

코로나 시대의 소득불균형 심화와 정책적 대응¹⁾



The Increasing Income Inequality in Times of Covid-19 and Its Policy Implications

김태완 | 한국보건사회연구원 선임연구위원

이주미 | 한국보건사회연구원 전문연구위원

코로나19가 우리 사회 소득분배 및 빈곤에 준 영향을 살펴보고, 포용성장을 위해 대상별로 시행할 수 있는 정책지원 방안이 무엇인지 제시하고자 하였다. 통계청의 가계동향조사 및 기타 조사기관 등에서 발표한 사회경제적 통계를 기반으로 분석한 결과, 전통적 취약계층의 경제 상황은 더 나빠졌으며, 나아가 코로나19로 인한 노동시장 악화로 30~40대 청장년층 및 소득 2~3분위의 중간계층까지 영향을 받은 것으로 나타났다. 이러한 현상으로 기존 사회안전망 제도의 사각지대가 더 확대되는 상황이며, 이에 따라 이들에 대한 세부적인 정책 대안을 제시하였다. 현 시점에서 가장 시급한 정책 대안은 빈곤 및 취약계층 지원 확대라 할 수 있다. 즉, 코로나19 위기 계층에 대한 주거 취약계층 보호 강화, 취약계층에 대한 급식지원 방안 마련 등 사회안전망 확대를 통한 지원이 강화될 필요가 있다. 또한 제안된 세부적 정책 대응과 더불어 향후 코로나19와 같은 위기 상황에도 유연하게 작용할 수 있는 소득보장체계를 종합적으로 살펴볼 필요가 있다.

1. 들어가며

작년 말 중국 우한에서 시작된 코로나바이러스감염증-19(이하, 코로나19)가 지난 2~3월 국내에 크게 확산되면서 정부는 사회적 거리두기

조치를 통해 이를 극복하고자 노력하였다. 현재 우리나라의 코로나19 상황은 여전히 안심할 수 없는 단계이고, 전 세계적으로도 팬데믹 상황이 더 심해지면서 사회경제적으로 큰 혼란을 야기하고 있다. 이처럼 코로나19가 쉽게 소멸되지 않

1) 본고는 '코로나19 진행에 따른 경제·사회·산업 충격대응(예총렬 외, 2020, 경제인문사회연구회)'의 제2부 거시경제적 대응방안 중 제5장인 '소득 불균형 심화 대응과 포용성장을 위한 정책방안(김태완·이주미, 2020, pp.179~210)'을 수정·보완하여 작성함.

고 N차 대유행의 우려 등과 함께 장기화로 이어지면서 국민경제에 주는 영향이 증대되고 있는 상황이다. 국내는 물론 전 세계적으로 경제가 일시 봉쇄되면서 전통적인 취약계층은 물론 고용 불안정 계층의 생활이 어려워지고 있는 실정이다. 2003년의 사스는 중국을 중심으로 국지적 영향을 주었으며, 2015년에 발생한 메르스 역시 중동 국가와 한국에만 영향을 주는 국지적 감염병 성격을 띠어, 감염병이 극복된 이후 빠른 시간에 경기 회복이 가능했다. 반면에 코로나19는 한국은 물론이고 전 세계 모든 국가에 영향을 주고 있어, 특정 국가가 감염병을 극복했다고 해서 경기가 회복되기는 어려운 상황이다.

여기서 주목할 만한 점은 지난 1997년의 IMF 외환위기에 따른 경제위기, 2008년의 금융위기 등과 다르게 코로나19 피해가 중간계층으로까지 확산되고 있다는 점이다. 1997년의 경제위기는 대기업, 금융기관 등의 불안정성 확대와 금융시장 불안으로 인해 경제가 급격히 악화되어 관련 기업 종사자 등을 중심으로 실업이 크게 발생하였다. 2008년 금융위기는 주요국 금융시장 불안정이 우리 경제에도 영향을 주었으며, 임시·일용직, 자영업자 등 불안정 취업계층을 중심으로 부정적 영향을 끼쳤다. 반면에 현재의 코로나19는 근로 빈곤층과 같은 노동 취약계층은 물론 중간계층(자영업자, 중견기업 근로자 등)에게도 영향을 주고 있다는 점에서 과거와 다른 양상을 보여 주고 있다.

여기에서는 통계청의 가계동향조사 및 기타 기관 등에서 발표하고 있는 사회경제적 통계를

기반으로 코로나19가 우리 사회 소득분배 및 빈곤에 미친 영향을 파악해 보고자 한다. 코로나19가 장기간 지속되고 있다는 점에서, 전통적 취약계층, 신규 취약계층 등의 특성을 파악하고 대상별로 시행할 수 있는 정책지원 방안이 무엇인지 살펴보고자 하였다.

2. 코로나19로 인한 고용 및 소득분배 동향

가. 고용동향

코로나19 확산으로 가장 큰 영향을 받은 부문은 고용시장이다. 코로나19 영향이 본격화된 2020년 3월 이후 취업자 수는 계속 감소하였으며(전년 동기 대비 3월 19만 5000명, 4월 47만 6000명 감소), 2020년 9월 기준으로 보아도 39만 2000명이 감소한 것으로 나타났다(통계청 고용동향, 2020. 10). 9월 구직급여 수급자의 수도 약 82만 6000명으로 늘어나는 등 코로나 발 고용 악화로 취약집단의 소득 감소 현상이 계속 이어지고 있다. 또한 9월 사업체 종사자가 24만 1000명 감소(고용노동부, 사업체노동력조사)하는 등 고용 둔화 현상도 지속되고 있다. 초기에는 대면 업무가 많고 내수에 민감한 보건복지, 숙박·음식, 교육서비스 등 서비스업에서 고용보험 가입자 증가폭이 크게 둔화(고용노동부, 2020년 4월 고용행정통계)되었다. 이후 정부 일자리 사업 등의 영향으로 공공행정, 전문과학기술, 출판·통신·정보 등 서비스업에서 증가폭이 개선되었으나, 도소매, 숙박·음식 분야 등은 여전히 어려운 상황이다(고용노동부, 2020년

10월 고용행정통계). 최근 코로나19 장기화로 휴직한 한 항공사 승무원이 극단적인 선택을 하는 등 무엇보다 외국과의 교류, 물류 이동이 제한되면서 항공, 관광, 해운 등에서 종사하는 많은 근로자들이 고용 위험에 놓여진 상황이다. 종사상지위별 취업자 수를 살펴보면 지난 9월 기준 전년 동월 대비 임금근로자 중 상용근로자는 9만 6000명 증가하였으나, 임시근로자는 30만 명, 일용근로자는 4만 명이 감소하였으며, 고용원이 있는 자영업자는 15만 9000명이 감소한 것으로 나타났다. 또한 지난 9월 기준 연령별 취업자 수는 60세 이상을 제외한 모든 연령층에서 감소하였고, 그중 30~39세 연령층이 28만 4000명, 40~49세 연령층이 17만 6000명 감소하는 등 30, 40대 연령층의 감소폭이 크게 나타난다.

또한 2020년 2월 감소하였던 실업급여 지급자는 3월 이후 급증하여 4월 기준 73만 명(3월 대비 4만 7000명 증가)으로 늘고, 실업급여 지급액은 1조 286억 원(4월 대비 946억 원 증가)으로 늘어 각각 역대 최고치를 기록하였다. 현재까지 70만 명 정도의 지급자 발생 및 1조 원 가까운 급여액 지급이 지속되고 있다.

나. 소득분배 동향

이현주 외(2020)의 연구에 따르면 코로나19 이후 소득이 감소한 비율은 매우 높게 나타난다.²⁾ 개

인의 소득감소 경험 비율은 32.2%, 본인 또는 가구원의 소득이 감소했다고 응답한 비율은 45.1%로 매우 높았으며(이현주 외, 2020, p. 278), 고용보험 가입자의 30%가, 미가입자의 65.9%가 소득감소를 경험한 것으로 조사 결과 나타났다(이현주 외, 2020, p. 280). 고용보험 가입률을 높이기 위한 정책적 노력에도 불구하고 자영업자와 프리랜서나 특수고용 형태인 의존도급인은 고용보험으로부터 보호받지 못하는 비율이 높아, 이번 코로나 감염병 확산으로 인한 소득감소를 경험한 비율이 매우 높게 나타나는 모습이다. 의존도급인은 74.0%, 고용주나 자영업자는 72.9%, 기간제와 임시 및 단기 노동자는 56.0%가 소득감소를 경험한 것과는 대비적으로 정규직은 20.7%가 소득감소를 경험(이현주 외, 2020, p. 279)한 것으로 조사되었다.

이와 같은 현상은 통계청 가계동향조사 분기 자료 분석을 통해서도 확인할 수 있다. 2020년 1~2분기 기준 소득 1분위의 경우, 공적이전소득과 사업소득을 제외한 모든 소득이 전년 동기 대비 감소한 것으로 분석되었다. 2002년 1분기 기준 전년 동기 대비 소득은 1.9%, 경상소득은 2.0%, 근로소득은 6.8%, 이전소득은 0.2% 감소한 반면, 공적이전소득은 8.3% 증가하였으며, 5분위 배율은 6.48배로 나타났다. 이는 1인 가구를 포함한 분석 결과로 통계청 2인 이상 수치인 5.41배보다 높은 수치이다. 2분기 또한 전년 동기 대비 소득

2) 이현주, 김문길, 정은희, 전지현(2020)의 '가구소득에 대한 코로나바이러스감염증-19의 영향과 정책과제'를 위해 한국보건사회연구원에서 수행한 '코로나19 확산에 따른 가구 경제 변화 조사(2020년)'의 주요 결과를 제시함

표 1. 균등화 처분가능소득 5분위별 월평균 소득 및 증감률(1분기)

(단위: 천 원)

구분	2019년 1분기					2020년 1분기					증감률(2019년 대비 2020년)				
	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
소득	958.4	1,918.0	2,608.2	3,462.9	5,845.9	939.9	1,920.3	2,678.7	3,600.5	6,088.6	-1.9	0.1	2.7	4.0	4.2
경상소득	915.3	1,875.1	2,569.7	3,419.7	5,760.0	896.8	1,874.1	2,618.0	3,527.3	5,915.5	-2.0	-0.1	1.9	3.1	2.7
근로소득	351.9	1,218.6	1,733.2	2,406.5	4,290.1	327.8	1,118.5	1,793.0	2,521.9	4,444.1	-6.8	-8.2	3.5	4.8	3.6
사업소득	149.9	350.2	493.9	652.6	954.8	161.6	431.4	497.9	601.6	912.8	7.8	23.2	0.8	-7.8	-4.4
재산소득	13.9	8.2	10.1	18.4	51.6	8.5	9.5	13.9	16.7	69.5	-38.8	15.9	37.6	-9.2	34.7
이전소득	399.5	298.0	332.5	342.1	463.5	398.9	314.7	313.3	387.1	489.1	-0.2	5.6	-5.8	13.2	5.5
공적이전	252.3	173.6	209.2	193.1	215.6	273.3	183.3	189.1	234.1	293.7	8.3	5.6	-9.6	21.2	36.2
사적이전	147.2	124.4	123.4	149.0	248.0	125.5	131.4	124.2	153.0	195.4	-14.7	5.6	0.6	2.7	-21.2
비경상소득	43.1	43.0	38.4	43.3	85.9	43.1	46.2	60.8	73.2	173.2	0.0	7.4	58.3	69.1	101.6
비소비지출	201.0	375.8	502.6	728.9	1,332.6	168.5	334.9	517.6	715.4	1,318.7	-16.2	-10.9	3.0	-1.9	-1.0
처분가능소득	856.2	1,712.1	2,340.5	3,074.9	5,023.2	841.5	1,720.7	2,369.9	3,167.2	5,172.9	-1.7	0.5	1.3	3.0	3.0

주: 소득분위는 가구원 수 제공근로로 나온 균등화(개인 가중치 적용) 가처분소득*을 기준으로 하였으며, 1인가구를 포함하여 분석함. *처분가능소득 = 근로소득 + 사업소득 + 재산소득 + 이전소득 - 공적이전지출(Wave6 기준)

자료: 통계청 (2019, 2020), 가계동향조사-통합조사(분기 자료), 각 분기

은 11.5%, 경상소득은 11.1% 증가하였으며, 특히 공적이전소득은 85.4% 증가하였다. 반면 근로소득은 26.1% 감소하였으며, 5분위 배율은 4.97배(통계청 2인 이상 4.24배)로 분석되었다.

또한 2020년 1분기 기준 공적이전소득을 세분화하여 살펴보면 전년 동기 대비 모든 분위에서 공적이전소득 수준이 높아진 것을 확인할 수 있다. 분위별로 살펴보면 소득이 낮은 분위에서는 기초연금과 사회수혜금³⁾의 지급액이 높게 나타나고 있으며, 소득이 높은 분위에서는 세금 환급금이 다른 공적이전에 비해 많은 것으로 나타났다. 소득 1분위의 경우 기초연금은 2019년 1분기 8만 6000원에서 2020년 1분기 9만 8000

원으로 1만 2000원 증가하였으며, 사회수혜금의 경우 2019년 1분기 8만 2000원에서 2020년 1분기 9만 9000원으로 1만 7000원 증가하였다.

그러나 근로소득 감소분을 공적이전소득 증가분이 상쇄하지 못하여 전체소득 감소로 이어지는 상황이다. 하위 10% 미만의 경우 공적이전소득 증가분과 근로소득 증가분의 차액은 -7700원, 하위 10~20%의 경우 공적이전소득 증가분과 근로소득 증가분 차액은 1600원으로 하위 10% 미만 소득계층의 경우 더욱 열악해진 상황으로 보인다.

반면, 2020년 2분기 기준 공적이전소득은 크게 증가하였는데, 이는 긴급재난지원금 등 공적이전소득이 전체 소득증가에 긍정적 영향을 준 것

3) 사회수혜금에는 실업급여, 국민기초생활보장제도 급여, 장애인연금 등 현금성 급여가 포함되어 있음.

표 2. 저분위 근로소득 및 공적이전소득 수준(균등화) 변화

(단위: 천 원)

	1분위 전체			하위 10% 미만			하위 10~20%		
	19년 1/4(A)	20년 1/4(B)	차이 (A-B)	19년 1/4(A)	20년 1/4(B)	차이 (A-B)	19년 1/4(A)	20년 1/4(B)	차이 (A-B)
근로소득	351.9	327.8	-24.1 ↓	140.0	124.2	-15.8 ↓	563.8	531.4	-32.4 ↓
공적이전소득	252.3	273.3	+21.0 ↑	263.5	271.6	+8.1 ↑	241.1	275.1	+34.0 ↑

자료: 통계청 (2019, 2020). 가계동향조사-통합조사(분기 자료), 각 분기

으로 보인다. 전년 동기 대비 1분위의 경우 85.4%, 2분위 164.7%, 3분위 137.7%, 4분위 141.5%, 5분위 222.0% 각각 증가하였다. 고분위의 경우 가구원 수가 많고, 2019년 2분기 공적이전소득이 낮은 상황(5분위 월 약 13만 6000원)에서 긴급재난지원금이 지원되면서 다른 분위에 비해 공적이전소득 증가폭이 크게 나타난 것으로 보인다. 가구주의 주된 경제활동 참여 상태를 보면,

2020년 2분기에는 전년 동기 대비 저분위의 경우 고용주와 실업·비경황이 증가하였고, 임시직·일용직 등은 비중이 감소한 모습이다. 소득 10% 및 10~20% 미만에서는 상용직과 임시직이 전년 동기 대비 줄어들고 있으며, 반면에 실업·비경황 비중은 늘어난 것으로 나타났다. 가구주 연령별로 살펴보면 만 34세 이하의 경우 상용직이 감소(2.0%→1.5%)하였고, 주로 소득 10~20%

표 3. 균등화 처분가능소득 5분위별 월평균 소득 및 증감률(2분기)

구분	2019년 2분기					2020년 2분기					증감률(2019년대비 2020년)				
	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
소득	992.9	1,926.2	2,567.8	3,358.9	5,501.8	1,107.3	2,072.7	2,761.6	3,542.2	5,505.6	11.5	7.6	7.5	5.5	0.1
경상소득	969.0	1,887.6	2,531.4	3,335.6	5,453.2	1,076.6	2,044.8	2,723.8	3,501.9	5,403.5	11.1	8.3	7.6	5.0	-0.9
근로소득	397.7	1,299.9	1,716.9	2,418.3	3,930.9	293.8	1,143.5	1,815.7	2,421.4	3,650.7	-26.1	-12.0	5.8	0.1	-7.1
사업소득	179.0	322.2	544.7	631.5	1,108.2	189.4	381.0	409.3	533.1	1,097.4	5.8	18.2	-24.9	-15.6	-1.0
재산소득	11.0	10.1	13.1	15.6	78.1	9.5	5.4	14.7	17.4	37.6	-13.6	-46.5	12.2	11.5	-51.9
이전소득	381.3	255.4	256.7	270.2	336.0	583.9	515.0	484.1	530.1	617.8	53.1	101.6	88.6	96.2	83.9
공적이전	260.2	154.6	171.1	163.0	135.8	482.5	409.3	406.7	393.7	437.3	85.4	164.7	137.7	141.5	222.0
사적이전	121.1	100.8	85.6	107.2	200.3	101.4	105.7	77.3	136.3	180.4	-16.3	4.9	-9.7	27.1	-9.9
비경상소득	23.9	38.6	36.4	23.4	48.6	30.7	27.9	37.8	40.2	102.0	28.5	-27.7	3.8	71.8	109.9
비소비지출	169.1	336.5	496.4	682.1	1,188.7	162.2	323.3	473.7	692.4	1,148.2	-4.1	-3.9	-4.6	1.5	-3.4
처분가능소득	909.0	1,725.1	2,289.4	2,993.3	4,774.7	1,012.9	1,881.3	2,472.5	3,146.0	4,778.5	11.4	9.1	8.0	5.1	0.1

주: 소득분위는 가구원 수 제공근으로 나눈 균등화(개인 가중치 적용) 가처분소득*을 기준으로 하였으며, 1인가구를 포함하여 분석함. *처분가능소득 = 근로소득 + 사업소득 + 재산소득 + 이전소득 - 공적이전지출(Wave6 기준)

자료: 통계청 (2019, 2020). 가계동향조사-통합조사(분기 자료), 각 분기

미만에서 감소(3.7%→2.6%)하였으며, 임시직은 증가(2.4%→4.1%)한 것으로 나타났다. 만 35~49세 이하에서는 상용직(7.0%→5.1%), 일용직(3.5%→1.4%), 자영업자(7.2%→6.4%) 등이 감소하였으며, 임시직(1.7%→2.1%), 실업·비경황(4.4%→7.7%)은 증가하는 모습을 보인다. 만 55~64세 이하에서는 실업·비경황이 증가(10.8%→12.4%)하였다.

다. 코로나19로 인한 피해 계층

2018년 소득분배 악화를 경험할 당시 취약계층으로 노인과 소득 저분위(1, 2분위)의 임시·일용직, 고용원이 없는 자영업자 등의 소득이 크게 감소한 것으로 나타났다(김태완 외, 2019). 특히 청년층과 중고령층에서 임시직의 비율이 상대적으로 높게 나타났다. 이와 같은 결과는 코로나19로 인한 사회경제적 충격에도 고스란히 드러난다.

또한 노동시장 참여자 이외에 전통적인 취약계층인 장애인, 노인, 여성 등도 심각한 위기를 경험할 것으로 예상된다. 코로나19 사망자 중 70대 이상 노인층 수가 402명(11월 10일 기준)으로 국내 코로나19 전체 사망자의 82.9%를 차지하는 등 코로나19의 사망자 수와 치명률은 고령층으로 갈수록 급격하게 증가한다. 정신장애인 집단(청도 대남병원 등), 장애인 거주시설(칠곡 밀알사랑의집, 경북 예천 극락마을 등)에서 집단감염 및 발병과 연이은 사망 사례가 발생하는 등 특히 노인과 장애인 등의 취약계층에서 감염질환 및 관련 지원의 취약함과 돌봄 공백이 발생하였

다. 또한 코로나19 이후 2030 여성의 자살률이 증가하였는데, 이는 코로나19로 인해 남성보다 여성의 취약성이 상대적으로 증대되었을 가능성을 배제할 수 없다. 코로나19로 유치원, 교육기관 등이 휴원함에 따라 자녀 돌봄 및 교육의 공백이 발생하였으며, 유엔보고서(The Impact of COVID-19 on children, 4. 27)에 의하면 어린이 15억 명이 학교에 가지 못하고, 급식에 의존하는 어린이들이 위기에 처해 있는 것으로 보고되기도 하였다. 저소득층 가구는 장기간 온라인 수업으로 인한 교육 불평등 증대 가능성도 배제할 수 없다. 여기에 더하여 가족들이 겪는 스트레스를 어린이들도 느끼는 등 정신건강 문제와 가정과 온라인에서 학대, 폭력, 착취의 위험 등에 노출되는 경우도 발생할 수 있다. 더불어 직장맘, 모자가구, 전업주부 등에 타격이 있을 수 있으며, 비정규직, 돌봄노동 종사 등 여성근로자의 경우 고용불안뿐만 아니라 실업, 휴업 등으로 인한 소득활동 저하로 여성가구주 가구들의 생활고가 증대될 위험도 있다.

또한 코로나19 이전에도 우리 사회에 노숙인, 비정형 주거 거주자(비닐하우스, 쪽방, 고시원, 옥탑방 등) 등의 주거 취약계층과 전월세 부담이 높은 주거 빈곤층은 지속적으로 존재했다. 코로나19 발생 이후 노숙인의 경우 코로나19에 상시적으로 노출되고 있으며, 감염 방지를 위해 노숙인 관련 시설의 운영 등이 제한되면서 노숙인들이 쉬거나 무료급식 등을 제공받을 수 있는 여건이 더욱 취약해질 수밖에 없는 상황이다. 비정형

주거 거주자의 경우 대부분 안정적 일자리가 아닌 임시·일용직이거나 노인, 여성, 생계가 취약한 중고령층 등이 다수를 점유한다는 점에서 사회적 거리두기, 생활 속 거리두기 등으로 생계, 일자리 등의 위협이 증가할 것으로 보인다. 코로나19 발생 이후 2~3개월짜리 단기 일자리 활동이 크게 위축되면서 이들 임시·일용직 노동자, 저숙련 중고령층 등의 소득 활동이 줄어들어 생계와 주거비 등에 대한 부담이 높아질 우려가 있다(한겨레, 2020. 4. 28.).⁴⁾

3. 소득 및 고용보장제도 사각지대 현황

위에서 언급하였듯이 코로나19로 인해 발생 혹은 심화된 취약계층에 대한 지원과 더불어 코로나19가 가져온 위기를 극복하기 위해서는 정부의 적극적 지원과 정책개발이 필요하다. 물론 기초생활보장제도, 긴급복지지원 등이 작동하고 있

으나, 이를 통한 지원은 여러 제약 조건으로 인해 수급 여건에 사각지대가 존재한다. 한국의 대표적인 사회안전망 제도인 국민기초생활보장제도는 빈곤층의 생계유지를 위해 중요한 제도이지만, 그 제도가 가지고 있는 부양의무자, 재산 기준 등의 조건은 급격히 소득이 악화된 계층이 적용받기에는 한계가 있다. 표에서 보듯이 기초생활보장제도의 사각지대 규모는 시간이 지남에 따라 크게 줄어들었다. 2003년 최저생계비 100% 이하 비수급 빈곤층이 177만 명이었으나 2020년 6차 조사(2018년 기준)에서는 73만 명까지 감소하였으며, 차상위 계층까지 포함하면, 1차 조사 263만 명에서 6차 조사 131만 명까지 크게 감소하였다. 그러나 현재의 비수급 빈곤층 규모는 2020년에 발생한 코로나19의 영향을 반영하고 있지 못한 것으로 최근 들어 수급자 규모가 크게 증가하고 있는 양상이다.

최근 복지부 자료에 의하면 2020년 5월 기준

표 4. 비수급 빈곤층 변화

구분	2003년 기준 1차 조사	2006년 기준 2차 조사	2010년 기준 3차 조사	2014년 기준 4차 조사	2015년 기준 5차 조사	2018년 기준 6차 조사
비수급 빈곤층	177만 명	103만 명	117만 명	118만 명 (중위소득 40% 이하)	93만 명 (기준중위소득 40% 이하)	73만 명 (기준중위소득 40% 이하)
차상위 계층 기준 비수급 빈곤층	86만 명	67만 명	68만 명	85만 명	51만 명	59만 명
	(최저생계비(100%)~120% 이하)			(중위 40~50% 이하)		
차상위 포함 비수급 빈곤층	263만명	170만명	185만명	203만명	144만명	131만명

자료: 관계부처합동, (2020a), 제2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023)(안), p.12. 재인용.

4) 한겨레(2020. 4. 28.) “코로나 실직에 쪽방·고시원서 쫓겨날 신세: 강제퇴거 유예 조치를”

으로 200만 명이 기초생활보장 수급자인 것으로 나타났다. 2020년 1월 189만 명에서 10만 명 가까이 증가한 것으로, 중위소득 50% 이하인 차 상위 대상도 2020년 1월 약 93만 명에서 5월에는 95만 명으로 역시 증가(중앙일보, 7월 8일자)하였다. 기초생활보장제도 수급자가 코로나19로 인해 증가하고 있지만, 실제 제도에서 쓰고 있는 소득 기준은 2019년 가계금융복지조사(소득 기준 2018년) 기준중위 30% -> 소득분위 4.1% 수준, 기준중위 40% -> 소득분위 9.9% 수준으로 빈곤층을 제외하고는 소득 2~3분위 대상은 전혀 지원을 받을 수 없는 것이 현실이다. 국민기초생활보장제도는 최후의 안전망 역할을 수행하고 있지만, 코로나19로 인한 피해 계층이 통계청 가계동향조사를 통해 보면 빈곤층에서 소득 2~3분위 중간계층까지 영향을 미쳤듯이 기존 사회안전망 제도의 사각지대가 존재할 수밖에 없는 상황이

다. 즉, 현재 기초생활보장제도가 보호하고 있는 수급 대상자의 범위가 낮아, 보호의 사각지대가 존재한다. 긴급복지지원제도⁵⁾는 위기 상황에서 우선 활용할 수 있는 제도이지만, 위험 분류가 제한적이고 급여를 받기 위한 조건이 까다로운 점, 전달체계상 관련 인력이 부족한 점 등 제도가 가진 문제로 대상자를 급격하게 확대할 수 없는 상황이다. 국민들 역시 긴급복지지원제도에 대해 잘 알고 있지 못함으로 인해 위기 시 동 제도를 충분히 활용하지 못하는 문제가 있다.

최후의 사회안전망인 국민기초생활보장제도 뿐만 아니라 1차 사회안전망으로서의 사회보험 제도인 고용보험제도의 사각지대 문제도 존재한다. 경제위기 국면에서 실업과 폐업 등은 증가하게 되며, 실업과 폐업 등으로 생계가 어려운 노동자를 돕기 위한 제도가 고용보험제도이다. 한국의 고용보험제도는 제도가 도입된 지 오랜 시간

표 5. 고용보험 사각지대 규모(2018년 8월 기준)

경제활동인구 2804만 명				
취업자 2691만 명				
임금근로자 2005만 명(74.5%)				
①비임금 근로자 686만 명 (25.5%)	②적용 제외 345만 명 (17.2%)	적용 대상 1660만 명	실제 가입자 1298만 명 (78.2%)	③미가입자 361만 명 (21.8%)
제도적 사각지대		고용보험 수혜 대상	고용보험 수혜자	실질적 사각지대

주: 1) 비임금 근로자는 자영업자와 무급가족봉사자를 포함함.
 2) 적용 제외 대상에는 특수형태근로종사자 등이 포함되어 있음.
 자료: 고용노동부 제출 자료를 바탕으로 재작성; 국회예산정책처. (2019). 고용안전망 확충 사업 분석. p.18. 재인용.

5) 긴급복지지원제도는 2004년 12월 대구 5세 아동의 영양실조 사망을 계기로 2005년 12월 제정되어 시행되고 있는 사업이다. 긴급복지지원제도는 먼저 지원하고 후에 정산하는 것으로 단기 지원을 원칙으로 하고 있다. 가구 내에 위기 사유 발생 시 생계, 의료 주거 등을 지원하며, 위기 사유는 정부가 정한 기준에 의하고 있다(보건복지부, 2020)

이 지났음에도 여전히 위기에서 도움을 받을 수 없는 사각지대가 존재한다. 2018년 기준으로 임금근로자 적용 대상자 중 21.8%(361만 명)가 고용보험 미가입 상태이며, 임금근로자 중 17.2%(345만 명)는 역시 적용 제외에 해당한다. 취업자 2691만 명 중 51.7%(표 4의 ①686만 명+②345만 명+③361만 명)가 고용보험의 혜택을 받고 있지 못한 상황이다. 이들 대부분이 올해와 같은 코로나19 상황에서 실업과 폐업 등의 위기에 직접 노출되면서 직접적으로 생계 위협을 받고 있으며, 중장기적으로 이들 대상을 고용보험에 포괄하는 방안이 마련될 필요가 있다.

코로나19 상황에서 긴급하게 정부는 그동안 추진하고 있던 국민취업지원제도를 2021년부터 도입하여 기준 중위소득 50% 이하 저소득층에게 월 50만 원씩 6개월간 지급할 예정이다. 동 제도는 본래 실업부조를 목표로 출발했지만, 현재는 실업부조보다는 기존의 취업 성공 패키지를 확대한 정도에 머무르고 있어 실질적 근로 빈곤층을 위한 지원사업으로 기대하기에는 역시 한계가 있다.

임시·일용, 자영업자 등이 코로나19로 인한 피해를 보고 있지만, 실제 위기 상황에서 이들과 가족을 보호할 수 있는 제도적 안전장치는 미비하다. 기존 사회보험제도인 고용보험의 경우 일반 노동시장 참여자를 대상으로 제도가 설계되어 있어, 전통적 노동 취약계층(비정규직, 비정형 근로자 등), 최근 산업구조 변화 속에서 나타나는 고용변화 계층(플랫폼 노동자, 특수고용노동자 등)을 보호하지 못하는 문제가 있다. 예술인을 대

상으로 우선 고용보험제도가 2021년 도입될 예정이지만, 기타 특수고용노동자(보험설계사, 캐디, 택배기사, 배달업 종사자 등)들은 여전히 고용보험의 지원을 받을 수 없는 것이 현실이다. 정부도 취약한 노동자를 보호하기 위해 전 국민 고용보험제도 도입을 천명하였지만, 소득 산정, 전달체계, 재정 등 여러 문제에 봉착된 상황이다.

근로 빈곤층을 돕기 위한 근로장려금(EITC)은 수급자에게 연간 1회(근로자는 연 2회, 반기별) 하반기에 급여가 지급되는 것으로 현재 발생하고 있는 위기 상황에 대처하기에는 미흡하다. 코로나19 상황에서 저임금 근로자, 근로 빈곤층 등의 생계안정을 위해 즉각적인 소득지원정책이 필요하지만, 근로장려금은 전년도 소득을 기준으로 지급됨에 따라 현재 발생하고 있는 위기 상황의 대처에는 시차가 존재한다. 코로나19와 같은 긴박한 위기 속에서 노동자, 빈곤층, 자영업자, 취약계층 등을 지원하기 위한 사회안전망이 작동해야 하지만 현실에서는 충분한 역할을 수행하고 있지 못하다. 현재와 같은 위기 상황에서 위기 계층을 지원하고 돕기 위한 장단기 대안 마련이 신속히 이루어질 필요가 있다.

4. 정책 대응

정부는 지난 7월 14일 '한국판 뉴딜' 종합계획을 발표하였다. 한국의 '선도국가'로의 발전을 위해 디지털 뉴딜, 그린 뉴딜, 안전망 강화라는 정책방향을 제시하고 전체 28개 추진과제(디지털 뉴딜 12개, 그린 뉴딜 8개, 안전망 강화 8개)를

발표하였다(관계부처합동, 2020b). 중장기 계획으로서 향후 2020년까지 총사업비 160조 원(국비 114조 1000억 원)을 투입하여 일자리 190만 1000개를 창출한다는 커다란 계획이다. 고용·사회안전망의 주요한 정책으로는 전 국민 고용안전망 구축, 포용적 사회안전망 구축 등을 발표하였다. 대표적인 고용안전망으로는 고용보험의 단계적 확대(예술인, 특수형태근로종사자 등), 산재보험 지원 직종 확대, 국민취업지원제도 실시, 산업안전 및 근무환경 혁신 등을 포함하고 있다. 사회안전망으로는 오랜 기간 논의되어 온 기초생활보장제도 중 생계급여의 부양의무자 기준을 폐지(고소득·고자산가 제외)하고, 기준 중위소득 산정 방식 개편과 '한국형 상병수당' 도입을 위한 연구 및 저소득층 대상 시범사업 추진을 담고 있다.

한국판 뉴딜에 포함된 고용·사회안전망 강화의 주요 정책은 오랜 기간 논의만 되어 오던 정책들이 구체화되었다는 데 의미가 있다. 고용안전망으로서 고용보험 사각지대 해소는 중요한 정책이다. 필연적으로 확대해 나가야 할 부문이지만, 이외에도 현재 고용보험의 실업급여 대상에서 제외되고 있는 자발적 실업자 역시 실업급여 대상으로 확대할 필요가 있다. 두 번째로 단순 취업 연계에 그치고 있는 고용서비스 지원이 좀 더 강화되어 구직자를 위한 사례관리, 상담서비스, 직업훈련 및 교육지원의 전문성 강화 등이 함께 추진되어야 할 것이다. 고용서비스 확대를 위해서는 기존 인력의 역량 강화는 물론 신규 전문인력을 양성하고 역량을 강화하는 정책이 제기되어야 한

다. 사회안전망 부문에서는 그동안 필요성이 인정되었지만 도입되지 않았던 상병수당이 시범사업 형태로 추진되는 것은 의미 있는 진전으로 보인다. 하지만 현재 제시되고 있는 상병수당은 저소득층만을 대상으로 하고 있어, 대상이 협소한 문제가 있다.

앞에서 통계청 자료를 통해 분석한 결과와 현재 발생하고 있는 현상들을 토대로 몇 가지 정책적 대응을 제안할 수 있다. 먼저 빈곤 및 취약계층 지원 확대가 필요하다. 즉, 사회안전망 확대를 통해 코로나19 위기 계층에 대한 지원이 강화될 필요가 있다. 기초생활보장제도의 선정 기준 중 하나인 부양의무자 기준은 현 정부 들어 단계적으로 완화되어 왔지만, 여전히 위기 가구를 발굴하고 보호하기에는 한계가 있다. 정부가 2차 기초생활보장 종합계획과 최근 발표한 한국형 뉴딜 중 고용·사회안전망의 한 부문으로 기초생활보장제도 생계급여 부양의무자 기준 폐지를 발표한 바가 있다. 이번의 기초생활보장 생계급여 부양의무자 기준은 제도 도입 이후 20년 만의 일로 우리 사회에 많은 영향을 줄 것으로 예상된다. 즉 비수급 빈곤층 감소와 빈곤선 이하 국민들의 생활 안정에 크게 기여할 것으로 예상된다. 하지만 코로나19와 관련하여 보면, 국내에서 제일 취약한 빈곤층을 위한 보호는 강화되는 면이 있지만, 현재 소득이 줄어들고 있는 소득 하위 20~30% 등 차상위, 중간계층 이하의 국민을 위한 보호장치는 여전히 미흡한 상황이다. 코로나19의 영향은 빈곤층과 더불어 중간계층(특수고용노동자,

자영업자 등)까지도 미치고 있으므로 이에 대한 보완책 마련도 필요하다. 코로나19 이후 긴급 대응으로 긴급지원제도의 개선(지원 기준 완화를 통한 대상 확대)이 크게 이루어지고는 있으나, 국민들은 충분히 체감하고 있지 못한 상황이다. 긴급지원제도보다는 여전히 개인적으로 혹은 사적 부양체계에 의존하여 위기를 극복하는 경향을 보여 주고 있다. 따라서 긴급복지지원제도에 대한 획기적인 개선이 필요한 상황이다. 기준 중위소득 75% 이하 국민에 대해서는 어떠한 위기 상황에서도 긴급복지지원제도를 통해 생계, 주거, 교육 등을 보장받을 수 있도록 해야 하며, 기초생활보장제도와 같은 복잡한 선정 기준 단계를 크게 줄이는 과정이 필요하다. 또한 긴급지원 업무의 확대가 전달체계에 과도한 부담을 지울 수 있으므로, 전달체계 개선(담당 공무원 확대, 업무지원 인력 조정 등)이 함께 진행되어야 할 것이다.

다음으로 앞서 언급한 주거 취약계층에 대한 보호를 강화해야 한다. 주거 취약계층을 위한 긴급돌봄서비스 제공이 필요하며, 특히 노숙인, 쪽방, 비정형 주거 거주자 등을 대상으로 식사, 건강검진(코로나19 감염 여부 등), 주거비 등에 대한 긴급지원, 긴급돌봄 형태로 확대하여 지원될 필요가 있다. 일시적으로 코로나19가 줄어들 때까지 이들 주거 취약계층의 지원 범위를 확대하여 가능한 한 많은 취약계층이 지원을 받을 수 있도록 안전망을 강화해야 한다. 영세자영업자 등을 위해 진행되었던 ‘착한 임대료 운동’을 주거 취약계층으로까지 확대한 ‘(가칭)착한 월세 운동’

등이 확대될 필요가 있다. 또한 긴급재난지원 일부를 월세 비용, 자가 및 전세의 경우 금융비용으로 사용할 수 있도록 사용 범위가 확대될 필요가 있다. 의식주에서 먹는 것과 더불어 주거 안정은 현재의 삶은 물론 미래의 경제활동이 안정적으로 이루어질 수 있도록 하는 기틀을 제공해 주어야 한다. 주거 취약계층의 주거 안정을 돕기 위해 긴급재난지원금 일부를 월세로 내거나, 모기지 등의 대출이자 상환 등에 일부 사용할 수 있도록 사용 범위를 확대해야 한다. 또한 기초생활보장제도의 주거급여 대상 확대에 대한 고민도 필요하다. 부모와 떨어져 생활하고 있는 청년가구(특히 1인 청년가구)를 위해 현재의 주거급여 지원 대상을 확대할 필요가 있다. 주거급여의 부양의무자 기준이 폐지되었지만, 많은 청년들은 여전히 부모의 주민등록에 기재되어 있어, 주거급여 지원을 받기 어려운 상황이다. 즉 동일 가구로 인정되기 때문에 주거급여를 지원받지 못하고 있다. 일시적으로 별도 가구 조항을 확대하여 소득이 낮은 저소득가구, 코로나19로 피해를 입은 영세자영업자 자녀 등을 대상으로 주거급여를 제공하도록 하는 방안도 고려할 수 있다. 중장기적으로는 부모와 청년가구가 주민등록지를 다르게 하여 생활을 하는 경우, 시군구청의 판정을 통해 주거급여 지원 대상자로 선정하고 전월세 비용을 지원할 필요가 있다.

마지막으로 취약계층에 대한 급식지원 방안이 필요하다. 코로나19로 경제적 어려움을 겪고 있는 위기 가구에 식비를 지원하는 방안이 절실한

상황이다. 굿네이버스가 실시한 조사 결과 끼니를 거른 적이 있다고 답한 아동의 비율은 2018년 49.9%에서 2020년 64.1%로 증가한 것으로 나타났다. 아동 3명 중 2명은 식사를 제대로 챙겨 먹지 못했다는 것이다(서울신문, 2020년 10월 26일자). 이는 코로나19 이후 아이들의 끼니를 챙겨 주던 학교 급식이 중단되고, 일부 가계는 소득까지 감소하면서 보호자가 아동을 제대로 양육하지 못하는 데서 오는 결과로 볼 수 있다. 따라서 실업, 휴업 등으로 소득이 상실되고 급격하게 음식과 주거 등이 취약해진 계층을 대상으로 하루 한 끼 급식을 지원하는 등의 방안을 마련할 필요가 있다. 저소득 아동가구에 대한 급식 지원 시 청년 대학생이 급식을 배달하면서 온라인 수업으로 어려움을 겪고 있는 아동에 대한 멘토·멘티 역할을 함께 진행하는 방안도 고려할 수 있다. 코로나19 속에서 국가가 최소한 먹는 것과 자는 것을 해결해 줌으로써 실업 및 폐업 등을 극복하고 재기할 수 있는 기반을 제공할 필요가 있다. 기본생활 보장을 통해 가구 내 가구원 특히 아동에 대한 최소한의 보호가 가능해짐으로써 남성 및 여성 가구주의 정서적 안정 보장과 새로운 구직 활동, 재기 등을 도울 수 있을 것이다. 또한 실업, 휴업 등으로 생활이 어려운 가족과 아동, 노숙인 등 주거 취약계층을 대상으로 긴급 급식서비스를 제공하는 방안도 고려할 수 있다. 급식 배달은 과거에 주로 취약계층을 중심으로 진행됨으로써 아동 등에게는 일부 낙인감을 유발할 가능성도 있었다. 코로나19로 인한 피해가 중간계층

으로까지 확대되고 있다는 점에서 이들의 낙인감을 해소하고, 중간계층까지 포괄할 수 있도록 보호 시스템을 강화하기 위해 기준 중위소득 75% 혹은 100%까지 지원 기준을 상향 조정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 가구와 개인을 대상으로 하루 한 끼의 식사를 제공하는 방안도 생각해볼 수 있다. 지역 복지관, 사회적 협동조합 등을 활용하여 급식을 마련하고 자활, 정부재정지원 일자리 확대를 통해 지역 청년들이 급식을 취약가구에 전달하도록 하는 것이다. 지역사회 시설과 인력 등을 활용한다는 점에서 코로나19로 침체되고 있는 지역경제 증진에도 기여할 수 있다. 취약계층에게 제공되는 급식 재료는 지역 내 농산물, 지역 중소기업 등에서 생산하는 식자재를 활용하도록 함으로써 지역경제를 활성화하는 가능성도 기대할 수 있겠다.

5. 나가며

코로나19로 인해 전통적 취약계층의 생활은 더욱 위축되었고, 많은 위기 가구가 새롭게 탄생하였다. 또한 제도적 사각지대에 있는 취약계층이 좀 더 수면 위로 드러나게 되는 계기가 되었다. 이를 계기로 세부적인 정책 대응과 더불어 코로나19와 같은 위기 상황에도 유연하게 혹은 적시에 작용할 수 있는 소득보장체계를 종합적으로 살펴볼 필요가 있다. 지난 1997년 외환위기로 인해 발생한 경제위기를 극복하는 과정에서 우리는 국민의 어려움과 사회적 위기에 대응하기 위

한 사회안전망의 필요성을 체감하면서 국민기초생활보장법을 제정한 바 있다. 이처럼 이번에는 전국민고용보험과 상병수당 시범사업 등 제도적 보완 작업과 함께 이를 제도화하기 위한 사회적 합의를 이끌어내는 데 코로나19가 한몫을 한 셈이다. 위기를 기회로 삼아 변화하는 노동시장과 산업구조 등 현재 시대에 맞는 사회안전망으로의 체계 전환이 필요한 시점이다. 따라서 코로나19 뿐만 아니라 4차 산업혁명 등 사회 변혁기를 맞은 현 상황에서 소득보장 혹은 사회보장의 역할에 대해 점검할 필요가 있으며 이를 위해 활발한 논의가 이루어져야 할 것이다. ■

참고문헌

- 관계부처합동. (2020a). 제2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023)(안).
- 관계부처합동. (2020b). 한국판 뉴딜 종합계획. 제7차 비상경제회의.
- 국회예산정책처. (2019). 고용안전망 확충 사업 분석
- 김태완, 임완섭, 정은희, 김기태, 정세정, 최준영, ..., 이승영. (2019). 소득분배 동향에 따른 대응방안 연구, 보건복지부·한국보건사회연구원
- 보건복지부. (2020). 긴급지원사업안내
- 예충렬, 김현욱, 윤여준, 조덕상, 오종현, 김태완, ..., 이주미. (2020). 코로나19 진행에 따른 경제·사회·산업 충격대응 제2부 거시경제적 대응방안. 제2부 pp. 179-210. 경제인문사회연구원.
- 이현주, 김문길, 정은희, 전지현. (2020). 가구소득에 대한 코로나바이러스감염증-19의 영향과 정책과제. 한국보건사회연구원
- 한국보건사회연구원. (2020). 코로나19 확산에 따른 가구 경제 변화 조사.
- 고용노동부. (2020). 20년 10월 고용행정 통계로 본 노동시장동향 보도자료.
- 고용노동부. (2020). 2020년 9월 사업체노동력 조사 결과 보도자료.
- 통계청. (2020). 2020년 9월 고용동향 보도자료.
- 하경대. (2020). 코로나19로 커뮤니티케어 중단·요양병원 신규 입원 제한 등 노인 복지 서비스 올스톱. 메디게이트뉴스. (2020. 4. 14). <http://www.medigatenews.com/news/1635935177>에서 2020.11.11. 인출.
- 김정화. (2020). 코로나 이후 끼니 거른 적 있는 아동 50%→64%로 늘었다. 서울신문. (2020. 10.26.). https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20201027005015&wlog_tag3=naver에서 2020.11.11. 인출.
- 박철홍. (2017). [구명난 긴급복지] ② 17년 지났지만 홍보 부족으로 제구실 못해. 연합뉴스. (2017. 11. 26.). <https://www.yna.co.kr/view/AKR20171124107500054>에서 2020. 7. 16. 인출.
- 황수연. (2020). '코로나 여파' 기초수급자, 넉 달 만에 10만늘어 200만명 육박. 중앙일보. (2020. 7. 8.). <https://news.join.com/article/23820539>에서 2020. 7.16 인출.
- 박윤경. (2020). 코로나 실직에 쪽방·고시원서 쫓겨날 신세: 강제퇴거 유예 조치를. 한겨레. (2020. 4. 28.). <http://www.hani>

co.kr/arti/society/society_general/
942422.html?_fr=mt2에서
2020.11.11. 인출.

통계청. (2019, 2020). 가계동향조사-통합조사
(분기 자료), 각 분기

코로나바이러스감염증-19(COVID-19) 홈페이지.
[http://ncov.mohw.go.kr/
bdBoardList_Real.do](http://ncov.mohw.go.kr/bdBoardList_Real.do)