한국사회복지학
Korean Journal of Social Welfare, Vol. 32, 1997. 8, 45~67

빈곤의 지속기간에 관한 연구
- 자활보호대상자를 중심으로 -*

박 병 현 **

I. 연구의 필요성 및 목적
II. 빈곤의 지속기간에 관한 선행연구
III. 연구의 방법
IV. 자료의 분석 및 해석
V. 자료분석을 근거로 한 빈곤정책의 방향
VI. 결론

I. 연구의 필요성 및 목적

우리 나라의 빈곤층들은 얼마나 오랫동안 빈곤상태에 머물러 있는가? 단기 빈곤자들은 어떤 사람들이며, 장기 빈곤자들은 어떤 사람들인가? 단기 빈곤자들은 왜 일찍 빈곤에서 벗어났으며, 장기 빈곤자들은 왜 오랫동안 빈곤에 빠져 있는가? 가구형태에 따라 빈곤의 지속기간에는 차이가 있는가? 이러한 질문들의 해답은 빈곤의 원인과 대책의 측면에서 많은 논의의 소재를 제공해줄 뿐만 아니라 빈곤정책의 방향을 제시해주기 때문에 매우 중요하다.[1] 그

* 이 논문은 1996학년도 부산대학교 학술연구조성비를 지원 받아 수행되었음.
** 부산대학교 사회복지학과 부교수
*** 본 논문작성에 필요한 자료를 수집해 주신 한경수, 최일남, 노주희, 오해가, 이제호 사회복지전문요원께 감사를 드립니다.

리고 빈곤가구를 그 구성형태별로 구분하여 빈곤의 지속기간을 분석하면 빈곤이 장기화되고 있는 가구형태와 빈곤이 비교적 단기간에 끝이 나는 가구형태를 발견해낼 수 있어, 각 가구형태별로 욕구에 맞는 복지정책을 수립하는 데 필요한 기초자료를 제공할 수 있다.

지금까지 우리 나라에서의 빈곤에 관한 연구는 빈곤상태에 대한 횡적인 (cross-sectional) 자료를 사용한 실태분석과 원인에 관한 것이 주류을 이루어 왔으며[2], 동년배집단(cohort) 자료나 반복(panel) 자료를 사용하여 분석한 종적인(longitudinal)연구인 빈곤의 지속기간이나 어떤 기간동안의 빈곤으로부터의 탈피율이나 탈피유형에 관한 연구는 거의 행해지지 않았다. 따라서 우리 나라 빈민들의 빈곤의 지속기간과 탈피율, 가구형태별 탈피유형을 종단적으로 연구하는 것은 빈곤정책의 방향설정에 많은 시사점을 제공할 수 있다.

이러한 맥락에서 본 연구의 목적은 우리 나라 빈곤층들의 빈곤의 지속기간, 가구형태별 지속기간과 탈피율 차이, 빈곤이 시작된 시점에 따른 빈곤의 지속기간과 탈피율의 차이 등을 조사 연구하여 빈곤정책의 방향을 제시하고 정책수립에 필요한 기초자료를 제시하는 데 있다.

빈곤의 지속기간을 조사하기 위해서는 빈곤선을 설정하고 빈곤선 이하에서 생활하고 있는 사람들을 대상으로 조사하여야 하나 현재 우리 나라에서는 공식적인 빈곤선이 없어 이러한 방법을 사용하여 빈민들을 추출하기란 매우 힘들다. 본 연구에서는 부산광역시 5개 동을 표본으로 추출하여 1992년 이후 자활보호대상으로 선정된 가구를 빈곤층으로 간주하여 연구대상으로 하였다.[3] 생활보호대상가구 중에서 거택보호대상가구를 연구대상에서 제외한 이유는 우리 나라의 거택보호대상자는 생활보호법 시행령 제6조에 의해 (1) 65세 이상의 노약

1) 빈민들이 장기빈곤자들인가 아니면 단기빈곤자들인가의 문제는 빈곤의 원인과 대책의 측면에서 많은 해석과 논의의 소재를 제공할 수 있다. 빈곤의 장기화는 빈민의 성격적 결함에서 비롯된다고 보아 빈민에 대한 징벌적인 대책이 제기될 수 있고 반대로 빈곤정책의 실패로 설명될 수도 있어 빈곤정책의 전향적 재검토가 제시될 수도 있다. 그러나 빈민에 대해 보수적인 사고를 지니고 있는 빈곤문화론자들의 주장이 빈곤상태의 장기화에 기초한다고 볼 때, 필자는 빈민의 대다수가 장기빈곤자라고 판명된다면 이러한 자료들은 빈곤정책수립자들이 빈곤대책의 결함을 탓하기보다는 복지에만 의존하려고 하는 빈민의 성격적 결함을 비난하는데 필요한 근거를 제공할 수 있다고 본다. 그래서 필자는 빈민들의 대부분이 장기 빈곤자들로 분석되면 빈곤정책은 빈곤의 원인을 개인에게만 돌리는 보수적이며 징벌적 성격이 될 것으로 본다. 그러나 반대로 빈민들이 단기 빈곤자들로 분석되면 빈민들은 빈곤에서 벗어나려고 항상 노력하는 사람들로 분류되어 그들을 위한 빈곤대책은 비교적 진보적이고 광범위해질 것으로 본다.

2) 빈곤의 실태분석에 관한 것으로는 서상목 외, 『빈곤의 실태와 영세민대책』, 한국개발연구원, 1981; 이성기, 현외성, 한국빈곤의 실태와 의미, 『빈곤과 사회복지 (I)』, 1996년 한국사회복지학회 추계학술대회 자료집, pp.13-41 등이 있다. 빈곤의 원인에 대한 연구로는 조흥식, 한국빈곤문제의 원인규명, 『빈곤과 사회복지 (I)』, 1996년 한국사회복지학회 추계학술대회 자료집, pp.49-69 등이 있다.

3) 외국의 경우에도 빈곤의 지속기간을 연구할 때에는 공적부조를 받고 있는 사람들을 대상으로 하는 경우가 많다. 다음 장의 '빈곤의 지속기간에 관한 선행연구'를 참조.

자, (2) 18세 미만의 아동, (3) 임산부, (4) 폐질 또는 심신장애로 인하여 근로능력이 없는 자, 및 (5) 위의 제1호 내지 4호의 자들과 50세 이상의 부녀자만으로 구성된 세대에 속하는 자들로 규정하고 있어 장기빈곤자일 수밖에 없어 그들의 빈곤의 지속기간을 연구하는 것은 별로 의미가 없기 때문이다. 그러나 자활보호대상자는 거택보호대상자와는 달리 가구주가 근로능력이 있다고 보기 때문에 빈곤연구에서 가장 핵심이 되는 계층이라고 할 수 있다.

빈곤의 지속기간의 연구에 있어서 전제조건은 빈곤가구선정의 합리성이다. 생활보호 대상자의 선정은 사회복지전문요원들이 배치되기 전에는 동사무소 직원이 담당하였다. 그래서 생활보호 대상자들이 비합리적으로 선정되거나 동사무소 직원들의 친소관계에 의해 선정이 되고 실질적인 빈곤가구는 제외되고 빈곤하지 않은 가구가 선정되는 경우도 있었다. 그러나 1987년 7월부터 사회복지전문요원들이 생활보호 업무를 담당하게 되면서 선정과정상의 불합리한 면이 많이 시정되었다. 그러므로 사회복지전문요원이 대폭적으로 증원된 1990년 이후부터 생활보호 대상자로 선정된 가구는 빈곤가구로 규정지어도 될 것이다.

본 연구의 제한점은 연구대상을 자활보호대상가구로 한정하여 빈곤의 범위를 좁게 잡았다는 것이다. 즉 자활보호대상가구로 선정되지 못한 빈곤가구는 연구에서 제외되어, 우리 나라 빈곤층 중에서 가장 최하류층 빈민들을 대상으로 조사 연구했다는 제한점이 있다. 그러나 이러한 제한점에도 불구하고 본 연구는 우리 나라서 빈곤의 지속기간에 관한 연구가 거의 행해지지 않았다는 점에서 빈곤연구와 빈곤정책의 방향설정에 많은 시사점을 제공할 것으로 본다. 조사시점을 1992년으로 선택한 것은 동사무소에 비치된 생활보호업무에 관한 자료는 5년이 지나면 폐기하도록 되어 있어 1992년 이전의 자료는 거의 폐기 처분되었기 때문이다.

II. 빈곤의 지속기간에 관한 선행연구[4)]

미국에서는 빈곤의 지속기간이나 탈피율에 관한 연구가 많이 수행되었으며, 그 연구결과를 토대로 빈곤정책이 수립이 되고 있다. 미국에서의 빈곤의 지속기간에 관한 대부분의 선행연구들은 미국빈민의 빈곤의 지속기간은 그렇게 길지 않다고 보고하고 있다. Greg

4) 빈곤의 지속기간에 관한 선행연구는 Mark R. Rank, "Exiting from Welfare: A Life-Table Analysis," Social Service Review, 1985 (September), pp.359-361와 강철희, "자활보호가구의 자활보호 프로그램으로부터의 탈피와 탈피율에 관한 실증적인 분석: 로지스틱 회귀분석과 생존표 분석을 이용한 접근", 『한국사회복지학』, 제31권, 1997, pp.89-97에 잘 정리되어 있다.

Duncan은 1969에서 1978년 동안 미국인들의 약 24.4%가 1년 혹은 그 이상 빈곤했었으며, 5년 혹은 그 이상 빈곤했던 사람은 5.4%, 8년 혹은 그 이상 빈곤했던 사람은 2.6%, 그리고 10년 내내 빈곤했던 사람은 0.7%에 불과하다는 조사결과를 발표하였다.[5] 또 Martha Hill은 1981년에 전체 미국 인구 중에서 10년 동안 계속해서 빈민으로 남아 있는 경우는 단지 3%에 지나지 않는다는 조사결과를 발표하였으며,[6] Mary Corcoran과 Greg Duncan은 1983년 10년 (1969-78) 중에서 8년 동안 계속해서 빈민으로 남아 있는 경우는 전체 인구 중 단지 2.6%에 지나지 않는다는 조사결과를 발표하였다.[7] 그러나 이 조사결과는 많은 비판을 받았다. 왜냐 하면 이 통계는 일정 기간동안의 빈곤율의 변화에 초점을 맞추었기 때문에 어떤 사람이 장기 빈곤자인지 단기 빈곤자인지를 알아내는데 한계가 있기 때문이다. 어떤 사람이 10년 동안 단지 1년 혹은 2년 빈곤했다 해서 그 사람을 단기 빈곤자로 단언하기는 힘들다. 왜냐 하면 그 사람의 장기간의 빈곤이 그 조사 기간 내에 막 시작할 수도 있고 방금 끝났을 수도 있기 때문이다. 이러한 빈곤순번 (poverty spell)의 문제를 해결한 M. Bane과 D. Ellwood의 조사에 의하면 미국의 AFDC 수혜자들의 대부분은 단기 빈곤자들인데, 50% 정도는 2년 이내에 2/3 정도는 4년 이내에 수혜대상에서 탈피하고, 단지 17% 정도만 8년 이상 지속된다고 보고하고 있다.[8]

Rydell 등은 1967년에서 1973년 동안의 미국 뉴욕시의 AFDC와 AFDC-U (AFDC-실직된 아버지)를 대상으로 빈곤으로부터 탈피하는 비율을 조사 연구했다. 이 연구에서는 어느 특정 시점에 새로 빈곤자가 된 사람 (opening cohort)과 어느 특정 조사시점에 빈민인 가구 (point-in-time)를 대상으로 비교 연구하였다. 전자의 경우는 1967년 2월에서 6월 사이 새로 사회복지수혜자가 되었던 사람이며 후자의 경우는 1969년 어느 특정 시점에 사회복지수혜자인 사람들로써 이들은 복지서비스를 한달 동안 받아온 사람도 있고 6개월 동

5) Greg Duncan, Years of Poverty Years of Plenty: The Changing Economic Fortunes of American Workers and Families, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1984.

6) Martha S. Hill, "Some Dynamic Aspects of Poverty," in Five Thousand American Families: Patterns of Economics Progress, edited by M.S. Hill, D. H. Hill, and J. N. Morgan, Anbor: Institute for Social Research, University of Michigan Press, 1981.

7) Corcoran, Mary, and Duncan, Greg J., "Demographic Aspects of Underclerks," Paper Presented at the Annual Meeting of the Population Association of America, Pittsburgh, Pa, 1983.

8) M.J. Bane and D.T. Ellwood, "Slipping into and out of Poverty," Journal of Human Resources, Vol.21, 1986, pp.1-23.

안 받아온 사람도 있다. 이 연구에 의하면 어느 특정 조사시점에 빈곤자였던 사람들은 어느 시점에 새로 빈곤자가 된 사람보다 빈곤의 지속기간이 더 긴 것으로 나타났다. 즉 새로 빈곤자가 된 사람들의 대부분은 3년 이내 빈곤에서 탈피하나 이전부터 빈곤자였던 사람들은 만성빈곤자가 될 확률이 더 많은 것으로 나타났다.[9]

Rank는 1980년 9월에 공적부조제도인 AFDC, Food Stamps, Medicaid를 신청했던 2,796 빈곤가구를 대상으로 생명표(life table) 분석방법을 사용하여 빈곤의 지속기간과 탈피율을 조사했다. 그는 이 연구에서 어느 한 시점에 빈곤했던 가구 (point-in-time cohort)의 50%가 빈곤에서 탈피하는 데 걸리는 기간은 20.58개월로 어느 한 시점에 새로 빈곤에 진입했던 가구 (opening cohort)의 10.33개월보다 길다는 것을 발견했다. 또한 Rank는 가구형태별로 빈곤의 지속기간과 탈피율을 비교 분석하였는데 부모와 자녀들로 구성된 일반가구들은 빈곤에서 탈피하는데 걸리는 기간이 다른 형태의 가구보다 짧다고 보고하고 있다. 그는 빈곤의 지속기간이 긴 취약계층은 모자가구와 노인가구주가구라고 밝히고 있다. 그는 전체적으로 빈곤탈피의 비율이 6개월과 12개월, 그리고 18개월까지는 높은 편이나 그 이후는 탈피율이 낮아 빈곤의 장기화가 우려된다고 주장하고 있다.[10]

빈곤의 지속기간을 연구한 미국의 선행연구들을 종합하면 미국의 경우 사회복지서비스를 받는 빈곤가구들의 대부분은 빈곤의 지속기간이 3년 이내로 비교적 짧다고 할 수 있다. 그래서 공적부조프로그램은 빈곤가구가 빈곤에서 벗어날 때까지 급여를 제공하는 단기적인 성격을 지니며, 단지 소수의 빈곤가구만이 복지에 장기적으로 의존하며 살아가고 있다고 보고하고 있다.

우리 나라에서는 빈곤의 원인과 실태에 관한 연구는 많은 편이나, 빈곤의 지속기간과 탈피율에 관한 연구로는 강철희 교수의 연구[11]가 유일하다. 강교수는 1991년 전후에 자활보호대상으로 선정된 서울, 대구, 전북, 경남의 267가구를 대상으로 한국보건사회연구원의 2차자료를 사용하여 분석하였다. 강교수는 이 연구에서 자활보호 수급자들의 프로그램 잔류기간에 따른 프로그램 탈피율의 분석에서는 가구 형태 변수와 지역 변수, 그리고 자활보호 수급프로그램 변수에 따라 탈피율과 누적 잔류율의 역동적 추이가 다르게 나타남을 보고하고 있다. 먼저 생명표 분석을 통해 가구형태에 따라 프로그램의 탈피율과 누적 잔류율이 상

9) Peter C. Rydell, Thelma Palmeria, Gerald Blasis, and Dan Brown, Welfare Caseload Dynamics in New York, New York: Rand Institute, 1974.
10) Mark R. Rank, op.cit., pp.358-376.
11) 강철희, 전게논문, pp.87-118.

당히 달라지는데 모자가구의 탈피율은 각 수급기간 대에서 일반가구보다 지속적으로 낮게 진행됨으로써 최종 누적 잔류율에서도 그 비율이 상대적으로 높음을 보여주고 있다. 또한 직업훈련 및 교육보호 그리고 이 두 프로그램 모두의 수급이 어느 다른 프로그램보다도 상대적으로 더 짧은 탈피기간을 가지면서 동시에 상대적으로 더 높은 탈피율과 더 낮은 누적 잔류율을 갖고 있음을 보여주고 있다. 그러나 강교수의 연구는 2차자료가 같는 제한점이 있고, 가구형태를 일반가구와 모자가구만으로 분류하여 분석하여 노인가구주가구나 단독가구 등 취약가구들에 대한 연구가 없었다는 아쉬움이 있다. 그러나 이러한 제한점에도 불구하고 강교수의 연구는 우리 나라의 빈곤연구에 새로운 연구방법을 소개함으로써 빈곤의 지속기간에 관한 후속연구에 많은 시사점을 제공함과 동시에 정책에 반영되어야 할 중요한 현상들을 발견해 낸 것으로 높이 평가될 수 있다.

III. 연구의 방법

1. 조사의 대상

부산광역시의 5개 동을 무작위 추출하여 그 동의 생활보호대상가구 중에서 자활보호대상가구를 조사대상으로 하였다. 조사대상으로 무작위로 추출된 동은 동구 수정5동, 부산진구 전포2동, 동래구 사직3동, 해운대구 반여2동, 수영구 망미1동이며 총 조사대상가구는 347가구이다.

앞에서의 선행연구에서도 언급되었듯이 어느 시점을 기준으로 조사대상빈민을 선정하느냐에 따라 빈곤이 지속기간은 달라질 수 있다. 본 연구에서는 두 가지 종류의 시점에서 자활보호대상가구를 대상으로 했다. 첫번째는 어느 시점 즉 1992년에 자활보호대상가구로 선정되어 있던 (point-in-time cohort) 빈곤층이며, 두 번째는 어느 시점 즉 1993년에 자활보호대상자로 신규 책정된 (opening cohort) 빈곤층이다. 전자의 경우는 1992년 이전부터 계속 자활보호서비스를 받고 있는 경우도 있고 1992년부터 신규로 선정된 경우도 있을 수 있다. 그러나 후자의 경우는 1992년에는 자활보호가구로 선정되지 않았으나 1993년에 신규로 자활보호대상가구로 선정된 빈곤가구이다. 본 연구에서는 이 두 가지 종류의 가구들의 빈곤의 지속기간차이 유무가 검증될 것이다.

2. 조사의 방법

조사의 방법은 조사대상 동으로 선정된 동의 사회복지전문요원들을 조사요원으로 고용하여 각 동사무소에 비치되어 있는 생활보호업무자료를 1년 단위로 추적하는 방법을 사용했다. 1992년에 자활보호대상가구로 선정된 가구가 1993년에도 선정되어 있는 경우에는 빈곤이 2년간 지속된 것으로 보며, 1993년에 이어 1994년에도 선정되어 있는 경우는 빈곤이 3년간 지속된 것으로 본다. 이와 같은 방법으로 1995년, 1996년, 1997년에도 자활보호대상가구로 선정되어 있는지의 여부를 추적 관찰하였다.

조사과정 중에 생길 수 있는 문제점으로는 어느 동에서 자활보호대상자로 선정되었다가 다른 동으로 이주해 가는 경우와 사망하는 경우이다. 이 경우에는 이들을 처음부터 제외시킨 가운데 조사를 진행할 수도 있고 이주해 간 동으로 추적 조사할 수도 있다. 처음부터 제외하고 조사를 진행할 경우에는 조사과정은 쉬울지 모르나 정확한 조사는 되지 못한다. 그러나 이주해간 동으로 추적하여 조사할 경우에는 정확한 조사는 되지만 그 과정이 매우 복잡하고 연구기간이 길어질 수 있다. 본 연구에서는 이주해간 동으로 모두 추적하는 방법을 택했다. 90% 이상이 추적 가능했다. 여러번에 걸친 전출 등으로 추적조사가 가능하지 않았던 경우는 처음부터 분석대상에서 제외하였다. 그리고 자활보호 대상자로 선정된 상태에서 사망한 경우(특히 단독가구의 경우)는 본 연구의 취지에 부합하는 빈곤탈피의 종류가 아니기 때문에 빈곤지속기간의 평균을 계산하는 데 장애로 작용하여 처음부터 분석대상에서 제외하였다. 또한 본 연구에서는 빈곤에서 탈피했다가 다시 진입하는 사례는 본 연구 결과를 해석하는 데 방해가 될 정도로 많지 않아 무시하였다.

3. 분석 방법

본 연구에서는 생명표 (life table) 분석방법을 사용하였다. 생명표 분석방법은 인구학자나 의료계의 연구자에 의해서 자주 사용되어지는 것으로서 생존자료(survival data)를 분석하는 데에 자주 사용된다. 생명표 분석은 시작사건 (starting event)과 종료사건 (terminal event)이 정의될 수 있을 경우 두 사건의 발생 간격(interval)에 관심이 있을 때 어떤 특정 사건의 지속기간이나 잔류기간을 분석하는 데 사용된다. 예를 들면 결혼이 얼마나 오랫동안 지속되는가 혹은 어떤 병에 감염된 사람들이 얼마나 오랫동안 생존하는가를 분석하는 경우이다. 본 연구에서는 생존분석(survival analysis)을 빈곤잔류분석으로 바꾸어 빈곤의 지속기간을 분석하고자 한다. 즉 빈곤에 진입했던 시기 이후의 관찰기간을 1년

단위로 나누어 각 기간동안에 관찰된 전체빈곤가구 중에서 빈곤에 잔류하고 있는 가구의 수를 근거로 빈곤의 지속율, 탈피율, 누적잔류율, 누적탈피율 등을 계산해 내는 것이다.

주의해야 할 점은 어느 시점에 빈곤했던 가구들이 빈곤에서 탈피하는 데 걸리는 평균기간을 알고 싶을 때이다. 만일 빈곤했던 가구가 빈곤에서 탈피하는데 걸리는 기간을 평균하여 빈곤의 평균지속기간을 계산한다면 이것은 잘못된 것이다. 왜냐하면 이 평균지속기간은 조사기간 후에도 계속 빈곤이 지속되고 있는 가구들의 빈곤의 지속기간은 전혀 언급하고 있지 않고 있는데, 이들의 빈곤은 얼마나 오랫동안 계속될지 모르기 때문이다. 그러므로 빈곤에서 탈피한 사람에 대한 관찰뿐만 아니라 현재 계속 빈곤상태에 있는 사람들에 대한 관찰(censored observations)도 필요하다. 그러나 알 수 있는 것은 그들의 빈곤의 지속기간은 적어도 현재 지속되고 있는 기간보다는 길다는 것뿐이다. 그러므로 본 연구에서는 조사대상빈곤가구들의 빈곤의 평균지속기간 대신 '조사대상빈곤가구의 50%가 빈곤에서 탈피하는 데 걸리는 기간 (median exit time)'을 제시하고자 한다.

본 연구의 대상자인 자활보호대상자는 개인적으로 선정되는 것보다는 가구단위로 선정되기 때문에 본 연구의 분석단위는 가구이다.

4. 연구 질문

본 연구에서는 선행 연구들의 연구결과를 기초로 다음과 같은 연구질문들을 설정하였다.

첫째, 우리 나라의 빈곤가구의 빈곤의 지속기간은 어느 정도인가? 둘째, 빈곤가구의 빈곤의 지속기간은 가구 구성 형태에 따라서 차이가 있는가? 만일 가구형태에 따라 지속기간에 있어서 차이가 있다면 어떤 유형을 띠고 있는가? 셋째, 어느 시점에 빈곤가구로 선정되어 있는 가구 (point-in-time cohort)와 어느 시점에 새로 빈곤가구로 선정된 가구 (opening cohort)는 빈곤의 지속기간에 있어서 차이가 있는가?

IV. 자료의 분석 및 해석

1. 조사대상 빈곤층(자활보호대상자구)의 일반적 속성

1) 여성가구주가구가 남성가구주가구보다 많다

본 연구의 대상이 되는 자활보호대상가구는 여성가구주 가구가 55.3%로 남성가구주 가

구의 44.7% 보다 많다.[12] 자활보호대상가구의 여성가구주가구의 비율은 일반가구 경우의 여성가구주 비율 15.7%(1990년)에 비하면 매우 높다고 할 수 있다. 이로 미루어 여성이 가구주인 가구는 빈곤에 빠질 가능성이 남성이 가구주인 가구보다 많음을 알 수 있다. 가구형태별로 구분하면[13] 모자가구와 노인가구주가구가 각각 29.4%와 28%로 가장 많았다.

2) 가족 구성원 수의 평균은 우리 나라의 평균보다 적다

빈곤가구는 가족 구성원 수가 많다는 것이 거의 정설로 알려져 있다. 그래서 외국의 경우 보수주의자들의 복지팽창의 반대 논리 중의 하나가 빈곤가정의 복지급여를 받기 위한 자녀의 과다 출산이었다. 그러나 본 연구에서는 단독가구를 포함했을 경우에는 평균 가구원수가 2.7명이었고, 단독가구를 제외한 경우는 3.3명이었다. 이 수치는 일반가구 평균 3.6명(1991)에 훨씬 못 미친다. 이러한 현상은 빈곤가구의 가구원 수가 많다는 것을 바탕으로 하는 복지팽창반대의 논리를 반박하는데 시사점을 제공할 수 있을 것으로 본다.

3) 이동성이 많은 세대

빈곤가구는 생활의 불안정으로 인해 자주 이사를 하는 이동성이 많은 가구인 경우가 많다. 본 연구의 대상이 되는 자활보호 대상가구의 42.9% (전국 평균은 약 20%)는 전출 경험을 가지고 있다.

〈표 1〉 조사대상 빈곤가구(자활보호대상가구)의 일반적 속성 (92년 기준)

		대상가구의 수 (%)
가구주의 性	남 자	155 (44.7)
	여 자	192 (55.3)

12) 95년도 우리 나라 전체 자활보호대상가구 중 여성이 가구주인 비율은 53.9%이다.

13) 가구형태의 분류기준은 부부가구라 하더라도 주민등록표에 세대주가 여성으로 기재되어 있으면 여성가구주로 분류하였다. 노인가구주가구는 가구주가 60세 이상인 경우이며, 독신으로 사는 경우나 여성가구주의 연령이 60세 이상인 경우에도 모두 노인가구주로 분류하였다. 그러므로 여성이 가구주이면서 60세 이상 되었을 경우에는 여성가구주가구로 분류되지 않고 노인가구주가구로 분류되었다. 부모 없이 20세 이상의 미혼남녀가 동거하고 있는 경우에는 연장자의 성을 기준으로 남성가구주가구 혹은 여성가구주가구로 분류하였다. 부모 없이 20세 이하의 소년소녀로 구성되어 있는 가구는 모두 소년소녀가구로 분류하였다.

		대상가구의 수 (%)
가구주의 연령	10대	13 (3.7)
	20대	10 (2.9)
	30대	56 (16.1)
	40대	110 (31.7)
	50대	61 (17.6)
	60대	56 (16.1)
	70대 이상	41 (11.8)
가구원의 수	1 명*	93 (26.8)
	2 명	65 (18.7)
	3 명	93 (26.8)
	4 명	51 (14.7)
	5명 이상	45 (13.0)
가구형태	부부가구	76 (21.9)
	父子가구	24 (6.9)
	母子가구	102 (29.4)
	노인가구주가구	97 (28.0)
	단독가구*	35 (10.1)
	소년소녀가구	13 (3.7)
평균가구원수		2.7명
전출경험이 있는 가구		148 (42.7)
합 계		347 (100.0)

* 가구원의 수가 1인인 가구의 수(93가구)와 단독가구의 수(35가구)가 차이가 나는 이유는 60세 이상 노인이 혼자 사는 경우(58가구)는 노인가구주가구로 분류하였기 때문이다.

2. 1992년에 빈곤했던 가구의 분석 (Point-in Time Cohort Analysis)

〈표 2〉는 1992년에 자활보호대상으로 선정된 빈곤가구의 빈곤의 지속기간(자활보호대상가구로 계속 선정되는 기간), 잔류율, 탈피율을 나타내고 있다. 이들 가구 중에는 1992년 이전부터 자활보호대상으로 선정된 경우도 있고 1992년에 처음으로 선정된 경우도 있으나

그 여부는 1992년 이전의 기록이 폐기되어 알 수 없다.

〈표 2〉의 수혜가구는 그 기간동안 자활보호대상으로 선정된 가구의 수이며, 탈피가구는 그 기간동안 보호대상에서 제외된 가구의 수이다. 탈피율은 그 기간동안의 탈피율로서 탈피가구수를 수혜가구수로 나눈 것이다. 즉 1992년에 자활보호대상으로 선정된 표본의 전체가구는 347 가구였으며, 그 중에서 77 가구는 92년에 보호대상에서 탈피하여 92년 1년 동안의 탈피율은 22.19%이다. 누적탈피율은 먼저 누적잔류율(계속해서 보호를 받는 비율)을 계산함으로써 얻어진다. 예를 들면 〈표 2〉의 전체가구의 경우 보호기간이 2년이 지났음에도 보호대상으로 잔류하고 있는 누적잔류율은 212(347-77-58)를 92년도에 보호대상으로 선정된 가구의 수인 347로 나눈 값 0.6110이다. 그러므로 2년 동안에 빈곤(보호대상)에서 탈피하는 누적탈피율(1-누적잔류율)은 1에서 0.6110을 뺀 0.3890이다. 즉 92년에 자활보호대상가구로 선정되었던 347 가구 중에서 39%는 2년 이내에 보호대상에서 탈피한다.

탈피소요기간중앙값(median exit time)은 보호대상 가구의 50%가 보호대상에서 탈피하는데 걸리는 기간을 말한다. 즉 〈표 2〉에 나타난 전체 347 가구의 50%인 174 가구가 빈곤에서 탈피하는 데 걸리는 기간은 3.72년이다.

〈표 2〉 1992년에 빈곤했던 자활보호대상가구(point-in-time)의 빈곤의 지속기간 및 탈피율의 가구형태별 비교 (92-97년)

가구형태	기 간	수혜가구	탈피가구	탈피율	누적탈피율	누적잔류율	median exit time*
전체	0-1년(92년)	347	77	.2219	.2219	.7781	
	1-2년(93년)	270	58	.2148	.3890	.6110	
	2-3년(94년)	212	20	.0943	.4467	.5533	3.72년
	3-4년(95년)	192	25	.1302	.5187	.4813	
	4-5년(96년)	167	23	.1377	.5850	.4150	
	5년이상(97년-)	144	?	?	?	?	
부부가구	0-1년(92년)	76	19	.2500	.2500	.7500	
	1-2년(93년)	57	7	.1228	.3421	.6579	
	2-3년(94년)	50	8	.1600	.4474	.5526	3.39년
	3-4년(95년)	42	9	.2143	.5658	.4342	
	4-5년(96년)	33	4	.1212	.6184	.3816	
	5년이상(97년-)	29	?	?	?	?	
父子가구	0-1년(92년)	24	8	.3333	.3333	.6667	
	1-2년(93년)	16	9	.5625	.7083	.2917	
	2-3년(94년)	7	0	.0000	.7083	.2917	1.44년
	3-4년(95년)	7	1	.1427	.7500	.2500	
	4-5년(96년)	6	1	.1667	.7917	.2083	
	5년이상(97년-)	5	?	?	?	?	

가구형태	기 간	수혜가구	탈피가구	탈피율	누적탈피율	누적잔류율	median exit time*
母子가구	0-1년(92년)	102	27	.2647	.2647	.7353	
	1-2년(93년)	75	13	.1733	.3922	.6078	
	2-3년(94년)	62	9	.1452	.4804	.5196	3.20년
	3-4년(95년)	53	10	.1887	.5784	.4216	
	4-5년(96년)	43	12	.2791	.6961	.3039	
	5년이상(97년-)	31	?	?	?	?	
노인가구주가구	0-1년(92년)	97	16	.1649	.1649	.8351	
	1-2년(93년)	81	19	.2346	.3608	.6392	
	2-3년(94년)	62	1	.0161	.3711	.6289	5.00+년
	3-4년(95년)	61	2	.0328	.3918	.6082	
	4-5년(96년)	59	2	.0339	.4124	.5876	
	5년이상(97년-)	57	?	?	?	?	
단독가구	0-1년(92년)	35	6	.1714	.1714	.8286	
	1-2년(93년)	29	7	.2414	.3714	.6286	
	2-3년(94년)	22	0	.0000	.3714	.6286	5.00+년
	3-4년(95년)	22	0	.0000	.3714	.6286	
	4-5년(96년)	22	3	.1364	.4571	.5429	
	5년이상(97년-)	19	?	?	?	?	
소년소녀가구	0-1년(92년)	13	1	.0769	.0769	.9231	
	1-2년(93년)	12	3	.2500	.3077	.6923	
	2-3년(94년)	9	2	.2222	.4615	.5385	3.17년
	3-4년(95년)	7	3	.4286	.6923	.3077	
	4-5년(96년)	4	1	.2500	.7692	.2308	
	5년이상(97년-)	3	?	?	?	?	

* 대상자의 50%가 빈곤에서 탈피하는데 걸리는 기간

92년에 빈곤했던 가구의 빈곤의 지속기간과 탈피율의 추이와 가구형태별 차이를 관찰하면 다음과 같은 현상을 발견할 수 있다.

1) 빈곤가구 중 60%는 5년 이내에 빈곤에서 탈피한다.

조사대상 빈곤가구중 39%는 빈곤에서 2년 이내에 탈피한다. 즉 이들 가구는 단기빈곤가구들이다. 그리고 58.5%는 5년 이내에 빈곤상태에서 탈피한다. 그러나 41.5%는 6년째에도(92년에서 97년까지) 계속 빈곤상태에 있는 장기빈곤가구이다. 2년 이내에 탈피하는 가구비율과 6년째에도 계속 빈곤한 상태인 가구비율이 40% 정도로 비슷하다.

2) 2년 이내에 빈곤에서 탈피하지 못하는 가구는 장기빈곤에 빠진다

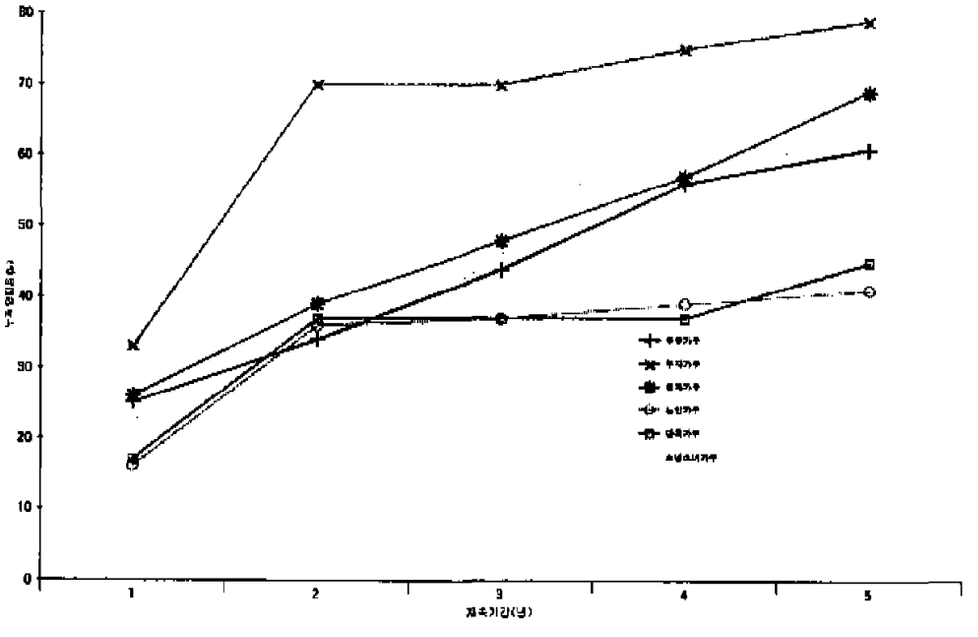
빈곤가구(자활보호대상가구) 중에서 22%는 1년 이내에 빈곤에서 탈피하며, 21%는 1년

에서 2년 이내에 빈곤에서 탈피하여 2년 이내에 빈곤에서 탈피하는 누적탈피율은 거의 40%에 육박하나 (39%), 이 기간이 지나면 탈피율은 급격하게 감소한다. 즉 2년에서 3년 사이에 탈피하는 비율은 9%, 3년에서 4년 사이에 탈피하는 비율은 13%, 그리고 4년에서 5년 사이에 탈피하는 비율은 14%에 지나지 않는다. 이것은 2년 이내에 빈곤상태에서 벗어나지 못하면 빈곤상태가 장기화되면서 빈곤에서 탈피하기가 어려워짐을 알 수 있다. 그 주된 이유는 빈곤에서 탈피할 가능성이 있는 가구는 일찍 탈피하고 그렇지 못한 가구는 가구주의 장애 등으로 인한 근로능력의 부족으로 빈곤이 장기화되기 때문으로 추측된다. 즉 빈곤한 상태 자체가 빈곤을 더욱 악화시키는 결과를 가져오는 것으로 추측되지만, 이러한 장기빈곤가구들에 대한 심층적인 연구가 필요하다. 또한 조사대상 자활보호대상가구의 50%가 빈곤에서 탈피하는데 걸리는 기간은 3.72년이다.

3) 빈곤의 지속기간과 탈피율은 가구형태에 따라 차이가 있다.

〈표 2〉에 나타난 빈곤의 지속기간과 탈피율이 가구형태에 따라 차이가 있는지를 그래프로 알기 쉽게 나타낸 것이 〈그림 1〉이다. 〈그림 1〉을 보면 전체적으로 2년 이내에 빈곤에서 탈피하는 비율이 높으나, 그 이후 탈피율이 주춤하는 양상을 보이고 있다. 父子가구는 여섯 가

<그림 1> 가구형태별 빈곤으로부터의 누적 탈피율



지 형태의 가구 중에서 2년 이내에 빈곤으로부터 탈피하는 비율이 가장 높고, 노인가구주가구와 단독가구는 가장 낮다. 부부가구, 모자가구, 소년소녀가구는 비슷한 양상을 띠고 있다. 5년이 경과한 뒤 누적탈피율이 높은 순서는 父子가구, 소년소녀가구, 모자가구, 부부가구, 단독가구, 노인가구주가구이다.

〈그림 1〉은 가구형태별로 빈곤의 지속기간과 탈피율이 차이가 있다는 것을 그래프 형태로 나타낸 것으로 통계적으로 유의미한 차이가 있는지의 여부는 보여주지 못한다. 그래서 가구형태별로 빈곤의 지속기간과 탈피율이 유의미한 차이가 있는지를 알아보기 위해 Wilcoxon 테스트를 사용하여 살펴보았다. Wilcoxon 테스트의 평균값은 모든 케이스를 비교하여 어느 한 케이스의 빈곤잔류기간이 다른 케이스보다 길면 1을 가산하고 짧으면 1을 빼는 방법으로 계산한 것이다. 그러므로 이 평균값이 차이가 나면 날수록 가구형태에 따라 빈곤의 지속기간과 탈피율은 차이가 난다고 할 수 있다. 〈표 3〉에서 보는 바와 같이 가구형태에 따라 빈곤의 지속기간과 탈피율은 많은 차이가 있으며, 각 가구형태별 탈피율이나 잔류율이 같은 분포를 보일 확률은 0.58% 밖에 되지 않는다. 즉 빈곤의 지속기간과 탈피율은 가구형태에 따라 유의미한 차이가 있음을 알 수 있다.

〈표 3〉 Wilcoxon 테스트에 의한 빈곤잔류와 탈피의 가구형태별 비교

가구 형태	전체가구수	탈피가구수	잔류가구수	잔류가구비율	평균값
부부 가구	76	47	29	38.16	-8.00
父子 가구	24	19	5	20.83	-97.33
母子 가구	102	71	31	30.39	-28.95
단독 가구	35	16	19	54.29	40.00
노인가구주가구	97	40	57	58.76	48.22
소년소녀가구	13	10	3	23.08	-13.85

Overall comparison statistic: 16.39 df=5 Prob.: .0058

가구형태에 따른 빈곤의 지속기간과 탈피율의 차이 유형을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 父子가구는 2년 이내에 빈곤에서 탈피할 가능성이 다른 가구형태에 비해 가장 높다.

父子가구는 2년 이내에 71%가 빈곤에서 탈피하여 다른 가구에 비해 매우 빨리 빈곤에서 탈피한다. 또한 父子가구의 50%가 빈곤에서 탈피하는 데 소요되는 기간은 1.44년으로 매

우 짧다. 그러나 비록 케이스 수가 적지만 조사대상 빈곤父子가구 중에서 2년 이내에 빈곤에서 탈피하지 못한 7가구 중에서 2가구만이 다음 3년 이내에 빈곤에서 탈피하고 5가구는 빈곤이 계속 지속되고 있음을 보아 2년 이내에 빈곤에서 탈피하지 못하면 그 이후에 탈피할 가능성은 극히 낮아진다. 2년 이내에 빈곤에서 탈피하지 못하고 빈곤이 계속 지속되는 父子가구는 특별한 관찰이 요구된다고 할 수 있다.

(2) 노인가구주가구와 단독가구는 장기빈곤가구이다

노인가구주가구는 1년 이내에 빈곤에서 탈피할 가능성은 17%, 1년에서 2년 사이에 탈피할 가능성은 23%로서 2년 이내에 빈곤에서 탈피하는 가구비율은 36%이다. 그러나 이 기간을 넘기고 나면 빈곤에서 탈피할 가능성은 2년에서 3년 사이에는 2%, 3년에서 4년 사이에는 3%, 4년에서 5년 사이에는 3%로 극히 낮아진다. 그래서 6년째 되는 해(92년에서 97년)에도 빈곤상태에 머물러 있는 비율이 60%에 근접한다. 노인가구주가 2년 이내에 빈곤상태에서 벗어나는 (자활보호대상에서 제외되는) 이유는 대부분 부양의무자가 나타나기 때문이다. 그래서 2년 이내에 부양의무자가 나타나지 않을 경우에는 노인가구는 노동능력이 없음으로 인해 장기빈곤에 빠지게 된다. 노인가구주가구 중에서 50%가 빈곤에서 벗어나는데 걸리는 기간은 5년 이상이란 것만 알 뿐 자세한 기간은 알 수 없다.

단독가구도 1년 이내에 빈곤에서 탈피하는 비율은 17%, 1년에서 2년 사이에 빈곤에서 탈피하는 비율은 24%이나, 이 기간 이후에 빈곤에서 탈피하는 비율은 4년에서 5년 사이의 14%가 전부이다. 즉 단독가구도 노인가구주가구와 마찬가지로 2년 이내에 빈곤에서 탈피하지 못하면 빈곤에서 탈피하는 것은 매우 어려워진다. 그래서 6년째 되는 해(97년)에도 빈곤상태에 머물러 있는 비율이 54%에 이른다. 단독가구는 노인가구주가구와 마찬가지로 50%가 빈곤에서 탈피하는 데 걸리는 기간은 조사기간인 5년 이상이 걸린다는 것만 알 뿐 언제가 될지 알 수가 없다. 그러므로 노인가구주가구와 단독가구는 빈곤의 지속기간이 긴 가장 취약한 가구임을 알 수 있다.

(3) 장기빈곤 노인가구주가구와 단독가구를 제외하면 장기빈곤가구는 20%정도이다.

노령이나 장애로 인하여 근로능력이 없는 경우가 대부분인 노인가구주가구와 단독가구(거택보호대상가구로 선정되어야 할)가 장기빈곤가구 중에서 차지하는 비율은 53%에 이른다. 그러므로 장기빈곤가구로 판명된 노인가구주가구와 단독가구를 제외하면 조사대상 가구 중

에서 5년 이상 내내 (92년에서 97년 현재까지) 빈곤한 경우는 19.6%이다.

(4) 소년소녀가구는 단기간에 탈피하지는 않으나 누적탈피율은 높다

소년소녀가구는 빈곤의 지속기간과 탈피율에서 다른 형태의 가구와는 다른 양상을 보이고 있다. 다른 형태의 가구는 2년 이내에 빈곤에서 탈피하는 비율이 높고 그 이후에는 탈피율이 감소하는 경향을 보이고 있으나 소년소녀가구는 기간이 경과할수록 탈피율이 감소하지 않는다. 그래서 소년소녀가구는 5년 이내에 빈곤에서 탈피할 확률은 77%로 비교적 높다. 그 이유는 소년소녀가구는 고등학교를 졸업할 때까지 계속 자활보호대상으로 남아있기 때문으로 해석된다. 소년소녀가구의 경우 50%가 자활보호대상에서 제외되는데는 3.17년이 걸린다.

(5) 母子가구는 빈곤에 빠질 가능성은 높으나 빈곤의 지속기간은 길지 않다.

본 연구에서 가장 관심을 끄는 가구 형태는 모자가구이다. 외국의 많은 연구결과들은 "빈곤의 여성화 (feminization of poverty)"를 언급하면서 모자가구가 가장 취약계층임을 보고하고 있다[14]. 우리 나라의 많은 연구들도 모자가구가 취약가구임을 보고하고 있다.[15] 그러나 〈표 2〉에서 보는 바와 같이 모자가구[16]는 빈곤에 빠져들 가능성이 남성이 가구주인 가구보다 더 크기는 하지만 5년 이내에 빈곤에서 탈피하는 비율이 70%로 父子가구와 소년소녀가구를 제외한 어떤 형태의 가구보다 높다. 심지어 정상적인 가구라고 할 수 있는 부부가구의 62%보다 높다. 또한 빈곤모자가구 중 50%가 빈곤에서 탈피하는데 걸리는 기간은 3.20년으로 부부가구의 3.39년, 전체가구의 3.72년보다 짧다. 〈표 2〉와 같이 가구형태를 6가지로 분류하지 않고 남성가구주가구와 여성가구주가구 2가지로 분류하여 분석해도 92년부터 97년까지 5년 이상 계속해서 빈곤한 경우가 남성가구주가구는 40.4%, 여성가구주가구는 40.2%로 차이가 없다.[17] 즉 우리 나라의 빈곤모자가정은 빈곤에 빠질 가능성은 높으

14) Duncan, op. cit., p.49; Rank, op. cit., p.368; M. J. Bane, "Household Composition and Poverty," S. H. Danziger & D. H. Weinberg (ed.), Fighting Poverty: What Works and What Doesn't, Cambridge: Harvard University Press, 1986, pp.216-220; June Axinn and Mark Stern, Dependency and Poverty: Old Problems in a New World, Lexington: Lexington Books, 1988, pp.73-94 참조.

15) 강철희, 전게논문, p.109; 김영란, "빈곤의 여성화와 사회복지정책", 『한국사회복지학』, 제31호, 1997년 4월, pp.1-28 참조.

16) 여기서의 모자가구란 20세 이상 60세 이하의 여성이 가구주이면서 부양가족이 있는 경우를 말한다.

17) 6가지의 가구형태로 분류한 경우와 2가지의 가구형태로 분류한 경우가 장기빈곤자 비율에서 약간 차

나 빈곤의 지속기간은 다른 가구형태와 비교할 때 길지 않다. 그 이유는 무엇인가?

현재까지 이 현상에 대한 심층적인 연구는 행해진 바 없다. 그러나 이러한 현상에 대한 설명으로 우리 나라의 사회 문화적 배경을 들 수 있을 것 같다. 즉 외국 특히 미국과는 달리 우리 나라 어머니들의 자녀들에 대한 모성애, 애착심, 강한 의무감 등이 빈곤의 지속기간을 단축하는데 많은 작용을 한 것으로 보인다. 또한 모자가정은 어머니와 자녀와의 관계가 매우 밀접하고, 빈곤에 대한 생각이 건전하여 하루 빨리 빈곤상태에서 벗어나려고 노력하는 집념이 있을 수 있다. 그리고 비록 저임금이기는 하지만 남성보다 여성들이 선택할 수 있는 직업의 폭이 넓어 취업의 가능성이 크다는 요소도 작용했을지도 모른다. 남편과의 사별 혹은 이혼으로 인한 모자가정이 빈곤에 진입했을 경우에는 사회적 동정심 등으로 인해 빈곤상태가 심하지 않다고 하더라도 쉽게 생활보호대상자로 선정되는 면도 상정할 수 있을 것이다. 또한 남편과의 사별 혹은 이혼으로 일을 하지 않고 있던 여성이 가구주가 되면 그 가정은 빈곤으로 진입할 가능성이 많아 주변의 친지들로부터 비공식적인 원조가 있는 우리 나라의 전통적인 문화 때문에 빈곤에서 빨리 탈피가능한지도 모른다. 덧붙여 여성가구주는 남성가구주가구의 남성가구주에 비해 사적으로 지출하는 곳이 적은 것도 하나의 이유가 될 것이다.

그러나 모자가정이 빈곤에서 탈피한다는 것은 최하층에서 보다 빈곤상태가 개선된 하류층으로 바뀐 것이지, 하류층에서 중산층으로 가구의 지위가 향상되었다는 것을 의미하는 것은 아니다. 우리 나라의 자활보호대상가구의 선정기준은 96년 현재 가구원당 소득이 21만원, 가구의 재산이 2,700만원 미만인 경우이다. 이 기준을 벗어난다고 해서 빈곤상태에서 벗어난 것은 아니다. 모자가정이 빈곤에서 탈피했다는 것은 단지 자활보호대상에서 탈피했다는 것일 뿐 빈곤상태에서 완전히 벗어났다는 것을 의미하는 것은 아니다. 그러므로 자활보호대상에서 벗어난 모자가정은 확실한 소득원의 부재로 다시 보호대상으로 추락할 가능성이 많기 때문에 빈곤모자가정의 지속적인 소득을 보장하는 정책적 배려가 매우 필요하다고 하겠다.

또한 여기에서 관심을 갖고 고찰하여야 할 것은 30대 모자가구의 42.4%는 장기빈곤세대라는 현상이다. 한창 일을 할 나이인 30대인 가구주 세대가 왜 오랫동안 빈곤에 빠져 있는 것은 왜일까? 그 주된 이유는 부양가족이 2명 이상 있는 30대 여성 가구주 세대이다. 30

이가 나는 이유는 대부분이 장기빈곤자들인 60세 이상의 독신여성노인이 2가지 형태로 나누었을 경우에는 여성가가주가구에 6가지 형태로 나누었을 경우에는 모자가구가 아닌 노인가구주가구로 분류되기 때문이다.

대 가구주 장기 빈곤세대 25가구 중 30대 여성이 가구주이면서 자녀가 2명 이상인 경우가 14가구로 56%였다. 남편과 사별 혹은 이혼 후 임금수준이 낮은 직종에서 일을 하면서 어린 자녀 2명 이상과 같이 사는 세대는 빈곤으로 빠질 수 있고 한번 빠지면 오랫동안 빈곤상태가 지속되는 가장 취약 계층임을 알 수 있다.

3. 어느 시점에 빈곤이 시작된 가구(opening cohort)의 빈곤의 지속기간 및 탈피율

외국의 선행연구에 의하면 어느 시점에 빈곤이 시작된 가구(opening cohort)는 위에서 언급된 어느 시점에 빈곤한 가구(point-in-time cohort) 보다 빈곤의 지속기간이 짧다.[18] 우리 나라에서의 이 현상을 알아보기 위해 93년에 빈곤이 시작된 가구의 빈곤의 지속기간과 탈피율을 알아보았다.

〈표 4〉 1993년에 빈곤이 시작되었던 자활보호대상가구(opening cohort))의 빈곤의 지속기간 및 탈피율

가구형태	기 간	수혜가구	탈피가구	탈피율	누적탈피율	누적잔류율	median exit time
전체	0-1년(93년)	70	23	.3286	.3286	.6714	3.69
	1-2년(94년)	47	5	.1064	.4000	.6000	
	2-3년(95년)	42	4	.0952	.4571	.5429	
	3-4년(96년)	38	5	.1316	.5286	.4714	
	4년이상(97년-)	33	?	?	?	?	

위의 〈표 4〉에 의하면 93년에 빈곤이 시작된 가구는 92년에 빈곤했던 가구와는 다소 다른 양상을 보이고 있음을 것을 알 수 있다. 어느 시점 즉 1992년에 빈곤했던 가구는 1년 안에 빈곤에서 탈피하는 경우는 22%밖에 되지 않으나 어느 시점(1993년)에 빈곤이 시작된 가구는 33%가 1년 안에 빈곤에서 탈피하였다. 그러나 1년이 지난 후의 빈곤으로부터 탈피율은 두 집단이 거의 비슷한 유형을 보이고 있다. 즉 3년이 지난 후의 빈곤으로부터의 누적탈피율은 두 집단 각각 45% 정도로 비슷하다. 또한 1992년에 빈곤했던 가구 중 50%가 빈곤에서 탈피하는데는 3.72년이 걸렸으나 93년에 빈곤이 시작되었던 가구의 경우는 3.69년으로 별로 차이가 나지 않는다.

18) Rank, op.cit., pp.358-376.

이 연구 결과는 어느 시점에 새로 빈곤자가 된 사람은 어느 시점에 빈곤자였던 사람(이전부터 빈곤했을 가능성이 많은)보다 빠른 기간 내에 (특히 1년 안에) 빈곤에서 탈피하는 경우가 많은 단기빈곤자가 될 가능성이 많음을 보여주고 있다. 그러나 1년이 지나고 나면 두 집단이 비슷한 양상을 보인다고 말할 수 있다. 그러므로 이러한 연구 결과는 빈곤연구에 있어서 어느 한 시점의 단순한 횡단적(simple cross section) 자료를 해석할 경우에는 종단적 (logitudinal)인 면의 고려가 필요하다는 것을 시사하고 있다.

V. 자료분석을 근거로 한 빈곤정책의 방향

1. 생활보호대상가구 책정의 합리화

현행 생활보호사업은 근로능력이 없는 저소득층에 대해서는 최저생활을 보장하는 거택보호를 제공하고, 근로능력이 있는 저소득층에게는 근로능력을 개발하여 자립기반을 마련하기 위한 자활보호를 제공하는데 초점을 맞추고 있다. 이러한 기준에 의하면 자활보호대상가구는 근로능력이 있는 사람이 있는 가구를 선정하여야 한다. 그러나 가구 내에 정상적인 근로능력자가 없는 노령, 연소, 폐질, 장애, 모자가구가 전체 자활보호대상가구에서 차지하는 비율은 1989년 21.4%에서 1994년 42.9%로 높아지고 있다.[19]

본 연구에 의하면 42% 가량의 자활보호대상자는 5년 이상 빈곤이 지속되는 장기빈곤자이다. 이들은 누구인가? 장기빈곤가구 중 절반 이상은 노인가구 혹은 단독가구이다. 92년부터 현재까지 5년 이상 빈곤이 지속되고 있는 144 가구 중 53%는 노동능력이 없다고 보아도 무방한 노인가구주가구와 단독가구이다. 그들은 일을 하지 않고 게으르기 때문에 가난한 것이 아니라 노령이나 장애로 인해 일을 하지 못하는 경우이다. 즉 그들은 근로능력이 없는 빈민이기 때문에 보호받을 자격이 있는 빈민(deserving poor)들이다. 이들은 근로능력이 없기 때문에 자활의 가능성이 낮으며 장기빈곤자가 될 수밖에 없다. 이러한 경우는 오히려 거택보호 대상자로 선정하여 국가가 지속적인 보호서비스를 제공하여 최저생활을 보장하여야 한다. 따라서 선정기준의 재검토가 이루어져야 한다.

본 연구에 의하면 장기빈곤이 될 수밖에 없는 노인가구주가구와 단독가구를 제외하면 장기빈곤가구는 조사대상가구 중에서 약 20% 정도이다. 그러므로 우리 나라의 자활보호대상

19) 魚仁喆 외, 『저소득층 실태변화와 정책과제』, 보건사회연구원, 1995, p.164.

가구들은 대부분 장기빈곤에 빠져 있는 것이 아니다. 그들은 빈곤에서 탈피하려고 노력하고 있으며 원조를 받으면 빈곤에서 탈피되는 가구들이다. 그러므로 예산에 맞추어 대상자의 수를 할당하고 있는 방법을 개선하여 자활보호대상자범위를 대폭 확대하여야 할 필요가 있다. 자활보호대상자들은 공적인 절대빈민이다. 그러나 비공식적인 절대빈민이 매우 많다. 생활보호대상가구는 1991년 이후 계속 감소추세에 있다. 이것은 우리 나라의 절대빈민의 수가 감소하고 있다는 것을 의미하지 않는다. 그 주된 이유는 그 동안 불합리하게 선정되었던 사람들을 제외시키는 과정에서 나오는 결과이며, 기준 자체를 너무 엄격하게 적용하기 때문이다. 생활보호업무를 보는 사회복지전문요원들의 업무과다와 중복업무 혹은 어떤 동은 사회복지전문요원이 없는 관계로 인해 보호받을 기준을 충족시킴에도 불구하고 보호를 받지 못하는 가구를 발견해 내는 비율이 낮을 뿐만 아니라 어떤 가구는 수치심 때문에 신청을 하지 않는다. 그래서 우리 나라의 경우 생활보호수혜자격이 있는 가구를 포착해 내는 비율이 매우 낮을 것이다 (선진국도 50% 수준을 넘지 않는다). 실질적으로 빈곤층에 속하면서도 보호를 받지 못하는 가구도 많다.[20] 만일 도시가구 평균가계지출의 50% 이하의 소비지출을 하고 있는 인구를 상대적 빈곤층이라고 하면 1992년의 경우 19.9%가 빈곤층에 속하게 된다.[21] 이것은 마땅히 보호받아야 할 빈민들이 불합리하게 보호받지 못하고 있다는 것을 의미한다. 그러므로 이러한 경우를 모두 고려하여 생활보호대상자 선정방법을 재검토할 필요가 있다.

또한 노인가구인 경우 부양의무자가 있다는 것이 포착되면 자활보호대상에서 제외된다. 그러나 부양의무자가 아들인 경우에는 무조건 보호대상에서 제외되지만 딸은 부양의무자로 간주되지 않아 계속 보호를 받게 된다. 이런 보호대상자 선정기준은 남아선호사상을 더 부추길 가능성이 있어 개정되어야 할 것이다.

2. 교육보호의 확대

자활보호대상자들에게 제공되는 자활보호 프로그램은 크게 나누어 교육보호, 생업자금융자, 직업훈련 등 세 가지이다. 한국보건사회연구원에서 조사한 바에 의하면 사회복지전문요

20) 박순일은 도시가구의 경우 1994년 최저생계비 (4인가구 1인당 17.8만원) 이하의 소비지출을 하는 비율을 16.9%로 추산하고, 혹은 최저생계비선상의 가구들의 비소비성 지출을 총지출의 10% 정도로 가정하더라도 약 10.4% 정도가 도시빈곤율로 추정된다고 주장한다. 박순일, 『생활보호대상자의 자산조사방법 개선방안』, 한국보건사회연구원, 1996, p.8.

21) 박광준, 빈곤과 사회정책, 『빈곤문제와 사회발전』, 부산여자대학교 사회과학연구소, 부산: 세종 출판사, 1997, p.294.

원들은 교육보호 프로그램이 가장 효과가 있다고 답하고 있다.[22] 초등학교에 다니는 자녀가 있는 경우에 낙인 때문에 자활보호 대상가구가 되는 것을 꺼려하는 경우도 중등학교에 진학하면 생활보호를 신청하는 경우가 많다. 자녀들에 대한 교육열이 높은 상황에서 빈곤의 세습화를 방지할 수 있는 가장 효과적인 방법은 빈곤층 자녀들에게 교육을 받을 수 있는 기회를 제공하는 것일 것이다. 이것이 우리 나라와 미국의 빈민들의 가치관 차이일 것이다. 그러므로 비교적 효과가 있는 자활보호 대상자들을 위한 교육보호의 수준을 현재보다 더 높일 필요가 있다. 다행히 97년부터는 인문계 고등학교에 다니는 자녀에게도 교육보호서비스가 제공되고 있다. 앞으로의 연구과제는 우리 나라와 같이 사교육비가 높은 비중을 차지하는 상황에서의 교육보호 서비스의 질적인 수준문제일 것이다.

3. 여성가구주 빈곤세대를 위한 아동수당제도의 도입

빈곤문제에 있어서 가장 중요하기도 하고 또한 민감한 이슈는 '일을 하고 있으면서도 가난한 사람(working poor)'에 관한 것일 것이다. 위에서 살펴본 바와 같이 여성가구주 세대는 빈곤에 떨어질 가능성이 많은 계층이다. 특히 그 중에서도 피부양가족이 2명 이상 있는 30대 여성가구주 세대의 빈곤은 장기적이 될 가능성이 많다. 그 이유는 여성가구주가 생계를 유지해야 하기도 하고 자녀를 부양해야 하기 때문이다.

또한 모자가구는 빈곤에 잘 빠지는 계층이기도 하지만 빈곤의 지속기간은 다른 유형의 가구보다는 상대적으로 짧다. 이 현상이 의미하는 바는 빈곤상태에 있는 모자가구는 빈곤문화에 젖어들 가능성이 매우 적은 건전한 빈민이라고 할 수 있다. 그렇기 때문에 그들에게 양질의 서비스를 제공할 수 있다면 그들은 빈곤상태에서 빨리 벗어나게 된다. 그러므로 이러한 세대를 위한 아동수당제도 도입이 절실하다고 하겠다.

VI. 결 론

사회복지의 역사는 빈곤을 다루는 문제의 역사라고 해도 과언이 아닐 정도로 빈곤문제는 항상 사회복지의 주요 이슈가 되어 왔다. 우리 나라의 빈곤문제에 대한 연구는 역사는 길지

22) 사회복지전문요원들은 교육보호에 대해서는 87.7%, 생업자금융자에 대해서는 56.2%, 직업훈련에 대해서는 30.7%가 효과적이라고 생각하고 있다. 한국보건사회연구원, 『사회복지전문요원조사』, 1995 참조.

만 그 내용은 빈곤의 실태와 원인에만 집중되었다. 또한 빈곤연구에서 항상 관심의 대상이 되는 것은 근로능력이 있는 빈민, 즉 자활보호 대상자들이다. 그 이유는 거택보호 대상자들은 근로능력이 없는 노인이거나 장애자이기 때문에 장기빈곤자가 되는 것은 당연하나, 자활보호 대상자들은 근로능력이 있는 빈민이기 때문이다. 이런 점에서 자활보호대상가구들의 빈곤의 지속기간을 조사 분석한 본 연구는 의의가 있다고 하겠다.

흔히 빈민이라 하면 빈곤상태에 매우 오랫동안 지속되는 장기빈곤자로 생각하기 쉽다. 그러나 본 연구에서 발견된 사실은 2년 이내에 빈곤에서 탈피하는 단기빈곤가구는 40% 정도이며, 5년 이내에 60%는 빈곤에서 탈피한다. 그러나 5년 이상 계속 빈곤상태에 놓여 있는 장기빈곤가구는 40% 정도이다. 그러나 장기빈곤가구의 절반 이상은 노령이나 장애로 인해 근로능력이 없는 노인가구주가구와 단독가구이다. 이들을 제외하면 조사대상가구 중 20% 정도가 장기빈곤가구로 나타났다. 또한 본 조사는 절대빈곤층에 속한다고 할 수 있는 자활보호대상가구를 대상으로 연구했기 때문이 장기빈곤가구가 많을 수밖에 없다고 볼 수 있다.

본 연구의 결과 중 눈여겨봐야 할 대목은 2년 이내에 빈곤에서 탈피하지 못하는 가구는 장기빈곤에 빠질 가능성이 많다는 것이다. 가구형태별로 빈곤의 지속기간을 비교하여 보면 父子가구가 가장 빨리 빈곤에서 탈피하며, 노인가구주가구와 단독가구의 빈곤의 지속기간이 가장 길었다. 본 연구에서는 모자가구는 빈곤에 빠질 가능성은 매우 높으나 빈곤의 지속기간은 비교적 짧았다.

이러한 연구결과를 바탕으로 빈곤으로부터의 탈피율이 매우 낮고 빈곤상태의 지속기간이 매우 긴 노인가구주가구와 단독가구를 위한 정책적인 배려가 매우 필요하다고 하겠다. 그리고 모자가구는 비교적 빨리 빈곤에서 탈피하나 최하류층에서 벗어난 것만을 의미할 뿐 확실한 소득원이 없기 때문에 언제라도 빈곤으로 다시 빠질 수 있다. 그러므로 모자가구를 위한 정책적 배려 또한 매우 필요하다고 하겠다.

앞서 서론부분에서 언급한 바와 같이 본 연구에서는 연구대상을 자활보호대상가구로 한정하여 빈곤의 범위를 지나치게 좁게 잡았기 때문에 자활보호대상가구로 선정되지 못한 빈곤가구는 연구에서 제외되었다. 그러나 이러한 제한점에도 불구하고 본 연구는 빈곤의 지속기간에 관한 연구가 거의 행해지지 않았다는 점에서 빈곤가구의 속성 파악을 기초로 한 빈곤정책의 방향설정에 많은 시사점을 제공할 것으로 본다.

빈곤의 지속기간에 관한 추후연구과제는 연구대상을 자활보호대상가구로 한정하지 않고 빈곤선을 설정하여 빈곤선 이하의 생활을 하고 있는 실질적인 빈곤층을 대상으로 한 연구일

것이다. 특히 장기빈곤자들의 인구학적 구조, 생활실태, 의식구조 등에 대한 과학적인 방법을 사용한 조사 분석은 매우 필요하다고 하겠다. 또한 앞으로 수행될 필요가 있는 후속연구는 빈민들은 가족이나 사회를 보는 관점이 비빈곤층과 아무런 차이가 없으며, 그들은 단지 가지고 있는 자원이 적고, 또한 자원을 접할 기회가 다른 사람들보다 상대적으로 적기 때문에 가난한 것이다는 가설을 입증하는 연구일 것이다.