

연구보고서 2016-47

근로빈곤층 경제활동상태 변화와 복지정책 수요



김현경 · 노대명 · 임완섭 · 김혜원

Sofie T.N.Brodersen · Isamu Yamamoto · 이병재

【책임연구자】

김현경 한국보건사회연구원 부연구위원

【주요 저서】

시간제 일자리 확산이 소득불평등과 빈곤에 미치는 영향
한국보건사회연구원, 2015(공저)

주요 소득보장정책의 효과성 평가 연구
한국보건사회연구원, 2015(공저)

【공동연구진】

노대명 한국보건사회연구원 연구위원

임완섭 한국보건사회연구원 부연구위원

김혜원 한국교원대학교 교육정책전문대학원 교수

Sofie T.N.Brodersen Aarhus University Assistant Professor

Isamu Yamamoto Keio University Professor

이병재 한국보건사회연구원 연구원

연구보고서 2016-47

근로빈곤층 경제활동상태 변화와 복지정책 수요

발행일 2016년 12월 31일

저자 김현경

발행인 김상호

발행처 한국보건사회연구원

주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단 사회정책동(1~5층)

전화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)

인쇄처 고려씨엔피

정가 6,000원

발간사 <<

한국을 비롯한 세계 각국의 노동시장에서 고용형태는 급격하게 다양화되고 있다. 한국사회에서 비정규직 문제가 중요한 사회적 문제로 대두된 후, 이를 해결하기 위한 정책적 노력이 지속되었음에도 한시적 근로, 비전형 근로, 시간제, 특수고용과 같은 비정규직은 계속 확산되고 있다.

이러한 근로형태의 확산으로 인해 많은 노동자들이 실직이나 저임금과 같은 사회적 위험에 노출되고, 이로 인해 근로빈곤 문제가 심각해지고 있다. 이러한 환경변화에 대응해서 근로빈곤층을 어떻게 보호할 것인가의 문제는 많은 국가가 당면한 정책현안이자 학문적 연구대상이 되었다.

이 연구는 이러한 사회경제적 필요성에 따라 현재의 제도들을 어떻게 개선할 것인가에 대해 방향을 찾고자 하는 의도로 수행되었다. 각 제도의 성과와 한계를 점검하고, 더 나은 정책조합을 모색하고자 하였으며, 기초생활보장제도를 비롯한 각 제도의 방향을 제안하고자 하였다.

이 연구는 우리 연구원 김현경 부연구위원의 책임하에 노대명 연구위원과 임완섭 부연구위원, 이병재 연구원, 그리고 한국교원대학교 김혜원 교수, 덴마크 오르후스 대학의 Sofie Brodersen 교수, 일본 게이오 대학의 Isamu Yamamoto 교수가 참여하여 수행되었다. 모든 연구진의 노고에 감사드리며, 근로빈곤층 지원 정책을 구상하는 데 귀중한 참고자료가 되기를 기대한다.

2016년 11월

한국보건사회연구원 원장

김 상 호

목 차

Abstract	1
요 약	3
제1장 서 론	7
제1절 문제제기	9
제2절 연구의 방법론	12
제3절 연구의 구성	13
제2장 근로빈곤층 실태와 지원 정책	15
제1절 근로빈곤층 정의	17
제2절 근로빈곤층 지원 정책과 대상	24
제3절 한국의 근로빈곤층 실태	31
제3장 근로빈곤층 고용불안정과 고용보험: 일본 사례	51
제1절 문제제기	53
제2절 분석자료 및 연구의 배경	55
제3절 분석결과	62
제4절 소결	68
제4장 청년 활성화 정책: 덴마크 사례	69
제1절 문제제기	71
제2절 선행연구	73
제3절 덴마크 노동시장정책	75

제4절 분석자료 및 분석방법론	79
제5절 분석결과	85
제6절 소결	90
제5장 근로빈곤층 소득 지원 정책의 방향	93
제1절 문제제기	95
제2절 분석자료 및 분석방법론	96
제3절 분석결과	101
제4절 소결	124
제6장 근로빈곤층의 복지욕구	127
제1절 문제제기	129
제2절 이론적 검토	130
제3절 분석자료와 분석결과	139
제4절 소결	153
제7장 근로빈곤층 지원 정책 제언	155
제1절 근로빈곤층 사회보장의 세 가지 전략	157
제2절 고용불안시대 근로빈곤층 사회보장을 위한 정책방향	161
참고문헌	165

부록	171
부록 1. 저소득층 대상 노동시장정책	171
부록 2. 한국 청년층 취업 관련 지원 정책 효과 추정	181

표 목차

〈표 2-1〉 연구의 구성과 장별 근로빈곤층 정의	21
〈표 2-2〉 저소득층 지원 정책의 범위 및 특징	25
〈표 2-3〉 소득계층별 경제활동 및 근로실태: 정책 대상 규모 판별	30
〈표 2-4〉 소득기준별 근로빈곤율 추이(전국 1인 이상 비농어가)	36
〈표 2-5〉 가구주 연령대별 빈곤율(가처분소득 기준)	37
〈표 2-6〉 가구주 취업 여부에 따른 빈곤율(가처분소득 기준)	38
〈표 2-7〉 가구주 종사상지위별 빈곤율(가처분소득 기준)	40
〈표 2-8〉 가구주 연령대별·취업 유무별·종사상지위별 빈곤율	42
〈표 2-9〉 가구주 연령대별·취업 유무별·종사상지위별 빈곤층에서의 비중	43
〈표 2-10〉 가구주 연령대별·취업 유무별·종사상지위별 전체 개인 대비 비중	44
〈표 2-11〉 가구주 연령대별 가구 특성(2014)	46
〈표 2-12〉 소득수준별 가구 특성(2014)	47
〈표 2-13〉 가구주 연령대별 소비지출 특성(2014)	49
〈표 3-1〉 기초통계량	63
〈표 3-2〉 빈곤확률 추정결과	64
〈표 4-1〉 덴마크 기술통계	81
〈표 4-2〉 덴마크 실업기간과 취업기간	81
〈표 4-3〉 프로그램 참가	82
〈표 4-4〉 덴마크 주요경제지표	82
〈표 4-5〉 Cox 비례 해저드 모형 분석 결과: 덴마크 2005-2007	87
〈표 4-6〉 Cox 비례 해저드 모형 분석 결과: 덴마크 2009-2011	88
〈표 5-1〉 빈곤과 저소득 비중	102
〈표 5-2〉 가구주 경제활동상태와 빈곤	103
〈표 5-3〉 가구주 임금근로 여부와 빈곤	104
〈표 5-4〉 가구주 비정규직 여부 및 세부 유형과 빈곤	105
〈표 5-5〉 임금근로자인 가구주의 사회보험 가입과 빈곤	106

〈표 5-6〉 가구주 실직 경험 여부와 빈곤	108
〈표 5-7〉 가구주 비정규직 여부별, 소득계층별 근로 개월수 분포	109
〈표 5-8〉 실직 경험 연말취업자의 비자발적 실직 비중	110
〈표 5-9〉 임금그룹별 실직확률 및 비자발적 실직확률	111
〈표 5-10〉 구직활동 경험자의 규모와 구성	112
〈표 5-11〉 가구주 실직 경험 여부와 빈곤	113
〈표 5-12〉 구직 경험자 중 일자리지원서비스 수혜자 비중	116
〈표 5-13〉 고용보험 시뮬레이션 결과	120
〈표 5-14〉 실업부조 시뮬레이션 결과	121
〈표 5-15〉 근로장려세제 시뮬레이션 결과	123
〈표 5-16〉 제도의 비교	124
〈표 6-1〉 취업상태변화와 소득지위변화의 상관관계	142
〈표 6-2〉 근로가능집단의 소득변동 유형별 비중 추이	143
〈표 6-3〉 복지패널 데이터에 나타난 가계지출 추이: 소비지출을 중심으로	144
〈표 6-4〉 균등화된 금액으로 보정된 월 소비지출 금액과 추이	144
〈표 6-5〉 연도별-소득계층별 소비지출 균등화 금액 추이	145
〈표 6-6〉 한국의 가구소득 변화에 따른 지출변동 추이	149
〈표 6-7〉 소득지위 변동에 따른 비목별 소비지출 변화(*13~14)	150
〈표 6-8〉 소득지위에 따른 부채유형별 부채금액 변화 추이	151
〈표 6-9〉 빈곤진입에 따른 박탈 경험	152

그림 목차

[그림 2-1] 경제활동상태별·소득계층별 지원 제도 현황	27
[그림 2-2] 종사상지위별 지원 제도 현황	27
[그림 2-3] 전체 빈곤율, 근로연령 빈곤율, 취업 빈곤율 범위	35
[그림 2-4] 가구주 종사상지위별 개인 빈곤율(가처분소득 기준)	39
[그림 3-1] 일본의 비정규직 비율(1992, 2012년)	56
[그림 3-2] 일본 고용형태별 빈곤율	60
[그림 3-3] 일본 연령대별 빈곤율	61
[그림 3-4] 일본 학력별 빈곤율	61

부표 목차

〈부표 1〉 자활사업 개요	171
〈부표 2〉 취업성공패키지 사업 개요	172
〈부표 3〉 청년취업성공패키지 사업 개요	174
〈부표 4〉 내일배움카드제 사업 개요	176
〈부표 5〉 사회적기업 일자리창출사업 개요	177
〈부표 6〉 근로장려세제(EITC) 사업 개요	178
〈부표 7〉 자녀장려세제(CTC) 사업 개요	179
〈부표 8〉 실업급여 사업 개요	180
〈부표 9〉 주요 변수 설명	185
〈부표 10〉 한국 청년의 재취업(미취업상태 탈출) 결정요인 분석: 콕스비례해저드 모형 · 187	

Abstract <<

Policy Demand of Workable Poor

This study aims at proposing better welfare policies for working poor by evaluating each policies and simulating some scenarios.

We evaluate the Japanese unemployment insurance in terms of poverty rates using the Japan Household Panel Survey (JHPS). The finding is the coverage expansion of the unemployment insurance for non-regular workers with much shorter job durations in 2010 contributed to lower poverty rates. This report also analyzes the impacts of active labor market policies in Denmark; overall the policies tend not to help the unemployed youth exit unemployment. Only subsidized employment and caseworker meetings seem to be effective.

We also consider some scenarios with different coverage and amounts of unemployment benefits, participation benefits from the ALMP, and earned income tax credit(EITC). The simulation results show that EITC is efficient for lowering poverty rates, but unemployment assistance is better for reducing poverty gaps.

For better meeting basic needs of working poor families, benefits in kind need to be considered instead of benefits in cash. Families into poverty tend to reduce the expenditures for

2 근로빈곤층의 경제활동상태 변화와 복지정책 수요

foods and education, but cannot reduce the housing costs. Housing benefit is crucial for keeping the inelastic needs, and livelihood benefits and education benefits are also important for avoiding deprivation.

In sum, in the Korean labor market where non-regular employments keep rising, the social protection system for working poor needs improvement by focusing on public assistance and adequate combination of benefits and employment services.

I. 서론

한국을 비롯한 세계 각국의 노동시장에서 고용형태는 급격하게 다양화되고 있다. 이러한 근로형태의 확산으로 인해 많은 노동자들이 실직이나 저임금과 같은 사회적 위협에 노출되고, 이로 인해 근로빈곤 문제가 심각해지고 있다. 이러한 환경 변화에 대응해서 근로빈곤층을 어떻게 보호할 것인가는 많은 국가가 당면한 정책현안이자 학문적 연구대상이 되었다.

II. 근로빈곤층 실태와 지원 정책

본 연구는 근로빈곤층을 “가구소득이 빈곤선 이하에 속한 가구 중 취업자 또는 구직자가 1인 이상 포함되어 있는 가구의 구성원”으로 정의하고자 한다.

근로빈곤층의 실태를 가구주의 취업상태별로 살펴보면 가구주의 취업상태가 가구의 빈곤지위에 큰 영향을 미치며, 가구주가 실직상태이거나 임시직 등 노동조건이 열악한 일자리를 가진 경우 빈곤위험이 높다. 한국의 특성상 영세자영업자의 빈곤위험도 매우 높다. 연령별로 살펴보면, 청년층과 장년층의 고용지위가 열악하고, 이는 곧 빈곤위험을 높인다. 개인단위의 청년실업률 급증의 문제는 가구의 소득지위에도 큰 영향을 미친다는 것을 알 수 있다.

연령대별로 가구지출의 특성을 살펴보면, 자녀가 있을 것으로 예상되는 핵심근로연령층과 준장년층에서 소득감소 시 교육비 박탈과 식료품 결핍이 예상된다. 주거비는 어느 계층에서나 경직적으로 나타나므로 이에 대한 공공부조, 그리고 비시장적 주택정책이 요구된다.

Ⅲ. 근로빈곤층 고용불안정과 고용보험: 일본 사례

일본은 비정규직의 급격한 증가로 고용불안정 문제를 한국보다 앞서 경험하였고 이에 대한 정책적 대응으로 고용보험제도를 개편하였다. 본 장에서는 이러한 고용보험의 확대가 근로빈곤 문제의 해결책으로 얼마나 유효한지를 검증하기 위해 일본가계패널조사를 이용하여 노동시장의 고용형태와 빈곤의 관계를 분석한다.

빈곤 여부를 종속변수로 한 변량효과 프로빗모델을 추정한 결과 정규고용과 비교할 때 다른 모든 고용형태의 빈곤위험이 더 높았으며 이 영향은 경기 상태와 정책 변화를 고려한 기간에 따라 상이하게 나타났다. 즉, 2010년 비정규직에 대한 고용보험이 확대하면서 비정규직의 빈곤위험이 낮아졌으며 이것은 고용보험 확대가 근로빈곤 대응책으로 고려될 수 있음을 의미한다. 그러나 고용보험 대상의 확대가 가지는 현실적인 한계 또한 감안해야한다.

Ⅳ. 청년 활성화 정책: 덴마크 사례

덴마크의 노동시장은 낮은 수준의 고용보호, 관대한 실업급여, 광범위한 ALMP의 특성을 지닌다. 실업급여와 ALMP를 어떻게 조화시켜야 하는지는 현재 덴마크에서 주된 논쟁거리다. 본 장은 콕스 비례 해저드 모형 분석을 통해 현금급여와 활성화 정책이 실업기간과 고용안정성에 미치는 영향을 분석하여 두 정책의 조합에 대한 시사점을 얻고자 한다.

분석 결과, 덴마크의 ALMP가 큰 비용과 많은 시간을 소진하면서도 반드시 긍정적인 영향을 미친다고 보기는 힘든 것으로 나타난 반면, 다수의 연구에서 평가한 것처럼 ALMP 프로그램 외에 사회복지사와의 미팅과 임

금보조금 등은 긍정적인 영향을 미치고 있다. 그러므로 상담 형태의 취업 지원서비스를 추가적으로 연구하고 이를 고려할 필요가 있다.

V. 근로빈곤층 소득지원 정책의 방향

본 장에서는 한국복지패널조사를 사용하여, 현행 사회보장시스템이 근로빈곤에 미치는 영향과 다양한 시나리오에 따른 대안적 사회보장시스템이 근로빈곤에 미치는 영향을 추정하고자 한다. 근로장려세제, 실업급여, 실업부조의 도입으로 인해 빈곤율 감소가 얼마나 이루어지며 빈곤갭은 얼마나 줄어드는지를 살펴보는 것이 주요 분석 내용이다.

분석 결과, 근로장려세제는 다른 제도에 비해 빈곤율 감소 효과는 높게 나타난 반면 빈곤갭 감소 폭 자체는 작은 편이며, 실업부조제도가 빈곤갭을 감소시키는 데는 더 큰 효과를 보였다. 실업급여제도는 실업부조제도나 근로장려세제에 비해 빈곤율 및 빈곤갭 감소에서 우월한 성과를 보여주지 않았다. 이러한 결과는 빈곤 문제에 대처함에 있어서 현행 실업급여제도에 비해 근로장려세제와 실업부조가 더 나은 성과를 보여줌을 확인할 수 있지만 이러한 평가가 어느 한 제도가 다른 제도를 대체하는 식의 정책결론으로 이어지는 것은 적절치 않으며, 세 가지 제도의 특성을 고려한 통합적, 보완적 배열이 필요하다.

VI. 근로빈곤층의 복지욕구

본 장에서는 한국복지패널을 사용하여 한국 근로빈곤층은 어떠한 경제활동상태 변화를 경험하고 있는지, 이에 따라 소득지출과 소비지출이 어떻게 변화하고 있고 이 과정에서 어떠한 복지욕구가 강하게 나타나고 있는지, 그리고 이러한 복지욕구를 충족시키기 위해서는 어떠한 정책지원

을 강화해야 하는지를 살펴보았다.

분석 결과, 각 근로가능집단이 취업하지 못하는 경우 빈곤이 지속되는 비율이 다른 집단에 비해 높게 나타났다. 이는 취업이 해당 가구의 빈곤탈출에 큰 영향을 미친다는 점을 보여준다. 또한 가구소득의 변화와 빈곤 여부는 가구의 소비지출에도 영향을 미치게 되며, 그중에서도 생활비, 주거비, 교육비, 의료비 등에서 격차와 박탈이 심화된다는 점을 지적할 수 있다. 이러한 기초적 욕구 충족을 보장하기 위해 현물급여와 서비스를 강화할 필요가 있다.

Ⅶ. 근로빈곤층 지원 정책 제언

근로빈곤층에 대한 정책적 대응을 세 가지 측면에서 제시하면 사회보험, 비기여형 복지제도, 현물급여와 사회서비스 강화이다. 사회보험 강화는 고용보험 적용 대상의 확대를 의미하며, 비기여형 복지제도는 생계급여의 분리와 근로장려세제, 취업성공패키지 등을 확대하는 것, 그리고 현물급여와 사회서비스 강화는 의료보장, 주거보장, 돌봄서비스 교육보장 등의 기초급여를 강화하는 것이다.

이 연구는 근로빈곤층의 복지욕구를 충족시키기 위해서는 근로빈곤층을 대상으로 하는 현물급여와 서비스를 확대하고, 근로빈곤층 대상 생계급여제도를 분리시켜 비경제활동(비경활)인구에 대한 보호를 강화할 것을 제안한다. 또한 근로장려세제와 취업성공패키지는 근로유인과 취업지원이라는 본래의 기능을 제대로 발휘하도록 하고, 소득보장제도와 취업지원 제도를 연계해 하나의 제도로 구축하되 실업부조제도보다 근로빈곤층 전체를 아우르는 제도로 발전시킬 필요가 있다.

*주요 용어: 근로빈곤, 복지욕구, 고용불안정, 실업급여, 취업성공패키지, 근로장려세제, 생계급여, 욕구별 급여

제 1 장

서론

제1절 문제제기

제2절 연구의 방법론

제3절 연구의 구성

제1절 문제제기

1. 연구의 배경

한국을 비롯한 세계 각국의 노동시장에서 고용형태는 급격하게 다양화되고 있다. 한국사회에서 비정규직 문제가 중요한 사회적 문제로 대두된 후, 이를 해결하기 위한 정책적 노력이 지속되었음에도, 한시적 근로, 비전형 근로, 시간제, 특수고용과 같은 비정규직은 계속 확산되고 있다. 문제는 이러한 근로형태의 확산으로 인해 많은 노동자들이 실직이나 저임금과 같은 사회적 위험에 노출되고, 이로 인해 근로빈곤 문제가 심각해지고 있다는 점이다.

이러한 환경변화에 대응해서 근로빈곤층을 어떻게 보호할 것인가는 많은 국가가 당면한 정책현안이자 학문적 연구대상이 되었다. 2008년 글로벌 경제위기로 인해 가중된 일자리 부족과 불안정한 저임금 일자리 확산은 특히 위기에 취약한 계층에 대한 사회보장시스템의 필요를 증대시켰고, 이에 대한 논의를 가속화했다. 경제협력개발기구(OECD)나 국제노동기구(ILO) 등 국제기구를 중심으로 논의되고 있는 포용적 성장(inclusive growth)은 이러한 취약계층에 대한 보호의 의무를 국가에 더욱 강하게 요구하고 있으며, 이는 사회안전망(social safety net)에 대한 구체적인 구상으로 이어지고 있다. 본 연구는 이러한 학문적·정책적 필요에 발맞춰 한국의 근로빈곤층을 위한 사회보장정책의 방향을 제시하고자 한다.

한국에서도 금융위기 이후 근로빈곤 문제에 대응하기 위해 근로빈곤층에 대한 연구가 상당히 이루어졌다. 근로빈곤의 개념, 근로빈곤층 실태와 특성, 이들을 대상으로 하는 지원 정책에 대한 논의가 다수의 연구를 통해 이루어졌다. 하지만 빈곤탈출을 위한 근로빈곤층 지원 정책을 전체적으로 조망하고 각 제도의 한계와 앞으로의 방향을 제시한 연구는 드물다. 또 한 가지 본 연구와 선행연구의 차별점은 제도에 대한 국제비교 연구가 자료 접근성의 한계로 인해 해당국의 선행 연구 검토나 거시 데이터 분석에 머무는 데 반해 본 연구는 일본과 덴마크의 미시 데이터를 활용해 제도 혹은 제도변화의 효과를 분석하고 이를 통해 함의를 얻는다는 점이다.

2. 근로빈곤층을 위한 복지정책

이 연구는 이러한 사회경제적 배경으로 인해 어떠한 복지정책적인 대응이 요구되는가에 대한 해답을 얻고자 한다. 이 연구에서는 ‘복지정책 수요’라는 표현을 복지욕구를 충족시키는 데 필요한 복지정책의 우선순위와 크기를 지칭하는 것으로 간주하고, 복지욕구는 생활상의 주요한 욕구 중 사회적으로 보장할 필요가 있거나, 소득재분배 차원에서 보장이 필요한 욕구를 지칭하는 것으로 정의하고자 한다.

조세나 사회보험 등으로 보장하는 복지욕구는 많은 사회구성원이 필요로 하는 욕구이자 시장을 통해 해결하기 힘든 욕구라는 점에서 보편성과 불가피성을 전제하고 있다. 그만큼 많은 시민들이 필요하다고 느끼며, 사회가 개입하지 않고서는 해결하기 힘든 욕구를 의미하는 것이다. 이는 대부분의 복지욕구가 개별 가구와 개인의 일상생활에서 매우 중요한 의미를 갖는 기본욕구(basic needs)로 구성되어 있는 이유를 말해주기도 한다. 그것은 생존에 필요한 식생활, 안전한 주거, 기본적인 의료보장 등이

다. 그리고 오늘날에는 일정수준까지의 교육이나 보육 등도 복지욕구로 인식되고 있다. 각 개인과 가정에서 비용을 부담하면 되는 문제가 아니라, 사회적으로 양질의 서비스를 공급하고 모두 이 서비스를 이용할 수 있도록 사회가 비용을 보전하는 시스템을 마련해야 하는 문제인 것이다.

이러한 복지욕구를 충족시키는 사회적 책임을 복지정책으로 설계한다고 했을 때, 복지정책은 두 가지 방식으로 정리될 수 있다. 하나는 소득보전이며, 다른 하나는 현물 급여나 서비스 제공이다. 근로빈곤층은 가구소득이 감소한 상황을 지칭하는 개념이라는 점에서 이 집단의 가장 큰 복지욕구는 소득보전이라고 말할 수 있을 것이다. 하지만, 소득지원이 인간의 삶에서 기초적인 각각의 욕구를 충족시키도록 분배되리라는 것을 보장할 수 없고, 근로빈곤층을 대상으로 하는 현금지원이 취업지원이라는 정책 방향에 비해 사회적으로 쉽게 수용되지 않는다는 점을 고려했을 때 현물 급여나 서비스 방식이 대안이 될 수 있을 것이다.

이 연구에서 핵심적으로 다루는 근로빈곤층 대상 복지정책의 정의는 자연스레 연구의 범위와 대상이 되는 제도를 말해준다. 소득보전 제도로서 생계급여, 실업급여, 취업성공패키지, 근로장려세제¹⁾ 그리고 현물급여와 서비스 제공을 위한 기초생활보장제도의 대상과 혜택 수준의 적절성을 논의함으로써, 최종적으로 적절한 근로빈곤 지원 정책의 방향을 찾고자 한다.

1) 취업성공패키지와 근로장려세제는 각각 취업지원과 근로유인 제고라는 제도적 목표가 우선시되지만, 현금지원을 수반한다는 점에서 소득보장제도로서의 역할도 수반한다.

제2절 연구의 방법론

본 연구의 목적은 현재의 근로빈곤층을 둘러싼 환경이 어떻게 변화하고 있는지 이해하고, 이를 바탕으로 효과적인 근로빈곤층 복지정책을 구상하는 것이다.

이를 위해 먼저 근로빈곤층의 개념을 이해하고 이 개념이 변화하는 노동시장 환경에서 어떤 변화를 겪고 있는지, 각국의 정책생산 집단이 사용하는 다양한 개념을 취합하고 그 차이를 파악한다. 그리고 근로빈곤층에 대한 다수의 선행연구와 고용형태 다변화와 이에 수반하는 문제를 살펴보는 연구들도 고찰할 것이다.

근로빈곤층의 실태를 이해하고, 근로빈곤층을 구성하는 집단들이 처한 특성별로 경제활동상태별로 어떠한 복지정책 수요를 가지는지 이해하기 위해, 그리고 어떤 방식의 정책적 접근이 유효한지 검증하기 위해 다양한 층위와 방법론에 근거한 실증분석을 시도한다. 구체적으로 첫째, 근로빈곤층 실태와 복지정책 수요를 파악하기 위해 가계동향조사와 한국복지패널을 활용해 다양한 방식으로 기초적인 실증분석을 시도한다. 두 자료 모두 가구소득을 알 수 있는 가구 단위의 미시자료로, 가구주나 가구원의 경제활동상태와 빈곤의 관련성을 검증하고 이로부터 소득보전의 필요나 기초육구에 대한 복지수요를 파악하는 데 적합하다. 둘째, 각 나라의 행정 데이터와 가구패널 데이터를 이용해 우리의 관심사인 각국 제도가 빈곤위험에 미치는 효과, 취업가능성과 취업안정성에 미치는 효과를 실증분석한다. 이는 선행 국제비교 연구와 차별되어 본 연구가 가지는 강점이다. 각 장별로 선택한 실증분석 모형은 빈곤위험이나 실업·취업기간에 미치는 효과를 검증하는 데 적합한 프로빗 모형과 비례 위험 해저드 모델이다. 셋째, 근로빈곤층 지원 정책의 가능한 조합이 낳는 효과를 모의실험

을 통해 추정한다. 한국의 근로빈곤층 실태를 파악하는 데 활용한 복지패널은 가구의 소득 외에도 가구원 개인의 지난 해의 취업기간과 종사상지위·고용형태와 같은 경제활동 상태와 이력, 고용보험 등 정책의 수급 여부에 대한 정보를 포함하고 있어, 우리가 구상할 수 있는 다양한 정책적 실험을 행하는 데 매우 유용하다.

제3절 연구의 구성

연구의 구성은 다음과 같다.

먼저 2장에서 근로빈곤층의 개념은 어떻게 정의될 수 있으며, 정책적 지원을 필요로 하는 대상자로서의 근로빈곤층은 누구인지, 규모는 얼마나 되는지 알아볼 것이다. 취업 취약계층을 둘러싼 최근의 논의도 짚어볼 것이다. 이러한 개념 정의를 바탕으로 통계청의 가계동향조사를 이용해 근로빈곤층의 실태를 다각도로 살펴보는데, 이때 위에서 제기한 문제인식을 바탕으로 연령과 고용형태 혹은 종사상지위를 주된 분석틀로 활용하고자 한다. 또한 이 연구에서 근로빈곤층 지원 정책을 재고하는 데 있어 중심으로 고려할 복지욕구를 살펴보기 위해서는 연령대별·소득계층별 가구 유형과 특성, 유형별 소비지출 특성을 파악하는 데 주력할 것이다. 그리고 연구에서 살펴볼 근로빈곤층 지원 정책을 정책의 목적별로 유형화하고, 개인의 경제활동 상태별로, 취업자의 종사상지위별로 각 제도의 적용범위와 내용을 정리한다. 이는 본 연구의 범위를 이해하는 데도 도움을 줄 것이다. 2장의 실태분석과 제도에 대한 이해는 각 장의 논의로 이어진다.

3장과 4장은 각각 고용보험과 적극적 노동시장정책(Active Labor Market Policy: ALMP)의 효과를 일본과 덴마크 경험으로부터 검증하고

정책적 함의를 얻는다. 3장에서는 한국과 마찬가지로 유연한 고용형태의 급증을 경험하고 있는 일본이 최근에 선택한 고용보험의 변화에 주목한다. 고용이 불안정하고 취업기간이 짧은 비정규직을 고용보험 적용 대상으로 포괄하는 정책 변화가 근로빈곤층의 빈곤탈출을 돕는지 일본가구패널을 이용해 실증분석하고, 고용보험의 가능성과 한계를 짚어본다. 4장에서는 덴마크 ALMP의 성과를 검증한다. 유연한 노동시장과 관대한 실업급여와 더불어 덴마크 시스템의 한 축을 이루는 ALMP가 본래의 목적대로 취업가능성과 고용안정성을 높이는지 덴마크의 행정자료로 평가하고, 한국 ALMP의 정책적 방향을 탐구한다.

5장은 실업급여와 현금지원 정책으로서의 한국형 실업부조(또는 취업성공패키지), 근로장려세제가 소득보장제도로서 보여주는 성과를 시나리오별 모의실험을 통해 추정한다. 4장에서 취업성공패키지에 담긴 ALMP 정책으로서의 성과와 방향에 주목했다면, 5장에서는 취업성공패키지 혹은 한국형 실업부조의 소득보장제도로서의 역할에 주목한다.

6장에서는 근로빈곤층의 경제활동상태 변화, 혹은 실직이 어떠한 생활의 변화를 낳는지를 통해, 근로빈곤층의 복지욕구를 파악하고자 한다. 특히 실직의 위험은 근로연령층의 소비생활에 큰 변화를 가져올 것이므로, 경제활동상태 변화에 따른 복지욕구에 정책적으로 어떻게 대응해야하는지 단초를 얻을 것이다.

마지막으로 7장에서는 이 연구에서 복지정책으로 고려하는 고용보험, 현금급여와 현물급여를 포함하는 공공부조, 취업성공패키지, 근로장려세제의 적합한 발전방향을 모색한다. 각 제도별 이슈를 점검하고, 소득보장과 취업지원, 복지욕구 충족을 목적으로 하는 종합적인 근로빈곤층 지원제도 설계 시 유의할 점과 정책의 방향을 제안한다.

제 2 장

근로빈곤층 실태와 지원 정책

제1절 근로빈곤층 정의

제2절 근로빈곤층 지원 정책과 대상

제3절 한국의 근로빈곤층 실태

2

근로빈곤층 실태와 지원 정책 <<

제1절 근로빈곤층 정의

모든 연구가 마찬가지이지만, 근로빈곤층 연구는 개념 정의가 매우 중요한 역할을 하게 된다. 그 이유는 연구의 목적에 따라 그리고 대상으로 하는 노동시장의 특성에 따라 정책적 관심의 대상이 되는 근로빈곤층이라는 집단이 다양하게 정의되어 왔고, 이러한 각각의 정의는 다른 정책적 함의를 이끌어내기 때문이다. 따라서 연구를 시작하기에 앞서 이 절에서는 근로빈곤층 개념을 어떻게 정의할 것인지 간략하게 논의할 예정이다.

또한 이 절에서는 근로빈곤층 개념의 정의를 통해 이 개념이 포착하고자 하는 실체가 무엇인지 반추해 보고자 한다. 그것은 소득지위나 취업지위만으로 근로빈곤층 개념을 설명하는 것이 21세기의 취약계층을 설명하는 적절한 접근방식이 아니라는 생각 때문이다. 따라서 현재의 변화된 노동환경에서 적절한 정책 대상자로서의 근로빈곤층의 개념을 정의하고, 그 규모를 파악함으로써 정책 설계의 기초자료로 활용하고자 한다.

1. 근로빈곤층을 어떻게 정의할 것인가

근로빈곤층 개념의 조작적 정의에 있어서 거쳐야 하는 두 가지 단계가 있는데 하나는 '빈곤층'의 판별이고 다른 하나는 '근로'의 개념을 정의하는 것이다.

첫 번째, 빈곤가구를 판별하는 문제에 있어서는, 판별 이전에 가구 단위의 '빈곤'과 개인 단위의 '근로' 사이에서 더욱 중요한 근로빈곤층의 단

위를 식별하는 문제에 먼저 부딪힌다. 개인 단위의 접근에서 근로빈곤은 근로시간과 반복되는 실직 등 노동시장의 불안정한 경험에 주목하는 반면, 가구 단위의 정의는 취업촉진우선정책이나 가구 내 취업자수 증가 정책이라는 지향을 띤다(이병희, 2012). 본 연구에서는 고용불안정성이라는 환경변화에 주목하지만 가구 단위의 빈곤지위와 복지욕구에 대한 이해에 주안점을 두고 있으므로 가구 단위의 빈곤을 우선적으로 파악하고, 구성원의 근로상태와의 관련성을 살펴보고자 한다.

다음으로 빈곤가구 판별 문제이다. 해당 국가의 공식적 빈곤선이 있다면 이를 사용하면 되지만, 그렇지 않은 경우에는 상대빈곤선이 사용된다. 우리나라는 과거 최저생계비가 빈곤선과 유사한 역할을 하였고, 최근에는 기준중위소득이 최저생계비를 대체하였다. 따라서 본 연구는 상대빈곤선 방식에 따라 빈곤가구를 판별하는 방식을 택하고자 한다. 가구원수의 제곱근으로 균등화한 소득 중위값의 50%를 빈곤선으로 설정하여 빈곤가구를 판별하는 방식이다.

이어 근로빈곤층에 대한 개념 정의에서 가장 합의 도출이 힘든 부분으로, ‘근로(working)’라는 개념을 조작적으로 어떻게 정의할 것인가 하는 점이다. 이병희(2010)에 따르면 근로라는 개념을 근로연령, 근로능력 유무, 경제활동상태, 경제활동 기간의 네 가지 기준에 따라 정의할 수 있다. 어떤 기준을 사용할 것인가는 근로빈곤층 지원의 목표를 어디에 둘 것인가에 따라 달라지는 정책 대상으로서의 유의미성과, 각 기준의 판별 가능성에 따라 결정될 것이다.

지금까지 가장 많이 회자되었던 방식은 경제활동 기간을 기준으로 사용하는 방식으로 미국 노동통계국(Bureau of Labor Statistics) 방식이다. 그것은 “빈곤가구의 구성원으로서 연간 적어도 절반 동안(27주 이상) 경제활동(취업 및 구직활동)에 종사한 사람”²⁾을 근로빈곤층으로 규정하

는 것이다. 이 개념은 특정 시점의 취업자만을 근로빈곤층으로 간주하는 방식에 비해 실질적인 근로빈곤층을 아우른다는 점에서 분석상의 강점을 갖는다. 하지만 이는 국가차원에서 그 규모를 추정할 수 있는 통계데이터가 전제되어야 한다. 미국 노동통계국은 위와 같은 방식으로 근로빈곤층을 파악할 수 있는 몇 가지 문항을 매년 이루어지는 전국 단위 조사에 포함시키고 있다. 즉, 연간 몇 개월간 경제활동을 했는가 하는 문항이다. 하지만 다른 많은 국가들은 이러한 조사 인프라를 갖추고 있지 못하다. 이는 한국도 예외가 아니다.³⁾ 따라서 차선택으로 조사 기준시점의 취업상태를 기준으로 경제활동인구를 노동한(working) 집단으로 간주하는 방법이 있다. 이른바 경제활동빈곤층인 셈이다. 통상적으로 횡단면 데이터(cross-sectional data)를 활용하는 경우 채택하기 쉬운 방식이다. 이는 미국 노동통계국 방식과 비교하면, 지난 1년간의 경제활동을 아우르지 못하고 특정시점의 취업상태만을 고려하고 있다는 점에서 차이가 있다.

본 연구는 각 장의 논의의 목적에 따라 경제활동 기간과 시점이라는 두 가지를 근로를 정의하는 기준으로 모두 활용하고자 한다. 즉, 기준 시점이나 일정 기간 동안 근로가 가능했던(workable) 또는 근로했던(worked) 가구원이 있는 상태를 근로하는 상태로 정의한다. 이를 경제활동빈곤층(active poor)이라 이름 한다. 이 개념은 경황 기간을 고려한 빈곤층으로, 특히 1년간 취업경험을 가진 빈곤층 중에서도 ‘부분 취업빈곤층’의 특성을 반영하기 때문에, 근로빈곤층의 불안정한 노동시장 지위를 반영하여 빈곤지위와 관련된 정책의 성과를 살펴보는 본 연구의 방향에

2) The working poor are people who spent at least 27 weeks in the labor force (that is, working or looking for work) but whose incomes still fell below the official poverty level. (<http://www.bls.gov/opub/reports/working-poor/2014/home.htm#technical-notes>)

3) 공식통계가 아닌 한국노동패널, 한국복지패널과 같은 패널자료에서만 개념 정의를 적용할 수 있다는 한계가 있다.

부합한다.

본 연구에서 근로능력 빈곤층(workable poor) 개념을 주되게 사용하지 않는 이유는 고용서비스 정책 대상자로서 근로능력 빈곤층이 유의미한 집단이기는 하나, 아동양육이나 노인부양 등 근로장애요인 때문에 실제로는 경제활동을 할 수 없는 경우를 포함한다는 단점(이병희, 2012)이 있기 때문이다. 본 연구에서 고려하는 근로빈곤층 지원 정책에는 직접적으로 근로빈곤층을 표적화하지 않는 보육비나 사회서비스 등 근로장애요인을 완화하는 제도는 포함하지 않으므로 근로능력 빈곤층보다는 근로가능 빈곤층 또는 현실적으로 접근 가능한 경활빈곤층 개념을 사용하는 것이 더욱 적절하다고 볼 수 있다.

정책모의실험을 통해 적절한 정책조합을 찾고자 하는 5장 역시 근로연령 빈곤율과 경제활동빈곤층의 실태를 알아보는 데서 출발한다. 5장에서 사용되는 한국복지패널에는 취학 여부나 건강상태, 장애등급 등 근로능력을 판별할 수 있는 조사 항목이 포함되어있음에도 근로능력 유무를 사용하지 않는 것은, 근로의사라는 주관성을 가능한 한 배제한 채 취업가능성이라는 객관성을 바탕으로 모의실험을 하고자 했기 때문이다. 또한 근로빈곤층의 빈곤으로부터의 탈출은 경제활동상태와 관련된 근로빈곤정책으로서의 성과를 평가해야 하는 까닭에 경제활동상태를 주요한 판단기준으로 한다. 다만 지난 1년간 1개월이라도 혹은 1일이라도 일한 경우를 비경활상태에서 제외하여 최대한 근로능력자를 정책 대상자로 포괄하고자 하였다.

6장은 근로가 가능한 빈곤집단이 경제활동상태 변화에 따라 소비지출을 어떻게 변화시키는가를 통해 근로빈곤층의 복지수요를 파악하는 것을 목표로 한다. 따라서 근로가능여부를 중요한 정책 대상 구분 기준으로 활용하였다.

2장의 근로빈곤층 실태분석을 위해서는 근로연령 빈곤층(working-aged poor) 정의와 취업상태를 기준으로 한 취업빈곤층(working poor)을 활용하기로 하고, 3장에서는 가구주가 65세 미만의 근로연령대인 가구의 빈곤여부를 사용한다.

(표 2-1) 연구의 구성과 장별 근로빈곤층 정의

구분	목적	근로빈곤층 정의	빈곤선	
2장	근로빈곤층 실태 분석	근로연령 빈곤층 취업빈곤층	가처분소득	중위 50%
3장	실업급여 확대가 비정규직 빈곤위험에 미치는 영향 추정	근로연령 빈곤층	가처분소득	
5장	지원 정책 모의실험	경제활동 빈곤층	경상소득 -공적이전소득	
6장	근로빈곤층 복지수요 파악	근로가능 빈곤층	가처분소득	

자료: 저자 작성.

2. 근로빈곤층 개념과 혼동되는 주요 개념

이제 근로빈곤층 개념과 자주 혼동되는 또는 혼용되는 몇 가지 유사 개념에 대해 간략하게 언급하고자 한다.

먼저 한국의 기초생활보장제도에서 사용하는 ‘근로능력이 있는’ 빈곤층 개념이다. 기초생활보장제도는 ‘근로능력이 있는’ 비취업자에게는 근로의무를 부과하는 것을 조건으로 복지급여를 지급한다는 이른바 ‘조건부 수급’ 조항을 채택해 왔다. 이러한 이유에서 근로빈곤층은 종종 근로능력이 있는 빈곤층과 동일한 개념처럼 사용되기도 하였다. 하지만 사실 기초생활보장제도에서 사용하는 ‘근로능력이 있는’ 빈곤층이라는 표현보다는 ‘근로 가능한’ 빈곤층이라는 표현이 제도의 취지에 걸맞다. 그 이유는 근로능력 유무를 판별하여 조건을 부과하지만, 결과적으로는 취업이 가능한 집단에게 조건을 부과하기 때문이다. 그렇다고 제도에서 사용하

는 근로능력이 있는 빈곤층 개념이 무용하다거나 잘못되었다는 의미는 아니다. 이 개념은 비취업상태의 빈곤층 중 근로가 가능할 것으로 판단되는 비경활인구집단, 특히 여성빈곤층을 표적화(targeting)하여 지원하도록 했다는 점에서 정책적으로 매우 유의미한 개념이다. 이른바 감춰진 노동인구를 포착하였기 때문이다.

이어 저임금노동자 또는 저소득노동자 개념이다. 사실 저임금노동자는 근로빈곤층과 밀접한 관련이 있다는 점에서 종종 혼용되어 사용되기도 한다. 물론 그것이 근로빈곤층 상당수가 저임금노동자라는 측면을 강조하는 데 유용한 의미를 가질 수 있다. 하지만 엄밀하게 말하면, 서로 단위가 다른 개념이다. 근로빈곤층 개념이 가구 단위 소득을 기준으로 판별된 개념이라면, 저임금노동자는 개인 단위의 근로소득을 기준으로 판별된 개념이다. 그리고 저임금노동자와 근로빈곤층의 관계에 대해서도 전문가들의 입장은 종종 엇갈리고 있다. 그 이유는 근로빈곤층 취업자는 대부분 저임금노동자로 구성되지만, 저임금노동자의 다수는 빈곤가구 구성원이 아니라는 사실에 대한 해석이다. 이는 저임금노동자의 다수가 비빈곤가구 구성원이라는 점에서, 저임금노동자 대책을 근로빈곤층 지원 정책의 맥락에서 논의하는 것에 대해 이견이 있음을 의미한다.⁴⁾

끝으로 최근 논쟁이 일고 있는 취약계층(Precariat) 또는 유사 개념들이다. Precariat라는 표현은 유럽에서는 이미 오래전부터 사회적 취약계층을 나타내는 개념으로 사용되어 왔다. 1990년대 후반 사회적 배제(social exclusion) 개념이 확산되면서 사라지는 것처럼 보였지만, 최근 다시 주목을 받고 있다. Guy Standing은 Precariat를 생산관계에서의 precariousness, 분배관계에서는 vulnerability, 국가와의 관계에서의

4) 이러한 이견과 논쟁에 대해서는 정책이 문제를 해결하는 방식을 엄밀한 표적화(targeting) 방식으로 해결하는 것이 바람직한 일인지, 그리고 가능한 일인지에 대해서는 먼 안목으로 바라볼 필요가 있다는 언급으로 갈음하고자 한다.

marginality라는 관점에서 규정하고 있다. 그리고 그것이 하나의 계급, 또는 형성되고 있는 단초로서의 의미를 갖는다고 말한다(Standing, 2011). 물론 이러한 주장에 대해 이견이 없는 것은 아니다. 취약계층에게 하나의 계급으로서의 의미를 부여하는 것도 시도해볼 수 있지만, 다양한 측면에서 ‘불안정하고, 취약하며, 그리고 배제된 집단’들을 총칭하는 것으로 이해하는 것이 타당하다고 판단된다. 그리고 이러한 맥락에서 최근 한국과 일본에서 자주 등장하고 있는 다양한 취약집단 관련 용어들이 의미를 가질 수 있을 것이다. 한국에서는 루저(loser), 흠수저, 잉여인간 등과 같은 용어들이, 일본에서는 Freeter, Hikikomori와 같은 용어들이 그것이다.

이처럼 유사 개념들에 대해 설명하는 이유는 이것이 서로 혼동될 위험이 있기 때문만은 아니다. 그것은 새로운 개념들이 근로빈곤층 개념이 제대로 표현하지 못하는 해당 집단의 특성들을 잘 나타내 주고 있기 때문이다. 급격하게 변화하는 생산관계와 재분배정책의 심각한 동요 속에서 근로빈곤층 개념은 새로운 문제를 드러내고 있는 것으로 보인다. 기존의 관점으로 그 실체를 포착하기 어렵다는 점을 말해준다. 이것이 서로 중첩되고 엇갈리는 몇 가지 개념을 통해 근로빈곤층의 실체에 더 가까이 접근할 수 있다고 생각하는 이유이다.

제2절 근로빈곤층 지원 정책과 대상

1. 근로빈곤층 지원 정책

노동시장정책은 대상과 방법에 따라 그 효과성이 상이하게 나타날 수 있기 때문에 정책을 그 목적과 방법에 따라 분류해서 살펴볼 필요가 있다. 먼저, 큰 분류로 활성화 정책(적극적 노동시장정책 포함)과 소극적 노동시장정책으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 즉, 노동시장 정책은 취업알선이나 직업훈련, 임금보조 제도 등을 통해 일자리의 재취업을 촉진하는 적극적 노동시장정책(황덕순, 2009)과 실업급여와 같이 실업자들에게 현금급여를 제공하는 소극적 노동시장정책으로 구분된다(백승호, 2012).

활성화 정책은 적극적 노동시장정책과 함께 근로연계복지정책과 근로유인형 복지정책과 관련이 깊다. 근로연계복지(workfare) 정책은 근로능력이 있는 공공부조 수급자에게 근로활동 참여와 복지급여의 지급을 연계하는 정책이다(황덕순, 2002). 근로유인형 복지정책은 비취업자의 취업을 유인하기 위하여 현금급여를 인센티브로 제공하는 정책으로, 근로장려세제 및 취업보너스급여가 근로유인형 복지정책에 해당된다(황덕순 등, 2010; 백승호, 2012). 한편, 활성화 정책은 실업자 등 근로능력이 있는 사람들을 노동시장으로 통합하고, 그들의 경제·사회적 통합을 향상시키고자 하는 목표를 가진 일련의 정책, 프로그램, 제도들(measures)로 (Geldof, 1999; Hanesch & Blazter, 2001. 재인용; 백승호, 2012), 개별 프로그램을 넘어 정책의 지향까지 함축하고 있으며, 다른 정책들과 비교해 정책 대상과 정책수단에서 포괄성이 크다(황덕순, 2009). 적극적 노동시장정책으로는 공공취업알선과 직업훈련을 꼽을 수 있다. 취업알선서비스는 구직자와 구인자간을 연결하여 정보의 부재 또는 비대칭성으로 인한 실업발생을 억제하는 제도이며, 직업훈련프로그램은 숙련도 향상을

통해 새롭게 노동시장에 진입하게 하는 프로그램이다.

소극적 노동시장 지원 정책의 대표적인 프로그램으로는 실업급여 제도를 꼽을 수 있다. 실업급여는 고용보험에 가입한 대상자가 해고 및 계약 해지 등 실직 상태에 직면했을 때 지급되는 일종의 위험기간에 대한 소득 보장제도로, “고용보험 가입 근로자가 실직하여 재취업 활동을 하는 기간에 소정의 급여를 지급함으로써 실업으로 인한 생계불안을 극복하고 생활의 안정을 도와주며 재취업의 기회를 지원해주는 제도”로 정의되고 크게 구직급여와 취업촉진수당으로 나눌 수 있다.⁵⁾

〈표 2-2〉 저소득층 지원 정책의 범위 및 특징*

구분	활성화 정책			현금급여 (소극적 노동시장정책)
	근로연계복지정책 ⁶⁾	적극적노동시장정책	근로유인형복지정책	
정책 대상	공공부조 수급자	저소득 실업자, 비취업자	취업빈곤층	실업자, 비취업자
급여 내용	조건부현금급여	고용서비스 + 보조금(현금)	현금급여	현금급여
개입 방식	재정적 제재	훈련 및 인센티브	인센티브	수급기간 제한
개입 측면	노동공급측면	노동공급+노동수요	노동공급측면	노동공급측면
주요 프로그램	자활사업 희망리본프로젝트	취업성공패키지 직업훈련사업 일자리 창출 사업 등	근로장려세제	실업급여
주관	보건복지부	고용노동부	국세청	고용노동부 고용보험공단

주: 주요 프로그램에 포함된 각각의 제도에 대한 설명은 부록 1 참조.
자료: 백승호(2012), p.334 표 2 발췌 및 보완.

5) 고용보험 홈페이지 www.ei.go.kr에서 2016. 10. 20. 인출.

6) ‘근로연계복지(Workfare)’와 ‘고용-복지연계’는 유사한 개념으로 볼 수 있다. 하지만 후자는 전자보다 광의의 개념으로, 전자가 근로빈곤층을 대상으로 하는 공공부조제도를 중심으로 한 소득보장 및 취업지원 연계제도라면, 고용-복지연계는 일을 포함한 다양한 사회보장제도에서 고용과의 연계를 강조하는 경향을 지칭한다(이덕재 등, 2012).

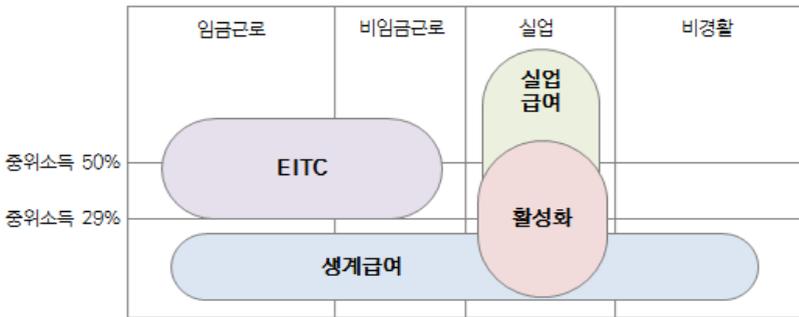
위 제도를 경제활동상태별·소득계층별 지원 제도 포괄 현황과 종사상 지위별 지원 제도 현황으로 구분하여 다시 살펴보면 그림과 같다. [그림 2-1]은 근로빈곤층이 다른 경제활동상태를 경험할 때 직면할 수 있는 위험과 이에 따른 정책수요를 파악하는 데 도움을 준다. 2016년 기준 소득 인정액⁷⁾이 중위소득 29%보다 낮은 경우에는 조건부로 어떤 상태에서도 생계급여 수급이 가능하다. 금액수준이 높지 않으나 가장 기본적인 차원에서 보편적인 소득보장제도로서의 기초가 된다고 볼 수 있다. 여기서 임금이나 비임금근로를 하는 경우, 근로장려금을 받을 수 있다. 저임금 노동자나 영세자영업자를 포함하는 취업 근로빈곤층이 근로장려금으로 소득보전을 받을 수 있다. 비취업상태 가운데 적극적 구직을 전제하는 실업상태의 경우, 이전의 임금근로를 통해 수급자격을 획득한 경우에 한해 실업급여를 수급할 수 있는데, 근로빈곤층이 실업급여에 가입하는 비율은 상대적으로 낮기 때문에 근로빈곤층 지원 제도로서의 성격은 약하다. 실업급여를 받을 수 없지만 저소득 구직자인 경우, 취업성공패키지 참여를 통해 소액의 참여수당을 수급할 수 있다.

[그림 2-2]에서는 실직의 위험과 빈번한 고용단절을 경험하는 근로빈곤층의 특성을 반영하기 위해, 취업했을 때 임금근로와 비임금근로라는 종사상지위를 지닌 근로자가 실업과 비경황 상태를 빈번히 오가면서 경험하는 제도적 지원을 살펴보고자 한다. 임금근로자 일부가 실업상태에서 실업급여를 수급할 수 있는 반면, 임금근로자였어도 고용보험에 가입하지 않았거나 임금근로를 하지 않은 경우 실직으로 인한 소득감소는 쉽게 예견된다. 이는 한편으로 실업급여의 한계를 보여주는 것이기도 하다. 자영업자의 비중이 큰 한국사회에서 영세자영업자가 실직 시 받을 수 있는 노동시장정책의 혜택은 고용서비스에 참여했을 때의 소액의 수당이 전부라

7) 개별 가구의 실제 소득과 일정한 산식에 따라 재산을 소득으로 환산한 금액을 합산한 금액(<https://www.bokjiro.go.kr/gowf/wel/welsvc/imtcalc/WellmtCalcMain.do> 참고).

는 점은 자영업자가 사회안전망의 취약지대임을 보여준다. 그리고 그림에서 공통적으로 확인할 수 있는 점은 비경활 상태인 경우 생계급여 외에는 복지혜택이 없다는 점인데, 육아를 하는 여성과 같이 근로능력과 취업의지가 있으나 적극적인 구직에 장애가 있는 경우를 고려했을 때 이들에 대한 취업지원과 소득보장은 좀 더 적극적으로 이루어질 필요가 있다.

[그림 2-1] 경제활동상태별·소득계층별 지원 제도 현황



[그림 2-2] 종사상지위별 지원 제도 현황



2. 근로빈곤층 규모

위에서 정의한 근로빈곤층의 규모를 2014년 복지욕구 실태조사(이태진 등, 2015)를 통해 추정해보고자 한다. 가계동향조사를 활용할 수도 있으나 이 조사는 취업기간이나 구직 여부를 알 수 없어 취업과 구직을 모두 포함하는 경제활동을 포착할 수 없기 때문에 여기서는 사용하지 않는다. 또한 4장과 5장에서 복지패널을 이용해 근로빈곤층 규모를 추정하기도 하지만, 이는 각 장의 논의를 위한 것이다.

이태진 등(2015)은 2014년 영역별 복지정책 수요를 가늠하기 위해 실시된 복지욕구 실태조사에서 고용서비스 정책의 주요대상자를 판별하고 규모를 파악하기 위해 정책 대상자를 근로능력자로 제한하고 이를 “15세 이상 65세 미만의 생산 가능인구로서, 취학중인 자, 건강에 문제가 있어서 구직활동을 안 한 자, 장애 1·2·3등급에 해당되는 자를 제외한 집단”으로 정의하였다(이태진 등, 2015, p.198). 본 연구는 이태진 등(2015)과는 달리 근로능력자이지만 여건상 근로가 가능하지 않은 집단을 제외한 경활빈곤층 또는 경활기간을 고려한 빈곤층의 규모를 가늠해 보고자 한다.

〈표 2-3〉은 지원 정책별 대상자를 가늠해볼 수 있도록 취업 여부 및 종사상지위, 취업기간과 취업의지 등을 수급자와 소득인정액이 중위소득 50% 미만인 빈곤층, 보다 넓은 빈곤층(중위소득 60% 이하)으로 잠재적으로 근로빈곤층 지원 정책의 대상자가 될 집단별로 구분한 것이다(이태진 등, 2015, p.238).

가장 먼저 고려해야 할 정책 대상자는 실업자로서 수급자 및 고용서비스 수요잠재층에 해당되는 집단이다. 이들의 규모는 28만 2천 명이다. 여기에 더해서 비경제활동인구로 조사되었지만 ‘일자리가 주어지면 무슨

일이든 하겠다'고 응답했거나, '바라는 수준에 맞는 일이라면 하겠다'고 응답한 집단으로 취업의지가 있어 구직활동을 할 것으로 예상되는 집단으로, 이들의 규모는 28만 8천 명이다. 실업자와 합하면 규모는 57만 명에 이른다. 이들이 저소득 비취업자로서 적극적으로 고용서비스를 제공해야 할 우선적인 정책 대상자에 해당된다.

무급가족종사자로 다른 소득이 있는 일자리로 전직을 희망하거나 취업기간이 짧은 임시·일용·자활·공공근로 일자리 종사자 및 자영부문 종사자(특수형태 근로종사자 포함)도 고용서비스가 필요한 정책 대상으로 간주할 수 있다. 이들의 규모를 모두 합하면 9만 2천 명이다.

취업의지가 없는 집단의 경우 근로의욕을 불러일으키는 접근이 필요하다. 비경제활동인구로서 일할 생각이 전혀 없다는 집단이 여기에 해당된다. 이들은 수급자 및 고용서비스 수요 잠재층 비취업자 가운데 가구 및 개인 여건으로 일하기 곤란한 집단의 뒤를 이어 가장 규모가 크다. 이들을 모두 합하면 48만 9천 명에 이른다.

여기까지가 고용서비스나 근로유인정책이 필요한 정책 대상자라면, 이들을 포함해서 1년 중 6개월 이상 취업상태이지만 빈곤한 상태에 머물러 있거나 이직을 희망하지 않는 무급가족종사자 또한 경제활동을 하지만 빈곤상태에 있는 근로빈곤층이라 할 수 있다. 노동시장과 연계를 맺고 있으나 저임금이나 취업기간의 불안정성으로 빈곤한 지위를 갖고 있는 근로빈곤층이 노동시장정책을 포함해서 근로장려세제와 같은 근로유인형 복지정책과 기초보장과 같은 복지욕구를 충족시키는 정책을 필요로 하는 정책 대상 집단이라고 할 수 있다.

30 근로빈곤층의 경제활동상태 변화와 복지정책 수요

〈표 2-3〉 소득계층별 경제활동 및 근로실태: 정책 대상 규모 판별

(단위: 천 명, %)

		수급	수요잠재층		중위소득 60%~80%	중위소득 80%초과	전체	
			중위소득 50%이하	중위소득 50%~60%				
			1	2				3
비취업자	실업자	2 (0.7)	161 (11.2)	119 (10.1)	190 (5.5)	580 (2.8)	1,051 (3.8)	
	비경제활동	무슨 일이든 할 것	12 (3.5)	32 (2.2)	17 (1.5)	42 (1.2)	119 (0.6)	223 (0.8)
		바라는 수준에 맞는 일이면 할 것	23 (6.5)	127 (8.8)	77 (6.5)	178 (5.1)	1,183 (5.6)	1,588 (5.8)
		가구 및 개인여건으로 일하기 곤란	129 (36.5)	286 (19.9)	191 (16.3)	487 (14.1)	2,119 (10.1)	3,212 (11.7)
		일할 생각이 전혀 없다	96 (27.0)	232 (16.2)	161 (13.8)	413 (11.9)	2,391 (11.4)	3,293 (12.0)
무급가족종사자	전직 희망	0 (0.0)	1 (0.0)	4 (0.3)	0 (0.0)	46 (0.2)	51 (0.2)	
	전직 비희망	0 (0.0)	55 (3.8)	13 (1.2)	93 (2.7)	368 (1.8)	530 (1.9)	
취업자	임시일용자	6개월 미만	0 (0.0)	68 (4.7)	14 (1.2)	34 (1.0)	168 (0.8)	283 (1.0)
		6개월 이상	81 (23.0)	282 (19.7)	327 (27.9)	900 (26.0)	2,960 (14.1)	4,551 (16.6)
	자영특고	6개월 미만	0 (0.0)	5 (0.3)	0 (0.0)	16 (0.5)	49 (0.2)	70 (0.3)
		6개월 이상	9 (2.4)	104 (7.2)	94 (8.0)	258 (7.4)	2,292 (10.9)	2,756 (10.1)
	상용	1 (0.4)	84 (5.9)	153 (13.1)	855 (24.7)	8,727 (41.6)	9,821 (35.8)	
합계		354 (1.3)	1,436 (5.2)	1,172 (4.3)	3,466 (12.6)	21,003 (76.6)	27,431 (100.0)	

주: 표의 숫자는 천 명 단위 근로능력자수. 괄호는 세로합이 100%인 비율.

자료: 이태진 등(2015). 2014년 복지욕구 실태조사. 보건복지부·한국보건사회연구원. p.239.

제3절 한국의 근로빈곤층 실태

한국의 근로빈곤층 실태를 분석한 많은 연구가 있다. 본 연구는 정책적 대상자로 포함되어야 하지만 사각지대에 놓여 있는 인구집단이 있는지와 증가하는 비정형 근로에 대응하는 노동시장정책의 조합과 복지정책 수요를 파악하기 위한 실태분석에 집중하고자 하므로, 이러한 분석의 기초가 될 수 있는 선행연구 결과를 먼저 정리하고자 한다.

1. 선행연구

각 장의 논의와 직접적으로 연관되는 선행연구는 각 장에서 검토하고, 본 절에서는 불안정한 고용과 근로빈곤의 높은 상관성, 그리고 근로빈곤의 원인을 분석하는 연구에 한정해서 살펴보기로 한다.

노대명 등(2004)과 이병희, 반정호(2009)는 정규직과 비정규직 간에 큰 임금격차로 인해 비정규직이 근로빈곤에 빠질 가능성이 크고 빈곤 탈출이 어려움을, 백학영, 구인회(2010)는 비정규직 근로자는 정규직의 4배의 빈곤위험을 보이며, 정규직인 취약근로자(정규직 임시·일용직) 빈곤층 규모 또한 무시할 수 없는 수준임을 보여주고 있다.

이러한 고용형태와 빈곤의 높은 상관성을 정규직과 비정규직이라는 분류로 보지 않고, 취업기간이나 저임금 등의 다양한 원인을 고찰한 연구들도 있다. 이병희 등(2010)은 한국노동패널을 이용해 근로능력 유무, 취업 유무에 따라 빈곤과 비빈곤 상태에 있는 집단을 대상으로 로그차분하여 빈곤의 결정요인의 기여도를 추정하였는데 이에 따르면 취업하고 있음에도 불구하고 빈곤하게 되는 주요한 원인은 낮은 고용단절과 저소득임을 알 수 있다. 이병희 등(2010)은 또한 빈곤이력(poverty history) 분석을

통해 우리나라의 저소득 취업자는 상향이동 가능성이 낮아서 지속빈곤율과 반복빈곤율이 높게 나타남을 보여준다. 또한 박성재, 반정호(2012)는 연령이 낮거나 높을수록, 교육수준이 낮을수록, 남성에 비해 여성이, 전일제에 비해 시간제나 임시직 근로자가 근로빈곤에 처할 위험이 높음을 보여주었다.

근로빈곤 문제가 비단 임금근로자에게만 국한되지 않음을, 오히려 영세자영업자의 빈곤문제가 우리 사회에서는 더욱 심각할 수 있음을 보여주는 연구도 있는데 임금근로자 대비 비임금 근로자의 빈곤 가능성이 더욱 크다거나(반정호, 2012; 지은정, 2013), 자영업가구가 훨씬 더 빈곤에 취약함을 보여주는 연구(금재호, 2006; 반정호, 2012)가 여기에 해당한다.

청년실업과 청년 근로빈곤에 대한 연구 또한 증가하였는데, 박성재, 반정호(2012)에 따르면 특히 청년층의 저임금 근로 결정요인을 보면 종사상지위가 강한 영향을 미치는 것으로 나타난다. 이는 청년 근로빈곤층의 증가는 비정규직 확대라는 노동시장의 구조적인 변화와 연관되어, 노동시장 진입 초기 청년층 비정규직 취업자 비중이 높기 때문에 빈곤문제 또한 심화되고 있음을 보여준다. 노동시장 구조변화와 더불어 김태완 등(2012)은 우리나라 청년실업의 주요 원인은 학교에서 노동시장으로 진입하는 과정의 부침, 중소기업의 열악한 근무여건, 학력별·성별·기업별 격차로 인한 노동시장 진입 장벽과 분절화와 같은 문제들임을 밝히고 있다. 따라서 청년고용정책에 대한 재평가를 통해 청년취업 안전망 구축, 교육-고용-복지의 연계, 빈곤 및 실업상태에 놓인 청년들의 안정적인 생활환경 유지를 위한 소득지원체계의 필요성을 강조하고 있다.

근로빈곤 지원 정책의 방향성에 대한 논의들도 상당수 있는데, 노대명 등(2009)은 근로빈곤층 지원 정책은 기존의 복지급여와 활성화정책 중 어느 것이 효과성이 높은지에 대한 논의를 필요로 하며, 동시에 적극적

노동시장정책의 효과성 자체에 대한 검증이 필요한 시점임을 지적하고 있다. 근로빈곤층 지원 정책 중 직접적인 소득이전프로그램은 불평등을 완화하지만 사각지대가 광범위하여 효과가 미미하므로, 기초생활보장제도에서 근로능력 수급자를 분리하여 근로능력 빈곤층의 특성만을 토대로 지원 정책을 재구성할 필요가 있음을 주장하였다.⁸⁾ 또한 전병유(2013)는 소득보장과 고용서비스 통합을 근로빈곤층 지원 정책의 핵심으로 보고, 기초생활보장제도, 고용보험제도, 고용서비스와 자활정책의 결합이 제대로 이루어지지 않는 문제에 대해 양질의 통합적인 고용서비스와 복지정책의 조합이 필요함을 강조하였다. 신명호(2007) 또한 고용서비스와 현금급여를 통합하는 추세는 글로벌 경제위기에 대응한 위기 극복 방식이나 사회적 취약계층과 함께하는 성장을 지향하는 포용적 성장(inclusive growth)정책에서 핵심적인 흐름임을 지적하고 있다.

2. 실태분석 결과

가계동향조사로 살펴보는 근로빈곤층의 실태를 알아볼 때는 근로연령 가구(working-aged poor)의 정의를 사용한다. 이는 근로자의 건강상태나 장애등급 등과 같이 근로능력을 판별할 방법이 없기 때문이기도 하지만, 근로연령층이 직면하는 문제를 빠짐없이 살펴본다는 측면에서도 적절하다고 생각된다. 그리고 근로빈곤층의 정의는 각 기준별로 어떤 근로빈곤층 지원 정책을 주요하게 고려하는가에 따라라도 의미를 가지는데, 이 연구는 취업을 활성화하고자 하는 고용서비스뿐만 아니라 이들에 대한 소득보장과 현물지원이라는 정책조합까지 고려하는 까닭에 근로연령 빈곤층의 빈곤상태에 대해 포괄적으로 검토할 필요가 있다.

8) 이는 본고의 정책방향과도 일치한다.

가. 근로빈곤을 추이와 구성

근로빈곤을 추이와 근로빈곤층의 특성을 알기 위해 2006년부터의 통계청 가계동향조사⁹⁾를 사용하여 근로빈곤을 추이, 가구주의 연령대별 빈곤율, 가구주의 경제활동상태에 따른 빈곤율, 가구주 종사상지위에 따른 빈곤율과 비중, 이들 변수 간의 관계와 빈곤가구의 특성을 알아보려고 한다.

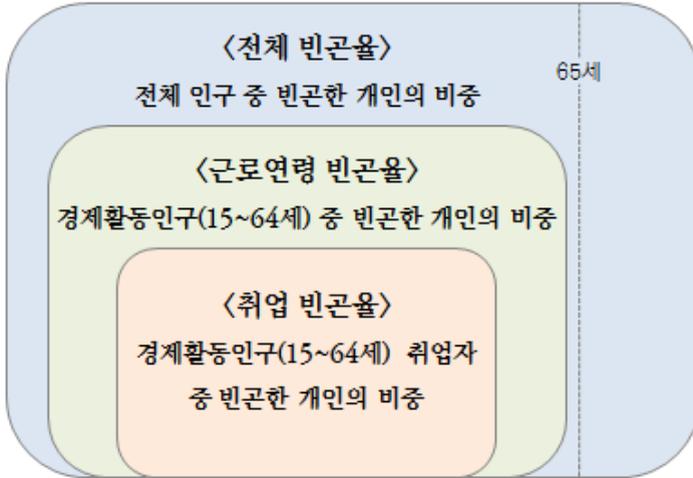
빈곤율을 추정하는 데는 세 가지 소득기준을 사용했는데 이는 시장소득, 경상소득, 가처분소득이며 각 소득기준별로 빈곤율, 근로연령빈곤율, 취업빈곤율을 추정하였다.¹⁰⁾ 빈곤가구는 균등화한 가구소득이 중위소득 50%라는 상대빈곤선에 미치지 못하는 가구로, 그리고 가구 단위 지표를 개인 단위로 전환하기 위해 가구 가중치에 가구원수를 곱한 개인 가중치를 사용하였다.

각각의 빈곤율 개념은 다음과 같이 정의한다. 전체 빈곤율은 전체 개인 중에서 빈곤가구에 속한 개인의 비중, 근로연령빈곤율은 가구주가 근로연령(15~64세)인 가구의 구성원 대비 빈곤한 개인의 비중, 취업 빈곤율은 가구주가 경제활동인구(15~64세)이면서 취업한 가구에 속한 개인 대비 빈곤한 개인의 비중이다. [그림 2-3]은 각각의 빈곤율의 범위를 도식으로 보여주고 있다.

9) 통계청 가계동향조사는 가구형태, 가구의 수입 및 지출 등을 파악하여 국민의 소득과 소비 행태를 분석하는 데 필요한 자료를 제공하고 있다. 1950년 처음 시작된 가계조사는 수차례 표본개편을 거쳐 2003년부터 조사 대상 범위를 동 지역에서 읍면지역까지 확대하였으며, 2006년 1인 가구까지 확대하여 조사·공표하였다(통계청, 2016). 본 연구에서 근로빈곤율의 추정을 2006년부터 수행한 것은 이것에 근거한다.

10) 경상소득은 근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득 등 경상적으로 발생하는 소득을 의미하며 가계동향조사에서 제공하는 경상소득 변수를 사용하고, 시장소득은 경상소득에서 공적이전소득(공적연금+기초노령연금+사회수혜금+세금환급금+사회적 현물이전)을 제외한 소득이며, 가처분소득은 경상소득에서 조세 및 사회보장분담금(경상조세+연금+사회보장)을 제외한 소득이다(정은희, 이주미, 2015).

[그림 2-3] 전체 빈곤율, 근로연령 빈곤율, 취업 빈곤율 범위



〈표 2-4〉에서 각 소득기준별 전체 빈곤율과 근로연령 빈곤율, 취업 빈곤율의 추이를 보면 전체 빈곤율은 증감을 반복하면서 일정 수준 유지되는 반면 근로연령 빈곤율과 취업 빈곤율은 2009년 이후 지속적인 감소 추세를 보이고 있다. 이는 빈곤한 1인 단독가구의 증가로 평균적인 소득 증가에 비해 중위소득이 더디게 증가한 탓에 근로연령이나 취업자 가구의 빈곤율이 감소 추이를 보이는 것으로 추측된다.

소득기준별로 보면 시장소득을 기준으로 한 전체 빈곤율이 유지되는 반면 가처분 소득을 기준으로 했을 때 빈곤율이 감소하는데, 이는 복지지출 규모의 증가가 반영된 것으로 보인다. 2013년 이후 특히 근로연령 빈곤율과 취업 빈곤율에 있어서 시장소득 기준보다 경상소득 및 가처분소득 기준 빈곤율이 감소하는 것은 보육비 등 근로연령층을 대상으로 하는 공적이전이 다소나마 증가하고 있는 추세가 반영된 것으로 보인다.

36 근로빈곤층의 경제활동상태 변화와 복지정책 수요

〈표 2-4〉 소득기준별 근로빈곤율 추이(전국 1인 이상 비농어가)

(단위: %)

구분		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
시장 소득	전체	16.1	16.7	16.7	17.3	17.0	17.0	16.3	16.7	16.7
	근로연령	12.3	12.4	12.5	12.8	12.5	12.0	10.7	10.8	10.3
	취업	8.2	8.9	8.9	9.1	8.6	8.5	8.3	8.1	7.6
경상 소득	전체	13.8	14.6	14.5	14.6	14.0	14.1	14.3	14.1	13.8
	근로연령	10.5	10.8	11.0	11.1	10.5	10.0	9.5	8.9	8.7
	취업	7.3	7.9	8.0	8.0	7.3	7.3	7.1	6.8	6.4
가처분 소득	전체	13.4	14.1	14.2	14.1	13.8	13.8	13.7	13.4	13.3
	근로연령	10.2	10.5	10.8	10.8	10.5	9.8	9.2	8.6	8.5
	취업	7.0	7.5	7.6	7.7	7.2	6.9	6.8	6.4	6.1

자료: 통계청(각 연도), 가계동향조사 원자료.

〈표 2-5〉는 가구주 연령대를 청년층(15~29세), 핵심근로연령층(30~45세), 준장년층(46~55세), 장년층(56~65세)으로 구분하여 각각의 빈곤율을 추정한 것이다. 소득 기준은 공적 이전소득이 고려된 가처분소득을 사용하였다. 전반적으로 청년층과 장년층의 빈곤율이 높고 그 다음으로 준장년층, 핵심근로연령층 순으로 낮은 빈곤율을 보인다. 2006~2011년은 청년층보다 장년층의 빈곤율이 높았으나 2012년부터 청년층의 빈곤율이 가장 높은 것은 근로연령층 가운데 청년층의 빈곤의 문제가 커지고 있음을 보여준다.

반면 빈곤층의 연령대별 비중을 살펴보면 가구주가 핵심근로연령층인 개인의 비중이 가장 높고 준장년층, 장년층, 청년층 순으로 낮아진다. 이것은 가구의 각 연령대가 전체에서 차지하는 비중이 반영된 결과이다. 청년층의 경우, 2014년 기준으로 15~29세의 청년이 가구주인 빈곤가구 구성원의 비중은 4.3%밖에 되지 않는데, 그 이유는 청년층이 가구주인 경우가 2.1%로 매우 낮기 때문이다. 이는 청년층의 근로빈곤 문제가 비중 면에서 크지 않다고도 말할 수 있으나, 청년층의 높은 빈곤율과 가구

원으로 숨겨져 있어 드러나지 않을 청년실업의 심각성을 고려했을 때 청년층의 근로빈곤 문제가 작지 않을 것임을 쉽게 예상할 수 있다.

〈표 2-5〉 가구주 연령대별 빈곤율(가처분소득 기준)

(단위: 세, %)

가구주 연령	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
빈곤율									
15~29	14.0	14.5	12.5	16.4	15.9	13.6	17.5	13.4	16.1
30~45	9.1	8.7	7.9	8.4	8.6	8.4	7.7	6.3	5.6
46~55	8.3	9.9	10.3	10.5	8.8	8.3	8.6	8.4	7.7
56~65	16.8	15.9	18.2	16.1	16.6	15.3	13.9	13.3	13.0
연령대별 빈곤층의 비중									
15~29	5.2	5.3	4.7	5.3	4.9	3.3	3.7	2.5	4.3
30~45	43.9	39.7	35.6	37.4	39.0	41.3	38.2	35.4	32.3
46~55	25.5	30.2	33.5	33.3	28.7	28.1	31.3	33.8	32.4
56~65	25.3	24.8	26.2	24.1	27.4	27.4	26.7	28.3	31.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
연령대별 비중									
15~29	3.8	3.8	3.9	3.4	3.2	2.3	2.0	1.6	2.1
30~45	49.4	48.0	47.0	47.2	46.6	47.4	46.4	46.8	45.7
46~55	31.3	31.9	34.0	33.5	33.4	32.9	33.7	33.7	33.3
56~65	15.5	16.3	15.1	15.9	16.9	17.4	17.9	17.9	19.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 15~29세(청년층), 30~45세(핵심근로연령층), 46~55세(준장년층), 56~65세(장년층)
 자료: 통계청(각 연도), 가계동향조사 원자료.

가구주의 취업 여부에 따른 빈곤율을 보면 가구주가 비취업상태인 경우 50% 이상이 빈곤상태에 있는 것으로 나타났고, 반면 가구주가 취업한 경우 2009년 7.2%에서 2014년 5.6%로 감소 추세를 보였다. 가구주가 비취업상태인 가구원의 비중은 2006년 이후 줄곧 50% 이상으로, 취업한 가구주에 속한 가구원의 비중(2014년 41.2%)보다 높고 그 격차는 최근으로 올수록 커지고 있다. 전체에서 취업가구주의 구성원이 차지하는 비

중이 약 86%로 매우 높고 안정적인 것과 비교해, 비취업가구주의 구성원이 전체에서 차지하는 비중은 크지 않은 반면, 전체 빈곤한 가구 구성원의 절반 이상이 이들이라는 점은 가구주의 취업상태가 빈곤상태를 결정짓는 중요한 요인이며, 이러한 경향은 2009년 이후 훨씬 커졌음을 말해준다.

〈표 2-6〉 가구주 취업 여부에 따른 빈곤율(가처분소득 기준)

(단위: %)

가구주 취업 유무	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
빈곤율									
취업	6.4	7.2	7.2	6.6	5.9	5.7	6.2	6.2	5.6
비취업	49.8	46.3	48.4	51.4	51.4	52.5	52.2	51.6	50.9
취업 빈곤층의 비중									
취업	45.9	48.3	48.3	44.2	41.6	40.8	43.9	44.6	41.2
비취업	54.1	51.7	51.7	55.8	58.4	59.2	56.1	55.4	58.8
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
취업가구주 구성원 비중									
취업	86.5	85.7	85.9	85.9	86.0	86.2	86.8	86.8	86.3
비취업	13.5	14.3	14.1	14.1	14.0	13.8	13.2	13.2	13.7
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청(각 연도), 가계동향조사 원자료.

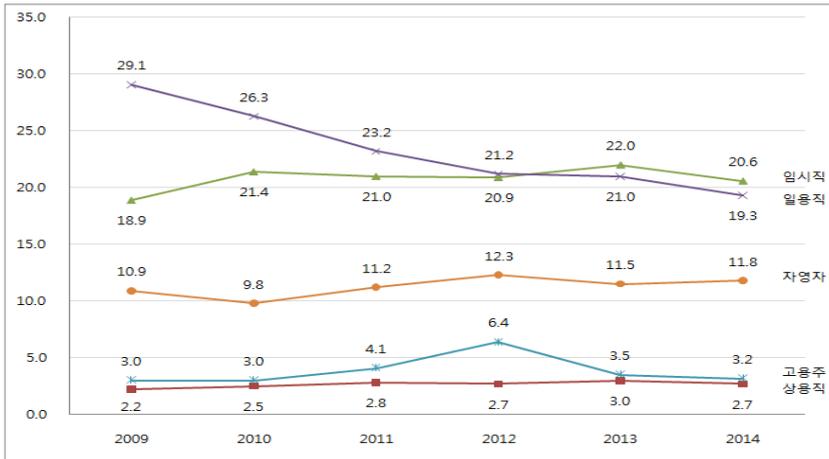
[그림 2-4]를 보면 2014년 기준 가구주가 상용직인 가구의 2.7%, 고용주의 3.2%만이 빈곤한 반면, 임시직의 20.6%, 일용직의 19.3%가 빈곤하여 종사상지위에 따라 빈곤지위가 크게 차이를 알 수 있다. 가구주가 자영자인 가구원의 빈곤율은 11.8%로 그 가운데 있음을 알 수 있다.

눈에 띄는 것은 2009년에는 일용직이 29.1%로 종사상지위 중 가장 높은 빈곤율을 보였지만, 지속적으로 감소하여 2013년부터는 임시직보다 낮아진 점이다. 전술한 취업 빈곤율의 경우 2009년부터 2014년까지 세

가지 소득 기준에서 모두 지속적으로 감소하는 추세가 나타났는데 이것은 일용직에서의 빈곤율 감소가 반영된 결과로 볼 수 있다.

[그림 2-4] 가구주 종사상지위별 개인 빈곤율(가처분소득 기준)

(단위: %)



주: 1) 2009년 이전의 '가계동향조사'는 근로자를 '공무원', '공무원 외 사무종사자(임시 및 일용포함)', '기능 및 상용근로자', '생산근로자(임시 및 일용)', 자영업자, 개인경영자, 법인경영자, 자유업자 등으로 구분하고 있어 본 연구에서 의미하는 종사상지위와 크게 다르기 때문에 적용할 수 없음.

2) 2010년에만 조사된 무급가족종사자가 제외됨.

자료: 통계청(각 연도). 가계동향조사 원자료.

가구주 종사상지위별 빈곤층 비중을 보면 2014년 기준 임시직이 36.0%로 가장 크고 자영자 26.1%, 상용직 20.6%, 일용직 12.5%, 고용주 3.6%로 임시직과 자영자의 비중이 매우 크다. 전체에서 각 종사상지위가 차지하는 비중, 상용직 56.2%, 임시직 12.8%, 자영자가 16.2%와 비례적이지 않은 것은 임시직과 일용직으로 대표되는 불안정한 형태의 고용이 근로빈곤지위에 큰 영향을 미치고 있음을 말해 준다. 일용직은 그 비중이 점차 감소해 다른 형태의 지위로 흡수되는 반면, 임시직은 전체 취업자 대

40 근로빈곤층의 경제활동상태 변화와 복지정책 수요

비 비중이 점차 감소하는 반면 빈곤층 내에서의 비중은 매우 큰 채 유지되고 있어서 사회적으로 큰 관심을 끌었던 비정규직 문제가 여전함을 보여준다. 따라서 근로빈곤 문제에서 이를 간과해서는 안 된다는 것을 말해준다. 또한 한국 사회에서 특히 주목할 부분은 전체 취업자 대비 자영자의 비중이 다른 국가들에 비해 매우 높고, 이들 가운데 빈곤에 노출되는 영세 자영자의 비중도 꽤 높다는 점이다. 특히 적은 수입과 높은 파산의 위험을 감수하면서도 고용보험과 같은 사회보험에 있어서는 사회적 보호를 받지 못할 위험 또한 높다는 점 또한 정책적으로 고려되어야 할 특이점이다.

〈표 2-7〉 가구주 종사상지위별 빈곤율(가처분소득 기준)

(단위: %)

가구주 종사상지위	2009	2010	2011	2012	2013	2014
빈곤율						
상용직	2.2	2.5	2.8	2.7	3.0	2.7
임시직	18.9	21.4	21.0	20.9	22.0	20.6
일용직	29.1	26.3	23.2	21.2	21.0	19.3
고용주	3.0	3.0	4.1	6.4	3.5	3.2
자영자	10.9	9.8	11.2	12.3	11.5	11.8
기타	11.4	4.5	7.0	14.1	6.7	5.1
종사상지위별 빈곤층의 비중						
상용직	12.2	16.1	19.1	18.8	21.9	20.6
임시직	34.7	38.0	34.2	33.3	35.0	36.0
일용직	23.5	19.3	15.6	11.9	12.6	12.5
고용주	3.1	3.3	4.5	6.8	3.6	3.6
자영자	24.7	22.1	24.7	25.7	25.4	26.1
기타	1.9	1.1	1.9	3.5	1.4	1.3
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
종사상지위별 비중						
상용직	47.7	51.0	53.6	55.2	56.3	56.2
임시직	15.8	14.2	12.8	12.8	12.4	12.8
일용직	6.9	5.9	5.3	4.5	4.6	4.8
고용주	8.7	8.8	8.8	8.6	8.0	8.2
자영자	19.4	18.1	17.3	16.8	17.0	16.2
기타	1.4	2.0	2.1	2.0	1.6	1.8
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청(각 연도). 가계동향조사 원자료.

가구주의 연령, 취업 유무, 종사상지위를 교차하여 빈곤율과 그 비중을 보면 가구주가 청년층이면서 취업한 경우의 빈곤율이 2014년 현재 8.4%로 전 연령대에서 가장 높게 나타났다. 이는 노동시장에서의 청년층의 취약한 지위를 드러낸다. 그리고 청년층 가구주가 비취업인 경우 빈곤율은 모든 연도에서 50%를 넘어섰고 2014년 기준 63.0%로 나타나 청년실업이 곧 빈곤 문제로 연결되고 이에 대한 정책적 관심이 필요함을 확인시켜 주고 있다.

청년층의 근로빈곤 문제는 종사상지위에서도 파악할 수 있다. 가구주가 임시직이나 일용직인 경우 다른 연령대에 비해 청년층의 빈곤율이 매우 높게 나타났다. 2014년 기준 청년층 가구주가 일용직인 경우 빈곤율은 51.3%, 임시직인 경우 22.7%인 데 비해 다른 연령대는 모두 20% 미만으로 나타났다. 이것은 청년층이 취업 여부와 더불어 일자리의 질적인 측면에서도 상대적으로 취약한 상태에 있음을 보여주고 있다.

청년층을 제외하고 가구주가 비취업한 경우의 빈곤율을 비교해보면 장년층보다 준장년층이 전반적으로 더 높은 것을 알 수 있다. 장년층의 가구주가 비취업상태라 하더라도 자녀나 다른 가구원이 취업하여 가구소득을 증가시킬 가능성이 상대적으로 높기 때문으로 보인다. 따라서 가구의 빈곤지위는 가구주의 경제활동상태뿐만 아니라 가구원수나 18세 미만 자녀 수 등과 같은 가구의 특성과도 관련성이 높을 것임을 짐작할 수 있다.

그리고 빈곤율과 연령대별·종사상지위별 빈곤층에서 차지하는 비중을 보면 준장년층과 특히 장년층에서 자영자의 지위가 매우 낮은 것을 알 수 있다. 이는 조기퇴직 등으로 자영업을 택하는 비율이 늘어난 반면 상당수가 영세자영자로서의 어려움을 겪기 때문으로 보여 이에 대한 대응도 필요해 보인다.

42 근로빈곤층의 경제활동상태 변화와 복지정책 수요

〈표 2-8〉 가구주 연령대별·취업 유무별·종사상지위별 빈곤율

(단위: 세, %)

가구주 연령	가구주 취업 유무 및 종사상지위	2009	2010	2011	2012	2013	2014
15~29	취업	9.8	7.4	4.6	11.2	9.4	8.4
	· 상용직	2.8	4.2	2.4	7.9	3.0	3.3
	· 임시직	25.3	16.6	11.2	21.0	38.6	22.7
	· 일용직	57.7	55.7	48.1	11.5	20.7	51.3
	· 고용주	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	· 자영자	8.5	0.0	8.2	75.3	0.0	0.0
	비취업	57.6	67.5	77.4	61.6	40.2	63.0
30~45	취업	6.6	6.2	6.6	6.1	5.0	4.5
	· 상용직	2.3	2.1	2.8	2.1	2.6	2.5
	· 임시직	19.5	22.1	19.5	19.3	17.8	15.1
	· 일용직	26.7	31.9	26.2	26.3	22.3	16.1
	· 고용주	3.0	5.0	4.3	10.1	1.7	5.4
	· 자영자	8.9	5.7	13.8	12.4	9.2	7.4
	비취업	43.2	49.2	47.3	40.7	39.1	32.3
46~55	취업	7.6	6.1	6.1	6.5	6.6	5.7
	· 상용직	1.4	2.4	2.4	3.3	3.5	2.5
	· 임시직	14.1	13.0	15.8	13.2	14.8	15.8
	· 일용직	24.6	20.4	17.6	20.6	18.8	11.8
	· 고용주	3.3	1.5	4.4	5.0	6.5	1.3
	· 자영자	10.1	7.8	6.5	7.1	7.8	10.1
	비취업	51.5	45.3	41.1	46.9	43.2	47.9
56~65	취업	10.5	10.7	8.3	9.1	8.1	8.1
	· 상용직	4.6	3.8	3.2	2.7	2.6	3.1
	· 임시직	14.5	20.3	17.5	16.6	12.5	13.0
	· 일용직	25.3	19.8	16.9	15.2	18.7	17.6
	· 고용주	1.2	0.8	2.8	0.8	0.0	2.7
	· 자영자	10.3	12.0	7.6	12.1	10.5	10.5
	비취업	35.6	41.0	43.1	36.5	38.8	34.2

주: 1) 15~29세(청년층), 30~45세(핵심근로연령층), 46~55세(준장년층), 56~65세(장년층)

2) 종사상지위 구분 중 기타, 2010년에만 조사된 무급가족종사자는 제외함.

자료: 통계청(각 연도), 가계동향조사 원자료.

〈표 2-9〉 가구주 연령대별·취업 유무별·종사상지위별 빈곤층에서의 비중

(단위: 세, %)

가구주 연령대	취업 유무 및 종사상지위	2009	2010	2011	2012	2013	2014
15~29	취업	51.4	40.1	29.6	55.7	61.3	45.1
	상용직	17.9	39.3	39.1	61.0	25.1	27.3
	임시직	60.2	51.0	32.3	28.4	73.7	52.2
	일용직	14.8	9.7	22.6	1.2	1.2	20.5
	고용주	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	자영자	7.1	0.0	6.0	9.5	0.0	0.0
	소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	비취업	48.6	59.9	70.4	44.3	38.7	54.9
30~45	취업	74.2	68.2	74.3	76.4	75.0	77.7
	상용직	20.2	20.6	28.3	24.1	37.1	38.3
	임시직	42.3	43.4	30.4	30.1	28.8	27.8
	일용직	14.4	17.4	11.1	8.8	8.7	7.0
	고용주	4.0	7.2	5.6	13.1	2.4	9.5
	자영자	19.2	11.4	24.6	23.9	23.0	17.4
	소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	비취업	25.8	31.8	25.7	23.6	25.0	22.3
46~55	취업	67.4	63.8	69.4	70.8	74.7	70.3
	상용직	8.0	19.2	19.7	27.9	29.0	24.6
	임시직	26.4	27.5	34.1	24.9	24.7	30.2
	일용직	31.2	23.8	16.9	17.2	15.3	10.9
	고용주	4.7	2.7	8.0	9.0	9.9	2.3
	자영자	29.7	26.9	21.4	21.0	21.1	32.0
	소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	비취업	32.6	36.2	30.6	29.2	25.3	29.7
56~65	취업	50.6	51.9	43.5	54.3	50.9	51.0
	상용직	13.0	11.7	13.7	10.4	11.7	37.3
	임시직	27.7	33.5	33.3	34.0	27.2	17.2
	일용직	28.2	20.2	24.1	18.1	27.2	10.7
	고용주	0.8	0.5	2.8	0.8	0.0	8.2
	자영자	30.3	34.1	26.2	36.8	33.9	26.6
	소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	비취업	49.4	48.1	56.5	45.7	49.1	49.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

주: 1) 15~29세(청년층), 30~45세(핵심근로연령층), 46~55세(준장년층), 56~65세(장년층)

2) 종사상지위 구분 중 기타, 2010년에만 조사된 무급가족종사자는 제외함.

자료: 통계청(각 연도), 가계동향조사 원자료.

44 근로빈곤층의 경제활동상태 변화와 복지정책 수요

〈표 2-10〉 가구주 연령대별·취업 유무별·종사상지위별 전체 개인 대비 비중

(단위: 세, %)

가구주 연령대	취업 유무 및 종사상지위	2009	2010	2011	2012	2013	2014
15~29	취업	86.2	85.9	87.6	87.4	87.1	86.0
	상용직	62.8	67.5	75.5	81.2	77.4	70.6
	임시직	23.2	21.9	13.4	14.3	17.9	19.3
	일용직	2.5	1.3	2.2	1.1	0.6	3.4
	고용주	2.9	2.3	2.7	1.5	2.5	2.5
	자영자	8.4	4.8	3.4	1.3	1.5	4.2
	소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	비취업	13.8	14.1	12.4	12.6	12.9	14.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
30~45	취업	95.0	94.4	95.4	95.6	95.9	96.1
	상용직	58.0	61.1	64.7	67.6	69.3	69.7
	임시직	14.0	11.9	10.1	9.2	7.9	8.3
	일용직	3.5	3.3	2.7	2.0	1.9	2.0
	고용주	8.6	8.7	8.4	7.7	7.0	7.9
	자영자	14.0	12.2	11.5	11.5	12.2	10.7
	소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	비취업	5.0	5.6	4.6	4.5	4.1	3.9
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
46~55	취업	93.3	93.0	93.9	94.6	95.1	95.2
	상용직	43.5	47.7	49.4	51.9	54.2	54.8
	임시직	13.8	12.4	12.8	11.6	11.0	10.6
	일용직	9.3	6.9	5.7	5.1	5.4	5.2
	고용주	10.6	10.9	10.8	11.1	10.0	9.6
	자영자	21.7	20.2	19.6	18.1	17.8	17.6
	소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	비취업	6.7	7.0	6.2	5.4	4.9	4.8
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
56~65	취업	77.7	80.5	80.0	82.7	83.2	81.4
	상용직	29.7	32.9	35.3	33.8	35.1	36.3
	임시직	19.8	17.5	15.5	18.2	17.1	16.7
	일용직	11.6	10.9	11.6	10.6	11.5	10.5
	고용주	7.4	7.5	8.1	8.7	8.8	7.9
	자영자	30.5	30.2	28.0	27.0	25.6	25.9
	소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	비취업	22.3	19.5	20.0	17.3	16.8	18.6
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

주: 1) 15~29세(청년층), 30~45세(핵심근로연령층), 46~55세(준장년층), 56~65세(장년층)

2) 종사상지위 구분 중 기타, 2010년에만 조사된 무급가족종사자는 제외함.

자료: 통계청(각 연도), 가계동향조사 원자료.

나. 근로빈곤층의 가구특성: 복지정책의 수요

지금까지 가구주의 연령대, 취업 여부, 종사상지위에 따른 근로빈곤 실태를 분석해보았다면 근로빈곤 문제에 대응할 수 있는 복지정책의 수요를 파악하기 위한 가구의 특성을 알아보고자 한다. 2014년 가구주 연령대별 가구집단의 특성은 <표 2-11>과 같다. 평균 가구원수는 핵심근로연령층이 3.30명으로 가장 높고 준장년층 3.05명, 장년층 2.34명, 청년층 1.99명 순이다. 각 연령층에서 1인 가구의 비중을 보면 청년층이 50.3%로 절반 이상을 차지하고 있어, 앞에서 분석한 가구주에 따른 빈곤 특성이 가구원의 특성에 상당 부분 투영되고 있음을 알 수 있다.

평균 취업자수는 준장년층 1.61명, 장년층 1.44명, 핵심근로연령층 1.34명, 청년층 1.06명 순이며, 핵심근로연령층은 가구주 취업 비중이 가장 높고 준장년층은 가구주의 취업 비중과 배우자의 취업 비중이 모두 높다. 핵심근로연령층은 준장년층보다 배우자 취업 비중은 낮지만 취업한 가구주의 종사상지위가 주로 상용직에 분포되어 있고, 준장년층 가구주는 상용직 비중은 낮지만 배우자가 취업한 비중이 높아서 두 연령대 모두 다른 연령대에 비해 낮은 빈곤율을 나타내는 것으로 보인다. 하지만 18세 미만 평균 자녀수는 청년층 0.29명, 장년층 0.09명에 비해 핵심근로연령층 1.38명, 준장년층 0.73명으로 높게 나타나 양육비 및 교육비 지출 부담이 상대적으로 클 것으로 예상된다.

연령대별 입주 형태 분포를 보면 핵심근로연령층, 준장년층, 장년층은 자가의 비중이 50% 이상인 것에 비해 청년층은 월세 비중이 압도적으로 높아 매월 지출되는 주거비에 대한 부담이 가장 클 것으로 예상된다. 핵심근로연령층 또한 청년층보다 월세 비중은 낮으나 전세 비중이 높아 보증금으로 인한 부채 부담이 있을 것으로 짐작된다.

46 근로빈곤층의 경제활동상태 변화와 복지정책 수요

정리하면 핵심근로연령층과 준장년층은 가구주의 취업률이 높고 상대적으로 일자리의 질이 낮지만, 양육비 및 교육비 지출에 있어서는 부담을 안고 있으며, 청년층과 장년층은 가구원 부양에 대한 부담은 적지만 경제활동상태 측면에서 취약한 입장에 놓여 있으며, 특히 청년층은 주거비에 대한 부담이 클 것으로 예상된다.

〈표 2-11〉 가구주 연령대별 가구 특성(2014)

구분	15~29세	30~45세	46~55세	56~65세	계
여성가구주 비율(%)	38.3	16.2	23.1	33.6	23.3
가구원수(명)	1.99	3.30	3.05	2.34	2.92
-1인 가구(%)	50.3	11.0	12.4	23.9	15.8
-2인 이상 가구(%)	49.7	89.0	87.6	76.1	84.2
취업자수(명)	1.06	1.34	1.61	1.44	1.44
-가구주 취업(%)	78.9	94.7	93.7	78.0	89.9
-배우자 취업(%)	37.7	46.1	64.2	47.8	52.1
18세 미만 자녀수(명)	0.29	1.38	0.73	0.09	0.83
입주형태(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
-자가	23.3	52.8	64.3	75.1	60.7
-전세	25.0	26.8	15.5	8.3	18.8
-월세	38.5	14.0	14.9	12.8	14.8
-기타	13.1	6.4	5.4	3.9	5.7

주: 1) 조사 대상의 가구 특성을 반영하기 위해 가구가중치를 이용하여 산출함.
 2) 15~29세(청년층), 30~45세(핵심근로연령층), 46~55세(준장년층), 56~65세(장년층)
 3) 18세 미만 자녀는 동거 중인 경우만을 대상으로 함.
 4) 입주형태 중 월세는 보증부월세를 의미함.
 자료: 통계청(각 연도), 가계동향조사 원자료.

가구주의 소득수준에 따른 가구 특성을 보면 중위소득 50% 이하에서는 평균 가구원수가 2.38명으로 다른 비교 집단에 비해 적지만 1인 가구의 비중이 높고 취업한 배우자의 비율은 낮아서 가구주의 경제활동상태가 가구의 빈곤지위를 결정할 가능성이 크다. 이러한 문제는 취업과 관련된 지표에서도 확인되는데, 평균 취업자수가 중위소득 50% 이하에서는

0.74명, 50-80% 이하에서는 1.27명, 80% 초과에서는 1.71명으로 소득이 높은 집단일수록 가구원수도 많고 취업자 수도 많은 것으로 나타났다.

반면 18세 미만 자녀수를 비교해보면 중위소득 50-80% 이하 집단이 가장 높는데, 이들 집단은 중위소득 80% 초과 집단보다 소득이 낮고 평균 취업자수가 낮음에도 자녀의 양육비 및 교육비에 대한 부담은 더 클 것으로 생각된다. 입주형태는 소득이 높을수록 자가의 비중이 높고 반대로 소득이 낮을수록 전세 및 월세의 비중이 높아 저소득 가구의 주거비 부담이 클 것임을, 따라서 주거비를 포함한 다른 복지욕구에도 영향을 미칠 것임을 짐작하게 한다.

〈표 2-12〉 소득수준별 가구 특성(2014)

구분	중위소득 50% 이하	중위소득 50-80% 이하	중위소득 80% 초과	계
여성가구주 비율(%)	49.6	27.5	17.2	23.3
가구원수(명)	2.38	3.00	3.01	2.92
-1인 가구(%)	38.3	16.3	11.7	15.8
-2인 이상 가구(%)	61.7	83.7	88.3	84.2
취업자수(명)	0.74	1.27	1.71	1.44
-가구주 취업(%)	58.3	91.4	95.1	88.8
-배우자 취업(%)	23.5	33.2	64.3	53.0
18세 미만 자녀수(명)	0.56	0.97	0.79	0.80
입주형태(%)	100.0	100.0	100.0	100.0
-자가	47.9	53.0	66.7	60.4
-전세	21.4	20.1	17.6	18.8
-월세	24.2	20.5	10.7	15.2
-기타	6.4	6.4	5.0	5.6

주: 1) 조사 대상의 가구 특성을 반영하기 위해 가구가중치를 이용하여 산출함.

2) 15~29세(청년층), 30~45세(핵심근로연령층), 46~55세(준장년층), 56~65세(장년층)

3) 18세 미만 자녀는 동거 중인 경우만을 대상으로 함.

4) 입주형태 중 월세는 보증부월세를 의미함.

자료: 통계청(각 연도). 가계동향조사 원자료.

다음으로 연령대별로 빈곤가구와 비빈곤가구의 항목별 소비지출을 1인 기준으로 균등화하여 소비지출의 특성을 살펴보고자 한다. 모든 연령대에서 빈곤층 총 소비지출액은 80만~90만 원, 비빈곤층은 140만~160만 원으로 1인 기준 총 소비지출액은 매우 유사한 격차를 보인다. 이는 소득이 소비지출을 결정하는 데 매우 결정적인 요인임을 말해 준다.

항목별 구성은 연령대별 필요에 따라 다른데 빈곤지위에 따라 가장 큰 격차를 보이는 것은 핵심근로연령층과 준장년층의 교육비다. 연령대별 가구 특성에서 핵심근로연령층과 준장년층은 18세 미만 자녀수가 다른 연령대에 비해 상대적으로 높은 것으로 나타났는데, <표 2-13>을 보면 핵심근로연령층과 준장년층의 교육 분야 소비지출은 비빈곤층에서 훨씬 높고 빈곤층은 그 절반 수준에도 미치지 못하는 것으로 나타났다.

반면 주거비의 경우 모든 연령대에서 빈곤층과 비빈곤층의 격차가 크지 않았는데, 이는 주거가 탄력적으로 대응하기 어려운 필수재임을 말해 준다. 특히 청년층의 주거비는 빈곤층과 비빈곤층이 모두 약 21만 원을 지출하고 있는 것으로 나타나 청년 빈곤층에서 주거비 비중이 다른 연령대보다 크다는 것을 알 수 있다.

결과적으로 모든 근로연령대 빈곤층에서 주거비가 전체 소비지출의 17~24%를 차지해 주거비 부담이 매우 크며, 특히 청년 빈곤층에게 주거비 부담이 상당한 것으로 보인다. 그리고 핵심근로연령층과 준장년층의 빈곤층은 비빈곤층에 비해 교육비를 상당히 줄이는 것으로 나타나 이에 대한 복지욕구가 있을 것으로 예상된다.

〈표 2-13〉 가구주 연령대별 소비지출 특성(2014)

(단위: 세, 천 원)

구분	15~29		30~45		46~55		56~65	
	빈곤	비빈곤	빈곤	비빈곤	빈곤	비빈곤	빈곤	비빈곤
소비지출	894.0	1359.5	875.3	1506.9	849.9	1660.5	798.7	1410.5
-식료품	96.6	125.9	133.9	186.9	137.6	198.3	164.5	220.9
-의류	68.6	121.6	54.5	106.6	41.0	110.6	39.3	97.6
-주거	212.3	214.5	146.9	167.4	144.0	174.5	153.1	174.9
-보건	0.3	0.3	0.5	0.4	0.7	0.7	1.0	1.3
-교통	74.0	181.5	84.7	205.4	73.8	208.8	81.3	195.6
-통신	62.4	86.3	68.6	86.5	70.9	103.6	45.4	79.6
-교육	18.6	27.5	65.9	148.5	89.2	227.6	18.6	47.4

주: 1) 각 소비지출은 월평균 기준이며 가구원수의 제곱근으로 나눠 균등화한 값임.

2) 15~29세(청년층), 30~45세(핵심근로연령층), 46~55세(준장년층), 56~65세(장년층)

자료: 통계청(각 연도), 가계동향조사 원자료.

제 3 장

근로빈곤층 고용불안정과 고용보험: 일본 사례

제1절 문제제기

제2절 분석자료 및 연구의 배경

제3절 분석결과

제4절 소결

3

근로빈곤층 고용불안정과 << 고용보험: 일본 사례

제1절 문제제기

본 연구는 비정규직의 급격한 증가로 인한 임금근로자의 고용불안정 문제를 한국보다 한발 앞서 경험했으며, 이에 대한 정책적 대응으로 비정규직을 대상으로 한 사회안전망(safety net)을 강화하고 있는 일본에 주목한다. 특히, 계약기간 혹은 취업기간이 짧은 고용계약관계로 정책 대상 범위를 확장하고 있는 고용보험제도의 변화에 주목한다.

근로빈곤층을 대상으로 하는 사회안전망은 크게 기여에 기반을 둔 사회보험과 비기여형 공공부조로 나눌 수 있다. 이 가운데 개인을 대상으로 하는 고용보험의 확대가 고용불안정 확대라는 노동시장 변화와 이와 긴밀히 연관된 근로빈곤 문제의 해결책으로서 얼마나 유효한지 살펴보는 것은 근로빈곤 지원 정책 전체를 설계하기에 앞서 각 제도의 방향을 점검하는 차원에서 필요하며, 이를 위해 관련 제도의 변화를 시행하고 있는 일본을 우선적으로 살펴보고자 한다.

이를 위해 본 장은 가계패널데이터를 이용하여 2004년 이후 일본 노동시장의 고용형태와 빈곤의 관계를 분석하며, 이를 해석함에 있어서 사회보장정책(social welfare policy)의 역할을 주요하게 살펴본다.

OECD 통계에 따르면 2014년 일본의 상대빈곤율은 16.1%로 OECD 평균 11.4% 및 한국 14.4%보다 더 높다. 단 일본의 상대적 빈곤율 수준은 어떤 통계에 근거를 두는지에 따라 크게 달라진다. 예를 들어 OECD 통계는 『국민생활기초조사(国民生活基礎調査)』(후생노동성)를 이용해 일본의 상대빈곤율을 산출하는데 『전국소비실태조사(全国消費実態調査)』

(총무성)를 이용할 경우에는 상대빈곤율이 10% 정도로 나타나 OECD 평균을 밑돌게 된다. 일본 정부도 통계 조사에 따른 상대빈곤율의 차이를 지적하며 어느 것이 타당한지 관계부처 및 전문가를 통해 검토했지만 명확한 결론을 얻지 못했다.¹¹⁾

이와 같이 상대빈곤율 수준은 통계에 따라 상이하기 때문에 본 장에서는 빈곤의 규모가 아닌 어떠한 가구 및 노동자가 빈곤에 빠지기 쉬운지 구조적인 면을 살펴보고자 한다. 구체적으로는 『일본가계패널조사(日本家計パネル調査)』(JHPS/KHPS)를 이용하여 상대빈곤율이 고용형태나 연령층, 학력 등에 따라 어떻게 달라지는지 밝히고자 한다.

특히 본 장은 고용형태에 주목한다. 일본 노동시장은 정규직과 비정규직의 양극화가 심화되고 있으며 현재 임금근로자의 약 40%가 비정규직이다. 비정규직은 임금과 노동시간, 고용 안정성, 기업의 교육훈련, 퇴직금·연금·의료보험과 같은 복리후생 등의 노동조건이 정규직보다 현저하게 열악해 정규·비정규직 간의 격차가 매우 큰 상태이다. 이 때문에 일본에서 빈곤에 빠질 위험은 비정규직일수록 커질 것으로 예상할 수 있다.

비정규직 중에는 기혼 여성을 중심으로 가구소득을 보조하는 정도의 제2소득자(second earner)로 일하며 굳이 정규직 일자리를 선택하지 않는 노동자도 다수 존재한다.¹²⁾ 이러한 비정규직을 '자발적 비정규고용(本意型非正規雇用)'으로 규정한다. 자발적 비정규직은 소득이 낮아도 가구소득을 보조하기 위해 일하는 경우가 많기 때문에 빈곤에 빠질 위험이 반드시 커진다고는 볼 수 없다. 반면에 정규고용을 희망하지만 일자리를 찾지 못해 본의 아니게 비정규 고용 형태로 일하고 있는 노동자의 경우 자발적 비정규고용과 달리 가구의 주된 생계부양자일 가능성이 크기 때문

11) http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/soshiki/toukei/dl/tp151218-01_1.pdf

12) OECD(2015)도 일본은 제2소득자(second earner)가 많아 여성의 개인소득 양극화가 뚜렷하게 나타나고 있다고 지적하였다.

에 빈곤에 빠질 위험이 높을 것으로 예상된다. 이러한 비정규 고용을 본 보고서에서는 ‘비자발적 비정규고용(不本意型非正規雇用)’으로 규정하고 자발적 비정규고용과 분리해 분석하였다.

비자발적 비정규고용에 주목한 연구로는 Barrett and Doiron(2001) 및 야마모토(山本)(2011) 등이 있으나 빈곤율과의 관계에 관해 검증한 연구는 거의 없다.

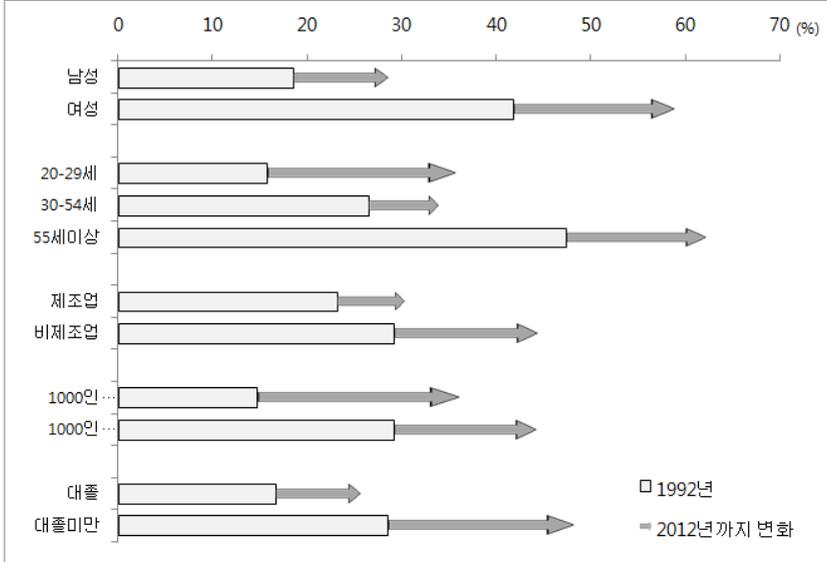
제2절 분석자료 및 연구의 배경

1. 고용 추세

가계 패널조사를 이용해 고용형태와 빈곤의 관계를 살펴보기에 앞서 일본 노동시장의 비정규 고용 추이에 대해 『취업구조기본조사(就業構造基本調査)』(총무성)를 이용해 개괄하였다. 『취업구조기본조사』는 전국 약 47만 가구, 100만 명을 대상으로 5년에 한 번 실시하는 통계조사이다.

[그림 3-1]은 『취업구조기본조사』를 이용해 1992년부터 2012년까지의 인구특성 및 일자리 특성별 비정규직 비율과 변화를 나타낸 것이다. [그림 3-1]을 보면 비정규 고용의 비율은 시기를 막론하고 여성이 남성보다 2배 정도 높으며, 최근 20년간 여성뿐 아니라 남성 역시 비율이 크게 증가했음을 알 수 있다. 연령별로 보면 1992년에는 20대의 비정규직 비율이 상대적으로 낮았지만 20년간 배로 증가해 2012년에는 30~54세 장년층보다 높다. 또한 55세 이상의 비정규직 비율 역시 크게 증가했다. 이외 업종별로 보면 제조업보다 비제조업에서 비정규직 비율이 큰 폭으로 증가했다. 기업 규모별로는 과거에는 중소기업(1,000명 미만)에 비정규직이 많았는데 최근 20년간 대기업(1,000명 이상)에서도 크게 증가했음을 알 수 있다. 학력별로는 대졸 미만에서의 비정규직 증가가 눈에 띈다.

[그림 3-1] 일본의 비정규직 비율(1992, 2012년)



자료: 일본 총무성. 취업구조기본조사 원자료.

비정규 고용은 파트타임·아르바이트, 계약직, 파견직, 위탁으로 분류 되는데 2012년에 파트타임·아르바이트가 약 70%로 가장 많고, 계약직 이 약 14%, 파견직과 위탁이 각각 약 6%를 차지한다. 또한 고용계약 기간별 구성비를 보면 기간이 정해진 근로자 중 6~12개월 계약이 전체의 약 40%를 차지하고, 1~6개월 계약이 약 27%, 1~3년이 약 15%를 차지 해, 6개월 미만 계약의 비중이 매우 크다는 점을 알 수 있다.

한편 비자발적 비정규고용의 경우 『취업구조기본조사』를 통해서 는 파악할 수 없으나 『노동력조사(労働力調査)』(총무성)를 이용하면 파악이 가능하다. 『노동력조사』는 전국 약 4만 가구, 10만 명을 대상으로 매월 실시하는 통계조사이며, 분기별로 비정규직 상태인 이유 등을 추가적으로 조사하고 있고 비정규 고용을 자발적·비자발적 비정규직으로 나누어 파악할 수 있다. 『노동력조사』에 따르면 비정규노동자 중 ‘정사원 자리가

없었다'는 이유를 꼽은 사람의 비율은 2013년 4~6월 시점에 18.2%였다. 게다가 비정규 고용 중 차지하는 비율을 보면 비자발적비정규직은 20%에 못 미칠 정도로 낮은 수준이지만 그 수는 약 342만 명으로 실업자 수인 277만 명을 넘어선다.

인구집단별 비자발적 비정규고용 비율을 보면 남성이 27.9%, 여성이 13.7%로 남성이 더 높으며, 고용형태의 경우 파견직과 계약직이 30%를 넘는다. 특히 남성 파견직의 경우 약 절반이 비자발적인 고용으로 나타나고 있다. 이외 비자발적비정규고용의 비율은 독신자 및 25~34세의 젊은 층, 대학·대학원졸, 정보통신·운수·서비스업, 보안직업 종사자 등에서 높게 나타나고 있다.

2. 데이터

비정규고용이 증가하고 있는 가운데 어떠한 노동자의 빈곤위험이 높은지 개괄하기 위해 본 보고서에서는 『일본가계패널조사(日本家計パネル調査)』(JHPS/KHPS)의 원자료를 사용하였다. JHPS/KHPS는 2004년 1월에 시작된 개인 단위 패널조사로, 일본 전국 남녀를 대상으로 한 최대 규모의 가계패널조사이다. JHPS/KHPS는 2004년 1월 말 현재 전국에 거주하는 만 20~69세 남녀 개인을 모집단으로 층화2단계추출법에 따라 무작위로 추출한 4,000명을 조사 대상으로 선정하였다. 조사 항목은 취업, 수입·지출, 자산·부채, 생활시간·의식 등 다양하다.¹³⁾ 2005년 조사 이후에도 동일 개인에 대해 추적조사를 실시하고 있으며, 이전 조사 응답자의 응답률은 80~90% 내외의 추이를 보이고 있다.

JHPS/KHPS는 2007년, 2009년, 2012년에 표본수를 확대해 각각 1,4

13) 모집단 수는 전국의 약 8575만 명, 총 인구의 67.2%에 해당한다(2004년 2월 개산(概算) 추산인구 기준).

00명, 4,000명, 1,000명을 조사 대상으로 추가하였다.¹⁴⁾ JHPS/KHPS 표본의 특성은 기무라(木村)(2005)에 상세하게 분석되어 있는데 『국세조사(国勢調査)』(총무성) 및 『노동력조사』(재무성) 등 그 외 통계조사와 비교해도 조사 항목 분포에 유의미한 차이가 없는 것으로 나타나 대표적인 공식통계로서 손색없는 표본추출이 이루어졌다.

본 장은 JHPS/KHPS의 64세 이하 조사 대상자의 2004~2013년 소득 데이터를 사용하였다. JHPS/KHPS를 통해 전년 가구소득과 가구 구성원수를 파악할 수 있으므로, 가구소득을 가구 구성원수의 제곱근으로 나눈 가구의 균등화소득을 근거로 상대빈곤율을 산출하였다. 상대빈곤율은 가구 균등화소득의 중위값의 절반에 해당하는 선을 빈곤선으로 규정하고 가구 균등화소득이 빈곤선 미만인 가구를 빈곤상태로 정의한다.

이렇게 계산한 상대적 빈곤율은 9.0%이다. 이 수준은 『전국소비실태조사』(총무성)보다 다소 낮은 수치인데 이는 64세 이하로 표본을 한정한 점, 그리고 매년 추적하는 패널 조사 데이터를 사용하기 때문에 결과적으로 연령대가 높은 표본이 많이 포함되어 있다는 점이 영향을 미친 것으로 보인다.

반면 이 연구에서 주목하는 고용형태는 다음과 같이 분류한다. JHPS/KHPS의 경우 조사 대상자에게 취업상태와 근무처에서의 근무형태를 묻고 그 답변을 통해 정규직(상용직), 비정규직(계약직, 아르바이트·파트타임, 파견직, 위탁), 비취업자로 구분한다. 이 중 비취업자의 경우 구직활동 유무를 통해 구직활동 중인 사람을 실업(구직)으로, 그 외를 비경황로 분류할 수 있다. 또한 비정규고용자에게는 현재 근무형태의 이유에 대하여 ①‘정규직을 희망하지만 고용해 주는 회사가 없기 때문에’, ②‘임금·노동조건·

14) 2004년에 시작된 패널조사의 명칭은 「게이오기주쿠가계패널조사(慶應義塾家計パネ調査)」(KHPS)이며, 2009년부터 시작된 「일본가계패널조사」(JHPS)와 통합해 JHPS/KHPS로 통합되었다. 이 때문에 2009년에 추가된 표본 4,000개는 구JHPS에 해당하는 것이다. 본 보고서에서는 구KHPS에 해당하는 표본만 사용하였다.

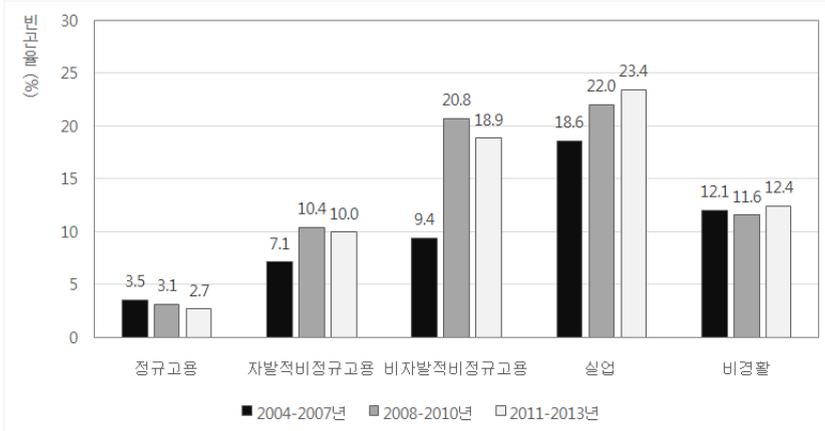
처우 등이 좋았기 때문에', ③ '개인 사정상 정규직 노동조건으로 일할 수 없기 때문에', ④ '그 외' 중 어디에 해당하는지 질문한다. 따라서 본 보고서는 ① '정규직을 희망하지만 고용해주는 회사가 없기 때문에'를 선택한 사람을 비자발적비정규직으로, ②~④를 선택한 사람을 자발적비정규직으로 정의한다. 그 결과 본 보고서는 고용형태를 '정규직', '자발적 비정규직', '비자발적 비정규직', '실업', '비경황' 5가지로 분류하였으며, JHPS/KHPS는 가구 특성이 가능하므로 가구의 고용형태별 상대빈곤율을 비교해 보았다.

또한 기간 평균 고용형태의 구성비는 정규직이 60.3%, 자발적비정규직이 15.9%, 비자발적비정규직이 2.9%, 실업이 1.8%, 비경황이 19.2%였다. 취업자 중 비정규직의 비율은 23.8%이며, 비정규고용 중 비자발적 비정규고용의 비율은 15.4%로 『노동력조사』의 수치와 비슷하다.

3. 빈곤율

[그림 3-2]는 가구 균등화소득으로 산출한 가구주 고용형태별 상대빈곤율을 보여주는 것으로, 경기 상황을 고려해 경기확장기인 2004~2007년, 금융위기로 인한 경기침체기인 2008~2010년, 금융위기 이후 회복기인 2011~2013년으로 기간을 나누어 그 추이를 나타내고 있다. 그림을 보면 상대빈곤율은 가구주 고용형태에 따라 크게 달라지는 것을 알 수 있다. 구체적으로 정규직의 상대빈곤율이 가장 낮고 자발적 비정규고용 및 비경황 역시 낮은 수치를 보이고 있으나, 비자발적 비정규고용 및 실업의 경우 2008년 이후 20%를 넘는 높은 빈곤율을 나타내고 있다. 야마모토(山本)(2011)는 비자발적비정규직의 속성이 실업과 유사하다고 지적하였는데 그림을 보면 빈곤위험이라는 점에서도 양자는 흡사하다고 볼 수 있다.

[그림 3-2] 일본 고용형태별 빈곤율



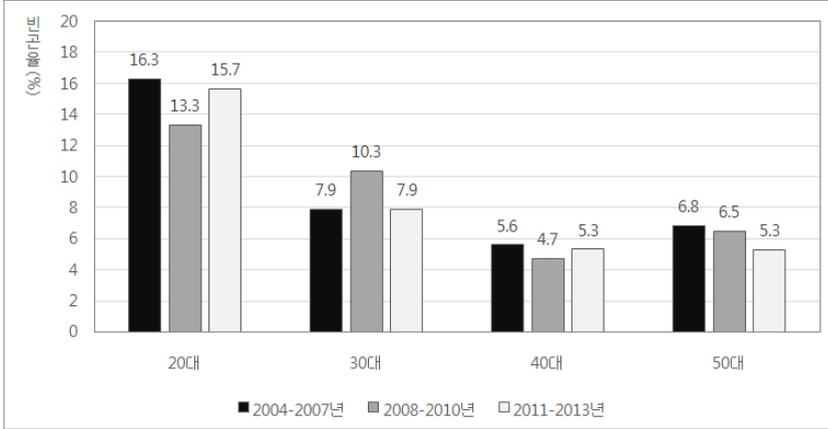
자료: Keio University(각 연도), JHPS/KHPS 원자료.

기간별 변화에 주목해 보면 2008~2010년 금융위기 시에는 비자발적 비정규고용의 빈곤율이 큰 폭으로 뛰었음을 알 수 있다. 이 기간에는 비자발적 비정규고용 비율 자체도 증가했는데¹⁵⁾ 이는 급격한 경기후퇴기에 정규직을 구하지 못한 비자발적비정규직 노동자가 증가하면서 결과적으로 빈곤에 빠지는 가구가 늘어났음을 시사한다.

다음으로 [그림 3-3]의 연령대별 상대빈곤율을 살펴보면 20대 젊은층에서 현저히 높고 40대가 가장 낮다는 것을 알 수 있다. 이는 일본 젊은층의 빈곤위험이 높아 청년층을 대상으로 한 빈곤대책 마련이 시급하다는 것을 시사한다. 또한 금융위기 여파는 30대에서 두드러진다. 그 외 [그림 3-4]는 학력별 빈곤율을 비교한 것으로 학력이 높을수록 빈곤율이 낮아지는 경향이 있으며 중졸 등 저학력층의 빈곤위험이 높다는 것을 알 수 있다.

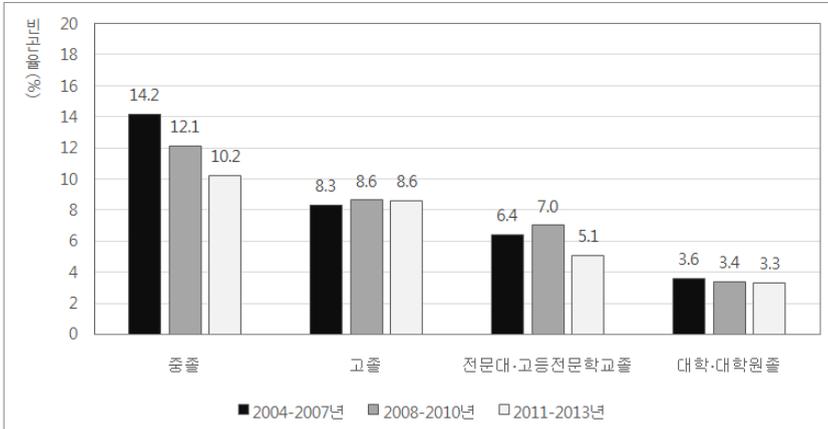
15) 표본에서 전체 비정규직 대비 비자발적비정규직 비율은 2004~2007년 11.7%에서 2008~2010년 20.4%로 상승했다.

[그림 3-3] 일본 연령대별 빈곤율



자료: Keio University(각 연도), JHPS/KHPS 원자료.

[그림 3-4] 일본 학력별 빈곤율



자료: Keio University(각 연도), JHPS/KHPS 원자료.

제3절 분석결과

1. 빈곤위험에 영향을 미치는 요인

마지막으로 앞에서 확인한 사실과 관련해 연도별로 경기 상황이 다르고, 패널 데이터이기 때문에 매년 연령대가 높아지며, 속성 간의 상관관계가 있다는 점 등을 고려하더라도 동일한 결과를 도출해 낼 수 있을지 여부를 확인하기 위해 회귀분석을 실시하였다. 회귀분석에서는 가구 가처분소득이 빈곤선 미만인 경우를 1로 하는 빈곤더미를 종속변수로 하고, 고용형태, 연령층, 학력, 연도 등에 관한 범주형변수를 설명변수로 한 회귀식을 변량효과 프로빗모델로 추정한다. 추정에 이용된 변수의 기본 통계량은 <표 3-1>과 같으며 추정결과는 <표 3-2>에서 보여주고 있다.

〈표 3-1〉 기초통계량

	2004-2007년		2008-2010년		2011-2013년	
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
빈곤	0.07	0.25	0.06	0.24	0.06	0.24
고용형태						
-정규직	0.48	0.50	0.70	0.46	0.68	0.47
-비자발적 비정규직	0.03	0.16	0.03	0.17	0.03	0.17
-자발적 비정규직	0.20	0.40	0.12	0.32	0.14	0.35
-실업	0.02	0.13	0.02	0.14	0.02	0.13
-비경활	0.25	0.43	0.15	0.36	0.15	0.36
연령대						
-20대	0.05	0.22	0.04	0.19	0.03	0.18
-30대	0.25	0.43	0.21	0.4	0.19	0.39
-40대	0.29	0.46	0.32	0.47	0.32	0.47
-50대	0.46	0.46	0.31	0.46	0.30	0.46
-60대	0.32	0.32	0.13	0.34	0.15	0.36
학력						
-대학/대학원	0.14	0.35	0.26	0.44	0.19	0.39
-전문대/고등전문	0.1	0.3	0.08	0.28	0.07	0.25
-고등학교	0.28	0.45	0.34	0.47	0.23	0.42
-중학교	0.07	0.26	0.08	0.27	0.05	0.23
성별(여성)	0.52	0.5	0.22	0.41	0.26	0.44
관측치	14,483		10,029		11,054	

자료: Keio University(각 연도), JHPS/KHPS 원자료.

〈표 3-2〉는 세 기간으로 나누어 비정규 고용을 자발적비정규직과 비자발적비정규직으로 분류한 경우와 분류하지 않는 경우 각각에 대해 추정한 것이며 이 모두 한계효과(marginal effects)를 나타내고 있다. 〈표 3-2〉의 고용형태를 보면 기준이 되는 정규고용과 비교해 다른 모든 고용형태의 빈곤위험이 유의미하게 높다는 것을 알 수 있다. 단 빈곤위험은 기간에 따라 상이하며 특히 비자발적비정규직 상태가 빈곤위험을 크게 높이는 것을 알 수 있다.

64 근로빈곤층의 경제활동상태 변화와 복지정책 수요

〈표 3-2〉 빈곤확률 추정결과

	종속변수: 빈곤(가처분소득)					
	2004-2007년		2008-2010년		2010-2013년	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
고용형태 (기준: 정규직)						
-비정규직	0.009*** (0.003)		0.019*** (0.006)		0.004*** (0.002)	
비자발적 비정규직		0.016* (0.009)		0.045** (0.019)		0.016* (0.009)
자발적 비정규직		0.009*** (0.003)		0.017*** (0.006)		0.004* (0.002)
-실업	0.045** (0.020)	0.045** (0.020)	0.04** (0.019)	0.041** (0.019)	0.046** (0.023)	0.046** (0.023)
-비경활	0.023*** (0.006)	0.022*** (0.006)	0.014*** (0.005)	0.014*** (0.005)	0.007** (0.003)	0.007** (0.003)
연령대(기준: 50대)						
-20대	0.017** (0.007)	0.017** (0.007)	0.011 (0.007)	0.012* (0.007)	0.008 (0.005)	0.008 (0.005)
-30대	0.001 (0.001)	0.001 (0.001)	0.003* (0.001)	0.003* (0.001)	0.001 (0.000)	0.001 (0.000)
-40대	-0.000 (0.001)	-0.000 (0.001)	-0.001* (0.001)	-0.001* (0.001)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)
-60대	0.002 (0.001)	0.002 (0.001)	-0.000 (0.001)	-0.000 (0.001)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
학력 (기준: 대학/대학원)						
-중학교	0.020*** (0.007)	0.020*** (0.007)	0.010** (0.005)	0.010** (0.005)	0.001 (0.001)	0.001 (0.001)
-고등학교	0.002** (0.001)	0.002** (0.001)	0.002** (0.001)	0.003** (0.001)	0.001* (0.000)	0.001* (0.000)
-전문대/고등전문	-0.001 (0.001)	-0.001 (0.001)	0.000 (0.001)	0.000 (0.001)	-0.001 (0.000)	-0.001 (0.000)
성별(여성)	-0.003*** (0.001)	-0.003*** (0.001)	-0.001 (0.000)	-0.001 (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)
연도	yes	yes	yes	yes	yes	yes
Observations	14,483	14,483	10,026	10,026	11,053	11,053
Number of ID	5,320	5,320	3,927	3,927	4,410	4,410

주: 한계효과를 나타내며, 괄호 안은 강건표준오차(robust standard error) 값임, *는 10%, **는 5%, ***는 1% 유의수준에서 통계적으로 유의함을 뜻함.

자료: Keio University(각 연도), JHPS/KHPS 원자료.

2004~2007년의 경우 비자발적 비정규고용의 한계효과는 1.6%로 자발적 비정규고용 0.9%보다 높지만 실업 4.5%의 반 이하에 머물러 있다. 그러나 금융위기로 인한 경기후퇴기인 2008~2010년이 되면 비자발적 비정규고용의 한계효과가 4.5%로 상승하고 같은 기간 실업상태의 한계효과인 4.1%를 넘어선다. 이후 2011~2013년에는 비자발적 비정규고용의 한계효과가 다시 푹 떨어져 1.6%로 되돌아간다. 이와 같은 경기침체에 비자발적 비정규고용의 빈곤위험이 증대되었다가 다시 원래 수준으로 감소한 하나의 요인으로 고용보험 제도의 변화를 생각해 볼 수 있다.

반면 연령층 더미에 주목해 보면 2004~2007년 20대에서, 그리고 2008~2010년 20대와 30대에서 유의미한 정(+)적 한계효과가 있음을 알 수 있는데, 이는 금융위기에 의한 경기침체에 20대뿐 아니라 30대 역시 빈곤위험이 상승했다는 것을 뜻한다. 하지만 이후 2011~2013년에 모든 연령층 더미에서 유의미하지 않은 결과를 보여 경기가 회복되면서 청년층이라는 연령대가 빈곤위험을 높이는 경향은 해소되었다고 볼 수 있다.

그 외 학력의 경우 고졸 이하의 빈곤위험이 높으며, 여성의 경우 과거에는 가구주일 때 빈곤위험이 높았지만 최근에는 그러한 경향이 나타나지 않는다는 점을 알 수 있다.

2. 빈곤율과 사회보장정책

근로빈곤층을 대상으로 하는 사회보장정책은 이 연구의 분석기간인 2004~2013년에 여러 차례 개정되었다. 구체적으로 2007년 소득세율 개정 및 2010년 고용보험 개정, 2013년 생활보호법 개정을 들 수 있다.¹⁶⁾ 2007년 고소득층의 누진세율이 인상된 데 반해 저소득층의 누진

16) 이후 2015년에는 고소득층에 대한 소득세율이 인상되었고, 생활보호 대상자에 대한 주택보조금이 감액되었다.

세율은 크게 변하지 않았기 때문에 빈곤위험에 대한 영향은 크지 않을 것으로 생각된다. 또한 2013년 생활보호법 개정 시 생활부조(생활비보조)가 감액되었는데 이로 인한 저소득층의 빈곤위험이 높아졌을 가능성이 있다. 그러나 생활부조 감액은 이른바 ‘빈곤의 덫¹⁷⁾’을 해소하기 위해 실시된 것으로 최저임금 수준과의 정합성 제고가 개정의 주된 내용이다. 따라서 이 개정으로 인해 저소득층의 빈곤위험이 높아졌다고 예상하기는 어렵다. 실제 [그림 3-2]의 비취업 빈곤율과 <표 3-2>의 비취업 더미 한계효과를 보면 2011~2013년에 높아지지 않은 것을 알 수 있다.

한편 2010년 고용보험 개정은 비정규 고용자에 대한 고용보험 적용조건을 확대한 것으로 비정규 노동자의 빈곤위험과 관계가 있을 것으로 생각된다. 개정 전 비정규 노동자는 6개월 이상 고용이 예상되는 노동자만 고용보험 가입 대상이었지만, 2010년 개정 이후 한 달 이상 고용이 예상되는 노동자도 고용보험 가입이 의무화되었고, 단기간 근무하는 비정규 노동자 또한 실업 시 실업수당이 지급되도록 변경되었다¹⁸⁾.

그 결과 고용보험통계(보건고용복지부)에 따르면, 2009년과 2010년 사이 고용보험이 적용되는 피고용인의 수가 2% 포인트 증가했다. 적용 대상의 확대는 60세 이상 고령자와 여성 임금근로자 집단에서 매우 명확하게 드러난다. 다른 한편, 실업급여 금액은 2009년과 2010년 사이에 25.3%만큼이나 감소하는데, 이는 금융위기로 인해 2009년 실업자 수가 급격히 증가했다가 2010년 적용 대상 확대로 상대적으로 저임금 근로를 하던 실업자들이 급여를 받는 경우가 늘어난 까닭으로 보인다. 이 기간 동안 실업급여 대체율은 변함없이 50~80%를 유지하고 있다는 점은 눈

17) 일본에서는 생활보호 수급자가 수급을 중단하고 일을 하기 시작해도 낮은 임금 때문에 오히려 소득이 감소해 생활보호 대상에서 벗어날 동기가 없어진다는 지적이 종종 나오고 있다.

18) 보건고용복지부 홈페이지(2016). 雇用保険の適用範囲が拡大されました(고용보험의 적용 범위가 확대되었습니다). <http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/koyouhoken/osirase.html>에서 2016.11.10. 인출

여겨볼만 하다. 따라서 2010년 고용보험 적용 대상 확대는 더 많은 근로 빈곤층에 대한 사회안전망을 확대하는 역할을 한 것으로 보인다.¹⁹⁾

여기서 [그림 3-2]의 집계결과 및 <표 3-2>의 추정결과를 보면 비자발적 비정규직의 빈곤율과 빈곤위험은 특히 2008~2010년에 높게 나타난다. 이는 당시 고용기간이 짧은 비정규 노동자가 고용보험에 가입할 수 없었기 때문인 것으로 보인다. 즉 금융위기로 인해 비정규 일자리마저 잃은 대부분의 노동자는 고용보험에 가입되어 있지 않아 구직활동을 하는 동안 실업수당을 받지 못했다. 따라서 그들은 생계를 위해 비정규직으로 본의 아니게 일하게 되었고 그 결과 빈곤에 빠졌다고 생각된다. 가령 2010년 이후 개정된 안전망이 금융위기 때도 존재했다면 실직자가 된 많은 비정규 노동자는 실업수당과 함께 공적 교육훈련을 받으며 기능을 익히고 풀타임 직장을 찾아 구직활동을 했을 것이며, 결과적으로 정규 고용 등 양질의 직장을 구했을 가능성이 높아졌을 것으로 보인다. 즉 미흡한 고용보험 안전망이 금융위기로 인한 경기후퇴기에 비자발적 비정규고용의 증가 및 빈곤 확대를 초래한 것이다.

또한 <표 3-2>의 추정결과를 보면 고용보험 적용범위가 확대된 2010~2013년에는 빈곤율에 대한 비자발적 비정규고용의 한계효과가 2004~2007년 수준으로까지 떨어졌다. 이는 고용보험 안전망이 확충되면서 비정규고용의 빈곤위험이 줄어든 것으로 해석할 수 있다.

19) 그러나 일본가구패널로 실업자의 소득을 살펴보면 2009년 이후 증가세를 찾기 어렵다. 고정효과모델 혹은 임의효과 패널분석으로 개인 특성을 통제한 후에도 뚜렷한 변화를 발견하기는 어려웠다.

제4절 소결

일본의 사례로부터 실업급여 수급 자격을 갖지 못하는 불안정한 고용형태로 고용보험 대상을 확대하는 것이 고려할 만한 근로빈곤 대응책임을 알 수 있다.

사실상 고용보험의 적용 대상을 확대하는 것은 고용보험이 생겨난 이래 모든 국가의 숙제였다. 한국 역시 소규모 사업장 종사자와 같이 수급 자격을 갖지 못한 많은 임금근로자를 포괄하기 위한 노력이 있었으며, 두루누리 사회보험은 이러한 노력의 제도적 결실이라고 볼 수 있다.

또한 다양한 고용형태가 양산되는 노동시장 환경 변화에 대응하기 위한 정책적 노력도 시작되고 있는 것이 사실이다. 한국에서 비정규 노동의 한 형태라고 볼 수 있는 단시간근로자와 초단시간근로자를 대상으로 국민연금과 고용보험 제도를 확대하기 위한 논의가 이루어지고 있는 것이 대표적인 예다.

이러한 노력은 현재의 제도에서 실업급여 수급자격을 획득하지 못한 많은 근로연령층을 실업이라는 위험으로부터 보호하기 위해 지속되어야 하는 노력임에도 불구하고 현재의 노동환경 변화에서 근로빈곤층 지원 정책으로서 고려되는 정책들 가운데 얼마나 우선순위를 가질 수 있을 것인가는 검토해야 할 문제이다.

앞서 언급한 두루누리 사회보험이 분명 바람직한 목표와 방향성을 지니고 있음에도 가입률 확대에 뚜렷한 한계를 보이고 있는 점, 그리고 고용보험의 가입 대상에 포함되어 있지 않은 자영업자의 비중이 유난히 높은 점으로 인해 일정한 한계가 있다는 점을 간과해서는 안 된다. 즉, 불안정한 고용형태가 지속적으로 확산되고 있는 현재의 노동시장에서 일본과 같이 다양한 고용형태를 보호하는 사회안전망을 강화하려는 방향성을 견지할 필요는 분명하지만, 그것이 고용보험이라는 제도를 통해 이루어져야 할 것인가는 다른 제도들과의 경합을 통해 결론내릴 필요가 있다.

제 4 장

청년 활성화 정책: 덴마크 사례

제1절 문제제기

제2절 선행연구

제3절 덴마크 노동시장정책

제4절 분석자료 및 분석방법론

제5절 분석결과

제6절 소결

4

청년 활성화 정책: << 덴마크 사례

제1절 문제제기

최근 청년층 현금지원을 둘러싸고 찬반 논쟁이 활발하다. 이 정책이 사람들의 주목을 끌었던 것은 무엇보다 청년에게 현금지원을 한다는 발상이 한국사회에서 매우 신선했기 때문이다. 청년 근로자의 저임금과 열악한 노동시장 지위가 '88만 원 세대'라는 표현으로 사람들의 주의를 끌기 시작한 후, 최근 치솟는 청년실업률로 구직의 어려움이 여실히 드러났다. 이제 청년층에 대한 관심은 일자리와 더불어 그들의 곤궁한 생활에 이르고 있다.

지금까지 한국사회는 근로연령층을 대상으로 하는 소득지원 및 고용지원 정책을 설계함에 있어서 청년층에 큰 관심을 기울이지 않았다. 이는 한국이 노인, 장애인, 아동 등의 사회적 취약계층에 대한 보호를 조금씩 확대해나가는 복지국가의 초보적 단계이기 때문이기도 했고, 청년 실업의 문제가 전면에 대두되지 않았기 때문이다.

하지만 1998년의 아시아금융위기와 2009년 미국발 글로벌 금융위기 등 외부적 충격으로 인한 노동시장의 환경변화와 장기간 지속된 경기침체로 청년실업 문제가 가시화되기 시작했다. 더욱이 유연한 고용계약형태가 점차 확산되면서 청년층의 경우 특히 취업을 하는 경우에도 고용불안정과 저임금이라는 위험에 더욱 쉽게 노출되곤 한다. 또한 열악한 영세자영업의 비중이 매우 높은 한국의 독특한 상황으로 인해 더 많은 청년들이 빈곤이라는 사회적 위기로 내몰리고 있다. 이제 청년층은 젊기 때문에

일할 수 있고, 그래서 자립할 수 있는 토대를 갖고 있다고 정책 대상자에서 제외할 수 있는 환경에 더 이상은 놓여 있지 않다.

그렇다면 청년층이 필요로 하는 정책적 지원은 무엇인가? 근로능력이 있는 빈곤층에게는 공통적으로 일자리, 특히 질 좋은 일자리를 제공하는 것이 중요하다. 그리고 이러한 일자리를 구하는 시간 동안의 생활이 보장되는 것도 중요하다. 청년층에게 이러한 욕구는 더욱 절실해지는데, 이는 취업 여부와 종사상지위가 소득지위에 미치는 영향이 어느 연령대보다 크기 때문이고, 다른 한편 일할 권리와 공평한 사회적 기회에 대한 갈망이 클 것이기 때문이다. 또한 취업이력이 없는 청년층에게는 가입자격조차 주어지지 않는 고용보험제도 혹은 그에 준하는 공공지원의 결핍 때문이다.

최근 이러한 청년층의 문제에 눈을 돌리면서 정부는 청년층을 비롯하여 근로빈곤층의 취업과 관련된 문제점을 해결하기 위해 다양한 정책을 추진하고 있다. 활성화 정책으로서 훈련과 수당을 결합한 취업성공패키지는 청년층을 대상으로 하는 제도를 따로 두고 청년취업성공패키지라 이름하였고, 청년층에 대해서도 현금급여 지원정책을 고려하고 있다.

본 연구의 목적은 현금급여(실업급여) 및 직업교육훈련과 공공취업알선기관의 이용과 같은 고용지원서비스가 청년층의 노동시장 성과에 미치는 영향을 파악하는 데 있다. 즉, 급여지원과 활성화 정책이 실업기간과 고용안정성에 미치는 영향을 추정함으로써, 덴마크의 적극적 노동시장정책(Active Labor Market Policy: ALMP)이 덴마크 청년들의 고용불안정성 확대와 실업에 대응하여 어떠한 성과를 내는지 알아보고 적절한 현금급여와 활성화 정책의 조합에 대한 시사점을 얻고자 한다.

시사점을 얻기 위한 비교의 대상으로 덴마크를 선택한 이유는 GDP 대비 1.8%로 OECD 국가 중 가장 높은 ALMP 지출의 비율이 말해주듯이

ALMP가 활발하게 시행되는 나라이고, 실업급여 또한 매우 관대하며, 이러한 특성이 청년층에게도 그대로 적용되기 때문이다. 반면 노동시장 유연성이 매우 큰 노동시장 환경은 한국과 유사하다.

본 연구의 주요 내용을 살펴보면 먼저, 청년 또는 청년을 포함한 대상에 대한 노동시장 프로그램의 성과 및 효과성에 대한 선행연구들을 살펴보고 덴마크의 노동시장정책과 본 연구의 주된 관심 대상이 되는 주요 프로그램에 대해 살펴본다. 그리고 분석에 사용될 데이터와 분석방법을 소개하고 그 결과를 제시한 후 정책적 함의를 도출하고자 한다.

제2절 선행연구

ALMP의 효과에 대해서는 다수의 문헌이 있다. 이러한 문헌은 ALMP의 영향을 재취업률, 실업기간, 임금에 미치는 영향으로 살펴보기도 하고, 프로그램 참가 전에 발생하는 사전효과 혹은 위협효과(threat effect), 프로그램 참여 중 발생하는 잠김효과(lock-in effect), 프로그램 참여 후 발생하는 사후효과로 나눠 보기도 한다.²⁰⁾ Rosholm & Svarer(2008)가 효과평가에서 사전효과의 중요성을 말해주고 있지만, 여기서는 유럽의 관련 문헌을 중심으로 사후효과를 주로 살펴보고자 한다.

Kluve(2010)와 Card 등(2010)의 메타연구에서 보다시피 청년 대상 ALMP의 효과에 대해서는 단정짓기 어렵다. Kluve(2010)에 따르면 청년 대상 ALMP는 일반적으로 대상을 정하지 않은 프로그램보다 효과가 낮으며, 청년대상 프로그램을 대상으로 하는 35개의 연구 중 청년에게 상당한 효과가 있다는 연구가 17건, 영향이 미미하다는 연구가 13건이었고, 나

20) 첫째, sorting effect. 프로그램이 부과하는 많은 규칙이 실업과 실업급여 수급을 덜 매력적으로 만든다. 둘째, motivation effect. 위협요인(threat effect)으로 모임 참석에 대한 의무는 자발적으로 취업하게 하는 유인이 된다. 셋째, qualification effect. 프로그램 참여를 통해 노동시장에서 필요로 하는 자격을 획득할 수 있다.

머지 5건은 부정적이라는 결론이었다. 이 연구에 따르면 임금보조 프로그램과 구직 효율성 강화를 목표로 한 프로그램들이 대부분 긍정적 효과가 있고, 교육훈련프로그램의 효과는 혼재되어 있지만 대부분 긍정적으로 나타났다. 반면 공공부문 일자리 창출은 효과가 덜하다는 결론이다.

영국 청년뉴딜정책(UK New Deal for Young People: NDYP)은 꽤 성공적이었던 청년 프로그램이었다. Blundell 등(2004)은 게이트웨이라고 명명된 NDYP의 전반부를 분석했다. 이 부분은 구직 독려와 개선을 목표로 멘토와 자주 만나는 것으로 구성되어 있었다. 연구자들은 게이트웨이 실행 4개월 후 취업율이 5% 포인트나 증가했음을 발견했다. Dorsett(2006)은 게이트웨이의 후반부 프로그램을 평가했는데, 이 부분은 구직지원 증대, 임금지원 취업, 교육/훈련 프로그램 또는 일자리 창출 조치 등으로 구성되었다. 이 중 취업으로 이어지는 결과를 감안할 때 구직지원증대와 임금지원취업이 다른 대체 프로그램보다 훨씬 큰 효과가 있는 것으로 드러났다. 효과 순위는 위에서 열거한 순위와 일치한다.

Van den Berg 등(2012)은 덴마크 데이터를 사용한 기간모델 프레임워크를 사용하여 사회복지사 미팅 참여가 실업수당을 받는 청년들에게 어떤 영향을 미치는지 연구하였다. 그 결과 사회복지사 미팅에 참여한 청년들의 구직률 급증이 나타났다. 하지만 젊은 남성의 경우 구직활동 경향이 바로 감소하지만 젊은 여성의 구직률 상승세는 보다 오래 유지되었다. 스웨덴 상황을 보면 Larsson(2009)은 노동시장 교육 프로그램은 단기적으로는 부정적 영향, 장기적으로는 전무한 상태에서 약간의 긍정적 영향이 있다는 결과를 찾았다. 마지막으로 Caliendo 등(2011)에 의한 독일 연구에서는 노동시장통합을 목표로 한 거의 모든 수단들이 취업에 장기적으로는 긍정적 영향이 있음이 나타났다.

임금보조금 프로그램이 가장 효과가 큰 것으로 나타났으나, 공공부문

일자리 창출은 심지어 해가 되거나 효과가 없는 것으로 밝혀졌다. 하지만 최근에 나온 일부 연구에서는 청년실업인구를 대상으로 한 여러 프로그램들의 긍정적 효과가 보고되기도 했다. Ehlers 등(2012)은 불우 청년실업인구를 대상으로 코칭, 훈련, 단기고용 등으로 구성된 독일 프로그램을 평가한 결과, 프로그램이 사후 취업률에 긍정적 효과가 있음을 밝혔다. 또한 미국의 Flores 등(2012)과 Zhang 등(2012)은 교육을 제대로 받지 못한 청년을 대상으로 한 교육프로그램을 조사했고, 프로그램 참여는 이들의 미래 소득에 긍정적인 영향이 있음을 밝혔다.

제3절 덴마크 노동시장정책

1. 덴마크 시스템

“유연안전성(Flexicurity)”이라는 특성을 가진 덴마크 노동시장의 구조는 세 가지 특성을 지닌다. 첫째, 고용보호 수준이 낮고, 둘째, 실업급여가 상대적으로 높으며, 셋째, ALMP를 광범위하게 적용하고 있다는 것이다. 이 연구에서 덴마크에 대한 평가의 초점은 ALMP의 활용에 맞추어져 있지만 나머지 두 개 특성 역시 실업에 중요하며, 따라서 ALMP는 이 맥락에서 이해되어야 한다. 덴마크에 대한 이해를 돕기 위해 몇 가지 제도적 특징을 살펴보면 다음과 같다.

덴마크 실업보험(Unemployment Insurance: UI)은 노동자들이 자발적으로 운영하는 제도로 회비(membership fee)와 조세수입을 기반으로 하며, 연령이 18~65세이고 시민권자인 경우 가입할 수 있다. 구직자는 UI에 최소 12개월 동안 가입되어 있고, 과거 3년 중 최소 52주 동안 일한 경험이 있으면 실업급여 수급 자격을 획득할 수 있고, 이 연구의 분

적대상 기간 동안에는 UI 수급 기간은 4년으로 정해져 있었으나, 2012년 정부는 기간을 2년으로 단축했다. 최저임금을 받는 사람들은 실업급여를 통해 기존 임금의 90%까지 보전받을 수 있고, 평균적으로는 임금의 약 67%를 수령한다. 일반적으로, 기금에 가입한 실업자는 일 최대 837DKK(약 138,000원)를 받을 수 있으며, 급여수령 기간(2년 내지 또는 4년)이 끝난 후 UI급여 자격을 갱신하려면 12개월간 풀타임 고용이 이루어져야 한다.

가입자격 부족 또는 과거 취업과 관련된 가입요건을 다 갖추지 못하여 실업보험에 가입하지 못하는 사람들은 복지급여를 수령할 수 있다. 실업자들은 사회복지사(caseworker)가 평가한 개인취업전망(적성능력, 경험, 사회적 상황, 건강상태 등)에 따라 이른바 매치그룹(match group)으로 분류된다. 현재 세 개의 매치그룹으로 분류되는데, 이 제도는 실업급여, 복지급여, 질병급여 등 임시로 소득 지원을 받는 모든 대상자에게 적용된다.

그룹 I (구직 단계): 실업 말고는 아무런 문제가 없는 사람. 이 그룹에 속하는 사람은 구직에 적극적이며 3개월 내 자립할 가능성이 있다.

그룹 II (프로그램 참여 단계): 당장 일을 시작할 준비가 안 되어있지만 (기술 부족), 취업을 목표로 프로그램 활동에 참여할 수는 있는 사람들로 구성된다.

그룹 III (일시적으로 수동적인 상태): 이 그룹 구성원은 구직 준비가 되어있지 않고, 취업을 목표로 한 프로그램 참여 준비도 되어있지 않다. 앞으로 논의할 ALMP 원칙들은 매치그룹 I 구성원(실업급여 또는 복지급여 수령자)에게 적용된다.²¹⁾

본 연구에서 분석한 표본은 전부 그룹I로 분류된다.

21) 덴마크 노동부 홈페이지 <http://http://bm.dk/da/Beskaeftigelsesomraadet/Flere%20i%20arbejde/Dagpengekommission/Afrapportering.aspx>에서 2016. 10. 20. 인출.

현행 덴마크 체계에서 ALMP 실시에서 가장 중요한 인력은 사회복지사로 실업자들과 직접 만나는 사람들이다. 일반적으로 사회복지사 미팅(접촉/감독 및 프로그램 배정)에는 두 가지 핵심 요소가 있다. 청년들에게는 특별 규칙이 적용된다는 사실을 기억해야 한다.

30세 미만 실업자의 경우, 사회복지사와의 첫 만남은 한 달 내에 실시되며, 그 이후에는 3개월 간격으로 이루어진다. 첫 프로그램 배정(권리이자 의무)은 보통 3개월 후에 진행된다. 해당자가 취업에 필요한 자격교육을 받지 않은 경우, 활성화 프로그램은 공공일반교육 시스템 내 교육을 지향한다.

25세 미만으로 교육을 받지 못했거나 부양자녀가 없는 실업자에게 교육 프로그램 참여는 필수다. 해당자가 일반 교육제도에 즉각 등록할 수 없는 상태라면 프로그램 배정 시 추후 교육 등록을 할 수 있게끔 현재 처한 환경이나 조건을 개선하는 데 중점을 둔다. 적정 교육을 받은 사람에 대한 프로그램 배정은 일반 업무 수행 범위를 확장, 강화하는 데 중점을 둔다. 실업급여 관련해서는 자격교육을 받지 못한 25세 이하 청년은 실업 이후 반드시 13주 내 교육 프로그램 이수를 시작해야 하는데, 이는 교육 이수를 위한 동기부여 차원이기도 하다. 이 청년들의 실업급여는 정상급여의 50%인 일 428DKK(69,000원)에 불과하다.

이와 같이 실업자와 공공취업지원서비스(Public Employment Service: PES)의 빈번한 접촉은 덴마크 ALMP의 특징이다. 모든 실업인구는 실업 후 첫 4주 내에 자신들의 이력서를 제출해야 하고, 최소 매 13주마다 반드시 미팅에 참석해야 한다. 사회복지사가 정한 지침을 따르지 않으면 UI 급여는 단기에서 장기(최소 2~3일에서 3주까지) 상실될 수 있다. 덴마크의 유연안정성 모델의 특징인 관대한 UI급여로 인한 도덕적 해이를 방지하기 위해 이러한 구직활동 요건과 처벌규정이 필요한 것이다.

이러한 정책 활동의 모니터링은 관대한 실업급여가 소득 대체원이 되지 않도록 하는 수단이자 적극적 구직활동과 업무기술 향상 요건을 적절히 충족했을 때만 수령할 수 있는 급여임을 보장하기 위한 수단이다.

취업경험이 없는 졸업 후 구직자 경우에는 UI펀드 가입 1개월 후부터 최고 UI급여의 82%에 해당하는 “졸업생률”²²⁾이 적용된 수급자격이 생기며, 급여를 수령하려면 해당자는 해당지역 PES에 등록함으로써 취업의 사가 있음을 알려야 한다.

현재 덴마크는 실업급여제도 설계를 둘러싼 논쟁을 계속하는 중이다. 상대적으로 관대한 실업급여는 그 자체로 장점이지만 저임금 노동자들이 구직할 유인을 약화시킬 수 있다. 따라서 실업급여의 소득대체율과 수급 기간과 더불어 어떤 ALMP를 동반할 것인가가 주된 논쟁거리다.²³⁾

2. 덴마크의 적극적 노동시장정책(ALMP)

본 소절에서는 덴마크에서 실시되는 다른 유형의 ALMP를 제시하고자 한다. 3개월마다 실업자들이 참여해야 하는 사회복지사와의 필수 미팅 외에도 취업 가능성을 높이기 위해 사회복지사는 여러 수단을 활용한다. 보통 덴마크의 구직자는 실업기간 동안 참여해야 하는 4대 프로그램 중 하나에 배정된다.

먼저 구직지원(job search assistance)이 있다. 이 프로그램은 지역 PES에서 부분적으로 실시되며(때로는 민간 교육기관에 이관되기도 한

22) 현재 이를 78%로 낮출지 말지에 대한 논의가 진행 중이다.

23) 덴마크 청년들이 2년까지의 실업기간 동안 관대한 실업급여를 받는 것은 확실하다. 이러한 관대한 실업급여가 청년 실업자로 하여금 관대한 실업급여에 기댄 채 좋은 일자리를 기다리게 할 수도 있다. 그러나 덴마크에서는 이를 방지하기 위해 실업급여 혹은 복지급여 수급자는 실업기간 동안 어떤 일자리라도 수용하도록 하고 있고, 이를 어기면 실업급여 수급이 제한된다. 따라서 실업자들이 일자리 쇼핑을 하는 일은 사실상 불가능하다.

다), 구직자들은 지원서를 어떻게 작성할지, 어떤 일자리에 지원할지에 대한 코칭을 받고, 면접에 대한 조언도 얻을 수 있다.

또 하나의 옵션은 **활성화(activation)** 또는 **직장 내 훈련(on-the-job training)**으로 아침에 집에서 일단 나오도록 하기 위한 일종의 의무부과이다. 활성화는 무급노동으로 구직자가 UI 수급 자격을 유지할 수 있도록 제안하는 활동이며 대상자는 제안을 수용하도록 되어 있다. 예를 들면 자선단체 기부물품 정리, 노인을 위한 잔디깎기 등이다. 이 뿐만 아니라 민간기업에서 가벼운 수작업을 할 수도 있다. 민간기업이 무급노동력을 이용하면 일자리가 파괴된다는 이유로 이에 대한 논란이 있기는 하다.

마지막으로 **고용보조금(subsidized employment)**이다. 회사가 임금의 일부를 제공하고 공공부문이 임금을 보조하는 제도이다. 이러한 유형의 프로그램은 “UI급여 보완”으로 언급되기도 한다. 어떤 회사가 인력이 필요하지만 임금을 지불할 능력이 부족한 경우, 이 제도는 실업상태를 타개할 수 있는 가장 효과적인 방식이다. 그 원칙에 따르면 임금지원으로 취업한 당사자가 임금보조를 받는 동안은 실제 풀타임 직업을 구하는 적극적 구직자의 지위를 여전히 유지하도록 되어 있다.

제4절 분석자료 및 분석방법론

1. 분석자료

본 연구는 덴마크 국가기관이 관리하는 DREAM 데이터베이스를 실증 분석 자료로 활용한다. 이 데이터베이스는 1991년 이후 어떠한 형태로든 1회 이상 공공이전소득을 받은 덴마크 경제활동인구에 대한 구체적인 수단위 정보를 담고 있어 개개인의 실업기간과 취업기간을 알 수 있다. 덴

마크 인구 중 18~35세를 대상으로 추출한 무작위 표본을 사용했으며, 각 개인별 노동이력을 구성하여 분석에 활용했다. 관찰기간 중 주 단위 이력을 통해 해당자가 취업상태인지(공공이전소득이 없으면 취업으로 정의), 실업상태인지, 활성화 프로그램에 참여하는 중인지 또는 노동인구에서 제외되었는지 파악할 수 있다.

본 연구의 데이터셋은 2005년 1월 1일부터 2011년 12월 31일까지 기간을 대상으로 하며, 연령, 성별, 노동시장이력 등 여러 사회경제적 특성에 대한 정보를 포함하고 있다.

해당기간에는 2008년 심각한 경기침체 기간도 포함되어 있다. 2008년 침체가 닥치기 전까지 덴마크 노동시장은 과열되었다고 할 만큼 활황 상태였다. 취업률은 그 어느 때보다 높았고, 실업은 최저상태였으며, 구조적으로 발생하는 실업률 추정치보다 2% 포인트 이상 낮았다. 이후 금융위기가 촉발한 구조조정은 고용률을 저하시키고, 실업률을 상승시켰다. 위기 전후의 경제적 상황이 다르기 때문에 각각의 기간에 대한 정책의 효과를 추정하였으며, 이 두 기간은 2005년 1월~2007년 12월, 2009년 1월~2011년 12월이다.

우리는 개인의 실업기간을 하나의 기간으로 규정했다. 이 기간 중 해당자는 UI급여를 수령한다. 그리고 개인이 4주 이상 실업상태에서 벗어나면 실업기간이 종료된 것으로 간주했다. 실업기간이 4주 미만의 단기취업과 섞이는 경우, 해당 기간을 실업기간으로 간주했는데, 이러한 단기취업형태는 예를 들어 전 고용주의 휴일급여지급 등 때문에 매우 흔한 현상이기 때문이다. 이러한 수입이 발생하는 기간 동안은 해당자가 법적으로는 실업상태이지만 UI급여가 지급되지 않는다.

<표 4-1>과 <표 4-2>는 분석에 사용된 자료의 기초통계로, 표본은 오직 관찰기간 내 시작된 실업기간만을 고려했다는 점에 유의해야 한다.

〈표 4-1〉 덴마크 기술통계

2005-2007		남자	여자
인원수(명)		6672	5897
실업상태인 기간의 수		10449	8350
취업상태인 기간의 수		8620	6542
평균실업기간(주)		19.1	18.9
평균취업기간(주)		51.6	51.2
2009-2011		남자	여자
인원수(명)		5789	5444
실업상태인 기간의 수		8454	6995
취업상태인 기간의 수		6017	4181
평균실업기간(주)		19.4	19.0
평균취업기간(주)		34.2	31.9

자료: DEFACTUM(각 연도). Denmark DREAM database.

〈표 4-2〉 덴마크 실업기간과 취업기간

연령구분	2005-2007		2009-2011	
	평균실업기간(주)	평균취업기간(주)	평균실업기간(주)	평균취업기간(주)
18-21	19.8	55.0	18.8	28.0
22-24	15.9	28.9	17.0	16.0
25-28	19.7	76.2	20.3	28.1
29-32	22.3	88.0	23.0	49.8
33-35	22.8	46.3	23.3	51.5
합계	19.1	59.4	20.0	36.5
연령구분	2005-2007		2009-2011	
	빈도(명)	비중(%)	빈도(명)	비중(%)
18-21	1691	13.5	1530	13.6
22-24	5217	41.5	3397	30.2
25-28	1645	13.1	2439	21.7
29-32	2405	19.1	2236	19.9
33-35	1611	12.8	1631	14.5
합계	12569	100.0	11233	100.0

자료: DEFACTUM(각 연도). Denmark DREAM database.

〈표 4-3〉은 두 기간 동안의 덴마크의 프로그램 참여도를 보여주는데, 연령대별로 차이는 있지만 일정 시간이 지난 후 프로그램에 배정되는 까닭에 참여도가 저조하다. 30세 이하인 경우 보통 실업 3개월이 지난 후,

30세 이상은 최장 9개월 후 프로그램에 참여한다. 평균 실업기간은 약 20주로, 실업기간 중 프로그램에 배정되는 사람은 그리 많지 않다.

〈표 4-3〉 프로그램 참가

2009-2011	빈도(명)	비중(%)
참가 안함	8783	78.2
취업지원서비스	1230	4.4
직업훈련(민간)	494	10.9
직업훈련(공공)	526	4.7
고용보조금	200	1.8
합계	11233	100.0
2005-2007	빈도(명)	비중(%)
참가 안함	10461	83.2
취업지원서비스	1116	2.6
직업훈련(민간)	330	8.9
직업훈련(공공)	413	3.3
고용보조금	249	2.0
합계	12569	100.0

주: 이 값들은 표본에 포함된 모든 개인 대비 참가율임.
 자료: DEFACTUM(각 연도). Denmark DREAM database.

〈표 4-4〉는 관찰대상기간 내 시간추이별 주요경제지표를 제시하며, 지표들은 이 시기 큰 경기변동이 있었음을 분명하게 보여준다.

〈표 4-4〉 덴마크 주요경제지표

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
실업률(%)	4.8	3.9	3.8	3.4	6.0	7.5	7.6
경제성장률(%)	2.4	3.4	1.6	-0.8	-5.7	1.4	1.1

자료: World Bank database.

2. 분석방법론

본 연구에서는 사건사 분석의 하나인 생존분석(Survival analysis)을 통해 덴마크 정부의 ALMP 정책과 노동시장 특성, 노동자 개인의 특성이 실업탈출과 취업안정성에 미치는 영향을 파악해 보고자 한다.

본 연구에서는 실업기간 또는 실업탈출에 영향을 미치는 요인분석, 그리고 취업기간 또는 취업안정성에 영향을 미치는 요인분석에 콕스 비례해저드 모형(Cox Proportional hazard Model)을 적용한다.²⁴⁾ 해저드 모형은 대상자(또는 집단)의 어떤 특정 상태에서 다른 상태로의 이동에 대한 분석방법으로 어떤 일정 상태를 지속하는 기간과 이를 설명할 변인들로 모형이 이루어지므로 ‘기간지속모형(duration model)’이라고 지칭된다. 이런 해저드 모형은 관측이 이루어진 기간 동안 어떤 특정 상태에서 다른 상태로의 이동이 발생하지 않은 우측 절단(right-censored) 현상이 관측되는 경우에도 통계적 일치성(consistency)을 유지할 수 있기 때문에 이러한 형태의 자료 분석에 있어 일반적으로 인과분석에 적용되는 OLS를 통한 추정보다 통계적으로 우월한 방법으로 알려져 있다(이병기, 2002, p.39).

앞서 언급한 바와 같이 해저드 모형은 분석대상이 어떤 특정 상태에서 다른 상태로 이동하는 것에 대한 분석방법으로, 시작시점부터 파악하고자 하는 사건 발생 시점 간의 기간을 종속변수로 취급하여 여기에 영향을 미치는 변인들의 효과를 추정한다. 즉, 실업상태에서 실업에서 탈출할 가능성과 취업상태에서 실업상태가 될 가능성에 설명변수들이 미치는 영향을 추정한다. 앞으로 제시하는 모형은 실업기간을 두고 구성한 것이지만, 두 유형을 추정하는 데는 사실상 같은 방식이 적용된다.

24) 이 모형에 대한 세부적인 논의는 Lancaster, T.(1990, pp.245-252)에 잘 나와 있다.

시간 T 는 한 사람이 실업에서 취업으로 이행하는 기간을 표시한다. 그러면 $S(t) = \Pr[T > t]$, 즉 한 사람이 t 주 이상 실업상태가 될 가능성은 생존함수(survival function)가 되고, 실패(failure)까지의 시간분포는 $F(t) = 1 - S(t)$ 와 밀도함수 $f(t) = -S'(t)$ 로 구한다. 이로부터 우리는 위험함수(θ)²⁵⁾를 구할 수 있다.

$$\theta(t|x) = \lim_{dt \rightarrow 0} \frac{P(t \leq T < t + dt | T \geq t, x)}{dt} = \frac{-S'(t)}{S(t)}$$

위험도 $\theta(t)$ 는 실패가능성을 의미한다. 즉, 개인이 시간 t 에 실업상태이고 그 직후 이 상태를 벗어나 취업하는 것이다. 이 연구에서 적합한 위험함수를 콕스 비례위험모형을 통해 제시하면 다음과 같다.

$$\theta(t|x, \beta) = \theta_0(t)\Psi(x, \beta)$$

여기서 $\theta_0(t)$ 는 사건과 관련되어 주어진 조건에 따른 기준 위험을 표시

25) 위험함수가 기반을 두고 있는 노동시장 다이내믹에 대한 이론적 틀을 간단히 제시하고자 한다. 위험함수는 실업당사자가 구직활동을 하고, 취업하기로 결심할 때 고려할 것으로 생각되는 비용과 편익을 바탕으로 하며, 이 모형은 Van den Berg(1994)를 기반으로 한다.

적극적 구직자가 받은 취업제안을 λ 로 표시하기로 하자. 이러한 취업 제안에 연계된 것은 임금제안분포 $F(w)$ 로, 여기서 취업제안은 무작위 추출로 간주할 수 있다. 실업당사자는 예상효용을 극대화하기 위해 각 제안의 비용과 편익을 서로 비교해야 한다. 실업자의 편익은 UI급여 수령(임시소득보장)과 해야할 일이 없어짐에 따른 여가시간 증가가 될 것이다. 그 결과 풀타임 직업을 가지는 것과 대비하여 해방감이 클 것이다. 비용은 고용 상태와 비교했을 때 줄어든 소득, 자존감 감소, 노동시장 연계성 약화, 노동시장 프로그램 의무적 참여 등이고, 가장 중요한 것은 구직에 쏟는 시간이 될 것이다. 실업당사자의 의중임금(reservation wage)은 최소한 수용가능한 취업제안이 된다. 이 의중임금을 ϕ 로 표시하면 실업극복(θ)을 위한 이론적 모형은 다음과 같다.

$$\theta = \lambda(1 - F(\phi))$$

하며, $\Psi(x, \beta)$ 는 $x(t)$ 의 함수로 특정한 분포를 가정하지 않는 준모수적(semi-parametric) 방식으로 추정한다.

$$\Psi(x, \beta) = \exp(x'\beta)$$

우리는 인적특성의 효과나 ALMP 정책 참여, 혹은 참여한 이력이 가지는 효과를 추정하고자 한다. 따라서 x 는 성별, 연령, 노동시장 이력 등의 인적특성과 노동시장정책 변수이며, 시간효과를 통제한다. 결과적으로 우리는 이 함수로부터 x_i 가 한 단위씩 변화할 때의 실업탈출 가능성에 미치는 효과, $\exp(\beta_i) - 1$ ²⁶⁾를 추정하고자 한다.

제5절 분석결과

〈표 4-5〉와 〈표 4-6〉에 제시된 결과는 두 기간의 실업탈출과 취업기간에 미치는 효과를 보여준다. 2005-2007년의 결과를 먼저 살펴보면, 프로그램 참여의 잠김효과가 상당했음을 알 수 있다. 구직지원, OJT교육(민간위탁과 공공기관)과 고용보조금은 모두 실업탈출 가능성을 상당히 떨어뜨리는 것으로 나타났다. 프로그램 참여기간 동안 실제구직활동에 대한 우선순위가 높지 않을 것으로 예상되므로 이러한 결과는 당연하다고 할 수 있다. 이 기간 동안 직업 안정성을 고려한다면 여러 프로그램 중 임금지원 취업이 취업중단이라는 위험을 낮추는 데 혹은 취업안정성을 높이는 데 가장 효과적인 것으로 보인다. 이러한 결과들은 선행연구의 결

26) 이 값이 0보다 작으면 해당변수의 값이 클수록 위험률(hazard ratio)이 작아져 취업이 발생할 때까지 걸리는 시간이 길어지는 즉, 실업자의 실업기간이 길어짐을 의미하며 0보다 큰 경우는 해당변수의 값이 클수록 위험률이 커져 취업이 발생하는 시간이 짧아져 대상자의 실직기간이 짧아짐을 의미한다.

과를 확인시켜 준다.

2009-2011년, 상황은 바뀌었다. 잠김효과는 여전하지만 임금보조취업 프로그램 참여의 긍정적 효과는 더 이상 발견되지 않는다. 이 기간 중 긍정적인 결과를 볼 수 없는 것은 전체 노동시장 구조변화로 인한 것일 수 있다.

지난 1-3년의 공적이전의 효과는 노동시장 이력의 영향을 나타낸다. 공적소득보조에는 장애인 지원을 제외한 모든 형태의 현금지원이 포함될 수 있다. 덴마크 시스템은 “소득 대체(income substituting)”와 “소득 보조(income supplementing)”를 구분하는데, 소득을 대체하는 급여는 풀타임 학생에게 주어지는 정부 장학금(student grant), 실업급여, 실업급여를 받지 못하는 이들에게 주어지는 복지급여까지 포함한다. 자녀양육수당과 같은 소득보조는 공적소득보조의 변수의 포괄범위에는 들어가지 않는다. 결과적으로 과거에 공적소득보조를 받았다는 것은 이 개인이 신규 졸업생이라는 것을 의미한다.

공적현금이전의 영향은 다소 혼재되어 있다. 위기 이후에는 어떤 유의미한 결과를 발견할 수 없는 반면, 위기 이전의 효과는 뚜렷하지 않지만 최근 소득보조를 받을수록 일자리를 구할 확률은 커지는 경향이 있다. 그러나 이러한 긍정적인 효과를 취업안정성을 떨어뜨리는 효과로 반감되는 측면이 있다. 이러한 결과는 주로 학생 소득이전을 받는 22-24세의 개인들과 비교했을 때 졸업생이 실업기간도 취업기간도 더 짧은 것과도 일맥상통하는 결과이다.

〈표 4-5〉 Cox 비례 해저드 모형 분석 결과: 덴마크 2005-2007

변수	취업 (Exit unemployment)	이직 (Exit employment)
남성	0.039 (0.184)	0.280*** (0.029)
취업지원서비스 (Job-search assistance)	-1.337*** (0.360)	
직업훈련(민간) (On-the-job training)	-1.328* (0.717)	
직업훈련(공공) (Public training)	-2.055*** (0.660)	
고용지원금 (Subsidized employment)	-2.402** (1.007)	
18-21세	0.172 (0.250)	0.215*** (0.048)
25-28세	-0.471* (0.255)	-0.083* (0.049)
29-32세	-0.846*** (0.238)	0.048 (0.046)
33-35세	-1.052*** (0.256)	0.098* (0.050)
공공소득이전(지난해)	0.764*** (0.282)	0.236*** (0.055)
공공소득이전(2년 전)	-0.358 (0.294)	-0.150*** (0.047)
공공소득이전(3년 전)	0.660*** (0.228)	-0.090** (0.045)
2005년	0.843*** (0.235)	1.598*** (0.105)
2006년	0.578** (0.277)	0.573*** (0.121)
2007년	-0.428 (0.525)	-0.093 (0.109)
취업지원서비스 경험		0.180*** (0.055)
직업훈련 경험		0.386*** (0.099)
공공직업훈련 경험		0.040 (0.086)
고용주 고용지원금 경험		-0.280** (0.116)
관측치	18,799	15,162
월단위 시간더미(Month dummies)	YES	YES

주: *는 10%, **는 5%, ***1% 유의수준에서 통계적으로 유의함을 뜻함.

자료: DEFACTUM(각 연도), Denmark DREAM database.

〈표 4-6〉 Cox 비례 해저드 모형 분석 결과: 덴마크 2009-2011

변수	취업 (Exit unemployment)	이직 (Exit employment)
남성	-0.448** (0.218)	0.267*** (0.037)
취업지원서비스 (Job-search assistance)	-1.199*** (0.440)	
직업훈련(민간) (On-the-job training)	-2.085** (0.983)	
직업훈련(공공) (Public training)	-37.670*** (0.190)	
고용지원금 (Subsidized employment)	-1.857* (0.975)	
18-21세	0.184 (0.296)	0.487*** (0.056)
25-28세	-0.839*** (0.301)	0.174*** (0.056)
29-32세	-1.427*** (0.324)	0.172*** (0.042)
33-35세	-1.042*** (0.379)	0.178*** (0.060)
공공소득이전 (지난해)	0.622* (0.338)	0.630*** (0.072)
공공소득이전 (2년 전)	0.551 (0.448)	-0.037 (0.095)
공공소득이전 (3년 전)	-0.234 (0.329)	-0.195*** (0.069)
2010년	1.736*** (0.382)	2.044*** (0.055)
2011년	1.068*** (0.292)	1.010*** (0.060)
취업지원서비스 경험		0.176*** (0.039)
직업훈련 경험		0.291*** (0.095)
공공직업훈련 경험		0.052 (0.093)
고용주 고용지원금 경험		0.190 (0.155)
관측치	15,449	10,198
월단위 시간더미(Month dummies)	YES	YES

주: *는 10%, **는 5%, ***1% 유의수준에서 통계적으로 유의함을 뜻함.

자료: DEFACTUM(각 연도). Denmark DREAM database.

분석결과는 덴마크의 ALMP가 큰 비용과 많은 시간을 소진하면서도 반드시 긍정적인 영향을 미친다고 보기 힘들다는 점을 말해준다. 오히려 프로그램 참여로 인한 잠김효과가 더욱 주된 효과임을 보여준다. 그렇다면 큰 비용과 시간을 투입하면서, 취업가능성을 높이지 못하는 정책을 유지하는 이유를 자문해 볼 필요가 있다.

대부분의 경우, ALMP는 실업급여를 받기 위한 일종의 '의무'로서의 성격이 더 강하다고 볼 수 있다. 덴마크 실업급여는 매우 관대하기 때문에 실업급여가 실질적인 소득 대체수단이 될 수 있기 때문이다. 실제로 일부 사람들은 실업급여를 근로소득을 대신하는 매력적인 소득원천으로 보기도 한다. 이와 같이 실업급여가 구직이나 근로 유인을 감소시키는 요인으로 작용하지 않도록 하기 위해 ALMP는 두 가지 목적을 가진다고 말할 수 있다. 이상적으로는 프로그램 참여가 실업을 빨리 탈출할 수 있도록 도와주는 것이다. 분석결과와 같이 이러한 목표가 달성되지 않는다면 실업급여가 적어도 공짜로 주어지는 것이 아니라는 신호를 줄 필요는 있다. 그리고 실업급여 수령으로 인해 이와 같이 자유시간이 제약되는 것은 또 한편 실직상태를 덜 매력적으로 만들어서 실업자들로 하여금 실업상태를 면하고 싶게 하는 요인이 된다.

그러나 프로그램이 이런 목적대로 작동하지 않는다면, 다음은 어떻게 해야하는가? 좋은 소식은 지역 잡센터에서의 사회복지사들과의 의무적이며 주기적인 미팅은 실업을 탈출하는 데 실질적인 효과를 나타낸다는 점이다.²⁷⁾ 다수의 연구가 프로그램 가운데 이 미팅만은 매우 효율성이 높으며 구직자들로 하여금 더욱 폭넓게 구직하도록 북돋우며 결과적으로 취업의 기회를 확대하는 데 기여하고 있다는 결론을 내리고 있다. 이러한

27) Brodersen, S. et al(2014)는 취업지원서비스의 한 형태인 사회복지사 미팅(caseworker meetings)은 특히 청년층과 여성에게 효과적인 것으로 나타났는데, 이는 사회에 진입하는 초년생에게는 특히 부족하기 마련인 네트워크를 형성해주는 역할을 하기 때문으로 보인다.

미팅은 취업지원서비스(job search assistance program)와는 다른데 분석에 사용된 취업지원서비스 과정은 제3의 독립사업자가 제공하는 활성화 프로그램이다. 이들은 주로 민간기업으로 일자리 지원과 인터뷰에 관한 강의를 개설하는 데 전문성을 지닌다. 이들은 이를 기반으로 지방정부로부터 자격증을 획득하며 지방정부는 직접 프로그램을 운영하는 대신 실업자들을 이들 민간기업에 연결시켜 주는 역할을 한다.

분석결과가 말해주는 시사점은 ALMP는 폐기하고 그 대신 작동하는 프로그램, 즉 사회복지사와의 미팅과 임금보조금에 집중하라는 것이다. 그러나 위의 ALMP가 가지는 긍정적인 부수 효과 또한 간과할 수는 없다. 많은 실업자들은 사회로부터 고립감을 느끼고 좌절감을 맛보는데, 실직은 비단 그들로부터 소득뿐만 아니라 다른 사람들과의 일상적인 관계마저 빼앗기 때문이다. 따라서 프로그램 참여는 이러한 사회적 활동을 증대시킨다는 측면에서 긍정적일 수 있고, 일상을 영위하고 아침에 일어나는 이유가 되는 것만으로도 목적인 바를 이루었다고도 볼 수 있다. 이러한 정량화하기 힘든 긍정적인 부수효과는 매우 비중 있게 논의되고 있으며 프로그램이 유지되는 매우 중요한 이유이기도 하다.

제6절 소결

본 장에서는 ALMP의 효과를 덴마크 ALMP 참여가 청년층 취업가능성과 취업안정성에 미치는 영향을 통해 살펴보았다. 관대한 실업급여와 노동시장정책에서 ALMP의 비중이 큰 덴마크의 특성을 토대로, 본 장의 분석을 통해 근로빈곤층에 대한 소득을 보전하는 현금급여와 근로빈곤층을 활성화하기 위한 ALMP의 적합한 결합방식에 대한 함의를 얻고자 하였다.

분석결과는 취업지원서비스와 직업훈련 등 전반적인 ALMP의 효과에

대해 회의적인 결론을 내리고 있다. 분석결과가 말해주는 시사점은 ALMP는 폐기하고 그 대신 작동하는 프로그램, 즉 사회복지사와의 미팅과 임금보조금에 집중하라는 것이다.

한국에서 이러한 분석결과는 어떤 정책적 함의를 주는가? 첫째, 다수의 연구에서 긍정적으로 평가하고 있는 사회복지사와의 정기적인 만남과 상담이라는 방식의 취업지원서비스에 주목할 필요가 있다.²⁸⁾ 한국은 GDP 대비 노동시장정책 지출이 2014년 0.75%로 매우 낮으나 상대적인 ALMP의 비중은 큰 편이다. 이 가운데 어떠한 정책에 재원 투입을 늘리고, 어떤 방식으로 운용할 것인가에 있어서 분석결과가 주는 시사점에 유의할 필요가 있다. 특히, 청년층을 대상으로 하는 취업지원의 경우, 작게는 고용센터의 분위기부터 어떻게 실질적으로 청년층을 지원하는지에 대한 질적인 부분을 참고할 필요가 있을 것으로 보인다.

둘째, 현금급여의 의미에 대한 진전된 논의가 필요할 것으로 보인다. 덴마크와 한국은 현금지원의 수준, 재원, 운용 방식 모든 면이 다르기 때문에 덴마크의 공적지원의 효과로부터 한국의 정책을 논하기는 어렵다. 그러나 실업급여나 복지급여의 높은 소득대체율로 인해 근로유인 저하를 우려하는 덴마크에서도 공적이전은 취업가능성이나 취업안정성에 부정적인 영향을 미치지 않는다. 한국은 현재의 낮은 급여수준에서 볼 때, 이러한 부정적인 효과에 대한 우려보다는 지원 대상의 실태와 필요에 대한 이해가 더욱 필요한 때라 생각된다.

28) 한국도 직접일자리사업이나 직업훈련, 취업지원서비스와 같은 정책의 효과성을 평가한 결과(부록2)에 따르면, 유일하게 취업지원서비스가 취업가능성을 높이는 효과를 보이는 것으로 나타났다.

제 5 장

근로빈곤층 소득 지원 정책의 방향

제1절 문제제기

제2절 분석자료 및 분석방법론

제3절 분석결과

제4절 소결

5

근로빈곤층 소득 지원 정책의 << 방향

제1절 문제제기

외환위기 이후 우리 사회에서는 근로빈곤 문제가 심화되는 상황에서 이에 대응한 적절한 사회보장시스템의 구상이 요구되고 있다. 사회보장시스템은 실업급여를 중심으로 한 고용보험제도와 공공부조제도, ALMP, 근로장려세제 등 다양한 제도들의 총합으로 정의된다. 각 나라들은 다양한 개별 제도의 특정한 조합의 형태로 사회보장시스템을 갖추고 있다.

각 제도들은 개인 단위 제도와 가구 단위 제도의 차이, 보험 원리와 일반회계에 의한 재정지원 방식의 차이, 보장하는 위험의 범위와 수급자격의 차이, 보장 수준의 차이 등의 측면에서 상이한 특성을 가지고 있다. 각 제도들 간에 대체성과 보완성이 존재하므로 모든 제도를 최대한 발전시키는 방식이 아니라 특정한 제도 조합을 강화시키는 전략이 필요하다. 특히 재정적 자원에 한계가 있다는 점에서 특정 제도 조합의 필요성은 더욱 커진다.

사회보장시스템이 근로빈곤에 어떤 영향을 미치는지에 대해 강병구, 김혜원(2015)이 검토하였으나 다음의 한계를 가지고 있었다. 첫째, 강병구, 김혜원(2015)은 근로빈곤의 원인을 시간당 임금 근로시간 그리고 근로 개월수에 집중함에 따라 고용형태가 미치는 영향에 대한 분석이 빠져 있다. 또한 실직 위험이 근로빈곤과 어떠한 관련을 맺고 있는지에 대한 분석이 없으며 이것은 이후 살펴볼 고용보험제도 효과의 검토 부재와 관련되어 있다.

둘째로 강병구, 김혜원(2015)은 현존하는 사회보장제도 중 몇 가지 중

요한 제도의 역할에 대한 분석이 없다. 우선 실업급여제도의 역할에 대한 검토가 없으며 둘째, 취업성공패키지 사업과 같은 보험원리가 아닌 일반 재정에 의존하면서 일정액의 현금급여를 취업지원서비스와 결합하여 제공하는 한국형 실업부조제도에 대한 분석도 빠져 있다. 셋째로 근로빈곤 지원 정책이 미치는 영향에 대한 분석을 빈곤율에만 한정하고 빈곤갭에 대한 영향은 제외하고 있다. 빈곤정책은 빈곤선 이하의 인구 비율을 낮추는 데도 역할을 하지만 빈곤선 아래에서 겪는 고통의 크기를 줄이는 데도 기여를 하며 양자를 균형감 있게 평가해야 한다. 넷째, 정책 시나리오의 효율성에 대한 분석을 포함하고 있지 않다. 몇 가지 제도 개선의 시나리오를 제시하고 이것이 미치는 빈곤율의 감소 폭만을 평가하고 있을 뿐 재정 투입액에 대비한 빈곤율의 감소를 시나리오별로 대조하고 있지 않다.

본 연구는 이러한 기존 연구의 갭을 메우고 현행의 사회보장시스템이 근로빈곤에 미치는 영향과 다양한 시나리오에 따른 대안적 사회보장시스템이 근로빈곤에 미치는 영향을 추정하고자 한다. 이 연구는 다음과 같이 구성된다. 제2절에서는 분석에 사용될 방법론 및 분석 자료를 소개한다. 제3절에서는 주요 분석결과를 제시하고 있는데 빈곤의 실태와 함께 실직 위험과 빈곤의 관계를 상세히 분석하고 정책 시나리오에 따른 빈곤 감소 효과를 종합적으로 살펴본다. 제4절에서는 연구의 한계를 담고 있다.

제2절 분석자료 및 분석방법론

본 연구에서는 한국복지패널조사를 사용한다. 복지패널은 저소득층을 과대표집을 하여 구성된 자료로서 본 연구에서 검토하는 사회보장제도에 포괄되는 대상을 다른 패널조사에 비해 풍부하게 포함하고 있기 때문에 저소득층 연구에 적절한 자료이다. 본 연구에는 10차년도 자료를 이용하

였다. 10차년도 자료는 2015년 상반기에 조사된 것인데 주로 2014년의 경제활동 및 가구 상황을 보여준다.

본 연구의 주된 연구 대상이 근로빈곤층이므로 근로능력이 저하되어 경제활동 참가가 크게 떨어지는 노인은 제외한다. 이에 가구주가 65세 미만인 경우에 한정하여 분석하였다. 이에 따라 우리 사회에서 중요한 문제인 노인 빈곤의 문제는 본 연구에서 다루지 않는다.

근로빈곤층 지원 제도가 미치는 영향을 크게 두 가지 지표를 중심으로 살펴볼 것이다. 첫째는 빈곤율이고 둘째는 빈곤갭이다. 지원 제도의 도입으로 인해 빈곤율 감소가 얼마나 이루어지며 빈곤갭은 얼마나 줄어드는지를 살펴보는 것이 주요 분석 내용을 이룬다. 빈곤율은 특정한 빈곤선을 정하고 빈곤선 이하에 속한 이들의 비중으로 표현된다. 동일한 빈곤율하에서도 빈곤의 깊이에 차이가 있을 수 있다. 이런 점에서 빈곤선으로부터의 차이가 얼마나 되는지를 계산한 빈곤갭을 빈곤율에 대한 보완적 지표로 사용한다. 예를 들어 근로장려금의 액수가 크지 않을 경우에 빈곤선 바로 아래에 처한 가구만이 근로장려금으로 인한 빈곤 탈출의 효과를 경험한다. 이런 점에서 빈곤율 완화 효과는 크지 않게 측정될 것이다. 하지만 빈곤선 아래 전체의 빈곤가구는 소액이나마 빈곤선으로부터의 격차가 좁혀지는 경험을 하게 되는데 이러한 경험을 측정한 것이 빈곤갭이다. 빈곤율 완화와 빈곤갭 완화의 크기는 제도에 따라 다를 수 있는 바 이에 대한 종합적인 검토와 판단이 필요하다.

본 연구의 주된 내용은 근로빈곤층 지원 제도의 실시에 따른 빈곤 영향을 정책 시뮬레이션을 통해 살펴보는 것이다. 본 연구에서 주로 다룰 지원 제도는 근로장려세제, 실업급여, 실업부조 세 가지이다. 근로빈곤의 원인은 실직기간의 소득 감소와 근로기간의 저소득 문제로 대별할 수 있으며 지원 제도는 각각에 대응된다. 실업급여와 실업부조는 실직기간에

대응하여 소득을 보조하는 제도로써 소득이 없는 기간에 소득을 제공함으로써 빈곤을 완화한다. 근로장려세제는 근로기간에 대응하여 소득을 보조하는 제도로써 근로소득이 있으나 소득이 낮은 가구에 추가적인 금액을 지급하여 빈곤을 완화한다.

기초보장은 이상의 세 가지 급여에도 불구하고 빈곤이 존재할 때 빈곤을 제거하는 역할을 하는 것으로 정의된다. 이럴 경우 기초보장은 빈곤에 대해 독립된 제도라기보다는 결과적으로 남아 있는 빈곤의 문제를 잔여적으로 해결하는 역할을 한다. 이상적으로는 기초보장을 통해서 빈곤을 0으로 만들 수 있지만 실제로 부양의무자 기준 등의 세부 설계사항과 집행 과정에서의 누수현상 등으로 기초보장제도가 이러한 역할을 하지는 못한다.

지원 제도가 빈곤에 미치는 영향을 살펴봄에 있어서도 제도의 세부 설계사항이 미치는 영향과 실제 집행 과정상의 장애물로 인해 제도의 이상적인 실시와 제도의 현실적인 실시에는 차이가 있다. 잠재적 수혜자가 제도를 인지하고 있는지 여부와 인지하더라도 신청할 것인지, 신청과정에서 탈락될 가능성 등을 고려해야만 현실적인 효과를 가늠할 수 있다. 본 연구에서는 제도 설계의 취지에 맞는 잠재적 수혜자들이 모두 수혜를 받는다고 가정하고 정책 시뮬레이션을 할 것이다. 필요할 경우 부분적으로 제도의 세부 설계의 효과와 집행 과정상의 장애물의 효과를 검토할 것이다.

정책 시뮬레이션 방식은 기초보장을 제외한 세 가지 제도를 중심으로 다양한 정책 조합의 효과를 살펴보는 것이다. 기본적으로 다른 제도가 없다고 가정하고 하나의 제도만 도입할 경우 빈곤 완화 효과를 측정한다.

당연히 하나의 제도만 실행하는 것이 아니라 세 가지 제도를 한꺼번에 실시할 때 빈곤 완화 효과가 클 것이다. 또한 순수하게 하나의 제도만을

실시하는 경우를 비교하더라도 각각의 제도를 어떤 규모로 실시하느냐에 따라 빈곤 완화 효과는 달라질 것이다. 제도 조합을 비교하기 위해서 동일한 재정 자원을 사용한다는 제약을 부과할 것이다.

이를 위해 본 연구에서는 재정지출액 대비 빈곤인구 감소분을 재정효율성 지표로 활용한다. 동일한 액수의 재정을 지출하여 빈곤에서 탈출하게 하는 인구수가 더 많다면 더 효율적인 빈곤감소 수단이 된다. 이 지표를 빈곤율 감소효율성으로 정의하는 바 1억 원당 몇 명의 빈곤인구를 빈곤에서 탈출시키는지로 해석할 수 있다. 두 번째 지표는 빈곤인구에 지출된 1인당 재정액 대비 빈곤인구 1인당 빈곤갭 감소분 비율을 활용할 것이다. 동일한 액수의 재정을 지출하여 빈곤갭을 줄이는 효과를 비교할 것이다.

이론적으로 제도 효과를 예상해 보면 빈곤층에 표적화된 제도일수록 빈곤 완화에 효과적일 것이다. 이런 점에서 실업보험은 표적화된 제도가 아니라 빈곤층만이 아니라 중산층 이상의 경우라도 겪는 실직 위험에 대비한 보편적 제도이므로 재정지출 전체와 대비하여 빈곤의 감소 효과를 측정하면 비효과적일 것이다.

하지만 실업보험의 급여 지급 방식을 표적화된 방향으로 재구조화할 수 있고 이럴 경우 빈곤 완화에 효과적인 제도를 구상해 볼 수 있다. 예를 들어 실업급여 액수를 가구소득에 연동시켜 빈곤한 가구의 경우 실업급여액수를 상향하여 지급하는 방향을 검토해볼 수 있다. 이럴 경우 실업보험 전체 액수는 크지만 빈곤층에 사용되는 금액의 경우 표적화된 용도로 사용될 수 있을 것이다. 실업보험제도는 보험료를 내고 보험금을 받는 구조이므로 정치적 지지도 높고 재정적 지속가능성도 높은 편이다. 이런 점에서 세금으로 운영되는 다른 제도에 비해 유리한 측면이 있다.

재정지출 대비 빈곤 감소효과를 살펴봄에 있어서 재정지출액수에 실업

급여 총액을 포함시킬 경우 실업보험 지급 방식을 표적화하든 하지 않든 재정지출 대비 빈곤 완화 효과는 매우 적게 나타날 것이다. 비빈곤층에 지출되는 실업급여액이 매우 크기 때문이다. 실업급여가 빈곤대책이 아니라는 점에서 빈곤계층이 아닌 소득계층에 사용된 금액을 재정 낭비로 보는 것은 적절치 않다. 이런 점에서 실업급여 전체 금액이 아니라 빈곤층 또는 저소득층에 지출된 실업급여 금액에 한정하여 빈곤 완화 효과를 측정하는 것이 적절하다.

실업부조제도를 빈곤층보다 폭넓은 대상, 예를 들어 중위소득 60% 이하의 가구에 적용한다고 할 때 실업부조제도에 지출된 금액 전체는 빈곤층만이 아니라 일부 저소득가구에도 지출된다. 따라서 논리적 일관성을 갖추기 위해서는 이 경우도 다른 제도와 비교할 때 빈곤층에 지출된 금액에 한정하는 것이 적절하다. 근로장려세제의 경우에도 점감구간에서 일부 금액이 비빈곤층에 지출되는바, 이 역시 전체 금액을 재정지출에 포함 시키기보다는 빈곤층에 한정하여 계산하는 것이 적절하다.

빈곤율과 빈곤갭을 측정하기 위해서는 빈곤선을 정의해야 한다. 본 연구에서는 중위소득²⁹⁾ 50% 기준을 사용한다. 중위소득 50% 기준은 일견 상대적인 빈곤선으로 보이지만 근로빈곤층 지원 제도가 적용되는 대상이 대부분 중위소득 이하이므로 지원 제도의 시행 여부와 무관하게 빈곤선이 변하지 않는 특성을 가지고 있어 빈곤율과 빈곤갭을 측정하는 데 용이한 장점을 갖는다.

근로빈곤층 지원 제도는 빈곤층에 한정하여 시행되기보다는 광범위한 저소득층에 대해 시행된다. 근로장려세제와 실업부조는 빈곤층을 포함한 저소득층을 대상으로 하고 있으며 실업급여제도는 보편적 제도로써 모든 소득계층을 포괄하지만 비자발적 실직의 가능성이 저소득층에서 높다는

29) 경상소득에서 공적이전소득을 차감한 소득

점에서 저소득층에 큰 영향을 미친다. 근로빈곤층 지원 제도의 효과를 분석함에 있어서 빈곤층에 미치는 영향만을 보는 것은 지나치게 협소한 분석 폭을 가지므로 이를 보완하기 위해 비빈곤 저소득층을 중위소득 50-80%로 설정하여 해당 소득대에 미치는 영향도 함께 살펴보았다.

복지패널에서는 가구빈곤율과 개인빈곤율 양자를 사용할 수 있는 바 본 연구에서는 개인빈곤율을 주로 사용한다. 빈곤은 가구 단위로 식별하되 개인가중치를 이용하여 전체 인구 중에서 빈곤 또는 저소득에 처한 인구수를 계산한다. 본 연구에서는 1인 가구와 2인 이상 가구를 구분하여 분석하고 있다. 1인 가구는 가구주의 저소득이 가구의 저소득과 직결되지만 2인 이상 가구의 경우 가구주의 저소득만이 아니라 배우자 등의 가구원 경제활동상태 및 가구원수 등에 의해 빈곤 여부가 영향을 받는다. 이렇게 빈곤의 결정요인에서 큰 차이가 있으므로 근로빈곤층 지원 제도의 영향 역시 차이를 보일 것이라는 점에서 두 경우를 구분하여 분석한다.

제3절 분석결과

1. 빈곤의 실태

복지패널을 이용해 분석한 빈곤과 저소득 그리고 중상위가구의 비중은 <표 5-1>과 같다. 빈곤가구의 비중은 개인 기준으로 6.62%, 가구수 기준으로는 10.82%이다. 일반적으로 보고되는 빈곤율보다 낮은 이유는 본문에서 설명한 것처럼 65세 미만 가구주 가구에 한정했기 때문이다. 빈곤가구의 가구원수가 적기 때문에 가구수 기준에 비해 개인 기준의 비율이 더 낮은 결과를 볼 수 있다. 빈곤선에서 중위소득 80%까지로 정의된 저소득 가구의 비중은 개인 기준으로 12.07%이며 가구수 비중은 13.73%이다.

〈표 5-1〉 빈곤과 저소득 비중

(단위: 명, 가구수, %)

구분	개인 기준				가구 기준			
	빈도	백분율	누적 빈도	누적 백분율	빈도	백분율	누적 빈도	누적 백분율
빈곤	274.16	6.62	274.16	6.62	139.34	10.82	139.34	10.82
저소득	499.98	12.07	774.14	18.70	176.79	13.73	316.13	24.55
중상위소득	3366.64	81.30	4140.78	100.00	971.71	75.45	1287.85	100.00

자료: 제10차 한국복지패널 원자료.

가구주의 경제활동상태와 빈곤은 밀접한 관련을 갖는다. 2인 이상 빈곤가구에서 가구주가 비경제활동인구인 비중이 43%에 이른다. 저소득가구의 경우에는 13%로 빈곤가구에 비해 낮으며 중상위소득가구에서는 가구주가 비경제활동인 경우가 5%도 되지 않는다. 비중은 가구에 속한 가구원까지 포함한 인구수 기준이라는 점에 유의할 필요가 있다.

1인 가구의 경우 빈곤가구에서 비경제활동인 비중이 70%에 달하여 1인 가구의 경우 근로소득이 차지하는 비중이 절대적임을 알 수 있다. 저소득가구에서는 30% 수준이고 중상위소득가구에서는 5%대이다. 가구주가 취업했는지, 경제활동을 하는지 여부는 빈곤 여부에 강력한 영향을 미친다는 것을 확인할 수 있다.

〈표 5-2〉 가구주 경제활동상태와 빈곤

(단위: 만 명, %)

구분	2인 이상 가구				1인 가구			
	빈곤 가구	저소득 가구	중상위 소득가구	총합	빈곤 가구	저소득 가구	중상위 소득가구	총합
취업자 (비중)	118.88 (51.24)	384.10 (82.24)	3068.42 (94.27)	3571.40	10.24 (24.28)	22.10 (67.09)	104.15 (93.36)	136.48
실업자 (비중)	12.37 (5.33)	18.80 (4.03)	47.86 (1.47)	79.03	2.71 (6.43)	0.36 (1.10)	0.85 (0.77)	3.92
비경제 활동인구 (비중)	100.76 (43.43)	64.13 (13.73)	138.80 (4.26)	303.69	29.21 (69.29)	10.48 (31.81)	6.56 (5.88)	46.25
총합	232.01	467.04	3255.08	3954.13	42.15	32.94	111.56	186.65

자료: 제10차 한국복지패널 원자료.

가구주가 임금근로자일 경우 상대적으로 빈곤하지 않을 확률이 높다. 2인 이상 가구원이 있는 빈곤가구에서 가구주가 임금근로자인 비중은 28%인데 비해 중상위소득가구에서는 72%에 달한다. 빈곤가구에서 임금근로자 비중이 낮은 이유 중 하나는 비취업의 비중이 50%에 달하기 때문이지만 취업자 중에서도 자영업의 비중이 크게 높아서 영세자영업 종사가 빈곤과 밀접한 관련을 맺고 있음을 알 수 있다. 취업자 중 임금근로자 비중은 빈곤가구에서 55%이지만 중상위소득가구에서는 76%로서 20% 포인트의 차이가 난다.

흥미로운 것은 중상위소득가구에서도 자영업의 비중이 상당히 높다는 것이다. 중상위소득가구에서 자영업 등 비중은 저소득가구에 비해 소폭 더 높아서 자영업이 반드시 빈곤으로 이어지지는 않는다는 것을 알 수 있다. 그러나 빈곤가구에서 자영업 취업자 비중이 다른 소득계층에 비해 높은 것은 명확하다. 따라서 빈곤가구에서 자영업 취업자의 임금근로 전환을 독려할 경우 빈곤을 완화하는 효과가 있을지에 대해서 심층의 검토가 필요하다.

〈표 5-3〉 가구주 임금근로 여부와 빈곤

(단위: 만 명, %)

구분	2인 이상 가구				1인 가구			
	빈곤 가구	저소득 가구	중상위 소득가구	총합	빈곤 가구	저소득 가구	중상위 소득가구	총합
임금근로자 (비중)	66.40 (28.62)	273.10 (58.47)	2356.18 (72.38)	2695.67	8.61 (20.43)	19.44 (59.00)	93.92 (84.19)	121.97
자영업 등 (비중)	52.48 (22.62)	111.00 (23.77)	712.24 (21.88)	875.73	1.62 (3.85)	2.66 (8.09)	10.23 (9.17)	14.52
비취업 (비중)	113.13 (48.76)	82.94 (17.76)	186.66 (5.73)	382.73	31.92 (75.72)	10.84 (32.91)	7.41 (6.64)	50.17
총합	232.01	467.04	3255.08	3954.13	42.15	32.94	111.56	186.65
취업자 중 임금근로 비중	(55.85)	(71.10)	(76.79)	(74.86)	(84.14)	(87.94)	(90.18)	(88.05)

자료: 제10차 한국복지패널 원자료.

가구주의 고용형태와 빈곤 사이에도 밀접한 관련이 확인된다. 〈표 5-4〉에서 보듯이 2인 이상 빈곤가구에서 가구주가 비정규직인 경우의 비중이 75%를 초과하고, 저소득가구의 경우에도 비정규직 가구주의 비중이 57%이다. 이에 비해 중상위소득가구에서는 가구주가 비정규직인 경우가 22%대에 불과하여 매우 큰 차이를 보이고 있다. 1인 가구의 경우 빈곤가구에서 가구주가 비정규직인 비중이 80%로 압도적이며 중상위소득 가구는 30%에 불과하다.

비정규직을 세분하여 살펴보면 기간제, 시간제, 간접고용, 특수고용, 한시고용 등으로 나눌 수 있다. 2인 이상 빈곤가구에서 가구주의 42%가 기간제 근로자인데 비해 중상위소득가구에서는 13%에 불과하여 3분의 1 수준에 그치고 있다. 시간제의 경우에도 빈곤가구일수록 시간제 고용의 비중이 높은 편이다. 세분된 비정규직 중에서 가장 두드러진 유형은 한시고용으로서 빈곤가구 내의 한시고용 비중은 68%에 이르는데 비해서 중상위소득가구에서의 한시고용 비중은 16%대에 불과하다. 이에 비해 간

접고용과 특수고용은 그 비중이 원래 작고 빈곤가구, 저소득가구, 중상위 소득가구의 순서대로 감소한다고 보기는 어렵다.

〈표 5-4〉 가구주 비정규직 여부 및 세부 유형과 빈곤

(단위: 만 명, %)

구분	2인 이상 가구				1인 가구			
	빈곤 가구	저소득 가구	중상위 소득가구	총합	빈곤 가구	저소득 가구	중상위 소득가구	총합
비정규직 전체	50.00	156.26	525.73	731.99	6.95	14.37	28.39	49.71
(비중)	(75.30)	(57.22)	(22.31)		(80.71)	(73.93)	(30.23)	
기간제	28.22	96.00	315.56	439.78	4.66	10.45	18.59	33.69
(비중)	(42.50)	(35.15)	(13.39)		(54.05)	(53.75)	(19.79)	
시간제	10.54	17.90	34.56	63.00	2.19	2.76	1.48	6.42
(비중)	(15.88)	(6.55)	(1.47)		(25.40)	(14.18)	(1.58)	
간접고용	3.45	17.62	90.54	111.62	0.04	2.74	2.38	5.17
(비중)	(5.20)	(6.45)	(3.84)		(0.46)	(14.12)	(2.54)	
특수고용	3.12	7.62	80.23	90.98	0.00	0.96	2.68	3.64
(비중)	(4.70)	(2.79)	(3.41)		(0.00)	(4.96)	(2.85)	
한시고용	45.19	144.24	396.49	585.92	6.66	13.97	25.09	45.72
(비중)	(68.07)	(52.82)	(16.83)		(77.38)	(71.85)	(26.71)	
총합	66.40	273.10	2356.18	2695.67	8.61	19.44	93.92	121.97

자료: 제10차 한국복지패널 원자료.

가구주의 사회보험 가입과 빈곤을 살펴보면 빈곤한 가구일수록 사회보험의 위험 보호에서 제외된 비중이 높다는 것을 알 수 있다. 2인 이상 중상위소득가구에서는 가구주가 고용보험에 가입한 비중은 82%에 이른다. 하지만 빈곤가구에서는 절반에 못 미치는 34%이다. 1인 가구의 경우 빈곤가구에서 고용보험 가입률은 31% 수준인데 비해 중상위소득가구는 71%로서 역시 큰 차이가 나타난다. 산재보험 가입률은 고용보험 가입률과 거의 유사하다.

국민연금과 건강보험의 경우 2인 이상 빈곤가구에서 가구주가 직장을 통해 이에 가입한 비중은 30% 수준으로 고용보험보다 더 낮다. 중상위소득가구의 경우 국민연금의 가입률이 다른 보험의 가입률에 비해 크게 낮다는 점이 특이사항이다. 1인 가구의 경우에도 국민연금과 건강보험은 고용, 산재보험보다 빈곤가구에서 가입률이 낮다는 것을 알 수 있으며 중상위소득가구에서는 국민연금을 제외하면 다른 보험들은 유사한 수준이다.

전체적으로 볼 때 가구소득이 낮은 빈곤가구에서 실직이나 산재의 위험 가능성이 높지만 실제로 사회보험 가입을 통해 이러한 위험에 대처할 수 있는 가능성은 크게 낮다는 것을 알 수 있다.

〈표 5-5〉 임금근로자인 가구주의 사회보험 가입과 빈곤

(단위: 만 명, %)

구분	2인 이상 가구				1인 가구			
	빈곤 가구	저소득 가구	중상위 소득가구	총합	빈곤 가구	저소득 가구	중상위 소득가구	총합
고용보험 (비중)	21.09 (34.68)	147.53 (56.11)	1668.05 (82.61)	1836.67	2.24 (31.43)	7.52 (43.14)	61.40 (71.38)	71.16
산재보험 (비중)	21.64 (35.58)	154.35 (58.71)	1709.25 (84.60)	1885.23	2.43 (34.09)	8.03 (46.02)	63.21 (73.43)	73.66
국민연금 (비중)	20.64 (31.09)	135.81 (49.73)	1562.63 (66.32)	1719.08	0.92 (10.64)	6.79 (34.95)	59.83 (63.71)	67.54
건강보험* (비중)	20.26 (30.51)	138.94 (50.88)	1985.97 (84.29)	2145.17	1.69 (19.57)	7.44 (38.28)	69.18 (73.66)	78.30

주: 직장건강보험 가입자 비율임.
 자료: 제10차 한국복지패널 원자료.

2. 실직과 빈곤

저소득가구의 소득 위험에 큰 영향을 미치는 것은 실직 위험이다. 실직 위험을 식별하기 위해서는 상세한 직업력 자료가 필요하다. 그런데 복지패널에서는 상세한 직업력을 조사하고 있지 않으므로 연간 언제 실직을 했는지에 대한 정보를 알 수 없다. 복지패널의 경우 연말 기준으로 취업자, 실업자, 비경제활동상태인 자를 식별할 수 있는데 각각의 상태별로 확인할 수 있는 정보가 다르다.

취업자의 경우 연중의 실직 경험과 이에 대응한 실업급여 수급의 가능성에 대해 추정해볼 정보들이 제공되고 있으나 실업자와 비경제활동인구는 그러한 정보가 없다.³⁰⁾ 연말 실업자의 경우 연중 취업 경험에 대한 정보가 주어져 있지 않으며 다만 몇 개월간 구직활동을 했는지에 대한 정보가 제공되고 있다. 연말 비경제활동인구의 경우 역시 연중 취업경험에 대한 정보가 없으며 구직활동을 했는지 여부만을 알 수 있다.

복지패널에서는 연말 취업 여부와 무관하게 모든 이를 대상으로 연간 취업 개월수 정보를 제공하고 있다. 연말 비취업자의 경우에도 연중에 취업한 경험이 이 변수에 기록된다. 이를 이용하여 실직 위험을 겪은 사람을 식별할 수 있다. 12개월 동안 한 번도 일자리를 가져본 적이 없는 가구주 및 해당 가구원은 제외하고 분석하였다. 12개월을 일자리를 가진 사람은 실직위험을 겪지 않은 사람으로 판단하고 1개월 이상 일하고 11개월 이하로 일한 사람은 실직위험을 겪은 사람으로 판단했다. 이를 기초로 가구 소득수준에 따라 실직 경험 비율을 계산하였다.

〈표 5-6〉에서 볼 수 있듯이 빈곤가구에서 실직을 경험할 가능성이 훨씬

30) 우선 취업자의 경우 연내에 실직 경험 여부를 확인할 수 있고, 또한 그 사유가 비자발적이었는지를 확인할 수 있다. 연말 취업자의 경우 현재 일자리에서 고용보험 가입 여부를 확인할 수 있다. 현재 일자리에서 고용보험에 가입해 있으면 실직 전 일자리에서도 고용보험에 가입했을 가능성이 높다고 판단할 수 있다.

씬 높다는 것을 알 수 있다. 가구주 기준으로 2인 이상 가구에서 빈곤가구 중 37%가 실직을 경험하는 데 비해서 중상위소득가구는 실직 경험률이 7%에 불과하다. 빈곤가구의 실직 경험률이 중상위소득가구의 실직 경험률의 5배 이상이다. 1인 가구의 경우 실직 경험률의 수준이 더 높을 뿐 상대적으로 대적인 차이는 5배 수준으로 유사하다.

〈표 5-6〉 가구주 실직 경험 여부와 빈곤

(단위: 만 명, %)

구분	2인 이상 가구				1인 가구			
	빈곤 가구	저소득 가구	중상위 소득가구	총합	빈곤 가구	저소득 가구	중상위 소득가구	총합
실직 미경험 (비중)	94.24 (62.66)	320.09 (76.94)	2953.85 (92.88)	3368.19	6.61 (37.51)	18.35 (72.67)	92.79 (87.76)	117.75
실직 경험 (비중)	56.17 (37.34)	95.94 (23.06)	226.50 (7.12)	378.61	11.01 (62.49)	6.90 (27.33)	12.94 (12.24)	30.85
총합	150.41	416.04	3180.35	374.00	17.62	25.25	105.72	148.60

자료: 제10차 한국복지패널 원자료.

비정규 고용은 고용 불안정을 낳고 그것은 연간 근로 개월수를 감소시키는 효과를 갖는다. 〈표 5-7〉에서 보는 바와 같이 빈곤가구이면서 가구주가 비정규직인 경우 근로 개월수가 5개월 이하인 경우의 비중이 8%에 달하며 8개월 이하의 근로 개월수, 다시 말하면 4개월 이상의 실직기간을 갖는 경우가 20%에 달한다. 이에 비해 중상위소득가구의 정규직 가구주의 경우 4개월 이상의 실직기간을 가질 가능성은 1.1%에 불과하다.

〈표 5-7〉 가구주 비정규직 여부별, 소득계층별 근로 개월수 분포

(단위 : 만 명, %)

구분	정규직				비정규직			
	빈곤 가구	저소득 가구	중상위 소득가구	총합	빈곤 가구	저소득 가구	중상위 소득가구	총합
5개월 이하 (비중)	0.1 (0.6)	11.8 (9.7)	5.8 (0.3)	17.7	4.7 (8.2)	9.3 (5.4)	0.8 (0.2)	14.8
6-8개월 (비중)	1.6 (8.9)	3.2 (2.7)	15.8 (0.8)	20.6	6.7 (11.8)	8.0 (4.7)	20.9 (3.8)	35.6
9-11개월 (비중)	0.0 (0.0)	4.8 (4.0)	27.2 (1.4)	32.0	7.9 (13.9)	20.7 (12.1)	27.7 (5.0)	56.3
12개월 (비중)	16.4 (90.5)	102.1 (83.7)	1847.2 (97.4)	1965.6	37.6 (66.1)	132.7 (77.7)	504.8 (91.1)	675.0
총계	18.1	121.9	1896.0	2035.9	57.0	170.6	554.1	781.7

자료: 제10차 한국복지패널 원자료.

실직은 자발적 실업과 비자발적 실업으로 구분된다. 일반적으로 비자발적 실업에 의한 소득 충격이 더 크다고 할 수 있다. 실직 사유는 연말 취업자에 한정하여 조사하고 있으므로 이들을 중심으로 가구소득에 따른 실직사유 구성을 비교해 보자.

〈표 5-8〉에서 보는 바처럼 가구주가 비자발적 실직을 경험한 경우는 중상위소득가구에서는 30% 정도이고 저소득가구에서는 25% 수준이다. 빈곤가구의 가구주가 비자발적 실직을 경험하는 비율은 불안정적 양상을 보이는데 2013년의 경우에는 14%인 데 비해 2014년에는 44%로 큰 편차를 보여준다. 빈곤 가구주의 경우 근로조건이 열악하여 더 나은 일자리를 탐색하며 빨리 이직하는 경향도 있으며 동시에 비정규직 비율이 높고 고용안정성이 낮기 때문에 경기 변동에 민감하게 영향을 받아서 비자발적 비율이 높아질 수도 있다.

앞서 살펴본 것처럼 빈곤 가구주의 경우 실직 경험 가능성이 중상위소득가구 가구주와 비교할 때 5배 이상 높으므로 비자발적 비중이 낮을 때

에도 상당한 수준의 비자발적 실직 위험에 처해 있다.

〈표 5-8〉 실직 경험 연말취업자의 비자발적 실직 비중

(단위: 만 명, %)

	빈곤가구	저소득가구	중상위소득가구	합계
비자발적(2013) (비중)	3.26 (14.33)	12.60 (25.03)	60.20 (29.89)	76.0791
비자발적(2014) (비중)	7.48 (44.68)	18.14 (27.06)	58.70 (30.94)	84.32

자료: 제9차, 제10차 한국복지패널 원자료.

〈표 5-9〉는 실직 경험이 있는 연말 취업자 가구주를 임금수준별로 구분하여 빈곤확률과 비정규비율, 실직확률 그리고 비자발적 실직비율을 계산한 것이다. 분석은 가구주 개인에 한정하여 이루어졌다. 임금수준은 시간당 임금을 기준으로 하여 최저임금 이하와 근방, 최저임금 이상의 그룹으로 구분하였다.

빈곤확률은 가구주의 임금수준과 밀접히 연동되어 있다. 최하위 임금 그룹에서 빈곤확률은 24-35%에 달하는 데 비해 최상위그룹은 1%에 불과하다. 임금이 낮을수록 실직할 가능성 역시 높은 편이다. 최저임금 주변에서 실직가능성이 높으며 최저임금 2배 이상의 임금 그룹에 들어가서야 유의하게 실직확률이 떨어진다.

흥미로운 것은 임금수준이 높다고 해서 비자발적 실직 비율이 높거나 낮은 것은 아니라는 것을 알 수 있다. 비자발적 실직확률은 2013년의 경우 20% 중반대, 2014년도에는 30% 내외의 수준을 갖는데 시간당 임금 수준과 큰 연관성을 갖는 것은 아니다.

〈표 5-9〉 임금그룹별 실직확률 및 비자발적 실직확률

(단위 : 만 명, %)

연도	구분	최저임금 90% 이하	최저임금 90-110%	최저임금 110-130%	최저임금 130-200%	최저임금 200% 이상	총계
'13	실직자수	9.33	5.65	6.80	26.30	36.14	84.21
	근로자수	43.58	34.20	41.97	167.59	647.40	934.73
	빈곤확률	24	16	12	5	1	
	실직확률	21	17	16	16	6	
	비자발적 비율	22	22	35	24	23	
'14	실직자수	6.49	9.23	8.98	24.20	23.20	72.11
	근로자수	39.44	35.77	52.31	179.49	613.25	920.27
	빈곤확률	36	34	12	6	1	
	실직확률	16	26	17	13	4	
	비자발적 비율	27	38	20	32	29	

자료: 제10차 한국복지패널 원자료.

복지패널자료에서 구직활동 경험자는 다음과 같은 네 가지 유형으로 구성되었다고 보고 추정했다. 첫 번째 유형은 연말 취업자 중 연중 실직을 경험했다고 응답한 사람이다. 두 번째 유형은 9차년도 자료를 연결하여 2013년 연말 비취업자 중에서 현재 취업자인 사람이다. 이들은 2014년 연중에 구직활동을 하여 취업에 이르렀을 것이기 때문이다. 세 번째 유형은 연말 비취업자 중 구직활동을 했다고 응답한 사람들이며 네 번째 유형은 연말 비취업자 중에서 연간 1개월 이상 취업했다고 식별되는 사람이다. 네 번째 유형에서는 앞서 언급한 연간 취업 개월수 자료를 이용하였다.

〈표 5-10〉에서 보는 것처럼 2014년 현재 694만 명의 구직활동경험자가 존재하며 연말 취업자 중에는 전년도 말 실직자로서 금년도에 일자리를 구한 204만 명과 연중에 실직을 경험했던 209만 명이 포함되어 있고 양자의 경험을 모두 한 이들이 24만 명이 있다. 연말 비취업자 중에서 구

직활동만 하고 결국은 취업을 하지 못한 이들이 41만 명이며 구직활동을 통해 1개월 이상 취업한 이들이 264만 명이 있다.

〈표 5-10〉 구직활동 경험자의 규모와 구성

(단위: 만 명)

총계	연말 취업자			연말 비취업자		
	연중실직 경험자(A)	전년도말 실직자(B)	A,B 중복	구직활동자(C)	연간 1개월 이상 취업자(D)	C,D 중복
694	209	204	24	41	264	144

자료: 제10차 한국복지패널 원자료.

〈표 5-11〉에서는 구직활동자를 소득계층별로 구분하여 살펴보았다. 구직활동 경험자 중에서 빈곤층은 63만 명이며 빈곤선에서 중위소득 80%까지의 저소득층은 112만 명이다. 엄격한 의미에서 정부 지원의 대상이 되는 기준을 중위소득 60%라고 하면 빈곤층 63만 명에 31만 명이 추가되어 94만 명이 대상이 된다. 추가적으로 이들의 근로 개월수를 구분하였는데 전혀 취업하지 못한 이들은 10만 명, 5개월 이하가 29만 명, 6개월에서 7개월이 22만 명이며 8개월 이상이 18만 명, 12개월 모두 일한 이들이 14만 명이다. 1년 동안 전혀 취업하지 못한 이들의 취업가능성이 매우 낮다고 보면 1개월부터 7개월 정도 일한 51만 명이 취업의지도 있고 능력도 있으나 실직으로 어려움을 겪고 있는 근로빈곤층으로 추산해 볼 수 있다.

실직기간을 갖는 이들의 안전망으로서 고용보험의 실업급여 수급이 중요하다. 복지패널에서 확인되는 고용보험가입률은 2014년 현재 72.09%이다. 65세 미만 임금근로자 1,549만 명 중에서 1,117만 명이 가입하고 있는 것으로 파악된다. 이에 비해 통계청의 2014년 4월 고용보험 가입률 통계는 68.8%로서 1,873만 명 중에서 1,280만 명이 가입한 것으로 보고

되고 있으며 복지패널의 가입률과 큰 차이가 나는 것은 아니다.³¹⁾

고용보험 가입 경험이 있는 이들은 63만 명의 빈곤층 중에서 15만 명에 불과하다. 비율상으로는 23%만이 실업급여 수급자격을 갖는다. 저소득가구에서는 고용보험 가입경험자가 31%이며 중상위소득가구에서는 43%로서 더 높은 비중의 실직자들이 소득보장의 혜택을 받을 가능성이 있다.

〈표 5-11〉 가구주 실직 경험 여부와 빈곤

(단위: 만 명, %)

구분	2인 이상 가구			
	빈곤가구	저소득가구	중상위소득가구	총합
구직활동 없음 (비중)	210.868 (76.91)	387.164 (77.44)	2848.42 (84.61)	3446.46
구직활동 경험자 (비중)	63.2941 (23.09)	112.813 (22.56)	518.215 (15.39)	694.322
고용보험 가입경험 (구직활동 경험자 대비 비율)	14.9174 (23.57)	35.4342 (31.41)	225.619 (43.54)	275.971
총합	274.162	499.977	3366.64	4140.78

자료: 제10차 한국복지패널 원자료.

이러한 점을 가구주에 한정하여 살펴보아도 유사한 결과를 얻을 수 있다. 가구주 중에서 연중 구직활동이 필요한 사람들은 222만 명으로 집계되며 이들 중에서 고용보험에 가입한 경험이 있는 이들은 106만 명으로 추정된다. 또한 2014년 내에 실업급여를 수령한 경험이 있는 이들은 23만 명으로 계산되어 구직활동을 한 가구주 222만 명 중에서 10% 정도를 차지한다. 이를 다시 고용보험 가입경험자에 한정하여 보면 17% 정도가

31) 엄밀하게 고용보험 가입률을 계산하려면 고용보험 가입 대상자를 기준으로 계산해야 한다. 고용노동부에서 발표하는 가입률은 90% 수준이다(통계청, 2014).

실업급여를 받았음을 알 수 있다.

연중 구직활동이 필요한 222만 명의 가구주를 빈곤가구와 저소득가구, 중상위소득가구로 구분하였다. 그리고 이들의 응답 자료 중 실업급여를 받았는지 여부를 검토한 결과 빈곤가구에서 실업급여를 받은 비중은 7.7%인 데 비해 저소득가구에서는 13%, 중상위소득가구에서 실업급여를 받은 비중은 9%를 넘는 것으로 나타났다.³²⁾ 가구주의 실업급여 수혜는 가구원들의 수혜로 이어지는바 구직활동이 필요한 가구주 222만 명에 관련된 가구원 총수는 594만여 명이다. 빈곤가구에서 7%의 가구원이 실업급여의 혜택을 보지만 저소득가구에서는 12%, 중상위소득가구에서는 11%가 혜택을 보게 된다.³³⁾

앞서 살펴본 것처럼 실직 경험률은 빈곤가구에서 더 높아서 빈곤가가 더 큰 위험에 처해 있다. 사회보험 가입에서 고용보험의 경우 빈곤가구에서 가입률이 훨씬 낮다는 것을 알 수 있었다. 결과적으로 실업급여 수혜율은 빈곤한 가구가 아니라 덜 빈곤한 가구에서 높게 나타나고 있다. 실직위험에 대한 보호의 필요성과 보호의 긴급성이 더 강한 빈곤가구에서 중상위소득가구보다 실질적으로 보호를 덜 받고 있는 역설적인 상황이 확인된다.

실직과 관련된 지원 제도는 실업보험만 있는 것은 아니다. 정부는 다양한 고용서비스와 일자리사업을 통해 실직자를 지원하고 있으며 이것은 주로 소득이 낮은 이들에게 제공되고 있다. 구직활동이 필요한 사람들을 694만 명으로 집계하였는데 이를 다시 빈곤가구와 저소득가구, 중상위소

32) 가구원에 대해 분석해보아도 유사한 경향을 확인할 수 있다. 연중 구직활동이 필요한 이들 중에서 빈곤가구의 경우 4.5%만이 실업급여를 받았으나 중상위소득가구에서는 11.7%가 실업급여를 받았던 것으로 나타났다.

33) 추가적으로 실업급여를 받는 이들의 구성을 살펴보면 6개월 미만 일한 사람의 비중이 3분의 1, 6-8개월 일한 사람의 비중이 3분의 1, 9개월 이상 일한 사람의 비중이 3분의 1이다.

특가구 가구원으로 구분하여 정부 일자리 지원 서비스를 받았는지를 검토하였다. 정부 일자리 서비스는 직접일자리 제공, 훈련서비스, 직업알선 및 상담 서비스, 기타서비스로 구분되는 바 정부의 복지서비스 수혜 정보 내의 알선서비스 정보를 결합하여 그 수가 상대적으로 많이 확보되었다. 그 결과는 <표 5-12>에 요약되어 있다.

구직 경험자인 빈곤가구 가구원이 정부가 지원하는 고용서비스를 받을 가능성은 15%이며 이 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 직업알선 및 상담 서비스이다. 빈곤가가 아닌 저소득가구나 중상위소득가구의 경우에도 정부의 공공 고용서비스를 받을 확률은 12~16% 수준을 유지하고 있어 고용서비스가 보편적 서비스로 확산되고 있음을 알 수 있다.

직접일자리창출사업에 참여할 가능성은 빈곤가구에서 확실히 높아서 7%를 차지하고 있다. 직접일자리사업은 빈곤층 중심으로 선발되고 있기 때문에 이해된다. 중상위소득가구 가구원이 직접일자리사업에 참여할 가능성은 1.09%에 불과하다. 반대로 훈련서비스는 빈곤가구에서 받을 가능성이 낮고 그보다 높은 소득대에서 받을 가능성이 크다. 빈곤가구 중에서 훈련을 받을 가능성은 1%에 못 미치는 반면 저소득가구는 4%, 중상위가구에서도 3% 수준이다.

알선상담서비스는 상당히 높은 비중의 구직 경험자들이 이용하고 있다. 빈곤층의 경우 14%가 이용하고 있으며 저소득층도 12%, 중상위계층도 9%에 가까운 비율이 해당 서비스를 이용하고 있다. 알선상담서비스는 구직 경험을 하지 않은 이들도 꽤 참여하고 있다.

〈표 5-12〉 구직 경험자 중 일자리지원서비스 수혜자 비중

(단위: %)

구분	빈곤가구	저소득가구	중상위소득가구
일자리지원서비스 전체	15.17	16.91	12.78
직접일자리 제공	7.05	2.26	1.09
훈련 제공	0.08	4.05	2.99
알선서비스	14.65	12.42	8.89
기타서비스	7.05	6.5	4.25

자료: 제10차 한국복지패널 원자료.

3. 근로빈곤 지원 정책과 빈곤에의 영향

강병구, 김혜원(2015)은 근로빈곤의 근본적 원인으로 시장근로소득을 구성하는 세 가지 원천인 시간당 임금, 근로시간 그리고 근로 개월수의 낮은 수준을 검토하였다. 이와 관련하여 영향을 미치는 변화를 첫째, 시간당 임금에 영향을 주는 최저임금의 영향과 둘째, 근로시간과 근로 개월수 변화의 영향을 나누어 각각이 빈곤율에 어떤 영향을 주는지 살펴보았다. 해당 원인의 변화 영향은 다음과 같이 요약된다.

첫째, 최저임금의 준수율을 높이는 것은 빈곤율을 낮추는 데 큰 효과가 없다. 이에 비해 최저임금을 인상하는 것이 빈곤율을 더 크게 낮출 수 있다. 이와 함께 최저임금의 파급효과가 최저임금 이상의 계층에 영향을 미칠 경우 그 효과는 더욱 증폭된다. 왜냐하면 최저임금 이상의 최저임금 근접 또는 영향권 근로자들이 빈곤계층에 포함되어 있기 때문이다.

둘째, 근로시간이 부족한 것이 빈곤의 중요한 요인임을 확인할 수 있다. 주당 35시간 이하의 일자리를 모두 주당 35시간을 보장할 경우 취업자의 빈곤을 제거할 수 있다. 하지만 실제 이것이 현실적으로 가능할지는 미지수이다. 주당 근로시간을 10%씩 증가시키는 것은 최저임금을 20% 인상하는 것과 유사한 효과를 낸다.

셋째, 근로 개월수를 4개월 증가시키는 것은 최저임금의 파급효과가 최저임금 150% 수준까지 있다는 가정하에 최저임금 20% 인상과 유사한 효과를 낸다.

넷째, 빈곤가구의 추가 취업이 미치는 영향력은 다른 정책 실험의 경우와 비교할 때 가장 효과가 적다. 근로능력자 중에서 구직의사가 있는 비취업자가 많지 않으므로 이들에게 8개월의 주당 30시간 최저임금 일자리를 보장한다고 해도 실제로 빈곤문제 해결에는 그다지 기여하지 못한다.

본 연구에서는 근로빈곤층을 위한 지원 제도가 빈곤에 미치는 영향을 빈곤율과 빈곤갭의 변화를 중심으로 살펴본다. 본 연구에서는 근로빈곤층 지원 제도 중에서 실업급여, 실업부조 그리고 근로장려세제에 국한하여 살펴본다. 근로빈곤층과 관련된 지원 제도를 확대하는 것이 빈곤율과 빈곤갭에 어떤 영향을 미치는지 살펴볼 것이며 현행 제도를 기준으로 한다.

실업급여제도를 강화하는 방안에는 여러 가지가 있다. 첫째, 고용보험 가입률을 높이는 것과 둘째, 고용보험 지급 요건을 완화하는 것, 셋째, 실업급여 지급액과 지급기간을 높이는 것 등을 모두 포괄한다. 가입률의 제고와 지급 요건 완화 없이 지급액과 지급기간을 늘리는 것만으로 실업급여 수혜를 넓히는 것은 어렵다. 앞서 설명한 것처럼 복지패널이 상세한 직업력을 조사하고 있지 않기 때문에 세부적인 개별항목들을 기준으로 정책 모의실험을 하는 것이 불가능하다.

실업급여액은 실직 전 임금의 50%이면서 최대 일액 4만 원, 최소 최저임금의 90%를 받는다. 8시간 근로 시에 시급 5,210원(2014년 기준)을 고려하면 전일제 근로자의 경우 일액 3만 7,512원을 받을 수 있다.³⁴⁾ 따라서 2013년 기준 월 40시간 전일제 근무를 하던 사람의 경우 최대 120

34) 고용보험 홈페이지 www.ei.go.kr에서 2016.10.20. 인출.

만 원과 최소 112만 원을 받는다. 전일제 근로자의 경우 최저임금을 준수한다고 가정할 때 거의 정액급여에 해당하는 금액을 받는다고 볼 수 있다. 정책 시뮬레이션에서 실업급여액은 120만 원을 받는다고 가정하는 것이 가능하다. 월소득이 110만 원 이하일 경우에는 근로시간이 짧다고 보고 120만 원에 110만 원 대비 월소득의 비율을 곱하여 실업급여액을 산정하였다.

실업급여기간은 연령과 가입기간에 대해 세분되어 있는데 최소 3개월의 수급기간이 주어지며 30세 이상에서 50세 미만의 1년 이상의 근로를 한 이들은 4개월 정도의 수급기간을 갖는다. 실업급여를 받는 이들이 비자발적 실직자가 많고 우리나라의 근속연수가 짧은 점을 감안할 때 실업급여 수급자 중에서 3년 이상의 가입기간을 갖는 이들이 차지하는 비중이 크지 않아 4개월로 가정하는 것이 큰 무리가 없다. 실제로 평균 수급일수는 4개월 정도이다.

실업급여 지급을 확대하는 방안으로 기준선은 최대 4개월의 정액 실업급여를 고용보험 가입 경력이 있으면서 구직활동을 하는 이들에 대해 지급하는 안이다. 구직활동 여부는 앞 소절에서 설명한 바와 같이 연말 비취업자의 경우 연간 구직활동 경험이 있는 이들과 1개월 이상의 취업기간이 있는 이들과 취업자 중 실직 경험이 있는 이들로 판정했다. 이때 실직기간이 최소 2개월 이상이 될 경우에 신청하고 지급받는다고 가정하였다.

추가적으로 3가지의 안을 검토했는데 제2안은 구직활동 경험자 제약을 풀어서 모든 고용보험가입 경험 실직자들이 누릴 수 있도록 한 것이다. 제3안은 구직활동 경험자 제약은 유지하되 고용보험 가입 제약을 완화하여 가입 이력이 없는 이들도 실업급여를 받을 수 있도록 한 것이며 제4안은 구직활동 경험 제약과 고용보험 가입 제약을 모두 완화한 것이다. 제4안이 가장 적용범위가 넓은 안이라고 할 수 있다.

정책 모의실험 결과는 <표 5-13>에 제시되어 있다. 가장 크게 빈곤율을 감소시키는 것은 예상한 대로 구직활동 기준과 고용보험 가입기준을 모두 완화하는 제4안이다. 빈곤율 6.62%에서 6.21%로 0.4% 포인트가량 감소한다. 제4안의 빈곤율 감소효율성은 다른 대안에 비해 떨어진다. 그것은 지나치게 재정이 많이 들기 때문이다. 재정지출액 대비 감소되는 빈곤인구수로 측정한 값을 보면 190으로 다른 방안들에 비해 비효율적이다. 빈곤갭은 27% 대폭 감소하며 빈곤갭 감소효율성은 빈곤인구 1인당 재정지출액 대비 빈곤인구 1인당 빈곤갭 감소 금액 비율로 측정했는데 기준안의 0.016에 비해 0.047로 상대적으로 높은 값을 갖는다.

고용보험 가입 이력을 완화하되 구직활동 경험 제약은 유지한 제3안은 제4안에 비해 빈곤율 감소 폭은 유사하면서 빈곤갭 감소 폭은 7.4%로 제4안에 비해 대폭 줄어든다. 빈곤율 감소 효율성도 높고 빈곤갭 감소 효율성도 높은 편이다. 하지만 재정지출 측면에서는 기준안이 3조 8천억 원 정도의 전체 실업급여액이 지출되는데 제3안은 전체 6조 원 정도의 금액이 지출된다는 점에서 재정소요액이 2조 원 이상 늘어나는 부담을 감수해야 한다.

제2안의 경우 빈곤갭 감소는 2% 포인트에 불과하며 빈곤율 감소분도 적은 편으로서 좋은 대안이 되기 어려워 보인다. 빈곤갭 감소효율성에서 가장 높은 값을 보여주는 것은 구직활동자에 한정하면서 고용보험 가입기준을 완화하는 것이다. 이에 비해 빈곤율 감소효율성이 가장 높은 것은 가장 엄격하게 구직활동자에 한정하고 고용보험 가입자에 한정하는 것이다. 이 대안은 빈곤율의 감소폭이 가장 작다는 약점을 갖는다.

구직활동자에 한정한다는 것은 실업인정제도를 엄격하게 운용한다는 의미를 가지며 고용보험 가입기준을 완화한다는 것은 고용보험 가입률을 제고한다는 의미를 갖는다. 실업인정제도를 엄격하게 운용하면서 고용보

험 가입률을 제고할 경우 상대적으로 빈곤율 감소 효과를 높일 수 있다.

〈표 5-13〉 고용보험 시뮬레이션 결과

구직활동 여부	고용보험 가입기준	빈곤갭 감소효율성	빈곤갭 감소분(%)	빈곤율 감소효율성	빈곤율 감소분(%)	재정 투입액 (억 원)
구직활동자	고용보험 가입자 한정	1.006	0.562	243	0.162	1831
모든 실직자	고용보험 가입자 한정	1.029	0.690	225	0.180	2196
구직활동자	미가입자 포함	0.865	1.239	236	0.404	4685
모든 실직자	미가입자 포함	0.925	1.657	190	0.407	5863

자료: 제10차 한국복지패널 원자료.

다음으로 검토할 것은 일정 소득 이하의 구직자에 대해 실업부조를 확대하는 방안이다. 현재 우리나라에는 실업부조제도가 없으나 현재 실시되고 있는 취업성공패키지와 같은 취업지원사업에 현금급여를 강화하는 방안이 한국적인 실업부조제도라고 할 수 있다. 정책 시뮬레이션에서는 대상자를 최소한 7개월 이상의 실업기간을 가지며 구직활동을 하는 이로 한정했으며 현행의 취업성공패키지와 같이 중위소득 60% 이하의 가구 소득을 갖는 가구의 가구원에 한정하였다. 그리고 6개월 동안 월 40만 원의 실업부조를 제공하는 것으로 가정하였다. 고용보험제도와 중복을 피하기 위해서 현행 제도에서 실업급여를 받은 이들은 실업부조를 받지 않는 것으로 가정하였다.

정책시뮬레이션에서는 참여조건인 최소 6개월 이상의 실업기간을 완화하는 방향의 변화와 40만 원의 부조액을 증가시키는 방안, 그리고 실업부조 수령기간을 변화시키는 방안을 검토하였다.

〈표 5-14〉에서는 참여조건인 최소 실직개월수를 완화함에 따라 재정 투입액은 증가하고 빈곤율 감소분은 증가하는 것을 확인할 수 있다. 또한 빈곤율 감소효율성은 최소 실직개월수를 완화함에 따라 처음에는 감소하

다가 4개월 이상에서는 오히려 증가하는 양상을 보이고 있다. 빈곤갭은 3% 포인트 정도 소폭 감소하는데 감소효율성은 대상을 확대함에 따라 증가하는 것을 알 수 있으나 감소효율성의 증분은 참여조건을 완화함에 따라 감소한다.

앞서 언급한 것처럼 실업부조 대상자는 구직활동을 하는 이로 한정하는 것으로 가정하였는데 이것은 실업부조에 들어오게 되면 의무적으로 구직활동을 해야 하며 구직활동을 적극적으로 하지 않을 경우에는 프로그램에서 퇴출되는 것을 가정하고 있다.

실업부조 제공기간을 줄이고 실업부조액을 높이는 방향의 변화도 유사한 결과를 준다. 실업부조 제공기간을 고정시키고 실업부조액을 높이는 것은 소폭의 빈곤율 감소와 빈곤갭을 줄이는 효과를 가져오지만 재정 투입액이 빠르게 증가하는 부담을 수반한다.

〈표 5-14〉 실업부조 시뮬레이션 결과

참여조건 최소실직개월수	빈곤갭 감소효율성	빈곤갭 감소분(%)	빈곤율 감소효율성	빈곤율 감소분(%)	재정 투입액 (억 원)
7	1.235	2.384	148	0.341	6316
6	1.276	2.986	143	0.400	7658
5	1.242	3.156	134	0.408	8315
4	1.198	3.483	129	0.448	9510
3	1.192	3.589	131	0.471	9856
2	1.192	3.797	154	0.589	10424

자료: 제10차 한국복지패널 원자료.

근로장려세제의 경우 현행 제도를 기준으로 지급액을 점차 높이면서 빈곤율 감소효율성과 빈곤갭 감소효율성을 계산하여 비교하였다. 근로장려세제의 정책 실험을 위해 현행 근로장려세제를 약간 변형하여 소득기준선이 맞벌이를 기준으로 홑벌이는 90% 수준, 단독가구는 60% 기준이

라고 가정했다. 90%와 60%의 기준을 변화시킴으로써 근로장려세제의 설계를 다양하게 변화시킬 수 있도록 했다.

현행제도는 빈곤율 감소효율성 측면에서 다른 제도에 비해 상대적으로 높은 성과를 나타내고 있었다. 빈곤층에 1551억 원의 재정을 지출하면서 255의 빈곤율 감소효율성을 나타내서 다른 제도에 비해 상대적으로 높은 효율성을 보였다. 하지만 빈곤율 감소분은 0.144로서 다른 제도에 비해 상대적으로 낮았다. 이것은 지급되는 금액이 낮기 때문으로 보이는데 정책 실험에서는 그 금액을 상향했을 때 어떤 효과가 나타나는지 살펴보았다.

지급액 배율을 높임에 따라 빈곤율은 빠르게 감소하였다. 1.5배로 높이면 감소분이 2배 이상 늘어났고 1.9배로 높이면 4배 가까이 늘어났다. 빈곤율의 감소효율성도 증가하는데 1.9배 수준으로 높일 때 가장 많이 증가하였다. 지급액 배율을 높임에 따라 빈곤율 감소분이 1.9 이상에서 그다지 증가하지 않는 것을 알 수 있는 바 이 때문에 빈곤율 감소효율성이 하락한다. 지급액 배율을 높이면 빈곤갭도 감소한다. 이와 함께 빈곤갭 감소효율성 역시 증가한다. 실제 빈곤갭의 감소 폭은 1.6% 수준으로 적은 편이다.

소득구간에 대해서도 모의실험을 한 결과 점감구간이 시작하는 금액을 현행 1300만 원보다 1200만 원으로 낮출 때 빈곤율 감소효율성이 더 증가한다는 것을 확인할 수 있었다. 또한 고원이 시작되는 소득액을 낮출수록 빈곤갭 감소효율성은 증가하지만 빈곤율 감소효율성은 떨어지는 것을 확인할 수 있다.

〈표 5-15〉 근로장려세제 시뮬레이션 결과

참여조건 최소실직개월수	빈곤갭 감소효율성	빈곤갭 감소분(%)	빈곤율 감소효율성	빈곤율 감소분(%)	재정 투입액 (억 원)
1	1.840	0.872	255	0.144	1551
1.5	1.704	1.211	502	0.426	2327
1.7	1.636	1.319	547	0.527	2638
1.9	1.571	1.415	580	0.624	2948
2.1	1.509	1.502	537	0.638	3258
2.3	1.455	1.587	490	0.638	3569

자료: 제10차 한국복지패널 원자료.

이상의 세 가지 제도를 비교해 보자. 근로장려세제는 다른 여타의 제도에 비해 빈곤율 감소효율성이 매우 높다. 현행 제도의 빈곤율 감소효율성은 255로서 실업급여제도와 비슷하고 실업부조제도에 비해 높다. 만약 제도를 확대하여 현재의 지급액보다 2배 가까이 큰 금액을 지급하게 되면 빈곤율 감소효율성은 더욱 높아진다는 점에서 빈곤율 감소에 있어서 효율적인 제도로 판단된다. 하지만 근로장려세제의 빈곤갭 감소 폭 자체는 작은 편이며 실업부조제도가 빈곤갭을 감소시키는 데는 더 큰 효과를 보인다. 실업급여제도는 실업부조제도나 근로장려세제에 비해 빈곤율 감소나 빈곤갭 감소, 그리고 각각의 효율성 측면에서 우월한 성과를 보여주지 않는다.

〈표 5-16〉 제도의 비교

구분		빈곤율 감소효율성	빈곤갭 감소효율성	빈곤율 감소 폭	빈곤갭 감소 폭
현행 제도	실업급여	**	**	*	**
	실업부조	*	***	**	***
	근로장려세제	***	*****	*	*
새로운 제도	실업급여	**	**	**	*
	실업부조	*	***	**	***
	근로장려세제	*****	*****	***	**

자료: 제10차 한국복지패널 원자료.

제4절 소결

본 연구는 근로빈곤층 지원 정책의 조합에 따른 빈곤 감소효과를 연구하였다. 이질적인 다양한 개인과 가구가 존재하는 상황에서 정책이 변경될 때 가구특성과 개인 특성에 따라 각 가구의 빈곤에 변화가 나타나고 이것이 빈곤율과 빈곤갭에 영향을 미칠 것이다. 이질적 경제 단위들이 존재하는 상황에서 정책이 미치는 영향은 이러한 시뮬레이션을 통해 잘 포착할 수 있다.

본 연구를 통해서 빈곤 문제에 대처함에 있어서 현행 실업급여제도에 비해 근로장려세제와 실업부조제도가 효과성 측면에서나 효율성 측면에서 더 나은 성과를 보임을 확인했다. 하지만 이러한 평가가 어느 한 제도를 다른 제도가 대체하는 식의 정책결론으로 이어지는 것은 적절치 않다. 각 제도는 고유의 목적이 있으며 고유의 정책 대상이 있기 때문이다. 특히 실업급여제도는 보편적 제도로 설계되었다는 점에서 다른 두 제도와 동렬에 놓고 평가할 수는 없다.

세 가지 제도의 특성을 고려하면서 통합적, 보완적 배열이 필요하다. 근로장려세제는 적극적으로 노동시장에 참여하는 이들이 있는 가구를 대상으로 한 제도로써 약간의 소득 보조를 통해서 빈곤선 바로 아래에 몰려

있는 취업 가구들을 빈곤선 위로 끌어올려서 빈곤율을 낮추는 데 효율적인 제도라고 할 수 있다. 하지만 근로장려세제는 연간 근로 개월수가 적거나 실직상태에 처해 있는 빈곤가구에 대해서는 큰 도움을 주지 못한다. 이러한 집단에 대해서는 실업급여제도와 실업부조제도를 활용하여 대처하는 것이 적절하다. 실업급여제도를 엄격하게 운영함으로써 실업급여제도의 빈곤율 감소 효과를 적극적으로 활용하면서 고용보험으로부터 배제되거나 수급이 중단된 이들을 대상으로 실업부조제도를 적용하는 것이 필요하다.

하지만 시뮬레이션이 갖는 한계 또한 명확하다. 정책의 변화는 경제주체의 선택과 행동에 변화를 낳는다. 예를 들어 실업급여가 늘어나게 되면 구직기간이 길어지고 실업기간이 늘어나는 효과가 나타나며 이것은 노동공급에도 영향을 미쳐 시간당 임금률에 영향을 미칠 수 있다. 근로장려세제가 늘어날 경우 과거에 근로를 선택하지 않던 사람들이 더 많이 경제활동에 참여할 수 있고 이것이 해당 정책이 기대하는 바이기도 하다. 근로빈곤에 근본적으로 영향을 미치는 임금수준, 근로시간, 근로기간과 구직기간 그리고 실직기간은 정책에 의해 영향을 받게 된다.

본 연구는 지원 정책이 근로기간, 실직기간, 근로시간, 시간당 임금률에 미치는 내생적인 변화를 포착하지 못하는 한계를 가지고 있다. 정책 시뮬레이션 방법론이 이러한 변화를 포괄하지 못하는 것은 아니다. 근로장려세제가 근로기간, 근로시간, 임금률에 미치는 영향이 어떠한지, 그리고 실업급여와 실업부조가 실직기간을 얼마나 줄여서 근로기간을 늘리는지, 근로시간과 임금률에는 어떤 영향을 미치는지 등에 대한 실증연구가 누적되면 해당 파라미터들을 시뮬레이션 모델에 포함시켜 분석할 수 있다. 다른 행동은 고정된 상태에서 1차적인 효과만을 보는 정책 시뮬레이션에 더하여 내생적인 변화를 고려한 2차적인 정책 시뮬레이션을 검토하는 것은 추후의 과제이다.

제 6 장

근로빈곤층의 복지욕구

제1절 문제제기

제2절 이론적 검토

제3절 분석자료와 분석결과

제4절 소결

6

근로빈곤층의 복지욕구 <<

제1절 문제제기

세계 각국에서 고용형태가 급격하게 변화하고 있으며, 우리 사회의 고용형태는 다른 국가들보다 더 빠른 속도로 변화하고 있다. 이런 상황에서, 가장 취약한 노동자 집단이라 말할 수 있는 근로빈곤층을 대상으로 하는 소득보장제도가 어떻게 변화해야 하는지 살펴보는 것은 매우 중요한 정책현안이자 학문적 연구대상이다. 3장에서는 1차 사회안전망인 사회보험제도, 특히 실업보험제도를 어떻게 개편해야 하는지 보여주고 있다. 그리고 일본의 사례를 통해 실업보험의 가입 및 수급조건을 완화하는 방식으로 근로빈곤층에 대한 보호를 강화하는 경우, 얻을 수 있는 기대효과를 보여주고 있다.

이 장에서는 노동자 개인 차원의 사회보험제도 개편만으로 문제를 해결하기 힘들다는 점에 주목하고 있다. 실업보험제도의 강화만으로는 근로빈곤층을 제대로 보호하기 힘들다는 것이다. 이는 고용형태가 급변하는 과정에서 점점 사회보험에 가입하지 못한 사각지대가 증가하고 있는 현실, 그리고 개인 단위의 소득보장제도로는 가구 단위의 다양한 복지욕구에 제대로 대응하기 힘들다는 점을 감안할 때, 가구 단위에서 이른바 기초사회안전망에 해당되는 사회보장제도를 강화해야 한다는 점을 말해 주고 있다. 그 필요성은 실직이나 빈곤상태에 빠진 가구들에서 필수재적 역할을 하고 있는 지출이 감소하거나 결핍 상황에 이르렀다는 점에서 확인할 수 있다.

그리고 이러한 기초욕구를 충족시키는 것이 이들 가구의 경제활동참여나 빈곤 탈출에 긍정적인 영향을 미친다는 점에도 주목해야 할 것이다. 이처럼 저소득층이 필요로 하는 각종 재화와 서비스를 확충해야 할 필요성은 그동안 많은 전문가들에 의해 논의되어 왔으며, 대부분의 정부에서도 중요한 정책 현안으로 다루어 왔다. 하지만 정작 이 정책은 제대로 확충되지 않고 있는 상황이다. 이러한 제반 상황을 감안하면, 이제 필수재적 성격을 갖는 주요 현물급여와 사회서비스의 확충이 근로빈곤층 대상 소득보장제도의 개편에 앞서 이루어져야 한다는 점에 대한 분명한 인식과 그에 따른 정책추진이 필요하다는 점에 주목해야 할 것이다.

본 연구는 이러한 문제의식하에서 한국의 근로빈곤층 지원 정책에서 필수재적 소비지출을 보전하는 정책이 갖는 중요성을 강조하고자 한다. 이는 근로빈곤층의 복지수요 중 정책적 우선순위를 갖는 것이 무엇인지를 생각할 수 있는 단서를 제공해 준다고 판단된다. 그리고 한국의 패널조사 데이터를 활용하여, 근로빈곤층의 취업상태가 변화하고 빈곤상태에 빠진 경우, 필수재적 지출에 어떤 변화가 나타나는지 살펴볼 것이다. 이는 근로빈곤층의 취업상태 변화 과정에서 복지수요가 어떻게 표현되는지 말해주는 것이다.

제2절 이론적 검토

이 절에서는 근로빈곤층의 근로형태 변화 과정에서 어떠한 복지욕구가 표출되고 있으며, 빈곤층은 가구형태나 특성에 따라 어떤 선호를 갖고 있는지 살펴보고자 한다. 그중에서도 어떠한 복지욕구가 상대적으로 우선순위가 높은지, 그리고 어떠한 복지욕구가 상대적으로 결핍의 위험이 큰지에 대해 살펴보고자 한다.

1. 복지욕구와 복지수요

이 연구는 <근로빈곤층의 경제활동상태 변화와 복지정책 수요> 문제를 다루고 있다. 여기서 주목해야 할 대목은 <복지정책 수요>라는 표현이다. 지금까지 복지정책은 복지욕구라는 표현을 많이 사용해 왔다는 점을 감안하면, 보완 설명이 필요할 것이다. 먼저 욕구(needs)란 무엇에 대한 필요를 의미하며, 그것이 결핍되는 경우 생존이 어려운 핵심적 필요로 간주된다. 그리고 각 개인은 이러한 욕구에 있어서도 선호가 있다. 상대적으로 우선순위가 있음을 의미한다. 끝으로 수요란 이러한 욕구를 충족시킬 수 있는 경제력을 전제한다. 구매자로서 각 개인이 자신의 욕구를 충족시키기 위해 관련 재화를 구매할 적극적인 의사를 가질 때, 그것을 수요라고 표현할 수 있는 것이다. 하지만 복지정책은 각 개인이 구매할 대상이라고 말하기 힘들다. 특히 근로빈곤층과 같이 구매력이 없는 집단에게 수요라는 표현을 적용하기 힘들다. 따라서 여기서는 <복지정책 수요>라는 표현을 복지욕구를 충족시키는 데 필요한 복지정책의 우선순위와 크기를 지칭하는 것으로 간주하고자 한다. 그리고 근로빈곤층이나 근로빈곤가구 차원에서 나타나는 욕구는 그대로 복지욕구라고 표현할 것이다.

이 글에서 복지욕구는 생활상의 주요한 욕구 중 사회적으로 보장할 필요가 있거나, 소득재분배 차원에서 보장이 필요한 욕구를 지칭하는 것으로 정의하고자 한다. 모든 인간은 기본적인 생활을 영위하기 위해 다양한 재화와 서비스를 필요로 하며, 우리는 이 필요를 욕구(needs)라고 부른다. 그렇다고 모든 욕구를 복지욕구(welfare needs)라고 규정해서는 곤란하다. 모든 욕구 충족과 관련해서 사회가 개입해야 할 필요가 있는 것은 아니기 때문이다. 욕구충족이나 결핍예방 등과 관련해서 사회가 개입해야 할 필요는 주로 기초욕구 또는 기본욕구들에 초점을 맞추는 경향이

있다. 그리고 복지욕구는 역사성을 갖는다. 어떤 욕구는 과거에는 복지욕구로 간주되지 않았지만 새롭게 복지욕구로 인정받기도 한다. 예를 들어, 과거 돌봄서비스는 주로 여성이 가구 내에서 감당해야 할 역할로 인식되었지만, 여성의 경제활동 참여가 확대됨에 따라 해당 서비스를 사회적으로 공급하고 보장할 기본욕구로 인정받게 되었다. 그것은 아이를 양육하거나 노인을 돌보는 가구에는 다른 어떤 서비스보다 중요한 의미를 갖기 때문이다.

그렇다면 복지욕구는 어떻게 정의할 수 있는가. 조세나 사회보험 등으로 보장하는 욕구는 많은 사회구성원이 필요로 하는 욕구이자 시장을 통해 해결하기 힘든 욕구라는 점에서 보편성과 불가피성을 전제하고 있다. 그만큼 많은 시민들이 필요하다고 느끼고 말하며, 사회가 개입하지 않고서는 해결하기 힘든 욕구를 의미하는 것이다. 이는 대부분의 복지욕구가 개별 가구와 개인의 일상생활에서 매우 중요한 의미를 갖는 기본욕구(basic needs)로 구성되어 있는 이유를 말해주기도 한다. 그것은 생존에 필요한 식생활, 안전한 주거, 기본적인 의료보장 등이다. 그리고 오늘날에는 일정수준까지의 교육이나 보육 등도 복지욕구로 인식되고 있다. 각 개인과 가정에서 비용을 부담하면 되는 문제가 아니라, 사회적으로 양질의 서비스를 공급하고 모두 이 서비스를 이용할 수 있도록 사회가 비용을 보전하는 시스템을 마련해야 하는 문제인 것이다. 이러한 맥락에서 이 글에서는 생계(livelihood), 주거(Housing), 의료(Health), 교육과 훈련(Education & Training) 등 네 가지 복지욕구에 주목하고자 한다. 이것이 근로빈곤층 및 근로빈곤가구가 느끼는 가장 기본적인 욕구라고 판단되기 때문이다.

국가가 보장해야 할 복지욕구는 절대적 의미와 상대적 의미를 갖는다. 먼저 시민들의 복지욕구를 절대적 기준으로 설정하는 것은 역사적 맥락

에서 이해할 필요가 있다. 가구나 개인의 욕구를 이야기하면서 최저보장 수준을 설정하게 된 이유는 과거 국가들이 시민들을 대상으로 보장해야 할 사회권 보장의무에 소홀했기 때문이다. 따라서 보장수준을 명확하게 규정하여 그 이하의 허술한 사회권 보호를 경계하게 하려는 데 그 목적이 있었다. 가장 대표적인 것이 빈곤층에게 최소한의 보장을 하도록 규정하는 경우이다. 최저소득보장(Minimum Income Guarantee), 최저생활비(Minimum Living Standards) 등의 개념이 각국의 사회부조제도와 관련해 사용하게 된 것은 그러한 이유에서이다.

이러한 복지욕구의 상대적 측면은 사회적 욕구에 고유한 특성이라고 말할 수 있다. 사회가 발전하면서 복지욕구는 점점 더 상대적 의미가 강해지게 된다. 사실 사람들이 느끼는 필요와 결핍은 절대적 의미를 갖기도 하지만, 상대적 의미가 더 크게 작용하는 경향이 있다. 이런 맥락에서 A. Sen은 박탈(deprivation) 수준이란 자신보다 생활형편이 나은 사람들의 수(numbers) 또는 비중(portion)에 상응하는 어떤 것이라고 말하기도 했다. 이는 복지욕구가 어떤 재화의 결핍이라는 절대적 의미를 넘어 그 사회의 평균적 생활과의 격차라는 상대적 의미를 갖기도 한다는 점을 말해주는 것이다(Sen, 1976). 이는 한 사회의 복지욕구를 그 유형과 수준이라는 측면에서 설명하는 경우, 그것이 상대적 방식으로 측정되고 제도에 적용될 필요가 있음을 의미한다.

2. 복지정책 수요의 측정과 판단

복지욕구를 정책적으로 지원하는 경우, ① 각 욕구를 ② 어느 수준까지 ③ 어떤 방식으로 보장할 것인지 결정하는 작업이 매우 중요하다. 사실 예산제약의 압박을 강하게 받는 사회부조제도는 지원 대상과 보장수준을

엄격하게 규정하지 않을 수 없다. 하지만 기술적으로 지원 대상을 파악하고 욕구 정도를 측정하는 수단이 발달하면서, 정책별로 지원 대상과 보장 수준 그리고 지원 방식을 전문화, 다양화하는 경향 또한 확산되고 있다. 근로빈곤층의 복지정책 수요는 어떻게 가늠할 수 있는가. 이 질문은 다양한 복지욕구 중 어느 것이 정책지원의 우선순위를 가지며, 각 복지욕구를 어느 정도 보장해야 하는지를 통해 확인할 수 있다. 즉 지원의 우선순위와 보장수준을 파악해야 하는 것이다.

첫째, 근로빈곤층 복지욕구의 우선순위를 측정하는 한 가지 방법은 실제 가구의 지출과 관련된 선택을 확인하는 것이다. 예를 들면, 한 가구 소득이 감소하는 상황에서 어떤 지출을 유지하고, 어떤 지출을 줄이는지를 확인하는 것이다. 지출금액과 지출비중의 변화를 비교해 봄으로써, 같은 소득빈곤층 내에서 어떤 집단이 어떤 복지욕구를 더 강하게 느끼는지 확인할 수 있을 것이다. 마찬가지로 소득이 감소한 상황에서 특정 지출을 유지한다는 것은 그만큼 욕구가 강하다는 것 또는 그것이 필수재적 성격을 갖는 욕구라는 것을 말해준다. 이로써 하나의 복지욕구가 다른 복지욕구보다 높은 우선순위를 갖는다고 판단할 수 있는 것이다. 물론 개별가구가 합리적 선택을 한다는 가정에 입각해서 보면, 현금급여로 부족한 만큼의 소득을 보전하는 것이 최선의 방법이다. 하지만 이는 앞서 언급한 바와 같이 비용측면에서 그리고 효과측면에서 많은 한계를 나타내기도 한다. 더욱이 현실에서 현물급여나 사회서비스는 현금급여를 확충하기 힘든 상황에서 표적화 전략으로 유효하다고 말할 수 있다. 이것이 형평성과 효율성 측면에서도 유의미한 이유이다.

하지만 현실에서 근로빈곤층의 복지욕구 우선순위가 정책을 확장하는데 가장 중요한 고려사항이라는 점은 분명하다. 하지만 그것만으로 정책이 결정되는 것은 아니다. 때로 복지정책은 각 개인의 이해관계와 상충하

더라도 다른 방향의 정책을 확장하는 선택을 하게 된다. 그것은 근로빈곤층의 취업을 촉진하는 방향에서 각종 제한을 가하는 정책을 의미한다. 예를 들면, 빈곤가구의 복지의존성을 줄이기 위해 복지급여 수급을 제한하는 조치가 그것이다. 이는 각 빈곤가구의 복지욕구 우선순위를 반영한 결과라고 말하기 힘들다. 하지만 이러한 정책이 사회적 합의를 통해 제도화되었다는 점 또한 주목해야 할 사항이다. 그것은 복지정책의 우선순위가 사회적 필요 또는 사회적 필요에 대한 이데올로기에 의해 결정되기도 한다는 점을 말해준다. 물론 여기서는 이러한 점을 주되게 고려하지 않을 것이다.

둘째, 근로빈곤층 복지욕구 중 어느 것을 어느 수준으로 보장할 것인지도 중요한 문제이다. 그것은 근로빈곤층 지원 정책 관련 지출 규모에 큰 영향을 미치기 때문이다. 그리고 사회정책이 항상 직면하게 되는 문제, 즉 적정수준과 최저수준 중 어느 것을 선택할 것인지의 문제에 직면하게 된다. 빈곤층 대상 복지정책은 대부분 최저수준을 보장하는 경향이 있다. 사회권 논의에서도 국가가 보장해야 할 의무 또는 반대로 시민들이 국가에 보장을 요구할 수 있는 수준은 대부분 최소 수준으로 규정된다. 그렇다면 최소한의 보장수준은 어떤 방식으로 정할 수 있는가. 여기서 최소한의 보장수준이 절대기준선 또는 절대적 방식으로 계측되어야 하는 어떤 것이 아니라는 점을 강조하고자 한다. 그것은 최소 보장수준이란 절대적 방식과 상대적 방식 중 어느 것으로도 계측될 수 있음을 의미한다.³⁵⁾

셋째, 다양한 복지욕구를 어떤 방식으로 충족시킬 것인가의 문제를 생각해 볼 필요가 있다. 그것은 다음 두 가지 기준에 따른 지원 방식을 생각해 볼 수 있다. 하나는 지원 대상의 범위와 관련한 선별(selection) 방식

35) 최저보장수준은 인간다운 최소한의 삶을 영위하는 데 필요한 매우 낮은 기준선이지만, 그것을 절대적 방식으로 계측해야만 하는 것은 아니다. 오히려 상대적 방식으로 계측하는 것이 더 바람직한 의미를 가질 수 있을 것이다.

과 보편(universality) 방식으로 대별할 수 있으며, 다른 하나는 지원조건 유무에 따른 두 가지 방식, 즉 조건부(conditional) 지원 방식과 무조건적(un-conditional) 지원 방식으로 대별할 수 있다. 지금까지 근로빈곤층 지원 정책은 선별적이며 조건부라는 인식이 있어 왔던 것이 사실이다. 하지만 그것은 욕구에 따라 다른 방식을 적용할 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 어떤 복지욕구는 빈곤층에 국한하지 않고 전체 시민을 대상으로 보편적이고 무조건적으로 보장하는 것이 바람직하며, 어떤 복지욕구는 빈곤층에 국한된 선별적 지원 제도이며, 근로빈곤층에게는 취업을 조건으로 지원하는 조건부 지원 제도로 보장하는 것이 바람직하다는 것을 의미한다.

넷째, 다양한 복지욕구를 현금급여와 현물급여 그리고 사회서비스 중 어떠한 급여형태로 충족시켜야 하는가. 이 문제와 관련해서는 한국 근로빈곤층 지원 정책이 처한 상황에 주목할 필요가 있다. 그것은 지금까지 근로빈곤층 지원 정책에서 현금급여의 비중을 확대시키는 데 주력해 왔으며, 이 방식이 다른 지원 제도에도 큰 영향을 미쳐 왔다는 점이다. 그리고 현금급여와 현물급여를 병행하는 방식이 갖는 강점을 간과해 왔다는 점이다. 가장 대표적인 사례가 기초생활보장제도이다. 이 제도는 빈곤층 또는 근로빈곤층의 다양한 복지욕구를 충족함에 있어 현금급여의 역할을 지나치게 강화한 측면이 있다. 그리고 이는 결과적으로 빈곤층의 복지욕구를 충족시키는 과정에서 욕구별 접근을 힘들게 만들기도 했다. 필수재라 할 수 있는 기초욕구 보장을 위한 논의를 어렵게 만든 측면이 있는 것이다.

3. 복지급여 지원 방식의 선택: 현금급여 對 현물급여

지금까지 빈곤층의 욕구를 충족시키는 방식으로 소득이전, 특히 현금 급여(cash benefits) 방식을 선호해 왔던 것이 사실이다. 이는 현물급여 등에 비해 관리비용을 절감할 수 있다는 점에서 더 효율적이라고 인식되어 왔던 것이다. 하지만 현금급여 중심 방식은 소득파악을 위한 행정체계가 제대로 작동하지 않는 상황에서는 더욱 비효율적일수도 있으며, 이러한 접근방식이 빈곤층의 기본욕구 충족에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 빈곤층 대상 복지제도를 전적으로 현금급여 중심으로 설계하고 운영하는 것이 갖는 한계가 존재하는 것이다.

실제로 현금급여는 수급자의 기회비용이나 공급자의 관리비용 측면에서 현물급여나 서비스보다 효율적인 지원 방식으로 인식되어 왔다 (Blackorby & Donaldson, 1988, pp.691-700). 그리고 이 논리는 후발복지국가들이 복지제도를 확장하는 과정에도 획일적으로 적용되기도 하였다. 하지만 이 논리는 중심 사회보장제도가 저발전되어 있고, 소득파악을 위한 행정 인프라가 취약한 나라에서는 전혀 다른 방향으로 작동할 수 있다. 그리고 기존 서구 복지국가에서도 현물급여가 여전히 큰 규모의 예산으로 집행되고 있다는 점을 감안하면, 그것이 존재하는 이유에 대해 재검토가 필요하다는 지적 또한 제기되기도 하였다. 이 주제와 관련해서 흥미로운 주장은 현물급여가 존재하는 이유는 상당부분 정치적 목적과 관련이 있지만, 그 밖에도 장기적으로 노동공급과 생산성을 증가시키는 투자효과가 있다는 것이다. 또 소득재분배 과정에서 형평성과 효율성을 개선하기도 한다는 점이다(Currie & Gahvari, 2008, pp.333-383).

우리나라의 경험 또한 이러한 사실을 잘 보여주는 것처럼 보인다. 빈곤정책에서 정부가 복지수급자 대상으로 예산 투입을 확대해도 좀처럼

사각지대 해소나 복지의존성 해소와 같은 정책성과를 나타내지 못했다는 점이 그것이다. 사실 자산조사를 통한 엄격한 선별과 소득수준을 고려한 급여지급이 갖는 합리성의 이면에는 부정수급의 위험이 크다는 문제 또한 도사리고 있다. 물론 현물급여라고 그러한 위험이 없는 것은 아니지만, 현금급여는 상대적으로 그러한 위험성이 크다고 말할 수 있다. 이는 제반 여건을 고려하지 않는 현금급여를 통한 소득보장은 역으로 보장성과 효율성이라는 두 마리 토끼를 모두 놓치는 결과를 초래할 수도 있음을 말해준다. 이것이 많은 아시아국가, 특히 저발전국가들이 여전히 높은 수준으로 현물급여 관련 지출을 하고 있는 이유일 것이다(노대명·신영석·이태진·최승아, 2004, pp.129-142).

우리사회는 현금급여와 유사한 기능을 하면서도 부정적인 효과를 제어할 수 있는 방안으로, 그리고 장기적으로 빈곤가구의 안정적인 삶을 보장하기 위해 현물급여나 서비스 공급을 확대하는 방안을 사회투자전략이라고 명명한 바 있었다. 그리고 이것을 둘러싸고 찬반 양론이 벌어지기도 하였다. 한편에서는 사회투자전략이 경제영역의 세계화와 고용불안의 확산이라는 현실여건에서 복지를 확대하는 실용적 접근이라는 인식이 존재하고 있고(김연명 등, 2007, pp.307-318), 그것이 바람직한 복지확대 방안인지에 대한 이견이나 신중론 또한 존재하였다(김영순, 2007, pp.84-113). 하지만 주목해야 할 대목은 개별 빈곤가구의 다양한 유형과 상이한 복지욕구 수준을 현금급여로 충족시키는 것은 그리 효과적이지도 효율적이지도 않았다는 점이다. 더욱이 이는 복지국가의 발전 과정에서 확충된 각종 현물급여나 사회서비스의 역할을 고려할 때 더 분명해진다.

서구 복지국가들이 모든 현물급여를 현금급여로 대체했던 것처럼 보이지 않는다. 오히려 현물급여나 각종 사회서비스는 현금급여 이전에 보장

되어야 하는 급여로 발전한 측면이 있다고 판단된다. 그리고 그것이 담당하고 있는 역할 또한 증추적이다. 핵심적인 복지욕구와 관련해서 현물급여는 여전히 중요한 소득재분배 역할을 담당하고 있을 뿐 아니라, 현금급여에 앞서 전체 시민에게 보장되는 복지 기본선의 역할을 하고 있다는 점이 그것이다. 많은 빈곤가구는 다양한 복지정책을 통해 현금급여 외에도 현물급여(in-kind benefits)나 사회서비스를 제공받고 있는 것이다. 교육과 훈련, 주거와 의료보장, 보육과 돌봄 등의 복지제도가 현금급여 중심의 소득보장제도에 앞서 토대를 이루고 있음을 의미한다. 그리고 이 현물급여와 주요 사회서비스는 빈곤가구의 기본생활을 안정화시킴으로써 장기적으로 노동공급 확대와 노동재생산에 기여한다는 점에서 사회적 투자로 해석되기도 하였다.

제3절 분석자료와 분석결과

근로빈곤층은 가구소득이 감소한 상황을 지칭하는 개념이라는 점에서 이 집단의 가장 큰 복지욕구는 소득보전이라고 말할 수 있을 것이다. 하지만 소득보전은 구체적으로 어떤 욕구를 충족시키는 데 필요한 소득의 보전이라는 맥락으로 생각해 볼 수 있다. 그리고 소득이 감소하는 상황에서 지출이 어떻게 변화하는지 살펴봄으로써, 필요한 소득이 어떤 지출 또는 용도를 가진 것인지 확인할 수 있다. 이것이 복지욕구의 좀 더 구체적인 모습이라 할 것이다. 그렇다면 한국 근로빈곤층은 어떠한 경제활동상태 변화를 경험하고 있으며, 이 과정에서 어떠한 복지욕구가 강하게 나타나고 있는가. 그리고 이러한 복지욕구를 충족시키기 위해서는 어떠한 정책지원을 강화해야 하는가. 이 절에서는 이 주제에 대해 간략하게 살펴보고자 한다.

1. 분석자료와 분석방법

이 연구에서는 한국 근로빈곤층 분석을 위해 〈한국복지패널조사〉(KOWEPS)³⁶⁾를 사용하였다. 한국의 대표적인 복지패널데이터를 활용하였고, 분석기간은 2006~2015년 1~10차 데이터, 분석 대상 기간은 2005~2014년 10년간이다.

이 연구는 패널데이터에서 t 와 $t+1$ 시점에 발생한 취업상태 변화 및 소득 변화, 그리고 지출 변화를 파악하였고, 이를 변수로 생성하여 머지하여 불균형패널로 구축하였다. 따라서 가구구성원 개인의 취업상태와 소득상태의 변화가 매우 중요한 고려사항이라는 점에서 가구 단위 패널데이터를 개인 단위 패널데이터로 전환하여 사용하였다.

본 연구에서는 근로빈곤층을 “가구소득이 빈곤선 이하에 속한 집단 중 취업자 또는 구직자가 1인 이상 포함되어 있는 가구의 구성원”으로 정의하고자 한다. 그리고 분석과 기술의 편의상, 광의의 근로빈곤층은 해당 가구의 가구원 전체를 지칭하고, 협의의 근로빈곤층은 근로연령대 취업자나 구직자를 지칭하는 것으로 구분하고자 한다. 하지만 구체적인 언급이 없는 한, 근로빈곤층 개념은 광의로 사용되고 있음을 밝혀 둔다.

근로빈곤층 규모를 추정하기 위해서는 각 패널데이터가 해당 시점에 사회전체의 소득분포를 잘 반영하고 있다는 조건을 충족시켜야 한다. 하지만 패널데이터는 그 특성상 시간이 경과하면서 데이터 자체의 고령화가 진행되고, 특정 집단의 유의미한 탈락(panel attrition) 문제가 발생

36) 한국복지패널조사는 한국보건사회연구원 자활조사와 서울대학교 복지패널조사를 통합하여 탄생하였으며, 기존 패널의 표본을 승계하지 않고 2006년 표본을 전면 대체하였다. 유의해야 할 점은 중위소득 60% 이하 저소득층을 2배수 가중 표집하는 방식을 채택하였다는 것이다(한국보건사회연구원, 서울대학교, 2016). 그리고 가중치 작업을 통해 종단적으로 원표본 추출시점의 대표성을 유지하도록 조정하고 있지만 이것이 모수추정에 최적화되어 있다고 말하기는 힘들다.

하게 된다. 그리고 이로 인해 대표성을 잃게 될 수 있는 것이다. 이 점이 본 연구가 사용하고 있는 한국복지패널조사가 직면한 문제이다.

2. 취업상태 변화와 소득지위 변화의 관계

앞서 정의했던 근로가능집단을 대상으로 이 집단의 취업상태가 변화하는 경우, 그가 속한 가구의 소득지위가 어떻게 변화하는지 살펴보았다. <표 6-1>은 2005~2014년 전체 근로가능집단에서 나타났던 변화를 보여주는 것이라는 점에 주의해야 한다. 분석결과, 각 근로가능집단이 취업하지 못하는 경우, 빈곤이 지속되는 비율이 13.9%로 다른 집단에 비해 두 배가량 높게 나타나고 있다. 그리고 비취업상태에서 벗어나 취업하는 경우, 해당 가구가 빈곤에서 탈출하는 비율이 10.4%로 나타나고 있다. 이는 취업이 해당 가구의 빈곤 탈출에 큰 영향을 미친다는 점을 보여준다. 그리고 취업상태에서 일자리를 잃게 되는 경우, 빈곤상태에 빠지는 비율이 11.5%로 나타나고 있다. 그리고 각 근로가능집단이 취업상태를 유지하는 경우, 이 가구가 비빈곤상태를 유지하는 비율이 90.3%로 나타나고 있다. 이는 취업상태 변화가 해당 가구의 소득지위 변화와 매우 밀접한 관계가 있음을 보여주는 것이다.

〈표 6-1〉 취업상태변화와 소득지위변화의 상관관계

(단위: 개인,%)

		취업상태 변화				전체
		비취업 → 비취업	비취업 → 취업	취업 → 실직	취업 → 취업	
빈곤 지위 변화 (wp)	비빈곤유지	72.8	75.8	76.7	90.3	84.5
	빈곤진입	6.8	5.7	11.5	3.1	4.6
	빈곤탈출	6.5	10.4	4.3	3.9	4.9
	빈곤지속	13.9	8.2	7.5	2.8	6.0
	전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 이 표의 수치는 복지패널데이터의 1차~10차 t - t+1 시점의 취업상태 및 소득지위 변화를 pooling한 분석결과임.

자료: 한국복지패널조사, 1~10차 데이터, weighted and unbalanced panel.

그렇다면 근로빈곤층이 포함된 가구의 소득지위는 지난 10년간 어떻게 변화해 왔는가. 〈표 6-2〉는 빈곤층으로 전락한 가구의 비율과 빈곤층에서 탈출한 가구의 비율을 시계열로 보여주고 있다. 빈곤층으로 전락한 가구의 비율은 2009년부터 감소하는 경향을 보이다 2013년 잠시 증가하고 감소하는 등락을 나타내고 있다. 하나의 일관된 경향을 찾아보기 힘들다. 반대로 빈곤에서 탈출하는 가구의 비율은 2013년까지 지속적으로 감소하는 추세를 보이다 2014년에 일시적으로 반등하는 양상을 보여주고 있다.

〈표 6-2〉 근로가능집단의 소득변동 유형별 비중 추이

(단위: 가구의 %)

	비빈곤지속	빈곤진입	빈곤탈출	빈곤지속	전 체
'05~06	80.0	5.6	6.7	7.8	100.0
'06~07	81.5	5.6	5.3	7.6	100.0
'07~08	81.6	5.5	5.5	7.4	100.0
'08~09	83.3	4.2	5.6	7.0	100.0
'09~10	84.7	4.5	4.3	6.5	100.0
'10~11	84.5	4.6	4.5	6.4	100.0
'11~12	84.1	4.5	4.3	7.2	100.0
'12~13	83.3	5.7	4.0	7.0	100.0
'13~14	83.1	4.2	6.0	6.7	100.0
전 체	82.8	5.0	5.2	7.1	100.0

자료: 한국복지패널조사, 1~10차 데이터, weighted and unbalanced panel.

3. 소득계층별 소득지출 격차

복지패널데이터의 주요 소비지출을 항목별로 나타내면 아래와 같다. 2007년 평균 소비지출이 가구당 월 152만 원이었다면, 2011년에는 231만 원, 2014년에는 244만 원으로 증가한 것으로 나타나고 있다. 하지만 2007년과 2008년은 교통통신비가 조사되지 않아 실제 소비지출 금액이 과소 파악된 것으로 판단된다. 〈표 6-3〉은 소비지출 대비 각 지출비목의 금액을 비율로 나타낸 것이다.

〈표 6-3〉 복지패널 데이터에 나타난 가계지출 추이: 소비지출을 중심으로

(단위: %, 만 원)

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
소 비 지 출	식생활비	52.0	52.2	42.0	41.0	40.7	40.2	41.4	41.4
	월세	2.6	2.5	1.9	1.8	2.2	2.0	2.1	2.0
	주거유지비	12.5	12.1	9.2	11.5	11.7	11.4	11.7	11.9
	교육비	25.0	24.8	18.4	18.5	17.3	17.5	17.2	16.8
	교통통신비	-	-	22.2	21.1	22.1	22.4	21.3	21.7
	의료비	7.9	8.3	6.3	6.2	6.5	6.5	6.3	6.6
	합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(만 원)	152	157	207	227	231	246	240	244

자료: 한국복지패널조사, 1~10차 데이터, weighted and unbalanced panel.

〈표 6-4〉는 각각의 소비지출 금액을 가구원수로 균등화한 값이다. 가구 규모별로 금액을 표시하는 복잡함을 피하기 위해 균등화하는 방식을 택하였다. 다만 실제 월세가구의 월세 부담 정도를 나타내기 위해 월세금액은 점유형태가 보증부월세인 가구로 통제하였다. 그리고 교육비 또한 학생이 있는 가구로 통제하여 금액을 산출하였다. 그 결과, 위에서 잘 드러나지 않던 월세부담가구의 월세 부담과 교육비 부담이 보다 크게 나타나고 있는 것을 알 수 있다. 그리고 그 금액의 증가세 또한 잘 표현되고 있다.

〈표 6-4〉 균등화된 금액으로 보정된 월 소비지출 금액과 추이

(단위: 만 원)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
식생활비	45.4	47.4	50.4	54.4	55.1	57.9	58.5	59.5
월세*	13.2	14.4	16.1	16.4	16.4	16.7	16.6	16.5
주거유지비	11.2	10.9	11.4	15.6	16.5	17.4	17.4	17.9
교육비**	30.6	31.2	30.7	34.1	34.4	36.3	35.3	35.7
교통통신비			26.1	27.4	29.4	31.9	29.7	30.1
의료비	7.4	7.9	7.7	8.4	9.4	10.0	9.4	9.6

주: 월세는 보증부월세인 가구로 통제하였고, 교육비는 학생이 1인 이상 포함된 가구.

자료: 한국복지패널조사, 1~10차 데이터, weighted and unbalanced panel.

개별가구의 소비지출은 가구소득에 의해 영향을 받은 것으로 판단된다. 이런 맥락에서 빈곤가구의 소비지출이 비빈곤가구의 그것보다 낮을 것으로 예상된다. 실제 복지패널데이터의 소비지출 금액을 소득계층별로 보면, 비빈곤가구의 1인당 소비지출이 빈곤가구보다 높은 것으로 나타난다. 식생활비는 비빈곤가구가 1인당 1.7~1.8배 많이 지출하고, 월세 또한 1.4~1.6배 높게 지출하며, 교육비도 1.9~2.5배가량 높게 지출하는 것으로 나타난다. 그리고 교통통신비의 경우도 약 2.2~2.5배 높게 지출하고 있다. 반면에 의료비의 격차는 연도별로 등락이 매우 크게 나타나고 있어 추가적인 분석이 필요하다고 판단된다.

〈표 6-5〉 연도별-소득계층별 소비지출 균등화 금액 추이

(단위: 만 원)

		2008	2010	2012	2014
식생활비	비빈곤(A)	53	60	66	68
	빈곤(B)	31	36	37	38
	A/B	1.7	1.7	1.8	1.8
월세	비빈곤(A)	16	18	19	18
	빈곤(B)	11	12	11	13
	A/B	1.4	1.5	1.6	1.4
주거유지비	비빈곤(A)	11	16	17	18
	빈곤(B)	9	13	14	15
	A/B	1.3	1.2	1.3	1.2
교육비	비빈곤(A)	33	36	38	37
	빈곤(B)	17	15	16	16
	A/B	1.9	2.3	2.5	2.3
교통통신비	비빈곤(A)	-	32	39	37
	빈곤(B)	-	15	16	15
	A/B	-	2.2	2.5	2.5
의료비	비빈곤(A)	7	9	7	7
	빈곤(B)	6	4	5	3
	A/B	1.3	2.3	1.4	2.1
총소비지출	비빈곤(A)	120	171	187	185
	빈곤(B)	74	95	98	100
	A/B	1.6	1.8	1.9	1.8

자료: 한국복지패널조사, 1~10차 데이터, weighted and unbalanced panel.

4. 소득지위 변화에 따른 소비지출의 변화

통상적으로 가구소득이 변화하면 그것이 해당 가구의 지출에 큰 영향을 미칠 수 있다. 하지만 가구소득이 증가한다고 지출이 같은 정도로 증가하고, 가구소득이 감소했다고 그만큼 지출을 절감하는 것은 아니다. 이러한 판단은 매우 다양한 요인이 영향을 미치기 때문이다. 소득이 증가해도 먼 미래의 노후를 위해 지출을 줄이는 선택을 하기도 하고, 소득이 감소하는 상황에서도 미래의 소득 증가를 고려하여 부채를 감수하고서라도 지출을 늘리는 선택을 하기도 한다. 하지만 빈곤문제는 보다 직접적이고 가까운 곳을 직시할 필요가 있다. 그것은 일반가구가 소득이 급감하는 빈곤진입 상황에서 지출을 어떻게 조정하는가 하는 점이다. 왜 소득이 감소하는 상황에서도 그에 상응하는 만큼 지출을 줄이지 않고, 왜 특정한 지출보다 다른 지출을 더 유지하려고 노력하는지 살펴볼 필요가 있는 것이다.

한국 근로빈곤층의 소득지위 변화(빈곤진입이나 빈곤탈출)가 지출에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보면, 가장 먼저 일부 지출이 매우 경직적 성격을 갖고 있음을 알 수 있다. 이는 소득이 감소한다고 그만큼 탄력적으로 절감하기 힘든 지출, 즉 필수재의 성격을 갖고 있다는 점을 말해준다. 가장 폭넓게 발견되는 것이 바로 주거비 지출이다. 주거비는 가족의 안정적인 생활을 유지하는 데 필수적이라는 점에서 실직이나 빈곤 등의 위험에 처하더라도 그 감소 폭이 크지 않은 경우가 많다. 그리고 일부의 경우에는 부채를 감수하더라도 이를 유지하려는 경향을 확인할 수 있다. 문제는 이 필수재에 대한 지출을 유지하는 과정에서 또 다른 문제, 즉 박탈이 발생하기 쉽다는 점이다. 그것은 주로 교육비 지출의 감소로 나타난다는 점을 의미한다. 즉, 주거비를 지출하기 위해 다른 지출을 조정해야 하는 경우, 마찬가지로 필수재적 성격을 갖고 있음에도 조정이 불가피한

다른 항목에 영향을 미치게 되는 것이다. 문제는 인적자본개발을 위한 지출이 감소함으로써 어떠한 문제가 발생할 것인가 하는 점이다.

아래 분석결과는 개별 가구의 소득지위 변화를 빈곤층 여부로 판별하여 다음 네 가지 유형으로 분류하였다. t 시점 ~ t+1 시점의 상태변화를 ①비빈곤상태 유지, ②빈곤진입, ③빈곤탈출, ④빈곤지속이라는 유형으로 구분하는 방식이다. 여기서 분위소득이 아닌 빈곤선을 기준으로 사용한 이유는 소득이 빈곤선 이하로 감소하였을 때, 그것이 소비지출에 영향을 줄 수 있는 실질적인 변화라고 판단했기 때문이다. 즉, 빈곤선은 최소한의 인간다운 생활을 하는 데 필요한 지출을 감당할 소득수준이기도 하다는 점에 주목하였다. 따라서 위의 네 가지 유형 중 두 번째 유형, 즉 빈곤층으로 몰락한 집단의 지출 조정에 초점을 두고 설명하고자 하였다. 물론 반대로 세 번째 유형인 빈곤탈출 집단 또한 주목할 필요가 있다. 소득이 증가하는 데 따라 가장 먼저 늘리고자 하는 지출이란 상대적으로 중요한 우선순위를 갖는 것으로 이해할 수 있기 때문이다.

〈표 6-6〉은 한국복지패널을 통해 빈곤층은 가구소득이 감소하는 상황에 어떻게 지출 조정을 하는지 보여주고 있다. 2009~2014년 한국사회에서 빈곤층으로 전락하는 가구는 평균 약 116만 원의 가처분소득 감소를 경험하고, 그리고 실제 소비지출이 크게 감소하는 형태로 귀결된다. 전체 소득에서 소비지출이 차지하는 비중이 증가하였지만, 이는 소득감소에 따른 것이다. 실제 소비지출이 평균 29만 6천 원가량 감소하는 것으로 추정된다.

전체적으로 거의 모든 소비지출이 감소하지만, 그중에서도 생계비 지출이 다른 지출에 비해 크게 감소하는 것을 알 수 있다. 가구소득이 감소하여 빈곤해진 경우, 식생활비를 비롯한 생계비가 큰 폭으로 감소하고, 빈곤에서 벗어나는 경우 증가하는 경향을 확인할 수 있다. 반면 한 가지

주목할 점은 주거비 지출의 변동이 매우 작다는 것이다. 월세가구에 한정해 월세금액의 변화를 추적했을 때도, 소득지위에 상응하는 뚜렷한 변화를 확인하기 힘들다는 점을 확인할 수 있다. 그것은 가구소득이 감소해도 곧바로 주거를 바꾸기 쉽지 않다는 점에서 가구의 소득지위 변화가 곧바로 주거점유형태의 변화로 나타나지 않았을 개연성을 말해주며, 이와 같이 필수재적 성격을 가지기 때문에 줄이기 힘든 소비지출로 인해 다른 지출이 우선 조정되는 양상이 벌어진다는 것을 의미한다. 이는 주거유지비, 즉 전기나 수도 그리고 각종 관리비용의 감소를 확인할 수 있다. 이는 상대적으로 절약이 용이한 지출 항목에서 지출 감소가 나타난다는 것을 의미한다. 그리고 소득지위 변화가 소비지출에 미치는 영향 중 주목해야 할 사항은 의료비 지출의 변화이다. 평균적으로 빈곤가구일수록 장애인이나 만성질환자의 비율이 높다는 점을 감안하면,³⁷⁾ 빈곤가구의 의료비 지출은 매우 중요하다고 말할 수 있다. 하지만 표를 보면, 빈곤해진 가구에서 의료비 지출이 크게 감소하는 경향을 확인할 수 있다.

37) 참고로 복지패널데이터를 보면, 빈곤가구의 구성원 중 건강상태가 안 좋거나 나쁜 사람의 비율은 약 31%에 이르는 반면, 비빈곤가구의 구성원 중 건강상태가 좋지 않은 사람의 비율은 약 8%로 추정되고 있다.

〈표 6-6〉 한국의 가구소득 변화에 따른 지출변동 추이

(단위: 만 원, %)

		2008~2014년						전체
		'08~'09	'09~'10	'10~'11	'11~'12	'12~'13	'13~'14	
가처분 소득	비빈곤유지	80.7	-3.8	-55.8	24.0	13.4	-8.0	8.9
	빈곤진입	-107.3	-125.5	-122.8	-85.3	-118.6	-142.1	-116.1
	빈곤탈출	141.6	95.3	107.5	110.4	123.3	123.7	116.9
	빈곤계속	6.9	-1.4	2.6	-1.1	-0.6	-4.6	0.2
소득 대비 지출 비율	비빈곤유지	-0.1	10.0	2.8	0.0	-4.1	3.9	2.0
	빈곤진입	116.9	122.2	141.6	21.1	83.2	170.2	105.1
	빈곤탈출	82.8	-99.7	-99.0	-131.8	-37.3	-106.0	-65.4
	빈곤계속	144.9	5.0	29.3	47.1	-81.5	18.8	26.9
소비 지출	비빈곤유지	13.0	30.6	22.2	23.1	-6.6	18.8	16.8
	빈곤진입	-33.0	-17.9	-20.3	-16.2	-47.9	-35.2	-29.6
	빈곤탈출	38.2	39.9	25.1	45.2	27.9	27.6	34.0
	빈곤계속	2.3	3.3	-1.6	5.2	-6.3	2.8	1.0
생계비	비빈곤유지	5.5	7.0	4.2	5.5	1.0	1.3	4.1
	빈곤진입	-6.4	-6.9	-7.7	-5.3	-13.8	-12.0	-9.0
	빈곤탈출	13.5	13.5	10.9	15.4	10.6	13.0	12.8
	빈곤계속	3.6	2.4	-1.9	1.6	-1.3	1.8	1.1
주거비	비빈곤유지	1.1	6.7	2.0	1.6	-0.7	0.6	1.9
	빈곤진입	-0.6	5.7	-1.1	-0.9	1.2	0.1	0.7
	빈곤탈출	3.0	9.3	2.8	5.1	4.7	1.0	4.3
	빈곤계속	0.4	5.1	1.1	0.9	-0.7	-0.1	1.0
의료비	비빈곤유지	0.2	1.5	2.1	0.9	-0.3	0.0	0.7
	빈곤진입	-6.3	-6.9	-6.7	-1.2	-7.1	-4.7	-5.4
	빈곤탈출	4.7	6.1	3.1	6.7	3.7	3.9	4.7
	빈곤계속	-1.4	-0.4	0.9	0.8	-1.5	-0.2	-0.3
운송 통신	비빈곤유지	53.7	3.2	5.2	4.3	-4.3	2.4	10.7
	빈곤진입	23.7	-0.4	-0.1	-0.8	-6.6	-6.6	1.2
	빈곤탈출	30.3	3.3	2.6	7.0	0.1	2.6	7.8
	빈곤계속	11.6	0.7	-0.5	0.8	0.1	0.6	2.3
교육 오락	비빈곤유지	0.0	4.4	-0.4	4.2	-1.6	1.0	1.3
	빈곤진입	-3.6	-2.8	-2.5	-1.7	-6.1	-2.6	-3.4
	빈곤탈출	3.7	3.0	3.6	3.0	2.0	1.6	2.8
	빈곤계속	-0.2	0.1	-0.5	0.2	-1.1	0.1	-0.2
기타	비빈곤유지	1.8	21.9	6.3	2.0	-3.4	9.8	6.3
	빈곤진입	-6.6	4.7	-1.3	-8.0	-20.9	-10.2	-8.2
	빈곤탈출	4.5	12.0	2.2	6.9	7.7	14.5	8.0
	빈곤계속	-1.0	3.1	0.5	0.4	-3.3	2.1	0.2

자료: 한국복지패널조사, 4~10차 데이터, weighted and unbalanced panel.

〈표 6-7〉은 가구 유형에 따른 지출욕구와 우선순위가 다른 점을 감안해 소득지위 변화의 유형을 빈곤진입과 빈곤탈출로 통제된 뒤, 가구원수에 따른 가구 유형별 주요 소비지출의 변화를 나타낸 것이다. 이 표를 보면, 식생활비는 빈곤상태에 진입한 가구의 경우 가구원수가 적은 가구는 상대적으로 지출 감소가 크게 나타나는 것을 알 수 있다. 마찬가지로 빈곤에서 벗어난 가구에서 가장 큰 폭으로 지출이 감소하는 것도 가구원수가 적은 가구에서이다. 그리고 교육비의 경우에는 빈곤상태에 빠진 가구의 경우, 일부에서 지출이 감소하는 것으로 나타나고 있다. 한 가지 흥미로운 점은 2014년 이전에는 명확하게 드러나지 않았으나, 빈곤상태에 빠진 가구에서 교통통신비의 감소가 두드러지게 나타나는 것을 확인할 수 있다. 그리고 앞서 언급한 바와 유사하게 빈곤진입가구에서 의료비 지출이 감소하는 경향 또한 확인할 수 있다

〈표 6-7〉 소득지위변동에 따른 비목별 소비지출 변화(‘13~14)

(단위: 만 원)

		1인가구	2인가구	3인가구	4인가구
생활비	빈곤진입	-16.4	-30.2	-4.0	-13.2
	빈곤탈출	4.8	17.1	16.8	3.8
월세	빈곤진입	-2.1	-0.5	3.0	0.8
	빈곤탈출	2.0	0.8	0.7	-0.9
주거 유지비	빈곤진입	-2.6	-6.7	17.8	1.4
	빈곤탈출	-6.7	6.8	-2.9	-1.4
교육비	빈곤진입	0.3	-8.1	-14.5	8.2
	빈곤탈출	-1.8	1.8	0.9	-2.9
교통 통신비	빈곤진입	-23.4	-9.3	-23.5	2.9
	빈곤탈출	-1.7	13.0	1.0	4.9
의료비	빈곤진입	-7.2	-5.1	-4.4	5.8
	빈곤탈출	1.0	-2.2	7.1	-0.4

자료: 한국복지패널조사, 9~10차 데이터, weighted and unbalanced panel.

5. 복지욕구와 부채

여기서는 자산형성과 관련된 부채 이외의 부채에 초점을 맞추고자 한다. 그것은 빈곤상태에 빠지는 경우, 생활비 등을 조달하기 위해 부채가 증가하는 경향이 있는지 확인하기 위함이다. 이를 위해 부동산 대출을 제외한 금융기관대출, 사채 그리고 카드빚의 변화에 주목하였다.

그렇다면 소득지위에 따라 이 부채금액은 어떻게 구성되어 있는가. 아래 표는 비빈곤가구일수록 금융기관 대출의 비중이 높고 계속 증가하는 추세를 보인 것을 알 수 있다. 빈곤가구의 경우에도 사채나 카드빚의 비중이 감소하는 추세를 보이지만, 그 비중은 비빈곤가구보다 매우 높은 것으로 나타나고 있다. 2014년 현재, 빈곤가구의 비부동산 관련 부채 중 금융기관으로부터 빌린 대출이 87.5%를 차지하며, 사채가 10.6%, 카드빚이 1.9%로 나타나고 있다.

〈표 6-8〉 소득지위에 따른 부채유형별 부채금액 변화 추이

(단위: %)

		2006	2008	2010	2012	2014
비빈곤 가구	금융기관	85.5	92.3	95.5	96.0	97.3
	사채	7.2	5.4	3.0	2.4	1.7
	카드빚	7.2	2.3	1.5	1.7	1.0
	소 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
빈곤 가구	금융기관	70.2	65.7	77.1	91.8	87.5
	사채	18.2	21.7	14.0	5.1	10.6
	카드빚	11.6	12.6	8.9	3.1	1.9
	소 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
전체 가구	은행	84.6	89.8	93.8	95.3	96.3
	일반사채	8.1	7.0	4.4	2.9	2.7
	카드빚	7.3	3.2	1.8	1.8	1.1
	소 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 한국복지패널조사, 1~10차 데이터, weighted and unbalanced panel.

소득지위가 변하는 경우, 실제 사람들이 직면하게 되는 박탈감에 대해 간략하게 설명할 필요가 있다. <표 6-9>에 따르면, 빈곤상태에 빠진 가구의 경우, 월세를 밀리는 경험을 한 가구의 비율이 10.38%로 나타나며, 계속 빈곤상태에 있는 가구는 13.2%로 더 높게 나타나고 있다. 그리고 동절기에 난방을 제대로 하지 못하는 경우 또한 많은 것을 알 수 있다. 빈곤 진입가구의 4.72%가 그러한 경험이 있고, 계속 빈곤한 가구의 9.86%도 겨울 난방비 문제를 경험하는 것으로 나타나고 있다. 아프지만 병원에 가지 못한 경험을 한 가구의 비율도 다른 집단에 비해 매우 높게 나타나고 있다. 끝으로 신용불량을 경험하게 되는 확률 또한 높은 것으로 나타나고 있다. 즉, 빈곤에 진입한 가구나 빈곤에서 벗어난 가구나, 계속 빈곤한 가구 모두 이러한 경험을 하게 될 위험성이 높은 것이다.

<표 6-9> 빈곤진입에 따른 박탈 경험

(단위: 가구의 %)

	비빈곤 지속	빈곤 진입	빈곤 탈출	빈곤 지속	전 체
월세 밀린 경험	2.15	10.38	8.36	13.20	4.07
공과금 밀린 경험	0.45	1.93	1.09	3.30	0.76
공교육비 밀린 경험	0.70	2.67	2.13	2.34	0.94
겨울난방 못한 경험	0.56	4.72	2.58	9.86	1.53
병원 못 간 경험	0.70	5.31	3.21	7.10	1.51
신용불량 경험	4.24	13.27	11.37	16.06	5.89

주: 1) 근로빈곤층은 가처분소득 중위 값의 50%를 빈곤선으로 적용하였으며, 가구 단위 분석.

2) 분석항목에 따라 월세, 교육비, 의료비는 자가이거나, 학생이 없는 가구이거나, 의료급여 수급가구가거나 하는 경우에는 해당되지 않으며, 이를 제외한 수치임.

자료: 한국복지패널조사, 1~10차 데이터, weighted and unbalanced panel.

제4절 소결

우리 사회의 근로빈곤층은 점점 불안정한 고용관계에 노출되고 있으며, 그로 인해 빈곤을 경험하는 인구도 증가하고 있다. 이 과정에서 우리 사회의 가장 고질적인 문제인 소득격차 확대가 심화되고 있다. 그리고 그것은 소비격차로 이어지게 된다. 소비격차의 확대는 사회통합에 매우 부정적인 영향을 미친다는 점에서 이를 통제하는 적절한 정책수단을 강구할 필요가 있다.

앞서 살펴본 내용은 실직 등의 위험에 노출되면 빈곤위험이 증가하게 되고, 빈곤위험은 소비지출에 영향을 미치게 되는데,³⁸⁾ 그중에서도 생활비, 주거비, 교육비, 의료비 등에서 격차와 박탈이 심화된다는 점을 지적하였다. 이처럼 빈곤의 충격은 구체적이고, 매우 다양한 양태를 보이고 있다. 이러한 상황에서 빈곤층에 대한 소득보장을 강화해야 할 필요성은 어느 때보다 커지고 있다. 하지만 이 모든 것을 현금급여 중심으로 해야 하는지에 대해서는 신중한 판단이 필요할 것이다.

그 이유는 정부가 보장해야 할 필수재적 소비지출과 관련해서 그것을 현금급여로 지급하는 경우에는 예산의 효율적 배분을 위해 실제 욕구를 제대로 보장하지 못할 개연성이 높다. 이러한 이유에서 의료급여나 주거급여 등은 현물급여로 보장할 필요가 있는 것이다. 이는 겨울철 난방을 위한 에너지급여나 교육비 등에서도 마찬가지이다. 장기적 관점에서 본다면, 그 용처를 특정하기 힘든 생활비를 제외한 나머지 필수재적 소비지출에 대해서는 현물급여의 공급을 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다.

38) 이는 한국사회에서 근로자 가구의 실직위험이 소비에 미치는 영향이 매우 크게 나타나고 있다는 김혜원(2007)의 결론과도 일치한다. 가구주가 자영업자인 가구에 비해, 소비 감소가 두드러지게 나타나는 것이다. 그 밖에 제시되고 있는 분석결과는 하위 20% 소득집단의 경우, 실직위험을 감지하더라도 가구소비가 유의미하게 감소하지 않는다는 점이다. 김혜원은 하위 20% 소득집단이 실직위험에도 소비를 줄이지 않는 이유를 항상소득가설로 설명하고 있다.

주거나 의료 그리고 교육 등의 지출을 사회가 보장하는 경우, 그것이 일종의 사회투자적 성격을 갖는다는 점 또한 간과해서는 안 되는 부분이다. 그리고 이처럼 주요 현물급여에 대한 보장이 확대되는 경우, 각 빈곤 가구의 지출 중 현금급여로 보장해야 할 부분이 최소화되고, 이와 관련된 소득보장체계 개편 논의도 훨씬 탄력을 받을 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

제 7 장

근로빈곤층 지원 정책 제언

제1절 근로빈곤층 사회보장의 세 가지 전략

제2절 고용불안시대 근로빈곤층 사회보장을 위한 정책방향

7

근로빈곤층 지원 정책 제언 <<

제1절 근로빈곤층 사회보장의 세 가지 전략

점점 더 많은 근로연령집단이 실직이나 고용단절의 위험에 노출되어 있는 상황에서 이들의 복지욕구를 충족시키기 위한 정책은 다양한 층위에서 생각해 볼 수 있다.

첫째, 사회보험의 역할을 강화하는 것이다. 그것은 실업위험이나 질환으로부터 근로연령층을 보호하는 역할을 할 뿐 아니라, 장기적으로 이들이 노인빈곤상태에 빠지는 것을 예방하는 역할을 할 수 있다는 점에서 중요하다. 따라서 근로빈곤층이 실직이나 질병 등의 위험에 노출되는 경우에 보다 쉽게 보호를 받을 수 있도록 사회보험 가입을 촉진할 필요가 있다. 이는 두루누리사업처럼 사회보험료를 지원하는 정책부터 가입자격을 유지하고, 수급조건을 완화하는 개선방안을 포괄하는 것이다.

한국도 근로빈곤층에 대한 사회보장을 강화하기 위해 일본과 같이 고용보험 적용 대상을 취업기간이 짧은 대상으로 확대하는 것이 구체적인 방안이 될 수 있다. 취업성공패키지 현금급여의 매우 낮은 소득보장성을 고려했을 때, 가능하다면 고용보험의 적용 대상을 확대하는 것이 바람직하다. 그러나 기여에 기반을 둔 고용보험을 취약계층에게 확대하는 노력의 현실적 한계는 명확히 인식되어야 한다. 앞서 언급한 두루누리 사회보험이 분명 바람직한 목표와 방향성을 지니고 있음에도 가입률 확대에 뚜렷한 한계를 보이고 있는 점, 그리고 고용보험의 가입 대상에 포함되어 있지 않은 자영업자의 비중이 유난히 높은 한국의 특성으로 인해 대상확대에 일정한 한계가 있어 왔다는 점을 간과해서는 안 된다. 그리고 5장에

서 논의된 바와 같이 고용보험은 빈곤층을 표적화한 제도가 아니기 때문에 빈곤율을 낮추거나 빈곤갭을 줄이는 근로빈곤 지원 정책으로서의 고용보험의 한계도 인지되어야 한다. 즉, 불안정한 고용형태가 지속적으로 확산되고 있는 현재의 노동시장에서 일본과 같이 다양한 고용형태를 보호하는 사회안전망을 강화하려는 방향성을 견지할 필요는 분명하지만, 그것이 고용보험이라는 제도를 통해 이루어져야 할 것인가는 다른 제도들과의 경합을 통해 결론내릴 필요가 있다.

둘째, 실직 위험에 빠진 근로빈곤층을 대상으로 하는 비기여형 복지제도를 강화하는 것이다. 그것은 크게 세 가지 방향에서 생각해 볼 수 있다. 하나는 근로빈곤층 전체를 대상으로 하는 조건부 소득보장제도를 강화하는 것이다. 근로빈곤층을 대상으로 하는 사회부조제도를 확대하는 것을 의미하고, 현 기초생활보장제도의 생계급여를 분리하는 것을 의미한다. 다른 하나는 취업빈곤층을 대상으로 하는 조건부 근로인센티브 제도를 강화하는 것이다. 이는 지난 일 년간 일정기간 이상 일한 빈곤층을 대상으로 근로장려금을 지급하는 근로장려세제 확대를 의미한다. 지원 대상과 장려금 금액을 현실화하는 것을 전제로 하고 있다. 마지막 하나는 실직빈곤층을 대상으로 하는 조건부 소득보장제도를 강화하는 것이다. 이는 한국형 실업부조제도로 불리는 취업성공패키지를 확대하는 것이며, 이 경우에도 각종 참여수당을 높여 생계급여수준으로 현실화해야 할 것이다.

하지만 이 세 가지 제도는 각각 장단점이 있다. 먼저 근로빈곤층 대상 기초생활보장제도가 안고 있는 복지의존성 문제는 욕구별 급여체계 도입과 더불어 다소간 완화되었다고 말할 수 있다.³⁹⁾ 물론 기타 복지제도의

39) 기존의 기초생활보장제도는 수급자가 되면 모든 급여 및 관련 혜택을 수급하는 반면 수급자에서 탈락하면 어떤 혜택도 받을 수 없어 수급상태를 탈피하지 않으려는 복지의존성을 낳았다. 그러나 욕구별 급여체계로 전환하면서 지원하는 소득범위가 좁은 생계급여에만 조건을 부과하여 근로능력이 있는 경우 굳이 생계급여 수급에 연연하지 않고 근

선정기준이 여전히 기초생활보장제도에 연동되어 있다는 점에서 복지의 존성이 유발될 한계가 있지만, 재산기준이나 부양의무자 기준 등을 완화하면 보다 강력하고 포괄적인 근로빈곤층 소득보장제도로 발전할 개연성이 있다는 강점이 있다.

이어 근로장려세제를 확대하는 전략은 점증구간과 점감구간 등을 어떻게 설정하는가에 따라, 장려금 수준을 얼마나 높이는가에 따라 적용범위와 보장수준을 조절하기 쉽다. 그리고 상대적으로 적은 관리비용으로 정책을 운영할 수 있다는 강점이 있다. 그리고 5장의 분석결과가 말해주는 바와 같이 빈곤율을 감소시키는 데 있어서는 근로장려세제를 확대하는 것이 가장 효율적인 정책이다. 하지만 이 제도가 지원이 필요한 대상을 보호하고 있는가는 여전히 평가가 필요한 대목이다. 5장의 분석결과에서 근로장려세제의 확대가 빈곤율 감소에는 효과적인 반면, 빈곤갭을 줄이는 데는 상대적으로 효과적이지 않은 이유는 가장 낮은 소득구간에서 점증구간을 가지는 제도적 설계로 인해 오히려 가장 빈곤한 집단에게 해당하는 소득보전 효과가 가장 적은 탓이다. 즉, 제도관리가 경제적이라는 강점은 있지만 정책효과 측면에서 우려가 있다는 점이 단점이다. 더욱이 이 제도가 취업을 촉진하거나 근로시간을 늘이는 효과가 확인되지 않은 상황에서 장려금을 인상하고 적용범위를 확대해야 하는가에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 현재와 같이 고용불안정성이 커지고 고용단절이 잦아지는 노동시장 환경에서 전적으로 노동공급 측면만을 고려한 근로유인 제도가 적절한 접근방식인가에 대한 의문도 여전히 남는다.

끝으로 취업성공패키지를 실직빈곤층을 위한 조건부 소득보장제도로 발전시키는 전략이다. 이 전략의 강점은 지원 대상을 빈곤위험이 높은 실직빈곤층에 제한하고 취업성공에 따라 소득보장을 한다는 점에서 매우

로하므로 복지의존성이 완화되었다고 볼 수 있다.

효율적이고 효과적인 제도로 운영될 수 있다는 점이다. 그리고 현재의 생계급여 보장수준보다 넓은 소득구간을 대상으로 하기 때문에 빈곤선 근처에 있는 가구의 소득보장에 도움이 된다는 점이다. 하지만 단점은 이 제도를 도입하는 경우, 실직빈곤층에 대한 소득보장이 매우 불안정해질 위험성이 있다는 것이다. 그것은 수급기간과 낮은 급여수준 등으로 인한 것이다. 제도 본연의 목적이 소득보장보다는 고용서비스로서의 역할이기 때문에 소득보장의 역할을 강화하는 데 일정한 한계가 있을 수 있고, 고용서비스에 참여할 수 없는 근로능력자의 경우 지원 대상에서 제외되는 문제점이 있다.

셋째, 위의 두 가지 제도로는 포괄하기 힘든 현물급여와 사회서비스를 강화하는 것이다. 앞서 언급했던 사회보험제도나 뒤이어 언급했던 비기여형 소득보장제도, 특히 현금급여제도로는 빈곤층의 다양한 복지욕구를 충족시키기 힘들다. 이는 위에 언급했던 현금급여 제도와 별도로 대표적인 현물급여들을 확대하는 전략을 취해야 할 필요성을 말해준다. 그것은 다음과 같이 몇 가지로 정리할 수 있다. ①의료보장 ②주거보장 ③돌봄서비스 ④교육보장 등이 그것이다. 이 복지욕구는 모두 1차적 복지욕구라고 말할 수 있다. 의료보장이나 주거보장이 제대로 이루어지지 않은 상황에서 지급되는 현금급여는 주거비나 의료비를 감당하는 데 소요되고 다른 복지욕구를 결핍시키는 결과를 초래하게 된다. 그리고 다른 복지욕구를 모두 현금급여로 환산하여 보장할 수 있다고 가정하는 것도 위험하다. 그것은 가구마다 다른 복지욕구 수준을 평균수준 또는 그 이하로 설정함으로써 결핍을 유발하기 쉽기 때문이다. 이 점에서 현금급여가 수급가구의 자발적인 선택을 가능하게 한다는 점은 절반의 진실인 것이다. 각각의 현물급여는 무조건적 지원으로 지출의 급격한 증가를 통제하는 조치를 취해야 하지만, 실제 필요한 만큼 지출할 수 있도록 현물급여나 서비스로

제공해야 하는 것이다. 이러한 맥락에서 이 글에서는 핵심 현금급여와 서비스를 다른 복지급여나 지원에 선행하는 토대라는 점에서 '기초급여'라고 표현하고자 한다.

제2절 고용불안시대 근로빈곤층 사회보장을 위한 정책방향

근로빈곤층의 고용형태가 다변화되는 상황에서 이들을 위한 사회보장, 특히 비기여형 복지제도를 통한 사회보장은 다음과 같은 방향에서 패러다임 전환을 모색하는 것이 바람직하다고 판단된다. 그것은 각 제도가 고유한 역할을 제대로 수행할 수 있게 하고, 근로연계를 위한 제도 간 연계를 재구조화하는 것이다.

첫째, 근로빈곤층을 대상으로 하는 복지제도는 다양한 복지욕구를 충족시키는 방향에서 현금급여와 현물급여를 확대하는 것이다. 그중에서도 전략적으로 현물급여와 서비스를 먼저 확대함으로써 근로빈곤가구의 복지의존성을 최소화하고 취업여건을 개선하는 데 주력하는 것이다. 현재 상황에서 한국 근로빈곤층을 위한 사회보장은 먼저 주거안정과 의료비나 돌봄비용의 절감 그리고 교육비 절감이 시급하다. 그리고 이러한 지원 제도는 근로연령층에 대한 현금지원의 적절성에 대한 논란과 무관한 현물급여나 서비스라는 점에 주목해야 한다. 이는 제도적 안정성과 현실가능성에 있어서 중요한 고려사항이다. 현물급여라 하더라도 부정수급이나 복지의존의 문제가 발생할 수 있다. 하지만 그것은 상대적으로 그 위험성이 덜하며, 사회보장을 위한 기초급여로서의 역할을 담당할 수 있을 것이다.

현재의 기초생활보장제도를 이러한 정책적 구상에 적합하게 변화시키기 위해서는 각 급여의 대상과 방식에 대한 추가적인 논의가 필요하다.

예를 들어, 가계동향조사와 복지패널로 살펴본 근로빈곤층 소비지출 상태에서 가장 큰 경직성을 보여, 소득감소 시 부채를 발생시키거나 교육, 식료품비 감소로 인한 박탈을 낳을 위험성이 높은 주거비에 대해 논의해 보자. 현재의 주거급여가 기존의 최저생계비 100%에 상응하는 중위소득 40%보다 높은 43% 이하를 소득기준으로 둬으로써 지원 대상 가구를 확대했다는 점과 지역별·주거유형별로 다른 주거비 부담에 따라 상이한 금액과 방식으로 현금이나 현물이 지급된다는 점에서 주거부문 기초급여로서의 토대를 갖추었다고 할 수 있다. 하지만 현재의 중위소득 43%라는 소득기준은 재정적 한계로 인한 측면이 커서 보호가 필요한 대상을 전체적으로 포괄하지 못하는 단점이 있으므로 소득기준 완화를 고려할 필요가 있다. 그리고 자가의 경우 대상 가구 수가 매우 적고 현물급여가 시간적으로 지연되는 문제가 있어, 자가대상 급여의 경우 기초보장제도의 틀에서 해소할 것인지 등 근본적인 문제제기가 이루어지고 있다. 장기적으로 기초급여의 범위를 넘어서는 비시장적 공공주택공급 방식에 대한 확대 또한 지향해야 할 바이다. 교육급여의 경우, 부양의무자 기준 완화로 필요가 있는 대상을 더욱 광범위하게 포괄할 수 있으나 자동차 자산 소유 등의 사유로 탈락되는 경우가 쉽사리 발견되므로 제도적 보완이 요구된다. 사회투자적 관점에서 교육급여는 특히 엄격성보다는 포괄성 확대를 지향할 필요가 있다. 근로연령층에서 의료급여에 대한 수요는 적을 수 있으나, 만성질환이나 재해로 인한 질병 등으로 의료비가 커지는 경우 그 부담은 견잡을 수 없다는 특성이 있다. 따라서 의료비 지출보전 방식의 의료급여 역시 근로빈곤층에게 매우 중요한 기초급여이다.

둘째, 노인과 장애인 그리고 아동을 대상으로 하는 소득보장제도를 분리시킴으로써 근로빈곤층 대상 생계급여제도를 독립시키는 것이다. 이는 근로빈곤층이라면 취업과 비취업을 막론하고 기초소득을 보장하는 방안

을 지칭한다. 지금까지 우리나라는 근로빈곤층을 대상으로 하는 조건부 소득보장을 정책의 기본노선처럼 인식해 왔다. 그리고 이는 현재의 가구원의 취업 여부가 빈곤상황에 미치는 영향을 감안하면 자연스러운 일일지 모른다. 그렇다고 조건부 소득보장을 이유로 근로빈곤층이 필요로 하는 최소한의 소득보장마저 기피해서는 곤란하다. 그리고 지원 대상을 실직자나 취업자로 제한하고, 결국 수급기간이나 급여수준을 약화시키는 전략은 더욱 곤란할 것이다. 조건부 소득보장이라는 차원에서 적극적 구직이라는 조건부로 수당을 지급하는 현재의 취업성공패키지와와의 차별성은, 근로능력이 있으나 자활일자리와 같이 보호된 형태의 고용을 필요로 하거나, 패키지에 참여하기 힘들기 때문에 보다 완화된 조건부가가 요구되는 비취업 근로빈곤층을 포괄한다는 점이며, 무엇보다 취업을 조건으로 하기 이전에 근로빈곤층의 생계를 위한 급여라는 점이다.

셋째, 기초소득보장을 전제로 근로장려세제는 취업자로 하여금 일을 하면 더 많은 소득을 받을 수 있는 인센티브 기제로 구축하고, 취업성공패키지는 구직 노력을 촉진하기 위한 장려금을 탑재한 취업지원 및 직업훈련제도로 발전시키는 것이다. 이는 각 제도가 본래의 역할을 제대로 수행하게 하는 데 초점을 맞춘 것이다. 지금까지 기초생활보장제도가 제대로 개편되지 못하는 상황에서 실직빈곤층을 위한 지원 제도와 취업빈곤층을 위한 지원 제도를 확대하고, 각 제도가 소득보장제도로서의 역할을 강화해 왔던 것이 사실이다. 그리고 이러한 기능강화는 향후 상당기간 유용할 것으로 판단된다. 하지만 궁극적으로 보다 바람직한 제도 개편 방향은 각 제도가 본래의 역할을 제대로 수행할 수 있도록 제도의 체계를 재구성하는 것이다.

여기서 제안의 핵심은 이 각각의 제도가 서로 밀접하게 연계될 수 있게 하는 것이다. 최선의 방법은 소득보장제도와 취업지원 제도를 강력하게

연계시켜 하나의 제도로 구축하는 것이다. 하지만 그것은 실직자를 대상으로 하는 실업부조제도보다 근로빈곤층 전체를 아우르는 제도로 발전시킬 필요가 있다.

참고문헌 <<

- 강병구, 김혜원. (2015). 저소득근로자 소득보전제도 개선방안 연구 -상호관계를 중심으로-. 경제사회발전노사정위원회·인하대학교.
- 금재호. (2006). 외환위기 이후 한국의 근로빈곤 실태에 관한 연구. 노동경제논집 Vol.20 No.1. 한국노동경제학회. pp.41-73.
- 김연명 등. (2007). 사회투자정책과 한국의 사회정책. 인간과 복지.
- 김영순. (2007). 사회투자국가가 우리의 대안인가? - 최근 한국의 사회투자국가 논의와 그 문제점. 경제와 사회, 74, pp.84-113.
- 김태완 등. (2012). 청년층 근로빈곤 실태 및 지원방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 김태운, 민인식. (2015). 미취업 청년층의 취업전환에 관한 연구. 한국사회복지조사연구. 제46권 2015, pp.195-222
- 김혜련. (2009). 근로빈곤의 동태적 분석. 통계개발원.
- 김혜원. (2007). 실직 위험과 가구 소비 '제7회 한국노동패널 학술대회' 발표자료. 한국노동연구원.
- 노대명, 홍경준, 최승아, 전지현, 박은영. (2009). 근로빈곤층 지원정책 개편방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 노대명, 신영석, 이태진, 최승아. (2004). 저소득층 현물급여 확대방안 연구. 한국보건사회연구원. pp.129-142.
- 노대명, 최승아. (2004). 근로빈곤층의 소득 고용실태 연구. 한국보건사회연구원.
- 박성재, 반정호. (2012). 청년 취업자의 저임금근로 진입과 탈출에 관한 연구: 노동이동의 효과를 중심으로. 사회보장연구 제28권 제1호. 한국사회보장학회. pp.163-190.
- 반정호. (2012). 자영자 가구의 소득변동과 빈곤에 관한 연구. 노동정책연구, 12 (1), 한국노동연구원, pp.29-56.
- 보건복지부. (2016). 2016년 자활사업 안내.
- 백승호. (2012). 노동수급 측면에서 본 우리나라 저소득층 활성화 정책 연구. 보건의사회연구, 32(3), pp.327-352.

- 백학영, 구인희. (2010). 비정규 노동과 근로빈곤의 관계: 임금차별과 근로시간의 영향을 중심으로. 노동정책연구 제10권 제3호. 한국노동연구원. pp.87-117.
- 성효용, 김창경. (2003). 여성의 미취업탈출요인에 대한 연구: 성별비교를 중심으로. 여성연구 2003년 여름호(제65호). 한국여성개발원, pp.117-148
- 신명호. (2007). 근로연계복지 제도로서 우리나라 자활사업의 특징. 도시와 빈곤 Vol.84. 한국도시연구소.
- 엄현택, 이창원. (2010). 실업급여정책의 효과성에 관한 연구: 수급기간과 지급 수준을 중심으로. 한국정책학회보, 19(1), pp.341-363.
- 윤정향, 이시균. (2010). 실업급여가 고용성과에 미치는 영향. 사회보장연구, 26(2), pp.145-171.
- 이덕재 등. (2012). 고용과 복지체계의 연계강화 방안연구 I. 한국고용정보원.
- 이병기. (2002). 한국 신생기업의 생존요인: 이론과 실증. 한국경제연구원.
- 이병희. (2012). 근로빈곤 정의를 둘러싼 쟁점과 추정. 보건복지포럼 Vol.184. 한국보건사회연구원.
- 이병희. (2010). 근로빈곤의 노동시장 요인과 빈곤 동학. 경제발전연구 제16권 제1호. 한국경제발전학회. pp.93-116.
- 이병희, 반정호. (2009). 근로빈곤층의 실태와 동학. 동향과 전망 75호. 한국사회과학연구소.
- 이병희, 홍경준, 이상은, 강병구, 윤자영. (2010). 근로빈곤의 실태와 지원정책. 한국노동연구원.
- 이태진 등. (2015). 2014년 복지욕구 실태조사. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 이현성. (2010). 가계 소득이 젊은이의 실업기간에 미치는 영향. 경제연구, 31(2), pp.47-84.
- 전병유. (2013). 근로빈곤층 고용서비스 쟁점과 개선 방향. 보건복지포럼 Vol.197. 한국보건사회연구원.
- 정은희, 이주미. (2015) 2015년 빈곤통계연보. 한국보건사회연구원.
- 지은정. (2013). 자영업자의 취업빈곤에 영향을 미치는 요인. 한국사회복지학, 6

- 5(1), 한국사회복지학회, pp.147-174.
- 통계청. (2016). 가계동향조사 이용자 가이드
- 통계청. (2014). 2014년 4월 사회보험 가입 현황.
- 한국노동연구원. (2015). 한국노동패널 1~17차년도 조사자료 User's Guide.
- 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. (2016). 한국복지패널 10차
년도 조사자료 User's Guide.
- 홍성표, 정진철. (2015). 자격취득이 장애인 재취업 및 구직기간에 미치는 영향.
장애와고용, 제25권 제3호, pp.169-196.
- 황덕순, 노대명, 김재진. (2010). 근로유인형 복지제도의 국제비교와 한국의 근
로유인형 복지제도 발전방안 연구. 경제인문사회연구회 미래사회협동연구
총서 09-22, 한국노동연구원.
- 황덕순. (2009). 한국의 활성화 정책 평가와 발전 방향. 활성화 정책과 고용서비
스 성과, 한국노동연구원 국제세미나 자료집, pp.215-260.
- 황덕순. (2002). 근로연계복지정책의 국제비교. 한국노동연구원.
- Blackorby, C., Donaldson. D. (1988). Cash versus kind, self-selection, and
efficient transfers. *Journal of Public Economics* 34, pp.691-700.
- Barrett, Gary F. and Denise J. Doiron (2001). Working part time: by ch
oice or by constraint, *Canadian Journal of Economics*, Vol. 34,
No. 4, pp.1042-1065.
- Blundell, R., Costa-Dias, M., Meghir, C., & van Reenen, J. (2004). Eval
uating the employment impact of a mandatory job search progra
m, *Journal of the European Economic Association*, 2(4), 569-610.
- Brodersen. S. et al. (2014). Do caseworker meetings matter (in the long
run)? - A cyclical view of ALMPs and individual labor market out
comes. [https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/downlo
ad.cgi?db_name=ESPE2014&paper_id=507](https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=ESPE2014&paper_id=507)에서 2016. 10. 20. 인출.
- Caliendo, M., Künn, S. and Schmidl, R.. (2011). Fighting Youth Unemplo

- ymment: The effects of Active Labour Market Policies, IZA DP 6222.
- Card, D., Kluge, J. and A. Weber. (2010). Active Labor Market Policy Evaluations - A Meta-analysis. *The Economic Journal*, 120, F452-F477.
- Dorsett, R. (2006), The New Deal for Young People: effect on the labor market status of young men. *Labour Economics*, 13, 405-422.
- Ehlers, C., Kluge, J. and Schaffner, S. (2012), Temporary Work as an Active Labor Market Policy: Evaluating an Innovate Program for Disadvantaged Youth, *Economics Bulletin*, 32, 765-773.
- Flores, C., Flores-Lagunes, A., Gonzalez, A. & Neumann T. C. (2012), Estimating The Effects of Length of Exposure to Instruction in a Training Program: The Case of Job Corps. *The Review of Economics and Statistics*, 94, 153-171.
- Currie, J., and Gahvari, F. (2008). Transfers in Cash and In-Kind: Theory Meets the Data. *Journal of Economic*. 46(2), pp.333-383.
- Kluge, J. (2010). The effectiveness of European active labor market programs, *Labour Economics*, 17, 904- 918.
- Lancaster, T. (1990). *The econometric analysis of transition data*, 1st Edition. Cambridge University Press.
- Larsson, L. (2009). Evaluation of Swedish Youth Labor Market Programs, *Journal of Human Resources*, 38, 891-927.
- OECD. (2015). *Employment Outlook*, OECD
- Rosholm, M., Svarer, M. (2008). The Threat Effect of Active Labour Market Programmes, *Scandinavian Journal of Economics*, 110(2), 385-401.
- Sen, A. (1976). Poverty: An Ordinal Approach to Measurement. *Econometrica*, 44(2), pp.219-231.
- Standing, G. (2011). *The Precariat: The New Dangerous Class*, Bloomb

- ury Academic.
- Van den Berg, G. J., Kjaersgaard, L. and Rosholm, M. (2012). "To meet or not to meet (Your case worker)?that is the question." (IZA DP no. 6476)
- Van den Berg, G. J. (1994). The effects of changes of the job offer arrival rate on the duration of unemployment. *Journal of Labor Economics*, 478-498.
- Zhang, J., Rubin, D. &Mealli, F. (2012). Likelihood-Based Analysis of Causal Effects of Job-Training Programs Using Principal Stratification. *Journal of the American Statistical Association*, 104, 166-176.
- 木村正一. (2005) . 「慶應義塾家計パネル調査の標本特性」、『日本の家計行動のダイナミズム』、慶應義塾大学出版会
- 山本勲. (2011) . 「非正規労働者の希望と現実 - 不本意型非正規雇用の実態」『非正規雇用改革 - 日本の働き方をいかに変えるか』日本評論社

전자사이트

- 고용보험 홈페이지. (2016). 취업성공패키지, 청년취업성공패키지, 직업훈련사업(내일배움카드제), 실업급여 사업소개. www.ei.go.kr/에서 2016.10.20. 인출.
- 국세청 홈페이지. (2016). 근로장려세제, 자녀장려세제 사업소개. www.hometax.go.kr/에서 2016. 10. 20. 인출.
- 덴마크 노동부 홈페이지. (2016). Dagpengekommisionens afrapportering. <http://bm.dk/da/Beskaeftigelsesomraadet/Flere%20i%20arbejde/Dagpengekommision/Afrapportering.aspx>에서 2016. 10. 20. 인출.
- 보건고용복지부 홈페이지(2016). 雇用保険の適用範囲が拡大されました(고용보험의 적용범위가 확대되었습니다). <http://www.mhlw.go.jp/bunya/k>

- oyou/koyouhoken/osirase.html에서 2016.11.10. 인출
- 복지로 홈페이지. (2016). 사회적기업일자리창출사업 사업소개. www.bokjiro.go.kr/에서 2016.10.20. 인출.
- 복지로 홈페이지. (2016). 복지서비스 모의계산(소득인정액 설명자료 포함). <https://www.bokjiro.go.kr/gowf/wel/welsvc/imtcalc/WelImtCalcMain.do>에서 2016. 10. 20. 인출.
- 일본 후생노동성(厚生労働省). (2016). http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/soshiki/toukei/dl/tp151218-01_1.pdf에서 2016. 11. 14. 인출.
- 청년패널 홈페이지. (2016). <http://survey/keis.or.kkkr/yp>에서 2016.10.16. 인출.
- Bureau of Labor Statistics. (2016). A Profile of the Working Poor, 2014. <http://www.bls.gov/opub/reports/working-poor/2014/home.htm#technical-notes>에서 2016. 10. 20. 인출.
- OECD. (2015). OECD statistics 원자료 . <http://www.oecd.org/els/emp/onlineoecdemploymentdatabase.htm>20에서 2015. 10. 14. 인출.

데이터

- 일본 총무성. 『취업구조기본조사(就業構造基本調査)』 원자료.
- 일본 총무성. 『노동력조사(労働力調査)』 원자료.
- 통계청. 각 연도. 통계청 가계동향조사 원자료(2006-2014).
- 한국고용정보원. 청년패널조사(YP2007) 원자료.
- 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. 각 연도. 한국복지패널조사 원자료(2006-2015).
- DEFACTUM. Denmark DREAM Database.
- Keio University, 『일본가계패널조사(日本家計パネル調査)』(JHPS/KHPS) raw data
- World Bank Database.

부록 1. 저소득층 대상 노동시장정책

□ 자활사업

〈부표 1〉 자활사업 개요

개념	<ul style="list-style-type: none"> • 수급자 및 저소득층이 자립할 수 있도록 자활능력 배양, 기술습득 지원 및 근로 기회 제공
지원 대상	<ul style="list-style-type: none"> • 국민기초생활보장법에 따른 수급자 및 차상위계층
선정 기준	<ul style="list-style-type: none"> • 조건부수급자: 근로능력 있는 생계급여 수급자 • 자활급여특례자: 생계·의료급여수급자가 자활사업에 참가하여 발생한 소득으로 인하여 소득인정액이 기준 중위소득 40%를 초과한 자 • 일반수급자: 근로능력 없는 생계급여수급권자 및 조건부과제외자, 의료·주거·교육급여 수급권자 중 참여 희망자 • 특례수급가구의 가구원: 의료급여특례, 이행급여특례가구의 근로능력 있는 가구원 중 자활사업 참여를 희망하는 자 • 차상위자: 근로능력 있고 소득인정액이 기준 중위소득 50% 이하인 사람 중 비수급권자 • 시설수급자: 시설수급자 중 생계·의료급여 수급자 및 일반시설생활자
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 자활근로 <ul style="list-style-type: none"> - 시장진입형(기술자격자): 1일 8시간, 주5일, 급여 37,880원 - 인턴형: 1일 8시간, 주5일, 급여 37,880원 - 사회서비스일자리형: 1일 8시간, 주5일, 급여 34,270원 - 근로유지형: 1일 5시간, 주5일, 급여 25,550원 • 희망키움통장 I <ul style="list-style-type: none"> - 일반시장에서 일하는 생계·의료급여 수급가구가 매월 일정액(10만 원)을 저축하고, 3년 이내 생계·의료급여 수급가구에서 벗어나는 경우 근로소득장려금 지급 • 희망키움통장 II <ul style="list-style-type: none"> - 일반시장에서 일하는 주거·교육급여 수급가구 및 차상위가구가 매월 일정액(10만 원)을 저축하고, 3년을 유지하는 경우 근로소득장려금 지급 • 내일키움통장 <ul style="list-style-type: none"> - 자활근로사업단 참여자 중 매월 5만 원 또는 10만 원 선택 저축하면 내일근로장려금을 적립하고, 3년 이내 일반시장 취·창업할 경우 내일키움장려금 및 내일키움수익금 지급

자료: 보건복지부(2016). 2016년 자활사업 안내.

□ 취업성공패키지

〈부표 2〉 취업성공패키지 사업 개요

개념	<ul style="list-style-type: none"> 저소득 취업취약계층에 대하여 개인별 취업활동계획에 따라 '진단·경로설정→의욕·능력증진→집중 취업알선'에 이르는 통합적인 취업지원 프로그램을 제공하고, 취업한 경우 '취업성공수당'을 지급함으로써 노동시장 진입을 체계적으로 지원하는 종합적인 취업지원체계
지원 대상	<ul style="list-style-type: none"> 취업성공패키지 I(만 18~64세, 단 위기 청소년의 경우 만 15~24세) <ul style="list-style-type: none"> - 기초생활수급자 중 조건부수급자: 자활사업 참여를 전제로 생계급여를 지급받는 수급자 - 차차상위 이하 저소득층 <ul style="list-style-type: none"> · 중위소득 60% 이하인 가구(차차상위계층)의 구성원 - 노숙인 등 비주택거주자, 북한이탈주민, 신용회복지원자, 결혼이민자, 위기청소년(만 15~24세), 니트족, 여성가장, 영세자영업자 및 특수형태 근로자, 건설일용직, 장애인, FTA 피해 실직자, 맞춤 특기병, 미혼모·한부모 등 취업성공패키지II(청·장년층) <ul style="list-style-type: none"> ① 청년층(만 18~34세 이하) <ul style="list-style-type: none"> - 고등학교 이하 졸업(예정)자 중 비진학 미취업 청년, 대학교(전문대 포함) 졸업 후 미취업 청년, 영세자영업자, 고용촉진특별구역 및 고용재난지역 등 이직자, 맞춤 특기병 등 ② 중·장년층(만 35~64세 이하) <ul style="list-style-type: none"> - 중위소득 100% 이하의 가구원으로서 아래 요건의 어느 하나에 해당하는 자 <ul style="list-style-type: none"> · 실업급여 수급 종료 이후 미취업자 · 고용보험 가입이력은 있으나 수급 요건을 충족하지 못한 미취업자 · 고용보험 가입이력이 없는 자 - 영세자영업자, 고용촉진특별구역 및 고용재난지역 등 이직자 등
선정 기준	<ul style="list-style-type: none"> 당연 지원 대상자 - 지자체로부터 '자활사업' 대상자(조건부수급자 중 취업대상자)로 의뢰된 자에 대해서는 별도 요건확인 절차 없이 '지원 대상자'로 선정 · 「차상위계층」대상 복지사업 수혜 가구원: 증명서 확인 · 차차상위 이하 가구원: 건강보험료 기준 충족 여부를 판단해 지원 대상으로 선정
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> 1단계: 진단·경로 설정 <ul style="list-style-type: none"> - 집중상담 및 직업심리검사 등을 통하여 개인의 취업역량, 구직의욕 및 적성 등을 진단하고 개인별 '취업지원경로' 설정 1.5단계: 취업상담·취업알선 <ul style="list-style-type: none"> - 고용센터 또는 민간위탁기관 방문 또는 유선상담을 통한 취업상담·취업알선 2단계: 의욕·능력 증진 <ul style="list-style-type: none"> - 개인별 취업활동계획(IAP)에 따라 집단상담, 직업훈련, 일 경험 지원 프로그램 제공 및 창업지원 등 세부프로그램 참여. 취업성공패키지 지원 사업의 핵심과정. 3단계: 집중 취업 알선 <ul style="list-style-type: none"> - 동행면접 실시 등 지원 대상자에 대한 취업알선을 집중적으로 실시하는 과정

지원금	<ul style="list-style-type: none"> • 참여수당: 1단계 과정 수료자는 기본 15만 원 지급 <ul style="list-style-type: none"> - 취업성공패키지 I: 프로그램 수료 여부에 따라 5만 원 또는 10만 원 추가 지급 - 취업성공패키지 II: 집단상담프로그램에 참여한 자에 한해 5만 원 추가 지급 • 훈련참여수당 <ul style="list-style-type: none"> - 2단계 프로그램 참여자 중 직업훈련 및 창업교육 참여자에게 최대 6개월, 월 최대 284,000원 지급 • 취업성공수당: 취업목표 달성에 대하여 지급하는 성과 인센티브 <ul style="list-style-type: none"> - 취업성공패키지 I 지원 사업 참여자로 일자리에 취(창)업한 경우 최대 100만 원 지급 <ul style="list-style-type: none"> * 3회 분할 지급. 1개월 근무 시 20만 원, 3개월 근무 시 30만 원, 6개월 근무 시 50만 원
-----	--

주: 2014년까지 보건복지부에서 자활사업의 일환으로 수행하던 희망리본사업은 2015년부터 취업 성공패키지로 통합됨. 다만, 2014년 참여자에 대한 서비스는 완료 시까지 기존 희망리본사업 수행기관이 지속하여 제공함.

자료: 고용보험 홈페이지 www.ei.go.kr에서 2016. 10. 20. 인출.

□ 청년취업성공패키지

※기본적으로 기존 취업성공패키지Ⅱ(청년)의 참여대상, 사업운영방식 등을 유지

〈부표 3〉 청년취업성공패키지 사업 개요

개념	<ul style="list-style-type: none"> • 심화되는 청년 고용문제를 완화하고자 18~34세 청년층을 대상으로 '진단 및 상담→의욕증진 및 능력개발→알선'에 이르는 취업의 전 과정을 통합 제공함으로써, 새로운 형태의 복지로서 청년일자리를 찾아주는 제도
지원 대상	<ul style="list-style-type: none"> • 고졸이하 비진학 청년 <ul style="list-style-type: none"> - 고등학교 이하 졸업자 중 비진학 미취업 청년 • 재학생(고교·대학·대학원) <ul style="list-style-type: none"> - 고등학교, 대학, 대학원 마지막 학년 재학생 • 대출 이상 미취업자: 대학교(전문대 포함)를 졸업한 자 • 영세자영업자(연간매출액 8천만 원 이상 1억5천만 원 미만인 사업자) • 고용촉진특별구역 및 고용재난지역 등 이직자 • 맞춤형 특기병 <ul style="list-style-type: none"> - 현역병 입영대상자 중 고등학교 졸업 이하 학력의 비진학자
선정 기준	<ul style="list-style-type: none"> • 연령기준과 대상기준, 패키지 중단 경력 여부 등을 종합적으로 확인하여 최종 결정
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 사전단계 <ul style="list-style-type: none"> - on·off라인, 모바일을 통해 제공되는 자가진단을 통해 취업의욕 및 직무능력을 기준으로 6가지 유형*으로 분류, 향후 취업지원 경로 설정에 활용 - 취업지원유형 <ul style="list-style-type: none"> · A유형(통합지원형): 상담 등 통합지원 · B유형(훈련중심형): 직업훈련 · C유형(일경험중심형): 직무 경험 · D유형(조기취업형): 취업알선 · E유형(해외취업형): 취업알선 · F유형(창업창직형): 창업 • 1단계(진단·경로설정) <ul style="list-style-type: none"> - 집중상담 및 직업심리검사 - 일정요건 충족 시 참여수당(최대 20만 원) 지급 • 2단계(의욕·능력증진) <ul style="list-style-type: none"> - 일경험, 훈련, 해외취업, 창업지원프로그램 등 제공 - 일정요건 충족 시 훈련참여수당(최대 40만 원) 지급 • 3단계(집중취업알선) <ul style="list-style-type: none"> - 동행면접 등 적극적이고 실질적인 취업알선 실시 - 기관 방문 참여자에 대해서는 실비(1회 2만 원, 최대 6만 원) 지급

지원금	<ul style="list-style-type: none"> • 패키지 1단계 과정에 성실히 참여하여 IAP(개인별 취업활동 계획)를 수립하고 1 단계를 수료한 참여자에게 식비 및 교통비 지원 차원에서 지급하는 비용 • 지급대상 <ul style="list-style-type: none"> - 패키지 참여자 중 1단계 과정을 수료한 자 - 1단계 과정의 성실한 참여를 통한 IAP 수립을 전제로 지급 • 지급금액 <ul style="list-style-type: none"> - 기본 15만 원 지급 - 최대 20만 원 지급: 집단상담프로그램에 참여한 자에 한해 5만 원 추가 지급 * 단기집단 또는 취업특강 참여 시 추가 지급액 없음
-----	---

자료: 고용보험 홈페이지 www.ei.go.kr에서 2016. 10. 20. 인출.

□ 직업훈련사업(내일배움카드)

〈부표 4〉 내일배움카드제 사업 개요

개념	<ul style="list-style-type: none"> • 구직자에게 일정한 금액을 지원, 그 범위 이내에서 직업능력개발훈련에 참여할 수 있도록 하고, 훈련이력 등을 개인별로 통합관리하는 제도
지원 대상	<ul style="list-style-type: none"> • 실업자: 취·창업을 위하여 훈련이 필요한 실업자, 영세자영업자 등 ※ 중소기업 근로자, 비정규직 근로자 등도 필요한 경우 제공
선정 기준	<ul style="list-style-type: none"> • 실업자 <ul style="list-style-type: none"> - 만 15세 이상 실업자 - 고등학교 3학년 재학생 중 비진학 예정자 - 연간소득 8천만 원 미만인 영세자영업자 - 1개월간 소정근로시간이 60시간 미만인 사람 중 고용보험 피보험자가 아닌 자 • 근로자 <ul style="list-style-type: none"> - 중소기업 근로자 - 비정규직 근로자: 기간제, 단시간, 파견, 일용 근로자 등 - 이직 예정의 근로자(180일 이내) - 무급 휴직·휴업자 - 3년간 사업주훈련을 받지 못한 자 등
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 훈련비 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 일반실업자: 훈련비의 50~80%를 최대 200만 원까지 지원 - 취업성공패키지 I 참여자: 훈련비 전액을 최대 300만 원까지 지원 - 취업성공패키지 II 참여자: 훈련비의 70~90%를 최대 200만 원까지 지원 • 훈련장려금 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 단위기간(1개월) 소정훈련일수의 80% 이상 출석하는 경우 훈련장려금 지급(월 최대 11만 6천 원) • 근로자 내일배움카드 과정을 수강한 경우 1인당 1년 200만 원 한도 지원

자료: 고용보험 홈페이지 www.ei.go.kr/에서 2016. 10. 20. 인출.

□ (사회적기업)일자리창출사업

〈부표 5〉 사회적기업 일자리창출사업 개요

개념	<ul style="list-style-type: none"> 지속적 성장가능성이 있는 사회적기업에 대한 인건비 등의 재정적 지원을 통해 사회적기업을 육성하여 보다 많은 일자리를 창출하고 대국민 사회서비스를 확대하기 위한 제도
지원 대상	<ul style="list-style-type: none"> 사회적기업 및 예비사회적기업 중 사회서비스 제공 실적이 있고 일자리창출사업 참여근로자 중 취약계층 고용비율이 50% 이상인 기업
선정 기준	<ul style="list-style-type: none"> 취약계층의 고용 비율이 50% 이상인 기업 취약계층 <ul style="list-style-type: none"> - 가구 월평균소득이 전국 가구 월평균소득의 60% 이하인 사람 - 고령자 - 장애인 - 성매매피해자 - 청년, 경력단절여성 등 신규고용촉진 장려금 지급대상 - 북한이탈주민 - 가정폭력 피해자 - 보호대상자 - 결혼이민자 - 갱생보호 대상자 등
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> 지원내용 <ul style="list-style-type: none"> - 최저임금 수준 인건비+사업주 부담 사회보험료 일부 지원수준 <ul style="list-style-type: none"> - 예비사회적기업: 1년차 90%, 2년차 80% - 사회적기업: 1년차 80%, 2년차 60%, 3년차 30%+20%(계속고용인센티브) - 최대 5년(예비기업 2년, 인증기업 3년) 범위 내에서 매 1년 단위로 재심사를 거쳐 계속 지원 여부 결정 지원기간 <ul style="list-style-type: none"> - 지원약정일로부터 12개월 원칙

자료: 복지로 홈페이지 www.bokjiro.go.kr에서 2016. 10. 20. 인출.

□ 근로장려세제(EITC)

〈부표 6〉 근로장려세제(EITC) 사업 개요

개념	<ul style="list-style-type: none"> 열심히 일은 하지만 소득이 적어 생활이 어려운 근로자 또는 사업자(전문직 제외)가구에 대하여 가구원 구성과 총급여액 등에 따라 산정된 근로장려금을 지급함으로써 근로를 장려하고 실질소득을 지원하는 근로연계형 소득지원 제도 															
지원 대상	<ul style="list-style-type: none"> 근로소득 또는 사업소득이 있는 가구 중 소득·재산·주택 요건 등을 충족한 저소득가구 															
선정 기준	<ul style="list-style-type: none"> 전년도 12월 31일 기준으로 배우자 또는 18세 미만(1996. 1. 2. 이후 출생)의 부양자녀가 있어야 함. 다만, 신청인 본인이 60세 이상(1954. 12. 31. 이전 출생)인 경우에는 배우자나 부양자녀가 없어도 됨. 전년도 6월 1일 기준으로 가구원 전원(부부분만 아니라 함께 거주하는 가족)이 소유하고 있는 재산합계액이 1억 4천만 원 미만이고, 가구당 보유주택이 1주택 이하인 경우. 2014년도 6월 1일 기준으로 가구원 모두가 소유하고 있는 재산합계액이 1억 4천만 원 미만인 경우 															
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> 거주자를 포함한 1가구의 가구원 구성에 따라 정한 부부합산 총급여액 등을 기준으로 연간 70만 원에서 최대 210만 원까지 지급 <table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <thead> <tr> <th style="width: 25%;">구분</th> <th style="width: 25%;">단독가구</th> <th style="width: 25%;">홀벌이 가족</th> <th style="width: 25%;">맞벌이 가족</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>총소득 기준금액 (15년 기준)</td> <td>1,300만 원 미만</td> <td>2,100만 원 미만</td> <td>2,500만 원 미만</td> </tr> <tr> <td>근로장려금 최대지급액</td> <td>70만 원</td> <td>170만 원</td> <td>210만 원</td> </tr> </tbody> </table>				구분	단독가구	홀벌이 가족	맞벌이 가족	총소득 기준금액 (15년 기준)	1,300만 원 미만	2,100만 원 미만	2,500만 원 미만	근로장려금 최대지급액	70만 원	170만 원	210만 원
구분	단독가구	홀벌이 가족	맞벌이 가족													
총소득 기준금액 (15년 기준)	1,300만 원 미만	2,100만 원 미만	2,500만 원 미만													
근로장려금 최대지급액	70만 원	170만 원	210만 원													

자료: 국세청 홈페이지 www.hometax.go.kr에서 2016. 10. 20. 인출.

□ 자녀장려세제(CTC)

〈부표 7〉 자녀장려세제(CTC) 사업 개요

개념	• 출산을 장려하고 저소득 가구의 자녀양육비를 지원하기 위해 자녀장려금을 지급하는 제도
지원 대상	• 18세 미만의 부양자녀가 있고 근로소득 또는 사업소득이 있는 가구 중 소득·재산·주택 요건을 충족하는 저소득 가구
선정 기준	• 전년도 12월 31일 기준으로 만 18세 미만 부양자녀가 있을 것 • 부부 합산 연간 총소득의 합계액이 4천만 원 미만일 것 • 전년도 6월 1일 기준으로 가구원 전원(부부뿐만 아니라 함께 거주하는 가족)이 소유하고 있는 재산합계액이 1억 4천만 원 미만이고, 가구당 보유주택이 1주택 이하인 경우. ※ 부양자녀 및 총소득 기준을 제외한 나머지 수급요건은 근로장려세제와 동일
주요 내용	• 일하는 저소득 가구의 자녀양육을 지원하기 위해 연간 총소득 4천만 원 미만의 가구에 소득수준에 따라 자녀 1인당 연 최대 50만 원을 지급 - 홑벌이 가구: 가구소득이 2,100만 원 미만이면 자녀 1인당 50만 원을 지급하고 2,100만~4,000만 원 미만이면 소득에 따라 차등지급 - 맞벌이 가구: 가구소득이 2,500만 원 미만이면 자녀 1인당 50만 원을 지급하고 2,500만~4,000만 원 미만이면 소득에 따라 차등지급

자료: 국세청 홈페이지 www.hometax.go.kr/에서 2016. 10. 20. 인출.

□ 실업급여

〈부표 8〉 실업급여 사업 개요

개념	<ul style="list-style-type: none"> 고용보험 가입 근로자가 실직하여 재취업하는 기간에 급여를 지급함으로써 실업으로 인한 생계불안을 극복하고 생활의 안정을 도우며 재취업 기회를 지원 																								
지원 대상	<ul style="list-style-type: none"> 회사 사정으로 인한 권고사직, 계약기간 만료, 사업장 휴·폐업 등 정당한 이직사유가 있는 경우에만 지원 가능 ※ 고용보험에 가입하지 않은 사업장에 근무한 경우도 신청 가능 																								
선정 기준	<ul style="list-style-type: none"> 구직급여 <ul style="list-style-type: none"> - 이직일 이전 18개월간 피보험단위기간이 통산 180일 이상인 자 - 근로의사와 능력이 있음에도 취업하지 못한 상태에 있는 자 - 재취업을 위한 노력을 적극적으로 하고 있는 자 - 이직사유가 비자발적인 사유인 자 취업촉진수당 <ul style="list-style-type: none"> - 조기재취업수당: 대기기간이 경과하고 구직급여를 지급받을 수 있는 소정급여일수를 30일 이상 남기고 6개월 이상 계속 고용된 자 - 직업능력개발수당: 실업기간 중 직업안정기관장이 지시한 직업능력개발훈련을 받은 자 - 광역구직활동비: 직업안정기관장의 소개로 거주지에서 50km 이상 떨어진 회사에 구직활동을 한 자 - 이주비: 취업 또는 직업안정기관의 장이 지시한 직업능력개발훈련을 받기 위해 그 주거를 이전한 자 																								
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> 이직 당시의 나이와 고용보험 가입기간에 따라 90일~240일간 이직 전 평균임금의 50% 지급 (퇴직전 평균임금의 50% × 소정급여일수) - 상한액: 이직일이 2016년일 경우 1일 43,416원, 2017년 이후는 1일 46,584원. - 하한액: 퇴직 당시 최저임금법상 시간급 최저임금의 90%×1일 소정근로시간(8시간) <p>※ 소정급여일수</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr> <th style="text-align: left;">연령 및 가입기간</th> <th>1년 미만</th> <th>1~3년 미만</th> <th>3~5년 미만</th> <th>5~10년 미만</th> <th>10년 이상</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>30세 미만</td> <td>90일</td> <td>90일</td> <td>120일</td> <td>150일</td> <td>180일</td> </tr> <tr> <td>30~50세 미만</td> <td>90일</td> <td>120일</td> <td>150일</td> <td>180일</td> <td>210일</td> </tr> <tr> <td>50세 이상 및 장애인</td> <td>90일</td> <td>150일</td> <td>180일</td> <td>210일</td> <td>240일</td> </tr> </tbody> </table>	연령 및 가입기간	1년 미만	1~3년 미만	3~5년 미만	5~10년 미만	10년 이상	30세 미만	90일	90일	120일	150일	180일	30~50세 미만	90일	120일	150일	180일	210일	50세 이상 및 장애인	90일	150일	180일	210일	240일
연령 및 가입기간	1년 미만	1~3년 미만	3~5년 미만	5~10년 미만	10년 이상																				
30세 미만	90일	90일	120일	150일	180일																				
30~50세 미만	90일	120일	150일	180일	210일																				
50세 이상 및 장애인	90일	150일	180일	210일	240일																				

자료: 고용보험 홈페이지 www.ei.go.kr에서 2016. 10. 20. 인출.

부록 2. 한국 청년층 취업 관련 지원 정책 효과 추정

1. 선행연구

청년층의 취업에 영향을 미치는 요인들과 관련 지원 정책의 성과를 파악한 연구들을 살펴보면, 먼저 성효용, 김민경(2003)은 한국노동연구원 의 노동패널 자료를 활용하여 여성의 미취업탈출 결정요인을 분석한 결과, 남성이 여성보다 취업가능성이 높은 것으로 나타났다. 남성은 학력이 높을수록 정규직으로 재취업할 가능성이 높았지만 여성은 학력이 높을수록 정규직·비정규직 둘 다에서 재취업 가능성이 낮은 것으로 나타났다. 여성은 구직 2개월 시점에서 취업가능성이 가장 높았으며, 이전 직장에서 비정규직이었던 여성의 경우도 재취업가능성이 높게 나타났다. 하지만, 위 연구는 정부의 고용지원 관련 제도들에 대한 고려가 없는 분석상의 한계점을 가지고 있다. 김태운, 민인식(2015)은 한국고용정보원의 청년패널 자료를 이용하여 졸업 후 미취업 기간이 취업에 어떠한 영향을 미치는지를 다항이산시간해저드(Multinomial discrete-time hazard) 모형을 통해 파악하였다. 분석결과, 미취업 기간이 길수록 미취업에서 취업으로의 전환 가능성에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 여성인 경우, 배우자가 있는 경우, 자격증이 없는 경우 취업 가능성에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 한편, 직업훈련의 경우 통계적으로 유의미한 결과를 나타내지 못하였다. 이현성(2010)은 한국고용정보원의 대졸자 직업이동 경로조사 자료를 활용하여, 대학 졸업자가 첫 직장에 채용될 때까지 소요되는 기간에 대한 영향을 콕스비례해저드(Cox Proportional Hazard) 모형을 통해 분석하였다. 분석결과, 아버지의 학력은 첫 직장 채용에 통계적으로 유의미한 영향을 끼치지 못하였

고 가구 소득은 첫 직장 이행에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이와 함께 아르바이트 경험, 사교육 경험여부, 자격증, 직업훈련 경험 역시 첫 직장 이행에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 해당 변수들 모두 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 홍성표, 정진철(2015)의 연구는 한국장애인고용공단 고용개발원에서 수행하는 장애인 고용패널 1~5차 연도 자료를 활용하여, 국가기술자격, 기타 국가자격, 국제자격 등의 자격취득 여부가 장애인 재취업에 미치는 영향을 분석하였다. 분석결과 위에서 언급한 자격들을 취득한 사람들이 그렇지 못한 사람들보다 재취업에 성공한 경우가 더 많았으며, 구직기간도 더 짧은 것으로 나타났다. 또한 자격을 취득한 장애인이 그렇지 못한 장애인보다 재취업할 가능성이 약 1.6배 더 높은 것으로 나타났다. 한편, 직업훈련경험은 재취업 가능성에 부(-)의 영향력을 보였으나 통계적으로 유의미한 결과가 아닌 것으로 나타났으며, 고용서비스 경험은 재취업에 긍정적인 영향을 미치며, 통계적으로도 유의미한 것으로 나타났다.

엄현택, 이창원(2010)은 한국고용정보원의 고용보험 데이터베이스를 활용하여, 실업급여 수급자의 재취업 효과에 대해 살펴본 결과 실업급여 수급기간과 재취업률간의 유의미한 관련성을 찾지 못하였으며, 실업탈출률이 실업급여 지급이 끝난 실업 후 18~22개월 후에 가장 높은 것으로 나타나 실업탈출이 실업급여 종료시점에 가까울수록 높을 것이라는 기존의 연구들과 다른 결과를 제시하였다. 윤정향, 이시균(2010)은 고용보험 데이터베이스를 이용하여 실업급여가 재취업 및 재취업에 걸리는 기간에 미치는 영향을 콕스비례해저드 모형을 통하여 파악하였으며 분석결과, 기존연구와는 다르게 실업급여 수급이 재취업에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났지만, 실업급여 수급일수와 수준 그리고 실직 전 소득대체율은 재고용에 부(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

2. 분석자료

청년층에 대한 노동시장 관련 지원 정책에 대한 효과를 파악하기 위해서는 청년층의 직업교육훈련, 공공취업알선 프로그램, 실업급여 수혜 및 참여 여부와 실직시점, 재취업시점, 종사상지위와 같은 정보가 필요하다. 본 연구에서는 이러한 정보를 담고 있는 청년층 대상의 조사를 활용하고자 한다⁴¹⁾. 한국고용정보원에서 제공하고 있는 청년패널에는 본 연구에서 살펴보고자 하는 주요 변수인 실업급여 수급여부, 고용지원센터 및 워크넷과 같은 공공취업알선 이용 여부와 같은 정책 서비스 이용 여부 변수는 물론 대상자에 대한 연령, 성별, 학력, 결혼상태, 거주 지역 등의 상세한 자료가 수록되어 있다.

청년패널에 대해 살펴보면, 청년패널2001(YP2001)는 당시 만 15~29세를 대표하는 표본에 대해 매년 추적 조사하는 개인단위의 종단면조사(longitudinal survey)로서, 2001년 예비조사를 시작으로 이후 5차례의 조사가 이루어졌다. 청년패널2007(YP2007)는 조사차수 증가에 따른 저연령대 청년의 감소를 보완하고 현재 상황을 반영한 청년 노동시장 및 학생생활의 대표통계를 제공하고자 2007년 기준으로 15~29세 청년 표본을 새롭게 구성하여 2차 프로젝트를 조사가 실시되었으며 현재까지도 조사가 이루어지고 있다⁴²⁾.

본 연구는 YP2007의 8차(2014년) 자료를 중심으로 1차~7차 자료중 필요한 변수를 결합하여 분석에 활용하였다. 먼저, 지난조사 당시 취업자 중에서 현재(2014년)시점으로 동일한 곳에서 근무하지 않거나 미취업 상태인 응답자들을 분석집단으로 선택하였다. 이들 중 이전 직장을 그만두

41) 분석에서 사용되는 정보를 얻을 수 있는 가장 적합한 자료는 고용보험 행정 데이터베이스이지만 접근이 어려운 단점이 있다.

42) 청년패널홈페이지 참조(<http://survey/keis.or.kkkr/yp> 2015.10.16. 인출)

자마자 재취업한 사람들의 경우(미취업기간이 0개월), 본 연구에서는 이들은 좌측절단으로 취급하여 분석에서 제외시켰다. 본 연구의 성과변수이자 종속변수인 미취업기간은 취업이 발생한 경우를 이벤트로, 아직 미취업상태인 것을 우측 절단된 자료로 정의하여 분석에 적용하였다. 또한 반복 실업자들의 경우 첫 번째 재취업만을 분석대상에 포함시켰다.

주요 변수들은 다음과 같다. 미취업기간의 경우 재취업 발생시 재취업 시점에서 직장을 그만 둔 시점을 뺀 기간을 월 단위로 파악하였다. 한편, 전년도 취업자 중에서 현재 미취업자의 경우는 2014년 조사시점에서 실직시점을 뺀 기간을 월단위로 파악하여 구성하였다. 독립변수들을 살펴보면, 개인 특성, 가구 및 지역 특성, 인적자본, 이전 고용형태 및 정부 정책 관련 변수들로 구성되었다.

〈부표 9〉 주요 변수 설명

기간	durm	미취업 기간
개인 특성	sex1	성별(남성=1), 여성 =0
	age1	연령
	age2	연령제곱
가구 및 지역 특성	y07g407	전년도 가구원수
	marry1	결혼상태(배우자 있음=1, 배우자 없음=0)
	marry07	전년도(2013년) 결혼 여부
	y08g501	자녀수
	reg1	서울(도 기준)
	reg2	광역시(도 기준)
인적자본	edu0	학력구분
	edu1	전문대졸(고졸기준)
	edu2	대졸이상(고졸기준)
	license	자격증 보유 여부
	abtrain1	해외연수 여부
정부 지원 정책 수급 여부	jobtr1	직업교육훈련 여부
	bene_un	실업급여 수급 여부
	jcenter	공공취업알선이용 여부
이전 고용 특성	jcontr	이전 직장 고용형태: 1.정규직, 2.비정규직, 3.자영업및고용주 등
	jcontr1	정규직(비정규직 기준)
	jcontr2	자영업 및 고용주(비정규직 기준)

앞서 언급한 바와 같이 본 연구에서 정부의 취업 지원 정책 변수로 직업교육훈련⁴³⁾과 공공취업알선 그리고 실업급여를 선택하고 분석을 위해 다음과 같이 변수들을 정의하였다. 직업교육훈련의 경우 지금까지 직업훈련을 받은 경험이 있는 경우 1로 기재하였으며, 공공취업알선의 경우 조사 대상인 2014년 취업자와 비취업자의 주된 정보이용 순위에 공공취업알선으로 기재한 경우 1로 기재하였다. 한편, YP2007의 경우 실업급여에 대한 조사를 2014년부터 실시하고 있다. 따라서 본 연구에서도 2014년 조사의 실업급여 수급 여부를 분석에 포함시켰다.

3. 분석결과

모형에서 추정된 위험률인 $\text{Exp}(B)$ 은 1을 기준으로 해서 1보다 작으면 해당변수의 값이 클수록 위험률(hazard ratio)이 작아져 재취업이 발생할 때까지 걸리는 시간이 길어지는 즉, 미취업 기간이 길어짐을 의미하며, 1보다 큰 경우는 해당변수의 값이 클수록 위험률이 커져 재취업까지 걸리는 기간이 짧아져 대상자의 미취업 기간이 짧아짐을 의미한다.

콕스비례해저드(Cox Proportional Hazard) 모형을 통해 대상자들의 미취업상태 탈출확률을 추정한 결과, 성별과 혼인상태, 교육수준, 실업급여 수급 여부, 공공취업알선기관 이용 여부, 전년도 고용형태에서 통계적으로 유의미한 결과가 나타났다. 먼저, 성별에서는 여성에 비해 남성의 경우가 미취업탈출 위험률 즉, 재취업에 대한 가능성을 제고시키는 것으로 나타났으며, 혼인상태의 경우 배우자가 없는 경우에 비해 유배우의 경우가 미취업상태 탈출 가능성을 낮추는 것으로 나타났다. 교육수준의 경우 고졸을 기준으로 전문대 졸업과 대학교 졸업 이상 모두에서 미취업상

43) 본 연구에서는 정부와 민간 부문 모두를 포괄한 직업교육훈련의 성과를 파악하고 있다.

태 탈출 가능성을 높이는 것으로 나타나 교육수준이 높을수록 재취업 가능성을 제고시키고 있음을 보여주고 있다. 실업급여의 수급은 미취업상태 탈출 가능성을 낮추는 것으로 나타났지만 공공취업알선 기관의 이용은 미취업상태 탈출 가능성을 높이는 것으로 나타났다. 한편 이전 직장의 고용형태(정규직, 비정규직, 자영자 및 고용주)의 경우 비정규직 대비 정규직의 경우 미취업상태 탈출 가능성을 제고시키는 것으로, 자영업 및 고용주의 경우 미취업상태 탈출 가능성을 낮추는 것으로 나타났다.

<부표 10> 한국 청년의 재취업(미취업상태 탈출) 결정요인 분석: 콕스비례해저드 모형

변수 (종속변수 월단위 실업기간: durm)		계수 값(B)	표준오차	Exp(B)
성별(남성=1)	sex1	0.433***	0.118	1.541
연령	age1	-0.213	0.246	0.809
연령*연령	age2	0.004	0.004	1.004
전년도가구원수	y07g407	0.050	0.047	1.051
혼인상태(유배우=1)	marry1	-0.548***	0.158	0.578
거주지역	서울(도 기준)	reg1	0.110	1.116
	광역시(도 기준)	reg2	0.147	1.158
교육수준	전문대졸(고졸기준)	edu1	0.289*	1.335
	대졸이상(고졸기준)	edu2	0.271*	1.311
자격증 보유 여부(있음=1)	license	0.005	0.069	1.005
해외연수 여부(있음=1)	abtrain1	-0.183	0.192	0.833
직업교육훈련 경험 여부(있음=1)	jobtr1	-0.135	0.154	0.874
실업급여 수급 여부(있음=1)	bene_un	-0.736***	0.214	0.479
공공취업알선 이용 여부(있음=1)	jcenter	0.626***	0.235	1.870
전년도 고용형태	정규직(비정규직 기준)	jcontr1	0.275**	1.317
	자영자·고용주(비정규직 기준)	jcontr2	-0.472*	0.624

주: 본 모형에서 이전 직장에서 퇴직하자마자 취업한 경우 분석에서 제외.
 자료: 한국고용정보원(각 연도). 2013-2014 청년패널조사 원자료.

자격증 보유 여부의 경우 추정 계수 값이 정(+)인 것으로 해외연수와 직업훈련 경험 여부의 경우 부(-)인 것으로 나타났지만 통계적으로 유의미한 결과를 도출하지는 못하였다. 직업훈련의 경우 잠김효과(lock-in effect)로 인해 많은 선행연구에서 실업 및 미취업 탈출에 부정적인 영향을 미치거나 통계적으로 유의미하지 못한 결과가 나타났는데 본 연구의 결과도 그러한 결과들에 부응한다고 볼 수 있다.

한편, 앞에서 언급한 실업급여의 경우 미취업상태 탈출 가능성에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 하지만, 청년패널에서 실업급여 항목에 대한 조사는 2014년부터 이루어졌으며, 엄현택, 이창원(2010) 연구 결과에서도 나타났듯이 실업탈출률이 실업급여 지급이 끝난 실업 후 18~22개월 후에 가장 높은 것을 보았을 때, 분석기간이 확장될 경우 다른 결과가 나타날 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 향후 조사가 축적되면 관련 후속연구가 필요할 것으로 판단된다.

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

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

▶ 회원종류

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원
- 정기간행물회원 : 35,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지(www.kihasa.re.kr) - 발간자료 - 간행물구독안내

▶ 문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동 1F~5F
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

KIHASA 도서 판매처

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