

# 경제위기 이후 정책적 노력과 빈곤 및 불평등 변화

*Policy Effort and Changes in Poverty and Inequality since the Economic Crisis*



김태완 한국보건사회연구원 부연구위원  
전지현 한국보건사회연구원 연구원

우리나라는 10여 년 전에 금융위기를 경험한 바가 있으며, 사회안전망 확충을 위한 많은 제도적 개선의 노력이 있어 왔다. 그러나 세계 금융위기에 대해 우리나라의 사회안전망제도가 제도로 기능을 발휘하고 있지 못하고 있다. 빈곤율의 경우 1인가구를 포함 시 2007년 10.8%에서 2008년 11.4%로 0.6%p 증가한 것으로 나타났다. 2006년과 2008년의 소득불평등지수들의 경우에도 전체적으로 불평등은 개선되기 보다는 조금씩 나빠지고 있는 것으로 나타났다. 경제위기의 여파가 우리나라 전체가구에 영향을 주기보다는 비근로자가구를 중심으로 먼저 영향을 주고 있다는 점이다. 따라서 위기상황에 대처하기 위해 현재의 사회안전망에 대한 평가와 문제를 분석하고 파악하는 작업들이 선행될 필요가 있다.

## 1. 들어가며

우리나라를 비롯하여 세계 각국은 올해 들어 경제적 위기에 직면하고 있는 실정이다. 위기상황에서 각국 정부는 이번 위기를 극복하기 위해 다양한 정책과 노력들을 시행하고 있다. 여기서 우리나라의 경우도 예외일 수 없다. 올해 들어 정부는 약 9번<sup>1)</sup>에 걸쳐 저소득층, 실업계층, 자영업자 등 사회적 취약계층들을 지원하기 위한

정책들을 쏟아내고 있다<sup>2)</sup>. 우리나라는 다른 국가들과 달리 10여 년 전에 금융위기를 경험한 바가 있으며, 지난 10년의 시간은 이를 극복하기 위한 노력의 세월이라 할 수 있다. 즉 사회안전망 확충을 위한 많은 제도적 개선과 새로운 제도에 대한 정착 등의 노력이 있어왔다. 그러나 다시 한 번 시작된 세계 금융위기에 대해 우리나라의 사회안전망제도가 제도로 기능을 발휘하고 있지 못하다는 점이다. 여전히 사회에는

1) 1월 일자리창출을 위한 녹색뉴딜 사업 발표, 서민 및 소상공인 지원을 위한 소액대출 확대, 위기가구 보호를 위한 "민생안정지원본부" 설치, 위기가구 보호를 위한 민생안정 통합지원체계 구축방안 보고, 2월 빈곤층 푸드쿠폰 지원 검토, 3월 영세자영업자 고용보험 가입확대, 긴급생계안정 지원을 위한 6조원 지원, 일자리 55만개 창출을 위한 추경예산, 휴먼뉴딜 정책 등(보건복지가족부·기획재정부·미래기획위원회, 홈페이지 참조)  
2) 과거와 달리 이번 금융위기의 경우 전체 계층을 대상으로 위기상황이 발생할 수 있다는 점에서 취약계층, 저소득층이라는 용어보다는 "위기가정"이라는 용어를 사용하고 있음.

많은 취약계층들이 존재하고, 정부의 정책이 미처 도달하지 못해 많은 사람들이 생활의 어려움을 호소하고 있는 실정이다. 그러나 발표되는 대부분의 대책들이 장기적이기 보다는 일시적으로 현재의 어려움을 벗어나고자 하는 단기적인 처방에 머무르고 있으며, 위기상황에서 기존의 사회안전망을 점검하고 새롭게 제도를 개선하고 확대하고자 하는 노력들은 상대적으로 부족하다.

위와 같은 의미에서 본고는 경제위기 이후 정부의 사회안전망 확충을 위한 노력을 살펴보고, 현재의 경제위기에 사회안전망이 제대로 작동하고 있는지를 빈곤 및 소득불평등지수들을 통해 살펴보고자 한다. 특히 이번의 위기는 취약계층은 물론 중산층에게까지 그 영향력을 높일 수 있다는 점에서 중산층까지 포괄하여 분석하고자 하며 사회안전망의 보장측면에서는 소

득보장과 관련된 분야를 중심으로 논의를 진행하고자 한다.

## 2. 빈곤 및 소득불평등 변화

2007년과 2008년의 소득 및 지출의 변화를 살펴보면, 2008년 실질소득의 변화율이 모두 음의 수치를 기록했다는 것을 볼 수 있다. 명목수치로는 2007년 대비 2008년의 소득 및 경상소득이 모두 1.6%, 1.8% 증가한 것으로 나타나고 있으나 (소비자)물가상승률을 반영 시 -3.1%, -2.9%로 소득이 감소하였다는 것은 실질적으로 경제위기의 여파가 2008년부터 영향을 미치고 있음을 알 수 있다(표 1 참조).

무엇보다 문제는 사업소득의 경우 2년 연속 음의 성장을 보이고 있다는 점이다. 이미 경제

표 1. 소득 및 지출 변화

(단위: 천원)

구분	2007 3/4		2007 4/4		2007			2008 3/4		2008 4/4			2008		
		% <sup>1)</sup>		% <sup>1)</sup>		% <sup>1)</sup>	% <sup>2)</sup>		% <sup>1)</sup>		% <sup>1)</sup>	% <sup>2)</sup>		% <sup>1)</sup>	% <sup>2)</sup>
소득	2,945	7.2	2,934	2.9	2,896	4.7	2.2	3,019	2.5	2,931	-0.1	-2.6	2,942	1.6	-3.1
경상소득	2,787	6.1	2,754	3.1	2,718	4.4	1.9	2,844	2.1	2,780	1.0	-1.5	2,767	1.8	-2.9
근로소득	1,870	7.0	1,831	4.0	1,807	5.4	2.9	1,902	1.7	1,859	1.5	-1.0	1,844	2.1	-2.6
사업소득	580	1.2	588	0.3	579	-0.5	-3.0	563	-2.9	553	-5.8	-8.3	564	-2.5	-7.2
재산소득	67	5.8	73	4.7	70	12.3	9.8	70	5.3	67	-7.8	-10.3	69	-1.8	-6.5
이전소득	270	10.5	263	2.4	262	6.4	3.9	309	14.3	301	14.3	11.8	289	10.3	5.6
비경상소득	159	33.5	181	0.8	178	9.5	7.0	175	10.2	151	-16.3	-18.8	176	-1.4	-6.1
가계지출	2,415	7.5	2,365	1.8	2,365	4.2	1.7	2,449	1.4	2,354	-0.5	-3.0	2,401	1.5	-3.2
소비지출	1,992	7.7	1,987	1.4	1,980	3.9	1.4	2,002	0.5	1,974	-0.7	-3.2	2,003	1.2	-3.5

주: 1) 전년 동기 대비 명목변화율임.  
2) 전년 동기 대비 실질변화율임.  
3) 1인가구 포함, 농어가가구 제외  
자료: 통계청, 홈페이지(kosis)

위기의 한파가 시작되기 이전부터 비근로자가 구들의 소득이 크게 감소함으로써 이들 계층이 실질적인 위גיע층화 될 수 있다는 점을 간접적으로 확인할 수 있다. 이를 반영하듯 2009년 정부에서 지원하고자 하는 위기가정의 대상은 취약계층과 이들 비근로자가구들을 대상으로 지원이 늘어나고 있다.

지출의 경우에도 2008년 4분기부터 명목수치는 물론 실질수치까지 급격히 줄어들고 있는 것으로 나타났다. 경제위기를 맞아 많은 가구들이 소득감소에 대비하여 지출수준을 줄이고 있다는 것을 확인할 수 있다.

경제위기 이후 10년간의 빈곤 및 분배변화를

살펴보면 여전히 우리나라 국민들의 소득이 과거의 수준으로 돌아오고 있지 않음을 볼 수 있다. 정부에서 발표하는 최저생계비기준으로 도시근로자가구들의 빈곤율을 살펴보면 1999년 8.2%에서 지속적으로 감소하여 2003년에 다소 늘어나기는 했지만 2008년에는 4.3%까지 감소한 것으로 나타나고 있다. 반면에 상대적 빈곤율의 경우 중위 40%, 50%, 60% 모두 1999년에 비해 낮아지기 보다는 조금씩 증가하고 있다. 이를 통해 살펴볼 때 절대적인 측면에서의 빈곤수준은 감소하고 있는 반면에 상대적 수준에서 빈곤은 변화가 없이 그대로 유지되고 있음을 볼 수 있다. 이는 전체가구로 확대하여 분석할 경

우에도 동일하게 적용될 수 있다. 즉 2003년 이후 빈곤율의 변화는 거의 없이 매년 비슷한 수준을 유지하고 있는 것으로 나타났다.

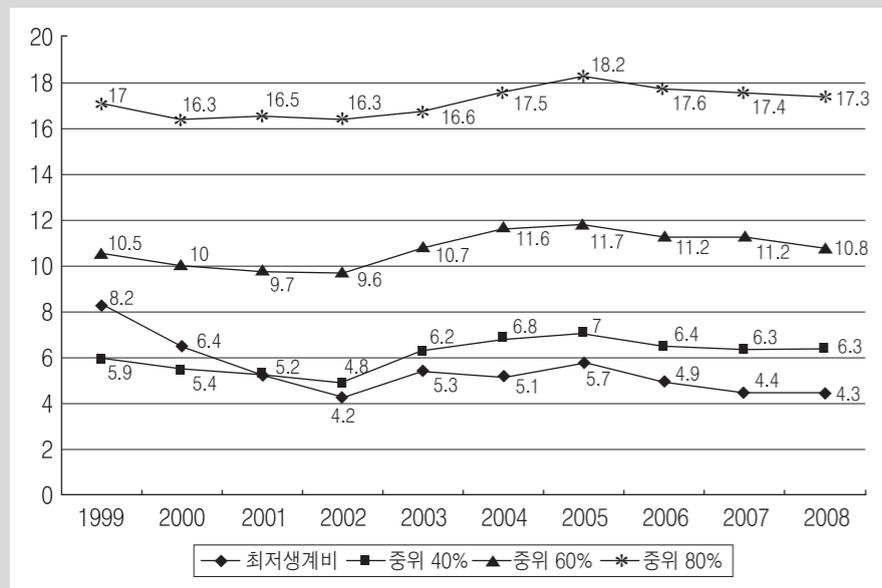
<표 2>를 통해 전가구 기준으로 살펴볼 경우 상대적 빈곤율의 경우 큰 변화를 보이고 있지는 않지만, 최저생계비를 기준으로 한 빈곤율은 2008년 들어 소폭이지만 증가하고 있는 것으로 나타났다. 즉 1인가구를 제외할 경우 2007년 9.7%에서 2008년 10.0%로 0.3%p 증가하였으며, 1인가구를 포함시 2007년 10.8%에서 2008년 11.4%로 0.6%p 증가한 것을 알 수 있다. 전가구와 근로자가구사이의 빈곤율을 통해 간접적으로 살펴볼 수 있는 현상은 2008년 본격화되기 시작한 세계 경제위기의 여파가 우리나라 전체가구에 영향을 주기보다는 비근로자가구를 중심으로 먼저 영향을 주고 있다는 점이다. 즉 근로자가구를 대상으로 분석 시 빈곤율은 감소하는 형태를 보였지만, 비근로자가구가 포함

되어 분석 시 빈곤율이 상승하고 있기 때문이다. 상대빈곤율에서도 1인가구가 포함됨으로써 빈곤율이 증가하고 있는 것으로 나타났다.

구체적으로 세분하여 취약계층이라 할 수 있는 여성가구주, 노인 및 아동의 최저생계비기준 빈곤율을 살펴보면 여성가구주 가구의 경우 2003년에 비해 빈곤율이 19.3%에서 2008년에는 18.1%로 1.2%p 감소하고 있음을 볼 수 있다. 아동빈곤율의 경우에도 다소 감소되는 모습을 보이고 있는 반면에 노인빈곤율의 경우에는 1%p 증가하는 것으로 나타났다. 상대적 빈곤율인 중위소득 50%기준으로 살펴볼 경우 최저생계비 기준으로 살펴본 것에 비해서는 크게 감소하고 있지 않은 것으로 나타났다. 그러나 노인들의 경우 1인 가구가 포함되어 분석시 노인의 절반정도가 중위소득 50% 이하에서 생활하고 있는 것으로 나타나 여전히 노인들의 생활이 매우 취약하다는 점이다.

그림 1. 도시근로자가구 기준 빈곤율(경상소득)

(단위: %)



주: 1) 1인가구, 농어가가구 제외  
 자료: 통계청, 「도시가계조사」, 「가계조사」, 원자료, 각년도, 김태완 외(2008), 「2008년 빈곤통계연보」, 한국보건사회연구원

표 2. 전가구기준 빈곤율(경상소득)

(단위: %)

구분	최저생계비	중위 40%	중위 50%	중위 60%
2003 <sup>1)</sup>	10.0	9.9	14.7	20.1
2004 <sup>1)</sup>	9.6	10.3	15.0	21.0
2005 <sup>1)</sup>	10.5	10.8	15.3	21.4
2006 <sup>1)</sup>	10.0	10.8	15.4	21.3
2007 <sup>1)</sup>	9.7	10.5	15.3	21.1
2008 <sup>1)</sup>	10.0	10.4	15.0	20.6
2006 <sup>2)</sup>	11.1	11.8	16.5	22.1
2007 <sup>2)</sup>	10.8	12.0	16.5	22.2
2008 <sup>2)</sup>	11.4	12.2	16.9	22.2

주: 1) 1인가구, 농어가가구 제외  
 2) 1인가구 포함, 농어가가구 제외  
 자료: 통계청, 「도시가계조사」, 「가계조사」, 원자료, 각년도, 김태완 외(2008), 「2008년 빈곤통계연보」, 한국보건사회연구원

표 3. 가구유형별 빈곤율(경상소득)

(단위: %)

구분	최저생계비 기준			중위 50%기준		
	여성가구주 가구	아동	노인	여성가구주 가구	아동	노인
2003 <sup>1)</sup>	19.3	9.4	30.3	29.1	13.7	41.9
2004 <sup>1)</sup>	17.0	9.0	26.6	28.3	14.1	39.3
2005 <sup>1)</sup>	18.4	10.0	28.3	28.2	14.1	39.2
2006 <sup>1)</sup>	19.1	8.9	28.9	30.2	13.5	41.7
2007 <sup>1)</sup>	17.1	8.3	30.0	28.4	13.6	42.0
2008 <sup>1)</sup>	18.1	8.2	31.3	28.4	12.6	42.4
2006 <sup>2)</sup>	22.0	8.9	33.2	33.7	13.0	47.9
2007 <sup>2)</sup>	20.5	8.3	34.1	32.8	12.8	48.5
2008 <sup>2)</sup>	22.3	8.2	35.9	34.5	12.2	50.1

주: 1) 1인가구, 농어가가구 제외  
 2) 1인가구 포함, 농어가가구 제외  
 자료: 통계청, 「도시가계조사」, 「가계조사」, 원자료, 각년도, 김태완 외(2008), 「2008년 빈곤통계연보」, 한국보건사회연구원.

소득점유율의 경우 2003년 5분위배율이 6.15배에서 2008년에는 6.24배로 오히려 조금 높아지고 있는 것으로 나타나고 있다. 반면에 10분위 분배율은 다소 감소하고 있는 것으로 나타났다. 분위수 배율에서는 P90/50은 4.86배에서 5.13배로 P90/50은 2.61배에서 2.67배로 높아지고 있음을 볼 수 있다. 이는 다른 분위수 배율의 변화에서도 동일하게 나타나고 있는 현상이라 할 수 있다. 지니계수의 경우에도 2003년 0.325에서 2008년에는 0.330으로 증가한 것으로 나타나고 있다. 여기서 사회적으로 취약계층이라 할 수 있는 1인가구를 포함하여 분석한 2006년과 2008년의 소득불평등지수들의 경우에도 전체적으로 불평등은 개선되기 보다는 조금씩 나빠지고 있다(표 4 참조).

이와 같이 빈곤율과 불평등지수를 통해 나타난 지난 시기의 계층적인 소득변화를 추정해 보

면, 정부의 각종 공적지원제도의 확충으로 인해 취약계층에 대한 지원이 증가됨으로써 경제위기 이후 절대적 빈곤의 규모는 많이 감소하고 있는 것으로 나타났다. 1인가구가 포함된 경우에는 빈곤·불평등이 좀 더 악화되고 있는 것으로 분석되었다. 정부로부터의 지원이 낮고 개인 스스로의 노력에 의해 소득활동을 하고 있는 중하위 이상(10분위 중 3~7분위 수준의 계층) 계층의 소득수준은 경제상황에 놓임에 따라 상대적 빈곤 및 소득분배지수는 큰 변화가 없거나 오히려 과거에 비해 상대빈곤과 불평등은 증가하고 있다는 것을 살펴볼 수 있다.

단기적으로 근로자가구 및 비근로자가구의 계층구성의 변화를 살펴보면, 2008년에 나타난 비근로자가구의 소득 및 지출 감소의 변화가 계층에서 어떻게 나타났는지를 파악할 수 있다. 중위소득 50% 이하의 빈곤층은 2006년 20.0%에

표 4. 소득불평등 지수별 변화(경상소득기준)

(단위: %)

구분	소득점유율		분위수 배율			지니계수
	5분위 배율	10분위 배율	P90/10	P90/50	P80/20	
2003 <sup>1)</sup>	6.15	12.72	4.86	1.97	2.61	0.325
2004 <sup>1)</sup>	6.20	12.47	5.05	1.98	2.70	0.326
2005 <sup>1)</sup>	6.25	12.56	5.12	1.95	2.68	0.327
2006 <sup>1)</sup>	6.24	12.31	5.11	1.96	2.70	0.328
2007 <sup>1)</sup>	6.23	12.19	5.15	1.99	2.68	0.329
2008 <sup>1)</sup>	6.24	12.23	5.13	2.00	2.67	0.330
2006 <sup>2)</sup>	6.82	14.22	5.62	2.00	2.83	0.338
2007 <sup>2)</sup>	6.86	14.15	5.67	2.01	2.81	0.340
2008 <sup>2)</sup>	7.03	14.56	5.83	2.03	2.82	0.343

주: 1) 1인가구, 농어가가구 제외  
 2) 1인가구 포함, 농어가가구 제외  
 자료: 통계청, 「도시가계조사」, 「가계조사」, 원자료, 각 년도, 김태완 외(2008), 「2008년 빈곤통계연보」, 한국보건사회연구원.

서 2008년에는 21.1%로 1.1%p 증가하였으며, 중하층은 2006년 11.3%에서 2008년 10.2%로 0.9% 감소한 것으로 나타났다. 중간층의 경우에는 2006년 43.3%에서 2008년 42.9%로 0.4%p 감소한 것을 볼 수 있다. 2006년과 2008년을 비교 시 빈곤층과 상류층은 증가한 반면 중하 및

중간층은 조금이나마 감소하고 있음을 볼 수 있다. 이와 같은 현상은 궁극적으로 양쪽으로 쏠림 즉 양극화의 현상이 발생하고 있다는 점을 간접적으로 살펴볼 수 있다. 계층내 구성비의 변화에서도 빈곤층 및 중하층에서는 비근로자가구의 비중이 증가한 반면에 근로자가구의 계층 내 변

표 5. 근로자 및 비근로자 계층구성비 변화(경상소득, 가구기준)<sup>1)</sup>

(단위: %)

구분	2006			2007			2008		
	근로자	비근로자		근로자	비근로자		근로자	비근로자	
빈곤층	20.0	25.8	74.2	20.2	25.5	75.5	21.1	22.6	77.4
중하층	11.3	50.3	49.7	10.8	51.0	49.0	10.2	48.9	51.1
중간층	43.3	61.1	38.9	44.0	60.0	40.0	42.9	59.7	40.3
상류층	25.4	69.2	30.8	25.0	70.6	29.4	25.7	70.0	30.0

주: 1) 1인가구 포함, 농어가가구 제외  
 2) 빈곤층은 중위소득 50% 이하, 중하층은 50~70%, 중간층은 70~150%, 상류층은 150% 이상으로 구분  
 자료: 통계청, 「도시가계조사」, 「가계조사」, 원자료, 각 년도, 강신욱 외(2006), 「사회양극화의 실태와 정책과제」, 연구 06-11, 한국보건사회연구원.

화는 그리 크지 않다는 점을 볼 수 있다.

작년부터 발생한 금융위기의 여파는 저소득 계층은 물론 실물경제의 붕괴라는 시나리오를 통해 안정적인 직장을 지니고 있던 많은 중간계층의 사람들도 실업의 위기에 내몰릴 수 있음을 보여주고 있다. 하지만 여전히 정부의 주요정책들은 중산층을 보호하는 정책보다는 저소득층에 초점을 두고 있으므로 많은 위기 가정을 양산할 수 있다는 우려가 제기되고 있다. 중간계층 역시 위기상황 발생 시 충분히 대처할 수 없다는 점은 아래의 간단한 시뮬레이션 분석을 통해 추측해 볼 수 있다.

2008년 이후 나타난 금융위기로 인해 가구 내에 주요 소득원(주로 남성가구주)이 갑자기 실직 등으로 인해 가구소득이 상실될 경우 우리나라 가구들의 생활유지 가능성은 어느 정도인지 살펴보았다. 자료는 한국복지패널 3차 조사(기준년도 2007년)를 기준으로 분석하였다. 만

약에 가구내의 위기상황으로 인해 소득이 전혀 없을 경우, 가구들이 실직 전 소비지출 중 외식비, 사교육비, 교양오락비에 대한 지출을 하지 않고, 나머지 소비지출 금액의 70%를 유지한다고 가정 시 순재산(전체재산에서 부채를 제외한 금액)을 이용하여 생활이 가능한 기간을 분석해 보았다.

아래 표를 통해 살펴보면 순재산을 기준으로 할 때, 1분위와 2분위가구들의 경우 1개월 이내의 생활유지가 가능한 가구비율은 16.3%, 18.3%인 것으로 나타나고 있다. 이 비율은 분위가 올라 갈수록 감소하고 있는 것을 볼 수 있다. 반면에 24개월 이상 생활이 가능한 경우는 하위 분위에서는 60%대 6분위 이상에서는 80% 이상임을 볼 수 있다. 이는 대부분의 가구들이 주택을 중요한 재산으로 가지고 있음에 따라 이를 처분할 경우 생활유지가 가능하다는 것을 나타낸다.

표 6. 소득상실로 인한 생활유지 기간의 분위별 비율(순재산, 2007년기준)

(단위: %)

구분	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위
1개월 미만	13.3	15.3	15.8	11.7	7.7	5.6	4.2	1.8	2.7	0.5
1개월	3.0	3.0	1.2	1.6	0.4	-	0.1	0.2	0.1	-
2~3개월	5.7	3.6	3.0	2.7	2.0	1.4	0.7	0.5	0.2	0.2
4~6개월	4.3	5.5	2.9	2.3	1.7	1.1	1.1	0.9	0.5	0.1
7~10개월	3.5	4.0	3.7	3.4	2.1	2.6	1.6	1.4	1.1	0.4
11~12개월	1.1	1.5	2.1	3.5	1.1	1.2	0.7	0.6	0.2	-
13~18개월	3.9	3.9	3.6	3.2	4.7	5.0	3.4	3.4	1.1	0.4
19~24개월	2.5	3.5	3.6	4.2	2.7	3.7	2.3	3.5	1.3	0.9
24개월 이상	62.7	59.6	64.2	67.4	77.5	79.5	85.9	87.6	92.8	97.5

주: 분위는 OECD기준으로 균등화된 경상소득을 기준으로 분석함.  
 자료: 한국보건사회연구원(2008), 「한국복지패널조사」, 원자료.

위와 같은 분석을 통해 살펴보면, 1999년의 어려움이 극복되지 않고 유지되는 상황에서 갑작스러운 위기 상황의 발생은 저소득층은 물론 중산층에게도 미치는 영향이 매우 지대하고 이는 궁극적으로 사회통합을 저해할 수 있는 요인이 될 수 있다는 점을 확인할 수 있다.

### 3. 우리나라 사회안전망의 한계 및 대응방안

#### 1) 사회안전망의 한계

지난 10년간 우리나라는 사회취약계층의 사회안전망 강화를 위해 많은 노력을 경주해 왔다. 비단 취약계층에 대한 지원만이 아니라 다양한 제도적 기반을 통해 대다수 국민들이 사회보장의 혜택을 누릴 수 있도록 각종 제도들이 시행되고 보완되었다 할 수 있다. 여기서는 이들 제도들 중 소득보장과 관련된 제도들을 중심으로 그 변화과정을 살펴보고, 외연적 틀 구축 및 확대에도 불구하고 이들 제도들이 여전히 지니고 있는 한계를 검토하고자 한다.

1997년 경제위기 이후 2003년 이전까지 시기는 소득보장정책에 있어서 사회보험 적용범위 확대와 공공부조제도 확충을 통해 복지에 대한 국가적 개입 강화 및 양적 확대를 꾀하였던 시기다. 국민들의 노후생활보장을 강화하기 위해 국민연금은 1999년부터 전국민을 가입대상으로 하게 되었으며, 고용보험의 실업급여도 1996년 상시근로자 30인 이상에서 시작하여 1998년 1인 이상 사업체로 빠르게 확대되었다.

또한 저소득층을 지원하기 위한 소득보장제도로서 기존 생활보호제도를 대신하여 국민기초생활보장제도가 2000년 10월 시행됨으로써 대표적인 공공부조로서 자리매김하였다. 국민기초생활보장제도의 가장 큰 특징은 보호가 아닌 수급권이라는 권리적 측면을 강조하였으며, 기존의 인구학적 기준을 폐지하고 근로능력계층을 수급에 포함하고, 대신 근로능력자에 대해 근로조건을 부과하여 자활 개념을 수용하였다. 그러나 이 시기의 사회보장 확충은 주된 대상이 빈곤층으로 한정됨에 따라 다양한 취약계층을 포괄하기에 한계가 있었으며, 경제위기 이후 심화된 고용불안정성은 사회보험 확대의 효과를 상쇄시키는 요소로 작용하였다.

2003년 이후 사회보장제도의 변화는 취약계층을 대상으로 하는 준보편적인 현금급여 지원의 확대, 고용 창출 및 근로 장려를 위한 제도 도입 및 확대, 사회투자전략으로서 전 생애 특히 저소득층 아동에 대한 인적자본투자 및 사회서비스 확충 등으로 특징지어진다. 최근 도입되거나 도입예정인 취약계층 대상 준보편적 현금지원제도를 살펴보면, 2008년 도입된 기초노령연금제도는 65세 이상(2008년 7월 이전에는 70세 이상)의 노인 중 소득과 재산이 적은 하위 60%(2009년 70%)의 노인에 대해 일정액의 수당을 지급하는 제도이다. 그리고 2009년 7월부터는 정부발표에 따르면 아동양육수당이 도입되어 영유아 가운데 보육시설에 다니지 않으면서 부모소득이 하위 60% 이하인 아동에 대해 월 10만원 정도의 수당을 지급할 방침이며, 이 밖에도 아동을 대상으로 하는 지원이 확대되어 보육료 및 학비지원 확대와 아동발달계좌 도입

등이 추진되었고, 빈곤층 장애인을 대상으로 하는 장애수당 및 장애아동부양수당 또한 확대되었다. 한편 2005년에는 긴급한 위기상황에 바로바로 대처하기 위해 긴급복지지원제도를 도입하고, 이후 지원범위를 확대함으로써 위기가정의 발굴과 보호를 위해 노력하고 있다 할 수 있다. 근로 장려 측면의 제도와 관련해서는, 근로활동을 하고 있음에도 소득이 낮은 근로능력 계층을 지원함으로써 저소득계층에 대해 근로를 강조하는 근로장려제도가 2008년 도입되어 2009년 처음으로 급여지급을 앞두고 있다. 이외 일하고자 하는 계층을 지원하기 위한 제도로써 2003년 신용카드 위기 이후 새로운 위기계층으로 등장한 금융채무불이행자(=신용불량자)를 지원하기 위한 마이크로 크레딧 제도를 들 수 있다.

현재의 경제위기 상황은 취약계층만의 문제가 아니라 중산층까지도 포함하는 위기상황이라 할 수 있다. 다시 말해, 이러한 경제위기시에는 빈곤층뿐 아니라 빈곤층으로 전락할 가능성이 있는 이른바 차상위계층 및 중산층에 대한 지원은 예방적인 빈곤대책으로서 그 의미가 더욱 중요해지는 시점이다. 그러나 앞서 살펴본 지난 10여 년 간의 정책적 노력에도 불구하고 현재 우리나라 사회보장의 사각지대는 여전히 광범위하게 존재한다.

사회보험제도는 일정 소득 이상의 사람들이 노령, 실업 등과 같은 사회적 위험에 빠졌을 때 빈곤층으로 떨어지는 것을 방지하는 1차적 사회안전망이라고 할 수 있다. 하지만 노후소득 보장의 한 방안으로서 국민연금은 시행 20년이 넘어가는 시점에서 전국민연금시대라는 말이

무색할 정도로 가입자 비율이 낮고 가입은 되어있지만 낮은 소득수준 등의 이유로 보험료를 납부하지 못하고 있는 경우가 많으며, 소득상실로 인해 빈곤층으로 전락할 가능성이 있는 실업자에게 생계급여를 제공하는 고용보험도 사정은 마찬가지이다. 특히 비정규직근로자나 영세자영업자의 경우 안정적인 고용과 임금을 전제로 하는 국민연금·고용보험에 대해 접근 자체가 제한이 있으며, 한편으로는 가입한다고 해도 불안정한 고용 및 낮은 임금수준으로 결국 급여를 받지 못하거나 급여수준이 낮을 가능성이 크다. 통계청(2008)의 경제활동인구 부가조사 결과에 따르면 2008년 8월 기준 전체 임금근로자 중 국민연금 가입비율은 64.3%, 정규직 중에서는 77.3%이며, 비정규직 중에서는 불과 39.0%만이 가입되어 있는 상태이다. 고용보험의 경우에도 가입비율이 전체 임금근로자 중 56.8%에 지나지 않으며, 비정규직 중에서는 39.2%에 불과하고, 정규직 중에서도 65.8%만이 가입되어 있다.

최근 사회보험 행정체계 개편 논의도 사각지대 해소라는 차원에서 검토될 필요가 있다. 참여정부에서 사회보험료 부과 및 징수를 국제청산하 공단을 신설하여 이관하는 방안을 마련하였던 반면, 최근 정부에서는 건강보험공단으로 일원화하는 법률안을 국회에 제출한 상태이다. 그러나 사각지대 해소라는 차원에서 볼 때 국제청 이관이 소득과약의 사각지대로 남아있어 사회보험에서 제외되는 비정규직 근로자 및 영세자영업자 등에 대한 보다 강력한 소득과약체계를 갖추고 있다고 할 수 있다<sup>3)</sup>.

한편 빈곤에 대한 최종안전망인 국민기초생

활보장제도 또한 현재 빈곤인구 중 약 30%만을 포괄하고 있어<sup>4)</sup> 빈곤의 사각지대가 넓게 분포하고 있음을 알 수 있다. 2008년 말 및 2009년에 정부는 수급자 기본공제액 상향조정, 부양의무자 재산공제기준 인상 및 부양비 감소, 부모의 별도가구 인정특례 확대 등 일부 기준을 완화함으로써 수급자를 늘리겠다고 발표하였지만 빈곤층과 추가로 발생하는 빈곤에 대처하기에는 역부족인 듯 보인다. 여전히 재산의 높은 소득환산율로 소득이 낮음에도 불구하고 기초보장 수급에서 제외되는 경우가 많고, 한편으로 소득 및 재산 기준이 적격함에도 부양의무자 기준으로 인해 수급을 받지 못하며, 이외에도 추정소득의 부정확성, 낙인감 등으로 기초보장 제도에 대한 접근성에 한계를 드러내고 있다.

이번 정부가 추진하고 있는 서민·취약계층에 대한 소득보장정책은 최근 3월 12일 발표한 “민생안정 긴급지원 대책”에서 그 상징적 특징을 살펴볼 수 있다. 경제침체에 대응한 긴급 생계지원으로서 기초생활보장 수급자 및 긴급복지지원 수급자를 확대하고, 생계보호의 사각지대에 있는 저소득층에 대해서는 근로능력·재산상태 등을 감안하여 한시생계구조, 희망근로<sup>5)</sup>, 자산담보부 용자 등과 같은 한시적 맞춤형 사업 도입 등을 골자로 한다. 이번 대책은 위기상황에 노출된 가구 및 개인의 충격을 최소화하기 위한 긴급지원을 확대하고 사각지

대에 놓인 취약계층을 보호한다는 점에서 의의가 있지만, 그 성격이 근본적인 제도적 대책이 기보다는 한시적인 ‘응급적’ 대책의 성격이 강하다. 이 지점에서 우리는 기존 제도에 대한 보완·개선의 노력 없이 긴급지원제도로 모든 문제를 해결하려는 것은 자칫 빈곤층 중 안정적인 보호가 필요한 집단에 대한 보호를 소홀히 하게 만들 수 있기 때문에 장기적으로 공공부조제도 발전에 장애물이 될 수 있다<sup>6)</sup>는 지적에 주의를 기울일 필요가 있다고 본다.

## 2) 대응방안

1998년 경제위기를 겪으며 기초보장제도, 수당제도 확대 등 사회안전망을 만들어 왔지만 여전히 현재의 사회안전망이 충분한 역할을 하고 있지 못하다는 점이다. 따라서 위기를 맞아 새로운 위기발생에 대비할 수 있는 촘촘한 단계적 사회안전망의 확충이 필요한 시점이다. 사회안전망의 구성은 새로운 제도를 만들어 내기 보다는 우선은 현재의 사회안전망제도에 대한 정확한 평가를 통해 문제점을 파악하고 그 사각지대를 매울 수 있는 제도적 개선이 선행되어야 한다는 점이다. 하지만 이 글의 범위를 벗어나므로 여기서는 평가보다는 간단하게나마 대안을 살펴보는 것으로 마무리하고자 한다.

단계적 사회안전망은 이미 많은 연구자들이

3) 김연명(2009), 이명박 정부 소득보장정책의 쟁점, 『복지동향』 3월호, 통권 제125호.  
 4) 여유진(2009), 경제위기에 따른 공공부조제도 확충방안, 『보건복지포럼』 2월호, 통권 제148호.  
 5) 외환위기 당시 도입했던 공공근로와 유사한 개념인 ‘희망근로’의 경우 단순 취로사업을 지양하겠다는 정부의 공언에도 불구하고 비생산적이고 불안정한 일자리만 양산하는 것은 아닌지에 대한 우려가 여전히 존재하며, 지급방식이 절반은 쿠폰이라는 점에서 쿠폰의 악용 또한 우려하지 않을 수 없음.  
 6) 노대영(2009), 경제위기에 따른 긴급지원제도 확대방안, 『보건복지포럼』 2월호, 통권 제148호.

제시한 것과 같이 세가지 단계를 통해 사회적 위험에 대해 대응할 수 있을 것이다. 첫 번째는 스스로의 근로를 통해 소득활동을 하고 이를 통해 생활을 유지하는 단계라 할 수 있다. 그러나 현재의 위기 상황에서 고용창출에 대한 정부의 적극적 노력이 필요한 시점이다<sup>7)</sup>. 2009년 본격화될 구조조정에 대비하기 위해 1998년 도입된 공공근로제도를 한시근로제도라는 명칭으로 새롭게 도입하고자 하며, 기업들에게는 인턴채용, 일자리 나누기 사업을 추진하도록 지원하고 있다. 그러나 동 제도들은 일시적인 지원일 뿐 비정규직을 다시 양산하는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 장기적이고 지속가능한 일자리를 만들고 확충하는데 노력을 기울일 필요가 있으며, 구조조정 시 해고를 자제하는 기업들에 대해서는 세수지원 등도 강구될 필요가 있다.

두 번째 안전망은 사회보험을 통한 지원강화라 할 수 있다. 소득보장측면에서 노후소득보장을 위한 국민연금, 실업에 대비한 고용보험이 중요한 틀로서 확고한 안전망의 기능을 수행할 필요가 있다. 특히 위기로 인해 근로자들의 실업, 자영업자들의 폐업이 늘어나는 상황에서 고용보험의 강화는 다른 어느 사회보험보다 중요

하다 할 수 있다. 그러나 현 고용보험의 경우가 입자 및 실업급여 수급자에 대한 범위가 협소하여 실질적인 안전망의 효과를 거두고 있지 못한 실정이다. 이에 정부에서는 2월 영세자영업자 지원방안중의 하나로 자영업자도 고용보험 수혜가 가능하도록 고용보험을 개정하고자 한다고 발표한 바 있다. 즉, 고용보험에 임의가입이 가능하도록 하여, 폐업·도산시 실업급여의 혜택을 받을 수 있도록 한다는 것이다. 그러나 고용보험을 통한 지원도 사각지대의 발생을 막을 수 없는 실정이다<sup>8)</sup>. 또한 실업급여의 수급기준을 완화하여 우선적으로 가입되어 있는 사람들이 실업급여의 혜택을 충분히 받을 수 있도록 하는 방안도 필요하다. 즉 현행 실업급여 수혜를 위해서는 퇴직직전 3개월의 고용보험료 납부실적이 필요하다. 그러나 비정규직임시·일용직 등의 경우 이를 충분히 채울 수 없는 경우도 많이 발생하고 있다. 따라서 급여수혜조건을 완화하는 방안도 함께 강구될 필요가 있다는 점이다.

세 번째, 두 번째 안전망과 동일선상에서 취약계층을 지원하고 있는 각종 수당제도의 현실화를 통해 사회안전망을 강화할 필요가 있다.

즉 장애인을 지원하기 위한 장애수당은 장애로 인한 추가비용의 성격을 지니고 있는데, 이를 소득보전과 추가비용 개념이 포함된 기초장애연금으로 확대할 필요가 있다. 이외에도 한부모 가구에 대한 지원범위 및 급여 확대, 기초노령연금제도의 급여액 등의 조정을 강화할 필요가 있다. 특히 기초노령연금의 경우 노인 빈곤율이 35.9%(최저생계비 기준)에 이르는 시점에서 매우 중요한 역할을 수행할 수 있다. 소득이 일정 수준 이상이 노인들에게는 기초노령연금이 용돈수준이지만 소득이 매우 낮은 노인들에게는 기초노령연금의 급여액이 매우 중요한 소득원이라는 점이 될 수 있다는 점이다. 따라서 현재의 급여수준을 단계적으로 인상하는 것도 좋지만 재정여건이 가능한 범위에서 급여수준 상향을 좀 더 빨리 시행할 필요가 있다는 점이다.

네 번째는 최후의 사회안전망이라 할 수 있는 공공부조제도를 통한 지원강화라 할 수 있다. 현재 국민기초생활보장제도의 경우 부양의무자기준과 소득인정액 중 재산의 소득환산액으로 인해 생활이 어려워도 탈락하는 경우가 많이 발생하고 있다<sup>9)</sup>. 이미 정부에서는 2008년 11월 부양의무자의 기본재산기준을 상향조정하였으며, 2009년 1월에는 수급자의 기초공제 재산기준을 상향조정하였다. 그러나 장기적인 측면에서 기초공제재산의 상향조정보다는 최저생계비 이하의 계층에게 실질적인 도움을 줄 수 있는 재산의 소득환산율(4.17%)을 하향조정할 필요가 있다. 위와 같은 조치는 수급자의 확대와

수급자의 급여수준이 상향조정될 수 있다는 점에서 많은 효과를 거둘 수 있는 방안이라 할 수 있다. 이미 부양의무자 기준 완화에 대해서는 관련 연구와 논의가 진행되고 있는 상황이므로 그 추이를 지켜볼 필요가 있을 것이다.

기초보장제도의 자활급여와 관련하여 자활 사업에 참여하는 사람들에 대한 기준을 완화하거나 참여 프로그램을 다양하게 개발함으로써 좀 더 많은 저소득층이 자활사업에 참여할 수 있도록 유도할 필요가 있다. 이와 같은 점은 복지와의 연계강화를 통해 저소득층이 스스로 자활하고 장기적으로 빈곤의 함정에서 벗어날 수 있는 여건을 마련할 필요가 있다.

마지막으로 위에서 설명한 내용들이 시행될 경우, 계층과 대상에 따라서는 급여의 중복과 과잉급여의 문제가 발생할 수 있다. 따라서 급여의 중복과 과잉을 방지하기 위한 사회보장제도 전반에 대한 모니터링이 함께 강화됨으로써 부정수급을 미연에 방지할 수 있는 방안이 함께 고려되어야 할 것이다. 그러나 위와 같은 모니터링은 많은 인력과 시간이 소요되는 사업이라 할 수 있다. 우선적으로는 모니터링제도 도입을 위해 사회보장제도에 대한 정확한 분석이 선행되고, 세부적인 내용과 일정에 대한 논의가 이루어질 필요가 있다. 모니터링 인력과 관련해서는 읍면동의 전담공무원에 대해 전적으로 의존하기 보다는 사회복지무원, 이·통장을 적극적으로 활용하거나, 청년실업층을 활용할 수 있는 방안을 함께 고려할 필요가 있다.

7) 미래기획위원회에서는 지난 3월 휴먼뉴딜계획을 발표하며, 중산층 키우기 정책을 발표함. 즉 중산층을 지원하기 위해 탈락방지, 진입촉진, 미래중산층 육성이라는 세 가지 계획을 발표한 바 있음. 그러나 동 계획은 아직 구체화되지 않아 정부의 추가적인 정책을 지켜보아야 할 것으로 보임.

8) 현행 고용보험법의 실업급여 사업은 임금근로자만을 대상으로 하고 있어 지금까지 자영업자들의 경우 실업급여의 혜택을 전혀 받을 수 없었음. 따라서 영세한 사업장을 운영하던 자영업자들이 폐업·도산으로 인해 생활유지가 어려움에도 정부로부터 어떠한 지원을 받을 수 없는 실정이었으며, 이번 법개정을 통해 고용보험 중 실업급여의 사각지대 규모가 크게 줄어들 수 있는 상황이 되었음. 그러나 정부가 발표한 실업급여를 받을 수 있는 자영업자들의 규모는 제한적일 수 있다는 지적이 있음. 첫째, 영세자영업자들의 경우 국민연금의 보험료를 납부할 수 없을 정도로 어려움을 겪고 있는 상황에서 추가적인 고용보험료는 부담으로 작용할 수 있음. 둘째, 생계유지형 노점상들의 경우는 혜택을 받을 수 없다는 점임. 셋째, 실업급여를 받기 위해서는 실직 전 18개월 중 6개월 이상 보험료를 납부한 사람들에게 지급되도록 하고 있음. 즉 현재의 영세자영업자들의 실업급여의 혜택을 받기 위해서는 현재 장기간의 가입이 전제될 필요가 있음.

9) 여유진의 연구에 의하면 소득인정액이 최저생계비 미만이지만 기초보장수급을 받지 못하고 있는 가구는 약 180만가구이며, 이중 대부분의 가구들이 부양의무자기준에 의한 것으로 추정됨(여유진, 2009, 전게서).

여기서는 경제위기로 인해 나타난 소득, 빈곤 및 불평등 변화를 살펴보고, 현행 사회보장제도(소득보장측면)와 그 한계를 살펴보고, 우선적으로 긴급한 대안을 제시하는 것으로 구성하였다. 그러나 1998년의 경제위기를 돌아볼 때, 실제 위기는 구조조정이 본격화되고 실업이 늘어난 이후가 위기가 고조될 시점이라는 점이다. 따라서 이번의 위기도 2009년에 본격화될 수 있어 현재의 분석을 통해 경제위기 상황을 분석하는 것은 한계를 지니고 있다. 또한 위기상황을 대비해 정부에서 발표한 각종 정책도 구체화

되지 않은 시점이기에 현 단계에서 이를 논하는 것 또한 본 논문의 한계라 할 수 있다. 따라서 경제위기 상황에서 무엇을 먼저 할 수 있을까 고민할 때, 필요한 사항은 현재의 사회안전망에 대한 평가와 문제를 분석하고 파악하는 작업들이 선행될 필요가 있다는 점이다. 정확한 문제에 대한 진단과 분석 속에서 지속적이고 사각지대가 없는 제도에 대한 설계가 가능할 것이기 때문이다. 후속 연구들을 통해 위와 같은 연구들이 진행되었으면 하는 바이다. 