

저소득층 소득보전정책의 개선방향 연구

2008. 12.

성명재 · 강신욱 · 이철인

 한국조세연구원

서 언

우리나라는 1990년대 말 경제위기를 겪으면서 상대소득 분배격차가 급격히 확대되었다. 경제위기 극복 이후에는 IT 및 금융산업이 눈부시게 발전됨에 따라 고소득층의 소득이 빠르게 증가하였을 뿐만 아니라 역대 연봉자들도 급증추세를 보이면서 중산층 및 저소득층과의 소득격차가 크게 벌어지기 시작하였다. 반면에 경제위기 극복 과정에서 금융·기업·산업 구조조정이 이루어지면서 명예퇴·조기퇴직·실직 등에 따른 빈곤층도 빠르게 증가하였다. 아울러 인구의 고령화가 매우 급속히 진전되면서 은퇴 후 연령대의 인구비중이 크게 증가하였다. 고령자들은 대부분 노동시장에서 은퇴한 비율이 매우 높고 따라서 노동의 공급 등을 통해 수취하는 소득수준이 낮아 빈곤층에 속하는 비율이 높다. 이상에서 보듯이 최근의 소득분배 구조동향을 보면 고소득층의 증가 및 높은 소득증가율, 저소득층의 소득증가 둔화 및 노인인구 비중 증가 등에 따른 빈곤층의 증가현상을 볼 수 있다. 상대소득격차가 확대되더라도 빈곤층 비율 및 빈곤의 심각성을 나타내는 빈곤갭의 증가를 동반하지 않는 경우라면 그런 현상이 사회·경제적으로 별다른 문제가 되지 않을 수 있지만 작금의 소득격차 확대는 빈곤율이 급속히 증가하는 현상을 동반하고 있다는 점에서 문제가 심각하다고 할 수 있다. 더욱이 빈곤층의 상당부분을 차지할 것으로 추정되고 있는 노인빈곤의 경우에는 국민연금 등 사회적 복지제도의 수혜계층에서 제외된 경우가 많아 그들의 빈곤문제는 생존문제와 직결될 수 있다는 점에서 문제가 매우 심각하다.

최근의 연구에 의하면 빈곤층의 주류는 고령층으로 이루어져 있지만 경제활동의 가능인구 연령층에서의 빈곤도 상당히 많다고 한

다. 구조적으로 생산성이 낮거나 또는 차별에 의해 저임금·저소득에서 벗어나지 못하는 경우도 있다. 이들 중에서는 장기적으로도 빈곤상태에서 벗어나기 어려운 계층도 상당수에 이를 것으로 추정된다. 최근의 빈곤 양상이 기술편향적 기술진보(skill-biased technological development)에 기인하는 면이 크기 때문에 이런 부류의 빈곤층은 중·장기적으로도 계속 빈곤상태에 잔류할 가능성이 높다. 이런 경우에는 장기빈곤이라고 지칭할 수 있다.

반면에 현재 시점에서는 구직, 이직, 전직 또는 건강 등의 사유로 일시적인 휴직상태에 처하여 빈곤에 속하는 경우도 있다. 이 경우 대부분 일정기간 시간이 경과하면 소득수준이 상승하여 빈곤에서 벗어나는 것이 일반적이며, 빈곤상태가 비교적 단기에 종결되는 경우가 많다. 따라서 이런 부류의 빈곤층에서는 빈곤현상이 단기적으로만 나타나는 단기빈곤의 경우가 많다.

위에서 보듯이 빈곤이라고 하더라도 연령, 생산성, 건강, 성별 등의 차이에 따라 빈곤의 강도, 지속기간 등이 서로 다르다. 따라서 빈곤 해소를 위한 정책방안도 빈곤의 유형과 특성에 따라 차별화할 필요가 있다. 그러나 연령이나 학력, 성별 등과 같이 객관적으로 확인할 수 있는 요인의 경우에는 정책당국도 쉽게 정보를 획득하여 활용할 수 있지만 생산성, 적극성, 건강상태, 발전가능성, 의지 등과 같이 개인의 개별적인 내재화된 특성에 대해서는 정책당국이 정보를 쉽게 획득하거나 판단하기 어렵다. 따라서 빈곤 특성에 따라 맞춤형의 차등적인 빈곤정책을 전개하기 어렵다. 특히 빈곤의 지속성이나 강도와 관련해서는 차별적인 정책의 전개가 필요함에도 불구하고 현실적으로는 그렇지 못한 경우가 많다. 더욱이 빈곤지원정책의 경우 빈곤 지원이 자칫 도덕적 해이(moral hazard)로 이어짐으로써 재정부담을 가중시키는 경우도 있다.

본 연구에서는 빈곤정책을 수립·전개함에 있어 빈곤 특성에 초점을 맞추어 빈곤의 지속성·강도 등을 기준으로 빈곤정책을 보다

효율적으로 개선하는 방안에 대해 검토하였다. 아울러 도덕적 해이 완화 및 빈곤의 특성에 기반한 맞춤형 빈곤정책의 개발·적용 가능성에 대해서도 함께 연구하였다.

본 연구는 본원의 성명재 박사, 한국보건사회연구원의 강신욱 박사, 성균관대학교 경제학과의 이철인 교수가 공동으로 집필하여 완성하였다. 연구주제의 다양성 및 종합연구의 필요성으로 인해 오랜 연구경험과 폭넓고 다양한 전공분야가 요구되어 각계의 전문가들로 연구진을 구성하였다. 본 연구는 빈곤의 심각성, 빈곤탈출률, 생애소득 관점에서의 소득생성·흐름의 특성분석, 빈곤의 지속성·심각성에 기반한 빈곤의 유형분류 및 도덕적 해이 최소화 및 노동공급 활성화 등을 통한 빈곤대응정책방안 모색 등 기존의 빈곤정책연구와는 크게 차별화된 연구내용을 담고 있다. 아무쪼록 저자들의 피땀어린 연구의 결과물이 정부의 정책개발에 기초자료로 활용되어 우리나라의 빈곤문제 개선에 크게 도움이 되기를 기대한다.

본 보고서는 저자들이 각고의 노력으로 완성한 귀중한 정책연구로서 저자들의 개인적인 견해와 오랜 연구경험에서 비롯된 정책제언을 담고 있다.

따라서 본 보고서의 주제와 연구내용 및 결론은 저자들의 개인적 견해를 반영한 것이며 본원의 공식적인 견해와 다를 수 있음을 양지하시기 바란다.

2008년 12월

한국조세연구원

원장 원 윤 희

요약 및 정책시사점

1. 배경

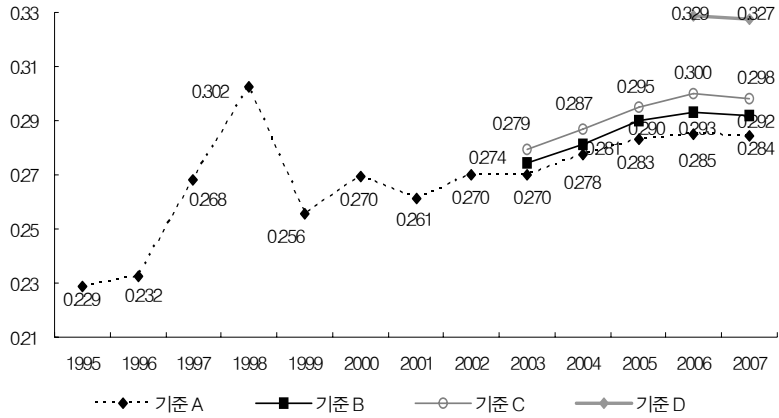
최근 상대소득격차가 급속히 확대되는 가운데 빈곤율도 빠르게 증가하면서 최저생계비 보장을 위해 지원을 필요로 하는 계층의 증가 및 그에 따른 복지지출의 확대 및 재정부담 증가, 그리고 제2의 경제위기와 고령화 지속 등에 따라 향후에도 빈곤율이 지속적으로 상승할 가능성이 높다는 연구가 많이 나오고 있으며 연구결과도 상당히 신빙성이 높은 것으로 판단되고 있다. 본 연구는 이런 점에 주목하여 빈곤의 특성에 따른 차별화된 맞춤형 정책으로의 전환 필요성 및 정책대안 제시를 목적으로 하여 수행되었다.

2. 최근의 소득분배구조 동향

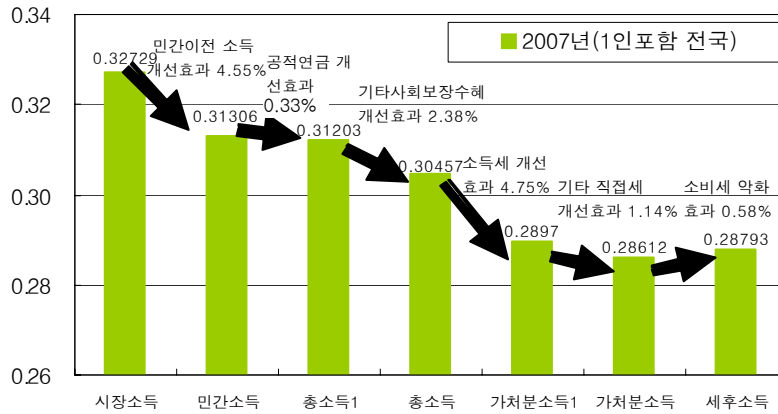
1997~1998년의 외환·경제위기 동안 일시적으로 상대소득격차가 비정상적으로 과도하게 확대(overshooting)되었던 것을 제외한다면, 1990년대 중반 이후 최근까지 우리나라 가구의 상대소득격차는 완만한 확대추세를 보이고 있다. [그림 1]에서 보듯이 경제위기 기간을 제외한다면 시장소득을 기준으로 한 지니계수는 거의 선형으로 우상향하는 모습을 보이고 있다.

조세 및 각종 재정정책은 소득계층별로 부담·수혜구조가 상이하기 때문에 필연적으로 재분배 효과를 나타낸다. 이 가운데 공적이전소득(공적연금+기타사회보장수혜)과 각종 조세부담(소

[그림 1] 시장소득의 지니계수 추이(동등화지수 적용)



[그림 2] 주요 소득단계별 지니계수 및 재분배 효과 (2007년, 동등화지수 적용)



- 주: 1. 총소득1 = 민간소득 + 공적연금
 2. 가처분소득1 = 총소득 - 소득세
 3. 소득재분배 효과는 민간소득 지니를 분모로 하여 단계별로 측정된 지니계수 변화율로 계산
 4. 상기 지니계수는 동등화지수를 사용한 소득을 기준으로 산출한 것인 만큼 동등화지수를 사용하지 않은 경우와는 추정치의 크기에 다소 차이를 보임.

득세, 재산세, 각종 사회보장기여금, 소비세)을 통한 공공부문에 의한 소득재분배 효과(시장소득 기준 지니계수 대비 지니계수 변화율)는 8.02%에 이른다. 이 가운데 공적이전소득과 직접세(소득세, 재산세, 각종 사회보장기여금)의 경우에는 재분배 효과가 8.60%에 이르지만 소비세를 부과함에 따라 0.58%포인트만큼 지니계수가 악화된다. 이는 소비세 부담이 전반적으로 약간의 역진성을 보이기 때문이다

3. 빈곤율 및 빈곤 특성

최근 우리나라의 절대빈곤율은 시장소득을 기준으로 할 때 17.8%(2005년)에 이르는 것으로 추정된다. 자료의 포괄대상 및 구축방법 등에 따라 빈곤가구의 비율을 나타내는 빈곤율 추정치는 일반적으로 서로 상이하다. 가계조사자료에 의하면 2005년 현재 시장소득 기준 빈곤율은 9.3%이다. 후자의 경우에는 농어가 및 1인가구 등을 제외하고 있다는 점에서 전자에 비해 빈곤율이 낮게 추정된 것으로 판단된다.

<표 1> 연도별 빈곤율(한국노동패널자료, 시장소득 기준)

(단위: %)

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
최저생계비기준 빈곤율		21.0	21.6	21.4	16.3	16.3	16.8	13.7	17.8
상대빈곤율	중위소득의 40% 기준	27.0	26.0	27.1	23.4	23.6	22.6	20.4	23.8
	중위소득의 10% 기준	17.8	16.2	17.3	12.3	12.3	10.8	8.4	13.9
도시가계자료 이용 절대빈곤율*			14.2	10.5	10.9	8.2	8.7	8.6	9.3

주: 1. *는 통계청 도시가계자료를 이용하여 구한 도시가계 빈곤율. 이병희·강신욱 외(2007)에서 인용
 2. 한국노동패널자료 분석결과

소득재분배 정책을 통해 각종 이전소득이 포함되고 조세부담 등이 차감된 가처분소득을 기준으로 하면 절대빈곤율은 2005년 현재 2.4%로 추정되어 시장소득 기준 빈곤율에 비해 크게 작다. 이는 민간 및 공공부문에 의한 재분배 정책을 통해 빈곤가구에 대한 소득보전이 상당한 정도로 이루어지고 있음을 시사한다.

<표 2> 빈곤율 추이(가계조사자료 · 가처분소득 기준)

(단위: %)

	절대빈곤율					상대빈곤율				
	무직 가구	근로자가구		자영 업자	평균	무직 가구	근로자가구		자영 업자	평균
		부분 취업	완전 취업				부분 취업	완전 취업		
1995	4.16	5.85	1.94	1.40	2.09	19.10	20.28	5.43	3.33	6.30
1996	1.39	2.42	1.40	0.78	1.25	19.78	18.04	5.74	4.31	6.76
1997	64.20	17.25	1.11	1.21	6.07	88.46	39.58	5.29	4.04	12.05
1998	84.65	30.16	2.60	4.53	12.68	96.33	40.42	3.82	5.39	15.60
1999	7.85	10.55	2.98	1.67	3.82	21.43	17.60	5.91	3.13	7.76
2000	4.73	7.08	1.92	2.05	2.71	20.37	21.37	6.63	4.89	8.78
2001	5.18	1.49	1.61	0.97	1.74	21.27	12.82	5.83	4.05	7.33
2002	4.50	3.15	1.83	1.16	1.98	21.56	23.66	7.48	4.89	9.06
2003	4.93	6.99	1.40	0.66	2.05	31.17	27.32	6.34	5.40	10.52
2004	4.24	6.13	1.39	0.63	1.90	28.75	26.57	6.89	5.12	10.50
2005	6.94	5.79	1.61	1.04	2.41	31.68	23.15	7.67	5.33	11.02
2006	5.91	6.06	1.53	1.34	2.67	43.57	28.14	9.27	6.51	16.19
2007	6.10	6.06	2.03	0.46	2.71	45.07	29.98	8.53	6.67	16.59

- 주: 1. 절대빈곤가구는 가구소득이 최저생계비에 미달가구를 기준으로 산정
 2. 상대빈곤가구는 중위수 소득의 50% 미달가구를 기준으로 산정
 3. 완전취업근로자가구는 4개 분기 모두 취업상태에 있는 근로자가구를 지칭하며, 부분취업근로자가구는 1~3개 분기 동안 취업상태에 있는 근로자가구를 지칭
 4. 2006년부터는 1인 가구 포함

현재 시점에서 빈곤가구로 분류되어 있는 가구 중에서는, 일시적으로 유동성이 부족하여 가처분소득이 최저생계비보다 작은 경우도 있지만 (잔여)생애를 통틀어 생애소득의 현재가치 합이 향후 최저생계비의 현재가치 합보다 작은 경우도 있다. 본 연구에서는 전자를 단기빈곤가구로 정의하고 후자를 장기빈곤 또는 생애빈곤이라고 정의한다.

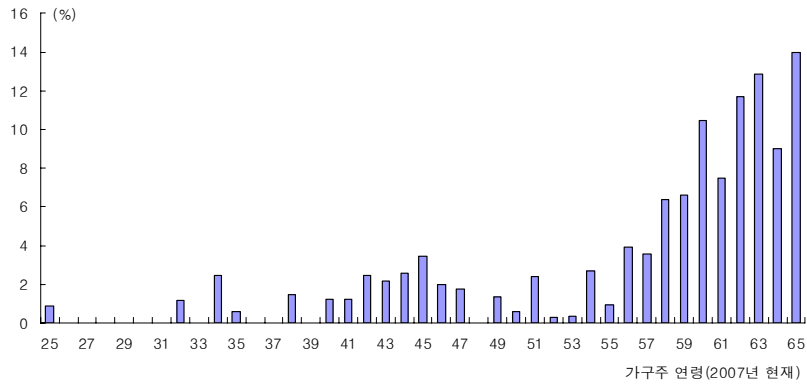
2007년 자료를 기준으로 가상패널을 구성하여 잔여생애기간에 대한 소득을 추정하여 분석해본 결과 생애빈곤율은 약 4.2%로 추정되었다. 현재 시점(2007년 기준)에서 각 가구의 연령별로 잔여생애기간에 대한 가상패널을 구성하여 연령대별로 생애빈곤율을 추정해본 결과, 대체로 잔여생애기간이 짧을수록 생애빈곤율이 높고, 잔여생애기간이 길수록 낮아지는 경향을 나타내었다. 특히 65세 또는 그 이상의 연령대의 경우 생애빈곤율이 14.0%로 추정되어 가장 높은 비율을 나타내었다. 노인가구의 경우에는 대부분 은퇴가구로 구성되어 있는 만큼 빈곤에서 벗어나기 위해 필요한 시장에서의 소득 획득이 쉽지 않기 때문에 생애빈곤율이 높은 것으로 추정된다. 반면에 젊은 연령대일수록 잠재력이 높기 때문에 생애빈곤율이 낮아지는 것으로 추정된다.

한국노동패널자료를 이용하여 1990년대 말부터 최근까지 8년간의 기간을 대상으로 빈곤가구의 특성을 분석하였다. 그 결과 빈곤을 전혀 경험하지 않은 가구는 전체의 75.8%, 일시적으로만 빈곤을 경험한 가구는 16.2%, 지속적으로 장기간 동안 빈곤가구에 잔존한 가구는 3.7%, 빈곤에서의 탈출과 진입을 반복하는 가구는 4.2%로 추정되었다.

빈곤가구라고 하더라도 일시적으로 유동성이 부족한 가구의

경우에는 유동성 부족분을 일시적으로 메워주는 지원방안이 필요하다. 용자 등도 가능한 대안 중 하나이다. 생애빈곤가구의 경우에는 생애소득 자체가 최저생계비에 미달하는 만큼 생계비 부족분에 대해 지속적인 지원이 필요하다. 따라서 현 시점에서 빈곤가구로 관찰되고 있다는 점에서는 동일하더라도 빈곤 특성에 따라 적절한 대응방안이 달라질 수 있다. 이와 같은 정책시사점은 본 연구에서 가상패널을 구성하여 분석한 결과에서도 지지된다.

[그림 3] 가구주 연령별 잔여생애 기간 대상의 생애빈곤율 추정결과



<표 3> 빈곤 유형별 구성비 및 특성 비교(한국노동패널자료 기준)

유형	빈도 (가구)	구성비 (%)	소득 (만원)	상대소득 (%)	가구주 평균연령(세)
빈곤무경험	1,987	75.8	1,720	113.0	52.6
지속빈곤	98	3.7 (15.5)	562	37.0	66.9
일시빈곤	424	16.2 (67.0)	1,063	69.9	57.8
반복빈곤	111	4.2 (17.5)	564	37.1	66.4
전체		100.0 (100.0)	1,521	100.0	54.6

주: () 안은 빈곤경험가구 중 비중이며 상대소득은 평균소득을 100으로 하여 비교한 것임.

4. 정책방안

장기(생애)빈곤가구는 주로 은퇴 후의 노인가구로 구성되어 있다. 이들의 경우에는 노동공급 확대를 통한 소득증대 또는 빈곤탈출을 기대하기 어렵기 때문에 재정효율화의 대상으로는 부적절하다. 본 연구에서는 단기빈곤가구, 특히 그 가운데에서도 근로가능인구를 대상으로 기존의 복지프로그램 개선방안을 제시하였다. 우리나라의 빈곤 관련 복지정책은 국민기초생활보장제도, 근로장려세제, 긴급복지지원제도, 기초노령연금, 장애수당 등이 있다. 본 연구에서는 이 가운데 국민기초생활보장제도와 근로장려세제에 초점을 맞추어 개선방안을 논의하였다.

빈곤의 가장 큰 원인이 되는 실업에 대한 보험제도로써 가장 일반적 의미에서 실업보험제도의 구조에 대한 논의, 소득보전(income maintenance)을 위한 재정정책으로서 기존의 공적부조제도 및 근로장려세제(EITC)를 포함하여 도덕적 해이문제를 고려한 저소득층 지원제도의 틀에 대해 고민해보았다.

첫째, 구직기간이 길어질수록 보조금의 혜택을 줄여나가도록 하고, 동시에 취업 후에 임금에도 과세를 하되 실업기간이 길어질수록 보다 높은 세율로 취업 후 임금소득에 대해 과세하면 도덕적 해이를 방지하면서도 소득의 평탄화를 유도하여 가장 효율적인 지원제도가 된다. 이러한 맥락에서 단기빈곤자들을 위해 현행 수혜기간 6개월을 4개월 정도로 짧게 줄이는 대신 수혜수준을 상당히 높여주되, 장기빈곤자들을 위해 처음부터 8개월 정도로 긴 수혜기간을 허용하되 낮은 수준의 혜택을 부여함으로써 단기수혜자들이 지나치게 도덕적 해이를 유발하지 않게 하는 한편, 장기빈곤자들에게 제대로 보험을 제공하지 못하

는 문제를 해결해주는 것도 기간을 중심으로 하는 정책방안의 하나가 될 수 있다.

둘째, 일정 수준의 소득을 조건 없이 보장하는 국민기초생활보장제도를 그 축으로 하되, 자활사업을 통해 기초보장제도에의 항구적 의존을 줄이는 방식으로 공적부조제도를 구축하였다.

셋째, (1) 소득과약 제고를 위해, 소득세제 등을 통하여 공제 수준이 현재와 같이 높지 않은 수준이 되도록 일정 수준 최소한의 세금을 대부분의 경제주체가 납부하도록 하고, (2) 일정 소득수준 이하자들에게 일생을 주기로 하여 몇 차례 이하의 횟수 동안 지원해주는 조치를 취하되, (3) 유형의 이질성에 따른 도덕적 해이 문제를 줄이기 위해, 몇 가지 차별적 프로그램 즉, 예를 들어 (i) 6개월 동안 어느 정도 높은 수준으로 집중적으로 지원하는 프로그램 (ii) 1년 동안 중간 정도의 수준으로 지원하는 프로그램 (iii) 2년 동안 낮은 수준으로 오랜 기간 동안 지원해주는 프로그램 등의 차별화된 프로그램을 제공하고 빈곤계층이 자발적으로 선택할 수 있도록 한다면, 기존 빈곤제도의 도덕적 해이 문제점을 어느 정도 해결하면서도 필요한 수준의 지원이 가능한 제도를 운영할 수 있다고 본다. (4) 이를 위해, 국민기초생활보장제도에서의 근로가능인구들은 수혜대상에서 제외시키는 것이 필요하고, 자산조사(means-testing)를 보다 엄격하게 실시하는 것을 전제로 한다.

마지막으로, 우리나라의 기존 빈곤지원제도의 틀을 일정 수준 정비함으로써 저소득층을 새로 분류하고 이에 의거한 지원책을 강구하였다. 여러 가지 방안을 제시하였는데 가장 현실성이 높은 방안은 근로장려세제(EITC) 시행 + 근로능력이 있는 기초수급자 제외 + 한시적 포괄보조 허용(예: 일생 5년) 방안인 것으로 판단된다.

목 차

I. 서론	25
II. 분석방법과 모형 및 자료	29
1. 연구의 목적	29
2. 분석방법	29
가. 빈곤연구	30
나. 정책연구	31
다. 연구자료	32
III. 소득분배 구조 및 빈곤율 추이	33
1. 소득분배 구조의 변화추이	33
가. 소득의 종류와 개념	33
나. 소득분포의 변화추이	36
2. 빈곤율 추이	46
가. 빈곤율 변화추이: 한국노동패널자료 분석결과	46
나. 빈곤율 변화추이: 가계조사자료 분석결과	47
다. 가구특성별 빈곤율 변화추이: 가계조사자료 분석결과	48
3. 빈곤율 전망: 기존연구를 중심으로	54
IV. 빈곤지원정책의 현황	58
1. 국민기초생활보장제도	58

가. 개요	58
나. 현황	60
다. 문제점	66
2. 근로장려세제(EITC)	68
가. 개요	68
나. 현황	69
다. 문제점	71
3. 긴급복지지원제도	71
가. 개요	71
나. 현황	72
4. 기초노령연금	75
가. 개요	75
나. 현황	76
5. 장애수당	79
가. 개요	79
나. 현황	80
6. 요약	81
V. 소득이동성과 빈곤 특성 분석	83
1. 소득이동성	83
가. 기존연구에서의 소득이동성: 성명재(2005)를 중심으로	83
나. 기존 연구의 분석결과: 성명재(2005)를 중심으로	86
다. 수정소득이행변수(modified income transition variable)의 정의 및 추정결과	87
2. 장·단기 빈곤 특성: 빈곤탈출 및 생애빈곤을 중심으로	102
가. 기존 연구방법론에 기초한 분석결과	102
나. 수정소득이행변수에 입각한 추정결과	106
다. 가구주 연령별 생애빈곤율	109

3. 빈곤가구 지원시 재정소요	111
가. 추정방법: 성명재(2007A)를 중심으로	111
나. 추정결과	114
다. 정책적 함의 및 소결	117
VI. 빈곤의 지속성과 반복성을 고려한 빈곤정책방향	120
1. 빈곤 이력에 따른 빈곤의 유형화	120
가. 빈곤 이력에 따른 빈곤 유형화의 의의	120
나. 데이터와 분석 방법	121
2. 빈곤 유형별 특성	123
가. 빈곤선의 설정과 빈곤 경험의 분포	123
나. 일시빈곤, 반복빈곤, 지속빈곤의 구분	126
다. 유형별 가구의 가구주 특성 비교	129
라. 빈곤구간과 길이의 유형별 비교	133
마. 빈곤 진입·탈출시의 경험 비교	135
3. 빈곤 유형을 고려한 소득지원정책 방향	137
가. 지속빈곤 가구에 대한 소득보장 강화	137
나. 반복빈곤 가구의 빈곤화 예방과 재진입 방지	139
4. 소결	143
VII. 빈곤을 저감을 위한 빈곤지원 정책방향	145
1. 배경	145
가. 연구배경 및 주요 연구내용	145
나. 빈곤 관련 정책의 개발	146
다. 현실적 여건하에서의 빈곤지원 정책의 구조	147
2. 빈곤지원정책 관련 이론적 논의	149
가. 빈곤지원책과 도덕적 해이의 개념	149

나. 빈곤기간과 빈곤지원제도	152
3. 기존 빈곤제도와 도덕적 해이 방지 관련 해외사례	161
가. 국민기초생활보장제도	161
나. 기존 제도에 도덕적 해이 방지 방안을 적극적으로 반영한 제도 사례분석	164
4. 우리나라 빈곤 관련 제도·정책의 근로친화적 개편방향	170
가. 논의의 배경	170
나. 빈곤층 현황 및 관련 정책	171
다. 근로장려세제(EITC)와 기존 빈곤정책	175
라. 최근 빈곤정책방안의 소개 및 평가	181
5. 방안의 강구	188
가. 현실적 여건하에서의 빈곤지원 정책의 구조	188
나. 가능한 대안의 개략적 형태	190
다. 가능한 대안들	190
 VIII. 맺음말	 194
 참고문헌	 200
 부록: 표 모음	 206

표 목차

<표 III-1> 실질총소득 분포(원자료수치 기준)	37
<표 III-2> 소득단계별 지니계수(동등화지수를 사용하지 않은 경우)	42
<표 III-3> 소득단계별 지니계수(동등화지수를 사용한 경우)	44
<표 III-4> 빈곤율 추이(한국노동패널자료·가처분소득 기준)	46
<표 III-5> 빈곤율 추이(가계조사자료·가처분소득 기준)	48
<표 III-6> 가구주 연령별 절대빈곤율(가계조사자료)	49
<표 III-7> 가구주 연령별 상대빈곤율(가계조사자료)	49
<표 III-8> 가구원 수별 절대빈곤율(가계조사자료)	50
<표 III-9> 가구원 수별 상대빈곤율(가계조사자료)	50
<표 III-10> 가구주 학력별 절대빈곤율(가계조사자료)	51
<표 III-11> 가구주 학력별 상대빈곤율(가계조사자료)	51
<표 III-12> 가구주 성별 절대빈곤율(가계조사자료)	52
<표 III-13> 가구주 성별 상대빈곤율(가계조사자료)	52
<표 III-14> 빈곤율 전망(가계조사자료 기준)	56
<표 III-15> 빈곤율 전망(가구소비실태조사자료 기준)	57
<표 IV-1> 생활보호제도와 국민기초생활보호제도의 비교	59
<표 IV-2> 가구규모별 소득인정액 기준	60
<표 IV-3> 2008년도 최저생계비 및 현금급여 기준	61
<표 IV-4> 2008년도 최저생계비 중 식료품비 기준	61
<표 IV-5> 2008년도 주거급여 한도액	62
<표 IV-6> 수급자 종류별 현황	63
<표 IV-7> 일반수급자 연령별·성별 현황	64
<표 IV-8> 일반수급자 취업현황	64

<표 IV-9> 일반수급가구 가구원 수별 현황	65
<표 IV-10> 일반수급가구 보장기간별 현황	66
<표 IV-11> 기초보장제도 예산추이	67
<표 IV-12> 소득구간별 근로장려금	69
<표 IV-13> 근로장려세제 단계적 확대계획	70
<표 IV-14> 생계지원 기준	73
<표 IV-15> 주거지원 기준	74
<표 IV-16> 긴급복지 지원 현황	74
<표 IV-17> 경로연금과 기초노령연금제도의 비교(2007년 기준)	75
<표 IV-18> 2009년도 선정기준액	76
<표 IV-19> 노인단독가구의 연금액	77
<표 IV-20> 노인부부가구 1인 연금액	77
<표 IV-21> 노인부부가구 2인 연금액	77
<표 IV-22> 기초노령연금 수급자 분포(지역별, 성별)	78
<표 IV-23> 기초노령연금 수급자 분포(연금액별, 가구유형별) (’08. 1. 31 기준)	79
<표 IV-24> 등록장애인 및 장애수당 수급자 현황	80
<표 IV-25> 2007년 장애수당 수급자 현황	81
<표 V-1> 자연대수소득의 분산 추정결과 및 분산 변화 여부에 대한 가설검정(한국노동패널자료 분석결과)	87
<표 V-2> 소득이행변수 분산·평균의 추정결과 (한국노동패널자료 분석결과)	90
<표 V-3> 소득백분위별 소득이행변수 분산의 추정결과 (한국노동패널자료 분석결과)	93
<표 V-4> 소득백분위별 소득이행변수 표준편차의 추정결과 (한국노동패널자료 분석결과)	94
<표 V-5> 소득백분위별 소득이행변수 평균의 추정결과 (한국노동패널자료 분석결과)	95

<표 V-6> 소득백분위별 소득이행변수 평균의 t-값 추정결과 (한국노동패널자료 분석결과)	95
<표 V-7> 가구주 연령별 소득이행변수 분산의 추정결과 (한국노동패널자료 기준)	98
<표 V-8> 가구주 연령별 소득이행변수 표준편차의 추정결과 (한국노동패널자료 기준)	98
<표 V-9> 가구주 연령별 소득이행변수 평균의 추정결과 (한국노동패널자료 기준)	99
<표 V-10> 가구주 연령별 소득이행변수 평균의 t-값 추정결과 (한국노동패널자료 분석결과)	99
<표 V-11> 연령별·소득백분위수별 소득이행변수의 분산 (2005-2006년 한국노동패널자료 기준)	100
<표 V-12> 연령별·소득백분위수별 소득이행변수의 표준편차 (2005-2006년 한국노동패널자료)	101
<표 V-13> 연령별·소득백분위수별 소득이행변수의 평균 (2005-2006년 한국노동패널자료)	101
<표 V-14> 연령별·소득백분위수별 소득이행변수 평균의 t-값 (2005-2006년 한국노동패널자료)	102
<표 V-15> 가구원 수별·대상기간별 장기(생애)빈곤율 (가상패널분석 결과, 구방법)	105
<표 V-16> 빈곤탈출률과 빈곤진입률의 추정결과 (한국노동패널자료 기준)	106
<표 V-17> 가구원 수별·대상기간별 장기(생애)빈곤율 (가상패널분석 결과, 신방법)	108
<표 V-18> 가구주 연령별 (잔여) 생애 기간에 대한 생애빈곤율 ·	110
<표 V-19> 빈곤가구 생계비 지원을 위한 연간 실질재정 소요규모 추정치	116

<표 VI-1> 연도별 빈곤율(한국노동패널자료, 시장소득 기준) …	124
<표 VI-2> 빈곤 경험 연수의 분포 ……………	125
<표 VI-3> 빈곤 유형별 구성비 및 특성 비교 ……………	130
<표 VI-4> 빈곤 유형별 가구주 특성 분포 ……………	132
<표 VI-5> 빈곤 경험가구의 빈곤구간 분포 ……………	133
<표 VI-6> 빈곤 경험구간별 길이 분포 ……………	135
<표 VI-7> 최초 빈곤진입과 탈출에 따른 분위 변동폭 분포 ……	135
<표 VII-1> 최적 실업보험제도(Optimal Unemployment Insurance) ……………	156
<표 VII-2> 가구주의 경제활동 실태 ……………	173
<표 VII-3> 소득계층별 임금근로자의 종사상 지위 ……………	173
<표 VII-4> 기초수급자 추이 ……………	174
<부표 1> 최저 생계비 추이 ……………	206
<부표 2> 중위수 소득(가계조사자료, 전 가구 기준) ……………	206
<부표 3> 소득계층별 가처분소득 분포(가계조사자료) ……………	207
<부표 4> 각종 절대빈곤율 관련 지수(가계조사자료) ……………	207
<부표 5> 각종 상대빈곤율 관련 지수(가계조사자료) ……………	208
<부표 6> 가구유형별 절대빈곤율 추정결과(시장소득 기준) ……	208
<부표 7> 가구유형별 절대빈곤율 추정결과(총소득 기준) ……	209
<부표 8> 가구유형별 절대빈곤율 추정결과(가처분소득 기준) …	210
<부표 9> 절대빈곤율의 비교 ……………	211

그림 목차

[그림 III-1] 단계별 소득의 종류	35
[그림 III-2] 가구당 실질총소득 증감 추이(원자료수치 기준)	38
[그림 III-3] 시장소득의 지니계수 추이(동등화지수 미적용)	39
[그림 III-4] 시장소득의 지니계수 추이(동등화지수 적용)	39
[그림 III-5] 주요 소득단계별 지니계수 및 재분배 효과 (2007년, 동등화지수 미적용)	40
[그림 III-6] 주요 소득단계별 지니계수 및 재분배 효과 (2007년, 동등화지수 적용)	41
[그림 III-7] 빈곤율 전망(가계조사자료 기준)	55
[그림 III-8] 빈곤율 전망(가구소비실태조사자료 기준)	55
[그림 V-1] 연도별 소득이행변수 분산 곡선의 패턴 변화추이	92
[그림 V-2] 주요 소득백분위수별 소득이행변수 분산의 변화추이 · 93	93
[그림 V-3] 주요 가구주 연령별 소득이행변수 분산의 변화추이 · 96	96
[그림 V-4] 가구주 연령별 잔여생애 기간 대상의 생애빈곤율 추정결과	111
[그림 VI-1] 빈곤 경험 유형에 따른 집단구분	129
[그림 VI-2] 빈곤 유형별 소득의 상대비교(평균소득=100)	139
[그림 VI-3] 빈곤재진입 경험자의 종사상 지위 구성 변화	142
[그림 VII-1] 국민기초생활보장법의 근로인센티브	162
[그림 VII-2] 근로장려세제(EITC)에 의한 예산제약식 변화	163
[그림 VII-3] 영국의 근로소득세액공제제도에 의한 예산제약식 ...	167
[그림 VII-4] 소득과 재산기준을 고려한 저소득층 규모	172
[그림 VII-5] 근로장려세제(EITC) 및 국민기초생활보장제도의 근로인센티브	178

[그림 VII-6] 일반적 효용함수하에서의 소비-여가 선택	178
[그림 VII-7] 기초수급자에 대한 EITC 적용	181
[그림 VII-8] 기초수급자에 대한 EITC 적용 제외	183

I. 서론

우리나라의 상대소득분배 구조는 1990년 말, 특히 경제위기를 거치면서 소득격차가 확대일로로 반전되어 오늘에 이르고 있다는 것이 일반적인 정설이다. 상대소득격차가 확대되는 요인으로는, 산업구조조정 및 개방화, 국제화, 후발개도국의 추격에 따른 제조업을 위주로 한 산업경쟁력 약화, 노동시장의 경직화 등과 같은 경제적인 요인뿐만 아니라 인구의 고령화와 이혼증가 등에 따른 편부모 가정의 증가 등과 같은 사회인구학적 요인을 들 수 있다¹⁾.

작금의 상대소득격차의 확대는 빈곤율의 확대도 동반하고 있다. 빈곤층의 상당수는 무직가구와 노년가구가 주를 이루고 있다. 실직·휴직·퇴직·은퇴 등으로 인해 주수입원이 사라진 경우에 빈곤층으로 전락하는 경우가 많다. 특히 최근에는 인구의 급속한 고령화로 인해 은퇴 이후 연령대의 인구비중이 빠르게 증가하면서 빈곤율 상승을 주도하고 있다는 것이 성명재(2001) 등의 연구결과이기도 하다.

빈곤 실태에 대한 실증연구 또는 빈곤에 대응한 정책개발을 위한 빈곤정책연구는 매우 풍부하다. 전자의 경우에는 안종범·임병인·석상훈(2006), 심상용(2006), 여유진·김미곤·김태완·양시현·최현수(2005), 임세희(2006), 황덕순(2001), 박상우·김성환(2007) 등이 대표적이다. 후자의 경우에는 이상은(2004, 2006), 김동현(2006, 2007), 김대철·권혁진(2007) 등이 있다. 아울러 김영란(2006), 조용수·김기승(2007)과 성명재(2007), 석상훈(2007) 등은 빈곤의 지속성 또는 빈곤탈출과 관련한 연구를 통해 중장기 빈

1) 성명재(2001) 참조

곤 및 소득이동성 분석 등으로 연구의 초점과 범위를 확장하였다는 데 의의를 찾을 수 있다.

이 가운데 성명재(2007)는, 빈곤²⁾가구 가운데에는 일시적인 휴직 등에 따라 경상소득이 빈곤선보다 낮아 빈곤가구로 분류되지만 중·장기적 관점에서는 항상소득이 빈곤선보다 높아 빈곤가구로 볼 수 없는 가구가 상당히 많이 존재함을 밝히고, 빈곤정책으로서의 소득지원정책을 재편하면, 단기적으로는 빈곤가구지만 중·장기적으로는 빈곤가구가 아닌 가구에 대한 실질적인 지원규모를 축소함으로써 재정소요를 축소하여 재정효율화를 도모할 수 있는 방안을 모색하였다. 저소득층에 대한 복지정책으로 시행하고 있는 국민기초생활보장제도 등과 같이 빈곤가구의 생계 지원을 위해 금전적으로 지원해주고 있는 현행 지원제도는 대부분 반대급부 또는 상환의무가 없다. 그러나 상기 연구는 어떤 시점에서 관찰되는 빈곤가구 중에서는 항상소득이 충분히 큰 가구가 다수 있으므로, 이를 구분해 낼 수 있으면 막대한 규모의 재정 절감이 가능함을 주장하였으며, 도덕적 해이가 없다는 가상적인 전제하에서 소득지원정책을 차별화하는 경우에 예상되는 재정 절감 규모를 추정하여 함께 제시하였다. 이런 점에서 상기 연구는 이전 연구와 차별성을 지닌다.

다만 아쉽게도 상기 연구는 단기빈곤 대 중·장기 빈곤 사이의 관계분석과 빈곤탈출률 변화추세, 재정절감 규모 추정 등 현상분석 분야에서는 상당한 정도의 성과를 거두었으나 이를 실천할 수 있는 구체적인 정책대안을 제시하는 데까지는 이르지 못하였다. 상기 연구가 담고 있는 잠재력을 생각할 때 구체적인 정책실행 방

2) 본 연구에서 빈곤은 가처분소득이 최저생계비에 미달하는 경우로 정의한다. 그리고 제VI장에서는 시장소득을 기준으로 빈곤 특성을 분석한다. 그 밖에는 본 연구를 통틀어 특별한 언급이 없는 한 소득이라 함은 가처분소득을 지칭하기로 한다.

안까지 도달할 수 있다면 저소득층 보호·지원을 위한 재정정책의 효율화 및 재정 절감을 통한 재정안정화, 재정 절감분을 활용한 수급대상의 범위 확대 등 재정 전반에 대해 대폭적인 개선이 가능할 것으로 예상된다.

다만 한 가지 주목할 점은, 본 연구의 분석결과를 미리 살펴볼 때, 장기빈곤 또는 생애빈곤가구를 연령대별로 분류해보면 대다수가 노인가구임을 발견할 수 있다. 복지재정지출 효율화 측면에서 빈곤 특성을 고려한 저소득빈곤층 지원정책의 개선방향을 모색하고자 하는 본 연구의 목적상 주된 분석내용은, 단기빈곤가구와 장기(생애)빈곤가구의 개념적 구분 및 분포 추정, 그리고 단기 및 장기(생애)빈곤가구에 대한 지원정책 차등화 방안 모색이다. 단기빈곤가구에 대한 지원 차등화 방안의 기본골격은, 단기빈곤가구에 대한 단기적 유동성 지원 및 중·장기적으로는 도덕적 해이를 완화하면서 성공적으로 노동공급 확대 등을 통한 소득증대 또는 빈곤탈출을 도와줄 수 있는 방안 모색에 있다. 즉, 단기빈곤가구의 상당 부분은 젊은 연령층으로 구성되어 있어 대부분 근로가능인구로 볼 수 있다. 그러므로 기존의 국민기초생활보장제도 또는 근로장려세제(EITC) 등과 연계하여 이들 관련 제도의 개선을 통한 지원정책 효율화 방안을 모색하고자 한다. 반면에 장기(생애)빈곤가구는 대부분 노인가구 등 근로무능력가구로 구성되어 있는 만큼 이들에 대해서는 기존의 지원정책 기초가 그대로 유지된다는 것을 암묵적으로 상정한다. 따라서 이들에 대해서는 별도의 개선방안에 대한 논의는 하지 않는다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 분석방법과 자료, 모형 등을 소개한다. 제Ⅲ장에서는 최근의 소득분배구조의 변화추이와 빈곤율 등을 추정·분석한다. 제Ⅳ장에서는 우리나라의 현행 빈곤지원정책, 즉 저소득층 지원정책을 살펴본다. 제Ⅴ장에서는 인

접한 두 기간 사이에 나타나는 소득이동성을 추정하고, 이를 토대로 빈곤탈출률의 변화추이 등을 기존 연구결과와 비교·분석한다. 아울러 기존 연구에서의 가정을 현실에 부합하게 수정하고 이를 토대로 빈곤가구 지원을 위해 소요되는 재정소요를 추계한다. 제 V장의 분석결과에 근거하여 이하의 장에서는 단기빈곤가구(주로 근로가능연령층 또는 근로가능가구)를 대상으로 한 지원정책 개선 방안을 논의한다. 제 VI장에서는 빈곤 특성에 근거한 유형별 변화추이와 패턴, 시사점 등을 논의한다. 제 VII장에서는 빈곤 지원 및 빈곤을 감축을 위한 정책대안을 제시하고 기대효과를 예측한다. 제 VIII장에서는 본 연구의 정책시사점을 요약·정리하면서 본 연구를 맺는다.

II. 분석방법과 모형 및 자료

1. 연구의 목적

본 연구는 시계열적 소득이동성 및 빈곤의 지속성, 유형, 특성, 인구구조 등 각종 사회·경제적 요인이 빈곤에 미치는 영향 등을 종합적으로 분석하고 그 특성에 대한 분석결과를 토대로 정부의 빈곤정책에 시사하는 바를 찾고 개선방안을 제시하는 것을 연구의 기본목적으로 한다. 보다 구체적으로는 소득분배구조 및 빈곤율 추이 분석과 함께 향후 예상되는 빈곤율 추이를 전망해보면서 빈곤정책의 현황에 대해 살펴본다.

소득순위와 소득수준은 고정된 것이 아니라 가변적이므로 기간별 소득변이 또는 소득순위 이동상 나타나는 일정한 패턴을 분석하여 빈곤의 지속성 및 빈곤탈출률 등을 분석하여 장·단기 빈곤의 특성을 구분하여 살펴본다. 아울러 빈곤의 지속성 또는 장·단기 빈곤의 특성 차이를 감안하여 현행 빈곤 관련 정책의 문제점을 짚어보면서 개선방안과 그에 따른 기대효과를 전망해본다.

2. 분석방법

본 연구에서는 빈곤의 심각성, 과소득 이동성 분석, 도덕적 해이를 최소화하면서 재정효율화 방안 및 적절한 빈곤대응정책 방안을 제시하는 것을 주된 내용으로 한다.

가. 빈곤연구

먼저 빈곤의 심각성, 즉 빈곤의 강도와 지속성 분석을 위해 횡단면 분석 및 패널분석을 시행한다. 이를 토대로 상대소득격차의 추이변화, 소득이동성, 빈곤의 지속성 분석 등을 통한 빈곤의 유형별(일시·반복·지속빈곤 또는 장·단기 빈곤 등) 특성과 현황을 추정한다. 이런 분석을 위해 필요해 따라 횡단면 분석과 패널분석을 적절히 활용하여 사용한다.

소득분배구조의 변화추이 및 빈곤을 추정에 있어서는 성명재(2007 A, B)의 연구방법을 참조하여 각종 소득단계별 또는 가구 유형별로 소득10분위별 평균소득 분포, 지니계수, 빈곤율 등을 횡단면 분석을 통해 추정한다.

두 기간 사이에 나타나는 소득이동성을 추정하기 위해서는 패널분석이 필수적이다. 이를 위해 한국노동패널자료를 이용하여 성명재(2005) 및 Sung(2008)에서 개발·수정·발전된 소득이행규칙을 세분화·정치화하여 분석하였다. 성명재(2005)에서는 소득이행규칙에 내재된 소득이행변수가 연령, 시간, 소득위계수에 대해 독립(independent)이라고 가정하였다. 그런데 Sung(2008)에서는 이 가정이 비현실적으로 단순하다는 점을 지적하고 있다.

본 연구에서는 Sung(2008)의 제언을 토대로 성명재(2005)에서 제안된 소득이행규칙이 연령, 시간, 소득위계수에 대해 과연 독립인지의 여부를 명시적으로 상세히 살펴본다. 이를 위해 가설검정을 시행한다.

빈곤의 유형, 지속성 등을 검증하기 위해 소득이동성에 기초한 장·단기 빈곤 특성을 분석한다. 본 연구에서 단기빈곤은 단기(통상적으로 1년 또는 2년 이하의 기간)에 있어 (가처분)소득이 빈곤선(최저생계비 또는 중위수소득의 일정 비율)에 미달하는 경우로 정의한다. 장기빈곤(또는 생애빈곤)은 잔여생애기간을 대상으로 잔

존 생애소득의 현재가치 합이 동기간 동안의 빈곤선 현재가치의 합보다 작은 경우로 정의한다. 그러므로 본 연구에서 정의하는 장기(또는 생애)빈곤은 빈곤의 지속성이 긴 빈곤, 즉 오랜기간 동안 빈곤상태에 머물고 있는 지속빈곤과는 차이가 있다. 왜냐하면 오랜기간 동안 빈곤상태에 놓여 있는 경우라고 하더라도 여타기간 동안의 소득이 충분이 크다면 장기(또는 생애) 빈곤가구에서 벗어나는 경우도 있기 때문이다³⁾. 이는 소득이행변수의 연령, 시간 또는 소득위계수 의존성에 기초하여 기존연구에서 추정된 결과를 보다 현실적으로 수정하는 데 사용한다. 그밖에 일시·반복·지속빈곤의 특성을 분석하기 위해 통계청 가계조사자료를 ID 번호를 기준으로 패널자료화하여 분기별 소득변이 또는 계절성 등에 입각하여 빈곤의 특성을 분석한다.

나. 정책연구

위의 가항에서 논의한 부분, 즉 주로 사실관계분석(fact finding)이 완료되면, 그 결과를 이용하여 빈곤정책에 대한 개선방안을 모색한다. 장·단기 빈곤 특성에 기초하여 빈곤층에 대해 차별적인 소득보전정책을 적용할 수 있는지의 여부와 그 때 기대할 수 있는 정책효과와 시사점을 검토한다. 이를 통해 빈곤층 지원에 소요되는 자원규모를 추정해본다. 아울러 장·단기 빈곤 특성 차이에 맞추어 잠재적으로 기대할 수 있는 재정 절감가능 규모 등도 추정한다.

100% 시혜적 차원에서의 빈곤지원정책은 자칫 도덕적 해이에 의한 노동공급 감소 및 그로 인한 이차적인 자원부담 증가 가능성이 있다. 이는 빈곤지원정책이 한편으로는 빈곤층 생존 및 후생증진에 기여하기도 하지만 다른 한편으로는 빈곤을 심화시키는 요인도 일부 있는 만큼, 도덕적 해이를 최소화하면서 중·장기적으로

3) 물론 대부분의 지속가구는 장기빈곤가구로 보는 것이 일반적이다.

노동공급 확대를 통한 빈곤탈출을 지원할 수 있는 노동정책방안을 모색한다.

다. 연구자료

위에서 설명하였듯이 본 연구의 주된 분석내용과 방법은 미시서베이 자료를 이용한 횡단면 분석 또는 패널분석을 위주로 한다. 횡단면 분석을 위해서는 통계청의 가계조사자료를 사용한다. 아울러 횡단면 분석에 있어서는 한국노동패널자료도 보조적으로 사용한다. 두 기간 또는 그 이상 기간에 대한 소득이동성 등과 같이 주로 시계열적 관점에서의 소득변화를 분석하기 위해서는 패널자료가 필요하므로 한국노동패널자료를 사용한다⁴⁾. 일시·반복·지속빈곤가구 관련 빈곤가구의 특성 분석에 있어서도 한국노동패널자료를 사용한다.

두 자료 모두 이미 기본적인 특성이 널리 알려져있는 만큼 해당 자료들에 대한 대표적 기술통계(descriptive statistics)는 생략하기로 한다.

4) 최근에는 한국복지패널, 재정패널 등 다양한 패널자료가 축적되고 있으나, 한국노동패널자료를 제외하고는 축적기간이 충분히 긴 자료가 없다.

Ⅲ. 소득분배 구조 및 빈곤율 추이

1. 소득분배 구조의 변화추이

가. 소득의 종류와 개념

본절에서는 통계청의 (도시)가계조사 원시자료를 이용하여 1995~2007년 기간 동안의 소득분배구조를 살펴본다. 소득계층별 상대소득 격차를 나타내는 지표(또는 불평등지수)는 무수히 많은데 본절에서는 지니계수를 사용하여 분석하였다.

단, 통계청의 가계조사자료는 최근에 자료의 정보제공 범위의 확대, 표본자료의 지역적 포괄범위의 확대, 2인 이상 가구 대상에서 1인 가구까지 가구대상 범위의 확대 등 많은 변화가 있었다. 2002년까지는 도시가계조사자료라고 하여 도시지역에 거주하는 2인 이상의 비농어를 대상으로 서베이자료를 구성하고 가구정보를 비롯하여 각종 소득 및 소비지출 관련 정보를 제공하였다. 단, 소득 관련 정보의 경우에는 근로자가구만을 대상으로 한정적으로 제공하였다(기준 A). 본 연구에서는 근로자외 가구의 경우 근로자가구와 소득-소비지출 관계가 동일하다는 가상적인 전제하에서 근로자외가구에 대한 소득을 역소비함수로부터 역산하는 방법으로 추정하여 분석하였다(기준 B). 통계청에서는 2003년부터 비근로자가구에 대해서도 소득 관련 정보를 제공하기 시작하였다. 아울러 자료의 지역적 포괄범위도 기존의 도시지역에서 읍면 단위로까지 확대하였다(기준 C). 통계청에서는 2006년부터 1인가구도 표본에 포함하여 사실상 농어가 등 극히 일부의 대상을 제외하고 전국단

위의 가구를 대표하는 서베이 자료로 포괄범위를 크게 확대하였다.

그러므로 통계청의 (도시)가계조사자료를 과거자료로부터 최근 자료까지 분석해보면 비교대상의 범위와 자료 포괄범위에 차이가 나타나기 때문에 일관성 측면에서 다소 문제가 있다. 그러므로 본 연구에서는 그런 문제를 불식시키고자 기준 A~D의 네 가지 기준에 의한 지니계수 및 소득분포를 함께 분석하여 제시하였다.

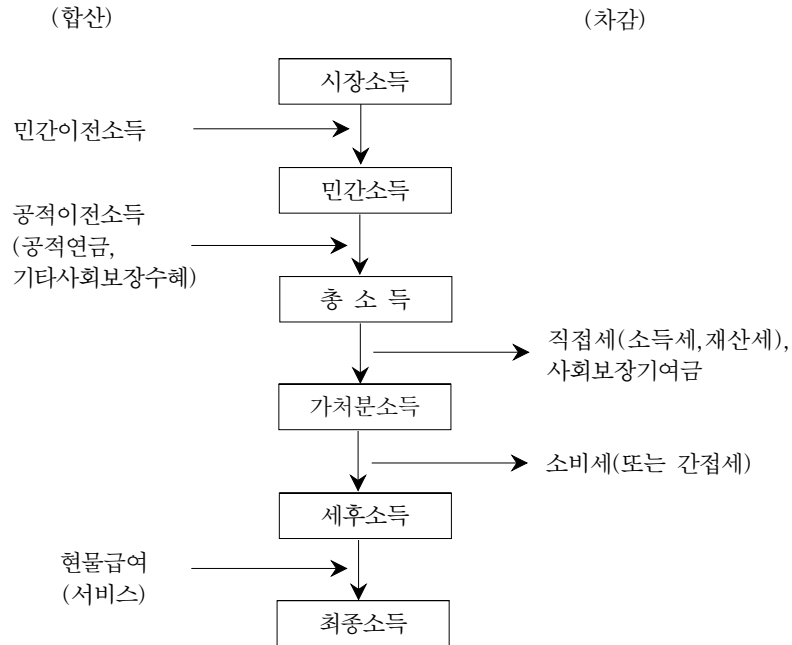
소득은 구성요소의 형태, 획득경로, 방법, 종류, 분석의 목적 등에 따라 매우 다양하게 정의할 수 있다. Jones(2007)에 나타난 영국 통계청의 방법론을 빌어 성명재·박기백(2008)의 연구에서 수정·보완한 소득의 종류와 개념을 간략히 살펴보자.

먼저 시장(노동시장 또는 자본시장 등)에서 노동·자본을 공급하고 그 대가로 수취한 소득을 흔히 시장소득(market income)이라고 한다. 여기에 민간이전소득을 합산하여 민간소득(private income)이라고 정의한다. 여기에 공공부문으로부터 이전된 소득을 합산한 것을 총소득(gross income)이라 하고 소득세, 재산세, 사회보장기여금 등 각종 직접세를 차감한 것을 가처분소득(disposable income)이라고 정의한다⁵⁾. 가처분소득에 각종 소비세를 비롯한 간접세를 차감한 것을 세후소득(post-tax income)이라고 정의한다. 마지막으로 세후소득에 각종 현물급여(benefits in-kind)를 포함한 것을 최종소득(final income)이라고 정의한다.

현물급여라 함은 금전적 형태가 아니라 서비스의 형태로 주어지는 각종의 정부(또는 공공기관)의 서비스를 일컫는다. 예를 들면 공교육서비스, 의료급여, 국방·치안·일반공공행정서비스 등이 모두 포함된다. 이런 서비스를 화폐단위로 환산하여 평가한 것을 현물서비스라고 정의한다.

5) 가처분소득은 실제로 우리가 일상생활에서 소비지출이나 저축 등에 충당할 수 있는 소득이라고 할 수 있다.

[그림 III-1] 단계별 소득의 종류



주: Francis(2007)의 내용을 수정·보완한 성명재·박기백(2008)의 내용을 소개
 자료: 성명재·박기백(2008)

아래에서 소득분배구조의 변화추이를 분석함에 있어서는 총소득을 기준으로 소득분배구조를 살펴본다. 그리고 빈곤가구를 분류하거나 빈곤율을 추정함에 있어서는 직접 소비지출에 상당할 수 있는 가처분소득의 분포를 살펴보는 것이 중요한 만큼 이런 경우에는 가처분소득을 기준으로 분석한다.

아래의 본문에서는 세후소득단계까지 소득분포의 변화추이를 살펴본다. 세후소득을 추정하기 위해서는 소비세 세목별 세부담액이 필요한데 가계조사자료에는 해당 자료가 없다. 가계조사자료에 나타난 소득세는 소득 귀속연도와 세부담 귀속연도의 차이가 존재하

기 때문에 자료에 나타난 소득세(특히 사업소득세)의 경우에는 전년도 귀속분 소득에 대한 세부담을 나타내는 경우가 많다. 이런 점을 고려하여 본 연구에서는 가계조사자료에 담긴 정보를 이용하여 소득세와 소비세 부담액을 추정하고 그 추정치를 각각에 대한 세부담으로 인식하고 분석에 사용하였다.

나. 소득분포의 변화추이

아래의 <표 III-1>에서는 1995~2007년 동안의 소득10분위별 총소득분포를 나타내었다. 실질소득을 비교하기 위해 소비자물가지수(2005년=100)로 할인한 금액을 기준으로 하였다.

2005년 물가수준을 기준으로 환산하였을 때 1995년의 2인 이상 도시가구의 실질총소득은 가구당 평균 3,292만원이었으며 2007년에는 4,184만원으로 900만원 정도 증가하였다. 1997~1998년은 외환위기 및 경제위기 기간으로 2년 연속 실질총소득이 감소하였다. 1998년에는 평균소득이 2,798만원으로 대폭 감소하였으며, 경제위기 극복 이후에 2001년에 이르러서야 경제위기 이전 수준으로 실질총소득이 회복되었다(이상 기준 A 또는 B).

자료의 포괄범위를 도시지역(기준 A 또는 B)에서 전국단위로 확대하고 소득정보도 추정소득이 아닌 보고소득을 기준(기준 C)으로 하면, 전반적으로 가구당 평균소득이 소폭 작아지는 것을 볼 수 있다.

2003년의 경우 기준 A, B의 경우에는 평균 소득이 3,887만원인데, 기준 C의 경우에는 3,786만원으로 약 100만원 정도 작다. 이 차이는 자료의 포괄범위를 도시지역에서 읍면지역까지 확대함에 따른 것이다. 이로부터 읍면지역에 거주하는 가구의 소득이 도시지역에 거주하는 가구보다 다소 작음을 유추할 수 있다.

2006년의 경우에도 이와 유사한 현상이 나타나고 있다. 2인 이

Ⅲ. 소득분배 구조 및 빈곤율 추이 37

상 가구를 대상으로 하는 기준 C의 경우 2006년 평균총소득은 4,003만원으로, 1인가구를 포함한 경우의 3,665만원보다 약 340만원 정도 크다. 이 차이는 단독가구의 평균소득이 2인 이상 가구에 비해 현저히 낮음을 암시한다. 1인가구의 경우 대부분이 연령이 은퇴 후인 노인 단독가구와 노동시장에 갓 참여하려는 젊은 연령층의 단독가구로 구성되어 있다는 점을 간접적으로 잘 나타내준다.

<표 III-1> 실질총소득 분포(원자료수치 기준)

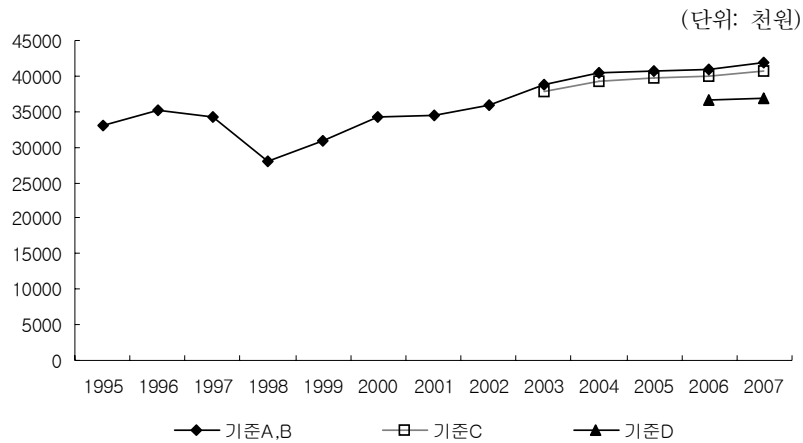
(단위: 천원)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	평균
1995A	13,371	19,147	22,491	25,407	28,546	31,791	35,631	40,605	47,405	64,840	32,922
1996A	14,015	20,055	23,540	26,987	30,514	34,125	38,305	43,243	50,280	70,074	35,117
1997A	9,098	17,466	22,340	26,319	29,974	33,546	37,949	43,274	50,989	72,501	34,346
1998A	6,159	12,214	16,736	20,448	24,013	27,357	31,314	36,071	43,007	62,518	27,983
1999A	11,459	16,655	20,082	23,023	26,205	29,540	33,492	38,620	45,625	65,060	30,976
2000A	12,162	17,827	21,504	24,914	28,575	32,316	36,717	42,393	50,429	75,042	34,192
2001A	12,866	18,482	21,934	25,268	28,628	32,379	36,843	42,805	50,915	73,831	34,395
2002A	12,659	18,431	22,435	26,403	29,935	34,165	38,690	44,885	53,836	77,671	35,912
2003AB	13,125	19,990	24,651	28,697	32,907	37,089	42,271	48,629	57,191	84,079	38,866
2004AB	13,322	20,365	25,140	29,565	34,009	38,590	43,824	50,436	60,268	88,847	40,433
2005AB	13,220	20,144	25,198	29,515	33,958	38,690	44,025	50,519	60,950	90,461	40,670
2006AB	13,035	19,971	24,634	29,551	34,297	39,273	44,864	51,635	61,217	90,141	40,862
2007AB	13,262	20,230	25,731	30,371	35,251	40,094	45,702	52,928	63,506	91,339	41,839
2003C	12,362	19,096	23,785	27,864	32,075	36,233	41,253	47,723	56,121	82,052	37,857
2004C	12,523	19,546	24,238	28,630	32,929	37,657	42,777	49,450	59,123	86,474	39,336
2005C	12,307	19,486	24,580	28,915	33,143	37,828	43,110	49,702	60,094	88,849	39,804
2006C	12,264	19,289	23,955	28,739	33,525	38,443	43,936	50,634	60,400	89,061	40,026
2007C	12,382	19,292	24,772	29,456	34,231	39,197	44,616	51,510	61,902	89,182	40,659
2006D	8,743	15,016	20,126	24,797	29,884	35,218	41,005	47,999	57,811	85,893	36,648
2007D	8,776	14,959	20,283	25,539	30,300	35,584	41,348	48,234	58,728	85,935	36,968

주: 2005년 소비자물가지수를 100으로 하였을 때의 환산소득

- A - 도시가계(단, 1인 가구 제외), 근로자외가구의 경우에는 세부소득항목에 대한 정보 부족으로 총소득을 제외하고는 0원으로 처리
- B - 도시가계(단, 1인 가구 제외)(실질총소득은 A와 동일)
- C - 전국단위 가구(단, 1인 가구 제외)
- D - 전국단위 가구

[그림 III-2] 가구당 실질총소득 증감 추이(원자료수치 기준)



주: 실질소득은 명목소득을 소비자물가지수(2005=100)로 할인한 값임.

조세·재정 정책의 효과가 직접적으로 영향을 미치지 않아 시장 여건을 비교적 잘 반영한다고 할 수 있는 시장소득을 기준으로 지니계수를 추정해본 결과 [그림 III-3]의 결과를 얻었다.

도시지역에 거주하는 2인 이상의 가구만을 대상으로 했을 때(기준 A), 시장소득 지니계수는 1995년 0.244에서 2007년 0.298로 0.054지니p만큼 대폭 상승하였다. 1997~1998년에는 외환·경제위기로 인해 지니계수가 0.282~0.314로 대폭 상승하였다. 경제위기가 지나간 후 곧바로 추세선에 복귀한 것으로 보인다.

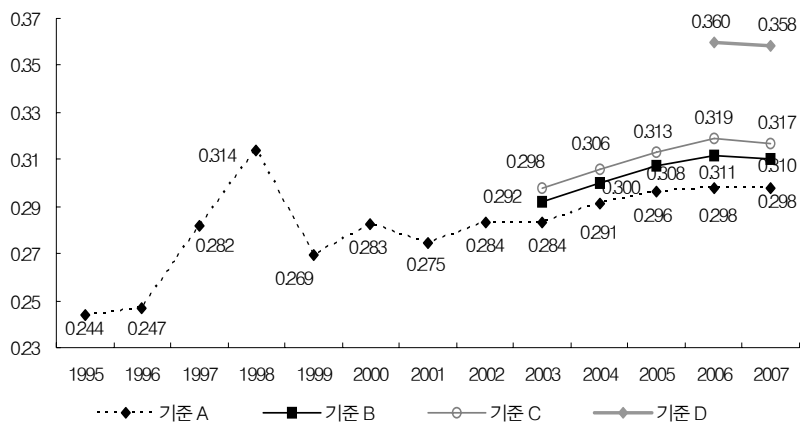
1997~1998년을 제외한다면 1995~2007년 동안 지니계수는 대체로 선형으로 상승추세를 보였다고 할 수 있다.

전국단위의 2인 이상 가구를 대상으로 했을 때(기준 C)에는 시장소득 지니계수가 2003~2007년 동안 0.298에서 0.317로 상승한 것으로 추정되었다. 2003년 시장소득지니가 기준 A에서 기준 C로 전환될 때 0.284에서 0.298로 0.014지니p 상승하는데 이는 지역적 포괄대상 범위가 도시지역에서 읍면지역까지 확대됨에 따라 도시

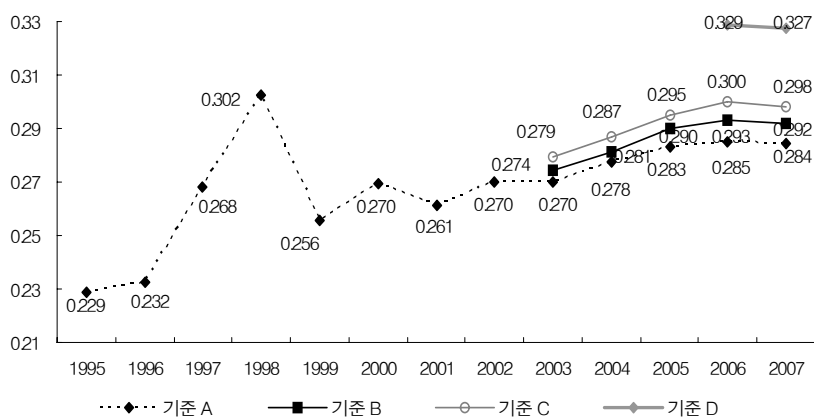
III. 소득분배 구조 및 빈곤율 추이 39

지역과 비도시지역 간의 소득격차를 추가적으로 반영하게 되기 때문인 것으로 볼 수 있다. 한 가지 특이한 점은 기준 C의 경우 2006~2007년 사이에 매우 미미하지만 시장소득 지니계수가 0.002 지니p 하락하였다는 점이다.

[그림 III-3] 시장소득의 지니계수 추이(동등화지수 미적용)

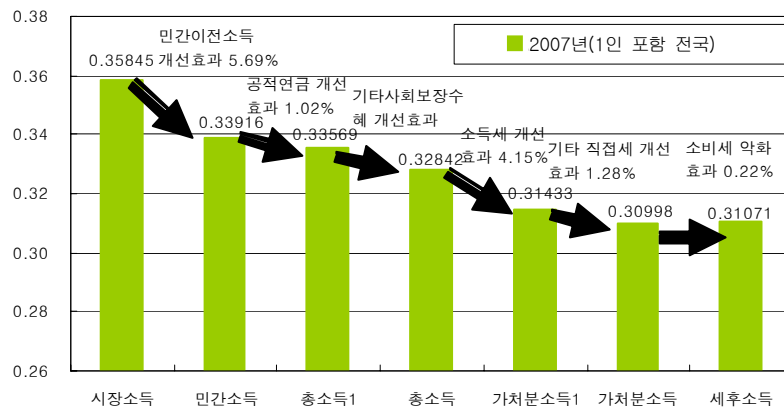


[그림 III-4] 시장소득의 지니계수 추이(동등화지수 적용)



2007년 현재 1인 가구를 포함한 전국단위의 가구를 기준으로 할 때 시장소득에서 세후소득에 이르기까지 지니계수를 기준으로 한 소득재분배 효과는 시장소득 지니계수 대비 총 14.08%에 이르는 것으로 추정되었다. 이 가운데 민간이전소득에 의한 효과는 5.69%p이며, 나머지 8.39%p는 공공부문에 의한 조세·재정지출의 소득재분배 효과이다(이상 동등화지수를 사용하지 않은 경우의 효과).

[그림 III-5] 주요 소득단계별 지니계수 및 재분배 효과
(2007년, 동등화지수 미적용)



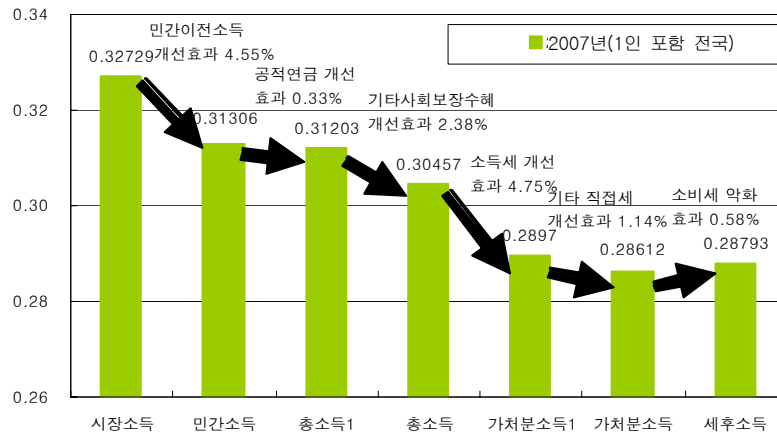
- 주: 1. 총소득1 = 민간소득 + 공적연금
- 2. 가처분소득1 = 총소득 - 소득세
- 3. 소득재분배 효과는 민간소득 지니를 분모로 하여 단계별로 측정된 지니계수 변화율로 계산
- 4. 상기 지니계수는 동등화지수를 사용하지 않은 소득을 기준으로 산출한 것인 만큼 동등화지수를 사용한 경우와는 추정치의 크기가 다소 차이를 보임.

구성항목별로는 민간이전소득에 의한 소득재분배 효과가 가장 크다. 이는 우리나라의 경우 가족이나 친지, 보다 구체적으로는 주로 부모-자식 간의 생활비 보조 등을 통한 소득재분배가 활발히 진행되고 있음을 시사해준다고 할 수 있다. 민간이전소득 다음

III. 소득분배 구조 및 빈곤율 추이 41

로 소득재분배 효과가 큰 항목은 소득세이다. 소득세의 경우에는 시장소득을 기준으로 할 때 전단계 지니(총소득 지니) 대비 지니계수의 변화율이 4.15%p에 이르러 소득재분배 효과가 상당히 큰 것으로 추정되었다.

[그림 III-6] 주요 소득단계별 지니계수 및 재분배 효과
(2007년, 동등화지수 적용)



- 주: 1. 총소득1 = 민간소득 + 공적연금
 2. 가처분소득1 = 총소득 - 소득세
 3. 소득재분배 효과는 민간소득 지니를 분모로 하여 단계별로 측정된 지니계수 변화율로 계산
 4. 상기 지니계수는 동등화지수를 사용한 소득을 기준으로 산출한 것인 만큼 동등화지수를 사용하지 않은 경우와는 추정치의 크기가 다소 차이를 보임

<표 III-2> 소득단계별 지니계수(동등화지수를 사용하지 않은 경우)

	시장소득	+사적이전	+공적연금	+기타사회보장 수혜(총소득)	-소득세	-재산세	-공적연금 기여금	-건강 보험료	-기타사회보험료 (가치분소득)	-소비세 (세후소득)
1995	0.24383	0.24255		0.2428	0.23238	0.232	0.23066	0.23112	0.23111	0.23022
1996	0.24711	0.24618		0.24685	0.23793	0.23756	0.23608	0.23671	0.23665	0.23582
1997	0.28192	0.2807		0.28102	0.27175	0.27239	0.27097	0.27231	0.27225	0.27372
1998	0.31374	0.31142	0.31160	0.31121	0.30267	0.30291	0.30125	0.30316	0.30313	0.30699
1999	0.26915	0.26771	0.26804	0.26726	0.25881	0.25851	0.25638	0.25742	0.25732	0.25718
2000	0.28281	0.28077	0.28059	0.27988	0.27081	0.27071	0.26944	0.27046	0.27039	0.27146
2001	0.27469	0.2732	0.27319	0.27222	0.26196	0.2618	0.25998	0.26085	0.26075	0.26190
2002	0.28352	0.2809	0.28119	0.27997	0.27092	0.27077	0.26927	0.27005	0.26997	0.27115
2003	0.28354	0.28082	0.28021	0.27893	0.26907	0.26887	0.26722	0.26771	0.26767	0.26979
2004	0.29132	0.28747	0.28695	0.28529	0.27504	0.27474	0.27307	0.27330	0.27324	0.27579
2005	0.29612	0.29186	0.29214	0.28959	0.27908	0.27898	0.27749	0.27789	0.27781	0.28010
2006	0.29817	0.29403	0.29381	0.29126	0.27978	0.27953	0.27768	0.27779	0.27769	0.27919
2007	0.29779	0.29384	0.29309	0.29012	0.27470	0.27413	0.27194	0.27147	0.27130	0.27304

기준 A
(도시 2인
이상,
무직·자영업자
이전소득=0
가정)

<표 III-2의 계속>

	시장소득	+사적이전	+공적연금	+기타사회보장 수혜(총소득)	-소득세	-재산세	-공적연금 기여금	-건강 보험료	-기타사회보험료 (가처분소득)	-소비세 (세후소득)
기준 B (도시 2인 이상)	2003	0.2922	0.28359	0.28179	0.27893	0.26907	0.26887	0.26771	0.26767	0.26797
	2004	0.30014	0.2906	0.28887	0.28529	0.27504	0.27474	0.27330	0.27324	0.27579
	2005	0.30765	0.2965	0.29502	0.28959	0.27908	0.27898	0.27749	0.27781	0.28010
	2006	0.31143	0.29975	0.29684	0.29126	0.27978	0.27953	0.27768	0.27769	0.27919
	2007	0.31019	0.29740	0.29530	0.29012	0.27470	0.27413	0.27194	0.27147	0.27304
기준 C (전국 2인 이상)	2003	0.29763	0.28869	0.28631	0.28266	0.27313	0.27296	0.27102	0.27136	0.27368
	2004	0.30575	0.29546	0.29315	0.28886	0.27903	0.27876	0.27676	0.27678	0.27946
	2005	0.3134	0.30139	0.29883	0.29335	0.28311	0.28301	0.28123	0.28138	0.28364
	2006	0.31924	0.30575	0.30239	0.29587	0.28452	0.28431	0.28215	0.28201	0.28362
	2007	0.31710	0.30346	0.30028	0.29388	0.27875	0.27823	0.27588	0.27529	0.27684
기준 D (전국, 1인포함)	2006	0.3597	0.34066	0.33674	0.32975	0.31876	0.31856	0.31549	0.31535	0.31595
	2007	0.35845	0.33916	0.33569	0.32842	0.31433	0.31388	0.31017	0.30998	0.31071

주: A - 도시가계(단, 1인 가구 제외), 근로자와가구의 경우에는 세부소득항목에 대한 정보 부족으로 총소득을 제외하고는 0원으로 처리

B - 도시가계(단, 1인 가구 제외)(실질총소득은 A와 동일)

C - 전국단위 가구(단, 1인 가구 제외)

D - 전국단위 가구

<표 III-3> 소득단계별 지니계수(등등화지수를 사용한 경우)

	시장소득	+사적이전	+공적연금	+기타사회보장수혜(총소득)	-소득세	-재산세	-공적연금 기여금	-건강보험료	-기타사회보험료(가치분소득)	-소비세(세후소득)
1995	0.22852	0.22814		0.22848	0.21837	0.21806	0.21677	0.21738	0.21736	0.21657
1996	0.23238	0.23222		0.23297	0.22415	0.2238	0.22237	0.22316	0.22309	0.22245
1997	0.26843	0.26812		0.26849	0.25915	0.25982	0.25838	0.25983	0.25977	0.26139
1998	0.30219	0.3007	0.30078	0.30038	0.2918	0.29206	0.29029	0.29236	0.29232	0.29625
1999	0.2558	0.25478	0.2552	0.25439	0.24612	0.24579	0.24369	0.24495	0.24485	0.24513
2000	0.26966	0.26816	0.268	0.26725	0.25825	0.25813	0.25694	0.25811	0.25804	0.25946
2001	0.26149	0.26031	0.26051	0.25941	0.24943	0.24928	0.24762	0.24876	0.24866	0.25028
2002	0.27005	0.26806	0.26852	0.26727	0.25851	0.25837	0.25712	0.25815	0.25808	0.25953
2003	0.27018	0.26811	0.26772	0.26635	0.25670	0.25649	0.25508	0.25579	0.25576	0.25836
2004	0.27768	0.27494	0.2746	0.27287	0.26276	0.26242	0.26104	0.26149	0.26144	0.26461
2005	0.28329	0.28008	0.28067	0.27786	0.26758	0.26743	0.26623	0.26682	0.26616	0.26951
2006	0.28513	0.28183	0.28189	0.27920	0.26804	0.26770	0.26620	0.26651	0.26644	0.26854
2007	0.28425	0.28123	0.28088	0.27783	0.26188	0.26119	0.25946	0.25925	0.25912	0.26161

기준 A
(도시 2인 이상, 무직·자영자 이전소득=0 가정)

<표 III-3의 계속>

	시장소득	+사적이전	+공적연금	+기타사회보장수혜(총소득)	-소득세	-재산세	-공적연금 기여금	-건강보험료	-기타사회보험료(가차분소득)	-소비세(세후소득)
기준 B (도시 2인 이상)	2003	0.27428	0.26926	0.26925	0.26635	0.25670	0.25649	0.25579	0.25576	0.25886
	2004	0.28126	0.2764	0.27642	0.27287	0.26276	0.26242	0.26149	0.26144	0.26461
	2005	0.28989	0.28299	0.28346	0.27786	0.26758	0.26743	0.26682	0.26616	0.26951
	2006	0.29316	0.28594	0.2849	0.27920	0.26804	0.26770	0.26620	0.26651	0.26854
	2007	0.29166	0.28293	0.28308	0.27783	0.26188	0.26119	0.25946	0.25925	0.26161
	2003	0.27941	0.27374	0.27352	0.26986	0.26047	0.26029	0.25862	0.25919	0.26197
	2004	0.28669	0.28067	0.28041	0.27624	0.26651	0.26619	0.26451	0.26479	0.26801
기준 C (전국 2인 이상)	2005	0.29478	0.28687	0.28683	0.28118	0.27114	0.27099	0.26950	0.26994	0.27264
	2006	0.30012	0.29100	0.29012	0.28363	0.27260	0.27230	0.27052	0.27070	0.27289
	2007	0.29828	0.28835	0.28779	0.28136	0.26582	0.26518	0.26326	0.26293	0.26525
	2006	0.32890	0.31608	0.31478	0.30764	0.29678	0.29652	0.29448	0.29441	0.29601
기준 D (전국, 1인포함)	2007	0.32729	0.31306	0.31203	0.30457	0.28970	0.28913	0.28686	0.28628	0.28793

주: A - 도시가계(단, 1인 가구 제외), 근로자외가구의 경우에는 세부소득항목에 대한 정보 부족으로 총소득을 제외하고는 0원으로 처리

B - 도시가계(단, 1인 가구 제외)(실질총소득은 A와 동일)

C - 전국단위 가구(단, 1인 가구 제외)

D - 전국단위 가구

2. 빈곤율 추이

가. 빈곤율 변화추이: 한국노동패널자료 분석결과

성명재(2007A)는 1~7차년도 한국노동패널자료를 이용하여 절대빈곤율과 상대빈곤율을 추정하였다. 그의 연구에 따르면 절대빈곤율은 경제위기 및 그 직후 기간이었던 1998~1999년에 각각 14.9%와 15.6%로 최고 수준을 나타냈으나 이후 하락추세를 나타내어 2004년에는 8.5%에 이른 것으로 추정되었다. 반면에 상대빈곤율은 지속적으로 상승하는 추세를 나타내는 것으로 추정되었다. 동등화소득을 기준으로 할 때 가구소득이 중위수소득(median income)의 40%(또는 50%)에 미달하는 경우를 빈곤가구로 정의할 때 1998~2004년 동안 상대빈곤율은 8.5%(또는 14.5%)에서 10.5%(또는 16.4%)로 상승하는 것으로 추정하였다. 동일한 자료를 사용했음에도 불구하고 상대빈곤율과 절대빈곤율의 변화방향이 서로 달라 다소 혼란스럽다. 이를 확인해보기 위해 아래에서는 통계청의 가계조사자료를 분석한 결과를 살펴본다.

<표 III-4> 빈곤율 추이(한국노동패널자료 · 가처분소득 기준)

(단위: %)

절대빈곤율		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
		14.90	15.59	12.61	13.02	8.97	9.15	8.50
상대빈곤율	조정계수	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	0.4	8.50	8.98	8.48	9.43	8.55	10.13	10.53
	0.5	14.45	14.36	14.00	15.16	15.19	15.67	16.44

- 주: 1. 가계조사자료의 근로자가구와 비교해본 결과 한국노동패널자료의 소득은 평균적으로 가계조사자료의 89% 수준을 나타내었음. 그러나 전자는 1인가구를 제외한 반면 후자는 1인가구를 포함하고 있어 단선적인 비교는 곤란함.
2. 상대빈곤율은 소득균등화지수(equivalent scale, $\sqrt{\text{가구원 수}}$)를 사용하였음.
3. 상대빈곤율의 조정계수: 빈곤선 = 중위수 소득×조정계수
- 자료: 성명재 (2007A)

나. 빈곤율 변화추이 : 가계조사자료 분석결과

가계조사자료를 분석해 본 결과 절대빈곤율은 1995년 2.1%에서 1998년 12.7%로 급상승하였다가 2002년 2.0%로 경제위기 이전 수준을 회복하는 듯 하다가 최고 상승추세로 반전되어 2007년에는 2.7%에 이르는 것으로 추정되었다. 상대빈곤율의 경우에는 1995년 6.3%에서 1998년 15.6%로 급상승하였다가 2001년에 7.3%로 안정화되는 듯 하다가 다시 상승추세를 나타내어 2007년에는 16.6%에 이르고 있다.

여기서 몇 가지 짚고 넘어가야 할 점이 있다.

첫째, 절대빈곤율이 상대빈곤율에 비해 지나치게 낮게 추정되었다는 점이다. 이는 가계조사자료가 빈곤층에 해당되는 최저소득층에 대한 표본추출률이 상당히 낮게 유지되었을 가능성을 배제할 수 없음을 시사한다. 본래 서베이자료의 특성상 최상위층과 최하위층의 경우에는 표본추출이 쉽지 않다는 관점에서 볼 때 일면 수공이 간다.

둘째, 절대빈곤율과 상대빈곤율의 경우 모두 2003년부터 본격적인 상승추세를 보인다. 이는 실제로 경제여건 악화 및 인구의 고령화 추세 진전 등에 따라 빈곤율이 상승한 것이기도 하지만 2003년부터 도시지역에 비해 평균적으로 소득수준이 낮은 읍면지역이 표본에 포함됨에 따른 효과로 인해 빈곤율의 절대수준 차이가 나타났을 수 있다.

셋째, 이와 비슷한 현상은 2006년에도 나타난 것으로 판단된다. 가계조사 자료는 2006년부터 빈곤가구의 비율이 상당히 높은 1인가구를 추가적으로 포함하고 있기 때문에 2006년에 빈곤율 추정치가 크게 증가한 것처럼 보인다. 실제로 2005~2006년 사이의 빈곤율 추정치의 급상승은 가구크기별 표본 포괄범위의 확대에 따른 효과에 크게 기인한다는 점에 주목할 필요가 있다.

<표 III-5> 빈곤율 추이(가계조사자료 · 가처분소득 기준)

(단위: %)

	절대빈곤율					상대빈곤율				
	무직 가구	근로자가구		자영 업자	평균	무직 가구	근로자가구		자영 업자	평균
		부분 취업	완전 취업				부분 취업	완전 취업		
1995	4.16	5.85	1.94	1.40	2.09	19.10	20.28	5.43	3.33	6.30
1996	1.39	2.42	1.40	0.78	1.25	19.78	18.04	5.74	4.31	6.76
1997	64.20	17.25	1.11	1.21	6.07	88.46	39.58	5.29	4.04	12.05
1998	84.65	30.16	2.60	4.53	12.68	96.33	40.42	3.82	5.39	15.60
1999	7.85	10.55	2.98	1.67	3.82	21.43	17.60	5.91	3.13	7.76
2000	4.73	7.08	1.92	2.05	2.71	20.37	21.37	6.63	4.89	8.78
2001	5.18	1.49	1.61	0.97	1.74	21.27	12.82	5.83	4.05	7.33
2002	4.50	3.15	1.83	1.16	1.98	21.56	23.66	7.48	4.89	9.06
2003	4.93	6.99	1.40	0.66	2.05	31.17	27.32	6.34	5.40	10.52
2004	4.24	6.13	1.39	0.63	1.90	28.75	26.57	6.89	5.12	10.50
2005	6.94	5.79	1.61	1.04	2.41	31.68	23.15	7.67	5.33	11.02
2006	5.91	6.06	1.53	1.34	2.67	43.57	28.14	9.27	6.51	16.19
2007	6.10	6.06	2.03	0.46	2.71	45.07	29.98	8.53	6.67	16.59

- 주: 1. 절대빈곤가구는 가구소득이 최저생계비에 미달가구를 기준으로 산정
 2. 상대빈곤가구는 중위수 소득의 50% 미달가구를 기준으로 산정
 3. 완전취업근로자가구는 4개 분기 모두 취업상태에 있는 근로자가구를 지칭하며, 부분취업근로자가구는 1~3개 분기 동안 취업상태에 있는 근로자가구를 지칭
 4. 2006년부터는 1인 가구 포함

다. 가구특성별 빈곤율 변화추이: 가계조사자료 분석결과

가구주 연령대별로 빈곤율의 분포 특징을 살펴보면 가구주 연령이 60세 이상인 경우가 여타 연령층에 비해 절대빈곤율 및 상대빈곤율 모두 절대적으로 높은 것을 볼 수 있다. 그 다음으로는 20대 전반과 50대 후반 연령대에서의 빈곤율이 대체로 높다. 반면에 취업기 이후인 30대와 40대 및 50대 전반의 경우에는 빈곤율이 낮다.

고령층과 저연령층에서 빈곤율이 높게 나타나는 것은 전자의 경우 상당수가 은퇴한 가구로 구성되어 있기 때문이며 후자의 경우에는 미취업 또는 취업하였더라도 불완전취업 또는 비교적 임금수준이 낮은 경우가 많기 때문이라고 할 수 있다.

Ⅲ. 소득분배 구조 및 빈곤율 추이 49

<표 III-6> 가구주 연령별 절대빈곤율(가계조사자료)

(단위: %)

	~20	20~25	25~30	30~35	35~40	40~45	45~50	50~55	55~60	60~	평균
1995	-	4.92	1.1	0.7	2.87	0.94	2.33	1.32	2.44	6.46	2.09
1996	2.3	5.17	1.04	0.77	1.31	0.89	1.58	1.12	0.71	2.07	1.25
1997	17.79	7.13	2.89	2.48	4.25	2.79	3.98	3.65	6.59	28.41	6.07
1998	50.23	13.97	7.11	6.4	11.35	8.96	7.53	12.29	12.39	47.59	12.68
1999	9.57	0.71	3.59	2.5	4.06	2.24	4.13	4.04	3.84	7.48	3.82
2000	-	1.17	0.77	2.69	3.27	2.79	1.49	1.01	3.36	5.35	2.71
2001	-	3.86	0.6	3.06	1.24	1.4	0.76	1.66	1.11	3.57	1.74
2002	-	0	2.75	2.05	0.51	2.24	1.44	1.62	1.24	4.41	1.98
2003	-	0	1.03	1.72	2.11	1.88	1.21	0.34	2.28	4.92	2.05
2004	-	0	1.31	1.16	1.68	1.46	0.79	0.71	1.67	5.91	1.9
2005	-	0	0	1.53	1.88	1.59	1.92	2.31	1.01	6.3	2.41
2006	-	2.98	1.26	0.49	2.17	1.14	1.9	1.26	2.71	6.45	2.67
2007	16.19	5.75	0.45	0.91	1.26	1.28	2.45	1.03	2.33	6.48	2.71

<표 III-7> 가구주 연령별 상대빈곤율(가계조사자료)

(단위: %)

	~20	20~25	25~30	30~35	35~40	40~45	45~50	50~55	55~60	60~	평균
1995	37.11	12.91	7.19	3.27	4.64	3.79	3.47	3.36	8.94	25.7	6.3
1996	31.27	9.01	7.13	3.49	4.27	4.84	5.63	5.26	7.97	23.45	6.76
1997	51.4	28.71	10.61	7.01	7.56	6.19	8.28	7.24	13.07	45.82	12.05
1998	75.9	35.16	11.95	8.59	12.99	9.92	9.68	13.28	15.93	55.83	15.6
1999	9.57	16.24	9.37	4.81	5.52	3.78	7.22	6.22	8.8	21.33	7.76
2000	25.3	13.04	5.77	7.65	6.21	5.64	4.69	4.95	12.84	25.45	8.78
2001	21.04	25.73	3.67	4.47	3.68	4.37	4.51	7.86	9.1	21.13	7.33
2002	53.9	17.94	6.16	6.11	2.99	7.02	7.76	8.38	10.19	22.83	9.06
2003	8.48	13.21	6.2	6.11	6.17	5.99	6.12	6.58	12.48	33.29	10.52
2004	-	6.49	5.81	5.85	6.59	6.2	7.17	6.69	11.65	31.92	10.5
2005	-	6.04	5.53	3.91	6.01	6.21	7.38	10.32	8.95	32.37	11.02
2006	40.35	23.45	12.6	4.85	6.78	5.4	9.5	9.99	13.72	43.46	16.19
2007	57.11	28.13	10.34	5.73	4.77	5.78	8.61	9.59	19.83	42.3	16.59

<표 III-8> 가구원 수별 절대빈곤율(가계조사자료)

(단위: %)

	2	3	4	5	6	7	8~	평균
1995	1.81	0.78	2.34	3.05	5.37	0	0	2.09
1996	1.39	0.59	1.25	2.4	0.98	0	0	1.25
1997	13.91	7.74	3.43	2.88	6.15	0	0	6.07
1998	23.74	12.55	9.32	11.71	12.86	4.36	4.96	12.68
1999	3.39	4.82	3.03	4.65	6	0	0	3.82
2000	2.67	2.21	3.08	2.83	1.28	4.08	0	2.71
2001	2.31	2.18	1.05	1.86	2.6	4.22	0	1.74
2002	2.18	2.32	1.55	0.97	4.86	0	23.02	1.98
2003	3.3	1.21	1.94	1.43	3.38	3.83	0	2.05
2004	3.1	1.9	1.22	2.2	0	2.09	0	1.9
2005	4.77	1.62	1.34	3.45	0.45	0	0	2.41
2006	4.6	1.85	1.58	1.33	5.44	0	0	2.67
2007	4.63	1.99	1.36	1.56	4.98	0	0	2.71

<표 III-9> 가구원 수별 상대빈곤율(가계조사자료)

(단위: %)

	2	3	4	5	6	7	8~	평균
1995	21.81	7.43	2.89	2.3	2.16	0	0	6.3
1996	21.99	8.59	2.92	2.4	0.98	0	0	6.76
1997	36.14	15.62	5.14	2.88	5.35	0	0	12.05
1998	39.44	18.23	8.74	8.25	8.66	4.36	0	15.6
1999	23.81	9.54	3.08	2.53	2.92	0	0	7.76
2000	23.95	9.67	4.74	2.51	1	2.66	0	8.78
2001	22.91	8.52	1.82	1.75	1.96	4.22	0	7.33
2002	25.22	9.03	3.38	0.97	2.38	0	23.02	9.06
2003	30.56	8.69	3.85	2.24	0.52	3.83	0	10.52
2004	28.22	8.67	4.1	2.98	0	2.09	0	10.5
2005	30.6	7.85	3.41	4.18	0.45	0	0	11.02
2006	23.79	6.75	2.4	0.62	2.5	0	0	16.19
2007	23.76	5.91	1.84	0.77	1.92	0	0	16.59

Ⅲ. 소득분배 구조 및 빈곤율 추이 51

<표 Ⅲ-10> 가구주 학력별 절대빈곤율(가계조사자료)

(단위: %)

	무학	초등	중등	고등	전문대	대학	대학원	평균
1995	10.57	7.21	2.92	1.35	0.36	0.37	0.76	2.09
1996	7.31	3.03	1.04	0.99	0.86	0.71	0	1.25
1997	50.82	15.03	5.53	4.57	3.68	2.96	1.45	6.07
1998	61.19	29.63	20.94	10.6	4.4	5.24	3.98	12.68
1999	26.85	8.85	7.66	2.82	1.11	0.52	0	3.82
2000	10.97	7.59	3.76	2.45	2.46	0.3	0	2.71
2001	7.17	2.95	3.17	1.68	1.03	0.25	1.07	1.74
2002	10.89	3.71	2.91	2.04	1.15	0.18	0.5	1.98
2003	15.92	4.36	2.71	1.83	0.77	0.4	0	2.05
2004	11.64	5.45	3.25	1.15	1.08	0.38	0	1.9
2005	17.21	6.33	3.06	1.85	1.55	0	0.77	2.41
2006	11.71	6.36	4.03	1.66	0.62	0.21	0	2.67
2007	11.84	6.58	4	1.65	0.76	0.47	0.53	2.71

<표 Ⅲ-11> 가구주 학력별 상대빈곤율(가계조사자료)

(단위: %)

	무학	초등	중등	고등	전문대	대학	대학원	평균
1995	34.79	16.45	10.45	4.24	2.01	1.93	0.76	6.3
1996	40.93	17.22	9.09	4.95	1.8	2.04	2.08	6.76
1997	60.08	27.49	14.11	9.29	8.73	6.91	2.05	12.05
1998	66.61	35.98	24.17	12.74	8.02	8.19	3.98	15.6
1999	45.38	18.73	13.53	6.12	2.39	1.88	1.23	7.76
2000	39.65	24.82	14.14	6.69	6.22	2.23	0.61	8.78
2001	31.88	23.38	12.81	4.89	2.48	1.85	1.97	7.33
2002	43.1	22.89	15.48	7.21	4.2	2.13	0.81	9.06
2003	58.05	29.66	16.75	7.33	4.01	2.72	0	10.52
2004	54.23	28.71	18.19	6.54	4.88	3.23	2.39	10.5
2005	60.57	29.91	18.94	7.04	3.73	2.18	2.48	11.02
2006	74.22	39.57	23.04	8.3	5.34	3.38	1.48	16.19
2007	72.25	44.48	23.36	8.06	6.55	4.07	1.81	16.59

<표 III-12> 가구주 성별 절대빈곤율(가계조사자료)

(단위: %)

	가구주 성별 구성비			빈곤구성비(%p)			절대빈곤율		
	남자	여자	계	남자	여자	평균	남자	여자	평균
1995	85.53	14.47	100	1.36	0.73	2.09	1.59	5.05	2.09
1996	84.99	15.01	100	0.76	0.49	1.25	0.89	3.24	1.25
1997	84.67	15.33	100	4.01	2.06	6.07	4.74	13.43	6.07
1998	88.46	11.54	100	9.97	2.71	12.68	11.27	23.5	12.68
1999	84.81	15.19	100	2.77	1.04	3.82	3.27	6.86	3.82
2000	82.14	17.86	100	1.93	0.78	2.71	2.35	4.35	2.71
2001	82.66	17.34	100	1.16	0.58	1.74	1.4	3.35	1.74
2002	80.78	19.22	100	1.05	0.92	1.98	1.3	4.81	1.98
2003	86	14	100	1.22	0.83	2.05	1.41	5.95	2.05
2004	83.05	16.95	100	1.03	0.87	1.9	1.23	5.14	1.9
2005	82.27	17.73	100	1.42	0.98	2.41	1.73	5.56	2.41
2006	74.01	25.99	100	1.26	1.41	2.67	1.7	5.42	2.67
2007	71.87	28.13	100	1.29	1.43	2.71	1.79	5.07	2.71

<표 III-13> 가구주 성별 상대빈곤율(가계조사자료)

(단위: %)

	가구주 성별 구성비			빈곤구성비(%p)			상대빈곤율		
	남자	여자	계	남자	여자	평균	남자	여자	평균
1995	85.53	14.47	100	3.82	2.48	6.3	4.47	17.12	6.3
1996	84.99	15.01	100	4.22	2.54	6.76	4.96	16.91	6.76
1997	84.67	15.33	100	7.48	4.57	12.05	8.84	29.82	12.05
1998	88.46	11.54	100	11.4	4.2	15.6	12.89	36.37	15.6
1999	84.81	15.19	100	5.07	2.69	7.76	5.98	17.69	7.76
2000	82.14	17.86	100	5.75	3.03	8.78	7	16.98	8.78
2001	82.66	17.34	100	4.3	3.03	7.33	5.21	17.48	7.33
2002	80.78	19.22	100	4.88	4.19	9.06	6.04	21.78	9.06
2003	86	14	100	7.05	3.47	10.52	8.19	24.78	10.52
2004	83.05	16.95	100	6.64	3.87	10.5	7.99	22.81	10.5
2005	82.27	17.73	100	7.03	3.99	11.02	8.55	22.51	11.02
2006	74.01	25.99	100	6.23	9.95	16.19	8.42	38.3	16.19
2007	71.87	28.13	100	6.15	10.44	16.59	8.55	37.12	16.59

III. 소득분배 구조 및 빈곤율 추이 53

가구원 수별로는 가구원 수가 적을수록 빈곤율이 높고, 반대로 가구원 수가 많을수록 빈곤율이 낮다. 가구원 수가 많아질 때 취업인 수가 상대적으로 더 빨리 증가하는 것도 한 요인인 것으로 보인다.

가구주의 학력별로는 학력이 높아질수록 빈곤율이 낮아지는데 이는 학력수준과 임금 간에 정(+)의 상관관계가 있는 것과 관련이 깊은 것으로 추정된다. 가구주의 학력이 무학인 경우에는 여타의 경우에 비해 빈곤율이 월등히 높는데 이는 무학자들의 대부분이 노인가구이기 때문이다. 중등교육은 최근에 의무교육화 되었지만 초등교육은 이미 상당히 오래 전부터 의무교육이었기 때문에 중·장년층 이하의 경우에는 무학비율이 매우 낮으며, 따라서 무학자들의 거의 대부분은 은퇴 후 연령층에 속한 노년층이라는 점에서 특히 가구주의 학력이 무학인 경우에 빈곤율이 매우 높게 나타났다고 할 수 있다.

가구주의 성별로는 여성의 빈곤율이 남성보다 월등히 높다. 이는 여성의 평균임금이 남성보다 낮고, 평균 학력수준도 여성이 남성보다 낮기 때문이다. 그렇지만 그 외에도 제반 사회·경제적 여건이 불안하거나 부족하기 때문에 여성이 가구주가 된 경우가 많다는 점을 고려할 때 표본선택(sample selection)에 기인하는 측면도 있다.

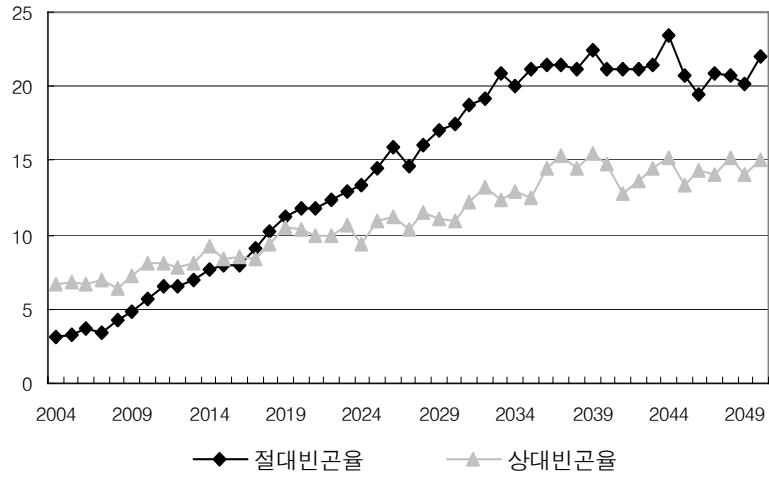
3. 빈곤율 전망: 기존연구를 중심으로

성명재(2005)의 연구에서는 빈곤율 변화추이에 대한 추세분석을 통해 2050년까지의 기간에 대해 빈곤율을 전망하였다. 그는 분석 자료에 따라 빈곤율 추정치가 다른 만큼 미래 시점에서의 빈곤율을 예측함에 있어 기준시점(2004년)에서의 기준 빈곤율의 수준 차이가 영향을 미치므로 가계조사자료와 가구소비실태조사자료를 기준으로 하는 두 가지 경우에 대해 향후 빈곤율을 전망하였다.

가계조사자료를 기준으로 한 경우에는 2050년경 절대빈곤율은 22.1%, 상대빈곤율은 15.1%에 이르는 한편, 가구소비실태조사자료를 기준으로 하는 경우에는 양자가 각각 18.6%와 19.0%로 예측하였다. 자료의 포괄범위가 다르고 연구자에 따라 분석방법도 다르기 때문에 어떤 방법으로 추정된 것이 정확한지에 대해서는 판단하기 어렵다. 다만 예측치의 절대수준에 대해서는 확신할 수 없지만 최근의 소득분배구조와 빈곤율의 변화추이를 고려할 때 향후에 빈곤율이 상당히 높은 수준까지 상승할 것임은 분명한 것으로 추정된다. 따라서 빈곤층, 나아가서는 저소득층 전반에 대해 어떤 지원정책을 마련하느냐가 향후에 매우 중요한 조세·재정정책 이슈가 될 것임은 분명하다.

[그림 Ⅲ-7] 빈곤율 전망(가계조사자료 기준)

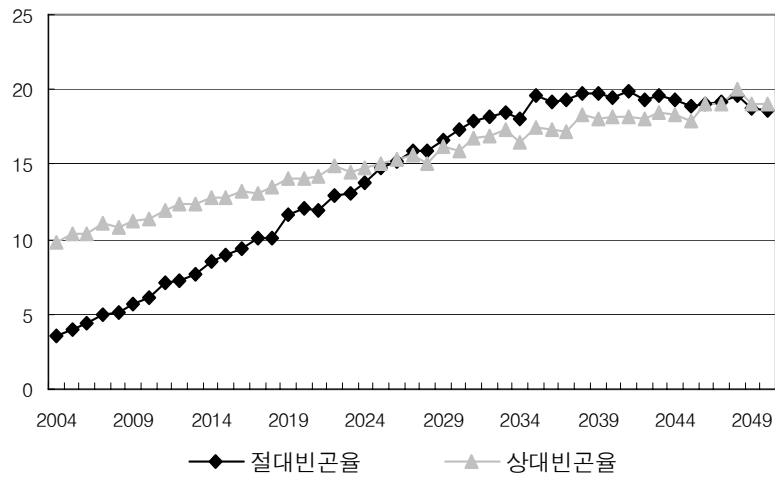
(단위: %)



자료: 성명재(2005)

[그림 Ⅲ-8] 빈곤율 전망(가구소비실태조사자료 기준)

(단위: %)



<표 III-14> 빈곤율 전망(가계조사자료 기준)

(단위: %)

	절대빈곤율	상대빈곤율
2004	3.09	6.70
2005	3.30	6.79
2006	3.66	6.61
2007	3.45	6.89
2008	4.25	6.41
2009	4.87	7.20
2010	5.71	8.05
2011	6.60	8.14
2012	6.52	7.80
2013	6.95	8.13
2014	7.66	9.18
2015	7.98	8.38
2016	7.99	8.49
2017	9.02	8.44
2018	10.26	9.41
2019	11.29	10.48
2020	11.84	10.36
2021	11.76	9.97
2022	12.33	9.92
2023	12.98	10.66
2024	13.30	9.42
2025	14.45	10.97
2026	15.88	11.20
2027	14.68	10.32
2028	16.01	11.51
2029	17.11	11.09
2030	17.46	10.99
2031	18.80	12.22
2032	19.21	13.19
2033	20.92	12.34
2034	20.08	12.87
2035	21.17	12.52
2036	21.38	14.51
2037	21.47	15.29
2038	21.15	14.45
2039	22.51	15.43
2040	21.16	14.77
2041	21.14	12.75
2042	21.10	13.70
2043	21.51	14.51
2044	23.44	15.18
2045	20.73	13.31
2046	19.45	14.3
2047	20.95	14.03
2048	20.73	15.23
2049	20.23	14.11
2050	22.07	15.09

자료: 성명재(2005)

Ⅲ. 소득분배 구조 및 빈곤율 추이 57

<표 Ⅲ-15> 빈곤율 전망(가구소비실태조사자료 기준)

(단위: %)

	절대빈곤율	상대빈곤율
2004	3.60	9.82
2005	3.91	10.42
2006	4.38	10.44
2007	4.96	11.08
2008	5.05	10.86
2009	5.66	11.28
2010	6.11	11.43
2011	7.04	11.87
2012	7.29	12.33
2013	7.71	12.29
2014	8.50	12.78
2015	8.99	12.79
2016	9.37	13.21
2017	10.12	13.06
2018	10.15	13.51
2019	11.60	14.08
2020	12.05	14.09
2021	11.90	14.15
2022	12.92	14.87
2023	13.03	14.44
2024	13.75	14.75
2025	14.80	15.12
2026	15.14	15.35
2027	15.93	15.58
2028	15.98	15.09
2029	16.65	16.19
2030	17.32	15.93
2031	17.86	16.74
2032	18.14	16.86
2033	18.40	17.32
2034	17.99	16.49
2035	19.62	17.54
2036	19.14	17.34
2037	19.28	17.24
2038	19.72	18.34
2039	19.77	18.07
2040	19.39	18.21
2041	19.94	18.21
2042	19.38	18.09
2043	19.61	18.42
2044	19.25	18.31
2045	18.89	17.86
2046	19.08	19.01
2047	19.16	19.01
2048	19.61	20.01
2049	18.69	18.99
2050	18.55	19.04

자료: 성명재(2005)

IV. 빈곤지원정책의 현황

1. 국민기초생활보장제도

가. 개요

1999년 9월에 제정되어 2000년 10월부터 전면적으로 시행된 국민기초생활보장제도는 우리나라의 대표적인 공공부조제도이다. 이 제도는 빈곤층의 소득지원 기능면에서 과거의 생활보호제도로부터 진일보한 제도라는 평가를 받고 있다. 이는 국민기초생활보장제가 1997년의 경제위기를 배경으로 하여 제정되었다는 사실과 무관하지 않다. 당시 한국사회는 외환위기로 인하여 생계유지가 어려운 저소득층의 생활안정을 도모해야 할 필요성이 절실했으며, 기존의 소득지원정책으로는 사회보장의 혜택을 전혀 받지 못하는 사각지대가 존재하여 국가가 모든 국민의 기본적인 생활을 제도적으로 보장해야만 하는 시점이었다. 또한 소득지원정책의 방향은 단순생계지원이 아닌 수급자의 자립자활을 촉진하는 생산적 복지 지향의 종합적 빈곤대책이 필요로 하였다. 이러한 맥락 속에서 제정된 국민기초생활보장제도와 기존의 생활보호제도를 비교하면 <표 IV-1>과 같다.

이 표를 통해 확인할 수 있는 국민기초생활보장제도의 목적은 첫째, 국가의 보호를 필요로 하는 절대빈곤가구의 기초생활보장과 둘째, 자활지원서비스의 체계적 지원을 통한 생산적 복지 구현이라 할 수 있다(김미곤, 2005). 수급권자 범위의 확대 및 선정기준의 합리화를 위해 종전의 거택·자활보호의 구분을 없애고 근로능력 여부·연령 등에 관계없이 국가의 보호를 필요로 하는 최저생계비 이하의 모든 가구에 대하여 생계비를 지급한 것은 첫번째 목

IV. 빈곤지원정책의 현황 59

적에 해당한다. 반면 근로능력자의 근로의욕 감퇴 방지를 위해 생계급여를 위한 가구소득 산정시 근로활동으로 발생하는 소득의 일부를 공제하는 한편(근로유인장치), 자활공동체사업, 직업훈련, 구직활동 등에 참여를 조건으로 생계비를 지급하도록 한 것 등은 두 번째 목적에 해당한다고 볼 수 있다.

<표 IV-1> 생활보호제도와 국민기초생활보호제도의 비교

구분	생활보호제도	국민기초생활보장제도
법적 용어	국가에 의한 보호적 성격 : 보호대상자, 보호기관	저소득층의 권리적 성격 : 수급권자, 보장기관, 생계급여 등
대상자 구분	인구학적 기준에 의한 대상자 구분 : 거택보호자: 18세 미만 아동, 65세 이상 등 : 자활보호자: 인구학적으로 경제활동 가능한 근로능력자	대상자 구분 폐지 : 근로능력이 있는 자는 구분 : (대통령령으로 제정 예정) * 연령기준 외에 신체적·정신적 능력과 부양, 간병, 양육 등 가구여건 감안 가능
대상자 기준	보건복지부 장관이 정하는 소득과 재산 이하인 자 * '99년: 월소득 23만원/인, 월재산 2,900만원/가구	소득인정액이 최저생계비 이하인 자 : 소득인정액=개별가구의 소득평가액+재산의 소득환산액
급여 수준	생계보호 : 거택보호자에게만 지급 의료보호 : 거택보호- 의료비 전액지원 : 자활보호- 의료비의 80% 교육보호: 중고생자녀 학비전액지원 재산보호, 자활보호 등	생계급여 : 모든 대상자에게 지급되 근로능력자는 자활 : 관련사업에 연계하는 조건부로 지급 주거급여 신설 : 임대료, 유지수선비 등 주거안정을 위한 수급품 긴급급여 신설 : 긴급필요시에 우선 급여를 실시 의료, 교육, 재산, 장제급여 등은 현행과 동일
자활 지원 계획		근로능력자 가구별 자활지원계획 수립을 통한 체계적 자활지원 : 근로능력, 가구특성, 자활욕구 등을 토대로 자활방향, 자활에 필요한 서비스, 생계급여의 조건 등을 계획 : 자활에 필요한 서비스를 체계적으로 제공하여 수급권자의 궁극적인 자활을 촉진

자료: 보건복지가족부, 「2008년도 국민기초생활보장제도 안내」

나. 현황

1) 선정

국민기초생활보장제도 수급자로 선정되기 위해서는 소득인정액 기준과 부양의무자 기준을 동시에 충족시켜야 한다. 우선 소득인정액은 「①소득평가액과 ②재산의 소득환산액의 합」으로 산출된다. 이 중 ①소득평가액은 「실제소득 - 가구특성별 지출비용 - 근로소득공제」로 계산되며, ②재산의 소득환산액은 「(재산 - 기초공제액 - 부채) × 소득환산율」로 구해진다. 이렇게 계산된 소득인정액이 가구규모별 최저생계비보다 낮아야 하는데, 그 기준은 <표 IV-2>와 같다. 다음으로 부양의무자 기준은 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 경우를 말하며, 그 범위는 수급권자의 직계혈족 및 그 배우자(수급권자의 배우자, 수급권자의 직계혈족 및 그 배우자)로 한정된다.

<표 IV-2> 가구규모별 소득인정액 기준

(단위: 원/월)

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
최저생계비	463,047	784,319	1,026,603	1,265,848	1,487,878	1,712,186

자료: 보건복지가족부, 「2008년도 국민기초생활보장제도 안내」

국민기초생활보장제도 수급자로 선정되어 받게 되는 급여의 종류는 생계, 주거, 의료(특례), 장제, 해산, 교육(특례), 자활(특례) 등이 있다. 먼저 생계급여는 일반과 긴급으로 나뉘어지며, 일반생계급여의 경우 의료·교육·자활급여의 특례자, 에이즈쉼터 거주자, 노숙자쉼터 또는 한국갱생보호공단시설 거주자 등 정부로부터 생계를 제공받는 자를 제외한 모든 수급자가 받게 된다. 급여액은

IV. 빈곤지원정책의 현황 61

현금급여기준에서 가구의 소득인정액과 주거급여액을 차감하여 신청하게 되며 2008년도 기준은 아래 표와 같다. 한편 긴급생계급여는 급여실시 여부 결정 전에 긴급히 생계급여를 하여야 할 필요가 있는 경우 시·군·구청장의 직권에 의해 실시되며, 급여액은 최저생계비 중 식료품비에 해당하는 다음 금액을 지급하게 된다.

<표 IV-3> 2008년도 최저생계비 및 현금급여 기준

(단위: 원/월)

구 분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
최저생계비(A)	463,047	784,319	1,026,603	1,265,848	1,487,878	1,712,186
타 지원액(B)	75,436	127,775	167,246	206,222	242,394	278,936
현금급여기준 (C=A-B)	387,611	656,544	859,357	1,059,626	1,245,484	1,433,250
주거급여액(D)	79,859	135,268	177,053	218,314	256,607	295,292
생계급여액 (E=C-D)	307,752	521,276	682,304	841,312	988,877	1,137,958

주: 1. 7인 이상 가구의 최저생계비 : 1인 증가시마다 224,308원씩 증가(7인 가구 : 1,936,494원)

2. 7인 이상 가구의 현금급여기준 : 1인 증가시마다 187,766원씩 증가(7인 가구 : 1,621,016원)

자료: 보건복지가족부, 「2008년도 국민기초생활보장제도 안내」

<표 IV-4> 2008년도 최저생계비 중 식료품비 기준

(단위: 원/월)

가구규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
지급액	174,000	294,724	385,768	475,669	559,101	643,390

주: 7인 이상 가구는 가구원 1인 증가시 84,288원 추가지급

자료: 보건복지가족부, 「2008년도 국민기초생활보장제도 안내」

다음으로 주거급여는 주거급여가 불필요하거나, 타법령 등에 의하여 주거를 제공받고 있는 수급자로서, 의료·교육·자활급여 특

레 수급자 및 보장시설에 거주하는 수급자를 제외한 경우 받게 되며, 급여액은 아래 표와 같다.

<표 IV-5> 2008년도 주거급여 한도액

(단위: 원/월)

가구규모	1인	2인	3인	4인	5인	6인
최저생계비	463,047	784,319	1,026,603	1,265,848	1,487,878	1,712,186
주거급여 한도액	79,859	135,268	177,053	218,314	256,607	295,292

주: 주거급여 한도액은 가구별 최저주거비(최저생계비의 17.2465%)

자료: 보건복지가족부, 「2008년도 국민기초생활보장제도 안내」

그 밖에 의료급여는 지속적인 의료비 지출을 요하는 가구원 개인에 대해서만 지급되고, 교육급여의 경우 고등학생은 입학금, 수업료, 교과서대(106천원/인), 학용품비(44천원/인)를, 중학생은 부교재비(32천원/인), 학용품비(44천원/인) 등을 지원받는다. 해산급여는 출산시 50만원이, 장제급여는 사망자 1인당 40만원(근로능력이 있는 자가 포함된 가구)에서 50만원(근로능력이 없는 자로 구성된 가구)이 지급되며, 자활급여는 해당자 개인에 대하여 자활근로, 자활공동체, 자활인턴 등에 참가할 수 있도록 자활급여를 지급한다.

2) 현황

2007년 12월 기준으로 국민기초생활보장수급자는 약 150만명(85만 2천가구)으로 전 인구 대비 국민기초생활수급자의 비율인 수급률은 3.2%이다. 수급자의 종류별로 살펴보면, 일반수급자가 94.4% (1,463,140명)이며, 시설수급자는 5.6% 수준(86,708명)이다. 이러한 수급자 종류별 비율은 2001년 이래로 비슷한 수준을 유지하고 있다.

<표 IV-6> 수급자 종류별 현황

(단위: 가구, 명)

연도	계		일반수급자		시설수급자
	가구	인원	가구	인원	인원
2001	698,075	1,419,995	698,075	1,345,526	74,469
2002	691,018	1,351,185	691,018	1,275,625	75,560
2003	717,861	1,374,405	717,861	1,292,690	81,715
2004	753,681	1,424,088	753,681	1,337,714	86,374
2005	809,745	1,513,352	809,745	1,425,684	87,668
2006	831,692	1,534,950	831,692	1,449,832	85,118
2007	852,420	1,549,848	852,420	1,463,140	86,708

자료: 보건복지가족부, 「2007년 국민기초생활보장 수급자 현황」

수급자의 생애주기별 분포를 보면 17세 이하와 61세 이상의 수급자가 2007년 기준 801,902명으로 18~60세(661,238명)보다 많음을 확인할 수 있다. 이러한 양상은 근로능력이 취약한 집단에 대한 소득보장프로그램의 필요성과 연결되는 결과라 할 수 있다. 또한 성별 수급현황을 비교해 보면 여자는 18~60세와 61세 이상의 규모가 비슷한 반면, 남자는 18~60세에서 가장 높게 나타났다. 이는 남성과 여성의 평균수명 차이로 인해 노년기 여성의 소득문제가 더욱 심각한 것으로 해석된다.

수급자의 취업 특성은 2007년 기준으로 전체 수급자 대비 약 78%가 비경제활동인구이며, 22%만이 경제활동인구로 나타났다. 이러한 높은 비경제활동인구 비중은 특히 2004년을 기점으로 강화되는 양상을 보였으며, 경제활동인구의 특성은 고용이 불안정한 임시, 일일고용, 실직 및 미취업의 비율이 지속적으로 높은 수준을 유지했다.

<표 IV-7> 일반수급자 연령별·성별 현황

(단위: 명)

	총계				남자				여자			
	총계	0~17	18~60	61세 이상	총계	0~17	18~60	61세 이상	총계	0~17	18~60	61세 이상
2001	1,345,526	332,628	611,501	401,397	567,025	168,460	288,723	109,842	778,501	164,168	322,778	291,555
2002	1,275,625	310,187	570,556	394,882	533,167	157,329	270,869	104,969	742,458	152,858	299,687	289,913
2003	1,292,690	314,580	569,562	408,548	541,233	159,773	272,356	109,104	751,457	154,807	297,206	299,444
2004	1,337,714	330,116	589,955	417,643	562,074	167,964	282,242	111,868	775,640	162,152	307,083	305,775
2005	1,425,684	358,553	634,161	432,970	604,255	182,609	304,198	117,448	821,429	175,943	329,963	315,523
2006	1,449,822	366,318	650,454	433,050	616,511	186,850	311,259	118,402	833,311	179,468	339,195	314,648
2007	1,463,140	362,034	661,238	439,868	622,400	184,812	315,856	121,732	840,740	177,222	345,382	318,136

자료: 보건복지가족부, 「2007년 국민기초생활보장 수급자 현황」

<표 IV-8> 일반수급자 취업현황

(단위: 명)

연도	계	15세 이상 인구						비경제 활동 인구
		경제활동인구						
		상시고용	임시고용	일일고용	자영업	농수 축산업	실직 및 미취업	
2001	1,102,559	21,133	33,730	145,471	52,089	4,818	77,816	767,502
2002	1,056,994	17,556	29,979	131,282	46,028	7,672	68,685	755,792
2003	1,066,780	15,769	29,571	127,712	41,428	10,281	72,640	769,379
2004	1,337,714	14,293	29,963	127,336	37,604	11,909	80,595	1,036,014
2005	1,425,684	13,965	31,640	131,102	34,943	12,972	94,015	1,107,047
2006	1,449,832	13,317	32,101	129,487	31,518	12,655	101,267	1,129,487
2007	1,463,140	12,795	32,283	127,670	28,936	12,479	108,774	1,140,203

주: 2001~2003년 자료의 경우 <표 IV-6>과 <표 IV-7>의 내용과 다소 불일치함. 보건복지가족부 자료 자체에 오류가 있는 것으로 판단됨.

자료: 보건복지가족부, 「2007년 국민기초생활보장 수급자 현황」

IV. 빈곤지원정책의 현황 65

수급자의 가구원 수별 분포는 모든 연도에서 1인가구가 절반 이상을 차지하였으며, 2인가구와 3인가구가 그 뒤를 잇는 것으로 나타났다. 이는 기존의 빈곤연구에서 공통적으로 제시하는 1인가구의 높은 빈곤진입확률과 일치하는 양상을 보여준다.

<표 IV-9> 일반수급가구 가구원 수별 현황

(단위: 가구)

	계	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인이상 가구
2001	698,075	353,437	149,106	105,980	62,126	19,966	5,492	1,968
2002	691,018	371,166	144,295	98,189	54,151	16,865	4,624	1,728
2003	717,861	399,220	146,655	98,532	51,997	15,636	4,248	1,573
2004	753,681	426,701	152,454	101,200	52,094	15,516	4,153	1,563
2005	809,745	463,181	161,044	108,067	55,050	16,444	4,304	1,655
2006	831,692	482,842	163,478	108,631	54,510	16,269	4,278	1,684
2007	852,420	511,975	164,300	104,564	50,843	15,111	4,061	1,566

자료: 보건복지가족부, 「2007년 국민기초생활보장 수급자 현황」

수급가구의 보장기간 분포는 2007년 기준으로 4년 이상에 해당하는 가구가 절반 이상으로 나타났다. 이는 국민기초생활보장 시행역사가 거듭됨에 따라 나타나는 현상으로 보여진다.

기초보장예산은 2001년까지 국민기초생활보장제도 시행에 따른 급격한 증가양상을 보이다가 2002년부터 2004년까지 비교적 안정적으로 유지되었다. 하지만 2003년 이후 우리 사회의 빈곤인구 증가와 사회양극화 심화에 대한 관심 등으로 기초보장예산은 다시 급 높은 증가세를 보인다. 기초생활보장내 예산추이를 살펴보면, 2001년 이후로 의료급여지원이 가장 많은 금액을 차지하고 있으며, 기초생활급여지원 중에서는 생계급여가 예산의 대부분을 차지하고 있다.

<표 IV-10> 일반수급가구 보장기간별 현황

(단위: 가구)

	계	1년 미만	1~2년 미만	2~3년 미만	3~4년 미만	4~5년 미만	5~6년 미만	6~8년 미만	8~10년 미만	10년 이상
2001	698,075	86,151	586,445	16,918	4,450	1,175	695	864	454	923
2002	691,018	69,354	77,714	521,540	14,579	3,907	1,104	987	741	1,092
2003	717,861	92,058	65,645	69,646	471,775	11,797	3,507	1,531	712	1,190
2004	753,681	96,808	84,074	61,054	63,249	431,415	10,746	4,089	763	1,483
2005	809,745	114,195	90,086	77,558	56,965	57,817	396,349	13,682	1,366	1,727
2006	831,692	158,860	173,366	126,152	66,574	46,884	43,586	214,928	1,001	341
2007	852,420	92,882	96,025	96,407	79,073	66,756	46,060	367,924	6,603	690

자료: 보건복지가족부, 「2007년 국민기초생활보장 수급자 현황」

다. 문제점

첫째, 국민기초생활보장제도는 모든 국민의 최저생활보장을 표방함에도 불구하고, 여전히 최저생활을 영위하지 못하는 제도상의 사각지대를 발생시키고 있다(노대명, 2006). 복지정책과 관련된 사각지대 문제는 비단 기초생활보장제도에만 해당되는 것은 아니며, 사회보험 및 각종 서비스에서도 끊임없이 제기되는 문제이다. 그럼에도 불구하고 기초생활보장제도에서 사각지대 문제에 주목해야 하는 이유는, 사회보장제도가 아직 충분히 성숙되지 않아 기초생활보장제도에 의존하는 바가 크지만 수혜대상의 범위가 충분히 넓지 않다는 제도 외적 요인뿐만 아니라, 현행의 기초생활보장제도의 급여방식 자체에 의한 제도 내적 요인으로 인해 문제가 발생하기 때문이다. 따라서 국민기초생활보장제도의 대안적인 급여형태로 논의되는 개별급여방식과 현행의 통합급여방식에 대한 면밀한 비교 검토가 요청된다고 보여진다.

둘째는, 기초보장제도와 자활사업간의 역할 정립 문제를 들 수 있다(구인회, 2005). 국민기초생활보장제도는 기존의 생활보호제도

IV. 빈곤지원정책의 현황 67

와는 달리 근로빈곤층에 대한 생계지원과 근로지원이라는 두 가지 목표를 동시에 설정하였으나, 수급자들에게 있어 그 효과성은 여전히 미비한 실정이다. 즉 근로를 할수록 급여가 삭감되는 기초보장제도하에서는 근로빈곤층을 위한 적절한 기능을 할 수 없다는 데에 어려움이 있다. 이는 추후 논의될 EITC와 기초보장제도와의 결합 등을 통해 풀어가야 할 문제라 할 수 있다.

<표 IV-11> 기초보장제도 예산추이

(단위: 십억원)

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008		
총예산(=A+B)		1,854	1,920	2,870	3,444	3,554	3,770	4,367	5,345	6,575	6,850		
기초 생활 보장	일반 회계	계(A)											
	기초 생활 지원	소계	954	990	1,585	1,570	1,619	1,681	1,990	2,347	2,672	3,002	
		생계급여	849	868	1,283	1,264	1,313	1,393	1,674	2,029	2,308	2,256	
		주거급여	-	-	174	179	178	183	204	220	245	586	
		교육급여	84	91	95	94	93	88	96	77	80	85	
		장제해산급여	-	-	6	6	8	11	12	13	13	13	
		자활소득공제	-	-	-	-	-	-	-	-	-	22	22
		차상위계층 양곡할인지원	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
		저소득층 난방비지원	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	31
		기초생활보장 운영지원	-	3	0.4	1	2	4	2	6	2	2	
		기타(일시구호, 부랑인보호 등)	20	26	25	24	23	-	-	-	-	-	
		의료급여지원	768	796	1,139	1,690	1,761	1,881	2,132	2,662	3,577	3,516	
		긴급복지지원	-	-	-	-	-	-	-	-	61	34	37
		자활서비스지원	1	-	92	147	149	193	233	265	292	294	
		기타(공공근로사업, 의사상자 및 재해구호 등)	96	93	12	9	7	-	-	-	-	-	
특별 회계	계(B)												
		35	40	40	27	17	15	11	8	-	-		

자료: 보건복지가족부, 「보건복지부소관 세입세출예산서」, 각 연도

2. 근로장려세제(EITC)

가. 개요

2006년 12월에 제정되어 2008년부터 시행(2009년부터 급여지급)되는 근로장려세제는 일정금액 이하 저소득근로자 가구에 대해 근로소득금액에 따라 산정된 근로장려금을 세금 환급의 형태로 지급함으로써 근로빈곤층의 근로유인을 제고하고 실질소득을 지원하기 위해 도입되었다(국세청, 2008). 근로장려세제의 등장은 앞서 언급된 것처럼, 외환위기를 기점으로 본격화된 노동시장 구조의 변화 속에 근로빈곤층이 크게 증가하면서, 이들에 대한 소득지원과 근로유인의 제공을 위한 대안 중 하나로 인식되면서 시작되었다. 이후 2004년 11월의 제56회 국정과제회의를 통해 정책아젠다로 부각되었으며, 2005년 10월에는 EITC의 운영주체인 국세청에 ‘소득과약 인프라 추진단’이 설치되어 세법개정안을 시작으로 제도 도입이 본격화되었다.

이렇게 도입된 근로장려세제의 주요한 특징은 법률적으로 ‘환급가능한 세액공제’라는 점과 조세특례제한법으로 규정된 점이다(근로소득지원국, 2008). 우선 ‘환급가능한 세액공제’의 의미는, 현행 세액공제방식이 갖는 면세점 이하 저소득층에 있어 산출세액이 발생하지 않음으로 인해 혜택을 받을 수 없는 문제를 극복한 제도라는 것이다. 즉 환급형 세액공제방식하에서 면세점 이하 혹은 세액이 작은 소득 근로자는 산정된 급여액 전부 혹은 세액을 공제하고 남은 금액을 급여로 지급받게 된다(최현수, 2007). 다음으로 조세특례제한법 규정은 제도 도입 초기임을 감안하여 탄력적 입법이 가능하도록 하였음을 의미하며, 제도가 성숙단계에 들어설 경우 소득세법에 이관하여 영구적 제도로 정착할 수 있게 된다(근로소득지원국, 2008).

나. 현황

1) 선정

지원대상가구가 되기 위해서는 다음의 세 가지 요건을 모두 충족하여야 한다.

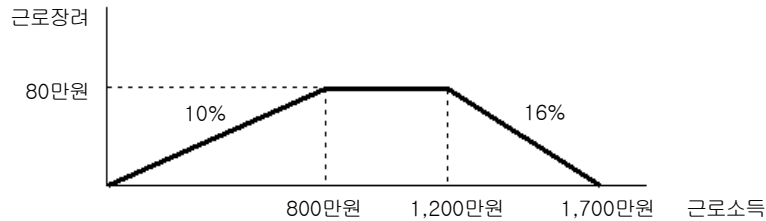
- 부부의 연간 총소득 합계액이 1,700만원 미만인 가구(소득기준)
- 무주택으로 전세금·부동산·자동차·예금 등 재산이 1억원 미만인 가구(재산기준)
- 18세 미만 자녀 등을 2인 이상 부양하는 가구(부양아동 기준) 위의 세가지 요건을 충족하여도 다음에 해당하는 경우에는 지원을 받을 수 없다.
- 당해 연도중 국민기초생활보장급여를 3개월 이상 수급하는 가구
- 외국인(내국인과 혼인한 외국인은 신청가능)

2) 급여

근로장려금은 연간 총소득 1,700만원 미만인 가구에 대하여 전년도 근로소득금액을 기준으로 2009년부터 연간 최대 80만원까지 지급한다. 근로소득구간별 근로장려금 형태는 다음과 같다.

<표 IV-12> 소득구간별 근로장려금

구간	총급여액	근로장려금
점중구간	800만원 미만	근로소득×10%
평탄구간	800만~1,200만원 미만	80만원(최대급여액)
점감구간	1,200만~1,700만원	(1,700만원-근로소득)×16%



자료: 국세청 근로소득지원국(2008), 『근로장려세제 해설』

3) 확대방안

현행 근로장려세제는 제도 시행 초기임을 감안하여 집행가능성을 검증하는 데 초점을 두는 시범사업적 수준이라고 평가할 수 있다(최현수, 2007). 정부는 이를 감안하여 다음과 같은 4단계 확대 계획을 발표한 바 있다. 이에 따르면 2013년까지의 1, 2단계에는 과세 미달 근로자 및 일용근로자의 소득과약률 제고에 초점을 둔다. 다음으로 2014년부터의 3, 4단계에는 사업자(특수직 포함) 소득과약률 제고에 역점을 두고 추진할 예정이다.

<표 IV-13> 근로장려세제 단계적 확대계획

구분	근로자 적용단계		사업자 확대단계	전면 시행단계
	1단계('08~'09년)	2단계('10~'13년)	3단계('14년부터)	4단계
근로자	무주택자 자녀2인 이상 (31만 가구)	자녀1인 이상 (90만 가구)	자녀1인 이상 (90만 가구)	무자녀 가구도 적용 (200만 가구)
자영사업자	-	-	자녀1인 이상 (40만 가구)	무자녀 가구도 적용 (130만 가구)
특수직사업자	-	-	자녀1인 이상 (20만 가구)	무자녀 가구도 적용 (30만 가구)
농어민	-	-	적용여부 검토	적용여부 검토
적용가구 (전체가구 대비)	31만 가구 (1.8%)	90만 가구 (5.3%)	150만 가구 (8.8%)	360만 가구 (21.2%)
소요예산 ('05 GNI대비)	연간 1천 500억원 (0.02%)	연간 4천억원 (0.05%)	연간 1조원 (0.12%)	연간 2조 5천억원 (0.30%)

자료: 국세청 근로소득지원국(2008), 『근로장려세제 해설』

다. 문제점

근로장려세제와 관련된 주요한 문제의식 중 하나는 기초생활보장 수급자에 대한 적용 여부이다. 현행 방식에서 제외되는 국민기초생활보호제도 수급자에 대해서 최저생계비와 근로장려세제를 함께 적용할 경우 과도한 급여지급이라는 입장(적용 반대)과 소득지원이 가장 절실한 계층에 대한 지원이 필요하며 이들의 근로유인을 제고해야 한다는 입장(적용 찬성) 간의 논쟁이 여전히 지속되고 있다. 이 문제는 근로빈곤층에 대한 소득지원과 근로유인에 대한 견해 차이로 인해 쉽게 합의를 도출하기 어려운 쟁점이 되고 있다(최현수, 2007).

또 다른 문제는 일용근로자 및 사업자에 대한 소득과약의 실효성 부분에 있다. 본 제도의 취지가 근로빈곤층의 소득지원에 있는 만큼 대상집단의 소득을 정확히 파악하는 것이 핵심인데, 노동시장내 비임금근로 비중이 여전히 높은 한국적 현실에서 정부의 계획대로 자영자 및 특수직사업자에게 형평성 있게 적용할 수 있을지에 대한 문제의식을 들 수 있다.

3. 긴급복지지원제도

가. 개요

2005년 12월에 제정·공포된 긴급복지지원제도는 갑작스러운 위기상황으로 인하여 생계유지 등이 곤란한 저소득층을 적극 발굴, 선지원·후처리함으로써 생계형 사고, 가정해체, 빈곤고착화 등을 방지하고자 하는 목적을 지닌다(보건복지가족부, 2008). 이를 달성하기 위해 긴급복지지원제도는 선지원 후처리 원칙, 단기지원 원칙, 타법률 지원 우선의 원칙, 현물지원 우선의 원칙, 가구단위 지

원의 원칙 등을 특징으로 한다. 본 제도는 2006년 3월부터 5년 한시법으로 시행되고 있으며, 연도별로 지원실적이 증가하는 추세를 보이고 있다. 이러한 증가추세를 반영하여 2008년에는 적정성 심사 소득기준을 확대하는 한편 지원 요건을 완화하였다(보건복지가족부, 2008).

나. 현황

긴급지원대상자로 선정되기 위해서는 다음과 같은 긴급지원 위기사유에 해당하여야 한다.

- 주소득자가 사망, 가출, 행방불명, 구금시설에 수용되는 등의 사유로 소득을 상실하고 가구구성원에게 다른 소득원이 없는 때
- 중한 질병 또는 부상을 당한 때
- 가구구성원으로부터 방임·유기되거나 학대 등을 당한 때
- 가정폭력을 당하여 가구구성원과 원만한 가정생활이 곤란하거나 가구구성원으로부터 성폭력을 당한 때
- 화재 등으로 인하여 거주하는 주택 또는 건물에서 생활하기 곤란하게 된 때
- 그 밖에 보건복지가족부장관이 정하여 고시하는 사유가 발생한 때

이상의 위기사유에 해당하는 가구는 긴급지원을 받게 되며, 추후 적정성 심사를 통해 긴급지원의 적정성 여부를 판단한다. 적정성 심사기준은 소득, 재산, 금융재산 등의 세 가지 기준으로 구성된다. 소득은 최저생계비 150% 이하(4인가구 기준 190만원), 재산은 9,500만원(대도시), 7,750만원(중소도시), 7,250만원(농어촌), 금융재산은 120만원 이하가 기준이다.

1) 급여

생계지원은 금전지원을 원칙으로 하며, 현물지원을 예외적으로 인정한다. 가구규모별 지원기준은 아래 표와 같다. 생계지원기간은 1개월이 원칙이며, 시·군·구청장 및 긴급지원심의위원회의 심의를 통해 연장이 가능하다.

<표 IV-14> 생계지원 기준

(단위: 원/월)

가구규모	1인	2인	3인	4인	5인	6인
지원금액	463,047	784,319	1,026,603	1,265,848	1,487,878	1,712,186

주: 7인 이상 가구에 대한 지원액: 1인 증가시마다 224,308원씩 추가 지급
 자료: 보건복지부, 「2008년도 긴급지원사업 안내」

다음으로 의료지원은 300만원의 범위 내에서 의료기관 등이 긴급지원대상자에게 제공한 의료서비스 비용 중 본인부담금 및 비급여 항목에 대하여 지원하고, 입원에서 퇴원까지 검사·치료에 소요된 비용 일체를 지원하되, 지원요청일로부터 발생한 비용에 한정한다. 지원기간은 1개월을 원칙으로 하며 추가지원은 긴급지원심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.

주거지원의 경우는 국가 또는 지방자치단체가 소유한 임시거소를 제공하거나 임시로 거처할 수 있는 주거를 확보하여 제공하며, 임시거소 확보가 곤란한 경우에 한하여 주거에 소요되는 비용을 직접지급할 수 있다. 지원기간 및 연장은 생계지원과 동일하다. 끝으로 사회복지시설 이용지원은 해당 시설의 운영자에게 비용이 지급되며 지원기간은 생계 및 주거지원과 동일하다.

<표 IV-15> 주거지원 기준

(단위: 원/월)

	1~2인	3~4인	5~6인
대도시	281,591	470,258	619,706
중소도시	185,171	309,237	407,511
농어촌	106,326	177,566	233,997

자료: 보건복지부, 「2008년도 긴급지원사업 안내」

2006년부터 2008년 6월까지의 긴급복지 지원현황은 <표 IV-16>과 같다. 이에 따르면 모든 연도에서 의료지원에 대한 욕구가 가장 높게 조사되었으며, 다른 지원 간의 격차 또한 해가 거듭될수록 크게 벌어지고 있음을 알 수 있다.

<표 IV-16> 긴급복지 지원 현황

(단위: 건, 명, 백만원)

	구 분	가 구	인 원	지원액
2006년	소 계	19,487	27,438	17,987
	생계지원	4,282	11,244	1,932
	의료지원	14,232	14,237	15,854
	주거지원	357	861	65
	사회복지시설 이용지원	35	45	6
	그밖의 지원	581	1,051	130
2007년	소 계	24,932	30,176	30,381
	생계지원	2,921	7,349	1,812
	의료지원	21,273	21,273	28,417
	주거지원	252	559	46
	사회복지시설 이용지원	23	33	4
	그밖의 지원	463	962	102
2008년 6월	소 계	12,849	15,296	14,508
	생계지원	1,291	3,201	1,009
	의료지원	11,188	11,188	13,343
	주거지원	132	297	88
	사회복지시설 이용지원	11	67	4
	그밖의 지원	227	543	64

자료: 보건복지부, 「2008년도 긴급지원사업 안내」

4. 기초노령연금

가. 개요

국민연금 사각지대 해소 및 현세대 노인의 빈곤해소를 목적으로 하는 기초노령연금법은 2007년 4월에 제정·공포되었다. 이는 그간 지속적으로 제기되어온 노인빈곤 문제를 완화하고자 국민연금제도가 성숙되기 이전까지 과도기적 단계로 도입되는 한시적 공적부조 제도로서, 기초노령연금 수급자 비율은 점차 감소할 것으로 예상된다. 기초노령연금제도는 기존의 경로연금제도에 비하여 ①적용 대상과 포괄성의 향상, ②선정기준과 지급액의 일원화, ③급여수준 적절성의 증대, ④부양의무자 기준의 미적용, ⑤노인자산구성의 고려 측면에서 향상된 것으로 평가받고 있다(정경희, 2007).

<표 IV-17> 경로연금과 기초노령연금제도의 비교(2007년 기준)

	경로연금		기초노령연금
	기초생활보장 수급자	저소득노인	
연령기준	65세이상	73세이상	65세이상
소득기준	소득인정액 1인가구 435천원	1인당 618천원 (도시근로자가구 1인당 평균소득의 65%)	소득인정액 무배우: 40만원 부부: 64만원
재산기준	기본재산액 농어촌: 2,900만원 중소도시: 3,100만원 대도시: 3,800만원	농어촌: 5,075만원 중소도시: 5,425만원 대도시: 6,650만원 (기초생활보장제도 기본재산액의 175%)	
자산조사 방법	전담공무원에 의한 실사		행정자료 중심
대상규모	406,488명 (전체노인의 8.4%)	247,739명 (전체노인의 5.2%)	약 300만명 (전체노인의 60% 목표)
지급액	65~79세: 45,000원 80세이상: 50,000원	단독수급: 35,000원 부부수급(배우자): 30,630원	8만4천원 (감액조항)
재원분담	서울-50:50	기타-70:30	재정자주도와 노인인구비율에 기초한 차등보조

자료: 보건복지부 기초노령연금 T/F(2007), 「기초노령연금 선정기준액(안) 브리핑 참고자료」

나. 현황

1) 선정

수급자 선정은 연금수급을 희망하는 65세 이상 노인의 ‘소득인정액’이 ‘선정기준액’보다 작거나 같을 때 선정된다. 이 중 ‘소득인정액’은 (소득평가액 + 재산의 소득환산액)으로 계산되며, 재산의 소득환산액은 다시 [(재산-부채) × 소득환산율(년 5%)]로 구할 수 있다. 한편 2009년도 선정기준액은 소득은 없고 재산만 있는 경우 배우자가 없는 노인은 재산이 1억 6,320만원 이하면 기초노령연금을 받을 수 있고, 부부가구는 2억 6,112만원 이하면 기초노령연금을 받을 수 있다.

<표 IV-18> 2009년도 선정기준액

구분		2008년도 선정기준액	2009년도 선정기준액
노인단독	선정 기준액 (소득인정액 기준)	40만원	68만원
	소득 기준	월 40만원 이하	월 68만원 이하
	재산 기준	9,600만원 이하	16,320만원 이하
노인부부	선정 기준액 (소득인정액 기준)	64만원	108.8만원
	소득 기준	월 64만원 이하	월 108.8만원 이하
	재산 기준	15,360만원	26,112만원 이하

자료: 보건복지가족부(2008), 기초노령연금과 보도자료

수급자로 선정되면 가구형태와 선정기준액 차액 정도에 따라 다음과 같이 연금이 지급된다.

<표 IV-19> 노인단독가구의 연금액

소득인정액	60만원 미만	60만원 이상 ~62만원 미만	62만원 이상 ~64만원 미만	64만원 이상 ~66만원 미만	66만원 이상 ~68만원 이하	
선정기준액 차액	8만원 초과	6만원 초과 ~8만원 이하	4만원 초과 ~6만원 이하	2만원 초과 ~4만원 이하	0원 ~2만원 이하	
연금액	'09.1~3월	84,000원	80,000원	60,000원	40,000원	20,000원
	'09.4~ '10.3월	87,000원	80,000원	60,000원	40,000원	20,000원

자료 : 보건복지가족부(2008), 기초노령연금과 보도자료

<표 IV-20> 노인부부가구 1인 연금액

소득인정액	100.8만원 미만	100.8만원 이상 ~102.8만원 미만	102.8만원 이상 ~104.8만원 미만	104.8만원 이상 ~106.8만원 미만	106.8만원 이상 ~108.8만원 이하	
선정기준액 차액	8만원 초과	6만원 초과 ~8만원 이하	4만원 초과 ~6만원 이하	2만원 초과 ~4만원 이하	0원 ~2만원 이하	
연금액	'09.1~3월	84,000원	80,000원	60,000원	40,000원	20,000원
	'09.4~ '10.3월	87,000원	80,000원	60,000원	40,000원	20,000원

자료 : 보건복지가족부(2008), 기초노령연금과 보도자료

<표 IV-21> 노인부부가구 2인 연금액

소득인정액	96.8만원 미만	96.8만원 이상 ~100.8만원 미만	100.8만원 이상 ~104.8만원 미만	104.8만원 이상 ~108.8만원 이하	
선정기준액 차액	12만원 초과	8만원 초과 ~12만원 이하	4만원 초과 ~8만원 이하	0원 ~4만원 이하	
연금액	'09.1~3월	134,160원	120,000원	80,000원	40,000원
	'09.4~ '10.3월	139,000원	120,000원	80,000원	40,000원

자료 : 보건복지가족부(2008), 기초노령연금과 보도자료

기초노령연금은 2008년 말 현재 3단계 신청·접수중에 있으며, 1단계('08.1~6월)는 70세 이상 노인의 60%(약 190만명)에게 지급되었고, 2단계('08.7~12월)는 65세 이상 노인의 60%(약 290만명)에게 지급되었다. 3단계('09.1)는 65세 이상 노인의 70%(약 360만명)에게 확대되었으며, 아래의 표들은 1단계 수급자 분포를 보여주고 있다. 분포 결과에 따르면 지역별로는 전라남·북도 및 경상남·북도의 수급자 수가 높았으며, 성별로는 여성의 비중이 남성에 비해 2배 이상 높게 나타났다. 연금액의 경우 감액되지 않은 금액(84천원) 수급비율이 매우 높은 것으로 드러났다.

<표 IV-22> 기초노령연금 수급자 분포(지역별, 성별)

(단위: 명, %)

지역	'08.1.31 기초노령연금 수급자				70세 이상 노인수(C)	70세 이상 노인 중 수급자비중(B/C)
	전체 수급자*(A)			70세 이상(B)		
	계	남	여			
합계	1,896,794	540,596	1,356,198	1,785,752	2,963,103	60.3
서울	236,330	63,172	173,158	220,729	481,759	45.8
부산	136,257	38,892	97,365	126,118	198,296	63.6
대구	82,490	22,630	59,860	76,443	130,391	58.6
인천	82,286	23,192	59,094	77,725	124,849	62.3
광주	43,437	11,410	32,027	40,668	68,009	59.8
대전	42,336	12,018	30,318	39,614	69,046	57.4
울산	25,873	6,498	19,375	24,441	38,940	62.8
경기	300,889	83,821	217,068	284,906	528,910	53.9
강원	88,453	27,028	61,425	83,337	124,000	67.2
충북	80,655	24,567	56,088	76,466	117,753	64.9
충남	121,715	37,405	84,310	116,073	185,926	62.4
전북	123,376	36,675	86,701	115,395	170,661	67.6
전남	168,493	50,702	117,791	158,904	210,437	75.5
경북	181,197	53,810	127,387	171,222	249,407	68.7
경남	159,968	43,536	116,432	152,016	225,229	67.5
제주	23,039	5,240	17,799	21,695	39,490	64.9

자료: 보건복지가족부(2008), 기초노령연금T/F팀 보도자료

<표 IV-23> 기초노령연금 수급자 분포(연금액별, 가구유형별)
(’08. 1. 31 기준)

(단위: 명)

구분	합계	2만원	4만원	6만원	67천원	8만원	84천원
합계	1,896,794	26,670	28,691	31,246	410,630	19,152	1,380,405
노인단독	1,433,902	10,084	11,387	12,874	-	19,152	1,380,405
노인부부(1인당)	462,892	16,586	17,304	18,372	410,630		

자료 : 보건복지가족부(2008), 기초노령연금T/F팀 보도자료

5. 장애수당

가. 개요

다른 사람의 도움이 없이는 일상생활을 영위하기 어려운 기초생활보장 수급자 및 차상위계층의 장애인에게 지급되는 장애수당은 지난 2007년을 기점으로 중요한 변화를 겪었다. 앞서 언급한 차상위계층 장애인으로의 확대가 이 시기에 이루어졌으며, 장애아동의 경우 장애수당과 장애아동수당을 중복 수급하던 제도적 모호성 역시 2007년에 이르러 제도 간 관계를 명확화 하였다. 따라서 장애수당과 장애아동수당은 연령(18세)을 기준으로 수급대상자를 명확히 구분하게 되었다.

장애수당 수급조건을 만족하는 별도의 장애 기준은 없으며, 장애인복지법에 명시된 장애를 지닌 자로서 소정의 공식적 절차를 거쳐 등록된 장애인이면 된다. 한편 장애수당의 자산기준은 소득이 일정수준 이하인 경우 지급하는 사회부조방식을 채택하고 있다(윤상용, 2008). 즉 등록장애인으로서 소득인정액이 최저생계비의 120% 이하인 국민기초생활보장 수급자 및 차상위계층인 경우에 장애수당을 수급할 수 있다.

나. 현황

1) 급여

앞서의 수급조건을 만족할 경우 주어지는 급여는 소득, 장애 및 거주형태에 따라 달라진다. 우선 기초수급자의 경우 중증장애인은 1인당 월 13만원을, 경증장애인은 1인당 월 3만원을 지급받는다. 다음으로 차상위계층은 중증장애인의 경우 1인당 월 12만원, 경증장애인의 경우 1인당 월 3만원이 주어진다. 한편 보장시설 장애인은 기초 및 차상위 중증장애인의 경우 1인당 월 7만원을, 기초 및 차상위 경증장애인의 경우 1인당 월 2만원을 지급받는다(보건복지부, 2008).

2) 현황

장애수당제도의 연도별 추이를 살펴보면, 수급자수가 2005년과 2007년에 급격히 증가하는 것을 볼 수 있다. 윤상용(2008)에 따르면 2005년의 증가는 장애수당수급자가 경증장애인과 보장시설 입소자에게로 확대됐기 때문이며, 2007년의 증가는 차상위계층으로 확대됐기 때문으로 풀이하였다.

<표 IV-24> 등록장애인 및 장애수당 수급자 현황

(단위: 명, %)

연도	등록장애인 수(A)	장애수당수급자 수(B)	등록장애인 대비 장애수당 수급자 비율(B/A)
2001	1,134,177	98,628	8.7
2002	1,294,254	102,539	7.9
2003	1,454,215	110,606	7.6
2004	1,610,994	126,061	7.8
2005	1,777,400	337,259	19.0
2006	1,944,521	319,450	16.4
2007	2,112,633	398,197	18.8

자료: 윤상용(2008), 『장애인 소득보장체계 개편 연구』

IV. 빈곤지원정책의 현황 81

다음으로 장애 및 소득별 장애수당 지급 현황을 살펴보면, 2007년의 경우 장애수당수급자의 대다수가 기초보장 수급자이었으며, 보장시설 수급자와 차상위 수급자는 비슷한 수준을 차지하는 것으로 나타났다.

<표 IV-25> 2007년 장애수당 수급자 현황

(단위: 명)

구분	합계	기초			보장시설			차상위		
		소계	중증	경증	소계	중증	경증	소계	중증	경증
계	398,197	319,211	145,163	174,048	38,441	30,061	8,380	40,545	13,854	26,691

자료: 윤상용(2008), 『장애인 소득보장체계 개편 연구』

6. 요약

현재 빈곤층에 대한 소득지원을 목적으로 시행되는 대표적인 제도는 2000년부터 시행되기 시작한 국민기초생활보장제도가 있다. 이 제도는 자산과 소득조사를 통해 산출한 소득인정액이 최저생계비 이하이고 부양의무자가 없거나 부양의무자의 부양능력이 미약한 사람들에게 보충급여 형태로 급여를 지급하는 제도이다. 이 제도는 이전의 생활보호제도와 달리 급여를 받을 수 있는 자격으로 연령 등 인구사회학적 기준을 두지 않았으며, 근로능력이 있는 사람도 자활사업 참여를 조건으로 급여를 받을 수 있게 하였다는 점에서 빈곤층에 대한 소득지원 기능을 획기적으로 확대시킨 제도라고 평가된다. 그러나 여전히 광범위한 사각지대가 존재한다는 점과 근로빈곤층에 대한 근로지원 및 근로유인 제공 효과가 떨어진다는 점 등이 끊임 없이 문제점으로 지적되어 왔다.

이러한 문제를 보완하기 위해 최근 들어 긴급복지지원제도, 기

초노령연금, 장애수당, 그리고 근로장려세제(EITC) 등이 도입되었다. 긴급복지지원제도는 갑작스런 위기상황으로 인해 생계유지에 곤란을 겪는 저소득층에 대해 소득 및 자산조사를 유예한 상태에서 우선 지원을 하도록 하는 제도이다. 기초노령연금제도는 연금수급권이 없는 현 세대 노인의 빈곤 해소를 목적으로 하는 공공부조성 제도이다. 근로장려세제는 기초생활보장제도가 근로유인이 취약하다는 점을 보완하기 위해 고안된 제도로서 금년부터 시행되었고 2009년부터 급여가 지급될 예정이다. 장애수당은 기초생활수급자 및 차상위층에도 장애의 정도에 따라 소득을 지원해주는 제도이다. 이러한 제도들은 비교적 최근에 도입된 것으로서 기초생활보장제도의 사각지대를 어느 정도 해소해 줄 것으로 기대되지만 아직 그 효과성을 검증하기에는 이른 상태이다.

V. 소득이동성과 빈곤 특성 분석

1. 소득이동성

본절에서는 두 기간 (또는 그 이상의 기간) 사이에 나타나는 소득변화의 특성을 살펴본다. 본 연구에서는 두 기간 사이에 나타나는 동일연령집단 내에서의 상대소득 순위의 변화에 의한 소득변화를 소득이동성(income mobility)이라고 정의한다. 본 연구에서는 성명재(2005)의 연구에서 가상패널을 생성하기 위해 채택한 소득이행변수(income transition variable)의 개념을 발전시켜 두 기간 사이에 나타나는 소득이동성을 추정한다. 먼저 아래에서는 성명재(2005)에서 제안된 소득이동성 및 소득이행변수에 대해 살펴보고, 이를 토대로 제약적인 요소를 완화하는 경우의 소득이동성 및 소득이행변수의 추정결과에 대해 살펴본다.

가. 기존연구에서의 소득이동성: 성명재(2005)를 중심으로⁶⁾

성명재(2005)는 모든 연령집단별 가구소득의 통계학적 확률분포가 자연대수정규분포를 따르며, 이런 특성이 시계열적으로 상당히 안정적이라는 것을 발견하고 이에 근거하여 동일연령집단 내에서 두 기간 사이에 나타나는 상대소득순위의 변화를 나타내는 관계를 도출하였다. 그는 동일한 연령집단 내에서 어떤 가구의 소득흐름은 교육수준, 경력, 직종, 산업 등의 인적 특성에 따라 일정한 범

6) 본항에서는 성명재(2005)에서 제안된 소득이행규칙의 내용과 특성에 대해 간략히 요약하여 소개한다.

위내에서 지속성(persistence)을 가진다는 전제하에서 두 기간 사이의 소득이행규칙을 설정하였다. 그는, 가구소득을 기준으로 할 때 t시점에서 a세인 연령집단에 속한 어떤 가구의 해당 연령집단 내에서의 상대위계수를 p-백분위수라고 할 때 다음기(t+1)에 동일한 연령집단, 즉 (t+1)기에 (a+1)세인 연령집단 내에서의 소득 상대위계수가 평균적으로 p-백분위수라고 가정하여 소득이행규칙을 설정하였다. 실제로 다음기에 실현되는 가구소득의 상대위계수는 소득이행변수를 매개로 하여 p-백분위수 소득의 주변에서 실현된다고 한다. 이를 수식으로 표현하면 다음과 같다.

$$\text{소득이행규칙: } Z_{(t+1)(a+1)}^p = \Gamma_{(t+1)(a+1)}^p + Z_{(t+1)(a+1)}^{p*}, \quad (V-1)$$

$$\text{단, } Z_{(t+1)(a+1)}^p = \ln(\text{실현된 소득}_{(t+1)(a+1)}^p),$$

$$Z_{(t+1)(a+1)}^{p*} = \ln((t+1)기에 (a+1)세 연령집단에서의 p-백분위수 소득),$$

$$\Gamma_{(t+1)(a+1)}^p = \ln(1 + \gamma_{(t+1)(a+1)}^p),$$

$$\gamma_{(t+1)(a+1)}^p > -1,$$

$$a = 25, 26, \dots, 65,$$

$$p \in [0, 1].$$

여기서 $\Gamma_{(t+1)(a+1)}^p$ 는 두 기간 사이의 소득이행변수라고 정의된다. 이 때 $Z_{(t+1)(a+1)}^p$ 와 $Z_{(t+1)(a+1)}^{p*}$ 는 평균과 분산 등 통계적 특성이 동일한 확률분포를 따르게 된다. 성명재(2005)에서는 논의의 단순화를 위해 상기의 식에서 Γ 가 시점(t)과 연령(a), 백분위수(p)에 대해 독립(independent)이라고 가정하였다. 따라서 그의 연구에서는 상기의 소득이행규칙이 다음과 같이 정의된다.

$$\text{소득이행규칙: } Z = \Gamma + Z^*. \quad (V-2)$$

소득이행규칙에서 Z^* 는 (t+1)기에 실현되는 소득에 자연대수를 취한 Z 와 동일한 확률분포를 가지는 가상의 확률변수이다. Z^* 는 현실에서는 관찰되지 않으며 단순히 해당 확률분포에서 p-백분위수에 해당하는 소득수준에 자연대수를 취한 값을 나타낼 뿐이다. Γ 는 소득이행변수로 정의된다. Γ 는 평균이 0인 확률변수이며 오차항으로도 해석될 수 있다. Γ 는 Z^* 의 순서(order)를 바꾸어 Z 로 변환해주는 매개체 역할을 한다.

성명재(2005)의 분석결과에 의하면 $\sigma_{\Gamma Z^*} = -\frac{\sigma_Z^2}{2}$ 의 특성을 가진다. 만약 이런 관계가 성립하지 않는다면, 시간이 경과함에 따라 Z 의 분포가 한 점으로 수렴(degenerate)하거나 폭발(explode)하게 되어 더 이상 소득이행규칙이 성립하지 않게 된다.

성명재(2005)에서 제안된 소득이행규칙하에서 (Γ, Z^*) 의 결합분포가 이변정규분포(bivariate normal distribution)를 따른다고 가정하면 여러 가지로 편리한 분석결과가 나타난다⁷⁾. 일례로 Z 와 Z^* 가 공히 정규분포를 따르므로 Γ 도 정규분포를 따르기 때문에 다음이 성립한다.

$$\frac{(n-1)s_{\Gamma}^2}{\sigma_{\Gamma}^2} \sim \chi^2(n-1) \tag{V-3}$$

χ^2 -분포의 통계학적 특성으로부터 $E(s_{\Gamma}^2) = \sigma_{\Gamma}^2$, $\text{Var}(s_{\Gamma}^2) = \frac{2\sigma_{\Gamma}^4}{n-1}$ 이 도출된다. 표본의 크기가 충분히 크다면 중심극한정리를 적용하여 다음의 관계를 얻을 수 있다.

7) 가구소득이 자연대수정규분포를 따른다는 전제하에서 (Γ, Z^*) 의 결합분포가 이변정규분포를 따른다고 하는 것은 하나의 예에 불과하지만 가장 가능성이 높은 관계이기도 하다.

$$s_{\Gamma}^2 \sim_A N\left(\sigma_{\Gamma}^2, \frac{2\sigma_{\Gamma}^4}{n-1}\right) \quad (V-4)$$

나. 기존 연구의 분석결과: 성명재(2005)를 중심으로

소득이동성은 소득이행변수(Γ)의 분산크기 변화를 통해 그 변화 여부를 검정(檢定)해볼 수 있다. 한국노동패널자료를 분석한 성명재(2005)의 연구결과에 의하면 1999~2000년 사이, 2001~2002년 사이에 구조적으로 소득이행변수의 분산이 감소한 것으로 분석되었다. 이는 시간이 경과함에 따라 점차 상대적인 (계층간) 소득변화의 크기(또는 폭)가 줄어들음을 의미한다.

성명재(2005)의 연구에서는 연령이나 소득백분위수 등의 차이에도 불구하고, 논의의 단순화를 위해, 소득이행변수의 (통계적) 확률분포가 동일하다고 전제하고 있다. 그러므로 시간이 경과함에 따라 검정결과 소득이행변수의 분산 추정치가 구조적으로 작아지는 것으로 나타난 것은, 곧 빈곤가구의 경우 빈곤에서 탈출하는 확률(또는 비율)(빈곤탈출률)이 하락함을 의미한다. 빈곤탈출률의 하락은 곧 빈곤가구가 빈곤에서 잔류하는 기간이 평균적으로 길어질 수 있는 개연성이 커짐도 함께 의미한다. 이와 반대로 소득이동성의 하락은 비빈곤가구가 빈곤으로 추락하는 확률이 낮아짐을 의미한다.

그러므로 소득이동성의 하락은 사회·경제적 상하 이동이 줄어들음을 의미하여 특정 시점(보다 정확히는 일정한 기간, 예: 1년)에서 관찰되는 (단기)빈곤보다 중·장기적 관점에서의 (장기)빈곤 문제가 더 심각해질 수 있음을 시사하기도 한다.

<표 V-1> 자연대수소득의 분산 추정결과 및 분산 변화 여부에 대한 가설검정(한국노동패널자료 분석결과)

전체 표본	1999	2000	2001	2002	2003	2004
관측치수	3,472	3,230	3,069	3,192	3,329	3,528
소득이행변수 분산	0.355	0.329	0.377	0.364	0.324	0.316
소득이행변수 표준편차	0.596	0.574	0.614	0.603	0.57	0.562
소득이행변수 > 1.2 제외	1999	2000	2001	2002	2003	2004
관측치수	3,270	3,066	2,883	2,996	3,154	3,347
소득이행변수 분산	0.192	0.182	0.189	0.178	0.171	0.168
소득이행변수 표준편차	0.439	0.427	0.434	0.422	0.414	0.410
H0 : 전기분산과 금기분산의 크기가 같다.	1999	2000	2001	2002	2003	2004
가설검정 검정통계치 (t-절대값)		1.971	0.171	1.975	1.854	1.542

주: | 소득이행변수 | > 1.2인 관측치를 제외한 것은 특이표본치로 인한 편의를 제거하기 위함.

자료: 성명재(2007A)

다. 수정소득이행변수(modified income transition variable)의 정의 및 추정결과

1) 소득이행변수의 정의

성명재(2007)는 소득이행변수(Γ)가 시간(t), 연령(a), 연령집단내 소득위계수(또는 백분위수)(p)에 대해 독립이라는 전제하에서 식 (V-2)에 근거하여 소득이행변수의 분산을 추정하였다. 그런데 이 가정은 현실을 지나치게 단순화하고 있다는 비판으로부터 자유롭지 못하다. 그렇다고 하여 Γ 가 시간, 연령, 소득위계수에 대해 모두 영향을 받는다고 하면 각각에 대한 Γ 의 조건부 분산을 추정함에 있어서는 표본의 크기가 제한되어 성공적으로 추정하기 어려운 문제가 발생할 수 있다. 예를 들면, 연령집단은 25~65세의 41개

집단으로 세분류되어 있기 때문에 소득백분위수 측정점을 1~99 백분위수의 99개 점(points)로 한다면 각 소집단은 총 4,059개가 된다. 한국노동패널자료의 가구 기준 표본 크기가 5천개 내외이므로 소집단을 4,059개로 나누면 상당수의 소집단에서 표본관측치가 전혀 없게 되어 추정이 불가능해진다⁸⁾.

일차적으로 소집단 내에서 관측치가 없어 추정이 불가능해지는 문제점을 회피하기 위해 본 연구에서는 연령집단간·연령집단내의 각 소득함수가 연속미분가능(continuously differentiable)하고 유연(smooth)하며, Lipschitz 조건⁹⁾을 만족시켜준다는 전제하에서, 인접한 소집단에 속한 관측치의 정보를 원래 가중치보다 작은 가중치를 부여하여 원용하는 방법으로 충분히 많은 관측치를 확보하는 방법을 사용하기로 한다. 인접한 소집단에 속한 관측치에 적용하는 조정계수가중치는 핵추정법(kernel estimation method)을 이용한다¹⁰⁾. 연령과 소득백분위수에 대한 세분류시에 나타나는 소집단별 관측치의 수를 충분히 확보하기 위해 유연화도(degree of smoothing)를 높게 유지하도록 한다.

아래에서는 소득이행변수가 (가구주의) 연령, 가구 소득의 백분위수에 대해 독립 또는 종속 여부에 따른 경우의 수별로 구분하여 분산을 추정한다.

2) 소득이행변수가 연령·소득백분위수에 독립인 경우

소득이행변수가 연령·소득백분위수에 독립이라는 것은 Γ 의 확

- 8) 만약 여기에 시간변수까지 고려한다면 문제는 더욱 복잡해진다.
 9) 미분가능하고, 1계 도함수가 위로 한정되어 있는 실가함수(real valued function) f 에 대하여 다음의 조건을 Lipschitz 조건이라고 한다.
 $|f(X+a)-f(X)| \leq \|a\|$, $0 < \bar{f}' < \infty$, 단 이 때 $\|\cdot\|$ 은 유클리드 공간에서의 원점으로부터의 거리를 측정하는 기호(Euclidean norm)이다.
 10) 이 방법은 구역가중평균(weighted cell average)의 의미를 지니는 비모수적 추정방법(nonparametric estimation method)의 일종으로 볼 수 있다.

률밀도가 연령이나 소득백분위수에 대해 영향을 받지 않음을 의미한다. 이런 경우 Γ 의 분포는 굳이 연령집단이나 소득백분위수의 위치에 따라 구분할 필요가 없다. 그러므로 소득이행변수 Γ 의 분산이나 평균을 추정하기 위해서는 전체 표본을 대상으로 하여도 문제가 없다. 표본 전체를 대상으로 Γ 의 분산과 평균을 추정한 결과는 <표 V-2>와 같다.

한국노동패널자료를 기준으로 분석해본 결과 Γ 의 평균은 연도에 따라 $-0.06393 \sim 0.09719$ 에 이른다. ' Γ 의 평균이 0'이라는 귀무가설하에서 t-값을 구해보면 연도별로 절대값이 최대 0.19191로 귀무가설을 기각하지 못한다.

Γ 의 분산은 연도에 따라 다소 차이가 있지만 0.222~0.256의 값을 가지는 것으로 추정되었다. 시계열적으로는 Γ 의 분산값이 하락하는 추세를 보인다. Γ 의 분산이 작아진다는 점은 소득이동성이 작아짐을 의미한다. 이는 곧 시계열적인 소득의 지속성이 증가한다는 의미로 해석할 수도 있다. 이런 경우 빈곤탈출률도 감소한다고 할 수 있다¹¹⁾.

통계학적으로 Γ 의 평균이 0이라는 것은 기대소득위계수는 전기의 소득위계수와 동일하다는 것을 의미한다. 이는 소득이행규칙을 나타내는 식 (V-2)가 성립함을 실증적으로 나타낸다고 할 수 있다.

11) 조용수·김기승(2007)과 성명재(2007A) 참조

<표 V-2> 소득이행변수 분산·평균의 추정결과(한국노동패널자료
분석결과)

	1998~99	1999~2000	2000~01	2001~02	2002~03	2003~04	2004~05	2005~06
표본수	4,052	3,714	3,416	3,411	3,389	3,506	3,577	3,601
σ^2	0.25646	0.23788	0.25123	0.24222	0.23769	0.23905	0.22271	0.19492
t-값(검정 통계치)	-	-2.342	1.626	-1.066	-0.550	0.167	-2.103	-3.976
표준편차 (A)	0.50642	0.48773	0.50122	0.49216	0.48753	0.48893	0.47192	0.44149
$\bar{\Gamma}(B)$	0.09719	0.07394	0.07913	-0.04031	-0.02574	-0.04518	-0.06393	-0.03584
(B/A)	0.19191	0.15161	0.15788	-0.08190	-0.05281	-0.09241	-0.13546	-0.08117

주: 상기의 추정결과는 Sung(2008)의 연구결과를 참조하여 추정한 것임.

3) 소득이행변수가 소득백분위수에 의존하는 경우

소득이행규칙에 나타난 소득이행변수 Γ 가 소득위계수의 크기에 영향을 받는 경우에는 Γ 의 추정결과가 어떻게 될 것인가? 성명재(2007A)에서는 Γ 가 연령이나 소득위계수(또는 소득백분위수)에 영향을 받지 않는다고 가정하였다. 그러나 그의 연구에서도 지적하였다시피 Γ 가 연령이나 소득위계수에 영향을 받지 않는다고 하는 논의의 편의상 Γ 가 연령과 소득위계수에 영향을 받지 않는다고 단순화하였다고 보는 것이 적절할 수 있다. 본항에서는 이 가정을 완화하여 소득위계수별로 Γ 를 별도로 추정하였을 때 소득이행변수 Γ 의 분산이 소득위계수에 독립적인지 아니면 영향을 받는지에 대해 검토해 본다. 만약 어떤 위계수이던지 간에, 통계학적 관점에서 볼 때 최소한 하나 이상의 소득위계수에서 Γ 의 분산값이 다른 소득위계수에서의 Γ 분산값과 다르다면 소득이행변수가 소득백분위수에 의존한다고 할 수 있다.

가설검정을 위해 다음과 같이 모든 소득위계수에 대해 Γ 의 분산이 동일하다는 귀무가설을 설정한다.

$$H_0: \sigma_{\Gamma_p}^2 = \sigma_{\Gamma_q}^2 (= \sigma^2), \text{ 모든 } p, q \in [0, 1] \quad (V-5)$$

가계조사자료의 층화무작위추출 특성 및 Γ 에 대한 가정으로부터 X_i 와 $X_j (i \neq j)$ 가 서로 독립인만큼 가정으로부터 표본소득 10백분위수와 50백분위수에 해당하는 Γ 의 분산 추정치 역시 독립이다. 그러므로 식 (V-5)를 이용하여 두 분산 추정치의 차는 다음의 점근분포(limiting distribution)를 가진다.

$$s_{\Gamma_{0.10}}^2 - s_{\Gamma_{0.50}}^2 \sim_A N\left(0, \frac{2\sigma_{\Gamma_{0.10}}^4}{n_1 - 1} + \frac{2\sigma_{\Gamma_{0.50}}^4}{n_2 - 1}\right) \quad (V-6)$$

가설검정을 위해 2004~2005년도 사이의 Γ 의 분산 추정치 가운데 10백분위수와 50백분위수의 추정치를 이용해보자. 2004~2005년의 경우 $s_{\Gamma_{0.10}}^2$ 과 $s_{\Gamma_{0.50}}^2$ 은 각각 0.27844와 0.16964, 차는 0.10880, $s_{\Gamma_{0.10}}^2 - s_{\Gamma_{0.50}}^2$ 의 분산(표준편차)은 0.00201(0.04479)로 추정되었다¹²⁾. 따라서 점근적 정규분포의 특성을 이용한 점근적 정규분포 검정치(Z)의 t-값은 2.429로 추정되었다. 이는 유의수준 1%에서 귀무가설을 기각하는 수준이다.

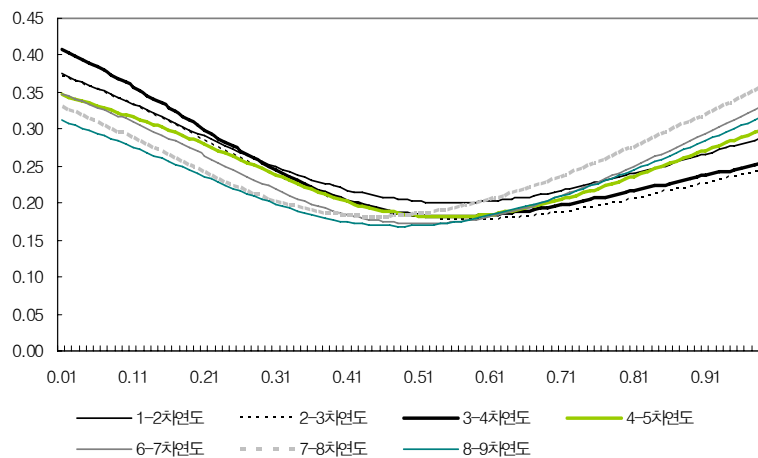
12) 소득 10백분위수와 50백분위수에서의 소득이행변수 Γ 의 분산은 핵추정량(kernel estimator)을 사용하였기 때문에 각각의 표본수를 정확히 결정하기 어렵다. 2004~2005년 사이에 서로 대응(matching)이 되는 가구의 표본수가 3,577가구이고, 소득백분위수는 1백분위수~99백분위수의 99개 점에서 측정(evaluated)하였다. 핵추정치의 경우 구간 밖에 존재하는 표본자료를 추정에 사용하기 때문에 핵추정치를 산출하는 과정에서 사용된 표본수는 각 구간내에 존재하는 표본보다는 크다. 그러므로 각 구간(cell)별 가구수를 확정하기 어렵다. 본 연구에서는 잠정적으로 99개 구간의 평균 표본수의 3배수(약 106)를 기준 표본수로 환산하기로 한다. 이 경우 소득이행변수의 분산 추정치의 차에 대한 점근분포의 분산은 0.00201, 표준편차는 0.04479이다. 만약 핵추정치의 구간별 표본수를 평균 표본수의 5배수로 하는 경우에는 분산과 표준편차, t-값이 각각 0.00119, 0.03456, 3.148로 더욱 검정력이 커진다.

그러므로 통계학적 관점에서 볼 때, 소득이행변수 Γ 는 소득백분위에 대해 독립적이 아님을 알 수 있다.

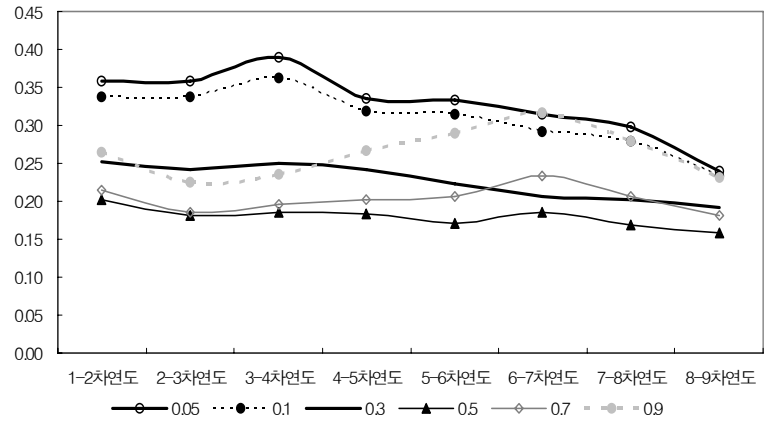
<표 V-3>을 보면 대체로 거의 모든 연도에서 Γ 의 분산값은 저소득분위에서 중위분위로 갈수록 작아지다가 고소득분위로 갈수록 커지는 완만한 U자형 모습을 보이고 있다. 이는 저소득층과 고소득층의 경우 소득이동성이 크고 중위소득층의 경우에는 비교적 소득이동성이 작다는 것을 시사한다. 이는 [그림 V-1]에서 보듯이 모든 연도에서 소득이행변수 분산곡선이 소득백분위수(X축)에 대해 U자형의 곡선을 나타내는 것을 관찰할 수 있다.

[그림 V-2]와 <표 V-3>을 보면 소득백분위수가 작은 경우(이를 테면 하위 30~40% 수준)에는 시간이 경과함에 따라 소득이행변수의 분산 값이 작아지는 것으로 나타났다. 소득 중위수 부근에서는 0.2 부근에서 분산의 크기가 시계열적으로 안정적이다. 반면에 고소득분위의 경우에는 시간이 경과함에 따라 분산의 크기가 증가하는 것을 볼 수 있다.

[그림 V-1] 연도별 소득이행변수 분산 곡선의 패턴 변화추이
(단위: $\ln^2(\text{만원})$)



[그림 V-2] 주요 소득백분위수별 소득이행변수 분산의 변화추이
(단위: ln²(만원))



<표 V-3> 소득백분위별 소득이행변수 분산의 추정결과(한국노동패널자료 분석결과)

백분위수	1998~1999	1999~2000	2000~2001	2001~2002	2002~2003	2003~2004	2004~2005	2005~2006
0.01	0.37469	0.3716	0.40906	0.34669	0.34756	0.33147	0.3114	0.24383
0.1	0.33852	0.33701	0.36311	0.31963	0.31393	0.29269	0.27994	0.23295
0.2	0.29478	0.29017	0.3054	0.28362	0.26937	0.24643	0.24026	0.2149
0.3	0.25277	0.24237	0.24958	0.24261	0.2227	0.20634	0.20196	0.19101
0.4	0.22041	0.20426	0.20692	0.20504	0.18662	0.18466	0.1759	0.16876
0.5	0.20311	0.18221	0.18475	0.18354	0.17179	0.1849	0.16922	0.1582
0.6	0.20196	0.17721	0.18312	0.18395	0.17978	0.2026	0.18132	0.16315
0.7	0.21485	0.18619	0.19567	0.20275	0.20636	0.23301	0.20702	0.18042
0.8	0.23714	0.20363	0.2147	0.23273	0.24504	0.27196	0.24099	0.20476
0.9	0.26368	0.22445	0.23531	0.26729	0.28947	0.31567	0.27982	0.23225
0.99	0.28819	0.24346	0.25346	0.29884	0.33079	0.35697	0.31742	0.25792

주: 자료의 방대함으로 인해 여타 백분위수에 대한 추정결과는 생략하였음. 별도의 요청이 있는 경우 별도로 자료를 제공하도록 함.

저소득분위에서 Γ 의 분산이 작아지고 있음은 그만큼 저소득층의 소득이동성이 작아지고 있음을 의미하는 것으로 빈곤탈출률이 작아지고 있음을 암시해준다. 반면에 고소득층에서 분산이 커지고 있다는 점은 고소득층에서의 소득획득을 위한 경쟁이 커지고 있음을 간접적으로 시사해준다고 볼 수 있다.

<표 V-4> 소득백분위별 소득이행변수 표준편차의 추정결과
(한국노동패널자료 분석결과)

백분위수	1998~ 1999	1999~ 2000	2000~ 2001	2001~ 2002	2002~ 2003	2003~ 2004	2004~ 2005	2005~ 2006
0.01	0.61212	0.60959	0.63958	0.5888	0.58954	0.57574	0.55803	0.4938
0.1	0.58183	0.58053	0.60258	0.56536	0.56029	0.54101	0.5291	0.48265
0.2	0.54293	0.53867	0.55263	0.53256	0.51901	0.49642	0.49016	0.46357
0.3	0.50276	0.49231	0.49958	0.49256	0.47191	0.45425	0.4494	0.43704
0.4	0.46947	0.45196	0.45488	0.45281	0.432	0.42972	0.4194	0.41081
0.5	0.45067	0.42686	0.42983	0.42842	0.41448	0.43	0.41137	0.39775
0.6	0.4494	0.42096	0.42792	0.4289	0.424	0.45012	0.42581	0.40392
0.7	0.46352	0.4315	0.44234	0.45028	0.45427	0.48271	0.45499	0.42476
0.8	0.48697	0.45126	0.46336	0.48242	0.49502	0.5215	0.49091	0.4525
0.9	0.5135	0.47377	0.48509	0.517	0.53802	0.56185	0.52898	0.48193
0.99	0.53683	0.49342	0.50345	0.54667	0.57514	0.59747	0.5634	0.50786

주: 자료의 방대함으로 인해 여타 백분위수에 대한 추정결과는 생략하였음.
별도의 요청이 있는 경우 별도로 자료를 제공하도록 함.

소득백분위수별로 소득이행변수를 분리하여 추정해본 결과, 전체표본을 대상으로 했을 때와 마찬가지로 통계학적 관점에서 볼 때 Γ 의 평균은 0이라고 할 수 있다. 이는 각 소득분위별 Γ 의 평균과 표준편차 추정치를 이용하여 t-값을 산출해본 결과 모든 연도와 모든 백분위수에서 t-값의 절대치가 현저하게 0에 가까운 것으로 나타난 것으로부터 유추할 수 있다.

<표 V-5> 소득백분위별 소득이행변수 평균의 추정결과
(한국노동패널자료 분석결과)

백분위수	1998~ 1999	1999~ 2000	2000~ 2001	2001~ 2002	2002~ 2003	2003~ 2004	2004~ 2005	2005~ 2006
0.01	0.25334	0.20688	0.26287	0.10507	0.16081	0.14469	0.08524	0.11275
0.1	0.22792	0.18628	0.22278	0.08993	0.13488	0.11258	0.06269	0.08845
0.2	0.19028	0.15298	0.17289	0.06817	0.0965	0.07482	0.03411	0.05317
0.3	0.14317	0.11086	0.11871	0.0369	0.04883	0.03233	-0.00131	0.01072
0.4	0.09363	0.06623	0.06473	-0.00336	-0.00363	-0.01927	-0.04424	-0.03314
0.5	0.05182	0.02836	0.02007	-0.04968	-0.05787	-0.08044	-0.09225	-0.07558
0.6	0.02334	0.00583	-0.00847	-0.09971	-0.11415	-0.14679	-0.14427	-0.11991
0.7	0.00728	-0.00129	-0.02281	-0.15127	-0.17225	-0.21336	-0.19926	-0.16858
0.8	-0.0005	0.00002	-0.02868	-0.20264	-0.23035	-0.2762	-0.25431	-0.21924
0.9	-0.00407	0.00411	-0.02992	-0.25227	-0.28639	-0.33339	-0.30726	-0.2682
0.91	-0.00431	0.00456	-0.02986	-0.25708	-0.29182	-0.33879	-0.31241	-0.27291
0.99	-0.00571	0.00827	-0.02847	-0.29421	-0.33391	-0.38014	-0.3527	-0.30898

주: 자료의 방대함으로 인해 여타 백분위수에 대한 추정결과는 생략하였음.
별도의 요청이 있는 경우 별도로 자료를 제공하도록 함.

<표 V-6> 소득백분위별 소득이행변수 평균의 t-값 추정결과
(한국노동패널자료 분석결과)

백분위수	1998~ 1999	1999~ 2000	2000~ 2001	2001~ 2002	2002~ 2003	2003~ 2004	2004~ 2005	2005~ 2006
0.01	0.41388	0.33937	0.411	0.17844	0.27277	0.25131	0.15275	0.22834
0.1	0.39173	0.32088	0.36971	0.15907	0.24073	0.20809	0.11849	0.18326
0.2	0.35046	0.284	0.31284	0.128	0.18594	0.15072	0.06958	0.1147
0.3	0.28477	0.22519	0.23762	0.07491	0.10348	0.07117	-0.00292	0.02453
0.4	0.19944	0.14654	0.14231	-0.00742	-0.00839	-0.04485	-0.10548	-0.08068
0.5	0.11498	0.06644	0.0467	-0.11595	-0.13963	-0.18707	-0.22426	-0.19002
0.6	0.05194	0.01385	-0.0198	-0.23248	-0.26922	-0.32613	-0.33881	-0.29687
0.7	0.01571	-0.00298	-0.05156	-0.33594	-0.37918	-0.44201	-0.43793	-0.39688
0.8	-0.00103	0.00004	-0.0619	-0.42004	-0.46535	-0.52964	-0.51804	-0.48452
0.9	-0.00793	0.00867	-0.06168	-0.48795	-0.53231	-0.59339	-0.58085	-0.55652
0.99	-0.01064	0.01677	-0.05654	-0.53819	-0.58057	-0.63625	-0.62602	-0.60839

주: 자료의 방대함으로 인해 여타 백분위수에 대한 추정결과는 생략하였음.
별도의 요청이 있는 경우 별도로 자료를 제공하도록 함.

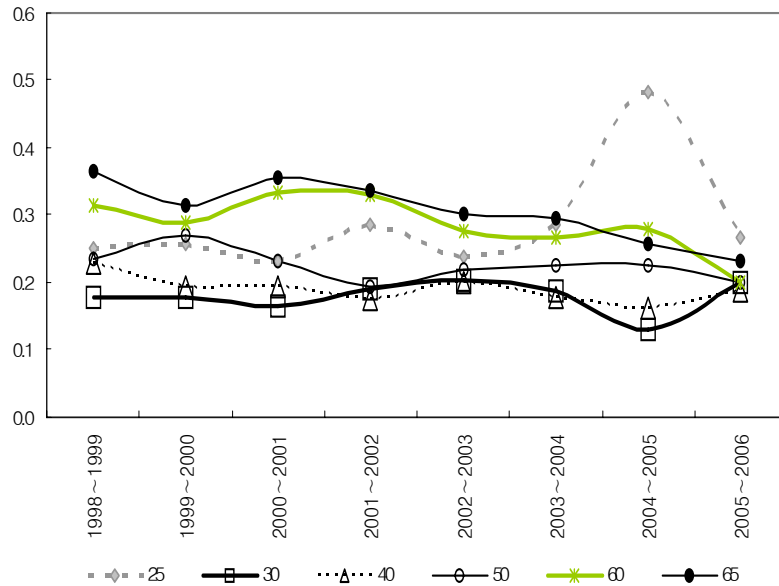
이로부터 인접한 두 기간 사이의 소득분포 특성을 논하자면, 소득백분위수별로 Γ 의 분포와 값이 영향을 받는다고 하더라도, 다음기에 이르러 평균적으로 기대할 수 있는 소득의 위계수는 전기의 상대소득위계수와 동일하다는 것을 확증할 수 있다.

4) 소득이행변수가 연령에 의존하는 경우

여기서는 소득이행변수가 소득위계수에 대해서는 독립이지만 연령에 의존하는 경우를 가상적으로 상정하여 연령이 소득이행변수에 미치는 영향을 분석한다.

[그림 V-3]에서 보듯이 소득이행변수의 분산은 연령에 따라 시계열적으로 불규칙적인 패턴으로 변화하고 있으며 연령별로도 수준 차가 상당히 나타남을 알 수 있다.

[그림 V-3] 주요 가구주 연령별 소득이행변수 분산의 변화추이
(단위: \ln^2 (만원))



위에서 소득위계수별로 소득이행변수의 차이를 허용하는 경우와 마찬가지로의 방법으로, 2004~2005년 자료 및 50세와 30세 연령층을 기준으로 할 때 소득이행변수 분산의 두 추정치와 그 차, 분산 추정치 차의 분산과 표본편차, 검정통계치의 t -값은 각각 0.22086, 0.12336, 0.09750, 0.00144, 0.03792, 2.571로 추정된다¹³⁾. 이로부터 유의수준 1%에서 50세와 30세 연령층의 소득이행변수의 분산 크기가 서로 같다는 귀무가설은 기각된다. 그러므로 소득이행변수의 분포는 연령에 의존함을 알 수 있다.

소득이행변수가 연령별로 차이를 보일 수 있다는 전제하에서 Γ 의 평균을 추정해본 결과 모든 연도와 모든 연령층에서 Γ 의 값이 0이라는 귀무가설에 대한 t -값의 절대값이 거의 0에 가깝게 추정되었다. 이로부터 연령에 따라 소득이행변수의 분포가 영향을 받는다고 하더라도 식 (V-1)의 소득이행규칙이 성립한다는 것이 실증적으로 확인되었다고 할 수 있다.

다만 2005~2006년 사이에는 연령별 소득이행분산의 값이 거의 차이를 보이지 않아 연령별 소득이행분산의 차이가 크지 않은 것으로 나타나 다른 연도와 상당히 다른 패턴을 보였다.

13) 연령의 경우에는 총 3,577가구를 41로 나누었을 때 평균적으로 연령별 표본수는 약 90개 수준이다. 상기의 추정결과는 이것을 기준으로 하였을 때의 추정결과이다. 그런데 실제의 분석에서는 연령 차이가 3세 이하의 인접한 연령층의 표본들도 연령 차이를 감안하여 가중치를 낮게 부여하여 소득이행변수의 분산을 추정하였기 때문에 표본수는 최대 5배수가 된다. 만약 표본수를 5배수로 확대한 경우에는 분산과 표본편차 및 t -값이 각각 0.000288, 0.01696, 5.749로 검정력이 더욱 높아진다.

<표 V-7> 가구주 연령별 소득이행변수 분산의 추정결과
(한국노동패널자료 기준)

가구주 연령	1998~ 1999	1999~ 2000	2000~ 2001	2001~ 2002	2002~ 2003	2003~ 2004	2004~ 2005	2005~ 2006
25	0.25014	0.25777	0.23093	0.28551	0.23772	0.2871	0.48281	0.26706
30	0.17782	0.17798	0.16661	0.19079	0.20457	0.18781	0.13012	0.19871
35	0.19896	0.18135	0.1692	0.19681	0.17891	0.25094	0.18929	0.15117
40	0.22943	0.19474	0.19278	0.17499	0.20001	0.1789	0.16076	0.18759
45	0.24615	0.22293	0.21658	0.18647	0.21895	0.21709	0.179	0.19183
50	0.23432	0.27122	0.23242	0.19403	0.22038	0.22649	0.22555	0.20054
55	0.34092	0.27432	0.29065	0.27132	0.24082	0.24626	0.21642	0.19733
60	0.31458	0.28826	0.33283	0.33149	0.27589	0.26711	0.27968	0.19992
65	0.364	0.31528	0.35608	0.33668	0.30048	0.29582	0.25768	0.23128

주: 자료의 방대함으로 인해 여타 연령그룹에 대한 추정결과는 생략하였음.
별도의 요청이 있는 경우 별도로 자료를 제공하도록 함.

<표 V-8> 가구주 연령별 소득이행변수 표준편차의 추정결과
(한국노동패널자료 기준)

가구주 연령	1998~ 1999	1999~ 2000	2000~ 2001	2001~ 2002	2002~ 2003	2003~ 2004	2004~ 2005	2005~ 2006
25	0.50014	0.50771	0.48055	0.53433	0.48757	0.53581	0.69484	0.51678
30	0.42169	0.42187	0.40817	0.4368	0.45229	0.43337	0.36073	0.44577
35	0.44605	0.42585	0.41135	0.44363	0.42298	0.50094	0.43508	0.38881
40	0.47899	0.44129	0.43907	0.41831	0.44722	0.42296	0.40095	0.43312
45	0.49613	0.47216	0.46538	0.43182	0.46792	0.46593	0.42308	0.43798
50	0.48407	0.52078	0.4821	0.44049	0.46944	0.47591	0.47492	0.44781
55	0.58388	0.52376	0.53912	0.52088	0.49073	0.49624	0.46521	0.44422
60	0.56088	0.5369	0.57691	0.57575	0.52526	0.51682	0.52884	0.44712
65	0.60332	0.5615	0.59672	0.58024	0.54816	0.54389	0.50762	0.48091

주: 자료의 방대함으로 인해 여타 연령그룹에 대한 추정결과는 생략하였음.
별도의 요청이 있는 경우 별도로 자료를 제공하도록 함.

<표 V-9> 가구주 연령별 소득이행변수 평균의 추정결과
(한국노동패널자료 기준)

가구주 연령	1998~ 1999	1999~ 2000	2000~ 2001	2001~ 2002	2002~ 2003	2003~ 2004	2004~ 2005	2005~ 2006
25	0.1261	0.14732	-0.01184	-0.20339	0.00468	0.05531	0.02426	-0.11028
30	0.08005	0.05393	0.09693	0.00043	0.00458	0.01357	0.01669	-0.04038
35	0.10542	0.07349	0.14256	-0.01064	-0.06019	0.007	-0.03141	-0.06435
40	0.10336	0.09187	0.1015	-0.02115	-0.07356	-0.0259	-0.04469	-0.01419
45	0.10689	0.1165	0.05622	-0.00599	-0.00484	-0.06599	-0.07364	-0.02734
50	0.11722	0.15728	0.08532	-0.0154	-0.04147	-0.06792	-0.04369	-0.05418
55	0.12468	0.06993	0.05596	-0.01441	-0.03332	-0.06813	-0.0439	-0.04939
60	0.04884	0.04699	0.04083	-0.0696	-0.01842	-0.06753	-0.13056	-0.06552
65	0.09384	-0.01326	0.04351	-0.12857	0.00165	-0.06662	-0.10644	-0.04246

주: 자료의 방대함으로 인해 여타 연령그룹에 대한 추정결과는 생략하였음.
별도의 요청이 있는 경우 별도로 자료를 제공하도록 함.

<표 V-10> 가구주 연령별 소득이행변수 평균의 t-값 추정결과
(한국노동패널자료 분석결과)

가구주 연령	1998~ 1999	1999~ 2000	2000~ 2001	2001~ 2002	2002~ 2003	2003~ 2004	2004~ 2005	2005~ 2006
25	0.25213	0.29017	-0.02464	-0.38064	0.00959	0.10323	0.03492	-0.21339
30	0.18983	0.12783	0.23748	0.00098	0.01012	0.03131	0.04628	-0.0906
35	0.23635	0.17257	0.34658	-0.02399	-0.14229	0.01397	-0.07219	-0.16551
40	0.21579	0.20818	0.23118	-0.05056	-0.16448	-0.06123	-0.11147	-0.03276
45	0.21544	0.24675	0.1208	-0.01387	-0.01035	-0.14164	-0.17407	-0.06242
50	0.24217	0.30201	0.17697	-0.03496	-0.08833	-0.14272	-0.09199	-0.121
55	0.21354	0.13352	0.10381	-0.02767	-0.06791	-0.13728	-0.09438	-0.11117
60	0.08708	0.08752	0.07078	-0.12088	-0.03506	-0.13067	-0.24687	-0.14654
65	0.15554	-0.02361	0.07291	-0.22158	0.00301	-0.12248	-0.20969	-0.08829

주: 자료의 방대함으로 인해 여타 연령그룹에 대한 추정결과는 생략하였음.
별도의 요청이 있는 경우 별도로 자료를 제공하도록 함.

5) 소득이행변수가 연령·소득백분위수에 모두 의존하는 경우

소득이행변수의 분산은 0.75~1.25의 범위 내에서 연령과 소득백분위수에 따라 다소 차이를 보였다. 소득이행변수의 평균은 소득이행변수의 표준편차보다 다소 작은 것으로 추정되었다. 평균을 표준편차로 나눈 t-값은 예외없이 절대값이 모두 1보다 작게 추정되었다. 따라서 소득이행변수가 평균적으로 0의 값을 가진다는 것을 통계적으로 기각하지 못하는 것으로 추정되었다. 그러므로 소득이행변수를 모든 연령과 소득백분위수에 대해 가변적인 것으로 가정하더라도 평균이 0임을 시사하여 소득이행규칙을 지지해준다고 할 수 있다.

<표 V-11> 연령별·소득백분위수별 소득이행변수의 분산
(2005-2006년 한국노동패널자료 기준)

	25	30	35	40	45	50	55	60	65
0.01	1.02257	1.22969	1.02368	0.93367	1.00524	1.01816	0.88063	1.00698	1.1275
0.1	1.01457	1.21903	1.01293	0.92477	0.99659	1.00828	0.87072	0.99981	1.12398
0.2	1.00575	1.20718	1.00099	0.91488	0.98695	0.99728	0.85977	0.99185	1.12005
0.3	0.997	1.19534	0.98906	0.90499	0.97726	0.98625	0.84887	0.98391	1.1161
0.4	0.98831	1.1835	0.97715	0.8951	0.96753	0.97521	0.83803	0.97599	1.11213
0.5	0.97971	1.17168	0.96527	0.88523	0.95778	0.96416	0.82725	0.96808	1.10814
0.6	0.97118	1.15989	0.95342	0.87538	0.94801	0.95311	0.81655	0.96021	1.10413
0.7	0.96273	1.14813	0.94161	0.86557	0.93822	0.94206	0.80594	0.95236	1.10011
0.8	0.95436	1.13641	0.92985	0.85578	0.92843	0.93102	0.7954	0.94454	1.09607
0.9	0.94608	1.12475	0.91815	0.84604	0.91864	0.92	0.78496	0.93676	1.09202
0.99	0.9387	1.1143	0.90767	0.83732	0.90983	0.91011	0.77564	0.92979	1.08837

주: 자료의 방대함으로 인해 여타 연령그룹과 백분위수에 대한 추정결과는 생략하였음. 별도의 요청이 있는 경우 별도로 자료를 제공하도록 함.

<표 V-12> 연령별·소득백분위수별 소득이행변수의 표준편차
(2005-2006년 한국노동패널자료)

	25	30	35	40	45	50	55	60	65
0.01	1.01122	1.10891	1.01177	0.96626	1.00262	1.00904	0.93842	1.00348	1.06184
0.1	1.00726	1.1041	1.00645	0.96165	0.9983	1.00413	0.93313	0.9999	1.06018
0.2	1.00287	1.09872	1.0005	0.95649	0.99345	0.99864	0.92724	0.99592	1.05832
0.3	0.9985	1.09331	0.99452	0.95131	0.98856	0.9931	0.92134	0.99192	1.05646
0.4	0.99414	1.08789	0.98851	0.9461	0.98363	0.98753	0.91544	0.98792	1.05457
0.5	0.9898	1.08244	0.98248	0.94087	0.97866	0.98192	0.90953	0.98391	1.05268
0.6	0.98548	1.07698	0.97643	0.93562	0.97366	0.97627	0.90363	0.9799	1.05078
0.7	0.98119	1.07151	0.97036	0.93036	0.96862	0.9706	0.89774	0.97589	1.04886
0.8	0.97691	1.06603	0.96429	0.92508	0.96355	0.96489	0.89185	0.97187	1.04693
0.9	0.97267	1.06054	0.9582	0.91981	0.95846	0.95917	0.88598	0.96786	1.045
0.99	0.96886	1.0556	0.95272	0.91505	0.95385	0.954	0.8807	0.96426	1.04325

주: 자료의 방대함으로 인해 여타 연령그룹과 백분위수에 대한 추정결과는 생략하였음. 별도의 요청이 있는 경우 별도로 자료를 제공하도록 함.

<표 V-13> 연령별·소득백분위수별 소득이행변수의 평균
(2005-2006년 한국노동패널자료)

	25	30	35	40	45	50	55	60	65
0.01	-0.9178	-1.0488	-0.9113	-0.8698	-0.9143	-0.8717	-0.8217	-0.901	-0.9604
0.1	-0.913	-1.043	-0.9047	-0.864	-0.9087	-0.8643	-0.815	-0.8961	-0.9583
0.2	-0.9077	-1.0367	-0.8974	-0.8576	-0.9023	-0.8561	-0.8074	-0.8906	-0.956
0.3	-0.9024	-1.0303	-0.89	-0.8511	-0.8959	-0.8478	-0.7999	-0.8851	-0.9537
0.4	-0.8972	-1.0239	-0.8826	-0.8446	-0.8895	-0.8394	-0.7923	-0.8796	-0.9514
0.5	-0.8919	-1.0175	-0.8751	-0.8381	-0.8831	-0.831	-0.7847	-0.8741	-0.949
0.6	-0.8868	-1.0111	-0.8677	-0.8315	-0.8766	-0.8226	-0.7772	-0.8685	-0.9467
0.7	-0.8816	-1.0047	-0.8602	-0.825	-0.8701	-0.8141	-0.7696	-0.863	-0.9444
0.8	-0.8766	-0.9984	-0.8527	-0.8184	-0.8635	-0.8056	-0.762	-0.8575	-0.942
0.9	-0.8715	-0.992	-0.8452	-0.8119	-0.8569	-0.7971	-0.7545	-0.8519	-0.9396
0.99	-0.867	-0.9863	-0.8384	-0.806	-0.851	-0.7894	-0.7477	-0.8469	-0.9375

주: 자료의 방대함으로 인해 여타 연령그룹과 백분위수에 대한 추정결과는 생략하였음. 별도의 요청이 있는 경우 별도로 자료를 제공하도록 함.

<표 V-14> 연령별·소득백분위수별 소득이행변수 평균의 t-값
(2005-2006년 한국노동패널자료)

	25	30	35	40	45	50	55	60	65
0.01	-0.908	-0.946	-0.901	-0.9	-0.912	-0.864	-0.876	-0.898	-0.904
0.1	-0.906	-0.945	-0.899	-0.898	-0.91	-0.861	-0.873	-0.896	-0.904
0.2	-0.905	-0.944	-0.897	-0.897	-0.908	-0.857	-0.871	-0.894	-0.903
0.3	-0.904	-0.942	-0.895	-0.895	-0.906	-0.854	-0.868	-0.892	-0.903
0.4	-0.902	-0.941	-0.893	-0.893	-0.904	-0.85	-0.865	-0.89	-0.902
0.5	-0.901	-0.94	-0.891	-0.891	-0.902	-0.846	-0.863	-0.888	-0.902
0.6	-0.9	-0.939	-0.889	-0.889	-0.9	-0.843	-0.86	-0.886	-0.901
0.7	-0.899	-0.938	-0.886	-0.887	-0.898	-0.839	-0.857	-0.884	-0.9
0.8	-0.897	-0.937	-0.884	-0.885	-0.896	-0.835	-0.854	-0.882	-0.9
0.9	-0.896	-0.935	-0.882	-0.883	-0.894	-0.831	-0.852	-0.88	-0.899
0.99	-0.895	-0.934	-0.88	-0.881	-0.892	-0.827	-0.849	-0.878	-0.899

주: 자료의 방대함으로 인해 여타 연령그룹과 백분위수에 대한 추정결과는 생략하였음. 별도의 요청이 있는 경우 별도로 자료를 제공하도록 함.

2. 장·단기 빈곤 특성: 빈곤탈출 및 생애빈곤을 중심으로

가. 기존 연구방법론에 기초한 분석결과¹⁴⁾

소득이행변수(Γ)의 확률분포가 연령이나 소득위계수에 대해 독립(independent)이라는 전제하에서 성명재(2007A)는 잔여생애기간을 대상으로 가상패널(pseudo-panel)을 구성하여 장기빈곤율(또는 생애빈곤율)을 추정하였다. 생애(장기)빈곤은 잔여생애기간 동안의 생애소득의 현재가치 합이 생애최저생계비의 현재가치 합보다 작은 경우로 정의한다. 논의의 단순화를 위해 미래시점의 최저

14) 본항에서는 성명재(2007A)의 연구결과를 간략히 요약하여 소개한다.

생계비는 현재 시점에서의 최저생계비가 평균소득증가율과 동일한 비율로 증가하는 것으로 가정하였다¹⁵⁾. 아울러 할인을 역시 평균 소득의 증가율과 동일한 것으로 상정하였다.

추정결과 소득이행변수의 분산을 0.410(2004년 수준)으로 가정할 경우 생애빈곤율은 2.18% 정도로 추정되었다. 최초연도(1년도)에는 (단기)빈곤율이 2.404%에 이르는 것으로 추정되었다. 1~2차 연도의 2년치 자료를 이용해서 장기빈곤율을 추정해본 결과 장기빈곤율은 2.127%로 최초연도의 경우보다 소폭 작아진 것으로 추정되었다. 가상패널에 대한 분석대상 기간을 확대할수록 장기빈곤율은 약간의 진폭을 나타내면서 소폭 하락하는 모습을 보였다. 가상패널을 기준으로 장기빈곤율을 추정하기 위한 분석대상기간을 늘릴수록 장기빈곤율이 하락하는데, 이는 계절적 요인이나 이직, 전직, 질병 등과 같이 일시적 요인에 의해 잠시동안 소득수준이 낮아진 경우에는 단기에 있어서는 빈곤가구로 간주되지만 이들 가구는 여타 기간 동안 소득수준이 빈곤선보다 충분히 커서 분석대상 기간이 길어질수록 중·장기적으로 볼 때 빈곤에서 벗어나는 경우가 많아지는 현상을 보여준다고 할 수 있다.

만약 소득이행변수의 분산 추정치가 0.439(1999년 수준)로 좀 더 커진다면 비록 가상패널에서 초년도의 단기빈곤율이 3.559%로 좀 더 높게 나타났더라도 장기(생애)빈곤율은 2.011%로 앞의 경우보다 더 작아지는 것으로 추정되었다.

소득이행변수의 분산은 소득이동성과 정(+)의 상관관계를 나타내는 만큼 분산이 커질수록 소득이동성이 높아지고 이는 곧 빈곤 탈출률이 커짐을 의미하여 종국적으로 생애빈곤율이 작아진다고 할 수 있다.

15) 이는 미래시점에서의 최저생계비의 실질가치(구매력 기준)가 현재시점과 동일하게 유지한다는 것과 마찬가지로이다. 이와 같이 가정한 이유는 논의의 단순화 차원이라고 할 수 있다.

빈곤탈출률은 전기($t-1$)에 빈곤가구였던 가구나 금기(t)에 빈곤에서 벗어나는 확률로 정의할 수 있다. 성명재(2007A)에 의하면 1998년 사이에 절대빈곤을 기준으로 할 때 빈곤탈출률은 49.37%로 추정되었다. 즉, 1998년 현재 빈곤가구 가운데 약 절반에 가까운 가구가 1999년에는 절대빈곤에서 벗어났음을 시사한다. 절대빈곤의 경우 빈곤탈출률은 기간에 따라 다소 등락을 보이는 2003~2004년 사이에는 53.5%로 추정되어 1998~1999년보다 빈곤탈출률이 소폭 높게 추정되었다. 그러나 상대빈곤의 경우에는 이와 다른 결과를 보여주었다. 빈곤선을 중위수소득의 50% 수준에서 설정하는 경우 빈곤탈출률은 1998~1999년의 경우 53.54%에서 2001~2002년 49.73%, 2003~2004년 42.01%로 하락하는 것으로 추정되었다. 절대빈곤의 경우와 반대의 모습을 나타내었다¹⁶⁾.

성명재(2007A)의 연구방법을 이용하여 한국노동패널자료의 제8~9차년도 자료에 대해서도 빈곤탈출률과 빈곤진입률을 추정해보았다. 그 결과 2003~2004년에 다소 하락하였던 빈곤탈출률과 빈곤진입률이 모두 다소 상승한 것으로 추정되었다. 앞에서 보았듯이 2005~2006년 동안 소득이동성의 한 지표인 소득이행변수의 분산추정치¹⁶⁾가 그 이전 기간에 비해 대체로 작아진 것과 비교해볼 때 다소 의외의 결과로 받아들여진다.

그러나 이들 두 지표는 다음기의 가처분소득이 최저생계비보다 더 커졌는지 아니면 반대로 더 작아졌는지의 여부만을 볼 뿐이며, 소득의 변동폭 또는 변동률이 얼마나 큰지를 보는 것이 아니기 때문에 양자의 결과가 반드시 모순된다고 볼 수는 없음에 유의할 필요가 있다.

16) 특히 절대빈곤의 경우에 빈곤선 설정은 대체로 중위수 소득의 40% 수준과 비슷한 경우가 많다고 한다. 그러나 상기의 추정결과를 보면 반드시 그렇지만도 않은 것으로 판단된다. 이러한 차이는 절대빈곤과 상대빈곤 사이의 개념 차이, 소득이행 변수의 연령 또는 소득위계수에 대한 독립성(또는 종속성)에 대한 가정 차이 등에 따라 나타나는 것으로 추측된다.

<표 V-15> 가구원 수별·대상기간별 장기(생애)빈곤율
(가상패널분석 결과, 구방법)

(단위: %)

$\sigma_r^2 = 0.410$		1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 이상	평균
기간 경과	1년 경과	4.601	4.421	1.086	1.090	1.624	0.282	2.404
	2년 경과	4.435	3.569	1.079	0.994	1.216	0.282	2.127
	3년 경과	3.878	3.690	0.896	0.943	1.664	0.282	2.042
	4년 경과	3.990	3.632	1.141	0.980	1.498	0.282	2.103
	5년 경과	3.990	3.632	1.105	1.074	1.050	0.282	2.091
	6년 경과	3.797	3.758	1.105	1.016	1.050	0.282	2.073
	7년 경과	3.797	3.758	1.245	1.016	1.498	0.282	2.137
	8년 경과	3.797	3.758	1.245	0.986	1.498	0	2.122
	9년 경과	3.797	3.856	1.245	1.005	1.498	0.282	2.156
	10~11년	3.797	3.856	1.245	1.120	1.050	0.282	2.159
	12년 이상	3.797	3.856	1.245	1.167	1.216	0.282	2.184
$\sigma_r^2 = 0.439$		1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 이상	평균
기간 경과	1년 경과	5.527	6.428	2.987	1.288	1.980	1.674	3.559
	2년 경과	2.867	4.472	1.068	1.063	1.015	0.957	2.109
	3년 경과	2.393	4.381	1.424	0.839	0.863	0.957	2.022
	4년 경과	2.621	4.374	1.359	0.768	0.863	0.957	2.020
	5년 경과	2.490	4.374	1.569	0.890	0.863	0.957	2.084
	6년 경과	2.490	4.328	1.485	0.844	0.863	0.957	2.041
	7년 경과	2.490	4.295	1.485	0.719	0.863	0.957	1.996
	8~14년	2.490	4.295	1.523	0.719	0.863	0.957	2.005
	15년 이상	2.490	4.295	1.523	0.737	0.863	0.957	2.011

주: 가상패널은 소득이행규칙에 따라 한국노동패널자료로부터 소득이행변수의 분산을 추정하고, 2050년까지의 미래소득의 평균과 분산에 대한 예측치를 토대로 구성
자료: 성명재(2007A)

<표 V-16> 빈곤탈출률과 빈곤진입률의 추정결과
(한국노동패널자료 기준)

(단위: %)

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
빈곤탈출률	절대빈곤	49.37	53.04	50.58	62.52	50.91	53.51	52.45	57.79	
	상대빈곤	중위수 소득의 40%	63.23	57.17	58.30	60.20	49.39	51.52	56.02	56.19
		중위수 소득의 50%	53.54	50.29	48.52	49.73	44.90	42.01	43.62	44.19
		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
빈곤진입률	절대빈곤	11.51	12.01	9.25	10.60	5.76	6.36	6.33	6.56	
	상대빈곤	중위수 소득의 40%	5.53	5.29	4.87	5.61	4.37	5.14	6.12	5.94
		중위수 소득의 50%	8.69	7.96	7.37	8.35	7.78	7.05	8.11	8.19

주: 1999~2004년은 성명재(2007A)의 연구결과를 인용한 것이며, 2005~2006년의 경우에는 동일한 방법을 이용하여 필자가 추정한 수치임.

나. 수정소득이행변수에 입각한 추정결과

성명재(2005, 2007A) 등 기존 연구에서는 소득이행 변수의 분산이 연령, 시간, 소득백분위수에 관계없이 동일하다는 전제하에서 가상패널을 구성하였으나 본 연구에서는 각 연령그룹별로 분산이 차이가 있다는 전제하에서 가상패널을 구성하였다¹⁷⁾. 따라서 본 연구에서 가상패널을 구성하여 분석한 결과는 이전 연구와 다소 차이를 보인다¹⁸⁾. 가상패널의 구성시 시작연도는 최신의 가계조사

17) 시간이 경과함에 따라 대체로 소득이동성이 감소하는 경향이 있었으나 이를 미래시점에도 그대로 적용하는 것이 쉽지 않았기 때문이다. 아울러 백분위수까지 고려하는 경우 각 Cell 내의 관측치 수가 너무 작아 소표본편의(small sample bias) 등으로 인해 분산이 지나치게 크게 추정되는 등의 문제로 인해 일단 본 연구에서는 분산이 연령에만 의존하여 가변적인 것으로 가정하여 가상패널을 구성하였다.

18) 분석결과의 차이는 상당부분 소득이행변수의 분산에 대한 가정 차이에

자료가 2007년도 귀속분인 만큼 2007년으로 하였다.

아래에서는 수정소득이행변수의 방법을 이용하여 분석한 결과를 소개한다.

가상패널자료를 분석한 결과 최초 시점에서 1년이 경과한 경우 (기준연도) 빈곤율은 4.86%로 추정되었다. 2차연도에는 1차 및 2차연도의 자료를 포괄하여 장기빈곤율을 추정해본 결과 5.08%로 추정되어 1차연도의 빈곤율보다 소폭 상승하였다. 이는 2차연도에 빈곤에서 탈출한 가구보다 빈곤에 새롭게 진입한 가구가 더 많음을 시사한다. 이런 변화는 소득이동성에 기인한다.

3년이 경과한 후에는 장기빈곤율이 4.90%로 하락하였다가 4차연도에는 4.98%로 다시 소폭 상승하였다. 그 이후에는 다시 하락하기 시작하여 추가적인 반등현상 없이 감소하기 시작하여 10년 경과시에는 4.25%, 12년 및 그 이후의 기간에서는 장기빈곤율이 4.17%로 추정되었다. 12년 이후의 기간에 대응한 장기빈곤율(여기서는 4.17%)은 생애빈곤율로도 볼 수 있다.

성명재(2005, 2007A) 등에서는 성장기 빈곤율이 더 이상 변화하지 않는 기간이 대체로 7~9년 사이였던 것에 비해 소득이행변수의 분산이 연령에 의존하는 것으로 가정을 보다 현실화한 본 연구에서는 그 기간이 12년 이상으로 길어졌다. 이런 차이는 가정의 현실화, 즉 소득이행변수 분산의 연령의존성에 의한 효과로 볼 수 있다¹⁹⁾.

기인한다. 그밖에도 상대적으로 미미하지만 계산프로그램의 오류(예: 할인율적용 프로그램의 오류, t기와 (t+1)기 사이의 자료 matching시 일부 프로그램상 오류 등), 무작위수 추출시마다 나타나는 점근적으로 무시할 수 있는 가상패널 변수에 내재된 무작위성에 의한 오차 등에 의해서도 분석결과가 소폭 영향을 받았다.

19) 물론 이런 효과에는 프로그램 계산시 이전 연구에서의 오류에 기인하는 부분도 일부 있다. 그렇지만 모의실험결과 그런 오류에 의한 기간의 길이 변화효과는 통계적으로 무시할 수 있을 정도로 매우 작게 추정되었다.

소득이행변수의 분산이 연령에 따라 변화가 가능하도록 허용한 결과, 저소득층의 비중이 높은 저연령층 및 노인층에서의 분산이 중·장년층보다 높기 때문에, 따라서 장기빈곤율이 안정화되는 기간도 좀 더 길어진 것으로 보인다.

가구규모별로는, 소가구일수록 빈곤율이 높게 나타났다. 이는 기존연구의 분석결과와도 대동소이하다.

<표 V-17> 가구원 수별·대상기간별 장기(생애)빈곤율
(가상패널분석 결과, 신방법)

(단위: %)

	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 이상	평균
1년 경과	7.800	6.961	3.862	2.614	3.340	5.143	4.861
2년 경과	7.481	7.811	4.013	2.868	3.391	2.624	5.079
3년 경과	7.331	7.644	3.704	2.631	3.927	1.577	4.895
4년 경과	7.301	7.842	3.805	2.724	3.877	1.577	4.984
5년 경과	7.152	7.534	3.380	2.617	3.360	1.577	4.722
6년 경과	7.249	7.374	3.246	2.644	2.374	1.577	4.608
7년 경과	7.172	7.501	2.740	2.686	1.885	1.577	4.487
8년 경과	7.005	7.425	2.786	2.558	1.843	1.577	4.414
9년 경과	7.005	7.425	2.584	2.533	1.354	1.577	4.326
10년 경과	6.838	7.357	2.612	2.400	1.354	1.577	4.252
11년 경과	6.838	7.357	2.612	2.326	1.354	1.577	4.231
12년 이상	6.838	7.357	2.477	2.207	1.354	1.577	4.166

주: 가상패널의 소득이행규칙은 성명재(2007A)의 방법과 동일하지만, 이전 방법과 달리 소득이행변수의 분산이 연령그룹별로 상이하다는 전제하에서 산출한 결과임. 소득이행변수의 분산이 연령그룹과 소득백분위수 모두에 대해 가변적인 경우에 대해서도 분석해보았으나 이 경우 분산의 추정치가 매우 커지게 되어 장기빈곤율이 비정상적으로 작게 나타나는 결과를 얻은 바 있음. 검토 결과 분산 추정치가 두 가지 기준 모두에 의존한다고 가정하는 경우 하나의 cell에 포함되는 관측치 수가 불과 수십개 이하가 되어 비정상적으로 소득이동성이 지나치게 크게 증폭되는 결과를 나타내기 때문인 것으로 추정되었음. 이는 추정량의 일치성이 존재함에도 불구하고 일종의 소표본편의(small sample bias)에 의한 오차가 크게 나타나는 것인 만큼 논리적 우수성에도 불구하고 본절에서는 소득이행변수의 분산이 연령에만 의존하여 변화하는 것으로 상정하고 분석하였음. 프로그램 검토 과정에서 기존 연구에서의 분석프로그램 중 활인을 계산시 경미한 오류가 발견되어 이를 정정하였음. 참고로 기준연도의 시장소득 기준 빈곤율은 10.88%임.

다. 가구주 연령별 생애빈곤율

각 가구별로는 가구주의 연령을 기준으로 잔여 생애기간을 대상으로 구성된 가상패널자료를 토대로 생애빈곤 여부를 시뮬레이션해 보았다. 그 결과 연령대별로 다양한 생애빈곤율 패턴을 보여주었다.

잔여생애기간이 비교적 짧은 50대 후반, 특히 60세 이상의 노인 가구에서는 잔여생애기간 동안을 대상으로 구성된 가상패널하에서 생애빈곤율이 다른 연령대의 가구에 비해 현저하게 높은 수준을 보이는 것으로 추정되었다. 특히 60세 이상 연령대에서는 생애빈곤율이 10.9%(단순평균)로 나타나는 등 생애빈곤율이 월등히 높게 나타났다. 이는 노인가구의 대부분이 은퇴 등에 따라 시장소득의 획득기회와 수준이 모두 낮기 때문인 것으로 추정된다.

그밖에 50대 초반까지의 연령층에서는 비교적 생애빈곤율이 낮은데 이는 잔여생애기간이 길고 또한 적극적으로 노동에 참여할 수 있는 경제활동인구비율이 높기 때문이다.

다만 연령적으로 40대보다는 50대 초반 가구에서 생애빈곤율이 낮게 나타나고 있는데 이는 후자의 경우 자녀들이 취업하기 시작하면서 저소득가구의 소득수준이 다소 증가하기 때문인 것으로 추측된다. 50대 후반 가구의 경우에는 자녀들의 취업증가로 인한 빈곤율 하락효과도 일부 있을 것으로 보이지만 가구주 또는 배우자의 은퇴·퇴출 증가에 따른 소득감소효과가 더 크기 때문에 생애빈곤율이 빠르게 높아지기 시작하는 것으로 추정된다.

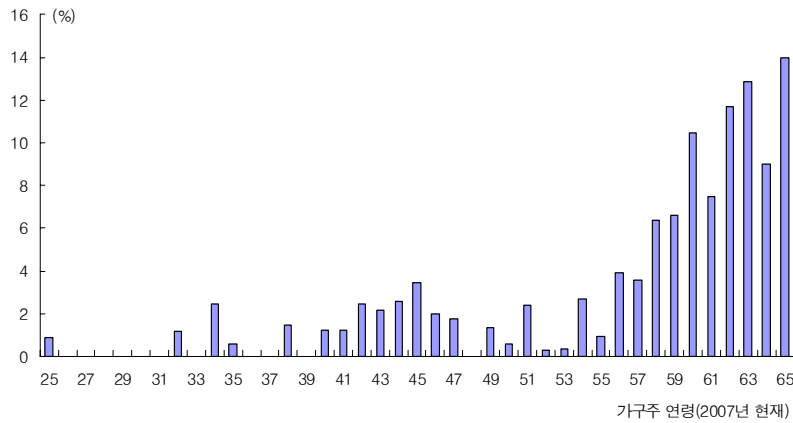
<표 V-18> 가구주 연령별 (잔여) 생애 기간에 대한 생애빈곤율

(단위: 세, %)

2007년 시점에서의 가구주 연령	(잔여)생애빈곤율
25	0.83
26~31	0
32	1.18
33	0
34	2.41
35	0.60
36~37	0
38	1.44
39	0
40	1.24
41	1.20
42	2.46
43	2.13
44	2.58
45	3.46
46	1.97
47	1.77
48	0
49	1.35
50	0.57
51	2.38
52	0.26
53	0.31
54	2.70
55	0.94
56	3.90
57	3.58
58	6.39
59	6.59
60	10.45
61	7.49
62	11.68
63	12.84
64	8.98
65	13.95

주: 성명재(2007A)에서는 47세까지 생애빈곤가구의 비율이 0%로 추정되어 본 연구와 큰 차이를 보였음. 연령별 소득이행변수의 분산 추정치의 가변성이 일부 이런 차이를 나타낸 것으로 추정됨. 아울러 프로그램 검토 과정에서 기존 연구에서의 분석프로그램 중 할인율 계산시 경미한 오류가 발견되어 이를 정정하였음을 밝히는 바임.

[그림 V-4] 가구주 연령별 잔여생애 기간 대상의 생애빈곤율 추정결과



3. 빈곤가구 지원시 재정소요

가. 추정방법: 성명재(2007A)를 중심으로

본절에서는 도덕적 해이가 없다는 전제하에서 빈곤층 지원을 위한 재정소요규모를 추정해본다. 빈곤층 생계비 지원을 위한 재정소요 추정방법은 성명재(2007A)의 방법을 원용한다.

그런데 재정소요 추정에 있어 도덕적 해이가 없다는 가정은 상당히 비현실적이다. 전영준(2007) 등을 비롯해 많은 연구에서 지적되었듯이 국민기초생활보장제도 등이 저소득 빈민층의 근로의욕을 저해하였다고 한다. 곧 생계비 지원을 위한 각종 복지제도가 노동공급 감소라는 도덕적 해이를 초래하였다.

그러므로 도덕적 해이가 없다는 전제하에서 도출된 재정소요 전망치는 평균적 의미에서의 추정치라기보다는 최소한도로 해석하는 것이 더 바람직할 수 있다.

본 연구의 제VI장과 제VII장에서는 빈곤 특성 및 빈곤의 지속성

에 대한 검토를 거치고, 도덕적 해이를 완화할 수 있는 노동공급 활성화를 통한 빈곤정책방안을 분석하였다. 그러므로 본절에서 추정하는 빈곤층 지원정책(또는 소득보전 정책)의 재정소요 규모는 제VI~VII장의 논의를 암묵적으로 전제하고 있다고 보아도 무방하다.

재정소요 규모를 추정하기 위해서는 일단 성명재(2007A)의 가정을 잠정적으로 수용하기로 하자. 성명재(2007A)에서는 빈곤의 종류를 단기빈곤과 장기빈곤(또는 생애빈곤)으로 구분하고 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 단기빈곤은 현재 시점에서 빈곤한 가구 가운데 현재 및 미래소득 흐름의 현재가치 합이 현재 및 미래의 빈곤선 흐름의 현재가치 합보다 큰 경우를 일컫는다. 장기빈곤 가구는 현재 및 미래소득 흐름의 현재가치 합이 현재 및 미래의 빈곤선 흐름의 현재가치 합보다 작은 가구를 지칭한다. 극히 예외적인 경우지만 생애빈곤가구 가운데에는 현재기에 빈곤가구가 아닌 경우도 일부 존재할 수 있다.

성명재(2007A)에서는 장기빈곤가구에 대해서는 생계비 부족분을 지속적으로 지원해 준다. 한편 단기빈곤가구의 경우에는 단기적으로만 유동성 부족을 겪고 있을 뿐, 충분히 시간이 경과한 이후에는 가치분소득이 빈곤선보다 충분히 크다. 그러므로 그는 단기가구에 대해서는 생계비 지원이 유동성 부족분을 일시적으로 메워주는 형태로 이루어져야 한다고 제시하였다. 즉, 단기빈곤가구에 대해서는 생계비 지원금에 대해 상환의무를 부여하고 있다.

이때 생계비 지원의 최대규모는 장·단기 빈곤 여부를 불문하고 모든 빈곤가구의 생계비 부족분이 된다. 만약 이 가운데 일부를 절약할 수 있다면 그 부분을 빈곤정책의 재정소요 절감분으로 볼 수 있다.

따라서 장·단기 빈곤의 여부를 판정할 수 있다면 단기빈곤가구로부터 사후적으로 상환받는 지원금의 원금의 합이 재정소요 절감

분이 된다. 물론 그 경우에 원리금 상환시 적용이자율을 시장이자율보다 낮게 책정하거나 또는 상환불능 상황이 일부 발생하는 경우 이자 차액분과 상환불능에 따른 손실금 등은 추가적인 비용이 되므로 이들 요소는 재정소요 추가 요인이 된다.

이상의 논의를 기본적인 가정으로 받아들일 때 빈곤층 지원정책의 재정비용은 편의상 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 단기빈곤가구 지원에 소요되는 재정소요(C_1)이고 다른 하나는 장기빈곤가구에 대한 재정소요(C_2)이다.

이 경우 C_1 은 이자차이상당액(A_1)과 채무불이행액(A_2)으로 구성된다. C_2 는 장기빈곤가구에 대한 지원금 전액을 의미한다. 이런 전제하에서 성명재(2007A)에서 제안된 재정소요 추정모형의 구조를 식으로 표현하면 다음과 같다.

$$A = \int (\text{빈곤선} - X) \times 1[\text{빈곤선} > X] \times \{1 - 1[\text{생애빈곤}]\} f(X) dX$$

$$A_1 = A \times (\text{시장이자율} - \text{적용이자율})$$

$$A_2 = A \times \text{채무불이행률}$$

$$C_1 = A_1 + A_2$$

$$C_2 = \int (\text{빈곤선} - X) \times 1[\text{빈곤선} > X] \times 1[\text{생애빈곤}] f(X) dX$$

X : 가구소득

$f(\cdot)$: 가구소득의 확률밀도함수(자연대수정규분포의 확률밀도함수)

$1[\cdot]$: 지시함수(indicator function)

지시함수의 값은 []안의 명제가 참이면 1, 거짓이면 0임.

기타 가정 - 시장이자율과 상환시 적용이자율간의 차이: 5%p

- 평균상환기간: 10년

- 채무불이행률: 10%

C 는 1가구당 실질 생계비 지원비용(즉, 단위비용)을 나타내므로

총비용규모는 'C×총가구수'가 된다.

나. 추정결과

본 연구에서 빈곤층 지원을 위한 재정소요 규모를 추계함에 있어서는 기존 연구(예: 성명재, 2007A)와 달리 소득이행변수의 분산이 연령그룹별로 가변적이라는 것을 전제하여 가상패널을 구성하여 장·단기 가구 특성을 구분하였다. 그 결과 재정소요 규모는 <표 V-19>에서 보듯이 그의 연구결과에 비해 재정소요 규모가 조금 작게 추정되었다. 이는 기존 연구에 비해 빈곤층의 상당수를 점하고 있는 저연령층 및 고연령층에서의 소득이행변수 분산이 커짐에 따라 단위가구당 재정소요 총평균금액이 줄어들었기 때문이다. 추정결과를 보다 자세히 살펴보자.

단기빈곤가구이면서 동시에 생애빈곤가구에 대한 지원금 원금(C₂)을 C₂=0인 가구까지 포함하여 전 가구를 대상으로 적분하였을 경우에 나타나는 가구당 평균 생계비 부족액은 73,263원으로 추정되었다. 2007년 현재 통계청 추계 총가구 수(16,417,423가구)를 곱하면 생애빈곤가구에 대해 1조 2,028억원의 비용총액이 산출된다.

생애빈곤가구가 아닌 단기빈곤가구의 경우에는 비용추계를 위해 먼저 유동성 부족에 따라 일시적 또는 잠정적으로 나타나는 경상소득 부족규모를 추정하여야 한다. 이들 가구에 대한 1차적인 지원금 원금(A)은 전체 가구를 기준으로 가구당 평균 109,906원으로 추정된다. 이를 전 가구 대상의 총비용으로 환산하면 연간 1조 8,044억원의 값이 산출된다. 여기에서 이자율 차이에 의한 비용부담분과 채무불이행에 의한 비용을 추정해보자. 가정에 따라 시장이자율과 상환이자율 간의 차이는 5%p이다. 평균상환기간이 10년이므로 평균잔고는 5년치 지원금의 평균에 해당된다. 즉, 상환이

자가 적용되는 잔고수준은 대략 연간 지원금 원금규모의 5배이다. 따라서 연간 이자율 차이에 의한 비용부담분은 1년치 지원금 원금의 25%(=5%/연×5년)이다. 채무불이행률이 10%이므로 채무불이행에 의한 연간비용은 연간 지원금 원금의 10%이다. 그러므로 이 둘을 합하면 생애빈곤가구이면서 단기빈곤가구에 대한 비용부담은 연간 1년치 지원금 원금의 35%이다. 그러므로 순비용은 연간 지원금 원금(1조 8,044억원)의 35%인 6,315억원이다. 그 차이(1조 1,729억원=1조 8,044억원의 65%)는 상환됨에 따른 비용 절감분으로 볼 수 있다²⁰⁾.

그러므로 빈곤층 지원을 위한 빈곤지원정책의 연간 순소요비용은 전자의 1조 2,098억원과 후자의 6,315억원을 합산한 총 1조 8,343억원(2007년 기준)으로 추정된다.

그런데 이 수치는 앞서 말한 바와 같이 도덕적 해이가 없다는 전제하에서 도출된 것이다. 물론 채무불이행률을 10%로 가정하였는데 그것을 도덕적 해이에 의한 부분으로 해석할 수 있는 여지도 있다. 그러나 그 정도의 비율을, 고의적인 이유 이외의 다른 이유로 인해 불가피하게 채무를 이행할 수 없는 상황에 대한 비율로 본다면 도덕적 해이가 전혀 없는 경우로 해석할 수도 있다. 만약 도덕적 해이로 인한 비용이 추가된다면 그 수준은 채무불이행에 따른 비용증가분으로 해석할 수 있다. 만약 도덕적 해이로 인해 채무불이행률이 30% 수준이 된다면 위에서 추정한 비용에 3,609억원의 비용이 추가된다. 이 경우에는 비용 절감효과가 위의 1조

20) 단기 및 생애빈곤가구에 대한 지원 차등화가 성공적으로 이루어질 경우 절감되는 재정지출규모는 재정효율화를 위한 지출 감축으로 사용될 수도 있으며, 또는 차상위 계층 등에 대한 지원자금으로 확대하여 사용될 수도 있다. 이 부분에 대해서는 본 연구가 추구하는 부분에서 벗어나기 때문에 본 연구에서는 이 부분에 대해서는 그 이상의 논의를 하지 않기로 한다. 후속 연구에서 이 부분에 대해 심층연구가 이루어질 것 기대한다.

1,729억원에서 8,120억원으로 축소된다. 극단적으로 채무불이행률이 더욱 높아진다면 소요재원 절감효과가 더욱 축소될 것임은 물론이다.

<표 V-19> 빈곤가구 생계비 지원을 위한 연간 실질재정소요규모 추정치

				단위	가구수, 소요재원	
2007년도 추정가구수				H	가구	16,417,423
단기빈곤 가구 비용 (생애비 빈곤가구)	전체가구 기준 가구당 평균 비용	지원금 원금	A	원	109,906	
		연간 이자비용(누적)	$A_1 (=A의 5% \times 5년)$		27,476.5	
		연간 채무불이행 비용	$A_2 (=A의 10%)$		10,990.6	
		직접비용	$C_1 (=A_1+A_2)$		38,467.1	
	총계 기준 비용	지원금 원금	$A \times H$	억원	18,044	
		연간 이자비용(누적)	$A_1 \times H$		4,510.9	
		연간 채무불이행 비용	$A_2 \times H$		1,804.4	
		직접비용	$C_1 \times H$		6,315.3	
생애빈곤 가구 비용	전체가구 기준 가구당 평균 비용	지원금 원금 (상환의무 면제)	C_2	원	73,263	
	총비용		$C_2 \times H$	억원	12,027.9	
실질 총비용	지원금 원금(총계)		$(A+C_2) \times H$	억원	30,072	
	총비용	지원금 원금(순계)	$C_2 \times H$	억원	12,028	
		이자비용	$A_1 \times H$		4,510.9	
		채무불이행 비용	$A_2 \times H$		1,804.4	
		총계	$C \times H$		18,343.2	
비용절감분		$(A+C_2-C) \times H$	억원	11,728.7		

주: 추계가구수는 통계치 추정치 기준이며 가구당 수치는 빈곤가구가 아닌 전 가구 대상임.

다. 정책적 함의 및 소결

성명재(2007A)의 방법에 의한 재정소요 추정결과는 상당부분 장·단기 빈곤의 구분 가능성에 의존한다. 사전적 의미에서 볼 때 (a priori) 정책당국의 입장에서는 장·단기 빈곤 여부를 판정할 수 없다. 다만 사후적 관점에서는 (a posteriori) 그 여부를 판별할 수 있다. 그러나 그것 또한 현실에서는 용이하지 않을 수 있다. 왜냐하면 빈곤가구가 그들의 소득정보를 성실하게 신고할 것인지 또는 정부가 성공적으로 소득수준을 제대로 파악할 수 있을 정도로 충분한 정보를 가지고 있는지 의문스럽기 때문이다. 그러므로 위에서 추정된 재정소요는 평균치적인 개념으로 받아들이기보다는 빈곤의 특성에 따라 재정소요를 어느 정도 수준까지 절감할 수 있는지에 대한 최대치를 추정해본다는 점에 의미를 두는 것이 적절한 것으로 판단된다.

아울러 좀 더 욕심을 낸다면, 제Ⅷ장에서 제안되는 방안에서 보듯이 생계비 수혜정책을 노동공급 수준과 연계하여 조정하는 경우에 도덕적 해이를 완화함으로써 어느 정도의 소요재원 절감이 가능한지를 추정하는 데에도 상당한 의미를 부여할 수 있을 것으로 판단된다.

다만 아쉽게도 제Ⅷ장 등에서 제안되는 빈곤대응정책으로서의 노동정책 등에 대한 정책대안의 효과로서 도덕적 해이(또는 채무불이행률)의 효과가 얼마나 될지에 대해서는 분석하지 못하였다. 다만 가상적으로 채무불이행률이 한계적으로 상승할 때 추가재정소요가 어느 정도일지에 대해서만 추정이 가능할 뿐이다. 추후 보완연구에서 이 부분이 보완된다면 보다 연구의 완결성이 높아질 수 있을 것으로 기대된다.

본장에서 정책시사점으로 제시하고 있는 방안은 개념적·이론적으로는 상당한 의미를 지닌다. 그렇지만 실천적 관점에서 볼 때

빈곤지원금을 상환금으로 전환하는 방안과, 단기빈곤과 장기(생애) 빈곤의 구분을 위한 10여년 이상의 기간에 대한 소득정보의 축적 등의 방안은 현실에 쉽게 적용하기 어려운 것으로 판단된다. 대신 장·단기빈곤의 특성 차이를 구분하고 지원방식을 차등화할 수 있다면 빈곤 관련 재정지출의 일부를 절감할 수 있다는 시사점을 도출할 수 있으며, 모의실험을 통해 (도덕적 해이가 없다는 전제하에서) 재정 절감분의 최대치를 시산해보았다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 만약 절감분만큼 지출을 축소하면, 비록 규모는 크지 않더라도, 정부의 누적적자 축소에 기여할 수 있다. 현재 정부의 지원이 필요하지만 지원대상에서 제외되어 있는 계층도 상당수 있는 만큼, 지출 절감분의 일부 또는 전부를 이들에 대해 지원해준다면 현재의 재정상태를 추가적으로 확대하지 않더라도 적용범위의 확대가 가능하다. 따라서 빈곤 특성 차이에 의한 지원방안의 차등화는 총체적인 복지재정의 효율화에 기여할 수 있다. 다만 전술한 바와 같이 일시적 단기빈곤가구와 장기(생애)빈곤가구를 성공적으로 선별하고 차등적으로 지원하는 정책의 현실 적용 가능성이 낮은 만큼 이를 감안하여 빈곤 특성의 차이에 기초한 빈곤정책 방향을 모색할 필요가 있다.

생애빈곤가구는 대부분 고연령층가구에 집중되어 있다([그림 V-4] 참조). 고령자가구는 은퇴 후의 세대로 구성된 비율이 매우 높기 때문에 장래소득이 크게 증가하여 생애빈곤에서 벗어날 수 있는 기회가 작다. 더욱이 잔여생애기간이 짧은 만큼 더더욱 생애빈곤 탈출이 난망하다. 따라서 재정효율화의 주된 대상은 상당 부분 청·장년층에 집중될 수밖에 없다. 보다 구체적으로는 이들 연령층 중에서 근로가능인구(또는 가구)로 한정할 수 있다. 빈곤에서 벗어나게 해주는 방법은 지원금을 충분히 무제한적으로 제공해주거나 또는 노동공급 확대를 유도하여 일정 기간이 경과한 후에는

자생적으로 빈곤에서 벗어나게 하는 방안을 생각할 수 있다.

본 연구에서는 이 두 가지 중 후자에 초점을 맞추어 정책방안을 논의하고자 한다. 따라서 빈곤 특성의 차이에서 착안한 빈곤층 지원 또는 저소득층 소득보전 정책방향 연구에 있어서의 핵심적 요소로서 노동정책적 방향에서 일종의 생산적 복지 차원의 접근방법을 모색하고자 한다. 이 경우 현재 시행되고 있는 근로장려세제(EITC)와 국민기초생활보장제도 등과의 충돌이 예상된다. 그러므로 개선방안을 논의함에 있어서는 단순히 저소득빈곤층에 대한 직접지원뿐만 아니라 빈곤지원 관련 복지재정의 효율화 차원에서 도덕적 해이를 완화하면서 적극적 의미에서의 노동공급 확대를 통한 빈곤지원 등과 같은 간접지원 부분까지 포괄하여 검토한다. 개선방안을 논의함에 있어서는 고용보험(실업급여 등 포함), 노동공급 유인 방안 등과 같이 인접부문에 대한 논의도 포함하도록 한다.

이런 취지하에서, 본장에서의 모의실험결과에 추가하여, 이어지는 제VI장에서는 실제의 서베이자료(한국노동패널자료)를 사용하여 장·단기빈곤 등 각종 빈곤 특성을 분석하고, 제VII장에서는 노동정책방안 등을 포함하여 총체적 관점에서 빈곤지원 개선방안을 논의한다.

VI. 빈곤의 지속성과 반복성을 고려한 빈곤정책방향

1. 빈곤 이력에 따른 빈곤의 유형화

가. 빈곤 이력에 따른 빈곤 유형화의 의의

제V장에서는 소득이행변수의 추정을 통해 미래의 소득분위를 예상하고 이를 근거로 생애소득에 따른 빈곤 여부를 추정하였다. 생애에 걸친 생애소득이 빈곤선 이하가 될지의 여부에 따라 장기(생애)빈곤과 단기빈곤을 구분하였다. 생애소득 추정을 통해 장·단기 빈곤을 구분하는 것과는 별개로 실제 과거의 빈곤 이력을 통해서도 장기빈곤과 단기빈곤을 구분할 수 있다. 특정 시점에서 파악된 빈곤가구 중에서는 지난 수개월 또는 수년 동안 지속적으로 빈곤층에 머물렀던 가구가 있는가 하면 계절적 실업이나 마찰적 실업 등 일시적 요인에 의해 해당 시점에만 빈곤층에 진입한 가구도 있다. 특정 시점에서 빈곤가구로 관찰되었다는 점에서 공통점을 가진다고 하더라도 이들 두 가지 가구 유형의 사회경제적 특성 및 인구학적 특성은 상이할 것이다. 따라서 빈곤상태에서 벗어날 가능성도 상이할 것이라고 추정할 수 있다.

본장에서는 과거의 빈곤 이력²¹⁾을 통해 빈곤층을 몇 가지 유형

21) 빈곤 이력이란 과거의 일정한 기간동안 빈곤 지위의 지속 및 반복 여부를 의미한다. 즉 분석의 대상이 되는 기간동안 한번도 빈곤을 경험한 적이 없는지, 빈곤을 경험한 적이 있다면 몇 번이나 얼마나 오랜 기간 동안 경험했는지 등을 말한다.

으로 구분하고, 각 유형별 특성을 고려하여 빈곤정책을 어떻게 차별화할 수 있는지 검토해본다.

나. 데이터와 분석 방법

본절에서는 한국노동패널 1~9차년도 자료를 이용하여 가구단위의 빈곤 이력을 분석하여 빈곤층을 구분하였다. 한국노동패널 자료를 이용하는 이유는 사용가능한 동일 가구의 소득자료를 가장 긴 시계열에 걸쳐 제공하고 있다는 점 때문이다. 빈곤의 동태분석과 관련된 국내연구의 경우 구인회(2005)나 홍경준(2004)처럼 한국노동패널 자료를 이용하여 빈곤 지위의 동태적 변화를 연단위로 분석한 경우는 있다. 그러나 이들 연구는 주로 빈곤의 진입과 탈출에 대한 동태분석에 초점을 맞추었다. 빈곤의 지속성과 반복성에 주목하는 연구로는 노대명 외(2006)의 연구가 유일하다고 할 수 있다. 그런데 이 연구는 2003~2005년간의 가계조사자료를 이용하여 분기별 빈곤 동태를 분석하고 있기 때문에, 시계열이 짧으며, 분기단위로 빈곤 지위를 파악하는 것이 적절한가 하는 문제²²⁾를 피할 수 없다는 한계가 있다.

한국노동패널자료는 가구와 개인의 인구사회학적 특성에 대해서는 조사시점을 기준으로 당해연도의 상태를 보고하지만 소득 관련 항목들은 전년도 상태를 보고한다. 따라서 인구사회학적 특성과 소득변수를 동일연도의 것으로 일치시키기 위해서는 1차년도 자료의 인구사회학적 특성 변수와 2차연도의 소득자료를 결합시켜서 사용해야 한다. 9차에 걸친 한국노동패널자료를 이러한 방식으로 가공할 경우, 실제로는 8개년의 자료를 사용하는 셈이다. 따라서 이하 본장의 분석에서 사용된 한국노동패널자료는 1998년부터

22) 실제로 강석훈(2006)은 우리나라의 절대빈곤율과 상대빈곤율 모두 강한 계절성을 띠고 있음을 보이고 있다.

2006년까지의 8개년도의 가구 및 개인별 특성과 소득자료이다. 한국노동패널자료는 매년 약 5,000가구의 조사결과를 제공하지만 이 장의 연구에서는 8개년도에 걸쳐 소득이 모두 보고된 2,620가구의 자료를 이용하여 분석하였다. 8년간의 시계열은 미국 PSID 20년간의 데이터를 이용하여 아동빈곤의 유형을 분석한 Ashworth et. al(1994)의 경우보다는 짧지만, ECHIP를 이용하여 빈곤 경험을 유형화한 Wehlan et. al(2003)이나 Fouarge and Layte(2005)보다는 시계열이 길다.

본장에서 빈곤의 지위 판별은 가구소득 중위값의 10%선을 이용하였다. 개인소득이 아닌 가구소득을 사용한 이유는 통상적으로 가구가 소비의 단위이며 따라서 빈곤도 가구단위로 발생하는 현상으로 볼 수 있기 때문이다. 빈곤선으로 중위소득의 10%선을 사용한 것은 한국노동패널자료의 경우 소득의 과소보고 문제를 고려했기 때문이다. 이에 대해서는 후에 자세히 설명하겠지만, 본장에서 빈곤 지위에 대한 분석이 정책 빈곤선으로 사용되는 가구원 수별 최저생계비 수준과 직접적인 관련이 없다는 점을 분명히 해두고자 한다. 한국노동패널자료에는 여러 가지 소득항목이 제공되고 있는데, 여기서는 제Ⅲ장에서 정의된 시장소득을 이용하였다. 이 자료에서 모든 소득항목이 세후소득으로 조사되었기 때문에 민간소득이나 총소득²³⁾을 계산하는 것이 불가능하다. 또한 연도에 따라서는 사회보장부담금의 항목이 조사되지 않았기 때문에 가처분소득을 구하는 것도 불가능하였기 때문이다. 집단별 상대적 소득 수준을 비교할 경우에는 가구원 수 차이에 따른 규모의 경제를 고려하여 균등화된 소득을 사용하였다. 균등화 방법은 총소득을 가구원 수의 제곱근으로 나누어주는 방법을 사용하였다.

23) 소득범주에 대한 명칭은 연구자에 따라 다소 상이하다. 예를 들어 여유진 외(2005)나 이병희·강신욱 외(2007)의 경우 제Ⅲ장에서 정의된 민간소득을 시장소득으로, 총소득을 경상소득으로 지칭하고 있다.

2. 빈곤 유형별 특성

가. 빈곤선의 설정과 빈곤 경험의 분포

<표 VI-1>은 한국노동패널자료를 이용하여 추정한 1998년부터 2005년까지의 시장소득 기준 가구빈곤율을 보여준다. 가구원 수별 최저생계비를 빈곤선으로 하여 계산한 빈곤율은 경제위기 직후인 1998년 21.0%였고 1999년 21.6%로 상승한 이후 점차 감소하다가 2005년에는 17.8%로 다시 상승하였다. 2005년의 중위소득의 40%를 빈곤선으로 한 상대빈곤율은 23.8%였고, 중위소득의 50%를 빈곤선으로 설정했을 경우는 상대빈곤율은 28.3%였다²⁴).

그런데 이러한 빈곤율은 같은 시기의 소득에 대한 다른 자료를 이용하여 추정된 빈곤율에 비해 지나치게 높다는 사실을 지적하지 않을 수 없다. 예를 들어 이병희·강신욱 외(2007)에 따르면 가계조사자료를 이용한 2005년 도시근로자의 최저생계비 이하 빈곤율은 6.8%, 2인 이상 농어가를 포함하더라도 12.7%이다. 또한 중위소득의 50%를 빈곤선으로 한 2005년의 상대빈곤율도 2인 이상 전체가구의 경우 16.9%이다. 각 자료마다 표본구성과 소득조사방법에 차이가 있기 때문에 빈곤율 추정치의 차이가 날 수 있지만, 그런 점을 감안하더라도 한국노동패널자료를 이용한 빈곤율이 다소 높다. 이러한 이유로 인해 한국노동패널자료를 이용하여 빈곤율을 추정된 홍경준(2004)이나 구인회(2005)는 빈곤선을 임의로 재설정하는 방법을 사용하고 있다²⁵. 본장에서는 중위소득의 10%

24) 제Ⅲ장 제2절 가항에서 인용한 성명재(2007A)의 연구와 동일한 분석자료를 사용하였음에도 불구하고 빈곤율 추정치가 다르게 나타난 이유는 기준소득의 차이 때문이다. 성명재(2007A)에서는 가처분소득 기준으로 빈곤율을 추정하였고 본장에서는 시장소득을 기준으로 빈곤율을 추정하였다.

25) 예를 들어 구인회(2005)는 4인가족에 대해서는 2000년 중위소득의 40%를 빈곤선으로 설정하고, 4인 이외 가족에 대해서는 정부발표 최저생계

선을 빈곤선으로 이용하여 분석하고자 한다. 이렇게 구한 빈곤율이 <표 VI-1>에 제시되어 있다. 그런데 이 빈곤율 역시 통계청 도시가계조사자료의 경상소득과 최저생계비를 비교하여 추정된 빈곤율에 비해 여전히 높은 것을 알 수 있다.

이와 같이 빈곤의 규모를 적정하게 유지하기 위하여 빈곤선을 설정한 만큼, 이하의 분석에서 의미하는 빈곤이란 빈곤정책의 기준이 되는 연도별 최저생계비와 직접적인 관련은 없다고 보아야 할 것이다. 다만 빈곤 경험의 동태적 측면을 분석하기 위한 가상적 빈곤선의 의미만을 지닌다고 할 수 있다.

<표 VI-1> 연도별 빈곤율(한국노동패널자료, 시장소득 기준)

(단위: %)

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
최저생계비기준 빈곤율		21.0	21.6	21.4	16.3	16.3	16.8	13.7	17.8
상대 빈곤율	중위소득의 40% 기준	27.0	26.0	27.1	23.4	23.6	22.6	20.4	23.8
	중위소득의 10% 기준	17.8	16.2	17.3	12.3	12.3	10.8	8.4	13.9
도시가계자료 이용 절대빈곤율*			14.2	10.5	10.9	8.2	8.7	8.6	9.3

주: 1. *는 통계청 도시가계자료를 이용하여 구한 도시가계 빈곤율. 이병희·강신욱 외(2007)에서 인용
2. 한국노동패널자료 분석결과

<표 VI-2>는 한국노동패널자료에서 8년 동안의 소득자료를 모두 가지고 있는 가구들에 대해 8년간의 빈곤 경험 횟수를 조사한 결과를 담고 있다. 8년간 한번도 빈곤을 경험하지 않은 가구는 약 76%였으며, 반대로 한번이라도 빈곤을 경험한 가구는 전체의 약

비의 75%선을 빈곤선으로 선택하였다. 이 방법에 따라 2000년의 빈곤율은 14.1%로 추정되었는데, 이 역시 이병희·강신욱 외(2007)의 2000년의 도시근로자가구 절대빈곤율이나 도시가구 절대빈곤율보다 높은 수치이다.

VI. 빈곤의 지속성과 반복성을 고려한 빈곤정책방향 125

24%였다. 1년만 빈곤을 경험한 가구는 16.2%, 2년간 빈곤상태에 있었던 가구는 4.7%였다. 전체 기간의 절반인 4년 이상 빈곤을 경험한 가구는 1.4% 가량 되었다.

<표 VI-2> 빈곤 경험 연수의 분포

(단위: 가구, %, 만원)

빈곤경험 연수	빈도	백분율	누적빈도	누적백분율	평균소득	평균 대비 상대소득비율
0	1,987	75.8	1,987	75.8	1,720	113.0
1	424	16.2	2,411	92.0	1,063	69.9
2	123	4.7	2,534	96.7	675	44.4
3	50	1.9	2,584	98.6	523	34.4
4	25	1.0	2,609	99.6	273	18.0
5	5	0.2	2,614	99.8	186	12.2
6	6	0.2	2,620	100.0	113	7.4

빈곤 경험 연수가 많은 가구일수록 소득수준이 낮았다. 위의 표에서 평균소득은 매년의 가구 총소득을 2005년의 물가수준을 기준으로 실질소득으로 계산한 다음 균등화하여 8개년에 걸쳐 평균한 값이다. 전체 가구의 평균(약 1,521만원)과 비교하여 볼 때 빈곤 경험이 전혀 없는 가구는 113%의 소득을 얻고 있었다. 1년 동안만 빈곤을 경험한 가구는 평균소득의 약 70%, 2년 경험 가구는 44.4%였다. 이 표에서 평균소득을 산출하는 것과 동일한 방식으로 연도별 4인 가구 최저생계비를 계산하여 보면 약 652만원, 즉 평균소득의 약 43% 수준에 해당된다. 이렇게 보면 현재 공공부조제도의 기준점으로 사용되고 있는 최저생계비는 2년간 빈곤을 경험한 가구의 평균소득보다 다소 낮은 수준임을 알 수 있다.

한편 빈곤 경험 연수가 늘어날수록 소득의 상대적 차이는 점차 줄어들는다. 빈곤을 1년만 경험한 가구와 2년 경험한 가구의 상대소

득 격차는 25.5%p였고, 2년 경험가구와 3년 경험가구의 차이는 약 10.0%p였다. 그러나 3년 경험가구와 4년경험가구의 상대적 소득격차는 16.4%p로 다시 늘어나는 모습을 보인다.

그런데 위의 표는 빈곤을 경험한 총 연수의 분포를 보여줄 뿐 빈곤 경험이 한번에 걸쳐 이루어졌는지, 아니면 빈곤 탈피와 진입을 반복하면서 이루어졌는지를 확인해주지 못한다. 예컨대 전체 8년 가운데 3년 동안 빈곤을 경험하였다고 하더라도 지속적으로 3년을 빈곤상태에 있다가 벗어난 가구와 1년 빈곤한 후 빈곤에서 벗어나는 것을 3회 반복한 가구는 동일한 특성을 가지고 있다고 하기 힘들다. 후자의 가구는 빈곤에서 벗어났다고 하더라도 다시 빈곤층으로 진입할 위험성이 높다고 볼 수 있다. 따라서 빈곤탈출이 완전한 것이 아닌 일시적인 사건일 수 있다. 이러한 점에서 빈곤 경험 가구 안에서 빈곤의 반복성이나 빈곤 지속 기간에 따른 세분화 작업이 필요하다.

나. 일시빈곤, 반복빈곤, 지속빈곤의 구분

빈곤 경험의 지속성과 반복성에 주목하고자 하는 경우 어떤 기준으로 빈곤 경험가구를 유형화할 것인지가 중요하다. 지속성(빈곤이 지속되는 기간의 길이)과 반복성(빈곤 경험 구간의 개수) 가운데 어느 것에 더 주목할 것인지와 가용한 자료의 시계열이 충분히 긴 기간인지에 따라 구분기준이 영향을 받게 된다.

Ashworth, Hill & Walker(1994)는 1968~1987년의 20년 기간의 미국의 PSID 자료를 이용하여 아동빈곤 유형을 분석하였다. 이들은 우선 단일 빈곤구간을 가진 경우와 복수의 빈곤구간을 가진 경우를 구분한 뒤, 단일한 빈곤 구간(spell)을 가지고 있으면서 기간이 1년인 경우를 일시빈곤(transient poverty), 2년 이상의 빈곤기간을 가지는 경우를 계속빈곤(persistent poverty), 중단 없이

15년 이상 빈곤이 지속된 경우를 항상빈곤(permanent poverty)으로 세분하였다. 또한 복수의 빈곤 구간을 가지는 경우 중 1년짜리의 구간이 반복되는 경우를 수시빈곤(occasional poverty), 1년을 넘는 빈곤구간이 1년을 넘는 비빈곤 구간에 의해 중단되면서 반복되는 경우를 반복빈곤(recurrent poverty), 1년이 넘는 빈곤구간이 1년간의 비빈곤 구간에 의해 중단되며 반복되는 경우를 만성빈곤(chronic poverty)으로 구분하였다. 그러나 이와 같이 세분화된 유형화는 비교적 긴 시계열을 가지고 있는 패널자료에만 적용될 수 있다. 또한 빈곤 경험의 유형수가 많아질 경우 각 집단 간에 의미 있는 차이를 설명하기 힘들어질 우려가 있다.

Whelan, Layte & Maitre(2003)나 Fouarge & Layte(2005)는 비교적 길지 않은 패널자료를 이용하여 빈곤 경험을 유형화하였다. 이 중 후자는 5년간(1994~1998)의 ECHP를 이용하여 빈곤 경험 여부에 따라 4개 집단으로 구분하였다. 즉, 지속비빈곤(persistent non-poor)은 한번도 빈곤 경험이 없는 가구, 일시빈곤(transient poor)은 해당기간 중 1번만 빈곤을 경험한 가구, 반복빈곤(recurrent poor)은 1회 이상 빈곤했으되 매회당 빈곤기간이 2년을 넘지 않은 경우, 지속빈곤(persistent poor)은 최소한 연속된 3년 동안 빈곤한 가구를 일컫는다.

국내의 연구 가운데 노대명 외(2006)의 경우 2003~2005년의 12분기 동안 빈곤상태의 동태적 특성을 기초로 네 가지 집단으로 구분하고 있다. 12분기 가운데 단 한 분기도 빈곤 경험이 없는 가구를 빈곤 무경험가구로, 나머지를 빈곤 경험가구로 구분한다. 빈곤 경험가구는 다시 연속적으로 한 번만 빈곤을 경험한 집단을 일시빈곤으로, 두 번 이상 빈곤을 경험한 집단을 반복빈곤으로, 관측 대상 기간 중 마지막 7개 분기 이상 빈곤상태를 유지한 집단을 계속빈곤으로 정의하였다. 이러한 구분에 따를 경우 일시빈곤가구

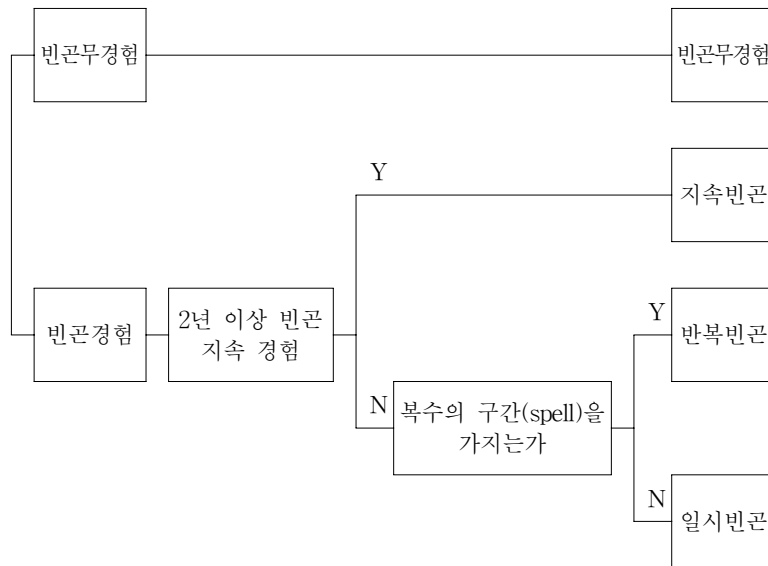
중 하나의 빈곤 구간을 가지고 있더라도 마지막 7분기 이상 빈곤을 경험하게 되면 계속빈곤으로 간주된다.

이상의 연구에서 보듯이 일시빈곤과 반복빈곤을 단수의 빈곤경험구간을 가지는가 또는 복수의 구간을 가지는가의 여부에 따라 구분하는 것이 보편적이다. 다만 일시빈곤과 계속빈곤을 구분하는 지점이 어디인지가 달라지고, 이는 빈곤의 반복성에 주목할 것인가 지속성에 주목할 것인가의 문제와 연관된다. 빈곤의 반복성에 주목한다면 복수의 구간 중 한 구간의 길이가 충분히 길더라도 반복빈곤으로 간주하게 되고, 빈곤의 지속성에 주목한다면 이를 지속빈곤으로 간주하게 되기 때문이다²⁶⁾.

본장에서는 빈곤 경험의 유형에 따라 다음과 같은 방법으로 집단을 구분하고자 한다. 먼저 빈곤 경험 유무에 따라 빈곤 무경험가구와 빈곤 경험가구를 구분한 후, 빈곤 경험가구는 다시 2년 이상 빈곤을 지속한 경험을 가지고 있으면 지속빈곤가구로 구분한다. 나머지 집단은 다시 단일한 빈곤구간을 가지는 가구와 복수의 구간을 가지는 집단으로 나누어 전자를 일시빈곤으로, 후자를 반복빈곤으로 지칭하도록 한다. 이러한 분류방식에 따르면 일시빈곤은 단 1년만 빈곤을 경험한 가구이며, 복수의 빈곤구간을 가지는 가구 가운데에서도 2년 이상인 구간이 하나라도 있으면 지속빈곤가구로 구분된다. 이를 도식화하면 다음과 같다.

26) 한편 특정 시점에서의 빈곤 여부에 주목한다면 빈곤탈피가구라는 유형을 추가로 설정할 수 있다. 빈곤이 아닌 기초보장 수급가구의 동태적 특성에 관한 연구이지만 강신욱 외(2006)가 그러한 경우로, 계속수급, 반복수급, 수급탈피로 유형구분하고 있다.

[그림 VI-1] 빈곤 경험 유형에 따른 집단구분



다. 유형별 가구의 가구주 특성 비교

앞서 보았듯이 위의 기준에 의해 구분했을 경우 빈곤 무경험가구는 75.8%, 빈곤 경험가구는 24.2%로 추정되었다. 빈곤 경험가구를 구성하는 지속빈곤가구, 일시빈곤가구가 각각 전체의 3.7%, 16.2%, 반복빈곤가구는 4.2%였다²⁷⁾. 또한 각 집단이 빈곤 경험가구 안에서 차지하는 비중은 각각 15.5%, 67.0%, 17.5%로 추정되었다. 일시빈곤의 비중이 가장 크고 지속빈곤의 비중이 가장 작았다.

27) 한편 이 기준과는 달리 빈곤경험가구를 단일구간 가구와 복수구간 가구로 구분하고, 단일구간 가구를 2년 이상 지속을 기준으로 일시빈곤과 지속빈곤으로, 복수구간 가구를 역시 2년 이상 지속을 기준으로 반복빈곤과 만성빈곤으로 구분해볼 수 있다. 이 경우 위의 분류와 다른 점은 2년 이상 빈곤지속자 가운데에서 빈곤 탈출경험이 있는가에 따라 계속 빈곤과 만성빈곤으로 나뉘게 된다는 것이다. 이러한 기준에 따른 경우 지속빈곤 1.6%, 반복빈곤 4.2%, 만성빈곤은 4.1%로 나타났다.

<표 VI-3> 빈곤 유형별 구성비 및 특성 비교

유형	빈도(가구)	구성비(%)	소득(만원)	상대소득 (%)	가구주 평균연령(세)
빈곤무경험	1,987	75.8	1,720	113.0	52.6
지속빈곤	98	3.7 (15.5)	562	37.0	66.9
일시빈곤	424	16.2 (67.0)	1,063	69.9	57.8
반복빈곤	111	4.2 (17.5)	564	37.1	66.4
전체		100.0 (100.0)	1,521	100.0	54.6

주:() 안은 빈곤 경험가구 중 비중이며 상대소득은 평균소득을 100으로 하여 비교한 것임.

<표 VI-1>에 의하면 8년간 빈곤율 평균은 약 13.8%(중위소득 40% 기준 상대빈곤율의 평균은 23.8%)였다. 이를 <표 VI-3>과 비교해보면, 연도별 빈곤율은 일시빈곤율보다는 작으나 지속빈곤율과 반복빈곤율을 합한 크기보다는 크다는 것을 알 수 있다. 또한 위의 표에서 각 집단별 소득을 비교하여 보면 빈곤경험 가구 가운데에서는 일시빈곤 가구의 소득이 가장 높게 나타나 평균소득의 약 70%에 해당된다. 일시빈곤과 반복/지속빈곤의 소득 차이는 집단간에 뚜렷한 편이어서, 반복빈곤은 평균의 약 37% 수준이었다. 지속빈곤과 반복빈곤의 소득격차는 거의 없었다. 앞서 보았듯이 최저생계비의 수준이 평균소득 대비 약 43% 정도였던 것을 감안하면 지속 및 반복빈곤가구의 평균소득은 최저생계비 수준을 밑도는 것이다. 다시 말해 가구소득만을 기준으로 기초생활보장제도 수급대상자를 선정할 경우 지속빈곤층이나 반복빈곤층 모두가 수급대상자에 포함되어야 한다. 그러나 2005년 말 기준 기초생활보장제도 수급가구 비율 5.1%는 지속빈곤가구와 반복빈곤가구를 합한 비율 7.9%에 못 미친다.

한편 집단의 구성 측면에서도 차이가 확인된다. <표 VI-3>에서

VI. 빈곤의 지속성과 반복성을 고려한 빈곤정책방향 131

보듯이 지속·일시·반복빈곤가구의 2005년 가구주 평균연령은 각각 66.9세, 57.8세, 66.4세로 일시빈곤가구와 다른 빈곤 경험가구 사이에 상당한 차이가 있다. 일시빈곤가구의 가구주 평균연령이 가장 낮고 지속빈곤가구의 가구주 연령이 가장 높다. 또한 <표 VI-4>에서와 같이 지속빈곤가구 가운데에서는 약 67.4%가 65세 이상인 반면 일시빈곤가구 가운데에서는 약 38.9%만이 65세 이상이다. 반복빈곤은 가구주의 노인인구 비율이 지속빈곤가구보다 다소 낮다.

일반적으로 남성에 비해 여성인 가구주의 소득수준이 낮고 빈곤율이 높은 점을 고려한다면 각 유형별로 여성가구주의 비율이 어느 정도인지를 비교할 수 있다. 지속빈곤층에서는 가구주 중 39.8%가 여성인 반면 일시빈곤은 23.1%에 불과했다. 반복빈곤가구의 여성가구주 비율은 42.3%로 지속빈곤가구의 경우보다 높았다.

가구주의 종사상 지위를 근로자, 자영자, 무직자로 구분해보면 지속빈곤의 약 70% 이상의 가구주가 무직인 상태에 있다. 반복빈곤의 경우 무직가구의 비중은 약 80%로 오히려 지속빈곤가구의 무직가구 비중보다 높았다. 일시빈곤층에서 무직가구의 비중은 약 48%였다.

각 유형별로 학력의 분포를 보면 지속빈곤에서는 초등학교 졸업 이하 학력의 가구주가 60%를 넘는다. 반면 일시빈곤에서는 45.5%의 가구주가 고졸 이상의 학력을 가지고 있다. <표 VI-4>의 빈곤 유형별 학력분포는 지속빈곤이나 반복빈곤에 비해 일시빈곤층이 더 나은 인적자원을 보유하고 있음을 보여주기도 하지만, 고졸 이상 학력자 가운데 약 15%가 빈곤을 경험한다는 것을 보여준다.

이상의 결과를 통해서 볼 때, 실제 빈곤을 경험하는 가구 가운데에서도 이질성이 존재한다는 점을 확인할 수 있다. 일시빈곤은 평균적으로 최저생계비의 약 1.6배의 소득을 가지는 가구들이고 지속빈곤과 반복빈곤은 최저생계비의 0.86배의 소득을 가진다. 반

복빈곤의 경우 지속빈곤보다는 65세 이상 고령 가구주 비율과 가구주 학력면에서는 양호한 것으로 나타나지만, 무직가구주 비율과 여성가구주 비율에서는 그렇지 못하다. 지속빈곤과 반복빈곤 가구의 소득은 비슷한 수준인데, 두 가구 유형을 합한 비율은 기초생활보장제도 수급가구 비율을 초과한다. 이런 사실은 빈곤대책의 대상범위가 다소 더 확대되고 또한 대상별로도 차별화될 필요성이 있음을 시사한다고 할 수 있다²⁸⁾.

<표 VI-4> 빈곤 유형별 가구주 특성 분포

(단위: %)

	성별		연령대			종사상 지위			
	남	여	44이하	45~64	65이상	근로	자영	무직	
빈곤무경험	91.9	8.2	26.5	57.2	16.4	48.1	32.0	19.9	
	80.3	46.8	83.1	83.4	52.0	86.8	83.6	52.2	
지속빈곤	60.2	39.8	8.2	24.5	67.4	12.2	16.3	71.4	
	2.6	11.3	1.3	1.8	10.6	1.1	2.1	9.2	
일시빈곤	76.9	23.1	20.1	41.0	38.9	28.8	23.1	48.1	
	14.3	28.3	13.4	12.8	26.4	11.1	12.9	26.9	
반복빈곤	57.7	42.3	12.6	25.2	62.2	9.9	9.9	80.2	
	2.8	13.6	2.2	2.1	11.0	1.0	1.5	11.7	
계	86.8	13.2	24.2	52.0	23.9	42.0	29.0	29.0	
	학력								
	초졸		중졸		고졸		전문대		대졸
빈곤무경험	17.6		18.0		40.2		5.3		19.0
	56.1		77.3		82.7		83.3		85.1
지속빈곤	60.2		10.2		19.4		0.0		10.2
	9.5		2.2		2.0		0.0		2.3
일시빈곤	36.3		18.2		28.5		4.7		12.3
	24.7		16.7		12.5		15.9		11.7
반복빈곤	55.0		16.2		24.3		0.9		3.6
	9.8		3.9		2.8		0.8		0.9
계	23.8		17.6		36.8		4.8		16.9

주: 각 유형별로 첫 번째 행은 유형 내에서의 비중, 두 번째 행은 동일 열 내에서의 비중을 의미

라. 빈곤구간과 길이의 유형별 비교

빈곤을 경험한 가구만을 대상으로 빈곤 경험구간의 수와 각 빈곤 경험구간별 길이를 비교해보자. 위의 구분에 따를 경우 일시빈곤은 한번의 빈곤구간을 가지는 집단이고 반복빈곤은 2개 이상의 빈곤구간을 가지는 집단이다. 지속빈곤의 경우에는 1개의 구간을 가지는 가구와 2개 이상의 빈곤구간을 가지는 가구가 혼재되어 있다. 따라서 빈곤구간의 수와 그 지속기간에 대한 분석은 위의 유형별 구분과 정확히 대응되지 않을 수 있다.

<표 VI-5> 빈곤 경험가구의 빈곤구간 분포

빈곤구간수 (개)	절단구간을 제외하지 않을 경우		절단구간을 제외할 경우	
	빈도(가구)	구성비(%)	빈도(가구)	구성비(%)
1	466	73.6	317	87.6
2	133	21.0	45	12.4
3	32	5.1		
4	2	0.3		

28) 본 연구의 기본목적은 빈곤가구의 특성 차이에 따라 빈곤지원정책을 차등화하여 생애빈곤가구에 대해서는 지속적으로 상환의무 등이 없는 지원을 지속하되 일시적 유동성 부족으로 인한 단기빈곤가구, 즉 근로가능가구에 대해서는 조건부 지원정책을 전개하는 등 이를 통해 복지재정지출정책의 재정효율화 방안을 모색하는 데 있다. 따라서 이런 관점에서 본다면 실제의 수급가구 비율이 자료분석 결과 추정된 대상가구의 비율보다 낮다는 점은 분명 지원대상의 확대 필요성이 있음을 시사해준다는 주장과 일면 모순되는 것처럼 보일 수도 있다. 그러나 재정효율화의 목적이 누적재정적자, 즉 국가부채의 안정화에 있기도 하지만 제한된 범위내에서의 재원을 최대한 활용한다는 데에도 목적이 있다. 따라서 기존의 수혜대상자들을 특성별로 차등화하여 재원을 절감하였다면 추가적으로 지원이 필요한 계층에 대해 절감분 중 일부 또는 전부를 지원해주는 방안도 암묵적으로 포함한다고 할 수 있다. 그러므로 이 부분에 대해서는 별도의 오해가 없기를 당부하는 바이다.

각 빈곤 경험가구별로 빈곤구간의 길이를 구하기 위해서는 빈곤 경험에서 빈곤 개시시점과 종료시점을 확인할 수 있어야 한다. 그런데 소득자료가 제공된 첫해(1998년)부터 이미 빈곤상태에 있던 경우 언제부터 빈곤이 시작되었는지를 판단할 수 없다(좌측절단의 문제). 또한 자료의 마지막 해(2005년)에 빈곤상태에 있는 가구는 이 가구가 언제 빈곤에서 탈출할 수 있을지 알 수 없다(우측절단의 문제). 이하에서는 이와 같이 좌우측 절단이 있는 경우 절단된 구간은 제외하고 분석하였다. <표 VI-5>는 절단된 구간을 제외하지 않았을 때와 제외하였을 때의 빈곤구간의 수의 분포를 보여준다.

빈곤을 경험한 633가구 가운데 좌우측이 절단되지 않은 빈곤구간을 가지는 가구는 모두 362가구였다. 이 가운데 87.6%의 가구가 한 개의 빈곤구간을 가지고 있었고 두 개의 구간을 가지고 있는 가구가 12.4%였다. 각 가구는 평균적으로 약 1.12개의 빈곤구간을 가지고 있었다. 이는 빈곤 경험가구가 평균적으로 1번 이상의 빈곤 진입을 경험한다는 것을 의미하는 것으로서, 빈곤의 재진입 방지가 중요한 정책적 목표가 될 수 있음을 말해주는 것이다.

<표 VI-6>은 각 빈곤구간별로 지속된 길이의 분포를 보여준다. 첫 번째 빈곤 경험구간의 평균길이는 1.212년이었고 두 번째 구간은 1.222년, 세 번째 구간은 1.11년으로 점차 짧아지고 있다. 구간의 순서를 구분하지 않은 평균적 지속기간은 1.218년으로 추정되었다. 빈곤구간에 진입하면 평균적으로 1.2년 정도를 머물러 있음을 시사한다. 첫째 구간과 둘째 구간 모두 약 80% 이상이 1년만 빈곤상태에 머물러 있다. 그러나 두 번째 구간의 경우 2년 동안 빈곤이 지속되는 비율이 첫째 구간의 경우에 비해 높게 나타난다. 즉, 재차 빈곤에 진입했을 경우에는 빈곤기간이 2년간 지속될 확률이 높아지는 것으로 나타났다.

<표 VI-6> 빈곤 경험구간별 길이 분포

(단위:%)

길이(년)	첫번째 구간	두번째 구간
1	84.5	80.0
2	10.5	17.8
3	3.9	2.2
4	1.1	
평균(년)	1.212	1.222

마. 빈곤 진입·탈출시의 경험 비교

비빈곤 상태에서 빈곤으로 진입하거나 빈곤에서 탈출하는 시점에서 어떤 변화가 일어나는지를 빈곤 유형별로 비교할 수 있다. 빈곤 진입·탈출시 어떤 소득계층에서 진입하는지를 <표 VI-7>은 소득 10분위의 변동을 통해 보여준다.

<표 VI-7> 최초 빈곤진입과 탈출에 따른 분위 변동폭 분포

(단위: %)

분위변동	빈곤진입시			빈곤탈출시			
	지속빈곤	일시빈곤	반복빈곤	분위변동	지속빈곤	일시빈곤	반복빈곤
-9	5.6	3.9	4.0	0	35.2	19.0	39.6
-8	2.8	5.0	1.0	1	35.2	16.3	24.8
-7	0.0	4.4	4.0	2	7.0	17.9	15.8
-6	5.6	8.9	1.0	3	2.8	12.1	4.0
-5	4.2	8.9	7.0	4	2.8	9.5	5.0
-4	9.9	10.0	3.0	5	2.8	4.7	3.0
-3	2.8	10.0	4.0	6	9.9	3.7	1.0
-2	9.9	16.7	13.0	7	0.0	8.4	3.0
-1	23.9	20.0	30.0	8	1.4	4.2	1.0
0	35.2	12.2	33.0	9	2.8	4.2	3.0
평균	-2.20	-3.27	-1.93	평균	1.79	3.03	1.64

대부분의 경우 빈곤 진입은 2분위 이내의 계층 하락을 경험하면서 이루어진다. 일시빈곤가구의 경우 3분위 이상의 계층 하락을 경험하면서 빈곤 상태에 진입하는 비율은 약 51%이나 지속빈곤과 반복빈곤에서는 이 비율이 각각 41%와 24%로 떨어진다. 절대빈곤가구가 1, 2분위에 속하는 것을 감안한다면 지속빈곤의 경우 30% 이상이 2~3분위에서 빈곤층으로 진입하는 것을 알 수 있다. 반면 일시빈곤의 경우에는 5개 분위 이상의 하락을 통해 빈곤에 진입하는 비율이 약 31%이다. 일시빈곤가구의 상당수는 일시적 충격에 의해 예외적인 소득하락을 경험하면서 빈곤에 진입한다고 볼 수 있는 것이다.

한편 빈곤탈출 후에 분위 변동이 없거나 1단계 상승하는 비율, 즉 2~3분위에 머무르게 되는 비율은 일시빈곤의 경우 35.3%, 반복빈곤은 64.4%, 지속빈곤은 70.4%이다. 이러한 사실은 빈곤의 진입과 탈출이 얼마나 빈곤선 주변에 집중되어 있는지를 비교하게 해준다. 일시빈곤가구는 일시적 충격에 의해 큰 폭의 소득하락을 경험하면서 빈곤층으로 진입하지만 반대로 빈곤에서 벗어나더라도 안정적인 탈출을 경험할 확률이 높은 반면, 반복빈곤과 지속빈곤의 경우는 그 확률이 떨어질 것으로 추정할 수 있다. 이러한 사정은 빈곤 진입과 탈출에 따른 분위 변동의 평균 격차를 비교하면 분명히 알 수 있다. 일시빈곤의 경우 빈곤으로 진입하면서 평균적으로 3.27개 분위가 하락하지만 지속빈곤은 2.2개 분위, 반복빈곤은 1.93개 분위가 하락한다. 반대로 빈곤에서 벗어나면서 일시빈곤은 3.03개 분위 상승하지만 반복빈곤은 1.64개 분위, 지속빈곤은 1.79개 분위 상승한다. 어떤 집단이든 빈곤진입에 따른 분위 하락 폭에 비해 빈곤탈출에 따른 분위 상승폭이 크지 않아 빈곤으로의 진입 경험이 소득지위 악화에 영향을 미치는 것을 공통적으로 확인할 수 있다.

3. 빈곤 유형을 고려한 소득지원정책 방향

가. 지속빈곤 가구에 대한 소득보장 강화

효과적인 빈곤대책은 세 가지 기능을 갖추어야 한다. 첫째, 빈곤층이 최소한의 생활수준을 유지할 수 있도록 하는 기능으로 주로 빈곤층에 대한 소득지원(income support)이 이에 해당한다. 둘째, 현재 빈곤층은 아니지만 빈곤층으로 추락할 위험이 높은 계층에 대해 빈곤화를 예방하는 기능이다. 셋째, 빈곤층이 빈곤 상태에서 벗어나도록 돕는 탈빈곤정책이다. 효과적인 빈곤대책이 되려면 이 세 가지 기능이 고루 갖추어져야 하겠지만, 대상에 따라 초점이 달라 두어져야 한다. 위의 구분에 따라 빈곤층을 구분할 경우 소득지원의 측면이 가장 강조되어야 하는 집단이 지속빈곤가구이다.

지속빈곤가구는 빈곤을 경험한 가구의 평균적 수준에 비해 연령이 높고 여성가구의 비율이 높으며 학력이 낮다. 또한 무직가구의 비중이 70%가 넘는다. 가구주 평균연령이 67세인 가구가 취업을 통해 소득을 높이고 빈곤 상태에서 벗어나게 되기를 기대하기는 어려울 것이다. 따라서 이 계층에 대해서는 안정적인 소득지원이 필요하다.

한편 반복빈곤가구는 지속빈곤가구와 가구 특성 및 소득수준에서 매우 유사한 특성을 보인다. 가구주의 평균연령은 다소 낮지만 평균소득은 거의 비슷하며, 여성가구와 무직가구의 비율은 오히려 지속빈곤가구에 비해 높다. 다만 44세 이하 가구주의 비중이 높고 초등학교 졸업 이하 저학력 가구의 비중이 다소 낮다. 따라서 반복빈곤가구에 대해서는 두 가지 방향의 접근이 이루어져야 한다. 위의 분석에서 살펴본 바와 같이 기초생활보장제도의 수혜를 받는 수급가구의 비율(5.1%)은 지속빈곤가구의 비율(3.7%)을 상회하지만, 지속빈곤과 반복빈곤을 합한 비율(7.9%)보다는 낮다. 이는 이

른바 기초보장이 사각지대가 존재한다는 점을 시사한다. 지속빈곤 가구보다는 반복빈곤가구가 사각지대에 놓일 가능성이 높다고 보아야 할 것이다.

사각지대의 해소를 위해서는 두 가지 방향의 정책적 노력이 필요하다. 하나는 대상자 확대, 다른 하나는 급여수준의 인상이다. 이현주 외(2005)에 따르면 2003년 현재 소득은 최저생계비 이하이거나 재산기준 때문에 기초보장 수급을 받지 못하는 가구가 4.9%이고, 소득이 최저생계비보다는 높지만 최저생계비의 120%보다 낮은 차상위 계층이 전체의 2.3%이다. 이 두 집단의 합인 6.6%가 우선적으로 기초보장의 사각지대에 놓여 있는 가구라고 할 수 있다. 엄격한 부양의무자 및 재산기준을 고려한다면 실제로 소득지원이 필요한 빈곤층은 더욱 많아질 수 있다. 최근 실시된 기초노령연금 제도로 인해 노령 빈곤층의 일부는 보호를 받을 것으로 예견된다. 그렇지만 여전히 작지 않은 규모의 사각지대가 존재할 것으로 추측된다. 따라서 사각지대에 속하는 계층에게 소득지원의 확대가 필요하다. 다만 반복빈곤층에서 근로능력이 있는 연령층의 비율이 지속빈곤층에 비해 높고, 빈곤탈출 경험이 더 많다는 점을 고려한다면 반복빈곤층 모두를 현재의 기초생활보장제도 수급층으로 흡수하는 것이 최선의 방법일지에 대해서는 신중한 접근이 필요하다.

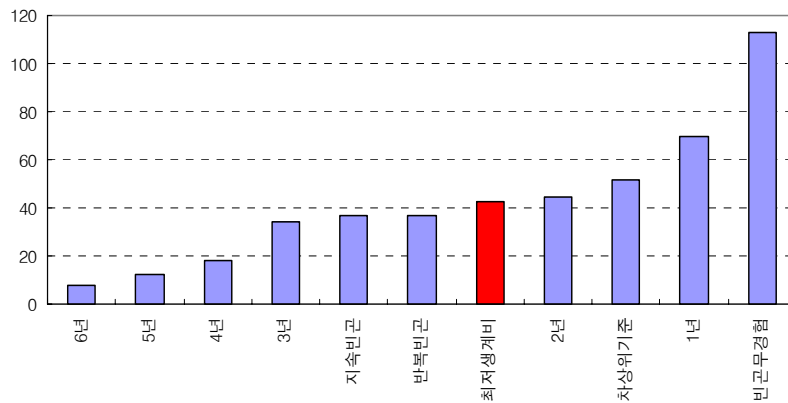
[그림 VI-2]에서는 위에서 살펴본 빈곤 이력에 따른 다양한 집단별로 8년간의 실질소득 평균치를 비교하였다. 앞서 언급하였듯이 현재의 최저생계비 수준은 분석 대상 가구의 평균소득 대비 약 43%의 수준으로 3년간 빈곤을 경험한 가구보다는 높지만 2년간 빈곤 경험가구의 소득보다 낮다. 최저생계비의 120%인 차상위계층의 구분선도 1년간 빈곤을 경험한 일시빈곤 가구의 소득보다 낮다. 그러나 이러한 소득비교는 본장의 분석에서 채택한 빈곤선 수준(중위소득의 10%)과 밀접하게 연관되기 때문에, 다시 말해 한국

VI. 빈곤의 지속성과 반복성을 고려한 빈곤정책방향 139

노동패널자료의 상대적으로 낮은 소득수준 문제와 연관되기 때문에 현재 기초생활보장제도의 급여수준의 적정성을 판단하는 근거로 삼기는 어렵다.

다만 급여기준선을 상향조정할 경우 그 효과가 빈곤의 지속성 여부에 관계없이 모든 집단에 돌아간다는 점은 문제가 될 수 있다. 빈곤탈출의 가능성이 낮은 계층에게 소득지원이 집중되도록 하기 위해서는 급여기준선의 상승보다는 특정 범주의 집단을 대상으로 한 보완적 지원이 효과적일 것이다. 예를 들어 노인빈곤층의 소득지원에서 기초노령연금이 차지하는 역할 비중을 높여나간다가 나 장애인이나 아동 등에 대한 수당을 확대하는 것이 그 예일 것이다.

[그림 VI-2] 빈곤 유형별 소득의 상대비교(평균소득=100)



나. 반복빈곤 가구의 빈곤화 예방과 재진입 방지

일시빈곤가구는 가구주의 연령대도 비교적 낮고 학력도 고졸 이상의 학력자가 45%에 달한다. 또한 전체 기간의 평균소득을 보더라도 전 가구 평균소득의 약 70%가 되는 등 인적자본 요소면에서

나 소득면에서 빈곤의 위험성이 크지 않은 집단이다. 또한 별도의 정책적 지원 없이도 빈곤층에서 탈출할 가능성이 높은 집단이라고 할 수 있다. 이 계층에 대해서는 빈곤층으로 전락한 이후의 소득 지원이나 탈빈곤을 촉진하기 위한 정책보다는 빈곤화를 예방하는데 정책의 주안점이 두어져야 할 것이다. 빈곤화를 방지할 수 있는 일차적 사회안전망이 사회보험제도이다. 그런데 일시빈곤계층의 평균연령이 58세로 지속빈곤이나 반복빈곤 가구주의 평균연령보다 8세 정도 낮다. 또한 빈곤에서 탈출하고 있는 점을 보면 이 계층의 빈곤화 원인이 고령이나 은퇴 때문이라고 보기는 어렵다. 대부분 실직 등의 이유로 인한 급격한 소득 변동과 갑작스런 지출요인 증가가 빈곤화의 원인일 가능성이 높다. 이 경우 기존의 사회보험제도 가운데에서는 고용보험에 의한 실직시의 소득보전이 중요하다.

그런데 분석대상 기간의 초기 시점을 기준으로 보았을 때 일시빈곤가구 중 고용보험의 보호를 받을 가능성이 높은 사무직 근로자는 약 23%로 빈곤 무경험가구 43%에 비해 크게 낮다. 일시빈곤가구 가운데 일용직 근로자 비중은 약 5%, 자영자의 비중이 약 28%에 달하는 것으로 나타나, 상당수가 고용보험에 의한 일차적 보호를 기대하기 힘든 상황임을 말해준다. 근로자 집단에 대해서는 고용보험의 적용범위를 늘리고 사각지대를 없애는 것이 우선적으로 요구되지만 자영자의 경우 고용보험의 적용대상이 아니다. 따라서 이 경우에는 빈곤 상태에 머무는 단기간 동안 생활자금 융자 등을 통해 소득감소에 따른 지출애로를 해소하는 방안이 필요하다.

일시빈곤층보다 문제가 되는 집단이 반복빈곤층이다. 반복빈곤층은 중장년층의 비율이 높고 빈곤 지속기간이 짧다는 점에서 지속빈곤층보다는 유리한 입장이다. 그러나 평균소득이 지속빈곤층

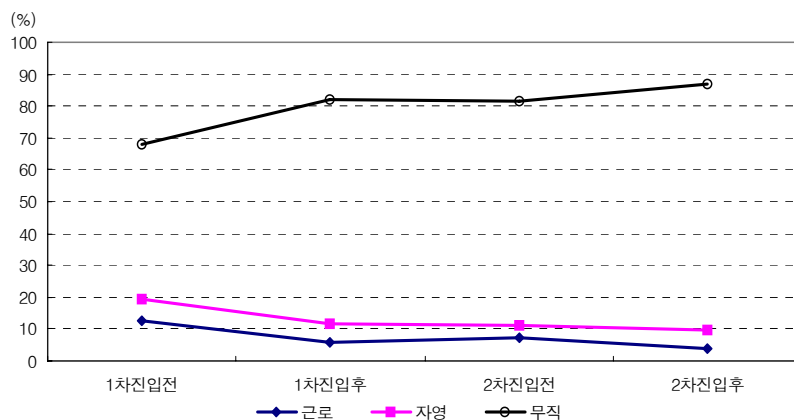
과 거의 비슷하고 빈곤탈출시 분위 상승이 크지 않다는 점을 보면 재빈곤화의 위험성이 크다고 할 수 있다. 빈곤에서 탈출한 경험도 있지만 재빈곤화의 경험도 있다. 반복빈곤층은 빈곤선 주변에서 소득의 상승과 하락을 경험하는 계층이라고 볼 수 있다.

[그림 VI-3]은 빈곤으로 재진입한 경험을 가지고 있는 가구에 대해 1차 빈곤진입 전후의 종사상 지위와 2차 빈곤진입 전후의 종사상 지위를 비교한 것이다. 1차 진입 전에 비해 진입 후에는 근로자가구와 자영자가구의 비중은 줄고 무직가구의 비중은 늘어난다. 그러나 빈곤에서 탈출한 기간 동안 다시 근로자가구의 비중은 늘고 무직가구의 비중은 줄어들었다가 2차 진입시기에는 근로자가구의 비중이 다시 줄고 무직가구의 비중이 다시 늘어난다. 2차 진입시의 무직가구 비중은 1차 진입 후에 비해 더 크게 늘어나고 2차 진입 후의 근로자가구 비중은 1차 진입 직후에 비해 작다. 그런데 흥미로운 점은 자영자가구 비중의 경우 2차 진입이 이루어지기 전까지 크게 변화가 없다는 점이다. 따라서 반복가구의 빈곤화 방지나 탈빈곤 촉진을 위한 정책은 근로자에 대한 정책과 자영자에 대한 정책을 구분하여 접근할 필요가 있다.

근로자에 대해서는 우선 근로자로서의 지위를 그대로 유지하도록 하는 것이 무엇보다 중요한 것으로 판단된다. 이 집단은 2차 진입 이전에 상당 비율이 근로자의 지위를 회복한 것으로 추정된다. 이들은 근로능력 자체를 여전히 유지하면서 재취업의 기회가 주어지면 취업할 의사가 있는 집단이다. 따라서 고용안정과 경력 유지 및 재취업을 위한 적극적 노동시장정책이 지속빈곤화를 막는 관건이라고 할 수 있다. 특히 실직에 의해 최초로 빈곤에 진입하게 되는 경우 자영자로 전환되는 것을 막는 것이 중요하다. 이는 빈곤으로 재진입시 일차적 사회안전망인 사회보험의 보호를 받기가 어려워지기 때문이다.

반면 자영자가구의 경우는 근로자가구에 비해 지속적인 소득하락의 가능성이 높다. 따라서 빈곤탈출 기간에도 의료, 주거, 교육 등 일부 욕구에 대해서는 지원이 필요하다. 그런데 현재의 기초생활보장제도의 통합급여 체계하에서는 수급자로 선정되기 이전에 이러한 부문별 욕구에 대해 급여를 받는 것은 의료급여를 제외하고는 거의 불가능하다. 생계비의 지원을 필요로 할 정도로 소득이 낮지는 않더라도 주거나 의료 등의 부분적 욕구가 있는 가구들은 해당 급여를 받기 위해서 우선 기초보장 수급자가 되어야만 하기 때문에, 현재의 제도는 이 계층에 대해 빈곤화의 유인을 제공하는 셈이다. 따라서 생계비 지원과 의료나 주거, 교육 등의 지원을 구분할 수 있도록 급여체계를 개편하여 현재의 통합급여체계를 욕구별로 대응하는 개별 급여체제로 전환하는 방안은 적어도 이와 같은 반복빈곤층에 대한 효과적인 대책이 될 수 있을 것이다. 개별급여체제로의 전환이 갖는 일차적 의의는 현행 기초생활보장제도가 효과적으로 보호하지 못하는 차상위계층에 대한 지원인데, 반복빈곤층의 다수는 바로 이 차상위 계층과 중첩될 것이다. 이런 점에서 앞에서 언급한 반복빈곤층의 실태는 급여체계 개편의 필요성을 시사한다고 할 수 있다.

[그림 VI-3] 빈곤재진입 경험자의 종사상 지위 구성 변화



4. 소결

본장에서는 1998~2005년의 8년간 한국노동패널자료의 가구소득 자료를 이용하여 빈곤 경험가구를 빈곤 이력에 따라 구분하였다. 분석대상 2,620가구 가운데 약 24%의 가구가 빈곤을 경험한 것으로 나타나 결코 적지않은 가구가 빈곤의 위험에 노출되어 있다는 사실을 확인할 수 있었다. 연간 빈곤율로 나타나는 수치는 이러한 빈곤위험계층의 규모를 적절히 나타내지 못하고 있다.

다음으로 빈곤 경험가구를 빈곤의 지속성(한번 빈곤 진입 후 빈곤 상태가 2년간 지속되었는가)과 반복성(빈곤 구간을 두개 이상 가지고 있는가)을 기준으로 세 유형으로 구분하였는데, 일시빈곤(1년의 빈곤구간을 1개 가지는 가구), 지속빈곤가구(2년 이상의 빈곤구간을 가지는 가구), 반복빈곤(1년의 빈곤구간을 2개 이상 가지는 가구)이 그 세 가지이다. 세 유형의 가구주의 성별, 연령, 학력 등 인구사회학적 특성과 종사상의 지위 및 평균소득 수준도 서로 확연히 구분되는 특징을 보였다. 빈곤 경험가구 가운데 지속빈곤과 일시빈곤, 반복빈곤의 비율은 각각 15.5%, 67.0%, 17.5%였고, 전체 가구 평균 대비 이들 가구의 소득수준은 각각 37%, 70%, 37%로 추정되었다.

빈곤 경험층이 광범위하게 존재하고 빈곤 경험가구의 구성이 이질적이라는 사실은 빈곤대책의 대상이 확장되고 그 내용도 다양화될 필요가 있음을 의미한다. 현재의 빈곤층 소득지원정책인 기초생활보장제도하에서 수급가구의 비율은 반복빈곤가구를 대상 집단으로 포괄하지 못할 가능성이 높으므로, 정책대상의 확대가 불가피할 것으로 판단된다. 한편, 본장의 분석만으로는 기초생활보장급여의 적정성에 대한 판단은 어렵다. 다만 만일 정책당국이 보장성 확대를 위해 급여수준을 높이고자 할 경우 급여기준선을 인상하는 것은 지속빈곤층에 대한 집중효과를 거둘 수 없으므로, 범주

별 급여 등의 제도를 통해 보완적으로 소득보장 범위를 높여나가는 것이 바람직하다.

일시빈곤가구는 자력에 의한 탈빈곤이 가능한 가구인 것으로 판단된다. 따라서 이 유형의 가구들에 대해서는 사회보험의 사각지대 해소 등을 통해 일차적 사회안전망의 기능을 보완하고 소득이 급격히 하락했을 때 생활자금 융자 등을 통해 일시적 지출애로를 해소할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

반복빈곤의 경우 빈곤진입을 반복하는 가구가 근로자가구인가 자영자가구인가에 따라서 정책의 주안점이 달라질 수 있다. 근로자에 대해서는 우선 근로자로서의 지위를 유지하도록 하는 것이 필요한데, 자영자로 진입할 경우 고용보험 등 각종 사회보험의 사각지대에 놓이게 될 가능성이 높기 때문이다. 반면 반복빈곤자 가운데 자영자가구는 빈곤 진입과 탈퇴를 반복하는 과정에서도 종사상 지위의 변화를 크게 보이지 않는다. 반복가구에 대해서는 소득지원과 함께 지출요인을 줄임으로써 빈곤진입을 막는 방법이 병행되어야 한다. 현재의 급여체계하에서는 빈곤진입의 위험이 있는 계층의 의료, 주거, 교육 등 욕구에 대해 선별적으로 지원하는 것이 불가능하므로, 이를 용이하게 하는 급여체제로 변화를 모색하는 것이 반복빈곤층을 위한 대책이 될 수 있을 것으로 판단된다.

VII. 빈곤율 저감을 위한 빈곤지원 정책방향

1. 배경

가. 연구배경 및 주요 연구내용

본장에서는 저소득층에 대한 빈곤지원정책을 빈곤의 특성에 따라 차별화함으로써 빈곤의존성(poverty dependence)을 최대한도로 줄이고 빈곤의 항구화를 막는 정책수단을 개발하고자 한다. 가장 핵심사항으로서, 빈곤 관련 지원정책에서 초래되는 ‘도덕적 해이 문제(moral hazard)’를 해결하기 위한 정책방안을 강구한다.

앞에서는 빈곤 특성에 대한 엄밀한 기초연구를 수행함으로써 소득계층별 소득이동성, 빈곤지속률, 빈곤탈출률, 평균빈곤지속 기간 등에 대한 기본 분석을 하였다. 본장에서는 빈곤 관련 지원정책에서 초래되는 도덕적 해이 문제를 해결하기 위한 정책방안의 내용, 정책 현황, 주요 정책 아이디어의 개발에 집중한다. 여기에는 소득보전(income maintenance)을 위한 재정정책으로서 기존의 공적부조제도, 근로장려세제(EITC)를 포함하여 광의의 노동시장정책 등이 포함될 수 있다.

물론 기존 제도의 틀을 이어 받아 정책을 운용하는 데에 따른 안정성이 존재하나, 사실상 적지않은 중복성이 존재하므로 다음 사항을 고려하여 논의하고자 한다. 첫째, 보다 간명한 기준인 빈곤의 기간에 따른 빈곤자지원/보조정책의 타당성을 논의하고, 둘째, 동시에 하나의 단일 지원체제에만 의존하여 다양한 유형의 저소득

층에 대한 소득지원을 성공적으로 수행하는 것이 가능한지 살펴본 후, 기존의 틀을 유지하되 빈곤의 항구화를 막는 인센티브가 도입된 제도를 살펴보고, 셋째, 우리나라의 기존 빈곤지원제도의 틀을 일정 수준 정비함으로써 저소득층을 새로 분류하고 이에 의거한 지원책을 강구하고자 한다.

나. 빈곤 관련 정책의 개발

흔히, 장·단기 빈곤지원정책을 차별적으로 강구하는 것이 당연한 것처럼 보이지만, 통상적인 개인들의 경우 정책에 따라 빈곤으로부터의 탈출 노력이 영향을 받으며 그리고 탈출 노력은 정보의 비대칭성에 해당하는 행위이기 때문에 기간을 중심으로 하는 정책 수립이 별로 효과적이지 않을 가능성이 높다. 만약 관측 가능한 사유로 인해, 처음부터 장기빈곤에 이를 사람들과 그렇지 않은 사람들 간의 구분이 가능하다면, 이러한 관측 가능한 사유에만 의존하여 빈곤지원정책의 수준을 최저생계비 등의 기준에 의거, 예산 여건을 고려하여 지원수준을 합리적으로 정할 수 있다. 그러나 현실적으로 장·단기빈곤의 결정요인의 상당부분은 정부의 재정지출 수준에 따라 결정되는바, 기간을 중심으로 하는 빈곤지원책에 무리가 따르게 된다.

그럼에도 불구하고 장·단기빈곤에 대해서 특정 기준을 중심으로 장·단기 빈곤자에 대한 차등지원시 기간에 따른 차등 인센티브를 도입한 정책개발이 필요함을 감안하여 일정 부분 논의를 하고자 한다.

따라서 본고에서는 첫째, 기간을 중심으로 하는 장·단기 빈곤지원정책을 차별적으로 강구하는 것에 대해 과연 개념적으로 가능한지, 그리고 그러하다면 어떠한 방식으로 이를 수행할 수 있는지 필요한 정책조건에 대해 논의하기로 한다. 만약에 가능하다면 이

를 고려한 정책의 형태가 어떠해야 하는지 소개한다.

다음으로 전통적 복지제도에서 추진하던 제도의 틀을 유지하되, 이들 제도가 가져오는 복지 의존성에 따른 빈곤의 항구화를 막기 위한 노력의 일환으로 추진되고 있는 여러 가지 다양한 정책에 대해 서베이를 통해 정리해 본다. 아울러 장기빈곤을 막기 위한 제도 개선방향에 대한 논의를 하기로 한다. 기간을 중심으로 하는 빈곤지원정책을 기존 정책들과 독립적으로 강구하는 것에 따르는 문제점이 있으므로, 기존 복지제도의 큰 틀을 유지하되, 자격조건을 조정하여 보다 많은 사람들이 제도의 혜택을 볼 수 있도록 한다. 그리고 항구적으로 제도에 의존하려는 성향, 즉 도덕적 해이 문제를 완화하기 위해 수혜 횟수 또는 근로의무요건 등을 동시에 부과하는 제도를 고려하고자 한다.

다. 현실적 여건하에서의 빈곤지원 정책의 구조

이론적인 측면에서 볼 때, 다양한 이유로 인해 빈곤에 직면하게 되므로, 단 하나의 제도를 통해 도덕적 해이 문제를 충분히 통제해내는 인센티브제도를 고안하는 것은 사실상 불가능하다. 예를 들어, 아무리 근로장려세제(EITC)가 근로형 복지제도로서 사전적인(ex ante) 측면에서 그 의의가 인정되더라도, 사후적인 관점(ex post)에서 볼 때 갑작스럽게 감내할 수 없는 정도의 충격에 직면한 가구에 대해서까지 근로장려세제(EITC)가 충분히 빈곤정책으로서 그 기능을 수행하는 것을 기대하기는 어려울 수 있다.

따라서 본고에서는 현실적으로, 우리나라의 맥락에서 국민기초생활보장제도의 틀을 유지할 경우, 어떠한 방식의 빈곤지원대책이 고려될 수 있는지 살펴보기로 한다. 기본적으로 국민기초생활보장수급자 중에서 근로 가능자와 불가능자를 최대한도의 노력을 통해 구분하여 불가능자들을 중심으로 하는 국민기초생활보장제도를 운

영하고, 차상위계층의 경우 100% 근로가능한 인구만으로 구성되어 있지 못하므로, 먼저 근로가능계층, 근로불가능계층 및 구분이 어려운 중간계층(gray group) 등으로 분류한 뒤, 근로가능계층은 EITC제도의 수혜자가 되도록 유도하며, 근로불가능계층과 중간계층에 대해서는 means-testing 방식을 도입하여 지원을 하되, 이들에 대한 지원은 근로장려세제(EITC) 수혜자의 후생수준보다 높지 않도록 지원수준 및 내용을 결정하는 것을 기본적 골격으로 하는 방안을 강구한다.

여기서 근로빈곤층의 경우, EITC제도의 형태를 이용한 정책방향을 강구하는 것이 도덕적 해이를 가장 낮추면서 제도의 효과를 올릴 수 있을 것으로 판단되므로, 이를 중심으로 하는 정책현황을 소개하고 방안을 강구한다. 다만 현재 소득과약 능력이 약하므로 일시에 full-scale 근로장려세제를 시행할 수 없으므로, 근로장려세제 제도의 점진적 확대시 어떠한 기준에 따라 어떠한 형태로 이를 실시하는지 방안을 강구한다. 이와 함께, 국민기초생활보장제도와 근로장려세제를 근간으로 하는 일종의 ‘포괄급여제도’에서 ‘개별급여제도’의 성격을 가미하는 방안을 고려하여, 근로의욕을 과도하게 낮추는 문제를 해결할 수 있는지를 논의함으로써 최종적인 정책 대안 몇 가지를 제시하는 것을 목표로 한다.

이러한 논의에서는, 하나의 제도를 통해 다양한 형태의 도덕적 해이 문제를 충분히 통제해내는 인센티브제도를 고안하는 것은 사실상 불가능하다는 점을 고려하여, 정책 결합 방안을 ‘실험적’으로 설계한다. 이 경우 필요한 재원을 투입할 여력이 있다면 과연 어떠한 방식으로 재원을 투입하는 것이 적절한지에 대해 여러 가지 조건(conditions)들을 제시해보는 것으로 본장의 범주를 정한다.

2. 빈곤지원정책 관련 이론적 논의

가. 빈곤지원책과 도덕적 해이의 개념

1) 빈곤과 정보의 비대칭성

복지제도에 대한 개혁을 앞둔 현대의 빈곤정책은 빈곤에 관한 정보에 의거하여 빈곤계층의 행위를 정책적으로 바람직한 방향으로 유도하는 지원정책을 개발하는 데 있다. 이러한 지원방식의 예로서 지원기간을 일정수준으로 제한하는 방안, 재할축진정책에 참여 및 이수를 조건으로 하는 방안 등 가급적 재분배에 있어서 비효율성을 줄임으로써 유한한 재원의 효과를 극대화하는 지원책의 설계를 들 수 있다.

여기서 정보의 중요성이 가장 큰 관건이다. 효용극대화를 추구하는 일반적 개인의 경우, 동일한 소비를 가장 적은 노력/노동공급을 들여서 하려는 욕구는 본인 자신 이외의 제3자는 직접적으로 파악할 수 없는 대상이다.

따라서 제대로 설계된 지원제도는 도덕적 해이를 최소화하고 동시에 수혜가 반드시 필요한 자만이 제도의 수혜를 받도록 하고 그 외의 비빈곤층이 제도에 편입되지 못하도록 하는 유인체계를 갖추고 있어야 한다.

이처럼, 진정으로 생활이 어렵지만 노력하는 빈곤층만이 제도의 수혜자가 되도록 하는 제도는 현실에서 정보의 제약 및 정책수단의 제약으로 인해 쉽게 강구할 수 없는 경우가 많다. 또한 많은 경우, 이러한 상황하에서는 아무리 좋은 정책을 실시하더라도 비효율성이 발생할 수밖에 없는 경우도 적지 않은데, 이러한 속성을 이해하지 못하면 빈곤지원제도를 제대로 설계하기가 매우 어렵게 된다.

2) 사례 분석

우리나라의 현실에서 몇 가지 예를 들어보자. 첫째, 국민기초생활보장제도의 경우 최저생계비의 보장을 빈곤계층에게 허용하는 것인데, 이때 빈곤계층이 기존의 근로강도를 그대로 유지한 채 최저생계비에 미달하는 부분만 수혜하게 되면 아무런 행위의 변화를 수반하지 않고 효율적 지원을 해주는 셈이 된다. 그러나 현실적으로 최저생계비에서 1원이 미달되거나 100만원이 미달되건 간에 미달액을 정부가 채워주게 되면 결과적으로 동일한 수준의 소득을 누리게 되는 경우, 후생에 있어서는 오히려 열심히 일을 한 빈곤층이 그렇지 않은 빈곤층에 비해 더 낮은 후생에 직면하게 되어, 결과적으로는 자발적으로 빈곤에서 벗어나려고 하면 할수록 더 많은 손해를 입게 된다는 사실을 깨닫게 될 것이다. 이는 결과적으로 가장 좋지 않은 행위의 변화를 야기하는 경우에 해당할 것이다. 즉, 근로에 있어서 영(0)의 노동공급으로 하향평준화(racing to the bottom) 현상을 야기하게 된다²⁹⁾.

이와 함께, 동시에 기존에 매우 많은 근로를 통해 적절한 소득을 벌던 사람들도 차라리 소득이 좀 낮아지더라도 일을 전혀 하지 않으면서 적절한 소득을 보장받는 것이 더 낫다고 판단하게 되어 빈곤지원제도가 오히려 빈곤하지 않던 사람들을 빈곤계층으로 끌어내리는 경우를 야기할 수도 있게 된다.

이처럼 근로 수준에 관한 의사결정은 개인 스스로가 여러 가지 개인적 선호, 능력 및 정책을 포함한 환경적 요인에 따라 변동되는바, 이러한 일련의 정보는 분권화된 사회에서는 개인 자신만이 알고 있는 것이며, 정부 또는 제3자가 알 수 있는 사항이 아니라는 것이다. 현대 경제학에서는 이를 소위 ‘정보의 비대칭성(asymmetric information)’ 현상으로 명명하고 있다. 이를 감안하

29) 이는 단순화된 논의로서, 실제로는 일부 소득공제를 허용하고 있다.

여 정책을 입안하지 않으면 예기치 못한 폐해가 발생한다는 것이 일반적인 견해이다.

빈곤정책의 기본정책방향을 점검하고 개선방안을 모색하는 경우, 본 개념에 대한 이해가 무엇보다 중요하고 이를 최소화하는 정책을 입안하는 것이 필요하다.

다른 사례로서, 실제로 빈곤정책을 실시할 때, 단기빈곤가구와 장기빈곤가구에 따라 차별화된 지원책을 펼 때 일반적으로 장기빈곤가구에 보다 높은 수준의 지원을 해주는 것이 보다 빈곤한 자들에 대한 배려라 할 수 있을 것이다. 그러나 이 경우, 단기빈곤가구 중 일부는 직장 탐색 등의 노력을 게을리하고 차라리 장기빈곤가구화할 경우 높은 수준의 지원이 계속된다면 이를 활용하는 것이 개인적으로 보아 더 유리할 수 있다. 물론, 이러한 정책이 항구적으로 지속되기 어렵기 때문에 문제가 얼마나 심각할지 예상하기는 어려우나, 이와 유사한 문제에 직면하게 되는 점은 부인할 수 없을 것이다. 즉, 태생적으로 처음부터 장기빈곤에 처할 사람과 그렇지 않을 사람을 구분하는 문제는 극단적 유형의 사람을 제외하고는 쉬운 일이 아니다. 이러한 식별의 문제(identification problem)와 지원수준, 방법 등은 단순히 기술적인 문제가 아니라 빈곤 관련 지원제도의 핵심적 과제라 할 수 있다.

또 하나의 예를 들어, 구체적으로 빈곤자들에게 대부사업을 실시하여 단기빈곤자들이 대부자금을 활용하여 빈곤에서 벗어나게 하되, 빈곤에 벗어난 후 대부자금을 상환하도록 하는 것도 생각해 볼 수 있다. 반면, 외환위기 이후 누차에 걸쳐 각 정권들은 장기빈곤에 빠질 수밖에 없는 자들을 대상으로 대부자금을 갚는 데 다소 약한 기준을 제공하여 신용불량자로 전락하는 것을 막는 제도를 설계하는 방안을 고려한 바 있다. 이 문제 또한 도덕적 해이의 관점에서 접근해볼 수 있다. 빌린 돈을 갚기 위해 수반되는 엄청난

노력이 부담스러운 경우, 다소 빈곤 상태에 오래 남게 되면 장기 빈곤자로 분류되어 약한 수준의 자금상환만 해주어도 요건이 충족되는 혜택을 누리게 되므로 본 제도 또한 도덕적 해이 문제를 제대로 감안하지 못한 경우에 해당된다.

이러한 문제에 대해 일반적으로 아래의 두 가지 방식으로 접근이 가능할 수 있다.

나. 빈곤기간과 빈곤지원제도

1) 빈곤기간을 중심으로 하는 최적제도

첫째, 도덕적 해이를 중심으로 접근하는 것이다. 이 경우, 모든 빈곤자 개인들은 위험기피적이며 사실상 유사한 사람들로 간주하고, 도덕적 해이가 발생하지 않도록 하는 방안을 강구하는 것이다. 이를 위해 Hopenhayn and Nicolini(1997)의 연구를 참조하면, 구직기간이 길어질수록 보조금의 혜택을 줄어나가도록 하고, 동시에 취업 후에 임금에도 과세를 하되 실업기간이 길어질수록 보다 높은 세율로 취업 후 임금소득에 대해 과세하여 도덕적 해이를 방지하면서도 소득의 평탄화를 유도하는 것이다.

이들의 모형을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

효용함수는 소비 c 에 대해 양(+)¹⁾의 효용을, 노력 또는 직업탐색 노력 a 에 대해서는 음(-)²⁾의 효용을 가지며 장기간 효용을 고려하는 모형을 상정한다.

$$E \sum_{t=0}^{\infty} \beta^t [u(c_t) - a_t], \quad (\text{VII-1})$$

직업탐색을 거쳐 필요한 직업을 찾게 될 확률은 p 로 표현되는데 이는 직업탐색 노력에 대해서 양(+)³⁾의 효용을 갖는다.

$$p_t = p(a_t), \quad (\text{VII-2})$$

가치함수 V 는 유량변수인 소비수준과 직업탐색 노력 간의 차이, 그리고 다음 기에 당면할 여러 가지 가능성, 즉, 고용될 경우의 가치 V^e , 고용되지 못할 경우의 가치 V^u 에 대해서 각각의 상태에 대한 확률을 가중치로 적용한 가치를 적절히 할인한 값으로 구성 되어 있다.

$$V = u(c) - a + \beta\{p(a)V^e + [1 - p(a)]V^u\}. \quad (\text{VII-3})$$

여기서 a 값은 우변의 가치함수의 값을 극대화시키는 값이 되어야 한다. 즉,

$$a \in \arg \max_{\hat{a} \in A} U(c) - \hat{a} + \beta\{p(\hat{a})V^e + [1 - p(\hat{a})]V^u\}. \quad (\text{VII-4})$$

이를 정리하면 곧 아래 식을 얻게 된다.

$$\beta p'(a)(V^e - V^u) = 1. \quad (\text{VII-5})$$

다음으로 일계조건을 완전히 정리하면 다음의 등식을 얻는다.

$$W'(V^e) = \frac{1}{u'(c^e)}. \quad (\text{VII-6})$$

다음은 기업의 비용가치함수에 대한 표현이다. 이는 당연히 작은 값일수록 기업에 유리한데, 기업의 경우 다음과 같은 계약을

근로자와 맺는 것을 고려한다. 즉, 현재 비용 c (즉, 근로자에게는 소비)를 근로자에게 매기 지불하고, 그 다음 다음 기에 당면할 여러 가지 가능성, 즉, 고용될 경우의 가치 V^e , 그리고 고용되지 못할 경우의 가치 V^u 를 보장하게 되는 계약을 제공하되 각각의 상태에 대한 확률을 가중치로 적용한 가치를 적절히 할인한 값으로 구성되어 있다. 즉, 이러한 계약을 노력 수준, 매기 보장 소비수준, 그리고 각각의 상태에 대한 가치 V^e 와 V^u 를 선택하여 가장 낮은 비용으로 성취하는 것이다.

$$C(V) = \min_{a, c, V^e, V^u} c + \beta \{ p(a) W(V^e) + [1 - p(a)] C(V^u) \} \quad (\text{VII-7})$$

다음 개인들이 기업과 계약을 맺게 되는 기본수준의 가치 V 를 보장해야 하는데 참여조건(participation constraint)과 같은 역할을 하게 된다.

$$u(c) - a + \beta \{ p(a) V^e + [1 - p(a)] V^u \} = V \quad (\text{PC}) \quad (\text{VII-8})$$

이때 개인이 정하게 되는 노력의 수준은 아래 식에 의해 결정된다.

$$\beta p'(a)(V^e - V^u) = 1. \quad (\text{VII-9})$$

기업의 경우, 다음과 같은 식들을 극대화 과정을 통해 얻게 된다.

$$p'(a)[W(V^e) - C(V^u)] = \eta p''(a)(V^e - V^u), \quad (\text{VII-10})$$

$$C'(V^u) = \frac{1}{u'(c^u)} - \eta \frac{p'(a)}{1-p(a)}, \quad (\text{VII-11})$$

$$W'(V^e) = \frac{1}{u'(c^u)} + \eta \frac{p'(a)}{p(a)}, \quad (\text{VII-12})$$

$$C'(V) = \frac{1}{u'(c^u)} = [1-p(a)]C'(V^u) + p(a)W'(V^e), \quad (\text{VII-13})$$

이 경우, 항시 다음과 같은 가치함수의 미분값에서 순위가 정해진다.

$$W'(V^e) > C'(V) > C'(V^u), \quad (\text{VII-14})$$

그리고 위 식들을 차례대로 정리하면 아래 식을 얻는다:

$$\beta p'(a^*)(V^e - V^u) = 1. \quad (\text{VII-15})$$

2) 모형결과의 특성 분석

이상의 결과들을 모두 감안하여 기간별 실업보험제도의 구조를 파악한 것이 아래 표에 정리되어 있다. 즉, 아래 <표 VII-1>의 왼쪽 제(1)열에는 실업기간에 따라 소득대체율이 점진적으로 하락하는 것을 보여주고 있는데, 무엇보다 소비의 평탄화가 중요하지만 동시에 도덕적 해이 문제를 완화하는 것 또한 중요함을 제대로 보여주고 있다. 제(2)열에는 구직에 성공한 후의 소비수준 자체 또한 실업기간이 길었던 정도에 따라 줄어드는 양상을 보여주며, 제(3)열에서는 이를 달성하기 위한 세율이 점차 기간에 따라 상승하는 모습을 보여주고 있다. 이상의 결과는 소비 평탄화와 도덕적 해이 양자 간의 상충관계를 적절히 표현해주고 있다고 볼 수 있으며 동시에 구직기간(실업기간)에 따라 지원을 차별화하는 것이 사

전적으로 개인들의 행위를 최적으로 유도해낼 수 있음을 암시하고 있다.

다음으로 제(4)열은 구직 이후에 실업기간에 따른 과세가 불가능할 경우 실업보험급여의 구조가 어떠해야 하는지를 보여준다. 실업기간에 따라 감소해야 함을 보여주고 있는데 기존 연구들에서 어느 정도 제시된 결과를 재확인해주는 결과라고 할 수 있다.

<표 VII-1> 최적 실업보험제도(Optimal Unemployment Insurance)

WEEKS OF UNEMPLOYMENT	OPTIMAL WITH TAX			OPTIMAL WITH NO TAX: REPLACEMENT RATIO (4)
	Replacement Ratio (1)	C Emp (2)	Tax(%) (3)	
1	99.0	100.5	-.5	85.8
2	98.9	100.4	-.4	80.8
3	98.8	100.3	-.3	76.3
4	98.7	100.2	-.2	72.1
5	98.6	100.1	-.1	68.2
6	98.5	100.0	.0	64.7
7	98.4	99.9	.1	61.4
8	98.3	99.8	.2	58.4
12	97.9	99.4	.6	48.2
16	97.5	99.0	1.0	40.5
26	96.5	98.0	2.0	27.7
52	94.0	95.5	4.5	13.4

3) 현실적 고려사항

이와 같은 구조의 제도를 과연 현실적으로 적용할 수 있는지 파악하는 것 또한 중요할 것이다. 과연 실업보험제도 또는 빈곤지원제도를 구직기간 또는 수혜기간에 연동하여 줄어나갈 수 있는가 하는 것이 관건이 된다. 현행 실업보험제도는 실업 전 소득의 일

정률, 즉 소득대체율(replacement ratio)로 소득을 보전해주고 있는데, 이를 구직기간에 따라 적정률로 감소하도록 설계해야 한다. 이러한 구조의 실업보험제도를 실시하는 것은 행정적으로 엄청나게 어렵지는 않으나 구직자들이 이러한 변화를 받아들이는 데 다소의 적응기간이 필요할 것이다.

한편, 이보다 더 어렵고 복잡한 과정은 취업 후 소득에 대해서 구직기간에 따라 과세하는 일이다. 구직기간이 길 경우, 이는 사전적으로 보아, 도덕적 해이의 결과일 수 있으므로 이에 대해 보다 높은 세율로 과세를 하는 것을 조세제도에 포함시켜야 한다는 것이다. 일반적으로 소득세제는 주로 포괄주의 소득과세제도의 원칙 하에 어느 한 시점에서 잠재적 소비가능 능력의 변화만큼을 포괄 소득으로 정의하여 이에 대해 과세하는 것이 일반적이다. 그러나 도덕적 해이를 방지하기 위한 지원이 되기 위해서는 구직기간이 긴 경우 이에 대해 징벌하는 요소가 제도에 포함되어야 하므로 구직기간에 관한 내력을 행정당국이 파악·유지해야 하고 이를 이용하여 과세에 반영하는 절차가 필요한데, 그다지 현실적인 방안이 되기에 어려운 감이 없지 않다. 물론, 지속적으로 높은 세율을 유지하는 경우 항구적으로 근로의욕을 감퇴시킬 우려가 있으므로 기간에 의존적인, 보다 구체적으로 기간이 지나면 세율이 하락하는, 구조로 정하는 방안을 고려해야 한다는 것인데, 이로부터 과연 현실적으로 세무행정이 이를 지원할 수 있는가 하는 의구심이 들게 된다.

다음으로, 동질적 개인의 가정에서 보다 완화된 가정을 도입하여, 이질적 개인들을 인정하고 진정으로 어려운 개인들과 그렇지 못한 개인들을 구분하여 지원하는 시스템을 만드는 것인데, 누가 진정으로 궁핍하고 누가 아닌지를 구분하기 어렵기 때문에 일종의 메커니즘을 설계/디자인하는 노력이 필요하다. 불행히도, 기존문헌에서 정확히 이러한 문제의식에 부합하는 답이 제공되지는 못하였

다. 그러나 이에 대한 개략적 해답을 다음과 같이 제공할 수 있다고 본 필자는 판단하고 있다. 즉, 단기빈곤자가 장기빈곤자를 따라함(mimicking)으로써 가급적 제도에 오래 머물려는 성향을 제어해야 효율적 지원이 될 수 있다고 본다.

따라서 엄밀한 분석은 아니지만, 실업보험제도에 대해 두 가지 정도의 방안을 강구한다. 첫째, 단기빈곤자들을 위해 대표적 실업자에 대해 현행 6개월인 수혜기간을 4개월 정도로 짧게 줄이는 대신 수혜수준을 상당히 높여준다. 장기빈곤자들을 위해서는 처음부터 8개월 정도로 긴 수혜기간을 허용하되 낮은 수준의 혜택을 부여함으로써 단기수혜자들이 지나치게 도덕적 해이를 유발하지 않게 한다. 이는 장기빈곤자들에게 제대로 보험을 제공하지 못하는 문제를 해결해주려는 것이다.

단, 명확히 개인들이 당면하는 유인체계를 충분히 고려하여 문제를 세우는 것은 매우 어렵다. 특히 기간에 대해 제한이 있는 보험제도는 축차형(recursive form)의 벨만방정식(Bellman equation)으로 표현하는 것이 쉽지 않아 수치적 계산을 통해서만 문제에 접근해야 한다.

이처럼 단순해보이지만, 통상적인 개인들의 경우, 정책에 따라 빈곤으로부터의 탈출 노력이 영향을 받기 때문에 사후적으로 실업/구직기간을 중심으로 지원해주는 정책수립은 그리 효과적이지 않고 비효율적임을 보여준다. 따라서 이로부터 얻을 수 있는 시사점은 빈곤층에 대한 지원도 빈곤의 결과를 중심으로 접근하여서는 의도하지 않은 비효율성 문제가 발생하므로 이보다는 사전적으로 인센티브제도의 고안을 통하여 접근해야 한다는 것이다.

만약에 관측 가능한 사유로 인해, 처음부터 장기빈곤에 이를 사람들과 그렇지 않은 사람들 간의 구분이 가능하다면, 이러한 관측 가능한 사유에만 의존하여 빈곤지원정책의 수준을 최저생계비 등

의 기준에 의거하여 지원수준을 정할 수 있다. 그러나, 현실적으로 장·단기빈곤 여부의 결정요인은 관측불가능한 개인선호, 처한 여건 또는 상황, 그리고 상당부분 정부의 재정지출 수준에 따라 결정되는바, 기간을 중심으로 하는 빈곤지원책은 재정지출에 따라 개별 경제주체가 빈곤기간을 내생적으로 조정하게 되므로 도덕적 해이 문제를 야기하게 되는 문제가 따르게 된다.

그럼에도 불구하고 장·단기빈곤에 대해서 특정 기준을 중심으로 장·단기 빈곤자에 대한 차등지원시 기간에 따른 차등 인센티브를 도입한 정책개발이 필요함을 가정하여 논의를 하는 것이 필요하다. 따라서 본고에서는 첫째, 기간을 중심으로 하는 장·단기 빈곤지원정책을 차별적으로 강구하는 것에 대해 과연 개념적으로 가능한지, 그리고 그러하다면 어떠한 방식으로 이를 수행할 수 있는지 필요한 정책조건에 대해 논의하기로 한다. 만약에 가능하다면 이를 고려한 정책의 형태가 어떠해야 하는지 소개하고자 한다.

이러한 방안을 최적계약이론을 중심으로 해석해 보면, 개인의 도덕적 해이 문제 및 역선택 문제를 감안하여 적절한 제도 설계를 하는 것에 해당한다. 단, 개인마다 선호, 근로능력 및 처한 여건에서 많은 이질성을 갖고 있으므로, 단순한 몇 가지 인센티브제도만으로 문제에 접근해서는 다양한 이질성을 충분히 감안한 도덕적 해이 방지방안을 고안해내기가 불가능하다. 이하에서는 이러한 고려하에서 논의를 전개하고자 한다.

실제로 우리나라의 고용보험제도에서는 구직 노력에서의 도덕적 해이 문제를 방지하고자, 구직기간이 규정된 지원기간보다 짧을수록 잔여 수혜가능기간에 비례하여 일종의 보너스(bonus)를 제공하는 지원책을 사용하고 있다. 이는 곧, 동일한 수혜프로그램을 운영하더라도 구직성공기간을 중심으로 보너스를 제공하는 것으로서, 도덕적 해이 문제를 낮추는 데는 분명히 도움이 될 수 있다.

그러나, 유형의 차이로 발생하는 문제에 대해서는 그다지 효율적인 지원방법이 되지 못한다. 왜냐하면, 태생적으로 구직기간이 오래 걸릴 수밖에 없는 근로자들의 경우, 비록 열심히 구직활동을 하더라도 구직기간이 오래 걸릴 가능성이 높은 반면, 적극적으로 구직을 하지 않으나 태생적으로 구직기간이 그다지 오래 걸리지 않는 근로자의 경우 구직기간이 길지 않을 가능성이 높아, 그다지 열심히 구직활동을 시행한 근로자와 차별하기가 불가능하여 사실상 일종의 ‘역진적’ 지원을 할 수밖에 없기 때문이다. 이러한 경우, 효율적 방식으로 지원의 혜택을 제공할 수 없게 된다.

4) 가능한 대안의 고려

물론, 현재의 고용보험제도는 순수한 빈곤지원제도와 다소간 괴리가 있는데, 빈곤지원제도는 공적부조의 영역에 해당하므로 기존에 납부한 보험료 실적과 무관하게 지원을 해주는 제도이다. 향후 논의하겠지만, 위에서 논의한 기간에 기초한 지원제도가 정착하려면 몇 가지 다른 제도와 조화를 이루어야만 가능할 것이다. 예를 들어, (1) 소득세제 등을 통하여 공제수준이 현재와 같이 높은 수준이 되도록 일정 수준의 최소한도의 세금을 대부분의 경제주체가 납부하도록 하고, (2) 그 중에서 일정 소득수준 이하자들에게 일생을 주기로 하여 몇 차례 이하의 횟수 동안 지원해주는 조치를 취하되, (3) 여기서도 도덕적 해이 문제를 줄이기 위해, 몇 가지 차별적 프로그램 즉, 예를 들어 (i) 6개월 동안 어느 정도 높은 수준으로 집중적으로 지원하는 프로그램, (ii) 1년 동안 중간 정도의 수준으로 지원하는 프로그램, (iii) 2년 동안 낮은 수준으로 오랜 기간 동안 지원하는 프로그램 등의 차별화된 프로그램을 제공하고 빈곤계층이 자발적으로 선택할 수 있도록 한다면, 기존 빈곤제도의 도덕적 해이 문제점을 어느 정도 해결하면서도 필요한

수준의 지원이 가능한 제도를 운영할 수 있다고 본다. (4) 이를 위해, 국민기초생활보장제도에서의 근로가능인구들은 수혜대상에서 제외시키는 것이 필요하고, 자산조사(means-testing)를 보다 엄격하게 실시할 필요가 있다고 판단된다. 여기서 주의할 사항으로서 이러한 방안이 모두 동시에 시행되어야만 도덕적 해이 문제를 제어할 수 있게 된다는 것이다. 보다 자세한 논의는 본장의 후반부의 논의를 통해 정리될 것이다.

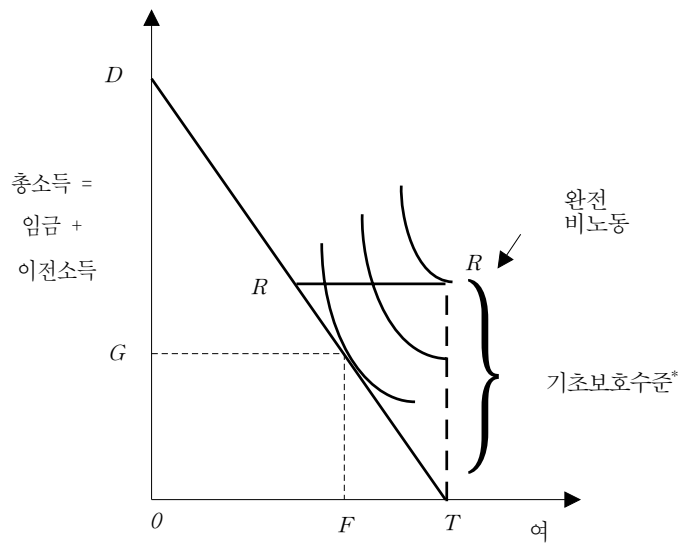
3. 기존 빈곤제도와 도덕적 해이 방지 관련 해외사례

가. 국민기초생활보장제도

우리나라의 공적부조제도는 지난 2000년 이후 대폭 개편되었는데, 최소한의 기본적 생활을 가능케 하는 일정 수준의 소득을 조건 없이 보장하는 국민기초생활보장제도를 그 축으로 하되, 자활사업을 통해 기초보장제도에의 항구적 의존을 줄이는 방식으로 공적부조제도의 변화를 경험하였다. 특히, 자활사업제도는 국민기초생활보장제도가 단순히 소득의 보전에 그치지 않고 근로를 통해 빈곤으로부터 탈출하도록 유인하는 제도적 장치로서 도입되었다. 그러나 국민기초생활보장제도에 내재되어 있는 근로의욕 저하효과가 워낙 크기 때문에 자활사업제도에 참가를 조건으로 하는 국민기초생활보장제도로는 탈빈곤 효과를 가져오지 못하고 있다. 이를 그림으로서 개략적으로 확인하면 다음과 같다.

[그림 VII-1]에서 보다시피, 구간 RR에서는 근로와 무관하게 기초보호수준이 정해지므로 사실상 근로에 대한 한계세율은 100%가 된다. 따라서 본 구간의 노동공급에 대해서는 심각한 근로의욕을 제약하는 결과를 낳게 되어 기존에 FT만큼의 근로/노동공급을 하던 개인이 T점으로 옮겨감으로써 노동공급을 0으로 줄이게 되는 현상이 발생한다.

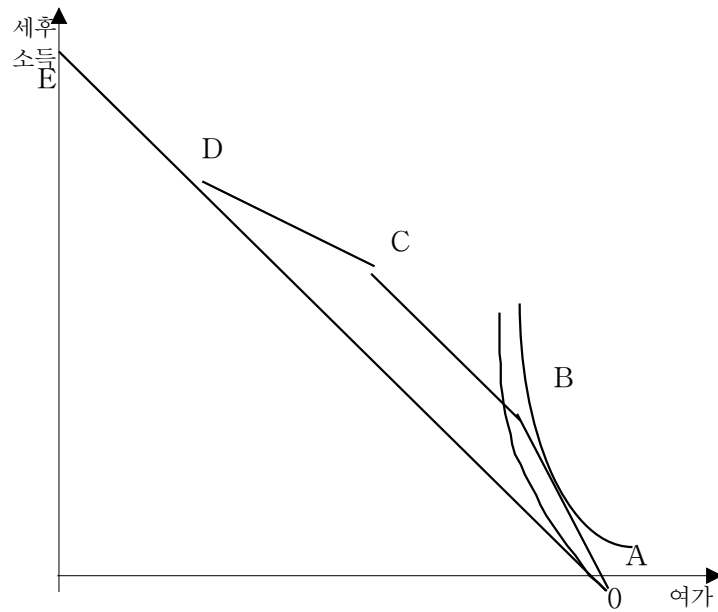
[그림 VII-1] 국민기초생활보장법의 근로인센티브



주: * 2007년도 현금급여 가
 372,978원(1인), 628,370원(2인), 832,394원(3인),
 1,031,467원(4인), 1,202,484원(5인), 1,377,214원(6인)

이와 같은 문제점 때문에 이미 정립된 복지제도를 시행하고 있는 국가들에서는 공적부조제도를 단순히 조건없이 소득보장을 해 주는 방식으로 제도를 운영하지 않고 근로의욕을 제고하는 방식으로 전환하고 있다. 예를 들어 EITC제도가 일례에 해당한다. 아래 그림은 근로장려세제(EITC)에 의해 삼각형 모양의 기존 선택집합에 새로 추가되는 선택집합 ABCD(일종의 사다리꼴 모양)를 보여 주고 있다. 이 경우 경제활동에 참여하게 되어 전반적으로 노동공급이 증가하게 된다. 일반적으로 빈곤계층만이 복지제도의 수혜자가 되도록 인센티브 이론에 의거하여 세심한 제도가 고안되고 있다.

[그림 VII-2] 근로장려세제(EITC)에 의한 예산제약식 변화



우리나라의 자활사업제도에 정확히 상응하거나 부합하는 외국의 제도는 본 연구진이 아는 범위 내에서는 별로 없는 것으로 보인다. 이는 선진국들에서 진행되고 있는 각종 직업훈련제도의 경우, 정확히 정의되는 좁은 범위의 소규모 개인집단(예: 해고된 장년실업자, 신규 청년실업자 등)을 대상으로 직업훈련이 실시되고 있으며, 이에 대한 주기적인 성과평가가 이루어지고 있다. 그러나 우리나라에서처럼 대분류 기준의 최저 소득층을 근로능력의 유무와 큰 관련성 없이 소득보장 혜택을 부여하면서, 동시에 공공근로, 시장 진입형 및 사회적 일자리로 나누어 자활사업의 효과를 기대하는 것은 적어도 경제이론상 경제적 자립을 도모하는 제도가 되기 어렵다.

나. 기존 제도에 도덕적 해이 방지 방안을 적극적으로 반영한 제도 사례분석³⁰⁾

다음은 몇몇 주요국의 공적부조제도 개편에서의 중요한 측면을 요약하고 있다. 요약 후 각국에서 근로의욕 제고를 위해 도입된 공적부조제도를 검토하고자 한다. 본절에서는 각국의 근로의욕 제고를 위한 공적부조제도에 대해 간략하게 검토함으로써 우리나라 공적부조제도에 대한 대비 및 시사점을 유도하고자 한다. 본 분야에 대한 전반적인 연구는 이미 한국보건사회연구원, 한국노동연구원 및 한국조세연구원 등에서 각국의 사례분석 및 공청회 등을 통해 많은 논의를 거친 바 있으며 교과서 수준의 논의³¹⁾에서도 어느 정도 소개된바 있어, 특별히 새로운 내용은 아니며 단지 본고의 결론에 대한 보충자료로서 저자가 서베이를 한 후 내용을 정리하고 일부 보완하여 작성하였다.

1) 미국의 제도 개편

가) AFDC제도에서 TANF제도로의 이전

오랜 기간 동안 AFDC 프로그램으로 대표되는 미국의 복지프로그램(welfare system)이 편모가구의 지원을 중심으로 하는 소득이전제도로 정착되어 1990년대 중반까지 자리를 잡고 있었다. 그러나 여성노동력의 근로의욕을 저해하고, 동시에 남편-부인의 결혼을 통한 가구의 형성 및 자녀양육에 대한 장려가 아닌 저해하는 유인을 제공한다는 이유로 보다 근로 중심의 복지제도를 도입하기에 이르렀다. TANF제도는 무엇보다도 도덕적 해이의 가능성이 있는 지원을 가급적 줄이겠다는 취지에서 출발한 제도로서, 보다

30) 본절의 내용은 김재진·박능후(2005)의 연구에서 일부 발췌하여 저자가 각국의 제도 소개 부분을 중심으로 필요한 부분을 요약 정리한 것이다.

31) 예를 들어 『Rosen의 재정학』 참조.

(1) 구체적으로 확률적으로 누구에게나 발생할 수 있는 위험에 대해 보호해주되, 보호 횟수를 일정한도로 제한하고 그리고 (2) 보호되는 기간(예: 5년 이상 현금 수혜 불가능) 동안에도 무조건 시혜적으로 보조해주는 것이 아니라 직장 탐색의 근거를 제시해야만 지원이 지속될 수 있게 된다(예: 지원 2년 후 근로 관련 행위에 참여의무 부과). 이 방안은 지원의 보편성을 두되 근로의무규정을 강하게 도입하여 근로친화적 복지제도를 정립하는 두 가지 큰 흐름하에서 근로를 통하지 않은 소득지원을 최소화하는 근로연계형 복지제도에 해당한다. 따라서 누구나 일생 동안 확률적으로 경험하게 되는 빈곤의 상태가 정상적으로 근로를 통해 삶을 영위하는 자에게는 일정 횟수를 넘지 않을 것이므로 상식적으로 최대한도(예: 5~6회)만으로 지원 횟수를 줄이되, 해당 지자체에 제도 운영의 자율성을 허용함으로써 지역에 맞는 제도를 정립하도록 유도하겠다는 것이다.

아직 뚜렷한 평가결과가 나오기에는 제도 시행기간이 길지 않다. 그래도 몇몇 준실험적 연구들에서는 효과에 대해 조심스럽게 논의하고 있으며, Chun(2007)의 모의실험(simulation) 연구에 의하면 상당한 근로촉진 효과를 보고하고 있다.

나) 근로장려세제(EITC), 현물급여제도, 이진소득 과세

미국의 경우, 기존의 복지제도가 유럽국가들에 비해 상대적으로 덜 시혜적이고 소득과약 기능이 정립된 상황하에서 장기적 사회안전망 확립의 차원에서 도입되었다. 최근 근로의욕을 제고하는 방식의 공적부조제도로써 근로장려세제(EITC)가 도입될 당시, 근로 능력이 있는 가구에 대한 지원 성격의 복지제도란 사실상 AFDC (aid to families with dependent children) 프로그램에 한정되어 있었고, 본 제도는 자녀를 가진 편부모(주로 single mother with

dependent children)를 대상을 하였다. 따라서 지나친 복지제도 의존에 따른 병폐가 심각하지 않은 상황에서 근로장려세제(EITC)를 도입하여 나름대로 성공적으로 시행하고 있다고 판단되고 있다.

나머지 사회보장제도인 실업보험, 산재보험 및 의료보험 체계 또한 보험 성격을 지님으로써 시혜적 복지와는 구별되고 있다. 최근 TANF(temporary assistance to needy families)제도는 AFDC 제도의 근로의욕 저하효과에 대한 개혁작업으로서 일생 동안 한정된 횟수 동안만 소득지원 혜택을 받을 수 있도록 복지제도를 근로와 연계하여 운영하고 있다.

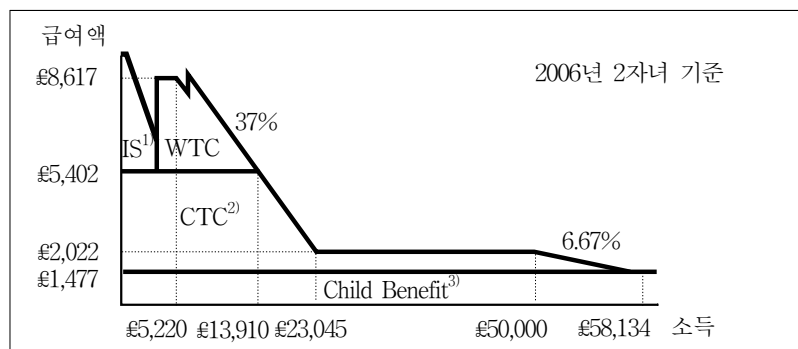
동시에 기타 현물급여(WIC, food stamps)제도 등도 별도로 운영함으로써 도덕적 해이 문제를 해결하는 데 일조하고 있다. 일반적으로 현물급여제도는 빈곤층의 구매의사 및 소비량과 무관하게 프로그램을 운영함으로써 수혜자의 선택집합을 축소하게 하는 기능을 하는 것으로 알려져 있다. 이 때문에 효율성면에서 어느 정도의 손실이 불가피함을 교과서 수준의 분석은 보여주고 있다. 그러나, 다른 한편으로는 도덕적 해이 문제를 완화하는 데 일정 역할을 하는 것으로 인정되기도 한다. 즉, 통상적으로 빈곤층에 대한 소득과약이 제대로 실시되기 어려운 경우가 많은데, 현물급여프로그램의 수혜자가 되기 위해서는 주기적으로 프로그램 사무소를 방문해서 관련 서류를 작성·제출해야 하고, 또한 현물급여쿠폰을 이용하여 구입할 경우, 필요한 서류작업에 협조해야 하는 등의 절차적 비용을 들여야 하므로, 진정으로 빈곤한 자들만이 활용할 수 있도록 하는 인센티브가 내재된 제도라 할 수 있다. 따라서 충분한 소득능력을 지닌 근로능력자가 복지제도에 의존하는 성향을 줄이는데 일정 부분 기여하는 것으로 볼 수 있다.

전반적으로 경제 활력을 진작시키고자 1980년대 사회보험수당 또한 과세소득에 편입시키는 등 근로하지 않고 수령하는 각종 지원 혜택을 한정시키려는 다양한 변화가 추구하고 있는 것이 특징이다.

2) 영국의 WTC제도

과거 이미 가족소득보조(family income support)제도에서 가족 지원제도로 바뀐 후 WFTC(working family tax credit)제도로 전환되었다가 마지막으로 EITC의 일종인 WTC(working tax credit)로 정착되었다. 전반적인 복지제도의 틀에서 근로촉진을 위해 아동세제혜택(CTC: child tax credit)제도와 WTC로 전환되었는데, 기존 복지제도가 과다하다는 인식이 팽배할 즈음, ‘근로의욕을 제고하는’ 장점을 지닌 WTC로 전환하는 개혁을 감행하여 나름대로 효과있는 제도로 정착중에 있는 것으로 파악되고 있다. [그림 VII-3]은 각종 공적부조제도에 의한 개인의 소득별 근로인센티브 내용을 보여주고 있다. 물론 실업자 등 근로의욕이 있으나 구직 내지 자활에 성공하지 못한 자들을 위해 다양한 직업훈련 및 구직보조수당제도 등도 사회보험제도로서 병행하여 실시되고 있으며 각종 개별 급여제도(예: 아동수당) 또한 별도로 실시됨에 따라 근로능력이 있는 독신가구에 대한 보조를 줄임으로써 근로의욕을 제고하도록 하고 있다.

[그림 VII-3] 영국의 근로소득세액공제제도에 의한 예산제약식



주: 1) IS(Income Support) : 최대급여 연 £4,540
 2) CTC(Child Tax Credit) : 최대급여 연 £3,925
 3) Child Benefit : 첫째 아동 연 £884, 둘째 이후 연 £593

3) 프랑스의 PPE제도

대표적 복지국가인 프랑스에서도 기존 복지제도에 대한 의존이 심각하여 복지문제가 경기침체 등 경제 활력을 저하시켰다고 판단되고 있는데 실업급여 및 공공부조제도인 RMI의 급여수준이 너무 높은 것이 한 이유로 받아들여지고 있다. 이러한 판단 아래 최근 사회보험 기여금 감축 노력이 있었으나 이러한 시도에 대해 위헌 판결을 받은 후 그 대안으로서 PPE(근로소득보전세제)제도를 도입하였는데 일종의 EITC에 해당한다. 본 제도하에서는 복지제도에 의존하고 있던 실업자 및 여성경제활동을 제고시키고 내수를 진작하는 것을 목표로 하고 있다. 전반적으로 경제 활력을 진작시키고자 여러 가지 변화를 추구하고 있으나 쉽사리 복지제도 개혁에까지 이르지 못하고 있다.

물론, 이러한 방식의 제도가 유럽에서 대부분 성공한 것은 아니다. 벨기에의 경우, 여타 국가들과 마찬가지로 복지제도에 의존 경향이 심각하여 2002년에 일종의 EITC제도를 도입하였으나 2005년에 폐지하고 대신에 저소득층이 지불하였던 사회보험료를 면제하여줌으로써 일단락되었다. 이는 일종의 EITC제도 도입의 실패 사례가 되고 있는데 표면적으로는 EITC제도의 특성상 세액 환급이 연말로 제한됨에 따라 현금이 필요한 시점과 실제로 환급받는 시점 간에 괴리가 있어 지원의 효과가 간접적으로만 인식되는 문제가 그 원인 중 하나가 아닌가 하는 추측이 가능하나 정확한 사항은 아직 분석의 대상이 되고 있다. 아마도 이 문제와 함께 벨기에의 경우 과세단위가 개인단위이므로 적용대상자가 저소득층에만 한정되지 않았을 가능성도 배제할 수 없다. 예를 들어 고소득층 주부의 경우 또한 파트타임 근로로부터 소득을 얻게 되고 개인단위 과세일 경우 세액환급을 받을 수 있어 문제시될 수 있다.

4) 호주와 뉴질랜드의 사례

현재 실업보험제도는 대부분의 나라들에서처럼 6개월 또는 1년의 고정된 기간이 아니라, 실직된 후 구직기간 동안 기간에 대한 한도 없이 실업보험금을 지급하고 있어 정부보조금 수혜자들이 과다하다고 인식되고 있다. 이들이 임시직·비정규직 등의 형태로라도 근로를 할 유인을 제공하기 위해서는 가장 직접적으로 실업보험제도에 대한 개혁이 필요하지만, 다른 국가들과 마찬가지로 이러한 개혁이 용이하지 않으므로 영국, 프랑스 및 벨기에 등과 같이 복지 의존문제가 심각해진 상황에서 치유책으로서 EITC와 유사한 형태의 제도가 도입되어 실시되고 있다고 알려져 있다.

한편, 뉴질랜드의 Family Assistance제도는 18세 이하의 경제적 독립을 하지 못한 자녀가 있는 가구에 재정 지원을 해주고 있는데 가족수당(Family Support)과 별도로 세액공제방식으로 납부한 세금을 환급해주고 있다. 이 또한 근로와 무관한 방식으로 필요한 재정지원을 해주는 제도에 해당하므로 도덕적 해이를 발생시키지 않는 지원제도에 해당하여, 단 재원의 투입에 따른 비용을 국민경제적으로 부담할 수밖에 없다.

이상의 도덕적 해이를 낮추려는 근로의욕 제고형 복지제도의 일례로서 근로장려세제(EITC) 또는 기타 제도 도입의 근거를 살펴보면, 다음과 같은 일반적 원칙을 발견할 수 있다. 첫째, 대부분의 유럽국가들에서 복지 의존문제가 심각해진 상황에서 치유책으로서 도입한 제도이거나, 둘째, 미국의 경우 복지 의존문제가 심각해지기 전에 EITC제도를 도입하였으나 기존 복지제도가 일반인 모두가 혜택을 볼 수 있는 광의의 제도가 아니라 자녀를 부양하는 편모에 국한되어 있었기 때문에 상황면에서 EITC제도가 제대로 작동할 수 있는 여건이 성숙된 상태에서 도입되었다는 점이다. 이와 유사한 맥락에서 이미 근로의욕 측면에서 문제가 있다고 지적되었

지만, 경제적 약자로 볼 수 있는 편모가족에 국한된 지원, 현물급여의 실시, 급여의 횟수 및 조건 강화를 통해 근로능력이 있는 개인을 복지제도보다는 스스로 자립할 수 있도록 유인하는 방식도 고려되고 있다는 점도 국외사례로서 감안할 만한 사항에 해당한다. 마지막으로 이러한 논의와 무관한 방식으로 단순히 외국에서 실시하였다고 해서 무조건 우리나라에 도입해야 한다는 지원방식에 대해서는 조심스럽게 접근하는 것이 필요하다.

4. 우리나라 빈곤 관련 제도·정책의 근로친화적 개편방향

가. 논의의 배경

이하에서는 기존 제도를 유지한 채 도덕적 해이를 줄이는 방안을 고려한다. 빈곤으로부터 발생하는 문제는 국가발전 과정에서 해결하여야 할 중요한 과제이다. 지나친 빈부격차 및 그에 따른 계층간 이동성의 단절은 성장 vs. 분배 간의 끊임없는 소모적 이념 논쟁을 양산하는 등 실제로 많은 사회·경제적 비용을 증대시키게 됨을 경험한 바 있다.

따라서 빈곤 문제를 단기적으로 최저생활 수준에 대한 보호와 더불어 장기적으로 탈빈곤을 유도하는 소득의 상향이동성(income mobility)을 확보하는 방향으로 정비하는 것을 고려하고자 한다. 국가는 노인·장애인 등 근로취약계층 등의 최저생활보장에 노력하되, 동시에 저소득층이 자신의 노력을 통해 중산층으로 도약할 수 있는 여건을 제공함으로써 효과적인 사회안전망을 정립할 필요가 있다는 데 이견을 제시하기 어려울 것이다.

이를 위해 단순히 수혜대상자의 확대만을 모색할 것이 아니라, 주어진 재원을 보다 효과적으로 배분하는 지원방식에 대한 논의가 절실한 실정이다.

우리나라의 사회안전망은 일반국민을 대상으로 하는 4대 사회보험과 절대빈곤층 보호를 위한 국민기초생활보장제도로 이원화되어 있다. 절대빈곤층에 대해서는 국민기초생활보장제도가 최저생계를 보장하고, 일반국민에 대해서는 4대 사회보험으로 노령·질병·산재·실업 등 중요한 사회적 위험에 대하여 1차적으로 보호하는 것으로 되어 있다. 그러나, 이러한 안전망시스템은 적어도 이론적 측면에서 보자면, 적지않게 고용기회를 위축시키거나, 근로의욕을 저해하는 부작용을 야기하고 있다.

따라서 빈곤층에 대한 적절한 지원이 이루어지면서도 근로의욕을 저해하지 않는 방식의 탈빈곤 대책을 구축할 필요가 있다. 근로빈곤층뿐만 아니라 경제활동 가능인력이면서도 경제활동에 참가하지 않는 자들에게도 단순소득보장이 아닌, 근로연계 소득지원제도를 통해 근로유인을 제고하면서 탈빈곤을 지원할 필요가 있고 이러한 차원에서 빈곤정책을 운용하는 것이 타당하다.

이에 2004년 이후 정부 차원에서 EITC제도 도입 필요성에 대해 검토하고 도입을 결정한 바 있다. EITC제도는 근로빈곤층의 세금부담을 덜어주고 근로소득이 일정 수준 이하인 가구에 대하여 현금급여를 제공하는 제도로서, 기존의 재정지출 정책과 조세지원 정책을 결합한 형태로 근로유인과 행정비용 측면에서 효율성 제고가 가능한 것이 특징이다. 이미 시행중에 있는 EITC제도는 궁극적으로 국민기초생활보장제도의 구조와 함께 검토하여 개선방안을 강구해야 한다.

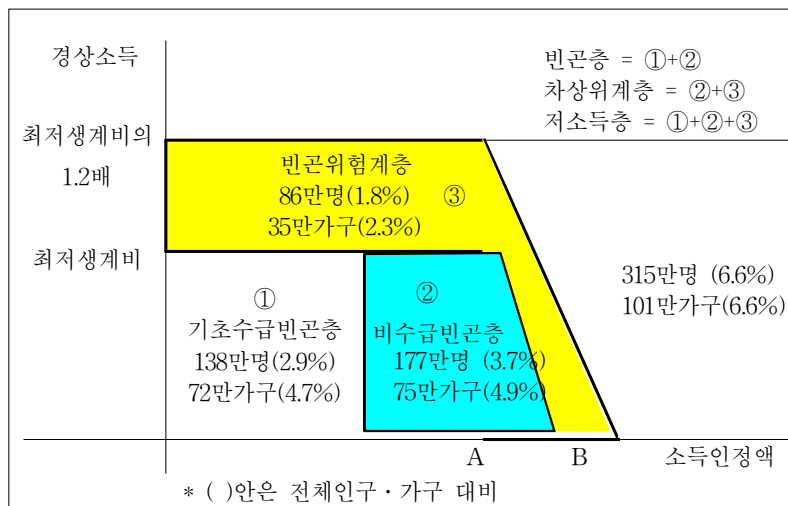
나. 빈곤층 현황 및 관련 정책

1) 저소득층 실태

2003년 말 최저생계비의 1.2배 이하인 저소득층은 전체인구의

8.4%인 401만명, 182만가구로 추계되고 있다. 국민기초생활보장제도의 지원을 받는 빈곤층은 138만명, 72만가구에 이른다. 이들과 상당히 유사하지만 국민기초생활보장제도의 보호를 받지 못하는 차상위계층은 비수급빈곤층 3.7%와 빈곤위험계층으로 분류되는 1.8%를 합친 전체 인구의 5.5%인 263만명, 110만가구에 이른다. 문제는 ‘차상위계층’이 본질적으로 기초수급빈곤층과 구별되는 계층이 아니라, 사실상 거의 유사한 계층이라는 점이다. [그림 VII-4]에서 보듯이 이들은 ‘②+③’으로 표시되어 있다. 제도의 요건이 다소 완화되거나, 제도의 수혜조건이 보다 강화되거나, 또는 행정력에 의존한 제도 운용에서 벗어나 자율적 신고-접수 후 심사결정을 하는 방식의 지원이 향후 적용된다면 이들 그룹 간의 구별은 사실상 가능하지 않게 된다. 그러므로 양 그룹 간의 차이는 사실상 큰 의미가 없게 된다.

[그림 VII-4] 소득과 재산기준을 고려한 저소득층 규모



주: A - 소득인정액(소득평가액+재산의 소득환산액)이 최저생계비의100%인 선
 B - 소득인정액이 최저생계비의 120%인 선
 자료: 한국보건사회연구원 「2005 차상위계층 실태조사」

VII. 빈곤을 저감을 위한 빈곤지원 정책방향 173

일단 차상위계층의 경제활동 실태를 살펴보면, 차상위계층 가구 주 중 취업자 비율은 48%로 일반층의 91%보다 낮으나 국민기초생활보장제도 수급자(기초수급자) 33%보다는 높다.

<표 VII-2> 가구의 경제활동 실태

(단위: %)

	합계	취업자			실업자	비경제활동인구
		임금근로자	비임금근로자			
일반층	100	91.1	63.2	27.9	1.2	7.7
차상위계층	100	47.7	26.5	21.2	4.5	47.8
기초수급자	100	32.9	23.7	9.2	3.3	63.7

주: 일반층은 전체 계층 중에서 저소득층(차상위계층+기초수급자)을 제외한 가구

예상한대로 차상위계층의 임금근로자는 임시·일용직이 87%로 대부분을 차지하고 있다. 일반층에 비해 상대적 저임금과 고용불안을 겪고 있다.

<표 VII-3> 소득계층별 임금근로자의 종사상 지위

(단위: %)

	일반층	차상위계층	기초수급가구
상용직	73.5	12.8	5.2
임시직	13.9	28.1	27
일용직	12.5	58.9	67.7

차상위계층의 경우 각종 사회보험에 대한 가입률이 낮은 것 또한 고려할 만한 사항이다. 국민연금과 고용보험의 경우 가입률이 각각 29%, 25%에 머물고 있어 일반층의 63%, 44%에 비해 절반에 가까운 수준이다. 산재보험 및 건강보험가입률도 차상위계층이

각각 50%, 99%로 일반층의 75%, 100%보다 낮은 수준이다.

2) 저소득층에 대한 지원현황

현재 국민기초생활제도의 수급자(기초수급자)는 근로를 하지 않더라도 최저생활을 보장받고 있다. 동 제도는 ‘보충급여’의 원리를 적용하여 가구소득이 최저생계비에 미달할 경우 그 차액을 지원한다. 최저생계비 이하 빈곤층을 대상으로 생계비·교육·의료·주거비용 등을 포괄적으로 지원하는데, 최저생계비는 2006년 4인가구 기준 월 117만원 수준이며 매년 인상되고 있는 추세이다. 국민기초생활보장제도는 시행 이후 수급인원은 크게 변하지 않았으나 예산은 지속적으로 증가하는 추세에 있다. 이는 부양가족 기준 적용 등으로 수급인원이 제한되나 최저생계비는 지속적으로 증가하기 때문이다.

<표 VII-4> 기초수급자 추이

(단위: 만명, 조원, 천원)

	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년
수급인원	147	135	138	143	147
지원예산	3.2	3.4	3.5	3.8	4.4
1인당 월지원액	221	251	254	236	299

기초수급자와 경제적 상황이 크게 다르지 않은 차상위계층에 대해서는 소득보장은 없으며, 일부 의료비와 영유아 보육료 지원이 대부분이다. 의료비의 경우 18세 미만 아동과 희귀난치병 및 만성 질환자에 대해 급여를 지원하며 2006년 예산은 738억원으로 10만 명을 대상으로 하고 있다. 향후 차상위계층 일부에 의료급여를 단

계적·선별적으로 확대할 계획이지만, 일반적으로 차상위계층은 적용대상에서 제외되고 있는 것이 현실이다.

이러한 지원의 형평성 문제에 착안하여, 근로연계형 지원제도를 도입하여 근로를 통한 능력개발 등 중장기적 빈곤탈출을 지원하는 것이 근로장려세제의 의의라고 할 수도 있다. 정액급여의 소득지원보다 근로연계형 소득지원이 사회적 비용 측면에서 효율적이라는 것이 대체적인 연구결과이다. 그러나 우리나라 실정에서 이러한 지원의 효과 및 효율성에 대한 논의는 아직 초기단계이기 때문에 실증분석 결과는 부족한 편이다.

근로장려세제의 결과가 아무리 양호하더라도, 예기치 못한 경제적 충격에 의한 빈곤을 겪는 가구에 대한 지원으로서 근로장려세제가 충분히 그 역할을 수행하는 것은 아니다. 단 하나의 빈곤제도를 통해 도덕적 해이 문제를 충분히 통제할 수 있는 인센티브제도를 고안하는 것은 사실상 불가능하다는 점을 고려하여, 정책방안을 ‘실험적’으로 설계해보기로 한다. 예기치 못하게 감내할 수 없는 규모의 충격에 직면한 가구에 대해 근로장려세제가 충분히 빈곤정책으로서 그 기능을 수행하는 것을 사후적으로(ex post) 기대하기 어려울 수 있다. 이러한 상황에서, 필요한 재원을 투입할 여력이 있을 경우, 과연 어떠한 방식으로 재원을 투입하는 것이 적절한지에 대해 여러 가지 조건(conditions)들을 제시해 보는 것으로 본장의 범주를 정하기로 한다.

다. 근로장려세제(EITC)와 기존 빈곤정책

1) 빈곤지원제도와 근로장려세제

근로장려세제는 복지지출이 과다하다고 알려져 있는 국가들에서 나타나는 근로의욕 저하 및 이에 따른 성장잠재력 저하 등의 문제를 해결하고자 도입되었으며 그 효과에 대해 대체로 인정하고 있

다. 주로 노동시간의 증대보다 경제활동참가율을 제고하는 경향이 있는 것으로 학계의 연구결과가 나오고 있다. 그러나 현 시점에서 근로장려세제의 도입취지를 생각해보면, 근로의욕 저하로 인해 빈곤이 발생하고 있다고 보기는 어렵고, 오히려 노동수요의 부족에 따라 발생한 수요측면의 문제로 보는 것이 보다 적절할 것으로 보인다. 이러한 관점에서 노동공급보다는 노동수요를 촉발할 수 있는 각종 제도를 먼저 검토하는 것이 타당할 것으로 판단된다(예: 고용지원금, 기업투자환경 개선 등).

그럼에도 불구하고 근로장려세제를 조기에 도입하려고 할 시점에서 근로장려세제와 국민기초생활보장제도 간의 관계 정립에 대해 심각히 고민했으면 보다 효율적 근로복지체제를 구축할 수 있었을 것으로 판단된다. 즉, 국민기초생활보장제도 도입 당시 대안으로서 근로장려세제 또는 상호 양립가능성 등에 대해 동시에 논의되어야 했다. 그러나 현실이 그렇지 못하다고 할지라도 근로장려세제의 근로의욕 제고효과가 기존의 국민기초생활보장제도가 가지고 있는 근로의욕 감퇴효과에 의해 대부분 상쇄될 가능성이 높아 두 제도가 현 상태에서는 사실상 양립하기 어려운 것으로 보인다. 따라서 양 제도를 종합적으로 검토한 후 개별 제도 본연의 효과가 발휘될 수 있도록 과감하게 수정·개편할 필요가 있다. 특히 양 제도의 잠재적 수혜자를 차별화하는 데 역점을 둘 필요가 있다.

지금까지 근로장려세제제도와 국민기초생활보장제도 간에 정책적 논의의 대상이 된 것은 기초보장수급자에게 근로장려세제 급여를 중복적으로 허용할 것인지에 대한 논의가 대부분이었으며, 사실상 도덕적 해이 문제를 포함한 경제적 인센티브에 대한 고려없이 논의가 진행되어온 감이 없지 않다. 따라서 본고에서는 이에 대한 핵심만 추려서 예시 위주로 살펴보고 난후 추가적인 논의로

서 어떠한 사항이 필요한지 논의하기로 한다.

2) 예시: 기존 복지제도와 근로장려세제(EITC)간의 상충문제

만약에 근로빈곤층의 대표적 개인이 ‘시간당 3천원’의 임금에 직면해 있다고 가정하고 분석해보자. 시간당 3천원의 임금은 분명 최근 10년간의 평균 최저임금을 초과하는 금액으로 최저 빈곤층보다 약간 상위의 근로자(‘차상위’ 계층)일 수 있다³²⁾. 빈곤층 근로자들의 경우 이들의 연간 가용시간의 가치는 하루 12시간을 근로한다고 가정하되 주 6일 근로를 한다면 총 근로소득(earned income)은

$$\text{하루 12시간} \times (365 - 52) \text{ 일} \times \text{시간당 3천원} \approx 1,129\text{만원}$$

에 해당한다. 근로장려세제의 최대보조액(예: 100만원)을 받아서 합계 1,229만원을 받는다고 가정할지라도, 이는 국민기초생활보장제도에 의한 보조 1,200만원(4인가족 기준)에 비해 낮은 수준이고, 하루 12시간의 많은 근로를 생각하면 합리적 개인의 경우 이와 같은 근로를 행하지 않을 것이다.

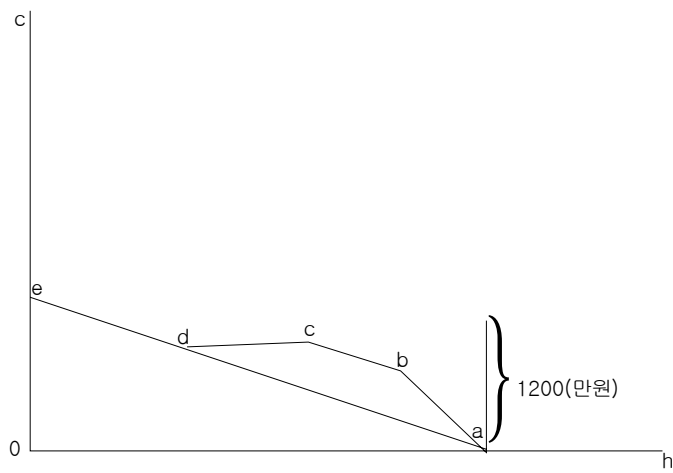
만약 하루 8시간 근로시 750만원 정도에 불과하여 근로장려세제에 의해 제공되는 조세환급액이 매우 큰 액수가 아닌 이상(예: 500만원) 당연히 국민기초생활보장제도에 의존하는 것이 합리적 개인의 선택일 것이다.

이를 보다 구체적으로 살펴보기 위해 몇 가지 그림을 이용해보자. [그림 VII-5]는 국민기초생활보장제도와 근로장려세제가 공존할 경우 저소득층 개인들이 당면하는 선택기회집합을 보여주고 있다. [그림 VII-6]은 이러한 상황에서 개인들의 선택의 결과를 무차별

32) 2008년 노동부 고시 최저임금 3,770원이나, 3,000원대에 진입한 것은 2006년도에 이르러서야 가능했음.

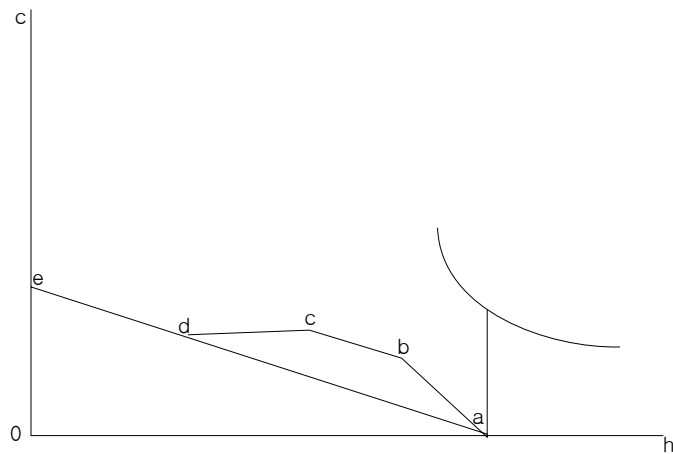
곡선을 통해 보여주고 있다. 이는 근로를 하지 않고 기초생활보장 제도에 전적으로 의존하는 경우이다.

[그림 VII-5] 근로장려세제(EITC) 및 국민기초생활보장 제도의 근로인센티브



주: X축은 여가, Y축은 소득 또는 소비

[그림 VII-6] 일반적 효용함수하에서의 소비-여가 선택



3) 개선방향

이와 같은 ‘왜곡된 근로인센티브’의 문제점은 기초생활보장제도의 특성상 불가피한 것이므로 일차적으로 기초생활보장제도의 구조를 보다 근로친화적으로 개혁하는 것이 필요하다. 여러 가지 방식으로 기초생활보장제도와 근로장려세제가 양립할 수 있도록 기초생활보장제도의 급여 및 자격요건을 개선하는 것이 시급하다.

4) 수급자에 대한 근로장려세제(EITC) 중복급여 효과분석

이미 근로장려세제 급여는 기초보장수급자에게 중복하여 허용하지 않도록 정해진 바 있다. 그러나 본 주제가 도덕적 해이문제와 직접적으로 관련되어 있으므로 이에 대한 논의를 간략히 하면서 가능한 방안에 대해 논의해 보고자 한다. 기초보장제도의 왜곡된 근로인센티브 문제점을 도외시한 채 기초생활보장제도 수급자에게 근로장려세제급여를 중복적으로 허용할 경우, 보다 왜곡된 형태의 근로저해 인센티브를 창출할 가능성이 있다. 여전히 기초보장제도의 혜택을 받지 못한 자의 경우 근로를 통한 빈곤탈출보다는 기초보장제도에 편입되는 것이 더 가치가 있고, 근로행위에 수반되는 고정비용(예: 교통비, 보육비 등)을 고려하면 기초보장제도 수급자와 그렇지 않은 자 간의 수혜수준의 격차가 더 확대되는 문제가 발생할 우려가 있다.

향후 대다수 선진국들처럼 행정력에 의한 자격제한이 어려워질 경우 보다 많은 기초보장제도 수급자를 창출할 인센티브가 존재한다. 즉, 표면적으로 미미한 근로의욕 제고효과가 발생할 것으로 보이지만, 보다 근본적으로는 근로를 회피하고 복지제도에 의지하려는 성향을 항구화시키는 문제도 야기된다.

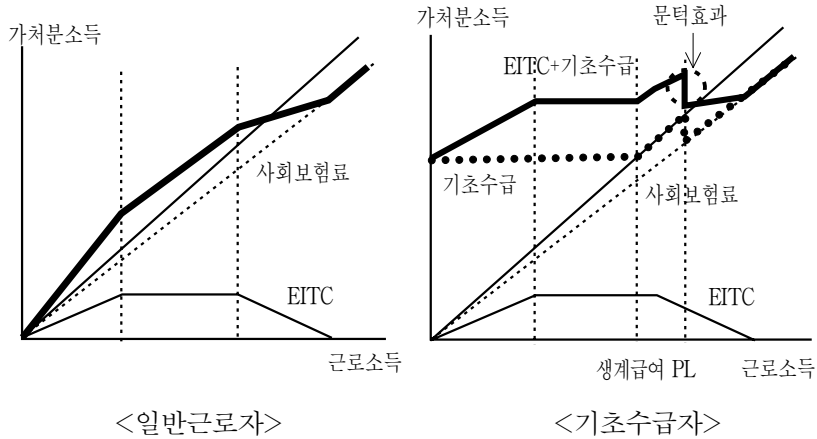
중복급여를 허용할 경우, 무엇보다 차상위빈곤층의 경우 근로장려세제의 구조에 의해서만 영향을 받게 되지만, 기초보장수급자의

경우 근로장려세제와 별도로 독립적으로 운영되는 기초보장제도의 구조에 의해서도 영향을 받게 되므로 근로장려세제 도입의 본연의 의의를 실현하기 매우 힘든 상황을 야기한다. 국민기초생활보장제도는 근로장려세제와 관계없이 매년 급여수준과 자격심사 및 행정 등에 대해 별도로 개편작업이 진행되는 점 또한 고려해야 한다. 이러한 점들을 고려하면 중복급여를 허용하기보다는 기초보장제도 독자적으로 근로의욕을 제고하는 방향으로 제도의 구조를 정비하는 것이 당연히 타당하다고 판단된다. 즉, 근로장려세제의 중복급여로 인한 수혜금액 인상 가능성 및 근로의욕 제고 가능성 등을 근로장려세제와 별도로 국민기초생활보장제도 내에서 동일한 방식으로 유도할 수 있기 때문이다.

이상의 기초수급자에 대한 근로장려세제 적용을 전제로 하는 방안에 대해서 일각에서 주장하였던 장점은 다음과 같다. 보충급여로 인해 국민기초생활보장제도가 가지는 근로비유인 구조의 문제에 대응하여 이들의 취업과 근로를 장려할 수 있다는 점이다. 현재 기초수급자의 일반근로소득에 대한 자활장려금(10%) 시행되고 있으며, 자활장려금보다 근로장려세제가 수급자와 비수급자의 형평성 측면에서 우월하다는 것이다. 본 방안하에서는 일반근로소득에 대하여 기초수급 여부에 관계없이 근로장려세제를 적용하게 된다.

그러나 기초수급자에 대한 근로장려세제 적용시 주장된 단점으로서, 사실상 근로장려세제를 지급하더라도 기초수급자의 탈수급 효과는 없다고 보는 것이 앞에서 보여준 논의에 따르면 타당할 것이다. 즉, 아래 그림에서 보듯이, 탈수급 시점에서 현물급여가 중단되고 사회보험료(소득의 7.2% 수준)가 부과됨에 따라 발생하는 문턱효과(소득역전현상)를 없애기 어렵다. 아이러니하게도, 근로장려세제의 급여수준이 높을수록 탈수급 저해 효과가 커지는 문제가 발생한다.

[그림 VII-7] 기초수급자에 대한 EITC 적용



마지막으로 이러한 논의의 핵심에는 양 제도의 목표 및 지향점이 상이하기 때문에 양립이 가능하기 어렵다는 속성이 자리잡고 있다는 점이다. 즉, 양 제도 중 하나의 속성에 맞추어 나머지 제도를 정비해야만 정책목표를 모순 없이 달성하는 것이 가능하다.

라. 최근 빈곤정책방안의 소개 및 평가

1) 방안의 요약

일각에서는 근로장려세제 도입의 의의는 기존의 사회보험과 국민기초생활보장제도를 축으로 하는 이원사회보장제도에서 차상위 계층에 대한 근로장려세제 보조를 근간으로 하는 삼원보장제도로 이행하는 것으로 주장하기도 한다. 최근까지의 제도 개편 추세를 전반적으로 요약해보자면, 근로장려세제의 추가에만 초점을 두고 있으며, 나머지 제도와의 조화 내지 조정에 관한 언급은 거의 없다. 그러나, 단순히 복지프로그램을 추가하는 방식이 아니라 향후 복지제도의 건전한 확립을 위한 기틀 마련이 되도록 정비할 필요

가 있다.

2007년도 정부가 제시하는 근로장려세제 시행초기 예상방안은 다음과 같다.

- 18세 미만 아동 2인 이상, 내국인이며 연 근로소득 1,700만원 이하 가구, 무주택, 재산가액이 1억원 이하인 근로자 가구를 수급대상으로 함.
- 점증구간: 800만원까지, 평탄구간: 1,200만원까지, 점감구간 상한: 1700만원
- 점증률: 10% (최대급여 80만원); 점감률: 16%
- 최대급여: 연 80만원
- 소요예산: 예상 수혜가구 31만 가구시, 1,500억원/년 정도 예상

문제는 이러한 방안과 기초보장제도와의 관계에 관한 것인데, 다음과 같은 방식으로 논의가 진행되어 왔다.

2) 기초보장제도와의 관계

가) 현행 방안 : 기초수급자에 대한 근로장려세제 적용 제외 방안³³⁾

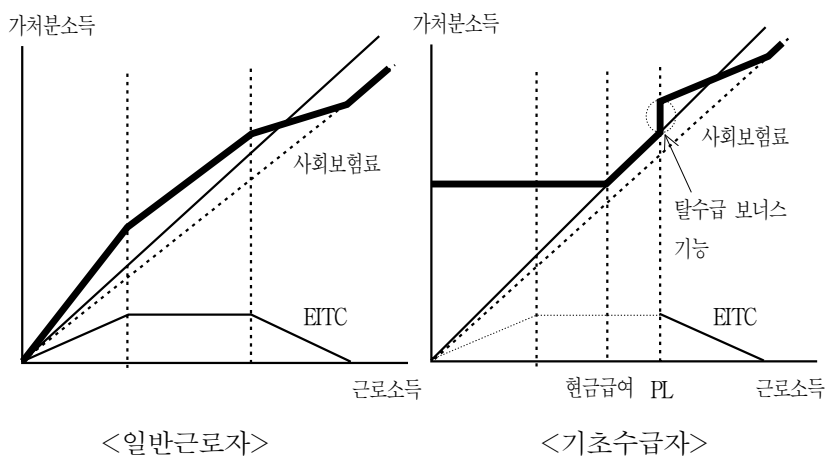
기초수급자에 대한 근로장려세제 적용 제외시 정부안이 주장하고 있는 장점은 다음과 같다. 기초수급자의 경우 탈수급 시점부터 근로장려세제가 적용되어 추가적인 급여가 지급되므로 차상위계층으로의 도약을 위한 근로유인을 제고할 수 있다는 것이다. 탈수급시 나타나는 소득감소(현물급여 상실 등)를 완화하여 국민기초생활보장제도가 갖는 빈곤의 함정문제를 완화, 기초수급자의 탈수급

33) 본절의 내용은 전병목·이상은(2006)의 근로장려세제(EITC) 정책토론회 내용을 발췌하여 소개한 것이다.

유인을 제공한다는 주장이며 [그림 VII-8]의 오른쪽 그림에 의해 묘사되고 있다.

본안에 따르면, 사회보험과 국민기초생활보장제도 등 기존 사회안전망의 보호를 받지 못하는 차상위계층에 대한 우선 지원의 필요성에 부합하며 중복지원에 따른 비판에서 자유롭게 되며, 재정 부담 등을 감안하여 적용대상과 급여수준을 필요 최소한으로 시행하고 제도의 안정적 도입에 주안점을 두는 시행 초기 여건에 부합하다는 것이다.

[그림 VII-8] 기초수급자에 대한 EITC 적용 제외



반면 기초수급자 적용 제외시 정부안이 주장하고 있는 단점은 다음과 같이 제기되고 있다. 무엇보다, 근로장려세제 급여액이 적은 시행 초기에는 기초수급자의 탈수급 유인에 한계가 있다는 것이다. 기초수급자의 탈수급을 유도하기 위해서는 탈수급시 상실되는 현물급여 등 가치(연간 약 200만원) 이상의 근로장려세제 지급이 필요하고, 같은 근로소득 수준에도 불구하고 기초수급 여부에

따라 근로장려세제 적용이 달라짐에 따른 형평성 문제가 제기된다는 것이다. 보다 기술적인 측면에서도 기초보장 수급자격 변동이 발생하는 경우 처리절차가 복잡하고, 기초수급자의 일반근로소득에 대해서도 자활장려금(10%) 적용 요구 가능성도 배제할 수 없다는 것도 이유 중 하나이다. 마지막으로 기초보장제도의 보충급여 원리에 따라 기초수급자의 근로유인의 제고가 곤란한 점은 그대로 남게 된다.

나) 평가

이러한 논의를 거쳐 현재, 중복수급을 막는 선에서 빈곤층 지원 제도가 보장·개편되는 것으로 일단락되었다. 그러나, 제도 도입 시, 제도설계에 있어서 ‘최적 개념’의 부족이 심각하였음을 지적하지 않을 수 없다. 즉, 개인 행위를 잘 이해한 후, 가급적 행위변화를 최소화하면서 정책 목표를 달성하는 것이 초과부담을 낮추고 효율적 재분배제도가 됨을 교과서 수준의 재정학이론은 역설하고 있다.

그러나 현실적으로 효율적 재분배제도라기보다는, 좋은 개념의 선별적 나열이 우선시된 감이 없지 않다. 예를 들어, 2층복지제도에서 3층복지제도로 이행하는 것이 반드시 우월한 것이 아니다. 이보다는 좀 더 인센티브를 잘 이해하여 설계하는 것이 중복적인 다층복지제도보다 우월할 가능성이 높다. 또 하나, 극빈계층 vs. 차상위계층을 상호배타적·독립적인 집단으로 구분하여 정책대상을 정하고 있는데, 사실상 이들은 정책에 따라 변동하고 경우에 따라 동일한 집단이 될 수도 있는 것이다. 행정력에 의존하지 않는다면, (i) 차상위계층의 기초보장 수급자화가 발생할 수 있으며, 또한 (ii) 영세사업자, 농어민 또한 근로자화하여 근로장려세제의 수급자가 될 가능성도 배제할 수 없다.

이처럼 최적 개념 부재시 정책목표 간 모순 및 상충점이 발생하게 된다. 국민기초생활보장제도의 근로의욕 저하 대비 근로장려세제의 근로의욕 제고 효과 간에 동시에 서로 상쇄되는 유인책이 상존하므로 이는 양 제도의 수혜자가 완전히 독립적이지 않는 한, 제대로 된 유인책이 될 수 없다. 이를 정당화할 수 있는 근거는 오직 ‘국민기초생활보장제도’는 불변으로 하고 차선책(second-best policy)으로서 근로장려세제를 고려하는 ‘차선의 정책’을 고수할 때이다. 그러나 기초보장제도를 시행한 지 몇 년 되지도 않았음을 고려하면, 벌써부터 기득권화된 수혜자를 감안하여 차선의 정책을 시행해야 할지 의문이 든다.

여러 가지 현실적 제약으로 인해 최적의 추구가 과도한 목표라 할지라도, 재원이 추가적으로 들더라도 적어도 제도 간 모순이 없는 제도를 구축해야 할 것이다. 차제에 근로중심형 복지제도를 구축한다면, ‘근로장려세제(EITC) 확대 + 기초보장제도 개혁’의 방향으로 기본적 틀을 가져나가는 것이다. (i) 근로능력자는 적어도 근로장려세제로 편입하되 긴급한 시점에 한시적 지원이 가능한 체제로 나아가야 하고, 아니면 (ii) 근로의욕을 저해하지 않는 방식의 재분배제도로써 선진국처럼 아동수당, 편모자녀 지원, 소년소녀가장 등 구체적 복지수요에 대응하는 ‘개별급여’ 방식을 재원이 더 들더라도 고려할 필요가 있다. 이러한 방식의 재분배가 오히려 효율적이고 효과가 높을 수 있기 때문이다. 현재와 같은 광의의 포괄적 지원제도는 도덕적 해이 문제에 직면하기 쉽다고 판단된다.

아니면 소득에 대한 기초보장이 문제가 있더라도 이를 우리나라 복지제도의 근간으로 한다면 기초보장제도에서 ‘자활사업’을 현재처럼 낮은 사업성과를 내도록 방치하지 않고 점진적으로 실행계획(action plan)하에 개혁하는 것도 하나의 방안이 될 것이다. 또 하나의 방안으로서 일생 동안 당면할 수 있는 몇 차례의 긴급한 상

황에 대비할 수 있도록 수급권을 제한 또는 한시적으로 운용(예: 미국의 TANF)하는 것도 고려할 만하다. 참고로, 미국의 경우, 부의 소득세제(NIT)에서 AFDC+EITC제도의 결합으로 이행한 뒤, 다시 TANF+EITC제도의 결합으로 도덕적 해이 문제에 대응한바 있다.

한편 행정의 편의를 위한 빈곤지원제도의 설계는 곤란하다. 근로자의 경우 소득 과약이 용이하므로 먼저 실시하는 것은 목적과 수단이 전도될 가능성이 높다. 이 경우 나머지 그룹(예: 영세노점상, 농어민) 또한 유사한 요구를 하는 것은 자연스런 현상이 될 것이다. 이때 근로장려세제 이외의 다른 형태의 지원이 요구될 수도 있다. 이에 따라 복지제도가 난립하는 등의 문제가 야기될 수도 있는바, 소득과약 시스템을 정비할 때까지 급격한 제도 확대는 무리라고 판단된다. 이러한 취지에서 현행 근로장려세제의 신청자격을 다음 세 가지 요건을 모두 충족하는 가구로 한정할 것에 의의가 있다고 본다.

- ① 당해연도의 부부합산 총소득이 1,700만원 미만인 근로소득자 가구
- ② 거주자와 생계를 같이하고 연간소득금액의 합계액이 100만원 이하인 18세 미만의 자녀를 2인 이상 부양하는 가구
 - * 중증장애인의 경우 연령 제한 없음
- ③ 무주택이고, 재산의 합계액이 1억원 미만인 가구

중복급여 문제는 사실상 이러한 주요 쟁점하에서는 극히 미미한 지엽적인 문제에 지나지 않는다. 국민기초생활제도의 근로의욕저하 문제점을 근로장려세제로 해결하려는 것은, ‘차선의 정책’을 펼 만큼 대안이 없지 않다는 점을 감안하면 무리한 주장에 해당한다.

근로능력을 가진 이에게 기초생활보장과 근로장려세제의 중복적 혜택을 부여하는 경우, 근로에 따르는 고정비용 존재시, 눈에 보이지 않을지라도 기초보장 수급자의 가치(option value)를 상승시키게 되는 결과를 가져온다. 이는 사전적으로 차상위계층의 수급자에게 수급자화할 유인을 더욱 높게 제공하는 것과 같으며 따라서 빈곤의 항구화 인센티브로 작동하게 된다. 이와 함께 '문턱효과'까지 고려하면, 근로장려세제 혜택이 클수록 기존 수급자의 사후적 의존성이 강화되는 예상치 못한 결과를 가져오게 된다.

이와 함께, 여러 가지 기술적인 부분들도 상당부분 있다. 예를 들어, 재원추계 수치에서도 31만가구에 소요예산을 1,500억원으로 산정한 것은 어찌보면, 가장 보수적으로 잡은 수치가 아닌가 싶다. 만약에 행위의 변화 고려시 필요재원이 증가할 것이며 향후 요건 완화시 급속 팽창하지 않을 수 없다. 참고로 적용대상 사업자 확대시 사업운용에 매년 1조원이 소요될 경우, 이는 미국의 GDP 대비 근로장려세제 예산 0.7%와 거의 유사하다.

또한 재산기준에 있어서도, 미국의 경우, 이자·배당·임대소득이 연 2,700달러 초과시 제외하는바, 이를 이자율 $i=5\%$ 에서 환산시 5천만원에 불과한데, 우리의 경우 비록 재산을 포괄적으로 정의하고 있지만 재산가액 합계가 1억원이 되어 자칫 과도한 수준의 재산 보유자에 대한 지원이 될 우려도 있다.

또한 근로소득과 사업소득이 함께 존재할 때 사업소득 파악의 어려움을 고려하면 향후 사업소득에 대한 처리를 어떻게 할지에 대한 어려움에 직면할 가능성이 높다. 근로장려세제를 중심으로 하는 근로형 복지제도를 구축하는 경우, 또 다시 소득파악의 어려움으로 인한 한계에 봉착할 가능성이 높다. 소득파악을 보다 강화한다는 측면에서, 공제한도를 계속 증가시킴으로써 소득세 면세대상이 증가하는 방식의 소득세제 운용에 유의할 필요가 있다.

5. 방안의 강구

근로장려세제의 시행에 맞추어 빈곤층에 대한 기존 공적부조제도를 근로친화적으로 개편한다는 전제하에 논의를 요약하고, 적절한 방안을 강구해보고자 한다. 기존 및 현재 추진중인 제도는 탈빈곤이라는 정책목표 달성에 미흡할 뿐만 아니라, 주어진 복지재원을 효율적으로 사용하지 못하여 효율적인 재분배제도가 되지 못하고 있다. 따라서 지금까지 본장에서 논의한 여러 가지 이론적 및 경험적 결과와 시사점을 고루 반영하여 아래와 같이 방안을 강구해 보았다.

가. 현실적 여건하에서의 빈곤지원 정책의 구조

지금까지의 논의에 기초해보면, 다양한 형태의 이유로 인해 빈곤에 직면하게 되므로, 단 하나의 제도를 통해 도덕적 해이 문제를 충분히 통제해내는 인센티브제도를 고안하는 것은 사실상 불가능하다. 예를 들어, 아무리 근로장려세제가 근로형 복지제도로서 사전적인(ex ante) 측면에서 그 의의가 인정되더라도, 갑작스럽게 감내할 수 없는 규모의 충격에 직면한 가구에 대해 근로장려세제가 충분히 빈곤정책으로서 그 기능을 수행하는 것을 사후적으로(ex post) 기대하기는 어려울 수 있다. 그렇다고 해서, 또 하나의 단일 대안으로서 기초보장제도에 그대로 의존하는 것은 도덕적 해이 문제를 간과하는 것에 해당한다.

따라서 본고에서는 현실적으로, 우리나라의 맥락에서 국민기초생활보장제도의 틀을 유지할 경우, 어떠한 방식의 빈곤지원대책이 고려될 수 있는지 살펴보기로 한다. 기본적으로 국민기초생활보장수급자들에서 근로가능자와 불가능자를 구분하여 불가능자들을 중심으로 하는 국민기초생활보장제도를 운영하고, 차상위계층의 경우,

100% 근로가능한 인구만으로 구성되어 있지 못하므로, 먼저 근로가능계층, 근로불가능계층 및 구별이 어려운 중간계층 등으로 분류한 뒤, 근로가능계층은 근로장려세제의 수혜자가 되도록 유도하며, 근로불가능계층과 중간계층에 대해서는 자산조사(means-testing) 방식을 도입하여 지원을 하되, 이들에 대한 지원은 근로장려세제 수혜자의 후생수준보다 높지 않도록 지원수준 및 내용을 결정하는 것을 기본적 골격으로 하는 방안을 강구한다. 여기서 근로빈곤층의 경우, 근로장려세제의 형태를 이용한 정책방향을 강구하는 것이 도덕적 해이를 가장 낮추면서 제도의 효과를 제고할 수 있을 것으로 판단되므로, 이를 중심으로 하는 정책방향을 강구하되, 현재 소득과약 능력이 약하므로 일시에 full-scale 근로장려세제를 시행할 수 없으므로, 근로장려세제의 점진적 확대시 어떠한 기준에 따라 어떠한 형태로 근로형 복지제도를 확대해 가는지에 대한 방안을 강구하고자 한다. 이와 함께, 국민기초생활보장제도와 근로장려세제를 근간으로 하는 일종의 포괄급여제도에서 개별급여제도의 성격을 가미하는 방안도 고려하여, 근로의욕을 과도하게 낮추는 문제를 해결할 수 있는지 살펴봄으로써 최종적인 정책 대안 몇 가지를 제시하고자 한다.

그 다음, 단 하나의 제도를 통해 도덕적 해이 문제를 충분히 통제해내는 인센티브제도를 고안하는 것은 사실상 불가능하다는 점을 고려하여, 몇 가지 구체적 정책방안을 ‘실험적’으로 설계하는 시도를 하고자 한다. 예기치 못하게 감내할 수 없는 규모의 충격에 직면한 가구에 대해 필요한 재원을 투입할 여력이 있을 경우, 과연 어떠한 방식으로 재원을 투입하는 것이 적절한지에 대해 여러 가지 조건(conditions)들을 제시해보는 것이다.

나. 가능한 대안의 개략적 형태

차제에 (1) 현재와 같이 저소득층에 대한 파악조차 어려운 상황에서 벗어나기 위해 소득세제상 공제수준이 현재와 같이 높지 않은 수준이 되도록 일정 수준의 최소한도의 세금을 대부분의 경제주체가 납부하도록 하여 상당 수준의 소득과익이 이루어지게 하고, (2) 그 중에서 일정 소득수준 이하자들에게 일생을 주기로 하여 몇 차례 이하의 횟수 동안 지원해주는 조치를 취하되, (3) 여기서도 도덕적 해이 문제를 줄이기 위해 몇 가지 차별적 프로그램 즉, 예를 들어 (i) 6개월 동안 어느 정도 높은 수준으로 집중적으로 지원하는 프로그램, (ii) 1년 동안 중간 정도의 수준으로 지원하는 프로그램, (iii) 2년 동안 낮은 수준으로 오랜 기간 동안 지원하는 프로그램 등의 차별화된 프로그램을 제공하고 빈곤계층이 자발적으로 선택할 수 있도록 한다면, 기존 빈곤제도의 도덕적 해이 문제점을 어느 정도 해결하면서도 필요한 수준의 지원이 가능한 제도를 운영할 수 있다고 본다. (4) 이를 위해, 국민기초생활보장제도에서의 근로가능인구들은 수혜대상에서 제외시키는 것이 필요하고, 자산조사(means-testing)를 보다 엄격하게 실시하는 것을 전제로 한다. 여기서 주의할 사항으로서 이러한 개별적 방안의 몇 가지만이 개별적으로 시행되는 것이 아니라, 모두 동시에 시행되어야만 도덕적 해이 문제를 제어할 수 있게 된다는 것이다.

다. 가능한 대안들

이상의 논의를 종합해 볼 때 기존 복지제도에 대한 여러 가지 개선방안이 가능하다. 여러 가지 방안의 가능한 형태로서 아래 대안들을 제시해보고자 한다.

[방안 1] 근로장려세제(EITC) 시행 + 근로능력이 있는 기초수급자 제외

본 방안은 기초보장 수급자를 보다 좁게 정의하되, 근로능력자들에 대해 근로장려세제의 수혜자가 되도록 유도하는 방안에 해당한다. 이는 무엇보다, 근로의욕을 저해하지 않는 방향으로 지원제도를 설정함으로써 생산적 복지체제를 구축하자는 취지에 부합한다. 단, 근로능력자라도 감내할 수 없는 경제적 충격에 빠질 수도 있으므로 이에 대한 한시적 지원이 필요할 수 있으나, 이에 대한 감안은 부족하다.

[방안 2] 근로장려세제(EITC) 시행 + 기초수급액 삭감(예: 50% 수준으로)

본 방안은 근로장려형 복지제도인 근로장려세제를 중심으로 복지제도를 재정립하자는 목표하에 중복의 가능성이 있는 기존의 기초보장제도를 축소 정비하는 방안이라 할 수 있다. 본 방안은 근로능력자들에 대해 근로장려세제의 수혜자가 되도록 유도함으로써 근로의욕을 저해하지 않는 방향으로 지원제도를 설정하자는 것이지만 근로능력을 상실한 저소득계층에 대한 지원이 감소하게 되어 복지수준이 하향 조정될 가능성이 있음에 유의해야 한다.

[방안 3] 근로장려세제(EITC) 시행 + 개별급여제도로 전환(현재의 포괄적 소득지원 체제에서 전환)

방안 3에서는 현재의 포괄적 소득지원체제에서 발생하는 문제점을 줄이자는 취지에서 개별 사안별로 보조의 수준을 결정하는 제도를 실시하자는 것이다. 물론 이러한 방식의 개별 보조를 실시할 경우, 전체 복지수준 및 보조수준의 조절이 쉽지 않게 될 우려가 있어 재정운용의 측면에서 매우 조심스럽게 접근할 필요가 있다.

즉, 개별급여 각각이 모두 필요한 사안에 대한 보장으로 판단되지
만, 사실 어느 정도 중복의 가능성도 배제할 수 없는 사안들이 많
으므로, 이들을 총괄적으로 조정하기 어려울 수도 있어 문제가 될
수 있다.

[방안 4] 근로장려세제(EITC) 시행 + 근로능력이 있는 기초수
급자 제외 + 한시적 포괄보조 허용(예: 일생 5년)

본 방안은 미국의 TANF제도와 일부분 유사한 형태로서 복지
제도를 운영하는 것이다. 이 경우, 기존의 기초보장제도는 근로무
능력자를 중심으로만 한정하고, 근로능력자의 경우 한시적으로, 예
를 들어 일생 5회 정도(1회에 1년(=12개월) 동안 지원을 전제로
함)에 국한하여 포괄보조를 허용하는 것이다. 횟수에 관해 추가적
논의가 필요하겠지만, 여러 가지 방안들 중에서 고려할 만한 구조
의 복지제도라고 판단된다.

[방안 5] 기초보장유지 + 근로장려세제(EITC) 시행유보 + 자
활근로사업의 내실화(예: 매년 성과평가 체제로 전환)

만약에 기초보장제도를 근간으로 하는 복지제도를 유지하는 것
에 대해 합의가 있다면, 기초보장제도를 보다 내실화하는 작업을
지속적으로 실시하는 것이 필요한데 예를 들어, 자활근로사업의
효과를 높임으로써 형식적 지원이 되지 않도록 일정 요건을 충족
하는 한도 내에서 지원이 이루어지도록 하는데, 이를 위해 매년
성과평가체제로 제도를 전환하는 것이 하나의 방안이 될 것이다.

여러 가지 방안 모두 각기 장단점이 존재하지만 본 연구진이 판
단하기로는 이 중에서 [방안 4]가 도덕적 해이를 방지하면서도 받
드시 필요한 보조를 실시한다는 측면에서 보다 현실성이 있는 제

도로 정착할 가능성이 있다고 생각된다. 이에 대한 논거로서, 여타 방안과 비교를 실시해보기로 한다. 먼저, [방안 1] 근로장려세제(EITC) 시행 + 근로능력이 있는 기초수급자 제외의 경우, 도덕적 해이 방지의 측면에서 근로능력이 있는 기초수급자 제외가 의미 있지만 이들에 대한 보조를 일시에 영구히 없애는 것에 따른 부작용이 존재할 수 있으며, 근로능력이 있더라도 한시적으로 지원이 필요한 상황이 돌발적으로 발생할 수 있으므로 이에 대한 지원이 필요할 수도 있다고 본다. [방안 2] 근로장려세제(EITC) 시행 + 기초수급액 삭감(예: 50% 수준으로)의 경우, 근로능력이 없는 계층에 대해서도 기초수급액을 삭감하는 데 따르는 보호 수준 약화가 문제가 될 수 있다고 본다. 다음으로, [방안 3] 근로장려세제(EITC) 시행 + 개별급여제도로 전환(현재의 포괄적 소득지원 체제에서 전환)하는 방안은 자칫 중복 가능성이 있는 여러 가지 급여제도가 난립할 가능성이 높아 자칫 전체 급여지출액이 급증할 가능성이 있어 조심스럽게 접근할 필요가 있다고 본다. 마지막으로 [방안 5] 기초보장유지 + 근로장려세제(EITC) 시행유보 + 자활근로사업의 내실화(예: 매년 성과평가체제로 전환) 하는 방안은, 근로장려세제의 시행이 이미 이루어지고 있는바, 이를 다시 폐기하기 쉽지 않으며, 또한 기초보장제도의 내실화를 추구하는 것이 그리 쉽게 추진할 수 있는 단기목표가 되기 어렵다는 점에 직면하고 있다. 이러한 관점에서 논란의 여지가 없지는 않겠지만, [방안 4]는 지원의 정도를 한시적으로 한정함으로써, 도덕적 해이 방지 기능을 어느 정도 수행하면서도 일시에 지원을 없애는 방식이 아니라 반드시 필요한 보조를 실시한다는 측면에서 다른 대안들보다 근로형복지제도에 가깝고, 재원의 급격한 팽창 또는 변동에 대해 어느 정도 대비할 수 있는 여지가 제도 내에 마련되어 있다는 점에서 현실성이 있는 제도로 정착할 가능성이 있다고 보고 있다.

VIII. 맺음말

본 연구는 빈곤 특성 및 생애소득 흐름을 토대로 단기·장기(또는 생애)빈곤 특성을 규정하여 가상패널을 구성하고 모의실험을 통해 단기빈곤과 장기(생애)빈곤을 개념적으로 구분하여 연령대별 생애빈곤율을 추정하였다. 그리고 장·단기빈곤가구 각각에 대한 지원정책의 차등화와 그를 통한 복지재정의 효율화 가능성을 타진하였다. 이로부터 재정 절감 가능 규모도 함께 추정하였다.

장기(생애)빈곤가구는 주로 은퇴 후의 노인가구로 구성되어 있다. 따라서 이들의 경우에는 노동공급 확대를 통한 소득증대 또는 빈곤탈출을 기대하기 어렵다. 그러므로 이들의 경우에는 재정효율화의 대상으로는 부적절하다. 따라서 본 연구에서는 단기빈곤가구³⁴⁾, 특히 그 가운데에서도 근로가능인구를 대상으로 기존의 복지프로그램 개선방안을 제시하였다. 우리나라의 빈곤 관련 복지정책은 국민기초생활보장제도, 근로장려세제, 긴급복지지원제도, 기초노령연금, 장애수당 등이 있다. 본 연구에서는 이 가운데 국민기초생활보장제도와 근로장려세제에 초점을 맞추어 개선방안을 논의하였다.

제V장에서도 이미 지적하였다시피 생애소득의 관점에서 장기빈곤 또는 생애빈곤을 정의하고 이에 해당되는 않는 가구 중에서 일시적으로 유동성 부족을 겪고 있는 가구를 (협의의) 단기빈곤가구

34) 광의의 단기빈곤가구는 일시적으로 유동성 부족을 겪어 일시적으로만 빈곤한 가구(이들을 협의의 단기빈곤가구라고 할 수 있음)와 장기 또는 생애소득의 관점에서 빈곤가구로 볼 수 있는 장기(생애)빈곤가구의 두 유형으로 구성되어 있다.

로 정의하고 있다. 이런 특성을 감안하여 단기빈곤가구와 장기빈곤가구를 구분하여 후자에 대해서는 상환의무가 없는 무조건적인 소득보조가 이루어지는 한편 전자에 대해서는 일정한 조건을 부여하여 단기적으로만 유동성 부족분을 지원해주는 방식으로 정책을 차등화하는 경우에는 단기빈곤가구 중 일부가 장기빈곤화하려는 유인이 발생하게 된다. 이는 일종의 도덕적 해이로 볼 수 있다. 이런 현상이 많아질수록 저소득빈곤층 지원 차등화 정책을 통한 재정효율화 효과는 그만큼 줄어들게 된다. 그런데 빈곤층에 대한 최저생계 유지를 위한 직접 지원금을 상환금으로 대체하고 효과적 관리를 위해 소득정보를 10년 이상 장기간 동안 확보·분석하는 등의 방안을 현실에서 직접 적용하는 데에는 상당한 무리가 있다. 따라서 이 방안은 개념적인 측면에서 빈곤의 특성 차이에 따라 지원방안을 차등화할 필요가 있다는 정책제언의 근거로만 사용하였다.

제VI장에서는 제V장의 모의실험 결과에 대한 연장선상에서 한국노동패널자료를 사용하여 빈곤가구의 특성을 살펴보았다. 해당 자료에 의하면 빈곤 경험가구 중 일시빈곤가구는 67.0%, 지속빈곤 및 반복빈곤은 각각 15.5%와 17.5%로 추정되었다. 빈곤 경험가구 중 2/3 정도는 일시적 요인에 의해 최저생계비에 비해 소득, 즉 유동성이 부족한 가구이고 나머지 1/3 정도는 일종의 장기빈곤가구와 유사한 가구로 볼 수 있다.

빈곤 경험가구의 구성과 특성이 매우 이질적이기 때문에 현행 국민기초생활보장제도하에서의 수급가구 범위 밖에 있어 관측되지 않은 반복빈곤가구 등도 있다. 따라서 이런 가구까지 포함하여 실제로 지원이 필요한 가구의 범위는 다소 확대될 필요도 있는 것으로 판단된다.

반면에 빈곤 경험가구 중 2/3 정도에 이르는 일시빈곤가구의 경

우에는 제V장에서 살펴본 단기빈곤가구와 상당히 유사하다. 이들의 경우에는 상당수가 자력 또는 약간의 외부지원이 있다면 탈빈곤이 가능한 것으로 추측된다. 제VII장에서는 바로 이런 가구들을 대상으로 개선방안을 모색하였다.

본 연구의 핵심적 정책시사점이 빈곤지원 정책의 효율화를 위한 정책개선방향 분석에 있는 만큼 금전적 직접 지원방안보다는 빈곤가구 중 근로가능인구 또는 일시적 빈곤가구 등을 대상으로 도덕적 해이를 최소화하면서 노동공급 확대 등을 통한 소득증대 유도방안에 대해 검토하였다. 따라서 빈곤층 지원정책뿐만 아니라 인접분야라고 할 수 있는 각종 사회보험 및 노동정책 등과도 연계하여 개선방안을 검토하였다.

본 연구의 후반부(제VII장)에서는 위와 같은 점에 주목하여 근로가능한 단기빈곤가구를 대상으로 도덕적 해이를 완화 또는 최소화하면서 이들의 노동공급 확대를 통해 소득증대 또는 빈곤탈출을 유도할 수 있는 정책방안을 모색하였다. 보다 구체적으로는, 저소득층에 대한 빈곤지원정책을 빈곤의 특성에 따라 차별화함으로써 빈곤 의존성(poverty dependence)을 최대한도로 줄이고 빈곤의 항구화를 막는 정책수단을 개발하고자 하였다. 가장 핵심분야로, 빈곤 관련 지원정책에서 초래되는 ‘도덕적 해이 문제(moral hazard)’를 해결하기 위한 정책방안을 제안하였다.

소득계층별 소득이동성, 빈곤지속률, 빈곤탈출률, 평균빈곤지속기간 등에 대한 기본 분석결과에 기초하여 빈곤 관련 지원정책에서 초래되는 도덕적 해이 문제를 해결하기 위한 정책방안의 내용, 정책 현황, 주요 정책 아이디어의 개발에 집중함으로써 상호 보완이 될 수 있는 방안을 모색하고자 하였다. 빈곤의 가장 큰 원인이 되는 실업에 대한 보험제도로서 가장 일반적 의미에서 실업보험제도의 구조에 대한 논의, 소득보전(income maintenance)을 위한

재정정책으로서 기존의 공적부조제도 및 근로장려세제(EITC)를 포함하여 도덕적 해이문제를 고려한 저소득층 지원제도의 틀에 대해 고민해 보았다.

첫째, 이론적 관점에서 도덕적 해이를 중심으로 접근한 결과, 구직기간이 길어질수록 보조금의 혜택을 줄여나가도록 하고, 동시에 취업 후에 임금에도 과세를 하되 실업기간이 길어질수록 보다 높은 세율로 취업 후 임금소득에 대해 과세하여 도덕적 해이를 방지하면서도 소득의 평탄화를 유도하는 것이 가장 효율적인 지원제도가 된다는 것이다. 이러한 맥락에서 실업보험제도에 대해 두 가지 정도의 방안을 강구하여, 단기빈곤자들을 위해 현행 수급기간 6개월을 4개월 정도로 짧게 줄이는 대신 수혜수준을 상당히 높여주되, 장기빈곤자들을 위해 처음부터 8개월 정도로 긴 수혜기간을 허용하되 낮은 수준의 혜택을 부여함으로써 단기수혜자들이 지나치게 도덕적 해이를 유발하지 않게 하는 한편, 장기빈곤자들에게 제대로 보험을 제공하지 못하는 문제를 해결해주는 것도 기간을 중심으로 하는 정책 방안의 하나가 될 것이다.

둘째, 우리나라의 공적부조제도에 대한 전반적 검토를 하였다. 최소한의 기본적 생활을 가능케 하는 일정 수준의 소득을 조건없이 보장하는 국민기초생활보장제도를 그 축으로 하되, 자활사업을 통해 기초보장제도에의 항구적 의존을 줄이는 방식으로 공적부조제도를 구축하였다. 그러나 국민기초생활보장제도에 내재되어 있는 근로의욕 저하효과가 워낙 크기 때문에 자활사업제도에 참가를 조건으로 하는 국민기초생활보장제도로는 탈빈곤 효과를 가져오지 못하고 있음을 보이면서 개편의 필요성에 대해 논의하였다.

셋째, 향후 빈곤지원제도의 큰 틀에 대해서 고려하였다. 도덕적 해이를 방지하는 범위 내에서 가능한 제도의 형태로 다음의 사항들을 고려하였다. 현재의 빈곤뿐만 아니라 미래를 고려한 지원제

도로서, (1) 소득과약 제고를 위해, 소득세제 등을 통하여 공제수준이 현재와 같이 높지 않은 수준이 되도록 일정 수준 최소한도의 세금을 대부분의 경제주체가 납부하도록 하고, (2) 일정 소득수준 이하자들에게 일생을 주기로 하여 몇 차례 이하의 횟수 동안 지원해주는 조치를 취하되, (3) 여기서도 유형의 이질성에 따른 도덕적 해이 문제를 줄이기 위해, 몇 가지 차별적 프로그램 즉, 예를 들어 (i) 6개월 동안 어느 정도 높은 수준으로 집중적으로 지원하는 프로그램, (ii) 1년 동안 중간 정도의 수준으로 지원하는 프로그램, (iii) 2년 동안 낮은 수준으로 오랜 기간 동안 지원해주는 프로그램 등의 차별화된 프로그램을 제공하고 빈곤계층이 자발적으로 선택할 수 있도록 한다면, 기존 빈곤제도의 도덕적 해이 문제점을 어느 정도 해결하면서도 필요한 수준의 지원이 가능한 제도를 운영할 수 있다고 본다. (4) 이를 위해, 국민기초생활보장제도에서의 근로가능인구들은 수혜대상에서 제외시키는 것이 필요하고, 자산조사(means-testing)를 보다 엄격하게 실시하는 것을 전제로 한다. 여기서 주의할 사항으로서 이러한 개별적 방안들의 몇 가지만이 개별적으로 시행되는 것이 아니라, 모두 동시에 시행되어야만 도덕적 해이 문제를 제어할 수 있게 된다는 것이다.

마지막으로, 우리나라의 기존 빈곤지원제도의 틀을 일정 수준 정비함으로써 저소득층을 새로이 분류하고 이에 의거한 지원책을 강구하였다. 다섯 가지 방안에 대해 논의하였는데, (1) [방안 1] 근로장려세제(EITC) 시행 + 근로능력이 있는 기초수급자 제외, (2) [방안 2] 근로장려세제(EITC) 시행 + 기초수급액 삭감(예: 50% 수준으로), (3) [방안 3] 근로장려세제(EITC) 시행 + 개별 급여제도로 전환(현재의 포괄적 소득지원 체제에서 전환), (4) [방안 4] 근로장려세제(EITC) 시행 + 근로능력이 있는 기초수급자 제외 + 한시적 포괄보조 허용(예: 일생 5년), (5) [방안 5] 기초보

장유지 + 근로장려세제(EITC) 시행 유보 + 자활근로사업의 내실화(예: 매년 성과평가체제로 전환) 등의 방안을 현실적으로 고려할 수 있다고 본다. 여러 가지 방안 모두 각기 장단점이 존재하지만, [방안 4]가 도덕적 해이를 방지하면서도 반드시 필요한 보조를 실시한다는 측면에서 보다 현실성이 있는 제도로 정착할 가능성이 있는 것으로 판단된다.

참고문헌

- 강석훈, 『우리나라 빈곤의 계절성에 관한 연구』 안상훈(편), 『미래한국의 경제사회정책의 쟁점과 과제』, 한국노동연구원, 2006.
- 강신욱·이현주·구인회·신영진·임완섭, 『기초생활보장제도 수급자 동태 및 관련요인 분석』, 한국보건사회연구원, 2006.
- 구인회, 『빈곤의 동태적 분석: 빈곤지속기간과 그 결정요인』 『한국사회복지학』 57(2), pp. 351~374.
- 김대철·권혁진, 『국민연금제도의 노후빈곤 완화 효과분석: 국민연금 직장가입자(임금근로자)를 중심으로』, 『사회보장연구』, 제23권 제3호, 한국사회보장학회, 2007, pp. 251~275.
- 김동헌, 『근로빈곤층 고용정책의 방향과 과제』, 『노동리뷰』, 통권 제19호, 한국노동연구원, 2006, pp. 4~13.
- _____, 『근로빈곤층 사회안전망 구축의 정책과제』, 『노동리뷰』, 통권 제29호, 한국노동연구원, 2007, pp. 39~48.
- 김영란, 『새로운 사회적 위험과 여성빈곤, 그리고 탈빈곤정책』, 『한국사회학』, 제40집 제2호, 한국사회학회, 2006.
- 김재진·박능후, 『한국형 EITC 도입 타당성 검토』, 한국조세연구원 정책토론회 자료, 2005.
- 김태완 외, 『2007년 빈곤통계연보』, 한국보건사회연구원, 2007.
- 노대명, 강신욱, 이현주, 임완섭, 원일, 『빈곤의 동태적 특성연구: 2003~2005년』, 사람입국·일자리위원회, 2006.
- 박상우·김성환, 『경제위기 이후 빈곤의 특성과 결정요인』, 『경제연구』, 제25권 제3호, 한국경제통상학회, 2007, pp. 177~196.

- 석상훈, 『빈곤의 지속-상태의존성 검증』, 『사회보장연구』, 제23권 제3호, 한국사회보장학회, 2007, pp. 79~99.
- 성명재, 『소득분배 변화추이와 결정요인 분석: 도시가구를 중심으로』, 연구보고서 01-01, 한국조세연구원, 2001.
- _____, 『우리나라 빈곤율의 변화추이와 정책방향: 소득분포 특성 고찰과 가상패널 구축을 통해 살펴본 빈곤추이와 정책시사점』, 연구보고서 05-01, 한국조세연구원, 2005.
- _____, 「빈곤탈출률 추이와 빈곤정책 소요재원 규모의 추정」, 『재정논집』, 제22권 제1호, 한국재정학회, 2007(A), pp. 59~86.
- _____, 『조세·재정의 재분배 효과: 간접세 및 현금급여를 중심으로』, 용역보고서, 한국조세연구원, 2007(B).
- 성명재·박기백, 「조세·재정의 소득재분배 효과: 소비세 및 현물 급여 포함」, 『재정학연구』, 제1권 제1호(통권 제56호), 한국재정학회, 2008, pp. 63~94.
- 심상용, 「우리나라 근로빈곤가구 특성의 변화에 대한 실증 연구: <도시가계조사>를 중심으로」, 『사회보장연구』 제22권 제4호, 한국사회보장학회, 2006, pp. 163~189.
- 안중범·임병인·석상훈, 「경기변동과 분배 및 빈곤간 동태적 관계」, 『경제학연구』 제54집 제4호, 한국경제학회, 2006, pp. 5~31.
- 여유진·김미곤·김태완·양시현·최현수, 『빈곤과 불평등의 동향 및 요인분해』, 연구보고서 2005-11, 한국보건사회연구원, 2005.
- 이병희·강신욱 외, 『최근 소득분배 및 공적이전·조세의 재분배 효과 추이분석』, 양극화·민생대책위원회, 2007.
- 이상은, 「근로능력 빈곤가구에 대한 빈곤정책의 방향」, 『사회보장

- 연구』 제20권 제3호, 한국사회보장학회, 2004, pp. 27~56.
- _____, 「저소득 근로능력층에 대한 비기여 소득보장 전략의 유형과 효과」, 『사회복지연구』 제30권 봄호, 한국사회복지연구학회, 2006, pp. 101~130.
- 이철인·김재진·안중범, 「성실납부유도 방안」, 한국조세연구원 연구자료, 2000.
- 임세희, 「빈곤탈출의 결정요인: 경제활동 특성을 중심으로」, 『사회보장연구』, 제22권 제2호, 한국사회보장학회, 2006, pp. 253~277.
- 전영준, 「비자발적 실업위험 존재시 근로촉진 복지정책의 경제적 효과분석」, 『공공경제』, 제12권 제1호, 한국재정학회, 2007, pp. 1~37.
- 전병목·이상은, 「우리현실에 맞는 EITC 도입방안」, 한국조세연구원 정책토론회 자료, 2006.
- 조용수·김기승, 「세대별 빈곤 진출입 결정요인 연구」, 2007년 경제학공동학술대회 발표논문, 2007.
- 홍경준, 「빈곤의 동태분석: 빈곤지속기간과 그 결정요인」, 『사회복지연구』 24, 2004, pp. 199~223.
- 황덕순, 「경제위기 이후 빈곤에 대한 동태분석」, 『노동정책연구』 2001년 가을호, 한국노동연구원, 2001, pp. 31~59.

Ashworth, K., M. Hill and R. Walker, "Patterns of Childhood Poverty: New Challenge for Policy," *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.3, No.4, 1994, pp.658~680.

Bane, Mary Jo and David T. Ellwood, "Slipping into and out of Poverty: The Dynamics of Spells," *The Journal of*

- Human Resources*, Vol. 21, No. 1, 1986, pp. 1~23.
- Chun, YJ, "Effects of TANF on the Low-Income People," mimeo, 2007.
- Fields, Gary and Efe A. Ok, "Measuring Movement of Incomes," *Economica*, Vol. 66, No. 264, 1999, pp. 455~471.
- Fouarge, D. and R. Layte, "Welfare Regime and Poverty Dynamics: The Duration and Recurrence of Poverty Spells in Europe," *Journal of Social Policy*, Vol. 34, No.3, 2005, pp. 407~426.
- Gardiner, Karen and John Hills, "Policy Implications of New data on Income Mobility," *The Economic Journal*, Vol. 109, No. 453, 1999, pp. F91~F111.
- Hopenhayn, Hugo A & Nicolini, Juan Pablo. "Optimal Unemployment Insurance," *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, Vol. 105(2), 1997, pp. 412~438.
- Jarvis, Sarah and Stephen P. Jenkins, "how Much Income Mobility is There in Britain?" *The Economic Journal*, Vol. 108, No. 447, 1998, pp. 428~443.
- Jones, Francis, "The Effects of Taxes and Benefits on Household Income, 2005/06," mimeo, Office for National Statistics, 2007.
- Maasoumi, Esfandiar and Mark Trede, "Comparing Income Mobility in Germany and the United States Using Generalized Entropy Mobility Measures," *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 83, No. 3, 2001, pp. 551~559.
- Rank, Mark R. and Thomas A. Hirschl, "The Occurrence of

- Poverty across the Life Cycle: Evidence from the PSID," *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 20, No. 4, 2001, pp. 737~755.
- Rodgers Joan R. and John L. Rodgers, "Chronic Poverty in the United States," *The Journal of Human Resources*, Vol. 28, No. 1, 1993, pp. 25~54.
- Sawhill, Isabel V., "Poverty in the U.S.: Why Is It so Persistent?," *Journal of Economic Literature*, Vol. 26, No. 3, 1988, pp. 1073~1119.
- Silber, Jarques, "Inequality Decomposition by Income Source: A Note," *The Review of Economics and Sociology*, Vol. 75, No. 3, 1993, pp. 545~547.
- Smith, Patricia K., "Downward Mobility: Is It a Growing Problem?," *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 53, No. 1, 1994, pp. 57~72.
- Sung, Myung Jae Sung, "Income Mobility and Its Implication on Government Welfare Expenditure," *Korean Journal of Policy Studies*, Vol. 23, No. 1, 2008, pp. 127~152.
- Stevens, Ann Huff, "Climbing out of Poverty, Falling Back in: Measuring the Persistence of Poverty Over Multiple Spells?," *The Journal of Human Resources*, Vol. 34, No. 3, 1999, pp. 557~588.
- Trede Mark M., "The Age Profile of Mobility Measures: An Application to Earnings in West Germany," *Journal of Applied Econometrics*, Vol. 13, No. 4, 1998, pp. 397~409.
- Whelan, C., R. Layte and B. Maitre, "Persistent Income

Poverty and Deprivation in the European Union: An Analysis of the First Three Waves of the European Community Household Panel,” Journal of Social Policy, Vol. 32, No. 1, 2003, pp. 1~18.

부록 : 표 모음

<부표 1> 최저 생계비 추이

(단위: 원)

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
1995	259,870	434,304	577,008	765,414	872,380	978,730
1996	270,426	451,457	602,297	793,904	904,594	1,015,564
1997	281,411	469,289	628,695	823,456	937,999	1,053,784
1998	292,842	487,824	656,250	854,107	972,637	1,093,442
1999	314,574	520,984	716,579	901,357	1,024,843	1,156,441
2000	324,011	536,614	738,076	928,398	1,055,588	1,191,134
2001	333,731	552,712	760,218	956,250	1,087,256	1,226,868
2002	345,412	572,058	786,827	989,719	1,125,311	1,269,809
2003	355,774	589,219	810,431	1,019,411	1,159,070	1,307,904
2004	368,226	609,842	838,797	1,055,090	1,199,637	1,353,680
2005	401,466	668,504	907,929	1,136,332	1,302,918	1,477,800
2006	418,309	700,849	939,849	1,170,422	1,353,242	1,542,382
2007	432,921	734,412	972,866	1,205,535	1,405,412	1,609,630

주: 2007년 현재 7인 이상 가구는 1인 증가시마다 204,218원(2006년은 189,140원)씩 증가
 자료: 보건복지가족부·한국보건사회연구원

<부표 2> 중위수 소득(가계조사자료, 전 가구 기준)

(단위: 만원)

	중위수소득
1995	2,002
1996	2,246
1997	2,305
1998	1,989
1999	2,172
2000	2,421
2001	2,514
2002	2,715
2003	2,995
2004	3,207
2005	3,318
2006	3,087
2007	3,164

<부표 3> 소득계층별 가처분소득 분포(가계조사자료)

(단위: 만원)

	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위	평균
1995	912	1293	1515	1705	1902	2111	2349	2646	3068	4115	2162
1996	1000	1421	1661	1895	2135	2376	2656	2982	3436	4690	2425
1997	655	1283	1638	1922	2181	2435	2744	3103	3625	5057	2464
1998	472	956	1311	1598	1867	2120	2412	2757	3258	4679	2143
1999	915	1318	1585	1810	2045	2304	2596	2973	3480	4886	2391
2000	990	1442	1725	1987	2272	2564	2898	3313	3910	5786	2689
2001	1087	1552	1830	2102	2371	2673	3021	3466	4085	5854	2804
2002	1099	1593	1931	2262	2557	2894	3268	3759	4458	6383	3021
2003	1115	1709	2115	2461	2822	3175	3593	4124	4822	6908	3284
2004	1172	1818	2238	2620	3005	3410	3855	4416	5243	7535	3531
2005	1185	1864	2327	2721	3107	3527	3978	4548	5472	7963	3670
2006	867	1480	1962	2400	2853	3347	3854	4467	5346	7779	3435
2007	886	1492	1998	2493	2937	3418	3926	4538	5443	7690	3482

<부표 4> 각종 절대빈곤율 관련 지수(가계조사자료)

	절대빈곤율	빈곤강도	빈곤층 지니	Sen지수
1995	0.02094	0.69025	0.61248	0.01842
1996	0.01245	0.72395	0.63644	0.0112
1997	0.06071	0.61153	0.36407	0.04571
1998	0.12682	0.57938	0.35758	0.09255
1999	0.03815	0.58583	0.44876	0.02944
2000	0.02707	0.65924	0.53133	0.02275
2001	0.01738	0.62773	0.49377	0.01411
2002	0.01977	0.74601	0.63353	0.01793
2003	0.02049	0.68889	0.5098	0.01736
2004	0.01896	0.66219	0.44674	0.01541
2005	0.02408	0.62894	0.41565	0.01886
2006	0.02668	0.85784	0.69372	0.02551
2007	0.02715	0.85669	0.69598	0.02597

<부표 5> 각종 상대빈곤율 관련 지수(가계조사자료)

	절대빈곤율	빈곤강도	빈곤층 지니	Sen지수
1995	0.06298	0.1895	0.09209	0.01664
1996	0.06756	0.19523	0.09364	0.01828
1997	0.12055	0.3675	0.21776	0.06091
1998	0.15597	0.38603	0.22013	0.08129
1999	0.07759	0.21154	0.10417	0.02279
2000	0.0878	0.21176	0.10625	0.02595
2001	0.07335	0.20088	0.10704	0.02101
2002	0.09064	0.21187	0.10946	0.02702
2003	0.10516	0.24359	0.12867	0.03585
2004	0.10501	0.25647	0.13895	0.03778
2005	0.11022	0.2615	0.13946	0.04017
2006	0.16186	0.31254	0.16651	0.06912
2007	0.16586	0.31102	0.165	0.07044

<부표 6> 가구유형별 절대빈곤율 추정결과(시장소득 기준)

(단위: %)

	무직	부분취업	완전취업	자영업자	평균
1982	6.34	18.4	7.27	6.94	7.54
1983	7.35	18.52	8.84	6.83	8.47
1984	9.82	21.69	9.72	6.61	9.14
1985	14.72	18.77	11.92	6.79	10.84
1986	13.35	11.71	10.39	7.38	9.76
1987	7.17	12.38	10.29	5.66	8.9
1988	12.31	21.56	7.7	2.67	6.73
1989	5.07	7.91	5	2.89	4.45
1990	0.9	12.68	4.1	0.67	3.32
1991	5.48	1.18	2.64	0.77	2.15
1992	3.62	2.34	3.09	1.36	2.53
1993	2.31	8.09	2.65	0.74	2.24
1994	3.57	7.59	2.17	0.52	2.03
1995	3.55	7.01	2.57	0.77	2.28
1996	1.39	2.28	1.7	0.66	1.37
1997	59.17	21.17	1.55	1.21	6.2
1998	80.34	30.88	3.1	3.9	12.44
1999	7.54	12.1	4.04	1.48	4.36
2000	4.57	10.48	2.75	1.44	3.15
2001	5.54	6.62	2.68	0.94	2.67
2002	4.73	5.79	3.09	0.32	2.49
2003	15.01	9.13	1.75	1	3.52
2004	11.76	7.42	1.67	0.91	3.04
2005	20.52	13.32	2.95	1.91	5.53
2006	22.33	9.68	3	1.7	6.58
2007	21.05	13.42	2.8	1.73	6.77

<부표 7> 가구유형별 절대빈곤율 추정결과(총소득 기준)

(단위: %)

	무직	부분취업	완전취업	자영업자	평균
1982	6.34	16.4	6.26	6.94	6.89
1983	7.35	16.66	8.23	6.64	7.99
1984	9.82	18.92	8.94	6.61	8.6
1985	13.98	17.67	10.85	6.62	10.05
1986	12.66	9.44	9.14	7.18	8.82
1987	7.17	8.79	8.54	5.57	7.66
1988	11.33	21.56	6.76	2.49	6.01
1989	4.13	5.61	4.07	2.89	3.76
1990	0.9	9.67	2.65	0.67	2.31
1991	5.48	0	1.72	0.71	1.53
1992	3.62	2.12	2.24	0.99	1.9
1993	1.01	7.46	2.21	0.74	1.88
1994	2.67	6.5	1.36	0.52	1.46
1995	3.55	5.85	1.65	0.77	1.69
1996	1.39	1.71	1.14	0.66	1.03
1997	57.96	14.8	0.89	1.21	5.42
1998	80.34	27.11	2.14	3.8	11.54
1999	7.54	8.97	2.52	1.39	3.31
2000	4.2	5.73	1.51	1.39	2.12
2001	4.97	1.49	1.34	0.75	1.52
2002	4.5	3.15	1.06	0.14	1.24
2003	4.14	5.79	1.14	0.47	1.67
2004	4.17	5.33	1.29	0.53	1.73
2005	6.22	5.34	1.32	0.91	2.11
2006	5.24	5.17	1.09	0.89	2.14
2007	5.85	5.48	1.65	0.24	2.39

<부표 8> 가구유형별 절대빈곤율 추정결과(가처분소득 기준)

(단위: %)

	무직	부분취업	완전취업	자영업자	평균
1982	6.34	16.4	6.26	7.14	6.95
1983	7.35	16.66	8.23	6.64	7.99
1984	9.82	20.3	8.98	7.1	8.81
1985	13.98	17.67	10.99	7.45	10.38
1986	12.66	9.44	9.45	8.26	9.32
1987	7.17	8.79	8.76	5.97	7.91
1988	11.33	21.56	6.86	2.87	6.19
1989	5.07	5.61	4.2	3.08	3.94
1990	0.9	9.67	2.77	0.96	2.47
1991	6.37	0	1.79	0.91	1.68
1992	3.62	2.77	2.5	1.12	2.12
1993	2.81	7.46	2.34	0.86	2.09
1994	2.67	6.5	1.54	0.52	1.56
1995	4.16	5.85	1.94	1.4	2.09
1996	1.39	2.42	1.4	0.78	1.25
1997	64.2	17.25	1.11	1.21	6.07
1998	84.65	30.16	2.6	4.53	12.68
1999	7.85	10.55	2.98	1.67	3.82
2000	4.73	7.08	1.92	2.05	2.71
2001	5.18	1.49	1.61	0.97	1.74
2002	4.5	3.15	1.83	1.16	1.98
2003	4.93	6.99	1.4	0.66	2.05
2004	4.24	6.13	1.39	0.63	1.9
2005	6.94	5.79	1.61	1.04	2.41
2006	5.91	6.06	1.53	1.34	2.67
2007	6.1	6.06	2.03	0.46	2.71

<부표 9> 절대빈곤율의 비교

(단위: %, %p)

	시장소득(A)	총소득(B)	가처분소득(C)	C-A	C-B	B-A
1982	7.54	6.89	6.95	-0.59	0.06	-0.65
1983	8.47	7.99	7.99	-0.48	0	-0.48
1984	9.14	8.6	8.81	-0.33	0.21	-0.54
1985	10.84	10.05	10.38	-0.46	0.33	-0.79
1986	9.76	8.82	9.32	-0.44	0.5	-0.94
1987	8.9	7.66	7.91	-0.99	0.25	-1.24
1988	6.73	6.01	6.19	-0.54	0.18	-0.72
1989	4.45	3.76	3.94	-0.51	0.18	-0.69
1990	3.32	2.31	2.47	-0.85	0.16	-1.01
1991	2.15	1.53	1.68	-0.47	0.15	-0.62
1992	2.53	1.9	2.12	-0.41	0.22	-0.63
1993	2.24	1.88	2.09	-0.15	0.21	-0.36
1994	2.03	1.46	1.56	-0.47	0.1	-0.57
1995	2.28	1.69	2.09	-0.19	0.4	-0.59
1996	1.37	1.03	1.25	-0.12	0.22	-0.34
1997	6.2	5.42	6.07	-0.13	0.65	-0.78
1998	12.44	11.54	12.68	0.24	1.14	-0.9
1999	4.36	3.31	3.82	-0.54	0.51	-1.05
2000	3.15	2.12	2.71	-0.44	0.59	-1.03
2001	2.67	1.52	1.74	-0.93	0.22	-1.15
2002	2.49	1.24	1.98	-0.51	0.74	-1.25
2003	3.52	1.67	2.05	-1.47	0.38	-1.85
2004	3.04	1.73	1.9	-1.14	0.17	-1.31
2005	5.53	2.11	2.41	-3.12	0.3	-3.42
2006	6.58	2.14	2.67	-3.91	0.53	-4.44
2007	6.77	2.39	2.71	-4.06	0.32	-4.38

저소득층 소득보전정책의 개선방안 연구

성명재 · 강신욱 · 이철인

본 연구는 빈곤 특성 및 생애소득 흐름을 토대로 단기·장기(또는 생애)빈곤을 구분하고 각각의 특성을 규명하였으며, 빈곤 특성별로 지원정책을 차등화함으로써 중·장기적으로 관련 재정지출의 효율화를 위한 빈곤정책방안을 노동공급정책과 연계하여 모색하였다. 장기(생애)빈곤가구는 주로 은퇴 후의 노인가구로 구성되어 있다. 이들의 경우에는 노동공급 확대를 통한 소득증대 또는 빈곤탈출을 기대하기 어렵다. 따라서 본 연구에서는 단기빈곤가구, 특히 그 가운데 근로가능인구를 대상으로 국민기초생활보장제도와 근로장려세제에 초점을 맞추어 개선방안을 논의하였다.

빈곤가구는 빈곤의 지속성·반복성 등을 기준으로 일시빈곤, 지속빈곤, 반복빈곤으로 구분이 가능하다. 한국노동패널자료를 분석해본 결과 최근 8년간 빈곤을 한번 이상 경험한 가구 중 일시빈곤, 지속빈곤, 반복빈곤가구는 각각 67.0%, 15.5%, 17.5%로 추정되었다. 빈곤경험가구 중 2/3 정도는 일시적 요인에 의해 최저생계비에 비해 소득, 즉 유동성이 부족한 가구이고 나머지 1/3 정도는 일종의 장기빈곤가구와 유사한 가구로 볼 수 있다.

본 연구의 핵심적 정책시사점이 빈곤지원정책의 효율화를 위한 정책개선방향 분석에 있는 만큼 금전적 직접 지원방안보다는 빈곤가구 중 근로가능인구 또는 일시적 빈곤가구 등을 대상으로 도덕적 해이를 최소화하면서 노동공급 확대 등을 통한 소득증대 유도방안에 대해 검토하였다. 따라서 빈곤층 지원정책뿐만 아니라 인

접분야라고 할 수 있는 각종 사회보험 및 노동정책 등과도 연계하여 개선방안을 검토하였다. 저소득층에 대한 빈곤지원정책을 빈곤 특성에 따라 차별화함으로써 빈곤 의존성(poverty dependence)을 최대한 줄이고 빈곤의 항구화를 막는 정책수단을 개발하고자 하였다.

실업보험제도와 관련하여 단기빈곤자들을 위해 현행 수혜기간 6개월을 4개월 정도로 짧게 줄이는 대신 수혜수준을 상당히 높여주되, 장기빈곤자들을 위해 처음부터 8개월 정도로 긴 수혜기간을 허용하되 낮은 수준의 혜택을 부여함으로써 단기수혜자들이 지나치게 도덕적 해이를 유발하지 않게 하는 방안을 고려할 수 있다. 장기빈곤자들에게 충분히 보험을 제공하지 못하는 문제를 해결해주는 방안도 수혜기간을 중심으로 차등화하는 정책 방안도 검토할 수 있다.

국민기초생활보장제도에 내재되어 있는 근로의욕 저하효과가 워낙 크기 때문에 자활사업제도에의 참가를 조건으로 하는 국민기초생활보장제도로는 탈빈곤을 기대하기 어렵다.

향후 빈곤제도의 정비문제와 관련하여 저소득층 소득과약 문제, 일정소득 이하자에 대한 지원기간 또는 횟수의 제한, 차별적 교육 프로그램의 개발·적용, 근로가능인구들을 국민기초생활보장제도의 수혜대상에서 제외시키는 방안, 자산조사(means-testing)를 보다 엄격하게 실시하는 것 등에 대한 심층적인 검토가 필요하다. 아울러 도덕적 해이를 방지 또는 최소화하기 위한 보완책이 요청된다. 이와 관련하여 여러 가지 정책대안이 가능하지만 현실성 등을 감안할 때 근로장려세제(EITC) 시행 + 근로능력이 있는 기초수급자 제외 + 한시적 포괄보조 허용(예: 일생 5년) 등의 정책조합 방안이 적절할 것으로 판단된다.

<Abstract>

Poverty Characteristics and Implications on Welfare Expenditure Programs Associated with Labor Supply

Myung Jae Sung, Shin-wook Kang & Chul-in Lee

This report analyzes short-run and long-run poverty characteristics based on life-time income flow, and proposes policy mixes to enhance the efficiency of fiscal welfare expenditure in association with labor supply. Long-run or life-long poor households consist of the households whose heads, as main income earners, are mostly retirees mainly because they are old. It is unlikely for them to increase supply labor to earn income and, so, successfully escape from poverty. It is also unlikely to expect to reduce the welfare expenditure to support the old households. Therefore, the policy targets for enhancing the fiscal efficiency are focused mostly on those who are able to supply labor.

Poor households can be divided into three groups: temporarily, continuously, and repetitively poor households. Based on the KLIPS (Korea Labor and Income Panel Study) data for the most recent eight years, their estimates are 67.0%, 15.5%, and 17.5%, respectively, among the households which experienced at least once for the above mentioned period.

Unconditional pecuniary subsidies more or less discourage labor supply due to moral hazard. We aim to minimize poverty dependence by differentiating poverty subsidizing tools in accordance with poverty characteristics.

Regarding unemployment insurance system, it is desired to reduce the maximum length of cash benefits provided to the short-run poverty from six to four months, instead with higher benefit levels.

The National Basic Livelihood Security System (NBLSS) is known to discourage labor supply since it is not designed to correlate pecuniary subsidies with labor supply. It is not likely for the beneficiaries to increase labor supply to escape from poverty under the system.

It is recommended to minimize the moral hazard and, so, enhance the fiscal efficiency that the combination of the EITC and the NBLSS is desirable with the exclusion of those who are able to supply labor from the NBLSS, and that the maximum length of cash benefits under the NBLSS needs to be limited to five years during life-time, in principle.

<著者略歴>

성명재

서울대학교 경제학과 졸업

미국 University of Wisconsin-Madison 경제학 석·박사

현, 한국조세연구원 선임연구위원

강신욱

서울대학교 경제학과 졸업

서울대학교 경제학 박사

현, 한국보건사회연구원 연구위원

이철인

서울대학교 경제학과 졸업

미국 University of Michigan 경제학 석·박사

현, 성균관대학교 경제학과 교수

研究報告書 08-01

저소득층 소득보전정책의 개선방향 연구

2008년 12월 22일 인쇄

2008년 12월 29일 발행

저 자 성명재·강신욱·이철인

발행인 원윤희

발행처 한국조세연구원

[1318]-[7714] 서울특별시 송파구 방죽말길 28

전화: 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및 일지사

인쇄

© 한국조세연구원 2008

ISBN 978-89-8191-402-8

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 9,000원