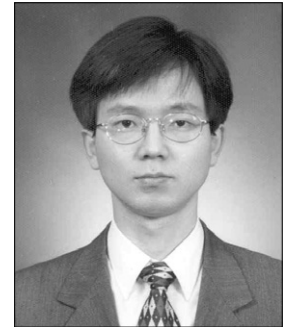


일자리 위기와 근로빈곤

The Working Poor under the Job Crisis



이병희 한국노동연구원 선임연구위원

1997년말 외환위기와는 달리 이번 경제위기의 고통은 일차적으로 비정규직, 중소기업 근로자, 자영업자, 청년, 여성 등 노동시장 약자에게 집중될 것으로 보인다. 근로취약계층의 일자리 위기는 실직과 빈곤 위험을 동반할 가능성이 높지만, 사회안전망의 보호가 제대로 미치고 있지 못한 것이 사실이다. 사회안전망의 사각지대에 있는 근로빈곤층에게 단기적인 일자리와 직업훈련이 제공되고 있지만, 구조화되는 실업과 빈곤 위험을 고려하면 한계가 있다. 근로빈곤층에 대한 지원제도 도입은 일자리 위기 극복뿐만 아니라 고용을 통한 사회적 배제의 극복이라는 우리 사회정책의 방향에도 부합될 것이다. 사회보험료 감면을 통해 실직 위험이 빈곤으로 탈락하지 않도록 하고, 실직 빈곤층에게는 적극적 고용정책과 참여 수당을 제공함으로써 노동시장으로 통합할 수 있는 방안이 마련될 필요가 있다.

1. 경제위기와 일자리 위기의 전개 양상

글로벌 금융위기로 시작된 외환·금융 불안이 실물 부문으로 전이되면서 경제 위기가 본격화되고 있다. 2008년 4/4분기 들어 내수 위축과 수출 급감이 본격화되면서 성장률은 전년 동기 대비 3.4% 감소하였다. 실물 경제의 위축도 급격하게 진행되고 있는데, 2009년 1월 산업생산은 1980년 조사 이래 가장 낮은 수준인 전년 동월 대비 25.6% 감소를 기록하였으며, 제조업의 평균가동률도 외환위기 당시보다 낮은 61.5%에 그쳤다.

2008년말부터 본격화된 이번 경제 위기는

1997년말 외환위기와 비견되지만, 위기의 원인이나 전개과정이 다르며, 회복 속도 또한 다르게 나타날 것으로 보인다. 미국에서 시작된 이번 경제 위기는 국지적인 위기가 아니라 세계적인 위기이며, 세계경제 침체가 장기화되고 국제금융시장 불안이 재연될 가능성이 상존한 가운데 수요 부족을 메워 줄 국가 또한 보이지 않는다는 점에서 위기 극복까지 오랜 시간이 걸릴 전망이다.

경제위기가 초래하는 일자리 위기의 양상 또한 다르게 진행되고 있다. 10여년 전 외환위기 당시에는 취업자수가 급격히 감소하고 실업자수도 단기간에 급등하였다. 대기업·금융·공공 부문을 중심으로 한 대규모의 구조조정은 상

용직의 대규모 실직으로 이어졌다. 비록 경제가 1999년 하반기 들어 빠르게 회복되었지만, 유례없는 고용조정 경험은 노사의 행위양식과 노동시장구조를 변화시키는 계기가 되었다. 즉, 노조는 분배적 이익과 기업 내부에서의 고용 안정에 집착하고, 사용자도 단기 수익 추구에 치중하면서 노사간의 단기주의가 심화되었다. 또한 위험의 공유보다는 전가 경향이 본격화되면서 비정규 고용에 대한 의존과 하청기업에 대한 불공정 거래를 심화시켜 노동시장의 이중화를 초래하게 되었다.

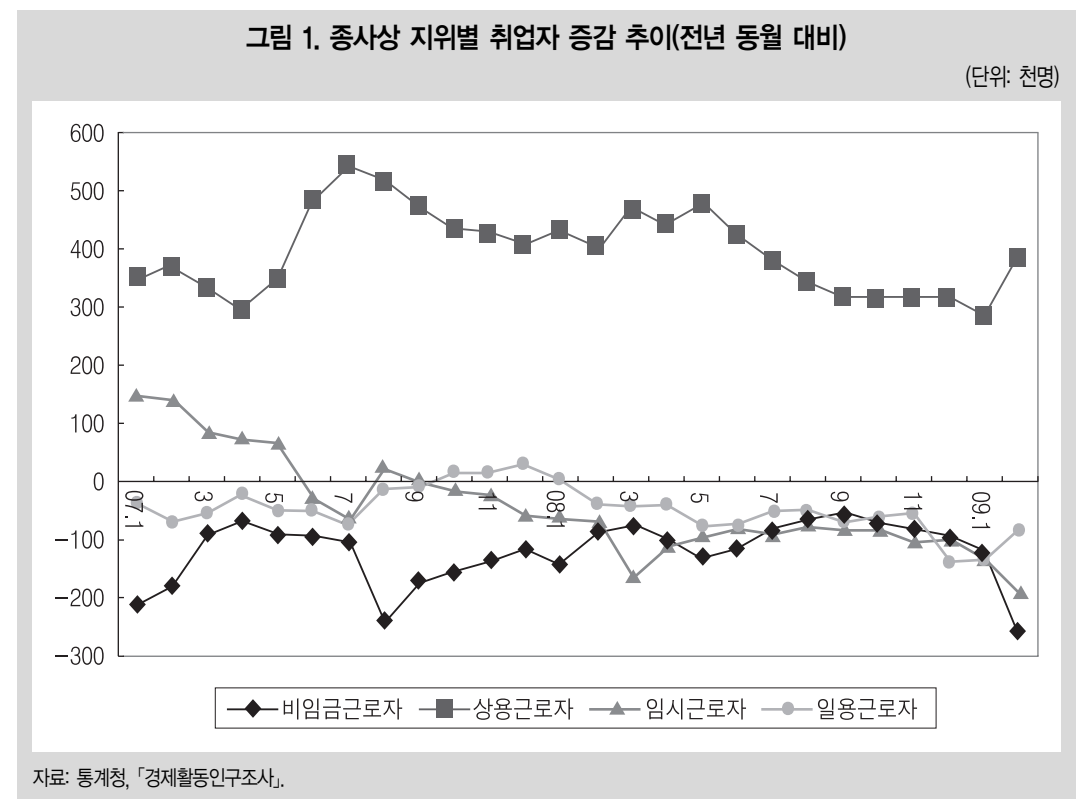
그러나 최근의 고용 지표들을 보면, 취업자수가 빠르게 감소하고 있지만, 실업자수는 완만하게 증가하고 있다. 종사상 지위별로 보면, 상용직은 전년 동월 대비 30여 만명 증가를 유지하고 있는 반면, 취업자수 감소는 주로 임시·일용직과 자영업자의 감소에 기인한다. 즉, 이번 경제 위기의 고통은 일차적으로 비정규직, 중소기업 근로자, 자영업자, 신규로 노동시장에 진입하는 청년, 여성 등 노동시장 약자에게 집중되고 있는 것이다. 이러한 양상은 경제위기 초기 국면이라는 실물 경제의 위기가 파생 수요인 노동에 미치는 영향이 본격화되지 않았기 때문일 수 있다. 또한 외환과 금융 불안을 해소하기 위해 시장에 풀었던 막대한 유동성이 본격적인 감원과 고용조정을 억제하는 측면도 있을 것이다. 그러나 지난 10여 년간 대기업이 조직을 슬림화하고 비정규 노동에 대한 의존도를 높였다는 점을 고려하면, 대기업 정규직을 대상으로 한 고용조정

압력은 당분간 높지는 않을 것으로 보인다. 경기 회복에 소요되는 기간에 따라 고용조정 양상은 달라지겠지만, 분명해 보이는 것은 현재 일자리 위기의 주된 대상이 근로취약계층이며, 사회안전망의 보호를 제대로 받지 못하는 근로취약계층의 일자리 위기는 실직과 빈곤의 동반 위험을 통해 우리 사회의 통합을 위협할 가능성이 높다는 점이다. 근로취약계층에 대한 사각지대 해소와 노동시장으로의 안정적인 통합은 당장의 일자리 위기 극복뿐만 아니라 고용을 통한 사회적 배제의 극복과 안정적 성장의 기반 확립이라는 우리 사회의 과제에도 부합된다.

2. 근로빈곤의 특성

외환위기 이후 빈곤 위험은 다소간 등락을 보이지만, 구조적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 1인 이상 전국 가구의 상대 빈곤율(가구 소득이 중위소득의 50% 미만인 계층이 전체 인구에서 차지하는 비율)은 외환위기 이전에 비해 2배 가까운 수준으로 급증하였다. 외환위기 직전인 1996년 8.7%에서 2000년 13.0%로, 2008년 15.1%로 증가세가 지속되고 있다.¹⁾ 이는 2000년대 중반 OECD 30개 회원국의 평균 10.6%를 크게 상회²⁾하는 것으로, OECD 회원국 가운데 4번째로 높은 빈곤율을 기록하고 있다. 지난 10여 년간 빈곤율의 증가는 주로 노후생활보장의 미비로 인한 노인빈곤층과 반복적인 실직과 저

1) 1인 가구 및 농가를 포함하는 전국 가구의 가처분소득 기준 상대 빈곤율은 2008년의 경우 통계청이 공표한 통계이며, 1996년과 2000년은 「가구소비실태조사」(통계청)를 이용하여 측정하였다.
2) OECD(2008), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris: OECD.



임금에 놓여 있는 근로빈곤층의 증가에 기인한다. 경제위기에 따라 대규모의 실업과 실질소득이 감소할 경우 근로빈곤의 문제는 더욱 심각해질 것으로 보인다. 이하에서는 근로빈곤에 관한 최근의 연구결과들을 중심으로 우리 근로빈곤의 특성을 살펴보도록 하자.

첫째, 근로능력자는 빈곤층의 절반을 차지하며, 빈곤층의 80%는 근로능력자가 1명 이상 있는 가구에 속하고 있다.³⁾ 이는 근로능력자의 노

동시장 참여가 가구 빈곤을 벗어나는데 주요한 수단일 수 있음을 시사한다⁴⁾. 다른 한편으로는 실직이 빈곤을 초래하는 주요한 경로라는 점을 의미한다. 실제로 취업 지위의 변화별로 빈곤 이행을 보면, 실직하는 경우 빈곤 상태로의 유입률이 가장 높은 18.3%에 이른다. 한편 빈곤 탈출률은 비취업상태에서 취업하는 경우 가장 높은 59.2%를 기록하고 있다.

3) 이병희·반정호(2008), 「근로빈곤층의 실태와 동향」, 『2007년 복지패널 심층분석보고서』, 한국보건사회연구원.
4) 그러나 취업의욕 및 능력 등의 개인적인 요인이 아니라 가구적인 요인에 의해 노동시장에서 일하기 어려운 경우가 많다. 근로능력 있는 빈곤층의 과반수 가까이 가구내 장애인, 노인, 6세 미만 아동 등이 있는 것으로 나타난다. 따라서 고용지원서비스만이 아니라 가구 특성을 고려하여 복지서비스가 유기적으로 제공될 필요가 있다.

표 1. 취업 상태 변화와 빈곤 이행 (15세 이상 근로능력자, 2005~2006)

(단위: %)

	비취업→비취업	비취업→취업	취업→비취업	취업→취업
빈곤 유입률	8.6	9.8	18.3	5.7
빈곤 탈출률	38.3	59.2	29.7	53.7

자료: 「한국복지패널」 1·2차년도 (이병희·반정호(2008), p.156을 재구성)

둘째, 실직 위험에 대응한 1차 사회안전망은 실업급여이다. 실직기간 동안 한시적으로 소득을 지원하는 실업급여를 지급하기 위해서는 지급 요건을 충족해야 한다. 고용보험에 가입하여, 이직 당시 18개월 동안 180일 이상의 피보험단위기간을 충족하고, 비자발적인 실직과 같은 정당한 사유에 의해 이직하였으며, 실직 기간 동안 적극적인 구직활동을 하였다고 인정받아야만 실업급여를 지급할 수 있다. 2006년 현재 임금근로자가 실직했을 때 실업급여를 지급하는 비중은 평균 10% 정도에 불과한 것으로 나타난다.⁵⁾ 실업급여를 지급하지 못하는 가장 큰 요인은 고용보험에 가입하고 있지 않기 때문이며, 이어서 이직사유 미충족인 것으로 나타난

다. 실직 위험이 높은 근로빈곤층은 고용보험 가입률이 낮기 때문에 실업급여 수혜율은 더욱 낮을 것이다.

셋째, 사회안전망의 보호를 충분히 받지 못하는 우리 근로빈곤층은 노동시장 활동성이 높다. 즉, 실직하더라도 노동시장으로부터 완전히 이탈하는 것이 아니라 비교적 빨리 노동시장으로 복귀하는 경향이 강하다. 이에 따라 근로빈곤층은 빈곤의 진입과 탈출이 활발하며, 빈곤으로부터의 탈출이 주로 빈곤선 주위에서 이루어지기 때문에 재빈곤화하는 비중이 높다. 고용과 소득의 단절로 인한 반복빈곤 현상은 이러한 우리나라 근로빈곤층의 주요한 특징이며, 반복 빈곤 문제의 해결에는 소득 지원만이 아니라 취업 지

표 2. 실업급여 지급 여부 및 비수급 사유의 구성비 (2006)

(단위: %)

구성비	실업급여 비수급				실업급여 지급
	고용보험 미가입	피보험기간 미충족	이직사유 미충족	미신청	
	56.7	5.9 (13.6)	21.6 (49.9)	6.4 (14.8)	9.4 (21.7)

주: ()은 고용보험에 가입된 실직자 대비 구성비임.
자료: 「한국노동패널」 9차년도 (이병희(2008), 「실직 위험과 실업급여 수혜율 평가」, 「고용보험사업 심층평가」, 한국노동연구원, p.73).

5) 실업자수 대비 실업급여 수급자의 비중으로 정의되는 실업급여 수혜율은 실직 위험에 대응한 실업급여의 수혜 정도를 과대하게 측정한다. 사회안전망이 충분히 발달하지 않은 상태에서 실업률은 노동시장 여건을 제대로 반영하지 못하고 있으며, 실직자 가운데 상당수는 실업이 아닌 비경제활동상태로 이동하는 경우가 많기 때문이다.

표 3. 빈곤 이력에 따른 빈곤 유형별 구성 비중

(단위: %)

	빈곤 무경험	일시 빈곤	반복 빈곤	지속 빈곤
노대명·강신욱·이현주(2006) ¹⁾	64.9	14.9	16.1	4.1
강신욱(2008) ²⁾	75.8	16.2	4.2	3.7

주: 1) 「가계조사」 2003~2005년 분기별 빈곤 이력을 이용(노대명·강신욱·이현주 외(2006), 「빈곤의 동태적 특성 연구 2003~2005년」, 사람입국일자리위원회·한국보건사회연구원).
2) 「한국노동패널」 1~8차년도 연간 빈곤 이력을 이용(강신욱(2008), 「빈곤의 지속성과 반복성을 고려한 빈곤정책방향」, 강신욱·성명재·이철인(2008), 「저소득층 생계비 지원정책의 개선방향 연구」, 한국보건사회연구원·한국조세연구원).

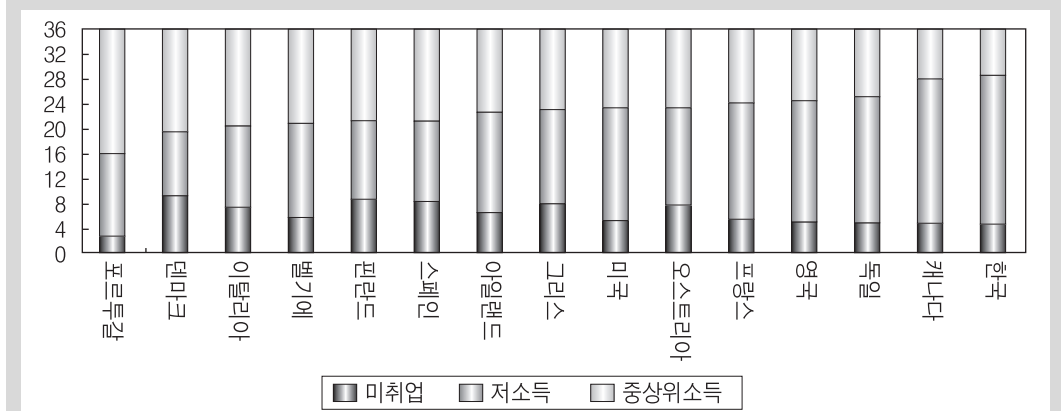
원이 필요하다는 점을 시사한다.

넷째, 근로빈곤층의 대다수는 임시직·일용직·영세 자영업 등의 불안정한 일자리에 종사하고 있다. 저임금 자체가 바로 소득 빈곤으로 이어지는 것은 아니지만, 빈곤층에 속한 가구주 취업자 가운데 저소득인 경우가 무려 62.3%에 이르고 있다는 점은 취업 빈곤 문제가 청소년이나 배우자 등의 2차 소득자에 한정되어 있지 않음을 의미한다(이병희·반정호, 2008). 한편

[그림 2]에서 저임금 근로자의 3년에 걸친 노동시장 경험을 OECD 국가들과 비교하면, 우리나라 저임금 근로자는 미취업을 경험하는 기간이 매우 짧으며, 저임금을 벗어나 상향이동하는 비중 또한 가장 낮게 나타나, 저임금 고착화가 심각하다는 점을 보여준다. 이는 노동시장 참여가 저임금 일자리와 비취업간 순환으로 이어지지 않아야만 일을 통한 빈곤 탈출과 예방이 달성될 수 있음을 시사한다.

그림 2. 저임금 근로자의 3년간 누적 경험월수

(단위: 월)



주: 한국은 2004~2006년, 미국과 캐나다는 2001~2003년, 나머지 국가는 1998~2000년 자료임.
자료: OECD(2006) 「가계조사」와 「경제활동인구조사」의 6월 결합자료의 3개년 패널 자료(2004~2006) (이병희(2008), 「저소득 노동시장의 실태와 동태적 변화」, 「동향과 전망」, 제73권, p.223).

3. 근로빈곤층 지원제도 마련되어야

현재 일자리 위기가 근로취약계층에게 집중적으로 나타나고 있지만, 이들은 사회안전망의 보호를 제대로 받고 있지 못하다. 근로빈곤층은 사회보험을 중심으로 한 1차 사회안전망과 최후의 사회안전망인 국민기초생활보장제도간의 광범위한 사각지대에 놓여 있는 것이다. 이들의 실직 위험에 대해서는 재정을 통한 단기적인 일자리와 직업훈련이 제공되고 있지만, 효과적인 고용 지원과 소득 보장을 제공하는데 한계가 있다. 구조화되는 실직 및 빈곤 위험을 고려하면, 단기적인 대책에 치중할 경우 재정을 통한 일자리 참여기간이 종료되는 내년 초에 쏟아질 실직 빈곤층에 대한 대책 마련이 매우 어려울 것으로 보인다.

현재 경제위기의 성격에 비추어 보면, 근로취약계층이 빈곤으로 탈락하지 않도록 하는 정책 마련이 시급하다. 지난 외환위기 당시 긴급한 대책을 마련하면서도 사회보험과 국민기초생활보장제도라는 사회안전망을 확립하였듯이, 근로빈곤층을 대상으로 하는 제도화된 지원정책의 마련은 위기 대응뿐만 아니라 미래를 준비하는 전기가 될 수 있을 것이다.

근로빈곤층 지원제도는 실직 위험이 빈곤으로 내몰지 않도록, 그리고 실업상태에 놓여 있을 때 취업과 상향 이동이 용이하도록 사회안전망을 촘촘하게 확립하고 적극적 노동시장정책을 효과적으로 실시하는 방안으로 구성할 수 있을 것이다.

우선 실직 위험이 빈곤으로 이어지지 않도록 임금근로자에 대한 사회보험 사각지대를 해소

하는 과감한 방안을 시도할 필요가 있다. 사회보험은 적용 대상에 대하여 의무적인 가입을 원칙으로 하고 있지만, 행정력이 충분하지 못한 상황에서는 동일한 사회보험료를 요구하는 현행 시스템은 비공식 고용(informal employment)을 야기하는 문제를 안고 있다. 비정규 근로자 또는 저임금 근로자를 대상으로 하는 사회보험료 감면은 노동비용 인하를 통한 노동수요 증가, 사회보험 가입 확대에 따른 비공식부문 해소, 임금근로의 유인을 높임으로써 고용률 제고 및 영세자영업자의 임금근로 전환을 촉진하는 계기가 될 것이다.

실직 빈곤층의 취업과 자립을 촉진하기 위한 방안으로 근로장려세, '저소득층 취업지원제도', '자립촉진지원제도', 경과적 일자리, 사회적 기업, 자활 기업, 개별 급여, 이행 급여 등 다양한 방안이 시범적으로 실시되거나 검토 중이다. 그러나 개별적인 정책 추진은 포괄성, 일관성, 효과성을 결여할 가능성이 높다. 열린 토론과 협력을 통해 종합적인 근로빈곤층 지원제도를 마련하여야 할 것이다. 실직자에 대한 취업 지원 뿐만 아니라 가구 여건을 고려한 복지서비스가 함께 제공되어야 한다는 점에서 부처간의 단절된 서비스 제공만으로는 한계가 명백하기 때문이다. 또한 근로빈곤층의 특성과 능력에 따라 소득 지원, 보호된 일자리 제공, 적극적 노동시장정책 참여가 차별적으로 설계되어야 하며, 이를 위한 전달체계간의 역할 분담이 명확하게 이루어져야 할 것이다. 또한 근로빈곤층의 안정적인 취업 및 자립을 촉진하기 위해서는 체계적인 사례 관리와 함께 프로그램 참여 기간 동안 참여 수당이 제공되어야 한다. 