연구보고서 2008-18-6

서구 근로빈곤 문제의 현황과 쟁점

Recent Trends and Issues of Working Poors in Developed Countries

노대명
김민희 유정예

한국보건사회연구원

서구 근로빈곤 문제의 현황과 쟁점

연구보고서 2008-18-6

발 행 일 2008년 12월
저 자 노 대 명 외
발 행 인 김 용 하
발 행 처 한국보건사회연구원
주 소 서울특별시 은평구 진흥로 268(우: 122-705)
전 화 대표전화: 02) 380-8000
홈페이지 http://www.kihasa.re.kr
등 록 1994년 7월 1일 (제8-142호)
인 쇄 처 대명기획
가 격 6,000원

ⓒ 한국보건사회연구원 2008

ISBN 978-89-8187-508-4 93330

머리말

한국사회는 현재 미국발 금융위기에서 시작된 세계적 차원의 경기침체라는 위험에 직면해 있다. 그리고 이는 대량실업으로 인한 근로빈곤층의 증가가 우려되고 있음을 의미한다. 이 점에서 다가오는 위험에 어떻게 대처해야 할 것인지 대책을 강구하는 것이 시급한 상황이라고 판단된다.

이 연구는 지난 10년간 세계 주요국가의 근로빈곤 문제의 실태와 정책적 경험을 분석하고 있다. 물론 연구자들이 언급하고 있는 바와 같이, 신흥산업국을 비롯한 세계 각국의 근로빈곤 문제를 비교 분석할 수 있다면 더욱 흥미로운 시사점을 도출할 수 있을지 모른다. 하지만 현재 시점에서는 이러한 연구를 수행할 수 있는 기초데이터가 구축되어 있지 않다. 따라서 이 연구는 미국과 유럽을 중심으로 근로빈곤 문제를 비교 분석하고 있다.

이 보고서의 분석결과는 다음과 같은 몇 가지 진단을 토대로 매우 흥미로운 사항을 지적하고 있다. 먼저 각국의 근로빈곤 문제는 근로빈곤층의 규모 외에도 개인특성 및 취업특성에 있어서도 유의미한 차이가 있는 것으로 나타나고 있다. 이어 각국 근로빈곤 문제의 특성은 일정 수준에서 복지체제의 유형에 따라 상이하게 나타나고 있다는 점이다. 이는 근로빈곤의 발생과 예방과 관련하여 각국의 정책적 대응이 중요한 역할을 한다는 것을 의미한다.

그리고 이 보고서는 근로빈곤 발생요인에 대한 실증분석을 통해 경제성장과 탈산업화가 근로빈곤의 증가에 미치는 영향이 존재하지만, 이것에 어떻게 대처해 왔는가에 따라 최종적인 근로빈곤율에 차이가 발생한다는 점을 지적하고 있다. 이는 경제성장을 통해 근로빈곤 문제를 해결할 수

있다거나, 또는 탈산업화로 인해 근로빈곤 문제가 심화되는 것을 피할 수 없다는 주장이 갖는 한계를 말해주는 것이다. 달리 표현하면, 근로빈곤 문제는 그것에 정책적으로 어떻게 대처하는가가 매우 중요한 것이다.

이러한 분석결과는 현재 우리사회가 직면하고 있으며, 더욱 심화될 위험성이 있는 근로빈곤 문제에 대한 정책방안 마련에 중요한 시사점을 주는 것으로 여겨진다. 즉, 성장전략을 통해 근로빈곤 문제를 해결하려는 시도보다 소득보장정책 또는 분배정책의 효율화를 통해 충격을 최소화하는 노력이 필요하다는 것을 의미하기 때문이다.

본 연구는 노대명 연구위원의 책임 하에 김민희 연구원과 유정예 연구원의 참여로 이루어졌다. 연구보고서에 대한 조언을 주신 여유진 연구위원과 최현수 연구위원에게 감사드린다. 본 연구에 들인 많은 노력에도 불구하고 한계가 있다면, 그것은 전적으로 연구진의 능력 탓이다.

본 보고서가 향후 근로빈곤층에 대한 연구과 정책설계에 기여할 수 있는 정책 자료로 널리 활용되기를 기대하며, 끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 저자들의 의견이며 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2008년 12월

한국보건사회연구원

원 장 김 용 하

목 차

Abstract ····· **11**

요 약 ····· **13**

제1장 서 론 ····· **22**

제1절 연구목적 ····· 22

제2절 연구방법 ····· 25

제3절 연구의 한계 ····· 26

제2장 이론적 검토 ····· **27**

제1절 개념정의 ····· 27

제2절 미국의 연구동향 ····· 29

제3절 유럽의 연구동향 ····· 32

제4절 소결 ····· 36

제3장 각국 근로빈곤층의 실태 ····· **38**

제1절 국제비교에 대해 ····· 38

제2절 유럽의 근로빈곤층 ····· 40

제3절 미국의 근로빈곤층 ····· 53

제4절 소결 ····· 68

제4장 각국 근로빈곤층 지원정책의 비교 ····· **70**

제1절 지원정책의 개관 ····· 70

제2절 각국의 적극적 노동시장정책 ····· 72

제3절 각국의 사회보장정책 ····· 80
제4절 소결 ····· 97

제5장 각국 근로빈곤율의 변화요인 ····· 99
제1절 문제제기 ····· 99
제2절 분석모형 및 분석방법 ····· 101
제3절 분석대상에 대한 기초분석 ····· 105
제4절 분석결과 및 해석 ····· 118
제5절 소결 ····· 123

제6장 근로빈곤 문제에 대한 쟁점 분석 ····· 125
제1절 문제제기 ····· 125
제2절 각국 근로빈곤문제의 특성 ····· 127
제3절 노동시장특성과 근로빈곤층 ····· 134
제4절 고용보호제도와 근로빈곤층 ····· 141
제5절 사회보장제도와 근로빈곤층 ····· 149
제6절 소결 ····· 154

제7장 결 론 ····· 157
제1절 시사점 ····· 157
제2절 정책제안 ····· 160

참고문헌 ····· 163

표 목 차

〈표 2- 1〉 근로빈곤에 대한 세 가지 개념 ····· 28
〈표 2- 2〉 근로빈곤층의 특성에 대한 주요 변수 ····· 36
〈표 3- 1〉 유럽 15개국의 소득 5분위 배율 ····· 41
〈표 3- 2〉 유럽 15개국의 상대빈곤율 추이 ····· 42
〈표 3- 3〉 1980년대 이후 각국의 상대빈곤율 추이 ····· 43
〈표 3- 4〉 각국의 주된 경제활동상태에 따른 빈곤율(2001년) ····· 44
〈표 3- 5〉 상대빈곤율과 근로빈곤율의 비교(2001년) ····· 45
〈표 3- 6〉 근로빈곤층(근로자 중 빈곤층)의 특성 ····· 48
〈표 3- 7〉 유럽 각국의 저임금근로자 비중(2000년) ····· 52
〈표 3- 8〉 미국의 인종별 빈곤율 추이 ····· 57
〈표 3- 9〉 가구유형별 빈곤율의 추이 ····· 60
〈표 3-10〉 미국 근로빈곤층의 취업상태별 규모(각 집단의 %) ····· 64
〈표 3-11〉 미국 근로빈곤층의 취업상태별 규모(전체인구 대비 %) ····· 64
〈표 3-12〉 근로빈곤가구의 유형별 분포 ····· 65
〈표 3-13〉 근로빈곤가구의 취업특성별 분포 ····· 66
〈표 3-14〉 근로빈곤가구의 가구원 구성에 따른 빈곤율 ····· 67
〈표 3-15〉 근로빈곤층의 연령별, 인종별 분포 ····· 68
〈표 4- 1〉 근로빈곤층 지원정책의 유형 ····· 71
〈표 4- 2〉 고용보호법제 경직성의 국제비교(2003년) ····· 73
〈표 4- 3〉 고용보호법제의 경직성 ····· 73
〈표 4- 4〉 영국, 프랑스, 미국의 노동시장 정책에 대한 지출(1985-2000) 76
〈표 4- 5〉 각국 실업보험제도의 운영실태(2005년) ····· 81

〈표 4- 6〉 영국 구직수당제도의 현황(2003) ····· 82
〈표 4- 7〉 미국 실업보험제도의 현황(1998) ····· 83
〈표 4- 8〉 프랑스 실업보험 및 연대제도의 수혜율(coverage rate) ····· 84
〈표 4- 9〉 영국의 소득보조와 구직자수당 수급현황 ····· 90
〈표 4-10〉 푸드스탬프 수급자 변화:1991～2002 ····· 93
〈표 5- 1〉 각 요인과 하위 변수의 구성 ····· 104
〈표 5- 2〉 데이터에 대한 설명 ····· 105
〈표 5- 3〉 분석대상 국가의 근로빈곤율 및 경제사회특성 ····· 106
〈표 5- 4〉 1995～2003년 유럽 8개국의 근로빈곤율 ····· 107
〈표 5- 5〉 1995～2003년 유럽 8개국의 경제산업구조 ····· 108
〈표 5- 6〉 1995～2003년 유럽 8개국의 고용보호법제 ····· 108
〈표 5- 7〉 1995～2003년 유럽 8개국의 노동시장특성 ····· 110
〈표 5- 8〉 1995～2003년 유럽 8개국의 가구특성 ····· 111
〈표 5- 9〉 1995～2003년 유럽 8개국의 사회지출 특성 ····· 112
〈표 5-10〉 1995～2003년 유럽 8개국의 복지체제 유형별 근로빈곤율 ·· 113
〈표 5-11〉 1995～2003년 유럽 8개국의 복지체제 유형별 경제산업구조 113
〈표 5-12〉 1995～2003년 유럽 8개국의 복지체제 유형별 고용보호법제 114
〈표 5-13〉 1995～2003년 유럽 8개국의 복지체제 유형별 노동시장특성 114
〈표 5-14〉 1995～2003년 유럽 8개국의 복지체제 유형별 가구특성 ····· 115
〈표 5-15〉 1995～2003년 유럽 8개국의 복지체제 유형별 사회지출 특성 ·· 115
〈표 5-16〉 유럽 8개국의 기간별 평균 근로빈곤율 ····· 116
〈표 5-17〉 유럽 8개국의 기간별 경제산업구조 ····· 116
〈표 5-18〉 유럽 8개국의 기간별 고용보호법제 ····· 117
〈표 5-19〉 유럽 8개국의 기간별 노동시장특성 ····· 117
〈표 5-20〉 유럽 8개국의 기간별 가구특성 ····· 117
〈표 5-21〉 유럽 8개국의 기간별 사회지출 특성 ····· 118

〈표 5-22〉 각 요인의 영향력 분석결과 ····· 119
〈표 5-23〉 각 모형에 따른 분석결과 ····· 120
〈표 5-24〉 최종분석모형에 따른 분석결과 ····· 122
〈표 6- 1〉 각국의 빈곤율과 근로빈곤율 ····· 131

그 림 목 차

[그림 3- 1] 미국의 인종별 빈곤율 추이 ····· 56
[그림 3- 2] 가구유형별 빈곤율의 추이 ····· 59
[그림 3- 3] 미국의 근로빈곤층 규모 추이 ····· 63
[그림 4- 1] 각국의 적극적 노동시장정책 ····· 79
[그림 4- 2] 영국의 공공부조 구성체계 ····· 88
[그림 4- 3] 미국의 공공부조 체계 ····· 91
[그림 4- 4] AFDC/TANF 수급자 변화: 1976~2002년 ····· 92
[그림 4- 5]프랑스의 공공부조제도 구성체계 ····· 95
[그림 4- 6] 프랑스 공공부조제도의 수급자 수 추이 ····· 97
[그림 5- 1] 분석모형 ····· 103
[그림 6- 1] 1990년대 중반 및 2000년대 중반 각국의 근로빈곤율 ····· 129
[그림 6- 2] 각국의 빈곤율과 근로빈곤율 ····· 130
[그림 6- 3] 각국의 빈곤율과 실업률의 추이 ····· 133
[그림 6- 4] 근로빈곤율과 경제성장 ····· 136
[그림 6- 5] 근로빈곤율과 서비스업종사자 비율의 추이 ····· 138
[그림 6- 6] 서비스부문 취업자 비중과 여성고용 ····· 139
[그림 6- 7] 근로빈곤율과 여성취업자 비중 ····· 140

[그림 6- 8] 각국의 최저임금 수준과 저임금일자리 ····· 143
[그림 6- 9] 고용보호제도의 엄격성과 저임금 발생율 ····· 144
[그림 6-10] 근로빈곤율과 저임금발생율의 추이 ····· 145
[그림 6-11] 각국의 고용보호제도(EPL)와 노조가입률 ····· 146
[그림 6-12] 각국 고용보호제도의 특성 ····· 147
[그림 6-13] 각국의 고용보호제도와 사회지출 ····· 148
[그림 6-14] 가구특성별 근로빈곤층 비율(2003년 기준) ····· 151
[그림 6-15] 공적사회지출과 근로빈곤율 ····· 152
[그림 6-16] ALMP 관련 지출과 근로빈곤율 ····· 153
[그림 6-17] 가족지원 관련 지출과 근로빈곤율 ····· 154

Abstract

Recent Trends and Issues of Working Poors in Developed Countries

□ Problematics

- This report aims to find the convergence and divergence in the social policies for working poor in developed countries after the late 1999's, while searching the sustainable articulations between employment regime and welfare regime.
- We hope also this report will contribute to find the sustainable paradigm of welfare system in Korea, in the light of social policies for working poor, because the present social policies in our countries reaches the limites to reduce the high income inequality and poverty rate, in despite of the rapid development after the late 1990's.

□ Main Research Results

- The Research on the factors influencing the characteristics of working poor in developed countries has been carried out in the perspective of various comparison methods.
- The main argument in this report is that it was difficult to resolve the problem of working poor only the economic growth(GDP growth). It means that the working poor was augmented, even in the period of

economic growth, by the growth of a-typical employment et the polarization of industry.

- This report highlight also on the low level of social expenditure and the de-regulation policies in the labor market in certain countries, because the flexibility of labor and the weak social protection system have incited the high working poor rate in the working population. It is the case of US and Korea, etc.
- It is evident that the flexibility of labor in the labor market was the imperative of economic policies to assure the international competition of enterprises in many countries. But for the government it was difficult to adopt literally this political imperative at the price of insecurity of employment and income inequality. In the results, we can see today the various modes of articulation between labor market policies and social protection policies.
- In the post-industrial society face to the increase of low-wage workers in service sector, it is necessary to maintain the job security, to create the decent jobs and to reinforce the social protection system. Especially, it will be important to invest in the social service sector and to introduce the quality control system for the creation of decent jobs.
- In this respect, we conclude this report with three policy suggestions for social policies on working poor in Korea: 1) do not promote the flexibility of labor without resolving the problem of insider-outsider in the labor market. 2) must reform the actual public assistance system to cover the poor excluded from any protection system and to activate unemployed poor. 3) concentrate on the policy support for the inactive women who want to participate in the labor market.

요 약

제1장 서론

□ 한국 근로빈곤층 정책은 현재 그것을 지배하고 있는 이념, 즉 성장을 통해 빈곤, 특히 근로빈곤 문제를 해결할 수 있다는 이념을 극복해야 할 것임. 과거 수 십 년간 고도성장을 통해 소득불평등과 빈곤문제를 해결하는데 성과를 거두었지만, 그것은 앞으로도 지속 가능한 패러다임이 아님.

□ 위에 언급한 문제의식에 따라 서구 각국의 근로빈곤 문제에 대해, 실태를 진단하고 정책적 개입방안을 살펴본 뒤, 각국의 개입방식에 따라 근로빈곤율이 어떻게 변화하였는지 살펴보고자 함. 이는 주로 1990년대 중반부터 2000년대 중반까지의 기간 중 근로빈곤율의 변화에 영향을 미치는 요인을 살펴보는 것임.

□ 이러한 분석을 통해 성장전략과 분배전략이 근로빈곤 문제에 어떠한 영향을 미쳐 왔으며, 이러한 전략이 향후 위기상황에서 어떻게 개편되어야 하는가에 대한 시사점을 도출하고자 함.

제2장 이론적 검토

□ 근로빈곤층(Working Poor) 개념에 대해서는 여전히 합의된 개념이 존재하지 않으며, 여기서는 크게 세 가지 개념을 제시하고 있음.

- 개념 A = 지난 1년간의 취업기간에 따른 근로빈곤층: 빈곤층 중 지난 1년간 7개월 이상 근로한 사람을 근로빈곤층으로 규정하는 방식.

- 개념 B = 현재 취업상태에 따른 근로빈곤층: 빈곤층의 현재 취업상태를 고려하여 취업자와 실업자를 근로빈곤층으로 규정하는 방식.
- 개념 C = 근로능력 유무에 따른 근로빈곤층: 빈곤층 중 근로능력이 있는 사람을 근로빈곤층으로 규정하는 방식. 하지만 이 개념은 근로능력 빈곤층(Workable Poor)으로 이해되어야 함.

□ 최근 유럽연합 차원에서 근로빈곤층에 대한 개념정의는 지난 1년간 7개월 이상 근로한 사람으로 규정하는 경향을 보이고 있으며, 이는 미국의 근로빈곤층 개념과 유사한 것임. 이 점에서 향후 근로빈곤층 개념은 이러한 방향으로 수렴될 수 있을 것임.

□ 한국사회는 아시아국가 중에서는 상대적으로 빠르게 근로빈곤 문제에 천착하여 연구를 진행해 왔던 경우에 해당됨. 하지만 이를 뒷받침하는 연구 인프라는 취약한 상황임.

제3장 각국 근로빈곤층의 실태

□ 근로빈곤 문제에 대한 국제비교는 기초자료의 부재라는 문제로 인해 여전히 제한된 국가를 중심으로 이루어지고 있음. 즉, 유럽의 근로빈곤층에 대한 비교연구가 가장 활발하게 이루어지고 있으나, 다른 국가들과의 비교는 어려움이 있는 상황임.

- 따라서 이 연구에서는 유럽의 근로빈곤층과 미국의 근로빈곤층 문제를 별도의 절로 나누어 설명하고자 함.

□ 유럽 근로빈곤층의 실태는 다음과 같이 요약할 수 있음.

- 유럽의 상대빈곤율 추이를 보면, 1980년대 중반 평균 7.9%의 빈곤율이 2000년에는 9.3%로 증가한 것을 알 수 있음. 이는 유럽의 빈곤문제가 지

난 20년간 심화되는 경향을 나타내 왔음을 의미함.

- 유럽 15개국의 상대빈곤율을 세전(稅前)과 세후(稅後)로 나누어 살펴보면(2005년), 사회보장제도와 조세제도를 통한 빈곤감소율이 약 9%에 달하는 것으로 나타나고 있음. 이는 시장에서 발생한 빈곤문제에 대한 정책적 해결노력이 상대적으로 컸다는 것을 의미함.

- 근로빈곤율(2001년 취업빈곤율)을 보면, 그리스, 포르투갈, 스페인 등 남유럽국가에서 높게 나타나며, 스웨덴이나 핀란드 등 북유럽국가들에서 낮게 나타나고 있음.

- 근로빈곤층의 개인특성을 보면, 연령이 젊을수록, 교육수준이 낮을수록, 남성에 비해 여성의 빈곤위험이 높은 것으로 나타나고 있음. 그리고 시간제근로자나 임시직근로자의 빈곤위험이 전일제 근로자에 비해 높게 나타나고 있음. 이는 거의 모든 국가에서 공통적으로 나타나는 경향임.

□ 미국의 근로빈곤층 문제는 유럽이나 다른 국가들과 비교하기 힘든 특성을 갖고 있음. 그것은 빈곤문제에 대한 정책적 노력이 상대적으로 낮고, 인구구성에 있어 다양한 인종의 빈곤위험이 높게 나타나고 있기 때문임.

- 미국의 인종별 빈곤율을 보면, 흑인빈곤율이 상대적으로 높게 나타나고, 히스패닉계의 빈곤율 또한 백인빈곤율 또는 전체 빈곤율에 비해 높은 수준으로 나타나고 있음.

- 가구유형별로 보면, 여성가장가구의 빈곤율이 다른 가구에 비해 월등하게 높게 나타나는 것을 알 수 있음. 이는 미국 근로빈곤정책에 있어 여성가장가구에 대한 대책이 갖는 위상을 말해주는 것임.

- 미국의 근로빈곤층(연방빈곤선 기준) 규모는 1993년부터 2000년까지 감소세를 보여 왔으나, 이후 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있으며, 2005년 5.4%로 다소 소폭의 감소세를 보이고 있음.

- 미국 근로빈곤층의 취업상태별 특성을 보면, 2006년 현재 전일제 근로자의 2.7%가 빈곤층이었다면, 비전일제근로자 중에서는 12.6%가 빈곤층으로 나타나고 있음. 이는 취업상태가 중요한 요인임을 말해줌.

제4장 각국 근로빈곤층 지원정책의 비교

□ 여기서는 각국의 근로빈곤층 지원정책을 아래와 같이 비교 분석하고자 함.

- 먼저 분석대상 국가는 프랑스와 영국 그리고 미국으로 제한하고 있음. 이는 자료의 접근성 외에도 정책내용에 대한 보다 체계적인 정리를 위해 선택된 것임.
- 이어 근로빈곤층 대상 정책은 매우 다양하지만, 여기서는 적극적 노동시장정책과 사회보장정책(특히 소득보장정책)을 중심으로 살펴보고 있음.

□ 적극적 노동시장정책에 대한 비교결과는 아래와 같음.

- 고용보호제도의 엄격성을 종합지표(overall)를 중심으로 살펴보면, 2003년 현재 미국이 0.7로 가장 낮고, 영국이 1.1, 프랑스가 2.9로 나타나고 있음. 이는 고용의 불안정성을 나타냄과 동시에, 노동시장의 경직성과 2원화를 나타낸다는 점에서 어느 것이 우월하다고 해석하기 힘든 사항임. 하지만 전체적으로 고용보호의 엄격성은 약화추세에 있는 것으로 판단됨.
- 적극적 노동시장정책은 지출측면에서 보면, 2000년 현재 GDP 대비로 프랑스가 3.2%로 가장 높고, 영국이 0.8%, 미국이 0.4%로 가장 낮게 나타나고 있음. 이는 미국의 경우, 근로자에 대한 사회적 투자가 상대적으로 낮다는 것을 의미함.
- 근로빈곤층 대상 적극적 노동시장정책 또는 근로연계복지정책을 비교하면, 미국은 가장 엄격한 징벌적 제도를 갖추고 있으며, 프랑스는 상대적으로 가장 관대한 또는 노동수요를 중시하는 접근을 하는 것으로 판단됨.

- 주목해야 할 점은 적극적 노동시장정책은 전체적으로 사업성과가 높지 않은 것으로 평가되고 있으며, 상대적으로 사업성과(취업율 등)가 높은 정책은 대상집단을 정확하게 표적화하고 이들 집단의 욕구에 맞는 프로그램을 제공하는 경우라는 것임.

□ 근로빈곤층에 대한 각국의 사회보장제도, 특히 소득보장제도를 비교해 보면 다음과 같은 특징이 나타나는 것을 알 수 있음.

- 실업급여의 수급조건과 수급기간 그리고 소득대체율을 보면, 미국과 영국이 프랑스에 비해 상대적으로 보장성이 낮다는 것을 알 수 있음. 그것은 수급에 필요한 최소취업기간, 최대급여기간, 급여수준 그리고 수급자 규모 등에서 잘 나타나고 있음.
- 공공부조제도를 보면, 전체적으로 제도의 형태에는 차이가 있지만, 전체적인 구성방식에서는 큰 차이가 없는 것으로 나타나고 있음. 다만, 근로빈곤층을 대상으로 하는 정책과 관련해서 미국은 TANF 제도를 중심으로 상대적으로 엄격한 수급기간 제한방식을 쓰고 있으며, 다른 국가들은 보다 관대한 방식을 적용하고 있음.
- 여기서 주목해야 할 점은 공공부조제도나 실업부조제도의 경우, 지원받는 대상집단의 특성과 욕구에 따라 그에 대응하는 다양한 제도를 설치, 운영하고 있다는 것임.

제5장 각국 근로빈곤율의 변화 요인

□ 유럽의 8개국을 대상으로 경제성장 및 산업구조, 고용상태, 고용보호제도, 사회보장제도 등이 근로빈곤율의 변화에 미친 영향을 살펴 보았음.

- 먼저 비교대상국가는 핀란드, 프랑스, 독일, 아일랜드, 이태리, 네덜란드, 포르투갈, 스웨덴 등 8개국임.

- 이어 복지체제 유형에 따라 근로빈곤율과 그것에 영향을 미친 요인들을 살펴보면, 보수주의 복지체제와 사민주의 복지체제 그리고 남부유럽 국가들이 유의미한 차이를 보이는 것으로 나타나고 있음.

- 끝으로 표준화된 계수 값을 보면, 어떠한 요인이 근로빈곤율에 어느 방향에서 어느 정도로 영향을 미치는지 알 수 있음. 1) 1인당 GDP는 -0.738로 근로빈곤율의 감소에 영향을 미치는 것으로 나타나고 있음. 이는 가장 영향력이 큰 요인임. 2) 사회서비스부문 취업자 비중은 0.215로 근로빈곤율의 증가에 영향을 미치는 것으로 나타나고 있음. 하지만 이는 앞서 언급한 바와 같이 각국의 정책적 대응에 따라 다른 결과를 나타내게 됨. 3) 실업급여지출은 -0.559로 근로빈곤율의 감소에 상대적으로 큰 영향을 미치는 것을 알 수 있음. 그리고 적극적 노동시장지출은 -0.345로 적지 않은 영향을 미치는 것으로 나타나고 있음.

□ 1995년~2003년 유럽 주요 국가의 근로빈곤율 변화에 영향을 미친 요인에 대한 분석결과는 다음과 같은 시사점을 주고 있음.

- 근로빈곤문제를 해결함에 있어 경제성장을 통한 일자리 창출이 매우 중요한 정책수단이나, 실업급여나 적극적 노동시장정책 관련 지출 등이 결합됨으로써 그 효과가 극대화될 수 있음.

- 근로빈곤문제를 심화시키는 위험요인은 탈산업화와 고용불안, 저임금의 증가, 편부모가구의 증가 등으로 나타나며, 이는 지난 8년간 지속적으로 위험을 증가시켜 왔던 것으로 나타나고 있음.

- 하지만 최근 세계 각국이 새로운 위기국면으로 접어들고 있으며, 세계경제가 마이너스 성장을 기록할 것으로 전망되는 상황에서 경제성장을 통한 근로빈곤문제 해결을 기대하기 힘들 것으로 예상됨.

제6장 근로빈곤층 문제의 쟁점 분석

□ 이 장은 미국과 유럽의 일부국가 그리고 일본과 한국의 근로빈곤층 실태 및 그것에 영향을 미치는 요인들을 비교 분석하고 있음. 그 분석결과는 아래와 같이 정리할 수 있음.

- 첫째, 경제성장을 통해 근로빈곤의 문제를 해결하기란 사실상 용이하지 않다는 것임. 이는 미국 등 일부국가의 사례에서 확인할 수 있는 바와 같이, 미미한 고용보호제도와 낮은 사회지출로 인해 오히려 문제가 악화되는 양상마저 나타나고 있기 때문임.

- 둘째, 노동유연화와 고용보호제도란 단일한 모형이 아니라 다양한 선택이 가능한 문제이며, 고용불안을 증폭시키는 노동유연화나 일부 Insiders를 보호하는 고용보호제도로 이해하는 것은 바람직하지 않다는 점임. 고용보호제도 없는 노동유연화는 사회통합에 부정적인 영향을 미칠 수 있으며, 일부 집단만의 고용보호제도는 임금격차를 확대시킬 수 있기 때문임.

- 셋째, 저임금 일자리와 불완전고용의 증가는 탈산업화에 기인한다는 점에서 보다 근본적인 대책마련이 필요하다는 것임. 이는 탈산업화 과정에서 창출되는 일자리의 상당수가 저임금과 고용불안의 위험을 내재하고 있음을 의미함. 하지만 현실적으로 대안적 일자리 창출이 용이하지 않다는 점을 감안하면, 이 부문에서 발생하는 근로빈곤층에 대한 소득보장대책을 강화하는 것은 불가피하다고 말할 수 있음.

- 넷째, 탈산업화에 따른 노동집약적 일자리의 증가는 여성 취업률의 증가와 밀접한 관련이 있으며, 이것이 근로빈곤층의 증가로 확산되지 않게 하는 방안을 모색해야 한다는 것임. 그것은 비경제활동 여성의 취업을 촉진함으로써 가구소득을 증대시키고, 가구단위에서 저임금근로자에 대한 소득보전을 통해 빈곤위험을 억제하는 전략이 필요하다는 것을 의미함.

□ 결국 근로빈곤문제를 해결하기 위해서는 크게 두 가지 방향에서 사회지출을 확대하는 전략을 선택할 필요성이 있음.

- 하나는 ALMP 관련 지출을 확대해야 한다는 것임. 이는 인적자본을 육성하는 프로그램 외에도 고용유지를 지원하는 프로그램의 개발이 필요하다는 것을 의미함. 특히 최근 주목받고 있는 일자리 나누기 프로그램에 대한 종합적인 검토가 필요함.
- 다른 하나는 가구단위에서 빈곤을 억제할 수 있도록 사회지출을 확대하는 것임. 이는 크게 현금급여와 현물급여 및 서비스로 구분할 수 있는데, 대상집단의 특성과 욕구에 따라 전략적으로 자원을 배분하는 방안이 중요한 의미를 가짐.

제7장 결론

□ 서국 각국의 근로빈곤 문제에 대한 비교 분석결과를 통해 얻을 수 있는 시사점은 탈산업화 등 경제·산업구조의 변화가 피할 수 없는 운명이 아니라는 것임.

- 1990년대 중반 각국이 직면했던 근로빈곤의 문제는 각국의 대처방식에 따라 2003년 다른 결과를 나타내고 있음.
- 이는 우리사회가 현재 직면하고 있는 근로빈곤 문제에 어떻게 대처하는가에 따라 수 년 뒤 상이한 결과를 얻게 된다는 것을 시사하는 것임.

□ 이러한 분석결과는 현재 우리사회가 직면하고 있는 경제위기와 그로 인한 근로빈곤율의 증가 문제를 해결하기 위한 정책방안 마련에 다음과 같은 시사점을 던져주고 있음.

- 저성장 또는 마이너스성장이 우려되는 상황에서, 근로빈곤문제를 해결하

기 위해서는 실직자에 대한 실업급여 지출확대 및 취업자에 대한 각종 고용지원 강화가 중요한 의미를 가질 것임.

- 아울러 가구지출을 보조할 수 있는 각종 현금 및 현물급여 확대정책을 강화할 필요가 있음. 이는 개인단위의 근로소득감소로 인한 소비제약을 해소하기 위한 실질적인 지원을 확대해야 한다는 것을 의미함.
- 하지만 전반적으로는 우리사회가 처한 현실에 맞게 사회지출의 전략적 확대와 배분이 필요함. 즉, 정책적 우선순위를 정해 그에 따라 지원대상집단과 부문을 선택해야 한다는 것을 의미함.

제1장 서 론

제1절 연구목적

□ 현재 우리사회는 노동의 대이동기로 접어들고 있으며, 차츰 증가하는 <실업·저임금·고용불안>의 문제를 해결할 수 있는 합리적인 해법을 발견해야 하는 상황임.

- 최근 경험하고 있는 '고용 없는 성장'은 소득불평등을 심화시키며, 과거 고도성장기의 패러다임에 대한 전면적인 재검토를 요구하고 있음.

  ※ 과거의 '성장·분배 패러다임'은 고도성장을 통해 대규모의 일자리를 창출함으로써 소득불평등과 빈곤문제를 해결하는 모델이었음. 그리고 이는 1990년대 중반까지 일정한 성과를 보여 왔음.

- 하지만 외환위기 이후 저성장과 고용불안의 문제에 직면하고 있음. 이는 저임금 일자리와 실업을 반복하는 새로운 집단, 즉 근로빈곤층이 증가하고 있음을 의미함.

□ 그러나 문제는 지금까지의 고용정책과 복지정책이 근로빈곤층 문제를 해결하는데 성공적이지 못하다는 것임.

- 저성장국면에서 노동시장은 양질의 일자리보다 더 많은 저임금·고용불안의 일자리를 생산하였으며, 이는 상대적으로 취업경쟁력이 낮은 집단을 저임금근로자로 전락시키는 결과를 초래하였음.

- 양질의 일자리(Decent Jobs)가 부족한 상황에서 실직계층에 대한 직업능력개발사업 또한 그 성과를 기대하는데 한계가 있었음. 이는 노동수요가 뒤

따르지 않는 취업능력 개발정책의 한계를 여실히 보여주는 것임.

- 재정을 통한 일자리 창출정책은 비영리민간부문과의 협력관계를 통해 새로운 실험이라는 의의를 가지나, 궁극적으로 실직빈곤층을 위한 안정적인 일자리 창출로 발전하지 못했다는 비판에 직면하고 있음.

□ 이러한 상황에서 근로빈곤층 지원정책을 지배하고 있는 다음과 같은 편향된 관점을 지양(止揚)하려는 적극적인 노력이 필요할 것임.

- 근로빈곤층이 자신의 취업능력에 맞게 저임금의 일자리에 진입해야 한다는 관점: 이는 우리사회에서 저임금노동시장이 형성되는 것을 불가피한 현실로 인식하는 경향을 보임.
- 근로빈곤층에 대한 인적자본개발에 투자함으로써 취업잠재력을 제고해야 한다는 관점: 이는 고용문제의 핵심이 노동의 수요와 공급이 일치하지 않는다는 점을 강조하는 경향을 보임.
- 근로빈곤층은 직업능력이 취약하니 국가가 계속 일자리를 보장해야 한다는 관점: 이는 근로빈곤층에 대한 소득 및 고용보장(Protection)을 강화해야 한다는 점을 강조하는 경향을 보임.

□ 최근의 정책경험은 취업을 통한 탈빈곤 문제와 관련해서 위에 언급한 편향된 관점을 지양하고 보다 본질적이고 종합적인 사고를 해야 할 필요성을 말해주고 있음. 이를 정리하면,

- 성장을 통한 일자리 창출로 소득불평등과 빈곤 문제를 해결할 수 있다는 전제(前提)를 재검토해야 한다는 것임. 더욱이 일자리 창출로 파괴되는 일자리 규모를 상쇄할 수 있는가에 대한 진지한 고민이 필요할 것임.
- 저임금·비정규직 일자리가 증가하는 문제와 관련해서 어떠한 비전에 합의할 것인지 공론화가 필요하다는 것임. 이는 '현실적으로' 정부가 무엇을 할 수 있고, 무엇을 할 것인가에 대한 사회적 합의를 의미하는 것임.

- 근로빈곤층 지원정책에서 총량적 접근을 넘어 보다 '정교한' 접근을 현실화해야 한다는 것임. 이는 수 백 만개의 일자리를 창출하겠다는 지키기 힘든 약속보다, 각 집단의 특성을 고려하여 지원정책을 어떻게 차별화할 것인지를 논의해야 한다는 것을 의미함.
- 하지만 지금까지 근로빈곤층의 취업능력에 대한 체계적인 연구도 활성화되지 않았으며, 이러한 분석결과에 기초한 차별화된 정책설계와 집행 또한 이루어지지 않았음.

□ 이러한 문제의식에 따라 본 연구는 서구 근로빈곤층의 실태에 대한 기초현황 분석에 이어, 근로빈곤층에 대한 연구 및 정책차원에서 나타나고 있는 주요 쟁점을 정리하고, 그로부터 정책적 시사점을 도출하고자 함.

- 먼저 서구 근로빈곤층이란 유럽과 미국의 근로빈곤층으로 국한하고자 함. 그리고 보다 구체적으로는 유럽의 모든 국가가 아니라 일부 국가로 연구범위를 제한하고자 함.
- 연구내용 또한 서구 근로빈곤층에 대한 일반현황을 정리하기보다 몇 가지 쟁점을 중심으로 논의를 전개하고자 함. 그것은 다음과 같이 정리할 수 있음.
  - 서구 근로빈곤층과 복지체제 및 고용체제의 문제
  - 노동시장구조와 근로빈곤층의 발생원인
  - 복지수급자의 근로유인과 관련한 주요 쟁점
  - 근로빈곤층 대상 소득보장정책의 쟁점

제2절 연구방법

□ 본 연구는 문헌연구에 기초한 이론적 분석에 초점을 맞추고 있음. 물론 기존의 실증분석연구를 참조하기는 하지만, 모든 주제를 하나의 Survey Data를 통해 분석하는 방식을 취하지는 않을 것임.

□ 문헌연구와 관련해서는 크게 세 가지 영역을 중심으로 문헌을 수집하고 정리하는 방식을 취할 것임.

- 현대 복지국가에서 근로빈곤층 문제가 갖는 함의와 정책적 과제에 대해 살펴 볼 것임. 이는 근로빈곤층 문제가 더 이상 특정한 복지체제의 문제가 아니라 세계적으로 확산되고 있는 보편적 현상이라는 점을 의미함.
- 근로빈곤층의 특성에 대한 각국의 연구문헌을 정리하고자 함. 이는 국가에 따라 근로빈곤층이 어떠한 차이를 보이며, 그 원인이 무엇인가에 대한 분석을 의미함.
- 근로빈곤층 문제와 관련해서 주요 쟁점을 형성하고 있는 사안에 대한 집중화된 연구문건을 정리하고자 함. 그것은 저임금노동시장, 복지급여, EITC 등의 재정적 인센티브, 적극적 노동시장정책, 가족정책 등을 포함하는 것임.

□ 서구 근로빈곤층 문제에 대해 Survey 데이터를 활용한 실증분석과 관련해서는 아래와 같이 접근하고자 함.

- 유럽의 근로빈곤층에 대해서는 2차 자료를 중심으로 정리할 것임. 그리고 이 자료들은 대부분 ECHP 및 LIS 데이터에 대한 분석결과임. 따라서 간접적으로 여기서 언급하고 있는 내용들은 ECHP Data에 기초한 것으로 이해해도 무방할 것임.
- 미국 근로빈곤층에 대해서는 PUMS 데이터를 활용하고자 함. 이는 미국

통계청에서 발표하는 5% 샘플데이터와 1% 샘플데이터로 구분할 수 있는데, 본 연구에서는 1% 샘플을 주로 참조하였음. 하지만 이 데이터 자체라 많은 정보를 담고 있지 않다는 점에서 분석내용에 제약이 있음.

제3절 연구의 한계

□ 현재 근로빈곤층 연구의 중요한 과제 중 하나는 국제비교를 통해, 다음과 같은 의문에 답하는 것이라 판단됨.

- 첫째, 근로빈곤층의 규모와 특성이 국가별로 차이를 보이고 있는지 기초현황을 파악해야 하는 것임.
- 둘째, 만일 국가에 따라 근로빈곤층의 규모와 특성에 차이가 있다면, 그 원인이 무엇인지 살펴보아야 한다는 것임.
- 끝으로 근로빈곤층에 대한 국제비교를 통해 한국 근로빈곤층 지원정책의 발전방향과 추진전략에 대한 시사점 도출이 필요하다는 것임.

□ 본 연구는 서구 근로빈곤층 문제에 대한 실증분석을 시도하고자 하였으나, 여러 가지 현실적 제약이 있었음. 따라서 보다 실증적인 국제비교연구는 추후의 연구과제로 남겨두고자 함.

제2장 이론적 검토

제1절 개념정의

□ 본 연구에서는 근로빈곤층(Working Poor) 개념에 대한 정의에서 출발함으로써 불필요한 오해와 논쟁을 최소화하고자 함.

- 근로빈곤층은 가구소득이 빈곤선 이하인 가구에 속한 구성원 중 취업자를 지칭하는 것으로 이해할 수 있음. 하지만 개념을 정의하기에 따라, 실직빈곤층과 비경제활동상태의 근로능력자를 포함할 수 있음.
- 가구소득에 적용되는 빈곤선은 경상소득을 기준으로 중위 값의 50%와 60%를 함께 사용하고 있음. 이는 외국 근로빈곤층의 산출기준이 이 두 가지를 함께 사용하고 있기 때문임. 참고로 우리사회에서 중위 값의 50%는 최저생계비의 120%에 근접하는 수준임.
- 쟁점은 빈곤가구의 구성원 중 어떠한 사람을 근로빈곤층으로 규정할 것인가 하는 것임. 취업기간, 현재 취업상태, 근로능력 중 어떠한 것을 기준으로 삼을 것인가에 대해 이견이 존재하기 때문임.
- 근로능력빈곤층(Workable Poor) 개념은 감춰진 노동력(Hidden Labor Force)이라 불리는 여성 비경제활동인구를 포착하고 있다는 점에서 정책적 함의가 큰 개념임.

□ 근로빈곤층 개념은 기존 선행연구에서 제시했던 노동에 대한 세 가지 개념에 따라 구분할 수 있음(노대명 외, 2004).

- 과거 중심적 개념 : 빈곤층 중 연간 절반 이상을 유급근로에 참여한 모든

경제활동인구를 지칭함. 이 개념은 미국 노동통계청(BLS)이 『Working Poor Profile』에서 사용했던 기준임.

- 현재 중심적 개념 : 현재 또는 조사시점에 근로 또는 구직활동에 참여하고 있는가를 기준으로 '근로' 개념을 판단하는 방식임. 그 조작적 정의는 취업상태와 관련하여 임금근로자와 비임금근로자를 취업자로, 취업자와 실업자를 경제활동인구로 간주하는 방식을 취함(ECHP Panel Analysis).
- 미래 중심적 개념 : 이 개념은 조사대상자가 근로활동에 참여할 근로능력 또는 여건이 조성되어 있는가에 초점을 두고 있음. 이는 근로가능성(Workability)의 관점에서 근로빈곤층을 규정하는 경우이며, 각종 복지급여의 수급조건으로 활용된다는 점에서 복지정책과의 긴밀한 관련성을 갖는 개념임.

〈표 2-1〉 근로빈곤에 대한 세 가지 개념

	정 의	주요 개념
(A) 과거중심적 개념	- 지난 12개월 중 6개월 이상 취업·구직활동을 한 사람 ※ 가구원이 년 간 총 6개월 이상 취업 및 구직활동을 한 가구	- 일반빈곤층(poor) - 근로빈곤층(working poor) - <노동시간>에 따라 완전배제, 부분배제, 불안정 집단으로 구분
(B) 현재중심적 개념	- 조사시점 경제활동 상태를 기준으로 취업했거나 구직활동을 한 사람	- 경활빈곤층(active poor) - 취업빈곤층(working poor) - 실직빈곤층(enemployed poor)
(C) 미래중심적 개념	- 건강상태나 가구여건 등의 측면에서 근로가 가능한 사람	- 근로가능빈곤층 (workable poor) - 근로연령빈곤층 (working age poor)

□ 본 연구에서는 근로빈곤층 개념을 취업빈곤층 개념과 동일시하여 사용할 것임. 이는 실직빈곤층을 배제하고 있다는 점에서 엄밀한 표현은 아님.

- 유럽과 미국의 근로빈곤층 실태를 분석함에 있어서는 연간 27주 또는 6개월 이상 취업한 집단 중 빈곤가구의 구성원을 근로빈곤층으로 간주하고자 함.
- 유럽과 미국의 근로빈곤 개념에서 빈곤선은 동일하지 않음. 그것은 유럽의 경우 상대빈곤선을 사용하는 반면, 미국에서는 연방빈곤선에 따른 절대빈곤선을 활용하고 있기 때문임.

제2절 미국의 연구동향

□ 미국의 근로빈곤층 연구는 다른 국가에 비해 상대적으로 빠르게 성장하여 왔으며, 연구의 초점은 크게 두 가지로 압축할 수 있음. 그 저변에는 복지수급자의 도덕적 해이에 대한 비판적 문제제기가 강하게 도사리고 있음을 의미함.

- 왜 빈곤층은 근로활동에 참여하지 않는가
- 근로빈곤층이 발생하는 원인은 무엇인가

□ 최근까지 미국에서 이루어져 왔던 근로빈곤층에 대한 연구는 주로 이들의 취업을 가로 막는 장애요인(Employment Barriers)에 관한 것이었음.

- 대부분의 연구자들은 구직자가 취업에서 겪는 어려움은 매우 복합적이라는 점을 지적하고 있음. 그리고 이러한 어려움이 매우 장기적으로 지속된다는 점 또한 지적하고 있음(Danziger et al., 2000; Danziger & Seefeldt, 2002)
- 개인 특성과 관련해서는 다음과 같은 요인들이 취업을 가로막는 주요한 요인으로 설명되고 있음: 낮은 학력, 직업경험의 부족, 직업기술과 자격증의 부족, 직업준비성의 부족, 고용주의 차별, 정신건강의 문제, 알콜/약물

남용, 신체건강 문제, 가족스트레스, 가정폭력 경험 등임(Danziger et. al, 1998).

- 가구 요인과 관련해서는 아동양육에 따른 부담, 낮은 임금, 교통수단의 주족, 의료서비스의 부재 등이 주요한 장애물이라는 지적이 있음(Olson & Pavetti, 1996; Henly & Lyons, 2000)

□ 개인의 취업여부가 근로빈곤 문제에 중요한 영향을 미친다는 점을 감안할 때, 이를 설명하려는 다양한 이론적 시도가 있어 왔으며, 그 중에서도 대척점에 서 있는 인적자본이론과 노동시장분절론에 주목할 필요가 있음.

- 인적자본이론(Human Capital Theory)에 따르면, 개인의 취업과 승진 등은 그가 갖고 있는 인적자본에 기인한다는 것임. 그리고 이러한 이론에 근거하여 정책적으로 강조되는 것은 각 개인의 취업가능성(Employability)을 높이는 것임.

- 노동시장분절론(Split labor market theory)은 노동시장이 특정한 집단을 배제하는 속성을 갖고 있으며, 이로 인해 많은 저임금근로자 그리고 근로빈곤층은 노동시장의 주변부에 위치하게 된다는 것임(Doeringer & Piore, 1971)

□ 결과적으로 주변부 노동시장에 위치한 개인 취업자들이 근로빈곤층으로 전락할 개연성이 높다는 것은 분명한 사실이며, 대부분의 연구는 이러한 관계를 자세하게 설명하고 있음.

- 2차 노동시장은 불안정한 고용패턴을 보이는 저임금으로 구성되며, 부가급여가 거의 없고, 근로환경이 열악하며, 고용불안이 심하고, 승진기회가 없다는 특성을 가짐(Doeringer & Piore, 1971; Acs et al, 2000; Rank, Yoon, & Hirschl, 2003)

- 실제로 많은 근로빈곤층은 많은 시간을 일하고 있음에도 저임금으로 인해

빈곤층으로 전락한다는 점을 확인할 수 있음. 이는 미국사회가 광범위한 저임금노동시장을 토대로 근로빈곤층을 양산하고 있다는 것을 의미함(Kim, 1998a, 1998b).

□ 미국에서 근로빈곤층에 대한 기존 연구가 개인의 취업가능성(Employability)에 주목해 왔다면, 최근에는 취업곤란계층이 증가함에 따라 이들의 근로가능성(Workability)에 주목하고 있음(Hong & Wernet, 2007).

- 근로빈곤에 영향을 미치는 요인은 개인특성과 구조로 구분할 수 있으며, 그 중에서도 구조적 요인으로는 취업 자체에 대한 장애요인과 취업이후 일자리의 질의 문제로 정리할 수 있음.
- 미국사회에서 복지수급자 등에 대한 취업에서의 차별에 대해서는 많은 연구가 진행되어 왔으며, 그것은 유색인종이나 여성, 고령자, 청년 등에 대한 취업상의 불이익 문제에 관한 것이었음.
- 또 다른 요인은 일자리의 질이며, 각 개인이 취업하는 업종과 기업규모 그리고 직무와 밀접한 관련이 있음. 이는 임금에도 영향을 미치지만 각종 사회보장으로부터의 배제에도 영향을 미치기 때문임.
- 이러한 맥락에서 Hong & Wernet는 근로빈곤층 문제를 해결하기 위해서는 다음과 같은 여건을 조성하는 것이 필요하다는 점을 지적하고 있음.
  - 인적자본을 육성하기 위한 교육, 직업훈련 등의 정책은 다른 구조적이고 종합적인 정책과 연계되어 운영되어야 함. 그것은 사회자본 발달, 지역사회, 경제, 교육 등의 종합적인 맥락 속에서 고려되어야 할 사항임(Aong & Pandey, 2007).
  - 최근 근로빈곤층에 대한 지원정책으로 Workforce Investment Act(WIA)와 EITC 등이 실시되고 있음. 하지만 이 정책들은 저임금근로자가 최저임금 이상을 벌고 그에 따라 의료보장과 연금을 수급할 수 있다는 확신을 주지 못하고 있음. 이는 불안정성이 지속되고 있음을 의미함.

· 이러한 맥락에서 근로빈곤층이 중산층으로 진입하기 위해서는 장기적이고 생애주기를 고려한 투자가 필요함. 구체적으로는 미래의 경제적 안정을 위한 연금제도 강화가 필요한 것임.

– 요약하면, 미국사회에서 근로빈곤층 문제를 해결하기 위해서는 개인노동자의 인적자본에 투자하는 것보다 노동시장의 제반 여건을 개선하는데 투자하는 것이 보다 나은 정책성과를 거둘 것임.

제3절 유럽의 연구동향

□ 유럽 근로빈곤층 연구에 있어 선구적 연구는 Strengmann-Kuhn, Wolfgang이 2002년 발표한 논문임. 그 내용을 간략하게 정리하면 아래와 같음.

– 근로빈곤층은 소득이 있지만 불충분하기 때문에 부분기초소득(PBI)이 필요하다는 것을 전제로 그 구체적인 모델을 제시하고 그 결과와 장단점을 논의하고 있음.

– 균등화된 중위소득(MEI)의 50% 미만인 가구의 가구원을 빈곤층으로 정의하고 있으며, 근로빈곤층은 아래와 같이 규정

· 빈곤 가구에 속한 모든 근로자

· 빈곤 가구에 속한 모든 풀타임 노동자

· 가구원 중 최소 한명의 근로자가 있는 빈곤 가구에 속한 모든 사람

· 가구원 중 최소 한명의 풀타임 노동자가 있는 빈곤가구의 모든 구성원

– 근로자의 소득은 1인가구 최저생계비를 충족시키는 수준으로 보장되어야 한다는 점에서 개인단위의 PBI를 제안. 이는 가구단위의 전체기초소득(Full Basic Income: FBI)보다 비용이 적게 들며, 노동공급 효과와 근로자의 빈곤위험 감소효과 측면에서 유리하다는 것임.

· 마찬가지로 전체 아동을 대상으로 1인 가구 빈곤선 절반수준에서의 PBI를 적용할 것을 제안하고 있음.

– 물론 개인단위에서 PBI를 적용하는 경우, 많은 개인 근로자는 임금이 그 이하이지만 PBI를 받지 못하게 됨. 그것은 다른 가구원의 소득으로 가구 소득이 빈곤선을 넘어서기 때문임.

□ 유럽에서 발표된 가장 포괄적인 근로빈곤층 연구는 Pena-Casas & Latta가 2004년 보고서임. 이 보고서는 ECHP 자료를 토대로 유럽 각국의 근로빈곤층 문제를 국가간 비교의 관점에서 다루고 있음.

– 근로빈곤이란 일과 빈곤이라는 개념이 혼합된 개념이라는 점에서 상호보완적인 다음 두 가지 관점에서 고려되어야 함

· 빈곤한 근로자: 개인적인 근로자의 상황에 초점이 맞춰짐

· 일하는 빈곤자: 빈곤과 사회적 배제와 관련된 복합적인 범위와 가구 범위로 확대

※ 근로빈곤의 개념은 빈곤과 직업상의 지위 개념에 의존하는데, 고용은 개인의 상황이지만 빈곤은 가구 상황으로 언급되기 때문에 정의내리기 용이하지 않은 것임.

– 이 보고서는 근로빈곤을 야기하는 원인으로 저임금 문제와 가구특성 문제에 주목하고 있음

· 저임금노동자는 근로빈곤의 위험에 직면하지만 근로빈곤이 똑같이 저임금은 아님. 오늘날 유럽에서 풀타임고용이 빈곤에서 벗어나게 한다고 말하기 힘든 상황임.

· 유럽에서 저임금노동의 비율은 12.6~15.8%이며, 그 3/4이 여성으로 구성되어 있음. 이는 탈산업화과정에서 서비스 부문이 성장한 것과 관련이 있음.

- 근로빈곤의 원인은 3/4이 가구특성(구조)에서 비롯된 것이고, 1/4이 저임금노동에 기인한 것임. 물론 국가마다 차이가 있음.
- 단독가구는 다른 가구에 비해 근로빈곤에 처할 위험이 높고, 한부모 가구는 그러한 위험이 더 높은 것으로 나타나고 있음.

– 근로빈곤을 야기하는 또 다른 원인으로 고용의 질(quality of job)의 문제에 주목하고 있음.

- 자영업자 중 빈곤율은 모든 나라에서 눈에 띄게 높게 나타나는 경향이 있음. 오스트리아, 덴마크와 스웨덴과 같은 나라에서 자영업자 가구의 빈곤율은 실업가구 보다 높음. 그리고 농업종사자의 경우 근로빈곤층이 될 위험성 높게 나타남.

– 젠더와 기타 개인적인 특성

- 1999년 ECHP는 여성보다 남성 근로빈곤층의 비중이 높다는 것을 말해주고 있음. 그러나 14개 국가 중 9개 국가에서 여성의 비율이 높은 것으로 나타나고 있음.
- 여성의 근로빈곤율은 '비경활'과 '퇴직한'사람에게서 더 높게 나타나고 있음. 여성은 남성보다 적게 벌며, 자녀부양은 여성의 소득능력에 심각한 영향을 미쳐 빈곤위험을 증대시킴.
- 저숙련 노동자 및 실직자는 '근로빈곤층'과 '빈곤층' 카테고리에 과잉대표되어 있음. 프랑스 근로빈곤층의 46%가 학력이 없는 것으로 조사되었음.

– 이민자와 소수민족

- 각국 노동시장에서 소수 민족들은 상대적으로 저숙련 카테고리에 과잉대표되는 경향이 있음.
- 이민자와 소수민족은 모든 국가에서 근로빈곤의 위험에 노출되어 있음. 이민자와 소수민족은 저임금 노동에 종사하는 경향이 강하고, 대부분의 경우 비자발적 이유로 실직과 빈곤에 노출되고 있음.

□ 비교적 최근에 발표된 근로빈곤층 연구문건 중 주목할 필요가 있는 문건으로는 Lohman의 2006년 논문을 들 수 있음.

- 이 논문은 유럽 근로빈곤층과 관련해서 다음 두 가지 문제가 어떠한 영향을 미쳤는가에 주목하고 있음: 1) 개인과 가구 구조의 차이, 2) 복지제도 및 노동시장 관련 제도의 차이가 근로빈곤층 문제에 어떠한 영향을 미치고 있는가.
  - 경험분석은 ECHP와 추가적인 마이크로 데이터 사용하고 있으며. 스웨덴을 제외한 유럽국가들에 대한 8년(1994-2001)간의 Wave를 활용.
- 복지국가, 노동시장제도와 근로빈곤층
  - 복지제도가 빈곤에 미치는 영향에 대한 일반적인 가설은 복지제도의 관대함이 빈곤율을 낮추는데 기여할 것이라는 것임. 하지만 역설적으로 실망실업자가 경제활동을 포기함에 따라 사회지출에 대한 부담이 증가하고, 낮은 성장률이 다시 저소득과 빈곤율 증가에 영향을 미치는 경향도 존재하고 있음.
  - 일·가족 양립정책은 가족(특히 아동)에 대한 돌봄노동으로 인해 취업에 어려움을 겪는 사람을 지원하는 정책이며, 다양한 형태의 직간접적인 지원정책이 있음.
  - 여성 고용의 빈곤감소효과에 대한 최근의 연구결과들은 여성고용율이 높을수록 근로빈곤층의 수가 감소한다는 것을 보여주고 있음.
  - 노동시장 관련 제도에 대한 기존 연구결과들은 근로빈곤이 저임금에서 비롯된 것이라고 규정하여 왔으나, 그 관계가 전적으로 그러한 것은 아님. 근로소득은 가구 소득의 중요한 원천이지만, 많은 저소득근로자는 다른 소득자와 같은 가구에 살고 있음. 이는 저임금근로자의 상당수 -실제는 대부분 -가 비빈곤층임을 의미함.
- 이 논문은 복지국가 특성과 노동시장제도는 근로빈곤층의 규모와 특성에

중요한 영향을 미친다는 점을 강조하고 있음.

- 복지국가의 관용도는 빈곤율을 낮추는데 중요한 영향을 미침. 하지만 경험적 연구들은 복지국가 특성, 가구구성 그리고 가구 구성원과 노동시장의 관계가 결정적인 영향을 미친다는 점을 보여주고 있음.
- 자영업자와 교육수준은 근로빈곤의 규모에 강한 영향을 미침. 하지만 서유럽과 다른 국가들 간의 차이가 존재함.
- 복지정책의 빈곤감소 효과는 가구구성과 가구구성원의 노동시장 귀속정도에 따라 큰 차이를 보이게 됨.

제4절 소결

□ 선행연구에 대한 검토를 통해 근로빈곤층 연구에 있어 고려해야 할 주요한 변수를 개인특성과 가구특성으로 구분하여 살펴보고자 함.

– 개인특성과 관련해서 인구학적 특성은 성별과 교육수준, 연령을 들 수 있으며, 취업특성으로는 종사상지위와 근로시간 등을 들 수 있음.

– 가구특성으로는 가구소득(빈곤층 여부), 부양가족 수, 취업자 수를 들 수 있음. 여기서 본인이외의 취업자 수는 중요한 영향을 미침.

〈표 2-2〉 근로빈곤층의 특성에 대한 주요 변수

개인특성			가구특성		
성별	학력	연령	빈곤층여부	부양가족수	본인 외 근로자 수
남성	대졸이상	25세이상	빈곤층	2명 이상	1명 이상
여성	대졸미만	25세미만	비빈곤층	2명 미만	없음

□ 근로빈곤층 문제에 대한 연구와 관련해서 주목해야 하는 이유는 크게 두 가지로 정리할 수 있음.

– <빈곤층 근로 능력자가 일을 하지 않는 이유>로는 아래와 같은 것을 들 수 있으며, 국가별로 어떠한 원인이 보다 큰 영향을 미치고 있는지 살펴볼 필요가 있음.

· 가족 중 소득이 있는 가구 구성원이 1명 이상 있는 경우
· 개인의 자질 부족이나 능력부족으로 노동시장에서 거부되는 경우
· 가구 내 부양부담이 있는 경우(자녀가 있는 여성)
· 노동수요가 부족한 경우(경기침체로 인한 일자리 감소)
· 개인이 구직활동을 단념한 경우

– <일을 하고 있지만 빈곤층이 될 위험성을 증가시키는 요인들>로는 다음과 같은 것을 들 수 있음.

· 부양가족이 많거나 가족 내 환자가 있는 경우(가구규모의 효과)
· 저임금 업종 종사자인 경우(주로 서비스업종 종사자)
· 종사상 지위가 불안정한 경우(비정규직 근로자)
· 자영업자인 경우

제3장 각국 근로빈곤층의 실태

제1절 국제비교에 대해

□ 근로빈곤층 실태를 국제적으로 비교하는데 필요한 기초자료(Raw Data)는 아직 충분히 구축되지 않은 상황임.

- LIS(Luxembourg Income Study) 등의 데이터는 유럽국가 및 일부 비유럽국가에 대한 소득관련 데이터를 제공하고 있지만, 포괄하는 국가범위가 여전히 제한적이며, 시점 또한 단절적이라는 점에 한계가 있음. 이 데이터를 토대로 근로빈곤층의 규모 및 실태를 살펴보는데도 한계가 있음.

- ECHP(European Community Household Panel) 등의 데이터는 상대적으로 많은 유럽국가들을 포함하고 있으며, 근로빈곤층의 규모를 추정하기에도 유용하지만, 유럽국가들에 한정되어 있다는 한계가 있음.

- 상대적으로 근로빈곤층에 대한 연구가 발전한 미국의 경우에는 다른 국가들과의 비교연구를 위한 기초데이터가 취약하다는 문제점을 안고 있음.

□ 근로빈곤층 실태에 대한 국제비교를 위한 전제조건 중 하나는 근로빈곤층에 대한 합의된 정의이며, 이를 토대로 한 규모 및 특성에 대한 정보임. 하지만 이 또한 구축이 용이하지 않은 상황임.

- 기존의 연구결과들은 일차적으로 빈곤선의 설정이 상이하다는 점에서 국제비교에 어려움이 있음. 미국은 공식적으로 연방빈곤선을 사용하고 있으며, 지속적으로 상대빈곤선을 활용한 빈곤율을 발표하지 않고 있다는 점에서 비교연구가 용이하지 않음.

- 또한 근로빈곤 개념의 다양성 또한 국제비교를 어렵게 하고 있음. 기존에는 대부분의 연구결과가 취업빈곤층 개념을 사용하고 있었으며, 이 점에서 제한적 비교가 가능했음. 하지만 최근에는 연중 근로기간에 기초한 근로빈곤층 개념을 활용하는 사례가 증가하고 있으나, 일부 국가에 국한되어 있다는 점에서 국제비교에는 한계가 있는 상황임.

□ 유럽과 미국 등을 제외하고 근로빈곤층의 규모를 체계적으로 파악할 수 있는 국가는 별로 없는 상황임.

- 일본의 경우에도 근로빈곤층 문제에 대한 연구는 2000년대 중반이후에야 시작된 것으로 여겨짐(Kohei Komamura, 2008).

- 대부분의 신흥산업국들은 소득분배상태를 알 수 있는 기초통계자료가 취약하여 근로빈곤율은 물론이고 빈곤율에 대해서도 기초적인 수치가 없는 상황임.

- 저발전국은 상대빈곤선을 적용하기 위한 논의가 진행되고는 있으나, 여전히 World Bank가 정한 1일 1달러 또는 1일 2달러 등의 빈곤선을 적용하는 상황임.

- 한국은 일찍부터 도시가계 조사자료를 구축하였다는 점에서 이를 활용하여 빈곤율 및 취업빈곤율을 추정할 수는 있음. 하지만 이는 2인 이상 도시근로자가구를 대상으로 하고 있어, 한 다른 국가의 빈곤율과 비교하기 곤란함. 물론, 2006년 이후 전국가계 조사자료가 상당부분 보완되었으나 근로빈곤층 규모를 추정할 수는 없는 상황임.

□ 따라서 여기서는 유럽과 미국의 근로빈곤층에 대해 서로 독립된 기준과 정의에 따라 규모와 실태를 살펴보고자 함.

제2절 유럽의 근로빈곤층

□ 여기서는 유럽통계청에서 발표한 자료를 토대로 근로빈곤층 문제에 대해 아래와 같이 설명하고자 함.

- 먼저 소득불평등 및 빈곤율의 수치를 파악하고, 이를 설명하고자 함. 참고로 유럽통계청의 빈곤율 데이터는 2001년까지는 ECHP 데이터를 토대로 추정된 것이며, 그 이후 4년간의 과도기를 거쳐 2005년부터는 새롭게 통합된 EU-SILC Survey 데이터를 토대로 추정된 것임.
- 이어 <실업, 저임금, 고용불안>과 같은 고용특성과 <가구 내 다른 취업자의 수와 고용지위> 같은 가구특성에 대해 살펴보고자 함. 특히 근로빈곤에 영향을 미치는 가구요인에 대해 좀더 구체적으로 설명하고자 함.

1. 빈곤율과 근로빈곤율

□ 먼저 아래 <표 3-1>은 1995년, 2000년, 2005년에 상·하위 20% 소득계층의 평균소득의 배율을 나타내고 있음.

- 이 표에 따르면, 유럽 15개국의 평균 배율은 1995년 5.1배에서 2000년 4.5배, 2005년 4.8배로 감소 후 소폭 증가하는 양상을 보여주고 있음.
- 1995년 소득불평등이 가장 심한 국가는 포르투갈, 그리스, 스페인, 이태리 순이며, 2005년에는 포르투갈, 그리스, 영국, 이태리, 스페인 순으로 변화한 것으로 나타나고 있음.
- 그리고 1995년부터 2005년까지 10년간 소득불평등의 변화를 보면, 영국과 덴마크가 각각 0.6배 증가한 것으로 나타나며, 나머지 국가들은 감소한 것으로 나타남. 가장 큰 폭의 감소세를 보인 국가는 독일과 그리스임.

〈표 3-1〉 유럽 15개국의 소득 5분위 배율

	1995	2000	2005	2005-1995
유럽 15개국	5.1	4.5	4.8	-0.3
벨기에	4.5	4.3	4.0	-0.5
덴마크	2.9	-	3.5	0.6
독 일	4.6	3.5	3.8	-0.8
아일랜드	5.1	4.7	5.0	-0.1
그리스	6.5	5.8	5.8	-0.7
스페인	5.9	5.4	5.4	-0.5
프랑스	4.5	4.2	4.0	-0.5
이태리	5.9	4.8	5.6	-0.3
룩셈부르크	4.3	3.7	3.8	-0.5
네덜란드	4.2	4.1	4.0	-0.2
오스트리아	4.0	3.4	3.8	-0.2
포르투갈	7.4	6.4	6.9	-0.5
핀란드	-	3.3	3.6	-
스웨덴	-	-	3.3	-
영 국	5.2	5.2	5.8	0.6

주: 균등화된 가처분소득 기준으로 상·하위 20% 소득계층의 소득 배율
자료: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/

□ 아래 <표 3-2>는 1995년과 2000년 그리고 2005년 세 개의 시점에 유럽 15개국의 상대빈곤율을 보여주고 있음.

- 먼저 유럽 15개국의 시장소득 기준 빈곤율은 1995년과 2000년, 2005년에 각각 26%, 23%, 25%로 나타나며, 가처분소득을 기준으로 보면, 17%, 15%, 16%로 나타나는 것을 알 수 있음.
- 각 소득 기준 빈곤율의 절대수치를 보면, 시장소득 기준 빈곤율은 아일랜드, 덴마크, 영국 순으로 높게 나타나며, 가처분소득 기준 빈곤율은 아일랜드, 그리스, 스페인, 영국 순으로 높게 나타나고 있음.
- 유럽에서 조세 및 사회보장제도를 통한 공적이전소득이 빈곤율 감소효과

는 1995년 9%, 2000년 8%, 2005년 9%로 나타나고 있음. 이를 국가별로 보면, 2005년 현재 공적이전소득에 의한 빈곤율 감소효과가 가장 크게 나타나는 국가는 스웨덴(20%), 덴마크(18%), 핀란드(16%), 프랑스(13%) 순이며, 가장 낮은 국가는 그리스(3%), 스페인(4%), 포르투갈(7%) 순임.

〈표 3-2〉 유럽 15개국의 상대빈곤율 추이

	시장소득 기준 빈곤율(A)			가처분소득 기준 빈곤율(B)			2005년 기준 A-B
	1995	2000	2005	1995	2000	2005	
유럽 15개국	26	23	25	17	15	16	-9
벨기에	27	23	28	16	13	15	-13
덴마크	-	-	30	10	-	12	-18
독 일	22	20	23	15	10	12	-11
아일랜드	34	31	32	19	20	20	-12
그리스	23	22	23	22	20	20	-3
스페인	27	22	24	19	18	20	-4
프랑스	26	24	26	15	16	13	-13
이태리	23	21	23	20	18	19	-4
룩셈부르크	25	23	23	12	12	13	-10
네덜란드	24	22	22	11	11	11	-11
오스트리아	24	22	24	13	12	12	-12
포르투갈	27	27	26	23	21	19	-7
핀란드	-	19	28	-	11	12	-16
스웨덴	-	-	29	-	-	9	-20
영 국	32	29	31	20	19	19	-11

주: 균등화된 시장소득 및 가처분소득 중위 값의 60%를 빈곤선으로 설정
자료: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/

□ 아래 <표 3-3>은 포스터와 에르콜의 2005년 보고서에 실린 유럽 15개국의 빈곤율 추이를 나타낸 것임. 이 표는 각국 통계청 자료를 토대로 가처분소득 중위 값의 50%를 빈곤선으로 적용하여 빈곤율을 추정한 결과임[1)]

1) Forster와 d'Ercole은 2005년 보고서 말미에 데이터 유형에 따라 빈곤율 및 지니계수를 비교하는 표를 제시하고 있다. 이 표를 참조.

〈표 3-3〉 1980년대 이후 각국의 상대빈곤율 추이

	빈곤율			조사연도
	mid-1980s	mid-1990s	2000	
유럽 15개국	7.9	8.8	9.3	
오스트리아	6.1	7.4	9.3	1983, 1993, 1999
벨기에	10.5	7.8	-	1983, 1995, n.a.
덴마크	5.3	3.8	4.3	1983, 1994, 2000
핀란드	5.1	4.9	6.4	1986, 1995, 2000
프랑스	8.0	7.5	7.0	1984, 1994, 2000
독 일	6.4	9.1	9.8	n.a., 1994, 2001
그리스	13.4	13.9	13.5	1988, 1994, 1999
아일랜드	10.6	11.0	15.4	n.a., n.a., 2000
이태리	10.3	14.2	12.9	1984, 1995, 2000
룩셈부르크	5.4	5.5	5.5	1986, 1996, 2001
네덜란드	3.1	6.3	6.0	1985, 1995, 2000
포르투갈	-	14.6	13.7	n.a., 1995, 2000
스페인	13.8	11.5	-	1985, 1995, n.a.
스웨덴	6.0	3.7	5.3	1983, 1995, 2000
영 국	6.9	10.9	11.4	1985, 1995, 2000

주: 균등화된 가처분소득 중위 값의 50%를 빈곤선으로 설정하였음
자료: Forster and D'Ercole(2005)

□ 유럽 각국의 근로빈곤층 비율과 관련해서는 2005년 이후 활용되고 있는 근로빈곤(In-Work-Poverty) 개념에 따른 규모를 설명하고자 함. 유럽연합 차원에서 제안하고 있는 이 개념은 근로빈곤층을 보다 광범위하게 포괄하고 있으며, 서로 동질적인 집단을 구분하기 용이하다는 강점을 갖고 있음.

– 아래 <표 3-4>에 따르면, 근로자 중 빈곤층 비율은 유럽 15개국 평균 7%로 나타나며, 그 중 임금근로자의 빈곤율은 6%에 불과한데 비해 자영업자의 빈곤율은 16%에 달하고 있음.

– 유럽 15개 국가 중 근로자의 빈곤율이 가장 높은 국가는 그리스(13%), 포르투갈(12%), 스페인(10%), 이태리(10%) 순이며, 이들 국가는 전체 취업자에서 자영업자가 차지하는 비율이 상대적으로 높은 국가로 구성. 이들 국가는 유럽남부에 위치한 국가들임.

– 미취업자 중 빈곤율은 일하지 않는 사람들에 대한 소득보장이 얼마나 잘 이루어지고 있는 가를 보여줌. 유럽 15개국 평균을 보면, 실업자 중 빈곤율이 38%로 가장 높고, 다음이 비경제활동인구의 빈곤율로 25%에 이르며, 퇴직자의 빈곤율이 가장 낮은 17%로 나타나고 있음.

〈표 3-4〉 각국의 주된 경제활동상태에 따른 빈곤율(2001년)

	근로자(Employed) (= Working Poor)			미취업자(Non-Employed)			
	소계	임금근로	자영업	소계	실업자	퇴직자	비경활자
유럽 15개국	7	6	16	22	38	17	25
벨기에	4	3	10	22	32	21	21
덴마크	3	1	15	22	23	23	22
독 일	4	4	5	16	34	13	18
그리스	13	5	25	28	39	32	23
스페인	10	7	20	24	37	18	24
프랑스	8	6	25	22	30	17	26
아일랜드	7	6	16	35	54	39	33
이태리	10	7	18	24	51	13	28
룩셈부르크	8	8	2	13	48	8	16
네덜란드	8	-	-	13	23	3	12
오스트리아	6	3	24	19	23	16	22
포르투갈	12	7	28	27	38	25	28
핀란드	6	4	17	21	21	20	22
스웨덴	5	4	24	19	19	16	22
영 국	6	5	14	28	49	24	30

자료: Eurostat, ECHP 2003, 덴마크와 스웨덴은 개별 국가데이터; Bardone & GUIO(2005)에서 재인용.

□ 근로빈곤층이 전체 빈곤인구에서 차지하는 비중은 어떠하며, 국가별로는 어떠한 차이를 보이는가. 아래 <표 3-5>는 유럽 15개국의 평균 빈곤율이 15%이며, 협의의 근로빈곤층(취업빈곤층)이 차지하는 비율은 약 7%로 추정됨.

– 이는 근로빈곤층이 전체 빈곤인구의 46.,7%를 차지하고 있음을 의미

– 국가별로 보면, 근로빈곤층 비율이 가장 높은 국가는 네덜란드로 약 72.7%이며, 다음이 룩셈부르크(66.7%), 그리스(61.9%), 포르투갈(60.0%) 순

으로 나타나며, 가장 낮은 국가는 덴마크(30%), 벨기에(30.8%), 영국(33.3%), 독일(36.4%) 순임.

〈표 3-5〉 상대빈곤율과 근로빈곤율의 비교(2001년)

	상대빈곤율(A)	근로빈곤율(B)	B/A
유럽 15개국	15	7	46.7
벨기에	13	4	30.8
덴마크	10	3	30.0
독 일	11	4	36.4
그리스	21	13	61.9
스페인	20	10	50.0
프랑스	19	8	42.1
아일랜드	13	7	53.8
이태리	19	10	52.6
룩셈부르크	12	8	66.7
네덜란드	11	8	72.7
오스트리아	12	6	50.0
포르투갈	20	12	60.0
핀란드	11	6	54.5
스웨덴	9	5	55.6
영 국	18	6	33.3

주: 빈곤선은 균등화된 가처분소득 중위값의 60%
자료: Bardone & GUIO(2005)과 Eurostat 데이터를 결합하여 생성

2. 근로빈곤층의 개인특성

□ 아래 <표 3-6>은 2001년 현재 근로빈곤층의 인구학적 특성과 가구특성, 그리고 취업특성을 포괄적으로 보여주고 있음.

□ 먼저 개인특성을 간략하게 살펴보면, 다음과 같음.

– 성별을 보면, 남성 중 근로빈곤층 비율은 8%로 나타나며, 여성은 7%로

나타나고 있음. 독일, 핀란드, 영국을 제외한 거의 모든 국가에서 남성 빈곤율이 더 높게 나타남.

- 연령분포를 보면, 16~24세 집단의 빈곤율이 10%로 가장 높게 나타나고, 이어 55세 이상 집단의 빈곤율이 9%로 뒤를 잇고, 25~54세 집단이 7%로 가장 낮게 나타나고 있음. 하지만 그리스, 아일랜드, 이태리, 포르투갈 등 남부유럽국가에서는 55세 이상 인구집단의 빈곤율이 가장 높게 나타남

- 교육수준과 관련해서는 학력이 높을수록 근로빈곤율이 감소하는 경향을 나타내고 있음. 유럽 15개국 평균을 보면, 저학력자의 빈곤율이 12%인데 비해 고학력자의 빈곤율은 3%에 불과하여 무려 4배의 차이가 남. 이러한 격차는 남부유럽국가에서 매우 크게 나타나고 있음.

□ 이어 근로빈곤층 가구특성을 살펴보면, 다음과 같음.

- 아동이 없는 가구에 비해 있는 가구의 빈곤율이 상대적으로 높다는 것을 확인할 수 있음. 예를 들어, 단독가구 중 아동이 1명 이상 있는 가구의 빈곤율이 아동이 없는 가구의 빈곤율에 비해 더 높게 나타나고 있음.

- 흥미로운 점은 핀란드 등 일부 국가에서는 그러한 경향성이 확인되지 않고 있다는 것임. 그리고 남부유럽국가의 가구형태별 빈곤율은 전체적으로 매우 높은 수준을 유지하고 있음.

□ 끝으로 취업특성을 보면 다음과 같음.

- 노동개월 수를 보면, 연중 지속적으로 일한 집단의 빈곤율은 5%에 불과하지만, 고용단절을 경험한 집단의 빈곤율이 12%에 달하는 것으로 추정되고 있음.

- 연간 12개월미만으로 일한 집단의 빈곤율을 높은 순서로 보면 이태리, 포르투갈, 영국 등의 순으로 나타남. 반대로 큰 순서대로 보면, 룩셈부르크,

이태리, 포르투갈, 스페인 등의 순서로 나타나고 있음.

- 주당 30시간 이하의 일을 일했던 집단의 빈곤율은 10%이나, 30시간을 초과해서 일한 집단의 빈곤율은 5%로 소폭 감소하는 것을 확인할 수 있음. 먼저 30시간 이하 일을 한 집단의 빈곤율이 높은 순서대로 정리하면, 포르투갈, 핀란드, 그리스 순이며, 30시간 이상을 일하고도 빈곤한 사람의 비율을 높은 순서대로 정리하면 룩셈부르크, 이태리, 스페인 순임.

- 계약형태와 관련해서는 정규직계약을 체결한 근로자의 빈곤율은 4% 수준이나, 임시직 계약을 체결한 근로자의 빈곤율은 10%로 나타나고 있음. 이 경우에도 남부유럽국가에서 빈곤율이 높게 나타나고 있음.

□ 이상의 결과를 정리하면,

- 유럽 각국에서 근로빈곤층의 발생에 영향을 미치는 핵심적인 요인은 연령, 교육수준, 가구 내 아동유무, 일자리의 불안정성이라고 말할 수 있음.

- 교육수준은 모든 국가에서 동일한 결과를 나타내고 있음. 즉, 교육수준이 높을수록 빈곤에 빠질 위험성이 낮다는 점이 그것임.

- 위의 기본실태는 유럽에서 가구 내 아동의 존재가 근로빈곤층의 빈곤율을 높이는 방향으로 작용하는 경향이 있음을 말해줌.

- 하지만 근로빈곤층 발생에 가장 큰 영향을 미치는 요인 중 하나는 다름 아닌 각 개인의 취업특성임. 그것은 비정규직근로자로 일하게 됨에 따라 근로시간이 30시간 미만이고, 잦은 고용단절을 경험하게 된다는 것을 의미함. 그리고 이러한 특성을 가진 인구집단의 규모가 클수록 해당 국가의 근로빈곤층 비율이 증가하게 되는 것임.

〈표 3-6〉 근로빈곤층(근로자 중 빈곤층)의 특성

	벨기에	덴마크	독일	그리스	스페인	프랑스	아일랜드	이태리
성별								
여성	4	2	6	12	8	7	4	6
남성	4	3	4	13	10	9	9	13
연령								
16 to 24세	8	7	10	13	6	10	2	9
25 to 54세	4	2	4	11	10	8	7	10
55세 이상	5	3	5	21	10	8	13	14
교육수준2								
저학력	6	4	9	23	16	11	12	16
중간학력	5	2	4	9	6	6	6	5
고학력	2	1	2	1	3	3	3	5
가구형태								
단독/아동없음	7	5	5	9	7	6	14	7
단독/아동 1명이상	8	4	22	17	29	16	15	11
비단독/무직/아동없음	5	2	6	16	7	13	7	11
비단독/무직/아동 1이상	10	2	10	20	26	26	27	33
비단독/부분노동이상/아동없음	3	1	1	11	3	4	3	3
비단독/부분노동이상/아동1이상	2	3	3	10	7	5	3	6
노동개월 수								
연중 근로미만	8	2	10	7	12	12	11	19
연중 근로	3	1	4	5	6	6	5	7
주당 노동시간 수								
30시간 이하	7	9	9	16	11	6	12	9
30시간 초과	3	1	3	5	6	5	4	7
계약형태								
정규직 계약	3	:	3	4	5	5	4	6
임시직 계약	7	:	8	10	9	9	8	18

〈표 3-6〉 근로빈곤층(근로자 중 빈곤층)의 특성(계속)

	룩셈부르크	네덜란드	오스트리아	포르투갈	핀란드	스웨덴	영국	유럽15국
성별								
여성	8	7	6	11	6	3	7	7
남성	8	8	6	13	5	3	6	8
연령								
16 to 24세	16	20	5	10	15	6	11	10
25 to 54세	8	7	6	11	5	3	6	7
55세 이상	5	3	8	21	7	2	7	9
교육수준2								
저학력	16	8	8	16	8	4	10	12
중간학력	5	:	5	3	7	3	7	5
고학력	1	6	7	1	3	2	4	3
가구형태								
단독/아동없음	6	12	6	15	13	5	12	8
단독/아동 1명이상	17	30	11	30	6	6	22	19
비단독/무직/아동없음	8	8	8	11	3	4	8	9
비단독/무직/아동 1이상	16	13	12	36	6	10	17	20
비단독/부분노동이상/아동없음	2	2	4	10	4	1	2	3
비단독/부분노동이상/아동1이상	9	6	5	10	4	1	4	5
노동개월 수								
연중 근로미만	12	:	4	13	11	:	13	12
연중 근로	8	:	3	7	3	:	5	5
주당 노동시간 수								
30시간 이하	:	:	3	20	18	:	11	10
30시간 초과	8	:	3	6	3	:	3	5
계약형태								
정규직 계약	8	:	3	6	3	:	4	4
임시직 계약	7	:	3	12	8	:	8	10

주: 1) 교육수준: 저학력은 ISCED 0-2, 중간학력은 ISCED 3; 고학력은 ISCED 4이상
2) 기타 가구원의 취업상태 또한 7~12개월을 일한 사람만 고려
3) 아동은 0~15세, 16~24세의 피부양자
4) 임시직계약은 임시, 단기간, 비계약근로, 기타 불완전고용을 포괄

자료: Eurostat, ECHP, 2003; Bardone & GUIO(2005)에서 재인용.

3. 근로빈곤층의 고용특성

□ 근로빈곤층을 발생시키는 메커니즘으로 미국과 유럽의 노동시장구조는 분명한 차이를 보이는 것으로 판단됨. 그리고 이러한 맥락에서 전 세계적으로 확산되고 있는 저임금노동 불가피론에 대한 비판에 주목할 필요가 있음.

- 학계와 정치계, 심지어 여론까지도 높은 임금과 기업의 조세 및 사회보장 세부담이 모든 악의 근원이며, 특히 실업을 야기하는 원인이라고 주장하고 있지만, 그것은 허구적이라는 것임.
- 많은 이론가들이 미국의 노동유연화 모델과 유럽(특히 독일)의 경직된 사회모델을 대비시키고, 미국모델의 우수성을 강조하지만, 현실에서 유럽의 노동시장 또한 이미 다양한 임금수준에 따라 차별화되어 있음. 따라서 추가적인 임금삭감이 고용창출 성과로 이어질 것으로 기대하기 힘들다는 것임.
- 한 예로 많은 국가에서 저임금노동이 확산되고 있지만 그것이 추가적인 일자리를 창출하고 있지 못하다는 점을 지적함. 결국 낮은 생산성에도 불구하고 임금이 지나치게 높다는 비판만이 공허하게 맴돌고 있다는 것임.
- 그리고 저임금노동의 확산은 사회적으로 양극화를 심화시키는 경향이 있음. 이 점에서 저임금노동시장을 확대하는 미국의 모델은 유럽국가에게 반면교사로서의 의미를 갖는다는 것임(Schafer, 2000).

□ 문제는 이러한 비판에도 불구하고 유럽의 많은 국가에서 저임금노동의 문제가 매우 심각하게 인식되고 있다는 점임.

- 이는 일부 국가에서 강력한 고용보호제도가 노동시장의 이원화를 초래하며, 불완전고용을 확산시키는 방향으로 작용하고 있음을 의미함.
- 유럽연합의 <Employment in Europe 2006> 보고서는 이러한 방향에서 각종 고용보호제도(EPL)와 저임금노동 및 고용창출 문제에 접근하고 있음. 그

중에서 고베르나토리(Matteo Governatori)가 발표한 “유럽 노동시장에서의 유연성과 안정성”에 대한 논문은 고용보호제도가 강력할수록 임시직 등 불완전고용이 증가하고 있다는 점을 지적하고 있음.

- 이는 저임금노동의 증가, 특히 그것이 초래하는 근로빈곤층 증가문제를 해결하기 위해서는 새로운 대책을 강구해야 한다는 점을 시사함. 달리 표현하면, 유연안정성(Flexicurity)을 어떠한 방식으로 확보할 것인가 하는 문제임.
- 바로 이 점이 1990년대 후반이후 유럽의 많은 국가들이 저임금노동과 근로빈곤층 문제에 접근하는 기본적 관점이라고 말할 수 있을 것임.

□ 아래 <표 3-7>은 2000년 시점에 유럽 13개국의 저임금근로자 비중을 성별 및 기술숙련도에 따라 나타낸 것임.

- 평균적으로 저임금근로자의 비중은 24%로 나타나고, 아일랜드와 영국, 그리고 네덜란드 등의 순으로 저임금근로자의 비중이 높게 나타남.
- 대부분의 국가에서 남성에 비해 여성 저임금근로자의 비중이 높게 나타나는 것을 확인할 수 있음.
- 기술숙련도에 따른 저임금근로자의 비중을 보면, 독일, 덴마크, 아일랜드 등의 국가에서 그 차이가 크게 나타나는 것을 확인할 수 있음.
- 여기서 주목해야 할 점은 일부 국가의 경우, 고숙련자로 분류된 집단 내에서도 저임금근로자의 비중이 높다는 것임. 그것은 네덜란드, 영국, 프랑스, 독일 등의 순으로 나타나고 있음.

〈표 3-7〉 유럽 각국의 저임금근로자 비중(2000년)

	전 체	남성	여성	고숙련자	저숙련자
유럽 13개국	24	18	32	13	34
벨기에	22	16	28	10	33
덴마크	21	18	24	4	50
독 일	26	18	36	12	54
그리스	25	19	34	7	37
스페인	23	18	30	11	33
프랑스	25	21	30	15	30
아일랜드	29	22	37	10	43
이태리	17	15	20	3	24
네덜란드	27	20	35	19	27
오스트리아	22	14	31	3	28
포르투갈	21	13	30	5	41
핀란드	18	12	23	8	29
영 국	28	19	36	18	40

자료: Eurostat, ECHP, UDB version June 2003, wave 7(2000); EU(2005), Employment in Europe 2004에서 인용

제3절 미국의 근로빈곤층

□ 미국사회에서도 근로빈곤층 문제에 대해서는 다양한 쟁점이 존재할 수 있음. 앞서 선행연구에 대한 검토에서 언급하였던 바와 같이, 개인의 취업능력에 대한 문제의식에서 그를 둘러싼 노동시장 환경에 대한 분석이 새로운 주제로 부각되고 있는 것으로 판단됨.

□ 미국은 다른 나라에 비해 근로빈곤층 문제에 일찍부터 천착했던 국가이며, 그만큼 근로빈곤층에 대한 연구문건 또한 풍성하다고 말할 수 있음.

- 이처럼 미국이 근로빈곤층 문제에 천착하는 이유 중 하나는 근로빈곤(Working Poverty)이라는 현상 자체가 자신들의 국가적 이념, 즉 '노동이 풍요를 이끈다'는 신념과 일치하지 않기 때문일 수 있음
- 이는 근로빈곤층에 대한 다양한 편견과 불신이 사회적으로 강하게 자리잡고 있음을 암시하는 것임.

□ 이 문제와 관련해서 Danziger는 한 논문에서 미국의 근로빈곤층 문제가 "다양한 얼굴을 가진 복잡한 문제"라고 규정한 바 있음.

- 그는 1967년부터 1984년까지의 기간 중 근로의지를 가진(expected to work) 집단을 대상으로 취업 및 빈곤실태를 분석하였으며, 분석결과에 따르면, 근로능력을 가진 전체 가구 가구주의 4분의 1이 저임금근로자였으며, 그 중 약 60%가 이 기간 중 빈곤에서 벗어난 것으로 나타나고 있음.
- 그가 이 글을 통해 강조하고자 하였던 것은 미국사회가 근로빈곤층에 대해 갖는 고정화된 이미지, 즉 빈곤층이란 근로능력이 있는 가구주가 일하지 않기 때문이라는 생각이 실제와 다를 수 있다는 것임(Danziger, 1986).

□ 이러한 진단은 미국사회에서 근로빈곤층이 양산되는 원인에 대한 좀더 거시적인 해석을 필요로 함.

- 즉, 고용체제와 관련해서 광범위한 저임금시장이 근로빈곤층을 양산하는 데 일차적인 영향을 미치고 있으며, 이어 발생한 근로빈곤층에 대한 소득보장체계가 취약하다는 점임.
- 이는 미국의 고용체제와 복지체제가 결합하여 근로빈곤층 문제를 심화시키고 있다는 해석을 가능하게 함.

□ 이러한 맥락에서 몇 가지 외부자의 비판에 주목할 필요가 있음. 꽁시알디(Concialdi)는 미국의 저임금노동과 근로빈곤층 문제에 대한 접근방식이 유럽, 특히 프랑스에서 어떠한 의미를 갖는지 비판적으로 분석하고 있음(Concialdi, 2000).

- 미국은 저임금노동시장을 활성화시키고 그로 인해 발생한 빈곤문제를 완화시키기 위해 조세제도를 통한 소득이전방식을 취하고 있음. 하지만 이 방식은 노동시장 내에서 근로소득의 불평등을 심화시키는 결과를 초래하고 있으며, 미국 내부에서 조차 최저임금제도를 강화해야 한다는 비판을 야기하고 있음.
- 그리고 이 제도를 유럽, 특히 프랑스에 도입하려는 시도는 제반 현실여건과 맞지 않는다는 것임. 유럽의 대부분 국가들은 근로빈곤층에 대한 소득이전보다 일자리 창출이 시급한데, 저임금노동을 장려하는 조치가 추가적인 일자리를 만들기 힘들 것이기 때문임.
- 미국처럼 근로빈곤층을 대상으로 EITC와 유사한 소득이전방식을 도입하는 것은 최저임금제도에 대한 위협요인으로 작용하고, 노동시장 내에서 근로자의 노동조건을 더욱 열악하게 만들 위험성이 있다는 것임. 더 나아가 중장기적으로는 2백년이라는 긴 시간동안 구축되었던 사회보장체계를 뒤흔드는 결과를 초래할 수 있다고 지적함.[2)]

2) 흥미로운 것은 꽁시알디(Concialdi)의 이러한 비판에도 불구하고 프랑스는 2001년 5월 근로장려금제도(PPE)를 도입하였다는 점이다. 이는 강력한 사회보장제도와 최저임금제도 및 고용보호제도를 근간으로 하는 근로자 보호제도가 일견 후퇴하는 징후로 간주할

□ 미국사회의 빈곤율 현황과 관련해서는 가구규모에 따른 공식빈곤선(Poverty Threshold)을 활용한 미국 통계청의 수치를 살펴보고자 함.

- 물론 이 빈곤선은 OECD 국가간 비교를 위해 활용되는 중위소득의 50%~60% 기준에 비해 낮다는 점에서 The Urban Institute 등 일부 연구기관은 공식빈곤선의 100%~200%를 활용하기도 한다는 점을 고려해야 함.
- 그럼에도 공식 빈곤율 통계는 빈곤층의 특성을 이해하는데 매우 중요한 정보를 담고 있음. 그것은 미국사회의 특징이라 할 수 있는 인종별 빈곤율 추이를 말함.
- 이미 잘 알려져 있는 바와 같이, 흑인의 빈곤율은 백인의 빈곤율에 비해 매우 높게 나타나고 있으며, 백인이 아닌 다른 인종의 빈곤율 또한 나타나고 있음. 이는 다른 인구사회학적 요인에 앞서 인종 간 빈곤율 차이를 살펴보는 것이 중요한 의미를 갖는다는 점을 말해 줌.

□ 아래 그림과 표는 미국사회의 빈곤율을 1959년부터 2006년까지 나타낸 것이며, 전체 빈곤율 외에도 백인, 흑인, 히스패닉 등 인종별 빈곤율을 보여주고 있음.

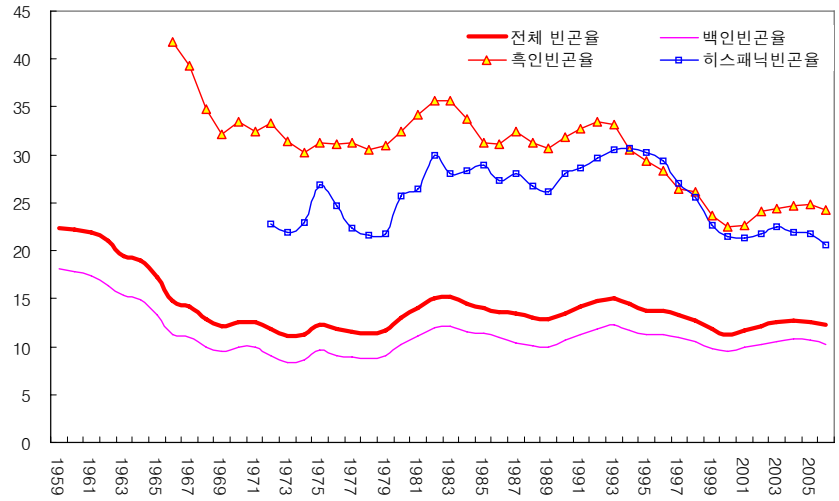
- 빈곤선의 수준이 낮다는 점을 감안하면, 미국사회의 빈곤율이 장기적으로 감소추세에 있다고 단언하기 힘들지만, 1990년 이후의 추세는 감소세를 보이고 있음에 분명하다고 판단됨.
- 물론 1990년대 초반이후 빈곤율 감소의 원인과 관련해서, 그것이 경제호황에 의한 추세적 감소이며 경기침체와 함께 증가할 개연성이 있다는 논쟁이 야기되기도 하였음.
- 그럼에도 이 그림을 보면, 다른 집단에 비해 여전히 높은 수준으로 나타나고 있지만, 흑인 빈곤율이 상대적으로 빠르게 감소해 왔음을 알 수 있

수 있을 것이다.

음. 그리고 2000년을 기점으로 빈곤율이 다시 소폭 증가하는 추세가 나타나고 있음.

– 여기서 흥미로운 점은 다양한 인종 중 히스패닉계의 빈곤율은 2000년 이후에도 정체 또는 소폭 감소세를 나타내고 있다는 점임.

[그림 3-1] 미국의 인종별 빈곤율 추이



자료: DeNavas-Walt et. al.,(2007)의 표를 가공
http://www.census.gov/hhes/www/income/microdata.html

〈표 3-8〉 미국의 인종별 빈곤율 추이

	전체 빈곤율	백인빈곤율	흑인빈곤율	히스패닉빈곤율
1959	22.4	18.1		
1960	22.2	17.8		
1961	21.9	17.4		
1962	21.0	16.4		
1963	19.5	15.3		
1964	19.0	14.9		
1965	17.3	13.3		
1966	14.7	11.3	41.8	
1967	14.2	11.0	39.3	
1968	12.8	10.0	34.7	
1969	12.1	9.5	32.2	
1970	12.6	9.9	33.5	
1971	12.5	9.9	32.5	
1972	11.9	9.0	33.3	22.8
1973	11.1	8.4	31.4	21.9
1974	11.2	8.6	30.3	23.0
1975	12.3	9.7	31.3	26.9
1976	11.8	9.1	31.1	24.7
1977	11.6	8.9	31.3	22.4
1978	11.4	8.7	30.6	21.6
1979	11.7	9.0	31.0	21.8
1980	13.0	10.2	32.5	25.7
1981	14.0	11.1	34.2	26.5
1982	15.0	12.0	35.6	29.9
1983	15.2	12.1	35.7	28.0
1984	14.4	11.5	33.8	28.4
1985	14.0	11.4	31.3	29.0

〈표 3-8〉 미국의 인종별 빈곤율 추이(계속)

	전체 빈곤율	백인빈곤율	흑인빈곤율	히스패닉빈곤율
1986	13.6	11.0	31.1	27.3
1987	13.4	10.4	32.4	28.0
1988	13.0	10.1	31.3	26.7
1989	12.8	10.0	30.7	26.2
1990	13.5	10.7	31.9	28.1
1991	14.2	11.3	32.7	28.7
1992	14.8	11.9	33.4	29.6
1993	15.1	12.2	33.1	30.6
1994	14.5	11.7	30.6	30.7
1995	13.8	11.2	29.3	30.3
1996	13.7	11.2	28.4	29.4
1997	13.3	11.0	26.5	27.1
1998	12.7	10.5	26.1	25.6
1999	11.9	9.8	23.6	22.7
2000	11.3	9.5	22.5	21.5
2001	11.7	9.9	22.7	21.4
2002	12.1	10.2	24.1	21.8
2003	12.5	10.5	24.4	22.5
2004	12.7	10.8	24.7	21.9
2005	12.6	10.6	24.9	21.8
2006	12.3	10.3	24.3	20.6

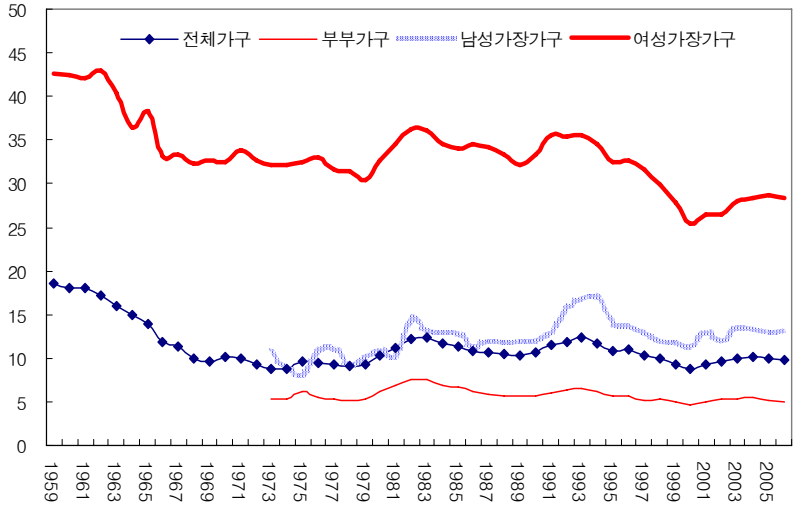
주: 빈곤선은 각 년도의 공식빈곤선[3]을 사용하며, 세전소득에 적용.
자료: DeNavas-Walt et. al.,(2007)의 표를 재구성

3) 미국의 공식빈곤선(Official Poverty Threshold)은 U.S. Census Bureau의 관련 자료를 참조

□ 미국의 빈곤문제가 인종에 따라 그 심도가 다르다면, 다음에는 어떠한 현상이 특징적으로 나타나고 있는지 살펴볼 필요가 있음.

- 아래 그림은 전체 빈곤율과 여성가장 빈곤율(남편이 없는), 전체 빈곤율과 여성가장 빈곤율의 배율의 추이를 나타내고 있음. 여성가장의 빈곤율은 인종적으로 흑인 빈곤율이 높은 것 이상으로 매우 높지만, 장기적 관점에서 보면 감소세를 나타내고 있음.
- 아래 그림에 따르면, 1960~70년대 전체 빈곤율과 여성가장의 빈곤율이 함께 감소하는 것을 알 수 있음. 그리고 1996년 복지개혁이 시작된 이후, 여성가장의 빈곤율은 일적으로 감소하는 추세를 나타내다, 2001년 이후 다시 증가하는 추세를 보이고 있음.

[그림 3-2] 가구유형별 빈곤율의 추이



〈표 3-9〉 가구유형별 빈곤율의 추이

	전체가구	부부가구	남성가장가구	여성가장가구
1959	18.5			42.6
1960	18.1			42.4
1961	18.1			42.1
1962	17.2			42.9
1963	15.9			40.4
1964	15.0			36.4
1965	13.9			38.4
1966	11.8			33.1
1967	11.4			33.3
1968	10.0			32.3
1969	9.7			32.7
1970	10.1			32.5
1971	10.0			33.9
1972	9.3			32.7
1973	8.8	5.3	10.7	32.2
1974	8.8	5.3	8.9	32.1
1975	9.7	6.1	8.0	32.5
1976	9.4	5.5	10.8	33.0
1977	9.3	5.3	11.1	31.7
1978	9.1	5.2	9.2	31.4
1979	9.2	5.4	10.2	30.4
1980	10.3	6.2	11.0	32.7
1981	11.2	6.8	10.3	34.6
1982	12.2	7.6	14.4	36.3
1983	12.3	7.6	13.2	36.0
1984	11.6	6.9	13.1	34.5
1985	11.4	6.7	12.9	34.0

〈표 3-9〉 가구유형별 빈곤율의 추이(계속)

	전체가구	부부가구	남성가장가구	여성가장가구
1986	10.9	6.1	11.4	34.6
1987	10.7	5.8	12.0	34.2
1988	10.4	5.6	11.8	33.4
1989	10.3	5.6	12.1	32.2
1990	10.7	5.7	12.0	33.4
1991	11.5	6.0	13.0	35.6
1992	11.9	6.4	15.8	35.4
1993	12.3	6.5	16.8	35.6
1994	11.6	6.1	17.0	34.6
1995	10.8	5.6	14.0	32.4
1996	11.0	5.6	13.8	32.6
1997	10.3	5.2	13.0	31.6
1998	10.0	5.3	12.0	29.9
1999	9.3	4.9	11.8	27.8
2000	8.7	4.7	11.3	25.4
2001	9.2	4.9	13.1	26.4
2002	9.6	5.3	12.1	26.5
2003	10.0	5.4	13.5	28.0
2004	10.2	5.5	13.4	28.3
2005	9.9	5.1	13.0	28.7
2006	9.8	4.9	13.2	28.3

주: 빈곤선은 각 년도의 공식빈곤선을 사용하며, 세전소득에 적용.
자료: DeNavas-Walt et. al.,(2007)의 표를 재구성

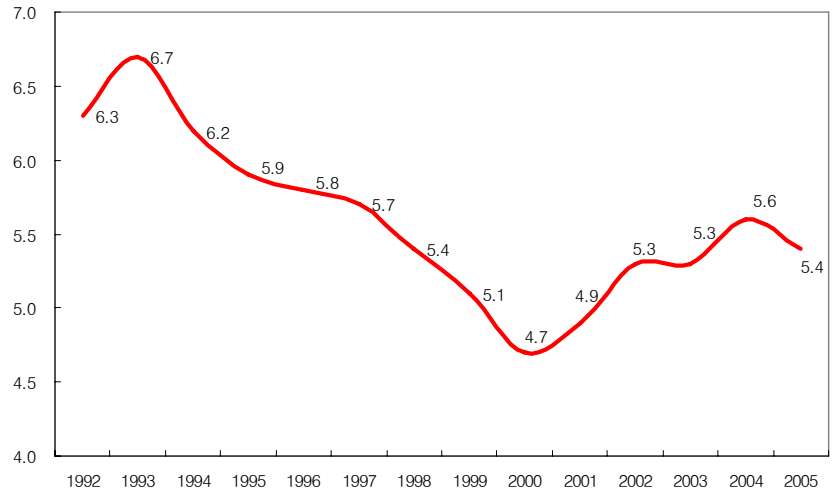
□ 미국의 근로빈곤층 실태에 대해서는 미국노동통계청 자료와 PUMS 데이터를 활용하여 정리하고자 함.

- 미국 노동통계청(Bureau of Labor Statistics)은 1987년 근로빈곤층의 규모와 인구학적 특성에 대한 보고서를 발표해 왔으며, 최근 자료에서는 2005년 기준으로 '16세 이상이며, 연간 27주 이상을 일하고, 가구소득이 공식빈곤선(Official Poverty Threshold) 이하'인 인구를 전체 인구의 5.4%로 발표하였음.
- 참고로 이 수치는 근로자가 1인 이상 포함된 가구의 인구를 지칭하는 것임. 이는 2000년 4.7%에 비해 약 0.7% 증가한 규모이다. 이 중 근로활동에 참여하고 있는 집단은 전체 인구의 약 2.6%(약 770만 명)으로 추정됨. 참고로 2005년 공식빈곤선에 따른 빈곤율은 전체 인구의 12.6%(약 37백만 명)로 추정되고 있음.

□ 아래 그림은 1992년 이후 미국의 근로빈곤층 규모가 어떻게 변해왔는지 보여주고 있음.

- 아래 그림은 1992년 이후 연간 27주 이상 일하는 1인 이상 취업자가 포함된 빈곤가구의 구성원 비중(=광의의 근로빈곤층)의 추이를 나타낸 것임.
- 이 그림에 따르면, 1993년을 기점으로 근로빈곤층 규모는 6.7%에서 2000년 4.7%까지 꾸준한 감소세를 보이고 있음. 하지만 2001년 이후 다시 증가하기 시작하여 2004년 전체 인구의 5.6%까지 증가하는 것으로 나타나고 있음.
- 여기서 2000년을 기점으로 근로빈곤율이 다시 증가하는 경향을 나타내게 된 것은 IT버블붕괴 등 경제여건의 변화와 밀접한 관련이 있는 것으로 판단됨.

[그림 3-3] 미국의 근로빈곤층 규모 추이



자료: US BLS, 『A Profile of the Working Poor』의 각 년도 자료

□ 근로빈곤층의 추이가 위의 그림과 같다면, 이들은 어떠한 집단으로 구성되어 있는지 살펴볼 필요가 있음.

- 아래 표는 취업상태에 따라 빈곤층 규모를 추정한 것임. 이 표는 16세 이상 근로자 중 빈곤층의 비율이 2005년에는 약 6.0%로 나타나며, 2006년에는 약 5.8%로 약 0.2% 감소하였음을 보여주고 있음.
- 이 집단을 연간 전일제 근로자와 비전일제 근로자로 구분하여, 각 집단의 빈곤율을 살펴보면, 각각 2.8%와 12.8%로 추정됨. 이는 부분시간제 근로자(Part-Time Workers)나 임시직 근로자 중 빈곤층이 나타날 확률이 높다는 것을 말해 줌.
- 그리고 당연한 논리적 귀결로 1주미만의 근로자 중 빈곤층 비율은 2005년 21.8%로 위의 집단보다 매우 높게 나타나고 있음. 이어지는 표는 동일한

수치를 전체인구 대비 비율로 나타낸 것임.

〈표 3-10〉 미국 근로빈곤층의 취업상태별 규모(각 집단의 %)

	2005	2006	변화
16세 이상 근로자 중 빈곤층	6.0	5.8	-0.2
연간 전일제 중 빈곤층	2.8	2.7	-0.1
연간 비전일제 중 빈곤층	12.8	12.6	-0.2
1주미만 근로자 중 빈곤층	21.8	21.1	-0.7

자료: DeNavas-Walt et. al.,(2007)에서 인용

〈표 3-11〉 미국 근로빈곤층의 취업상태별 규모(전체인구 대비 %)

	2005	2006	변화
16세 이상 근로자 중 빈곤층	3.18	3.10	-0.09
연간 전일자 중 빈곤층	0.99	0.98	-0.01
연간 비전일제 중 빈곤층	2.20	2.12	-0.08
1주미만 근로자 중 빈곤층	5.47	5.30	-0.17

자료: DeNavas-Walt et. al.,(2007)에서 인용

□ 미국 근로빈곤가구의 가구특성별 분포를 보면, 아래 표와 같음.

- 전체 가구에서 근로빈곤가구는 약 6.4%를 차지하는 것으로 추정되며, 유배우가구 중 근로빈곤가구는 3.7%, 편모가구 중 근로빈곤가구는 17.6%, 편부가구 중 근로빈곤가구는 8.5%로 추정됨.
- 가구 내 취업자 수가 1인인 가구의 빈곤율은 2인 이상인 가구에 비해 매우 높게 나타나고 있음. 하지만 이는 근로빈곤율이 미취업가구를 배제하고 있다는 점에서 상대적 의미를 갖는 것으로 이해해야 함.

〈표 3-12〉 근로빈곤가구의 유형별 분포

(단위: 천 가구, %)

	전체가구	비빈곤가구	빈곤가구	빈곤율
<전체 가구>	64,360	60,266	4,094	6.4
18세미만 아동 부양	36,075	32,658	3,417	9.5
비아동	28,285	27,608	676	2.4
취업자 1인	27,498	24,003	3,494	12.7
취업자 2인 이상	36,862	36,263	600	1.6
- 2인 가구	31,025	30,481	544	1.8
- 3인이상 가구	5,837	5,782	55	1
<유배우가구>	48,899	47,111	1,787	3.7
18세미만 아동 부양	26,287	24,846	1,441	5.5
비아동	22,612	22,265	347	1.5
취업자 1인	16,772	15,377	1,394	8.3
- 남편	12,451	11,372	1,079	8.7
- 부인	3,665	3,405	260	7.1
- 친척	655	600	55	8.4
취업자 2인 이상	32,127	31,734	393	1.2
- 취업자 2인	27,270	26,911	359	1.3
- 취업자 3인 이상	4,857	4,823	34	0.7
<여성가구주 가구>	10,966	9,041	1,925	17.6
18세미만 아동 부양	7,461	5,772	1,689	22.6
비아동	3,505	3,269	236	6.7
취업자 1인	7,924	6,151	1,773	22.4
- 가구주	6,597	5,060	1,537	23.3
- 친척	1,326	1,090	236	17.8
취업자 2인 이상	3,042	2,890	152	5
<남성가구주 가구>	4,496	4,114	382	8.5
18세미만 아동 부양	2,328	2,040	288	12.4
비아동	2,168	2,074	94	4.3
취업자 1인	2,802	2,475	327	11.7
- 가구주	2,287	2,013	274	12
- 친척	515	462	53	10.3
취업자 2인 이상	1,693	1,639	55	3.2

주: 1) 근로빈곤층은 가구소득이 빈곤선이하며, 연간 27주 이상 유급노동에 참여한 15세 이상인구를 지칭함.

자료: BLS, "A Profile of Working Poor", 2005

□ 아래 표는 근로빈곤가구의 유형별로 각 개인이 동일한 특성을 가진 전체 집단에서 차지하는 비중을 나타내고 있음.

- 유배우가구의 남편 중 근로빈곤층의 비율은 5.0%이며, 전체 남편취업자 중 근로빈곤층의 비율은 3.5%이며, 1~26주를 취업한 가구주 중 근로빈곤층의 비율은 10.1%임을 의미하는 것임.
- 아래 표에서 가장 빈곤위험이 큰 집단은 편모가구라고 말할 수 있음. 전체 편모가구 가구주 중 근로빈곤층의 비율은 28.7%로 나타나며, 연간 1~26주 일한 편모가구주 중 빈곤층 비율은 무려 65.0%로 추정됨.
- 편부가구는 편모가구에 비해 상대적으로 빈곤위험이 낮은 것으로 나타나며, 단독가구의 경우에는 빈곤위험이 편모가구보다는 낮으나 편부가구보다는 높은 것으로 나타나고 있음.

〈표 3-13〉 근로빈곤가구의 취업특성별 분포

(단위: %)

		전체	취업자 전체	1~26주 취업	27주이상 취업	취업자 없음
전체		11.1	6.5	17.8	5.4	21.2
유배우	남편	5.0	3.5	10.1	3.3	10.6
	부인	5.1	2.2	7.3	1.8	10.1
	18세미만 아동	6.2	2.5	2.4	2.5	8.4
	기타	4.2	2.1	2.9	1.9	8.7
편모가구	가구주	28.7	21.9	65.0	18.0	46.0
	18세미만 아동	29.9	19.2	19.9	17.9	34.2
	기타	16.8	9.2	18.9	7.6	30.6
편부가구	가구주	13.0	9.5	26.8	8.4	26.6
	18세미만 아동	14.3	10.6	13.7	-	15.8
	기타	8.9	4.7	8.7	4.2	18.3
단독가구		21.1	11.6	48.2	9.1	40.6

자료: BLS, "A Profile of Working Poor", 2005

□ 아래 표는 16세 이상 근로빈곤가구 구성원 특성별 빈곤율을 나타내고 있음.

- 먼저 전일제 근로자가 있는 가구 중 빈곤율은 3.5%로 나타나며, 저소득근로자만이 있는 가구의 빈곤율은 23.6%, 실업자와 저소득근로자가 있는 가구의 빈곤율은 40.9%로 나타나고 있음.
- 그리고 실업자와 비자발적인 시간제근로자 그리고 저소득근로자로 구성된 가구 중 빈곤가구의 비율은 43.8%로 나타나고 있음.
- 이는 미국 근로빈곤 문제에 있어 저임금노동과 실업이 매우 큰 영향을 미친다는 점을 말해주는 것임.

〈표 3-14〉 근로빈곤가구의 가구원 구성에 따른 빈곤율

(단위: 천 가구, %)

	전체	비빈곤 가구	빈곤 가구	빈곤율
전일제 임금근로자	111,556	107,657	3,899	3.5
비실업/비자발시간제근로자/저소득근로자	93,417	92,645	772	0.8
실업자	5,647	5,223	424	7.5
비자발적 시간제근로자	2,333	2,272	61	2.6
저소득근로자	7,181	5,489	1,692	23.6
실업자/비자발 시간제근로자	825	739	86	10.4
실업자/저소득근로자	1,220	721	499	40.9
비자발 시간제근로자/저소득근로자	567	362	204	36
실업/비자발 시간제근로자/저소득근로자	367	206	160	43.8
실업자(기타 요인 중복)	8,058	6,888	1,169	14.5
비자발 시간제근로자(기타 요인 중복)	4,091	3,580	511	12.5
저소득근로자(기타 요인 중복)	9,334	6,778	2,556	27.4

자료: BLS, "A Profile of Working Poor", 2005

□ 미국 근로빈곤층의 연령별, 인종별 분포를 살펴보면,

- 연간 27주 이상 취업한 16세 이상 전체 연령집단의 빈곤율은 5.4%로 추정되며, 16~24세의 청년층에서 빈곤율이 매우 높게 나타나는 것을 알 수 있음.
- 그리고 인종별로 보면, 흑인과 라틴계 순으로 근로빈곤층의 비율이 높은 것을 알 수 있음. 반면에 아시아인들은 백인의 근로빈곤율과 유사한 수준으로 나타나고 있음.

〈표 3-15〉 근로빈곤층의 연령별, 인종별 분포

(단위: %)

	전체	백인	흑인	아시안	라틴계
전체	5.4	4.7	10.5	4.7	10.5
16~19세	10.5	9.0	19.5	9.7	17.5
20~24세	12.0	10.6	20.8	11.1	14.0
25~34세	6.9	6.0	13.2	4.7	11.6
35~44세	5.0	4.5	8.3	3.9	11.2
45~54세	3.4	2.8	6.6	5.4	5.9
55~64세	2.7	2.4	6.2	1.7	6.4
65세이상	2.0	1.6	6.0	4.1	6.3

제4절 소결

□ 유럽과 미국의 근로빈곤층의 실태에 대한 분석결과는 다음과 같은 몇 가지 공통점과 차이점을 나타내고 있음.

□ 유럽 및 미국 근로빈곤층의 공통점

- 먼저 유럽과 미국 근로빈곤층에게서 공통적으로 나타나는 현상은 근로빈곤층의 발생이 가구 내 실업자 및 저소득근로자의 존재와 밀접한 관련이 있다는 것임.
- 이어 편부모가구의 빈곤위험이 다른 집단에 비해 상대적으로 높게 나타나는 경향이 있다는 것임. 이는 아동을 부양하는 편부모가구의 빈곤율이 유럽과 미국에서 매우 높게 나타나고 있음을 의미함.

□ 유럽 및 미국 근로빈곤층의 차이점

- 먼저 사회보장제도를 통한 근로빈곤율 감소효과는 미국에 비해 유럽국가들이 월등히 높게 나타나고 있다는 것임. 이는 미국의 근로빈곤층은 유럽 근로빈곤층과 노동시장에서 동일한 근로소득을 벌더라도 빈곤상태에 빠질 위험성이 더 크다는 것을 의미함.
- 이어 유럽국가에서도 저소득근로가 근로빈곤문제를 야기하는 중요한 요인이지만, 일부 국가에서는 상대적으로 실업이 중요한 요인으로 나타나고 있다는 것임. 이는 유럽국가 내부의 다양성을 말해주는 것임.

□ 기타 사항

- 이어 미국의 근로빈곤층 연구는 인종문제에 천착하는 경향을 보이는데 비해, 유럽의 근로빈곤층 연구는 아직 인종문제에 주목하지 못하고 있다는 것임.
- 이는 유럽의 경우에도 흑인이나 아랍인들이 백인들에 비해 빈곤에 처할 위험성이 높을 것이라는 점을 가정하면, 향후 연구가 필요한 사안이라고 말할 수 있을 것임.

제4장 각국 근로빈곤층 지원정책의 비교

제1절 지원정책의 개관

□ 서구 각국은 1990년대 중반이후 앞 다투어 근로빈곤층 지원정책을 발표하여 왔으며, 이는 최근의 세계경제여건에 비추어 볼 때, 다시 한 번 주목받게 될 것으로 판단됨.

- 미국은 2000년대 초반까지의 호황기를 지나며 근로빈곤층이 다시 증가하는 양상을 나타내고 있음. 그리고 이는 2008년 말 현재 미국사회가 직면하고 있는 경제위기에 비추어 볼 때, 더욱 심각한 수준으로 나타나게 될 것임.
- 유럽의 대부분 국가에서도 근로빈곤층 문제는 점점 심각한 상황을 나타내고 있음. 1990년대 중반이후 프랑스는 근로빈곤층 중 복지급여(RMI) 수급자 수가 매우 빠르게 증가하는 문제에 직면하고 있음. 이러한 상황에서 세계 경제여건의 악화는 이 집단에 대한 소득보장과 취업촉진을 위한 정책의 개편이 필요할 것임의 의미함.
- 주목해야 할 사항은 지금까지 서구 복지국가의 성장을 억눌러 왔던 복지축소의 압력이 새로운 전환기적 상황에 들어설 것이라는 점. 그리고 서구의 복지제도와 적극적 노동시장정책의 변화가 야기될 것이라는 점임.
  - 기존의 적극적 노동시장정책과 복지정책이 현실변화에 부응할 수 있도록 새로운 개혁 요구에 직면하게 될 것임 의미함.

□ 서구 각국의 근로빈곤층 지원정책은 거시적 관점에서 보면, 많은 경제사회정책을 포함하고 있음. 그리고 이는 분류하는 방법에 따라 다양한 형태로

조합을 이룰 수 있음.

- 가장 일반적으로 이루어지는 구분이 제도를 중심으로 한 구분임. 그것은 고용지원제도와 소득보장제도를 중심으로 다루어지고 있음. 하지만 이러한 접근방식을 취하는 경우, 산업정책, 교육정책, 조세정책 등을 포괄하기 곤란함.
- 다음으로는 정책목표를 중심으로 다양한 제도를 구분하는 방법이 존재할 수 있음. 그것은 근로빈곤층이 발생하는 경로를 통제하는 방식으로 <고용창출 → 고용유지 → 취업촉진 → 소득보장 → 빈곤탈출 촉진> 등의 흐름에 따라 정책을 구분하는 것임. 하지만 이러한 방식을 취하는 경우, 다양한 목적을 가진 제도들이 중복적으로 포함되는 문제가 발생.
- 아래 표는 근로빈곤층 지원정책과 관련해서 지원제도를 축으로 지원목적, 지원단위 그리고 주요기능이 어떻게 결합할 수 있는가를 보여주고 있음.

〈표 4-1〉 근로빈곤층 지원정책의 유형

지원제도	지원목적	지원단위	주요기능
산업정책과 교육훈련정책	노동수요/공급	개인	산업/교육
고용보호법제(EPL)	고용유지	개인/집단	고용
근로조건 및 임금 관련 정책	근로조건 개선	개인	고용
조세정책	소득보장/근로유인	개인/가구	조세
적극적 노동시장정책	취업촉진	개인	고용
사회보험제도	소득보장/위험예방	개인	복지
공공부조제도	소득보장	가구/개인	복지
사회서비스 정책	소득/지출보전	개인/가구	복지
활성화정책(Activation Policies)	빈곤탈출	개인/가구	복지/고용

□ 본 연구에서는 이 모든 정책을 포괄적으로 다루지는 않고, 근로빈곤층 문제와 밀접한 관련이 있는 적극적 노동시장정책과 소득보장제도를 중심으로

살펴볼 것임

- 분석대상 국가는 미국, 영국, 프랑스로 제한하고자 함. 이는 해당 국가의 특수성과 자료수집의 용이성 등을 고려한 선택임.

제2절 각국의 적극적 노동시장정책

1. 고용보호법제(Employment Protection Legislation)

□ 고용보호법제(EPL)의 목적은 일반법과 규정을 통하여 계약비용을 줄이고 근로자와 기업 간의 관계를 공고히 하기 위해 고용주의 일방적인 해고로부터 근로자를 보호하는데 있음(유경준, 2000).

□ OECD는 각국의 고용보호법제를 다음의 3가지 주요 영역별로 나누어 평가한 후 종합적인 지표를 구하는 방식으로 전반적인 고용보호법제의 경직성을 비교하였음.

- 개별해고에 대한 정규직 근로자의 보호(이하 정규고용)
- 임시형태의 근로에 관한 규제(이하 임시고용)
- 집단해고를 위한 구체적인 요건(이하 집단해고)

□ 아래 표에서 미국의 고용보호법제 경직성이 가장 낮게 나타나고 있으며, 프랑스의 고용보호법제 경직성은 상대적으로 높게 나타나고 있음.

- 프랑스는 1989년 좌파정부의 집권으로 '사회계획'이라는 개념을 도입해 대량해고에 대한 당국의 역할을 강화했기 때문으로 보여짐.
- 하지만 1980년대에서 2003년으로 갈수록 고용보호법제의 경직성이 완화되는 경향을 보이고 있는데, 이는 주로 1980년대 말에 규제가 상대적으로

경직되었던 국가들에서 고용보호법제가 완화되는 방향으로 정책이 이루어졌기 때문으로 판단됨(전병유 외, 2005).

〈표 4-2〉 고용보호법제 경직성의 국제비교(2003년)

국가	정규고용	임시고용	집단해고	종합지표
미국	0.2	0.3	2.9	0.7
영국	1.1	0.4	2.9	1.1
프랑스	2.5	3.6	2.1	2.9

자료: OECD employment outlook, 2004

〈표 4-3〉 고용보호법제의 경직성

	정규고용			임시고용			집단해고	
	1980년 대 후반	1990년 대 후반	2003년 기준	1980년 대 후반	1990년 대 후반	2003년 기준	1990년 대 후반	2003년 기준
미국	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	2.9	2.9
영국	0.9	0.9	1.1	0.3	0.3	0.4	0.9	2.9
프랑스	2.3	2.3	2.5	3.1	3.6	3.6	2.1	2.1

자료: OECD employment outlook, 2004

□ 이론적으로 고용보호법제가 고용률과 실업률에 미치는 효과에는 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 있음(OECD, 2004).

- 높은 수준의 고용보호(해고비용이 증가)는 불황기에 해고를 감소시켜 일자리의 안정성을 증가시키는 효과가 있음. 일자리가 안정적이면 근로자가 기업이 제공하는 훈련에 참여하려는 의향이 제고되고, 이는 총고용과 경제적 효율성에 긍정적인 효과를 미치게 되는 것임.

- 그러나 높은 수준의 고용보호는 세계화, 새로운 기술과 조직변화 등에 따른 경제환경의 변화에 기업이 신속하게 대응할 수 있는 능력을 감소시키는 문제가 있음.
  - 특히 고용보호법제의 경직성은 호황기에 기업의 채용 결정에도 영향을 미치게 됨. 해고비용이 증가하면 기업은 호황기에도 앞으로 예상되는 불황기의 해고비용을 고려하여 정규직 근로자 채용을 최소화는 선택을 하기 때문임. 이는 결과적으로 신규취업을 힘들게 하고 실업을 장기화시킬 위험성 또한 안고 있는 것임.
- 이상의 논의를 요약하면, 고용보호제도의 강화로 인한 해고비용의 증가는 단기적으로는 실업을 감소시킬 수 있지만, 결국에는 장기실업을 증가시키는 결과를 초래할 수 있는 것임(Nickell, 1997; 전병유 외, 2005 재인용).

□ 고용보호법제는 해고와 채용을 모두 감소시키기 때문에 전반적으로 실업에 미치는 효과는 불분명하지만, 취업집단에 따라 다른 영향을 미치는 것으로 판단됨(전병유 외, 2005).

- 고용보호법제는 주로 고용관계의 안정성에 기여하기 때문에 기존의 고용된 근로자, 주로 25~54세 남성 근로자에게만 유리하게 작용.
- 반면에 노동시장에 신규로 진입하는 청소년과 노동시장에 재진입하는 여성의 경우에는 노동시장 진입에 어려움을 겪게 됨.

2. 적극적 노동시장정책(ALMP)의 구성

□ 1994년에 실업문제 해결 방안 제시를 위해 유럽 집행위원회에서 발간한 “성장, 경쟁 및 고용”에 관한 백서는 적극적 노동시장정책을 실업문제 해결을 위한 핵심수단으로 부각시킴.

- 적극적 노동시장정책은 실직자들이 노동시장에 다시 진입할 수 있도록 지

원하는 프로그램, 노동시장에서 적절한 기능을 수행할 수 있도록 직무 관련 기술을 습득하게 하는 프로그램 등 다양한 종류의 프로그램을 포함함.

□ 적극적 노동시장정책은 다음을 주목적으로 하는 정책영역으로 정의할 수 있음(황기돈, 1997).

- 노동시장의 효율적 기능성 촉진(노동력 수급의 부드러운 조정),
- 노동력 공급의 활성화,
- 고용관련 숙련의 강화,
- 고용창출을 위한 노동력 수요의 자극.

□ Martin and Grubb(2001)에 따르면 적극적 노동시장 정책은 다음과 같이 다섯 가지 범주로 구분할 수 있음.

- 공공 고용서비스와 행정: 직업 소개, 직업 상담 및 안내, 실업급여 관리, 구직자 조회 등을 포함
- 노동시장 훈련: 실업자를 대상으로 하는 보수훈련 지출과 취업자를 대상으로 하는 훈련으로 나뉘어짐.
- 청소년 대책: 학교에서 일터로 진입한 청소년을 위한 프로그램으로 일반적인 성인을 포함하는 프로그램은 포함하지 않음.
  - 청년 실업자를 대상으로 하는 훈련과 고용 프로그램,
  - 실업자가 아닌, 주로 졸업생을 대상으로 하는 인턴쉽 훈련.
- 고용보조: 실업자와 다른 우선순위 집단(청소년과 장애인 제외)에게 고용을 제공하기 위한 대책을 포함함
  - 실업자의 채용을 장려하기 위해 민간 기업들에게 보조금을 지급하는 채용 보조금(hiring subsidies),
  - 창업을 원하는 실업자에 대한 지원,
  - 공공부문이나 비영리 부문에서의 직접적인 일자리 창출

- 장애인 대책: 장애인만을 위한 특별 프로그램을 포함
  - 직업 재활 훈련 등 장애인 고용 촉진과 관련된 프로그램
  - 장애인 대상 일자리 창출 프로그램

□ 1985년~2000년까지 영국, 프랑스, 미국의 노동시장정책 관련 지출추이를 살펴보면, 국가에 따라 그 격차가 매우 큰 것을 알 수 있음.

- GDP 대비 적극적 노동시장정책에 대한 지출은 미국이 가장 낮게 나타나고 있음. 미국은 적극적 대책과 소극적 대책을 모두 포함한 노동시장 프로그램의 지출수준도 가장 낮음.
- 1993년 GDP 대비 노동시장 프로그램에 대한 지출이 세 나라와 OECD평균 모두에서 높게 나타나고 있는데, 이는 1993년경이 실업률이 가장 높았던 시기였기 때문임(Martin and Grubb, 2001).
- 영국과 미국은 GDP 대비 적극적 노동시장정책의 비중이 감소하고 있으며, 프랑스에서는 증가추세를 보임. 프랑스의 ALMP 비중이 높은 이유는 1997년 반소외법 제정 및 1998년 노동시간단축법 제정 등으로 해당 정책에 대한 지출이 증가하였기 때문임.

〈표 4-4〉 영국, 프랑스, 미국의 노동시장 정책에 대한 지출(1985-2000)

(단위: %)

	GDP 대비 노동시장 프로그램의 비중			GDP 대비 적극적 노동시장정책의 비중			노동시장프로그램 대비 적극적 노동시장정책의 비중		
	1985	1993	2000	1985	1993	2000	1985	1993	2000
영국	2.92	2.18	0.81	0.77	0.58	0.32	26.2	26.4	40.1
프랑스	3.03	3.32	3.20	0.66	1.25	1.33	21.9	37.6	41.4
미국	0.79	0.79	0.38	0.25	0.21	0.15	32.1	26.1	39.1
OECD평균	2.31	2.99	2.03	0.72	0.93	0.80	34.4	30.3	39.6

자료: Martin and Grubb, 2001

3. 적극적 노동시장정책에 대한 평가

□ 미국의 공공훈련 프로그램과 창업지원 프로그램

- 미국의 공공훈련 프로그램의 경우 급여나 고용에 대한 효과로 보았을 때 참가율이 낮거나 부정적으로 나타남(Martin and Grubb, 2001).
- 장애인에 대한 일부 프로그램은 급여수준에서 성공적이고 참가율도 정(+)의 효과를 갖는 것으로 평가됨
- 각종 적극적 노동시장 프로그램에 대한 평가결과는 아래와 같이 정리할 수 있음(Friendlander et al., 1997; Heckman et al., 1999).
  - 성인 남성보다는 성인 여성에게 긍정적인 결과를 가져옴.
  - 훈련프로그램은 근로소득증가보다 취업에 영향을 미쳤음.
- 미국의 창업지원프로그램(SEA)에 대한 미 노동부의 평가를 살펴보면, SEA의 참가자표본의 65%가 창업을 하였으며 통계적으로 비참가자에 비해 57%p 높은 비율을 보인다고 설명하고 있음(황준욱, 2003).
- 적극적 노동시장 프로그램은 참여자의 취업에 긍정적인 영향을 미쳤으나, 취업을 통해 빈곤을 벗어나기에 충분한 근로소득을 벌지는 못하는 것으로 평가되고 있음.

□ 영국의 뉴딜 프로그램과 Restart 프로그램

- Van Reenan(2001)에 의하면 영국의 젊은이들을 위한 '뉴딜'정책은 구직 활동 강화와 고용주에 대한 임금보조로 젊은 남성의 고용을 증가시키는데 기여하였음.
- 영국에서 1990년대 구조적 실업률이 감소하고 경제활동참가율이 낮아졌는데 이는 부분적으로 'Restart'프로그램과 관련이 있음.
- Dolton & O'Niell(1997)은 남성들에게 6개월의 Restart 상담의 영향은 다음

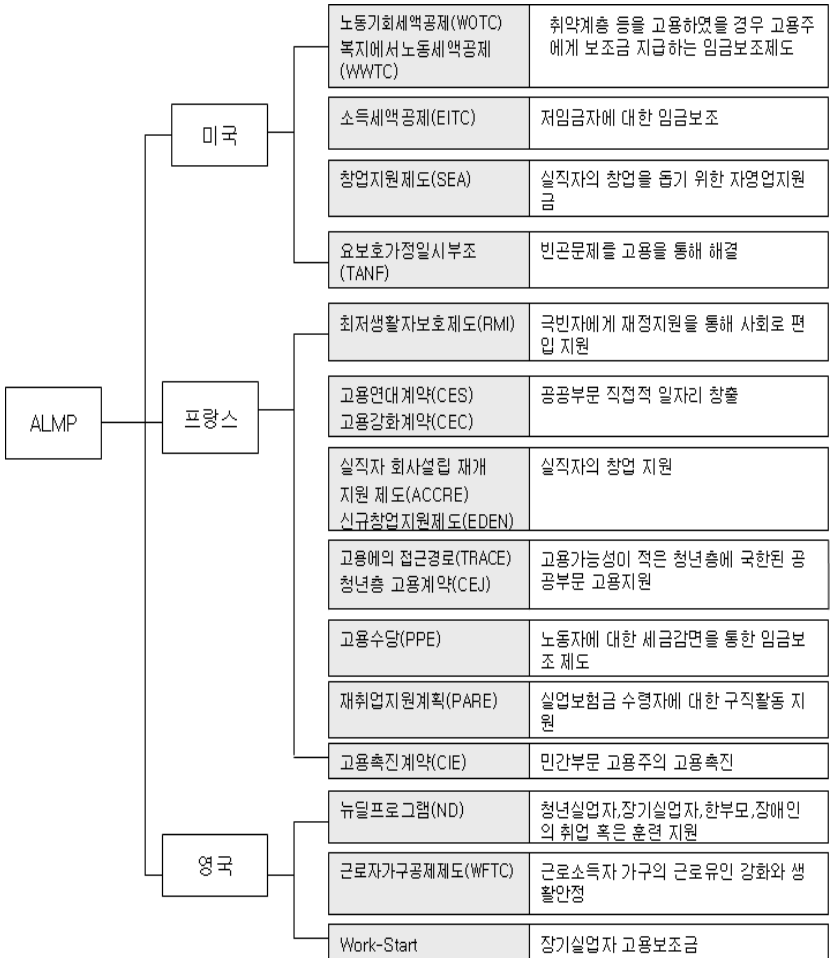
5년간의 고용을 유지시킨다고 밝히고 있음(Martin and Grubb, 2001).

- 보조금 지원 프로그램은 실업율을 감소시키기는 하지만 실업자로 하여금 노동시장에서 이탈하게 하는 효과를 나타내는 것으로 이해할 수 있음.

□ 프랑스의 고용정책(황준욱, 2003)

- 프랑스 고용촉진계약(CIE)은 타 제도에 비해 고용효과가 크지는 않으나 제도 자체적으로는 소기의 고용효과를 거두고 있다고 볼 수 있음. 참고로 이 프로그램에 참여한 장기 실직자의 60%이상이 이 제도가 유용했다고 평가하고 있음.
- 프랑스 창업지원제도(ACCRE, EDEN) 수혜자는 2000년 약 43000명으로 전년대비 8%의 증가율을 보였으며 설립기업 수도 40,000개가 넘어 전년대비 7.2% 증가율을 보였음.
- 프랑스 청년실업문제 해결을 위한 TRACE는 1998년 도입된 이후 2000년까지 95,000명이 수혜를 받았으며, 2001년 51,000명이 프로그램을 이용하였음. 하지만 취업성과는 높지 않은 것으로 평가되고 있음

[그림 4-1] 각국의 적극적 노동시장정책



□ 근로빈곤층을 대상으로 하는 각국의 주요 프로그램에 대한 평가는 아래와 같이 정리할 수 있음.

– 미국의 EITC의 성과에 대해서는 연구자에 따라 평가가 상이하게 나타나

고 있는데, 노동공급효과와 소득보전효과 중 전자의 효과는 크지 않은 것으로 평가되고 있음. 그리고 이 제도는 취업배우자가 있는 가구의 여성에 대한 노동공급효과가 부정적으로 나타나고 있음.

- 영국의 WFTC는 약 100만 명에 달하는 부양아동을 둔 저소득 가족에게 주당 평균 30파운드의 추가소득을 제공하고 있음(신동면, 2004). 하지만 이는 아동을 부양하지 않는 근로빈곤층을 배제하는 문제점을 안고 있음.
- 영국이나 미국에 비해 프랑스의 노동정책은 광범위한 집단을 대상으로 지원하는 구조를 갖추고 있다는 것임. 그리고 미국과 영국을 비교하면, 미국에 비해 영국이 보다 많은 근로빈곤층에게 지원을 하는 것으로 나타나고 있음(Barbier, 2001).
- 미국식 근로연계복지(workfare)는 근로빈곤층 대상 소득공제제도에 기반하고 있는데, 이 모델은 비효과적으로 빈곤을 완화하며 불평등을 증가시키는 것으로 평가되기도 함(Wendel et al., 1999).

제3절 각국의 사회보장정책

1. 실업보험제도

□ 실업보험제도는 비자발적인 실업자 중 일정 요건을 충족시키는 사람에게 일정기간 실업급여(Unemployment Insurance: UI)를 지급하는 제도임

- 실업급여를 받기 위해서는 일정기간 동안의 기여(contribution)가 있어야 하며, 급여를 받는 기간 중에도 활발한 구직활동을 요구받음
- 최소기여기간은 미국이 20주, 프랑스가 6개월이지만 영국은 2년으로 상당히 긴 편임. 그리고 급여수준은 영국은 정액제인 반면, 미국과 프랑스는 기준임금대비 50% 이상임. 영국의 경우 실업급여의 급여액은 평균소득

(AW)의 14%에 불과함.

- 급여수급기간은 영국과 미국이 6개월이며 프랑스는 23개월로 상당히 길며, 실업급여 수급기간이 만료되면 실업부조를 받게 됨

〈표 4-5〉 각국 실업보험제도의 운영실태(2005년)

		영국	미국	프랑스
취업(E) 및 기여(C) 조건		C: 2년	E: 20주(+최소임금)	C:22개월간 6개월
강제가입여부		강제	강제	강제
대기기간(일)		3	0	8
최대급여기간(월)		6	6	23
최초대체율 (기준임금대비%)		고정액 (AW의 14%)	53	57~75
기준임금		-	총임금	총임금
최소 급여	각국통화기준	-	4,212	9,129
	AW대비%	-	14	30
최대 급여	각국통화기준	-	18,824	68,219
	AW대비%	-	61	224
일시적 고용		소득>260파운드 (부부 520파운드)인 경우 급여는 같은 금액의 소득액만큼 감소	총급여액보다 적은 임금은 50%공제; 총급여액을 초과하는 임금은 100% 차감	소득<기준소득의 70%, 월근로시간<136시간 월근로기간<18개월 급여는 기준소득대비 소득액에 따라 감소
부양가족의 수에 따른 증가분		-	각 부양가족당 USD 312	-

자료: OECD(2007)

□ 영국의 실업보험제도는 외형적으로는 '기여형 구직수당(Contribution-based JSA)과 '자산조사형 구직수당(Income-based JSA)으로 구분됨. 하지만 엄밀한 의미에서 후자는 일종의 실업부조의 성격을 갖는 것임.

- 기여형 구직자수당은 보험제도로 기여금을 일정기간 이상 납부한 실업자에게 지급됨. 주당 급여율은 25세 이상의 경우 1인당 54.65파운드, 18~24세의 경우 1인당 43.25파운드, 16~17세의 경우 1인당 32.90파운드임.

– 아래 표는 실업자로 분류된 사람들, 경제활동인구, 생산가능인구 및 구직자수당 신청자 각각의 총규모를 보여줌. 2003년 기준 영국 실업자의 63%가 구직수당 신청자라 해도 과언이 아니며, 이들은 경제활동인구의 3%, 생산가능인구의 2~3%에 해당하는 규모임.

〈표 4-6〉 영국 구직수당제도의 현황(2003)

(단위: 천명)

■ JSA신청자	937
■ 실업자(A)	1,500
■ 취업자(B)	27,359
■ 경제활동인구(A+B)	7,687
- 비구직자	5,532
- 구직자	2,155
■ 생산가능인구	37,046

자료: Labour Market Statistics, 2003. Jones, K.(2004) 재구성

□ 미국의 실업보험은 연방실업보험법(FUA)을 통해 연방정부의 감독을 받으며 연방실업세법(FUTA)을 통해 일종의 조세감면혜택을 받고 있음. 그리고 연방법의 테두리 안에서 각 주는 주법(state law)에 따라 제도를 운영함.

– 실업보험 적용대상은 상공업종사자를 중심으로 연방실업법이 정하는 근로자로 한정되어 있었으나 점차 그 범위가 확대되어, 현재는 대부분의 임금근로자를 적용대상으로 하고 있음.

– 미국의 실업보험제도는 단기보상 프로그램(STC), 노동자 재취업서비스 프로그램(WPRS), 자영업 보조프로그램(SEA) 등으로 구성되어 있음.

– 실업급여 수급요건은 실직 전 취업사실을 증명하도록 하고 있으며, 여기에는 기준시간(based period)과 기준기간 내의 임금기준이 있음. 일부 주에

서는 자격요건 중에 기준기간 내의 최소소득을 정하고 있음.

- 1998년 기준 미국의 실업보험 프로그램의 규모는 다음과 같음

〈표 4-7〉 미국 실업보험제도의 현황(1998)

○ 적용근로자: 11,990만명	○ 주정부의 실업급여 지출: 24억$
○ 적용고용주: 630만명	○ 연방실업세: 62억$
○ 모든 프로그램의 지급액: 214억$	○ 주 임금세: 227억$
○ 모든 프로그램 수급자: 770만명	○ 운영비: 35억$

□ 미국의 실업보험제도 운영을 위한 재원은 연방실업세법에 의해 고용주가 부담하는 연방실업세로 조달되며, 징수된 세금은 연방통합예산에 속하는 실업보험기금으로 적립됨

- 1985년부터 연방실업세법에 적용되는 모든 고용주는 피고용자의 연간 임금 중 7,000달러까지 6.2%의 연방실업세를 납부하며, 대부분의 주에서는 고용주에게 5.4%의 임금세를 부과하는 표준과세율을 적용하고 있음.

□ 프랑스의 실업보험제도는 '보험제도'와 '연대(solidarity)제도'로 양분되어 있으며, 각 제도는 각기 상이한 기관에 의해 운영되고 있음

- 실업보험제도는 비영리기관에 의해 운영되도록 규정되어 있으며, 이에 따라 국가차원에서는 전국상공업고용조합(UNEDIC)이 담당하고, 지방차원에서는 상공업고용협의(ASSEDIC)가 담당하고 있음.

- 연대제도는 국가가 관리·운영하고 있으며 재정은 국가예산으로 축적되는 연대기금을 활용하고 있음.

- 프랑스 실업보험제도는 2002년 현재 실직자의 62%에게 소득을 보장하고

있음. 즉, 실직자의 52.1%가 보험급여를 수령하고 있으며 실직자의 10.6%가 연대급여를 수급하고 있음.

〈표 4-8〉 프랑스 실업보험 및 연대제도의 수혜율(coverage rate)

	실업보험	실업연대	전 체
1992년 1월	52.6	10.7	63.3
1993년 1월	50.0	10.7	60.7
1994년 1월	45.0	11.9	56.9
1995년 1월	44.1	12.5	56.6
1996년 1월	42.3	12.7	55.0
1997년 1월	41.9	11.8	53.7
1998년 1월	42.1	11.9	54.0
1999년 1월	41.8	12.0	53.8
2000년 1월	43.0	12.1	55.1
2001년 1월	47.9	11.1	59.0
2002년 1월	52.1	10.6	62.7

자료: Tuschizier(2003), Eydoux, A.(2004) 재인용.

□ 프랑스는 사회보험과 사회부조 사이에 실업부조(Unemployment Assistance: UA)제도를 운영하고 있음. 실업부조급여로는 자활수당 및 특별연대수당 등 2가지 급여가 제공되며 상공업고용촉진협의회(ASSEDIC)가 관리하고 있음.

– 자활수당(AI)은 1979년부터 실시되었으며 실시 초기단계에는 노동시장 진입을 원하는 사람 중에서 16~25세까지의 최초 구직자, 산재피해자, 재취업과정에 있는 실업자, 피부양 자녀가 있는 실직 독신여성 등 근로능력이 있는 집단 등이었음.

· 하지만 이후 최저생활보장제도(RMI) 등 다른 소득보장제도가 실시됨에 따라, 현재는 외국 망명자, 추방자, 산재환자 등 특수한 집단을 대상으로 최장 1년간 지급되고 있음.

· 급여수준은 자산에 따라 차등 지급되며 최대 9.69유로(1일 기준), 월 기

준 급여액은 빈곤선 대비 50%임.

- 자활수당 수급자는 약 3만 6천명 정도로 사회적 미니멈 급여 전체 수혜자 330만 명의 1.2%에 불과

– 특별연대수당(ASS)은 1984년 기존의 긴급구호수당(ASE)을 대체하는 방식으로 도입되었으며, 적용대상은 실업급여 수급자격이 소멸된 장기실업자로서 특정 조건을 충족시키는 경우에 지원하고 있음.

- 급여기간은 기존에는 6개월 단위로 무기한 지급되었으나 2004년 1월 이후 신규 수혜자에 대해서는 최대 2년, 이전의 수혜자는 최대 3년 동안 지급되는 것으로 변경.

- 반면 특별연대수당 수급자는 약 40만명에 달하고 있음. 이는 장기실업 문제의 심각성을 말해주는 것임. 연령으로는 45~54세 사이의 수급자가 전체 수급자의 33%를 차지하고 있음.

□ 각국 실업보험제도의 한계점은 아래와 같이 정리할 수 있음.

– 영국의 실업보험제도는 실업자 지원체계에 장기실업과 청년실업을 감소시키는데 효과적이나 다음과 같은 한계를 가짐(Jones, K. et al, 2004)

- 자산조사 및 소득연계 급여체계로 보통 급여 체계의 잔여화, 급여신청자의 자존심과 지립심의 손상, 저축에 대한 부정적 효과, 근로유인 저해효과, 행정적인 복잡성, 부정수급 및 낮은 수급율 등의 문제가 존재.

- 통합된 Job-Centre 조직의 혜택에도 불구하고 급여에서 근로로의 이동에 유의미한 차이를 가져왔다는 증거는 밝혀지지 않고 있음.

– 미국의 실업급여는 최근 경기침체와 고용구조 및 복지제도 개혁이 맞물리면서 근로빈곤층 및 복지탈출자(welfare leaver)의 실업급여 수혜율이 매우 낮다는 문제점 제기되고 있음.

- 실업급여 수급자에 대한 재취업지원서비스 강화와 관련하여 『실업급여 수급자 프로파일링제도(WPRS)』는 낮은 참여율 및 참여지체의 문제점을 않고 있음
- 실업급여 수급신청 시 전화를 이용하는 방식으로 실업급여와 재취업서비스의 연계가 긴밀히 이루어지지 않고 있음.

– 프랑스 실업보험제도는 UNEDIC 보험제도와 연대제도로 이분화 되어 두 제도 사이의 차이점으로 보험제도 수혜자와 연대제도 수혜자 사이에 불평등과 양분화가 심화되는 문제가 나타나고 있음.

- 연대제도는 수급자에게 기초수당을 지급하는데 이는 지난 10년간 5년 이상 근로 경력이 있는 근로자에게만 지급됨.
- 노동시장 신규 진입자를 위한 수당(통합수당:AI)의 자격요건이 1992년 강화되어 청년실직자가 대다수 배제되었음. 그리고 같은 해 제도의 고비용 구조를 해결하기 위해 단일감액수당제(AUD)가 도입되었음.
- 하지만 최근 프랑스는 근로빈곤층대상 소득보장제도 및 근로유인을 위한 소득공제제도를 전면적으로 재검토하고 있음.

2. 공공부조제도

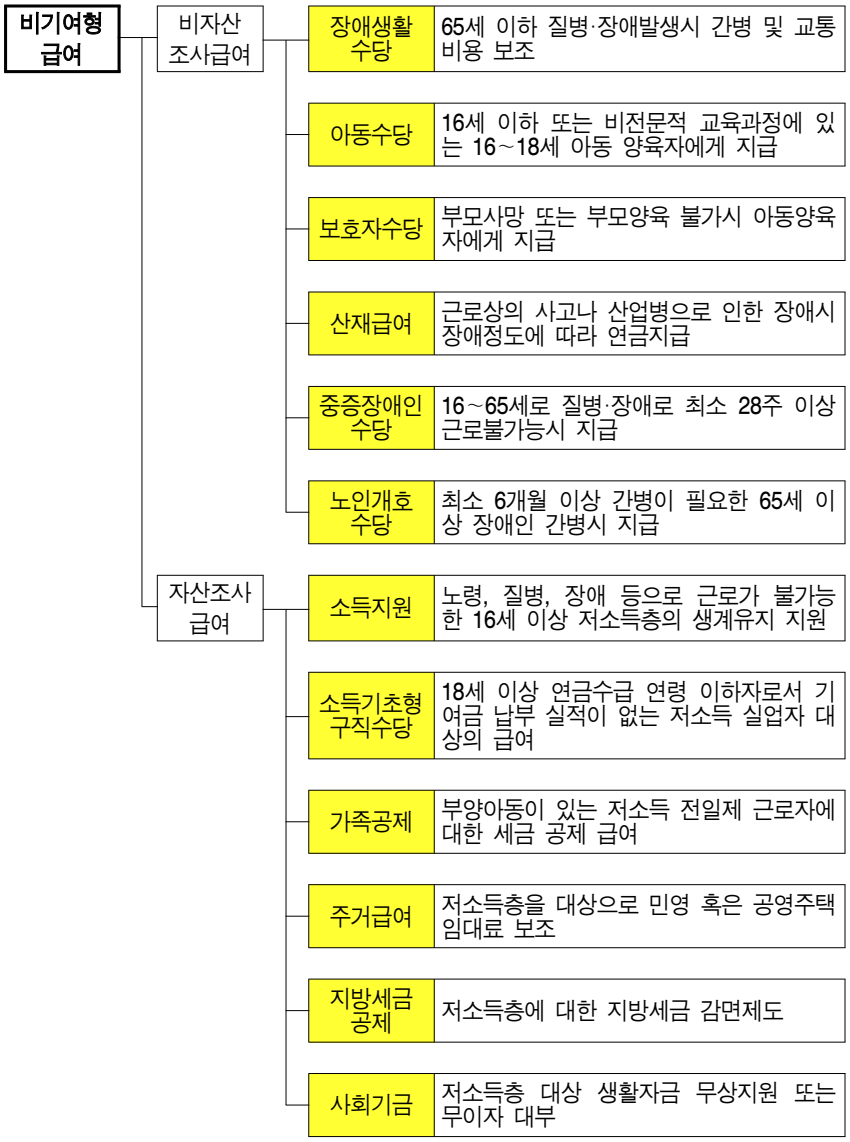
1) 영국의 공공부조제도

□ 공공부조의 성격을 갖는 비기여형 급여(Non-Contributory Benefit)는 자산조사형 급여(means-tested benefit)와 비자산조사형 급여(non means-tested benefit)로 구분됨

– 비기여형 급여 중 가장 대표적인 제도는 생계급여제도(Income Support)와 자산조사형 구직수당제도(Income Based JSA)를 들 수 있음.

- 그리고 부양아동이 있는 근로빈곤가구를 대상으로 제공되는 소득공제제도인 WFTC를 들 수 있음.
- 그 밖의 비기여형 현금급여는 장애생활수당(Disability Living Allowance), 아동수당(Child benefit), 보호자수당(Guardian's Allowance), 산재급여(Industrial Injuries Scheme Benefit), 중증장애인수당(Severe Disablement Allowance), 노인개호수당(Attendance Allowance), 장애인 보호수당(Invalid Care Allowance), 고용주가 지급하는 법정상병급여(Statutory Sick Pay) 및 법정해산수당(Statutory Maternity Pay)등이 있음.
- 또한 현물 또는 서비스 지원제도로 국민건강서비스(National Health Service, NHS)를 들 수 있음.

[그림 4-2] 영국의 공공부조 구성체계



자료: 박능후 외(2002),「기초보장체계 비교연구」, 재구성

□ 소득기초형 구직수당은 적극적인 구직활동을 하고 있고, 근로 가능한 실업자를 대상으로 하는 자산조사형 급여로서 수급자의 소득 정도 및 저축 또는 자산소득의 양에 의해 수당이 결정됨.

- 수급자격 : 18세 이상 연금수급 연령 이하(남성 65세, 여성 60세 이하)인 사람을 대상으로 하며, 근로를 하고 있지 않거나 평균 근로시간이 주당 16시간 이하인 근로능력자를 대상으로 함.
- 급여체계 : 국민보험 기여금 납부실적이 있는 실업자는 국민보험 급여에 따른 기여기초형 급여를, 기여금 납부실적이 없는 실업자는 소득기초형 급여를 받게 됨. 급여기준과 방식은 IS와 동일하나 반드시 구직활동을 하고 있어야 함.

□ 상기 제시한 소득보조와 소득기초형 구직자수당을 한정하여 연도별 수급자와 평균급여수준을 제시하면 다음 표와 같음

- 소득보조의 경우 1990년대 중반 이후 감소하는 경향을 보이다가 2001년부터 다소 증가했지만 390만명 수준에서 안정된 변화를 보임
- 2004년에는 급격한 감소를 보이는데 이는 2003년 6월 이후 60세 이상 노인의 일부가 연금크레딧으로 전환되어 줄어든 것임
- 소득기초형 구직자수당의 경우 1990년대 중반 이후 급격한 감소를 보임. 이는 급여에 의존하는 근로연령 사람들을 노동시장으로 진입하도록 하는 정책효과 때문으로 평가됨(김상균 외, 2005)

〈표 4-9〉 영국의 소득보조와 구직자수당 수급현황

연도	소득보조		소득기초형 구직자수당	
	수급자	평균급여액	수급자	평균급여액
1997	3,958	58.03	1,188	52.61
1998	3,853	58.72	1,037	56.92
1999	3,814	61.42	936	57.81
2000	3,811	65.72	803	59.54
2001	3,928	70.21	691	60.78
2002	3,930	69.64	668	60.69
2003	3,982	73.40	665	63.11
2004	2,171[1)]	91.82	614	60.68

주: 1) 2003년 6월 이후 60세 이상 노인의 일부가 연금크레딧으로 전환
자료: DWP,Work and Pensions Statistics, 2004

2) 미국의 공공부조제도

□ 미국의 공공부조제도 중 소득보장제도는 SSI(Supplement Security Income), TANF, Food Stamp, Medicaid, GA(General Assistance) 등으로 구성되어 있음.

- SSI는 노인과 장애인을 대상으로 하는 소득보장제도라는 점에서 근로빈곤층 대상 지원제도라고 말하기 곤란함.
- 근로빈곤층을 대상으로 하는 대표적인 공공부조제도는 TANF와 Food Stamp, Medicaid, GA라고 말할 수 있으며, 그 중에서도 1996년 복지개혁 이후 출현한 TANF가 가장 대표적인 공공부조제도라고 말할 수 있음.

[그림 4-3] 미국의 공공부조 체계

자료: 박능후 외(2000),「외국의 공공부조제도 비교연구」,재구성.

□ TANF는 부양아동이 있는 한부모가구에 대한 현금급여로 근로활동 참여를 강조하는 노동중심적 공공부조제도를 표방하고 있음.

- 프로그램 관리는 보건복지부(DHHS) 산하 ACF(Administration for Children and Families)에서 담당하며, 각 주정부 차원에서는 OFA(Office of Family Assistance) 또는 ODA에서 운영을 담당

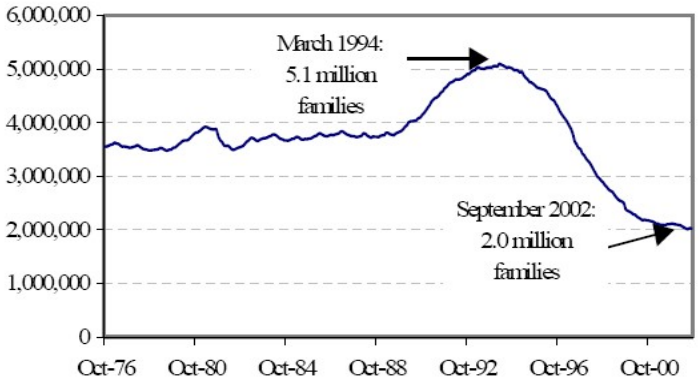
□ 수급자격은 부모의 사망, 가출, 정신적 또는 신체적 무능력, 실업 등에 의하여 부모로부터 부양받을 수 없는 18세 미만의 아동이 있는 가구 중 소득과 자산기준에 따라 선정

- 소득기준 : 소득기준은 해당 주의 욕구기준선이 상이하여 획일적으로 정할 수 없으나, 51개주의 평균 욕구기준선은 년 9,240달러.

- 자산기준 : 재산상한액을 현재 거주하고 있는 주택과 자동차 1대, 장례비용을 제외한 나머지 재산을 기준으로 하며, 재산기준을 적용하지 않는 오하이오(Ohio) 주를 제외한 50개주의 재산상한액 평균값은 2,580달러.

□ 수급가구 수는 TANF 복지개혁 전인 1994년에 약 5백만 가구로 최고치를 기록하였다가 1996년의 TANF 시행 후엔 매년 급격히 감소하여 2002년에 1994년 수급가구 수의 약 40%대로 하락한 2백만 가구에 머물고 있음

[그림 4-4] AFDC/TANF 수급자 변화: 1976~2002년



자료: U.S House Committee on Ways and Means(2004)

□ Food Stamps는 빈곤가구에 대한 식료품 지원을 목적으로 식품권을 지급하는 프로그램으로서 1964년부터 연방정부에 의해 시행되었음.

- Food Stamp는 농림부의 식품영양국(Food and Nutrition Service)에서 관리하며, 각 주정부에서 운영함.

□ 수급자격은 소득기준과 자산기준을 충족하면 누구나 수급권한이 주어지며, 노동능력이 있는 특정 가구원의 경우 구직등록 및 정해진 일을

하여야 하고, 교육·훈련을 받아야 함.

- 자산기준 : 노인 없는 가구 $2,000, 노인(60세 이상) 있는 가구 $3,000
- 소득기준: · 노인과 장애인이 없는 경우는 가구 월 총소득이 연방 빈곤선(Poverty Guideline)의 130% 이하, 노인과 장애인이 있는 경우는 가구 월 총소득이 연방 빈곤선 이하임

□ 2002년 기준 Food Stamps 프로그램에는 약 1,900만 명이 참가했는데 참가비율은 1990년 중반 이후 점차 낮아지고 있음

〈표 4-10〉 푸드스탬프 수급자 변화:1991~2002

연도	참여자 (백만명)	참여비율	
		전체인구 중 참가율	빈곤인구중 참가율
1991	22.6	9.0	63.3
1992	25.4	10.0	68.9
1993	27.0	10.4	68.7
1994	27.5	10.5	72.1
1995	26.6	10.1	73.0
1996	25.5	9.6	69.8
1997	22.9	8.5	64.3
1998	19.8	8.2	57.4
1999	18.2	6.6	55.5
2000	17.2	6.2	54.4
2001	17.3	6.1	52.6
2002	19.1	6.7	55.2

자료: U.S House Committee on Ways and Means(2004)

3) 프랑스의 공공부조제도

□ 프랑스의 공공부조제도는 생계보장, 주거보장, 의료보장 등 크게 세 가지로 구분하여 설명할 수 있음.

- 이는 최소사회수당 만을 공공부조제도로 간주하는 것이 적절하지 않다는 점을 의미함.
- 그리고 생계급여 외의 각종 지원이 빈곤가구 또는 저소득가구의 소득에서 차지하는 비중을 보더라도 이러한 구분의 필요성을 확인할 수 있음.

□ 최소사회수당(Minima Sociaux)은 저소득층(가구 또는 개인)에 대한 생계급여로 규정할 수 있음. 그것은 인구학적 집단에 따라 대략 8가지로 구분할 수 있으며, 실업부조(ASS), 자산조사형 가족수당(API) 등이 포함되어 있음.

- 아래 [그림]은 하위 10% 가구의 소득구성을 나타내며, 생계급여 외에도 주거급여나 가족수당, 교육 및 보육지원 등이 큰 비중을 차지하고 있음을 보여줌.

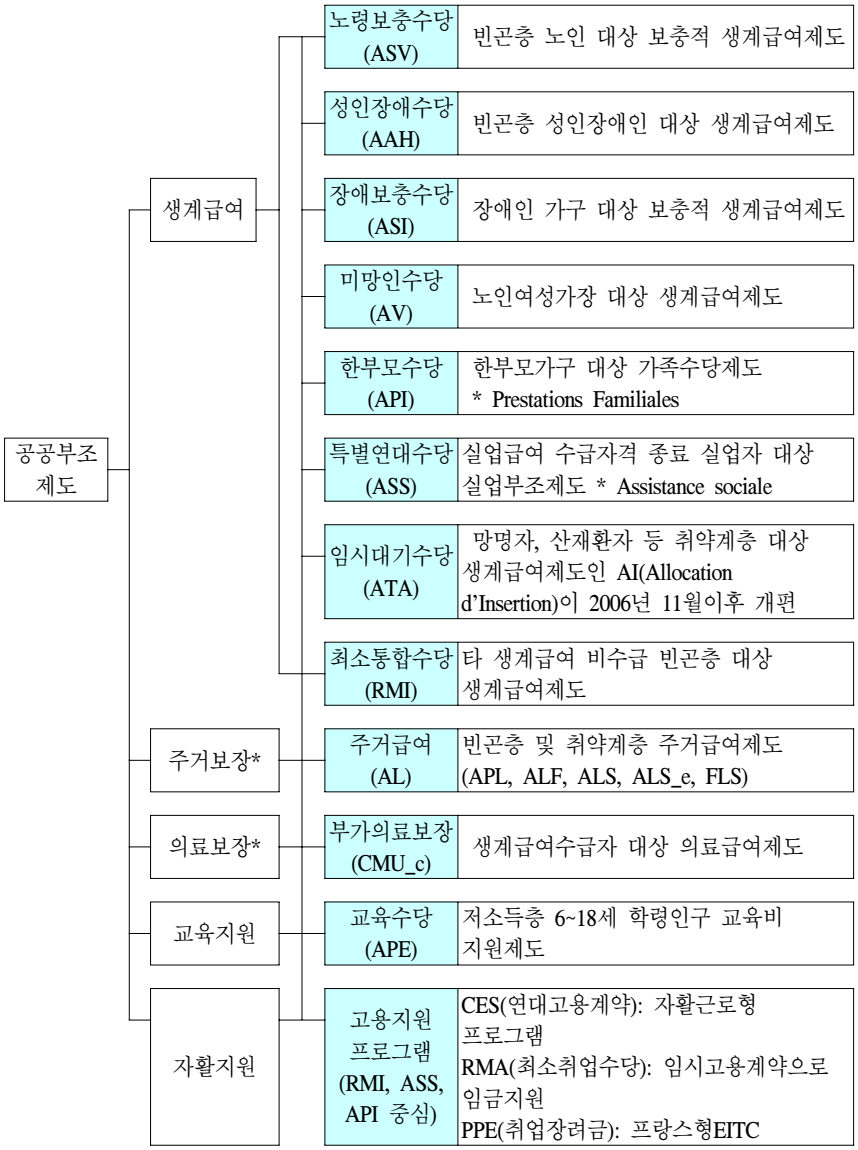
□ 주거급여: 최소사회수당에 포함되지 않으나 저소득층을 대상으로 하는 자산조사형 주거수당(APL, ALS)은 전형적인 공공부조제도라고 말할 수 있음.

- 주목해야 할 것은 주거수당 수급자 규모가 생계급여 수급자의 2.5배에 달한다는 것임. 그 중에서도 저소득층을 대상으로 하는 주거수당 수급자는 2003년 말 기준 약 500만 명에 달함.

□ 의료급여: 프랑스는 보편적 의료보장체계를 갖추고 있으며, 대부분의 취약계층을 건강보험체제로 편입시키는 정책을 취하고 있음.

- 그럼에도 빈곤층에 대한 의료보장은 보험료를 부과할 수 없다는 점에서 특수한 체계를 구축하고 있음.

[그림 4-5]프랑스의 공공부조제도 구성체계



자료: 노대명 외(2006), 재인용

□ 프랑스 최소사회수당(Minima Sociaux)은 빈곤층의 생계비 지원을 주요한 기능으로 하고 있으며, 2003년 기준 약 302만 가구를 보호하고 있음.

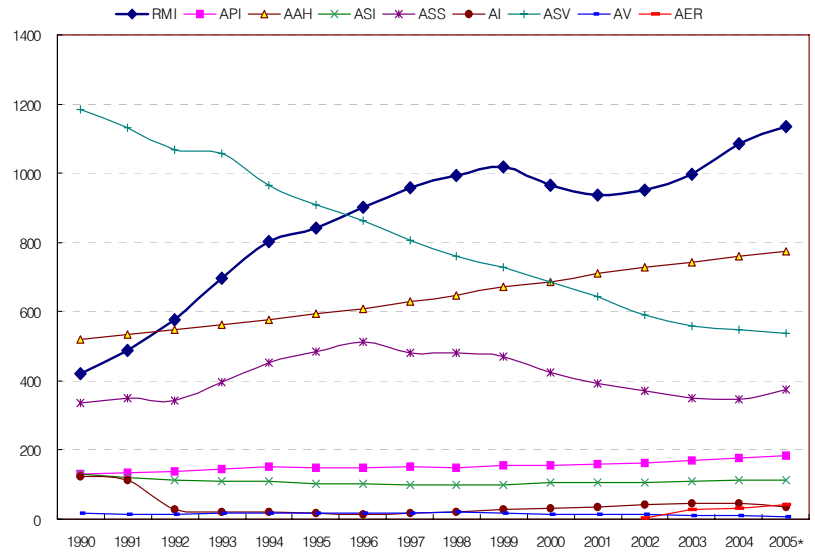
- 최소사회수당 중 가장 큰 규모를 차지하고 있는 수당은 최소통합수당(RMI)이며, 그 수급자 규모는 약 100만 가구이며, 이들이 부양하는 가구원을 포함하면 약 200만명으로 추정됨.
- 인구학적 집단으로 보면, 노령보충수당과 성인장애수당은 각각 56만명과 74만명에게 지급되고 있음.

□ 1990년 이후 최소사회수당 수급자의 규모 추이를 수당별로 살펴보면, 프랑스 공공부조제도가 어떠한 집단에 대한 보호를 강화하는 선택을 해 왔는지 알 수 있음.

- 극적인 대비를 이루는 것이 노령보충수당과 최소통합수당임. 노인빈곤층을 지원하는 노령보충수당은 지속적으로 수급자 규모가 감소하여 2005년에는 1990년의 절반 수준에 이른 반면, 최소통합수당은 1990년 대비 약 3배가량 수급자 규모가 증가하였음.
- 이러한 변화는 노인 관련 수당제도가 통합됨에 따라 공공부조제도의 성격을 갖는 노령보충수당 수급자 규모가 급감하였기 때문임. 이는 노인이나 장애인 대상 공공부조제도가 보편적 수당제도 및 사회보험제도와 통합됨에 따라 나타난 결과임.
- 주목해야 할 점은 실업부조에 해당하는 특별연대수당(ASS) 수급자규모가 감소하고 있다는 것임. 이는 실업보험이나 실업부조제도로 보호하기 힘든 집단에서의 고용단절과 소득단절이 증가하는 문제에 대처할 수 있는 제도가 필요하다는 것을 말해줌.
- 위에 언급한 특별연대수당 수급자의 감소는 최소통합수당(RMI) 수급자 증가와 대비되는 것으로 설명할 수 있음. 실제로 최소통합수당 수급자는

1990년 약 40만명 규모에서 2005년에는 약 120만명으로 증가한 것으로 나타나고 있음.

[그림 4-6] 프랑스 공공부조제도의 수급자 수 추이



자료: 노대명 외(2006), 재구성

제4절 소결

□ 근로빈곤층 문제에 대한 각국의 정책실험이 주는 시사점은 아래와 같이 정리할 수 있음.

□ 먼저 고용보호제도에 대한 평가결과는 그것이 경기침체상황에서 고용안정을 위해서는 매우 유용한 제도이나, 노동시장의 이원화된 구조 하에서는 신규취업을 억제하는 문제점이 나타날 수 있다는 것임.

□ 이어 적극적 노동시장정책과 관련해서는 프로그램의 종류이상으로 해당 부문에 대한 지출규모가 중요한 의미를 갖는다고 말할 수 있음. 이러한 맥락에서 보면, 미국과 영국은 적극적 노동시장정책과 관련한 투자가 낮은 국가군에 속하는 것으로 평가할 수 있음.

□ 그리고 소득보장정책이 취약한 상황에서 고용지원 프로그램을 강화하는 전략은 근로빈곤 문제를 해결하는데 충분하지 않다는 것임. 더욱이 소득보장제도가 취약한 상황에서 공공부조제도를 징벌적 제도로 개편하고, 취업유인형 소득공제제도를 강화하는 전략은 근로빈곤층의 문제를 해결하는데 한계가 있는 것으로 판단됨.

□ 결론적으로 1990년대 이후 서구 각국이 근로빈곤층 대상 소득보장제도 및 고용지원제도를 개혁하는 다양한 실험을 통해 남긴 교훈은 아래와 같이 정리할 수 있음.

- 근로빈곤층이 복지제도에 안주하지 않도록 소득보장제도를 설계하는 것이 매우 중요하며, 생계급여제도와 근로소득공제제도를 유기적으로 설계하는 것이 매우 중요하다는 점임. 이는 우리사회 공공부조제도의 특이성을 고려할 때, 매우 중요한 의미를 가짐.
- 근로빈곤층이 발생하는 산업구조와 노동시장환경 변화를 감안할 때, 노동공급측면에서의 접근이상으로 노동수요 측면에서의 접근이 필요하다는 것임. 그것은 복지수급자의 탈수급을 촉진하는 정책을 추진하더라도 노동시장에서의 일자리 창출이 뒷받침하지 못하는 경우, 일종의 회전문효과를 나타내게 될 개연성이 있기 때문임.

제5장 각국 근로빈곤율의 변화요인

제1절 문제제기

□ 본 장에서는 서구 주요국가를 대상으로 근로빈곤문제에 영향을 미치는 요인들을 살펴보고, 복지체제유형에 따라 그 차이가 어떻게 나타나는지 살펴보고자 함.

- 근로빈곤층 문제에 대한 접근방식은 크게 Micro Level과 Macro Level 두 가지로 구분할 수 있음.
- 본 장에서는 Macro Level에서 근로빈곤층 증감에 영향을 미치는 요인을 살펴보고자 함.

□ Micro Level에서의 분석은 가구 및 개인요인이 근로빈곤의 발생에 어떠한 영향을 미치는지 설명하는 것임.

- 각종 Survey Data를 토대로 가구요인(가구규모, 가구 내 취업자 수 등), 개인요인(연령, 교육수준, 직업경험, 종사상지위 등)이 근로빈곤에 어떠한 영향을 미치는지 살펴볼 수 있음.
- 일정 수준 합의가 이루어진 분석결과는 가구 내 취업자 수의 증가는 근로빈곤율을 감소시키고, 피부양가구원의 증가는 그 위험을 증가시키는 경향이 있다는 것임. 그리고 연령은 U자곡선의 형태로 근로빈곤에 영향을 미치고, 교육수준은 전형적인 선형을 나타낸다는 점 또한 지적할 수 있음.

□ Macro Level에서의 분석은 경제사회환경과 복지국가의 제도적 노력이라는 요인을 중심으로 설명하는 것임.

- 제반 경제사회환경이나 복지제도가 근로빈곤의 발생에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보는 것임. 경제성장, 산업구조의 변화, 실업률이나 고용불안의 증가 등이 근로빈곤층 전체의 증감 또는 근로빈곤층 중 특정집단의 증가에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보는 것을 의미함.
- 또한 복지제도의 특성이 근로빈곤의 감소에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보는 것임. 엄밀하게 말하면, 복지제도는 시장소득 기준 근로빈곤율과 가처분소득 기준 근로빈곤율의 차이만큼 영향을 미치는 것으로 이해할 수 있음. 이 점에서 그 차이를 통해 복지제도가 근로빈곤 문제에 미치는 영향력의 정도를 측정할 수 있음.[4)]

□ 여기서는 위의 두 가지 접근방식 중 후자에 주목하고자 함. 그 이유는 아래와 같이 정리할 수 있음.

- 그것은 Micro Level에서의 분석은 이미 많은 연구자들에 의해 다각도로 이루어져 왔으나, Macro Level에서 각국의 경제사회환경 또는 복지제도가 근로빈곤 문제에 어떠한 영향을 미치는지에 대해서는 상대적으로 실증분석이 이루어지지 않았기 때문.
- 또한 현재 한국사회의 근로빈곤정책이 직면한 문제 - 방향설정의 문제 - 에 비추어 볼 때, 어떠한 전략을 수립할 것인지 시사점을 도출할 필요성이 있기 때문.

□ 근로빈곤층 발생원인과 관련해서 Macro Level에서의 연구에는 많은 장애물이 존재하고 있음.

- 그것은 비단 분석에 필요한 자료를 충분히 수집하기 힘들다는 기초적인

4) Lohmann(2008)에 따르면, 공적소득이전 전후(前後)의 근로빈곤율은 빈곤선 자체의 변화로 인해 실제 소득의 변화에 의하지 않고도 빈곤층으로 유입되는 집단을 포함한다는 문제가 존재한다. 따라서 이를 통제할 필요가 있다.

문제 외에도, 분석모형의 구축과 해석에 있어 많은 난관이 존재한다는 것을 의미.

- 특정 국가의 시계열 값을 하나의 unit으로 구성하는 경우, 실증분석에 필요한 표본을 얻지 못하는 문제가 발생하며, 특정 국가의 시계열 값을 독립된 unit으로 간주하는 경우에는 각 unit의 독립성에 대한 가정을 침해하는 문제가 발생.

제2절 분석모형 및 분석방법

□ 본 연구에서는 서구 각국의 근로빈곤층 발생에 영향을 미치는 요인을 아래와 같이 분석하고자 함.

- 본 장에서는 1995년~2003년 유럽각국의 근로빈곤율에 영향을 미치는 요인을 분석하고 있음. 이는 장기간의 시계열적 변화를 분석한다는 의미보다 세계화가 본격화된 1990년대 후반부터 2000년대 초반까지 각국의 근로빈곤문제에 영향을 미친 요인을 살펴본다는 의미를 갖고 있음.
  - 분석대상 국가는 벨기에, 핀란드, 프랑스, 독일, 아일랜드, 이태리, 네덜란드, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 영국임.
- 참고로 이 분석은 개별국가 또는 국가군에게 있어 근로빈곤율 변화에 어떠한 요인이 영향을 미치며, 어떠한 요인의 변화가 상대적으로 더 큰 영향을 미치는지 파악하는 것은 아님.
  - 본 분석에서는 복지체제유형을 고려하여, 국가를 분류하고 이들 국가군에 따라 근로빈곤문제 발생에 영향을 미치는 요인이 어떠한 차이를 보이는지 살펴보았음. 하지만 유의미한 결과를 얻을 수 없었음.
- 다만 군집분석(Cluster Analysis)을 통해 이들 11개 국가가 어떻게 유형화되

는지 살펴보았으며, 그 결과, 크게 세 가지 집단으로 유형화되는 것으로 나타났음.

- 세 집단은 1) 보수주의복지체제와 영국(벨기에, 프랑스, 독일, 네덜란드, 아일랜드, 영국), 2) 사민주의복지체제(스웨덴, 핀란드), 3) 남유럽복지체제(이태리, 포르투갈, 스페인)로 대별되며, 영국과 아일랜드 등은 보수주의복지체제와 차이를 보이지 않는 것으로 나타남.

□ 본 연구에서는 근로빈곤에 영향을 미치는 요인을 크게 다섯 가지로 유형화하는 분석모형을 제시하고자 함.

– 경제구조: 각국의 경제발전정도와 양태는 근로빈곤층의 발생에 중요한 영향을 미치는 것으로 판단되며, 그 중에서도 탈산업화(de-industrialization)는 근로빈곤층을 증가시키는 요인으로 판단됨(Iversen & Wren, 1998; Esping-Andersen, 1999).

– 고용보호: 각국의 고용보호법제나 최저임금제 그리고 노동조합가입률 및 단체협상방식 등은 저임금근로자나 비정규직근로자의 증감에 영향을 미치는 방식으로 근로빈곤 문제에 영향을 미치는 것으로 판단됨(OECD, 2004).

– 노동시장: 실업률, 저임금근로자 비율, 고용불안집단 비율은 근로빈곤율에 큰 영향을 미치는 것으로 판단됨. 물론 실업률이 높은 국가와 저임금근로자 비율이 높은 국가는 근로빈곤층 발생의 메커니즘이 상이함(Ponthieux & Concialdi, 2000; Strengmann-Kuhn, 2000).

– 가족구조: 근로빈곤 여부는 개인 근로소득 외에 가구소득에 의해 결정된다는 점에서 평균 가구원 수나 편부모가구 비율 등이 중요한 영향을 미치게 됨(Pena-Casas & Latta, 2004).

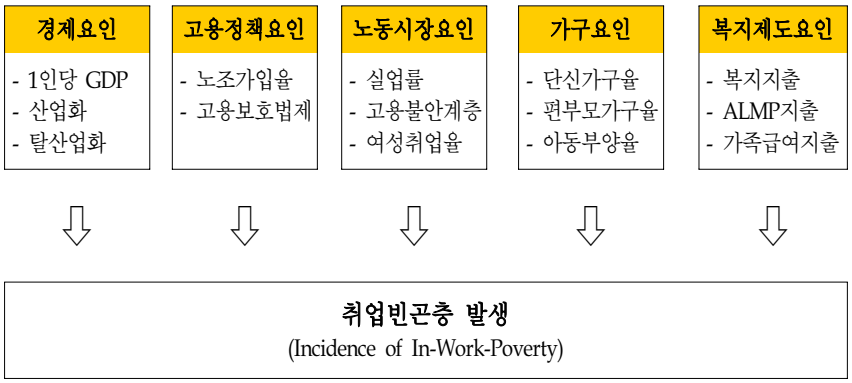
– 복지제도: 복지제도(복지지출)는 근로빈곤 발생에 매우 큰 영향을 미치는 것으로 나타나고 있음. 특히 이는 가처분소득기준으로 빈곤율을 추정하는

경우, 매우 중요한 요인으로 간주되고 있음(Förster et. al., 2005).

□ 위에 언급한 다섯 가지 요인을 중심으로 근로빈곤 문제에 영향을 미치는 메커니즘을 모형화하면 아래 그림과 같음.

- 이 분석모형은 Lohman의 논문(2005)에서 제시된 모형을 차용한 것이며, 부분적으로 각 영역별로 몇 가지 요인을 추가하거나 제거한 것임.
- 본 분석모형에서는 고용정책요인 중 고용보호법제(EPL)의 엄격성을 나타내는 지수를 추가하였고, 노동시장요인 중 임시직근로자 비율 등을 추가하였으며, 복지제도요인에서는 실업급여지출(Passive)을 추가하였음. 그리고 가구요인에서는 평균가구원수를 제거하였음.

[그림 5-1] 분석모형



□ 위에 언급한 분석모형의 요인별 하위변수의 구성 및 변수설명은 아래 표에 정리되어 있음.

- 아래 변수는 위의 모형을 토대로 근로빈곤율에 대한 정보가 있는 기간(1995년~2003년) 해당 정보가 있는 변수를 우선 선정하였음.

– 그리고 특정 연도의 값이 결측인 경우, 동일국가의 전후기간의 평균값으로 대체하였음. 다만 고용보호법제와 관련한 지수(EPL Index)는 1998년의 값과 2003년의 값을 1999년을 기준으로 전후기간에 부여하였음.

〈표 5-1〉 각 요인과 하위 변수의 구성

영 역	변수명	변수설명
	IWP	In Work at-risk of Poverty after Social Transfers (%)
경제산업	GDP	GDP PP (dollars)
	ASE	Agriculture Sector Employment (%)
	SSE	Service Sector Employment (%)
고용보호	TUD	Trade Union Density (%)
	EPL	Overall EPL Index (points)
노동시장	UR	Unemployment Rate (%)
	PTE	Part-Time Employment (%)
	TE	Temporary Employment (%)
	FE	Female Employment (%)
가구특성	SF	Single Family Percent (%)
	SPR	Single Parent Family Percent (%)
	DR	Dependancy Ratio(0~14세) (%)
복지제도	PSE	Public Social Expenditure in GDP (%)
	ALMPE	ALMP in Social Expenditure (%)
	UIE	Unemployment Benefit Expenditure (%)
	FE	Family Support in Social Expenditure (%)

〈표 5-2〉 데이터에 대한 설명

변수명	자 료	기 간
IWP	Eurostat	1995~2003
GDP	OECD.Stat	1995~2003
ASE	OECD.Stat	1995~2003
SSE	OECD.Stat	1995~2003
TUD	OECD.Stat	1995~2003
EPL	OECD.Stat	1998 & 2003
UR	OECD.Stat	1995~2003
PTE	OECD.Stat	1995~2003
TE	OECD.Stat	1995~2003
FE	OECD.Stat	1995~2003
SF	OECD.Stat	1995~2003
SPR	OECD.Stat	1995~2003
DR	OECD.Stat	1995~2003
PSE	OECD Social Expenditure Database	1995~2003
ALMPE	OECD Social Expenditure Database	1995~2003
UIE	OECD Social Expenditure Database	1995~2003
FE	OECD Social Expenditure Database	1995~2003

제3절 분석대상에 대한 기초분석

□ 본 분석에 활용된 1995년~2003년 유럽 8개국의 근로빈곤율은 평균 7.1%, 표준편차는 3.1로 나타나고 있음.

- GDP는 평균 24천 달러, 전체 근로자 중 서비스부문 근로자 비율은 평균 65.9%로 나타나고 있음.
- 노조가입율은 39.7%이며, 고용보호의 엄격성을 나타내는 지수는 3.3으로 나타나고 있음.

- 실업률은 8.3%이며 표준편차는 약 3.0으로 나타나고 있음. 그리고 전체 근로자 중 임시직 근로자의 비율은 평균 12.9%로 나타나고 있음.
- GDP 대비 실업급여지출은 약 1.5%로 나타나며, ALMP지출은 1.1%로 나타나고 있음.

〈표 5-3〉 분석대상 국가의 근로빈곤율 및 경제사회특성

	Mean	Std. Deviation	N
근로빈곤율	7.1	3.1	72
1인당 GDP	24312	4319	72
서비스업 취업자 비중	65.9	6.9	72
노조가입률	39.7	24.6	72
고용보호지수(overall)	3.3	0.9	72
실업률	8.3	3.0	72
임시직취업자 비중	12.9	4.0	72
GDP 중 실업급여 지출 비중	1.5	0.7	72
GDP 중 ALMP 지출 비중	1.1	0.4	72

1. 국가별 기초현황

□ 분석대상인 유럽 8개국의 근로빈곤율을 살펴보면,

- 1995년~2003년 평균 근로빈곤율은 핀란드(4.0%)→독일(4.6%)→네덜란드와 아일랜드(5.9%) 등의 순으로 낮은 것으로 나타나고 있음.
- 1995년과 2003년 두 시점사이의 근로빈곤율의 변화를 보면, 핀란드와 아일랜드의 경우에는 각각 1%와 2%의 감소를 나타냈으며, 나머지 국가들은 근로빈곤율이 증가한 것으로 나타나고 있음.
- 전체적으로 1995년~2003년 사이 근로빈곤율은 평균 0.78% 증가한 것으로 나타나고 있음. 이는 분석대상국가의 근로빈곤 문제가 전반적으로 악화되었음을 의미하는 것임.

〈표 5-4〉 1995~2003년 유럽 8개국의 근로빈곤율

국가명	평균 값	표준편차	변화량('95~'03)
핀란드	4.0	0.71	-1.00
프랑스	7.0	0.50	1.00
독일	4.6	0.68	1.60
아일랜드	5.9	1.05	-2.00
이태리	10.0	0.83	1.60
네덜란드	5.9	0.60	1.00
포르투갈	13.8	1.29	3.40
스웨덴	6.0	0.82	0.67
8개국 전체	7.1	3.14	0.78

□ 유럽 8개국의 경제산업구조를 보면,

- 1인당 GDP는 포르투갈을 제외한 대부분의 국가가 전체 평균인 24천 달러를 중심으로 분포하는 것으로 나타나고 있음.
- 농업부문 종사자 비율은 포르투갈이 12,7%로 가장 높고, 아일랜드(8.8%) 등의 순으로 나타나고 있음.
- 서비스부문 종사자 비율은 네덜란드, 스웨덴, 프랑스 등의 순으로 높게 나타나고 있으며, 포르투갈이 가장 낮은 53.8%를 나타내고 있음.

※ 참고로 2000년대 중반이후 유럽 각국에서 나타난 고용증가는 사업서비스부문을 중심으로 이루어졌다는 점에 주목할 필요가 있음.

〈표 5-5〉 1995~2003년 유럽 8개국의 경제산업구조

국가명	1인당 GDP		농업종사자 비율		서비스종사자 비율	
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
핀란드	24325.9	3516.0	6.4	1.00	66.3	1.26
프랑스	24718.4	2637.6	4.1	0.38	71.3	1.38
독일	24909.8	2261.1	2.8	0.22	63.2	1.63
아일랜드	26429.3	5829.2	8.8	1.84	63.0	1.81
이태리	24710.7	2258.9	5.7	0.63	61.4	1.33
네덜란드	26977.9	3694.2	3.2	0.44	75.7	1.76
포르투갈	17020.6	2180.7	12.7	0.62	53.8	1.78
스웨덴	25401.9	2941.4	2.5	0.35	72.7	1.62
8개국 전체	24312.1	4319.3	5.78	3.41	65.9	6.87

□ 유럽 8개국의 노조가입율은 스웨덴(80.3%)과 노르웨이(78.0%)이 압도적으로 높은 수준을 나타내며, 프랑스가 최하위인 9.7%를 차지하는 것으로 나타나고 있음. 고용보호법제의 엄격함을 나타내는 EPL지수는 이태리(4.9%), 스웨덴(4.5%)이 가장 높고, 프랑스가 가장 낮은 2.1%를 나타내고 있음.

〈표 5-6〉 1995~2003년 유럽 8개국의 고용보호법제

국가명	노조가입율(TUD)		EPL Overall Index	
	평균	표준편차	평균	표준편차
핀란드	78.0	0.98	2.6	0.00
프랑스	9.7	0.08	2.1	0.00
독일	25.6	2.11	3.6	0.13
아일랜드	40.6	4.42	2.4	0.00
이태리	35.7	1.42	4.9	0.00
네덜란드	23.9	1.40	3.0	0.00
포르투갈	23.9	0.74	3.6	0.00
스웨덴	80.3	2.12	4.5	0.00
8개국 전체	39.7	24.58	3.3	0.94

□ 아래 표는 유럽 8개국의 노동시장특성을 실업률과 임시직비율 그리고 여성취업자 비율을 중심으로 나타낸 것임.

- 실업률은 핀란드(11.3%), 프랑스(10.8%), 이태리(10.7%)가 높고, 네덜란드와 포르투갈이 가장 낮은 것으로 나타나고 있음.

  ※ 여기서 주목해야 할 점은 장기실업자의 비중이 높은 국가의 경우, 이들에 대한 소득보장이 취약하다면 경제활동인구 중 빈곤율이 매우 높게 나타날 개연성이 있다는 것임. 이는 취업빈곤율로 설명되지 않는 부분이라는 점에서 해석에 주의해야 할 사항임.

- 임시직 비율은 아일랜드와 이태리가 각각 6.7%와 8.9%로 가장 낮고, 핀란드와 포르투갈이 각각 17.3%와 16.9%로 가장 높게 나타나고 있음. 그리고 스웨덴 또한 상대적으로 높은 비율을 나타내고 있음.

  ※ 아래 표에 정리되어 있지 않으나, 시간제 근로자(Part-Time Employee) 비중을 보면, 네덜란드와 스웨덴이 각각 30.7%와 22.4%로 매우 높은 비중을 나타내고 있음.

- 여성취업자 비율은 스웨덴과 핀란드가 상대적으로 다소 높은 수준을 나타내고 있으나 편차가 크지 않으며, 이태리가 36.8%로 가장 낮은 비율을 나타내고 있음.

  ※ 여성취업자 비율은 서비스업 근로자 비율, 시간제 및 임시직 근로자 비율과 밀접한 관련이 있는 것으로 나타나고 있음. 실제로 이태리는 여성취업자 비율이 낮으며 서비스업 근로자 비율이나 시간제 및 임시직 근로자 비율이 비교대상국가 중 상대적으로 낮은 것으로 나타나고 있음.

〈표 5-7〉 1995~2003년 유럽 8개국의 노동시장특성

국가명	실업률		임시직 비율		여성취업자 비율	
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
핀란드	11.3	2.46	17.3	1.01	47.8	0.35
프랑스	10.8	1.40	13.8	1.03	45.4	0.34
독일	8.7	0.70	12.0	0.82	43.8	0.95
아일랜드	7.3	3.54	6.7	2.38	40.3	1.40
이태리	10.7	1.26	8.9	1.10	36.8	1.10
네덜란드	4.5	1.59	12.9	1.40	42.5	1.09
포르투갈	5.9	1.44	16.9	4.64	45.2	0.35
스웨덴	7.4	2.04	14.9	0.51	48.0	0.20
8개국 전체	8.3	3.02	12.9	3.97	43.7	3.67

□ 아래 표는 유럽의 근로빈곤층 연구에서 가장 주목하는 요인 중 하나인 가구특성을 국가별로 나타내고 있음.

- 가구특성(가구규모와 가구 내 취업자 규모 등)은 개인 근로소득의 감소로 인한 빈곤위험을 억제하는 측면이 있음. 하지만 본 연구에서는 이와 관련한 시계열 정보를 활용할 수 없었음. 따라서 근로빈곤율에 영향을 미칠 것으로 판단되는 편부모가구비율 등을 살펴보았음.
- 아래 표에 따르면, 편부모가구의 비율은 스웨덴이 9.0%로 가장 높게 나타나고 있으나, 이것이 사회보장제도 등의 개입으로 인해 근로빈곤율 증가로 나타나지 않고 있음.
- 마찬가지로 단독가구비율이나 아동부양율 등도 근로빈곤율과 직접적인 관련성을 갖는 것으로 판단하기 힘든 것으로 여겨짐.

〈표 5-8〉 1995~2003년 유럽 8개국의 가구특성

국가명	편부모가구 비율		단독가구 비율		아동부양율	
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
핀란드	4.8	1.30	17.7	0.50	18.5	0.49
프랑스	4.0	0.87	11.3	1.32	19.2	0.31
독일	2.4	0.53	16.3	0.71	15.8	0.44
아일랜드	3.6	1.05	7.3	0.44	22.5	1.21
이태리	1.1	0.33	7.7	0.71	14.4	0.20
네덜란드	3.4	0.53	14.7	0.50	18.5	0.10
포르투갈	2.0	0.00	4.1	0.33	16.6	0.74
스웨덴	9.0	0.00	22.0	0.00	18.5	0.30
8개국 전체	3.8	2.37	12.6	5.76	18.0	2.37

□ 아래 표는 유럽 8개국의 사회지출을 투입영역별로 나타낸 것임.

- 먼저 공공사회지출을 보면, 아일랜드가 14.8%로 가장 낮게 나타나고, 스웨덴(30.6%), 프랑스(28.3%), 독일(26.6%) 순으로 높게 나타나고 있음.
- 적극적 노동시장정책 관련 지출비중을 보아도, 가장 높은 수준을 나타내는 국가는 스웨덴, 프랑스, 독일 순으로 동일하게 나타나고 있음.
- 실업급여지출이 GDP에서 차지하는 비율을 보면, 핀란드(2.7%)와 네덜란드(1.8%)가 가장 높고, 이태리와 포르투갈이 상대적으로 낮은 것으로 나타나고 있음.

〈표 5-9〉 1995~2003년 유럽 8개국의 사회지출 특성

국가명	공공사회지출		ALMP 지출		실업급여 지출	
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
핀란드	23.6	2.34	1.2	0.32	2.7	0.71
프랑스	28.3	0.51	1.3	0.10	1.6	0.13
독일	26.6	0.39	1.2	0.06	1.7	0.10
아일랜드	14.8	1.03	1.1	0.37	1.2	0.42
이태리	22.8	1.29	0.5	0.15	0.5	0.11
네덜란드	20.6	1.13	1.1	0.07	1.8	0.61
포르투갈	20.1	1.81	0.7	0.10	0.9	0.15
스웨덴	30.6	1.22	1.7	0.36	1.7	0.48
8개국 전체	23.4	4.94	1.1	0.41	1.5	0.73

2. 복지체제유형별 기초현황

□ 여기서는 복지체제 유형별로 유럽 8개국의 기초현황을 비교하고자 함. 이는 앞서 국가별 현황에 비해 보다 쉽게 그 차이를 파악할 수 있다는 강점을 갖고 있기 때문임.

□ 근로빈곤율을 복지체제유형별로 보면,

- 스웨덴 등 사민주의복지체제가 4.98%로 가장 낮고, 보수주의 및 자유주의 복지체제 국가들이 5.85%로 중간수준을 나타내고, 남유럽국가들이 11.89%로 가장 높게 나타나고 있음.

  ※ 여기서 보수주의복지체제와 자유주의복지체제를 하나의 범주로 통합한 이유는 분석대상국가 중 일부국가의 경우 보수주의로 분류하기 힘들기 때문임.

- 그리고 1995년과 2003년 사이 근로빈곤율의 변화량을 보면, 사민주의복지체는 0.17%가 감소하였고, 보수주의복지체제는 0.4%가 증가하였으며, 남유럽복지체제는 2.5%가 증가한 것으로 나타나고 있음.

〈표 5-10〉 1995~2003년 유럽 8개국의 복지체제 유형별 근로빈곤율

체제유형	평균 값	표준편차	변화량('95~'03)
보수/자유주의	5.85	1.11	0.40
사민주의	4.98	1.25	-0.17
남유럽체제	11.89	2.20	2.50
전 체	7.14	3.14	0.78

□ 복지체제유형별로 경제산업구조의 특성차이를 살펴보면, 1인당 GDP는 남유럽복지체제 국가들이 다른 국가들에 비해 낮게 나타나고, 농업종사자 비율은 매우 높게 나타나며, 서비스업 종사자 비율은 낮게 나타나는 것을 알 수 있음.

〈표 5-11〉 1995~2003년 유럽 8개국의 복지체제 유형별 경제산업구조

체제유형	1인당 GDP		농업종사자 비율		서비스종사자 비율	
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
보수/자유주의	25759	3822	4.72	2.59	68.31	5.73
사민주의	24864	3193	4.47	2.13	69.48	3.59
남유럽체제	20866	4505	9.23	3.66	57.61	4.20
전 체	24312	4319	5.78	3.41	65.93	6.87

□ 복지체제별로 노조가입률과 고용보호법제의 엄격성을 비교하면, 노조가입률은 사민주의복지체제가 압도적으로 높고, 나머지 국가는 상대적으로 그 차이가 미미하게 나타나고 있음. 그리고 고용보호법제의 엄격함은 남유럽복지체제 국가들이 가장 높고, 다음이 사민주의복지체제로 나타나고 있음.

〈표 5-12〉 1995~2003년 유럽 8개국의 복지체제 유형별 고용보호법제

체제유형	노조가입율(TUD)		EPL Overall Index	
	평균	표준편차	평균	표준편차
보수/자유주의	24.95	11.36	2.78	0.59
사민주의	79.18	2.00	3.56	0.96
남유럽체제	29.79	6.16	4.25	0.64
전 체	39.72	24.58	3.34	0.94

□ 복지체제유형별로 노동시장의 특성차이를 보면, 실업률은 사민주의복지체제가 9.39%로 가장 높고, 임시직근로자 비율 또한 16.1%로 가장 높게 나타나며, 여성취업자 비율 또한 47.9%로 가장 높게 나타나고 있음.

〈표 5-13〉 1995~2003년 유럽 8개국의 복지체제 유형별 노동시장특성

체제유형	실업률		임시직 비율		여성취업자 비율	
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
보수/자유주의	7.82	3.08	11.34	3.15	43.01	2.14
사민주의	9.39	2.97	16.10	1.43	47.93	0.29
남유럽체제	8.31	2.81	12.90	5.25	41.02	4.39
전 체	8.34	3.02	12.92	3.97	43.74	3.67

□ 복지체제 유형별로 가구특성을 비교하면,

- 편부모가구비율은 사민주의복지체제가 6.89%로 가장 높고, 보수주의복지체제국가들이 3.38%로 다음으로 높으며, 남유럽복지체제 국가들이 1.56%로 가장 낮게 나타나고 있음. 이는 단독가구비율에서도 유사한 추세를 나타내고 있음.
- 근로연령집단이 부양하는 아동의 비율을 나타내는 아동부양율을 보면, 사

민주의복지체제 국가들이 19.0%로 가장 높고, 남유럽복지체제국가들이 15.52%로 가장 낮게 나타나고 있음.

〈표 5-14〉 1995~2003년 유럽 8개국의 복지체제 유형별 가구특성

체제유형	편부모가구 비율		단독가구 비율		아동부양율	
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
보수/자유주의	3.38	0.94	12.40	3.60	19.00	2.51
사민주의	6.89	2.35	19.83	2.26	18.50	0.40
남유럽체제	1.56	0.51	5.89	1.91	15.52	1.26
전 체	3.80	2.37	12.63	5.76	18.00	2.37

□ 복지체제유형별로 사회지출의 차이를 비교해 보면, 공공사회지출은 사민주의복지체제가 가장 높게 나타나고, ALMP지출과 실업급여지출 또한 가장 높게 나타나고 있음. 여기서 주목해야 할 점은 복지체제유형별로 ALMP와 실업급여지출 비중의 차이가 매우 크다는 것임.

〈표 5-15〉 1995~2003년 유럽 8개국의 복지체제 유형별 사회지출 특성

체제유형	공공사회지출		ALMP 지출		실업급여 지출	
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
보수/자유주의	22.58	5.46	1.15	0.21	1.59	0.43
사민주의	27.13	4.02	1.47	0.42	2.18	0.79
남유럽체제	21.44	2.07	0.59	0.17	0.69	0.22
전 체	23.43	4.94	1.09	0.41	1.51	0.73

3. 시기별 기초현황

□ 앞서 국가별, 복지체제유형별로 근로빈곤율 및 관련 현황을 살펴보았다면, 여기서는 1999년을 기점으로 한 두 시기(1995~1999년, 2000~2003년)에 현황

이 어떻게 변화하고 있는지 살펴볼 필요가 있음. 전체적으로 유럽 8개국의 근로빈곤율은 2000년 이전 7.29%에서 2000년 이후 6.96%로 약 3.5%가량 감소한 것으로 나타나고 있음.

〈표 5-16〉 유럽 8개국의 기간별 평균 근로빈곤율

기 간	평균 값	표준편차
'95~'99년	7.29	3.38
'00~'03년	6.96	2.86
전 체	7.14	2.89

□ 기간별로 경제산업구조의 변화를 살펴보면, 1인당 GDP는 약 55백 달러가량 증가하였고, 농업종사자 비율은 약 1%가량 감소하였고, 서비스업종사자비율은 약 2%가량 증가한 것으로 나타나고 있음.

〈표 5-17〉 유럽 8개국의 기간별 경제산업구조

기 간	1인당 GDP		농업종사자 비율		서비스종사자 비율	
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
'95~'99년	21941	3095	6.22	3.48	64.98	6.46
'00~'03년	27275	3788	5.24	3.28	67.10	7.27
전 체	24091	4229	5.20	3.35	66.77	6.57

□ 유럽 8개국의 기간별 노조가입율 및 고용보호법제의 엄격성 변화를 보면, 노조가입율은 40.9%에서 38.2%로 소폭 감소하였고, 고용보호법제는 미미한 수준으로 증가한 것으로 나타나고 있음.

〈표 5-18〉 유럽 8개국의 기간별 고용보호법제

기 간	노조가입율(TUD)		EPL Overall Index	
	평균	표준편차	평균	표준편차
'95~'99년	40.91	24.88	3.33	0.94
'00~'03년	38.22	24.51	3.36	0.95
전 체	38.17	22.85	3.35	0.85

□ 기간별로 노동시장특성의 변화를 살펴보면, 실업률은 2000년 이후 기간 중 큰 폭으로 감소하였고, 임시직 비율은 약 1%가량 증가하였으며, 여성취업자 비율 또한 약 1%이상 증가한 것으로 나타나고 있음.

〈표 5-19〉 유럽 8개국의 기간별 노동시장특성

기 간	실업률		임시직 비율		여성취업자 비율	
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
'95~'99년	9.52	2.87	12.50	3.50	43.26	3.94
'00~'03년	6.86	2.53	13.45	4.50	44.34	3.27
전 체	8.86	3.85	13.70	7.32	43.14	3.93

□ 기간별로 가구특성을 보면, 편부모가구의 비율은 이전 시기에 비해 2000년 이후 약 0.3%가량 증가하였고, 단독가구비율도 소폭 증가한 것으로 나타나고 있음.

〈표 5-20〉 유럽 8개국의 기간별 가구특성

기 간	편부모가구 비율		단독가구 비율		아동부양율	
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
'95~'99년	3.68	2.31	12.48	5.65	18.32	2.49
'00~'03년	3.95	2.46	12.83	5.98	17.61	2.19
전 체	3.79	2.33	11.80	5.43	17.84	2.21

□ 기간별로 사회지출비중의 변화를 살펴보면, 공공사회지출은 소폭 감소하였고, ALMP지출 및 실업급여지출이 모두 소폭 감소한 것으로 나타나고 있음.

이는 비교대상국가 대부분에서 2000년 이후 공공사회지출이 감소하였음을 의미하는 것임.

〈표 5-21〉 유럽 8개국의 기간별 사회지출 특성

기 간	공공사회지출		ALMP 지출		실업급여 지출	
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
'95~'99년	23.54	5.20	1.19	0.47	1.71	0.82
'00~'03년	23.30	4.68	0.96	0.30	1.26	0.52
전 체	23.09	4.50	1.00	0.42	1.64	0.89

제4절 분석결과 및 해석

□ 앞서 언급한 다섯 가지 영역(요인)의 주요 변수를 투입하여, 각 요인이 근로빈곤율에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보는 과정에서 다음과 같은 문제가 발생하였음.

- 일부 변수에 다중공선성 문제가 발생하여 해당 변수를 제거하고 모형을 재구성하였음.
- 특히 서비스부문 고용비중과 여성고용비중 간에는 다중공선성이 매우 크게 나타나, 여성고용비중을 제거하였음.

□ 최종분석모형은 위에 언급한 다섯 가지 요인 중 가구요인을 제외한 네 가지 요인을 중심으로 각 영역별로 두 개의 변수를 투입하여 구성하였음.

- 경제산업 요인에는 1인당 GDP와 서비스업종사자비율을 투입하였으며, 고용보호와 관련해서는 노조가입율과 고용보호지수를 투입하였고, 고용특성과 관련해서는 실업률과 임시직비율을 투입하였으며, 사회보장제도와 관련해서는 실업급여지출과 적극적 노동시장지출을 투입하였음.

□ 아래 표는 각 요인이 근로빈곤율에 미치는 영향과 설명력을 나타내고 있음.

- 개별요인별로는 경제요인과 고용보호법제 그리고 사회보장요인이 전반적으로 유의미하게 나타나고 있음.
- 노동시장요인을 구성하는 실업률과 임시직비율만으로는 근로빈곤문제를 설명하는데 한계가 있는 것으로 나타나고 있음. 특히 실업률은 유의미하지 않은 것으로 나타나고 있음.
- 가구요인은 근로빈곤에 큰 영향을 미치는 것으로 나타나고 있음. 특히 편부모가구비율과 1인 가구비율은 근로빈곤율을 높이는 방향으로 작용하고, 아동부양율은 그것을 낮추는 방향으로 작용하는 것으로 나타나고 있음.

※ 가구요인과 관련해서 평균 가구원 수, 편부모가구비율, 1인 가구비율 등의 변수는 분석과정에서 다중공선성이 심하게 나타나, 해당 요인을 제거하였음. 특히 편부모가구 및 1인 가구비율은 서비스부문 고용비중과 다중공선성이 심한 것으로 나타나 제거하였음.

〈표 5-22〉 각 요인의 영향력 분석결과

	경제산업 요인	고용법제 요인	노동시장 요인	가구요인	사회보장 요인
	B (Std. Error)	B (Std. Error)	B (Std. Error)	B (Std. Error)	B (Std. Error)
(Constant)	25.630*** (2.242)	5.069*** (0.970)	5.983*** (0.730)	26.292*** (1.601)	11.006*** (0.658)
1인당 GDP	0.000** (0.000)				
서비스고용비중	-0.217*** (0.042)				
노조가입률		-0.074*** (0.011)			
EPL Index		1.457*** (0.295)			
실업률			-0.087 (0.089)		
임시직 비중			0.141*** (0.047)		

	경제산업 요인	고용법제 요인	노동시장 요인	가구요인	사회보장 요인
	B (Std. Error)	B (Std. Error)	B (Std. Error)	B (Std. Error)	B (Std. Error)
편부모가구비율				0.894*** (0.127)	
1인 가구 비율				0.649*** (0.048)	
아동부양율				-0.797*** (0.087)	
실업급여 비중					-0.620* (0.333)
ALMP 비중					-2.839*** (0.699)
(Adjusted R^2)	0.404	0.334	0.005	0.784	0.426

주: 1) * : P < 0.1, ** = P < 0.05, *** = P < 0.01

□ 아래 표는 각 요인을 추가적으로 투입함으로써 모형의 설명력과 각 변수의 유의미성이 어떻게 변화하는지 보여주고 있음.

- 각 요인이 추가적으로 투입됨에 따라, 모형의 설명력이 크게 개선되는 것을 확인할 수 있음.
- 노동시장요인이 추가적으로 투입된 <Model 3>의 경우에도 실업률이 근로빈곤율을 설명하는데 유의미한 것으로 나타나고 있음.

〈표 5-23〉 각 모형에 따른 분석결과

		<Model 1>	<Model 2>	<Model 3>	<Model 4>
		B (Std. Error)	B (Std. Error)	B (Std. Error)	B (Std. Error)
	(Constant)	25.56*** (2.78)	19.40*** (2.68)	23.35*** (2.93)	19.75*** (2.20)
경제산업 요인	1인당 GDP	0.00* (0.00)	0.00*** (0.00)	0.00*** (0.00)	0.00*** (0.00)
	서비스고용비중	-0.21*** (0.05)	-0.14*** (0.05)	-0.14*** (0.04)	0.10* (0.04)
고용보호	노조가입률		-0.05*** (0.01)	-0.04*** (0.01)	0.00 (0.01)

		<Model 1>	<Model 2>	<Model 3>	<Model 4>
		B (Std. Error)	B (Std. Error)	B (Std. Error)	B (Std. Error)
요인	EPL Index		1.22*** (0.27)	1.10*** (0.26)	0.05 (0.24)
노동시장 특성	실업률			-0.29*** (0.08)	-0.12* (0.07)
	임시직 비중			0.00 (0.06)	0.09* (0.05)
사회보장 요인	실업급여 비중				-2.40*** (0.43)
	ALMP 비중				-2.61*** (0.63)
	(Adjusted R^2)	0.404	0.597	0.653	0.815

주: 1) * : P < 0.1, ** = P < 0.05, *** = P < 0.01

□ 아래 표는 1995년~2003년 유럽 주요국가의 근로빈곤율을 설명하는 각 요인에 대한 최종분석결과를 보여주고 있음.

- 경제산업요인과 관련해서, 해당기간 중 1인당 GDP의 증가는 근로빈곤율 감소에 영향을 미쳤고, 서비스부문 종사자 비율은 근로빈곤율 증가에 영향을 미쳤던 것으로 추정됨. 여기서 서비스부문 종사자 비율 증가 또는 탈산업화가 근로빈곤율 증가에 영향을 미친다는 기존의 연구결과를 확인할 수 있음.

- 고용보호 및 노조가입률이 근로빈곤에 미치는 영향은 미미한 것으로 판단되며, 통계적으로 유의하지 않은 것으로 추정되고 있음. 이는 대부분의 유럽국가에서 노조가입률이 정체 또는 소폭 감소하는 상황에서 그것이 근로빈곤문제에 미치는 영향이 미미하며, 고용보호법제 또한 노동시장에서의 근로빈곤문제에 큰 영향을 미치지 못하고 있음을 의미함.

  ※ 이러한 해석은 고용보호법제가 강력한 유럽대륙국가에서 1990년대 근로빈곤층이 빠르게 증가하였다는 점을 통해 확인할 수 있음.

– 노동시장특성과 관련해서 실업률은 근로빈곤율을 감소시키는 방향으로 작용하고, 임시직 비중은 근로빈곤율을 증가시키는 방향으로 작용했던 것으로 추정됨.

· 실업률의 증가가 근로빈곤율과 반대방향으로 작용하는 이유는 고실업상태에서 취업빈곤율이 정체 또는 소폭 감소할 수 있음을 시사하는 것으로 판단됨.

· 임시직근로자 등 고용불안의 증가는 근로빈곤율을 증가시키는 방향으로 작용하고 있음을 시사함. 이는 21세기 근로빈곤(취업빈곤) 문제는 상당부분 고용불안이나 저임금과 밀접한 관련이 있음을 의미하는 것임.

– 사회보장제도와 관련해서 GDP에서 실업급여지출이 차지하는 비율과 ALMP지출이 차지하는 비율은 근로빈곤율을 감소시키는 방향으로 작용하였던 것으로 추정됨.

· 실업급여는 고용불안 등으로 인한 단기적 소득감소를 완화시킴으로써 근로빈곤율을 감소시키며, ALMP지출은 직업훈련이나 고용창출 등을 통해 근로빈곤율을 감소시켜 왔음을 의미함.

〈표 5-24〉 최종분석모형에 따른 분석결과

		B	Std. E	Std. B
	(Constant)	19.75***	(2.20)	
경제/산업	1인당 GDP	-0.00***	(0.00)	-0.738
	서비스고용비중	0.10*	(0.04)	0.215
고용보호	노조가입률	0.00	(0.01)	0.013
	EPL Index	0.05	(0.24)	0.014
노동시장	실업률	-0.12*	(0.07)	-0.111
	임시직 비중	0.09*	(0.05)	0.114
사회보장	실업급여 비중	-2.40***	(0.43)	-0.559
	ALMP 비중	-2.61***	(0.63)	-0.345

주: 1) * : P < 0.1, ** = P < 0.05, *** = P < 0.01

2) Adjusted R Square = 0.815

□ 위의 분석결과에서 표준화된 계수 값을 보면, 어떠한 요인이 근로빈곤율에 어느 방향에서 어느 정도로 영향을 미치는지 알 수 있음. 가장 영향력이 큰 변수를 중심으로 설명하면, 다음과 같음.

- 1인당 GDP는 -0.738로 근로빈곤율의 감소에 영향을 미치는 것으로 나타나고 있음. 이는 가장 영향력이 큰 요인임.
- 사회서비스부문 취업자 비중은 0.215로 근로빈곤율의 증가에 영향을 미치는 것으로 나타나고 있음. 하지만 이는 앞서 언급한 바와 같이 각국의 정책적 대응에 따라 다른 결과를 나타내게 됨.
- 실업급여지출은 -0.559로 근로빈곤율의 감소에 상대적으로 큰 영향을 미치는 것을 알 수 있음. 그리고 적극적 노동시장지출은 -0.345로 적지 않은 영향을 미치는 것으로 나타나고 있음.

제5절 소결

□ 이 장에서는 유럽의 주요 국가를 대상으로 1995년~2003년 사이 근로빈곤율에 영향을 미치는 요인과 그 정도를 살펴보았음. 위의 분석결과로부터 도출할 수 있는 시사점은 아래와 같이 정리할 수 있음.

- 근로빈곤문제를 해결함에 있어 경제성장을 통한 일자리 창출이 매우 중요한 정책수단이나, 실업급여나 적극적 노동시장정책 관련 지출 등이 결합됨으로써 그 효과가 극대화될 수 있음을 시사하고 있음.
- 근로빈곤문제를 심화시키는 위험요인은 탈산업화와 고용불안, 저임금의 증가, 편부모가구의 증가 등으로 나타나며, 이는 지난 8년간 지속적으로 위험을 증가시켜 왔던 것으로 나타나고 있음.
- 하지만 최근 세계 각국이 새로운 위기국면으로 접어들고 있으며, 세계경

제가 마이너스 성장을 기록할 것으로 전망되는 상황에서 경제성장을 통한 근로빈곤문제 해결을 기대하기 힘들 것으로 예상됨.

□ 이러한 분석결과는 현재 우리사회가 직면하고 있는 경제위기와 그로 인한 근로빈곤율의 증가 문제를 해결하기 위한 정책방안 마련에 다음과 같은 시사점을 던져주고 있음.

– 저성장 또는 마이너스성장이 우려되는 상황에서, 근로빈곤문제를 해결하기 위해서는 실직자에 대한 실업급여 지출확대 및 취업자에 대한 각종 고용지원 강화가 중요한 의미를 가질 것임.

· 특히 실업보험제도의 보호범위가 상대적으로 협소한 경우에는 실업보험 미가입자에 대한 개인단위 소득보장제도를 강화함으로써 실직빈곤층의 증가를 억제할 필요가 있음.

· 아울러 불완전고용집단의 증가가 근로빈곤문제를 악화시킨다는 점에서 이들을 위한 소득보장제도로 근로소득공제제도를 확대해야 할 것임.

· 끝으로 중장기적 관점에서 취업빈곤층 인적자본개발에 대한 투자를 확대하는 적극적 노동시장 프로그램의 확대가 필요할 것임.

– 아울러 가구지출을 보조할 수 있는 각종 현금 및 현물급여 확대정책을 강화할 필요가 있음. 이는 개인단위의 근로소득감소로 인한 소비제약을 해소하기 위한 실질적인 지원을 확대해야 한다는 것을 의미함.

– 하지만 전반적으로는 우리사회가 처한 현실에 맞게 사회지출의 전략적 확대와 배분이 필요함. 즉, 정책적 우선순위를 정해 그에 따라 지원대상집단과 부문을 선택해야 한다는 것을 의미함.

제6장 근로빈곤 문제에 대한 쟁점 분석

제1절 문제제기

□ 21세기 서구 복지국가들은 세 가지 경제·사회문제에 봉착하고 있음. 이는 T. Iversen이 말하는 삼자택일의 딜레마(Trilemma)를 의미함.

- 삼자택일의 딜레마란 현대 국가가 양질의 일자리 창출, 소득분배구조의 개선, 재정적자의 해소라는 세 가지 정책목표를 동시에 달성하기 힘든 상황에 진입하였다는 것을 의미함.

- 그 원인은 <경제성장 → 고용창출 → 가구소득 증가>로 이어지는 선순환 관계의 각 고리(산업, 노동시장, 가구)에서 문제가 발생하고 있기 때문임.
  - 선진국들은 1980년대 중반이후 IT기술의 발전에 따른 생산성 증가와 산업구조개편 그리고 기업의 해외이전 등으로 양질의 일자리를 창출하는데 한계가 있었음. 그리고 탈산업화 경향이 가속화되면서 주로 저임금과 고용불안에 노출된 일자리가 확대되었음. 이것이 근로소득의 불평등과 저임금문제를 증폭시킨 중요한 요인 중 하나임.
  - 고용과 소득문제가 나타나는 양태는 각국의 산업구조와 고용체제 그리고 복지체제의 성격에 따라 상이하다고 말할 수 있음. 그것은 산업구조(산업별 취업자 비중 및 부가가치 비중)와 노동시장특성(고용체제) 그리고 사회보장제도의 발달정도에 따라 고용과 빈곤문제의 양태가 상이하게 나타나고 있다는 것을 의미함.
  - 공통적인 경향은 저임금과 빈곤문제 등의 심화로 인해 복지지출수요가 지속적으로 증가하고 있다는 것이며, 각국 정부는 이를 통제하려는 복지축소 경향을 보이고 있다는 것임. 하지만 결과적으로 각국이 선택한

전략은 사회지출의 총량을 축소하는 방식보다 지출방식을 바꾸는 방식이었던 것으로 판단됨.

□ 문제는 서구 복지국가들의 다양한 정책적 실험 중 어느 것도 삼자택일의 딜레마를 해결하는 대안으로 자리 잡고 있지 못하다는 것임.

- 최근까지 이 문제에 대한 해결책은 재정을 통한 접근과 시장을 통한 접근이라는 상반된 방향에서 경합하여 왔으며, 시장을 통한 접근이 공세적인 지위를 점하고 있었음.
- 하지만 2008년 말 미국발 금융위기는 이러한 접근방식에 대한 근본적인 문제제기를 가능하게 하였으며, 이는 세계경제체제의 대전환을 예고하는 것으로 해석할 수 있음.
- 국가의 재정지출확대의 위험을 비판하고, 시장의 자기조절기능을 중시했던 신자유주의적 접근이 초래한 결과는 불가피하게 국가의 조절기능을 강화하는 방향으로 작동할 개연성이 있다는 것을 의미함.

□ 이러한 상황에서 근로빈곤 문제는 지난 수십 년 간 진행되어 왔던 이러한 논쟁의 중심에 위치하게 되었음.

- 탈규제를 통한 경제성장과 이를 통한 양질의 일자리 창출이 근로빈곤 문제를 해소하는 최선의 길이지만, 이것만으로 문제를 해결할 수 없다는 것은 과거의 경험에서 도출할 수 있는 중요한 교훈이 되고 있음.
  - 이는 사회보장체계가 경제성장을 위해 희생시켜야 할 것이 아니라, 그것을 지탱할 수 있도록 강화하고 효율화해야 하는 것임을 의미함.
- 고용보호의 경직성과 노동의 유연성을 둘러싼 논쟁 또한 새롭게 조명해야 할 사항임. 그것은 고용보호의 엄격성이 노동시장의 이원화로 표출되고, 노동유연성의 확대가 저임금근로자의 증가로 나타나는 문제점을 해결할 수 있는 보다 근본적인 대안을 모색해야 한다는 것을 의미함.

□ 이 장에서는 각국의 근로빈곤 문제에 영향을 미치는 다양한 요인 중 경제성장과 정책노력(고용정책 및 복지정책)의 영향력과 상호작용을 미국과 유럽국가에 대한 국제비교를 통해 살펴보고자 함.

- 먼저 경제성장이 각국의 근로빈곤문제에 미친 영향을 살펴볼 것임. 이는 GDP 외에도 산업구조의 변화 등을 고려할 것임.
- 이어 정책노력과 관련해서는 고용보호제도(EPL)와 적극적 노동시장정책 그리고 복지정책이 근로빈곤문제 미친 영향을 살펴볼 것임.
- 끝으로 경제성장과 정책노력 간의 상호작용이 근로빈곤문제에 어떠한 영향을 미치고 있는지 살펴볼 것임.

제2절 각국 근로빈곤문제의 특성

1. 이론적 검토

□ 근로빈곤율이 증가하는 이유는 매우 다양하며, 그것은 경제·산업구조의 변화와 고용체제 및 복지체제의 변화라는 관점에서 접근할 수 있음.

○ 먼저 근로빈곤층 증가는 생산의 세계화 및 탈산업화와 관련이 있음.

- 생산의 세계화는 선진국의 기업의 해외이전을 촉진하였고, 이는 심각한 수준의 고용감소를 초래하는 경향을 나타냈음. 즉, 경제는 성장하지만 그에 상응하는 고용창출이 이루어지지 않음에 따라, 실업률이 증가하거나 서비스산업의 고용이 증가하는 양상이 나타나게 된 것임.
- 탈산업화 또는 서비스산업에서의 고용증가는 많은 국가에서 저임금과 고용불안계층을 증가시켜 소득분배구조에 부정적인 영향을 미치고 있음. 이는 서비스부문의 고용 중 상당수가 고용보호제도를 통해 보호하는데 한계가 있는 일자리이기 때문임.

○ 이어 근로빈곤층의 증가는 환경변화에 대한 정책적 대응방식과도 밀접한 관련이 있음.

– 고용보호제도는 저임금노동 또는 고용불안의 확산을 억제하는 정책적 노력을 의미하나, 이것이 반드시 근로빈곤문제에 긍정적으로 작용하는 것은 아님. 그것은 장기실업의 증가와 노동시장의 내부적 이원화를 초래할 수 있기 때문임.

– 가처분소득을 기준으로 근로빈곤율을 추정하는 경우, 복지제도에 의한 빈곤감소효과가 존재하며, 이는 유럽복지국가의 경우 매우 큰 폭으로 나타나고 있음. 하지만 이 경우에도 복지지출 확대에 따른 사회적 합의도출과 재정지출에 따른 효과성 제고라는 문제가 도사리고 있음.

□ 근로빈곤 문제의 국가별 특성을 살펴보기 위해서는 근로빈곤율의 수준과 추이 외에도 고용문제와 빈곤문제 일반에 대한 비교분석이 선행되어야 함.

– 따라서 여기서는 각국의 근로빈곤율 추이를 살펴보고, 좀더 구체적으로 고용문제와 빈곤문제의 관계를 살펴볼 것임.

2. 각국 근로빈곤율의 추이

□ 근로빈곤율은 그 개념을 어떻게 정의하는가에 따라 그 규모나 해석이 달라진다는 점에서, 여기서 사용하는 근로빈곤율 개념에 대해 간략하게 설명하고자 함.

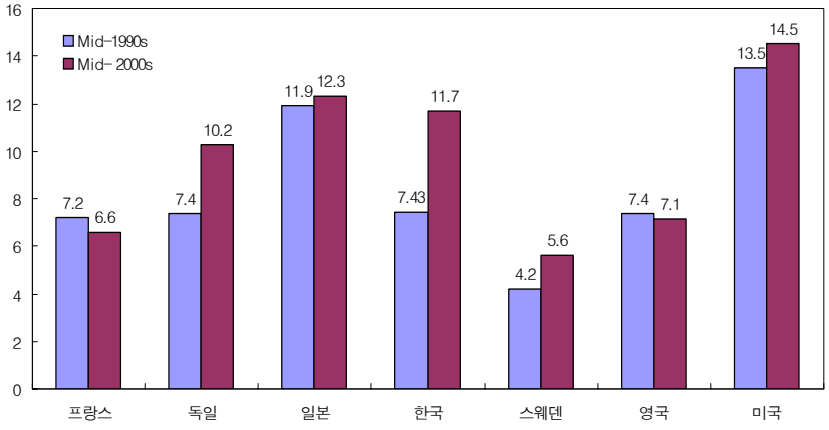
– 근로빈곤율은 취업자 중 빈곤층의 비율을 의미하며, 빈곤선은 가처분소득 중위 값의 50%로 설정하였음.

– 여기서 말하는 근로빈곤층은 취업빈곤층을 지칭한다는 점에서 실직빈곤층이나 비경활상태의 근로능력 빈곤층을 고려하지 않은 것임.

□ 아래 그림은 1990년대 중반부터 2000년대 중반까지 각국의 근로빈곤율이 어떻게 변화하여 왔는가를 나타내고 있음.

- 비교대상국가의 2000년대 중반 근로빈곤율을 보면, 미국이 가장 높고, 일본이 다음으로 나타나고 있음. 그리고 한국 또한 이들 그룹과 유사한 수준으로 나타나고 있음.
- 근로빈곤율의 추이를 보면, 1990년대 중반이후 영국과 프랑스를 제외한 분석대상국가에서 근로빈곤율이 증가하는 양상이 나타나고 있음.
- 분석대상국가 중 매우 큰 폭의 변화를 보인 한국과 독일은 특수한 사건과 밀접한 관련이 있음.
  - 한국은 1996년 7.43%에서 2003년 11.7%로 큰 폭의 증가세를 보이고 있으며, 이는 1997년 외환위기의 충격에 기인한 것으로 해석할 수 있음.
  - 독일 또한 통일에 따른 충격이 반영된 것으로 해석해야 할 것임.

[그림 6-1] 1990년대 중반 및 2000년대 중반 각국의 근로빈곤율

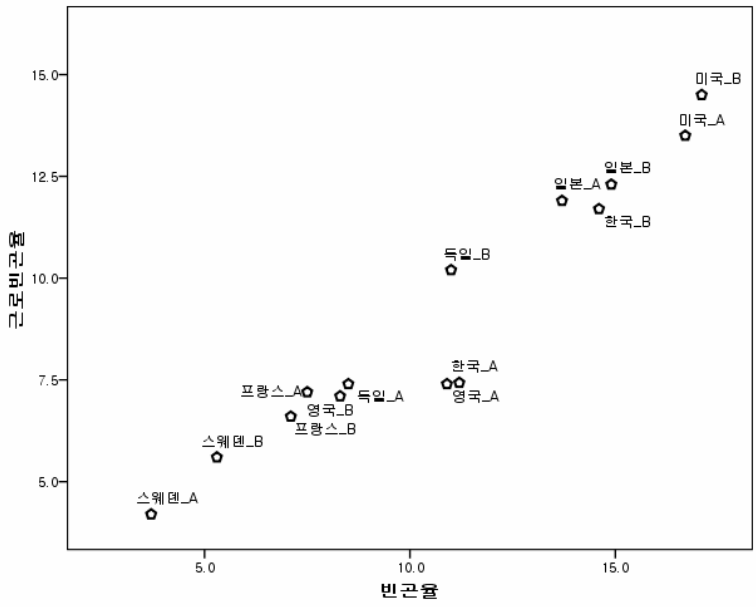


주: 1) 빈곤선은 가처분소득 중위 값의 50%
2) 근로빈곤층은 전체 인구 중 취업빈곤층 비율
3) 시점은 1995년과 2003년이며, 한국의 근로빈곤율은 1996년 시점
자료: Forster at. al(2005), 한국 근로빈곤율은 1996년 가구소비실태조사 원자료

□ 아래 그림은 1995년과 2003년 각국의 빈곤율과 근로빈곤율의 추이를 나타낸 것임. 참고로 그림의 A는 해당국가의 1995년 수치를 의미하며, B는 2003년을 의미함,

- 이 그림을 보면, 각국의 빈곤율과 근로빈곤율은 일종의 선형관계를 갖고 있으며, 영국과 프랑스를 제외한 대부분의 국가에서 빈곤율과 근로빈곤율이 증가하는 추세를 보이고 있음.
- 비교대상국가 중 한국, 독일, 스웨덴에서 빈곤율 및 근로빈곤율의 증가 폭이 상대적으로 크게 나타나고 있음.

[그림 6-2] 각국의 빈곤율과 근로빈곤율



〈표 6-1〉 각국의 빈곤율과 근로빈곤율

	1995년		2003년	
	근로빈곤율	빈곤율	근로빈곤율	빈곤율
프랑스	7.2	7.5	6.6	7.1
독일	7.4	8.5	10.2	11
일본	11.9	13.7	12.3	14.9
한국	7.43	11.2	11.7	14.6
스웨덴	4.2	3.7	5.6	5.3
영국	7.4	10.9	7.1	8.3
미국	13.5	16.7	14.5	17.1

자료: Forster(2005), OECD.Stat

3. 실업과 빈곤으로 본 근로빈곤문제

□ 고용체제 및 복지체제의 특성과 관련해서 근로빈곤 문제를 살펴보는 방법 중 하나로 빈곤율과 실업률을 교차시켜 산포도로 나타낼 수 있음.

- 이는 각국의 근로빈곤 문제가 주로 실업에 의해 유발되는 것인지, 혹은 저임금 및 고용불안에 의한 것인지를 추정할 수 있음.
- 그리고 1990년대 중반과 2000년대 중반 두 시점에서 실업과 빈곤문제가 어떻게 변화하였는지 확인할 수 있음.

□ 아래 그림은 각국의 실업률과 빈곤율을 시점에 따라 산포도로 나타내고 있으며, 이를 해석하는 방법은 아래와 같이 정리할 수 있음.

- 먼저 실업률이 낮고 빈곤률이 높다는 것(미국, 한국 그리고 일본)은 취업빈곤층의 규모가 매우 크거나, 노인빈곤층의 규모가 크다는 것으로 해석할 수 있음. 아울러 가처분소득을 기준으로 하는 경우, 빈곤층에 대한 소득보장제도가 취약하다는 것을 의미하는 것으로 해석할 수 있음.
- 이어 실업률이 높고 빈곤률이 낮다는 것(프랑스와 1995년의 스웨덴)은 고용보호법제가 강하여 노동시장이 이원화되어 있으며 신규실업자의 취업

이 힘들지만, 빈곤층에 대한 사회보장제도가 강력하다는 것을 의미하는 것으로 해석할 수 있음.

- 끝으로 실업률과 빈곤율이 모두 낮다는 것(2003년의 영국과 스웨덴)은 전체적으로 경제사회시스템의 Performance가 높다는 것으로 의미하는 것으로 이해할 수 있음. 좀더 구체적으로 설명하면,

  · 경제성장을 통해 양질의 일자리가 창출됨으로써 실업률이 감소하고, 그에 따라 빈곤율 또한 감소하는 경우가 존재할 수 있으며, 이는 최선의 모델을 의미함.

  · 실업률이 낮지만 취업빈곤율은 증가하여 공적소득이전을 통해 빈곤율을 낮추는 경우가 존재할 수 있음. 이 경우에도 공공부조제도 등 잔여적 복지제도를 통한 지출을 확대하는 경우와 보편적 복지제도를 통한 지출을 확대하는 경우가 존재할 수 있음. 전자가 영국의 경우라면, 후자가 스웨덴의 경우임.

  ※ 참고로 스웨덴은 같은 기간 저임금근로 발생비율이 5.7%에서 6.7%로 증가한 것으로 나타나고 있음.

□ 아래 그림에서 주목해야 할 국가는 한국과 미국 그리고 일본임.

- 이들 국가는 빈곤율이 높고 실업률이 낮다는 공통된 경향을 보이고 있으며, 분석기간 중 빈곤율과 실업률이 함께 상승하는 경향을 나타내는 <위험 국가군>으로 분류할 수 있기 때문임.

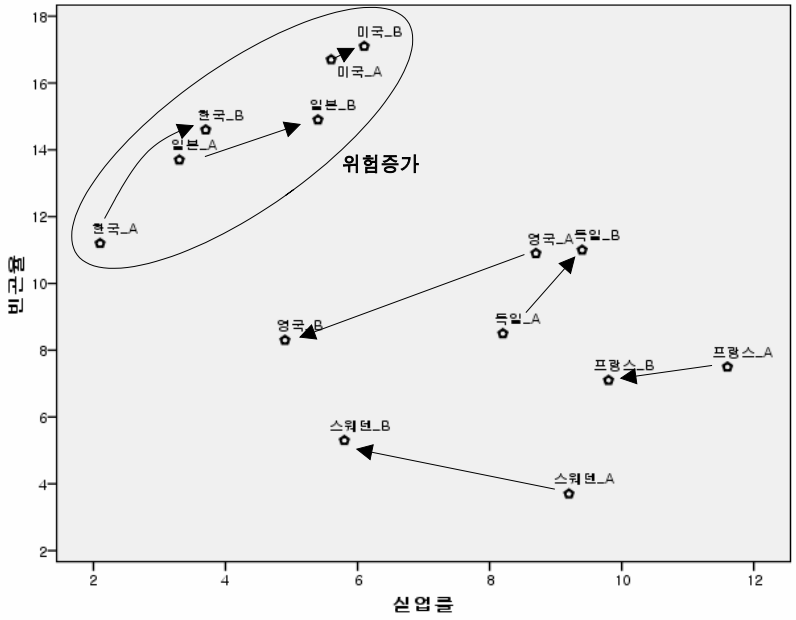
- 이들 국가들에서 이러한 양상이 나타나는 이유는 저임금근로자의 비율이 높고, 실업율도 증가하는 추세에 있으나 사회보장지출수준이 매우 낮다는 점과 밀접한 관련이 있음.

- 미국은 국가재정 또는 사회지출을 확대하는 전략보다 시장에 대한 탈규제를 통해 성장을 촉진하는 전략을 선택하고 있으나, 이것이 근로빈곤문제

를 해결하는데 성공적인 결과를 거두지 못하고 있음을 의미

- 일본은 장기적인 경기침체의 시기에 실업률이 증가하고 빈곤율이 증가함에 따라 GDP 대비 사회지출을 1995년 13.5%에서 2003년 18.1%로 확대하였으나, 빈곤율을 감소시키는 성과를 거두지 못한 경우임.
- 한국은 외환위기를 경험하면서 저성장, 고용감소, 자영부문 공급과잉, 소득불평등의 확대 등의 문제가 빠른 속도로 진행되었으나, 사회지출 수준이 절대적으로 낮아 큰 효과를 기대하기 힘든 경우임.

[그림 6-3] 각국의 빈곤율과 실업률의 추이



주: 1) 빈곤선은 가처분소득 중위 값의 50%, 실업률은 ILO기준 실업률
2) 시점은 1995년(한국의 빈곤율은 1996년)과 2003년

자료: Forster at. al(2005), OECD.Stat, 한국 빈곤율은 1996년 가구소비실태조사 원자료

제3절 노동시장특성과 근로빈곤층

1. 경제성장과 근로빈곤층

□ 경제성장과 근로빈곤문제의 관계는 다양한 방향으로 표출될 수 있음. 이는 경제성장이 빈곤문제 또는 근로빈곤문제를 해결하는 충분조건이 아니라는 것을 의미함.

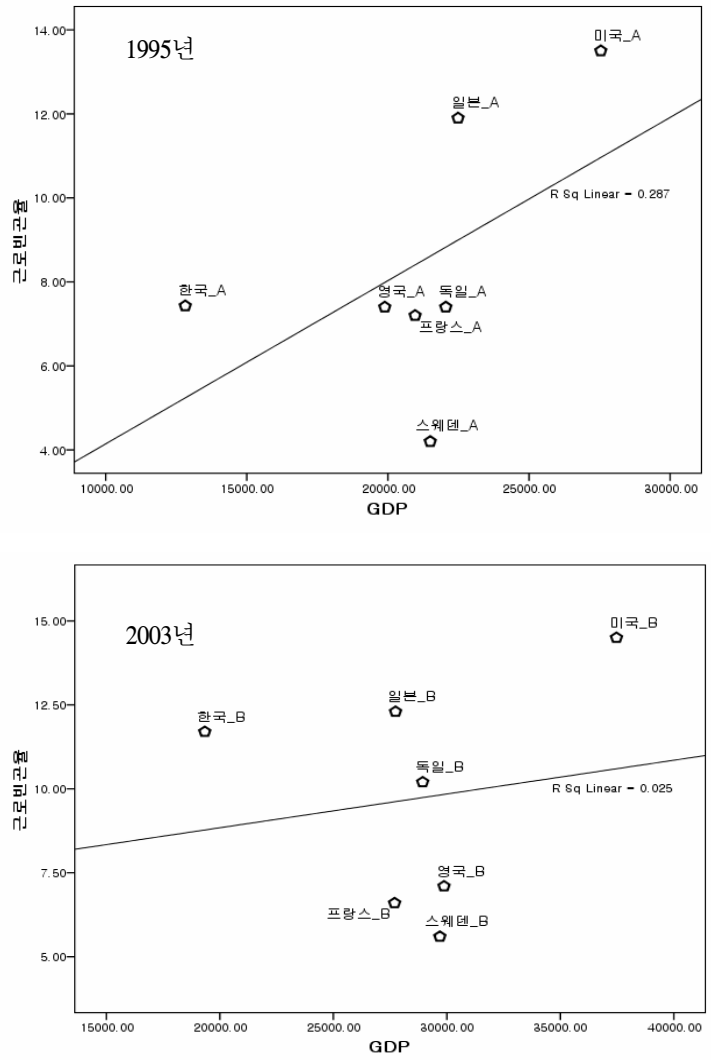
- 기존의 많은 연구들은 경제성장이 고용창출과 노동소득의 분배를 통해 근로빈곤의 위험을 감소시키는 방향으로 작용할 수 있음을 지적하고 있음.
- 하지만 그것은 근로빈곤의 위험을 증가시키는 방향으로도 작용할 수 있음. 이는 경제성장과 근로빈곤을 매개하는 다양한 요인이 존재하기 때문.

□ 오히려 주목해야 할 점은 각국의 전략적 대응이 근로빈곤문제 해결에 어떠한 영향을 미치는가 하는 것임.

- 여기서도 경제성장과 근로빈곤 문제 간의 인과관계나 영향력의 정도를 설명하고자 하는 것은 아님. 다만, 경제성장이 근로빈곤문제에 영향을 미치는 경로가 더욱 다양화되었다는 점을 강조하고자 하는 것임.
- 아래 그림은 경제성장의 결실을 사회적으로 배분하는 방식이 매우 다양하며, 그것이 1995년에 비해 2003년 시점에서 더욱 다원화되고 있다는 점을 보여주고 있음.
- 또 다른 해석은 1995년 시점에는 각국이 근로빈곤문제에 본격적으로 대응하기 이전 시점이며, 이 시기에는 경제사회환경의 변화가 근로빈곤문제에 미치는 영향이 고스란히 반영된 것으로 이해할 수 있음. 하지만 2003년에는 각국의 생산체제와 고용체제 그리고 복지체제의 특성에 따라 이 문제에 대응하는 과정에서 상이한 결과가 나타난 것으로 이해할 수 있음.

– 달리 표현하면, 1990년대 경제사회환경의 급격한 변화로 인해 다양한 사회적 위험이 나타나고, 그 중에서도 근로빈곤층이 증가하는 문제에 대해 각국이 어떻게 대응하였는가에 따라 상이한 결과가 나타나고 있는 것임. 이 점에서 경제성장이 근로빈곤문제에 미치는 영향은 다양한 정책적 선택을 매개로 하고 있다는 점에 주목해야 할 것임.

[그림 6-4] 근로빈곤율과 경제성장



자료: Forster at. al(2005), OECD.Stat

2. 탈산업화와 근로빈곤층

□ 탈산업화는 저임금과 고용불안을 야기함으로써 소득불평등을 심화시키는 경향이 있는 것으로 평가되고 있음.

- 하지만 이 문제와 관련해서도 각국의 정책적 개입에 따라 상이한 결과가 나타날 수 있다는 점에 주목할 필요가 있음.
- 또한 이러한 정책적 개입에는 경제·산업정책, 고용정책, 복지정책 차원에서 다양한 선택이 가능하다는 점에 주목할 필요가 있음.

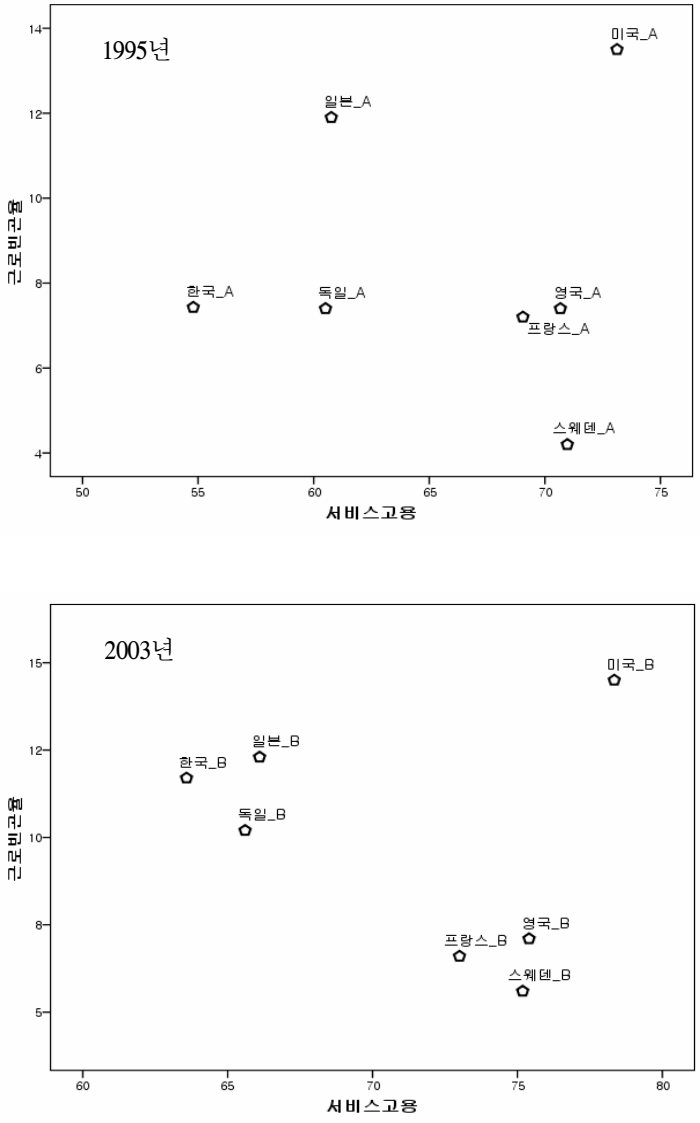
□ 아래 그림은 1995년과 2003년 각국의 근로빈곤율과 서비스업 종사자비율의 추이를 산포도로 나타낸 것임.

- 이 그림에서 흥미로운 점은 1995년 각국이 차지하는 위치가 2003년에는 일종의 군집화 하는 경향이 나타나고 있다는 것임. 즉, 한국과 일본 그리고 독일이 유사하는 지점으로 군집화하고, 영국과 프랑스 그리고 스웨덴이 유사한 지점으로 군집화하고 있는 것임.
- 물론 이러한 경향은 다양한 복지체제가 새로운 형태로 수렴하는 것이라고 단정하기 힘들 것임. 보다 현실적인 해석은 특정한 사안과 관련해서 나타나는 유사성으로 이해하는 것임.

□ 아래 그림의 시사점은 다음 두 가지로 정리할 수 있음.

- 서비스업종사자 비율이 증가하더라도 그 내용과 사회보장제도를 통한 개입방식 및 정도에 따라 빈곤율의 증가로 이어지지 않을 수 있다는 것임.
- 서비스업종사자 비율이 상대적으로 낮은 국가의 높은 근로빈곤율은 노동시장 조절기능이 취약하거나 사회보장제도가 미비한 경우일 수 있음.

[그림 6-5] 근로빈곤율과 서비스업종사자 비율의 추이



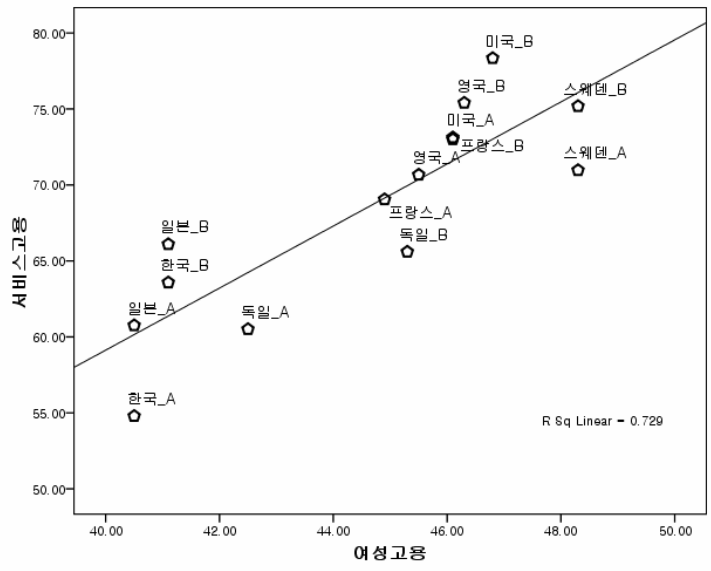
자료: Forster at. al(2005), OECD.Stat

3. 여성고용과 근로빈곤층

□ 탈산업화 과정에서 나타나는 대표적인 현상 중 하나는 여성의 취업기회가 확대된다는 것임.

– 아래 그림은 서비스부문 취업자 비중이 증가할수록 여성취업자 비중 또한 증가하는 양상이 나타나고 있다는 것을 말해줌.

[그림 6-6] 서비스부문 취업자 비중과 여성고용

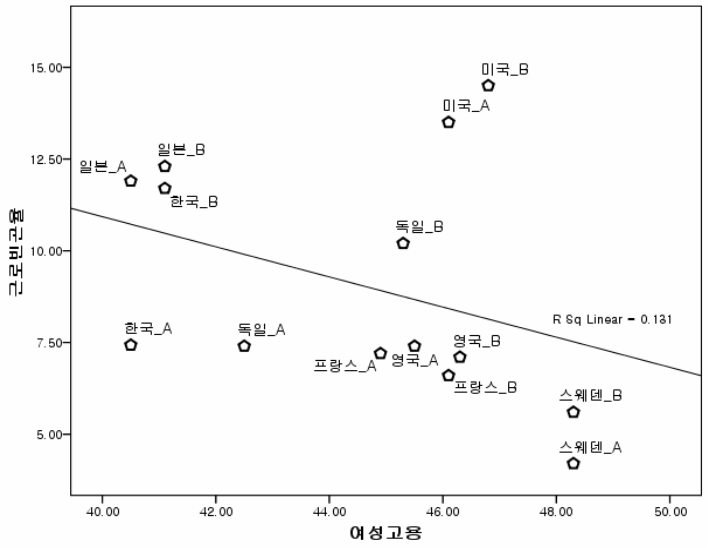


자료: OECD.Stat

□ 여성의 경제활동참여가 근로빈곤 문제에 미치는 영향 또한 다양한 방향으로 작용하고 있는 것을 알 수 있음.

- 아래 그림은 전반적으로 여성취업자 비중이 높을수록 근로빈곤율이 감소하는 경향을 나타내고 있음.
- 하지만 미국은 여전히 이러한 경향과 동떨어져 위치하고 있는 것을 알 수 있음. 이는 여성 취업자 비율이 높지만, 그에 준하여 근로빈곤율이 높다는 것을 의미함.
- 이는 서비스부문 고용기회가 확대되고 여성 취업자가 증가함에 따라 발생하는 문제에 정책적으로 어떻게 대처하는가가 매우 중요하다는 것을 말해줌.

[그림 6-7] 근로빈곤율과 여성취업자 비중



자료: Forster at. al(2005), OECD.Stat

제4절 고용보호제도와 근로빈곤층

1. 저임금노동과 고용보호

□ 급변하는 경제사회환경 속에서 각국의 정책은 다양한 담론 또는 이데올로기의 영향을 받는 경향이 있음. 그리고 근로빈곤 문제와 관련해서는 노동유연화와 고용보호 중 양자택일의 문제처럼 인식되는 경향이 있음.

- 각국 정부는 고용보장 문제에 접근함에 있어 노동유연화를 통해 저임금 일자리를 창출하고 사후적으로 보호하는 방안과 기존 일자리에 대한 고용보호제도를 강화하는 방안 사이에서 고민하게 됨.

- 문제는 현재 상황에서 어떠한 방식도 만족스러운 해결책이 아니라는 것임. 노동유연화로 저임금일자리가 확산되는 문제는 사회보장제도와 가족단위의 지지망이 작동하지 않는 경우 사회통합에 부정적인 영향을 미칠 수 있으며, 고용보호제도를 강화하는 경우에는 기업의 비용부담과 신규구직자의 취업을 어렵게 하는 문제점이 나타나고 있기 때문임.

- 하지만 그 어떤 대안도 단정적으로 부정적인 결과만을 초래하는 것은 아님. 고용보호는 근로자의 생활안정과 권익보호를 위해 필요한 제도이며, 그것이 가진 단점을 보완하더라도 유지해야 하는 것임. 마찬가지로 노동유연화는 다양한 형태가 존재할 수 있으며, 반드시 정리해고만을 의미하는 것이 아니라는 점에 주목해야 할 것임.

□ 2009년 세계 각국이 직면하고 있는 경제위기와 그로 인한 충격은 노동유연화와 고용보호에 대한 획일화된 사고를 넘어 새로운 대안을 모색하도록 요구하고 있음.

- 세계무역의 규모가 감소하고 각국의 산업가동율이 감소함에 따라 나타나게 될 <실업·저임금·고용불안>의 증가 문제에 대한 일차적인 대책으로

노동시간단축을 통한 일자리 나누기 문제에 주목할 필요가 있음.

- 위기상황에서 기업의 생존을 위해서는 고용과 관련한 경직성을 해소하는 유연화의 필요성을 부인하기 힘든 상황임. 특히 노동시장구조의 이원화 문제를 해결하기 위해서는 '대안적인' 유연화 방식을 고민할 필요가 있음.

2. 저임금과 근로빈곤

□ 근로빈곤층이 발생하는 가장 핵심적인 요인은 가구원 중 근로연령대에 있는 집단이 <실업·저임금·고용불안> 등의 문제로 인해 충분한 근로소득을 확보하지 못하기 때문임.

□ 근로빈곤층이 이러한 위험에 노출되어 있는 이유는 크게 다음 두 가지 차원에서 설명할 수 있음.

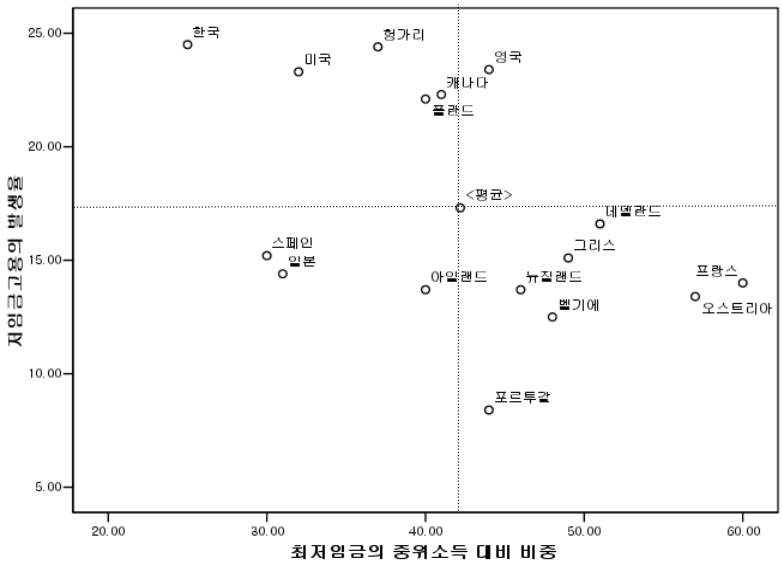
- 노동수요의 부족에서 찾을 수 있음: 구직자가 자신이 진입할 수 있는 일자리를 발견할 수 없는 상황적 요인을 지칭하는 것임. 이는 경기침체로 인한 신규고용창출 부진이나, 노동시장의 폐쇄성 등에서 찾을 수 있음.
- 노동공급 측면에서의 취약성에서 찾을 수 있음: 근로빈곤층은 저학력·저숙련자가 다수를 차지한다는 점에서 산업구조의 빠른 개편과정에서 기대수준에 맞는 일자리를 찾기 힘든 상황이 발생하고 있음.
- 개별 국가들은 이들 저학력·저숙련 노동자가 진입할 수 있는 일자리를 창출할 수 있는 대안의 부재를 고민하고 있음. 문제는 저임금일자리 창출을 불가피한 선택으로 받아들이는가, 그리고 그에 따른 충분한 대책을 강구하고 있는가 하는 것임.

□ 저임금문제에 대한 대책은 최저임금제도와 저임금일자리의 관계, 그리고 고용보호법제와 저임금일자리의 관계를 통해 설명할 수 있음.

□ 아래 그림은 한국을 포함한 OECD국가들을 대상으로 최저임금과 저임금일자리의 관계를 나타낸 것임.

- 아래 그림은 전체적으로 최저임금수준이 높을수록 저임금 일자리의 발생율이 낮아지는 흐름을 나타내고 있음. 하지만 역으로 최저임금 수준이 높을수록 고용창출에 부정적인 영향을 미친다는 해석 또한 존재하고 있음.
- 그러나 미국과 한국 영국 등은 다른 국가들에 비해 저임금일자리가 확산되어 있는 상황을 말해주고 있음.

[그림 6-8] 각국의 최저임금 수준과 저임금일자리

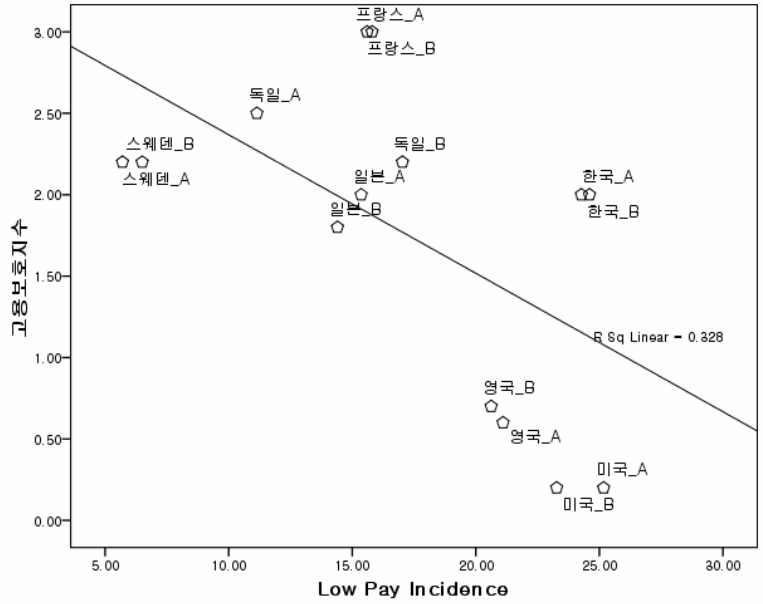


자료: OECD Economy Outlook, 2006

□ 아래 그림은 고용보호제도의 엄격성이 저임금일자리 발생에 어떠한 영향을 미치는지 말해주고 있음.

- 미국과 영국은 고용보호제도의 엄격성이 낮고 저임금일자리 발생율이 높은 경우로 나타나고 있음.
- 이에 비해, 스웨덴과 독일 등은 고용보호제도의 엄격성이 강하고 저임금일자리 발생율이 상대적으로 낮은 경우임.
- 한국은 노동시장의 이원화로 인해 고용보호의 엄격성 상대적으로 높게 나타나면서도 저임금일자리 발생율이 높은 경우임.

[그림 6-9] 고용보호제도의 엄격성과 저임금 발생율

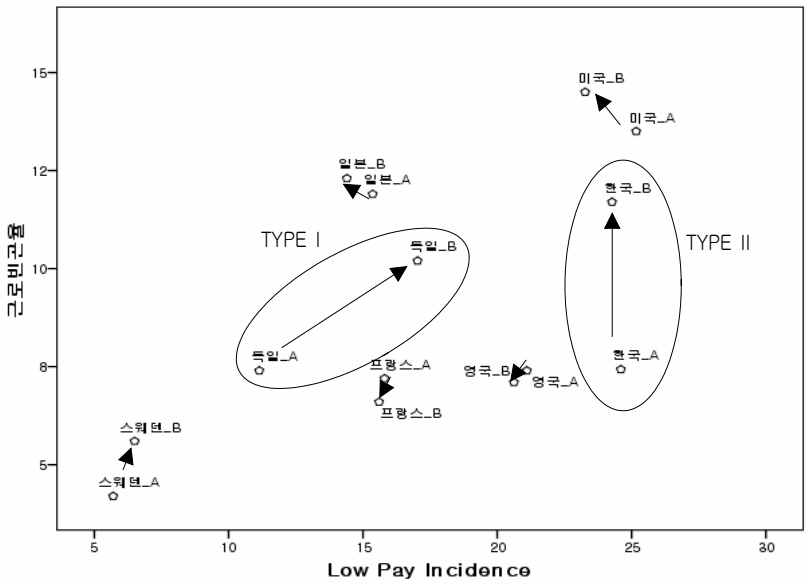


자료: OECD.Stat

□ 그렇다면 근로빈곤과 저임금일자리의 관계는 어떻게 설명할 수 있는가. 아래 그림은 1995년과 2003년 시점에서 저임금일자리와 근로빈곤율이 어떻게 변화하였는가를 나타내고 있음.

- 아래 그림에서 미국은 저임금일자리 발생율이 높고 근로빈곤율 또한 높은 경우이며, 프랑스와 영국 등은 저임금 발생율이 중간수준이며, 근로빈곤율은 상대적으로 낮은 경우임.
- 스웨덴은 저임금일자리 발생율과 근로빈곤율이 모두 낮은 경우이나, 2003년 시점에는 상황이 다소 악화된 것으로 나타나고 있음.
- 한국은 1995년 시점에도 저임금 발생율이 높았으며, 2003년에는 근로빈곤율이 크게 증가하는 양상을 나타내고 있음.

[그림 6-10] 근로빈곤율과 저임금발생율의 추이



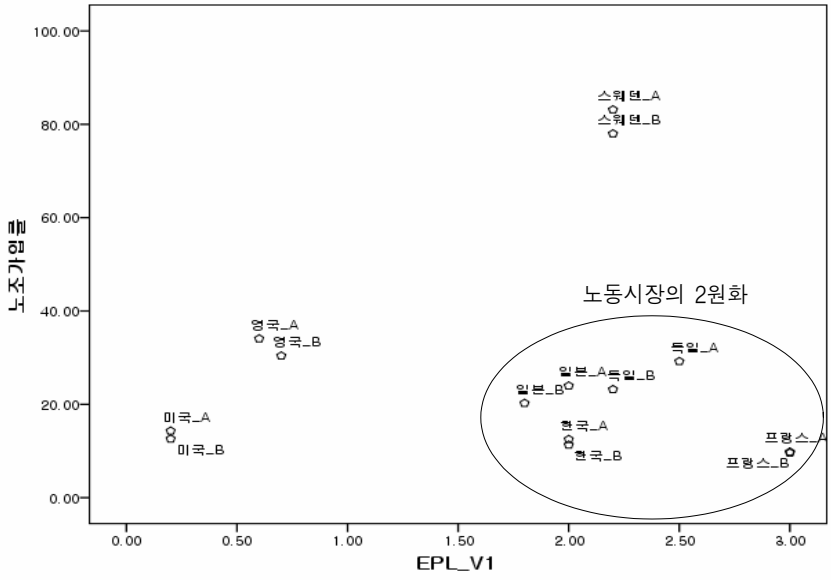
자료: Forster at. al(2005), OECD.Stat

3. 고용보호제도와 근로빈곤

□ 각국의 고용보호제도는 노조의 정치력과 밀접한 관련이 있으며, 이는 노조가입률(Trade Union Density)을 통해 설명할 수 있음.

- 아래 그림은 비교대상 국가들이 고용보호법제와 노조가입률의 관계에 있어 뚜렷한 차이가 존재함을 보여주고 있음.
- 고용보호제도가 약하고 노조가입률도 낮은 영미국가와 고용보호제도가 강하고 노조가입률도 높은 스웨덴, 그리고 노조가입률은 낮지만 고용보호제도의 엄격성이 강한 국가군(프랑스, 독일, 한국, 일본)이 그것임.

[그림 6-11] 각국의 고용보호제도(EPL)와 노조가입률

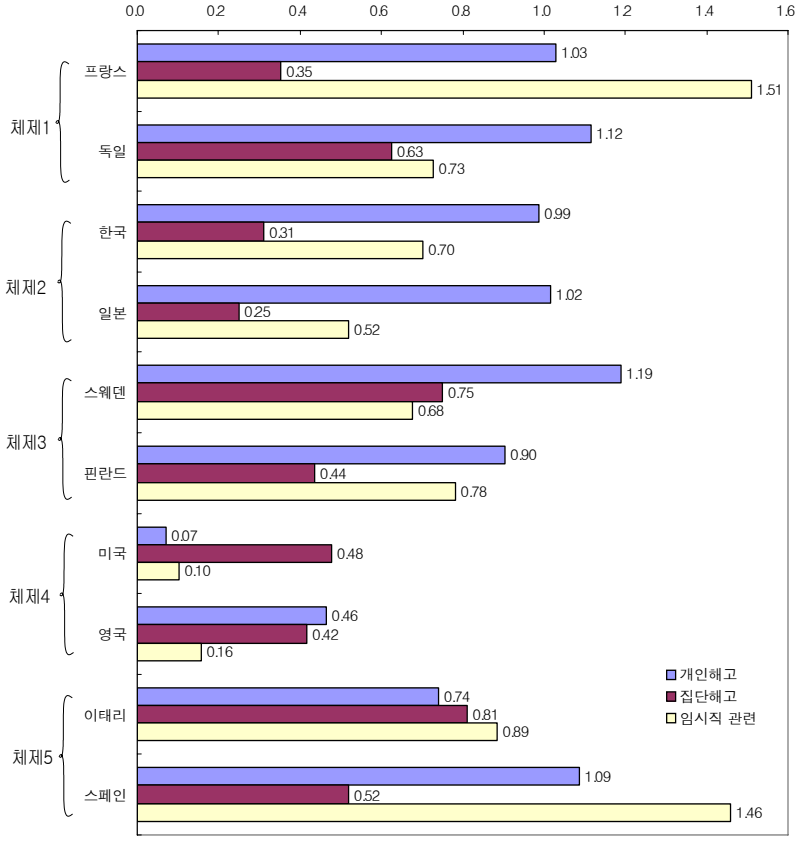


자료: OECD.Stat

□ 각국 고용보호제도의 특성을 개인단위 해고에 대한 제한, 집단해고에 대한 제한, 임시직에 대한 고용보호 측면에서 살펴보면,

– 미국과 영국에서 고용보호제도가 전반적으로 매우 취약한 것으로 나타나며, 유럽대륙국가와 한국 등은 개인해고에 대한 제한은 엄격하나 집단해고에 대한 제한이 약한 것으로 나타나고 있음.

[그림 6-12] 각국 고용보호제도의 특성

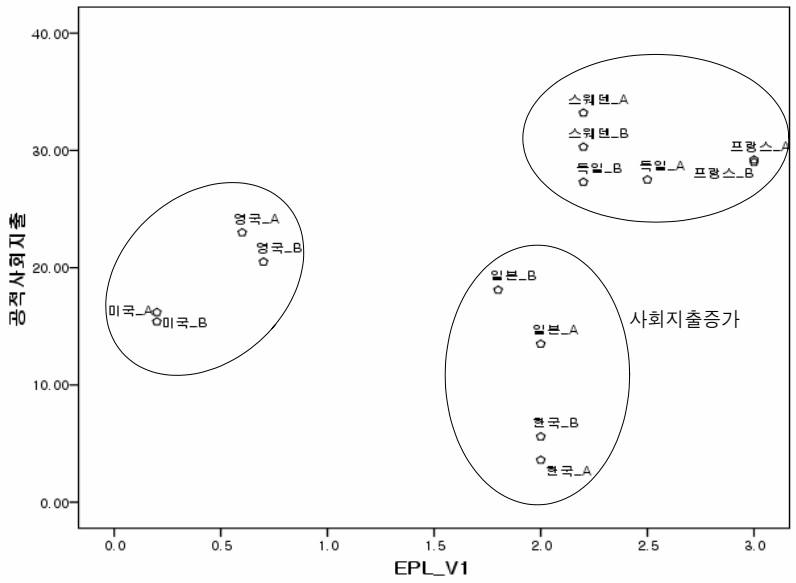


자료: OECD Employment Outlook, 2004.

□ 고용보호제도의 엄격성과 공적사회지출 수준의 관계는 아래 그림과 같이 나타나고 있음.

- 스웨덴과 독일 그리고 프랑스는 고용보호제도가 엄격하고 공적사회지출 수준도 높은 경우로 분류할 수 있음.
- 반대로 영국과 미국은 상대적으로 공적사회지출이 중간 수준이고 고용보호제도가 취약한 경우로 나타나고 있음.
- 주목해야 할 점은 일본과 한국의 경우, 1995년에서 2003년 사이 현재의 고용보호 수준에는 큰 변화가 없는 반면, 사회지출수준이 빠르게 증가하고 있다는 것임.

[그림 6-13] 각국의 고용보호제도와 사회지출



자료: OECD.Stat

제5절 사회보장제도와 근로빈곤층

1. 소득보장과 근로연계복지

□ 근로빈곤층 문제와 관련해서 각국이 직면하고 있는 문제는 근로유인을 촉진할 수 있는 소득이전방식과 취업을 촉진할 수 있는 고용지원정책이 무엇인가 하는 점임 .

○ 첫 번째 쟁점은 기존의 가족복지급여가 안고 있는 의존성의 문제를 최소화하여 취업 및 탈수급을 촉진하는 소득보장제도의 구축방안임.

– 최근 서구 각국에서는 저임금노동의 확산이 불가피하다는 입장이 확산되고 있으며, 이에 대한 적절한 소득보장 문제가 관심의 대상이 되고 있음. 이는 넓은 의미에서 유연안정성(Flexicurity)을 주장하는 유럽의 사민주의 이론가들에게서도 나타나고 있는 경향임(Gazier, 2007).

– 이는 기존의 소득보장제도와 달리, 저임금의 노동공급을 확대하면서 동시에 이들의 소득을 보장하는 방법으로 이어지고 있음. 1990년대 중반이후 유럽에서도 미국의 EITC와 같이 취업빈곤층에 대한 조세를 통한 소득보장제도가 주목받고 있음.

○ 두 번째 쟁점은 적극적 노동시장정책의 효과성에 대한 문제임. 이는 지금까지 관성적으로 제시되었던 적극적 노동시장정책에 대한 재평가가 중요한 쟁점이라는 것을 의미함.

– 서구국가에서 적극적 노동시장정책의 효과성에 대한 평가결과는 매우 엇갈리고 있음. 하지만 점차 적극적 노동시장정책이 대상집단을 명확하게 하지 않는 경우, 성과를 거두기 힘들다는 인식이 확산되고 있음.

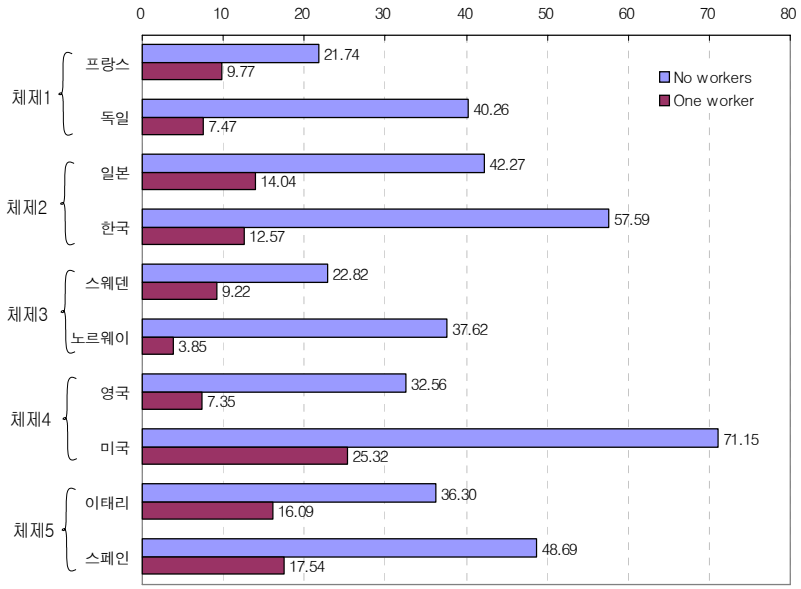
– 따라서 어떠한 집단을 대상으로 적극적 노동시장정책을 강화할 것인지에

대한 선택의 문제가 남아있는 것임. 상대적으로 표적화된 청년구직자를 대상으로 하는 특정한 프로그램이 성과를 거두고 있다는 것이 중요한 논거로 제시되고 있음.

□ 근로빈곤층에 대한 소득보장과 관련해서는 가구특성에 따라 어떻게 소득보장이 이루어지고 있는가를 살펴볼 필요가 있음.

- 아래 그림에서 취업자가 없는 가구의 빈곤율은 각국의 사회보장제도가 얼마나 잘 갖추어져 있는가를 말해주는 것임.
  - 미국은 취업자가 없는 가구의 빈곤율의 71.15%로 매우 높게 나타나며, 한국 또한 57.59%로 나타나 사회보장제도의 취약성을 말해주고 있음.
  - 하지만 한국사회는 지난 수년간 노인에 대한 소득보장을 강화하는 등의 조치를 취했다는 점에서 취업자가 없는 가구의 빈곤율은 이보다 크게 낮은 추세를 나타낼 개연성이 높음.
- 취업자가 1명 있는 가구의 빈곤율은 저임금일자리의 비중이 높고 임금격차가 큰 경우에 발생할 개연성이 높음. 이와 관련해서는 미국이 25.3%로 가장 높고, 스페인과 이태리 등 남부유럽 복지국가가 16%~17%로 나타나고 있음.
- 이는 각국의 근로빈곤층 대상 소득보장제도가 근로능력자가 없는 가구와 있는 가구에 대해 어떠한 방식으로 보장을 하고 있는가를 보여주는 것이며, 그와 동시에 향후 어떠한 집단에 대한 소득보장을 강화해야 하는가를 말해주는 것임.

[그림 6-14] 가구특성별 근로빈곤층 비율(2003년 기준)



자료: OECD.Stat

2. 복지지출과 근로빈곤층

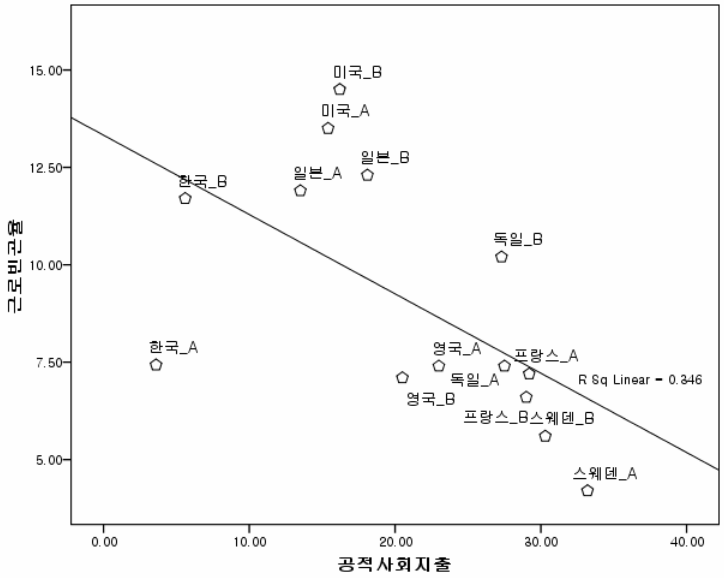
□ 서구 복지국가에서 시장소득을 기준으로 발생한 빈곤문제를 해결함에 있어 공적이전소득의 역할은 매우 큰 것으로 나타나고 있음. 이 점에서 GDP 대비 공적사회지출 비중과 근로빈곤율의 관계를 살펴보면 아래와 같음.

- 아래 그림에 따르면, 공적사회지출 수준이 낮은 국가일수록 근로빈곤율이 높은 것으로 나타나고 있음. 이는 시장에서 발생하는 근로빈곤문제에 대한 가장 유력한 정책노력이 사회지출의 확대임을 시사하는 것임.

- 한국은 1995년과 비교할 때, 2003년 공적사회지출 수준은 크게 증가하지

않았고, 그 결과 근로빈곤율이 크게 증가한 것으로 나타나고 있음. 이는 근로빈곤문제를 해결하기 위해서는 경제성장을 통한 일자리 창출 외에도 사회지출 확대가 필요하다는 것을 의미함.

[그림 6-15] 공적사회지출과 근로빈곤율

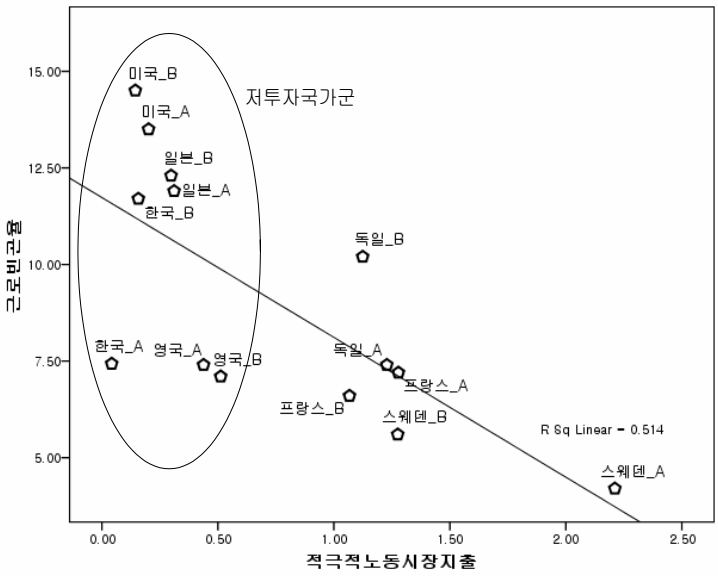


자료: OECD.Stat

□ 근로빈곤문제 해소에 있어 ALMP 지출은 중요한 기능을 수행하는 것으로 나타나고 있음. 이는 앞서 제5장의 분석결과에서도 확인되었던 것임.

- 아래 그림 또한 ALMP 지출이 증가하는 경우, 그것이 근로빈곤율의 감소에 영향을 미치고 있음을 말해주고 있음.
- 주목해야 할 점은 아래 그림에서 미국, 일본, 한국, 영국 등이 ALMP와 관련된 지출이 매우 낮은 저투자국가군을 형성하고 있다는 것임.

[그림 6-16] ALMP 관련 지출과 근로빈곤율

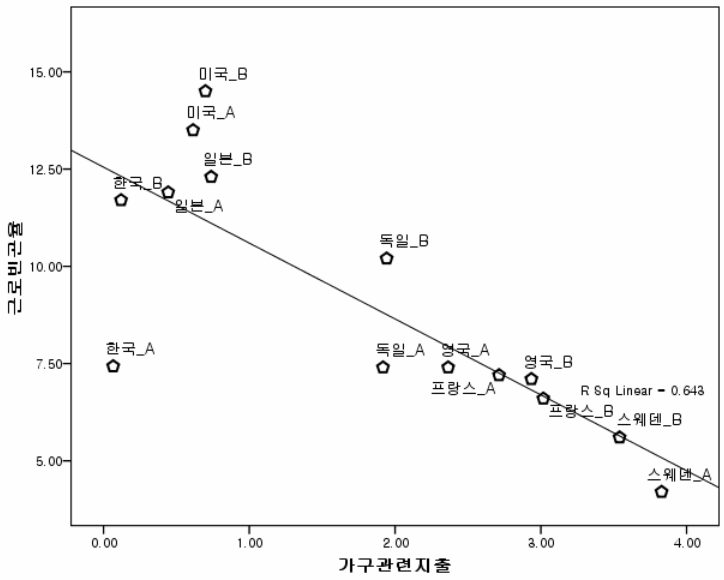


자료: OECD.Stat

□ 또 한 가지 주목해야 할 점은 가족수당 등 각종 가족관련 지출이 근로빈곤 문제에 미치는 영향임.

- 근로빈곤 문제는 개인단위의 근로소득이 아니라 가구단위의 총소득에 의해 그 지위가 결정된다는 점에서 가구소득에 대한 지원은 근로빈곤율에 매우 큰 영향을 미치는 것이 당연함.
- 아래 그림에 따르면, 가구단위의 지원정책은 근로빈곤율의 감소에 매우 큰 영향을 미치는 것으로 나타나고 있음.
- 반면에 한국은 가구단위에서 소득을 보장하는 제도가 취약하다는 점을 잘 보여주고 있음.

[그림 6-17] 가족지원 관련 지출과 근로빈곤율



자료: OECD.Stat

제6절 소결

□ 현대 복지국가에서 근로빈곤 문제를 둘러싼 쟁점은 저임금근로자의 확산을 억제하고, 빈곤화된 취업자 및 실업자에 대한 소득보장을 위해 어떠한 고용지원정책과 소득보장정책을 구축할 것인가 하는 점임.

□ 이 문제와 관련해서 미국과 유럽의 일부국가 그리고 일본과 한국의 근로빈곤층 실태 및 그것에 영향을 미치는 요인들을 비교 분석한 결과는 다음과 같은 시사점을 던져주고 있음.

- 경제성장을 통해 근로빈곤의 문제를 해결하기란 사실상 용이하지 않다는 것임. 이는 미국 등 일부국가의 사례에서 확인할 수 있는 바와 같이, 미미한 고용보호제도와 낮은 사회지출로 인해 오히려 문제가 악화되는 양상마저 나타나고 있기 때문임.

- 노동유연화와 고용보호제도란 단일한 모형이 아니라 다양한 선택이 가능한 문제이며, 고용불안을 증폭시키는 노동유연화나 일부 Insiders를 보호하는 고용보호제도로 이해하는 것은 바람직하지 않다는 점임. 고용보호제도 없는 노동유연화는 사회통합에 부정적인 영향을 미칠 수 있으며, 일부 집단만의 고용보호제도는 임금격차를 확대시킬 수 있기 때문임.

- 저임금 일자리와 불완전고용의 증가는 탈산업화에 기인한다는 점에서 보다 근본적인 대책마련이 필요하다는 것임. 이는 탈산업화 과정에서 창출되는 일자리의 상당수가 저임금과 고용불안의 위험을 내재하고 있음을 의미함. 하지만 현실적으로 대안적 일자리 창출이 용이하지 않다는 점을 감안하면, 이 부문에서 발생하는 근로빈곤층에 대한 소득보장대책을 강화하는 것은 불가피하다고 말할 수 있음.

- 탈산업화에 따른 노동집약적 일자리의 증가는 여성 취업률의 증가와 밀접한 관련이 있으며, 이것이 근로빈곤층의 증가로 확산되지 않게 하는 방안을 모색해야 한다는 것임. 그것은 비경제활동 여성의 취업을 촉진함으로써 가구소득을 증대시키게 하고, 가구단위에서 저임금근로자에 대한 소득보전을 통해 빈곤위험을 억제하는 전략이 필요하다는 것을 의미함.

- 결국 근로빈곤문제를 해결하기 위해서는 크게 두 가지 방향에서 사회지출을 확대하는 전략을 선택할 필요성이 있음.

  · 하나는 ALMP 관련 지출을 확대해야 한다는 것임. 이는 인적자본을 육성하는 프로그램 외에도 고용유지를 지원하는 프로그램의 개발이 필요하다는 것을 의미함. 특히 최근 주목받고 있는 일자리 나누기 프로그램

에 대한 종합적인 검토가 필요함.

· 다른 하나는 가구단위에서 빈곤을 억제할 수 있도록 사회지출을 확대하는 것임. 이는 크게 현금급여와 현물급여 및 서비스로 구분할 수 있는데, 대상집단의 특성과 욕구에 따라 전략적으로 자원을 배분하는 방안이 중요한 의미를 가짐.

□ 끝으로 서국 각국의 근로빈곤 문제의 추이에 대한 비교 분석결과에서 얻을 수 있는 가장 큰 시사점은 탈산업화 등 경제·산업구조의 변화가 바꿀 수 없는 운명이 아니라는 것임.

– 앞서 언급하였던 것처럼, 1990년대 중반 각국이 직면했던 근로빈곤의 문제는 각국의 대처방식에 따라 2003년에는 다른 양상을 나타내고 있음.

– 이는 우리사회 또한 현재 직면하고 있는 근로빈곤 문제에 어떻게 대처하는가에 따라 수 년 뒤 상이한 결과를 얻게 된다는 점을 말해줌.

제7장 결 론

제1절 시사점

□ 본 연구는 1) 유럽과 미국 등의 근로빈곤층 실태를 살펴보고, 2) 이 문제에 대한 각국의 지원정책을 살펴보았으며, 3) 각국 근로빈곤문제에 영향을 미치는 요인을 분석하고, 4) 근로빈곤문제를 둘러싼 몇 가지 쟁점사항을 정리하였음.

- 분석의 전제는 유럽국가들 사이에도 근로빈곤문제와 관련해서 중요한 차이점이 나타나고 있으며, 특정 항목에 있어서는 유럽국가 중 미국과 유사한 특성을 나타내는 경우도 존재하고 있음.

□ 각국 근로빈곤층의 개인 및 가구특성에 대한 실태분석 결과에서 도출할 수 있는 시사점은 아래와 같음.

- 근로빈곤문제를 야기하는 메커니즘은 미국과 유럽국가 사이에 큰 차이가 없는 것으로 판단됨. 고용문제와 관련해서는 실업과 저임금문제가 근로빈곤층의 발생에 매우 중요한 영향을 미치며, 개인특성과 관련해서는 저학력자에게 빈곤위험이 높고, 가구특성과 관련해서는 편모가구의 빈곤위험이 크다는 점이 그것임.

- 하지만 동일한 상대빈곤선으로 근로빈곤층의 규모를 추정할 때, 미국의 근로빈곤층이 다른 유럽국가들에 비해 큰 것으로 나타나며, 이는 미국 고용체제와 복지체제의 특성과 밀접한 관련이 있는 것으로 판단됨. 즉, 상대적으로 취약한 고용보호제도와 확산된 저임금근로자, 그리고 낮은 사회지출수준과 잔여적 복지제도가 그것임.

- 유럽국가들 중에서는 스페인, 포르투갈 등 남유럽국가에서 근로빈곤층의 규모가 상대적으로 높은 것으로 나타나고 있음. 이는 상대적으로 높은 농업비중, 자영부문의 높은 빈곤율과 미취업자에 대한 소득보장제도의 취약성 등에 기인한 것으로 판단됨.

□ 근로빈곤 문제와 관련해서 미국과 유럽의 가장 큰 차이는 결국 고용체제와 복지체제의 차이를 의미하며, 이는 다음과 같이 설명할 수 있음.

- 먼저 미국과 유럽국가 간의 일차적 차이점 중 하나는 고용체제의 상이성이라고 말할 수 있음. 그것은 노동유연화와 고용보호제도라는 측면에서 큰 차이를 보이고 있는 것임. 물론 유럽대륙 국가들도 점차적으로 고용보호제도의 엄격성을 완화하는 조치를 취하고 있으며, 일부 국가는 적극적으로 이를 수용하고 있지만, 두 국가군 간에는 이것이 가장 큰 차이점이라고 말할 수 있음.

- 이어 미국과 유럽국가 간에는 저임금근로자와 실업자를 중심으로 증가하는 근로빈곤 문제에 대한 정책노력에서 큰 차이를 보이고 있음. 이는 두 국가군 사이에는 GDP 대비 사회지출 비중이 큰 차이를 보이고 있다는 점에서 알 수 있음. 미국은 다른 유럽 복지국가들에 비해 상대적으로 사회지출 비중이 낮다는 것이 이를 말해 줌.

- 좀더 구체적으로 살펴보면, 적극적 노동시장정책과 관련한 지출과 가구에 대한 사회지출의 비중이 낮다는 점 또한 중요한 차이점이라고 말할 수 있음. 미국 그리고 이 점에서는 영국이 상대적으로 지출수준이 낮은 국가들로 나타나고 있음.

- 이러한 관점에서 보면, 미국이 도입한 EITC 등 근로유인을 위한 조세정책이 많은 유럽국가로 확산되는 것은 상대적으로 낮은 수위의 정책적 공통점이라고 말할 수 있음.

□ 유럽 8개국을 대상으로 한 근로빈곤율 변동요인에 대한 실증분석 결과와 미국을 포함한 주요 국가의 근로빈곤문제 관련 쟁점분석은 다음과 같은 시사점을 던져주고 있음.

- 먼저 근로빈곤 문제와 관련해서 유럽 8개국 간의 정책적 수렴 또는 군집화 경향에 대한 탐색결과, Esping-Andersen이 제시했던 복지체제 유형에 따라 근로빈곤 문제가 차이를 보이는 것으로 나타나고 있음.

- 그리고 1995년~2003년 사이 유럽 8개국 근로빈곤율 변동에 영향을 미치는 요인에 대한 다중회귀분석결과는 탈산업화와 임시직근로자 증가 등 고용불안이 지속적인 위험증가요인이며, 경제성장과 사회지출 확대가 그 위험을 감소시키는 요인이라는 점을 말해주고 있음.

- 이러한 분석결과는 2009년 세계경제가 직면한 경기침체국면에서 성장을 통한 근로빈곤 문제의 해결 가능성보다 사회지출의 확대와 전략적 자원배분이 중요한 또는 불가피한 선택이 될 것임을 시사하고 있음.

- 주요 국가의 근로빈곤 문제 관련 쟁점분석은 위에 언급한 유럽 8개국에 대한 실증분석과 유사한 맥락에서, 대부분의 서구 국가들이 탈산업화와 고용불안의 확산으로 인해 근로빈곤층이 증가하는 문제에 직면하고 있으며, 고용보호제도와 사회보장제도를 통한 대응방식에 있어 큰 차이를 보이고 있다는 점을 확인시켜 주고 있음.

- 그리고 고용보호제도와 관련한 국가간 비교결과는 미국과 영국이 상대적으로 고용보호가 취약한 국가군에 속하며, 스웨덴과 독일 그리고 프랑스가 고용보호제도가 강력한 국가군으로 분류되며, 한국과 일본 또한 고용보호제도가 강한 국가로 나타나고 있음. 하지만 한국과 일본의 경우에는 고용보호제도의 엄격성이 노동시장의 이원화와 맞물려 있다는 점에 주목해야 할 것임.

제2절 정책제안

□ 위에 언급한 시사점을 토대로 한국사회의 근로빈곤정책에 대한 몇 가지 제언을 하면 아래와 같음.

□ 근로빈곤문제를 해결하기 위해서는 성장전략과 분배전략의 균형적 접근이 필요하며, 우리사회는 사회지출을 확대하는 선택이 불가피하다는 것임.

- 근로빈곤문제는 산업구조, 고용체제, 복지체제가 복합적으로 작용하여 나타나는 결과물이며, 현대사회가 직면한 탈산업화 등의 위험으로 인해 지속적인 증가압력에 노출되어 있음. 그리고 성장전략과 노동유연화전략 등은 근로빈곤의 위험을 증대시키는 경향이 있음.
- 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 분배를 강화하는 접근이 필요하다고 판단됨.

□ 고용체제의 불안정성은 잠재적 근로빈곤층을 양산하여 정책대응을 어렵게 한다는 점에서 고용보호 측면에서의 정책 조정이 필요하다는 것임.

- 1995년과 2003년 사이 한국사회의 근로빈곤 문제가 크게 악화된 것으로 나타나는 이유 중 하나는 외환위기이후 고용불안의 확산이라고 말할 수 있음. 이는 비정규직 근로자의 증가와 자영업자의 증가 등으로 구체화되었으며, 이후 근로빈곤문제를 촉발하는 원인이 되었음.
- 이 점에서 향후 우리사회는 일자리 나누기 등의 다양한 대안을 모색함으로써 고용보호 기능을 강화하는 노력이 필요하다고 판단됨.

□ 근로빈곤층에 대한 지원정책과 관련해서는 고용지원정책과 소득보장정책을 다음과 같은 방향으로 개편해야 한다는 것임.

- 먼저 적극적 노동시장정책과 관련해서 지원범위를 확대할 필요가 있음.

이는 근로빈곤문제를 경험하는 집단의 포괄성에 비해, 적극적 노동시장정책은 여전히 고용보험가입자 중심으로 한정되어 있기 때문임. 그리고 이를 전제로 적극적 노동시장정책의 지출을 확대할 필요가 있음. 다만 여기서 주목해야 할 점은 프로그램의 효과성을 제고하기 위한 노력의 일환으로 지원대상에 대한 보다 정확한 표적화(Targeting)가 필요하다는 것임.

- 이어 소득보장정책과 관련해서는 증가하는 저임금근로자를 위한 소득지원제도의 강화가 필요함. 이는 근로장려세제의 지원범위를 확대하고 급여수준을 현실화하는 것임. 물론 이는 소득파악의 문제 등으로 인해 일정기간 제도의 정교화가 필요함.

- 그리고 실직자에 대한 소득보장을 강화할 필요가 있음. 이는 고용보험의 가입대상을 확대하고 급여의 수준과 수급기간을 조정하는 것이 중심이 되어야 할 것임. 그리고 다른 대안으로는 실업급여 수급기간이 만료된 상태의 장기실업자 중 빈곤층을 대상으로 하는 실업부조제도를 도입하는 것임. 하지만 이는 그 효과가 불확실하고 기초생활보장제도와의 기능적 중복의 위험성이 있다는 점에서 신중한 접근이 필요하다고 판단됨.

- 또한 가구단위의 소득보장을 확대하는 정책이 필요함. 이는 크게 두 가지 방향에서 제도도입 또는 개편이 필요한 사항임. 먼저 기초생활보장제도를 개편하여 지원수준보다 지원범위를 확대하는 전략을 취할 필요가 있음. 이는 가구단위의 소득보조 및 지출절감을 통해 증가하는 근로빈곤층의 충격을 완화시키는 방식을 의미함. 이어 가구단위의 보편적 수당제도를 도입하는 방안을 강구할 필요가 있음. 이는 노인, 장애인, 아동 등 취약계층에 대한 소득보장을 강화하는 방식을 의미함.

- 끝으로 근로빈곤층에 대한 근로연계복지정책 또는 활성화정책과 관련해서는 현재 분산되어 있는 각종 제도의 통합적 재편이 필요하다는 점을 지적할 수 있음. 이는 자활사업과 사회적 일자리사업에 대한 통합적 조정이 필요하다는 것을 의미하며, 기초생활보장제도 개편 등 소득보장제도와의

관계를 고려한 종합적인 대책이 선행되어야 할 것임.

□ 그리고 2009년 한국사회가 직면하고 있는 경제 환경 악화에 따른 대책에 대해 몇 가지 제안을 할 수 있을 것임.

- 첫째, 노동수요가 급격히 감소하는 상황에서 근로빈곤층의 증가를 억제하는 - 달리 표현하면, 중산층의 빈곤화를 억제하는 - 가장 효과적인 대책은 고용유지전략임. 이는 일자리 나누기 등을 통해 실직으로 인한 급격한 빈곤화를 억제하는 전략이 필요하다는 것을 의미함. 참고로 경제환경이 악화되는 상황에서 일자리 나누기는 고용창출효과를 기대하기 힘들 것임.
- 둘째, 정부재정을 확대함으로써 고용창출과 빈곤감소라는 두 가지 효과를 거두기 위해서는 다양한 부문에 대한 투자가 필요할 것임. 그 중에서도 단기적으로 내수진작과 빈곤충격 완화라는 측면에서는 사회서비스 공급을 확대함으로써 단기일자리를 창출하는 방식을 선택할 필요가 있음. 이는 여성비경제활동인구의 취업을 촉진함으로써 가구소득을 부분적으로 보전하는 방식을 의미함.
- 셋째, 이러한 각종 지원정책은 가구단위의 소득보장정책과 병행해서 추진할 필요가 있음. 그리고 이러한 소득보장정책은 제한된 극빈층에 대한 집중화된 지원에서 한 걸음 더 나아가 지원범위를 확대하는 전략, 즉 소득보장의 범위를 상대적으로 얇지만 넓게 펼치는 전략이 필요할 것으로 판단됨.

참고문헌

1. 국내문헌

구인회. 2002. “빈곤층의 사회경제적 특성과 빈곤이행 : 경제위기 이후의 시기를 중심으로”,『한국사회복지학』, 제48권, 82-112.

구인회. 2005. “빈곤의 동태적 분석 : 빈곤지속기간과 그 결정요인”,『한국사회복지학』, 제57권(2), 351-374.

금재호・조준모(2001), “외환위기 진후의 노동시장 불안정성에 대한 연구』, 『노동경제논집』, 제24권 제1호

노대명 외(2006), 『국민기초생활보장제도 개별급여체계 도입방안』, 한국보건사회연구원

노대명 외(2006b), 『자활지원 법률체계 개편방안 연구』, 한국보건사회연구원

노대명・이현주・강신욱(2006a), 『빈곤의 동태적 특성 연구』, 한국보건사회연구원

노대명・최승아(2004), 『한국 근로빈곤층의 소득・고용실태 연구』, 한국보건사회연구원

노동부 최저임금위원회(2003), 『저임금근로자들과 노동빈민층에 대한 비교분석: EU국가 및 노르웨이 등 16개국을 중심으로』

유경준 외(2000), 『고용창출에 관한 연구』, 비봉출판사

유길상・홍성호(1999), 『주요국의 고용보험제도 연구』, 한국노동연구원

이병희 외(2006), 『빈곤의 동태적 특성 연구』, 한국노동연구원

이상은 외(2005), 『근로빈곤층에 대한 지원제도 및 급여수준 국제비교』,

숭실대학교·보건복지부
전병유(2002), 『경제위기 전후 고용안정의 변화』, 한국노동연구원
전병유 외(2005), 『고용없는 성장에 대한 대응전략연구(Ⅰ)』, 한국노동연구원
피터 아우어 외 편(2006), 『유연성 시대의 고용안정: 선진국의 사례』, 한국노동연구원
홍경준(2004), '빈곤에 대한 동태적 분석 : 빈곤주기를 중심으로', 제5차 한국노동패널 학술대회 논문집, 한국노동연구원
홍승아(2003), "보살핌노동(casework)의 사회적 성격과 구성에 대한 탐색적 연구: 보육부문을 중심으로", 『연세사회복지연구』, 9호
황기돈(1997), 「유럽연합의 노동정책: "적극적 노동시장정책"을 중심으로」, 『경상논총』Vol.15 pp.93-124
황덕순(2005), "근로연계복지정책과 근로유인정책의 주요 논점과 한국에 대한 시사점", 한국사회복지학회 추계 공동학술대회 발표논문, 2005년 10월
황덕순(2001), "경제위기 이후의 빈곤에 대한 동태분석",『노동정책연구』, 한국노동연구원.
황수경(2006), "고령화사회에서의 임금구조 및 경력개발", 한국노동연구원, 『고령화사회의 노동시장』, 2006년 8월 31일 토론회 발표논문
황준욱(2003), 『미국·프랑스의 고용창출지원 프로그램 연구』, 한국노동연구원

2. 외국문헌

Aidt, T. and Tzannatos, Z.(2002), *Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment*, The World Bank

Amable, B.(2003), *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford University Press

Anttonen, A. and Sipilä J.(1996), “European Social Care Services: Is IT Possible to Identify Models?”, *Journal of European Social Policy*, Vol. 6, No. 2, pp. 87-100.

Auer, P. and Cazes, S.(2003), ″The Resilience of the Long-term Employment Relationship″, Auer. P. and Cazes, S. eds, *Employment Stability in and Age of Flexibility: Evidence from Industrialized Countries*, ILO, pp. 22-58.

Bahle, T.(2003), ″The Changing Institutionalization of social services in England and Wales, France, Germany: Is the Welfare State on the Retreat?″ *Journal of European Social Policy*, Vol. 13, No. 1, pp. 5-20.

Baider, A. & Franj, A(2006), Transitional Jobs: Helping TANF recipients with barriers to employment succeed in the labor market, Center for Law and social policy.

Barbier, J.C.(2001), Welfare to Work Policies in Europe: The Current Challenges of Activation Policies, *Document de travail CEE*, n ^{0}11

Bardone, Laura & Guio, Anne-Catherine(2005), ″In-Work Poverty: New commonly agreed indicators at the EU level″, *Statistics in focus: Population and Social Conditions*, may 2005

Betti, Gianni & Bruno Cheli & Achille Lemmi & Nicoletta Pannuzi(2005), “Estimating the dynamics of poverty in Europe via a TFR approach: the experience of the second half of the nineties”, Paper to the 1st Meeting of the Society for the Study of Economic Inequality, Palma de Mallorca, Spain, July 20~22 2005

Bison, I. and Esping-Anderson, G.(2000), ″Unemployment, Welfare Regime and Income Packaging″, Gallie, C. and Paugam, S. eds., *Wlefare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, Oxford University Press, pp. 69-86.

Bradshaw, J. and Finch, N., A Comparison of child benefit package in 22 countries, Department for Work and Pension. 2002

Cappellari, Lorenzo(2002), ″Do the Working Poor Stay Poor?: An Analysis of

Low Pay Transitions in Italy", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol.64 n.2

Caritas Suisse(1998), "Les working poor en Suisse: ils sont pauvres, et pourtant ils travaillent: Prise de position de Caritas Suisse", Editions Caritas, Lucerne 1998

Concialdi, Pierre(2001), "Bas Salaires et Travailleurs pauvres", *Les Cahiers Francais*, n.304, septembre 2001

Esping-Anderson, G.(1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press

_____(1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press

European Commission(2004), *Employment in Europe 2004*, EC

_____(2006), *Employment in Europe 2006*, EC

Förster, M. and d'Ercole, M. M.(2005), "Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, OECD

Fouarge, Didier and Layte, Richard(2005), "Welfare Regimes and Poverty Dynamics: The Duration and Recurrence of Poverty Spells in Europe", *Journal of Social Policy*, vol.34, n.3 2005

Freeman, R. B.(1996), "Why Do So Many Young American Men Commit Crimes and What Might We Do About It?", *NBER Working Paper Series 5451*, NBER(National Bureau of Economic Research)

Frick, Joachim R. & Büchel, Felix & Krause, Peter(2000), "Public Transfers, Income Distribution, and Poverty in Germany and in the United States", in Hauser, Richard/ Becker, Irene(ed.), *The Personal Distribution of Income in an International Perspective*, Berlin/ Heidelberg: Springer

Gallie, C. and Paugam, S.(2000), "The Experience of Unemployment in Europe: The Debate", Gallie, C. and Paugam, S. eds., *Wlefare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, Oxford University Press, pp. 1-22

Gallie, D.(2002), "The Quality of Working Life in Welfare Strategy", Esping-Anderson, G., Gallie, D., Hemerijck, A. and Myles, J., *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, pp. 96-129

Gardiner, Karen & Millar Jane(2006), ″How Low-Paid Employees Avoid Poverty: An Analysis by Family Type and Household Structure″, *Journal of Social Policy*, vol.35 n.3, 2006

Hall, P. A. and Soskice, D.(2001), ″An Introduction to Varieties of Capitalism″, Hall, P. A. and Soskice, D. eds., *Varieties of Capitalism*, Oxford University Press, pp. 1-68.

Hong, P. Y. P. & S. P. Wernet(2007), “Structural Reinterpretation of Poverty by Examining Working Poverty: Implications for Community and Policy Practice”, 『Families in society』, Vol.88, No.3

Howell, David and Huebler, Friedrich(2001), “Trends in Earnings Inequality and Unemployment Across the OECD: Labor Market Institutions and Simple Supply and Demand Stories”, Center for Economic Policy Analysis(CEPA), *Working Paper Series I: Economic Policy Analysis*, Working Paper No. 23, May 2001

Ian Dennis & Anne-Catherine Guio(2004), ″Poverty and Social Exclusion in the EU″, *Statistics in Focus*, n.16 2004

Herwig Immervoll & Henrik Jacobsen Kleven & Claus Thustrup Kreiner & Emmanuel Saez(2005), “Welfare Reform in European Countries: A Microsimulation Analysis“, IZA DP No. 1810

Ioakimoglou, Elias & Soumeli, Eva(2002), “Low-wage workers and the ’working poor‘”, *European Industrial Relations Observatory*

Kapsos, Steven(2004), “Estimating growth requirements for reducing working poverty: Can the world halve working poverty by 2015?”, ILO Employment Strategy Papers, vol.14 2004

Kenworthy, Lane(1999), ″Do Social-Welfare Policies Reduce Poverty? A Cross-National Assessment″, *Social Forces*, Vol. 77, No. 3. Mar. 1999

Kil-Sang Yoo, Jiyeun Chang, Active Labor Market Policies and Unemployment Insurance in Selected Countries, Korea Labor Institute, 2002

Komamura, Kokei(2008), “The Working Poor, Borderline Poor, and Developments in Public Assistance Reform” 『Japan Labor Review』, vol. 5, no. 4, Autumn 2008

Layte, R. and Whelen, C. T.(2002), ″Moving In and Out of Poverty: The

Impact of Welfare Regimes on Poverty Dynamics in the EU", *EPAG Working Papers* No. 30, EPAG(European Panel Analysis Group)

Lelievre, Michele & Marlier, Eric & Petour Patrick(2004), "Un Nouvel Indicateur Europeen: Les Travailleurs Pauvres", Univ. de Paris I, Colloque <Acces inegal a l'Emploi et a la Protection Sociale", Paris 16~17 september 2004

Lohmann, Henning & Ive Marx(2005), "The Different Faces of in-work-poverty across Welfare State Regimes", Workshop "Working Poor in Western Europe", November 4-5 2005, Cologne

Lohmann, Henning(2005), "Employment Transitions and Poverty Dynamics in Europe: Exit from Poverty or Working Poor", Paper presented at the "2005 Conference of the EuroPanel Users Network(EPUNet), 30 June - 2 july 2005, Colchester, UK.

Lohmann, Henning(2006), "Working Poor in Western Europe: What is the influence of the Welfare State and Labour Market Institutions?", Paper presented at the "2006 Conference of the EuroPanel Users Network(EPUNet), 8-9 may 2006, Barcelona, Spain.

Maître, Bertrand & Whelan, Christopher T. & Nolan, Brian(2003), "Female Partner's Income Contribution to the Household Income in the European Union", University of Essex, *ISER Working Papers* 2003-43

Marlier, Eric & Ponthieux, Sophie(2000), "Les Bas Salaires dans les pays de l'UE", Eurostat, *Statistiques en Bref: Population et Conditions sociales*, novembre 2000

Martin, J.P. and D. Grubb(2001), What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies, *Working Paper 14*

Nolan, B., Hauser, R. and Zoyem, J.(2000), "The Changing Effects of Social Protection on Poverty", Gallie, C. and Paugam, S. eds., *Wlefare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, Oxford University Press, pp. 87-106.

OECD(1996), *Employment Outlook*, OECD

_____(1999), *Employment Outlook*, OECD

_____(2004), *Employment Outlook*, OECD
_____(2004), *Employment Outlook*, OECD
_____(2007a), *Employment Outlook*, OECD
_____(2007b), 『Benefits and Wages』, OECD
Oorschot, Wim van(2004), "Balancing Work and Welfare: Activation and Flexicurity Policies in The Netherlands, 1980~2000", 『International Journal of Social Welfare』, vol.13 2004
Oxley, H. Dang, T. T., and Antonlín, P.(2000), "Poverty Dynamics in Six OECD Countries", *OECD Economic Studies*, No. 30, pp. 7-52.
Pena-Casas, R. and Latta, M. (2004), *Working Poor in the European Union*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition
Ponthieux, Sophie & Concialdi, Pierre(2000), "Bas Salaires et Travailleurs Pauvres: une Comparaison entre la France et les Etats-Unis", *Revue de l'IRES*, n.33, 2000
Schafer, Claus(2000), "Baisse des Salaires; Pour un monde meilleur?", *Revue de l'IRES*, n.33, 2000
Stephan A. W., Employment programs for recipients of unemployment insurance, U.S. Department of Labor. 2008
Strengmann-Kuhn, Wolfgang(2002), 『Working Poor in Europe : A Partial Basic Income for Workers?』, Basic Income European Network, 9th International Congres, september 2000.

http://www.bls.census.gov/cps_ftp.html
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/

간행물회원제 안내

▶ **회원에 대한 특전**

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ **회비**

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원

▶ **가입방법**

- 홈페이지 - 발간자료 - 간행물회원등록을 통해 가입
- 유선 및 이메일을 통해 가입

▶ **회비납부**

- 신용카드 결재
- 온라인 입금 : 우리은행(019-219956-01-014) 예금주 : 한국보건사회연구원

▶ **문의처**

- (122-705) 서울특별시 은평구 진흥로 268 한국보건사회연구원 지식관리센터 간행물 담당자 (Tel : 02-380-8234)

도서판매처

- **한국경제서적(총판) 737-7498**
- **교보문고(광화문점) 1544-1900**
- **영풍문고(종로점) 399-5600**
- **서울문고(종로점) 2198-2307**
- **Yes24 http://www.yes24.com**
- **알라딘 http://www.aladdin.co.kr**

KIHASA 한국보건사회연구원 신간 안내

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 08-01	건강수명의 사회계층간 형평성과 정책과제	강은정	6,000
연구 08-02	여성 흡연과 음주의 요인 및 정책대안	서미경	9,000
연구 08-03	공공보건조직의 효율성 분석 및 운영 합리화 방안	신호성	7,000
연구 08-04	건강한 미래세대를 위한 영양 관련 요인 분석과 정책과제: 모유수유 및 아동·청소년 영양문제를 중심으로	김혜련	7,000
연구 08-05	남북한간 보건의료 교류·협력의 효율적 수행체계 구축방안 연구	이상영	6,000
연구 08-06	저소득층 생계비 지원정책의 개선방안 연구	강신욱	7,000
연구 08-07	건강보험 지불제도와 의료공급자의 진료행태: 의료공급자의 유인 수요와의 연관성 파악	허순임	미정
연구 08-08	공적연금의 지속 가능성에 관한 연구: 재정적·정치적 지속 가능성 중심으로	윤석명	미정
연구 08-09	국민연금 기금운용 성과 평가	원종욱	7,000
연구 08-10	사회통합을 위한 사회적 배제계층 지원방안 연구: 사회적 배제의 역동성 및 다차원성 분석을 중심으로	김안나	9,000
연구 08-11	사회재정지출의 효율성과 형평성 분석	최성은	6,000
연구 08-12	한국복지모형에 대한 연구: 그 보편성과 특수성	노대명	미정
연구 08-13	한국인의 행복결정요인과 행복지수에 관한 연구	김승권	미정
연구 08-14	다문화시대를 대비한 복지정책방안	김유경	미정
연구 08-15	아동 · 청소년복지 수요 추계 연구 I	김미숙	미정
연구 08-16	지역복지 활성화를 위한 사회자본형성의 실태와 과제	박세경	미정
연구 08-17	노년기 사회경제적 불평등의 다차원적 구조분석	이소정	8,000
연구 08-18-1	2008년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가 연구-조건부 수급자를 중심으로	이태진	7,000
연구 08-18-2	국민기초생활보장제도 모니터링 실효성 제고를 위한 기초연구 - 법, 조직, 정보 인프라를 중심으로	이현주	6,000
연구 08-18-3	2008 빈곤통계연보	김태완	8,000
연구 08-18-4	의료급여 사례관리 효과분석 II	신영석	6,000
연구 08-18-5	의료급여 선택병의원제도에 대한 모니터링 및 평가 연구	신현웅	미정
연구 08-18-6	서구 근로빈곤문제의 현황과 쟁점	노대명	6,000
연구 08-19-1	국민연금기금의 의결권행사 기준개선을 위한 해외사례 연구	원종욱	6,000
연구 08-19-2	한국의 복지 GNP	홍석표	5,000
연구 08-20-1	저출산·고령사회 기본계획의 추진실태와 효율화 방안 연구	오영희	10,000
연구 08-20-2	저출산·고령사회관련 주요 현안 및 대응방안 연구	오영희	9,000
연구 08-20-3	저출산 대응 정책의 효과성 평가에 관한 연구	이삼식	7,000
연구 08-20-4	저출산·고령사회에 대응한 여성인적자본의 효율적 활용방안	신윤정	6,000
연구 08-20-5	노인 장기요양보장체계의 현황과 개선방안	선우덕	9,000
연구 08-20-6	농촌지역 고령자의 생활기능 자립을 위한 보건복지 지원체계 모형 개발	선우덕	5,000
연구 08-20-7	노후생활안정을 위한 인적 및 물적 자산 활용방안	김수봉	미정
연구 08-20-8	국제적 관점에서 본 고령화에 대한 정책적 대응현황과 과제	정경희	6,000

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 08-21-1	2008년 한국복지패널 기초분석 보고서	김미곤	15,000
연구 08-21-2	2007년 한국복지패널 심층분석 보고서	여유진	9,000
연구 08-22-1	한국의료패널 예비조사 결과 보고서	정영호	9,000
연구 08-22-2	2008년 한국의료패널 조사 진행 보고서	정영호	8,000
연구 08-23-1-1	사회재정사업의 평가	유근춘	미정
연구 08-23-1-2	사회재정사업의 평가 -가족복지서비스 전달체계의 운영평가: 상담서비스 네트워크를 중심으로	고경환	6,000
연구 08-23-2	사회재정평가지침-사례와 분류	유근춘	미정
연구 08-23-3	조세 및 사회보장 부담이 거시경제에 미치는 영향-연립방정식 모형을 이용한 시뮬레이션 분석	남상호	미정
연구 08-23-4	의료급여 재정모형과 재정지출 전망	최성은	미정
연구 08-23-5	복지제도의 발전방향 모색-가족부문 투자	유근춘	미정
연구 08-23-6	정부의 복지재정지출 DB 구축 방안에 관한 연구(2차년도)	고경환	5,000
연구 08-23-7	2008 사회예산 분석과 정책과제	최성은	7,000
연구 08-24-1	국립소록도병원의 만성병 관리체계에 대한 건강영향평가	강은정	5,000
연구 08-24-2	드림스타트의 건강영향평가	강은정	7,000
연구 08-24-3	KTX의 건강영향평가 -의료이용을 중심으로	김진현	미정
연구 08-24-4	기후변화에 따른 전염병 감시체계 개선방안	신호성	6,000
연구 08-25	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영(1년차)	오영호	5,000
연구 08-26	인터넷 건강정보 평가시스템 구축 및 운영	송태민	8,000
연구 08-27-1	능동적 복지의 개념정립과 정책과제	김승권	8,000
연구 08-27-2	보건복지재정 적정화 및 정책과제	유근춘	미정
연구 08-27-3	능동적 복지개념에 부합된 국민건강보험제도의 체계개편 방안	신영석	6,000
연구 08-27-4	능동적 복지와 사회복지서비스 실천방안	김승권	6,000
연구 08-27-5	능동적 복지 구현을 위한 건강투자 전략	최은진	6,000
연구 07-01	한미 FTA 협상과 의약품 관리제도의 발전적 개선방안	박실비아	8,000
연구 07-02	보건의료 인력자원의 지역별 분포의 적정성과 정책과제	오영호	9,000
연구 07-03	근거기반의 건강증진사업 추진 활성화 전략	최은진	7,000
연구 07-04	고령사회에 대비한 국가영양관리 발전전략 모색	김혜련	10,000
연구 07-05	건강보험 적정 보장성 확보방안	허순임	8,000
연구 07-07	국민연금운용시스템 및 관리감독체계 개선방안	원종욱	7,000
연구 07-08	근로빈곤층에 대한 국제비교연구: 실태와 정책을 중심으로	노대명	6,000
연구 07-09	교육 불평등과 빈곤의 대물림	여유진	7,000
연구 07-10	사회재정지출 성과관리 및 효과분석 방안	최성은	8,000
연구 07-11	한국 사회복지정책의 평가와 발전방안(II) - 지방자치단체를 중심으로 -	김승권	12,000
연구 07-12	사회서비스 공급의 역할분담 모형개발과 정책과제 - 국가·시장·비영리민간의 재정분담 및 공급참여 방식	강혜규	10,000
연구 07-13	한국의 아동빈곤실태와 빈곤아동지원방안	김미숙	7,000
연구 07-14	복지욕구 다양화에 따른 장애인 복지지표 개발연구	변용찬	7,000

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 07-15	유비쿼터스 기반의 e-Welfare 현황 및 발전방향 연구	정영철	7,000
연구 07-16	한국의 삶의 질 수준에 관한 연구	장영식	6,000
연구 07-17-1	2007년 국민기초생활보장제도 점검 평가 - 기초보장 수급자 및 담당자 심층면담을 중심으로	이태진	13,000
연구 07-17-2	의료급여 사례관리 및 효과분석	신영석	6,000
연구 07-17-3	2007년 빈곤통계연보	김태완	8,000
연구 07-17-4	기초생활보장제도 효과성에 관한 연구	노대명	5,000
연구 07-17-5	미국 Medicaid의 각주별 모니터링 체계 비교 연구	신영석	7,000
연구 07-17-6	국민기초생활보장제도 자산조사체계 효율화 방안 연구	최현수	8,000
연구 07-17-7	저소득층 의료욕구 측정에 관한 연구	신현웅	6,000
연구 07-17-8	사회정책의 진단과 동향	이태진	16,000
연구 07-18-1	Social Service Provision System: *the Issues of Public-Private Partnership in UK, US and Korea*	강혜규	5,000
연구 07-18-2	외국의 민간의료보험 정책 연구	홍석표	5,000
연구 07-19-1	국제결혼가족의 결혼 · 출산 행태와 정책방안	이삼식	6,000
연구 07-19-2	양육 지원 정책의 향후 발전방향: 국제 비교를 중심으로	신윤정	7,000
연구 07-19-3	2008년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사 실시를 위한 기초연구	정경희	7,000
연구 07-19-5	노인 장기요양보험제도의 도입에 따른 노인요양시설의 경영전략 개발 연구	선우덕	9,000
연구 07-19-6	저출산 · 고령화 대책의 조직 및 평가체계 효율화 방안	조남훈	9,000
연구 07-19-7	사회교육기관의 저출산고령화대책 교육실태와 활성화 방안연구: 공공교육기관을 중심으로	오영희	6,000
연구 07-19-8	우리나라 노인의 사회참여 유형 분석 및 정책적 함의	이소정	6,000
연구07-19-9	International Seminar on Low Fertility and Policy Responses in Selected Asian Countries	강유구	7,000
연구 07-20	2006 한국복지패널 심층분석 보고서	김미곤	7,000
연구 07-21	2007 한국복지패널조사 기초분석 보고서	김미곤	12,000
연구 07-22-2	정부의 사회복지재정 DB 구축에 관한 연구(일차년도)-세출예산을 중심으로-	고경환	6,000
연구 07-22-3	사회회계행렬을 이용한 건강투자의 경제성장효과 분석	남상호	5,000
연구 07-22-4	사회예산분석과 정책과제	최성은	8,000
연구 07-22-6	바우처 제도의 효과제고를 위한 평가 방안	최성은	6,000
연구 07-23	2007 인터넷 건강정보 게이트웨이스템 구축 및 운영	송태민	9,000
연구 07-24	의료이용 및 의료비패널 구축을 위한 1차 예비조사	정영호	9,000