

경제·인문사회연구회 협동연구총서 08-14-02

협동연구 2008-01-2

경제·사회 양극화의 현황과 대응 방안(2차년도) 취약계층 보호를 위한 정책 대응

강신욱 외

주관 연구기관: 한국보건사회연구원

협력 연구기관: 한국노동연구원, 대외경제정책연구원

경제사회 양극화의 현황과 대응 방안(2차년도)
취약계층 보호를 위한 정책 대응

경제인문사회연구회 협동연구총서 08-14-02
협동연구 2008-01-2

발행일 2008년 12월
저자 강신욱 외
발행인 김용하
발행처 한국보건사회연구원
주소 서울특별시 은평구 진흥로 268(우: 122-705)
전화 대표전화: 02) 380-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)
인쇄처 소야
가격 6,000원

© 한국보건사회연구원 2008

ISBN 978-89-8187-542-8 93330

ISBN 978-89-8187-544-2 93330[전4권]

발간사

지난 11년 전 우리 경제는 전례 없던 경제위기에 직면하여 그 여파에서 벗어나기 위해 사회 각 부문에서 지난한 노력을 수행하였다. 사회 일부에서는 많은 희생과 고통을 감수해야만 했고 또 다른 일부에서는 위기를 기회로 삼아 새로운 도약의 계기로 삼고자 노력하였다. 그러나 뜻하지 않게 지금 우리 경제는 지난 외환위기와 유사한, 어쩌면 그보다 훨씬 어려워 보이는 상황에 직면해 있다. 우리나라는 물론 세계 모든 국가들이 세계적 규모의 금융위기를 경험하고 있는 것이다. 이 새로운 도전을 극복하기 위해 우리 사회는 다시 지혜와 노력을 모아야 할 지점에 놓여 있다.

이러한 시점에서 과거 10년의 위기 극복과정을 돌이켜 보는 것은 매우 의미 있는 일일 것이다. 경제위기가 초래한 각종 사회 경제적 비용이 있겠지만, 그 가운데에서 가장 대표적인 것이 바로 양극화라는 문제일 것이다. 이제 양극화는 우리 사회의 각 부문에서 벌어지고 있는 격차를 통칭하여 묘사하는 관용어가 되어 있다. 양극화의 원인이 무엇이고 어떻게 진행되고 있으며 그것을 해소하기 위해서는 어떠한 노력을 기울여야 할지에 대해 해답을 찾는 것은 학계와 정부는 물론 모든 시민사회가 지난 몇 년간 논의를 집중하여 온 것도 그 때문이다.

올해로 경제인문사회연구회 협동과제인 <경제·사회 양극화의 현황과 대응과제> 연구는 2차년도를 맞이하였다. 1차년도 연구에서 양극화의 다양한 현상을 실증적으로 규명하고자 했다면 이번 2차년도 연구에서는 우리와 유사한 문제에 직면한 주요 선진국들의 정책적 대응 사례에 주목하여, 주요 정책을 소개하고 그로부터 우리가 얻을 수 있는 교훈과 시사점을 도출하고자 하였다.

한국보건사회연구원의 주관으로(1권 총괄보고서 및 2권) 진행된 이 연구에 작년에 이어 한국노동연구원이 참여하였고(3권), 또한 대외경제정책연구원(4권)이 새롭게 참여하였다. 그리하여 세계화와 노동시장 변화가 초래하는 다양한 불평등 현상에 대해 산업, 고용, 소득분배 등 정책분야에서 어떠한 정책적 노력이 진행되고 있는지를 분석하고 있다. 전체 협동연구의 설계와 진행을 책임진 한국보건사회연구원의 강신욱 연구위원과, 협동연구기관의 연구 책임을 맡아 준 윤윤규 연구위원(한국노동연구원), 박복영 연구위원(대외경제정책연구원) 및 참여연구진 모두에게 지혜와 수고를 모아 준 데 대해 깊은 감사를 드린다.

이번 연구에서 얻어진 주요 연구결과들은 내년도 연구의 주요한 토대를 이루어 양극화 해소를 위한 풍부한 정책적 대안들을 제시하는 데 기여하게 될 것으로 기대한다. 경제위기에 대한 우려의 목소리가 어느 때보다 높은 지금, 이번 협동연구의 결과는 우리에게 당장의 해답을 주지는 못하더라도 매우 소중한 통찰력을 제공해줄 것이다.

2008. 12.

한국보건사회연구원

원장 김 용 하

목 차

Abstract	7
요 약	9
제1장 서론(강신욱)	15
제1절 문제제기	15
제2절 연구의 구성	18
제2장 근로빈곤층 지원정책의 국제비교(노대명)	20
제1절 문제제기	20
제2절 이론적 검토	22
제3절 근로빈곤층의 현황	28
제4절 각국 정책의 비교와 정책적 시사점	50
제5절 소결	69
제3장 자영업자의 빈곤화 방지를 위한 사회보장정책 사례(강신욱) ...	72
제1절 자영업 대상 사회보장정책 연구의 필요성	72
제2절 우리나라 소득분배구조에서 자영업가구의 지위	74
제3절 자영업 비중에 대한 국제적 비교	83
제4절 자영업 종사자 대상 사회보장정책의 국외 사례	86
제5절 소결	93

제4장 건강불평등 해소 정책(신호성)	99
제1절 건강불평등의 원인	99
제2절 건강불평등 국제비교	100
제3절 외국의 건강불평등 해소 정책	102
제4절 소결	116
 제5장 금융소외 계층의 금융기관으로의 흡수 방안(현영진)	118
제1절 문제제기	118
제2절 금융소외의 현황	119
제3절 금융소외 계층의 금융기관으로의 흡수방안	138
제4절 소결	157
 제6장 결론 및 정책적 시사점(강신욱)	160
 참고문헌	169

표 목 차

<표 2- 1> ‘근로빈곤층’에 대한 세 가지 개념	24
<표 2- 2> 유럽 15개국의 상대빈곤율 추이	30
<표 2- 3> 각국의 주된 경제활동상태에 따른 빈곤율(2001년)	32
<표 2- 4> 상대빈곤율과 근로빈곤율의 비교(2001년)	33
<표 2- 5> 근로빈곤층과 저임금근로자(1995)	35
<표 2- 6> 소득유형 및 빈곤선 수준별 빈곤율	41
<표 2- 7> 소득계층별 종사상의 지위	42
<표 2- 8> 전체 인구 대비 근로빈곤층 규모(%)	44
<표 2- 9> 전체 인구 대비 ‘광의의’ 근로빈곤층 규모(%)	45
<표 2-10> 전체 빈곤인구 대비 근로빈곤층 규모(%)	45
<표 2-11> 상대빈곤율과 근로빈곤율의 비교	48
<표 2-12> 빈곤율의 국제비교	50
<표 2-13> 각국의 근로빈곤층 지원정책	57
<표 2-14> 빈곤층에 대한 사회정책의 효과성 비교	60
<표 2-15> 근로빈곤층에 대한 사회정책의 효과성 비교	61
<표 2-16> 근로빈곤층 지원정책에 대한 성과 비교	64
<표 3- 1> 자영업주의 규모와 구성비 변화	75
<표 3- 2> 가구주 취업상태별 가구특성 비교	76
<표 3- 3> 가구주 취업상태별 가구소득 및 구성 비교	77
<표 3- 4> 국민기초생활보장제도 일반수급자의 취업상태 구성	80
<표 3- 5> 건강보험 3회 이상 체납자 중 급여제한자 비율	82
<표 3- 6> 외국과 우리나라의 자영업자 대상 사회보장 비교	94

<표 4- 1> 유럽 각국과 우리나라의 건강불평등 비교	102
<표 4- 2> 뉴질랜드 정부의 일차보건의료개혁의 주 내용	107
<표 4- 3> 건강불평등 완화/해소를 위한 일차보건의료강화 정책 요소 및 목표 ..	108
<표 5- 1> 2005년-2007년간 신용등급 8-10등급 대출비중의 변화	123
<표 5- 2> 사금융 이용자 중 정상채무자 비중	124
<표 5- 3> 미국에서의 신용할당 가구: 2001년	125
<표 5- 4> 신용등급별 해당자 수 및 7-10등급 비중	127
<표 5- 5> 금융채무 불이행자 대비 개인파산 신청자	131
<표 5- 6> 우리나라 소비자 신용체계	132
<표 5- 7> 자력상환가능 정상채무자 비율	140
<표 5- 8> 금융소외 계층의 지불능력: 미국 사례	141
<표 5- 9> 개인 신용평가시 주요 검토사항	142
<표 5-10> 주요 변수의 기초통계량	144
<표 5-11> 자력상환능력 결정요인에 대한 추정결과	145
<표 5-12> 소액신용대출 적정 여신금리	150
<표 5-13> 소액신용대출 대손비용과 운영비용	152
<표 5-14> 상호저축은행의 소액신용대출 취급현황(연말기준)	155
<표 5-15> 소액대출금리 스프레드와 여수신 스프레드	156

그 립 목 차

[그림 2-1]	미국의 인증별 빈곤율 추이	37
[그림 2-2]	가구유형별 빈곤율의 추이	38
[그림 2-3]	미국의 근로빈곤층 규모 추이	39
[그림 2-4]	프랑스와 미국의 근로빈곤율 비교	49
[그림 2-5]	프랑스 공공부조제도의 수급자 수 추이	69
[그림 3-1]	가구주 취업상태별 평균시장소득 증가 추이	78
[그림 3-2]	근로자 가구 대비 자영업자 가구 시장소득 변화	79
[그림 3-3]	재정정책의 절대빈곤율 및 상대빈곤율 감소 효과 비교	81
[그림 3-4]	국민연금 가입자 및 지역가입자 중 납부예외자 비율 변화	82
[그림 3-5]	OECD 국가의 자영업자 비율	84
[그림 3-6]	주요 국가의 자영업자 비율 변동추이	85
[그림 4-1]	동원전략의 4가지 평가와 진행과정	112
[그림 4-2]	건강영향평가 과정의 흐름도	115
[그림 5-1]	신규 대출 금액 및 건수 비중 추이: 상위 3개 등급 대비 하위 4개 등급 비중	126
[그림 5-2]	미국의 소득 계층 별 유효 지원가구 및 신용할당 가구(2001년) ·	128
[그림 5-3]	소득 계층별 사금융과 제도금융 간 상대적 비중	129
[그림 5-4]	금융채무 불이행자(신용불량자) 추이	130
[그림 5-5]	개인파산 신청자 수와 면책 결정자수	133
[그림 5-6]	은행권과 서민 금융기관의 가계 대출 추이	134
[그림 5-7]	은행권 및 서민 금융기관의 자산 수익률(ROA)	135
[그림 5-8]	은행권 및 서민 금융기관 수신 및 여신 금리	135
[그림 5-9]	총여신 연체율과 소액신용여신 연체율	154

Abstract

The problems of poverty and of inequality in income distribution are not limited to Korea. Poverty rates and Gini coefficients have been on the rise for so long in many advanced countries. This study is intended to examine how advanced countries have dealt with increasing income disparities and draw policy implications for Korea. We focused on policies on the working poor and the self-employed as well as policies for promoting equality in health. We also studied the conditions of those who lack access to public financial institution such as commercial bank.

As for the policies on the working poor, the US is found in this study to have fared well in moving their welfare recipients into employment. Of note in this regard is that the US has a large low-wage labor market and effective disciplinary provisions. The UK has succeeded in reducing poverty to some extent with its effective public assistance system and the right combination of active labor market policies and various tax credit programs at the cost of increasing the financial burden on the government. France's working poor policy is best characterized as job creation in the public sector, which turned out to be not so successful. Considering the global financial crisis and an impending economic depression, the UK- or US-type policies, heavily dependent as they are on a large low-wage labor market, cannot be expected to work as well as they did in the past. As the pressure to cut the expenditure on social insurance and public assistance increases, it becomes necessary to find alternative ways of financing social expenditures and

increasing the supply of social service and in-kind benefit.

In most advanced countries, the self-employed are protected from social risks by residence-based welfare programs. Some countries have social security systems that cover self-employed people. Swedish self-employed people are as much covered by unemployment insurance as wage workers. Until 2004, the Netherlands kept a separate social insurance scheme for the disabled self-employed, which we consider is a good source of lessons for Korea.

Three lines of implication can be drawn for Korea as it exerts effort to reduce health inequalities. First, it is necessary to enforce the Health Impact Assessment (HIA) before implementing any major health policy. Second, as has been the case with New Zealand's health care reform, empowering providers to carry out the role of health care managers is crucial to strengthening primary health care. Third, the experience of Mobilizing for Action through Planning and Partnership (MAPP) in the US may give valuable lessons to Korea, where the public sector is still a key player and the role of private sector and local community is weak in reducing health inequalities.

Financial market exclusion means that the financial market remains inaccessible for many of those in the low-income bracket, that they cannot have from the official financial market even a loan they can repay. Financial institutions, such as mutual banks, should be able to assess the ability of the financially excluded to repay by considering their debt-income ratio, total amount of debt, history of delayed repay, age and occupation. The interest rate for this group may be set at between 10% and 26.4%, which is about 10%p higher than the market interest rate they are currently charged.

요 약

본 연구는 협동과제 <경제·사회양극화의 현황과 대응방안> 3년차 연구 중 2년차에 해당되며, 취약계층 보호를 위한 국외의 정책사례를 주로 다루고 있다. 동일 과제의 1년차 연구의 산물이었던 『분배구조 변화의 원인과 대응방안』에서 분석되었던 근로빈곤층, 자영업자의 소득지위와 건강불평등의 문제에 대해 국외 주요 국가들의 대응 정책을 살펴보고 그로부터 시사점을 도출하고자 한 것이다. 또한, 국외의 사례를 직접적으로 다루지는 않았으나 취약계층이 직면한 주요 문제인 금융소외에 대해서 실태와 정책적 대안을 제시하고자 하였다. 주요 연구 결과는 다음과 같이 요약될 수 있다.

근로빈곤층에 대한 정책의 기조는 크게 세 가지로 분류된다. 첫째는 임금의 유연성을 강화하여 사회적 임금과 최저임금을 삭감하고 이를 통해 저임금노동의 공급을 증대시키려는 정책이다. 둘째는 조기퇴직이나 노동시장 단축과 같은 방식으로 노동공급 축소를 통해 고용을 유지하고 복지지출을 축소하려는 정책이다. 셋째는 각종 사회보장정책을 고용촉진 정책과 연계시키고 인적자본 개발을 최우선 과제로 부각하는 정책이다. 이러한 정책들은 각각의 장, 단점을 드러내고 있는데, 본 연구에서는 형평성(소득불평등과 빈곤율 감소 효과)과 효율성(노동공급 증대 효과)의 관점에서 미국, 영국, 프랑스의 근로 빈곤대책을 비교하였다. 미국은 근로빈곤층 복지수혜자를 노동시장으로 진입시키는 데 어느 정도 성과를 거두는 것으로 나타났다. 그러나 이러한 성과를 가능하게 한 조건으로 풍부한 저임금 노동시장이 있었다는 점과, 공공부조제도에 내포된 강한 징벌적 조치들이 일으키는 문제가 간과되어서는 안 될 것이다. 영국의 경우 강력한 공공부조제도를 통해 빈곤감소 효과를 높이고 적극적 노동시장정책 프로그램과

근로소득보전제도를 결합함으로써 노동공급을 촉진하였으나 재정적 부담이 가중될 수밖에 없는 구조라는 문제점을 안고 있었다. 프랑스의 정책은 노동시장에서의 낮은 노동수요와 공공부문에 의한 고용창출정책의 강화로 특징지어진다. 그러나 그 성과 면에서는 높은 성과를 거두었다고 보기 어렵다.

이러한 비교를 통해 도출할 수 있는 시사점은 크게 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 앞으로 경제위기가 심화되고 노동수요가 급격히 감소한다면 미국과 영국의 정책적 접근, 즉 노동시장의 저임금 일자리 수요진작에 초점을 둔 방식이 더는 효과적으로 작동하기 어렵게 될 것이다. 따라서 비시장 부문의 고용창출 잠재력을 극대화하고, 현금보조나 임금보조방식의 정책을 선택할 경우 표적화된 집단을 대상으로 신중하게 정책을 결정하는 것이 필요하다. 가장 대표적인 정책은 사회서비스 공급을 확대하고 그에 따라 일자리를 창출하는 것이다.

둘째, 경제위기가 심화될 경우 사회보험방식의 제도나 공공부조 중심의 제도 모두 재정압박 문제에 직면할 것이므로 재원투입방식의 변화가 불가피할 것으로 전망된다. 우리나라의 기초생활보장제도도 근로빈곤층이 증가하는 상황에서 효과적인 소득보장에 한계가 있을 것으로 판단되며, 따라서 기초생활보장제도를 개편하거나 대안적인 소득보장 프로그램을 마련해야 할 필요가 있다.

셋째, 앞으로 세계경제의 변화가 국가경제에 미칠 장기적 영향이라는 측면에서 사회지출의 구성방식에도 변화가 필요하다는 점이다. 우리나라도 앞으로 일정기간 사회보험제도의 추가적 적용확대가 힘들 것이라는 점을 고려하여 공공부조제도보다 각종 사회서비스와 현금급여를 확대하는 방향에서 지출을 늘려야 하며, 이를 위한 별도의 재원마련이 필요하다.

지난 10년간 우리나라 사회보장제도의 발달과정에서 취약계층 보호를 위한 제도의 형식적 틀이 완성되었으나 자영업자는 근로자와 비교하면 여

전히 사회보장의 수혜를 덜 받고 있고, 특히 산업재해와 실업의 위험으로부터 보호받지 못하고 있다. 스웨덴은 거의 모든 위험에 대해 자영업자는 근로자와 차별 없이 보호되고 있다. 단지 급여의 기준이 되는 소득을 계산하는 방법에서 근로자와 차이가 있을 뿐이었다. 영국 또한 국민보험체계를 통해 장애와 양육에 따르는 경제적 위험으로부터 보호를 받고 있었고 저소득층을 위한 근로소득공제 제도의 적용 면에서도 근로자와 자영업자의 차이가 없었다. 네덜란드의 경우, 다수의 사회보장(보험)제도가 근로자로서의 지위 유지와 밀접하게 연계되어 있어서 자영업자가 그로부터 제외되는 경우가 많은 편이었으나, 자영업자를 대상으로 한 장애보험과 양육수당이 최근까지 유지되었고, 근로자로서의 경력이 있는 자영업자가 근로자 대상 사회보험에 자발적으로 가입하는 것이 보장되어 있다. 그러나 우리나라의 경우 유병급여와 장애보험에 해당하는 산재보험은 근로자에게만 적용되고, 고용보험상의 실업급여제도 역시 근로자에게만 해당한다. 차상위 소득계층을 대상으로 하는 근로장려세제(EITC)도 근로자만을 대상으로 하고 있다. 무엇보다도 주요 선진국은 종사상의 지위와 상관없이 거주에 근거하여 지급받을 수 있는 최소한의 현금급여와 광범위한 현물급여 제도가 작동하고 있으나 우리나라는 그렇지 않다는 점은 큰 차이이자 문제점이라고 할 수 있다.

근로자보다 자영업자의 평균소득이 낮고, 자영업자의 실질 시장소득이 점차 감소하는 추세에서 자영업자에 대한 사회보장제도를 보완하는 것이 시급하다. 현재 자영업자를 대상으로 연금제도와 건강보험제도가 시행되고 있다는 점은 사회적 보호의 영역과 범위를 확대하는 데 긍정적인 요인으로 작용할 수 있다. 즉 불완전하나마 소득과약 근거한 보험료 징수, 부과체계가 작동하고 있기 때문이다. 이를 근거로 우선적으로, 먼저 자영업자 대상 산재보험을 시행하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 또한, 자영업자 대상 실업보험 적용 또한 불가능한 문제만은 아닐 것이다. 이 경우

실업 판정의 방법이 문제가 될 수 있는데 스웨덴의 경우처럼 사업자 등록증을 반납하고 사업관련 자산을 모두 처분한 시점을 실업의 시점으로 간주하는 방법의 적용이 타당하다고 판단된다. 자영업자 대상 실업급여의 적용이 단기간에 이루어지기 어렵다면 네덜란드와 같이 근로자로서 고용보험 가입실적이 있던 자영업자는 피보험자의 지위를 자발적 선택에 따라 유지할 수 있도록 하는 제도를 채택할 수 있다. 이와 동시에 저소득층을 대상으로 하는 광범위하고 다양한 현금 및 현물 급여체계를 갖추는 것이 병행되어야 할 것이다.

건강불평등은 회피 가능하고 불필요한 원인에 의한 건강상태의 차이를 말한다. 건강에 대한 사회적 결정인자에 관한 논의를 계기로 건강에 영향을 미치는 사회경제적 요인을 개선하려는 노력이 사회정책의 대상으로 등장하였다. 그 가운데에서 본 연구는 세 가지 주요 국외 정책사례에 주목하였다.

첫째, 건강형평성을 줄이기 위한 노력으로써 건강영향평가를 적극적으로 고려할 필요가 있다. 사회적 결정인자에 영향을 미치는 정책을 수립할 때, 사전에 건강불평등 정도를 측정하고 보건정책 의제의 설정이나 평가, 협력관계의 재설정 등을 꾀할 필요가 있다.

둘째, 의료서비스 수요자의 관점에서 의료서비스가 통합적으로 제공되어야 하며, 이를 위해 일차의료 공급자의 관리자로서의 역할이 증대되어야 한다. 뉴질랜드가 시도한 일차의료개혁에서 취약계층의 일차의료이용을 증진하는 데 초점이 맞추어진 이유는 일차의료를 포함한 외래서비스가 건강결과를 증진시키고 보건의료 자원을 효율적으로 배분하는 데 중요한 역할을 수행할 것으로 기대되기 때문이었다. 일차의료의 강화를 통해 의료서비스 간의 통합적인 관리를 강화하고 건강증진 프로그램의 적극적 시행 등을 통해 건강형평성을 높이려는 시도는 우리에게 좋은 시사점이 된다.

셋째, 건강불평등 해소를 추진하는 방식으로서 제안된 동원전략은 여전히 공공기관 중심의 전략이 주요한 사업방식이거나 아직 지역사회나 민간의 건강증진, 건강불평등 해소 역량이 미진한 상태인 우리나라에게 좋은 사례가 될 수 있다.

금융소외는 소득수준이 낮은 서민들이 제도권 금융시장으로부터 돈을 빌리고 싶어도 빌릴 수 없거나, 빌리더라도 원하는 만큼의 대출을 받을 수 없는 현상을 말한다. 사금융 이용자 중 자력으로 대출금 상환이 가능한 정상채무자 비율이 40% 정도나 된다는 사실로부터, 지불능력을 가진 사람들도 제도금융으로부터 소외되었음을 알 수 있다. 지불능력을 가진 금융소외층을 금융기관으로 흡수하기 위해, 이들을 선별하기 위한 기초로서, 사금융 이용자 중 정상채무자의 자력상환 가능성에 영향을 주는 요인들을 로짓모형을 이용하여 분석하였다. 그 결과, 금융소외층 중 지불능력이 있는 정상채무자를 선별할 때 주요하게 고려되어야 할 요인들은 부채 부담비율, 총부채, 연체사실, 나이 및 직업인 것으로 나타났다. 금융기관은 이러한 요인들을 고려하여 각 요인에 대해 적절한 가중치를 부여하여 지불능력이 있는 정상채무자를 제대로 선별해야 할 것이다.

지불능력이 있는 금융소외층을 제대로 선별한 다음에는 이들에게 적절한 금리수준이 제시되어야 한다. 2001년부터 2005년까지의 기간에 대해서, 대표적인 서민금융기관인 상호저축은행의 소액신용대출에 대한 적정금리는 10%에서 26.4%인 것으로 추산되었다. 이것은 2007년 6월 11일부터 금융감독원이 시행한 환승론의 제2금융권 대출 금리인 35~48%보다 10%p 이상 낮은 것으로 나타났다.

금융당국과 정부는 서민 금융기관이 금융소외층을 흡수할 수 있도록, 자기자본비율 및 여신건전성에 관한 양적 규제보다는 질적인 규제를 통해 일관성 있는 지원을 해야 한다. 지불능력이 있는 금융소외층을 선별하는 과정 및 적정 금리수준, 사후 관리에 대한 미세 감독을 통해 일반대출과

14 취약계층보호를 위한 정책대응

다른 형태의 건전성 규제를 해야 할 것이다. 정부는 금융소외층을 금융기관으로 흡수하는 과정에서 발생할 수 있는 부가적 감독비용을 지원하고, 금융기관이 소액대출을 제대로 취급할 수 있는 시스템을 확립할 수 있도록 시스템 확충과 관련된 지원을 해야 할 것이다.

제1장 서론

제1절 문제제기

1. 연구의 필요성

우리나라의 소득분배구조 악화가 ‘양극화’라는 용어로 표현되기 시작한 지 수년이 지났다. 양극화 논의의 배경에는 1997년 경제위기를 겪으면서 악화되었던 분배상황이 2000년대 들어서면서 다소 개선되었으나 2003년 이후부터 다시 악화되기 시작하였다는 현실이 놓여 있었다. 국민소득 수준이 경제위기 이전을 회복하였어도 빈곤과 불평등 수준은 그렇지 못하고, 일부 분배지표는 오히려 악화된 모습을 보이고 있기도 하다. 2007년의 소득상황 역시 이러한 추세에서 벗어나지 못하고 있음을 알 수 있다. 특히 2007년 하반기 이후 전 세계적인 금융위기의 발생으로 말미암아 앞으로 국내경기 상황이 어둡게 전망되고 있고, 그로 인해 내년의 각종 분배지표는 더욱 악화될 것으로 예견되고 있는 것이 사실이다.

지난 수년간의 양극화 관련 연구를 통해 공통으로 지적되고 있는 바는, 우리나라의 분배구조 악화가 빈곤화, 즉 빈곤의 규모와 심도의 증대로만 국한되어 설명될 수 없다는 사실이다. 사회 전체적으로 소득불평등이 증대하고 상위 소득계층과 하위 소득계층의 격차가 확대되고 있으며 무엇보다도 중산층의 인구비중과 소득점유비가 축소되고 있다는 점이 심각한 문제로 제기되고 있다. 따라서 분배구조의 악화 문제를 올바르게 인식하고 정확한 정책적 대응방향을 설정하려면 무엇보다도 논의의 초점과 대상을 빈곤 및 빈곤층에서 확대하여 다양한 계층이 경험하는 소득지위 악화에 주목할 필

요가 있다. 본 연구의 1차년도 연구인 『경제·사회 양극화의 현황과 대응방안 - 분배구조 변화의 원인과 대응방안』(강신욱 외, 2007)에서는 이러한 문제의식 하에 노동이동의 형태가 소득지위에 미치는 영향, 자영업자의 소득지위, 계층간·세대간 소비격차, 건강불평등에 영향을 미치는 요인 등에 대해 분석한 바 있다.

그런데 소득분배의 악화는 우리나라에만 국한된 문제는 아니다. 최근 OECD가 발표한 사회지표(social indicators)에 따르면 25개 OECD 회원국의 평균 빈곤율은 1990년대 중반의 9.8%에 비해 2000의 경우 10.2%로 증가하였으며, 빈곤층의 소득수준을 보여주는 소득격차비율도 27.2%에서 27.7%로 다소 악화된 것으로 나타났다. 지니계수를 통해 본 소득불평등의 경우 1990년대 중반 30.9%에서 2000년 30.8%로 다소 감소하였으나 1990년대 이전부터 회원국 지위를 유지하고 있었던 20개국만을 놓고 보면 30.6%에서 30.8%로 증가한 것으로 나타났다.

한국보다 소득수준이 높은 나라들에서도 빈곤과 불평등의 증가 경향이 관측되고 있다는 것은 이들 국가가 직면한 공통의 요인이 있다는 것을 의미한다. 이미 기존의 연구들은 세계화의 진전과 노동시장의 유연화, 그리고 IT 중심의 기술발달에 따른 고용유발 효과 감소 등을 그 공통적 요인으로 지적하고 있다. 그런데 이러한 요인들은 분배상태를 악화시키는 시장요인이다. 한 사회의 소득분배 양상의 변화는 시장 측 요인과 제도적 대응의 결합에 의해 나타난다. 시장에서 소득분배를 악화시키는 요인이 진행 중이더라도 그것을 상쇄하는 제도적 장치가 성공적으로 작동하고 있다면 결과적으로 분배지표는 크게 악화된 모습을 보이지 않을 수도 있다. 물론 반대도 가능하다. 그렇다면, 소득분배상태를 악화시키는 이러한 공통의 도전요인에 대해 각 나라는 어떻게 대응하고 있을 것인가? 대표적 성공적 사례나 실패사례를 통해 우리가 얻을 수 있는 시사점은 무엇인가? 이러한 점들을 확인하고자 하는 것이 본 연구의 일차적 목적이다.

2. 연구의 목적

전체 3년으로 계획된 <경제·사회양극화의 현황과 대응방안>의 2년차 연구인 본 연구에서는 취약계층 보호를 위한 정책방안, 특히 국외 선진국의 주요 사례에 대해 살펴보는 것을 목적으로 한다. 취약계층 대상의 정책에 주목하는 이유는 위에서 언급한 바와 같이 소득분배의 악화로 말미암아 어려움을 겪는 대상의 범위를 좀 더 확대하여 고찰할 필요가 있다고 판단했기 때문이다. 빈곤층을 대상으로 하는 전통적인 정책은 적어도 20세기 후반 진행되고 있는 전 세계적 불평등 심화경향에 대한 포괄적 대응책이라고 볼 수 없다. 또한, 우리나라도 이미 빈곤층을 대상으로 하는 공공부조제도인 국민기초생활보장제도가 이미 시행되고 있다. 물론 이 제도가 지닌 한계에 대해 다양한 논의가 존재하지만, 문제는 제도의 결점 때문이든 애당초 제도의 대상이 아니었던 간에 이 제도의 보완을 통해 보호받기 어려운 계층이 광범위하게 존재한다는 것이다. 근로빈곤층이나 금융소외계층, 영세 자영업주 등이 그 예라고 할 수 있다.

경제사회 양극화 해소를 위한 정책적 대응방안을 모색하는 것이 본 연구의 궁극적 목표라고 한다면, 우리와 유사한 문제에 직면한 외국의 정책사례를 분석하여 시사점을 얻고자 하는 것은 매우 중요한 선행작업이라고 할 수 있다. 그런데 국외의 제도 및 정책사례를 분석하는 데 있어서 몇 가지 점에 주의할 필요가 있다. 하나는 모든 국외 사례 분석에 공통으로 적용되는 것으로, 제도의 배경을 형성하는 각국의 사회경제적 특성을 간과해서는 안 된다는 것이다. 특히 취약계층 보호를 위한 재분배제도는 각국의 산업구조나 노동시장은 물론 오래전부터 형성되어 온 복지체제의 영향을 직접적으로 받는다. 특정 계층이나 특정 위험에 대한 보호가 보편주의적 복지체제하에서 이루어지는 것과 조합주의적 복지체제하에서 이루어지는 것은 큰 차이이다. 한국의 복지체제가 어떤 유형에 속할 것인지를 놓고도 적지 않은 논

의가 이루어졌다는 점을 상기할 때, 한 나라의 제도적 성패가 갖는 의미를 한국사회에 그대로 적용하기에는 한계가 있을 것이다. 개별 국가에서 특정 제도가 성공적으로 작동하였다고 해서 우리나라에서도 그 제도가 잘 작동하리라고 기대하는 것은 무리일 것이기 때문이다.

제2절 연구의 구성

본 연구는 다음과 같은 내용으로 구성된다. 먼저 2장에서는 근로빈곤층 지원정책에 대해 주요국의 사례를 비교 분석할 것이다. 주지하다시피 근로빈곤은 1980년대 이후 세계적인 소득분배구조 악화 상황에서의 빈곤을 전통적 빈곤과 구분하는 주요한 개념이다. 노령이나 질병, 장애 등으로 노동할 능력이 없는 계층이 경험하는 빈곤과 근로능력을 갖고 있거나 실제로 근로하는 계층이 경험하는 빈곤은 그 성격이 다른 만큼 정책적 대응도 차이가 있을 수밖에 없다. 2장에서는 각국의 근로빈곤층 지원정책이 어떻게 형평성과 효율성이란 두 가지 목표를 달성하고자 하는지를 살펴볼 것이다. 3장에서는 자영업자를 대상으로 하는 사회보장정책, 그 가운데에서도 자영업자의 빈곤화 방지를 위한 정책사례를 분석할 것이다. 자영업자의 비중과 소득지위가 국제적으로 어떻게 변화하는지를 살펴보고, 파산과 실직에 따른 빈곤화를 방지하기 위한 주요 정책사례를 비교할 것이다. 2장과 3장이 빈곤이라는 소득지위의 문제를 다루고 있다면 4장은 건강불평등이란 문제에 대해 어떻게 대처할 것인지를 다룬다. 즉 건강불평등의 해소를 위한 정책의 일반적 경향과 일차보건의료 강화, 공공과 민간의 협력, 건강영향 평가제도 등의 분석을 통해 취약계층의 건강불평등 완화를 위한 정책적 시사점을 도출하고자 할 것이다. 5장은 금융소외의 문제에 대해 분석한다. 금융소외는 최근 빈곤층의 탈빈곤을 제약하는 주요한 문제로 지적됐다. 이 장에서는 미국의 금융소외문제와 그 대응방안을 소개하면서 우리나라의 금융소외 실태를 분석

하고 지불능력이 있는 금융소외계층이 금융기관에 접근할 수 있도록 하는 방안에 대해 모색할 것이다.

아쉽게도 본 연구의 본론에 해당되는 각 장들이 동일한 차원에서 배열되고 있지는 못하다. 2, 3, 4장의 내용이 국외의 정책사례를 다루고 있는 반면 5장에서는 국외의 정책을 직접 소개하고 있지는 않다. 또한 2, 3, 5장에서는 특정 취약계층에 초점을 맞추고 있는 반면 4장에서 소개되는 정책은 대상 집단을 특정화하기 다소 어려운 정책이다. 다시 말해 국외정책 사례로부터의 시사점 도출이란 관점에서 보면 5장이, 취약계층 대상 정책사례라는 관점에서 보면 4장이 다소 이질적일 수 있다. 이러한 연구 구성의 형식상 문제에도 불구하고 금융소외계층에 대한 연구수요의 시급성에서 따라 5장을 본 연구에 포함시켰으며, 국외 정책연구가 금년도 전체 협동연구의 주제임을 감안하여 4장을 5장 앞에 두었다. 마지막 6장은 분석 내용 및 정책적 시사점에 대한 요약이다.

제2장 근로빈곤층 지원정책의 국제비교

제1절 문제제기

20세기 후반 각국에서 근로빈곤층 문제가 정책현안으로 출현한 배경에는 경제적 양극화의 심화라는 보다 본질적인 문제가 자리하고 있다. 국가마다 근로빈곤층의 양태는 달랐으나, 그것이 가져오는 결과나 사회적 충격은 유사하였다. 어떤 국가는 저임금노동시장의 확산 때문에 취업빈곤층 문제가 심각했고, 다른 국가는 높은 실업률로 실직빈곤층 문제가 심각하게 나타나는 다른 모습을 보였다. 하지만, 이들이 공통으로 경험했던 문제점은 소득불평등의 심화, 노동으로부터의 소외, 사회통합성에 대한 위협 등이었다.

근로소득이 가구소득에서 차지하는 높은 비중이 비추어 볼 때, 고용불안과 저임금 그리고 실업이 가구소득에 미치는 영향은 쉽게 짐작할 수 있다. 그리고 이러한 인구비중이 증가함에 따라 소득불평등이 심화될 개연성 또한 짐작하기 어렵지 않다. 그에 따라 서구 각국은 이 문제를 해결하기 위한 다양한 정책을 시행하여 왔다. 하지만, 각국의 근로빈곤층 지원정책이란 그 문제를 일으킨 환경과 분리시켜 생각할 수 없을 것이다. 달리 표현하면, 그 정책의 성격은 그 문제를 야기한 경제적, 정치적, 사회적 구조의 한계를 벗어나기 어려운 것이다.

이는 노동수요에 대한 전망, 노동공급을 확대시키는 방안에 대한 생각, 복지급여의 역할에 대한 생각 등과 밀접한 관련이 있다. 일부 정책결정자들은 오랜 시간 저임금노동시장이 확산하는 것이 불가피하며, 양질의 일자리 창출을 통해 근로빈곤층의 문제를 해결하는 것이 본질적으로 힘들다

고 생각하는 것처럼 보인다. 그리고 취업능력이 낮은 근로빈곤층에 대해서는 소극적 의미의 복지지원 이외에 추가적인 지원이 필요하지 않다고 생각하고 있는 것으로 여겨진다. 하지만, 다른 정책결정자들은 취업능력이 낮은 근로빈곤층 또는 미취업빈곤층에게 취업기회를 제공하는 데 주력해야 한다는 점에 주목하고 있다. 이는 많은 연구결과가 적극적 노동시장정책의 효과성을 낮게 평가하였다 하더라도, 이것이 이들의 취업기회를 확대하는 정책적 노력을 포기해야 한다는 것으로 이해하지 않고 있음을 의미한다. 그리고 더 나아가 미취업빈곤층에게 취업기회를 제공하는 다양한 실험에 착수하고 있다는 점을 지적해야 할 것이다.

그렇다면 이 글을 통해 확인하고자 하는 사항은 무엇인가. 그것은 근로빈곤층 지원정책의 두 가지 목표, 즉 소득보장과 근로유인이라는 목표를 동시에 달성하기 위한 최적의 정책적 조합이 무엇인가를 살펴보는 것이다. 이는 Bargain & Orsini가 2004년 발표했던 논문인 <In-Work Policies in Europe: Killing Two Birds with One Stone?>의 문제의식과 유사하다. 근로빈곤층 지원정책의 세 가지 중심축이라 할 수 있는 “소득보장정책, 고용지원정책, 조세정책”이 어떻게 조합되는 경우, 그 효과성이 극대화되고 있는지 살펴보는 것이다. 물론 각국의 정책적 조합이 특정한 형태를 갖추고 있다는 점을 고려하면, 각국의 근로빈곤층 지원정책 중 상대적으로 정책적 효과성이 높은 국가를 찾고, 그 원인을 설명하는 방식을 취하게 될 것이다.

이 글에서는 크게 세 가지 주제를 중심으로 논의를 전개하고자 한다. 첫째, 근로빈곤층의 특성을 비교 분석함으로써 각국의 정책추진 환경을 유추해 보고자 한다. 둘째, 각국 근로빈곤층 지원정책의 조합을 살펴봄으로써 국제비교를 위한 분석 틀을 구체화하는 것이다. 이는 형평성(Equity)과 효율성(Efficiency)이라는 두 가지 목표를 달성할 수 있는 정책의 구성 방식을 살펴보는 것이다. 셋째, 이러한 비교분석을 통해 한국 근로빈곤층 지원정책에 대한 시사점을 도출하는 것이다.

제2절 이론적 검토

1. 개념에 대한 정의

지금까지 근로빈곤층에 대한 연구문헌들이 한결같이 지적했던 사항은 이 개념에 대한 보편적인 합의가 존재하지 않는다는 점이다. 따라서 근로빈곤층 개념을 정의할 때 그것이 누구 또는 어느 국가에서 활용되는 개념인지 언급하는 것이 매우 중요하다. 여기서 근로빈곤층 개념과 관련해서는 기존 선행연구에서 제시했던 세 가지 개념을 간략하게 소개하는 것으로 출발하고자 한다(노대명 외, 2004). 참고로 근로빈곤층 개념은 가구단위의 빈곤개념과 개인단위의 노동개념을 어떻게 결합하는가에 따라 다양한 형태의 개념이 출현한다는 점을 지적하고자 한다.

먼저 근로빈곤층을 정의함에 있어 빈곤선은 미국을 제외한 대부분 서구국가가 가처분소득을 기준으로 OECD Modified Equivalence Scale을 적용하여 산출된 중위소득의 40%, 50%, 60%로 채택하고 있다. 간헐적으로 다른 가구균등화 지수¹⁾를 적용하거나, 평균소득의 40%~50%를 빈곤선으로 활용하기도 하지만, 대부분의 문헌들은 전자의 방식을 택하고 있다. 그리고 미국의 연방빈곤선은 상대빈곤선이 아닌 절대빈곤선을 의미한다. 따라서 두 빈곤선을 직접적으로 비교하기는 곤란하다.

이어 근로빈곤층을 정의할 때 노동개념은 크게 다음 세 가지 개념 중 어느 하나에 기초하고 있다. A) 과거 중심적 개념 : 연간 절반 이상을 유급근로에 참여한 모든 경제활동인구를 지칭하는 경우이다. 이는 주로 미국 노동통계청(BLS)이 『Working Poor Profile』에서 사용했던 개념이다. B) 현재 중심적 개념 : 현재 또는 조사시점에 근로 또는 구직활동에 참여하고 있는가를 기준으로 ‘근로’ 개념을 판단하는 방식이다. 그 조작적 정

1) 여전히 많은 연구자들은 가구원 수의 제곱근을 균등화 지수로 활용하고 있다.

의는 취업상태와 관련하여 임금근로자와 비임금근로자를 취업자로, 취업자와 실업자를 경제활동인구로 간주하는 방식을 취한다(ECHP Panel Analysis). C) 미래 중심적 개념 : 이 개념은 조사대상자가 근로 활동에 참여할 근로능력 또는 여건이 조성되어 있는가에 초점을 두고 있다. 그리고 엄밀한 의미에서 이 개념은 Working Poor라기보다 Workable Poor로 정의하는 것이 옳다. 이 개념은 근로가능성(Workability)의 관점에서 근로빈곤층을 규정하는 경우이며, 각종 복지급여의 수급조건으로 활용된다는 점에서 복지정책과의 긴밀한 관련성을 갖는 개념이다. 그 조작적 정의는 장애나 만성질환 등 건강상태나, 가구여건(보육, 간병 등) 등으로 근로 활동이 불가능한 집단을 근로할 수 없는 것으로 간주하고, 이러한 장애요인이 없는 집단을 근로능력이 있는 집단으로 구분하는 방식이다.

결국 근로빈곤층은 위에 언급한 빈곤선을 어떻게 정의하고, 근로라는 개념을 어떻게 정의하는가에 따라 아래와 같은 세 가지 개념을 유형화되게 된다.

<표 2-1> ‘근로빈곤층’에 대한 세 가지 개념

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

유럽에서 근로빈곤층에 대한 개념정의는 2004년을 기점으로 이전과 이후에 뚜렷한 차이를 보이는 것을 알 수 있다. 그것은 유럽연합 차원에서 근로빈곤층 개념에 대한 합의를 이룸에 따라, 많은 연구결과가 2004년 이후 같은 조작적 정의를 채택하는 경향이 있음을 의미한다. 그 이전에는 근로빈곤층에 대한 합의된 개념이 없었다는 점에서 취업자 중 빈곤층, 경제활동인구 중 빈곤층 등의 개념이 많이 사용되었으나, 지난 취업기간을 고려한 방식(A)을 보완하고, 각 개인의 취업상태 및 종사상 지위의 구분을 그대로 유지하는 방식으로 정리되었음을 의미한다.

그것은 ‘가장 주된 경제활동상태’(Most Frequent Activity Status: MFAS)에 초점을 맞추는 방식을 의미한다. 여기서 근로자란 1년 중 7~12개월을 해당 경제활동상태를 유지한 임금근로자와 자영업자를 지칭하게 된다. 즉, 근로빈곤층은 가구소득이 빈곤선 이하인 가구의 구성원을 5개의 주된 경제활동상태로 구분하는 방식을 의미한다: ①임금근로자(Dependant Employee), ②자영업자(Self-Employed), ③실업자(Unemployed), ④퇴직자

(Retired), ⑤기타 비경제활동인구(Inactive).

2. 근로빈곤층 연구의 최근 동향

미국은 다른 국가들에 비해 일찍이 근로빈곤층 문제에 천착했으며, 그 결과 많은 연구결과물이 축적된 상황이다. 이는 미국이 다른 국가들보다 빨리 근로빈곤층 문제를 경험하였으며, 이를 해결하기 위한 연구가 필요했음을 의미하는 것이다. 그리고 미국은 다양한 패널데이터를 구축함으로써 근로빈곤층 문제를 연구할 수 있는 물적 토대를 구축하였다. 하지만, 미국의 근로빈곤층 연구는 상당부분 노동공급의 측면에서 접근이 이루어졌다는 특성이 있다. 그것은 근로빈곤층에 대한 복지급여가 이들의 경제활동참가에 어떠한 영향을 미치고 있는가에 초점을 두고 이루어졌음을 의미하는 것이다.

이는 미국의 1996년 복지개혁과 EITC도입 등 일련의 정책을 통해 설명할 수 있다. 미국사회는 다른 국가들에 비해 저임금노동시장(low wage labor market)이 확산되어 있으며, 이는 빈곤층 미취업자가 최저임금 수준의 일자리에 취업할 기회가 상대적으로 크다는 점을 말해준다. 이러한 상황에서 빈곤층의 복지의존성 문제가 쟁점화되면서, 이들이 왜 경제활동에 참여하지 않는가를 설명하는 다양한 주장이 제기되어 왔다. 그것은 한편으로는 관대한 복지급여의 문제로 표출되었고, 다른 한편으로는 경제활동 참여에 대한 유인책의 부재 문제로 표출되었다(Moffitt, 2002a; Moffitt, 2002b).

그 결과, 한편으로는 근로능력이 있는 복지수급자들이 경제활동에 참여할 수 있도록 복지급여의 수급을 제한하는 징벌적 조치들(sanctions)을 강화하는 복지개혁을 추진하였고, 그것이 AFDC를 대체한 TANF 제도로 구체화되었다. 그리고 다른 한편으로는 취업빈곤층에 대한 재정적 유인책을 통해 근로 활동을 촉진하고 소득을 보전하는 방식으로 EITC를 도입하

게 되었던 것이다. 이 제도는 빈곤층 취업자의 근로소득이 증가하는 경우, 그것에 비례하여 추가적인 소득이전을 함으로써 노동시장에 진입하거나 잔류하게 하는 데 목적이 있었던 것이다.

물론 이러한 정책들은 다음과 같은 문제의식에서 출발했던 것으로 여겨진다. 그것은 소득이전 방식을 어떻게 개편함으로써 형평성(Equity)과 효율성(Efficiency)의 문제를 동시에 해결할 수 있을 것인가 하는 점이다. 실제로 대부분의 복지개혁론자들은 현금급여가 형평성을 강화하는 반면, 효율성을 희생시키는 문제점이 있다고 판단했으며, 그에 따라 효율성을 높이기 위해 근로유인에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 각종 제도를 주장해 왔다. 하지만, 이것은 여전히 어느 하나를 희생하고 다른 하나를 선택하는 문제처럼 인식됐다. 이 점에서 최근에서 이 두 가지 문제를 해결할 수 있는 최선의 방안에 대한 문제의식이 확산되고 있는 것이다. 그것은 정책지원의 대상을 보다 구체적으로 범주화하는 작업과 밀접한 관련이 있다. 즉, 소득이전방식을 어떻게 개편하더라도 행동을 바꿀 수 없는 집단, 몇 가지 조치를 통해 효율성의 손실을 최소화할 수 있는 집단, 미래의 소득창출을 위한 투자가 가능한 집단이 그것이다(Blank, 2002). 이러한 집단의 범주화는 각종 복지개혁에도 취업에 어려움을 겪는 취업애로계층(hard to employ)의 존재와 밀접한 관련이 있다.

유럽은 1990년대 중반까지도 근로빈곤층 문제에 큰 관심을 두지 않고 있었다. 물론 일부 개별 연구자들은 유럽에서의 근로빈곤층 문제에 주목하고 있었으나 이것이 개별 국가차원에서 중요한 문제로 인식되지 않았던 것이다. 그 결과, 근로빈곤층 문제는 개념은 물론이고 방법론에 이르기까지 합의된 사항이 거의 없었다. 하지만, 유럽사회는 1990년대 후반 유럽연합차원의 패널데이터(ECHP)가 구축되고, 이를 토대로 근로빈곤층의 문제가 심각하다는 점이 확인되면서, 다소 호들갑스럽게 이 문제에 주목하기 시작하였다. 그리고 이 문제는 유럽국가들에게 매우 큰 충격으로 느껴졌

던 것으로 판단된다. 영미 국가들보다 강력한 고용보호체제(Employment Protection Regime)를 갖추고 있으며, 실업자를 지원하는 관대한 사회보장 제도를 가진 유럽대륙 국가들에게 근로빈곤층의 증가란 기존 사회보장 체계, 또는 복지국가체제의 지속가능성에 대한 문제제기로 인식되었기 때문이다.

결국, 2003년 리스본에서 개최된 유럽평의회(European Councils)는 유럽 복지국가 내부의 근로빈곤층 문제를 공식적으로 확인하고, 그 실태를 파악하여 대책을 마련해야 한다는 점에 합의하였다. 이는 이후 유럽에서의 근로빈곤층 연구, 특히 국제비교연구를 촉발시키는 중요한 계기가 되었다. Peña-Casas & Latta가 2004년 발표한 『유럽의 근로빈곤층』(Working Poor in European Union)은 유럽연합차원에서 근로빈곤층 연구를 본격화하는 시발점을 마련하였다. 미국이 이미 1990년대 중반부터 근로빈곤층에 대한 정부 차원의 연구와 통계발표를 해 왔다는 점을 고려하면, 상대적으로 뒤늦은 출발이었다고 말할 수 있을 것이다.

하지만, 최근 유럽에서 근로빈곤층 연구는 매우 빠른 속도로 진행되고 있다. 특히 유럽공동체가구패널(ECHP)이 구축됨에 따라 국제비교연구 또한 매우 활발하게 진행되고 있다. 그리고 유럽에서 근로빈곤층 연구는 미시적 원인, 즉 개인특성과 가구특성에 대한 연구에서 거시적 원인에 초점을 맞춘 연구로 빠르게 발전하고 있는 것처럼 보인다. 그것은 수십 년간 축적된 빈곤연구 결과를 통해 개인 및 가구특성에 대해서는 쉽게 접근할 수 있었으나, 이것만으로는 근로 빈곤의 문제를 설명하는데 충분하지 않았기 때문으로 판단된다. 또 하나 중요한 사실은 유럽 각국의 근로빈곤층 문제가 다른 양상을 나타내고 있다는 점에 주목하여, 그러한 차이가 어떠한 원인에 의해 발생하는지 규명하려는 연구가 발전하고 있다는 것이다. 이는 복지체제 및 고용체제 유형에 따른 근로빈곤층의 특징을 설명하려는 시도인 것이다.

위의 문제와 관련해서 2005년 11월 독일 쾰른에서 개최된 <서유럽의 근로빈곤층(Working Poor in Western Europe)>에 관한 학술회의는 매우 흥미롭다. 유럽 각국의 근로빈곤층 문제가 폭넓게 제기되었을 뿐 아니라, 근로빈곤층과 복지체제의 문제가 본격적으로 제기되었기 때문이다. 참고로 당시 발표된 많은 논문 중 Lohmann의 <복지국가체제에서 근로빈곤층 문제의 다양한 양상(The Different faces of In-Work-Poverty across Welfare State Regimes)>은 근로빈곤층의 규모와 양태가 왜 국가마다 상이한가의 문제에 초점을 맞추고 있다는 점에서 매우 시사적이다.²⁾ 그리고 최근 유럽에서 근로빈곤층 문제는 연구의 절정기에 달한 것처럼 보인다. 그것은 비단 연구가 활성화되고 있다는 측면을 넘어, 각국 정부와 연구자 그리고 고용·복지정책의 담당자들이 함께 이 문제를 해결하기 위한 구체적인 노력이 가시화되고 있다는 점에서 그러하다. 참고로 2007년 프랑스 파리에서 개최된 <근로빈곤층과 사회적 실천(Travailleurs pauvres et Action sociale)> 심포지엄에는 정부부처 관계자와 연구자 그리고 일선 행정실무자 및 시민단체들이 참여하여 근로빈곤층 문제의 원인 대책을 본격적으로 모색하였다.

제3절 근로빈곤층의 현황

여기서는 유럽과 미국의 빈곤율 및 근로빈곤율을 간략하게 살펴보고, 한국의 근로빈곤율과의 비교를 하기로 한다. 이는 뒤에 언급하게 될 각국의 근로빈곤층 지원정책의 특징을 이해하는데 매우 중요한 의미를 갖게 될 것이다.

2) 이 주제와 관련해서 Lohmann은 2006년 유럽패널네트워크(EPUNet) 학술회에서 동일한 주제로 좀 더 발전시켜 발표하였으며, 복지국가와 노동시장제도가 근로빈곤층에 어떠한 영향을 미치는지 거시적 분석에 초점을 맞추고 있다.

1. 유럽의 빈곤율과 근로빈곤율

아래 표는 1995년과 2000년 그리고 2005년 세 개의 시점에 유럽 15개국의 상대빈곤율을 시장소득과 가처분소득 중위 값의 60%를 빈곤선으로 설정하여 비교한 것이다. 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 있다. 전체적으로 2000년에 소폭 감소하다 2005년 다시 소폭 증가하는 추세를 보이고 있다. 각 소득 기준 빈곤율의 절대수치를 살펴보면, 시장소득 기준 빈곤율은 아일랜드, 덴마크, 영국 순으로 높게 나타나며, 가처분소득 기준 빈곤율은 아일랜드, 그리스, 스페인, 영국 순으로 높게 나타나고 있다.

유럽에서 조세 및 사회보장제도를 통한 공적 이전소득이 빈곤율 감소에 미치는 영향은 매우 큰 것으로 나타나고 있다. 아래 표에 따르면, 유럽 15개국의 평균 빈곤율 감소 폭은 1995년 9%, 2000년 8%, 2005년 9%로 나타나고 있다. 이를 국가별로 보면, 2005년 현재 공적 이전소득에 의한 빈곤율 감소 효과가 가장 크게 나타나는 국가는 스웨덴(20%), 덴마크(18%), 핀란드(16%), 프랑스(13%) 순으로, 가장 낮은 국가는 그리스(3%), 스페인(4%), 포르투갈(7%) 순으로 나타나고 있다.

<표 2-2> 유럽 15개국의 상대빈곤율 추이

(단위: %, %p)

	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
이탈리아	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/>; 한국은 1995년과 2000년은 가구소비실태 조사, 2005년은 전국가계조사 자료

유럽 각국의 근로빈곤층 비율과 관련해서는 2005년 이후 활용되고 있는 근로빈곤(In-Work-Poverty) 개념에 따른 규모를 선택하기로 한다. 유럽연합 차원에서 제안하는 이 개념은 근로빈곤층을 보다 광범위하게 포괄하고 있으며, 서로 동질적인 집단을 구분하기 쉽다는 강점을 갖고 있다. 아래 표는 근로빈곤층 비율을 근로자집단과 미취업자 집단으로 구분하여 보여주고 있다. 먼저 근로자 중 빈곤층 비율은 유럽 15개국 평균 7%로 나타나며, 그 중 임금근로자의 빈곤율은 6%에 불과한 데 비해 자영업자의 빈곤율은 16%에 달하고 있다. 이는 전체 취업자에서 자영업자가 차지하는 비

중이 클수록 빈곤율을 증가시키는 방향으로 영향을 미치게 되나, 그 절대 규모가 작아 전체 빈곤율에 미치는 영향은 크지 않다는 점을 말해준다.

유럽 15개 국가 중 근로자의 빈곤율이 가장 높은 국가는 그리스(13%), 포르투갈(12%), 스페인(10%), 이탈리아(10%) 순이며, 이들 국가는 전체 취업자에서 자영업자가 차지하는 비율이 상대적으로 높은 국가로 구성되어 있다. 흥미로운 점은 이들 국가가 모두 유럽 남부에 위치한 국가이며, 통상적으로 ‘잔여주의 복지체제’로 분류되는 국가라는 점이다.

미취업자 중 빈곤율은 일하지 않는 사람들에게 대한 소득보장이 얼마나 잘 이루어지고 있는가를 보여준다. 유럽 15개국 평균을 보면, 실업자 중 빈곤율이 38%로 가장 높고, 다음이 비경제활동인구의 빈곤율로 25%에 이르며, 퇴직자의 빈곤율이 가장 낮은 17%로 나타나고 있다. 이는 노후소득 보장제도가 발달하여 미취업자 중 퇴직자에 대한 소득보장이 상대적으로 잘 이루어지고 있음을 말해주는 것이다. 물론 이와 관련해서도 국가 간 차이가 존재한다는 점을 확인할 수 있다. 먼저 미취업자의 빈곤율이 가장 높은 국가를 보면, 아일랜드(35%), 그리스(28%), 영국(28%), 포르투갈(27%), 스페인(24%), 이탈리아(24%) 순으로 나타나고 있다. 이어 실업자의 빈곤율을 보면, 아일랜드(54%), 이탈리아(51%), 영국(49%) 순으로 나타나고 있다. 이들 국가는 실업자에 대한 소득보장이 제대로 이루어지지 않는 국가군으로 해석할 수 있을 것이다.

<표 2-3> 각국의 주된 경제활동상태에 따른 빈곤율(2001년)

(단위: %)

	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
이탈리아	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

주: 각 셀의 수치는 해당 집단 중 빈곤층의 비율을 지칭
 자료: Eurostat, ECHIP 2003, 덴마크와 스웨덴은 개별 국가자료; Bardone & GUIO(2005)에서 재인용.

그렇다면, 근로빈곤층이 전체 빈곤인구에서 차지하는 비중은 어떠하며, 국가별로는 어떠한 차이를 보이는가. 아래 표는 유럽 15개국의 평균 빈곤율이 15%이며, 협의의 근로빈곤층(취업빈곤층)이 차지하는 비율은 약 7%로 나타나고 있다. 이는 근로빈곤층이 전체 빈곤인구의 46.7%를 차지하고 있음을 의미한다. 국가별로 보면, 전체 빈곤인구에서 근로빈곤층이 차지하는 비율이 가장 큰 국가는 네덜란드로 약 72.7%를 차지하며, 다음이 룩셈부르크(66.7%), 그리스(61.9%), 포르투갈(60.0%) 순으로 나타나고 있다. 그

리고 근로빈곤층이 차지하는 비율이 가장 낮은 국가는 덴마크로 30%에 불과하며, 다음이 벨기에(30.8%), 영국(33.3%), 독일(36.4%) 순이다.

<표 2-4> 상대빈곤율과 근로빈곤율의 비교(2001년)

	상대빈곤율(A)	근로빈곤율(B)
유럽 15개국	15	7
벨기에	13	4
덴마크	10	3
독 일	11	4
그리스	21	13
스페인	20	10
프랑스	19	8
아일랜드	13	7
이탈리아	19	10
룩셈부르크	12	8
네덜란드	11	8
오스트리아	12	6
포르투갈	20	12
핀란드	11	6
스웨덴	9	5
영 국	18	6

주: 1) 상대빈곤율은 균등화된 가처분소득 중위 값의 60%를 빈곤선으로 설정
 2) 근로빈곤율은 같은 상대빈곤선을 활용한 전체 인구 중 취업빈곤층 비율
 자료: Bardone & GUIO(2005)과 Eurostat 자료를 결합하여 생성

이제 저임금근로자와 근로빈곤층 간의 관계에 대해 간략하게 살펴볼 필요가 있다. 아래 표는 1995년 시점의 저임금근로자 중 근로빈곤층 비율과 근로빈곤층 중 저임금근로자 비율을 보여주고 있다. 먼저 저임금근로자 중 20%가 근로빈곤층이며, 근로빈곤층 중에는 37%가 저임금근로자인 것으로 나타나고 있다. 이는 저임금근로자의 80%가 가구단위에서 저임금의 충격을 흡수하여 빈곤층으로 전락하지 않고 있으며, 나머지 20%가 문제의 집

단으로 나타나고 있음을 말해준다. 이들이 바로 근로빈곤층인 것이다.

국가별로 임금근로자 중 저임금근로자의 비율을 보면, 영국이 21%로 가장 높은 비중을 나타내고 있으며, 아일랜드, 독일, 그리스 등의 순서로 높은 비중을 보이고 있다. 상대적으로 저임금근로자의 비중이 작은 국가는 덴마크, 벨기에, 이탈리아 순으로 나타나고 있다. 여기서 주목해야 할 사항은 저임금근로자의 비중이 높다고 해서 저임금근로자 중 빈곤층 비율이 높은 것은 아니라는 점이다. 이는 가구단위 또는 사회보장제도를 통해 저임금의 충격을 흡수하는 장치가 얼마나 잘 마련되어 있는가에 따라 다르게 나타나기 때문이다. 참고로 영국과 아일랜드는 저임금근로자의 비중은 높지만 이들 중 빈곤층의 비율은 상대적으로 낮은 수준을 나타내기 때문이다. 오히려 이탈리아나 프랑스와 같이 저임금근로자의 비중은 상대적으로 낮지만 그들 중 빈곤층의 비율이 높은 경우 또한 존재하고 있다.

요약하면, 저임금근로자의 증가가 근로빈곤층 문제를 확산시키는 방향으로 작용하고 있는 것은 사실이나, 결과적으로 저임금근로자가 빈곤층으로 전락하지 않도록 억제하는 장치 또한 중요한 의미가 있다는 점을 알 수 있다. 그리고 그러한 중요한 요인 중 하나가 가구특성이라는 점에 주목해야 할 것이다.

<표 2-5> 근로빈곤층과 저임금근로자(1995)

	임금근로자 중 빈곤층 비율	임금근로자 중 저임금근로자 비율	저임금근로자 중 빈곤층 비율	취업빈곤층 중 저임금근로자 비율
유럽13개국	8	15	20	37
벨기에	6	9	18	26
덴마크	4	7	13	21
독 일	10	17	24	41
그리스	9	17	27	52
스페인	9	13	19	28
프랑스	7	13	21	38
아일랜드	6	18	14	38
이탈리아	10	10	25	27
룩셈부르크	8	16	18	38
네덜란드	7	16	15	33
오스트리아	6	16	16	40
포르투갈	5	16	18	21
영 국	7	21	15	44

자료: Pena-Cas & Latta(2004).

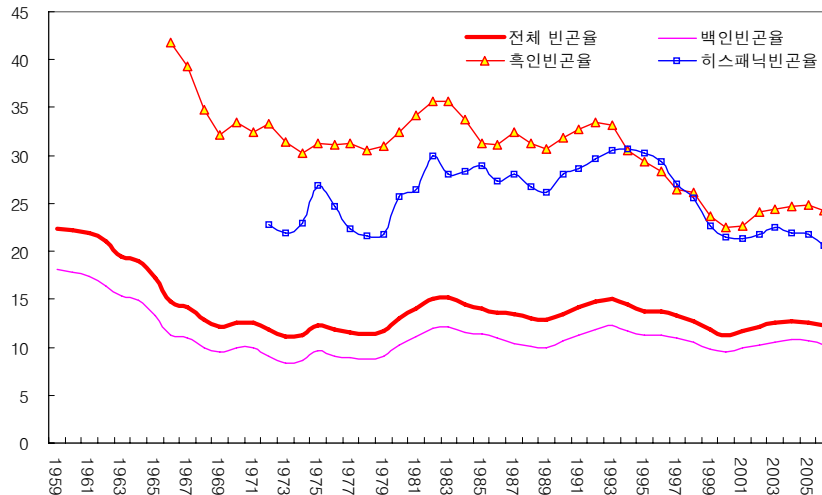
2. 미국의 빈곤율과 근로빈곤율

미국사회의 빈곤율 현황과 관련해서는 가구규모에 따른 공식빈곤선(Poverty Threshold)을 활용한 미국 통계청의 수치를 살펴보기로 한다. 미국의 연방빈곤선은 유럽과 같은 상대빈곤선이 아니라 절대빈곤선을 의미한다. 그것은 생계비에 일정 비율을 곱해 생성된 개념으로, 지난 수십 년간 물가 상승률 등 최소한의 증가분만을 반영함에 따라 상대빈곤선과의 격차가 크게 벌어져 있는 상황이다. 이처럼 연방빈곤선이 OECD 국가 간 비교를 위해 활용되는 중위소득의 50%~60% 기준에 비해 낮다는 점에서 The Urban Institute 등 일부 연구기관은 공식빈곤선의 100%~200%를 활용하기도 한다.

그럼에도, 공식 빈곤율 통계는 빈곤층의 특성을 이해하는데 매우 중요한 정보를 담고 있다. 그것은 미국사회의 특징이라 할 수 있는 인종별 빈곤율 추이를 말한다. 이미 잘 알려진 바와 같이, 흑인의 빈곤율은 백인의 빈곤율에 비해 매우 높게 나타나고 있으며, 백인이 아닌 다른 인종의 빈곤율 또한 나타나고 있다. 이는 다른 인구사회학적 요인에 앞서 인종 간 빈곤율 차이를 살펴보는 것이 중요한 의미가 있다는 점을 말해준다.

아래 그림과 표는 미국사회의 빈곤율을 1959년부터 2006년까지 나타낸 것이며, 전체 빈곤율 외에도 백인, 흑인, 히스패닉 등 인종별 빈곤율을 보여주고 있다. 빈곤선의 수준이 낮다는 점을 고려하면, 미국사회의 빈곤율이 장기적 감소추세라는 점을 단언하기 힘들지만, 1990년 이후의 추세는 감소세를 보이고 있음은 분명하다고 판단된다. 물론 빈곤율 감소의 원인과 관련해서 당시 경제호황에 의한 추세적 감소이며, 경기침체와 함께 증가할 개연성이 있다는 논쟁이 야기되기도 하였다. 그럼에도 이 그림을 보면, 다른 집단에 비해 여전히 높은 수준으로 나타나고 있지만, 흑인 빈곤율이 상대적으로 빠르게 감소해 왔음을 알 수 있다. 그리고 2000년을 기점으로 빈곤율이 다시 소폭 증가하는 추세가 나타나고 있다. 여기서 흥미로운 점은 다양한 인종 중 히스패닉계의 빈곤율은 2000년 이후에도 정체 또는 소폭 감소세를 나타내고 있다는 점이다.

[그림 2-1] 미국의 인종별 빈곤율 추이

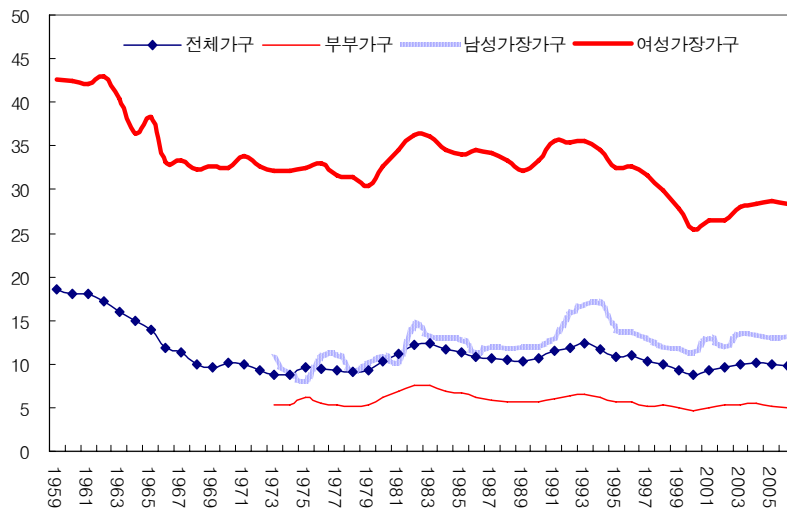


자료: DeNavas-Walt et. al.,(2007)의 표를 가공
<http://www.census.gov/hhes/www/income/microdata.html>

미국의 빈곤문제가 인종에 따라 그 심도가 다르다면, 다음에는 어떠한 현상이 특징적으로 나타나고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 아래 그림은 전체 빈곤율과 여성가장 빈곤율(남편이 없는)의 추이를 살펴보고, 전체 빈곤율과 여성가장 빈곤율의 배율의 추이를 살펴보았다. 먼저 여성가장의 빈곤율은 인종적으로 흑인 빈곤율이 높은 것 이상으로 매우 높지만, 장기적 관점에서 보면 감소세를 나타내는 것으로 판단된다. 하지만, 여기서 주목해야 할 것은 전체적인 빈곤율의 증감은 경기변동 등 외부적 환경에 의해 야기되지만, 그것이 여성가장 빈곤층에게 어떠한 영향을 미치고 있는가 하는 점이다. 아래 그림에 따르면, 1960~70년대 전체 빈곤율과 여성가장의 빈곤율이 함께 감소하는 것을 알 수 있다. 하지만, 여성가장의 빈곤율 감소가 상대적으로 저조했던 것으로 판단된다. 그리고 1996년 복지개혁이 시작된 이후, 여성가장의 빈곤율은 일시적으로 감소하는 추세를 나타내다,

2001년 이후 다시 증가하는 추세를 보이고 있다.

[그림 2-2] 가구유형별 빈곤율의 추이

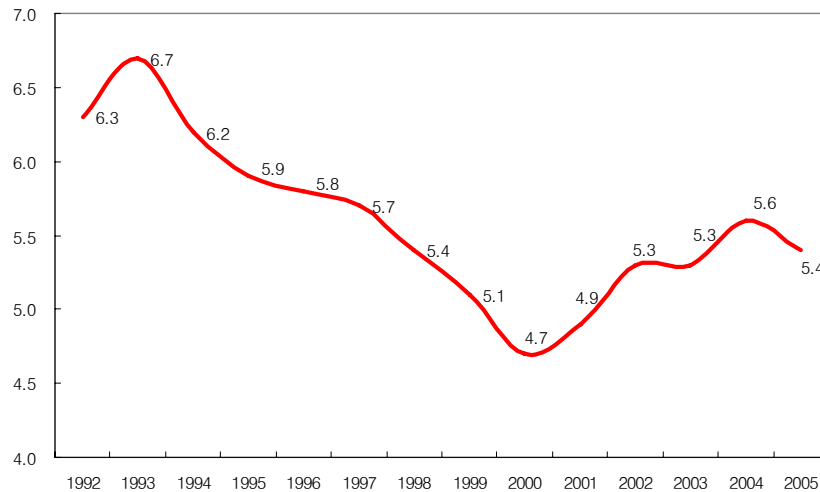


미국 노동통계청(Bureau of Labor Statistics)은 1987년 근로빈곤층의 규모와 인구학적 특성에 대한 보고서를 발표해 왔으며, 최근 자료에서는 2005년 기준으로 ‘16세 이상이며, 연간 27주 이상을 일하고, 가구소득이 공식 빈곤선(Official Poverty Threshold) 이하’인 인구를 전체 인구의 5.4%로 발표하였다. 참고로 이 수치는 근로자가 1인 이상 포함된 가구의 인구를 지칭하는 것이다. 이는 2000년 4.7%에 비해 약 0.7% 증가한 규모이다. 이 중 근로 활동에 참여하는 집단은 전체 인구의 약 2.6%(약 770만 명)로 추정된다. 참고로 2005년 공식빈곤선에 따른 빈곤율은 전체 인구의 12.6%(약 37백만 명)로 추정된다.

그렇다면, 이러한 근로빈곤층 규모는 어떻게 변해왔는지 살펴볼 필요가 있다. 아래 그림은 1992년 이후 연간 27주 이상 일하는 1인 이상 취업자

가 포함된 빈곤가구의 구성원 비중(=광의의 근로빈곤층)의 추이를 나타낸 것이다. 이 그림에 따르면, 1993년을 기점으로 근로빈곤층 규모는 6.7%에서 2000년 4.7%까지 꾸준한 감소세를 보이고 있다. 하지만, 2001년 이후 다시 증가하기 시작하여 2004년 전체 인구의 5.6%까지 증가하는 것으로 나타나고 있다.

[그림 2-3] 미국의 근로빈곤층 규모 추이



자료: US BLS, A Profile of the Working Poor의 각 년도 자료

미국 근로빈곤층의 특성과 관련해서는 다음과 같은 점을 지적할 수 있다. 첫째, 시간제 근로자는 전일제 근로자에 비해 근로빈곤층이 될 개연성이 상대적으로 높다는 점이다. 즉, 1억 1,870만 명에 달하는 전일제 근로자 중 약 3.9%가 근로빈곤층인 데 비해, 23백만 명에 달하는 시간제 근로자 중 근로빈곤층 규모는 약 11.6%에 달하기 때문이다. 둘째, 전일제 근로자가 빈곤진입확률을 상당 부분 감소시킨다 하더라도, 근로빈곤층의 10명

중 6명은 전일제라는 점이다. 이는 전일제 근로자의 빈곤진입확률은 낮으나, 절반 이상의 근로빈곤층이 많은 시간을 근로하고 있음에도 빈곤에서 벗어나지 못하고 있음을 의미하는 것이다. 셋째, 교육수준이 높은 근로자일수록 빈곤층으로 전락할 확률이 감소하는 것으로 나타난다는 점이다. 고등학교 졸업 이상의 학력을 가진 사람 중 근로빈곤층의 비중은 1.7%인데 비해, 고등학교 졸업 미만의 학력을 가진 사람 중 근로빈곤층의 비중은 14.1%에 달하는 것으로 나타나고 있다. 넷째, 적어도 한 사람 이상의 근로자가 있는 가구 중 18세 미만의 아동을 부양하는 가구가 그렇지 않은 가구에 비해 빈곤 또는 근로빈곤층으로 전락할 위험이 약 4배가량 높다는 점이다. 이는 아동에 대한 양육부담이 경제활동 참여에 제약으로 작용하고 있음을 의미한다(BLS, 2007).

3. 한국의 근로빈곤층

한국의 근로빈곤층의 규모 추정과 관련해서는 많은 연구가 발표되지 않았으며, 연구에 필요한 자료 또한 충분하지 않은 상황이다. 비교적 큰 규모의 자료를 통해 근로빈곤층의 비율을 추정한 자료로는 2002년 자활조사 보고서를 들 수 있다(노대명 외, 2003). 하지만 이 보고서에서의 근로빈곤층 개념은 근로능력 빈곤층이라고 정의할 수 있다. 유럽이나 미국에서 정의하는 근로빈곤층 개념과 다소 차이가 있는 것이다. 따라서 본 절에서는 근로빈곤층에 대한 다양한 개념 중 세 가지 개념을 활용하여 한국 근로빈곤층의 규모를 추정하기로 하겠다.

여기서 분석에 활용할 자료는 한국복지패널 1차년도 자료이다. 이 자료는 국내의 자료 중 케이스의 크기나 분석에 활용할 수 있는 항목의 측면에서 매우 유용한 자료이다. 특히 근로빈곤층의 규모를 추정할 때 여기서 적용하고자 하는 세 가지 개념을 모두 활용할 수 있다는 강점을 갖는다. 다만, 본론에 들어가기에 앞서, 여기서 활용하는 자료의 빈곤율 및 취업상

태 등에 대한 기본적인 정보를 간략하게 제시하고자 한다.

먼저 빈곤율을 보면, 각 소득유형에 따라 공적 이전소득(공공부조 급여)에 따른 빈곤감소 효과를 알 수 있다. 중위소득의 60%를 기준으로 추정된 빈곤율을 보면, 공공부조성 이전소득에 의한 빈곤감소 효과는 약 0.8%로 추정되며, 조세와 사회보장분담금에 의한 빈곤감소 효과는 약 1.0%로 추정된다. 그리고 이를 모두 합한 정책에 의한 빈곤감소 효과는 총 1.8%로 추정된다. 또한, 아래 표는 유럽 빈곤층과의 국제비교라는 측면에서도 몇 가지 정보를 제공한다. 한국의 가처분소득 기준 중위 값의 60%에 해당하는 빈곤율은 21.7%로 추정되는데, 이는 유럽 15개국 평균 추정 빈곤율 15%보다 약 6.7%가량 높은 수치임을 알 수 있다.

<표 2-6> 소득유형 및 빈곤선 수준별 빈곤율

빈 곤 선	가처분소득	경상소득	시장소득
중위소득 40%	10.1	10.8	12.3
중위소득 50%	15.2	16.4	17.3
중위소득 60%	21.7	22.7	23.5

주: 이 자료는 전체 가구를 대상으로 추정된 빈곤율임
 자료: 한국 복지패널 1차년도 조사자료(2005년 말 기준)

그리고 근로빈곤층 규모추정과 관련해서 취업상태에 대한 기본정보를 제시하면 아래 표와 같다. 참고로 이 표는 15세 이상 비학생 인구를 모집단으로 추정된 수치이며, 가처분소득 기준 중위 값의 60%를 빈곤선으로 설정하였다. 여기서 빈곤층의 경우, 상용직 근로자 비중이 작고, 일용직 근로자와 자영업자, 그리고 실업자의 비중이 전체 평균보다 매우 높은 것을 알 수 있다.

<표 2-7> 소득계층별 종사상의 지위

	비빈곤층	빈곤층	전 체
상용직 근로자	42.8	8.9	36.7
임시직 근로자	20.1	17.4	19.6
일용직 근로자	7.1	18.8	9.2
고용주	3.4	0.8	3.0
자영업자	15.6	27.6	17.7
무급종사자	5.5	13.0	6.8
실업자	5.6	13.5	7.0
전 체	100.0	100.0	100.0

자료: 한국 복지패널 1차년도 조사자료(2005년 말 기준)

이제 앞서 언급했던 근로빈곤층 개념(A~C)을 조작적으로 어떻게 정의할 것이며, 그 의미가 무엇인지 간략하게 정리하면 아래와 같다. 먼저 근로빈곤층 <개념 A>는 유럽연합이 제시하고 있는 근로빈곤층 개념을 지칭하며, 미국 노동통계청(BLS)의 근로빈곤층 개념과도 유사한 것으로 이해할 수 있다. 이 개념은 빈곤가구의 구성원 중 연간 7개월 이상 취업한 집단을 지칭하는 것이다. <개념 B>는 빈곤가구 구성원을 현재 취업상태, 특히 종사상의 지위에 따라 구분한 것이다. 이 개념은 특정 기간의 경험을 반영하지 못한다는 한계를 안고 있으나, 경제활동인구를 주요한 대상으로 포착하고 있다는 점에서 강점을 갖는다. 끝으로 <개념 C>는 빈곤가구 구성원 중 근로능력자의 규모를 파악하는 것이다. 조작적 정의와 관련해서는 15~64세의 인구집단 중 장애나 만성질환이 없는 집단으로 통제하였다. 이 개념은 장기간 비경제활동인구로 머물러 있어, 기존의 근로빈곤층 개념에서 포착하기 어려운 여성인구에 초점을 맞출 수 있다는 강점이 있다. 현재 자신이 경제활동참여가 힘들어 비경제활동인구로 분류되어 있으나, 몇 가지 서비스를 제공하면 취업할 수 있으며 취업의사를 가진 집단을 포

함하는 것이다. 이는 ‘감춰진 노동인구’(Hidden Labor Forces)를 근로빈곤층으로 포괄하는 개념이다.

이제 위에 언급한 세 가지 개념에 따라 근로빈곤층 규모를 추정하고자 한다. 여기서 빈곤층 구분은 가구원 수의 제공근으로 균등화한 소득 중위값의 60%를 빈곤선으로 적용하였으며, 소득은 가처분소득, 경상소득, 시장소득을 사용하였다. 아래 표들은 한국 근로빈곤층의 규모를 세 가지 개념으로 각각의 빈곤선에 따라 추정한 값을 보여주고 있다. 하지만, 각각의 근로빈곤층 개념은 모집단을 통제한다는 점에서 보수추정을 위해서는 각 집단이 전체 인구의 몇 %인지를 확인해야 한다. 따라서 이 표에서는 각 개념 하단에 모집단이 누구인지를 명시하였다. 하지만, 우측의 비율은 전체 인구의 %를 나타내는 것이다. 일차분석을 통해 추정된 값을 토대로 인구 수를 추정하였다.

아래 표에 따르면, <개념 A> 근로빈곤층의 규모는 전체 인구의 6.22%~6.92%의 분포를 나타내고 있다. 이는 <표 2-8>에 나타나 있는 바와 같이, 271만 명 ~ 301만 명에 해당되는 규모이다. 하지만, 이 개념은 연간 6개월 이상 일하고 있는 실질적인 취업빈곤층의 규모라는 점을 고려해야 한다. 달리 표현하면, 장기실업상태에 있거나 근로 기간이 짧은 근로빈곤층의 규모를 고려하지 않은 수치인 것이다.

<개념 B> 근로빈곤층의 규모는 전체 인구의 8.34%~9.06%로 추정되며, 이는 363~395만 명에 해당하는 규모이다. 이처럼 규모가 큰 폭으로 증가하는 이유는 <개념 A>에서 배제된 실업자와 단기취업자가 모두 포함되었기 때문이다. 따라서 이 집단은 정책지원대상으로는 매우 다양한 특성이 있는 집단을 포괄하는 수치이다.

<개념 C> 근로빈곤층의 규모는 전체 인구의 11.70%~12.58%, 507만 명~548만 명에 이르고 있어, <개념 B>의 추정규모보다 매우 높은 수준을 나타내고 있다. 그 이유는 이 개념이 ‘감춰진 노동인구’인 비경제활동상태

의 여성 근로능력자를 포함하고 있기 때문이다. 이 개념은 여성의 경제활동참여와 빈곤층의 경제적 자립촉진 정책과 관련해서는 중요한 의미를 갖는다.

<표 2-8> 전체 인구 대비 근로빈곤층 규모(%)

	가처분소득 빈곤	경상소득 빈곤	시장소득 빈곤
<개념 A>			
- 모집단 1 = 경제활동인구	6.32	6.63	6.92
- 모집단 2 = 근로능력자	6.22	6.52	6.80
<개념 B>			
- 모집단 = 경제활동인구	8.34	8.73	9.06
<개념 C>			
- 모집단 = 근로능력자	11.70	12.15	12.58

이어지는 표는 가구 중 근로빈곤층이 1인 이상 존재하는 경우, 해당 가구원 전체를 광의의 근로빈곤층으로 정의하는 방식으로 그 규모를 추정하는 것이다. 이 표에 따르면, 근로빈곤층이 부양하는 가구원을 더하는 경우, 전체 인구에서 근로빈곤층이 차지하는 비중이 약 2배가량 증가하는 것을 알 수 있다. 달리 표현하면, 좁은 의미의 근로빈곤층 1인에 대한 지원이 가구원에게 미치는 영향을 고려할 때, 이 집단에 대한 지원은 빈곤감소에 매우 큰 영향을 미치게 된다는 점을 지적할 수 있다.

<표 2-9> 전체 인구 대비 ‘광의의’ 근로빈곤층 규모(%)

		가처분소득 빈곤	경상소득 빈곤	시장소득 빈곤
전체인구 대비 %	<개념 A>*	13.36	14.02	14.73
	<개념 B>	15.94	16.72	17.51
	<개념 C>	15.63	16.36	17.16

주: <개념 A>는 모집단 1을 기준으로 산출한 값임.
 자료: 한국 복지패널 1차년도 조사자료(2005년 말 기준)

아래 표는 위의 표에서 추정한 비율을 전체 빈곤층의 비율로 나타낸 것이다. 광의의 근로빈곤층 개념을 적용할 때, 전체 빈곤층에서 근로빈곤층이 차지하는 비중은 아무리 좁게 잡아도 61.6%에 이르며, 크게는 77.34%에 이르는 것으로 나타나고 있다. 이 결과는 우리 사회 빈곤정책에 매우 분명한 메시지를 던져준다. 근로빈곤층은 전체 빈곤층의 60~70%의 집단을 부양할 잠재력을 가진 집단이며, 이들에 대한 빈곤정책에서 제대로 위상을 정립해야 한다는 것이다.

<표 2-10> 전체 빈곤인구 대비 근로빈곤층 규모(%)

	가처분소득 빈곤	경상소득 빈곤	시장소득 빈곤
<개념 A>			
- 모집단 1 = 경제활동인구	29.14	29.28	29.40
- 모집단 2 = 근로능력자	28.68	28.79	28.89
<개념 B>			
- 모집단 = 경제활동인구	38.46	38.55	38.50
<개념 C>			
- 모집단 = 근로능력자	53.96	53.65	53.46

주: 수치는 전체 빈곤층의 %
 자료: 한국 복지패널 1차년도 조사자료(2005년 말 기준)

4. 근로빈곤층 규모의 국제비교

빈곤율의 국제비교에서 전제조건은 상대빈곤선을 통해 각국의 빈곤율이 비교 가능하게 조정해야 한다는 것이다. 하지만, 의외로 유럽국가들을 제외하고는 빈곤선을 통일하여 그 추이를 보여주는 자료가 매우 드물다. 특히 미국이나 일본을 포함하여 근로빈곤층의 규모를 보여주는 자료를 발견하기란 어려운 상황이다. 그것은 미국의 경우, 절대빈곤선 또는 공식빈곤선을 사용하고 있으며, 상대빈곤선을 통해 외국과 비교하는 경우가 많지 않기 때문이다. 물론 미국에서도 공식빈곤선이 빈곤선으로서의 의미를 갖는지에 대해서는 이견이 있다. 2000년 기준으로 미국의 공식빈곤선은 세전소득 중위 값의 27%에 불과하며, 세후 가처분소득 중위 값의 32%에 불과하기 때문이다(Smeeding, 2005: 5).

그리고 상대빈곤선을 활용하는 경우라도, 연구자에 따라 그 방식이 조금씩 다르고 사용하는 자료 또한 다르다는 점에서 포괄적인 국제비교 연구결과로 활용하는데 한계가 있다. 유럽에서는 일반적으로 가처분소득 중위 값의 60%를 빈곤선으로 활용하는 경향이 지배적이나, 미국을 포함하는 경우, 중위 값의 50% 또는 평균값의 50%를 사용하는 경우가 많다는 점도 고려해야 할 사항이다. 흥미로운 점은 가처분소득 중위 값의 40%를 빈곤선으로 활용하면 각 국가의 빈곤율이 유사한 패턴을 보이며, 중위 값의 60%를 활용하면 그 격차가 크게 확대되는 경향이 있다는 점이다. 특히 미국의 경우에는 가처분소득 중위 값의 60%를 빈곤선으로 설정하여 그 비율을 추정하면, 비교대상 국가 중 가장 높은 빈곤율을 보이는 것으로 나타나고 있다.

따라서 여기서는 크게 두 가지 방식으로 근로빈곤율의 국제비교를 시도하고자 한다. 첫째는 상대적으로 안정된 유럽의 근로빈곤율 방식에 미국 등의 수치를 추가하는 방식의 비교이다. 이는 미국의 근로빈곤율에 대한 개별적이나 같은 기준을 적용한 자료를 선택한다는 점에서 상대적으로 수

월한 방식이다. 둘째는 단일한 자료를 토대로 미국 등 주요 국가에 대한 근로빈곤율을 비교하는 방식이다. 이는 기존의 연구결과 중 근로빈곤율에 대한 엄격한 정의를 선택하지 않았더라도 유사한 의미가 있는 개념을 토대로 비교하는 방식이다.

아래 표는 유럽 각국의 상대빈곤율 및 근로빈곤율을 기준으로 다른 국가의 근로빈곤율을 추가한 것이다. 여기서 근로빈곤율은 취업인구의 빈곤율을 지칭한다. 아래 표는 상대빈곤율의 크기에 따라 국가를 배열한 것이다. 이를 보면, 사민주의 복지체제에 속한 국가들의 빈곤율과 근로빈곤율이 낮은 것을 알 수 있다. 그리고 보수주의 복지체제에 속한 국가들이 중위권을 지키고 있으며, 남유럽 복지체제에 속한 국가들이 가장 높은 빈곤율을 나타내고 있음을 알 수 있다. 그리고 이들 국가의 근로빈곤율 또한 높게 나타나고 있다.

그리고 유럽 근로빈곤율 추정기준과 동일한 방식을 적용하여 한국의 상대빈곤율과 근로빈곤율을 추가하였다. 그 결과, 한국의 빈곤율은 비교대상 국가 중 가장 높은 수준으로 나타나고 있다. 근로빈곤율은 상대적으로 낮게 책정되어 있는데, 이는 한국사회의 빈곤층 중 노인빈곤층이 차지하는 비율과 같이 있다.

참고로 여기서는 한국보건사회연구원이 생산하는 한국복지패널조사 자료의 1차년도 원자료를 활용하였다. 물론 전체 인구를 대상으로 빈곤율을 추정할 수 있는 자료는 2000년, 2005년, 2006년 시점에 불과하다. 비교시점을 정함에 있어, 2000년은 외환위기 이후의 충격이 남아 있는 시점이라는 점에서 다소 이례적이며, 2005년 또한 2003년 이후 빈곤율이 급격히 증가하는 시점이다. 그럼에도, 2000년에 비해 2005년 시점의 빈곤율이 자료의 상대적 안정성이라는 측면에서 더 적절한 수치라고 판단된다.

<표 2-11> 상대빈곤율과 근로빈곤율의 비교

	상대빈곤율(A)	근로빈곤율(B)
스웨덴	9.0	5.0
덴마크	10.0	3.0
독 일	11.0	4.0
네덜란드	11.0	8.0
핀란드	11.0	6.0
룩셈부르크	12.0	8.0
오스트리아	12.0	6.0
벨기에	13.0	4.0
아일랜드	13.0	7.0
유럽 15개국	15.0	7.0
영 국	18.0	6.0
프랑스	19.0	8.0
이탈리아	19.0	10.0
스페인	20.0	10.0
포르투갈	20.0	12.0
그리스	21.0	13.0
한 국	21.7	7.2

주: 1) 빈곤선은 균등화된 가처분소득 중위 값의 60%

2) 유럽은 2001년 시점이고, 한국은 2005년 시점임

자료: 유럽 자료는 Bardone & GUIO(2005)과 Eurostat 자료를 결합하여 생성한 수치이고, 한국자료는 한국복지패널조사자료를 활용한 수치임.

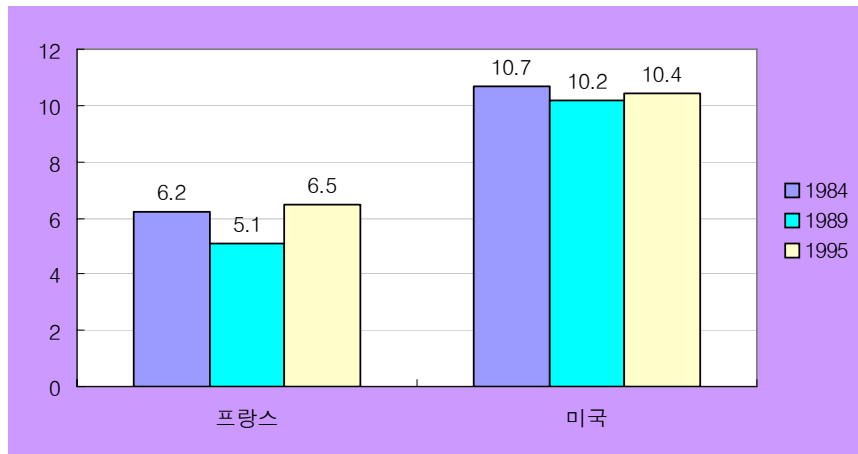
위의 표에 대한 구체적인 해석은 빈곤율의 고저, 근로빈곤층이 차지하는 비율의 고저, 복지체제의 특성을 고려하는 방식으로 이루어져야 할 것이다. 예를 들면, 네덜란드나 룩셈부르크와 같은 소강국들은 노후소득보장이 잘 이루어져 있다는 점에서 빈곤율이 상대적으로 낮으며, 근로빈곤층이 차지하는 비율이 ‘상대적으로’ 높은 경우라고 말할 수 있다. 그리고 스

웨덴이나 핀란드도 유사한 방향으로 해석할 수 있을 것으로 판단된다. 하지만, 그리스나 포르투갈 등 남유럽 복지체제에 속하는 국가들은 빈곤율과 근로빈곤층의 비율이 모두 높은 경우이다.

이어 미국 근로빈곤층의 규모를 추정하기 위해 우회적으로 프랑스와 미국의 근로빈곤층을 비교했던 한 연구결과를 참고하기로 한다. 그것은 Ponthieux & Concialdi(2000)의 연구논문으로 이들의 분석결과는 기존의 연구결과와 크게 벗어나지 않는다. 즉, 미국 상대빈곤율이 다른 유럽국가들에 비해 월등히 높으며, 근로빈곤층의 문제 또한 다른 국가들에 비해 심각하다는 점이 그것이다. 참고로 여기서 빈곤선은 가처분소득 중위 값의 50%이다. 아래 그림에 따르면 프랑스의 근로빈곤율(여기서는 경찰빈곤율)은 1995년 현재 6.5%로 추정되는 데 비해, 미국의 근로빈곤율은 같은 시점 10.4%에 이르는 것으로 나타나고 있다.

[그림 2-4] 프랑스와 미국의 근로빈곤율 비교

(단위: %)



자료: Ponthieux & Concialdi(2000)

<표 2-12> 빈곤율의 국제비교

(단위: %)

국 가	비교시점	시작년도	최종년도
미국	1986-2000	17.8	17.0
영국	1986-1999	9.1	12.4
캐나다	1987-2000	11.4	11.4
네덜란드	1987-1999	4.7	7.3
독 일	1984-2000	7.9	8.7
벨기에	1985-2000	4.5	8.0
오스트리아	1987-2000	6.7	7.7
아일랜드	1987-2000	11.1	16.5
이탈리아	1987-2000	11.2	12.7
스웨덴	1987-2000	7.5	6.5
핀란드	1987-2000	5.4	5.4
평 균		8.8	10.3

주: 1) 가처분소득 중위 값의 50%를 빈곤선으로 활용

2) LIS 연간자료를 활용

자료: Smeeding(2005)

제4절 각국 정책의 비교와 정책적 시사점

1. 정책의 기초

각국의 근로빈곤층 지원정책을 비교하기에 앞서, 다양한 정책 또는 제도들을 결합시키는 고유한 체제문제에 주목할 필요가 있다. 이는 탈산업화, 노동의 위기, 소득불평등의 심화, 근로빈곤층의 증가 등의 문제에 대응하는 각국의 정책 방향을 어떻게 규정할 것인가의 문제이다. 따라서 여기서는 근로빈곤층 지원정책이라는 맥락에서 각국의 대응방식을 어떻게 이해할 것인지 살펴보기로 한다.

가. 노동공급 확대를 통한 접근

1980년대 미국, 영국, 뉴질랜드, 캐나다, 호주 등은 규제완화를 통한 시장질서 중심의 전략을 채택했다. 정책의 요지는 거대한 노동시장에 임금 유연성을 강화해 경제퇴조와 국내 실업을 해결하려는 것이었다. 그리고 이 과정은 사회적 임금과 최저임금을 삭감하는 조치를 동반하는 것이었다. 이와 같은 전략은 선별주의, 급여수준과 그 적용대상의 점진적 축소, 노동연계복지 등을 결합하는 방식으로 이루어졌던 것이다. 좀 더 본질적으로 접근해 들어가면, 이러한 접근방식은 복지제도의 부정적 측면 - 예를 들면, 복지수혜자의 도덕적 해이 - 을 부각시켜 기존 사회보장체계의 축소 지향적 개편을 추진함으로써 노동시장의 유연화를 촉진하는 경향을 나타내고 있다.

따라서 신자유주의정책이 가져온 결과는 서로 상반된 두 가지 측면을 지니고 있다. 한편으로는 노동시장에 저임금 노동의 공급을 증대시킴으로써 성장에 이바지하고 상징적인 낮은 실업률을 보이는 것이고, 다른 한편으로는 근로빈곤계층을 양산하는 것이다. 특히 임금규제 완화는 특히 비숙련 노동자, 노동조합이 없는 비조직 노동자, 청년 신규취업자 등이 저임금 노동자로 전락하는데 매우 큰 역할을 하였던 것으로 평가할 수 있다. 하지만, 그 결과에 대해서는 다음과 같이 평가할 수 있을지 모른다. 즉, 저임금 노동시장에 참여하고 있는 취약계층은 사회부조와 같은 공적소득 이전을 더욱 필요로 하게 되었지만, 저임금화 그 자체는 노동시장 참여동기를 저해함으로써 사회보장체계에 더욱 긴장을 초래하는 부작용을 초래하고 있다는 점이다. 더욱이 국가복지가 제대로 발달하지 못한 나라의 경우, 보완적 역할을 해오던 기업복지마저 더욱 열악해 짐으로써 사회보장체계는 전반적으로 더욱 약화된 모습을 띠게 되었던 것이다.

나. 노동공급 축소를 통한 접근

1990년대 유럽대륙은 탈산업화 과정에서 조기퇴직이나 노동시간단축과 같은 방식으로 노동공급을 축소함으로써 복지국가의 위기에 대처하는 모습을 보여주었다. 이러한 접근이 가능했던 이유는 유럽 대륙국가의 강력한 사회보장체계와 1990년대 중반을 풍미했던 사민주의 정부에서 찾을 수 있다.

물론 고용을 촉진하고 복지지출 증가를 억제하는 고전적인 방법은 노동비용을 낮추고, 노동의 유연성을 강화하는 것이다. 이는 장기실업자나 청년실업자 등의 취업을 촉진함으로써 복지지출 증가를 억제하는데 직접적인 영향을 미치기 때문이다. 하지만, 이러한 노력은 다음과 같은 문제에 직면하였다. 먼저 노동비용을 낮추고 노동의 유연성을 높이는 작업이 기대했던 것만큼 취업을 촉진하고 복지지출을 절감하는데 이바지하지 못하였다는 점이다. 이어 노동 유연화 작업 또한 매우 더디게 진행되었다는 점이다. 특히 1990년대 중반 사회민주주의 정부의 집권은 이러한 움직임에 부정적으로 작용하였다³⁾.

유럽의 사민주의 정부는 노동공급을 조절하려는 실험에 착수하게 된다. 이와 관련해서 대표적인 정책은 조기퇴직촉진정책과 노동시간단축정책이었다. 하지만, 이와 같은 실험의 성과에 대해서는 많은 이견이 존재하고 있다. 특히 노동시간단축은 시장의 환대를 받지 못했다. 1998년 프랑스의 ‘노동시간단축’은 역사적으로 노동시간의 점진적 단축과 임금의 상승이라는 거대한 흐름을 상징하는 것임이 분명하지만, 대기업을 중심으로 하는 고용주들의 저항에 직면하였을 뿐 아니라, 노동생산성이 낮은 사업장에는 적용 자체가 어려웠다는 문제점을 안고 있었다. 따라서 노동공급의 축소

3) 물론 이러한 현상이 보편적인 것은 아니었다. 오히려 영국의 블레어 정부는 사회민주주의 정권이면서도 신자유주의적 요소를 강하게 접목시킨 정책을 추진하기도 하였던 것이다.

를 가져오는 복지고용관련 지출의 증가와 그것에 대한 적용의 어려움은 여전히 해결해야 할 과제로 남아있는 상황이다(노대명, 1999).

다. 사회적 투자를 통한 접근

1990년대 스칸디나비아 국가는 복지국가의 위기에 대처하여 사회적 투자를 통한 접근방식을 취하였다. 각종 사회보장정책을 고용촉진을 위한 정책과 연계시키는 과정에서 인적자본개발을 최우선 과제로 부각시키는 방식을 취했던 것이다.

1970~80년대 스칸디나비아 복지국가의 특징은 적극적 노동시장정책, 사회적 서비스 확대, 남녀평등 등으로 요약될 수 있다. 즉, 탈산업화에 따른 제조업부문에서의 고용감소를 공공서비스 부문에서의 고용 확대와 연계시키고, 여성인구의 노동시장 참여와 보육수당 강화를 통한 출산력 증진의 균형을 유지하고, 비숙련 노동자에 대한 직업능력개발을 통해 취업을 촉진하는 방식이었다. 그리고 그 이면에는 자본집중을 통한 대기업 중심의 성장전략과 공공부문의 확대에 기초한 조합주의적 타협이 전제되어 있었다. 하지만, 이러한 복지국가모형은 1980년대 중반 이후 경기침체와 더불어 심하게 동요하기 시작하였다(안재홍, 2001).

그리고 이들 국가들이 취했던 대처방식은 성장을 위한 사회보장체계의 재편으로 요약할 수 있다. 스웨덴의 경우, 1980년대 판 제3의 길을 통해 노동의 유연화와 주요 사회적 급여의 삭감이라는 정책을 추진하기에 이르렀던 것이다. 물론 그와 같은 정책변화는 다음과 같은 점에서 미국 등의 신자유주의 전략과 구분되어야 한다. 첫째, 전통적인 연대임금의 원칙 대신 임금의 유연화를 채택한 것이나 한계세율 및 사회적 급여 수급권을 조정했던 것은 노동의욕 감소와 그에 따른 사회 전체의 생산성 하락 문제를 해소하는데 목적을 두고 있었다. 둘째, 복지제도에 대한 수급권 통제만이 아니라 ‘적극적 노동시장정책을 기반으로 하는’ 근로연계형 복지정책을

추구하였다는 점을 들 수 있다. 셋째, 서비스 전달체계의 지방분권화와 민영화 전략은 기존의 중앙집중적 체계에서의 비효율성 문제를 해결하고 후기산업사회에서 분출하는 다양한 욕구에 능동적으로 대응하는 것을 목적으로 한 것이었다.

이러한 변화에서 주목해야 할 것은 정책(대상)의 우선순위가 청·장년층에게로 옮겨지고 있다는 점이다. 이는 후기산업사회가 겪고 있는 가족구조의 변화 및 고용형태의 변화에 대한 인식에 기초한 것으로, 교육과 훈련을 통한 사회적 투자가 주요한 정책목표로 설정되었음을 의미한다. 이러한 사회투자적 접근으로의 이행은 사회보장체계가 기존의 소극적 소득보장에서 적극적 고용지원으로 이행하고 있음을 의미하는 것이다. 더불어 그러한 이행은 기존의 공공부문에 의한 고용창출보다는 훈련, 유동성, 임금보조 등과 같은 노동시장정책이 우선시되기 시작하였음을 의미하는 것이기도 하다.

2. 비교를 위한 분석틀과 분석방법

각국의 근로빈곤층 지원정책을 비교하기에 앞서 그 목적과 분석방법에 대해 간략하게 설명하고자 한다. 앞서 언급하였던 바와 같이, 이 글의 목적은 각국의 근로빈곤층 지원정책이 형평성(equity)과 효율성(efficiency)이라는 두 가지 목표를 달성함에 있어 각각의 정책이 어떻게 이바지하고 있으며, 각 정책의 조합 중 어느 것이 가장 높은 성과를 보이는지 살펴보는 것이다. 그리고 특정한 조합(모델)이 다른 조합에 비해 높은 성과를 보이는 이유를 규명하는 것이다. 그렇다면 형평성과 효율성이 각각 무엇을 의미하는지 조작적으로 정의할 필요가 있다. 먼저 형평성이란 소득불평등 및 빈곤을 감소 효과를 의미하는 것이다. 이는 근로빈곤층 대상 복지급여, 고용지원 프로그램, 조세지원이 소득불평등 및 빈곤을 감소에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보는 것이다. 이어 효율성은 각 정책이 같은 재원을

투입한다고 가정하는 경우, 취업률, 근로시간, 근로소득에 미치는 영향을 의미하는 것이다.

하지만, 여기서는 각종 선행연구의 공통된 전제라 할 수 있는 trade-off의 가정, 즉 형평성과 효율성 또는 복지급여와 근로유인이 서로 trade-off 관계에 있다는 점을 비판적으로 재검토하는데 초점을 맞추고자 한다. 달리 표현하면, 각 제도를 어떻게 구성하는가에 따라, 복지급여와 고용지원, 재정적 유인책은 서로 상쇄되기보다 시너지 효과를 나타낼 수 있다는 가설을 제기해 보고자 한다. 물론 이 주제와 관련해서 일부 연구자들이 실증분석 결과를 참고할 필요가 있다. Immervoll(2005) 등 일부 연구자는 이 주제에 대해 폭넓은 비교연구를 수행한 바 있다. 그리고 그 분석결과는 대부분 각국의 환경적 특수성을 강조하는 수준에 머물러 있다는 한계를 안고 있다. 하지만, 이러한 분석결과는 하나의 정책목표를 위해 다른 하나를 희생하지 않는 정책적 선택이 가능하다는 점 또한 말해주고 있다.

그렇다면, 이러한 연구목적을 달성하려면 각국의 근로빈곤층 정책을 어떻게 범주화해야 할 것인가. 여기서는 각국의 지원정책을 정책목표에 따라 다음 세 가지 범주로 구분하고자 한다. 그것은 1) 소득보장정책(복지정책), 2) 고용지원정책(자활정책), 3) 조세정책(재정적 유인책)이다.

— 소득보장정책: 근로빈곤층은 현재 소득빈곤에 직면해 있는 집단이라는 점에서 이들에 대해 어떠한 방식으로 소득을 보장하고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 그것은 제도적으로 크게 다음 세 가지 정책으로 이루어져 있다. 1) 실업부조제도, 2) 생계급여제도, 3) 기타 현물급여 및 서비스제도가 그것이다. 이는 공공부조제도의 일환으로 빈곤층에게 소득을 이전하는 각종 제도를 포괄하는 것이다.

— 고용지원정책: 근로빈곤층은 적절한 취업기회를 갖지 못하고 있거나,

취업하고 있더라도 저임금이나 고용단절로 말미암아 빈곤상태에 빠져 있는 집단이라는 점에서, 취업능력을 배양하거나 취업기회를 확대하기 위한 정책이 필요하다. 그리고 이는 크게 다음 세 가지 정책으로 이루어져 있다. 1) 취업알선정책, 2) 직업훈련정책, 3) 직접적인 고용창출정책 등이 그것이다.

- 조세정책: 근로빈곤층에 대한 복지제도 차원의 소득이전이 갖는 폐해가 지적됨에 따라, 이들에 대한 소득이전 방식을 바꾸어 근로유인 효과와 소득보전 효과를 높이는 다양한 정책이 실행되고 있다. 이와 관련해서, 미국의 EITC는 각국의 근로빈곤층 대상 조세정책에 매우 큰 영향을 미쳤다. 하지만, 현재 조세정책을 통한 지원방식은 미국과 영국의 가구단위 모델과 벨기에의 개인단위 모델, 그리고 프랑스의 혼합모델로 구분할 수 있다.

참고로 각국의 근로빈곤층 지원정책은 아래 표와 같이 구성되어 있다. 이 각각의 정책은 지원범위, 지원수준, 지원방법과 관련해서 다양한 형태를 취하고 있으며, 그것은 각국이 처한 제반 경제사회여건과 밀접한 관련이 있다. 따라서 여기서는 각 정책의 특성을 간략하게 요약하고자 한다. 이어지는 표들은 OECD 각국의 조세정책과 복지급여를 통한 지원범위와 지원수준 등을 정리한 것이다.

<표 2-13> 각국의 근로빈곤층 지원정책

		미국	영국	프랑스
소득보장	실업부조	-	JSA	ASS
	공공부조	TANF, GA, FS	IS	API, RMI, RMA
고용지원	ALMP	WIA	WBLA	TRACE
	자활지원	Workfare	WTW	IAE
조세제도	인센티브	EITC	WTC, CTC	PPE

자료: 노대명 외(2008) 참조

위에 언급한 각국 근로빈곤층 지원정책의 성과를 개별적으로 진단하기에는 지면상의 어려움이 있다. 따라서 여기서는 형평성과 효율성이라는 관점에서 정책 전반을 비교하고자 한다. 먼저 형평성은 소득분배구조나 빈곤율의 변화를 중심으로, 그리고 효율성은 노동공급 및 복지수급자의 탈수급성과 등을 중심으로 설명할 수 있을 것이다.

3. 근로빈곤층 지원정책의 빈곤감소 효과(형평성 평가)

먼저 형평성 측면에서는 미국과 영국 등 일부 국가의 소득유형별 빈곤율을 통해 정책별 빈곤감소 효과를 살펴봄으로써 설명에 갈음할 수 있을 것이다. 아래 표는 Smeeding(2005)의 연구결과를 차용한 것으로 LIS 자료를 활용한 분석결과이다.

이 분석결과에 따르면, 미국은 각종 사회정책을 통해 빈곤율을 감소시키는 효과가 26.4%로 비교 대상 국가의 60.9%의 절반에도 미치지 못하는 것으로 나타나고 있다. 이는 미국의 각종 사회정책이 다른 국가들에 비해 상대적으로 낮은 성과를 보이는 것으로 해석할 수 있다. 물론 그것은 전체적으로 낮은 사회지출과 밀접한 관련이 있다. 그리고 이어지는 표는 이

러한 경향이 근로빈곤층 문제에는 더욱 심각한 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 그것은 저임금노동의 공급을 촉진하는 경제정책과 노동정책을 기반으로 하며, 조세제도를 통해 빈곤문제에 우회적으로 접근하는 방식이 빈곤문제 해결에 큰 효과를 나타내지 못하고 있음을 의미하는 것이다. 사회보험은 근로빈곤층의 빈곤문제를 해결하기보다 더욱 악화시키는 경향을 보이고 있으며, 전체적인 빈곤감소 효과는 비교대상 국가의 1/4~1/10 수준으로 전체 빈곤감소 효과보다 그 성과가 더욱 낮은 것으로 나타나고 있다. 이는 근로빈곤층 대상 각종 정책이 문제를 해결하는데 효과적으로 작동하지 못하고 있음을 의미하는 것이다.

영국의 각종 사회정책이 빈곤문제 및 근로빈곤문제에 미치는 영향을 보면, 비교대상국가 평균 수준에 이르는 것을 확인할 수 있다. 먼저 각종 사회정책을 통한 빈곤감소 효과가 약 60.1%로 평균에 근접하는 것으로 나타나고 있다. 다만, 특징적인 것은 사회보험을 통한 빈곤감소 효과보다는 공공부조제도 등을 통한 빈곤감소의 효과가 크게 나타나고 있다는 점이다. 이는 영국이 미국보다 상대적으로 공공부조제도에 투입하는 재원의 규모가 크다는 점과 밀접한 관련이 있다. 이는 유럽대륙의 복지국가나 북구의 사민주의 복지국가들과 비교할 때, 사회보험을 통한 빈곤감소 효과가 크게 뒤진다는 점에 그 특징이 있는 것이다. 근로빈곤층에 대한 정책 효과를 보면 이러한 특성이 보다 분명하게 드러나는 것을 알 수 있다. 양부모가구의 빈곤율을 보면, 시장소득과 사회보험 및 조세후소득 기준 빈곤율은 큰 차이를 보이지 않고, 공공부조급여후 소득기준 빈곤율이 많이 감소하는 경향을 나타내고 있다. 이는 근로빈곤층 문제에 대한 영국의 지원정책은 주로 공공부조제도에 기초하고 있다는 점을 말해준다. 이는 영국이 미국보다는 상대적으로 형평성 제고에서 높은 성과를 보이지만, 다른 유럽대륙 국가들보다는 상대적으로 낮은 성과를 보이고 있음을 시사한다. 영국은 미국처럼 지난 20년간 노동시장에 대한 조절기능을 완화 또는

약화시켜 저임금 노동공급을 확대하고 그에 대한 소득보전을 조세제도를 통해 확대하는 방식을 취해 왔다는 점과 밀접한 관련이 있다. 하지만, 영국의 근로빈곤층 지원정책은 상대적으로 강력한 공공부조제도와 사회서비스 공급정책 등으로 말미암아 미국과는 다른 결과를 보여주고 있다.

프랑스의 각종 사회정책이 근로빈곤층에 미치는 영향에 대해서는 위의 <표 2-2>를 참조하여 그 성과를 추론해 볼 수 있다. 전체적으로 프랑스 사회정책은 독일과 유사한 성과를 보여주는 것으로 나타나고 있다. 그것은 사회보험과 조세를 통한 빈곤감소 효과가 상대적으로 높다는 것을 의미한다. 그리고 이를 통한 빈곤감소 효과 또한 미국이나 영국보다 상대적으로 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 프랑스의 사회정책이 이미 발생한 빈곤문제에 사후적으로 개입하는 방식을 취하기보다 사전적으로 사회보험과 조세제도를 통해 개입하는 방식을 취하고 있음을 의미한다. 그리고 근로빈곤층 문제에 있어서는 앞서 언급했던 Ponthieux & Concialdi(2000)의 논문에서 중요한 시사점을 찾을 수 있다. 그것은 프랑스와 미국의 근로빈곤층 문제의 핵심적인 차이는 전자는 노동수요부족(Sous-Emploi)의 문제인데 비해, 후자는 저임금의 문제라는 것이다. 그리고 이 문제에 개입하는 방식에 있어서도 프랑스는 실업자에 대한 각종 보험급여나 수당을 통해 빈곤율을 감소시키는 전략을 취하는 데 비해, 미국은 사후적 빈곤문제에 대해 EITC 등으로 개입하는 전략을 취한다는 점에서 차이가 있는 것이다. 하지만, 2007년 프랑스 대선결과 우파연합의 사르코지(Sarkozy)가 당선되면서 사회정책 전반에 중요한 변화가 나타나고 있는 것으로 판단된다. 그것은 프랑스가 전통적으로 유지해 왔던 사회정책의 기초를 상당부분 시장친화적 방식으로 수정하려는 것이다. 특히 근로빈곤층 문제와 관련해서 각종 제도가 이들의 노동공급을 촉진하지 못하고 있다는 지적이 제기됨에 따라 이를 개혁하려는 시도가 구체화하고 있는 것이다.

<표 2-14> 빈곤층에 대한 사회정책의 효과성 비교

(단위: 빈곤율 및 빈곤감소율, GDP 대비 사회지출, %)

	시장소득 빈곤율	가처분 소득빈곤율	공공부조후 소득빈곤율	빈곤감소율(%p)		사회지출 비중
				사회보험	전체	
미국(00)	23.1	19.3	17.0	16.5	26.4	2.3
네덜란드(99)	21.0	9.6	7.3	54.3	65.2	9.6
스웨덴(00)	28.8	11.7	6.5	59.4	77.4	11.6
독일(00)	28.1	10.6	8.3	62.3	70.5	7.3
캐나다(00)	21.1	12.9	11.4	38.9	46.0	5.8
핀란드(00)	17.8	11.4	5.4	36.0	69.7	10.9
영국(99)	31.1	23.5	12.4	24.4	60.1	7.1
벨기에(00)	34.6	8.9	8.0	74.3	76.9	9.3
오스트리아(00)	31.8	9.1	7.7	71.4	75.8	7.4
이탈리아(00)	30.0	13.7	12.7	54.3	57.7	4.3
아일랜드(00)	29.5	21.2	16.5	28.1	44.1	5.5
평균	27.0	13.8	10.3	47.2	60.9	7.4

자료: Smeeding(2005)

<표 2-15> 근로빈곤층에 대한 사회정책의 효과성 비교

(단위: 빈곤율 및 빈곤감소율, GDP 대비 사회지출, %)

	시장소득 빈곤율	가처분소득 빈곤율	공공부조후 소득빈곤율	빈곤감소율(%p)	
				사회보험	전체
편부모가구					
미국(00)	46.0	48.1	41.4	-4.6	10.0
네덜란드(99)	51.7	44.7	30.7	13.5	40.6
스웨덴(00)	44.0	22.9	11.3	48.0	74.3
독일(00)	53.2	46.1	33.2	13.3	37.6
캐나다(00)	43.2	37.4	32.0	13.4	25.9
핀란드(00)	38.1	27.4	7.3	28.1	80.8
영국(99)	73.0	70.9	30.5	2.9	58.2
벨기에(00)	53.5	24.4	21.8	54.4	59.3
오스트리아(00)	53.4	28.7	17.9	46.3	66.5
이탈리아(00)	25.9	20.6	20.1	20.5	22.4
아일랜드(00)	68.5	63.5	45.8	7.3	33.1
평균	50.0	39.5	26.5	22.1	46.3
양부모가구					
미국(00)	13.7	15.2	13.2	-10.9	3.6
네덜란드(99)	10.1	8.3	7.6	17.8	24.8
스웨덴(00)	9.4	5.3	2.2	43.6	76.6
독일(00)	9.0	6.1	4.4	32.2	51.1
캐나다(00)	13.2	10.9	10.1	17.4	23.5
핀란드(00)	10.7	7.1	2.2	33.6	79.4
영국(99)	17.8	17.5	9.1	1.7	48.9
벨기에(00)	13.0	4.4	4.3	66.2	66.9
오스트리아(00)	16.9	5.8	5.1	65.7	69.8
이탈리아(00)	17.1	15.2	15.1	11.1	11.7
아일랜드(00)	15.7	12.5	10.8	20.4	31.2
평균	13.3	9.8	7.6	27.2	44.3

자료: Smeeding(2005)

4. 근로빈곤층 지원정책의 노동공급 효과(효율성 평가)

근로빈곤층 지원정책에서 가장 중시되는 효과 중 하나는 노동공급 효과라고 말할 수 있다. 그것은 각국의 복지체제가 어떠한 유형으로 분류되더라도 공통의 관심사라 할 수 있다. 실제로 지난 20년간 각국의 공공부조 제도는 근로빈곤층의 경제활동참여를 촉진함으로써 빈곤 그리고 복지제도에서 벗어나도록 유인하는 정책을 강화하는데 주력해 왔다. 그것이 이른바 근로연계복지정책 또는 활성화정책에 대한 강조로 나타났던 것이다. 물론 각국이 취하는 노동공급 촉진정책은 조금씩 차이가 있으며, 그것이 소득보장정책과 어떠한 형태로 결합되어 있는가에 따라 다른 성과를 나타내게 된다. 따라서 여기서는 먼저 적극적 노동시장정책의 맥락에서 근로빈곤층 지원정책이 갖는 노동공급 효과를 살펴보고, 이어 소득보장정책과의 관련성에 주목하여 노동공급의 총량적 효과를 살펴보고자 한다.

가. 적극적 노동시장정책에 대한 개괄적 평가

지난 수십 년간 추진됐던 OECD 국가의 적극적 노동시장정책에 대한 평가결과는 그리 낙관적이지 않다. 그것은 2001년 Martin & Grubb가 발표한 연구결과를 통해 확연하게 드러났던 것으로 판단된다. 그리고 이후 근로빈곤층 문제에 대해서는 Babier(2001)의 연구결과가 그 문제점을 잘 지적하고 있다. 이 연구결과는 대부분 국가에서 공공부문이 주도하는 일자리 프로그램의 성과가 거의 없는 것으로 나타나고 있다. 여기서 성과라 함은 노동공급, 즉 취업성과를 의미하는 것이다. 이는 크게 두 가지 맥락에서 이해할 수 있다. 첫째, 공공부문이 주도하는 일자리 프로그램 대부분이 소득보조의 성격을 띠고 있었다는 점에서 참여자의 복지의존성을 증대시키는 경향을 나타냈다는 점이다. 둘째, 이들이 참여하는 프로그램 자체가 실제 취업으로 연계되기 어려운 수준이었다는 점이다. 물론 이러한 한

계는 참여자의 공급특성과 밀접한 관련이 있다. 즉, 취약한 건강상태나 낮은 교육수준 그리고 부족한 직업경험 등은 이들에 대한 훈련의 성과를 낮추는 방향으로 작용했기 때문이다.

그리고 실업자나 근로빈곤층의 취업을 촉진하고자 실시했던 일부 보조금지원 프로그램, 즉 고용주나 실업자에 대한 현금소득이전 프로그램은 대체효과나 사중효과를 나타냈던 것으로 평가되고 있다. 이는 기존의 노동인력을 새로운 인력으로 대체하거나, 지원하지 않아도 되는 인력에 대해 지원을 하게 되는 문제를 일으켰음을 의미한다. 이는 한국사회가 외환위기 직후 실시했던 각종 인턴프로그램이나 보조금 지원프로그램과 관련해서도 신중한 평가가 필요하다는 것을 의미한다.

물론 적극적 노동시장정책 프로그램 중 일부는 중요한 성과를 거둔 것으로 평가되고 있다. 그것은 특정한 인구집단을 대상으로 눈높이를 맞추는 프로그램들이 높은 성과를 거두는 경향이 있음을 의미한다. 물론 연구자에 따라 성과가 높은 프로그램과 대상집단은 다르게 평가되는 경향이 있다. 예를 들면, 장애인, 청소년, 여성 등이 가장 자주 거론되는 집단이다. 하지만, 이 문제는 각국의 노동시장여건과 밀접한 관련이 있는 것으로 판단된다. 이들은 일반적으로 취업애로계층(hard to employ)에 속하는 집단이며, 그중에서도 대표적으로 취업성도가 높은 집단은 여성이다. 대부분 국가에서 여성을 대상으로 하는 취업촉진 프로그램은 다른 집단을 대상으로 하는 프로그램보다 성과가 높은 것으로 나타나고 있다.

이러한 평가결과는 거시적으로 각국의 노동시장이 처한 상황과 밀접한 관련이 있다. 그것은 정책의 효과가 노동시장이 처한 상황이 노동수요 부족인지 저임금의 확산인지에 따라 차이를 보인다는 것을 의미한다. 미국은 저임금의 일자리나마 노동수요가 지속적으로 창출되는 경우이며, 프랑스는 일자리 자체의 기근문제가 심각한 경우에 해당한다고 말할 수 있다. 그것은 지난 수년간 프랑스에서 청년층 실업문제의 증가와 국외로의 엑소

더스를 통해 쉽게 이해할 수 있다. 이는 저임금노동시장이 적어도 노동공급 측면에서는 유리한 환경임을 시사한다.

나. 각국 근로빈곤층 지원정책에 대한 평가

그러나 국가별로 적극적 노동시장정책에 대한 평가결과는 다를 수밖에 없다. 즉, 앞서 언급했던 일반적 평가란 대체적인 경향을 의미하는 것이며, 각 정책의 효과성은 노동시장이 처한 상황이 노동수요 부족인지 저임금의 확산인지에 따라, 그리고 이들이 각종 복지제도와 맺는 관계에 따라 차이를 보이는 것이다. 이러한 맥락에서 미국, 영국 그리고 프랑스의 근로빈곤층 지원정책이 어떠한 영향을 미치는지 살펴보기로 하자. 참고로 아래 표는 위에 언급했던 근로빈곤율에 대한 분석결과, Babier(2001), 노대명 외(2007)의 연구결과를 토대로 작성한 성과비교표이다. 이는 뒤에 언급하게 될, 각국 근로빈곤층 지원정책의 특성을 이해하는데 필요한 기초정보로 이해할 수 있다.

<표 2-16> 근로빈곤층 지원정책에 대한 성과 비교

	미국	영국	프랑스
취업률	높음	중간	낮음
탈수급률	높음	중간	낮음
취업 후 임금	낮음	낮음	중간

먼저 미국은 1990년대 후반 복지개혁을 통해 근로빈곤층 복지수혜자 중 상당수를 노동시장으로 진입시키는 성과를 거두었다. 하지만, 이는 근본적으로 외부의 경제적 충격에 매우 취약한 것으로 판단된다(Barbier, 2001).

이는 다양한 측면에서 평가할 수 있는데, 크게 세 가지 측면을 지적할 수 있다. 첫째, 풍부한 저임금노동시장이다. 저임금노동시장이란 일자리의 질 자체는 열악하지만, 잦은 노동이동으로 인해 실직자가 진입하기 용이한 환경이 조성되어 있음을 의미한다. 물론 그것도 전체적으로 경기침체 등의 영향을 받는다는 점에서 항상 성과를 보장할 수 있는 것은 아니다. 실제로 1990년대 후반 미국경제가 호황이었던 국면에서는 저임금노동시장으로의 진입을 촉진하는 각종 정책이 성과를 거두기 용이하였다. 하지만, 현재와 같이 금융위기가 촉발되고 내수가 침체되는 상황에서는 그러한 효과를 기대하기 어려울 것이다.

둘째, 공공부조제도에 대한 강력한 징벌적 조치들이다. 그것은 수급기간 제한 등과 같은 강력한 제재 조치로 인해 많은 수급자들이 공공부조제에서 벗어나 저임금노동시장으로 진입해야 하는 불가피성이 존재하였음을 의미한다. 이 점에서 편모가구의 수급자 규모는 제도시행 이후 3년 만에 약 1/3수준 감소하는 결과를 보이기도 하였다. 이는 미국을 제외한 국가에서는 구체적으로 도입되지 않았던 사례이다. 그러나 이러한 정책의 효과성은 매우 일시적이며 상징적이라고 평가해야 옳을 것이다. 최근 미국의 각 주에서는 평생 수급기간(5년)이 만료된 수급자에 대한 보호문제가 제기되고 있으며, 재정적으로 여유가 있는 일부 주(뉴욕 시 등)에서는 이들을 추가로 보호하고 있다. 이는 앞으로 노동시장에서 이들이 진입할 수 있는 일자리가 급감하는 경우, 제대로 작동할 수 없을 것이라는 점을 말해준다.

셋째, 취업에 따른 재정적 지원제도로써 EITC의 문제이다. 미국은 복지제도를 통한 소득보장보다는 근로를 통한 소득보전과 그에 대한 지원에 초점을 둔 정책을 추진한 국가로 이해할 수 있다. 이러한 맥락에서 보면, 저임금노동시장에 진입한 근로자의 빈곤문제를 완화하고자 EITC에 대한 재정투입을 빠른 속도로 확대했던 이유를 알 수 있다. 그리고 이러한 제

도의 존재는 근로빈곤층으로 하여금, 복지제도에서 벗어나 조세제도를 통한 소득의 일부를 보충하게 하는 선택이 이루어졌음을 의미하는 것이다. 하지만, 이러한 정책은 가구단위의 소득기준에 따른다는 점에서 가구소득이 일정수준에 이른 가구의 여성 미취업자의 추가적인 고용을 촉진하기에는 한계가 있는 것으로 나타나고 있다(황준욱, 2003).

이어 영국의 근로빈곤층 지원정책은 전체적으로 강력한 공공부조제도와 표적화된 적극적 노동시장정책 프로그램, 그리고 WFTC와 같은 근로소득 보전제도의 결합으로 특징지어진다. 그것은 소위 뉴딜정책을 통해 근로가 가능한 집단에 대한 소득보장제도를 정비하고, 이들을 인구학적 특성에 따라 청년층과 장기실업자에 대한 적극적 노동시장정책을 차별화하며, 결과적으로 발생한 취업빈곤층에 대한 선별적인 - 아동 중심이라는 점에서 - 전략적 선택을 의미한다. 그리고 각 프로그램의 성과에 대한 영국정부의 공식적인 발표결과는 매우 긍정적이다. 대부분의 프로그램이 취업촉진 및 빈곤탈출이라는 관점에서 높은 성과를 거둔 것으로 언급되고 있다. 하지만, 영국이 안고 있는 가장 큰 문제점은 공공부조제도에 대한 지나친 의존도에 있다고 판단된다. 달리 표현하면, 강력한 공공부조제도를 통해 빈곤감소 효과를 높이하고, 노동공급을 촉진하는 방식은 경제위기가 도래하는 경우 재정적으로 감당하기 힘든 어려움을 초래할 개연성이 있음을 의미한다. 이를 크게 두 가지 측면에서 설명하면 아래와 같다.

첫째, 영국사회는 지난 10년간 저임금노동시장의 확대경향을 나타내 왔다. 이는 다른 유럽 대륙국가들보다 노동시장의 유연화가 빠르게 정착되었기 때문이다. 그리고 이러한 추세에 따라, 제3의 길로 표현되는 다양한 사회정책적 조합을 추진했다. 하지만, 경제위기가 도래하는 경우, 저임금 노동시장은 노동수요의 급격한 감소라는 복합적 위기에 봉착할 개연성이 있다. 이는 원활한 노동공급을 가능하게 했던 저임금노동시장이 한계에 직면하면서, 다양한 관련 프로그램이 제대로 작동하지 못하게 될 개연성

이 있는 것이다. 이는 미국이 처하게 될 위험성과 다르지 않은 것이다.

둘째, 영국은 공공부조제도 지출이 전체 사회지출에서 차지하는 비중이 유럽에서 가장 높은 국가 중 하나이다. 달리 표현하면, 이미 공공부조 제도가 재정에 미치는 영향이 매우 심각한 경우이다. 더욱이 WFTC 등도 일반회계와 크게 다르지 않다는 점을 고려하면, 영국은 경제위기 상황이 도래하는 경우, 더욱 큰 재정적 부담을 감내해야 할 것이다. 그리고 이는 적어도 일정기간 복지수혜자의 탈 수급 문제가 효과적으로 작동하지 못함에 따라 관련 제도 전반이 심각하게 교란될 수 있음을 의미하는 것으로 이해할 수 있다.

프랑스의 근로빈곤층 지원정책은 전반적인 제도적 교착상태와 노동시장에서의 낮은 노동수요, 그리고 공공부문에 의한 고용창출정책의 강화로 특징지어진다. 물론 이러한 경향은 최근 사르코지의 집권에 따라 빠르게 변화할 것으로 판단된다. 즉, 다양한 방식으로 저임금의 일자리 공급을 확대하는 정책을 선택할 개연성이 높은 것이다. 하지만, 전체적인 노동시장 여건이라는 측면에서는 단기간에 큰 변화를 기대하기 어려운 것으로 판단된다. 그렇다면, 프랑스의 근로빈곤층 지원정책의 성과는 어떻게 평가할 수 있는가. 그것은 근로빈곤층 문제의 빠른 악화와 근로빈곤층 지원정책의 성과부진으로 요약할 수 있을 것이다.

프랑스에서 근로빈곤층 문제의 심화는 RMI수급자의 급격한 증가추세를 통해 쉽게 확인할 수 있다. 프랑스의 공공부조제도는 인구학적 특성에 따라 다양한 제도로 구성되어 있는데, 그중에서 근로빈곤층을 대상으로 하는 대표적인 공공부조제도가 바로 RMI이다. 아래 그림은 이 제도의 수급자 추이를 나타내고 있는데, 1980년대 이후 그 규모가 매우 빠른 속도로 증가해 왔음을 알 수 있다. 이는 고용보호법제가 상대적으로 강력하다 하더라도 다양한 형태의 비정형적 일자리가 증가하고, 고용단절이 심화됨에 따라 근로빈곤층이 증가하고, 이들 중 상당수가 공공부조제도 수급자로

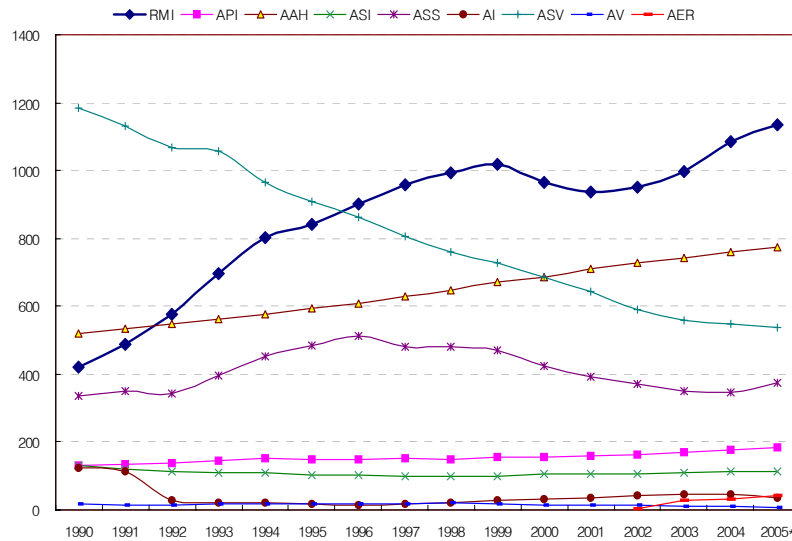
전략하고 있음을 의미한다. 물론 프랑스 근로빈곤층의 특성은 저임금근로자보다 장기실업자에 있다는 점을 고려해야 할 것이다. 이는 보다 많은 근로빈곤층이 장기실직상태를 거쳐 공공부조제도로 진입해 있으며, 이들의 취업을 촉진하는 노동공급정책이 전반적으로 성과를 도출하기 힘들다는 것을 의미한다.

이러한 상황에서 프랑스가 근로빈곤층의 노동공급을 촉진하기 위해 취했던 적극적 노동시장정책은 전체적으로 다른 국가와 크게 다르지 않다. 각종 근로계약프로그램을 통해 취업을 촉진하고, 훈련프로그램을 확대하며, 영미식의 근로소득보전세제(PPE)를 도입하였다는 점에서 그러하다. 하지만, 이러한 프로그램이 노동공급이라는 측면에서 높은 성과를 거둔 것으로 여겨지지 않는다. 최근에 발표되는 각종 성과평가결과는 지난 10년간 추진된 각종 프로그램의 노동공급효과가 상대적으로 저조하다는 점을 지적하고 있기 때문이다. 그러나 프랑스의 적극적 노동시장정책이 미국이나 영국과 다른 중요한 차이점 중 하나는 고용창출과 관련해서 정부가 제3섹터의 조직들과 적극적으로 협력하는 방식을 취해 왔다는 점이다. 즉, 프랑스판 자활사업이라 할 수 있는 AIE프로그램은 취업연계, 직업훈련, 직접고용창출프로그램으로 다양하게 구성되어 있으며, 이러한 프로그램의 운영에 비영리 민간단체의 참여를 촉진하도록 설계되어 있다.

문제는 프랑스 또한 다가오는 경제위기 상황에서 근로빈곤층 문제에 대응하는 데 큰 문제가 야기될 것이라는 점이다. 그것은 먼저 노동수요가 현재보다 더 감소할 개연성이 있으며, 장기실업자 중심의 공공부조제도 또한 더 빠른 속도로 증가할 것이라는 점이다.

[그림 2-5] 프랑스 공공부조제도의 수급자 수 추이

(단위: 천명)



자료: 노대명 외(2006), 재구성

제5절 소결

근로빈곤층 문제에 대한 국제비교는 유럽과 미국의 벽을 넘어서기 힘들다는 문제점을 안고 있다. 그것은 두 국가군에 대한 비교를 가능하게 하는 자료의 문제와 밀접한 관련이 있다. 본 연구는 이러한 한계를 전제로 각국의 근로빈곤층 지원정책의 특성을 개관하였다. 물론 분석의 초점은 개별 정책을 열거하고 설명하는 방식보다 각국의 근로빈곤층 규모와 특성이 어떠한가에 초점을 맞추어 설명하고, 이것이 각국의 정책적 조합과 어떠한 관련성이 있는지 살펴보는 방식을 선택하였다. 사실 이러한 선택이 적절한 선택이었는가에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 하지만, 지금까지 미국과 영국 그리고 프랑스의 각종 지원정책에 대한 미시적 설명이 적지

않았다는 점을 고려할 때, 개별 정책에 대한 설명보다 이러한 정책적 조합이 어떠한 문제점에 취약한가 하는 점을 설명하는 것이 더욱 유용할 것이라는 판단이다.

특히 근로빈곤층 문제는 최근의 세계경제 변화에 비추어 볼 때, 매우 중요한 정책현안으로 발전할 개연성이 높다. 이는 한국사회 또한 예외일 수 없다. 그렇다면, 이러한 상황변화에 대해 우리 사회가 서구 각국의 근로빈곤층 지원정책에서 어떠한 시사점을 도출해야 하는지 언급함으로써 글을 매듭짓고자 한다. 이 연구를 통해 도출하고자 했던 시사점은 크게 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 앞으로 다가올 경제위기는 근로빈곤층 문제와 관련해서 노동수요의 급격한 감소(Sous-Emploi)라는 도전에 직면하게 될 것이며, 이를 해결할 수 있는 적극적인 정책적 개입이 필요하게 될 것이라는 점이다. 이는 미국과 영국이 취해왔던 접근방식, 즉 노동시장의 저임금 일자리 수요진작에 초점을 둔 방식이 더는 효과적으로 작동하기 어렵다는 것을 의미한다. 이는 적극적 노동시장정책과 공공부조제도 그리고 조세제도의 조합이 작동하기 어려운 환경이 도래하고 있음을 의미하는 것이다. 따라서 이러한 상황에서 취할 수 있는 정책은 비시장 부문의 고용창출 잠재력을 극대화하는 것이다. 달리 표현하면, 국가의 재정지출을 확대하여 고용을 창출하되, 자원의 낭비를 최소화하는 방향으로 투입전략을 구성하는 것이다. 이는 현금보조나 임금보조방식의 정책을 선택할 때 표적화된 집단을 대상으로 신중하게 정책을 결정하고, 지원의 효과가 고용창출과 소득·지출보전에 복합적으로 작용할 수 있도록 정책을 선택해야 한다는 것을 의미한다. 가장 대표적인 정책은 사회서비스 공급을 확대하고 그에 따라 일자리를 창출하는 것이다.

둘째, 공공부조제도의 자원투입방식 또한 개편이 필요할 것으로 판단된다. 앞서 언급한 서구 각국 중 사회보험 방식을 취하는 프랑스나 공공부

조제도를 강조하는 영국 모두 재정압박에 노출될 개연성이 크다. 특히 영국은 이미 공공부조제도에 대한 지출수준이 높다는 점에서 추가적인 지출확대에 심각한 어려움을 겪을 개연성이 있다. 이는 한국사회의 공공부조제도 운영에도 중요한 시사점을 안겨준다. 먼저 현재 기초생활보장제도의 지출전략은 근로빈곤층이 증가하는 상황에서 효과적인 소득보장에 한계가 있을 것으로 판단된다. 이는 기초생활보장제도를 개편하거나 대안적인 소득보장 프로그램을 마련해야 한다는 것을 의미한다. 물론 근로장려세제와 같은 프로그램이 보완적인 역할을 할 것으로 예상된다. 하지만, 문제는 노동수요의 감소에 따라 미취업빈곤층이 증가하는 상황에 대비해야 한다는 점이다. 그리고 이는 각종 일자리 프로그램을 확대하는 것 외에도 한시적으로 근로빈곤층에 대한 소득보장을 강화하는 별도의 제도마련이 필요하다는 것을 의미한다.

셋째, 앞으로 세계경제의 변화가 국가경제에 미칠 장기적 영향이라는 측면에서 사회지출의 구성방식에도 변화가 필요하다는 점이다. 이는 미국과 영국 그리고 프랑스의 사례를 종합적으로 검토할 때, 다음과 같은 시사점이 도출된다는 것을 의미한다. 사회보험 중심형 복지국가인 프랑스는 노동수요 감소에 따라 사회보험에 가입하지 못한 미취업빈곤층에 대한 소득보장 재원마련에 어려움을 겪고 있다. 그리고 영국은 공공부조제도 중심 지출방식으로 큰 어려움을 겪고 있다. 그렇다면, 한국사회가 경험하게 될 문제점이 무엇인지 예측할 필요가 있다. 그것은 다름 아닌 사회보험의 보호 효과가 저조한 상황에서 공공부조제도의 지출 또한 낮다는 점이다. 이는 우리 사회가 앞으로 일정기간 사회보험제도의 추가적 적용확대가 힘들다는 가정에 입각해서 재원을 조달하는 전략을 마련해야 한다는 것을 의미한다. 그렇다고 이것이 공공부조제도의 지출을 확대하는 데 집중해야 한다는 것은 아니다. 오히려 현재 각종 사회지출의 증가추세에서 공공부조제도보다 각종 사회서비스와 현물급여를 확대하는 방향에서 지출을 늘려야 하며, 이를 위한 별도의 재원마련이 필요하다는 것을 의미한다.

제3장 자영업자의 빈곤화 방지를 위한 사회보장정책 사례

제1절 자영업 대상 사회보장정책 연구의 필요성

최근 우리나라의 분배구조 악화의 요인으로 비정규직 문제와 더불어 자영업 부분의 문제가 지적되었다. 자영업 부분의 소득지위가 악화에 대한 우려는 이전에도 있었지만, 자영업 종사 가구의 소득자료가 제공되지 않아 소득분배상 지위에 대한 정확한 분석이 수행되지 못하고 있었다. 자영업 종사자에 대한 기존의 국내 연구는 주로 자영업 선택 요인에 대한 분석이나(금재호·조준모, 2000; 전병유, 2003; 최강식·정진욱·정진호, 2005) 자영업주의 직업만족도에 대한 연구(김우영, 2001) 등이 주를 이루고 있다. 한편, 자영업자 가구 소득에 관한 분석은 소비함수 추정 방식을 통해 소득을 역산하는 방식으로 이루어짐에 따라(나성린·유종구, 1991; 이정우·황성현, 1998; 성명재·전영준, 1999) 일정한 한계를 지닐 수밖에 없었다.

2003년 이후 통계청 <가계조사>에서 비근로자 가구의 소득자료가 제공되면서 자영업 종사 가구의 소득상태에 대한 분석이 가능해졌다. 예를 들어 이병희·강신욱 외(2007)에서는 1999년 이후의 도시거주 자영업 종사 가구의 소득상태를 분석하고 있고, 강신욱 외(2007)에서는 자영업 종사 가구의 소득지위 변동에 대해 동태적 분석을 수행하고 있다.

이러한 연구에서 확인된 2003년 이후 우리나라 자영업 종사 가구의 소득지위 변동을 나타내는 특징적 현상은 첫째, 도시근로자 가구보다 소득 증가율이 둔화하였고, 특히 자영업 종사가구의 주 소득원을 이루는 사업

소득의 증가율이 극히 둔화하였다는 것, 그리고 소득 하위분위(1/5분위) 자영업 가구의 실질소득은 감소하였다는 것이다. 둘째, 그 결과 자영업 종사 가구의 소득분위 분포는 점차 하위 분위에 집중되는 경향을 보이고 있다는 점이다. 자영 가구의 절대빈곤율은 지속적 증가 추이를 보이고 있으며 특히 도시자영업자 가구의 경우 도시근로자가구 절대빈곤율이 감소한 '05-'06년간에도 증가하였다. 집단 내 불평등도 도시근로자의 감소추세와는 달리 자영업자의 경우 증가 추세를 보인다.

셋째, 동태적 측면에서 볼 때 '04년 이후 소득 상승을 경험하는 비율이 줄어드는 추세이다. 한편, 자영업 종사 가구 내부에서는 저학력·노인·여성고 고학력·중년·남성 가구 간의 차이가 드러나, 전자는 자영업이 소득분위 상승의 통로로 작용할 확률이 높지만 후자는 하락의 경로로 작용할 확률이 높은 것으로 나타났다.

이와 같이 자영업 종사 가구의 취약한 소득지위를 고려할 때, 이들 가구의 빈곤화를 방지할 적절한 정책 수단의 마련이 시급하다고 할 수 있다. 그러나 현행 우리나라의 사회보장제도 틀 안에서 특별히 자영업자를 대상으로 하는 제도를 찾기는 어렵다. 대표적 공공부조제도인 국민기초생활보장제도의 경우 소득 및 재산, 부양의무자 기준만으로 대상자를 선정하기 때문에 빈곤위험에 빠진 가구의 취업상태와는 무관하게 대상자 선정이 이루어진다. 사회보험의 경우 국민연금과 건강보험은 자영업 가구라는 별도의 구분 없이 지역가입자로 분류되어 제도의 대상에 포함된다. 고용보험과 산재보험의 경우 근로자를 대상으로 하는 제도의 특성상 자영업 종사자는 제외하고 있다.

따라서 현행 제도하에서 자영업자에 대한 사회보장 강화를 모색하는 데에는 한계가 있으며, 새로운 제도적 틀을 모색하는 것이 필요하다. 이를 위해 자영업자에 대한 외국의 주요 사례를 검토하여 한국에 대한 시사점을 도출하는 것이 필요하다. 물론 단기적으로 외국의 제도를 수입·적용

하는 것은 불가능하며 바람직하지도 않다. 그러나 다양한 정책수단을 마련하거나 기존 정책의 효과성을 높이는 데 있어서 외국의 경험 사례는 중요한 참고자료가 될 것이다.

이 장의 목적은 자영업 종사자를 대상으로 한 국외의 주요 사회보장제도를 검토하고 그로부터 정책적 시사점을 도출하는 것이다. 이하 2절에서는 우리나라 자영업 종사가구의 소득지위상 특성과 자영업 종사자를 대상으로 한 현행 사회보장제도의 실태를 소개할 것이다. 이어서 3절에서는 자영업 실태에 대한 주요 OECD 국가와의 비교하고서, 4절에서는 외국의 자영업자 대상 사회보장제도를 소개하고 5절에서는 4절의 논의를 바탕으로 우리나라의 자영업자 대상 사회보장제도에 대한 시사점을 검토할 것이다.

제2절 우리나라 소득분배구조에서 자영업가구의 지위

1. 자영업가구의 특성과 소득지위

통계청 <경제활동인구조사>에서 자영업자는 자기 스스로 기업을 경영하거나 농장을 경영하는 자, 또는 상점이나 전문적 직업을 독립적으로 경영하는 자로 규정된다. 자영업자는 다시 한 사람 이상의 피고용인을 두고 기업을 경영하거나 농장을 경영하는 자(고용주)와 상점이나 전문적 직업을 독립적으로 경영하는 자(자영업자)로 구분되는데, 일반적으로 자영업자와 고용주를 통칭하여 자영업주 또는 자영업종사자로 지칭한다(류재우·최호영, 1999).

2007년 현재 우리나라의 자영업주 비율은 전체 취업인구 대비 약 25.8%(비임금 근로자의 81.1%), 경제활동인구 대비 약 25.0%를 차지한다(<표 3-1> 참조). 이 가운데 고용주와 자영업자의 비율은 대략 1:3의 비율을 보인다. 2000년 이후 자영업주의 규모는 크게 증가하지 않는 상태이고, 비율 면에서는 2001년 이후 감소추세를 보인다.

<표 3-1> 자영업주의 규모와 구성비 변화

(단위: 천명, %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
15세 이상 인구	36,186	36,579	36,963	37,340	37,717	38,300	38,762	39,170
경제활동인구	22,134	22,471	22,921	22,957	23,417	23,743	23,978	24,216
취업자	21,156	21,572	22,169	22,139	22,557	22,856	23,151	23,433
비임금근로자	7,795	7,913	7,988	7,736	7,663	7,671	7,600	7,463
자영업주	5,864	6,051	6,190	6,043	6,110	6,172	6,135	6,049
_고용주	1,458	1,554	1,617	1,629	1,679	1,664	1,632	1,562
_자영업자	4,407	4,497	4,574	4,413	4,431	4,508	4,503	4,487
자영업주 비율								
15세 이상 대비	16.2	16.5	16.7	16.2	16.2	16.1	15.8	15.4
경제활동인구 대비	26.5	26.9	27.0	26.3	26.1	26.0	25.6	25.0
취업자 대비	27.7	28.1	27.9	27.3	27.1	27.0	26.5	25.8
비임금근로자 대비	75.2	76.5	77.5	78.1	79.7	80.5	80.7	81.1
고용주비율	24.9	25.7	26.1	27.0	27.5	27.0	26.6	25.8
자영업자비율	75.2	74.3	73.9	73.0	72.5	73.0	73.4	74.2

자료: 통계청, 경제활동인구조사, 각년도

한편, 가구주의 취업상태별로 보면 근로자가구가 약 55%, 자영주 가구가 약 25%, 무직자가구가 20%를 차지한다. 자영업자 가구는 근로자 가구와 비교하였을 때 1인 가구의 비율이 낮고 남성 가구주의 비율이 높다. 무직가구나 빈곤가구에서 1인 가구와 여성가구의 비중이 높게 나타나는 점을 고려할 때 가구원수와 가구주의 성별 면에서는 자영업자 가구는 근로자가구보다도 양호한 구성을 가진 셈이다. 반대로 가구주의 연령분포와 학력면에서는 근로자 가구보다 취약한 특성을 보인다. 자영업자 가구 중 30대 가구의 비율이 근로자가구에 비해 약 10%p 이상 낮고, 반대로 50대 이상 가구의 비율은 10%p 이상 높으며, 학력 면에서도 저학력자의 비중 높다.

<표 3-2> 가구주 취업상태별 가구특성 비교

(단위: %)

가구주 취업상태	근로자	자영업자	무직자
가구 비중	54.9	25.5	19.6
가구원 수			
1	12.6	7.0	37.6
2	20.2	18.8	34.6
3	25.2	26.4	15.8
4	32.7	36.0	8.7
5인 이상	9.5	11.8	3.2
취업가구원비율	56.2	55.9	38.9
가구주 성			
남성	78.2	81.9	49.0
여성	21.9	18.1	51.0
가구주연령			
10대	0.1	0.0	0.3
20대	7.6	1.8	4.6
30대	31.1	19.9	7.3
40대	33.1	40.0	11.8
50대	18.8	25.7	15.1
60대 이상	9.2	12.8	60.8
가구주 학력			
초졸	9.9	10.7	41.5
중졸	11.8	14.2	15.0
고졸	38.8	46.8	25.8
전문대졸	9.9	7.4	3.5
대학이상	29.7	21.0	14.3
거주지역			
도시	85.2	83.1	77.0
비도시	14.8	16.9	23.0

자료: 통계청, 가계조사 원자료, 2006.

아래의 <표 3-3>은 근로자와 자영업자 가구의 균등화된 가구소득을 비교하고 있다. 자영업자 가구의 평균 시장소득은 근로자 평균의 약 89.6%

(무직자 가구의 평균소득은 근로자 대비 약 49%)에 해당한다. 소득 구성의 측면에서는 당연히 사업소득이 주 구성요소로, 총소득의 약 69%를 차지한다. 그러나 근로소득도 19%에 달하는데, 자영업자 가구에서 근로소득이 나타나는 이유는 부업이 있거나 가구주 이외의 가구원이 근로자인 경우가 있기 때문이다. 소득 구성면의 특성으로는 근로자 가구보다 공적이전소득의 비중은 다소 낮고 사적이전소득의 비중은 높다는 점이다.

한편, 지출 측면에서 자영업자 가구는 높은 소비성향을 보인다. 또한, 직접세의 비중과 연금지출액의 비중은 적으나 기타사회보험의 비중은 다소 높게 나타난다. 총소득 대비 가처분소득의 비중은 근로자가구에 비해 높게 나타난다.

<표 3-3> 가구주 취업상태별 가구소득 및 구성 비교

(단위: 원, %)

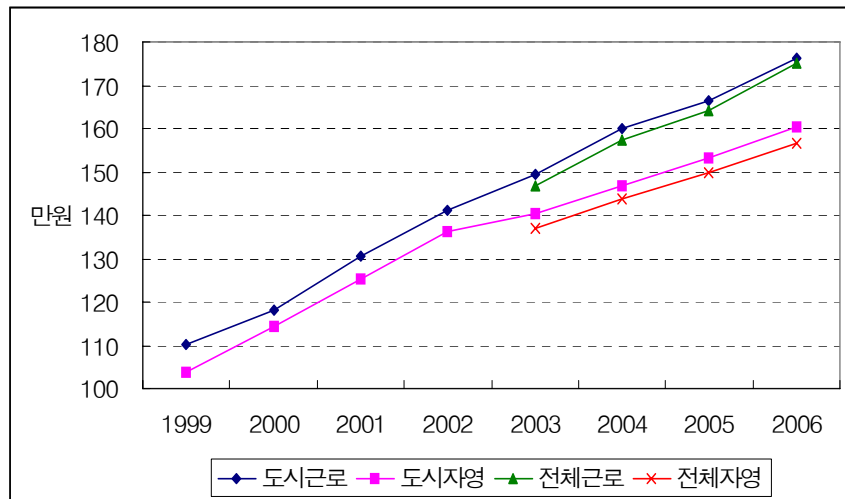
	근로자		자영업자		무직자	
	평균소득	총소득 중 비중	평균소득	총소득 중 비중	평균소득	총소득 중 비중
총소득	1,851,333.84	(100.0)	1,657,499.67	(100.0)	905,427.60	(100.0)
시장소득	1,726,977.48	(93.3)	1,547,057.11	(93.3)	599,444.62	(66.2)
경상소득	1,756,506.11	(94.9)	1,568,340.81	(94.6)	784,473.90	(86.6)
가처분소득	1,608,632.59	(86.9)	1,470,241.49	(88.7)	748,539.92	(82.7)
근로소득	1,596,834.91	(86.3)	318,140.81	(19.2)	145,372.10	(16.1)
사업소득	54,903.94	(3.0)	1,143,521.73	(69.0)	17,746.75	(2.0)
재산소득	20,504.58	(1.1)	29,994.34	(1.8)	102,827.60	(11.4)
공적이전	29,528.63	(1.6)	21,283.70	(1.3)	185,029.28	(20.4)
사적이전	54,734.05	(3.0)	55,400.23	(3.3)	333,498.17	(36.8)
소비	1,166,456.69	(63.0)	1,207,220.07	(72.8)	811,330.36	(89.6)
직접세	61,073.81	(3.3)	27,084.16	(1.6)	15,572.23	(1.7)
연금	50,750.43	(2.7)	34,792.04	(2.1)	7,426.58	(0.8)
기타사회보험	36,049.26	(1.9)	36,223.12	(2.2)	12,935.16	(1.4)

주: 가구소득은 가구원수의 제곱근으로 나누어 균등화함.

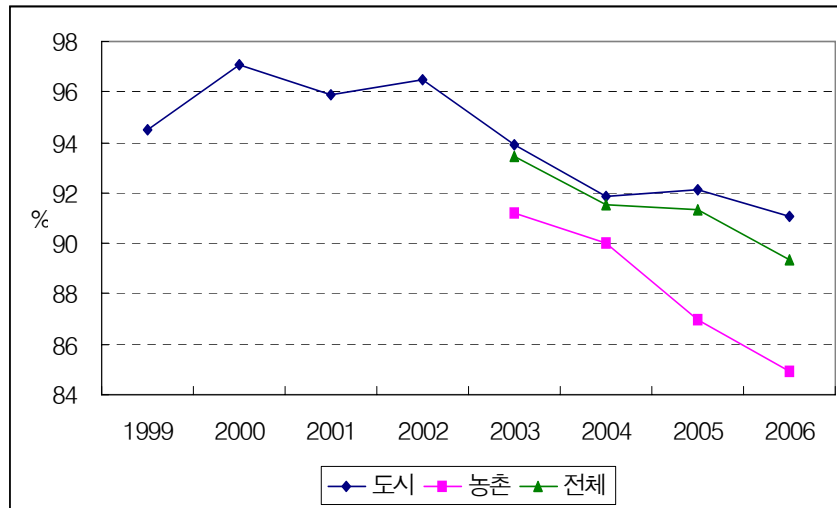
자료: 통계청, 가계조사원 자료, 2006.

자영주 가구의 명목 시장소득은 지속적으로 증가했으나([그림 3-1]) 근로자와의 소득격차는 더욱 확대되어 왔다. [그림 3-1]에서와 같이 도시근로자와 (농어촌 포함) 전체 근로자의 소득증가 속도는 거의 같고 또한 도시 자영업자와 (농어촌 포함) 전체 자영업자의 소득증가속도는 거의 같다. 도시근로자와 도시자영업자의 소득격차는 2003년 이후 확대되는 양상을 띠고 있는데, 이는 '03-'06년간 도시근로자가구의 근로소득 증가율이 연평균 4.1%이지만 도시자영업자이 사업소득 증가율은 연평균 2.3%로써 상대적으로 저조했기 때문으로 추정된다. 같은 기간 전체 근로자의 근로소득 증가율은 약 2.9%이지만 전체 자영업자 가구의 사업소득 증가율은 약 0.1%에 불과한 것으로 나타났다(이병희·강신욱 외, 2007). [그림 3-2]에서 보듯이 근로자와 자영주의 시장소득 격차는 도시보다 농촌에서 훨씬 심하고, 또한 도시에 비해 상대적 격차의 확대 속도도 빠르게 나타났다.

[그림 3-1] 가구주 취업상태별 평균시장소득 증가 추이



[그림 3-2] 근로자 가구 대비 자영업자 가구 시장소득 변화



2. 자영업자에 대한 사회보장 실태

빈곤층에 대한 소득보장 기능을 수행하는 공공부조제도에서는 자영업주에 대한 별도의 프로그램이 적용되지 않는다. 이는 인구학적 특성이나 근로능력과 상관없이 국민의 기본적인 생활을 보장하려는 국민기초생활보장제도의 취지에 비추어볼 때 당연한 귀결이라고 볼 수 있다. <표 3-4>에서 보듯이 국민기초생활보장제도상 일반수급자 가운데 자영업 종사자의 비율은 '07년 현재 약 2.0%이고 농축수산업 종사자와 합하면 약 3%에 해당한다. 수급자 내에서 자영업자가 차지하는 비중은 지속적으로 감소하고 있다. 반면 비경활인구의 비중이 계속 증가했으며 최근 들어 실직 및 미취업 인구의 비중 증가하는 양상을 보인다.

<표 3-4> 국민기초생활보장제도 일반수급자의 취업상태 구성

(단위: %)

연도	상시고	임시고	일일고	자영업	농수축산업	실직미취업	비경활	계
2001	1.9	3.1	13.2	4.7	0.4	7.1	69.6	100.0
2002	1.7	2.8	12.4	4.4	0.7	6.5	71.5	100.0
2003	1.5	2.8	12.0	3.9	1.0	6.8	72.1	100.0
2004	1.1	2.2	9.5	2.8	0.9	6.0	77.4	100.0
2005	1.0	2.2	9.2	2.5	0.9	6.6	77.7	100.0
2006	0.9	2.2	8.9	2.2	0.9	7.0	77.9	100.0
2007	0.9	2.2	8.7	2.0	0.9	7.4	77.9	100.0

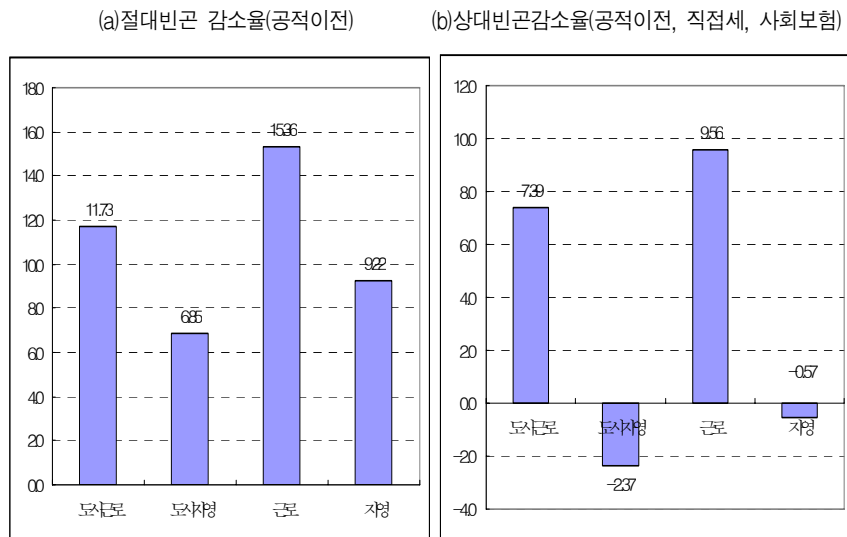
자료: 보건복지가족부(2008) 『2007년 국민기초생활보장 수급자 현황』

소득 10분위 분포를 통해 볼 때 자영업 종사가구는 소득 1, 2분위보다 3, 4분위에 상대적으로 많이 분포하고 있다. 1, 2분위에서는 무직자 가구가 다수, 3~6분위에서는 자영업자 가구가 다수, 7분위 이상에서는 근로자 가구가 다수를 차지한다. 따라서 자영업 종사계층에 대해서는 빈곤층에 대한 소득보호기능보다는 빈곤화 예방기능이 더욱 중요하다는 점을 확인할 수 있다.

그러나 [그림 3-3]에서 보듯이 재정정책의 빈곤예방 효과는 오히려 근로자 가구보다 자영업 가구에서 작게 나타난다. 시장소득 기준 빈곤율과 경상소득 빈곤율을 비교한 공적이전의 절대빈곤 예방 효과(절대빈곤율 감소 효과)면에서 도시근로자는 약 11.7%를 보인다. 즉 정부의 공적이전은 빈곤율을 11.7%(11.7%p가 아님에 주의) 감소시키는 것이다. 그러나 도시자영업자 가구는 약 6.9%의 예방 효과만을 지니는 것으로 나타났다. 농어촌을 포함한 전체가구의 경우 근로자 가구의 빈곤예방 효과는 15.4%인 반면 자영업자 가구의 빈곤예방 효과는 약 9.2%에 불과하다. 공적이전과 직접세 부담, 사회보험부담금 부담 등을 모두 고려하여 재정정책의 상대빈곤율 감소 효과를 비교하면 자영업 가구에서는 오히려 빈곤율이 증대되는 결과가 초래된다. 도시 근로와 근로자 가구는 재정정책 이전보다 상대빈

곤율이 각각 7.4%, 9.6% 줄어드는 반면 도시자영업자 가구와 전체 자영업자 가구는 각각 상대빈곤율이 2.4%, 0.6%씩 증가하는 것이다. 물론 상대빈곤율의 이러한 역진적 경향을 해석하는 데에는 주의가 필요하다. 그러나 재정정책의 빈곤예방 효과가 상대적으로 취약집단인 자영업자 가구에서 오히려 작게 나타난다는 점은 문제로 지적할 수 있다.

[그림 3-3] 재정정책의 절대빈곤율 및 상대빈곤율 감소 효과 비교



건강보험의 경우 자영업 가구는 지역가입자로 분류된다. 제도 적용 대상이란 측면에서는 자영업자와 근로자의 차이가 없으나 납부능력의 부족 등의 이유로 급여에 제한을 받는 비율이 상대적으로 높은 것은 문제이다. 2002년에는 지역가입자 중 건강보험료를 3회 이상 체납하여 급여를 제한 받는 비율은 세대 기준 11.6%, 인원 기준 9.2%이다. 반면 직장가입자의 급여제한비율은 세대와 인원 모두 0.1% 미만이었다. 최근 체납자의 수가

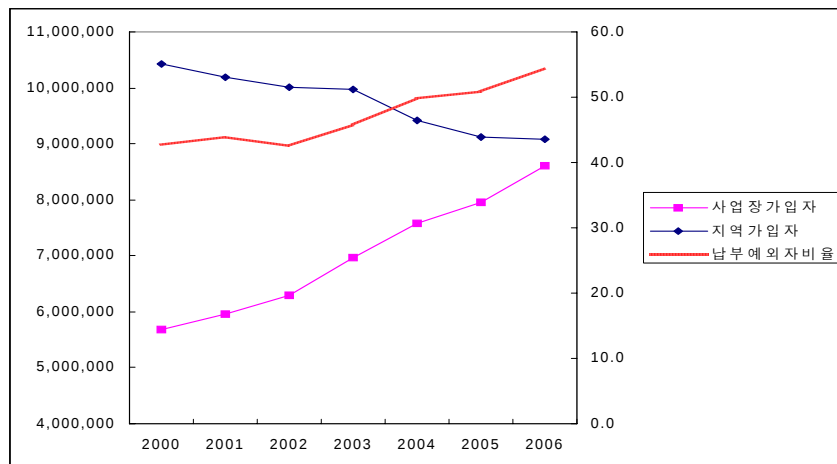
급증하는 경향을 고려한다면 급여제한자의 비율은 더욱 확대되었을 것으로 추정된다.

<표 3-5> 건강보험 3회 이상 체납자 중 급여제한자 비율
(단위: 세대, 명, %)

	가입자	급여제한자	비율
세대	17,157,997	1,026,457	5.98
직장	8,388,494	7,386	0.09
지역	8,769,503	1,019,071	11.62
인원	46,843,017	2,143,247	4.58
직장	23,845,371	18,159	0.08
지역	22,997,646	2,125,088	9.24

자료: 건강보험공단, 2002.

[그림 3-4] 국민연금 가입자 및 지역가입자 중 납부예외자 비율 변화
(단위: 명, %)



국민연금의 노후소득보장 기능 측면에서는 근로자와 자영업자의 차이를 사업장 가입자와 지역가입자의 차이를 통해 유추할 수 있다. 아래 [그림 3-4]에서 나타나듯이 사업장 가입자의 수는 2000년 이후 꾸준히 증가했지만 지역가입자의 수는 지속적으로 감소하고 있으며, 특히 2004년 이후 감소세가 더 강해지고 있다. 지역가입자(소득신고자 + 납부예외자) 중 납부예외자의 비율은 2000년 약 43%에서 2006년 약 54%로 계속 증가하였다. 지역가입자가 상대적으로 많이 감소한 2004년은 납부예외자 비율도 많이 증가하였다. 이는 위에서 언급한 2003년 자영업 가구의 소득감소 경향과 무관하지 않을 것으로 추정된다. 요컨대 현재의 사회보장제도하에서 자영업자는 근로자보다 빈곤예방, 의료비 지출 보전, 노후소득 보장 등 각 측면에서 상대적으로 보호를 받지 못하고 있다고 볼 수 있다.

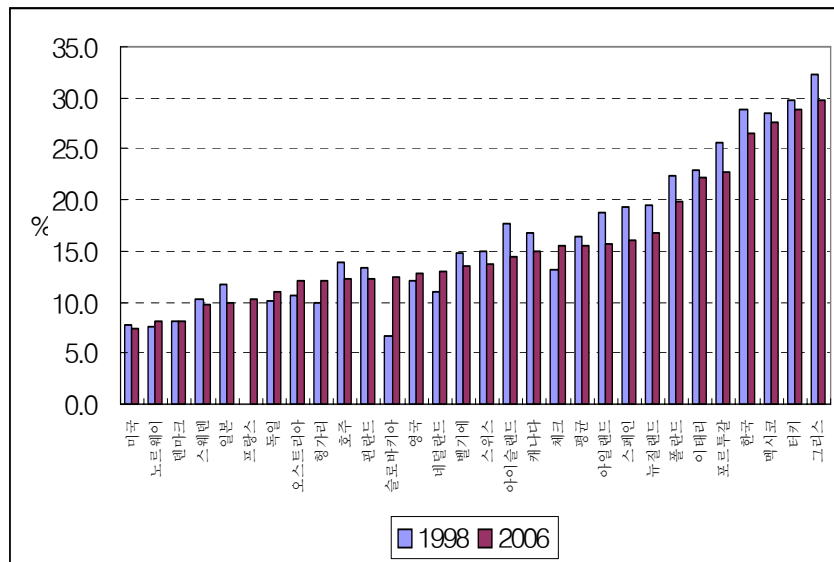
제3절 자영업 비중에 대한 국제적 비교

우리나라의 자영업 종사자 비율은 OECD 국가의 평균적 수준보다 매우 높은 편이다. 2006년 현재 OECD 평균은 15.5%이지만 한국은 26.5%이다. 자영업주 비중 면에서 OECD 국가 가운데 4위(그리스, 터키, 멕시코, 한국의 순)를 차지하고 있는데, 국민소득수준을 통제하더라도 우리나라의 자영업 종사자 비율은 매우 높은 편이다.

자영업 종사자 비율의 결정요인으로는 주로 국민소득수준, 실업률과의 관계, 관련 복지제도 등이 거론된다. Stabar and Boegenhold(1993)은 OECD 14개국의 자료를 근거로 실업수당의 소득대체율이 낮을수록, 좌파정당의 힘이 약할수록, 자영업자에 대한 지원이 강할수록, 정부의 지출이 많을수록, 그리고 실업률이 높을수록 자영업 종사자의 비율이 높음을 보이고 있다. 또한 Blanchflower(2000) 역시 실업률과 자영업자 비율 사이에 음의 상관관계가 존재하며, 반면 경제성장률과는 유의미한 상관관계가 없음을 보

이고 있다. 한편, 전인우·최성호(2006)는 1985~2003년의 OECD 국가에 대한 패널자료를 근거로 실업률과 자영업 부문 사이에 정의 상관관계가 존재한다는, 이른바 밀어내기 가설이 성립함을 보이고 있다.

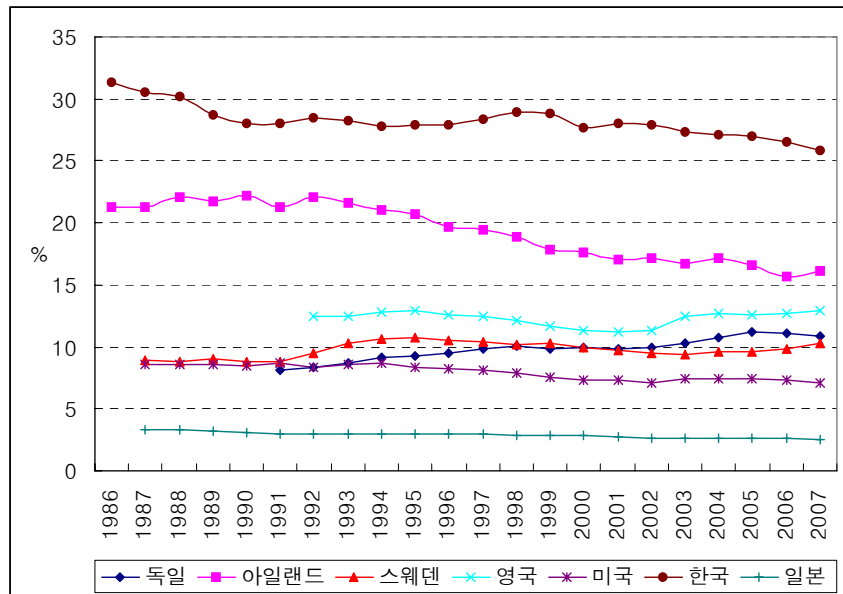
[그림 3-5] OECD 국가의 자영업자 비율



자료: ILO.

1990년대 이후 주요 선진국의 자영업종사자 비율은 감소하는 추이이며, 이러한 경향은 우리나라에서도 나타난다. 그러나 영국, 독일의 경우 2000년 이후 자영업주 비율이 증가하는 추이이며, 스웨덴도 최근 들어 다소 증가추세이다. 70년대 말에서 80년대 초반에 걸친 기간에는 전체적으로 자영업자 비율이 증가하는 추이를 보였다. 예를 들어 영국은 1981년 9%에서 1987년 12%로 증가하였다(Staber and Boegenhold, 1993). 1966년 이후의 경향을 보면 대부분 국가에서 자영업 종사자 비율이 감소했지만, 예외적인 국가로 포르투갈, 뉴질랜드, 영국 등을 들 수 있다(Blanchflower, 2000).

[그림 3-6] 주요 국가의 자영업자 비율 변동추이



자료: ILO

이들 국가의 자영업 증가는 정책적 배경을 지닌다. 실업층으로부터 또는 자영업에 유리한 조건을 갖지 않은 계층으로부터 자영업으로 진입하는 새로운 기업가층(new entrepreneur)이 형성된 것이다(Kreide, 2003). 유럽연합 회원국에서 일반적으로 실업 대책으로서 자영업을 장려하였던 것도 한 가지 원인으로 들 수 있다(Shokens, 2000). 영국에서는 자영업 창업지원이 노동당정부의 welfare to work 프로그램의 일환으로 추진되었는데, 노동당 정부의 뉴딜 정책이 자영업 촉진에 주목한 이유는 수급자층의 이질성에 상응하는 빈곤탈출전략이 필요하다는 인식과 저임금 노동이 빈곤함정에서 벗어나도록 하려면 전략이 필요하다는 인식 때문이다(Marlow, 2006).

제4절 자영업 종사자 대상 사회보장정책의 국외 사례

1. 제도간 비교의 문제

복지체제의 성격에 따라 자영업 대상 사회보장 정책의 위상에 차이가 있다. 보편적 복지체제를 지닌 국가의 사회보장 정책에서는 임금과 비임금의 구분이 의미가 없다. 이 경우 보편적 제도에 더하여 직업별 제도가 추가로 시행되고 있다(덴마크, 핀란드, 스웨덴 등). 반면 조합주의적 전통의 국가인 경우에는 주요 사회보험이 근로자 중심으로 조직되었고, 따라서 자영업종사자는 자신들만의 사회보험제도를 조직할 수밖에 없었다. 이 경우 자영업자를 위한 일반적 제도가 아닌 특정 직종의 자영업자를 대상으로 한 제도가 형성되는 정도였다(독일, 프랑스, 이탈리아 등에서 자유업 종사자나 상인을 대상으로 한 연금제도).

국외 제도들의 대해 우리나라에 대한 의미를 해석하는 데 있어서 우리나라의 제도적 특성을 염두에 두어야 할 필요가 있다. 보편적 복지체제 국가의 경험을 선별적 복지체제 특성이 있는 우리나라에 그대로 적용하는 데 따르는 한계가 있기 때문이다. 또한, 조합주의적 복지체제 국가의 사례를 우리나라에 그대로 적용하는 것도 부적절하기는 마찬가지이다. 한 가지 예로 우리나라 공공부조제도와 건강보험과 국민연금은 근로자와 자영업자의 차이를 두지 않는 점을 들 수 있다. 따라서 이 절에서는 기존의 제도로 보호할 수 없는 위험에 대하여 우선적으로 주목하고자 하며, 대표적인 것이 임금근로자를 대상으로 하는 고용보험, 그 가운데 특히 실업보험 기능과 산업재해보험 기능이다.

2. 주요 국가의 자영업자 대상 사회보장제도

가. 영국

영국의 자영업자 비율은 EU국가들 가운데에서도 상대적으로 높은 편이다. 영국에서는 전통적인 제조업의 쇠퇴와 함께 서비스업이 성장하면서 1980년대에 자영업자의 수가 증가하였다. 경제활동인구 대비 자영업자의 비중은 1986년 6.3%에서 1990년 7.9%로 늘어났는데, 이는 서비스업의 성장에 따른 작용이기도 하지만 실업을 줄이려고 정부가 자영업 창업을 장려한 결과이기도 하다. 1990년대 초 경기침체기에 다소 줄었던 자영업자 비율은 1993년 이후 다시 증가와 감소를 반복하다가 최근 들어 다시 증가 추세이다([그림 3-6] 참조). 2007년 현재 자영업자의 비율은 약 12.7%이다. 2001년 현재 자영업자의 주당 평균소득은 약 484파운드로 근로자의 362파운드보다 높은 수준이나 5분위 가운데 1~4분위의 자영업자 소득은 근로자보다 낮고 일부 고소득 자영업자의 소득이 높게 나타난다(Boden, 2005).

영국의 사회보장체제는 모든 국민들이 납부하는 국민보험(National Insurance Contribution, NICS)와 조세부담에 의해 재원이 조달된다. NICS 체제하에서는 근로자와 자영업자에 대한 구분이 없으며, 따라서 전체적으로는 근로자와 자영업자를 같은 국민보험체계하에서 보호하는 사회보장체제를 갖추고 있다. 1980년대 이후 보수당 정부하에서 세금과 사회보장지출을 삭감하고 사회적 위험에 대한 개인의 책임을 강조하는 복지제도 개편이 이루어진 바 있다. 1997년 노동당 정부의 집권 이후 복지체제의 개편이 다시 이루어졌으나, 노동당정부의 개혁은 과거와 같은 사회복지지출 구조의 복원이 아닌 새로운 방식으로 진행되었다. 이른바 ‘근로에 따른 보수(make work pay)’를 강조하면서 취약계층에 대한 일방적 급여보다는 근로하는 계층의 조세부담을 경감시켜주는 방식의 소득지원정책을 시행했

던 것이다.

이런 취지하에서 시행된 각종 근로소득공제제도, 즉 가족공제(Family Credit)나 근로가족공제(Working Family Tax Credit, WFTC), 또는 2003년 이후 이들 제도가 이름을 바꿔 새롭게 시행된 근로공제(Working Tax Credit, WTC) 및 아동공제(Child Tax Credit, CTC) 등의 적용 면에서는 근로자와 자영업자의 구분이 없다. 즉 저소득이라는 사회적 위험에 대해서는 근로자와 자영업자가 똑같이 보호를 받는 셈이다.

반면 몸이 아파 노동을 할 수 없어서 발생하는 경제적 손실에 대해서는 자영업자는 보호를 받지 못한다. 근로자에게 적용되는 법정유병급여(Statutory Sick Pay, SSP)가 자영업자에게는 적용되지 않는다. 그러나 직업활동에서 입은 장애에 대해서는 자영업자도 근로자와 마찬가지로 보호를 받는다. 장애에 대한 보호는 보수당 정부에서는 비기여형, 자산조사형 장애근로수당(Disability Working Allowance)의 지급을 통해 이루어졌으나 노동당 정부에서는 이 제도를 장애인소득공제(Disabled Person's Tax Credit)로 대체하였고, 이 제도는 다른 공제제도와 마찬가지로 자영업자와 근로자의 구분을 두지 않는다.

실업으로부터의 보호 측면에서는 자영업자와 근로자 사이에 확연한 구분이 존재한다. 영국은 실업자에 대한 보호제도는 두 가지 방식으로 이루어지는데, 하나는 NICS에 납부실적이 있는 사람이 실업자가 되었을 때 비교적 고액(high rate)의 급여를 지급하는 것이고, 다른 하나는 NICS에 대한 납부실적과 무관하게 소액(low rate)의 현금을 지급하는 것이다. 물론 후자는 국민보험에 대한 급여와 무관하게 지급되는 것이므로 이를 받으려면 엄격한 심사를 거쳐야 한다. 근로자는 고액의 급여를 받을 수 있는 반면에 자영업자는 NICS에 대한 납부실적이 있더라도 저액의 수당만을 수령할 수 있다. 자영업자의 실업에 대한 최소한의 보호는 제공하면서도 근로자와 차별적인 보호를 시행하는 것은 자영업자에게 있어서 실업이란 위험

이 근로자보다 덜 외생적이라는 판단에 근거한 것으로 해석된다.

노령에 따른 경제적 위험으로부터의 보호 측면에서 보면 영국의 자영업자들은 형식적으로는 근로자와 차이가 없으나 실질적으로는 차이가 있다고 볼 수 있다. 일반적으로 근로자는 세 가지 제도를 통해서 노령에 따른 소득감소의 위험으로부터 보호를 받는다. 첫째는 NICS에 대한 기여에 따라 지급받는 국가연금(state retirement pension)이고 둘째는 사업장을 통해 가입하는(고용주와 근로자가 공동부담하는) 퇴직연금(occupational pension)과 관리연금(stakeholder pension), 그리고 마지막으로 저소득 고령자에 대해 자산조사를 거쳐 지급하는 고령자 소득보조(pension credit)이다. 이 가운데 자영업자는 첫째와 셋째가 해당한다. 자영업자에게 적용되는 노후소득보장체계가 존재한다는 점에서는 형식적으로 근로자와 같지만, 소득대체율의 비중이 적은 은퇴연금과 고령자 소득보조만 해당되고 갈수록 비중이 커지는 퇴직연금에 해당되지 않는다는 점에서는 실질적 근로자와 다른 보호를 받는다고 보아야 할 것이다.

마지막으로 자녀 양육의 경제적 부담에 대해서는 근로자와 자영업자가 서로 다른 제도를 통해 실질적으로 같은 보호를 받는다. 근로자의 경우 NICS에 26주 이상 납부한 실적이 있는 경우 법정모성급여(Statutory Maternity Pay, SMP)를 받을 수 있다. 자영업자는 이 제도에는 해당되지 않지만, 출산 전 66주 중 26주 이상 기여를 했고 13주 이상 평균 30파운드 이상을 벌었다면 모성수당(Maternity Allowance)을 받을 수 있다. 급여의 크기가 차이가 없는 만큼 실질적으로 양자는 같은 보호를 제공하는 셈이다.

이상의 내용을 통해 볼 때 영국의 사회보험 체계하에서 자영업자는 형식적으로는 유병급여를 제외하고는 거의 모든 사회보장 수혜를 받을 수 있다. 다만, 실질적으로는 실업과 노령에 대한 보호의 정도가 매우 낮아 근로자와 큰 차이를 보이고 있다.

나. 네덜란드

2007년 현재 네덜란드의 자영업자 비율은 독일의 10.9%나 영국의 12.9%보다 높은 13.1%이다. 농업을 제외하더라도 이 비중은 9.7%로 상대적으로 높은 편이다. 네덜란드의 자영업 비중이 높은 이유는 서비스 산업의 비중이 높기 때문이다. 금융기관에 대한 자영업자의 접근이 상대적으로 쉽다는 점도 네덜란드의 자영업 비율을 높게 유지하는 요인이 되고 있다.

네덜란드의 사회보장제도는 크게 사회안전급여(social security provisions)와 사회보험(social insurance)으로 구분되고, 사회보험은 다시 거주에 근거한(residence based) 사회보험과 고용에 근거한(employment based) 사회보험으로 구분된다. 사회안전급여는 기초소득보조를 통해 모든 국민들에게 사회안전망 역할을 하는 제도로써, 보호의 대상에는 당연히 자영업자와 근로자가 모두 포함되며 보호 정도에도 차이가 없다.

거주에 근거한 사회보험 가운데 노령연금, 유족연금, 초과의료비 보험 등은 급여세(payroll tax)에 의해, 나머지 보험은 소득세에 의해 재원이 조달되며, 이 제도의 적용에 대해서는 근로자와 자영업자의 구분이 없다. 그러나 고용에 근거한 사회보험은 원칙적으로 근로자에 대해서만 적용된다. 따라서 유병급여, 산업장애보험, 그리고 실업급여는 자영업자에게 지급되지 않는다. 이 가운데 산업장애보험은 최근까지도 자영업자를 대상으로 한 공적보험체계가 운영되고 있었으나 2004년 폐지되었다. 반대로 당초 근로자를 대상으로 제정된 건강보험법(ZFW)은 자영업자와 은퇴자에게까지 적용된다.

자영업자에 대한 산업장애보험의 역사를 좀 더 구체적으로 소개하면 다음과 같다. 1976년부터 2004년 8월까지의 직업상의 활동으로부터 입는 장애에 대해 근로자와 자영업자에게 모두 적용되는 공적 보험체계가 존재하

였다. 1997년까지는 그 법적 근거가 장애급여법(AAW), 1998년 이후에는 자영업자장애보험법(WAZ)으로 바뀌었는데 양자 모두 강제보험의 성격을 갖고 있었다. 차이가 있다면 전자는 모든 국민에게, 후자는 자영업자만을 대상으로 적용되는 법이었다는 점이다. 자영업자 장애보험법하에서 장애를 입은 자영업자는 1년 이상 종사자에 한해 최저임금의 21-70%의 급여를 받을 수 있었다. 또한, WAZ 하에서 고령의 부분장애자가 충분한 급여를 받지 못할 때 고령 및 부분장애인 소득지원법(IOAZ)에 의해 추가 급여를 받을 수 있었다. 그러나 2004년 8월 이후 WAZ(및 그에 따라 IOAZ)이 폐지되었으며, 자영업자의 산업장애에 대한 보호기능은 민간시장으로 넘겨졌다. 또한, 이 법 아래에서 출산 시 16주 동안 최저임금의 100% 수준을 지급하던 모성휴가비 지급도 더불어 폐지되었다. 자영업자 장애보험법 폐지의 이유는 보험의 보호범위에 비해 보험료가 너무 비싸서 자영업자들로부터 환영받지 못했고, 정부의 판단에는 자영업자들이 민간보험을 통해 이 위험에 쉽게 대비할 수 있다고 보았기 때문으로 평가된다(Arts, 2005).

네덜란드에는 자영업자를 실업의 위험에서 보호할 수 있는 별도의 사회보험이 존재하지 않는다. 그런데 근로자로 일했던 경력을 갖는 자영업자들은 근로자 대상 실업보험과 장애보험에 자발적으로 가입할 수 있기 때문에 일부 자영업자들이 실업보험에 가입되어 있고, 같은 방식으로 자영업자들은 장애에 대해서도 보호를 받을 수 있다. 근로자로 재직 당시 3년 이상 유병급여법과 산업장애보험법의 보호를 받던 근로자는 근로자의 지위를 상실한 시점부터 4주 이내에 자발적으로 피보험자의 지위를 유지할지 결정해야 하며, 자발적으로 피보험자의 지위를 유지하고자 할 경우 과거 임금수준의 5.33%(유병급여)와 7.43%(산업장애보험)의 보험료를 납부하고 임금수준의 70%를 지급받게 된다. 그러나 자발적으로 이 지위를 유지하는 자영업자는 6%에 불과하며 근로자로서의 경력이 없는 자영업자는 전혀 보호를 받지 못한다(Arts, 2005).

전체적으로 네덜란드의 사회보장제도는 근로자를 중심으로 형성되어 있기 때문에 자영업자에 대한 보호 수준은 높지 않은 편이다. 특히 자영업자 장애보험법을 통해 보호되던 각종 위험이 2004년 이후 폐지되었다. 이런 점에서 네덜란드는 비교적 최근에 자영업자에 대한 사회보장제도가 급격한 변화를 보인 셈이다. 다만, 근로자의 경력을 갖고 있던 자영업자에게 근로자 대상 보험 가입자의 지위를 유지할 수 있도록 하는 점은 특징적이라 볼 수 있다.

다. 스웨덴

스웨덴은 보편주의적 복지체제를 유지하는 대표적인 국가인 만큼 직종이나 종사상 지위에 따른 사회적 보호의 편차가 크지 않다. 모든 사회보험은 국가에 의해 통일적으로 운영되며, 사회보험의 기여와 급여는 근로자와 자영업자에게 모두 적용된다.

스웨덴의 사회보장제도 역시 거주기반 사회보험과 고용기반 사회보험으로 구분된다. 전자에는 아동수당, 주거수당, 의료비지원 등이 포함되는데, 당연히 이 제도에는 모든 국민이 해당한다. 고용기반 사회보험도 일하는 사람은 모두 의무적으로 가입하도록 되어 있다. 실업보험의 경우 1983년 이후부터는 사업체를 운영하는 개인에게도 적용되고 있는 것이다.

제도의 적용 면에서 자영업자와 근로자가 차이가 없는 반면 급여의 기준이 되는 소득을 어떻게 산정할 것인지에 대해서는 차이가 존재한다. 예컨대 질환이나 상해 및 출산·양육과 관련된 경제적 위험에 대해 현금급여의 기준이 되는 SGI를 계산하는 방법에서 근로자 대상 SGI-A와 자영업자 대상 SGI-B를 계산하는 방법상의 차이가 존재한다. 근로자는 임금소득이 계산의 근거가 되지만 자영업자는 세전수입에서 비용을 제외한 순소득이 수당 계산의 근거가 된다. 따라서 수입대비 투자 비중이 클수록 수당으로 받을 수 있는 금액은 적어지는 셈이다. 또한, 최저 6개월 또는 연간

단위의 지속적 경제활동으로부터 얻은 소득이 추정소득이 되기 때문에 사업기간이 짧은 자영업자에 대해서는 급여지급이 이루어지지 않을 수 있다. 자영업자의 SGI는 유사한 업종에 고용된 근로자의 SGI를 초과할 수 없도록 하고 있다. 유병급여를 받을 때에 근로자는 연간 소득을 추정하여 계산된 SGI를 260일로(주 5일 근무에 근거) 나눈 값의 80%를 받는 급여로 받는 반면 자영업자는 365로 나눈 값의 80%를 받는다. 또한, 근로자는 하루의 대기기간 후 유병급여와 산재급여를 받을 수 있는 데 반해 자영업자는 보험가입 당시부터 3일 대기 또는 30일 대기 중 하나를 선택하여야 한다. 물론 후자를 선택할수록 기여금은 작아진다.

자영업자가 근로자와 같은 틀에서 실업보험의 적용을 받는 만큼 보다 중요한 쟁점은 언제부터를 실업으로 보아야 할 것인가 하는 문제이다. 스웨덴에서는 자영업자가 사업허가를 반납하고 재고를 완전히 매각한 시점을 실업상태로 본다. 1997년부터는 계절성이 없는 사업에는 한시적 사업 중단 역시 실업으로 간주하고 있고 이 기간에 대해서도 실업급여를 지급한다. 그러나 그 회수는 사업을 경영하는 기간에 1회로 한정하고 있다.

제5절 소결

1. 한국과 외국의 자영업자 대상 사회보장 비교

1998년 이후 우리나라의 제도적 발달과정에서 우리나라 사회보장제도의 형식적 틀이 완성되었다는 것이 일반적 평가이다. 물론 제도적 발전이 외형적 제도 구축과 확대를 중심으로 진행되어 온 만큼 광범위한 사각지대가 존재하는 것이 분명한 사실이지만, 국민연금과 건강보험제도는 자영업자의 사회보험 가입이 보장되고 있다. 따라서 국민연금과 건강보험에 대해서는 자영업자의 가입률을 높이고 보험료를 체납하는 영세자영업자에

대한 대책을 마련하는 것이 주된 과제가 될 것이다. 이 문제에 대해서는 이미 기존의 연구들에서 많은 논의가 이루어진 만큼 본 연구에서는 직접 언급하지 않을 것이다. 문제는 현재 근로자들에 대해서는 적용되지만 자영업자에 대해 적용되지 않는 실업 및 산업상 재해에 따른 소득감소위험으로부터의 보호이다.

<표 3-6> 외국과 우리나라의 자영업자 대상 사회보장 비교

사회보장	영국	네덜란드	스웨덴	한국
유병급여	X	X	O	X
장애보험	O	X('04년 폐지)	O	X
실업보험	△(비기여형)	X	O	X
양육급여	O	X('04년 폐지)	O	X
노령연금	O	O	O	O
건강보험	O	O	O	O
저소득층대상급여	O	-	-	X
기타	비기여, 자산조사 형 보편적 급여	사회안전수당, 거주기본 사회보험	보편적 복지체제	기초생활보장제도

위의 <표 3-6>은 앞 절에서 소개한 주요국가의 자영업자 대상 사회보장 제도와 우리나라의 사회보장제도를 비교하고 있다. 보편적 복지체제를 유지하고 있는 스웨덴의 경우 거의 모든 위험에 대해 자영업자는 근로자와 차별 없이 보호되고 있다. 단지 급여의 기준이 되는 소득을 계산하는 방법은 자영업자가 근로자보다 불리한 계산법을 적용받고 있을 뿐이다. 흔히 자유주의 복지체제 국가로 분류되는 영국 또한 직업활동에 따른 장애와 양육에 대해 국민보험에 가입함과 동시에 보호를 받고 있고 저소득으로 말미암아 경제적 위험에 대해서도 근로자와 마찬가지로 각종 소득공제 제도의 적용을 받는다. 조합주의 복지체제 국가로 분류되는 네덜란드는 다수의 사회보장(보험)제도가 근로자로서의 지위 유지와 밀접하게 연계되어 있어서 자영업자가 그로부터 제외되는 경우가 많은 편이다. 그러나 자

영업자를 대상으로 한 장애보험과 양육수당이 최근에 폐지되었고, 비록 실제 가입자는 소수이지만 근로자로서의 경력에 근거하여 자영업자가 근로자 대상 사회보험에 자발적으로 가입하는 것이 보장되어 있다. 무엇보다도 이들 세 나라는 종사상의 지위와 상관없이 거주에 근거하여 최소한의 현금급여를 받을 수 있는 보호장치가 작동하고 있다는 점이다.

그러나 우리나라는 국민연금과 건강보험 가입을 제외하고는 자영업자에 대한 보호가 거의 없는 편이다. 물론 국민연금과 건강보험 가입에서도 근로자는 고용주가 부담하는 부분이 있는 데 반해 자영업자는 전액 자기 부담이므로 같은 부담을 지고 있다고 볼 수 없다. 그러나 유병급여와 장애 보험에 해당하는 산재보험은 근로자에게만 적용되고, 실업급여를 제공하는 고용보험 역시 근로자에게만 해당한다. 특히 고용보험의 경우 고용안정사업과 직업능력개발사업에 대해서는 자영업자의 가입이 가능하지만 실업급여의 지급은 자영업자에게 해당하지 않고 있다.⁴⁾ 차상위 소득계층을 대상으로 하는 근로장려세제(EITC)도 근로자만을 대상으로 하고 있다. 다른 나라는 사회보험의 적용을 받지 못하는 영세 자영업자들에 대해서도 거주기반의 사회보장수당이 지급되는 경우가 많은 데 비해 우리나라는 전 국민의 3.2%를 보호하는 공공부조제도인 국민기초생활보장제도 이외에는 별다른 보호장치가 없는 셈이다.

2. 자영업자 대상 사회보장제도 확대 방안

앞의 <표 3-3>과 [그림 3-2]에서 확인한 바와 같이 근로자보다 자영업자의 평균소득이 낮고, 자영업자의 실질 시장소득이 점차 감소하는 추세에서 자영업자에 대한 사회보장을 현재의 상태로 유지하는 것은 더 많은 빈곤층의 발생을 방치하는 결과를 가져올 것이다. 특히 제조업의 고용흡수

4) 노동부·근로복지공단(2008) 『2008년도 산재고용보험 실무편람』 참조.

력이 점차 줄어들고 노동시장의 유연화로 말미암아 경제활동의 유형이 훨씬 다양해질 것을 고려한다면 정상적인 근로자로서의 지위를 갖지 않은 경제활동인구에 대한 사회보장 제도도 더욱 다양해질 필요가 있다.

물론 자영업자는 경제활동에 대한 위험성에 대해 스스로 선택하거나 통제하기 쉽다는 점에서 강제보험에 의한 사회적 보호의 필요성이 낮다고 인정될 수 있다. 무엇보다도 정확한 소득과악에 어려움이 있다는 것이 자영업자 대상 사회보장제도 확대의 가장 큰 걸림돌이 되기도 한다. 그러나 자영업자의 비율이 10%를 웃도는 나라에서도 다양한 사회적 보호 기제들이 작동되고 있는 점을 본다면 그 비율이 25%가 넘는 나라에서 자영업자에 대한 사회적 보호가 부족하다는 것은 부인하기 어려울 것이다.

현재 자영업자를 대상으로 연금제도와 건강보험제도가 시행되고 있다는 점은 사회적 보호의 영역과 범위를 확대하는 데 긍정적인 요인으로 작용할 수 있다. 즉 불완전하나마 소득과악 근거한 보험료 징수, 부과체계가 작동하고 있는 것이다. 이를 근거로 먼저 자영업자 대상 산재보험을 시행하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 자영업자는 종사 산업과 직업에 따라 위험의 내용과 종류가 다른 만큼 산재보험을 민간보험시장에 맡겨 둘 경우 역선택의 문제가 발생하여 적절한 보험시장이 형성되지 못할 가능성이 있다. 또한, 장애가 발생했을 때 도덕적 해이의 문제는 상대적으로 약한 것으로 볼 수 있는 만큼 공적 보험을 통해 자영업자의 장애로 인한 경제적 손실을 보호하는 것은 충분한 사회적 가치가 있다. 다만, 임의가입을 원칙으로 할지 강제가입을 원칙으로 할 것인지는 추가적인 검토가 필요하다. 유사한 작업을 하는 근로자의 보험료를 체계를 기준으로 하고 근로자들이 받는 보험급여를 상한으로 설정함으로써 도덕적 해이의 문제에 일부 대처할 수 있을 것이다. 국민연금 지역가입자의 납부예외자 비율이 증가하는 상황에서 새로운 자영업자 대상 사회보험의 징수에 대한 저항이 없을 수는 없을 것이다. 그러나 장애에 따른 소득감소는 현재적 위험이므로

미래의 소득감소에 대비한 보험료 납부보다는 저항이 덜할 수 있다.

산업재해보다 실업의 위험은 훨씬 복잡한 문제를 안고 있다. 통상적인 소득과악의 문제와 함께 실업을 판정하는 기준이 까다롭고, 실업 이후의 소득 발생 여부를 확인하는 등의 문제가 있다. 그러나 소득신고와 납부 보험료는 보험급여의 크기와 연계되어 있고, 실업 이후의 소득은폐에 따른 부정수급 문제는 근로자의 경우에도 똑같이 적용되는 문제이다. 따라서 자영업자에 대한 실업보험 적용에서 핵심적인 문제는 실업 판정의 문제일 것이다. 이 경우 스웨덴의 경우처럼 사업자 등록증을 반납하고 사업 관련 자산을 모두 처분한 시점을 실업의 시점으로 간주하는 것이 타당하다고 판단된다. 현재 근로자를 대상으로 한 실업급여의 지급기간이 최대 240일로 외국에 비해 짧은 만큼 자영업자에게 같은 조건을 적용할 때 실업급여를 지급한다고 하더라도 도덕적 해이의 문제는 크지 않을 것이다.

자영업자 대상 실업급여의 적용이 단기간에 이루어지기 어렵다면 네덜란드와 같이 근로자로서 고용보험 가입실적이 있던 자영업자의 경우 피보험자의 지위를 자발적 선택에 따라 유지할 수 있도록 하는 제도를 채택할 수 있다. 특히 퇴직연령이 점점 짧아지고 근로자 퇴직 후 자영업으로 이행하는 고학력, 중년, 남성층에서 소득지위 하락이 두드러진다는 점을 고려한다면(강신욱 외, 2007) 자영 창업자에게 고용보험 가입자로서의 지위를 일정기간 유지하도록 하는 것은 저소득 자영업자에 대한 최소한의 안전망 기능을 수행할 수 있을 것이다. 국세청에 따르면 2014년부터 근로장려세제를 사업자에게까지 확대적용할 예정이다. 사회보험의 적용징수체계가 일원화되고 근로장려세제를 적용할 정도의 소득과악 수준에서는 자영업자 대상 사회보험제도를 확대하는 것도 충분히 가능해질 것으로 볼 수 있다.

물론 사회보험을 통해 저소득 자영업자의 사회적 위험이 모두 보호될 것으로 기대하긴 어렵다. 위에서 살펴본 나라들처럼 광범위한 저소득층을

대상으로 하는 현물급여체계를 갖추는 것이 어쩌면 더욱 우선되어야 할 과제라고 할 수 있을 것이다. 이 글에서는 상세히 다루지 않았지만, 현재 논의되고 있는 기초보장 급여체계의 개편을 통해 차상위층에 대해서도 부분적 현물급여를 제공할 수 있도록 하는 것도 영세 자영업자에 대한 사회 보장제도의 구축에서 중요한 비중을 차지할 것이다.

제4장 건강불평등 해소 정책

제1절 건강불평등의 원인

건강불평등에 영향을 미치는 요소의 규명은 사회정의 차원에서 뿐만 아니라 과학적 영역에서도 큰 주목을 받아왔다. 의료 이용은 개인의 질병상태를 치유하거나 예후를 향상시키는 것에 국한된 측면이 높은 반면 개인이 처한 사회경제적 조건에 의해 결정되는 건강의 사회적 결정인자(social determinants of health)는 인구집단의 전반적인 건강수준에 영향을 미친다. 인구집단의 건강수준에 대한 사회적 결정인자 연구는 이들 요소가 다차원적이며 사회, 경제, 환경, 개인의 속성을 모두 포괄함을 보여주었다. 각 요소는 그 자체로서 건강에 중요한 영향을 미치는 결과를 가져올 뿐만 아니라 상호 연관된 과정을 통하여 복합적 영향을 미치기도 한다. 사회적 결정인자의 영역에 포함되는 주요 변수⁵⁾로 교육, 주거, 의료이용, 영양, 소득(크기와 분포), 사회안전망, 실업 및 일자리 등이 거론되었다(O'Hara, 2006). 건강에 대한 사회적 요인에 관심을 두는 사회적 결정인자 접근방식은 개인이 자신의 건강을 향상시키는데 제한이 있을 수밖에 없으며 신체활동, 건강생활 등 건강에 대한 개인적 요소보다 사회적 요인이 건강에 결정적인 영향을 발휘하기 때문에 그 해결 과정도 인구집단이나 지역사회 차원의 개입 필요성을 강조하는 것이다.

건강에 영향을 미치는 사회경제적 요소에 주목하여 사회경제적 위치에

5) Marmot 등이 설립한 '건강과 사회 국제센터'(International Center for Health and Society)에서는 중요 건강결정요인으로 사회계층(social gradient), 스트레스, 아동기(early life), 일(work), 실업, 사회적 지지, 중독(addiction), 영양(food), 교통(transport) 등을 기술하였다(Marmot, 2005).

따른 개인, 집단 간 건강상의 차이를 규명하는 노력은 건강형평성 또는 건강불평등 해소의 개념으로 접근하여 왔다(한국건강형평성학회, 2006). Whitehead는 사회경제적 상태에 따른 건강(건강상태)의 불형평적 분포는 회피 가능하고 불필요하여 불공평한 것으로 간주하였다. 건강에 악영향을 미치는 행동이나, 위해물질 혹은 위해 환경, 필요의료 이용의 접근성 제한 등은 개인의 선택에 의해서가 아니라 사회적으로 주어지는 것으로 해석하였다(Whitehead, 1992). 이런 관점에 서게 되면 건강불평등 해소는 보건의료정책만의 범주가 아니라 여타 분야의 정책이나 제도 시행과의 관계가 필수적인 요건으로 된다. 즉 건강불평등 완화 노력은 직접적으로 취약계층에 특화된 서비스 제공하는 보건의료체계의 반응성(responsiveness) 개혁을 통해 이루어질 수도 있지만 타 분야 정책 집행의 부수적 효과로도 건강불평등이 해소될 수도 있다. 의료서비스에 대한 접근성과 재정적 장벽은 모든 집단에 균일하게 분포되지 않고 취약계층에 집중되는 불균형을 보이는데 빈곤정책은 의료서비스 이용의 장애를 제거함으로써 건강향상에 이바지할 수 있다. 특히 의료자원의 지역적(지리적) 불균형 분포는 취약계층이 거주하는 지역과 일치되는 경우가 많고 이는 정부나 지자체, 지역사회의 개입으로 완화될 수 있다고 보는 것이다.

제2절 건강불평등 국제비교

건강불평등은 한 국가 내의 차이로서만 아니라 국가 간에도 나타난다. 건강불평등을 비교하는 다양한 지표가 있지만 사회경제적 위치에 따른 질병 유병율이나 사망률이 일반적으로 이용된다. 저소득, 저학력, 낮은 직업적 위치에 있는 인구집단은 낮은 기대여명과 높은 질병 유병율을 보인다. 육체노동자와 비육체 노동자, 특별한 기술이 필요하지 않은 직업 종사자와 숙련 직업 종사자, 공무원 중 하위직 종사자와 상위관리직들 간의 기

대여명 차이는 잘 알려진 사례이다. 건강불평등은 인종(종족), 성별에서도 차이를 보인다. 미국 내 흑인과 백인 간 건강불평등의 차이나, 캐나다, 호주 등의 여러 나라에서 보이는 원주민과 비원주민의 건강불평등의 차이는 종족(ethnic)간에 건강불평등이 존재하는 양태이며, 학력 간 차이에 의한 건강불평등이 여성보다 남성에서 더욱 두드러지는 것은 건강불평등을 불러오는 원인이 성별에 따라 그 영향력이 달리 나타내는(Mackenbach, 2006) 예라 하겠다.

유병률이나 사망률의 차이를 중심으로 한 건강불평등 측정 방법은 주로 사회역학 분야에서 사용하는 방법이다. 건강상태의 대리지표로서 주관적 건강상태나 건강가중치(health valuation weights)를 이용하거나, 보건의료시스템의 반응성을 측정하는 의료이용이나 보건의료재원 조달 방법의 형평성을 살펴보는 것은 보건경제학에서 접근하는 방식이다. <표 4-1>은 주관적 건강상태에 따른 건강불평등 차이를 성별 또는 연령 등의 인구생물학적 측면을 보정한 건강불평등과 사회경제적인 요소만을 고려한 회피 가능(avoidable health inequality) 건강불평등 부분으로 나누어 국제적 비교를 한 것이다. 이때 건강불평등은 소득기반 집중계수로 측정되는데 대부분의 나라에서 성-연령을 보정한 회피 불가능 건강불평등(unavoidable health inequality) 지수는 절대적 크기가 작은 음의 값을 가지나 사회경제적 요인에 의한 건강불평등(회피 가능 건강불평등도)은 큰 값의 고소득층 편향을 보인다. 우리나라는 유럽국가에서 보이는 경향과 유사하나 회피 불가능 건강불평등이 상대적으로 큰 저소득 편향을 보이며 회피 가능 건강불평등은 유럽국가의 것에 비하여 큰 값을 가진다. 포르투갈, 영국, 그리스 등 국가의 건강불평등 값은 우리나라와 비슷하나 성-연령에 기인한 부분을 고려한 건강불평등도는 우리나라에 비해 작다.

영국 등 일부 국가를 제외하고 우리나라는 성별 또는 연령에 기인하는 소득 기반 주관적 건강불평등은 저소득층 편향 불평등을 보인다. 이는 인

구생물학적 측면에선 저소득 계층의 주관적 건강상태가 상대적으로 양호한 것을 의미하나 사회경제적 요소를 고려한 회피 가능 건강불평등이 상대적으로 큰 부유층 편향을 보여 우리나라의 주관적 건강불평등이 사회경제적 요인에 기인하고 있음을 나타내는 것이다.

<표 4-1> 유럽 각국과 우리나라의 건강불평등 비교

국가명	집중계수	성-연령 보정 집중계수	회피 가능 집중계수
독일	0.0043	0.0003	0.0046
네덜란드	0.0034	0.0003	0.0037
벨기에	0.0071	-0.0013	0.0058
프랑스	0.0075	0.0004	0.0079
영국	0.0129	0.0004	0.0133
그리스	0.0119	-0.0038	0.0081
스페인	0.0066	-0.0010	0.0056
포르투갈	0.0218	-0.0049	0.0169
국민건강 영양조사	2005	0.0278	-0.1120
	2001	0.0179	-0.0991
	1998	0.0116	-0.0543

자료: van Doorslaer 2004, 신호성, 국민건강영양조사 심층분석. 2006

집중계수 = 회피가능 집중계수 - 성연령 보정 집중계수

제3절 외국의 건강불평등 해소 정책

1. 일반적 경향

비의료적인 건강결정 요인이 건강불평등을 심화시키는 주요 요인으로 지목되어져 왔다. 인구집단의 건강수준 향상은 취약계층에 대한 의료정책이나 포괄적인 건강증진 방법으로 효과적으로 그리고 실질적으로 달성할 수 있다.

건강불평등을 완화하기 위한 각국의 노력은 다음 몇 가지로 요약될 수

있다(Health Disparities Task Group, 2004). 첫째, 취약계층을 대상으로 한 정책수행이다. 보건의료정책이 어떻게 취약계층에 시행되고, 이 집단에 의해 수용되는지에 따라 건강불평등이 심화되거나 완화될 수 있다. 포괄적이며 수용 가능한 일차의료 서비스의 강화나 이와 관련된 의료개혁이 이 분야에 속한다. 둘째, 대상인구집단 전체에 영향을 미치는 건강증진전략이다. 생애주기별 건강증진교육에 특히 중요한 의미가 부여되고 실행됐는데 이런 전략이 동기부여나 자원의 활용, 사회적 지지 및 환경 조성에 큰 영향력을 가지기 때문이다. 건강증진이나 예방 프로그램을 수행하는 데 민간협력관계를 형성하거나 지역사회의 자발적 역량을 조성하는 방법이 사업의 효과성을 높이는 전략으로 채택되었다. 셋째, 보건의료시스템의 성취도와 인구집단의 건강상태를 측정할 때 건강불평등 관련 지표를 포함하게 한다. 이를 개별 사업의 완결도나 건강불평등 완화 정책방향 평가에 활용한다.

인구집단의 건강수준은 개인의 질병치료나 의료이용보다는 거시적 수준의 보건의료정책에 의해 주로 영향을 받는다. 상기 기술한 일반적인 전략에 따라 미국, 영국, 캐나다 주 정부나 연방 정부에서 채택하고 있는 건강불평등 완화 정책의 유사점을 살펴보면(Health Disparities Task Force, 2004) 첫째, 장기적 관점에서 사업이 계획되고 집행된다는 점이다. 건강영향의 사회적 결정요인을 개선하는 과정은 시간이 소요되는 작업이며 그 효과의 발현도 장기적일 수밖에 없기 때문이다. 둘째, 개인의 건강실천 행동방식이나 실천에 영향을 미치는 환경개선에 초점을 맞추어 있다. 셋째, 전통적인 보건의료 관점에서 영역 밖으로 간주했던 주택이나 교통체계, 최저임금, 고용정책 등을 포함하는 다분야-다협력관계(multi-sectors, multi-partners) 방식을 지향한다. 넷째, 건강증진 전략에 있어서 지역사회의 참여를 유도하는 정책을 구사한다. 건강불평등 완화정책이나 건강증진 프로그램의 시행과 평가의 필수요소로 지역사회참여 정도가 포함되며 지역사회개발이나

지역사회참여연구에 있어서 지역자원의 적극적 참여나 노력이 과제 해결의 성공적 요소였음을 강조하고 있다. 다섯째, 비 보건의료분야의 정책 개발이나 시행 시 건강영향의 정도를 측정하는 건강영향평가(health impact assessment, HIA) 과정을 추천하고 있다. 건강영향평가는 최근 부상하고 있는 정책접근법으로 현재 시행 중이 있거나 미래에 시행하게 될 공공정책이나 프로그램이 공공보건정책 목표에 맞는 것인지 혹은 최소한으로 건강에 피해를 주지 않는 것임을 확인하는 방법으로 활용된다. 여섯째, 건강불평등 해소/완화 정책의 결실을 평가하는 방법으로 중간단계 지표로서 건강결과(health outcome)에 영향을 미치는 사회경제적 요소를 측정한다. 건강에 대한 개인의 지식이나 행동변화, 사회경제적, 환경요소의 변화, 공공보건의료 인프라의 변화 등이 중간단계 지표로 활용된다. 마지막으로 건강불평등 해소/완화 정책개입 간의 통합에 역점을 둔다. 대부분 건강결과는 비슷한 위험요소를 공유하고 있음에 착안하여 특정 질병 예방 프로그램의 효과적인 정책의 추진보다 여러 질병에 공통으로 영향을 발휘하는 정책개입을 선호하는 경향을 보인다.

건강불평등 정도를 측정하는 지표는 정부나 지역사회의 노력을 평가하는 잣대로서 사용되고 있다. 따라서 여러 나라에서 지표개발을 진행하고 있는데 시간변화에 따른 지표변화 과정을 추적함으로써 정책 의제의 설정이나 평가, 협력관계의 재설정 등을 꾀하고 있다. 가장 잘 알려진 대규모 건강지표는 우리나라를 비롯한 대부분 국가에서 10년 단위로 채택하고 있는 건강증진계획이다(예 건강증진계획 2020). 설정된 건강지표는 건강증진이나 불평등 해소/완화의 구체적 목표로서 지역단위 활동에서부터 시군구, 광역자치단체의 활동 목표로 사용된다. 대규모 건강지표와 별개로 개인의 생애 전체에 영향을 미치는 사회환경적 요소를 측정하는 건강불평등 발원요소(upstream factor)⁶⁾를 개발하고 추적하는 것 또한 대규모 건강지표 설

6) 발원요소(upstream factor)는 생애 전체를 관통하여 효과를 발휘하지만 가장 원류에 가까운 환

정 못지않게 중요한 역할을 수행한다(Health Disparities Task Force, 2004). 지역사회의 자전거 혹은 보행자 도로 건설이 이런 유의 지표가 될 수 있다. 보행자 도로의 건설이 지역사회 주민들 간의 사회적 관계 설정과 신체적 활동을 촉진하는 의미를 동시에 가지기 때문이다. 또 다른 발원요소로서 아동보육센터의 질 향상 추진사업이나 지역사회에서 재배된 질 좋은 채소 이용하기 등이 제안되고 있다. 혁신적인 건강지표를 개발하기 위한 활동도 다양하게 벌어지고 있는데 미국의 수도 워싱턴에 위치한 도시연구소(Urban Institute)에서 진행되고 있는 ‘혁신적 건강지표(innovative health indicators)’ 사업이나 서부 시애틀의 ‘지역사회 취약지표 프로젝트(Communities Count indicator project)’가 이에 속한다(Health Disparities Task Force, 2004).

2. 사례연구

가. 일차보건의료 강화

개인적인 수준이나 생태학적 측면에서 일차의료는 개인/집단의 건강수준 향상과 깊은 관계가 있음을 보여준다. 일차의료는 그 기본적 특성⁷⁾이 예방적 치료, 의사 지시에 대한 높은 수용도, 의료이용의 감소(병원이나 응급실, 중환자실 등의 이용 감소), 고혈압 등의 만성병 관리, 환자 만족도 조사 등과 잘 조응한다(Grumbach et al., 1995). 개인의 건강수준 향상은 복합적이고 지속적인 노력과 접근에 의해 달성될 수 있는데 사회경제적인 요소, 특히 소득분배에 영향을 미치는 사회-경제정책과 일차의료의 강화(보건정책적 측면)는 개인의 건강과 불가분의 관계에 있다고 주장된다(Shi

경요소를 의미한다.

7) 스타필드(Starfield)는 일차의료의 특성으로서 첫접촉(first-contact), 지속성(longitudinality), 포괄성(comprehensiveness), 조정력(coordination)을 나열하였다.

et al., 2001; Shi, 1999). 건강불평등과 관련하여 일차의료의 강조되는 것은, 빈곤퇴치나 인종 간 갈등완화와 같은 건강불평등의 근원적 요인은 우선적 관심과 집중이 요구되나 접근방법이 다양하고 폭이 넓어 즉각적인 건강증진으로 기결되기 어려운 측면이 있고, 개인의 의료이용 측면⁸⁾에 노력을 기울이는 것은 인구집단의 건강불평등을 해소/완화하기에 너무 협소하기 때문이다. 질 높은 의료서비스가 개인에게 제공되고 있지만 유병률이 높은 질병이나 취약계층의 건강상태를 개선에 이바지하는 바가 적다. 따라서 건강불평등을 해소/완화하려면 장단기적인 건강결과를 이끌어낼 수 있는 환경요소 변화에 노력을 기울이는 전략이 필요하다.

뉴질랜드 정부는 2002년 일차보건의료를 강조하는 의료개혁을 실시하였다(Hefford, 2005). 새로운 일차보건의료개혁은 일차의료를 담당하는 기관에 대한 자원배분, 운영방침, 일차의료기관 구성요건 등으로 이루어져 있는데 이전과 비교하여 새로운 개혁이 표방하는 바는 <표 4-2>와 같다.

8) 개별 의료서비스가 건강불평등을 완화시키는 어려운 측면은 첫째, 의료서비스 접근, 이용 여부가 건강 결정의 주 결정인자가 아니며 둘째, 의료서비스는 의료서비스를 이용한 개인에 국한된 영향을 발휘하고 셋째, 의료서비스 제공/이용이 제때에 이루어지지 못하는 측면이 있기 때문이다(Prevention Institute, 2002).

<표 4-2> 뉴질랜드 정부의 일차보건의료개혁의 주 내용

정책항목	이전 정책 내용	새로운 정책 방향
지배구조	특정 지배구조 없음, IPA가 일차보건의료 조직형태의 주류를 이룸.	원주민의 참여가 보장된 비영리형태. 모든 종류의 보건의료인이 조직 의사결정에 영향을 발휘할 수 있는 지배구조 요구
정부지원	특정 연령(18세 이하)이나 소득수준, 고빈도 이용자 등에 제한된 지원	특정 연령, 고 필요도 인구집단이 대다수를 차지하는 일차의료기관에 우선 지원
지불형태	행위별 수가제가 주종, 일부 지역에 인두제 적용. 의사수입의 60% 이상이 본인부담금 형태	고 필요도 지역/인구집단에 대해 저 본인부담금의 인두제 시행, 시간 경과에 따라 저 본인부담금 지출 구조로의 점진적 이행을 목표로 함
의료이용 접근도 개선재원*	특정 서비스 이용에 대한 특별 재원 없음	원주민, 물질결핍지수가 높은 지역에 사는 인구 수에 근거하여 접근도 개선 재원 지원
건강증진 재원	일차의료에서 건강증진이 중요(core) 서비스가 아님	건강증진 계획/서비스에 대해 필요도 조정 1인당 건강증진 재원 지급

주: * 간호서비스, 결핍지역에 설치된 간이 의료기관, 질병관리 프로그램, 성건강 서비스, 비의사 지역의료인 운영 의료기관, 학교설치 의료기관 이용에 사용되는 재원을 말함.

자료: Hefford et al, 2005

이상의 일차의료개혁을 통해 달성하려는 목표는 건강불평등에 대한 해소/완화이나 보다 현실적으로는 취약계층의 일차의료이용 활용증진과 그리고 이를 통한 건강결과의 향상 및 자원배분의 효율적 활용에 있었다. 특히 일차의료의 강화를 통해 일차의료인력에 의한 의료서비스 간의 통합적인 관리강화와 건강증진 프로그램의 시행에 대한 인센티브, 취약계층에 중점을 둔 일차보건의료 전달체계의 건설 등이 중심축을 이룬다. 일차의료기관의 지배구조에 취약계층 대표자들의 참여를 보장하여 지역사회 요구와 우선순위에 기반을 둔 일차의료서비스를 제공하며 지역사회에 책

임을 지는 의료기관의 형태를 이끌어 내려 하였다(Hefford et al, 2005). 특히 지배구조에서 소수자의 참여보장은 의료제공자들과 지역사회 참여자들 간에 일정한 긴장감을 조성하였는데 긴장감은 서로의 영역에 대한 강조와 일차보건의료기관의 역할과 기대의 차이에서 비롯된 것이다. 지배구조의 변화로 의사와 계약하기보다는 고용하는 일차보건의료기관의 수가 늘어났고 새로운 기관에 자신의 재원을 투자하려는 의사의 수도 줄어들었다. 이는 앞으로 일차의료강화 방향의 걸림돌이 되었다.

<표 4-3> 건강불평등 완화/해소를 위한 일차보건의료강화 정책 요소 및 목표

정책적 요소	정책목표
저 본인부담금	필요집단에 대한 재정장벽 완화
의료이용 접근도 개선재원	고 필요집단에 대한 새로운/추가적인 서비스 제공을 위한 재원 확보
요구에 기반을 둔 건강증진 재원 마련	주택, 삶의 방식 변화, 위험 요인 감소, 지역사회 중심 전략 등을 목표로 한 재원
인두제 지불제도	인구집단의 건강상태에 따른 재원 배분, 간호사나 보조인력 등의 활용도 증진
의학적 복합 환자의 진료를 위한 재원 조성	의학적 합병증이 높은 환자 집단을 위한 일차의료 재원
건강상태가 열악한 집단에 대한 건강 프로그램 시행 강제	결핍지역에 사는 주민이나 원주민에 대한 특정 건강서비스 실시
일차의료기관 지배구조에 원주민 및 지역사회 참여 보장	취약계층에 대한 의료서비스 제공 시 의사결정 과정에 참여 보장
성취도 지표	고 필요도의 인구집단에 대한 효과적 서비스 제공을 위한 인센티브

자료: Hefford et al, 2005

<표 4-3>은 건강불평등 완화를 위한 뉴질랜드 정부의 정책적 노력과 개입 목표를 나타내준다. 그러나 정책적 목표 설정의 타당성에도 불구하고

현실적 제약점들이 상존하였는데 정부의 건강불평등 완화 정책을 상쇄시키는 요소로 작용한 것으로 다음과 같은 것들이 논의되었다. 첫째, 취약계층에 목표가 있었음에도 많은 중간층이 재할당된 자원을 사용함으로써 인구집단의 건강증진 향상에 분배적 효율성을 약화시키는 요소로 작용하였다. 둘째, 본인부담금의 완화가 저소득층의 서비스 이용 증진을 촉진시킬 만큼으로 강력하지 못했으며 셋째, 일차보건의기관이 건강불평등을 완화하기 위해 실천했던 사업이 바람직했는지에 대한 의문이 제기되었다. 넷째, 고필요 집단에 대한 건강증진 서비스 기획과 제공에 있어 일차의료기관의 미숙함이 드러났고 다섯째, 일차보건의기관의 크기가 작고 제한된 자원으로 지역사회 일차의료를 담당하기에는 부족함이 있었다(Hefford et al, 2005).

나. 공공민간협력: 전략기획과 파트너십을 통한 지역사회 동원전략

건강불평등을 해소/완화 추진 방법의 하나로 추천되어 일반적으로 받아들여지는 방식은 공공민간협력이다. ‘전략기획과 파트너십을 통한 지역사회 동원전략’(Mobilizing for Action through Planning and Partnerships, 이하 동원전략모형)은 미국 지역보건공무원 협의회에서 제안된 공공-민간 협력 방안으로 기존의 ‘지역사회 건강증진을 위한 계획적 접근모형’(PATCH⁹⁾, 이후 접근모형), 표준모형(Standard Model)¹⁰⁾, ‘공공보건의 우수성 측정을 위한 평가모형’(APEX/PH¹¹⁾, 이후 우수성 평가모형)을 발전시킨 모형이다. 보건소 중심의 공공-민간 협력 방식을 지양하고 지역사회가 중심이 되는

9) PATCH (Planned Approach To Community Health)란 “지역사회에서 건강증진 및 질병예방 사업을 기획, 수행, 평가하는 방식”을 지칭하는 지역사회 보건기획 모형으로서 1983년에 미국 질병관리본부가 지방정부의 보건부 및 지역사회 단체들과 함께 개발한 것이다.

10) 표준모형은 Healthy People 2010과 같은 전략적 일반목표와의 차이분석 및 간격 좁힘 등의 기술적 접근을 위한 지역보건당국의 임무, 역할 등에 중점을 둔 모형이다.

11) APEX/PH(Assessment Protocol for Excellence in Public Health) 보건소 중심의 공공-민간 협력 모형으로 지역보건당국의 지도력 강화, 공공보건의료서비스 제공 능력 평가, 보건사업 실행 기획, 지역사회 건강 상태, 지역사회 요구를 해결하려는 방안 개발에 초점을 두었다.

공공-민간 협력방식을 제안하였다. 지역사회 공공보건당국의 역할도 지역 보건의 계획 수립 및 집행자에서 지역사회 건강문제 해결의 일주체로서 지역사회의 자체 건강문제 해결 역량강화를 지원하는 조연자의 역할로 수정되었다.

미국 지역보건당국¹²⁾의 역할에 대한 1988년 미국 의학연구소의 보고서 '공공보건의 미래' 이후 지역사회건강증진 기획은 지역보건사업에서 전략적 위치를 차지하게 되었다(Lenihan, 2005). 1980년대 연방정부의 공공보건 전략이 수정된 계기는 1974년 PL 93-641 법안¹³⁾이다. 이 법안은 지역사회 보건기획에서 지역 의료기관, 의료인 중심의 기획방식이 일정한 성취를 볼 수 없게 되자 민간 중심에서 공공 중심의 방향으로 수정한 것으로 이때 지역보건 사업 모형으로 개발된 것이 접근모형, 표준모형, 우수성 평가 모형 등이다. 그러나 전략적 기획은 1988년 미국 의학연구소 보고서가 제차 공공중심의 사업방식에 의문을 제기하자 이에 대한 대안으로 제기된 것인데 공공보건기관의 전략적 효과성의 문제제기에서 비롯된 것이다. 전략적 효과성이란 새로운 환경 변화에 대한 공공보건당국의 반응(대응)성을 살펴보는 것으로 이후 민간기관에서 오래전부터 사용해 왔던 전략적 기획법이 보건기관 사업방식으로 추천되었다. 또한, 민간기관의 관리기법 도입이 거론 되었는데 공공기관의 관리능력 향상을 목적으로 하였다. 1990년 이후 미국 전역에서 주요 지역건강 추진 방향이었던 지역건강협력

12) 우리나라의 경우 보건소가 지역보건당국이면서 동시에 지역 공공의료기관의 역할을 수행하고 있지만, 미국은 두 기관은 명확히 분리된 기관으로 보건소(협의의 community health center)는 공공보건서비스법(public health service act)에 의해 연방정부의 재원으로 운영된다. 연방정부의 재원으로 운영되는 보건기관에는 Community Health Centers, Migrant Health Centers, Health Care for the Homeless Health Centers, and Primary Care Public Housing Health Centers 등이 포함된다. 반면 지역보건당국은 연방 보건부(department of health & human service), 주정부 보건부(department of health), 지방보건당국으로 이어지는 행정기관이다.

13) 국가보건기획 및 자원개발법(National Health Planning & Resource Development Act, 1974)은 보건기획에서 연방정부의 개입을 규정하였다.

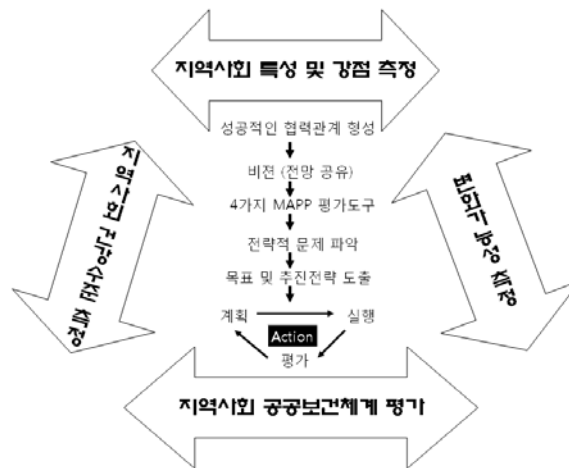
(Community Health Partnerships)은 수직적 지휘계통보다는 자발적 협력에 의해 형성되었다. 다양한 건강 및 복지 관련 분야에서 공공-민간 협력이 형성되었고 교육, 예방, 보건, 복지 서비스의 전달 등 여러 분야를 포함하는 포괄적인 접근법이 사용되었다(Weech Maldonado, 2003).

동원전략모형은 1991년에 제안된 공공보건의 우수성 평가모형을 기초로 만들어졌다. 그러나 공보건의 우수성 측정을 위한 평가모형은 지역보건당국의 지도력 향상, 공공보건 의료서비스 제공 능력 평가, 실행기획 및 방안 개발에 그 중심이 있다면 동원전략모형은 지역보건당국의 지도력 및 공공보건에 대한 지역사회의 책임감 강조, 지역사회 공공보건체계 능력 평가, 전략 기획, 지역사회 공공보건체계 역량 중심 해결 방안, 실행력 등의 전략적 접근에 그 중점을 두었다. 전략기획의 기본원리에 충실하려는 노력은 지역사회의 자원확보, 필요요구와 필요자원의 결합, 외부환경에 대한 반응, 변화에 대한 기대감과 관리, 장기적 접근법의 수립 등에 효과적인 것으로 입증되었다(National Association of County and City Health Officials, 2000).

[그림 4-1]은 동원전략모형이 제안하는 성공적 파트너십의 형성과정과 공공-민간협력 방식의 과정 및 지역사회 사정평가 내용을 보여준다. 전략적 문제의 확인을 위한 측정/평가 도구로, 4가지 평가도구를 이용하여 지역사회의 전략적 기획 방안을 제안하고 있는데 4가지 평가 평가도구는 첫째, 지역사회 특성 및 강점 파악을 위한 평가도구로써 지역사회 역량(assets), 삶의 질에 대한 인식 주민 인식, 지역사회에 대한 관심, 지역사회 문제 해결에 대한 참여 정도 등의 파악을 위한 평가도구, 둘째 지역사회 공공보건체계 평가를 위한 평가도구로써 공공보건 서비스를 실행할 수 있는 지역 공공보건 체계의 역량 파악, 셋째 지역 건강수준 측정 평가도구로서 지역사회 주민의 삶의 질에 대한 인식, 건강 수준, 지역사회가 직면한 건강에 대한 문제 등의 파악과 관련 있는 평가도구, 넷째 변화 가능성

파악을 위한 평가도구로 지역사회나 지역사회 공공보건 체계에 영향을 미칠 수 있는 역량에 대한 파악 도구이다.

[그림 4-1] 동원전략의 4가지 평가와 진행과정



자료: National Association of County and City Health Officials, 2000

공공-민간 협력 방식의 건강증진에서 지역사회 역량에 의한 건강증진 사업의 기획, 서비스 공급 등이 중요한 부분인데, 우리나라도 이러한 실마리가 나타나고 있다(남해성, 2002). 서울 강북구보건소의 금연사업 경우 금연상담 지정 의원선정 시 강북구 의사회(금연상담의원 운영), 양호교사 협의회(흡연예방교육교재 개발, 금연스티커 제작)등과 협력하고 있으며, 건강생활지도자 육성(강북구 적십자 봉사회(건강생활지도자, 시민자율감시 체제 구축), 강북구 체조연합회(운동사업 연계)) 등 지역 사회 주민/조직 중심의 건강증진 사업을 실행하고 있다. 전남 고흥군 보건소의 고혈압예방사업 경우 건강보험공단, 지역 내의 의료인, 생활체육협의회, 사회교육원, 읍면의 행정조직과 연계/협력하고 있고 경북 구미보건소는 고혈압관리

사업에 지역사회 병의원과 금연사업에 한의원, 구강건강증진 사업에 구미시 치과의사협회와 사업장 운동 사업에 구미시 에어로빅 연합회, 구미대학 생활체육과 (사업장 운동) 등 협력하고 있다.

1980년~1990년대에 미국 공공보건 주체들에 의해 개발되었던 접근모형, 표준모형, 우수성 평가모형 등 보건소 중심의 지역사회 공공-민간 협력 방식은 새로운 변화를 요구받고 있으며 이에 대한 대안으로 2000년 이후 동원전략모형, 지역사회 건강 거버넌스(Community Health Governance, CHG), 지역사회 건강 네트워크(Community Care Network, CCN) 등의 공공-민간 협력 방식이 주목을 받고 있다. 새로운 공공민간협력 모형으로서 전략적 기획을 강조하는 동원전략모형은 공공보건의료의 주요 전략이 지역사회 보건소 중심에서 지역사회 중심으로 이동 중인 우리나라 공공보건에서 참고할 수 있는 모형일 수 있다. 전략적 공공-민간 협력 모형에선 보건소의 역할이 지역 건강문제의 해결사/결정권자에서 지역사회의 변화를 이끌어내는 조연가로서의 역할 변화를 의미한다.

다. 건강영향평가

건강불평등을 가져오는 결정인자에 대한 인식의 심화는 실질적으로 수행되는 정책이나 프로그램이 건강에 미치는 영향을 과학적으로 평가하여 긍정적으로 영향을 미칠 부분은 더욱 신장하고 부정적인 영향을 미칠 부분은 최소화하려는 노력을 이끌어 내는 기반을 제공한다. 1990년대 중반 이래로 영국을 포함한 여러 국가들은 자국민의 건강수준을 향상시키고 불평등을 완화하는 접근방법의 하나로 건강영향평가를 도입하고 있다. 건강에 영향을 미칠 잠재적 가능성이 있는 정책이나 사안을 결정할 때 가능한 여러 선택 가운데 특정 선택으로 말미암아 초래될 국민의 건강상의 결과를 예견하려 하는 것이다(서미경 외, 2008). 건강영향평가에 대한 정의는 주체가 누구냐에 따라 다양하게 이루어지고 있는데, 세계보건기구 유럽사

무소에서 1999년에 발간한 Gothenburg Consensus Paper에서 제시된 건강영향평가에 대한 정의에 암묵적 합의가 형성되어 있다¹⁴⁾(enHEALTH, 2001).

건강영향평가 과정은 크게 스크리닝¹⁵⁾, 스코핑¹⁶⁾, 프로파일링¹⁷⁾, 위험성평가¹⁸⁾, 위험성 관리¹⁹⁾, 수행 및 의사결정, 모니터링 및 사후평가로 나눌 수 있는데 주요내용 및 흐름은 [그림 4-2]에 나타나 있다. 건강영향평가의 적용대상과 범위는 일반적으로 스코핑 단계에서 결정되나 각 사업에 따라 다르며 일반적으로 사업 수행자가 결정하게 된다. 건강영향평가의 적용대상은 건강에 결정적인 결과를 가져오는 건강결정요인에 의해 달라진다고 할 수 있다. 건강결정요인에 대한 개인적 민감성은 연령, 성, 영양상태, 임신 여부 및 여러 요인들의 복합적인 영향에 의해 달라진다. 건강에 긍정적인 영향을 미치는 분야로서 고용이나 여가기회의 증가 등이 제시될 수 있다. 건강에 영향을 미치는 사회결정요소 견해에 따르면 도로설계가 건강의 위험요인을 감소시켜서 질병발생률을 감소시킬 수 있음을 의미한다. 따라서 스코핑 단계에서 계획된 사업의 어떤 부분이 건강영향평가에서 더 고려되어야 하는지 판단할 필요가 있다.

14) Gothenburg Consensus Paper에서 건강영향평가를 “정책과 프로그램 혹은 프로젝트가 특정 인구집단의 건강에 미치는 잠재적 효과와 인구집단 내에서의 실행 정도(분포)를 추정하는 절차나 방법 및 도구를 조합한 것”이라고 정의하였다.

15) 스크리닝(screening)은 영향평가를 시행할 것인지 아닌지를 결정하는 과정이다. 즉, 스크리닝은 여러 가지 근거로 미루어 볼 때 건강영향평가가 필요 없는 프로젝트를 걸러내는 작업이다.

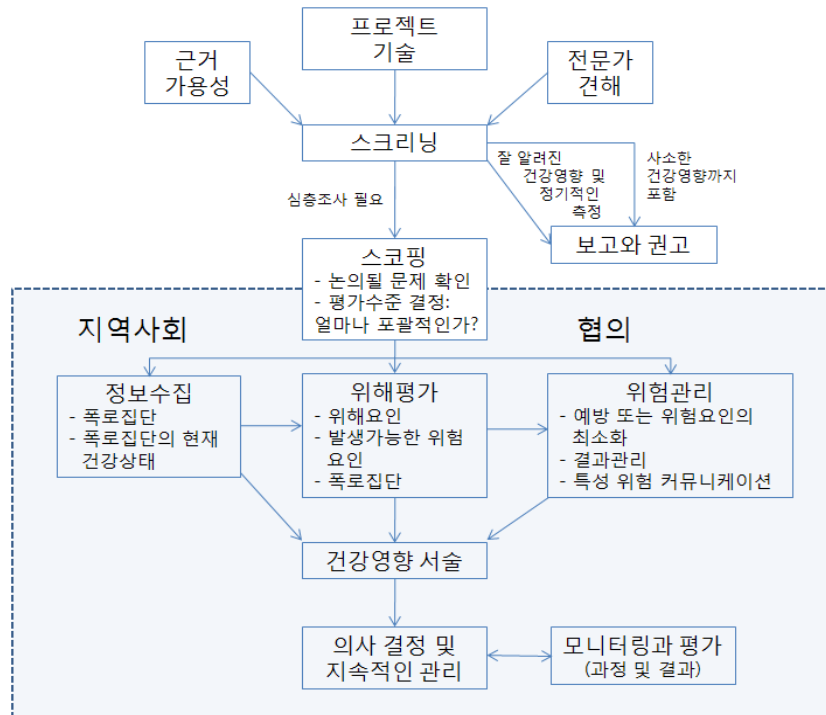
16) 스코핑(scoping)은 건강영향평가에서 다루어져야 할 구체적인 문제들을 확인하는 과정이다.

17) 프로파일링(profiling)은 건강영향이 예상되는 인구집단의 건강상태 및 일반적인 특성에 대해서술하는 단계이다.

18) 건강위해성 평가(risk assessment)는 제안된 프로젝트가 어떠한 건강영향을 미치는지에 대해 파악하는 과정이다

19) 위험관리(risk management)는 위험성 평가에 따른 대안을 선택하고, 실행하며 평가하는 과정을 말한다.

[그림 4-2] 건강영향평가 과정의 흐름도



자료: enHEALTH, Health Impact Assessment Guidelines, 2001.

1998년 영국에서 발행된 Acheson 보고서는 건강영향평가에서 건강불평등 영향이 평가되어야 한다고 주장하면서 취약계층에 대한 선택적인 영향평가와 독자적인 건강영향 평가의 필요성을 역설하였다(Acheson, 1998). 그러나 최근 영국 Liverpool에서 열린 건강영향평가에 대한 국제회의는 이런 방식의 접근이 건강영향평가의 전반적인 방향과 배치됨을 분명히 하였다. 인구집단의 평균 건강 수준을 향상시키는 방법이나 정책개입과 취약계층 중심의 건강증진 개입 사이에 일종의 거래(trade-off)가 있을 수 있는데 건강영향평가는 이 둘 간의 거래에 대해 명백한 평가가 필요하나 취약계층 중심의 건강불평등 건강영향평가만으로는 이 같은 목표를 달성할 수

없다고 하였다(Dogulas, 2001). 또한, 건강영향평가가 수행될 초기에 개입한 결과 위해를 당할 고위험집단에 대한 파악이 불가능하기 때문에 대상 집단의 건강불평등을 심화시킬지 또는 완화할지 그 영향 파악이 어렵다고 하였다.

건강영향평가는 참여적인 과정을 통해 취약계층 집단의 자부심을 고양하며 직접 의사결정 과정에 참여함으로써 건강불평등 완화에 이바지한다. 건강영향평가에서 건강불평등을 고려함에 있어 투명하고 책임감이 있는 의사결정이 필요하며 이런 과정을 통해 건강불평등을 일으키는 원인 규명 과 건강불평등 예방의 실마리가 마련될 수 있다(Dogulas, 2001).

제4절 소결

건강불평등은 회피 가능하고 불필요한 원인에 의한 건강상태의 차이를 말한다. 불평등은 3가지 영역에서 파생될 수 있다. 접근성에서의 불형평성, 교육, 수입, 고용, 거주 등 사회적 지리적 경제적인 이유로 말미암아 기회 박탈, 성별, 인종, 장애 등의 결과로 인한 건강상태의 차이 등이다. 협소한 의미의 보건의료정책은 인구집단 혹은 취약계층의 건강과 관련된 의료서비스 제공이나 이를 위한 기금마련이나 정책개발 등과 관련이 있다. 건강에 대한 사회적 결정인자(사회적 결정인자) 논의가 가져다준 공헌은 포괄적인 사회경제적 요인이 건강에 미치는 영향에 대한 것이며 이로써 사회적 결정인자는 학술적 논의를 벗어나 사회정책으로 등장하였다. 자전거 도로의 건설이나 빈곤/실업정책 등 기존의 보건의료 정책 영역 밖에서 건강관련 제반 정책 수립 시 중요 여건으로 치부되지 못하던 영역이나 사회환경이 핵심적 지위를 갖게 되었다.

건강형평성을 줄이기 위한 노력으로써 건강영향평가를 적극적으로 고려할 필요가 있다. 특히 건강관련 정책의 수립이나 집행보다는 타분야 정책

이 건강에 미치는 효과나 그 영향의 분포 등에 대해 조명할 필요가 있다. 어린이 양육환경 개선을 위한 사업이나 정책, 정신건강에 도움이 되는 작업환경의 조성, 지역사회 기반 시설의 건설 등 사회적 결정인자의 영역에 우선하여 건강불평등 정도를 측정하여 보건정책 의제의 설정이나 평가, 협력관계의 재설정 등을 꾀할 필요가 있다.

일차보건의료에 대한 강조는 어느 시기든 있었다. 특히 일차의료가 강조될 필요가 있는 것은 소비자 중심의 의료체계가 필요한 시점이기 때문이다. 질병구조가 만성적인 형태로 바뀌고 인구구조가 노령화됨에 따라 의료서비스의 내용이나 전달방식의 변화가 요구되고 있지만 대부분 분절적인 의료서비스(fragmented health care system)가 제공되고 있다. 의료서비스 제공자 중심의 의료전달체계가 아니라 의료서비스 이용자 관점에서 의료서비스가 통합 제공될 필요가 있는데 통합의료의 관리자(coordinator)로서 일차의료 공급자의 역할이 증대될 필요가 있는 것이다. 미국, 영국, 독일 등에서는 일차의료 공급자들에게 이런 권한을 부여하는 제도적 장치가 마련되고 있다. 뉴질랜드 사례에서 일차의료개혁을 통해 달성하려는 목표는 취약계층의 일차의료이용 활용증진과 이를 통한 건강결과의 향상 및 자원배분의 효율적 활용에 있었다. 일차의료를 포함한 외래서비스가 중요한 역할을 수행할 것이기 때문인데 일차의료의 강화를 통해 의료서비스간의 통합적인 관리를 강화하고 건강증진 프로그램의 적극적 시행 등을 통해 건강형평성을 높이려는 시도는 우리에게 좋은 시사점이 된다.

건강불평등 전략을 추진하는 방식으로써 제안된 동원전략은 공공기관 중심의 전략이 주요한 사업방식이거나 아직 지역사회나 민간의 건강증진, 건강불평등 해소 역량이 미진한 상태에서 좋은 사례가 될 수 있다. 전략적 기획의 강조나 문제해결사로서의 지위에서 지역사회의 변화를 이끌어내는 정책입안이나 조연자로서의 역할변화는 적극적이고 장기적인 관점에서 수용되어야 한다.

제5장 금융소외 계층의 금융기관으로의 흡수 방안

제1절 문제제기

외환위기 이후 사금융 이용자와 개인 파산자가 급증하면서 금융소외 문제가 사회적 이슈로 대두하였다. 금융소외 문제의 근본적 원인은, 서민층에게 고통을 전가하는 방식으로 경제 구조조정이 이루어진 결과로써, 이들의 소득수준이 크게 하락했기 때문이다. 서민층의 소득감소는 기본적인 생계비나 일시적인 유동성 수요를 대처할 경제적 능력의 상실로 귀결되었다. 사회적 안전망이 취약한 상황에서 저소득층은 생계를 유지하려고 소비자 신용에 의존할 수밖에 없게 되었지만, 서민금융을 제공하는 기관은 오히려 이전보다 더 큰 폭으로 대출을 줄였다. 서민 금융기관은 1997년을 전후로 상당수가 사라졌고, 살아남은 기관들은 부실을 염려하여 신용도가 낮은 서민에 대한 대출을 축소하는 방식으로 대응했기 때문이다. 이러한 서민금융의 초과수요로 인해 필요한 대출을 제때에 받지 못한 사람들은 신용카드 시장과 사금융 시장을 이용하기 시작하였다. 2000년대 초반 신용카드 시장의 활황은 대출과정의 용이성과 카드기관의 공격적 마케팅이 결합한 결과였다. 그러나 서민층의 소득원이 재창출되지 않는 시스템하에서 단기 신용인 신용카드 시장의 성장은 제한적이었으며, 2002년 카드 대란을 전후로 하여 사람들은 카드빚을 갚으려고 사금융 시장을 이용하게 되었다. 연이율 200%가 되는 이자를 감당하지 못한 일부의 서민들은 불법 채권추심으로 고통을 받거나, 파산신청을 통해 금융채무불이행자로 남게 되었다.

금융소외 문제의 근본적 해결은 서민층의 경제력 향상에 있다. 그러나

소득 양극화가 진행되고 있는 상황에서 서민층의 소득증대가 단시간에 해결될 수는 없다. 이 글의 목적은 이러한 상황에서 금융소외문제를 해결하는 방안을 찾는 것이다. 이를 위해 먼저 금융소외의 개념과 발생, 현황을 살펴보고, 다음으로 금융소외층의 제도 금융기관으로의 흡수방안에 대해 살펴보고자 한다.

제2절 금융소외의 현황

1. 금융소외 개념 및 발생

가. 금융소외의 개념

금융소외는 소득수준이 낮은 서민들이 제도권 금융시장으로부터 돈을 빌리고 싶어도 빌릴 수 없거나, 빌리더라도 원하는 만큼의 대출을 받을 수 없는 현상을 말한다. 금융소외는 이처럼 제도 금융권으로부터의 소외를 의미한다. 기본적인 생계를 유지하거나 긴급한 유동성을 얻으려고 서민들은 어떤 형태로든 돈을 빌려야 하는데, 돈을 빌리는 기관이 적법한 절차에 따라 올바르게 운영되고 있는지 여부에 따라 이들의 삶의 질은 많은 영향을 받는다. 그러나 제도권 금융시장으로부터 자금차입이 어렵다면 가족이나 친지로부터, 더 나아가서는 사금융 시장으로부터 필요자금을 차입하게 되는데, 이러한 비제도권 시장에서의 자금차입은 단순히 돈만 오고 가는 것이 아니라 다른 신체적 위해와 인격적 비굴함까지 동반되는 등 금융 이외의 부작용이 수반된다. 금융소외의 개념을 조금 달리 정의하고 있는 조복현(2007)에서는 제도 금융권으로의 접근이 아예 허용되지 않는 것을 금융소외로, 접근은 되나 금융 서비스의 종류, 수량, 비용 등에서 차별받는 것을 금융차별로 각각 정의하고, 금융소외와 금융차별을 합한 것

을 금융배제로 표현한다. 금융배제는 일반적 금융 서비스에서 발생하는 차별적 현상을 말하고 있는 반면, 이 글에서의 금융소외는 모든 금융서비스에서 발생하는 것이 아니라 자금의 대차를 중심으로 발생하는 현상을 지칭한다. 이 둘의 구분 여부가 분석적으로 큰 문제를 발생시키지 않으며, 현재 우리나라에서 문제가 되는 것은 주로 자금의 대차와 관련된 것이기 때문에, 금융소외를 자금의 대차를 중심으로 정의하고자 한다.

현실적으로 금융소외층은 소득수준이 5분위 이하이면서 신용등급을 기준으로 하위 7-10등급에 속한다고 볼 수 있다. 소득수준을 막론하고 누구든 원하는 만큼 대출을 받기 어려운 상황을 고려한다면, 원하는 만큼 대출을 받지 못한다고 해서 금융소외층이라고 말할 수는 없다. 고소득층도 금융권으로부터 신용이 할당되기도 하고 사금융을 이용하기도 하며, 이들 중 일부는 사업실패 등으로 말미암아 신용등급이 추락하여 7-10등급이 될 수도 있다. 고소득층의 신용할당과 사금융 이용은 저소득층과는 다른 이유에서 이루어질 것이다. 필요 이상의 과도한 대출을 요구하였다거나, 규제를 피하거나 재정거래 등, 생계유지를 위해 돈이 필요한 저소득층과는 이유와 차입행태가 다를 것이다. 미국은 일시적 유동성 위험에 빠질 가계의 소득수준이 1998년 현재 3만 달러 이하라는 칼럼 외 2인(Calem, 2005:26)의 글을 참고하여, 1998년 미국의 1인당 GNP가 29,240달러이고 우리나라의 1인당 GNP가 8,600달러라는 점을 고려한다면,²⁰⁾ 우리나라 가계가 일시적 유동성 위기에 빠질 소득수준은 대략 연간 1천만 원 이하에 해당된다고 할 수 있다. 1999년 노동패널 자료에서 1998년 연간소득 1천만 원 이하에 해당하는 소득 계층은 5분위 이하 계층에 해당된다.²¹⁾ 따라서 현실적으로 소득수준이 5분위 이하에 속하면서 하위 7-10등급에 속한 층을 금융소외층으로 볼 수 있겠다.

20) U.S. Census. Gross National Product, by Country: 1998

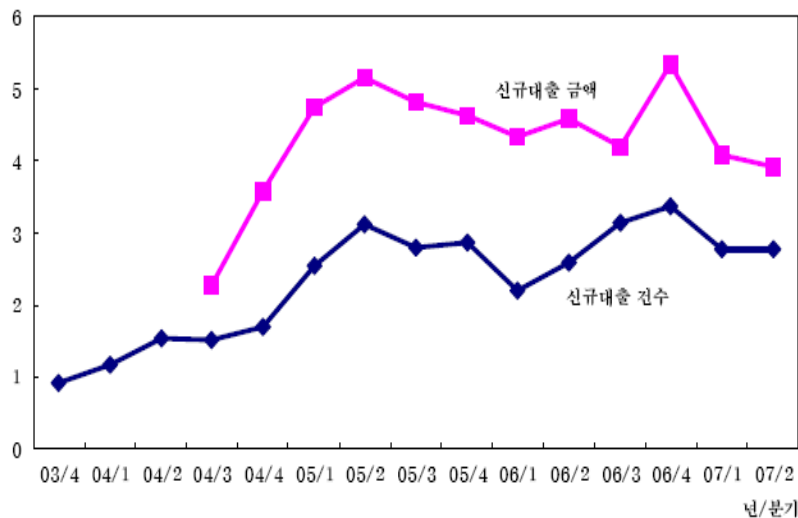
21) 가구동등화 소득을 이용하여 소득 계층을 나눈 다음, 분위별 평균소득을 계산한 것임.

나. 금융소외의 발생

다음에서는 서민층의 금융소외현상이 실제로 발생하고 있음을 주장할 것이다. 이를 위해 먼저 금융소외 현상이 나타나지 않고 있다는 주장을 살펴본 다음, 금융소외현상을 입증할 수 있는 자료제시를 통해 금융소외 현상이 실재함을 보일 것이다.

금융소외현상이 발생하지 않는다는 주장으로 박창균(2008)을 대표적으로 들 수 있다. 그는 신규 대출액과 대출 건수의 측면에서 ‘상위 3개 신용등급 대비 하위 4개 등급 비중’에 관한 자료를 제시하면서, 우리나라에서 금융소외 현상이 실제로 나타나지 않고 있다고 주장한다. 다음의 [그림 5-1]을 보면 2003년 말에서 2005년 상반기까지 신규 대출액과 건수 모두에 있어서 하위 4개 등급의 상대적 위축이 발생하여 저신용 계층의 신용이 축소되었음을 알 수 있다. 하지만, 이러한 저신용 계층의 대출 축소는 2000년 이후 소비자 신용 팽창과정에서의 무차별적 신용공급의 결과로 발생한 2003년 신용카드 위기의 결과로 말미암은 일시적 현상이라는 것이다. 이러한 설명을 받아들인다고 하더라도, 이 자료에서는 신규대출만을 언급하고 있어서 기존대출에 대한 고려를 하고 있지 않다는 문제점이 있다. 만약 저신용 계층의 기존 대출의 만기연장이 상위 신용등급 계층에 비해 보다 적게 이루어졌다면, 전체 대출의 위축이 발생하여 2005년 이후에도 저신용 계층의 대출은 줄어들었을 수 있다. 그리고 이러한 사실은 <표 5-1>에서 2005년에서 2007년간 저신용 계층의 대출비중 축소 현황을 통해 확인할 수 있다. 따라서 [그림 5-1]의 자료가 금융소외 현상이 나타나지 않는다는 점을 입증해주지 못한다.

[그림 5-1] 신규 대출 금액 및 건수 비중 추이: 상위 3개 등급 대비
하위 4개 등급 비중



자료: 한국신용정보, 박창균(2008)에서 재인용

금융소의 현상을 개념에 입각하여 제대로 입증하려면 소비자의 자산 및 부채, 지불행위 등에 대한 구체적인 조사가 있어야 가능하다. 우리나라에서는 이와 관련한 체계적인 조사가 없기 때문에 아직 자료를 통해 금융소의 현상을 개념에 입각하여 입증하는 것은 불가능하다. 대신 금융소의 계층에 대한 현실적 정의에 입각하여 먼저 신용등급을 기준으로 금융소의 현상이 발생하는지에 대해 살펴보겠다. 다음의 <표 5-1>을 보면 2005년에서 2007년간 금융소의 현상이 나타나고 있음을 알 수 있다. 은행권을 살펴보면 같은 기간에 가계대출이 증가했지만, 대부분의 대출이 신용등급이 높은 계층을 대상으로 이루어졌음을 알 수 있다. 신용등급 1-3등급에 대한 대출비중은 46.6%에서 52.1%로 증가했지만, 4-7등급 및 8-10등급에 대한 대출비중은 45.7%에서 42.7%, 7.7%에서 5.2%로 감소하였다. 다음으로 서민 금융기관²²⁾ 중 신용카드사의 8-10등급 카드론 비중이 54.1%에서 26.3%

로 축소되었으며, 여신전문금융회사의 8-10등급 대출비중이 21.5%에서 14.9%로 줄어들었다. 상호저축은행의 8-10등급 대출비중은 50% 정도로 유지되고 있지만 대부분이 담보대출이어서 담보가 부족한 서민층에 대한 대출은 은행권과 서민 금융기관 모두에서 줄어들고 있음을 알 수 있다.

<표 5-1> 2005년-2007년간 신용등급 8-10등급 대출비중의 변화

기관		8-10등급 대출비중
은행권		7.7% → 5.2%
서민 금융 기관	신용카드회사	54.1% → 26.3%
	여신전문금융회사	21.5% → 14.9%
	상호저축은행	약 50%로 유지(담보대출위주)

자료: 정찬우(2008a)

다음으로 사금융 이용자 중 금융채무불이행자(신용불량자)가 아닌 정상채무자가 큰 비중을 차지한다는 사실로부터 금융소외 현상을 입증할 수 있다. 정상채무자가 제도금융을 이용하지 않는다는 사실은 금융기관으로부터 신용이 할당되었거나, 혹은 대출을 받지 못할 것을 미리 예상하여 아예 대출을 받지 않는 잠재적 신용할당이 이루어졌음을 의미한다. <표 5-2>는 2005년부터 2007년까지 각각 이루어진 금융감독원 설문조사 발표 자료를 정리 요약한 것이다. 사금융 이용자 중 정상채무자가 차지하는 비중이 2003년에는 63%에서 2004년 25%로 줄어들었지만, 이것은 다시 2005년 66% 및 2006년 64%로 증가하였다. 정상채무자가 사금융을 이용하는 것은 자금수요에도 불구하고 제도 금융기관으로부터 충분한 자금을 공급받지 못한 결과라고 볼 수 있으므로, 금융소외 현상이 나타나고 있음을 알 수 있다.

22) 서민 금융기관은 비은행 기관으로서 서민에 대한 대출이 주된 업무인 기관이다. 상호저축은행, 신용협동기구(신용협동조합, 상호금융, 새마을금고), 여신전문금융회사(신용카드사, 리스사, 할부금융회사)가 이에 해당된다.

<표 5-2> 사금융 이용자 중 정상채무자 비중

(단위: 명)

	2003년		2004년		2005년		2006년	
		비중		비중		비중		비중
금융채무 불이행자	507	31%	2,897	75%	1,762	34%	2,044	36%
정상채무자	1,015	63%	362	25%	3,371	66%	3,706	64%
계	1,615	100%	3,859	100%	5,133	100%	5,750	100%

자료: 금융감독원(2005,2006,2007)에서 요약

금융소의 현상은 미국에서도 마찬가지로 나타나고 있다. 미국에서는 소비자 신용에 대한 체계적인 조사가 잘 구축되어 있기 때문에, 개념에 입각한 금융소의 현상을 자료를 통해 살펴볼 수 있다. 미국의 1970년 경제 위기는 우리나라의 1997년 경제위기에 맞먹을 정도로 심각하였고, 경제 구조조정의 결과로 1980년 들어서는 경제 전체에 빈익빈 부익부라는 소득 양극화가 시작되었다. 케인주의 복지체계의 붕괴로 서민층의 사회적 안전망이 무너지기 시작하면서 기초적 생계유지를 위해 소비자 신용에 의존하게 되었고, 이것이 1980년 이후 신용카드를 중심으로 한 소비자 신용 붐을 발생시켰다(현영진, 2008). 2001년부터 2003년까지는 주택담보대출을 중심으로 재금융 붐이 일어났기 때문에, 재금융 붐이 발생하기 이전의 자료를 보는 것이 우리나라와의 비교에 유익할 것으로 생각하여 2001년 자료를 통해 금융소의 정도를 살펴본 것이 <표 5-3> 및 [그림 5-2]에 나와 있다. <표 5-3>에서는 균등화된 가구소득을 기준으로 전체 소득을 10분위로 하여 분류한 것이다. 2분위 이하의 가구를 예로 들면, 표본 전체 889가구 중 385가구가 은행권 및 비은행권을 포함한 제도 금융기관에 대

출을 지원하였으며, 그 중 167가구가 대출을 받지 못하였다. 또한, 전체 889가구 중 대출을 지원하지는 않았지만 거부될 것을 예상하여 아예 지원을 하지 않은 가구 수가 101가구가 되며, 이러한 잠재 할당가구까지 포함한다면 실제로 대출을 지원한 유효 지원 가구 수는 486가구가 된다. 그리고 총 신용할당 가구는 대출을 지원한 가구 중 거부당한 가구와 잠재할당 가구를 모두 합한 268가구가 된다. 유효 지원가구 수와 신용할당 가구 수를 소득 계층별로 나타낸 것이 [그림 5-2]에 나와 있다. [그림 5-2]에서 2분위 이하 소득 계층의 신용할당 비율은 55%이며, 2-5분위 비율은 39%, 5-8분위 및 8분위 이상 소득 계층의 비율은 각각 19% 및 8%가 된다. 5분위 이하 소득 계층의 신용할당 비율이 전체 평균인 30%를 웃도는 점을 고려할 때, 대부분의 신용할당이 5분위 이하 저소득 계층에서 발생함을 알 수 있다. 따라서 미국에서의 금융소외계층은 5분위 이하 저소득 계층이라고 할 수 있겠다.

<표 5-3> 미국에서의 신용할당 가구: 2001년²³⁾

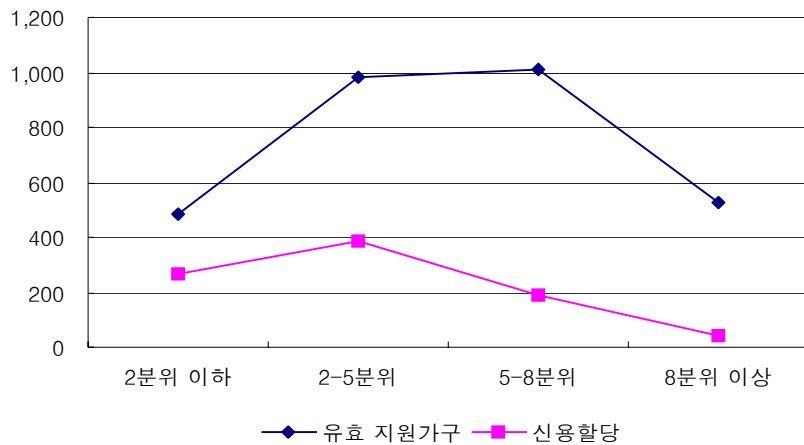
(단위: 가구)

계층	가구	대출지원 (①)	대출거부 (②)	잠재할당 (③)	유효 지원가구 (①+③)	신용 할당 (②+③)
2분위 이하	889	385	167	101	486	268
2-5분위	1,334	921	324	60	981	384
5-8분위	1,333	1,002	180	10	1,012	190
8분위 이상	886	527	44	0	527	44
계	4,442	2,835	715	171	3,006	886

자료: SCF(Survey of Consumer Finances, 2001)로부터 계산

23) 1. 과거 5년간 대출 지원 여부에 대한 답변을 이용하여 계산하였으며, 제도 금융기관이 아닌 사적 기관에 대출을 지원한 가구는 배제하였음.

[그림 5-2] 미국의 소득 계층 별 유효 지원가구 및 신용할당 가구(2001년)



자료: <표 5-3>

2. 금융소외 계층 및 서민금융의 현황

가. 금융소외 계층의 현황

여기서는 금융소외층과 관련된 현황을 살펴보고자 한다. 먼저 <표 5-4>에서는 신용등급에 따른 차입자 수와 전체에서 차지하는 비중이 제시되어 있다. 소득수준이 동시에 고려된 것이 아니어서 금융소외자의 수와 바로 일치하는 것은 아니지만, 금융소외자 수를 대충 가늠할 수 있게 해준다. 7-10등급 해당자 수는 2007년 6월 현재 약 700만 명에 달하며, 이들은 전체의 20% 정도를 차지하는 것으로 나타났다.

<표 5-4> 신용등급별 해당자 수 및 7-10등급 비중

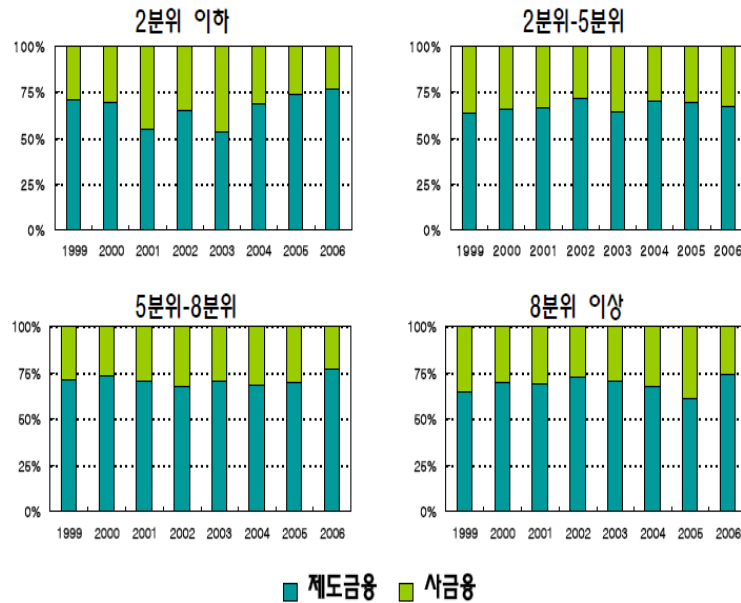
신용등급	해당자 수		비고
	(단위: 만 명)	비중(%)	
1등급	239	6.8	80%
2등급	288	8.2	
3등급	1,314	37.3	
4등급	503	14.3	
5등급	284	8.1	
6등급	192	5.4	
7등급	163	4.6	20%
8등급	227	6.4	
9등급	168	4.8	
10등급	147	4.2	
계	3,524	100%	100%

자료: 한국신용정보, 박창균(2008)에서 재인용 및 조정.

참고: 2007년 6월 말 자료

[그림 5-3]에서는 소득 계층별 사금융과 제도금융 간의 상대적 비중이 나타나 있다. 사금융과 제도금융 간의 상대적 비중은 계층별 자금조달 구조를 의미한다. 2차년도부터 9차년도의 노동패널로부터 소득 계층별로 사금융 이용액과 제도금융 이용액을 각각 평균한 값을 구한 뒤 둘 간의 상대적 비중을 구한 것이다. 여기서 사금융은 대부업체를 이용하는 것뿐만 아니라 친구, 친지로부터 빌리는 금액까지 포함한 것을 의미한다. 전 계층에서 모두 사금융을 이용하는 것으로 나타났고, 연도별로 변화 폭이 큰 계층은 2분위 이하 소득 계층에 해당한다. 이것은 2분위 이하 소득 계층이 제도 금융기관의 자금공급 여하에 따라 대출 여부에 영향을 받는 한계(marginal) 계층이며, 따라서 금융소외층에 속함을 보여준다.

[그림 5-3] 소득 계층별 사금융과 제도금융 간 상대적 비중²⁴⁾



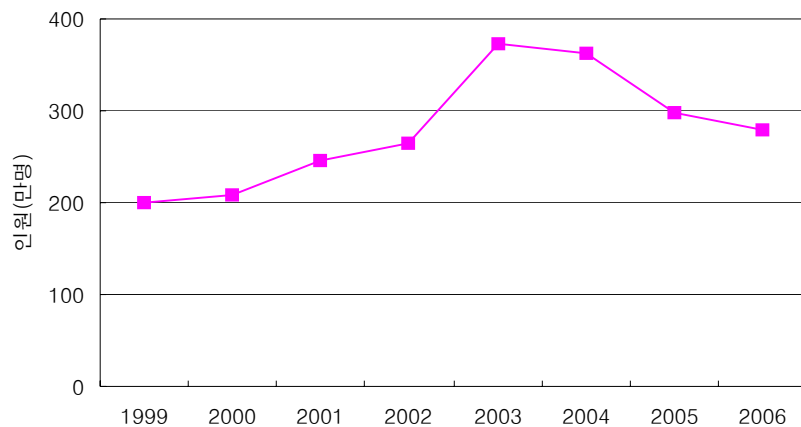
자료: 노동패널(2차년도-9차년도)로부터 계산

[그림 5-4] 는 금융채무 불이행자의 연도별 추이를 보여준다. 1999년부터 계속 증가하다가 2003년과 2004년을 기점으로 서서히 줄어드는 경향이 나타난다. 2002년과 2003년간 금융채무 불이행자의 급격한 증가는 신용카드 대란의 결과로 볼 수 있다. 전체 금융채무 불이행자의 60%정도가 신용카드 채무로 인한 것이기 때문에 신용카드 채무의 증대에 따라 금융채무불이행자가 증가했다고 볼 수 있다. 2004년부터 2005년간 금융채무불이행자 수가 급격히 줄어들었는데, 이것은 이들의 채무가 전반적으로 줄

24) 제도금융은 금융기관 및 비금융 기관(회사, 정부 및 기타)으로부터의 채무액을 의미한다. 기타 항목은 자금조달 기관이 불분명하고, 전 계층에 걸쳐서 약 20% 정도로 비슷한 비중을 가지고 있어서 사금융과 제도금융 간의 비중을 주지 않으므로 제외하였다.

어든 것을 의미하는 것이 아니라, 30만 원에서 50만 원으로 연체 기준금액의 상향 조정으로 인한 영향으로 실제로는 감소폭이 약하다고 봐야 한다.

[그림 5-4] 금융채무 불이행자(신용불량자) 추이



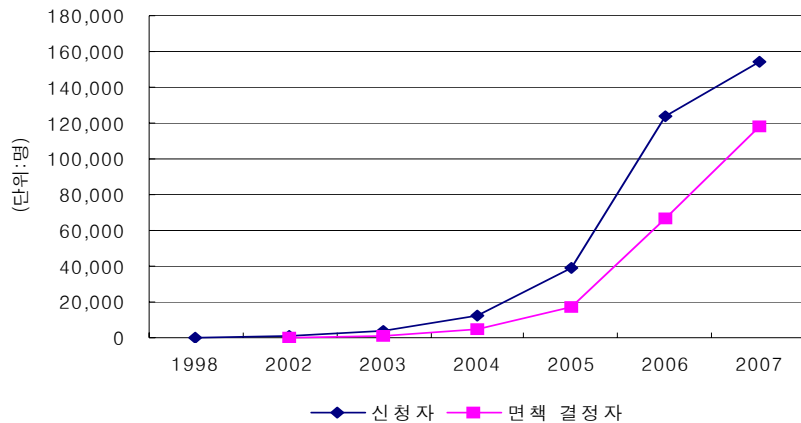
자료: 전국은행연합회, 대법원. 2004년 이전 금융채무 불이행자 자료는 유경원(2006), 2004년 이후 자료는 양준호(2007)에서 재인용²⁵⁾

금융채무 불이행자의 상당수가 파산으로 이어지므로 개인파산 신청자수와 면책 결정자수에 대한 자료가 [그림 5-5]에 나타나 있다. 면책은 개인이 파산을 신청한 후 파산절차에 의해 배당되거나 변제되지 않는 잔여 채무에 대한 변제 책임을 면제하는 것을 의미한다. 자신의 잘못이 아닌 자연재해나 경기변동 등과 같은 불운으로 파산선고를 받은 채무자에게 새로운 출발의 기회를 주기 위한 것이다. 면책결정이 나면 파산자는 채무

25) [그림 5-4]에서 제시된 금융채무 불이행자 수는 공식기관에서 추산된 것이다. 이재선(2008, p.56)에 따르면 등록 안한 대부업체까지 포함할 때 2007년 기준으로 금융채무 불이행자 수는 656,000명에 달한다. 이것은 2008년 7월 24일자 연합뉴스에서 정부가 금융채무 불이행자를 72만 명으로 언급한 것과 맥을 같이 한다.

가 완전히 탕감되어 새로운 출발이 가능하게 된다. 면책 이외에 개인회생 절차가 있는데 이것은 2004년 9월부터 도입되었다. [그림 5-5] 에서 개인 파산 신청자 수는 1998년부터 2007년까지 지속적으로 증가하였으며 면책 결정자수도 증가했음을 알 수 있다.

[그림 5-5] 개인파산 신청자 수와 면책 결정자수



자료: 대법원

대부분의 금융채무 불이행자가 개인파산으로 이어진다는 점을 고려하여 금융채무 불이행자 대비 개인파산 신청자 비율을 살펴보면 <표 5-5>와 같다. 금융채무 불이행자 대비 개인파산신청자 비율이 1999년 초기 0.03%로 아주 작다가 2003년부터 0.1%로 상승하기 시작하여 2006년에는 4.42%로 나타났다. 2006년 280만 명이라는 금융채무 불이행자수는 경제활동인구 2,400만의 12% 가까이 되는 수치이며, 그 중 개인파산자가 4.4% 정도 차지한다. 금융채무 불이행자 수 및 개인파산자의 증가는 우리나라 경제의 발전전망을 흐리게 한다. 자연자원이 부족하여 인적자원 개발로 과거 동

아시아의 기적이라고 불릴 만큼 성장을 구가했던 우리나라에서 금융소외층, 금융채무 불이행자 수 및 개인파산의 증가는 경제활동에 투입될 인적자원을 사회적으로 낭비하게 되어 미래 성장전망을 어둡게 할 것이다. 금융소외 문제의 해결은 이러한 측면에서 중요한 의의를 가진다.

<표 5-5> 금융채무 불이행자 대비 개인파산 신청자

(단위: 명)

	금융채무 불이행자(A)	개인파산 신청자(B)	B/A(%)
1999	1,996,000	505	0.03
2000	2,084,000	329	0.02
2001	2,450,000	672	0.03
2002	2,636,000	1,335	0.05
2003	3,720,000	3,856	0.10
2004	3,615,000	12,317	0.34
2005	2,970,000	38,773	1.31
2006	2,800,000	123,691	4.42

자료: [그림 5-4] 와 [그림 5-5]

나. 서민금융의 현황

우리나라의 서민금융은 크게 세 가지의 경로로 이루어지고 있다. 첫째 제1금융권으로 불리는 은행권이 취급하는 서민금융, 둘째 제2금융권 중 서민금융을 취급하는 기관, 즉 서민 금융기관이 제공하는 서민금융, 나머지 세 번째는 비제도권으로 불리는 공식·비공식 대부업체에서 제공하는 서민금융이다. 금융소외현상은 바로 첫 번째와 두 번째의 기관으로부터 금융을 제공받지 못한 사람들이 세 번째 시장에서 금융을 제공받는 것을 지칭한다.

<표 5-6> 우리나라 소비자 신용체계

소비자 금융	제도금융	통화금융기관	서민생활자금대출, 상호부금대출, 적금관계대출, 가계당좌대출, 주택자금대출
		비통화금융기관	상호신용금고, 신용협동조합, 마을금고, 보험회사에 의한 대출
	사금융	사채업자, 전당포, 계	
판매신용	신용카드	은행계카드 전문회사카드 백화점카드	
	할부판매	가전제품, 자동차, 피아노 등	

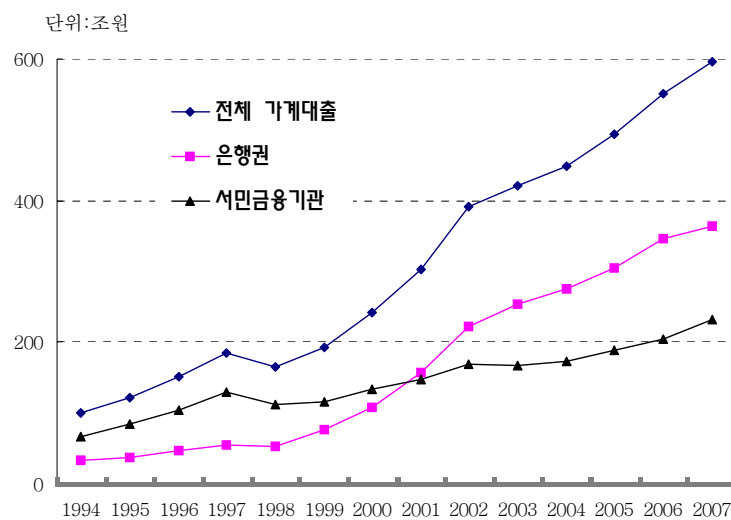
출처: 최공필 외 3인(2004), p.2

서민금융은 주로 서민 금융기관에서 취급되었으며 은행권이 서민금융에 관심을 돌린 것은 비교적 최근의 일이다. <표 5-6>에서는 우리나라 소비자 신용체계가 도표로 나와 있다. 제도 금융기관에서 제공되는 서민 금융은 <표 5-6>에서의 제도금융에 해당하는 기관에서 제공되는 신용과, 은행권과 신용카드회사에서 발행되는 신용카드의 현금서비스가 해당한다. 다음에서는 서민금융과 관련된 현황들을 은행권 및 서민 금융기관의 비교 속에서 살펴보고자 한다.

[그림 5-6]에서는 은행권과 서민 금융기관의 가계대출 규모가 2007년까지 연도별로 나타나 있으며, 전체 가계대출은 1999년 이후부터 지속적으로 확대되고 있음을 알 수 있다. 은행권과 서민 금융기관의 대출액도 증대되는 추세에 있지만 은행권 가계 대출액이 증가 속도가 상대적으로 빠르다. 2001년 이전에는 서민 금융기관의 가계대출이 은행보다 상대적으로

로 규모가 컸지만, 2001년을 기점으로 상황은 역전되어 은행권의 가계대출 규모가 지금까지 서민 금융기관을 크게 앞서고 있다.

[그림 5-6] 은행권과 서민 금융기관의 가계 대출 추이²⁶⁾

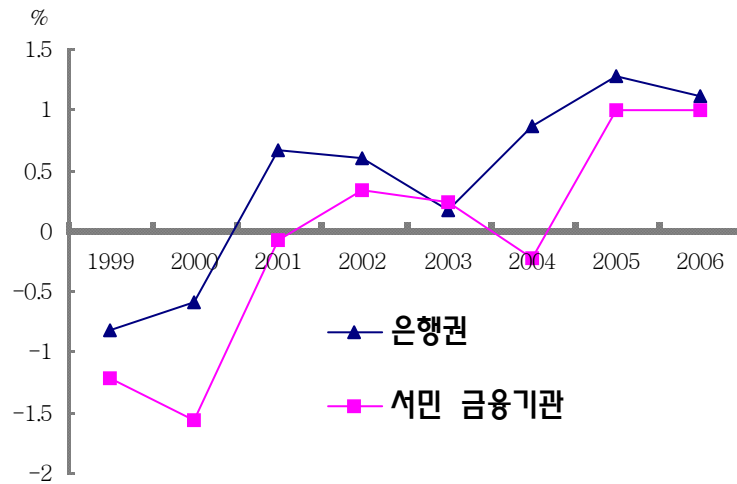


자료: 한국은행 경제통계시스템

26) 가계 신용 중 판매 신용을 제외한 나머지 금액을 의미한다.

서민 금융기관의 대출액: 신용협동기구(신협, 새마을금고, 상호금융), 여신전문금융회사, 신탁회사, 우체국, 국민주택기금, 한국주택금융공사의 대출액이 모두 포함된다.

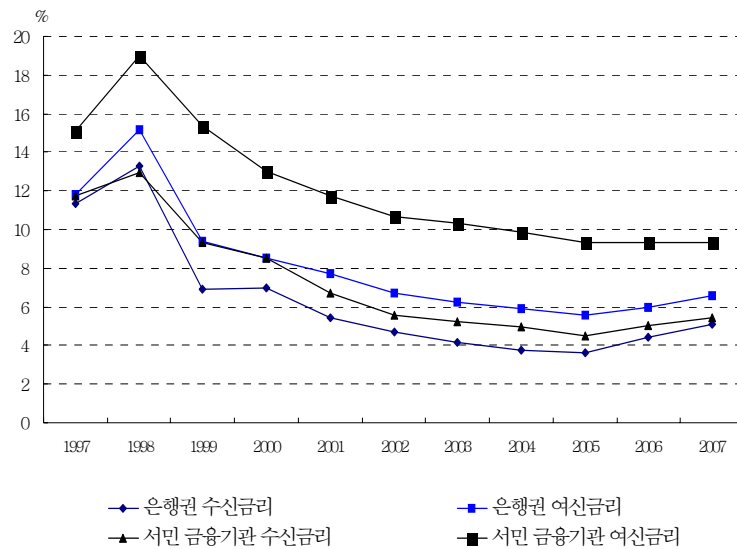
[그림 5-7] 은행권 및 서민 금융기관의 자산 수익률(ROA)²⁷⁾



자료: 금융감독원 금융통계정보시스템

은행권과 서민 금융기관의 수익률 추이가 [그림 5-7]에 제시되어 있다. 2000년 이후 은행권과 서민 금융기관의 자산수익률 패턴은 거의 비슷하면서 서민 금융기관의 수익률이 상대적으로 낮음을 알 수 있다. 예외적인 것이 2004년인데, 2004년 서민 금융기관의 수익률 악화는 한중, 아림 등 저축은행 부실로 말미암아 발생한 것이다(정찬우, 2007:12).

27) 서민 금융기관 중 여신전문금융회사와 새마을금고는 제외하였다. 여신전문금융회사를 제외한 이유는 신용카드 기관의 수익률 패턴이 다른 서민 금융기관과 매우 다르기 때문이다. 신용카드 기관의 수익률을 포함할 경우 동 기관의 수익률이 전체 수익률을 압도하게 되어 다른 기관의 수익률을 볼 수 없게 된다.

[그림 5-8] 은행권 및 서민 금융기관 수신 및 여신 금리²⁸⁾

자료: 한국은행 경제통계시스템

은행권과 서민 금융기관의 여수신금리가 [그림 5-8]에 나타나 있다. 2000년 들어서 전체 여수신금리는 전반적으로 하락추세에 있으며, 서민 금융기관이 여신과 수신금리에 있어서 모두 은행권보다 높다. 여신과 수신금리간 스프레드도 서민 금융기관이 은행보다 상대적으로 큰데, 이것은 서민 금융기관이 자금조달이 대부분 저축성 수신에 의존되어 있기 때문이다.

28) 서민 금융기관 수신금리는 상호저축정기예금(1년), 신탁정기예탁금(1년), 상호금융정기예탁금(1년)을 산술평균한 것이고, 서민 금융기관 여신금리는 상호저축할인어음, 신탁일반대출, 상호저축은행-일반대출, 상호금융일반대출, 상호저축계약금액 내 대출을 산술평균한 것이다.

3. 금융소외층의 분류

금융소외 현상을 해결하려면 금융소외 계층을 세분화하여 각각에 대한 해결 방안을 찾아야 한다. 금융소외층을 현재 및 미래의 지불능력을 중심으로 세 그룹으로 나눌 수 있다(이종수, 2008). 첫째 신용도는 낮지만 지불능력이 있는 계층, 둘째 신용도가 보다 열악한 그 밑의 계층이지만 자영업이나 일자리 창출 등을 통해 미래에 대출금 상환이 가능한 계층, 셋째 상환 가능성이 희박한 저소득 계층이 이에 해당된다. 끝에서부터 살펴보면, 상환 가능성이 희박한 저소득 계층의 금융소외 문제는 정부의 원조로서밖에 해결할 방법이 없다. 돈도 없고, 갚을 능력도 없는 사람들에게 돈을 꾸줄 사람은 없기 때문에 정부가 나서서 해결해야 한다. 이들이 최저 생계를 유지할 수 있도록 정부가 다양한 사회안전망을 구축하여 지원하는 것이 금융소외 해결방안이 될 것이다.

두 번째 계층은 신용도가 아주 열악하며 대출금 상환이 가능하기는 하지만 규칙적으로 원리금 상환이 힘든 계층에 해당된다. 이들에게는 저금리 및 상환 일자를 탄력적으로 조절할 수 있는 형태의 대출이 제공될 필요가 있는데, 제도 금융권은 여러 가지 규제 및 수익성 보장의 어려움 등으로 말미암아 이들에게 맞지 않다. 대안금융(microcredit) 기관이 이들에게 금융을 제공하는 주체로 적당할 것이다.

대안금융은 1976년 방글라데시에서 빈민을 대상으로 창업대출을 시작한 그라민 은행을 효시로 하여, 아시아, 중남미 등 저소득 국가는 물론이며 미국 등 선진국에서도 전개되었다. 금리 및 대출액 등에서는 나라별·지역별로 약간씩 차이가 있지만, 지역적 유대감에 기초하여 대출이 수행되기 전의 과정뿐만 아니라, 사후의 철저한 관리를 통해 빈민층의 자립을 돕고자 운영되었으며 어느 정도의 수익성도 확보하는 결과를 낳았다. 그라민 은행의 가장 큰 성과는 빈민층 해소에 있었지만, 이것이 가능해진 배경에

는 그라민 은행 창시자인 무하마드 유누스 총재의 신용공여 과정에 대한 발상전환이 있었다. 소득이 적은 사람들은 채무불이행 위험이 커서 대출을 제공해도 원리금을 상환받기 어렵다는 기존의 생각과 관행이 잘못되었다는 것을 현실에서 입증하였다.²⁹⁾

우리나라에서는 2000년대 들어 대안금융기관이 설립되었으며 대표적인 기관으로는 신나는조합과 사회연대은행을 들 수 있다. 대안금융 기관들은 기금을 모아서, 100만 원에서 3천만 원에 이르는 다양한 금액을 2-4% 내외의 저금리로, 일정 자격을 갖춘 극빈층에게 무담보, 무보증 방식으로 생업자금을 융자해주고 있다. 그라민 은행이 연 20% 정도의 금리를 부과했다는 점을 볼 때, 우리나라 대안은행은 아주 낮은 금리가 부과된다. 우리나라 대안은행의 효시인 신나는조합의 대출 상환율이 90%가 넘는 점을 볼 때 성과가 높으며, 열악한 신용등급을 가졌지만 일자리 창출 등을 통해 장기적으로 지불능력을 갖추 수 있는 두 번째 금융소외층의 문제를 일부 해결하고 있다고 할 수 있다.

그러나 대안은행의 근본적 문제는 재원조달에 있다. 사업지속을 위한 재원이 부족하며, 저금리 제공으로 인한 수익성 확보가 어려워 끊임없이 자금이 외부로부터 충당되지 않으면 안되는 고비용 구조를 갖고 있다(김규한, 2008). 민간으로부터의 재원조달이 제한적이므로 공적으로 재원을 조달해야 한다는 논의들이 있었으며, 정부는 2008년 3월 27일에 소액 서민금융재단(휴면예금관리재단)을 만들어서 지원을 시작하고 있다. 그러나 휴면예금은 예금주가 원하면 언제든지 인출할 수 있기 때문에 자금이 고갈될 위험이 상존하고 있는 것은 사실이다. 이와 다른 방안도 제시되고 있는데 대표적인 것이 양준호(2007)에서 제기된 한국 자산관리공사의 부실채권 정리기금 잉여금이다. 휴면예금 관리재단 혹은 부실채권 정리기금 잉여금을 통해 재원을 조달하든지 간에, 대안금융기관이 자체의 수익창출

29) 유누스와 줄리스(1998)를 참조

을 통해 자원을 스스로 조달하는 구조가 될 때까지 이러한 재원조달방식은 제한적이며 지속성을 담보하기 어려운 문제가 있다. 따라서 정부는 이들 기관이 스스로 재원을 조달할 수 있는 구조가 될 수 있을 때까지 지속적으로 지원해야 할 것이다.

다음으로 신용도는 낮지만 지불능력이 있는 첫 번째 계층의 금융소의 문제해결에는 제도 금융기관이 나서야 할 것이다. 금융기관이 보다 개방적이고 탄력적인 운영을 통해 이들을 흡수하는 방안을 찾아야 할 것이다. 다음에서는 위 계층의 제도 금융기관으로의 흡수방안에 대해 살펴보고자 한다. 위 계층은 지불능력은 있으나 신용등급이 낮아서 금융기관으로부터 금융을 제공받지 못한다. 지불능력이 있는데 신용이 할당되는 것은 제도 금융기관이 효율적으로 작동되지 못한 결과이다. 이들에게 맞는 금융상품의 개발, 신용공여 과정 및 사후관리 등에 대한 제대로 된 시스템이 부재하기 때문이다. 금융기관이 위 계층에 대한 대출에 성공하여 상업적 원리가 유지되는 가운데 금융을 제공할 수 있다면, 위 계층의 금융소의 문제는 사라질 것이며 금융기관으로서는 하나의 새로운 시장을 개척하는 사업이 될 것이다.

제3절 금융소의 계층의 금융기관으로의 흡수방안

2007년 6월 11부터 금융감독원은 고금리대출을 저금리대출로 전환하는 대출환승제를 시행하였다. 환승론은 연 60%대의 고금리 대부업체 이용자 중 일정기간 상환실적이 양호한 자를 대상으로 상대적으로 금리가 낮은 제2금융권 대출(연이율 35~48%)로 전환하는 대환 대출상품이다. 이것은 이전에 행해진 사금융이용자 설문결과 사금융 채무보유자의 60% 이상이 금융채무 불이행자가 아니라는 사실에 근거하여 만들어진 것으로, 금융소 외층의 금융기관 흡수방안으로써 긍정적인 조치라 할 수 있다. 그러나 대

출환승제가 제대로 작동되려면, 우선 지불능력이 있는 정상채무자를 제대로 선별해내는 것이 매우 중요하다. 선별작업이 제대로 되지 않으면, 이후에 채무불이행으로 말미암아 부실대출문제가 불거져서 이들에 대한 제도 금융 지원이 아예 이루어지지 않을 수 있기 때문이다. 따라서 다음에서는 이들을 선별할 때 주요하게 고려해야 하는 요인들이 무엇인지에 대해 살펴볼 것이다. 두 번째로 환승론의 금리가 적절한 수준이어야 한다. 금리가 너무 과도하면 차입자의 채무불이행 위험이 증대되어 대출이 부실화될 우려가 있고, 너무 낮으면 금융기관의 수익성이 떨어져서 제도금융 기관이 소외층에 대한 대출을 중단하게 될 우려가 있다. 다음에서는 연이율 35~48%가 어떤 근거에서 나온 것인지, 이러한 금리수준은 적절한지를 살펴볼 것이다.

1. 지불능력이 있는 금융소외층 선별

금융소외층이 과연 지불능력을 갖고 있는지, 이에 대해 의문을 가질 수 있으며 이러한 의문은 금융채무불이행자 및 개인 파산자의 증대라는 현실 속에서 누구나 한번쯤은 생각해 볼 수 있는 문제이다. 만약 금융소외층 중 차입금을 지불할 능력을 갖추고 있는 사람이 하나도 없다면, 그것은 우리나라 금융기관이 아주 완전하고 효율적으로 잘 작동되고 있음을 의미한다. 그러나 현실은 그렇지 않다. 대표적인 예로 1997년 외환위기를 전후로 은행권 및 비은행권의 대대적인 파산 및 인수합병이 있었으며, 국내 금융기관을 살리고자 국민의 세금으로 구성된 막대한 공적자금이 투입되었던 사실을 상기한다면 금융기관이 그렇게 효율적으로 잘 작동되고 있다고 볼 수는 없다. 금융기관의 신용할당이 제대로 작동되지 않는다면 지불능력을 가지고 있으면서 차입을 원하는 사람들 중 일부는 제도금융을 제대로 이용할 수 없어서, 대체시장인 사금융 시장으로 갈 수밖에 없다. 이러한 사실은 금융감독원의 2005년과 2006년에 수행된 ‘사금융 이용자 설

문조사'에서 금융채무 불이행자가 아닌 정상채무자의 사금융 시장 이용 현황에서 잘 드러난다.

<표 5-7> 자력상환가능 정상채무자 비율

	전체 응답자수 (①)	정상 채무자		자력상환가능 정상채무자 비율 (②/①)	
		자력상환가 능 비중(%)	자력상환가능 정상채무자(②)		
2005	5,133	3,371	63%	2,124	41.4%
2006	5,750	3,706	63%	2,335	40.6%

자료: 금융감독원(2006,2007)으로부터 계산

<표 5-7>에서는 2005년과 2006년도 사금융 설문조사 응답자 중 자력상환가능 정상채무자 비율이 제시되어 있다. 2005년 전체 설문 응답자 5,133명 중 정상채무자 수는 3,371명이며, 그 중 자력으로 차입금을 상환할 수 있는 비율이 정상채무자의 63%에 해당한다. 따라서 스스로 돈을 갚을 수 있는 정상채무자 수는 2,124명이 되며, 이것을 전체 응답자 중 차지하는 비율을 계산하면 41.4%가 된다. <표 5-7>은 금융채무 불이행자가 아닌 정상채무자가, 대출금을 충분히 갚을 능력이 되는데도 불구하고 제도금융을 이용할 수 없어서 사금융을 이용하고 있다는 사실을 보여준다. 만약 사금융 설문조사가 임의추출방식이어서 편의가 발생하지 않아 나라 전체의 사금융이용자를 모두 대표할 수 있다고 가정한다면, 전체 사금융 이용자의 40% 정도가 지불능력이 있는 금융소외층에 해당한다고 할 수 있겠다.

이러한 사실은 미국에서도 마찬가지로 나타나고 있다. <표 5-8>은 미국에서의 금융소외층의 지불능력을 보여주고 있다. 2분위 이하 계층의 유효 지원가구는 486가구이며 그 중 금융기관으로부터 신용이 할당되어 대출을 받지 못한 가구가 268가구이다. 신용할당 가구 중 2개월 이내에 차입금

지불이 가능한 가구의 유효 지원가구 대비 비율은 27.8%가 된다. 그리고 5분위 이하 계층의 비율이 전체 평균 19.3%보다 높음을 알 수 있다. 따라서 미국에서 지불능력을 가진 5분위 이하의 금융소외층이 제도금융으로부터 소외되고 있다는 사실을 <표 5-8>에서 확인할 수 있다.

<표 5-8> 금융소외 계층의 지불능력: 미국 사례

(단위: 가구)

계층	유효 지원가구	신용할당가구			지원가구 중 지불능력있는 신용할당가구	
		가구수	항상지불	2월 내 지불		
2분위 이하	486	268	85	50	27.8%	
2-5분위	981	384	209	60	27.4%	
5-8분위	1,012	190	133	18	14.9%	
8분위 이상	527	44	37	1	7.2%	
계	3,006	886	464	129	평균	19.3%

자료: Survey of Consumer Finances, 2001³⁰⁾

지불능력이 있는 차입자가 낮은 신용도 때문에 대출을 받지 못하는 것은 근본적으로 신용평가 시스템에 문제가 있음을 의미한다. 금융소외 문제 해결을 위해서는 제대로 된 신용평가 시스템을 마련하고 지불능력을 갖춘 금융소외층의 특성을 파악하고서 이들을 제대로 선별할 수 있는 체계가 마련되어야 한다.

다음에서는 금융기관이 지불능력이 있는 금융소외층을 선별하기 위한 기초로서, 사금융을 이용하는 정상채무자 중에서 자력상환이 가능한 사람과 그렇지 않은 사람을 구분 짓는 요인이 무엇인지에 관해 살펴볼 것이

30) 1. 유효 지원 가구 수는 지난 5년간, 지불패턴은 지난해에 이루어진 신용에 대한 것임. 유효 지원 가구 수는 앞의 <표 5-3>에서 계산한 것임. 2. 금융소외층 중 지불패턴에 응답한 가구는 분위별로 각각 177, 336, 183, 41가구로 총 738가구임.

다. 이를 위해서는 먼저 차입자의 상환여부에 영향을 주는 요인을 찾고 그 중 어떤 요인이 두 그룹의 차이를 발생시키는지 찾아내야 한다.

차입자의 상환능력에 영향을 주는 요인은 이들의 신용도에 영향을 주는 요인과 거의 같다고 할 수 있다. 신용도는 금융기관이 차입자의 지불능력을 가르려고 평가하는 하나의 잣대이다. 개인의 신용을 평가할 때 주요하게 검토되는 요인은 다음의 <표 5-9>로 정리할 수 있다.

<표 5-9> 개인 신용평가시 주요 검토사항

주요 검토 사항	주요 평가 정보
1. 식별정보	특정 개인을 식별할 수 있는 정보 성명, 주민등록번호, 성별, 국적, 직업 등
2. 신용우량/불량정보	개인의 신용도를 판단할 수 있는 정보 우량정보/불량정보
3. 신용거래정보	개인의 신용거래내역을 판단할 수 있는 정보 대출정보, 보증정보, 담보제공정보, 거래사실 정보 등
4. 신용능력정보	개인의 신용능력을 판단할 수 있는 정보 재산정보, 채무정보, 소득정보, 납세정보 등
5. 공공기록정보	공공기관이 보유하고 있는 개인신용정보 심판·결정 등 정보, 조세정보, 공공요금정보 등

자료: 김일환(2005), p.76

위 자료를 토대로 차입자의 상환능력에 영향을 주는 추정식을 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$Ability_{it} = F(Burden_{it}, Debt_{it}, Delinquent_{it}, Income_{it}, Z_{it}) \quad (1)$$

Ability: 정상채무자 중 자력상환이 가능하면 1, 가능하지 않으면 0

$$Burden: \text{부채부담비율}(\%) = \frac{\text{월 생활비} + \text{월 부채상환액}}{\text{월 소득}} * 100$$

Debt: 총 채무액=제도금융 채무액 +사금융 채무액

Delinquent: 총 채무를 한번이라도 연체한 사실이 있으면 1, 연체한 사실이 없으면 0

Income: 월소득

Z: 나이, 성별, 직업여부 변수

소득(Income)과 부채(Debt)는 <표 5-9>의 2번과 4번에 해당하는 신용우량/불량 정보 및 신용능력과 관련된 변수이다. 다른 조건이 같을 때 소득이 많으면 신용은 상대적으로 우량해질 것이며, 이와 반대로 부채가 많으면 불량해질 것이다. 연체 여부(Delinquent)는 2번과 3번에 해당하는 신용우량/불량 정보 및 신용거래사실과 관련된 변수이다. 부채부담비율(Burden)은 2번과 4번, 개인변수(Z)는 1번과 관련된 변수이며, 부채부담비율이 증가하면 신용도는 하락할 것이다. 5번의 공공기록정보와 관련한 내용은 여기서 이용될 사금융이용자 설문조사에서 조사되지 않아 변수에 포함하지 않았지만, 부채가 많거나 부채부담능력이 현저히 떨어지는 사람은 공공요금을 연체했을 것이라고 볼 때, 5번과 관련된 변수를 포함시키지 않는 것이 전체에 큰 영향을 줄 것 같지는 않다.

위 추정식에 기초하여 여기서는 금융감독원의 2007년 사금융이용자 설문조사 자료를 이용하여, 정상채무자의 자력상환 여부를 결정짓는 요인으로 로짓분석을 통해 살펴보고자 한다. <표 5-10>에서는 분석에서 사용된 주요 변수의 기초통계량을 제시하고 있으며, <표 5-11>에서는 로짓분석의 결과가 제시되어 있다.

<표 5-10> 주요 변수의 기초통계량³¹⁾

변수	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
자력상환능력	2,118	0.808	0.394	0	1
부채부담비율	2,119	76%	42%	6.25%	1,000%
총부채(만원)	2,119	2,041	2,683	100	17,000
연체사실	2,119	0.076	0.265	0	1
월소득(만원)	2,119	303	133	25	900
나이(30대)	2,119	0.364	0.481	0	1
나이(40대)	2,119	0.287	0.452	0	1
나이(50대이상)	2,119	0.189	0.392	0	1
교육(고졸이하)	2,117	0.650	0.477	0	1
성별(남성)	2,119	0.526	0.499	0	1
자영업	2,119	0.382	0.486	0	1
블루칼라	2,119	0.341	0.474	0	1
화이트칼라	2,119	0.158	0.364	0	1

자료: 금융감독원(2008)

2007년 사금융이용자 3,000명 중 정상채무자는 2,371명이며 그 중 자력으로 대출을 상환할 수 있는 사람이 전체의 약 81%를 차지한다.

- 31) 1. 전체 자료에서 정상채무자만을 골라서 그 중 자력상환이 가능하다고 답변하면 1을 주고 그렇지 않았을 때 0을 주었다. 전체 3,000개 자료에서 정상채무자는 2,371개에 해당되었다.
2. 소득과 부채는 모두 구간으로 조사되었는데, 구간의 평균치를 값으로 주었다. 월소득은 가구 총소득을 사용하였으며 최고구간은 500만 원 이상인데, 이 경우 평균치를 구할 수 없어서 결측치로 두었으며 2,371개의 정상채무자 자료 중 14개가 이에 해당된다. 부채는 사금융 부채와 제도금융권 부채를 합하였다. 사금융 부채 및 제도금융권 부채 역시 구간의 평균치를 값으로 주었으며, 사금융 부채의 최고구간인 3,000만 원 이상에 해당하는 자료 및 제도금융권 부채의 최고구간인 2억 원 이상에 해당하는 자료는 결측치로 처리하였다. 사금융 부채의 경우 3,000개의 자료 중 96개, 제도금융권 부채의 경우 18개가 이에 해당된다. 사금융 부채의 원 결측치 1개와 제도금융권 부채의 원 결측치 990개를 모두 합하면, 총 결측치는 사금융과 제도금융에서 97개 및 1,008개가 각각 해당된다. 하나라도 부채가 있다면 그것을 총부채에 포함시켰으며 결측치는 107개가 된다.
3. 부채부담비율의 분모에 있는 월소득은 구간의 평균치를 값으로 이용하였고, 분자에 있는 월 생활비 및 월 부채상환액 역시 구간의 평균치를 값으로 주어 계산하였다. 월 생활비 및 월 부채상환액의 최고구간에 각각 해당되는 300만 원 이상과 500만 원 이상의 부분은 결측 처리하여 정상채무자 2,371개 중 134개 및 30개가 이에 해당되며, 원 결측치를 포함하면 총 결측치는 각각 141개 및 88개가 된다. 월 생활비와 월 부채상환액 중 하나라도 있는 경우를 모두 분자로 사용하였으며 결측치는 162개가 된다.
4. 연체사실은 사금융 및 제도금융권에서 한번이라도 연체사실이 있으면 있는 것으로 보았다.

평균 부채부담비율은 76%이며, 사금융부채와 제도금융 부채를 합한 총채무액이 평균 2,041만 원이며 그 중 사금융채무나 제도금융 채무를 하나라도 연체한 적이 있는 경우는 평균적으로 약 8%가 된다. 평균 월소득은 303만 원이며, 30대 이상의 비중이 84%이다. 정상채무자 중 고졸 이하의 학력을 가진 사람이 평균 65%가 되며, 남성은 53%가 된다. 직업별로 자영업 및 블루칼라, 화이트칼라가 차지하는 비중은 각각 38%, 34%, 16%인 것으로 나타났다.

<표 5-11> 자력상환능력 결정요인에 대한 추정결과

변수	B	S.E.	p-value	Exp(B)
부채부담비율	-0.6876***	0.2052	0.0008	0.5028
총부채	-0.00007***	0.000021	0.0003	0.9999
월소득	0.000266	0.00057	0.6406	1.0003
연체사실 (비교집단=연체 안함)				
연체함	-1.5781***	0.1759	<.0001	0.2064
나이(비교집단=20대)				
나이(30대)	0.3794**	0.171	0.0265	1.4614
나이(40대)	0.4265**	0.1837	0.0202	1.5319
나이(50대 이상)	0.5022**	0.2075	0.0155	1.6524
교육 (비교집단=대재 이상)				
고졸 이하	-0.0691	0.1363	0.6119	0.9332
성별(비교집단=여자)				
남성	0.2254	0.1223	0.0654	1.2528
직업(비교집단=무직)				
자영업	0.7268***	0.1868	<.0001	2.0685
블루칼라	0.4539**	0.1794	0.0114	1.5744
화이트칼라	0.6871***	0.2187	0.0017	1.9879
상수	1.2918***	0.3371	0.0001	3.6393
관측치	2,116	2,116	2,116	2,116
-2LogL	2,069.132	Max-rescaled R-Square	0.1174	

참고: ***는 1%, **는 5% 수준에서 유의함을 나타냄

<표 5-11>에서는 사금융 이용자 중 정상채무자의 자력상환 여부를 결정 짓는 요인을 로짓모형을 이용하여 분석한 결과가 제시되어 있다. 추정계수값이 음의 값을 가지면 추정계수에 지수값을 취한 $\text{Exp}(B)$ 의 값은 1보다 작은 값을 가지고, 반대로 추정계수값이 양의 값을 가지면 $\text{Exp}(B)$ 의 값은 1보다 큰 값을 가진다.

식(1)을 분석한 결과를 살펴보면 전체적으로 카이제곱검정통계량은 유의한 것으로 나타났다. 그리고 5% 유의수준하에서 정상채무자의 자력상환에 영향을 주는 요인들은 부채부담비율, 총부채, 연체사실, 나이, 직업으로 나타났다. 부채부담비율이 커질수록 자력상환 확률은 감소하였다. 사금융 및 제도금융 부채를 모두 포함한 총채무액이 커질수록 자력상환 확률은 감소하며, 연체사실이 있는 경우도 마찬가지로 자력상환 확률을 감소시키는 것으로 나타났다. 정상채무자의 나이는 20대에와 비교하면 30대, 40대로 갈수록 상환능력은 증대하는 것으로 나타났으며, 무직보다 직장이 있는 것이 상환능력을 증대시키며, 그 중 자영업과 화이트칼라의 상환능력은 거의 비슷하며 블루칼라는 이들보다는 영향력이 더 작은 것으로 나타났다. 30대 이상이 20대보다, 그리고 자영업이 블루칼라보다 상환능력에 미치는 확률이 높게 나타난 것은 이론적 기반에 근거한 결과라기보다는 2007년 사금융 이용자의 특수성에 기인한 것으로 보인다. 2007년 현재 사금융을 이용하면서 자력상환 능력이 있는 정상채무자를 선별하여, 이들을 금융기관으로 흡수하기 위해 나이 및 직업과 관련된 개인변수를 고려할 때 위의 분석결과를 활용할 수 있을 것이다. 다른 한편으로 소득수준 자체는 직접적으로 자력상환능력에 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 또한, 학력과 성별 역시 유의하지 않는 것으로 나타났다.³²⁾

위의 분석 결과에 따르면 금융소외층 중 지불능력이 있는 정상채무자를

32) 여기서 평균조건일 경우의 자력상환가능 확률($P_{\text{평균}}$)을 계산하면 <표 5-10>의 평균값과 <표 5-11>의 계수추정치 B로부터 82.6%가 된다.

선별할 때 주요하게 고려되어야 할 요인들은 부채부담비율, 총부채, 연체 사실, 나이, 그리고 직업이라고 할 수 있겠다. 이 중에서 금융기관이 이들을 선별하는 작업을 할 때 직접적으로 알기 어려운 요인은 부채부담비율에 해당한다. 개인의 월 부채상환액은 부채총액과 이자율을 고려하면 파악하는 것이 어렵지 않겠지만, 개인의 월 생활비용은 쉽게 파악하기 어렵다. 그러나 금융기관이 차입자가 제시하는 자료나 금융시스템을 통해서 구할 수 있는 자료에만 기초하여 대출하는 방식에서 벗어나서, 차입자와 밀착된 대출행위를 수행한다면 이 부분이 크게 문제 되지 않는 것이다. 위의 요인들을 고려하여 각 요인에 대한 적절한 가중치 부여를 통해서 지불능력이 있는 정상채무자를 선별하여, 이들의 사금융 부채를 제도금융 대출금으로 전환하는 작업이 이루어져야 할 것이다.

2. 적정 대출금리 설정

지불능력이 있는 금융소외층을 제대로 선별한 다음, 이들을 제도 금융기관이 흡수하려면 적절한 대출금리 수준을 정할 필요가 있다. 금리가 너무 과도하면 차입자의 채무불이행 위험이 증대하여 대출이 부실화될 우려가 있고, 너무 낮으면 금융기관의 수익성이 떨어져서 제도금융 기관이 소외층에 대한 대출을 중단하게 될 우려가 있기 때문이다. 금융소외층의 제도 금융기관으로의 흡수가 일회적으로 그치지 않고 지속성을 담보하려면 차입자와 대부자가 충분히 받아들일 수 있는 수준에서 금리가 정해져야 한다. 2005년-2007년 금융감독원의 사금융이용자 설문조사에 따르면, 80%에 달하는 사금융 이용자의 1인당 사금융 차입액이 1천만 원을 넘지 않는

$$P_{\text{평균}} = \frac{1}{1 + e^{-(y_{\text{평균}})}}, \quad y_{\text{평균}} = \sum_{k=1}^{13} \widehat{\beta}_k \overline{x_k}$$

$\widehat{\beta}_k$ 추정계수값 B , $\overline{x_k}$ x_k 의 평균

다는 점을 고려할 때, 이들에게 제공되는 금리는 소액신용대출에 대한 금리가 될 것이다. 다음에서는 소액신용대출에 대한 적절한 금리수준이 어느 정도가 되어야 하는지를 찾기 위해서, 소액신용대출을 담당할 기관 및 이들 기관의 적정 여신금리 설정에 대해서 살펴보고자 한다.

금융소외층을 흡수하기 위해 제공될 소액신용대출은 서민을 대상으로 하는 금융이므로 서민금융기관이 담당하는 것이 바람직하다. 서민금융은 원래 서민금융기관이 주도적으로 제공하고 있었지만, 앞의 [그림 5-6]에서 본 바와 같이, 2001년을 기점으로 은행권이 이들 기관을 앞서기 시작하면서 그 폭이 지금까지 증대되고 있다. 그러나 은행권은 주로 우량고객을 취급하고 있으며, 신용카드회사는 대부분의 대출이 단기 신용에 집중되어 있기 때문에, 상대적으로 경제력과 신용도가 취약한 서민, 영세상공인, 중소기업 등을 대상으로 영업하는 서민 금융기관이 지불능력이 있는 금융소외층을 흡수하는 것이 바람직하다(정찬우, 2004).

서민금융기관이 소액신용대출을 적극적으로 제공해야 함에도 불구하고 이들 기관은 자신의 위상대로 운영되지 않고 있다. 특히 이들 기관은 금융소외층 양산에 일정 이바지한 부분까지 있다. 첫째로 1997년 경제 위기 이후 진행된 소득 양극화의 결과로 서민층의 자금수요가 증대했지만, 이들 기관은 오히려 자금공급을 감소시켰다. 그 이유는 경제 위기를 전후로 많은 서민 금융기관들이 퇴출되거나 구조조정 되면서, 이들 기관이 보수적으로 자금을 운용했기 때문이다(정찬우, 2008a). 둘째로 현재까지도 이들 기관은 부실 발생을 우려하여 우량신용 소비자로 자금 대출을 이동하고 있다. 대표적 서민 금융기관인 상호저축은행은 강남지역의 프라이빗뱅크 기관화되는 양상까지 보이고 있다(서근우, 2004:116).

서민 금융기관이 애초의 설립취지와 상관없이 우량 신용등급 소비자로 대출의 중심을 이동하는 것은 자신의 존립근거를 위태롭게 하는 것이다. 일반은행과 다를 바 없는 영업을 한다면, 이들보다 자산과 운영 노하우

및 영역범위가 훨씬 더 뛰어난 은행과의 경쟁에서 살아남을 수 없을 것이기 때문이다. 서민 금융기관은 자신의 정체성을 확보하고 지키는 능력을 가질 때만이 성장할 수 있다. 저신용 고객을 대상으로, 은행과는 다른 특화된 기법으로 수익을 창출할 수 있는 능력을 갖추는 데 사업을 집중해야 한다. 오히려 지금처럼 금융소외자가 늘어나는 시점에서, 은행권과 사금융 사이에서 자신의 영역을 제대로 구축한다면 큰 성과를 누릴 수 있을 것이다. 최근에 급속히 늘어난 사금융은 사금융 기관들의 대출 관리능력이 뛰어나서가 아니라, 제도 금융기관의 대출 관리능력 실패로 말미암은 것임을 기억하여, 서민금융기관이 제대로 된 영역을 구축한다면 충분히 성과를 올릴 수 있을 것이다.

이러한 서민 금융기관의 주 수익원은 예대마진으로부터 온다. 자금조달을 거의 수신고로 충당하기 때문이다. 수신이 주된 자금조달 원천인 이유는 대상고객의 신용도가 낮아서 자금조달을 위한 자산 유동화가 거의 불가능하기 때문이다(정찬우, 2006). 이들 기관의 수익원천은 예대마진으로부터 나오기 때문에 예금금리에 연동된 적절한 대출 금리를 정하는 것이 중요하다. 서민 금융기관의 여수신 스프레드는 일반은행보다 더 높음에도 불구하고 수익률은 더 낮다(앞의 [그림 5-8], [그림 5-7] 참조). 수신예금 이외의 자금 조달원이 없는 이들 기관이 수익률을 높일 방법은 수신금리를 낮추거나 여신금리를 높이는 것이다. 은행권과의 경쟁으로 수신금리를 낮추기 어렵다면 여신금리를 높일 수밖에 없다. 물론 수신금리를 낮추고 다른 자금조달원을 찾는 노력도 동시에 동반되어야 할 것인데, 현재로서는 여신금리를 높이는 방법이 빠른 방법일 수 있다. 장기적으로는 자금 조달 금리를 낮추는 방법을 찾아서 결과적으로 여신금리를 하락시킬 수 있다는 전제하에서, 적절한 여신금리 수준에 대해서 살펴보고자 한다.

이자율은 자금조달비용, 운영비용, 그리고 대손비용에 의해 결정된다. 적정 금리수준은 금융기관의 경제적 이윤이 0이 되는 수준이 될 것이며,

경제적 이윤을 0으로 두는 경쟁 이자율 수준은 평균비용과 일치하는 수준이므로, 적정 이자율은 위의 세 가지 비용과 정확히 일치해야 한다. 여기서는 소액신용대출과 관련하여 자료가 비교적 풍부하면서 대표적인 서민 금융기관 중 하나인 상호저축은행의 자료를 토대로, 적정 금리 수준에 대해 알아볼 것이다.

소액신용대출의 적정 여신금리는 소액신용대출과 관련된 대손비용, 운영비용, 및 자금조달비용과 일치해야 하며, 여러 가지 자료를 토대로 계산한 결과가 <표 5-12>에 제시되어 있다.

<표 5-12> 소액신용대출 적정 여신금리

(단위: %)

구분	소액신용대출 대손비용	소액신용대출 운영비용	자금조달비용 (수신금리)	소액신용대출 적정 여신금리
2001	0.8	1.7	7.4	10.0
2002	5.6	6.0	6.0	17.6
2003	12.6	8.1	5.7	26.4
2004	9.9	9.6	5.6	25.0
2005	7.8	9.3	5.0	22.2

자료: 수신금리는 한국은행 경제통계시스템, 대손비용과 운영비용은 다음의 <표 5-13> 참조

<표 5-12>에서는 상호저축은행의 소액신용대출에 대한 적정 여신금리수준을 계산한 것이다. 먼저 자금조달비용은 상호저축은행의 수신금리가 될 것이다. 자금조달비용은 기본적으로 시장에서 결정되는 기회비용의 관점에서 취급되어야 하므로, 손익계산서상의 회계적 이자비용 대신 시장에서 결정되는 수신금리를 사용하였다. 상호저축은행의 수신금리는 상호저축 정기예금 금리이며 2001년부터 2005년까지 연도별 자료가 제시되어 있다.

소액신용대출에 대한 대손비용과 운영비용은 다음에 나올 <표 5-13>에서 계산된 결과를 나타낸 것이다. 소액신용대출 적정 여신금리는 이러한 세 가지 비용을 모두 합하여 계산한 것으로, 2001년 10%에서 2003년에는 26.4%에 달할 정도로 매우 높고, 2003년 이후부터는 20%를 초과하는 것으로 나타났다. 사금융 법정 이자율 상한을 고려할 때, 25% 정도 되는 금리수준은 일반대출 금리보다는 매우 높지만, 지불능력이 있는 소외층이라면 감당할 수 있는 수준이 될 것이다. 여기서 계산된 소액대출 적정금리는 환승론의 금리수준인 35~48% 보다는 10%p 이상 낮다. 물론 위 금리가 상호저축은행을 대상으로 한 것이기 때문에 금융사별로 금리가 약간씩은 다를 수 있다. 상호저축은행보다 조달금리나 기타 비용이 더 많이 드는 금융기관은 상대적으로 적정금리가 높을 것이며, 상호저축은행보다 자금조달비용상 우위에 있는 은행권이 취급하게 된다면 적정금리는 더 낮아질 것이다. 전체 금융사별로 일괄적으로 금리수준을 결정하기보다는 각 기관에 따라 적정금리가 설정되어야 할 것이며, 경제적 이윤이 0을 넘어서는 과도한 금리를 부과하고자 하는 경우가 있어서는 안 될 것이다.

2002년부터 자금조달비용은 약간 감소하기 시작했지만, 이때부터 적정금리수준이 큰 폭으로 증대된 이유는 대손비용과 운영비용의 상승에 따른 것이다. 다음에서는 이러한 대손비용과 운영비용이 도출된 과정에 대해서 서술할 것이다.

<표 5-13> 소액신용대출 대손비용과 운영비용

(단위: %)

구분	총여신 대손비용	총여신 운영비용	상대적 연체율(숫자)	소액신용대출 대손비용	소액신용대출 운영비용
2001	1.5	3.2	0.5	0.8	1.7
2002	3.7	4.0	1.5	5.6	6.0
2003	5.1	3.3	2.4	12.6	8.1
2004	3.7	3.6	2.6	9.9	9.6
2005	2.7	3.2	2.9	7.8	9.3

자료: 한국은행 경제통계시스템, 금융감독원 금융통계정보시스템, [그림 5-9]로부터 계산

대손비용과 운영비용은 총여신에 대해 추계된 자료만 있고 소액 신용여신에 대해 따로 조사되어 있지 않다. 따라서 소액신용대출에 대한 위 비용들을 계산할 때는 다른 자료를 이용하여 약간의 조정 작업이 필요하다.

<표 5-13>에서는 소액신용대출 대손비용과 운영비용이 계산된 결과가 제시되어 있으며, 두 비용을 계산한 공식이 다음의 <계산 공식>에 나와 있다. 소액신용대출 대손비용은 총여신 대손비용에 상대적 연체율을 곱하였고, 소액신용대출 운영비용은 총여신 운영비용에 상대적 연체율을 곱한 것이다. 총여신 운영비용은 3-4% 정도로 일정하지만 소액신용대출 운영비용은 2001년부터 지속적으로 상승한 것으로 나타났다. 총여신 대손비용은 같은 여신 운영비용에 비해 상대적 등락폭이 크지만, 소액신용대출 대손비용보다는 등락폭이 상대적으로 작다. 그 이유는 상대적 연체율이 2001년부터 지속적으로 증가했기 때문이다. 상대적 연체율은 소액신용대출 연체율을 총여신 연체율로 나눈 것으로, <계산 공식>의 우변 오른쪽 항목에 해당한다.

<계산공식>

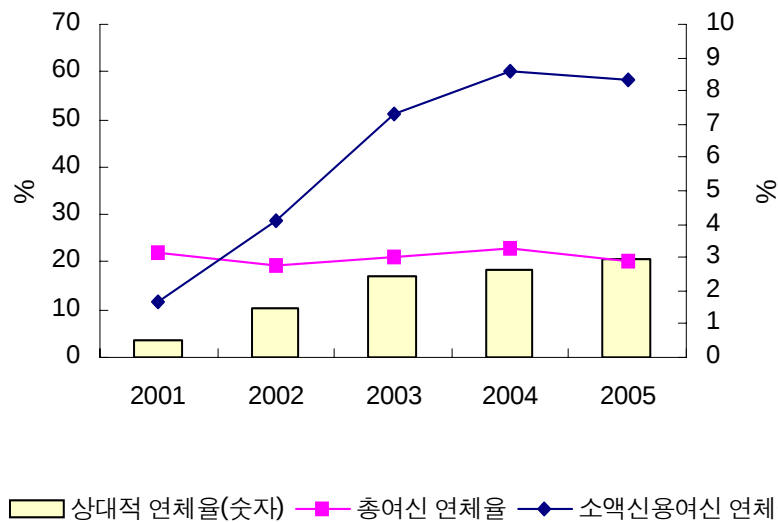
$$\begin{aligned}\text{소액신용대출 대손비용} &= \frac{\text{대손상각채권액}}{\text{총여신}} * \frac{\text{소액신용대출 연체율}}{\text{총여신 연체율}} \\ \text{소액신용대출 운영비용} &= \frac{\text{운영비용}}{\text{총여신}} * \frac{\text{소액신용대출 연체율}}{\text{총여신 연체율}}\end{aligned}$$

소액신용대출 대손비용 및 운영비용을 위와 같이 계산한 이유는 소액신용대출이 일반 대출보다 위험성이 상대적으로 높거나 낮을 수 있기 때문에 총여신 대손비용을 그대로 적용하면 소액신용대출 대손비용이 과소 혹은 과대평가될 우려가 있다. 따라서 이것을 조정하려면 상대적 연체율, 즉 총여신 연체율 대비 소액신용대출 연체율을 곱하였다. 만약 소액신용대출이 총여신에 비해 위험성이 높다면, 총여신 대손비용에 1보다 큰 수가 곱해져서 소액신용대출 대손비용이 상대적으로 높을 것이라 예상할 수 있다. 반대로 위험성이 상대적으로 낮다면 1보다 작은 수가 곱해져서 소액신용대출 대손비용이 상대적으로 낮을 것이라 예상할 수 있다. 소액신용대출 운영비용도 대손비용과 마찬가지로 상대적 연체율을 곱한 이유는, 첫째 소액신용대출은 일반 대출보다 운영비용이 더 클 것이기 때문에 총여신 대비 운영비용을 그대로 사용할 수 없기 때문이며, 두 번째는 상대적 연체율 이외의 다른 대리 변수를 찾기가 어렵기 때문이다. 상대적 연체율을 곱하는 것이 유의미한 이유는, 연체율이 높아지면 금융기관은 고객에게 더 많은 전화를 걸거나 혹은 연체 통보 사실을 제공하는 우편물을 더 많이 발송하는 등 운영비용이 높아질 수 있다는 점에 있다.³³⁾

33) 만약 소액 연체자가 채무불이행에 이르기 전에 차입금을 갚는다면 대손율은 낮아지기 때문에, 위 계산 방식은 소액신용대출 대손율을 과다 평가할 수 있는 여지가 있다. 이러한 점을 고려한다면 <계산 공식>에 의해 도출된 이자율은 최고 이자율로 해석할 수 있다.

다음으로, 각각의 비용 및 연체율에 대해 설명을 할 것이다. 먼저 대손비용은 대손상각채권액을 사용하였으며, 운영비용은 손익계산서상에서 영업비용에서 이자비용을 뺀 나머지 항목인 수수료비용, 기타영업비용, 판매비와 관리비 항목을 모두 합한 것을 사용하였다.³⁴⁾ 연체율에 관한 자료는 다음의 [그림 5-9] 와 <표 5-14>에 제시되어 있다.

[그림 5-9] 총여신 연체율과 소액신용여신 연체율



자료: 총여신 연체율은 금융감독원 금융통계정보시스템, 소액신용여신 연체율은 <표 5-14> 참조

34) 같은 기간에 영업비용 중 이자비용과 운영비용 간의 비중은 평균적으로 45 대 55 정도이다.

<표 5-14> 상호저축은행의 소액신용대출 취급현황(연말기준)

(단위: 억 원)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007.6
소액신용대출	14,893	28,261	23,823	20,172	14,922	10,545	7,583
연체액	1,742	8,174	12,206	12,270	8,648	5,881	3,729
연체율	11.7%	28.9%	51.2%	60.8%	58.0%	55.8%	49.2%
대출대비비중		14.7%	9.8%	6.7%	4.3%	2.5%	1.8%

자료: 2001년은 금융감독원(2001), 2002년 이후는 금융감독위원회와 금융감독원(2007)

<표 5-14>에서는 상호저축은행의 소액신용대출 연체율이 구체적으로 제시되어 있으며, 이것이 [그림 5-9]에서 총여신 연체율과 함께 나타나 있다. 소액신용대출은 총여신에 비해 연체율이 급격히 증대되는 추세를 보이고 있다. 2001년은 총여신 연체율이 소액신용대출 연체율을 웃돌고 있으며, 이것은 앞의 <표 5-13>에서의 상대적 연체율이 1보다 작은 값을 가지는 이유를 설명해준다. 2002년부터는 반대의 현상을 보이며 이것은 상대적 연체율이 1보다 큰 값을 가지는 이유를 설명해준다.

앞의 <표 5-12>에서 계산된 소액신용대출에 대한 적정 금리를 이용하여, 일반대출과 소액신용대출의 여수신 스프레드를 계산한 것이 <표 5-15>에 제시되어 있다. 일반대출 여수신 스프레드는 일반대출 여신금리와 수신금리간의 차이를 말하며, 소액신용대출 여수신 스프레드는 소액신용대출 여신금리와 수신금리간의 차이를 말한다. 일반대출 여수신 스프레드는 5-7%, 소액대출 여수신 스프레드는 2-10%까지 변동폭이 매우 크다는 것을 알 수 있다. 여기서 수신금리는 같게 적용했기 때문에, 변동폭의 차이는 대손비용 및 운영비용에서 비롯되며, 양 대출간의 연체율의 차이에서 비롯된다.

<표 5-15> 소액대출금리 스프레드와 여수신 스프레드

(단위: %)

구분	수신 금리	일반대출 여신금리	소액대출 적정금리	일반대출 여수신 스프레드	소액대출 여수신 스프레드
2001	7.4	13.8	10.0	6.3	2.5
2002	6.0	13.1	17.6	7.1	11.6
2003	5.7	12.8	26.4	7.1	20.7
2004	5.6	11.1	25.0	5.5	19.4
2005	5.0	10.8	22.2	5.7	17.2

자료: 한국은행 경제통계시스템, <표 5-12>³⁵⁾

대손위험이 커서 높은 부실률 발생을 걱정하여, 제도 금융권에서 금융소외층을 흡수하지 않을 때 금융기관 자체의 건전성은 확보될 수도 있다. 그러나 나라 전체의 개인 부실은 더 증대되기 때문에, 소비가 급격히 위축하여 실물시장에 좋지 않은 영향을 끼칠 수 있다. 신용도는 낮지만 지불능력을 가진 금융소외층을 제대로 선별하는 시스템을 갖추고, 이들에 대해 적절한 가격으로 신용을 공여한다면, 금융기관의 건전성에 침해되지 않으면서 나라 전체의 개인 부채를 줄이고, 고부채로 인해 발생하는 실물시장 위축 및 여러 사회 문제들을 줄일 수 있을 것이다.

금융당국과 정부는 서민 금융기관이 금융소외층을 흡수할 수 있도록, 자기자본비율 및 여신건전성에 관한 양적 규제보다는 질적인 규제를 통해 일관성 있는 지원을 해야 할 것이다. 예를 들어 정책당국은 2001년 7월 서민금융활성화 차원에서 소액신용대출에 대한 위험가중치를 낮추는 방식 등으로 금융기관의 소액신용대출을 지원하였다(정찬우, 2005). 그러나 소액대출의 연체율이 상승하자 3백만 원 이하 ‘정상’ 소액여신에 대한 위험

35) 여신금리는 상호저축협인어음과 상호저축계약금액 내 대출 금리를 산술평균한 것임.

가중치를 50%에서 100%까지 상향조정하였다(금융감독원, 2002). 이러한 비밀관적 정책의 결과는 2005년부터 소액신용대출의 급격한 감소로 이어졌다(<표 5-14> 참조). 따라서 금융감독기관은 금융소외 문제를 해결하려면 소액대출에 대한 지원을 일관성 있게 전개해야 할 것이며, 지불능력이 있는 금융소외층을 선별하는 과정과 적정 금리수준, 사후 관리에 대한 미세 감독을 통해 일반대출과 다른 형태의 건전성 규제를 해야 할 것이다. 정부는 금융소외층을 금융기관으로 흡수하는 과정에서 발생할 수 있는 부가적 감독비용을 지원하고, 금융기관이 소액대출을 제대로 취급할 수 있는 시스템을 확립할 수 있도록 시스템 확충과 관련된 지원을 해야 할 것이다.

제4절 소결

금융소외는 소득수준이 낮은 서민들이 제도권 금융시장으로부터 돈을 빌리고 싶어도 빌릴 수 없거나, 빌리더라도 원하는 만큼의 대출을 받을 수 없는 현상을 말한다. 현실적으로 금융소외층은 소득수준이 5분위 이하이면서 신용등급을 기준으로 하위 7-10등급에 속하는 사람들을 말한다. 우리나라에서 금융소외 현상은 실제로 발생하는 것으로 나타났다. 첫 번째 근거는 2005년에서 2007년간 은행권을 비롯한 전체 금융기관에서 가계대출은 증가하였지만, 신용등급이 낮은 사람들에 대한 대출비중은 상대적으로 축소되었다는 점이다. 두 번째 근거는 2005년부터 2007년까지 이루어진 금융감독원 사금융 이용자 설문조사에 따르면, 사금융 이용자 중 금융채무 불이행자가 아닌 정상채무자가 차지하는 비중이 2003년부터 2006년까지 각각 63%, 25%, 66%, 64%를 차지한다는 사실에 있다.

금융소외층은 세 그룹으로 구분할 수 있는데, 첫째 신용도는 낮지만 지불능력이 있는 계층, 둘째 신용도가 더욱 열악하지만 자영업이나 일자리 창출 등을 통해 미래에 대출금 상환이 가능한 계층, 셋째 상환 가능성이

희박한 저소득 계층이 이에 해당된다. 각각에 대한 금융소외 해결방안은 달라져야 하는데, 세 번째 그룹은 보조금과 같은 정부의 무상지원으로, 두 번째 그룹은 대안금융기관의 활성화로, 그리고 위의 첫 번째 그룹은 제도 금융기관이 이들을 흡수하는 하는 형태가 되어야 한다.

사금융 이용자 중 자력으로 대출금 상환이 가능한 정상채무자 비율이 40% 정도나 된다는 사실로부터, 지불능력을 가진 사람들도 제도금융으로부터 소외되었음을 알 수 있다. 지불능력을 가진 금융소외층을 금융기관으로 흡수하려면 이들을 선별하기 위한 기초로서, 사금융 이용자 중 정상채무자의 자력상환 가능성에 영향을 주는 요인들을 로짓모형을 이용하여 분석하였다. 그 결과, 금융소외층 중 지불능력이 있는 정상채무자를 선별하면서 주요하게 고려되어야 할 요인들은 부채부담비율, 총부채, 연체사실, 나이와 직업인 것으로 나타났다. 금융기관은 이러한 요인들을 고려하여 각 요인에 대해 적절한 가중치를 부여하여 지불능력이 있는 정상채무자를 제대로 선별해야 할 것이다.

지불능력이 있는 금융소외층을 제대로 선별한 다음에는 이들에게 적절한 금리수준이 제시되어야 한다. 금리가 너무 과도하면 차입자의 채무불이행 위험이 증대하여 대출이 부실화될 우려가 있고, 너무 낮으면 금융기관의 수익성이 떨어져서 제도금융 기관이 소외층에 대한 대출을 중단하게 될 우려가 있기 때문이다. 2001년부터 2005년까지의 기간에 대해서, 대표적인 서민금융기관인 상호저축은행의 소액신용대출에 대한 적정금리는 10%에서 26.4%인 것으로 추산되었다. 이것은 2007년 6월 11일부터 금융감독원이 시행한 환승론의 제2금융권 대출 금리인 35~48%보다 10%p 이상 낮은 것으로 나타났다. 기관별로 자금조달비용, 대손비용과 운영비용이 차이가 나겠지만, 상호저축은행이 대표적인 서민금융기관이라는 점을 고려할 때 환승론 금리는 더욱 낮아져야 할 것이다.

금융당국과 정부는 서민 금융기관이 금융소외층을 흡수할 수 있도록,

자기자본비율과 여신건전성에 관한 양적 규제보다는 질적인 규제를 통해 일관성 있는 지원을 해야 한다. 지불능력이 있는 금융소외층을 선별하는 과정과 적정 금리수준, 사후 관리에 대한 미세 감독을 통해 일반대출과 다른 형태의 건전성 규제를 해야 할 것이다. 정부는 금융소외층을 금융기관으로 흡수하는 과정에서 발생할 수 있는 부가적 감독비용을 지원하고, 금융기관이 소액대출을 제대로 취급할 수 있는 시스템을 확립할 수 있도록 시스템 확충과 관련된 지원을 해야 할 것이다.

미국에서는 1980년 이후 신용카드 시장의 확대로 소비자 파산이 증대하였고, 서민들은 카드빚을 갚으려면 2001년에서 2003년의 재금융 붐 기간 동안 상대적 저리인 서브프라임 모기지로 대출을 받았다. 주택시장이 냉각되면서 2007년부터 시작된 미국 금융위기는 지금도 계속되고 있다. 미국 정부가 7천억 달러의 공적자금을 조성한 후 가장 먼저 지원 대상으로 정한 곳이 주택담보대출 시장이 아니라 신용카드 시장이라는 점은 결코 아이러니가 아니다. 주택담보대출 시장 부실로 말미암아 금융위기가 시작에 불과한 것은 실물시장뿐만 아니라 신용카드 시장으로 위기가 확산될 가능성이 높기 때문이다. 반면 우리나라는 외환위기 이후로 신용카드 시장이 확대되었고, 서민들은 2002년 카드대란 이후에 카드빚을 갚으려고 훨씬 더 고금리인 사금융 시장을 이용하고 있다. 이러한 금융소외층을 제도 금융시장으로 흡수하지 못한다면, 과도한 개인 부채 때문에 소비가 급격히 위축되어 실물시장에 좋지 않은 영향을 끼칠 것이다.

제6장 결론 및 정책적 시사점

최근 우리 사회에서 통용되는 양극화라는 표현은 적어도 소득분배의 측면에 한정하여 볼 때, 분배구조의 악화라는 표현으로 대체할 수 있을 것이다. 1997년 경제위기 이후 우리나라의 소득분배구조를 분석한 연구들에서 공통으로 지적되고 있는 것은 분배구조 악화가 빈곤화만으로 국한되어 설명될 수 없다는 사실이다. 사회 전체적으로 소득불평등이 증대하고 상위 소득계층과 하위 소득계층의 격차가 확대되고 있으며 무엇보다도 중산층의 인구비중과 소득점유비가 축소되고 있다는 점이 심각한 문제로 제기되고 있다. 따라서 분배구조의 악화 문제를 올바르게 인식하고 정확한 정책적 대응방향을 설정하려면 무엇보다도 논의의 초점과 대상을 빈곤 및 빈곤층에서 확대하여 다양한 계층이 경험하는 소득지위 악화에 주목할 필요가 있다. 한편 소득분배구조의 악화는 우리나라에만 국한된 문제가 아니다. 최근 발표된 OECD의 사회지표를 보더라도 25개 OECD 회원국의 평균 빈곤율은 1990년대 중반의 9.8%에 비해 2000의 경우 10.2%로 증가하였다. 소득불평등의 정도를 나타내는 지니계수의 경우 1990년대 중반 30.9%에서 2000년 30.8%로 다소 감소하였으나 1990년대 이전부터 회원국 지위를 유지하고 있었던 20개국만을 놓고 보면 30.6%에서 30.8%로 증가한 것으로 나타났다. 이처럼 대부분의 선진국들에서 소득분배가 악화되고 있다는 점은 모든 나라들이 소득분배를 악화시키는 공통의 요인에 직면하고 있음을 시사한다. 기존의 연구들은 세계화의 진전과 노동시장의 유연화, 그리고 IT 중심의 기술 발달에 따른 고용유발 효과 감소 등을 그 공통적 요인으로 지적하고 있다. 그런데 이러한 요인들에 의해 야기된 시장소득의 불평등은 개별 국가의 정책적 대응에 따라 완화될 수 있다. 본 연구는 소득분배상태를 악화시키는

이러한 공통의 도전요인에 대해 각 나라들은 어떻게 대응하고 있는지를 살펴보고 그를 통해 소득분배구조를 개선하기 위한 정책적 시사점을 도출하는 것을 목표로 하였다. 이를 위해 본 연구는 빈곤층이나 노인, 장애인, 아동 등 전통적으로 취약계층으로 분류되던 집단에 대한 정책에서 나아가 최근 분배구조 악화의 새로운 요인으로 주목받고 있는 근로빈곤층(working poor)과 자영업자(self-employed)에 대한 정책에 주목하였다. 또한 소득 등 사회경제적 변수를 매개로 하여 진행되는 취약계층의 건강불평등에 대해 선진국들은 어떻게 대처하고 있는지 주요 정책사례를 보고자 하였다. 마지막으로 국외 정책사례를 직접 다루는 것은 아니지만 취약계층이 직면하는 중요한 경제적 문제인 금융소외의 문제에 대해 분석하고 대안을 제시하고자 하였다. 이러한 고찰을 통해 얻은 주요한 결론과 정책적 시사점은 다음과 같다.

근로빈곤층에 대한 정의방식이 다양하고 각국의 자료 사이에서 발견되는 통일성의 부재로 말미암아 각국의 근로빈곤층 규모를 엄밀하게 비교하기는 곤란하다. 이러한 한계를 전제로 하여 개략적인 수치를 비교하자면 미국은 약 5.6%(2004년), 유럽 15개국 평균은 약 7%(2001년), 그리고 한국은 약 7.2%(2005년)로 나타났다.

근로빈곤층에 대한 정책의 기조는 크게 세 가지로 분류된다. 첫째는 임금의 유연성을 강화하여 사회적 임금과 최저임금을 삭감하고 이를 통해 저임금노동의 공급을 증대시키려는 정책이다. 둘째는 조기퇴직이나 노동시장 단축과 같은 방식으로 노동공급 축소를 통해 고용을 유지하고 복지지출을 축소하려는 정책이다. 셋째는 각종 사회보장정책을 고용촉진 정책과 연계시키고 인적자본 개발을 최우선 과제로 부각하는 정책이다. 이러한 정책들은 각각의 장, 단점을 드러내고 있는데, 본 연구에서는 형평성과 효율성의 관점에서 미국, 영국, 프랑스의 근로 빈곤대책을 비교하였다. 이때 형평성이란 소득불평등과 빈곤을 감소 효과를 의미하고, 효율성이란

취업률과 근로시간 및 근로소득에 미치는 효과를 의미한다. 또한 근로빈곤층 지원대책은 소득보장정책과 고용지원정책, 그리고 조세정책으로 구성되는데 여기서는 이러한 정책조합의 효과를 종합적으로 고려하였다. 이러한 관점에서 비교하여 볼 때, 미국은 근로빈곤층 복지수혜자를 노동시장으로 진입시키는 데 어느 정도 성과를 거둔 것으로 나타났다. 그러나 이러한 성과를 가능하게 한 조건으로 풍부한 저임금 노동시장이 있었다는 점과, 공공부조제도에 내포된 강한 징벌적 조치들이 발생하는 문제가 간과되어서는 안 될 것이다. 영국의 경우 강력한 공공부조제도를 통해 빈곤 감소 효과를 제고하고 적극적 노동시장정책 프로그램과 근로소득보전제도를 결합함으로써 노동공급을 촉진하였으나 재정적 부담이 가중될 수밖에 없는 구조라는 문제점을 안고 있었다. 프랑스의 정책은 노동시장에서의 낮은 노동수요와 공공부문에 의한 고용창출정책의 강화로 특징지어진다. 그러나 그 성과면에서는 높은 성과를 거두었다고 보기 힘들고 앞으로 경제위기가 심화되면서 노동수요가 더욱 감소할 경우 근로빈곤층이 장기실직상태를 거쳐 공공부조 수급층으로 진입하는 사례는 더욱 증가할 것으로 예상된다.

이러한 비교를 통해 도출할 수 있는 시사점은 크게 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 앞으로 경제위기가 심화되고 노동수요가 급격히 감소한다면 미국과 영국의 정책적 접근, 즉 노동시장의 저임금 일자리 수요진작에 초점을 둔 방식이 더 이상 효과적으로 작동하기 힘들게 될 것이다. 이러한 상황에서 취할 수 있는 정책은 비시장 부문의 고용창출 잠재력을 극대화하는 것이다. 현금보조나 임금보조방식의 정책을 선택함에 있어 표적화된 집단을 대상으로 신중하게 정책을 결정하고, 지원의 효과가 고용창출과 소득·지출보전에 복합적으로 작용할 수 있도록 정책을 선택해야 한다는 것을 의미한다. 가장 대표적인 정책은 사회서비스 공급을 확대하고 그에 따라 일자리를 창출하는 것이다.

둘째, 공공부조제도의 자원투입방식 또한 개편이 필요할 것으로 판단된다. 경제위기가 심화될 경우 사회보험방식의 제도나 공공부조 중심의 제도 모두 재정압박 문제에 직면할 것이다. 우리나라의 기초생활보장제도도 근로빈곤층이 증가하는 상황에서 효과적인 소득보장에 한계가 있을 것으로 판단되며, 따라서 기초생활보장제도를 개편하거나 대안적인 소득보장 프로그램을 마련해야 할 필요가 있다. 노동수요의 감소에 따라 미취업빈곤층이 증가하는 상황에 대비해야 하며, 이를 위해서는 각종 일자리 프로그램을 확대하는 것 외에도 한시적으로 근로빈곤층에 대한 소득보장을 강화하는 별도의 제도마련이 필요하다.

셋째, 앞으로 세계경제의 변화가 국가경제에 미칠 장기적 영향이라는 측면에서 사회지출의 구성방식에도 변화가 필요하다는 점이다. 사회보험 중심형 복지국가인 프랑스는 노동수요 감소에 따라 사회보험에 가입하지 못한 미취업빈곤층에 대한 소득보장 재원마련에 어려움을 겪고 있다. 그리고 영국은 공공부조제도 중심 지출방식으로 큰 어려움을 겪고 있다. 우리나라도 앞으로 일정기간 사회보험제도의 추가적 적용확대가 힘들 것이다. 이러한 점을 고려한다면 현재 각종 사회지출의 증가추세에서 공공부조제도보다 각종 사회서비스와 현물급여를 확대하는 방향에서 지출을 늘려야 하며, 이를 위한 별도의 재원마련이 필요하다.

지난 10년간 우리나라 사회보장제도의 발달과정에서 취약계층 보호를 위한 제도의 형식적 틀이 완성되었다. 근로자 계층보다 상대적으로 취약한 위치에 놓여 있는 자영업자에 대해서도 국민연금과 건강보험제도가 시행되고 있다. 물론 자영업자의 국민연금 가입률을 더욱 높이고 건강보험료를 체납하는 영세자영업자에 대한 대책을 마련하는 과제가 있으나, 본 연구에서는 근로자들과 달리 자영업자는 아예 사회보험의 적용대상이 되지 못하는 실업보험과 산업재해보험의 국외사례를 살펴보았다.

보편적 복지체제를 유지하고 있는 스웨덴의 경우 거의 모든 위험에 대

해 자영업자는 근로자와 차별 없이 보호되고 있다. 단지 급여의 기준이 되는 소득을 계산하는 방법에서 자영업자가 근로자보다 불리한 계산법을 적용받고 있을 뿐이다. 흔히 자유주의 복지체제 국가로 분류되는 영국 또한 국민보험체계를 통해 장애와 양육에 따르는 경제적 위험으로부터 보호를 받고 있었고 저소득층을 위한 근로소득공제 제도의 적용 면에서도 근로자와 자영업자의 차이가 없었다. 조합주의 복지체제 국가로 분류되는 네덜란드는 다수의 사회보장(보험)제도가 근로자로서의 지위 유지와 밀접하게 연계되어 있어서 자영업자가 그로부터 제외되는 경우가 많은 편이다. 그러나 자영업자를 대상으로 한 장애보험과 양육수당이 오랜 기간 지속되다가 최근에 폐지되었고, 비록 실제 가입자는 소수이지만 근로자로서의 경력에 근거하여 자영업자가 근로자 대상 사회보험에 자발적으로 가입하는 것이 보장되어 있다. 그러나 우리나라의 경우 유병급여와 장애보험에 해당하는 산재보험은 근로자에게만 적용되고, 고용보험상의 실업급여제도 역시 근로자에게만 해당된다. 차상위 소득계층을 대상으로 하는 근로장려세제(EITC)도 근로자만을 대상으로 하고 있다. 무엇보다도 주요 선진국의 경우 종사상의 지위와 상관없이 거주에 근거하여 지급받을 수 있는 최소한의 현금급여와 광범위한 현물급여 제도가 작동하고 있으나 우리나라는 그렇지 않다는 점은 큰 차이이자 문제점이라고 할 수 있다.

근로자보다 자영업자의 평균소득이 낮고, 자영업자의 실질 시장소득이 점차 감소하는 추세에서 자영업자에 대한 사회보장제도를 보완하는 것이 시급하다. 현재 자영업자를 대상으로 연금제도와 건강보험제도가 시행되고 있다는 점은 사회적 보호의 영역과 범위를 확대하는 데 긍정적인 요인으로 작용할 수 있다. 즉 불완전하나마 소득과약 근거한 보험료 징수, 부과체계가 작동하고 있기 때문이다. 이를 근거로 우선하여 자영업자 대상 산재보험을 시행하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 자영업자는 종사 산업과 직업에 따라 위험의 내용과 종류가 다른 만큼 산재보험을 민간보험

시장에 맡겨 둘 경우 역선택의 문제가 발생하여 적절한 보험시장이 형성되지 못할 가능성이 있다. 또한, 장애의 경우 도덕적 해이의 문제는 상대적으로 약한 것으로 볼 수 있는 만큼 공적 보험을 통해 자영업자의 장애로 말미암은 경제적 손실을 보호하는 것은 충분한 사회적 가치가 있다. 다만 임의가입을 원칙으로 할지 강제가입을 원칙으로 할 것인지는 추가적인 검토가 필요하다. 유사한 작업을 하는 근로자의 보험료를 체계로 기준으로 하고 근로자들이 받는 보험급여를 상한으로 설정하는 것도 한 가지 방법일 것이다.

자영업자 대상 실업보험 적용 또한 불가능한 문제만은 아닐 것이다. 이 경우 실업 판정의 방법이 문제가 될 수 있는데 스웨덴의 경우처럼 사업자 등록증을 반납하고 사업관련 자산을 모두 처분한 시점을 실업의 시점으로 간주하는 방법의 적용이 타당하다고 판단된다. 현재 근로자를 대상으로 한 실업급여의 지급기간이 최대 240일로 외국에 비해 짧은 만큼 자영업자에게 같은 조건을 적용할 때 실업급여를 지급한다고 하더라도 도덕적 해이의 문제는 크지 않을 것이다. 자영업자 대상 실업급여의 적용이 단기간에 이루어지기 어렵다면 네덜란드와 같이 근로자로서 고용보험 가입실적이 있던 자영업자의 경우 피보험자의 지위를 자발적 선택에 따라 유지할 수 있도록 하는 제도를 채택할 수 있다.

물론 사회보험을 통해 저소득 자영업자의 사회적 위험이 모두 보호될 것으로 기대하긴 어렵다. 위에서 살펴본 나라들처럼 저소득층을 대상으로 하는 급여체계를 갖추는 것이 어찌면 더욱 우선되어야 할 과제라고 할 수 있을 것이다. 현재 논의되고 있는 기초보장 급여체계의 개편을 통해 차상위층에 대해서도 부분적 현물급여를 제공할 수 있도록 하는 것도 영세 자영업자에 대한 사회보장제도의 구축에서 중요한 비중을 차지할 것이다.

건강불평등은 회피 가능하고 불필요한 원인에 의한 건강상태의 차이를 말한다. 건강에 대한 사회적 결정인자에 관한 논의가 가져다준 공헌은 포

괄적인 사회경제적 요인이 건강에 영향을 미친다는 사실을 확인한 것이며, 이를 계기로 건강에 영향을 미치는 사회경제적 요인을 개선하려는 노력이 사회정책의 대상으로 등장하였다. 그 가운데에서 본 연구는 세 가지 주요 국외 정책사례에 주목하였다.

첫째, 건강형평성을 줄이기 위한 노력으로써 건강영향평가를 적극적으로 고려할 필요가 있다. 즉 다양한 분야의 정책이 건강에 미치는 효과나 그 영향의 분포 등에 대해 조명할 필요가 있다. 어린이 양육환경 개선을 위한 사업이나 정책, 정신건강에 도움이 되는 작업환경의 조성, 지역사회 기반 시설의 건설 등 사회적 결정인자에 영향을 미치는 정책을 수립할 때, 사전에 건강불평등 정도를 측정하고 보건정책 의제의 설정이나 평가, 협력관계의 재설정 등을 꾀할 필요가 있다.

둘째, 의료서비스 수요자의 관점에서 의료서비스가 통합적으로 제공되어야 하며, 이를 위해 일차의료 공급자의 관리자로서의 역할이 증대되어야 한다. 질병구조가 만성적인 형태로 바뀌고 인구구조가 노령화됨에 따라 의료서비스의 내용이나 전달방식의 변화가 요구되고 있지만 대부분 분절적인 의료서비스(fragmented health care system)가 제공되고 있다. 의료서비스 제공자 중심의 의료전달 체계가 아니라 의료서비스 이용자 관점에서 의료서비스가 통합 제공될 필요가 있는데 통합의료의 관리자(coordinator)로서 일차의료 공급자의 역할이 증대될 필요가 있는 것이다. 미국, 영국, 독일 등에서는 일차의료 공급자들에게 이런 권한을 부여하는 제도적 장치가 마련되고 있다. 뉴질랜드가 시도한 일차의료개혁은 취약계층의 일차의료이용을 증진하는 데 초점이 맞추어졌다. 그 이유는 일차의료를 포함한 외래서비스가 건강결과를 증진시키고 보건의료 자원을 효율적으로 배분하는 데 중요한 역할을 수행할 것으로 기대되기 때문이었다. 일차의료의 강화를 통해 의료서비스간의 통합적인 관리를 강화하고 건강증진 프로그램의 적극적 시행 등을 통해 건강형평성을 높이려는 시도는 우리에게 좋은

시사점이 된다.

셋째, 건강불평등 해소를 추진하는 방식으로서 제안된 동원전략은 여전히 공공기관 중심의 전략이 주요한 사업방식이거나 아직 지역사회나 민간의 건강증진, 건강불평등 해소 역량이 미진한 상태인 우리나라에게 좋은 사례가 될 수 있다. 전략적 기획의 강조나 문제해결사로서의 지위에서 지역사회의 변화를 이끌어내는 정책입안이나 조언자로서의 역할변화는 적극적이고 장기적인 관점에서 수용되어야 한다.

금융소외는 소득수준이 낮은 서민들이 제도권 금융시장으로부터 돈을 빌리고 싶어도 빌릴 수 없거나, 빌리더라도 원하는 만큼의 대출을 받을 수 없는 현상을 말한다. 현실적으로 금융소외층은 소득수준이 5분위 이하이면서 신용등급을 기준으로 하위 7-10등급에 속하는 사람들을 말한다. 금융기관의 대출 현황과 금융감독원의 사금융 이용자 설문조사 결과를 근거로 볼 때, 우리나라에서 금융소외 현상은 실제로 발생하고 있는 것으로 나타났다.

금융소외층은 세 그룹으로 구분할 수 있는데, 첫째 신용도는 낮지만 지불능력이 있는 계층, 둘째 신용도가 보다 열악하지만 자영업이나 일자리 창출 등을 통해 미래에 대출금 상환이 가능한 계층, 셋째 상환 가능성이 희박한 저소득 계층이 이에 해당된다. 각각에 대한 금융소외 해결방안은 달라져야 하는데, 세 번째 그룹은 보조금과 같은 정부의 무상지원으로, 두 번째 그룹은 대안금융기관의 활성화로, 그리고 위의 첫 번째 그룹은 제도 금융기관이 이들을 흡수하는 하는 형태가 되어야 한다.

사금융 이용자 중 자력으로 대출금 상환이 가능한 정상채무자 비율이 40% 정도나 된다는 사실로부터, 지불능력을 가진 사람들도 제도금융으로부터 소외되었음을 알 수 있다. 지불능력을 가진 금융소외층을 금융기관으로 흡수하려면 이들을 선별하기 위한 기초로서, 사금융 이용자 중 정상채무자의 자력상환 가능성에 영향을 주는 요인들을 로짓모형을 이용하여

분석하였다. 그 결과, 금융소외층 중 지불능력이 있는 정상채무자를 선별함에 있어서 주요하게 고려되어야 할 요인들은 부채부담비율, 총부채, 연체사실, 나이 및 직업인 것으로 나타났다. 금융기관은 이러한 요인들을 고려하여 각 요인에 대해 적절한 가중치를 부여하여 지불능력이 있는 정상채무자를 제대로 선별해야 할 것이다.

지불능력이 있는 금융소외층을 제대로 선별한 다음에는 이들에게 적절한 금리수준이 제시되어야 한다. 2001년부터 2005년까지의 기간에 대해서, 대표적인 서민금융기관인 상호저축은행의 소액신용대출에 대한 적정금리는 10%에서 26.4%인 것으로 추산되었다. 이것은 2007년 6월 11일부터 금융감독원이 시행한 환승론의 제2금융권 대출 금리인 35~48%보다 10%p 이상 낮은 것으로 나타났다.

금융당국과 정부는 서민 금융기관이 금융소외층을 흡수할 수 있도록, 자기자본비율과 여신건전성에 관한 양적 규제보다는 질적인 규제를 통해 일관성 있는 지원을 해야 한다. 지불능력이 있는 금융소외층을 선별하는 과정과 적정 금리수준, 사후 관리에 대한 미세 감독을 통해 일반대출과 다른 형태의 건전성 규제를 해야 할 것이다. 정부는 금융소외층을 금융기관으로 흡수하는 과정에서 발생할 수 있는 부가적 감독비용을 지원하고, 금융기관이 소액대출을 제대로 취급할 수 있는 시스템을 확립할 수 있도록 시스템 확충과 관련된 지원을 해야 할 것이다.

참고문헌

- 강신욱 외(2007), 『경제·사회 양극화의 현황과 대응방안 - 분배구조 변화의
원인과 대응방안』, 한국보건사회연구원.
- 구인회(2002), “빈곤층의 사회경제적 특성과 빈곤이행 : 경제위기 이후의
시기를 중심으로”, 『한국사회복지학』, 제48권, 82-112.
- 구인회(2005), 「빈곤의 동태적 분석 : 빈곤지속기간과 그 결정요인」, 『한
국사회복지학』, 57(2): 351-374.
- 금융감독원(2001), “상호저축은행의 소액신용대출에 대한 건전성감독강화,”
보도자료, p.1
- _____ (2002), “2003년부터 달라지는 금융제도,” 12월 20일자 보도참고
자료
- _____ (2005), “사금융 이용실태 분석을 위한 설문조사 실시결과 및
시사점,” 금융감독원 비은행감독국
- _____ (2006), “사금융이용자 설문조사 결과분석,” 금융감독원 비은행감
독국
- _____ (2007), “사금융이용자 설문조사 결과,” 금융감독원 비은행감독국
- _____ (2008), “사금융이용자 조사,” 금융감독원 비은행감독국
- 금융감독원 금융통계정보시스템. 요약 대차대조표, 요약 손익계산서
- 금융감독위원회와 금융감독원(2007), “상호저축은행의 서민금융 활성화방
안,” 붙임, p.3
- 금재호·윤미례(2005), 「이슈분석: 자영업 고용구조의 변화와 추이」 『노동
리뷰』 no.5.
- 금재호·조준모(2000), 「자영업의 선택에 관한 이론 및 실증분석」 『노동경

제논집』 23권, pp.81-108.

금재호·조준모(2001), 「외환위기 진후의 노동시장 불안정성에 대한 연구」, 『노동경제논집』, 제24권 제1호

김규한(2008), “한국의 대안금융전문기관 설립방안,” 『신용회복과 대안금융 설립을 통한 서민금융 활성화 방안』, 2008 금융소외 연구포럼 심포지엄

김우영(2001), 「자영업주와 임금근로자의 직업만족도 비교분석」, 『중소기업연구』, 23(3): 29-54.

김일환(2005), 『신용평가의 이해』, 한국금융연수원

남해성(2002), 『지역사회 건강증진 사업의 접근전략』, 지역보건연구회 건강증진세미나

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

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

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

노대명 외(2007), 『근로빈곤층 국제비교 연구』, 한국보건사회연구원

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

대법원, “개인파산 신청자수와 면책 결정자수”

류재우·최호영(1999), 「우리나라 자영업부문에 관한 연구」, 『노동경제논집』, 22(5): 109-140.

무하마드 유누스·알란 줄리스(1998), 『가난한 사람들을 위한 은행가』, 정재곤 역(2002), 세상사람들의책

박찬임 편(2005), 「복지국가의 고민: 자영업자에 대한 사회보장」, 『국제노

- 동브리프』 3(4): 1-47.
- 박창균(2008), "신용회복과 대안금융 설립을 통한 서민금융 활성화 방안,"
2008 금융소외 연구포럼 심포지엄, 토론문
- 서근우(2004), "서민금융체계의 선진화," 2004 KIF 금융논단, 금융연구원
- 서미경, 박윤희, 문옥륜, 최은진, 강은정, 김동진 외 13명(2008). 건강영향
평가제도 법제화 및 실행방안연구. 한국보건사회연구원
- 신호성, 김동진(2007), "건강수준 및 의료이용의 형평성", 강은정.
국민건강영양조사 제3기(2005) 심층분석. 한국보건사회연구원,
pp.405-439.
- 양준호(2007), "금융양극화의 심화와 새로운 금융지원 모델의 모색:
KAMCO 잉여금의 사회적 활용과 관련하여," 신용회복과 대
안금융 설립을 통한 서민금융 활성화 방안, 부록5
- 유경원(2006), "최근의 개인파산 급증과 시사점," 신용카드, 여신금융협회,
No. 35
- 이병희(2006), 『빈곤의 동태적 특성 연구』, 한국노동연구원
- 이병희·강신욱 외(2007), 『최근 소득분배 및 공적이전·조세의 재분배 효
과 추이 분석』, 양극화·민생대책위원회.
- 이상은 외(2005), 『근로빈곤층에 대한 지원제도 및 급여수준 국제비교』,
숭실대학교·보건복지부
- 이재선(2008), "서민금융 관련 제도의 현황과 법적 과제," 한국법제연구원,
워크숍자료집, 토론문, pp. 55-58
- 이종수(2008), "신용회복과 대안금융 설립을 통한 서민금융 활성화 방안,"
기조발표, 2008 금융소외 연구포럼 심포지엄
- 전국은행연합회 <http://www.kfb.or.kr/>
- 전병유(2002), 『경제위기 전후 고용안정의 변화』, 한국노동연구원

- 전병유(2003), 「자영업 선택의 결정요인에 관한 연구」 『노동경제논집』 26(3): 149-179.
- 전병유 외(2005), 『고용없는 성장에 대한 대응전략연구(I)』, 한국노동연구원
- 전인우·최성호(2006), 「OECD회원국 경제에서의 자영업 비중 결정요인과 정책 시사점」 『중소기업연구』 28(3): 165-181.
- 정찬우(2004), “서민금융회사 구조조정과 기능 활성화,” 주간 금융브리프, 13(41호)
- _____(2005), “서민금융체계 확립의 필요성,” 2005 KIF 금융논단 모음집, 제IV장 비행 및 자본시장
- _____(2006), “서민금융활성화 위해 공공적 접근필요,” 9월 11일자 아시아경제 기고
- _____(2007), “저축은행 자기자본 규제의 영향 분석,” 한국금융연구원
- _____(2008a), “서민금융 부진의 원인과 대응방안,” 주간 금융브리프, 17(15)
- _____(2008b), “서민금융체계의 방향,” 주간 금융브리프, 17(19), 한국금융연구원
- 조복현(2007), “한국의 금융배제 실태와 대응책,” 신용회복과 대안금융 설립을 통한 서민금융 활성화 방안, 부록 2
- 최강식·정진욱·정진화(2005), 「자영업 부문의 소득분포 및 소득결정요인: 분위회귀분석」 『노동경제논집』 28권 1호, pp.135-156.
- 최공필·이명환·이병윤·이건범(2004), 『가계신용증가의 경제적 영향』, 한국금융연구원
- 한국건강형평성학회(2007), 건강형평성 측정 방법론. 서울: 도서출판 한울
- 한국노동패널(1999-2006), 한국노동연구원
- 한국은행 경제통계시스템, 통화금융, 가계신용

- _____, 금리, 예금은행 가중평균 수신금리 및 대출금리, 비은행기관 가중평균 수신금리 및 여신금리
- 현영진(2008), “신용카드 이자율은 왜 높은가: 1980년 이후 미국 신용카드 시장을 대상으로,” 사회경제평론, 제31호, pp. 45-76
- 홍경준(2004), ‘빈곤에 대한 동태적 분석 : 빈곤주기를 중심으로’, 제5차 한국노동패널 학술대회 논문집, 한국노동연구원
- 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
- Acheson D.(1998), Inequalities in health. Report on inequalities in health did give priority for steps to be tackle. *British Medical Journal*. 317
- 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.
- Arts, M.(2005) “The Dutch Social Insurance System for Self-Employed,” *WZB*

- discussion paper*, 2005-111, Wissenschaftszentrum Berlin fuer Sozialforschung(WZB).
- 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.
- Barbier, J.C.(2001), Welfare to Work Policies in Europe: The Current Challenges of Activation Policies, *Document de travail CEE*, n^o 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
- Bell JD, Bell J, Colmenar R, Flournoy R, McGehee M, Rubin V, Thompson M, Thompson J, Vasquez VB.(2002). *Reducing health disparities through a focus on communities*. PolicyLink
- 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., *Welfare*

- Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, Oxford University Press, pp. 69-86.
- Blanchflower, D.(2000) "Self-employment in OECD countries," *Labor Economics* 7, pp.471-515
- Blank, Bebecca M.(2002), "Can Equity and Efficiency Complement Each Other?", National Bureau of Economic Research, march 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
- Boden, R.(2005) "The UK social security system for self-employed people," *WZB discussion paper*.
- Buschoff, K. S.(2007) "Self-Employment and Social Risk Management: Comparing Germany and the United Kingdom," *WZB discussion paper*, 2007-103, Wissenschaftszentrum Berlin fuer Sozialforschung(WZB).
- Calem, P. S., Gordy, M.B., and Mester, L.J.(2005), "Switching Costs and Adverse Selection in the Market for Credit Cards: New Evidence," *Federal Reserve Bank of Philadelphia, Working Papers*: 05-16, pp. 1-43
- 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
- Douglas M, Scott_samuel A.(2001), Addressing health inequalities in health impact assessment. *Journal of Epidemiol Community Health* 55;450-451.

- 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: Recent Trends and Prospects*, 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., *Welfare 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.
- Health Disparities Task Group(2004), *Reducing health disparities roles of the health sector: Recommended policy directions and activities*. Advisory Commission on Population Health and Health Security Canada.
- Herrord, Crampton P, Foley J.(2005), Reducing health disparities through primary care reform: the New Zealand experiment. *Health Policy* 72;9-23.
- 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
- Immervoll, Herwig and Henrik J. K. and Claus T. K. and Emmanuel

- S.(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*, 77(3).
- Kreide, R.(2003), "Self-employment of Women and Welfare-state Policies," *International Review of Sociology*, 13(1): 205-219.
- 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
- Lenihan, P.(2005), MAPP and the evolution of planning in public health practice. *J.Public Health Manag.Pract.*, 11, 381-388.
- Lindskog, M.(2005), "The Swedish social insurance system for the self-employed," *WZB discussion paper*.
- 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
- Marlow, S.(2003), "A safety net of ties that bind? Women, welfare and self-employment," *International Journal of Sociology and Social Policy*, 26(9), pp.397-410.
- 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*
- Moffitt, Robert(2002a), "Economic Effects of Means-Tested Transfers in the U.S.", National Bureau of Economic Research, September 2002
- Moffitt, Robert(2002b), "Welfare Programs and Labor Supply", National Bureau of Economic Research, January 2002
- National Association of County and City Health Officials(2000). *Achieving*

Healthier Communities through MAPP: A User's Handbook.

- Nolan, B., Hauser, R. and Zoyem, J.(2000), "The Changing Effects of Social Protection on Poverty", Gallie, C. and Paugam, S. eds., *Welfare 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
- _____(2007), *Employment Outlook*, OECD
- _____(2007), 『Benefits and Wages 2007』, OECD Indicators, 2007
- O'Hara P.(2006). *Social inclusion health indicators: A framework for addressing the social determinants of health*. Edmonton Social Planning Council.
- 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
- Salem, E., Hooberman, J., & Ramirez, D.(2005). MAPP in Chicago: a model

- for public health systems development and community building.
Journal of Public Health Manag. Pract., 11, 393-400.
- Schafer, Claus(2000), "Baisse des Salaires; Pour un monde meilleur?", *Revue de l'IRES*, n.33, 2000
- Schoukens, P.(2000) "Comparison of Social Security Law for Self-employed persons in the member-states of the European Union," in D. Pieters ed(2000) *Changing Work Patterns and Social Security*, Kluwer Law International.
- Shi, L. & Singh, D. A.(2001). *Health Services for Special Population. In Delivering Health Care in America: A systems Approach* (Second Edition ed., pp. 412-466). An ASPEN Publication
- Shi, L.(1999), Experience of primary care by racial and ethnic groups in the United States. *Medical Care*, 37, 1068-1077.
- Smeeding, Timothy(2005), "Poor People in Rich Nations: The United States in Comparative Perspective", *Luxembourg Income Study Working Paper Series* No. 419, October 2005
- Stabar, U. and D. Boegenhold(1993), "Self-employment: a study of seventeen OECD countries," *Industrial Relation Journal*, 24(2), pp126-137.
- 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 Congress, september 2000.
- Survey of Consumer Finances(SCF), Washington, DC: Board of Governors of the Federal Reserve System, 2001
- U.S. Census, 1364, Gross National Product, by Country: 1998
- URL: http://www.hope119.net/bbs/board.php?bo_table=cus02&wr_id=66

Whitehead M.(1992), The concepts and principles of equity and health. *Int J Health Serv* 22(3):429-445

Williams, D.(1999), "The self-employed: Providing for the self-providers," *International Social Security Review*, 52(1), pp.7-30.