

# 근로빈곤층 지원정책의 현황과 대책:

## 소득이전 프로그램의 빈곤완화 효과를 중심으로\*

*Public Policies for the Working poor: Focusing on  
Their Poverty Alleviation Effects*



홍경준 성균관대 사회복지학 교수

이 글은 근로빈곤층 지원정책, 구체적으로는 소득보장정책과 취업유인정책에 의해 제공되는 소득이전 프로그램의 빈곤완화 효과를 살펴봄으로써, 우리나라 근로빈곤층 지원정책의 사각지대 문제를 제기함과 동시에 종합적인 근로빈곤층 지원정책을 모색하는데 필요한 함의를 찾아보려 한다.

### 1. 머리말

근로빈곤층 지원정책은 크게 보아 네 가지의 방향에서 이루어질 수 있다. 우선 일자리의 질을 높여 임금율의 상승을 유인하는 방법이 있다. 교육훈련을 통해 인적자본의 질을 높이거나 ‘괜찮은 일자리(decent job)’를 창출하는 산업영역에 대한 지원정책, 불공정한 노동시장의 관행을 해소하거나 지나치게 낮은 임금률을 규제하는 규제 정책은 일자리의 질을 높이는 정책수단이라 할 수 있다. 근로빈곤층의 문제에 대한 정책적 대응의 또 다른 방향은 전통적인 소득보장 정책이다. 소득보장 프로그램들은 해당 가구의

소득수준이나 가구원의 취업지위에 따라 급여 여부 및 급여 수준이 결정되는 방식으로 운영된다. 또한 소득에 대해 부과하는 소득세나 사회보험 기여금도 소득수준에 따라 결정된다. 근로빈곤층에 대한 소득보장정책은 기여와 급여의 복합적 효과를 통해 근로빈곤층이 경험하는 빈곤위험을 줄이고, 소득 불평등을 완화하게 된다. 하지만 전통적인 소득보장정책은 근로 유인의 문제라는 부정적인 효과를 산출한다. 전통적인 소득보장정책은 대체로 취업을 통해, 혹은 근로시간의 증가를 통해 발생하는 소득 증가에 따라 급여액은 줄어드는 반면, 소득세나 사회보험 기여금의 지출액은 커지는 방식으로 설계된

\* 이 글은 노대명 외(근간) 『근로빈곤층 지원정책 개편방안 연구』, 한국보건사회연구원 기초보장·자활정책평가센터의 일부를 요약한 것이다.

다. 그에 따라 어떤 가구가 취업이나 근로시간의 증가를 피하면 이러한 지원 프로그램의 급여 자격을 상실함과 동시에 지출해야 할 소득세나 사회보험 기여금의 액수는 커지게 된다. 따라서 취업이나 근로시간 증가와 같은 행태는 해당 가구에 결코 경제적으로 이롭지 않은 것이다. 물론 이러한 근로 유인의 문제를 완화하기 위해 많은 국가들은 근로소득을 공제하거나 취업자로의 판정 기준을 완화하여(즉 정해진 시간보다 적은 근로시간을 가지는 취업자는 취업자로 보지 않음) 급여 자격을 계속 유지하게 하기도 한다. 근로복지정책이라는 근로빈곤층에 대한 정책적 대응의 또 다른 영역은 전통적 소득보장정책이 가진 이러한 문제 때문에 도입되었다고 할 수 있다. 근로복지정책은 근로빈곤층이 노동시장에 진입하고, 보다 나은 일자리로 상향 이동할 수 있도록 유인하는 다양한 정책들을 지칭한다. 근로복지정책은 적극적 노동시장정책(ALMP)과 취업유인정책(Making work pay policy; MWP)으로 구별할 수 있다. 마지막으로 사회복지서비스 또한 근로빈곤층 지원정책으로 기능한다. 사회복지서비스는 욕구충족에 필요한 서비스의 제공을 통해 가계지출을 경감하고, 가구의 근로여건을 강화하는 역할을 수행한다. 하지만, 한국의 사회복지서비스는 저소득 취약계층 위주로 발전해왔으며, 여전히 그러한 특성을 탈피하지 못하고 있다.

우리나라 근로빈곤층 지원정책의 문제는 사

각지대가 상당히 크며, 그에 따라 근로빈곤층 지원정책의 효과 또한 제한적일 가능성이 높다는 데 있다. 이 글은 근로빈곤층 지원정책, 구체적으로는 소득보장정책과 취업유인정책에 의해 제공되는 소득이전 프로그램의 빈곤완화 효과<sup>1)</sup>를 살펴봄으로서, 우리나라 근로빈곤층 지원정책의 사각지대 문제를 제기함과 동시에 종합적인 근로빈곤층 지원정책을 모색하는데 필요한 함의를 찾아보려 한다.

## 2. 분석방법

### 1) 인구집단-소득원천의 구분

근로빈곤층에 대한 소득이전 프로그램의 분배효과 분석을 위해서는 지원정책의 대상이 되는 가구, 혹은 개인을 근로와 관련된 특성에 따라 구분할 필요가 있다. 이를 위해 여기에서는 가구의 근로 관련 지위에 따라 가구를 유형화한다. 우선 만 14세 미만인 아동은 비근로연령층이라고 칭한다. 또한 만 65세 이상인 사람들 중에서 경제활동에 종사하지 않는 사람, 즉 65세 이상 비경활자도 비근로연령층의 범주에 넣는다. 이들을 제외한 자들, 즉 15세 이상 65세 미만인 자와 65세 이상이지만 경제활동을 하는 자를 이 글에서는 근로연령층이라고 칭할 것이다. 다음으로 근로연령층을 취업자와 근로가능

1) 소득이전 프로그램의 효과분석은 크게 두 가지 주제를 중심으로 이루어져 왔다. 그 하나는 분배효과를 분석하는 것이고, 다른 하나는 노동공급효과를 분석하는 것이다. Haveman, R. 1987. Poverty Policy and Poverty Research: The Great Society and the Social Sciences. Madison: The University of Wisconsin Press. 이 글에서는 노동공급효과에 대한 분석은 이루어지지 않는다.

한 자, 근로불가능한 자로 구분한다. 여기에서 취업자는 2007년 12월 현재 취업자를 말한다. 또한 근로불가능자는 2007년 12월 현재 비경활자이면서, 비경활의 사유와 의사가 보육, 간병, 학업, 질병인 자를 말한다. 결국 근로연령층 중에서 취업자와 근로불가능한 자를 제외한 사람들은 모두 근로 가능자로 판별한다. 일단 가구원에 대한 이러한 판별작업이 이루어지면, 다음에는 해당하는 특성을 가진 가구원의 존재여부에 따라 가구를 유형화할 수 있다. 우선 취업가구는 가구원 중에서 취업자가 1인 이상 존재하는 가구를 말한다. 한편 근로가능가구는 가구원 중에서 취업자는 없지만, 근로가능자는 1인 이상 존재하는 가구를 말한다. 또한 근로불가능가구는 가구원 중에서 취업자나 근로가능자가 1명도 없는 가구를 말한다.

근로빈곤층을 대상으로 하는 소득이전 프로그램의 빈곤완화 효과를 살펴보기 위해서는 인구집단의 구분도 필요하지만, 소득을 원천별로 구분할 필요도 있다. 한국복지패널조사자료는 다양한 원천의 소득을 구분하여 자료를 수집하고 있어, 소득의 원천별 구성이 가능하도록 되어 있다. 이 글에서는 근로빈곤층 지원정책의 빈곤완화 효과를 살펴보기 위해 가구의 가처분 소득을 ①근로소득 ②사업 및 부업소득 ③재산소득 ④사적연금소득 ⑤기타사적이전소득 ⑥사회보험급여 ⑦근로장려세 ⑧소득보장급여에 속하지 않는 기타정부보조금 ⑨범주적공공부조급여 ⑩기초보장급여 ⑪세금 및 사회보장 부담금으로 구분한다.

한편, 이 글에서는 한국복지패널조사자료에서 수집되지 않는 두 가지 종류의 소득원을 추

가한다. 우선 근로장려세이다. 근로장려세는 자활지원제도와 함께 근로빈곤층을 표적화한 근로복지정책이며, 현재 한국에 존재하는 취업유인정책을 대표한다. 하지만 이 연구에서 사용할 한국복지패널 3차년도 조사자료는 2007년 말을 기준으로 조사된 자료이므로, 근로장려세제에 관한 정보를 포함하지는 않는다. 따라서 근로장려세 수혜가구의 규모와 급여액은 시뮬레이션을 통해 파악하였다. 현행 규정에 따르면 근로장려세는 총소득요건과 주택요건, 재산요건 및 부양자녀요건이라는 4가지의 자격기준에 따라 수급여부가 결정되며, 급여액은 근로소득액에 의해 구분되는 점증구간과 평탄구간 및 점감구간에 따라 결정된다. 시뮬레이션에서는 주택요건과 재산요건 및 부양자녀요건의 경우는 현행 규정을 그대로 적용하였고 총소득요건은 현행 규정인 가구 연간 총소득 1,700만원이 2008년도 4인 가구의 연간 최저생계비의 112% 정도임을 감안하여 2007년도 4인 가구 연간 최저생계비의 112% 수준인 1,573만원으로 수정하여 적용하였다. 또한 점증구간의 최대소득액이 2008년도 4인 가구 최저생계비의 약 53%, 평탄구간의 최대소득액은 약 79%, 점감구간의 최대소득액은 약 112%임을 감안하여 근로장려세의 급여액을 산출하였다. 다음으로는 의료급여를 비롯한 각종 현물급여이다. 국민기초생활보장제도에 의해 제공되는 현물급여에는 의료비, 교육비, 국민연금 기여금, 의료보험료, 주민세 및 교육세, TV 수신료 등이 포함된다. 현물급여가 공공부조에서 차지하는 비중은 한국을 포함한 대부분의 나라에서 크게 증대하였다. 특히 한국의 경우 의료비용이 급속히 상승하여 의료

급여에 대한 정부지출이 크게 증대하였다. 따라서 이러한 현물급여를 고려하지 않는다면, 소득 이전 프로그램의 빈곤완화 효과는 실제보다 낮게 평가될 가능성이 높다. 현물급여를 현금가치로 전환하는 데에는 여러 방법이 있고 각 방법의 타당성과 관련된 논란도 많지만, 여기에서는 의료급여의 현금가치는 최저생계비 상의 최저 의료비와 같다고 가정한다<sup>2)</sup>. 또 교육급여 등 국민기초생활보장제도상의 기타 현물급여의 현금가치도 최저생계비에 산정된 해당비용과 동일한 것으로 가정한다.

## 2) 빈곤완화 효과의 측정방법

빈곤 지수의 소득원천별, 인구집단별 분해는 그간 우리나라에서도 다양한 방법을 통해 이루어진 바 있다<sup>3)</sup>. 이 중에서 여유진 외(2005)의 연구는 다양한 국내외 문헌에 대한 고찰을 기초로, 비교적 최근에 개발된 분해방법을 활용한다는 점에서 주목할 만하다. 특히 이 분야의 연구에서 분석의 타당성을 갖추기 위해서는 필수적이지만, 국내외의 선행연구들에서는 별다른 언급이 없었던 사항들, 즉 인구학적 측정단위를 '1인 균등화된 소득(single-adult equivalent income)을 가지는 개인'으로 해야만 빈곤 개념에 적합하다는 점이나 표본 가중치 및 개인 가

중치를 고려하고 분석과정에서 이를 활용해야 한다는 점을 상세하게 논의하고, 직접 활용한 국내 최초의 연구라는 점은 높게 평가할 만하다. 그런 점에서 이 연구는 여유진 외(2005)의 연구에서 제시한 바대로 인구학적 측정단위를 설정하여 가구원수를 가중치로 고려하며, 표본을 통한 빈곤 지수 추정의 의미를 정확하게 하기 위해 표본 가중치를 추정과정에서 활용한다. 한편, 이 연구가 선행연구들과 다른 점은 빈곤 지수에 대한 소득원천별 분해를 시도한다는 것이다. 물론 새로운 소득원이 추가됨에 따라 발생하는 빈곤지수의 변화를 통해 공적이전 소득과 같은 특정 소득원천의 빈곤완화 효과가 분석된 경우는 흔하지만, 이러한 방법은 소득원천이 추가되는 순서에 따라 해당 소득원천의 빈곤완화 효과가 달라진다는 점에서 치명적인 한계를 가진다. '순서 의존성의 문제(path dependency problem)'라고 할 수 있는 이러한 문제는 Shapley 방법(Shapley methods)의 적용을 통해 해결할 수 있다.

FGT지수는 서로 배타적으로 구분한 인구집단별로 분해할 수 있다. 즉 표본을 통해 추정된 FGT지수는 서로 배타적인 인구집단의 추정 빈곤 측정치를 그 비중만큼 가중하여 합한 가중합(weighted sum)이라 할 수 있다. 전체 인구가 K개의 상호배타적인 집단으로 구분되며,  $\phi(k)$ 를

2) 다른 현물 급여의 경우는 이러한 방식을 사용하는 것이 큰 문제는 없지만, 의료급여에 대해 이러한 방식을 적용하는 것은 사실 문제가 있다. 왜냐하면, 이 방식은 모든 가구가 최저의료비를 지출한다는 가정에 따라 지원액을 계산하였지만 실제로는 의료요구에 따라 특정 가구는 의료비 지출이 거의 없는가 하면 특정가구는 의료비 지출액이 매우 클 수 있기 때문이다.  
3) 박찬용·김진욱·김태완. 1999. 『경제위기에 따른 빈곤수준 및 소득불평등 변화와 정책방향』. 서울:한국보건사회연구원; 김진욱. 2004. 『빈곤층 변화 요인분석: Sen 지수를 중심으로』. 경제개발연구, 10(2); 김상권. 1998. 『1990년대 한국의 소득분배와 결정요인』. 부산대학교 논문집, 44; 여유진·김미곤·김태완·양시현·최현수. 2005. 『빈곤과 소득불평등의 동향 및 요인 분해』. 서울: 한국보건사회연구원.

집단  $k$ 가 전체인구에서 차지하는 비중이라고 하면 FGT지수는 다음과 같이 각 집단의 비중과 각 집단의 추정 빈곤 측정치  $\hat{P}(k; z; \alpha)$ 의 가중 합으로 표현할 수 있다.

$$\hat{P}(z; \alpha) = \sum_k \phi(k) \hat{P}(k; z; \alpha) \quad (1)$$

한편, FGT지수는 소득원천별로도 분해할 수 있다. 소득  $y$ 를  $K$ 개의 소득원천으로 분리할 수 있고, 각각의 소득원천을  $S_k$ 라 하면, 표본을 통해 추정된 FGT지수는 다음과 같이 표시할 수 있다.

$$\hat{P}(z; \alpha; y = \sum_{k=1}^K S_k) = \frac{\sum_{i=1}^n w_i (1-y/z)_+^\alpha}{\sum_{i=1}^n w_i} \quad (2)$$

여기에서 소득원천  $S_k$ 의 빈곤완화 효과는 최초소득(initial income)에 그 소득원천이 추가될 때 발생하는 빈곤의 완화 정도를 통해 판단할 수 있다. 하지만, 여기에서 소득원천  $S_k$ 의 빈곤 완화 정도는 최초소득을 무엇으로 두느냐에 따라 달라질 수밖에 없다. 즉, 소득원천을 어떤 순서로 투입하느냐에 따라 해당 소득원천의 빈곤 완화 정도는 달라진다는 것이다. 이를 ‘순서의 문제 (path dependency problem)’

라고 하는데, 이러한 문제는 Shapley 분해방법(Shapley decomposition methods)을 통해 해결할 수 있다. 협조적 게임

이론에서 게임 참여자들이 각각의 연합을 통해 창출할 수 있는 잉여(혹은 비용)가 주어졌을 때, 이를 분배하는 방법으로 흔히 사용되는 것이 Shapley에 의해 제시된 Shapley 값이다. 그런데, 빈곤 지수의 분해과정에서 이 방법이 동일하게 적용될 수 있기에 Shapley 분해방법이라는 이름을 부여받게 된 것이다<sup>4)</sup>.

$n$ 명의 게임 참여자로 구성된 집합  $N$ 에서 연합  $S$ 에게 돌아갈 몫을  $v(S)$ 라 하고, 연합  $S$ 에 속한 게임참여자의 수를  $s$ 라 하면, 게임 참여자  $k$ 가 연합  $S$ 에 참여함으로써 발생하는 한계가치는 다음과 같다.

$$mv(S, k) = [v(S \cup k) - v(S)]$$

$[v(S \cup k) - v(S)]$ 는  $k$ 의 한계기여(marginal contribution)이다. 그런데 연합  $S$ 가  $k$ 를 포함하며 나머지 게임 참여자가 연합  $S$ 에서 배제되는 식으로 만들어지는 수열은  $(s-1)!(n-s)!$ 이며  $n$ 명의 게임 참여자가 만들어낼 수 있는 수열은  $n!$ 이므로, 전체 수열 중에서 게임참여자  $k$ 를 포함한 연합  $S$ 의 수열이 형성될 확률은  $(s-1)!(n-s)!/n!$ 이다. 따라서  $k$ 의 한계기여(marginal contribution)가 가지는 기댓값은 다음과 같이 표현할 수 있으며, 이를 Shapley 값이라 한다.

$$e_k = E[mv(S, k)] = \sum_{\substack{S \subset N \\ s \in \{0, n-1\}}} \frac{s!(n-s-1)!}{n!} [v(S \cup k) - v(S)] \quad (3)$$

그런데 식 (3)에 표현된 Shapley 값,  $e_k$ 는 연합  $S$ 에  $k$ 가 포함되는 순서에 영향을 받지 않을 뿐

4) Shorrocks, A, 1999. "Decomposition Procedures for Distributional Analysis: A unified Framework Based on the Shapley Value", mimeo. University of Essex.

더러, 전체 잉여  $e = \sum_{i=1}^n e_i$  라는 가법적인 특성을 가진다. 즉, 소득  $y$ 로 표현한 빈곤지수를  $K$ 개의 소득원천으로 표현한 빈곤지수로 분리할 수 있을 뿐 아니라, 소득원천별 분해에서 발생할 수 있는 ‘순서 의존성의 문제’를 회피할 수 있다. 소득원천별 빈곤지수의 분해는 우선, 모든 가구의 소득을 0으로 둔 상태에서 시작된다. 그리고 식 (3)을 통해 소득원천  $S_k$ 의 한계기여가 가지는 기댓값을 도출하고, 그것이 추가될 때 감소하는 빈곤의 정도를 소득원천  $S_k$ 의 빈곤완화효과로 간주한다.

### 3. 분석의 결과

#### 1) 소득이전 프로그램의 적용실태

소득이전 프로그램의 분배효과를 살펴보기에 앞서, 이러한 소득이전 프로그램의 적용실태를 살펴볼 필요가 있다. <표 1>은 국민기초생활보장제도와 범주적 공공부조, 근로장려세 등 가구 단위로 적용되는 각종 소득이전 프로그램과 사회보험, 자활지원제도 등 개인 단위로 적용되는 소득이전 프로그램의 2007년 1년간 적용실태를 빈곤지위별-가구유형별로 살펴본 결과이다. 가구를 가구원의 근로경험에 따라 다양하게 유형화한 후 가구의 빈곤지위별로 좀 더 세분화하여 살펴본 결과, 가구원 중 취업자가 1인 이상 존재하는 취업빈곤가구는 약 51.1%가, 가구원 중 취업자는 없지만 실업자 등 근로가능자가 1인 이상 존재하는 근로가능빈곤가구는 약 58.86%가, 취업자나 근로 가능한 가구원이 전

혀 없는 근로불가능빈곤가구는 약 43.79%가 국민기초생활보장제도의 수급가구인 것으로 나타났다.

한편, 취업가구를 다시 근로자가 1인 이상 존재하는 근로자 가구와 근로자가 없는 비근로자 가구로 구분해보면, 국민기초생활보장제도를 수급 받는 가구는 근로자 빈곤가구가 67.24%, 자영자 빈곤가구가 23.61%인 것으로 나타나서 근로자 가구가 자영자 가구보다 국민기초생활보장제도의 보호를 더 많이 받고 있는 것으로 분석되었다. 근로자 빈곤가구 중에서는 근로자의 고용지위가 안정적인 가구일수록 국민기초생활보장제도를 수급 받는 비율이 더 높아 일용직 근로자 가구의 64.76%, 임시직 근로자 가구의 69.07%, 상용직 근로자 가구의 74.60%가 국민기초생활보장제도의 수급 가구였다. 한편, 근로장려세의 경우는 임시직 근로자 빈곤가구의 5.49%가, 일용직 근로자 빈곤가구의 약 9.13%, 상용직 근로자 빈곤가구의 약 8.56%가 수급한 것으로 분석되었다. 근로자가 없는 자영자 빈곤가구나 취업자가 없는 근로가능가구 중에서도 극히 일부는 시뮬레이션 결과 근로장려세를 수급 받는 것으로 나타났는데, 이러한 결과는 특정시점에서 고용지위가 1년간의 고용경험과 불일치하기 때문인 것으로 생각된다.

같은 방식으로 범주적 공공부조와 기타정부보조금의 적용실태를 분석해보았는데, 취업자가 1인 이상 존재하는 취업빈곤가구의 약 30.19%는 범주적 공공부조를, 약 87.69%는 기타정부보조금을 제공받은 것으로 나타났다. 한편 취업비빈곤가구의 경우는 1.02%가 범주적

표 1. 빈곤지위별-가구유형별 소득이전정책의 적용실태

	사적이전		공적이전						
	사적 연금	기타 사적이전	기초 보장	범주적 공공부조	기타 정부보조금	근로 장려세	자활 지원	연금보험 가입	고용보험 가입
전체	0.33	98.66	7.27	6.57	47.52	0.83	1.53	66.34	40.20
빈곤가구	0.04	99.34	49.51	37.53	90.54	2.83	4.50	15.15	4.11
취업가구	0.00	98.99	51.10	30.19	87.69	6.05	7.89	26.00	9.95
근로자가구	0.00	98.50	67.24	32.47	88.19	8.32	12.35	29.85	15.79
상용직	0.00	100.00	74.60	38.50	79.84	8.56	1.99	69.17	57.31
임시직	0.00	97.42	69.07	34.50	89.16	5.49	2.55	26.50	16.36
일용직	0.00	98.43	64.76	30.26	90.08	9.13	18.06	20.58	4.74
자영자가구	0.00	99.84	23.61	26.33	86.84	2.18	0.30	19.45	0.00
근로가능가구	0.00	99.40	58.86	35.31	79.03	1.82	5.78	24.05	0.00
근로불가능가구	0.10	99.66	43.79	45.95	98.48	0.00	0.51	0.25	0.00
비빈곤가구	0.38	98.54	0.00	1.23	40.11	0.49	1.02	75.15	46.41
취업가구	0.00	98.37	0.00	1.02	35.21	0.46	1.11	83.45	52.77
근로자가구	0.40	98.31	0.00	0.91	31.51	0.56	1.20	87.96	64.28
상용직	0.50	98.35	0.00	0.73	28.39	0.18	0.91	94.20	74.88
임시직	0.00	98.72	0.00	2.09	40.61	2.27	2.05	72.29	33.44
일용직	0.00	97.50	0.00	1.07	47.37	1.84	2.66	53.30	10.28
자영자가구	0.31	98.42	0.00	1.51	52.20	0.00	0.69	62.75	0.00
근로가능가구	0.89	99.24	0.00	0.20	37.07	2.10	0.80	41.09	0.00
근로불가능가구	0.11	100.00	0.00	4.13	95.67	0.00	0.12	1.07	0.00

주: 1) 3차 조사자료의 표본 가중치로 가중함.

2) 가구의 빈곤지위는 최저생계비대비 경상소득을 기준으로 구분하였음.

자료: 한국보건사회연구원·서울대학교 사회복지연구소, 『한국복지패널조사자료』

공공부조를, 약 35.21%가 기타정부보조금을 제  
공받은 것으로 나타나서 영유아보육료, 국가유  
공자보조금, 농어업정부 보조금 등으로 구성되  
는 기타정부보조금의 역할이 상당히 큼을 확인  
할 수 있다<sup>5)</sup>.

또한 가구원 중 취업자가 1인 이상 존재하는

취업빈곤가구에서 자활지원 서비스를 받고 있  
는 빈곤가구는 7.89%, 취업자는 없지만 가구원  
중 근로가능자가 1인 이상 있는 근로가능빈곤  
가구는 5.78%인 것으로 나타났다. 하지만, 취  
업자나 근로가능가구원이 전혀 없는 근로불가  
능빈곤가구도 약 0.51%가 자활지원서비스를

5) 정치적으로 숨겨져 있는 보조금 위주의 그림자 복지국가(invisible welfare state)는 한국과 일본과 같은 발전주의 복지국가에서 나타나는 특징적 현상이다. 이에 대해서는 Hong, Kyung-Zoon, 2008, "Neither Hybrid nor Unique: A Reinterpretation of the East Asian Welfare Regime," Asian Social Work and Policy Review 2(3): 159~180을 참조하라.

받고 있는 것으로 나타났다. 자활지원 서비스가 근로능력 있는 근로빈곤층에 대한 지원서비스임을 감안하면, 그 적용범위는 대단히 제한적일 뿐 아니라 표적집단의 설정 역시 문제가 있음을 알 수 있다. 취업빈곤가구를 다시 근로자가 있는 빈곤가구와 근로자가 없는 빈곤가구로 구분하면, 근로자가 있는 취업빈곤가구는 12.35%, 근로자가 없는 취업빈곤가구는 0.30% 자활지원서비스를 받고 있었다. 한편 근로자가 있는 취업빈곤가구에서도 상용직 근로자가 있는 빈곤가구는 1.99%, 임시근로자가 있는 빈곤가구는 2.55%, 일용근로자는 18.06%가 자활지원서비스를 받는 것으로 나타났다. 1인 이상 취업자가 있는 취업빈곤가구의 26.00%가 연금보험에 가입한 가구원을 가지며, 9.95%가 고용보험에 가입한 가구원을 가진다. 반면에 1인 이상 취업자가 있는 취업빈곤가구에서는 연금보험에 가입한 가구원을 가진 가구가 83.45%, 고용보험에 가입한 가구원을 가진 가구가 52.77%로 나타나 빈곤가구와 비빈곤가구의 사회안전망 적용범위에 큰 차이가 있음을 알 수 있다. 또한 근로자가 있는 빈곤가구와 근로자가 없는 비빈곤가구 모두 고용이 안정적일수록 연금보험과 고용보험에 가입한 경우가 더 많은 것으로 나타났다.

## 2) 빈곤완화 효과

<표 1>의 분석을 통해 소득이전 프로그램의 분배효과가 별로 크지 않을 것임을 간접적으로 확인할 수 있었다. 이제는 직접적으로 소득이전 프로그램의 빈곤완화 효과를 빈곤 및 불평등지

수의 인구집단별, 소득원천별 분해를 통해 살펴보자.

### (1) 가구유형별 FGT지수의 분해

<표 2>는 절대빈곤선과 상대빈곤선을 기준으로 추정된 FGT지수를 가구원의 근로경험에 따라 구분한 가구유형별로 분해한 결과이다. 전체가구에서 차지하는 비중을 살펴보면, 취업가구가 약 89%, 근로가능가구가 약 4%, 근로불가능가구가 약 7%로 압도적으로 취업가구가 많다는 점을 알 수 있다. 물론 FGT지수( $a=0$ )로 파악한 빈곤은 근로불가능가구가 가장 심각한 것으로 나타나지만, 취업가구가 전체 가구에서 차지하는 비중이 압도적으로 크기 때문에 전체 빈곤에 대한 기여도는 절반을 넘는다. 이러한 점은 빈곤정책에서 취업가구, 혹은 근로빈곤층을 표적화한 정책의 필요성을 잘 보여주는 것이다. 특히 FGT지수( $a=1$  혹은  $a=2$ ), 즉 빈곤갭이나 빈곤의 혹독함으로 파악한 빈곤을 보면 취업가구나 근로가능가구의 빈곤이 근로불가능가구의 빈곤보다 더 심각함을 알 수 있다. 이는 근로빈곤층에 대한 지원정책이 거의 존재하지 않는 한국의 현실을 반영하는 것으로 시급히 극복되어야 한다. 한편 상대빈곤선으로 추정된 FGT지수의 경우 빈곤은 근로불가능가구에서 가장 심각하며, 취업가구에서 가장 덜 심각하다. 이는  $a=0$ 인 경우의 빈곤율이나  $a=1$ 인 경우의 빈곤갭, 그리고 빈곤의 혹독함을 말하는  $a=2$ 인 경우 모두에서 그러하다. 현재 빈곤층에 대한 우리나라 소득이전 프로그램이 주로 최저생계비를 기준으로 한 절대빈곤 개념에 기초해 있고, 근로



불가능가구에 대한 소득이전 프로그램의 핵심이라고 할 수 있는 공적 연금의 미성숙이 이러한 분석결과를 가져왔을 것이라고 예측할 수 있다. 하지만, 근로가능가구가 경험하는 빈곤이 근로불가능가구에 못지않을 뿐더러, 기여도라는 측면에서는 여전히 취업가구의 중요성이 훼손되지 않는다. 근로빈곤층에 대한 지원정책의 필요성은 절대적 빈곤선에 기초할 경우나, 상대적 빈곤선에 기초할 경우 모두에서 부인하긴 어렵다는 것이다.

(2) 가구유형별-소득원천별 FGT지수의 분해

<표 3>은 2007년도 최저생계비를 절대빈곤

선으로 하여 추정된 FGT지수(a=0)를 가구유형별-소득원천별로 분해한 결과이다. 당연한 결과이지만, 취업가구의 경우는 전체 가처분 소득에서 근로소득이나 사업 및 부업소득이 차지하는 비중이 매우 크다. 하지만 사회보험 급여를 제외한 다른 공적이전 소득이 가처분 소득에서 차지하는 비중은 매우 낮다. 이에 따라 취업가구에서는 근로소득의 빈곤완화 효과가 매우 큰 반면, 소득이전 프로그램의 빈곤완화 효과는 극히 낮은 것으로 나타났다. 구체적으로 살펴보면, 취업가구의 경우 빈곤율을 낮추는데 있어 근로소득의 상대적 기여도는 0.73, 사업 및 부업소득의 상대적 기여도는 0.20으로 다양한 소득원천을 통해 빈곤을 탈출한 사람들 중 약 93%

표 2. 가구유형별 FGT지수의 분해; 절대빈곤

절대빈곤										
	전체 가구 대비	a=0			a=1			a=2		
		a=0	절대적 기여도	상대적 기여도	a=1	절대적 기여도	상대적 기여도	a=2	절대적 기여도	상대적 기여도
취업가구	0.8886	0.0409	0.0363	0.5204	0.0221	0.0196	0.6418	0.0551	0.0490	0.8896
근로가능가구	0.0442	0.2740	0.0121	0.1737	0.1078	0.0048	0.1558	0.0700	0.0031	0.0562
근로불가능가구	0.0672	0.3178	0.0213	0.3059	0.0922	0.0062	0.2024	0.0445	0.0030	0.0542
전체	1.0000	0.0698	0.0698	1.0000	0.0306	0.0306	1.0000	0.0551	0.0551	1.0000
상대빈곤										
	전체 가구 대비	a=0			a=1			a=2		
		a=0	절대적 기여도	상대적 기여도	a=1	절대적 기여도	상대적 기여도	a=2	절대적 기여도	상대적 기여도
취업가구	0.8886	0.0764	0.0679	0.5261	0.0301	0.0267	0.5526	0.0481	0.0428	0.7924
근로가능가구	0.0442	0.4775	0.0211	0.1635	0.1714	0.0076	0.1568	0.0997	0.0044	0.0817
근로불가능가구	0.0672	0.5969	0.0401	0.3104	0.2091	0.0140	0.2906	0.1012	0.0068	0.1259
전체	1.0000	0.1291	0.1291	1.0000	0.0483	0.0483	1.0000	0.0540	0.0540	1.0000

주: 1) 절대빈곤은 2007년도 가구규모별 최저생계비를 통해 산출함.  
 2) 상대빈곤은 1인 균등화된 가처분 소득의 중위값의 50%에 해당하는 값을 빈곤선으로 하여 구함.  
 자료: 한국보건사회연구원 · 서울대학교 사회복지연구소, 『한국복지패널조사자료』 3차 조사자료

표 3. 가구유형별 소득원천별 FGT지수의 분해; 절대빈곤, 그리고 a=0인 경우

a=0									
	취업가구			근로가능가구			근로불가능가구		
	가처분 소득대비	절대적 기여도	상대적 기여도	가처분 소득대비	절대적 기여도	상대적 기여도	가처분 소득대비	절대적 기여도	상대적 기여도
근로소득	0.76	-0.70	-0.73	0.23	-0.16	-0.23	0.01	-0.01	-0.01
사업부업소득	0.23	-0.19	-0.20	0.03	-0.02	-0.03	0.00	0.00	0.00
재산소득	0.04	-0.02	-0.02	0.16	-0.08	-0.11	0.16	-0.09	-0.13
사적연금	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
기타사적이전소득	0.04	-0.03	-0.03	0.22	-0.17	-0.23	0.41	-0.31	-0.45
사회보험	0.02	-0.02	-0.02	0.26	-0.17	-0.23	0.32	-0.17	-0.24
근로장려세	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
기타정부보조금	0.01	-0.01	-0.01	0.04	-0.03	-0.04	0.04	-0.03	-0.04
기초보장	0.00	-0.01	-0.01	0.11	-0.11	-0.14	0.09	-0.08	-0.11
범주적공공부조	0.00	0.00	0.00	0.01	-0.01	-0.02	0.01	-0.02	-0.03
세금사회보장부담금	-0.11	0.01	0.01	-0.06	0.02	0.03	-0.04	0.01	0.02
가처분소득	1.00	-0.96	-1.00	1.00	-0.73	-1.00	1.00	-0.68	-1.00
a=1									
	취업가구			근로가능가구			근로불가능가구		
	가처분 소득대비	절대적 기여도	상대적 기여도	가처분 소득대비	절대적 기여도	상대적 기여도	가처분 소득대비	절대적 기여도	상대적 기여도
근로소득	0.76	-0.77	-0.79	0.23	-0.20	-0.22	0.01	-0.01	-0.01
사업부업소득	0.23	-0.20	-0.21	0.03	-0.03	-0.03	0.00	-0.01	-0.01
재산소득	0.04	-0.04	-0.04	0.16	-0.10	-0.11	0.16	-0.11	-0.12
사적연금	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
기타사적이전소득	0.04	-0.07	-0.08	0.22	-0.24	-0.27	0.41	-0.47	-0.52
사회보험	0.02	-0.03	-0.03	0.26	-0.18	-0.21	0.32	-0.16	-0.17
근로장려세	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
기타정부보조금	0.01	-0.02	-0.02	0.04	-0.04	-0.04	0.04	-0.04	-0.04
기초보장	0.00	-0.01	-0.01	0.11	-0.15	-0.17	0.09	-0.13	-0.14
범주적공공부조	0.00	0.00	0.00	0.01	-0.01	-0.01	0.01	-0.02	-0.02
세금사회보장부담금	-0.11	0.18	0.18	-0.06	0.06	0.07	-0.04	0.03	0.04
가처분소득	1.00	-0.98	-1.00	1.00	-0.89	-1.00	1.00	-0.91	-1.00

주: 1) 절대빈곤은 2007년도 가구규모별 최저생계비를 통해 산출함.  
 자료: 한국보건사회연구원 · 서울대학교 사회복지연구소, 『한국복지패널조사자료』 3차 조사자료

의 사람이 이 두 가지 소득원천을 통해 빈곤으로부터 탈출하였다. 소득이전 프로그램 중에서는 사회보험 급여의 효과가 가장 커서, 빈곤을 탈출한 사람의 약 2%가 사회보험 급여를 통해 빈곤으로부터 탈출한 것으로 분석되었다. 하지만 그 기여도는 기타사적이전소득의 그것보다도 낮다. 현물 급여를 포함한 기초보장 급여의 빈곤완화 효과는 기타정부보조금의 빈곤완화 효과와 거의 같은 정도여서, 다양한 소득원천을 통해 빈곤을 탈출한 사람 중에서 약 1%가 기초보장 급여를 통해 빈곤을 탈출한 것으로 나타났다. 사회보험 급여와 근로장려세, 현물을 포함한 기초보장 급여와 범주적 공공부조를 정부의 소득이전 프로그램이라고 한다면 취업가구에서 이러한 소득이전 프로그램의 상대적 기여도는 약 2.8%에 불과하다. 즉, 다양한 소득원천을 통해 빈곤을 탈출한 사람 중에서 약 2.8%만이 이러한 근로빈곤층 지원정책을 통해 빈곤을 탈출했다는 것이다.

근로가능가구는 조사시점에서 취업하고 있는 가구원은 없지만, 근로가 가능한 가구원을 보유한 가구이다. 이들 중의 일부는 2007년 한 해 동안 취업한 경험을 가지며, 이에 따라 근로소득이나 사업 및 부업소득을 소득원천으로 획득한다. 하지만 이러한 소득원천이 가구의 가처분소득에서 차지하는 비중은 상당히 낮아서 약 23%에 불과하다. 근로가능가구에서 가장 비중이 높은 소득원천은 약 26%를 차지하는 사회보험 급여인 것으로 나타났고, 기타사적이전소득이 가처분 소득에서 차지하는 비중도 약 22%나 된다. 또한 재산소득이 약 16%, 기초보장 급여는 약 11% 정도를 차지한다. 근로가능가구의

경우 다양한 소득원천들 중에서 빈곤완화에 대한 기여도가 가장 큰 것은 사회보험 급여이다. 다양한 소득원천을 통해 빈곤을 탈출한 근로가능가구 가구원 중 약 23.4%의 사람들은 사회보험 급여를 통해 빈곤을 탈출한 것으로 나타났다. 기타사적이전소득은 22.9%의 사람들을, 근로소득은 약 22.7%의 사람들을 빈곤으로부터 탈출시키는 것으로 분석되어 근로가능가구에 계도 근로소득은 여전히 중요한 소득원천임을 알 수 있다. 사회보험 급여를 제외한 다른 소득이전 프로그램들 중에서는 현물 급여를 포함한 기초보장 급여의 효과가 큰 편이다. 구체적으로 보면, 빈곤을 탈출한 근로가능가구 가구원 중 약 14.5%의 사람들이 기초보장 급여를 통해 빈곤을 탈출했다. 근로가능가구에서 정부의 소득이전 프로그램의 상대적 기여도는 약 40%이다. 이는 빈곤을 탈출한 사람 중에서 약 40%가 이러한 근로빈곤층 지원정책을 통해 빈곤을 탈출했음을 의미한다.

빈곤갭(a=1)을 가구유형별-소득원천별로 분해한 결과를 보자. 취업가구의 경우, 빈곤갭을 줄이는데 있어 근로소득의 역할이 매우 크다. 다양한 소득원천을 통해 줄어든 빈곤갭이 100이라 하면, 줄어든 빈곤갭의 약 79%는 근로소득 때문에 발생한 것이며, 21%는 사업 및 부업소득 때문이다. 근로소득이나 사업 및 부업소득보다는 상당히 적은 수준이지만 기타사적이전소득과 사회보험 급여도 다른 소득원천에 비해서는 빈곤갭을 줄이는 효과가 큰 편이다. 취업가구의 경우, 줄어든 빈곤갭의 약 8%는 기타사적이전소득에 의해 발생한 것이며 약 3%는 사회보험 급여 때문에 발생한 것이다. 한편, 현

물 급여를 포함한 기초보장 급여가 빈곤 갭을 줄이는데 기여한 정도는 약 1%에 불과해서 기타정부보조금의 기여 정도보다도 적은 것으로 나타났다. 앞서 제시한 것처럼 사회보험 급여와 근로장려세, 현물을 포함한 기초보장 급여와 범주적 공공부조를 정부의 소득이전 프로그램이라고 한다면 취업가구에서 이러한 소득이전 프로그램의 상대적 기여도는 약 4.3%에 불과하다. 즉, 취업가구에서 줄어든 전체 빈곤갭의 약 4.3%만이 정부의 소득이전 프로그램 때문인 것이다. 근로가능가구의 경우 빈곤갭을 줄이는데 가장 큰 기여를 하는 소득원천은 기타사적이전소득으로, 근로가능가구에서 줄어든 전체 빈곤갭의 약 27%는 기타사적이전소득 때문이다. 한편, 소득이전 프로그램 중에서는 사회보험 급여의 기여도가 다른 프로그램들보다는 큰 편이며, 현물 급여를 포함한 기초보장 급여의 기여도는 사회보험 급여 다음으로 크다. 구체적으로 살펴보면 근로가능가구에서 줄어든 전체 빈곤갭의 약 21%는 사회보험 급여 때문이며, 약 17%는 현물 급여를 포함한 기초보장 급여 때문인 것으로 나타났다. 근로가능가구에서 정부의 소득이전 프로그램의 상대적 기여도는 약 39%이다. 이는 근로가능가구에서 줄어든 빈곤갭의 약 39%가 정부의 소득이전 프로그램에 의한 것임을 의미한다.

지금까지의 분석결과를 정리해보자. 사회보험 급여와 근로장려세, 현물을 포함한 기초보장 급여와 범주적 공공부조를 정부의 소득이전 프

로그램이라고 하자. 또한 취업가구와 근로가능가구의 비중을 더한 값을 분모로 하고, 취업가구와 근로가능가구가 차지하는 각각의 비중을 분자로 하여 가중치를 구하자. 정부 소득이전 프로그램의 상대적 기여도를 이렇게 구한 가중치로 가중화한 후 더하여 가중합을 구하면, 근로빈곤층 지원정책의 빈곤완화 효과를 구할 수 있다. 절대빈곤선으로 추정할 때 다양한 소득원천에 의해 줄어든 근로빈곤층 빈곤율의 약 4.5%, 줄어든 근로빈곤층 빈곤갭의 약 5.9%는 이러한 지원정책의 효과이다<sup>6)</sup>. 한편 근로불가능가구의 경우는 다양한 소득원천에 의해 줄어든 근로불가능가구 빈곤율의 약 38%, 줄어든 근로불가능가구빈곤갭의 약 33%가 이러한 지원정책의 효과이다. 정부의 소득이전 프로그램이 근로불가능 가구의 빈곤에 대해 미치는 효과와 비교하면, 취업가구 및 근로가능가구에 대한 그 효과는 매우 미미하다.

## 4. 결론

이 글에서는 근로빈곤층 지원정책, 구체적으로는 사회보험 급여와 근로장려세, 현물을 포함한 기초보장 급여와 범주적 공공부조 등으로 구성되는 정부의 소득이전 프로그램의 빈곤완화 효과를 분석해보았다. 방법론적으로는 빈곤 지수가 가구가 아닌 인구를 초점으로 한다는 점을 감안하여 '1인 균등화된 소득' 과 가구원

6) 한편 상대빈곤선으로 추정하면, 줄어든 근로빈곤층 빈곤율의 약 4.3%, 줄어든 근로빈곤층 빈곤갭의 약 5.6%는 이러한 지원정책 때문에 발생했다.

수를 고려하는 한편, 표본을 통한 빈곤 지수 추정 의미의 정확하게 하기 위해 표본 가중치를 추정과정에서 활용했다. 또한 근로빈곤층 지원정책의 빈곤완화 효과는 빈곤 지수를 인구 집단별-소득원천별로 분해하는 방법을 통해 파악하였는데, 특히 Shapley 방법(Shapley methods)을 활용함으로써, '순서 의존성의 문제(path dependency problem)'를 해결하면서 소득원천별 FGT 지수의 분해를 시도하였다. 이러한 방법을 적용한 분석결과는 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 국민기초생활보장제도와 범주적 공공부조, 근로장려세 등 가구 단위로 적용되는 각종 소득이전 프로그램과 사회보험, 자활지원제도 등 개인 단위로 적용되는 소득이전 프로그램의 적용실태를 빈곤지위별-가구유형별로 살펴 보았다. 그 결과 정부 소득이전 프로그램의 사각지대는 매우 광범위하게 존재함을 확인할 수 있었고, 그에 따라 소득이전 프로그램의 분배효과는 상당히 미미할 것임을 예상할 수 있었다.

둘째, 실제로 근로빈곤층 지원정책의 빈곤완화 효과를 분석한 결과는 첫 번째 분석결과에서도 출한 예상과 같았다. 구체적으로 살펴보자. 2007년도 가구규모별 최저생계비를 통해 설정한 절대빈곤선으로 추정할 때 모든 소득원천에 의해 줄어든 근로빈곤층의 규모를 1이라고 하면, 근로빈곤층 지원정책은 이러한 근로빈곤층의 규모를 4.5%만큼 줄일 뿐이다. 또한 모든 소득원천에 의해 줄어든 빈곤갭을 1이라고 하면, 근로빈곤층 지원정책은 이러한 빈곤갭의 약 5.9%만큼만 줄이는 것으로 분석되었다. 근로빈곤층 지원정책의 미미한 기여도는 1인 균등화

된 중위소득의 50%에 해당하는 값을 상대빈곤선으로 하여 추정한 결과에서도 마찬가지로 나타난다. 상대빈곤선으로 추정할 때 모든 소득원천에 의해 줄어든 근로빈곤층의 규모를 1이라고 하면 근로빈곤층 지원정책은 이러한 근로빈곤층의 규모를 4.3%만큼 줄일 뿐이며, 모든 소득원천에 의해 줄어든 빈곤갭을 1이라고 하면, 근로빈곤층 지원정책은 이러한 빈곤갭의 약 5.6%만큼만 줄일 뿐이었다.

셋째, FGT지수( $a=0$ )로 파악한 빈곤은 근로불가능가구가 가장 심각한 것으로 나타나지만, 취업가구가 전체 가구에서 차지하는 비중이 압도적으로 크기 때문에 전체 빈곤에 대한 취업가구 빈곤의 기여도는 절반을 넘는다. 특히 FGT 지수( $a=1$  혹은  $a=2$ ), 즉 빈곤갭이나 빈곤의 혹독함으로 파악한 빈곤을 보면 취업가구나 근로가능가구의 빈곤이 근로불가능가구의 빈곤보다 더 심각한 것으로 나타났다. 즉, 취업가구나 근로가능가구의 빈곤 발생확률은 근로불가능가구보다 낮지만 실제로 빈곤한 취업가구나 근로가능가구가 경험하는 고통은 매우 크다. 이는 근로빈곤층을 표적화한 지원정책의 필요성을 잘 보여주는 것이라고 할 수 있다.

이러한 분석결과들은 근로빈곤층에 대한 지원정책이 빈곤을 완화하긴 하지만 사각지대가 너무 광범위하여 그 효과는 대단히 미미하다는 점, 근로빈곤층의 빈곤을 경감하기 위해서는 근로소득의 획득 기회를 늘림과 동시에 근로소득을 증가시킬 수 있는 지원정책이 필요하다는 점을 보여주는 것이다. 우리나라에서 근로빈곤층에 대한 전통적 소득보장정책에 해당하는 프로그램은 고용보험제도의 실업급여와 국민기

초생활보장제도의 생계급여 및 주거급여 정도로 제한되어 있다. 하지만 고용보험제도는 상대적으로 안정적인 노동시장 취업자를 표적집단으로 하며 국민기초생활보장제도는 근로빈곤층보다는 근로불가능빈곤층을 주된 표적집단으로 한다. 이 글에서 관심을 가지는 근로빈곤층에 대한 소득보장정책은 사실 부재한 것이다. 하지만 노동시장의 상황 등을 고려할 때 사회보험의 보편화는 어려운 것으로 판단되며, 공공부조의 확대는 사회복지제도에 대한 정치적 관용성을 떨어뜨릴 뿐 아니라, 규범적으로도 바람직하지도 않다. 따라서 사회보험 적용 가능자와 공공부조 대상자 사이의 광범위한 사각지대는 위험영역에 따라 다양한 방식으로 제도화할 수 있는 이행적 급여라는 별도의 정책

적 방향에서 대응해야 한다. 근로가 가능하거나 취업하고 있는 빈곤층의 경우 이러한 이행적 급여는 역시 전통적 소득보장 프로그램에서 제공해 온 현금급여와 적극적 노동시장정책, 취업유인정책을 적절하게 결합한 형태가 되어야 한다. 현재 시행되고 있는 자활지원사업과 근로장려세제가 그러한 역할을 해야겠지만, 자활지원사업은 여러 문제점들 때문에 그 효과성에 대한 문제제기가 끊이지 않는 실정이며, 근로장려세는 올해 그것을 지급받은 가구가 59만 1000가구, 지급규모가 4537억 원에 불과하다. 날로 심화되어 가는 빈곤의 문제를 완화하기 위해서 근로빈곤층을 표적집단으로 하는 지원정책은 새로운 방향에서 전면적으로 재검토, 확충되어야 한다. **박원**