■ 연구총서 ■ 2004-5

근로빈곤층의 실태와 노동조합의 대응방안 연구

한국노총 중앙연구원

발 간 사

1997년 경제위기 이후 한국의 빈곤은 다른 국면을 맞이하고 있다. 경제위기 이후 노동시장 유연화로 인해 불안정한 노동시장에 고용되어 있는 사람들이 증가하면서 노동능력이 있거나, 고용상태에 있음에도 불구하고 빈곤한 사람들이 증가하고 있는 것이다. 이는 기존 빈곤층이 노동능력이 없는 장애인과 노인이 대다수를 차지했던 것과 비교할 때 한국빈곤의 성격변화를 극명히 보여준다고 할 수 있다.

노동능력이 없었던 빈곤층에서 노동능력이 있는 빈곤층으로의 변화는 다양한 문제를 창출한다. 노동능력이 없는 기존 빈곤층은 국가 보조를 받는 것에 대해 대중의 공감대가 형성되어 있는 반면, 노동능력이 있는 사람들에게 국가가 보조해주는 것에 대한 대중의 공감대는 잘 형성되어 있지 않다. 또한, 노동능력이 있는 사람들에 대한 대응 또한 단순히 국가의 보조가 아닌 노동을 통해 자립할 수 있는 보다 장기적인 방안을 마련하는 것이 필요하다는 점에서 기존 빈곤정책과는 다른 정책을 요구한다.

본 연구는 한국의 새로운 빈곤층으로 부상하고 있는 근로빈곤층에 대해 다루고 있다. 우선 근로빈곤층을 여러 측면에서 개념정의하고, 이 중 가장 적합한 개념이 무엇인지에 대해 살펴보았으며 근로빈곤층의 여러 특징을 살펴보았으며, 이들을 대상으로 실시되고 있는 국가의 정

책을 살펴보았다. 마지막으로 앞에서 분석한 결과를 기초로 근로빈곤층의 문제에 대응하기 위한 노동조합의 역할에 대해 살펴보았다.

아무쪼록 이 보고서가 근로빈곤층에 대한 인식을 제고하고, 이들에 대한 새로운 대응방안을 모색하는데 조금이나마 도움이 되기를 바란다. 끝으로 이 연구를 맡아 수고해 준 성균관대학교의 홍경준 교수의 노고를 치하하며, 이 연구에 실린 내용은 연구자의 견해일 뿐 한국노총의 공식입장과 다를 수 있음을 밝혀둔다.

2004. 12.

한국노동조합총연맹

이 용 득 위 원 장

근로빈곤층의 실태와 노동조합의 대응방안 연구

홍 경 준 / 최 옥 금

성균관대 사회복지학과 교수 / 성균관대 사회복지학과 박사과정

/ 목 / 차 /

제1장 서론 ····· 1

제2장 근로빈곤층은 늘어나고 있는가? ····· 3
1절 빈곤의 정의와 그 변화추이 ····· 3
1. 빈곤의 정의 ····· 3
2. 빈곤의 변화추이 ····· 5
2절. 근로빈곤층의 개념과 그 규모 ····· 9
1. 근로빈곤층(Working Poor)의 정의 ····· 9
2. 근로빈곤층의 규모와 그 변화추이 ····· 12

제3장 근로빈곤층은 누구인가? ····· 24
1절 근로빈곤가구는 어떤 특성을 가지고 있나? ····· 26
2절 근로빈곤층은 주로 어떤 사람들인가? ····· 31
3절 근로빈곤층은 주로 어떤 일을 하나? ····· 36
4절 근로빈곤층은 게으른 사람들인가? ····· 41
5절 근로빈곤층은 노동조합의 보호를 받고 있나? ····· 45

제4장 근로빈곤층에 대한 정부의 대응은 어떠한가? ····· 47
1절 노동시장정책 ····· 48
1. 고용지원 프로그램; 자활지원사업 ····· 48
2. 임금보조금제도 ····· 62
3. 최저임금제도 ····· 66
2절 조세정책 ····· 71
1. 소득공제 및 세액공제제도 ····· 71

2. 근로소득보전세제 ····· 76
3절 소득보장정책 ····· 81
1. 국민기초생활보장제도 ····· 81
2. 사회보험 ····· 92
4절 사회복지서비스 ····· 98
1. 저소득층을 대상으로 실시되는 프로그램 ····· 100
2. 저임금 노동자를 대상으로 실시되는 프로그램 ····· 103

제5장 결론을 대신하여; 노동조합은 무슨 일을 해야 하나? ····· 109
1절 근로빈곤층의 고용개선에 대한 대응 ····· 110
1. 비정규직 노동자 근로조건의 실태 ····· 111
2. 노동조합의 대응방향: 근로빈곤층의 고용조건 개선 ····· 117
2절 양대 중앙노총의 사회개혁투쟁 ····· 121
1. 양대 노총과 사회개혁투쟁 ····· 122
2. 노동조합의 대응방안-보편적 사회복지정책의 지향 ····· 126
3절 근로빈곤층 문제에 대한 노동조합의 개입전략 ····· 131
1. 정당을 통한 개입 ····· 131
2. 노사정위원회를 통한 개입 ····· 133
4절 근로빈곤층 문제에 대응하기 위한 노동조합의 과제 ····· 137

참고문헌 ····· 141

/ 표 / 목 / 차 /

<표 2-1> 절대적 빈곤선과 상대적 빈곤선 ····· 5
<표 2-2> 빈곤의 변화추이 ····· 7
<표 2-3> 빈곤의 변화추이에 대한 구간추정의 결과 ····· 8
<표 2-4> 근로빈곤층의 규모와 변화추이(근로빈곤층 I) ····· 15
<표 2-5> 근로빈곤층의 규모와 변화추이(근로빈곤층 II) ····· 17
<표 2-6> 근로빈곤층의 규모와 변화추이(근로빈곤층 III) ····· 18
<표 2-7> 근로빈곤층의 경제활동상태별 구성과 그 변화추이
(빈곤빈곤층 II) ····· 21
<표 3-1> 근로빈곤가구의 총소득 ····· 24
<표 3-2> 근로빈곤가구의 평균가구원수 ····· 26
<표 3-3> 주소득자의 성별에 따른 근로빈곤가구의 구성 ····· 27
<표 3-4> 주소득자의 연령에 따른 근로빈곤가구의 구성 ····· 29
<표 3-5> 주소득자의 학력에 따른 근로빈곤가구의 구성 ····· 29
<표 3-6> 주소득자의 경제활동상태에 따른 근로빈곤가구의 구성 30
<표 3-7> 근로빈곤층의 성별 구성 ····· 32
<표 3-8> 근로빈곤층의 연령별 구성 ····· 34
<표 3-9> 근로빈곤층의 학력별 구성 ····· 35
<표 3-10> 근로빈곤층의 경제활동상태별 구성 ····· 37
<표 3-11> 근로빈곤층의 직종별 구성 ····· 39
<표 3-12> 근로빈곤층의 업종별 구성 ····· 40
<표 3-13> 근로빈곤층의 주당 평균근로시간 ····· 42
<표 3-14> 자신의 건강상태에 대한 근로빈곤층의 생각 ····· 42
<표 3-15> 근로빈곤층의 근로시간에 대한 생각 ····· 44
<표 3-16> 근로빈곤층의 근로시간 증가에 대한 생각 ····· 45
<표 3-17> 주된 일자리의 노동조합유무 ····· 46
<표 4-1> 주소득자의 학력에 따른 빈곤 실태 ····· 49
<표 4-2〉 주소득자의 고용특성에 따른 빈곤 실태 및 변화 추이 51

<표 4-3> 사회적응 프로그램 ····· 57
<표 4-4> 취업대상자에 대한 자활지원 프로그램 ····· 60
<표 4-5> 연도별 자활성공자 규모 현황 ····· 61
<표 4-6> 고령자고용촉진장려금 연도별 지원실적 ····· 63
<표 4-7> 장기구직 고용촉진장려금 연도별 지원실적 ····· 64
<표 4-8> 여성고용촉진장려금 연도별 지원실적 ····· 64
<표 4-9> 년도별 최저임금액 현황 ····· 67
<표 4-10> 근로빈곤가구의 최저임금 수혜자 비율 ····· 68
<표 4-11> 최저임금결정 준거지표의 국제비교 ····· 69
<표 4-12> 근로소득공제액 ····· 73
<표 4-13> 소득공제의 내용 ····· 74
<표 4-14> 종합소득세 확정신고자의 소득공제 현황(2001) ·· 75
<표 4-15> 생계급여 현황 ····· 84
<표 4-16> 주거급여 기준표 ····· 85
<표 4-17> 2004년도 자활급여 기준(1인/1일/원) ····· 87
<표 4-18> 기초생활보장 관련 연도별 예산 ····· 88
<표 4-19> 근로소득공제대상소득 및 공제율 ····· 90
<표 4-20> 소득계층별 사회보험가입 실태 ····· 96
<표 4-21> 연도별 보육료 지원예산 현황 ····· 101
<표 4-22> 생업자금융자 실적 ····· 103
<표 4-23> 근로자주택 공급 실적 ····· 105
<표 4-24> 근로자 의료비・경조사비 대부 실적 ····· 106
<표 4-25> 임금체불근로자 생계비 대부 실적 ····· 107
<표 4-26> 장학금 지원 실적 ····· 108
<표 5-1> 비정규근로자의 임금수준(정규근로자 대비) ····· 114
<표 5-2> 비정규근로자의 부가급여의 수준(정규근로자 대비) 114
<표 5-3> 비정규근로자에 대한 사회보험의 적용 ····· 117
<표 5-4> 민주노총의 사회개혁투쟁 요구 ····· 125

/ 그 / 림 / 목 / 차 /

<그림 2-1> 근로계층의 비중변화: 1999~2003 ····· 1 3
<그림 2-2> 근로빈곤층 규모의 변화추이; 구간추정의 결과 ····· 19
<그림 4-1> 자활지원 프로그램의 참여자 현황 ····· 5 4
<그림 4-2> 자활지원 프로그램의 단계별 자활경로 ····· 5 5
<그림 4-3> 자활근로사업의 변화 ····· 5 8
<그림 4-4> 근로소득세의 결정 과정 ····· 7 2
<그림 4-5> 소득인정액 도입에 따른 수급자 선정 기준의 변화 8 3
<그림 4-6> 근로소득공제 도입에 따른 급여수준 변화 및 근로유인 효과 ····· 9 1
<그림 5-1> 고용형태별 저임금 노동자 규모 ····· 1 1 1

제1장 서론

일반적으로 빈곤의 문제는 근로능력이 없거나 취약집단, 즉 노인이나 장애인, 혹은 편부모 집단에서 심각한 것으로 나타난다. 그러나 외환위기 이후에는 근로능력을 가지거나 고용상태에 있음에도 불구하고 빈곤한 집단이 상당한 규모로 나타나고 있다는 점 또한 여러 연구들(박찬용·김진욱·김태환, 1999; 구인회, 2001; 금재호, 2003)을 통해 지적되고 있다. 흔히 근로빈곤층(working poor)으로 지칭되는 이러한 빈곤집단은 대부분 저숙련 노동자들로, 노동시간 부족과 낮은 임금, 실업과 취업의 반복 경험 등 노동시장에서의 불안정한 지위로 인해 빈곤에 빠지는 것으로 알려져 있다(Levitan · Shapiro, 1987; Schiller, 1998; 이태진, 2003). 따라서 근로빈곤층의 등장은 외환위기를 겪으면서 임시직, 일용직과 같은 불안정 취업층이 증가하는 것과 같은 한국의 노동시장 변화와 밀접한 관련이 있다고 생각되는데, 미국과 같이 노동시장이 유연한 곳에서 근로빈곤층이 이미 상당한 규모로 존재해왔다는 사실은 이러한 생각을 지지하는 좋은 예라 하겠다.

근로빈곤층에 대한 관심이 커지고, 노동시장 유연화에 따라 이들의 빈곤문제가 점차 심각해질 것이라는 일반적인 생각에도 불구하고 근로빈곤층에 대한 연구는 아직 충분히 이루어지지 못하고 있다. 많은 연구들(황덕순, 2001; 금재호 · 김승택, 2001; 이병희 · 정재호, 2001; 홍경준, 2004)이 고용특성이 빈곤지위의 결정과 관련하여 중요하다는 점을 보여주고 있지만, 이 연구들은 사실 근로빈곤층 자체에 대한 본격적인 연구라고 할 수는 없다. 보다 직접적으로 근로 빈곤층에 초점을 둔 연구

들(이주희, 1998; 이태진, 2003; 금재호, 2003, 홍경준, 2003) 또한 근로빈곤층에 대한 상이한 개념정의로 인해 일관성 있는 분석결과를 보여주지는 못하고 있다.

이 연구는 근로빈곤층의 규모와 그 변화추이를 살펴봄과 동시에 그러한 과정에서 구체화되는 근로빈곤층의 실태를 규명하고, 그들의 문제에 대한 노동조합의 대응방안을 살펴보려는 목적을 가진다. 먼저 2장에서는 근로빈곤층을 개념 정의하는 여러 방법들을 소개하고, 그에 따른 근로빈곤층의 규모와 변화추이를 살펴본다. 3장과 4장은 근로빈곤층의 실태를 분석한다. 먼저 3장에서는 근로빈곤층의 실태를 그들의 개인 특성과 고용 특성을 중심으로 살펴볼 것이며 4장에서는 이들의 문제에 대응하는 정부 지원정책의 실태를 살펴본다. 한편 5장에서는 결론을 대신하여 근로빈곤층에 대한 노동조합의 대응방안을 모색해본다.

제2장 근로빈곤층은 늘어나고 있는가?

2장에서는 근로빈곤층의 규모와 변화추이를 살펴본다. 외환위기 이후 근로빈곤층이 상당한 규모로 출현한 것은 틀림없는 사실이지만, 그 이후 지금까지 이들의 규모가 늘었는지, 혹은 줄었는지에 대해서는 잘 알려져 있지 않다. 근로빈곤층의 규모와 변화추이를 살펴보기 위해서 가장 중요한 것은 빈곤과 근로빈곤층을 어떻게 개념 정의하고 측정할 것인가의 문제이다. 근로빈곤층의 규모와 변화추이는 빈곤과 근로빈곤층에 대한 개념 정의와 측정의 방법에 따라 달라질 수 있기 때문이다.

1절 빈곤의 정의와 그 변화추이

1. 빈곤의 정의

빈곤은 최소한의 인간다운 생활을 유지하는데 필요한 경제적 자원의 결핍으로 정의될 수 있다(Ruggles, 1990; Citro and Michael, 1995). 그러므로 빈곤의 측정은 어떤 개인(가구)이 가진 경제적 자원과 욕구의 비교를 통해 이루어지는데, 이 과정에서 다양한 쟁점이 존재한다. 특히 기본적으로 결정되어야 할 것은 경제적 자원을 나타내는 적절한 지표가 무엇인지와 욕구의 수준(빈곤선)을 측정하는 기준을 어떻게 설정할 것인지의 문제이다. 흔히 경제적 자원을 나타내는 지표로는 소득이나 소비가 활용되며, 빈곤선을 측정하는 기준으로는 절대적 기준이나 상대적 기준이 활용된다.

절대적 기준은 기본적인 생활의 유지와 관련된 욕구의 수준을 기본

적 욕구로 파악하고, 그러한 기본적 욕구의 충족에 필요한 최소한의 소득이나 소비를 빈곤선으로 설정한다. 그러므로 절대적 빈곤선은 한 시점에서 결정된 이후에는 물가변화만이 고려된다. 반면에 상대적 기준은 기본적인 생활의 유지와 관련된 욕구의 수준이 사회의 일반적 욕구수준에 따라 달라지는 것으로 파악한다. 따라서 필요한 소득이나 소비의 수준은 상대적인 것으로 다른 사회성원들의 일반적 욕구수준과의 비교를 통해 도출된다.

빈곤을 측정하는데 어떠한 기준을 사용하느냐에 따라 빈곤의 규모는 물론 그 변화추이는 달라진다. 사회전체의 전반적인 소득수준이 향상된다고 가정할 때, 절대적 빈곤을 기준으로 선택하면 빈곤의 추이는 시간의 흐름에 따라 점차 감소하게 될 것이다. 하지만 상대적 빈곤을 기준으로 선택하면 빈곤의 추이는 시간의 흐름에 따라 증가할 수도 있다. 이는 상대적 빈곤이 소득분배의 개선을 통해서만 완화될 수 있기 때문이다. 그러므로 빈곤의 규모와 그 변화추이를 적절하게 파악하기 위해서는 두 가지 개념의 빈곤을 모두 활용해야 한다. 이 연구에서도 두 가지 개념의 빈곤을 모두 활용하는데, 각각에 대한 측정은 다음과 같이 이루어졌다.

먼저 절대적 빈곤선은 한국노동패널조사자료(KLIPS) 중 2차년도 조사자료를 통해 구하였다. 즉, 2차년도 조사자료에 수록된 가구의 연간 총소득(비경상소득 포함)을 균등화지수로 조정[1)]한 균등화소득(equivalence income)의 분포를 활용하여 중위소득을 구하고, 이 중위

1) 조정된 소득 = 가처분소득/가구규모E. 여기에서 균등화 탄력성 E는 0부터 1의 값을 가질 수 있는데, 값이 커질수록 규모의 경제가 적게 작용함을 의미한다. 여기에서는 일반적으로 널리 사용되는 방식에 따라 균등화 탄력성을 0.5로 두어 가구 규모를 조정한다.

소득의 40%에 해당하는 소득을 절대적 빈곤선으로 정의한다. 중위소득의 40%에 해당하는 소득을 절대적 빈곤선으로 정의한 이유는 이 소득액이 한국의 공식적 빈곤선인 최저생계비 수준과 유사하기 때문이다[2]. 한편 상대적 빈곤선은 해당년도의 소득분포를 활용하여 중위소득의 40%에 해당하는 소득으로 정의한다. 따라서 한국노동패널조사자료 중 2차년도의 경우는 절대적 빈곤선과 상대적 빈곤선이 동일하지만, 그 이후인 4차년도와 6차년도의 경우에는 절대적 빈곤선과 상대적 빈곤선은 다르다. <표 2-1>은 분석대상년도의 절대적 빈곤선과 상대적 빈곤선을 제시한 것이다.

<표 2-1> 절대적 빈곤선과 상대적 빈곤선 (단위 : 만원)

	2차년도(1999)	4차년도(2001)	6차년도(2003)
절대적 빈곤선	350.02	350.02	350.02
상대적 빈곤선	350.02	400.00	478.95

1) 각각의 조사자료에서 소득은 지난 1년간의 소득으로 측정되었음. 따라서 2차년도(1999) 소득액은 1998년의 소득액을, 4차년도(2001)는 200년의 소득액을, 6차년도(2003)는 2002년의 소득액을 말함.
2) 각각의 소득은 소비자 물가지수로 조정된 소득임.
자료 : 한국노동패널조사 2, 4, 6차 자료.

2. 빈곤의 변화추이

외환위기 이후 한국의 빈곤은 그 이전과 비교할 때 증가되었다는 점이 여러 선행연구들을 통해 지적되고 있다. 도시근로자가구의 OECD 기준 빈곤률은 1997년의 9.7%에서 1998년과 1999년 상반기에 약 17.6%와 17.8%로 외환위기 이전보다 두 배 이상 확대되었으며, 1999

2) 2000년의 경우 최저생계비의 수준은 가구규모에 따라 2000년 소비실태조사 자료에서 추정된 중위소득의 38.3%~44.7%에 있다.

년 한국보건사회연구원이 계측한 최저생계비 기준으로도 1997년 4.2%에서 1998년과 1999년 평균 9%로 증가하였다(유경준, 2000). 하지만, 외환위기가 어느 정도 극복되면서 한국의 빈곤문제는 다소 완화되었을 것을 기대할 수 있는데, <표 2-2>는 그러한 점을 잘 보여준다. 우선 절대적 빈곤을 기준으로 한 빈곤의 규모와 그 변화추이를 살펴보자. 한국노동패널조사의 2차년도 조사자료(1999년 자료)를 사용하여 분석한 결과 빈곤율은 약 13.6%인 것으로 나타났다. 하지만 그로부터 2년 후인 4차년도 조사자료(2001년 자료)에서는 빈곤율이 약 12.4%로 감소하였고, 다시 2년 후인 6차년도 조사자료(2003년 자료)에서는 9.3%로 감소하였다. 가구단위로 측정한 빈곤율의 변화추이도 마찬가지로 감소하는 경향을 나타낸다. 빈곤갭비율(average poverty gap)로 측정한 빈곤의 변화추이 역시 마찬가지이다. 다만, 가구단위로 측정한 빈곤갭비율은 2차년도 조사자료에서는 8.7%이지만, 4차년도 조사자료에서는 8.9%로 나타나서 2년 사이에 약간 증가하였음을 보여준다. 하지만 그로부터 다시 2년이 지난 6차년도 조사자료에서는 7.1%로 확연한 감소추세를 나타내고 있다. 결국 절대적 빈곤을 기준으로 살펴볼 때, 외환위기 이후 급격하게 증가된 빈곤의 규모는 외환위기가 극복됨에 따라 다시 감소하는 추세에 있다고 할 수 있다. 하지만, 이러한 변화추이는 앞서 언급했듯이 절대적 빈곤 개념의 특성과 밀접한 관련을 가진다는 점을 고려하면서 해석되어야 한다. 절대적 빈곤은 경제성장과 그에 따른 전반적인 소득수준의 향상에 따라 감소하는 경향을 나타내며, 이는 결국 시간의 흐름에 따라 자연스럽게 감소될 것으로 예측할 수 있기 때문이다.

<표 2-2> 빈곤의 변화추이 (단위 : %, 명)

		2차년도	4차년도	6차년도
절대적 빈곤	빈곤율	13.6(16.1)	12.4(15.5)	9.3(13.5)
	빈곤갭비율	7.3(8.7)	7.1(8.9)	4.8(7.1)
	빈곤가구의 평균가구원수	3.0	2.8	2.3
상대적 빈곤	빈곤율	13.6(16.1)	14.0(17.5)	13.3(18.2)
	빈곤갭비율	7.3(8.7)	7.9(9.9)	6.5(9.5)
	빈곤가구의 평균가구원수	3.0	2.8	2.4
사례수		4,469	4,195	4,553

1) 괄호안은 가구 단위의 빈곤율임.
2) 가구가중치 * 가구원수로 가중한 결과임.
자료 : 한국노동패널조사 2, 4, 6차 자료.

이러한 점 때문에 절대적 빈곤의 개념이 빈곤의 실제 규모를 과소평가한다는 비판이 제기될 수 있고, 자연스럽게 상대적 빈곤의 개념이 제시될 수 있다. 그렇다면, 상대적 빈곤을 기준으로 한 빈곤의 규모와 변화추이는 어떠한가? 결론부터 말한다면, 상대적 빈곤으로 측정한 빈곤의 변화추이는 절대적 빈곤과는 달리 일관된 모습을 보여주지 않는다. 개인단위로 측정한 빈곤률은 2차년도 조사자료보다 4차년도 조사자료에서 더 높게 나타나지만, 다시 6차년도 조사자료에서는 감소한 것으로 나타난다. 즉, 4차년도를 정점으로 빈곤률은 감소하여, 6차년도의 빈곤률은 외환위기 직후인 2차년도의 빈곤률보다 낮은 것으로 나타났다. 이는 빈곤갭비율로 측정할 때에도 마찬가지이다. 하지만, 가구단위로 측정한 빈곤의 규모와 변화추이는 이와 다르다. 외환위기 직후인 2차년도

의 경우 가구단위 빈곤률은 약 16.1%인데, 2년 후에는 17.5%로 증가하였고, 다시 2년 후에는 18.2%로 증가하였다. 개인단위로 측정한 것과는 달리 가구단위로 측정한 상대적 빈곤률은 증가추세에 있다는 것이다. 빈곤갭 비율로 측정할 경우에는 약간 상이한 결과를 나타내지만, 역시 외환위기 직후인 2차년도와 비교할 때 4년이 지난 6차년도의 가구단위 빈곤갭 비율이 더 증가한 것으로 나타난다[3]. 하지만 여기에서 간과해서는 안 될 사항은 이러한 추정결과가 포함하는 추정오차의 문제이다. 추정의 오차를 줄이기 위해 95% 신뢰수준에서 빈곤률을 구간추정해 본 결과는 아래의 <표 2-3>과 같다.

<표 2-3> 빈곤의 변화추이에 대한 구간추정의 결과 (단위 : %)

	2차년도		4차년도		6차년도	
	하한	상한	하한	상한	하한	상한
절대적 빈곤	12.6	14.6	11.4	13.4	8.5	10.2
상대적 빈곤	12.6	14.6	12.9	15.0	12.4	14.3
사례수	4,469		4,195		4,553	

1) 가구가중치 * 가구원수로 가중한 결과임.
자료 : 한국노동패널조사 2, 4, 6차 자료.

3) 개인 단위로 빈곤을 측정할 때와 가구 단위로 빈곤을 측정할 때 이렇게 상이한 결과가 나온 것은 빈곤가구의 평균가구원수가 시간이 지날수록 감소하였음을 의미한다. 상대적 빈곤으로 측정한 경우, 2차년도 빈곤가구의 평균 가구원수는 3.0명인데 비해 6차년도 빈곤가구의 평균가구원수는 2.4명이다. 가구의 평균 가구원수 감소경향은 일반적인 현상이지만, 빈곤가구에서 더 빠르게 진행되기 때문에 개인 단위로 측정한 빈곤은 감소하는데 반해 가구 단위로 측정한 빈곤은 오히려 증가하는 현상이 나타나는 것이다. 빈곤가구의 평균가구원수가 시간이 지날수록 감소하는 배경에는 노인단독가구나 편부모가구 등 가구원수가 적은 취약가구가 빈곤가구에서 차지하는 비중이 높아졌다는 점, 혹은 빈곤이 가족의 해체를 초래하여 가구원수의 감소현상이 나타났다는 점 등을 고려할 수 있다. 하지만, 이에 대한 본격적인 분석은 이 연구의 범위를 벗어난다.

<표 2-3>을 보면, 구간추정해 본 결과 외환위기가 극복되고 시간이 흐름에 따라 절대적 빈곤으로 측정한 빈곤률은 6차년도 조사자료에서 줄어드는 경향을 확실히 보여주지만, 상대적 빈곤으로 측정한 빈곤률은 확실한 감소추세를 보여주지는 않음을 알 수 있다. 오히려 상대적 빈곤으로 측정한 빈곤률은 시간이 흐름에 따라 증가하고 있다는 해석도 가능하기 때문이다.

2절. 근로빈곤층의 개념과 그 규모

외환위기 이후 한국의 빈곤은 급격하게 증가하였지만 외환위기가 극복되고 시간이 흐름에 따라 한국의 빈곤은 다시 감소하는 추세에 있다. 이는 절대적 빈곤을 기준으로 할 때는 물론이고 상대적 빈곤을 기준으로 할 때도 마찬가지로 나타난다. 다만, 가구 단위로 측정한 상대적 빈곤은 증가추세에 있다는 점은 주목할 만하다.

그렇다면, 근로빈곤층의 규모는 어느 정도이며, 그 변화추이는 어떠한가? 2절에서는 이것을 다룰 것이다. 빈곤의 규모와 변화추이를 살펴볼 때와 마찬가지로 여기에서도 근로빈곤층을 어떻게 정의할 것인가에 따라 그 규모와 변화추이는 상당한 차이를 가질 수 있다. 따라서 다른 무엇보다 중요한 것은 근로빈곤층을 정의하는 방법이다.

1. 근로빈곤층(Working Poor)의 정의

근로빈곤층은 편의와 목적에 따라 다른 의미로 해석・적용되고 있으나 일반적으로는 '근로능력 있는 빈곤층'(진재문, 2001; 홍경준, 2003;

이태진, 2003) 혹은 '정규직 임금근로자이면서 소득이 너무 낮아 가족을 빈곤으로부터 탈피시킬 수 없는 모든 노동자'(Gorham and Harrison, 1990; Schiller, 1998), '현재 고용상태에 있음에도 불구하고 빈곤한 노동자'(Levitan · Gallo · Shpiro, 1993; 금재호, 2003) 등으로 지칭된다. 그러나 이런 방법으로 정의했을 때에는 근로빈곤층의 특성을 적절히 반영하지 못한다.

첫째, '근로능력이 있는 빈곤층'으로 정의했을 경우 노동능력이 있더라도 노동시장에 참여할 의사가 없는 비경제활동인구가 포함될 수 있다. 근로를 통해 빈곤으로부터의 탈출을 목표로 하는 고용전략(employment strategy)을 염두에 둔다면, 근로능력을 가진 비경제활동인구의 규모를 파악하고, 그들의 특성을 살펴보는 것이 중요할 수 있다. 하지만, 이들까지도 근로빈곤층으로 분류하는 것은 근로빈곤층의 개념을 지나치게 확장하는 것이다.

둘째, '정규직 임금근로자이면서 소득이 너무 낮아 가족을 빈곤으로부터 탈피시킬 수 없는 모든 노동자'라고 정의했을 경우 비정규직 임금근로, 영세자영업 등에 종사하고 있는 다수의 근로빈곤층을 포괄하지 못한다는 단점이 존재한다. 노동시장의 유연화와 고용구조의 악화에 따라 비정규직 임금근로자와 영세자영업자가 늘어날 수 있다는 점을 고려하면, 이러한 개념정의는 앞의 개념정의와 달리 근로빈곤층의 개념을 지나치게 좁히는 것이다.

셋째, '현재 고용상태에 있음에도 불구하고 빈곤한 노동자'로 근로빈곤층을 정의했을 때에는 앞의 두 가지 개념정의에서 발생하는 문제를 회피할 수 있다. 따라서 근로빈곤층의 본래 개념에 더 가까운 개념정의라고 할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 개념정의는 근로빈곤층의 특성

을 적절하게 반영하지 못한다는 한계를 가진다. 근로빈곤층이 가진 중요한 특성은 대단히 유동적인 노동시장 지위를 가진다는 점이다. 이들은 끊임없이 노동시장을 드나들고, 취업과 미취업의 상태를 왔다 갔다 한다. 즉, 이번 주에는 구직활동조차 포기한 비경활자가 다음 주에는 취업자일 수 있고, 그 다음주에는 다시 실업자로 되돌아가서 구직활동을 수행할 수도 있다. 그러므로 '현재 고용상태에 있음에도 불구하고 빈곤한 노동자'로 근로빈곤층을 정의하면, 현재 실업자나 실망실업자인 사람은 근로빈곤층에서 제외되는 문제를 가진다.

이러한 문제점을 보완할 수 있는 것은 미국 노동부의 정의이다. 여기서는 근로빈곤층을 '빈곤가구에 속한 사람들 중 적어도 반년(1년 중 27주)동안 노동시장에서 일하거나, 고용되어 있거나 혹은 그 기간동안 구직활동을 한 사람'(http://www.bls.gov/cps/cpswp2000.htm)으로 정의하고 있다. 이 연구에서는 미국 노동부의 이러한 정의를 참고하여 근로빈곤층을 빈곤한 사람들 중 '조사시점에서 지난 6개월 이내에 노동시장에서 일하거나, 고용되어 있거나 혹은 구직활동을 한 경험이 있는 사람'으로 정의한다. 이렇게 정의할 경우 근로능력이 있으면서 일할 의사가 있는 사람들을 포괄할 수 있고, 정규직 임금노동자 뿐 아니라 비정규직 임금노동자, 영세자영업자 등 다양한 경제활동을 하고 있는 근로빈곤층을 포괄할 수 있으며 불안정한 노동지위로 인해 고용상태가 자주 변화하는 근로빈곤층의 특성을 모두 반영할 수 있다.

이 연구에서는 다양한 개념정의에 따라 근로빈곤층을 세 가지로 개념화하고, 그 규모와 변화추이를 살펴본다. 각각의 근로빈곤층은 다음과 같이 측정하였는데, 근로능력을 가진 빈곤층의 일부가 경활 빈곤층을 구성하며, 다시 경활 빈곤층의 일부가 취업 빈곤층을 구성하게 된다.

한편 이렇게 정의된 근로빈곤층이 가구원으로 포함되어 있는 가구를 근로빈곤가구로 정의한다.

① 근로빈곤층 I(근로능력을 가진 빈곤층) ; 빈곤가구의 15세 이상 가구원 중 지난 1주간 주요활동에 대해 '연로'나 '퇴직'으로 응답한 사람들 중 65세 이상인 사람과 '심신장애'로 응답한 사람을 제외한 모든 사람들

② 근로빈곤층 II(경활 빈곤층) ; 빈곤가구의 근로능력을 가진 가구원 중 현재 경제활동을 수행하거나, 적어도 6개월 전 이내에는 경제활동을 수행하던 사람들

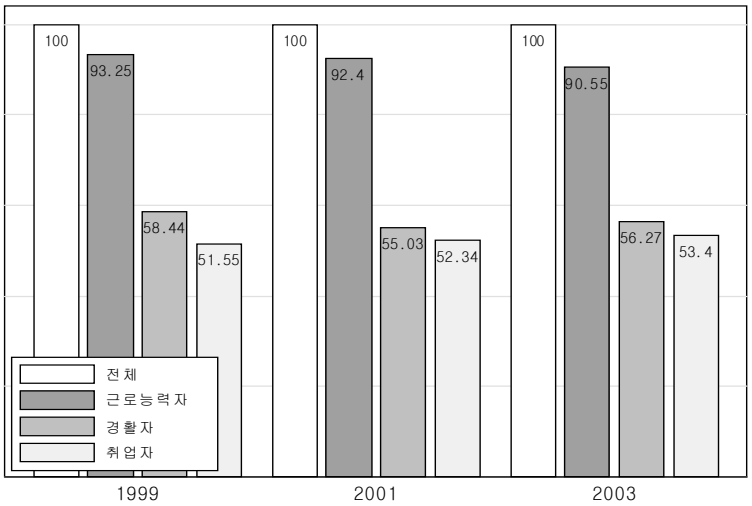
③ 근로빈곤층 III(취업 빈곤층) ; 빈곤가구의 15세 이상 가구원 중 현재 취업하고 있는 사람들

2. 근로빈곤층의 규모와 그 변화추이

근로빈곤층의 규모와 그 변화추이를 살펴보기에 앞서 근로빈곤층을 포함한 전체 근로계층(working population)의 비중이 어떻게 변화하였는가를 노동패널조사자료를 통해 살펴본 것이 <그림 2-1>이다. 여기에서는 각각의 조사년도에 포함된 15세 이상 전체 인구를 100으로 할 때, 앞에서 살펴본 근로빈곤층의 개념정의에 일치하는 각각의 전체 근로계층이 차지하는 비중을 살펴보았다. 2차년도 조사자료(1999년)의 경우 15세 이상 전체 인구 중에서 근로능력자가 차지하는 비중은 약 93%이며, 현재 경제활동에 종사하거나 적어도 6개월 이전까지는 경제활동에 종사하던 경제활동인구가 차지하는 비중은 약 58%이다. 한편, 취업자가 차지하는 비중은 약 52%인 것으로 나타났다. 그로부터 2년 후인

4차년도 조사자료(2001년)에서는 근로능력자가 차지하는 비중은 92%, 경활자가 차지하는 비중은 55%, 취업자가 차지하는 비중은 약 52%인 것으로 나타났다. 근로능력자가 차지하는 비중은 계속 줄어드는 추세로, 6차년도 조사자료(2003년)에서는 90%를 약간 상회하는 정도이다. 하지만, 경제활동인구가 차지하는 비중은 약 56%로 2차년도 조사자료 보다는 적지만, 4차년도 조사자료 보다는 약간 증가하였다. 또한 취업자의 비중은 약 53%로 4차년도는 물론, 2차년도보다 더 증가된 것으로 나타났다.

<그림 2-1> 근로계층의 비중변화: 1999~2003



1) 근로능력자는 15세 이상 가구원 중 지난 1주간 주요활동에 대해 '연로'나 '퇴직'으로 응답한 사람들 중 65세 이상인 사람과 '심신장애'로 응답한 사람을 제외한 모든 사람들을 의미함.
2) 경활자는 현재 경제활동을 수행하거나, 적어도 6개월 전 이내에는 경제활동을 수행하던 사람들을 의미함.
3) 취업자는 15세 이상 가구원 중 현재 취업하고 있는 사람들을 의미함.
4) 개인가중치로 가중한 결과임.
자료 : 한국노동패널조사 2, 4, 6차 자료.

이제 이러한 근로계층의 비중변화를 염두에 두면서, 세 가지 방법으로 정의된 근로빈곤층의 규모와 그 변화추이를 살펴보자. 먼저 <표 2-4>는 근로빈곤층을 근로능력을 가진 빈곤층으로 정의하고, 그 규모와 변화추이를 나타낸 것이다. 근로능력을 가진 빈곤층은 근로능력을 가진 근로계층 중에서 가구소득이 빈곤선 이하에 있는 근로계층을 말하는데, 여기에서는 그러한 개인들의 규모와 변화추이, 그러한 개인들이 가구원으로 포함된 가구의 규모와 그 변화추이를 노동패널조사자료의 2차년도, 4차년도 및 6차년도 자료를 통해 추정해보았다.

먼저 절대적 빈곤을 기준으로 하면, 2차년도 조사자료에서 근로능력을 가진 근로계층 중에서 빈곤한 근로계층이 차지하는 비중은 약 12.4%인 것으로 나타났다. 즉 근로능력을 가진 근로계층 100명 중 약 12.4명이 절대적 빈곤상태에 놓여 있다는 것이다. 하지만, 4차년도 조사자료에서 이들이 차지하는 비중은 10.7% 정도로 감소하였으며, 다시 2년 후인 6차년도 조사자료에서는 7.1%로 대폭 감소하였다. 근로빈곤층의 감소는 이들이 전체 빈곤층에서 차지하는 비중의 변화를 통해서도 알 수 있다. 2차년도 조사자료에서 전체 빈곤층 중에서 근로빈곤층이 차지하는 비중은 약 83.6%이지만, 4차년도 조사자료에서는 78.3%로, 다시 6차년도 조사자료에서는 65.9%로 감소하였다. 가구단위로 측정한 근로빈곤층의 규모와 비중 또한 2차년도부터 6차년도 사이에 감소한 것으로 나타났다.

그렇다면, 상대적 빈곤을 기준으로 한 분석의 결과는 어떠한가? 상대적 빈곤을 기준으로 할 때, 2차년도 조사자료의 빈곤률은 12.4% 이지만, 4차년도 조사자료의 빈곤률은 12.0%이며 6차년도 조사자료의 빈곤률은 10.7%인 것으로 나타났다. 절대빈곤을 기준으로 할 때보다 빈곤

률 감소의 폭은 작지만, 빈곤률이 감소하고 있다는 점은 여기에서도 동일하게 나타난다. 또한 전체 빈곤층 중에서 근로빈곤층이 차지하는 비중 또한 일관되게 감소하고 있음을 알 수 있다. 하지만, 가구단위로 측정한 근로빈곤층의 규모와 비중의 감소 추세는 뚜렷하게 나타나지 않는다.

<표 2-4> 근로빈곤층의 규모와 변화추이(근로빈곤층 I) (단위 : %)

		2차년도		4차년도		6차년도	
		개인	가구	개인	가구	개인	가구
절대적 빈곤	빈곤율	12.4	13.3	10.7	11.8	7.1	8.8
	빈곤층에서의 비중	83.6	77.0	78.3	69.9	65.9	59.0
상대적 빈곤	빈곤율	12.4	13.3	12.0	13.5	10.7	12.9
	빈곤층에서의 비중	83.6	77.0	78.3	70.8	69.9	63.9
사례수		11,960	4,469	10,929	4,195	11,462	4,553

1) 근로빈곤층 I은 근로능력을 가진 빈곤층을 의미함.
2) 근로빈곤가구는 근로빈곤층이 가구원으로 포함된 가구를 의미함.
3) 개인은 개인가중치로, 가구는 가구가중치로 가중한 결과임.
자료 : 한국노동패널조사 2, 4, 6차 자료.

근로능력을 가진 빈곤층 중에는 근로능력이 있더라도 노동시장에 참여할 의사가 없는 비경제활동인구가 다수 포함되어 있기 때문에 이러한 변화만으로 근로빈곤층의 규모가 줄어들고 있다고 단언하기는 어렵다. 따라서 다른 방식으로 근로빈곤층을 정의하고, 그 규모와 변화추이를 살펴볼 필요가 있다. <표 2-5>는 근로능력을 가진 근로빈곤 계층 중에서 현재 경제활동을 수행하거나, 적어도 6개월 전 이내에는 경제활동을 수행하던 사람들만을 근로빈곤층으로 정의하고 그 규모와 변화추이를 살펴본 것이다. 이러한 정의는 노동시장에 참여할 의사가 없는 비

경제활동인구를 제외함과 동시에, 조사시점에서는 경제활동에 종사하고 있지 않더라도 조사시점에서 6개월 이내에는 취업하고 있었던 취업자나 구직활동을 수행하던 실업자를 모두 근로빈곤층에 포함할 수 있다. 근로빈곤층이 대단히 유동적인 노동시장 지위를 가진다는 점을 고려한다면, 근로빈곤층에 대한 다른 개념정의 방식보다는 더 적절할 것이다.

근로빈곤층을 6개월 이내의 경활 빈곤층으로 정의한 <표 2-5>를 보면 근로빈곤층의 규모와 그 변화추이는 일관되게 감소하는 것으로 나타난다. 또한 앞의 <표 2-4>보다는 빈곤율이 더 줄어든 것을 알 수 있다. 먼저 절대적 빈곤을 기준으로 하면, 2차년도 조사자료에서 6개월 이내의 경제활동인구 중 빈곤한 근로계층이 차지하는 비중은 약 11.4%인 것으로 나타났는데, 이러한 수치는 앞의 근로능력을 가진 빈곤계층의 빈곤율보다 약 1% 포인트 작은 것이다. 4차년도 조사자료에서 근로빈곤층의 빈곤율은 약 8.9%로 감소하였으며, 다시 2년 후인 6차년도 조사자료에서는 5.8%로 대폭 감소하였다. 4년 사이에 절반 이상으로 빈곤율이 감소한 것이다. 이들이 전체 빈곤층에서 차지하는 비중 또한 2차년도 조사자료에서는 48.5%였는데 빠르게 감소하여 4차년도 조사자료에서는 38.7%로, 다시 6차년도 조사자료에서는 33.2%로 줄어들었다. 가구단위로 측정한 빈곤율 또한 일관되게 감소하는 것으로 나타났다.

<표 2-5> 근로빈곤층의 규모와 변화추이(근로빈곤층 II) (단위 : %)

		2차년도		4차년도		6차년도	
		개인	가구	개인	가구	개인	가구
절대적 빈곤	빈곤율	11.4	11.6	8.9	9.6	5.8	6.8
	빈곤층에서의 비중	48.5	63.9	38.7	53.1	33.2	42.9
상대적 빈곤	빈곤율	11.4	11.6	10.2	11.0	8.9	10.7
	빈곤층에서의 비중	48.5	63.9	39.5	54.2	36.3	49.6
사례수		11,960	4,469	10,929	4,195	11,462	4,553

1) 근로빈곤층 II는 경활 빈곤층을 의미함.
2) 근로빈곤가구는 근로빈곤층이 가구원으로 포함된 가구를 의미함.
3) 개인은 개인가중치로, 가구는 가구가중치로 가중한 결과임.
자료 : 한국노동패널조사 2, 4, 6차 자료.

상대적 빈곤을 기준으로 살펴본 근로빈곤층의 규모와 그 변화추이 또한 일관되게 감소하는 것으로 나타났다. 2차년도 조사자료에서 근로빈곤층의 규모는 약 11.4%인데, 4차년도에서는 이들의 비중이 약 10.2%로 줄어들었고, 6차년도에서는 다시 8.9%로 감소하였다. 이들이 전체 빈곤층에서 차지하는 비중 또한 일관되게 감소하였다. 이러한 감소경향은 가구단위로 측정할 때에도 마찬가지로 나타난다.

현재 취업하고 있는 빈곤층을 근로빈곤층으로 정의하고 그 규모와 변화추이를 살펴본 <표 2-6>에서도 근로빈곤층의 규모는 점차로 감소하는 것으로 나타난다. 먼저 절대적 빈곤을 기준으로 하면, 2차년도 조사자료에서 취업 근로계층 중에서 빈곤한 취업 근로계층이 차지하는 비중은 약 10.2%인 것으로 나타났다. 하지만 4차년도 조사자료에서 이들이 차지하는 비중은 약 8.4% 정도로 감소하였으며, 다시 2년 후인 6차년도 조사자료에서는 5.3%로 크게 감소하였다. 이들이 전체 빈곤층

에서 차지하는 비중 또한 시간이 지남에 따라 감소하였는데, 2차년도 조사자료에서는 전체 빈곤층 중에서 이들이 차지하는 비중은 약 38.1%이지만, 4차년도 조사자료에서는 35.0%로, 다시 6차년도 조사자료에서는 29.0%로 감소하였다. 가구단위로 측정한 근로빈곤층의 규모와 비중 또한 이 시기동안 지속적으로 감소한 것으로 나타났다.

<표 2-6> 근로빈곤층의 규모와 변화추이(근로빈곤층 III) (단위 : %)

	2차년도		4차년도		6차년도	
	개인	가구	개인	가구	개인	가구
절대적 빈곤율	10.2	11.0	8.4	9.4	5.3	6.4
빈곤 빈곤층에서의 비중	38.1	58.3	35.0	51.3	29.0	39.6
상대적 빈곤율	10.2	11.0	9.7	10.8	8.4	10.3
빈곤 빈곤층에서의 비중	38.1	58.3	35.8	52.3	32.2	46.8
사례수	11,960	4,469	10,929	4,195	11,462	4,553

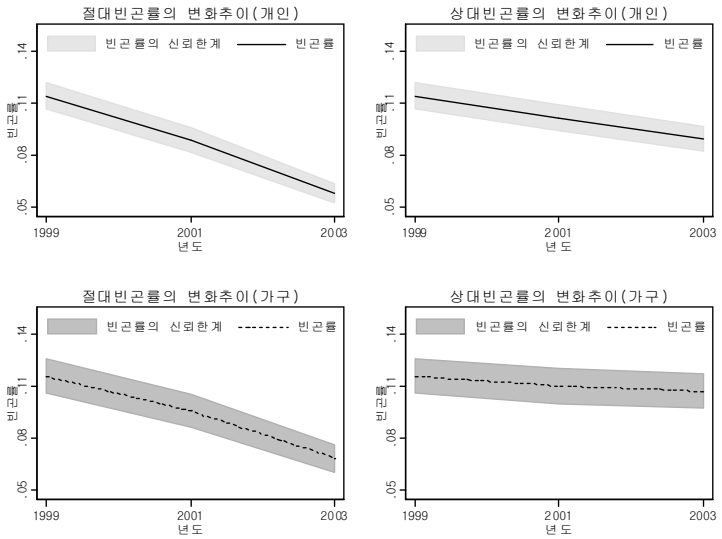
1) 근로빈곤층 III은 취업 빈곤층을 의미함.
2) 근로빈곤가구는 근로빈곤층이 가구원으로 포함된 가구를 의미함.
3) 개인은 개인가중치로, 가구는 가구가중치로 가중한 결과임.
자료 : 한국노동패널조사 2, 4, 6차 자료.

이러한 감소추세는 상대적 빈곤을 기준으로 한 분석의 결과에서도 마찬가지로 나타난다. 상대적 빈곤을 기준으로 할 때, 현재 취업하고 있는 근로빈곤층이 전체 취업 근로계층에서 차지하는 비중은 2차년도 조사자료의 10.2%에서 4차년도 조사자료의 9.7%로, 6차년도 조사자료의 8.4%로 일관되게 감소하는 것으로 나타났다. 전체 빈곤층 중에서 이들이 차지하는 비중 또한 일관되게 감소하고 있으며, 가구 단위로 측정할 때에도 이는 마찬가지이다.

그렇다면 이상의 분석결과를 토대로 외환위기가 극복되고 시간이 흐

름에 따라 한국의 근로빈곤층이 줄어들고 있다고 말할 수 있을까? 앞서 언급한 바와 같이 이러한 단언은 추정에 따르는 추정오차를 고려한다면 역시 문제가 있다. 아래의 <그림 2-2>는 근로빈곤층을 6개월 이내의 경활 빈곤층으로 정의하고, 그 규모의 변화추이를 95% 신뢰수준에서 구간추정해 본 결과를 나타낸 것이다. 그림을 보면, 근로빈곤층 규모의 변화추이는 절대빈곤을 기준으로 개인 단위로 측정할 때 뚜렷한 감소추세를 보이는 반면, 상대빈곤을 기준으로 가구 단위로 측정할 때는 그렇지 않음을 알 수 있다. 즉, 조사시점을 기준으로 과거 6개월 동안 경제활동에 종사했던 근로빈곤층이 가구원으로 포함되어 있는 근로빈곤가구의 비중은 시간이 지남에 따라 오히려 증가했다고 볼 수도 있다는 것이다.

<그림 2-2> 근로빈곤층 규모의 변화추이; 구간추정의 결과



자료 : 한국노동패널조사 2, 4, 6차 자료.

근로빈곤층의 규모와 그 변화추이를 보다 세밀하게 살펴보기 위해 <표 2-7>은 근로빈곤층의 경제활동상태별 구성이 시간이 지남에 따라 어떻게 변화하였는가를 살펴본 결과이다. 여기에서는 근로빈곤층을 가구 총소득이 해당 년도의 상대적 빈곤선 이하에 있는 사람들 중 현재 경제활동을 수행하거나, 적어도 6개월 전 이내에는 경제활동을 수행하던 사람들로 정의한다. 즉 앞서 제시한 근로빈곤층에 대한 세 가지 개념 정의의 방법 중에서 두 번째의 방법을 택한 것이다. 근로빈곤층을 이런 식으로 정의하게 되면, 실업자 뿐 아니라 비경제활동인구의 일부도 포함되지만 이들은 조사시점에서 최대 6개월 이내에는 취업상태에 있었거나 구직활동을 수행했던 사람들이다. 노동시장에서의 유동적인 지위가 근로빈곤층이 가진 중요한 특성임을 감안하면, 이들을 근로빈곤층의 일부로 포함하는 것이 타당할 것이다.

<표 2-7>을 보면 상용직과 비취업자를 제외한 나머지 모든 집단의 빈곤율은 2차년도부터 6차년도 사이에 낮아졌음을 알 수 있다. 또한, 비취업자 집단의 경우 개인 단위로 측정한 빈곤율은 낮아지고, 가구 단위로 측정한 빈곤율만이 높아진 반면 상용자 집단은 개인 단위의 빈곤율과 가구 단위의 빈곤율 모두가 높아졌다. 가구 단위로 측정한 빈곤율을 보면 주소득자가 상용직인 가구의 빈곤율은 2차년도에는 4.9%이지만 4차년도에는 6.7%로 2% 포인트 가량 높아졌고, 다시 6차년도에는 7.9%로 높아졌다. 개인 단위로 빈곤율을 살펴볼 때도 상용직 집단의 6차년도 빈곤율은 약 5.5%로 4차년도의 빈곤율 5.9%보다는 낮아졌지만, 2차년도의 빈곤율 4.9%보다는 높다. 비취업자 집단은 개인 단위 빈곤율은 낮아졌지만, 가구 단위로 측정한 빈곤율은 높아진 집단이다. 이들의 경우 가구 단위로 측정한 2차년도의 빈곤율은 약 25%이지만,

4차년도에는 26.1%로 높아졌으며, 다시 6차년도에는 32.3%에 달한다. 하지만, 2차년도를 기준으로 할 때 빈곤층에서 차지하는 비중이 가장 큰 자영자 집단의 6차년도 빈곤율은 2차년도의 빈곤율보다 낮다. 2차년도의 개인 단위 빈곤율이 23.0%로 가장 높은 집단인 일용직의 빈곤율도 지속적으로 낮아져서 6차년도에는 개인 단위의 빈곤율이 15.3%에 머물고 있다.

<표 2-7> 근로빈곤층의 경제활동상태별 구성과 그 변화추이(빈곤빈곤층 II)

(단위 : %)

		2차년도		4차년도		6차년도	
		개인	가구	개인	가구	개인	가구
빈곤율	상용직	4.9	4.9	5.9	6.7	5.5	7.0
	임시직	16.6	24.1	11.4	18.5	12.0	22.2
	일용직	23.0	30.7	19.9	25.7	15.3	21.0
	자영자	11.7	12.8	12.7	12.9	10.7	12.1
	가족종사자	15.9	35.2	14.6	21.4	10.9	18.9
	비취업자	20.5	25.0	19.7	26.1	19.9	32.3
빈곤층에서의 비중	상용직	17.9	21.0	28.6	33.3	31.6	36.7
	임시직	12.1	14.3	8.4	8.9	9.2	9.4
	일용직	13.4	19.9	12.6	17.6	11.5	13.8
	자영자	24.9	34.6	31.3	35.3	28.6	34.0
	가족종사자	10.4	1.3	9.6	1.5	7.9	0.5
	비취업자	21.4	8.8	9.5	3.5	11.3	5.5
사례수		6,979	3,943	6,029	3,612	6,470	3,835

1) 근로빈곤층 II는 가구총소득이 상대적 빈곤선 이하에 있는 가구의 경활 빈곤층을 의미함.
2) 근로빈곤가구는 근로빈곤층이 가구원으로 포함된 가구를 의미함.
3) 개인은 개인가중치로, 가구는 가구가중치로 가중한 결과임.
자료 : 한국노동패널조사 2, 4, 6차 자료.

근로빈곤층에서 각각의 집단이 차지하는 비중의 변화추이를 살펴보면, 상용직 집단의 비중이 지속적으로 늘어나고 있음을 알 수 있다. 개인 단위로 살펴볼 때 상용직 집단이 전체 근로빈곤층에서 차지하는 비중은 2차년도의 경우 17.9%이지만 4차년도에는 28.6%로 증가하였고, 6차년도에는 다시 31.6%로 증가하였다. 가구 단위로 살펴볼 때에도 주소득자가 상용직인 가구가 전체 근로빈곤가구에서 차지하는 비중은 2차년도의 경우 21.0%이지만 4차년도에는 33.3%로 증가하였고, 6차년도에는 다시 36.7%로 증가하였다. 자영자 집단의 비중 또한 늘어났는데, 6차년도에 근로빈곤층에서 이들이 차지하는 비중은 약 28.6%인데 이는 4차년도에서 이들이 차지하는 비중 31.3%보다는 줄어든 것이지만, 2차년도의 24.9%보다는 늘어난 것이다. 반면에 다른 모든 집단의 비중은 이 기간동안 감소하였으며, 특히 비취업자의 비중은 현저하게 감소한 것으로 나타났다.

다양한 방법을 통해 근로빈곤층을 정의하고 그 규모와 변화추이를 살펴본 결과, 이들의 빈곤율은 낮아지고 있으며, 전체 빈곤층에서 차지하는 비중 또한 감소하고 있음을 알 수 있다. 이러한 감소경향[4]은 외환위기 이후의 심각한 고용불안정성 때문에 급증한 근로빈곤층이 외환위기의 진정에 따라 점차 줄어들고 있음을 의미하는 것이다. 하지만 상당수의 사람들이 경제활동에 종사하거나 취업하고 있음에도 불구하고 빈

4) 한편 이러한 감소경향은 분석에서 활용한 패널조사자료의 특성과 관련하여 해석될 수도 있다. 우선, 신규가구원을 포함하긴 하지만 패널조사자료에서는 각 조사시점마다 이탈하는 표본들이 불가피하게 발생한다. 6차년도 조사자료까지 약 23%의 표본이 이탈한 것으로 보고되고 있는데, 이렇게 이탈한 표본의 상당수는 이 연구가 관심을 가지는 빈곤계층에서 발생될 수 있고 그에 따라 전체 응답자 중에서 근로빈곤층이 차지하는 비중 또한 감소할 수 있기 때문이다.

곤한 상태에 놓여있다는 점도 틀림없는 사실이다. 근로빈곤층의 규모가 감소하고 있다는 사실이 이들이 겪는 문제의 심각성 또한 완화되고 있음을 의미하는 것은 아니기 때문이다. 특히 근로빈곤층 규모의 전반적인 감소추세에도 불구하고 상용직 집단의 빈곤율은 오히려 늘어났고 그 비중 또한 증가하였다는 점은 주목할 만하다.

제3장 근로빈곤층은 누구인가?

근로빈곤층은 경제활동에 종사하거나 취업하고 있음에도 불구하고 빈곤한 상태에 놓여있는 사람들이다. 이들이 겪는 어려움을 가장 빨리 파악하는 방법은 최소한의 인간다운 생활을 유지하는데 필요한 경제적 자원이 얼마나 결핍되어 있는가를 살펴보는 것이다. 이들 가구에는 일하는 사람, 즉 근로계층이 적어도 1명 이상씩은 포함되어 있기 때문에 일반적인 빈곤계층과 비교할 때 필요한 경제적 자원의 결핍 정도가 적을 것이라고 생각할 수 있다. 과연 그러한가?

<표 3-1> 근로빈곤가구의 총소득 (단위 : 만원)

		절대적 빈곤	상대적 빈곤
모든 빈곤가구	중위소득	233.9	336.8
	평균소득	244.0	354.5
	1인당 소득	120.3	161.8
근로빈곤가구 Ⅰ	중위소득	280.6	421.0
	평균소득	267.7	406.0
	1인당 소득	111.0	159.8
근로빈곤가구 Ⅱ	중위소득	336.8	467.7
	평균소득	302.0	454.0
	1인당 소득	116.3	166.0
근로빈곤가구 Ⅲ	중위소득	336.8	477.1
	평균소득	312.5	466.4
	1인당 소득	118.4	169.1

1) 근로빈곤층 Ⅲ은 취업 빈곤층을 의미함.
2) 근로빈곤가구는 근로빈곤층이 가구원으로 포함된 가구를 의미함.
3) 개인은 개인가중치로, 가구는 가구가중치로 가중한 결과임.
자료 : 한국노동패널조사 6차 자료.

<표 3-1>은 근로빈곤가구의 소득수준을 모든 빈곤가구의 소득수준과 비교한 결과이다. 절대적 빈곤을 기준으로 할 때와 상대적 빈곤을 기준으로 할 때 모두에서 근로빈곤가구의 소득수준은 모든 빈곤가구의 소득수준보다 다소 높다는 것을 알 수 있다. 가령, 절대적 빈곤을 기준으로 할 경우 모든 빈곤가구의 가구 연평균소득은 약 244만원인 것으로 나타났다. 하지만, 근로빈곤층을 근로능력을 가진 빈곤층으로 정의할 경우 근로빈곤가구의 연평균소득은 약 268만원이며, 근로빈곤층을 경제활동 빈곤층으로 정의할 경우 근로빈곤가구의 연평균소득은 약 302만원인 것으로 나타났다. 근로빈곤층을 취업하고 있는 빈곤층으로 정의할 경우에도 연평균소득액은 약 313만원인 것으로 나타났다. 빈곤층이긴 하지만, 근로소득이 있기 때문에 이들이 활용할 수 있는 경제적 자원은 일반적인 빈곤가구의 그것보다는 약간 많다는 것이다. 하지만, 다소 나은 듯한 이들의 처지는 가구원 1인당 소득액을 비교해보면 사실이 아니라는 것을 알 수 있다. 특히 절대적 빈곤을 기준으로 할 때 이 점은 명확하게 드러난다.

절대적 빈곤을 기준으로 할 때, 모든 빈곤가구의 가구원 1인당 연평균소득은 약 120만원이지만, 근로빈곤가구의 가구원 1인당 연평균 소득은 그보다 적다. 근로빈곤층을 근로능력을 가진 빈곤층으로 정의할 경우 근로빈곤가구의 1인당 연평균소득은 약 111만원이며, 근로빈곤층을 경제활동 빈곤층으로 정의할 경우 근로빈곤가구의 1인당 연평균소득은 약 116만원인 것으로 나타났다. 근로빈곤층을 취업하고 있는 빈곤층으로 정의할 경우에도 1인당 연평균소득은 약 118만원인 것으로 나타나서 실제로 근로빈곤층이 활용할 수 있는 경제적 자원은 일반적인 빈곤층이 활용할 수 있는 그것보다 더 적다는 것을 알 수 있다. 이는

근로빈곤가구의 가구원 수가 일반적인 빈곤가구의 가구원수보다 많기 때문인데, <표 3-2>를 보면 모든 빈곤가구의 평균가구원수는 약 2.4명인데 비해, 근로빈곤가구의 평균가구원수는 근로빈곤층에 대한 개념정의의 방법에 따라 2.7명에서 3.0명에 달하기 때문이다.

<표 3-2> 근로빈곤가구의 평균가구원수

	사례수	평균가구원수
모든 빈곤가구	856	2.41
근로빈곤가구 I	546	2.71
근로빈곤가구 II	420	2.92
근로빈곤가구 III	399	2.97

1) 빈곤가구는 가구총소득이 상대적 빈곤선 이하에 있는 가구를 말함.
2) 근로빈곤가구I은 근로능력을 가진 가구원이 포함된 빈곤가구를 말함.
3) 근로빈곤가구II는 경활 가구원이 포함된 빈곤가구를 말함.
4) 근로빈곤가구III은 취업 가구원이 포함된 빈곤가구를 말함.
5) 가구가중치로 가중한 결과임.
자료 : 한국노동패널조사 6차 자료.

결국, 경제활동에 종사하거나 현재 취업하고 있다는 사실만으로 근로빈곤층이 일반적인 빈곤계층보다는 경제적 사정이 더 나을 것이라는 기대는 잘못된 것임을 알 수 있다. 그렇다면 이러한 근로빈곤층은 어떠한 특성을 가지고 있는지 보다 구체적으로 살펴보자. 근로빈곤층 개개인의 개인 특성이나 고용 특성을 살펴보기에 앞서 우선 근로빈곤가구의 일반적인 특성에 대해 먼저 살펴보자.

1절 근로빈곤가구는 어떤 특성을 가지고 있나?

통상적으로 가구의 특성에 따라 빈곤실태를 기술할 때는 그 가구를

대표하는 가구주의 개인 특성이나 고용 특성이 활용된다. 하지만, 우리나라에서 가구주라는 개념은 가구의 생계를 주로 책임지는 주소득자(breadwinner)라는 의미와 주민등록상의 세대주라는 의미가 혼합되어 활용된다. 따라서 조사과정에서 실제 생계를 책임지는 주소득자를 가구주로 응답하지 않은 경우가 흔히 발견된다. 이러한 점을 고려하여 여기에서는 가구원 중 가장 소득이 많은 자를 주소득자로 정의하고 이들의 개인 특성이나 고용 특성을 통해 근로빈곤가구의 특성을 살펴본다. 주소득자가 없을 경우에는 가구원의 지위가 가구주인 사람의 개인 특성이나 고용 특성을 활용한다.

<표 3-3> 주소득자의 성별에 따른 근로빈곤가구의 구성 (단위 :%)

	전체가구 (N=4,553)	모든 빈곤가구 (N=860)	근로빈곤가구I (N=549)	근로빈곤가구II (N=429)	근로빈곤가구III (N=408)
남성	74.00	51.56	52.25	55.86	54.94
여성	26.00	48.44	47.75	44.14	45.06

1) 빈곤가구는 가구총소득이 상대적 빈곤선 이하에 있는 가구를 말함.
2) 근로빈곤가구I은 근로능력을 가진 가구원이 포함된 빈곤가구를 말함.
3) 근로빈곤가구II는 경활 가구원이 포함된 빈곤가구를 말함.
4) 근로빈곤가구III은 취업 가구원이 포함된 빈곤가구를 말함.
5) 가구가중치로 가중한 결과임.
자료 : 한국노동패널조사 6차 자료.

먼저 <표 3-3>은 주소득자의 성별에 따른 근로빈곤가구의 구성을 살펴본 것이다. 모든 가구에서 남성이 주소득자인 가구의 비중이 여성이 주소득자인 가구의 비중보다는 크지만, 그 비중은 차이가 있다. 전체가구의 경우 남성인 주소득자인 가구의 비중은 약 74%에 달하지만, 빈곤가구에서는 남성이 주소득자인 가구의 비중은 52%정도에 불과하다.

주소득자가 남성인 가구보다 여성인 가구가 빈곤에 빠질 가능성이 더 높다는 것이다. 근로빈곤가구의 경우 근로빈곤층을 정의하는 방법에 따라 약간의 차이를 가지기는 하지만, 남성이 주소득자인 가구의 비중이 모든 빈곤가구에서보다는 약간 크지만, 전체가구에서보다는 적은 것으로 나타났다.

다음으로 <표 3-4>는 주소득자의 연령에 따른 근로빈곤가구의 구성을 살펴본 결과이다. 전체 가구의 경우 가장 활발하게 경제활동을 수행하는 40대가 주소득자인 가구의 비중이 약 28%이고, 30대가 주소득자인 가구의 비중이 26% 가까이 된다. 하지만, 빈곤가구의 경우에는 주소득자가 60대 이상인 가구의 비중이 약 54%로 주소득자가 30~40대인 가구 비중보다 2배 이상 많다. 주소득자의 연령이 높은 가구일수록 빈곤에 빠질 가능성이 더 높다는 일반적인 예측이 여기에서도 확인된다. 그렇다면 근로빈곤가구는 어떠한가? 근로빈곤가구의 경우는 근로빈곤층을 어떻게 정의하느냐에 따라 다른데, 근로빈곤층을 근로능력을 가진 빈곤층으로 정의할 경우에는 빈곤가구와 유사하지만 근로빈곤층을 경제활동에 종사하는 빈곤층, 혹은 취업 빈곤층으로 정의할 때는 주소득자가 40대인 가구의 비중이 가장 높은 것으로 나타났다. 하지만, 전체가구에서는 주소득자가 30대인 가구의 비중이 60대 이상인 가구의 비중보다 높은 것으로 나타났지만, 근로빈곤가구에서는 주소득자의 연령이 60대 이상인 가구의 비중이 주소득자의 연령이 30대인 가구의 비중보다 더 높은 것으로 나타났다.

<표 3-4> 주소득자의 연령에 따른 근로빈곤가구의 구성 (단위 : %)

	전체가구 (N=4,553)	모든 빈곤가구 (N=860)	근로빈곤가구I (N=549)	근로빈곤가구II (N=429)	근로빈곤가구III (N=408)
~29세	11.94	8.45	13.04	14.10	13.99
~39세	25.65	11.74	17.88	19.11	18.37
~49세	28.40	17.16	24.90	29.04	28.77
~59세	15.04	8.63	11.57	11.04	11.49
60세~	18.97	54.03	32.62	26.71	27.38

1) 빈곤가구는 가구총소득이 상대적 빈곤선 이하에 있는 가구를 말함.
2) 근로빈곤가구I은 근로능력을 가진 가구원이 포함된 빈곤가구를 말함.
3) 근로빈곤가구II는 경활 가구원이 포함된 빈곤가구를 말함.
4) 근로빈곤가구III은 취업 가구원이 포함된 빈곤가구를 말함.
5) 가구가중치로 가중한 결과임.
자료 : 한국노동패널조사 6차 자료.

<표 3-5> 주소득자의 학력에 따른 근로빈곤가구의 구성 (단위 : %)

	전체가구 (N=4,553)	모든 빈곤가구 (N=860)	근로빈곤가구I (N=549)	근로빈곤가구II (N=429)	근로빈곤가구III (N=408)
초졸 이하	17.14	46.95	33.11	32.12	32.87
중졸	11.98	13.74	15.39	14.33	14.96
고졸	35.91	24.63	32.76	34.72	34.30
대졸 이상	34.97	14.68	18.73	18.83	17.88

1) 빈곤가구는 가구총소득이 상대적 빈곤선 이하에 있는 가구를 말함.
2) 근로빈곤가구I은 근로능력을 가진 가구원이 포함된 빈곤가구를 말함.
3) 근로빈곤가구II는 경활 가구원이 포함된 빈곤가구를 말함.
4) 근로빈곤가구III은 취업 가구원이 포함된 빈곤가구를 말함.
5) 가구가중치로 가중한 결과임.
자료 : 한국노동패널조사 6차 자료.

<표 3-5>는 주소득자의 학력별로 근로빈곤가구의 구성을 살펴본 결과이다. 먼저 전체 가구 중 주소득자의 학력이 초등학교 졸업 이하인

가구의 비중은 약 17%이며, 중졸인 가구의 비중이 약 12%이다. 주소득자의 학력이 고졸인 가구는 약 36%이며, 대졸 이상인 가구는 약 35%로, 전체 가구의 70% 이상이 주소득자의 학력이 고졸 이상인 것으로 나타났다. 하지만, 빈곤가구의 경우는 주소득자의 학력이 초등학교 졸업 이하인 가구의 비중이 약 47%로 절반 가까이 된다. 주소득자의 취약한 인적자본이 가구가 빈곤에 빠질 확률을 크게 하는 것이다. 주소득자의 인적자본이 취약하다는 점은 근로빈곤가구에서도 마찬가지로 나타났다. 근로빈곤가구의 경우 주소득자의 학력이 고졸인 가구가 차지하는 비중이 전체가구와 유사하지만, 초등학교 졸업 이하인 가구의 비중은 전체가구보다 훨씬 크며 대졸 이상인 가구의 비중은 그와 반대로 훨씬 작다.

<표 3-6> 주소득자의 경제활동상태에 따른 근로빈곤가구의 구성(단위 : %)

	전체가구 (N=4,553)	모든 빈곤가구 (N=860)	근로빈곤가구I (N=549)	근로빈곤가구II (N=429)	근로빈곤가구III (N=408)
상용직	47.52(56.62)	18.22	28.50	36.75	38.88
임시직	3.83(4.56)	4.66	7.29	9.39	9.94
일용직	5.98(7.12)	6.86	10.74	13.84	14.65
자영자	25.53(30.42)	16.86	26.21	34.01	35.99
가족종사자	0.24(0.29)	0.25	0.39	0.51	0.54
실업자	0.83(0.99)	1.79	2.53	3.61	--
비경활	16.08	51.36	24.35	1.89	--

1) 빈곤가구는 가구총소득이 상대적 빈곤선 이하에 있는 가구를 말함.
2) 근로빈곤가구I은 근로능력을 가진 가구원이 포함된 빈곤가구를 말함.
3) 근로빈곤가구II는 경활 가구원이 포함된 빈곤가구를 말함.
4) 근로빈곤가구III은 취업 가구원이 포함된 빈곤가구를 말함.
5) 가구가중치로 가중한 결과임.
6) 괄호안은 비경활을 제외한 경우임.
자료 : 한국노동패널조사 6차 자료.

<표 3-6>은 주소득자의 경제활동상태에 따른 근로빈곤가구의 구성을 살펴본 결과이다. 전체가구의 경우 주소득자가 상용직 임금노동자인 가구가 전체의 절반 가까이 되는 48%이며, 주소득자가 자영자인 가구가 약 26%에 달한다. 주소득자가 현재 비경활 상태에 있는 가구의 비중도 16%를 조금 넘는 것으로 나타났다. 모든 빈곤가구의 경우는 주소득자가 현재 비경활 상태에 있는 가구의 비중이 절반을 넘는 51% 정도이며, 상용직 임금노동자인 경우가 약 18%, 자영자인 경우가 약 17%이다. 근로빈곤가구의 경우는 주소득자가 상용직 임금노동자인 경우가 개념정의의 방법에 따라 약 29%에서 39%까지의 비중을 차지하며, 자영자인 경우가 26%에서 36%까지의 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 주목해야 할 점은 근로빈곤가구의 경우 주소득자가 자영자인 가구의 비중이 상당히 높아 주소득자가 상용직 임금노동자인 가구의 비중에 거의 육박한다는 것이다. 또한, 임시직 임금노동자나 일용직 임금노동자인 가구의 비중이 상당히 높다는 점도 주목할 만하다. 전체가구에서 주소득자가 임시직 임금노동자인 가구의 비중은 비경활가구를 제외한 경우에도 약 4.6%이지만, 근로빈곤가구에서는 그 비중이 적게는 7%에서 많게는 10%에 달하는 것으로 나타났다. 또한 주소득자가 일용직 임금노동자인 가구의 비중 또한 전체가구에서는 비경활가구를 제외할 경우에도 약 7%이지만, 근로빈곤가구에서는 그 비중이 11%에서 15%에 이르는 것으로 나타났다.

2절 근로빈곤층은 주로 어떤 사람들인가?

이제부터는 근로빈곤층 개개인에 초점을 두고 그들이 주로 어떤 사

람들인가를 살펴보자. <표 3-7>은 근로빈곤층의 성별 구성을 살펴본 것이다. 조사에 응답하였던 15세 이상 전체 개인들의 성별 구성을 먼저 살펴보면 남성이 약 48%이며 여성이 약 52%로 남성보다는 여성이 약간 많다는 점을 알 수 있다. 하지만, 이들 중 빈곤한 사람들만을 골라서 성별 구성을 살펴보면 남성의 비중이 약 43%, 여성의 비중은 약 57%로 여성의 비중이 더 커짐을 알 수 있다. 빈곤한 사람들 중에서 다시 근로능력을 가진 사람들만을 골라서 성별 구성을 살펴보면 여성의 비중은 약 58%로 더 커진다. 하지만, 근로빈곤층을 경제활동에 종사하거나 6개월 이전까지는 경제활동에 종사하던 사람들로 정의하고 성별 구성을 살펴보면, 남성과 여성의 비중이 각각 50%로 오히려 남성의 비중이 더 커진다는 점을 알 수 있다. 취업빈곤층으로 근로빈곤층을 정의할 경우에는 남성의 비중이 49%로 감소하는데, 결국 이러한 성별 구성은 15세 이상 전체 개인들의 성별 구성과 거의 유사한 것이다. 즉, 일반적인 빈곤층보다는 근로빈곤층에서는 남성의 비중이 더 높게 나타난다는 것이다.

<표 3-7> 근로빈곤층의 성별 구성 (단위 : %)

	전체 (N=11,462)	전체빈곤층 (N=1,651)	근로 빈곤층I (N=1,154)	근로빈곤층II (N=601)	근로빈곤층III (N=537)
남성	48.43	43.18	41.58	50.92	48.83
여성	51.57	56.82	58.42	49.08	51.17

1) 빈곤층은 가구총소득이 상대적 빈곤선 이하에 있는 가구의 15세 이상 가구원을 말함.
2) 근로빈곤층I은 근로능력을 가진 빈곤층을 말함.
3) 근로빈곤가구II는 경활 빈곤층을 말함.
4) 근로빈곤가구III은 취업 빈곤층을 말함.
5) 개인가중치로 가중한 결과임.
자료 : 한국노동패널조사 6차 자료.

<표 3-8>은 근로빈곤층의 연령별 구성을 살펴본 결과이다. 일반적으로 빈곤한 사람들은 연령이 높다는 특성을 가지는데, 이는 <표 3-8>에서도 동일하게 관찰된다. 전체 빈곤층의 연령별 구성을 보면, 60세 이상인 사람들이 차지하는 비중이 약 45%로 절반 가까이 된다. 또한 30세 미만인 사람들이 차지하는 비중도 약 17%로 큰 편이다. 하지만 근로빈곤층으로 제한하여 연령별 구성을 살펴보면, 일반적인 빈곤층의 연령별 구성과는 약간 상이함을 알 수 있다. 먼저 근로능력을 가진 빈곤층을 근로빈곤층으로 정의하고 연령별 구성을 살펴본 결과를 보면 여전히 60세 이상인 사람들이 차지하는 비중이 약 28%로 가장 많지만, 연령이 30세 미만인 사람들의 비중이 약 25%로 상당히 많다는 점을 알 수 있다. 또한 30세 이상 60세 미만의 사람들이 차지하는 비중은 늘었다는 점도 전체 빈곤층의 연령별 구성과는 다른 점이다.

근로빈곤층을 경제활동에 종사하거나 6개월 이전까지는 경제활동에 종사하던 사람들로 정의하고 연령별 구성을 전체 빈곤층의 그것과 비교해보면 더욱 큰 차이가 드러난다. 여기에서는 연령이 40대인 사람들이 차지하는 비중이 약 27%로 가장 많으며, 60세 이상인 사람들이 차지하는 비중은 약 24%로 줄어든다. 또한 연령이 30세 미만인 사람들의 비중은 약 15% 정도로 대폭 감소하는 반면, 연령이 30대인 사람들의 비중이 약 20%로 상당히 커지는 것으로 나타났다. 근로빈곤층을 현재 취업하고 있는 빈곤층으로 제한하여 살펴볼 경우에도 여전히 연령이 40대인 사람들이 차지하는 비중이 약 27%로 가장 많으며, 60세 이상인 사람들이 차지하는 비중은 약 27%, 30대인 사람들이 약 19%, 50대인 사람들이 약 13%이며, 연령이 30세 미만인 사람들의 비중은 약 14% 정도로 감소한다. 결국 활발하게 경제활동에 종사할 것으로 기대되는

30세~60세까지의 사람들이 근로빈곤층의 절반 이상을 차지한다는 것이다.

<표 3-8> 근로빈곤층의 연령별 구성 (단위 : %)

	전체 (N=11,462)	전체빈곤층 (N=1,651)	근로빈곤층I (N=1,154)	근로빈곤층II (N=601)	근로빈곤층III (N=537)
~29세	27.15	17.48	24.58	15.41	13.82
~39세	20.72	12.83	16.83	20.44	18.79
~49세	21.22	14.96	19.12	27.14	27.37
~59세	13.84	9.67	11.73	12.72	13.31
60세~	17.06	45.06	27.73	24.30	26.71

1) 빈곤층은 가구총소득이 상대적 빈곤선 이하에 있는 가구의 15세 이상 가구원을 말함.
2) 근로빈곤층I은 근로능력을 가진 빈곤층을 말함.
3) 근로빈곤가구II는 경활 빈곤층을 말함.
4) 근로빈곤가구III은 취업 빈곤층을 말함.
5) 개인가중치로 가중한 결과임.
자료 : 한국노동패널조사 6차 자료.

다음으로는 근로빈곤층의 학력별 구성을 살펴보자. <표 3-9>에서 조사에 응답하였던 15세 이상 전체 개인들의 학력별 구성을 먼저 살펴보면 전체의 2/3 가량이 고졸 이상의 학력을 가지고 있음을 알 수 있다. 반면에 초등학교 졸업 이하의 학력을 가진 사람들은 약 17%, 중졸의 학력을 가진 사람들은 약 13% 정도에 불과하다. 하지만 빈곤한 사람들의 학력별 구성을 살펴보면, 이들의 인적자본이 상당히 취약하다는 점을 쉽게 알 수 있다. 전체 빈곤층의 절반 가까이 되는 약 41%의 사람들이 초등학교 졸업 이하의 학력을 가진 반면, 대졸 이상의 학력을 가진 사람들의 비중은 약 16%에 불과하다. 빈곤한 사람들 중에서 다시 근로능력을 가진 사람들만을 골라서 학력별 구성을 살펴보면 고졸 이상의

학력자가 차지하는 비중이 증가하지만, 조사에 응답하였던 15세 이상 전체 개인들의 학력별 구성과 비교할 때 초등학교 졸업 이하의 학력을 가진 사람들의 비중은 상당히 큰 반면에 대졸 이상의 학력을 가진 사람들의 비중은 작다는 점을 알 수 있다. 근로빈곤층을 경제활동에 종사하거나 6개월 이전까지는 경제활동에 종사하던 사람들로 정의하고 학력별 구성을 살펴보면, 초등학교 졸업 이하의 학력을 가진 사람들의 비중은 더 늘어나는 반면 대졸 이상의 학력을 가진 사람들의 비중은 더 줄어든다. 취업빈곤층으로 근로빈곤층을 정의할 경우에는 이러한 경향이 더 심화되어 초등학교 졸업 이하의 학력을 가진 사람들의 비중이 약 34%로 가장 커지며, 대졸 이상의 학력을 가진 사람들의 비중은 18% 정도에 불과하다. 이는 인적 자본의 취약성이 근로계층을 빈곤으로 빠지게 하는 중요한 요인임을 짐작하게 하는 것이다.

<표 3-9> 근로빈곤층의 학력별 구성 (단위 : %)

	전체 (N=11,462)	전체빈곤층 (N=1,651)	근로빈곤층I (N=1,154)	근로빈곤층II (N=601)	근로빈곤층III (N=537)
초졸 이하	17.36	41.29	28.73	31.06	33.50
중졸	13.05	13.87	15.13	14.45	15.24
고졸	36.50	28.59	36.32	34.76	33.53
대졸 이상	33.09	16.24	19.83	19.73	17.73

1) 빈곤층은 가구총소득이 상대적 빈곤선 이하에 있는 가구의 15세 이상 가구원을 말함.
2) 근로빈곤층I은 근로능력을 가진 빈곤층을 말함.
3) 근로빈곤가구II는 경활 빈곤층을 말함.
4) 근로빈곤가구III은 취업 빈곤층을 말함.
5) 개인가중치로 가중한 결과임.
자료 : 한국노동패널조사 6차 자료.

3절 근로빈곤층은 주로 어떤 일을 하나?

앞의 분석을 통해 근로빈곤층은 일반적인 빈곤층과는 달리 남성의 비중이 약간 많고, 활발하게 경제활동에 종사할 것으로 기대되는 30세~60세까지의 사람들이 절반 이상을 차지하며, 중졸 이하의 학력을 가진 사람들이 절반 가까이 되어 개인적 특성이 취약한 사람들이 상당히 많다는 것을 확인할 수 있었다. 그렇다면 근로빈곤층은 주로 어떤 일을 하는가? 여기에서는 근로빈곤층의 경제활동상태와 업종별, 직종별 구성을 통해 근로빈곤층의 고용특성을 살펴보자.

먼저 <표 3-10>은 근로빈곤층의 경제활동상태별 구성을 살펴본 결과이다. 조사에 응답하였던 15세 이상 전체 개인들의 경제활동상태별 구성을 먼저 살펴보면 전체의 절반 가까이 되는 44%가 비경제활동인구에 속함을 알 수 있다. 이들을 제외하고 살펴보면, 상용직 임금노동자의 비중이 약 52%로 가장 많으며, 다음이 자영자로 약 24%의 비중을 차지하는 것으로 조사되었다. 임시직과 일용직의 비중도 각각 7%, 6.8%에 달하는 것으로 나타났다. 전체 빈곤층의 경제활동상태별 구성을 살펴보면, 비경제활동인구의 비중이 약 65%로 상당히 많다는 점을 알 수 있다. 또한 상용직의 비중은 약 11.5%이지만, 자영자의 비중이 약 10.4%로 빈곤층의 경우 자영자의 비중이 상당히 높다.

근로빈곤층의 경우는 상용직 임금노동자인 경우가 개념정의의 방법에 따라 약 16%에서 36%까지의 비중을 차지하며, 자영자인 경우가 15%에서 32%까지의 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 이 연구에서 근로빈곤층에 대한 보다 적절한 개념정의의 방법으로 주목했던 근로빈곤층 II에 초점을 두어 살펴보면, 상용직 임금노동자의 비중이 약 32%

로 가장 많으며, 자영자의 비중은 약 29%로 상용직 임금노동자의 비중보다는 약간 적지만, 근로빈곤층에서 상당히 큰 비중을 차지한다는 것을 알 수 있다. 또한 임시직과 일용직의 비중도 각각 9.2%, 11.5%로 적지 않은 비중을 차지하고 있다.

<표 3-10> 근로빈곤층의 경제활동상태별 구성 (단위 : %)

	전체 (N=11,462)	전체빈곤층 (N=1,651)	근로빈곤층I (N=1,154)	근로빈곤층II (N=601)	근로빈곤층III (N=537)
상용직	28.70(51.56)	11.46	16.39	31.57	35.58
임시직	3.85(6.91)	3.35	4.78	9.22	10.39
일용직	3.76(6.76)	4.16	5.95	11.46	12.91
자영자	13.45(24.17)	10.39	14.78	28.62	32.25
가족종사자	3.64(6.53)	2.85	4.00	7.86	8.86
실업자	2.26(4.07)	3.08	4.27	8.48	--
비경활	44.34(--)	64.71	49.83	2.79	--

1) 빈곤층은 가구총소득이 상대적 빈곤선 이하에 있는 가구의 15세 이상 가구원을 말함.
2) 근로빈곤층I은 근로능력을 가진 빈곤층을 말함.
3) 근로빈곤가구II는 경활 빈곤층을 말함.
4) 근로빈곤가구III은 취업 빈곤층을 말함.
5) 개인가중치로 가중한 결과임.
6) 괄호안은 비경활을 제외한 경우임.
자료 : 한국노동패널조사 6차 자료.

이제는 비경제활동인구를 제외한 경제활동인구와 실업자를 제외한 현재 취업자를 중심으로 근로빈곤층의 고용 특성에 대해 살펴보자. 비경제활동인구를 제외한 경제활동종사자 중에서 가구소득이 빈곤선 이하에 있는 사람들은 앞서 정의한 근로빈곤층 II, 즉 경제활동에 종사하거나 6개월 이전까지는 경제활동에 종사하던 빈곤계층에 해당한다. 또

한 실업자를 제외한 현재 취업자 중에서 가구소득이 빈곤선 이하에 있는 사람들은 앞서 정의한 근로빈곤층 III, 즉 현재 취업중인 빈곤계층에 해당한다.

먼저 <표 3-11>은 근로빈곤층의 직종별 구성을 살펴본 결과이다. 이를 보면 근로빈곤층이 주로 종사하는 직종이 비빈곤층의 그것과는 상당히 다르다는 것을 알 수 있다. 비빈곤층의 직종별 구성을 살펴보면 기능직의 비중이 약 24.9%로 가장 많고 그 다음이 전문관리직으로 약 23.7%, 판매서비스직 21.2%의 순임을 알 수 있다. 하지만, 근로빈곤층의 경우 판매서비스직의 비중이 약 23%로 가장 많으며, 농어업직이 17%로 그 다음으로 많다. 하지만 사무직의 비중은 약 6.4%로 매우 작다. 또한, 전체 경제활동 종사자의 직종별 구성의 분포보다 많이 관찰되는 직종은 농어업직과 단순노무직, 판매서비스직으로 농어업직은 전체 경제활동 종사자의 그것보다 3배 가까이 많으며, 단순노무직 또한 2배 가까이 더 많이 근로빈곤층에서 발견된다. 판매서비스직 역시 약간 더 많이 발견된다.

근로빈곤층을 취업하고 있는 빈곤층으로 정의할 경우에도, 판매서비스직과 농어업직의 비중이 각각 25.9%, 19.2%로 가장 많다는 것을 알 수 있다. 또한 기능직인 경우도 약 18%이며, 단순노무직인 경우는 약 17.8%인 것으로 나타났다. 하지만, 사무직의 비중은 약 6.4%로 비빈곤층의 절반도 채 안되는 비중을 차지한다. 여기에서도 전체 경제활동 종사자의 직종별 구성의 분포보다 월등히 많이 관찰되는 직종은 농어업직과 단순노무직이었다.

<표 3-11> 근로빈곤층의 직종별 구성 (단위 : %)

	경제활동종사자			취업자		
	전체 (n=6,470)	비빈곤층 (n=5,869)	근로빈곤층 (n=601)	전체 (n=6,138)	비빈곤층 (n=5,601)	근로빈곤층 (n=537)
전문관리직	22.53	23.67	10.91	23.74	24.78	12.29
사무직	11.70	12.30	5.65	12.33	12.87	6.37
판매서비스직	21.36	21.20	22.96	22.50	22.19	25.88
농어업	6.14	5.07	17.00	6.46	5.31	19.16
기능직	24.12	24.92	15.93	25.40	26.08	17.96
단순노무직	8.48	7.76	15.76	8.93	8.13	17.76
분류불가능	0.60	0.61	0.52	0.64	0.64	0.59
무직	5.07	4.47	11.27	--	--	--

1) 경제활동종사자는 현재 경제활동을 수행하거나, 적어도 6개월 전 이내에는 경제활동을 수행하던 사람들을 의미함.
2) 취업자는 15세 이상 가구원 중 현재 취업하고 있는 사람들을 의미함.
3) 빈곤층은 가구총소득이 상대적 빈곤선 이하에 있는 가구의 근로빈곤층II와 근로빈곤층III을 말함.
4) 개인가중치로 가중한 결과임.
자료 : 한국노동패널조사 6차 자료.

한편 <표 3-12>는 근로빈곤층이 주로 어떤 산업에 종사하는가를 살펴본 결과이다. 우선 주목해야 할 것은 근로빈곤층의 경우 농림수산업에 종사하는 사람들의 비중이 상당히 높다는 점이다. 조사에 응답하였던 15세 이상 경제활동 종사자의 업종별 구성을 살펴보면, 농림수산업 종사자의 비중은 약 6.2%로 금융보험 및 부동산업 종사자의 비중 5.4% 다음으로 적다. 비빈곤층의 경우는 농림수산업 종사자의 비중은 약 5.1%로 더 줄어드는 것으로 나타났다. 하지만, 근로빈곤층의 경우 농림수산업 종사자의 비중은 약 17.4%로 기타서비스업종을 제외한다면 다른 어떤 업종보다도 높은 비중을 차지한다. 도소매 업종에 종사하는 사람

들의 비중도 약 14.8%로 비교적 높은 비중을 차지한다. 또한 광업 및 제조업에 종사하는 사람들의 비중도 약 12.3%로 상당히 많다. 또한 전체 경제활동 종사자의 직종별 구성의 분포보다 많이 관찰되는 업종을 살펴보면, 근로빈곤층에서 농림수산업이 차지하는 비중이 매우 높다는 점을 알 수 있다. 농림수산업에 종사하는 근로빈곤층의 비중은 전체 경제활동 종사자에서 그것이 차지하는 비중보다 3배 가까이 많다. 또한 음식숙박업에 종사하는 근로빈곤층의 비중도 전체 경제활동 종사자의 그것이 차지하는 비중보다 많다. 근로빈곤층의 이러한 업종별 구성은 근로빈곤층을 현재 취업중인 빈곤계층으로 정의하고 살펴볼 때도 유사하게 나타난다.

<표 3-12> 근로빈곤층의 업종별 구성 (단위 : %)

	경제활동종사자			취업자		
	전체 (n=6,470)	비빈곤층 (n=5,869)	근로빈곤층 (n=601)	전체 (n=6,138)	비빈곤층 (n=5,601)	근로빈곤층 (n=537)
농림수산업	6.21	5.11	17.44	6.54	5.35	19.66
광업및제조업	19.67	20.40	12.26	20.72	21.35	13.81
전기가스및운수통신	6.46	6.75	3.58	6.81	7.06	4.03
건설업	8.08	8.20	6.89	8.51	8.58	7.77
도소매	15.39	15.45	14.77	16.21	16.17	16.65
음식숙박	6.99	6.73	9.63	7.37	7.05	10.85
금융보험및부동산	5.43	5.74	2.32	5.72	6.01	2.61
기타서비스	25.79	26.31	20.53	27.17	27.54	23.13
분류불가능	0.89	0.85	1.32	0.94	0.89	1.49
무직	5.07	4.47	11.27	--	--	--

1) 경제활동종사자는 현재 경제활동을 수행하거나, 적어도 6개월 전 이내에는 경제활동을 수행하던 사람들을 의미함.
2) 취업자는 15세 이상 가구원 중 현재 취업하고 있는 사람들을 의미함.
3) 빈곤층은 가구총소득이 상대적 빈곤선 이하에 있는 가구의 근로빈곤층II와 근로빈곤층III을 말함.
4) 개인가중치로 가중한 결과임.
자료 : 한국노동패널조사 6차 자료.

4절 근로빈곤층은 게으른 사람들인가?

근로빈곤층은 일할 능력이 있거나, 현재 일을 하고 있음에도 불구하고 빈곤한 사람들이다. 그렇다면 이들이 빈곤한 것은 일을 할 수 있음에도 불구하고 일을 하지 않거나 덜 하기 때문일 수 있다. 한 마디로 근로빈곤층이 빈곤한 이유는 이들이 게으르기 때문이라는 것인데, 이러한 생각은 상당히 널리 퍼져있다. 이러한 생각이 사실인지를 살펴보기 위해 <표 3-13>은 근로빈곤층의 주당 평균근로시간을 살펴본 결과이다.

조사에 참여한 전체 경제활동인구의 주당 평균근로시간을 살펴보면, 주당 평균근로시간이 50시간 이상인 사람들이 차지하는 비중이 약 49%로 가장 많다. 또한 주당 평균근로시간이 40시간 이상 ~ 50시간 미만인 사람들이 차지하는 비중은 약 32%이다. 결국 2/3이상의 사람들이 주 평균 40시간 이상 일하고 있어 여전히 한국의 근로계층은 일을 많이 하고 있음을 알 수 있다. 비빈곤층의 경우는 주 평균 40시간 이상 일하는 사람들의 비중이 더 커져서 주당 평균근로시간이 50시간 이상인 사람들이 차지하는 비중이 약 50%에 달하며, 40시간 이상 ~ 50시간 미만인 사람들이 차지하는 비중도 약 34%에 이른다. 하지만, 근로빈곤층의 경우는 사정이 다르다. 여전히 주당 평균근로시간이 50시간 이상인 사람들의 비중이 가장 크지만, 약 40%로 비빈곤층은 물론 전체 경제활동인구 중에서 주당 평균근로시간이 50시간 이상인 사람들이 차지하는 비중보다는 작다. 이와는 대조적으로 주당 평균 40시간 미만 일하는 사람들의 비중은 41%를 넘는다.

<표 3-13> 근로빈곤층의 주당 평균근로시간 (단위 : %)

	경제활동종사자			취업자		
	전체 (n=6,470)	비빈곤층 (n=5,869)	근로빈곤층 (n=601)	전체 (n=6,138)	비빈곤층 (n=5,601)	근로빈곤층 (n=537)
18시간미만	8.97	7.85	20.48	4.55	3.98	10.75
40시간미만	9.72	8.64	20.66	10.13	8.94	23.09
50시간미만	32.29	33.59	19.07	33.88	35.01	21.49
50시간이상	49.02	49.92	39.79	51.45	52.07	44.66

1) 경제활동종사자는 현재 경제활동을 수행하거나, 적어도 6개월 전 이내에는 경제활동을 수행하던 사람들을 의미함.
2) 취업자는 15세 이상 가구원 중 현재 취업하고 있는 사람들을 의미함.
3) 빈곤층은 가구총소득이 상대적 빈곤선 이하에 있는 가구의 근로빈곤층II와 근로빈곤층III을 말함.
4) 개인가중치로 가중한 결과임.
자료 : 한국노동패널조사 6차 자료.

<표 3-14> 자신의 건강상태에 대한 근로빈곤층의 생각 (단위 : %)

	경제활동종사자			취업자		
	전체 (n=6,470)	비빈곤층 (n=5,869)	근로빈곤층 (n=601)	전체 (n=6,138)	비빈곤층 (n=5,601)	근로빈곤층 (n=537)
아주 건강	4.76	4.90	3.40	4.66	4.81	3.02
건강한 편	54.40	55.70	41.16	54.49	55.75	40.76
보통	30.38	30.46	29.52	30.32	30.53	28.02
건강하지 않은 편	9.77	8.44	23.34	9.81	8.39	25.45
건강 좋지 않음	0.69	0.50	2.59	0.71	0.52	2.76

1) 경제활동종사자는 현재 경제활동을 수행하거나, 적어도 6개월 전 이내에는 경제활동을 수행하던 사람들을 의미함.
2) 취업자는 15세 이상 가구원 중 현재 취업하고 있는 사람들을 의미함.
3) 빈곤층은 가구총소득이 상대적 빈곤선 이하에 있는 가구의 근로빈곤층II와 근로빈곤층III을 말함.
4) 개인가중치로 가중한 결과임.
자료 : 한국노동패널조사 6차 자료.

근로계층을 현재 취업하고 있는 사람들로 제한할 경우에도 근로빈곤층의 주당 평균 근로시간은 비빈곤층은 물론 전체 취업자의 주당 평균 근로시간보다는 적다는 것을 알 수 있다. 따라서 근로빈곤층이 빈곤한 이유로 이들이 일을 하지 않거나 덜 일하기 때문이라는 생각이 틀리지는 않다는 점을 확인할 수 있다. 하지만, 이들이 게으르기 때문에 일을 하지 않거나 덜 하는 것은 아니다. 그보다는 근로할 수 있는 여건, 즉 개인의 건강상태나 가구의 여건, 혹은 노동시장에서의 열악한 지위 때문에 이들이 일을 할 수 없거나 덜 하도록 강제된다고 보는 것이 더 적절할 것이다. 이러한 점은 우선 근로빈곤층이 자신의 건강상태에 대해 어떻게 생각하는지를 물은 <표 3-14>를 통해 잘 나타난다. 전체 경제활동 종사자의 경우 자신이 건강하지 않은 편이거나 건강이 좋지 않다고 응답한 사람들이 차지하는 비중은 약 11%이며 비빈곤층에서는 그 비중이 약 9%이지만, 근로빈곤층에서는 그 비중이 약 26%에 달한다. 근로빈곤층을 취업중인 빈곤층으로 정의하고 살펴본 경우에도 근로빈곤층의 건강상태는 비빈곤층의 건강상태보다 훨씬 열악한 편이다.

<표 3-15>는 근로빈곤층이 자신의 근로시간에 대해 어떻게 생각하는지를 살펴본 결과이다. 이것을 보면 빈곤층과 비빈곤층을 막론하고, 절반 이상의 사람들이 자신의 현재 근로시간이 적당한 편이라고 생각한다는 것을 알 수 있다. 하지만 좀 더 구체적으로 살펴보면 자신의 현재 근로시간이 짧다고 생각하는 사람들의 비중은 근로빈곤층에서 더 많다는 것을 알 수 있다. 15세 이상 경제활동종사자의 경우 자신의 현재 근로시간이 짧다고 생각하는 사람들의 비중은 약 2.9%에 불과하다. 비빈곤층의 경우는 그 비중이 약 2.4%에 불과한 반면, 근로시간이 길다고 생각하는 사람의 비중은 약 32%에 달한다. 하지만, 근로빈곤층에서 자

신의 현재 근로시간이 짧다고 생각하는 사람들의 비중은 약 8.2%로 비빈곤층에서 그러한 사람들이 차지하는 비중보다 3배 이상 많다. 취업자로 제한하여 살펴볼 경우에도 비빈곤층 중에서 자신의 현재 근로시간이 짧다고 생각하는 사람들이 차지하는 비중은 약 2.4%이지만 근로빈곤층 중에서는 그렇게 생각하는 사람들의 비중이 8.1%로 3배 이상 많다.

<표 3-15> 근로빈곤층의 근로시간에 대한 생각 (단위 : %)

	경제활동종사자			취업자		
	전체 (n=6,470)	비빈곤층 (n=5,869)	근로빈곤층 (n=601)	전체 (n=6,138)	비빈곤층 (n=5,601)	근로빈곤층 (n=537)
근로시간이 길다	31.58	31.85	28.57	31.53	31.81	28.49
적당하다	65.51	65.72	63.19	65.60	65.80	63.42
근로시간이 짧다	2.92	2.43	8.24	2.87	2.39	8.09

1) 경제활동종사자는 현재 경제활동을 수행하거나, 적어도 6개월 전 이내에는 경제활동을 수행하던 사람들을 의미함.
2) 취업자는 15세 이상 가구원 중 현재 취업하고 있는 사람들을 의미함.
3) 빈곤층은 가구총소득이 상대적 빈곤선 이하에 있는 가구의 근로빈곤층II와 근로빈곤층III을 말함.
4) 개인가중치로 가중한 결과임.
자료 : 한국노동패널조사 6차 자료.

한편 <표 3-16>은 자신의 현재 근로시간이 짧다고 생각하는 사람들만을 골라서 소득이 늘어난다면 자신의 근로시간을 늘이겠는지를 질문한 결과이다. 그 결과를 보면, 소득이 늘어난다면 자신의 근로시간을 늘이겠다고 응답한 사람들의 비중이 비빈곤층 보다는 근로빈곤층에서 더 많다는 것을 알 수 있다. 현재 취업하고 있는 사람들 중에서 비빈곤층의 경우는 소득이 늘어난다면 자신의 근로시간을 늘이겠다고 응답한

사람들의 비중이 약 93%이지만, 근로빈곤층에서는 그렇게 응답한 사람들의 비중이 96.8%이다. 결국 근로빈곤층이 일을 하지 않거나 덜 하기 때문이라는 생각이 틀리지는 않지만, 근로빈곤층이 일을 하기 싫어한다는 것은 사실이 아님을 알 수 있다. 사실 이들은 일을 더 하고 싶어하지만 앞서 언급한 개인의 건강상태나 가구의 여건, 혹은 노동시장에서의 열악한 지위 때문에 일을 할 수 없거나 덜 하도록 강제된다는 것이다.

<표 3-16> 근로빈곤층의 근로시간 증가에 대한 생각 (단위 : %)

	취업자		
	전체 (n=179)	비빈곤층 (n=138)	근로빈곤층 (n=41)
근로시간을 늘이겠다.	93.90	93.02	96.77
근로시간을 늘이지 않겠다.	6.10	6.98	3.23

1) 경제활동종사자는 현재 경제활동을 수행하거나, 적어도 6개월 전 이내에는 경제활동을 수행하던 사람들을 의미함.
2) 취업자는 15세 이상 가구원 중 현재 취업하고 있는 사람들을 의미함.
3) 빈곤층은 가구총소득이 상대적 빈곤선 이하에 있는 가구의 근로빈곤층II와 근로빈곤층III을 말함.
4) 개인가중치로 가중한 결과임.
자료 : 한국노동패널조사 6차 자료.

5절 근로빈곤층은 노동조합의 보호를 받고 있나?

근로빈곤층이 노동시장에서 열악한 지위에 있다는 점은 이들이 종사하는 주된 일자리에 노동조합이 얼마나 많이 조직화되어 있는지를 통해서도 파악할 수 있다. 노동조합은 노동자의 임금을 증가시키거나 고용조건을 개선하는 효과를 가지기 때문이다. <표 3-17>은 임금노동자만을 대상으로 하여 종사하는 주된 일자리에 노동조합이 존재하는지를 질문한 결과이다.

<표 3-17> 주된 일자리의 노동조합유무 (단위 : %)

	임금노동자		
	전체 (n=4,157)	비빈곤층 (n=3,842)	빈곤층(n=315)
있다	19.57	20.45	8.26
없다	77.23	76.44	87.34
모른다	3.20	3.11	4.40

1) 경제활동종사자는 현재 경제활동을 수행하거나, 적어도 6개월 전 이내에는 경제활동을 수행하던 사람들을 의미함.
2) 취업자는 15세 이상 가구원 중 현재 취업하고 있는 사람들을 의미함.
3) 빈곤층은 가구총소득이 상대적 빈곤선 이하에 있는 가구의 근로빈곤층II와 근로빈곤층III을 말함.
4) 개인가중치로 가중한 결과임.
자료 : 한국노동패널조사 6차 자료.

전체 임금노동자 중에서 자신의 주된 일자리에 노동조합이 존재한다고 응답한 사람들이 차지하는 비중은 약 19.6%인 반면, 노동조합이 존재하지 않는다고 응답한 사람들이 차지하는 비중은 약 77.2%이며, 모른다고 응답한 사람들이 차지하는 비중은 약 3.2%이다. 비빈곤층의 경우는 주된 일자리에 노동조합이 존재한다고 응답한 사람들이 차지하는 비중이 약간 많아져서 약 20.5%에 이르는 것으로 나타났다. 하지만 근로빈곤층의 경우는 이와 다르다. 근로빈곤층 중에서 자신의 주된 일자리에 노동조합이 존재한다고 응답한 사람들이 차지하는 비중은 약 8.3%로 비빈곤층에 비해 2배 이상 작은 것으로 나타났다. 또한 노동조합이 존재하지 않는다고 응답한 사람들의 비중은 약 87.3%로 비빈곤층의 그것보다 더 많은 것으로 나타났다. 결국 근로빈곤층은 노동조합의 보호를 받을 가능성도 비빈곤층에 비해 현저하게 작다는 것이다.

제4장 근로빈곤층에 대한 정부의 대응은 어떠한가?

4장에서는 근로빈곤층을 지원하는 다양한 정부정책들에 대해 살펴볼 것이다. 근로빈곤층의 개념은 빈곤이 절대적 개념으로 측정되는가? 아니면 상대적 개념으로 측정되는가? 에 따라 달라지기도 하지만 근로의 의미를 어떻게 해석하느냐에 따라서도 달라진다. 가량 근로빈곤층과 비근로빈곤층을 가르는 기준으로 '현재 시점에서 근로를 하고 있는가?'를 사용하는 경우와 이들의 유동적인 노동시장 지위를 반영하여 '특정 기간동안 경제활동 상태에 있는가?'를 사용하는 경우, 또는 단순히 '근로능력이 있는가?'를 사용하는 경우에 근로빈곤층의 개념은 상당히 다를 수 있다. 하지만 4장에서는 이러한 개념을 모두 포함하는 것으로 근로빈곤층을 정의하고, 이들을 지원하는 다양한 정부정책들을 살펴보도록 한다.

먼저 1절에서는 근로빈곤층을 대상으로 한 노동시장정책을 살펴본다. 노동시장정책은 다양하게 분류될 수 있으나 여기에서는 근로빈곤층에게 직접 일자리를 제공하거나 근로빈곤층의 인적자본을 향상시키는 고용지원 프로그램과 근로빈곤층의 고용을 촉진하기 위해 사업주와 근로빈곤층에게 보조금을 지급하는 임금보조금제도, 그리고 근로빈곤층에게 유리하도록 임금수준을 규제하는 최저임금제도로 구분하여 살펴본다.

2절에서는 근로빈곤층에 대한 조세정책을 살펴본다. 노동시장정책이 근로빈곤층의 고용을 촉진하여 이들의 근로소득을 직접 증가시키는 것을 초점으로 한다면, 조세정책은 시장에서 결정된 소득을 재분배하여

이들의 빈곤을 완화시키려는 정책이다. 근로빈곤층에 대한 조세정책 또한 다양하게 분류될 수 있지만 여기에서는 소득 공제와 세액 공제와 같은 소극적 조세지출제도와 근로소득보전세제(Earned Income Tax Credit)와 같은 적극적 조세지출제도로 구분하여 살펴본다.

한편, 3절에서는 근로빈곤층에 대한 소득보장정책에 대해 살펴본다. 소득보장정책은 근로빈곤층이 노동시장을 통해 빈곤으로부터 탈출하는데 실패할 경우, 직접적인 소득의 이전을 통해 빈곤을 해결하려는 방법이다. 빈곤의 해소, 혹은 완화를 위한 소득보장정책은 흔히 공공부조제도와 사회보험제도, 그리고 사회수당제도(Demogrants)로 구분하는데, 여기에서는 우리나라에서 시행되고 있는 공공부조제도와 사회보험제도에 초점을 두어 살펴본다. 마지막으로 4절에서는 근로빈곤층의 근로여건을 개선하기 위한 사회복지서비스에 대해 살펴본다.

1절 노동시장정책

근로빈곤층에 대한 노동시장정책은 근로빈곤층의 인적자본을 향상시키거나 일자리를 직접 제공함으로서 이들이 노동시장에서 근로소득을 획득할 수 있도록 지원하는 고용지원프로그램과 근로빈곤층이나 이들을 고용하는 사업주에게 보조금을 지급함으로서 근로빈곤층의 고용을 촉진하는 임금보조금제도, 그리고 근로빈곤층에게 유리하도록 임금수준을 규제하는 최저임금제도 등으로 구분할 수 있다.

1. 고용지원 프로그램; 자활지원사업

근로빈곤층의 개인적 특성을 분석한 연구들에서는 이들이 대부분 저

학력 집단으로 이루어져 있다는 것을 공통적으로 지적한다(Levitan · Gallo and Shpiro, 1993; 송호근, 2002; 금재호, 2003; 이태진, 2003). 따라서 근로빈곤층은 취약한 인적자본을 가진 집단으로 이루어져 있으며, 이러한 인적자본으로 인해 노동시장에서도 임금이 높고 노동조건이 좋은 일자리가 아닌 낮은 임금을 받는 직업, 불안정한 직업에 종사할 것이라 추정할 수 있다.

<표 4-1>은 저소득층 자활사업 실태조사 자료를 통해 근로빈곤 가구의 주소득자 학력별로 빈곤의 실태를 살펴본 결과이다. 먼저 전체 조사대상가구 중 주소득자의 학력이 초등학교 졸업 이하인 가구의 사례수가 2002년 조사자료에서는 437개, 2003년 조사자료에서는 382개로 가장 많으며, 주소득자의 학력이 고졸이하인 사례의 수가 각각 353개, 289개로 그 다음으로 많고, 주소득자의 학력이 초대졸 이상인 사례가 각각 87개, 78개로 가장 적다.

<표 4-1> 주소득자의 학력에 따른 빈곤 실태 (단위 : %)

	2002년 조사				2003년 조사			
	사례수	절대빈곤	차상위	저소득	사례수	절대빈곤	차상위	저소득
초졸이하	437	64.75	22.54	12.71	382	57.32	14.45	28.24
중졸이하	201	56.56	27.75	15.69	171	44.06	14.04	41.90
고졸이하	353	49.37	30.01	20.62	289	39.26	18.04	42.70
초대졸이상	87	49.01	37.34	13.65	78	20.05	18.08	56.88
전체	1,078	55.44	28.00	16.56	920	44.00	16.21	39.79

1) 가구가중치*가구원수로 가중화한 수치임.
2) 저소득가구는 월평균 가구소득이 2002년 판별조사에 의해 산출된 2002년 중위소득 60% 이하에 있는 가구를 말함.
3) 차상위가구는 저소득가구 중 월평균 가구소득(공적 이전소득 포함)이 최저생계비의 120% 이하에 있는 가구를 말함.
4) 절대빈곤가구는 월평균 가구소득이 최저생계비 이하인 가구를 말함.
자료: 한국보건사회연구원, 저소득층 자활사업 실태조사 자료.

추정한 바와 같이, 주소득자의 학력이 높을수록 절대빈곤 상태에 놓여있는 개인의 수는 줄어든다는 점을 확인할 수 있다. 먼저 2002년 조사자료의 경우 주소득자의 학력이 초등학교 졸업 이하인 가구에 속한 가구원의 절대빈곤률은 약 64.75%로 나타났다. 주소득자의 학력수준이 높아짐에 따라 절대빈곤률은 낮아져서, 주소득자의 학력이 초대졸 이상인 경우의 절대빈곤률은 약 49.0%인 것으로 나타났다. 2003년 조사자료에서도 주소득자의 학력수준이 높아짐에 따라 해당 가구 가구원의 절대빈곤률은 낮아지는 것으로 나타났다. 보다 구체적으로 살펴보면, 주소득자의 학력이 초등학교 졸업 이하인 가구에 속한 가구원의 약 57.3%가 절대빈곤 상태에 있지만, 주소득자의 학력이 초대졸 이상인 가구의 가구원 중 절대빈곤 상태에 있는 가구원은 약 20.1%이다.

한편, <표 4-2>는 동일한 자료를 통해 근로빈곤가구 주소득자의 고용특성별로 빈곤의 실태를 살펴본 결과이다. 이를 보면 근로빈곤층은 고용상태에 놓여있더라도 낮은 임금을 받는 직업, 불안정한 직업에 종사함을 알 수 있다. 먼저 주소득자의 종사상 지위에 따른 빈곤의 실태를 살펴보자. 2002년 조사자료의 경우, 주소득자의 종사상 지위가 '상용임금'인 가구의 가구원 중 약 23.44%는 절대빈곤 상태에 있는 반면, 43.83%는 차상위 상태에 있고, 32.73%는 저소득 상태에 있다. 하지만 주소득자의 종사상 지위가 '임시·일용임금'인 가구의 가구원 중에서 절대빈곤 상태에 있는 가구원의 분포는 약 47.85%이며, 주소득자의 종사상 지위가 '비임금'인 가구의 가구원 중 절대빈곤 상태에 있는 가구원의 분포는 약 61.66%에 달한다. 더 나아가 주소득자가 '비취업' 상태에 있는 가구의 가구원은 대부분 절대빈곤이나 차상위 상태에 머물러 있음을 알 수 있다.

〈표 4-2〉 주소득자의 고용특성에 따른 빈곤 실태 및 변화 추이(단위 : %)

	2002년 조사				2003년 조사			
	사례수	절대빈곤	차상위	저소득	사례수	절대빈곤	차상위	저소득
주소득자의 종사상 지위								
상용임금	57	23.44	43.83	32.73	112	18.07	19.63	62.29
임시・일용임금	424	47.85	31.73	20.43	319	40.60	18.98	40.42
비임금	324	61.66	25.88	12.45	279	47.88	12.12	40.00
비취업	273	73.25	18.28	8.47	210	64.56	13.33	22.11
주소득자의 직종								
사무관리전문직	60	29.35	41.04	29.62	54	26.02	16.38	57.60
판매서비스직	191	49.58	31.84	18.58	150	36.00	14.56	49.44
기능직	321	50.62	30.49	18.90	290	36.70	18.17	45.14
단순노무직	233	54.69	28.34	16.98	216	45.03	17.85	37.12
비해당	273	73.25	18.28	8.47	210	64.56	13.33	22.11
전체	1,078	55.44	28.00	16.56	920	44.00	16.21	39.78

1) 가구가중치*가구원수로 가중화한 수치임.
2) 저소득가구, 차상위가구, 절대빈곤가구에 대한 정의는 <표 4-1>과 동일함.
자료: 한국보건사회연구원, 저소득층 자활사업 실태조사 자료

한편 2003년 조사자료에서는 전반적으로 절대빈곤 상태나 차상위 상태에 있는 개인들의 분포는 작아지고 저소득 상태에 있는 개인들의 분포는 커졌지만, 주소득자의 종사상 지위에 따른 분포의 차이는 2002년 조사자료에 대한 분석결과와 유사하게 나타난다. 주소득자의 종사상 지위가 '상용임금'인 가구의 가구원 중 약 18.07%는 절대빈곤 상태에 있는 반면, 19.63%는 차상위 상태에 있고, 절반을 넘는 약 62.29%는 저소득 상태에 있다. 하지만, 주소득자의 종사상 지위가 '임시·일용임금'인 가구의 가구원 중에서 절대빈곤 상태에 있는 가구원의 분포는 약 40.60%이며 주소득자의 종사상 지위가 '비임금'인 가구의 가구원 중 절대빈곤 상태에 있는 가구원의 분포는 약 47.88%이다. 하지만, 주

소득자의 종사상의 지위가 ‘임시·일용임금’인 경우와 ‘비임금’인 경우에 나타나는 분포의 차이는 상당히 줄어들었음을 알 수 있다. 주소득자가 '비취업‘ 상태에 있는 가구의 가구원은 2002년 조사자료와 마찬가지로 과반수 이상이 절대빈곤 상태에 머물러 있는 것으로 분석되었다.

근로빈곤층의 고용특성이 열악하다는 점은 근로빈곤가구 주소득자의 직종에 따른 빈곤실태를 통해서도 잘 드러난다. 먼저 2002년 조사자료를 살펴보면, 주소득자의 직종이 ‘사무관리전문직’인 가구의 가구원 중 약 29.35%가 절대빈곤 상태에 있는 반면, 주소득자의 직종이 ‘판매서비스직’인 가구의 가구원 중에는 약 49.58%가 절대빈곤상태에 있다. 또한, 주소득자의 직종이 ‘기능직’인 경우는 약 50.62%가 절대빈곤 상태에 있으며 ‘단순노무직’인 경우에는 약 54.69%가 절대빈곤 상태에 있는 것으로 나타났다. 2003년 조사자료에 대한 분석결과도 이와 유사하다. 주소득자의 직종이 ‘사무관리전문직’인 가구의 가구원 중 약 26.02%가 절대빈곤 상태에 있지만, 주소득자의 직종이 ‘판매서비스직’인 가구의 가구원 중에는 약 36.00%가 절대빈곤 상태에 있고 주소득자의 직종이 ‘기능직’인 경우는 약 36.7%가 절대빈곤 상태에 있는 것으로 분석되었다. 주소득자의 직종이 ‘단순노무직’인 경우에는 더 열악한 상태에 있어 해당 가구에 속한 전체 개인의 약 45.03%가 절대빈곤 상태에 있으며 17.85%는 차상위 상태에, 37.12%는 저소득 상태에 있는 것으로 나타났다.

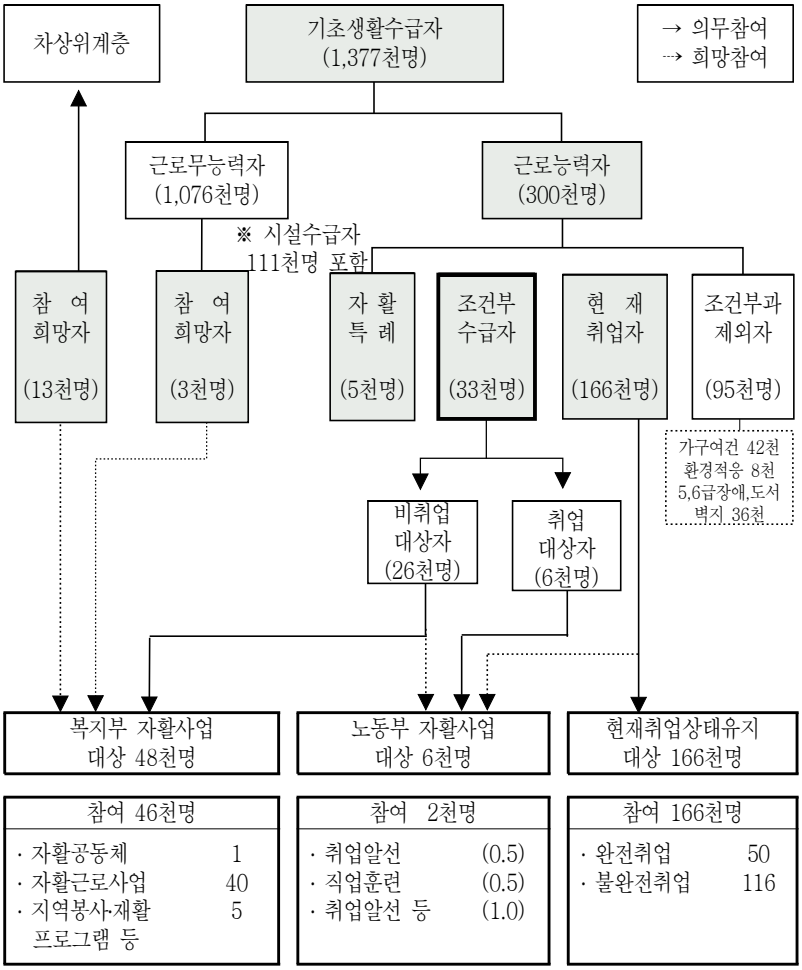
이처럼 인적자본이 열악하고, 고용상태에 놓여있더라도 낮은 임금을 받는 직업, 불안정한 직업에 종사하는 근로빈곤층을 위한 정부의 정책으로는 고용지원 프로그램이 있다. 우리나라에서 시행하는 근로빈곤층에 대한 대표적인 고용지원 프로그램이 바로 자활지원 사업이다.

자활지원사업은 근로능력 있는 저소득층이 스스로의 힘으로 자활할 수 있도록 안정된 일자리 제공 및 자활능력을 배양하고, 이들이 자활사업 참여를 조건으로 생계비를 받도록 하여 국가의 보호에 안주하는 도덕적 해이를 방지하기 위한 목적(보건복지부, 2004년 자활사업안내)으로 시행되고 있다.

우선 <그림 4-1>을 통해 자활지원 프로그램별 참여자 현황을 살펴보자. 2003년 12월 31일 기준으로 자활지원 프로그램에 참여하고 있는 사람들은 약 1,390천명인데, 이 중 기초생활보장제도 수급자가 약 1,377천명이며 차상위계층의 희망 참여자가 약 13천명이다. 자활지원 프로그램의 대상자 중 조건부 수급자[5]는 자활지원 프로그램에 의무적으로 참여해야 하는 사람들이다.

5) 조건부수급자는 근로능력 있는 수급자로서 개별가구 또는 개인의 여건 등으로 자활사업에 참가하기가 곤란한 자, 근로 또는 사업에 종사하는 대가로 소득을 얻고 있는 자, 환경변화로 적응기간이 필요하다고 인정되는 자 등에 해당하지 아니하여 자활사업 참여를 조건으로 생계급여를 지급받는 수급자를 말한다(보건복지부, 2004d).

<그림 4-1> 자활지원 프로그램의 참여자 현황 (2003년 12월 31일 기준)



1) 노동부 자활대상자 6천명 중에는 참여자 2천명, 자격미달, 조건불이행, 소재불명 등의 종료자 4천명이 포함된 수치임.
자료: 노동부, 2004년 노동백서

하지만 자활지원 사업에는 조건부 수급자 외에도 자활급여특례자[6],

6) 자활급여 특례자는 자활사업에 참가하여 발생한 소득으로 인하여 소득인정액이 선정기준을 초과하는 수급자를 말한다.

일반수급자, 차상위계층[7] 등이 참여할 수 있다. 기초생활보장제도 수급자 중 근로능력자로 판별된 수급자의 수는 약 300천명인데 비해, 근로무능력자로 판별된 수급자의 수는 약 1,076천명으로 근로능력자로 판별된 수급자의 수보다 3배 이상 많다. 한편, 근로능력자로 판별된 수급자의 약 55%인 166천명은 현재 취업자로 자활지원 프로그램에 포함되지 않으며, 약 32%는 가구 여건 등의 이유로 역시 자활지원 프로그램에 참여하지 않고 있다. 결국 프로그램의 핵심 표적집단이라고 할 수 있는 근로빈곤층의 약 13%(자활특례자를 제외하면 약 11%)만이 자활지원 사업에 참여하고 있다는 것이다. 이러한 참여자 현황은 근로빈곤층의 고용지원 정책으로 추진된 자활지원 프로그램이 상당한 문제를 가지고 있음을 시사하는 것이다.

<그림 4-2> 자활지원 프로그램의 단계별 자활경로

<table>
<tr><td rowspan="3">1단계</td><td colspan="2">수급자/집단상담프로그램</td></tr>
<tr><td colspan="2">↓</td></tr>
<tr><td>개별상담</td><td>참여자선정</td></tr>
<tr><td colspan="3">↓</td></tr>
<tr><td rowspan="5">2단계</td><td colspan="2">기능교육</td></tr>
<tr><td colspan="2">↓</td></tr>
<tr><td colspan="2">작업현장배치</td></tr>
<tr><td colspan="2">↓</td></tr>
<tr><td colspan="2">소양교육/워크샵(소모임) (주 1회 정도)</td></tr>
<tr><td colspan="3">↓</td></tr>
<tr><td rowspan="3">3단계</td><td colspan="2">자활공동체교육(분야별)</td></tr>
<tr><td colspan="2">↓</td></tr>
<tr><td colspan="2">자활(워크샵)</td></tr>
<tr><td colspan="3">↓</td></tr>
<tr><td>4단계</td><td colspan="2">자활공동체 사업 참여</td></tr>
</table>

자료: 보건복지부, 2004년도 자활사업안내

7) 차상위계층은 수급자로 선정되지 않은 자로서 실제소득이 최저생계비의 120%미만인 가구를 말한다.

한편, 자활사업 프로그램은 <그림 4-2>에서와 같이 '단계적 발전전략'에 따라 구성되어 있는데, 자활사업 참여자의 욕구와 능력을 점진적으로 향상시켜 궁극적으로는 자립이라는 단계에 이르게 하는 것을 목표로 참여자의 능력에 따라 단계별로 1) 재활프로그램/지역봉사 → 2) 자활근로 → 3) 자활공동체/직업알선, 창업 프로그램 등을 제공하고 있다.

이러한 자활사업프로그램은 크게 자활공동체, 자활근로 등 비취업대상자 중심의 복지부 주관 자활사업과 직업훈련 등 취업대상자 중심의 노동부 주관 자활사업으로 구분할 수 있다[8](보건복지부, 2003).

우선 비취업대상자에 대해 보건복지부에서 실시하고 있는 프로그램을 살펴보자. 비취업대상자에 대한 자활지원 프로그램은 사회적응 및 지역봉사 프로그램, 자활근로사업, 자활공동체사업 등으로 나누어 볼 수 있다.

사회적응 프로그램은 근로의욕이 낮거나 알콜남용, 우울증 등으로 가정, 사회생활적응이 어려운 수급자를 대상으로 근로의욕을 고취시키기 위해 실시하는 프로그램[9]으로 <표 4-3>과 같이 사례관리, 집단 프로그램, 근로의욕 고취 및 사회적응 교육,지역연계 활동 등으로 구성된다. 한편 지역봉사는 연령이 높고 건강이 좋지 않아 근로능력이 낮은 수급

8) 취업대상자와 비취업대상자의 구분은 자활대상자의 근로능력점수표에 기초하고 있다. 근로능력에 대한 점수산정은 연령, 건강상태, 직업이력 등을 종합하여 이루어지며, 70점 이상인 경우 자활욕구 및 가구여건 등을 고려하여 취업대상자로 분류된다. 따라서 동일한 조건부수급자라도 비취업대상자의 경우 취업대상자에 비해 근로능력이 낮다고 할 수 있다(노동부, 2000)

9) 저소득층의 음주실태가 비빈곤층에 비해 더 심각하며, 이로 인해 일을 실패할 가능성이 상대적으로 높다는 연구(한국보건사회연구원, 2002)가 존재한다. 사회적응 프로그램은 이러한 문제가 있는 사람을 대상으로, 이들이 자활근로, 자활공동체에 참여하기 전 실시하는 전문적 상담 및 치료를 통해 사회적응에 필요한 서비스를 제공한다.

자를 대상으로 장애인, 노인에 대한 재가복지도우미, 무료급식배달 지역사회도우미, 산불감시 환경도우미 등 다양한 형태로 이루어지고 있다(보건복지부, 2004d).

<표 4-3> 사회적응 프로그램

구분	프로그램의 내용	실시회수
사례관리	*내소상담: 기관방문, 치료적 면담 *가정방문: 사례관리자가 방문상담 *현장방문: 취업장, 자활사업장 등	월 1회
집단프로그램	*알코올 프로그램 *직업적응프로그램 *자조 프로그램 *자원봉사프로그램	주 2회
근로의욕고취 및 사회적응교육	*자활의욕고취 및 사회적응교육 *근로의욕증진 및 재활교육 *기초생활보장제도 및 자활사업안내	월 1회
지역연계활동	*지역기관방문, 정신건강상태평가 등	

자료: 보건복지부, 2004년도 자활사업안내

또한 자활근로사업은 자활의지는 있으나 근로능력이 다소 미흡한 저소득층을 대상으로 근로능력의 향상과 자활공동체 창업 등 자립을 위한 전단계 프로그램으로 활용하는 프로그램이며, 저소득층의 능력향상을 통해 자활공동체 등으로 전환하는 것을 목적으로 하는 업그레이드형 자활근로와 부가적인 소득창출을 위한 취로형 자활근로로 구분하여 실시되고 있다. 2004년부터는 현재의 근로능력 및 자활의지를 유지하면서 향후 상위 자활사업참여를 준비하는 형태의 근로유지형, 일반기업체에서 자활사업 대상자가 자활인턴사원으로 근로를 하면서 기술,

경력을 쌓은 후 취업을 통한 자활을 도모하는 사업인 인턴형, 사회적으로 유용한 일자리 제공으로 참여자의 자활능력 개발과 의지를 고취하여 향후 시장진입을 준비하는 사회적 일자리형, 투입예산의 10%이상 수익금이 발생하고, 일정기간 내에 자활공동체 창업을 통한 시장진입을 지향하는 시장진입형으로 확대되어 실시되고 있다(보건복지부, 2004b)

<그림 4-3> 자활근로사업의 변화

2003년		2004년
* 취로형 자활근로 * 업그레이드형 자활근로 - 공익형 - 시장형	→	* 근로유지형 자활근로 * 사회적일자리형 자활근로 * 인턴형 자활근로 * 시장진입형 자활근로

자료: 보건복지부, 2004년도 자활사업안내

마지막으로 자활공동체란 근로, 생산, 판매, 소득공동체 등을 결성, 운영하여 자립기반을 다지는 공동출자방식의 사업으로, 자활공동체 활성화를 통한 저소득층 자활 촉진을 위하여 기초생활보장기금을 활용한 점포임대 등 각종 사업자금융자, 국공유지 우선 임대, 국가 또는 지방자치단체가 실시하는 사업의 우선 위탁, 국가 또는 지자체의 조달구매시 공동체 생산품의 우선 구매 등 각종 지원을 실시하고 있다.

한편, 노동부에서 실시하는 취업대상자 프로그램은 <표 4-4>와 같이 직업적응훈련, 자활직업훈련, 자활취업촉진사업 등으로 구분된다. 직업적응훈련은 취업대상자의 자활의지 및 근로의욕의 고취와 다양한 취업정보를 획득하고, 직업생활에 필요한 기초적인 컴퓨터 활용능력, 자동차 운전능력 등을 배양하는 프로그램이며, 자활직업훈련은 자활대상자를 직업훈련기관에 위탁하여 자활에 필요한 기능습득 지원 및 취업효

과를 높이기 위해 실시하는 자활프로그램이다. 또한 자활취업촉진사업은 당장 취업이 가능한 취업대상자에게 제공되는 프로그램으로 직업상담을 통해 대상자에게 적합한 사업체에 지정, 알선을 실시하는 프로그램이다(보건복지부, 2004d).

그렇다면, 자활사업의 성과와 문제점은 무엇인가? 자활사업의 주요 운영자인 보건복지부에서는 자활사업의 성과를 다음과 같이 나타내고 있다. '자활공동체 참여자(1,014명) 1인당 월 665천원의 소득 창출과 자활후견기관 등 1,244개 자활사업단에서 69억원의 수익금을 적립하고, 자활사업참여자 중 자활성공률은 2002년 6.9%에서 2003년 7.9%로 높아지고 있다'(보건복지부, 2004b). 이러한 내용은 <표 4-5> 에서도 확인할 수 있다.

그러나 6.9%, 7.9% 등 10%대가 넘지 않는 낮은 자활성공률, 보충, 통합급여 체계로 인한 약한 근로유인과 참여자의 안주 경향 등으로 인한 자활사업의 생산성 미흡, 자활후견기관 등의 인프라 부족, 프로그램의 다양성 부족과 취업대상자에 대한 지역 내 자치단체 및 고용안정센터 등의 효율적인 업무연계 체계 미흡 등으로 인해 자활사업 활성화가 부족하다는 점이 자활사업의 문제점으로 지적되고 있다(보건복지부, 2004b).

실제로, 이러한 내용을 실증적으로 분석한 것으로 강병구(2002)의 연구가 존재하는데, 이 연구에서는 한국노동연구원의 자료를 이용하여 자활사업 참여자의 노동시장 성과를 분석하였다. 우선 취업에 대한 내용은 취업을 성공한 자활종료자 501명 가운데 62.3%(312명)는 조사시점에서 취업상태에 있었지만, 나머지 37.7%(189명)은 취업하지 않은 상태에 있었다.

<표 4-4> 취업대상자에 대한 자활지원 프로그램

	목적	훈련대상	사업내용
직업적응 훈련	자활대상자의 근로의욕의 고취, 직업생활에 필요한 기초적인 컴퓨터, 자동차 운전능력 배양 및 적합한 직업선택 지원	취업대상자 등 자활대상자	*근로의욕증진프로그램 *취업기초능력갖추기 프로그램 *직업지도 프로그램
자활직업 훈련	국민기초생활보장법상의 수급자를 대상으로 취업 또는 창업이 용이한 다양한 훈련과정 및 취업이 유망한 분야 등의 훈련과정을 개설 운영함으로써 취업능력 및 기능습득 지원	수급자 중 직업훈련이 가능한 자	*취업대상자 훈련기관 위탁 *훈련비, 식대, 교통비 지원
자활취업 촉진사업	자활대상자 스스로 산업현장 구인현황 파악 및 생산현장 체험을 통하여 본인 취업 및 여타 자활대상자의 취업을 지원	구직활동을 통해 조속히 취업할 필요성이 높다고 판단되는 국민기초생활보장 수급자	*취업촉진사업 참여자로 하여금 생산현장에 직접 방문하게 하여 본인의 일자리 발굴 및 여타 자활대상자 취업지원을 위한 구인, 구직 정보 수집 *생산현장에 대한 취업기피로 인력수급에 에로를 겪고 있는 기업체를 방문, 견학을 통해 수급자의 인식 전환
창업지원	창업을 희망하는 취업대상자에게 점포임대를 통하여 신속한 자립을 도모	실직후 6개월 이상 경과한 취업대상자 중 창업희망자	*가구당 1억원 한도의 창업점포를 근로복지공단이 임차하여 이를 무보증 무담보로 재임대
취업알선 및 구직활동 지원	취업대상자의 특성에 부합하는 구직활동을 지원함으로써 근로능력있는 수급자의 취업 촉진	근로능력 및 자활욕구, 가구여건 등이 취업에 적합한 자로 타 자활프로그램 참가보다 집중적인 구직활동 지원으로 노동시장에의 취업이 가능한 자	*취업대상자 특성에 적합한 고용서비스 제공 *구직희망 직종에의 취업알선 등 구직활동 지원 *기타 직업상담 서비스 제공
실업급여 수급자에 대한 지원	취업대상자가 실업급여 수급자인 경우, 실업급여 수급기간을 자활사업참여로 인정하고 수급기간 만료 후 지속적 자활지원서비스 제공		

자료: 보건복지부, 2004년 자활사업안내에서 재구성

그러나 취업상태에 있는 자활종료자 312명 중 16.0%(50명)는 자활사업 종료시 비취업상태에 있었던 것으로 응답하였으며, 비취업상태에 있는 189명 가운데 자활사업 종료 이후 조사시점까지 취업을 한 적이 있는 경우는 30.2%(57명)에 불과하였고, 나머지 69.8%(132명)는 자활사업 종료사유가 취업으로 분류되었으나 여전히 비취업상태에 있었던 것으로 나타났다. 따라서 취업으로 분류된 자활종료자 501명 가운데 73.6%(369명)만이 실질적으로 취업을 경험한 것으로 분석되었다. 또한 고용안정성의 경우 취업자 및 비취업자의 경우 재직기간이 3개월 이하인 경우가 각각 45.6%, 56.2%이며, 6개월 이하인 경우는 각각 71.9%, 86.0%에 달해 이들의 고용이 상당히 불안정하다는 것을 보여주고 있다. 마지막으로 자활종료자가 취업상태에 있는 경우 가구규모별 소득의 최저생계비 충족률을 보면 3인, 4인, 5인, 6인 이상 가구로 갈수록 각각 92.1%, 91.0%, 81.9%, 82.3&로 나타나 평균 최저생계비 충족률은 65% 정도로 나타나 자활을 종료하여 취업을 했더라도 이들이 자립하기는 매우 어려운 것으로 나타났다(강병구, 2002).

<표 4-5> 연도별 자활성공자 규모 현황 (단위: 명)

구분	자활사업 참여자(A)	자활성공(소득기준 초과)			자활성공률 (B/A)
		소계(B)	취업, 창업 등	자활특례자 (상향이동)	
2002년 12월	72,446	4,990	3,740	1,250	6,9%
2003년 9월	49,745	3,920	2,627	1,293	7.9%

1) 자활사업참여자(조건부, 일반수급자+ 자활특례자)와 자활성공자는 당해연도의 누적통계임.
자료: 보건복지부, 2004년 자활사업 안내

즉, 근로빈곤층들은 취업에 성공하더라도 '좋은 일자리'가 아닌 '저임금의 불안정한 일자리'에 종사함을 알 수 있으며, 결과적으로 취업을 통한 자립이 성공적이지 않음을 알 수 있다. 따라서 이러한 사실은 자활사업에 대한 개선방안은 근로빈곤층을 안정된 일자리로 유도하여 실질소득을 증대시키는 것에 초점을 맞추어야 할 것이라는 점을 시사한다.

2. 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 있다. 우선 근로빈곤층을 고용하는 사업주에게 보조금을 지급하는 사업주 임금 보조금 제도는 노동시장에서 근로빈곤층과 사회적 취약계층에 대한 수요를 증가시키기 위한 목적으로 시행된다. 즉, 사업주가 이들의 고용을 계속 유지하거나 추가로 고용하는 것에 대해 인센티브를 제공함으로서, 근로빈곤층의 근로소득을 유지, 증가시키는 것을 목적으로 하는 것이다. 한편, 임금보조금은 근로빈곤층에게 직접 제공되기도 한다. 근로빈곤층에게 직접 제공되는 보조금은 이들의 근로동기를 증진시키는데 기여한다. 최근 우리나라에서 도입이 검토되고 있는 근로소득보전세제(EITC)는 조세제도를 활용하여 근로빈곤층에게 직접 제공되는 임금 보조금 제도의 하나로 이해될 수 있다. 따라서 그것은 2절에서 살펴보기로 하며, 여기에서는 사업주에게 제공하는 임금 보조금 제도에 초점을 둔다. 우리나라에서는 사업주에게 제공하는 임금 보조금 제도로 고용촉진 장려금 제도가 있다. 이

제도는 고용보험의 재정을 활용하여 이루어지는 것으로, 고용조정이 불가피하게 된 사업주가 근로자를 감원하지 않고 일시휴업, 근로시간 단축, 훈련, 휴직, 인력재배치 등 고용유지조치를 실시하여 고용을 유지할 때 이들에게 지원하는 제도이다(노동부, 2004). 제도의 주된 대상이 근로빈곤층을 다수 구성하고 있는 고령자, 장기 실업자, 여성인 것을 생각할 때, 이는 근로빈곤층에 대한 임금 보조금 제도의 하나로 이해될 수 있다. 각 지원대상별로 그 내용에 대해 살펴보면 다음과 같다.

1) 고령자

고령자의 경우 근로능력이 있음에도 불구하고 노동시장에서의 경쟁력 약화로 인해 고용을 유지하거나, 고용 자체가 힘든 상황이므로, 이들을 고용하거나 재고용하는 사업주에게 지원금을 지급하고 있다. 2003년을 기준으로 고령자를 신규 채용하는 경우 지원하는 고령자신규고용장려금은 28만원이며, 경영상의 이유 등으로 퇴직한 고령자를 재고용하는 경우 지원하는 고령자재고용장려금은 월 33만원이다(노동부, 2004).

<표 4-6> 고령자고용촉진장려금 연도별 지원실적(단위: 개소, 명, 백만원)

구분	97	98	99	00	01	02	03
사업장수	2,134	9,604	35,753	50,466	61,790	66,565	70,793
인원	96,334	113,520	189,146	255,711	251,870	270,902	308,874
금액	8,999	12,173	25,450	36,758	41,620	39,980	46,236

자료: 노동부, 2004년 노동백서

2) 장기실업자

실업의 구조적 악화 방지와 근로의욕의 고취 등을 목표로 1999년 7

월부터 장기실업자를 고용하는 사업주에게 장려금이 지원되고 있다. 2002년 1월부터는 지원금액을 월 50만원에서 월 60만원으로 상향조정하였으며, 2002년 12월 장려금의 명칭을 장기구직자고용촉진장려금으로 변경하고 국민기초생활보장법상 취업대상자의 실업기간 요건을 6월에서 3월로 완화하여 제공하고 있다(노동부, 2004에서 재구성).

<표 4-7> 장기구직 고용촉진장려금 연도별 지원실적(단위: 개소, 명, 백만원)

구분	99년	00년	01년	02년	03년
사업장수	125	730	5,356	11,749	8,040
인원	128	799	6,256	13,558	9,258
금액	49	359	2,955	7,154	5,248

자료: 노동부, 2004년 노동백서

3) 여성

여성의 취업과 노동시장에서의 활동을 지원하기 위하여 기업이 모성보호조치 및 여성인력 채용 등을 행할 경우 인센티브를 제공하기 위해 여성고용촉진장려금제도가 시행되고 있다.

<표 4-8> 여성고용촉진장려금 연도별 지원실적 (단위: 개소, 명, 백만원)

구분	97	98	99	00	01	02	03
사업장수	248	554	698	1,248	1,514	1,587	1,517
인원	4,125	4,422	2,417	3,167	4,177	3,433	4,630
금액	2,021	2,368	1,542	2,350	3,821	4,099	6,076

자료: 노동부, 2004년 노동백서

육아휴직을 30일 이상 부여하고 휴직종료후 30일 이상 계속 고용하는 경우 사업주에게 육아휴직장려금을 휴직기간동안 월 20만원 지원하

고, 임신・출산・육아를 이유로 퇴직한 여성을 5년이내에 당해 사업장에서 재고용하는 경우 1인당 월 30만원씩 6개월간 지원하며, 부양가족이 있는 여성가장실업자를 채용하면 월 30만원씩 6개월간 지원한다(노동부, 2004).

4) 평가

근로빈곤층의 고용촉진과 고용유지를 위해 사업주에게 지원되는 임금 보조금 제도는 그 취지와 목적에도 불구, 최근 활용도가 낮아지고 있다고 평가되고 있다. 최근 경기회복에 따른 고용조정지원사업의 수요감소로 인한 지원금 활용의 저하, 고용유지 지원 및 취약계층에 대한 임금보조 방식의 제한적 사업체계 등이 그 이유로 지적되고 있다. 또한 각종 장려금 제도간의 지원방식, 요건, 수준 및 절차 등이 상이하여 사업내용이 복잡하고 지원금 및 장려금의 종류도 너무 많아 사업주가 활용하는데 어려움이 존재한다는 문제점 등도 지적되고 있다. 따라서 이러한 단점을 보완하기 위해 취업지원업무와 고용안정사업간의 연계성을 강화하여 단순한 장려금・지원금 지급이 아닌 적극적 노동시장정책으로의 전환과, 복잡한 사업체계를 단순화시켜 사업의 활용도를 높여야하는 필요성이 존재한다고 할 수 있겠다(노동부, 2004에서 재구성).

하지만, 보다 근본적으로 사업주에게 지원되는 임금 보조금 제도의 문제점을 지적하는 논의들(Blank, 1997; Dickert & Holtz, 2000)도 존재한다. 그러한 문제점들은 다음과 같다. 첫째, 임금 보조금 제도를 활용하기 위해 사업주에게 요구되는 추가적인 행정 업무가 많기 때문에 실제로 이러한 제도를 활용하는 사업주는 매우 제한적이다. 둘째, 이러한 프로그램들이 실제 근로빈곤층의 고용을 늘리기보다는 지원대상이

아닌 근로빈곤층의 고용을 줄이는 대신 지원대상이 되는 근로빈곤층의 고용을 늘리는 식의 고용 재분배에 불과하다. 셋째, 이러한 지원 프로그램들은 낙인을 수반하기 때문에 근로빈곤층의 고용을 늘리는데 부정적일 수 있다.

3. 최저임금제도

최저임금제도는 노동시장에서 최저임금선 주변에 있는 업종에 종사하는 사람들 즉, 비정규직, 임시직, 시간제 근로자와 같은 저임금 노동자의 생존권을 보장하기 위한 제도이다. 최저임금제도의 보호를 받는 저임금 노동자들이 대부분 근로빈곤층인 것을 생각할 때, 이러한 제도는 근로빈곤층의 임금을 일정 수준 이상으로 보장해줌으로써 이들의 소득을 보장해주는 역할을 한다고 할 수 있겠다.

최저임금의 적용범위는 <표 4-9>와 같다. 도입당시인 1988년에는 상시근로자 10인 이상의 제조업에 한정하여 적용하였으나, 1989년도에는 상시근로자 10인 이상의 제조업, 광업, 건설업으로, 1990년에는 상시근로자 10인 이상 전산업으로 확대하는 등 적용범위를 점차적으로 확대해 나갔다. 또한 1999년 3월 17일 저임금법시행령을 개정하여 1999년 9월 1일부터 최저임금 적용범위를 상시근로자 5인 이상 전 사업장의 근로자까지 확대하였으며, 2000년 10월 23일 최저임금법을 개정하여 근로자를 사용하는 전사업장까지 확대・적용하였다.

한편, 최저임금의 적용을 받는 근로자의 범위는 상용근로자 뿐 아니라 일용근로자, 파트타임 근로자 등 근로자의 고용형태에 관계없이 모두 포함된다.

<표 4-9> 년도별 최저임금액 현황 (단위 : 원, %, 천명)

연 도	적용대상	최저임금액	인상률	적용대상 근로자수		수 혜 근로자수	영향률
1988	10인이상 제조업	(1그룹)시간급462.50 (2그룹)시간급487.50		2,267		94	4.2
1989	제조업, 광업,건설업 (상시근로자 10인이상)	시간급 600 (월환산 144,000)	1그룹29.7 2그룹23.1	3,053		328	10.7
1990	전 산 업 (상시근로자 10인이상)	시간급 690 (월환산 165,600)	15.0	4,386		187	4.3
1991	전 산 업 (상시근로자 10인이상)	시간급 820 (월환산 192,700)	18.8	4,556		393	8.6
1992	전 산 업 (상시근로자 10인이상)	시간급 925 (월환산 209,050)	12.8	4,620		392	8.5
1993	전 산 업 (상시근로자 10인이상)	시간급 1,005 (월환산 227,130)	8.6	5,045		228	4.5
1994.1~ 1994.8	전 산 업 (상시근로자 10인이상)	시간급 1,085 (월환산 245,210)	8.0	4,916		102	2.1
1994.9~ 1995.8	전 산 업 (상시근로자 10인이상)	시간급 1,170 (월환산 264,420)	7.8	4,864		103	2.1
1995.9~ 1996.8	전 산 업 (상시근로자 10인이상)	시간급 1,275 (월환산 288,150)	9.0	5,381		103	1.9
1996.9~ 1997.8	전 산 업 (상시근로자 10인이상)	시간급 1,400 (월환산 316,400)	9.8	5,240		127	2.4
1997.9~ 1998.8	전 산 업 (상시근로자 10인이상)	시간급 1,485 (월환산 335,610)	6.1	5,350		124	2.3
1998.9~ 1999.8	전 산 업 (상시근로자 10인이상)	시간급 1,525 (월환산 344,650)	2.7	5,136		23	0.4
1999.9~ 2000.8	전 산 업 (상시근로자 5인이상)	시간급 1,600 (월환산 361,600)	4.9	5,031		54	1.1
2000.9~ 2001.8	전 산 업 (상시근로자 5인이상)	시간급 1,865 (월환산 421,490)	16.6	6,692		141	2.1
2001.9~ 2002.8	전 산 업 (모든 사업장)	시간급 2,100 (월환산 474,600)	12.6	7,152		201	2.8
2002.9~ 2003.8	전 산 업 (모든 사업장)	시간급 2,275 (월환산 514,150)	8.3	상용	7,421	215	2.9
				전체	13,216	849	6.4
2003.9~ 2004.8	전 산 업 (모든 사업장)	시간급 2,510 (월환산 567,260)	10.3	상용	7,971	342	4.3
				전체	13,631	1,035	7.6

1) 영향률 = 수혜근로자 수 / 적용대상근로자수

2) 전체 근로자를 기준으로 산출한 영향률은 한국노동연구원이 추정한 수치임.

자료: 최저임금위원회, 임금실태조사보고서 각년호, 노동부 홈페이지에서 재인용.

다만, 취업기간이 6월을 경과하지 않은 18세 미만 근로자에 대해서는 시간급 최저임금액의 90%를 적용하며, 장애인, 직업훈련생 및 감시, 단속적 근로자로서 사업주가 노동부장관의 사전승인을 받은 경우에는 최저임금을 적용하지 않을 수 있다(노동부, 2004).

그렇다면, 근로빈곤층이 최저임금제도의 주된 수혜집단인가? 만약 그렇다면 최저임금의 보호를 받고 있는 근로빈곤층의 범위는 어느 정도인가? 정진호(2004)의 연구에서는 '가구주가 임금근로자'인 임금근로자 가구를 분석대상으로 삼아 가구의 전체 임금소득이 국민기초생활보장법에 규정된 생계비의 100%, 150%, 200% 이하인 가구를 근로빈곤가구로 정의하고, 이들 근로빈곤가구가 최저임금의 보호를 얼마나 받고 있는지 분석하였다.

<표 4-10> 근로빈곤가구의 최저임금 수혜자 비율

빈곤선	가구유형	최저임금 수혜자 비율
100% 이하	일반	6.6
	빈곤	15.3
150% 이하	일반	6.6
	빈곤	11.5
200% 이하	일반	6.6
	빈곤	8.6

자료: 통계청, '경제활동인구부가조사' 2003년 8월 원자료, 정진호(2004)에서 재구성.

<표 4-10>에서와 같이, 최저임금 수혜자 비율은 빈곤가구일수록 일반 가구에 비해 상대적으로 높게 나타나는 것을 알 수 있다. 따라서 최저임금제도는 근로빈곤층의 소득을 일정정도 이상 보장해주는 역할을 한다고 할 수 있을 것이다.

<표 4-11> 최저임금결정 준거지표의 국제비교

	준거지표
한국	근로자의 생계비, 유사근로자의 임금 및 노동생산성
호주	경제적 요인, 저임금근로자의 필요수준
벨기에	전국단위의 중앙교섭
캐나다	생계비, 노사의 의견
프랑스	물가상승률, 실질임금 상승률의 1/2 이상
그리스	물가상승률, 기타 요인(예: 노동생산성)
아일랜드	전국단위의 중앙교섭(임금상승률, 환율, 고용 및 실업, 물가상승률, 국가경쟁력 등)
일본	근로자의 생계비, 유사근로자의 임금, 통상 사업의 지불능력
네덜란드	임금상승률
뉴질랜드	최저임금 수혜자, 고용, 훈련, 거시경제적 효과
영국	경제 전반 및 경쟁력에 미치는 효과, 기타 요인
포르투갈	물가상승률, 노동생산성
스페인	물가상승률, 노동생산성, 경제활동참가율, 기타 경제적 여건
미국	특별한 규정 없음(의회에서 비정기적으로 결정)

자료: U.K, The National Minimum Wage-1st Report of the Low Pay Commission, 1988.
____, The National Minimum Wage-4th Report of the Low Pay Commission,2003.
최저임금제도 개선방안, 정진호, 안주엽, 박찬임, 2002에서 재인용

한편, 근로빈곤층과 관련하여 최저임금을 둘러싼 주요 쟁점은 최저임금의 결정기준과 임금수준에 관한 것이라 할 수 있다[10](정진호・안주엽・박찬임, 2002). 따라서 최저임금의 결정과정에 대한 내용과 최저임금의 수준에 대한 내용을 중심으로 살펴보자. 최저임금법 제4조 제1항에서는 '최저임금은 근로자의 생계비, 유사근로자의 임금 및 노동생산

10) 이 연구에서는 최저임금 결정과정 뿐 아니라 적용대상, 산입임금 등에서도 다루고 있으나, 근로빈곤층과 관련한 쟁점으로 최저임금 결정과정에 대한 부분만을 살펴보기로 한다.

성을 고려하여 정한다'라고 규정되어 있다. 우리나라의 이러한 최저임금의 결정기준에 대한 개선사항의 필요성은 ILO에서 정한 최저임금수준을 결정기준에서도 크게 미달되며, 외국과 비교하여도 마찬가지이다(표 4-11 참고). ILO에서는 '최저임금수준을 결정하는데 국내의 관행 및 여건과 관련하여 가능하고 적절하게 다음과 같은 사항들이 고려되어야 한다'라고 규정되어 있는데, 그 내용은 1) 국내의 일반적인 임금수준, 생활비, 사회보장급부 및 상대적인 생활수준 등을 고려한 근로자 및 그 가족의 필요수준 2) 경제발전의 요구조건, 생산성수준 및 높은 수준의 고용을 달성하고 유지하기 위한 요구 등을 포함한 경제적 요인 등이다. 따라서 노동계에서는 최저임금 결정시 소비자물가상승률, 임금상승률, 경제상승률 등을 고려할 것을 꾸준히 요구하였으며, 이러한 노력의 결실로 2003년 11월부터 최저임금을 결정할 때 소비자물가상승률, 임금상승률, 경제상승률 등을 고려하여 시행할 것으로 전환되었다.

그러나 이러한 개선에도 불구하고 최근 최저임금 수준과 관련하여 노동계에서는 임금수준과 관련한 사항을 계속적으로 요구하고 있다. 현재 한국노총 및 민주노총을 비롯한 22개 시민사회단체로 구성된 최저임금연대는 최저임금수준을 전체 노동자 임금평균의 1/2 수준으로 정할 것을 요구하고 있는데, 실제로 OECD 최저임금 기준이 전체 노동자 중위임금의 2/3으로 정하고 있고, 대부분의 국가에서 전체 노동자 임금평균의 50% 내외로 최저임금을 정하고 있는 사실을 감안할 때, 이들의 요구는 정당한 것이라 할 수 있다(최저임금연대 보도자료). 또한 비정규직, 영세사업장에서 일하고 있는 노동자 다수가 절대적 저임금에 시달리고 있으며, 이들이 대부분 근로빈곤층이라는 사실을 생각할 때 최저임금 수준의 인상은 필요하다고 할 수 있겠다.

2절 조세정책

근로빈곤층에 대한 정부의 지원정책은 조세제도를 통해 이루어지기도 한다. 탈빈곤정책으로서의 조세정책은 크게 보아 두 가지로 구분할 수 있다. 일반적으로 조세지출제도로 알려져 있는 프로그램들은 과세대상이 되는 소득의 일부를 공제하거나, 과세액의 일부를 공제함으로서 근로빈곤층의 과세부담을 줄인다. 이러한 조세지출제도는 직접적으로 소득을 이전하지는 않지만, 그와 유사한 효과를 산출할 수 있다. 최근에는 근로빈곤층의 과세부담을 줄여주는 데에서 한걸음 더 나아가 직접적인 소득이전을 통해 그들의 근로소득을 보전하는 적극적인 조세지출제도가 활용되고 있다. 미국의 근로소득보전세제(Earned Income Tax Credit)나 영국의 근로가구소득보전세제(Working Families' Tax Crdit)가 바로 그것이다.

1. 소득공제 및 세액공제제도

우리나라에서는 과세의 대상이 되는 소득을 11개로 구분[11]하지만, 여기에서는 주로 근로소득에 초점을 두어 살펴본다. 이는 근로빈곤층의 경우 근로소득외의 다른 소득을 가지는 경우가 많지 않기 때문이다.

---

11) 소득세의 대상이 되는 과세소득은 ①이자소득 ②배당소득 ③부동산임대소득 ④사업소득 ⑤근로소득 ⑥일시재산소득 ⑦연금소득 ⑧기타소득 ⑨퇴직소득 ⑩양도소득 ⑪산림소득이다. 이중 ①이자소득부터 ⑧기타소득까지는 합산하여 종합소득이라는 이름으로 과세한다.

<그림 4-4> 근로소득세의 결정 과정

총 급 여 액

↓

비과세소득
- 생산직 근로자의 시간외 근무수당
- 현물식대 또는 월 5만원 이하 식사대

급 여 액

↓

근로소득공제

근 로 소 득 금 액

↓

인적공제 : 기본공제, 추가공제 등
특별공제 : 보험료, 교육비 등
조세특례제한법상 소득공제 : 연금저축 등

과 세 표 준

↓

(x) 기본세율(9~36%, 4단계 초과누진)

산 출 세 액

↓

근로소득세액공제(50만원 한도)
- 산출세액 50만원 이하분 : 50%
- 산출세액 50만원 초과분 : 30%

결 정 세 액

자료 : 전병목·원종학(2003)

우리나라에서 근로소득은 ①근로의 제공으로 받는 봉급·급료·보수·세비·임금·상여·수당과 이와 유사한 성질의 급여 ②법인의 주주총회·사원총회 또는 이에 준하는 의결기관의 결의에 의해 상여로 받는 소득 ③법인세법에 의해 상여로 처분된 금액 ④퇴직으로 인하여 받는 소득으로서 퇴직소득에 속하지 않는 소득을 말한다. 하지만 이러한 근로소득 총액이 곧바로 근로소득 금액으로 처분되지는 않는다. 총급여액 중 생산직 근로자의 시간외 근무수당(연 240만원 한도)이나 현물식대, 또는 월 5만원 이하의 식사대, 대학교원의 연구보조비, 정부출

연기관 연구원의 연구활동비, 기자취재수당, 국외근로소득, 벽지수당 등은 비과세소득으로 차감되는 소득이다.

1) 근로소득공제와 소득공제

이렇게 차감한 소득은 급여액으로 칭해지는데, 이 급여액에서 근로소득공제를 한 금액이 근로소득금액으로 산정된다. 근로소득공제는 급여액의 수준에 따라 정해지는데, <표 4-12>는 2003년 현재의 근로소득공제액을 나타낸다. 연 500만원까지의 급여는 전액 공제되어 근로소득금액은 0원으로 처리되며, 500만원 초과 1500만원 이하의 급여액에 대해서는 최대 1000만원까지의 공제가 이루어진다.

<표 4-12> 근로소득공제액

총 급 여 액	공 제 액
연 500만원까지	전액공제
500만원 초과 1500만원 이하	500만원 + 500만원 초과분의 100분의 50[1]
1,500만원 초과 3,000만원 이하	950만원 + 1,500만원 초과분의 100분의 15
3,000만원 초과 4,500만원 이하	1,175만원 + 3,000만원 초과분의 100분의 10
4,500만원 초과분	1,325만원 + 4,500만원 초과분의 100분의 5

1) 2003년 7월의 소득세법 개정으로 종전의 100분의 40에서 100분의 50으로 변경됨.
2) 일용근로자의 경우는 일반근로자와 다르게 취급하여, 일 8만원까지 공제한다.

근로소득공제가 이루어진 후의 근로소득금액에서 인적공제, 특별공제, 조세특례제한법상 소득공제와 같은 소득공제를 차감한 금액은 과세표준이 된다. 인적공제는 기본 생계비를 공제한다는 의미를 내포하는 것으로 본인과 배우자, 그리고 부양가족에 대한 1인당 100만원씩의 기본공제와 취약계층을 위한 추가공제, 기본공제대상인원이 2인 이하

일 경우에 적용되는 소수공제자 추가공제 등으로 구성된다.

<표 4-13> 소득공제의 내용

구분		내용
인적 공제	기본공제	본인, 배우자, 부양가족 1인당 100만원씩 공제
	추가공제	사유당 50만원씩 기본공제에 가산(장애인, 경로우대공제는 사유당 100만원) -장애인, 경로우대자, 부녀자세대주, 자녀양육비 공제
	소수공제자 추가공제*	기본공제대상인원이 당해 거주자 1인인 경우 100만원, 당해 거주자포함 2인인 경우 50만원을 추가로 공제
특별 공제	보험료공제*	본인 또는 소득이 없는 가족 명의로 계약한 보험으로 피보험자를 기본공제대상자로 한 보험료 -의료보험료, 고용보험료: 전액공제 -보장성보험료: 연 100만원 한도 -장애인전용보험료: 연 100만원 한도
	의료비공제*	기본공제대상자를 위해 지출한 의료비 -연급여액의 5% 초과분(2003년개정으로 본인의료비에 대한 공제한도 폐지)
	교육비공제*	학생 또는 보육시설, 영유아, 취학전 아동을 위해 지급한 입학금, 수업료, 학원수강료 -본인: 대학원까지 전액공제 -배우자, 자녀, 형제자매: 유치원, 영유아는 연 200만원. 초,중,고생은 연 200만원, 대학생은 연 700만원 한도(영유아의 경우 및 취학전 아동에는 자녀양육비공제와 선택) 장애인을 위해 지급한 특수교육비: 연 150만원 정도
	주택자금공제*	무주택자, 국민주택규모이하 1주택소유자의 주택마련저축 불입금액 또는 무주택자의 주택임차차입금 상환액: 주택불금액 또는 상환액의 40% 소득공제 부양가족이 있는 세대주의 국민주택 이하의 주택을 취득하기 위한 장기주택저당차입금의 이자 전액(연 600만원 한도)
	기부금특별 공제*	법정기부금: 전액공제 자기명의로 지출한 지정기부금: 소득금액의 10% 범위내
	표준공제	연 60만원(근로소득자는 실액공제와 표준공제 중 선택가능, 종합소득자는 표준공제만 적용)

1) *는 근로소득자에게만 적용되는 공제항목임.

한편 특별공제는 의료비, 교육비와 같은 필요경비적 성격을 가진 것과 사회보험 기여금과 같이 불가피하게 부담해야 할 지출액에 대한 공제들로 구성된다. 한편 근로소득자의 경우는 항목별 특별공제 대신에 표준공제를 이용할 수도 있다. 즉 항목별 특별공제가 연 60만원을 초과한다면 그것을 이용하면 되고, 60만원을 초과하지 않으면 60만원의 표준공제를 받게 되는 것이다. 마지막으로 조세특례제한법상 소득공제는 정책적 고려에 의해 추가적으로 이루어지는 공제로 현재에는 연금저축에 대한 소득공제, 신용카드 사용에 대한 소득공제 등이 포함된다. <표 4-13>는 우리나라 소득공제의 내용을 정리한 것이다.

소득공제의 종류별로 혜택을 보는 사람들의 수와 액수를 살펴본 결과는 <표 4-14>와 같다. 2001년의 경우 약 1천 37만명이 약 9조 4천억 원의 소득공제 혜택을 받은 것으로 나타나는데, 인적공제금액이 약 7조 원으로 전체 소득공제 금액의 75% 정도를 차지한다. 그리고 표준공제 금액이 약 1조 2천 8백억 원으로 전체 소득공제 금액의 약 13.6%를 차지하며, 특별공제가 약 7천 4백억 원으로 7.8% 정도를, 조세특례제한법상 소득공제가 약 3천 9백억 원으로 4.1% 정도를 차지한다.

<표 4-14> 종합소득세 확정신고자의 소득공제 현황(2001)(단위: 명, 백만원)

	인원		금액	
합계	10,373,693	(100.00)	9,420,062	(100.00)
1) 인적공제계	7,539,627	(72.68)	7,012,397	(74.44)
기본공제	6,448,860	(62.17)	6,448,860	(68.46)
추가공제	1,012,354	(9.76)	506,164	(5.37)
소수공제자 추가공제	78,413	(0.76)	57,373	(0.61)
2) 특별공제	436,898	(4.21)	738,001	(7.83)
3) 표준공제	2,135,288	(20.58)	1,281,166	(13.60)
4) 조세특례제한법상 소득공제	261,880	(2.52)	388,498	(4.12)

자료 : 전병목·원종학(2003)

또한 인적공제 중에서는 기본공제가 차지하는 비중이 약 68%이며, 추가공제가 약 5%, 소수 공제자 추가공제가 약 0.6% 정도를 차지하는 것으로 나타났다.

2) 세액공제

근로소득금액에 대해 위에서 살펴본 각종 소득공제가 이루어지면 과세표준이 결정된다. 이 과세표준에 따른 세율이 적용되어 납세할 세액이 결정되면, 이제는 이 세액에 대한 공제가 이루어진다. 세액공제는 산출세액의 일정비율 혹은 기납부세액등을 산출세액에서 직접 공제해주는 방식으로 이루어진다. 세액공제에는 배당소득 세액공제, 기장 세액공제, 근로소득 세액공제, 재해손실 세액공제, 외국납부 세액공제 등이 있다. 이 중에서 근로빈곤층과 직접적으로 관련된 세액공제 항목은 근로소득 세액공제이다. 근로소득 세액공제는 연간 50만원(2003년에는 45만원, 그 이전에는 40만원)을 공제한도로 하여 산출세액이 50만원 이하인 경우에는 산출세액의 55%(2003년에는 50%, 그 이전에는 45%), 50만원 초과분에 대해서는 '27만 5천원+ 50만원 초과금액의 30%를 공제한다. 한편 일용근로자의 경우는 일반근로자와 다르게 취급하여 과세표준에 대해 9%의 세율을 적용하여 산출세액을 결정하고, 결정된 세액에 대해 55%의 세액공제를 한다.

2. 근로소득보전세제[12)]

참여정부는 '빈부격차 완화를 통한 계층통합'을 중점 추진과제로 설

12) 근로소득보전세제에 대한 내용은 보건복지포럼 제78호 '근로빈곤계층을 위한 EITC'에 대한 내용을 참고로 정리하였음을 미리 밝혀둔다.

정하고, 이를 위한 구체적 추진전략 가운데 하나로 근로소득보전세제(Earned Income Tax Credit)[13]의 도입을 검토하고 있다. 근로소득보전세제는 기존의 조세체계와 복지프로그램의 연계를 특징으로 하는 제도로써, 경제위기 이후 노동시장 유연화 과정에서 비정규근로자와 근로빈곤층의 증가에 따라 확대된 빈부격차를 완화하고, 보충급여의 원리에 따라 운영되고 있는 국민기초생활보장제도를 보완하여 저소득층의 근로의욕을 고취시킬 수 있는 제도로 주목받고 있다(최현수, 2003). 미국에서 실시되고 있는 이 제도를 어떤 방식으로 우리나라에 도입할 것인가에 대해서는 아직 논의 중이기 때문에, 이 장에서는 근로소득보전세제제도의 특징과, 이 제도를 도입했을 시의 효과에 대해 살펴보도록 한다.

우선 근로소득보전세제의 특징을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 기존의 복지프로그램과는 달리 개별가구에 대한 급여가 기존의 소득세체계 내에서 제공되기 때문에 복지프로그램과 소득체계가 연계된 형태로 운영된다는 점이다. 둘째, 근로소득보전세제는 일정수준까지 근로소득이 증가할수록 급여가 증가하기 때문에 기존의 복지프로그램에 비해 상대적으로 높은 근로유인효과를 기대할 수 있는 반면, 근로능력이 없거나 근로능력과 근로의욕이 있음에도 불구하고 실업상태에 놓여있는 빈곤층의 경우 혜택을 받을 수 없다는 점에서 현재 근로하고 있는 근로빈곤

13) EITC제도는 저소득층의 사회보장부담 경감을 꾀하는 것과 저소득층의 노동공급을 촉진하기 위해 1975년 연방정부에 의해 도입되었다. 미국의 경우 EITC 적용을 받기 위한 요인으로는 1) 근로소득이 있을 것, 2) 근로소득이 1만 710달러 미만일 것(자녀가 1명일 경우 2만 8,281달러 미만, 자녀가 2명 이상일 경우에는 3만 2,121달러 미만) 3) 투자 소득이 2,450달러 이하일 것, 4) 미국 시민이며 연간 계속해서 미국에 체류하고 있을 것 5) 사회보장번호를 지니고 있을 것, 5) 부부 개별신고가 아닐 것 등이다.

층을 주요 대상으로 하여 이들의 소득지원을 강화하기 위한 프로그램의 성격을 강하게 지닌다[14]. 셋째, 근로소득보전세제에서는 일정구간(점증구간)[15]내에서는 소득이 증가할수록 급여가 증가하게 되어 수급자의 근로동기를 강화시킬 수 있다. 그러나 소득이 낮을수록 급여도 적어지므로 최소생활보장이 달성되지 않는 사각지대가 발생하게 되는 단점이 있다(박능후, 2003). 따라서 근로소득보전세제는 최종적인 사회안전망으로서 기초생활보장을 목표로 하고 있는 각종 공공부조프로그램을 대체할 수 있는 제도가 아니라, 근로활동에 참여하고 있는 저소득층에 대한 소득지원을 강화하기 위한 프로그램으로서 상호보완적인 성격을 지닌다(김영순 외, 2003).

그렇다면, 우리나라에서 근로소득보전세제 제도를 도입했을 때 어떠한 효과를 얻을 수 있으며, 그 효과는 얼마나 클 것인가? 전병목・원종학(2003)의 연구에서는 선행연구 검토를 통해 이러한 효과를 노동공급촉진, 소득재분배, 세무운영의 3가지 측면에서 살펴보고 있다. 우선 노동공급촉진에 대한 효과를 살펴보자. 근로소득보전세제가 취업자의 취업행동에 미치는 영향에 대해서는 이론적으로 노동공급을 촉진하는 효과를 지니는 반면, 이미 취업을 하고 있는 노동자에 대해서는 노동시간을 단축시키는 마이너스 효과가 있다고 한다. 이를 실증적으로 연구한

14) EITC의 규모는 1975년 도입시에는 적용자수가 621만 명이었으나, 1988년 이후 급속히 증대하여 2001년에는 적용자수가 1,910만 명으로 소득세 납세 신고자의 15%에 이르고 있으며, 공제총액은 313억 달러에 달하고 있다. 이 가운에 환급방식에 의해 2001년 환급을 받은 사람은 1,540만 명, 공제액은 262달러(공제총액의 84%)에 달하고 있다.
15) EITC의 공제액은 1) 근로소득이 증가함에 따라 공제액도 증가하는 점증구간, 2) 소득이 증가하여도 공제액이 일정한 고원구간, 3) 소득증가에 따라 공제액이 줄어드는 점감 구간으로 구성되어 있으며, 자녀수나 소득액에 따라 변화한다.

것으로는 Scholz(1996)의 연구가 존재하는데, Scholz(1996)는 1993년의 근로소득보전세제 확충 조치가 이미 일을 하고 있는 사람들의 노동시간에는 마이너스 효과를 가져오지만, 경제활동참가율의 증가를 통해 줄어든 노동시간을 충분히 보상하고도 남는 효과가 있다고 분석하고 있다.

다음으로 소득재분배 효과에 대한 연구를 살펴보자. 우선 Liebman(1998)의 추계에 의하면 소득 5분위의 최저소득층이 얻은 소득 비율이 76년에서 96년 사이에 전체의 4.21%에서 3.64%로 저하되었는데, 근로소득보전세제에 의한 재분배로 3.77%까지 비율을 회복하고 있는 것으로 나타났다. 또한 Dickert-Hauser&Scholz(1995)의 실증적 연구는 93년 근로소득보전세제 확충에 의해 약 50만 세대가 공공부조 수급상태에서 근로상태로 이행하였다고 추계하였으며, Greenstein-Shapiro(1998)은 96년 근로소득보전세제 실시에 따른 소득증가에 의해 460만 명이 빈곤상태에서 탈피할 수 있었다고 분석하고 있다. 또한 Johnson(2001)도 근로소득보전세제에 의해 99년에는 470만 명이 빈곤상태에서 탈피하였다는 결과를 제시하고 있다.

마지막으로 세무운영상의 효과를 살펴보자. 근로소득보전세제의 제도운영상의 장점으로는 저소득층에의 재정지원정책을 세제와 사회보장제도로 나누지 않고 세제로 통합하여 실시함으로써 높은 수급률과 운영비용의 절감이 실현된다는 점을 들 수 있다. 따라서 자산조사가 없기 때문에 낙인(stigma)이 적고, 유자격자의 수급률이 높다. 또한 운영비용이 적게 든다는 장점이 존재한다(전병목・원종학, 2003).

근로소득보전세제를 도입하여 이러한 효과를 얻을 수 있도록 운영하기 위해서는 여러 선행과제들이 해결되어야 할 것[16]이나, 근로소득보전세제는 근로능력을 가지고 있는 근로빈곤층이 자활・자립할 수 있도

록 유도할 수 있다는 장점을 가지고 있기 때문에 이를 도입하여 시행하는 것이 필요하다는 주장이 제기되고 있다. 이러한 주장에 따라 정부는 내년 상반기까지 근로소득보전세제의 도입 가능성에 대해 검토할 것이라 발표했다(2004.11.12. 한겨레신문).

하지만, 근로소득보전세제의 효과에 대해서는 부정적인 견해도 존재한다(Blank, 1997). 첫째, 근로소득보전세제는 1년의 소득을 기초로 작동하기 때문에 실제로 근로빈곤층의 기본적 욕구를 충족하는데 크게 도움이 되지 못할 것이라는 지적이다. 즉, 근로소득보전세제는 1년에 한번 한꺼번에 지급되기 때문에 음식, 주거, 의료, 교육과 같이 일상적으로 충족되어야 하는 기본적 욕구를 해결하는 것과는 상당한 거리가 있다는 것이다. 둘째로 근로소득보전세제를 이해할 수 있는 근로빈곤층은 극히 제한되어 있기 때문에 이 제도의 노동공급촉진 효과는 실제로 별로 크지 않다는 지적이 제기된다. 세 번째로는 과대청구의 문제이다. 근로소득보전세제가 확대될수록, 자신의 근로소득을 과대 신고할 가능성이 커지고, 이는 예산의 낭비를 초래할 수 있다는 것이다.

---

16) 우선 근로소득보전세제의 기본원리와 운영체계에 대한 이해가 선행되어야 하며, 막대한 소요재원을 어떻게 조달할 것인가의 문제와 함께 우리나라가 처한 사회경제적 여건에 대한 검토작업이 필수적이다. 동일한 제도가 도입된다 할지라도 상이한 정책환경 속에서는 그 효과가 다르게 나타날 가능성이 존재하기 때문이다. 우리나라의 경우 낮은 조세부담률, 낮은 최저임금수준 등은 미국과 유사하다고 할 수 있지만, 미국과 노동시장, 조세체계 등에 있어서 상이함이 존재한다. 따라서 근로소득보전세제를 도입할 경우 현재 우리나라에서 운영되고 있는 소득공제, 세액공제제도 등을 포함한 전반적인 소득세체계와 노동시장의 여건에 대한 검토가 선행되어야 하며 이를 바탕으로 우리나라 상황에 적합한 형태로 제도를 설계해야 한다. 또한 근로소득보전세제는 빈곤인구 중 취업해 있는 일부 계층만을 대상으로 포함할 수 있다는 내재적 한계를 가지고 있으며, 제도의 시행을 위해서는 소득파악 인프라의 구축 등 사회적 여건의 구비를 필요로 한다는 점에서 제도 도입까지는 많은 논의가 선행되어야 할 것이다(김영순 외, 2003).

3절 소득보장정책

3절에서는 근로빈곤층에 대한 소득보장정책에 대해 살펴본다. 소득보장정책은 근로빈곤층이 노동시장을 통해 빈곤으로부터 탈출하는데 실패할 경우, 직접적인 소득의 이전을 통해 빈곤을 해결하려는 방법이다. 빈곤의 해소, 혹은 완화를 위한 소득보장정책은 흔히 공공부조제도와 사회보험제도, 그리고 사회수당제도(Demogrants)로 구분하는데 여기에서는 우리나라에서 시행하고 있는 국민기초생활보장제도의 여러 급여들과 사회보험제도들에 대해 살펴보자.

1. 국민기초생활보장제도

국민기초생활보장제도에서는 다양한 급여를 제공하는데, 크게 보아 현금급여와 현물급여로 구분하여 살펴볼 수 있다.

1) 국민기초생활보장제도의 여러 급여들

(1) 생계급여

2001년부터 시행된 우리나라의 대표적 공공부조인 국민기초생활보장제도 내에서 생계급여는 근로빈곤층의 소득을 최저생계비 수준[17]까

17) 1. 2004년도 최저생계비

가구규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
금액(원/월)	368,226	609,842	838,797	1,055,090	1,199,637	1,353,680

2. 2004년도 현금급여기준

가구규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
금액(원/월)	324,186	536,905	738,476	928,901	1,056,160	1,191,780

출처: 보건복지부 홈페이지

지 보장해줌으로써 이들의 소득을 보장하는 가장 중요한 역할을 한다. 기존의 생활보호는 노동능력이 있는 사람들을 생계급여의 대상으로 포함하지 않았으나, 국민기초생활보장제도에서는 이들의 생계도 보장함에 따라 최저생계비 이하의 노동능력이 있거나 현재 노동을 하고 있는 상태에 있는 근로빈곤층도 생계급여의 대상이 되었다. 생계급여를 받기 위해서는 소득인정액 기준[18]과 부양의무자 기준을 동시에 충족시켜야 하는데, 소득인정액이 최저생계비에 미달해야 하며, 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없어야 한다. 소득인정액 제도의 핵심은 바로 재산의 소득환산제[19]로, 기본재산 규모를 초과하는 일반재산, 금융재산, 승용차 등 재산금액을 소득으로 환산하여 수급자의 소득에 합산하는 제도이다(보건복지부 2004d).

---

18) 2002년말까지 수급자 선정기준은 소득기준과 재산기준으로 이원화되어 있었다. 이원화된 선정기준은 소득이 낮지만 보유재산이 재산기준을 조금만 초과하여도 수급자로 선정되지 못하는 문제와, 보유재산이 재산기준 이내에 해당하면 재산규모와 관계없이 같은 수준의 급여가 지급되는 문제가 있었다. 이러한 문제점들을 개선하기 위하여 2003년 1월부터 소득인정액제도를 도입하였다. 소득인정액은 종전 소득기준에 해당하는 소득평가액에 일정 방식에 의하여 재산을 소득으로 환산한 금액을 합한 개념이다. 따라서 소득인정액 제도를 도입하기 위해서는 재산을 어떠한 방식으로 소득으로 환산할 것인가가 쟁점이 되는데, 이러한 과제를 해결하기 위하여 제도 도입시 바로 소득인정액을 적용하지 않고 2년 3개월의 준비기간을 거쳐 도입하도록 하였으며, 지속적으로 제도를 보완해 나갈 계획이다(보건복지부, 2004d)

19) 재산의 소득 환산액=(총재산-기초공제액)×소득환산율

* 기초공제액: 주거비용 등 기본적인 생활유지에 필요한 비용으로, 소득에서 환산하는 재산에서 공제한다. 기초공제액 수준은 전세금 등 재산수준의 지역적 차이를 감안하여 농·어촌 2,900만원, 중소도시 3,100만원, 대도시는 3,800만원이 적용된다.

* 소득환산율: 일반재산의 경우에는 4.17%, 금융재산은 현금 재산인 관계로 일반재산의 1.5배 수준인 6.26%, 일반재산으로 분류되지 않는 승용차의 경우는 100%를 적용하게 된다.

<그림 4-5> 소득인정액 도입에 따른 수급자 선정 기준의 변화

변경 전(2002년까지)	변경 후(2003년부터)
-소득 평가액 기준 →	소득평가액 → 소득인정액 기준
-재산기준 ◦ 금액기준 ◦ 실물기준 (주택, 농지, 자동차) →	재산의 소득환산액 → 소득인정액 기준 (실물기준 폐지)
-부양의무자기준 →	부양의무자 기준

자료 : 보건복지부, 2004년도 국민기초생활보장제도 사업 안내

생계급여는 수급자의 소득평가액과 가구별 최저생계비의 차액을 각종 급여로 지원하는 보충급여제를 원칙으로 하며, 이에 따라 현금급여기준에서 주거급여와 가구소득을 제외한 금액이 지급된다. 이때 현금급여기준은 최저생계비에서 현물로 지급되는 의료비, 교육비 및 타법지원액(주민세, 교육세, TV 수신료 등)을 차감한 금액을 의미한다[20](보건복지부, 2004d). 따라서 근로를 통한 근로소득이 존재하는 근로빈곤층의 경우, 최저생계비에서 근로소득을 제외한 금액이 지급되는 것이다.

한편, 국민기초생활보장제도의 도입 이후 생계급여를 받는 수급자는 1999년 54만 명에서 2000년 145만 명과 2001년 151만 명으로 확대되었으며, 2002년 이후에는 수급자의 수가 약간 줄어들고 있는 추세에 있어 2003년 9월 현재 수급자의 수는 약 125만명 정도인 것으로 추계되고 있다. 수급자 중 근로능력을 가진 것으로 판정된 근로능력자의 수 역시 2001년 6월 36만 명 선에서 점차 감소하여 다음 해인 2002년 6월에는 31만 명으로, 그리고 2003년 9월 현재 29만 8천 명으로 하향추세에 있다.

20) 급여수준= 최저생계비- 가구소득(소득인정액) - 타법령지원액

<표 4-15> 생계급여 현황 (단위: 만명, %)

		전체수급자	근로능력자	조건부수급자
2000년	10월	1450000	----	70591
2001년	6월	1510000	360000	63000
	9월	1510000	334000	57000
	12월	1510000	323000	56000
2002년	3월	1470000	320000	45000
	6월	1400000	310000	40000
	9월	1370000	310000	41000
	12월	1360000	300000	38339
2003년	3월	1348115	300000	36142
	9월	1250000	298000	33720

자료 : 노대명·박찬임 외(2004)

하지만 전체 수급자에서 근로능력자자가 차지하는 비중은 약 21%~23% 정도로 비교적 안정적인 상태를 보여준다. 자활사업에 참여하는 조건부 수급자의 수는 2000년 10월 7만 명 선이었는데, 2001년 6월에는 6만명 선으로, 다시 2002년 6월에는 4만 명으로, 그리고 2003년 9월 현재는 3만 3천 명 선으로 줄어든 것으로 나타났다. 그에 따라 근로능력자 중 조건부 수급자가 차지하는 비중은 2001년 6월의 17.5%에서 2003년 9월에는 11.3%로 지속적으로 감소하는 추세에 있다.

(2) 주거급여

주거급여는 주거급여 제외 대상자(주거급여가 불필요하거나, 타법령 등에 의하여 주거를 제공받고 있는 수급자로서, 의료·교육·자활급여 특례 수급자 및 보장시설에 거주하는 수급자 등이 포함)를 제외한 모든 수급자에게 주거유형에 따른 구분 없이 동일금액을 현금으로 지급한다. 주거급여는 가구원수에 따라 차등 지급된다. 된다. 또한 급여대상자는

의료, 교육, 자활급여의 특례자와 시설수급자를 제외한 모든 수급자가 해당된다. 2004년의 경우 1~2인 가구에는 월 33,000원의 주거급여가 지급되며, 3~4인 가구에는 42,000원이, 5~6인 가구에는 55,000원이 지급된다. 7인 이상 가구는 6인 가구의 1인당 급여액에 당해 가구원수를 곱하여 지급액을 산출한다. 한편 자가가구 등(수급자 본인 소유주택에 거주하는 자 등)은 주거급여액의 70%를 현금으로 지급하고, 미지급액 30%는 현물급여의 형태로 수선 및 점검서비스 등을 3년에 1회 이상 실시한다.

<표 4-16> 주거급여 기준표

가구규모	1-2인 가구	3-4인 가구	5-6인 가구	7인 이상 가구
주거 급여액(일반)	33,000원	42,000원	55,000원	*6인 가구의 1인당 급여액에 당해 가구원수를 곱하여 산출
자가가구	23,100원	29,100원	38,500원	

자료: 보건복지부, 2004년 국민기초생활보장사업 안내

(3) 의료급여

의료급여는 수급권자를 1종 대상자와 2종 대상자로 구분한다[21]. 1종 대상자는 근로능력이 없는 자로 구성된 세대이거나 미취학 자녀, 또는

21) 2003년도 의료급여 종별 대상자 및 선정기준

구분	수급권자	인원 (천명)	선정기준 소득인정액
계		1,453	
1종	*국민기초생활보장법에 의한 수급자 중 근로능력이 없는자 *국가유공자, 인간문화재, 이재민 *의상자 및 의사자 유족 *북한이탈주민	867	*최저생계비 이하 *부양의무자 기준 충족
2종	*국민기초생활보장법에 의한 수급자 중 근로능력이 있는자	587	*최저생계비 이하 *부양의무자 기준 충족

자료: 보건복지부, 2004년 보건복지백서

거동이 불편한 가구원을 보호하고 있는 자 또는 보장시설 대상자로 규정하고 있고, 2종 대상자는 1종 대상자에 해당하지 않는 경우이다. 따라서 근로능력이 있는 수급자인 근로빈곤층의 경우에는 2종 대상자에 대부분 해당될 것이다.

의료급여의 내용은 다음과 같다. 우선 1종 의료급여대상자는 통원 및 입원치료가 모두 무료로 제공되며, 2종 의료급여대상자의 경우 일부 본인부담[22]이 있다. 그러나 이들은 저소득층이기 때문에 본인부담이 과다하여 실질적으로 의료급여를 받지 못하는 상황이 발생할 수 있으므로, 이를 방지하기 위하여 10만원을 넘는 경우 10만원을 초과하는 금액을 의료급여기금에서 대불할 수 있으며, 대불금의 상환은 무이자로 1년에 3번에 걸쳐 분할상환하도록 하는 대불제도를 마련해놓고 있다.

(4) 교육급여

교육급여는 수급권자 가운데 중, 고등학생 자녀가 있는 경우 입학금 및 수업료와 교과서 대금을 지급한다. 고등학생의 경우 입학금, 수업료, 교과서 대금으로 1인당 10만원을 지급하며, 중학생의 경우 부교재비로 28000원을 지급한다. 또한 이들에게 학용품비로 학기당 2만원씩 연 2회 총 4만원씩을 지급한다.

(5) 해산급여

해산급여는 수급자 가구 중 출산여성이 있을 경우 분만 전후의 조치를 위하여 1인당 20만원을 지급하고 쌍둥이일 경우 추가로 10만원을

22) 1차 진료기관 외래진료시 진료당 1,500원 본인부담, 원외처방시 1000원, 원내조제시 1,500원, 약국에서는 500원을 본인이 부담해야 한다. 또한 입원시 15%를 본인이 부담하고 10만원 초과시 대불이 가능하다.

지급한다.

(6) 장제급여

장제급여는 수급자가 사망한 경우 장제를 행하는 사람에게 지급되는 급여로, 근로능력이 없는 자로만 구성된 가구인 경우 가구당 50만원을 지급하고, 근로능력이 있는 가구원이 있는 경우에는 30만원을 지급한다.

(7) 자활급여

자활급여는 자활사업에 참여하는 수급자와 차상위 계층이 자활근로사업의 참여 대가로 받는 급여로, 그 내용은 다음과 같다.

<표 4-17> 2004년도 자활급여 기준(1인/1일/원) (단위: 원)

구 분	계	급여	실비	비고
시장진입형	28,000	25,000	3,000	
(기술, 경력자)	31,000	28,000	3,000	
사회적일자리형2)	25,000	22,000	3,000	인턴형 포함
(기술, 경력자)	28,000	25,000	3,000	
근로유지형	20,000	17,000	3,000	*차상위계층 참여불가

1) 인턴형자활근로와 복지도우미는 사회적일자리형 기준, 인건비지원공동체 참여자는 시장진입형(무경력자) 기준임.
2) 수급자의 경우 월자활소득 중 20만원 초과금액의 30%으로 근로장려금을 지급.
자료: 보건복지부, 2004년도 자활사업안내

2) 국민기초생활보장제도의 효과

국민기초생활보장 제도 관련 예산은 1999년의 1조 8천억 원에서 2004년에는 3조 7천억 원으로 6년 사이에 약 2배 이상 증가했다. 특히 <표 4-18>에서 볼 수 있듯이 생계급여와 주거급여 및 의료급여의 증가

폭은 상당히 크다. 이러한 예산의 증가에 따라 국민기초생활보장제도의 빈곤감소 효과는 상당히 증가했을 것으로 예측할 수 있다.

<표 4-18> 기초생활보장 관련 연도별 예산 (단위 : 억원)

예산 \ 연도	1999	2000	2001	2002	2003	2004
합 계	18,479	23,318	32,419	33,822	35,045	37,512
<생활보장>	17,467	22,539	31,495	32,343	33,549	35,580
◦생계급여	8,388	10,730	12,8351)	12,6413)	13,1304)	13,939
◦주거급여	-	414	1,742	1,793	1,785	1,838
◦교육급여	914	986	960	940	935	881
◦의료급여	8,098	10,320	15,8932)	16,901	17,612	18,810
◦해산·장제급여	67	89	65	65	87	112
<자활지원>	1,012	779	924	1,479	1,496	1,932
◦자활후견기관	12	29	141	230	230	246
◦자활근로	1,000	500	600	1,203	1,203	1,624
◦생활보장기금	-	250	-	-	-	-
◦지역봉사	-	-	177	21	17	12
◦사회적응프로그램	-	-	3	16	16	12
◦협회지원	-	-	3	3	3	3
◦자활사업활성화	-	250	-	3	3	-
◦자활사업실태조사	-	-	-	3	3	3
◦자활제도개선 시범사업	-	-	-	-	-	12
◦생업자금이차보전	-	-	-	-	21	20
◦[생업자금]재특	[350]	[400]	[400]	[270]	[170]	[153]

1) 생계급여: 예비비 449억원 미포함
2) 의료급여: '01년 추경 4,500억원 추가
3) 생계급여 :예비비 451억원 미포함
4) 생계급여 :예비비 308억원 미포함
자료: 보건복지부, 2004년 주요업무 참고자료, 2004.

우선 '국민기초생활 보장제도 평가단'의 평가 자료에 나와 있는 설문조사 결과에 따르면 수급자 중 기초보장제도 시행 이전에 비해 전체적으로 급여가 증가했다는 응답자가 34.2%, 감소했다는 응답자가 23.5%

로 나타났으며, 기초생활보장제도가 최저생계유지에 도움이 되는가라는 질문에 대해서는 전체 응답자 중 54%가 그렇다고 답한 반면 23.7%는 아직도 많이 부족하다고 답변하였다. 이러한 결과는 생계급여가 저소득층의 최저생계 유지에 도움이 되는 것은 사실이지만, 급여 수준이 충분한 것이 아님을 보여준다고 할 수 있다.

한편, 국민기초생활보장제도의 빈곤감소효과에 대한 연구로는 안종범(2002)과 홍경준(2002) 등이 존재한다. 안종범(2002)은 1999, 2000, 2001년의 한국노동패널 조사를 이용하여 빈곤율과 이전소득의 빈곤감소효과를 분석하였는데, 그 결과에 의하면 공적이전의 빈곤감소효과는 1998년 0.52%, 1999년 0.75%, 2000년 1.21%로 아주 미미한 수준이지만 조금씩 증가하고 있는 것으로 나타났으며, 특히 기초생활보장제도가 도입된 2000년에 크게 증가한 것을 알 수 있다. 홍경준(2002)은 2001년도 도시가계조사 자료를 가지고 공적이전과 사적이전의 빈곤감소효과를 분석하였는데, 2000년의 도시가계조사 자료를 분석한 연구에서 공적이전의 빈곤율 감소 효과는 사적이전의 35%였으나, 기초생활보장제도의 도입 이후에는 공적이전의 빈곤율 감소 효과는 사적이전의 60% 수준인 것으로 나타나 기초생활보장제도 도입이 빈곤율 감소에 효과가 있었음을 보여준다.

이러한 연구 결과들은 기초생활보장제도의 생계급여가 근로빈곤층의 최저생활유지와 빈곤률 감소에 가장 중요한 역할을 담당하고 있다는 사실과 동시에 그 효과는 미미하여 국민기초생활보장제도가 소득보장역할을 유지하기 위해서는 더 많은 제도의 개선이 이루어져야 한다는 사실 또한 뒷받침한다. 따라서 사각지대 빈곤층 문제로 일컬어지는 비수급 빈곤층의 해소를 위해 수급자 기준을 좀 더 합리화하고, 공공부

조 급여의 형평성과 대상효율성을 높이려는 노력이 필요하다.

3) 근로유인의 제고를 위한 근로소득 공제 프로그램

국민기초생활보장제도의 보충성 원리는 최저생계비 미만 소득자, 즉 근로빈곤층에게 근로 유무에 관계없이 가처분소득이 동일하도록 설계되어 있기 때문에 수급가구의 근로동기를 저해하는 것은 물론, 수급자가 아닌 차상위계층의 근로의욕을 저해한다는 문제점을 야기한다. 이러한 문제점을 완화하기 위해 도입된 것이 근로소득공제제도이다. 근로소득공제제도는 근로빈곤층과 차상위계층에게 근로유인장치를 제공함으로써 빈곤층의 실질적인 자활・자립을 도모할 필요성에 의해 도입되었다.

근로소득공제는 이러한 취지와 국민기초생활보장법 제2조 제8호의 소득평가액 산정시 근로를 유인하기 위한 요소를 반영해야 한다는 규정에 근거하여 소득평가액 산정시 근로소득의 일정비율을 공제하는 것으로, 현재 적용되고 있는 근로소득공제대상 및 공제율은 다음과 같다[23].

<표 4-19> 근로소득공제대상소득 및 공제율

공제대상소득	공제율
장애인이 직업재활사업에 참여해 얻은 소득	30%
자활공동체에 참가하여 얻은 소득	30%
학생이 얻은 근로소득 및 사업소득	30%
공공근로에 참가하여 얻은 소득	20만원을 초과하는 추가소득의 30%

1) 국민기초생활보장법시행규칙 제2조 제7호 개정으로 인해 공공근로 참가소득 추가
자료: 보건복지부, 2004년도 자활사업안내

23) 근로소득공제 지급방법
1. 학생, 장애인직업재활, 자활공동체 참가자: 개인별 근로소득공제=근로소득×30%
2. 자활사업 공공(자활)근로 참가자: 개인별 근로소득공제=[근로소득-20만원(기준소득)]×30%

한편 <그림 4-6>은 소득평가액의 산정시에 근로소득공제를 도입할 경우에 나타나는 효과를 요약한 것이다. 근로소득공제제도의 도입은 근로소득이 있는 수급자를 대상으로 생계급여를 소득공제액만큼 증가시켜 결국에는 가처분소득을 증가시킴으로써 근로유인을 제공하고, 근로활동에 참여하지 않는 수급가구와의 형평성 문제를 해소할 수 있을 것이라 기대되었다. 또한 재정적 관점에서도 단기적으로는 생계급여의 증가로 인해 소요예산이 증가하지만, 장기적으로 추가적인 근로활동에 따른 근로소득 증가로 인하여 생계급여의 감소와 탈빈곤에 의한 수급자 규모의 감소를 가져오게 되어 예산절감효과를 나타낼 것으로 주목받아왔다(박능후 외, 2003).

<그림 4-6> 근로소득공제 도입에 따른 급여수준 변화 및 근로유인 효과

<table>
<tr><th rowspan="2">구분</th><th colspan="2">근로소득공제가 없을 경우</th><th colspan="2">근로소득공제가 있을 경우</th></tr>
<tr><th>소득이 극히 낮은 자</th><th>소득이 조금 있는자</th><th>현재의 근로소득 상태</th><th>근로소득 증가시</th></tr>
<tr><td rowspan="8">최저 생계비</td><td colspan="3"></td><td></td><td>추가근로소득공제</td></tr>
<tr><td colspan="3"></td><td>근로소득자의 가처분소득 증가분</td><td>근로소득자의 가처분소득 증가분</td></tr>
<tr><td>기타 지원액</td><td>기타 지원액</td><td>기타 지원액</td><td colspan="2">기타 지원액</td></tr>
<tr><td rowspan="2">생계급여</td><td rowspan="2">생계급여</td><td rowspan="2">생계급여</td><td colspan="2">생계급여</td></tr>
<tr><td>근로소득 증가</td><td>추가 근로소득공제
예산절감분</td></tr>
<tr><td></td><td rowspan="2">가구소득</td><td>근로소득공제 (추가급여)</td><td colspan="2">근로소득공제 (추가급여)</td></tr>
<tr><td>가구소득</td><td>가구소득</td><td colspan="2">가구소득</td></tr>
</table>

<table>
<tr><td rowspan="2">효과</td><td rowspan="2">근로의욕 약화 및 소득 감소
→ 급여액 및 예산 증가</td><td>근로소득 감소 방지
근로소득 증가 유인</td><td>근로소득 증가 유인</td></tr>
<tr><td colspan="2">→ 단기적 예산증가/장기적 절감
→ 생산적 복지의 구현</td></tr>
</table>

자료: 박능후 외, 소득인정액 시범사업에 관한 연구(제2차); 근로소득공제

근로소득공제제도에서 소득파악의 문제가 매우 중요하다는 점은 근로소득공제제도에 대한 시범사업의 결과를 통해서도 확인되고 있다. 근로소득공제제도가 어떤 효과를 나타내는가를 살펴보기 위해 한국보건사회연구원은 2001년 7월부터 2002년 12월까지 2차에 걸쳐 시범사업을 실시하고, 그 결과를 분석하였다. 그에 따르면(박능후 외, 2003), 근로소득공제제도의 뚜렷한 효과를 검토하기에는 18개월의 시범사업 기간이 지나치게 짧지만 수급자들의 근로활동에 직접적인 영향을 미치는 요인은 소득파악률과 고용형태이다. 즉 소득파악률이 높은 수급자일수록 근로소득공제에 의한 가처분소득의 증가효과가 크며, 고용상태가 안정적일수록 소득공제제도를 통한 노동참여도가 높아진다는 것이다. 결국 수급자의 소득파악률을 제고하는 것이 소득공제제도의 효과를 증진시키는데 있어 결정적인 요소임이 시범사업을 통해서도 드러났다.

2. 사회보험

사회보험은 퇴직, 실직, 재해, 혹은 질병과 같은 위험을 분산하여 위기상황에서도 소득을 보장하는 것을 주요 목적으로 한다. 사회보험은 공공부조와 같이 표적화된 집단인 빈곤층을 대상으로 하는 것이 아니라, 모든 국민을 대상으로 시행된다. 따라서 자산조사를 실시하지 않으며, 기여를 통해 급여를 받는 방식으로 이루어진다. 따라서 공공부조의 수급자가 아닌 근로빈곤층은 사회보험의 적용대상이 되어야 한다. 하지만 실제로 근로빈곤층의 상당수는 사회보험으로부터 배제되어 있다(박찬용 외, 2000; 박순일 외, 2001; 노대명 외, 2003).

1) 사각지대 발생의 원인

사회보험에서 적용배제의 문제가 발생하는 원인은 매우 다양하다. 우선 사회보험의 적용배제는 구조적 차원의 원인 때문에 발생할 수 있다. 연금을 비롯한 대부분의 사회보험은 19세기 말 20세기 초에 유럽을 중심으로 발전해 왔다. 노동시장에서 발생하는 각종의 사회적 위험을 분산시킴으로서 소득의 안정성을 꾀하는 수단으로 설계된 것이다. 이러한 과정에서 사회보험은 '정규직 남성 근로자'를 표적 집단으로 하게 된다. 이것은 이들이 사회적 위험에 노출되어 있는 절대다수였을 뿐 아니라, 타 집단에 비해 안정적인 고용상태에 있기 때문에 보험료의 지속적 납입이 가능하며 보험료의 징수와 급여지급이 상대적으로 용이했기 때문이다. 따라서 사회보험은 상대적으로 고용상태가 불안정한 근로자와 여성 근로자를 배제하기 쉬우며, 이 점이 바로 사회보험 적용배제의 구조적 원인이라고 할 수 있다.

두 번째로 사회보험의 적용배제는 제도적 차원의 원인 때문에 발생할 수 있다. 제도적 차원의 이유는 주로 사회보험의 확대전략과 관련되어 있다. 제도의 도입시기가 비교적 빨랐던 남미의 여러 국가들에서 서유럽 국가들과는 달리 적용배제의 문제가 상존하게 된 배경에는 이들 국가에서 택한 사회보험 확대전략이 있다(Mesa-Lago, 1978). 제도의 조기정착을 위해 쉽게 식별되고 관리하기 쉬운 군인이나 공무원 집단을 가장 먼저 적용대상으로 하고, 자영자 집단 등을 가장 늦게 적용대상으로 함으로서 사각지대의 문제가 상존하게 된 것이다(박찬용 외, 2000). 제도의 운영과 관련된 행정능력의 부족이나 행정적 병목으로 인한 문제도 제도적 차원의 이유라고 볼 수 있다(최은희 2002). 가입자를 식별하고 이들에게 보험료를 징수하고 급여를 지급하기 위해서는

상당한 정도의 행정능력이 필요하다. 그러한 능력이 갖추어져 있지 않은 채 사회보험의 적용범위를 전 국민으로 확대할 경우, 상당 기간 동안 일부 집단의 배제는 지속될 수밖에 없다.

사회보험의 적용배제는 또한 개인적 차원의 원인과도 관련된다. 실직과 저소득과 같이 개인이 경험하는 경제적 불안정에 의한 기여 능력의 결여나 고용주와 결탁한 기여회피, 개인적 근시안과 사회보험에 대한 불신과 같은 개인적 회피 성향, 가족이 제공하는 연복지와 같은 대체재(substitute goods)의 존재 때문에 발생할 수도 있다.

우리나라의 경우 이와 같은 세 가지 차원의 사회보험 적용배제의 원인이 모두 존재한다. 우선, 사회보험이 가지는 태생적인 한계인 구조적 차원의 원인은 불안정 고용의 증가와 노동시장에서의 성차별이라는 한국의 현실을 통해 더욱 중요해진다. 상당한 규모로 상존해 온 영세 자영업자와 1990년대 중반 이후 증가하기 시작한 임시·일용직 근로자는 외환 위기를 거치면서 더 크게 증가하고 있고, 이러한 경향은 노동시장의 유연화 전략에 따라 심화될 가능성이 높다. 노동시장에서의 여성 차별 문제도 쉽사리 해소되기 어려운 현실임을 감안하면 구조적 차원의 적용배제 문제는 말 그대로 구조화될 가능성이 높다.

한국 사회보험의 발전과정을 살펴보면, 제도적 차원의 적용배제 문제도 발생하고 있음도 알 수 있다. 광범위하게 존재하는 비공식부문과 성장위주 발전전략의 제약 안에서 사회보험 확대전략으로 선택할 수밖에 없었던 것은 남미의 여러 국가들이 취했던 방식이었다. 즉 행정능력이 미치는 공식부문의 안정된 여러 직종들을 우선 적용대상으로 하고 점차로 비공식부문으로 확대해 가는 것이었다. 이것은 모든 사회보험에서 공통적으로 활용된 전략이다. 가령, 적용확대가 가장 성공적으로 이

루어진 건강(의료)보험의 경우 500인 이상 사업장 근로자를 시작으로 해서 공무원 및 교직원 → 300인 이상 사업장 → 100인 이상 사업장 → 농어촌 지역 → 도시지역 순으로 적용대상이 확대되었다. 연금보험과 고용보험, 산재보험과 이와 유사한 방식으로 적용대상 확대가 이루어져 왔지만, 사회보험 행정능력의 부족 때문에 제도적 차원의 적용배제가 계속 발생하고 있다.

또한, 경제적 불안정에 따른 장기실업과 저소득의 문제가 외환위기 이후 심각하게 제기되었고, 소득계층의 양극화 현상이 점차 심화되고 있다는 점을 생각하면, 기여능력의 결여에 따른 적용배제 문제도 지속될 가능성이 높다. 사회보장급여의 대체재인 연복지가 한국사회에서 상당한 규모로 존재한다는 점 또한 개인적 차원의 적용배제 요인이 쉽게 해소되지 않을 것임을 암시한다.

사회보험에서 적용배제의 문제가 발생하는 이유는 이처럼 다양하지만, 배제된 집단이 주로 어떤 특성을 가지고 있을 것인가는 쉽게 예측할 수 있다. 구조적 차원의 배제 원인이나 제도적 차원의 원인, 혹은 개인적 차원의 원인들이 겹쳐져서 주로 여성, 비공식부문, 저소득계층, 불안정고용계층과 관련되기 때문이다.

2) 사회보험 사각지대의 실태

<표 4-20>는 저소득층 자활사업 실태조사의 2002년 자료를 통해 소득계층별 사회보험 가입실태를 살펴본 결과이다. 그 결과는 다음과 같이 네 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 소득이 낮을수록 연금에 대한 가입률이 낮으며, 이에 따라 향후 노후보장의 사각지대에 놓일 가능성이 높을 것이다. 둘째, 연금과 마찬가지로 소득이 낮을수록 산재보험에 가입

되어 있는 비율 또한 낮다. 따라서 저임금 근로자들은 업무상 재해를 당하게 되더라도 보장을 받을 수 있는 가능성이 낮을 것이다. 셋째, 고용보험의 경우에도 소득이 낮을수록 직업능력을 개발할 수 있는 기회와 실업을 당했을 때 생계보장 및 고용지원의 기회가 부족할 것이다. 넷째, 건강보험의 경우 상대적으로 미가입률이 적었으나, 비빈곤층에 비해 저소득층, 차상위계층, 빈곤층의 미가입률이 높음을 알 수 있다. 결론적으로, 소득이 낮을수록 사회보험의 사각지대에 놓일 가능성이 높음을 알 수 있으며, 이에 따라 저소득자들이 질병, 노령, 재해, 실업 등 사회적 위험에 처하게 되더라도 이를 탈피할 수 있는 기회가 부족하고, 더욱 빈곤해질 가능성이 높을 것으로 보인다(노대명 외, 2003).

<표 4-20> 소득계층별 사회보험가입 실태 (단위: %, 명)

		전체	비빈곤층	저소득층	차상위계층	빈곤층
연금	국민연금	55.4	58.2	30.0	36.7	25.6
	공무원/군인/사학연금	5.3	5.9	0.4	0.3	0.5
	미가입	39.3	35.9	69.6	63.0	74.0
	수	12,265	10,967	1,298	495	803
산재보험	가입	76.5	79.0	50.3	59.7	41.3
	미가입	23.5	21.0	49.7	40.3	58.7
	수	7,298	6,600	698	331	367
고용보험	가입	45.0	47.2	21.1	27.7	14.5
	미가입	55.0	52.8	78.9	72.3	85.5
	수	7,225	6,572	653	318	335
건강보험	직장가입	53.1	55.7	38.0	36.9	38.5
	지역가입	46.5	44.1	60.8	61.9	60.2
	미가입	0.4	0.2	1.2	1.2	1.2
	수	21,254	17,927	3,327	1,092	2,235

1) 저소득가구란 월평균 가구총소득이 중위소득 60% 이하인 가구를 뜻한다.
2) 차상위가구란 월평균 가구총소득이 중위소득 60%이하이고 최저생계비를 초과하는 가구를 뜻한다.
3) 빈곤가구란 월평균 가구총소득이 최저생계비 이하인 가구를 뜻한다.
자료: 한국보건사회연구원, 2002년 저소득층 자활사업 실태조사

정리하자면, 저소득층일수록 사회보험 적용에서 배제되기 쉽고, 이는 저소득층일수록 임시직, 일용직과 같은 불안정한 고용상태일 확률이 높으며, 임시직, 일용직과 같은 불안정한 고용일수록 사회보험 적용에서 배제될 확률이 높다는 이유에서 기인한다. 따라서 노동시간 부족과 임금률 감소로 인한 낮은 임금, 실업과 취업의 반복 경험 등 노동시장에서의 불안정한 지위로 인해 빈곤에 빠지는 근로빈곤층(Levitan・Gallo・Shpiro, 1993; Brank, 1996; Rima, 1996; Schiller, 1998; 이태진, 2003)은 사회안전망인 사회보험에서 적용배제되고 있음을 알 수 있다.

또한 이러한 문제가 다양한 차원의 배제요인과 관련된다면, 지금까지의 사회보험 확대전략은 중대한 전환점에 서 있다고 할 수 있다. 이제부터는 제도 확대 노력의 기본 방향이 법률규정의 제·개정보다는 행정능력의 제고, 노동시장에서의 고용 안정성 확보, 기여 회피와 같은 개인적 차원의 역유인 기제의 해소 등과 같은 쪽으로 전환될 필요가 있다는 것이다. 행정 능력의 제고를 위해서는 분산된 사회보험 행정체계를 통합하는 것이 필요하고, 비임금 근로자와 자영자의 소득 파악 능력을 제고하기 위한 정책 방안이 마련되어야 할 것이다. 그리고 공적 사회보험 체계에 대한 사회성원들의 불신이 기여 회피의 주된 요인 중의 하나라는 점을 감안하면, 사회보험의 재정 건전화와 급여의 질 개선을 통해 신뢰도를 높이려는 노력도 이루어져 한다. 아울러, 사회보험의 가입률이 크게 늘어나기 이전까지라도 배제된 근로빈곤층을 대상으로 하는 다른 정책적 수단들을 강화하는 노력이 필요하다.

4절 사회복지서비스

근로빈곤층에 대한 지원은 전통적으로 노동시장정책과 소득보장정책, 그리고 조세정책의 맥락에서 이루어져 왔다. 즉 3절까지를 통해 살펴본 것처럼 직업훈련과 고용창출 등의 고용지원을 통해 이들의 근로소득을 증가시키거나, 시장에서 결정된 소득을 재분배하거나, 직접적인 소득의 이전을 통해 이들의 빈곤을 해결하려는 시도가 일반적인 방법으로 활용되어온 것이다.

하지만, 1990년대 이후 장기실직과 그에 따른 빈곤화의 문제가 심각해지면서 근로빈곤층, 특히 장기실직자의 문제는 더 이상 전통적인 지원정책만으로 대응될 수 없다는 점이 드러났다. 실직자가 장기실직 이후 빈곤상태에 빠졌다는 것은 이미 이들의 노동 공급적 특성이 노동시장의 수요에 적합하지 않다는 것이며, 따라서 이들에 대해서는 기존의 정책과는 다른 방향의 지원이 모색될 필요가 커졌다. 이와 함께, 이미 오랫동안 빈곤 덫(poverty trap)에 갇혀있는 공공부조 장기 수급자의 문제 역시 사회복지 재정의 건전성 확보와 사회통합의 증진이라는 측면에서 다시 쟁점으로 부각되었다(Mackay, 1998). 즉 의료, 보육, 재가, 주택 등의 사회복지 서비스를 통합적으로 제공하는 것이 근로빈곤층에 대한 지원정책의 실행방향이 되어야 한다는 점이 여러 국가들의 경험을 통해 확인되어온 것이다(Nathan, 1993; Danziger et al., 1999; Walker & Wiseman, 2001).

이러한 점은 우리나라에서도 마찬가지이다. 앞의 그림 <4-1>에서 국민기초생활보장제도 수급자 중 근로능력자로 판별된 300천명의 수급자 중에서 약 5만 2천명의 사람들이 가구 여건의 이유로 자활지원 프로

그램에 참여하지 않고 있다는 사실이 바로 사회복지서비스가 근로빈곤층에게 매우 절실한 지원정책임을 잘 보여준다.

노대명 외(2003b)의 연구에 의하면 저소득 근로능력 가구 중 7.2%(실직), 13.0%(사업중단)가 육아나 가사 때문에 일을 중단한 것으로 나타났으며, 직업훈련에 참여한 적이 없는 저소득 근로능력자들은 '보육, 간병, 가사 부담' 때문이 9.3%로 나타나 근로빈곤층의 자립을 위한 직업훈련, 취업 등을 위해서는 보육, 간병, 가사 부담 등을 지원할 수 있는 사회복지서비스가 필요함을 알 수 있다.

이는 또 다른 연구(노대명 외, 2003a)에서도 확인할 수 있다. 이 연구의 분석에 따르면, 저소득 근로능력자 가구의 자녀양육실태는 미취학 자녀 또는 초등학생 자녀가 있는 경우가 80%이다. 또한 미취학 자녀의 경우 보육시설을 이용하지 않는 이유로 경제적 부담이 68.2%로 나타났고, 약 22.8%는 보육에 의한 생업중단 경험이 있다고 응답하였다. 한편, 저소득 근로능력자 가구 중 간병을 필요로 하는 가구원이 있는 가구는 9.7%였으며, 이중 15.3%가 수발 주체가 없는 것으로 나타났다. 또한 간병시설을 이용하지 않는 이유로 63.1%가 경제적 부담이 크기 때문으로 나타났으며, 간병에 의해 생업중단 경험이 있는 가구가 24%라고 응답하였다. 이러한 결과를 살펴보았을 때, 이들에게 보육지원, 간병 등 복지서비스 욕구가 매우 크며, 서비스를 지원할 경우 일을 할 수 있는 가구가 많다는 것을 알 수 있다. 여기에서는 저소득층을 대상으로 실시되는 일반적인 프로그램과, 저임금 근로자를 대상으로 실시되는 프로그램으로 나누어 그 내용을 살펴보도록 한다.

1. 저소득층을 대상으로 실시되는 프로그램

1) 보육지원서비스

보육료 지원은 저소득층자녀 보육료지원과 만5세아 무상교육, 장애아 무상교육 등으로 나눌 수 있는데, 여기에서는 근로빈곤층 가구와 관련이 있을법한 저소득층자녀 보육료지원과 만 5세아 무상교육에 대해 살펴보기로 한다.

우선 저소득층 아동은 국민기초생활보장법에 의한 수급권자의 아동, 모자복지법에 의한 보호대상자로 선정된 모・부자가정 아동, 아동복지시설 취학 전 2년까지의 아동에 대해 지원하며, 기타저소득층 아동은 소득인정액 기준[24]으로 대상자를 선정하고 있다. 저소득층 자녀 보육료 지원은 보육시설을 이용하고 있는 0-4세 아동과 일부 방과 후 초등학생에 지원되고 있는데, 지원대상은 법정저소득층과 기타저소득층으로 구분하여 전자는 보육료 전액, 후자는 보육료의 40%를 차등지원하고 있다. 2003년 보육료 지원 단가는 영유아 보육의 특성을 감안하여 2세 미만 보육아동은 월 243천원, 2세 아동은 201천원, 3-4세 아동은 월 125천원이 지원된다(보건복지부, 2004d).

다음으로 만 5세 아동 무상보육사업은 원칙적으로 취학 전 만5세 아동을 지원하기 위하여 실시되는 사업으로서 지원 대상은 저소득층 보육료 지원사업과 같이 법정과 기타로 구분하여 지원한다. 법정저소득층 아동은 저소득층 자녀 보육료 기준과 같으나, 기타 저소득층 아동은

24) 2003년 기타 저소득층 아동 산정기준

가구원 수	3인까지	4인	5인	6인
소득인정액	105만원 이하	125만원 이하	140만원 이하	158만원 이하

자료: 보건복지부, 2004년 보건복지백서

저소득층 자녀지원기준보다 소득인정액 기준이 높다[25]. 2003년 보육료 지원은 다음과 같다. 법정 저소득층 자녀와 농어촌 지역 기타 저소득층은 월 125천원을 지원하고, 도시지역 기타 저소득층의 경우는 국공립 보육시설 등 국고보조시설을 이용할 경우 월 90천원을 지원하고, 민간 보육시설을 이용할 경우 월 105천원을 지원하고 있다(보건복지부, 2004d). 보건복지부의 2003년 자료에 의하면 법정저소득 자녀[26]에 대한 정부지원은 64,375명이며, 기타 저소득자녀에 대한 정부지원은 146,238명으로 총 210,613명에 대해 지원하고 있다(보건복지부, 2004d).

<표 4-21> 연도별 보육료 지원예산 현황 (단위: 억원)

구분	2000년			2001년			2002년			2003년		
	계	국고	지방비	계	국고	지방비	계	국고	지방비	계	국고	지방비
계	1,087	507	580	1,425	662	763	2,081	974	1,107	3,505	1,626	1,879
저소득층 보육료	969	448	521	1,301	600	701	1,048	489	559	1,344	612	732
만5세아 무상교육	118	59	59	124	62	62	1,033	485	548	1,085	509	576

자료: 보건복지부, 2004년 보건복지백서에서 재구성

2) 재가서비스사업

재가복지시설로는 가정봉사원 파견시설, 주간보호시설(무료, 실비),

25) 2003년 5세아 무상보육료 지원 선정기준

가구원 수	3인까지	4인	5인	6인
소득인정액	200만원 이하	215만원 이하	230만원 이하	245만원 이하

자료: 보건복지부, 2004년 보건복지백서

26) 법정저소득자녀란 기초생활수급권자 아동, 아동복지시설 아동, 모부자 가정의 아동을 말한다.

단기보호시설이 있으며, 2003년 국고를 지원하고 있는 재가노인복지시설은 317개소인 것으로 나타났다. 비용의 부담은 65세 이상의 기초생활보장 수급권자, 저소득층 노인으로서 그 부양의무자로부터 적절한 부양을 받지 못하는 자는 무료대상, 65세 이상 저소득층은 실비대상이다(노대명 외, 2003a).

3) 모부자가정 지원

모부자가정에 대한 지원은 배우자와의 사별, 이혼, 별거 등의 사유로 배우자가 없거나 또는 배우자가 있어도 폐질, 불구 등으로 장기간 노동능력을 상실한 가정을 지원하기 위한 것이다. 실제로 비빈곤가구의 모자가구는 1.2%, 부자가구는 0.5%인데 반해, 저소득가구에서 모자가구가 4.4%, 부자가구가 1.7%라는 사실은 근로빈곤층 가구에서 모부자가정이 차지하는 비율이 높음을 알 수 있다(노대명 외, 2003a).

저소득 모부자가정의 선정기준은 가구원수에 따라 소득인정액에 차등을 두고 4인 가족의 경우 소득인정액이 130만원 이하인 18세 미만(취학시 20세 미만)의 자녀를 둔 가정이 저소득 모부자가정으로 선정되어 보호받고 있다[27] 이들에 대해서는 우선, 자녀에 대하여 자녀학비와 아동양육비를 지원함으로써 가정의 경제적 부담을 덜어주고 자활, 자립을 지원하고 있으며, 연리 4%, 5년거치 5년분활 상환 조건으로 최대

27) 2003년 모부자가정 선정기준

가구원수	2인	3인	4인	5인	6인
월소득	84만원 이하	111만원 이하	130만원 이하	145만원 이하	158만원

자료: 보건복지부, 2004년 보건복지백서

주 : 7인 이상 가구는 가구원수 1인 증가시 12만원씩 증가

1,500만원까지 복지자금을 대여함으로써 가정의 생업기반 조성 및 생활안정을 지원하고 있다.

<표 4-22> 생업자금융자 실적 (단위: 가구, 백만원)

구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003
세대수	356	330	238	152	107	166
금액	4,000	3,656	2,656	1,698	1,204	1,999

자료: 보건복지부, 2004년 보건복지백서

또한 18세 미만의 자녀를 둔, 생활이 어려운 무주택 저소득모자가정에 대하여 모자보호시설에 3-5년동안 입소시켜 기본적인 생활보호와 자립기반조성을 위한 지원을 하고 있으며, 입소자의 정신적, 심리적 갈등과 자녀양육문제 및 직업훈련 등에 관하여 상담지도를 하고 있다. 또한 모자자립시설과 모자일시보호시설을 운영하고 있다(보건복지부, 2004d).

그러나 우리나라의 경우 지역사회단위에서 제공되는 공공서비스는 대체로 저소득층(대부분 국민기초생활보장제도의 수급자)을 대상으로 하고 있고 이는 매우 협소한 실정이다. 이러한 복지서비스가 근로빈곤층의 자립, 자활에 도움이 될 수 있도록 하기 위해서는 자활지원 대상자 개인 및 가구 특성을 분석하여 빈곤 요인을 규명하고, 이에 따른 복지서비스 프로그램의 다양한 개발과 적용이 이루어져야 할 것이다.

2. 저임금 노동자를 대상으로 실시되는 프로그램

저임금 노동자의 가계부담을 덜어주고, 근로의욕을 제고하기 위하여 체불근로자 생계비 대부 등 생활안정자금 대부사업, 근로자 장학금 지

원, 근로자 여가활동 지원 등의 근로복지사업이 시행되고 있다. 이러한 내용을 좀 더 자세히 살펴보도록 하자.

1) 근로자 주거안정 지원

(1) 근로자주택제도

근로자주택제도는 저소득 근로자들의 주거안정에 실질적인 혜택을 주고자 도입된 것으로, 기존의 주택청약저축 가입자를 대상으로 실시되는 소형분양 주택이 저소득근로자가 입주하기에는 부담이 과중하고 실질적인 저소득 무주택 가구를 입주자로 선별하는 장치가 미흡함에 따라 저소득 근로자를 위한 별도의 주택 공급체계로 마련된 제도이다[28]. 근로자주택은 90-97년까지 이를 장려하기 위해 사업주체의 경우 광범위한 금융, 세제, 택지지원 혜택을 부여하며, 근로자의 경우 사전에 청약저축 등에 가입할 필요가 없다는 점 등의 이점이 있었다. 그러나 98년 이후 주택공급의 과잉, 금리인하, 생활향상에 따른 주택구입방식 다양화 및 중형주택 경향 등으로 점차 근로자주택의 공급과 수요가 감소되고 있어 근로자주택의 지원방식을 전환할 필요성이 대두되고 있다(노동부, 2004).

(2) 근로자의 주택구입 및 전세자금 융자

근로자의 주거안정을 위해 1994년부터 근로자 주택 구입 및 전세자금 융자를 실시하고 있는데, 융자규모는 1994년부터 1996년까지 매년 1,000억씩, 1997년 1,500억원, 1998년 1,900억원, 1999년 9,000억원,

28) 근로자주택제도는 근로복지주택과 사원임대주택으로 나누어진다.

2000년 2조 7,500억원, 2001년 2조 4,727억원, 2002년 2조 4,000억원, 2003년 2조 4787억원으로 융자재원을 점차 확대하고 있다. 또한 융자자격은 5인 이상 사업장에 근무하는 자로서 연간 소득수준이 3천만원(일용근로자인 경우 일급여액 15만원) 이하인 근로자 또는 서민으로 무주택기간이 6개월 이상인 세대주이다.

<표 4-23> 근로자주택 공급 실적 (단위: 호)

년 도	계	근로복지주택	사원임대주택
1990	60,764	41,114	19,650
1991	36,697	24,987	11,710
1992	45,972	35,120	10,852
1993	38,060	27,954	10,106
1994	38,101	28,990	9,111
1995	30,888	26,440	4,448
1996	25,431	19,016	6,415
1997	17,466	15,621	1,845
1998	7,212	6,728	484
1999	84	-	84
2000	318	318	-
2001	350	-	350
2002	80	-	80
2003	50	-	50
계	301,473	226,288	78,185

자료: 노동부, 2004 노동백서

융자조건은 구입자금의 경우 호당 10,000만원 이내로 하고 연리 6.0%에 1년거치 19년 분할상환, 전세자금은 호당 6,000만원 이내로 연내 5.5%에 2년대 일시 상환이며, 전세자금은 2회에 한하여 기간연장이 가능하므로 최장 6년간 융자를 받을 수 있다(노동부, 2004).

2) 근로자 생활안정지원

(1) 근로자 의료비·경조사비 대부

저임금 근로자에게는 의료비, 경조사비 등 목돈 지출이 가계에 큰 부담으로 작용하게 된다. 따라서 일시적 목돈 지출에 의한 저임금 근로자의 가계부담을 경감하여 생활 안정을 도모하고 근로의욕을 고취시키기 위한 목적으로 1996년부터 의료비 대부사업을 시작하였으며, 1998년부터는 혼례비와 장례비까지 대부종류를 확대하고, 2002년에는 노부모요양비를 추가하여 실시하고 있다(노동부, 2004). 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

근로자 의료비·경조사비 등 대부사업의 대상은 소속사업장에서 3개월 이상 근무하고 월평균 임금이 170만원 이하인 근로자이며, 의료비, 혼례비, 장례비, 노부모요양비의 용도에 한해 대부받을 수 있다. 범위는 700만원 한도내(노부모요양비는 300만원)에서 대부받을 수 있으며, 300인 이하 중소제조업체 생산직 근로자는 1,500만원까지 대부받을 수 있다. 또한 대부종류가 중복될 경우에도 최고 1,500만원까지 대부받을 수 있으며, 대부금액에 대해서는 연리 5.75%가 적용되며 상환기간은 1년거치 3년균등상환이다.

<표 4-24> 근로자 의료비·경조사비 대부 실적 (단위: 명, 백만원)

구분	계	96년	97년	98년	99년	00년	01년	02년	03년
대부인원	18,451	29	116	1,118	811	1,455	1,316	7,633	5,973
대부금액	92,608	100	398	5,351	3,935	7,213	6,708	39,441	29,462

자료: 노동부, 2004년 노동백서

(2) 임금체불근로자 생계비 대부

97년 외환위기 발생으로 인해 근로자들이 임금을 지급받지 못하는 상황에서 이들의 생계유지와 실업문제의 사전예방 차원에서 체불임금 사업장의 재직근로자에 대한 생계비 대부사업을 1999년부터 실시하고 있다.

임금체불근로자 생계비 대부사업의 대상은 대부신청일 이전 1년 이내 2개월 이상 임금체불 사업장의 사업주 및 근로자이며, 대부금액은 체불임금 범위내에서 1인당 5백만원 한도이며 대부조건은 근로자 생활안정자금 대부사업과 동일하다. 대부재원은 재특기금에서 차입하고 있으며, 2003년에 5,253명 21,827백만원, 1999년부터 2003년까지는 총 30,944명에게 103,105백만원이 대부되었다.

<표 4-25> 임금체불근로자 생계비 대부 실적 (단위: 명, 백만원)

구분	계	99년	00년	01년	02년	03년
대부인원	30,944	5,851	7,198	4,725	7,917	5,253
대부금액	103,105	23,844	13,442	12,641	31,351	21,827

자료: 노동부, 2004년 노동백서

(3) 근로자 장학사업

근로자 장학사업은 근로자 본인 및 그 자녀의 교육비 부담해소를 통해 근로자의 실질소득을 증대시키고 근로의욕을 제고시키기 위해 실시되고 있다. 특히 교육격차로 인한 임금격차가 사회적 문제화되고 있어 장학금 지원을 통해 가계의 어려움으로 중, 고등학교 교육에서 소외될 수 있는 저임금근로자 및 자녀에게 학비를 지원함으로써 임금격차를 완화하기 위해 1995년부터 근로자 장학사업을 실시하고 있다(노동부,

2004).

대상은 3개월이상 재직중인 근로자로서 월평균급여가 170만원 이하인 자 및 그 자녀이며 ①소년·소녀 가장 근로자 ②모자가정 근로자 ③세대주 근로자 ④기타 근로자가 우선 선발대상이다. 이렇게 선발된 근로자 및 그 자녀에게는 당해연도 입학금, 수업료 및 육성회비 전액을 지원받게 되며, 그 규모는 2003년에 6,000여명 6,388백만원, 1995년부터 2003년까지는 총 37,008명에게 32,603백만원이 지원되었다.

<표 4-26> 장학금 지원 실적 (단위: 명, 백만원)

구분	계	95년	96년	97년	98년	99년	00년	01년	02년	03년
수혜인원	37,008	979	1,642	2,094	3,913	4,461	4,691	6,378	6,850	6,000
장학금	32,603	558	897	1,654	3,091	3,511	4,299	5,441	6,764	6,388

자료: 노동부, 2004년 노동백서

제5장 결론을 대신하여; 노동조합은 무슨 일을 해야 하나?

이 장에서는 앞에서의 분석결과와 근로빈곤층에 대한 제도를 중심으로 근로빈곤층 문제에 대한 노동조합의 대응을 두 가지로 나누어 살펴볼 것이다. 첫 번째는 근로빈곤층 중 임금노동자에 대한 대응으로, 이들의 고용조건 개선에 대한 것이다. 근로빈곤층이 빈곤에 빠지는 이유는 노동시간 부족과 임금률 감소로 인한 낮은 임금에서 기인하는 것으로 알려져 있다(Levitan · Gallo · Shpiro, 1993; Blank, 1996; Rima, 1996; Schiller, 1998; 구인회, 2002; 이태진, 2003). 임금노동자에 한정시켜 생각했을 때, 이는 정규직 노동자에 비해 임금이 낮고 고용이 불안정한 비정규직 노동자들이 근로빈곤층의 다수를 구성하고 있을 가능성이 크다는 것을 보여준다고 할 수 있다[29]. 따라서 1절에서는 이들의 고용실태에 대해 살펴보고, 이를 개선시킬 수 있는 노동조합의 대응에 대해 살펴본다. 한편, 임금노동자, 특히 비정규직에 대한 고용개선 문제는 단위노조 수준의 대응보다는 전체 노동자를 포괄하는 수준에서 이루어지는 것이 효과적일 것이다. 따라서 여기서의 노동조합은 양대 중앙노총의 대응임을 전제하도록 한다.

두 번째는 양대 중앙노총에서 실시되고 있는 사회개혁투쟁을 통해 근로빈곤층의 생활조건을 개선시키는 것이다. 실증적 분석결과, 다수의

29) 3장의 분석결과, 통상적으로 비정규직이라 일컬어지는 임시직과 일용직의 비중이 상용직에 비해 낮게 나타났으나, 이러한 결과는 우리가 흔히 생각하는 비정규직의 개념이 임시·일용직에만 국한되지 않기 때문일 수 있다. 즉, 상용직 안에 우리가 생각하는 비정규직이 포함되어 있을 수 있다는 것이다. 한편, 본 연구에서의 비정규직은 상용직과 반대되는 개념으로서의 임시·일용직을 지칭한다.

근로빈곤층을 구성하고 있는 것은 실업자와 실망실업자, 그리고 농민을 포함하는 자영자이다. 따라서 본 연구의 분석결과에 기초했을 때 임금노동자만을 대상으로 실시되는 여타의 투쟁들은 근로빈곤층을 포괄하기에 한계가 존재하며, 개별 자본가를 대상으로 실시되는 단위노조 수준의 대응 또한 한계가 존재한다. 이러한 이유로 2절에서는 양대 노총에서 이루어지고 있는 '사회개혁투쟁'의 내용을 살펴보고, 사회개혁투쟁을 실시할 수 있는 조건으로 보편적 사회복지정책을 제시한다.

그리고 3절에서는 노동조합이 개입할 수 있는 경로에 초점을 맞추어 국가기구를 통한 개입, 노사정 위원회를 통한 개입, 사회적 단체교섭을 통한 개입[30]으로 나누어 살펴볼 것이며, 마지막으로 4절에서는 근로빈곤층 문제에 개입하기 위해 노동조합이 해결해야 하는 과제를 살펴보도록 한다.

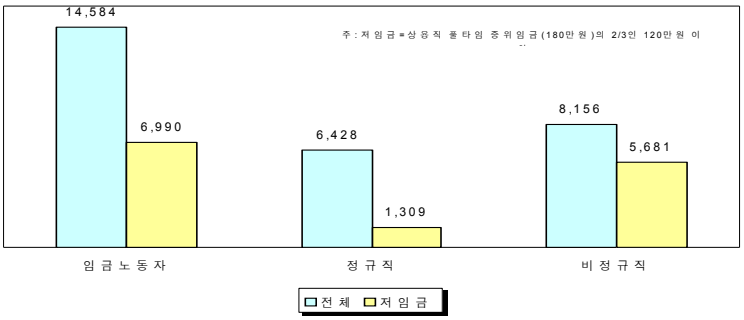
1절 근로빈곤층의 고용개선에 대한 대응

앞에서 언급했듯이, 임금근로자에 한정시켜 생각했을 때 근로빈곤층을 구성하고 있는 다수의 임금근로자는 정규직에 비해 낮은 임금을 받고 있는 비정규직 노동자들일 것이라 추정할 수 있다. 경제활동인구조사 부가조사를 활용하여 '상용직 풀타임 중위임금의 2/3인 월평균 120만원 이하'를 저임금계층으로 분류하여 분석한 김유선(2004)의 연구에 의하면, 전체 1,458만명 가운데 절반에 해당하는 699만 명(47.9%)이

30) 이러한 분류는 조돈문 · 박준식 · 강수돌 · 이민영 · 김성오(1999)의 '구조조정기 노동조합의 개입전략' 중 제 7장 '수세에서 공세로: 노동조합의 개입전략과 추진방식(조돈문)' 편을 따른 것으로, 이러한 유형분류는 개입유형과 개입의 주체에 따른 나눈 것이다.

저임금 계층으로, 이 중 정규직이 131만 명(20.4%), 비정규직이 568만 명(69.7%)이다. 정규직은 5명 중 1명, 비정규직은 10명 중 7명이 저임금 계층으로, 정규직에 비해 비정규직 노동자가 3배 가까이 많다는 것을 알 수 있다.

<그림 5-1> 고용형태별 저임금 노동자 규모



자료: 김유선(2004), 비정규직 규모와 실태, 한국노동사회연구소

따라서 본 절에서는 근로빈곤층을 구성하고 있는 임금노동자, 그 중 저임금 노동자의 비중이 높은 비정규직노동자를 중심으로 논의를 진행시키도록 한다.

1. 비정규직 노동자 근로조건의 실태

경제위기 이후 '노동시장 유연화'의 추진으로 인해 이미 1999년 말 비정규직 노동자의 수가 전체 노동자의 50%를 넘게 되고, 이들의 임금수준이나 고용조건이 매우 열악하다는 사실이 보도되는 한편, 민주노총, 한국노총 등 노동조합 총 연합단체들을 중심으로 비정규직 조직화, 또는 제도적 보호를 위한 활동이 본격적으로 전개되기 시작하면서 비

정규직 노동자 문제는 사회적 이슈로 자리잡게 되었다[31](홍주환, 2000).

비정규직 노동자들의 고용문제가 사회적 이슈로 자리잡게 되면서 나타나는 가장 중요한 현상으로는 비정규직 노동자의 노동조건과 고용불안정성을 쟁점으로 한 노사갈등이 확산되고 있다는 점이다. 이처럼 노사갈등이 확산되고 있는 이면에는 비정규직 고용의 확대와 정규직과의 차별적 대우가 존재하는데, 임시・일용직 등 비정규직 종사자들은 정규직에 비해 낮은 임금수준과 불안정한 고용상태에 있으며, 임금이나 퇴직금, 그리고 사회복지 혜택 등에서도 정규직에 비해 불이익을 받고 있기 때문이다(김유선, 2001; 안주엽, 2000; 장지연, 2001, 이주희・이성균, 2003에서 재인용).

그렇다면, 기업이 계속적으로 비정규직 노동자를 고용하는 이유는 무엇인가? 이를 먼저 살펴보아야 현재 비정규직 고용의 실태를 파악할 수 있다.

이른바 신자유주의로 지칭되는 현 자본주의는 비숙련 단순노동에서 다기능 노동으로 노동형태를 전환하여 노동강도와 노동의 질을 높여 잉여가치율을 높이고 있다. 여기에는 '노동시장 유연화'라는 신자유주의의 핵심 노동정책이 존재하는데, 이는 자본의 이윤을 극대화시키고 노동자를 손쉽게 착취할 수 있게 하는 것으로 조직적 유연성과 노동력 유연성으로 나누어진다. 조직적 유연성은 기업 활동의 일부를 기업 내에서 처리하지 않고 외부에 위탁하는 것이며, 노동력 유연성은 개별 자

31) 이러한 수치는 2004년 현재에도 적용되고 있다. 2004년 8월 경제활동인구조사 부가조사를 활용하여 분석한 김유선(2004)의 연구에 의하면, 비정규직 노동자는 2004년 8월 816만 명으로, 이는 전체 노동자의 절반 이상이 비정규직이라는 사실을 보여준다.

본이 상황에 따라 노동력 사용의 규모나 시간 등을 마음대로 조절할 수 있는 능력을 의미한다. 자본의 입장에서 단기적으로 이윤을 증가시킬 수 있는 가장 좋은 방법은 비용을 줄이는 것, 특히 노동비용을 줄이는 것으로, 조직적 유연화를 통해 위탁업체 간의 경쟁을 통해 생산비용이나 노동력사용비용을 절감할 수 있으며, 노동력 유연화를 통해서는 임금비용을 절감할 가능성이 높아진다[32]. 따라서, 노동의 입장에서 유연화는 노동시장에서의 불안정성 증가와 저임금, 노동 강도 강화라는 말과 다름없는 것이다[33].

그렇다면, 실제로 비정규직 노동자의 근로조건은 어떠한가? 이를 살펴보기 위하여 근로빈곤층과 직접적으로 관련되는 임금과 사회적 보호에 대해서 살펴보도록 한다.

1) 임금

일반적으로 비정규직 노동자들은 정규직 노동자에 비해 낮은 임금을 받는 것으로 알려져 있다. 이러한 생각은 여러 실증적 연구를 통해서 지지되고 있는데, 정진호의 연구(2000)에서는 임시, 일용 등 비정규직의 임금수준은 근로시간, 인적 특성, 직무 속성 등 임금에 영향을 미치는 요인을 통제하면 상용근로자에 비해 19.8%~27.2%가 낮은 것으로 나타났으며, 배진한(2001)의 연구에서는 비정규노동자의 임금수준이 유사한 특성을 가진 정규직 근로자와 비교할 때 단기계약직의 경우

32) 수량적 유연화는 고용지속성, 노동시간에 따라 나누어질 수 있는데,. 고용지속성에 있어서는 한시적 노동자, 노동시간에 있어서는 시간제 노동자를 의미하며, 조직적 유연화는 파견, 용역, 독립도급, 호출노동 등을 의미한다(이주희・이성균, 2003).

33) 불안정노동연구모임, '신자유주의와 노동의 위기: 불안정노동 연구'에서 정리

10.3%, 시간제 노동자는 24.0%, 비전형근로자는 13.2%의 사업체에서 30% 이상 더 낮은 임금을 받고 있다고 제시하고 있다.

한편, 1차년도 사업체패널조사를 활용하여 정규직과 비정규직의 임금수준을 비교한 안주엽・김동배(2003)의 연구에 의하면 비정규근로자의 임금수준은 평균적으로 정규근로자의 80%에 이르는 것으로 집계되었다. 이는 가구조사나 개인조사를 통해 얻어진 결과보다는 비정규근로자가 상당한 대우를 받고 있다는 것을 보여주는데[34], 이러한 결과는 기타 부가급여를 분석한 결과를 보면 이유를 알 수 있다.

<표 5-1> 비정규근로자의 임금수준(정규근로자 대비) (단위: %)

평균임금수준	임금수준의 분포				
	50%미만	75%미만	90%미만	100%미만	100%
79.9	5.1	25.0	27.9	17.1	24.9

표본: 전체 사업체 중 비정규근로를 활용한 적이 있는 832개 사업체.
자료: 한국노동연구원, '사업체패널조사' 제1차년도(2002년), 안주엽・김동배(2003)에서 재구성.

<표 5-2> 비정규근로자의 부가급여의 수준(정규근로자 대비) (단위: %)

시간 외 수당	상여금	퇴직금	사회보험료	복리후생비
56.6	31.7	44.1	54.6	47.4

표본: 전체 사업체 중 비정규근로를 활용한 적이 있는 832개 사업체.
자료: 한국노동연구원, '사업체패널조사' 제1차년도(2002년), 안주엽・김동배(2003)에서 재구성.

34) 여기서의 가구조사와 개인조사는 한국노동패널에서 가구조사자료, 개인조사 자료를 의미한다. 이러한 결과는 사업체를 대상으로 실시되었기 때문에 나타났을 수도 있다. 따라서 가구조사나 개인조사와의 차이에 대한 연구 분석이 필요하다는 것을 알 수 있다.

같은 연구에서 시간외 수당, 상여금, 퇴직금, 사회보험료, 복리 후생비와 같은 기타 부가급여의 수준을 정규직과 비교했을 때, 비정규직은 정규직에 비해 상대적으로 기타 부가급여의 수준이 낮은 것으로 나타났다. 시간외수당과 사회보험료의 경우 50%대이며 퇴직금과 복리후생비의 경우는 40%대, 상여금은 30% 정도에 불과한 것이다. 이는 상대적으로 직접 노동비용인 임금비용에서는 고용형태 간 차이를 많이 두지 않되 간접적인 노동비용에서 차이를 많이 둠으로써 노동비용을 절감하려는 것이다. 이러한 결과는 기업이 노동비용을 절감하는 전략으로서 비정규근로를 활용하고 있다는 것을 의미한다고 할 수 있겠다.

2) 사회적 보호

사회보험방식으로 비정규직을 보호할 때 제기되는 쟁점은, 최저가입기간 충족여부 문제, 낮은 급여수준 혹은 짧은 급여 기간의 문제, 기여회피의 문제, 그리고 적용대상에서의 원천적 적용 제외 등 네 가지로 정리할 수 있다. 우선 최저가입기간 문제는 고용과 실업을 반복하는 '반복 실업', 자영노동과 임금노동의 순환, 그리고 비정기적 소득 등 비정규 노동자의 고용형태의 특성과 기여, 급여를 연계시키는 사회보험의 기본 원리가 충돌하는 경우이다. 두 번째로 급여 수준 및 급여기간 문제는 급여수준이 낮거나 급여기간이 짧아 해당 제도가 위험 보호장치의 기능을 못하는 경우이며, 기여 회피 문제는 비정규 근로자가 사회보험의 당연 적용 대상이 되나 고용주 또는 피보험자가 기여금을 의도적으로 회피하여 사회적 위험에 노출되어도 보호를 받지 못하는 경우이다. 일반적으로 비정규 근로자는 비공식부문에 종사하는 비율이 높고, 고용상태 및 소득파악에 어려움이 있기 때문에 사회보험료 부담이

높을수록 공식부문의 정규직 근로자들보다 기여를 회피할 가능성이 높으며, 고용주의 입장에서도 보험료의 부담이 높을수록 노동비용을 줄이기 위한 기여회피의 가능성이 높아진다. 마지막으로 적용범위 문제는 비정규직 노동자들의 사회보험 적용에 있어 핵심적으로 지적되는 사안으로, 강제적으로 적용된다면 나머지 세 가지의 문제들은 쟁점이 되지 않기 때문이다. 현재 모든 사업장에 당연 적용되는 산재보험을 제외하고 건강보험과 고용보험, 국민연금 모두 1인 이상 사업장에 적용되고 있다. 특히 고용보험의 경우 제도적으로 일용직, 시간제 근로자도 가입할 수 있다(김연명, 2001).

그렇다면, 실제 비정규 노동자에 대한 사회보험 적용 실태는 어떠한가? 앞에서 살펴본 배진한(2001)의 연구에서는 고용보험의 경우 정규직 전원이 적용받고 있는 사업체는 84%, 비정규 노동자로 분류할 수 있는 단기계약직은 68.3%, 시간제는 30.9%, 비전형노동자[35]는 53.2%의 사업체가 적용하고 있었으며, 건강보험의 경우 정규직은 64.4%의 사업체에서 적용하고 있는데 비해 단기계약직, 시간제, 비전형노동자는 각각 60.6%, 25.8%, 46.5%로 나타났다. 또한 국민연금의 경우 정규직이 63.8%, 단기계약직 등이 각각 61.0%, 24.7%, 47.2%였다. 산재보험의 경우 정규직이 76.8%인데 반해 단기계약직의 경우 75.3%, 시간제는 39.4%, 비전형노동자는 58.9% 사업체에서 적용하고 있었다. 즉, 비정규직 노동자의 경우 정규직에 비해 사회보험이라는 사회적 안전망에서 배제되어 있다는 것을 알 수 있는데, 이는 다른 연구결과에서도 확인

35) 이 논문에서는 비정형근로자를 파견근로자, 용역근로자, 호출근로자, 독립도급근로자 등으로 소위 비전형근로자라 불리는 근로자범주와 시간제근로자, 단기계약직 근로자를 모두 합한 개념으로 규정하였다.

할 수 있다.

안주엽・김동배(2003)의 연구 결과를 보면, 대부분의 경우 60%대의 적은 비중을 보이고 있음을 알 수 있다. 특히, 사업체규모별로 보면 역시 소규모 사업체일수록 사회보험을 적용하는 비중이 낮게 나타남을 알 수 있으며, 500인 이상 대기업의 경우는 80% 안팎의 높은 수준을 보이고 있다[36].

<표 5-3> 비정규근로자에 대한 사회보험의 적용 (단위: %)

	건강보험	국민연금	고용보험	산재보험
전체	64.7	62.4	67.4	68.9
사업체규모별				
규모 1	39.5	39.5	46.1	50.0
규모 2	50.9	48.1	53.3	56.1
규모 3	65.9	62.7	68.3	70.2
규모 4	77.5	75.5	81.4	81.4
규모 5	81.9	8.03	83.5	82.4

1) 사업체규모 1은 30인 미만, 규모 2는 30인 이상 100인 미만, 규모 3은 100인 이상 300인 미만, 규모 4는 300인 이상 500인 미만, 규모 5는 500인 이상 사업장임.
표본: 전체 사업체 중 비정규근로를 활용한 적이 있는 832개 사업체.
자료: 한국노동연구원, '사업체패널조사' 제1차년도(2002년), 안주엽・김동배(2003)에서 재구성.

2. 노동조합의 대응방향: 근로빈곤층의 고용조건 개선

앞에서 살펴본 것처럼, 근로빈곤층 중 임금노동자, 특히 비정규직 노동자의 빈곤 문제와 직접적으로 관련 있는 것은 바로 임금과 사회적 보호라 할 수 있다. 따라서 노동조합 역시 근로빈곤층의 문제를 해결하

36) 그러나 이렇게 높은 비중은 최근 가구조사에서 나타난 비중과는 비교도 안되는 높은 수준으로, 이에 대한 분석이 필요할 것으로 보인다

기 위해서는 바로 이러한 부분에 초점을 맞추어 이들의 고용조건을 개선하는 것에 총력을 기울여야 한다. 이와 관련하여 노동조합이 대응해야 할 방향에 대해 선행연구에서 지적한 것들을 중심으로 살펴보자.

첫째, 동일가치노동과 동일임금 보장이다(김훈식・송준호, 2001; 안주엽・김동배・이시균, 2003). 비정규직의 고용실태와 외국의 사례를 분석한 김훈식・송준호(2001)의 연구에 의하면, 독일과 프랑스, 일본의 경우 비정규직 노동자도 정규직 노동자와 동등한 대우를 보장하도록 규정하고 있다고 한다. 그러나 우리나라의 경우, 앞에서 살펴본 것처럼 비정규직 노동자들의 임금 수준은 정규직에 비해 낮은 수준이며, 이는 상당수가 빈곤에 빠지게 하는 요인이 되고 있다[37]. 최근 양대 중앙노총에서도 이러한 문제를 인식하고 비정규직 문제에 있어 동일가치노동과 동일임금 보장을 최우선 사업으로 설정하고 있다[38].

둘째, 사회적 안전망 확충이다(김훈식・송준호, 2001; 김연명, 2001; 허재준, 2001; 안주엽・김동배・이시균, 2003). 앞에서 살펴본 것처럼 비정규직 노동자들은 사회보험에서 배제되고 있으며, 사회적 안전망의 보호를 받지 못함으로써 빈곤에 빠질 확률이 높아질 것이라 추정할 수 있다. 현재 법률적으로 사회보험은 1인 이상 사업장에 모두 적용되고 있으며, 고용보험의 경우 임시직・일용직 등 비정규직 노동자들에게도

---

37) 선행연구에 의하면, 근로빈곤층의 빈곤이행과 탈출에 있어 가장 중요한 요인은 근로소득의 변화이다(Bane&Ellwood, 1986; Blank, 1996, 금재호・김승택, 2001; 구인회, 2002; 금재호, 2003; 홍경준, 2004).

38) 2004년 민주노총의 핵심 투쟁 요구는 다음과 같다. 1. 노사관계 선진화 방안(로드맵) 폐기와 노동3권 강화, 2. 비정규직 차별철폐・노동권 쟁취 및 개악안 철회, 3. 실노동시간 단축과 고용안정 쟁취, 4. 노동탄압분쇄와 교수・공무원 노동3권 쟁취, 5. 산별교섭 제도개선과 산별교섭 쟁취, 6. 조세・교육・언론 개혁 등 사회개혁과 사회공공성 강화

확대되어 적용되고 있다. 그러나 실제로 임시직・일용직 노동자들이 고용보험에 가입한 경우는 극히 드문 것으로 나타나, 단순히 이들에게 적용을 확대하는 것으로 사회보험 적용 문제가 해결될 것이라고 생각할 수 없다. 이에 대한 행정적, 정책적 지원이 필요할 것이다.

한편, 1998년부터 2003년까지의 한국노동패널을 이용하여 근로빈곤층의 괜찮은 일자리(Decent Job)[39] 이동에 관한 연구결과[40]에 의하면, 전체 분석대상인 652명 중 5년 동안 50명만이 괜찮은 일자리로 이행하였으며, 누적 이행률이 2000년도에는 3.68%, 2001년도에는 6.22%, 2002년도에는 7.71%, 2003년도에는 8.88%로 채 10%가 되지 않았다. 특히, 이들의 노동시장 관련변수가 중요한 변수임이 분석결과 확인되었는데, 특히 판매・서비스직종의 이행률이 낮게 나타났다. 또한 임시・일용직의 경우 상용직에 비해 이행률이 낮게 나타나 이들에 대한 관심이 필요함을 알 수 있었다. 이러한 분석결과는 노동조합이 근로빈곤층, 특히 임금근로자 문제에서 최우선으로 고려해야 할 것은 이들의 고용조건 개선이며, 임금노동자 중에서도 임시・일용직과 같은 비정규직, 서비스업에 종사하고 있는 사람들에 대한 관심이 필요함을 지적한다고 할 수 있다.

근로빈곤층의 고용조건 개선은 두 가지 방향에서 이루어질 수 있다. 우선, 1차적으로 노동시장정책을 통해 근로빈곤층이 상대적으로 고용조건이 좋은 일자리에 고용될 수 있도록 하는 방법과, 2차적으로, 노동

39) 여기서 괜찮은 일자리란, 중위임금 50% 이상, 전일제 일자리, 상용직 일자리, 사회보험 적용이 모두 이루어지는 일자리를 뜻한다.

40) 최옥금(2004), '근로빈곤층의 괜찮은 일자리(Decent Job) 이동에 관한 연구: 임금일자리를 중심으로', 성균관대학교 사회복지학과 석사학위 논문.

시장에서의 열악한 고용조건을 소득지원정책을 통해 보충하도록 하는 것이다.

현재 근로빈곤층을 대상으로 시행되고 있는 노동시장정책은 기초생활보장제도 내에서 실시되고 있는 자활사업과 노동부에서 주관하고 있는 직업훈련을 들 수 있는데, 이러한 고용지원정책들이 단순히 근로빈곤층의 취업을 목적으로 하는 것(근로중점 목표: Work Goal)이 아니라, '괜찮은 일자리'에 취업시켜 장기적으로 이들을 자립할 수 있도록 하는 목적(소득중점 목표: Income Goal)으로 전환해야 한다. 이를 위해서는 자활사업 프로그램과 직업훈련의 내용이 이러한 목적에 맞게 발전되어야 하는 것이 필요하다. 또한 근로빈곤층들의 괜찮은 일자리 이행률이 낮은 것은 현재 한국의 노동시장에 '괜찮은 일자리(Decent Job)' 자체가 감소하고 있는 것에서 기인할 수 있다. 일자리의 질을 유지・향상시키기 위한 지속적인 노력이 필요하다.

또한 노동시장에서 근로빈곤층이 괜찮은 일자리로 이행할 수 있는 확률이 낮다면, 이들의 빈곤을 감소시키기 위한 2차적 지원이 필요하다. 근로빈곤층이 근로능력이 있고, 지속적이고 안정적으로 노동시장에 머물러 있는 것은 아니지만 간헐적으로라도 노동을 하고 있는 사람이라고 간주할 때 이들의 근로소득을 향상시킬 수 있는 지원정책으로 근로소득보전세제와 같은 정책이 요구된다고 생각된다. 근로소득보전세제는 현재 우리나라에서 도입에 대한 논의가 이루어지고 있으며, 외국의 경우 근로소득보전세제가 빈곤감소와 소득재분배 효과성이 있다고 보고되고 있다(Dickert-Hauser & Scholz, 1995; Liebman, 1998; Greenstein-Shapiro, 1998; Johnson, 2001; 전병목・원종학, 2003에서 재인용)

노동조합은 이렇게 근로빈곤층의 노동시장정책과 소득지원정책을 확대하거나 강화시키는 방향으로 근로빈곤층의 문제에 대응해야 할 것이며, 이를 통해 근로빈곤층의 고용조건을 상승시키고, 이들이 빈곤에서 탈출하여 자립할 수 있도록 할 수 있을 것이다. 이러한 범위에서 노동조합의 대응을 정의할 때, 기업 내에 존재하는 노동조합의 활동으로는 한계가 존재할 수 밖에 없다. 따라서 이러한 대응은 양대 중앙노총 단위에서 이루어지는 것이 효과적일 것이다.

2절 양대 중앙노총의 사회개혁투쟁

이 절에서는 근로빈곤층에 대한 노동조합의 대응방안으로 양대 전국 중앙조직인 한국노총과 민주노총을 중심으로 실시되고 있는 '사회개혁투쟁[41]'에 초점을 맞추어 살펴보도록 한다. 이에 초점을 맞추어 살펴보는 이유는 다음과 같다. 앞에서 근로빈곤층의 특징에 대해 살펴본 결과, 근로능력을 가진 빈곤층으로 정의했을 때 가장 많은 비중을 차지한 것은 비경제활동부문, 경활 빈곤층, 취업 빈곤층으로 정의했을 때 가장 많은 비중을 차지한 것은 자영업으로 나타났다는 점이다. 또한 농어민의 비중도 높게 나타났다. 따라서 첫째, 노동계급만을 대상으로 전개되는 여타의 투쟁들은 근로빈곤층을 포괄하기에 한계가 있을 수밖에 없으며, 둘째, 개별 자본가를 대상으로 실시되는 단위노조 수준의 대응 또한 한계가 존재할 수밖에 없다는 점이다. 따라서 단위노조 수준의 대응과 노동자계급만을 대상으로 하는 대응이 아닌, 양대 노총에서 이루어지고 있는 '사회개혁투쟁'이 다양한 계층을 포괄하고 있는 근로빈곤

41) 사회개혁투쟁에서 가장 핵심적인 내용은 바로 사회보장제도에 대한 것이다.

층의 당면계급이익을 실현하기 위해 가장 효과적이라는 것이다.

그렇다면, 사회개혁투쟁에 대한 노동조합의 대응방안에는 어떤 것이 있을 것인가?

사회개혁투쟁에 있어서의 핵심은 다양한 이해관계를 가지고 있는 노동자, 농민, 자영업자 등이 연대할 수 있는 조건이다. 따라서 근로빈곤층에 대한 노동조합의 대응방안으로 본 연구에서는 사회복지정책을 상정하도록 한다. 즉, 여기서의 주된 가정은 사회복지정책이 노동계급의 연대성 강화와 계급동맹의 자원(즉, 사회개혁투쟁의 조건)으로 활용되고, 이를 통한 결과는 사회복지정책의 개선을 통한 근로빈곤층의 삶의 질 향상으로 나타난다는 것이다. 따라서 여기에서는 사회개혁투쟁을 위한 노동조합의 전략적 방법으로 '보편적 사회복지정책의 지향'을 상정하고, 이 내용에 대해 살펴본다. 또한 이후에는 노동조합이 보편적 사회복지정책을 달성하기 위해 개입할 수 있는 경로에 대해 살펴본다.

따라서 이 절의 구성은 다음과 같다. 우선 양대 노총에서 전개한 사회개혁투쟁의 과정과 특징, 그 성과에 대해 살펴보고, 이후에는 보편적 사회복지정책의 내용에 대해 알아본다.

1. 양대 노총과 사회개혁투쟁

노동조합에서 사회복지에 대한 관심은 임단투 중심의 '전투적 노동조합주의'에 대한 비판적 분위기와 반성에서 출발하고 있다(류만희, 2004). 이러한 비판은 당시 노동운동이 개별자본가를 대상으로 한 임단협 투쟁에 머물게 됨에 따라 노동자들이 실질적인 노동조건 개선에 이르지 못하고, 나아가 노동자를 제외한 대다수 국민들의 이해와도 부응

하지 못하여 집단이기주의로 몰릴 위기가 있다는 것에 대한 대응으로 나타난 것이었다. 또한 전투주의 노동운동이 국민대중으로부터 고립을 자초하여 노동운동의 사회적 위상제고에 한계가 노정되었다는 비판에 대한 대응이기도 했다(김태연, 2002; 류만희, 2004에서 재인용).

이런 분위기에서 1991년 한국노총은 노동자의 이익을 실현함과 동시에 국민의 삶의 질을 향상시키기 위해 주택, 의료, 교육 등 생활의 전 영역에서 투쟁의 필요성을 강조하기 시작하였고, 민주노총도 1980년대 후반부터 산발적으로 제기되었던 사회보장, 교육 등의 요구를 95년부터 '사회개혁투쟁'으로 범주화하면서 이를 노동운동의 핵심사업으로 설정하였다. 이러한 노동운동의 요구는 '노동자집단의 이해관계'를 넘어선 총체적인 사회개혁이라는 폭넓은 시각을 전제로 하고 있으며, 또한 일반 대중의 보편적 이해관계를 노동운동이 대변한다는 점을 명확히 선언하고 있다는 점에서 90년대 이전의 사회보장요구와는 질적인 차이를 내포하고 있다[42](김연명, 1998).

이러한 민주노총의 사회개혁투쟁은 '기대이상의 성과'를 거둔 것으로 평가되었는데, 민주노총은 자체적으로 세 가지 정도로 나누어 정리하고 있다. 첫째, 전체 국민들의 이해와 괴리되어 조합원의 경제적 이익에 함몰된 집단이기주의라는 비판에서 벗어나 '사회적' 이해를 도모하는 노동운동으로서 위상을 새롭게 정립할 수 있는 계기가 되었고, 둘째, 노동운동의 새로운 영역으로서 사회복지부문이 포함되어 노동운동영

42) 그렇다면, 왜 노동조합(운동)이 사회보장제도에 관심을 기울여야 하는가? 사회보장제도는 노동력이 상품으로 팔릴 수 없는 대표적인 상황인 노령, 산업재해, 질병, 실업-즉, 사회적 위험-에 대해 급여를 제공함으로써 시장경제의 폭력으로부터 노동자를 보호하며, 더 나아가 사회보장제도를 통해 보편주의적 연대의 틀을 가능케 한다(홍경준, 1996).

역이 확대되었으며, 조합원들로 하여금 사회복지운동의 중요성을 인식시킬 수 있었다는 점이다. 마지막으로 세 번째는 실질적인 제도개선에 부분적으로 기여했다는 점이다(민주노총, 1996).

그러나 양대노총에서 노동조합의 방향성을 어떻게 설정해야 할 것인가에 대한 논의는 끊이지 않고 있는 실정이다. 민주노총에서 사회개혁투쟁을 둘러싸고 1998년 김유선 한국노동사회연구소 부소장이 민주노총의 이념과 노선을 계급적 노동운동이 아닌 사회적 조합주의를 주장한 것이 그 예라 할 수 있겠다. 그러나 2004년 이수호 민주노총 위원장이 '임금투쟁이나 단협보다는 사회적 의제나 사회 공공성을 확보해 나가는 것에 더 많은 역량을 투여해야 한다(월간말, 2004)'라는 발언을 통해 사회개혁투쟁의 역할에 중점을 둠으로써 민주노총이 중점적으로 추진하는 것은 바로 사회개혁투쟁이라는 것을 확실히 하였다.

또한 한국노총은 2004년 하반기 6대 핵심사업[43] 중 세 번째로 사회보험 개혁, 세제개혁, 불평등해소 투쟁 등과 같은 사회개혁투쟁이 포함되어 있어 사회개혁투쟁이 양대 전국중앙조직의 중요 사업으로 설정되어 있다는 것을 알 수 있다.

---

43) 한국노총의 2004년 하반기 6대 핵심사업은 다음과 같다. 1) 노동기본권 확보를 위한 입법 및 제도개선 투쟁 (2) 비정규직 보호입법 쟁취 등 취약계층노동자 대책활동 (3) 사회개혁투쟁 - 사회보험 개혁, 세제개혁, 불평등해소 투쟁 (4) 신자유주의 저지 및 반세계화 투쟁 및 대외 연대활동 (5) 주40시간·주5일제, 임·단협 투쟁지원 (6) 노총 개혁과 정치방침 재정립

<표 5-4> 민주노총의 사회개혁투쟁 요구

연도	내용
95년	1. 의료보험 통합 일원화와 보험적용 확대 2. 국민연금의 민주적 관리 운영 3. 세제 및 재정개혁 4. 재벌 경제력 집중 규제 5. 교육개혁
96년	1. 정경유착 근절과 부패추방 및 경영참가 2. 사회복지개선 1) 의료보험 통합일원화와 보험적용확대 2) 공립 지역탁아소, 유치원 의무교육, 국민학생 무료급식, 학급당 학생수 30명선 축소 3) 공공자금관리기금법 폐지와 연금기금의 민주적 관리운영 4) 사회복지예산의 증액 3. 세재개혁
97년	1. 정경유착 근절과 재벌개혁 2. 사회복지 예산증액과 사회복지 개선 1) 사회복지예산증액 2) 연금기금의 민주적 관리운영 3) 의료보험 통합일원화와 보험적용 확대 4) 산재보험 적용확대와 예방사업 확대 5) 고용보험제도 개선 6) 탁아소, 유치원 확대 3. 세재개혁

자료: 류만희(2004) '한국의 노동운동과 복지정치'

사회개혁투쟁의 노선에 따라 2003년 양대 노총은 참여연대와 같은 시민단체와 연대하여 IMF 이후의 신빈곤문제에 대한 과제 발표를 통해 빈곤문제에 대한 종합적이고 근본적인 대책을 수립할 것을 촉구하고, 관련 제도의 확충과 정비를 요구하는 등 빈곤문제를 해결하기 위한

움직임을 보이기도 하였다. 이 내용은 1) 차상위계층에 대한 부분급여 실시 2) 최저생계비 현실화, 부양의무자 기준 완화, 재산소득 환산율 개선 3) 아동이 있는 빈곤가정에 보육료의 전면지원, 아동수당의 지급, 가족상담센터의 개설 4) 의료급여 대상자 확대, 공공의료기관의 기능 강화 5) 국고지원방식의 빈곤계층 보험료 지원방식 개편 6) 비정규직, 영세사업장 근로자 및 기타 저소득층의 사회보험 적용 제외 개선 7) 비정규직의 기본권리 보장 및 노동시장의 비정규직 양산구조 개선 8) 최저임금 수준 현실화 9) 사회적 일자리 창출 10) 신빈곤대책의 예산 확보와 복지비용의 GDP 15% 확보이다(민주노총 홈페이지 자료실).

살펴본 것과 같이, 양대 노총의 사회개혁투쟁은 노동조합이 근로빈곤층의 문제에 대응할 수 있게 하는 이념적, 실천적 노선이 될 수 있을 것이다. 그렇다면 이 장에서 가장 관심을 가지는 내용으로, 사회개혁투쟁을 위해 노동조합이 취할 수 있는 전략적 대응으로 어떤 것이 있을 것인가? 2절에서는 이에 대해 살펴본다.

2. 노동조합의 대응방안–보편적 사회복지정책의 지향

노동운동에서 사회개혁투쟁의 핵심은 노동계급만을 대상으로 실시되는 것이 아니라 여타의 계층들까지도 그 대상으로 포함한다는 것이다. 사회복지정책이 노동계급의 연대성 강화 및 계급형성, 다른 계급·계층과의 계급동맹을 실현할 수 있다는 것을 생각할 때 사회복지정책은 노동운동에서 그 대상을 연대주의로 묶는 역할을 통해 사회개혁투쟁을 전개하고, 이를 통해 사회복지정책을 개선하며, 이는 구성원들에게 삶의 질 향상이라는 결과로 되돌아온다.

따라서 사회개혁투쟁을 위한 노동조합의 전략적 대응은 바로 보편적 사회복지정책을 지향하고, 이를 통해 다양한 계층을 하나로 묶어 그 결과가 모두에게 돌아갈 수 있도록 하는 것이 되어야 할 것이다. 따라서 이 절에서는 보편적 사회복지정책의 내용에 대해 살펴보고, 특히 이것이 발달되어 있는 스칸디나비아의 사례를 살펴보도록 한다.

1) 보편적 사회복지정책: 스칸디아비아 모델

복지국가를 유형화한 Esping-Andersen(1990)의 연구에 의하면 복지국가는 사회적 계층 구조로 파악될 수 있는데, 이는 사회보험이 차별화되어 있고 직업-지위에 따라 그 구조가 다른 조합주의 모델과 자산조사, 민간보험에 의존하는 자유주의 모델, 급여 수준의 차이가 가장 적게 나타나 보편주의 정도가 높은 사민주의 모델로 나눌 수 있다(Esping-Andersen, 1990). 자유주의 모델에서의 사회보장제도는 노동계급을 사회보험의 적용을 받는 노동자와 공공부조를 받는 사람으로 양분화시킴으로써 노동계급 내부 연대를 방해하며, 조합주의적 모델에서의 사회보장제도는 직업과 지위에 따라 노동자를 분리시킴으로써 노동계급의 연대성을 촉진시키기보다는 노동계급을 분리시키고 계급동맹을 저해하는 요인으로 작용한다. 그러나 사민주의 모델에서의 사회보장제도는 사회적 지위와 자원, 부담을 균등화시키는 보편적 사회보장제도의 특성을 갖는다. 따라서 여기서의 사회보장제도는 전체 노동계급 및 중간계급, 농민, 자영업자를 하나의 제도로 포괄함으로서 전국민이 단일 제도에 대해 동일한 이해관계를 갖게 함으로써 '최대한으로 많은 사람들을 정치적으로 동원할 수 있는 수단'으로 기능하는 것이다(김연명, 1998에서 재구성).

흔히 이러한 사민주의 모델을 '스칸디나비아 복지모델'이라 일컫는데, 스칸디나비아 복지모델은 복지수혜자의 기여금을 최소화하면서 국가가 재정조달, 운영과 관리, 분배 몫의 결정과 집행을 총괄하는 형태를 취한다. 따라서 Esping-Andersen(1987)은 스칸디나비아 복지모델의 특징을 포괄성(comprehensive), 제도성(institutionalized), 연대성과 보편성(solidaristic and universalist)이라 파악하고 있다. 즉, 정부개입의 범위가 넓고 모든 유형의 사회적 요구와 연관되며 통합적 사회보호를 지향한다는 점에서 '포괄적'이며, 기본적 보험 혜택을 넘어서 인간다운 삶의 권리를 원천적으로 보장한다는 점에서 '제도화'되어 있고, 특정 집단의 선별적 수용을 지양하고 사회적 분열과 이질성을 최소화하여 평등사회를 구현하려한다는 점에서 '보편적, 연대적'이라는 것이다(송호근, 1995)

한편, 스칸디나비아 모델의 이러한 특성은 사민주의 정치체제와 직접적인 연관을 갖는다. 사민주의 정치체제는 다음과 같은 몇 가지 기준을 충족시켜야 가능하다. 첫째, 계급정당이 다수 존재하는 가운데 노동계급을 대변하는 사민당이 독자적 혹은 연정형태의 정부를 구성하고, 둘째, 통합적 노동운동 세력이 지배정당과 긴밀한 협력관계를 발전시키며, 셋째, 사민당에 대한 노동계급의 정치적 지지가 강하고 안정적이고, 넷째, 노동조합에 대한 임금생활자의 지지가 대단히 강하고 조합의 조직기반이 넓다는 점이 그것이다. 스칸디나비아 모델의 대표적인 국가로 스웨덴의 경우 사민당은 노동계급의 강하고 안정적인 지지를 기반으로 1948년까지는 농민당과의 적녹동맹(赤綠同盟)을 유지하였고, 농민당이 연금법 개혁안을 계기로 이탈하였던 1948년 이후에는 독자적으로 정권기반을 모색하였다. 그러나 사민당의 집권이 반드시 우월한 복

지체제를 보장하는 것은 아니다. OECD 국가의 복지제도에 관한 비교 연구에 의하면, 사회보험의 도입에 있어서는 대체로 자유주의 정당의 공헌이 두드러지는 반면, 일단 도입된 제도를 확대하고 발전시키는 것은 좌파정당의 역할이 크다. 그러나 스칸디나비아 모델의 경우 사민당이 복지제도의 기초를 다지는 과정에서 부르주아 정당이 대체로 관용적 태도를 견지하였다는 점이다. 여기에는 바로 복지제도에 대한 국민적 동의수준이 매우 높다는 사실이 존재한다(1997, 송호근).

스칸디나비아 모델에서 복지제도에 대한 국민적 동의수준이 매우 높은 이유는 바로 앞에서 언급하였듯, 사회복지정책이 포괄성(comprehensive), 제도성(institutionalized), 연대성과 보편성(solidaristic and universalist)에 기초하고 있다는 것에서 기인한다. 이를 통해 다양한 계층의 국민들을 하나로 묶을 수 있었으며, 또한 스웨덴의 경우 노동운동의 정치세력화, 즉 사민당과 노・사 타협을 통해 이러한 연대를 정책으로 다시 환류시킬 수 있었다는 것에 가장 큰 특징이 있다. 이러한 스칸디나비아 모델의 특징은 우리에게 시사하는 바가 매우 크다고 할 수 있겠다. 특히, 스칸디나비아에 속하는 국가인 스웨덴의 경우 '스웨덴 모델'이라고 하여 그 성과를 인정받고 있는데, 현 상황에서 노동조합이 대응할 수 있는 방안으로 이에 대해 좀 더 자세히 살펴보기로 한다.

2) 스웨덴 모델의 특징

스웨덴 모델은 노동자의 권리신장과 작업장에서의 일의 민주화를 포괄하는 '산업민주주의'와, 인간다운 생활을 영위할 시민적 권리신장과 소득평등을 지향하는 '경제민주주의'를 제도적 기반으로 한다. 산업민주주의는 1938년 살쯔요바덴 협약[44]을 비롯한 다양한 사회협약과 고

용 및 해고에 관한 법률, 사회보장 및 안전에 관한 노동관계법으로 구축되었으며, 경제민주주의는 연대임금정책을 위시하여 임금생활자기금 및 여러 형태의 소득보장정책을 통하여 발전하였다. 전자가 사회적 평등을, 후자가 경제적 평등을 지향한다면, 양자를 민주적으로 결합시킨 '노, 사, 정'의 협의 정치야말로 평등, 풍요를 창출해내는 스웨덴의 정치기제라고 할 수 있을 것이다(송호근, 1997).

이런 관점에서 스웨덴 모델의 특징을 다음과 같이 제시할 수 있다(Heclo and Madse, 1987; Johansson and Melling, 1995; 송호근, 1997에서 재인용) 첫째, 노동조합은 노동자의 일상생활까지를 관장하는 사회조직으로서 기능한다는 점이다. 스웨덴에서 노동조합은 정치조직·경제조직이면서 동시에 사회조직이다. 그러므로 조합원이 납부하는 조합비는 노동조합이 사적 혜택을 제공하는 데 대한 개별적 보답의 의미를 넘어서 노동조합의 공적 기능을 독려하는 준조세적 성격을 띤다. 둘째, 스웨덴의 노동조합은 계급조직이면서 산별노동조합 중심으로 편성되어 있다는 점이다. 스웨덴의 삼대 노조인 LO, TCO, SACO/SR은 생산직, 사무직, 전문직/공공부문 노동자의 전국연맹체로서 계급적 구분과 일치한다. 이들은 모두 임금노동자라는 공통된 인식을 갖고 있기 때문에 정책입안 과정에서는 긴밀하게 협력하기도 하는 반면 계급적 이

44) 살쯔요바덴 협약은 LO와 SAF가 사회적으로 대단히 중요한 조직체인 만큼 그에 따르는 사회적 책임을 소홀히 할 수 없다는 인식과 함께, 노사가 자율적으로 합의에 도달할 수 있는 사안에 대하여는 협약정신을 발휘할 것이며, 이를 통하여 국가개입과 의회입법조치의 우려를 최대한 줄이는 것이 최선의 길임을 천명한 것이다. 그리하여 노사의 경험을 살려 합의에 이를 수 있는 것은 합의하고, 갈등의 여지가 있는 것만을 별도로 분류하여 분규해결의 절차와 방법을 명시하였다(The Swedish Institute, 1980:11; 송호근, 1997에서 재인용).

해관계가 걸린 사안에 대해서는 독자적으로 행동하는 경향이 있다. 셋째, 노동조합과 자본조직의 활동이 사익과 공익의 조화를 창출하도록 설계되어 있다는 점이다. 스웨덴 모델의 노사관계는 자본과 임금생활자 전체, 더 나아가서는 국부 증진을 최대 목표로 삼는다. 넷째, 노사관계는 노사간 자율적 협약을 통해 발전하였으며, 정부는 이 과정에서 단지 조정자로서 기능한다는 점이다. 마지막으로 노동조합은 사민당이라는 정치세력을 통해 자신들의 요구를 관철시킬 수 있는 중요한 정책적 통로를 확보하고 있다는 점이다.

스웨덴 모델의 이러한 특징 중 현 상황에서 우리에게 가장 큰 시사점을 던져주는 것은 바로 노·사의 이익을 조정하는 자율적 협약을 통해 노사관계가 발전해 왔다는 점과 사민당을 통한 정책 관철화이다. 이는 1998년 노사정위원회의 설립과 최근 민주노동당의 약진으로 인해 노동조합이 정책적으로 개입할 통로가 존재하게 된 현 시점에서 우리에게 커다란 시사점을 준다고 할 수 있다.

3절 근로빈곤층 문제에 대한 노동조합의 개입전략

여기에서는 스칸디나비아 모델의 특징을 기초로, 노동조합이 근로빈곤층 문제에 대한 전략적 개입경로를 살펴보도록 한다.

1. 정당을 통한 개입

노동조합은 정당과 의회를 통하여 요구조건을 법제화하여 관련 기구들을 수립, 활용하거나 정부로 하여금 관련 정책들을 수립하게 할 수

있다. 최근 국가 기구를 통한 개입에 가장 효과적이고 고무적인 것은 바로 민주노동당의 결성과 이들의 원내 진출로, 지난 총선에서 노동운동은 그 동안의 최대 과제였던 노동의 정치 세력화에 성공하였다[45]. 비록 원내 교섭단체를 구성할 수 없는 소수정당이긴 하지만, 노동운동의 원내진출 자체가 향후 한국의 복지정치에서 중요한 역할을 담당할 수 있다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖는다(류만희, 2004).

민주노동당은 사회 정의를 바로 세우고 연대와 평등의 정신을 바탕으로 하는 사회복지의 추구와, 사회의 여러 계층을 넘어서는 연대를 추구하고 있음을 명시하고 있다. 이를 위해 설정한 목표는 다음과 같다. 첫째, 국민 복지 기본선을 설정하여 모든 국민들이 적정 수준의 생활을 보장받을 수 있도록 하며, 이는 국가의 책임임을 명확히 한다. 둘째, 주택·보건·교육 등과 같이 사람들의 생활에 주요한 영향을 미치는 부분에 대해서는 시장의 영향을 최소화하고 공공기관이 서비스로 제공한다. 셋째, 사회 연대와 평등을 강화하기 위해 지역별, 계층별, 분야별로 분화되어 있는 모든 연금과 의료보험, 고용보험, 산업재해보상보험을 단일한 국민보험으로 통합한다. 넷째, 모든 국민의 사회 참여를 권리로 인식하고 이를 보장하기 위한 모든 사회적 서비스를 제공하며, 정상적인 경제활동에 참여할 수 없는 어린이, 노인, 장애인 등 취약 집단에 대한 사회적 서비스를 확대한다. 이들이 정상적인 삶의 질을 유지하도록 하는 책임을 가정으로부터 벗겨주고 사회적 책임으로 전환하기 위해 국가가 공급하는 복지시설을 대폭 확대한다. 특히 장애인에 대한 사

45) 2004년 4.15 총선에서 민주노동당 국회의원 10명이 국회에 진출하였다. 이는 지지율 13%로 제 3당의 위치를 굳히면서 민주노조운동 세력이 의회정치에 처음으로 입성하게 된 역사적 사건이라 할 수 있다.

회적 서비스를 강화하여 완전한 사회 참여를 보장하고, 모든 영역에서 기회평등을 실현한다. 또한 어린이 수당제도를 도입하여 모든 어린이가 건강하고 문화적인 국민으로 성장할 수 있도록 한다. 다섯째, 사회복지 제도의 운영, 특히 사회 복지 관련 기금의 운영에 공익 대표와 당사자 대표를 참여시켜 사회복지 제도에 대한 민주적 통제를 강화한다(민주노동당 홈페이지). 민주노동당의 약진은 노동조합의 여타 개혁들이 노동운동만으로 그치는 것이 아니라, 합법적, 정책적으로 이루어질 것이라는 기대감을 불러일으키고 있다.

국가가 실시하는 복지는 근본적으로 법과 제도라는 공간 안에서 이루어지기 때문에 향후 노동운동의 복지정치는 민주노동당을 중심으로 전개될 것이며, 이러한 여건을 바탕으로 민주노동당은 넓어진 제도적 공간에서 임금노동자, 비정규노동자, 농민, 자영업자 등을 포괄하는 근로빈곤층 문제를 해결하기 위해 노력해야 한다. 이를 위해 노동조합은 민주노동당을 통해 정책을 요구하고, 이를 다른 정치세력과의 연대를 통해 관철시키는 노력을 해야 할 것이다.

2. 노사정위원회를 통한 개입

노동운동이 정책 참여의 중요성을 인식하고 적극적으로 참여하기 시작한 것은 노사정위원회의 출범부터라고 할 수 있다. 특히, 사회협약 중 사회보험제도 관련 위원회의 노사대표 참여라는 사항이 포함되면서 노동의 정책참여는 본격화되었다고 할 수 있다. 노동의 대표가 각종 위원회에 참여하여 노동자의 입장과 견해를 대변함으로써 국가정책에 반영하고, 한편으로 정부는 정책의 실효성과 민주성을 높이는데 기여할

수 있기 때문이다.

노사정위원회는 김대중 대통령 당선자가 'IMF 극복을 위한 노사정 협의회' 구성을 제안함으로써 시작하였다. 1998년 1월 15일 제 1기 노사정위원회가 출범하였으며, 98년 2월 '경제위기 극복을 위한 사회협약' 90개항을 체결하였다. 또한 98년 6월 제 2기 노사정위원회가 출범하였으며 99년 9월 제 3기 노사정위원회가 출범하였다. 또한 2004년 2월 '일자리만들기 사회협약' 55개항을 체결하였다. 노사정위원회는 노・사・정간 주요 노동정책 등에 관한 협의를 하는 기구로 주요 노동정책 및 이에 중대한 영향을 미치는 산업, 경제 및 사회정책에 관한 사항, 공공부문 등의 구조조정의 원칙과 방향에 관한 사항, 노사관계 발전을 위한 제도・의식 및 관행의 개선에 관한 사항, 노사정 협력증진을 위한 사업의 지원방안에 관한 사항에 대해 협의하고 있다. 이를 위해 공공부문구조조정, 금융부문구조조정, 비정규직근로자대책, 특수형태근로종사자에 관한 특별위원회를 두고 있으며, 주요 의제를 사전적으로 검토하고 조정하는 상무위원회와 각종 의제를 최종적으로 심의・의결하는 노사정위원회가 19명으로 구성되어 있다[46](2004, 노사정위원회). 또한 그 구성위원으로 노동계가 명시되어 있어 노동조합의 참여가 더욱더 커지고 있다는 것을 알 수 있다.

노사정 위원회 확립 후 보편적 사회복지정책의 확립 및 실시는 정부의 일방적 형태로 이루어지기보다는 노사정 3자의 사회적 대화에 기반

46) 노사정위원회의 성과는 98년 노사정 경제주체들간의 대타협을 통해 경제위기 극복에 기여하는 등 참여와 협력의 사회적 파트너쉽을 구축하였다는 것과 주요 노동현안을 대화와 타협에 의해 해결함으로써 사회적 협의 기구로서의 기반을 마련하였다는 것이다(노사정위원회, 2004) 이에 대한 자세한 내용은 다음과 같다.

한 것으로 전개될 것이므로 각종 위원회에서 노동조합의 참여는 그 중요성이 더 커질 것이라 사료된다(류만희, 2004에서 재구성).

그러나 어떤 사안에 대하여 '합의' 및 '결정'보다는 '의견청취'와 '논의' 또는 '입장표명'과 같은 소극적 역할이 많았으며, 민주노총의 미참여 등과 같은 제한점이 존재한다. 따라서 향후 노동조합은 이러한 제한점들을 보충하면서, 노사정 위원회를 통해 근로빈곤층 문제를 해결하려는 노력이 필요하다고 할 수 있을 것이다

한편, 정부와 정치권은 2004년 들어서면서 지난 5월 31일 노사정토론회를 통해 노사정 대화기구를 임시로 구성하기로 합의하고 구성단위는 민주노총, 한국노총, 경총, 대한 상공회의소, 노동부장관, 노사정위원회로 결정하였다. 한편 6월 4일, 7월 5일 노사정 대표자회의 1차2차 회의를 통해 노사정위원회 개편방안을 최우선으로 논의하고 '노사관계법, 제도 선진화방안'의 처리방향은 이후 의제로 하면서 8월말까지 운영기간을 두기로 하였다. 그러나 8월 6일 3차 대표자회의는 공공연맹 투쟁국면으로 연기되는 상황을 맞이하였고 이후 대책에 대한 민주노총 내부논의가 진행되고 있다.

한국에서의 사회적 교섭의 가능성과 관련하여 두 가지의 다른 입장

---

1. 90개 항목에 걸친 '경제위기 극복을 위한 사회협약 채택
2. 공공·금융부문 구조개혁 과정에 노사의견을 최대한 수렴하고 근로자 고용안정 방안을 도출토록 노력
3. 교원노조 및 공무원직장협의회 설치, 노동조합 정치활동 보장 등 노동관련 법제 정비
4. 노사간 단체협약의 실효성 확보 등 노사관계 제도 개선
5. 고용보험 전사업장 확대실시, 임금채권보장제도 도입 등 사회안전망 구축
6. 국민기초생활보장제도 개선, 근로자복지기본법 제정 합의 등 생산적 복지제도 마련
7. 근로시간 단축 관련사항은 합의에 이르지는 못했으나 논의결과를 정부에 이송, 정부는 이를 토대로 근로기준법 개정
8. 손배·가압류 문제에 대한 합의 도출, 노사간 자율적인 해결의 계기 마련

이 있다. 먼저 사회적 합의가 어렵다는 주장은 우리나라의 경우 낮은 조직률, 기업별 노조체제, 취약한 진보정당, 노동배제적인 국가전략, 종속적 신자유주의 수구냉전의 지배체제를 가지고 있으며, 둘째, 노사단체의 배타적인 대표성, 노사단체의 정부로부터의 독립성이 없고, 노사단체의 상충된 이해관계를 상호 교환, 조정할 수 있는 정치경제적 여건 미비와 중립적 이해조정자로서의 정부의 공정한 역할 등으로 사회적 교섭이 어려운 상태라는 것이다. 또한 과거의 경험을 보더라도 노사정위원회는 정부 주도로 운영되었으며 노동조합의 참여가 실질적으로 보장되지 못하여 노사정위원회가 사회협약기구라기보다는 신자유주의의 실행기구 역할을 하였다는 것이다.

한편 사회적 합의가 가능하다는 주장의 이유는 다음과 같다. 첫째, 서구경험을 보면 사회적 합의를 위한 구조가 미비하더라도 사회경제적 위기의 공동체적 문제가 존재하고, 이 같은 문제에 대한 노사정 행위주체들의 해결의지 및 공감대가 형성되어 있으며, 합의결과에 대한 이행능력이 갖추어지면 충분히 성공할 수 있다는 것이다. 둘째, 한국의 경우에도 심각한 빈부격차와 일자리 없는 성장, 산업공동화 등의 심각한 문제가 존재하기 때문에 사회적 대화를 통한 사회통합적 경제-노동체제의 모색과 생산성연대를 이해타협지점으로 모색할 필요성이 있다는 것이다. 셋째, 민주노동당의 약진이 사회적 대화에 대한 활용가능성을 증진시킬 것이라 판단되고 있다는 것이다.

현재 이러한 논의에 대한 입장은 참가반대, 전술적 참가, 결정연기 등으로 나타나고 있으나 가장 중요한 것은 노조운동의 방향에 대한 논의가 먼저 이루어져야 한다는 것이며, 사회적 교섭전략의 핵심은 기본토대인 노사정간 교섭신뢰이므로, 이에 대한 준비가 필요하다고 할 수

있다(노재열, 2004).

4절 근로빈곤층 문제에 대응하기 위한 노동조합의 과제

1절에서는 근로빈곤층 중 임금근로자, 특히 저임금 노동자를 다수 구성하고 있는 비정규직의 고용조건에 대해 살펴보았으며, 그에 대한 노동조합의 대응으로 근로빈곤층의 고용조건 개선을 제시하였다. 또한 2절에서는 분석결과를 기초로, 자영업, 농민, 임금 노동자를 모두 포괄할 수 있는 사회개혁투쟁에 대해 알아보고, 이를 실현할 수 있는 전략으로 보편적 사회복지정책의 지향을 제시하였으며, 3절에서는 노동조합이 근로빈곤층 문제에 개입할 수 있는 경로를 중심으로 그 전략에 대해 살펴보았다. 그렇다면, 이러한 것들을 실현하기 위해 노동조합이 해결해야 할 과제는 무엇인가? 4절에서는 이 연구의 결론을 대신하여 이 문제에 대해 살펴보고자 하는데, 그에 앞서 보다 근본적인 것을 생각해 볼 필요가 있다. 그것은 바로 “노동조합은 무엇인가?”, “노동조합이 왜 근로빈곤층의 문제에 대응해야 하는가?”라는 것이다.

노동조합의 필요성은 자본주의 사회에서 노동자와 자본가의 힘의 관계가 불균등한 것에서 찾을 수 있다. 따라서 노동자들은 자본가의 억압과 착취에 맞서 집단적으로 대응하고자 하였으며, 바로 이것이 노동조합의 실질적인 출발점인 것이다. 즉, 자본가의 힘에 맞서 임금 및 고용조건의 최저수준 이상을 확보하고, 이를 통해 노동자의 최소한의 인간적인 삶을 보장하고자 하는 것이 노동조합의 근본적인 존재 이유인 것이다.

노동조합의 역할에 있어 가장 핵심적인 문제는 바로 ‘노동자들의 집

합성'인데, 이는 모든 노동자들이 동일한 조건에 처해있지 않으며, 여러 가지 방식으로 분절된 상태로 존재한다는 것에 있다. 그에 따라 전체 노동자들의 각 부분들이 서로 다른 이해관계를 가지게 되며, 바로 이러한 점들이 노동자들의 집합성을 저해하고, 노동조합의 힘을 약화시킨다. 노동조합 운동 초기의 직업별 노동조합은 미숙련 노동자들의 이해관계를 보호하는 것보다는 숙련 노동자들의 이해관계를 보호하는 것에만 집중하였으며, 결국 미숙련 노동자들은 스스로 노동조합을 결성하였고, 그것이 바로 19세기 말, 20세기 초에 등장한 산업별 노동조합의 시작이었다. 물론 그렇다 하더라도 노동조합들 사이에 이해관계의 차이는 여전히 남아 있었고, 전체 노동조합운동의 입장에서 볼 때 무엇보다도 중요한 것은 그것을 어떻게 극복하여 노동조합이 더 효과적으로 자신의 목표를 달성할 수 있을 것인가에 있었다. 노동조합의 목표라고 할 수 있는 조합원들의 임금 및 근로조건의 개선이 개별 기업, 개별 산업에서만의 문제가 아니고, 노동조합운동의 영역은 노사간의 협소한 틀을 넘어서서 전 사회로 확대될 수밖에 없는 것이기 때문이다. 그리고 바로 이러한 문제에는 '전체 노동자의 연대'를 어떻게 확보할 것인가에 대한 문제의식이 깔려 있다고 할 수 있다(홍주환, 2000).

앞에서도 언급했지만, 근로빈곤층의 문제에 대응하기 위해서 노동조합은 특히 전체 노동자의 연대를 넘어선 자영업, 농민들과의 연대와 조직화가 필요하다. 그러나 비정규직 노동자만 하더라도 조직 대상에서 배제되어 있으며, 농민의 경우 노동자와 이익이 배치되어 이들의 이익을 모두 대변하여 집단화하기가 힘든 상황이다.

결국 다양한 집단이 연대할 수 있게 하는 것은 집단의 이해관계를 동질화시키는 것이다. 여기에는 여러 방법이 있을 것이나, 앞에서 언급

한대로 사회복지정책이 효과적으로 활용될 수 있을 것이다. 보편적 사회복지정책을 실시하면, 사회복지정책을 중심으로 다양한 이해관계를 가진 집단이 동질화되고, 이는 다시 다양한 집단으로 이루어진 근로빈곤층의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 전체 근로빈곤층의 연대로 이어질 수 있기 때문이다. 그러나 근본적으로 이러한 문제를 해결하는 것은 결국 근로빈곤층 한 사람 한 사람의 의식개혁에서 시작되며, 이는 공동체 의식에서 발현된다. 마지막으로 노동자의 연대를 보여주는 사례와 공동체 의식에 대한 새로운 주장이 있어 이를 소개하고자 한다[47].

「사례-한국기계 남녀 노동자들의 연대」

IMF 사태가 터진 직후인 97년 12월 27일, 부산 사하 지역에 있는 한국기계라는 회사에서는 조립부 14명 중 여성노동자 9명 모두를 31일자로 해고하겠다고 통보하였다. 이에 노동조합은 곧바로 여성에게 먼저 적용한 정리해고 바람이 결국 모든 노동자에게 닥치게 되며, 당장 함께 살 수 있는 방안을 강구하지 못하면 걷잡을 수 없는 해고 바람이 회사 전체에 몰아칠 것이라고 조합원을 설득하여 대부분의 남녀노동자가 밤샘농성에 함께 참여하였다. 한 달 일정의 밤샘농성 계획을 마련하고 여성단체들과의 연대시위도 계획하는 한편, 회사측과의 협상을 진행하면서 '비교적 후하게 책정된 외국출장비를 줄이는 대신 여성노동자의 해고를 철회해 달라고 제안하였다. 그 결과 마침내 98년 1월 3일 사측으로부터 해고를 철회하겠다는 답변을 받아냈다. 남성과 여성, 정리해고 대상자와 비대상자 모두가 단결하여 농성과 파업에 돌입하자 회사측은 1주일 만에 정리해고 계획을 철회하고 말았던 것이다(손영주, 1998; 강수돌, 2001에서 재인용)

47) 한편, 강수돌(2001)에서는 노동자 연대를 위한 8가지 아이디어를 제시하고 있는데, 이는 다음과 같다. 1) 따뜻한 조직을 만들자: 내가 하면 진리, 남이 하면 사이비 의식을 버리자 2) 현장 토론을 일상화 하자: 노동자는 스스로 결정한 것만큼 행동한다 3) 독자적 자율 역량을 강화하자: 자율성이 독재를 막는다 4) 지도부에 기대지 말고 기층이 지도부를 움직이자: 아래로부터의 운동이 힘의 원천 5) 작지만 아름다운 풀뿌리 연대를 강화하자: 남의 일도 내 일이나 다름없다 6) 두려움을 피하지 말고 정면 돌파하자: 싸울 때는 싸워야 한다 7) 운동 내부의 계급과 차별을 없애야 한다: 위계와 차별은 자본의 얼굴이다 8) 운동의 비전을 공유하자: 삶의 질 중심의 구조조정

「주장-생산거점과 생활거점의 연결」

노동자·민중이 근본적인 사회변혁을 이루기 위해서는 독점자본과 지배권력에 맞서 직접적인 물리력에 바탕을 둔 정치·경제투쟁과 동시에 그들의 사회적 공간 분할과 장악력에 맞설 수 있는 일상적인 '생활적 대항체'를 만들어야 한다. 자본의 운동이 생산·유통 영역, 정치·경제 영역에서 포괄적으로 이뤄지듯 민중운동 또한 이에 능동적으로 대처할 수 있는 독립적 연대 질서를 형성해야 한다. 노동자는 공장안에만 있는 것이 아니라 공장 밖의 삶 속에서 일상을 영유한다. 따라서 자본과 권력에 효과적으로 맞서기 위해서는 생산거점과 생활거점을 연결시키는 민중연대 운동을 전개해야 하며, '지역'이라는 공간은 이러한 실천적 연대를 담보할 주요 기제이다. 전선에서 만나는 것과 생활공간에서 만나는 것이 결합될 때 민중연대의 구심점이 형성되며 지속성을 담보할 수 있다. 삶의 터전인 공장과 지역을 중심으로 한 생활공동체 운동의 기반이 형성되어야 하는 것이다. 예컨대 실업자를 초기업단위 노조로 묶어 세우는 것이 한 방법이나 노조조직으로 모든 사회영역을 다 포괄할 수는 없기에 노동자-빈민-학생운동의 연계를 통해 실업문제를 해결할 수 있는 연대활동체가 구성되어야 한다. 그리하여 예컨대 전통적인 철거민 운동 영역인 임대주택 요구운동과 노동자의 산재추방 운동, 환경단체의 환경권 운동 등이 민중의 관점에서 새롭게 통합되어야 한다(강수돌, 2001)

참고문헌

강수돌. 2001. 『노동의 희망; 생동하는 연대'를 위한 여덟 가지 아이디어』. 이후.

강병구. 2002. “자활사업 참여자의 노동시장성과 및 정책과제”. 『공공경제』 7: 79-105.

김상호. 2001. “사회보장제도의 문제점과 개선과제: 사회보험을 중심으로”. 한국경제연구원. 『제도연구 2』: 11-64.

김연명. 1998. “한국의 노동운동과 사회보장 전략: 정치적 ‘연대’ 형성의 조건과 과제”. 『한국사회복지학』 34: 23-44.

_____. 2001. “비정규 근로자에 대한 사회보험 확대: 쟁점과 대책”. 『한국사회복지학』 45: 72-100.

김영순 외. 2003.『저소득층 근로유인 제고를 위한 정책방안 연구』. 한국보건사회연구원.

김유선. 2004. ”비정규직 규모와 실태: 통계청, ‘경제활동인구조사 부가조사’의 결과“. 한국노동사회연구소 홈페이지(http://www.klsi.org).

김재진・권오성. 2002.『국민기초생활보장제도의 개선방향: 조세정책을 통한 근로유인 제고방안』. 한국조세연구원.

김훈식・송준호. 2001. “비정규직 근로자의 고용실태와 개선과제”.『사회과학연구』 8: 21-83.

고세훈. 2000. 『복지국가의 이해: 이론과 사례』. 고려대학교 출판부.

구인회. 2001. “빈곤층의 사회경제적 특성과 빈곤 이행: 경제위기 이후의 시기를 중심으로”. 『한국사회복지학』 48: 82-112.

금재호·김승택. 2001. “빈곤의 규모와 이행과정”. 연세대학교 경제연구소. 『연세경제연구』 8(2): 511-539.

금재호. 2003. “일과 빈곤”. 『제 4회 한국노동패널학술대회 논문집 Ⅱ』 한국노동연구원・한국노동경제학회・한국인구학회・한국사회학회・한국조사연구학회.

노대명 외. 2003a.『저소득층 자활역량 강화를 위한 교육훈련-취업-복

지서비스 연계방안』. 한국직업능력개발원.
노대명 외. 2003b.『2002년도 저소득층 자활사업 실태조사』. 한국보건사회연구원.
노대명·박찬임 외. 2004.『자활정책·지원제도 개선방안 연구』. 보건복지부·노동부·한국보건사회연구원·한국노동연구원.
노동부. 2004. 『2004년 노동백서』
노사정위원회. 2004. 『2004년도 주요업무 추진현황 및 계획』
노재열. 2004. "한국노동운동의 당면과제와 전망". 민주노총 홈페이지(http://www.nodong.org).
류만희. 2004. "한국의 사회복지운동: 성과와 과제" 『2004년 비판과 대안을 위한 사회복지학회 추계학술대회 자료집』.
박태주. 2001. "비정규직 노동자: 잊혀진 존재에서 중심의 한 축으로". 『노동사회』54: 24-44.
박능후 외. 2003.『소득인정액 시범사업에 관한 연구(제2차); 근로소득공제』. 한국보건사회연구원.
박능후. 2003. "EITC 특성과 소득보장기능". 『보건복지포럼』78.
박순일 외. 2001.『공적 소득보장제도 사각지대의 빈곤층의 소득보장연구』. 한국보건사회연구원.
박찬용·김진욱·김태환. 1999. 『경제위기에 따른 빈곤수준 및 소득불평등 변화와 정책과제』. 한국보건사회연구원.
박찬용 외. 2000.『사회보장 확충을 위한 소득보장체계 개편방안; 소득보장의 사각지대 해소를 중심으로』. 한국보건사회연구원.
보건복지부. 2004a.『국민기초생활보장사업안내』.
보건복지부. 2004b.『2004년도 자활사업안내』.
보건복지부. 2004c.『2004년 주요업무 참고자료』.
보건복지부. 2004d.『2004년도 보건복지백서』.
송호근. 1995. "스웨덴의 사회정책: 렌-마이드너 모델을 중심으로". 송호근 교수의 홈페이지(http://sociology.snu.ac.kr/hksong).
_____. 1997. 『시장과 복지정치: 사민주의 스웨덴 연구』. 나남출판.

_____. 2002. “빈곤노동계층의 노동시장구조와 정책”. 『한국사회학』 36(1): 23-50.
안종범・김철희・전승훈. 2002. “빈곤과 실업의 원인과 복지정책의 효과”. 『한국노동경제학회』 25(1).
안주엽・김동배・이시균. 2003. 『비정규근로실태와 정책과제(Ⅲ)』. 한국노동연구원.
안철홍. 1998. "사회적 조합주의인가. 계급적 노동운동인가". 『월간말』 149: 122-125.
이원보. 1997. "노동운동의 양대세력, 한국노총과 민주노총". 『동향과 전망』 35: 54-79.
이국태・유상준. 2001. "민주노동당, 사회민주당 정책담당자 좌담: 스웨덴을 통해 바라본 한국 2". 『월간말』 213: 152-157.
이병희·정재호. 2001. “경제위기 이후의 빈곤구조 분석: 반복빈곤 및 고용과의 관계를 중심으로”. 한국사회과학연구소·한국산업노동학회 주최 학술대회 발표문.
이주희・이성균. 2003. 『비정규직 노사관계』. 한국노동연구원.
이주희. 1998. 『빈곤근로자의 일과 생활: 사례조사를 중심으로』. 한국노동연구원.
이태진. 2003. “근로빈곤계층의 빈곤요인분석”. 『보건복지포럼』 77: 51-71.
임영일. 1998. "IMF 위기‘와 한국의 노동운동" 『실천문학』 1998년 겨울호: 13-27.
유경준. 2000. 『IMF 이후 분배구조 및 빈곤의 변화와 외국의 정책방향』. 한국개발연구원.
유상준. 2004. “기업별 임투 넘어 사회개혁으로 가는 노동운동”. 『월간말』 213: 146-151.
전병목·원종학. 2003.『근로소득세 공제체계 정비방안』. 한국조세연구원.
정진호・안주엽・박찬임. 2003.『최저임금제도 개선방안』. 한국노동연구원.
진재문. 2001. “새로운 빈곤정책으로서의 자활사업: 가능성과 한계.”

『한국 사회복지의 새로운 도전』 2001년 한국사회복지학회 춘계학술대회 논문집: 87-106.
최옥금. 2004. “근로빈곤층의 괜찮은 일자리(Decent Job) 이동에 관한 연구: 임금일자리를 중심으로”. 성균관대학교 사회복지학과 석사학위 논문.
최은희. 2002. “임금 근로자의 국민연금 제도 가입 결정요인 연구”. 성균관대학교 사회복지학과 석사학위 논문.
최저임금위원회. 2002. 『주요국가의 최저임금제 현황: 포르투갈, 영국, 독일, 일본, 프랑스, 미국 등 6개국을 중심으로』. 최저임금위원회.
최현수. 2003. “EITC 제도의 기본원리 및 운영체계”. 『보건복지포럼』 78.
허재준. 2001. “비정규직근로자 사회보장의 필요조건”. 한국인구학회주최 세미나 발표문.
홍경준. 1996. “노동조합운동과 사회복지제도”. 『노동사회연구』 7: 111-125.
_____. 2002. “공적이전과 사적이전의 빈곤감소 효과 분석: 기초생활보장제도 도입 이후를 중심으로” 『한국사회복지학회』 50: 61-86.
_____. 2003. “근로빈곤계층의 사회보장 적용실태와 사각지대 개선방안”. 『보건복지포럼』 77: 43-56.
_____. 2004. “빈곤에 대한 동태적 분석: 빈곤주기를 중심으로”. 『제 5회 한국노동패널학술대회 논문집』 한국노동연구원・한국노동경제학회・한국인구학회・한국사회학회・한국조사연구학회.
홍주환. 2000. “비정규직 노동자 보호 및 조직활동에 대한 비판적 검토”. 『노동사회』 44: 72-81.
황덕순 편. 2000. 『생산적 복지를 위한 노동정책 연구』. 한국노동연구원.
황덕순. 2001. “경제위기 이후의 빈곤에 대한 동태분석”. 한국노동연구원. 『노동정책연구』 가을호.
Blank, R. 1997. It takes A Nation; A New Agenda for Fighting Poverty, Princeton University Press.
Citro, C., and R. Michael. 1995. Measuring Poverty: A New

Approach. Washington DC: National Academy Press.
Danziger, S. et al. 1999. "Barriers to the Employment of Welfare Recipients". Institute for Research on Poverty Discussion Paper, No. 1193-99.
Dickert, S., and D. Holtz. 2000. "Employee-Based Versus Employer-Based Subsidies to Low-Wage Workers: A Public Finance Perspective", in D. Card, and R. Blank, eds., Finding Jobs; Work and Welfare Reform, Russell Sage Foundation.
Esping-Andersen, Gosta. 1990. The Three Worlds of Welfare Capitalism, Polity Press.
Gorham, L., and B. Harrison. 1990. Working Below the Poverty line. Washington DC: Aspen Institute.
Levitan, S., & I. Shapiro. 1987. Working but Poor: America's Contradiction. The Johns Hopkins University Press.
Mackay, R. 1998. "Social Protection through Social Assistance", Developments and Trends in Social Security: 1996-1998, International Social Security Association.
Mesa-Lago, C. 1978. Social Security in Latin America; Pressure Groups, Stratification, and Inequality, University of Pittsburgh Press.
Nathan, R. 1993. Turning Promises into Performance; The Management Challenge of Implementing Workfare, Columbia University Press.
Rima, Ingrid H. 1996. Labor Markets in a Global Economy: an Introduction, The Working Poor: Is There a Market Solution?. M. E. Sharpe.
Ruggles, P. 1990. Drawing the Line; Alternative Poverty measures and their Implications for Public Policy. Washington DC: Urban Institute.

Schiller, Bradley R. 1998. The Economics of Poverty and Discrimination. Ninth Edition. Prentice Hall.

Walker, R., & M. Wiseman. 2001. "Britain's New Deal and the Next Round of U. S. Welfare Reform". Institute for Research on Poverty Discussion Paper, No. 1223-01.

노동부 홈페이지: http://www.molab.go.kr

민주노총 홈페이지: http://www.nodong.org

보건복지부 홈페이지: http://www.mohw.go.kr

통계청 홈페이지: http://www.nso.go.kr

한국노동연구원 홈페이지: http://www.kli.re.kr

한국보건사회연구원 홈페이지: http://www.kihasa.re.kr

한국노총 홈페이지: http://www.fktu.or.kr

한국노동사회연구소 홈페이지: http://www.klsi.org

한국개발연구원 홈페이지: http://www.kdi.re.kr

<저자 약력 및 주요 저서>

• 홍 경 준

- 서울대 사회복지학과 박사과정 졸업(문학박사)
  현 성균관대학교 사회과학부 부교수

• 최 옥 금

- 성균관대학교 사회복지학과 석사과정 졸업
  현 성균관대학교 사회복지학과 박사과정

【주요연구논문】

- 사회보장법 상에서 예방청구권의 이론적 고찰
- 단체협약위반에 따른 형사처벌에 관한 소고
- 부당노동행위제도의 유형에 관한 고찰
- 단체협약 종료 후의 노사관계에 관한 소고
- 유급휴가제도의 이론적 고찰
- 고용보험법상 재취업의 지원과 입법적개선 과제 등 다수

연구총서 2004-5

근로빈곤층의 실태와 노동조합의 대응방안 연구

인　　쇄 · 2004년 12월 26일
발　　행 · 2004년 12월 30일
발 행 인 · 이 용 득
발 행 처 · 한국노동조합총연맹
140-050 서울시 용산구 청암동 168-24
(代) 02-715-0898
등　　록 · 81. 8. 21 (13-31호)
인　　쇄 · (주) UIL커뮤니케이션즈
135-080 서울시 강남구 역삼동 834-20
T.553-2005　F.557-3800

가격 : 7,000원