

한국의 신빈곤현상과 탈빈곤정책에 관한 연구*:

근로빈곤층(the working poor)의 실태를 중심으로

김 영 란

(숙명여자대학교)

[요 약]

본 연구는 사회경제적 구조변화에 따른 빈곤형태의 변화를 고찰하고 신빈곤층의 탈빈곤을 위한 정책을 모색하는데 목적이 있다. 그동안 빈곤정책은 노령, 실업, 장애, 질병 등 노동능력 상실과 관련된 절대빈곤층에 초점을 두어 왔다. 그러나 경제위기 후 증가하는 빈곤의 특성은 노동시장 참여가 더 이상 탈빈곤의 요인으로 작용하지 않게 되었다. 본 연구는 근로빈민을 대상으로 경제위기이후 경제상황변화, 복지상황, 사회적 위험에 대한 경험 및 대응방식에 대해 경험적으로 조사하고 이를 기반으로 탈빈곤정책을 모색하고자 하였다. 연구결과 근로빈민층은 경제위기이후 실업, 소득감소 등 다양한 형태의 사회적 위험을 경험했으며 불안정한 고용상황, 취약한 복지상황을 보여주고 있으며 이를 기반으로 탈빈곤정책으로 소득안정정책, 직업훈련 및 기술교육정책, 적극적인 사회복지정책 등을 제시하였다.

주제어: 신빈곤, 근로빈민, 새로운 사회적 위험, 탈빈곤

1. 서론

역사적으로 노동은 사람들이 빈곤에서 탈피할 수 있는 가장 보편적인 방법으로 인식되었다. 그러나 오늘날 우리 사회에서 실제 노동이 모든 사람을 빈곤에서 구제하는 역할을 하고 있는 것은 아니다. 현재 우리나라는 실업률은 3.3%, 실질 GDP성장률은 3.1%로 외환위기 이후 경제성장률과 실업률은 회복되어 왔음에도 빈곤의 비율은 점점 증가하고 있다(재정경제부 외, 2004). 이러한 현상은 일하는데도 불구하고 가난한 사람들이 증가하고 있는 것으로 이전에도 일하는 빈민은 있었지만 그 비중과 심각성이 전체 빈곤문제에서 다르게 위치 지워지고 있다. 1997년 IMF 외환위기를 거치면서 일을 해도 빈곤에서 벗어나기 어려운 근로빈곤층(working poor)이 새롭게 사회문제로 대두되고 있으며 새로운

* 이 논문은 2003년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2003-003-B00150).

빈곤층을 형성하고 있다.

서구 유럽의 경우 신빈곤 현상은 1970년대 중반이후 경제적, 기술적 변화에 의해 피고용자와 자영업자에 속하는 빈민들의 수가 전통적인 빈곤집단에 비해 크게 증가하게 된 것과 관련된다. 과거의 빈곤은 대체로 노령, 질병, 장애 등 인생주기의 변화 및 인생행로의 사건과 연결된 사회적 위험으로 노동시장으로부터 배제를 예견할 수 있었다. 이러한 상황은 사회보험 또는 공공부조 방식의 빈곤정책과 연결되어 어느 정도 빈곤의 위험에 대해 대응이 가능하다고 여겨졌다. 그러나 ‘일하는데도 불구하고 가난한 사람들’은 복지급여에 필요한 조건을 충족할 수 없었고 기존 정규직 노동자를 중심으로 한 보험방식의 빈곤대책은 이들에게 실효성이 없었다. 이러한 현상은 대부분의 유럽국가에서 나타났고 급증하는 일하는 빈민들을 새로운 빈민들(new poverties)로 언급하기 시작하였다(Room, 1990; Funken et al., 1995; Cheal, 1996; Barbier, 2002). 신빈곤(new poverty)이란 이들 집단의 위험과 경험의 형성 과정이 과거 전통적인 사회적 위험으로 인한 빈곤과는 다르다고 보는 것이다. 신빈곤의 발생은 1960년대 복지국가의 황금기 이래 1970-80년대를 거치면서 신자유주의를 기반으로 한 노동의 유연화, 고용의 불안정, 복지제도의 전반적인 후퇴, 경제적으로 산업구조의 재편, 소득보장제도의 동요 등의 요인들이 복합적으로 작용한 것이라고 볼 수 있다. 이로 인해 과거에 빈곤하지 않았던 계층마저 빈곤화 되는 등 사회경제적 메커니즘은 새로운 빈곤형태를 양산하였는데 특히 근로빈곤층(working poor)은 신빈곤의 핵심계층으로 불안정한 고용, 저임금, 저기술 등 새로운 사회적 위험(new social risks)을 기반으로 하고 있다(Langendonck, 1997; Esping-Andersen, 2002).

우리나라의 경우 그동안 성장의 파급효과에 기대어 빈곤문제를 일부분 해결해 왔으나 1997년 IMF 외환위기이후 빈곤인구가 급증하기 시작하면서 빈곤이 사회문제로 부상되었다. 외환위기 이전에는 근로능력이 없는 전통적 취약집단이 빈곤층의 주류를 이루었지만 현재는 근로능력이 있는 빈곤층이 다수집단으로 새로 등장하였다. 현재 우리나라는 세계화의 진전과 시장을 유일한 조정기제로 허용하는 시장자유주의 또는 신자유주의가 대세를 이루고 있는 가운데 빈부의 격차는 심화되고 있다. 2004년 3/4분기 전국 및 도시가구의 소득 5분위 배율은 각각 7.30, 6.82로 나타났는데 이는 상위 20%인 5분위 계층이 하위 20%인 1분위 계층 평균소득의 약 7배인 것을 의미한다(통계청, 2004).

이와 함께 절대적 빈곤인구에 비해 상대적 빈곤인구가 급격하게 증가하였는데 1998년 이후 절대적 빈곤율은 2000년 22.6%에서 2002년 16.7%로 감소하는데 비해 상대빈곤율은 19.8%에서 20.1%로 증가하고 있다(이성호·최효미, 2004: 2-3). 특히 일을 하는데도 가난한 사람들이 증가하였는데 2001년 현재 전체 빈곤가구 중 55.7%가 일하는 빈곤가구이며 여기에는 노동자 뿐만 아니라 영세한 자영업자도 포함되고 있다. 특히 영세한 자영업자는 임시, 일용직에 비해 빈곤위험이 높게 나타나고 있다. 이러한 사실은 향후 임금근로자 뿐만 아니라 영세자영업자도 정부의 정책대상에 포함해야 함을 시사한다(김재호, 2004).

노동시장의 유연화에 따른 비정규직 노동자의 급증으로 2003년 현재 비정규직은 임금노동자의 55.4%에 이른다. 이들은 불안정한 고용상태에서 저임금, 복지수혜 배제 등으로 인해 빈곤의 위험 속에 있다. 특히 비정규직 노동자의 임금은 2002년 정규직의 52.9%였으나 2003년 51%로 떨어졌다. 비정규직은 빈곤의 위험에 처해있거나 실제로 빈곤가구의 상당부분을 차지한다(재정경제부 외, 2004).

근로빈곤층의 존재는 일 자체가 반드시 빈곤탈출로 이어지지 않는다는 것을 보여주는 것으로 이들의 빈곤진입은 실업보다 근로소득 감소가 중요한 영향을 미치고 있다. 실제로 빈곤층 발생의 주요경로가 실업에서 근로소득감소나 고용불안으로 이행하고 있는 것으로 나타났다(한겨레 21, 2004). 이와 같이 외환위기 이후 빈곤의 특징은 일하면서도 가난 속에 편입되는 근로빈민이 확대되고 있다는 것이다. 복지제도의 경우 외환위기 이후 공공부조 및 4대 사회보험제도를 중심으로 확대 및 확충하였음에도 근로빈민의 사회적 보호기제로는 여전히 한계를 가지고 있다. 우리나라는 절대빈곤과 함께 새로운 빈곤의 문제에 직면하고 있다. 빈곤가구 중 취업가구의 증가, 노동자의 비정규직화, 영세자영업자의 빈곤위험성 증가, 복지시스템의 한계 등은 우리나라에서 신빈곤층을 형성하는 기제로 작동하고 있다. 이런 점에서 신빈곤에 대한 정의 및 발생원인 그리고 신빈곤의 핵심계층인 근로빈민에 대한 정책적 관심이 그 어느 때보다 중요한 사회적 이슈가 되고 있다. 그 동안 우리나라의 빈곤정책은 절대빈곤을 주 대상으로 하였으며 상대적 빈곤에 대한 정책은 간과해 왔다. 따라서 현재 신빈곤층을 지원하는 제도적 장치는 매우 취약한 실정으로 이들은 사회보험의 사각지대에 있으며 고용지원서비스에 대한 접근이 용이하지 않다. 자활사업이 있지만 차상위계층 일부를 보호하는데 그치고 있으며 의료·주거·교육보호 등의 제 욕구를 충족시킬 정책수단 역시 갖지 못하고 있다. 현재 근로빈곤층은 다양한 사회적 위험을 경험하고 있으나 이에 대한 극복대안을 가지고 있지 못하다. 제도적 차원에서 일자리창출 및 직업훈련 기회 등이 있다고 해도 공공근로 수준에 머물고 있거나(국회예산정책처, 2004), 직업훈련의 경우 단기간에 그치거나 훈련내용에 있어 정보 기술관련을 중심으로 하고 있어 이 분야에 접근 기회가 없는 사람들에게는 소득수준을 높이는 방향으로 이어지지 못하고 있다. 이는 현재 시행하고 있는 탈빈곤정책이 근로빈곤층의 특성과 욕구를 고려하고 있지 않는 것에 기인하고 있다고 하겠다.

지금까지 근로빈곤층에 대한 경험적 조사는 <한국노동패널>, <도시가계조사>, <2002년 저소득층 자활사업실태조사> 등을 통해 이루어지고 있는데 이들 조사는 비농촌지역 거주자를 대상으로 노동시장 상황과 이동, 소득과 소비, 교육과 직업훈련 등 경제활동과 고용상태 전반 그리고 복지상황을 보여주고 있다. 그러나 이러한 연구만으로는 근로빈곤층의 다양한 사회적 위험의 경험과 특성과 욕구, 박탈감 등을 파악하기는 어렵다. 앞으로 신빈곤층의 탈빈곤을 위해서는 이들의 특성과 욕구를 기반으로 직업훈련 및 일자리를 창출하여 근로빈곤층의 소득을 증대시키고 고용·복지제도와 관련하여 이들의 특성에 따라 고용지원과 소득보장을 탄력적으로 지원할 수 있는 제도를 설계하고 추진하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 우선 근로빈곤층을 대상으로 이들의 특성과 욕구를 파악하여 이를 기반으로 정책방안을 모색할 필요가 있다.

따라서 본 연구는 우리나라에서 신빈곤의 부상과 이와 관련하여 새로운 복지정책이 이루어져야 한다는 전제 아래 우선 첫째, 신빈곤에 대한 정의 및 발생구조와 둘째, 우리나라 신빈곤층이 처해 있는 경제적 상황과 사회적 위험 및 이에 대한 관리능력, 복지 상황 및 욕구를 경험적으로 조사한 후 셋째, 이를 기반으로 빈곤층의 특성과 욕구에 따른 정책방안을 모색하고자 한다.¹⁾

1) 본 연구는 근로빈민층만을 대상으로 실태를 조사하였기에 다른 집단과의 비교하여 근로빈곤층의 상황을 분석할 수 없다는 점에서 제한점을 가지고 있다. 앞으로 근로빈곤층의 사회적, 경제적 상황 및 욕구를 정확하게 파악하기 위해서는 차후 다른 집단간과의 비교연구를 통해 보완되어야 한다고

본다.

2. 신빈곤에 대한 정의와 발생구조

1) 신빈곤 및 근로빈민에 대한 정의

토크빌(Tocqueville)은 1835년 그의 연구 ‘Memoir on Pauperism’에서 새로운 산업질서는 전례 없는 규모로 번영을 가져오나 개별노동자들은 불확실한 고용에 들어가게 되며 공적 자금의 부담은 대규모로 증가할 것으로 보았다.²⁾ 그는 산업혁명이후 부유한 국가일수록 빈자의 수가 많아지고 있는데 그 이유로 많은 노동자들이 경제변동과 고용불안정으로 인해 취약한 상태에 있게 되며 경제발전의 폭이 가속화될수록 노동자들의 빈곤은 증가된다고 보고 있다. 토크빌의 연구는 경제변환이 새로운 인구를 빈곤의 위험에 노출시킬 수 있음을 보여준다.

서구의 경우 1970년대 중반이후 소득의 감소, 직업의 불안정성, 직업의 상실, 부채의 증가 등이 나타났다으며 이로 인해 새로운 빈곤을 야기하였다. 1981년 프랑스의 오희스 보고서(Oheix report)는 고용에 있어 불안정한(precarious)상황에 있는 노동자들을 신빈곤층(new poverties)이라고 부르고, 이들은 현재의 경제적, 기술적 변화에 의해 난파된 사람들로 예전의 빈곤층과는 다르다고 보았다. 특히 고용과 빈곤 양자에 있는 사람들을 근로빈민(working poor)이라고 하며 이들은 새로운 빈곤을 구성하는 핵심층으로 보았다(Barbier, 2002: 1-36).

토크빌의 연구에서 보듯이 1970년대 사회경제 구조의 변화에 의한 일정 인구의 빈곤위험 노출이 ‘새로운’ 것이 아님을 말해준다. 그럼에도 굳이 새롭다는 개념을 쓰는 이유는 다음과 같이 빈곤의 발생, 개념, 대상과 범주 등에서 기존의 빈곤과는 다르게 나타나기 때문이다.

첫째, 신빈곤은 산업화를 통해 물질적 풍요를 경험했던 후기 산업사회에서 나타나는 빈곤현상이라는 점이다(Funken and Cooper, 1995: 1-2). 빈곤의 발생 원인이 새로운 세계경제질서에 의한 노동의 유연화 및 불안정 고용과 기술변화에 의한 것이다. 특히 현대사회는 정보, 전문지식, 기술과 기능, 경제적 능력, 의사소통네트워크, 이동성 등과 같은 개인적·사회적 역량을 충분히 갖추어야 하는데 (Buffoni, 1997; 신명호, 1997: 235), 그 기회나 자원에 접근할 수 있는 활동이나 과정으로부터 배제되는 상태에 있는 인구층은 세계화, 정보화시대에 규정되는 새로운 빈곤을 경험하게 된다.

둘째, 빈곤층의 변화로 근로빈민의 증가를 들 수 있다. 신빈곤의 문제는 과거에 전혀 존재하지 않았던 문제라기보다는 과거에 이미 존재하고 있었으나 부각되지 않던 문제이다. 그럼에도 ‘새롭다’고 보는 이유는 그 형태가 전통적인 빈곤문제와는 차이를 보이기 때문이다(노대명, 2002: 80). 이전에도 일하는 빈곤이 있었지만 노동이 빈곤에서 탈피할 수 있는 보편적인 방법으로 인식되었기에 그 비중과

2) 토크빌은 빈자의 수가 증가하며 공적 또는 사적인 자선과 박애에 부담을 증가시키는 경향이 있다고 보았다. 즉 대규모의 공적 자선은 일하는 사람들에게 견딜 수 없는 부담이 되며 빈자들은 점차 노동하려는 동기를 약화시키는 것으로 오늘날 소위 복지 의존이라는 불리는 것을 야기한다고 보고 있다(Tocqueville, 1835: 50).

심각성이 전체 빈곤문제에서 중요하게 다루어지지 않았다. 그러나 최근 근로빈민의 비율이 빈곤층 안에서 차지하는 비율이 많아지면서 중요한 빈곤문제로 대두되었으며(금재호, 2004), 또한 과거와는 달리 젊은 층이 근로빈곤층에 편입되고 있다. 서구의 경우, 1970년대 후반 이래 장기적 불황으로 인해 실업자인 부모와 함께 성장하며 불가피한 사회적 하강을 경험하는 세대로 그들은 주로 빈곤가족에 속해 있으며 소위 대체적 노동자(alternative job market) 즉 파트 타임직에 들어가게 되며 근로빈곤층을 형성하게 된다(Funken and Cooper, 1995: 2, 6; Cheal, 1996). 해링톤(Harington)은 빈곤을 19세기, 20세기, 20세기 말 등 3가지 형태로 구분하고 있는데 특히 20세기말의 경우 빈곤의 형태는 경제의 재구조화로 인해 고전적으로 취약한 교육수준이 낮은 미숙련노동자로부터 중공업에서의 숙련육체노동자 나아가 일상적인 정보에 종사하는 화이트칼라노동자까지 경제적 안정성을 침해받고 있다고 본다. 이 시기의 빈자는 그 비율에서 노인인구의 실질적 감소와 젊은 층의 증가로 나타난다. 특히 젊은 층의 실업 및 불완전취업, 사회보험수급자격 미비로 인해 빈곤 위험은 더 커지고 있다(Cheal, 1996: 26). 반면 송호근은 신빈곤의 대상을 여성으로 보고 있다. 신빈곤은 남성근로자 및 남성가주주 중심의 전통적 빈곤과는 질적으로 다른 빈곤으로 빈곤인구의 절대다수가 여성으로 채워지는 현상인 빈곤의 여성화를 새로운 빈곤으로 보고 있다(송호근, 2002: 23-50).

셋째, 신빈곤은 절대적 빈곤이 아닌 상대적 빈곤으로 불완전 취업상태의 지속 그리고 생활수준의 하락 등 객관적 변화가 존재한다. 노동시장의 유연화 등으로 절대빈곤층으로 내려오는 계층이 많은 것이 아니라 절대빈곤층 바로 상위에 존재하는 계층이 좀더 두터워진 것으로 이해해야 한다(노대명, 2004). 신빈곤은 물질적 빈곤과 아울러 문화적 소외 등의 문제를 포괄해야 하는 것으로 단순히 소득의 측면에서 뿐만 아니라 사회문화적 측면에서도 매우 중요한 의미를 갖는다. 즉 신빈곤상태를 결정하는 새로운 주요원인으로 상대성의 심화(extended relativity)를 들 수 있는데 생산 및 소비활동의 분화, 확산되면서 빈곤의 상태를 상대적으로 비교, 평가할 수 있는 영역, 준거, 내용, 의식 등이 크게 확대되어 그 자체가 신빈곤을 결정하는 주요한 조건이 될 수 있다.

넷째, 신빈곤은 사회보장체계의 한계로 나타난 것으로 사회보험 중심의 빈곤예방대책은 늘어나는 장기실업자, 근로빈민, 빈곤의 여성화 등의 문제에 대응하지 못하였다. 신빈곤은 과거의 경제사회적인 패러다임에서는 없었던 세계화, 노동시장의 유연화 등과 관련되는 것으로 많은 사람들이 과거보다 빈곤으로 떨어질 위험성이 커졌다. 따라서 신빈곤의 해결을 위해서는 새로운 정책이 필요하다(최병호, 2004). 이상에서 보듯이 신빈곤은 과거의 노령, 실업, 질병, 장애를 기반으로 하는 전통적 사회적 위험과는 달리 불안정한 고용,³⁾ 저임금, 저기술 등의 고용상황과 관련되는 새로운 사회적 위험과 관련되는 것으로 빈곤이 재구조화되고 있음을 보여 준다.⁴⁾

3) 불안정 고용은 노동시장에서의 불안정(instability), 불확실성(insecurity), 저임금과 불투명한 직업전망(poor career prospect and pay)을 특징으로 한다(Barbier, 2002:6-10)

4) 일부 학자들은 신빈곤을 사회적 배제의 견지에서 정의하기도 한다. 그러나 사회적 배제는 현대 시장경제 안에서 불이익과 배제의 다면적 성격과 관련되는 것으로 노동과 소득의 영역, 주택, 건강, 사회적 서비스의 접근 그리고 특징적인 문화 등을 들 수 있다. 즉 사회적 배제라는 개념은 빈곤 그 자체보다 훨씬 더 많은 것을 내포하고 있는 것으로 빈곤과 반드시 관련되는 것이 아닌 특성이나 상황들을 포함하고 있다(Cantillon, 1998: 4).

이러한 신빈곤은 근로빈민층이라고 알려진 새로운 사회계층을 낳았는데 일반적으로 근로빈민은 현재 고용되어 있으나 정해진 빈곤한계선이하의 생활을 유지하고 있는 사람들이다. 인권위원회(2003)는 신빈곤층(working poor)을 근로빈민으로 보고 노동능력이 있어 일을 하고 있거나, 부득이 하게 실업 상태에 있는 빈곤계층으로 정의하고 있으며(인권위원회, 2003: 247), 정부는 ‘근로빈곤층을 일할 능력과 의지가 있으나 낮은 실직과 낮은 소득 때문에 일을 하더라도 빈곤상태에서 벗어나지 못하는 상태’로 정의하기도 한다(재정경제부 외, 2004). 그런데 근로빈민의 정의는 국가마다 다양한데 프랑스 국립통계 및 경제연구소(INSEE)는 당해연도의 6개월 이상을 노동시장에 머물러 있었으며 당해연도의 1개월 이상 취업되어 있었고 소비단위 당 소득이 중간소득의 50%미만인 가구의 일원인 근로자를 대상으로 한다(최저임금위원회, 2003: 8). 아킨슨(Atkinson)은 일반적으로 근로빈곤층으로 저소득한계선인 중간소득의 2/3 또는 60%미만의 소득, 풀타임근로자 중간임금의 50%~60%에 미달하는 저임금 그리고 불안정한 고용에 종사하며, 개별적인 훈련 및 기회의 가능성이 없으며, 고용주의 유급휴가, 상병수당, 퇴직금, 육아휴직 등 사회적 서비스 제공에서 배제되는 사람들로 정의하고 있다(Atkinson (eds.), 2002: 147). 다수의 국가는 근로빈민층에 대한 세부적 정의는 마련되어 있지 않으며 빈곤을 측정하기 위한 출발점은 개인의 소득이 아니라 가구의 소득이다(최저임금위원회, 2003: 8). 그런데 근로빈민에 대한 임금 및 소득을 기반으로 한 정의 이외도 개인의 발전을 위해 제공되는 기회와 훈련의 가능성, 고용주가 근로자 자녀의 보살핌과 관련하여 제공하는 서비스의 정도에 좌우되는 고용의 질과 관련되며(Barbier, 2002: 6-10), 일부 국가는 근로빈곤층 대신에 불안한 복지(precarious welfare)라는 개념으로 대체할 것으로 제기한다. 불안한 복지는 어떤 수준의 소득이 특정목표의 물품확보 뿐만 아니라 개인의 사회적 상황을 개선할 수 있는 실질적 가능성을 포함하여 적극적인 사회생활 참여를 가능케 하는 충분한 기회를 제공하지 못하는 경우를 의미한다고 보기 때문이다(최저임금위원회, 2002: 44). 따라서 노동시장 변화와 소득, 임금수준 등을 고려하여 근로빈민을 정의한다면 첫째, 안정적인 근로활동을 원하지만 노동시장 자체가 저임금과 비정규노동을 기조로 하고 있어 비자발적으로 선택하게 된 계층, 둘째, 오래전부터 일용직 혹은 임시직 근로자로 일해 온 계층, 셋째, 건강악화 및 가구여건 등으로 인해 갑작스럽게 실업과 빈곤상태에 빠진 계층들로 문제는 일을 하고 있음에도 빈곤에서 벗어나지 못한다는 절망감을 가지고 있다고 할 수 있다(노대명, 2002: 88-89).

2) 신빈곤의 발생구조

산업사회에 들어오면서 전통사회와는 다른 위험들이 증가하게 되는데 산업재해, 각종공해, 대량실업, 대형사고, 신종질병, 이혼율증가, 노후빈곤 등과 같은 현상들로 산업화이전의 사회에서는 쉽게 찾아볼 수 없었던 사회적 위험들이다. 이러한 위험들로 인해 사회성원들은 삶의 위기에 빠질 가능성이 높아지게 되었고 개인의 기본욕구를 충족시키지 못하는 사람들의 수가 증가하게 되었다. 이러한 사회적 위험으로부터 사회성원을 보호하려는 사회보장은 실직, 질병 혹은 장애와 같은 전형적인 복지정책에서 다루는 위험에 한정되었다(Giddens, 2004). 그러나 1980년대 이후 경제적 세계화, 노동시장의 재구조화, 정보사회로의 변화 등으로 인해 사회적 위험의 형태는 변화하였는데 장기실업을 야기하는 기

술결여, 열악한 고용환경, 불안정고용의 증가, 실업의 증가, 노령화로 인한 의존인구의 증가 등 새로운 위험요소가 부가되었다. 이러한 위험들 중 일부는 구위험의 악화 또는 새로운 사회적 위험(new social risks)으로 불리는 것으로 특히 새로운 위험의 성격은 노령, 장애, 질병 등을 노동할 능력이 없거나 취약한 집단이 아닌 노동시장에 참여하는 사람들에게서 급격하게 증가하였다(Vangendonck, 1997; Leisering, 1995; Esping-Andersen, 2002). 특히 근로자들의 고용상 위험은 새로운 위험 중 두드러진 것이다. 이와 같이 새로운 사회적 위험으로 인해 부상되는 신빈곤층은 노동시장의 변화와 관련된 것으로 현재 사회보장시스템으로는 보호받기 어려운 상황에 있다.

(1) 세계화와 근로빈곤층 부상

1980년대 이후 노동시장 구조의 변화는 복지국가 황금기에는 볼 수 없었던 고실업률의 지속, 장기 실업자의 증가, 파트타임 등 비정규 노동자의 증가 등을 가져왔으며, 빈부격차가 심화되었다. 경제의 세계화는 경제성장과 일자리창출을 달성하려는 케인즈주의적 전략이 더 이상 적용할 수 없게 되는 것으로 기업조직, 생산시장, 노동시장의 전면적 재편으로 나타나는데 이는 노동계층의 빈곤화로 이어진다. 노동시장의 유연성, 산업구조와 인력구조의 재조정, 기업조직의 슬림화를 골자로 한 신자유주의적 구조조정은 노동계층을 고용불안정이라는 위험에 노출시킨다. 그리고 노동계층의 내부구성집단에 서로 다른 효과를 창출한다. 경쟁력을 갖춘 노동계층에게는 비교적 유리하게 작용하는 반면 미숙련노동자와 취약계층에게는 대단히 불리한 악조건을 제공한다. 숙련공/미숙련공 임금격차 확대, 미숙련노동시장의 경쟁심화, 취업불안정 증가 등 노동시장에서 취약계층이 당면한 불이익은 수없이 많다(송호근, 2002: 25). 숙련노동자들은 임금 프리미엄을 누리는 대신에 반숙련, 미숙련노동자들은 저임금을 강요당하게 되며 일자리는 있으나 빈곤을 면치 못하는 근로빈곤층에 속할 가능성이 크다. 이것이 세계화가 근로빈민계층을 양산하는 배경이다.⁵⁾

우리나라의 경우 1997년 IMF외환위기는 경기침체와 기업의 연쇄부도를 초래하였고 노동자들은 실업 또는 비정규직으로 전락하게 되었으며 영세한 자영업자들 역시 빈곤층에 편입되기 시작하였다. 그로 인해 발생한 대량실업과 빈곤문제는 개인차원에서 해결할 수 있는 문제가 아니었다. 한국사회가 직면한 빈곤문제는 매우 복잡한 양상을 나타내고 있었는데 한국사회가 전통적인 빈곤문제를 해소하지 못한 상황에서 새로운 형태의 빈곤문제에 직면해 있기 때문이다(노대명, 2002: 79). 즉 경제위기이후의 빈곤은 근로능력이 있는 빈곤층이 빈곤층 다수를 구성한다는 점에서 근로능력이 없는 취약집단을 주류로 하고 있던 위기이전과 구별되며(구인회, 2002: 82), 전통적 빈곤과는 질적으로 다른 새로운 빈곤으로 선진국형 빈곤을 보이고 있다.

이와 같이 세계화는 무역의 자유화, 자본의 이동성, 범세계적인 경쟁의 격화는 기술변화를 속도를

5) 비정규직 증가와 함께 노동의 불안정, 불안정 취업은 신빈곤과 관련되는 것으로 불안정취업 전략은 유연성의 도입으로 체계적으로 이용된다. 대륙과 전지구적 규모에 생산단위, 기술지식, 통신망, 원거리 연수 등을 연결하면서 소위 '기업망'은 점차 분절되어 간다. 자본의 이동성을 용이하게 조직하면 서도 노동비용이 적은 저임금국가로 향한 이전은 노동자간 경쟁을 세계적 차원으로 확대한 것이다. 불안정취업은 새로운 유형의 지배양식이다. 이는 항시적으로 전체적인 불안전상태의 제도 위에 기초한다(피에르 브르디외, 2004:121-127).

크게 가속화해 오고 있으며 일자리 없는 성장 혹은 기껏해야 저임금과 불안정고용의 성장에 들어서고 있다. 따라서 빈곤과 의존을 막기 위한 케인즈주의 복지국가의 제 1차 방어선 즉 완전고용과 고임금의 전일제 직업은 붕괴되었고 새로운 빈곤을 양산케 하고 있다.

(2) 노동시장의 재구조화와 신빈곤 부상

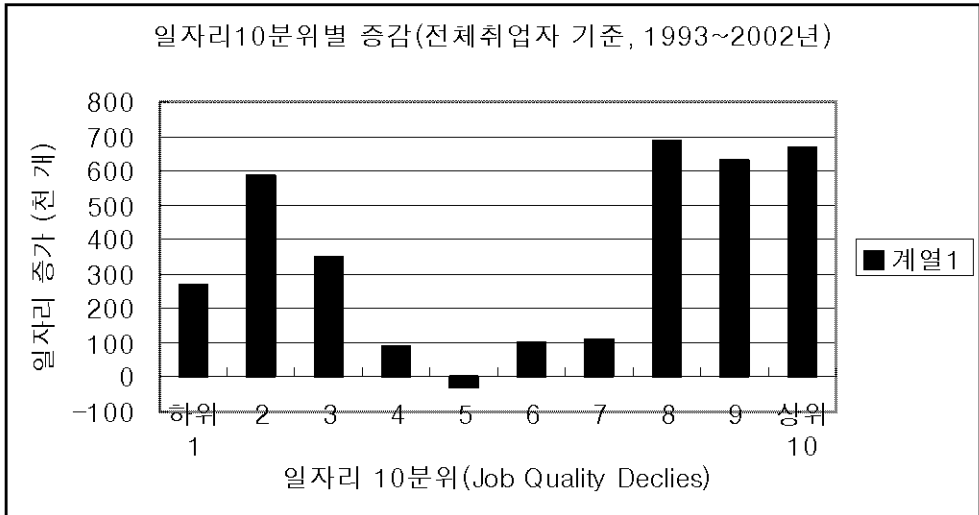
전통적으로 노동과의 관계에서 빈곤이 발생하는 경로는 크게 실업과 저임금에서 찾게 되는데 신빈곤의 근본적 원인은 실업과 저임금 그 자체보다는 고용의 불안정성에서 찾는다. 1980년대에 들어와서 산업구조의 변화는 노동과정의 고도화로 나타나며, 전문적이고 기술이 숙련된 직종은 선호하는 추세로 이러한 자격이 미달된 노동의 수요는 주로 저임금에 의존하게 된다. 또한 이러한 추세는 임시직, 비자발적인 파트타임직, 영세 자영업과 같은 '전형을 벗어난 불확실한 직업'을 조장하며 실제적으로 실업의 위험, 열등한 기술, 열악한 노동조건과 약한 노조 등과 관련되어 있다(Room, 1990: 75-77).

우리나라의 경우 1997년 외환위기 직후 시장개방을 요구하는 강력한 외부의 압력에 직면하여 신자유주의적 대처방식이라고 할 수 있는 노동시장 유연화전략을 선택함으로써 저임금과 고용불안이 확산될 수 있는 여건이 형성되었다(노대명, 2002). 고용의 불안정성은 비정규직 증가와 관련되는데 1960년대 경제개발초기단계에는 노동자 10명 6명이 정규직이었다. 1960-1970년대에는 비정규직 비중이 계속 감소해 1980년대 초반에는 노동자 4명당 1명꼴로 비정규직이었다. 그러나 1996년 43.2%에서 2003년 일용직과 임시직은 전체임금노동자의 49.5%로 상승하였다(한국은행, 2004). 그런데 비정규의 일자리는 정규직 일자리로 이행하는 징검다리(stopping stone)로 위치하기보다 한번 빠지면 벗어나기 어려운 함정(trap)으로 기능하고 있다(남재량·김태기, 2000; 한준·장지연, 2000; 류기철, 2001). 특히 비정규노동자의 1%만이 정규직으로의 이행에 성공하는 반면, 비정규직 고용의 비중이 80%가 넘는 비정규노동자들이 비정규일자리에서 이탈한 이후 2년 이내 다시 비정규일자리로 돌아오는 것으로 나타났다(남재량·김태기, 2000). 이러한 연구결과 노동시장이 정규직과 비정규간의 이동성이 차단된 분절적 구조가 고착화되고 있음을 알게 해 준다.⁶⁾ 노동과정의 고도화와 그에 따른 변화는 노동자 집단 내부의 분절을 통해 노동자가 상대적으로 더욱 불안정한 근로상태에 놓이게 되었다. 이는 고용의 불안정화와 상대적 저임금화로 나타났는데 시장관계를 중심으로 하는 새로운 계층 간 격차는 상대적 빈곤의 출현을 가져오는 주요한 요인이 된다(조명래, 2002).

실제 우리나라 노동시장의 분절화를 보면 지난 10년간 늘어난 전체 일자리 수는 290만 1천개인데 이 가운데 하위 1-3분위의 일자리는 118만 7천개, 상위 8-10분위의 일자리가 144만 8천개로 각각 40.9%, 49.9%를 차지하고 중간 4-7분위에서 늘어난 일자리는 불과 26만 6천개, 9.2%를 차지하는데 그

6) 특히 우리나라 노동시장의 분절구조에 있어 최근 두드러진 경향중의 하나가 정규직과 비정규직의 분절화라 할 수 있다. 노동자의 비정규직화는 80년대 이후 노동시장의 재구조화의 한 현상으로 고용불안정과 저임금 및 낮은 복지수준 등을 특징으로 하는 다양한 노동형태를 지칭하는 것으로 설명할 수 있다. 첫째, 고용형태로서 정규노동이 풀타임, 상용, 직접고용인 것에 비해 비정규노동은 파트타임, 임시직 고용, 간접고용의 형태를 취한다. 둘째, 고용지위로 정규노동과는 달리 비정규노동은 고용이 불안정하고 임금, 복지 및 근로조건이 상대적으로 열악하다. 즉 비정규노동은 정규노동에 비해 차별적으로 관리되고 대우되는 노동자 집단이다(정이환, 2004: 69).

쳤다. 실제적으로 1999-2002년에 평균 3.25%였던 비제조업 부문의 고용증가율이 2003년에는 제로로 하락했다는 점에도 알 수 있다(OECD, 2004: 67). 전반적으로 1993~2002년 중 보수수준을 기준으로 상위 30%와 하위 30%의 직업에서 일자리가 크게 늘어난 반면 중위권인 40~70%의 직업에서 일자리 증가는 거의 정체되고 있다(<그림 1> 참조). 이러한 노동시장의 분절화, 일자리의 양극화로 하위직 증가는 저임금과 연결되는 것으로 저임금과 빈곤간의 전통적 연결을 강화하고 있다. 현재 노동시장에서 임금의 유연화는 매우 높게 나타나는데 시간당 임금은 정규직을 100(2,014천원)으로 할 때 비정규직은 49.7(1,001천원)에 불과하다(재정경제부 외, 2004).



자료: 한국노동연구원(2003).

<그림 1> 일자리 10분위별 증감(전체취업자 기준, 1993~2002)

이처럼 임금소득불평등이 심화되면서 저임금계층이 증가하고 노동자 계급 내부적으로 양극화가 진전되고 있다.⁷⁾ 최저임금의 경우, 2002-2003년 책정된 법정 최저임금은 시간당 2,275원으로 이에 미치지 못하는 노동자의 수가 77.6만명이며, 그 중 비정규직이 73.6만명이다. 이와 같이 법정 최저임금조차 보장받지 못하고 있는 노동자들 중 대다수(95.1%)가 비정규노동자이고 비정규노동자들 중 대략 10명 중 한명이 법정 최저임금보다 낮은 노동소득을 지급받고 있다(이병훈, 2004:325). 생산기술의 변화, 노동시장의 세계화는 저숙련 노동자로 하여금 그들의 수입으로는 빈곤에서 벗어나기 어렵게 만들었다. 교육과 기술 다과간에 따른 임금 갭은 증가되었다.

(3) 사회복지시스템의 한계

7) OECD는 '상용직 풀타임 중위임금의 2/3이하'를 저임금 계층으로 정의하고 있으며, EU는 '노동자 중위임금의 2/3미만'을 저임금계층, '노동자 중위임금의 2/3이상'을 고임금계층으로 정의하고 있다.

고용의 불안정성과 함께 사회복지의 불확실성은 신빈곤층을 사회적 위험에 그대로 노출하였다. 많은 파트타임 일자리와 임시직들은 고용보장과 부가급여, 생활임금 등을 제대로 제공하지 않을 뿐만 아니라 가족부양의 책임이나 노조가입의 기회 등도 제공하지 않는다. 비정규직 노동이 확산됨에 따라 고용주-피용자의 관계는 새로운 시대로 접어들었다. 의료보장, 걱정임금, 심지어 일자리 창출 등을 보장해야 하는 책임이 개별노동자와 그 가족에게 전가되었다. 노동시장의 분절화, 불안정고용의 증가, 사회보험에서의 배제는 이전 경기침체기와 1980년대 빈곤을 구별하는 요인이다(Room(eds.), 1990: 10-12). 서구의 경우, 대부분의 근로자들이 직업을 갖고 안정적으로 보험료를 납부하거나 복지제도의 재원이 되는 조세를 납부해야만 실업 등의 사회적 위험에 노출되어도 재정위기 없이 위험에 대처할 수 있다. 그런데 사회복지시스템은 새로운 빈곤에 편입한 사람들에 대한 보호를 하지 못함으로써 전후 사회복지급여와 사회보장시스템에서 약점을 노출하게 되었다(Funken and Cooper, 1990: 8). 우리나라의 경우 외환위기는 한국 사회복지정책의 지평과 지형을 변화시키는 분수령이 되었다. 국민기초생활보장제도와 함께 4대보험의 확충은 수혜대상 및 범위를 1인 이상의 사업체 및 일부 비정규직도 포용하게 되었다. 또한 사회복지비지출규모도 1996년 GDP의 5.3%수준에서 2001년 GDP의 8.7% 수준으로 높아졌다(이혜경, 2004:8). 그럼에도 빈곤층 비율은 급증하고, 사회보장의 사각지대는 늘어나고 있다. 고용보험의 경우 적용을 받아야 했던 근로자의 약 1/4이 적용받지 못했으며 결과적으로 고용보험 적용을 받는 근로자의 비중은 1999년 이래 약 절반수준에 머물게 되었다(OECD, 2004). 또한 건강보험료의 체납으로 보험급여가 정지된 가구가 139만가구로 전체의 6%에 달하며 국민연금기여금을 못내는 사람은 546만명으로 전체의 33.2%로 이들은 복지의 사각지대에 놓여 있다.

『2003년 경제활동인구조사부가조사』에 의하면 사회보험가입률에 있어 정규직은 79-87%인 반면 비정규직은 29-44%수준에 머물고 있다. 정규직 근로자가 국민연금 79.4%, 건강보험 85.2% 그리고 고용보험 86.6%, 산재보험 86.9%가 강제적용 되는 반면, 비정규직은 각각 29.7%, 31.6%, 35.3%, 43.1%만 강제적용 되는 것으로 나타났다(노동부, 2004). 또한 기업복지의 경우, 정규직 노동자의 77-93%가 퇴직금, 시간외 수당, 상여금을 적용받고 있는 반면 비정규직이 경우 10-14%만이 이들 근로조건을 적용받고 있다. 이런 점에서 현재 사회복지제도의 경우 근로빈곤층을 사회적 위험으로부터 보호하는데에는 상당한 한계를 보인다.

앞으로 거시경제적 측면에서 잠재성장률이 장기적으로 하락되고, 미시경제측면에서 노동절약적 기술혁신과 산업구조 변화 등으로 기업의 고용흡수력이 약화될 가능성이 크다. 특히 2003년의 경우 2.8%의 성장에도 불구하고 취업자는 3만7천명 감소로 나타나 일자리 없는 성장에 대한 우려도 제기되고 있다. 특히 고용에서 제조업부문이 차지하는 비중이 1980년대 말 28%로 정점에 달한 이후 지금까지 감소해 오고 있는데 실제로 제조업의 해외이전이 가속화된 것으로 보인다. 2002년 대기업의 44%가 이미 일부 생산공장을 해외로 이전했으며 34%가 이전을 계획 중인 것으로 나타났다. 전체제조업 생산의 약 25%를 차지하고 있는 노동집약적 제조업이 2003년 제조업부문 해외투자의 46%를 차지하고 있다(OECD, 2004) 이같은 양극화가 지속되면 걱정임금의 완전고용을 전제로 설계된 사회보험제도도 재정을 유지하기 어렵게 되며 완전고용과 소득평등, 재정억제 사이에서 어려운 선택을 하지 않을 수 없는 서비스부문의 삼중 딜레마에 직면하게 된다(이혜경, 2004:14).

이런 점에서 근로빈곤층은 세계화, 노동시장구조의 변화와 경기침체에 따른 저임금과 고용불안 그리고 취약한 사회복지가 그 발생의 주요한 경로라고 할 수 있다. 이러한 경로는 빈곤층에 편입한 이들을 빈곤상태에 가두는 장벽과 같은 구실을 한다. 따라서 근로빈곤층을 위한 정책으로는 안정된 소득과 이를 보충할 수 있는 사회안전망 확충으로 각종 현물급여 지원정책, 자활지원정책 등을 제시할 수 있다. 그런데 근로빈곤층에 대한 이러한 정책은 현재 근로빈곤층의 특성과 욕구를 파악하지 않고서는 실효를 거두기 어렵다. 즉 열악한 노동환경, 저임금, 복지수혜 배제 등이 근로빈곤층의 보편적 특징임을 잘 알려진 사실이지만 이러한 상황을 정책적으로 해결하기 위해서는 근로빈곤층의 특성과 욕구파악에 기초한 프로그램 연계가 필요하다. 근로빈곤층은 다양한 사회적 위험의 경험 및 극복대안 부재로 인해 빈곤층에 편입하게 된다. 따라서 절대빈곤층과는 달리 다양한 연령층, 교육수준 및 정규직·비정규직·자영업자 등 비임금노동자로 다양한 취업실태, 노동가능한 근로능력유지, 정보활용도 다과 등 다양한 특성을 갖고 있으며 이에 따라 취업지원, 직업훈련, 창업 지원 등 다양한 지원이 요구된다. 또한 이들은 상대적 빈곤층으로 환경변화로 인한 박탈감, 심리적 충격 등을 경험할 수 있다. 따라서 이들의 박탈감을 완화하고 가족성원의 내적 갈등을 완화하기 위한 지원 또한 필요하다고 하겠다.

따라서 한국사회에서 근로빈곤층의 지원정책은 신빈곤층의 발생구조에 따른 근로빈곤층의 보편적 특징 및 빈곤층내의 차이 즉 집단 간의 특성 및 욕구 등을 경험적으로 고찰하고 이를 기반으로 한 다양한 프로그램을 모색할 필요가 있다고 본다.

3. 한국사회에서 신빈곤층의 경제활동 상태 및 특성에 대한 경험적 조사

1) 분석자료와 대상

본 연구는 근로빈민의 경제활동상태 및 특성(고용 및 근로시간, 임금, 복지상황, 이직 등), 삶의 만족도 및 상대적 박탈감 등에 대해 경험적 조사를 하고 조사결과를 기반으로 탈빈곤정책을 모색하는데 목적을 두고 있다. 본 연구는 서울의 14개구와 경인지역으로 인천, 안산의 빈곤지역인 K동과 A동을 대상으로 유의표집(purposive sampling)을 하였다. 본 조사에서 표집대상은 근로빈곤층의 범위를 설정하는데 있어 취업여부, 소득수준을 고려해야 했기에 응답자중 일차적으로 장기실업자와 국민기초생활수급자를 제외하고 불완전한 취업일지라도 근로소득이 있는 사람으로 했으며 각 지역의 복지관 및 각 구청 복지과 그리고 지역빈민활동가 등에 의해 표집되었다. 조사대상은 서울의 경우 각 구의 빈곤지역을 대상으로 국민기초생활보장제도의 수급권자가 아닌 차상위계층을 포함한 저소득한계선인 중위소득의 60%기준 그 미만의 소득(2003년 기준, 1,530,000원) 가구를 대상으로 하였다.⁸⁾ 조사대상자의 표집에 있어 본 연구는 조사기간은 2004년 6월 22일~7월 15일까지 450명을 대상으로 질문지형 설문지를 가지고 시행하였다. 설문지에 대한 이해도가 필요한 집단에 대해서는 면접원 및 각 지역 빈민

8) 조사대상 선정에 있어 각 구청사회복지과 또는 지역사회복지관 그리고 각 지역 빈민활동가의 지원 아래 이루어졌음.

활동가들이 개별면접을 하였다. 500부의 질문지중 450부가 회수되었는데 본 연구는 기본적으로 '일없고 있으나 빈곤을 면치 못하는 근로빈민'을 대상으로 하여 현재 일정 소득이 없거나, 가구의 총소득이 중위소득 60%기준 미만보다 훨씬 높은 항목에 기입한 경우, 그리고 분석이 불가능한 것으로 판정되는 156부를 제외한 294부가 최종적으로 분석의 대상이 되었다.⁹⁾

(1) 근로빈민의 사회인구학적 특성

조사대상자의 사회인구학적 특성을 보면 여성이 62.2%이며, 40대 이상이 58.8%이고 학력의 경우 고졸미만이 33%이다. 60세 이상 노인을 부양하고 있는 가구는 17%인 반면 12살 미만의 자녀가 있는 가구가 48.3%이다. 직업의 경우 생산·서비스·판매직이 58.2%로 높게 나타나고 있으며 노동형태를 보면 정규직이 31.6%, 비정규직이 37.8%이며 자영업 및 무급가족종사자 등 비임금근로자는 30.3%를 차지하고 있다.¹⁰⁾ 이러한 성별, 학력, 직업, 고용형태는 신빈곤층의 윤곽을 밝혀준다(<표 1> 참조). 그리고 본 연구에서는 근로빈곤층에도 여러 유형의 고용형태가 공존하고 있다고 보고 근로빈곤의 구성을 정규직, 비정규직, 비임금근로자로 나누어 고찰하였다. <표 2>에서 보듯이 성별, 연령, 교육수준을 비교해 보면 여성은 남성에 비해 비정규직, 비임금근로자에 속하는 비율이 높으며 교육수준에서 대졸의 경우 48.5%가 정규직에서 일하고 있는 반면 고졸미만은 43.3%가 비정규직으로 일하고 있다.

<표 1> 사회인구학적 특성

단위: 명(%)

성별	남	111(37.8)	60세이상 노인	유	50(17.0)
	여	183(62.2)		무	244(83.0)
연령	40세미만	121(41.2)	가구주와의 관계	가구주	108(36.7)
	40세이상	173(58.8)		배우자	106(36.1)
교육수준	고졸미만	97(33.0)		직업	기타가족
	고졸	131(44.6)	전문·관리직·사무직		93(31.6)
	전문대졸이상	66(22.4)	생산·판매·서비스직		171(58.2)
가구원수	1-3명	154(54.4)	고용형태	자영업	30(10.2)
	4-6명	140(47.6)		정규직	94(31.6)
12살자녀	유	142(48.3)		비정규직	111(37.8)
	무	152(51.7)		비임금근로자	89(30.3)

* 비임금근로자는 자영업자, 무급가족종사자를 포함한다.

9) 조사분석에서 무응답은 제외하였다.

10) 본 조사에 의하면 조사대상자가 고용형태에서 정규직, 비정규직 및 비임금근로자가 각각 일정비율로 나타나 근로빈곤층내부에서도 차이가 있음을 알 수 있다. 특히 정규직이 31.6%를 차지하고 있는데 이는 한국노동패널> 자료로 근로빈곤층을 분석한 송호근의 연구에서도 정규직이 31.3%로 나타나고 있다. 고용형태를 기준으로 일반노동계층의 80.6%가 정규직에 있는 것에 비하면 근로빈곤층의 정규직 비율은 낮다고 할 수 있다(송호근, 2002: 38-39).

<표 2> 고용형태에 따른 사회인구학적 특성

단위: 명(%)

구 분		정규직	비정규직	비임금근로자	계
성별	남	40(36.0)	41(36.9)	30(27.0)	111(37.8)
	여	54(29.5)	70(38.3)	59(32.2)	183(62.2)
연령	40세미만	45(37.2)	47(38.8)	29(24.0)	121(41.2)
	40세이상	49(28.3)	64(37.0)	60(34.7)	173(58.8)
교육 수준	고졸미만	21(21.6)	42(43.3)	34(35.0)	97(33.0)
	고졸	41(31.3)	50(38.2)	40(30.5)	131(44.6)
	전문대졸이상	32(48.5)	19(28.8)	15(22.7)	66(22.4)

(2) 근로빈민의 고용 및 근로조건

① 일반적으로 근로빈곤층 중 상당수는 실업과 취업을 반복하는 고용불안계층으로 실직을 한 경우에는 소득보장이 필요한 집단이다. 실제로 근로빈민의 고용상황에서 외환위기이후 실업의 경험여부 및 횟수를 보면 58.8%가 실업을 경험하였으며 2회 이상도 37.2%에 이른다(<표 3> 참조). 평균근로시간은 40-50시간미만이 28.4%이며, 25.6%가 60시간 이상의 노동을 하고 있어 근로빈민들은 법정 최고 근로시간인 주 56시간을 초과하여 노동을 하고 있음을 알 수 있다. 주 평균근로일을 보면 5일이 25.6%, 6일이상이 62.3%에 이르고 있다. 이와 같이 노동시간이 길고 초과근로가 보편화되고 있는 이유는, 저임금 비정규직 노동자들이 생계임금을 확보하기 위해 장시간노동을 하고 기업에서는 일감이 늘어 인력이 더 필요해도 추가고용을 하지 않고 기존노동자를 활용할 가능성이 높기 때문이다(통계청, 2002; 고용동향, 2002).

<표 3> 근로빈민의 고용 및 근로조건

단위: 명(%)

외환위기이후 실업경험					
횟수	없음 115(41.2)	1회 60(21.5)	2회 47(16.8)	3회 30(10.7)	4회이상 27(9.7)
주평균 근로시간					
시간	30시간미만 25(8.6)	30-40미만 53(18.3)	40-50미만 82(28.4)	50-60미만 55(19.0)	60시간이상 74(25.6)
주평균 근로일					
근로일	2일미만 6(2.0)	3일 15(5.2)	4일 14(4.8)	5일 74(25.6)	6일이상 180(62.3)

② 근로빈민의 임금 및 소득구조를 보면, 임금지급의 경우 월급으로 지급되는 경우가 59.9%이며 나머지는 주급, 일급, 시급 등으로 임금을 받고 있다. <표 4>에서 2002년 현재 저임금수준을 중위임금 168만원의 2/3인 약 101만원으로 볼 때, 최저임금에도 못 미치는 60만원 미만이 27.8%이며, 115만원 이하가 71.5%에 이른다. 이러한 임금수준을 고용형태별로 보면(<표 5> 참조), 비정규직의 32.4%, 임금근로자의 경우 40.4%가 60만원미만의 임금수준에 머물고 있다. 월평균소득의 경우 110만원미만이 49.6%이며 특히 비정규직은 110만원미만이 57.4%를 차지하고 있다. 2003년 중위소득은 254만원이며

그 2/3인 153만원이 저소득한계선이라고 할 수 있다. 그리고 2003년 3/4분기 1분위(하위20%) 가구당 평균소득은 759천원이며, 2004년 3/4분기 806천원이며, 2004년 4인가구 최저생계비가 1,055천원임을 고려할 경우 응답자들의 소득수준은 신빈곤층의 경제적 특성을 보여주고 있다.

<표 4> 임금수준

단위: 명(%)

월평균소득수준			
60만원미만 80(27.8)	60-75만원미만 46(15.9)	75-95만원미만 42(14.6)	95-115만원미만 38(13.2)
115-135만원미만 44(15.3)	135-155만원 미만 20(6.9)	155-175만원미만 14(4.8)	175-215만원미만 4(1.4)

<표 5> 노동형태별 임금 및 소득

단위: 명(%)

구분		정규직	비정규직	비임금근로자	계
임금 수준	60만원미만	14(14.9)	36(32.4)	36(40.4)	86(29.2)
	60-75만원미만	11(11.7)	25(22.5)	10(11.2)	46(15.6)
	75-135만원미만	57(60.6)	43(38.7)	24(27.0)	124(41.2)
	135만원이상	12(12.8)	7(6.3)	19(21.3)	38(12.9)
월 평균 소득	50만원미만	3(3.3)	8(7.4)	16(18.4)	27(0.9)
	50-75만원미만	17(18.5)	23(21.3)	14(16.1)	54(18.8)
	75-110만원미만	23(25.0)	31(28.7)	12(13.8)	66(29.9)
	110-130만원미만	21(22.8)	16(14.8)	13(14.9)	50(17.4)
	130-150만원미만	14(15.2)	15(13.9)	15(17.2)	44(15.3)
	150만원이상	14(15.2)	15(13.9)	17(19.5)	46(16.2)
월 지출	50만원미만	14(12.7)	14(12.9)	12(13.8)	40(13.9)
	50-75만원미만	13(11.8)	28(25.9)	15(17.2)	56(19.4)
	75-110만원미만	25(22.7)	21(19.4)	21(24.0)	67(23.2)
	110-130미만	21(19.1)	16(14.8)	16(18.4)	55(19.1)
	130-150만원미만	23(20.9)	19(17.6)	10(11.5)	40(13.9)
150만원이상	14(12.7)	10(9.2)	13(14.9)	30(10.4)	
충당 방법*	비공식	41(50.6)	47(45.6)	46(53.5)	134(49.6)
	공식	40(49.4)	56(54.4)	40(46.5)	136(50.4)
돈조달 방법	친인척빌림	51(54.8)	51(45.9)	39(44.3)	141(48.3)
	금융기관대출	16(17.2)	22(19.8)	19(21.6)	57(19.5)
	신용카드/사채업자	26(28.0)	38(34.2)	30(34.1)	94(32.2)

* 여기서 비공식은 자산을 판다거나 저축, 적금을 해약하거나 친인척에게 돈을 빌리는 것을 의미하며 공식은 금융기관을 이용하는 것을 의미하는 것으로 헤이츠맨(Heitzmann, 2002)이 위험관리전략(risk management strategies)에서 분류한 기준을 이용하였다.

따라서 소득이 지출보다 적은 경우 자산을 판다거나 적금해약, 친척 등에게 빌리는 등 비공식적 방법이 49.6%이며 금융기관 등을 통한 공식적 방법은 50.4%로 나타났다. 비공식적 방법 중에서 저축이나 적금을 해약하거나(23.5%), 공식적 방법 중 신용카드로 현금서비스를 받고 있는 것(22.8%)으로 나타났다. 이러한 상황을 고용형태별로 보면 대체로 정규직, 비임금근로자는 비공식적인 방법을 활용하고 비정규직은 상대적으로 공식부분을 활용하고 있다. 이러한 상황은 돈이 필요할 때 돈을 조달하

는 방법과도 유사하게 나타나는데 응답자중 48.3%가 친인척을 활용하는데, 비정규직이나 비임금근로자 경우 34%정도가 신용카드를 활용하기도 한다(<표 5> 참조).

근로빈곤층의 신용카드이용은 신용불량자(금융소외계층)로 이어질 수 있으며 실제로 많은 사람들이 신용불량자로 전락하고 있다.

(3) 근로빈민의 외환위기 이후 사회적 위험 경험과 복지상황

① 근로빈민과 사회적 위험(social risks)경험: 우리나라에서 신빈곤층은 1997년 외환위기 이후 부상된 것으로 보고 있으며 그와 관련하여 본 연구에서는 외환위기 이후 신빈곤층이 경험한 사회적 위험과 그것이 실제 생활에 미친 영향에 대해 알아보려고 한다. 이와 함께 이러한 사회적 위험에 대한 사회안전망의 정도를 파악하고자 한다. 우선 지난 5년간 근로빈민의 생활조건이나 복지상황의 변화에 대해서 매우 개선되거나, 어느 정도 개선되었다는 20.0%인 반면 악화되거나 매우 악화된 가구는 44.8%로 나타났다. 그런데 고용형태별로 보았을 때 비정규직에 종사하는 사람 중 52.3%가 악화되었다고 답하고 있다. 이와 같이 생활조건이나 복지상황이 악화된 이유로 건강위험이 6.5%, 생활주기위험이 5.8%로 응답한 반면 경제위험이 68.4%로 매우 높게 나타났다(<표 6> 참조).

<표 6> 고용형태에 따른 지난 5년간 복지상황 변화

		정규직	비정규직	비임금근로자	단위: 명(%) 계
복지 상황	개선	19(20.2)	20(18.0)	19(22.4)	58(20.0)
	악화	36(38.3)	58(52.3)	36(42.4)	130(44.8)
	그대로	39(41.5)	33(29.7)	30(35.3)	102(35.2)
악화 이유	건강위험*	3(4.5)	10(9.9)	6(7.9)	19(6.5)
	생활주기위험	4(6.1)	7(6.9)	6(7.9)	17 (5.8)
	경제위험	58(87.9)	80(79.2)	63(82.9)	201(68.4)
	기타	1(1.5)	4(4.0)	1(1.5)	6(2.0)

* 헤이트먼(Heitzman, 2002)은 위험충격의 형태(risk shock type)를 세 가지로 나누고 있는데 건강위험은 질병, 사고 등으로, 생활주기 위험은 노령, 가족해체 등으로, 경제적 위험은 실업, 재정위기, 부도 등으로 나누고 있다. 여기서 제시한 세 가지 위험의 형태는 헤이트먼의 분류에 따른 것이다.

② 근로빈민의 복지상황: 그렇다면 현재 근로빈민은 사회적 위험을 예방하거나 위험발생시 보호하는 기제를 어느 정도 가지고 있는가? 첫째, 사회보험의 수혜정도를 보면 <표 7>과 같다. 우선 사회보험의 경우, 국민연금은 51.2%, 군인, 공무원 등 특수직역연금은 4.3%, 국민건강보험은 67.6%, 고용보험은 42.3%, 산재보험은 32.0%가 가입되어 있는 것으로 나타났다. 고용형태별로 사회보험 가입상황을 보면 국민연금의 경우 비정규직, 비임금근로자의 가입상황을 보면 가입은 각각 42.6%, 47.0%로 나타났다. 고용보험의 경우 비정규직, 비임금근로자의 가입상황을 보면 각각 37.5%, 21.9%만이 가입하고 있으며, 산재보험의 경우도 마찬가지로 26.7%, 16.9%가 가입하고 있을 뿐이다. 이런 점에서 비정규직과 비임금근로자는 정규직근로자에 비해 상대적으로 사회적 위험에 더 많이 노출되어 있다고 하겠다.

<표 7> 고용형태와 일자리에서 사회보험 가입현황

단위: 명(%)

사회보험		정규직	비정규직	비임금근로자	계
국민연금	가입	63(69.2)	46(42.6)	37(47.0)	146(51.2)
	비가입	27(29.7)	57(52.8)	48(55.8)	132(46.3)
	모름	1(1.1)	5(4.6)	1(1.2)	7(2.5)
특수직역연금	가입	4(5.2)	3(3.3)	3(4.7)	10(4.0)
	비가입	69(89.6)	72(79.1)	57(90.5)	198(85.7)
	모름	4(5.2)	16(17.6)	3(4.8)	23(9.9)
건강보험	가입	69(76.7)	66(61.1)	57(66.3)	192(67.6)
	비가입	20(22.2)	38(35.2)	26(30.2)	84(29.6)
	모름	1(1.1)	4(3.7)	3(3.5)	8(2.8)
고용보험	가입	58(64.4)	39(37.5)	16(21.9)	113(42.3)
	비가입	31(34.4)	56(53.8)	55(75.3)	142(53.2)
	모름	1(1.1)	9(8.6)	2(2.7)	12(4.5)
산재보험	가입	44(50.6)	27(26.7)	12(16.9)	83(32.0)
	비가입	37(42.5)	63(62.4)	55(77.5)	155(59.8)
	모름	6(6.9)	11(10.9)	4(5.6)	21(8.1)

<표 8> 고용형태와 일자리에서 사회복지 수혜가능 여부

단위: 명(%)

사회복지		정규직	비정규직	비임금근로자	계
법정 퇴직금	가능	50(55.5)	15(14.0)	10(12.0)	75(26.8)
	불가능	34(37.8)	81(75.7)	64(77.1)	179(63.9)
	모름	6(6.7)	11(10.3)	9(10.8)	26(9.3)
유급휴가	가능	37(42.0)	13(12.4)	12(14.8)	62(22.6)
	불가능	43(48.9)	85(80.9)	60(74.1)	188(68.6)
	모름	8(9.1)	7(6.6)	9(11.1)	24(8.8)
생리출산휴가	가능	19(27.9)	7(7.3)	10(13.5)	36(15.1)
	불가능	41(60.3)	80(83.3)	57(77.0)	178(74.8)
	모름	8(11.8)	9(9.4)	7(9.5)	24(10.1)
병가(상병휴가)	가능	35(39.8)	14(13.3)	12(15.0)	61(22.3)
	불가능	43(48.9)	86(81.9)	56(70.0)	185(67.8)
	모름	10(11.4)	5(4.8)	12(15.0)	27(9.9)
휴업보상	가능	9(10.7)	2(1.9)	2(2.5)	13(4.8)
	불가능	55(65.5)	90(87.4)	65(83.3)	210(76.9)
	모름	20(23.8)	11(10.6)	11(14.1)	42(15.3)

둘째, 근로빈민층에 대한 일자리에서 제공하는 즉 기업복지수혜의 정도를 알아보았다. <표 8>에서 보듯이 법정퇴직금 26.8%, 유급휴가 22.6%, 생리 및 출산휴가 15.1%, 상병휴가 22.3%, 휴업보상 4.8% 등으로 나타나 근로빈곤층의 기업복지 수혜는 거의 이루어지지 않고 있다. 특히 비정규직은 정규직에 비해 훨씬 낮은 수혜가능성을 보이고 있어 노동시장의 양극화가 일자리 복지에서도 양극화되어 있는

것으로 보인다. 이와 같이 근로빈곤층은 사회보험 및 기업복지의 사각지대에 있는 것으로 국민연금이나 고용보험 등이 근로빈곤층 중 비정규직과 비임금근로자를 위한 안전망으로서 그 효과가 매우 제한적임을 보여준다. 따라서 이들이 실직을 하거나 장기화될 경우 심각한 빈곤상태에 빠지게 된다. 왜냐하면 현재 소득보장체계가 빈곤층 중 기초생활보장제도 수급자를 집중적으로 보호하는 기능이 강한 반면 비수급 빈곤층을 보호하는 기능은 미흡하기 때문이다.

셋째, 근로빈민은 사회보험 및 일자리에서의 복지수혜에서 매우 취약한 위치에 있다. 그러면 근로빈곤층은 사회적 위험이 발생했을 때 어떠한 방식으로 극복하고자 하는가? 조사결과 근로빈곤층은 스스로 해결하거나 비공식적 방식을 활용하고 있다. 사회적 위험으로 인한 소득이나 재산의 감소, 손실에 대한 해결방안에 대한 질문에 응답자 중 34.8%가 자조 즉 스스로 해결하는 것으로 나타났으며, 비공식보험이 15.5%, 시장보험이 43.1%, 정부원조가 2.7%, 사회단체지원이 0.7%, 아무 것도 없음이 3.1%로 나타났다(<표 9> 참조). 비정규직의 경우 자조가 37.3%, 시장보험이 37.3%로 나타나고 있으며 정규직의 경우 52.7%가 시장보험을 위험극복의 전략으로 삼고 있다. 근로빈곤층은 정책지원에서 배제되고 있기에 사회적 위험을 당했을 경우 가족을 중심으로 해결하고자 하는 가족주의를 내재화하고 있으나 빈곤층일수록 주변이 유사한 상황에 놓여 있어 위험의 극복대안으로 실효성이 거의 없다고 하겠다.

<표 9> 사회적 위험의 극복전략

단위: 명(%)

소득·재산 감소시 전략	정규직	비정규직	비임금근로자	계
자조	29(31.2)	41(37.3)	31(35.6)	101(34.8)
비공식 보험	13(14.0)	18(16.4)	14(16.1)	45(15.5)
시장보험	49(52.7)	41(37.3)	35(40.2)	125(43.1)
정부원조	-	5(4.5)	3(3.4)	8(2.7)
사회단체지원	-	2(1.8)	-	2(0.7)
전략없음	2(2.2)	3(2.7)	4(4.6)	9(3.1)

* 테스리옥과 린더트(Tesliuc & Lindert, 2002)은 사회적 위험에 대한 극복유형(coping strategies)에 대해 자조(self-help)는 일을 더해 소득을 늘림, 소비를 줄임, 가족성원 중 경제활동 참여, 가구 등 쓸만한 물건을 팔음. 비공식적 보험(informal insurance)은 친척, 친구, 직장, 사채업자 등으로부터 돈을 빌리거나 지인의 지원. 시장보험(marker insurance)은 저축한 돈 소비, 집·토지·물건 등 저당, 금융기관 대부 등으로 나누고 있다.

넷째, 근로빈민의 사회적 위험에 대한 극복전략과 관련되는 것으로 현재 이들의 사적 복지 상황을 보면 역시 매우 취약한 상황에 있다. <표 10>에 따르면, 노후대비 개인연금의 경우 13.7%, 사고대비 생명보험은 33.6%, 개인의료상해보험은 26.1%, 주택청약부금/적금은 28.1%, 기타 교육보험 등은 11.7%로 가입률이 낮은 수준에 머물고 있어 개인적인 사회적 위험에 대한 예방책도 제한된 상황에 있다. 비정규직의 경우 가입비율이 전반적으로 10~25% 정도에 머물고 있는데 이러한 비율은 정규직이나 비임금근로자에 비해 상대적으로 낮은 가입수준을 보인다. 이러한 상황에서 최근 사회보험에 대한 불확실성 및 미래에 대한 불안으로 복지의 재상품화(recommodification) 즉 사보험제도가 확대되고 있는데, 근로빈곤층은 사회보험 뿐만 아니라 사보험 가입률도 낮은 수준에 머무르고 있어 위험관

리기제에서도 계층 간 양극화를 보이고 있다.

<표 10> 고용형태와 사적 복지 가입여부

단위: 명(%)

사적복지제도 유형		정규직	비정규직	비임금근로자	계
노후대비 개인보험	가입	9(10.2)	12(11.5)	16(20.8)	37(13.7)
	비가입	74(84.1)	85(81.7)	57(74.0)	216(80.3)
	관심없음	5(5.7)	7(6.7)	4(5.2)	16(6.0)
사고대비 생명보험	가입	33(37.1)	27(25.7)	32(40.0)	92(33.6)
	비가입	52(58.4)	68(64.7)	44(55.0)	164(59.8)
	관심없음	4(4.5)	10(9.5)	4(5.0)	18(5.6)
개인의료 상해보험	가입	27(31.0)	20(19.0)	23(30.3)	70(26.1)
	비가입	56(64.4)	77(73.3)	49(64.5)	192(67.9)
	관심없음	4 (4.6)	8(7.6)	4(5.3)	16(6.0)
주택청약 부금/적금	가입	26(30.2)	25(22.5)	23(32.8)	74(28.1)
	비가입	57(66.3)	73(65.8)	44(62.8)	174(66.1)
	관심없음	3(3.5)	9(8.1)	3(4.3)	15(5.7)
교육보험 등 기타	가입	6(7.4)	11(10.5)	13(18.3)	30(11.7)
	비가입	71(87.7)	84(80.0)	50(70.4)	205(79.8)
	관심없음	4(4.9)	10(9.5)	8(11.3)	22(8.5)

이와 같이 근로빈민의 낮은 수준의 사회복지수혜 및 사적복지의 가입은 사회복지제도에 대한 인지 정도와도 관련되는데, 근로빈민은 전반적으로 국민연금의 경우 ‘어느 정도 알거나, 잘 알고 있다’가 70.1%, 건강보험의 경우 78.7%로 인지정도가 높은 반면, 고용보험은 58.5%, 산재보험은 45.6%, 국민 기초생활보장제도는 38.8%, 노인·여성·아동·장애인복지에 대해서는 28.0% 등으로 다른 사회보험에 비해 인식도가 낮은 것으로 나타난다(<표 11> 참조). 이러한 상황은 정보접근에서의 계층 간 불평등을 반영하는 것으로 근로빈곤층은 다양한 정보 특히 복지관련 정보에서도 소외되고 있음을 알 수 있다.

<표 11> 복지제도에 대한 인식

단위: 명(%)

복지제도	잘 알고 있음	어느정도 알고 있음	모름	계
국민연금	57(19.6)	147(50.5)	87(29.9)	291
건강보험	58(20.3)	167(58.4)	61(21.3)	286
고용보험	43(15.0)	125(43.5)	119(41.5)	287
산업재해보험	36(12.6)	94(33.0)	155(54.4)	285
국민기초생활보장제	29(10.2)	81(28.6)	173(61.1)	283
노인,여성,아동, 장애인복지	11(3.9)	68(24.1)	203(72.0)	282

5. 근로빈민을 위한 탈빈곤정책

지금까지 근로빈곤층의 경제적, 사회복지적 상황, 사회적 위험에 대한 경험 및 위험대처능력 등을 알아보았다. 현재 근로빈곤층을 위한 정책을 보면 근로빈곤층은 사회보험적용률이 낮아 기본적인 사회안전망의 보호를 받지 못함에 따라 공공부조의 기능강화가 요청되나 공공부조가 극빈층 위주로 운영되고 소득이외에 재산 및 부양의무자 기준도 적용되는데 따른 사각지대가 커져 근로빈곤층 보호의 실효성이 낮다. 기초생활보장제도는 최저생계비 이하의 140여만명(전국민 4%수준)에게 생계비, 교육비, 의료비, 주거비 등을 지원하여 기초생활을 보장하나 기초생활수급자 외에는 지원이 극히 미미한 수준이다.¹¹⁾ 그리고 근로빈곤층의 빈곤탈출 지원을 위해 자활지원사업, 사회적 일자리사업, 창업지원제도 등을 실시하고 있으나 실효성이 미흡하다. 자활지원사업의 경우 수급자 위주로 진행되어 비수급 빈곤층과 빈곤층으로 전락위험이 큰 차상위계층의 참여가 제한적이다. 2004년 자활지원사업 참여자 6만명 가운데 비수급빈곤층 및 차상위층은 2만명에 불과하다. 사회적 일자리¹²⁾ 사업의 경우 외환위기 이후 사회적 일자리를 확충해 나가고 있으나 경기조절용 공공근로방식의 임시적 일자리가 주류를 이루고 있다. 최근 정부의 사회적 일자리창출에 대한 관심이 높아지고 있으며 2003년 노동부에서 사회적 일자리 시범사업을 시작하였다. 그러나 실제 사업방식은 실업률이 높을 때 정부가 저소득층을 대상으로 시행하는 공공근로와 큰 차이가 없어 빈곤탈출로 이어지지 못하고 있다. 창업지원제도의 경우 일반금융기관을 이용한 창업자금 융자방식으로 저소득층 자활에 한계가 있다. 금융기관에서는 금융기관의 채권회수를 위주로 한 담보와 보증을 요구하고 있어 접근이 어렵고 무보증대출은 융자한도액이 적어 긴급생계자금으로 전용되는 경우도 발생한다. 특히 자금융자와 저소득층 창업에 필수적인 전문적 창업지원서비스와 연계되지 못해 성공률이 낮다. 이외도 각종 취업촉진 프로그램이 있는데 고용보험에서 제외되었더라도 저소득층을 위한 취업알선 및 직업훈련 등을 이용할 수 있으나 프로그램에 있어 근로빈곤층의 특성과 욕구를 반영하지 못하고 있어 이용실적이 매우 저조하다. 2002년<저소득층 자활사업 실태조사>에 의하면 저소득층이 직업훈련기관을 통해 기술습득을 하는 경우 2.8%에 불과하다.

전반적으로 근로빈민은 현재 일을 하는데도 가난한 사람들로 이들을 위한 탈빈곤정책은 생계유지를 기반으로 하는 절대빈곤층에 대한 정책과는 다르다. 즉 양질의 일자리(decent jobs)를 통한 경제적 안정을 지향하는 소득보장정책과 함께 근로빈곤층의 특성과 욕구에 부합하는 직업훈련 및 기술교육과 결합된 고용정책, 그리고 사회보험의 확대 및 내실화 등을 포함하는 사회복지정책 그리고 근로빈곤층

11) 선진국이 공공부조를 통해 10%내외의 국민에게 의료비·교육비·주거비를 지원하면서 근로연계복지를 강화하는 추세와 비교할 때 공공부조를 통한 필수적인 복지서비스의 강화가 절실히 필요하다(재정경제부 외, 2004: 9).

12) 사회적 일자리는 '사회적으로 유용하지만 수익성 때문에 시장에서 충분히 공급되지 못하는 사회적 서비스 부문 일자리나 취업취약계층을 주로 고용하여 창출되는 일자리'로 정의된다(국회예산정책처, 2004).

내의 차이를 고려한 비정규직 노동자 관련 정책이나 영세자영업자 지원정책 등 다차원적 접근이 필요하다. 그리고 무엇보다 중요한 것은 정책대상으로서 근로빈곤층의 범위를 중위소득 50-60%수준으로 확대하는 것이다. 현재 정부는 근로빈곤층의 규모에서 빈곤기준을 차상위계층(최저생계비의 120%이하)까지의 근로능력자로 하고 있어 약 132만명(기초생활수급자중 30만명, 비수급빈곤층 중 52만명, 차상위빈곤층 중 50만명)으로 추계하고 있다(재정경제부 외, 2004: 2). 현재 빈곤기준은 근로빈곤층의 규모를 축소시키는 것으로 중위소득 60%기준이하에 있는 상당수의 근로빈민이 정책대상에서 제외되게 된다. 따라서 근로빈곤층을 위한 탈빈곤정책을 마련함에 있어 빈곤기준을 상향조정해야 하며 그래야만 근로빈곤층의 탈빈곤지원 정책은 효력을 발휘할 수 있을 것이다. 따라서 본 연구에서는 근로빈곤층에게 단순히 생계비를 지원하는 것이 아니라 근로능력이 있는 빈곤계층이 자립하여 빈곤으로부터 탈출할 수 있도록 지원해야 한다고 보고 이들의 특성과 욕구에 대한 경험적 조사를 기반으로 첫째, 일에 대한 보상체계구축 둘째, 일할 기회의 확대 및 지원, 셋째, 기초적 복지제공으로 일할 여건조성 등을 기반으로 한 기초적 복지제공 등을 탈빈곤정책으로 제시하고자 한다.

1) 일에 대한 보상체계 구축으로 첫째, 임금정책의 경우, 최저임금 수준의 향상이동을 들 수 있다. 최저임금은 시장에 대한 국가개입이라는 사회보장적 기능을 하는 것으로 빈곤경감을 위한 정책도구로서 장려되어 왔다(Shaheed, 1995: 113). 2004년 9월부터 우리사회의 최저임금은 주44시간 노동제가 적용되는 기업노동자를 중심으로 시급 2,840원, 월 641,840원으로 결정되었다. 그러나 노동계는 최저임금으로 전체노동자 평균임금의 50%수준인 766,140원을 요구하였다(인권운동사랑방, 2004. 6. 26)¹³⁾ 본 연구에 의하면 조사대상자 중 43.7%가 75만원이하의 임금을 받고 있다. 근로빈곤층의 주요 계층일 수 있는 비정규직의 임금은 정규직의 60%정도이며 최저임금에도 못 미치는 노동자들이 있다. 최저임금은 적용대상 근로자들에게 보수의 하한선(floor)역할을 하는데 저임금근로자의 임금조건을 개선하는 수단으로 최저임금이 실효성을 지니기 위해서는 최저임금이 결정되는 수준이 중요하다. 최저임금 수준이 낮으면 저임금에 큰 영향을 미칠 수 없다. 최저임금수준이 상대적으로 높으면 저임금근로자를 크게 감소시킬 수 있으며 특히 임금분포에 약간의 변동이 가해지면 그 효과는 더욱 크게 나타난다.¹⁴⁾(최저임금위원회, 2003) 2003년 OECD 저임금기준인 정규노동자 임금의 2/3미만에 해당되는 국내저임금노동자는 722만명에 이르는 것으로 여전히 국내최저임금액과 적용범위는 국제기준에 못 미치고 있으며, 우리나라 1인당 GDP 대비 최저임금은 44.5%로 매우 낮은 상태에 있다. 그런데 최저임금의 현실화는 재정부담과 노동시장에 주는 충격이 크고 실업률이 바르게 높아질 가능성이 있음을 고려할 때, 2005년에는 시간당 정액급여 기준으로 평균임금의 40%를 확보하고, 2006년에는 평균임금의 45%, 2007년에는 평균임금의 50%를 확보하는 방향으로 최저임금 수준을 단계적으로 현실화할 필요가 있다. 이와 함께 가내노동자 등을 비롯한 모든 노동자에게 최저임금을 적용할 수 있도록 법개정을 통해 적용대상을 확대해야 할 것이다. 최저임금의 시간당 적정선으로 올리는 것은 신빈곤층의 빈곤을

13) 2004년 9월부터 우리사회의 최저임금은 주44시간 노동제가 적용되는 기업노동자를 중심으로 시급 2,840원, 월 641,840원으로 결정되었다(인권운동사랑방, 2004. 6. 26).¹⁾

14) 최저임금이 낮게 결정되면 저임금근로자의 대부분이 이미 최저임금보다 높은 임금을 받고 있기에 저임금에 미치는 효과는 미미하다. 일부국가들에서 국가최저임금이 저임금과 빈곤의 부정적 효과를 완화시킬 정도로 충분히 높은 수준이 아니라는 견해가 있다(최저임금위원회, 2003).

약화시키는데 영향을 미칠 수 있으나 이는 탈빈곤화 전략의 한 요소일 뿐 세계개혁과 더불어 확립되어야 한다.

둘째, 조세정책에서 근로빈곤층의 소득보장을 위한 세계개혁은 매우 중요하다. 근로빈곤층도 경제 전반에 걸쳐 여러 유형의 고용이 공존하고 있으며 기술수준, 학력수준도 다양하기에 일정정도의 저임금은 불가피할 수 있기 때문이다. 이들을 위한 세금감면이 빈곤층의 상황을 개선하는데 도움이 될 수 있으며, 근로빈곤계층을 대상으로 하는 세금감면 및 세금개혁은 이들에게 세금망에서 일정정도 벗어나게 할 수 있다. 우리나라도 2005년 상반기부터 저소득층 근로자에게 1년간 낸 세금보다 많은 금액을 정부가 되돌려주는 ‘근로소득보전제도(EITC: Earned Income Tax Credit)를 도입할 예정이다. 이 제도는 근로능력 계층의 근로를 통한 빈곤탈출을 촉진하는 것으로 그 대상은 약 130만명으로 추산하고 있다. 복지국가에서 근로소득감세정책으로 근로빈민문제를 해결하려면 중산층을 포함한 모든 노동자가 아니라 저소득층을 중심으로 한 근로소득공제제도의 도입이 필요하다. 그런데 이러한 임금, 조세를 중심으로 한 소득정책은 임금노동자를 주대상으로 하는 것이다. 그동안 정책적 관심은 대부분 임금노동자를 중심으로 하고 있어 영세자영업주와 무급가족종사 등 비임금근로자에게 소외되어 왔다. 우리나라 비임금근로자의 비중은 37.6%로 일본(15.9), 영국(12.2), 대만(23.6)에 비해 높은 편으로 이들은 외환위기이후 대량실업사태와 고용불안 확산 등으로 증가되었다. 이들 중 상당수는 임금노동부문에 흡수되지 못하거나 취업이 어려워 실업의 대안으로 선택한 것일 수 있다(한겨레 21, 2004: 55). 따라서 소득정책에서 근로빈민의 한 고용형태를 고려하여 임금근로자 뿐만 아니라 비임금근로자의 소득과 고용불안정에 대한 정책을 모색하여야 한다. 예를 들면 비임금근로자들을 대상으로 생계형 영세자영업자에 대한 경쟁력 제고 중심의 정책추진 및 한계적 영세사업자, 무급종사자들의 생산성제고 및 전직, 업종전환능력을 높일 수 있는 훈련정책을 강화해야 할 것이다.

2) 일할 기회의 확대 및 지원정책으로 직업훈련 및 기술교육과 결합한 고용정책을 들 수 있다. 본 연구에 의하면 응답자중 41.8%가 현재 일자리에 대해 그대로 있기를 원하고 있다. 그러나 현재 그 자리에서 더 많은 일을 원하고 있거나(11.6%), 추가하여 다른 일자리도 갖기를 원하고 있으며(17%), 23.1%가 다른 직장으로 바꾸고 싶거나 5.4%는 일을 그만 두고 싶다고 답하고 있다(<표 12> 참조). 그 이유로 38.1%가 소득이 적다는 이유를 들고 있다. 현재 근로빈민들은 여러 유형으로 고용되어 있지만 전반적으로 저임금의 일자리에 있으며 이는 저소득으로 이어지고 있다.

<표 12> 현재일의 계속성여부

내 용	명	%
계속 그대로 일하길 원함	123	(42.3)
현재의 일자리에서 더 많이 일하기를 원함	34	(11.7)
일을 그만 두고 싶음	16	(5.5)
현재의 일자리에 추가하여 다른 일자리를 가지고 싶음	50	(17.2)
다른 자리로 바꾸고 싶음	68	(23.4)

2003년 한국경제의 일자리창출능력이 현저히 하락해 왔다는 전제아래 ‘일자리 만들기 사회협약이 만들어졌다(OECD, 2004). 그러나 높은 수준의 교육과 훈련을 요구하는 일자리에 대한 수요는 극히

제한적일 뿐이다. 새롭게 창출되는 일자리의 대다수는 출납원, 간이식당종업원, 경비원, 판매원 등 저숙련을 요구하는 서비스직업들인 것이다. 전문직과 기술직 일자리도 늘어나고 있기는 하지만 그 수는 앞으로도 많지 않을 전망이다(Mishra, 2002: 57).¹⁵⁾ 이런 점에서 근로빈곤층이 증가한다는 것은 고용이 빈곤의 문제를 해결해 주는 것은 아니며 고용의 질이 중요하다는 정책적 시사점을 제시한다. 저임금전략은 전일제로 일 년 내내 일해도 빈곤선이하의 수입만을 가져오는 생산성이 낮은 일에서의 고용증대를 양성한다. 그러므로 저임금 노동시장은 이중위험을 수반한다. 사회부조와 같은 소득유지 이전을 요구하는 한편 낮은 임금은 일하려는 동기를 저해하기에 동시에 빈곤의 덫을 양성한다. 따라서 탈빈곤을 위한 직업창출이 저임금구조에서 벗어나기 위해서는 적극적 훈련프로그램과 체계적으로 연결되어야 한다. 본 조사에 의하면 응답자들은 일자리를 구하는데 어려움으로 일자리가 없거나 부족(68.8)과 함께 학력, 기술, 기능 부족(42.8), 경험부족(41.8) 등을 들고 있다(<표 13> 참조).

<표 13> 일자리를 구하는데 있어 어려움

단위: 명(%)

내 용	그렇다	그저 그렇다	그렇지 않다
일자리 없거나 부족	192(68.8)	55(19.7)	32(11.5)
취업, 창업정보부족	171(61.9)	70(25.4)	35(12.7)
학력, 기술, 기능 부족	117(42.8)	86(31.5)	70(27.3)
경험부족	112(41.8)	67(25.0)	89(33.2)
제시된 일의 수입이 적음	1198(72.8)	61(22.4)	13(4.8)
근로환경, 시간이 맞지 않음	1149(54.6)	93(34.1)	31(11.3)
나이가 많음	126(45.3)	72(25.9)	80(28.8)
자금 부족	204(78.5)	27(10.4)	29(11.1)

더 나은 일자리를 옮기려는 사람들에게는 교육과 기술이 최선의 가능성이다. 따라서 국가의 고용 및 노동시장 정책은 저임금의 지속성과 상대적으로 높은 비중을 감안하여 저임금근로자들이 고용전망을 개선하는 방향으로 맞추어져야 한다. 즉 근로자들이 임금이 낮은 일자리에 갇히지 않고 상승이동할 수 있는 기회를 가질 수 있도록 할 필요가 있다. 이러한 목표는 전통적인 수동적 재분배보다는 교육 및 훈련과 재훈련사업과 같은 사회적 투자에 우선권을 두는 것을 의미하는 것으로 취업능력(employability)을 고양하는 것이다(안상훈, 2001).

본 조사에서 응답자들은 앞으로 일과 관련하여 대부분 교육 및 직업훈련을 받기를 원하고 있는데(80.6%), 그 이유로 19.4%가 소득개선을 위해, 16.3%가 미래를 위한 준비로, 창업을 위해 13.3%, 재취업을 위해 11.9% 등으로 나타났다. 그리고 주로 받고 싶은 교육, 직업훈련에 대한 질문에 160명이 응답하였는데 농림, 어업, 광업분야가 77명(48.1), 컴퓨터·정보·통신분야 40명(25%), 서비스분야 35

15) 고용창출제도에 의해 생성된 일자리들은 국가마다 상당한 차이를 보이지만 대부분 저임금을 양산하는 경향이 있다. 고용확장 정책과 관련하여 서비스섹터가 많은 새로운 일자리를 창출할 수 있지만 그 일자리들은 모두 양질의 일자리라는 것을 보장할 수는 없다. 국가들에서 시행하는 직업창출 전략은 광범위한 새로운 직업의 공급에도 불구하고 상대적 빈곤이 더 증가되어 나타날 수 있다. 임금의 유연화로서 저임금전략은 만성적으로 빈곤한 후기 산업 프롤레타리아라는 새로운 유형을 양성할 수 있다(Esping-Andersen, 1999: 42).

명(21.9%) 등으로 나타났다. 그런데 직업훈련은 정보, 기술관련 분야에 치중되어야 한다는 기존의 논의와는 달리 이들은 농업, 어업, 광업분야에 대한 직업훈련을 받고자 하는데 이러한 응답에 대해 그 이유를 정보사회와 연관지어 설명할 수 있다. 즉 <표 14>에서 나타나듯이, 응답자들은 정보사회에 대해 두려움을 가지고 있는데(58%), 그 이유로 급격한 사회변화에 대한 두려움(37.5%), 자신의 대응능력 부재로 인한 불안감(24.9%), 정보관련기술 부족에 의한 두려움(20.1%) 등으로 답하고 있다. 실제적으로 컴퓨터교육의 경우 35.6%가 전혀 받은 적이 없으며, 29.4%는 거의 받은 적이 없다고 답하고 있다. 그동안 컴퓨터교육을 받지 않는 이유로 '관심이 없다'(20.9%)기보다는 '시간이 없거나'(29.9%), '무엇부터 배워야 할지 몰라서'(20.9%), '적당한 교육기관의 부재(10.7%) 등을 들고 있다. 따라서 앞으로 컴퓨터교육의 기회가 주어진다면 26.0%가 반드시 받겠으며, 53.6%가 여건이 되면 받겠다고 답하고 있다.

<표 14> 취업상태와 정보사회

단위: 명(%)

		정규직	비정규직	비임금근로자	계
정보사회에 대한 두려움	자주 느낌	24(26.0)	33(29.7)	18(20.5)	75(25.7)
	가끔 느낌	54(58.7)	62(55.9)	50(56.8)	166(57.0)
	느낀적 없음	14(15.2)	16(14.4)	20(22.7)	50(17.2)
두려움에 대한 이유	급격한 사회 변화	36(38.3)	41(36.9)	33(37.5)	110(37.5)
	대인접촉감소	.	8(7.2)	1(1.1)	9 (3.1)
	대응부족 불안감	24(25.5)	30(27.0)	19(21.6)	73(24.9)
	정보관련 기술부족	19(20.2)	19(17.1)	21(23.9)	59(20.1)
	기타	15(16.0)	13(11.7)	14(15.9)	42(14.3)
컴퓨터교육 유, 무	전혀 받은 적 없음	22(23.4)	42(38.2)	31(35.2)	104(35.6)
	거의 없음	31(33.0)	27(24.5)	37(42.0)	86(29.4)
	몇 번 받음	31(33.0)	37(33.6)	19(21.6)	87(29.8)
	자주 받음	10(10.6)	4(3.6)	1 (1.1)	15(5.1)
기회가 주어지면 교육 가능성	반드시 교육을 받겠음	26(28.6)	33(30.5)	16(18.6)	75(26.0)
	여건이 되면	48(52.7)	54(50.0)	49(57.0)	155(53.6)
	계획없음	8(8.8)	7 (6.5)	4 (4.6)	19(6.6)
	생각해 본 적 없음	9(9.9)	14(13.0)	17(19.8)	40(13.8)

따라서 근로빈민들은 정보사회에 대한 두려움을 느끼고 있으며 이로 인해 직업훈련 및 기술교육에서 새로운 정보관련 기술을 배우기보다는 자신들이 가진 인적자원으로 가능한 농업, 임업 등의 분야, 서비스분야 등과 관련된 훈련 및 기술을 교육받고자 하는 것으로 보인다. 이런 점에서 앞으로 직업훈련 및 기술교육정책은 특정분야에만 치우치는 것이 아니라 다양한 분야를 개발할 필요가 있다고 본다.¹⁶⁾ 현재 정부는 사회적 서비스 확충과 일자리 창출을 연계하기 위해 장애아통합교육, 방과후 교실,

16) 2002년 노동부 재직자 훈련지원 현황(근로자비율)을 보면 제조업 36.9%, 금융·보험·부동산 19.8%, 도소매·숙박·음식점업 14.0% 등 인 반면 농·수·임·어업은 0.3%에 불과하다. 또한 2004년 근로자수장지원금제도에 따른 훈련과정을 보면 일반과정으로 자동차정비, 웹디자인, 오토캐드, 쇼펄몰창업 등과 외국어과정, 정보화기초과정 등이 있으며 특정부문에 한정되어 있음을 알 수 있다(노동부, <http://www.hrd.go.kr/hrdnet/home>). 그런데 한국의 현 소득수준과 비슷한 시점

숲가꾸기 등의 사회적 일자리와 문화·체육분야 등의 사업을 통해 2008년까지 5만여개의 사회적 일자리 신규 확대하고, 보건·복지분야 공공부문에서 총 32만명의 신규일자리 창출을 할 예정이다(국회에 산정책처, 2004). 그러나 이러한 일자리는 일정 지식과 교육을 필요로 하는 것으로 근로빈곤층의 일자리 창출과 연계하고자 할 경우 훈련기간에 있어 단기간이 아닌 장기적인 교육기간을 고려해야 할 것이다.

3) 기초적 복지제공으로 일할 여건을 조성하는 것으로 사회복지정책의 내실화를 들 수 있다. 본 연구에 의하면 근로빈곤층은 사회보험 및 기업복지의 수혜에서 제외되고 있으며 특히 비정규직은 매우 취약한 상태에 있다. 그러나 단순히 비정규직의 사회보험 적용기준 확대만으로 비정규직을 사회보험 안으로 포괄할 수 없다. 사회보험의 경우 법령상의 확대에도 불구하고 까다로운 자격절차와 사회적 지원제도의 엄격한 자격요건, 그리고 복지비에 대한 국가책임 최소화로 인해 근로빈곤층은 실제적으로 사회적 보호에서 배제되고 있다. 신자유주의 시장경제 아래서 기업의 복지비용 부담의 증가는 정규직의 비정규화로 갈 가능성이 있어 강제적인 기업부담 요구는 어려운 상황에 있다. 따라서 우선 일용·단기노동자에 대한 고용보험과 국민연금제도의 적용을 확대하고 저소득근로자가 부담하는 사회보험료를 국가가 보조해 줌으로써 사회보험 사각지대를 일정부분 해소할 수 있을 것이다. 이와 함께 기초적인 복지제공으로 일할 여건으로 조성하기 위해 주거·교육·의료분야에 대한 지원이 이루어져야 한다. 현재 근로빈곤층의 빈곤은 경제적 결핍에 국한되지 않고 교육불평등, 집값 폭등 등 중첩적인 박탈에서 비롯된다. 본 조사에 의하면 빈곤가구의 지출에서 가장 부담되는 것으로 주거비(32%), 교육비(24.8%) 등을 들고 있으며 특히 주거비는 실제적으로 생계를 압박하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 과도하게 시장에 의해 해결하도록 개인에게 맡겨져 있는 주거·교육·의료분야 등 기본생활수요를 국가가 일정정도 해결해 줌으로써 생계부담을 완화시켜 줄 수 있다.¹⁷⁾ 그런데 정부는 근로빈곤층에 대한 이 분야에 대한 지원정책으로 주거의 경우, 임대주택 입주가 어려운 계층에 대해 전월세자금 융자지원 활성화, 교육의 경우, 2007년까지 고교생 20%까지 학비지원 대상 확대, 의료급여의 경우, 그 대상을 단계적으로 확대할 계획을 가지고 있으나 그 범위를 차상위계층까지로 하고 있다(재정경제부 외, 2004: 22). 그러나 근로빈곤층의 빈곤수준으로 중위소득 60%를 고려한다면 실제적으로 수혜받는 대상은 제한적일 수밖에 없다. 따라서 근로빈곤층을 위한 복지정책은 우선적으로 빈곤수준을 현실화할 필요가 있다.

의 주요선진국 고용구조를 고려할 때 한국은 사회서비스 영역에서 약 200-400만개의 고용이 더 늘어나야 하고, 도소매 및 음식·숙박업 및 기타 서비스업에서는 약 60-290만개 가량의 고용이 감소해야 한다. 따라서 이러한 점을 고려하여 직업훈련 프로그램을 설계해야 할 것이다.

- 17) 영국의 경우 저소득층에 현금급여를 지원하는 '소득지원제도(IS: Income Support)'를, 독일은 저소득층에 음식, 주거, 의복, 난방 등의 지원에 제공되는 생계급여제도를 운영하고 있다. 때로는 필요한 부분만을 지원하기도 하는데 독일은 질병 등에 대해 필요한 지원을 하고 영국은 주택급여제도(HB: Housing Benefit)를 통해 IS수급자를 포함한 빈곤층에 민영 혹은 공영주택의 임대료를 보조해 준다(한겨레21, 2004).

6. 결 론

지금까지 사회구조의 변화에 따른 새로운 빈곤의 형태로 부상한 신빈곤에 대해 그 원인과 탈빈곤을 위한 정책을 중심으로 고찰하였다. 서구의 경우 지난 20년간 노동시장의 유연화, 기술구조의 변화 등 경제적 상황의 변화와 복지정책의 한계 등은 노동빈민층이라는 비교적 새로운 사회계층을 낳았으며 한국의 경우 IMF 외환위기 이후 노동빈민층은 확대되었다. 근로빈곤층은 노동시장에서 취약해지고 있으며 특히 저임금고용이나 불안정 고용은 노령기 실질적인 빈곤의 위험이 된다. 이런 점에서 신빈곤은 사회복지정책에 주요한 도전이 된다. 즉 국가들은 만성적인 고실업을 안고 살아가든가 아니면 기본소득, 일자리나누기, 노동시간 단축, 제 3섹터고용 등과 같은 다른 혁신적인 해법을 모색하지 않으면 안 되는 상황에 있다. 시장적 대응은 빈곤에 대한 해법이 될 수 없다고 본다.

본 연구는 이러한 신빈곤의 심각성을 인식하여 신빈곤의 핵심층인 근로빈민을 대상으로 이들의 경제상황과 사회적 위험 및 복지상황을 경험적으로 연구하였다. 현재 신빈곤은 취약한 노동시장 즉 저학력, 저임금 등의 특성을 가진 것으로 복지정책은 경제적인 면에서 세계개혁, 최저임금확대 등 소득정책, 개인의 역량강화로서 직업훈련 및 기술관련정책, 사회적 포용으로 고용정책, 사회적 연대로서 사회복지정책 확대를 제시하였다. 즉 근로빈민을 탈빈곤정책은 이들의 저임금 극복, 고용의 개선 및 복지로의 포용 등으로 개선하는 방향에 초점을 두고 최저임금제 이외도 세계개혁, 고용 및 노동시장정책의 변화, 복지정책의 변화 등 이들 요인간의 통합적 접근방법이 필요하다. 여기에는 국가가 중심이 되어야 하며 인간개발중심의 복지국가는 지구단일 시장경제체제의 불안정성에 대처하는 국가전략적 투자로 인식되어야 한다. 국제시장의존도가 높은 국가들일수록 국제 자본시장의 자율성과 불안정성에 대한 사회적 비용, 적응비용을 내재화하지 않으면 안 된다. 지구시장체제에 통합되면 될수록 시장이 불안정성에 전략적으로 대처할 수 있는 것으로 사회안전망의 확충이 중요하다(이혜경, 2004: 20). 이런 점에서 국가는 단순히 시장에서 벗어나는 것이 아니라 시장과 조화를 이루고 최소한으로 효율적인 법률과 그것을 강제할 수 있는 법률기관을 포함하여 시장이 기능하는데 필수적인 제도들을 만드는 것을 돕는 정책을 집행해야 한다. 금융기관의 규제, 교육에 대한 지원, 기술발전, 직접 빈곤을 약화시키는 것 등 이 모든 것을 상당한 정부의 개입을 포함한다. 새로운 수요, 기대와 위험에 대처하기 위해 복지국가를 포함해서 정부는 국가를 현대화하고 개혁할 필요가 있다. 다양한 자원과 사회적 보호를 제공하는 발전된 복지국가는 과거 세대처럼 오늘날에도 핵심적이다. 시장은 연대성 구축기제가 아니다. 복지국가의 경제적 효과는 결코 경시할 수 없다. 경제적 효율성 이면의 신뢰할 만한 유일한 논리는 복지국가가 복지를 생산한다는 점을 잊어서는 안 될 것이다. 사회권의 이상은 21세기까지 연장되어야 한다.

참고문헌

- 국회예산정책처. 2004. “사회적 일자리 창출사업의 평가”. 『2004년도 국가주요정책·사업평가』, pp. 229-271.
- 구인회. 2002. “빈곤층 사회경제적 특성과 빈곤이행”. 『한국사회복지학』 48: 82-112.
- 김재호. “취업으로 빈곤극복이 가능한가”. 『경제분석』 10(3): 72-111.
- 김교신 역. 2004. 『맞붙·2』. Pierre Bourdieu. 2001. *Contre-feux 2*. 서울: 동문선.
- 김미곤 외. 2004. “신빈곤현황과 대책에 대한 죄담회”. 2004. 3. 22. 한국보건사회연구원, pp. 1-26.
- 김연명·김종건. 2003. “비정규 노동자 가구의 사회복지와 노동력 재생산 실태.” 정이환 외. 『노동시장 유연화와 노동복지』. 서울: 인간과 복지, pp. 359-387.
- 김연명·윤정향. 2004. “비정규 노동자의 사회복지 배제와 그 대책”. 정이환 외 『노동시장 유연화와 노동복지』. 서울: 인간과 복지, pp. 391-424.
- 김유선. 2005. “노동소득 분배구조 개선을 위한 정책과제”. 『노동시장 양극화 문제 어떻게 해결할 것인가?』 국회의원 김영주 정책토론회 2005. 2. 16: 54-85.
- 김환준. 2003. “복지에서 근로로: 미국 탈빈곤정책의 동향과 쟁점”. 『탈빈곤정책의 국제적 동향과 쟁점』. 2003년 한국사회복지학회 학술대회. 2003. 12.5: 103-125.
- 남재량·김태기. 2000. “비정규직, 가교인가 함정인가?”. 『노동경제논집』 23(2).
- 노대명. 2004. “신빈곤의 현황과 대책에 대한 죄담회”. 보건사회연구원 3월 포럼.
- _____. 2002. 외환위기 이후 신빈곤문제의 현황과 과제”. 『도시와 빈곤』 58: 78-93.
- 대한변호사협회. 2003. 『인권보고서』.
- 이혁구·박시중 역. 2002. 『지구적 사회정책을 향하여』. Ramesh Mishra. 1999. *Globalization and Welfare State*. 서울: 성균대 출판부.
- 류기철. 2001. “비정형근로자의 실태”. 한국노동경제학회 2001년 학술세미나자료집.
- 한국노동연구원. 2003. 『한국노동패널 기초분석보고서(IV)』.
- 안상훈. 2003. “스웨덴 탈빈곤 정책의 동향과 쟁점”. 『탈빈곤정책의 국제적 동향과 쟁점』. 2003년 한국사회복지학회 학술대회: 71-99.
- 한국사회복지학연구회 역. 1999. 『변화하는 복지국가』. Gosta Esping-Andersen(ed.). 1996. *Welfare State in Transition*. 인간과 복지.
- 유경준. 2000. “IMF 이후 분배구조 및 빈곤의 변화와 외국의 정책방향”. 한국개발연구원 연구보고서.
- _____. 2003. “소득분배 국제비교를 통한 복지정책 방향”. 『KDI 정책연구』 92: 57-88.
- 신광영 역. 2004. 『노동의 미래』. Anthony Giddens. 2002. *Where now for new Labour*. 서울: 을유문화사.
- 이병훈·김유선. 2004. “노동 삶의 질 양극화에 관한 소고” 정이환 외. 『노동시장 유연화와 노동복지』. 서울: 인간과 복지, pp.313-334.
- 이상호·최효미. 2004. “가구주의 취업형태와 빈곤의 구조” 『KLIPS Research Brief』 7: 1-6.
- 이혜경. 2004. “한국 사회안전망의 재점검과 대책”. 『한국사회안전망의 현황과 대책』 한국사회복지학회·조선일보 심포지엄 2004. 6. 22.
- 재정경제부 외. 2004. “일을 통한 빈곤탈출 지원책”. 제56회 국정과제회의 자료.
- 조명래. 2004. “신빈곤의 현황과 대책에 대한 죄담회”. 보건사회연구원 3월 포럼.

- _____. 2002. "한국 사회빈곤의 새로운 인식". 『당대비평』 20: 203-215.
- _____. 1997. "신빈곤에 관한 시론". 『경제와 사회』 34: 219-242.
- 최병호. 2004. "신빈곤의 현황과 대책에 대한 좌담회". 보건사회연구원 3월 포럼.
- 최저임금위원회. 2003. 『저임금근로자들과 노동빈민층에 대한 비교분석』 . 한국노동연구원. 2003. 『2003 KLI노동통계』
- _____. 2003. "일자리 양극화 경향과 빈곤 정책의 방향". 한국은행. 2004. "경제양극화의 원인과 정책과제". (<http://www.bok.or.kr>)
- 한겨레신문사. 2004. 『한겨레 21』 . 528호.
- _____. 2003. 『한겨레 21』 . 442호.
- 한 준·장지연. 2000. "정규/비정규 전환을 중심으로 본 취업력과 생애과정". 『노동경제논집』 23. 노동부. <http://www.molab.go.kr>
- 중앙고용정보원, <http://www.hrd.go.kr/hrdnethome>.
- 통계청. <http://www.nso.go.kr>
- Atkinson, T(eds.). 2002. *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*. New York: Oxford University Press.
- Barbier, Jean-Claude. 2002. "A Survey of the use of the term 'precarite' in French economics and sociology." Centre d'études de l'emploi. Mars 2002: 1-34.
- Buffoni, L. 1997. "Rethinking Poverty in Globalized Condition." in *Living the Global City: Globalization as a Local Process*,. edited by J. Ede. London: Routledge: 110-126.
- Cantillon, B. 1998. "Poverty in Advanced Economies: Trends and Policy Issues." *European Forum*. 1998. December 11/12: 1-45.
- Cheal, D. 1996. *New Poverty*. London: Praeger.
- Clarke, T and Barlow, M. 1997. *MAI: Multilateral Agreement on Investment and the Threat to Canadian Sovereignty*. Toronto. Stoddart.
- Esping- Andersen, Gosta. 2002. *Why We Need a New Welfare State*. New York: Oxford University Press.
- Funken. K and Penny Cooper(eds). 1995. *Old and New Poverty: The Challenge for Reform*. London: Rivers Oram Press.
- Gallie. D. and Russell. H., 1998. "Unemployment and Life Satisfaction: A Cross-Cultural Comparison." *European Journal of Sociology* 7(2): 248-280.
- Harrington. M. 1984. *The American Poverty*. New York: Macmillan.
- Heitzmann, K, R, Canagarajah and Siegell. P. 2002. "Guidelines for Assessing the Source of Risk and Vulnerability." *Social Protection Discussion Paper Series* No. 0218. The World Bank.
- ILO. 1995. *World Employment 1995*. Geneva.
- Langendonck, J. Van. 1996. *The New Social Risks*. EISS Yearbook 1996. Kluwer Law International.
- Leisering, L. 1995. *Time and Poverty in Western Welfare States*. London: Cambridge University Press.
- Lawson, R. 1995. "the Challenge of 'New Poverty': Lessons from Europe and North America." pp. 5-28 in *Old and New Poverty*, edited by Klaus Funken. London: Rovers Oram Press.

OECD. 2004. *OECD Economic Surveys of Korea*.

Room(eds).1990. *'New Poverty' in the European Community*. New York: Policy and Politics.

The Oheix Report. 2004. <http://www.cee-rechere.fr/uk>

Tesliuc, E. 2002. "Vulnerability: A Quantitative and Qualitative Assessment." *Guatemala Poverty Assessment Program*. The World Bank.

Tocqueville, A. 1997. *Memoir on Pauperism*. Chicago: Ivan R. Dee.

Townsend, P. 1987. "Deprivation." *Journal of Social Policy* 16(2): 125-146

The Study on New Poverty and Change of Poverty Policy in Korea

Kim, Young-Lan
(Sookmyung Women's University)

The object of the study is to examine the change of social-economic structure and poverty-shape to escape poverty. In Korea, the working poor have been increased by flexibility and division of labor market since the economic crisis in 1997, and are faced with hard conditions due to the vulnerable welfare system. Especially the workers who engage in irregular jobs were increased by restructure of labor market. Besides they are in unstable employment terms such as low payment, low-skill and exclusion from welfare-benefit. Many small independent businessmen are also in danger of poverty for enterprises trend to move abroad by globalization. Poverty policy in our country was focused on the absolute poor class that has relation with old age, unemployment, disable, disease etc, so they were the object of welfare policy. The poverties, however, are increasing rapidly after the economic crisis, and they work so hard but are still poor, that is, participation in labor market doesn't become an element to escape poverty. Thus the emergence of new poverties whose core consists of the working poor becomes to need new poverty policy. The study is to survey change of their economic conditions, their welfare conditions, their experiences and responses of social dangers after the economic crisis, then to explore the policy to escape poverty. As the result of the study, it shows that the working poor experienced many kinds of social dangers like unemployment, decrease of income etc. In their welfare conditions as their responses to the social dangers, the benefit of social insurance, enterprise welfare like legal retirement pay and paid leave and private welfare such as private pension and insurance are low. The working poor are faced with social dangers, moreover, they don't have skill or education for adapting themselves to information society. The study says that it needs variable policies for the working poor to escape poverty, and suggests payment & tax policies as stable income policy, occupational discipline and skill-education for promoting the quality of employment, moreover, social insurance as expansion of social welfare policy and housing & education policies whose objects are the working poor.

Key words: New poverty, Working Poor, New Social Risks, Poverty Policy.

[접수일 2005. 1. 3. 게재확정일 2005. 4. 16.]