

# 우리나라 노동시장구조와 근로빈곤층의 개선에 관한 연구

## The Study on the improvement of Labor Marketing Structure and Working Poor in Korea

김 경 우\*

한국 노동시장의 구조와 그 변화의 방향을 가늠해보기 위해서 인구구조의 변화와 고용추세를 검토할 필요가 있다. 인구구조는 노동력 공급의 기반인데 노동력에 대한 수요는 상품시장의 경기변동과 기술선택에 따라 변화한다. 그리고 경제활동 인구의 추이, 인력수급 불균형, 노동력 수급불균형과 외국인노동의 실태를 알아보고, 가구소득이 빈곤선 이하인 빈곤노동자의 구성과 실태를 알아보고 빈곤정책과 사회서비스 공급정책을 적극적으로 연계할 대안을 제시하고자 한다. 이 논문에서 분석한 자료는 한국노동연구원에서 작성한 한국노동패널자료이다. 자료가 1998년도에서 2003년도 노동패널 자료로 빈곤노동자의 노동시장실태분석, 고용 및 소득상태의 변화추세를 분석하고자 하였다. 이는 노동시장 발생구조에 학문적 증진과 근로빈곤층의 구조적 동인으로 근로빈곤의 빈곤탈출을 위한 사회정책수립에 기초자료를 제시하고자 한다.

주요용어:노동시장(Labor Marketing), 근로빈곤(working poor), 경제활동참가율

### I. 서론

최근 우리나라에서는 근로빈곤문제에 대해 관심이 확대되어 왔다. 대부분의 연구들은 근로빈곤층의 규모와 시간에 따른 변화추이나 빈곤지속기간, 근로빈곤가구의 특성과 빈곤과의 관계규명, 이전소득의 빈곤 및 불평등 완화 효과 등에 주력해 왔다. 본연구는 근로빈곤의 사회구조적 요인으로서 노동시장의 구조적원인에 대한 분석을 하고자 한다. 경제개발시대의 급성장속에서 발전한 그 효과로 탈빈곤이라는 단순 선형관계에 대한 자유주의적 신화를 여전히 믿고 있는 현실이다. 본 연구는 근로빈곤의 구조적 동인과 발생구조에 대하여 학문적 연구를 증진시키고 실천적 관심을 환기하는 출발이 될 것으로 믿는다.

오늘날 고용구조로 인한 변화는 노동공급의 변화현상으로는 인구 자연증가율의 급격한 감소로 고령자층의 증가를 가져왔고 둘째, 이로 인하여 노동 공급의 고령화현상을 가져왔다. 그리고 상급학교의 진학률 증가로 노동공급의 고학력화와 여성 경제활동의 참가율 증가로 경제활동 참가율이

\* 을지대학교 교수

상승되었다는 점이다.

노동 수요 변화현상으로는 첫째, 농림어업, 제조업의 취업자 감소하는 반면 서비스업 취업자 증가로 서비스의 경제화를 가져왔으며, 둘째, 사무직 및 생산직의 취업비중 감소로 서비스직종과 판매직의 취업비중 증가와 셋째, 산업고도화에 따른 전문기술 행정관리직의 꾸준한 증가 추이로 정보의 산업화와 자동화로 변화되었고 넷째, 기술진보와 숙련수준 향상은 노동생산성에 기여하였으며 취업계수의 감소를 가져왔다.

그리고 고용 형태의 다양화로 비정규노동의 증가를 가져 왔다. 비정규노동의 대표적인 형태는 임시직 고용, 파견근로, 파트타임근로 등으로 구분된다. 임시직 고용이란 고용주가 노동자를 종신고용하는데서 오는 부담으로 벗어나기 위하여 개개 노동자와 단기계약을 체결하여 인건비의 절약, 경기변동에 따른 인력조절의 방편으로 일반적으로 아르바이트직, 계약직, 축탁직의 형태로 이루어진다. 근로자 파견이란 사용자가 자신에게 고용되어 있는 노동자를 다른 회사에 파견시켜 파견된 회사의 사용사에게 노모 급부를 하도록 하는 형태이며, 파트타임 고용은 전일제 고용에 대치되어 사용되는 개념으로 계약 체결시 일반 근로자에게 비해 1일 혹은 주당 근로시간이 짧은 근로자를 의미하며 일반적으로 파트타임 근로자는 임시직으로 고용되고 있으며 기혼여성이 주류를 이루고 있다. 본 연구에서는 한국노동패널조사(KLIPS) 자료를 이용하여 한국노동시장의 개요와 도시가게 조사를 활용하고자 한다. 한국 노동시장의 구조와 그 변화의 방향을 가늠해보기 위해서 인구구조의 변화와 고용추세를 검토한다. 인구구조는 노동력 공급의 기반인데 노동력에 대한 수요는 상품시장의 경기변동과 기술선택에 따라 변화한다. 이에 경제활동 인구의 추이, 인력수급 불균형, 노동력 수급불균형과 외국인노동의 실태를 알아보고, 가구소득이 빈곤선 이하인 빈곤노동자의 구성과 실태를 조사하고 빈곤정책과 사회서비스 공급정책을 적극적으로 연계할 대안을 제시한다. 이 논문에서 분석한 자료는 한국노동연구원에서 작성한 한국노동패널이다. 자료가 1998년도에서 2003년에 이르는 노동패널 자료로 빈곤노동자의 노동시장 실태분석, 고용 및 소득상태의 변화추세를 분석하고자 하였다. 가 비교적 상세하게 소개되어 대체적인 추세파악을 목적으로 하여 재인용 하였다. 이는 노동시장발생구조에 학문적 증진과 근로빈곤층의 구조적 동인으로 근로빈곤의 빈곤탈출을 위한 근로빈곤층에 대한 사회정책수립에 기초자료를 제시하고자 한다.

## II. 한국노동시장의 개요와 현황

### 1. 노동시장의 현황

노동시장에 영향을 미치는 경제환경 변화의 핵심은 정보화와 세계화라고 할 수 있다. 세계화가 국경없는 경쟁체제로 경제환경이 변화되고 있다는 현상자체를 지칭한 것이라면 정보화는 이러한 세계화를 이루어내는 하부구조요인이라고 할 수 있다. 정보화란 컴퓨터와 통신의 발달로 말미암아 정보가 장소와 시간의 제약없이 유통되게 된다는 것으로 이는 기술적 측면의 변화뿐만 아니라 그

러한 정보를 갖고 운용하는 인간의 능력에도 상당히 좌우된다. 정보기술(information technology)은 기술이 기계에 내재되기보다는 인간에 내재되는 특성이 강해 기존의 소프트웨어 하드웨어와는 달리 휴먼웨어(human ware)로 불린다. 정보기술에의 투자란 곧 인간에 대한 투자를 의미하는 것으로 앞으로 정보기술의 확산은 인적자본(human capital)의 축적여하에 따라 달라진다. 세계화로 인한 국제간 자본이동 자유화와 노동분업의 증가는 기술과 자원의 상대적 희소성에 영향을 미치게 된다. 경쟁국들이 경제의 효율성을 향상시킴에 따라 변화에 대처하지 못한 국가들은 고통을 겪게 될 것이다.

자본과 노동의 국제이동성에 제약이 해소되어 감에 따라 자본과 노동은 국제경쟁력의 원천으로서의 중요도가 떨어질 것이며, 물적 생산요소인 자본이나 노동보다는 지식과 정보 즉, 지적요소가 경제성장의 중요 견인차 역할을 할 것으로 예상된다. 세계화 추세의 가속으로 국제간의 분업구조가 재편되고 있으며, 기술진보 및 정보화역시 국내의 산업구조와 노동시장의 취업구조를 급격히 변화시킬 것으로 보인다.(Katz, 1994: 211)

한국 노동시장의 구조와 그 변화의 방향을 가늠해보기 위해서 인구구조의 변화와 고용추세를 검토할 필요가 있다. 인구구조는 노동력 공급의 기반인데 노동력에 대한 수요는 상품시장의 경기변동과 기술선택에 따라 결정된다. 즉 노동력수요는 거시적으로 보아 성장력과 기술선택간에 서로 영향을 주고 받는 상호연관성 가운데 결정된다는 것이다. 따라서 노동인력 수급에 대한 예측은 본질적으로 정밀성이 떨어질 수 밖에 없는 어려운 작업이다. 그리고 IMF관리체제 이후 노동시장의 여건이 급변하고 있어 그 예측과 기존연구의 자료가 갖는 적실성에 한계가 있다.

## 가. 인구구조의 변화

우리나라 인구구조는 1980년대 중반까지의 산업화 과정에서 제2차 산업이 주로 노동집약적인 경공업 제조산업을 기반으로 급격히 팽창해 왔다. 그리고 이에 따라 확대된 고용기회는 농업인구의 이전과 비교적 높은 출산율을 통한 인구규모의 확대로 인해 무리없이 유지되었다.

그러나 1980년대 중반부터 노동시장에는 이중성의 경향이 나타나기 시작한다. 즉 본격화된 중화학 공업화와 자동화의 진전에 따라 노동의 과잉공급 상황이 초래되기 시작하는 것과 동시에 일부 영세 제조산업 부문에서는 노동력 부족현상이 나타나기 시작하였다. 후자의 경향은 전반적인 소득수준 향상에 따라 저임금과 열악한 노동조건을 회피하려는 노동자들의 의식변화를 반영하고 있지만 거시적으로는 인구성장이 급격히 둔화됨에 따라 노동공급이 원활하게 이루어지기 힘들게 된 상황을 반영하는 것이기도 하다. 이른바 3D 업종으로 일컬어지는 섬유, 신발, 피혁, 금속가공업 등 전통적 제조업이 노동력부족으로 인해 해외이전을 시도하거나 외국인 노동력을 고용하게 된 점은 바로 이러한 경향을 반영한다.

노동력 공급이 일차적으로 인구수의 증감에 의하여 영향을 받는다는 맥락에서, 1980년대 이후 경제활동 인구구조 변화의 특징은 적극적 출산정책을 통해 노동공급을 확대해야 한다는 '출산력

증가' 정책이(김태현, 1993 등) 인구의 절대수에 비중을 두는 반면에, 여성노동력, 청년이나 조기퇴직자 활용 등 현재의 유희노동력을 적절히 활용할 것을 주장하는 '노동력 활용' 정책은 노동력의 공급이 반드시 인구증가를 통하지 않고도 성별·연령별 인구구조의 적절한 활용을 통해 이루어질 수 있다는 주장이다. 이것은 (구성렬, 1990; Cho, Nam-Hoon et al., 1993 등) 노동시장의 변화를 분석하기 위한 기본틀이 된다.

<표 1>은 1990년부터 2020년까지 10년 단위의 연령계급별 추계인구를 보여주고 있다. 이 표에서 1990년 당시 우리나라의 총인구는 약 4천3백만 명이었으며, 이중 생산연령 인구인 15세-64세 인구는 약 3천만 명으로써 전체 인구의 69.3%를 점하고 있었다. 당시 부양비는 .443으로서, 1,000명의 생산연령인구가 약 443명을 부양하였다는 것을 의미한다.

<표1> 연령계급별 추계인구: 1990-2020 (1,000명, %)

연도	총인구	인구증가율1)	0-14	15-64	65이상	유소년부양비2)	노인부양비3)	총부양비4)
1990	42,869	.99	10,974 (25.6)	29,701 (69.3)	2,195 (5.1)	.369	.074	.443
2000	47,008	.89	10,233 (21.6)	33,671 (71.2)	3,371 (7.2)	.304	.100	.404
2010	49,219	.53	10,080 (19.9)	35,506 (70.2)	5,032 (9.9)	.284	.142	.426
2020	49,956	.21	9,013 (17.2)	36,446 (69.6)	6,899 (13.2)	.247	.189	.437

출처: 통계청, 『장래인구추계』, 2005.

주: 1) 해당연도 1년간 인구증가율

2) 유소년부양비=(0-14세 인구)/(15-64세 인구)

3) 노인부양비=(65세 이상 인구)/(15-64세 인구)

4) 총부양비=(0-14세 인구 + 65세 이상 인구)/ (15-64세 인구)

우리나라의 총인구는 지속적으로 증가하여, 2024년의 약 49,884천명을 정점으로 하여, 그 이후 감소할 것으로 추계되고 있다 (통계청, 2005). 추정에 의하면, 우리나라의 인구는 향후 출산력 하락과 평균수명의 연장으로 인하여 14세이하 연령 인구는 지속적으로 감소하는 반면에 65세이상의 노인 인구 비율은 빠르게 증가할 것으로 나타나고 있다. 구체적으로 보면, 1990년에 25.6%에 달하던 14세이하의 인구가 2010년에는 20% 수준에 머물고 2030년에는 16.0%로 감소할 것으로 추계되고 있다. 반면 65세이상의 노인인구는 1990년 5%를 돌파한 후 급격히 증가하여, 2010년의 10%대를 거쳐 2030년에는 거의 20%대에 육박할 것으로 예측된다. 특히 우리나라의 노인인구 비율은 선진국과 비교해서도 매우 빠른 속도로 늘고 있다. 구체적으로 노인인구 비율이 7%에서 14%에 도달하는데 프랑스가 115년, 미국이 75년, 영국이 45년, 그리고 일본이 26년이 소요된 데 반하여, 우리 나라는 25년이 소요될 것으로 예상되고 있다 (최인현, 1991).

경제활동이 가장 왕성한 25-49세 연령층 인구는 1995년의 56.7%에서 2005년에 59.5%로 증가하였다가 이후 감소경향을 보일 것으로 예측된다. 한편 노동력 인구중 상대적으로 높은 연령층인 50-64세 인구는 1995년에 전체 노동력인구의 17.3%에서 2000년에 18.4%, 2005년에 20.5% 등으로

지속적으로 증가추세를 보일 것으로 예측된다 (김수곤·윤석천, 1998: 30).

따라서 생산연령층 인구의 비율이 2020년까지는 큰 변화를 보이지 않을 것이지만, 2030년에는 64.7%로 감소하게 되는 점과 주력 노동력층의 감소현상으로 인하여, 이후 생산활동의 활력성이 떨어지는 문제 및 노동공급 부족과 부양비의 문제가 주요 현안으로 등장하게 될 것으로 여겨진다.

## 나. 경제활동 인구의 추이

1995년 현재 우리나라의 노동력 인구는 33,558천명이며, 이중 경제활동 인구는 20,797천명으로서, 경제활동 참가율은 62.0%이고 2006년 12월 노동력 인구는 38,762천명이며, 이중 경제활동 인구는 23,978천명으로서, 경제활동 참가율은 62.2%이다. <표 2>는 1970년 이후 우리나라 인구의 경제활동 참가율 변화 추이를 성별로 비교하여 보여주고 있다.

<표2> 경제활동참가율 변화 추이와 전망, 1970-2020

(단위: %)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2006	2010	2020
합계	57.6	58.3	59.0	56.6	60.0	62.0	62.8	62.2	64.9	65.3
남성	77.9	77.4	76.4	72.3	73.9	76.5	76.4	74.1	77.0	75.7
여성	39.3	40.4	42.8	41.9	47.0	48.3	49.8	50.3	53.2	55.4

출처: 2000-2020년은 김수곤·윤석천(1998: 41) 참조하여 재구성  
통계청 통계정보국 행정정보과

표에 의하면 첫째, 우리나라 인구의 경제활동 참가율은 점진적으로 증가추세를 알 수 있다. 2006년 경제활동 참가율 62.2%는 16년전인 1990년에 비해 약2.2%가량 증가한 것이다.

둘째, 경제활동 참가율에 있어서 남녀간의 격차가 뚜렷하게 유지되고 있기는 하지만, 여성의 경제활동 참가율이 16년간 약 3.3% 증가하고 있음을 보여준다. 구체적으로 살펴보면, 남성의 경제활동 참가율이 1970년의 최고 77.9%와 1985년의 최저 72.3% 사이에서 등락을 하고 있는 반면에, 여성의 경우 1985년의 감소를 제외하고는 꾸준히 상승하였음을 알 수 있다. 이러한 시계열적 추이로 볼 때, 남성의 경제활동 참가율은 거의 포화상태에 도달한 반면에, 70년대 이후 경제활동 참가율의 증가가 주로 여성 경제활동 참가율의 증가를 반영하는 현상이라는 것을 알 수 있다. 그러나 이 기간 중 경제활동 참가자의 절대수 증가는 남성이 여성을 약 100만명 가량 상회하고 있다. 다시 말해 1963년에 경제개발이 시작된 후 1995년까지 여성 경제활동참가자 수는 2840천명에서 8360천명으로 2007.12 현재 9945천명으로 3.5배의 증가를 보이고 있지만, 동기간중 남성 경제활동참가자수는 약14048천명에 이른다. (통계청 통계정보국 행정정보과, 2007).

〈표 3〉 15세이상인구 및 경제활동인구

(단위 : 천명, %, 전년동월대비)

	2006. 12	2007. 11			2007. 12		
			증 감	증감률		증 감	증감률
○ 15세이상인구	38,905	39,316	424	1.1	39,342	436	1.1
┌ 남 자	18,934	19,170	238	1.3	19,184	250	1.3
└ 여 자	19,971	20,146	186	0.9	20,158	187	0.9
- 경제활동인구	23,773	24,471	246	1.0	23,993	220	0.9
┌ 남 자	13,911	14,222	145	1.0	14,048	137	1.0
└ 여 자	9,863	10,249	101	1.0	9,945	83	0.8
- 비경제활동인구	15,132	14,845	178	1.2	15,349	217	1.4
┌ 남 자	5,024	4,947	94	1.9	5,137	113	2.2
└ 여 자	10,108	9,897	85	0.9	10,212	104	1.0

자료: 2008.1통계청 고용통계과

이러한 추세는 장래에도 지속되어 주로 여성 노동력의 활용이 경제활동참가율을 높일 것으로 보고 있다.

〈표 4〉 2005년 한국대비 세계 고용율

(단위 %)

구분	한국	미국	스웨덴	일본
청년(15~24세)	29.9	53.9	42.8	40.9
중고령자(55~64세)	58.7	60.8	69.5	63.9
여성(15세~64세)	52.5	65.6	71.8	58.1

한편 우리나라의 55세이상 경제활동인구의 비율은 1963년에 8.6%(약 700천명)에 불과했으나, 1995년에는 15.9%(약 3000천명)로 증가하여 2007년 12월현재 6560천명으로 15세이상 총고용을 23257천명으로 28.2%를 차지하며 노동시장의 고령화 현상이 나타나고 있는 점에 주목할 필요가 있다. 급속한 저출산 추세로 생산가능인구는 2017년부터, 총인구는 2021년부터 감소가 예상되고 있다. 인구가 감소하더라도 생산에 참여하는 인구가 일정 수준으로 유지될 수 있도록 학제 개편, 정년 폐지, 임금피크제 확산 등의 제도 개편과 잠재노동력을 노동시장으로 최대한 끌어낼 수 있는 적극적인 고용전략을 추진해야 한다. 특히 청년, 중고령자, 여성 등의 고용시장 진입을 유도하는 정책이 필요하다. 이것은 개인적 자아실현을 위해서도, 그리고 국가적 인적자원의 최대 활용이라는 측면에서도 중요하다.(최옥금, 2004:67)

고용 분야에서는 2030년에 우리나라의 고용률을 선진국 수준인 72%까지 끌어올릴 것을 제시하

고 있다.

2005년에 한국노동연구원이 발표한 ‘중장기인력수급전망’을 보면, 우리나라는 2015년부터 인력부족에 직면할 것으로 예측되고 있다. 우리나라의 전체 생산가능인구 중에서 취업자가 차지하는 비중을 의미하는 고용률은 2005년 63.7%(15~64세)로 OECD 평균인 65.5%에는 미치지 못한다. 이는 여성, 청년, 중고령자의 고용률이 낮은 데 기인한다.(이성기, 1996:56)

청년층의 경우 노동시장에 진입하는 연령(교육부, 2000년 기준 한국 27.2세, OECD 평균 22.0세)이 점차 늦어지고 있어 생산가능인구의 감소 추세를 상쇄시키는데 한계가 있다. 따라서 취학 및 군에 입대하는 연령을 낮추고, 고등학교 졸업후 곧 바로 취업했다가 필요하면 언제든지 대학에 진학할 수 있도록 교육시스템을 유연하게 개방적으로 개편해야 한다. 또 사업장에서 필요로 하는 인력을 맞춤형으로 양성함으로써 청년층의 노동시장 진입을 촉진해야 할 것이다.

우리나라의 중고령자(55~64세) 고용률은 OECD 국가중에서 높은 수준이다. 그러나 주요 선진국의 중고령자 고용률이 90년대 이후 상승하는데 비해 우리나라는 감소하고 있다는 점에서 그에 대한 대비가 필요하다.

우선 중고령자가 노동시장에서 오래도록 일할 수 있도록 하는 제도적 시스템을 마련해야 한다. 이를 위해서는 임금피크제 확산, 정년제 폐지 등 임금직무체계의 개편이 무엇보다 선행되어야 한다. 또한 중고령자의 지속적 능력개발이 가능하도록 근로자의 자기개발을 장려하는 한편, 사업주와 정부의 적극적 지원이 필요하다.

여성의 경제활동참가율, 특히 대졸 여성의 고용률은 멕시코를 제외하고는 OECD 전체에서 최하위이다. 교육수준이 높을수록 고용가능성이 높아지는 것이 일반적인 현상이지만 우리나라에서는 반대로 나타나고 있다. 2003년 대졸이상 여성의 고용률은 56%로 OECD 평균인 78%보다 22%나 낮다. 따라서 여성이 일과 가정생활을 함께 꾸려나갈 수 있도록 ‘직장-가정 양립형’ 근무형태의 확산이 시급하며, 탄력적 근무시간제와 대안적 고용형태의 개발로 여성의 경제활동참가율과 고용률을 높여야 한다. (2008.통계청 고용통계과)

경제활동 이탈률에 대한 분석을 통해 흥미로운 분석을 시도하고 있다. 즉 1980년에서 2000년 기간중 사망요인으로 인한 경제활동 이탈률은 계속 감소한 반면에, 은퇴요인의 상대적 비중이 크게 증가하고 있다는 것이다. 은퇴요인의 증가는 경제활동 기간이 단축된다는 것을 의미하며, 은퇴율이 높아짐으로써 평균수명과 평균노동수명간에 간격이 벌어지고 있고, 고령 노동력의 활용이 제대로 이루어지지 못하고 있다는 것이다. 이러한 경향은 1997년 말부터의 IMF관리상황에 따른 고용 구조 조정으로 인해 더욱 심화되고 있다는 것은 주지의 사실이다. 한편 이러한 공급측 변화가 노동수요 변화와 맞물리면서 지난 10년간 서비스업, 특히 건설 및 도소매 음식숙박업의 고용비중이 증가하고 임시일용직, 파견직이 증가하고 있다. 이에 덧붙여 경제활동인구의 구성을 종사상의 지위로 구분해 보면, 1995년 경제활동 인구를 종사상의 지위로 구분하여 볼 때, 임금 근로자가 전체 경제활동 인구의 60.8%로써 가장 많고, 그 다음은 고용원이 없는 자영업자(21.5%), 무급가족 종사자(10.5%), 그리고 고용원을 둔 사업주(7.2%)의 순서이다. 2007년 12월 15세이상 전체경제활동인구는 39,316천명 이며 취업자는23,257천명이며 임금근로자는 16104천명이며, 비임금근로자는 7154천명

이다. 여기서 임금근로자는 상용근로자(8750천명), 임시근로자(5176천명), 일용근로자(2176천명)를 말하며 비임금근로자는 자영업주(5872천명)와 무급가족종사자(1282천명)를 말한다. 그러나 이러한 통계치는 전체적인 윤곽에 불과하며, 연령과 성에 따라 분류할 경우 커다란 변이를 보이고 있다. 노동시장의 독특한 점으로 먼저 남자의 연령별 종사상의 지위를 살펴보면, 임금·봉급 근로자가 차지하는 비율이 연령 증가에 따라 일관되게 줄어들고 있다. 구체적으로 15-24세 연령은 절대다수인 84.8%가 임금 노동을 하고 있는데 반하여, 40대 후반에 이르면 그 비율이 50% 미만이고, 55-59세에 이르면 불과 30.7%만이 이 부문에 종사하고 있다. 이와는 반대로 고용원이 없는 자영자는 연령에 따라 증가하고 있다. 즉 15-24세 인구 중 자영자는 4.9%에 불과하나, 이후 지속적으로 증가하여 50대 중반에 이르면 반 이상의 경제활동 인구가 자영업에 종사하는 양상이다. 이렇게 볼 때, 상당수의 남성 노동자들은 은퇴연령에 도달하기 훨씬 전부터 전업을 하고 있는 것으로 여겨진다.

여성의 연령별 종사상의 지위를 보면, 남성과 마찬가지로 대부분의 초직이 임·봉급 근로활동과 연관되어 있으며, 그 비율은 오히려 남성보다도 높다. 그러나 그 비율은 남성보다도 급격히 감소한다. 구체적으로, 15-24세 여성 노동자는 94.0%가 임금 근로자이지만, 25-34세에 이르면 66.8%, 그리고 35-44세에 이르면 반도 안되는 노동자만 임금 노동을 하고 있다.

여기에서 주목할 만한 점은 남성의 경우 연령이 증가함에 따라 자영업자의 비율이 증가하고 있지만, 여성은 무급가족종사자의 비율이 급격히 증가하고 있다는 점이다. 구체적으로, 15-24세 여성의 무급가족종사자 비율은 3.4%에 불과하였으나, 25-34세에는 18.5%로 급증하고, 55-64세에 이르면 과반수가 무급가족종사자이다. 이렇게 볼 때, 우리나라 남성들의 다수는 임금 및 봉급생활로 경제활동을 시작하여 점차 자영업으로 전업을 하고, 여성은 임·봉급 생활로 경제활동을 시작하여 남편의 자영업을 보조하는 무급가족종사자로 전환된다는 분석이 가능하다. 그러나 전업의 대부분이 비자발적이라는 판단을 하면서 우리나라 노동시장의 비효율성을 지적하고 있다. 즉 기업의 입장에서는 노동자들의 직장생활의 경험과 노하우(know-how)를 충분히 활용하지 못하는 셈이며, 또한 전직자들의 입장에서도 기존 경력에 관계없는 업무에 종사함으로써 능력발휘의 기회가 축소된다는 것이다.

#### 다. 인력수급 불균형

우리나라 산업인력 수급동향을 보면, 1988년 이후 IMF경제위기 이전까지는 2%대의 실업률로 안정적인 상황을 유지해 왔다. 한편 전체 노동인력 부족률은 1991년에 5.48%로 최고를 기록하였고, 1993년에는 3.62%, 3007년에는 3.23%로 감소하였다. 그러나 중소기업 생산직의 부족률은 상대적으로 높게 나타나며 이에 따라 외국인 노동력 활용이 상당수준으로 이루어졌다.



〈표 5〉 인력수급 부족율

	'03	'04	'05	'06	'07
※ 인력부족률(%) :	2.18	2.54	3.07	2.74	3.23
부족인원(천명) :	141	180	225	205	250

출처: 2005, 한국중장기 인력수급전망, 한국노동연구원 참조  
 통계청 통계정보국  
 $\text{인력부족율} = \text{부족인원} / (\text{현원} + \text{부족인원}) \times 100$

그런데 우리나라 노동력 수급관련 통계를 보면, 인력부족율이 상당히 높은 것으로 나타나지만, 실망실업 등 비자발적 실업을 포함한 유휴인력의 규모 또한 상당히 커서 실제적인 인력부족은 그리 심각하다고 볼 수 없다. 취업의사가 있는 비경제활동인구 규모도 250만명 수준인 것으로 추산되고 있으며, 불완전 취업자도 18만명 수준인 것으로 나타나는데, 문제는 이들이 노동시장에 진입하는데 실제적으로 많은 제약이 있다는 점이다. 다시 말해 이들이 기업에서 원하는 기능수준을 갖추고 있지 못하다는 것과 이들의 유보임금이 기업이 지불할 의사가 있는 임금수준과 상당정도 괴리가 있지 않은가 하는 점이다.

〈표6〉 15세이상인구 및 경제활동인구

(단위 : 천명, %, 전년동월대비)

	2006. 12	2007. 11	증 감		2007. 12	증 감	
			증 감	증감률		증 감	증감률
○ 15세이상인구	38,905	39,316	424	1.1	39,342	436	1.1
┌ 남 자	18,934	19,170	238	1.3	19,184	250	1.3
└ 여 자	19,971	20,146	186	0.9	20,158	187	0.9
- 경제활동인구	23,773	24,471	246	1.0	23,993	220	0.9
┌ 남 자	13,911	14,222	145	1.0	14,048	137	1.0
└ 여 자	9,863	10,249	101	1.0	9,945	83	0.8
- 비경제활동인구	15,132	14,845	178	1.2	15,349	217	1.4
┌ 남 자	5,024	4,947	94	1.9	5,137	113	2.2
└ 여 자	10,108	9,897	85	0.9	10,212	104	1.0

출처: 2005, 한국중장기 인력수급전망, 한국노동연구원 참조.  
 통계청 통계정보국

2007년 12월 15세이상인구는 39,342천명으로 전년동월대비 436천명(1.1%) 증가하였으며 경제활동인구는 23,993천명으로 전년동월대비 220천명(0.9%) 증가하였다.

<표 7> 경제활동인구

	'06. 12월	'07. 8월	9월	10월	11월	12월
경제활동인구(천명)	23,773	24,214	24,341	24,482	24,471	23,993
(전년동월비, %)	( 1.1)	( 1.0)	( 1.0)	( 0.9)	( 1.0)	( 0.9)
(계절조정 전월비, %)	( 0.0)	( 0.0)	(-0.3)	( 0.2)	( 0.2)	( 0.0)

출처: 2005, 한국중장기 인력수급전망, 한국노동연구원 참조.  
통계청 통계정보국

성별로 보면 남자는 14,048천명으로 137천명(1.0%) 증가하였으며, 여자는 9,945천명으로 83천명(0.8%) 증가하였음

<표 8> 연령계층별 실업자 및 실업률

(단위 : 천명, %, 전년동월대비)

	2006. 12	2007. 11	2007. 11		2007. 12	2007. 12	
			증 감	증감률		증 감	증감률
< 전 체 >	784 ( 3.3)	733 ( 3.0)	-35 (-0.2p)	-4.6	736 ( 3.1)	-48 (-0.2p)	-6.1
15~29세	362 ( 7.9)	321 ( 7.1)	-22 (-0.4p)	-6.4	324 ( 7.3)	-37 (-0.6p)	-10.3
·15~19세	36 (15.5)	17 ( 8.6)	-4 (-2.6p)	-20.8	26 (11.8)	-10 (-3.7p)	-28.4
·20~29세	326 ( 7.5)	305 ( 7.1)	-17 (-0.3p)	-5.4	299 ( 7.1)	-27 (-0.4p)	-8.4
30~39세	171 ( 2.7)	178 ( 2.8)	-5 (-0.1p)	-2.5	179 ( 2.9)	8 ( 0.2p)	4.9
40~49세	134 ( 2.1)	127 ( 1.9)	-7 (-0.1p)	-5.2	125 ( 1.9)	-9 (-0.2p)	-6.8
50~59세	90 ( 2.3)	73 ( 1.7)	-4 (-0.2p)	-4.7	74 ( 1.7)	-17 (-0.6p)	-18.3
60세이상	27 ( 1.1)	34 ( 1.2)	2 ( 0.0p)	6.3	34 ( 1.4)	6 ( 0.3p)	23.5

출처: 2005, 한국중장기 인력수급전망, 한국노동연구원 참조.  
통계청 통계정보국

※ ( )는 실업률

연령계층별 전년동월대비 실업자는 30대와 60세이상에서 증가한 반면, 그 외 모든 연령계층에서는 감소하였음

실업률은 30대와 60세이상에서는 상승한 반면, 그 외 모든 연령계층에서는 하락하였음

IMF관리체제와 그 이후 고실업률이 한동안 지속될 수밖에 없다는 점을 고려할 때, 한동안 우리나라 노동시장의 인력수급 불균형 문제는 공급측면보다 수요측면에서 찾아져야 할 것이다. 인력수급 불균형의 원인에는 노동시장요인, 행태적 요인, 제도적 요인이 결합되어 있다. (유용주의 2000:43) 인력부족의 경우, 경제활동의 노령화와 여성화에 따른 노동공급 저하, 고학력화에 따른 경제활동참가율 저하, 3D업종과 노동집약적 업종의 상존 등 노동시장요인과 근로의욕 및 질의 저

하, 직장만족 및 헌신의 저하, 3D업종 기피 등 행태적 요인 및 법정 의무고용 인원의 과다, 인력수급을 뒷받침하지 못하는 경직적 교육정책, 직업안정 제도의 미발달 등 제도적 요인이 중첩되어 있다는 것이다. 반면에 인력수요의 감소요인으로서는 큰 규모의 유희인력, 경제성장의 둔화, 소득고용 탄력치의 둔화, 생산성을 초과하는 임금인상과 낮은 노동생산성 등 노동시장요인과 근로자 과보호조항에 따른 기업의 과도한 노동비용, 노동시장의 유연성 저하 등 제도적 요인이 결합되어 있다 (김재원, 1996: 169-170).

## 라. 노동력 수급불균형과 외국인노동

1990년대에 들어와 한국경제가 성장을 거듭해 온 한편, 소위 3D업종을 중심으로 하여 노동력 수급상의 문제가 초래되면서 외국인 산업기술연수생 제도가 도입되었다. 외국인력 취업제도에 의하면 외국인력 중 전문기술인력은 출입국관리법에 의하여 취업비자를 발급하여 합법적인 국내취업이 허용되어 온 반면에, 단순 기능인력의 국내취업은 원칙적으로 금지하되 중소기업의 인력난 완화차원에서 “산업기술연수생” 제도를 통해 외국의 단순기능인력을 활용해 왔다. 산업기술연수생 제도가 초래한 문제를 보완하기 위한 방편으로 1997년경부터 활발히 그 도입이 거론되어 온 외국인 고용허가제이다.

2008년 1월 법무부통계에 의하면 국내 체류 외국인의 체제 형태를 보면 산업연수생을 포함한 외국인근로자가 47.1%인 50만2082명, 결혼이민자는 10.4%인 11만362명, 어학연수생을 포함한 외국인 유학생이 5.7%인 6만1029명이었다. 이 가운데 외국인 근로자의 93%에 해당하는 46만8580명은 단순기능인력으로 나타났다. 국적별로는 중국이 78.1%인 4만7677명, 베트남이 4.5%인 2764명, 몽골이 3.2%인 1939명, 일본이 2.6%인 1602명, 미국이 1.8%인 1073명의 순이었다. 성별로는 남자가 52.6%인 3만2086명, 여자는 47.4%에 해당하는 2만8943명이었다.

한편 불법체류자 수는 22만3464명으로 2006년도 21만1988명보다 5.4% 증가했으며, 국적별로는 중국이 10만2426명(한국계 중국인 34,448명)으로 45.8%, 베트남이 1만4992명으로 6.7%, 태국이 1만4887명으로 6.66%를 차지했다.

국내에 취업하는 외국인 노동자의 수는 1991년의 45,000명에서 4년후인 1995년에는 129,000명으로 약 3배 가까이 증가하였고, 이듬해인 1996년에는 21만명선으로 급증하였는데 이 수치는 우리나라 전체취업자의 약 1%에 해당하고 전체 임금근로자의 약 1.5%에 달하는 규모이다. 2000년도 법무부 및 외국인관련 단체에서 추정하는 외국인노동자는 약100만명으로 추정하고 이중 40만명은 불법체류자로 분류하고 있다. 특기할 점은 전체 외국인 노동자의 반수 이상이 허용체류기간 경과자나 산업기술연수 이탈자로 구성된 불법취업자들이라는 것이다. 1997년 3월말 현재까지 72,919명이 입국한 연수생 중 30%가 넘는 22,941명이 배정된 산업체를 무단이탈한 것으로 집계되며, 이들은 자체적으로 타업체에 불법취업된 상태인 것으로 여겨진다. 이처럼 평균 이탈률이 31.5% 정도로 높게 나타나자 연수생으로 입국한 노동자들이 연수업체를 추가배정 받지 못하고 출국하는 사례도 늘게 되었다. 중기협 추천연수생의 이탈상황을 기업규모별로 보면 인원규모가 큰 기업일수록 이탈률이

높게 나타나고 있다 (예로, 5인 이하 사업장의 10.3%에서 301인 이상 사업장의 43.5%까지 임). (중소기업협동조합중앙회, 1996) IMF 관리체제의 경제위기 직전까지의 상황은, 전반적인 인건비 상승으로 인해 3D업종 뿐만 아니라 농수산업, 건설업, 서비스업 등으로 외국노동력의 수요가 확산되고 있었다. 고로, 노동부 추계 인력부족률은 지난 10년간 2.44%~4.34%에 이르며, 숫자상으로는 13만명 (1997년) 내지 약 20만명선의 총부족인원을 나타낸다 (최강식, 1998: 15). 이런 맥락에서 볼 때, 장기적으로 우리나라 노동시장의 유연성을 높이고 임금을 안정시키기 위하여 궁극적으로 외국인 노동자들을 어떻게 활용하느냐 하는 것은 매우 중요한 문제이다. 한편 외국인 연수생의 임금상승 추이를 보면, 1994년까지만 하더라도 국내근로자 임금 대비 약 50%대에 머물러 있었으나, 1995년부터 급격히 상승하여(74.6%) 1997년에는 79.8%를 나타내고 있어서, 일본(62.6%)과 대만(75.0%)에서의 비율을 넘어서고 있다 (노동부, 1997).

그런데 외국인 노동자들은 국내 노동력이 기피하는 분야에 취업하여 생산을 유지시키는데 큰 기여를 해 온 반면, 불법취업과 변형근로, 혹은 3D업종 근로현장에서의 분규 등 문제를 발생시켜 오기도 하였다. 외국인 노동력 활용상의 문제점을 정리해보면 첫째, 연수생을 활용할 수 있는 기업은 일부 제조업 및 어업 등의 사업체에 한정되었기 때문에, 대다수의 중소기업들은 합법적으로 외국인력을 사용할 수 없어서 불법체류자들을 상대적 고임금에 고용하는 실정에 있었다. 합법적인 절차로 외국인 연수생을 받아들인 기업들에서도 이들의 사업장 이탈을 막기 위하여 당초 계약된 연수수당 외에 추가수당을 지급함으로써 값싼 외국인력 활용의 취지가 퇴색된 채, 97년 5월에는 외국인 연수생의 임금이 국내근로자 임금수준의 80% 정도(생산성은 72%임)에 도달하고 있다. 이런 상황에서 불법취업자를 활용하고 있는 사업주는 탈법이라는 위험부담을 안고 있었지만, 불법취업자의 적발로 인한 강제출국이 초래할 생산라인의 가동중단을 우려하여 공생관계가 형성되어 온 형편이다. 둘째, 기능이 없는 자를 연수생 형태로 일괄 도입함으로써, 산업재해로 인한 부담도 가중되어서 1994~96년 기간중 1,233명에 대해 112억원이 보상된 것으로 나타난다 (노동부, 1997). 셋째, 외국인 고용허가제가 도입되지 않은 상태에서, 제도와 현실과의 괴리현상을 초래하였고 국제적으로 외국인 고용에 대한 차별이라는 비난을 감수해야만 했다.

결국 우리나라는 비효율적인 연수생 제도와 불법 취업의 목인으로 인해 외국인력 활용에 있어서 고비용-저효율의 문제를 발생시켜 왔고, 대내외적으로 한국의 외국인력 정책에 대한 신뢰를 상실해 온 것이다. 우리나라에 앞서 외국인노동자 문제를 겪었던 일본, 대만, 싱가포르 및 독일의 경험을 통해 국내 외국인 노동시장에 대한 시사점을 도출해 보면, 외국인 고용제도의 법제화와 관리체제가 시급한 현실이다. 외국인 고용허가제의 도입은 노동시장의 투명성과 건전성을 높이고 효율적인 관리를 하는데 도움이 될 뿐만 아니라, 장기적으로 다문화수용과 통합시의 노동시장 관리정책에도 도움이 될 것이다.

## II. 근로빈곤층의 노동시장

### 1. 근로빈곤층 개념

근로빈곤층(workable and working poor) 개념은 “가구소득이 빈곤선 이하인 가구의 구성원 중 근로능력이 있거나 취업상태에 있는 구성원”을 지칭한다. 그러나 이 개념정의는 다양한 문제를 해결하기보다 그것을 쟁점화하는 역할을 하게 된다. 현재 우리사회에서 근로빈곤층 개념은 매우 포괄적으로 또는 모호하게 사용되고 있으며, 이는 다양한 정책결정과정에서 지원대상(target group)을 명확하게 규정하는 데 심각한 장애를 유발하고 있는 것처럼 보인다. 먼저 연구자 사이에서 근로빈곤층은 다양한 방식으로 정의되고 있다. 연구자에 따라 근로빈곤층은 때로는 취업빈곤층(빈곤가구의 취업자)을, 때로는 경찰빈곤층(빈곤가구의 취업자와 실업자)을, 때로는 근로능력을 가진 빈곤층을 지칭하는 것으로 정의된다. 이처럼 서로 다른 집단을 별다른 단서 없이 근로빈곤층으로 통칭하는 것은 개념적 분화가 이루어지지 않았음을 의미하고, 근로빈곤층에 대한 총체적 이해(mapping)는 고사하고 특정집단에 대한 이해 또한 취약하다는 것이다.(이태진외, 2004:34) 여기서 주목해야 할 점은 취업빈곤층과 경찰빈곤층에 대한 이해와 합의가 비교적 용이하다면, 이미 정책 대상으로 포착되어 있는 ‘근로능력을 가진 빈곤층’에 대한 이해와 합의는 그렇지 않다는 것이다. 이는 최근 서구의 근로빈곤층연구가 주목하고 있는 ‘감춰진 노동인구’(hidden labour force) 또는 ‘근로가능한 인구’(workable poor)에 대한 관심과 연구가 부족하다는 것을 의미한다. 그리고 이 감춰진 노동인구를 포함하는 개념정의는 근로빈곤층에 대한 기존의 개념또는 고정관념으로는 해결하기 어려운 사항인 것이다. 바로 이 점이 근로빈곤층에 대한 새로운 개념정의가 필요한 이유이다.

실제 우리사회에서 근로빈곤층 개념은 연구영역에서보다 정책영역에서 더 빠른 속도로 분화되어 왔다. 한 예로 근로빈곤층에 대한 총체적 개념화가 이루어지지 않은 상황임에도 자활지원정책은 ‘근로능력을 가진 빈곤층’에 천착하고 있었다. (정진호외,2005:45)

이 제도가 근로빈곤층을 ‘빈곤가구 구성원 중 16-65세의 근로능력자’로 Holst & Spiess는 2001년과 2004년 두 차례에 걸쳐 발표된 논문을 통해 근로빈곤층 문제와 관련해서 'hidden labour force', 즉 실망실업자나 비경찰인구로 분류된 집단 중 근로욕구가있으며, 취업잠재력이 있는 집단에 주목해야 한다는 점을 강조하고 있다. 최근 도입하고 있는 근로소득보전제도 또한 동일한 맥락에서 이해할 수 있다. 이 제도는 근로빈곤층 중 ‘빈곤가구의 취업자’를 대상으로 근로소득의 일정 비율을 보전하는 대책으로, 취업자에 대한 근로인센티브를 강화함으로써 빈곤층 취업자를 전일제노동으로 유인하는데 목적이 있다. 물론 이 제도의 도입과 관련해서는 연구자뿐 아니라 정책일선에서도 다양한 이견이 존재하고 있다.(국토개발연구원, 1989:72)

근로빈곤층이라는 포괄적인 개념속에 묶여 있던 취업빈곤층을 구체적으로 이해하는 계기가 되

고 있다는 것이다. 정책적 필요에 따라 제도도입을 검토하는 과정에서 취업빈곤층이 얼마나 다양한 집단으로 구성되어 있으며, 이들에 대한 지원정책이 얼마나 많은 정책과 관련되어 있는가 하는 점이 여실히 확인되고 있는 것이다. 이러한 정황은 현재 추진되고 있는 근로빈곤층 관련 정책이 해당 집단에 대한 총체적 이해(mapping)에 근거해야 하며, 이를 위해서는 근로빈곤층에 대한 개념화 작업을 출발점으로 실태, 추이, 빈곤결정요인을 분석하는 체계적인 연구가 필요하다는 것을 의미한다. 이는 결국 근로빈곤층을 생산·재생산하는 메커니즘에 대한 과학적인 이해가 필요하다는 것을 의미한다.(홍경준, 2003, 32)

근로빈곤층에 대한 개념화는 정책과 이론 모두에게 있어 절실한 사항이지만, 자활지원제도가 '근로능력을 가진 빈곤층'에 천착하게 된 계기는 기초생활보장제도가 도입됨에 따라 근로능력을 가진 수급자 중 근로활동에 참여하지 않는 수급자에게 조건부과를 해야 하는 필요에 따른 것이었다.

근로빈곤층을 정의함에 있어 기존의 통념과 잦은 마찰을 빚고 있는 기존의 몇 가지 오해 또는 혼동을 이해하는 것에서 출발해야 한다. 이것이 근로빈곤층 개념정의의 전제라고 말할 수 있다.

첫째, 근로빈곤층과 저임금노동자(low wage worker)의 차이를 명확하게 이해하는 것이다. 통념적으로 근로빈곤층은 저임금노동자를 지칭하는 것으로 이해되기도 한다. 하지만 근로빈곤층은 개인을 지칭하면서도 빈곤여부를 판단하는 가구단위 기준(빈곤선)의 적용을 받는다는 점에서 가구단위 기준과 개인단위기준이 중첩되어 적용되는 집단이다. 반면에 저임금근로자는 해당 가구의 빈곤여부와 무관하게 개인의 시간당 또는 월간 임금수준에 따라 적용되는 개념이다.

다. 즉, 임금이 최저임금이나 상대적 저임금선 이하인 개인을 지칭하는 것이다. 따라서 근로빈곤층과 저임금노동자는 중첩도가 크지만 다른 층위의 집단을 지칭하는 다른 개념인 것이다.

두 개념의 차이는 근로빈곤층이지만 저임금노동자가 아닌 경우와 저임금노동자이지만 근로빈곤층이 아닌 경우를 구분할 수 있을 것이다. 2004년 5인 가구의 빈곤선(최저생계비)을 116만원으로 설정하고, 저임금노동자를 최저임금 미만의 근로소득을 갖는 집단 또는 하위 20%이하 근로소득을 갖는 집단으로 간주하면, 근로빈곤층과 저임금노동자는 중첩된다. 그 핵심은 개인근로소득이 저임금이지만 다른 가구원의 소득을 합칠 경우 가구소득이 빈곤선을 초과하는 가구가 존재하고, 다른 한편에서는 빈곤가구 구성원이지만 개인 근로소득이 저임금이 아닌 경우가 존재한다는 점이다. (노대명 외, 2004:56)

둘째, 근로빈곤층 자체의 유동성과 그에 따른 외연확대의 필요성을 이해하는 것이다. 기존의 근로빈곤층 개념은 취업여부를 기준으로 취업빈곤층만을 고려의 대상으로 삼는 것이 일반적이다. 더욱이 연구를 위한 통계자료의 제약과 맞물려 취업빈곤층 중에서도 임금근로자만을 중요한 분석대상으로 삼는 경향이 강한 것 또한 분명하다. 하지만 현실에서 취업빈곤층 중 비임금근로자에 대한 정책적 지원과 연구의 필요성은 이미 오래전부터 지적되어 왔다. 그에 따라 최근의 근로빈곤층 연구는 취업빈곤층 중 비임금근로자 부문을 매우 중요하게 언급하고 있다.

그리고 취업빈곤층 중심의 근로빈곤층 개념은 지속적으로 외연을 확대 하고 있는 상태이다. 이미 취업빈곤층 중심의 개념은 실직빈곤층을 포함한 경활빈곤층으로 외연을 확대한 상태라고 말할 수 있다. 특히 실업률이 높은 유럽국가의 경우, 전직실업자와 신규실업자가 전체 근로빈곤층에서 차

지하는 비중은 매우 크며, 이들을 취업 잠재력의 관점에서 접근하는 것은 너무도 자연스러운 일이다.(노대명, 2006:34)

이는 각국 근로빈곤층의 구성상의 특성에 따라 외연을 확대해야 할 필요성이 다르게 느껴질 수 있다는 점을 의미한다.(김재호, 2004, 54)

그리고 더욱 최근에는 ‘근로능력을 가진 빈곤가구 구성원’, 즉 Workable Poor로근로빈곤층 개념의 외연이 더욱 확대되는 양상이 나타나고 있다. 이처럼 Working Poor 개념의 외연이 지속적으로 확대되는 데는 나름대로 분명한 이유가 있다.

가장 근본적인 이유는 1980년대 이후 취업자와 실업자의 경계, 그리고 실업자와 비경제활동인구의 경계 자체가 매우 유동적이 되었기 때문이다. B. Matire & B.Nolan(2000)는 ECHP를 활용하여 근로빈곤층의 빈곤동학(poverty dynamics)을 분석하여, 그들의 취업상태변화가 매우 급격하며, 그에 따라 가구소득이 빈곤선을 넘나드는 비율이 매우 높다는 점을 규명하였다.. 한 시점의 취업자가 다른 시점에는 실업자나 비경제활동인구가 될 수 있고, 반대로 한 시점의 실업자나 비경제활동인구가 다른 시점에는 취업자가 되는 역동성이 강하다는 것이다. 이것이 근로빈곤층에 대한 정태적(static) 정의의 한계와 근로빈곤층의 다양한 하위집단의 공통분모라 할

수 있는 ‘근로가능함’(workable)에 천착하게 된 이유였던 것이다. 그리고 좀더 실질적인 이유로는 각 정책이 고유한 지원대상을 포착하는 과정에서 새로운 집단의 존재를 감지하고 이를 개념화할 필요성을 느꼈다는 점을 들 수 있다. 실제로 Workable Poor로 근로빈곤층 개념의 외연을 확대하게 된 배경에는 장기실업이후 비경제활동인구로 전환하는 집단에 대한 정책적 관심(유럽대륙 국가의 경우)이나, 복지수급자 중 근로능력을 가진 미취업자에 대한정책적 관심(미국이나 영국의 경우)이 도사리고 있다. 이는 전통적으로 개인을 대상으로 하는 고용정책과 가구를 대상으로 하는 복지정책이 자신의 고유한 정책지원 대상을 발견하기 위한 범주화 과정에서 근로빈곤층 개념의 외연을 지속적으로 확대분화시켜 왔음을 의미하는 것이다. 주6) 근로빈곤층의 소득변화(income dynamics)와 관련해서 B. Matire & B. Nolan(2000)은 유럽 12개국에 대한 ECHP 자료를 토대로 1차년도 빈곤가구 중 2차년도 에도 빈곤상태에 머무르고 있는 가구의 비율이 약 24.4%(영국)~59.4%(독일) 수준이라는 점을 규명함으로써, 소득빈곤선을 기준으로 이들을 정책지원대상에 포함시키거나 배제하는 것이 많은 한계가 있음을 강조하고 있다. (이주희, 1998:25)

근로빈곤층 개념에 대한 이론적 검토 :그렇다면 이러한 논의가 시사하는 바는 무엇인가. 그것은 환경변화에 따른 새로운 정책수요는 통념적으로 고정화된 개념의 외연을 확대하고 재구성하도록 요구하고 있다는 점이다. 이 점에서 특정 시점의 취업여부에 따라 Working Poor 개념을 정의하는 것은 그들을 ‘일정한 제도적 틀 내’에 가두어, 경계를 벗어나는 집단을 정책지원대상에서 배제하는 문제를 야기할 수 있다. 예를 들면, 앞서 ‘감춰진 노동인구’(hidden labour force)로 정의했던 실망실업자나 비경제활동인구는 기존 고용-복지정책의 사각지대라고 간주할 수 있다. 경제활동인구를 대상으로 하는 고용정책으로부터 배제되고, 복지정책으로는 그들의 취업욕구를 반영하기 힘들다는 문제점이 발생하는 것이다. 결론적으로 향후 고용-복지정책은 고용소득의 유동성이 심한 근로빈곤층에 대한 보다 종합적인 연구를 필요로 한다. 근로빈곤층의 욕구와 특성에 맞는 효과적인 정책을

수립추진하기 위해서는 지속적으로 그 개념의 외연을 확대하고 하위집단을 체계적으로 재정리하는 작업이 필요한 것이다. 그리고 이는 근로빈곤층에 대한 개념화 작업이 어떠한 용어를 채택하던 ‘근로능력이 있는 빈곤층’(workable poor)이라는 개념에 주목해야 한다는 점을 의미한다.(전병목외, 2006:49)

## 2. 근로빈곤정책

우리 사회는 근로빈곤층이 증가하는 새로운 사회적 위험에 직면해 있다. 일하고 싶어도 일하지 못하고, 일해도 가난에서 벗어나지 못하는 사람들이 늘어나고 있다. 이 문제가 사회적 위험이 되는 이유는, 이들이 부양하는 노인과 장애인의 생존권을 위협하고, 자녀들을 상대적 박탈감과 빈곤의 대물림이라는 위험에 노출시킨다는 점에서 빈곤의 증폭효과를 보이기 때문이다.(Wood,1994:86)

우리나라의 빈곤정책은 근로유무와는 상관없이 국민기초생활보장제도라는 가장 포괄적인 정책 틀 내에서 기초보장을 추구하며 부분적으로 최저임금제, 고용보험제도 등 노동시장 제도들을 통하여 빈곤을 방지하는 정책을 취하고 있다. 외국의 근로빈곤정책은 미국식 근로연계복지제도나 유럽의 통합정책을 막론하고 우리나라의 경우보다는 비포괄자를 최소화할 수 있는 다층적인 구조를 가지고 있다. 따라서 우리나라의 경우에도 빈곤정책의 패러다임이 근로를 통한 빈곤의 완화라고 한다면 근로와 관련된 제도들을 정비하고 각 제도에서 누락되는 집단이 없도록 하는 구조적 근로빈곤완화 정책에 대한 방안을 마련해야 할 것이다. 그리고 근로빈곤층의 실태조사 대상은 집단의 근로실태와 가구사향, 빈곤결정요인이다. 근로빈곤집단 중 여성의 경우 업종 및 직종에서 기인하는 노동시장 열악성 등이 근로를 함에도 불구하고 빈곤하게 되는 주요 원인으로 나타나며 임시 일용직 일수록 빈곤할 가능성이 높아 노동시장에서의 지위가 근로빈곤을 결정하는 주요한 요인으로 파악된다.(송호근, 2002 :3)

〈표 9〉 연구자들의 상대적 빈곤선지표

연구자	상대적 빈곤선 기준
OECD	중위가구소득의 40%
World Bank	개발도상국은 평균가구소득의 1/3, 선진국은 평균가구소득의 1/2
P. Townsend	빈곤층은 평균가구소득의 80%이하 극빈층은 50%이하
Lee Rainwater	가구당 평균소득의 46~58%

자료: 송호근, 빈곤노동계층의 노동시장구조와 정책, 한국사회학 제36집1호,2002.(재인용)



기존의 빈곤이 실업·질병 등으로 생기는 경제적 박탈에서 비롯되었다면, 근로빈곤의 문제는 단순히 일하는 것만으로 빈곤에서 벗어나기 어렵다는 현실을 보여준다. 2006년 상대적 빈곤율(중위소득의 50% 이하)은 16.7%로 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중 빈곤율이 높은 국가군에 속하는데, 이 중 근로빈곤층이 약 58%에 이른다. 최근의 연구결과를 보면, 우리나라 근로빈곤층의 특성은 첫째, 항상 빈곤한 것이 아니라 빈곤의 진입과 탈출이 반복적으로 나타난다. 2003~2006년 1분기 이상 빈곤을 경험한 가구는 전체 가구의 35%인 반면, 계속 빈곤한 가구는 4%에 불과하다. 두번째 특징은 저학력·저숙련 등으로 바로 시장 진입이 어려운 계층, 비정규직 등 불안정 취업자, 영세 자영업자 등 근로빈곤층이 이질적 유형으로 뒤섞여 있다는 점이다.(김병조외,1996:54)

이와 같이 증가추세에 있는 근로빈곤층 지원을 위해 기초생활보장제도의 자활사업, 최저임금, 실업급여, 적극적 노동시장정책, 사회적 일자리 및 근로장려세제 등이 여러 부처에 걸쳐 시행 중이거나 시행될 예정이다. 그러나 자활사업은 공공부조제도인 기초생활보장제도의 틀에 머물러 복합적으로 발생하는 빈곤문제에 신속적으로 대응하지 못하고 있다. 고용정책과 근로장려세제 또한 임금 근로자 위주의 정책이어서 근로빈곤층의 상당수는 애초부터 적용 대상에서 제외되거나 실질적인 지원을 받지 못하는 한계가 있다.

따라서 근로빈곤층지원 대책은 다음 세 가지 기본방향에서 추진되어야 한다. 첫째, 빈곤정책은 과거 근로능력 없는 계층에 대한 지원을 넘어 근로빈곤층에 대한 지원에 관심을 기울여야 한다. 둘째, 소득 위주의 전통적 복지정책을 내실화하면서 근로빈곤층에 대한 인적자본 투자 등 예방적·적극적 사회정책을 강화해야 한다. 복지를 투자라는 관점에서 재설계해야 하는 것이다. 셋째, 근로빈곤층은 이질적인 계층으로 구성되어 있어, 지원책 또한 특정한 하나의 제도로 해결하기는 불가능하다. 따라서 복지정책, 고용정책, 조세정책 등 관련 정책 간 융합이 필요하다.

이런 점에서 자활급여법은 그 의미가 높다. 이 법안은 근로능력이 낮아 바로 취업하기 어려운 계층을 대상으로 생계비 형태의 직접적인 현금지원보다는 자활역량을 길러 가급적 일하도록 하여 빈곤을 탈출하고 빈곤을 예방하는 것을 주요 내용으로 한다. 과거 단편적인 서비스 제공에서 벗어나 빈곤 진입과 탈출 경로, 가구 여건 등을 종합적으로 판단하여 관련 서비스를 통합하여 집중 제공함으로써 이른 시일 안에 빈곤 탈출을 돕게 된다. 아울러 지역사회 주도의 사업을 추진하고, 사업 수행기관을 다양화·전문화하고 성과계약을 통해 질 높은 서비스를 제공하고자 하는 점은 그동안 지적받아 온 자활제도 자체의 효율성을 제고한다는 점에서도 기대할 만하다.

근로빈곤층 문제는 국가 역량을 집중시켜야 할 만큼 어렵고 새로운 국가적 어젠다이다. 따라서 근로빈곤층에 대한 면밀한 분석을 토대로 관련 제도들이 유기적으로 연계되어 시너지 효과를 낼 수 있도록 장기적 안목을 갖고 추진해야 할 것이다.(노인철,1995:35)

### 3. 빈곤노동자의 구성과 상태

근로빈민과 대칭되는 개념인 상대적으로 여유있는 노동자를 편의상 일반노동계층이라고 할 때 근로빈민은 어떤 사람들이며 어떤 특성을 갖고 일반노동계층과의 차이는 무엇인가에 대하여 알아

보고자 한다. 이 논문에서 분석한 자료는 한국노동연구원에서 작성한 한국노동패널이다. 자료가 1998년도 노동패널일차 자료로 지나간 오랜 자료이기는 하나 빈곤노동자의 노동시장상태분석과 고용상태와 소득상태가 비교적 상세하게 소개되어 대체적인 추세파악을 목적으로 하여 재인용하기로 하였다.

이 연구는 재인용과정에서 빈곤선을 세계은행의 기준에 따라 평균소득의 1/3을 택하였으며 가구 소득보다는 응답자의 개별소득을 기준으로 하였다. 또한 확정된 응답자 1,745명중 80%가 가구주였다.

<표 2>는 근로빈민과 일반노동계층간의 인적자본, 가족특성, 산업 및 직업분포의 차이를 나타낸 것이다. 이 표에서 드러나는 몇 가지 특징이 근로빈민의 실태를 인용하여 밝히고자 한다.

우선, 인적자본의 분포를 비교하면 근로빈민에는 여성이 압도적으로 많고, 40대 이상의 기성세대, 부양가족을 가진 기혼자, 저학력 집단이라는 사실을 알 수 있다. 일반노동자와 가장 현격한 차이를 보여주는 요인은 성별 분포이며, 교육, 연령, 혼인상태가 다음의 순위를 차지한다. 일반노동자와 비교하여 근로빈민이 40대 이상의 기성세대와 기혼자 범주에 약간 더 편중되어 있기는 해도 '성'과 '교육'이 만들어내는 차이에 견주면 비교할 바가 못된다. 근로빈민 중 여성은 74.6%를 차지하고, 중졸 이하의 학력이 47.4%, 고졸 이하를 합하면 85.4%에 달할 정도이다. 달리 표현하면, 근로빈민의 3/4이 여성이며, 4/5 정도가 고졸 이하의 저학력 집단인 것이다. 이들 중 가구주는 80%이며 평균 2.82명의 자녀를 부양할 책임을 지고 있다. (송호근, 2002: 25)

한편, <표 2>에 나타난 구조 요인별 분포를 보면, 산업별 차이는 별로 뚜렷하지 않는 반면 직업별 분포는 비교적 뚜렷하다. 전체 평균과의 격차를 고려하여 근로빈민의 분포를 살펴보면, 근로빈민은 서비스, 생산직과 농어업직에 과대하게 나타나고 사무, 관리, 전문직 및 고용주의 범주에서는 과소하다. 근로빈민의 소재와 특성을 지시해주는 이 기초적 관찰은 근로빈곤층의 연구에 중요하다고 볼 수 있다. 즉, 근로빈민은 대부분 저학력 노동자이며 서비스, 생산직, 관리, 사무보조직에 집중되어 있고, 평균 2.8명의 자녀를 부양할 의무를 지니는 가구주이다. 이들 중 절대다수가 여성가구주이며, 그 다음이 남성가구주, 그리고, 가구주가 아닌 여성과 남성노동자 순으로 구성된다. 이들 집단의 특성을 교육, 취업, 가족, 소득의 관점에서 분석한 것이 <표 3>에 집약되어 있다.

가. 가구주는 대체로 40대 이상이며, 비가구주는 가구주가 없거나 경쟁력이 없는 가구주의 40대 미만 자녀들로 구성된다. 가구주는 4/5, 비가구주는 1/5이다. 이 중 여성가구주가 압도적으로 많고 (전체의 3/5), 비가구주의 여성노동자도 12.7%에 달한다. 가구주의 경우 여성의 학력수준은 남자에 비하여 높고, 비가구주는 여자가 남자보다 낮다. 빈곤가정이라도 남자에게 교육투자를 더 많이 하는 것은 자연스럽게 이해된다. 그러나, 근로빈민의 학력수준은 대체로 낮아서 가구주는 중졸 이하가 절반 이상이나, 자녀 대에서는 27%수준으로 나타난다. 빈곤에도 불구하고 자녀교육에 많은 자원을 할애했다는 증거이다. 그럼에도, 직종분포를 보면 가구주와 비가구주를 막론하고 서비스직과 생산직에 절반 이상이 편중되어 있어서 교육투자가 저임금직종에서의 탈피에 별로 도움이 되지 않았음을 시사한다. (송호근, 2002: 23)

나. 취업희수는 가구주가 2회, 비가구주가 2회 미만으로 나타나며, 실업율은 여성가구주가 14%, 남성가구주가 10%정도이다. 취업경험이 대단히 작거나 있더라도 평균근속기간은 짧다 (<표 4>참조). 자녀들의 경우 실업율은 26.2% 정도로 청년실업율의 두 배를 상회하는데, 남자가 여자보다 취업이 더 힘들어 보인다. 이는 근로빈민들이 다른 계층에 비하여 높은 실업율에 시달리고 있으며 취업기회가 상대적으로 차단되어 있음을 나타낸다. 취업한 경우라도 월평균근로일수는 24일 정도로 일반노동자들과 엇비슷하다.

다. 그러나, 월평균소득은 지극히 작아서 가구주가 25만 8천9백원, 비가구주가 30만2천9백원으로 나타난다. 이것으로 가구주는 2.76명, 비가구주는 3.5명의 부양가족이 있다. 여성노동자의 부양가족수는 남자에 비하여 상대적으로 작지만 소득액이 그만큼 줄어들어 빈곤의 탈피에는 별반 영향을 미치지 못한다.

요약하면, 근로빈민은 학력수준이 대단히 낮고 서비스 및 생산직종에 편중되어 있으며, 높은 실업율에 시달리고 있다. 가구주의 실업율은 남자가 10.7%, 여자가 14.2%대이며, 비가구주는 청년실업율의 두 배 이상의 극심한 취업난을 겪고 있다. 일자리를 구하더라도 취업안정도가 지극히 낮은 저임금 부문이 대부분이며, 근로일수는 일반노동자와 엇비슷하다. 그러나, 월평균소득이 너무 작아서 가구주가 26만원대, 비가구주가 30만원대의 보수를 받는다. 이것으로 3-4명의 가족생계를 꾸려나간다. 근로빈민 중 여성노동자가 80%를 차지한다는 것은 놀라운 사실이다. 이는 한국의 빈곤문제가 곧 여성문제, 또는 여성가구주의 문제라는 점을 시사한다.

<표10> 각 집단별 인적자본과 구조요인 분포

	구분	빈곤노동계층		여유노동계층		전체		카이자승 (자유도)
		N	%	N	%	N	%	
비율		1,745	17.4	8,284	82.6	10,029	100.0	
<b>(1)인적</b>								
자본 성별	남성	443	25.4	4,798	57.9	5,241	52.3	611.43 ***
	여성	1,302	74.6	3,486	42.1	4,788	47.7	
연령	40대 미만	798	45.7	4,384	52.9	5,182	51.7	29.84 ***
	40대 이상	947	54.3	3,900	47.1	4,847	48.3	
혼인상태	미혼	274	15.7	1,618	19.5	1,892	18.9	13.81 ***
	기혼	1,471	84.3	6,666	80.5	8,137	81.1	
교육수준	중학교 이하	828	47.4	2,461	29.7	3,289	32.8	249.83 ***
	고등학교	663	38.0	3,470	41.9	4,133	41.2	
	대학교	254	14.6	2,352	28.4	2,606	26.0	
<b>(2)가족</b>								
상황								
자녀수		1,438	2.82	6,385	2.40	7,823	2.48	10.02 ***
가구주와의 관계	가구주	1,388	79.5	6,516	78.7	7,904	78.8	.67
	기타 가족	357	20.5	1,768	21.3	2,125	21.2	
<b>(3)구조</b>								
<b>요인</b>								
산업	제조업, 건설업	562	32.2	2,651	32.0	3,213	32.0	76.89 ***
	도소매, 숙박, 음식점, 서비스업	609	34.9	2,947	35.6	3,556	35.5	
	금융, 보험, 부동산업	125	7.2	836	10.1	961	9.6	
	공공행정, 사회 서비스업	245	14.0	1,334	16.1	1,579	15.7	
	농어업	204	11.7	516	6.2	720	7.2	
	직업	관리직, 전문직, 사무직	400	22.9	2,518	30.4	2,918	
서비스직, 생산직	1,029	59.0	3,499	42.2	4,528	45.1		
고용주	8	.5	621	7.5	629	6.3		
자영업자	234	13.4	1,552	18.7	1,786	17.8		
농어업 근로자	74	4.2	94	1.1	168	1.7		

자료: 한국노동패널자료1,2,3차자료, 송호근, 빈곤노동계층의 노동시장구조와 정책, 한국사회학 제36집1호,2002.(재인용)

%는 각 범주별 행백분율을 가리킴.

미취업자의 경우 이전 직장에 관련된 내용을 집계함.

\*\*\* p< .001

<표 11> 연도별 근로빈곤층의 근로빈곤유형

근로빈곤유형				4차	5차	6차	7차
경활 근로 빈곤층	취업 빈곤층	임금근로 빈곤층	정규직 근로빈곤층	19.9%	12.4%	13.2%	4.8%
			비정규직 근로빈곤층	16.2%	13.6%	3.3%	2.3%
		비임금근로 빈곤층	자영업·고용주·무급가족종사자 근로빈곤층	32.3%	32.3%	24.2%	24.4%
	실업빈곤층			2.9%	2.4%	10.0%	6.3%
비경활근로빈곤층				28.7%	39.4%	49.4%	62.1%
계				100%	100%	100%	100%

자료: 한국노동패널자료3~7차 자료, 주: 모든 수치는 전년도 개인가중치로 가중화하였음.

지은정, 근로빈곤층의 빈곤탈출 결정요인 연구, 한국사회복지학, Vol.59, No.3, 2007(재인용)

<표 11>은 각년도 근로빈곤층의 근로빈곤유형이다. 취업빈곤층은 4차에는 68.4%이다. 그러나 최근으로 올수록 취업빈곤층은 계속 감소하여 31.5%가 되었고, 반면 실업과 비경활빈곤층은 4차에는 31.6%였으나 7차에는 68.4%로 급상승 하였다. 특히 비경활근로빈층의 비율이 28.7%에서 2.2배 가량 증가하여(62.1%), 비경활빈곤이 점점 근로빈곤의 주된 유형이 되고 있다.

<표12> 빈곤노동자의 구성과 특성

구분	구성비 (%)	교육과 직종		취업관련			가족과 소득	
		중졸이하 (%)	가장 많은 직종(%)	취업횟수	실업율(%)	월평균 근로일수	부양 가구수	월평균 소득액수 (만원)
가구주	79.5	52.5	서비스생산직 56.8%	2.04	13.7	24.69	2.76	25.89
여성	61.9	48.2	서비스생산직 60.3%	1.92	14.2	24.33	2.50	25.71
남성	17.6	67.8	서비스생산직 44.3%	2.46	10.7	25.31	3.72	26.50
비가구주	20.5	27.7	서비스생산직 67.5%	1.65	26.2	23.70	3.50	30.29
여성	12.7	31.2	서비스생산직 62.4%	1.78	23.1	23.22	3.19	30.04
남성	7.8	22.1	서비스생산직 75.7%	1.57	31.3	24.50	3.50	30.69

자료: 한국노동패널자료1,2,3차자료, 송호근, 빈곤노동계층의 노동시장구조와 정책, 한국사회학 제36집1호,2002.(재인용)

1)중졸이하(%)는 빈곤노동자중 해당범주에 속하는 인구가운데 중졸 이하가 차지하는 비율.

2)실업율(%)은 빈곤노동자중 해당범주에 속하는 인구가운데 미취업자중에서 실업자가 차지하는 비율.

#### 4. 빈곤의 여성화

근로빈민 중에서 여성이 3/4를 차지하고 주로 서비스직, 생산직과 관리, 사무 보조업무에 집중되어 있다는 사실은 빈곤구조에 관하여 두 가지의 중요한 점을 부각시킨다. 하나는, 선진국에서 1970년대에 새롭게 조명된 ‘빈곤의 여성화’이며, 다른 하나는 여성 직종의 질적 저하현상이다.

여성 빈곤은 남성 중심의 ‘전통적 빈곤’(traditional poverty)과는 달리 가족해체와 구조조정, 노동시장의 성차별 등으로 배태된 ‘새로운 빈곤’(new poverty)으로 빈곤대책에 대한 획기적인 인식전환을 요구한다. 미국의 경우, 1960년대까지 빈곤인구는 남성이가구가 대부분이었는데, 1970년대에는 부양자녀가 있는 편모가정으로 급격히 바뀌었다. 빈곤인구의 재편은 1980년대에도 지속되어 빈곤가구의 절반 이상이 여성으로 채워져 여성가구의 빈곤율이 남성이가구의 3배, 일반가구의 5배에 달하게끔 되었다 (Peterson, 1987; 김영란, 1997). 빈곤인구의 여성화가 진행된 배경에는 대단히 다양한 요인들이 놓여 있지만, 여성빈곤은 빈곤문제의 일부분이 아니라 그 자체 빈곤문제의 핵심이자 전통적 빈곤정책으로는 해결되지 않는 구조적 모순의 산물임을 인식하는 것이 우선 중요하다. 그런데, ‘빈곤의 여성화’는 이렇다할 빈곤정책없이 고도성장에만 의존하여 왔던 한국사회에도 뚜렷해지고 있으며, 특히 IMF사태를 전후로 한 경제위기의 와중에서 빈곤의 여성화가 더욱 악화되었다는 점은 주목을 요한다.(정진성외,2000:72) IMF사태 이후 고용체계의 재편과 대량실업을 분석한 연구들은 여성노동자들이 감원의 일차적 표적이 되었으며, 그 중에서도 젊고 기술이 없는 노동자들은 정리해고의 충격을 견디지 못했다는 것이다. 정리해고의 필요성이 제기될 때 일차적 표적이 주로 미숙련의 젊은 여성노동자에게 맞추어지는 것은 선진국을 포함하여 한국도 예외는 아니다. 1990년대 고실업의 원인과 대책을 논의하는 주요한 연구들이 장기고실업 현상에 가장 취약한 집단에 초점을 두는 것은 ‘빈곤의 여성화’와 밀접한 연관을 맺는다(Katz, 1994).여성 직종의 질적 저하(degradation)는 여성빈곤의 또 다른 측면이다. 남성 직종은 근로조건이 상대적으로 양호한 1차 노동시장과 직업적 위신과 자율성이 높은 전문, 관리직종에 주로 분포되어 있는 반면, 여성 직종은 저숙련 생산직과 서비스직, 비정규직과 계약직에 집중적으로 나타난다. 여성 직종이 남성 직종의 보조적 영역에 집중되고 상대적으로 열악한 근로조건을 갖게 되는 현상을 여성 직업의 겹토화(ghettoization)라고 한다면, 빈민노동시장에서는 이런 겹토화가 더욱 심화된 형태로 나타나고 있는 셈이다 (김영란, 1997; 정진성 외, 2000).

기존 연구들은 ‘빈곤의 여성화’를 나태, 무지, 질병과 같은 빈곤계층의 전통적 특성과 결부시키기도 하고, 남성 중심의 가부장적 이데올로기가 여성에게 강요하는 가족부양의 책무를 강조하기도 한다. 그런데, 이러한 개인적, 문화적 요인 외에 노동시장에 작동하는 구조적 차별이 경제성장과 더불어 더 강화되고 있음에 주목할 필요가 있다. 그것은 성차별과 근로빈민의 상향이동을 차단하는 분절구조이다. 이 두 개의 구조적 차별이 여성근로빈민에 중첩적으로 가해지고 있다. 성차별은 남성중심의 사회에서 여성인력에게 가해지는 제도적, 관습적 불평등을 지칭하는데, 성차별에 관한 여러 연구들은 한국의 여성인력이 보수와 지위가 월등한 1차 노동시장(primary labor markets)에 진입할 확률은 다른 나라에 비하여 훨씬 낮다는 점을 공통적으로 지적한다 (어수봉, 1997). 그 결과

여성인력은 임금과 승진에서 불이익을 감수하거나 근로조건이 열악한 2차 노동시장에 편중되었다.

다른 하나는 근로빈민과 일반노동계층을 구분하는 노동시장의 분절구조이다. 빈민노동시장은 정규직에의 취업경험이 전무하거나 있더라도 상대적으로 짧고, 경쟁력이 대단히 취약한 사람들의 시장이다. 장애와 사고 등 선천적, 후천적 요인에 의하여 노동력의 일부를 상실했거나 노동력을 온전히 발휘할 수 없는 경우가 많으며, 가족부양의 책임과 능력부족 때문에 시간제와 일고형태의 직무 밖에 수행할 수 없는 경우가 많다. 이런 경우, 근로빈민이 전일제 직무에 취업할 가능성은 자의적, 타의적으로 축소된다. 개인적 사정이나 신체적 결함 또는 건강상의 이유 외에도, 짧은 취업경험, 능력과 자질부족 등이 정규직으로의 진입을 가로막는다. 여기서 중요한 것은 근로빈민의 이런 특성들이 정규직 노동시장으로부터 이들을 밀어내는 차별적 요인으로 작용하고 있으며 그 결과 근로빈민의 '사회적 고립'(social isolation)을 촉진하는 제도와 관행이 형성되었다는 점이다. 빈민노동시장은 일단 진입하면 벗어나기 힘든 고립된 시장이자 부정적 낙인이 찍힌 노동시장이다.(김승권외, 1998:63) 그러므로, 빈민노동시장을 고립시키는 분절구조는 다른 여타의 구조요인보다 강력하며 배타적이다.

## 5. 고용과 근로조건

근로빈민의 고용 및 근로조건은 일반노동자에 비하여 대단히 열악하다는 점을 앞에서 알 수 있었다. 이를 근로조건(표 4) 살펴보면 보다 분명해진다.

우선, 근로빈민은 일반노동자에 비하여 취업횟수와 근속년수가 짧다. 이는 나이가 같다고 하더라도 취업경험이 상대적으로 작다는 것을 뜻하는데, 이것이 좋은 직장으로의 진입을 방해한다. 물론, 저학력과 신체적 결함 역시 좋은 직장의 취업을 저해하는 요인이고, 취업경험이 작다는 것은 아무래도 고용주로 하여금 불신의 눈을 갖게끔 하는 원인이 된다. 근로빈민들의 근로일수는 일반노동자와 비슷하고 주당근로시간은 약간 작다. 그러나, 지급받는 보수가 턱없이 적어서 일반노동계층의 1/6정도를 받는다. 그러면서 부양할 가족이 여유노동자보다 0.4명 정도가 많다. 적은 보수에 부양가족이 더 많으므로 이들이 빈곤상태를 면치 못하는 것은 당연한 결과이다.(송호근, 2002:28)

임금을 정기적으로 지급받는 임금근로자만을 고려하였을 때에도 근로빈민들은 극심한 고용불안정 상태에 처해 있다. 빈곤노동자들의 대부분은 비정규직이며, 시간제근무와 임시고 및 일고 형태의 불완전 취업을 하고 있음을 알 수 있다.

근로빈민은 대량실업 사태에 취약하다. 이들은 취업과 실업을 반복적으로 경험하고 있으며, 취업을 하더라도 근로조건이 열악한 일자리를 채우는 정도이다. 그것은 직무경험의 부족, 능력부족, 저학력, 신체적 결함 등이 원인일 것인데, 근로빈민들은 그런 요인들이 취업을 방해하는 중대한 장애임을 인식하고 있는 듯하다. 이들은 스스로 정보부족, 자격부족, 경험부족 등을 취업에 있어 자신들을 불리한 입장에 처하게 만드는 점으로 꼽았으며, 근로환경과 시간이 부적합하다는 것도 중대한 요인으로 지적되었다. 경제활동과 가족부양의 의무를 동시에 저야하는 이들로서는 근로환경, 특히 근로시간에 대한 배려가 중요하다. 근로빈민은 정상적 경제활동의 기회가 박탈된 일종의 사회적

고립상태에 처해 있는 것처럼 보인다.

<표13> 양집단의 고용상태: 평균값

구분	근로빈민		일반노동계층		전체		t 값
	N	평균	N	평균	N	평균	
월평균소득(만원)	1,745	26.79	7,114	120.80	8,859	102.28	-82.69 ***
근속년수(년)	890	4.42	5,684	5.74	6,574	5.56	-4.44 ***
취업횟수(15세후)	1,744	1.96	8,279	2.26	10,023	2.21	-8.85 ***
월평균근로일수(일)	471	24.50	5,293	25.50	5,764	25.42	-3.86***
주당정규근로시간(시간)	454	47.93	5,095	54.63	5,549	54.08	-5.54 ***
자녀수(명)	1,438	2.82	6,385	2.40	7,823	2.48	10.02 ***

자료: 한국노동패널자료1,2,3차자료, 송호근, 빈곤노동계층의 노동시장구조와 정책, 한국사회학 제36집1호,2002.(재인용)

- 1) 월평균근로일수, 주당정규근로시간은 임금노동자, 비임금노동자에 한정되어 집계되었으므로 미취업자는 포함되지 않았음.
- 2) 미취업자의 경우 이전 직장에 관련된 내용을 집계함.

\*\*\* p< .001

근로빈곤층의 실태를 정리하여 살펴보면, 첫째 고연령과 저학력이 많다. 이태진(2004)의 연구에서는 연령이 40세 이상인 중고령자가 70%이상을 차지하며, 학력에 있어서는 고졸 미만이 62%로 전체적으로 학력이 낮다고 할 수 있다. 또한 만성질환을 가진 사람이 36%나 되어 전체적으로 인적 자본수준이 높지 못한 사람들이라고 하였다.(Piven and Cloward,1998:84)

둘째, 여성의 빈곤 문제가 나타나고 있다. 금재호(2005)의 연구에서는 취업가구 중 빈곤가구의 가구주가 남성이 12.3%, 여성이 19.4%로 여성이 더 높게 나타났다. 박능후(2003)의 연구에서는 근로빈곤가구에서는 절대빈곤가구, 차상위빈곤가구 모두 남성가구주 가구의 비중이 여성가구주 가구의 비중보다 높게 나타났으나, 전체 가구에서 남성·여성가구주 가구의 비중을 고려 해 볼 때, 빈곤근로가구의 경우 여성가구주의 비중이 더 높아 빈곤위험이 높다고 설명하였다. 이해진(2004)은 가구주는 비슷한 양상을 보이지만, 근로능력자 전체 개인으로는 오히려 여성이 55.4%로 남성보다 많다고 하였다.

셋째, 근로빈곤층의 소득과 부채를 취업상태별로 살펴보면, 소득은 취업자 중에서는 일용직 임금근로자가 가장 낮고 부채는 자영업자와 실업자가 높은 경향이 있다. 노대명(2005)의 연구에 따르면, 근로빈곤층 중 상용직 임금근로자의 근로소득을 100으로 할때, 임시직과 일용직 임금근로자는 각각 57.1과 42.8에 불과하며, 자영업자 또한 76.4%에 불과하다는 것을 확인할 수 있다. 근로빈곤층 중 상용직 임금근로자의 부채를 100으로 할때 임시직과 일용직 임금근로자는 각각 108.6과 97.8로 나타나고, 자영업자는 166.0, 실업자는 122.5로 나타나고 있음을 알 수 있다. 여기서 실업자는 저축 등 기준에 조성된 자산이 없어 부채상태에서 생계를 유지하고 있는 것으로 추정해 볼 수 있다.

넷째, 취업가구주의 취업형태는 전체가구주의 취업형태와 비교할 때, 고용상 지위가 불안정한 임시·일용직 임금근로자의 비중이 높다. 전체 근로가구 취업가구주의 취업형태 분포와 비교할 때,



빈곤계층의 가구주가 임시·일용직의 불안정한 지위의 비중이 매우 높고 상용직의 비중이 낮다는 것을 알 수 있고, 빈곤계층 중에서도 차상위계층보다 절대빈곤계층 가구주가 임시·일용직의 비중이 높다.

다섯째, 근로빈곤층의 취업형태를 살펴보면, 근로빈곤층의 약 80%가 제조업, 건설업, 서비스업에 집중되어 있으며, 이들의 업무 또한 단순조립, 단순노무 등에 국한되어 있다. 이들의 직업기술 또한 매우 낮아 공인자격증 또는 비공인직업기술을 보유한 자는 근로빈곤층의 규모 10%에 미치지 못하고 있다. (김진욱, 1996:32)

이와 같은 특성은 근로빈곤층의 비정규직이 증가추세에 있는 요즘 앞으로도 안정적인 일자리를 가지기는 어렵다는 점을 암시한다. 그렇다고 이들을 국민기초생활보장제도에 편입시켜 현금급여를 제공하는 것은 근로의욕 저하를 가져오고 빈곤층에서 더욱 벗어나기 힘들게 할 수도 있다. 따라서 이처럼 근로능력이 있는 빈곤계층이 취업하고자 하나 인적자본수준이 낮아 상용직 근로자로 취업하기 어려울 때에는 오히려 이들의 상황에 맞는 정책을 도입할 필요가 있다.

현재 우리나라의 빈곤정책은 여성이나 노인, 장애인, 아동 등 최저생계비 이하의 근로무능력자를 대상으로 이루어져 왔기 때문에 상대적으로 근로능력이 있는 근로빈곤층을 대상으로 하는 정책은 미흡했다고 할 수 있다. 따라서 효과적인 빈곤정책을 수립하기 위해서는 언제든지 빈곤해질 위험이 있는 차상위계층을 포함한 정책이 마련되어야 한다. 특히 근로빈곤층을 위해서는 기존의 소득보장정책뿐만 아니라 조세정책, 고용안정정책, 직업훈련정책, 사회복지서비스 정책 등 전반적인 종합적 대책이 수립되어야 한다.

## 6. 분절구조와 소득 결정

빈민노동시장은 취업능력이 부족한 저학력 노동자들의 시장이다. 능력, 자질, 기술부족, 신체적 결함 등 인적 자본의 열악함은 좋은 직장으로의 상향이동을 방해하고 저임금직무에 머물도록 하는 구속요인이다. 그러나, 취업시장에서의 이러한 불리함이 극복되었다고 하더라도 빈곤노동시장에 일단 진입하면 마치 낙인을 찍는 것과 같은 구조적 힘이 작용한다. 근로빈민의 여러 가지 복합적 특징은 이들을 정규직 노동시장에서 밀어내는 관행으로 작용하며, 이런 관행이 어떤 규범으로 정착되면서 근로빈민들을 배제하는 비공식적 제도로 체계화된 듯한 인상이다. 취업시장에서 근로빈민을 배제하는 공식적 규칙은 존재하지 않는다.(Beatly,1999:48) 그러나, 마치 고용차별금지법이 엄연히 존재하는 상태에서도 여성에 대한 성차별이 암암리에 작동하는 것처럼, 빈민노동시장에 일단 속했던 사람들에 대한 인식적, 현실적 차별은 강력하게 작용한다. 그것은 근로빈민을 일반노동자와 구별하는 비공식적 규범이자 빈곤노동시장의 사회적 고립을 강요하는 고용주들의 암묵적 약속과도 같다. 이를 분절구조라고 한다면 근로빈민으로 하여금 ‘빈곤의 악순환’에서 벗어나지 못하게 하는 구조 요인이 바로 이것이다.(Mcfate Kaththerine,1995:75)

분절구조를 강화하는 내적 요소들은 다양하다. 저학력, 기술부족, 신체적 결함 등 열악한 인적 자본, 빈민과 빈곤문화에 대한 부정적 인식, 조직생활 경험과 경력부족에 대한 고용주의 우려, 가정환

경 및 가족상황이 근무태도에 끼칠 해악 등등이 그것인데, 열악한 인적 자본 외에 나머지 요소들은 사회적 성격을 띠고 있음에 주의를 요한다. 즉, 근로빈민들은 열등한 인적 자본에 더하여 자신들에게 가해지는 사회적 인식과 평가 속에 내재된 구조적 불이익을 동시에 감당하고 있다는 뜻이며, 그러한 사회적 인식과 평가가 노동시장의 비공식적 규범으로 작동하는 한 분절구조는 더욱 강화되고 빈곤의 악순환은 계속된다. 이런 관점에서 보면, 근로빈민에게 불이익을 강요하는 분절구조의 타파가 빈곤정책의 요체라는 결론에 도달할 수 있다. 인적 자본에의 투자에도 불구하고 소득불평등이 더욱 악화되고 빈곤인구가 오히려 증가했던 1980년대 미국의 경험은 분절구조의 중요성을 확인시킨다. 노동시장 분절구조에 대한 연구가 출발했던 것도 교육투자를 위주로 한 ‘빈곤과의 전쟁’이 실패로 귀결된 1970년대 초반이었다 (Mead, 1992; Edwards, 1973,1979; Murray, 1984). 베커의 ‘인적 자본론’(theory of human capital)에 기초한 ‘빈곤과의 전쟁’은 빈민의 다수를 점하고 있었던 유색인종과 소수인종에게 교육기회를 확대해 주는 것을 골자로 했는데, 노동시장 내부에 존재했던 다중적인 구조분절이 좋은 직장에서의 접근가능성을 차단하고 교육투자보상율(rate of return to schooling)을 차등화시키는 역기능을 갖고 있음이 밝혀지면서 정책패러다임을 근본적으로 바꾸어야 했다 (송호근, 1994). 이런 사정은 한국 역시 마찬가지이다. 근로빈민에게 가해지는 구조적 분절효과를 정책적으로 타개하지 않은 채 교육과 기술투자에 자원을 집중한다면 근로빈민의 빈곤 탈출가능성은 훨씬 작아지거나 실패로 귀결될 우려가 많다.

## V. 근로빈곤층에 대한 지원정책의 실태

### 1. 노동시장정책

#### 가. 고용지원 프로그램 : 자활지원사업

자활지원사업은 인적자본이 열악하고 고용상태에 놓여있더라도 낮은 임금을 받는 직업이나 불안정한 직업에 종사하는 근로빈곤층을 위한 정부의 정책인 대표적인 고용지원 프로그램으로, 참여자의 욕구와 능력을 점진적으로 향상시켜 자립이라는 단계에 이르게 하는 것을 목표로 한다.

- 1) 참여자의 능력에 따라 단계별로 재활프로그램과 지역봉사, 자활근로, 자활공동체, 직업알선, 창업 프로그램 등을 제공하고 있다.
- 2) 이러한 자활사업프로그램은 크게 자활공동체, 자활근로 등 비취업 대상자중심의 복지부 주관 자활사업과 직업훈련 등 취업대상자 중심의 노동부 주관 자활사업으로 구분할 수 있다.

자활지원프로그램 참여자는 약 139만명이며, 이 중 기초생활보장제도 수급자는 약 137만 7천명

이며, 차상위계층의 희망참여자가 약 1만 3천명이다.

- 3) 기초생활보장제도 수급자 중 근로능력자로 판별된 수는 30만명인데 비해 근로무능력자로 판별된 수급자는 약 107만 6천명으로 나타났다..
- 4) 근로능력자로 판별된 수급자 중 55%인 16만 6천명은 현재 취업자로 자활지원 프로그램에 포함되지 않으며, 32%는 가구 여건 등의 이유로 역시 자활지원 프로그램에 참여하지 않고 있다.
- 5) 결국 근로빈곤층의 약 13%(자활특례자를 제외하면 약 11%)만이 자활지원사업에 참여하고 있어, 근로빈곤층의 고용지원정책으로 추진된 자활지원사업의 상당한 문제가 있음을 시사하고 있다.

#### 나. 임금보조금제도

임금보조금 제도는 근로빈곤층의 근로를 촉진시키기 위해 그들을 고용하는 사업주나 근로빈곤층에게 보조금을 지급하는 제도이다. 이러한 보조금은 조세제도를 활용하여 세액을 공제하거나 직접 보조금을 지급하는 방식으로 이루어질 수 있으며 근로빈곤층을 고용하는 사업주에게 보조금을 지급하여 노동시장에서 근로빈곤층의 근로소득을 유지, 증가시키도록 함. 고용촉진장려금 제도가 이에 해당한다. 근로빈곤층을 다수 구성하고 있는 고령자, 장기 실업자, 여성이 이러한 임금보조금 제도의 주된 대상이다. 최근 임금보조금제도의 활용도가 낮음을 지적하고 있는데, 그것은 경기회복에 따른 고용조정지원사업의 수요감소로 인한 지원금 활용의 저하, 고용유지 지원 및 취약계층에 대한 임금보조방식의 제한적 사업체계 등이 그러한 이유로 지적되고 있다.

#### 다. 최저임금제도

최저임금제도는 노동시장에서 최저임금선 주변에 있는 업종에 종사하는 사람들 즉, 비정규직, 임시직, 시간제 근로자와 같은 저임금 노동자의 생존권을 보장하기 위한 제도이다.

근로빈곤층의 임금을 일정수준 이상으로 보장해 줌으로 이들의 소득을 보장해 주는 역할을 하고 있으며 최저임금의 적용을 받는 근로자의 범위는 상용근로자뿐 아니라 일용근로자, 파트타임 근로자 등 근로자의 고용형태에 관계없이 모두 포함된다. 비정규직, 영세사업장에서 일하는 노동자 다수가 절대적 저임금에 시달리며 이들 대부분이 근로빈곤층임을 생각할 때 근로빈곤층의 최저임금 수준의 인상이 필요하다..

## 2. 조세정책

조세정책은 소득공제와 세액공제와 같은 소극적 조세지출제도와 현재 도입 검토중에 있는 외국의 적극적 조세지출제도인 근로소득보전세제(EITC)로 구분할 수 있다.(전병목외,2006:54)

### 1) 소극적 조세지출제도 : 소득공제 및 세액공제제도

근로소득에서 비과세 소득으로 차감한 소득이 급여액으로 칭해지며, 이 급여액에서 근로소득공제를 한 금액이 근로소득금액으로 산정되며 근로소득공제는 급여액의 수준에 따라 정해지며, 소득공제 내용에는 인적공제, 특별공제, 조세특례 제한법상 소득공제 등이 있다.

세액공제는 산출세액의 일정비율 혹은 기납부세액 등을 산출세액에서 직접 공제해 주는 방식으로 이루어짐. 근로빈곤층과 직접적인 세액공제 항목은 근로소득 세액공제이며, 소득공제의 수혜자는 2001년 1037만명으로 약 9조 4천억원의 혜택을 받은 것으로 나타났다..

### 2) 적극적 조세지출제도 : 외국의 근로소득보전세제(EITC)

최근 외국에서는 근로빈곤층의 과세부담을 줄여주는 데에서 한걸음 더 나아가 직접적인 소득이전을 통해 그들의 근로소득을 보전하는 적극적인 조세지출제도가 활용되고 있다.

미국의 근로소득보전세제(EITC)나 영국의 근로가구소득보전세제(WFTC)가 이에 해당하며 근로소득보전세제는 기존의 조세체계와 복지프로그램의 연계하는 제도로, 경제위기 이후 노동시장 유연화 과정에서 비정규근로자와 근로빈곤층의 증가에 따라 확대된 빈부격차를 완화, 보충급여의 원리에 따라 운영되고 있는 국민기초생활보장제도를 보완하여 저소득층의 근로의욕을 고취시킬 수 있는 제도이다. 이러한 근로소득보전세제 제도는 노동공급촉진, 소득재분배, 세무운영상의 효과를 얻을 수 있음. 그러나 이에 대한 부정적 견해도 존재한다.

## 3. 소득보장정책

소득보장정책은 근로빈곤층이 노동시장을 통해 빈곤으로부터 탈출하는데 실패할 경우 직접적인 소득의 이전을 통해 빈곤을 해결하려는 방법이다.

### 가. 국민기초생활보장제도

국민기초생활보장제도는 방식별로 현금급여와 현물급여로 구분되며, 종류별로 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여로 구분된다. 생계급여 수급자는 2003년 9월 현재 약 125만명이며, 이러한 수급자 중 근로능력자의 수는 29만 8천명으로 전체의 21~23%를 차지

함. 자활사업에 참여하는 조건부 수급자는 2003년 9월 3만 3천명 선으로 감소추세이며, 근로능력자 중 조건부 수급자 역시 11.3%로 감소추세이다.

이러한 국민기초생활보장제도는 근로빈곤층의 최저생활을 유지, 빈곤을 감소에 가장 중요한 역할을 담당하고 있으나, 그 효과가 미미해 소득보장역할을 유지하기 위해 더 많은 개선이 필요하다. 국민기초생활보장제도가 근로유무에 상관없이 가처분소득이 동일하도록 설계되어 있기 때문에 수급가의 근로동기를 저해하며 차상위계층의 근로의욕을 저해한다는 문제점을 완화하기 위해 근로소득공제 프로그램을 도입하였다.

## 나. 사회보험

사회보험은 퇴직, 실직, 재해, 질병과 같은 위험을 분산하여 위기 상황에서도 소득을 보장하는 것을 목적으로 하며, 모든 국민을 대상으로 시행하며 기여를 통해 급여를 받는 방식으로 이루어진다. 실제 근로빈곤층의 상당수가 사회보험으로부터 배제되어 있음. 그러한 원인은 구조적 차원, 제도적 차원, 개인적 차원에서 찾아볼 수 있으며 주로 여성, 비공식부분, 저소득계층, 불안정고용계층과 관련되기 때문이다.

저소득일수록 사회보험의 사각지대에 놓일 가능성이 높으며, 이는 저소득층일수록 임시직, 일용직과 같은 불안정한 고용상태일 확률이 높으며, 이러한 불안정한 고용상태일수록 사회보험 적용에서 배제될 확률이 높다는 이유에서 기인한다.

## 다. 사회복지서비스

### 1) 저소득층을 대상으로 실시되는 프로그램

저소득층을 대상으로 실시되는 보육지원서비스는 저소득층 자녀 보육료 지원, 만 5세아 무상교육, 장애아 무상교육 등이 있다.

2007년도 보육료 지원은 법정 저소득층 자녀와 농어촌 지역 기타 저소득층은 만4세의 경우 월 162,000원, 도시지역 기타 저소득층의 경우는 국공립 보육시설 등 국고보조시설을 이용할 경우 월 90,000원을 지원, 민간 보육시설을 이용할 경우 월 105,000원을 지원하고 있으며 2003년도 법정 저소득 자녀에 대한 정부지원은 64,375명이며, 기타 저소득 자녀에 대한 정부지원은 146,238명으로, 총 210,613명에 대해 지원하고 있다. 재가서비스사업으로는 가정봉사원 파견시설, 주간보호시설(무료, 실비), 단기보호시설 등에서 제공받는 서비스 등이 있으며, 2003년도 국고의 지원을 받는 재가 노인복지시설은 317개소이다.

## 2) 저임금 근로자를 대상으로 실시되는 프로그램

근로자 주거안정지원에는 근로자 주택제도와 근로자 주택구입 및 전세자금 용자로 구분된다.

근로자주택제도는 저소득 근로자들의 주거안정에 실질적인 혜택을 주고자 도입된 것으로, 기존의 주택청약저축 가입자를 대상으로 실시되는 소형분양 주택이 저소득근로자가 입주하기에는 부담이 과중하고 실질적인 저소득 무주택가구를 입주자로 선별하는 장치가 미흡함에 따라 저소득 근로자를 위한 별도의 주택 공급체제로 마련된 제도이고 근로자의 주거안정을 위해 근로자 주택구입 및 전세자금 용자를 실시하고 있으며 용자자격은 5인 이상 사업장에 근무하는 자로서 연간 소득수준이 3천만원(일용근로자인 경우 일급여액 15만원)이하인 근로자 또는 서민으로 무주택기간이 6개월 이상인 세대주이다.

근로자의 생활안정을 지원하는 프로그램으로는 근로자 의료비·경조사비 대부프로그램과 임금체불근로자 생계비 대부 프로그램, 근로자 장학사업 등을 실시하고 있다.

## VI. 결론

20세기 초반 한국 경제활동인구구조 변동에 따른 노동시장 구조변화는 인구고령화에 따른 부양비의 증가로 경제활동인구의 부담이 가중되고, 여성의 경제활동참가율이 지속적으로 높아지며, 특정부문에 인력부족 현상이 존속하면서도 취업의사를 가진 비경제활동인구가 더 많이 병존하는 경향 등으로 정리된다. 따라서 그동안 노동력 활용의 극대화와 노동생산성을 높일 수 있는 방안 마련이 필요한 것으로 강조되어 왔다. 구체적으로는 빈곤근로층의 노동력 활용대책의 중요성과 비경제활동인구의 직업훈련 강화, 고령인구의 경제활동 참여기회 확대가 필요한 것으로 지적되어 왔다. 현재 고령자 고용촉진법은 300인 이상 사업장의 경우, 전체 종업원의 3%이상을 55세 이상 노동자로 고용할 것을 '권고'하고 있지만, 실질적인 기업의 부담증대 문제로 인해 현실적으로 이행되지 못하고 있다.

IMF관리체제 등장으로 노동시장이 교란되었고 당분간 높은 실업률이 지속될 전망이다. 따라서 단기적으로는 노동수요의 창출이 문제의 초점이 되겠지만, 중장기적으로 노동시장정책의 핵심과제는 노동력 수급불균형의 해소가 될 것이다.

세계자본주의체제의 영향력이 국제사회를 압도하고 있는 상황에서 한국의 노동시장도 대내외적인 환경변화에 조응할 필요가 있다. IMF관리체제는 이러한 필요를 더욱 가속화시키고 있다. 이러한 환경변화로 한국은 선진국형의 노동정책을 탄력적으로 수용할 수 밖에 없는 상황에 놓여있다. 최근 기업의 구조조정을 위한 노동시장의 유연화 문제가 시급한 과제로 대두되고 있다. 이러한 추세에 따라, 기업들은 인적자원 개발의 필요성을 절감하는 한편 노동시장의 유연화를 통한 노동인력의 탄력적 고용과 노동비용감소를 시도하고 있다.

21세기의 첨단산업화를 지향하는 산업구조 조정과정에서 신규직종의 창출과 더불어 직업의 전문

화와 분화 등으로 인해 인력수급 불균형이 심화될 것으로 여겨진다. 21세기 산업인력 개발은 인력 양성 위주에서 더 나아가, 배분, 활용 및 보존의 종합적인 순환구조를 효율적으로 구축하여 노동시장의 수요에 대응하는 유연한 체제를 구축할 필요가 있다. 즉 생산인력의 적정한 공급과 우수인력 양성을 위한 체제정비를 통해 국가경쟁력을 강화해야 한다는 것이다. 남북한 경제통합의 상황이 이러한 노동시장의 요구를 훼손하지 않도록 재정, 화폐, 노동, 사회복지정책 등의 절묘한 조화가 요구되는 것이다.(Pearce, 1990:28-36)

경제구조의 세계적 변동 추세, 시장경쟁을 모든 영역에 강화시키는 세계화가 빈곤 생산의 외적 기제이며, 일반노동자가 속한 노동시장과 빈민노동시장간의 구조분절은 빈곤상태를 지속시키는 내적 기제이라는 점이고 여기에 미숙련 여성노동자는 이런 일련의 구조변동이 내뿜는 부정적 영향에 노출된 일차적 대상집단이다. 빈곤을 열악한 인적 자본과 개인적 속성에 결부시켰던 것이 기존 연구의 지배적 시각이라면, 이 연구는 빈곤을 경기변동 또는 경제구조의 거시적 변화의 산물이자 분절노동시장의 결과로 파악하였다. IMF사태 이후 한국에서 빈곤인구가 급증하면서 대부분의 빈민이 여성으로 채워지게 된 이유가 이것이다. ‘빈곤의 여성화’는 빈곤정책에 있어 고속성장의 파급효과에만 의존하여 왔던 한국사회를 위협하는 중대한 문제로 부상하기에 이르렀다. 더욱이, 여성가구는 빈곤에 빠질 위험이 가장 많은 취약집단이며, 일단 빈곤상태로 진입하면 탈출기회가 축소되어 ‘빈곤의 지속’이라는 구조적 덫에 걸릴 위험이 높다는 점에서 주목을 요한다. 한국의 경우 선진국과는 달리 빈곤의 진입과 탈출이 비교적 활발하다는 최근의 연구에서도 빈곤화와 지속현상에 가장 취약한 집단으로서 여성가장 가구와 노인가구를 지목하였다(금재호, 김승택, 2001; 김승권 외, 1998).

이러한 결론은 인적자본에의 투자를 빈곤대책의 골자로 보는 고전적 정책관에 대립한다. 1970년대 노동시장구조론자들의 연구에서도 입증되었듯이, 미국에서 1960년대와 70년대에 걸친 인적 자본에의 투자는 소득불평등도 완화하지 못했으며, 경쟁력이 취약한 약자들의 사회적 지위 상승도 촉진하지 못했다. 빈곤정책은 역설적이게도 빈곤인구의 확대와 빈곤의 영속화를 초래했다(Ellwood, 1988; Murray, 1984). World Bank의 정책권고는 그래도 인적 자본론의 한계를 넘어서는 것으로서 기회확대와 개발(opportunity), 지원체계 보강(empowerment), 사회적 보장(security)을 추천하고 있다(World Bank: 2-10). 이 세 가지 프로그램의 공통점은 ‘큰 정부’와 ‘적극적 노동시장정책’에 모아진다. 세계화가 촉발하는 사회적 전치현상(social displacement)이 시장메커니즘의 원활한 작동을 멈추게 할 수도 있기 때문에 오히려 ‘큰 정부’ 또는 ‘적극적 정부’가 필요하다는 견해는 자유시장론자의 낙관론적 전망에 쐈기를 박는다(Rodrik, 1997).

한국의 경우, 2000년 10월에 시행된 국민기초생활보장법은 보호와 혜택제공에 기초했던 기존의 빈곤정책을 노동시장과 연계시켰다는 점에서 긍정적인 평가를 받는다. 물론, 자격요건의 판정 및 체계적 관리와 관련된 행정비용 및 부작용을 무시할 수 없지만, 구빈법적 전통의 구호체계를 취업과 연결시켜 빈민들의 근로의욕을 촉진했다는 점은 높이 평가받을 만 하다. 그러나, 절대빈곤층으로 분류되는 수혜대상자 바로 윗 층에 위치한 약 700만명에 달하는 저소득근로자가 근로빈민의 잠재적 대상자들인데, 이들에 대한 사회정책은 빈약하기 그지없으며 정책에산도 상황에 따라 임의적으로 변화한다는 것이 문제이다. 1998년 이후의 실업정책에서 ‘일은 하지만 빈곤한’ 사람들에 대한

지원프로그램은 '생계지원자금' 명목으로 편성된 것 외에 체계적이고 영속적인 것은 거의 찾아볼 수 없었다는 사실이 그런 주장을 입증한다. 중요한 것은 단기적, 임의적 프로그램보다는 근로빈민이 될 가능성이 있는 취약집단을 노동시장 및 일자리와 연계시켜 취업안정 및 소득안정을 기할 수 있도록 하는 일이다. 이런 견해는 최근의 빈곤연구에서 자주 강조되고 있다. 즉, 단기적인 소득지원 정책보다는 장기적인 관점에서의 고용 연계프로그램이 빈곤탈출에 보다 효과적이라는 사실이다 (금재호, 김승택, 2001).

이런 관점에서, 근로빈민의 빈곤탈출을 위한 이 연구의 정책 시사점은 몇 가지로 요약된다. 첫째, 표적집단적 접근이다 (target-group policy). 근로빈민의 구성과 집단별 속성을 분석하여 그에 맞는 정책을 구사하는 것이다. 세계화의 충격에 가장 취약한 집단이 미숙련, 청년, 여성노동자라면, 각 집단별 수요를 파악하여 그것을 충족시키는 정책프로그램을 개발하는 일이다. 특히, 여성가구주의 빈곤화 경향에 비중을 두어 취업과 연계시키는 방안이 효과적일 것이다. 둘째, 빈곤 위협에 처한 여성가구주에게 취업안정과 소득안정 프로그램을 집중적으로 시행할 필요가 있다. 여기에는 영국의 신노동당 정부 하에서 시행중인 Gateway와 New Deal 프로그램을 참고하는 것도 유용하다. Gateway는 노동시장에 처음 진입하는 청년을 대상으로 한 프로그램이며, New Deal은 편모가장과 다른 취약집단들도 포함시켜 커다란 성공을 거두었다. Gateway는 시행한 지 3년 반 동안 영국 정부는 약 30만명에 달하는 청년실직자와 여성가장에게 일자리를 제공한 바 있다. 셋째, 분절노동시장의 제약을 완화시키기 위하여 근로빈민으로 분류된 사람들, 또는 노동시장의 최하층을 점하는 저소득계층의 취업지원 프로그램을 개발하는 것이 유용하다. 일정한 소득 이하의 노동계층을 고용한 사업체에 일정 비율의 임금을 지원하는 정책을 확대하고 운영의 효율성을 기하는 것이 바람직하다. 분절노동시장은 고용관행 속에 깊숙이 내재된 인식적, 관습적 차별에서 비롯되는 것이기에 단기간에 극복되지 않는다.

첫째, 근로빈곤층의 취업잠재력 개발과 이들의 취업을 도울 수 있는 일자리 창출정책이 함께 추진되어야 한다. 이는 근로빈곤층에 대한 공급중심의 정책만으로 실질적인 취업 및 탈빈곤 효과를 나타낼 수 없다는 점을 의미한다. 이를 좀 더 구체적으로 설명하면, 기존 노동집약적 산업에서의 고용파괴 현상과 저숙련노동자의 실업문제는 이들이 진입할 수 있는 새로운 일자리의 창출이 중요한 사회적 현안이라는 것이다. 이 점에서 사회서비스부문의 일자리 창출을 통해 이들이 취업할 수 있는 기회를 제공하는 것이 필요하다. 하지만 이는 근로빈곤층의 취업능력을 개발하는 정책과 맥을 같이해야 한다. 즉, 저숙련·미숙련상태의 노동인구를 반숙련의 노동인구로 개발하는 정책이 강화되어야 하는 것이다.

둘째, 근로빈곤층에 대한 사회보장체계를 강화해야 한다. 현재 사회보험제도와 공공부조제도의 사각지대는 근로빈곤층이 다수를 점하고 있으며, 따라서 이들을 보호할 수 있는 사회보장체계의 구축은 매우 중요하다. 근로빈곤층은 고용상태의 불안전성 때문에 사회보험제도의 사각지대에 놓이는 비율이 매우 높다. 따라서 이들은 일자리 상실과 동시에 빈곤층으로 전락할 위험이 매우 높은 집단인 것이다. 그리고 더욱 심각한 문제는 이들 근로빈곤층 중 공공부조제도를 통해 소득보장을 받는 계층이 전체 근로계층의 1/3수준에 불과하다는 것이다. 이는 사회보험제도의 보호를 받지



못하고 빈곤화된 계층 대부분이 최소한의 인간다운 삶을 영위할 수 있는 소득보장을 받지 못하고 있다는 것을 의미한다. 이 점에서 근로빈곤층 문제는 취업지원과 더불어 소득보장체계의 강화를 통해 해결해야 하는 것이다.

셋째, 근로빈곤층에 대한 지원과 관련해서 소득보장과 근로유인의 결합은 시너지 효과를 극대화하는 방향에서 이루어져야 한다. 즉, 현재 우리 사회를 압박하고 있는 개방된 경제환경속에서 노동의 질을 높이고 양질의 일자리를 창출하는 것은 매우 중요한 과제이다. 하지만 이는 사회보장체계를 강화하지 않고 진행될 수 없을 것이다. 지난 수십년간의 복지 공백기는 우리 사회보장체제로 하여금 급변하는 사회경제상황에 효과적으로 대처할 수 없도록 만들었다. 이 점에서 사회보장체계 강화는 불가피하다.

문제는 사회보장체계 강화를 위한 지출증가가 부의 창출여건을 악화시키지 않는 방식으로 이루어져야 한다는 점이다. 이를 위해서는 사회보장 체계전반에 걸쳐 제도를 효율화하는 작업이 선행되어야 한다. 그리고 이를 토대로 사회지출 증가에 대한 국민적 합의를 도출해야 한다. 여기서 제도의 효율화란 일할 수 있는 사람에게는 일을 통해 빈곤에서 벗어날 수 있도록 유인하는 체계를, 일할 수 없는 사람에게는 낙인효과 없는 관대한 보장체계를 구축해야 한다는 것을 의미한다.

## 참고문헌

- 김태성 외, *빈곤과 사회복지정책*, 청목출판사, 2004
- 국토개발연구원, *도시빈곤층 대책에 관한 연구*, 1989.
- 김동춘(편), *IMF 이후 한국의 빈곤*, 나남, 2000.
- 김승권 외, *실업가정의 생활변화와 대응방안*, 한국보건사회연구원, 1999.
- \_\_\_\_\_, *여성실업자 및 실직자 가정의 생활실태와 복지욕구*, 한국보건사회연구원, 1998.
- 김병조, 김순영, “한국의 여성시간제 노동자, 그들은 누구인가?” *경제와 사회* 31, 한울, 1996.
- 김영란, “빈곤의 여성화와 사회복지정책,” *한국사회복지학*, Vol.3:1-28, 1997.
- 김진옥, 「가계의 소비지출 비교: 가계특성에 의거한 균등화지수를 중심으로」, 한국국제경제학회 동계학술대회, 1996.
- 김주섭 외, 「탈빈곤을 위한 직업훈련정책의 실태와 과제-자활 직업훈련을 중심으로」, 한국노동연구원, 2006
- 금재호, 「근로빈곤의 실태와 정책과제」, 한국노동연구원, 2004
- 금재호, 김승택, 「빈곤의 원인에 대한 실증분석: 패널 데이터분석을 중심으로」, 한국노동경제학회 2001년 추계학술세미나 발표문, 2001.
- 노대명, 「노동과 빈곤-한국 근로빈곤층 실태분석을 중심으로」, 『한국사회의 신빈곤』, 한울아카데미, 2006
- 노대명 외, 「한국 근로빈곤층의 소득고용실태 연구」, 한국보건사회연구원, 2004
- 노대명 외, 『2003년 저소득층 자활사업 실태조사』, 한국보건사회연구원, 2004
- \_\_\_\_\_, 「한국 근로빈곤층의 소득고용실태 연구」, 한국보건사회연구원, 2004
- 노인철 외, *저소득층 실태변화와 정책과제*, 한국보건사회연구원, 1995.
- 이태진 외, 「근로빈곤층의 실태와 대응방안」, 한국보건사회연구원, 2004
- 정진호 외, 「한국의 근로빈곤 연구」, 한국노동연구원, 2005
- 최옥금, 「근로빈곤층의 괜찮은 일자리(decent job) 이동에 관한 연구/임금일자리를 중심으로」, 성균관대학교, 2004
- 전병목 외, 「우리 현실에 맞는 EITC 실시방안」, 한국조세연구원, 2006
- 류정순, “한국도시가계의 객관적 방법과 통계해석방법의 빈곤선 설정,” *한국사회복지학*, Vol. 31: 44-64, 1997.
- \_\_\_\_\_, “빈곤규모의 추정과 빈곤가구의 생활실태,” 김동춘 (편), *IMF 이후 한국의 빈곤*, 나남, 2000.
- 마틴, 한스 피터, 하랄드 슈만, (강수돌 역), *세계화의 뒷*, 영림카디널, 1997.
- 문형표, 유경준, “실업복지대책의 향후 과제: 생산적 보기를 중심으로,” KDI 경제포럼, 146호, 1999.

- 유용주 외, *IMF체제 3년간의 한국경제 변화*, 삼성경제연구소, 2000.
- 이성기, *OECD국가의 사회보장제도 비교연구*, 한국보건사회연구원, 1996.
- 이두호 외, *빈곤론*, 나남, 1991.
- 이주희, 「빈곤근로자의 일과 생활: 사례조사를 중심으로」, 한국노동연구원, 1998.
- 장세훈, “외환위기 이전 도시빈곤의 추이와 특성,” 김동춘 (편), *IMF 이후 한국의 빈곤*, 나남, 2000.
- 송호근, 빈곤노동계층의 노동시장구조와 정책, 한국사회학 제36집1호, 2002.(재인용)
- 송호근, *열린 시장, 닫힌 정치*, 나남, 1994.
- , *21세기 노사관계의 구조변화와 비정규직 문제*, 전경련, 1999.
- 정진성, 송호근, 장지연, *경제위기와 여성의 노동복지*, 서울대학교 사회발전연구소 정책보고서, 2000.
- 홍경준, 「근로빈곤계층의 사회보장 적용실태와 사각지대 개선방안」, 한국보건사회연구원, 2003
- 김재호, 「근로빈곤의 실태와 정책과제」, 한국노동연구원, 2004
- 김주섭 외, 「탈빈곤을 위한 직업훈련정책의 실태와 과제-자활 직업훈련을 중심으로」, 한국노동연구원, 2006
- 전병목 외, 「우리 현실에 맞는 EITC 실시방안」, 한국조세연구원, 2006
- 초스도프스키, 미셸 (이대훈 역), *빈곤의 세계화*, 당대, 1998,
- 통계청, *경제활동 동향*, 2000.
- Beatty, Jack, "Against Inequality," in *The Atlantic Review*, 1999.
- Bhagwati, Jagdish N. "A New Epoch?" Columbia University, Unpublished Book Review, 1996.
- Cline, William R., *Trade and Wage Inequality*, Washington: Institute for International Economics, 1997.
- Doeringer, P.B., Michael Piore, *Internal Labor Market and Manpower Analysis*, Lexington, Mass.: Heath, 1971.
- Edwards, Richard, *Labor Market Segmentation*, Lexington, Mass.: Heath, 1975.
- , *Contested Terrain: The Transformation of the Workplace in the Twentieth Century*, New York: Basic Books, 1979.
- Ellwood, David T. *Poor Support: Poverty in the American Family*, New York: Basic Books, 1988.
- Freeman, Richard, "Will Globalization Dominate U.S. Labor Market Outcomes?" in Susan Collins (ed.), *Imports, Exports, and the American Worker*, Washington: Brookings Institution, 1996.
- Katz, Lawrence, "Active Labor Market Policies to Expand Employment and Opportunity," in Federal Reserve Bank, *Reducing Unemployment: Current Issues and Policy Options*, Kansas, 1994.
- McFate Katherine, Timothy Smeeding, "Markets and States: Poverty Trends and Transfer System Effectiveness in the 1980s," in McFate Katherine, Roger Lawson, and W.J.

- Wilson (eds.), *Poverty, Inequality and the Future of Social Policy*, New York: Russell Sage Foundation, 1995.
- Mayer, Susan, "A Comparison of Poverty and Living Conditions in the United States, Canada, Sweden, and Germany," in McFate K, R. Lawson, W.J. Wilson (eds.), *Poverty, Inequality and the Future of Social Policy*.
- Mead Lawrence M. *The New Politics of Poverty*, New York: Basic Books, 1992.
- Murray, Charles, *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*, New York: Basic Books, 1984.
- Pearce, Diane, "The Feminization of Poverty: Women, Work and Welfare," *Urban and Social Change Review* 11, 1978, pp.28-36.
- Peterson, Janice, "The Feminization of Poverty," *Journal of Economic Issues* 21, 1987, pp. 329-37.
- Piven and Cloward, *Regulating the Poor*, New York: Vintage Books, 1993.
- Richardson, J. David and Elena B. Khripounova, "Estimating the 'market-Power Component' of International Trade Impact on U.S. Labor," Syracuse University, Photocopy, 1996.
- Rodrik, Dan, *Has Globalization Gone Too Far?* Washington: Brookings Institution, 1997.
- Thurow, Lester, *Generating Inequality*, New York: Basic Books, 1975.
- Wilson, William Julius, *When Work Disappears*, New York: Vintage Books, 1996.
- Wood, Adrian, *North-South trade, Employment, and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-Driven World*, Oxford: Clarendon Press, 1994.
- World Bank, *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, 2001.