

# 경제위기에 따른 사회안전망 구축방안

2009. 2.

# 목 차

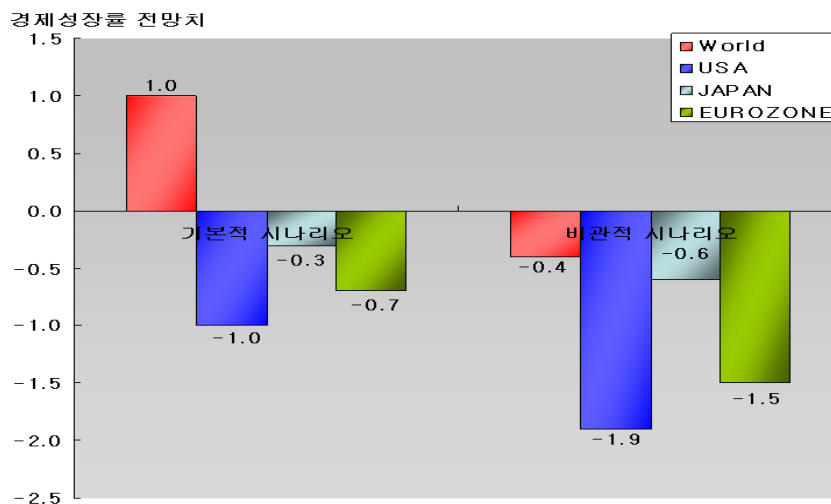
I. 국내외 경기전망 .....	1
1. 외국의 경기전망 .....	1
2. 우리나라의 경기전망 .....	2
3. 경기침체와 파급효과 .....	3
II. 취약계층 규모 및 현황 .....	5
1. 소득수준별 취약계층의 규모 .....	5
2. 근로능력 유무별 취약계층 규모 .....	6
3. 대상별 취약계층 규모 .....	8
4. 욕구별 취약계층 규모 .....	9
III. 경제위기에 따른 취약계층별 전망 .....	13
1. 계층별 전망 추정방식 .....	13
2. 근로가능계층의 사회경제적 전망 .....	14
3. 근로미약 및 근로불가능 계층 전망 .....	17
4. 위기 전후 취약계층 규모 변화 전망 .....	22
IV. 대응방안 .....	23
1. 위기 대응의 기본 방향 .....	23
2. 근로가능계층에 대한 대응방안 .....	25
3. 근로미약 및 불가능계층에 대한 대응방안 .....	26
4. 욕구별 대응방안 .....	28
5. 기초보장 및 탈 빈곤 방안 .....	30

# I. 국내외 경기전망

## 1. 외국의 경기전망

- 미국의 서브 프라임 모기지 사태로부터 시작된 글로벌 금융위기는 점차 실물부문의 영향이 확대되고 있음.
- OECD의 '09년도 경제성장률 전망치는 미국 -0.9%, 일본 -0.1%, 그리고 유로존 -0.6%로 전망되고 있음(2008. 12월 현재).
  - 우리나라의 최대 교역상대국인 중국 또한 경제성장률이 상당히 둔화될 것으로 전망됨<sup>1)</sup>.
- 최근 발표된 UN의 '09년도 세계경제성장률 비관적 전망치는 -0.4%, 미국 -1.9%, 일본 -0.6%, 유로존 -1.5%로 전망됨(2009. 1월 현재).

[그림 1-1] UN의 '09년 세계 경제성장 전망



자료: UN, World Economic Situation and Prospects 2009.

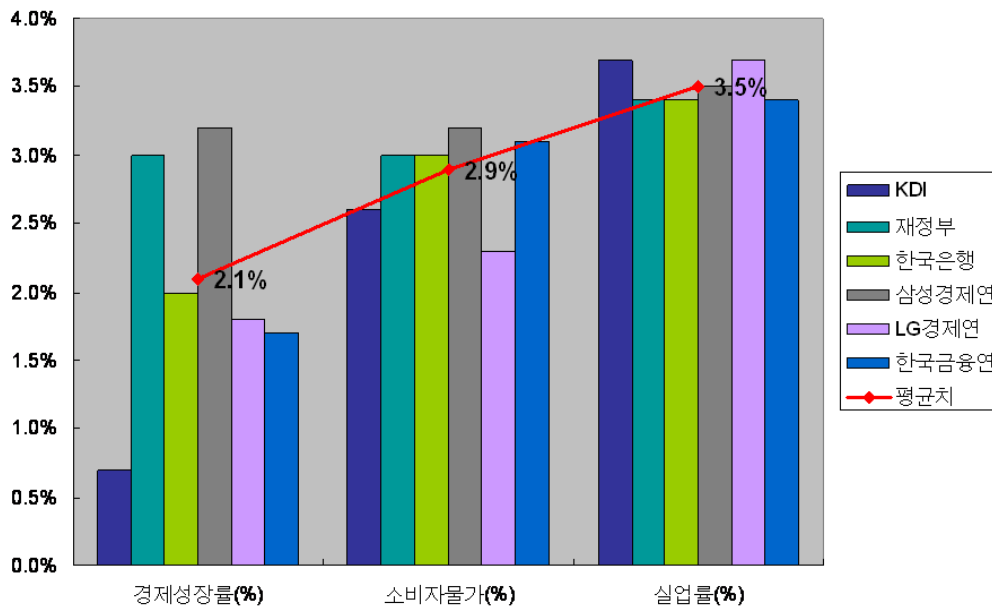
1) 2009년 중국 경제성장률 전망치를 살펴보면 다음과 같음 (1월 20일 현재)  
8.5%, IMF 세계경제전망보고서 개정판, 2008년 11월  
7.5%, World Bank 2009세계경제전망, 2009년 1월  
7.0%, UN 2009세계경제상황 및 전망, 2009년 1월

## 2.

## 우리나라의 경제전망

- 수출주도형 성장경제인 우리나라도 글로벌 금융위기의 확산으로 금년 경제성장률이 작년보다 낮아진 2%대에 머물 것으로 전망됨<sup>2)</sup>.

[그림 1-2] 2009년 한국경제 전망



- 금년 상반기에는 물가상승에 따른 자산가치의 하락과 고용악화 등으로 민간 소비가 크게 둔화되었다가 하반기에 들어서면서부터 다소 회복될 것으로 추정하고 있음<sup>3)</sup>.
- 향후에도 중국경제의 향방과 세계경제와의 연계성 정도에 따라 우리나라 경제는 대외 여건의 영향을 크게 받을 것으로 보임.

2) 주요 외국계 투자은행(12개)이 내놓은 '09년 한국 경제성장률 전망치는 평균 0.38%로 나타남(2달 전 평균치 3.0%). 가장 비관적인 전망치는 UBS -3.0%임. 마이너스 성장을 예측한 기관은 노무라증권 -2.0%, HSBC -0.6%, 크레프트스위스 -0.3%, 메릴린치 -0.2%였음. 플러스 성장이라고 전망한 기관은 도이치뱅크 0.2%, 바클레이즈 1.0%, 스탠다드차타드 1.4%, 제이피모건 1.5%, 골드만삭스 1.8%, 씨티은행 2.0%, 모건스탠리 2.7%임

3) KDI의 경우 상반기 -2.6%, 하반기 3.8%로 전망하고 있음.

### 3. 경기침체의 파급효과

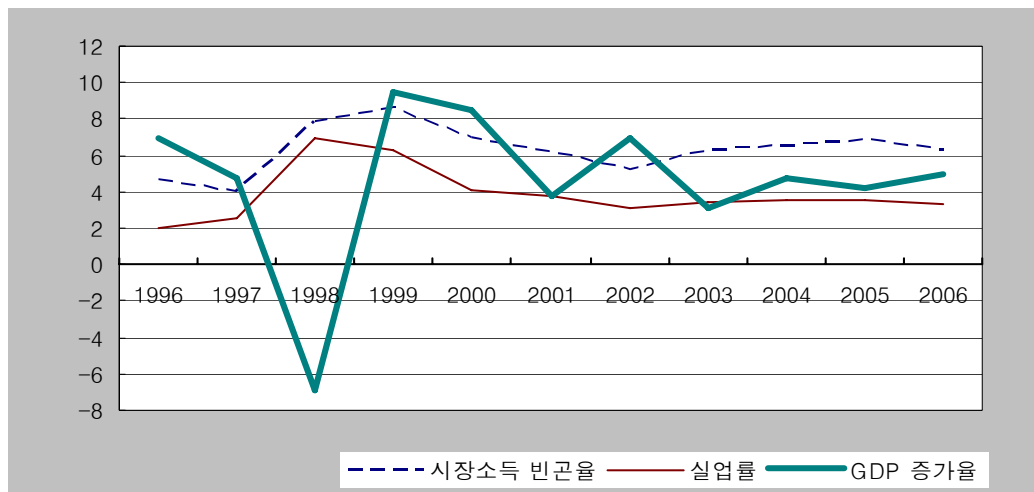
□ 경기침체는 실업률, 빈곤율을 증가시키고 지니계수 등의 분배지표를 악화시킬 것으로 전망됨.

○ IMF 경제위기의 경험에 의하면, 경제위기는 실업률 및 빈곤율을 크게 증가시킬 것으로 전망됨(그림1-4 참조).

－ [그림 1-4] 에 의하면, 경제위기는 곧바로 실업률 증가로 이어지고, 이에 후행하여 빈곤율 증가로 나타남.

※ '98년 경제성장률 최저(-6.9%)→'98년 실업률 정점(7.0%)→'99년 빈곤율 정점(8.6%)

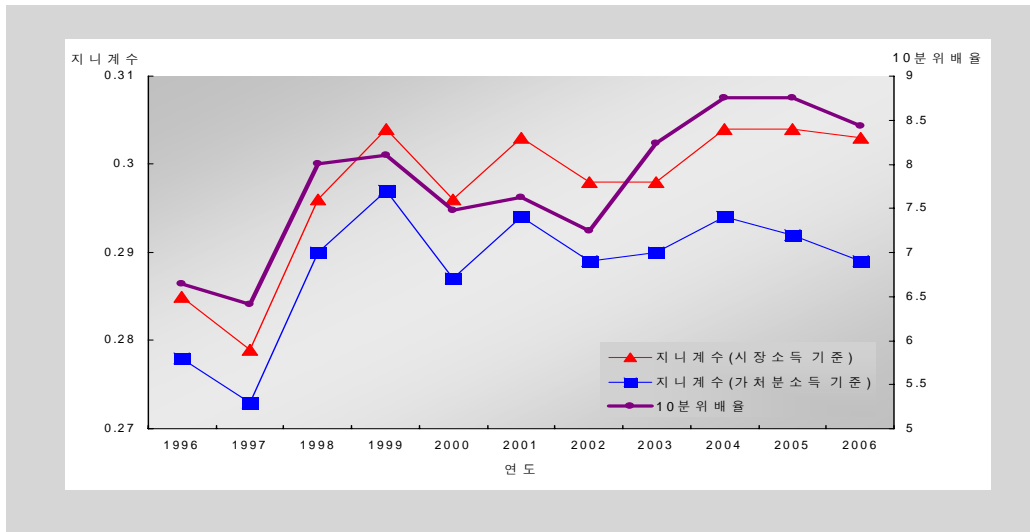
[그림 1-5] 경제위기 이후 경제성장률, 실업률, 빈곤율 추이



○ 한편, 경제위기는 분배상태를 악화시킬 것으로 추정됨.

－ 대표적인 분배지표인 지니계수의 경우 IMF 경제위기 때 높아진 이후 회복하지 못하고 있고, 10분위 분배율 또한 IMF 경제위기 때 높아진 이후 전반적으로 증가하는 추세를 보이고 있음.

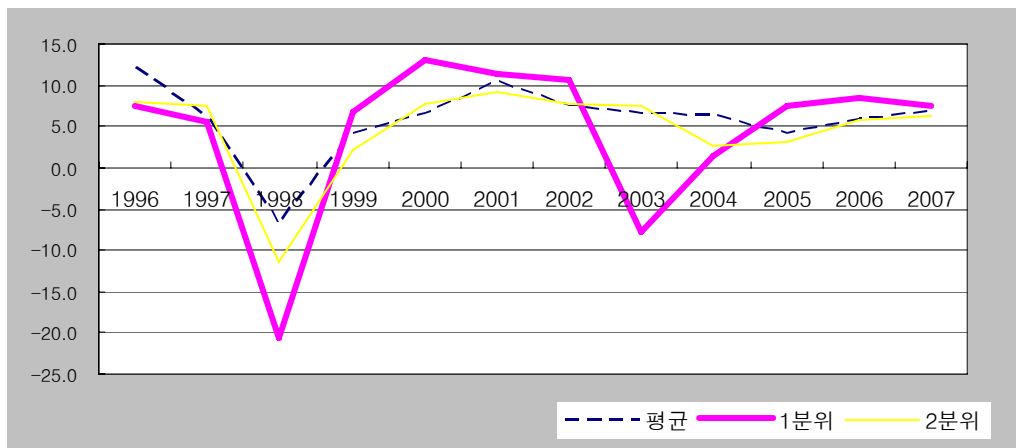
[그림 1-6] 지니계수(도시근로자기준, 연간)



자료: 통계청, 가계조사, 각년도.

- 경기침체로 중산층이 좁어지고, 저소득층·아동·노인·장애인·한부모 가정 등 취약계층의 삶의 질이 떨어지고, 자살·이혼·아동 유기·가출·범죄 등 각종 사회병리현상들이 야기될 것으로 전망됨.
- 경제위기 때인 1998년 소득감소율의 경우 1분위(-20.5%) > 2분위(-11.4%) > 평균소득(-6.7%)
- 실업률 및 빈곤율이 증가하면 자살, 가족해체, 생계형 범죄의 증가 등의 사회 병리현상 초래

[그림 1-7] 소득 분위별 경상소득 증감률 추이(%)



자료: 통계청, 가계조사, 각년도.

## Ⅱ. 취약계층 규모 및 현황

### 1. 소득수준별 취약계층의 규모

□ 취약계층에 대한 개념 정의

○ 빈곤계층

- ① 수급빈곤가구 : (소득인정액 < 최저생계비) & 수급
- ② 비수급빈곤가구 I : (소득인정액 < 최저생계비) & 비수급
- ③ 비수급빈곤가구 II : (소득인정액 ≥ 최저생계비) & (월평균경상소득 < 최저생계비)

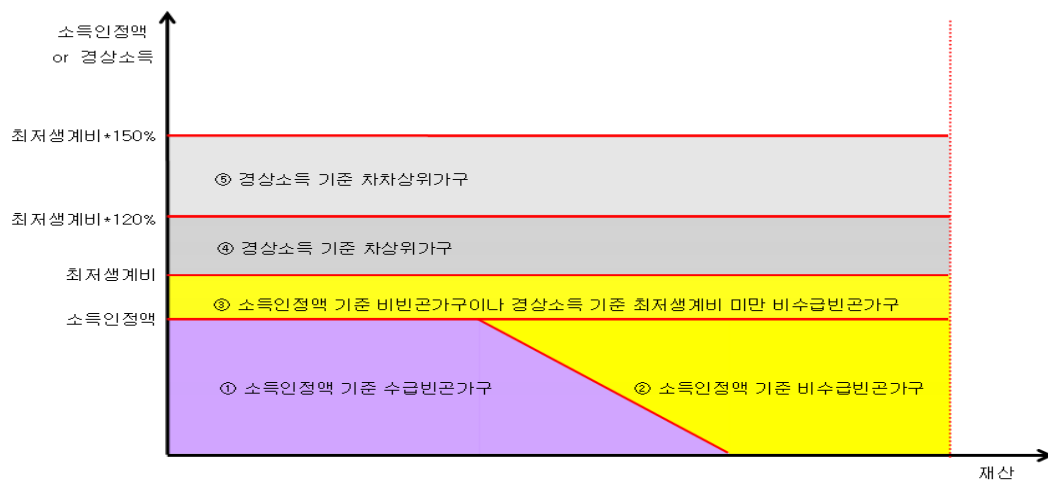
※ ①+②= 소득인정액 기준 빈곤가구 : 소득인정액 < 최저생계비

※ ②+③= 전체 비수급빈곤가구

○ 차상위 및 차차상위계층

- ④ 차상위가구 : 최저생계비 ≤ 월평균경상소득 < 최저생계비\*120%
- ⑤ 차차상위가구 : 최저생계비\*120% ≤ 월평균경상소득 < 최저생계비\*150%

[그림 II-1] 취약계층 분류



## 2.

## 근로능력 유무별 취약계층 규모

### □ 취약계층 범주별 가구비율 및 가구수(2006년 기준)

- 경상소득이 최저생계비 이하인 가구(수급빈곤가구+비수급빈곤가구 I +비수급빈곤가구 II)는 전체 가구의 14.1%에 이룸.
  - 이 중 근로능력이 있는 가구원이 한 명이라는 있는 가구가 1,279천 가구, 근로능력 있는 가구원이 전무한 가구가 993천 가구임.
- ※ 단, 여기에서 근로능력자는 재학생을 포함한 15세 이상의 모든 가구원을 대상으로 하였으므로, 경제활동가능자보다 훨씬 넓은 개념임. 경제활동가능자의 규모는 이보다 작음.
- 경상소득이 최저생계비의 100% 이상 120% 미만인 차상위가구는 947천 가구로 이 중 근로능력 있는 가구원이 한 명이라도 있는 가구가 약 2/3에 달함.
- 경상소득이 최저생계비의 120% 이상 150% 미만인 차차상위가구는 1,234천 가구로 이 중 근로능력 있는 가구원이 한 명이라도 있는 가구가 약 3/4에 달함.

〈표 II-1〉 취약계층 범주별 규모

(단위: %, 가구)

구분		구성비	근로능력가구	근로무능력가구
수급빈곤가구	비율	5.39	49.68	50.32
	가구수	870,934	432,680	438,254
비수급빈곤가구 I	비율	4.84	54.20	45.80
	가구수	782,063	423,878	358,185
비수급빈곤가구 II	비율	3.83	68.24	31.76
	가구수	618,864	422,313	196,551
차상위가구	비율	5.86	66.05	33.95
	가구수	946,878	625,413	321,465
차차상위가구	비율	7.64	76.54	23.46
	가구수	1,234,497	944,884	289,613
소득인정액기준 빈곤가구	비율	10.23	51.82	48.18
	가구수	1,652,998	856,583	796,414
전체 비수급빈곤가구	비율	8.68	60.40	39.60
	가구수	1,402,543	847,136	555,407

주: 근로능력가구=심신능력상 근로능력정도가 근로가능한 가구원이 1인 이상 있는 가구

근로무능력가구=단순근로가능(집에서 부업을 할 수 있는 정도), 단순근로미약(집안일만 가능), 근로능력이 없어 경제활동을 하지 않는 가구원으로만 구성된 가구

자료: KOWEPS(한국복지패널데이터) 2차 원자료.

가구수는 KOSIS, 장래인구추계(2006년 기준 전국가구수: 16,158,334가구) 참조.



□ 근로무능력가구의 세분류

○ 취약계층 중 근로무능력가구를 뽑아 재분류한 결과는 <표 II-2>와 같음4).

<표 II-2> 근로무능력가구의 세분류

(단위: %, 가구)

구분		계	장애인	노인	한부모	조손	장애인 & 노인	장애인 & 한부모	장애인 & 조손	기타
근로무능력가구=100										
수급빈곤가구	비율	100.00	23.42	46.60	3.31	2.21	10.05	0.34	0.46	13.61
	가구수	438,254	102,639	204,226	14,506	9,685	44,045	1,490	2,016	59,646
비수급빈곤가구 I	비율	100.00	4.78	72.33	0.00	1.13	12.90	0.00	0.25	8.61
	가구수	358,185	17,121	259,075	0	4,047	46,206	0	895	30,840
비수급빈곤가구 II	비율	100.00	10.57	59.22	0.00	4.10	11.47	0.00	0.00	14.64
	가구수	196,551	20,775	116,398	0	8,059	22,544	0	0	28,775
차상위가구	비율	100.00	13.52	53.95	0.30	2.68	14.10	0.00	0.51	14.94
	가구수	321,465	43,462	173,430	964	8,615	45,327	0	1,639	48,027
차차상위가구	비율	100.00	10.63	54.69	1.93	1.31	17.44	0.52	0.00	13.48
	가구수	289,613	30,786	158,389	5,590	3,794	50,508	1,506	0	39,040
소득인정액기준 빈곤가구	비율	100.00	15.04	58.17	1.82	1.72	11.33	0.19	0.37	11.36
	가구수	796,414	119,781	463,274	14,495	13,698	90,234	1,513	2,947	90,473
전체 비수급빈곤가구	비율	100.00	6.83	67.69	0.00	2.18	12.39	0.00	0.16	10.75
	가구수	555,407	37,934	296,654	0	9,554	54,300	0	701	47,112

주: 1) 장애인가구=가구원 중 1명 이상 장애인이 있는 가구

노인가구=가구원 모두 65세 이상 노인만으로 구성된 가구

한부모가구=배우자가 없이 가구주와 17세 이하 자녀로 구성된 가구

조손가구=65세 이상 조부모와 17세 이하 손자녀로만 구성된 가구

2) 각 칼럼은 서로 배타적으로 뽑은 수치임. 예컨대, 장애인과 노인이 동시에 있는 가구는 노인 칼럼과 장애인 칼럼에는 포함시키지 않고, 장애인 & 노인 칼럼에 포함

자료: KOWEPS(한국복지패널데이터) 2차 원자료.

가구수는 KOSIS, 장애인구추계(2006년 기준 전국가구수: 16,158,334가구) 참조.

4) 한국복지패널자료를 사용함. 따라서 모수와는 약간 차이가 날 수 있음.

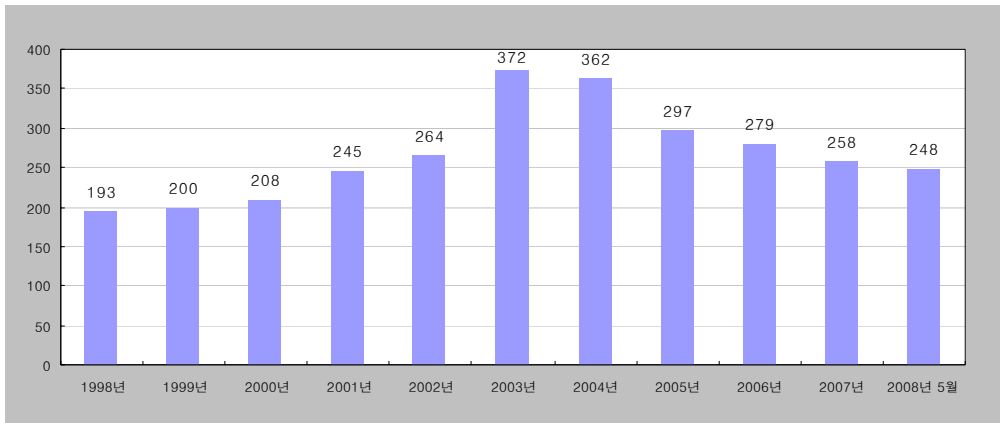
### 3. 대상별 취약계층 규모

#### □ 신용불량자

- 국내 금융채무불이행자 변화를 살펴보면 2003년 372만명을 정점으로 하여 점진적으로 감소하고 있는 추세임.
- 2007년말 기준 258만명에서 2008년 5월에는 248만명까지 감소한 실태임.

[그림 11-2] 연도별 신용불량자 및 금융채무불이행자 변화

(단위: 만명)



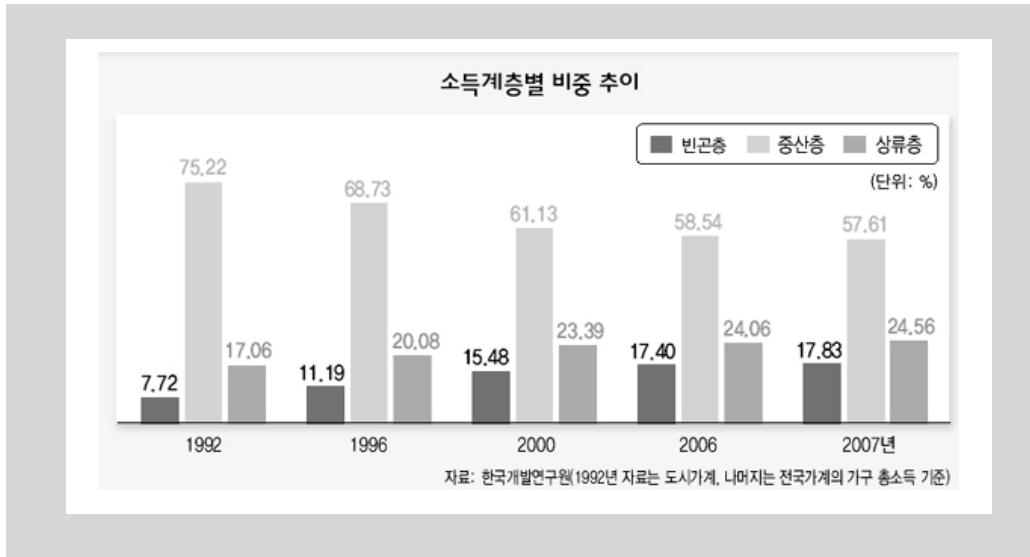
자료: 금융위원회, 「금융소외자 지원 종합대책」, 2008. 7.

#### □ 중산층<sup>5)</sup>

- 중산층 규모와 관련하여 가장 최근 발표된 한국개발연구원(KDI)의 '중산층 정의와 추정'에 관한 연구보고서에 따르면, 외환위기 이후 지난 10년간 우리 사회에서 중산층의 규모는 약 10% 정도 감소한 것으로 나타남.
  - 1996년 약 68.7%를 차지했던 중산층은 2000년 61.1%, 2006년 58.5%, 2007년 57.6%로 감소
  - 반면, 빈곤층의 비율은 1996년 11.2%에서 2000년 15.5%, 2006년 17.4%에서 2007년 17.8%로 지속적으로 증가
  - 상류층의 비율도 1996년 약 20.1%에서 2007년 24.6%까지 꾸준히 증가

5) 중산층에 대한 개념 정의는 다양하나, 여기서는 빈곤층(중위소득의 50% 미만), 중산층(중위소득의 50~150%), 상류층(중위소득의 150% 초과)으로 구분함.

[그림 II-3] 소득계층별 비중 추이



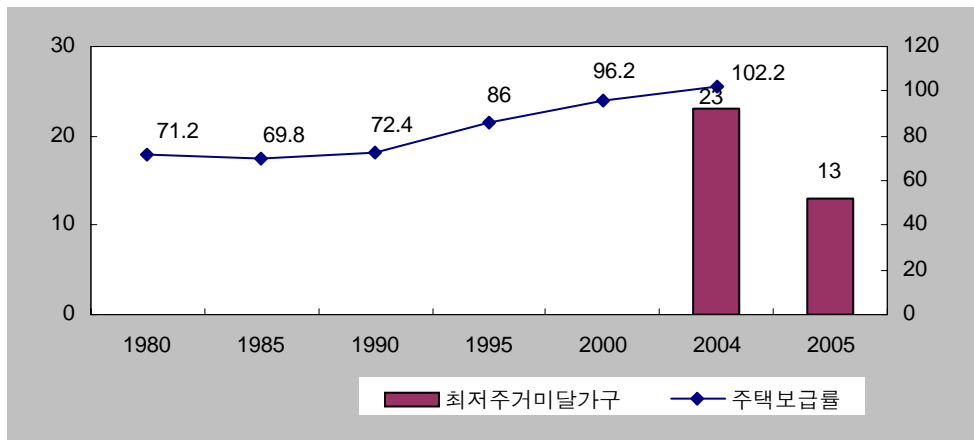
- 1996년부터 2007년까지의 기간 중 중산층에서 상류층으로 이동한 가구는 약 3.4%포인트인 반면 중산층에서 빈곤층으로 떨어진 가구는 약 7%포인트에 이릅니다.
  - 빈곤층으로 전락한 가구의 비중이 상류층으로 올라선 가구의 2배를 넘음.
- 이상과 같이 중산층 관련 지표가 악화된 이유에 대해 KDI는 경기침체, 자영업 구조조정에 따른 자영업자들의 추락, 가족해체에 따른 1인 빈곤가구의 증가 때문이라고 분석함.

#### 4. 욕구별 취약계층 규모

- 욕구별 취약계층은 주거 취약계층, 의료 취약계층, 교육 취약계층 등으로 구분 (단, 욕구별 취약계층은 위의 대상별 취약계층과 중복될 수 있음.)
- 주거 취약계층
  - 주거 취약가구 즉, 주거빈곤은 주거의 질적 수준과 주거비(임대료) 부담이라는 두 측면에서 살펴볼 수 있음.

- 주거의 질적 수준 측면에서, 2005년 현재 최저주거기준 미달 가구는 전체가구의 13%를 차지함.
  - 2000년 334만 가구(23.4%) → '05년 206만 가구(13%): 128만 가구 감소
  - 2005년 전체 미달가구 중 면적기준 미달가구가 40.2%, 시설기준 미달가구가 65.9%, 침실기준 미달가구가 8.15를 차지함.

[그림 11-4] 주택보급률 추이 및 최저주거기준 미달가구 비율(%)



자료: 건설교통부(2006)

- 주거 부담능력 측면에서, 임대가구의 임대료부담 능력을 보여주는 RIR (Rent/Income Ratio, 월소득대비 주거임대료)의 경우 외환위기 시의 고금리 영향으로 높은 수준이었다가 급격히 하락했지만, 집값 상승 분위기로 2002년 다시 20%선을 넘어섰음.
  - RIR(연 임대료/ 연 소득) : 20.9('95)→20.7('00)→18.3('01)→21.3%('02)
  - ※ 세계은행이 발표한 선진국의 RIR 평균은 16%

#### □ 주거 상실계층(노숙인)

- 2008년 전체 주거 상실층은 63,255명이며, 이중 고시원 거주자가 43,301명 (69%)으로 가장 많은 부분을 차지하고, 부랑인, 쪽방 거주자, 노숙인 순으로 구성되어 있음.

<표 II-3> 주거상실 계층의 규모

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008.8	비고
노 계	4,317	4,466	4,722	4,856	4,544	4,448	'03-'08 사이 사망자 1,660 진입 노숙자 1,791
숙 터	3,459	3,497	3,763	3,563	3,363	3,163	
인 거리	858	969	959	1,293	1,181	1,285	
부랑인	-	-	9,055	8,193	7,689	9,396	건강에 문제가 있는 부랑인이 90% 이상 차지
쪽방	-	-	-	-	5,858	6,110(09월)	
고시원	-	-	-	-	-	43,301	
총계	-	-	-	-	18,091	63,255	

주: '05~'07: 입원환자 불포함, '08: 입원환자 포함  
자료: 복지부 내부자료 참고하여 작성

□ 의료 취약계층

- 의료 취약계층은 크게 자격측면과 보장성 측면으로 구분할 수 있음.
- 자격측면에서, 의료 취약계층은 국민기초생활보장법상 재산이나 부양의무자기  
준으로 인해 수급에서 제외되면서, 건강보험을 체납하고 있는 계층임.
- 2008년 8월 현재, 총 체납 세대(사업장)는 1,924천 세대에 달함.

<표 II-4> 연도별 체납보험료 현황

(단위 : 천건, 억원)

구 분	2005	2006	2007.10	2008.8.10	
합계	세대(사업장수)	1,987	2,139	2,256	1,924
	체납금액	12,633	15,330	17,122	15,828
지역	세 대 수	1,952	2,093	2,205	1,968
	체납금액	11,566	13,873	15,543	13,923
직장	사업장수	35	46	51	55
	체납금액	1,067	1,457	1,579	1,905

주: 2008년 7월11일 체납자 중 일부에 대해 결손처리한 결과 2008년 8월기준으로 감소하였음.

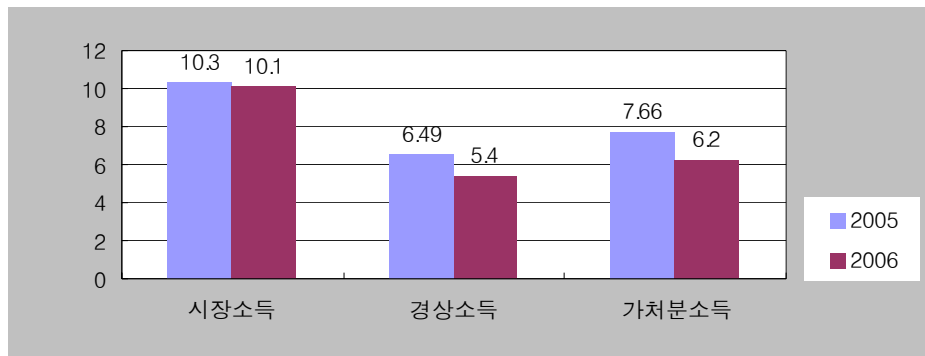
- 우리나라 건강보험 보장률이 '04년 61.3%에서 '07년도 64.6%로 향상되었으나,  
선진국의 보장률과 비교하면 미흡한 수준임.

- 보장률이 낮아 경제적 어려움이나 일의 중단 등으로 인해 의료이용을 포기한 경험이 있는 대상이 7.35%(2005년 기준)에 달하고 있음.

□ 교육 취약계층

- 교육 취약성은 학습권 측면과 고등교육 접근권 측면으로 볼 수 있음.
- 빈곤 아동이 일차적으로 학습권에서 소외있다고 가정할 때, 2006년 현재 경상소득 기준으로 약 5.4%(553천여명)의 아동이 교육 취약계층으로 분류될 수 있음.
- 이 중 잠재 소외 아동(만 7세 미만)이 약 31%로 172천여명, 현재 소외 아동(만 7세 이상)이 약 69%로 382천여명에 달함.

[그림 II-5] 최저생계비 기준 아동빈곤율



자료: KOWEPS(한국복지패널데이터) 1, 2차 원자료.

- 고등교육 접근권 측면에서, 2006년 기준으로 가구소득이 최저생계비 이하인 가구에 속한 대학생은 전체 대학생의 4.06%인 76,670여명에 이름(한국복지패널, 2006년 원자료).
- 이들 빈곤가구에 속한 대학생 이외에도 학자금 대출을 받은 뒤 연체를 해 신용불량자가 된 대학생도 교육 취약계층에 속함.
- 2008년 현재 신용불량대학생은 7,454명(2005년 2학기부터~2008년 1학기까지)으로, 이는 2007년 3,700여명에 비해 두 배 증가한 수치임.
  - 이 기간 동안 총 대출금은 6조 4111억9200만원으로 이 가운데 연체율은 평균 2.04%에 금액으로는 1309억인 것으로 집계됨.

### Ⅲ. 경제위기에 따른 취약계층별 전망

#### 1. 계층별 전망 추정방식

- 경제위기에 대한 기본 가정
  - 2009년 경제성장률은 4 ~ -4%로 가정
  - 2009년 실업률은 3.40 ~ 4.55%로 가정
  
- 소득수준별 취약계층 규모 추정
  - 1단계: 빈곤율 추정
    - 2009년 빈곤율 추정은 빈곤율, 경제성장률, 실업률 등을 바탕으로 회귀분석
  - 2단계: 취약계층 규모 추정
    - 방법 1: 취약계층별 빈곤율 탄성치 적용
      - 계층별 빈곤율 탄성치 추정은 전체빈곤율과 계층별 빈곤율 간 변화추이를 Double-log 회귀분석
      - 적용: 취약 노인수, 아동, 장애인 규모 추정
    - 방법 2: 늘어나는 빈곤층에 대한 취약계층 구성비 적용
      - 적용: 근로빈곤층 규모 추정
  
- 2009년 빈곤율 추정결과
  - 도시근로자가구 상대빈곤인구율(중위 40%, 가처분 소득기준)
    - 회귀식으로 추정
  - 전가구 상대빈곤인구율(중위 40%, 가처분 소득기준)
    - '03~'06년간 도시근로자가구 빈곤인구율과 전가구 빈곤인구율 간의 평균 비율 적용

- 절대 빈곤인구율(경상소득이 최저생계비 미만)
  - '03~'06년간 전가구 빈곤인구율과 절대빈곤인구율 간의 평균 비율 적용
- 이와 같은 방법으로 2009년 빈곤인구율을 추정하면 다음과 같음.

〈표 III-1〉 2009년 빈곤율 시뮬레이션 결과

(단위: %)

기본 가정		추정결과	
GDP성장률	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. KDI자료에 있는 것을 사용하고 나머지는 가정.  
 2) 가처분소득이 중위소득 40%미만인 인구비율. 농어가 제외 전가구  
 3) 농어가 제외 전가구

## 2. 근로가능계층의 사회경제적 전망

### 가. 근로빈곤층(working poor)

#### □ 근로빈곤층 규모 추정

- 2007년 현재 경상소득이 최저생계비 이하 근로빈곤층은 156만명으로 추정됨.
- 2009년 근로빈곤층 추정치
  - 경제위기로 늘어나는 빈곤층의 구성비를 바탕으로 추정



〈표 III-2〉 2009년 근로빈곤층 추정결과

(단위: %, 가구수, 만명)

2007년 근로빈곤층	기본 가정		추정결과			
	GDP성장률	실업률	빈곤율 증가폭 <sup>1)</sup>	늘어나는 빈곤가구 가구수 <sup>2)</sup>	늘어나는 근로빈곤 가구수 <sup>3)</sup>	늘어나는 근로빈곤층 <sup>4)</sup> (만명)
156만명 <sup>5)</sup>	4	3.40	1.09	176,054	126,735	23.2
	3	3.50	1.44	233,283	167,933	30.8
	2	3.70	1.83	296,463	213,414	39.1
	1	3.80	2.19	353,692	254,611	46.7
	0	3.95	2.56	413,896	297,950	54.6
	-1	4.10	2.93	474,101	341,290	62.5
	-2	4.25	3.31	534,305	384,629	70.5
	-3	4.40	3.68	594,510	427,968	78.4
	-4	4.55	4.05	654,714	471,307	86.4

주: 1) 2007년 대비 2009년 절대빈곤율 증가폭. 이하 동

2) 빈곤율 증가폭에 전국 가구수(16,158,334)를 곱하여 산정

3) 최저생계비의 100~150%에 속하는 가구 중 근로빈곤가구 비율(71.99%)을 곱하여 산정

4) 근로빈곤가구당 평균 근로능력자 수(1.83)명 적용

5) 절대빈곤에 속한 근로빈곤층

□ 근로빈곤층에 대한 사회적 전망

- 먼저 실직과 고용단절은 많은 근로자로 하여금 주택가격 하락과 금리인상의 충격을 견디지 못해 신용불량자로 전락하거나 가계파산에 이르게 만들 위험성을 안고 있음.
- 이어 근로빈곤층의 빈곤화는 자녀의 교육여건을 악화시킴으로써 빈곤을 대물림하게 만들 위험성을 내재하고 있음.
- 끝으로 중산층의 급작스러운 빈곤화로 인해 경제적·심리적 충격을 받고, 그로 인해 극단적인 선택을 하는 현상을 보일 수 있음.

※ 실제로 외환위기사 많은 중산층이 급작스러운 경제적 몰락에 따른 충격으로 이혼이나 자살 등 극단적 선택을 하는 사건이 많이 발생하였음.

### 3. 근로미약 및 근로불가능 계층 전망

#### 가. 노인

##### □ 노인 빈곤규모 추정

- 2007년 현재 최저생계비 미만 노인빈곤인구는 약 173만명(전체노인의 36.0%)으로 추정됨.
- 2009년 노인 빈곤인구 추정치<sup>6)</sup>
  - 기본가정
    - 노인 빈곤인구율 변화폭을 추정하기 위하여 전체 빈곤인구율 변화에 대한 노인빈곤인구율 변화의 탄성치 2.03965<sup>7)</sup> 적용
    - 이는 과거('89~'06)의 전체 빈곤인구율 변화와 노인 빈곤인구율 변화의 패턴이 2009년에도 지속된다는 가정
  - 추정결과: 아래의 표와 같음.

〈표 III-4〉 2009년 빈곤 노인 인구수 추정결과

(단위: %, 가구수, 만명)

2007년 노인 빈곤인구	기본 가정		추정결과		
	GDP성장률	실업률	빈곤율 증가폭	노인 빈곤율 증가폭 <sup>1)</sup>	늘어나는 빈곤노인수 <sup>2)</sup> (만명)
173만명	4	3.40	1.09	2.22	10.2
	3	3.50	1.44	2.94	13.5
	2	3.70	1.83	3.74	17.2
	1	3.80	2.19	4.46	20.5
	0	3.95	2.56	5.22	24.0
	-1	4.10	2.93	5.98	27.4
	-2	4.25	3.31	6.74	30.9
	-3	4.40	3.68	7.50	34.4
	-4	4.55	4.05	8.26	37.9

주 1) 전체 빈곤율 증가폭 × 탄성치(2.04)

2) 노인빈곤율 증가폭 × 노인수. 2007년 대비 노인빈곤인구 증가

6) 노인인구수 증가는 고려하지 않은 수치임.

7) 전체 빈곤율 1% 변화시 노인 빈곤율은 약 2%변화됨을 의미

## □ 노인에 대한 사회경제적 전망

- 경제위기는 노인자신의 경제상황이 악화뿐만 아니라 주부양자인 자녀의 부양 능력 약화도 동시에 발생할 것으로 예상됨.
  - 청장년층의 실업 증대에 따라 노인의 경제활동 기회도 축소되어 근로소득이 감소될 것임.
  - 자녀의 경제상황 악화로 인한 사적이전소득의 감소도 예상됨.
- 경제위기로 인하여 보건복지서비스 이용에 따른 본인부담금에 따른 부담이 증가하여 서비스 이용 위축으로 이어질 수 있음.
  - 노인장기요양보험의 경우 등급인정자중 61.2%만이 서비스를 이용하고 있음.
    - 이는 본인부담금이 서비스 이용의 큰 장애요인으로 작용하고 있기 때문으로 파악되고 있음.
- 경제위기로 인한 노인의 빈곤악화는 적절한 서비스 이용을 저해하여 노인의 건강 및 기능저하로 직결될 수 있음.
  - 적절한 보건의료서비스의 이용이 이루어지지 못할 경우 건강 및 기능저하 속도가 빨라져 사적·사회적인 부담을 증가시킬 것임.
- 경제위기에 따른 가족내 부양기능 감소로 인한 노인학대·유기 증가 전망
  - 경제위기로 인한 가장의 실직, 소득 감소 등으로 인한 가족해체, 가족내 폭력의 증가 등으로 인해 자녀로부터 부양을 받는 노인에 대한 방임과 유기 현상의 증가가 예상됨.
    - 노인부양의 경제적 부담은 노인학대의 방임과 유기를 일으키는 중요한 요소이기 때문에 경제적 위기가 지속될 경우 가정내 노인보호체계망이 붕괴될 가능성이 높음.
    - ‘한국노인의 전화’ 발표에 의하면, IMF 시기인 1998년부터 상담문의는 가족 내 부양이 어려운 노인에 대한 시설상담이 1순위로 급격히 증가하는 현상을 보임.

## 나. 장애인

### □ 장애인 빈곤 규모 추정

- 2006년 현재 최저생계비 미만 장애인 빈곤인구는 약 35만명(전체 장애인의 16.6%)으로 추정됨.
- 2009년 장애 빈곤인구 추정치
  - 기본가정
    - 장애인 빈곤인구 변화폭을 추정하기 위하여 노인 빈곤인구율 탄성치(2.03965) 적용
    - 이는 첫째, 전체 빈곤인구율 변화에 대한 장애인 빈곤인구율간의 탄성치를 산출할 수 없고, 둘째, 장애인은 노인과 마찬가지로 근로무능력이기 때문임.
  - 추정결과: 아래의 표와 같음.

〈표 III-5〉 2009년 빈곤 장애 인구수 추정결과

(단위: %, 만명)

2006년 장애인 빈곤인구	기본 가정		추정결과		
	GDP성장률	실업률	빈곤율 증가폭 <sup>1)</sup>	장애인 빈곤율 증가폭 <sup>2)</sup>	늘어나는 빈곤장애인 수 <sup>3)</sup> (만명)
35만명	4	3.40	1.79	3.65	7.2
	3	3.50	2.14	4.37	8.6
	2	3.70	2.53	5.17	10.2
	1	3.80	2.89	5.89	11.6
	0	3.95	3.26	6.65	13.1
	-1	4.10	3.63	7.41	14.6
	-2	4.25	4.01	8.17	16.1
	-3	4.40	4.38	8.93	17.6
	-4	4.55	4.75	9.69	19.1

주: 1) 2006년 대비 2009년 전체 빈곤율 변화폭

2) 전체 빈곤율 증가폭 × 탄성치(2.04)

3) 장애인 빈곤율 증가폭 × 장애인수. 2006년 대비 빈곤 장애인 증가 수

## □ 장애인에 대한 사회경제적 전망

### ○ 장애인 일자리 감소 예상(시장소득 감소)

- 실물경기 침체에 따른 기업 활동 위축으로 비장애인에 비해 인적자본 수준이 낮고 생산성이 낮은 장애인의 고용률이 더욱 낮아질 것으로 예상
  - 2005년 현재 전국민의 고용률(15~64세)은 63.7%에 이르는 반면, 등록장애인의 고용률은 43.8%에 불과(50%이상이 30인미만 사업장 근무)

### ○ 장애인가구의 이전소득 감소 예상(사적이전소득 감소)

- 경제위기에 따른 전체 국민의 소득 감소로 장애인 가구의 주요 소득원 중 하나인 사적이전소득 역시 현재보다 감소할 것으로 예상
  - 2005년 현재, 가구 소득 중 사적이전소득이 차지하는 비중은 장애인가구가 6.5%로 비장애인가구의 3.9%에 비해 2배 가까이 높았음. 따라서 사적이전소득의 감소로 인한 장애인가구의 경제적 어려움은 더욱 커질 것으로 예상

### ○ 장애인 케어와 건강보호의 수준 감소 예상

- 장애인가구의 소득 감소는 장애의 치료 및 유지, 일상생활 및 사회생활 수행을 위해 필수적으로 지출할 수밖에 없는 추가비용 지출의 감소를 가져와 장애인의 삶의 수준은 더욱 열악해 질 것으로 예상
  - 가장 최근의 조사인 2005년 장애인실태조사에서 파악된 재가장애인의 장애로 인한 추가비용(월평균 155.4천원)을 지출 영역별로 살펴보면, 의료비 90.2천원, 교통비 22.9천원, 보호간병비 11.8천원, 보장구 구입·유지비 6.4천원 등으로 나타났음.

### ○ 장애인에 대한 사회서비스 수준 감소 예상

- 경제침체에 따른 세수 감소는 2005년 이후 지방이양된 사회복지사업에 대한 보조금을 감소시켜 결과적으로 장애인복지관, 장애인자립생활센터 등 주요 장애인복지기관에서 제공하는 각종의 사회서비스 공급량 및 수준을 감소시켜 장애인의 삶의 질이 이전보다 더욱 낮아질 것으로 예상

## 다. 아동

### □ 아동 빈곤 규모 추정

- 2007년 현재 최저생계비 미만 아동빈곤인구는 약 138만명(전체아동의 12.9%)으로 추정됨.
- 기본가정
  - 아동 빈곤인구율 변화를 추정하기 위하여 전체 빈곤율 변화에 대한 아동빈곤율 변화의 탄성치 0.868878 적용
  - 이는 과거('89~'06)의 전체 빈곤율 변화와 아동 빈곤율 변화의 패턴이 2009년에도 지속된다는 가정
- 추정결과: 아래의 표와 같음.

〈표 III-6〉 2009년 빈곤 아동 인구수 추정결과

(단위: %, 가구수, 만명)

2007년 아동 빈곤인구	기본 가정		추정결과		
	GDP성장률	실업률	빈곤율 증가폭 <sup>1)</sup>	아동 빈곤율 증가폭 <sup>2)</sup>	늘어나는 빈곤 아동수 <sup>3)</sup> (만명)
138만명	4	3.40	1.09	0.95	10.1
	3	3.50	1.44	1.25	13.4
	2	3.70	1.83	1.59	17.1
	1	3.80	2.19	1.90	20.4
	0	3.95	2.56	2.23	23.8
	-1	4.10	2.93	2.55	27.3
	-2	4.25	3.31	2.87	30.8
	-3	4.40	3.68	3.20	34.2
	-4	4.55	4.05	4.05	37.7

주 1) 2007년 대비 2009년 전체 빈곤율 변화폭

2) 전체 빈곤율 증가폭 × 탄성치(0.87)

3) 아동 빈곤율 증가폭 × 아동. 2007년 대비 빈곤 아동 증가인원수

### □ 아동에 대한 사회경제적 전망

- 실업 및 빈곤가구 증가로 인한 아동빈곤율 상승 및 가족해체의 증가로 인한 기아, 미아 증가 예상

- IMF 위기시에도 빈곤아동 및 기아 및 미아가 급증하였음. 이에 따른 사회복지서비스 수요의 증가, 시설보호, 가정위탁, 학대아동보호에 대한 수요가 급증한 것으로 예상함.
- 요보호아동 발생현황은 IMF위기 이전에는 6천명 이하이었는데, 1998년 이후 급증하여 2001년에 정점을 이루다가(10천여명) 다시 약간 하강하여 9천명 수준을 유지하고 있음. 특히 빈곤, 실직, 학대 아동이 급증함.
- 가출아동, 자살아동 등의 위험성 증대 및 이로 인한 개인적 손실 및 사회적 비용 증가
- 가족의 경제력 하향에 따른 상급학교 진학률 감소 및 이로 인한 빈곤의 세습 가능성 증가
  - 이는 양질의 사회노동인력의 손실도 초래함.
- 가족빈곤의 심화에 따른 가족폭력, 아동학대 및 방임 증가
  - 아동학대의 결과는 평생에 걸쳐 영향을 주는 바, 개입이 조기에 이루어질수록 실효성이 있음.
- 아동은 우리 사회의 미래인 바, 아동의 위기는 우리 전체 사회에 대한 위기와 직결되므로 위기 및 취약아동에 대한 조기개입 및 가족지원을 통한 가족해체 예방이 절실히 요구됨.

#### 4. 위기 전후 취약계층 규모 변화 전망

- 경제위기를 가정할 경우 취약계층 증가 전망
  - 2009년 경제성장률은 4~-4%로 가정하고, 2009년 실업률은 3.40~4.55%로 가정할 때,
  - 근로빈곤층, 노인빈곤층, 아동빈곤층, 장애인곤층 등의 최소, 최대 증가인원은 다음과 같음.

<표 III-7> 위기 전후 취약계층 증가

구분	위기전		위기후(2009) 증감		증감폭 <sup>1)</sup>	
	규모 <sup>2)</sup>	기준년도	최소	최대	최소	최대
근로빈곤층	156만명	(2007)	179 만명	242 만명	23 만명	86 만명
노인빈곤층	173만명	(2007)	183 만명	211 만명	10 만명	38 만명
장애빈곤층	35만명	(2006)	42 만명	54 만명	7 만명	19 만명
아동빈곤층	138만명	(2007)	148 만명	176 만명	10 만명	38 만명

주 1) 기준년도 대비 2009년 증감폭

2) 절대빈곤 인구 규모임.

## IV. 대응방안

### 1. 위기 대응의 기본 방향

목표

- 최저 보장(National Minimum)
- 일자리 창출(Job Making)
- 사회통합(Social Integrity)

기본 방향

- 체계적·포괄적·예방적 사회안전망 확충
  - 소득계층별 대응 전략 마련
    - 중산층 붕괴 방지를 위한 사회보험 보완 및 긴급지원제도 확충
    - 빈곤층에 대한 최저 소득보장을 위한 국민기초생활보장제도, 기초연금, 장애연금 등 보장



- 인구 특성별(근로계층, 노인, 아동 등) 체계적이고 포괄적인 사회복지 시스템 구축
  - 근로계층에 대해서는 생계보장과 일자리의 연계 강화
  - 노인 및 장애인에 대해서는 생계보장, 의료, 사회서비스 강화
  - 아동에 대해서는 보육, 교육, 사회서비스 강화
- 사회복지 제도 간, 사회복지와 노동시장 간의 선순환적 연계성 제고
  - 사회서비스 확충 → 안정적인 사회적 일자리 창출
  - 주민지원센터(동사무소)와 고용안정센터의 연계성 강화 → 근로빈곤층의 탈빈곤 촉진
  - 근로장려세제(EITC) 확대와 사회보험료 대납 연계 → 사회보험 사각지대 완화
  - 기초노령연금과 국민연금제도간 연계성 제고 → 노인의 안정적 소득 보장
- 전달체계 개선을 통한 사회복지 제도의 효율성 및 효과성 제고
  - 전달체계 개선 통한 예산 효율성 및 복지 체감도 증진
  - 기초보장제도 모니터링 제도 확충을 통한 부정·과잉 급여 축소

※ 참조: 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

## 2. 근로가능계층에 대한 대응방안<sup>8)</sup>

### 가. 근로빈곤층

#### □ 사회서비스와 일자리 창출 정책의 연계

- 경기상황이 급속하게 악화되어 실직빈곤층이 증가하는 경우, 이 문제를 신속하게 해결하기 위해서는 사회서비스 공급확대 정책과 일자리 창출정책을 연계시키는 방안 필요
- 경제위기시에 노인, 장애인, 아동, 위기가정 등 가장 취약한 계층에 필요한 서비스부터 확대
  - 실직 저소득층을 단기·중기 직업훈련을 통해 사회서비스 일자리에 배치
  - 위기가 종료되더라도 안정적으로 일자리를 유지할 수 있도록 재직자 직업훈련 강화

#### □ 자활사업 확대

- 장기실업자, 근로빈곤자에 대한 자활근로 및 자활공동체사업 확대
  - 영세 자영자 중 파산자, 장기실업자, 50대 실직빈곤자 등을 대상으로 자활근로 및 자활공동체 사업 확대

#### □ 긴급지원제도 자격조건 완화 및 급여기간 연장

- 한시적으로 긴급지원제도의 수급기간을 완화하고, 사회복지 전담공무원의 재량권을 확대하는 조치를 취함으로써 근로빈곤층에 대한 보장강화
  - 급여기간을 생계급여, 주거급여에 한하여 현행 최대 3개월에서 최대 6개월까지로 연장하고, 이후 추가적인 보호 필요시 기초생활보장급여 등으로 연결
  - 자격조건 완화: 최저생계비 150%, 금융재산 120만원, 일반재산 7,750만원(중

8) 대응방안은 GDP 성장률 0%, 실업률 3.95%일 경우를 가정함. 고용보험(노동부), 근로장려세제(국세청), 신용불량자(금융위원회) 등은 논외로 함.

소도시기준, 기본공제액의 2.5배) 이하 → 최저생계비 150%, 금융재산 500만원, 일반재산 9,300만원(중소도시기준, 기본공제액의 3배)

- 사회복지 전담공무원의 재량권을 확대하여 가장의 실직, 신용불량 등으로 위기에 처해 있다고 판단되는 가구에 대한 긴급지원 확대

## 나. 노숙인

### □ 임시주거지원을 통한 자립유도

- 주거를 중심으로 일자리 알선, 시설연계 등 사회서비스 연계
  - 임시거처를 확보하여 일자리 알선, 임대주택정보제공, 수급권 신청
  - 단기적으로 사회서비스 정보제공으로 거리노숙 해소
  - 중기적으로는 임시거처를 벗어나 장기임대주택 등의 안정적 주거 확보 지원 및 사회적 일자리, 자산형성(IDA), 마이크로 크레딧 등과 연계

## 3. **근로미약 및 불가능계층에 대한 대응방안**

### 가. 노인

#### □ 저소득 단독노인가구에 대한 공공요금 감면

- 전기, 상하수도 요금 등 공공요금 감면 적용대상을 현재의 기초생활보장수급자에서 저소득층 단독 노인가구로 확대
  - 수급대상 노인 수: 987천명(전체 노인의 19.5%(노인빈곤율)) × 0.7(70%(독거노인 비율)) × 0.661(현재 수급노인 33.9% 제외) = 457천명

#### □ 노인장기요양보험 본인부담금 경감 대상자 확대

- 경제위기 시 차차상위 계층의 소득이 큰폭으로 감소될 것으로 예상되므로 본인부담금 경감 조치 필요

- 노인장기요양보험의 본인부담금 경감 대상을 현재의 최저생계비 120%에서 180% 이상으로 확대하여 가족의 부양부담 경감(경감대상자 비율을 10.4%에서 28.5%로 확대)

□ 학대·유기·방임 노인 보호 대책 마련

- 경제위기로 노인에 대한 학대, 유기, 방임이 증가될 것으로 판단됨.
- 학대, 유기 노인 보호를 위하여 권역별로 1개소씩 노인학대쉼터 설립
- 방임 노인에 대하여 긴급지원의 생계급여에 준하여 일시 지원하고, 장기화될 경우 국민기초생활보장 대상자로 선정

## 나. 장애인

□ 장애인 일자리 창출, 장애인 직업훈련 강화 등 적극적 노동시장정책 강화

- 장애인 일자리 창출사업으로서 장애인 도우미 사업, 장애인 복지일자리 사업 등 확대
- 고용보험제도의 재직자 직업훈련 및 한국장애인고용촉진공단의 장애인 직업훈련 제도를 강화하여 장애인의 직업능력 향상을 통한 직업안정성 제고
- 정부 부문 의무고용제를 강화하여 장애인 취업 제고

□ 기초장애연금제도 도입

- 현 소득보전급여제도의 사각지대 축소를 위해 근로능력이 현저히 저하된 만 18세 이상의 저소득계층 중증 장애인을 대상으로 기초장애연금 도입
  - 기존 장애수당 대상자에게 월 5만원 지급금액 인상. 기초수급자 월 18만원(기존 13만원), 차상위계층 17만원(기존 12만원) 지급
    - ※ 기초수급 중증 장애인 145천명, 차상위 중증 14천명('07. 12)
  - 신규로 소득인정액 120~150% 구간의 중증 장애인에게 월 10만원 지급
    - ※ 차차상위 중증 장애인 138,358명(중증 장애인의 13%)

## 다. 아동

- 저소득 아동가구를 대상으로 한 한시적 아동수당제도 도입
  - 경제위기시 국민기초생활보장제도의 혜택을 받지 못하는 한부모가구, 조손가구 등 가장 취약한 가구의 아동에 대해 우선적으로 아동수당 제공
    - 수당액은 OECD 평균에 근접한 도시근로자 평균소득의 13%내외인 10만원 수준으로 책정
    - 우선적으로 비수급 빈곤 아동(110만명)의 20%인 22만명에 대해 아동수당 지급
    - 경제위기 극복 후 보편적 아동수당으로 확대 검토

## 4. 욕구별 대응방안

### 가. 주거

- 주거비지원
  - 현행 주거급여 지원 대상 확대
    - 대상자: 소득 2분위 이하 임차가구
    - 급여 수준: 가구원수와 급지를 고려하고, 각 가구의 소득을 고려하는 산식에 의해 결정
- 장기임대주택 확충 및 거주기간 연장
  - 저소득 임차가구의 주거안정을 높이기 위해 임대주택의 지속적 공급을 통한 주거안정
  - 다가구(단신자)매입(전세)임대주택의 거주기간 연장(6년→10년)
    - 주거빈곤은 소득빈곤보다 탈빈곤의 가능성이 현격히 떨어지기 때문에 안정적인 주거로의 이동을 위한 자원을 축적할 수 있도록 거주기간을 10년으로 연장

## 나. 의료

### □ 보험료 체납세대에 대한 보험료 경감 및 납부 유예

- 실업, 폐업, 부도 등으로 일시적인 경제적 어려움에 처한 생계형 보험체납세대에 대해 사실 확인 후 한시적 보험료 경감(50%경감)
  - 경감 후에도 일정기간 보험료를 체납할 경우 6개월간 보험료 납부유예를 해 주는 방안 필요

### □ 중증질환·고액진료에 대한 보장성 강화

- 중증질환에 대한 보장성 강화: 희귀난치성질환, 암, 개두술, 개심술 등 중증질환에 대한 법정본인부담률 인하(20%→10%, 단, 암은 10%→5%)
- 고액진료비에 대한 보장성 강화: 본인부담 상한제 확대 실시(6개월 200만→6개월 100만원 등)

### □ 저소득층 본인부담률 경감

- 건강보험 내에서 비수급빈곤층이나 차상위계층 중 의료욕구가 있는 계층에 대한 법정 본인부담률 경감 방안
  - 소득계층별 본인부담률 경감(예: 차상위계층- 입원 20%→10% 등)
  - 소득계층별 본인부담 상한금액 조정 등
  - 저소득층이 많이 걸리는 질환 중심(예를 들어 화상 등 부상, 간질, 만성신부전 등)으로 본인부담률을 경감하는 방안 강구
- 의료급여 보장성 강화
  - 본인부담 상한금액 조정(6개월 120만원→6개월 60만원)
  - 2종 본인부담률 인하(입원 등 20%→10%로 경감)

## 다. 교육

### □ 지역아동센터의 강화

- 저소득층 지역의 경우 맞벌이, 가정내 환경 등으로 인해 학습권이 침해될 수

있으며, 학습분위기가 좋지 않은 점을 감안 지역아동센터를 확대 신설

- 2008년 현재 2,088개소 → 시군구당 1개소씩 개원하고 저소득밀집지역에는 예산 및 인력 추가 지원
- 아동복지센터에 대한 예산지원 강화 및 학습지도교사 보강
- 아동에 대한 단계별, 맞춤형 학습지원

## 5. 기초보장 및 탈 빈곤 방안

### 가. 차상위 계층에 대한 빈곤예방<sup>9)</sup>

- 긴급지원제도로 빈곤화 방지
- 사회서비스와 일자리 창출정책의 연계제공으로 빈곤화 방지

### 나. 빈곤층에 대한 최저생활보장

- 재산이 적은 빈곤층
  - 부양의무자기준 완화를 통한 기초보장수급자 확대
    - 소득인정액이 최저생계비 이하이지만, 기초보장을 받지 못하는 자가 160만 명인 것으로 추정됨.
    - 부양의무자기준을 완화(소득기준 및 재산기준)하여 160만명의 약 5%(8만명)에게 기초보장 실시
  - 재산의 소득환산율 인하
    - 현행 기초보장제도는 높은 재산의 소득환산율(금융재산 월 6.26%, 일반재산 월 4.17%, 승용차 월 100%)로 적용으로 소득이 전혀 없는 가구도 재산이 일정정도(중소도시 3인가구의 경우 5,993만원) 이상일 경우 기초보장을 받을 수 없음.
    - 재산이 주거용 주택인 경우 이를 팔 수도 없음. 따라서 재산의 소득환산율

9) 근로가능계층에 대한 대책과 동일함. 여기서는 대책만 제시하고 설명 생략

이하 필요

- 재산이 중간정도인 빈곤층 ☞ 비수급 빈곤층에 대한 욕구별 급여 확대(개별급여)
  - 빈곤가구는 전체가구의 14.1%임. 이 중 기초보장 비수급 빈곤가구가 8.7%임.
  - 이들 비수급 빈곤가구가 필요로 하는 주거, 의료 등의 욕구만을 지원하는 욕구별 급여 확대
  
- 재산이 많은 빈곤층 ☞ 복지형 역 모기지제 도입
  - 공공부조제도는 소득이 낮을 지라도 재산이 일정정도 이상인 소득빈곤층은 보호할 수 없음.
  - 이들 비수급빈곤층에게 '복지형 역 모기지제' 도입 필요

#### 다. 근로 빈곤층에 대한 탈빈곤

- 자활사업 확대로 탈빈곤 촉진
  - 장기실업자, 50대 실직빈곤자 등을 대상으로 자활근로 및 자활공동체 사업을 현재의 2배로 확대
  
- 자산형성지원 프로그램(IDA) 도입으로 저소득층에 희망
  - 물적자본 축적을 통한 탈빈곤은 인적자본 축적을 통한 탈빈곤과 함께 탈빈곤의 양대 축이므로 자산형성지원 프로그램 도입
  
- 고용-복지의 연계구조 강화로 탈빈곤 원활화
  - 기획단위의 고용-복지 연계구조 구축
  - 집행단위의 고용-복지의 연계구조 구축

#### ☞ 탈빈곤 강화를 위한 기초보장체계 개편 검토



# 경제위기에 따른 사회안전망 및 자활기반 구축

김태완(한국보건사회연구원)

## I. 들어가며

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. 우리나라는 다른 국가들과 달리 10여년전에 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 제대로 기능을 발휘하고 있지 못하다. 여전히 사회에는 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 있는 있으며, 위기상황에서 기존의 사회안전망을 점검하고 새롭게 제도를 개선하고 확대하고자 하는 노력들은 상대적으로 부족하다.

위와 같은 의미에서 본 고에서는 경제위기 이후 정부의 사회안전망 확충을 위한 노력을 살펴보고, 현재의 경제위기에 사회안전망이 제대로 작동하고 있는지를 빈곤 및 소득불평등지수들을 통해 살펴보고자 한다. 대응방안으로는 사회안전망 강화와 기초보장수급자들이 스스로 빈곤의 늪에서 벗어날 수 있도록 하는 자활지원제도 개선방안에 대해 살펴보고자 한다.

## II. 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 반영시 -3.1%, -2.9%로 소득이 감소하였다는 것은 실질적으로 경제위기의 여파가 2008년부터 영향을 미치고 있음을 알 수

- 
- 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(보건복지가족부기획재정부미래기획위원회, 홈페이지 참조)
  - 2) 과거와 달리 이번 금융위기의 경우 전체 계층을 대상으로 위기상황이 발생할 수 있다는 점에서 취약계층, 저소득층이라는 용어보다는 “위기가정”이라는 용어를 사용하고 있음.

있다(표1 참조).

무엇보다 문제는 사업소득의 경우 2년 연속 음의 성장을 보이고 있다는 점이다. 이미 경제위기의 한파가 시작되기 이전부터 비근로자가구들의 소득이 크게 감소함으로써 이들 계층이 실질적인 위기계층화 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.

〈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.

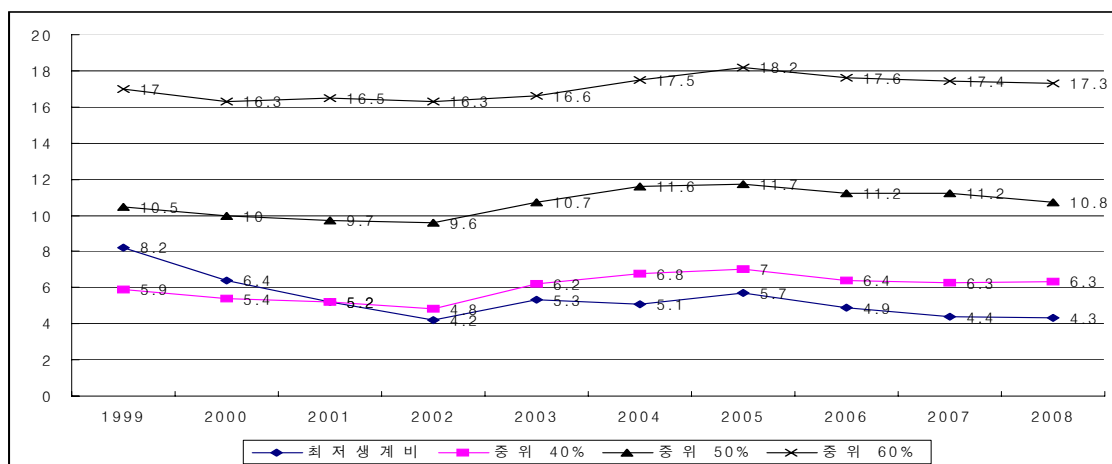
3) 1인가구 포함, 농어가가구 제외

자료: 통계청, 홈페이지(kosis)

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

[그림 1] 도시근로자가구 기준 빈곤율(경상소득)

(단위: %)



주: 1) 1인가구, 농어가가구 제외

자료: 통계청, 「도시가계조사」, 「가계조사」, 원자료, 각년도, 김태완 외(2008), 『2008년 빈곤통계연보』, 한국보건사회연구원.

<표2>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 분석시 빈곤율은 감소하는 형태를 보였지만, 비근로자가구가 포함되어 분석시 빈곤율이 상승하고 있기 때문이다. 상대빈곤율에서도 1인가구가 포함됨으로써 빈곤율이 증가하고 있는 것으로 나타났다.

<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) 1인가구포함, 농어가가구 제외

자료: 통계청, 「도시가계조사」, 「가계조사」, 원자료, 각년도, 김태완 외(2008), 『2008년 빈곤통계연보』, 한국보건사회연구원.

구체적으로 세분하여 취약계층이라 할 수 있는 여성가구주, 노인 및 아동의 최저생계비기준 빈곤율을 살펴보면 여성가구주가구의 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

〈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) 1인가구포함, 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 소득불평등 지수들의 경우에도 전체적으로 불평등은 개선되기 보다는 조금씩 나빠지고 있다(표 4참조).

이와 같이 빈곤율과 불평등지수를 통해 나타난 지난 시기의 계층적인 소득변화를 추정해 보면, 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(10분위중 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.

〈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) 1인가구포함, 농어가가구 제외

자료: 통계청, 「도시가계조사」, 「가계조사」, 원자료, 각년도, 김태완 외(2008), 『2008년 빈곤통계연보』, 한국보건사회연구원.

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%에서 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 비교시 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 계층내 변화는 그리 크지 않다는 점을 볼 수 있다.

〈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) 1인가구포함, 농어가가구 제외

2) 빈곤층은 중위소득 50% 이하, 중하층은 50~70%, 중간층은 70~150%, 상류층은 150% 이상으로 구분

자료: 통계청, 「도시가계조사」, 「가계조사」, 원자료, 각년도.

강신욱 외(2006), 『사회양극화의 실태와 정책과제』, 연구 06-11, 한국보건사회연구원.

### Ⅲ. 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, 이밖에도 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 근로능력계층을 지원함으로써 저소득계층에 대해 근로를 강조하는 근로장려제도가 2008년 도입되어 2009년 처음으로 급여지급을 앞두고 있다. 이외 일하고자 하는 계층을 지원하기 위한 제도로서 2003년 신용카드 위기이후 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 10여년간의 정책적 노력들에도 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 노후소득보장의 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 국민연금에 가입되어 있지 않는 비율은 약 36%, 정규직 중에서는 약 23%이며, 비정규직 중에서는 불과 39%만이 가입되어 있는 상태이다. 고용보험의 경우에도 가입비율이 전체 임금근로자 중 약 57%에 지나지 않으며, 비정규직 중에서는 약 39%에 불과하고, 정규직 중에서도 약 66%만이 가입되어 있다.

최근 사회보험 행정체계 개편 논의도 사각지대 해소라는 차원에서 검토될 필요가 있다. 참여정부에서 사회보험료 부과 및 징수를 국세청 산하 공단을 신설하여 이관하는 방안을 마련하였던 반면, 최근 정부에서는 건강보험공단으로 일원화하는 법률안을 국회에 제출한 상태이다. 그러나 사각지대 해소라는 차원에서 볼 때 국세청 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 국민기초생활보장제도 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 별도 가구 인정특례 확대 등 일부 기준을 완화함으로써 수급자를 늘리겠다고 발표하였지만 기 빈곤층과 추가로 발생하는 빈곤에 대처하기에는 역부족인 듯 보인다. 여전히 재산의 높은 소득환산율로 소득이 낮음에도 불구하고 기초보장 수급에서 제외되는 경우가 많고, 한편으론 소득 및 재산 기준이 적격함에도 부양의무자 기준으로 인해 수급을 받지 못하며, 이외에도 추정소득의 부정확성, 낙인감 등으로 기초보장제도에 대한 접근성에 한계를 드러내고 있다.

국민기초생활보장제도에서는 자활참여 수급자들의 근로능력과 의지에 따라 다양한 종류의 자활프로그램들을 운영하고 있다. 근로능력이 약해 많은 일을 할 수 없는 사람들은 근로유지형, 사회적일자리형 사업을 통해 일을 할 수 있으며, 좀 더 나은 근로능력을 가진 사람들은 인턴형이나 시장진입형 사업에 참여할 수 있다. 또한 스스로 자활이 가능한 사람들은 자활공동체, 생업자금 융자사업 등을 통해 새롭게 일을 찾아 탈수급이 가능하다 할 수 있다. 그러나 정부의 다양한 자

3) 김연명(2009), 이명박 정부 소득보장정책의 쟁점, 『복지동향』 3월호, 통권 제125호.

4) 여유진(2009), 경제위기에 따른 공공부조제도 확충방안, 『보건복지포럼』 2월호, 통권 제148호.

활프로그램에도 불구하고 실제로 일을 하고자 하는 수급자들이 접근할 수 있는 기관이나 프로그램들이 지역적으로 차이가 많이 나고 있으며, 서울 등 대도시와 달리 중소도시·농어촌의 경우에는 더욱 일을 할 수 있는 여건이 좋지 않은 것으로 나타났다. 지역자활센터의 경우에도 대도시지역에는 한 구에 두 개가 있는 지역도 있지만 하지만 지역자활센터가 전혀 없는 지역도 전국적으로 20개지역에 이르고 있다는 것을 통해 살펴볼 수 있다. 또한 자활공동체를 통해서 창업을 하기에는 기타 제반 여건이 어렵다는 것을 확인할 수 있다. 자활공동체를 통한 어려움은 첫째, 생업자금 융자 등을 통해 지원받는 금액이외에도 추가적으로 소요되는 비용들에 대한 부담으로 인해 적극적으로 사업에 참여하는 것을 꺼리는 경우라 할 수 있다. 둘째, 현재 경기침체로 인해 대부분이 자영업자들의 사업이 매우 어렵고 오히려 자활실패로 인해 추가적인 금융비용을 부담할 수 있다는 점이다. 이미 우리나라의 경우 지난 경제위기사 구조조정 정리해고를 경험한 많은 근로자들이 자영업에 뛰어들어 다른 국가들에 비해 자영업자 비중이 과도한 실정이다<sup>5)</sup>. 또한 자영업에 대한 비슷한 아이টে므로 인해 이미 많은 자영업자들이 사업을 포기하는 경우가 매우 높은 실정이다. 또한 현재 운영중인 프로그램이 다양하지 않고 5가지 사업을 위주로 자활제도가 운영됨에 따라 수급자들이 일을 하려고 해도 적성, 직업경력에 맞는 사업을 찾을 수가 없다는 점이다.

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 한시생계구호, 희망근로<sup>6)</sup>, 자산담보부 융자 등과 같은 한시적 맞춤형 사업 도입 등을 골자로 한다. 이번 대책은 위기상황에 노출된 가구 및 개인의 충격을 최소화하기 위한 긴급지원을 확대하고 사각지대에 놓인 취약계층을 보호한다는 점에서 의의가 있지만, 그 성격이 근본적인 제도적 대책이기보다는 한시적인 ‘응급적’ 대책의 성격이 강하다. 이 지점에서 우리는 기존 제도에 대한 보완개선의 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>8)</sup>는 지적에 주의할 기울일 필요가 있다고 본다.

## 2. 대응방안

### 가. 사회안전망 강화

1998년 경제위기를 겪으며 기초보장제도 수당제도 확대 등 사회안전망을 만들어 왔지만 여전히 현재의 사회안전망이 충분한 역할을 하고 있지 못하다는 점이다 따라서 위기를 맞아 새로운

- 
- 5) 우리나라 자영업주의 비중은 2004년 기준 27.1%로 일본의 10.8%, 미국의 7.3%, 호주의 13.6%, 우리와 비슷한 대만의 16.1% 등 다른 OECD국가들에 비해 높은 수준이라 할 수 있음(금재호·윤미래, 2006)
  - 6) 자활근로사업의 경우 5대 전국표준화사업(간병·집수리·폐자원 재활용·음식물재활용·청소사업)을 기준으로 하여 운영하되 지역특성에 맞게 영농·도시락·세차·환경정비 사업 등을 시행하고 있음.
  - 7) 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.
  - 8) 노대명(2009), 경제위기에 따른 긴급지원제도 확대방안, 『보건복지포럼』 2월호, 통권 제148호.



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 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 적극적인 노력이 필요한 시점이다<sup>9)</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, 구조조정시 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 틀로써 확고한 안전망의 기능을 수행할 필요가 있다. 특히 위기로 인해 근로자들의 실업, 자영업자들의 폐업이 늘어나는 상황에서 고용보험의 강화는 다른 어느 사회보험보다 중요하다 할 수 있다. 그러나 현 고용보험의 경우 가입자 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>10)</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 비정규직(임시·일용직 등)의 경우 이를 충분히 채울 수 없는 경우도 많이 발생하고 있다. 따라서 급여 수혜조건을 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 추

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

10) 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, 영세자영업주들의 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 실직전 18개월중 6개월 이상 보험료를 납부한 사람들에게 지급되도록 하고 있음. 즉 현재의 영세자영업자들의 실업급여의 혜택을 받기 위해서는 현재 장기간의 가입이 전제될 필요가 있음.

가비용의 성격을 지니고 있는데, 이를 소득보전과 추가비용 개념이 포함된 기초장애연금으로 확대할 필요가 있다. 이외에도 한부모가구에 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 일정수준 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.

#### 나. 자활기반 구축

자활전달체계의 역할 방안에 있어서는 우선적으로 자활참여자, 자활사업, 전달체계 등에 평가와 모니터링의 기능이 강화될 필요가 있다. 중앙자활센터는 법에 명시된 사업을 역점사업으로 하여 사업을 집행해 나가면서 지역 및 광역자활센터들에 대한 평가역량을 강화해 나갈 필요가 있다. 평가와는 별도로 자활전달체계에서 자활사업에 대한 모니터링 기능을 강화할 필요가 있다. 모니터링이란 정책집행과정에서 정책이 의도한 바와 같이 집행이 정확하게 수행되고 있는가와 관련하여 지속적인 정보 수집, 이를 정책집행에 반영하는 일련의 과정을 의미한다. 따라서 중앙자활센터와 복지부가 연계해 개발된 사업과 지침들이 지역자활센터에서 제대로 집행되고 있는지를 파악함으로써 만약 문제점이 발생시 즉각적으로 시정이 가능하도록 하는 지원기능을 수행할 필요가 있다.

두 번째로 자활사업 참여자와 지역자활센터 직원들에 대한 교육프로그램의 강화라 할 수 있다. 지역자활센터의 주요사업중에 첫 번째로 나오는 사업이 자활사업 참여자들에 대한 자활참여 의욕 고취이다. 따라서 일선에서 자활사업 참여자들과 직접적으로 대면하고 있는 지역자활센터의 직원들의 참여자에 대한 지속적인 교육이 필요하다. 그러나 지역자활센터의 다양한 사업을 진행하다 보면 세부적인 의식교육까지 직원들이 관여하기가 어렵다 할 수 있다. 차선책으로 광역자활센터 차원에서 교육프로그램을 개발하고 강사를 초빙하여 자활사업 참여자들을 주기적으로 한 장소에 모아서 교육을 실시하는 방안도 대안으로 제시될 수 있을 것이다.

세 번째로 중앙→광역→지역자활센터로 연결되는 전달체계내에서 중앙정부→지방자치단체(시도, 시군구)로 연결되는 행정조직간의 유기적인 관계설정이 매우 중요하다. 이미 정부는 주민생활 지원서비스를 통해 자활사업에 대해 중앙에서 지방자치단체로 연결되는 전달체계를 구성하였다. 민간차원의 자활체계 역시 올해 들어 위와 같은 전달체계를 완비하게 되었다. 중앙자활센터는 중앙정부(보건복지가족부, 노동부) 등과의 업무연계를 통해 자활사업 발전을 위한 방안을 함께 구상하고 이를 확대할 수 있는 방안들에 대해 논의할 필요가 있을 것이다. 광역자활센터에서는 지역자활센터간의 연계를 통해 자원이 부족한 지역과 충분한 지역간의 연계를 돕도록 하고, 이를 통해 지역내 부족한 자원을 보충할 수 있도록 지역자활센터를 도울 필요가 있다. 이를 위해서 지방자치단체와의 주기적인 워크숍 등을 통한 네트워크의 형성과 지역내 다른 사회복지기관의 연계를 위한 노력이 필요하다. 질적 조사에서도 지적하고 있듯이 자활센터와 지방자치단체와의 연계성 강화는 자활사업 성공의 중요한 기초가 될 수 있다는 점에서 중요한 사업이라 할 수 있다.

지역자활센터의 네트워크 구성의 한계를 광역단위에서 극복할 필요가 있다.

네 번째로 자활전달체계를 통해 전달되는 다양한 자활사업 아이템의 구상과 지역 특성을 고려한 사업개발 및 발전적 프로그램에 대한 중앙 및 광역차원에서의 지원이라 할 수 있다. 최근 들어 외국인근로자 및 외국인과의 결혼이 많아짐으로 해서 우리나라에서 지속적으로 생활하고 있는 외국인이 증가하고 있는 실정이다. 기초생활보장수급자들 중에는 이와 같은 많은 외국인 결혼 이민자들이 있는 실정이며, 이들 중 일부는 자활사업에도 참여하고 있다. 그러나 현재와 같은 단순한 자활사업 형태에서는 이들이 일을 할 수 있는 여건마련이 쉽지 않은 실정이다. 또한 적은 인력을 지니고 있는 지역자활센터에서 지역내 일부 결혼이민자들만을 위한 별도의 자활프로그램의 개발은 어렵다 할 수 있다. 따라서 좀 더 많은 사람들을 포괄할 수 있는 광역자활센터에서 다문화사회에 적응하고 결혼이민자들이 쉽게 탈수급 할 수 있는 자활사업과 프로그램의 개발이 필요한 시점이다.

마지막은 자활참여자를 돕고 각종 사업들을 수행하고 있는 자활센터 직원들에 대한 인센티브와 처우개선이라 할 수 있다. 단순히 수급자들에 대한 감정과 본인들의 열정만으로 자활사업에 지속적으로 참여하는 것은 직원들에게 너무 많은 희생을 요구하는 것이라 할 수 있다. 직원들의 잦은 이직은 지역간 자활사업 연계와 사업 수행에 있어 어려움을 야기할 수 있기 때문이다. 따라서 직원들이 안정적으로 자활사업에 전념할 수 있도록 하는 방안마련이 중앙 및 광역자활센터 차원에서 이루어질 필요가 있다.

#### IV. 결론

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 구체화되지 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.