

# 경제위기에 따른 사회안전망 구축 기본방향

*A Basic Policy on Social Safety-nets in Times of  
Economic Crisis*



김 미 곤  
한국보건사회연구원 기초보장연구실장

IMF 경제위기 이후 10년 만에 또 다시 경제위기의 그림자가 드리우고 있다. 경제위기 이후 그동안 우리는 국민기초생활보장법 제정, 기초노령연금제도 시행, 장기요양보험 시행, 근로장려세제 시행함으로써 사회보장제도의 골격은 어느 정도 갖추었다. 그러나 제도의 미성숙으로 아직도 사회보장의 사각지대가 상존하고 있다. 이 결과 경제위기로 인한 국민의 고통을 사회보장제도가 다 흡수하지 못하고 있다.

그러므로 이번 경제위기를 사회안전망이 한 단계 발전될 수 있는 기회로 삼아야 한다. 이를 위해서는 공공부문에서의 일자리 창출, 공공과 민간부문에서의 일자리 나누기가 필요하고, 저비용 사회 건설을 위한 노력들이 경주되어야 한다. 그리고 사회안전망은 체계적·포괄적·예방적이어야 하고, 사회복지 제도 간의 연계성과 사회복지와 노동시장 간의 선순환이 제고되어야 하며, 전달체계 개선으로 사회복지 제도의 효율성과 효과성 제고가 필요하다. 또한 위기 단계별 적절한 대응이 필요하다.

경제위기는 고통이자 기회이다. 이번 경제위기가 희망의 디딤돌을 구축하는 계기가 되기를 기대하면서 본고를 마친다.

## 1. 들어가는 글

미국 서브프라임 모기지 사태로 촉발된 경제 위기가 점차 실물부분으로 그리고 세계적으로 확산되고 있다. 우리나라도 경기침체를 넘어 경제위기의 상황으로 나아가고 있다. 2008년 4/4분기 실질 국내총생산(GDP)은 전기 대비 5.6% 감소(전년 동기대비 3.4% 감소)하였다. 생산 측면에서 농림어업을 제외한 대부분 산업의 생산이 큰 폭 감소로 전환하였을 뿐만 아니라, 지출 측면에서도 민간소비 및 설비투자의 부진이 심화되는 가운데 재화수출도 감소폭이 확대된 것

으로 나타났다(한국은행, 보도자료(2009. 1. 22. “2008년 4/4분기 및 연간 실질 국내총생산”). IMF는 우리나라의 올해 경제성장률이 마이너스 4%로 급락할 것이라는 비관적인 전망을 내놨다. 이는 그동안 발표된 국내외 전망기관을 포함해 가장 낮은 수치 일뿐 아니라 이번 발표에 포함된 주요 경제선진국 20개 국가중 최악이라는 점에서 충격적이다. IMF외에도 JP모건(0.5% → -2.5%), 모건스탠리(2.7% → -2.8%), BNP파리바(2.7% → -2.8%), 골드만삭스(1.8% → -1%), 노무라증권(1.3% → -2%) 등이 일제히 마이너스로 전망치를 수정했다. 한국은행 총

재는 “이러한 기조라면 현재는 경기침체의 시작일 뿐이고 올해 1~2분기도 크게 다를 게 없다고 본다며 올해도 마이너스 성장이 확실하다”고 언급하였고, 기획재정부 장관은 “올해 경제는 내수와 수출의 동반 감소로 연간 -2%내외로 성장하고 취업자는 20만명 안팎의 감소가 예상된다”고 밝혔다.

경제위기로 기업은 ‘수출 부진과 내수 침체 → 기업 매출 및 수익률 저하 → 기업 투자 위축 및 고용 감축 → 내수 침체의 악화 → 기업 도산’이라는 악순환 고리에 빠져들 위험이 존재한다. 이를 개인 차원에서 보면, ‘기업 구조조정 → 고용불안정 → 소득 감소 → 소비 위축 → 기

업 수익률 저하로 인한 고용 감소 → 실업/도산 → 빈곤화라는 악순환 고리에 빠져들 위험에 직면한다.

지난 1997년 IMF 외환위기의 경험에 의하면, 위기의 극복을 통해 거시경제가 회복하더라도 빈곤, 불평등과 같은 가계 영역의 지표는 쉽게 위기 이전으로 돌아가지 못하는 경향을 보인다. 아래 [그림 2]에서 보는 바와 같이, 실업률의 경우 1998년 7%를 기점으로 이후 크게 감소하여 최근까지 3%대를 유지하고 있는데 비해, 경상소득이 최저생계비 미만인 빈곤율은 1999년 8.6%를 기점으로 감소하기는 하였으나 외환위기 이전 수준보다는 상당히 높은 6%대<sup>1)</sup>를 유지

그림 1. IMF 2009년 세계경제 전망치

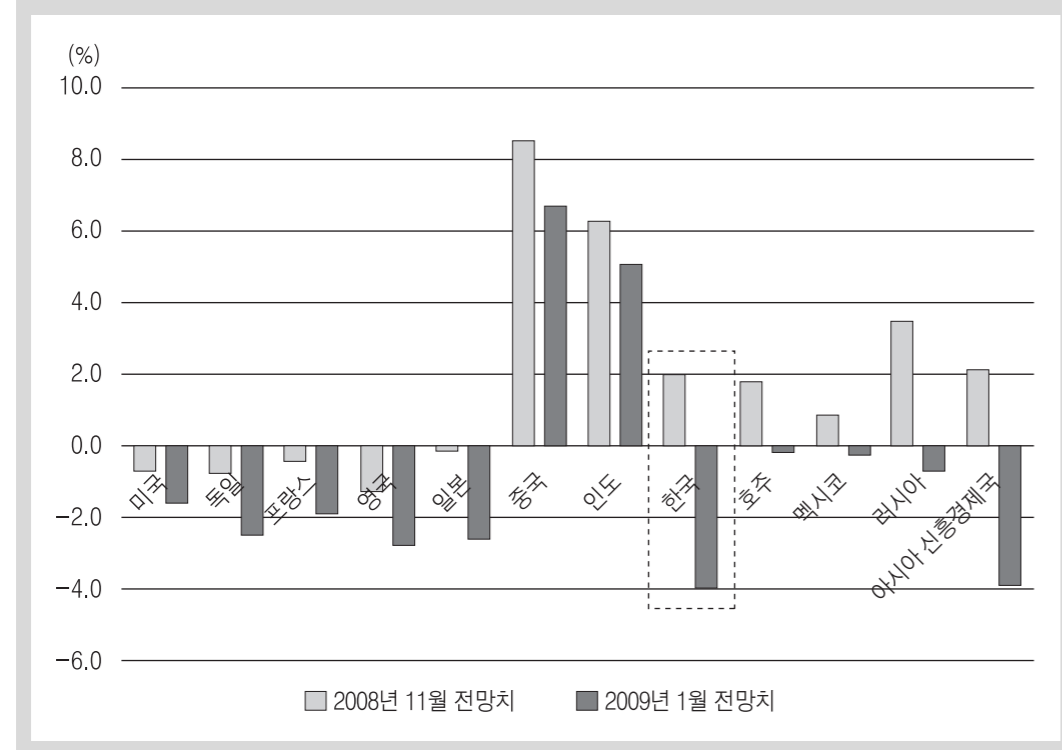
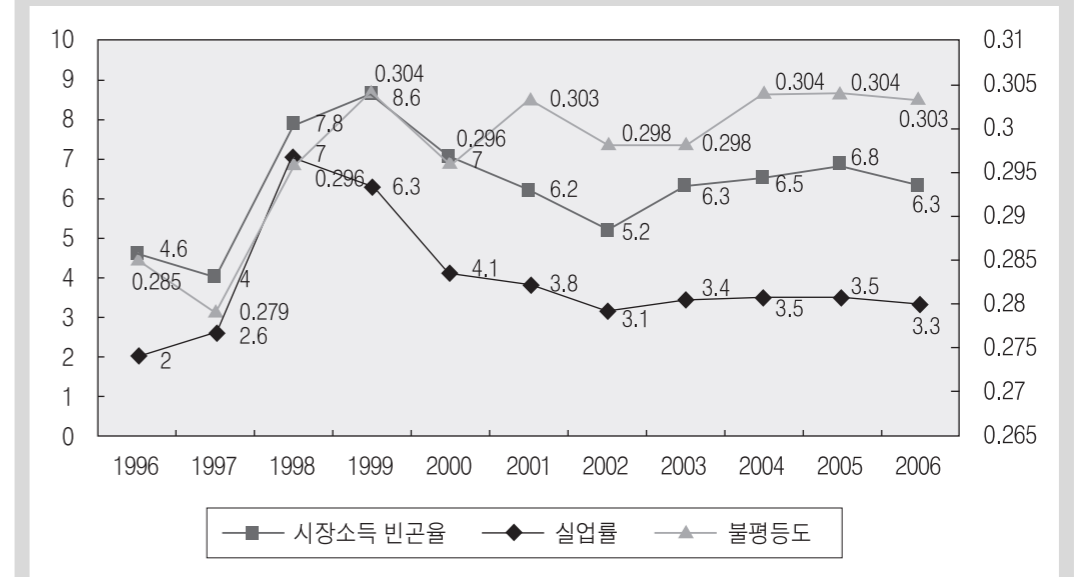


그림 2. 경제위기 이후 빈곤율, 실업률, 지니계수 추이



주: 동일비율 최저생계비 기준  
자료: 한국보건사회연구원 내부자료

하고 있으며, 불평등도의 경우 최근까지도 외환위기 이후 수준을 유지하고 있다(원자료, 통계청 가계조사).

이와 같이, 경제위기의 극복에도 불구하고 사회지표가 위기 이전 수준으로 회귀하지 못하는 것은 무엇보다도 경제위기로 인해 장기적인 빈곤으로 빠지는 계층이 주로 ‘근로 취약계층’에 속하기 때문인 것으로 보인다. 즉, 저학력·저숙련의 비정규직, 고령, 장애, 질병, 여성 등 노동시장 재진입이 어려운 계층이 기업구조조정의 일차적 대상이 되기 때문이다. 영세자영업자의 경우도 폐업과 도산은 일반적으로 무거운 채무

부담을 남긴다는 점에서 위기 이전 수준으로의 회귀가 어려운 계층으로 분류될 수 있다. 반면, 고학력, 숙련, 청장년, 남성 등 노동시장 장벽이 낮은 집단은 일시적 빈곤 이후 노동시장 재진입을 통해 비교적 쉽게 빈곤으로부터 탈출할 수 있기 때문이다.

역사는 미래로 나아가기 위한 뒷거울(back mirror)이다. 우리의 경우 1997년 IMF 경제위기 이후 약 10만에 다시 경제위기의 고통을 받고 있다. 지난 IMF 경제위기 극복 경험에서 나타난 시사점을 바탕으로 도약의 발판으로 삼아야 한다. 이점이 본고의 목적이다. 따라서 본고에서

1) 자료의 일관성 때문에 통계청 도시가계 자료의 근로자 가구를 기준으로 산출하였기 때문에 실제 빈곤율 보다 낮다. 2007년 전가구(농어가 제외) 빈곤율(경상소득기준)은 10.8%이다(김태완 외, 2008).

는 우선 경제위기에 따른 취약 빈곤계층 수를 전망해보고 사회안전망 구축의 기본방향을 기술하고자 한다.

## 2. 경제위기에 따른 취약계층 전망

### 1) 빈곤율 추정

앞에서 살펴보았듯이 2009년 우리나라 경제전망치는 예측기관에 따라 다양하다. 그러므로 현재로서는 경제성장률이 얼마나 될지 알 수 없다. 따라서 기본가정을 바탕으로 시뮬레이션(simulation)을 시도하고자 한다. 즉, 경제성장률은 4%에서 -4% 범위 내에서 그리고 실업률은 3.40%에서 4.55% 범위 내에서 변동한다고 가정하고 회귀분석으로 빈곤율을 추정하였다(추정모형=f(추세, 경제성장률, 실업률, 설명력 0.7382). 분석에서 경제성장률과 실업률만을 사용한 것은 두 요인이 빈곤율에 영향을 미치는 주요요인이고, 나머지 변수들은 전망치가 없거나, 신뢰할 수 있는 전망치가 없기 때문이다.

추정 결과 경제성장률이 0%이고, 실업률이 3.95%일 경우 중위 가처분소득기준 40%이만인 상대빈곤율은 13.96%, 절대빈곤율(경상소득이 최저생계비 이만인 인구비율)은 13.42%로 추정되었다. 그리고 정부 전망치인 경제성장률 -2%에 실업률 4.25%를 가정하면, 상대빈곤율은 14.74%, 절대빈곤율은 14.20%로 추정되었다. 이러한 결과는 김태완 외의 연구(2008년 빈곤통계연보)의 2007년 상대빈곤율 11.9%, 절대빈곤율 10.8%보다 각각 2.84%, 3.40%나 증가

한 수치이다. 한편, 우리나라의 경제가 IMF에서 전망한 바와 같이 경제성장률이 -4%이고, 이때 실업률이 4.55%일 경우 상대빈곤율은 15.52%, 절대빈곤율은 14.98%에 이를 것으로 추정된다.

더욱이, 본고에서 사용한 자료가 농어가 제외된 빈곤인구율이라는 점을 감안하면, 우리나라의 실제 빈곤율은 추정 결과보다 더 높아질 것으로 판단된다. 왜냐하면 농어가의 경우 일반적으로 다른 산업에 종사하는 사람보다 소득수준이 낮아 빈곤해질 가능성이 더 높기 때문이다.

표 1. 2009년 빈곤율 시뮬레이션 결과

(단위: %)

기본 가정		추정결과	
GDP 성장률	실업률 <sup>1)</sup>	상대빈곤율 (중위소득 40%기준) <sup>2)</sup>	절대빈곤율 <sup>3)</sup>
4	3.40	12.42	11.85
3	3.50	12.79	12.24
2	3.70	13.20	12.63
1	3.80	13.57	13.03
0	3.95	13.96	13.42
-1	4.10	14.35	13.81
-2	4.25	14.74	14.20
-3	4.40	15.13	14.59
-4	4.55	15.52	14.98

주: 1) 구직기간 4주 기준. KDI 내부자료에 있는 것을 사용하고 나머지는 가정.

2) 가처분소득이 중위소득 40%미만인 인구비율. 농어가 제외 전가구

3) 농어가 제외 전가구

자료: 한국보건사회연구원 내부자료

### 2) 취약 빈곤계층 인구수 추정

취약 빈곤계층 규모 추정은 다음과 같은 두

가지 방법을 사용하였다<sup>2)</sup>. 먼저, 취약 노인, 아동, 장애인 수 추정은 취약계층별 빈곤율 탄성치를 적용하여 산출하였다. 즉, 전체 빈곤율이 1% 증가할 경우 취약계층 빈곤인구 증가율이 얼마인지를 과거 자료로부터 Double-log 회귀분석으로 추정한 후 동 빈곤율 탄성치에 전체 빈곤율 증가율을 곱하여 취약계층 빈곤율을 구하고, 이를 인구수를 전환하였다. 그리고 근로빈곤층 규모는 늘어나는 빈곤층에 대한 근로빈곤층 구성비를 적용하여 추정하였다. 부연하면, 경제위기로 차상위 계층이나 차차상위 계층이 빈곤층으로 전락할 가능성이 가장 높으므로 이들 계층 중에서 근로빈곤층 비율을 구한 후 늘어나는 빈곤율을 감안하여 근로빈곤층 수를 계산하였다.

빈곤율 추정과 마찬가지로 2009년 경제성장률은 4%에서 -4%로 가정하고, 실업률은 3.40%에서 4.55%로 가정하여, 근로빈곤층, 노인빈곤층, 아동빈곤층, 장애인곤층 수를 추정한 결과는 <표 2>와 같다. 가장 최근의 정부 경제성장률 전망치인 -2%를 적용하고, 실업률을 4.25%로 가정할 경우 근로빈곤층과 노인·장

아동 빈곤규모는 각각 227만명, 204만명, 51만명, 169만명으로 추정된다. 그리고 IMF 경제성장률 추정치 -4%를 적용하고, 실업률이 4.55%에 이를 경우 빈곤 규모는 각각 242만명, 211만명, 54만명, 176만명으로 추정된다.

## 3. 사회안전망 구축의 기본방향

위기는 기회이다. 다소 역설적인 표현이지만 이 말은 위기를 잘 활용할 경우 도약의 디딤돌이 될 수 있음을 의미한다. 오늘날 우리의 경제위기를 기회로 바꾸고, 튼실한 디딤돌을 놓기 위하여 서구의 1970년대 복지국가 위기의 경험을 참고할 필요가 있다. 서구의 경우 복지국가 위기 시 대략 세 가지 방향으로 위기를 극복하고자 노력하였다. 첫째, 북구의 경우 시장에서 일자리의 부족을 보충하기 위하여 공공부문의 일자리 창출에 주력하였다. 둘째, 대륙국가인 독일과 프랑스의 경우 일자리 나누기(job sharing)로 접근하였다. 셋째, 미국과 영국의 경

표 2. 위기 전후 취약계층 수

구분	위기전		위기후(2009)		
	규모	기준년도	성장률 0%	성장률 -2%	성장률 -4%
근로빈곤층	156만명	(2007)	210.4 만명	226.5 만명	242.4 만명
노인빈곤층	173만명	(2007)	197.0 만명	203.9 만명	210.9 만명
장애인곤층	35만명	(2006)	48.1 만명	51.1 만명	54.1 만명
아동빈곤층	138만명	(2007)	161.8 만명	168.8 만명	175.7 만명

자료: 한국보건사회연구원 내부자료

2) 경제위기로 고통 받는 취약계층은 빈곤층뿐만 아니라 차상위 계층이나 그 이상의 계층도 포함될 수 있다. 그러나 여기서는 정책의 우선순위를 관점에서 가장 열악한 취약 빈곤계층 수를 추정하였다.

우 신자유주의 적인 접근인 구조조정과 규제완화를 시도하였다. 이에 대한 평가는 어떤 측면에서 바라보느냐에 따라 달라질 수 있다.

하지만 우리의 현실을 감안하면<sup>3)</sup>, 사회적 일자리 확충(북구형)과 Work sharing(대륙형)이 필요할 것으로 판단된다. 2009년 현재 청년 실업자가 약 35만명, 구직 포기자가 약 15만명, 취업준비자가 약 60만에 이르고 있고, 청년 비정규직이 약 200만명인 것으로 추정하고 있다(한겨레 1009.1.21). 문제는 경제위기가 아니더라도 인구구조상 노동시장에서의 수요와 공급의 불일치는 당분간 계속된다는 점이다. 즉, 우리 경제가 잠재성장률만큼 성장을 할지라도 새로이 진입하는 경제활동인구에게 충분한 일자리를 제공할 수 없다. 따라서 일자리 나누기(job sharing)가 필요하다. 한편 우리나라의 경우 OECD국가 중 복지수준이 가장 낮다. 그리고 경제위기 시에는 민간 시장에서의 일자리는 줄어들어든다. 이는 공공부분에서의 일자리 창출의 중요성을 시사한다.

이러한 방향과 함께 '저비용 사회 구축'이 필요하다. 우리나라의 경우 보육, 교육, 주거, 의료 등의 부분에서 비용이 많이 지출되는 고비용 사회이다. 고비용·고복지 사회는 마치 병이 많고 유능한 의사가 많은 사회와 마찬가지로 병이 적은 사회일 것이다. 그러므로 기회균등의 실현을 통한 저비용 사회 건설을 위한 노력들이 경주되어야 할 것이다.

**<1970년대 중반 이후 서구 복지국가의 위기 대응방식>**

- 스웨덴, 덴마크 등 북구형: 공공부분(주로 복지서비스)에서의 고용 확대
- 독일, 프랑스 등의 대륙형: 주당노동시간 축소(work sharing), 조기퇴직 유도
- 영국, 미국 등의 영미형: 적극적 규제완화, 사회보장제도 축소 및 노동시장의 유연성 강화

☞ 세 가지 유형 중 우리나라의 경우 복지수준이 미흡하고, 청년 실업률이 높은 점을 감안하면, 사회적 일자리 확충(북구형)과 Work sharing(대륙형) 필요

공공부문에서 일자리 창출이나, 일자리 나누기(job sharing)가 원만하게 이루어 질지라도 사회안전망은 확충되어야 한다. 사회안전망은 최저 보장(National Minimum)을 보장하여 사회통합(Social Integrity)을 이루는 기반이기 때문이다.

사회안전망 구축은 다음과 같은 기본 방향에 따라 설계되어야 한다. 첫째, 체계적·포괄적·예방적이어야 한다. 이를 위해서는 소득계층별 대응 전략이 마련되어야 한다. 즉, 중산층에서 빈곤층으로의 전락을 방지할 수 있도록 사회보험제도를 보완하고, 긴급지원제도를 확충하여야 한다. 그리고 빈곤층에게는 최저 소득보장을 위한 국민기초생활보장제도, 기초연금, 장애연금 등의 보완 또는 도입이 필요하다. 그리고 인구 특성별(근로계층, 노인, 아동 등) 사회복지 시스템이 구축되어야 한다. 근로계층에 대해서는 생계보장과 일자리의 연계성을 강화할 수 있는 자활사업, 근로장려세제(EITC), 사회적 일자리 제공이 필요하다. 노인 및 장애인에 대해서는 생

계보장과 의료 및 사회서비스가 강화되어야 하고, 아동에 대해서는 보육, 교육, 사회서비스가 강화되어야 할 것이다. 이를 통하여 노인에게는 '보람'을, 장애인에게는 '희망'을, 아동에게는 '꿈'을 심어 줄 수 사회를 건설하여야 한다.

둘째, 사회복지 제도 간의 연계성과 사회복지와 노동시장 간의 선순환이 제고되어야 한다. 사회복지 확충이 안정적인 사회적 일자리 창출로 이어지고, 주민지원센터(동사무소)와 고용안정센터의 연계성을 강화함으로써 근로빈곤층의 탈빈곤이 촉진될 수 있도록 하여야 한다. 그리고 근로장려세제(EITC)를 확대함과 동시에 동 급여를 사회보험료와 연계함으로써 사회보험 사각지대 완화하여야 한다. 또한 기초노령연금과 국민연금제도간 연계성을 제고함으로써 노인의 안정적 소득 보장을 달성하여야 한다.

셋째, 전달체계 개선을 통한 사회복지 제도의 효율성과 효과성 제고가 필요하다. 전달체계의 개선은 예산의 효율성을 제고할 뿐만 아니라, 복지 체감도 높여 줄 수 있다. 그리고 기초보장 제도의 모니터링 제도를 내실화 하여 기초보장의 사각지대를 줄이고, 부정·과잉 급여 축소하여야 한다.


넷째, 위기 단계별 대응이 필요하다. 경제위기가 어느 정도 깊어질지는 예측하기 어렵다. 그러므로 우리가 준비하여야 하는 것은 경제위기 정도에 따른 대책들을 준비하여야 한다. 즉, 경제위기 상대적으로 심하지 않을 경우는 앞에서 언급한 방안들을 중심으로 대책을 강구하되, 만약 경제 위기가 심해지면 비상대책(contingency plan)을 세워야 한다. 비상대책으로는 IMF 경제위기 때 시도하였던 공공근로, 실

직자 대부사업, 한시 생계보호제도를 참고하여 현실에 맞게 적용하여야 할 것으로 판단된다. 그리고 자살, 가정해체, 취약자 유기·방임 등의 사회병리현상들을 방지할 수 있는 종합대책을 수립하여야 한다.

## 4. 나가는 글

IMF 경제위기 이후 10년 만에 또 다시 경제위기의 그림자가 드리우고 있다. 경제위기 이후 그동안 우리는 국민기초생활보장법 제정, 기초노령연금제도 시행, 장기요양보험 시행, 근로장려세제를 시행함으로써 사회보장제도의 골격은 어느 정도 갖추었다. 그러나 제도의 미성숙으로 아직도 사회보장의 사각지대가 상존하고 있다. 이 결과 경제위기로 인한 국민의 고통을 사회보장제도가 다 흡수하지 못하고 있다.

그러므로 이번 경제위기를 사회안전망이 한 단계 발전될 수 있는 기회로 삼아야 한다. 이를 위해서는 공공부분에서의 일자리 창출, 공공과 민간부분에서의 일자리 나누기가 필요하고, 저비용 사회 건설을 위한 노력들이 경주되어야 한다. 그리고 사회안전망은 체계적·포괄적·예방적이어야 하고, 사회복지 제도 간의 연계성과 사회복지와 노동시장 간의 선순환이 제고되어야 하며, 전달체계 개선으로 사회복지 제도의 효율성과 효과성 제고가 필요하다. 또한 위기 단계별 적절한 대응이 필요하다.

경제위기는 고통이자 기회이다. 이번 경제위기가 희망의 디딤돌을 구축하는 계기가 되기를 기대하면서 본고를 마친다. 

3) 2009년의 경우 대졸자가 약 55만명이며, 금년에 경제활동인구로 진입하는 15세 이상 인구가 약 43만명이다. 반면에 경제성장률이 -2%일 경우 일자리는 약 20만개가 줄어들 것으로 추정되고 있다.  
4) 우리나라의 경우 현재는 저복지 사회이다. 본고에서 고복지라는 표현을 쓴 것은 중장기 적인 지향점을 언급하기 위함이다.