급여 수급자는 2003년 9월 현재 약 125만명이며, 이러한 수급자 중 근로능력자의 수는 29만 8천명으로 전체의 21%~23% 정도를 차지함. 자활사업에 참여하는 조건부 수급자는 2003년 9월 현재 3만 3천명 선으로 감소추세이며, 근로능력자 중 조건부 수급자 역시 11.3%로 감소추세임.

- 이러한 국민기초생활보장제도는 근로빈곤층의 최저생활을 유지, 빈곤율 감소에 가장 중요한 역할을 담당하고 있으나, 그 효과가 미미해 소득보장역할을 유지하기 위해 더 많은 개선이 필요함.
- 국민기초생활보장제도가 근로유무에 상관없이 가처분소득이 동일하도록 설계되어 있기 때문에 수급가구의 근로동기를 저해하며 차상위층의 근로의욕을 저해한다는 문제점을 완화하기 위해 근로소득공제 프로그램을 도입함.

2. 사회보험

- 사회보험은 퇴직, 실직, 재해, 질병과 같은 위험을 분산하여 위기 상황에서도 소득을 보장하는 것을 목적으로 하며, 모든 국민을 대상으로 시행하며 기여를 통해 급여를 받는 방식으로 이루어짐.
 - 실제 근로빈곤층의 상당수가 사회보험으로부터 배제되어 있음. 그러한 원인은 구조적 차원, 제도적 차원, 개인적 차원에서 찾아볼 수 있으며 주로 여성, 비공식부문, 저소득계층, 불안정고용계층과 관련되기 때문임.
 - 저소득일수록 사회보험의 사각지대에 놓일 가능성이 높으며, 이는 저소득층일수록 임시직, 일용직과 같은 불안정한 고용상태일 확률이 높으며, 이러한 불안정한 고용상태일수록 사회보험 적용에서 배제될 확률이 높다는 이유에서 기인함.

제4절 사회복지서비스

1. 저소득층을 대상으로 실시되는 프로그램

- 저소득층을 대상으로 실시되는 보육지원서비스는 저소득층 자녀 보육료 지원, 만5세아 무상교육, 장애아 무상교육 등이 있음.
 - 2003년도 보육료 지원은, 법정 저소득층 자녀와 농어촌 지역 기타 저소득층은 월 125,000원, 도시지역 기타 저소득층의 경우는 국공립 보육시설 등 국고보조시설을 이용할 경우 월 90,000원을 지원, 민간 보육시설을 이용할 경우 월 105,000원을 지원함.
 - 2003년도 법정 저소득 자녀에 대한 정부지원은 64,375명이며, 기타 저소득 자녀에 대한 정부지원은 146,238명으로, 총210,613명에 대해 지원함.
- 재가서비스사업으로는 가정봉사원 파견시설, 주간보호시설(무료, 실비), 단기보호시설 등에서 제공받는 서비스 등이 있으며, 2003년도 국고의 지원을 받는

재가노인복지시설은 317개소임.

- 배우자와의 사별, 이혼, 별거 등의 사유로 배우자가 없거나 또는 있어도 폐질, 불구 등으로 장기간 노동능력을 상실한 가정을 지원하기 위해 모부자가정 지원서비스를 실시함.
 - 저소득 모부자가정의 선정기준은 가구원수에 따라 소득인정액에 차등을 두고 4인가족의 경우 소득인정액이 130만원 이하인 18세 미만(취학시 20세 미만)의 자녀를 둔 가정이 저소득 모부자가정으로 선정되어 보호받음.
 - 이들에게 자녀학비와 아동양육비를 지원, 생업자금을 대여하고 있으며, 2003년 166가구에 19억 9900만원의 생업자금을 융자해 줌.

2. 저임금 근로자를 대상으로 실시되는 프로그램

- 근로자 주거안정지원에는 근로자 주택제도와 근로자 주택구입 및 전세자금 융자로 구분됨.
 - 근로자주택제도는 저소득 근로자들의 주거안정에 실질적인 혜택을 주고자 도입된 것으로, 기존의 주택청약저축 가입자를 대상으로 실시되는 소형분양 주택이 저소득근로자가 입주하기에는 부담이 과중하고 실질적인 저소득 무주택 가구를 입주자로 선별하는 장치가 미흡함에 따라 저소득 근로자를 위한 별도의 주택 공급체제로 마련된 제도임.
 - 근로자의 주거안정을 위해 근로자 주택구입 및 전세자금 융자를 실시하고 있음. 융자자격은 5인 이상 사업장에 근무하는 자로서 연간 소득수준이 3천만원(일용근로자인 경우 일급액 15만원) 이하인 근로자 또는 서민으로 무주택기간이 6개월 이상인 세대주임.
- 근로자의 생활안정을 지원하는 프로그램으로 근로자 의료비·경조사비 대부 프로그램과 임금체불근로자 생계비 대부 프로그램, 근로자 장학사업 등을 실시하고 있음.

제5장 결론: 대응방안

1. 근로빈곤층에 특화된 정책적 대응의 필요성

- 근로빈곤층의 실태와 규모에서 보았듯이 빈곤가구 중 근로능력빈곤가구의 비중이 크에도 불구하고 우리나라의 빈곤정책은 주로 근로무능력 빈곤가구를 대상으로 이루어짐.
 - 향후 정부의 공공부조정책이 근로무능력 빈곤가구뿐만 아니라 근로능력 빈곤가구의 생활보장과 자립증진을 위해 보다 적극적으로 대응해 나가야 한다는 점을 제시함.
- 기존의 정부정책이 근로빈곤자들의 자립을 증진시키는 데 그다지 성공하지 못했음을 제시함. 그것은 정부의 공공부조 정책이 너무 제한적이고 뚜렷한 효과를 발생시키지 못했거나 근로능력빈곤자의 자립의지를 제고하지 못했다는 점과 관련됨.
 - 국민기초생활보장제도에 의존하지 않고 취업하여 빈곤상태를 탈출하도록 자립자활을 증진시킬 수 있는 자립의지 고취에 집중하여야 함을 제시.

2. 정책적 대응방안

가. 적극적 노동시장정책으로서의 자활지원사업 활성화

- 근로빈곤층이 국민기초생활보장제도에 의존하지 않고 취업하여 빈곤상태를 탈출하도록 하기 위해서는 이들의 고용을 촉진할 수 있는 적극적 노동시장정책의 확충과 개선이 필요함.
 - 기초생활보장제도의 급여에 포함되어 있는 자활급여를 부분급여로 전환하여 근로능력빈곤층의 특성을 적절히 반영하는 제도가 되도록 함.
 - 이를 위해서 근로능력빈곤층의 취업상태, 소득, 자활·자립가능성, 사

회복지서비스 수요를 우선적으로 판단, 이에 기초하여 국가의 적극적 노동시장정책 및 사회복지서비스를 제공하고, 이들 가운데 기초생활 보장제도 수급여건에 해당하는 집단을 수급자로 선정하여 보호하는 것이 바람직.

- 두 번째, 보다 급진적 방향으로 근로능력여부를 기준으로 국민기초생활 보장제도의 수급자격을 이원화하는 방법
 - 근로능력자에 대해서는 노동시장에 참여하도록 압박함과 동시에 노동 시장에 정착하도록 지원하는 프로그램으로 구성된 공공부조를 적용
 - 근로무능력자에 대해서는 완화된 선정기준과 관대한 급여수준을 보장하는 공공부조를 적용하는 방향으로 정책변화를 모색

나. 근로소득보조(임금보조금 등) 제도의 도입

- 현재 시행되고 있는 임금보조금 제도는 극히 제한적이며 사업주에게 지급하는 고용촉진 장려금 제도만이 존재함. 그러나 사업주에게 제공하는 보조금보다 근로빈곤층에게 직접 제공하는 보조금 제도의 효과성이 더 크며, 근로빈곤층의 근로동기를 증진시키는데 기여한다는 점을 감안할 때, 근로빈곤층에게 직접 제공되는 근로소득보조제도 도입이 필요함.
- 최근 우리나라에서 도입이 검토되고 있는 근로소득보전세제(ETC)는 조세제도를 활용하여 근로빈곤층에게 직접 제공되는 임금보조금 제도의 하나로 볼 수 있음.
 - 제도 도입 이전에 소득과약 인프라의 구축 등 사회적 여건의 구비를 필요로 하나, 근로소득 수준이 낮은 구간에서 근로를 증가시킬수록 근로소득보전세제에 의한 보조금이 증가하도록 제도를 구축한다면 저소득층의 노동공급증가와 생활안정에 직접적인 기여할 것임.

다. 사회복지 서비스의 확충

- 근로빈곤가구의 아동양육이나 장애인, 노인에 대한 보호를 제공할 수 있는 사

회복지서비스가 확충되어야만 이들의 노동시장 참여를 현실화 할 수 있음.

- 실제 일부 지역사회에는 근로빈곤층에게 사회복지서비스를 제공할 수 있는 자원이 존재하나, 실태분석에서 본 바와 같이 근로빈곤층에게 제공하는 사회복지 서비스는 양적, 질적으로 부족한 실정임.
- 따라서 근로여건을 개선할 수 있는 사회복지서비스가 통합적으로 제공되어야 함.

라. 사회보험 가입 확대를 위한 제도적 장치의 마련

- 사회보험의 사각지대에 놓여있는 근로빈곤층이 사회보험의 적용으로부터 배제되지 않도록 하여 위험발생시 사회보험 급여를 지급할 수 있도록 하여야 함.
 - 이들의 사회보험 기여액에 상응하는 액수를 정부가 보조금을 통해 대납함으로써 사회보험 가입자가 되도록 하는 방안을 모색할 수 있으며, 근로소득보전세제가 이 과정에서 활용될 수 있음.

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

외환위기 이후 노동시장의 유연성 증가와 경기불황 등을 경험하면서 근로빈곤층(working poor)의 문제가 중요한 사회적 이슈로 제기되고 있다. 빈곤문제가 역사의 흐름과 함께 계속 존재해 왔으나 최근 근로빈곤층의 문제가 한국사회에서 특히 중요한 사회적 이슈로 등장하게 된 배경에는 크게 두 가지의 이유가 있다고 볼 수 있다.

그 하나는 외환위기 이후 일을 하고 있음에도 불구하고 여전히 빈곤상태에 있거나 빈곤에 빠지는 계층이 증가하고 있다는 점이다. 일반적으로 빈곤의 문제는 근로능력이 없거나 취약한 집단, 즉, 노인이나 장애인, 혹은 편부모 집단에서 심각한 것으로 나타난다. 그러나 외환위기 이후에는 근로능력을 가지거나 고용상태에 있음에도 불구하고 빈곤한 집단이 상당한 규모로 나타나고 있다(박찬용·김진욱·김태완, 1999; 구인회, 2001; 금재호, 2003). 이들은 대부분 저숙련 노동자들로, 노동시간 부족과 낮은 임금, 실업과 취업의 반복 경험 등 노동시장에서의 불안정한 지위로 인해 빈곤에 빠지는 것으로 알려져 있다(Levitan·Shapiro, 1987; Schiller, 1998; 이태진, 2003). 즉, 노동시장의 유연화가 심화될수록 일을 하면서도 빈곤한 사람들이 출현할 가능성이 커진다는 것이다. 따라서 한국사회에서 근로빈곤층의 문제는 외환위기 이후에 본격화된 노동시장의 유연화가 초래한 부정적인 사회적 현상의 하나로 인식되면서 중요한 사회적 이슈의 하나로 부각되고 있다.

또 다른 하나는, 근로빈곤층의 증가와 심각성으로 인한 가정해체, 생계곤란형 자살 및 생계형 범죄 등의 사회병리 현상이 두드러지게 나타나고 있다는 점이다. 특히 고급문화와 소비패턴, 폭증하는 주택가격과 사교육비, 웰빙(well-being)

문화를 추구하는 생활양식의 대중화는 상대적으로 빈곤에 대한 내성이나 대처 능력이 약한 이들을 사회적으로 배제·소외시키고 있는 실정이다.

한국보건사회연구원의 『저소득층 자활사업 실태조사 자료』(2002)에 따르면 근로빈곤층(15세 이상 65세 미만의 근로능력자)의 19.3%가 실업자이며, 실망실업자 또한 6.1%에 이르는 것을 볼 수 있다. 또한 한국노동패널 1998-2001을 이용한 금재호의 연구에 따르면 전체 빈곤가구의 절반 이상이 취업자가 있는 가구이고, 취업자가 있는 일하는 가구의 14% 정도는 빈곤상태에 놓여있는 것으로 나타났다.

또한 한국보건사회연구원과 한국노동연구원(2004)의 자료에 의하면, 최저생계비 이하의 빈곤층 중 근로능력자는 33.5%, 차상위 빈곤층 중 근로능력자는 30.1%를 차지하고 있다. 이러한 자료를 통해 생각해볼 때, 근로하고 있는 상당수의 사람들이 언제든지 쉽게 빈곤의 나락으로 떨어질 가능성이 매우 크다는 점을 알 수 있다.

근로빈곤층에 대한 관심이 커지고, 노동시장 유연화에 따라 이들의 빈곤문제가 점차 심각해질 것이라는 일반적인 생각에도 불구하고 근로빈곤층에 대한 연구는 아직 충분히 이루어지지 못하고 있다. 많은 연구들(황덕순, 2001; 금재호·김승택, 2001; 이병희·정재호, 2001; 홍경준, 2004)이 고용특성이 빈곤지위의 결정과 관련하여 중요하다는 점을 보여주고 있지만, 이 연구들은 사실 근로빈곤층 자체에 대한 본격적인 연구라고 할 수는 없다. 보다 직접적으로 근로 빈곤층에 초점을 둔 연구들(이주희, 1998; 이태진, 2003; 금재호, 2003, 홍경준, 2003) 또한 근로빈곤층에 대한 상이한 개념정의로 인해 일관성 있는 분석결과를 보여주지는 못하고 있다.

마찬가지의 맥락에서 한국의 빈곤정책 역시 전통적인 빈곤층이라고 할 수 있는 여성, 노인, 장애인, 아동, 최저생계비 이하의 근로무능력자를 주된 표적집단으로 해 왔을 뿐 근로빈곤층에 대한 관심은 상대적으로 미흡했다고 할 수 있다. 국민기초생활보장법의 시행으로 근로능력 여부에 따라 구분지어진 인구학적 기준을 폐지하고 최저생계비 이하의 모든 빈곤계층을 빈곤정책의 표적집단으로 두게 되었지만 빈곤선 문턱 바로 위에 있는 계층, 부양의무자 기준으로

공공부조에서 탈락된 계층에 대한 정책은 여전히 부재한 실정이다. 또한 사회보험, 조세정책, 고용정책 등을 통해 근로빈곤층의 지원정책이 이루어지고는 있으나 실제 이를 통해 보호를 제공받는 근로빈곤층은 극히 소수에 불과하여 대다수의 근로빈곤층은 사회적 안전망의 사각지대에 놓여있는 상황이다.

따라서 보다 적절하고 효과적인 빈곤정책을 수립하기 위해서는 절대빈곤층만을 대상으로 개입하는 정책이 아니라 언제든지 빈곤으로 떨어질 수 있는 잠재적 빈곤층을 아우르는 정책이 마련되어야 한다. 특히 근로빈곤층과 관련해서는 전통적인 소득보장정책의 영역뿐 아니라 노동시장정책, 조세정책, 사회복지서비스 정책 영역 전반에 걸친 종합적인 시각을 통해 대책이 수립되어야 할 것이다. 근로빈곤층에 대한 정책적 대응방안의 범위가 소득보장 정책과 고용 정책이라는 전통적인 영역뿐 아니라 조세정책과 사회복지 서비스 정책이라는 새로운 영역까지 확대될 필요가 있다는 점이 여러 국가들의 경험을 통해 확인되어 왔기 때문이다.(Nathan, 1993; Danziger et al., 1999; Walker & Wiseman, 2001).

이 연구는 근로빈곤층에 대한 관심의 증대에도 불구하고 그에 대한 연구와 정책적 대응방안의 모색이 아직 충분히 이루어지지 못하고 있다는 점에 주목하여 근로빈곤층의 실태를 가능하면 종합적으로 파악하는 것을 목적으로 한다. 즉, 근로능력과 근로의욕을 가지고 있음에도 불구하고, 혹은 근로하고 있음에도 불구하고 빈곤상태에 빠져있는 사람들은 누구이며 이들의 인구학적 특성과 노동시장 특성은 무엇인지, 이들의 공공부조 수급 동태성과 빈곤 및 취업 동태성은 어떤 양상을 가지며, 정부의 지원정책이 그러한 과정에서 어떤 영향을 미치는지에 대해 살펴보고자 한다.

이에 더하여 이 연구에서는 근로빈곤층의 문제에 대응하는 정부 지원정책의 실태를 함께 살펴본다. 앞서 언급한 바와 같이 근로빈곤층의 문제에 대응하는 정부 지원정책의 영역은 소득보장정책에 국한되지는 않는다. 따라서 이 연구에서는 근로빈곤층에 대한 정부 지원정책의 영역을 노동시장 정책, 조세 정책, 소득보장 정책, 사회복지서비스 정책으로 구분하고, 이러한 정책들의 실태와 문제점을 살펴본다.

근로빈곤층과 그들에 대한 정부지원 정책의 실태를 분석하는 이러한 연구는

근로빈곤층에 대한 이해를 증진시키고 근로빈곤층의 특성에 부합한 탈빈곤정책을 마련하는 기초 자료로 활용될 수 있을 것이다.

제 2 절 연구내용 및 방법

본 연구는 근로빈곤층에 대한 사회적 관심의 증대에도 불구하고 그에 대한 연구와 정책적 대응방안의 모색이 아직 충분히 이루어지지 못하고 있다는 점에 주목하여 근로빈곤층의 실태를 가능하면 종합적으로 파악하고자 하였다.

이를 위해 본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 근로빈곤층을 정의하는데 있어서 기본적인 차이는 “근로”(working)와 “빈곤”(poor)을 어떻게 정의하는가에 있다. “빈곤”을 개념 정의하는데 여러 방법이 있듯이 “근로”를 개념 정의하는데에도 다양한 방법이 있을 수 있다. 우선 “근로”에 대한 정의는 두 가지로 구분되어 정의되고 있다. 하나는 “근로하고 있는”이라는 개념이고 다른 하나는 “근로능력이 있는”이라는 개념이다. “근로하고 있는”이라는 개념은 다시 “근로하고 있는”이라는 의미에서 취업자를 의미하거나 또는 “근로하려고 하는”이라는 의미에서 경제활동참여자(working age population)를 의미하는 것으로 정의될 수 있다. 근로빈곤층이 대단히 유동적인 노동시장 지위를 가진다는 점을 고려하면, “근로”를 개념 정의하는 방식에 따라 근로빈곤층의 특성과 규모는 상당히 달라질 수 있다. 2장에서는 근로빈곤층에 대한 다양한 개념정의의 방법을 소개하고 그에 따른 근로빈곤층의 규모와 특성을 살펴본다. 먼저 1절에서는 근로빈곤층의 규모를 추정해 보았으며, 2절에서는 근로빈곤층이 어떤 사람들로 구성되어 있는지 그 특성을 검토해 보았다. 특히 근로빈곤층의 개념정의 방식에 따라 이들의 인구학적 특성과 노동시장 특성, 소득보장 지원 실태 등이 어떻게 달라지는지를 살펴 보았다.

3장에서는 근로빈곤층의 공공부조 수급 동태성과 빈곤 및 취업 동태성은 어떤 양상을 가지며, 정부의 지원정책이 그러한 과정에서 어떤 영향을 미치는지에 대해 살펴보고자 한다. 공공부조 수급 동태성에 대한 분석은 국민기초생활

보장제도의 탈출과 진입을, 취업 동태성은 비취업으로부터의 탈출과 비취업으로의 진입을, 그리고 빈곤 동태성은 빈곤으로부터의 탈출과 빈곤으로의 진입을 각각 검토하였다. 여기에서는 각각의 사건들과 관련된 지위의 변동을 기술적으로 살펴보고, 그러한 동태성에 영향을 미치는 요인들에 대한 다변량 분석을 시행한다. 이 과정에서 정부의 지원정책이 미치는 효과를 추정해볼 것이다.

2장과 3장의 분석이 근로빈곤층이라는 표적 집단에 대한 실태를 파악하는 것이라면 4장의 분석은 근로빈곤층에 대한 정부 지원정책의 실태를 파악하는 것을 목적으로 한다. 근로빈곤층에 대한 정책적 대응방안의 범위가 소득보장 정책과 고용 정책이라는 전통적인 영역뿐 아니라 조세정책과 사회복지 서비스 정책이라는 새로운 영역까지 확대될 필요가 있다는 점을 강조하기 위해 4장에서는 정부 지원정책의 실태를 노동시장정책, 조세정책, 소득보장정책으로 구분하여 살펴보았다. 먼저 1절에서는 근로빈곤층을 대상으로 한 노동시장정책을 살펴보았다. 노동시장정책은 다양하게 분류될 수 있으나 여기에서는 근로빈곤층에게 직접 일자리를 제공하거나 근로빈곤층의 인적자본을 향상시키는 고용지원 프로그램과 근로빈곤층의 고용을 촉진하기 위해 사업주와 근로빈곤층에게 보조금을 지급하는 임금보조금제도, 그리고 근로빈곤층에게 유리하도록 임금수준을 규제하는 최저임금제도로 구분하여 살펴보았다.

2절에서는 근로빈곤층에 대한 조세정책을 살펴보았다. 노동시장정책이 근로빈곤층의 고용을 촉진하여 이들의 근로소득을 직접 증가시키는 것을 초점으로 한다면, 조세정책은 시장에서 결정된 소득을 재분배하여 이들의 빈곤을 완화시키려는 정책이다. 근로빈곤층에 대한 조세정책 또한 다양하게 분류될 수 있지만 여기에서는 소득 공제와 세액 공제와 같은 소극적 조세지출제도와 현재 도입 검토 중에 있는 외국의 적극적 조세지출제도인 근로소득보전세제(Earned Income Tax Credit)로 구분하여 살펴보았다.

한편, 3절에서는 근로빈곤층에 대한 소득보장정책에 대해 살펴보았다. 소득보장정책은 근로빈곤층이 노동시장을 통해 빈곤으로부터 탈출하는데 실패할 경우, 직접적인 소득의 이전을 통해 빈곤을 해결하려는 방법이다. 빈곤의 해소, 혹은 완화를 위한 소득보장정책은 흔히 공공부조제도와 사회보험제도, 그리고 사회수

당제도(Demogrants)로 구분하는데, 여기에서는 우리나라에서 시행되고 있는 공공부조제도와 사회보험제도에 초점을 두어 살펴보았다. 마지막으로 4절에서는 근로빈곤층의 근로여건을 개선하기 위한 사회복지서비스에 대해 살펴보았다.

앞서 언급한 바와 같이 이 연구는 근로빈곤층에 대한 사회적 관심의 증대에도 불구하고 그에 대한 연구와 정책적 대응방안의 모색이 아직 충분히 이루어지지 못하고 있다는 점에 주목하여 근로빈곤층의 실태를 가능하면 종합적으로 파악하는 것을 목적으로 한다. 따라서 근로빈곤층을 표적집단으로 하는 세밀한 정책방안을 제시하는 것은 이 연구의 범위를 벗어난다. 그럼에도 불구하고 근로빈곤층에 대한 실태파악은 이들의 특성에 부합하는 탈빈곤 정책의 방향과 관련하여 몇 가지의 대략적인 제언을 가능하게 한다. 그러한 맥락에서 5장에서는 근로빈곤층과 그들에 대한 정부 지원 정책에 대한 실태분석을 통해 도출되는 시사점을 제시하고, 근로빈곤층을 위한 정책적 대응의 몇 가지 기본 방향을 제시하였다.

한편, 본 연구에서는 다음과 같은 연구방법이 사용되었다. 먼저, 근로빈곤층을 개념정의하고, 근로빈곤층에 대한 정부 지원정책의 실태를 파악하기 위해 기존의 문헌자료를 분석하였다. 또한 근로빈곤층의 규모와 실태를 파악하기 위해 한국보건사회연구원에서 2002년과 2003년도에 조사한 『저소득층 자활사업 실태조사』의 1~2차 패널자료를 이용하여 분석하였다. 특히 근로빈곤층의 빈곤으로의 진입과 탈출의 결정요인을 분석하기 위해 동 자료를 이용하여 로지스틱 회귀분석을 실시하였다.

제 2 장 근로빈곤층의 실태

우리나라는 IMF위기 이후 노동시장의 유연성 증가와 경기불황 등을 경험하면서 근로빈곤층의 문제가 주요 사회적 이슈로 제기되고 있다. 그러나 그동안 빈곤문제에 대한 사회적 대응은 주로 근로능력이 없는 빈곤층 또는 빈곤층 중 가장 열악한 상황에 있는 극빈층을 대상으로 한 것이었다.

최근 근로빈곤층(working poor)이라는 말이 많이 사용되고 있지만, 근로빈곤층이 누구를 이야기 하는지, 이들이 대략 어느 정도 규모가 되는지, 그리고 이들이 어떤 특성을 가진 사람들이었는지에 대한 이해가 미흡한 상황이다. 본 연구는 이러한 상황에서 근로빈곤층에 대한 이해를 증진시키기 위하여 근로빈곤층의 규모와 그 특성에 대하여 검토해 본다. 먼저 1절에서는 근로빈곤층의 규모를 추정해 본다. 다음으로 2절에서는 근로빈곤층이 어떤 사람들로 구성되어 있는지 그 특성을 검토해 본다.

근로빈곤층의 실태를 파악하기 위하여 본 연구에서는 한국보건사회연구원에서 2002년과 2003년도에 조사한 『저소득층 자활사업 실태조사』의 1~2차 패널 자료를 이용한다. 1차 패널자료는 두 가지의 자료로 구성된다. 첫째, 근로빈곤층 판별조사자료이다. 이 자료는 2000년도 인구주택총조사의 표본조사구에서 확률표집에 의하여 추출된 1만가구에 대하여 가구 및 가구원들의 특성과 소득·재산 등을 조사한 것이다. 둘째, 1차 근로빈곤층 패널조사자료이다. 이 조사는 판별조사로부터 근로빈곤층으로 판정된 1,077가구와 1,600명의 가구원들에 대한 본격적인 1차 패널조사이다. 1차판별조사에서 (1) 가구소득이 중위소득 60% 이하이고 (2) 연령이 만15세 이상 65세 미만이며 (3) 근로하고 있거나 근로를 희망하는 경우, 근로빈곤층으로 판정되어 1차패널조사에 포함되었다. 조사는 2002년 9월 29일부터 11월 10일까지 실시되었다.

2차 패널자료는 2002년 1차패널조사에서 조사완료된 가구와 그 가구원들을

대상으로 하였다. 조사에 있어서 기존가구와 기존가구의 가구원뿐만 아니라 기존가구에 새롭게 편입된 신규가구원들과 기존가구의 가구원이 신규가구로 분가한 경우 그 신규가구원들도 포함되었다. 조사는 2003년 7~8월에 해당 가구 가족구성과 주거를 확인하는 예비조사가 실시되고, 2003년 10월 1일부터 11월 10일 사이에 본조사가 실시되었다.

〈표 2-1〉 조사대상과 조사완료자 수

(단위: 가구, 명)

| | 2002년 관별조사 | | 2002년 1차패널조사 | | 2003년 2차패널조사 | |
|------|------------|--------|--------------|-------|--------------|-------|
| | 가구수 | 가구원수 | 가구수 | 가구원수 | 가구수 | 가구원수 |
| 조사대상 | 10,022 | 30,033 | 1,125 | 1,763 | 1,077 | 1,590 |
| 조사완료 | 9,244 | 27,718 | 1,077 | 1,600 | 932 | 1,308 |

제 1 절 근로빈곤층의 규모

1. 근로빈곤층에 대한 개념정의

최근 근로빈곤층(working poor)에 대한 관심이 높아지면서 근로빈곤층이란 용어가 빈번하게 사용되고 있다. 그러나 근로빈곤층의 개념은 연구자에 따라 다양하게 사용되고 있다. 금재호(2003)와 박능후(2004)는 근로빈곤가구를 가구내 취업자가 한명이라도 있는 빈곤가구로 정의하였다. 홍경준(2004)은 근로빈곤층을 절대빈곤 가구 가구원 중 15세 이상 65세 미만의 근로능력자로 정의하고, 근로빈곤가구를 절대빈곤 가구 중에서 근로빈곤층이 1인 이상 포함되어 있는 가구로 정의하였다. 이상은(2004)은 가구내 간병이나 보육 등의 보호에 전담해야 할 사람을 고려하여 근로능력을 가진 빈곤가구를 근로능력자가 1명 이상 또는 2명 이상인 빈곤가구로 정의하였다.

기본적으로 근로빈곤층(the working poor)를 정의하는데 있어서 기본적인 차이는 “근로”(working)와 “빈곤”(poor)을 어떻게 정의하는가에 있다. 우선 “근로

(working)”에 대한 정의는 두 가지로 구분되어 정의되고 있다. 하나는 “근로하고 있는”이라는 개념이고 다른 하나는 “근로능력이 있는”이라는 개념이다. “근로하고 있는”이라는 개념은 다시 “근로하고 있는”이라는 의미에서 취업자를 의미하거나 또는 “근로하려고 하는”이라는 의미에서 경제활동참여자를 의미하는 것으로 정의될 수 있다.

“근로능력이 있는”이라는 개념은 다시 두가지방법으로 조작적으로 정의될 수 있다. 첫 번째, 경제활동연령(18세 이상 65세 미만)자로서 장애나 만성질환이 없고 미취학아동자녀나 요보호자 간병의 주체가 아닌 경우를 근로능력이 있는 경우로 정의한다. 저소득층 자활사업실태조사 자료에서는 미취학아동자녀와 간병의 주체를 각각 별도로 기입하도록 하고 있는데, 가구내 보호 전담자가 1인 이면 적절하다는 판단에서 만일 미취학아동과 간병의 주체가 다를 경우 간병의 주체만 근로능력이 없는 것으로 규정하였다. 두 번째, 근로능력자에 대한 이 조작적 정의를 기본적으로 따르면서 만성질환의 경우를 근로능력자로 취급할 수 있다. 만성질환의 경우 장애와 서로 중복되는 부분이 있다. 만성질환자의 경우 그 정도가 심각한 경우에는 이미 장애를 가진 것으로 평가되었을 것이다. 따라서 만성질환의 존재를 무시하고 장애 여부에 의해서만 근로능력을 평가해 볼 수 있다.

다음으로 “빈곤”(the poor)에 대한 정의는 기본적으로 우리나라의 공식적 빈곤선인 가구규모별 최저생계비를 이용하여 가구소득이 최저생계비 미만인 가구를 절대빈곤층으로 설정할 수 있다. 본 연구에서는 빈곤 판정에 있어서 2002년과 2003년도의 중소도시 가구규모별 최저생계비를 이용하였다. 그런데 개별 가구의 소득을 평가함에 있어서 공적이전소득(사회보험 급여는 제외)의 포함 여부에 따라 두 가지로 구분될 수 있다. 하나는 공적이전소득을 포함한 가구소득을 최저생계비와 비교하여 빈곤여부를 결정하는 것이다. 다른 하나는 공적이전소득을 제외한 나머지 가구소득을 최저생계비와 비교하여 빈곤여부를 결정하는 것이다.

근로빈곤층을 정의함에 있어 관련되는 또 다른 이슈 중의 하나는 측정단위로써의 가구 대 개인의 문제이다. 즉, 근로빈곤층이 근로빈곤가구를 의미하는지

아니면 근로빈곤개인을 의미하는지의 문제이다. 이 이슈는 근로빈곤층뿐만 아니라 빈곤연구에 있어서 일반적으로 제기되는 이슈이다. 대부분의 빈곤연구에 있어서 측정단위를 가구로 설정하고 있다. 본 연구에서는 근로빈곤층의 정의에 있어서 빈곤가구에 있는 근로(능력)자(those who are working or workable)를 근로빈곤자로 정의한다. 그리고 빈곤가구이면서 가구에 근로(능력)자가 1명 이상 있는 가구를 근로빈곤가구로 정의한다.

<표 2-2> 근로빈곤가구에 대한 개념정의

| 구분 | 근로 | | 빈곤 | 개념정의 |
|----|-----------------|-------------------------------------------------|--------------|---------------------------------------------------------|
| 1 | 근로하 (려)는 | 취업중인 | 공적이전 후 소득 | 가구내 취업자가 1인 이상 있는 공적이전 후 빈곤가구 |
| 2 | | | 공적이전 전 소득 | 가구내 취업자가 1인 이상 있는 공적이전 전 빈곤가구 |
| 3 | | 근로하려고 하는 | 공적이전 후 소득 | 가구내 경제활동참여자가 1인 이상 있는 공적이전 후 빈곤가구 |
| 4 | | | 공적이전 전 소득 | 가구내 경제활동참여자가 1인 이상 있는 공적이전 전 빈곤가구 |
| 5 | 근로 능력이 있는 | 가구내 근로능력자 1인 이상 | 공적이전 후 소득 | 가구내 근로능력자가 1인 이상 있는 공적이전 후 빈곤가구 |
| 6 | | | 공적이전 전 소득 | 가구내 근로능력자가 1인 이상 있는 공적이전 전 빈곤가구 |
| 7 | | 가구내 근로능력자 1인 이상 (만성질환은 근로능력자 취급) | 공적이전 후 소득 | 가구내 근로능력자가 1인 이상 있는 공적이전 후 빈곤가구(만성질환자는 근로능력자로 취급) |
| 8 | | | 공적이전 전 소득 | 가구내 근로능력자가 1인 이상 있는 공적이전 전 빈곤가구(만성질환자는 근로능력자로 취급) |

이상에서 검토해본 근로빈곤층에 대한 정의들을 정리해 보면 <표 2-2>와 같

다. 근로빈곤가구의 개념정의는 “근로”(working)와 “빈곤”의 정의방식에 따라 8가지로 설정된다.

첫째, 가구내 취업자가 1인 이상 있는 공적이전 후 빈곤가구이다.

둘째, 가구내 취업자가 1인 이상 있는 공적이전 전 빈곤가구이다.

셋째, 가구내 경제활동참여자가 1인 이상 있는 공적이전 후 빈곤가구이다.

넷째, 가구내 경제활동참여자가 1인 이상 있는 공적이전 전 빈곤가구이다.

다섯째, 가구내 근로능력자가 1인 이상 있는 공적이전 후 빈곤가구이다. 근로 무능력자는 연령 18세 미만 또는 65세 이상이고, 만성질환이나 장애를 가지고 있으며, 미취학아동의 양육이나 간병의 주체인 경우로 규정한다. 그 외의 사람들은 근로능력자로 정의된다.

여섯째, 가구내 근로능력자가 1인 이상 있는 공적이전 전 빈곤가구이다. 근로 무능력자와 근로능력자에 대한 정의는 다섯 번째 정의와 동일하다.

일곱째, 가구내 근로능력자(만성질환은 근로능력있는 것으로 취급) 1인 이상 있는 공적이전 후 빈곤가구이다. 근로능력자와 근로무능력자에 대한 정의는 기본적으로 다섯 번째와 동일하나 만성질환자를 근로능력자로 취급한 것에 차이가 있다.

여덟째, 가구내 근로능력자(만성질환은 근로능력있는 것으로 취급) 1인 이상 있는 공적이전 전 빈곤가구이다. 근로무능력자와 근로능력자에 대한 정의는 일곱 번째 정의와 동일하다.

이 8가지 근로빈곤가구에 대한 정의는 연구의 목적이나 자료의 특성 등에 따라 선택적으로 사용될 수 있다. 그러나 본 연구에서는 근로빈곤가구를 8번째 정의 즉, 가구내 근로능력자(만성질환자 근로능력 있는 것으로 취급)가 1인 이상인 공적이전 전 빈곤가구를 기준으로 설정하고 나머지 7가지 경우와 비교해 본다. 이 정의는 근로빈곤가구가 근로능력을 가지고 스스로의 근로를 통하여 자립하고자 하지만 결국 빈곤에 빠진(working but poor) 사람들을 의미한다는 점에서 근로빈곤가구에 가장 적합한 정의인 것으로 판단된다. 이후의 분석들에 있어서는 근로빈곤가구에 대한 8번째 정의를 기준으로 분석을 전개한다.

2. 근로빈곤층의 규모 추정

근로빈곤층의 규모 추정은 2002년도 저소득층 자활사업 실태조사를 이용하여 이루어졌다. 2002년도 판별조사자료와 1차패널자료를 이용함으로써 우리나라 전체 국민을 대표하는 표본이므로 우리나라의 근로빈곤층의 규모와 함께 전체 빈곤층의 규모, 그리고 전체 빈곤층 중 근로빈곤층의 비중을 검토해 볼 수 있었다.

한편 2003년도 저소득층 자활사업 2차패널자료를 이용하여 근로빈곤가구의 규모를 검토해 볼 수도 있다. 그러나 2003년 2차패널자료는 전국적 대표표본인 1차 판별조사로부터 앞에서 언급한 세 가지 기준에 따라 근로빈곤층으로 규정되어 조사가 완료된 2002년도 1차 패널 피조사자들을 추적조사한 것이다. 이 2차 패널자료는 2002년도의 근로빈곤층 표본을 다시 조사한 것이기 때문에 근로빈곤층의 규모 추정에 있어서도 다음의 문제를 가진다. 2002년 표본 중 일부는 근로빈곤층을 벗어나고 일부만이 빈곤층으로 남는다. 그런데 2002년에는 빈곤층이었으나 2003년에는 빈곤층이 되는 사람들은 2003년 2차패널자료에 포함되어 있지 않다. 즉, 2003년도 자료를 이용하여 근로빈곤층의 규모를 추정할 경우, 빈곤탈출은 반영되는 반면 빈곤진입은 제대로 반영되지 못한다. 그 결과 2003년 자료는 근로빈곤층의 규모를 과소추정하게 되고 2003년 자료를 통하여 추정된 근로빈곤층은 보다 열악한 상황에 있는 사람들로 구성될 가능성이 높다. 따라서 본 연구에서는 2003년 저소득층 자활사업 2차패널자료를 사용하기 보다는 2002년 판별자료와 1차패널자료를 이용하여 근로빈곤층의 규모를 추정하였다.

본격적으로 근로빈곤층의 규모를 추정하기 전에, 우선 우리나라 빈곤층의 총 규모를 살펴보았다. 그 결과가 다음의 <표 2-3>에서 <표 2-6>에서 제시된다. <표 2-3>은 공적이전 후 소득을 기준으로 2002년 현재 우리나라 빈곤자의 총 규모를 추정한 결과이다. 최저생계비 100% 미만의 절대빈곤자가 490만명으로 총 인구의 약 10%에 해당되는 것으로 나타났다. 그리고 최저생계비 100% 이상 120% 미만의 차상위자가 175만명으로 총인구의 3.7%에 해당되는 것으로 나타

났다. 즉, 절대빈곤자와 차상위자를 합하여 최저생계비 120% 미만에 해당되는 자는 665만명으로 총인구의 11.1%에 달하였다. <표 2-4>는 공적이전 후 소득을 기준으로 가구단위로 측정한 경우이다. 최저생계비 100% 미만의 절대빈곤가구가 214만가구로 전체 가구의 14.3%를 차지하는 것으로, 그리고 차상위층 가구가 63만가구로 전체 가구의 4.2%를 차지하는 것으로 나타났다. 빈곤자 개인을 측정한 경우보다 가구단위로 측정한 경우 절대빈곤가구의 비중이 더 높게 나타났다.

<표 2-3> 공적이전 후 소득에 기반한 개인들의 소득분포

(단위: 명, %)

| 빈곤선 대비 소득의 비중 | 표본 | | 가중치부여 | |
|---------------|--------|-------|------------|-------|
| | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 |
| 100% 미만 | 3,229 | 11.7 | 4,902,065 | 10.4 |
| 100~120% 미만 | 1,086 | 3.9 | 1,745,342 | 3.7 |
| 120~150% 미만 | 1,223 | 4.4 | 2,012,213 | 4.3 |
| 150% 이상 | 22,181 | 80.0 | 38,444,691 | 81.6 |
| 합계 | 27,719 | 100.0 | 47,104,312 | 100.0 |

<표 2-4> 공적이전 후 소득에 기반한 가구들의 소득분포

(단위: 가구, %)

| 빈곤선 대비 소득의 비중 | 표본 | | 가중치부여 | |
|---------------|-------|-------|------------|-------|
| | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 |
| 100% 미만 | 1,504 | 16.27 | 2,135,157 | 14.3 |
| 100~120% 미만 | 424 | 4.59 | 632,024 | 4.2 |
| 120~150% 미만 | 457 | 4.94 | 699,336 | 4.7 |
| 150% 이상 | 6,859 | 74.2 | 11,431,193 | 76.7 |
| 합계 | 9,244 | 100.0 | 14,897,710 | 100.0 |

<표 2-5>와 <표 2-6>은 공적이전 전 소득을 기준으로 빈곤층의 규모를 추정 한 결과이다. 공적이전 후 소득을 기준으로 추정한 경우보다 빈곤층의 규모가 약간 더 크게 나타났다. 공적이전 전 소득을 기준으로 측정한 경우 빈곤자가

522만명으로 공적이전후 소득을 기준으로 측정한 경우보다 빈곤자가 약 32만명 더 많은 것으로 나타났다. 또한 가구단위로는 빈곤가구가 226만가구로 공적이전후 소득을 기준으로 측정한 경우보다 12만가구 더 많은 것으로 나타났다. 이는 달리 말하면, 정부의 공적이전이 빈곤자 522만명 중 32만명을 그리고 빈곤가구 226만가구 중 12만가구를 최저생계비위로 끌어올렸다는 것을 의미한다.

<표 2-5> 공적이전 전 소득에 기반한 개인들의 소득분포

(단위: 명, %)

| 빈곤선 대비 소득의 비중 | 표본 | | 가중치부여 | |
|---------------|--------|-------|------------|-------|
| | 도수 | 백분율 | 도수 | 백분율 |
| 100% 미만 | 3,415 | 12.3 | 5,223,441 | 11.1 |
| 100~120% 미만 | 1,038 | 3.7 | 1,641,307 | 3.5 |
| 120~150% 미만 | 1,169 | 4.2 | 1,926,211 | 4.1 |
| 150% 이상 | 22,097 | 79.7 | 38,313,352 | 81.3 |
| 합계 | 27,719 | 100.0 | 47,104,312 | 100.0 |

<표 2-6> 공적이전 전 소득에 기반한 가구들의 소득분포

(단위: 가구, %)

| 빈곤선 대비 소득의 비중 | 표본 | | 가중치부여 | |
|---------------|-------|-------|------------|-------|
| | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 |
| 100% 미만 | 1,585 | 17.15 | 2,260,166 | 15.2 |
| 100~120% 미만 | 397 | 4.29 | 583,858 | 3.9 |
| 120~150% 미만 | 442 | 4.78 | 675,293 | 4.5 |
| 150% 이상 | 6,820 | 73.78 | 11,378,393 | 76.4 |
| 합계 | 9,244 | 100.0 | 14,897,710 | 100.0 |

그러면 이러한 총 빈곤층 중 근로빈곤층의 규모와 비중은 어느 정도 될 것인가? 다음 <표 2-7>은 근로빈곤층에 대한 8가지 조작적 정의별로 개인단위로 측정한 경우의 근로빈곤층의 규모 추정 결과를 요약한 것이다. 8가지 조작적 정의 중 공적이전 전 소득을 기준으로 한 네 가지 경우를 살펴보자.

〈표 2-7〉 절대빈곤층과 차상위계층에서의 근로빈곤층의 규모 및 비율(개인)
(단위: 명, %)

| | | 절대빈곤층 | | | 차상위계층 | | |
|-----|-----|-----------|------|-----------|-----------|------|-----------|
| | | 빈도 | % | 누적도수 | 빈도 | % | 누적도수 |
| 정의1 | 비근로 | 4,073,866 | 83.1 | 4,073,866 | 1,225,947 | 70.2 | 1,225,947 |
| | 근로 | 828,200 | 16.9 | 4,902,065 | 519,395 | 29.8 | 1,745,342 |
| 정의2 | 비근로 | 4,307,572 | 82.5 | 4,307,572 | 1,144,581 | 69.7 | 1,144,581 |
| | 근로 | 915,869 | 17.5 | 5,223,441 | 496,726 | 30.3 | 1,641,307 |
| 정의3 | 비근로 | 3,704,910 | 75.6 | 3,704,910 | 1,127,316 | 64.6 | 1,127,316 |
| | 근로 | 1,197,156 | 24.4 | 4,902,065 | 618,026 | 35.4 | 1,745,342 |
| 정의4 | 비근로 | 3,927,952 | 75.2 | 3,927,952 | 1,054,011 | 64.2 | 1,054,011 |
| | 근로 | 1,295,489 | 24.8 | 5,223,441 | 587,296 | 35.8 | 1,641,307 |
| 정의5 | 비근로 | 4,010,646 | 81.8 | 4,010,646 | 1,211,843 | 69.4 | 1,211,843 |
| | 근로 | 891,420 | 18.2 | 4,902,065 | 533,498 | 30.6 | 1,745,342 |
| 정의6 | 비근로 | 4,269,764 | 81.7 | 4,269,764 | 1,125,512 | 68.6 | 1,125,512 |
| | 근로 | 953,678 | 18.3 | 5,223,441 | 515,795 | 31.4 | 1,641,307 |
| 정의7 | 비근로 | 3,671,445 | 74.9 | 3,671,445 | 1,090,332 | 62.5 | 1,090,332 |
| | 근로 | 1,230,621 | 25.1 | 4,902,065 | 655,010 | 37.5 | 1,745,342 |
| 정의8 | 비근로 | 3,915,469 | 75.0 | 3,915,469 | 1,011,028 | 61.6 | 1,011,028 |
| | 근로 | 1,307,972 | 25.0 | 5,223,441 | 630,279 | 38.4 | 1,641,307 |

첫째, 근로하지만, 즉, 취업하여 근로하고 있지만, 빈곤한 경우(정의2)이다. 근로빈곤자는 92만명으로 전체 빈곤자 522만명 중 17.5%를 차지했다.

둘째, 근로하려고 하지만, 즉, 경제활동참여자하고 있지만, 빈곤한 경우(정의4)이다. 근로빈곤자는 130만명으로 전체 빈곤자 522만명 중 24.8%를 차지했다.

셋째, 보다 제한적 의미로 근로능력이 있지만, 즉, 근로능력미약자(즉, 만성질환자)를 근로무능력자로 가정할 때, 빈곤한 경우(정의6)이다. 근로빈곤자는 95만명으로 전체 빈곤자 522만명 중 18.3%를 차지했다.

넷째, 보다 포괄적 의미로 근로능력이 있지만, 즉, 근로능력미약자(즉, 만성질환자)를 근로능력자로 가정할 때, 빈곤한 경우(정의8)이다. 근로빈곤자는 131만명으로 전체 빈곤자 522만명 중 25%를 차지했다.

즉, 근로빈곤자에 대한 정의에 따라 근로빈곤자는 92만명에서 131만명으로 전체 빈곤자의 17.5%에서 25%를 점유하는 것으로 나타났다.

<표 2-8>은 근로빈곤층에 대한 8가지 조작적 정의별로 가구단위로 측정한 경우의 근로빈곤층의 규모 추정 결과를 요약한 것이다. 근로빈곤가구는 가구내에 근로자(또는 근로능력자)가 1명 이상 있는 가구로 규정되었다. 8가지 조작적 정의 중 공적이전 전 소득을 기준으로 한 네 가지 경우를 살펴본다.

<표 2-8> 절대빈곤층과 차상위계층에서의 근로빈곤층의 규모 및 비율(가구)
(단위: 가구, %)

| | | 절대빈곤층 | | | 차상위층 | | |
|-----|-----|-----------|------|-----------|---------|------|---------|
| | | 빈도 | 비율 | 누적도수 | 빈도 | 비율 | 누적도수 |
| 정의1 | 비근로 | 1,515,103 | 71.0 | 1,515,103 | 247,191 | 39.1 | 247,191 |
| | 근로 | 620,053 | 29.0 | 2,135,157 | 384,834 | 60.9 | 632,024 |
| 정의2 | 비근로 | 1,568,396 | 69.4 | 1,568,396 | 220,250 | 37.7 | 220,250 |
| | 근로 | 691,770 | 30.6 | 2,260,166 | 363,608 | 62.3 | 583,858 |
| 정의3 | 비근로 | 1,304,696 | 61.1 | 1,304,696 | 210,562 | 33.3 | 210,562 |
| | 근로 | 830,460 | 38.9 | 2,135,157 | 421,462 | 66.7 | 632,024 |
| 정의4 | 비근로 | 1,351,761 | 59.8 | 1,351,761 | 189,848 | 32.5 | 189,848 |
| | 근로 | 908,404 | 40.2 | 2,260,166 | 394,010 | 67.5 | 583,858 |
| 정의5 | 비근로 | 1,484,953 | 69.6 | 1,484,953 | 276,364 | 43.7 | 276,364 |
| | 근로 | 650,203 | 30.5 | 2,135,157 | 355,661 | 56.3 | 632,024 |
| 정의6 | 비근로 | 1,560,154 | 69.0 | 1,560,154 | 242,716 | 41.6 | 242,716 |
| | 근로 | 700,012 | 31.0 | 2,260,166 | 341,142 | 58.4 | 583,858 |
| 정의7 | 비근로 | 1,286,086 | 60.2 | 1,286,086 | 217,593 | 34.4 | 217,593 |
| | 근로 | 849,071 | 39.8 | 2,135,157 | 414,431 | 65.6 | 632,024 |
| 정의8 | 비근로 | 1,350,690 | 59.8 | 1,350,690 | 189,004 | 32.4 | 189,004 |
| | 근로 | 909,476 | 40.2 | 2,260,166 | 394,854 | 67.6 | 583,858 |

첫째, 근로자(즉, 취업자)가 있지만 빈곤한 경우(정의2)이다. 근로빈곤가구는 전체 69만가구로 전체 빈곤가구 226만가구 중 30.6%를 차지했다.

둘째, 경제활동참여자가 있지만 빈곤한 경우(정의4)이다. 근로빈곤가구는 91만가구로 전체 빈곤가구 226만가구 중 40.2%를 차지했다.

셋째, 보다 제한적 의미에서 근로능력자가 있지만, 즉, 근로능력미약자(즉, 만성질환자)를 근로무능력자로 가정할 때, 빈곤한 경우(정의6)이다. 근로빈곤가구는 70만가구로 전체 빈곤가구 226만가구 중 31.0%를 차지했다.

넷째, 보다 포괄적 의미에서 근로능력자가 있지만, 즉, 근로능력미약자(즉, 만성질환자)를 근로능력자로 가정할 때, 빈곤한 경우(정의8)이다. 근로빈곤가구는 91만가구로 전체 빈곤가구 226만가구 중 40.2%를 차지했다.

즉, 근로빈곤자에 대한 정의에 따라 근로빈곤가구는 69만가구에서 91만가구로 전체 빈곤가구의 30.6%에서 40.2%를 점유하는 것으로 나타났다. 전체 빈곤층 중 근로빈곤층의 비중이 개인단위에서 측정된 경우보다 가구단위에서 측정된 경우 훨씬 더 높게 나타났다.

한편 차상위계층의 경우 개인단위로 측정된 경우 근로차상위자가 50만명에서 63만명으로 총 차상위자 164만명 중 30.3~38.4%를 차지하는 것으로 나타났다. 가구단위로 측정된 경우 근로차상위가가 36만가구에서 39만가구로 총 차상위 가구 58만가구 중 62.3~67.6%로 나타났다. 전체 차상위계층 중 근로차상위층의 비중이 개인단위에서 측정된 경우보다 가구단위에서 측정된 경우 훨씬 더 높게 나타났다. 이러한 현상은 절대빈곤층의 경우에도 부분적으로 나타나지만, 차상위층의 경우에는 이 차이가 더욱 크게 나타났다. 이는 절대빈곤층에 비해 차상위층의 경우 <표 2-9>에서 보이는 것처럼 가구원수가 더 많고 대부분이 부부-자녀로 구성된 일반가구가 많아 근로(또는 근로능력자)에 의해서 부양되는 비근로(또는 근로무능력)자가 많기 때문일 것으로 생각된다.

<표 2-9> 절대빈곤층과 차상위층의 가구원수와 가구형태

(단위: 명, %)

| 가구원수 | 가구원수 | | 가구형태 | | |
|------|-------|------|--------|-------|------|
| | 절대빈곤층 | 차상위층 | 가구형태 | 절대빈곤층 | 차상위층 |
| 1 | 15.3 | 8.9 | 부부+자녀 | 33.7 | 56.5 |
| 2 | 33.9 | 22.5 | 부부가구 | 27.1 | 16.6 |
| 3 | 19.5 | 17.5 | 모자가구 | 5.2 | 4.5 |
| 4 | 17.1 | 32.5 | 부자가구 | 2.3 | 1.3 |
| 5 | 8.9 | 10.3 | 단독가구 | 15.3 | 8.8 |
| 6 | 4.0 | 5.3 | 소년소녀가장 | 0.1 | 0.0 |
| 7 | 1.2 | 2.7 | 기타 | 16.5 | 12.3 |
| 8 | 0.0 | 0.4 | | | |

그리고 절대빈곤층과 차상위계층을 비교해 볼 때, 전반적으로 차상위계층의 경우 절대빈곤층에 비해 근로하는(또는 근로능력있는) 계층이 더 많은 것으로 나타났다.

지금까지 근로빈곤가구에 대한 8가지 정의에 기반하여 개인단위와 가구단위로 측정할 경우의 근로빈곤층의 규모에 대하여 추정해 보았다. 이 8가지 정의는 각각의 특징을 가지므로 상황에 따라 선택적으로 사용될 수 있다. 그러나 본 연구에서는 근로빈곤층에 대한 정의로 8번째 정의인 근로능력을 가졌지만 빈곤한 계층을 선호한다. 이 8번째 정의에 따른 근로빈곤층의 규모를 그림으로 표시하면 [그림 2-1], [그림 2-2]와 같다.

[그림 2-1] 근로빈곤자의 규모

| | | |
|------------|------------------|--------------------|
| 소득수준 | | |
| PL의 120% | | |
| 최저생계비 (PL) | 근로차상위자 (63만명) | 비근로차상위자 (101만명) |
| | 근로빈곤자 (130만명) | 비근로빈곤자 (392만명) |

[그림 2-2] 근로빈곤가구의 규모

| | | |
|------------|--------------------|---------------------|
| 소득수준 | | |
| PL의 120% | | |
| 최저생계비 (PL) | 근로차상위가구 (39만가구) | 비근로차상위가구 (19만가구) |
| | 근로빈곤가구 (90만가구) | 비근로빈곤가구 (135만가구) |

제 2 절 근로빈곤층의 특성

이 절에서는 근로빈곤자들이 어떠한 사람들인지 그 특성을 검토해 본다. 먼저 본 연구에서 기준으로 설정한 근로빈곤층에 대한 8번째 정의(근로능력있는 공적이전 전 절대빈곤층)에 기반하여 근로빈곤자들의 특성 검토한다. 다음으로 근로빈곤층의 조작적 정의에 따라 근로빈곤자들의 특성이 어떻게 달라지는지를 살펴본다. 마지막으로 근로빈곤자의 특성이 그 관측대상에 따라 - 즉, 근로능력 빈곤자 전체로 하는 경우, 가구주로 설정하는 경우, 그리고 주소득자로 설정하는 경우 - 어떠한 차이가 있는지를 검토해 본다.

1. 근로능력 빈곤자(The poor with work ability)의 특성

여기에서는 근로빈곤층에 대한 8번째의 정의를 따라 근로빈곤자들의 특성을 검토해 본다. 8번째 정의는 근로빈곤자를 근로능력이 있는 빈곤자로 정의하는 것이므로 아래에서는 근로능력 빈곤자로 지칭한다. 근로능력 빈곤자의 특성으로 성별, 연령, 교육수준, 혼인상태, 장애, 만성질환, 경제활동참여, 취업, 종사상 지위, 주당 근로시간, 월평균 근로소득, 국민기초생활보장제도예의 참여, 지역사회복지프로그램예의 참여, 자활사업예의 참여, 아버지의 교육수준, 아동청소년기 부모님 사망 경험, 우울한 느낌 정도, 그리고 문자해독여부를 살펴보았다.

〈표 2-10〉 근로능력 빈곤자들의 성별 분포

(단위: 명, %)

| 구분 | 빈도 | 백분율 | 누적빈도 | 누적백분율 |
|----|---------|------|-----------|-------|
| 여성 | 722,544 | 55.2 | 722,544 | 55.2 |
| 남성 | 585,429 | 44.8 | 1,307,972 | 100.0 |

근로능력 빈곤자들의 성별 분포를 보면 여성이 55.2%, 남성이 44.8%로서 여성이 남성보다 더 많은 것으로 나타났다. 이는 근로능력 빈곤자들의 구성에서 상대적으로 소득획득능력이 미약한 여성들의 비중이 더 높다는 것을 보여준다.

근로능력빈곤자들의 연령분포를 보면, 30세 미만이 약 10%, 30~40세 미만이 19.4%, 40~50세 미만이 28.1%, 그리고 50세 이상이 42.1%이다. 즉, 근로능력빈곤자들의 70.2%가 40세 이상으로 근로능력자들은 대부분 중고령자로 구성되어 있음을 볼 수 있다. 반면 근로능력빈곤자들 중 30세 미만은 약 10%로 작은 비중을 차지하고 있다.

〈표 2-11〉 근로능력 빈곤자들의 연령 분포

(단위: 명, %)

| 구분 | 빈도 | 백분율 | 누적빈도 | 누적백분율 |
|-----------|---------|------|-----------|-------|
| 18~20세 미만 | 16,697 | 1.3 | 16,697 | 1.3 |
| 20~30세 미만 | 119,757 | 9.2 | 136,455 | 10.4 |
| 30~40세 미만 | 254,285 | 19.4 | 390,740 | 29.9 |
| 40~50세 미만 | 366,985 | 28.1 | 757,724 | 57.9 |
| 50세 이상 | 550,248 | 42.1 | 1,307,972 | 100.0 |

〈표 2-12〉 근로능력 빈곤자들의 교육수준

(단위: 명, %)

| 구분 | 빈도 | 백분율 | 누적빈도 | 누적백분율 |
|-------|---------|------|-----------|-------|
| 고졸 미만 | 808,891 | 61.8 | 808,891 | 61.8 |
| 고졸 | 384,348 | 29.4 | 1,193,238 | 91.2 |
| 대재 이상 | 114,734 | 8.8 | 1,307,972 | 100.0 |

교육수준을 보면, 고졸 미만이 61.8%, 고졸 29.4%, 그리고 대재 이상 8.8%로, 근로능력 빈곤자들은 약 3명 중 2명이 고졸미만의 낮은 학력을 가진 사람들로 구성되어 있다. 또한 혼인상태를 보면, 미혼이 37.5% 그리고 기혼이 62.5%로 근로능력 빈곤자들의 3명 중 2명이 기혼자이다. 이는 근로능력 빈곤자들이 대부분 연령이 높다는 점과 관련되어 있을 것으로 생각된다.

〈표 2-13〉 근로능력 빈곤자들의 혼인상태

(단위: 명, %)

| 구분 | 빈도 | 백분율 | 누적빈도 | 누적백분율 |
|----|---------|------|-----------|-------|
| 미혼 | 490,978 | 37.5 | 490,978 | 37.5 |
| 기혼 | 816,994 | 62.5 | 1,307,972 | 100.0 |

근로능력 빈곤자들 중 만성질환을 가진 사람들의 비중을 보면 만성질환이 있는 경우가 31.6%이고 만성질환이 없는 경우가 68.4%로 나타나, 근로능력 빈곤자 3명중 1명은 만성질환을 가진 것으로 나타났다. 이처럼 만성질환을 가진 사람들의 비중이 높은 것은 이들 중 상당수가 만성질환 등으로 인해 근로능력이 미약한 사람들로 구성되어 있다는 것을 보여준다.

〈표 2-14〉 근로능력 빈곤자들의 만성질환 여부

(단위: 명, %)

| 구분 | 빈도 | 백분율 | 누적빈도 | 누적백분율 |
|---------|---------|------|-----------|-------|
| 만성질환 있음 | 413,647 | 31.6 | 413,647 | 31.6 |
| 만성질환 없음 | 894,325 | 68.4 | 1,307,972 | 100.0 |

근로능력 빈곤자들의 경제활동을 살펴보면, 경제활동참여자가 82.8% 비경제활동참여자가 17.2%로, 대부분 즉, 5명에 4명 이상이 경제활동에 참여하고 있는 것으로 나타났다. 하지만 근로능력빈자들의 취업률은 58.5%에 불과하여 경제활동참여자 중 약 1/3이 미취업상태에 있는 것으로 나타났다.

〈표 2-15〉 근로능력 빈곤자들의 경제활동참여

(단위: 명, %)

| 구분 | 빈도 | 백분율 | 누적빈도 | 누적백분율 |
|-----|-----------|------|-----------|-------|
| 미참여 | 225 365 | 17.2 | 225,365 | 17.2 |
| 참여 | 1 082 607 | 82.8 | 1,307,972 | 100.0 |

〈표 2-16〉 근로능력 빈곤자들의 취업여부

(단위: 명, %)

| 구분 | 빈도 | 백분율 | 누적빈도 | 누적백분율 |
|-----|---------|------|-----------|-------|
| 미취업 | 542,309 | 41.5 | 542,309 | 41.5 |
| 취업 | 765,663 | 58.5 | 1,307,972 | 100.0 |

근로능력 빈곤자들의 종사상의 지위를 보면, 취업자 중 약 절반은 임시일용직이고 나머지 약 절반은 비임금근로자(자영자)로서, 상용직 근로자로 일하는 경우는 거의 없는 것으로 나타났다. 근로능력 빈곤자 중 상용직근로자로 일하는 경우는 2%에 불과하고, 취업자 대비로도 3.4%에 불과하였다.

〈표 2-17〉 근로능력 빈곤자들의 종사상 지위

(단위: 명, %)

| 구분 | 빈도 | 백분율 | 누적빈도 | 누적백분율 |
|------|---------|------|-----------|-------|
| 상용직 | 26,193 | 2.0 | 26,193 | 2.0 |
| 임시일용 | 383,407 | 29.3 | 409,600 | 31.3 |
| 비임금 | 356,063 | 27.2 | 765,663 | 58.5 |
| 비취업 | 542,309 | 41.5 | 1,307,972 | 100.0 |

주당 근로시간의 분포를 보면, 근로시간이 없는 미취업자들이 41.5%, 20시간 이하가 7.5%, 40시간 이하가 19.5%, 그리고 40시간을 초과하여 일하는 경우가 31.5%로 나타났다. 이는 취업자들 중 40시간 초과하여 근로하는 경우가 약 53.9%로 취업자들 중 약 절반 이상이 일주일에 40시간 이상의 근로를 함에도 불구하고 빈곤한 것으로 나타났다.

〈표 2-18〉 근로능력 빈곤자들의 주당 근로시간

(단위: 명, %)

| 구분 | 빈도 | 백분율 | 누적빈도 | 누적백분율 |
|---------|---------|------|-----------|-------|
| 0 | 542,309 | 41.5 | 542,309 | 41.5 |
| ~20시간 | 98,572 | 7.5 | 640,881 | 49.0 |
| ~40시간 | 254,512 | 19.5 | 895,393 | 68.5 |
| 40시간 초과 | 412,580 | 31.5 | 1,307,972 | 100.0 |

월평균 근로소득의 수준을 보면, 전체 근로능력빈곤자 중 42.5%가 근로소득이 없고, 25만원 미만이 12.9%, 25~50만원 미만이 26.1%, 50~75만원 미만이 10.3%, 그리고 75만원 초과가 8.3%로 나타났다. 그래서 근로능력빈곤자의 약 80%가 50만원 미만의 낮은 근로소득을 가진 것으로 나타났다.

〈표 2-19〉 근로빈곤개인들의 월평균 근로소득

(단위: 명, %)

| 구분 | 빈도 | 백분율 | 누적빈도 | 누적백분율 |
|--------|---------|------|-----------|-------|
| 0 | 550,960 | 42.5 | 550,960 | 42.5 |
| ~25만원 | 167,061 | 12.9 | 718,021 | 55.3 |
| ~50만원 | 338,732 | 26.1 | 1,056,753 | 81.5 |
| ~75만원 | 133,095 | 10.3 | 1,189,848 | 91.7 |
| 75만원초과 | 107,519 | 8.3 | 1,297,367 | 100.0 |

근로능력 빈곤자 중 국민기초생활보장제도 수급자인 경우는 17.6%에 불과한 것으로 나타났다. 이는 국민기초생활보장제도상의 재산의 소득환산이나 부양의 무자기준 등의 기준에 의해 수급조건이 엄격하다는 점과 또한 조건부수급제의 존재로 인하여 근로능력 빈곤자들이 국민기초생활보장제도로의 진입을 꺼려하는 경향에 기인하였을 것으로 보인다.

〈표 2-20〉 국민기초생활보장제도 수급

(단위: 명, %)

| 구분 | 빈도 | 백분율 | 누적빈도 | 누적백분율 |
|------|-----------|------|-----------|-------|
| 비수급자 | 1,077,859 | 82.4 | 1,077,859 | 82.4 |
| 수급자 | 230,113 | 17.6 | 1,307,972 | 100.0 |

그리고 근로능력 빈곤자들의 지역사회복지 프로그램 수급여부를 보면 지금까지 지역사회복지서비스를 받아본 적이 없는 사람이 96%로, 거의 대부분 지역사회복지서비스를 받아 본 적이 없는 것으로 나타났다.

〈표 2-21〉 근로능력 빈곤자들의 지역사회복지 프로그램 수급 여부

(단위: 명, %)

| 구분 | 빈도 | 백분율 | 누적빈도 | 누적백분율 |
|-----|-----------|------|-----------|-------|
| 비수급 | 1,254,318 | 95.9 | 1,254,318 | 95.9 |
| 수급 | 53,655 | 4.1 | 1,307,972 | 100.0 |

또한 자활사업 참여경험에 있어서도 97%가 자활사업에 참여한 적이 없다고 응답하였다. 조사시점인 2002년 9~11월 현재 자활사업에 참여하고 있는 근로능력 빈곤자는 전체의 1%에 불과하여, 자활사업은 근로능력 빈곤자 중 극히 일부만이 참여하는 소규모 프로그램으로 진행되고 있다는 것을 보여준다.

〈표 2-22〉 근로빈곤개인들의 자활사업 참여 경험

(단위: 명, %)

| 구분 | 빈도 | 백분율 | 누적빈도 | 누적백분율 |
|-------------|-----------|------|-----------|-------|
| 현재 참여하고 있음 | 14,301 | 1.1 | 14,301 | 1.1 |
| 과거 참여한 적 있음 | 25,897 | 2.0 | 40,198 | 3.1 |
| 참여한 적 없음 | 1,267,774 | 96.9 | 1,307,972 | 100.0 |

근로능력빈곤자들의 성장환경을 간접적으로 추정해 보기 위해, 근로능력 빈곤자들의 아버지의 교육수준과 아동청소년 시절 부모님 사망 경험을 살펴보았다. 아버지의 교육수준은 고졸 미만이 86.2%, 고졸 8.8%, 그리고 대학재학 이상이 5.1%로, 아버지들의 교육수준이 낮은 것으로 나타났다. 그리고 아동청소년 시절 부모님이 사망한 경우가 25.7%에 이르러 4명 중 1명이 성장시기에 부모님이 사망하는 상실을 경험한 것으로 나타났다.

〈표 2-23〉 근로빈곤 개인의 부의 교육수준

(단위: 명, %)

| 구분 | 빈도 | 백분율 | 누적빈도 | 누적백분율 |
|-------|-----------|------|-----------|-------|
| 고졸 미만 | 1,073,958 | 86.2 | 1,073,958 | 86.2 |
| 고졸 | 109,235 | 8.8 | 1,183,193 | 94.9 |
| 대재 이상 | 63,261 | 5.1 | 1,246,454 | 100.0 |

〈표 2-24〉 근로능력 빈곤자들의 아동청소년 시절 부모님 사망 경험

(단위: 명, %)

| 구분 | 빈도 | 백분율 | 누적빈도 | 누적백분율 |
|----|---------|------|-----------|-------|
| 없음 | 971,323 | 74.4 | 971,323 | 74.4 |
| 있음 | 335,122 | 25.7 | 1,306,445 | 100.0 |

지난 1년간의 우울한 느낌 정도에 대한 질문에 있어 근로능력 빈곤자 중 33.6%가 항상 우울하였다고 답하고, 27.6%가 우울함을 좀 느꼈다고 답하였다. 즉, 근로능력 빈곤자 중 다수인 약 60%가 우울증을 항상 또는 좀 느낀 것으로 나타났다.

〈표 2-25〉 근로빈곤개인들의 우울한 느낌 정도

(단위: 명, %)

| 구분 | 빈도 | 백분율 | 누적빈도 | 누적백분율 |
|------------|---------|------|-----------|-------|
| 전혀 느끼지 않음 | 60,502 | 4.6 | 60,502 | 4.6 |
| 별로 느끼지 않았다 | 233,652 | 17.9 | 294,155 | 22.6 |
| 보통이다 | 212,785 | 16.3 | 506,940 | 38.9 |
| 조금느꼈다 | 359,557 | 27.6 | 866,497 | 66.4 |
| 항상느꼈다 | 437,775 | 33.6 | 1,304,272 | 100.0 |

마지막으로 문자해독 여부에 있어서는 95.7%가 문자를 해독할 수 있다고 답했으나, 4.3%는 문자를 해독할 수 없다고 답하였다. 즉, 대부분 문자해독에는 별 문제가 없으나 여전히 5만 6천명 정도의 문자를 해독할 수 없는 사람들이 존재하였다.

〈표 2-26〉 문자해독 여부

(단위: 명, %)

| 구분 | 빈도 | 백분율 | 누적빈도 | 누적백분율 |
|-----|-----------|------|-----------|-------|
| 불가능 | 56,435 | 4.3 | 56,435 | 4.3 |
| 가능 | 1,246,752 | 95.7 | 1,303,188 | 100.0 |

2. 근로빈곤의 세 가지 정의별 근로빈곤층의 특성 비교

앞에서 근로능력이 있으나 빈곤한 사람들(the poor with work ability)의 특성에 대하여 살펴보았다. 그러나 또 다른 정책적 관심대상 중 하나는 현재 취업하여 근로하고 있지만 빈곤한(working but poor) 사람들에 대한 것이다. 또한 근로빈곤층에 대한 정의에 있어서 취업의 유동성을 고려하여 현재 경제활동참여자이지만 빈곤한 사람들이 주요 관심의 대상이기도 하다. 그러므로 여기에서는 근로능력 빈곤자(the poor with work ability)에 비교하여 경제활동참여 빈곤자(willing to work but poor)와 취업빈곤자(working but poor)가 어떤 특성상의 차이를 가지는지를 검토해 보고자 한다.

근로빈곤 개인들의 성별 분포에 있어서 경제활동참여빈곤자 중 여성의 비중은 54% 정도로 근로능력 빈곤자의 경우와 비슷하고, 취업빈곤자의 경우에는 여성의 비중이 60%정도로 약간 더 높게 나타났다.

〈표 2-27〉 근로빈곤 개인들의 성별 분포

(단위: 명, %)

| 구분 | 근로능력빈곤자 | | 경제활동참여빈곤자 | | 취업빈곤자 | |
|----|---------|------|-----------|------|---------|------|
| | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 |
| 여성 | 722,544 | 55.2 | 693,643 | 53.5 | 545,819 | 59.6 |
| 남성 | 585,429 | 44.8 | 601,847 | 46.5 | 370,051 | 40.4 |

연령분포를 보면, 경제활동참여빈곤자의 경우 근로능력빈곤자와 거의 유사하고, 취업빈곤자의 경우에는 근로능력빈곤자에 비해 30세 미만의 젊은 계층의 비중이 적고 50세 이상의 중고령자의 비중이 높은 것으로 나타났다.

〈표 2-28〉 근로빈곤 개인들의 연령 분포

(단위: 명, %)

| 구분 | 근로능력빈곤자 | | 경제활동참여빈곤자 | | 취업빈곤자 | |
|-----------|---------|------|-----------|------|---------|------|
| | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 |
| 18~20세 미만 | 16,697 | 1.3 | 15,127 | 1.2 | 5,615 | 0.6 |
| 20~30세 미만 | 119,757 | 9.2 | 123,458 | 9.6 | 45,187 | 4.9 |
| 30~40세 미만 | 254,285 | 19.4 | 269,756 | 20.9 | 169,398 | 18.5 |
| 40~50세 미만 | 366,985 | 28.1 | 374,579 | 29.1 | 267,533 | 29.2 |
| 50세 이상 | 550,248 | 42.1 | 506,454 | 39.3 | 428,137 | 46.8 |

교육수준에 있어서도 근로능력빈곤자와 경제활동참여빈곤자의 교육수준분포는 거의 유사하고, 취업빈곤자의 교육수준은 다른 두 정의에 비해 고졸미만이 70.3%로 약 10%포인트 만큼 더 많은 것으로 나타났다. 혼인 상태의 경우에도 취업빈곤자의 경우 다른 두 가지 경우에 비해, 기혼자의 비율이 더 높게 나타났다.

〈표 2-29〉 근로빈곤 개인들의 교육수준

(단위: 명, %)

| 구분 | 근로능력빈곤자 | | 경제활동참여빈곤자 | | 취업빈곤자 | |
|-------|---------|------|-----------|------|---------|------|
| | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 |
| 고졸 미만 | 808,891 | 61.8 | 782,481 | 60.4 | 644,053 | 70.3 |
| 고졸 | 384,348 | 29.4 | 396,755 | 30.6 | 215,249 | 23.5 |
| 대재 이상 | 114,734 | 8.8 | 116,253 | 9.0 | 56,568 | 6.2 |

〈표 2-30〉 근로빈곤 개인들의 혼인상태

(단위: 명, %)

| 구분 | 근로능력빈곤자 | | 경제활동참여빈곤자 | | 취업빈곤자 | |
|----|---------|------|-----------|------|---------|------|
| | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 |
| 미혼 | 490,978 | 37.5 | 486,355 | 37.5 | 299,895 | 32.7 |
| 기혼 | 816,994 | 62.5 | 809,134 | 62.5 | 615,974 | 67.3 |

개인의 건강과 관련하여 장애를 가지고 있는지의 여부에 있어서 경제활동참여자와 취업빈곤자의 약 7%가 장애를 가지고 있어서 근로능력빈곤자보다 근로능력이 더 취약한 것으로 나타났다.

〈표 2-31〉 근로빈곤 개인들의 장애 여부

(단위: 명, %)

| 구분 | 근로능력빈곤자 | | 경제활동참여빈곤자 | | 취업빈곤자 | |
|------|-----------|-------|-----------|------|---------|------|
| | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 |
| 장애없음 | 1,307,972 | 100.0 | 1,201,945 | 92.8 | 851,949 | 93.0 |
| 장애있음 | 0 | 0 | 93,544 | 7.2 | 63,921 | 7.0 |

또한 만성질환을 가지고 있는지의 여부에 있어서도 근로능력빈곤자와 경제활동참여빈곤자의 경우 약 31.5%가 만성질환이 있는 반면, 취업빈곤자의 경우 34.4%가 만성질환을 가지고 있어 근로능력이 약간 더 미약할 것으로 보여진다.

〈표 2-32〉 근로빈곤 개인들의 만성질환 여부

(단위: 명, %)

| 구분 | 근로능력빈곤자 | | 경제활동참여빈곤자 | | 취업빈곤자 | |
|--------|---------|------|-----------|------|---------|------|
| | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 |
| 만성질환있음 | 413,647 | 31.6 | 406,672 | 31.4 | 315,009 | 34.4 |
| 만성질환없음 | 894,325 | 68.4 | 888,817 | 68.6 | 600,861 | 65.6 |

근로빈곤 개인들의 경제활동상황과 관련하여 근로능력빈곤자의 17.2%가 경제활동에 참여하지 않고 있고 41.5%가 취업하지 않고 있는 것으로 나타났다. 경제활동참여빈곤자의 약 30%도 구직하고 있으나 미취업상태에 있는 것으로 나타났다. 한편, 취업 빈곤자는 모두 경제활동에 참여하고 있고 취업하고 있는 사람들이다.

〈표 2-33〉 근로빈곤 개인들의 경제활동참여

(단위: 명, %)

| 구분 | 근로능력 빈곤가구 | | 경제활동참여빈곤가구 | | 취업 빈곤가구 | |
|-----|-----------|------|------------|-------|---------|-------|
| | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 |
| 미참여 | 225,365 | 17.2 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 참여 | 1,082,607 | 82.8 | 1,295,489 | 100.0 | 915,869 | 100.0 |

〈표 2-34〉 근로빈곤 개인들의 취업여부

(단위: 명, %)

| 구분 | 근로능력빈곤자 | | 경제활동참여빈곤자 | | 취업빈곤자 | |
|-----|---------|------|-----------|------|---------|-------|
| | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 |
| 미취업 | 542,309 | 41.5 | 379,620 | 29.3 | 0 | 0 |
| 취업 | 765,663 | 58.5 | 915,869 | 70.7 | 915,869 | 100.0 |

종사상의 지위에 있어서는 근로능력빈곤자, 경제활동참여빈곤자, 취업빈곤자 모두에 있어서 상용직이 거의 없고, 취업자들은 약 절반이 임시일용직이고 나머지 절반이 비임금근로자(즉, 자영자 등)인 것으로 나타났다.

〈표 2-35〉 근로빈곤 개인들의 종사상 지위

(단위: 명, %)

| 구분 | 근로능력빈곤자 | | 경제활동참여빈곤자 | | 취업빈곤자 | |
|------|---------|------|-----------|------|---------|------|
| | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 |
| 상용직 | 26,193 | 2.0 | 28,746 | 2.2 | 28,746 | 3.1 |
| 임시일용 | 383,407 | 29.3 | 469,303 | 36.2 | 469,303 | 51.2 |
| 비임금 | 356,063 | 27.2 | 417,821 | 32.3 | 417,821 | 45.6 |
| 비취업 | 542,309 | 41.5 | 379,620 | 29.3 | 0 | 0 |

주당 근로시간을 보면, 취업빈곤가구의 근로시간이 가장 긴 것으로 나타났다. 근로능력빈곤가구와 경제활동참여빈곤가구의 각각 31.5%와 37.5%가 40시간 초과하여 근로한 반면, 취업빈곤가구의 경우에는 53.2%가 40시간을 초과하여 근로하였다.

〈표 2-36〉 근로빈곤 개인들의 주당 근로시간

(단위: 명, %)

| 구분 | 근로능력빈곤가구 | | 경제활동참여빈곤가구 | | 취업 빈곤가구 | |
|---------|----------|------|------------|------|---------|------|
| | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 |
| 0 | 542,309 | 41.5 | 379,620 | 29.4 | 0 | 0 |
| ~20시간 | 98,572 | 7.5 | 124,672 | 9.7 | 124,672 | 13.7 |
| ~40시간 | 254,512 | 19.5 | 302,470 | 23.4 | 302,470 | 33.2 |
| 40시간 초과 | 412,580 | 31.5 | 484,945 | 37.5 | 484,945 | 53.2 |

월평균 근로소득을 보면, 취업빈곤자의 월평균소득이 가장 높고, 다음이 경제활동참여빈곤자, 그리고 근로능력빈곤자의 순으로 나타났다.

〈표 2-37〉 근로빈곤개인들의 월평균 근로소득

(단위: 명, %)

| 구분 | 근로능력빈곤가구 | | 경제활동참여빈곤가구 | | 취업 빈곤가구 | |
|--------|----------|------|------------|------|---------|------|
| | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 |
| 0 | 550,960 | 42.5 | 393,197 | 30.7 | 13,578 | 1.5 |
| ~25만원 | 167,061 | 12.9 | 198,690 | 15.5 | 198,690 | 22.0 |
| ~50만원 | 338,732 | 26.1 | 410,497 | 32.0 | 410,497 | 45.5 |
| ~75만원 | 133,095 | 10.3 | 156,230 | 12.2 | 156,230 | 17.3 |
| 75만원초과 | 107,519 | 8.3 | 123,117 | 9.6 | 123,117 | 13.7 |

한편 정부로부터의 공적인 지원을 받는 비율을 보면, 국민기초생활보장제도로부터 급여를 받는 경우가 취업빈곤자의 경우 24.1%로 가장 높게 나타났고, 다음 경제활동참여빈곤자가 21.4%, 그리고 근로능력빈곤자가 17.6%의 수준으로 나타났다. 지역사회복지프로그램의 경우에도 취업빈곤자의 수급경험이 가장 높은 것으로 나타났다. 한편 자활사업에의 참여 경험은 세 가지 경우 거의 유사하게 나타났다.

〈표 2-38〉 국민기초생활보장제도 수급

(단위: 명, %)

| 구분 | 근로능력빈곤가구 | | 경제활동참여빈곤가구 | | 취업 빈곤가구 | |
|------|-----------|------|------------|------|---------|------|
| | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 |
| 비수급자 | 1,077,859 | 82.4 | 1,018,050 | 78.6 | 695,500 | 75.9 |
| 수급자 | 230,113 | 17.6 | 277,439 | 21.4 | 220,369 | 24.1 |

〈표 2-39〉 근로빈곤 개인들의 지역사회복지 프로그램에의 참여 여부

(단위: 명, %)

| 구분 | 근로능력빈곤자 | | 경제활동참여빈곤자 | | 취업빈곤자 | |
|-----|-----------|------|-----------|------|---------|------|
| | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 |
| 비참여 | 1,254,318 | 95.9 | 1,225,804 | 94.6 | 857,309 | 93.6 |
| 참여 | 53,654 | 4.1 | 69,685 | 5.4 | 58,561 | 6.4 |

〈표 2-40〉 근로빈곤개인들의 자활사업 참여 경험

(단위: 명, %)

| 구분 | 근로능력빈곤자 | | 경제활동참여빈곤자 | | 취업빈곤자 | |
|--------------|-----------|------|-----------|------|---------|------|
| | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 |
| 현재 참여하고 있음 | 14,301 | 1.1 | 22,770 | 1.8 | 21,227 | 2.3 |
| 과거에 참여한 적 있음 | 25,897 | 2.0 | 35,124 | 2.7 | 19,059 | 2.1 |
| 참여한 적 없음 | 1,267,774 | 96.9 | 1,237,595 | 95.5 | 875,583 | 95.6 |

근로빈곤 개인들의 성장환경의 경우 아버지의 교육수준이나 아동청소년 시절 부모님 사망 경험의 분포를 검토해 본 결과 근로능력빈곤자, 경제활동참여빈곤자, 취업빈곤자 간에 큰 차이 없이 거의 유사한 것으로 나타났다.

〈표 2-41〉 근로빈곤 개인의 부의 교육수준

(단위: 명, %)

| 구분 | 근로능력빈곤자 | | 경제활동참여빈곤자 | | 취업빈곤자 | |
|-------|-----------|------|-----------|------|---------|------|
| | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 |
| 고졸 미만 | 1,073,958 | 86.2 | 1,056,362 | 85.8 | 778,880 | 89.5 |
| 고졸 | 109,235 | 8.8 | 110,412 | 9.0 | 56,257 | 6.5 |
| 대재 이상 | 63,261 | 5.1 | 64,858 | 5.3 | 35,480 | 4.1 |

〈표 2-42〉 근로빈곤 개인들의 아동청소년 시절 부모님 사망 경험

(단위: 명, %)

| 구분 | 근로능력빈곤자 | | 경제활동참여빈곤자 | | 취업빈곤자 | |
|----|---------|------|-----------|------|---------|------|
| | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 |
| 없음 | 971,323 | 74.4 | 951,923 | 73.6 | 686,155 | 75.0 |
| 있음 | 335,122 | 25.7 | 342,039 | 26.4 | 228,187 | 25.0 |

근로빈곤자 개인의 우울한 느낌 정도나 문자해독여부에 있어서 대체로 유사한, 취업빈곤자의 경우 항상 우울하게 느끼는 정도가 더 높고 또한 문자를 해독하지 못하는 비율도 약간 더 높았다.

〈표 2-43〉 근로빈곤개인들의 우울한 느낌 정도

(단위: 명, %)

| 구분 | 근로능력 빈곤가구 | | 경제활동참여빈곤가구 | | 취업 빈곤가구 | |
|------------|-----------|------|------------|------|---------|------|
| | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 |
| 전혀 느끼지 않음 | 60,502 | 4.6 | 53,363 | 4.1 | 27,968 | 3.1 |
| 별로 느끼지 않았다 | 233,652 | 17.9 | 219,728 | 17.0 | 144,885 | 15.9 |
| 보통이다 | 212,785 | 16.3 | 204,322 | 15.8 | 142,920 | 15.7 |
| 조금느꼈다 | 359,557 | 27.6 | 369,048 | 28.6 | 260,752 | 28.6 |
| 항상느꼈다 | 437,775 | 33.6 | 445,328 | 34.5 | 335,644 | 36.8 |

〈표 2-44〉 문자해독 여부

(단위: 명, %)

| 구분 | 근로능력빈곤자 | | 경제활동참여빈곤자 | | 취업빈곤자 | |
|-----|-----------|------|-----------|------|---------|------|
| | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 |
| 불가능 | 56,435 | 4.3 | 64,064 | 5.0 | 55,940 | 6.1 |
| 가능 | 1,246,752 | 95.7 | 1,224,743 | 95.0 | 857,070 | 93.9 |

이상에서 근로능력 빈곤자, 경제활동참여 빈곤자, 그리고 취업 빈곤자의 특성들을 비교해 보았다. 그 결과, 이 세 가지 정의 중 어떤 정의를 사용하는가에 큰 관계없이 근로빈곤 개인들의 특성들은 전반적으로 유사하였다는 것을 발견할 수 있었다. 하지만, 이러한 전반적 유사성 속에서도 취업 빈곤자들은 다른 두 경우에 비해, 상대적으로 더 열악한 조건에 있으면서도 노동공급의 정도는 더 높으며 상대적으로 정부지원 수급에도 더 많이 참여한다는 것을 볼 수 있었다.

3. 근로능력 빈곤개인의 관측대상(근로능력개인전체, 가구주, 주소득자)의 선정에 따른 특성 차이 비교

여기에서는 다시 근로빈곤층에 대한 8번째의 정의 - 즉, 근로능력을 가진 빈곤자 - 로 돌아온다. 앞에서는 근로빈곤자의 특성을 살펴봄에 있어서 근로빈곤자 전체를 살펴보았다. 그러나 기존의 연구들에서(김재호, 2003; 박능후, 2004) 근로빈곤자의 특성은 주로 근로빈곤가구의 가구주의 특성을 통해 검토되었다. 그러나 우리나라에서 가구주는 세대주를 의미하는 것으로 가구내 최고령자가 세대주로 설정되는 경우가 많으므로, 가구주의 특성을 통해 근로능력가구의 가구원들의 특성을 대표하기에 부적절한 측면이 있다. 이에 홍경준(2004)은 가구내에서 소득이 가장 높은 주소득자의 특성을 살펴보았다. 그러나 주소득자는 근로빈곤자 중 가장 소득이 높은 사람들만을 대상으로 한 것이므로 전체 근로빈곤자의 특성을 반영하기에 무리가 있다. 따라서 본 연구에서는 근로빈곤자 전체의 특성을 검토해 보았다.

그러면 근로빈곤 개인의 특성을 살펴봄에 있어서, 근로빈곤자 전체를 대상으로 한 경우, 근로빈곤가구 가구주를 대상으로 한 경우, 그리고 근로빈곤가구 주소득자를 대상으로 한 경우간에 근로빈곤자들의 특성에 어떠한 차이가 있는지를 검토해 볼 필요가 있다. 여기서는 가구주와 주소득자의 경우 근로빈곤가구의 가구주와 가장 소득이 높은 가구원으로 각각 규정되었다.

성별에 있어서 근로능력 빈곤자 전체를 대상으로 한 경우 여성이 55% 남성이 45%로 여성이 더 많게 나타났다. 그러나 가구주를 대상으로 한 경우, 여성이 26.3% 남성이 73.7%로 남성이 압도적으로 높게 나타났다. 주소득자를 대상으로 한 경우, 여성이 42.6% 남성이 57.4%로 가구주를 대상으로 한 경우보다 여성이 많았으나 근로능력 빈곤자 전체를 대상으로 한 경우보다는 남성의 비율이 높았다.

〈표 2-45〉 근로빈곤 개인들의 성별 분포

(단위: 명, %)

| 구분 | 근로능력자 전체 | | 가구주 | | 주소득자 | |
|----|----------|------|---------|------|---------|------|
| | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 |
| 여성 | 722,544 | 55.2 | 228,421 | 26.3 | 369,205 | 42.6 |
| 남성 | 585,429 | 44.8 | 640,566 | 73.7 | 498,105 | 57.4 |

연령분포에 있어서, 근로능력자 전체를 대상으로 한 경우 50세 이상이 42.1%인 반면, 가구주를 대상으로 한 경우 50세 이상이 51.6%로 훨씬 더 높게 나타났다. 한편 주소득자를 대상으로 한 경우에는 50세 이상이 46.7%로 두 가지의 중간정도로 나타났다. 즉, 가구주를 대상으로 연령을 분석하는 경우 전체 근로능력 빈곤자의 연령을 너무 높게 평가할 가능성이 크다.

〈표 2-46〉 근로빈곤 개인들의 연령 분포

(단위: 명, %)

| 구분 | 근로능력자 전체 | | 가구주 | | 주소득자 | |
|-----------|----------|------|---------|------|---------|------|
| | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 |
| 18~20세 미만 | 16,697 | 1.3 | 750 | 0.1 | 2,845 | 0.3 |
| 20~30세 미만 | 119,757 | 9.2 | 24,898 | 2.9 | 46,292 | 5.3 |
| 30~40세 미만 | 254,285 | 19.4 | 134,270 | 15.5 | 159,129 | 18.4 |
| 40~50세 미만 | 366,985 | 28.1 | 260,556 | 30.0 | 253,752 | 29.3 |
| 50세 이상 | 550,248 | 42.1 | 448,513 | 51.6 | 405,293 | 46.7 |

교육수준의 경우 근로능력자 전체를 대상으로 한 경우에 비해 가구주나 주소득자를 대상으로 하는 경우 고졸미만의 저학력자가 조금 더 높게 나타났다. 그러나 그 크기는 약 2%포인트 정도로 그다지 크지 않았다.

〈표 2-47〉 근로빈곤 개인들의 교육수준

(단위: 명, %)

| 구분 | 근로능력자 전체 | | 가구주 | | 주소득자 | |
|-------|----------|------|---------|------|---------|------|
| | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 |
| 고졸 미만 | 808,891 | 61.8 | 555,649 | 63.9 | 553,051 | 63.8 |
| 고졸 | 384,348 | 29.4 | 244,798 | 28.2 | 241,348 | 27.8 |
| 대재 이상 | 114,734 | 8.8 | 68,541 | 7.9 | 72,911 | 8.4 |

혼인상태를 보면, 가구주의 경우 기혼비율이 가장 높고, 주소득자의 경우 기혼비율이 가장 낮게 나타났다. 그러나 그 차이의 크기가 작아 혼인상태는 세 가지 경우에 거의 유사한 것으로 보인다.

〈표 2-48〉 근로빈곤 개인들의 혼인상태

(단위: 명, %)

| 구분 | 근로능력자 전체 | | 가구주 | | 주소득자 | |
|----|----------|------|---------|------|---------|------|
| | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 |
| 미혼 | 490,978 | 37.5 | 316,061 | 36.4 | 336,439 | 38.8 |
| 기혼 | 816,994 | 62.5 | 552,927 | 63.6 | 530,871 | 61.2 |

근로빈곤개인들의 장애여부를 살펴보면 근로능력자 전체의 경우 장애인이 없는 반면, 이들 근로능력자를 포함하는 가구의 가구주와 주소득자의 경우에는 각각 9.3%와 5.0%가 장애인인 것으로 나타났다.

〈표 2-49〉 근로빈곤 개인들의 장애여부

(단위: 명, %)

| 구분 | 근로능력자 전체 | | 가구주 | | 주소득자 | |
|------|----------|-------|---------|------|---------|------|
| | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 |
| 장애없음 | 1307972 | 100.0 | 788,137 | 90.7 | 825,322 | 95.0 |
| 장애있음 | 0 | 0 | 80,851 | 9.3 | 43,665 | 5.0 |

또한 만성질환을 가지고 있는 경우도, 근로능력자 전체의 31.6%가 만성질환을 가지고 있는 반면, 가구주의 40.2%, 그리고 주소득자의 32.9%가 만성질환을 가지고 있었다. 즉, 근로능력자 전체를 대상으로 하는 경우에 비해 가구주를 대상으로 하는 경우 만성질환의 존재를 과대평가하게 되는 문제가 있다.

〈표 2-50〉 근로빈곤 개인들의 만성질환 여부

(단위: 명, %)

| 구분 | 근로능력자 전체 | | 가구주 | | 주소득자 | |
|--------|----------|------|---------|------|---------|------|
| | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 |
| 만성질환있음 | 413,647 | 31.6 | 349,282 | 40.2 | 285,395 | 32.9 |
| 만성질환없음 | 894,325 | 68.4 | 519,705 | 59.8 | 581,915 | 67.1 |

근로빈곤 개인들의 경제활동과 관련하여, 경제활동참여비율을 보면, 근로능력자 전체의 82.8%가 경제활동에 참여하는데 비해, 가구주의 67.6% 그리고 주소득자의 79.6%가 경제활동에 참여하는 것으로 나타났다. 또한 취업비율의 경우에도 근로능력자 전체의 58.5%가 취업하고 있는데 비해, 가구주의 경우 46.5%만이 취업하고 있는 것으로 나타났다. 주소득자를 대상으로 한 경우 취업률은 64.1%로 가장 높게 나타났다.

〈표 2-51〉 근로빈곤 개인들의 경제활동참여

(단위: 명, %)

| 구분 | 근로능력자 전체 | | 가구주 | | 주소득자 | |
|-----|----------|------|---------|------|---------|------|
| | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 |
| 미참여 | 2253,65 | 17.2 | 281,711 | 32.4 | 177,030 | 20.4 |
| 참여 | 1082,607 | 82.8 | 587,277 | 67.6 | 691,957 | 79.6 |

〈표 2-52〉 근로빈곤 개인들의 취업여부

(단위: 명, %)

| 구분 | 근로능력자 전체 | | 가구주 | | 주소득자 | |
|-----|----------|------|---------|------|---------|------|
| | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 |
| 미취업 | 542,309 | 41.5 | 464,848 | 53.5 | 311,311 | 35.9 |
| 취업 | 765,663 | 58.5 | 404,139 | 46.5 | 555,999 | 64.1 |

개인들의 월평균 근로소득을 보면, 근로능력 빈곤자 전체를 대상으로 한 경우와 가구주를 대상으로 한 경우 가구주의 근로소득 분포가 약간 낮게 나타나지만 대체로 유사한 분포를 보이고 있다. 한편, 주소득자의 경우에는 근로능력 빈곤자 전체나 가구주를 대상으로 한 경우에 비해 월평균 근로소득 분포가 훨씬 높게 나타나고 있다.

〈표 2-53〉 근로빈곤개인들의 월평균 근로소득

(단위: 명, %)

| 구분 | 전체 | | 가구주 | | 주소득자 | |
|---------|---------|------|---------|------|---------|------|
| | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 | 빈도 | 백분율 |
| 0 | 550,960 | 42.5 | 423,886 | 48.8 | 254,924 | 29.4 |
| ~25만원 | 167,061 | 12.9 | 104,647 | 12.0 | 110,923 | 12.8 |
| ~50만원 | 338,732 | 26.1 | 189,950 | 21.9 | 268,594 | 31.0 |
| ~75만원 | 133,095 | 10.3 | 77,999 | 9.0 | 130,241 | 15.0 |
| 75만원 초과 | 107,519 | 8.3 | 72,506 | 8.3 | 102,628 | 11.8 |

한편, 앞에서 근로능력 빈곤자 전체의 특성을 검토할 때 이용되었던 지역사회복지프로그램에의 참여나 성장배경 등 다른 특성들은 세 가지 기준에 따라 포괄적으로 규정된 근로능력빈곤자만을 대상으로 하는 1차패널조사에서 조사된 항목들이다. 가구주나 주소득자의 경우 1차패널조사에 포함되지 않은 개인들이 다수 존재한다. 따라서 이러한 다른 개인 특성 변수들은 이 세 가지 경우간에 비교될 수 없었다.

이상에서 근로빈곤개인들의 특성을 근로능력 빈곤자 전체를 대상으로 하는 경우, 근로능력자를 포함하는 빈곤가구의 가구주를 대상으로 하는 경우, 그리고 근로능력자를 포함하는 빈곤가구의 가장 높은 소득을 가지는 주소득자를 대상으로 하는 경우의 세 가지 경우로 나누어 비교하여 보았다. 그 결과 근로빈곤 개인 전체를 대상으로 하는 경우에 비해, 가구주를 대상으로 하는 경우 남성이 구성비중이 더 높고 연령이 더 높으며 교육수준이 더 낮고 장애나 만성질환이 더 많은 것으로 나타났다. 또한 경제활동참여, 취업, 근로소득 등의 경제활동에 있어서는 근로능력 빈곤자 전체의 경우보다 가구주를 대상으로 한 경우 경제활동 정도가 떨어지지만, 반면 주소득자를 대상으로 한 경우 경제활동 정도가 훨씬 높게 나타났다. 즉, 가구주를 대상으로 근로빈곤자들의 특성을 살펴보는 경우, 실제보다 근로빈곤자들의 근로능력을 과소평가하고 경제활동정도도 과소평가하게 되는 문제가 발생된다는 것을 발견할 수 있었다.

제 3 절 분석결과 시사점

근로빈곤층의 규모를 보면, 최저생계비 미만의 소득을 가진 절대빈곤가구 중 근로능력을 가진 가구가 약 90만 가구로 전체의 40%에 달했고, 최저생계비 대비 100-120%의 소득을 가진 차상위가구 중 근로능력을 가진 가구가 약 40만 가구로 차상위가구의 67.3%를 차지했다. 이처럼 절대빈곤가구 그리고 차상위가구의 약 절반이 근로능력이 있는 빈곤가구로 구성되어 있다. 이처럼 빈곤가구 중 근로능력빈곤가구의 비중이 큼에도 불구하고 우리나라에서의 그동안의 빈곤

정책은 주로 근로무능력 빈곤가구를 대상으로 이루어져 왔다. 국민기초생활보장제도의 형성으로 형식적으로는 기초보장이 근로능력가구에게로 확대되었지만, 국민기초생활보장제도 자체는 아직 제한적이고 확충될 경우 근로능력가구의 자립자활에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높다는 우려가 제기되고 있는 상황이다. 전체 빈곤가구 중 근로능력가구가 약 절반을 차지한다는 사실은, 향후 정부의 공공부조정책이 근로무능력 빈곤가구뿐만 아니라 근로능력빈곤가구의 생활보장과 자립증진을 위하여 보다 적극적으로 대응해 나가야 한다는 점을 제시한다.

근로능력빈곤자들의 특성을 살펴본 결과, 여성이 많고 40세 이상의 중고령자가 70%를 차지하며 학력에 있어서는 고졸미만이 62%, 만성질환을 가진 사람이 36% 등으로 전반적으로 인적자본 수준이 높지 못한 사람들로 구성되어 있음을 알 수 있었다. 한편 이들의 82.8%가 경제활동참여자이지만 실제 취업한 사람은 58.8%에 불과하며 상용직 근로자는 전체 근로능력빈곤자의 2%에 불과하여, 전반적으로 근로하고자 하나 취업이 어렵고 더구나 안정적인 상용직 일자리에의 취업은 거의 불가능한 것으로 나타나고 있다. 그러나 정부의 빈곤정책에 의해 보호받고 있는 사람들은 아주 제한되어 있었다. 근로능력빈곤자 중 17%만이 국민기초생활보장제도를 수급하는 있었고, 지역사회복지서비스를 받아본 경험이 있는 사람이 4%에 불과하였으며, 자활사업에 참여해 본 적이 있는 사람도 3%에 불과하였다. 즉, 근로능력빈곤자들은 그 인적자본수준이 낮고 안정적 취업이 어렵지만 정부의 빈곤정책에 의한 보호를 거의 제공받지 못하고 있는 것으로 나타났다.

이러한 사실은 향후 정부의 빈곤정책과 관련하여 다음과 같은 함의를 제시한다. 근로능력빈곤자의 다수가 40대 이상의 고령자이고 만성질환을 가지고 있고 학력도 낮아서, 이들의 인적자본 수준 향상을 통해 임금수준을 제고하고자 하는 노력이 성공하기가 쉽지만은 않을 것이라는 점이다. 또한 이들은 취업하고자 하나 상용직 근로자로 취업하는 경우가 2%에 불과하여 안정적인 일자리에의 취업도 어려울 것으로 판단된다. 더구나 노동시장의 유연화에 따라 비정규직이 증가추세에 있는 현실을 고려하면 더욱 그러하다. 그렇다고 이들을 국민

기초생활보장제도와 같이 보충급여에 의해 최저생계비를 제공하는 체계에 의해 전면적 소득보장을 시행하기에는 근로의욕저하와 빈곤함정의 문제가 너무 심각할 수 있다. 이처럼 근로능력 빈곤가구들이 취업하고자 하나 인적자본수준이 낮고 상용직 근로자로 취업하기 어려우며 이들에게 최저생계비와의 차액을 단순히 현금으로 지원하기도 어렵다는 점을 인정한다면, 오히려 이들의 상황에 맞는 정책을 도입하고자 하는 노력이 필요할 것으로 생각된다. 대표적인 정책으로 근로능력빈곤자들이 일하더라도 낮은 임금의 비정규직 일자리에서 취업할 수밖에 없음을 인정하고 근로함에도 부족한 소득을 근로소득보전세제(EITC)에 의해 보충해 주어 일하는 근로능력자가 아니라 일하는 근로능력자를 지원하는 시스템이 도입되어야 하는 것이다. 근로소득보전세제의 경우 근로소득 수준이 낮은 구간에서 근로를 증가시킬수록 근로소득보전세제에 의한 보조금이 증가되도록 제도를 구축한다면 저소득층들의 노동공급증가와 생활안정에 직접적으로 기여할 수 있을 것으로 생각된다.

제 3장 근로빈곤층의 복지참여, 취업, 빈곤전환 결정요인 분석

이 장에서는 근로빈곤층의 복지참여, 취업, 그리고 빈곤 전환(transition)의 결정요인, 특히 정부의 지원정책의 이러한 전환에 대한 영향을 검토해 보고자 한다. 복지참여 전환에 있어서는 국민기초생활보장제도의 탈출과 진입을, 취업전환에 있어서는 비취업으로부터의 탈출과 비취업으로의 진입을, 그리고 빈곤전환에 있어서는 빈곤으로부터의 탈출과 빈곤으로의 진입을 각각 검토한다. 전환분석(transition analysis)을 위하여 2002년도 1차패널자료와 2003년도 2차패널자료 모두에서 계속 조사된 1289명의 경우로 표본을 제한하여 분석하였다.

제 1 절 국민기초생활보장제도 참여 전환

여기서는 복지참여 전환을 검토하기 위하여 국민기초생활보장제도로부터의 탈출과 국민기초생활보장제도로의 진입이라는 두 가지 전환을 분석하였다. 우선 국민기초생활보장제도 수급 전환의 결정요인을 본격적으로 살펴보기 전에, 2002년도 1차 패널과 2003년도 2차 패널간에 수급지위변동을 기술적으로 살펴 보았다. 수급지위 변동은 네 가지 경우로 구분될 수 있다. 첫째, 2002년도 수급자가 2003년도에도 수급자로 남아있는 계속수급의 경우이다. 둘째, 2002년도 수급자가 2003년도에는 비수급자로 탈출한 수급탈출의 경우이다. 셋째, 2002년도 비수급자가 2003년도에 수급자로 들어온 수급진입의 경우이다. 넷째, 2002년도 비수급자가 2003년도에도 비수급자로 남아있는 계속비수급의 경우이다. <표 3-1>은 그 분석결과를 보여준다. 1~2차 패널 모두에서 조사된 1,289케이스 중 계속수급이 12.5%, 수급탈출이 2.6%, 수급진입이 2.5%, 그리고 계속비수급이

82.5%로 나타났다. 이러한 결과는 상대적으로 국민기초생활보장제도의 탈출과 진입이 제한적임을 보여준다.

〈표 3-1〉 국민기초생활보장제도 수급 전환

(단위: 명, %)

| | 도수 | 백분율 | 누적도수 | 누적백분율 |
|-------|-------|-------|-------|--------|
| 계속수급 | 161 | 12.49 | 161 | 12.49 |
| 수급탈출 | 33 | 2.56 | 194 | 15.05 |
| 수급진입 | 32 | 2.48 | 226 | 17.53 |
| 계속비수급 | 1,063 | 82.47 | 1,289 | 100.00 |

그러면 국민기초생활보장제도의 탈출과 진입에 영향을 미치는 요인들은 무엇인가? 특히 정부의 빈곤자 지원정책은 이러한 복지참여 전환에 어떠한 영향을 미치는가? 이 분석을 위하여 여기에서는 두 가지의 로지스틱 회귀분석을 실시하였다. 첫 번째 2002년 국민기초생활보장제도 수급자 표본을 대상으로 2003년도의 국민기초생활보장제도 탈출확률에 영향을 미치는 요인들과의 관계를 분석하였다. 두 번째 2002년 국민기초생활보장제도 비수급자 표본을 대상으로 2003년도의 국민기초생활보장제도로의 진입확률에 영향을 미치는 요인들과의 관계를 분석하였다. 두 가지 분석 모두에 있어서 종속변수는 2003년도 변수인 반면, 정책변수인 자활사업참여 변수, 국민기초생활보장제도 참여, 그리고 공적이전소득액 변수는 2002년도의 자료이다. 또한 우울정도 변수도 2003년도 우울정도를 이용할 경우 이 변수와 오차항간의 상관관계가 0이 아닐 가능성이 높아서 2002년도 변수를 이용하였다. 이와 같이 정책변수들을 2002년도 변수들로 이용한 것은 종속변수가 2003년도 시점에서 측정된 것이므로 1년 앞선 시간적 우선성을 확립함으로써 인과관계의 추정을 보다 명확히 하기 위해서이다. 나머지 개인적 및 가구 특성들은 2003년 자료를 이용하였다. 즉, 이 로지스틱 회귀분석들은 2003년도의 각종 개인 및 가구특성들을 통제하면서 2002년도의 자활사업참여와 공적이전소득수급액이 2003년도의 국민기초생활보장제도 탈출 및 진입에

미치는 영향을 분석하는 것이다.

<표 3-2>는 2002년도 국민기초생활보장제도 수급자 표본에서 2003년도의 제도 탈출가능성을 로지스틱 회귀분석을 통해 분석한 결과이다. 모델1은 개인적 및 가구 특성들에 정책변수로서 자활사업참여 변수를 추가한 것이다. 모델 2는 개인적 및 가구특성들에 정책변수로서 자활사업참여 변수 대신 공적이전소득액 변수를 추가한 것이다.

<표 3-2> 국민기초생활보장제도 수급탈출 가능성 결정요인

| 독립변수 | (1) | | | | (2) | | | |
|-----------------|----------------------|-------|-------|------------|-----------------------|-------|-------|------------|
| | coeff. | s.e | P 값 | Odds ratio | coeff. | s.e | P 값 | Odds ratio |
| 상수 | -1.552 | 1.612 | 0.336 | | -1.652 | 1.622 | 0.309 | |
| 성 | 0.861 | 0.578 | 0.137 | 2.365 | 0.641 | 0.596 | 0.282 | 1.899 |
| 연령 | -0.029 | 0.029 | 0.306 | 0.971 | -0.027 | 0.029 | 0.351 | 0.974 |
| 고졸 | 0.510 | 0.557 | 0.360 | 1.665 | 0.706 | 0.587 | 0.229 | 2.025 |
| 대재 이상 | 0.662 | 0.856 | 0.440 | 1.938 | 0.733 | 0.853 | 0.390 | 2.082 |
| 중소도시 | 1.535 | 0.607 | 0.011 | 4.642 | 1.631 | 0.619 | 0.008 | 5.108 |
| 농어촌 | 0.129 | 0.587 | 0.826 | 1.138 | 0.158 | 0.592 | 0.790 | 1.171 |
| 기혼 | 1.184 | 0.610 | 0.052 | 3.267 | 1.102 | 0.612 | 0.072 | 3.010 |
| 가구주 | -0.649 | 0.598 | 0.278 | 0.523 | -0.551 | 0.605 | 0.362 | 0.576 |
| 장애 | -1.813 | 0.766 | 0.018 | 0.163 | -1.623 | 0.792 | 0.040 | 0.197 |
| 만성질병 | 0.556 | 0.516 | 0.281 | 1.744 | 0.536 | 0.523 | 0.306 | 1.708 |
| 가구원수 | -0.314 | 0.229 | 0.171 | 0.730 | -0.223 | 0.239 | 0.352 | 0.800 |
| 미취학아동 | 0.682 | 0.648 | 0.293 | 1.978 | 0.701 | 0.654 | 0.284 | 2.016 |
| 요간병자 존재 | 1.201 | 0.572 | 0.036 | 3.325 | 1.202 | 0.582 | 0.039 | 3.326 |
| 우울정도(02) | 0.139 | 0.198 | 0.483 | 1.149 | 0.172 | 0.199 | 0.388 | 1.188 |
| 자활사업참여 (02) | -0.204 | 0.639 | 0.750 | 0.816 | | | | |
| 공적이전 소득액(02) | | | | | -0.025 | 0.015 | 0.088 | 0.975 |
| | n=194, 카이스퀘어=27.750* | | | | n=194, 카이스퀘어=32.762** | | | |

표에서 보이는 것처럼, 분석결과 중소도시, 기혼, 장애, 가구내 요간병자 변수들이 국민기초생활보장제도 탈출가능성에 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 정책변수 중 하나인 2002년도의 자활사업참여는 2003년도에 국민기초생활보장제도를 탈출할 가능성에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 한편 다른 하나의 정책변수인 2002년 공적이전소득은 공적이전소득 1만원 증가시 수급탈출 승산(odds)를 약 2.5%만큼 낮추는 것으로 나타났다. 이 영향은 10% 유의수준에서 통계적으로 유의하였다. 이러한 결과는 공적이전의 제공이 국민기초생활보장제도 수급자들의 복지의존을 야기할 수 있다는 우려를 제기한다.

<표 3-3>은 2002년도 국민기초생활보장제도 비수급자들의 표본에서 2003년도에 국민기초생활보장제도 수급자로 진입할 가능성에 대한 로지스틱 회귀분석 모델이다. 모델1과 모델2는 각각 정책변수로서 자활사업참여 변수와 공적이전소득액 변수를 가진다. 두 모델 모두에서 기혼자는 미혼자에 비해 국민기초생활보장제도로 진입할 가능성이 높은 것으로 나타났다. 또한 가구내 미취학아동의 존재는 국민기초생활보장제도로의 진입 가능성을 높이는 것으로 나타났다. 정책변수와 관련하여 자활사업에의 참여는 국민기초생활보장제도로의 진입 승산(odds)을 약 7배 만큼 높이는 것으로 나타났다. 이는 자활사업의 자립이라는 자활사업의 원래 목적과는 달리 자활사업이 오히려 국민기초생활보장제도로의 진입을 유발할 가능성에 대한 우려를 제기한다. 하지만 다른 한편 2002년도 자활사업참여 변수는 자활사업의 효과를 측정하기 보다는 오히려 그 개인의 열악한 환경과 근로의욕 문제를 대변하는 역할을 하고 있을 가능성이 다분히 있다. 그러므로 2002년도 자활사업참여가 2003년도 국민기초생활보장제도로의 진입을 증가시킨다는 해석은 조심스럽게 이루어져야 한다. 한편 공적이전소득액은 국민기초생활보장제도로의 진입가능성에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않았다.

〈표 3-3〉 국민기초생활보장제도 수급 진입 가능성 결정요인

| 독립변수 | (1) | | | | (2) | | | |
|------------|-----------------------|-------|-------|------------|-----------------------|-------|-------|------------|
| | coeff. | s.e | P 값 | Odds ratio | coeff. | s.e | P 값 | Odds ratio |
| 상수 | -2.744 | 1.401 | 0.050 | | -2.627 | 1.402 | 0.061 | |
| 성 | -0.374 | 0.481 | 0.438 | 0.688 | -0.352 | 0.472 | 0.456 | 0.704 |
| 연령 | -0.006 | 0.023 | 0.797 | 0.994 | -0.005 | 0.023 | 0.831 | 0.995 |
| 고졸 | -0.635 | 0.519 | 0.221 | 0.530 | -0.657 | 0.517 | 0.204 | 0.519 |
| 대재 이상 | -0.731 | 0.828 | 0.377 | 0.481 | -0.805 | 0.837 | 0.337 | 0.447 |
| 중소도시 | 0.086 | 0.458 | 0.851 | 1.090 | 0.076 | 0.457 | 0.869 | 1.079 |
| 농어촌 | -0.679 | 0.454 | 0.134 | 0.507 | -0.655 | 0.453 | 0.149 | 0.520 |
| 기혼 | -0.994 | 0.446 | 0.026 | 0.370 | -0.976 | 0.452 | 0.031 | 0.377 |
| 가구주 | 0.335 | 0.523 | 0.522 | 1.397 | 0.291 | 0.512 | 0.569 | 1.338 |
| 장애 | 0.512 | 0.678 | 0.450 | 1.669 | 0.645 | 0.659 | 0.328 | 1.905 |
| 만성질병 | 0.149 | 0.443 | 0.737 | 1.161 | 0.079 | 0.440 | 0.858 | 1.082 |
| 가구원수 | 0.110 | 0.175 | 0.529 | 1.116 | 0.059 | 0.180 | 0.742 | 1.061 |
| 미취학아동 | 0.900 | 0.516 | 0.081 | 2.459 | 0.912 | 0.518 | 0.078 | 2.490 |
| 요간병자 존재 | 0.856 | 0.561 | 0.127 | 2.353 | 0.793 | 0.569 | 0.164 | 2.209 |
| 우울정도(02) | -0.054 | 0.153 | 0.722 | 0.947 | -0.039 | 0.151 | 0.799 | 0.962 |
| 자활사업참여(02) | 1.997 | 0.847 | 0.018 | 7.367 | | | | |
| 공적이전소득(02) | | | | | 0.031 | 0.041 | 0.455 | 1.031 |
| | n=1092, 카이스퀘어=25.704* | | | | n=1092, 카이스퀘어=25.811* | | | |

제 2 절 취업 전환

우선 2002년 1차패널과 2003년 2차패널간에 취업 전환의 지위변동을 기술적으로 살펴보았다. <표 3-4>는 그 분석결과를 보여준다. 1~2차패널자료에서 모두 조사된 1289 케이스를 분석한 결과, 2002년 비취업자가 2003년에도 비취업자로 남은 계속비취업이 24.2%, 2002년 비취업자가 2003년 취업한 비취업탈출이 11%, 2002년 취업자가 2003년 비취업자가 된 비취업진입이 7.8%, 그리고 2002년 취업자가 2003년에도 취업자로 계속 남은 계속취업이 57%로 나타났다.

<표 3-4> 취업 전환

(단위: 명, %)

| | 도수 | 백분율 | 누적도수 | 누적백분율 |
|-------|-----|-------|-------|--------|
| 계속비취업 | 312 | 24.20 | 312 | 24.20 |
| 비취업탈출 | 141 | 10.94 | 453 | 35.14 |
| 비취업진입 | 101 | 7.84 | 554 | 42.98 |
| 계속취업 | 735 | 57.02 | 1,289 | 100.00 |

비취업 탈출에 영향을 미치는 요인들, 특히 정부 정책의 영향을 살펴보기 위하여 로지스틱 회귀분석을 실시하였다. 우선, 2002년 비취업자들을 대상으로 2003년 비취업 탈출(즉, 취업)확률에 영향을 미치는 요인들의 로지스틱 회귀분석을 실시했다. 그 결과가 <표 3-5>에서 제시된다. 표에서 보이는 것처럼, 성, 가구주, 만성질병 변수가 5% 유의수준에서 통계적으로 유의한 영향을 미치는

<표 3-5> 비취업 탈출 결정요인

| 독립변수 | (1) | | | | (2) | | | |
|----------------|------------------------|-------|-------|------------|------------------------|-------|-------|------------|
| | coeff. | s.e | P 값 | Odds ratio | coeff. | s.e | P 값 | Odds ratio |
| 상수 | -0.840 | 0.811 | 0.300 | | -0.751 | 0.806 | 0.351 | |
| 성 | 0.823 | 0.279 | 0.003 | 2.278 | 0.818 | 0.282 | 0.004 | 2.266 |
| 연령 | -0.015 | 0.013 | 0.251 | 0.985 | -0.016 | 0.013 | 0.221 | 0.984 |
| 고졸 | 0.144 | 0.271 | 0.594 | 1.155 | 0.113 | 0.268 | 0.673 | 1.120 |
| 대재이상 | -0.497 | 0.425 | 0.242 | 0.608 | -0.521 | 0.424 | 0.219 | 0.594 |
| 중소도시 | 0.193 | 0.273 | 0.481 | 1.212 | 0.190 | 0.273 | 0.487 | 1.209 |
| 농어촌 | -0.129 | 0.276 | 0.640 | 0.879 | -0.123 | 0.275 | 0.655 | 0.884 |
| 기혼 | -0.520 | 0.290 | 0.073 | 0.594 | -0.548 | 0.290 | 0.059 | 0.578 |
| 가구주 | 0.639 | 0.324 | 0.049 | 1.895 | 0.645 | 0.326 | 0.048 | 1.907 |
| 장애 | -0.741 | 0.457 | 0.105 | 0.477 | -0.704 | 0.458 | 0.124 | 0.495 |
| 만성질병 | -0.920 | 0.287 | 0.001 | 0.399 | -0.904 | 0.286 | 0.002 | 0.405 |
| 가구원수 | 0.087 | 0.110 | 0.427 | 1.091 | 0.081 | 0.111 | 0.465 | 1.084 |
| 미취학아동 | -0.178 | 0.328 | 0.587 | 0.837 | -0.165 | 0.329 | 0.617 | 0.848 |
| 요간병자 존재 | -0.102 | 0.477 | 0.831 | 0.903 | -0.055 | 0.472 | 0.907 | 0.946 |
| 우울정도(02) | 0.135 | 0.094 | 0.151 | 1.144 | 0.141 | 0.094 | 0.133 | 1.151 |
| 국민기초생활보장수급(02) | 0.341 | 0.334 | 0.306 | 1.407 | | | | |
| 공적이전소득(02) | | | | | 0.005 | 0.010 | 0.621 | 1.005 |
| | n=452, 카이스퀘어=67.047*** | | | | n=452, 카이스퀘어=66.248*** | | | |

것으로 나타났다. 그러나 2002년도의 국민기초생활보장수급과 공적이전소득액은 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않았다.

<표 3-6>은 비취업 진입에 영향을 미치는 요인들의 로지스틱 회귀분석이다. 2002년 취업자들을 대상으로 2003년 취업탈출(즉, 비취업진입)확률에 영향을 미치는 요인들의 로지스틱 회귀분석을 실시했다. 그 결과 기혼과 만성질병 변수만이 5% 유의수준에서 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 2002년도의 국민기초생활보장 수급과 공적이전소득액은 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않았다.

<표 3-6> 비취업 진입 결정요인

| 독립변수 | (1) | | | | (2) | | | |
|----------------|------------------------|-------|-------|------------|------------------------|-------|-------|------------|
| | coeff. | s.e | P 값 | Odds ratio | coeff. | s.e | P 값 | Odds ratio |
| 상수 | 0.267 | 0.895 | 0.766 | | 0.420 | 0.889 | 0.636 | |
| 성 | -0.119 | 0.292 | 0.684 | 0.888 | -0.136 | 0.292 | 0.642 | 0.873 |
| 연령 | -0.026 | 0.015 | 0.076 | 0.974 | -0.029 | 0.014 | 0.049 | 0.972 |
| 고졸 | -0.639 | 0.335 | 0.057 | 0.528 | -0.689 | 0.334 | 0.039 | 0.502 |
| 대재이상 | -0.607 | 0.518 | 0.242 | 0.545 | -0.685 | 0.517 | 0.186 | 0.504 |
| 중소도시 | -0.553 | 0.324 | 0.088 | 0.575 | -0.547 | 0.324 | 0.092 | 0.579 |
| 농어촌 | -0.489 | 0.265 | 0.065 | 0.613 | -0.509 | 0.264 | 0.054 | 0.601 |
| 기혼 | -0.767 | 0.284 | 0.007 | 0.464 | -0.790 | 0.286 | 0.006 | 0.454 |
| 가구주 | -0.428 | 0.306 | 0.162 | 0.652 | -0.387 | 0.305 | 0.205 | 0.679 |
| 장애 | 0.063 | 0.415 | 0.879 | 1.065 | 0.133 | 0.415 | 0.748 | 1.143 |
| 만성질병 | 0.767 | 0.252 | 0.002 | 2.153 | 0.786 | 0.252 | 0.002 | 2.195 |
| 가구원수 | 0.009 | 0.107 | 0.934 | 1.009 | 0.010 | 0.108 | 0.926 | 1.010 |
| 미취학아동 | 0.872 | 0.335 | 0.009 | 2.391 | 0.839 | 0.335 | 0.012 | 2.314 |
| 요간병자 존재 | 0.189 | 0.363 | 0.603 | 1.208 | 0.222 | 0.364 | 0.541 | 1.249 |
| 우울정도(02) | -0.054 | 0.095 | 0.569 | 0.948 | -0.041 | 0.094 | 0.660 | 0.959 |
| 국민기초생활보장수급(02) | 0.346 | 0.287 | 0.228 | 1.413 | | | | |
| 공적이전소득(02) | | | | | 0.000 | 0.011 | 0.991 | 1.000 |
| | n=834, 카이스퀘어=42.310*** | | | | n=834, 카이스퀘어=40.905*** | | | |

제 3절 빈곤 전환

우선 2002년 1차패널과 2003년 2차패널간에 빈곤 전환의 지위변동을 기술적으로 살펴보았다. <표 3-7>은 그 분석결과를 보여준다. 2002년 빈곤자가 2003년에도 빈곤상태로 남은 계속빈곤의 경우가 37.3%, 2002년 빈곤자가 2003년 빈곤상태를 벗어난 빈곤탈출이 24.4%, 2002년 비빈곤자가 2003년 빈곤상태에 빠지게 된 빈곤진입이 11.3%, 그리고 2002년 비빈곤자가 2003년에도 계속 비빈곤상태에 머물러 있는 계속비빈곤이 26.9%로 나타났다. 국민기초생활보장제도의 지위변동이나 취업의 지위변동에 비해 빈곤전환이 상대적으로 활발하게 이루어지고 있음을 볼 수 있다.

<표 3-7> 빈곤 전환

(단위: 명, %)

| | 도수 | 백분율 | 누적도수 | 누적백분율 |
|-------|-----|------|-------|--------|
| 계속빈곤 | 481 | 37.3 | 481 | 37.32 |
| 빈곤탈출 | 315 | 24.4 | 796 | 61.75 |
| 빈곤진입 | 146 | 11.3 | 942 | 73.08 |
| 계속비빈곤 | 347 | 26.9 | 1,289 | 100.00 |

빈곤탈출에 영향을 미치는 요인들, 특히 정부 정책의 영향을 살펴보기 위하여 로지스틱 회귀분석을 실시하였다. 먼저, 2002년 빈곤자들을 대상으로 2003년 빈곤을 탈출할 확률에 영향을 미치는 요인들의 로지스틱 회귀분석을 실시했다. 그 결과가 <표 3-8>에서 제시된다. 첫 번째 모델에서 2002년도 자활사업참여는 빈곤탈출에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 반면, 두 번째 모델에서 2002년도에 국민기초생활보장급여를 수급한 것은 빈곤탈출 승산(odds)를 73%만큼 감소시키는 것으로 나타났다. 세 번째 모델에서 2002년도에 수급한 공적이전소득 1만원은 빈곤탈출 승산(odds)를 0.44%만큼 감소시키는 것으로 나타났다.

〈표 3-8〉 빈곤 탈출 결정요인

| 독립변수 | (1) | | | (2) | | | (3) | | |
|-----------------|----------------------------|-------|------------|----------------------------|-------|------------|----------------------------|-------|------------|
| | coeff. | s.e | Odds ratio | coeff. | s.e | Odds ratio | coeff. | s.e | Odds ratio |
| 상수 | -0.351 | 0.601 | | 0.102 | 0.624 | | -0.332 | 0.615 | |
| 성 | -0.263 | 0.208 | 0.769 | -0.391 | 0.216 | 0.676 | -0.439* | 0.217 | 0.645 |
| 연령 | 0.003 | 0.010 | 1.003 | -0.005 | 0.010 | 0.995 | 0.000 | 0.010 | 1.000 |
| 고졸 | 0.559** | 0.207 | 1.750 | 0.416 | 0.213 | 1.515 | 0.542* | 0.214 | 1.719 |
| 대재이상 | 0.715* | 0.327 | 2.045 | 0.573 | 0.335 | 1.773 | 0.724* | 0.336 | 2.063 |
| 중소도시 | -0.068 | 0.210 | 0.934 | 0.020 | 0.216 | 1.020 | 0.038 | 0.216 | 1.039 |
| 농어촌 | -0.382* | 0.181 | 0.683 | -0.435* | 0.184 | 0.647 | -0.399* | 0.183 | 0.671 |
| 기혼 | 0.569** | 0.210 | 1.766 | 0.525* | 0.215 | 1.690 | 0.497* | 0.215 | 1.643 |
| 가구주 | 0.304 | 0.223 | 1.355 | 0.466* | 0.232 | 1.594 | 0.486* | 0.233 | 1.626 |
| 장애 | -0.778* | 0.303 | 0.460 | -0.526 | 0.312 | 0.591 | -0.507 | 0.315 | 0.602 |
| 만성질환 | -0.319 | 0.174 | 0.727 | -0.288 | 0.178 | 0.750 | -0.297 | 0.177 | 0.743 |
| 가구원수 | -0.143 | 0.075 | 0.867 | -0.136 | 0.076 | 0.873 | -0.086 | 0.077 | 0.918 |
| 미취학아동 | -0.376 | 0.240 | 0.686 | -0.442 | 0.246 | 0.643 | -0.474 | 0.246 | 0.623 |
| 요간병자 존재 | 0.343 | 0.263 | 1.410 | 0.508 | 0.274 | 1.661 | 0.454 | 0.273 | 1.574 |
| 우울정도(02) | -0.002 | 0.063 | 0.998 | 0.039 | 0.064 | 1.040 | 0.029 | 0.064 | 1.030 |
| 자활사업참여 (02) | -0.606 | 0.403 | 0.546 | | | | | | |
| 기초생활보장 제도 수급 | | | | -1.307 *** | 0.234 | 0.271 | | | |
| 공적이전소득 (02) | | | | | | | -0.045 *** | 0.009 | 0.956 |
| | n=796, $\chi^2=44.960$ *** | | | n=796, $\chi^2=78.302$ *** | | | n=796, $\chi^2=75.513$ *** | | |

* <0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

<표 3-9>는 빈곤진입에 영향을 미치는 요인들의 로지스틱 회귀분석 결과를 제시한다. 2002년 비빈곤자들을 대상으로 2003년 빈곤진입확률에 영향을 미치는 요인들의 로지스틱 회귀분석을 실시했다. 그 결과 자활사업참여와 국민기초생활보장제도 수급은 빈곤진입에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 그러나 공적이전소득 1만원의 증가는 빈곤진입 승산(odds)을 5.1%

만큼 증가시키는 것으로 나타났다.

〈표 3-9〉 빈곤 진입 결정요인

| 독립변수 | (1) | | | (2) | | | (3) | | |
|-------------|------------------------------|-------|------------|------------------------------|-------|------------|------------------------------|-------|------------|
| | coeff. | s.e | Odds ratio | coeff. | s.e | Odds ratio | coeff. | s.e | Odds ratio |
| 상수 | -2.765** | 0.929 | | -2.912** | 0.936 | | -2.810** | 0.942 | |
| 성 | -0.318 | 0.327 | 0.728 | -0.290 | 0.326 | 0.748 | -0.283 | 0.331 | 0.753 |
| 연령 | 0.010 | 0.014 | 1.010 | 0.013 | 0.015 | 1.013 | 0.009 | 0.015 | 1.010 |
| 고졸 | -0.321 | 0.293 | 0.725 | -0.313 | 0.293 | 0.732 | -0.328 | 0.296 | 0.720 |
| 대재 이상 | -0.866 | 0.458 | 0.421 | -0.832 | 0.459 | 0.435 | -0.795 | 0.461 | 0.451 |
| 중소도시 | -0.471 | 0.328 | 0.624 | -0.443 | 0.330 | 0.642 | -0.411 | 0.332 | 0.663 |
| 농어촌 | 1.152*** | 0.259 | 3.163 | 1.164*** | 0.259 | 3.202 | 1.179*** | 0.263 | 3.250 |
| 기혼 | -0.210 | 0.325 | 0.810 | -0.190 | 0.327 | 0.827 | -0.110 | 0.338 | 0.896 |
| 가구주 | 0.289 | 0.341 | 1.335 | 0.244 | 0.340 | 1.276 | 0.259 | 0.345 | 1.296 |
| 장애 | 0.341 | 0.456 | 1.406 | 0.337 | 0.454 | 1.400 | 0.320 | 0.460 | 1.377 |
| 만성질병 | -0.008 | 0.270 | 0.992 | -0.046 | 0.273 | 0.955 | -0.055 | 0.274 | 0.947 |
| 가구원수 | 0.275* | 0.111 | 1.316 | 0.277* | 0.111 | 1.319 | 0.241* | 0.113 | 1.273 |
| 미취학아동 | 0.435 | 0.321 | 1.546 | 0.465 | 0.323 | 1.591 | 0.457 | 0.325 | 1.580 |
| 요간병자 존재 | -0.026 | 0.398 | 0.975 | -0.075 | 0.403 | 0.927 | -0.107 | 0.407 | 0.898 |
| 우울정도(02) | 0.068 | 0.091 | 1.071 | 0.063 | 0.091 | 1.065 | 0.076 | 0.091 | 1.079 |
| 자활사업참여(02) | 0.535 | 0.686 | 1.707 | | | | | | |
| 기초생활보장제도 수급 | | | | 0.601 | 0.416 | 1.824 | | | |
| 공적이전소득(02) | | | | | | | 0.049** | 0.019 | 1.051 |
| | n=490, $\chi^2=64.112^{***}$ | | | n=490, $\chi^2=65.561^{***}$ | | | n=490, $\chi^2=71.032^{***}$ | | |

* <0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

제 4 절 분석결과 시사점

이상의 분석결과 세 가지의 정책변수들의 복지참여 전환, 취업전환, 그리고 빈곤전환에 대한 영향을 요약해 보면 다음과 같다. 먼저 2002년도의 자활사업 참여는 국민기초생활보장제도의 탈출이나 빈곤탈출을 증진시키지 않는 것으로 나타났다. 오히려 자활사업참여는 국민기초생활보장제도로의 진입을 증가시킬 가능성을 제시한다. 하지만 2002년도 자활사업참여변수가 자활사업참여 자체보다는 참여자의 열악한 개인적 속성을 대변하는 변수일 수 있음에 유의해야 한다. 다음으로 2002년도의 국민기초생활보장제도 급여수급은 취업전환에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않았다. 그러나 빈곤전환에 있어서 2002년도의 국민기초생활보장제도의 급여수급은 빈곤탈출을 저해하는 것으로 나타났다. 마지막으로 2002년도 공적이전소득 수급은 2003년 국민기초생활보장제도 탈출 확률을 감소시키는 것으로 나타났다. 공적이전소득액은 취업전환에는 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않았다. 하지만 공적이전소득은 빈곤탈출 확률을 감소시키고 빈곤진입확률을 증가시키는 부정적 과급효과를 발생시키는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 근로능력빈곤자에 대한 정부지원이 오히려 빈곤탈출을 저해하고 빈곤진입을 증가시킬 가능성을 제시한다. 하지만, 정부 급여의 수급이 개인의 열악한 속성을 대변하는 변수로 작용하여 이러한 부정적인 결과가 나타났을 가능성이 있다는 점에 유의해야 할 것이다.

근로빈곤자의 빈곤전환을 보면, 빈곤탈출 또는 빈곤전환자가 전체의 35%로서 빈곤전환이 활발하게 이루어지고 있음을 볼 수 있다. 또한 취업전환의 경우도 비취업상태로부터의 탈출자나 비취업상태로의 진입자가 근로빈곤자 전체의 18%에 달하여, 취업전환이 상당히 발생되고 있는 것으로 보여진다. 그러나 근로빈곤자의 국민기초생활보장제도 참여 전환을 보면, 국민기초생활보장제도 탈출이나 진입이 전체 근로빈곤층중 5%에 불과하여 참여전환이 아주 미미하다는 것을 알 수 있다.

이는 근로빈곤자들이 빈곤과 비빈곤, 그리고 취업과 비취업의 상태를 빈번하게 오가는 반면, 국민기초생활보장제도는 상대적으로 이러한 전환에 대한 대응

성이 상당히 떨어진다는 것을 보여준다. 달리 말하자면, 잠재적 근로빈곤자들이 빈곤상태로 진입하던 또는 비취업상태에 빠지던, 국민기초생활보장제도에서는 수급자와 비수급자가 고정적으로 분리되어 일단 수급자가 되면 수급지위를 탈출하지 않고 또 비수급자들은 수급자로 진입하기도 어렵다는 것이다.

또한 다른 요인들을 통제하면서 2002년도의 국민기초생활보장제도 수급, 공적이전소득액, 자활사업참여가 이러한 전환들에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴보았다. 2002년도에 국민기초생활보장제도를 수급하였다는 것은 취업전환이나 빈곤진입에는 영향을 미치지 않지만 빈곤탈출 가능성을 감소시키는 것으로 나타났다. 2002년도에 수급한 공적이전소득액이 클수록 국민기초생활보장제도와 빈곤상태로부터의 탈출가능성을 감소시키고 빈곤진입 가능성을 증가시키는 것으로 나타났다. 그리고 2002년도 자활사업참여는 2003년도에 국민기초생활보장제도로의 진입을 증가시키는 것 외에 다른 전환들 모두에 있어서 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

이러한 결과는 기존의 정부의 공공부조 정책이 근로빈곤자들의 자립을 증진시키는데 그다지 성공하지 못했다는 것을 제시한다. 2002년도 국민기초생활보장제도 수급, 공적이전소득액, 그리고 자활사업참여는 2003년도의 국민기초생활보장제도 수급, 취업, 빈곤상태에 영향을 주지 못하거나, 기껏해야 부정적 영향을 주었다. 그 이유는 기존의 정부의 공공부조 정책이 너무 제한적이어서 뚜렷한 효과를 발생시키지 못했거나 기존 빈곤정책이 근로능력 빈곤자들의 자립의지를 제고하지 못했다는 점과 관련될 것이다. 앞으로 근로능력 빈곤자에 대한 정부의 빈곤정책은 근로능력자들로 하여금 국민기초생활보장제도에 의존하지 않고 취업하여 빈곤상태를 탈출하도록 자립자활을 증진시킬 수 있는 방향으로 보다 적극적으로 - 즉, 제도의 범위에 있어서 보다 포괄적이고 목표설정에 있어서 보다 자립의지 고취에 집중하도록 - 모색되어야 한다는 것을 제시한다.

제 4 장 근로빈곤층에 대한 지원정책의 실태

4장에서는 근로빈곤층을 지원하는 다양한 정부정책들에 대해 살펴볼 것이다. 근로빈곤층의 개념은 빈곤이 절대적 개념으로 측정되는가? 아니면 상대적 개념으로 측정되는가? 에 따라 달라지기도 하지만 근로의 의미를 어떻게 해석하느냐에 따라서도 달라진다. 가량 근로빈곤층과 비근로빈곤층을 가르는 기준으로 ‘현재 시점에서 근로를 하고 있는가?’를 사용하는 경우와 이들의 유동적인 노동시장 지위를 반영하여 ‘특정 기간동안 경제활동 상태에 있는가?’를 사용하는 경우, 또는 단순히 ‘근로능력이 있는가?’를 사용하는 경우에 근로빈곤층의 개념은 상당히 다를 수 있다. 하지만 4장에서는 이러한 개념을 모두 포함하는 것으로 근로빈곤층을 정의하고, 이들을 지원하는 다양한 정부정책들을 살펴보도록 한다.

먼저 1절에서는 근로빈곤층을 대상으로 한 노동시장정책을 살펴본다. 노동시장정책은 다양하게 분류될 수 있으나 여기에서는 근로빈곤층에게 직접 일자리를 제공하거나 근로빈곤층의 인적자본을 향상시키는 고용지원 프로그램과 근로빈곤층의 고용을 촉진하기 위해 사업주와 근로빈곤층에게 보조금을 지급하는 임금보조금제도, 그리고 근로빈곤층에게 유리하도록 임금수준을 규제하는 최저임금제도로 구분하여 살펴본다.

2절에서는 근로빈곤층에 대한 조세정책을 살펴본다. 노동시장정책이 근로빈곤층의 고용을 촉진하여 이들의 근로소득을 직접 증가시키는 것을 초점으로 한다면, 조세정책은 시장에서 결정된 소득을 재분배하여 이들의 빈곤을 완화시키려는 정책이다. 근로빈곤층에 대한 조세정책 또한 다양하게 분류될 수 있지만 여기에서는 소득 공제와 세액 공제와 같은 소극적 조세지출제도와 현재 도입 검토 중에 있는 외국의 적극적 조세지출제도인 근로소득보전세제(Earned Income Tax Credit)로 구분하여 검토한다.

한편, 3절에서는 근로빈곤층에 대한 소득보장정책에 대해 살펴본다. 소득보장

정책은 근로빈곤층이 노동시장을 통해 빈곤으로부터 탈출하는데 실패할 경우, 직접적인 소득의 이전을 통해 빈곤을 해결하려는 방법이다. 빈곤의 해소, 혹은 완화를 위한 소득보장정책은 흔히 공공부조제도와 사회보험제도, 그리고 사회수당제도(Demogrants)로 구분하는데, 여기에서는 우리나라에서 시행되고 있는 공공부조제도와 사회보험제도에 초점을 두어 살펴본다. 마지막으로 4절에서는 근로빈곤층의 근로여건을 개선하기 위한 사회복지서비스에 대해 살펴본다.

제 1 절 노동시장정책

근로빈곤층에 대한 노동시장정책은 근로빈곤층의 인적자본을 향상시키거나 일 자리를 직접 제공함으로써 이들이 노동시장에서 근로소득을 획득할 수 있도록 지원하는 고용지원프로그램과 근로빈곤층이나 이들을 고용하는 사업주에게 보조금을 지급함으로써 근로빈곤층의 고용을 촉진하는 임금보조금제도, 그리고 근로빈곤층에게 유리하도록 임금수준을 규제하는 최저임금제도 등으로 구분할 수 있다.

1. 고용지원 프로그램; 자활지원사업

근로빈곤층의 개인적 특성을 분석한 연구들에서는 이들이 대부분 저학력 집단으로 이루어져 있다는 것을 공통적으로 지적한다(Levitan·Gallo and Shpiro, 1993; 송호근, 2002; 금재호, 2003; 이태진, 2003). 따라서 근로빈곤층은 취약한 인적자본을 가진 집단으로 이루어져 있으며, 이러한 인적자본으로 인해 노동시장에서도 임금이 높고 노동조건이 좋은 일자리가 아닌 낮은 임금을 받는 직업, 불안정한 직업에 종사할 것이라 추정할 수 있다.

<표 4-1>은 저소득층 자활사업 실태조사 자료를 통해 근로빈곤 가구의 주소득자 학력별로 빈곤의 실태를 살펴본 결과이다. 먼저 전체 조사대상가구 중 주소득자의 학력이 초등학교 졸업 이하인 가구의 사례수가 2002년 조사자료에서는 437개, 2003년 조사자료에서는 382개로 가장 많으며, 주소득자의 학력이 고졸이하인 사례의 수가 각각 353개, 289개로 그 다음으로 많고, 주소득자의 학력

이 초대졸 이상인 사례가 각각 87개, 78개로 가장 적다.

추정한 바와 같이, 주소득자의 학력이 높을수록 절대빈곤 상태에 놓여있는 개인의 수는 줄어든다는 점을 확인할 수 있다. 먼저 2002년 조사자료의 경우 주소득자의 학력이 초등학교 졸업 이하인 가구에 속한 가구원의 절대빈곤율은 약 64.75%로 나타났다. 주소득자의 학력수준이 높아짐에 따라 절대빈곤율은 낮아져서, 주소득자의 학력이 초대졸 이상인 경우의 절대빈곤율은 약 49.0%인 것으로 나타났다. 2003년 조사자료에서도 주소득자의 학력수준이 높아짐에 따라 해당 가구 가구원의 절대빈곤율은 낮아지는 것으로 나타났다. 보다 구체적으로 살펴보면, 주소득자의 학력이 초등학교 졸업 이하인 가구에 속한 가구원의 약 57.3%가 절대빈곤 상태에 있지만, 주소득자의 학력이 초대졸 이상인 가구의 가구원 중 절대빈곤 상태에 있는 가구원은 약 20.1%이다.

<표 4-1> 주소득자의 학력에 따른 빈곤 실태

(단위: %)

| | 2002년 조사 | | | | 2003년 조사 | | | |
|--------|----------|-------|-------|-------|----------|-------|-------|-------|
| | 사례수 | 절대빈곤 | 차상위 | 저소득 | 사례수 | 절대빈곤 | 차상위 | 저소득 |
| 초졸 이하 | 437 | 64.75 | 22.54 | 12.71 | 382 | 57.32 | 14.45 | 28.24 |
| 중졸 이하 | 201 | 56.56 | 27.75 | 15.69 | 171 | 44.06 | 14.04 | 41.90 |
| 고졸 이하 | 353 | 49.37 | 30.01 | 20.62 | 289 | 39.26 | 18.04 | 42.70 |
| 초대졸 이상 | 87 | 49.01 | 37.34 | 13.65 | 78 | 20.05 | 18.08 | 56.88 |
| 전체 | 1,078 | 55.44 | 28.00 | 16.56 | 920 | 44.00 | 16.21 | 39.79 |

주: 1) 가구가중치×가구원수로 가중화한 수치임.

2) 저소득가구는 월평균 가구소득이 2002년 판별조사에 의해 산출된 2002년 중위소득 60% 이하에 있는 가구를 말함.

3) 차상위가구는 저소득가구 중 월평균 가구소득(공적 이전소득 포함)이 최저생계비의 120% 이하에 있는 가구를 말함.

4) 절대빈곤가구는 월평균 가구소득이 최저생계비 이하인 가구를 말함.

자료: 한국보건사회연구원, 저소득층 자활사업 실태조사 자료.

한편, <표 4-2>는 동일한 자료를 통해 근로빈곤가구 주소득자의 고용특성별

로 빈곤의 실태를 살펴본 결과이다. 이를 보면 근로빈곤층은 고용상태에 놓여 있더라도 낮은 임금을 받는 직업, 불안정한 직업에 종사함을 알 수 있다. 먼저 주소득자의 종사상 지위에 따른 빈곤의 실태를 살펴보자. 2002년 조사자료의 경우, 주소득자의 종사상 지위가 '상용임금'인 가구의 가구원 중 약 23.44%는 절대빈곤 상태에 있는 반면, 43.83%는 차상위 상태에 있고, 32.73%는 저소득 상태에 있다. 하지만 주소득자의 종사상 지위가 '임시·일용임금'인 가구의 가구원 중에서 절대빈곤 상태에 있는 가구원의 분포는 약 47.85%이며, 주소득자의 종사상 지위가 '비임금'인 가구의 가구원 중 절대빈곤 상태에 있는 가구원의 분포는 약 61.66%에 달한다. 더 나아가 주소득자가 '비취업' 상태에 있는 가구의 가구원은 대부분 절대빈곤이나 차상위 상태에 머물러 있음을 알 수 있다. 한편 2003년 조사자료에서는 전반적으로 절대빈곤 상태나 차상위 상태에 있는 개인들의 분포는 작아지고 저소득 상태에 있는 개인들의 분포는 커졌지만, 주소득자의 종사상 지위에 따른 분포의 차이는 2002년 조사자료에 대한 분석결과와 유사하게 나타난다. 주소득자의 종사상 지위가 '상용임금'인 가구의 가구원 중 약 18.07%는 절대빈곤 상태에 있는 반면, 19.63%는 차상위 상태에 있고, 절반을 넘는 약 62.29%는 저소득 상태에 있다. 하지만, 주소득자의 종사상 지위가 '임시·일용임금'인 가구의 가구원 중에서 절대빈곤 상태에 있는 가구원의 분포는 약 40.60%이며 주소득자의 종사상 지위가 '비임금'인 가구의 가구원 중 절대빈곤 상태에 있는 가구원의 분포는 약 47.88%이다. 하지만, 주소득자의 종사상의 지위가 '임시·일용임금'인 경우와 '비임금'인 경우에 나타나는 분포의 차이는 상당히 줄어들었음을 알 수 있다. 주소득자가 '비취업' 상태에 있는 가구의 가구원은 2002년 조사자료와 마찬가지로 과반수 이상이 절대빈곤 상태에 머물러 있는 것으로 분석되었다.

〈표 4-2〉 주소득자의 고용특성에 따른 빈곤 실태 및 변화 추이

(단위: %)

| | 2002년 조사 | | | | 2003년 조사 | | | |
|--------------|----------|-------|-------|-------|----------|-------|-------|-------|
| | 사례수 | 절대빈곤 | 차상위 | 저소득 | 사례수 | 절대빈곤 | 차상위 | 저소득 |
| 주소득자의 종사상 지위 | | | | | | | | |
| 상용임금 | 57 | 23.44 | 43.83 | 32.73 | 112 | 18.07 | 19.63 | 62.29 |
| 임시·일용임금 | 424 | 47.85 | 31.73 | 20.43 | 319 | 40.60 | 18.98 | 40.42 |
| 비임금 | 324 | 61.66 | 25.88 | 12.45 | 279 | 47.88 | 12.12 | 40.00 |
| 비취업 | 273 | 73.25 | 18.28 | 8.47 | 210 | 64.56 | 13.33 | 22.11 |
| 주소득자의 직종 | | | | | | | | |
| 사무관리전문직 | 60 | 29.35 | 41.04 | 29.62 | 54 | 26.02 | 16.38 | 57.60 |
| 판매서비스직 | 191 | 49.58 | 31.84 | 18.58 | 150 | 36.00 | 14.56 | 49.44 |
| 기능직 | 321 | 50.62 | 30.49 | 18.90 | 290 | 36.70 | 18.17 | 45.14 |
| 단순노무직 | 233 | 54.69 | 28.34 | 16.98 | 216 | 45.03 | 17.85 | 37.12 |
| 비해당 | 273 | 73.25 | 18.28 | 8.47 | 210 | 64.56 | 13.33 | 22.11 |
| 전체 | 1,078 | 55.44 | 28.00 | 16.56 | 920 | 44.00 | 16.21 | 39.78 |

주: 1) 가구가중치×가구원수로 가중화한 수치임.

2) 저소득가구, 차상위가구, 절대빈곤가구에 대한 정의는 <표 4-1>과 동일함.

자료: 한국보건사회연구원, 저소득층 자활사업 실태조사 자료.

근로빈곤층의 고용특성이 열악하다는 점은 근로빈곤가구 주소득자의 직종에 따른 빈곤실태를 통해서도 잘 드러난다. 먼저 2002년 조사자료를 살펴보면, 주소득자의 직종이 ‘사무관리전문직’인 가구의 가구원 중 약 29.35%가 절대빈곤 상태에 있는 반면, 주소득자의 직종이 ‘판매서비스직’인 가구의 가구원 중에는 약 49.58%가 절대빈곤상태에 있다. 또한, 주소득자의 직종이 ‘기능직’인 경우는 약 50.62%가 절대빈곤 상태에 있으며 ‘단순노무직’인 경우에는 약 54.69%가 절대빈곤 상태에 있는 것으로 나타났다. 2003년 조사자료에 대한 분석결과도 이와 유사하다. 주소득자의 직종이 ‘사무관리전문직’인 가구의 가구원 중 약 26.02%가 절대빈곤 상태에 있지만, 주소득자의 직종이 ‘판매서비스직’인 가구의 가구원 중에는 약 36.00%가 절대빈곤 상태에 있고 주소득자의 직종이 ‘기능직’

인 경우는 약 36.7%가 절대빈곤 상태에 있는 것으로 분석되었다. 주소득자의 직종이 '단순노무직'인 경우에는 더 열악한 상태에 있어 해당 가구에 속한 전체 개인의 약 45.03%가 절대빈곤 상태에 있으며 17.85%는 차상위 상태에, 37.12%는 저소득 상태에 있는 것으로 나타났다.

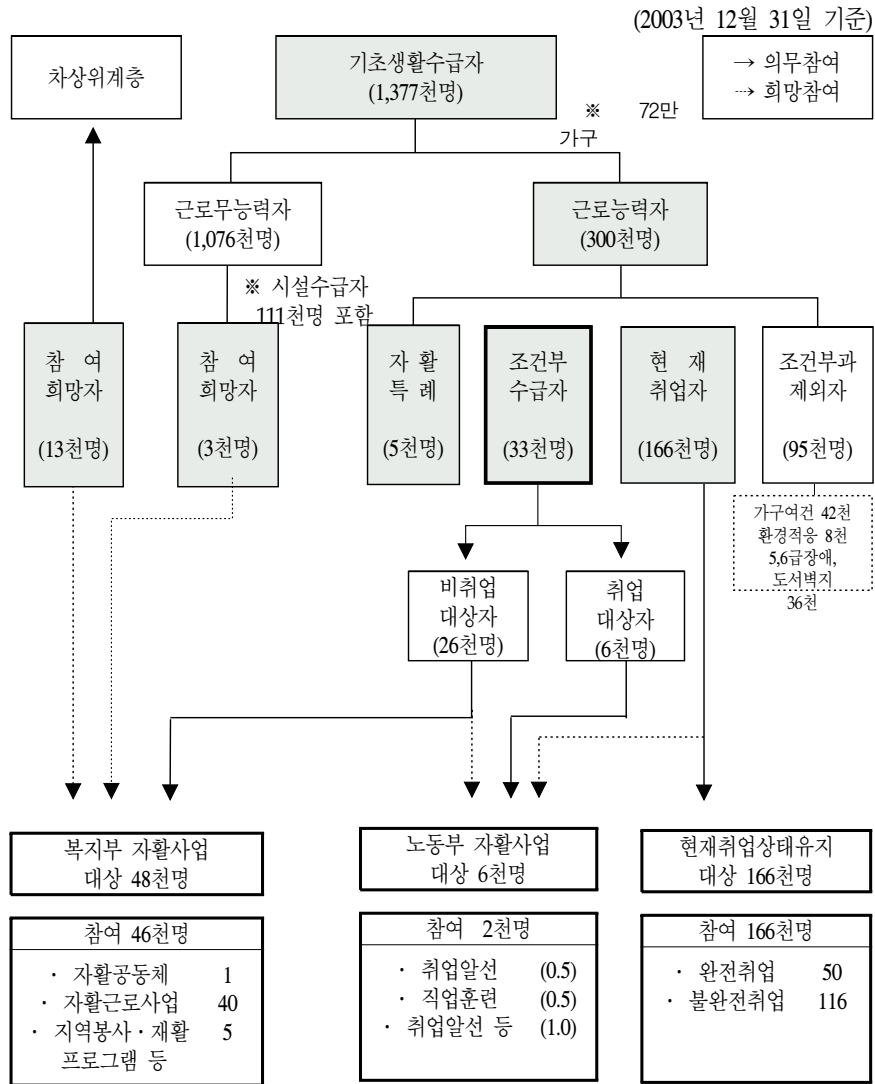
이처럼 인적자본이 열악하고, 고용상태에 놓여있더라도 낮은 임금을 받는 직업, 불안정한 직업에 종사하는 근로빈곤층을 위한 정부의 정책으로는 고용지원 프로그램이 있다. 우리나라에서 시행하는 근로빈곤층에 대한 대표적인 고용지원 프로그램이 바로 자활지원 사업이다.

자활지원사업은 근로능력 있는 저소득층이 스스로의 힘으로 자활할 수 있도록 안정된 일자리 제공 및 자활능력을 배양하고, 이들이 자활사업 참여를 조건으로 생계비를 받도록 하여 국가의 보호에 안주하는 도덕적 해이를 방지하기 위한 목적(보건복지부, 2004년 자활사업안내)으로 시행되고 있다.

우선 [그림 4-1]을 통해 자활지원 프로그램별 참여자 현황을 살펴보자. 2003년 12월 31일 기준으로 자활지원 프로그램에 참여하고 있는 사람들은 약 139만 명인데, 이 중 기초생활보장제도 수급자가 약 137만 7천명이며 차상위계층의 희망 참여자가 약 1만 3천명이다. 자활지원 프로그램의 대상자 중 조건부 수급자¹⁾는 자활지원 프로그램에 의무적으로 참여해야 하는 사람들이다.

주1) 조건부수급자는 근로능력 있는 수급자로서 개별가구 또는 개인의 여건 등으로 자활사업에 참가하기가 곤란한 자, 근로 또는 사업에 종사하는 대가로 소득을 얻고 있는 자, 환경변화로 적응기간이 필요하다고 인정되는 자 등에 해당하지 아니하여 자활사업 참여를 조건으로 생계급여를 지급받는 수급자를 말한다(보건복지부, 2004d).

[그림 4-1] 자활지원 프로그램의 참여자 현황



주: 노동부 자활대상자 6천명 중에는 참여자 2천명, 자격미달, 조건불이행, 소재불명 등의 종료자 4천명이 포함된 수치임.

자료: 노동부, 『노동백서』, 2004.

하지만 자활지원 사업에는 조건부 수급자 외에도 자활급여특례자^{주2)}, 일반수급자, 차상위계층^{주3)} 등이 참여할 수 있다. 기초생활보장제도 수급자 중 근로능력자로 판별된 수급자의 수는 약 30만명인데 비해, 근로무능력자로 판별된 수급자의 수는 약 107만 6천명으로 근로능력자로 판별된 수급자의 수보다 3배 이상 많다. 한편, 근로능력자로 판별된 수급자의 약 55%인 16만 6천명은 현재 취업자로 자활지원 프로그램에 포함되지 않으며, 약 32%는 가구 여건 등의 이유로 역시 자활지원 프로그램에 참여하지 않고 있다. 결국 프로그램의 핵심 표적 집단이라고 할 수 있는 근로빈곤층의 약 13%(자활특례자를 제외하면 약 11%)만이 자활지원 사업에 참여하고 있다는 것이다. 이러한 참여자 현황은 근로빈곤층의 고용지원 정책으로 추진된 자활지원 프로그램이 상당한 문제를 가지고 있음을 시사하는 것이다.

한편, 자활사업 프로그램은 [그림 4-2]에서와 같이 ‘단계적 발전전략’에 따라 구성되어 있는데, 자활사업 참여자의 욕구와 능력을 점진적으로 향상시켜 궁극적으로는 자립이라는 단계에 이르게 하는 것을 목표로 참여자의 능력에 따라 단계별로 1) 재활프로그램/지역봉사 → 2) 자활근로 → 3) 자활공동체/직업알선, 창업 프로그램 등을 제공하고 있다.

이러한 자활사업프로그램은 크게 자활공동체, 자활근로 등 비취업대상자 중심의 복지부 주관 자활사업과 직업훈련 등 취업대상자 중심의 노동부 주관 자활사업으로 구분할 수 있다^{주4)}(보건복지부, 2003).

주2) 자활급여 특례자는 자활사업에 참가하여 발생한 소득으로 인하여 소득인정액이 선정기준을 초과하는 수급자를 말한다.

주3) 차상위계층은 수급자로 선정되지 않은 자로서 실제소득이 최저생계비의 120% 미만인 가구를 말한다.

주4) 취업대상자와 비취업대상자의 구분은 자활대상자의 근로능력점수표에 기초하고 있다. 근로능력에 대한 점수산정은 연령, 건강상태, 직업이력 등을 종합하여 이루어지며, 70점 이상인 경우 자활욕구 및 가구여건 등을 고려하여 취업대상자로 분류된다. 따라서 동일한 조건부 수급자라도 비취업대상자의 경우 취업대상자에 비해 근로능력이 낮다고 할 수 있다(노동부, 2000).

[그림 4-2] 자활지원 프로그램의 단계별 자활경로



자료: 보건복지부, 2004년도 자활사업안내

우선 비취업대상자에 대해 보건복지부에서 실시하고 있는 프로그램을 살펴보자. 비취업대상자에 대한 자활지원 프로그램은 사회적응 및 지역봉사 프로그램, 자활근로사업, 자활공동체사업 등으로 나누어 볼 수 있다.

사회적응 프로그램은 근로의욕이 낮거나 알코올남용, 우울증 등으로 가정, 사회생활적응이 어려운 수급자를 대상으로 근로의욕을 고취시키기 위해 실시하는 프로그램^{주5)}으로 <표 4-3>과 같이 사례관리, 집단 프로그램, 근로의욕 고취 및 사회적응 교육, 지역연계 활동 등으로 구성된다. 한편 지역봉사는 연령이 높고 건강이 좋지 않아 근로능력이 낮은 수급자를 대상으로 장애인, 노인

주5) 저소득층의 읍주실태가 비빈곤층에 비해 더 심각하며, 이로 인해 일을 실패할 가능성이 상대적으로 높다는 연구(한국보건사회연구원, 2002)가 존재한다. 사회적응 프로그램은 이러한 문제가 있는 사람을 대상으로, 이들이 자활근로, 자활공동체에 참여하기 전 실시하는 전문적 상담 및 치료를 통해 사회적응에 필요한 서비스를 제공한다.

재가복지도우미, 무료급식배달 지역사회도우미, 산불감시 환경도우미 등 다양한 형태로 이루어지고 있다(보건복지부, 2004d).

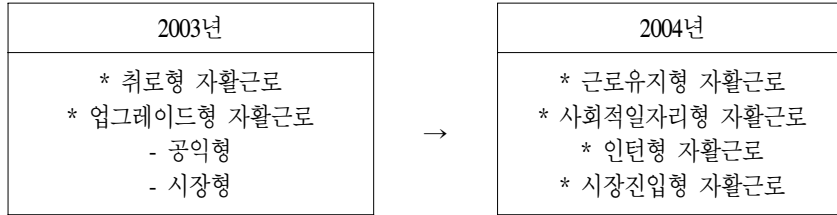
〈표 4-3〉 사회적응 프로그램

| 구분 | 프로그램의 내용 | 실시회수 |
|-----------------|------------------------------------------------------------------|------|
| 사례관리 | *내소상담: 기관방문, 치료적 면담 *가정방문: 사례관리자가 방문상담 *현장방문: 취업장, 자활사업장 등 | 월 1회 |
| 집단프로그램 | *알코올 프로그램 *직업적응프로그램 *자조 프로그램 *자원봉사프로그램 | 주 2회 |
| 근로의욕고취 및 사회적응교육 | *자활의욕고취 및 사회적응교육 *근로의욕증진 및 재활교육 *기초생활보장제도 및 자활사업안내 | 월 1회 |
| 지역연계활동 | *지역기관방문, 정신건강상태평가 등 | |

자료: 보건복지부, 2004년도 자활사업안내

또한 자활근로사업은 자활의지는 있으나 근로능력이 다소 미흡한 저소득층을 대상으로 근로능력의 향상과 자활공동체 창업 등 자립을 위한 전단계 프로그램으로 활용하는 프로그램이며, 저소득층의 능력향상을 통해 자활공동체 등으로 전환하는 것을 목적으로 하는 업그레이트형 자활근로와 부가적인 소득창출을 위한 취로형 자활근로로 구분하여 실시되고 있다. 2004년부터는 현재의 근로능력 및 자활의지를 유지하면서 향후 상위 자활사업참여를 준비하는 형태의 근로유지형, 일반기업체에서 자활사업 대상자가 자활인턴사원으로 근로를 하면서 기술, 경력을 쌓은 후 취업을 통한 자활을 도모하는 사업인 인턴형, 사회적으로 유용한 일자리 제공으로 참여자의 자활능력 개발과 의지를 고취하여 향후 시장진입을 준비하는 사회적 일자리형, 투입예산의 10% 이상 수익금이 발생하고, 일정기간 내에 자활공동체 창업을 통한 시장진입을 지향하는 시장진입형으로 확대되어 실시되고 있다(보건복지부, 2004b)

[그림 4-3] 자활근로사업의 변화



자료: 보건복지부, 2004년도 자활사업안내

마지막으로 자활공동체란 근로, 생산, 판매, 소득공동체 등을 결성, 운영하여 자립기반을 다지는 공동출자방식의 사업으로, 자활공동체 활성화를 통한 저소득층 자활 촉진을 위하여 기초생활보장기금을 활용한 점포임대 등 각종 사업자 금융자, 국공유지 우선 임대, 국가 또는 지방자치단체가 실시하는 사업의 우선 위탁, 국가 또는 지자체의 조달구매시 공동체 생산품의 우선 구매 등 각종 지원을 실시하고 있다.

한편, 노동부에서 실시하는 취업대상자 프로그램은 <표 4-4>와 같이 직업적응훈련, 자활직업훈련, 자활취업촉진사업 등으로 구분된다. 직업적응훈련은 취업대상자의 자활의지 및 근로의욕의 고취와 다양한 취업정보를 획득하고, 직업생활에 필요한 기초적인 컴퓨터 활용능력, 자동차 운전능력 등을 배양하는 프로그램이며, 자활직업훈련은 자활대상자를 직업훈련기관에 위탁하여 자활에 필요한 기능습득 지원 및 취업효과를 높이기 위해 실시하는 자활프로그램이다. 또한 자활취업촉진사업은 당장 취업이 가능한 취업대상자에게 제공되는 프로그램으로 직업상담을 통해 대상자에게 적합한 사업체에 지정, 알선을 실시하는 프로그램이다(보건복지부, 2004d).

〈표 4-4〉 취업대상자에 대한 자활지원 프로그램

| | 목적 | 훈련대상 | 사업내용 |
|-------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 직업적응 훈련 | 자활대상자의 근로의욕의 고취, 직업생활에 필요한 기초적인 컴퓨터, 자동차 운전능력 배양 및 적합한 직업선택 지원 | 취업대상자 등 자활대상자 | *근로의욕증진프로그램 *취업기초능력갖추기 프로그램 *직업지도 프로그램 |
| 자활직업 훈련 | 국민기초생활보장법상의 수급자를 대상으로 취업 또는 창업이 용이한 다양한 훈련과정 및 취업이 유망한 분야 등의 훈련과정을 개설 운영함으로써 취업능력 및 기능습득 지원 | 수급자 중 직업훈련이 가능한 자 | *취업대상자 훈련기관 위탁 *훈련비, 식대, 교통비 지원 |
| 자활취업 촉진사업 | 자활대상자 스스로 산업현장 구인현황 파악 및 생산현장 체험을 통하여 본인 취업 및 여타 자활대상자의 취업을 지원 | 구직활동을 통해 조속히 취업할 필요성이 높다고 판단되는 국민기초생활보장 수급자 | *취업촉진사업 참여자로 하여금 생산현장에 직접 방문하게 하여 본인의 일자리 발굴 및 여타 자활대상자 취업 지원을 위한 구인, 구직 정보 수집 *생산현장에 대한 취업기피로 인력수급에 예로를 겪고 있는 기업체를 방문, 견학을 통해 수급자의 인식 전환 |
| 창업지원 | 창업을 희망하는 취업대상자에게 점포임대를 통하여 신속한 자립을 도모 | 실직후 6개월 이상 경과한 취업대상자 중 창업희망자 | *가구당 1억원 한도의 창업점포를 근로복지공단에서 임차하여 이를 무보증 무담보로 재임대 |
| 취업알선 및 구직활동 지원 | 취업대상자의 특성에 부합하는 구직활동을 지원함으로써 근로능력있는 수급자의 취업 촉진 | 근로능력 및 자활욕구, 가구여건 등이 취업에 적합한 자로 타 자활프로그램 참가보다 집중적인 구직활동 지원으로 노동시장에의 취업이 가능한 자 | *취업대상자 특성에 적합한 고용서비스 제공 *구직희망 직종에의 취업알선 등 구직활동 지원 *기타 직업상담 서비스 제공 |
| 실업급여 수급자에 대한 지원 | 취업대상자가 실업급여 수급자인 경우, 실업급여 수급기간을 자활사업참여로 인정하고 수급기간 만료 후 지속적 자활지원서비스 제공 | | |

자료: 보건복지부, 2004년 자활사업안내에서 재구성

그렇다면, 자활사업의 성과와 문제점은 무엇인가? 자활사업의 주요 운영자인

보건복지부에서는 자활사업의 성과를 다음과 같이 나타내고 있다. ‘자활공동체 참여자(1,014명) 1인당 월 66만 5천원의 소득 창출과 자활후견기관 등 1,244개 자활사업단에서 69억원의 수익금을 적립하고, 자활사업참여자 중 자활성공률은 2002년 6.9%에서 2003년 7.9%로 높아지고 있다’(보건복지부, 2004b). 이러한 내용은 다음과 같은 표에서도 확인할 수 있다.

〈표 4-5〉 연도별 자활성공자 규모 현황

(단위: 명, %)

| 구분 | 자활사업 참여자(A) | 자활성공(소득기준 초과) | | | 자활성공률 (B/A) |
|-----------|-------------|---------------|----------|--------------|-------------|
| | | 소계(B) | 취업, 창업 등 | 자활특례자 (상향이동) | |
| 2002년 12월 | 72,446 | 4,990 | 3,740 | 1,250 | 6.9 |
| 2003년 9월 | 49,745 | 3,920 | 2,627 | 1,293 | 7.9 |

주: 자활사업참여자(조건부, 일반수급자+자활특례자)와 자활성공자는 당해연도의 누적통계임.

자료: 보건복지부, 『2004년 자활사업 안내』, 2004.

그러나 6.9%, 7.9% 등 10%대가 넘지 않는 낮은 자활성공률, 보충, 통합급여 체계로 인한 약한 근로유인과 참여자의 안주 경향 등으로 인한 자활사업의 생산성 미흡, 자활후견기관 등의 인프라 부족, 프로그램의 다양성 부족과 취업대상자에 대한 지역 내 자치단체 및 고용안정센터 등의 효율적인 업무연계 체계 미흡 등으로 인해 자활사업 활성화가 부족하다는 점이 자활사업의 문제점으로 지적되고 있다(보건복지부, 2004b).

실제로, 이러한 내용을 실증적으로 분석한 연구로는 강병구(2002)가 존재하는데, 이 연구에서는 한국노동연구원의 자료를 이용하여 자활사업 참여자의 노동시장 성과를 분석하였다. 우선 취업에 대한 내용은 취업을 성공한 자활종료자 501명 가운데 62.3%(312명)는 조사 시점에서 취업상태에 있었지만, 나머지 37.7%(189명)은 취업하지 않은 상태에 있었다. 그러나 취업상태에 있는 자활종료자 312명 중 16.0%(50명)는 자활사업 종료시 비취업상태에 있었던 것으로 응

답하였으며, 비취업상태에 있는 189명 가운데 자활사업 종료 이후 조사시점까지 취업을 한 적이 있는 경우는 30.2%(57명)에 불과하였고, 나머지 69.8%(132명)는 자활사업 종료사유가 취업으로 분류되었으나 여전히 비취업상태에 있었던 것으로 나타났다. 따라서 취업으로 분류된 자활종료자 501명 가운데 73.6%(369명)만이 실질적으로 취업을 경험한 것으로 분석되었다. 또한 고용안정성의 경우 취업자 및 비취업자의 경우 재직기간이 3개월 이하인 경우가 각각 45.6%, 56.2%이며, 6개월 이하인 경우는 각각 71.9%, 86.0%에 달해 이들의 고용이 상당히 불안정하다는 것을 보여주고 있다. 마지막으로 자활종료자가 취업상태에 있는 경우 가구규모별 소득의 최저생계비 충족률을 보면 3인, 4인, 5인, 6인 이상 가구로 갈수록 각각 92.1%, 91.0%, 81.9%, 82.3%로 나타나 평균 최저생계비 충족률은 65% 정도로 나타나 자활을 종료하여 취업을 했더라도 이들이 자립하기는 매우 어려운 것으로 나타났다(강병구, 2002).

즉, 근로빈곤층들은 취업에 성공하더라도 ‘좋은 일자리’가 아닌 ‘저임금의 불안정한 일자리’에 종사함을 알 수 있으며, 결과적으로 취업을 통한 자립이 성공적이지 않음을 알 수 있다. 따라서 이러한 사실은 자활사업에 대한 개선방안은 근로빈곤층을 안정된 일자리로 유도하여 실질소득을 증대시키는 것에 초점을 맞추어야 할 것이라는 점을 시사한다.

2. 임금보조금제도

임금보조금 제도는 근로빈곤층의 근로를 촉진시키기 위해 그들을 고용하는 사업주나 근로빈곤층에게 보조금을 지급하는 제도이다. 이러한 보조금은 조세 제도를 활용하여 세액을 공제하거나 직접 보조금을 지급하는 방식으로 이루어질 수 있다. 우선 근로빈곤층을 고용하는 사업주에게 보조금을 지급하는 사업주 임금 보조금 제도는 노동시장에서 근로빈곤층과 사회적 취약계층에 대한 수요를 증가시키기 위한 목적으로 시행된다. 즉, 사업주가 이들의 고용을 계속 유지하거나 추가로 고용하는 것에 대해 인센티브를 제공함으로써, 근로빈곤층의 근로소득을 유지, 증가시키는 것을 목적으로 하는 것이다. 한편, 임금보조금은

근로빈곤층에게 직접 제공되기도 한다. 근로빈곤층에게 직접 제공되는 보조금은 이들의 근로동기를 증진시키는데 기여한다. 최근 우리나라에서 도입이 검토되고 있는 근로소득보전세제(EITC)는 조세제도를 활용하여 근로빈곤층에게 직접 제공되는 임금 보조금 제도의 하나로 이해될 수 있다. 따라서 그것은 2절에서 살펴보기로 하며, 여기에서는 사업주에게 제공하는 임금 보조금 제도에 초점을 둔다. 우리나라에서는 사업주에게 제공하는 임금 보조금 제도로 고용촉진장려금 제도가 있다. 이 제도는 고용보험의 재정을 활용하여 이루어지는 것으로, 고용조정이 불가피하게 된 사업주가 근로자를 감원하지 않고 일시휴업, 근로시간 단축, 훈련, 휴직, 인력재배치 등 고용유지조치를 실시하여 고용을 유지할 때 이들에게 지원하는 제도이다(노동부, 2004). 제도의 주된 대상이 근로빈곤층을 다수 구성하고 있는 고령자, 장기 실업자, 여성인 것을 생각할 때, 이는 근로빈곤층에 대한 임금 보조금 제도의 하나로 이해될 수 있다. 각 지원대상별로 그 내용에 대해 살펴보면 다음과 같다.

가. 고령자

고령자의 경우 근로능력이 있음에도 불구하고 노동시장에서의 경쟁력 약화로 인해 고용을 유지하거나, 고용 자체가 힘든 상황이므로, 이들을 고용하거나 재고용하는 사업주에게 지원금을 지급하고 있다. 2003년을 기준으로 고령자를 신규 채용하는 경우 지원하는 고령자신규고용장려금은 28만원이며, 경영상의 이유 등으로 퇴직한 고령자를 재고용하는 경우 지원하는 고령자재고용장려금은 월 33만원이다(노동부, 2004).

〈표 4-6〉 고령자고용촉진장려금 연도별 지원실적

(단위: 개소, 명, 백만원)

| 구분 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 사업장수 | 2,134 | 9,604 | 35,753 | 50,466 | 61,790 | 66,565 | 70,793 |
| 인원 | 96,334 | 113,520 | 189,146 | 255,711 | 251,870 | 270,902 | 308,874 |
| 금액 | 8,999 | 12,173 | 25,450 | 36,758 | 41,620 | 39,980 | 46,236 |

자료: 노동부, 2004년 노동백서

나. 장기실업자

실업의 구조적 악화 방지와 근로의욕의 고취 등을 목표로 1999년 7월부터 장기실업자를 고용하는 사업주에게 장려금이 지원되고 있다. 2002년 1월부터는 지원금액을 월 50만원에서 월 60만원으로 상향조정하였으며, 2002년 12월 장려금의 명칭을 장기구직자고용촉진장려금으로 변경하고 국민기초생활보장법상 취업대상자의 실업기간 요건을 6월에서 3월로 완화하여 제공하고 있다(노동부, 2004에서 재구성).

〈표 4-7〉 장기구직 고용촉진장려금 연도별 지원실적

(단위: 개소, 명, 백만원)

| 구분 | 1999년 | 2000년 | 2001년 | 2002년 | 2003년 |
|------|-------|-------|-------|--------|-------|
| 사업장수 | 125 | 730 | 5,356 | 11,749 | 8,040 |
| 인원 | 128 | 799 | 6,256 | 13,558 | 9,258 |
| 금액 | 49 | 359 | 2,955 | 7,154 | 5,248 |

자료: 노동부, 『노동백서』, 2004.

다. 여성

여성의 취업과 노동시장에서의 활동을 지원하기 위하여 기업이 모성보호조치 및 여성인력 채용 등을 행할 경우 인센티브를 제공하기 위해 여성고용촉진장려금제도가 시행되고 있다.

〈표 4-8〉 여성고용촉진장려금 연도별 지원실적

(단위: 개소, 명, 백만원)

| 구분 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 사업장수 | 248 | 554 | 698 | 1,248 | 1,514 | 1,587 | 1,517 |
| 인원 | 4,125 | 4,422 | 2,417 | 3,167 | 4,177 | 3,433 | 4,630 |
| 금액 | 2,021 | 2,368 | 1,542 | 2,350 | 3,821 | 4,099 | 6,076 |

자료: 노동부, 『노동백서』, 2004.

육아휴직을 30일 이상 부여하고 휴직종료후 30일 이상 계속 고용하는 경우 사업주에게 육아휴직장려금을 휴직기간동안 월 20만원 지원하고, 임신·출산·육아를 이유로 퇴직한 여성을 5년이내에 당해 사업장에서 재고용하는 경우 1인당 월 30만원씩 6개월간 지원하며, 부양가족이 있는 여성가장실업자를 채용하면 월 30만원씩 6개월간 지원한다(노동부, 2004).

라. 평가

근로빈곤층의 고용촉진과 고용유지를 위해 사업주에게 지원되는 임금 보조금 제도는 그 취지와 목적에도 불구하고, 최근 활용도가 낮아지고 있다고 평가되고 있다. 최근 경기회복에 따른 고용조정지원사업의 수요감소로 인한 지원금 활용의 저하, 고용유지 지원 및 취약계층에 대한 임금보조 방식의 제한적 사업체계 등이 그 이유로 지적되고 있다. 또한 각종 장려금 제도간의 지원방식, 요건, 수준 및 절차 등이 상이하여 사업내용이 복잡하고 지원금 및 장려금의 종류도 너무 많아 사업주가 활용하는데 어려움이 존재한다는 문제점 등도 지적되고 있다. 따라서 이러한 단점을 보완하기 위해 취업지원업무와 고용안정사업간의 연계성을 강화하여 단순한 장려금·지원금 지급이 아닌 적극적 노동시장정책으로의 전환과, 복잡한 사업체계를 단순화시켜 사업의 활용도를 높여야하는 필요성이 존재한다고 할 수 있겠다(노동부, 2004에서 재구성).

하지만, 보다 근본적으로 사업주에게 지원되는 임금 보조금 제도의 문제점을 지적하는 논의들(Blank, 1997; Dickert & Holtz, 2000)도 존재한다. 그러한 문제점들은 다음과 같다. 첫째, 임금 보조금 제도를 활용하기 위해 사업주에게 요구되는 추가적인 행정 업무가 많기 때문에 실제로 이러한 제도를 활용하는 사업주는 매우 제한적이다. 둘째, 이러한 프로그램들이 실제 근로빈곤층의 고용을 늘리기보다는 지원대상이 아닌 근로빈곤층의 고용을 줄이는 대신 지원대상이 되는 근로빈곤층의 고용을 늘리는 식의 고용 재분배에 불과하다. 셋째, 이러한 지원 프로그램들은 낙인을 수반하기 때문에 근로빈곤층의 고용을 늘리는데 부정적일 수 있다.

3. 최저임금제도

최저임금제도는 노동시장에서 최저임금선 주변에 있는 업종에 종사하는 사람들 즉, 비정규직, 임시직, 시간제 근로자와 같은 저임금 노동자의 생존권을 보장하기 위한 제도이다.

최저임금제도의 보호를 받는 저임금 노동자들이 대부분 근로빈곤층인 것을 생각할 때, 이러한 제도는 근로빈곤층의 임금을 일정 수준 이상으로 보장해줌으로써 이들의 소득을 보장해주는 역할을 한다고 할 수 있겠다.

최저임금의 적용범위는 <표 4-9>와 같다. 도입당시인 1988년에는 상시근로자 10인 이상의 제조업에 한정하여 적용하였으나, 1989년도에는 상시근로자 10인 이상의 제조업, 광업, 건설업으로, 1990년에는 상시근로자 10인 이상 전산업으로 확대하는 등 적용범위를 점차적으로 확대해 나갔다. 또한 1999년 3월 17일 저임금법시행령을 개정하여 1999년 9월 1일부터 최저임금 적용범위를 상시근로자 5인 이상 전 사업장의 근로자까지 확대하였으며, 2000년 10월 23일 최저임금법을 개정하여 근로자를 사용하는 전사업장까지 확대·적용하였다.

한편, 최저임금의 적용을 받는 근로자의 범위는 상용근로자뿐 아니라 일용근로자, 파트타임 근로자 등 근로자의 고용형태에 관계없이 모두 포함된다. 다만, 취업기간이 6월을 경과하지 않은 18세 미만 근로자에 대해서는 시간급 최저임금액의 90%를 적용하며, 장애인, 직업훈련생 및 감시, 단속적 근로자로서 사업주가 노동부장관의 사전승인을 받은 경우에는 최저임금을 적용하지 않을 수 있다(노동부, 2004).

그렇다면, 근로빈곤층이 최저임금제도의 주된 수혜집단인가? 만약 그렇다면 최저임금의 보호를 받고 있는 근로빈곤층의 범위는 어느 정도인가? 정진호(2004)의 연구에서는 ‘가구주가 임금근로자’인 임금근로자 가구를 분석대상으로 삼아 가구의 전체 임금소득이 국민기초생활보장법에 규정된 생계비의 100%, 150%, 200% 이하인 가구를 근로빈곤가구로 정의하고, 이들 근로빈곤가구가 최저임금의 보호를 얼마나 받고 있는지 분석하였다.

〈표 4-9〉 년도별 최저임금액 현황

(단위: 원, %, 천명)

| 연 도 | 적용대상 | 최저임금액 | 인상률 | 적용대상 근로자수 | 수혜 근로자수 | 영향률 | |
|-------------------|-------------------------------|------------------------------------|----------------------|--------------|------------|-------|-----|
| 1988 | 10인이상 제조업 | (1그룹)시간급 462.50 (2그룹)시간급 487.50 | | 2,267 | 94 | 4.2 | |
| 1989 | 제조업, 광업, 건설업 (상시근로자 10인이상) | 시간급 600 (월환산 144,000) | 1그룹 29.7 2그룹 23.1 | 3,053 | 328 | 10.7 | |
| 1990 | 전 산 업 (상시근로자 10인이상) | 시간급 690 (월환산 165,600) | 15.0 | 4,386 | 187 | 4.3 | |
| 1991 | 전 산 업 (상시근로자 10인이상) | 시간급 820 (월환산 192,700) | 18.8 | 4,556 | 393 | 8.6 | |
| 1992 | 전 산 업 (상시근로자 10인이상) | 시간급 925 (월환산 209,050) | 12.8 | 4,620 | 392 | 8.5 | |
| 1993 | 전 산 업 (상시근로자 10인이상) | 시간급 1,005 (월환산 227,130) | 8.6 | 5,045 | 228 | 4.5 | |
| 1994.1~ 1994.8 | 전 산 업 (상시근로자 10인이상) | 시간급 1,085 (월환산 245,210) | 8.0 | 4,916 | 102 | 2.1 | |
| 1994.9~ 1995.8 | 전 산 업 (상시근로자 10인이상) | 시간급 1,170 (월환산 264,420) | 7.8 | 4,864 | 103 | 2.1 | |
| 1995.9~ 1996.8 | 전 산 업 (상시근로자 10인이상) | 시간급 1,275 (월환산 288,150) | 9.0 | 5,381 | 103 | 1.9 | |
| 1996.9~ 1997.8 | 전 산 업 (상시근로자 10인이상) | 시간급 1,400 (월환산 316,400) | 9.8 | 5,240 | 127 | 2.4 | |
| 1997.9~ 1998.8 | 전 산 업 (상시근로자 10인이상) | 시간급 1,485 (월환산 335,610) | 6.1 | 5,350 | 124 | 2.3 | |
| 1998.9~ 1999.8 | 전 산 업 (상시근로자 10인이상) | 시간급 1,525 (월환산 344,650) | 2.7 | 5,136 | 23 | 0.4 | |
| 1999.9~ 2000.8 | 전 산 업 (상시근로자 5인이상) | 시간급 1,600 (월환산 361,600) | 4.9 | 5,031 | 54 | 1.1 | |
| 2000.9~ 2001.8 | 전 산 업 (상시근로자 5인이상) | 시간급 1,865 (월환산 421,490) | 16.6 | 6,692 | 141 | 2.1 | |
| 2001.9~ 2002.8 | 전 산 업 (모든 사업장) | 시간급 2,100 (월환산 474,600) | 12.6 | 7,152 | 201 | 2.8 | |
| 2002.9~ 2003.8 | 전 산 업 (모든 사업장) | 시간급 2,275 (월환산 514,150) | 8.3 | 상용 | 7,421 | 215 | 2.9 |
| | | | | 전체 | 13,216 | 849 | 6.4 |
| 2003.9~ 2004.8 | 전 산 업 (모든 사업장) | 시간급 2,510 (월환산 567,260) | 10.3 | 상용 | 7,971 | 342 | 4.3 |
| | | | | 전체 | 13,631 | 1,035 | 7.6 |

주: 1) 영향률 = 수혜근로자 수 / 적용대상근로자수

2) 전체 근로자를 기준으로 산출한 영향률은 한국노동연구원 이 추정한 수치임.

자료: 최저임금위원회, 『임금실태조사보고서』 각 년호, 노동부 홈페이지에서 재인용.

<표 4-10> 근로빈곤가구의 최저임금 수혜자 비율

| 빈곤선 | 가구유형 | 최저임금 수혜자 비율 |
|---------|------|-------------|
| 100% 이하 | 일반 | 6.6 |
| | 빈곤 | 15.3 |
| 150% 이하 | 일반 | 6.6 |
| | 빈곤 | 11.5 |
| 200% 이하 | 일반 | 6.6 |
| | 빈곤 | 8.6 |

자료: 통계청, '경제활동인구부가조사' 2003년 8월 원자료, 정진호(2004)에서 재구성.

<표 4-10>에서와 같이, 최저임금 수혜자 비율은 빈곤가구일수록 일반 가구에 비해 상대적으로 높게 나타나는 것을 알 수 있다. 따라서 최저임금제도는 근로빈곤층의 소득을 일정정도 이상 보장해주는 역할을 한다고 할 수 있을 것이다.

한편, 근로빈곤층과 관련하여 최저임금을 둘러싼 주요 쟁점은 최저임금의 결정기준과 임금수준에 관한 것이라 할 수 있다^{주6)}(정진호, 안주엽, 박찬임, 2002). 따라서 최저임금의 결정과정에 대한 내용과 최저임금의 수준에 대한 내용을 중심으로 살펴보자.

최저임금법 제4조 제1항에서는 '최저임금은 근로자의 생계비, 유사근로자의 임금 및 노동생산성을 고려하여 정한다'라고 규정되어 있다. 우리나라의 이러한 최저임금의 결정기준에 대한 개선사항의 필요성은 ILO에서 정한 최저임금 수준을 결정기준에서도 크게 미달되며, 외국과 비교하여도 마찬가지이다(표 4-11 참고). ILO에서는 '최저임금수준을 결정하는데 국내의 관행 및 여건과 관련하여 가능하고 적절하게 다음과 같은 사항들이 고려되어야 한다'라고 규정되어 있는데, 그 내용은 1) 국내의 일반적인 임금수준, 생활비, 사회보장금부 및 상대적인 생활수준 등을 고려한 근로자 및 그 가족의 필요수준 2) 경제발전의 요구조건, 생산성수준 및 높은 수준의 고용을 달성하고 유지하기 위한 요구 등을 포함한 경제적 요인 등이다. 따라서 노동계에서는 최저임금 결정시 소비자

주6) 이 연구에서는 최저임금 결정과정뿐 아니라 적용대상, 산입임금 등에서도 다루고 있으나, 근로빈곤층과 관련한 쟁점으로 최저임금 결정과정에 대한 부분만을 살펴보기로 한다.

물가상승률, 임금상승률, 경제상승률 등을 고려할 것을 꾸준히 요구하였으며, 이러한 노력의 결실로 2003년 11월부터 최저임금을 결정할 때 소비자물가상승률, 임금상승률, 경제상승률 등을 고려하여 시행할 것으로 전환되었다.

〈표 4-11〉 최저임금결정 준거지표의 국제비교

| | 준거지표 |
|------|------------------------------------------------|
| 한국 | 근로자의 생계비, 유사근로자의 임금 및 노동생산성 |
| 호주 | 경제적 요인, 저임금근로자의 필요수준 |
| 벨기에 | 전국단위의 중앙교섭 |
| 캐나다 | 생계비, 노사의 의견 |
| 프랑스 | 물가상승률, 실질임금 상승률의 1/2 이상 |
| 그리스 | 물가상승률, 기타 요인(예: 노동생산성) |
| 아일랜드 | 전국단위의 중앙교섭(임금상승률, 환율, 고용 및 실업, 물가상승률, 국가경쟁력 등) |
| 일본 | 근로자의 생계비, 유사근로자의 임금, 통상 사업의 지불능력 |
| 네덜란드 | 임금상승률 |
| 뉴질랜드 | 최저임금 수혜자, 고용, 훈련, 거시경제적 효과 |
| 영국 | 경제 전반 및 경쟁력에 미치는 효과, 기타 요인 |
| 포르투갈 | 물가상승률, 노동생산성 |
| 스페인 | 물가상승률, 노동생산성, 경제활동참가율, 기타 경제적 여건 |
| 미국 | 특별한 규정 없음(의회에서 비정기적으로 결정) |

자료: U. K, *The National Minimum Wage-1st Report of the Low Pay Commission*, 1988.

—, *The National Minimum Wage-4th Report of the Low Pay Commission*, 2003.

정진호·안주엽·박찬임, 『최저임금제도 개선방안』, 2002에서 재인용

그러나 이러한 개선에도 불구하고 최근 최저임금 수준과 관련하여 노동계에서는 임금수준과 관련한 사항을 계속적으로 요구하고 있다. 현재 한국노총 및

민주노총을 비롯한 22개 시민사회단체로 구성된 최저임금연대는 최저임금수준을 전체 노동자 임금평균의 1/2 수준으로 정할 것을 요구하고 있는데, 실제로 OECD 최저임금 기준이 전체 노동자 중위임금의 2/3로 정하고 있고, 대부분의 국가에서 전체 노동자 임금평균의 50% 내외로 최저임금을 정하고 있는 사실을 감안할 때, 이들의 요구는 정당한 것이라 할 수 있다(최저임금연대 보도자료). 또한 비정규직, 영세사업장에서 일하고 있는 노동자 다수가 절대적 저임금에 시달리고 있으며, 이들이 대부분 근로빈곤층이라는 사실을 생각할 때 최저임금 수준의 인상은 필요하다고 할 수 있겠다.

제 2 절 조세정책

근로빈곤층에 대한 정부의 지원정책은 조세제도를 통해 이루어지기도 한다. 탈빈곤정책으로서의 조세정책은 크게 보아 두 가지로 구분할 수 있다. 일반적으로 조세지출제도로 알려져 있는 프로그램들은 과세대상이 되는 소득의 일부를 공제하거나, 과세액의 일부를 공제함으로써 근로빈곤층의 과세부담을 줄인다. 이러한 조세지출제도는 직접적으로 소득을 이전하지는 않지만, 그와 유사한 효과를 산출할 수 있다. 최근에는 근로빈곤층의 과세부담을 줄여주는 데에서 한걸음 더 나아가 직접적인 소득이전을 통해 그들의 근로소득을 보전하는 적극적인 조세지출제도가 활용되고 있다. 미국의 근로소득보전세제(Earned Income Tax Credit)나 영국의 근로가구소득보전세제(Working Families' Tax Credit)가 바로 그것이다.

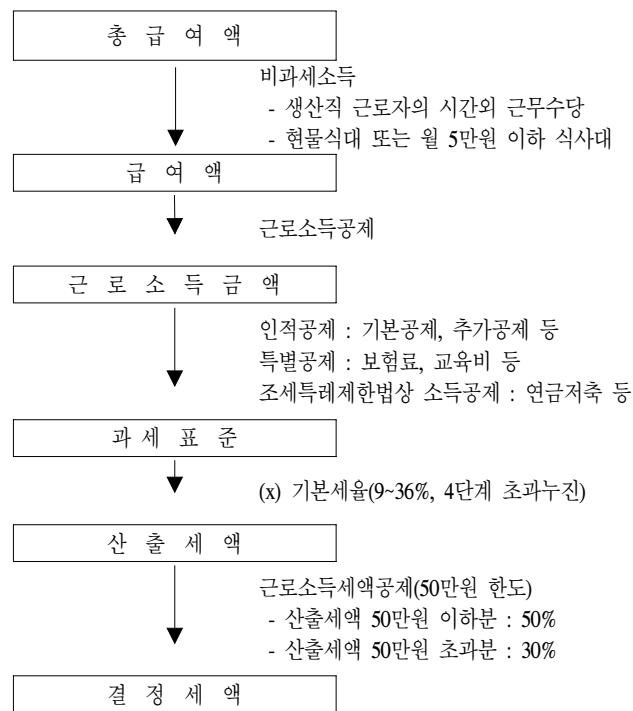
1. 소극적 조세지출제도: 소득공제 및 세액공제제도

우리나라에서는 과세의 대상이 되는 소득을 11개로 구분^{주7)}하지만, 여기에서

주7) 소득세의 대상이 되는 과세소득은 ① 이자소득 ② 배당소득 ③ 부동산임대소득 ④ 사업소득 ⑤ 근로소득 ⑥ 일시재산소득 ⑦ 연금소득 ⑧ 기타소득 ⑨ 퇴직소득 ⑩ 양도소득 ⑪ 산림소득이다. 이 중 ①이 자소득부터 ⑧ 기타소득까지는 합산하여 종합소득이라는 이름으로 과세한다.

는 주로 근로소득에 초점을 두어 살펴본다. 이는 근로빈곤층의 경우 근로소득 외의 다른 소득을 가지는 경우가 많지 않기 때문이다.

[그림 4-4] 근로소득세의 결정 과정



자료: 전병목·원종학(2003)

우리나라에서 근로소득은 ① 근로의 제공으로 받는 봉급·급료·보수·세비·임금·상여·수당과 이와 유사한 성질의 급여, ② 법인의 주주총회·사원총회 또는 이에 준하는 의결기관의 결의에 의해 상여로 받는 소득, ③ 법인세법에 의해 상여로 처분된 금액, ④ 퇴직으로 인하여 받는 소득으로서 퇴직소득에 속하지 않는 소득을 말한다. 하지만 이러한 근로소득 총액이 곧바로 근로소득 금액으로 처분되지는 않는다. 총 급여액 중 생산직 근로자의 시간외 근무수당(연 240

만원 한도)이나 현물식대, 또는 월 5만원 이하의 식사대, 대학교원의 연구보조비, 정부출연기관 연구원의 연구활동비, 기자취재수당, 국외근로소득, 벽지수당 등은 비과세소득으로 차감되는 소득이다.

가. 근로소득공제와 소득공제

이렇게 차감한 소득은 급여액으로 칭해지는데, 이 급여액에서 근로소득공제를 한 금액이 근로소득금액으로 산정된다. 근로소득공제는 급여액의 수준에 따라 정해지는데, <표 4-12>는 2003년 현재의 근로소득공제액을 나타낸다. 연 500만원까지의 급여는 전액 공제되어 근로소득금액은 0원으로 처리되며, 500만원 초과 1500만원 이하의 급여액에 대해서는 최대 1000만원까지의 공제가 이루어진다.

<표 4-12> 근로소득공제액

| 총 급여액 | 공제액 |
|-----------------------|-------------------------------------------|
| 연 500만원까지 | 전액공제 |
| 500만원 초과 1500만원 이하 | 500만원 + 500만원 초과분의 100분의 50 ¹⁾ |
| 1,500만원 초과 3,000만원 이하 | 950만원 + 1,500만원 초과분의 100분의 15 |
| 3,000만원 초과 4,500만원 이하 | 1,175만원 + 3,000만원 초과분의 100분의 10 |
| 4,500만원 초과분 | 1,325만원 + 4,500만원 초과분의 100분의 5 |

주: 1) 2003년 7월의 소득세법 개정으로 종전의 100분의 40에서 100분의 50으로 변경됨.
 2) 일용근로자의 경우는 일반근로자와 다르게 취급하여, 일 8만원까지 공제한다.

근로소득공제가 이루어진 후의 근로소득금액에서 인적공제, 특별공제, 조세특례제한법상 소득공제와 같은 소득공제를 차감한 금액은 과세표준이 된다. 인적공제는 기본 생계비를 공제한다는 의미를 내포하는 것으로 본인과 배우자, 그리고 부양가족에 대한 1인당 100만원씩의 기본공제와 취약계층을 위한 추가공제, 기본공제대상인원이 2인 이하일 경우에 적용되는 소수공제자 추가공제 등으로 구성된다. 한편 특별공제는 의료비, 교육비와 같은 필요경비적 성격을 가진 것과 사회보험 기여금과 같이 불가피하게 부담해야 할 지출액에 대한 공제

들로 구성된다. 한편 근로소득자의 경우는 항목별 특별공제 대신에 표준공제를 이용할 수도 있다. 즉, 항목별 특별공제가 연 60만원을 초과한다면 그것을 이용하면 되고, 60만원을 초과하지 않으면 60만원의 표준공제를 받게 되는 것이다. 마지막으로 조세특례제한법상 소득공제는 정책적 고려에 의해 추가적으로 이루어지는 공제로 현재에는 연금저축에 대한 소득공제, 신용카드 사용에 대한 소득공제 등이 포함된다. <표 4-13>은 우리나라 소득공제의 내용을 정리한 것이다.

<표 4-13> 소득공제의 내용

| 구분 | 내용 | |
|-------|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 인적 공제 | 기본공제 | 본인, 배우자, 부양가족 1인당 100만원씩 공제 |
| | 추가공제 | 사유당 50만원씩 기본공제에 가산(장애인, 경로우대공제는 사유당 100만원) - 장애인, 경로우대자, 부녀자세대주, 자녀양육비 공제 |
| | 소수공제자 추가공제* | 기본공제대상인원이 당해 거주자 1인인 경우 100만원, 당해 거주자포함 2인인 경우 50만원을 추가로 공제 |
| 특별 공제 | 보험료공제* | 본인 또는 소득이 없는 가족 명의로 계약한 보험으로 피보험자를 기본공제대상자로 한 보험료 - 의료보험료, 고용보험료: 전액공제 - 보장성보험료: 연 100만원 한도 - 장애인전용보험료: 연 100만원 한도 |
| | 의료비공제* | 기본공제대상자를 위해 지출한 의료비 - 연급여액의 5% 초과분(2003년개정으로 본인의의료비에 대한 공제한도 폐지) |
| | 교육비공제* | 학생 또는 보육시설, 영유아, 취학전 아동을 위해 지급한 입학금, 수업료, 학원수강료 - 본인: 대학원까지 전액공제 - 배우자, 자녀, 형제자매: 유치원, 영유아는 연 200만원. 초,중,고생은 연 200만원, 대학생은 연 700만원 한도(영유아의 경우 및 취학전 아동에는 자녀양육비공제와 선택) - 장애인을 위해 지급한 특수교육비: 연 150만원 정도 |
| | 주택자금공제* | 무주택자, 국민주택규모이하 1주택소유자의 주택마련저축 불입금액 또는 무주택자의 주택임차차입금 상환액: 주택불입액 또는 상환액의 40% 소득공제 부양가족이 있는 세대주의 국민주택 이하의 주택을 취득하기 위한 장기주택저당차입금의 이자 전액(연 600만원 한도) |
| | 기부금 특별공제* | 법정기부금: 전액공제 자기명의로 지출한 지정기부금: 소득금액의 10% 범위내 |
| | 표준공제 | 연 60만원(근로소득자는 실액공제와 표준공제 중 선택가능, 종합소득자는 표준공제만 적용) |

주: *는 근로소득자에게만 적용되는 공제항목임.

소득공제의 종류별로 혜택을 보는 사람들의 수와 액수를 살펴본 결과는 <표 4-14>와 같다. 2001년의 경우 약 1037만명이 약 9조 4천억원의 소득공제 혜택을 받은 것으로 나타나는데, 인적공제금액이 약 7조원으로 전체 소득공제 금액의 75% 정도를 차지한다. 그리고 표준공제금액이 약 1조 2천8백억 원으로 전체 소득공제 금액의 약 13.6%를 차지하며, 특별공제가 약 7천4백억 원으로 7.8% 정도를, 조세특례제한법상 소득공제가 약 3천9백억 원으로 4.1% 정도를 차지한다. 또한 인적공제 중에서는 기본공제가 차지하는 비중이 약 68%이며, 추가공제가 약 5%, 소수 공제자 추가공제가 약 0.6% 정도를 차지하는 것으로 나타났다.

<표 4-14> 종합소득세 확정신고자의 소득공제 현황(2001)

(단위: 명, 백만원)

| | 인원 | | 금액 | |
|------------------|------------|----------|-----------|----------|
| 합계 | 10,373,693 | (100.00) | 9,420,062 | (100.00) |
| 1) 인적공제계 | 7,539,627 | (72.68) | 7,012,397 | (74.44) |
| 기본공제 | 6,448,860 | (62.17) | 6,448,860 | (68.46) |
| 추가공제 | 1,012,354 | (9.76) | 506,164 | (5.37) |
| 소수공제자 추가공제 | 78,413 | (0.76) | 57,373 | (0.61) |
| 2) 특별공제 | 436,898 | (4.21) | 738,001 | (7.83) |
| 3) 표준공제 | 2,135,288 | (20.58) | 1,281,166 | (13.60) |
| 4) 조세특례제한법상 소득공제 | 261,880 | (2.52) | 388,498 | (4.12) |

자료: 전병목·원종학(2003)

나. 세액공제

근로소득금액에 대해 위에서 살펴본 각종 소득공제가 이루어지면 과세표준이 결정된다. 이 과세표준에 따른 세율이 적용되어 납세할 세액이 결정되면, 이제 는 이 세액에 대한 공제가 이루어진다. 세액공제는 산출세액의 일정비율 혹은 기납부세액 등을 산출세액에서 직접 공제해주는 방식으로 이루어진다. 세액공제

에는 배당소득 세액공제, 기장 세액공제, 근로소득 세액공제, 재해손실 세액공제, 외국납부 세액공제 등이 있다. 이 중에서 근로빈곤층과 직접적으로 관련된 세액공제 항목은 근로소득 세액공제이다. 근로소득 세액공제는 연간 50만원(2003년에는 45만원, 그 이전에는 40만원)을 공제한도로 하여 산출세액이 50만원 이하인 경우에는 산출세액의 55%(2003년에는 50%, 그 이전에는 45%), 50만원 초과분에 대해서는 '27만 5천원+50만원 초과금액의 30%'를 공제한다. 한편 일용근로자의 경우는 일반근로자와 다르게 취급하여 과세표준에 대해 9%의 세율을 적용하여 산출세액을 결정하고, 결정된 세액에 대해 55%의 세액공제를 한다.

2. 적극적 조세지출제도: 외국의 근로소득보전세제^{주8)}

참여정부는 '빈부격차 완화를 통한 계층통합'을 중점 추진과제로 설정하고, 이를 위한 구체적 추진전략 가운데 하나로 근로소득보전세제(Earned Income Tax Credit^{주9)})의 도입을 검토하고 있다. 근로소득보전세제는 기존의 조세체계와 복지프로그램의 연계를 특징으로 하는 제도로써, 경제위기 이후 노동시장 유연화 과정에서 비정규근로자와 근로빈곤층의 증가에 따라 확대된 빈부격차를 완화하고, 보충급여의 원리에 따라 운영되고 있는 국민기초생활보장제도를 보완하여 저소득층의 근로의욕을 고취시킬 수 있는 제도로 주목받고 있다(최현수, 2003). 미국에서 실시되고 있는 이 제도를 어떤 방식으로 우리나라에 도입할 것인가에 대해서는 아직 논의 중이기 때문에, 이 장에서는 근로소득보전세제도의 특징과, 이 제도를 도입했을 시의 효과에 대해 살펴보도록 한다.

우선 근로소득보전세제의 특징을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 기존의 복지프

주8) 근로소득보전세제에 대한 내용은 『보건복지포럼』 제78호 「근로빈곤계층을 위한 EITC」에 대한 내용을 참고로 정리하였음을 미리 밝혀둔다.

주9) EITC제도는 저소득층의 사회보장부담 경감을 피하는 것과 저소득층의 노동공급을 촉진하기 위해 1975년 연방정부에 의해 도입되었다. 미국의 경우 EITC 적용을 받기 위한 요인으로는 1) 근로소득이 있을 것, 2) 근로소득이 1만 710달러 미만일 것(자녀가 1명일 경우 2만 8,281달러 미만, 자녀가 2명 이상일 경우에는 3만 2,121달러 미만) 3) 투자 소득이 2,450달러 이하일 것, 4) 미국 시민이며 연간 계속해서 미국에 체류하고 있을 것 5) 사회보장번호를 지니고 있을 것, 5) 부부 개별신고가 아닐 것 등이다.

로그래프과는 달리 개별가구에 대한 급여가 기존의 소득세체계 내에서 제공되기 때문에 복지프로그램과 소득체계가 연계된 형태로 운영된다는 점이다. 둘째, 근로소득보전세제는 일정수준까지 근로소득이 증가할수록 급여가 증가하기 때문에 기존의 복지프로그램에 비해 상대적으로 높은 근로유인효과를 기대할 수 있는 반면, 근로능력이 없거나 근로능력과 근로의욕이 있음에도 불구하고 실업상태에 놓여있는 빈곤층의 경우 혜택을 받을 수 없다는 점에서 현재 근로하고 있는 근로빈곤층을 주요 대상으로 하여 이들의 소득지원을 강화하기 위한 프로그램의 성격을 강하게 지닌다(주10). 셋째, 근로소득보전세제에서는 일정구간(점중구간)주11)내에서는 소득이 증가할수록 급여가 증가하게 되어 수급자의 근로동기를 강화시킬 수 있다. 그러나 소득이 낮을수록 급여도 적어지므로 최소생활보장이 달성되지 않는 사각지대가 발생하게 되는 단점이 있다(박능후, 2003). 따라서 근로소득보전세제는 최종적인 사회안전망으로서 기초생활보장을 목표로 하고 있는 각종 공공부조프로그램을 대체할 수 있는 제도가 아니라, 근로활동에 참여하고 있는 저소득층에 대한 소득지원을 강화하기 위한 프로그램으로서 상호보완적인 성격을 지닌다(김영순 외, 2003).

그렇다면, 우리나라에서 근로소득보전세제 제도를 도입했을 때 어떠한 효과를 얻을 수 있으며, 그 효과는 얼마나 클 것인가? 전병목·원종학(2003)의 연구에서는 선행연구 검토를 통해 이러한 효과를 노동공급촉진, 소득재분배, 세무운영의 3가지 측면에서 살펴보고 있다. 우선 노동공급촉진에 대한 효과를 살펴보자. 근로소득보전세제가 취업자의 취업행동에 미치는 영향에 대해서는 이론적으로 노동공급을 촉진하는 효과를 지니는 반면, 이미 취업을 하고 있는 노동자에 대해서는 노동시간을 단축시키는 마이너스 효과가 있다고 한다. 이를 실증

주10) EITC의 규모는 1975년 도입시에는 적용자수가 621만 명이었으나, 1988년 이후 급속히 증대하여 2001년에는 적용자수가 1,910만 명으로 소득세 납세 신고자의 15%에 이르고 있으며, 공제총액은 313억 달러에 달하고 있다. 이 가운데 환급방식에 의해 2001년 환급을 받은 사람은 1,540만명, 공제액은 262달러(공제총액의 84%)에 달하고 있다.

주11) EITC의 공제액은 1) 근로소득이 증가함에 따라 공제액도 증가하는 점중구간, 2) 소득이 증가하여도 공제액이 일정한 고원구간, 3) 소득증가에 따라 공제액이 줄어드는 점감 구간으로 구성되어 있으며, 자녀수나 소득액에 따라 변화한다.

적으로 연구한 것으로는 Scholz(1996)의 연구가 존재하는데, Scholz(1996)는 1993년의 근로소득보전세제 확충 조치가 이미 일을 하고 있는 사람들의 노동시간에는 마이너스 효과를 가져오지만, 경제활동참가율의 증가를 통해 줄어든 노동시간을 충분히 보상하고도 남는 효과가 있다고 분석하고 있다.

다음으로 소득재분배 효과에 대한 연구를 살펴보자. 우선 Liebman(1998)의 추계에 의하면 소득 5분위의 최저소득층이 얻은 소득 비율이 76년에서 96년 사이에 전체의 4.21%에서 3.64%로 저하되었는데, 근로소득보전세제에 의한 재분배로 3.77%까지 비율을 회복하고 있는 것으로 나타났다. 또한 Dickert-Hauser&Scholz(1995)의 실증적 연구는 93년 근로소득보전세제 확충에 의해 약 50만 세대가 공공부조 수급상태에서 근로상태로 이행하였다고 추계하였으며, Greenstein-Shapiro(1998)은 96년 근로소득보전세제 실시에 따른 소득증가에 의해 460만 명이 빈곤상태에서 탈피할 수 있었다고 분석하고 있다. 또한 Johnson(2001)도 근로소득보전세제에 의해 99년에는 470만 명이 빈곤상태에서 탈피하였다는 결과를 제시하고 있다.

마지막으로 세무운영상의 효과를 살펴보자. 근로소득보전세제의 제도운영상의 장점으로는 저소득층에의 재정지원정책을 세제와 사회보장제도로 나누지 않고 세제로 통합하여 실시함으로써 높은 수급률과 운영비용의 절감이 실현된다는 점을 들 수 있다. 따라서 자산조사가 없기 때문에 낙인(stigma)이 적고, 유자격자의 수급률이 높다. 또한 운영비용이 적게 든다는 장점이 존재한다(전병목·원종학, 2003).

근로소득보전세제를 도입하여 이러한 효과를 얻을 수 있도록 운영하기 위해서는 여러 선행과제들이 해결되어야 할 것¹²⁾이나, 근로소득보전세제는 근로

주12) 우선 근로소득보전세제의 기본원리와 운영체계에 대한 이해가 선행되어야 하며, 막대한 소요재원을 어떻게 조달할 것인가의 문제와 함께 우리나라가 처한 사회경제적 여건에 대한 검토작업이 필수적이다. 동일한 제도가 도입된다 할지라도 상이한 정책환경 속에서는 그 효과가 다르게 나타날 가능성이 존재하기 때문이다. 우리나라의 경우 낮은 조세부담률, 낮은 최저임금수준 등은 미국과 유사하다고 할 수 있지만, 미국과 노동시장, 조세체계 등에 있어서 상이함이 존재한다. 따라서 근로소득보전세제를 도입할 경우 현재 우리나라에서 운영되고 있는 소득공제, 세액공제제도 등을 포함한 전반적인 소득세체계와 노동시장의 여건에 대한 검토가 선행되어야 하며 이를 바탕으로 우리나라 상황에 적합한 형태로

능력을 가지고 있는 근로빈곤층이 자활·자립할 수 있도록 유도할 수 있다는 장점을 가지고 있기 때문에 이를 도입하여 시행하는 것이 필요하다는 주장이 제기되고 있다. 이러한 주장에 따라 정부는 내년 상반기까지 근로소득보전세제의 도입 가능성에 대해 검토할 것이라 발표했다(2004.11.12. 한겨레신문).

하지만, 근로소득보전세제의 효과에 대해서는 부정적인 견해도 존재한다(Blank, 1997). 첫째, 근로소득보전세제는 1년의 소득을 기초로 작동하기 때문에 실제로 근로빈곤층의 기본적 욕구를 충족하는데 크게 도움이 되지 못할 것이라는 지적이다. 즉, 근로소득보전세제는 1년에 한번 한꺼번에 지급되기 때문에 음식, 주거, 의료, 교육과 같이 일상적으로 충족되어야 하는 기본적 욕구를 해결하는 것과는 상당한 거리가 있다는 것이다. 둘째로 근로소득보전세제를 이해할 수 있는 근로빈곤층은 극히 제한되어 있기 때문에 이 제도의 노동공급촉진 효과는 실제로 별로 크지 않다는 지적이 제기된다. 세 번째로는 과대청구의 문제이다. 근로소득보전세제가 확대될수록, 자신의 근로소득을 과대 신고할 가능성이 커지고, 이는 예산의 낭비를 초래할 수 있다는 것이다.

제 3 절 소득보장정책

제3절에서는 근로빈곤층에 대한 소득보장정책에 대해 살펴본다. 소득보장정책은 근로빈곤층이 노동시장을 통해 빈곤으로부터 탈출하는데 실패할 경우, 직접적인 소득의 이전을 통해 빈곤을 해결하려는 방법이다. 빈곤의 해소, 혹은 완화를 위한 소득보장정책은 흔히 공공부조제도와 사회보험제도, 그리고 사회수당제도(Demogrants)로 구분하는데 여기에서는 우리나라에서 시행하고 있는 국민기초생활보장제도의 여러 급여들과 사회보험제도에 대해 살펴보자.

제도를 설계해야 한다. 또한 근로소득보전세제는 빈곤인구 중 취업해 있는 일부 계층만을 대상으로 포함할 수 있다는 내재적 한계를 가지고 있으며, 제도의 시행을 위해서는 소득 파악 인프라의 구축 등 사회적 여건의 구비를 필요로 한다는 점에서 제도 도입까지는 많은 논의가 선행되어야 할 것이다(김영순 외, 2003).

1. 국민기초생활보장제도

국민기초생활보장제도에서는 다양한 급여를 제공하는데, 크게 보아 현금급여와 현물급여로 구분하여 살펴볼 수 있다.

가. 국민기초생활보장제도의 여러 급여들

1) 생계급여

2001년부터 시행된 우리나라의 대표적 공공부조인 국민기초생활보장제도 내에서 생계급여는 근로빈곤층의 소득을 최저생계비 수준^{주13)}까지 보장해줌으로써 이들의 소득을 보장하는 가장 중요한 역할을 한다. 기존의 생활보호는 노동능력이 있는 사람들을 생계급여의 대상으로 포함하지 않았으나, 국민기초생활보장제도에서는 이들의 생계도 보장함에 따라 최저생계비 이하의 노동능력이 있거나 현재 노동을 하고 있는 상태에 있는 근로빈곤층도 생계급여의 대상이 되었다.

생계급여를 받기 위해서는 소득인정액 기준^{주14)}과 부양의무자 기준을 동시에

주13) 1. 2004년도 최저생계비

| 가구규모 | 1인가구 | 2인가구 | 3인가구 | 4인가구 | 5인가구 | 6인가구 |
|---------|---------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|
| 금액(원/월) | 368,226 | 609,842 | 838,797 | 1,055,090 | 1,199,637 | 1,353,680 |

2. 2004년도 현금급여기준

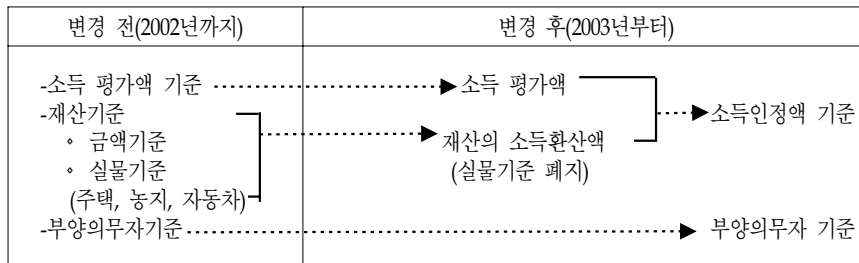
| 가구규모 | 1인가구 | 2인가구 | 3인가구 | 4인가구 | 5인가구 | 6인가구 |
|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|-----------|
| 금액(원/월) | 324,186 | 536,905 | 738,476 | 928,901 | 1,056,160 | 1,191,780 |

출처: 보건복지부 홈페이지

주14) 2002년말까지 수급자 선정기준은 소득기준과 재산기준으로 이원화되어 있었다. 이원화된 선정기준은 소득이 낮지만 보유재산이 재산기준을 조금만 초과하여도 수급자로 선정되지 못하는 문제와, 보유재산이 재산기준 이내에 해당하면 재산규모와 관계없이 같은 수준의 급여가 지급되는 문제가 있었다. 이러한 문제점들을 개선하기 위하여 2003년 1월부터 소득인정액제도를 도입하였다. 소득인정액은 종전 소득기준에 해당하는 소득평가액에 일정 방식에 의하여 재산을 소득으로 환산한 금액을 합한 개념이다. 따라서 소득인정액 제도를 도입하기 위해서는 재산을 어떠한 방식으로 소득으로 환산할 것인가가 쟁점이 되는데, 이러한 과제를 해결하기 위하여 제도 도입시 바로 소득인정액을 적용하지 않고 2년 3개월의 준비기간을 거쳐 도입하도록 하였으며, 지속적으로 제도를 보완해 나갈 계획이다(보건복지부, 2004d)

충족시켜야 하는데, 소득인정액이 최저생계비에 미달해야 하며, 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없어야 한다. 소득인정액 제도의 핵심은 바로 재산의 소득환산제^{주15)}로, 기본재산 규모를 초과하는 일반재산, 금융재산, 승용차 등 재산금액을 소득으로 환산하여 수급자의 소득에 합산하는 제도이다(보건복지부 2004d).

[그림 4-5] 소득인정액 도입에 따른 수급자 선정기준의 변화



자료: 보건복지부, 2004년도 국민기초생활보장제도 사업 안내

생계급여는 수급자의 소득평가액과 가구별 최저생계비의 차액을 각종 급여로 지원하는 보충급여제를 원칙으로 하며, 이에 따라 현금급여기준에서 주거급여와 가구소득을 제외한 금액이 지급된다. 이때 현금급여기준은 최저생계비에서 현물로 지급되는 의료비, 교육비 및 타법지원액(주민세, 교육세, TV 수신료 등)을 차감한 금액을 의미한다^{주16)}(보건복지부, 2004d). 따라서 근로를 통한 근로소득이 존재하는 근로빈곤층의 경우, 최저생계비에서 근로소득을 제외한 금액이 지급되는 것이다.

한편, 국민기초생활보장제도의 도입 이후 생계급여를 받는 수급자는 1999년 54만명에서 2000년 145만명과 2001년 151만명으로 확대되었으며, 2002년 이후

주15) 재산의 소득 환산액=(총재산-기초공제액)×소득환산율

* 기초공제액: 주거비용 등 기본적인 생활유지에 필요한 비용으로, 소득에서 환산하는 재산에서 공제한다. 기초공제액 수준은 전세금 등 재산수준의 지역적 차이를 감안하여 농·어촌 2900만원, 중소도시 3100만원, 대도시는 3800만원이 적용된다.

* 소득환산율: 일반재산의 경우에는 4.17%, 금융재산은 현금 재산인 관계로 일반재산의 1.5배 수준인 6.26%, 일반재산으로 분류되지 않는 승용차의 경우는 100%를 적용하게 된다.

주16) 급여수준= 최저생계비- 가구소득(소득인정액) - 타법지원액

에는 수급자의 수가 약간 줄어들고 있는 추세에 있어 2003년 9월 현재 수급자의 수는 약 125만명 정도인 것으로 추계되고 있다.

〈표 4-15〉 생계급여 현황

(단위: 만명)

| | | 전체수급자 | 근로능력자 | 조건부수급자 |
|-------|-----|-----------|---------|--------|
| 2000년 | 10월 | 1,450,000 | - | 70,591 |
| 2001년 | 6월 | 1,510,000 | 360,000 | 63,000 |
| | 9월 | 1,510,000 | 334,000 | 57,000 |
| | 12월 | 1,510,000 | 323,000 | 56,000 |
| 2002년 | 3월 | 1,470,000 | 320,000 | 45,000 |
| | 6월 | 1,400,000 | 310,000 | 40,000 |
| | 9월 | 1,370,000 | 310,000 | 41,000 |
| | 12월 | 1,360,000 | 300,000 | 38,339 |
| 2003년 | 3월 | 1,348,115 | 300,000 | 36,142 |
| | 9월 | 1,250,000 | 298,000 | 33,720 |

자료: 노대명·박찬임 외(2004)

수급자 중 근로능력을 가진 것으로 판정된 근로능력자의 수 역시 2001년 6월 36만 명 선에서 점차 감소하여 다음 해인 2002년 6월에는 31만 명으로, 그리고 2003년 9월 현재 29만 8천 명으로 하향추세에 있다. 하지만 전체 수급자에서 근로능력자자가 차지하는 비중은 약 21~23% 정도로 비교적 안정적인 상태를 보여준다. 자활사업에 참여하는 조건부 수급자의 수는 2000년 10월 7만 명 선이었는데, 2001년 6월에는 6만명 선으로, 다시 2002년 6월에는 4만 명으로, 그리고 2003년 9월 현재는 3만 3천 명 선으로 줄어든 것으로 나타났다. 그에 따라 근로능력자 중 조건부 수급자가 차지하는 비중은 2001년 6월의 17.5%에서 2003년 9월에는 11.3%로 지속적으로 감소하는 추세에 있다.

2) 주거급여

주거급여는 주거급여 제외 대상자(주거급여가 불필요하거나, 타법령 등에 의하여 주거를 제공받고 있는 수급자로서, 의료·교육·자활급여 특례 수급자 및 보장시설에 거주하는 수급자 등이 포함)를 제외한 모든 수급자에게 주거유형에

따른 구분 없이 동일금액을 현금으로 지급한다. 주거급여는 가구원수에 따라 차등 지급된다. 된다. 또한 급여대상자는 의료, 교육, 자활급여의 특례자와 시설 수급자를 제외한 모든 수급자가 해당된다. 2004년의 경우 1~2인 가구에는 월 33,000원의 주거급여가 지급되며, 3~4인 가구에는 42,000원이, 5~6인 가구에는 55,000원이 지급된다. 7인 이상 가구는 6인 가구의 1인당 급여액에 당해 가구원수를 곱하여 지급액을 산출한다. 한편 자가가구 등(수급자 본인 소유주택에 거주하는 자 등)은 주거급여액의 70%를 현금으로 지급하고, 미지급액 30%는 현물급여의 형태로 수선 및 점검서비스 등을 3년에 1회 이상 실시한다.

〈표 4-16〉 주거급여 기준표

| 가구규모 | 1-2인 가구 | 3~4인 가구 | 5~6인 가구 | 7인 이상 가구 |
|------------|---------|---------|---------|----------------------------------------|
| 주거 급여액(일반) | 33,000원 | 42,000원 | 55,000원 | *6인 가구의 1인당 급여액에 당해 가구원수를 곱하여 산출 |
| 자가가구 | 23,100원 | 29,100원 | 38,500원 | |

자료: 보건복지부, 『국민기초생활보장사업 안내』, 2004.

3) 의료급여

의료급여는 수급권자를 1종 대상자와 2종 대상자로 구분한다(주17). 1종 대상자는 근로능력이 없는 자로 구성된 세대이거나 미취학 자녀, 또는 거동이 불편

주17) 2003년도 의료급여 종별 대상자 및 선정기준

| 구분 | 수급권자 | 인원 (천명) | 선정기준 |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------|------------|---------------------------|
| | | | 소득인정액 |
| 계 | | 1,453 | |
| 1종 | *국민기초생활보장법에 의한 수급자 중 근로능력이 없는 자 *국가유공자, 인간문화재, 이재민 *의상자 및 의사자 유족 *북한이탈주민 | 867 | *최저생계비 이하 *부양의무자 기준 충족 |
| 2종 | *국민기초생활보장법에 의한 수급자 중 근로능력이 있는 자 | 587 | *최저생계비 이하 *부양의무자 기준 충족 |

자료: 보건복지부, 『보건복지백서』, 2004.

한 가구원을 보호하고 있는 자 또는 보장시설 대상자로 규정하고 있고, 2종 대상자는 1종 대상자에 해당하지 않는 경우이다. 따라서 근로능력이 있는 수급자인 근로빈곤층의 경우에는 2종 대상자에 대부분 해당될 것이다.

의료급여의 내용은 다음과 같다. 우선 1종 의료급여대상자는 통원 및 입원치료가 모두 무료로 제공되며, 2종 의료급여대상자의 경우 일부 본인부담^{주18)}이 있다. 그러나 이들은 저소득층이기 때문에 본인부담이 과다하여 실질적으로 의료급여를 받지 못하는 상황이 발생할 수 있으므로, 이를 방지하기 위하여 10만원을 넘는 경우 10만원을 초과하는 금액을 의료급여기금에서 대불할 수 있으며, 대불금의 상환은 무이자로 1년에 3회에 걸쳐 분할상환하도록 하는 대불제도를 마련해놓고 있다.

4) 교육급여

교육급여는 수급권자 가운데 중, 고등학생 자녀가 있는 경우 입학금 및 수업료와 교과서 대금을 지급한다. 고등학생의 경우 입학금, 수업료, 교과서 대금으로 1인당 10만원을 지급하며, 중학생의 경우 부교재비로 28000원을 지급한다. 또한 이들에게 학용품비로 학기당 2만원씩 연 2회 총 4만원씩을 지급한다.

5) 해산급여

해산급여는 수급자 가구 중 출산여성이 있을 경우 분만 전후의 조치를 위하여 1인당 20만원을 지급하고 쌍둥이일 경우 추가로 10만원을 지급한다.

6) 장제급여

장제급여는 수급자가 사망한 경우 장제를 행하는 사람에게 지급되는 급여로, 근로능력이 없는 자로만 구성된 가구인 경우 가구당 50만원을 지급하고, 근로

주18) 1차 진료기관 외래진료시 진료당 1,500원 본인부담, 원외처방시 1000원, 원내조제시 1,500원, 약국에서는 500원을 본인이 부담해야 한다. 또한 입원시 15%를 본인이 부담하고 10만원 초과시 대불이 가능하다.

능력이 있는 가구원이 있는 경우에는 30만원을 지급한다.

7) 자활급여

자활급여는 자활사업에 참여하는 수급자와 차상위 계층이 자활근로사업의 참여 대가로 받는 급여로, 그 내용은 다음과 같다.

<표 4-17> 2004년도 자활급여 기준(1인/1일/원)

(단위: 원)

| 구 분 | 계 | 급여 | 실비 | 비고 |
|-----------|--------|--------|-------|----------------|
| 시장진입형 | 28,000 | 25,000 | 3,000 | |
| (기술, 경력자) | 31,000 | 28,000 | 3,000 | |
| 사회적일자리형2) | 25,000 | 22,000 | 3,000 | 인턴형 포함 |
| (기술, 경력자) | 28,000 | 25,000 | 3,000 | |
| 근로유지형 | 20,000 | 17,000 | 3,000 | *차상위계층 참여불가 |

주: 1) 인턴형자활근로와 복지도우미는 사회적일자리형 기준, 인건비지원공동체 참여자는 시장진입형(무경력자) 기준임.

2) 수급자의 경우 월자활소득 중 20만원 초과금액의 30%으로 근로장려금을 지급

자료: 보건복지부, 『자활사업안내』, 2004.

나. 국민기초생활보장제도의 효과

국민기초생활보장 제도 관련 예산은 1999년의 1조 8천억 원에서 2004년에는 3조 7천억 원으로 6년 사이에 약 2배 이상 증가했다. 특히 <표 4-18>에서 볼 수 있듯이 생계급여와 주거급여 및 의료급여의 증가폭은 상당히 크다. 이러한 예산의 증가에 따라 국민기초생활보장제도의 빈곤감소 효과는 상당히 증가했을 것으로 예측할 수 있다.

〈표 4-18〉 기초생활보장 관련 연도별 예산

(단위: 억원)

| 연도 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---------------|--------|--------|----------------------|----------------------|----------------------|--------|
| 예산 | | | | | | |
| 합 계 | 18,479 | 23,318 | 32,419 | 33,822 | 35,045 | 37,512 |
| <생활보장> | 17,467 | 22,539 | 31,495 | 32,343 | 33,549 | 35,580 |
| ○ 생계급여 | 8,388 | 10,730 | 12,835 ¹⁾ | 12,641 ³⁾ | 13,130 ⁴⁾ | 13,939 |
| ○ 주거급여 | - | 414 | 1,742 | 1,793 | 1,785 | 1,838 |
| ○ 교육급여 | 914 | 986 | 960 | 940 | 935 | 881 |
| ○ 의료급여 | 8,098 | 10,320 | 15,893 ²⁾ | 16,901 | 17,612 | 18,810 |
| ○ 해산·장제급여 | 67 | 89 | 65 | 65 | 87 | 112 |
| <자활지원> | 1,012 | 779 | 924 | 1,479 | 1,496 | 1,932 |
| ○ 자활후견기관 | 12 | 29 | 141 | 230 | 230 | 246 |
| ○ 자활근로 | 1,000 | 500 | 600 | 1,203 | 1,203 | 1,624 |
| ○ 생활보장기금 | - | 250 | - | - | - | - |
| ○ 지역봉사 | - | - | 177 | 21 | 17 | 12 |
| ○ 사회적응프로그램 | - | - | 3 | 16 | 16 | 12 |
| ○ 협회지원 | - | - | 3 | 3 | 3 | 3 |
| ○ 자활사업활성화 | - | 250 | - | 3 | 3 | - |
| ○ 자활사업실태조사 | - | - | - | 3 | 3 | 3 |
| ○ 자활제도개선 시범사업 | - | - | - | - | - | 12 |
| ○ 생업자금이차보전 | - | - | - | - | 21 | 20 |
| ○ [생업자금]재특 | [350] | [400] | [400] | [270] | [170] | [153] |

주: 1) 생계급여: 예비비 449억원 미포함

2) 의료급여: 2001년 추경 4500억원 추가

3) 생계급여: 예비비 451억원 미포함

4) 생계급여: 예비비 308억원 미포함

자료: 보건복지부, 「2004년 주요업무 참고자료」, 2004.

우선 ‘국민기초생활 보장제도 평가단’의 평가 자료에 나와 있는 설문조사 결과에 따르면 수급자 중 기초보장제도 시행 이전에 비해 전체적으로 급여가 증가했다는 응답자가 34.2%, 감소했다는 응답자가 23.5%로 나타났으며, 기초생활 보장제도가 최저생계유지에 도움이 되는가라는 질문에 대해서는 전체 응답자 중 54%가 그렇다고 답한 반면 23.7%는 아직도 많이 부족하다고 답변하였다. 이러한 결과는 생계급여가 저소득층의 최저생계 유지에 도움이 되는 것은 사실

이지만, 급여 수준이 충분한 것이 아님을 보여준다고 할 수 있다.

한편, 국민기초생활보장제도의 빈곤감소효과에 대한 연구로는 안중범(2002)과 홍경준(2002) 등이 존재한다. 안중범(2002)은 1999, 2000, 2001년의 한국노동패널 조사를 이용하여 빈곤율과 이전소득의 빈곤감소효과를 분석하였는데, 그 결과에 의하면 공적이전의 빈곤감소효과는 1998년 0.52%, 1999년 0.75%, 2000년 1.21%로 아주 미미한 수준이지만 조금씩 증가하고 있는 것으로 나타났으며, 특히 기초생활보장제도가 도입된 2000년에 크게 증가한 것을 알 수 있다.

홍경준(2002)은 2001년도 도시가계조사 자료를 가지고 공적이전과 사적이전의 빈곤감소효과를 분석하였는데, 2000년의 도시가계조사 자료를 분석한 연구에서 공적이전의 빈곤율 감소 효과는 사적이전의 35%였으나, 기초생활보장제도의 도입 이후에는 공적이전의 빈곤율 감소 효과는 사적이전의 60% 수준인 것으로 나타나 기초생활보장제도 도입이 빈곤율 감소에 효과가 있었음을 보여준다.

이러한 연구 결과들은 기초생활보장제도의 생계급여가 근로빈곤층의 최저생활유지와 빈곤율 감소에 가장 중요한 역할을 담당하고 있다는 사실과 동시에 그 효과는 매우 미미해, 국민기초생활보장제도가 소득보장역할을 유지하기 위해서는 더 많은 제도의 개선이 이루어져야 한다는 사실 또한 뒷받침한다. 따라서 사각지대 빈곤층 문제로 일컬어지는 비수급 빈곤층의 해소를 위해 수급자 기준을 좀 더 합리화하고, 공공부조 급여의 형평성과 대상효율성을 높이려는 노력이 필요하다.

다. 근로유인의 제고를 위한 근로소득 공제 프로그램

국민기초생활보장제도의 보충성 원리는 최저생계비 미만 소득자, 즉, 근로빈곤층에게 근로 유무에 관계없이 가처분소득이 동일하도록 설계되어 있기 때문에 수급가구의 근로동기를 저해하는 것은 물론, 수급자가 아닌 차상위계층의 근로의욕을 저해한다는 문제점을 야기한다. 이러한 문제점을 완화하기 위해 도입된 것이 근로소득공제제도이다. 근로소득공제제도는 근로빈곤층과 차상위계층에게 근로유인장치를 제공함으로써 빈곤층의 실질적인 자활·자립을 도모할

필요성에 의해 도입되었다.

근로소득공제는 이러한 취지와 국민기초생활보장법 제2조 제8호의 소득평가액 산정시 근로를 유인하기 위한 요소를 반영해야 한다는 규정에 근거하여 소득평가액 산정시 근로소득의 일정비율을 공제하는 것으로, 현재 적용되고 있는 근로소득공제대상 및 공제율은 다음과 같다(주19).

〈표 4-19〉 근로소득공제대상소득 및 공제율

| 공제대상소득 | 공제율 |
|------------------------|----------------------|
| 장애인이 직업재활사업에 참여해 얻은 소득 | 30% |
| 자활공동체에 참가하여 얻은 소득 | 30% |
| 학생이 얻은 근로소득 및 사업소득 | 30% |
| 공공근로에 참가하여 얻은 소득 | 20만원을 초과하는 추가소득의 30% |

주: 국민기초생활보장법시행규칙 제2조 제7호 개정으로 인해 공공근로 참가소득 추가

자료: 보건복지부, 『자활사업안내』, 2004.

한편 [그림 4-6]은 소득평가액의 산정시에 근로소득공제를 도입할 경우에 나타나는 효과를 요약한 것이다. 근로소득공제제도의 도입은 근로소득이 있는 수급자를 대상으로 생계급여를 소득공제액만큼 증가시켜 결국에는 가처분소득을 증가시킴으로써 근로유인을 제공하고, 근로활동에 참여하지 않는 수급가구와의 형평성 문제를 해소할 수 있을 것이라 기대되었다. 또한 재정적 관점에서도 단기적으로는 생계급여의 증가로 인해 소요예산이 증가하지만, 장기적으로 추가적인 근로활동에 따른 근로소득 증가로 인하여 생계급여의 감소와 탈빈곤에 의한 수급자 규모의 감소를 가져오게 되어 예산절감효과를 나타낼 것으로 주목받아왔다(박능후 외, 2003).

주19) 근로소득공제 지급방법

1. 학생, 장애인직업재활, 자활공동체 참가자: 개인별 근로소득공제=근로소득×30%
2. 자활사업 공공(자활)근로 참가자: 개인별 근로소득공제=[근로소득-20만원(기준소득)]×30%

[그림 4-6] 근로소득공제 도입에 따른 급여수준 변화 및 근로유인 효과

| 구분 | 근로소득공제가 없을 경우 | | 근로소득공제가 있을 경우 | |
|-------|----------------------------------|-----------------------------------|---------------------|---------------------------------|
| | 소득이 극히 낮은 자 | 소득이 조금 있는자 | 현재의 근로소득 상태 | 근로소득 증가시 |
| 최저생계비 | 기타 지원액 | 기타 지원액 | 근로소득자의 가처분소득 증가분 | 추가근로소득공제 근로소득자의 가처분소득 증가분 |
| | 생계급여 | 생계급여 | 생계급여 | 기타 지원액 |
| | | | | 생계급여 |
| | 가구소득 | 가구소득 | 근로소득공제 (추가급여) | 추가 근로소득공제 예산절감분 |
| | | | 가구소득 | 근로소득공제 (추가급여) |
| 가구소득 | 가구소득 | 가구소득 | 가구소득 | |
| 효과 | 근로의욕 약화 및 소득 감소 → 급여액 및 예산 증가 | 근로소득 감소 방지 근로소득 증가 유인 | 근로소득 증가 유인 | |
| | | → 단기적 예산증가/장기적 절감 → 생산적 복지의 구현 | | |

자료: 박능후 외, 소득인정액 시범사업에 관한 연구(제2차); 근로소득공제

하지만 현행 근로소득공제제도가 이러한 효과를 나타내기에는 한계를 가진다는 지적이 많다. 현행 근로소득공제제도는 장애인, 학생, 자활공동체사업 참가자 등으로 적용대상이 제한되어 있다. 그에 따라 수급자의 대부분을 차지하는 일반 근로소득자의 근로의욕 저하라는 문제를 발생시키고, 최저생계비를 약간 상회하는 차상위계층의 근로빈곤층 역시 근로의욕을 저하시키는 것은 물론 급여 감소를 피하기 위해 근로소득을 하향 신고하는 현상이 나타날 수 있다(김재진, 2002). 결국 근로소득공제제도가 근로유인효과를 제대로 발휘하도록 하려면 일반근로자에 대한 정확한 소득과약과 적정 공제방안, 공제수준을 산정해야 할 것이다.

근로소득공제제도에서 소득과약의 문제가 매우 중요하다는 점은 근로소득공제제도에 대한 시범사업의 결과를 통해서도 확인되고 있다. 근로소득공제제도가 어떤 효과를 나타내는가를 살펴보기 위해 한국보건사회연구원은 2001년 7월

부터 2002년 12월까지 2차에 걸쳐 시범사업을 실시하고, 그 결과를 분석하였다. 그에 따르면(박능후 외, 2003), 근로소득공제제도의 뚜렷한 효과를 검토하기에는 18개월의 시범사업 기간이 지나치게 짧지만 수급자들의 근로활동에 직접적인 영향을 미치는 요인은 소득과약률과 고용형태이다. 즉, 소득과약률이 높은 수급자일수록 근로소득공제에 의한 가처분소득의 증가효과가 크며, 고용상태가 안정적인수록 소득공제제도를 통한 노동참여도가 높아진다는 것이다. 결국 수급자의 소득과약률을 제고하는 것이 소득공제제도의 효과를 증진시키는데 있어 결정적인 요소임이 시범사업을 통해서도 드러났다.

2. 사회보험

사회보험은 퇴직, 실직, 재해, 혹은 질병과 같은 위험을 분산하여 위기상황에서도 소득을 보장하는 것을 주요 목적으로 한다. 사회보험은 공공부조와 같이 표적화된 집단인 빈곤층을 대상으로 하는 것이 아니라, 모든 국민을 대상으로 시행된다. 따라서 자산조사를 실시하지 않으며, 기여를 통해 급여를 받는 방식으로 이루어진다. 따라서 공공부조의 수급자가 아닌 근로빈곤층은 사회보험의 적용대상이 되어야 한다. 하지만 실제로 근로빈곤층의 상당수는 사회보험으로부터 배제되어 있다(박찬용 외, 2000; 박순일 외, 2001; 노대명 외, 2003).

가. 사각지대 발생의 원인

사회보험에서 적용배제의 문제가 발생하는 원인은 매우 다양하다. 우선 사회보험의 적용배제는 구조적 차원의 원인 때문에 발생할 수 있다. 연금을 비롯한 대부분의 사회보험은 19세기 말 20세기 초에 유럽을 중심으로 발전해 왔다. 노동시장에서 발생하는 각종의 사회적 위험을 분산시킴으로서 소득의 안정성을 꾀하는 수단으로 설계된 것이다. 이러한 과정에서 사회보험은 ‘정규직 남성 근로자’를 표적 집단으로 하게 된다. 이것은 이들이 사회적 위험에 노출되어 있는 절대다수였을 뿐 아니라, 타 집단에 비해 안정적인 고용상태에 있기 때문에 보험료의 지속적 납입이 가능하며 보험료의 징수와 급여지급이 상대적으로 용

이했기 때문이다. 따라서 사회보험은 상대적으로 고용상태가 불안정한 근로자와 여성 근로자를 배제하기 쉬우며, 이 점이 바로 사회보험 적용배제의 구조적 원인이라고 할 수 있다.

두 번째로 사회보험의 적용배제는 제도적 차원의 원인 때문에 발생할 수 있다. 제도적 차원의 이유는 주로 사회보험의 확대전략과 관련되어 있다. 제도의 도입시기가 비교적 빨랐던 남미의 여러 국가들에서 서유럽 국가들과는 달리 적용배제의 문제가 상존하게 된 배경에는 이들 국가에서 택한 사회보험 확대전략이 있다(Mesa-Lago, 1978). 제도의 조기정착을 위해 쉽게 식별되고 관리하기 쉬운 군인이나 공무원 집단을 가장 먼저 적용대상으로 하고, 자영자 집단 등을 가장 늦게 적용대상으로 함으로서 사각지대의 문제가 상존하게 된 것이다(박찬용 외, 2000). 제도의 운영과 관련된 행정능력의 부족이나 행정적 병목으로 인한 문제도 제도적 차원의 이유라고 볼 수 있다(최은희 2002). 가입자를 식별하고 이들에게 보험료를 징수하고 급여를 지급하기 위해서는 상당한 정도의 행정능력이 필요하다. 그러한 능력이 갖추어져 있지 않은 채 사회보험의 적용범위를 전 국민으로 확대할 경우, 상당 기간 동안 일부 집단의 배제는 지속될 수밖에 없다.

사회보험의 적용배제는 또한 개인적 차원의 원인과도 관련된다. 실직과 저소득과 같이 개인이 경험하는 경제적 불안정에 의한 기여 능력의 결여나 고용주와 결탁한 기여회피, 개인적 근시안과 사회보험에 대한 불신과 같은 개인적 회피 성향, 가족이 제공하는 연복지와 같은 대체재(substitute goods)의 존재 때문에 발생할 수도 있다.

우리나라의 경우 이와 같은 세 가지 차원의 사회보험 적용배제의 원인이 모두 존재한다. 우선, 사회보험이 가지는 태생적인 한계인 구조적 차원의 원인은 불안정 고용의 증가와 노동시장에서의 성차별이라는 한국의 현실을 통해 더욱 중요해진다. 상당한 규모로 상존해 온 영세 자영업자와 1990년대 중반 이후 증가하기 시작한 임시·일용직 근로자는 외환 위기를 거치면서 더 크게 증가하고 있고, 이러한 경향은 노동시장의 유연화 전략에 따라 심화될 가능성이 높다. 노동시장에서의 여성 차별 문제도 쉽사리 해소되기 어려운 현실임을 감안하면 구조적 차원의 적용배제 문제는 말 그대로 구조화될 가능성이 높다.

한국 사회보험의 발전과정을 살펴보면, 제도적 차원의 적용배제 문제도 발생하고 있음도 알 수 있다. 광범위하게 존재하는 비공식부문과 성장위주 발전전략의 제약 안에서 사회보험 확대전략으로 선택할 수밖에 없었던 것은 남미의 여러 국가들이 취했던 방식이었다. 즉, 행정능력이 미치는 공식부문의 안정된 여러 직종들을 우선 적용대상으로 하고 점차로 비공식부문으로 확대해 가는 것이었다. 이것은 모든 사회보험에서 공통적으로 활용된 전략이다. 가령, 적용확대가 가장 성공적으로 이루어진 건강(의료)보험의 경우 500인 이상 사업장 근로자를 시작으로 해서 공무원 및 교직원 → 300인 이상 사업장 → 100인 이상 사업장 → 농어촌 지역 → 도시지역 순으로 적용대상이 확대되었다. 연금보험과 고용보험, 산재보험과 이와 유사한 방식으로 적용대상 확대가 이루어져 왔지만, 사회보험 행정능력의 부족 때문에 제도적 차원의 적용배제가 계속 발생하고 있다.

또한, 경제적 불안정에 따른 장기실업과 저소득의 문제가 외환위기 이후 심각하게 제기되었고, 소득계층의 양극화 현상이 점차 심화되고 있다는 점을 생각하면, 기여능력의 결여에 따른 적용배제 문제도 지속될 가능성이 높다. 사회보장급여의 대체재인 연복지가 한국사회에서 상당한 규모로 존재한다는 점 또한 개인적 차원의 적용배제 요인이 쉽게 해소되지 않을 것임을 암시한다.

사회보험에서 적용배제의 문제가 발생하는 이유는 이처럼 다양하지만, 배제된 집단이 주로 어떤 특성을 가지고 있을 것인가는 쉽게 예측할 수 있다. 구조적 차원의 배제 원인이나 제도적 차원의 원인, 혹은 개인적 차원의 원인들이 겹쳐져서 주로 여성, 비공식부문, 저소득계층, 불안정고용계층과 관련되기 때문이다.

나. 사회보험 사각지대의 실태

<표 4-20>은 저소득층 자활사업 실태조사의 2002년 자료를 통해 소득계층별 사회보험 가입실태를 살펴본 결과이다. 그 결과는 다음과 같이 네 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 소득이 낮을수록 연금에 대한 가입률이 낮으며, 이에 따라 향후 노후보장의 사각지대에 놓일 가능성이 높을 것이다. 둘째, 연금과 마찬가지로

가지로 소득이 낮을수록 산재보험에 가입되어 있는 비율 또한 낮다. 따라서 저임금 근로자들은 업무상 재해를 당하게 되더라도 보장을 받을 수 있는 가능성이 낮을 것이다. 셋째, 고용보험의 경우에도 소득이 낮을수록 직업능력을 개발할 수 있는 기회와 실업을 당했을 때 생계보장 및 고용지원의 기회가 부족할 것이다. 넷째, 건강보험의 경우 상대적으로 미가입률이 적었으나, 빈곤층에 비해 저소득층, 차상위계층, 빈곤층의 미가입률이 높음을 알 수 있다. 결론적으로, 소득이 낮을수록 사회보험의 사각지대에 놓일 가능성이 높음을 알 수 있으며, 이에 따라 저소득자들이 질병, 노령, 재해, 실업 등 사회적 위험에 처하게 되더라도 이를 탈피할 수 있는 기회가 부족하고, 더욱 빈곤해질 가능성이 높을 것으로 보인다(노대명 외, 2003).

〈표 4-20〉 소득계층별 사회보험가입 실태

(단위: %, 명)

| | | 전체 | 비빈곤층 | 저소득층 | 차상위계층 | 빈곤층 |
|------|-------------|--------|--------|-------|-------|-------|
| 연금 | 국민연금 | 55.4 | 58.2 | 30.0 | 36.7 | 25.6 |
| | 공무원/군인/사학연금 | 5.3 | 5.9 | 0.4 | 0.3 | 0.5 |
| | 미가입 | 39.3 | 35.9 | 69.6 | 63.0 | 74.0 |
| | 수 | 12,265 | 10,967 | 1,298 | 495 | 803 |
| 산재보험 | 가입 | 76.5 | 79.0 | 50.3 | 59.7 | 41.3 |
| | 미가입 | 23.5 | 21.0 | 49.7 | 40.3 | 58.7 |
| | 수 | 7,298 | 6,600 | 698 | 331 | 367 |
| 고용보험 | 가입 | 45.0 | 47.2 | 21.1 | 27.7 | 14.5 |
| | 미가입 | 55.0 | 52.8 | 78.9 | 72.3 | 85.5 |
| | 수 | 7,225 | 6,572 | 653 | 318 | 335 |
| 건강보험 | 직장가입 | 53.1 | 55.7 | 38.0 | 36.9 | 38.5 |
| | 지역가입 | 46.5 | 44.1 | 60.8 | 61.9 | 60.2 |
| | 미가입 | 0.4 | 0.2 | 1.2 | 1.2 | 1.2 |
| | 수 | 21,254 | 17,927 | 3,327 | 1,092 | 2,235 |

주: 1) 저소득가구란 월평균 가구총소득이 중위소득 60% 이하인 가구를 뜻한다.

2) 차상위가구란 월평균 가구총소득이 중위소득 60%이하이고 최저생계비를 초과하는 가구를 뜻한다.

3) 빈곤가구란 월평균 가구총소득이 최저생계비 이하인 가구를 뜻한다.

자료: 한국보건사회연구원, 2002년 저소득층 자활사업 실태조사

정리하자면, 저소득층일수록 사회보험 적용에서 배제되기 쉽고, 이는 저소득층일수록 임시직, 일용직과 같은 불안정한 고용상태일 확률이 높으며, 임시직, 일용직과 같은 불안정한 고용일수록 사회보험 적용에서 배제될 확률이 높다는 이유에서 기인한다. 따라서 노동시간 부족과 임금을 감소로 인한 낮은 임금, 실업과 취업의 반복 경험 등 노동시장에서의 불안정한 지위로 인해 빈곤에 빠지는 근로빈곤층(Levitan·Gallo·Shapiro, 1993; Brank, 1996; Rima, 1996; Schiller, 1998; 이태진, 2003)은 사회안전망인 사회보험에서 적용배제되고 있음을 알 수 있다.

또한 이러한 문제가 다양한 차원의 배제요인과 관련된다면, 지금까지의 사회보험 확대전략은 중대한 전환점에서 있다고 할 수 있다. 이제부터는 제도 확대 노력의 기본 방향이 법률규정의 제·개정보다는 행정 능력의 제고, 노동시장에서의 고용 안정성 확보, 기여 회피와 같은 개인적 차원의 역유인 기제의 해소 등과 같은 쪽으로 전환될 필요가 있다는 것이다. 행정 능력의 제고를 위해서는 분산된 사회보험 행정체계를 통합하는 것이 필요하고, 비임금 근로자와 자영자의 소득 파악 능력을 제고하기 위한 정책 방안이 마련되어야 할 것이다. 그리고 공적 사회보험 체계에 대한 사회성원들의 불신이 기여 회피의 주된 요인 중의 하나라는 점을 감안하면, 사회보험의 재정 건전화와 급여의 질 개선을 통해 신뢰도를 높이려는 노력도 이루어져 한다. 아울러, 사회보험의 가입률이 크게 늘어나기 이전까지라도 배제된 근로빈곤층을 대상으로 하는 다른 정책적 수단들을 강화하는 노력이 필요하다.

제 4 절 사회복지서비스

근로빈곤층에 대한 지원은 전통적으로 노동시장정책과 소득보장정책, 그리고 조세정책의 맥락에서 이루어져 왔다. 즉, 제3절까지를 통해 살펴본 것처럼 직업훈련과 고용창출 등의 고용지원을 통해 이들의 근로소득을 증가시키거나, 시장에서 결정된 소득을 재분배하거나, 직접적인 소득의 이전을 통해 이들의 빈곤을 해결하려는 시도가 일반적인 방법으로 활용되어온 것이다.

하지만, 1990년대 이후 장기실직과 그에 따른 빈곤화의 문제가 심각해지면서 근로빈곤층, 특히 장기실직자의 문제는 더 이상 전통적인 지원정책만으로 대응될 수 없다는 점이 드러났다. 실직자가 장기실직 이후 빈곤상태에 빠졌다는 것은 이미 이들의 노동 공급적 특성이 노동시장의 수요에 적합하지 않다는 것이며, 따라서 이들에 대해서는 기존의 정책과는 다른 방향의 지원이 모색될 필요가 커졌다. 이와 함께, 이미 오랫동안 빈곤 덩어리(poverty trap)에 갇혀있는 공공부조 장기 수급자의 문제 역시 사회복지 재정의 건전성 확보와 사회통합의 증진이라는 측면에서 다시 쟁점으로 부각되었다(Mackay, 1998)

즉, 의료, 보육, 재가, 주택 등의 사회복지 서비스를 통합적으로 제공하는 것이 근로빈곤층에 대한 지원정책의 실행방향이 되어야 한다는 점이 여러 국가들의 경험을 통해 확인되어온 것이다(Nathan, 1993; Danziger et al., 1999; Walker & Wiseman, 2001).

이러한 점은 우리나라에서도 마찬가지이다. 앞의 [그림 4-1]에서 국민기초생활보장제도 수급자 중 근로능력자로 판별된 30만명의 수급자 중에서 약 5만 2천명의 사람들이 가구 여건의 이유로 자활지원 프로그램에 참여하지 않고 있다는 사실이 바로 사회복지서비스가 근로빈곤층에게 매우 절실한 지원정책임을 잘 보여준다.

노대명 외(2003b)의 연구에 의하면 저소득 근로능력 가구 중 7.2%(실직), 13.0%(사업중단)가 육아나 가사 때문에 일을 중단한 것으로 나타났으며, 직업훈련에 참여한 적이 없는 저소득 근로능력자들은 ‘보육, 간병, 가사 부담’ 때문이 9.3%로 나타나 근로빈곤층의 자립을 위한 직업훈련, 취업 등을 위해서는 보육, 간병, 가사 부담 등을 지원할 수 있는 사회복지서비스가 필요함을 알 수 있다.

이는 또 다른 연구(노대명 외, 2003a)에서도 확인할 수 있다. 이 연구의 분석에 따르면, 저소득 근로능력자 가구의 자녀양육실태는 미취학 자녀 또는 초등학생 자녀가 있는 경우가 80%이다. 또한 미취학 자녀의 경우 보육시설을 이용하지 않는 이유로 경제적 부담이 68.2%로 나타났고, 약 22.8%는 보육에 의한 생업중단 경험이 있다고 응답하였다. 한편, 저소득 근로능력자 가구 중 간병을 필요로 하는 가구원이 있는 가구는 9.7%였으며, 이중 15.3%가 수발 주체가 없

는 것으로 나타났다. 또한 간병시설을 이용하지 않는 이유로 63.1%가 경제적 부담이 크기 때문으로 나타났으며, 간병에 의해 생업중단 경험이 있는 가구가 24%라고 응답하였다. 이러한 결과를 살펴보았을 때, 이들에게 보육지원, 간병 등 복지서비스 욕구가 매우 크며, 서비스를 지원할 경우 일을 할 수 있는 가구가 많다는 것을 알 수 있다.

여기에서는 저소득층을 대상으로 실시되는 일반적인 프로그램과, 저임금 근로자를 대상으로 실시되는 프로그램으로 나누어 그 내용을 살펴보도록 한다.

1. 저소득층을 대상으로 실시되는 프로그램

가. 보육지원서비스

보육료 지원은 저소득층자녀 보육료지원과 만5세아 무상교육, 장애아 무상교육 등으로 나눌 수 있는데, 여기에서는 근로빈곤층 가구와 관련이 있을법한 저소득층자녀 보육료지원과 만 5세아 무상교육에 대해 살펴보기로 한다.

우선 저소득층 아동은 국민기초생활보장법에 의한 수급권자의 아동, 모자복지법에 의한 보호대상자로 선정된 모·부자가정 아동, 아동복지시설 취학 전 2년까지의 아동에 대해 지원하며, 기타저소득층 아동은 소득인정액 기준^{주20)}으로 대상자를 선정하고 있다. 저소득층 자녀 보육료 지원은 보육시설을 이용하고 있는 0~4세 아동과 일부 방과 후 초등학생에 지원되고 있는데, 지원대상은 법정저소득층과 기타저소득층으로 구분하여 전자는 보육료 전액, 후자는 보육료의 40%를 차등지원하고 있다. 2003년 보육료 지원 단가는 영유아 보육의 특성을 감안하여 2세 미만 보육아동은 월 24만 3천원, 2세 아동은 20만 1천원, 3~4세 아동은 월 12만 5천원이 지원된다(보건복지부, 2004d).

주20) 2003년 기타 저소득층 아동 산정기준

| 가구원 수 | 3인까지 | 4인 | 5인 | 6인 |
|-------|----------|----------|----------|----------|
| 소득인정액 | 105만원 이하 | 125만원 이하 | 140만원 이하 | 158만원 이하 |

자료: 보건복지부, 『보건복지백서』, 2004.

〈표 4-21〉 연도별 보육료 지원예산 현황

(단위: 억원)

| 구분 | 2000년 | | | 2001년 | | | 2002년 | | | 2003년 | | |
|--------------|-------|-----|-----|-------|-----|-----|-------|-----|-------|-------|-------|-------|
| | 계 | 국고 | 지방비 | 계 | 국고 | 지방비 | 계 | 국고 | 지방비 | 계 | 국고 | 지방비 |
| 계 | 1,087 | 507 | 580 | 1,425 | 662 | 763 | 2,081 | 974 | 1,107 | 3,505 | 1,626 | 1,879 |
| 저소득층 보육료 | 969 | 448 | 521 | 1,301 | 600 | 701 | 1,048 | 489 | 559 | 1,344 | 612 | 732 |
| 만5세아 무상교육 | 118 | 59 | 59 | 124 | 62 | 62 | 1,033 | 485 | 548 | 1,085 | 509 | 576 |

자료: 보건복지부, 2004년 보건복지백서에서 재구성

다음으로 만 5세 아동 무상보육사업은 원칙적으로 취학 전 만5세 아동을 지원하기 위하여 실시되는 사업으로서 지원 대상은 저소득층 보육료 지원사업과 같이 법정과 기타로 구분하여 지원한다. 법정저소득층 아동은 저소득층 자녀 보육료 기준과 같으나, 기타 저소득층 아동은 저소득층 자녀지원기준보다 소득 인정액 기준이 높다(주21). 2003년 보육료 지원은 다음과 같다. 법정 저소득층 자녀와 농어촌 지역 기타 저소득층은 월 12만 5천원을 지원하고, 도시지역 기타 저소득층의 경우는 국공립 보육시설 등 국고보조시설을 이용할 경우 월 9만원을 지원하고, 민간 보육시설을 이용할 경우 월 10만 5천원을 지원하고 있다(보건복지부, 2004d). 보건복지부의 2003년 자료에 의하면 법정저소득 자녀(주22)에 대한 정부지원은 64,375명이며, 기타 저소득자녀에 대한 정부지원은 146,238명으로 총 210,613명에 대해 지원하고 있다(보건복지부, 2004d).

나. 재가서비스사업

재가복지시설로는 가정봉사원 파견시설, 주간보호시설(무료, 실비), 단기보호

주21) 2003년 5세아 무상보육료 지원 선정기준

| 가구원 수 | 3인까지 | 4인 | 5인 | 6인 |
|-------|----------|----------|----------|----------|
| 소득인정액 | 200만원 이하 | 215만원 이하 | 230만원 이하 | 245만원 이하 |

자료: 보건복지부, 2004년 보건복지백서

주22) 법정저소득자녀란 기초생활수급권자 아동, 아동복지시설 아동, 모부자 가정의 아동을 말한다.

시설이 있으며, 2003년 국고를 지원하고 있는 재가노인복지시설은 317개소인 것으로 나타났다. 비용의 부담은 65세 이상의 기초생활보장 수급권자, 저소득층 노인으로서 그 부양의무자로부터 적절한 부양을 받지 못하는 자는 무료대상, 65세 이상 저소득층은 실비대상이다(노대명 외, 2003a).

다. 모부자가정 지원

모부자가정에 대한 지원은 배우자와의 사별, 이혼, 별거 등의 사유로 배우자가 없거나 또는 배우자가 있어도 폐질, 불구 등으로 장기간 노동능력을 상실한 가정을 지원하기 위한 것이다. 실제로 비빈곤가구의 모자가구는 1.2%, 부자가구는 0.5%인데 반해, 저소득가구에서 모자가구가 4.4%, 부자가구가 1.7%라는 사실은 근로빈곤층 가구에서 모부자가정이 차지하는 비율이 높음을 알 수 있다(노대명 외, 2003a).

저소득 모부자가정의 선정기준은 가구원수에 따라 소득인정액에 차등을 두고 4인 가족의 경우 소득인정액이 130만원 이하인 18세 미만(취학시 20세 미만)의 자녀를 둔 가정이 저소득 모부자가정으로 선정되어 보호받고 있다^{주23)} 이들에 대해서는 우선, 자녀에 대하여 자녀학비와 아동양육비를 지원함으로써 가정의 경제적 부담을 덜어주고 자활, 자립을 지원하고 있으며, 연리 4%, 5년거치 5년 분할 상환 조건으로 최대 1,500원까지 복지자금을 대여함으로써 가정의 생업기반 조성 및 생활안정을 지원하고 있다.

주23) 2003년 모부자가정 선정기준

| 가구원수 | 2인 | 3인 | 4인 | 5인 | 6인 |
|------|---------|----------|----------|----------|-------|
| 월소득 | 84만원 이하 | 111만원 이하 | 130만원 이하 | 145만원 이하 | 158만원 |

주: 7인 이상 가구는 가구원수 1인 증가시 12만원씩 증가

자료: 보건복지부, 2004년 보건복지백서

〈표 4-22〉 생업자금융자 실적

(단위: 가구, 백만원)

| 구분 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 세대수 | 356 | 330 | 238 | 152 | 107 | 166 |
| 금액 | 4,000 | 3,656 | 2,656 | 1,698 | 1,204 | 1,999 |

자료: 보건복지부, 『보건복지백서』, 2004.

또한 18세 미만의 자녀를 둔, 생활이 어려운 무주택 저소득모자가정에 대하여 모자보호시설에 3~5년 동안 입소시켜 기본적인 생활보호와 자립기반조성을 위한 지원을 하고 있으며, 입소자의 정신적, 심리적 갈등과 자녀양육문제 및 직업훈련 등에 관하여 상담지도를 하고 있다. 또한 모자자립시설과 모자일시보호시설을 운영하고 있다(보건복지부, 2004d).

그러나 우리나라의 경우 지역사회단위에서 제공되는 공공서비스는 대체로 저소득층(대부분 국민기초생활보장제도의 수급자)을 대상으로 하고 있고 이는 매우 협소한 실정이다. 이러한 복지서비스가 근로빈곤층의 자립, 자활에 도움이 될 수 있도록 하기 위해서는 자활지원 대상자 개인 및 가구 특성을 분석하여 빈곤 요인을 규명하고, 이에 따른 복지서비스 프로그램의 다양한 개발과 적용이 이루어져야 할 것이다.

2. 저임금 근로자를 대상으로 실시되는 프로그램

저임금 근로자의 가계부담을 덜어주고, 근로의욕을 제고하기 위하여 체불근로자 생계비 대부 등 생활안정자금 대부사업, 근로자 장학금 지원, 근로자 여가활동 지원 등의 근로복지사업이 시행되고 있다. 이러한 내용을 좀 더 자세히 살펴보도록 하자.

가. 근로자 주거안정 지원

1) 근로자주택제도

근로자주택제도는 저소득 근로자들의 주거안정에 실질적인 혜택을 주고자 도

입된 것으로, 기존의 주택청약저축 가입자를 대상으로 실시되는 소형분양 주택이 저소득근로자가 입주하기에는 부담이 과중하고 실질적인 저소득 무주택 가구를 입주자로 선별하는 장치가 미흡함에 따라 저소득 근로자를 위한 별도의 주택 공급체제로 마련된 제도이다^{주24)}. 근로자주택은 1990~1997년까지 이를 장려하기 위해 사업주체의 경우 광범위한 금융, 세제, 택지지원 혜택을 부여하며, 근로자의 경우 사전에 청약저축 등에 가입할 필요가 없다는 점 등의 이점이 있었다.

그러나 1998년 이후 주택공급의 과잉, 금리인하, 생활향상에 따른 주택구입방식 다양화 및 중형주택 경향 등으로 점차 근로자주택의 공급과 수요가 감소되고 있어 근로자주택의 지원방식을 전환할 필요성이 대두되고 있다(노동부, 2004).

〈표 4-23〉 근로자주택 공급 실적

(단위: 호)

| 년도 | 계 | 근로복지주택 | 사원임대주택 |
|------|---------|---------|--------|
| 1990 | 60,764 | 41,114 | 19,650 |
| 1991 | 36,697 | 24,987 | 11,710 |
| 1992 | 45,972 | 35,120 | 10,852 |
| 1993 | 38,060 | 27,954 | 10,106 |
| 1994 | 38,101 | 28,990 | 9,111 |
| 1995 | 30,888 | 26,440 | 4,448 |
| 1996 | 25,431 | 19,016 | 6,415 |
| 1997 | 17,466 | 15,621 | 1,845 |
| 1998 | 7,212 | 6,728 | 484 |
| 1999 | 84 | - | 84 |
| 2000 | 318 | 318 | - |
| 2001 | 350 | - | 350 |
| 2002 | 80 | - | 80 |
| 2003 | 50 | - | 50 |
| 계 | 301,473 | 226,288 | 78,185 |

자료: 노동부, 『노동백서』, 2004.

주24) 근로자주택제도는 근로복지주택과 사원임대주택으로 나누어진다.

2) 근로자의 주택구입 및 전세자금 융자

근로자의 주거안정을 위해 1994년부터 근로자 주택 구입 및 전세자금 융자를 실시하고 있는데, 융자규모는 1994년부터 1996년까지 매년 1,000억씩, 1997년 1500억원, 1998년 1900억원, 1999년 9000억원, 2000년 2조 7500억원, 2001년 2조 4727억원, 2002년 2조 4000억원, 2003년 2조 4787억원으로 융자재원을 점차 확대하고 있다. 또한 융자자격은 5인 이상 사업장에 근무하는 자로서 연간 소득 수준이 3천만원(일용근로자인 경우 일급액 15만원) 이하인 근로자 또는 서민으로 무주택기간이 6개월 이상인 세대주이다.

융자조건은 구입자금의 경우 호당 10,000만원 이내로 하고 연리 6.0%에 1년 거치 19년 분할상환, 전세자금은 호당 6,000만원 이내로 연내 5.5%에 2년대 일시 상환이며, 전세자금은 2회에 한하여 기간연장이 가능하므로 최장 6년간 융자를 받을 수 있다(노동부, 2004).

나. 근로자 생활안정지원

1) 근로자 의료비·경조사비 대부

저임금 근로자에게는 의료비, 경조사비 등 목돈 지출이 가계에 큰 부담으로 작용하게 된다. 따라서 일시적 목돈 지출에 의한 저임금 근로자의 가계부담을 경감하여 생활 안정을 도모하고 근로의욕을 고취시키기 위한 목적으로 1996년부터 의료비 대부사업을 시작하였으며, 1998년부터는 혼례비와 장례비까지 대부종류를 확대하고, 2002년에는 노부모요양비를 추가하여 실시하고 있다(노동부, 2004). 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

근로자 의료비·경조사비 등 대부사업의 대상은 소속사업장에서 3개월 이상 근무하고 월평균 임금이 170만원 이하인 근로자이며, 의료비, 혼례비, 장례비, 노부모요양비의 용도에 한해 대부받을 수 있다. 범위는 700만원 한도내(노부모요양비는 300만원)에서 대부받을 수 있으며, 300인 이하 중소기업체 생산직 근로자는 1500만원까지 대부받을 수 있다. 또한 대부종류가 중복될 경우에도

최고 1500만원까지 대부받을 수 있으며, 대부금액에 대해서는 연리 5.75%가 적용되며 상환기간은 1년거치 3년균등상환이다.

〈표 4-24〉 근로자 의료비·경조사비 대부 실적

(단위: 명, 백만원)

| 구분 | 계 | 1996년 | 1997년 | 1998년 | 1999년 | 2000년 | 2001년 | 2002년 | 2003년 |
|------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|
| 대부인원 | 18,451 | 29 | 116 | 1,118 | 811 | 1,455 | 1,316 | 7,633 | 5,973 |
| 대부금액 | 92,608 | 100 | 398 | 5,351 | 3,935 | 7,213 | 6,708 | 39,441 | 29,462 |

자료: 노동부, 2004년 노동백서

2) 임금체불근로자 생계비 대부

1997년 외환위기 발생으로 인해 근로자들이 임금을 지급받지 못하는 상황에서 이들의 생계유지와 실업문제의 사전예방 차원에서 체불임금 사업장의 재직 근로자에 대한 생계비 대부사업을 1999년부터 실시하고 있다.

임금체불근로자 생계비 대부사업의 대상은 대부신청일 이전 1년 이내 2개월 이상 임금체불 사업장의 사업주 및 근로자이며, 대부금액은 체불임금 범위내에서 1인당 5백만원 한도이며 대부조건은 근로자 생활안정자금 대부사업과 동일하다. 대부재원은 재특기금에서 차입하고 있으며, 2003년에 5,253명 21,827백만원, 1999년부터 2003년까지는 총 30,944명에게 103,105백만원이 대부되었다.

〈표 4-25〉 임금체불근로자 생계비 대부 실적

(단위: 명, 백만원)

| 구분 | 계 | 1999년 | 2000년 | 2001년 | 2002년 | 2003년 |
|------|---------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 대부인원 | 30,944 | 5,851 | 7,198 | 4,725 | 7,917 | 5,253 |
| 대부금액 | 103,105 | 23,844 | 13,442 | 12,641 | 31,351 | 21,827 |

자료: 노동부, 『노동백서』

3) 근로자 장학사업

근로자 장학사업은 근로자 본인 및 그 자녀의 교육비 부담해소를 통해 근로

자의 실질소득을 증대시키고 근로의욕을 제고시키기 위해 실시되고 있다. 특히 교육격차로 인한 임금격차가 사회적 문제화되고 있어 장학금 지원을 통해 가계의 어려움으로 중, 고등학교 교육에서 소외될 수 있는 저임금근로자 및 자녀에게 학비를 지원함으로써 임금격차를 완화하기 위해 1995년부터 근로자 장학사업을 실시하고 있다(노동부, 2004).

대상은 3개월 이상 재직중인 근로자로서 월평균급여가 170만원 이하인 자 및 그 자녀이며 ① 소년·소녀 가장 근로자, ② 모자가정 근로자, ③ 세대주 근로자, ④ 기타 근로자가 우선 선발대상이다. 이렇게 선발된 근로자 및 그 자녀에게는 당해연도 입학금, 수업료 및 육성회비 전액을 지원받게 되며, 그 규모는 2003년에 6,000여명 6,388백만원, 1995년부터 2003년까지는 총 37,008명에게 32,603백만원이 지원되었다.

〈표 4-26〉 장학금 지원 실적

(단위: 명, 백만원)

| 구분 | 계 | 1995년 | 1996년 | 1997년 | 1998년 | 1999년 | 2000년 | 2001년 | 2002년 | 2003년 |
|------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 수혜인원 | 37,008 | 979 | 1,642 | 2,094 | 3,913 | 4,461 | 4,691 | 6,378 | 6,850 | 6,000 |
| 장학금 | 32,603 | 558 | 897 | 1,654 | 3,091 | 3,511 | 4,299 | 5,441 | 6,764 | 6,388 |

자료: 노동부, 『노동백서』, 2004.

제 5 장 결론: 요약 및 대응방안

제 1 절 요약

본 연구에서는 근로빈곤층에 대한 사회적 관심의 증대에도 불구하고 그에 대한 연구와 정책적 대응방안의 모색이 아직 충분히 이루어지지 못하고 있다는 점에 주목하여 근로빈곤층의 실태를 가능하면 종합적으로 파악하고자 하였다. 그에 따라 이 연구는 먼저 다양한 방법에 따라 근로빈곤층에 대해 개념정의하고, 각각의 개념정의에 따른 근로빈곤층의 특성과 규모를 파악해 보았다. 2장의 1절에서 근로빈곤가구의 개념정의는 “근로”(working)와 “빈곤”의 정의방식에 따라 다음과 같은 8가지로 설정하였다.

첫째, 가구내 취업자가 1인 이상 있는 공적이전 후 빈곤가구

둘째, 가구내 취업자가 1인 이상 있는 공적이전 전 빈곤가구

셋째, 가구내 경제활동참여자가 1인 이상 있는 공적이전 후 빈곤가구

넷째, 가구내 경제활동참여자가 1인 이상 있는 공적이전 전 빈곤가구

다섯째, 가구내 근로능력자가 1인 이상 있는 공적이전 후 빈곤가구. 여기에서 근로무능력자는 연령18세 미만 또는 65세 이상이고, 만성질환이나 장애를 가지고 있으며, 미취학아동의 양육이나 간병의 주체인 경우로 규정한다. 그 외의 사람들은 근로능력자로 정의된다.

여섯째, 가구내 근로능력자가 1인 이상 있는 공적이전 전 빈곤가구. 근로무능력자와 근로능력자에 대한 정의는 다섯 번째 정의와 동일하다.

일곱째, 가구내 근로능력자가(만성질환은 근로능력있는 것으로 취급) 1인 이상 있는 공적이전 후 빈곤가구. 근로능력자와 근로무능력자에 대한 정의는 기본적으로 다섯 번째와 동일하나 만성질환자를 근로능력자로 취급한 것에 차이가 있다.

여덟째, 가구내 근로능력자가(만성질환은 근로능력있는 것으로 취급) 1인 이상 있는 공적이전 전 빈곤가구. 근로무능력자와 근로능력자에 대한 정의는 일곱 번째 정의와 동일하다.

이러한 다양한 개념정의의 방식 중에서 공적이전 전 소득을 기준으로 한 네 가지 개념정의에 따라 근로빈곤층의 규모를 추정해 본 결과는 다음과 같다.

첫째, 근로하지만 빈곤한 경우(정의2), 근로빈곤자는 92만명으로 전체 빈곤자 522만명 중 17.5%를 차지했다.

둘째, 근로하려고 하지만(경제활동에 참여하고 있지만) 빈곤한 경우(정의4), 근로빈곤자는 130만명으로 전체 빈곤자 522만명 중 24.8%를 차지했다.

셋째, 보다 제한적 의미로 근로능력이 있지만(근로능력미약자를 근로무능력자로 가정할 때) 빈곤한 경우(정의6), 근로빈곤자는 95만명으로 전체 빈곤자 522만명 중 18.3%를 차지했다.

넷째, 보다 포괄적 의미로 근로능력이 있지만(근로능력미약자를 근로능력자로 가정할 때) 빈곤한 경우(정의8), 근로빈곤자는 131만명으로 전체 빈곤자 522만명 중 25%를 차지했다.

한편, 이상에서 살펴본 근로빈곤층의 규모는 측정의 단위를 개인으로 한 것이다. 하지만 대부분의 빈곤연구에 있어서 측정단위는 가구이다. 이 연구에서는 빈곤가구이면서 가구 내에 근로(능력)자가 1명 이상 있는 가구를 근로빈곤가구로 정의하는데, 그에 따라 추정된 근로빈곤층의 규모는 다음과 같다.

첫째, 근로자(즉, 취업자)가 있지만 빈곤한 경우 근로빈곤가구는 전체 69만가구로 전체 빈곤가구 226만가구 중 30.6%를 차지했다.

둘째, 경제활동참여자가 있지만 빈곤한 경우(정의4), 근로빈곤가구는 91만가구로 전체 빈곤가구 226만가구 중 40.2%를 차지했다.

셋째, 보다 제한적 의미에서 근로능력자가 있지만(근로능력미약자를 근로무능력자로 가정할 때) 빈곤한 경우(정의6), 근로빈곤가구는 70만가구로 전체 빈곤가구 226만가구 중 31.0%를 차지했다.

넷째, 보다 포괄적 의미에서 근로능력자가 있지만(근로능력미약자를 근로능력자로 가정할 때) 빈곤한 경우(정의8), 근로빈곤가구는 91만가구로 전체 빈곤

가구 226만가구 중 40.2%를 차지했다.

결국, 근로빈곤자에 대한 정의에 따라 근로빈곤자는 92만명에서 131만명으로 전체 빈곤자의 17.5%에서 25%를 점유하는 것으로 나타났고, 근로빈곤가구는 69만가구에서 91만가구로 전체 빈곤가구의 30.6%에서 40.2%를 점유하는 것으로 나타났다.

2장의 2절에서는 근로빈곤층의 특성을 파악해보았다. 분석결과 근로빈곤층의 특성은 근로빈곤층에 대한 개념정의의 방식에 따라 다르게 나타났다. 먼저 이 연구에서 기준으로 설정한 8번째 정의의 방식, 즉, 근로능력 빈곤자(the poor with work ability)의 특성을 살펴본 결과, 여성이 많고 40세 이상의 중고령자가 70%를 차지하며 학력에 있어서는 고졸미만이 62%, 만성질환을 가진 사람이 36% 등으로 전반적으로 인적자본 수준이 높지 못한 사람들로 구성되어 있음을 알 수 있었다. 한편 이들의 82.8%가 경제활동참여자이지만 실제 취업한 사람은 58.8%에 불과하며 상용직 근로자는 전체 근로능력빈곤자의 2%에 불과하여, 전반적으로 근로하고자 하나 취업이 어렵고 더구나 안정적인 상용직 일자리에의 취업은 거의 불가능한 것으로 나타나고 있다.

또한 이상과 같은 근로능력 빈곤자와 비교하여 경제활동참여 빈곤자(willing to work but poor)와 취업빈곤자(working but poor)가 어떤 특성상의 차이를 가지는지를 검토해 본 결과는 다음과 같다. 우선, 근로빈곤 개인들의 성별 분포에 있어서 경제활동참여빈곤자 중 여성의 비중은 54% 정도로 근로능력 빈곤자의 경우와 비슷하고, 취업빈곤자의 경우에는 여성의 비중이 60%정도로 약간 더 높게 나타났다. 연령분포를 보면, 경제활동참여빈곤자의 경우 근로능력빈곤자와 거의 유사하고, 취업빈곤자의 경우에는 근로능력빈곤자에 비해 30세 미만의 젊은 계층의 비중이 적고 50세 이상의 중고령자의 비중이 높은 것으로 나타났다. 교육수준에 있어서도 근로능력빈곤자와 경제활동참여빈곤자의 교육수준분포는 거의 유사하고, 취업빈곤자의 교육수준은 다른 두 정의에 비해 고졸 미만이 70.3%로 약 10%포인트 만큼 더 많은 것으로 나타났다. 혼인 상태의 경우에도 취업빈곤자의 경우 다른 두 가지 경우에 비해, 기혼자의 비율이 더 높게 나타났다. 개인의 건강과 관련하여 장애를 가지고 있는지의 여부에 있어서 경제활

동참여자와 취업빈곤자의 약 7%가 장애를 가지고 있어서 근로능력빈곤자보다 근로능력이 더 취약한 것으로 나타났다. 또한 만성질환을 가지고 있는지의 여부에 있어서도 근로능력빈곤자와 경제활동참여빈곤자의 경우 약31.5%가 만성질환이 있는 반면, 취업빈곤자의 경우 34.4%가 만성질환을 가지고 있어 근로능력이 약간 더 미약할 것으로 생각된다.

근로빈곤 개인들의 경제활동상황과 관련하여 근로능력빈곤자의 17.2%가 경제활동에 참여하지 않고 있고 41.5%가 취업하지 않고 있는 것으로 나타났다. 경제활동참여빈곤자의 약 30%도 구직하고 있으나 미취업상태에 있는 것으로 나타났다. 한편, 취업 빈곤자는 모두 경제활동에 참여하고 있고 취업하고 있는 사람들이다. 종사상의 지위에 있어서는 근로능력빈곤자, 경제활동참여빈곤자, 취업빈곤자 모두에 있어서 상용직이 거의 없고, 취업자들은 약 절반이 임시일용직이고 나머지 절반이 비임금 근로자(즉, 자영자 등)인 것으로 나타났다.

그러나 정부의 빈곤정책에 의해 보호받고 있는 사람들은 아주 제한되어 있었다. 정부로부터의 공적인 지원을 받는 비율을 보면, 국민기초생활보장제도로부터 급여를 받는 경우가 취업빈곤자의 경우 24.1%로 가장 높게 나타났고, 다음 경제활동참여빈곤자가 21.4%, 그리고 근로능력빈곤자가 17.6%의 수준으로 나타났다. 지역사회복지프로그램의 경우에도 취업빈곤자의 수급경험이 가장 높은 것으로 나타났다. 한편 자활사업에의 참여 경험은 세 가지 경우 거의 유사하게 나타났다. 즉, 근로빈곤자들은 인적자본수준이 낮고 안정적 취업이 어렵지만 정부의 빈곤정책에 의한 보호를 거의 제공받지 못하고 있는 것으로 나타났다.

근로능력빈곤자들의 특성을 살펴본 결과, 여성이 많고 40세 이상의 중고령자가 70%를 차지하며 학력에 있어서는 고졸미만이 62%, 만성질환을 가진 사람이 36% 등으로 전반적으로 인적자본 수준이 높지 못한 사람들로 구성되어 있음을 알 수 있었다. 한편 이들의 82.8%가 경제활동참여자이지만 실제 취업한 사람은 58.8%에 불과하며 상용직 근로자는 전체 근로능력빈곤자의 2%에 불과하여, 전반적으로 근로하고자 하나 취업이 어렵고 더구나 안정적인 상용직 일자리에의 취업은 거의 불가능한 것으로 나타나고 있다. 그러나 정부의 빈곤정책에 의해 보호받고 있는 사람들은 아주 제한되어 있었다. 근로능력빈곤자 중 17%만이

국민기초생활보장제도를 수급하는 있었고, 지역사회복지서비스를 받아본 경험이 있는 사람이 4%에 불과하였으며, 자활사업에 참여해 본 적이 있는 사람도 3%에 불과하였다. 즉, 근로능력빈곤자들은 그 인적자본수준이 낮고 안정적 취업이 어렵지만 정부의 빈곤정책에 의한 보호를 거의 제공받지 못하고 있는 것으로 나타났다.

한편 이 연구의 3장에서는 근로빈곤층의 공공부조 수급, 취업, 빈곤 동태성을 분석하였다. 공공부조 수급 동태성에 대한 분석은 국민기초생활보장제도의 탈출과 진입을, 취업 동태성은 비취업으로부터의 탈출과 비취업으로의 진입을, 그리고 빈곤 동태성은 빈곤으로부터의 탈출과 빈곤으로의 진입을 각각 검토하였다. 그 결과는 다음과 같다.

먼저 근로빈곤자의 빈곤전환을 보면, 빈곤탈출 또는 빈곤전환자가 전체의 35%로서 빈곤전환이 활발하게 이루어지고 있음을 볼 수 있다. 또한 취업전환의 경우도 비취업상태로부터의 탈출자나 비취업상태로의 진입자가 근로빈곤자 전체의 18%에 달하여, 취업전환이 상당히 발생되고 있는 것으로 보여진다. 그러나 근로빈곤자의 국민기초생활보장제도 참여 전환을 보면, 국민기초생활보장제도 탈출이나 진입이 전체 근로빈곤층중 5%에 불과하여 참여전환이 아주 미미하다는 것을 알 수 있다. 이는 근로빈곤자들이 빈곤과 비빈곤, 그리고 취업과 비취업의 상태를 빈번하게 오가는 반면, 국민기초생활보장제도는 상대적으로 이러한 전환에 대한 대응성이 상당히 떨어진다는 것을 보여준다. 달리 말하자면, 잠재적 근로빈곤자들이 빈곤상태로 진입하던 또는 비취업상태에 빠지던, 국민기초생활보장제도에서는 수급자와 비수급자가 고정적으로 분리되어 일단 수급자가 되면 수급지위를 탈출하지 않고 또 비수급자들은 수급자로 진입하기도 어렵다는 것이다.

또한 3장에서는 다른 요인들을 통제하면서 2002년도의 국민기초생활보장제도 수급, 공적이전소득액, 자활사업참여가 이러한 전환들에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴보았다. 2002년도에 국민기초생활보장제도를 수급하였다는 것은 취업전환이나 빈곤진입에는 영향을 미치지 않지만 빈곤탈출 가능성을 감소시키는 것으로 나타났다. 2002년도에 수급한 공적이전소득액이 클수록 국민기초생활보

장제도와 빈곤상태로부터의 탈출가능성을 감소시키고 빈곤진입 가능성을 증가시키는 것으로 나타났다. 그리고 2002년도 자활사업참여는 2003년도에 국민기초생활보장제도로의 진입을 증가시키는 것 외에 다른 전환들 모두에 있어서 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

2장과 3장의 분석이 근로빈곤층이라는 정부 정책의 표적 집단에 대한 실태를 파악하는 것이었다면 4장의 분석은 근로빈곤층에 대한 정부 지원정책의 실태를 파악하는 것을 목적으로 하였다. 먼저 1절에서는 근로빈곤층을 대상으로 한 노동시장정책을 살펴보았으며, 2절에서는 근로빈곤층에 대한 조세정책을 살펴보았다. 한편, 3절에서는 근로빈곤층에 대한 소득보장정책에 대해 살펴보았으며, 마지막으로 4절에서는 근로빈곤층의 근로여건을 개선하기 위한 사회복지서비스에 대해 살펴보았다.

근로빈곤층에 대한 노동시장정책은 근로빈곤층의 인적자본을 향상시키거나 일자리를 직접 제공함으로써 이들이 노동시장에서 근로소득을 획득할 수 있도록 지원하는 고용지원프로그램과 근로빈곤층이나 이들을 고용하는 사업주에게 보조금을 지급함으로써 근로빈곤층의 고용을 촉진하는 임금보조금제도, 그리고 근로빈곤층에게 유리하도록 임금수준을 규제하는 최저임금제도 등으로 구분할 수 있다. 이에 따라 본 연구에서는 대표적인 고용지원 프로그램인 자활지원사업의 내용과 현황, 문제점과 개선점을 살펴보았으며, 고령자, 장기실업자, 여성 등 근로빈곤층을 다수 구성하고 있는 취약계층의 고용을 계속 유지하거나 추가로 고용하는 사업주에게 보조금을 지원하여 근로빈곤층과 사회적 취약계층에 대한 수요를 증가시키기 위한 목적으로 시행되고 있는 임금보조금 제도의 내용과 개선점을 살펴보았다. 또한 최저임금제도의 보호를 받는 근로빈곤층의 범위를 추정하여 이들이 최저임금제도의 주된 수혜집단임을 살펴보았으며, 최저임금제도와 관련된 쟁점으로 최저임금의 결정기준과 임금수준에 대해 살펴보았다.

한편, 근로빈곤층에 대한 정부의 지원정책은 조세제도를 통해 이루어지기도 한다. 탈빈곤정책으로서의 조세정책은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 일반적으로 조세지출제도로 알려져 있는 프로그램들은 과세대상이 되는 소득의 일부를 공제하거나, 과세액의 일부를 공제함으로써 근로빈곤층의 과세부담을 줄인

다. 이러한 조세지출제도는 직접적으로 소득을 이전하지는 않지만, 그와 유사한 효과를 산출할 수 있다. 근로빈곤층의 경우 근로소득 외의 다른 소득을 가지는 경우가 많지 않으므로, 이 연구에서는 근로소득에 초점을 맞추어 근로소득공제와 소득공제의 내용을 살펴보았다. 최근에는 근로빈곤층의 과세부담을 줄여주는 데에서 한걸음 더 나아가 직접적인 소득이전을 통해 그들의 근로소득을 보전하는 적극적인 조세지출제도가 활용되고 있다. 미국의 근로소득보전세제(Earned Income Tax Credit)나 영국의 근로가구소득보전세제(Working Families' Tax Credit)가 바로 그것이다. 이 연구에서는 현재 도입에 대한 논의가 이루어지고 있는 미국의 근로소득보전세제의 특징과, 제도를 도입했을 시 나타날 수 있는 효과에 대해 살펴보았다.

3절에서는 근로빈곤층에 대한 소득보장정책에 대해 살펴보았다. 소득보장정책은 근로빈곤층이 노동시장을 통해 빈곤으로부터 탈출하는데 실패할 경우, 직접적인 소득의 이전을 통해 빈곤을 해결하려는 방법이다. 빈곤의 해소, 혹은 완화를 위한 소득보장정책은 흔히 공공부조제도와 사회보험제도, 그리고 사회수당제도(Demogrants)로 구분하는데 여기에서는 우리나라에서 시행하고 있는 국민기초생활보장제도에서 시행되고 있는 급여들-생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여-에 대해 살펴보았으며, 국민기초생활보장제도의 빈곤감소 효과와 한계, 개선점에 살펴보았다. 또한 사회보험제도에 대해서도 살펴보았는데, 주로 근로빈곤층의 사회보험 배제문제에 대해 중점적으로 다루었다. 즉, 근로빈곤층의 사회보험 배제 문제가 나타날 수밖에 없는 우리나라 사회보험의 구조적인 문제에 대해 알아보고, 근로빈곤층의 사회보험 배제 실태에 대해 살펴보았다.

근로빈곤층에 대한 지원은 전통적으로 노동시장정책과 소득보장정책, 그리고 조세정책의 맥락에서 이루어져 왔다. 즉, 직업훈련과 고용창출 등의 고용지원을 통해 이들의 근로소득을 증가시키거나, 시장에서 결정된 소득을 재분배하거나, 직접적인 소득의 이전을 통해 이들의 빈곤을 해결하려는 시도가 일반적인 방법으로 활용되어온 것이다. 하지만, 1990년대 이후 장기실직과 그에 따른 빈곤화의 문제가 심각해지면서 근로빈곤층, 특히 장기실직자의 문제는 더 이상 전통

적인 지원정책만으로 대응될 수 없다는 점이 드러났다. 실직자가 장기실직 이후 빈곤상태에 빠졌다는 것은 이미 이들의 노동 공급적 특성이 노동시장의 수요에 적합하지 않다는 것이며, 따라서 이들에 대해서는 기존의 정책과는 다른 방향의 지원이 모색될 필요가 커졌다. 이와 함께, 이미 오랫동안 빈곤 덫(poverty trap)에 갇혀있는 공공부조 장기 수급자의 문제 역시 사회복지 재정의 건전성 확보와 사회통합의 증진이라는 측면에서 다시 쟁점으로 부각되었다. 즉, 의료, 보육, 재가, 주택 등의 사회복지 서비스를 통합적으로 제공하는 것이 근로빈곤층에 대한 지원정책의 실행방향이 되어야 한다는 점이 여러 국가들의 경험을 통해 확인되어온 것이다. 이러한 점은 우리나라에서도 마찬가지이다. 국민 기초생활보장제도 수급자 중 근로능력자로 판별된 30만명의 수급자 중에서 약 5만 2천명의 사람들이 가구 여건의 이유로 자활지원 프로그램에 참여하지 않고 있다는 사실이 바로 사회복지서비스가 근로빈곤층에게 매우 절실한 지원정책임을 잘 보여준다. 이러한 맥락에서 이 연구에서는 근로빈곤층에게 지원되는 사회복지서비스로 저소득층을 대상으로 실시되는 일반적인 프로그램과, 저임금 근로자를 대상으로 실시되는 프로그램으로 나누어 그 내용을 살펴보았다. 우선 저소득층을 대상으로 실시되는 프로그램으로 저소득자녀에게 실시되는 보육지원 서비스와, 재가복지서비스사업, 모부자가정 지원 내용에 대해 살펴보았으며, 저임금 노동자를 대상으로 실시되는 프로그램으로 근로자 주거안정을 위해 실시되는 근로자주택제도, 근로자 주택구입 및 전세자금 융자의 내용을 살펴보았으며, 근로자 생활안정을 위해 지원되는 근로자 의료비·경조사비 대부, 임금채 불근로자 생계비 대부, 근로자 장학사업의 내용을 살펴보았다.

제 2절 대응방안

근로빈곤층을 표적집단으로 하는 세밀한 정책방안을 제시하는 것은 이 연구의 범위를 벗어난다. 그럼에도 불구하고 근로빈곤층에 대한 실태파악은 이들의 특성에 부합하는 탈빈곤 정책의 방향과 관련하여 몇 가지의 대략적인 제언을

가능하게 한다. 여기에서는 근로빈곤층과 그들에 대한 정부 지원 정책에 대한 실태분석을 통해 도출되는 몇 가지의 시사점을 제시하고, 근로빈곤층을 위한 정책적 대응방안의 기본 방향을 제시하고자 한다.

1. 근로빈곤층에 특화된 정책적 대응의 필요성

개념정의의 방식에 따라 차이를 가지지만, 분석결과를 보면 최저생계비 미만의 소득을 가진 절대빈곤가구 중 근로능력을 가진 가구가 약 90만 가구로 전체의 40%에 달했고, 최저생계비 대비 100~120%의 소득을 가진 차상위가구 중 근로능력을 가진 가구가 약 40만 가구로 차상위가구의 67.3%를 차지했다. 이처럼 빈곤 가구 중 근로능력빈곤가구의 비중이 큼에도 불구하고 우리나라에서의 그동안의 빈곤정책은 주로 근로무능력 빈곤가구를 대상으로 이루어져 왔다. 국민기초생활보장제도의 형성으로 형식적으로는 기초보장이 근로능력가구에게로 확대되었지만, 국민기초생활보장제도 자체는 아직 제한적이고 확충될 경우 근로능력가구의 자립자활에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높다는 우려가 제기되고 있는 상황이다. 전체 빈곤가구 중 근로능력가구가 약 절반을 차지한다는 사실은, 향후 정부의 공공부조정책이 근로무능력 빈곤가구뿐만 아니라 근로능력빈곤가구의 생활보장과 자립증진을 위하여 보다 적극적으로 대응해 나가야 한다는 점을 제시한다.

또한, 이 연구의 분석결과는 기존의 정부 정책이 근로빈곤자들의 자립을 증진시키는데 그다지 성공하지 못했다는 것을 제시한다. 2002년도 국민기초생활보장제도 수급, 공적이전소득액, 그리고 자활사업참여는 2003년도의 국민기초생활보장제도 수급, 취업, 빈곤상태에 영향을 주지 못하거나, 기껏해야 부정적 영향을 주었다. 그 이유는 기존의 정부의 공공부조 정책이 너무 제한적이어서 뚜렷한 효과를 발생시키지 못했거나 기존 빈곤정책이 근로능력 빈곤자들의 자립의지를 제고하지 못했다는 점과 관련될 것이다. 앞으로 근로능력 빈곤자에 대한 정부의 빈곤정책은 근로능력자들로 하여금 국민기초생활보장제도에 의존하지 않고 취업하여 빈곤상태를 탈출하도록 자립자활을 증진시킬 수 있는 방향으

로 보다 적극적으로 - 즉, 제도의 범위에 있어서 보다 포괄적이고 목표설정에 있어서 보다 자립의지 고취에 집중하도록 - 모색되어야 한다는 것을 제시한다.

2. 정책적 대응방안

근로빈곤층의 특성에 대한 분석결과는 근로빈곤층에 특화된 정책적 대응방안의 모색이 필요함을 보다 구체적으로 보여준다. 우선 근로능력빈곤자의 다수가 40대 이상의 고령자이고 만성질환을 가지고 있고 학력도 낮다는 분석결과는 이들의 인적자본 수준 향상을 통해 임금수준을 제고하고자 하는 노력이 성공하기가 쉽지만은 않을 것이라는 점을 보여준다. 또한 이들은 취업하고자 하나 상용직 근로자로 취업하는 경우가 2%에 불과하여 안정적인 일자리에의 취업도 어려울 것으로 판단된다. 더구나 노동시장의 유연화에 따라 비정규직이 증가추세에 있는 현실을 고려하면 더욱 그러하다. 그렇다고 이들을 국민기초생활보장제도와 같이 보충급여에 의해 최저생계비를 제공하는 체계에 의해 전면적 소득보장을 시행하기에는 근로의욕저하와 빈곤함정의 문제가 너무 심각할 수 있다. 이처럼 근로능력 빈곤가구들이 취업하고자 하나 인적자본수준이 낮고 상용직 근로자로 취업하기 어려우며 이들에게 최저생계비와의 차액을 단순히 현금으로 지원하기도 어렵다는 점을 인정한다면, 근로빈곤층에 특화된 다음과 같은 방향의 정책적 대응이 필요할 것으로 생각된다.

가. 적극적 노동시장정책으로서의 자활지원사업 활성화

근로빈곤층으로 하여금 국민기초생활보장제도에 의존하지 않고 취업하여 빈곤상태를 탈출하도록 하기 위해서는 이들의 고용을 촉진할 수 있는 적극적 노동시장정책의 확충과 개선이 필요하다. 자활지원사업은 근로빈곤층을 대상으로 하는 적극적 노동시장정책이라고 할 수 있는데, 우선 이러한 자활지원사업의 활성화가 필요하다.

현행 자활지원사업은 국민기초생활보장제도의 틀 내에서 작동하는 만큼 근로빈곤층에 대한 지원을 확대하기 위해서는 국민기초생활보장제도의 확장을 전제

로 한다. 하지만, 보충성의 원칙과 통합급여의 원칙에 기초한 국민기초생활보장제도의 확장은 적어도 근로능력가구에 대해서는 그들의 자립자활에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높다는 우려 때문에 쉽게 현실화될 수 없다. 이러한 우려를 불식시킴과 동시에 근로빈곤층에 대한 지원의 확대를 위해서는 자활지원사업을 적극적 노동시장정책으로 자리매김하도록 하여 그것이 가진 소득보장정책으로서의 특성을 완화시킬 필요가 있다. 이러한 방안은 다양한 방향에서 모색될 수 있는데, 이하에서는 크게 두 가지의 방향을 제시하도록 한다.

첫 번째의 방향은 기초생활보장제도의 급여로 포함되어 있는 자활급여를 부분급여로 전환하여 근로능력빈곤층의 특성을 적절하게 반영하는 제도가 될 수 있도록 하는 것이다. 현재 자활지원사업의 대상자 선정절차는 국민기초생활보장제도의 수혜기준에 적합한 대상자를 모두 선정한 후에 급여를 일괄적으로 제공하는 방식 내에서 이루어진다. 근로무능력자의 경우에는 이러한 선정방식에 특별한 문제가 없지만, 근로능력자의 경우 경제활동상태에 따라서 소득이 지속적으로 변화하는 특성을 갖고 있다. 특히 저소득층의 경우 고용이 불안정하기 때문에 소득이 지속적으로 변화할 가능성이 높다. 현실적으로 이들의 소득을 정확히 파악하여 이에 따른 급여 관리를 수행하는 것이 거의 불가능한 상황이다.

따라서 근로능력 빈곤층에 대해서는 취업상태와 소득, 자활·자립가능성, 사회복지서비스 수요를 우선적으로 판단하고, 이에 기초해서 국가가 적극적 노동시장 정책 및 사회복지서비스를 우선 제공하고, 이후에 이들 가운데 기초생활보장제도 수급요건에 해당되는 집단을 수급자로 선정하여 보호하는 것이 바람직하다. 이러한 변화를 통해 자활지원사업은 고용을 촉진하고 사회복지서비스를 제공하는 통합적인 노동시장정책으로 자리매김하는 것으로 근로빈곤층에 특화된 정책적 대응방안을 마련하는 효과를 가지게 되는 것이다.

자활지원사업을 적극적 노동시장정책으로 자리매김하도록 하는 두 번째의 방향은 보다 급진적인 것으로 근로능력여부 등을 기준으로 국민기초생활보장제도의 수급자격 기준을 이원화하는 방법이다. 근로능력 여부에 상관없이 전 국민에게 기초생활을 보장하는 현행의 일원적 빈곤정책은 몇 가지의 한계를 가진다. 우선 일원적 빈곤정책은 근로능력 여부에 따른 빈곤현상의 차이를 반영하

지 못한다. 또한 일원적 빈곤정책은 근로능력 있는 수급자의 복지의존 문제를 야기할 뿐 아니라, 이에 대한 우려에 따른 수급자 선정기준의 엄격성과 급여수준의 제한성 때문에 근로능력 없는 빈곤가구의 사각지대 문제를 초래할 수 있다. 즉, 일원적 빈곤정책이 오히려 급여의 포괄성과 관대성을 가로막게 되는 것이다. 이러한 문제를 완화하기 위해서 기초생활보장제도를 이원화하여 근로능력자에 대해서는 노동시장에 참여하도록 압박함과 동시에 노동시장에 정착하도록 지원하는 프로그램으로 구성된 공공부조를 적용하고, 근로무능력자에 대해서는 완화된 선정기준과 관대한 급여수준을 보장하는 공공부조를 적용하는 방향의 정책변화를 모색할 수 있다. 즉, 현행의 자활지원사업을 근로능력자에 대한 공공부조로 특화시켜서 노동시장정책의 특성을 강화함과 동시에 미국의 TANF처럼 별도의 소득보장제도를 실시하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

나. 근로소득보조(임금보조금 등)제도의 도입

근로빈곤층의 대다수는 인적자본 수준이 낮고 상용직 근로자로 취업하기 어렵다. 따라서 이들이 빈곤으로부터 탈피하기 위해서는 근로함에도 부족한 소득을 보충해 줄 수 있는 임금보조금 제도의 도입이 필요하다. 즉, 자활지원사업을 통해 근로할 수 있게 함과 동시에 부족한 소득을 보충할 필요가 있다는 것이다.

임금보조금 제도는 근로빈곤층의 근로를 촉진시키기 위해 그들을 고용하는 사업주나 근로빈곤층에게 보조금을 지급하는 제도로, 조세제도를 활용하여 세액을 공제하거나 직접 보조금을 지급하는 방식으로 이루어질 수 있다. 현재 우리나라에서 시행하고 있는 임금 보조금 제도는 극히 제한적이어서, 고용보험의 재정을 활용하여 사업주에게 보조금을 지급하는 고용촉진 장려금 제도만이 존재한다. 하지만, 사업주에게 제공하는 보조금보다는 근로빈곤층에게 직접 제공하는 보조금 제도의 효과성이 더 크며, 이들의 근로동기를 증진시키는 데도 기여한다는 점을 감안하면 근로자, 자영자 등의 근로빈곤층에게 직접 제공되는 근로소득보조 제도를 도입할 필요가 있다.

최근 우리나라에서 도입이 검토되고 있는 근로소득보전세제(EITC)는 조세제

도를 활용하여 근로빈곤층에게 직접 제공되는 임금 보조금 제도의 하나로 이해될 수 있다. 근로소득보전세제는 근로능력빈곤자들이 일하더라도 낮은 임금의 비정규직 일자리에서 취업할 수밖에 없음을 인정하고 근로함에도 부족한 소득을 조세정책의 틀을 통해 보충해 주어 일하는 근로능력자를 지원하는 시스템이다. 소득과악 인프라의 구축 등 사회적 여건의 구비를 필요로 한다는 점에서 제도 도입까지는 많은 논의가 선행되어야 할 것이나, 근로소득 수준이 낮은 구간에서 근로를 증가시킬수록 근로소득보전세제에 의한 보조금이 증가되도록 제도를 구축한다면 저소득층들의 노동공급증가와 생활안정에 직접적으로 기여할 수 있을 것으로 생각된다.

다. 사회복지 서비스의 확충

근로빈곤층의 노동시장 정착에 가장 큰 걸림돌이 되는 것 중 하나는 이들 가구 내에 보호를 필요로 하는 아동이나 장애인, 그리고 노인 등이 존재하는 경우이다. 근로능력을 가진 국민기초생활보장제도 수급자 중 약 17%의 사람들이 가구 여건을 이유로 자활지원 프로그램에 참여하지 않고 있다는 점은 바로 이러한 문제를 잘 보여준다. 따라서 근로빈곤가구의 아동양육이나 장애인과 노인에 대한 보호를 제공할 수 있는 사회복지 서비스가 확충되어 부담을 완화할 수 있어야만 이들의 노동시장 참여를 현실화 할 수 있다. 실제로 일부 지역사회에는 근로빈곤층에게 사회복지서비스를 제공할 수 있는 자원이 존재한다. 가령, 지역 내 보건소와 종합사회복지관은 의료서비스를, 지역내 비인가 청소년 공부방, 사회복지관 내 어린이집이나 각종 시민단체는 방과 후 교실과 보육시설을 제공하고 있으며, 노인이나 장애인 관련시설, 지역 내의 복지관에서는 재가복지서비스를 제공하고 있다. 또한, 음주문제, 대인관계문제, 취업동기의 부족 등의 문제는 정신보건센터나 다양한 상담기관을 통해 지원 프로그램이 운영되기도 한다. 하지만 현재까지 근로빈곤층에 대한 사회복지 서비스의 연계는 거의 존재하지 않는 실정이며, 근로능력빈곤자 중 지역사회복지서비스들을 받아본 경험이 있는 사람이 전체의 4.1%에 불과한 것으로 나타나 여전히 사회복지서비

스가 양적 질적 측면에서 아주 부족하다는 것을 단적으로 보여주는 것이라 생각된다. 따라서 자활지원사업과 근로소득보조 제도를 통한 근로 촉진 정책과 함께 이들의 근로여건을 개선할 수 있는 사회복지 서비스가 통합적으로 제공되어야 한다.

라. 사회보험 가입 확대를 위한 제도적 장치의 마련

최저생계비 대비 100~120%의 소득을 가진 차상위 가구에 대한 보호는 사회보험의 적용으로부터 배제되지 않도록 하여 위험발생시 사회보험 급여를 수급할 수 있어야 할 것이다. 특히 현재 근로하고 있는 사람들은 사회보험에 기여하는 것이 원칙이지만, 이들의 대부분은 불안정한 근로소득으로 인해 사회보험에 기여할 수 있는 능력을 결여하고 있다. 그에 따라 근로빈곤층의 대다수는 사회보험 사각지대에 놓여있는 것이 현실이다. 하지만 그렇다고 해서 이들을 공공부조의 수혜대상으로 편입하는 것은 바람직하지 않다. 공공부조는 최선의 안전망이 아니라 최후의 안전망이며, 최저생계비 이하 빈곤층의 기초보장에 정책의 우선순위를 두어야 하기 때문이다.

따라서 이들의 사회보험 기여액에 상응하는 액수를 정부가 보조금을 통해 대납함으로써 사회보험 가입자가 되도록 하는 방안을 모색할 필요가 있는데, 앞서 언급한 근로소득보전세제가 이 과정에서 활용될 수 있다. 왜냐하면, 근로소득보전세제는 근로빈곤층의 근로동기 고취 및 탈빈곤을 위한 제도로 인식되고 있지만, 당초의 제도 도입 목적은 근로빈곤층의 사회보험 배제를 막기 위해 그들이 지불해야 할 사회보험 기여금에 대해 보조금을 지불하는 것이었기 때문이다. 더욱이 근로소득보전세제의 완전한 정착을 위해서는 소득과약 인프라의 구축 등 사회적 여건의 구비를 필요로 한다는 점에서 사회보험 기여금에 상응하는 액수에 대해 보조금을 지급하는 것으로부터 출발하여 점진적으로 확대해 나가는 것이 적절할 것이다.

참고문헌

- 강병구, 「자활사업 참여자의 노동시장성과 및 정책과제」, 『공공경제』, 제7권, 2002.
- 김상호, 『사회보장제도의 문제점과 개선과제: 사회보험을 중심으로』, 한국경제연구원, 2001.
- 김영순 외, 『저소득층 근로유인 제고를 위한 정책방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2003.
- 김재진·권오성, 『국민기초생활보장제도의 개선방향: 조세정책을 통한 근로유인 제고방안』, 한국조세연구원, 2002.
- 김재호, 「일과 빈곤」, 『제4회 한국노동패널학술대회 논문집 II』, 2003.
- 노동부, 『2004년 노동백서』, 2004.
- 노대명 외, 『저소득층 자활역량 강화를 위한 교육훈련-취업-복지서비스 연계방안』, 한국직업능력개발원, 2003a.
- 노대명 외, 『2002년도 저소득층 자활사업 실태조사』, 한국보건사회연구원, 2003b.
- 노대명·박찬임 외, 『자활정책·지원제도 개선방안 연구』, 보건복지부·노동부·한국보건사회연구원·한국노동연구원, 2004.
- 박능후 외, 『소득인정액 시범사업에 관한 연구(제2차): 근로소득공제』, 한국보건사회연구원, 2003.
- 박능후, 「EITC 특성과 소득보장기능」, 『보건복지포럼』 통권 제78호, 2003.
- 박능후, 『근로빈곤층(The Working Poor)의 소득보장정책: 근로소득보전세제(EITC)의 의의와 도입설계를 중심으로』, 빈부격차차별시정위원회, 2004.
- 박순일 외, 『공적 소득보장제도 사각지대의 빈곤층의 소득보장연구』, 한국보건사회연구원, 2001.
- 박찬용 외, 『사회보장 확충을 위한 소득보장체계 개편방안: 소득보장의 사각지

- 대 해소를 중심으로』, 한국보건사회연구원, 2000.
- 보건복지부, 『국민기초생활보장사업안내』, 2004a.
- 보건복지부, 『2004년도 자활사업안내』, 2004b.
- 보건복지부, 『2004년 주요업무 참고자료』, 2004c.
- 보건복지부, 『2004년도 보건복지백서』, 2004d.
- 송호근, 「빈곤노동계층의 노동시장구조와 정책」, 『한국사회학』, 제36집 제1호, 2002:23~50.
- 안종범·김철희·전승훈, 「빈곤과 실업의 원인과 복지정책의 효과」, 『한국노동경제학회』, 제25집 제1호, 2002.
- 이상은, 「국민기초생활보장제도의 노동공급 효과」, 『한국사회복지학』, 제56권 제2호, 2004.
- 이태진, 「근로빈곤계층의 빈곤요인분석」, 『보건복지포럼』, 통권 제77호: 2003: 51~71.
- 전병목·원종학, 『근로소득세 공제체계 정비방안』, 한국조세연구원, 2003.
- 정진호·안주엽·박찬임, 『최저임금제도 개선방안』, 한국노동연구원, 2003.
- 최은희, 「임금 근로자의 국민연금 제도 가입 결정요인 연구」, 성균관대학교 사회복지학과 석사학위 논문, 2002.
- 최저임금위원회, 『주요국가의 최저임금제 현황: 포르투갈, 영국, 독일, 일본, 프랑스, 미국 등 6개국을 중심으로』, 2002.
- 최현수, 「EITC 제도의 기본원리 및 운영체계」, 『보건복지포럼』 통권 제78호, 2003.
- 홍경준, 「공적이전과 사적이전의 빈곤감소 효과 분석: 기초생활보장제도 도입 이후를 중심으로」, 『한국사회복지학회』 통권 제50호, 2002.
- 홍경준, 「근로빈곤계층의 사회보장 적용실태와 사각지대 개선방안」. 『보건복지포럼』 77, 2003, pp.43~56.
- 홍경준, 「빈곤에 대한 동태적 분석: 빈곤주기를 중심으로」, 『사회복지연구』,

제24권, 2004.

Blank, R., *It takes A Nation; A New Agenda for Fighting Poverty*, Princeton University Press, 1997.

Danziger, S. et al., . "Barriers to the Employment of Welfare Recipients", *Institute for Research on Poverty Discussion Paper*, No.1193-99, 1999.

Dickert, S., and D. Holtz., "Employee-Based Versus Employer-Based Subsidies to Low-Wage Workers: A Public Finance Perspective", in D. Card, and R. Blank, eds., *Finding Jobs; Work and Welfare Reform*, Russell Sage Foundation, 2000.

Levitan, S., & I. Shapiro, *Working but Poor: America's Contradiction*. The Johns Hopkins University Press, 1987.

Mackay, R., "Social Protection through Social Assistance", *Developments and Trends in Social Security: 1996~1998*, International Social Security Association, 1998.

Mesa-Lago, C., *Social Security in Latin America; Pressure Groups, Stratification, and Inequality*, University of Pittsburgh Press, 1978.

Nathan, R. *Turning Promises into Performance; The Management Challenge of Implementing Workfare*, Columbia University Press, 1993.

Rima, Ingrid H., Labor Markets in a Global Economy: an Introduction, *The Working Poor: Is There a Market Solution?*. M. E. Sharpe, 1996.

Schiller, Bradley R., *The Economics of Poverty and Discrimination*. Ninth Edition. Prentice Hall, 1998.

Walker, R., & M. Wiseman. "Britain's New Deal and the Next Round of U. S. Welfare Reform". Institute for Research on Poverty Discussion Paper, No.1223-01, 2001.

보건복지부 홈페이지: www.mohw.go.kr

노동부 www.molab.go.kr

