

저소득층 지원제도의 유형 및 특성 연구

A Comparative Study on the Minimum Income Benefits

여유진 · 김미곤 · 임완섭 · 김민희

연구보고서 2009-14

저소득층 지원제도의 유형 및 특성

발행일	2009년 12월
저자	여유진 외
발행인	김용하
발행처	한국보건사회연구원
주소	서울특별시 은평구 진흥로 268(우: 122-705)
전화	대표전화: 02) 380-8000
홈페이지	http://www.kihasa.re.kr
등록	1994년 7월 1일 (제8-142호)
인쇄처	예원기획
가격	8,000원

© 한국보건사회연구원 2009

ISBN 978-89-8187-589-3 93330



머리말

서구 사회에서 100년 이상 걸쳐 이루어 왔던 경제발전을 압축 성장을 통해 이루어 온 지난 반 세기 동안 사회복지는 상대적으로 경시되어온 것이 사실이다. 그러나 경제 위기와 저출산 고령화 등 우리 사회의 당면 문제와 관련하여 오늘날 사회복지, 특히 기초보장의 중요성은 더 커지고 있다. 특히, 글로벌화된 세계에서 경제의 역동성이 커지고 노동시장이 상대적으로 불안정해짐에 따라 향후 빈곤과 불평등, 그리고 양극화 문제가 더욱 심화될 가능성을 배제할 수 없다.

이는 우리나라 뿐 아니라 서구 복지국가 또한 예외 없이 당연한 현실이다. 서구 복지국가는 이미 1980년대부터 저성장, 고실업, 만성적 재정적자, 고령화 등의 문제에 직면해 왔고, 나름의 방식으로 이러한 문제에 대처해 왔다. 서구 사회와 우리나라는 역사적 발전 과정이 다를 뿐만 아니라, 경제 수준 또한 차이가 있는 만큼 이러한 제도 발전 경로를 무조건적으로 답습할 수는 없겠지만, 그들의 제도 발전 과정, 그 과정에서 부딪힌 문제와 그 해결방식에서 많은 것을 배울 수 있을 것이다.

본 보고서는 포괄적인 접근을 통하여 주요 서구 복지국가들의 저소득층 지원제도를 분석하고, 그 유형과 특성을 분류해내고자 하였다는 점에서 향후 우리나라의 저소득층 지원제도 설계와 개선에 많은 함의를 줄 수 있을 것으로 기대된다.

본 보고서는 여유진 부연구위원의 책임 하에 김미곤 연구위원, 임완섭 선임연구위원, 김민희 연구원에 의하여 수행되었다. 보고서 작성과 관련하여

처음부터 끝까지 꼼꼼히 검토해 주시고 유익한 의견을 제시해 주신 원
내의 노대명 연구위원과 이태진 부연구위원, 그리고 원외의 동아대학교 김
수정 교수, 남찬섭 교수, 성균관대학교 홍경준 교수께 감사의 말씀을 전한
다. 본 연구가 이 분야의 이론적·정책적 측면에 대해 다양한 관심을
가지고 있는 관계 전문가, 공무원, 학생들에게 좋은 참고자료로 활용되
기를 바라며, 아울러 향후 연구를 더욱 풍성하게 만들어줄 비판적이고
발전적인 의견들이 제기될 것으로 기대한다.

끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 어디까지나 저자들의 의견이며
본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2009년 12월

한국보건사회연구원장

김 용 하

Abstract	1
요 약	5
 제1장 서 론	 13
제1절 연구의 필요성 및 목적	13
제2절 연구 내용 및 방법	14
제3절 연구의 기대 효과	19
 제2장 이론적 배경	 23
제1절 복지국가 위기와 재편의 동인(動因)	23
제2절 복지국가 위기 이후 저소득층 지원체계의 변화	33
 제3장 주요 OECD 국가 저소득층 지원제도의 구조	 47
제1절 저소득층 지원제도의 분류	47
제2절 한국의 저소득층 지원제도	50
제3절 독일의 저소득층 지원제도	64
제4절 스웨덴의 저소득층 지원제도	85
제5절 영국의 저소득층 지원제도	100
 제4장 최저소득보장의 수준 비교	 121
제1절 서론	121
제2절 분석 방법	122
제3절 분석 결과	124
제4절 소결	136

제5장 저소득층 지원제도의 재분배 효과	143
제1절 서론	143
제2절 연구방법	144
제3절 분석 결과	154
제4절 소결	183
 제6장 저소득층 지원제도의 노동공급 효과	 187
제1절 서론	187
제2절 이론적 고찰 및 고려 사항	189
제3절 분석 방법 및 자료	198
제4절 분석결과	201
제5절 소결	209
 제7장 정책적 함의	 215
 참고문헌	 221
부 록 <복지국가 저소득층 지원제도별 비교표>	235

표 목차

〈표 1- 1〉 에스핑-앤더슨(1990) 복지레짐의 주요특징 및 포함된 국가	17
〈표 2- 1〉 독일·스웨덴·영국의 사회보험 도입 시기	24
〈표 2- 2〉 복지국가 항구적 위기의 주요 징후	26
〈표 2- 3〉 노인부양비 추이와 전망	31
〈표 3- 1〉 저소득층 지원제도의 유형과 특성	48
〈표 3- 2〉 실업급여의 수급요건 및 수급액	55
〈표 3- 3〉 구직급여의 소정급여일수	57
〈표 3- 4〉 최저생계비와 도시근로자 가구의 소득·지출과의 비교(4인가구기준)	58
〈표 3- 5〉 2009년도 최저생계비 및 현금급여기준	59
〈표 3- 6〉 근로장려세제 급여대상	61
〈표 3- 7〉 근로장려금 급여 산식	62
〈표 3- 8〉 독일의 사회수당형 급여	68
〈표 3- 9〉 독일의 실업보험 급여기간	72
〈표 3-10〉 실업수당 II / 사회수당에 대한 일괄 규정급여	74
〈표 3-11〉 독일의 규정급여 수준	75
〈표 3-12〉 베를린시의 월 거주비용 상한선	76
〈표 3-13〉 규정급여, 주거비용, 난방비용에 따른 독일의 최저생계비(1인 기준)	77
〈표 3-14〉 독일의 주거수당 산정식	79
〈표 3-15〉 실업급여 제도의 변화	81
〈표 3-16〉 실업급여의 최대 수혜 기간 -하르츠 개혁 전후	82
〈표 3-17〉 노동시장 프로그램(2000-2008)	83
〈표 3-18〉 스웨덴의 사회수당형 급여	89
〈표 3-19〉 아동수당액 및 추가자녀에 따른 다자녀가족 보충수당액(2007년)	90
〈표 3-20〉 사회부조 급여 가이드라인	95
〈표 3-21〉 스웨덴의 주거급여액	97
〈표 3-22〉 연령과 가구형태에 따른 주거급여 공제율	97
〈표 3-23〉 영국의 아동수당 급여 수준	105

〈표 3-24〉 아동세금공제 급여액	106
〈표 3-25〉 아동보육급여 최대급여액	106
〈표 3-26〉 실업보험 급여 수준	107
〈표 3-27〉 실업부조 급여 수준	108
〈표 3-28〉 사회부조 급여 수준	109
〈표 3-29〉 피부양자에 따른 급여 차감액	110
〈표 3-30〉 근로세금공제 급여액	113
〈표 3-31〉 가구형태별 Out of Work 급여 종류와 급여액	114
〈표 3-32〉 가구형태별 In-Work 급여와 최저소득	115
〈표 4- 1〉 독신가구 급여액 대비 각 유형의 가구 급여액 비율(독신가구=1)	138
〈표 4- 2〉 일반적 자산조사 급여, 실업보상, 질병현금급여의 실질가치 (index 1975=100, 1980=100)	139
〈표 5- 1〉 패널가구 및 가구원의 원표본 유지율	145
〈표 5- 2〉 국가별 활용 데이터 정보	146
〈표 5- 3〉 OECD의 소득 분류 방식	149
〈표 5- 4〉 분배효과 측정을 위한 소득의 분류	150
〈표 5- 5〉 공적이전의 빈곤 감소효과: 중위소득 30% 기준	163
〈표 5- 6〉 공적이전의 빈곤 감소효과: 중위소득 40% 기준	164
〈표 5- 7〉 공적이전의 빈곤 감소효과: 중위소득 50% 기준	165
〈표 5- 8〉 분위별 소득 비중(가처분소득=100)	171
〈표 5- 9〉 분위별 소득 비중(시장소득=100)	172
〈표 5-10〉 공적이전 및 조세의 불평등(지니계수) 감소효과	176
〈표 5-11〉 공적이전의 효과성과 효율성	179
〈표 6- 1〉 남성의 노동시장참여 결정요인 분석	203
〈표 6- 2〉 여성의 노동시장참여 결정요인 분석	203
〈표 6- 3〉 공공부조 수급자의 노동시장참여 결정요인 분석	204
〈표 6- 4〉 남성의 노동공급함수 추정	205
〈표 6- 5〉 여성의 노동공급함수 추정	205

〈표 6- 6〉 수급자의 노동공급합수 추정	206
〈표 6- 7〉 비보상임금탄력성과 보상임금탄력성 추정치	208

부표 목차

〈부표 1〉 각국의 실업보험급여 비교 (2005년) 22년의 근로이력을 가진 40세 단독 근로자(아동부양 하지 않음)의 경우*	235
〈부표 2〉 각국의 실업부조급여 비교 (2005) 22년의 근로이력을 가진 40세 단독 근로자(아동부양 하지 않음)의 경우	236
〈부표 3〉 각국의 사회부조급여 비교 (2005)	237
〈부표 4〉 각국의 임대료에 대한 현금성 주거급여 비교 (2005)	238
〈부표 5〉 각국의 가족급여 비교*	239
〈부표 6〉 각국의 한부모 급여제도 비교	240

그림 목차

[그림 2- 1] 주요 OECD 국가들의 급여 권리 변화	25
[그림 2- 2] 주요 OECD 국가의 제조업과 서비스업의 고용비중	28
[그림 2- 3] 주요 OECD 국가의 65세 이상 노인인구비	30
[그림 2- 4] 주요 OECD 국가의 출산율 추이	30
[그림 2- 5] 독일, 스웨덴, 영국, 미국의 실업률 추이	34
[그림 2- 6] 근로연령인구 (15~64세)의 수급률(전체)	35
[그림 2- 7] 근로연령인구 (15~64세)의 수급률(실업)	36
[그림 2- 8] 근로연령인구 (15~64세)의 수급률(사회부조)	37
[그림 2- 9] 15-64세 인구 대비 프로그램별 수급자 수(1985, 2004)	38
[그림 3- 1] 한국 저소득 근로가능계층 현금지원제도의 구조	51
[그림 3- 2] 한국의 사회보장 전달체계	52
[그림 3- 3] 고용보험 실업급여 종류	55
[그림 3- 4] 생애주기별 수급자 백분율 및 수급률 분포	60

[그림 3- 5] 근로장려세제 급여체계	62
[그림 3- 6] 독일 저소득 근로가능계층 현금지원제도의 구조	65
[그림 3- 7] 독일의 사회보장 전달체계	67
[그림 3- 8] 독일 실업부조 및 사회부조의 구성	73
[그림 3- 9] 스웨덴 저소득 근로가능계층 현금지원제도의 구조	86
[그림 3-10] 스웨덴 사회보장 전달체계	88
[그림 3-11] 영국 저소득 근로가능계층 현금지원제도의 구조	102
[그림 3-12] 영국 사회보장 전달체계	103
[그림 3-13] 2009년 4월 최저임금 기준, 근로시간에 따른 가구 (부부 및 아동 1인 구성)의 주거비지불 전 순 가처분소득 변화 (주당 주거비 £60, 지방세 £18 납부 가정)	117
[그림 4- 1] 최저소득보장(MIP)의 급여항목별 비중(2005년 독신 기준) ..	125
[그림 4- 2] 최저소득보장(MIP)의 급여구성의 변화 추이(2005년 독신 기준) ..	127
[그림 4- 3] PPP로 환산한 최저소득보장(MIP)의 수준 변화 추이 (2005년 독신 기준)	128
[그림 4- 4] 중위소득 대비 최저소득보장(MIP)의 비율 변화 추이 (2005년 독신 기준)	128
[그림 4- 5] 최저소득보장(MIP)의 급여항목별 비중(2005년 한부모가구 기준) ..	129
[그림 4- 6] 최저소득보장(MIP)의 급여구성의 변화 추이 (2005년 한부모가구 기준)	130
[그림 4- 7] PPP로 환산한 최저소득보장(MIP)의 수준 변화 추이 (2005년 한부모가구 기준)	132
[그림 4- 8] 중위소득 대비 최저소득보장(MIP)의 비율 변화 추이 (2005년 한부모가구 기준)	132
[그림 4- 9] 최저소득보장(MIP)의 급여항목별 비중(2005년 부부와 두자녀가구 기준)	134
[그림 4-10] 최저소득보장(MIP)의 급여구성의 변화 추이(2005년 부부와 두자녀 기준)	135

[그림 4-11] PPP로 환산한 최저소득보장(MIP)의 수준 변화 추이 (2005년 부부와 두자녀 기준)	136
[그림 4-12] 중위소득 대비 최저소득보장(MIP)의 비율 변화 추이 (2005년 부부와 두자녀 기준)	136
[그림 5- 1] 노인인구 비중	147
[그림 5- 2] 공적 이전 전후의 빈곤 변화	152
[그림 5- 3] 빈곤선의 구분	152
[그림 5- 4] 빈곤율	155
[그림 5- 5] 빈곤갭	156
[그림 5- 6] 빈곤율 감소효과	161
[그림 5- 7] 빈곤갭 감소효과	162
[그림 5- 8] 소득 요소가 가처분소득에서 차지하는 비중	168
[그림 5- 9] 5분위별 각 소득요소의 비중(시장소득=100)	169
[그림 5-10] 시장소득과 가처분소득의 불평등도	173
[그림 5-11] 공적이전과 조세의 불평등 감소 효과	174
[그림 5-12] 공적이전의 빈곤율 감소 효율성(중위소득 40% 기준)	178
[그림 5-13] 공적이전의 불평등 감소 효율성	178
[그림 6- 1] 보충성 원칙이 적용되는 공공부조제도의 소득효과 및 대체효과 ..	192
[그림 7- 1] 저소득층 지원제도의 구상도	217

Abstract

This study aims to draw useful lessons on the welfare benefits system for low income families in Korea. In the process, this study analyzes and compares minimum income benefits (MIB) in Korea, Germany, Sweden, and the United Kingdom, in terms of their redistribution effects and their influence on work.

Chapter 2 introduces political, social and economical backgrounds against which changes were brought to welfare states. Global economy and the change of social structure led the break down of the former welfare structure. Various socioeconomic factors caused the crisis of welfare state and its restructuring during the late 1990s. Consequently, welfare states began to make changes in benefit systems on low income groups. The characteristic of benefit systems since these changes can be explained as workfare or welfare-to-work (or welfare-for-work). Whatever the term is, it emphasizes the work participation and integration; it does not simply stress the work incentives. Rather, it focus on bringing re-integration on labor market.

Chapter 3 introduces various programs for low-income families (i.e. cash benefits for able-bodied recipients). For each of the selected

countries, cash benefit programs are examined according to their composition which contains social allowance, social insurance, social assistance and the benefit provided from taxes. Each country's social and economical context has been presented as well as current changes on overall welfare systems. Three countries except Korea have tight benefits systems. Also they provide more general and preventive systems which are developed to prevent one from falling in poverty.

Chapter 4 is about the evaluation of the adequacy of benefits for the workable (ideal-type) families; single household, single parent with children household, and parents with children household. Using raw data from the SaMip (Social Assistance and Minimum Income Protection Interim Dataset) and the KoWeps (Korean Welfare Panel Study), the minimum income protection level has been compared. Korea has strengthened its livelihood benefits, while giving less attention to other benefits such as housing benefit. In general, benefits have increased when the minimum income protection level has been adjusted according to PPPs (except Sweden in mid-90s). However, the relative level of minimum income protection level (the ratio of it to the median income) has been fall in the early and mid-90s.

Income redistribution effect is explored in Chapter 5 using raw data from the LIS (Luxemburg Income Study) and Koweps. The level of poverty and inequality in respective countries have been brought up and consequently, the poverty reduction effect and redistribution effect of public transfers systems (in each kind of benefits) are examined. Comparatively, the redistribution effect in Korea was low

and at the same time, the degree of poverty and inequality was low. This is because the poverty ratio and inequality ratio of market income were low and private transfers had a large role in redistribution. As Korea relied heavily on social assistance program in poverty reduction, the efficiency of welfare programs were high compare to Germany and Sweden.

Chapter 6 analyzes the work incentives of welfare benefits. As there is a huge concern over welfare benefits and its influence on work participation, this study attempts to understand the gap between hypotheses and the reality. In fine, it is expected to reduce labor supply when the qualification criteria of social assistance is loosen or when the social allowance is increased.

The implications on Korean welfare policy are discussed in Chapter 7. To look at the trend of the benefits on low income families, it can be summarized as the one emphasizing 'activation' and preventing 'social exclusion'. Moreover, three comparable countries developed various and preventive programs to deal with various needy groups. Also, these countries developed well-structured programs on housing benefits, not only focusing on livelihood benefits. Therefore as is the case with other economically developed countries, Korea needs to diversify the programs to fit the various needs. In addition, the reliance on social assistance should be reconsidered as it cannot avoid the controversy damaging work incentive even though it is useful way to targeting the needy.

요약

본 연구는 사회복지체계의 근간을 형성하는 저소득층 지원제도의 다양한 유형별 특성을 고찰함과 아울러, 이들 저소득층 지원제도의 유형별·국가별 특성과 효과성—재분배효과, 근로유인효과 등—을 분석해 봄으로써, 현재 우리나라 저소득층 지원제도의 개선·발전에 함의를 얻고자 하는데 그 목적이 있다.

먼저, 제2장 이론적 배경에서는 저소득층 지원제도 연구의 중요성이 부각되게 되는 정치·경제·사회적 배경을 소개하였다. 1970년대 중반 이후는 ME혁명과 LIN 생산방식의 도입으로 대변되는 다품종 소량생산과 3차 산업으로의 중심점 이동이라는 탈산업화가 본격적으로 진행된, 이른바 포스트-포디즘적 축적체제로의 전환이 이루어진 시기였다. 또한, 1970년대 중반을 전후 하여 금본위의 ‘브레튼우즈 체제’가 붕괴하고, 금융, 자본, 노동의 국제적 이동이 가속화되면서 경제적 세계화가 본격화되기 시작하였다. 이러한 일련의 경제적 흐름은 제조업 중심의 남성전일제 노동자를 지지기반으로 하여 국민국가의 중앙집중적 복지체제를 구축하였던 기존 복지체제의 변화를 불가피하게 하였다. 뿐만 아니라, 인구학적으로 노인인구의 급증과 출산을 저하로 인한 부양비의 급증은 세대 간 계약을 기반으로 하는 복지국가 재정 위기를 초래하였으며, 가족해체와 새로운 가족의 탄생 등 일련의 사회구조적 변화 역시 복지 재정에 압력을 가하는 요인으로 작용하였다. 이러한 복지국가의 위기와 재편을 추동하는 일련의 요인들의 영향으로 저소득층 지원제도에도 변화가 불가피한 것으로 받아들여졌다. 복지국가 위기

이후 저소득층 지원제도의 방향성은 그것을 워크페어(workfare)로 부르든 welfare-to-work(or welfare-for-work)으로 부르든 간에 저소득층의 사회복지 급여에 있어 근로 연계성과 통합성을 강조하고는 추세로 나아가고 있다. 다만, 이러한 추세는 단순한 근로유인의 강화라는 차원보다는 노동시장으로의 재통합을 통한 사회적 배제(social exclusion)의 방지를 목적으로 한다는 점에 주목할 필요가 있다.

제3장에서는 에스핑-앤더슨의 복지레짐을 대표하는 주요 OECD 국가들—독일, 스웨덴, 영국, 한국—을 대상으로 저소득층 지원제도의 구조를 구체적으로 분석하였다. 저소득층 지원제도를 전통적인 제도적 형태별로 사회수당, 사회보험, 사회부조, 조세형 급여로 분류하여 각 국가별로 그 내용—수급대상, 급여조건, 급여수준, 급여기간 등—을 구체적으로 살펴보았다. 검토 결과, 독일, 스웨덴, 영국의 경우 공통적으로 우리나라에는 없는 아동수당과 실업부조(영국의 경우 근로능력자와 비능력자 간에 분리된 사회부조제도)가 갖추어져 있으며, 사회부조로부터 분리된 좀 더 보편적인 주거급여도 마련되어 있었다. 이러한 측면에서 비교대상국들은 한국에 비해 좀 더 촘촘한 그물망을 쳐져 있을 뿐만 아니라, 빈곤으로 떨어지는 것—사회부조 수급자가 되거나 비수급 빈곤자가 되는 것—을 사전적으로 방지하는 보편적 급여—아동수당, 좀 더 보편적 주거급여 등—가 비교적 잘 발전해 있음을 알 수 있다.

제4장에서는 앞서 살펴본 저소득층 지원체계가 이념형적 형태(ideal-type)의 근로능력가구에 주어졌을 때, 그 합계 급여액의 적절성(adequacy)을 평가하고자 하였다. SaMip과 한국복지패널 원자료를 활용하여 독일, 스웨덴, 영국과 한국의 최저소득보장 수준을 비교분석한 결과, 첫째, 최저소득보장(MIP)의 수준은 대체로 독일과 스웨덴이 가장 높고, 영국과 한국은 상대적으로 낮은 편에 속했다. 특히, 생계급여만을 대상으로 할 경우 우리나라의 최저소득보장 수준은 독일, 스웨덴, 영국에 약간 못미치거나 비슷한데 비해, 주거급여까지를 포함할 경우 이들 국가에 비해 상대적으로 낮게 나타났다. 즉, 우리나라의 최저소득보장(MIP)은 생계급여 중심으

로 발달해 왔으며, 주거급여는 상대적으로 미발달하였음을 의미한다. 둘째, 1990년 이래로 급여 구성의 변화를 살펴보면, 독일, 스웨덴, 영국 세 나라 모두 대체로 주거급여의 비중이 상대적으로 약간 증가한 것으로 나타났다. 셋째, 가구균등화지수와 밀접한 관계가 있는 가구구성별 급여액의 차이를 살펴본 결과, 영국과 특히 한국의 경우 주거급여액이 스웨덴, 독일에 비해 낮게 설정되어 있어 독신가구의 최저소득보장(MIS) 수준이 낮은 것으로 나타났다. 마지막으로, PPP로 환산한 최저소득보장(MIP) 수준과 중위소득 대비 최저소득보장(MIP)의 비율을 분석한 결과, 전자의 절대적 수준의 경우 예외적인 경우—스웨덴의 1990년대 중반 경제위기로 인한 실질급여액의 감소—를 제외하고는 대체로 급여의 수준이 증가한 것으로 나타났다. 이에 비해, 상대적 수준의 추이는 나라마다 약간의 차이가 있지만, 대체로 1990년대 초중반을 기점으로 최저소득보장(MIP) 수준이 하락하는 것으로 나타났다.

제5장에서는 한국복지패널과 LIS 원자료를 활용하여 저소득층 지원제도가 가지는 효과 중 소득재분배효과를 국가별·제도유형별 분석함으로써 각 나라가 가지는 저소득층 지원제도의 상이한 구성과 수준이 소득재분배에 어떻게, 얼마나 기여하고 있는지를 살펴보고자 하였다. 그 결과를 요약하면, 첫째, 우리나라는 비교 대상 국가들 중에서 시장소득 빈곤율과 불평등도가 가장 낮은 나라이다. 이에 비해 최종적인 가구 가처분소득의 빈곤율과 불평등도는 스웨덴, 독일, 한국, 영국의 순이었다. 둘째, 공적 이전소득의 빈곤 감소효과는 영국, 스웨덴, 독일, 한국의 순이며, 불평등 감소효과는 스웨덴, 영국, 독일, 한국의 순으로, 한국은 공적 이전소득의 재분배 효과가 비교 대상국들 중 가장 낮게 나타난다. 이는 분위별 분배율에서 더욱 분명하게 드러나는데, 하위 1분위의 가처분소득 중 공적 이전소득이 차지하는 비중은 영국이 67.2%로 가장 높고, 스웨덴과 독일도 각각 61.9%와 45.3%에 달하였지만, 영국은 14.8%에 불과하였다. 전체적으로 한국은 가처분소득에서 공적 이전소득이 차지하는 비중과 조세의 소득 감소분 모두 매우 낮았으며, 조세의 분위별 편차도 크지 않아 누진성도 낮게 나타났다. 셋째, 공적 이전

소득 중 재분배효과가 큰 제도는 나라마다 차이가 있다. 한국과 영국의 경우 사회부조의 재분배 효과가 매우 크게 나타난 반면, 스웨덴과 독일은 상대적으로 사회보험의 재분배 효과가 큰 것으로 나타났다. 넷째, 결과적으로 최종적인 가처분소득의 빈곤과 불평등도는 스웨덴이 가장 낮았고, 다음으로 독일, 한국, 영국의 순이었다. 한국의 경우 사회부조를 제외한 공적 이전 소득의 재분배 효과는 매우 미미함에도 불구하고 영국에 비해 빈곤과 불평등도가 낮은 것으로 나타나는데, 이는 시장소득의 빈곤과 불평등도가 다른 국가들에 비해 낮을 뿐만 아니라 사적이전소득의 재분배효과가 상대적으로 크기 때문인 것으로 보인다. 마지막으로, 투입 대비 효과성으로 산출되는 사회복지제도의 효율성을 비교한 결과, 영국과 한국의 효율성이 상대적으로 높게 나타났다. 이는 무엇보다도 이 두 국가의 경우 표적화된 사회부조의 의존도가 높기 때문인 것으로 보인다.

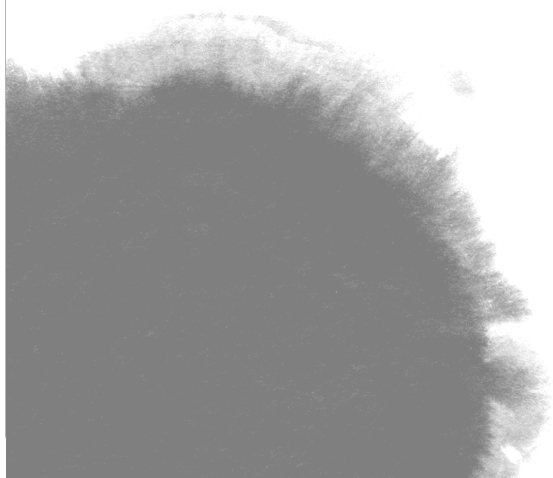
제6장에서는 저소득층 지원제도의 근로(비)유인 효과를 분석함으로써 각 나라의 저소득층 지원제도가 노동시장과 경제에 미치는 영향을 간접적으로 보여주려고 하였다. 분석결과 공공부조급여가 노동공급시간에 미치는 영향은 한국과 영국의 경우 성별에 관계없이 모두 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며 통계적으로도 유의미한 결과를 보이고 있다. 독일의 경우 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타내었지만 통계적으로 유의미한 결과를 보여주지는 못하였다. 이러한 결과들로 미루어 공공부조수급관련 기준선의 완화 및 수당의 증가는 노동공급시간의 감소를 초래할 것임을 예상할 수 있다.

마지막으로, 지금까지의 논의와 분석 결과를 바탕으로 몇 가지 정책적 함의를 제시하고 있다. 첫째, 저소득층 지원제도의 일반적 추세와 경향은 활성화(activation)에 대한 강조와 사회적 배제(social exclusion) 방지를 위한 노력의 병행으로 요약될 수 있다. 우리 나라 역시 저소득층 지원제도와 관련해서, 시장의 냉정한 보상체계로부터 노동자를 보호할 수 있는 다양한 사회복지제도를 갖추는 과제와, 이들이 노동시장으로 원활히 재진입할 수 있는 연계 체계를 마련하는 과제를 동시에 추진하여야 할 것이다. 둘째,

각국 저소득층 지원제도를 비교분석한 결과, 한국의 저소득층 지원제도는 상대적으로 단순하게 구성되어 있어 상이한 집단과 다양한 욕구에 대응하기에 미흡할 뿐만 아니라, 사전적으로 빈곤에 대응하기 위한 예방적이고 보편적인 사회수당이 존재하지 않는다는 점에서 많은 한계가 있다. 따라서 가장 기초적인 재화—현금급여로서는 아동수당, 주거급여, 현물급여로서는 보육, 교육, 의료—에 대한 국가의 개입을 확대하고 공공성을 높임으로서 증가하고 있는 사회경제적 불안정성에 대응할 필요가 있다. 또한, 청년의 구직난이 더 커질 것에 대비하여 이들을 대상으로 하는 실업부조 도입과 적극적 노동시장과의 연계성 강화 방안을 적극적으로 검토해야할 것이다. 셋째, 각국 최저소득보장(MIP) 수준을 비교한 결과 우리나라는 생계급여의 수준은 여타 국가들과 거의 비슷한 수준이며, 주거급여의 수준은 비교 국가들에 크게 못 미치는 수준이었다. 이는 최저생계비가 중소도시·전세를 기준으로 하고 있어 다양한 점유형태별(월세, 전세, 자가), 지역별 차이를 반영하지 못하고 있는 점, 주거비 계측에 있어 4인가구의 주거비에 가구균등화 지수를 일률적으로 적용하는 점 등이 영향을 미친 것으로 보인다. 주거급여의 난맥상을 해결하는 것이 최저소득보장(MIP)의 적절성을 보장하는데 있어 결정적으로 중요한 과제이다. 넷째, 각국 공적이전의 재분배 효과성 평가 결과, 우리나라의 경우 공적이전소득의 재분배 효과는 매우 미미할 뿐만 아니라 주로 사회부조에 의존하고 있는 것으로 나타났다. 근로비유인 분석 결과에서도 나타나듯이, 사회부조제도는 표적 대상의 욕구에 맞는 급여를 효율적으로 제공할 수 있다는 장점에도 불구하고, 다른 사회복지에 비해 근로유인을 훼손하고 사회통합을 저해할 수 있다는 우려와 논쟁으로부터 자유롭지 못하다. 따라서 일차적으로는 보편적 급여—아동수당, 보편적 의료서비스, 준보편적 주거급여, 공보육 등—를 바탕으로 깔아줌으로써 빈곤선 아래로 떨어질 가능성을 사전적으로 예방하고, 준보편적 급여로서 사회보험의 적용대상을 확대하여 사각지대를 줄임으로써 사회부조에 대한 과부하를 방지할 필요가 있다.

01

서론



제1 절 연구의 필요성 및 목적

근대 자본주의 사회에서 빈곤의 예방과 빈민의 보호는 국가의 중요한 역할 중 하나로 인식되어 왔다. 그것은 전근대사회에서 가족과 지역사회에 거의 전적으로 일임되어 왔던 빈곤의 문제가 국가 차원의 일로 인식되어 가는 기능주의적 측면과, 자본주의적 폐해에 맞선 노동계층의 저항과 근대 시민사회의 성숙 과정에서 최저소득보장이 시민권적 기본권으로 정착되어 가는 구조적 측면이 어우러져 나타난 근대 복지국가의 산물이라 할 수 있다. 그러나 이러한 빈곤 문제에 대처하는 국가의 역할과 세부적 정책은 나라와 시대에 따라 그 형태와 내용을 달리한다. 특히, 복지국가의 근간을 이루던 사회보험과 사회부조를 중심으로 하는 소득보장체계는 1970년대 중반 이래 서구의 경제위기와 이후 복지국가의 위기로 이어지는 일련의 과정에서 급격하게 재편되어 왔다.

우리나라는 1980년대 후반 민주화와 1990년대 후반 외환위기를 거치면서 근대적 의미의 사회복지제도는 어느 정도 그 외현을 갖추었다고 할 수 있다. 그러나 여전히 사회복지지출은 OECD 국가에서 가장 낮은 수준이며, 차상위계층을 중심으로 사회보장 사각지대가 넓게 분포하고 있다. 이는 현재의 사회복지체계로는 저출산 고령화, 비정규직 증가, 청년 실업 등 노동시장 불안정 요소의 증가, 확대가족 내에서의 사적 이전의 감소 등에 대응하기에 턱없이 부족함을 의미한다. 무엇보다도 세계적으로 시장의 힘이 무

한대로 커지고 있는 현실에서 이러한 힘으로부터 국민을 보호해 줄 사회안전망이 제대로 갖추어져 있지 못할 경우, 시장의 불안정이 빈곤, 불평등, 양극화의 확대로 이어져 사회 불안정으로 전이될 수 있으며, 이는 중장기적으로 지속가능한 발전에 저해 요인으로 작용할 것이다.

본 연구는 사회복지체계의 근간을 형성하는 저소득층 지원제도의 다양한 유형별 특성을 고찰함과 아울러, 이들 저소득층 지원제도의 유형별·국가별 특성과 효과성—재분배효과, 근로유인효과 등—을 분석해 봄으로써, 현재 우리나라 저소득층 지원제도의 개선·발전에 함의를 얻고자 하는데 그 목적이 있다. 좀 더 구체적으로 본 연구의 목적과 필요성은 다음의 몇 가지로 요약될 수 있다.

첫째, 서구 복지국가의 형성과 발전의 일반적 특징을 살펴보고, 최근 복지국가 전반의 재편 요인과 방향을 진단함으로써 향후 저소득층 지원제도 개선 방향에 함의를 얻고자 한다. 둘째, 주요 OECD 국가들과 우리나라의 근로능력 있는 저소득가구가 받을 수 있는 지원제도의 유형과 내용을 살펴봄으로써, 각 나라의 저소득층 지원제도의 특성을 분석하고 우리나라와의 비교를 통해 강점과 약점을 유추해 보고자 한다. 셋째, 최저소득보장(Minimum Income Protection: MIP)의 국가별 수준을 계측해 봄으로써, 우리나라 저소득층 지원제도의 상대적 수준을 가늠하고 향후 저소득층 지원제도에서 특히 어떤 제도의 수준이 조정될 필요가 있는지에 대한 함의를 얻고자 한다. 마지막으로, 각 국가별로 유형별 저소득층 지원제도의 재분배효과와 근로(비)유인효과를 분석함으로써 저소득층 지원제도의 성과와 과제를 검토하고자 한다.

제2절 연구 내용 및 방법

1. 주요 연구내용

본 보고서에서 다룰 본문의 내용은 크게 다섯 부분으로 나눌 수 있다. 먼저, 제2장 이론적 배경에서는 저소득층 지원제도 연구의 중요성이 부

각되게 되는 정치·경제·사회적 배경을 소개하였다. 즉, 20세기를 전후로 복지국가 형성 배경과 복지국가 황금기의 일반적인 특성을 살펴보고, 1970년대 중반 이후 복지국가 위기와 재편의 원인을 검토하였다. 또한, 복지국가 재편 시기를 전후해서 선진복지국가의 복지체제가 어떠한 방식으로 재조직화·재구조화되고 있는지를 살펴보고, 그 하부 체계로서 저소득층 지원제도의 변화 경향을 고찰함으로써 저소득층 지원제도 분석의 필요성과 방향성을 제시하고자 한다.

제3장에서는 에스핑-엔더슨의 복지레짐을 대표하는 주요 OECD 국가들—독일, 스웨덴, 영국, 한국—을 대상으로 저소득층 지원제도의 구조를 구체적으로 분석하였다. 저소득층 지원제도를 전통적인 제도적 형태별로 사회수당, 사회보험, 사회부조, 조세형 급여로 분류하여 각 국가별로 그 내용—수급대상, 급여조건, 급여수준, 급여기간 등—을 구체적으로 살펴보았다.

제4장에서는 앞서 살펴본 저소득층 지원체계가 이념형적 형태(ideal-type)의 근로능력가구에 주어졌을 때, 그 합계 급여액의 적절성(adequacy)을 평가하고자 하였다. 이러한 저소득층 지원제도의 내부 구성과 급여의 적절성을 평가함으로써 본 보고서에서 핵심으로 다루고자 하는 각 국가의 저소득층 지원제도가 가지는 특성을 보여주고자 한다.

제5장에서는 저소득층 지원제도가 가지는 효과 중 소득재분배효과를 국가별·제도유형별 분석함으로써 각 나라가 가지는 저소득층 지원제도의 상이한 구성과 수준이 소득재분배에 어떻게, 얼마나 기여하고 있는지를 살펴보고자 하였다.

마지막으로, 제6장에서는 저소득층 지원제도의 근로(비)유인 효과를 분석함으로써 각 나라의 저소득층 지원제도가 노동시장과 경제에 미치는 영향을 간접적으로 보여주고자 하였다.

2. 연구 대상 및 범위

먼저, 본 연구의 연구대상과 관련하여, 30여개의 OECD 국가들 모두에 대해 저소득층 지원체계의 유형, 특성, 효과 등을 분석하기에는 그 범위가 너무 방대할 뿐만 아니라 자료의 유효성 등의 문제가 따른다. 이러한 점을 감안하여, 본 연구에서는 주요 OECD 국가들만을 대상으로 저소득층 지원 제도의 유형, 특성, 효과 등을 분석하였다. OECD 국가 중 어떠한 나라를 연구 대상으로 선정할 것인가에 있어 Esping-Andersen(1990)의 복지 레짐을 우선적으로 고려하였다. 잘 알려진 바와 같이, 사민주의 복지레짐은 개인 혹은 가구가 시장으로부터 타의적·자의적으로 벗어나서 살아갈 수 있는 수준을 보여주는 탈상품화(decommodification) 점수가 세 가지 레짐 중 가장 높고, 보편주의적이고 평등주의적 사회복지제도가 발전된 체제를 일컫는다. 이러한 복지레짐을 대표하는 나라로는 스웨덴, 노르웨이, 덴마크 등을 꼽을 수 있다. 이와는 대조적으로 자유주의 복지레짐은 탈상품화 수준이 낮으며, 가족과 시장을 일차적 제도(institution)로 보고 이들 제도가 제대로 작동하지 않는 한에 있어 개입하는 이른바 잔여적(residual) 복지 개념이 우위에 있는 체제이다. 미국, 호주, 뉴질랜드, 영국 등의 영미권 국가들이 이러한 복지레짐을 대표한다. 이 두 레짐의 중간 정도에 있는 조합주의 레짐은 사회복지 급여와 시장의 보상체계 간에 연계성이 높은 사회보험이 가장 발달한 체제로서, 독일, 프랑스, 이탈리아 등이 여기에 해당하는 나라이다. 이를 정리하면 아래 표와 같다.

이와 같이, 복지레짐 간에 복지제도의 구성과 체계, 수준 등이 매우 상이할 뿐만 아니라 그 효과 또한 매우 다른 것으로 나타나고 있기 때문에¹⁾, 본 연구에서는 세 가지 복지레짐—조합주의, 사민주의, 자유주의—을 대표

1) 군분석(cluster analysis)을 통해 ‘사회부조 레짐’을 확인하고자 한 Gough(2001)의 경우, 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드 등 자유주의 국가들이 하나의 군으로 묶이고, 나머지 유럽대륙 국가와 일본이 다른 하나의 군으로 분류되었다. 사회지출, 빈곤, 불평등, 실업, 노동시장 등을 변수로 분석한 그 밖의 연구들(Janoski and Hicks, 1994; Korpi, 2000; Scruggs and Allan, 2004)에서도 세 개의 레짐 간에는 양적·질적 차이가 존재한다는 결과를 보여주고 있다.

할 수 있다고 판단되는 한 나라씩을 선정하고 여기에 한국을 추가하였다. 그 결과, 각 레짐별 대표 국가로서 독일, 스웨덴, 영국²⁾과 한국을 연구 대상 국가로 선정하였다.

〈표 1-1〉 에스핑-앤더슨(1990) 복지레짐의 주요특징 및 포함된 국가

레짐	주요 특징	포함된 국가
자유주의	낮은 수준의 탈상품화 시장차별적(선별적) 복지	호주, 캐나다, 미국, 뉴질랜드, 아일랜드, 영국
조합주의 (보수주의)	중간정도의 탈상품화 사회적 급여는 주로 이전의 기여 및 지위와 관련이 있음.	이탈리아, 일본, 프랑스, 독일, 스페인
사민주의	높은 수준의 탈상품화 보편적 급여와 높은 수준의 급여평등	오스트리아, 벨기에, 네덜란드, 덴마크, 노르웨이, 스웨덴

자료: 여유진 외(2005)

두 번째로, 용어의 정의와 관련하여, 본 연구에서 사용하고 있는 ‘저소득층’이라는 용어를 어떻게 정의할 것인가의 문제도 핵심적으로 짚고 넘어가야 할 쟁점이다. 본 연구에서는 ‘빈곤계층’(poor people)이라는 용어 대신 ‘저소득층’(low-income people)이라는 용어를 사용하고 있는데, 이는 제도의 범위를 좀 더 확대하고자 하는 의도에서이다. 즉, 빈곤계층이라고 할 때는 흔히 자신의 자원(resource)이 기본적인 최소한의 필요(basic minimum need)를 충족시키는 못하는 계층으로 정의된다. 이에 비해 저소득층은 일시적·영구적 노동시장 단절이나 저임금 등의 이유로 시장소득만으로는 가계의 수지균형을 맞추기 어려운 계층으로 정의될 수 있다. 좀 더 유연하게 표현하자면, 본 연구에서의 저소득층은 우리나라에서 흔히 사용되고 있는 빈곤계층과 차상위계층을 포괄하는 의미로 사용된다³⁾. 본 연구에서는 이와

2) 자유주의를 실질적으로 대표한다고 볼 수 있는 미국의 경우 제도의 형태와 수준이 주(state) 별로 매우 달라 표준화된 결과를 도출하는데 어려움이 있으므로 영국으로 대체하였다.
3) 이렇게 정의내린다 하더라도 저소득층을 엄밀하게 조작화하기는 어렵다. 그러나, 이는 ‘저

같이 저소득층에 대해 엄밀한 조작적 정의를 내리기보다는 다소 유연하게 사용하고자 한다.

세 번째로, ‘저소득층 지원제도’가 어떠한 제도까지를 포괄하고 있는가에 관한 부분을 언급할 필요가 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 본 연구에서 저소득층은 빈곤계층보다는 좀 더 포용적인 개념으로 사용되는 만큼, 저소득층 지원제도 또한 사회부조제도⁴⁾를 넘어선다. 그렇다손 치더라도 각 국가의 다종다양한 지원제도를 모두 언급하는 것은 가능하지도 않으며 효율적이지도 않다. 본 연구에서는 두 가지 차원에서 저소득층 지원제도를 제한하고자 하였다. 하나는 저소득층의 연령 범위이고, 다른 하나는 저소득층 지원제도의 형태이다. 먼저, 연구 범위를 제한함으로써 효율성을 높이고자 15~64세의 경제활동연령에 속하는 저소득층이 주로 받을 수 있는 지원제도만을 대상으로 분석을 수행하고자 한다. 이는 나라마다 노인인구비가 다를 뿐 아니라 이들에게 지원되는 연금의 비중이 공적 이전에서 차지하는 비율이 매우 높기 때문에, 이들을 포함시킬 경우 효과성 분석과 해석에 어려움이 따른다는 점을 감안한 것이다. 다음으로, 본 연구의 대상이 되는 저소득층 지원제도는 현금성 급여만을 포함한다. 경제활동 연령의 개인(과 그 가족)이 실업, 장애, 근로빈곤 등으로 인하여 가계 경제가 어려움에 처했을 때 받을 수 있는 현금성 급여의 형태는 크게 네 가지—사회수당형 급여, 사회보험형 급여, 조세형 급여, 사회부조(자산조사)형 급여—로 분류될 수 있다. 본 연구에서는 이러한 네 가지 형태의 저소득층 지원제도들을 포함하며, 의료서비스와 사회서비스 등의 비현금성 급여는 분석에서 제외된다.

소득층’이라는 용어가 가지는 한계이기도 하지만 용어의 정의 자체가 가지는 한계이기도 하다. 예를 들면, 빈곤층이라 하더라도, 그 국가의 최저생계비(Minimum Income Standard) 기준, 중위(평균)소득의 40%, 50%, 60% 기준, 소득 10분위 중 하위 1~4분위 기준, 사회부조 수급여부 기준 등 다양하게 정의된다.

- 4) 우리나라에서는 사회부조(social assistance)보다는 공공부조(public assistance)라는 용어가 좀 더 일반적으로 사용된다. 이에 비해 OECD 국가들에서는 사회부조를 좀 더 보편적으로 사용하고 있다. 둘 간에 대상 지칭성—즉, 용어가 지칭하는 제도—에는 차이가 없으나, 사회부조는 좀 더 사회적 기본권의 성격이 강하게 내포되어 있는 반면, 공공부조는 상대적으로 권리성보다는 공금주체—즉, 개인이 아니라 국가에 의한 부조—를 강조하는 성격이 강하다고 볼 수 있다. 본 연구에서는 OECD에서 주로 사용하고 있는 사회부조로 용어를 통일하였다.

3. 연구방법

본 연구는 저소득층 지원제도의 유형과 특성을 분석하기 위해, 국내외 관련 자료의 검토, 2차 자료 분석, 원자료 분석 등이 활용되며, 다양한 통계방법론이 사용된다.

먼저, 제2장의 이론적 배경에서는 복지국가의 변화 배경과 특히 저소득층 지원제도의 변화 경향을 검토하기 위하여, 국내외 관련 문헌들을 검토함과 아울러 다양한 이차 통계 자료들을 제시하고 있다. 제3장에서는 본 연구의 주요 대상국가인 스웨덴, 독일, 영국, 한국의 사회경제적 배경과 저소득층 지원제도의 내용 및 구조를 파악하기 위해, OECD의 각종 통계자료와 『Benefits and Wages』, 각국의 제도를 소개 하고 있는 문헌과 인터넷 자료들이 활용되었다. 제4장에서는 이들 저소득층 지원제도의 급여의 적절성, 즉 최저소득보장(MIP) 수준을 분석하기 위하여 SAMIP(The Social Assistance and Minimum Income Protection Interim Data-Set), Version: 1.3.4 Beta August 2008 by Kenneth Nelson(Swedish Institute for Social Research)의 원자료를 분석하였다. 제5장과 제6장에서는 저소득층 지원제도의 유형별 소득재분배 효과와 근로(비)유인 효과를 분석하기 위하여 한국복지패널(Koweps)과 LIS(Luxembourg Income Study) 원자료를 분석하였다. 각 장에서 사용된 자료와 분석 기법에 대해서는 해당 장에서 좀 더 자세히 소개할 것이다.

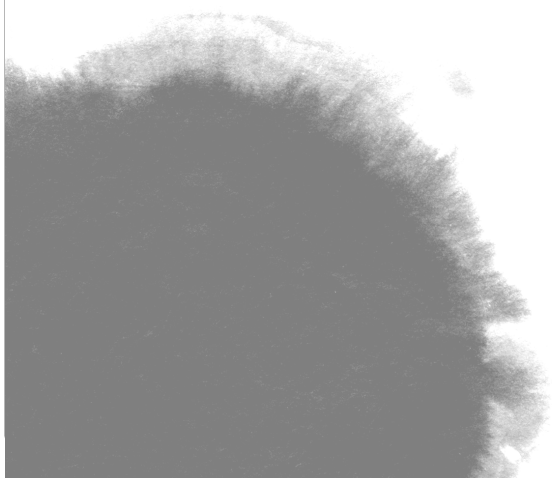
제3절 연구의 기대 효과

저소득층 지원제도는 제도에 내재해 있는 가치가 상충적인 경향이 있다. 즉, 기본적으로 최저보장(National Minimum)의 달성과 근로유인(Work Incentive)의 확보라는 가치의 상충으로 인해 제도 자체가 복잡하게 설계되어 있는 것이 일반적이다. 각 나라에서 이러한 가치상충을 풀어나가는 방식에 따라, 기초보장과 MIS(Minimum Income Standard)와의 관계, 대상의

범위, 급여의 범위와 수준 등 내적 구조, 급여의 효과성이 나라마다 매우 상이하다. 이러한 저소득층 지원제도의 내적 구조를 구체적으로 파악하고 비교함으로써 현재 우리나라에서 논의되고 있는 저소득층 지원제도의 발전 방향에 많은 함의를 줄 수 있을 것으로 보인다. 특히, 근로빈곤층(working poor)의 증가로 인하여 이들에 대한 다양한 형태의 대책이 등장하고 있으나, 이들 중 어떠한 제도들이 효과적이고 효율적인지에 대한 평가 연구는 상대적으로 드문 편이다. 따라서 근로빈곤층을 대상으로 하는 지원제도의 재분배효과(탈빈곤효과와 불평등감소효과)를 비교 분석함으로써, 기존 제도의 개편과 새로운 제도의 도입 효과에 대해 간접적인 함의를 얻고자 한다.

02

이론적 배경



제2장 이론적 배경

제1 절 복지국가 위기와 재편의 동인(動因)

1. ‘황금기’ 복지국가의 형성과 발전

복지 자본주의는 19세기를 전후로 보수주의, 자유주의, 사회주의의 세 가지 이념적 스펙트럼의 전개과정에서 배태된 이념적·제도적·정치적 산물이다. 오늘날 복지국가 제도의 근간을 이루고 있는 사회보험, 사회부조, 공교육, 공중 보건 등은 대부분 이 시대에 맹아를 틔우거나 형성된 것이다. 즉, 오늘날의 복지국가는 자본주의 형성과정에서 기존 공동체의 붕괴로 인한 새로운 사회적 위험에 대한 대응 기재로, 이는 이 시기 자본주의 발전에 따른 경제적 여력, 민주주의와 선거권 확대에 따른 정치적 양보, 그리고 사회주의 세력에 대한 보수적 대응, 사민주의 세력의 정치적 부상 등이 어우러져 축조된 근대적 양식의 건축물이라 할 수 있다.

복지 자본주의 황금기의 끝자락에서 H. Hecllo는 웰페어리즘(welfarism)의 시기를 삼단계로 구분한 바 있다(Flora and Heidenheimer, 1981).

먼저, 첫 단계는 실험의 시기(1870~1920년대)로 이 시기는 서구에서 시민혁명 이후 민주주의가 크게 확장되고 노동이 조직화되던 시기와 일치한다. 이 시기에는 주로 국가 역할의 기본원칙에 대한 논쟁 더불어 사회 정책 및 세부사항에서 큰 변화가 수반되던 시기이다. 이 시기에 영국은 자유당의 집권을 통해 복지국가의 초석이 되는 다양한 사회복지제도들이 대거

도입되었으며, 독일에서는 세계 최초로 질병보험, 산재보험, 노령연금 등의 사회보험이 제정되었고, 스웨덴에서는 사민당과 노동조합연맹(LO)이 결성되면서 복지국가 성립의 기반이 형성되었다.

〈표 2-1〉 독일·스웨덴·영국의 사회보험 도입 시기

	공적연금	건강보험	산재보험	실업보험
독일	1889	1883	1884	1927
스웨덴	1913	1891	1901	1934
영국	1908	1911	1897	1911

(단위: 년)

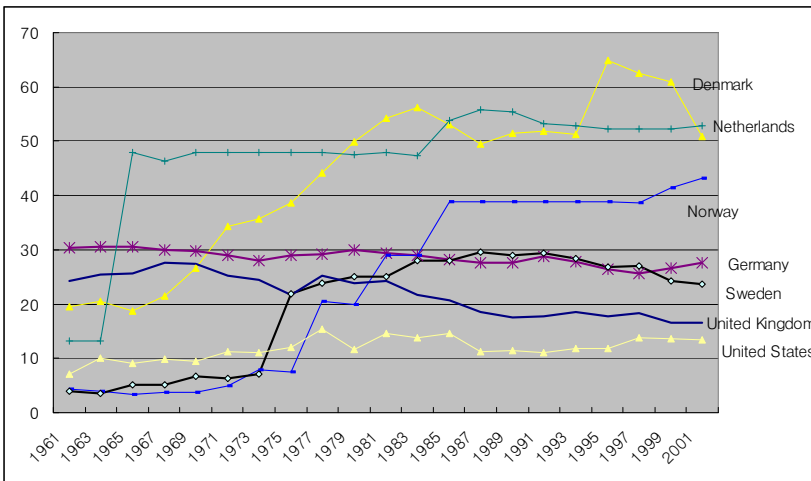
두 번째 단계는 공고화의 시기(1930~1940년대)이다. 이 시기는 제1차 세계대전과 제2차 세계대전 사이(戰間시대)와 제2차 세계대전 직후를 아우르는 시기이며, 복지국가가 현재의 모양새를 갖추면서 결정적인 도약이 이루어진 시기이기도 하다. 이 시기에는 국가가 시민의 안정(security)을 보장하고 불평등을 줄이기 위해 정당하게 활동(개입)할 수 있다는 기본 가정에 대해 좌우파의 기본적인 동의가 있었다. 이는 두 차례의 전쟁과 대공황의 경험이 직접적으로 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. 즉, 전쟁의 직접적·간접적 영향과 파시즘에 대한 방어로서의 서유럽 안정에 대한 열망이 팽배하였으며, 戰間시대 실업에 대한 기억과 완전고용과 사회개혁에 대한 정부 약속을 지지하는 선거권자, 케인지언 경제이론의 수용, 그리고 전후 유례없는 지속적인 경제성장을 바탕으로 복지 자본주의가 공고화된 시기였다. 이 시기 영국에서는 1942년 베버리지 보고서의 발간과 1948년 선거에서의 노동당 승리(이들리 정부)를 바탕으로 사회권적 시민권으로서 급여에 대한 권리가 양적·질적으로 확대되었다. 독일의 경우 세계 최초의 사회보험 제도화를 바탕으로 전후 ‘사회적 시장경제’⁵⁾의 원칙을 구축하면서 자율적·조합

5) ‘사회적 시장경제’는 ‘효율성’과 ‘사회적 책임’을 동반하기 위한 주요 정책원리로서 “시장에서의 자유의 원칙과 사회보상적 지불원칙의 결합”으로 요약될 수 있다. 이같은 사회적 시장경제하에서 사회보험은 조합주의적 방식에 의한 노·사의 자율적 운영을 통해 기존 지위에 대한 보상원칙에 충실하도록 하였으며, 노사관계 또한 국가개입을 최소화하는 자

주의적 복지국가를 발전시켜 나갔다. 스웨덴은 일찍이 결성된 사회민주당을 정치적 구심점으로 하여 기능적 사회주의의 가치를 내걸고 보편주의적 복지국가를 지향해 나갔다. 이 밖에도 서구 선진 자본주의 국가들은 전후 사회경제적 변명을 바탕으로 복지국가의 비약적 발전을 이룩하였다.

복지국가 위기 이전의 마지막 단계는 급여확대의 시기(1950~1970년대)로 명명될 수 있다. 이 시기는 지속적인 경제성장의 바탕위에서의 사회적 급여의 양적·질적 확대와 성숙이 이루어진 시기이다. 아래 그림에서 보는 바와 같이, 후발 복지국가이면서 사민주의적 접근을 취한 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 네덜란드 등이 이 시기 시민권적 사회권의 권리가 비약적으로 성장하였음을 알 수 있다.

[그림 2-1] 주요 OECD 국가들의 급여 권리 변화



주: 급여권리는 평균적인 실업급여 대체율로 추정됨.
 자료: OECD, 2004, Benefits and Wages: OECD Indicators.

율운영을 기본으로 하였다. 이 때, 사회보험은 그 대상영역을 포괄적이고 보편적인 것에 가깝게 설정하여 대부분의 인구집단을 포괄하도록 광범위한 체계로 재정비됨으로써 산업 사회에서 발생하는 ‘비복지’의 위험에 대한 실질적인 보장의 의미를 갖게 되었다.

이에 비해, 선발 복지국가라 할 수 있는 영국과 독일은 급여의 권리보다는 급여의 보편성과 질적 성숙을 추구한 것으로 보인다. 특히, 이 시기에는 사회정책·가족정책·노동정책의 복합적 측면에서 가족수당과 사회서비스 등이 새로이 도입되거나 확대되었다. 영국은 1945년, 스웨덴은 1947년, 독일은 1954년에 각각 가족(아동)수당이 도입되었으며, 이 시기 동안 가족수당과 보육서비스 등이 양적·질적으로 크게 확대되었다.

2. 복지국가 위기와 재편의 추동(推動) 요인

복지국가 위기와 재편의 신호탄은 1970년대 중반 이후 두 차례의 오일 쇼크와 이어진 서구 복지국가의 스태그플레이션, 그리고 우파 정권의 집권이라 할 수 있다. H. Hecllo와 같은 학자들은 복지국가의 위기는 아래 표에서의 전개 방식과 같이 항상적인 것이었다고 주장하기도 한다(Esping-Andersen, 1999). 즉, 전후 형성된 컨센서스와 자본주의의 유례없는 성장을 바탕으로 한 낮은 실업률이 표피적으로 복지국가의 황금기를 보장해 주는 듯 보였지만, 이미 외적·내적 한계를 가지고 출발하였다는 것이다.

〈표 2-2〉 복지국가 항구적 위기의 주요 징후

1950년대	1960년대	1970-80년대	1990년대
인플레이션 시작 성장둔화	평등성취 실패 관료주의의 병폐	스태그플레이션 실업 탈물결주의 정부의 과부하	글로벌리제이션 실업 경직성 불평등, 사회적배제 가족불안정성

출처: Esping-Andersen(1999)

그럼에도 불구하고, 1970년대 중후반 이후의 복지국가 위기는 실질적이고도 총체적·지속적인 것이라는 점에서 이전의 위기와는 질적 차이가 있

다. 1970년대 중반 이후 복지국가 위기와 재편의 외적 조짐은 무엇보다도 탈산업화와 경제적 세계화로부터 추동되었다. 복지국가의 황금기에는 2차 산업중심의 경제, 특히 소품종 대량생산의 포디즘적 축적체제가 자본주의 산업 생산의 근간을 형성하였다면, 1970년대 중반 이후는 ME혁명과 LIN 생산방식의 도입으로 대변되는 다품종 소량생산과 3차 산업으로의 중심점 이동이라는 탈산업화가 본격적으로 진행된, 이른바 포스트-포디즘적 축적체제로의 전환이 이루어진 시기였다. 또한, 1970년대 중반을 전후 하여 금본위의 ‘브레튼우즈 체제’가 붕괴하고, 금융, 자본, 노동의 국제적 이동이 가속화되면서 경제적 세계화가 본격화되기 시작하였다. 이러한 일련의 경제적 흐름은 제조업 중심의 남성전일제 노동자를 지지기반으로 하여 국민국가의 중앙집중적 복지체제를 구축하였던 기존 복지체제의 변화를 불가피하게 하였다. 뿐만 아니라, 인구학적으로 노인인구의 급증과 출산율 저하로 인한 부양비의 급증은 세대 간 계약을 기반으로 하는 복지국가 재정 위기를 초래하였으며, 가족해체와 새로운 가족의 탄생 등 일련의 사회구조적 변화 역시 복지 재정에 압력을 가하는 요인으로 작용하였다. 여기에서는 복지국가 재편의 추동 요인으로서 탈산업화, 인구학적 변화, 그리고 세계화에 대해 더 구체적으로 살펴보고자 한다.

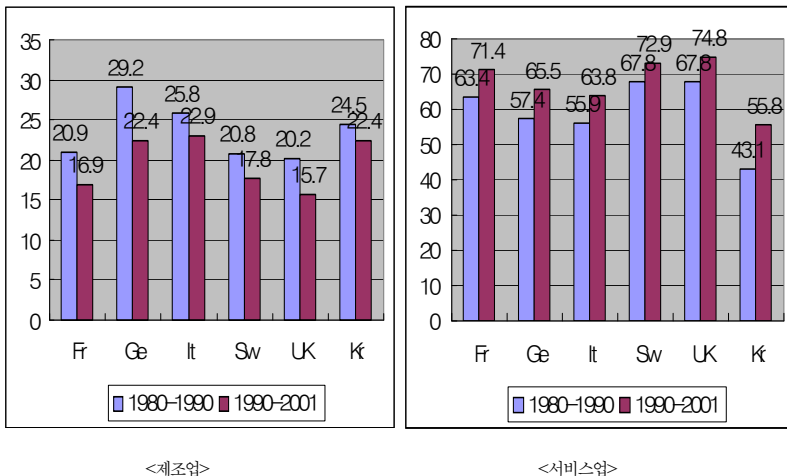
가. 탈산업화

1970년대 중반 이래 주요 OECD 국가에서는 많은 중산층 일자리를 창출하는 제조업부문으로부터 약간의 고임금과 많은 저임금 일자리를 창출하는 서비스부문으로의 산업구조 변화를 경험하였다(Levy 1992)⁶⁾. Pinch(1993), Harrison and Bluestone(1988) 등은 “탈산업화”로 일컬어지는 이러한 서비스 산업의 상대적 팽창으로 인해 한편으로 고숙련, 고임금의

6) Sassen(1984, 1991)은 노동의 사회적 공간적 분화에서의 변화는 경제활동 구조에서 급격한 변화를 가져왔다고 말한다. 이는 특히 금융 및 기업서비스의 성장 및 제조업 하락과 관련이 있다. 그녀는 서비스 부문은 제조업 분야보다 훨씬 더 양극화된 직종 및 소득분포를 가진다고 주장한다.

전문직 및 경영직과, 다른 한편으로 저숙련, 저임금의 일자리로 점점 더 양분화되는 결과를 가져왔으며, 그 결과 소득분포가 악화된다고 주장한다. 즉, 제조업 분야는 비교적 동질적이고 안정적인 - 노조조직률이 높은 서유럽의 경우 조직적이기까지 한 - 일자리를 제공하는 반면, 서비스 분야의 일자리는 비균질적이고 불안정하며 비조직적인 일자리를 제공하는 경향이 있다는 것이다.

[그림 2-2] 주요 OECD 국가의 제조업과 서비스업의 고용비중



원자료: Wölfl(2005)

위 그림에서 보는 바와 같이, 대부분의 유럽 국가는 물론이고 한국에서도 1980년대 이후 제조업 고용비중은 줄어들고 서비스업 고용비중은 증가하였다. 제조업 고용의 하락은 1980년대에 본격적으로 시작되었다. 독일은 1980년대에 비해 1990년대 제조업 고용 비중은 약 7%p 급락하였으며, 다른 나라들도 이보다는 덜하지만 제조업 고용비중이 감소하였다. 전체적으로 볼 때 1979년과 1993년 사이에 OECD 국가들은 제조업 일자리의 (비가중) 평균 22%가 소실되었다. 일부 나라들(벨기에, 프랑스, 노르웨이, 스웨덴, 스페인과 영국)은 1/3에서 1/2의 순손실(net loss)을 불만큰 큰 타격을

받았다(Esping-Andersen, 1999).

특히, 이 과정에서 노동의 공간적 이동, 즉 저임금 일자리의 제3세계로의 이전과 제3세계 근로자의 유입(immigration)은 자국 내 저소득 근로자의 임금경쟁력을 더욱 악화시켰을 뿐만 아니라, 이들의 실업률을 증가시킴으로써 하위 소득자의 소득을 더욱 악화시키는 요인이 되었다. 또한 제조업 일자리가 줄어드는 만큼 서비스업 일자리는 양적·질적으로 이를 흡수하지 못하였다⁷⁾.

이와 같이, 서비스업 팽창과 저소득 일자리의 경쟁력 약화 결과로 미국은 직종과 소득 스펙트럼에서 최상층과 최하층 모두 상대적으로 증가한 이른바 “중산층 위축”(shrinking middle)에 대한 우려가 현실화되었다. 영국 등 유럽 국가에서는 둘 이상의 소득자를 가진 안정된 다수 “중산층” 가구와 소득이 없는 잔여화된(residualised) 가구 간에 소득 양극화가 발생하고 있다고 보고된다(Pahl, 1988; 여유진, 2008). 결국, 탈산업화는 기존의 안정적인 일자리를 조세기반으로 하고, 일차적인 시장소득에서의 평등을 추구하는 기존 복지국가의 근간을 흔드는 결과를 초래하였다.

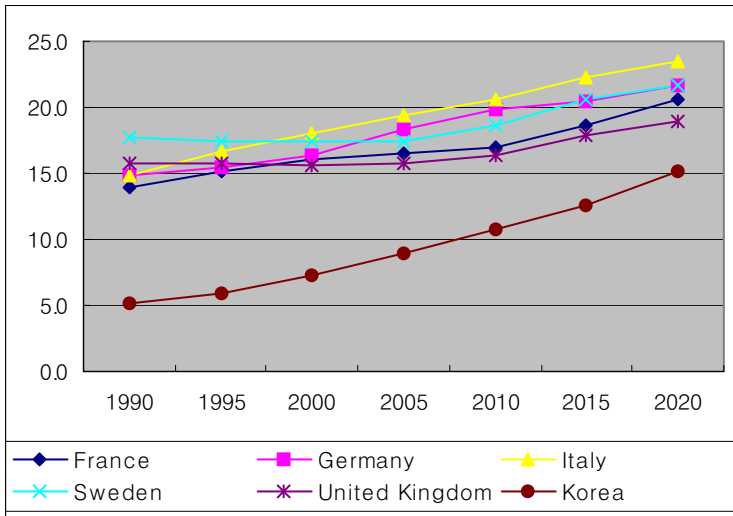
나. 인구학적 변화

복지국가의 재정적 위기를 초래한 또다른 요인으로 인구 및 사회 구조의 변동을 꼽을 수 있다. 오늘날 대부분의 OECD 국가들이 경험하고 있는 출산율 감소와 인구 고령화는 사회복지 재정에 큰 영향을 미치고 있다.

그림에서 보는 바와 같이, 2005년 기준으로 노인인구의 비율은 이탈리아 19.4%, 독일 18.3%, 스웨덴 17.4%, 프랑스 16.5%, 영국 15.7%, 미국 12.6%에 이른다. 반면, 합계출산율(total fertility rate)은 대부분의 나라들에서 지난 수십년 동안 급격하게 하락하여 왔다(여유진, 2006).

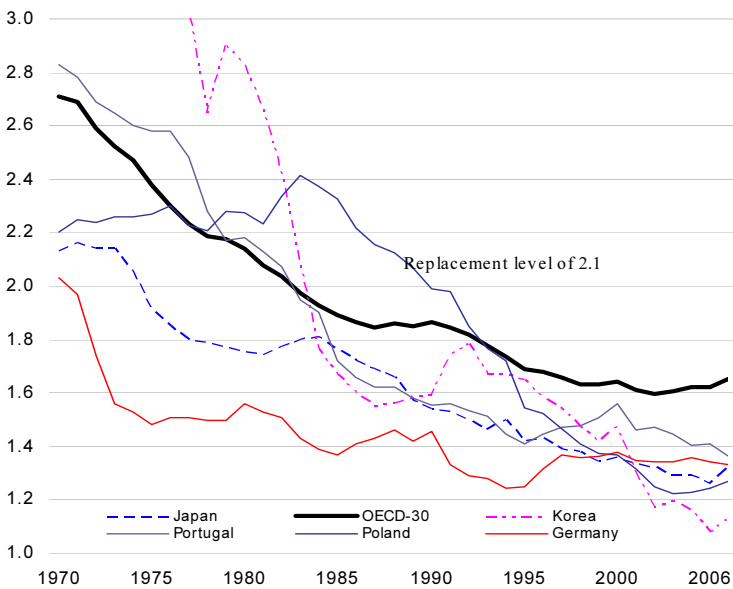
7) Esping-Andersen(1999)에 의하면 이는 크게 세 가지 원인에 기인한다. 첫째, 3차 산업 노동시장이 확대되면 필수품 저숙련 서비스의 비율이 더 커지기 때문이다. 둘째는 서비스업에서의 ‘바우몰 비용압박’(Baumol cost-disease) 때문이다. 세 번째 이유는 가구의 경제적 선택, 특히 지불노동에 대한 여성의 선택 때문이다.

[그림 2-3] 주요 OECD 국가의 65세 이상 노인인구비



원자료: OECD (2005a)

[그림 2-4] 주요 OECD 국가의 출산율 추이



원자료: OECD(2009)

이러한 노인인구의 급격한 증가와 출산율의 급격한 하락의 당연한 결과로 노인부양비가 급속하게 증가하고 있다.

아래 표에서 보는 바와 같이 유럽 국가들의 경우 1980년에 4~5명의 청장년층이 1명의 노인을 부양하는 수준이었다면 2040년경에는 2명 내외의 청장년층이 1명의 노인을 부양해야 하는 수준으로 부양부담이 크게 늘어날 전망이다. 한국은 현재로서는 유럽 국가에 비해 인구고령화 수준이 낮지만, 고령화의 속도가 매우 빨라 2040년 경에는 선진국과 유사한 노인부양비 수준에 도달할 것으로 보인다. 결국, 저출산고령화라는 OECD 국가들의 공통적인 인구학적 경향은 부양부담을 급격히 증가시킴으로써 일차적으로 노령연금의 재정위기를 초래하는 요인이 될 뿐만 아니라, 세대간 컨센서스를 위협하면서 복지국가의 내적 위기를 초래하는 요인이 되고 있다.

〈표 2-3〉 노인부양비 추이와 전망

	1980	1990	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050
France	21.9	21.3	24.5	25.0	25.4	32.5	39.4	44.6	45.8
Germany	23.7	21.7	24.0	27.8	30.5	34.2	44.3	50.4	49.1
Italy	20.4	22.3	26.7	29.4	31.1	36.7	47.0	62.7	65.5
Sweden	25.4	27.7	27.1	27.1	29.6	37.1	42.8	47.2	46.8
United Kingdom	23.5	24.5	24.4	24.1	24.6	28.4	33.8	37.8	38.5
Korea	6.1	7.2	9.9	12.2	14.2	19.6	32.3	46.1	54.7

자료: OECD (2005b)

다. 세계화

전술한 바와 같이, ‘황금기’의 서구 선진자본주의 복지국가는 낮은 실업률과 물가상승률, 높은 경제성장률, 남성가장소득 중심의 안정적인 가족구조를 배경으로 한 높은 수준의 사회복지제도와 시민권의 실현을 그 특징으로 한다. 그러나 1970년대 중반 이후의 스테그플레이션과 탈산업화 그리고 가족구조의 해체와 초고령사회로의 진입 등으로 인한 수요측면의 압박은

복지국가의 위기와 재편을 촉발하는 계기가 되었다. 이러한 계기가 내재적인 것이라면, 1990년대를 전후로 본격적으로 제기된 세계화는 복지국가의 장기적인 지속가능성을 위협하는 외적 요인으로 지목되고 있다.

새로운 글로벌 경제는 재정, 통화 정책에서 주권국가의 재량권을 감소시키고, 고용과 임금에서 유연성을 증가시키며, 미숙련 노동자의 경우 임금과 복지급여가 축소되거나 실직을 당할 가능성이 높은 방식으로 전개되고 있다. Stryker(1998:8-9)는 세계화가 복지국가에 미치는 (부정적인) 영향을 다섯 가지 방식으로 제시하고 있다. 첫째, 금융 세계화는 모든 형태의 자본(국내자본과 해외자본)에 대한 국가의 구조적 의존성을 심화시킨다. 둘째, 세계화된 금융 및 생산자본은 자본 이동의 위협과 위험을 증가시킨다. 셋째, 금융통합은 국민국가가 실업을 완충하기 위해 팽창적 경제정책을 추구할 가능성을 감소시키고, 긴축재정을 추구하도록 유도한다. 넷째, 지구경제는 제1세계 국가들—선진 자본주의 국가들—에서 국내 경제성장과 완전고용 간의 관계를 부정적으로 만든다. 마지막으로, 세계화는 이데올로기적으로 신자유주의의 초국적 확산을 가속화시킨다. 즉, 국가 수준에서의 경제정책과 사회정책 형성의 완전한 불능성 혹은 완고성을 강조하고, 정부로 하여금 지구경제의 구조, 작동, 혹은 결과를 변화시킬 수 없으며, 따라서 국제경쟁력의 요구(무역장벽의 감소 혹은 제거, 국가·세금·복지의 규모 혹은 비용 감소 등)에 순응해야만 한다고 믿게끔 한다는 것이다. Geyer(1998:77)는 이러한 수렴테제를 다음과 같이 요약하고 있다.

“변화하는 국가환경과 상이한 정치정당의 정책에도 불구하고, 선진자본주의 복지 국가는 세계화의 힘이 시장지향적 복지국가모형을 강요함으로써 점점 더 유사해질 것이다. 요컨대, 국가의 제도적 배경이나 보수적인가 사회민주적인가, 혹은 좌파정당이 집권하고 있는가 우파정당이 집권하고 있는가는 중요치 않으며, 세계화의 제약이 심화됨에 따라 시장순응적 복지국가 구조만이 허용될 것이다.”

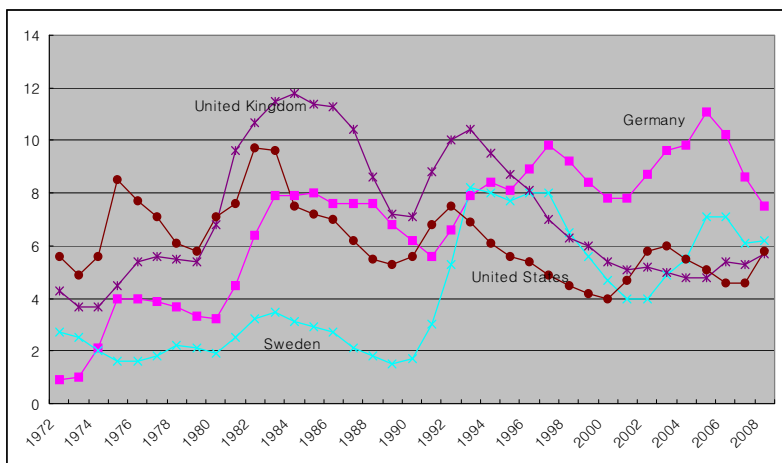
이와 같이 세계화는 자본의 상대적 힘을 강화시키고, 역으로 국민국가의 재량권과 노동의 대응력을 약화시키는 결과를 초래하였다. 앞에서 지적한 기술변화와 제3세계로의 제조업 이전으로 인한 탈산업화와 세계화의 상호작용적 영향은 노동의 양극화와 복지국가의 약화를 초래하는데 결정적인 영향을 미쳤다. 극단적 낙관주의자를 제외하고는 이러한 복지국가 변화의 추동 요인들은 결국 ‘평등·일자리’의 상충성(trade-off)을 강화시키고, 사회 복지의 시민권적 성격을 약화시키는 방향으로 나아갈 것이라는 데 의견을 같이 하고 있다.

제2절 복지국가 위기 이후 저소득층 지원체계의 변화

1. 복지국가 위기 이후 복지 급여 수급 양상

베버리지는 복지국가의 핵심적 제도인 사회보험의 성공 조건으로 세 가지를 제시한 바 있다. 이는 첫째, 가족의 크기와 소득을 고려한 가족수당을 통하여 가구의 기본적인 욕구에 부응하고, 미래세대에 대한 사회적 책임을 공유한다는 것이다. 둘째, 포괄적이고 보편적인 보건서비스(NHS) 체계를 구축함으로써 질병의 예방과 치료에 대한 국가 책임을 명시한다는 것이다. 마지막으로, 완전고용을 달성한다는 조건이다. 이 중 특히, 완전고용의 가정은 사회보험뿐만 아니라 복지국가의 핵심적인 전제이다. 실제로 유래 없는 경제적 성과를 바탕으로 완전고용에 가까운 낮은 실업률을 유지했던 것이 복지국가가 황금기를 구가할 수 있었던 핵심적 조건이었다 해도 과언이 아니다. 낮은 실업률은 납세 기반을 확대시키고, 실업급여나 공공부조 급여 등의 지출 요인을 감소시키며, 사회통합을 강화하는 데 긍정적인 요인으로 작용한다. 반면, 높은 실업률은 납세 기반을 훼손하고 근로능력자에 대한 사회적 지출을 증가시킴으로써 국가의 재정 안정성을 해칠 뿐만 아니라, 계급 결속력과 사회 통합을 저해하는 주요 원인이다.

[그림 2-5] 독일, 스웨덴, 영국, 미국의 실업률 추이



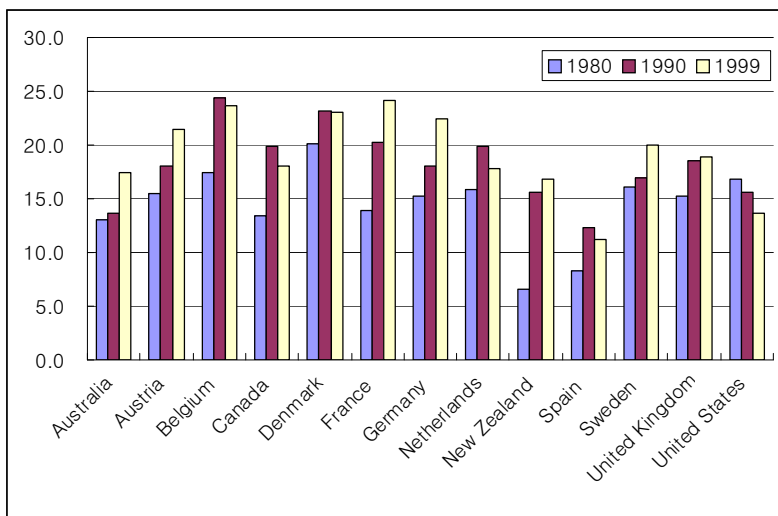
자료: OECD.Stat

1970년대 중반 두 차례의 오일쇼크를 계기로 한 서구 사회의 스테그플레이션은 심각한 실업문제를 야기함으로써 복지국가의 근간을 흔들었다. 그림에서 보는 바와 같이 1970년대 중반 이후 영국, 독일, 미국의 실업률은 급격히 치솟았다. 영국의 경우 1983년 실업률이 11.8%에 이르렀으며, 미국과 독일 등 다른 유럽 국가들도 상황은 이와 크게 다르지 않았다. 다만, 스웨덴의 실업률은 1990년대 중반의 경제위기 이전까지 4% 미만의 안정적 실업률을 유지하였다.

이러한 실업률의 급등과 복지국가의 성숙으로 인한 수급권의 확대는 1980년대를 전후 근로능력자의 급여의존성⁸⁾을 심화시켰다. 실제로 아래 그림에서 보는 바와 같이, 미국을 제외한 대부분의 선진 복지국가에서 1980년대에 근로능력자의 급여 의존성이 증가하였음을 알 수 있다.

8) 근로능력자들이 받을 수 있는 복지급여로는 실업보험, 실업부조, 사회부조 급여 외에도 조 기노령연금, 장애 및 질병 급여, 출산 및 육아 수당 등이 있다.

[그림 2-6] 근로연령인구(15~64세)의 수급률(전체)

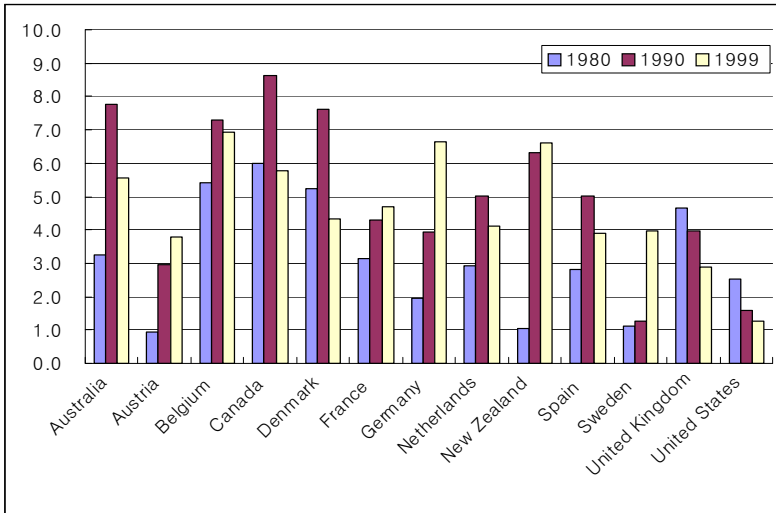


자료: OECD (2003)

특히, 1980년과 1990년 사이 벨기에(17.4%→24.4%), 캐나다(13.4%→19.9%), 프랑스(13.9%→20.2%), 아일랜드(12.4%→18.9%), 뉴질랜드(6.6%→15.6%) 등에서 근로능력자의 급여 수급률이 크게 증가하였다. 대부분 나라에서 1990년대 동안의 수급 상승률은 줄어들었으며, 캐나다, 스웨덴, 네덜란드 등 일부 국가에서는 수급률 자체가 1990년에 비해 감소하였다. 이에 비해, 1990년대 중반에 경제위기를 겪은 스웨덴의 경우 1990년에 비해 1999년 수급률이 17%에서 20%로 증가하였다. 이 기간 동안 수급률이 지속적으로 감소한 유일한 나라는 미국(16.8%→15.6%→13.7%)이었다.

다음으로 그림은 1980~1999년 사이 근로연령인구의 실업급여 의존율을 보여주고 있다. 호주, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 네덜란드, 스웨덴 등은 1990년의 실업급여 수급률이 가장 높게 나타나고 있으며, 1999년에는 다시 감소한 것으로 나타났다. 그러나 감소한 이후의 수급률도 1980년과 비교할 때는 여전히 높은 수준이다.

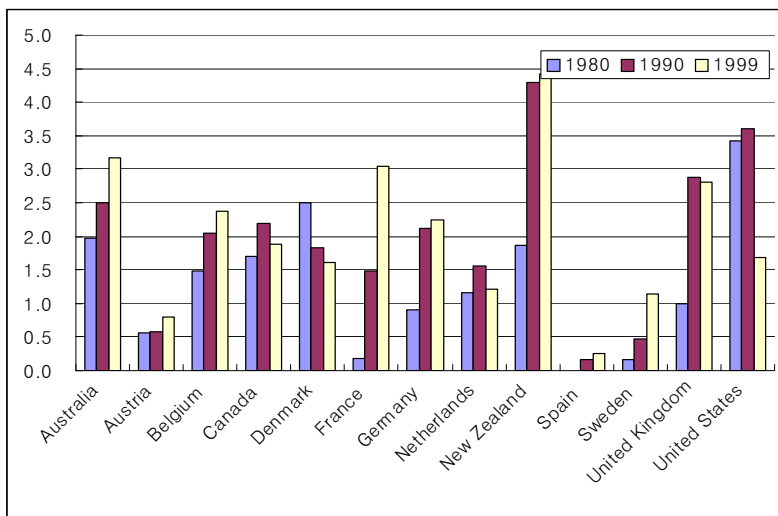
[그림 2-7] 근로연령인구(15~64세)의 수급률(실업)



자료: OECD (2003)

이는 위의 그림에서 본 바와 같이, 1980년대 중반에 이들 대부분의 나라에서 실업률이 피크를 이룬데서 그 원인을 찾을 수 있다. 그러나 독일과 스웨덴의 경우 오히려 1999년에 가장 높은 실업급여 수급률을 기록하고 있다. 독일의 경우 다른 유럽국가와는 달리 1990년대의 일시적인 실업률 감소 후 1990년대 후반에 다시 실업률이 급증하여 1980년대 중반 수준을 훨씬 상회한 결과로 해석될 수 있다. 스웨덴은 1990년대 초반까지는 매우 낮고 안정적인 실업률을 보였으나, 1990년대 중반 경제위기를 계기로 실업이 급증한 결과 1999년 실업급여 수급률이 급등한 것으로 보인다. 이와는 대조적으로 영국과 미국의 경우 1980년에 비해 1990년, 1990년에 비해 1999년의 실업급여 수급률이 더 낮게 나타난다. 이는 유럽대륙 국가와 영미권의 노동시장정책과 소득보장정책의ダイナ믹 속에서 파악될 필요가 있다. 즉, 영미권 국가는 노동시장의 유연성을 강화하고, 소득보장의 권리성을 약화시키는 방향으로 나아간 결과, 수급률이 크게 상승하지 않았지만, 불평등과 빈곤은 증가한 것이다.

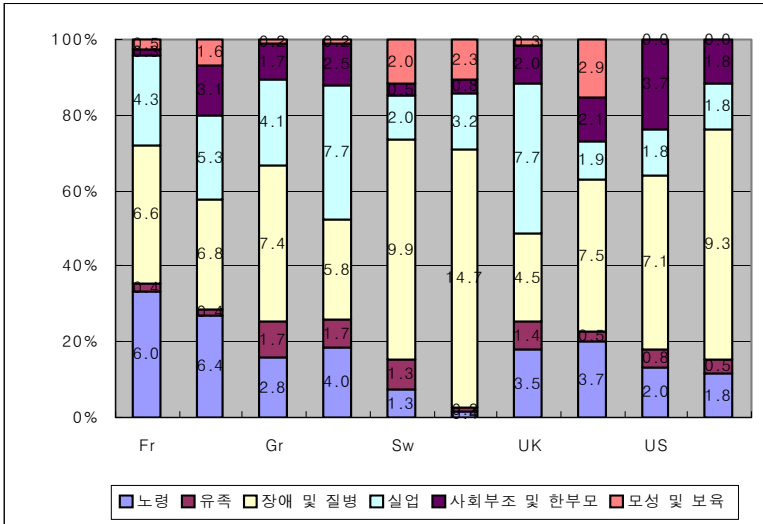
[그림 2-8] 근로연령인구(15~64세)의 수급률(사회부조)



자료: OECD (2003)

위 그림은 근로연령인구의 사회부조 급여 수급률을 보여주고 있다. 1980년에서 1999년 기간 동안 근로연령인구의 사회부조 수급률이 극적으로 증가한 나라는 프랑스, 독일, 뉴질랜드, 스웨덴, 영국 등이다. 사회부조형 복지국가로 불릴만한 뉴질랜드를 제외하면 이 시기 동안 유럽의 주요 복지국가에서 사회복지 수급률이 크게 증가한 것을 알 수 있다. 특히, 프랑스의 경우 1980년 0.19%에 불과하던 사회부조 수급률이 1990년에는 1.48%로, 다시 1999년에는 3.04%로 증가하였다. 독일과 영국은 1980년에서 1990년 사이에 수급률이 급등(독일 0.90%→2.12%, 영국 0.99%→2.88%)하였다. 이와는 대조적으로 미국의 경우 1980년에서 1990년 동안은 수급률이 약간 증가하였으나, 1990년에서 1999년 동안 수급률은 절반 이하로 감소하였다. 이는 1995년 기존의 여성 한부모가구를 대상으로 하던 사회부조제도인 AFDC를 TANF로 바꾸면서 근로연계적 성격을 강화하고, 수급요건과 수급기간을 제한하는 등의 조치를 취한 결과로 보여진다.

[그림 2-9] 15-64세 인구 대비 프로그램별 수급자 수(1985, 2004)



자료: OECD(2006)

마지막으로, 위 그림에서 보는 바와 같이 지난 20여년 동안 근로연령층의 복지수급자 구성을 보면, 전반적으로 노동시장으로부터 일시적·영구적으로 탈퇴한 사람에게 주어지는 out-work benefit⁹⁾가 크게 증가한 것을 알 수 있다. 프랑스의 경우 out-work benefit 중 특히 사회부조 및 한부모 관련 급여와 모성 및 보육 급여 수급자가 크게 증가하였으며, 스웨덴의 경우 장애 및 질병급여 수급자 비중이 큰 폭으로 증가하였다. 영국의 경우도 장애 및 질병급여와 모성 및 보육급여의 수급자가 크게 늘어났으며, 미국의 경우 사회부조 및 한부모 급여 수급자는 줄어든 대신 장애 및 질병급여 수급자가 증가하는 양상을 보였다.

요컨대, 1980년대 대부분의 유럽대륙 국가들에서 실업급여, 사회부조 등 사회보장급여 수급률이 급등하였다. 1990년대는 일부 국가의 수급률은 하

9) out-work benefit은 질병·장애·노령 등의 이유로 일시적·영구적으로 경제활동을 하지 않는 사람에게 주어지는 급여로, 대표적으로 조기노령연금, 장애 및 질병급여, 모성 및 보육급여 등이 여기에 속한다. 이에 비해 in-work benefit은 구직활동이나 근로활동을 하고 있는 사람에게 주어지는 급여로 실업급여, EITC, 고용보조금 등이 여기에 속한다.

락하고, 일부 국가의 수급률은 증가하였지만 대부분의 유럽대륙국가에서 공히 1980년대 수준을 회복하지는 못한 것으로 나타났다. 또한, 비슷한 기간 동안 유럽대륙국가에서는 장애 및 질병급여, 모성 및 보육급여와 같은 out-work benefit의 수급률이 상대적으로 크게 증가하였다. 반면, 미국의 경우 전체 수급률과 실업급여 수급률은 1980년대 이래 오히려 감소하였으며, 사회부조 수급률은 1980년대 약간 증가하였다가 1999년에는 큰 폭으로 감소하였다. 이는 크게 보면 유럽대륙 국가의 경우 상대적으로 노동시장 유연화 정책보다는 소득보장정책에 더 치중한 반면, 미국의 경우 노동시장 유연화와 노동연계적 복지에 더 중점을 둔 결과라고 할 수 있다.

2. 복지국가 위기 이후 저소득층 지원제도 변화의 일반적 경향

국가별·복지레짐별로 소득보장의 수급률과 수급률의 내부 구성 등은 상당히 달랐음에도 불구하고, 앞서 지적했던 탈산업화, 인구구조의 변화, 세계화는 복지국가에 공통적으로 재정 부담과 권력 균형의 이동에 대한 불가피한 압력 요인으로 작용한 것은 부정할 수 없다. 이는 영미권에서 출발한 복지국가 재편의 움직임을 유럽대륙 국가로까지 확대시키는 계기가 되었음은 물론이다.

복지국가 위기 이후 저소득층 지원제도의 방향성은 그것을 워크페어(workfare)¹⁰⁾로 부르든 welfare-to-work(or welfare-for-work)으로 부르든 간에 저소득층의 사회복지 급여에 있어 근로 연계성과 통합성을 강조하고는 추세로 나아가고 있다¹¹⁾.

10) workfare는 우리말로 ‘근로연계적 복지’ ‘근로복지’ 등으로 번역되지만, 본 보고서에서는 그 원래의 뉘앙스를 살리고자 ‘워크페어’로 표기하였다.

11) 다만, 그 정책 지향의 초점이 자유주의적 가정-빈곤의 자기책임성과 열등처우의 원칙(less eligibility)-에 두어지느냐, 휴머니즘과 시민주의적 가정-빈곤의 사회책임성, 사회적 배제의 방지와 소득의 적절성-에 두어지느냐에 따라 정책의 구성과 변화 방향은 나라마다 차이가 난다. 즉, 정책 지향 이면의 이러한 기본 이념과 가정은 형식적으로 유사하지만 실질적으로는 매우 다른 정책 산물과 결과를 가져올 수 있다.

먼저, 많은 OECD 국가에서 사회부조 프로그램은 단순히 적절한 최저 생활수준을 제공하는 것을 넘어서서 변화하고 있다(Adema, 2006). 즉, 사회부조를 제공함에 있어 이전보다 “호혜성”(reciprocity)을 강조함으로써 노동시장 재통합에 초점을 두는 경향이 있다. “강한” 형태의 “호혜성”은 미국과 캐나다(일부)에서 통용되는 “워크페어”로서, 모든 복지 수급자들은 교육, 지역사회 근로, 훈련 프로그램 또는 보조금이 지급되는 민간부문 고용에 강제적으로 참여해야 한다. 1960년대 미국의 Work Incentive Program(WIN)에서 구체화된 워크페어 구상은 개별 주로 하여금 이른바 welfare-to-work, welfar-for-work 프로그램을 실시할 수 있도록 한 1981년 미국연방법에서 재등장하였다. 미국에서 워크페어와 관련된 구상은 ‘급여조건으로서의 근로’(work-for-benefits)에서 ‘급여를 받는 동안의 자활 준비’(preparation-for-self-support-while-on-benefits)로 변화되어 왔다. 따라서 대부분의 주정부는 복지수혜자들로 하여금 복지수급권을 박탈당하지 않으려면, 일정하게 정해진 비근로계약 일자리(non-contractual job 고용보장을 제공하는 근로계약이 없는 일자리)를 택하든지, 구직활동을 하든지(attendig “job-hunting class”), 아니면 학교에 입학하든지, 전일 직업훈련(full-time training)을 받도록 의무화하는 프로그램을 주로 개발하였다. 주정부 차원에서 실시되는 워크페어 프로그램의 형태는 다양하지만, 1990년의 연방정부 복지개혁조치는 워크페어 프로그램으로의 경향을 한층 더 강화하였다(Standing, 1990).

유럽에서도 사회부조 프로그램의 워크페어적 성격이 최근에 와서 더욱 강화되었다. 예컨대, 영국의 Government's Employment Training 프로그램과 Re-Start 프로그램, 독일의 Federal Social Assistance Act, 스웨덴의 Youth Teams 등이 그것이다. 또 다른 예로 프랑스의 RMI에서는 “재통합 계약”(reinsertion contracts)이라는 개념을 사용하고 있다. 이는 사회부조 클라이언트들이 부조 급여에 대한 의존을 종식시키기 위한 조치에 대한 동의서 혹은 계약서에 서명해야 해야 한다는 것이다. 이 동의서에는 사회시장 혹은 노동시장 활동에 참여할 것 등의 조건이 포함되어 있으며, 동의서에

정해진 조건을 충족시키지 못하면 급여를 상실할 수도 있다. 프랑스뿐만 아니라 많은 OECD 국가에서 청년의 사회부조 수급은 교육을 이수하거나 근로에 참여할 것을 조건으로 한다. 이를 위해 정부는 사회부조 클라이언트들에 대한 고용지원에 더 많은 투자를 하고 있다. 그러한 지원은 훈련, 구직 지원, 고용카운셀링, 보육지원 등 클라이언트 특성에 따라 다양한 형태를 띤다. 정부가 지원시책에 투자하는 만큼 클라이언트들이 재통합 활동에 참여해야 하는 것을 핵심으로 하는 이러한 정책은 “상호 의무”(mutual obligations)적 사회정책으로 알려져 있다(Adema, 2006). 이들 프로그램들이 엄격한 의미에서의 워크페어 프로그램에 해당하는지는 논란의 소지가 있지만, 어쨌든 정치적 이념의 차이에 불구하고 많은 정치가들과 사회과학자들이 풍요속의 빈곤문제를 해결할 수단으로 워크페어에 관심을 기울이고 있는 것은 분명하다.

근로연령 저소득층을 노동시장으로 재통합하고자 하는 또 다른 노력으로서 사전적 제한(Gate-keeping) 조치와 조기 재활(early rehabilitation) 프로그램을 들 수 있다. 이들 조치들은 주로 근로능력을 유지하고 있는 사람들이 장애급여로 유입되는 것을 감소시키는데 그 목적이 있다. 이와 관련한 방안으로 첫째, 장애로 가는 도입단계라 할 수 있는 장기 질병휴가 비용을 기업에 부담시킴으로써 장기(장애)급여로의 유입을 감소시키는 방안이 있을 수 있다. 둘째, 사람들을 자동적으로 장애급여로 전환시키기보다는 사회적, 개인적, 건강상의 조건에 대한 더 나은 관리와 사정(assessment)을 확보하는 단계적 절차를 통해 일자리에 남아있도록 하는 방안이다. 셋째, 장애급여 진입 이후, 건강상태에 대한 지속적 모니터링을 실시하는 것이다. 건강상태 평가는 과거 일을 계속 하는데 있어서의 저해 요소와 특정 직종에서 파트타임 일자리를 할 수 있는 가능성에 초점을 둔다(Carcillo and Grubb, 2006).

마지막으로, 최근 좌파와 우파 정부 모두에 의해 EITC, 고용보조금 등과 같은 in-work benefit가 도입되거나 확대되고 있는 추세이다. 프랑스, 헝가리는 중도좌파, 스웨덴은 보수, 벨기에, 덴마크, 네덜란드는 대연정 정

부에 의해 이러한 정책들이 도입되거나 확대되었다. 캐나다의 경우 자유당 정부에 의해 처음 제기되었지만, 보수당에 의해 도입되었다. 미국과 영국은 좌우파 양당 모두에 의해 지지되고 있다. 영국의 경우 Health, Wilson, Thatcher, Blair 행정부에서 모두 in-work benefits 지출이 증가하였다. 미국의 Reagan과 Clinton 정부도 마찬가지이다. OECD 노동부 장관 회의(2003), 보건복지 장관 회의(1998, 2005) 모두 in-work benefits 정책에 대해 점점 더 긍정적인 태도를 보이고 있다. EU 차원에서의 유럽고용지침(European Employment guidelines) 또한 일자리를 찾고, 잡고, 유지하는 것을 장려하는 금전적 유인을 강조하고 있다(Immervoll and Pearson, 2009).

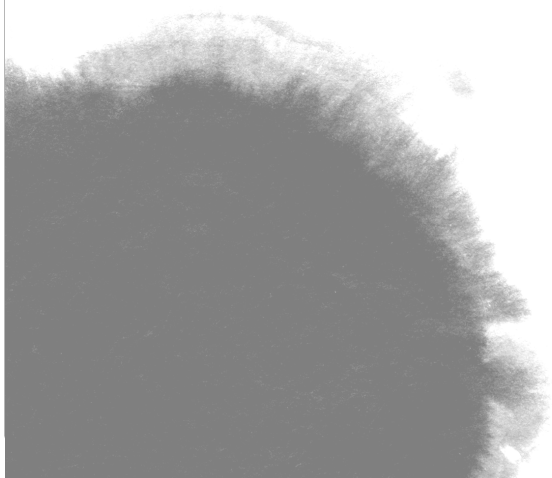
많은 다른 사회급여와 마찬가지로, in-work benefits는 원칙적으로 특정 소득집단과 가족 유형에 쉽게 표적화될 수 있다. 예컨대, 영국, 아일랜드, 미국은 가족 소득에 따라 급여가 매우 엄격하게 표적화되어 있어서, in-work benefits는 강한 빈곤 예방(anti-poverty) 역할을 하는 것으로 나타났다. 이에 비해, 여러 유럽대륙 국가들은 피용자의 개별적 환경, 특히 임금소득과 근로시간에 따른 프로그램을 운영하며, 대체로 다른 가족 구성원의 소득을 포함한 가족 상황과는 무관하다. 따라서 이들 나라에서 in-work benefits의 소득재분배효과는 영미권 국가들에 비해 덜 명확하다. 대부분의 유럽국가에서 개인 베이스로 지급되는 in-work benefits(다른 가족원의 소득에 영향을 받지 않는)는 —소득재분배보다는— 근로유인에 좀 더 주목하는 경향이 있다(Immervoll and Pearson, 2009).

요컨대, 전통적으로 자조와 근로유리를 강조했던 영미권 국가들뿐만 아니라 시민권에 바탕으로 두고 보편적 복지를 지향해 왔던 유럽대륙국가들조차 근로연계성과 호혜성을 강화하는 방향으로 복지제도를 개편해 왔다. 그러나 이러한 경향을 단순히 ‘복지축소’ 혹은 ‘신자유주의적 재편’이라는 식으로 치부해 버리기에는 부족한 점이 있다. 공급측면, 즉 정부의 입장에서 보면, 1970년대 중반 이래 저성장과 고실업은 납세의 기반을 침식했을 뿐만 아니라 수급률을 크게 상승시킴으로써 재정위기를 초래하였으며, 이는

결과적으로 복지국가에 대한 사회적 동의 기반을 침식하는 내적 요인이 되어 왔다. 여기에 더해 저출산고령화는 노인부양비를 급등시킴으로써 노인세대와 청장년세대 간의 암묵적 계약을 어렵게 하는 요인이 되고 있다. 이러한 상황에서 정부가 노동시장으로부터의 퇴거보다는 노동시장으로의 유입을 강화하는 방향으로 급여를 재편하는 것은 ‘지속가능한 복지국가’를 위해 필수불가결한 조치라고 할 수 있다. 다른 한편, 수요측면 즉 근로능력이 있는 복지수급자의 입장에서 보면 노동시장으로의 통합 노력은 장기적으로 사회적 배제로 이어지지 않기 위해 불가피하다. 이 때 중요한 것은 일자리의 질과 복지와의 연계성이다. 이 지점이 영미식 워크페어와 사민주의적 호혜성을 가르는 지점이라 할 수 있다. 즉, 미국의 워크페어는 탈빈곤보다는 탈수급을 강조하고, 노동유연화를 통해 저임금 일자리를 양산함으로써 수급률을 낮추는 데 강조점을 두고 있다. 반면, 스웨덴과 같은 사민주의 복지국가는 적극적 노동시장정책과 일-가정 양립정책 등을 통해 노동과 복지를 적극적으로 연계하고, 최저임금제, 임금평등정책 등과 같은 노동시장 개입을 통해 일자리의 질을 관리함으로써 수급자의 사회통합을 강조하는 데 역점을 두고 있다. 이와 같이, 복지국가 재편의 일반적 경향성에도 불구하고, 각 국가의 역사적 경로의존성이라는 측면은 여전히 정책지향과 제도의 내용에서 결정적 차이를 만들어내는 요인임을 간과해서는 안될 것이다.

03

주요 OECD 국가 저소득층 지원제도의 구조



제3장 주요 OECD 국가 저소득층 지원제도의 구조

제1 절 저소득층 지원제도의 분류

서론에서 밝힌 바와 같이, 본 연구의 분석대상이 되는 저소득층 지원제도는 15~64세의 경제활동연령에 속하는 저소득층(과 그 가족)이 주로 받을 수 있는 현금성 급여이다. 이러한 현금성 급여를 재정방식, 자산조사 여부, 지급 방식 등에 따라 사회수당형 급여, 사회보험형 급여, 사회부조(자산조사)형 급여, 조세형 급여로 구분하여 살펴보기로 한다. 각 급여 유형의 특성과 형태는 아래 표와 같이 정리될 수 있다.

먼저, 사회수당형 급여는 특정 인구집단의 필수적 욕구에 대응하기 위한 보편적 성격 -일부 자산조사가 있을 수 있으나 그 적용범위가 매우 넓은 것이 특징임-의 급여로 대표적으로 아동(가족)수당, 주거수당 등이 있다.

사회수당형 급여는 보편성을 가장 큰 특징으로 하며, 일반조세를 재원으로 한다. 사회보험형 급여는 특정 사회적 위험-실업, 질병, 산재, 노령 등-에 대응해 기여에 대한 권리로서 주어지는 (준)보편적 성격의 급여이다. 특히, 경제활동 연령에 적용되는 대표적인 현금성 사회보험 급여는 실업보험 급여이다. 급여는 대체로 과거의 노동력(勞働歷)과 기여력(寄與歷)에 따르며, 이전의 소득(임금)에 비례해서 주어지는 것이 일반적이다.

사회부조형 급여는 자산조사(means test)와 같은 수급요건을 충족시키는 빈곤가구를 대상으로 하는 급여로, 저소득층 지원제도에서 가장 핵심적이고 전통적인 급여방식¹²⁾이라 할 수 있다¹³⁾.

〈표 3-1〉 저소득층 지원제도의 유형과 특성

	사회수당형	사회보험형	사회부조형	조세형
재정 방식	일반 조세	기여	일반 조세	일반 조세
주요 수급요건	인구학적 특성	해당 위험의 발생 기여기간 기여수준	자산 수준	근로여부 근로소득 수준 가구내 아동수
커버리지	보편적 (혹은 느슨한 소득과약)	보편적 (보험가입자)	제한적 (최저생계비 미만가구)	제한적 (저소득 근로자가구)
급여단위	가구(아동)	개인	대체로 가구(일부 개인)	대체로 가구(일부 개인)
급여수준	낮음 (아동수에 따라 다름)	높음 (과거 기여력에 따라 다름: 소득비례)	낮음 (자산수준과 가구원수에 따라 다름)	낮음 (근로소득 수준과 아동수에 따라 다름)
대표적 제도	아동수당	실업보험	사회부조	EITC
지급 방식	현금 또는 세금공제	현금	현금	현금 또는 세금공제 또는 사회보장기여금

마지막으로, 조세형 급여는 근로유인과 소득보장의 목적을 동시에 달성하고자 하는 수정된 역소득세(Negative Income Tax) 방식의 급여로서 주로 근로활동에 참여하고 있는 저소득가구를 대상으로 한다. 미국의 근로소

12) 그러나, 나라마다 사회부조의 역할에는 큰 편차가 존재한다. 보편적 사회복지모델 혹은 포괄적 보험기반 지원 시스템을 가진 유럽 대륙 국가의 경우 사회부조 지원의 역할은 상대적으로 제한되어 있는데 비해, 캐나다, 영국 등과 같은 자유주의모델과 동구권 국가에서 사회부조 지원의 역할은 상대적으로 크다. 2003년 기준으로 공적사회지출에서 사회부조가 차지하는 비율은 스웨덴(2.2%), 노르웨이(2.6%), 덴마크(3.6%), 프랑스(2.1%), 독일(4.2%) 등은 전체적으로 5% 미만 미만인 반면, 체코 공화국(17.5%), 영국(11.8%), 캐나다(11.2%)등은 10%를 상회하고 있다. 우리나라의 경우 공적사회지출에서 사회부조가 차지하는 비율은 7.7%로 서유럽 대륙국가와 자유주의 국가들의 중간 정도 수준이다 (Adema, 2006). Esping-Anderson(1990, 1999)은 이러한 의미에서 권리에 기초한 프로그램들에 비해 욕구에 기초한 사회부조가 차지하는 상대적 비중이 ‘자유주의’의 특징을 보여주는 대표적인 지표라고 언급하고 있다.

13) 그러나 본 연구의 대상인 경제활동인구는 전통적으로 ‘undeserving poor’로 분류되어 왔기 때문에 일반적으로 사회부조에의 접근성이 떨어진다. 보통은 사회보험 수급 자격이 없을 뿐만 아니라 자산(소득과 재산)을 대부분 소진하여야만 수급자격이 주어지며, 일부 국가(한국, 독일)에서는 부양의무자 기준 등의 추가적인 조건을 통해 수급을 제한하고 있다.

득보전세제(Earned Income Tax Credit)가 전형적인 조세형 급여의 형태이다.

위 네 가지 형태의 저소득층 지원제도는 다양한 조합으로 구성될 수 있으며, 저소득층의 경우 한 시점에서 두 가지 이상의 제도로부터 급여를 받을 수 있는 것이 보통이다. 예를 들면, 아동수당과 같은 보편적 사회수당은 모든 급여의 추가적 수급과 무관하게 기본적으로 주어지는 경우가 대부분이다¹⁴⁾. 또, 실직 상태가 장기화됨에 따라 실업보험→실업부조→사회부조로 진행되는 나라(독일)도 있고, 실업보험→사회부조로 진행되는 나라(한국, 영국)도 있다. 많은 나라에서 핵심적 사회부조 급여를 받으면서 추가로 사회수당 혹은 사회부조 형태의 주거급여를 받을 수 있다(스웨덴, 독일, 영국, 한국). 이와 같이, 저소득층은 근로 여부와 근로소득의 수준, 아동과 가족의 수, 주거점유형태 등에 따라 다양한 형태의 지원을 받게 되며, 그 형태와 급여 수준, 부가 조건 등은 나라마다 상이하다.

14) 단, 아동수당을 받는 경우 사회부조 급여액이 비례적으로 삭감되는 것이 일반적이다.

제2절 한국의 저소득층 지원제도

1. 한국 저소득층 지원제도의 체계

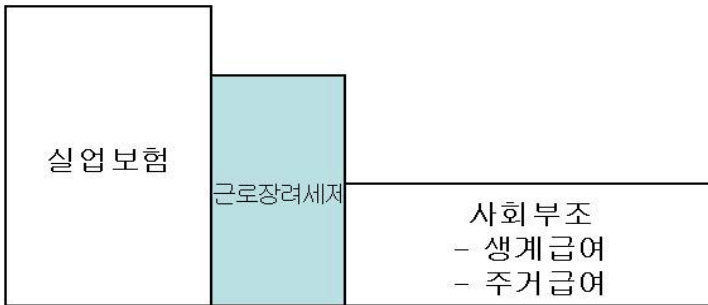
한국의 사회복지지는 1960년대 이래로 최소한의 기본적인 욕구조차 충족하지 못하는 취약계층을 대상으로 국가의 조세로 재원을 조달하는 공공부조(생활보호제도)를 한 축으로 하고, 산재보험, 건강보험, 국민연금, 고용보험 등 특정한 사회적 위험을 대상으로 하고 기여에 기초하여 급여를 제공하는 사회보험을 다른 한 축으로 하여 발전하여 왔다. 잘 알려진 바와 같이, 외환위기 이전까지만 해도 공공부조제도는 실질적인 부양의무자가 없는 노인이나 폐질자를 중심으로 현물급여와 공공근로사업을 중심으로 운용되어 왔으나, 경제위기로 인한 빈곤의 급증 등 사회문제에 대한 대응으로 현재의 국민기초생활보장제도로 개편되었다. 한편, 사회보험의 경우, 1964년 500인 이상 광업과 제조업을 대상으로 시작된 산재보험을 필두로 1995년 고용보험까지 소위 4대 사회보험의 전위를 갖추었다. 다시 말해, 우리나라의 사회복지지는 최하위 계층을 중심으로 상향 조정되어온 공공부조제도와, 안정적 일자리를 가진 대기업 근로자를 중심으로 하향 방식으로 대상층을 확대해온 사회보험의 두 축을 중심으로 발전하여 왔다¹⁵⁾.

이 중 본 연구의 주요관심 대상인 15~64세의 경제활동연령에 속하는 저소득층(과 그 가족)이 주로 받을 수 있는 현금지원 제도는 고용보험의 실업급여, 국민기초생활보장제도, 근로장려세제이다. 뒤에서 살펴보게 될 독일, 스웨덴, 영국과 비교할 때 우리나라는 보편적인 수당형태로서 아동(가족)수당이 존재하지 않으며, 실업보험의 수급자격이 없는 실직자나 청년실업자를 대상으로 하는 실업부조도 없다. 주거급여 역시 국민기초생활보장급여 수급자만을 대상으로 제한적으로 운용된다는 점에서 별도의 주거수당 또는 주

15) 이러한 복지체제는 미국을 위시한 자유주의 복지레짐과 독일을 중심으로 하는 보수주의 복지레짐의 중간 형태로 볼 수 있지만, 발전의 경로나 방향을 볼 때 전자에 좀 더 친화적이라 할 수 있다.

거급여가 존재하는 여타의 국가와는 차이가 있다. 근로장려세제 또한 최근인 2008년 시행¹⁶⁾되었다는 점에서, 저소득 근로능력자(혹은 그 가족)가 의존할 수 있는 사회보장성 현금급여는 실업급여와 국민기초생활보장급여가 거의 유일하다고 볼 수 있다¹⁷⁾. 이를 도식화하면 아래 그림과 같다.

[그림 3-1] 한국 저소득 근로가능계층 현금지원제도의 구조

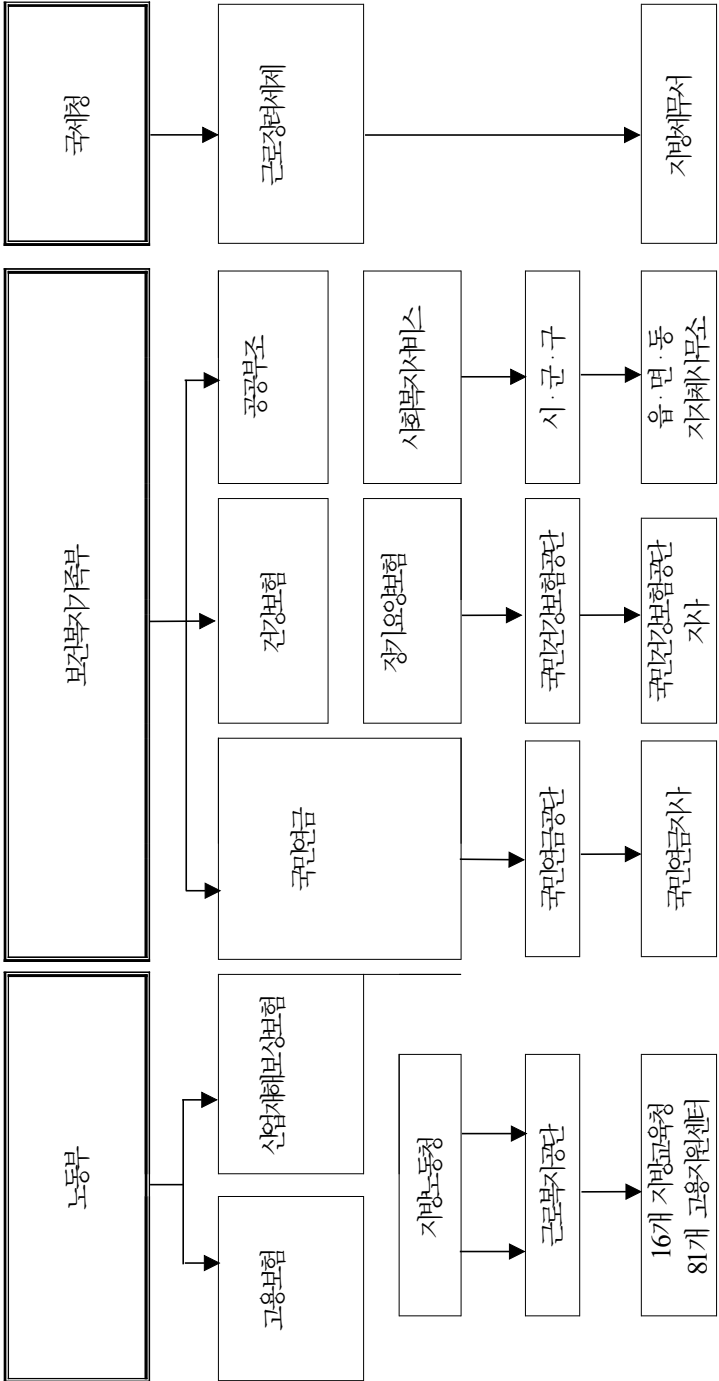


아래 그림에서 보는 바와 같이 한국의 경우 공공부조는 보건복지부, 고용보험은 노동부, 근로장려세제는 국세청에서 관할하고 있다. 기초보장제도의 경우 보건복지가족부의 사회복지정책실 기초생활보장과에서 선정 및 급여기준 마련 등의 총괄적인 업무를 담당하고, 시·군·구청에서 수급자 선정과 급여관리를 하며, 읍·면·동에서는 수급 신청업무 등을 담당한다. 고용보험의 경우 고용보험료 징수계획의 수립, 징수제도의 개선 등의 제도 전반에 관한 업무는 노동부 근로기준국의 산재보험과에서 담당하고, 지방노동청 또는 지청에서는 보험료 그 밖의 징수금에 대한 체납처분 및 결손처분에 대한 승인과 과태료의 부과징수를 한다. 그리고 근로복지공단에서는 고용보험 적용·징수업무를 담당하고 있다. 한편, 근로장려세제는 국세청 소득지원국 소득지원과에서 총괄적인 업무를 담당하고, 일선 세무서에서 급여신청 업무를 담당하고 있다.

16) 2006.12월 조세특례제한법 개정을 통하여 근로장려세제가 도입되었고, 2008년 소득분에 대하여 2009년 근로장려금이 지급되었다.

17) 물론 장애인, 한부모가구 등 인구학적 특성이나 가구 특성에 따라 지급되는 현금급여가 존재하기는 하지만, 이는 본 장의 저소득층 지원제도에서 제외된다.

[그림 3-2] 한국의 사회보장 전달체계



2. 한국 저소득층 지원제도의 주요 내용

가. 수당형 급여

한국의 경우 수당이라는 이름이 붙거나 수당의 형태에 가까운 제도로 장애수당(장애연금), 기초노령연금 등이 있다. 그러나 이들 제도들은 인구학적 특성에 따른 급여라는 측면에서는 수당의 성격을 지니고 있지만, 급여 대상이 저소득층에 제한되어 있다는 측면에서 엄격한 의미에서 수당은 아니다. 또한 본 연구의 목적이 일반적인(*general*) 저소득 근로능력계층 현금지원제도를 주요 외국과 비교함으로써 우리나라에 주는 함의를 도출하는 것이므로 이들 제도는 본고에서 논외로 하고자 한다.

나. 사회보험형 급여

1995년 도입된 고용보험은 실직근로자에게 실업급여를 지급하는 전통적 의미의 실업보험 사업 외에 적극적인 취업알선을 통한 재취업의 촉진과 근로자의 고용안정을 위한 고용안정사업, 근로자의 직업능력개발사업 등을 상호 연계하여 실시하는 사회보험제도이다¹⁸⁾. 이 중 저소득 근로연령계층을 대상으로 하는 대표적인 사회보험형 현금급여제도는 실업급여이다. 이는 근로자가 실직한 경우 일정기간 동안 급여를 지급하여 실직자 및 그 가족의 생활안정을 도모하고 자신의 능력과 적성에 맞는 새로운 직장에 재취업할 수 있도록 지원하는 제도이다.

1995년 7월 1일 제도 도입 당시 고용보험은 30인 이상 사업장에 적용되었으나, 이후 점차적으로 적용대상범위를 확대하여 1998년 10월 1일부터는 1인 이상 모든 사업장에 고용보험이 적용되고 있으며, 건설업의 경우에도 모든 공사(단, 개인이 시공하는 총 공사금액 2천만원 미만 공사 등은

18) 노동부(2009)에 의하면 “고용보험은 실직자에 대한 생계지원은 물론 재취업을 촉진하고 더 나아가 실업의 예방 및 고용안정, 노동시장의 구조개편, 직업능력개발을 강화하기 위한 사전적·적극적 차원의 종합적인 노동시장정책의 수단”이라고 밝히고 있다.

제외)가 적용대상이다.

실업급여를 지급받기 위한 요건은 제도 도입 당시보다 완화되었다. 제도 도입 당시에는 다음의 네 가지 요건을 충족시켜야 실업급여 수급이 가능하였다. 첫째, 이직 전 18개월(기준기간)중 12월(피보험단위기간) 이상 적용사업의 피보험자로서 고용되어 임금을 목적으로 근로를 제공하였을 것, 둘째, 정당한 이유 없이 자발적으로 이직하거나 자신의 중대한 귀책사유에 의하여 해고된 것이 아닐 것, 셋째, 근로의 의사와 능력이 있음에도 불구하고 취업하지 못하고 있을 것, 넷째, 구직노력을 적극적으로 할 것이다. 2009년 현재 실업급여 수급요건은 상기 요건 중 둘째, 셋째, 넷째는 동일하나, 첫째의 요건을 완화하여 피보험단위기간을 180일로 하였다. 또한 종래에는 이직일의 다음날로부터 10월이 경과하면 소정급여일수 여부에 관계없이 그 이후에는 실업급여가 지급되지 않게 규정하고 있었으나 현재는 이직일의 다음날로부터 12월이 경과하면 소정급여일수 여부에 관계없이 그 이후에는 실업급여가 지급되지 않도록 하였다. 이와 같은 변경으로 실업급여의 수혜범위가 과거 보다 확대되었다.

실업급여의 핵심은 구직급여와 취업촉진수당이다. 구직급여는 소정의 수급요건을 만족시키는 수급자격자의 생활안정을 도모하기 위해 지급되는 기본적 성격의 급여이다. 그리고 실직자에 대한 보호를 강화하기 위해 부상·질병 등으로 취업이 불가능한 수급자격자에 대해 구직급여에 갈음하여 지급하는 상병급여제도와 구직급여를 연장하여 지급하는 연장급여제도를 마련하여 시행하고 있다.

1일분의 실업급여액(구직급여일액)은 이직 전 사업장에서 지급받던 평균 임금(급여기초임금일액)의 50%이다. 산정된 급여기초임금일액이 8만원을 초과하는 경우에는 8만원(당초 시행당시 7만원에서 6만원으로 인하되었다 다시 7만원으로 조정, 2006년 1월 1일부터는 8만원)을 급여기초임금일액으로 하고 있다.

[그림 3-3] 고용보험 실업급여 종류



자료: 노동부 홈페이지(<http://www.molab.go.kr>)

〈표 3-2〉 실업급여의 수급요건 및 수급액

구 분		요 건	수 급 액
구 직 급여		○ 이직전 18개월 중 고용보험 적용사업장에서 180일 이상 근무('00.3.31 이전 이직자는 12월 중 6개월 이상) ※ 이직시 퇴직금·퇴직위로금 등 1억원 이상을 지급받은 자는 실업신고일로부터 3개월 실업급여 지급유예됨. ○ 근로의 의사와 능력이 있음에도 불구하고 취업하지 못한 상태 ※ 자발적 이직, 중대한 귀책사유로 해고된 경우는 제외 ○ 적극적으로 재취업활동을 할 것	○ 이직전 평균임금의 50% - 최고/1일 : 40,000 원 ('00.12.31 이전 30,000원, '05.12.31 이전 35,000원) - 최저/1일 : 시간급 최저임금의 90%('99.12.31 이전 이직자는 최저임금의 70%)
	상 병 급여	○ 실업신고를 한 이후 질병·부상·출산으로 실업의 인정을 받지 못한 날 - 출산의 경우는 출산일로부터 45일간 지급	○ 구직급여일액과 동일 - 7일 이상 상병
	훈련연장 급여	○ 실업급여 수급자로서 직업안정기관 장의 직업능력 개발훈련지시에 따라 훈련을 수강하는 자	○ 구직급여일액의 100% (최대 2년) - 2000.3.31 이전 : 구직급여일액과 동일 - 2008.3.21 이전 : 구직급여일액의 70%

〈표 3-2〉 계속

구 분		요 건	수 급 액
취업 촉진 수당	개별연장 급여	직업안정기관의 장의 직업소개에 3회 이상 응하였으나 취업되지 못하는 등 취업이 특히 곤란하고 생활이 어려운 수급자격자	○ 구직급여일액의 70% - 60일 범위내
	특별연장 급여	실업급여 등으로 재취업이 특히 어렵다고 인정되는 경우 노동부장관이 고시한 기간 동안 실업급여의 수급이 종료된 자	○ 구직급여일액의 70% - 60일 범위내
	조기 재취업 수당	구직급여의 소정급여 일수를 남긴채 재취업된 경우	○ 구직급여 미지급분의 1/3~2/3 ※ 중소기업 생산직에 취업한 경우 전액
	직업능력 개발수당	수급자격자가 직업안정기관의 장의 지시에 의한 직업능력개발훈련 등을 받는 경우	○ 훈련기간중의 교통비, 식대 등 - 5,000원/1일
	광역구직 활동비	직업안정기관의 소개에 의해 구직활동을 거주지에서 멀리 떨어진 지역(50km 이상)에서 할 경우	○ 숙박료 실비(1일 4만원 한도) ○ 운임 : 실비(교통수단별 중등급) ※ 공무원여비규정 준용
	이주비	취업하거나 직업안정기관의 장이 지시한 직업능력개발훈련 등을 받기 위해 주거를 이전할 필요가 있는 경우	실비(2.5톤 이상 실비의 80%)로 지급하되, 동반가족수 5명 이상은 30% 증액 지급

자료: 노동부, 『2008년도 고용보험 운영의 주요특징과 성과』, 2009

수급자격이 인정되면 구직급여는 원칙적으로 이직일의 다음날로부터 12개월의 수급기간 내에 실업의 인정을 받은 날에 대하여 소정급여일수를 한도로 지급된다(고용보험법 제48조). 소정급여일수란 하나의 수급자격에 의하여 구직급여를 지급받을 수 있는 일수로 수급자격자의 피보험기간과 이직 당시 연령에 따라 최소 90일에서 최대 240일이다(고용보험법 제50조).

〈표 3-3〉 구직급여의 소정급여일수

피보험기간 연 령	1년 미만	1년 이상 3년 미만	3년 이상 5년 미만	5년 이상 10년 미만	10년 이상
30세 미만	90일	90일	120일	150일	180일
30세 이상~50세 미만	90일	120일	150일	180일	210일
50세 이상 및 장애인 ¹⁾	90일	150일	180일	210일	240일

주: 장애인은 「장애인고용촉진 및 직업재활법」에 의한 장애인을 말함.

자료: 노동부, 『2008년도 고용보험 운영의 주요특징과 성과』, 2009

한편, 취직이 특히 곤란하고 생활이 어려운 수급자격자에 대해서는 60일을 한도로 실업급여를 연장 지급할 수 있게 하고, 실업급여의 수급자격자가 연령·경력 등을 고려할 때 재취업을 위하여 직업능력개발훈련 등이 필요하면 직업안정기관의 장의 지시에 따라 직업훈련을 수강하는 경우에는 직업훈련기간(최대 2년)동안 실업급여는 계속 지급되도록 하였다. 사업 활성화 차원에서 직업훈련을 받는 경우 연장급여액을 당초 구직급여일액의 70%에서 100% 상향 조정하였다.

제도 도입초기 실업급여 총지급액은 약 105억원에 불과하였으나, 2008년에 2,865억원으로 증가하였다. 2008년 실업급여 신규신청자는 838,783명으로 전년 687,765명 대비 151,018명(22.0%)이 증가하였다. 실업급여 지급자수는 990,061명으로 전년 854,400명 대비 135,661명(15.9%)이 증가하였다.

다. 자산조사형 급여

저소득 근로가능계층층에게 지원하는 대표적인 자산조사형 현금급여제도인 국민기초생활보장제도(이하 기초보장제도)는 빈곤에 대한 최종적인 안전망이다. 기초보장제도는 생활보호법의 한계와 IMF경제위기 이후의 시대적 상황을 해결하기 위하여 1999년 9월 제정되고, 2000년 10월부터 시행되었다.

기초보장급여는 소득인정액¹⁹⁾이 최저생계비 이하이면서, 부양의무자 능

19) 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액의 합으로 구해진다. 이 때, 소득평가액은

력있는 부양의무자가 없어야²⁰⁾ 수급가능하다. 이전의 생활보호제도와는 달리 근로능력이 있는 가구도 수급요건을 충족한다면 기초보장 수급자가 될 수 있다. 단, 18세 이상 64세 이하의 근로능력자인 경우 자활사업에 참여하는 것을 조건으로 급여를 수급할 수 있다²¹⁾. 이들을 조건부수급자라 하며, 만약 자활사업 참여를 거부하거나 기피할 경우 기초보장급여의 일부 또는 전부를 중지할 수 있다.

기초생활보장제도의 선정 및 급여 기준이 되는 최저생계비는 3년 주기로 전물량 방식으로 계속되며, 비계측연도에는 물가상승률 등을 감안하여 추정하여 사용하고 있다. 2007년 최저생계비는 4인가구 기준으로 1,232,568원으로, 이는 도시 근로자 가구 평균소득의 31.9%, 평균 가계지출의 39.0%이다. 2009년 현재 최저생계비는 1인가구 490,845원, 4인가구 1,326,609원이다.

〈표 3-4〉 최저생계비와 도시근로자 가구의 소득·지출과의 비교(4인가구기준)

	최저생계비	평균 경상소득		평균 가계지출	
	금액	금액	비율1)	금액	비율1)
99(계측치)	901,357	2,212,762	40.7%	1,873,257	48.1%
04(계측치)	1,103,235	3,314,363	33.3%	2,737,651	40.3%
07(계측치)	1,232,569	3,864,935	31.9%	3,160,038	39.0%

주: 비율은 최저생계비 대비 비율임.

실제소득에서 가구특성별 지출과 근로소득공제를 차감하여 구하고, 재산의 소득환산액은 재산에서 기초공제액과 부채를 차감한 후 이것에 소득환산율을 적용하여 구한다.

소득인정액= 소득평가액 + 재산의 소득환산액

- 소득평가액 = 실제소득 - 가구특성별 지출비용 - 근로소득공제
- 재산의 소득환산액 = (재산 - 기본공제액 - 부채) × 소득환산율

20) 부양의무자의 범위는 수급권자의 1촌 직계혈족 및 그 배우자이며, 부양능력 유무는 부양의무자 가구의 재산과 소득을 통해 판정되며, 이 기준은 외국에 비해 매우 엄격하게 적용되는 경향이 있어 기초보장 사각지대의 주요 원인으로 지목되고 있다.

21) 단, 다음과 같은 경우에는 조건부대상에서 제외된다. ① 가구원의 양육·간병·보호, 재학 등 개별가구 또는 개인의 여건 등으로 자활사업에 참가하기가 곤란한 자, ② 주당 평균 3일(1일 6시간 이상) 근로 또는 사업에 종사하는 대가로 소득을 얻고 있는 자, ③ 입영예정자 또는 전역자, 교도소 등 출소자, 보장시설 퇴소자, 학교 졸업자 등 환경변화로 적응기간이 필요하다고 인정되는 자(이 경우 그 기간은 3월에 한함) 등.

기초보장 수급자에게는 생계급여, 주거급여 등의 현금급여와 함께, 자활급여, 교육급여, 의료급여 등의 현물급여가 주어진다. 이 중 현금급여는 현금급여기준²²⁾에서 가구의 소득인정액을 차감하여 산정한다. 결정된 현금급여액의 약 79%는 생계급여로 지급되고, 약 21%는 주거급여로 지급된다. 2009년 현재 현금급여기준선은 다음 표와 같다.

〈표 3-5〉 2009년도 최저생계비 및 현금급여기준

(단위: 원/월)

구 분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
최저생계비(A)	490,845	835,763	1,081,186	1,326,609	1,572,031	1,817,454
타 지원액(B)	84,964	141,156	181,138	221,121	261,103	301,085
현금급여기준 (C=A-B)	405,881	694,607	900,048	1,105,488	1,310,928	1,516,369
주거급여액(D)	84,654	144,140	186,467	228,794	271,120	313,447
생계급여액 (E=C-D)	321,227	550,467	713,581	876,694	1,039,808	1,202,922

주: 1) 7인 이상 가구의 최저생계비 : 1인 증가시마다 245,423원씩 증가(7인 가구 : 2,062,877원)

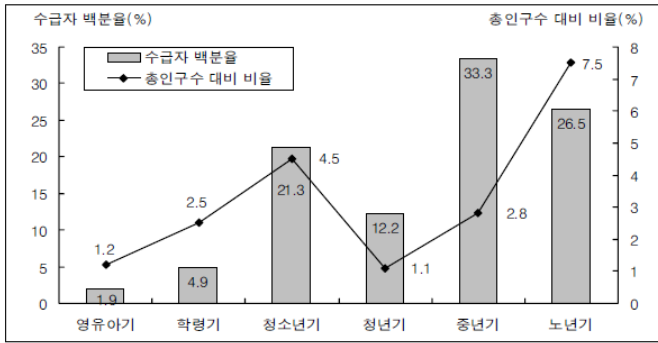
2) 7인 이상 가구의 현금급여기준 : 1인 증가시마다 205,441원씩 증가(7인 가구 : 1,721,810원)

자료: 보건복지부, 2009 국민기초생활보장사업안내, 2009.

국민기초보장제도 시행 이후, 수급자는 약 152만명에서 149만으로 감소하였으나, 생계급여 대상자는 50만명에서 149만명으로 급증하였다. 이는 인구학적 기준을 철폐하였기 때문이다. 2008년 현재 수급자수는 약 153만명이다. 이 중 근로연령에 해당하는 20~64세가 차지하는 비중은 45.5%(약 70만명)이다. 20~39세에 해당하는 청년기 인구 중 1.1%, 40~64세에 해당하는 장년기 인구 중 2.8%가 기초보장급여를 수급하고 있는 셈이다.

22) 최저생계비에서 현물급여형태로 지급되는 의료비·교육비 및 타법지원액(주민세, TV수신료등)을 차감한 금액으로서, 소득이 없는 수급자가 받을 수 있는 최고액의 현금급여(생계·주거급여)수준을 의미한다. 개별가구는 이 현금급여기준에서 해당가구의 소득인정액을 차감한 금액을 매월 생계비 및 주거비로 지급받게 된다.

[그림 3-4] 생애주기별 수급자 백분율 및 수급률 분포



주: 영유아기 0~4세, 학령기 5~9세, 청소년기 10~19세, 청년기 20~39세, 중년기 40~64세, 노년기 65세 이상임.
 자료: 보건복지부 (2009), 『2008년 국민기초생활보장 수급자 현황』.

라. 조세형 급여

우리나라의 저소득 근로빈곤층에 대한 조세형 급여는 근로장려세제이다. 근로장려세제(EITC)는 저소득층의 세금부담을 경감시켜 주는 동시에 근로 소득이 일정수준 이하인 가구(면세점 이하의 가구)에 대해서는 현금급여를 제공할 수 있는 제도이다. 근로장려세제의 직접적인 도입배경은 근로빈곤층(Working Poor)의 증가이다. IMF 경제위기 이후 양극화가 심화됨에 따라 근로빈곤층이 급속히 증가하고 있으나 이들 중 많은 사람들이 사회보험과 사회부조 등 사회안전망의 혜택을 받지 못하는 사각지대에 존재하고 있었다. 이에 따라, 참여정부는 참여복지의 기본 방향으로 ‘일을 통한 빈곤탈출’을 설정하고 3대 사회안전망 강화방향을 제시하였다²³⁾.

이러한 배경 하에 도입된 근로장려세제의 대상은 매우 협소한 범위였으나 2008년 글로벌 경제위기 이후 2008년 세법 개정(2009년 급여지급부터

23) ① 저소득층에게 의료·교육·주거 등 기초적, 필수적 복지를 지속적으로 확충하여 일할 여건 조성(가족부양 부담 경감)
 ② 실직빈곤층에게는 사회적 일자리, 자활사업, 창업지원 등 적극적 노동시장정책을 통해 일할 기회를 확대하고 빈곤탈출 촉진
 ③ 취업해 있지만 빈곤한 계층에게는 근로소득보전세제(EITC) 도입을 본격 검토(최저임금의 점진적 현실화 병행)

적용)으로 선정기준을 완화하고 급여수준을 확대하였다. 근로장려세제의 수급대상이 되려면, ① 18세 미만의 자녀를 부양하고 있어야 하고, ② 부부합산 2008년 근로소득이 1,700만원 이하이며, ③ 2008년 6월 1일 기준 무주택자 혹은 기준시가 5,000만원 이하의 주택소유자로서, ④ 2008년 6월 1일 기준 재산합계액이 1억원 미만이어야 한다.

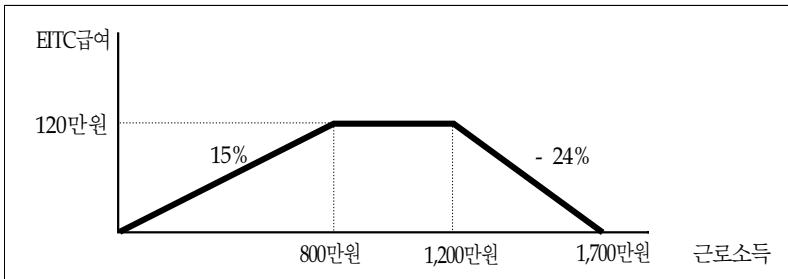
〈표 3-6〉 근로장려세제 급여대상

구 분	초기 계획	2009 현재
부양아동기준	18세 미만 자녀 2인 이상	1인 이상
소득기준	부부합산 근로소득이 1,700만원 미만인 근로자 가구	좌동
재산기준	무주택자	소규모 1주택(기준시가 5,000만원)이고 일반재산 합계액이 1억원 미만인 가구
기초보장수급자	국민기초생활보장법 제7조 제1항 제1호(생계급여), 제2호(주거급여), 제4호(교육급여)에 따른 급여를 3개월 이상 수급한 경우 신청 제외	좌동
대상규모	26만 가구	63만 가구 (△ 37만 가구)

근로장려세제(EITC)의 급여체계는 미국과 유사하다. 즉, 부부합산 근로소득 800만원까지의 점증구간, 800~1,200만원의 평탄구간, 1200~1,700만원의 점감구간 체계이다.

근로소득이 점증구간에 있는 경우 근로소득의 15%를 근로장려금으로 지급받게 되고, 평탄구간의 경우 최대급여액인 120만원을 받는다. 그리고 점감구간에 존재하는 경우 $(1,700\text{만원}-\text{근로소득}) \times 24\%$ 의 근로장려금을 받는다.

[그림 3-5] 근로장려세제 급여체계



국세청 보도자료에 의하면 2009년에 처음 시행된 근로장려세제 심사업무를 마무리 한 결과, 전체 신청가구 724천가구 중 81.5%인 591천가구에 대해 4,537억원을 지급하기로 결정하였다. 가구당 평균 지급액은 77만원 수준이다.

〈표 3-7〉 근로장려금 급여 산식

연간 근로소득	EITC 급여액
① 0 ~ 800만원	근로소득 × 15%
② 800만 ~ 1,200만원	120만원 정액 지급
③ 1,200만 ~ 1,700만원	$(1,700만원 - 근로소득) \times 24\%$

3. 한국 저소득층 지원제도의 최근 변화

한국 근로연령 저소득층에 대한 현금지원제도의 대표적인 최근 변화는 근로장려제도의 시행과 자산형성지원제도의 도입이다. 근로장려제도의 경우 2005년 8월 도입 결정으로 2007년 1월부터 시행('08년 최초 급여지급) 예정이었으나, 2006년 입법과정에서 1년간 제도 시행을 유예하는 것으로 조정되어 2008년 1월 시행하여 2009년 최초 급여가 지급되었다.

한편, 2010년에는 자산형성(asset building) 프로그램인 IDA(individual development account)가 '희망키움 통장'이라는 이름으로 도입될 예정이

다. 동 프로그램의 도입목적은 탈빈곤을 촉진하고자 함이다. 기초보장제도는 보충성의 원리에 따라 보충급여하기 때문에 이론적으로 저축을 할 수 없다. 그러므로 물적자본을 축적할 수 없다. 그러나 물적자본 축적은 인적자본 축적과 함께 탈빈곤의 양대 수단이다. 이러한 점을 감안하여 빈곤가구가 일정금액을 저축하면 여기에 정부와 민간이 일정금액을 추가로 지원해 (matching fund) 주어 목돈을 만들게 하고, 만들어진 목돈으로 본인이 희망하는 사업이나 주택구입, 교육 등을 할 수 있도록 하는 취지이다.

제3절 독일의 저소득층 지원제도

1. 독일 저소득층 지원제도의 체계

전형적인 보수주의적 복지국가로 분류되어온 독일은 고용관계에 근거한 사회보험 원칙에 기초해 코포라티즘적인 합의모델을 사회경제적 조직원리로 삼아왔다(이승협, 2008). 그러나 1990년대 중반부터 본격화된 경제위기는 경제성장률의 둔화, 내수경제와 수출경제의 양극화, 실업의 급격한 증가로 나타남에 따라 1998년에 집권한 슈뢰더 사민당 정부는 고용관계 중심 모델의 위기를 사회국가의 전면적 개혁과 시장주의의 확대라는 신자유주의화를 통해 돌파하고자 했다. 독일 사민당 정부는 2002년부터 하르츠 개혁법안²⁴⁾과 아젠다 2010의 두 프로그램을 중심으로 노동시장의 구조와 고용정책의 전환을 통해 사회국가의 개혁을 진행시켰다. 2003년에 발표된 “*Agenda 2010*”은 노동시장 유연성 제고, 사회보장제도의 축소, 세제개혁, 경제 활성화, 교육훈련혁신 등을 담고 있으며 노동시장의 유연화 및 복지제도의 축소가 핵심이다(안순권, 2006).

이러한 맥락 하에 실업복지혜택의 축소와 국가부조체계의 통합, 활성화 노동정책으로 구직노력을 강제하기 위한 정책적 고려로써 이전까지 실업보험급여, 실업부조, 사회부조의 3단계로 구분되어 연동되던 실업자 지원제도가 실업수당 I 과 II로 개편되었다. 이에 따라 근로능력이 있는 자는 실업부조(실업수당 II²⁵⁾)를 통해, 근로무능력자는 사회부조를 통해 수급이 가능하게 되었다. 독일의 저소득층 지원제도의 급여 구조²⁶⁾를 살펴보면 아래 그림과 같다. 아동이 있는 가구에 대한 보편적 지원으로서 아동수당과 부모수

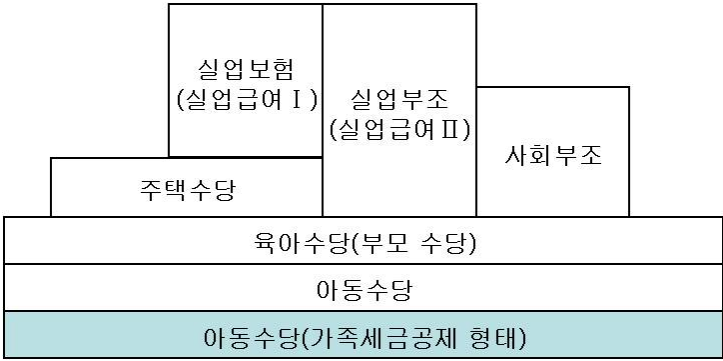
24) 이는 “노동시장의 현대적 서비스를 위한 법률(Gesetz für moderne dienstleistungen am Arbeitsmarkt)”의 줄임말이다(이승협, 2008).

25) 실업수당 II는 사회부조와 동일한 수준의 지원을 하며, 이에 더하여 각종 노동활성화 정책과 함께 미니잡(Mini Job)과 같이 근로를 촉진·장려하는 추가적인 제도를 마련하고 있다는 특징이 있다.

26) 본 연구가 근로연령대를 대상으로 하고 있으므로, 독일의 학업촉진 수당(BAFÖG)에 관한 논의는 제외하도록 한다.

당 등의 가족급여가 제공된다. 이 외에 실업부조와 사회부조에는 이미 주거지원이 포함되어 있으므로 실업급여Ⅱ를 받지 않는 저소득층에 대한 주거 지원제도로서 주택수당 등이 공공보호(Öffentliche Fürsorge) 맥락에서 제공되고 있다²⁷⁾.

[그림 3-6] 독일 저소득 근로가능계층 현금지원제도의 구조

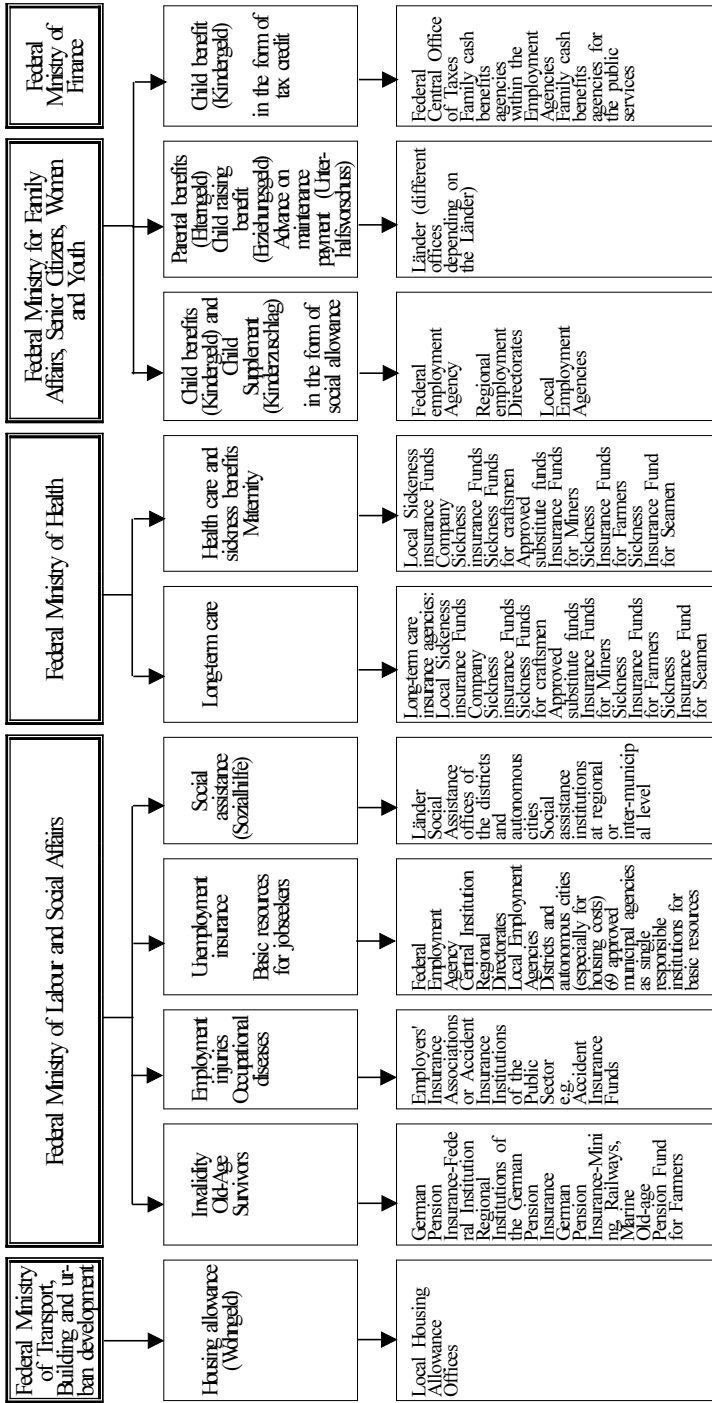


27) 공공보호는 보험(Versicherung), 부양(Versorgung)과 더불어 독일 사회보장제도를 구성하는 보호(Fürsorge) 원칙에 토대를 둔 제도이며 사회부조보다 상위 개념이라고 할 수 있다. 보호(Fürsorge)는 일종의 피해나 곤궁이라는 상황이 발생했을 때, 욕구 조사에 근거하여, 기여(보험료나 사회적 회생 등) 없이 현금·현물 서비스를 제공함을 의미하기 때문이다(김미곤 외, 2009).

독일은 다원화된 사회보장 전달체계를 가진다. 보편적인 제도로써 제공되는 아동관련 급여는 여성청소년노인가족부(*Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*)에서 담당하는데, 사회수당형 제도의 아동수당(*Kidergeld*)과 보충 아동수당(*kinderzuschlag*)은 연방노동청(*Bundesanstalt für Arbeit*)과 지역 노동사무소를 통해 전달되며, 부모 수당(*Elterngeld*), 아동양육 수당(*Erzie-hungsgeld*), 그리고 양육유지 수당(*Unterhaltsvorschuss*)은 각 주(州) 사무소를 통해 전달된다. 아동수당의 세금공제 형태는 재무부 소관으로서 연방 세금중앙사무소와 노동청(*employment agency*)과 공공기관 내 가족현금급여국을 통해 전달된다.

한편, 실업보험과 실업부조, 그리고 사회부조는 노동사회부에서 담당한다. 실업수당Ⅱ는 연방정부와 지방정부의 고용청을 통해, 사회부조는 주(*Länder*) 소관으로서 각 구의 사회부조 사무소를 통해 전달된다. 2003~2004년에 시행된 하르츠 법에 따라 설치된 연방 고용청 및 고용센터는 정부의 고용알선 기능을 간소화하였으며, 세금감면 및 규제완화를 통해 저소득 일자리 취업 및 1인 자영업 창업을 촉진시키게 되었다. 한편, 주거수당은 교통건설도시개발부에서 담당하며, 지방 사무소를 통해 전달된다(MISSOC, 2008).

[그림 3-7] 독일의 사회보장 전달체계



자료: MISSOC (2008)

2. 독일 저소득층 지원제도의 주요 내용²⁸⁾

가. 수당형 급여

독일은 대표적인 가족 급여제도로써 아동수당제도와 부모수당(육아수당)제도를 갖추고 있다. *Kindergeld*로 불리는 아동수당(가족 세금공제)은 자녀를 둔 가정의 생계와 양육비의 부담을 경감시키기 위하여 부모(양육권자)에게 지급되는 지원금으로서, 월별 세금 상환 형태를 통해 보상된다. 아동수당만으로는 자녀의 양육이 어려운 저소득층에게 제공되는 보충 아동수당(*Kinderzuschlag*)과 자녀 양육을 위한 부모수당(*Elterngeld*)은 현금으로 지급된다.

〈표 3-8〉 독일의 사회수당형 급여

급여종류	자격 조건	수급액
아동수당 (<i>Kindergeld</i>)	현금 또는 가족세금공제를 통해 18세 이하 아동 또는 교육중인 25세 이하 아동에게 적용되는 보편적 급여임. 장애아동의 경우 연령에 상관없이 적용됨.	첫째 ~ 셋째 €145/월 넷째 이후 €179/월
보충아동수당 (<i>Kinderzuschlag</i>)	아동수당에 대한 보조금 제도로, 급여액은 주거 렌트비와 부가요구수당에 따라 적용된 소득의 자격조건에 따라 차등 적용됨. 최대 36개월 수급 가능함.	1명당 최대 €140/월
양육유지수당 (<i>Unterhaltsvorschuss</i>)	한부모 가정의 아동이 다른 한 쪽 부모로부터 생활비를 지원 받지 못할 경우 정부로부터 받음. 실업수당Ⅱ나 사회부조 급여에서 공제됨. 최대 72개월 수급 가능함	6세 미만 €109/월 6세 이상 €149/월
부모수당 (<i>Elterngeld</i>)	신생아 육아수당으로 14개월때까지 수급 가능(부모 한 명이 최대 12개월까지 수급 가능). 최소 300유로~ 최대 1800유로까지 수급 가능한데, 일반적으로 소득비례 원칙에 따름. 수급자는 주당 근로시간이 30시간 미만이어야 함.	소득연계(소득의 67%) 또는 최소 €300/월

자료: "OECD Benefit and Wages: Country Chapter" (www.oecd.org/els/social/workincentives)의 내용을 바탕으로 정리

28) 이하 각국의 저소득층 지원제도의 상세한 내용은 별도의 기재가 없는 경우 "OECD Benefit and Wages: Country Chapter" (www.oecd.org/els/social/workincentives)를 참고해 기술하였다.

1954년에 처음 도입된 독일의 아동수당은 소득에 상관없이 월별 지급액이 정해져있고, 세금상환 또는 현금 형태로 제공되는 보편적 제도이다²⁹⁾. 18세 이하 아동이 있는 가구에게 적용되는 것으로서 25세 이하 아동이 교육을 계속 받고 있을 경우 또는 21세 아동이 직업이 없을 경우 급여 연장이 가능하다. 또한, 혼자 생활하기 어려운 장애 아동의 경우 연령에 상관없이 적용이 가능하며, 일반적으로 18세 이상 아동의 소득이 7,680유로 이상일 경우 아동수당에 적격하지 않은 것으로 본다.

급여액은 아동의 수에 따라 달라지는데, 2002년 1일부터 적용되는 급여액은 첫째 아동부터 셋째 아동까지 월 154유로가, 넷째 아동 이후로는 월 179유로가 제공된다. 제도 도입 당시 세 번째 출생아동을 대상으로 하였다가, 이후 수혜 대상자 범위가 확대되어 1961년에는 두 번째 출생 아동부터, 1975년부터 첫 번째 아동으로 지급 대상 범위가 확대되었다. 제도 도입기에 수급자는 취업노동을 하면서 아동의 생계비를 책임지는 자로 남성이 대부분이었으며, 1964년 연방아동수당법 개정에 따라 아버지의 우선 수급권이 사라지긴 했지만, 여전히 아동의 생계비를 주로 담당하는 사람이 받을 수 있어 임금보충적 성격을 갖는다. 아동 수당의 임금보충적 성격은 아동수당의 재정을 연방노동청(Bundesanstalt für Arbeit)에서 담당하고 있음에서도 드러난다(정재훈, 2003). 가족세금공제는 일반적으로 지역 가족 사무소에서 제공되며, 그 밖에 공적 또는 사적기관의 고용주에 의해 제공되기도 한다.

29) 독일의 경우 아동이 있는 가구는 소득이나 배우자 유무에 상관없이 월 154유로(연 1,848유로)의 보편적 아동급여와 연 5,848유로의 아동 세금 수당(tax allowance)을 받을 수 있다. 두 가지의 급여가 공통으로 제공되는 것은 아니나, 'higher-yield test(Günstigerprüfung)' 라고 불리는 조사에 따라 더 높은 금액의 급여를 받게 된다. 즉, 세금 감면(tax relief)액이 아동 급여보다 많을 때 세금 수당을 받게 되고, 역 또한 마찬가지이다. 예를 들어, 아동 1명을 키우는 부부의 경우 아동 세금 수당에 비해 아동 급여가 높은 것은 이들의 과세 소득이 연 63,000 유로 미만일 때이다. 만약, 소득이 이 이상이어서 소득분위가 70 퍼센타일을 초과할 경우, 아동 1명을 가진 부부는 세금 수당(tax allowance) 혜택을 받는 것이 낫다. 세금 수당에서 가능한 최대 세금 감면액은 연 과세소득 119,000유로로 금액으로 나타내면 연 2,447유로의 혜택을 받을 수 있다(Steiner and Wrohlich, 2006).

한편, 보충 아동수당(Supplementary Child Allowance: Kinderzuschlag)³⁰⁾은 아동수당에 대한 보조금 제도로 2005년 1월부터 적용되었다. 부모의 소득이나 재산이 생계를 이어가기에는 무리가 없으나 아동을 양육하기에 충분하지 않을 때 부가적으로 제공받을 수 있는 급여이다. 보충 아동수당은 아동 ‘양육’이라는 이유만으로 실업수당Ⅱ나 사회부조를 신청하는 부모들이 양산되는 것을 방지하기 위함이다. 아동과 부모의 소득과 자산 모두가 필요조건을 충족시킬 경우, 보충 아동 수당을 신청할 수 있다. 급여액은 주택임대료와 부가육구수당에 따라 적용된 소득의 자격조건에 따라 차등 계산된다. 주택임대료나 특별 부가육구수당이 높은 경우 보충 아동수당을 받을 수 있는 소득 구간이 높아지며, 주택임대료가 낮은 경우 보충 아동수당을 받을 수 있는 소득구간도 낮아진다. 아동 1명 당 월 140유로까지의 보충 아동수당을 받을 수 있으며, 수급 기간은 총 36개월을 넘을 수 없다. 만약 자격조건이 지속적으로 충족되지 않을 경우, 수당에 대한 자격성 없이 마지막 급여 지급 달이 역 월까지 연장된다.

한부모 가정에 속한 12세 이하의 아동이 다른 부모로부터 기본 생활비를 받지 못할 경우 추가적인 아동 지원금으로서 양육 유지 수당 또는 이혼수당(alimony advance: Unterhaltsvorschuss)을 받을 수 있다. 최대 72개월동안 받을 수 있으며, 6세 미만의 아동의 경우 월 109유로, 그 이후 월 149유로를 받는다. 아동양육 유지수당은 실업수당Ⅱ나 사회부조급여에서 공제된다.

1986년 도입된 아동양육수당(Erziehungsgeld)은 2007년 1월부터 부모수당(Elterngeld)³¹⁾으로 대체되면서 신설되었다. 신생아를 부모가 직접 양육할 경우 아동이 14개월이 될 때까지 부모 수당을 받을 수 있게 되는데, 일

30) 보충 아동수당은 아동이 있는 저소득층에게 지급된다는 점에서 사회부조적 성격이 강하지만, 아동수당의 연장선상에서 지급되므로 여기에서 설명하였다.

31) 이는 부모수당(Parent Allowance) 외에 육아수당으로 지칭되기도 한다.

반적으로 소득의 67%를 보상해주며(월 1,800 유로의 상한선), 최소 보장액은 월 300유로이다. 한부모의 경우 14개월 모두를 받을 수 있으나, 부부가 아동을 양육하는 경우 한 사람이 받을 수 있는 최대 기간은 12개월이다. 따라서 나머지 2개월은 다른 사람이 보호해야만 받을 수 있다. 자녀를 직접 양육하면서 부분적인 직업 활동으로서 주당 근로시간이 30시간이 넘지 않는 범위 내에서 근로가 가능하나, 주 30시간 이상 일할 경우 육아수당을 청구할 수 없다. 육아수당은 육아 기간 중 소득 감소를 보전해주는 급부 형태의 성격을 가지는 것으로 변화하였는데, 수급권자의 휴직 전 소득에 따라 액수가 결정되며, 소득 생활자는 아이의 양육기간 중에도 임금의 상당부분을 보전 받을 수 있다(김기선, 2007). 단, 2007년 1월 1일 이전에 출생된 아이는 종전의 연방양육수당법에 따라 양육 수당이 지급된다.

나. 사회보험형 급여

실업보험은 근로능력자를 위한 대표적인 사회보험형 급여이다. 실업보험 신청 및 수급은 근로 가능한 65세 미만의 자로서 실업자로 등록하였으며, 구직 중이어야 가능하다. 최소 12개월 이상 근로를 한 경우 자격조건이 주어지게 되며, 지난 3년간 최소한 12개월 이상 기여를 한 자만이 수급 신청을 할 수 있다. 개인에게 제공되는 실업보험 급여액의 대체율은 통상적으로 세금과 사회보장기여금을 제한 순소득의 60%이며, 1명 이상의 아동이 있을 경우 67%가 제공된다. 월별 상한(ceiling)은 서독의 경우 월 총소득 5,250 유로의 60%, 동독의 경우 4,400유로의 67%이다.

월 400유로 미만의 소득을 가진 자는 실업보험 기여 조건을 충족시키지 못하게 된다. 한편, 실업보험을 받는 자는 주당 15시간 미만의 근로만 가능하며, 그 이상 일할 경우 모든 급여조건을 박탈당한다. 실업보험 급여는 비과세소득이다. 독일의 실업보험 급여를 수급하기 위한 대기시간은 없으며, 급여기간은 다음의 표에 제시된 바와 같이 연령과 과거의 고용기간에 따라 차등 적용된다.

〈표 3-9〉 독일의 실업보험 급여기간

기여 기간(개월)	고용기간(년)	급여 지급 기간(개월) 연령에 따라 차등	
		55세 미만	55세 이상
12	3	6	6
16	3	8	8
20	3	10	10
24	3	12	12
30	3	12	15
36	3	12	18

자료: OECD "Benefits and Wages: Country Chapter" www.oecd.org/els/social/workincentives

실업급여 I(실업보험) 수급자에 대해서는 다양한 종류의 근로연계 프로그램이 제공된다. 자영업자를 위한 대표적인 제도로 연계수당(Bridging Allowance)과 각종 창업보조금(Start-up Subsidy)제도가 있다³²⁾. 주요 하르츠 개혁 이후 변화된 고용지원 프로그램은 ‘3. 독일 저소득층 지원제도의 최근 변화’에 간략히 소개되어 있다.

다. 자산조사형 급여

1) 실업부조(실업수당 II) 및 사회부조

2005년 1월부로 실업부조와 사회부조가 기초 구직자 수당(*basic job seeker allowance*: 실업수당II)으로 통합되었다. 실업수당 II는 조세형 제도로서 욕구에 기반하며, 자산조사에 기초한 사회복지급여 성격을 가진다. 수급대상은 15세 이상 65세 미만의 근로가능한 자이며, 일반적으로 독일 내 거주하는 시민이 해당하나 고용 허가를 받은 외국인도 수급 가능하다. 한편, 수급 신청자 뿐 만아니라, 수급 신청자와 같이 살고 있는 사람에게도 기초수당급여 수급이 가능하다. 근로가능자에 대해서는 실업수당II가 적용

32) 2005년에 신설된 직장진입보조금(Einstiegsgeld)은 실업급여II 수급자를 위한 것이다. 실업자들을 대상으로 한 자영업지원 프로그램의 자격조건과 급여수준은 Mosley(2008)를 참조하기 바란다.

되며, 같이 살고 있으나 근로능력이 없는 자에게는 사회부조가 제공된다. 그러나 두 가지 급여의 기본 요건은 유사하다. 기여조건은 없으며, 실업급여(실업보험)가 만기된 이후 계속 실업상태이거나, 근로가능한 자의 수입이 충분치 않은 경우 자격조건을 가진다.

실업수당II는 ① 규정급여, ② 부가 욕구 수당, ③ 주거 및 난방 수당, ④ 그 외 일시수당³³⁾, 시간제 수당(time-limited allowance), 그리고 각종 사회보험의 기여금으로 이루어진다. 기본수당은 다음 그림과 같이 구성되며 실제 수급가능한 생계비 부조액은 사회부조 욕구에서 순소득을 감한 것이 된다.

[그림 3-8] 독일 실업부조 및 사회부조의 구성

가구 규모에 따른 기준 규정 급여율(①) + 그 밖의 추가 가구원에 따른 기준 급여율(①) + 부가 욕구에 따른 추가 수당(②) + 렌트비와 난방비 (③)
= 사회부조 욕구
- 순소득 (net income)
= 지급되는 실제 생계비 보조

자료: OECD "Benefits and Wages: Country Chapter" www.oecd.org/els/social/workincentives

규정급여(Standard Benefit)는 수급자의 생활을 보장하기 위한 것으로서 식비, 개인적 케어 물품비, 가구용품비, 생필품비 등을 포함한다. 2006년 4월 1일부터 25세 미만 아동은 부모 욕구 단위(Parents Need Unit)로 재통합되었는데, 만약 주요한 사회적 이유가 있거나 노동시장 참여의 통합 필요가 있을 경우 부모 욕구단위로부터 벗어날 수 있다. 규정급여 수준은 각 지역별 물가 수준에 따라 조금씩 차이가 날 수는 있으나, 가장의 기본 규정급여를 100으로 했을 때, 배우자의 규정급여는 가장이 받는 규정급

33) 초기 가구설비를 포함한 전면 가구용품, 의류세트, 학교법 규정에 의한 수학여행비를 포함한다.

여의 90%, 자녀는 연령에 따라 60-80% 선에서 결정된다³⁴⁾.

규정급여 수준은 매년 7월 1일 해당년도의 법정연금액 가치에 따라 조정된다. 실업부조와 같은 목적으로 사용되는 소득의 경우 추가소득 만큼 급여액이 감소되며, 자산 역시 수급액에 고려되어진다. 실업부조II는 비과세이며, 자격조건을 충족하는 한 급여기간에 제한이 없다.

〈표 3-10〉 실업수당II/ 사회수당에 대한 일괄 규정급여(Standard Lump-sum Benefits)

독신 또는 한부모	욕구 단위의 여타 가구원		
	만 14세 이하	만 15세 이상 25세 이하	만 19세 이상 배우자
100%	60% SLB	80% SLB	90% SLB
345 유로	207 Euro	276 Euro	311 Euro

주: 2007년 기준임.

자료: OECD "Benefits and Wages: Country Chapter" www.oecd.org/els/social/workincentives

34) 규정급여 수준 결정 절차는 소득·소비 표본조사(Einkommens und Verbräuchsstich-probe :EVS)를 기반으로 결정한다. 소득·소비 표본조사(EVS)는 1964년 이래 독일 연방 통계청(das Statistische Bundesamt)과 주 통계청(die Statistischen Landesämtern)이 공동으로 5년마다 실시하는 최저생계비용 조사이다.¹⁾ 가장 최근 조사는 2008년에 있었다. 조사 대상은 독일 전체 가구의 0.2%에 해당하는 약 7만5천 가구를 가계 유형, 주소독자의 사회적 지위, 가계순소득(Haushaltsnettoeinkommen) 등을 기준으로 분류하여 소득과 소비 지출 형태를 분석한다. 사회부조 지급 규정급여 수준은 이 조사 대상 가구 중 하위 20%의 소비 규모를 분석하여 결정하게 된다. 한편, 소득·소비 표본조사가 이루어지지 않는 5년 사이 매년 규정급여액은 연금수령액 증가율만큼 늘어난다. 소득·소비 표본조사에서 사회부조 규정급여 수준을 결정하는 영역은 10가지이며, 규정급여액을 100으로 봤을 때 각 영역이 차지하는 비중은 다음과 같다(감미곤 외, 2009).

- ① 식품, 음료, 담배 등 기호식품(Nahrung, Getränke, Tabakwaren): 37%
- ② 의복, 신발(세탁비, 수선 비용 포함)(Bekleidung, Schuhe(inkl. Reinigung, Waschen, Reparatur): 10%
- ③ 임대료를 제외한 주거비용(전기, 수리비)(Strom & Wohnungsinstandhaltung): 8%
- ④ 가구, 설비, 가전제품(Möbel, Apparate, Haushaltsgeräte): 7%
- ⑤ 건강유지(Gesundheitspflege): 4%
- ⑥ 교통(대중교통, 자전거, 자전거 부품): 4%
- ⑦ 전화, 팩스, 우편, 택배(Telefon, Fax, Post- und Kurierdienstleistungen): 9%
- ⑧ 여가, 오락, 문화(문방구, 학교 용품 포함)(Freizeit, Unterhaltung, Kultur (darin auch Schreibwaren sowie Schulmaterial): 11%
- ⑨ 여행 숙박(Beherbergungs- und Gaststättenleistungen): 2%
- ⑩ 기타 물품 및 서비스(Sonstige Waren und Dienstleistungen): 8%

2008년 기준, 독신부모, 독신, 자녀양육 가장 등 가구 구성원의 대표(Haushaltsvorstand)가 필요로 하는 규정급여액은 월 351유로이지만, 이들 중 임신부, 한부모, 장애를 가진 자, 고가의 식품이 요구되는 자는 규정급여율에 더하여 부가 욕구수당을 받게 된다.

한부모를 위한 세금 공제(연 1,308유로)에 더하여, 실업수당Ⅱ 수급자의 부가욕구에 대한 보충성 급여(Mehrbedarfszuschläge)로 한부모는 케어와 교육비용으로 연 2,160 유로의 수당을 받는다. 7살 이하의 아동 1명 또는 16살 이하의 아동 2명 이상과 살고 사람의 경우 기본급여의 36%를 추가적으로 받거나 각 아동 당 기본급여의 12%를 받게 된다(첫번째 기준보다 더 많이 받을 수 있을 경우 적용되나, 기본 급여액의 60% 이상은 받을 수 없다). 장애인의 경우에는 35%, 임신 3개월 이상 여성의 경우에는 17%를 추가로 한 규정급여 인정을 받는다. 이상의 규정급여에 대한 사항을 정리해 보면 다음과 같다.

〈표 3-11〉 독일의 규정급여 수준

	급여기준 (%)	급여수준 (유로)	구성원지위
기본 급여	100	351	독신부모, 독신, 자녀양육 가장
	90	316	배우자
	80	281	24세 미만 독신, 24세 미만 독신부모, 14세 이상 아동, 기타 취업능력이 있는 동거인
	60	211	13세 이하 아동
추가 급여	36	126	7세 이하 아동양육 독신부모(한부모)
	35	123	장애인
	17	60	임신 3개월 이상 임신부
	12	42	16세 이하 네 번째, 다섯 번째 자녀를 양육하는 독신부모 자녀 1인당, 16세 혹은 17세 자녀양육 독신부모 자녀 1인당

출처: 'BMF(2008:3)'을 토대로 재구성. 김미곤 외(2009).

실업수당Ⅱ에 포함된 주거비용을 살펴보면, 적절한(reasonable) 주거급여 수준은 개별 케이스에 따라 다르게 책정되는데, 일반적으로 가구 규모, 가구원의 연령, 성별, 그리고 건강상태 등에 따라 달라진다. 급여에 관련된 개별적 데이터와 친척, 방 수, 지역 주거비 수준, 지역 주거 시장의 가능성 등이 평가되어 최종 급여액이 결정된다. 아래의 금액은 베를린시의 잡센터에서 적용하고 있는 월 거주 비용의 상한선이다. 정부의 통계 발표에 따르면, 실업수당Ⅱ 수급자의 총 주거 및 난방비 급여의 연 평균은 독신일 경우 2,760유로, 부부+2명 아동일 경우 5,280유로, 한부모+아동 2명일 경우 4,440유로로 나타났다.

〈표 3-12〉 베를린시의 월 거주비용 상한선

가구원 수	금액(월)
1인	360 €
2인	444 €
3인	542 €
4인	619 €
5인	705 €
추가 1인당	50 €

자료: OECD "Benefits and Wages: Country Chapter" www.oecd.org/els/social/workincentives

실업수당Ⅱ의 수급자는 사회보장법Ⅱ에 의거하여 급여와 난방비를 받게 된다. 최저생계비 수준은 가족 상황에 따른 규정급여에 주거비용과 난방비용을 더하여 결정된다. 규정급여, 주거비용, 난방비용을 구성하는 요소를 토대로 1인 당 최저생계비용을 계산해 보면 2008년 기준으로 규정급여액 351유로에 주거비용(30m² 기준) 210유로, 난방·온수 비용 49유로를 합쳐 모두 월 610유로가 된다(김미곤 외, 2009).

〈표 3-13〉 규정급여, 주거비용, 난방비용에 따른 독일의 최저생계비(1인 기준)

급여 종류	세부 항목	액수(유로)
규정급여	식품, 음료, 담배 등 기호식품	129.87
	의복, 신발(세탁비, 수선 비용 포함)	35.1
	임대료를 제외한 주거 비용(전기, 수리비 포함)	28.08
	가구, 설비, 가전제품	24.57
	건강 유지	14.04
	교통(대중교통, 자전거 및 부품)	14.04
	전화, 팩스, 우편, 택배	31.59
	여가, 오락, 문화(문방구, 학교 용품 포함)	38.61
	여행, 숙박	7.02
	기타 물품 및 서비스	28.08
주거비용	전기세를 제외한 월세 합계(30㎡ 기준)	210
난방비용	난방, 온수	49
합계	610	

자료: 김미곤 외(2009)

한편, 실업급여에서 실업급여Ⅱ로 전환하는 시기에 최대 2년 수급가능한 한시수당(time-limited allowance)에 의해 공백기가 완충되었다. 한시수당의 급여액은 주거급여를 포함한 최근의 실업보험급여액과 기본 구직자수당 급여액 차이의 2/3으로 계산된다. 정부의 통계보고에 따르면 한시수당에 소요된 금액은 기본 급여(SB) 총비용의 2%를 차지하는 것으로 나타났다.

하르츠 개혁과 함께 실업보험에서와 마찬가지로 근로연계 프로그램이 도입되었는데, 실업수당Ⅱ(자산조사급여)와 연계된 대표적인 근로조건(employment-conditional)급여로는 직장 진입 보조금(Einstiegsgeld, section 29, Social Code Book II)과 고령근로자를 위한 특별 임금 보호(Entgeltsicherung Fur Altere Arbeitnehmer-section 42j, Social Code Book III)가 있다³⁵⁾. 2005년 1월부터 실업수당Ⅱ에 대한 공제 보조금(disregarded subsidies)으로서 보조를 필요로 하는 근로능력자가 피용자나 자영자로 활동할 경우, 사업 시작 지원을 위한 초기 재정 지원으로서 직장

35) 소개하는 두 가지 제도는 근로를 조건으로 하고 있기는 하지만, 실업수당에 대한 보조 급여로서 본 연구에서 조세형 급여로서 다루고 있는 in-work benefit과는 다르다는 점에 유의해야 한다.

진입 보조금(*Einstiegsgeld*, section 29, Social Code Book II)이 제공되었다. 보조금액의 수급 여부는 기초 구직자 수당을 담당하는 행정관이 결정하며, 개별 사례에 따라 실업기간, 가구 규모 등을 고려하여 케이스 매니저의 행정적 재량에 따라 차등지원된다. 최대 급여기간은 24개월이고, 이는 가처분소득에 포함되지 않는다.

그리고 50세 이상의 근로자에게 적용되는 것으로서 2003년 1월부터 근로자가 이전 고용에 비해 순소득이 적음에도 불구하고 사회보장 기여가 가능한 수준에서 실업에서 탈피했거나, 즉, 직업을 갖게 되었거나 실업을 예방한 경우, 고령근로자를 위한 특별 임금 보호(*Entgeltsicherung Fur Altere Arbeitnehmer*- section 42j, Social Code Book III)를 받게 된다. 급여액 수준은 고용처가 이전 직장에서의 임금과 새로운 직장에서의 임금 차이에서 유발되는 금액의 반을 지원해주며, 연금보험료도 이전 직장에서 내던 기여금의 90%까지 지원된다. 이러한 특별 임금 보조금은 세금과 사회기여금에서 면제된다. 또한 실업 급여 조건에 해당하기 전까지 계속 제공된다.

2) 주거수당

주거수당(Housing Allowance: *Wohngeld*)은 부담하기 어려운 재정상의 부채나 임대료를 부과 받고 있는 저소득층에게 제공되는 급여이다. 기본 구직자 수당(실업수당 II)을 받는 자는 주거수당의 자격조건을 갖지 못하게 되는데, 그 이유는 주거나 난방을 위한 실제 비용이 이미 실업부조II에 포함되어 있기 때문이다. 주택소유 여부에 따라 세입자 보조와 주택 소유자에 대한 유지비 보조로 구분할 수 있지만, 수급자 대부분이 세입자 보조를 받고 있다.

임대수당법(Rent Allowance Act: *Wohngeldgesetz*)에 의거하여 주거수당은 가구원수, 가구소득, 가구의 주거비 수준에 따라 다음의 공식에 따라 결정된다. 이러한 공식에 따라 아래의 범위 내에서 급여가 제공된다. 소득이나 렌트비 분위별로 급여가 차등적으로 적용된다. 주거 수당에 대한 산정식은 다음과 같다.

$$\text{주거수당(HA)} = M - \{a + (b \times M) + (c \times Y)\} \times Y$$

M: 적용되는 월 렌트비 또는 월 대출상환금

Y: 월 소득(유로)

〈표 3-14〉 독일의 주거수당 산정식

가구원수	임대료 부담 함수의 파라미터			월 가족소득(EUR)	최대 월 임대료
	a	b	c		
1	6.3/100	7.963/10000	9.102/100000	120~830	245
2	5.7/100	5.761/10000	6.431/100000	150~1140	330
3	5.5/100	5.176/10000	3.250/100000	200~1390	390
4	4.7/100	3.945/10000	2.325/100000	250~1830	455
5	4.2/100	3.483/10000	2.151/100000	290~2100	520
6	3.7/100	3.269/10000	1.519/100000	320~2370	585

자료: www.oecd.org/social/workincentives

주거수당은 과세소득으로 분류되며, 그 밖에 많은 비과세수당이 더해져 (가족수당 제외) 가능한 순가구소득에 가깝게 된다. 장애인을 포함한 가구나 한부모와 같은 특수 집단의 경우, 무료 수당(free allowance)은 전가소득(imputed income)에서 공제된다.

라. 조세형 급여

독일은 하르츠 개혁과 함께 최근 활성화 정책(Activation policy)의 일환으로 다양한 근로 연계 급여를 마련하고 있다. 최근 몇몇 유럽국가들이 도입하고 있는 in-work 급여, 세금공제, 사회보장기여금 보조 등과 같은 맥락에서 독일에서도 “근로 장려”제도가 소개되었는데, 예를 들어 Mini-Job의 조건을 충족하는 일자리에 대해서 사회보장기여금을 보조해주는 제도가 그것이다. 400유로 이하 소득의 일자리인 경우 사회보장 기여금이 면제되는데, 이를 Mini-Job으로 불리며, 401~800유로의 일자리(이후 Midi-Job으

로 일컬음)에 대해서 보조금이 체감된다. 최근의 근로장려제도는 기존의 제도에서 크게 세 가지 측면에서 변화하였는데, 첫째, 사회보장기여금에 대한 면제 상한선이 325유로에서 400유로로 증가하였고, 둘째, 과거의 최대 근로 시간 제한(주당 15시간)이 폐지되었으며, 셋째, 부업으로 얻은 400유로 미만의 Mini-Job 소득에 대해서는 사회보장기여금과 소득세가 면제된다.

3. 독일 저소득층 지원제도의 최근 변화³⁶⁾

앞서 언급한 바처럼, 2002년의 하르츠 개혁은 실업보험, 실업부조, 사회부조로 연동되어오던 제도를 실업급여(I · II)와 사회부조로 대체한 것 뿐만 아니라, 새로운 공공 고용서비스 방향을 제시하고, 적극적 노동시장 프로그램을 대체하거나, 새로운 제도를 선보였으며, 실업자를 활성화하는 것을 공통 목표로 삼고 노동시장 규제를 완화함으로써 노동수요를 촉발시켰다. 이러한 개혁의 배경에는 경제성장의 둔화와 함께 적극적 노동시장 정책(그리고 조기퇴직과 같은 소극적 소득지원제도)이 노동시장의 과잉 노동을 위한 대책으로 사용되었기 때문이다. 하르츠 개혁을 통한 실업급여제도의 변화를 간단히 살펴보면 다음과 같다.

36) 본 내용은 Caliendo M.(2009), "Income Support Systems, labor market policies and labor supply: The German experience"의 일부 내용을 요약, 설명하였다.

〈표 3-15〉 실업급여 제도의 변화

구 제도 (2004년까지)	신 제도(2005년부터)
실업보험급여(<i>Arbeitslosengeld</i>): 기여 기반, 소득비례, 수급기간 제한.	실업급여 I(<i>Arbeitslosengeld I</i>): 기여 기반, 소득비례, 수급기간 제한
소득 비례 사회부조(<i>Arbeitslosenhilfe</i>): 조세 기반, 소득비례, 자산조사, 수급기간 무제한	저소득 구직자에 대한 기초소득제도 /SGB II(<i>Grundsicherung</i>) a) 실업급여 II(<i>Arbeitslosengeld II</i>): 조세기반, 자산조사, 정액률, 실업급여 I 및 일시적 보충급여 소진후 수급, 수급기간 무제한(근로능력자에 대하여 구 실업부조와 사회부조를 통합), 활성화(Activation) 원칙 강화됨. b) 사회수당(<i>Sozialgeld</i>): 실업급여II 수급 가구와 함께 살고 있는 15세 미만 아동
사회부조(<i>Sozialhilfe</i>): 조세기반, 자산조사, 정액률, 수급기간 무제한	사회부조(<i>Grundsicherung für Erwerbsgeminderte und im Alter</i>): 자산조사, 조세기반, 정액률, 수급기간 무제한(SGB XII) 18세 이상의 영구적인 근로무능력자 또는 65세 이상 저소득층을 대상으로 함. 또한 질병, 돌봄 등과 같이 특별한 상황을 극복할 수 있도록 원조함.

자료: Konle-Seidl et al. (2007)

한편, 실업급여제도 개혁으로 인해 가장 큰 변화는 실업급여기간의 감소인데, 최대 수혜 기간이 24개월로 축소되었다. 아래 표는 구체적인 수혜기간 변화를 나타내주고 있다.

〈표 3-16〉 실업급여의 최대 수혜 기간 -하르츠 개혁 전후

급여 수혜기간(개월)	연령	지난 7년간 근로 개월 수	급여 수혜기간(개월)	연령	지난 7년간 근로 개월 수
하르츠 개혁 이전			2006.2.1 ~ 2008.2.28		
6	-	12	6	-	12
8	-	16	8	-	16
10	-	20	10	-	20
12	-	24	12	-	24
14	45	28	15	55	30
16	45	32	18	58	36
18	45	36	2008년 3월 1일부터		
20	47	40	6	-	12
22	47	44	8	-	16
24	52	48	10	-	20
26	52	52	12	-	24
28	57	56	15	50	30
30	57	60	18	55	36
32	57	64	24	58	48

자료: Caliendo, M. (2009), "Income Support Systems, labor market policies and labor supply: The German experience"

하르츠 개혁은 독일의 임금 관련 복지 제도의 변화를 급진적으로 변화시켰다. 새로운 실업급여제도는 예전 생활수준의 유지시켜주는 것이 아니고, 빈곤을 탈피하는 수준으로 디자인되었다는 점에서 이전 제도와는 그 목적을 달리 한다. 따라서 예전 제도 하에서 사회부조를 받던 사람들은 새로운 제도에 따라 최저한의 수준에서 급여를 조금 더 받게 되었고, 고용서비스를 받을 수 있게 되었다(Konle-Seidl et al., 2007; 재인용). 예전 실업부조 대상자들의 이전급여(transfer payment) 수준은 감소되었다. 개혁의 목표는 실업을 감소, 세금 부담의 완화, 급여 의존을 줄임으로써 비임금노동비용(non-wage labor costs)을 줄이는 것이었다. 따라서 장기 실업자에게 관대했던 급여혜택이 줄고, 더 효율적인 직업연계 정책, 적극적 노동시장제도가 사용되었다(Konle-Seidl et al., 2007; 재인용). 이러한 제도는 연방고용청과 지자체(69개 지자체를 제외한)의 협력 하에 운영되고 있으며, 공공고용서비스(Public Employment Service)는 실업급여 I·II를 담당하는 두 개

의 지부로 구성되어 운영되고 있다.

한편, 하르츠 개혁과 함께 활성화(Activation)정책이 강화되면서, 실업급여 II 수급자 개인과 가족은 고용지원을 받을 수 있게 되었다. 하르츠 개혁은 고용지원에 있어서 지방정부의 재량권을 늘이고, 사적 영역에서의 일자리 확대 등을 통해 변화를 가져왔다³⁷⁾. 개혁을 통해 통합 보조금 지원제도가 새롭게 설계되고, 새로운 형태의 임금보조금 제도 및 창업(start-up) 보조금 제도, 사회보장금 부담이 적은 직업들이 소개되었다. 비효과적이라고 증명되었던 기존의 공공부문 일자리 창출 전략에서 변화된 것이었다 (Caliendo, M.(2009); p16).

〈표 3-17〉 노동시장 프로그램 (2000-2008)

(단위: 1000개)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005*			2006*		2007*		2008*	
Entries into program														
Wage Subsidy	152	127	188	183	157	60	73	105	113	125	123	120	130	
Further vocational training	523	442	455	255	185	65	66	102	144	140	201	196	260	
Public job creation I (ABMs)	318	246	215	179	161	62	16	62	16	50	16	60	6	
Public job creation II	-	-	-	-	-	630	-	741	-	703	-	696	-	
Short-term training	485	551	865	106 4	1188	410	483	444	534	480	520	496	587	
Contracting-out placement services**	-	-	-	-	635	273	153	149	153	113	121	176	254	
Start-up subsidy	-	-	-	97	171	-	91	-	43 ¹	-	-	-	-	
Bridging allowance	93	96	125	159	184	-	157	-	108 ²	-	176	-	-	
New start-up subsidy: Social Code III	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	126	-	119	
New start-up subsidy: Social Code II	-	-	-	-	-	-	-	32	-	30	-	25	-	

주: 1) *: 사회법령 II(without municipalities opting out of the cooperation with the 공공고용서비스), III에 의한 프로그램임

2) **: 1998년, 2002년에 다른 제도가 이미 시행되었으나, 2004년부터 정보 이용가능

3) 1: 1월부터 7월까지; 2 1월부터 11월까지의 수(entries)

자료: 독일 연방고용청, Caliendo, Marco(2009)에서 재인용

37) 자세한 내용은 Jacobi and Kluve (2007) 참조

<표 3-17>은 2000년부터 2008년까지의 노동시장 프로그램을 나타내고 있다. 2005년부터는 사회법령 II와 III에 속하는 제도로 구분해 나타내고 있다. 사회법령 III에 속하는 대표적인 프로그램은 contracting-out, start-up subsidies, short-term training, 그리고 그 밖의 직업교육이다. 한편, 사회법령 II에 포함되는 대표적 프로그램은 공공 일자리 창출 제도이다(Hohmeyer and Wolff, 2007; Caliendo, M. (2009)에서 재인용). 특히, 2003년부터 2006년까지 노동시장 활성화 정책의 중심은 자영업에 대한 지원을 강화하는 것이었으며, 개혁과 함께 창업보조금(SUS, Existenzgründungszuschuss) 제도가 소개되었다. 실업자는 이에 따라 1980년대 후반부터 제공되고 있는 연계수당(BA, Überbrückungsgeld)과 창업보조금 중 선택하도록 되었다.

더불어 하르츠 개혁은 개별적인 근로지원과 함께 근로에 대한 감시를 강화하였다. 그리고 사회법령 II 역시 활성화 정책을 강조하면서, 그 중 워크페어 프로그램이 강화됨에 따라 실업급여 II 수급자는 추가적으로 근로 시간당 1 또는 2유로를 받게 되었다(One-Euro-Job이라 불리며, 보다 자세한 내용은 Hohmeyer and Wolff, 2007참조). 이것은 근로가능한 15세 이상 64세 미만의 자에게 적용되는 것으로서 설계되었으며, 일반 고용, 직업훈련, 그 밖에 다른 활성화 노동시장 프로그램에 하위에 있어, 실업자들의 마지막 보루(last resort)의 장치로 볼 수 있다.

제4절 스웨덴의 저소득층 지원제도

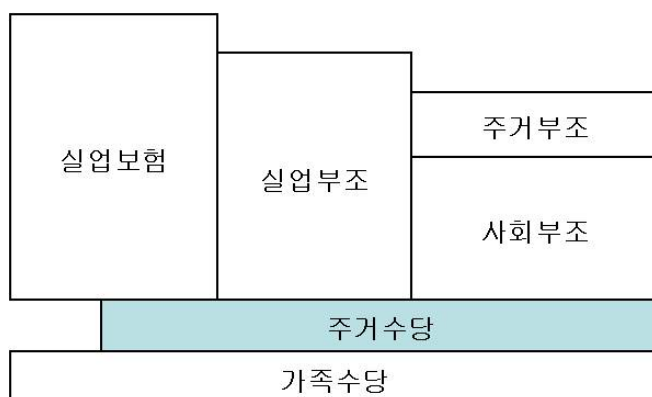
1. 스웨덴 저소득층 지원제도의 체계

노르딕 사회통계 위원회(NOSOSCO)에서는 노르딕 복지모델의 특성을 같은 7가지로 정리하고 있다(NOSOSCO, 2007). 첫째, 공공 복지정책은 포괄적이며, 가장 기초적인 욕구를 보장할 목적으로 하는 사회보장, 사회서비스, 건강, 교육, 훈련, 주택, 고용 등을 포함한다. 둘째, 정부 개입은 정책의 모든 분야에서 강하고, 완전고용을 달성하기 위한 정치적 조치들은 거시경제정책, 사회정책, 그리고 적극적 노동시장정책에 기초하고 있으며, 여기에서 노동시장 당사자들이 중요한 역할을 한다. 셋째, 높은 수준의 보편주의에 기초한다. 즉 노동시장에서의 지위와 상관없이 모든 시민이 기본적인 사회보장과 서비스에 대한 권리를 가진다. 보편주의는 복지정책에 대한 대중적 지지를 넓히는데 기여해 왔다. 넷째, 소득 보호는 소득과 무관한 기초보험과 소득연계적 급여의 두 가지 요소에 기초한다. 다른 산업국가들과 비교할 때, 공적 소득이전이 주요한 역할을 하며 이러한 이유로 GDP 대비 사회비용이 높다. 이전소득의 공적 재정은 상당히 높은 수준이며, 결과적으로 조세 수준 또한 높다. 다섯째, 노르딕 국가들은 지방 민주주의가 중요한 역할을 하는 서비스 국가로 특징지어진다. 사회서비스와 건강 서비스는 조세 방식으로 재원이 충당되며, 그 목적은 모든 시민이 욕구를 충족하는 데 있다. 지방 정부(municipalities and counties)가 서비스를 제공하며, 종종 서비스를 생산하기도 한다. 여섯째, 소득분배는 상대적으로 균질적이다. 다양한 소득집단들 사이에 큰 격차가 없으며, 결과적으로 빈곤과 생활수준의 격차는 상대적으로 제한적이다. 마지막으로, 균등한 기회가 노르딕 국가에서 기본 원칙이다. 여성의 참여율이 높으며, 대부분의 가족은 2인 양육자(two providers)이다. 사회 시책들은 개인의 권리에 기초하고 있으며, 따라서 여성은 금전적으로 배우자에게 의존하지 않는다.

이러한 노르딕 국가의 전형적인 특성을 가진 나라로 스웨덴을 꼽을 수

있다. 스웨덴은 지속적인 사민당의 집권과 노조와의 긴밀한 관계, 노-사-정의 대타협과 계급 연대에 기초한 사회주의적 복지국가를 일구어낸 나라로 지금까지도 여전히 세계 최고 수준의 복지지출과 보편적 복지제도를 가진 나라로 주목받고 있다. 앞에서도 살펴본 바와 같이, 스웨덴의 복지시스템은 보편주의에 기반하고 있기 때문에, 상대적으로 사회부조성 급여에 대한 지출 비중이 낮은 특징을 가지고 있다. 아래 그림에서 보는 바와 같이, 보편적 사회수당으로서 가족수당과, 소득에 기초하지만 그 포괄 범위가 매우 넓은 주거수당이 일차적이고 기본적인 안전망으로써 깔려 있다. 이들 제도는 근로 유무와 관계없이 아동 유무 및 아동의 수, 주거 점유 형태 등에 의해 주어지는 급여이다. 근로연령층이면서 실직한 경우 실업보험으로부터 일차적으로 급여를 받게 된다. 실업보험으로부터의 급여를 소진하였거나, 실업급여의 대상이 아닌 사람인 경우 실업부조를 받게 된다. 실업부조마저 소진하거나, 기타 장애, 질병 등의 이유로 근로를 할 수 없거나, 근로를 함에도 불구하고 빈곤한 가구에게는 사회부조와 더불어 추가적인 주거부조 급여가 주어진다.

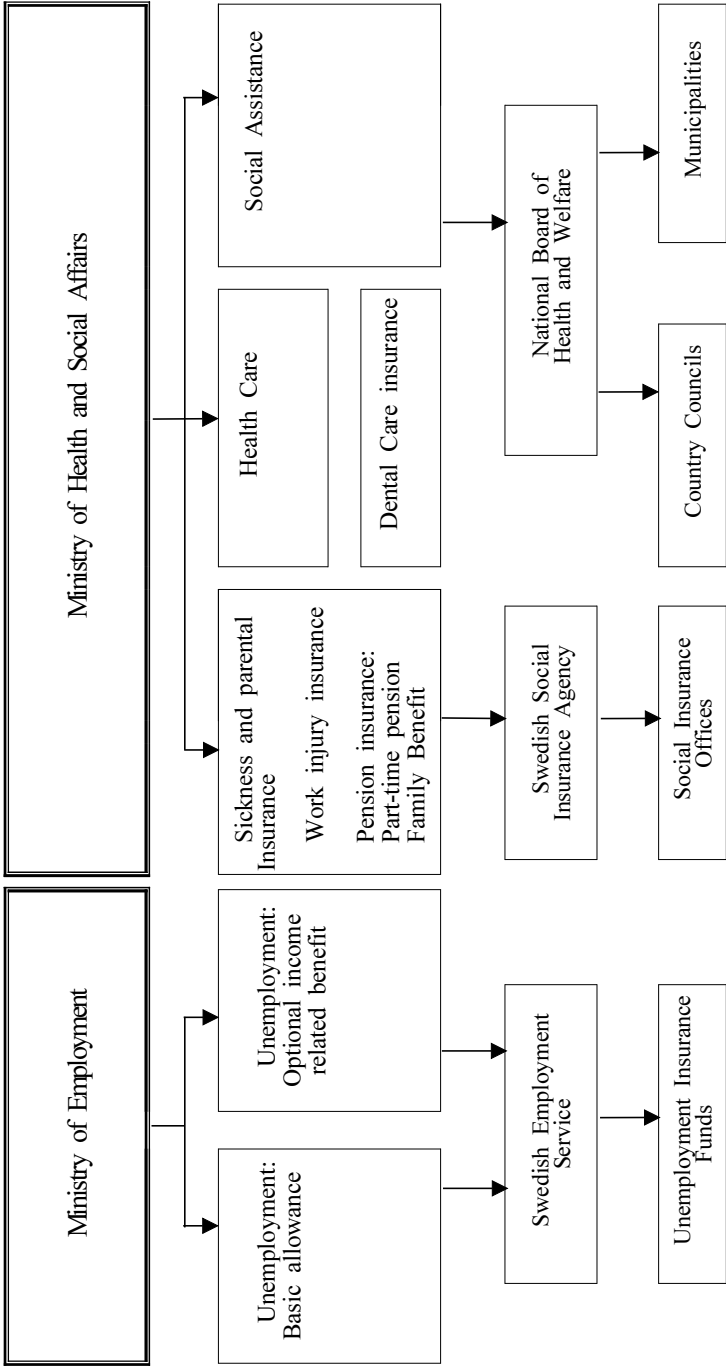
[그림 3-9] 스웨덴 저소득 근로가능계층 현금지원제도의 구조



아래 그림에서 나타난 바와 같이, 스웨덴의 실업보험은 노동부(Ministry of Employment)에서 관할하며, 이를 제외한 사회보장시스템은 보건사회부 관할 하에 있다. 사회보험법 하에서, 사회보험³⁸⁾은 보장된 정액급여를 제공하는 지급지 기반(domicile-based) 보험과 소득 상실에 대한 근로 관련 보험으로 분할되어 있다. 두 범주 모두 스웨덴에서 거주하거나 일하는 모든 사람에게 동등하게 적용된다. 스웨덴에서 시민권은 더 이상 사회보험의 조건이 아니다. 스웨덴사회보험청(Swedish Social Insurance Agency)은 일선 사회보장 행정의 책임을 지는 기관이다. 행정은 재조직작업을 거쳐, 2008년 말에는 20개 국민보험센터와 60개 지방보험센터, 300개 지역사무소로 조직되었다. 사회부조는 국민건강·복지위원회(National Board of Health and Welfare)의 감독을 받으며, 아동과 가족에 대한 케어와 서비스, 노인과 장애인에 대한 케어를 포함한 사회부조의 지방 행정은 시(municipalities)의 책임이다. 사회부조의 재정은 주로 지방세를 통해 조달된다(MISSOC, 2008).

38) 스웨덴 사회보험은 주로 고용주 기여에 의해 재원이 조달되며, 피보험자 기여는 최근 노령연금 중 일부 재원으로 도입되었다. 기여는 모든 보험지출의 3/4를 차지하며, 나머지는 기금수익금과 조세에서 조달된다(MISSOC, 2008).

[그림 3-10] 스웨덴 사회보장 전달체계



자료: MISSOC (2008)

2. 스웨덴 저소득층 지원제도의 내용

가. 사회수당형 급여

사회수당(demogrant)형 급여는 특정 인구학적 특성을 가진 집단에 대해 보편적으로 주어지는 급여이다. 스웨덴은 보편적 수당이 발달한 국가로서, 현금성 사회수당으로는 아동수당, 양육비지원수당, 부모수당, 보호수당 등이 있으며, 이 중에서도 가장 보편적으로 적용되는 사회수당은 아동수당이다.

〈표 3-18〉 스웨덴의 사회수당형 급여

급여종류	자격조건	수금액
아동수당 (barnbidrag)	스웨덴에 거주하는 모든 아동을 대상으로 하는 보편적 수당. 부모의 소득과 상관없이 16세 이하의 모든 아동에게 매월 지급됨. 둘째 자녀부터는 다자녀가족 보충수당이 지급됨.	
양육비지원수당 (undehållsstöd, maintenance support)	부모가 함께 살지 않는 아동에게 지급되는 수당으로, 아동과 함께 살고 있는 한 부모가 매월 1273kr를 다른 한쪽 부모로부터 받거나 정부로부터 받음.	1273kr/월
부모수당 (föräldrapenning)	출산관련 수당으로, 임신수당 및 일시적 부모수당과 함께 부모보험을 구성하는 수당. 480일간 지급가능. 이 중 390일 동안 질병수당 근거소득(SGI)에 준하여 소득의 최대 80%까지 지급됨. 저소득 또는 소득이 없는 가구는 기초수당으로 일당 180kr를 지급받고, 390일 이후의 90일간은 소득과 상관없이 일당 180kr 일괄지급.	소득연계 또는 180kr/일
(장애아)보육수당 (vårdbidrag)	장애나 질병이 있는 아동을 양육하는 부모가 신청할 수 있는 수당으로, 지급자격은 최소 6개월 간의 특별보호나 추가비용이 필요한 아동에게 있음. 6개월이상부터 19세까지 지급 가능.	

자료: Information från Försäkringskassan(2007)& Faktablad, Socialdepartement nr1. jan 2007. (여유진 외 (2007) 『2007년 최저생계비 계측조사 연구』, 한국보건사회연구원 재인용)

아동수당(Child allowance: Barnbidrag)은 16세 이하 아동에게 지급된다. 스웨덴에 거주하는 아동이라면 아동수당을 받을 권리가 있으며, 이는 비과세 급여이다. 자녀가 둘 이상인 경우 대가족 보충급여(Large family

supplement: Flerbarnstillägg)를 받을 수 있다. 아동이 고등학교(upper secondary school)에 진학할 경우, 학생지원위원회(National Board of Student Aid/Centrala Studiestödsnämnden(CSN))에서 수당수당을 지급한다. 또한, 16세 이후에도 계속 의무교육이나 특수교육을 받게 되는 경우 확대아동수당이 지급된다(Information from Försäkringskassan, 2008. 10. 19.).

아래 표는 2007년 아동수당액을 보여주고 있다. 아동이 한 명인 가구의 경우 기본액 SEK 1,050의 아동수당이 주어진다. 아동이 두 명 이상인 경우 기본적인 아동수당에 더해서 다자녀가족 보충수당이 주어지며, 이는 아동수가 늘어날수록 더 큰 폭으로 증가한다. 예를 들면, 아동이 두 명인 가족의 경우 기본 아동수당 SEK 2,100에 보충수당 SEK 100가 가산되어 SEK 2,200의 수당이 주어진다. 아동이 세 명인 경우 기본 아동수당 SEK 3,150에 더해 SEK 454의 가산수당이 제공된다. 이와 같이, 아동수가 증가할수록 아동수당이 비례+가산의 방식으로 증액되는 것은 일반적으로 출산율이 낮은 국가의 출산장려정책의 일환으로 설명된다.

〈표 3-19〉 아동수당액 및 추가자녀에 따른 다자녀가족 보충수당액(2007년)

(단위: SEK)

아동수	아동수당	다자녀가족 보충수당	수당 총액
1	1050	-	1050
2	2100	100	2200
3	3150	454	3604
4	4200	1314	5514
5	5250	2363	7613

주: 2007년 스웨덴의 환율은 1dollar= 6.75877SEK임(OECD).

자료: Information från Försäkringskassan(2008. 10. 19.)

나. 사회보험형 급여

스웨덴 실업보험의 최초 형태인 “원조기금”(Help-funds)은 1870년대 형성될 때부터 노조와 밀접하게 연관되어 있었다. 케인즈 정책의 풍토에서 1930년대 지역 고용사무소가 설립된 이래, 국가는 실업급여에 재정을 지원하기 시작하였다. 1940년대 이후 오늘날까지 실업보험의 목적은 직업을 잃거나 학교를 떠난 사람이 적극적으로 새로운 일자리를 찾는 “전환기” 동안 경제적 지원을 제공하는 것이었다. 1948년에 고용사무소가 국영화되고, 전국노동시장위원회(National Labour Market Board (Arbetsmarknadstyrelsen - AMS))가 중앙정부에 설치되었다. 전국노동시장위원회는 자발적 고용경감기금을 감독하는 의무를 부여받았으며, 노조에 의해 지원되고 통제되었다. 2004년 이후 이러한 업무는 실업보험위원회(the Unemployment Insurance Board (IAF))에 위임되었다(Wikipedia).

스웨덴에서 실직으로 인해 근로소득을 상실한 경우 원칙적으로 실업보험을 받을 수 있다(OECD "Benefits and Wages: Country Chapter" www.oecd.org/els/social/workincentives)³⁹⁾. 스웨덴 실업보험은 독특하게 노조에 의해 운영되는 실업보험협회(Unemployment Insurance Society: 이하 UIS)가 관리한다. 실업보험의 수급 조건은 적어도 지난 12개월 동안 UIS 회원이면서 노조회비를 납부해야 한다는 것이다. 또한 수급자가 되기 위해서는 최소 6개월(월 최소 80시간) 동안 지속적으로 일해 왔거나, 지난 6개월 동안 최소 480시간(매 달 최소 50시간) 일해 왔어야 한다. 또한 수혜자는 일할 준비가 되어 있고 하루 최소 3시간, 주당 최소 17시간 일할 수 있어야 할 것을 조건으로 한다.

39) 스웨덴의 실업급여는 실업보험급여와 기초급여로 나누어진다. 실업보험급여는 아래에서 제시하는 요건을 충족하는 자격있는 실업자에게 주어지며, 기초급여는 실업보험에 가입되어 있지 않거나 막 학교를 나온 실업자에게 주어진다. 즉, 기초급여는 실업부조로 보아 무방하다. 따라서 여기에서는 실업보험급여에 대해서만 언급되며, 실업부조로서 기초급여에 대해서는 자산조사형 급여에서 언급하기로 한다.

실업보험의 소득대체율은 최초 200일 동안은 이전 근로소득의 80%이며, 다음 100일 동안은 70%로 줄어든다. 일일급여 최대액은 SEK 680(연간 SEK 176,800)이며, 최소 급여액은 SEK 320이다. 급여는 일한 일수에 비례해서 감소되며, 가족 소득에 따라 가족급여와 주거급여가 추가로 지급될 수 있다. 실업급여에 대해서는 세금이 부과된다. 실업급여는 주 5일을 기초로 지급되며, 5일의 대기기간 후 최대 300일 혹은 60주 동안 지급된다. 급여를 받는 날은 고용기간에 의해 단절될 수 있다. 즉, 고용이 영속적이지 않은 경우 실업자는 다시 급여를 받을 수 있다.

2006년 동안 479,285명이 소득연계 실업보험을 받았고, 85,518명이 실업부조(기초급여)를 받았다. 이는 노동력의 각각 10.5%와 1.9%에 해당한다. 실업보험을 받은 사람 중 15.5%가 실업부조(기초급여)를 동시에 받았던 것으로 나타났다.

다. 자산조사형 급여

스웨덴의 자산조사형(means-tested) 급여는 크게 실업부조, 사회부조와 주거수당(주거부조 포함)으로 나누어질 수 있다.

1) 실업부조 및 활동개런티

실업부조는 기초 실업보험급여이다⁴⁰⁾. 이는 주요하게 보험에 가입하지 않았거나 보험기간이 충분치 않지만, 고용조건을 충족하거나 학업을 막 마친 사람(학생조건)을 대상으로 하며, 20세부터 급여를 받을 수 있는 자격이 주어진다. 실업부조를 받기 위해서 신청자는 일할 준비가 되어 있고 하루 최소 3시간, 주당 평균 17시간 동안 적절한 일자리를 가질 수 있어야 한다.

실업부조 급여액은 하루 정액 SEK 320(연간 SEK 83,200)이며, 파트타

40) 스웨덴 실업보험체계는 기초보험과 자발적 소득연계 보험으로 구성되어 있다. 따라서, 실업부조는 실업보험 체계 내에 포함되어 있지만, 기여형 급여가 아니라서 점에서 자산조사형 급여로 분류하였다.

임으로 일할 경우 비례적으로 낮아진다. 파트타임으로 일할 경우 감소율은 0~1사이이다. 예를 들면, 주 4일 일할 경우 비율(factor)은 0.80이다. 여기에 소득에 따라 주거급여가 추가로 지급될 수 있다. 실업부조 급여에 대해서는 세금이 부과된다. 급여는 주 5일을 기초로 최대 300일까지 지급된다. 300일(혹은 450일) 이후에도 여전히 실직상태인 사람은 구직개발 노동시장 프로그램(Job and development guarantee)에 참여하는 조건으로 급여가 지급된다. 고용조건에 기초할 때 대기기간이 5일, 학생조건에 기초할 경우 대기기간이 90일이다.

장기실업의 위험이 있는 실업자는 노동시장 프로그램에 참여하는 것을 전제로 활동개런티(activity guarantee)를 받을 수 있다. 활동개런티는 2000년 8월에 도입되었으며, 고용사무소에 장기실업자(24개월 이상)로 등록되어 있거나 등록될 위험이 있는 20세 이상의 사람들을 위한 급여이다. 이러한 사람들에게는 실업자가 된 27개월 이내에 개별적으로 적절한 전일제 노동시장 프로그램이 제공된다. 활동개런티 제도에서 제공되는 활동들은 노동시장 프로그램, 일자리 클럽, 오리엔테이션 코스, 지역 고등학교에서의 학습 기회, 프로젝트 워크, 노동실습 등이다. 여기에 참여할 때, 실업보험은 실업급여와 동일한 액수에 상응하는 활동지원금(activity support)으로 대체된다. 만일 활동개런티 기간과 합산된 실업급여 기간이 300일을 넘어설 경우, 활동지원금 액수는 이전 급여의 65%로 낮아진다(18세 미만 아동이 있는 경우 450일부터 65%로 삭감됨). 실업보험 자격이 없는 참여자의 경우 활동지원금으로 일당 SEK 223가 지급된다. 만일 실업자가 활동개런티 프로그램을 그만둘 경우 활동지원금이 삭감된다. 2005년 12월 기준으로 45,100명의 실업자가 활동개런티 프로그램에 참여하였다.

2) 사회부조

다음으로 스웨덴의 현금 사회부조 프로그램은 사회복지수당(Social Welfare Allowance)으로 불린다. 사회부조에 대한 보편적 권리는 모든 시

민이 자산조사에 의한 경제적 지원에 대한 권리를 가진다고 선언한 1982년에 발효되었다. 정부는 매년 스웨덴 전역에 적용되는 기초생활비를 설정하지만, 지자체(municipalities)가 사회부조 재원에 대한 전적인 책임을 진다(Lindquist, 2007).

사회부조는 소득 및 자산조사 급여이며, 모든 다른 지원수단을 소진하고 적극적으로 구직활동을 해야만 수급 가능하다. 사회부조 신청자가 부모와 함께 살 경우, 가구의 소득은 자산조사를 받는다. 사회부조 자격이 되기 위해서는 어떠한 저축이나 자산도 허용되지 않는다. 사회부조는 매우 낮은 시간당 임금을 받거나, 단시간 근로를 하는 피용자, 실업보험을 받지 않거나 적게 받는 실업자, 기타 국가 빈곤선보다 낮은 자산으로 생활하고 있는 사람에게 주어진다(Lindquist, 2007).

1998년부터, 사회복지사가 근로능력 있는 것으로 판정할 경우 일자리를 찾고 있는 실업 신청자에 대하여 요건을 부과할 수 있다. 실업자가 25세 미만이거나, 25세 이상이면서 추가적인 조치에 대한 필요성이 인정되거나, 방학 동안 일하지 않는 학생일 경우, 사회부조를 받기 위해 활성화(Activation) 프로그램에 참여할 의무가 있다. 실업자가 활성화 프로그램에 참여를 거부할 경우 사회부조는 거부되거나 삭감될 수 있다. 사회부조를 받는 인구 비율은 1930년대 대공황과 1990년대 경제위기 동안의 예외를 제외하고는 지난 세기 동안 (아동을 포함해서) 4~6%로 안정적이었다. 1996년과 1997년 동안, 사회부조 수급자 수는 최대 인구의 8%, 가구의 10%에 이르렀다. 그 이후 비율은 2006년 4%까지 떨어졌다. 2005년 동안, 수급자의 36%는 실업보험 없는 실업자였다(Lindquist, 2007).

급여 수준과 관련하여 중앙정부 산하 보건복지위원회(National Board of Health and Welfare: NBHW)에서 매년 스웨덴 전역에 적용되는 기초생활비를 설정한다⁴¹⁾. 그러나 그 적용에 있어서는 지자체(municipalities)가 상당한 여지를 가지며, 사회부조 재원 역시 지자체가 전적으로 책임진다.

41) 1998년 이전에 이러한 표준적 수준은 단지 지자체에 대한 권고였으며, 지자체 정치위원회가 그 기준을 결정했다.

2007년에 독신 성인에 대한 기초생활비 표준액은 월 SEK 3,470(371유로)였다. 여기에는 식료품, 피복, 전화, TV시청료 등을 커버하는 기초생활비에 더해, (실제) 주거비, 보험, 노조회비, 그리고 실업기금 등이 포함된다. 2007년 사회부조 급여 가이드라인은 아래 표와 같다.

〈표 3-20〉 사회부조 급여 가이드라인

(단위: SEK)

가구유형	NBHW규정상 급여액	가구원수에 기초한 가구 급여액	
독신	2,640	1인	830
배우자/동거인	4,770	2인	930
아동 1세 미만	1,430	3인	1,160
1-2세	1,610	4인	1,340
3세	1,290	5인	1,530
4-6세	1,550	6인	1,740
7-10세	1,980	7인	1,910
11-14세	2,270		
15-18세	2,550		

자료: OECD "Benefits and Wages: Country Chapter" www.oecd.org/els/social/workincentives

위에서 제시된 최대 급여액은 순소득에 따라 100% 감소된다. 순소득에는 세금과 사회보장 기여금을 제한 후 근로소득, 사회보장소득 및 주거급여, 가족수당, 부가급여(maintenance advance) 등이 포함된다. 사회부조 급여에는 세금이 부과되지 않으며, 수급기간은 수급자가 조건을 만족하는 한 무제한적이다. 2007년 한 해 동안 사회부조를 받은 수혜자(18세 이상)는 총 264,191명이며, 이 중 신규 수급자는 81,644명이었다. 이는 18세 이상 인구의 약 4%에 해당하는 것이다(NOSOSCO, 2007).

3) 주거급여

주거급여는 다시 세 가지 주요한 형태로 구분된다. 가장 기본적인 형태는 주거수당(housing allowance)으로서 이는 연령, 소득, 주거비용, 아동의

수에 따라 급여액이 결정된다. 두 번째로 사회부조 수급권자에 대해서는 주거수당에 더해 보충급여(supplement)로 임대료 전액을 지급한다. 세 번째로, 자산조사형 주거 보충급여(income-tested housing supplement: BTP)로서 이는 일정 소득 이하의 연금수급자에게 주어지는 주거부조이다(OECD "Benefits and Wages: Country Chapter" www.oecd.org/els/social/work_incentives).

주거급여의 계산은 두 단계로 이루어진다. 먼저, 가족구성과 아동의 수, 그리고 주거비 인정액(아래 표에서 HC)에 따라 가용한 주거급여액(HB1)이 계산된다. 예를 들면, 자녀가 1명이고 실제 지출하고 있는 임대료가 SEK 4,000인 가구의 경우 가용한 주거급여액은 $SEK\ 1,950(=950 + (3000 - 2000)의\ 50\% + (4000 - 3000)의\ 50\%)$ 이다. 두 번째 단계에서, 가용한 주거급여액은 수급자의 소득기준액에 따라 줄어들게 된다. 앞서 예와 같은 가구구성을 가진 가구의 총소득이 SEK 6,000인 경우 이 가구가 받을 수 있는 최종적인 주거급여액은 $SEK\ 1,725(=1,950 - 20\%(6000 - 4875))$ 이다. 주거급여는 그 해 동안의 기대소득에 따라 월액 기초로 산정되지만, 한 해 동안 받은 급여는 잠정 가액(provisonal)이며, 최종적인 소득 조사를 통해 검산된다. 주거급여는 주거비를 초과할 수 없으며, SEK100 미만의 월 주거급여는 지급되지 않는다.

〈표 3-21〉 스웨덴의 주거급여액

가족구성	주거비(HC) (SEK per month)	Housing Benfit(HB1)(소득조사 전)
29세 미만, 자녀 없음	0-1800	0
	1800-2600	(HC-1800)의 75%
	2600-3600	(2600-1800)의 75% + (HC-2600)의 50%
	3600 +	(2600-1800)의 75% + (3600-2600)의 50%
가족:		
자녀 1명	0-2000	950
	2000-3000	950 + (HC-2000)의 50%
	3000-5300	950 + (3000-2000)의 50% + (HC-3000)의 50%
	5300+	950 + (3000-2000)의 50% + (5300-3000)의 50%
자녀 2명	0-2000	1325
	2000-3300	1325+ (HC-2000)의 50%
	3300-5900	1325+ (3300-2000)의 50% + (HC-3300)의 50%
	5900+	1325+ (3300-2000)의 50% + (5900-3300)의 50%
자녀 3명	0-2000	1750
	2000-3600	1750+ (HC-2000)의 50%
	3600-6600	1750+ (3600-2000)의 50% + (HC-3600)의 50%
	6600+	1750+ (3600-2000)의 50% + (6600-3600)의 50%

자료: OECD "Benefits and Wages: Country Chapter" www.oecd.org/els/social/workincentives

소득과 근로소득(earnings) 공제에 대해 살펴보면, 주거급여는 소득조사 급여이다. 감소액과 공제액은 연령과 가족상황에 따라 다른데, 이는 다음과 같이 나타낼 수 있다.

〈표 3-22〉 연령과 가구형태에 따른 주거급여 공제율

가족구성	자산조사의 총소득한계 (SEK per month)	자산조사의 보조율(subsidy rate) (%)	주거급여(소득조사포함) (GI=gross income)
독신, 29세 미만, 자녀 없음	3417	33	HB1-33%(GI-3417)
한부모	9750	20	HB1-20%(GI-9750)
가족, 29세 미만, 자녀 없음	4833	33	HB1-33%(GI-4833)
가족, 자녀 있음	4875/partner*	20	HB1-20%(GI-4875)

주: *1995년 이후 소득이 없는 배우자는 어떤 주거급여 권리도 없음.

자료: OECD "Benefits and Wages: Country Chapter" www.oecd.org/els/social/workincentives

3. 스웨덴 저소득층 지원제도의 최근 변화

스웨덴은 복지국가의 전형으로 잘 알려져 있지만, 1950년대 후반에 이르러야 구빈법체계가 폐지되고 자산조사급여로 대체되었다는 점에서 사회부조제도의 출발은 영국보다 다소 늦었다. 이 때, 수급자에 대한 스티그마가 약화되고, 특별한 경우 급여권리를 상실하지 않으면서 근로를 중지하는 것이 가능하게 되는 등 급여 권리가 강화되었다. 그러나 이때까지도 여전히 근로능력 있는 빈민(able-bodied)과 자격없는 빈민(non-able-bodied) 간의 구분이 유효하게 잔존하였다. 후자만이 급여를 신청할 결정적 권리를 가진 반면, 노동능력있는 사람에 대한 부조는 지자체의 재량으로 남겨두었다. 다만, 실재로는 대부분의 지자체는 실업 청구자에게 부조를 제공하였다(Nelson, 2004).

1980년대까지 사회보장은 지속적으로 확대되었으며, 특히, 최저소득보호 영역에서 1982년 사회서비스법(Social Service Act)이 도입되었다. 이 법에서 자격있는 빈자와 자격없는 빈자 간의 차별을 폐지함으로써 급여 범위를 향상시키는 결정적인 계기가 되었다. 사회서비스법에서는 또한 클라이언트의 법적 청구권을 강화함으로써 급여에 대한 권리를 증진시켰다. 급여에 대한 권리는 1985년 보건복지위원회(Swedish National Board of Health and Welfare: Socialstyrelsen)가 사회부조(Social Welfare Allowance: Socialbidrag)에 대한 현금급여 기준선을 도입함으로써 또 한번 강화되었다. 이는 지자체에 의해 확립된 규범(norm)에 대한 지침선 역할을 하였다. 1993년 두 개의 판결에서, 행정대법원(Supreme Administrative Court)은 또한 이러한 기준이 지자체가 사회부조를 받는 사람에 대해 합리적인 생활 수준이 무엇인지를 사정할 때 기준이 되어야 한다고 판정하였다(Nelson, 2004).

1990년대 초반 스웨덴 경제위기로 일반적인 사회정책 확대의 종언을 고했을 뿐 아니라, 일반적 자산조사급여의 호의적 발전 또한 어느 정도 종결되었다. 여러 지자체에서 자조(self-help)에 대해 강조하기 시작했으며, 이

는 자산의 실물화(realization)에 대한 더 강한 요구와 노동시장 혹은 구직 행위에서의 변화를 포함하였다. 중앙정부 수준에서 근로에 대한 강조는 1998년 사회서비스법의 개정에서 천명되었는데, 여기에서 청년은 근로관련 활동에 참여하는 것을 조건으로 급여를 받도록 하고 있다. 또한, 급여수준도 하향 조정되었다. 1990년대 초반, 여러 지자체들이 사회부조에 대한 중앙정부 지침선에 포함된 항목들 중 일부를 제외하기 시작하였다. 1998년 사회부조에 대한 전국차원의 단일한 급여기준을 확립함으로써 급여에 대한 권리를 강화하였지만, 이는 또한 이전에 보건복지위원회에 의해 제공된 권고안에 포함되었던 예산항목들 중 일부를 제외한 것이다(Nelson, 2004).

특히, 2008년 9월 우파 연합이 집권에 성공함으로써 복지 축소와 워크페어 정책의 강화를 예고하고 있어 그 귀추가 주목되고 있다. 우파 연합은 새로운 실업정책을 도입하였다. 2007년 1월 1일부터 그들은 노동공급을 자극하기 위해 실업보험의 최대급여액(ceiling)을 삭감하고, 수급 200일 이후의 보상수준을 이전보다 삭감하였다. 정부는 또한 근로유인을 증가시키기 위해 매달 SEK 600에서 SEK 1,200사이의 소득세를 공제해 주는, 근로자에 대한 조세경감(jobbavdraget) 조치를 단행했다. 또한 새출발일자리(Fresh-start- jobs: Nystartsjobb)라 불리는 프로그램을 도입했는데, 이는 장기실업자(1년 이상)를 고용하는 고용주에게 실업기간에 상응하는 기간 동안 인두세(pay-roll taxes)를 내지 않아도 되는 프로그램이다. 실업자가 55세 이상인 경우 인두세를 내지 않아도 되는 기간은 두 배가 된다. 이와 같이, 우파 연합 정권은 보장적 복지급여액을 삭감하는 대신, 근로유인을 강조하는 각종 제도적 장치를 강화하고 있다(Lindquist, 2007).

제5절 영국의 저소득층 지원제도

1. 영국 저소득층 지원제도의 체계⁴²⁾

영국은 보편주의적 특성을 가지나 보장의 완벽성과 평등화의 효과가 부족함, 소극적 집합주의에 입각한 다원주의적 복지국가 체제를 지닌다(김영순, 1996). 1970년대 유가파동과 장기적인 경기 침체로 복지국가가 위기에 직면한 이래 보수당의 집권과 함께 복지국가에 대한 신자유주의적 재편이 이루어졌다. 자유주의적 시장경제체제의 유도와 함께 복지부문에 있어서도 사적기관에 의한 민영화와 시장기준이 도입된 다원적 복지체제가 선호되었고, 복지부문의 축소에 있어서는 대중적인 프로그램이 아닌, 노동자계급의 하층만이 주 수혜자가 되는 선별적 프로그램 즉, 보충급여와 실업급여, 주택수당 등이 삭감되었다. 이 후 집권한 신노동당 정부는 대처정부와 크게 정책 기조를 달리하지는 않았지만, 시장의 효율성과 동시에 정부의 적극적 역할을 중시하였다. 이에 따라 적극적 노동시장정책과 함께 노동연계복지, 교육과 의료부문에 대한 복지가 강화되었다.

영국의 사회부조인 국가부조(National Assistance, 1948)는 기본급여에 추가급부나 수당증액과 같은 차별적 시스템이 증가하면서 행정적 문제가 발생함에 따라 1966년에 보충급여(Supplementary Benefit)로 대체되었고, 당시 가장이 전일제 노동을 하는 가구는 프로그램에서 제외되었다. 그러나 최저수준 이하 소득을 가진 급여자격을 갖추지 못한 가족이 대량 발생하면서 1971년에 자산조사에 기반한 가족소득보충(Family Income Supplement)제도가 도입되었다(이는 1988년 가족공제(Family Credit), 1999년 근로가족세액공제(Working Families' Tax credit)제도로 대체되었다).

1) 앞서 언급한 바처럼 영국의 저소득층 지원제도에 대한 설명은 2005년을 기준으로 한다. 따라서 2008년 장애 또는 질병을 가진 근로연령계층의 소득기초구직자 수당으로 도입된 ESA(Employment and Support Allowance)는 제외됨을 밝힌다. 또한 특정계층을 대상으로 하는 장애인생활수당(Disability Living Allowance), 60세 이상에게 해당하는 연금공제제도(Pension Credit)와 노령장애수당(Attendance Allowance), 그리고 지자체의 긴급지원제인 사회기금(Social Fund)에 대한 설명도 제외한다.

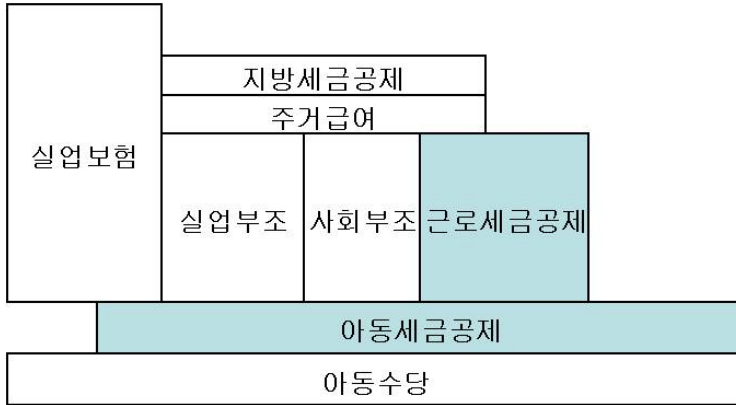
1988년 대처의 2기 정부에서는 보충급여가 소득보조(Income Support: 이하 IS)로 대체되었는데, 앞서와 마찬가지로 시스템의 차별적 부문들에서 행정적 문제가 발생하였기 때문이다. 이에 따라 주당 증액과 독신급여가 함께 폐지되고, 이것이 덜 유연한 성격을 띠는 특별 추가금(special premiums)와 사회기금(Social Fund) 급여로 대체되었다. 또한, 특별 추가금으로 실업자 또는 한부모 보다는 소위 ‘자격있는 빈민’인 퇴직 노인과 장애인에게 더 높은 급여가 제공되었는데, 이는 영국 빈민법의 전통으로 회귀라고 해석할 수 있을 것이다(Nelson, 2004).

한편, 신노동당 정부(1997~)는 표적화(targeting)를 사회보장정책의 주요 목표로 삼아 이에 대한 기존 정책의 향상과 함께 새로운 정책들을 도입하였다. 자산조사 급여액을 현저히 증가시키는 한편, 아동 가구와 연금수급가구에 대한 소득보조 급여액을 증가시켰고, 가족공제(Family Credit: 이하 FC)제도를 근로가족세금공제(Working Families Tax Credit: 이하 WFTC)로 대체, 확충하였다. WFTC는 자산조사 급여가 근로를 줄이는 부정적 효과를 상쇄하기 위해 저소득근로자에게 적용되었다(Nelson, 2004).

이처럼 영국은 오랜 역사를 통해 저소득층 지원제도의 변화를 모색해왔으며 아동, 노인, 장애인 등 가치있는(deserved poor) 빈민에 대해서 개입하며, 근로능력자들의 근로유인 장치를 강화해 사회부조에 있어 국가의 역할을 최소화하고자 하였다고 볼 수 있다. 영국의 저소득층 지원제도는 크게 근로 참여여부에 따라 Out of work benefit과 In work benefit으로 나누어 살펴볼 수 있는데, 16시간 미만의 근로 저소득가구 또는 근로능력이 없는 가구에게는 자산조사를 통해 실업부조 또는 사회부조가 주어지며 이들에게는 자동적으로 주거급여와 지방세 납부를 원조하는 지방세공제급여가 주어진다. 반면, 16시간 이상의 근로 저소득층에게는 근로시간에 따라 근로세금공제(Working Tax Credit, 2003) 급여가 제공되며, 자격조건에 따라 자산조사에 기반 해 지방공제급여와 주거급여의 혜택이 주어진다. 이러한 이중(dual) 제도의 하부에는 보편적 제도로서 아동수당이 제공되며, 빈곤 아동가구에 대해서는 아동세금공제(Child Tax Credit, 2003) 급여가 제공

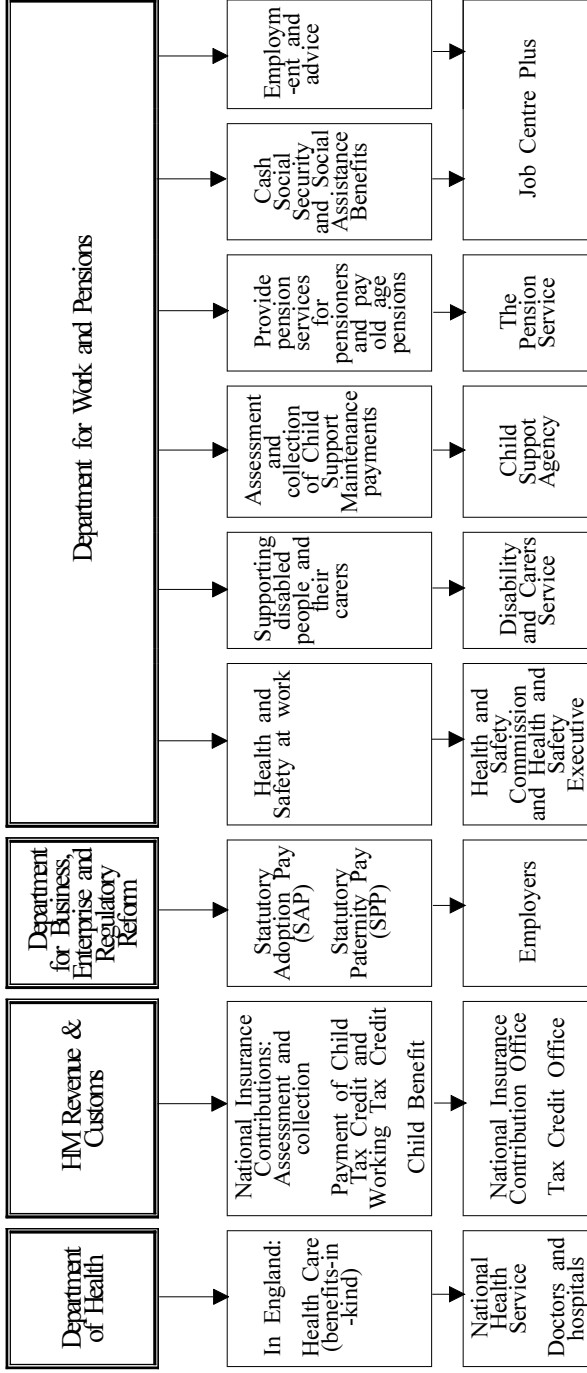
된다. 1999년 토니 블레어 총리가 ‘아동빈곤 철폐’를 국정 과제로 내세움에 따라 아동가구에 대한 표적화가 제도에 반영된 것이라 할 수 있다.

[그림 3-11] 영국 저소득 근로가능계층 현금지원제도의 구조



영국 저소득층 지원제도의 전달체계를 살펴보면, 기본적인 사회보장시스템은 노동연금부(Department for Work and Pensions)의 관할 하에 있으며, 일자리센터라 할 수 있는 <Jobcentre Plus>에서 근로연령에 있는 자들에게 사회보장 현금급여와 고용지원 서비스를 통합적으로 제공한다. 그 외 장애, 아동, 연금 관련 급여는 노동연금부 관할 하에 있는 <Disability and Carers Services>, <Child Support Agency>, <Pension Service>를 통해 제공된다. <Rent Service>에서는 주거급여에 적용되는 임대료의 평가를 담당하며, 이를 기초로 공공과 사적 영역에서의 소비자에게 조언을 해준다. 한편, 국세청(HM Revenue and Customs)은 사회보장 기여금 징세를 비롯하여 아동 가구나 근로 저소득층에 대한 세금공제 급여의 평가와 지급을 담당하며, 아동수당이나 보호자 수당을 관할한다. 지방정부는 주거급여와 지방세금공제급여를 담당한다(Missoc, 2008).

[그림 3-12] 영국 사회보장 전달체계



자료: MISSOC (2008)

영국 사회부조제도의 급여의 증액은 급여종류에 따라 다르게 이루어진다. 1980년대 전까지는 소매물가지수를 적용해 임시방편으로 이루어지다가 1988년부터 필요성에 따라⁴³⁾ 로시지수(Rossi price index, 소매물가지수에서 주거임대료, 지방세, 모기지 이자부담비용을 제한 금액)를 이용해 급여 증액이 이루어지고 있다. 이에 따라 소득지원, 주거급여, 소득기초 구직자수당을 포함한 대부분의 자산조사 급여는 전년도 9월부터 12개월 동안의 로시지수에 연동하여 조정된다. 단, 아동세금공제에서의 아동요소, 연금공제, guarantee credit과 같은 몇몇 자산조사급여는 평균소득의 증가에 따라 증액된다. 그 밖에 아동수당, 장애급여(Incapacity Benefit), 장애생활수당(Disability Living Allowance)과 같은 기여 혹은 비자산조사 급여는 전년도 9월부터 12개월 동안의 소매물가지수에 연동하여 조정된다(Cracknell, R., 2009; Bradshaw, J., 2009에서 재인용).

2. 영국 저소득층 지원제도의 내용

가. 수당형 급여

영국의 대표적인 수당형 급여는 아동수당(Child Benefit)이다. 이는 16세 미만 아동 또는 전일제 고등교육기관 재학 중인 19세 미만 아동가구에 제공되는 보편 수당으로서, 특정한 자격조건이 없고 비과세이다. 아동수당은 고등학교를 바로 졸업을 했거나, 진로관련 청소년 훈련 프로그램에 등록한 16-17세 아동의 부모에게도 지급이 가능하며, 교육에서 떠난 기간에

43) 사회부조제도 급여의 증액은 가격상승에 기초하는데, 물가상승을 측정하는데 대체로 소매물가지수(RPI)가 사용된다. RPI는 통계적으로 유효하고, 일반적으로 정치적으로 중립적인 것으로 인정되며, 지체 없이 매달 출판되고, 여러 가지 다른 목적의 지수에도 사용된다는 중요한 이점을 가진다. 그러나 RPI는 특정 급여가 제공하는 항목 뿐 만 아니라 전체 범주의 소비지출을 포괄하고 있어 사회보장급여의 실질가치를 유지할 목적으로는 약간의 한계를 가진다. 예를 들어, IS의 수급자는 일반적으로 주택급여와 지방세금공제 급여를 받게 된다. 이러한 이유로 정부는 1982년에 보충급여 증액의 목적으로 주택비용을 제외하기로 결정했으며, 주택을 제외한 모든 항목에 대해 RPI에 기초한 새로운 지수는 로시지수(Rossi index)이다.

따라 자격조건이 달라진다. 급여는 일반적으로 4주에 한 번씩 지급되며, 다른 사회부조급여 대상자이거나 한부모인 경우 매주 지급된다. 급여수준은 아래와 같다.

〈표 3-23〉 영국의 아동수당 급여 수준

대 상	주당 급여액 (£)
첫째 아동	20.00
둘째 아동 이후	13.20

자료: OECD(2005), Country Chapter-Benefits and Wages (www.oecd.org/els/social/workincentives)
참고: 국세청 웹사이트를 참고로 2009년 1월 기준으로 업데이트함.

한편, 아동세금공제 급여는 근로세금공제 대상자의 가구에 아동이 있는 경우 자동적으로 적용이 되며, 신청자의 근로여부에 상관없이도 지급이 가능하다. 단, 근로세금공제의 첫번째 소득기준선은 2009년 4월 기준 £6,420이며, 점감율(withdrawal rate)은 39%이다. 두 번째 소득기준선은 즉, 가구 요소에 대한 소득기준선은 연 £50,000이며, 점감율은 6.67%이다. 가구요소의 공제금은 £50,000의 소득기준선을 초과할 경우에만 감액되며, 우선적으로 아동요소가 감액되고 나서 적용된다. 가구요소는 15파운드 당 1파운드의 비율로 급여가 감액된다. 여타 급여 없이 아동세금공제급여만 적용받는 경우의 소득기준선은 연 £16,040이다. 소득공제(Income disregard)는 £25,000이다.

〈표 3-24〉 아동세금공제 급여액

가구 형태	연간 공제/급여액 (£)
가구요소(일반)	545
가구요소(유아 추가)	545
아동 요소	2,235
장애아동 요소	2,670
중증 장애아동(Enhanced Disabled Child) 요소	1,075

자료: 국세청 자료 참고 2009년 4월 기준으로 급여액 업데이트 함

아동보육급여는 미취학아동보호를 위한 급여로서 근로세금공제 급여의 일환으로 제공되는 것으로서 실제 주당 아동보육 비용의 80%까지 받을 수 있게 된다. 아동보육급여는 비과세 대상이며 최대급여액은 아래와 같다.

〈표 3-25〉 아동보육급여 최대급여액

아동 수	주당 급여액 (£)
1인	175
2인 이상	300

자료: 국세청 자료 참고 2009년 4월 기준으로 급여액 업데이트 함

나. 사회보험형 급여

영국의 사회보험형 급여로서 실업보험(Contribution-based JSA)은 신청 전 2년의 기간 동안 충분한 기여가 있었던 자로서 65세 미만 남성 또는 60세 미만 여성에게 적용된다. 급여조건으로서 주당 16시간 미만의 근로 또는 근로능력은 있으나 근로하지 않으면서 구직 중이어야 한다. 급여액은 아래의 표와 같다.

〈표 3-26〉 실업보험 급여 수준

대상	주당 급여액 (£)
25세 이상	64.30
18-24세	50.95
16-17세	50.95

주: 실업보험은 개인에게 지급되는 급여로서 배우자에 대한 부분은 제공되지 않음. 단, 기초소득구직자급여는 비근로 파트너의 급여까지 포함하며, 이는 주당 92.80 파운드임.
 자료: 국세청 자료 참고 2009년 4월 기준으로 급여액 업데이트 함

기여기초구직자급여의 소득기준선은 주당 독신 £5, 커플 £10, 장애인, 한부모 등 특수 상황의 집단 £20이며, 이 이상의 소득에 따라 급여액이 100% 감소된다. 또한 직업연금이나 개인연금 역시 주당 50 파운드 이상을 초과할 경우 그 금액만큼의 급여액에 영향을 준다. 실업보험은 과세 대상이며, 급여기간은 신청 후 3일의 대기시간을 갖은 후 최대 182일까지 가능하다. 한편, 16~17세의 근로자는 실업보험 신청을 할 수 있는 자격조건을 지나 충분한 기여를 하지 않는 경우가 대부분이다. 이러한 경우 소득기초 실업자구직자급여를 신청할 수 있다.

다. 자산조사형 급여

소득기초구직자수당 (Income-based JSA)은 실업부조로서 영국의 자산조사형 급여를 대표한다. 가구 형태에 따른 적용가능 금액(applicable amount)과 신청자의 자원(resources)의 차이에 따라 급여가 차등 적용된다. 일반적으로 £6,000 이상의 자산은 급여 수준에 영향을 주며 £12,000 이상의 자산이 있는 경우 급여 대상에서 제외된다. 적용가능 금액은 개인수당(personal allowances)과 특별 수당(specified premiums)으로 이루어져 있으며, 그 금액은 아래와 같다⁴⁴⁾.

44) 개인수당과 특별수당으로 이루어진 급여 구조와 금액은 소득지원(IS), 주거급여(HB), 지방세금공제 급여(CTB)와 같은 소득 관련 급여에 동일하게 적용된다.

〈표 3-27〉 실업부조 급여 수준

가구형태	연령	주당 이용가능금액 (£)
개인	16-24세	50.95
	25세 이상	64.30
한부모	18세 이상	64.30
부부	두명 모두 18세 이상	100.95

주: 1) 특별한 상황, 예를 들어, 장애인 또는 60세 이상 노인의 케어 제공자에게는 프리미엄이 추가됨.

2) 노동연금부의 자료를 참고하여 2009년 4월 기준으로 급여액을 업데이트 함

실업부조의 소득기준선은 실업보험과 마찬가지로 독신 £5, 커플 £10, 장애인, 한부모 등 특수 상황의 집단 £20이다. 또한 최대급여액은 비근로 소득이나 사회보장급여액에 따라 100% 감소되는데, 이때 주거급여와 아동수당은 소득조사에서 제외된다. 실업부조는 과세 대상이며, 조건이 충족될 때까지 급여기간에 제한이 없다. 단, 18-24세의 JSA신청자는 반드시 6개월 이상뉴딜 프로그램에 참여해 훈련지원이나 프로그램 후 급여대상 복귀에 대한 사후 지원을 받아야 한다. 한편, 커플 신청자는 그 중 한명은 1957년 이후 출생자이자 18세 이상이어야 하며, 아동부양의 책임을 가지지 않고, 동반 신청을 해야 한다. 이 경우를 충족하지 못하더라도 JSA 면제집단 조건에 들면 동반 신청이 가능하다.

실업부조 이외에 자산조사 기초 영국의 저소득층 지원제도로 소득지원(IS)과 근로능력에 상관없이 제공되는 주거급여(Housing Benefit)와 지방세금공제(Council Tax Credit)가 있다.

사회부조제도인 소득지원은 소득기초 구직자수당과 마찬가지로 £12,000 이상이면 적용대상에서 제외되며, 저축금액의 최초 £6,000는 공제된다. 단, 주거보호 시설 또는 요양시설 거주자는 자산기준선이 더 높다. 소득지원제도는 기여조건과 고용조건을 필요로 하지 않는다. 따라서 16시간 미만의 근로자 또는 비근로자의 근로조건에 따라 급여가 달라지지 않는다. 총급여액의 계산 시 기초 급여액은 소득기초구직자수당과 동일하다. 아동에 대한

급여는 아동세금공제 제도로 대체되었으며, 가족 등에 대한 프리미엄 역시 새로운 신청자에게는 더 이상 제공되지 않는다.

〈표 3-28〉 사회부조 급여 수준

가구형태	연령	주당 적용가능 급여액 (£)
개인	18-24세	50.95
	25세 이상	64.30
한부모	18세 이상	64.30
부부	두 명 모두 18세 이상	100.95
아동	16세 이하	없음 ³
	16-18세	없음 ³
프리미엄	가족	17.30 ³
	한부모 (가족 프리미엄에 추가 지급) ¹	0.15
	지방세금공제급여/주거급여에 대한 한부모 (가족 프리미엄에 추가 지급) ²	6.10

- 주: 1) 한부모에게 제공되던 프리미엄 제도는 1998년 4월 6일부로 다음과 같은 경우를 제외하고는 적용되지 않음.
- 한부모이면서 1998년 4월 5일자로 소득지원이나 소득기초구직자수당 자격을 얻거나, 그렇지 않더라도 해당 일자의 전후 12주에 12주간 자격조건을 유지하며 지급을 중단하지 않은 경우
 - 12주 이내로 하나 또는 두개의 자격조건을 그만 두었다라도, 두 자격조건에 따른 지급을 중단하지 않은 경우
- 2) 다음과 같은 경우에 한하여 제공함.
- 1998년 4월 5일자로 해당하는 경우
 - 한부모 자격조건을 중단하지 않은 경우
 - 주거급여나 지방세금공제급여의 자격조건을 유지한 경우
 - 소득지원이나 소득기초 구직자수당을 중단하지 않은 경우
 - 대신에 장에 프리미엄나 연금수급자 프리미엄 중 어느 하나라도 적용받지 못하는 경우
- 3) 본 금액은 새로운 신청자에게는 아동세금공제(Child Tax Credit)제도를 통해 제공됨. JSA나 IS는 2003년 4월부터 아동보호 요소를 삭제하여 대신 CTC를 통해 제공하도록 함. 신규신청자에 대해서는 2004년 4월부터 본 제도를 통해 아동에 대한 재정적 지원은 더 이상 제공되지 않음.
- 자료: 2009년 4월 기준으로 급여액 업데이트 함.

장애, 보호제공자, 60세 이상 등과 같은 특정한 상황에 대한 추가 프리미엄 있으며, 신청자와 배우자의 순소득을 구성하는 자원에 대한 허용치는 경우에 따라 다르다. 구직자수당과 마찬가지로 독신의 경우 £5, 부부 £10, 특수 집단 £20의 소득은 공제된다. 최대급여액은 사회보장급여 및 세금공제급여에 따라 100% 감소된다. 단, 소득 조사에서 주거급여와 지방세금공제, 아동수당은 제외된다. 소득지원제도는 비과세제도로써 급여기간에 제한이 없다. 일반적으로 소득지원제도는 16-17세에게는 급여가 제공되지 않으며, 2003년 10월 이후 60세 이상의 개인에게는 연금공제(Pension

Credit)제도를 통해 급여가 제공되고 있다.

주거급여는 소득관련 급여로서 저소득층의 주거 임대료를 보조해주는 제도이다. 자산의 초기 £6,000는 공제되며, £16,000 이상 자산의 경우 급여 대상에서 제외된다. 자산이 £6,000-£16,000인 경우 이론적 소득(notional income)이 적용된다. 사회부조 비대상자의 주거급여 산출은 다음과 같다.

* 주거급여 = 걱정임대료(eligible rent) - [적용가능금액(applicable amount) - 순자원 (net resources)] × 65%

사회부조(IS) 대상이 아닌 경우 걱정임대료에서 적용가능금액과 순자원 차이의 65%를 뺀 금액을 받게 된다. 주거급여가 주당 50 펜스 이하가 될 경우 제공되지 않는다.

적정임대료란 주거급여에서 지급가능한 금액을 의미한다. 적정임대료는 규제가 없는 사적 임대 영역(Private Rent Sector) 또는 몇몇의 등록된 사회주와의 계약 임대료와 다를 수 있는데, 예를 들어 계약 임대료가 과도한 경우 또는 대상자의 욕구보다 과도한 주거시설의 경우에 해당한다. 이러한 사항에 대해서 <Rent Service>가 결정을 내리며, 피부양자에 따라 주거급여를 감액한다⁴⁵⁾. 실제 규정으로 정해진 급여액은 없으며, 과도한 임대

45) <표 3-29> 피부양자에 따른 급여 차감액

근로 여부 및 소득액	차감액
18세 이상, 비근로 시	£7.40
25세 이상, IS나 JSA 적용자	£7.40
18세 이상, 근로 시 주당 총소득(세전, 사회보장금 기여전)	
£120 미만	£7.40
£120~£177.99	£17.00
£178~£230.99	£23.35
£231~£305.99	£38.20
£306~£381.99	£43.50
£382 이상	£47.75

자료: Benefits and Pension Rates (April 2009) Department for Work and Pensions

료는 담당관이 주변 시세와 비교 등을 통해 결정한다. 사회부조(소득지원 또는 소득기초 구직지수당) 대상자의 주거급여는 적정임대료(eligible rent)의 총액을 받게 된다. 최대급여액(applicable amount), 즉 주거급여의 한도는 한부모의 경우를 제외하고, 소득지원 또는 소득기초 구직지수당의 급여 수준과 동일하다. 단, 한부모인 경우 주당 £22.20의 추가급여를 받는다.

소득과 임금에 대한 허용치는 다른 자산조사형 급여와 마찬가지로 주당 독신 £5, 부부 £10, 장애인 등 특수 상황의 집단 £20, 한부모 £25이다. 장애로 인한 비용 지급과 같이 특정한 이유로 받은 비임금소득은 부분적 또는 전체적으로 공제된다. 급여계산 시 순소득은 세후 및 사회보장기여금 납부 후 총근로소득과 다른 사회보장 급여와 세금 공제, 그 밖에 비근로소득을 합한 것으로 정의한다. 주거급여액은 비과세이며, 모기지제도를 통해 되 주거비를 지불하는 것은 제외 대상이다. 모기지 이자에 대해서는 일정 자격을 충족할 경우 소득지원(IS)제도를 통해 급여가 제공된다.

지방세공제 급여는 지방세 감면혜택으로서 지방정부(local authority)당당한다. 자산이 £16,000 미만인 저소득층에게 자격조건이 주어지며, 부분 또는 전체적으로 공제받을 수 있다. 또한 개인이 18세 이상의 성인⁴⁶⁾과 주택을 공유할 경우 두 번째 성인에 대한 환불(Second Adult Rebate: SAR)을 신청할 수 있다. 지방세공제 급여나 환불은 직접 계정에 적용되며, 감액된 금액이 청구서에 신청되게 된다(영국 요크시 홈페이지 참조, http://www.york.gov.uk/advice/Council_tax/).

라. 조세형 급여

앞서 정리한 바와 같이 조세형 급여는 주요 수급요건으로서 근로여부와 근로소득수준, 가구 내 아동 수를 갖추고 있어야 하며, 세금공제형태를 띤

46) 두 번째 성인은 신청자에게 렌트액을 지불하지 않으며, 배우자가 아니며, 지방세를 납부하지 못하는 상황이며, 총소득이 낮아야 한다. 사회부조 대상자이면, 25%, 총소득이 주당 £162보다 낮으면 15%, 총소득이 £162- £209.99이면 7.5% 만큼을 환불받을 수 있다. 주당 총소득이 £210이상이면 해당이 되지 않으며, 지방세공제급여와 SAR의 동시 신청은 불가능하다.

급여를 일컫는다. 근로세금공제급여는 상기 기준을 바탕으로 한 자산조사 급여로서 워크페어(workfare)에 대한 강조와 함께 자유주의 복지국가 레짐에서 선행되어 온 제도라 할 수 있다.

근로조건급여로서 근로세금공제는 25세 이상 근로저소득층을 위한 보충성 급여이다. 주당 최소 16시간 이상의 의무적으로 근로에 참여해야 하며, 25세 이상, 아동 또는 장애인 보호 의무가 없는 경우는 최소 30시간 근로 의무를 지니게 된다. 급여의 계산은 아래의 공식과 같이 이루어지게 된다. 소득기준선은 2009년 4월 기준 연 6,420파운드로서 가구총소득이 기준선보다 높을 경우 기준선 초과금액에 0.39을 곱하여 산출된 값을 최대급여액에서 뺀 금액이 급여액이 된다. 여기서 가구총소득은 세금 및 사회보장기여금 공제 전 근로소득과 모든 사회보장급여를 더한 것이며, 최대급여액은 받을 수 있는 즉, 해당하는 모든 급여의 총합을 의미한다. 주거급여와 가구급여는 소득조사에 해당되지 않으며, 주당 50 펜스 값 이하의 급여는 절삭된다. 단, 근로세금 공제의 첫번째 소득기준선은 2009년 4월 기준 £6,420이며, 점감율(withdrawal rate)은 39%이다. 두 번째 소득기준선은 즉, 가구 요소에 대한 소득기준선은 연 £50,000이며, 점감율(withdrawal rate)은 6.67%이다. 가구 요소의 공제금은 £50,000의 소득기준선을 초과할 경우에만 감액되며, 우선적으로 아동요소가 감액되고 나서 적용된다. 가구요소는 15파운드 당 1파운드의 비율로 급여가 감액된다.

- * 근로세금공제 급여액 = [최대급여액] - [가구총소득 - £6,420(년)] × 0.39
- * 가구총소득 = 근로소득 + 세금 및 사회보장기여금 공제 전 급여

아래의 <표 3-30>에 제시된 바와 같이 근로세금공제 제도는 다양한 가구요소들을 반영하여 차등적으로 급여를 제공한다. 즉, 가구의 부부가 모두 일하는 경우, 한부모인 경우, 30시간 이상 일하는 경우, 장애를 가진 경우, 50세 이상의 근로자인 경우에는 추가수당 자격을 가진다.

〈표 3-30〉 근로세금공제 급여액

가구 형태	연간 공제액 (£)
기본 요소	1,665
두 번째 성인(부부) 요소	1,640
한부모 요소	1,640
30 시간 요소	680
장애 요소	2,225
중증장애 요소	945
50세 이상 요소(16-30 시간)	1,140
50세 이상 요소(30 시간)	1,705

자료: 국세청 자료 참고 2009년 4월 기준으로 급여액 업데이트 함

마. 영국 저소득층 지원제도에 대한 포괄적 이해

영국의 저소득층 지원제도는 결혼 여부, 한부모 여부, 아동 수, 근로여부와 같은 다양한 요소들이 고려되어 차등적으로 지급되는 특징을 갖는다. 아래의 <표 3-31>는 실업보험을 모두 소진한 out of work 빈곤층의 경우 가구 형태에 따라 어떻게 급여가 주어지는 지 나타낸 것이다. 다음 <표 3-31>은 근로빈곤층의 경우 근로시간과 가구형태에 따라 급여와 최저소득을 정리한 것이다(2009년 4월 기준).

〈표 3-31〉 가구형태별 Out of Work 급여 종류와 급여액⁴⁷⁾

가구형태	주거비 지불후 주당 총급여액	급여구성 ⁴⁸⁾	급여액
16-24세 독신 (소득기초 JSA 해당)	£50.95	소득기초 구직자수당(25세 미만)	£50.95
25세 이상 독신	£64.30	소득기초 구직자수당(25세 이상)	£64.30
18세 이상 부부	£100.95	소득기초 구직자수당(25세 이상, 부부)	£100.95
18세 미만 부부 (소득기초 JSA 해당)	£76.90	소득기초 구직자수당	£76.90
18세 이상 한부모 + 아동1인	£137.71	소득지원 또는 소득기초 구직자수당 아동세금공제 아동수당	£64.30 £53.41 £20
18세 이상 한부모 + 아동2인	£193.82	소득지원 또는 소득기초 구직자수당 아동세금공제 아동수당	£64.30 £96.32 £33.20
18세 이상 부부 + 아동1인	£174.36	소득기초 구직자수당 아동세금공제 아동수당	£100.95 £53.41 £20
18세 이상 부부 + 아동 2인	£230.47	소득기초 구직자수당 아동세금공제 아동수당	£100.95 £96.32 £33.20
18세 이상 부부 + 아동 3인	£286.58	소득기초 구직자수당 아동세금공제 아동수당	£100.95 £139.23 £46.40

자료: Bradshaw, J.(2009), Social Assistance and the Measurement of the Minimum Cost of Living in the United Kingdom, 최저생계비 계측방식 개선방안 모색을 위한 국제포럼 자료집, 한국보건사회연구원, p.18.

47) 본 예에서의 가정은 다음과 같다.

1. 급여 신청자는 주거급여와 지방세금공제급여의 자격조건을 가진다. 단, 18세 미만은 지방세금공제에서 제외된다.
2. 본 표에 나타난 일부 케이스에 대해서는 소득지원 또는 소득기초구직자수당 중 어느 조건에 해당하는지 구체적으로 나타내지 않는다.
3. 신청자 가구에 아동이 없는 경우, 소득지원(IS) 자격조건에 해당하지 않는 것으로 가정한다.
4. 아동의 나이는 1세 이상 16세 미만으로 가정한다.

48) 추가적으로 본 신청자들은 최대한의 주거급여와 지방세금공제 급여를 받으며, 이들에게는 자동적으로 의료급여와 같은 혜택이 주어진다.

〈표 3-32〉 가구형태별 In-Work 급여와 최저소득⁴⁹⁾

가구형태	주당 최저소득 (£60 주거비, £18 지방세 납부 가정)	소득 분석	급여액
주당 16시간 근로, 20세 독신	£59.01	근로소득(세금, 국민복지보험 납부후) 주거급여 1인 근로 지방세금공제금 지방세금공제급여	£76.32 £46.76 £4.50 £9.43
주당 30시간 근로, 20세 독신	£70.36	근로소득(세금, 국민복지보험 납부후) 주거급여 1인 근로 지방세금공제금 지방세금공제급여	£135.68 £8.18 £4.50 £0
주당 30시간 근로, 25세 이상 독신	£114.21	근로소득(세금, 국민복지보험 납부후) 주거급여 1인 근로 지방세금공제금 지방세금공제급여 근로세금공제	£155.56 £0 £4.50 £0 £32.15
주당 30시간 근로, 25세 이상 부부 (1명 근로)	£145.41	근로소득(세금, 국민복지보험 납부후) 주거급여 지방세금공제급여 근로세금공제	£155.56 £0 £0 £67.85
주당 30시간 근로, 25세 이상 부부 (2명 근로)	£233.93	근로소득(세금, 국민복지보험 납부후) 주거급여 지방세금공제급여 근로세금공제	£311.12 £0 £0 £0.81

자료: Bradshaw, J.(2009), Social Assistance and the Measurement of the Minimum Cost of Living in the United Kingdom, 최저생계비 계측방식 개선방안 모색을 위한 국제포럼 자료집, 한국보건사회연구원, p.19.

49) 본 예시에서의 가정은 다음과 같다.

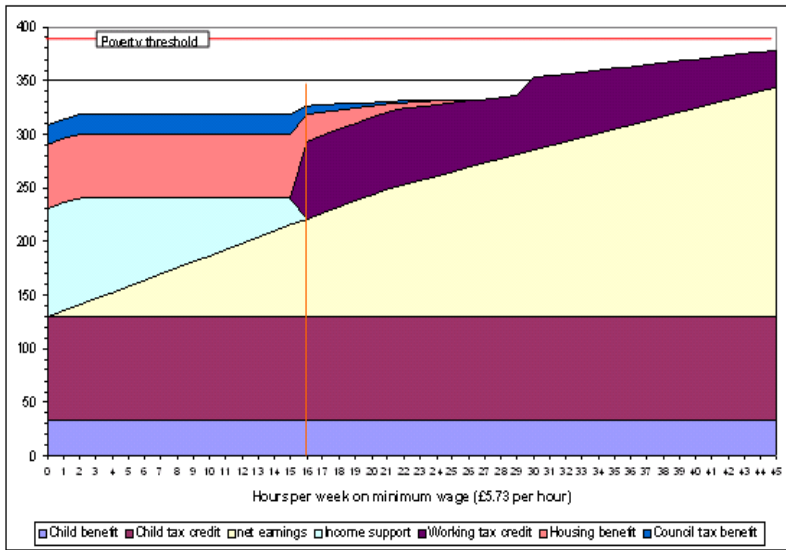
1. 급여 신청자는 주거급여와 지방세금공제 급여의 자격조건을 가지며, 주거급여 신청에 있어 임대료 제한을 갖지 않는다.
2. 아동보육비용을 지불하는 케이스는 없는 것으로 가정하였다.
3. 모든 케이스에서 이전 재무년도(08/09)와 현재 재무년도(09/10)의 임금은 변함없는 것으로 가정하였다.
4. 신청자 또는 가구의 아동은 장애가 없는 것으로 가정하였다.
5. 몇몇 케이스 신청자는 저소득층 지원제도 아래 부분적으로 의료급여 혜택을 받을 수 있으며, 자동적으로 의료급여가 제공되는 것만 표기하였다.

〈표 3-32〉 계속

가구형태	주당 최저소득 (£60 주거비, £18 지방세 납부 가정)	소득 분석	급여액
주당 30시간 근로, 22세 이상 한부모 + 유아 1인	£223.32 + 의료급여	근로소득(세금, 국민복지보험 납부후) 주거급여 1인 근로 지방세금공제금 지방세금공제급여 근로세금공제 아동세금공제 아동수당	£155.56 £0 £4.50 £0 £67.85 £53.41 £20
주당 30시간 근로, 22세 이상 부부 (1명 근로) + 유아 1명	£218.82 + 의료급여	근로소득(세금, 국민복지보험 납부후) 주거급여 지방세금공제급여 근로세금공제 아동세금공제 아동수당	£155.56 £0 £0 £67.85 £53.41 £20
주당 30시간 근로, 18세 이상 부부 (1명 근로) + 아동 3명	£331.04 + 의료급여	근로소득(세금, 국민복지보험 납부후) 주거급여 지방세금공제급여 근로세금공제 아동세금공제 아동수당	£155.56 £0 £0 £67.85 £139.23 £46.40

이처럼 영국의 저소득층지원제도는 가구 형태와 근로시간에 따라 급여의 혜택이 다양하게 나타난다. 아래 그림은 부부와 아동 1인으로 이루어진 저소득층 가구가 근로에 참여하게 되었을 때 적용되는 급여의 종류와 순가처분소득의 변화를 보여준다.

[그림 3-13] 2009년 4월 최저임금 기준, 근로시간에 따른 가구(부부 및 아동 1인 구성)의 주거비지불 전 순 가처분소득 변화 (주당 주거비 £60, 지방세 £18 납부 가정)



주: 여기서 나타내고 있는 빈곤선(poverty thresholds)은 중위소득기준 60%를 의미함.

자료: Bradshaw, J.(2009), Social Assistance and the Measurement of the Minimum Cost of Living in the United Kingdom, 최저생계비 계측방식 개선방안 모색을 위한 국제포럼 자료집, 한국보건사회연구원, p.34.

Out-of-work 와 in-work 제도에서 모두 근로소득에 대하여 높은 한계세율을 가진다. out-of-work를 돕는 몇몇 주요 자산조사급여의 경우, 근로소득에 대한 공제선은 매우 낮고, 한계세율이 100%에 이른다. In-work 제도로 마찬가지로 소득세와 사회보장기여금으로 인해 높은 한계세율을 가지며, 그 밖의 급여를 상실하게 된다(이러한 이유로 근로를 하는 소수의 수급자는 주로 특히 주거급여 수급자에 해당한다). 주당 16시간의 근로를 할 경우 가구는 주당 £ 262.71(주거비 제한 후)를 받게 되며, 40시간을 근로한 경우 £292.12를 받는다. 24시간의 근로시간 차이에 대한 대가는 £30이다. 이러한 높은 한계세율은 노동시간 공급 뿐 만아니라 다른 가구원의 소득활동에도 영향이 있을 것으로 본다(Bradshaw, 2009).

3. 영국 저소득층 지원제도의 최근의 변화

2008년 10월 영국에서는 건강상 또는 장애상의 이유로 근로를 하지 못하는 근로연령층을 대상으로 장애급여(Incapacity Benefit)와 소득보조(IS)를 대체해 Employment and Support Allowance(ESA) 제도를 신설하였다. 본 제도는 사회부조제도에 준하는 현금지원 서비스뿐 아니라 개인별 상황에 따른 근로관련 지원 서비스가 제공되는 것이 특징이다.

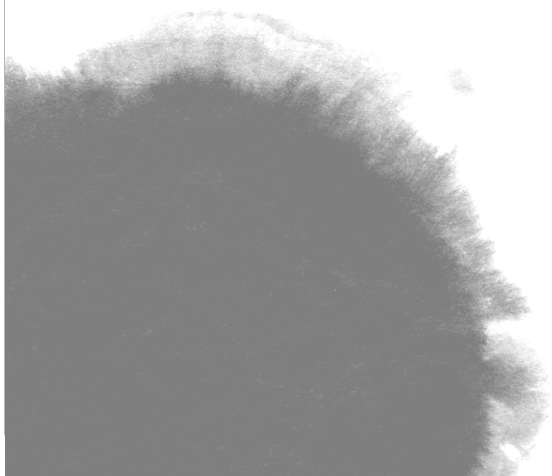
영국은 지난 역사를 통해 보았을 때 타겟팅이라는 정책적 목표를 지향하며, 여러 가지 제도들을 통합하는 방식으로 전개되었다. 그 대표적인 예가 2003년 4월 소개된 아동세금공제제도(Child Tax Credit: CTC)와 근로세액공제제도(Working Tax Credit: WTC)이다.

아동빈곤 철폐를 위해 아동 가구에 대한 표적화된 접근을 명확히 하게 되는데, 아동세금공제 제도는 아동이 있는 가구에 대한 지원으로서 이전의 근로가족세금공제(Working Families Tax Credit), 장애인세금공제(Disabled Person's Tax Credit), 그리고 아동세금공제(Children's Tax Credit)제도의 역할을 통합하였다. 그리고 2005년 4월 이후에는 소득보조와 소득기초구직자수당에서의 아동관련 요소를 아동세금공제 제도를 통해 대체하게 된다.

근로세금공제 제도를 통해서도 역시 근로빈곤층에 대한 일원적 접근을 시행하게 된다. 과거의 근로가족세금공제, 장애인세금공제, 그리고 뉴딜 50+ 고용지원제도(New Deal 50plus Employment Credit)의 역할을 대체함으로써 근로 장려에 대한 정책 기조를 공고히 함과 함께 제도의 통일성을 기하게 된 것이다.

04

최저소득보장의 수준 비교



제4장 최저소득보장의 수준 비교

제1 절 서론

본 장에서는 독일, 스웨덴, 영국과 한국⁵⁰⁾의 최저소득보장(Minimum Income Protection: 이하 MIP)의 수준을 비교분석하고자 한다. 최저소득 보장(MIP)은 그 나라가 정한 최저생계 수준에 미달하는 가구—주로 공공부조의 수급권자—가 받을 수 있는 모든 공적 사회보장 급여 패키지의 합계액을 의미한다. 예컨대, 앞서 설명한 영국의 경우 근로가능한 빈민이 소득보조(IS: Income Support)를 신청할 경우 추가적으로 주택급여(HB: Housing Benefit), Family credit 등의 급여가 함께 주어지며, 인구특성에 따라 장애부가급여, 한부모부가급여 등의 부가급여도 주어진다. 또한, 아동이 있는 모든 국민에게 보편적으로 주어지는 아동수당도 받을 수 있다⁵¹⁾. 이러한 의미에서 최저소득보장(MIP)은 공공부조의 최대 현금급여액을 의미하는 공공부조 현금기준선이나 한 나라의 국민이 존엄성을 유지하며 살기 위해 필요한 최저소득에 대한 정치적·정책적 기준을 의미하는 최저소득기준(Mimimum Income Standard: 이하 MIS)과는 차이가 있다⁵²⁾. 즉, 최저

50) 한국의 경우 SaMip과 같은 데이터 표준화 작업에 어려움이 있어, 2006년의 횡단적 비교만 시도하였다.

51) 물론 이 경우 아동수당액만큼 사회부조 금액이 삭감되는 것이 일반적이다.

52) MIS≡MIP≡공공부조현금기준선인 나라가 있는가 하면, MIS≡MIP≠공공부조현금기준선 또는 MIS≠MIP≠공공부조현금기준선인 나라도 있다. MIS, MIP, 공공부조현금기준선이 거의 일치하는 대표적인 나라는 한국, 일본 등이다. 이에 비해, 대부분의 유럽국가에서 MIS와 MIP는 일치하는 경우가 많으나, MIP와 공공부조현금기준선은 일치하지 않는 경우가 많다. 이는 유럽국가에서 빈곤에 대응하는 사회보장제도가 매우 다양하며,

소득보장(MIP)은 일반적으로 공공부조보다 좀 더 포괄적인 급여패키지로 구성된다는 점에서 공공부조 현금기준선보다는 넓은 개념이며, 빈곤에 대응해 실제적으로 체현되고 있는 사회보장급여 패키지의 합산액이라는 점에서 선언적인 의미가 강한 최저소득기준(MIS)보다는 보다 실질적인 개념이다. 이러한 점에서 본 연구에서는 독일, 스웨덴, 영국, 한국이 체현하고 있는 근로연령에 대한 최저소득보장(MIP)의 수준과 구성을 비교·분석함으로써 우리나라 최저소득보장의 상대적 수준과 구조적 특성을 가늠해 보고자 한다.

제2절 분석 방법⁵³⁾

본 연구에서 사용하는 독일, 스웨덴, 영국에 관한 원자료는 Kenneth Nelson의 주도로 작성되고 있는 The Social Assistance and Minimum Income Protection Interim Data-Set Version: 1.3.4 Beta(이하 SaMip)이다. SaMip은 스톡홀름 대학 사회조사연구소(SOFI)의 지속적인 연구 프로젝트로서 21개 복지국가에 대해 1990-2005년 동안 매년 자산조사 급여의 수준에 관한 세부적 정보가 제공되고 있다. SaMip은 특히 자산조사 프로그램의 변화에 대한 기술적(descriptive) 분석, 복지개혁에 대한 인과적 분석, 그리고 가구 소득에 미치는 제도적 영향 등을 연구할 수 있는 비교 종단 데이터이다.

SaMip에서는 세 가지 유형의 표준적 가구—퇴직 연령 미만의 독신 성인 가구, 7세와 14세의 두 아동을 가진 한부모가구, 7세와 14세의 두 아동을 가진 부부가구—에 대한 데이터를 제공하고 있다⁵⁴⁾. 표준적 가구에 포함된 성인가구원은 근로 연령의 비자발적 실업자이면서 사회보험과 같은 기여적 사회급여에 대한 접근 자격이 없는 사람으로 가정된다.

원칙적으로, SaMip의 최저소득보장(MIP) 변수는 저소득가구에게 가용한

공공부조에만 의존하는 경우는 거의 없기 때문이다. 여기에 대한 좀 더 자세한 논의는 여유진(2005)을 참조하기 바란다.

53) SaMip에 대한 소개는 Nelson(2007)을 주로 참고하였다.

54) 이러한 표준가구 유형에 대해 급여수준을 계산하는 방식을 유형-사례(type-case)접근이라 통칭한다.

모든 급여를 포함한다. 이 중, 가장 핵심적인 사회부조는 욕구가 있는 모든 혹은 거의 모든 시민에게 열려 있는 일반적 자산조사 급여를 의미한다 (Eardley et al., 1996). 사회부조는 가구규모에 따라 조정된 표준 급여, 특정 욕구를 커버하는 부가급여, 그리고 일시적 욕구에 대한 일회성(one-off) 급여로 구성된다. 표준 유형 접근에서는 이 중 장애나 장례비용과 같은 특별한 욕구나 일시적 욕구는 고려하지 않는다. 표준 사회부조 급여는 주거를 제외한 기본적으로도 정기적인 욕구를 충족시키는 것을 목적으로 한다. 주거비에 대한 별도의 급여나 사회부조 부가액은 주거급여 변수에서 별도로 고려된다. 본 연구의 대상이 되는 독일, 스웨덴, 영국에서 SaMip의 표준급여액 산정의 기준이 되는 사회부조 제도는 각각 Sozialhilfe(독일), Socialbidrag(스웨덴), Income Support(영국)이다.

많은 나라에서 사회부조를 받는 저소득가구는 사회부조 급여 이외에도 추가적인 지원에 대한 권리가 부여된다. 추가적인 급여가 사회부조 수준을 감소시키지 않는 한에서만 이들 급여는 최저소득보장(MIP)에 포함된다. 예컨대, 스웨덴에서 사회부조를 받는 사람은 아동급여도 받는다. 아동급여 총액은 사회부조에서 빼기 때문에, 데이터셋에서 아동 부가급여(Child Supplement)는 0으로 처리된다. 만약 아동급여의 1/3만 사회부조 수준에서 빠진다면, 나머지 2/3만 아동 부가급여에 포함될 것이다. 아동급여, 가족급여 뿐만 아니라 다양한 형태의 세금공제(refundable tax-credit)등이 추가적인 소득변수로 고려된다.

앞서 언급한 바와 같이, 주거비를 커버하기 위한 추가적인 사회부조 보충제도는 주거급여로서 별도로 산정된다. 많은 나라에서 주거비를 보전하기 위한 사회부조 보충액과 주거급여는 실제 임대료에 기초해서 추정된다. 임대료 수준은 Eardley et al.(1996:114)에 기초하고 있다. 이는 ILO 통계국 (<http://laborsta.ilo.org/>)에서 출판되는 임대지표로 조정된다. 임대료 산정을 위해 독신가구의 경우 방 한 칸의 아파트, 한부모가구의 경우 방 두 칸의 아파트, 그리고 양부모가구의 경우 방 3개의 아파트가 사용되었다.

본 연구에서는 세 가지 표준유형 가구—퇴직 연령 미만의 독신 성인가구,

7세와 14세의 두 아동을 가진 한부모가구, 7세와 14세의 두 아동을 가진 부부가구—에 대하여 네 가지 방법으로 최저소득보장(MIP)의 수준을 비교하였다. 첫째, PPP(Purchasing Power Parity)⁵⁵⁾ 기준(미국 달러 기준)으로 급여를 표준화한 후, 데이터가 제공하고 있는 가장 최근 연도인 2005년의 최저소득보장(MIS)의 급여항목별 비중을 비교분석한다. 둘째, 급여항목별 비중 변화의 추이를 보기 위하여 데이터가 제공하는 최초 연도인 1990년부터 2005년까지 각국의 급여구성 변화를 살펴보았다. 셋째, PPP 기준으로 환산한 최저소득보장(MIP)의 변화 추이를 국가별로 비교한다. 넷째, 중위 소득 대비 최저소득보장(MIS)의 상대적 수준 변화, 물가, 임금 등과 비교한 최저소득보장(MIS) 수준의 상대 가치 변화 추이를 살펴본다.

한국의 경우, 2000년 국민기초생활보장제도가 일반적(general) 사회부조로 형성되었으나, SeMip 데이터에 준하는 표준화 가능한 종단 데이터 확보가 어렵다는 점에서, 2005년 단년도의 최저소득보장(MIS)의 구성과 수준만을 비교하고자 한다.

제3절 분석 결과

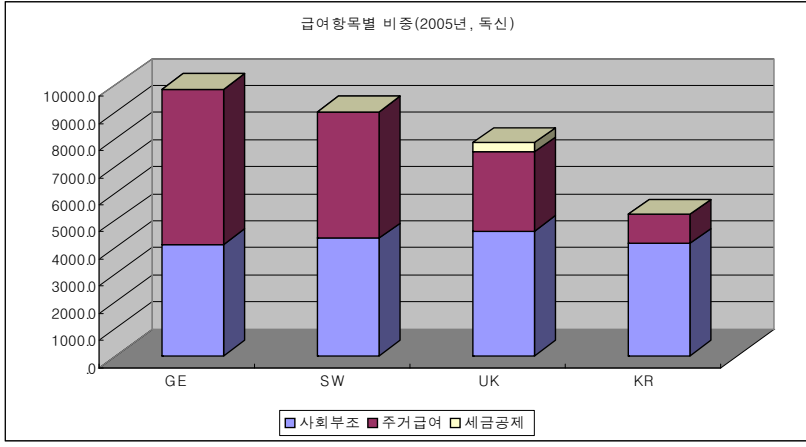
1. 독신자의 최저소득보장(MIP) 수준

먼저, 아래 그림은 비자발적 실업이면서 사회보험 등 기여에 의한 급여에 접근할 수 없는 독신이 받을 수 있는 최대 급여액의 구성을 보여주고 있다. 사회부조, 주거급여를 포함한 각종 급여의 합계액은 독일이 PPP 달러 기준으로 연간 9849.2달러로 가장 높고, 다음으로 스웨덴 9014.5달러,

55) PPP(Purchasing power parity)는 두 화폐 간에 구매력을 동등화하기 위한 장기균형 교환율이다(Wikipedia). 1918년 Gustav Cassel에 의해 개발된 PPP는 상이한 통화로 주어진 재화들을 구매하는데 드는 비용에 기초하여 작성되었으므로, 국가들 간의 전반적인 생활수준을 비교할 때 매우 유용한 지표이다. SaMip에서 사용한 PPP는 OECD(2006년 10월 23일 기준) 기준이며, 한국의 경우 OECD(2009년 10월 23일 기준)이다. PPP는 연도별 물가 변화 등에 따라 전년도 수치도 조정되므로 둘 간에는 약간 차이가 있으나 이러한 차이는 무시할 수 있을 정도로 미미한 수준이다. 여기에서의 PPP는 GDP 기준 구매력지수로, 각국 통화를 달러로 환산한 값이다.

영국 7875.2달러, 한국 5224.8달러의 순이다. 그러나 이러한 최저소득보장(MIP)의 수준과는 별개로 각국의 급여 구성에 있어 특이할 만한 사항은 주로 생계급여로 구성되는 사회부조 급여액의 값이 국가들 간에 매우 유사하다는 점이다. 즉, 사회부조액은 영국 4601.6달러, 스웨덴 4338.4달러, 한국 4145.8달러, 독일 4124.0달러로 연간 급여액의 차이가 500달러 내외이다. 이와 같이, 최종적인 최저소득보장(MIP)에서의 큰 차이는 주로 주거급여액의 차이에서 발생하는 것으로 나타났다. 또 다른 특징은 다른 나라들과 달리 영국의 경우 세금공제 형태의 급여가 별도로 존재한다는 점이다. 그러나 세금공제 형태로 독신가구에 주어지는 급여액의 연간 최고액은 363.5달러(전체 MIP 중 4.6%)로 전체 급여액 중 미미한 비중만을 차지하고 있다.

[그림 4-1] 최저소득보장(MIP)의 급여항목별 비중(2005년 독신 기준)



원자료: 독일, 스웨덴, 영국은 SaMip, 한국은 자체 계산

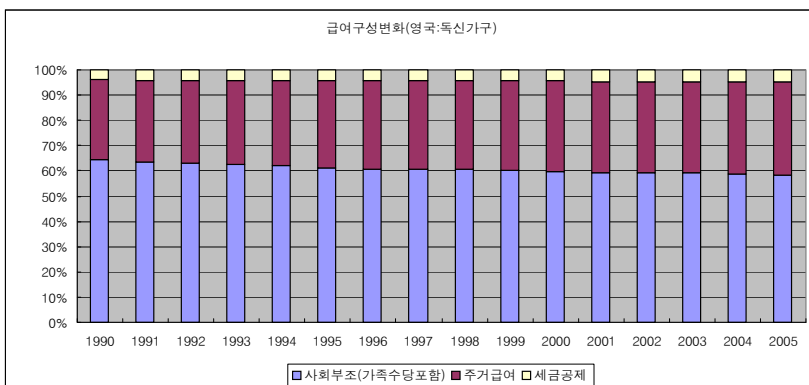
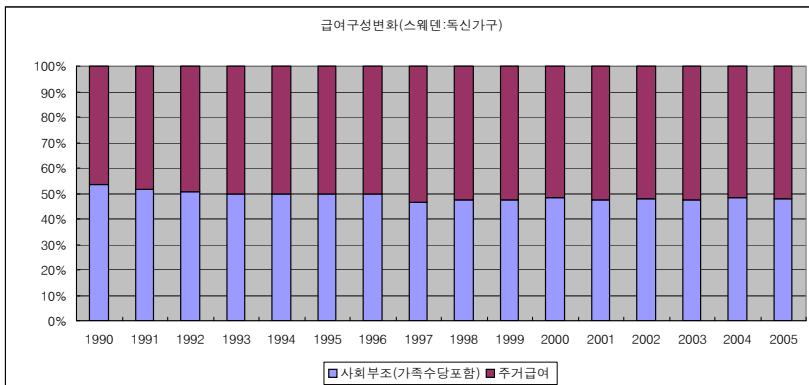
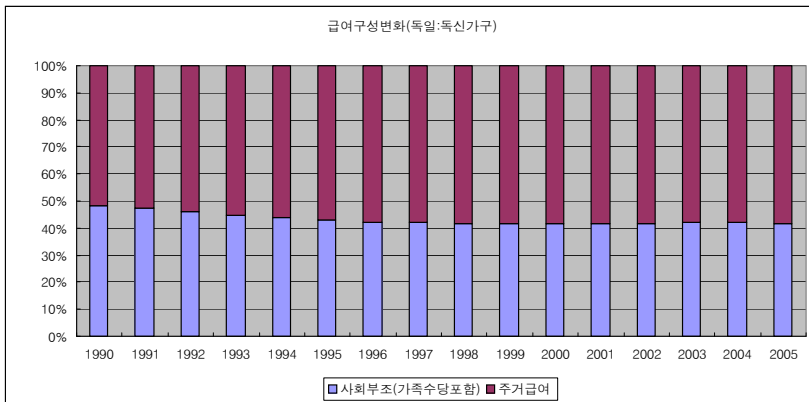
다음으로 아래 그림은 최저소득보장(MIP)에서 각 항목별 급여가 차지하는 비중의 변화 추이를 보여주고 있다. 독일, 스웨덴, 영국의 급여 구성에서의 변화에서 나타나는 공통적인 현상은 비록 눈에 띄는 급격한 변화는 아니지만 최근으로 올수록 전체 최저소득보장(MIP)에서 주거급여의 비중이 증가되고, 반대로 사회부조(생계급여)의 비중이 감소되고 있다는 점이다. 예

를 들면, 독일의 경우 사회부조가 전체 급여에서 차지하는 비중은 1990년에 48.4%였으나 2005년에는 41.9%로 줄어들었다. 스웨덴의 경우 사회부조가 전체 최저소득보장(MIP)에서 차지하는 비중 역시 1990년 53.5%에서 2005년 48.1%로 감소하였으며, 영국의 경우도 동 기간 동안 64.4%에서 58.4%로 감소하였다. 영국은 동 기간 동안 전체 최저소득보장(MIP)에서 세금공제가 차지하는 비중도 약간 증가한 것으로 나타났다.

다음으로 [그림 4-3]과 [그림 4-4]는 각각 1990년에서 2005년 사이 PPP로 환산한 최저소득보장(MIP) 수준과 중위소득 대비 최저소득보장(MIP) 비율의 변화 추이를 보여주고 있다. PPP로 환산한 최저소득보장(MIP) 수준의 경우 1990년대 중반까지만 해도 스웨덴>독일>영국의 순이었으나, 1998년을 기점으로 독일>스웨덴>영국의 순으로 변화하였다. 이는 이 기간 동안 독일의 급여 수준은 점진적으로 향상한데 비해, 스웨덴의 급여 수준은 1998년에 큰 폭으로 하락한데 기인한다. 이와 같이 스웨덴의 급여수준이 하락한 것은 주지한 바와 같이 1990년대 초반 경제위기로 인한 복지 개혁과 밀접한 연관이 있다. 특히, 1998년 사회부조에 대한 전국차원의 단일 급여 기준을 마련하면서, 이전에 포함되었던 예산항목 중 일부를 제외한 데서 직접적인 원인을 찾을 수 있다.

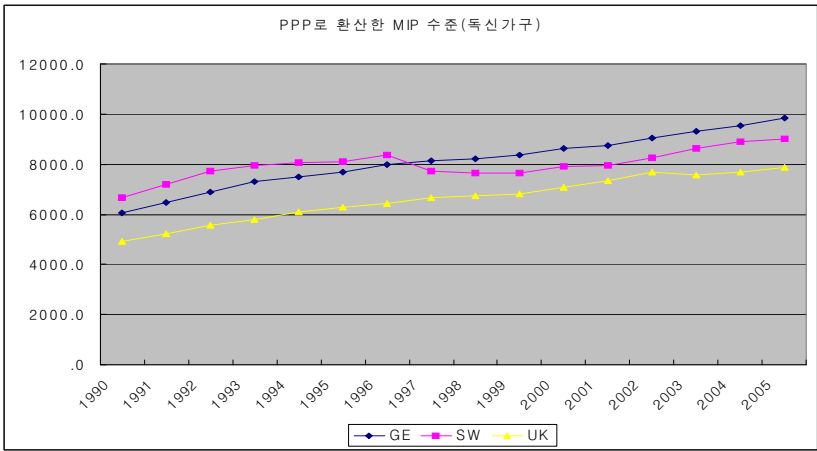
한편, 중위소득 대비 최저소득보장(MIP)의 비율 역시 1990년에 스웨덴(58.4%)>독일(47.4%)>영국(41.0%)의 순이었다. 이후 상대적인 최저소득보장(MIP)의 비율은 대체로 1990년대 중반까지 점진적으로 증가하는 모습을 보여준다. 그러나 스웨덴의 경우 앞에서 설명한 바와 같은 이유로 1995년 65.9%를 기점으로 상대적 급여수준이 급격히 하락하여 2000년에는 51.0%까지 낮아졌다. 독일의 경우도 1990년대 중반 경기 침체로 이후 급여수준이 하락하는 경향을 보이지만, 스웨덴보다 완만하게 감소하였다. 2000년 독일의 상대적 급여수준은 51.6%로 스웨덴보다 오히려 약간 더 높게 나타났다. 영국의 경우도 이러한 경향은 크게 다르지 않으나 상대 수준은 스웨덴, 독일에 크게 못미치는 40% 초반에서 30% 후반대로 나타났다. 영국의 2005년 중위소득 대비 최저소득보장(MIP) 비율은 35.6%로 스웨덴이나 독일에 비해 15%p 정도 낮은 수준을 보여주고 있다.

[그림 4-2] 최저소득보장(MIP)의 급여구성의 변화 추이(2005년 독신 기준)



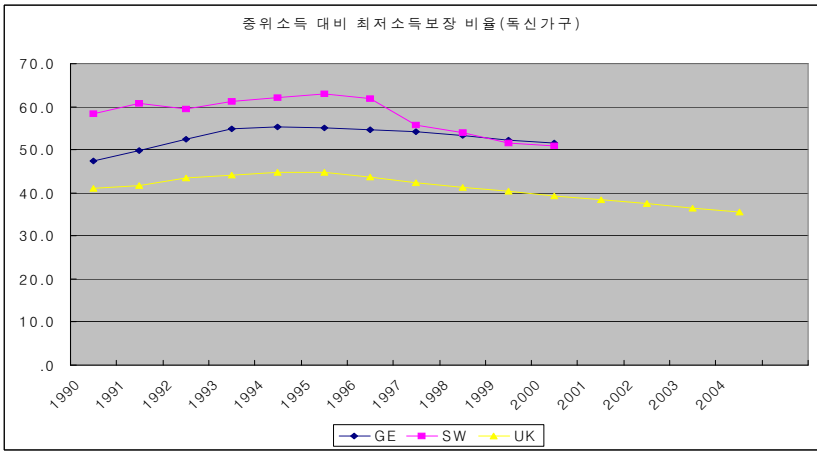
원자료: SaMip

[그림 4-3] PPP로 환산한 최저소득보장(MIP)의 수준 변화 추이(2005년 독신 기준)



원자료: SaMip

[그림 4-4] 중위소득 대비 최저소득보장(MIP)의 비율 변화 추이(2005년 독신 기준)

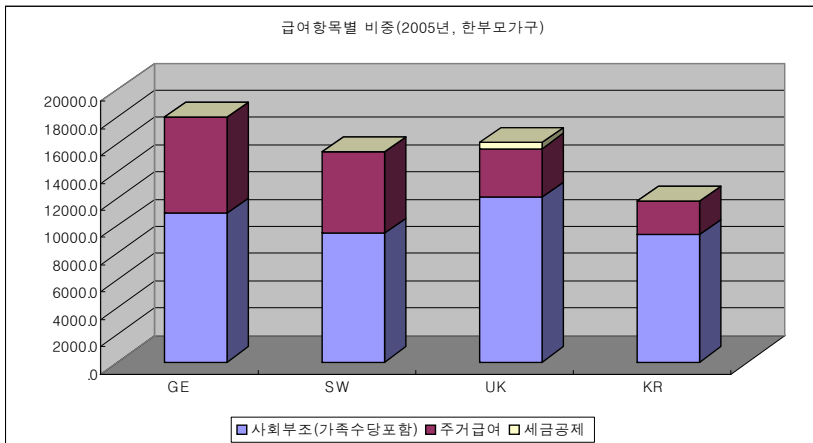


원자료: SaMip

2. 한부모가구의 최저소득보장(MIP) 수준

다음으로, 아래 <그림 4-5>는 한부모와 두 자녀로 구성된 한부모가구가 2005년 기준으로 받을 수 있는 최저소득보장(MIP)의 수준을 보여주고 있다. 한부모가구가 받을 수 있는 최대 급여 수준은 독일이 연간 18001.7달러로 가장 높고, 다음으로 영국 16139.3달러, 스웨덴 15410.5달러, 한국 11816.1달러 수준이다. 그러나 급여 구성별로 살펴보면, 영국의 경우 상대적으로 아동수당을 포함한 사회부조 급여액이 큰 비중을 차지하는 반면, 주거급여의 비중은 낮게 나타난다. 영국은 특이하게 비근로가구에 대한 세금 공제도 존재하지만, 그 수준(총급여액의 2.8%)은 미미하다. 독일의 경우 상대적으로 전체 급여 중 주거급여가 차지하는 비중이 39.2%로 매우 높게 나타난다. 반면, 한국은 전체 최저소득보장(MIP)의 수준이 비교 대상 국가 중 가장 낮을 뿐만 아니라 전체 급여에서 주거급여가 차지하는 비중(20.7%) 역시 가장 낮은 것으로 나타났다.

[그림 4-5] 최저소득보장(MIP)의 급여항목별 비중(2005년 한부모가구 기준)



원자료: 독일, 스웨덴, 영국은 SaMip, 한국은 자체 계산

[그림 4-6] 최저소득보장(MIP)의 급여구성의 변화 추이(2005년 한부모가구 기준)

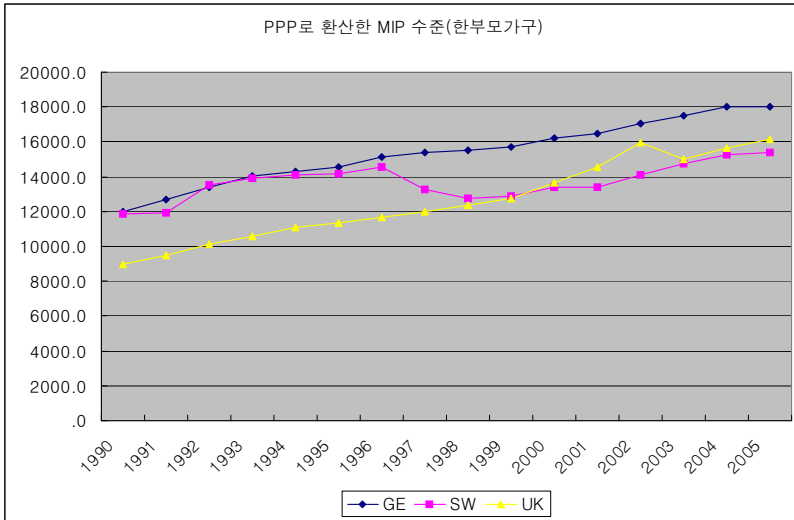


원자료: SaMip

[그림 4-6]은 최저소득보장(MIP)에서 각 항목별 급여가 차지하는 비중의 변화 추이를 보여주고 있다. 독신가구의 경우 세 나라에서 공통적으로 주거 급여 비중이 늘어나는 경향을 보인 것과 달리, 한부모가구의 경우 독일과 스웨덴에서만 이러한 공통된 경향이 발견된다. 독일에서는 1990년대 중반 까지 주거급여의 상대적인 비중이 증가하였으나 그 이후 전체 급여에서 40% 내외를 유지하고 있다. 스웨덴의 경우도 주거급여가 전체 급여에서 차지하는 비중은 1990년에는 30% 중반 대였으나, 1990년대 중반에 와서는 40% 내외로 증가하였으며 이후 비슷한 수준을 유지하고 있다. 반면 영국의 경우 전체 급여에서 주거급여가 차지하는 비중은 20% 내외로 다른 나라보다 낮을 뿐만 아니라 15년 동안 거의 변화가 없는 것으로 나타났다.

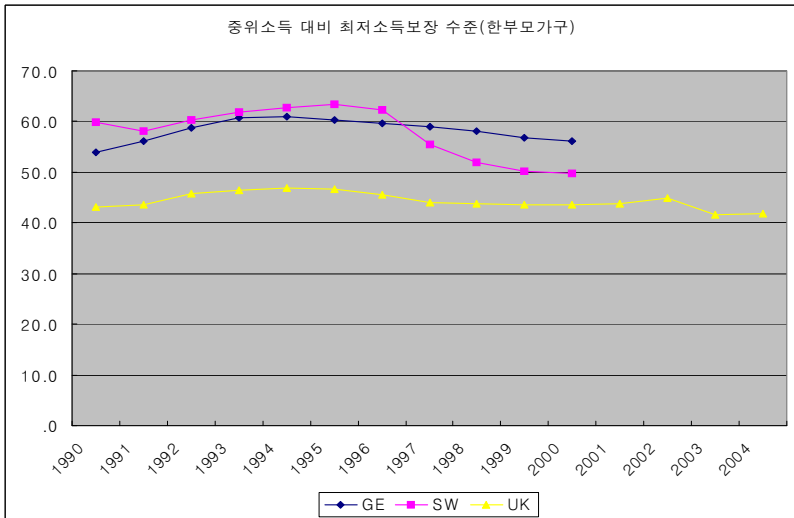
아래 [그림 4-7]은 한부모가구의 PPP로 환산한 최저소득보장(MIP) 수준 변화를 제시하고 있다. 독일의 최저소득보장(MIP) 수준은 매우 완만하지만 점진적으로 상향 조정되어온 반면, 스웨덴의 최저소득보장(MIP) 수준 변화는 매우 역동적으로 전개되어온 것을 알 수 있다. 1990년대 중반까지 스웨덴의 급여 수준은 독일과 거의 유사하였으며 급여 증액의 속도 역시 독일과 유사한 수준이었다. 그러나 경제위기를 전후한 1990년대 중반, 특히 1996년을 기점으로 2000년 전후까지 급여수준이 급격히 하락하였으며, 이후 미미한 증가를 보여주고 있다. 이는 앞서서도 서술한 바와 같이, 경제위기의 여파로 인한 실질 급여수준 감액과 급여 결정의 기준이 되는 최저생계비 예산기준 항목에서 일부 항목을 제외한 것 등의 영향인 듯하다. 이러한 결과로 2003년 이래 스웨덴 한부모가구의 최저소득보장(MIP) 수준은 비교 대상 세 개 나라 중 가장 낮은 것으로 나타났다. 영국의 경우 1990년 이래 최저소득보장(MIP)의 수준은 매우 점진적으로 증가하여 왔다. 예외적으로 2002년에는 급여 수준에서 큰 폭의 상승이 있었다. 2000년을 전후로 한부모가구의 최저소득보장(MIP) 수준은 스웨덴의 최저소득보장 수준을 추월하였다.

[그림 4-7] PPP로 환산한 최저소득보장(MIP)의 수준 변화 추이(2005년 한부모가구 기준)



원자료: SaMip

[그림 4-8] 중위소득 대비 최저소득보장(MIP)의 비율 변화 추이(2005년 한부모가구 기준)



원자료: SaMip

[그림 4-8]은 1990년에서 2005년 사이 중위소득 대비 최저소득보장(MIP) 비율의 변화 추이를 보여주고 있다. 독일의 상대적 소득보장의 수준은 완만한 포물선 형태를 나타내고 있다. 즉, 1990년 53.9% 이래 약간 증가하였으나, 1994년 61%를 기점으로 다시 하락하여 2000년에는 56.1%를 기록하고 있다. 스웨덴의 상대 수준은 좀 더 극적으로 변화하여 1990년 60%이던 것이 1995년 63.4%까지 증가하였으나 이후 급격한 하락으로 인해 2000년에는 50% 미만으로까지 떨어졌다. 영국의 상대 가치는 다른 두 나라에 비해 비교적 안정적이지만 그 수준은 40% 중반대로 두 나라에 비해 상대적으로 낮게 나타났다. 다만, 2004년과 2005년에 영국의 중위소득 대비 상대 수준이 40%대 초반으로 약간 하락하였다.

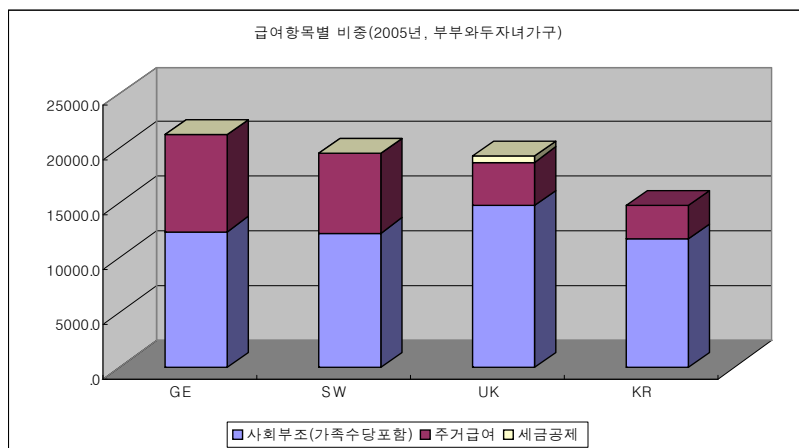
3. 부부와 두 자녀 가구의 최저소득보장(MIP) 수준

부부와 두 자녀로 구성된 4인 가구는 우리나라를 비롯한 많은 나라에서 표준가구로 활용되고 있는 만큼 시사점이 클 것으로 기대된다⁵⁶⁾.

먼저, [그림 4-9]는 2005년 기준으로 부부와 두 자녀로 구성된 4인 가구의 최저소득보장(MIP) 수준과 급여 항목별 비중을 비교하고 있다. PPP 기준 연간 총 최저소득보장(MIP)의 수준은 독일(20,204달러)>스웨덴(19,526.6달러)>영국(19,243.4달러)>한국(14,788.7달러)의 순으로, 독일, 스웨덴, 영국의 총 급여 수준은 비슷한 반면, 한국의 총급여 수준은 이들 국가보다 상당히 낮은 것으로 나타났다. 최저소득보장(MIP)의 구성항목 중 가족수당을 포함한 사회부조 급여액이 차지하는 비율은 한국(79.3%)이 가장 높고, 다음으로 영국(76.5%), 스웨덴(62.7%), 독일(58.4%)의 순이었다. 즉, 독일과 스웨덴의 경우 전체 급여액 중 주거급여의 상대적 비중이 높은 반면, 한국과 영국은 주거급여의 상대적 비중이 낮았다.

56) 예를 들면, 일본 후생성의 생활보호 기준도 1984년까지 4인 가구를 표준가구로 삼았으며, 캐나다 복지부와 미국 CNS의 마켓바스켓방식 최저생계비 계측에서도 4인 가구를 표준가구로 사용한 바 있다. 또한 Behrendt(2001)를 비롯한 많은 연구자들도 복지급여의 국가간 비교연구에서 4인가구를 표준가구로 활용하고 있다(여유진 외, 2007).

[그림 4-9] 최저소득보장(MIP)의 급여항목별 비중(2005년 부부와 두자녀가구 기준)

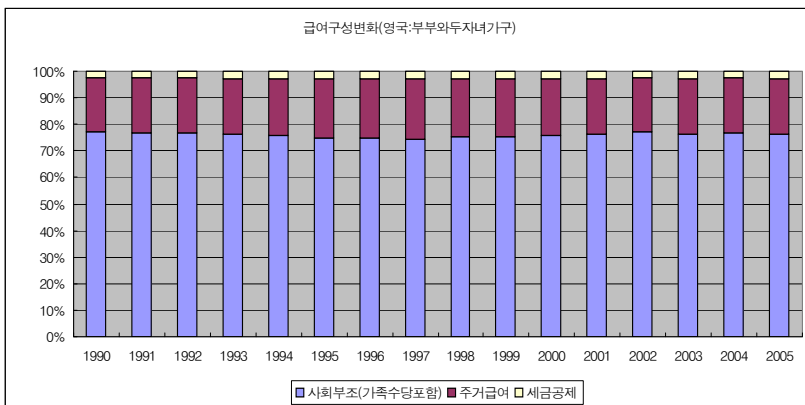
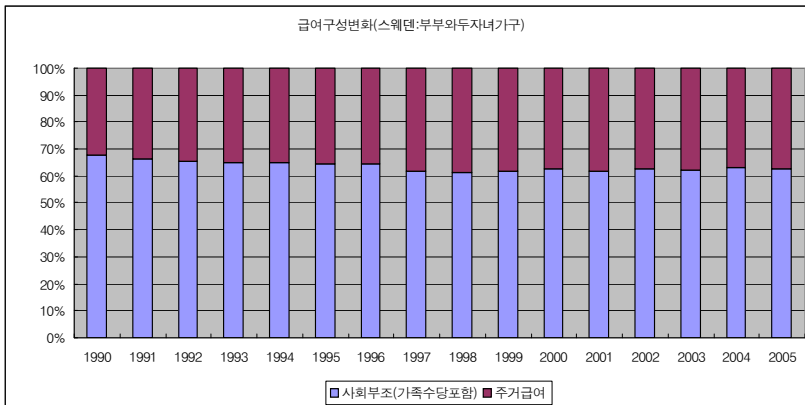
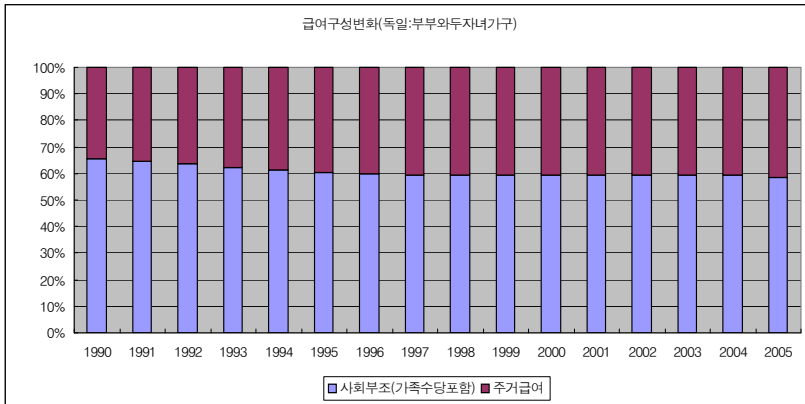


원자료: 독일, 스웨덴, 영국은 SaMip, 한국은 자체 계산

다음으로 [그림 4-10]은 독일, 스웨덴, 영국의 최저소득보장(MIP) 구성의 연도별 변화 추이를 제시하고 있다. 사회부조와 주거급여의 상대적 비중 변화 추이는 앞에서 서술한 한부모가구와 유사하다. 즉, 독일과 스웨덴의 경우 1990년 이후 상대적으로 사회부조의 비중이 줄어들고, 주거급여의 비중이 증가하는 추세인 반면, 영국은 사회부조의 상대적 비중이 70%대 중반 수준에서 거의 변화 없이 2005년까지 지속되고 있음을 알 수 있다.

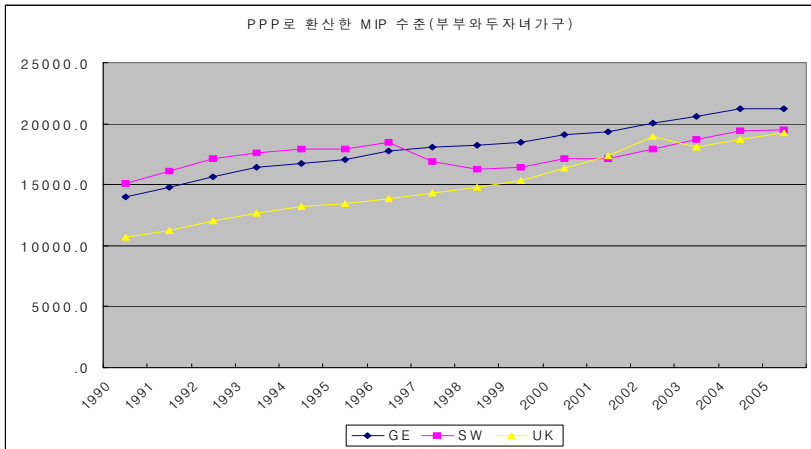
마지막으로 [그림 4-11]과 [그림 4-12]는 각각 부부와 두 자녀 가구의 1990년에서 2005년 사이 PPP로 환산한 최저소득보장(MIP) 수준과 중위 소득 대비 최저소득보장(MIP) 비율의 변화 추이를 보여주고 있다. 두 그림 모두 한부모가구의 그것과 매우 유사한 경향을 나타내고 있다.

[그림 4-10] 최저소득보장(MIP)의 급여구성의 변화 추이(2005년 부부와 두자녀 기준)



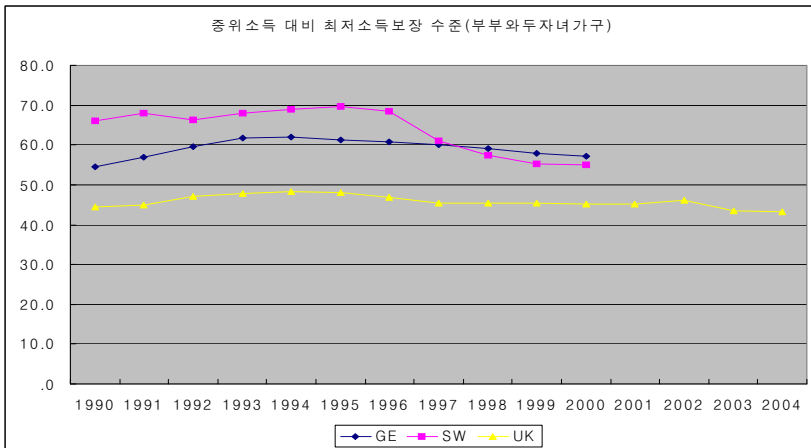
원자료: SaMip

[그림 4-11] PPP로 환산한 최저소득보장(MIP)의 수준 변화 추이(2005년 부부와 두자녀 기준)



원자료: SaMip

[그림 4-12] 중위소득 대비 최저소득보장(MIP)의 비율 변화 추이(2005년 부부와 두자녀 기준)



원자료: SaMip

제4절 소결

지금까지 SaMip과 한국복지패널 원자료를 활용하여 독일, 스웨덴, 영국과 한국의 최저소득보장 수준을 비교분석하였다. 분석 결과는 몇 가지로 요

약될 수 있다.

첫째, 최저소득보장(MIP)의 수준은 대체로 독일과 스웨덴이 가장 높고, 영국과 한국은 상대적으로 낮은 편에 속했다. 특히, 생계급여만을 대상으로 할 경우 우리나라의 최저소득보장 수준은 독일, 스웨덴, 영국에 약간 못미치거나 비슷한데 비해, 주거급여까지를 포함할 경우 이들 국가에 비해 상대적으로 낮게 나타났다. 즉, 우리나라의 최저소득보장(MIP)은 생계급여 중심으로 발달해 왔으며, 주거급여는 상대적으로 미발달하였음을 의미한다. 이는 비교대상 세 나라 모두 별도의 주거급여가 있어 생계급여 대상자 이외의 저소득층까지 급여 대상에 포함하고 있는데 비해, 우리나라의 경우 생계급여 대상자에 대해서만 주거급여를 지급하는 것에서도 나타난다. 즉, 우리나라의 최저소득보장제도에서 주거급여는 그 상대적 수준이 낮을 뿐만 아니라 대상도 매우 협소하다는 것이다.

둘째, 1990년 이래로 급여 구성의 변화를 살펴보면, 독일, 스웨덴, 영국 세 나라 모두 대체로 주거급여의 비중이 상대적으로 약간 증가한 것으로 나타났다. 단, 영국의 경우 독신가구의 경우에만 이러한 경향을 보였으며, 한부모가구와 부부와 두자녀가구에서는 거의 비중의 변화가 없었다.

셋째, 가구균등화지수와 밀접한 관계가 있는 가구구성별 급여액의 차이를 살펴본 결과는 아래 표와 같다. 생계급여만을 대상으로 할 경우 독신가구를 1로 할 때 한부모가구는 독일 2.65, 영국 2.63, 한국 2.26, 스웨덴 2.18로 독일이 가장 높았으며, 부부와 두자녀의 4인가구는 영국 3.20, 독일 3.00, 한국 2.83, 스웨덴 2.82였다. 즉, 생계급여는 독일과 영국의 경우 독신가구에 비해 상대적으로 3, 4인 가구의 급여액이 높은 반면, 한국과 스웨덴은 독신가구에 비해 상대적으로 3, 4인 가구의 급여액이 낮은 편에 속한다. 반면, 생계급여와 주거급여를 합산한 급여액의 경우, 한부모가구는 한국 2.26, 영국 2.05, 독일 1.83, 스웨덴 1.71의 순서이고, 부부와 두 자녀가구의 경우 한국 2.83, 영국 2.44, 스웨덴 2.17, 독일 2.15로 나타났다. 이는 영국과 특히 한국의 경우 주거급여액이 스웨덴, 독일에 비해 상대적으로 매우 낮게 설정된 결과이다. 즉, 주거급여의 경우 상대적으로 가구규모가 증

가함에 따라 가구균등화지수가 비탄력적으로 증가하는 것이 일반적이므로, 이들 급여액이 높은 스웨덴과 독일의 경우 독신가구의 급여액이 상대적으로 높게 나타난 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이, 우리나라의 주거급여액은 낮게 설정되어 있을 뿐만 아니라, 생계급여와 동일한 가구균등화지수가 적용되고 있다. 따라서 주거급여에 있어 독신가구가 상대적으로 불리하게 적용될 가능성이 있다. 이를 통해 볼 때, 주거급여에 대해서는 별도의 균등화 지수를 산출하는 방식을 모색할 필요가 있다.

〈표 4-1〉 독신가구 급여액 대비 각 유형의 가구 급여액 비율(독신가구=1)

국가명	생계급여		생계급여+주거급여	
	한부모가구	부부와 두자녀가구	한부모가구	부부와 두자녀가구
독일	2.65	3.00	1.83	2.15
스웨덴	2.18	2.82	1.71	2.17
영국	2.63	3.20	2.05	2.44
한국	2.26	2.83	2.26	2.83

마지막으로, PPP로 환산한 최저소득보장(MIP) 수준과 중위소득 대비 최저소득보장(MIP)의 비율을 분석한 결과, 전자의 절대적 수준의 경우 예외적인 경우—스웨덴의 1990년대 중반 경제위기로 인한 실질급여액의 감소를 제외하고는 대체로 급여의 수준이 증가한 것으로 나타났다. 이에 비해, 상대적 수준의 추이는 나라마다 약간의 차이가 있지만, 대체로 1990년대 초중반을 기점으로 최저소득보장(MIP) 수준이 하락하는 것으로 나타났다. 이는 1975년부터 급여의 실질가치를 분석한 Nelson(2004)의 연구 결과에서 더욱 분명히 드러난다. 그의 연구에 의하면, 독일의 경우 1975년 자산조사 급여의 가치를 100으로 할 때 2000년에는 78로 실질가치가 크게 떨어진 것으로 나타났다. 스웨덴의 경우 1990년까지 실질가치가 큰 폭으로 상승하여 132까지 증가하였으나, 이후 다시 큰 폭으로 감소하여 2000년에는 112까지 하락한 것으로 나타났다. 영국은 1985년까지 100내외를 유지하다 1990년에 81까지 하락하였으나, 이후 다시 약간 증가하여 2000년에

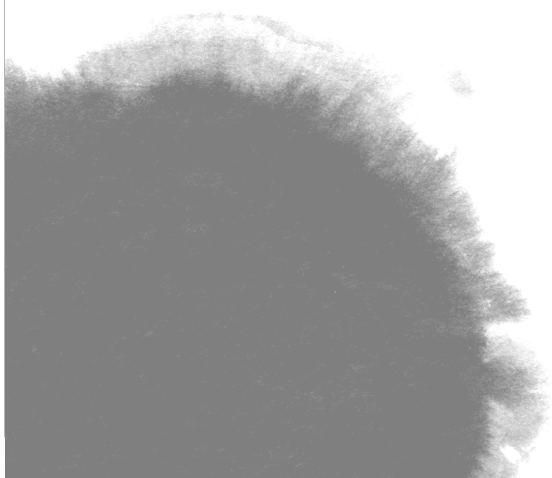
는 99로 나타났다. 이와 같이, 대부분의 나라에서 복지국가 위기와 재편 기간 동안 최저소득보장(MIP)의 절대 가치는 약간 증가하였으나, 상대 가치는 다소간 하락하였다. 이는 최저소득보장(MIP)의 수준이 국가의 재정적 능력, 정치적 지형, 대내외적 경제 상황 등에 크게 영향을 받고 있음을 의미한다.

〈표 4-2〉 일반적 자산조사 급여, 실업보상, 질병현금급여의 실질가치(index 1975=100, 1980=100)

국가	연도	자산조사 급여	실업급여	질병급여	자산-실업 차이	자산-질병 차이
독일	1975	100	100	100		
	1980	81	89	89	-8	-8
	1985	77	77	83	0	-6
	1990	75	79	84	-4	-9
	1995	79	83	95	-4	-16
	2000	78	86	99	-8	-21
스웨덴	1975	100	100	100		
	1980	102	93	96	9	6
	1985	116	95	92	21	24
	1990	132	109	101	23	31
	1995	115	105	94	10	21
	2000	112	107	112	5	0
영국	1975	100	100	100		
	1980	102	88	88	14	14
	1985	100	69	83	31	17
	1990	81	82	84	-1	-3
	1995	88	86	81	2	7
	2000	99	90	96	9	3

자료: Nelson(2004)

05

저소득층 지원제도의 재분배 효과

제5장 저소득층 지원제도의 재분배 효과

제1절 서론

이 장에서는 앞에서 기술한 주요 OECD 국가들 - 한국, 독일, 스웨덴, 영국 -의 저소득층 지원체계가 빈곤과 불평등 감소에 어떻게, 얼마나 영향을 미치는지를 살펴보고자 한다. 빈곤과 불평등의 경감은 복지국가의 유일한 목적은 아닐지라도 가장 중요한 목적 중 하나이다. Esping-Andersen이 지적한 바와 같이, 자본주의에서 불가피한 노동자계층의 상품화를 감안한다면 재분배를 통한 탈상품화 기능은 복지의 핵심적 기능 중 하나라는 데는 이의를 달 수 없을 것이다. Ringen은 특히 빈곤에 방점을 두어, 빈곤이 편재한다면 복지국가는 실패한 것이라고 단언한 바 있다(Ringen, 1987:141).

빈곤 이슈를 제기하는 것은 중요하다. 왜냐하면 그 문제는 역사적인 중요성을 가지며, 복지국가의 일차적 우선순위를 점하였으며, 합의의 기반 위에 사회정책을 논할 기회를 제공하기 때문이다. 전반적인 불평등과 관련된 정부의 책임에 대해서는 의견의 불일치가 있지만, 빈곤과 관련한 정부의 책임은 여러 세대 동안 받아들여져 왔고, 오늘날에도 심각한 논쟁거리가 아니다. 만일 빈곤이 편재해 있다면, 복지국가는 실패한 것이다(Ringen, 1987: 141)

이와 같이, 공적 이전의 소득재분배 효과—빈곤 감소와 불평등 완화를 포괄하는—를 빼놓고는 복지국가 또는 사회복지제도의 효과를 논할 수 없을 것이다. 본 연구에서는 한국, 독일, 스웨덴, 영국에서 현금성 소득보장제도의 유형별(사회수당, 사회보험, 사회부조) 재분배 효과성과 효율성을 분석

해 봄으로써 국가별 공적 이전의 특성과 제도 유형별 장단점을 비교 분석하고자 한다. 단, 본 장에서는 복지국가의 평등 정책으로서 지극히 중요할 수 있는 현물성 급여-보육, 교육, 의료 등-가 모두 제외되었다는 점에서 한계가 있다는 점을 미리 밝혀 두는 바이다⁵⁷⁾.

제2절 연구방법

1. 분석 자료 및 분석 대상

가. 분석 자료

주요 OECD 국가의 소득재분배효과를 분석하기 위하여, 본 연구에서는 한국에 대해서는 한국복지패널 원자료⁵⁸⁾를, 독일, 스웨덴, 영국에 대해서는 LIS(Luxembourg Income Study)의 원자료를 활용하였다.

먼저, 한국복지패널(Korea Welfare Panel Survey: KoWeps)은 한국보건사회연구원과 서울대학교 사회복지연구소가 컨소시엄을 통해 수행하고 있는 조사이다. 이 패널은 제주도를 포함한 전국을 대상으로 한 종단면 조사로서 읍면지역의 농어가까지 포함함으로써 대표성 높은 표본을 구성하고 있다. 1차 조사완료된 표본규모는 7,072가구이며, 복지욕구를 보다 효과적으로 파악하기 위하여 저소득층을 과대표집하는 방식을 취하였다. 즉, 중위 소득 60%(OECD 상대빈곤선) 미만의 저소득층을 3,500가구 추출하고, 중

57) 사회복지제도의 재분배효과를 논의할 때 간과하기 쉬운 점도 기억해 둘 필요가 있다. 우리가 ‘복지국가’라고 지칭할 때 이는 단순히 사회복지제도, 특히 소득보장체제만 잘 갖춰진 나라를 뜻하는 것은 아니라는 점이다. 복지국가란 국민 개개인의 삶의 질을 높이는 다양한 활동을 국가의 책임 혹은 주도 하에 수행하는 국가라 할 수 있다. 이러한 활동에는 ‘시장의 냉혹한 보상과 처벌 시스템’으로부터 개인을 보호하는 다양한 경제정책, 노동시장정책과, 자신이 통제할 수 없는 환경으로 인한 제약과 구속을 최소화하기 위한 평등한 보육과 공교육 시스템, 최소한의 권리로서의 보건과 의료에 대한 접근권, 불가피하게 시장으로부터 탈퇴한 계층에 대한 생활권 보장 등등의 수많은 사회 인프라를 포함한다. 따라서 단순히 현금성 소득보장정책의 재분배효과만으로 그 사회가 얼마나 평등한지를 가늠하는데는 한계가 있음은 물론이다.

위소득 60%(OECD 상대빈곤선)이상의 일반가구를 3,500가구 추출하였다. 물론 최종적인 조사결과가 전국 대표성을 띌 수 있도록 가중치를 통하여 조정하는 절차를 거쳤다. 본 연구에서 사용할 자료는 2008년 조사된 3차 조사 결과(Wave 2008)로서 6,128가구, 12,393명(15세 이상 중고등학생이 아닌 가구원)에 대해 조사가 완료되었다.

〈표 5-1〉 패널가구 및 가구원의 원표본 유지율

(단위: 가구, 명)

조사년도	가 구		가구원	
	표본수	유지율	표본수	유지율
Wave 2006(1차)	7,072	-	14,463	-
Wave 2007(2차)	6,511	92.06%	13,083	90.46%
Wave 2008(3차)	6,128	87.50%	12,393	85.69%

다음으로 독일, 스웨덴, 영국의 재분배 효과를 분석하기 위하여 LIS 원 자료를 활용하였다. 스웨덴의 경우, 스웨덴 통계청(Statistics Sweden)에서 매년 실시되는 Income Distribution Survey(IDS) 자료로서 준거기간은 2005년이다. 완료된 표본의 규모는 16,268가구이며, 가구원 기준으로는 36,918명에 이른다. 독일의 경우, 독일경제연구소(Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung:DIW)에서 매년 실시하는 German Socio-Economic Panel (GSOEP)의 원자료이다. 이 조사는 독일을 대표하는 종단조사로서 LIS에서 제공하는 가장 최근 연도의 자료는 2000년이다. 이 조사는 가구 기준으로 11,947가구, 17세 이상의 경제활동인구 기준으로는 22,351명에 대한 정보를 제공하고 있다. 마지막으로 영국의 원자료는 영국의 노동연금 성(Department for Work and Pensions: DWP)에서 주관하고, 실제 조사는 통계청(the Office for National Statistics:ONS)과 사회조사센터(the National Centre for Social Research)에 의해 수행되고 있는 Family Resource Survey(FRS) 자료이다. 이 조사는 매년 실시되는 횡단조사로서, 본 연구에서 활용되는 자료의 준거기간은 2004년이다. 28,041가구, 65,232

명에 대한 자료가 제공되고 있다. 본 연구에서 사용될 데이터를 요약·정리하면 표와 같다.

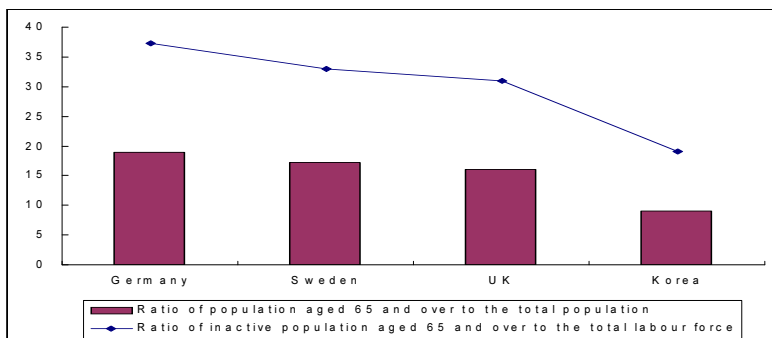
〈표 5-2〉 국가별 활용 데이터 정보

	한국	스웨덴	독일	영국
조사명	한국복지패널(Korea Welfare Panel Survey: KoWeps)	Income Distribution Survey (IDS) / Inkomstfördelningsundersökningen (HINK)	German Socio-Economic Panel (GSOEP) / Das Sozio-oekonomische Panel(SOEP) or Leben in Deutschland	Family Resources Survey (FRS)
조사기관	한국보건사회연구원(KIHASA)	Statistics Sweden(www.scb.se)	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)	Department for Work and Pensions (DWP) (the Office for National Statistics (ONS) 와 the National Centre for Social Research에 의해 수행)
조사주기	매년	매년	매년	매년
조사연도	Wave 2008	Wave 2005	Wave 2001	Wave 2004-2005
준거기간	2007년	2005년	2000년	2004년
조사구조	종단면	횡단면	횡단면 및 종단면	횡단면
표본규모		16,268가구, 36,918명	11,947가구, 22,351(17세 이상 경활인구)	28,041가구, 65,232명

나. 분석 대상

본 연구의 분석대상은 가구주가 근로연령(15세~64세)인 가구로 제한된다. 이와 같이, 전 가구를 대상으로 분석하지 않고 제한된 연령의 가구주만을 분석하는 이유는 주요하게 두 가지로 설명될 수 있다. 먼저, 복지국가 발달사에 있어 가장 큰 쟁점 중 하나는 근로능력있는 자에 대한 처우의 문제였다. 1601년 엘리자베스 구빈법을 전후로 해서 이미 ‘근로능력 있는 빈민’과 ‘근로능력 없는 빈민’을 구분하기 시작하였으며, 1834년 신구빈법에서는 열등처우의 원칙(*less eligibility*)을 확립하였다. 즉, 복지국가 성립 이전부터 노인에 대한 처우보다는 근로능력 있는 사람에 대한 처우가 훨씬 더 큰 논쟁의 대상이 되었는데, 이는 물론 근로유인과 직접적인 관계가 있기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 근로연령에 대한 재분배효과만을 살펴봄으로써 재분배 결과의 혼합적 해석을 가능한 피하고자 하였다. 다른 하나는 분석 대상이 되는 국가별로 가구구성비가 큰 차이를 보인다는 것이다. 특히, 그림에서 보는 바와 같이 노인인구 구성비와 노동력 중 노인 비경제활동인구 비중은 독일, 스웨덴, 영국에 비해 한국이 월등히 낮다. 따라서 노인을 분석에 포함시킬 경우 소득재분배에서 인구구조의 영향을 배제할 수 없는 단점을 지닌다. 이와 같은 이유로 본 연구에서는 가구주가 경제활동 연령인 가구만을 대상으로 분석을 수행하고자 한다.

[그림 5-1] 노인인구 비중



자료: stats.oecd.org

다. 분석 대상 소득의 분류

본 연구에서 재분배 효과를 분석할 대상은 (현금성) 소득이다. 따라서 소득의 조작적 정의는 본 연구의 핵심 쟁점 중 하나라 할 수 있다. 최근 OECD에서는 소득을 크게 네 가지로 구분하고 있다. 먼저 임금과 봉급, 자영소득, 그리고 자산소득을 합한 소득을 요소소득(Factor income)으로 정의한다. 요소소득에 직역연금과 개인연금을 합산한 소득은 시장소득(Market income)으로 정의된다. 여기에 수당, 사회보험, 사회부조를 포함한 사회보장 현금급여와 사적 이전, 그리고 기타 현금소득을 합산한 금액이 총소득(Gross income)으로 규정된다. 이러한 총소득에서 소득세와 사회보장 기여금 중 근로자가 부담하는 기여분을 뺀 것이 가장 흔히 사용되는 현금 가처분소득(Disposable income)이다. 대부분의 분석에서는 가구규모별 욕구를 동등화하기 위하여 이러한 소득에 균등화지수를 취한 후 사용한다. 본 연구에서는 국가간 비교연구에서 가장 빈번하게 사용되는 가구규모의 제곱근을 균등화지수로 활용하였다. OECD에서 준용하고 있는 소득의 분류를 정리하면 다음 표와 같다.

〈표 5-3〉 OECD의 소득 분류 방식

Income component	Adjustment	Equivalised income component
Wages and salaries +		
Self-employment income +		
Property income =		
1. Factor income	Equivalence scales	= Equivalent factor income
+		
Occupational and private pensions =		
2. Market income	Equivalence scales	= Equivalent market income
+		
Social security cash benefits (universal, income-related, contributory) +		
Private transfers +		
Other cash income =		
3. Gross income	Equivalence scales	= Equivalent gross income
-		
Income tax (and employee social security contributions) =		
4. Cash disposable income	Equivalence scales	= Equivalent cash disposable income

Source: Adapted from O'Higgins et al. (1990), pp. 30-31; OECD, 2008a 재인용

본 연구에서는 OECD의 소득분류 방식을 준용하지만, 제도별 분배효과를 분석하기 위하여 이를 좀 더 세분화하였다. 시장소득을 기준으로 소득을 다음과 같이 분류한다.

〈표 5-4〉 분배효과 측정을 위한 소득의 분류

구분		효과		정 의
시장소득				근로소득 + 자영소득 + 재산소득 + 개인연금 및 지역연금 ¹⁾
공적 이전 효과	개별 효과	사회 수당	이동수당 효과	시장소득 + 아동/가족급여
		사회 보험	연금 효과	시장소득 + 공적연금
			실업급여 효과	시장소득 + 실업보상급여
			기타 사회보험 효과	시장소득 + 기타 사회보험 ²⁾
		사회 부조	사회부조 효과	시장소득 + 사회부조급여
		조세	조세 효과	시장소득 - (직접세 + 사회보장기여금)
	총효 과	공적이전 효과		시장소득) + 총공적이전
		공적이전 및 조세 효과		시장소득 + 총공적이전 - (직접세 + 사회보장기 여금)
사적이전효과				시장소득 + 사적이전
가처분소득				시장소득 + 총공적이전 + 사적이전 + 기타소득 - 소득세 - 사회보장기여금

주: 1) 한국복지패널에서는 지역연금과 국민연금을 합하여 공적연금으로 분류되어 있다. 따라서 여기에는 개인연금만 포함되고, 지역연금은 공적연금에 포함되었다.

2) 기타 사회보험에 포함되는 급여로는 질병급여, 산재급여, 장애급여, 육아휴직급여, 보훈급여 등이 있다.

2. 분석 방법

본 연구에서는 Ringen(1987)의 표준적 접근 방법으로 공적 소득이전의 재분배효과를 분석하고자 한다. 표준적 접근 방법이란 소득 요소의 단계적 변화에 따른 분배지표의 변화를 통하여 재분배효과를 분석하는 방법이다⁵⁸⁾.

58) Ringen(1987)의 "표준적 접근"은 단순함에도 불구하고 소득분배를 분석하는데 유익한 모델을 제공하지만 많은 한계를 가지는 것도 사실이다. 그 중 중요한 한계로 다음과 같은 몇 가지를 지적할 수 있다(OECD, 2008a). 첫째, 정책들의 분배 효과를 검토할 때 관찰된 분포와 사후가정적 상황- 평가되어야 하는 정책이 없는 상태에서의 가설적 분포-을 비교한다는 것이다. 즉 요소소득과 시장소득의 분포가 조세와 이전 시스템의 작동에 선행하며, 정부프로그램이 최종적인 불평등을 줄이는 직접적 효과를 제외하고는 그들 간에는 아무런 상관관계도 없다고 가정한다는 것이다. 또한, 많은 국가들에 적용될 때 이러한 접근은 암묵적으로 복지국가의 영역과 형태에서의 큰 차이가 사람들의 행태에 아무런 영향을 미치지 않는다고 가정하지만, 현실에서 개인들은 현존하는 제도적 틀 내에서 소득창출 활동에 대한 의사결정을 하며, 이는 나라마다 매우 다를 수 있다. 두 번째 표준적 접근의 한계는 정부정책의 효과가 단지 부분적으로만 고려되었다는 것이다. 이러한 점은 여러 가지 방식으로 발생한다. 첫째, 대부분의 소득 서베이는 현금 급여와 직접세에 대한 정보만을 포함하고, 현물급여와 소득세는 제외한다. 둘째, 정책은 직접적 공급

본 연구는 표준적 방법으로 공적 소득이전의 효과성과 효율성을 측정한다(Beckerman, 1979). 소득이전의 효과성이란 특정 사회복지제도 또는 총량적 공적이전의 결과가 상태-여기에서는 분배 상태-를 얼마나 개선시켰는지를 평가하는 것이다. 이는 가구 공적 현금이전과 조세 각각과 관련된 소득분배 지표의 퍼센트 포인트 감소로 정의된다. 이에 비해, 효율성이란 주어진 자원에 대한 산출량, 혹은 특정 산출량을 얻기 위해 투입된 자원의 양을 계측하는 것이다. 효율성(급하기 100)은 효과성을 가구 조세와 공적 현금이전 각각이 가구 가처분소득에서 차지하는 비율로 나누어 준 값으로 계산된다(OECD, 2008a).

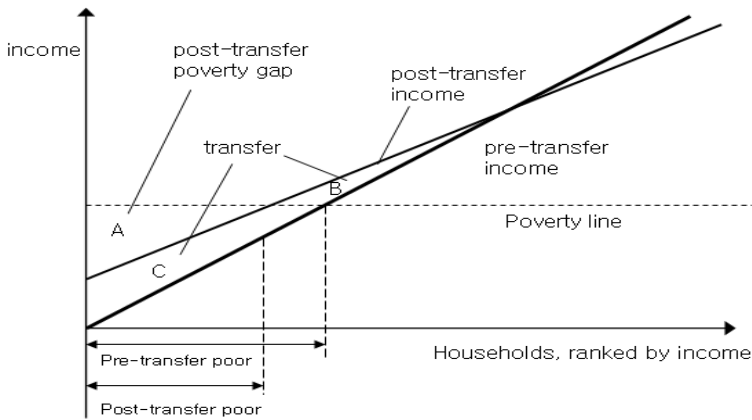
본 연구에서는 먼저 효과성을 계측하기 위하여, 세부적 사회복지제도-아동수당, 공적 연금, 실업보상급여, 기타 사회보험, 사회부조-와 총량적 공적 현금이전의 빈곤 감소 효과, 분위별 분배율, 불평등 경감 효과를 살펴보고자 한다⁵⁹⁾. 먼저, 빈곤 감소 효과는 빈곤율(HR:Headcount Ratio)과

보다는 규제를 통해 수행될 수 있으며, 이러한 규제도 분석에서 제외된다. 셋째, 고용주 사회보장 기여금을 제외하며, 이는 호주, 덴마크, 뉴질랜드에서는 미미하지만, 프랑스와 체코 공화국의 총 세수 중 25% 이상을 차지할 정도로 높다. 이러한 기여금이 많은 나라에서 지출의 큰 부분을 차지함을 감안한다면, 이들의 분배효과도 검토되어야 마땅하다. 마지막으로, 표준적 접근은 공적 현금이전(또한 세금과 사회보장 기여금)이 광범위한 민간의 개인 보호 장치로 대체될 수 있고, 그 역도 마찬가지라는 점을 간과할 수 있다는 것이다. 즉, 상이한 사회보장 시스템은 공적 연금과 민간 연금 권리에서 상이한 분배를 창출하고, 이러한 재분배 활동을 불완전하게 다룸으로써 소득분배의 국가간 비교에 편의가 있을 수 있다. 본 연구에서는 이러한 표준적 접근의 한계에도 불구하고, 단순명료하고 일관성 있게 공적 이전의 재분배 효과를 보여줄 수 있는 장점과 이를 대체할 수 있는 더 좋은 공인된 방법론이 없다는 점 등을 감안하여 표준적 접근을 준용하고 있다.

- 59) OECD(2008a)에서는 사회복지 프로그램이 가구의 소득 분포에 미치는 영향은 크게 표적화, 누진성, 재분배의 설계방식에 따라 달라진다고 주장한다. 표적화(targeting)란 급여의 자격 혹은 자격을 가진 사람의 권리성을 정하는 방식이다. 즉, 기초소득(basic income)과 같은 완전 보편적인 제도를 예외로 한다면, 대부분의 사회복지 프로그램은 실업자, 장애인, 노인 같은 특정 범주를 표적으로 한다. 소득조사나 자산조사는 이러한 범주적 자격 요건을 만족하는 사람에 대해 추가로 적용될 수 있는 조건이다. 누진성(progressivity)은 시장소득 혹은 가처분소득과 비교할 때 서로 다른 소득집단이 받는 급여가 급여 중 얼마나 큰 비중을 차지하는가와 관련되어 있다. 즉, 가난한 사람이 부자보다 이전체계로부터 얼마나 더 많이 받는가를 측정하고자 하는 것이다. 재분배(Redistribution)는 서로 다른 조세와 급여체계의 결과(outcomes), 즉 급여체계가 가구 소득 분포를 실제로 얼마나 변화시키려는가를 계측하는 것이다. 이는 본 연구에서의 공적 현금이전의 빈곤 감소 효과, 분위별 분배 효과, 불평등 경감 효과에 -정확하게는 아니지만-대응한다고 할 수 있다.

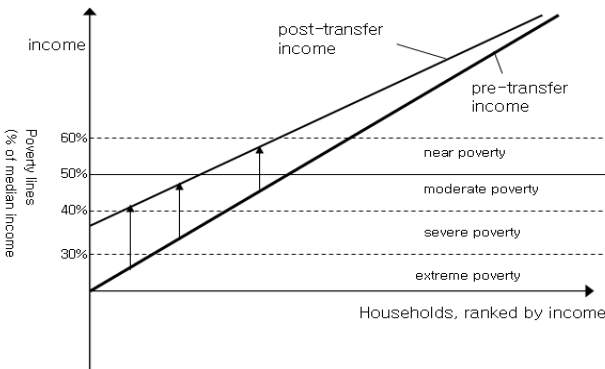
빈곤갭비율(PGR:Poverty Gap Ratio)을 통해 측정된다. 아래 [그림 5-2]에서 보는 바와 같이, 공적 이전을 전후로 해서 빈곤한 사람의 숫자뿐만 아니라 빈곤한 사람이 빈곤에서 벗어나기 위해 필요한 평균적인 소득액(아래 그림에서 공적 이전 전의 A+C와 이전 후의 A)도 변화한다. 전자는 빈곤율을 통해 측정되며, 후자는 빈곤갭비율을 통해 측정된다.

[그림 5-2] 공적 이전 전후의 빈곤 변화



자료: Behrendt, 2002

[그림 5-3] 빈곤선의 구분



자료: Behrendt, 2002

또한 [그림 5-3]에서 보는 바와 같이, 빈곤선을 어느 수준으로 설정하느냐에 따라 빈곤율과 빈곤갭비율은 달라지게 된다. Behredt(2002)는 빈곤을 극빈곤(極貧困, extreme poverty: 중위소득의 30% 미만), 중빈곤(重貧困, severe poverty: 중위소득의 40% 미만), 경빈곤(經貧困, moderate poverty: 중위소득의 50%), 약빈곤(弱貧困, near poverty: 중위소득의 60%)으로 구분하고 있다. 본 연구는 저소득층, 그 중에서도 빈민층의 소득 이전 효과에 특히 관심이 있으므로, 극빈곤, 중빈곤, 경빈곤에 해당하는 중위소득 30%, 40%, 50%를 빈곤선으로 설정하고자 한다⁶⁰⁾.

다음으로, 분위별 분배율은 각각의 공적 현금이전 소득과 조세가 각 소득 분위에 얼마나 귀착되며, 각 분위 소득에서 이러한 공적 이전소득과 조세가 차지하는 비율이 얼마나 되는지를 분석함으로써 공적 소득이전과 조세의 분배 효과를 좀 더 분명하게 보여주고자 한다.

셋째, 공적 이전소득과 조세의 소득 불평등도는 가장 널리 활용되는 지니계수의 변화를 통해 살펴본다.

마지막으로, 소득재분배의 효율성은 공적 소득이전 후에 빈곤율, 빈곤갭, 불평등도의 퍼센트 포인트 감소분을 각 공적 소득이전이 가져분소득에서 차지하는 비율로 나눈 값으로 계측된다.

60) 4장에서 살펴본 바와 같이, 최근 들어 유럽대륙국가들조차 사회부조의 수준은 중위소득의 60%를 하회하고 있다. 이러한 점을 감안하여 본 연구에서는 중위소득의 60% 빈곤선 기준을 연구 대상에서 제외하였다.

제3절 분석 결과

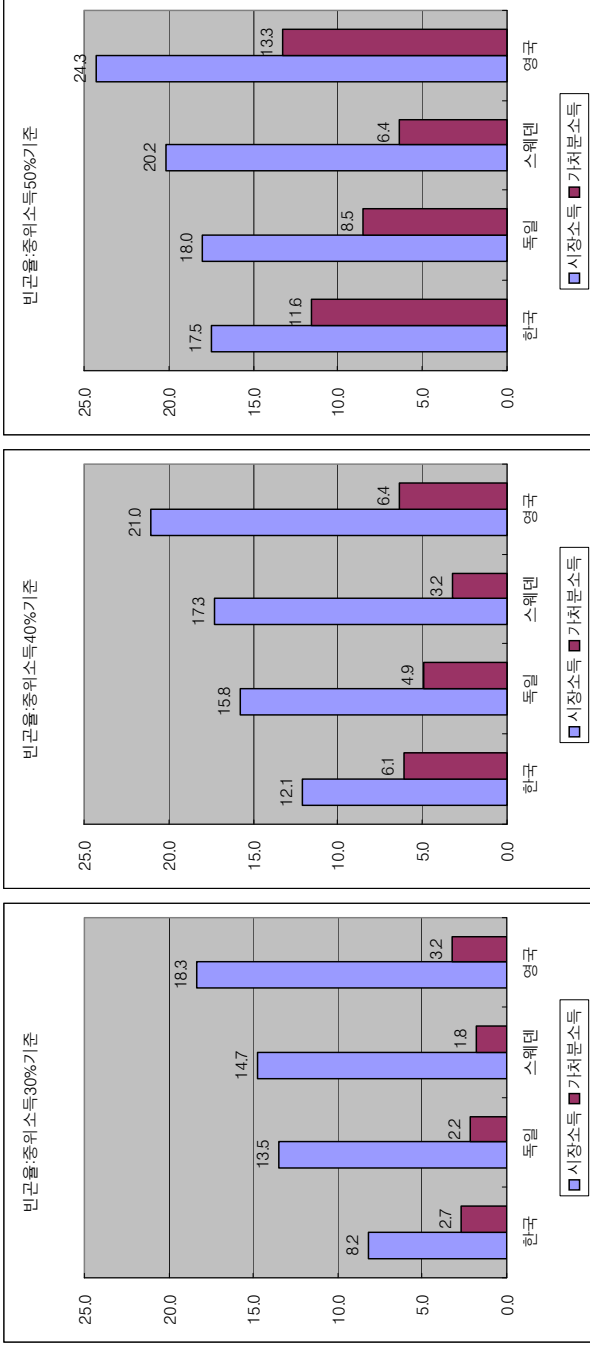
1. 공적 이전의 효과성 평가

가. 빈곤 감소 효과

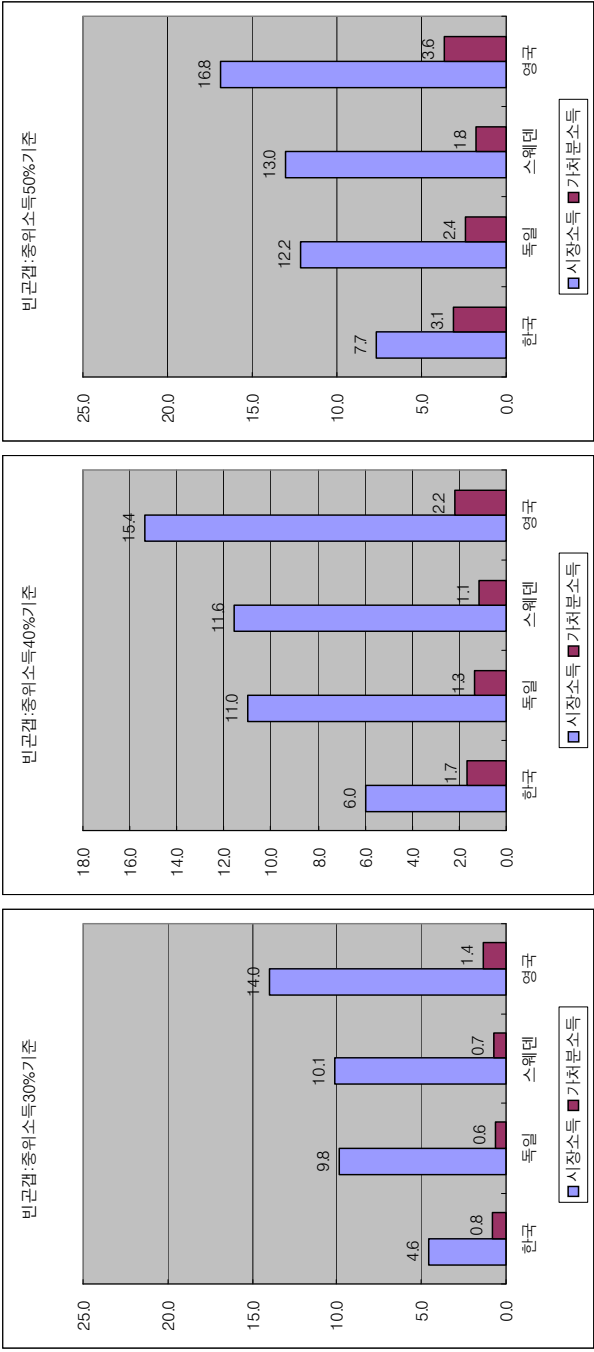
아래 그림은 한국, 독일, 스웨덴, 영국의 빈곤율과 빈곤갭을 보여주고 있다. 그림에서 가장 두드러진 점은 한국의 시장소득 빈곤율과 빈곤갭이 분석 대상 국가 중 가장 낮다는 점이다. 중위소득 30% 기준 극빈곤율은 한국이 8.2%로 영국(18.3%)의 1/2도 안되는 수준이다. 중위소득 30%의 극빈곤갭 역시 한국은 4.6%로 영국의 약 1/3에 불과하며 독일과 스웨덴의 절반에도 못 미친다. 중위소득 40%와 50%의 중빈곤과 경빈곤 역시 이와 유사한 양상을 보여주고 있다. 그러나 공적 이전과 조세 이후의 최종적 가구 가처분 소득을 기준으로 할 때 상황은 달라진다. 즉, 스웨덴이 전체적으로 가장 낮은 수준이며, 다음으로 독일, 한국, 영국의 순이다. 영국은 시장소득과 가처분소득 모두에서 빈곤 수준과 심도가 가장 높은 것으로 나타났다.

본 연구는 15세 이상 65세 미만의 경제활동연령 가구주 가구만을 대상으로 하였다는 점을 감안한다면, 한국의 시장소득 빈곤율이 분석 대상 유럽 국가들에 비해 낮다는 점은 시사적이다. 이는 한국의 경우 실업률이 여타 국가에 비해 낮을 뿐만 아니라(표 5-4 참조), 가구원 중 누군가가 노동시장에 참여하는 한에 있어서는 극빈 상태에 빠질 가능성이 낮다는 것을 암시한다.

[그림 5-4] 빈곤율



[그림 5-5] 빈곤갭



역으로 보면, 한국의 경우 경제활동연령에 대한 사회안전망이 제대로 갖추어져 있지 않을 뿐만 아니라, 노동에 대한 사회적 압력이 강한 사회이기 때문에 경제활동을 통한 소득에의 의존율이 높다고도 볼 수 있다. 즉, 국가를 통한 탈상품화의 가능성이 낮다는 것을 아는 한에 있어서는 시장소득—또는 사적이전—에 의존할 수밖에 없다는 것이다.

다음으로 <그림 5-6>과 <그림 5-7>, 그리고 <표 5-5>, <표 5-6>, <표 5-7>은 아동수당, 연금, 실업보상급여(실업보험), 기타 사회보험, 사회부조 각각의 급여와 총 공적이전의 빈곤율 및 빈곤갭 감소효과를 보여주고 있다. 중위소득 30%의 극빈곤 기준으로 볼 때, 한국의 경우 사회부조의 빈곤율 및 빈곤갭 감소효과가 상대적으로 크게 나타날 뿐(각각 -2.6%p와 -1.9%p), 여타 사회복지제도의 빈곤 감소효과는 매우 미미하게 나타났다. 이에 비해, 독일의 경우 사회부조, 연금, 기타 사회보험, 실업보험의 순으로 빈곤 감소효과가 큰 것으로 나타났으며, 스웨덴의 경우 기타 사회보험의 빈곤율 및 빈곤갭 감소효과가 각각 -8.3%p와 -6.4%p로 두드러진 것으로 나타났다⁶¹⁾. 영국은 한국과 그 패턴이 유사하여 사회부조의 빈곤율 및 빈곤갭 감소효과가 각각 -11.4%p와 -10.8%p로 매우 높은 대신 여타 공적 이전 제도의 빈곤 감소효과는 독일, 스웨덴에 비해 미미한 수준인 것으로 나타났다. 특히,

61) 스웨덴에서 기타 사회보험에 해당하는 급여들로는 각종 질병급여(Cash benefit for sick child leave (tillfällig föräldrapenning) from parental insurance (föräldraförsäkring), Disease cash benefit (smittbärrapenning), Pregnancy cash benefit (havandeskapspenning), Rehabilitation benefit (rehabiliteringsersättning), Sick pay (sjuklönegaranti), Sickness cash benefit (sjukpenning), Sickness daily compensation for persons in military service (dagersättning vid värnplikt)), 산재보상급여(Compensation from statutory Occupational Injury Insurance (arbetsskadeersättning), Sickness compensation from collective group health insurance (AGS - Avtalsgruppsjukförsäkring), Work injury compensation from collective occupational injury insurance scheme (TFA - Trygghetsförsäkring vid arbetsskada), Annuities from statutory Occupational Injury Insurance (arbetsskadelivränta)), 장애연금과 장애수당(Sickness / activity compensation (sjuk- och aktivitetsersättning), Handicap allowance (handikappersättning)), 각종 육아휴직 및 보육 관련 급여(Parental insurance (föräldraförsäkring), Care allowance for disabled children (vårbidrag för handikappade barn), Cash benefit for care of closely related persons (närståendepenning) or allowance for care of relatives, Financial study support (studiestöd))등 그 종류가 다양하다.

영국 사회부조의 빈곤율 감소효과는 한국, 독일, 스웨덴의 4배 이상으로 나타났다.

또 하나 특이할 만한 점은 한국에서 사적 이전소득의 빈곤율 및 빈곤갭 감소효과가 비교 대상국들에 비해 매우 높다는 점이다. 중위소득 30% 기준 극빈곤율을 기준으로 볼 때, 사적 이전소득의 빈곤율 감소효과는 -2.3%p에 이르는데 비해, 독일은 -1.0%p, 스웨덴은 -0.5%p, 영국은 -1.1%p에 불과하다. 이는 공적 이전과 사적 이전 간에 상당 정도 대체 혹은 보완 관계가 성립하고 있음을 보여주는 결과라 할 수 있다. 즉, 한국의 경우 미흡한 공적 이전을 사적 이전이 보완해 주고 있다는 것을 의미하며, 역으로 유럽 복지국가들의 경우 공적 이전이 잘 갖추어져 있음으로 해서 사적 이전의 역할이 상당히 축소되었음을 의미한다. 한국에서 사적 이전의 역할이 없다고 가정할 경우 극빈곤율은 5.3%(공적이전 및 조세 후 극빈곤율)로 분석 대상 국가들 중 가장 높게 나타난다.

중위 소득 40%의 중빈곤과 중위소득 50%의 경빈곤을 기준으로 할 때도 기본적인 국가별 특징은 거의 유지된다. 즉, 한국과 영국의 경우 사회부조의 빈곤율 및 빈곤갭 감소 효과가 가장 높게 나타나고, 독일은 비교적 골고루 분포하지만 그 중에서도 연금의 빈곤율 감소효과가 높게 나타나며, 스웨덴의 경우 기타 사회보험의 빈곤율 및 빈곤갭 감소효과가 매우 큰 것으로 나타났다.

요컨대, 분석 대상 네 개 국가에서 공적 이전의 빈곤 감소효과는 다음과 같은 몇 가지 특징을 가진다.

첫째, 전체적으로 영국에서 공적 이전의 빈곤 감소효과가 네 개 국가 중 가장 크게 나타나지만, 시장 소득의 빈곤율 및 빈곤갭이 여타 국가들에 비해 상당히 높아서 결과적인 가처분소득에서의 빈곤율과 빈곤갭 역시 네 개 국가 중 가장 높았다. 즉, 영국은 공적 이전의 역할이 크지만 저소득층의 시장소득이 낮아서 빈곤의 규모와 심도를 독일이나 스웨덴 수준으로 줄이기에는 역부족인 상태로 보인다. 이에 비해, 한국은 공적 이전의 역할은 매우 작지만 시장소득 빈곤율이 여타 국가들에 비해 상대적으로 낮고,

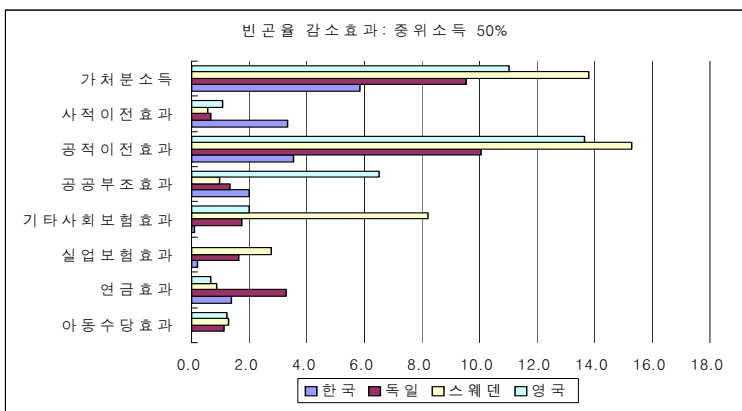
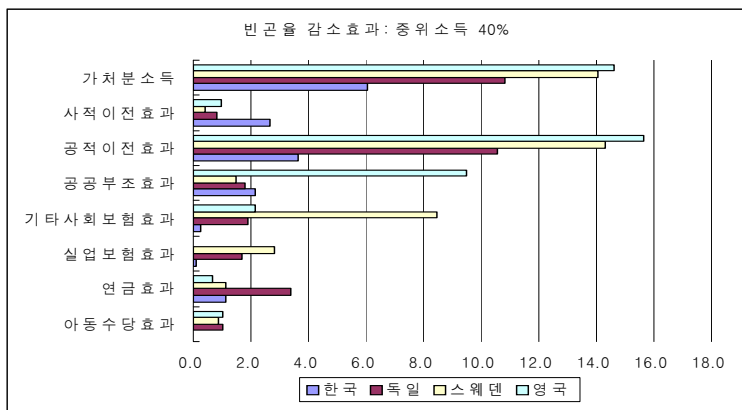
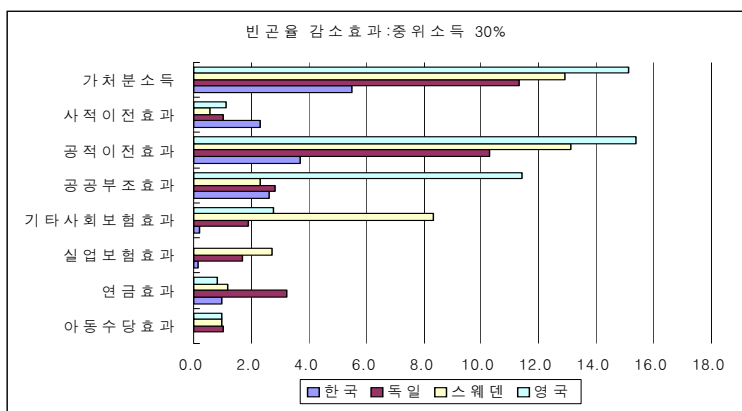
사적 이전소득의 역할 또한 상대적으로 커서 최종적인 가처분 소득의 빈곤은 영국에 비해 낮은 것으로 나타났다. 스웨덴과 독일의 경우 시장소득의 빈곤율은 상당히 높지만, 각종 공적 이전 제도의 역할이 매우 커서 가처분 소득의 빈곤율은 매우 낮게 유지되고 있다.

둘째, 빈곤을 감소시키는데 있어 사회복지제도의 상대적인 역할은 국가마다 상이하게 나타난다. 한국과 영국에서는 빈곤 감소를 위해 사회부조의 역할에 과도하게 의존하고 있는 것으로 나타났다. 특히, 한국의 경우 연금을 제외한 실업보험이나 기타 사회보험은 빈곤을 줄이는데 거의 효과를 발휘하지 못하는 것으로 나타났다. 이는 실업률이 상대적으로 낮은 데도 그 원인이 있겠지만, 비정규직과 불완전 고용에 대한 실업보험의 사각지대가 여전히 넓게 분포하고 있고, 육아휴직급여 등 재직자급여(in-work benefit)가 제대로 발달하지 못한 데서도 그 원인을 찾을 수 있다. 이와 극적으로 대조적인 나라는 스웨덴이다. 스웨덴의 경우 장애급여, 육아휴직급여, 산재급여 등 다양한 형태의 급여가 발달한 결과 기타 사회보험의 빈곤 제거 효과가 매우 높은 반면, 사회부조의 빈곤 감소효과는 미미하게 나타난다. 독일은 상대적으로 각종 제도의 빈곤 감소효과가 골고루 그 효과를 발휘하는 것으로 나타났지만, 특히 연금의 빈곤 감소효과가 상대적으로 컸다. 이는 독일의 실업률이 상대적으로 높아서 조기퇴직을 유인하는 정부 정책의 결과로 해석될 수 있다. 사회부조제도는 표적화(targeting)라는 측면에서는 빈곤 감소에 효율적인 제도로 알려진 반면, 근로유인, 스티그마, 사회통합 등과 관련하여 많은 논란이 있다는 점에서 이러한 결과는 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

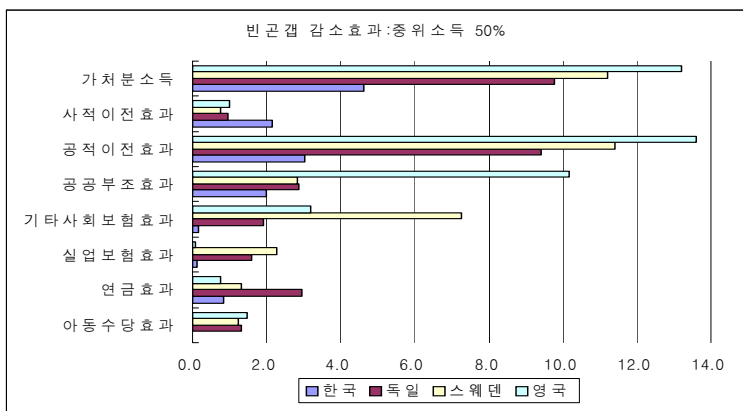
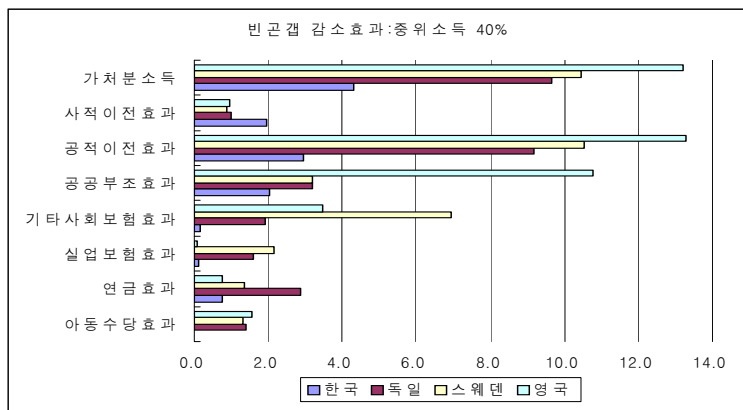
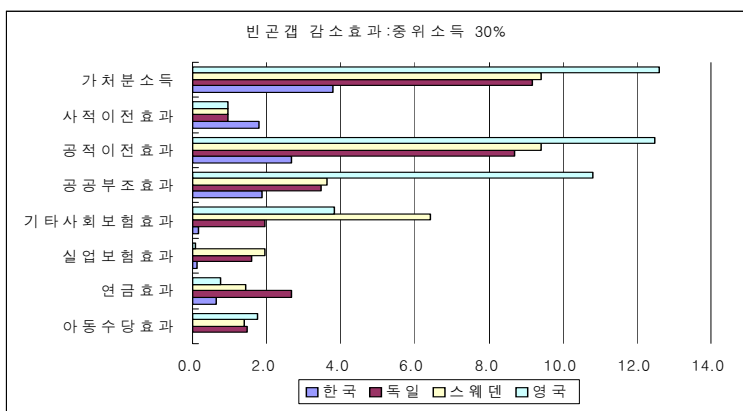
마지막으로, 한국은 독일, 스웨덴, 영국에 비해 사적이전의 빈곤 제거 효과가 상대적으로 높게 나타난다. 이는 빈곤선을 높일수록 더 두드러진다. 즉, 빈곤선을 중위소득 30%로 한 경우 공적이전의 빈곤 감소효과는 -2.9%p, 사적이전의 빈곤 감소효과는 -2.3%인데 비해, 빈곤선이 중위소득 40%일 때는 공적이전 효과 -3.6%p, 사적이전 효과 -2.7%p, 빈곤선이 중위소득 50%일 때는 공적이전 효과 -3.5%p, 사적이전 효과 -3.3%p로, 빈

곤선이 높아질수록 공적이전의 빈곤감소 효과는 약간 줄어드는 반면, 사적이전의 빈곤감소 효과는 증가하였다. 이와 같이, 한국은 노인뿐만 아니라 본 연구의 대상이 되는 경제활동연령 집단의 빈곤 감소에서도 사적 이전의 효과가 여전히 큰 것으로 나타났다. 이와 같이, 한국에서 사적 이전은 한편으로는 공적 이전을 대체하고, 다른 한편으로는 공적 이전의 부족을 보완하는 효과를 가지는 것으로 나타났다.

[그림 5-6] 빈곤율 감소효과



[그림 5-7] 빈곤갭 감소효과



〈표 5-5〉 공적이전의 빈곤 감소효과: 중위소득 30% 기준

(단위: %, %p)

국가	구 분	시장 소득	공적이전 효과				공적이전 효과	조세 효과		공적이전 조세효과	시책이전 효과	가처분 소득
			이동수당 효과	연금 효과	실업보험 효과	기타사회 보험효과	사회부조 효과					
한국	빈곤율(HR)	8.2	8.2	7.3	8.0	8.0	5.6	4.5	9.1	5.3	5.9	2.7
	빈곤감소효과(%p)	0.0	0.0	-1.0	-0.2	-0.2	-2.6	-3.7	0.9	-2.9	-2.3	-5.5
	빈곤갭비율(PGR)	4.6	4.6	4.0	4.5	4.5	2.7	2.0	5.1	2.3	2.8	0.8
	빈곤감소효과(%p)	0.0	0.0	-0.6	-0.1	-0.2	-1.9	-2.7	0.5	-2.3	-1.8	-3.8
독일	빈곤율(HR)	13.5	12.5	10.3	11.8	11.6	10.7	3.2	15.2	3.4	12.5	2.2
	빈곤감소효과(%p)	0.0	-1.0	-3.3	-1.7	-1.9	-2.8	-10.3	1.7	-10.1	-1.0	-11.3
	빈곤갭비율(PGR)	9.8	8.3	7.1	8.2	7.9	6.4	1.1	10.8	1.2	8.8	0.6
	빈곤감소효과(%p)	0.0	-1.5	-2.7	-1.6	-1.9	-3.5	-8.7	1.0	-8.6	-1.0	-9.2
스웨덴	빈곤율(HR)	14.7	13.7	13.5	12.0	6.4	12.4	1.6	20.3	2.0	14.2	1.8
	빈곤감소효과(%p)	0.0	-1.0	-1.2	-2.7	-8.3	-2.3	-13.1	5.6	-12.7	-0.5	-12.9
	빈곤갭비율(PGR)	10.1	8.7	8.7	8.2	3.7	6.5	0.7	14.4	0.9	9.1	0.7
	빈곤감소효과(%p)	0.0	-1.4	-1.4	-1.9	-6.4	-3.6	-9.4	4.3	-9.2	-1.0	-9.4
영국	빈곤율(HR)	18.3	17.3	17.5	18.3	15.6	6.9	2.9	20.8	4.1	17.2	3.2
	빈곤감소효과(%p)	0.0	-1.0	-0.8	0.0	-2.8	-11.4	-15.4	2.4	-14.3	-1.1	-15.1
	빈곤갭비율(PGR)	14.0	12.2	13.2	13.9	10.1	3.2	1.4	15.4	1.9	13.0	1.4
	빈곤감소효과(%p)	0.0	-1.7	-0.8	-0.1	-3.8	-10.8	-12.5	1.5	-12.0	-0.9	-12.6

주: 개별 공적이전제도의 빈곤율은 시장소득+개별 공적이전제도로 계산되었으며, 개별제도의 빈곤 감소효과와 공적이전의 빈곤 감소효과와 일치하지 않음.

〈표 5-6〉 공적이전의 빈곤 감소효과: 중위소득 40% 기준

국가	구 분	시장 소득	공적이전 효과										시적이전 효과	기초분 소득			
			이동수당					연금							실업보험 효과	기타사회 보험효과	사회부조 효과
			효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과	효과					
한국	빈곤율(HR)	12.1	12.1	11.0	12.0	11.9	10.0	8.5	14.0	9.9	9.5	6.1					
	빈곤감소효과(%)	0.0	0.0	-1.1	-0.1	-0.2	-2.1	-3.6	1.9	-2.2	-2.7	-6.0					
	빈곤갭비율(PGR)	6.0	6.0	5.2	5.9	5.8	4.0	3.0	6.7	3.6	4.0	16.8					
	빈곤감소효과(%)	0.0	0.0	-0.8	-0.1	-0.2	-2.0	-2.9	0.7	-2.4	-1.9	10.9					
독일	빈곤율(HR)	15.8	14.8	12.4	14.1	13.9	14.0	5.2	18.0	5.9	14.9	4.9					
	빈곤감소효과(%)	0.0	-1.0	-3.4	-1.7	-1.9	-1.8	-10.5	2.2	-9.9	-0.8	-10.8					
	빈곤갭비율(PGR)	11.0	9.6	8.2	9.4	9.1	7.8	1.8	12.3	2.0	10.0	1.3					
	빈곤감소효과(%)	0.0	-1.4	-2.9	-1.6	-1.9	-3.2	-9.2	1.3	-9.0	-1.0	-9.7					
스웨덴	빈곤율(HR)	17.3	16.4	16.2	14.5	8.8	15.8	3.0	25.2	3.9	16.9	3.2					
	빈곤감소효과(%)	0.0	-0.9	-1.1	-2.8	-8.5	-1.5	-14.3	7.9	-13.4	-0.4	-14.1					
	빈곤갭비율(PGR)	11.6	10.3	10.2	9.4	4.6	8.4	1.1	16.5	1.4	10.7	1.1					
	빈곤감소효과(%)	0.0	-1.3	-1.4	-2.2	-7.0	-3.2	-10.5	4.9	-10.2	-0.9	-10.5					
영국	빈곤율(HR)	21.0	20.0	20.3	20.9	18.8	11.5	5.4	24.9	7.4	20.0	6.4					
	빈곤감소효과(%)	0.0	-1.0	-0.7	-0.1	-2.2	-9.5	-15.7	3.9	-13.6	-1.0	-14.6					
	빈곤갭비율(PGR)	15.4	13.8	14.6	15.3	11.9	4.6	2.1	17.3	2.8	14.4	2.2					
	빈곤감소효과(%)	0.0	-1.5	-0.8	-0.1	-3.5	-10.8	-13.3	1.9	-12.6	-1.0	-13.2					

주: 개별 공적이전제도의 빈곤율은 시장소득+개별 공적이전제도로 계산되었으며, 개별제도의 빈곤 감소효과와 합은 총공적이전의 빈곤 감소효과와 일치하지 않음.

〈표 5-7〉 공적이전의 빈곤 감소효과: 중위소득 50% 기준

(단위: %, %p)

국가	구 분	시장 소득	공적이전 효과				공적이전 조세효과	시적이전 효과	가처분 소득
			이동수당 효과	연금 효과	실업보험 효과	기타사회 보험효과	사회부조 효과		
한국	빈곤율(HR)	17.5	17.5	16.1	17.2	17.3	15.5	13.9	14.1
	빈곤감소효과(%p)			-1.4	-0.2	-0.1	-2.0	-3.5	-3.3
	빈곤갭비율(PGR)	0.0	0.0	6.9	7.6	7.5	5.7	4.7	5.6
	빈곤감소효과(%p)			-0.8	-0.1	-0.2	-2.0	-3.0	-2.1
독일	빈곤율(HR)	18.0	16.9	14.7	16.3	16.3	16.7	7.9	17.3
	빈곤감소효과(%p)			-3.3	-1.6	-1.7	-1.3	-10.1	-0.7
	빈곤갭비율(PGR)	0.0	-1.1	9.2	10.6	10.3	9.3	2.8	11.2
	빈곤감소효과(%p)			-3.0	-1.6	-1.9	-2.9	-9.4	-0.9
스웨덴	빈곤율(HR)	20.2	18.9	19.3	17.4	12.0	19.2	4.9	19.6
	빈곤감소효과(%p)			-0.8	-2.8	-8.2	-1.0	-15.3	-0.6
	빈곤갭비율(PGR)	0.0	-1.3	11.7	10.7	5.8	10.2	1.6	12.2
	빈곤감소효과(%p)			-1.3	-2.3	-7.3	-2.8	-11.4	-0.8
영국	빈곤율(HR)	24.3	23.1	23.6	24.3	22.3	17.8	10.7	23.2
	빈곤감소효과(%p)			-0.7	-0.1	-2.0	-6.5	-13.7	-1.1
	빈곤갭비율(PGR)	0.0	-1.2	16.1	16.8	13.6	6.7	3.2	15.9
	빈곤감소효과(%p)			-0.7	-0.1	-3.2	-10.2	-13.6	-1.0

주: 개별 공적이전제도의 빈곤율은 시장소득+개별 공적이전제도로 계산되었으며, 개별제도의 빈곤 감소효과와 공적이전의 빈곤 감소효과와 일치하지 않음.

나. 분위별 분배율

공적 이전과 조세가 각 소득분위의 소득에 얼마나 영향을 미치는지를 좀 더 명확히 살펴보기 위하여 가처분소득을 기준으로 소득을 5분위로 구분하고, 각 분위별 시장소득, 이전소득과 조세, 사적 이전 등이 차지하는 비중을 분석하였다.

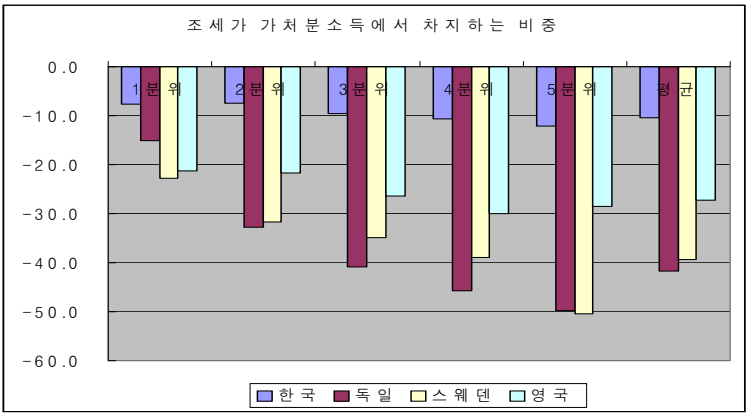
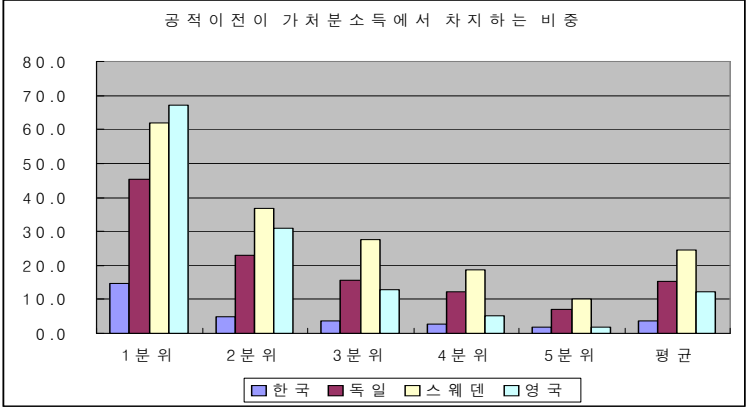
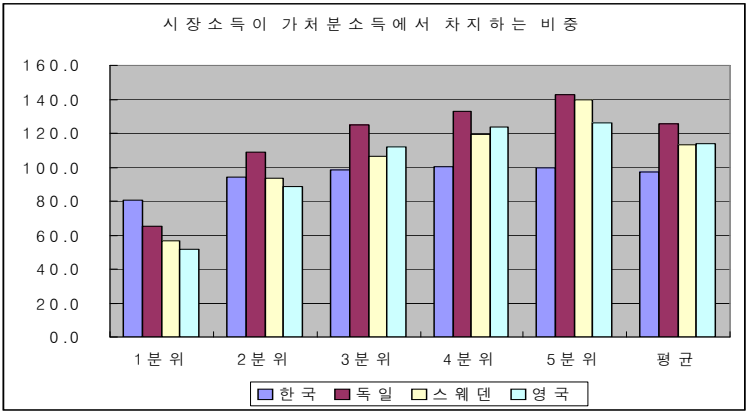
먼저 그림 5-8과 표 5-9는 가처분소득에서 각 소득 요소들(components)이 차지하는 비중을 보여주고 있다. 1분위의 경우, 시장소득이 가처분소득에서 차지하는 비중은 한국이 80.5%로 가장 높고, 독일(65.2%), 스웨덴(56.5%), 영국(51.5%)의 순이었다. 그러나 2분위에서 시장소득의 비중이 가장 높은 나라는 독일이다. 특히, 3분위부터는 가처분소득에서 시장소득이 차지하는 비중이 있어 한국이 가장 낮게 나타난다. 공적 이전이 가처분소득에서 차지하는 비중의 경우, 1분위에서는 영국(67.2%), 스웨덴(61.9%), 독일(45.3%)의 순이었으며, 한국은 가장 낮은 14.8%만이 공적 이전소득이었다. 스웨덴의 경우 공적 이전이 가처분소득에서 차지하는 비중이 전체 평균 24.5%에 이르고, 상위계층인 4분위(18.7%)와 5분위(10.0%)에서도 상당히 높게 나타나 보편적 복지가 발달하였음을 보여주고 있다.

이에 반비례적으로 스웨덴의 경우 조세(직접세와 사회보장부담금)가 가처분소득에서 차지하는 비중 또한 매우 높아 1분위의 경우도 -22.8%에 이르고 5분위계층의 경우 -50.5%에 이른다. 이에 비해 한국의 조세 부담률은 1분위의 경우 -7.7%이고 최상위 5분위의 경우도 -12.2%에 불과한 것으로 나타났다. 특히, 스웨덴과 독일의 경우 가처분소득에서 조세가 차지하는 비율이 분위별로 매우 큰 차이를 보이는 반면, 한국과 영국의 경우는 분위별 차이가 크지 않은 것이 특징적이다. 즉, 독일과 스웨덴의 경우 최하위계층(1분위)과 최상위계층(5분위) 간의 조세가 차지하는 비율의 차이는 각각 27.7%p와 34.9%p에 이르는 데 비해, 한국과 영국의 경우 그 차이는 각각 4.5%p와 7.1%p에 불과하다. 이는 스웨덴과 독일에서 직접세와 사회보험 부담금 구조가 한국과 영국에 비해 훨씬 더 누진적임을 의미한다.

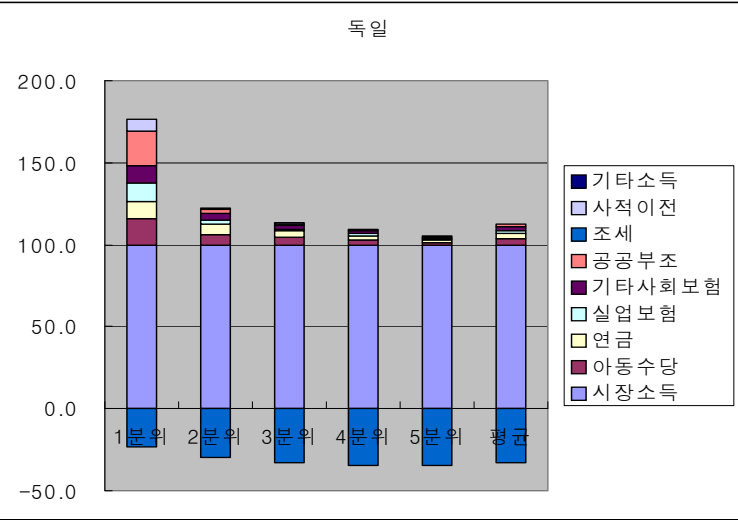
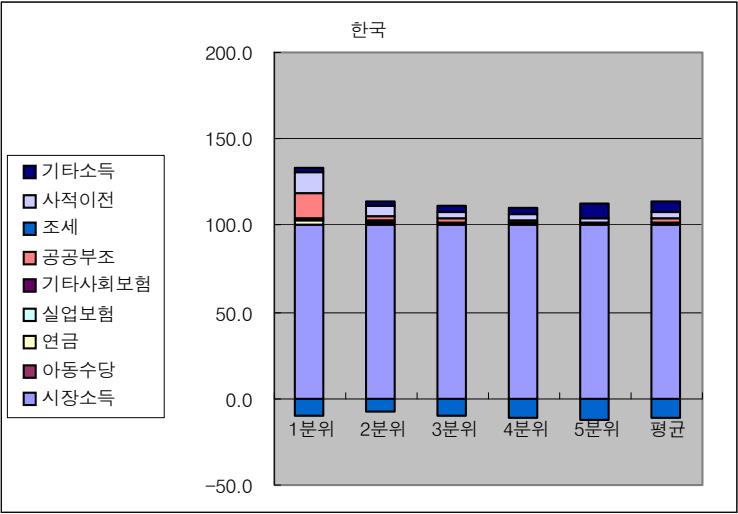
공적 이전 소득을 좀 더 세부적으로 분석해 보면, 한국의 경우 1분위 저소득계층의 가처분소득에서 총공적이전이 차지하는 비중 14.8% 중 75.7%가 사회부조 급여, 영국도 총공적이전 67.2% 중 68.3%(절대치 45.9%)가 사회부조 급여이다. 이에 비해, 독일의 경우 하위 1분위의 전체 공적이전 중 30.7%, 스웨덴의 경우 하위 1분위의 전체 공적이전 중 17.6%만이 사회부조 급여이다. 특히, 스웨덴의 경우 하위 1분위의 공적이전 중 약 절반이 기타사회보험 급여에서 충당되고 있는 것으로 나타났다. 이와 같이, 영국과 한국은 저소득층의 소득보장을 주로 사회부조에 의존하고 있는 반면, 유럽대륙 국가인 스웨덴과 영국의 경우 다양한 소득보장제도에 골고루 그 역할을 분산하고 있는 것으로 나타났다.

전체적으로 볼 때, 한국의 경우 저소득층의 가처분소득에서 시장소득의 비중이 매우 높고, 상대적으로 공적이전의 비중이 낮으며, 공적이전 중에서는 사회부조에의 의존율이 매우 높은 것이 특징이다. 또 직접세와 사회보험 부담금 부담률이 상대적으로 낮을 뿐만 아니라, 계층별로 차이가 크지 않아 누진성이 떨어지는 것으로 보인다. 분석대상 국가들과 비교할 때, 저소득계층에서는 사적이전소득의 비중이, 고소득계층에서는 기타소득의 비중이 높은 것도 특징적이다. 영국의 경우 공적이전과 조세의 수준에 있어서는 한국보다 훨씬 더 높지만, 기본적인 특징은 상당히 유사한 것으로 나타났다. 한국과 가장 극적으로 대조를 이루는 나라는 스웨덴으로, 스웨덴의 경우 공적이전이 가처분소득에서 차지하는 비중이 매우 높을 뿐만 아니라, 사회부조에의 의존율이 상대적으로 낮고 대신 기타사회보험과 실업보험 등에서의 의존율이 높은 것이 특징적이다. 또한, 조세부담율이 매우 높을 뿐만 아니라, 조세의 누진율도 높은 것으로 나타났다.

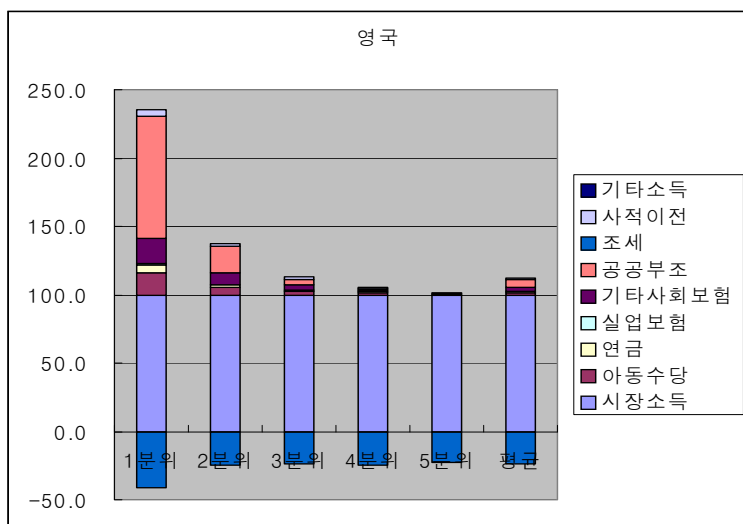
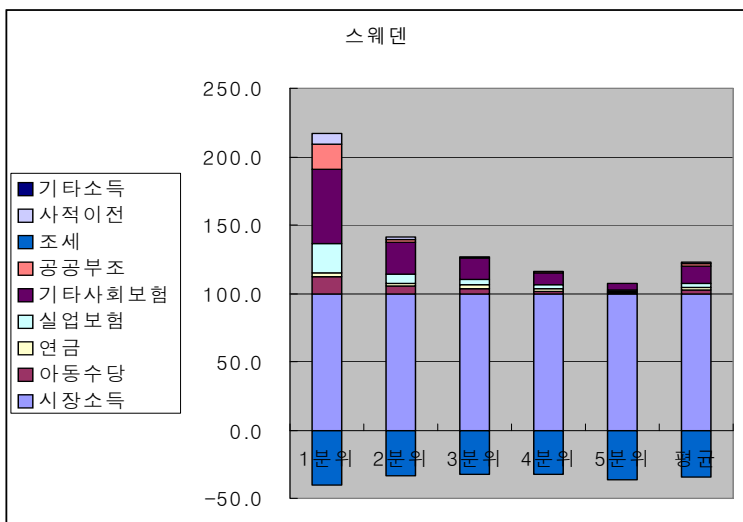
[그림 5-8] 소득 요소가 가처분소득에서 차지하는 비중



[그림 5-9] 5분위별 각 소득요소의 비중(시장소득=100)



[그림 5-9] 계속



〈표 5-8〉 복원별 소득 비중(기초분소득=100)

(단위: %)

		시장소득	이동수입	연금	실업보험	기타사회 보험	사회부조	공적이전	조세	공적이전 과조세	사적이전	기타소득	기초분 소득
한국	1분위	80.5	0.0	2.2	0.7	0.6	11.2	14.8	-7.7	7.1	10.4	2.0	100.0
	2분위	94.4	0.0	1.9	0.2	0.1	2.5	4.8	-7.4	-2.6	5.9	2.3	100.0
	3분위	98.5	0.0	1.8	0.1	0.2	1.4	3.6	-9.6	-6.1	4.2	3.3	100.0
	4분위	100.5	0.0	1.5	0.3	0.3	0.8	2.9	-10.7	-7.8	3.6	3.8	100.0
	5분위	99.6	0.0	1.1	0.3	0.1	0.2	1.8	-12.2	-10.4	2.3	8.5	100.0
	평균	97.5	0.0	1.5	0.3	0.2	1.7	3.7	-10.5	-6.8	4.0	5.3	100.0
독일	1분위	65.2	10.2	6.9	7.3	6.9	13.9	45.3	-15.0	30.3	4.6	0.0	100.0
	2분위	108.7	7.0	6.4	3.1	4.3	2.3	23.1	-32.8	-9.7	1.0	0.0	100.0
	3분위	124.6	5.4	4.8	1.7	3.2	0.6	15.8	-40.9	-25.1	0.5	0.0	100.0
	4분위	133.1	3.5	3.7	1.7	2.7	0.7	12.3	-45.8	-33.5	0.4	0.0	100.0
	5분위	142.6	1.8	2.3	0.9	1.9	0.1	6.9	-49.9	-42.9	0.4	0.0	100.0
	평균	125.5	4.3	4.1	2.1	3.1	1.9	15.4	-41.8	-26.4	0.9	0.0	100.0
스웨덴	1분위	56.5	6.7	1.6	12.1	30.6	10.9	61.9	-22.8	39.1	4.1	0.3	100.0
	2분위	93.3	4.8	2.4	6.3	21.2	2.1	36.7	-31.7	5.1	1.5	0.2	100.0
	3분위	106.6	3.5	2.7	4.2	16.5	0.5	27.5	-35.0	-7.5	0.7	0.2	100.0
	4분위	119.5	2.1	2.3	2.6	11.4	0.3	18.7	-38.9	-20.2	0.3	0.4	100.0
	5분위	139.6	1.0	1.4	1.0	6.5	0.1	10.0	-50.5	-40.4	0.1	0.7	100.0
	평균	113.5	2.9	2.0	3.9	14.1	1.6	24.5	-39.3	-14.8	0.9	0.4	100.0
영국	1분위	51.5	8.4	3.0	0.4	9.5	45.9	67.2	-21.3	45.9	2.6	0.1	100.0
	2분위	88.6	4.7	2.0	0.1	7.2	17.0	31.1	-21.7	9.3	1.9	0.1	100.0
	3분위	111.8	2.7	1.5	0.1	3.7	5.0	12.9	-26.4	-13.4	1.6	0.1	100.0
	4분위	123.5	1.5	0.9	0.1	1.5	1.3	5.2	-30.0	-24.8	1.2	0.1	100.0
	5분위	126.1	0.6	0.4	0.0	0.5	0.3	1.8	-28.4	-26.6	0.4	0.1	100.0
	평균	113.7	2.1	1.1	0.1	2.6	6.4	12.3	-27.2	-14.9	1.1	0.1	100.0

〈표 5-9〉 복약별 소득 비중(시장소득=100)

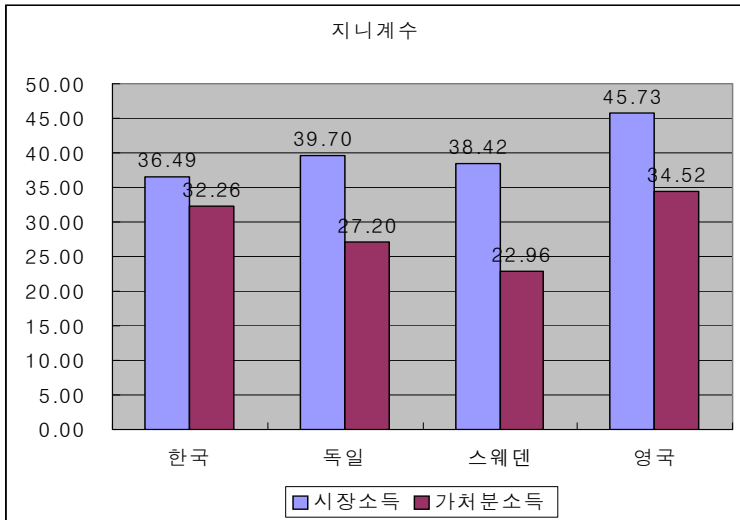
		시장소득	이동수당	연금	실업보험	기타사회 보험	사회부조	공적이전	조세	공적이전 과조세	사적이전	기타소득	기초분 소득
한국	1분위	100.0	0.0	2.8	0.9	0.8	13.9	18.3	-9.5	8.8	12.9	2.5	124.2
	2분위	100.0	0.0	2.0	0.3	0.1	2.7	5.0	-7.8	-2.8	6.2	2.5	105.9
	3분위	100.0	0.0	1.8	0.1	0.2	1.4	3.6	-9.8	-6.2	4.3	3.3	101.5
	4분위	100.0	0.0	1.5	0.3	0.3	0.8	2.8	-10.7	-7.8	3.5	3.7	99.5
	5분위	100.0	0.0	1.1	0.3	0.2	0.2	1.8	-12.2	-10.5	2.3	8.6	100.4
	평균	100.0	0.0	1.5	0.3	0.2	1.7	3.8	-10.7	-7.0	4.1	5.4	102.5
독일	1분위	100.0	15.7	10.6	11.3	10.6	21.3	69.5	-23.0	46.4	7.0	0.0	153.4
	2분위	100.0	6.4	5.9	2.8	4.0	2.1	21.2	-30.2	-8.9	0.9	0.0	92.0
	3분위	100.0	4.4	3.8	1.4	2.6	0.5	12.6	-32.8	-20.2	0.4	0.0	80.2
	4분위	100.0	2.6	2.8	1.3	2.1	0.5	9.3	-34.4	-25.2	0.3	0.0	75.1
	5분위	100.0	1.3	1.6	0.6	1.3	0.1	4.9	-35.0	-30.1	0.3	0.0	70.1
	평균	100.0	3.4	3.2	1.7	2.5	1.5	12.3	-33.3	-21.0	0.7	0.0	79.7
스웨덴	1분위	100.0	11.9	2.9	21.4	54.2	19.3	109.6	-40.3	69.3	7.2	0.6	177.1
	2분위	100.0	5.1	2.6	6.7	22.8	2.2	39.4	-33.9	5.4	1.6	0.2	107.2
	3분위	100.0	3.3	2.5	4.0	15.5	0.5	25.8	-32.8	-7.0	0.6	0.2	93.8
	4분위	100.0	1.8	1.9	2.2	9.5	0.2	15.6	-32.6	-16.9	0.3	0.4	83.7
	5분위	100.0	0.7	1.0	0.7	4.7	0.1	7.2	-36.1	-29.0	0.1	0.5	71.6
	평균	100.0	2.5	1.8	3.4	12.5	1.4	21.6	-34.6	-13.0	0.8	0.4	88.1
영국	1분위	100.0	16.3	5.9	0.9	18.4	89.2	130.6	-41.5	89.1	5.0	0.2	194.3
	2분위	100.0	5.3	2.3	0.2	8.1	19.2	35.1	-24.5	10.5	2.2	0.1	112.8
	3분위	100.0	2.4	1.3	0.1	3.3	4.5	11.6	-23.6	-12.0	1.4	0.1	89.5
	4분위	100.0	1.2	0.8	0.1	1.2	1.0	4.2	-24.3	-20.1	1.0	0.1	81.0
	5분위	100.0	0.5	0.3	0.0	0.4	0.3	1.4	-22.5	-21.1	0.3	0.1	79.3
	평균	100.0	1.9	0.9	0.1	2.3	5.6	10.8	-23.9	-13.1	1.0	0.1	88.0

(단위: %)

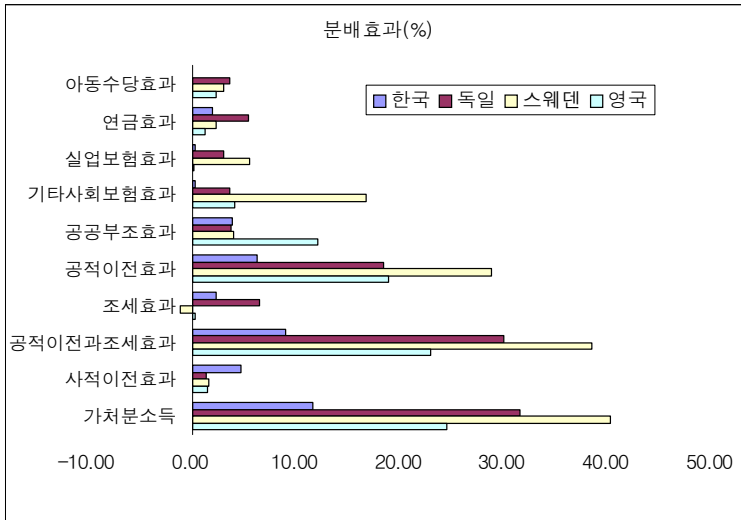
다. 불평등 감소 효과

공적이전과 조세의 효과를 살펴봄에 있어 불평등지표는 분배의 결과 전체적인 가구의 소득분포가 어떻게 변화하였는지를 보여준다는 점에서 좀 더 포괄적인 지표라 할 수 있다. 아래 그림 5-10과 표 5-9는 시장소득에서는 시장소득과 가처분소득의 불평등도(지니계수)를 보여주고 있다. 근로연령계층 가구의 시장소득 지니계수는 한국이 36.49로 가장 낮고, 다음으로 스웨덴(38.43), 독일(39.70), 영국(45.73)의 순이다. 그러나 공적이전, 조세, 사적이전 이후의 소득인 가처분소득의 지니계수는 스웨덴이 22.96으로 가장 낮고, 다음으로 독일 27.20, 한국 32.26, 영국 34.52의 순이었다. 즉, 한국의 경우 시장소득을 기준으로 하는 가구소득의 불평등도는 비교적 낮은 반면, 공적이전과 조세의 기능이 상대적으로 미흡한 결과 최종적인 가처분소득의 불평등도는 영국 다음으로 높게 나타난다.

[그림 5-10] 시장소득과 가처분소득의 불평등도



[그림 5-11] 공적이전과 조세의 불평등 감소 효과



공적이전과 조세의 불평등 감소 효과를 좀 더 구체적으로 제시하고 있는 것이 그림 5-11과 표 5-10이다. 그림과 표에서 보는 바와 같이, 공적이전의 지니계수 감소효과는 스웨덴이 -28.7%로 가장 크고, 다음으로 영국(-18.8%), 독일(-18.4%), 한국(-6.2%)의 순이다. 이에 비해 조세는 그 자체로서는 지니계수를 줄이는 효과가 거의 없는 것으로 나타났다. 즉, 전체적인 순위의 변동 없이 총소득의 규모를 줄이는 조세의 성격상 그 자체만으로는 지니계수를 줄이지 못하기 때문인 것으로 보인다⁶²⁾. 공적이전과 조세 후의 소득을 기준으로 할 경우에도 스웨덴의 분배효과가 가장 높게 나타났다(-38.5%), 다음으로 독일(-29.9%), 영국(-23.0%), 한국(-9.0%)의 순이다.

62) 지니계수의 산출식은 $G = (1/2n^2\mu) \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |y_i - y_j|$ 이다. 조세의 경우 가구의 비록 누진적으로 적용된다 할지라도, 가구의 소득순위를 변화시키는 경우는 거의 없고, 거기에다 조세후 소득은 조세전 소득에 비해 분모의 μ 가 크게 줄어들기 때문에 상대적으로 지니계수가 커지는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 지니계수를 통해 조세의 분배효과를 분석하는 데 있어 해석에 주의를 해야 할 필요가 있다.

개별 사회복지 제도의 불평등 감소효과는 앞서 빈곤 감소효과와 거의 유사한 결과를 보여주고 있다. 즉, 한국과 영국의 경우 사회부조의 지니계수 감소효과가 절대적으로 높게 나타난 반면, 스웨덴은 기타 사회보험의 불평등 감소효과가 높았고, 독일은 전체적으로 고른 불평등 감소효과를 보여주었다.

결과적인 가처분소득의 지니계수는 앞서 언급한 바와 같이, 스웨덴이 가장 낮고, 다음으로 독일, 한국, 영국의 순이었다. 스웨덴의 경우 시장소득의 지니계수도 한국 다음으로 낮은 수준이었으며, 공적이전의 소득재분배 효과가 매우 커서 가처분소득의 지니계수는 22.96으로 상당히 평등한 분배상태를 보여주고 있다⁶³⁾. 이에 비해, 한국은 시장소득의 불평등도는 비교 대상 국가들 중 가장 낮은 36.49로 상대적으로 낮게 나타났으나, 공적이전의 재분배효과가 매우 낮아 결과적인 가처분소득은 32.26으로 영국 다음으로 높게 나타난다. 독일은 스웨덴과 영국의 중간 정도로 지니계수는 27.20이다.

63) 지니계수가 어느 정도면 평등하고, 어느 정도면 불평등한가에 대한 절대적 기준은 없다. 그러나 보통 0.2초반대이면 상당히 평등한 것으로, 0.2후반대면 비교적 평등한 것으로, 0.3초반대면 약간 불평등한 것으로, 0.3후반대면 상당히 불평등한 것으로, 그리고 0.4대면 매우 불평등한 것으로 본다. 본 보고서에서 지니계수는 편의상 원래의 지니계수에 100을 곱한 값이다.

〈표 5-10〉 공적이전 및 조세의 불평등(지니계수) 감소효과

국가	구 분	시장 소득	공적이전 효과					공적이전 조세효과	지역이전 효과	기초분 소득
			이동수당 효과	연금 효과	실업보험 효과	기타사회 보험효과	사회부조 효과			
한국	지니계수	36.49	36.49	35.79	36.40	36.37	35.08	33.21	34.79	32.26
	감소효과1(%p)	0.0	0.0	-0.7	-0.1	-0.1	-1.4	-3.3	-1.7	-4.2
	감소효과2(%p)	0.0	0.0	-1.9	-0.3	-0.3	-3.9	-9.0	-4.7	-11.6
독일	지니계수	39.70	38.29	37.55	38.50	38.26	38.23	32.39	39.17	27.20
	감소효과1(%p)	0.0	-1.4	-2.2	-1.2	-1.4	-1.5	-7.3	-0.5	-12.5
	감소효과2(%p)	0.0	-3.5	-5.4	-3.0	-3.6	-3.7	-18.4	-1.3	-31.5
스웨덴	지니계수	38.42	37.25	37.55	36.32	32.02	36.90	27.38	37.83	22.96
	감소효과1(%p)	0.0	-1.2	-0.9	-2.1	-6.4	-1.5	-11.0	-0.6	-15.5
	감소효과2(%p)	0.0	-3.1	-2.3	-5.5	-16.7	-3.9	-28.7	-1.5	-40.2
영국	지니계수	45.73	44.69	45.20	45.68	43.89	40.23	37.11	45.05	34.52
	감소효과1(%p)	0.0	-1.0	-0.5	-0.1	-1.8	-5.5	-8.6	-0.7	-11.2
	감소효과2(%p)	0.0	-2.3	-1.2	-0.1	-4.0	-12.0	-18.8	-1.5	-24.5

주: 개별 공적이전제도의 불평등도는 시장소득+개별 공적이전제도로 계산되었으며, 개별제도의 불평등도 감소효과와 합은 총공적이전의 불평등도 감소효과와 일치하지 않음.

2. 공적이전의 효율성 평가

공적이전의 효율성, 즉 단위당 효과성(= 공적이전후의 분배지표의 %p 감소분 ÷ $\frac{\text{공적소득이전}}{\text{가처분소득}}$)을 분석한 결과는 아래 표에 제시되어 있다. 효율성은 주어진 자원으로 공적이전의 효과를 얼마나 잘 수행하였는지-목표 효율성(target efficiency)-를 평가하는 것으로, 여기에서는 공적 소득이전이 빈곤과 불평등을 줄이는데 있어 단위당 비용을 계산하는 방식을 사용하였다. 일반적으로 효율성은 표적화(targeting)된 제도일수록 높고, 보편성을 추구하는 제도일수록 낮은 경향이 있다.

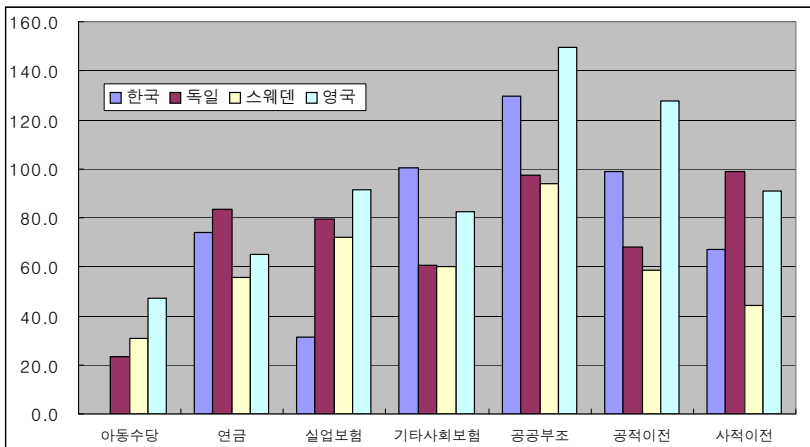
그림 5-12와 표 5-11은 한국, 독일, 스웨덴, 영국에서 공적이전의 빈곤 감소 효율성을 보여주고 있다. 전술한 바와 같이, 전반적으로 빈곤감소 효율성은 표적화의 정도에 따라 사회부조, 사회보험, 아동수당의 순으로 나타난다. 동일한 제도에 대해서도 나라마다 효율성에서 다소 차이를 보이고 있다. 즉, 영국의 경우 사회부조의 빈곤율(중위소득 40% 기준) 감소 효율성은 149.5로 가장 높고, 한국이 129.5로 그 다음이며, 독일과 스웨덴은 각각 97.4와 93.8로 상대적으로 낮다. 이는 영국과 한국의 사회부조제도가 빈곤한 가구에 집중적으로 자원을 투입한다는 것, 즉 표적화가 잘 이루어진 제도라는 것을 의미한다. 영국과 한국의 경우 다른 사회복지제도, 예컨대 사회보험제도에서도 스웨덴과 독일에 비해 단위 비용당 빈곤감소 효과가 높은 것으로 나타났으며, 결과적으로 전체 공적 이전의 효율성도 스웨덴과 독일보다 훨씬 높게 나타났다.

영국의 공적이전 시스템은 불평등 감소의 효율성에 있어서도 여타 나라에 비해 월등히 높은 것으로 나타났다. 그림 5-13과 표 5-12에서 보는 바와 같이, 영국은 전체 공적이전의 불평등 감소 효율성은 70.2로 한국(61.9), 독일(47.3), 스웨덴(45.0)보다 월등히 높게 나타난다.

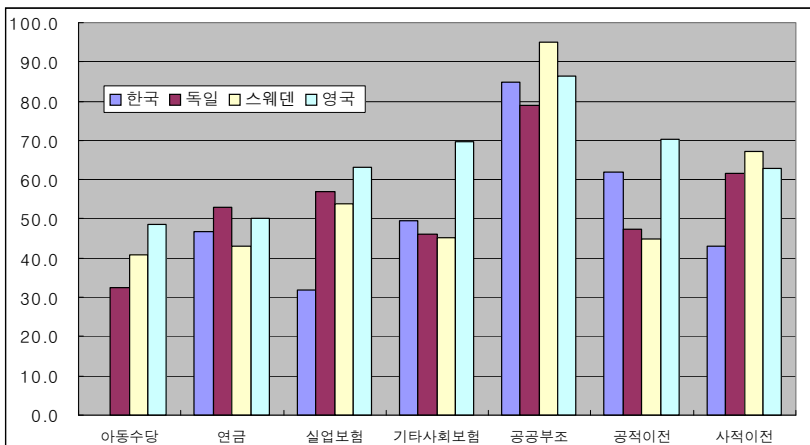
이와 같이, 영국과 한국은 전체적으로 공적이전의 표적효율성이 독일, 스웨덴에 비해 높았다. 이는 무엇보다도 표적화된 제도인 사회부조를 주요 정

책 수단으로 삼는데서 기인한 것으로 보인다. 또한, 스웨덴과 독일 같은 유럽대륙 국가에서 사회정책의 목표가 사회통합, 보편적인 기초재의 평등과 같은 좀 더 근본적이고 포괄적인데 맞춰져 있는데 비해, 영국, 한국과 같은 자유주의 성향의 국가에서 사회정책은 좀 더 수단적 의미가 강한 데서도 그 원인을 찾을 수 있을 것이다.

[그림 5-12] 공적이전의 빈곤을 감소 효율성(중위소득 40% 기준)



[그림 5-13] 공적이전의 불평등 감소 효율성



〈표 5-11〉 공적이전의 효과성과 효율성

			이동수당	연금	실업보험	기타사회보험	사회부조	공적이전	사적이전
한국	중위80%	빈곤율	0.0	1.0	0.2	0.2	2.6	3.7	2.3
			0.0	63.7	57.1	83.8	158.7	101.0	58.9
		빈곤갭	0.0	0.6	0.1	0.2	1.9	2.7	1.8
			0.0	43.0	36.1	65.6	113.5	72.2	44.9
	중위40%	빈곤율	0.0	1.1	0.1	0.2	2.1	3.6	2.7
			0.0	73.9	31.3	100.3	129.5	98.8	66.9
		빈곤갭	0.0	0.8	0.1	0.2	2.0	2.9	1.9
			0.0	50.1	41.6	72.5	121.5	80.1	49.1
	중위50%	빈곤율	0.0	1.4	0.2	0.1	2.0	3.5	3.3
			0.0	93.0	77.7	49.1	120.3	95.8	84.2
		빈곤갭	0.0	0.8	0.1	0.2	2.0	3.0	2.1
			0.0	55.8	41.6	69.0	119.1	82.5	54.0
	지니계수		0.0	0.7	0.1	0.1	1.4	2.3	1.7
			0.0	46.8	32.0	49.5	84.7	61.9	42.9

〈표 5-11〉 계속

			이동수당	연금	실업보험	기타사회보험	사회부조	공적이전	사적이전
독일	증위30%		효과성	3.3	1.7	1.9	2.8	10.3	1.0
		빈곤율	효과성	80.1	80.2	62.1	152.3	66.7	118.0
			효과성	2.7	1.6	1.9	3.5	8.7	1.0
		빈곤갭	효과성	66.1	75.5	62.8	186.6	56.3	114.1
	증위40%		효과성	3.4	1.7	1.9	1.8	10.5	0.8
		빈곤율	효과성	83.5	79.5	60.5	97.4	68.3	98.8
			효과성	2.9	1.6	1.9	3.2	9.2	1.0
		빈곤갭	효과성	70.2	76.4	62.2	171.4	59.4	114.4
	증위50%		효과성	3.3	1.6	1.7	1.3	10.1	0.7
		빈곤율	효과성	80.6	78.2	56.0	71.4	65.2	80.5
			효과성	3.0	1.6	1.9	2.9	9.4	0.9
		빈곤갭	효과성	72.7	76.1	61.4	153.7	60.9	109.6
	지니계수		효과성	2.2	1.2	1.4	1.5	7.3	0.5
			효과성	53.1	56.9	46.3	79.0	47.3	61.7

〈표 5-11〉 계속

			이동수당	연금	실업보험	기타사회보험	사회부조	공적이전	사적이전
스웨덴	중위30%	빈곤율	1.0	1.2	2.7	8.3	2.3	13.1	0.5
		효율성	34.3	59.2	69.5	58.9	144.9	53.4	61.8
		효과성	1.4	1.4	1.9	6.4	3.6	9.4	1.0
		빈곤감	48.8	70.3	50.0	45.5	227.1	38.4	111.0
	중위40%	빈곤율	0.9	1.1	2.8	8.5	1.5	14.3	0.4
		효율성	30.6	55.7	72.3	60.0	93.8	58.4	44.0
		효과성	1.3	1.4	2.2	7.0	3.2	10.5	0.9
		빈곤감	45.7	67.8	55.4	49.2	201.0	43.0	98.1
	중위50%	빈곤율	1.3	0.8	2.8	8.2	1.0	15.3	0.6
		효율성	44.0	41.8	71.7	57.9	62.6	62.3	66.4
		효과성	1.2	1.3	2.3	7.3	2.8	11.4	0.8
		빈곤감	43.2	64.5	58.7	51.4	176.7	46.5	87.8
	지니계수	효과성	1.2	0.9	2.1	6.4	1.5	11.0	0.6
		효율성	40.8	43.0	53.9	45.3	95.1	45.0	67.2

〈표 5-11〉 계속

			이동수당	연금	실업보험	기타사회보험	사회부조	공적이전	사적이전	
영국	중위30%	빈곤율	효과성	1.0	0.8	0.0	2.8	11.4	15.4	1.1
			효율성	47.0	75.9	38.3	104.9	179.5	125.3	103.9
		빈곤갭	효과성	1.7	0.8	0.1	3.8	10.8	12.5	0.9
			효율성	81.7	71.8	111.2	144.9	169.6	101.9	86.0
	중위40%	빈곤율	효과성	1.0	0.7	0.1	2.2	9.5	15.7	1.0
			효율성	47.4	65.0	91.4	82.7	149.5	127.6	90.7
		빈곤갭	효과성	1.5	0.8	0.1	3.5	10.8	13.3	1.0
			효율성	72.5	71.2	103.8	131.7	169.2	108.2	89.0
	중위50%	빈곤율	효과성	1.2	0.7	0.1	2.0	6.5	13.7	1.1
			효율성	57.4	63.9	69.2	76.0	102.1	111.2	99.9
		빈곤갭	효과성	1.5	0.7	0.1	3.2	10.2	13.6	1.0
			효율성	68.9	69.5	97.6	121.2	160.2	110.9	90.0
지니계수		효과성	1.0	0.5	0.1	1.8	5.5	8.6	0.7	
		효율성	48.7	50.2	63.0	69.8	86.4	70.2	62.8	

제4절 소결

지금까지 표준적 접근 방식으로 현금성 공적 이전소득의 소득 재분배 효과를 빈곤과 불평등 감소라는 측면에서 살펴보았다. 지금까지의 분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 우리나라는 비교 대상 국가들 중에서 시장소득 빈곤율과 불평등도가 가장 낮은 나라이다. 이에 비해 최종적인 가구 가처분소득의 빈곤율과 불평등도는 스웨덴, 독일, 한국, 영국의 순이다. 이는 긍정적 측면에서 우리나라의 실업률이 상대적으로 낮으며, 최저임금 등의 영향으로 최저 시장소득이 비교적 높고 임금 불평등이 상대적으로 낮음을 의미한다. 반면, 부정적인 측면에서 보면 근로연령자에 대한 직간접적인 노동 압력이 높고, 청년 실업자의 경우 가구분리가 일어나지 않았을 가능성이 높으며—즉, 부모 가구에 의존하여 사회적으로 빈곤이 드러나지 않았을 가능성이 높으며—, 노동시장으로부터 탈락할 경우 소득을 부분적으로 대체해 줄 공적 기제가 매우 적다는 것을 알기 때문에 시장 탈락 압력에 최대한 저항한 결과 등에 의한 것으로 보인다⁶⁴⁾.

둘째, 공적 이전소득의 빈곤 감소효과는 영국, 스웨덴, 독일, 한국의 순이며, 불평등 감소효과는 스웨덴, 영국, 독일, 한국의 순으로, 한국은 공적 이전소득의 재분배 효과가 비교 대상국들 중 가장 낮게 나타난다. 이는 분위별 분배율에서 더욱 분명하게 드러나는데, 하위 1분위의 가처분소득 중 공적 이전소득이 차지하는 비중은 영국이 67.2%로 가장 높고, 스웨덴과 독일도 각각 61.9%와 45.3%에 달하였지만, 영국은 14.8%에 불과하였다. 전체적으로 한국은 가처분소득에서 공적 이전소득이 차지하는 비중과 조세의 소득 감소분 모두 매우 낮았으며, 조세의 분위별 편차도 크지 않아 누진성

64) 또 다른 측면에서, 한국은 생활임금이 상대적으로 높은 나라임에 틀림없다. 즉, 독일, 스웨덴, 영국의 경우 의료, 교육, 보육 등의 공공화 수준이 높아 개인의 부담이 매우 낮다. 이는 필요 생활비가 한국에 비해 낮다는 것을 의미한다. 이는—물가를 감안하지 않을 경우— 한국과 동일한 생활 수준을 유지하기 위해 필요한 최소소득이 더 낮다는 것을 의미한다.

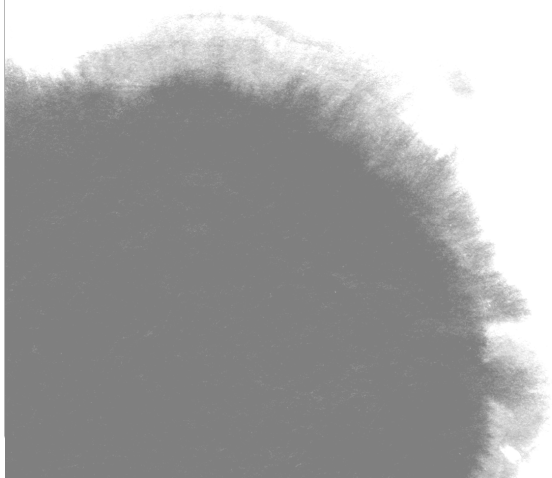
도 낮게 나타났다.

셋째, 공적 이전소득 중 재분배효과가 큰 제도는 나라마다 차이가 있다. 한국과 영국의 경우 사회부조의 재분배 효과가 매우 크게 나타난 반면, 스웨덴과 독일은 상대적으로 사회보험의 재분배 효과가 큰 것으로 나타났다. 특히 스웨덴과 독일은 사회수당, 사회보험, 사회부조의 결합효과(시너지 효과)가 큰 것으로 나타나, 제도 간 정합성이 높은 것으로 평가되었다.

넷째, 결과적으로 최종적인 가처분소득의 빈곤과 불평등도는 스웨덴이 가장 낮았고, 다음으로 독일, 한국, 영국의 순이었다. 스웨덴은 모든 사회복지 제도가 비교적 골고루 높은 재분배 효과를 가진 것으로 나타나, 보편적 복지국가의 면모를 보여주었다. 이에 비해, 영국은 사회부조에 의존율이 매우 높은 전형적인 선별적 복지국가의 양태를 나타내며, 공적이전의 효과가 비교적 높음에도 불구하고 -시장소득의 빈곤과 불평등도가 매우 높아- 가처분소득의 빈곤과 불평등도 또한 비교 대상 국가들 중 가장 높게 나타났다. 한국의 경우 사회부조를 제외한 공적 이전 소득의 재분배 효과는 매우 미미함에도 불구하고 영국에 비해 빈곤과 불평등도가 낮은 것으로 나타나는데, 이는 시장소득의 빈곤과 불평등도가 다른 국가들에 비해 낮을 뿐만 아니라 사적이전소득의 재분배효과가 상대적으로 크기 때문인 것으로 보인다.

마지막으로, 투입 대비 효과성으로 산출되는 사회복지제도의 효율성을 비교한 결과, 영국과 한국의 효율성이 상대적으로 높게 나타났다. 이는 무엇보다도 이 두 국가의 경우 표적화된 사회부조에의 의존도가 높기 때문인 것으로 보인다.

06

저소득층 자원제도의 근로유인 효과

제6장 저소득층 지원제도의 노동공급 효과

제1 절 서론

주로 자산조사(Means test)를 통해 수급자를 선정하고 수급자들의 최저 생계를 보장하는 공공부조와 인구학적 특성에 따라 선정된 대상자에 대한 사회보장을 목적으로 하는 각종 수당의 경우, 경제활동참가 또는 노동공급 시간 증대와 같은 근로유인은 해당 제도들의 주된 목적이 아니라 제도 수혜의 남용을 막기 위해 부과되는 수급조건인 경우가 많다. 하지만 대부분의 공공부조와 수당은 사회보험과 달리 급여(수당)지급 조건에 수급대상자의 기여가 필요 없기 때문에 수급자대상자들이 굳이 노동공급을 증대시킬 유인은 존재하지 않으며, 기초생활보장제도와 같이 보충성의 원칙이 적용되는 공공부조 제도의 경우 오히려 해당 수급기준아래 최대의 급여를 받기 위해 노동공급을 줄이는 것이 수급자 입장에서는 합리적인 선택이 될 수 있다. 따라서 개별가구에서 수당과 공공부조를 포괄한 사회이전(social transfer)의 규모가 커질수록 가구 내 경제활동 인구의 노동공급 감소 가능성은 높아지게 된다.

노동시장에서 노동량과 임금수준은 노동수요곡선과 노동공급곡선이 교차하는 곳에서 결정된다. 일반적으로 노동수요곡선은 우하향하고 노동공급곡선은 우상향하는 것으로 알려져 있다. 빈곤층 지원에 대한 비용을 국가에서 책임지는 공공부조제도의 경우 기업의 노동수요에 대해서는 별다른 영향을 미치지 않겠지만 개별 근로자 측면의 노동공급에 대해서는 적지 않은 영향

을 미칠 수 있음을 예상할 수 있다. 즉, 저소득층에 대한 현금이전이나 근로소득공제의 확대 등은 대상자의 여가 및 소비선택에 영향을 미쳐 대상자의 노동공급량 결정에 영향을 미치게 될 것이다. 따라서 저소득층 지원정책의 효과적인 수행을 위해서는 노동공급곡선의 형태파악이 중요하며, 노동공급곡선의 형태파악은 노동공급함수의 추정을 통해 가능하다. 노동공급함수를 추정하기 위해서는 기본적으로 노동공급을 결정하는 성별·연령·학력 등의 인구통계학적 요인, 임금과 세율, 비근로소득의 규모 등 가구와 개인에 대한 자료들이 필요하지만 이러한 정보를 포함한 실태자료의 부족과 노동공급함수의 추정과정상 발생할 수 있는 표본선택편의(sample selection bias)와 내생성(endogeneity) 문제는 정확한 노동공급함수 추정의 걸림돌이 되어 왔다.

하지만 최근 들어 노동공급함수 추정에 필요한 변수들을 포함한 실태조사자료의 증가와 추정의 정확도를 높이는 각종 분석방법의 제고로 인해 적지 않은 연구들이 이루어지고 있다. 이러한 연구들을 통해 기초생활보장제도나 EITC 등의 저소득층 지원제도가 노동공급에 미치는 영향을 구체적으로 파악할 수 있게 되었지만, 국가별 마이크로데이터를 직접 분석하여 국제비교를 통해 노동시장참가 결정요인, 노동공급 결정요인 추정과 이를 통한 임금탄력성의 크기 등을 비교한 분석은 거의 이루어지지 않았다.

이러한 국제비교 분석이 필요한 이유는 기본적으로 노동공급함수를 추정하여 임금 및 공적이전소득이 노동공급에 미치는 영향이 기존 가설들과 부합하는지를 살펴보는 것이고 두 번째는 국가별로 노동시장참가의 요인과 노동공급 결정요인을 추정하여 비교함으로써 저소득층 지원제도에 관련한 정책시사점을 얻는데 있다. 예를 들어 노동공급의 임금탄력성이 음(-)인 경우 정부가 노동공급장려를 목적으로 한계세율을 인하하거나 세액공제 등의 정책을 실시한다면 늘어난 가구소득으로 인해 여가를 증대시키는 소득효과가 노동공급을 증대시키는 대체효과보다 더 크게 나타나 근로자의 노동공급을 감소시킬 가능성이 높다는 것을 시사한다. 따라서 다른 국가에서 효과를 거둔 정책이라 할지라도 우리에게는 효과성이 떨어지거나 역효과가 발생할 수 있

기 때문에 국제비교를 통한 연구결과를 정책도입 및 관련성과 예측에 필요한 정책기초자료로 활용할 수 있을 것이다. 마지막으로 표본선택오류(Sample selection bias)제어하기 위해 사용된 Inverse Mill's Ratio나 내생성(endogeneity)을 통제하기 위해 근속연수나 임금함수의 fitted value와 같이 본 연구에서 사용된 도구변수(instrumental variable)들이 국가별 분석에서 유의미한 통계량을 제시하는지 확인함으로써 향후 국제비교 연구에 다소나마 유용한 정보를 제공할 수 있을 것으로 기대한다.

본장은 다음과 같이 구성된다. 제2절에서는 개인의 노동공급에 관련된 이론들을 살펴보고 분석에 필요한 노동공급함수를 설정해 본다. 그리고 설정된 노동공급함수를 추정함에 있어 발생할 수 있는 문제점들에 대해 살펴본다. 3절에서는 분석방법에 대해서 살펴보고 분석에 사용할 자료와 변수들에 대해 설명한다. 4절에서는 분석결과를 제시하며 5절에서는 이상의 내용을 요약하고 결론을 통해 연구를 마무리 짓고자 한다.

제2절 이론적 고찰 및 고려 사항

1. 노동공급에 대한 이론적 고찰

공공부조제도가 노동공급에 미치는 영향은 공적이전부문을 고려한 노동공급함수 추정을 통해 파악할 수 있다. 노동공급곡선의 모양은 노동공급함수의 추정을 통해 도출한 임금탄력성의 크기와 방향으로 결정되며, 노동공급함수를 추정하는 방법은 노동공급에 대한 계량경제학적 1세대 연구와 2세대 연구로 구분된다. 1세대 연구는 이론적으로 도출된 노동공급모형에 근거하지 않고 단지 임의적 함수형태를 최소자승법(OLS)에 의존하여 추정하였다. 더욱이 노동공급함수를 추정함에 있어 표본선택의 오류와 연립방정식의 문제를 고려하지 못함으로써 추정치의 일관성을 상실하였다. 반면에 2세대 연구는 효용극대화모형으로부터 노동공급함수를 이론적으로 도출하고 내

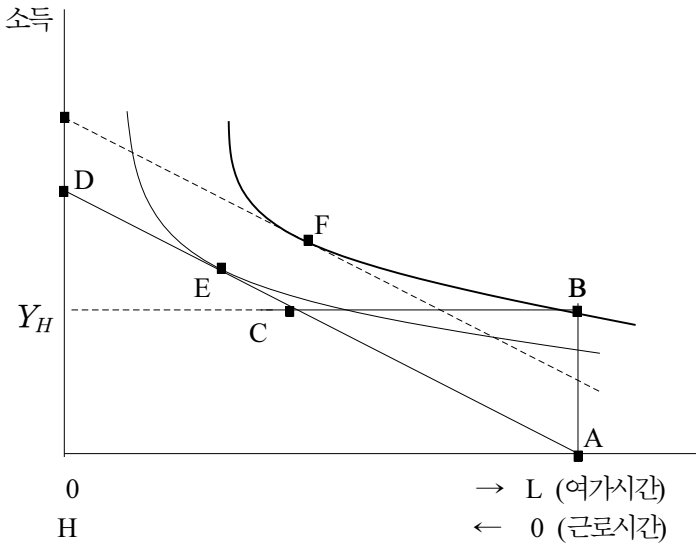
67) (3)을 누진세를 반영한 형태로 전환하고 여기에 w_j/H 를 곱함

대체효과는 임금의 변화방향과 노동공급시간의 변화 방향이 항상 같기 때문에 늘, 양(+)의 부호를 가지게 되지만 소득효과와 경우는 임금의 변화에 따른 소득증가로 인한 여가시간 수요의 변화에 따라 양(+)의 부호 또는 (-)의 부호를 가지게 된다. 통상 여가를 정상재로 간주하기 때문에 임금상승으로 인한 소득효과는 여가의 수요를 증대시켜 부(-)의 부호를 가지게 된다.

공공부조제도에서 보충성의 원리가 적용되면 기준소득에서 해당가구의 소득을 뺀 차액만큼을 급여로 지급하게 된다. 따라서 이러한 공공부조프로그램에 관련된 근로유인의 문제들은 공적이전이 수급자들의 소득을 증가시키면서 동시에 여가의 가격은 하락시키는데서 찾을 수 있다. 아래 그림을 통해 살펴보면 국가가 해당 공공부조 수급대상자에게 필요한 소득이 Y_H 라고 정하게 되면 대상자들은 Y_H 에서 본인들의 실제소득을 공제한 차액을 급여로 받게 된다. 따라서 수급대상자들이 노동을 전혀 하지 않으면 Y_H 만큼의 급여를 받게 되는 것이다. 의무노동시간 같은 수급조건 또는 근로소득공제와 같은 근로유인이 없다면 수급자가 벌어들인 근로소득만큼 급여가 줄어들게 될 것이고 이러한 상황에서 대상자의 소득수준은 Y_H 를 유지하게 된다. 즉, Y_H 에서의 추가적인 근로는 소득의 순증가를 발생시키지 못하게 되지만 BC 구간의 여가의 가격을 0으로 만들어 예산집합의 오른쪽 끝부분이 AC에서 ABC로 이동함으로써 수급자들의 소득은 증가하게 된다. 예산집합은 ABCD와 같은 비선형 형태로 나타날 것이다. 이러한 예산제약선의 이동은 E에 해당하는 노동공급시간이 점 F에 해당하는 근로시간으로 노동공급을 감소시키는 소득효과를 창출한다. 또한 F로 이동한 상태에서 노동공급을 하며 급여를 받는 것과 노동공급을 하지 않고 급여를 받는 경우 소득이 동일하기 때문에 수급자들의 노동공급시간은 예산선과의 접점인 B로 이동하게 된다⁶⁸⁾ (대체효과).

68) Ehrenberg · Smith(2003), 220~224p

[그림 6-1] 보충성 원칙이 적용되는 공공부조제도의 소득효과 및 대체효과



자료 : Ehrenberg · Smith(2003)

위의 그림처럼 보충성의 원리가 적용되는 경우 공공부조수급자는 노동공급을 감소시켜 결국에는 0의 노동공급시간을 가지게 된다. 하지만 국민기초생활보장제도와 같은 공공부조제도의 시행에 있어서 조건부수급 또는 근로소득 공제 등과 같은 프로그램들이 근로를 강제하거나 유인하기 때문에 모든 근로능력자들의 노동공급이 0으로 수렴하는 경우는 발생하지 않는다. 근로조건이 부과된 경우 노동공급형태를 살펴보면 수혜자격을 얻는데 필요한 최소한의 시간만을 일하고자 하는 유인을 가지게 되어 요구되는 근로시간을 넘어설 경우 수급자들의 실질임금 증가는 0이 된다. 따라서 보충성이 적용되는 상황에서 지급되는 급여액은 노동공급시간에 부(-)의 영향을 미치며 수급자들은 음(-)의 임금탄력성을 가지게 될 것으로 예측된다.

보충성 원칙의 공공부조제도가 개인들의 예산제약을 비선형으로 만드는 것처럼 누진적인 소득세 역시 예산제약을 비선형 예산제약으로 만들게 된다. 누진적인 조세체계의 경우 한계세율이 변화하는 지점에서 굴곡이 발생하여

비선형예산집합에서 노동공급에 대한 의사결정을 해야 한다. 비선형 예산제 약조건에서는 개인 선택이 선형제약과는 다르게 때문에 이에 대한 고려가 필요한데 그러한 방법 중 하나로 Hall(1973)은 ‘가상적인 비근로소득’의 개념을 사용하였다. 가상적인 비근로소득이란 어떤 개인이 노동공급을 하지 않을 경우의 가상적인 비근로소득을 의미하며, 이를 이용하여 어떤 근로자가 관측된 근로시간수준에서 자신의 실제 예산집합에 접하는 선형예산제약에 직면하는 것으로 파악하는 것이다. 가상적인 비근로소득은 실제근로시간과 최적 근로시간이 일치한다는 가정하에서 임금률과 최적화가 이루어지는 지점의 근로시간과 소득수준을 통해 구할 수 있다.

앞에서 살펴본 노동공급함수 ‘ $H = H(w, Y)$ ’는 조세를 고려하지 않은 경우이므로 근로소득에 대해 누진적인 과세가 부과됨을 고려하면 노동공급함수는 다음과 같게 된다.

$$H_i = h(w_{ij}, y_{ij}, X_i, \varepsilon_i) \quad (4)$$

($i = 1, 2, 3 \dots n$ 명 $j = 1, 2, 3 \dots J$ 개 한계세율)

위 식의 H_i, w_{ij}, y_{ij} 에 대해 로그 선형화 하면 추정을 위한 기본방정식을 얻을 수 있다.

$$\ln H_i = \beta_0 + \beta_1 \ln w_{ij} + \beta_2 \ln y_{ij} + \beta_3 X_i + \varepsilon_i \quad (5)$$

위의 식에서 β_1 은 임금탄력성으로 시간당임금의 1%변화에 의해 유발되는 노동시간의 변화율을 의미한다. β_1 의 기울기의 따라 노동공급곡선의 형태가 결정된다. β_1 가 (+)의 값을 가지면 공급곡선은 우상향하며 (-)의 값을 가질 경우 노동공급곡선의 후방굴절의 형태를 가지고 있음을 시사한다. 앞에서 살펴본 슬러츠키(slutsky)방정식을 누진세 형태로 전환시킨 후 양변에 w_j/H 를 곱하면 좌변은 임금탄력성, 즉 비보상임금탄력성(Uncompensated wage elasticity)을 나타낸다. 그리고 보상임금탄력성은 비보상임금탄력성으로부터 소

득효과부문을 차감하여 구할 수 있다.

$$\frac{\partial H}{\partial w_j} \frac{w_j}{H} = \frac{\partial H}{\partial w_j} \bigg|_{U=\bar{U}} \cdot \frac{w_j}{H} + w_j \cdot \frac{\partial H}{\partial y} \quad (6)$$

위식의 좌변은 임금탄력성으로 (5)식의 β_1 을 나타낸 것이다. 우변의 첫째항은 대체효과를 반영하는 것으로 흔히 보상임금탄력성(compensated wage elasticity)이라 부르며 효용이 $\bar{U}$ 로 일정한 상태에서 임금변화 시 근로의 변화를 탄력성으로 나타낸 것이다. 보상임금탄력성은 (6)식을 이용하여 구할 수 있는데, 여가를 정상재로 취급하는 경제이론에 따르면 보상임금탄력성은 정(+)의 값을 갖게 될 것이다.

$$\beta_c = \beta_1 - y \frac{w_j H}{y_j} \quad (7)$$

2. 노동공급함수 추정시 문제점 및 고려사항

가. 표본선택(sample selection) 및 내생성(endogeneity)

어떤 정책 또는 프로그램의 미시적 평가⁶⁹⁾에 있어 문제가 되는 것은 주로 표본선택(sample selection)과 내생성(endogeneity)의 문제로 귀결되는 경우가 많다. 표본선택(sample selection) 문제는 사회과학연구에서 광범위하게 나타나는데 여기서 표본선택이란 연구대상인 사례들이 체계적으로 즉, 비무작위적으로 제외된 경우를 의미한다.⁷⁰⁾ 다시 말해, 표본선택은 분석대상의 모집단으로부터 무작위로 표본을 추출할 수 없는 경우 발생하게 된다.

본 연구에서 분석하고자 하는 성과변수는 노동공급시간인데, 노동공급시

69) 미시적 평가는 정책 또는 프로그램의 개별적 영향을 평가하는 것으로 주로 프로그램에 참여하거나 정책의 대상이 되는 개인들이 어떠한 이득을 얻었는가를 측정(김안국 외, 2004)

70) 남춘호(1998)

간에 대한 관측치가 있는 표본들은 이미 노동시장에 참여한 경우에 해당하므로 노동시장에 참여한 표본들만으로 노동공급함수를 추정할 경우 표본선택편의가 발생 하게 될 것이다⁷¹⁾. 노동경제학에서는 노동시장참가는 경제활동참가로 받게 될 임금과 일자리에서 근로자가 지급받기 원하는 최소한의 임금액인 유보임금(reserved wage)의 크기를 비교하여 받게 될 임금이 유보임금보다 클 경우 경제활동에 참가하게 되는데 단순히 임금이 없다고 해서 분석에서 제외 한 후 회귀분석을 실시하게 되면 표본선택 편의가 발생하여 추정치의 불편성(unbiasedness) 또는 일치성(consistency)이 성립하지 못하게 된다. 그러므로 노동시장참여 여부에 대한 프라빗 분석의 추정치로부터 Inverse Mills' Ratio를 구해 이것을 모형에 포함시켜 편의를 조정하여 노동공급함수를 추정해야 한다. 즉, 모집단으로부터의 표본선택이 성과변수들과 독립적으로 이루어지지 못해 편의가 발생하는 경우 성과변수의 관측치를 가지고 있는 분석대상집단과 그렇지 못한 집단 모두에 대해 분석대상집단이 될 확률을 로짓 또는 프라빗 분석으로 추정한 후 이것을 대상집단 성과함수 추정에 독립변수로 삽입시켜 표본선택에 의한 편의를 교정시키는 방법이다.

내생성(endogeneity)은 독립변수와 종속변수의 오차항이 상관관계를 갖게 되어(즉, $\text{cov}(X_i, \varepsilon_i) \neq 0$) 회귀분석의 기본가정인 $E[\varepsilon_i X_i] = X_i E[\varepsilon_i] = 0$ 또는 $E[\varepsilon_i X_i] = E[X_i] \cdot E[\varepsilon_i] = 0$ 이 더 이상 성립되지 못하는 현상이다. 내생성이 발생하게 되면 매우 큰 표본에서도 최소제곱추정량 β 는 참인 파라미터로 수렴하지 않으며, 통상적인 가설검정이나 구간추정 절차 모두 타당하지 않게 된다. 내생성이 발생하여 더 이상 $E[\varepsilon_i X_i] \neq 0$ 되는 대표적인 세 가지 경우를 살펴보면 먼저, 적절한 설명변수가 제외된 경우를 들 수 있다. 아래 식을 통해 살펴보면,

$$\text{적절한 모형 : } Y_i = \beta_1 + \beta_2 X_{2i} + \beta_3 X_{3i} + \varepsilon_i$$

$$X_{3i} \text{가 제외된 경우 : } Y_i = \beta_1^* + \beta_2^* X_{2i} + \varepsilon_i^*$$

71) 김현숙 외(2007)

X_{3i} 가 제외된 경우 오차항이 $\varepsilon_i^* = \beta_3 X_{3i} + \varepsilon_i$ 이므로, $E[\varepsilon_i^*] = E[X_{2i} \varepsilon_i^*] = 0$ 와 같은 조건은 우연히 아니고는 만족되지 않게 된다. 즉 $\text{cov}(X_{2i}, X_{3i}) = 0$ 이 아닌 한 $E[\varepsilon_i^*] = E[X_{2i} \varepsilon_i^*] = 0$ 은 성립되지 않게 된다. 두 번째로 변수 오차현상(Errors-in-variables)인데 결과적으로는 적절한 설명변수가 제외된 경우의 문제점과 같아지게 된다. 모형에 나타난 변수가 측정 불가능하거나 또는 단순히 측정상의 오차가 발생할 경우 추정상 겪게 되는 문제점을 통칭하여 변수오차현상이라고 한다. 즉 변수오차는 측정오차(measurement error)가 발생하는 경우에 봉착되는 문제로서 측정오차의 원인은 단순히 측정의 부정확성, 표본추출방법이나 자료추계방법의 한계성, 모형에 나타난 변수가 측정이 불가능하여 프록시 변수(Proxy variable)를 사용할 때 발생하게 된다. 아래식을 통해 살펴보면,

$$Y_i = \beta_1 + \beta_2 X_{2i}^* + \beta_3 X_{3i} + \varepsilon_i$$

Y_i 와 X_{3i} 는 관찰되는 변수이고 X_{2i}^* 는 관찰되지 않는 변수이다. X_{2i} 는 $X_{2i}^* + e_2$ 이므로 위 식은 $Y_i = \beta_1 + \beta_2 X_{2i} + \beta_3 X_{3i} + (\varepsilon_i - \beta_2 e_2)$ 이 되고 $E[X_{2i}(\varepsilon_i - \beta_2 e_2)] \neq 0$ 된다. 마지막으로 연립방정식상의 편의는 쌍방향적 인과관계에서 나타나는 편의를 의미한다. 연립방정식모형에서 방정식체계 내에서 그 값이 결정되는 내생변수는 종속변수가 되기도 하고 설명변수가 되기도 한다. 따라서 변수간 쌍방향통행적인 상호인과성(Simultaneity)관계가 나타나게 되므로 설명변수가 교란항과 독립적이라는 가정이 충족되기 어려운 상황이 발생하게 된다.⁷²⁾

본 연구에서 나타난 내생성에 대한 문제들은 다음과 같다. 소득을 근로시간으로 나누어 시간당 임금을 구하는 방식을 사용하였기 때문에 측정오차(measurement error)가 발생함을 짐작할 수 있다. 이렇게 시간당 임금을 ‘소득/노동공급시간’으로 계산하면 시간당 임금은 “division bias”를 가지게 된다. 즉 성과변수로 사용될 노동공급시간이 독립변수인 시간당임금을 구하

72) 이종원(2007) · Wooldridge(2007) 내생성 관련 부문 재검리

는데 사용되어 독립변수인 시간당임금과 성과변수인 노동공급시간은 내생적 관계를 가지게 되는 것이다. 또한 노동시간과 시간당임금의 경우 상호인과성(Simultaneity)의 문제가 발생하게 되는데 이는 앞에서도 언급되었듯이 변수간의 인과관계가 한방향이 아닌 쌍방향적으로 이루어져 독립변수인 임금이 더 이상 외생적인 변수가 아닌 확률적 변수가 되는 것이다. 이 경우 내생성이 발생하여 OLS의 추정량은 일치추정량이 되지 못한다. 본 연구에서는 내생성 문제의 해결을 위해 도구변수(instrumental variables)를 이용하여 노동공급함수를 추정한다.

나. 제한적인 자료이용

내생성과 표본선택의 문제는 주로 분석과정상에 발생하는 문제로 적절한 자료가 존재한다면 계량경제학적 기법을 통해 문제점을 교정하여 임금 및 노동공급함수를 추정할 수 있다. 하지만 분석에 사용하고자 하는 변수들을 포함하고 있는 표본자료의 확보 문제는 연구수행의 근본적인 제약조건으로 작용한다. 프로그램의 효과성 평가에 대한 관심과 관련 연구들이 늘어나고 있지만 저소득층 지원제도에 대한 효과성에 관련된 연구들은 아직까지도 부족한 편이라고 할 수 있다. 그 이유로는 효과성을 정확하게 파악할 수 있는 실험적 방법이 현실적으로 불가능하며 이것을 대체할 준 실험적 방법을 적용하기 위해 필요한 저소득층 지원제도 수급자의 추적조사나 패널조사 등의 자료 등이 부족했었기 때문이다. 하지만 최근 들어 교육 및 복지 그리고 노동 등 다양한 분야에서 패널조사가 수행되고 있으며 활용 가능한 마이크로데이터의 축적도 어느 정도 이루어져 패널자료를 이용한 분석들이 활발하게 이루어지고 있다. 하지만 국가별 패널자료들을 이용하여 정책의 효과성을 비교·분석하기에는 많은 제약점을 가지고 있다. 먼저 자료 접근성이 떨어져 자료 수집이 어려우며, 이용이 가능하다 하더라도 서로 다른 측정 기준과 방법을 통해 조사된 자료들을 연구목적에 맞게 재처리하는 작업은 상당한 시간과 노력을 요하는 작업이다. 또한 정책효과를 파악하기 위

해서는 국가별 제도에 대한 명확한 이해와 해당 자료의 분석결과가 대표성을 가지고 있는지도 확인할 필요가 있다. 본 연구에서는 우리나라의 경우 한국복지패널 1차 자료를 독일과 영국의 자료는 Luxembourg Income Study(LIS)의 자료를 이용하였다. Luxembourg Income Study를 통해 우리나라 통계청에서 제공한 자료의 접근도 가능했지만 본 분석의 주요 성과변수인 노동공급시간에 대한 변수가 존재하지 않아 사용할 수 없었다. 분석에 필요한 변수들이 서로 다른 조사방법 및 상이한 정의를 통해 이루어져 이것을 통일하는 과정에서 원자료의 정보를 오염될 가능성이 있다. 예를 들어, 본 연구의 주요 변수인 (월)노동공급시간과 시간당임금의 경우 국가간 비교가 가능하도록 재구성하는 과정에서 여러 가지 제한적인 가정들이 부과되는데 이는 서로 다른 체계의 조사를 동일선상에서 비교하기 위해 필요한 어쩔 수 없는 비용이라 할 수 있다.⁷³⁾

제3절 분석 방법 및 자료

1. 분석 자료

한국의 경우 한국복지패널 1차(기준연도 2005년) 자료를 독일은 LIS에서 제공하는 2000년 자료를 영국 역시 LIS에서 제공하는 2004년 자료를 활용하였다. LIS에는 우리나라의 마이크로데이터도 수록되어 있지만 본 연구에서 분석하고자 하는 노동공급시간에 대한 변수가 존재하지 않아 한국복지패널을 통해 분석하게 되었다. 복지패널은 2006년 1차 조사를 시작으로 2009년 4차 조사까지 완료되었으며 복지패널 1차 자료는 2005년도 1년 동안의 소득 및 소비, 2005년 12월 31일 기준의 인구통계학적 변수 등 조사대상 가구 및 가구원의 소득과 소비 그리고 관련 실태들이 수록되어 있다. 복지패널 2차 조사의 경우에도 대부분의 항목이 1차 조사에 이어 2차 조사에도

73) 자세한 내용은 다음 절 참조

수행되었지만 근로시간의 경우 조사에 제외되어 있어 2006년에 조사된 2005년의 실태자료인 1차 자료를 분석에 이용하였다⁷⁴⁾. Luxembourg Income Study(LIS)는 30여 개국의 사회과학 연구분야의 데이터 셋을 수집·구축하고 구축된 데이터베이스를 연구자들에게 제공하고 있으며, 소득 및 인구학적 특성 등의 주요 변수들의 정의방법에 있어서도 오랜 전통을 가진 정의방식에 따라 국가간 비교연구를 가능하게 해주고 있다.⁷⁵⁾ 하지만 패널 분석은 불가능하며 횡단면 분석에 있어서도 소득 및 지출 그리고 노동공급 관련 변수들이 국가별로 준거기간(reference period) 및 작성기준이 다르게 작성되어 국가 간의 정확한 비교가 어렵다.

분석에 활용된 변수들의 구성절차를 살펴보면, 성과변수로는 (월)노동공급시간을, 주요독립변수로는 시간당임금 및 가구당 공적이전소득을 사용하였는데 활용 가능한 변수의 제약으로 인해 해당변수를 구성하는 방법이 다를 수밖에 없었다. 예를 들어 노동공급시간의 경우 한국과 독일은 연간노동시간을 구한 다음 이것을 12로 나누는 방식으로 (월)노동공급시간을 구하였고 영국의 경우 주당노동공급시간에 4.3을 곱하여 (월)노동공급시간을 구성하였다. 시간당임금에서도 한국의 경우 가구주의 연간 총급여액에서 한계세율⁷⁶⁾을 적용하는 방식으로 순급여액을 계산한 다음 연간노동시간으로 나누어 구한 반면, 독일과 영국의 경우 (월)순급여액을 4.3(주) 나누어 주당급여액을 계산한 다음 이것을 다시 주당 노동시간으로 나누어 시간당 임금을 구하였다. 한국의 경우 가구당 공적이전규모를 국민기초생활보장급여와 기타 정부보조금의 합으로 설정하였고 독일과 영국의 경우 LIS에 의해 분류된 소득개념중 하나인 사회부조현금급여(social assistance cash benefits)⁷⁷⁾를 활용하였다.

74) 3차 자료를 활용하지 않은 이유는 비교대상국가의 조사연도가 각각 '00년, '04년임을 고려한 판단임

75) Emilia Niskanen, "The Luxembourg wealth study : technical report on lws income variables", june 2007

76) 근로소득 1000만원 이하 8%, 4000만원 이하 17%, 8000만원 이하 26%, 8000만원 초과 35% 적용

77) social assistance cash benefit = general social assistance benefit + old-age and disability assistance benefit + unemployment assistance benefit + parents assistance benefit + social assistance cash benefit n.e.c

2. 분석 방법

본 연구는 OECD 국가중 독일과 영국 그리고 우리나라의 노동공급참가 결정요인과 임금함수 추정을 통해 정확한 노동공급함수 추정에 필요한 Inverse Mills' Ratio 및 임금의 fitted value를 구하고 이를 이용하여 공적이전이 노동공급에 미치는 영향 및 노동공급곡선의 형태를 파악해 보고자 한다. 이러한 분석을 위해서는 앞에서 언급한 내생성의 문제와 표본선택의 문제를 해결해야 한다. 임금 및 노동공급함수 추정과정에서 발생하는 표본선택편의 문제는 heckman's two step 추정법으로, 내생성에 대한 문제는 도구변수(instrumental variables)를 이용한 2단계최소자승법(Two-stage least squares method)을 이용하여 해결할 수 있다.

분석절차는 다음과 같다. 먼저 성별로 구분하여 노동시장참가 여부에 대한 프라빗 모형을 추정한다. 여기서 표본집단은 노동시장에 참가한 여성과 참여하지 않은 여성 모두 포함된다. 프라빗 분석을 위해 종속변수는 가구주의 경제활동상태에 따라 노동시장에 참가한 경우 '1', 참가하지 않은 경우 '0'으로 코딩한 후 사용하였고 독립변수로는 연령, 연령의 제곱, 교육수준, 배우자여부, 장애여부 등의 인구통계학적 특성과 가구원수, 0~2세 유아 여부, 18세 이하 자녀수 등 가구특성 변수, 그리고 가구의 비근로소득, 공공부조액 등의 소득관련 변수들을 이용하였다.

프라빗 추정후 분석에 포함된 인구통계학적 특성을 가진 개인의 취업확률인 Inverse Mill's Ratio(이하 IMR)를 구한다. IMR을 구한 후 이것을 임금함수에 추정식에 포함시켜 회귀분석을 실시한다. 이 때 표본집단은 노동시장 참여자로 한정하고 남성과 여성에 대해 각각 추정한다. 이렇게 IMR과 임금의 fitted value를 구한 후에, 임금함수의 fitted value를 도구변수로, 프라빗으로 추정된 IMR을 독립변수에 추가하여 노동공급시간을 추정한다. 노동공급함수에서 임금의 경우 시간당 임금을 도구변수(instrumental variable)인 임금함수의 fitted value와 가구주의 근속연수로 추정하여 얻은 값을 사용하여 임금과 성과변수인 노동공급시간에는 측정오차 및 상호인과

성에 의한 내생성을 제어하였다. 하지만 이렇게 효용함수의 최적화 과정 및 선택편의와 내생성의 문제를 고려한 임금탄력성의 계산은 번거로우면서도 횡단면의 특성상 시간에 따라 변화하는 교란항에 대해서는 대처하지 못하는 단점을 가지고 있다. 또한 1세대 연구와는 달리 추정방법이 점점 복잡해질수록 도출된 탄력성추정치 범위가 넓게 나타나는 현상은 분석시 유의해야 할 사항이다⁷⁸⁾. 이러한 문제점들을 해결하기 위해서는 패널자료를 준실험적 방법을 통해 처리집단과 비교집단으로 구분하고 그 성과의 차이를 비교해야 하지만 앞에서 언급한 것과 같이 자료의 제약으로 인해 횡단면 분석을 통해 국가간 성과의 차이를 탄력성의 방향 및 크기를 통해 비교해 보고자 한다.

제4절 분석결과

1. 노동시장참가 여부

분석결과 가구의 공공부조수급액은 노동시장에 참가여부에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 한국과 독일 그리고 영국 등 분석대상 국가의 남성 및 여성가구주 그리고 공공부조 수급가구 등 모두에서 공공부조수급액의 로그값은 노동시장참가에 대해 통계적으로 유의미한 수준에서 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며 이는 통상적인 가설과 일치하는 결과이다. 하지만 공공부조제도의 수급을 결정하는 요인이 노동시장참가 여부에도 영향을 미칠 수 있기 때문에 공공부조의 노동시장참가효과는 준실험적 방법을 통하여 실험의 대상인 처리집단(수급자)과 이와 유사한 비교집단을 설정한 후 두 집단간의 성과변수(경제활동참가율)의 차이를 비교하는 방법으로 구해야 할 것이다.⁷⁹⁾ 이 밖에도 장애가 있는 경우 없는 경우보다 경제

78) 나성린 외(2002) 재인용

79) 관련된 연구를 살펴보면 2005년 기초생활보장제도 수급자를 처리집단으로 설정하고 통

활동참여가 낮은 것으로 나타났으며 비근로소득의 로그값 역시 경제 활동참여율에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다⁸⁰⁾. 가구원수의 경우 모든 분석대상집단에서 가구원의 수가 많을수록 경제활동참여의 확률을 높이는 것으로 나타났지만, 독일의 경우 그 결과가 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 여성의 노동공급참가 결정요인 중 2세 이하 유아가 있는 경우 모든 국가에서 경제활동 참여에 대해 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 하지만 남성의 경우는 국가별로 다르게 나타났으며 통계적으로도 유의하지 않았다.

앞에서도 언급했듯이 노동경제학에서 개인의 노동시장 참여는 경제활동 참여를 통해 받을 수 있는 임금이 노동시장참여를 고려하고 있는 개인의 유보임금(reservation wage)보다 높을 때 이루어진다고 보고 있다. 따라서 이미 노동시장에 참여한 개인의 임금과 노동시간만을 가지고 임금이 노동공급시간에 미치는 영향을 분석하게 된다면 표본선택 편의를 발생시켜 임금이 노동공급시간에 미치는 영향을 과대평가할 우려가 있다. 이러한 표본선택편의 교정하기 노동시장참가여부에 대해 프라빗 또는 로짓분석을 실시하고 추정결과를 이용하여 Inverse Mill's Ratio(IMR)를 구하였다. 그리고 이 IMR을 임금 및 노동공급함수 추정식에 포함시켜 선택편의를 교정하였다.

계적 처리방법을 통하여 비교집단을 선정한 후 2005년과 2007년의 경제활동참가율을 이중차이 기법을 이용하여 분석한 결과 처리집단(수급자)의 경제활동참가율이 비교집단의 경제활동참가율보다 낮은 것으로 나타났다(임완섭, 2009)

80) 독일의 공공부조 수급자를 제외한 모든 분석대상에서 비근로소득의 로그값이 통계적으로 유의미한 범위에서 경제활동참여에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 6-1〉 남성의 노동시장참여 결정요인 분석

변 수	한국남성			독일남성			영국남성		
	B	S.E	p-값	B	S.E	p-값	B	S.E	p-값
연령	0.001	0.03		0.240	0.02	***	0.078	0.01	***
연령×연령	-0.000	0.00	*	-0.003	0.00	***	-0.001	0.00	***
교육수준더미(중)	-0.191	0.07	***	-0.072	0.10		0.328	0.05	***
교육수준더미(상)	-0.047	0.08		0.418	0.07	***	0.383	0.06	***
가구원수	0.134	0.04	***	0.105	0.04	***	0.135	0.03	***
2세이하 유아여부	-0.085	0.13		0.053	0.13		0.127	0.08	
18세이하 자녀수	-0.029	0.05		0.008	0.05		0.107	0.04	**
로그 비근로소득	-0.076	0.01	***	-0.146	0.01	***	-0.337	0.01	***
로그 공공부조액	-0.048	0.01	***	-0.183	0.01	***	-0.115	0.01	***
배우자 유무	0.522	0.09	***	0.214	0.08	***	0.267	0.06	***
장애유무	-0.842	0.08	***	-0.724	0.07	***	-0.882	0.04	***
배우자 취업여부				0.133	0.06	**	0.714	0.05	***
상수	1.841	0.57	***	-2.068	0.41	***	2.050	0.35	***

주: 1) 비근로소득 = 총소득 - 근로소득 - 공공부조급여

2) *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 유의함

〈표 6-2〉 여성의 노동시장참여 결정요인 분석

변 수	한국여성			독일여성			영국여성		
	B	S.E	P	B	S.E	P	B	S.E	P
연령	-0.025	0.03		0.264	0.02	***	0.147	0.01	***
연령×연령	0.000	0.00		-0.003	0.00	***	-0.002	0.00	***
교육수준더미(중간)	-0.235	0.13	*	-0.158	0.10		0.472	0.04	***
교육수준더미(높음)	0.268	0.21		0.417	0.08	***	0.765	0.07	***
가구원수	0.150	0.07	**	0.020	0.06		0.208	0.04	***
2세이하 유아여부	-1.273	0.42	***	-1.203	0.11	***	-0.300	0.07	***
18세이하 자녀수	0.181	0.10	*	-0.222	0.06	***	-0.278	0.04	***
로그 비근로소득	-0.115	0.02	***	-0.148	0.02	***	-0.278	0.01	***
로그 공공부조액	-0.116	0.02	***	-0.141	0.01	***	-0.075	0.01	***
배우자 유무	0.468	0.21	**	-0.310	0.09	***	0.120	0.06	*
장애유무	-0.539	0.18	***	-0.619	0.11	***	-0.815	0.04	***
배우자 취업여부				-0.003	0.10		0.294	0.07	***
상수	1.951	0.73	***	-2.250	0.42	***	-0.107	0.28	

주: 1) 비근로소득 = 총소득 - 근로소득 - 공공부조급여

2) *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 유의함

〈표 6-3〉 공공부조 수급자의 노동시장참여 결정요인 분석

변 수	한국수급자			독일수급자		
	B	S.E	P	B	S.E	P
연령	0.093	0.08		0.081	0.04	*
연령×연령	-0.001	0.00		-0.001	0.00	***
교육수준더미(중간)	-0.301	0.21		-0.312	0.33	
교육수준더미(높음)	-0.398	0.57		0.304	0.18	*
가구원수	0.335	0.16	**	0.068	0.09	
2세이하 유아여부	-0.791	0.51		-0.679	0.24	***
18세이하 자녀수	0.132	0.18		-0.125	0.11	
로그 비근로소득	-0.090	0.03	***	-0.029	0.02	
로그 공공부조액	-0.466	0.10	***	-0.402	0.07	***
배우자 유무	-0.012	0.26		0.389	0.16	**
장애유무	-0.988	0.19	***	-0.863	0.23	***
배우자 취업여부				-0.218	0.15	
상수	0.637	1.88		2.507	1.02	**

주: 1) 비근로소득 = 총소득 - 근로소득 - 공공부조급여
 2) * , ** , ***는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 유의함

임금함수는 연령, 연령제곱, 교육수준 그리고 앞의 경제활동참여 여부의 프라빗모형 추정결과로 구한 Inverse Mill's Ratio(IMR)를 통해 추정하였고, 추정결과 성별 분석에서 한국 여성의 경우 IMR이 임금결정에 유의미한 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 하지만 남성 모두와 독일 및 영국 여성에서 유의미한 영향을 미친 것으로 나타나 임금함수 추정식에 IMR을 고려할 필요가 있음을 보여주고 있다. 그 밖에 남성의 경우 연령의 증가가 임금함수에 정(+)의 영향을 미치지만 연령제곱의 계수 값은 부(-)의 값으로 나타나 임금이 나이에 따라 증가하다 일정시점부터는 하락하는 패턴을 가지고 있음을 보여주고 있다. <부표-1> ~ <부표-3>은 남성과 여성 그리고 공공부조수급자들의 임금함수의 추정결과를 보여주고 있다. 여기서 추정된 임금의 fitted value는 시간당임금의 도구변수로 노동공급함수의 추정에 이용된다.

〈표 6-4〉 남성의 노동공급함수 추정

변수	한국남성1	한국남성2	독일남성	영국남성
로그시간당임금	0.099** (0.047)	0.108** (0.046)	0.239*** (0.071)	-0.005 (0.017)
연령	-0.012 (0.012)	-0.007 (0.011)	0.026** (0.013)	0.020*** (0.003)
연령×연령	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000*** (0.000)
로그 공공부조수금액	-0.013* (0.007)	-0.015** (0.007)	0.019 (0.012)	-0.005*** (0.001)
로그 비근로소득	0.004 (0.004)	0.001 (0.004)	-0.006 (0.005)	0.001 (0.001)
Inverse mill 's ratio	-0.181* (0.110)		-0.437*** (0.101)	-0.244*** (0.028)
상수항	5.677*** (0.237)	5.578*** (0.232)	3.949*** (0.317)	4.907*** (0.072)

주: 1) 종속변수 : 월평균근로시간의 로그값

2) * , ** , ***는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 유의함

〈표 6-5〉 여성의 노동공급함수 추정

변수	한국여성1	한국여성2	독일여성	영국여성
로그시간당임금	-0.348*** (0.117)	-0.356*** (0.115)	0.481*** (0.137)	0.440*** (0.045)
연령	0.014 (0.013)	0.013 (0.012)	-0.069*** (0.022)	-0.004 (0.006)
연령×연령	0.000* (0.000)	0.000* (0.000)	0.001*** (0.000)	0.000 (0.000)
로그 공공부조수금액	-0.060*** (0.014)	-0.059*** (0.013)	0.046** (0.020)	-0.014*** (0.003)
로그 비근로소득	-0.013 (0.010)	-0.011 (0.009)	-0.027** (0.011)	-0.014*** (0.003)
Inverse Mill 's Ratio	0.062 (0.152)		-0.875*** (0.174)	-0.390*** (0.044)
상수항	4.981*** (0.238)	4.997*** (0.236)	5.262*** (0.488)	3.301*** (0.208)

주: 1) 종속변수 : 월평균근로시간의 로그값

2) * , ** , ***는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 유의함

〈표 6-6〉 수급자의 노동공급함수 추정

변수	한국수급1	한국수급2	독일수급1	독일수급2
로그시간당임금*	-0.438 (0.346)	-0.477 (0.443)	0.864** (0.350)	0.859*** (0.302)
연령	0.006 (0.055)	0.027 (0.050)	-0.072 (0.058)	-0.059 (0.060)
연령×연령	0.000 (0.001)	-0.001 (0.001)	0.001 (0.001)	0.001 (0.001)
로그 공공부조수금액	-0.033 (0.057)	-0.063 (0.045)	-0.197 (0.142)	-0.239*** (0.090)
로그 비근로소득	-0.002 (0.028)	-0.016 (0.022)	-0.001 (0.022)	-0.004 (0.021)
Inverse Mill 's Ratio	-0.263 (0.270)		-0.167 (0.389)	
상수항	4.950*** (1.092)	4.634*** (1.073)	5.841*** (1.547)	5.906*** (1.510)

주: 1) 종속변수 : 월평균근로시간의 로그값

2) *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 유의함

지금까지 노동시장참여여부를 프라빗 모형으로 추정하여 IMR를 구하였고, 임금함수를 OLS로 추정하여 임금함수의 fitted value를 구하였다. 노동공급함수 추정을 위해 IMR을 독립변수로 추가하였고 임금함수의 fitted value는 근속연수와 더불어 도구변수로 사용되었다. 그 결과는 위의 표와 같으며 위의 표에서 IMR을 고려한 모형과 고려하지 않은 모형을 동시에 추정한 국가들(한국, 독일)의 경우 모형명칭 뒤의 '1'은 IMR을 고려한 모형을, '2'는 고려하지 않은 모형을 의미한다.

추정결과 IMR을 고려한 한국남성의 로그 시간당 임금의 추정 계수값은 0.099인데 이것은 노동공급의 임금탄력성이 0.099이며 노동공급곡선이 우상향하고 있음을 의미한다. 즉 임금이 1%증가할 때 노동공급시간은 9.9% 증가함을 의미한다. 임금탄력성이 양(+)의 값을 갖는다는 것은 한계세율 인하 또는 세액공제확대와 같은 정책을 실시할 경우 세후 임금률의 상승이 노동공급을 증대시킬 수 있음을 의미한다. 독일 남성의 경우는 0.239, 영국 남성의 경우는 -0.005로 나타났다. 영국남성의 경우 음(-)의 탄력성을 보였

지만 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 여성의 경우 IMR을 고려한 임금탄력성의 경우 한국, 독일, 영국이 각각 -.348, 0.481, 0.44인 것으로 나타났다. 한국의 경우 남성과 달리 여성의 임금탄력성이 음(-)의 값을 갖는 것으로 나타났는데 이는 기존 연구⁸¹⁾의 결과와 마찬가지로 한국 여성의 노동공급곡선이 후방굴절하고 있음을 시사하는 결과이다.

한국남성¹의 경우 IMR이 통계적으로 유의미한 값을 나타내므로 임금방정식 추정에 표본선택 오류를 고려할 필요가 있음을 보여주고 있다. 남성과 여성을 대상으로 추정한 노동공급함수의 경우 한국여성¹을 제외하고는 모든 모형에서 IMR은 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 하지만 수급자를 대상으로 추정한 모형에서는 한국과 독일 모두 통계적으로 유의미한 결과를 얻지 못했다.

<표 6-4>와 <표 6-5>에서 볼 수 있듯이 공공부조수급자가 노동공급시간에 미치는 영향은 한국과 영국의 경우 성별에 관계없이 모두 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며 통계적으로도 유의미한 결과를 보이고 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 노동시장참여여부에 대한 프라빗 추정에 있어서도 공공부조수급액은 노동시장참여에 부정적인 영향을 미친 것으로 나타나, 공공부조 수급이 통상적인 가설대로 노동시장참여 및 노동공급시간 모두에 부정적인 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다. 독일의 경우 노동시장참여여부에서는 부(-)의 영향을 노동공급함수의 추정에는 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났지만 통계적으로 유의미한 결과를 보여주지는 못하였다. 수급자집단에서는 공공부조수급액이 국가에 상관없이 부(-)의 값으로 나타나 통상적인 가설대로 보충성의 원칙아래에서 공공부조수급액은 노동공급시간을 감소시키는 결과를 보여주고 있지만 IMR을 고려한 독일 모형을 제외하고는 통계적으로 유의미한 값을 가지고 있지 못하다.

81) 김현숙 외(2006) 연구에서 기혼여성의 임금탄력성의 크기는 표본선택 무시할 경우 -0.26, 표본선택을 고려할 경우 -0.32로 나타났으며, 강병구(2007)의 연구의 경우 저소득층 여성 비보상임금탄력성의 크기는 -0.241로 나타났다.

〈표 6-7〉 비보상임금탄력성과 보상임금탄력성 추정치

국가	구분	비보상임금탄력성	보상임금탄력성
한국	남성1	0.0992	0.0961
	여성1	-0.3478	-0.3383
	수급1	-0.4376	-0.4364
	남성2	0.1084	0.1076
	여성2	-0.3558	-0.3479
	수급2	-0.4766	-0.4670
독일	남성1	0.2395	0.2586
	여성1	0.4806	0.6001
	수급1	0.8643	0.8701
	수급2	0.8591	0.8891
영국	남성1	-0.0054	-0.0056
	여성1	0.4401	0.4433

주) 1모형은 Inverse Mill's Ratio 포함한 모형, 2모형은 포함하지 않은 모형

위의 표는 지금까지 분석한 결과를 임금탄력성을 중심으로 정리한 것이다. 앞서도 언급했듯이 보상임금탄성은 비보상임금탄력성에 슬러츠키(Slutsky) 방정식을 이용하여 도출해 낼 수 있다. 보상임금탄력성은 효용수준인 일정한 상태로 유지된다는 가정아래에서 임금변화에 따른 근로시간의 변화를 나타낸 것으로 일반적으로 임금변화방향과 노동공급시간 변화의 방향이 일치하는 것으로 알려져 있다. 추정결과를 살펴보면 한국의 여성과 수급자 그리고 영국남성을 표본집단으로 분석한 모형의 경우 부(-)의 탄력성 값을 나타내었다. 이는 앞에서 살펴본 이론적 검토의 내용과는 다른 결과이며, 많은 실증적 분석에서도 보상임금탄력성이 양(+)의 값을 갖는 경우가 대부분이다. 하지만 보상임금탄력성이 부(-)의 값을 갖는 것으로 추정된 연구들도 적지 않다. 나성린 외(2002)의 연구에서는 외국의 임금탄력성의 추정에 대한 연구들중 음(-)의 탄력성을 나타내는 연구들을 정리한 결과 보상임금탄력성의 값은 -0.16~-0.030의 범위에서 주로 나타나고 있음을 제시하였다.

전반적으로 여성의 임금탄력성 절대 값의 크기가 남성의 그것 보다 크게

나타났으며 한국과 독일의 경우 수급자의 탄력성이 남성과 여성의 탄력성보다 절대 값의 크기가 큰 것으로 나타났다. 이는 여성근로자의 노동공급시간이 남성보다 임금으로부터 받는 영향이 큼을 보여주는 것이며, 전체남성 또는 여성 근로자 집단보다 근로수급자집단 노동공급이 임금의 영향을 더 많이 받는 것을 보여준다. 하지만 독일 수급자집단의 경우 분석에 사용된 표본의 수⁸²⁾가 적어 노동공급시간이 민감하게 반응한 것일 수도 있기 때문에 향후 분석에서는 이에 대한 보완이 필요할 것으로 판단된다.

제5절 소결

본 연구는 OECD 국가중 독일과 영국 그리고 우리나라의 노동공급참가 결정요인과 임금합수 추정 그리고 노동공급합수 추정을 통해 각 결정요인별 특성과 노동공급탄력성 도출을 통한 노동공급합수의 형태를 파악하여 기존 가설의 확인 및 정책시사점을 도출하고자 하였다. 본 연구에서는 내생성과 표본선택 편이의 문제의 해결을 위해 해크만 2단계 추정법과 2SLS를 이용하였다.

분석결과 임금탄력성은 한국남성을 표본집단으로 IMR을 고려하여 추정한 경우는 0.099, IMR을 고려하지 경우는 0.108로 나타났다. 임금탄력성의 값이 양(+)의 값을 가지고 있으므로 노동공급곡선이 우상향하고 있음을 의미한다. 독일 남성의 경우는 0.239, 영국남성의 경우는 -0.005로 나타났지만 영국남성의 경우 통계적으로 유의미하지 않았다. 여성의 경우 IMR을 고려한 임금탄력성의 경우 한국, 독일, 영국이 각각 -.348, 0.481, 0.44인 것으로 나타나 한국 여성의 경우 노동공급곡선의 후방굴절을 시사하고 있다. 남성과 여성을 대상으로 추정한 노동공급합수의 경우 한국여성1을 제외하고는 모든 모형에서 IMR은 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 이는

82) 최종적으로 2SLS 분석에 활용 표본수는 125 case에 불과함

노동공급함수 추정시 선택편의 제거를 위해 IMR의 도입이 필요함을 의미한다. 하지만 수급자를 대상으로 추정한 모형에서는 한국과 독일 모두 통계적으로 유의미한 결과를 얻지 못했다. 공공부조수급여가 노동공급시간에 미치는 영향은 한국과 영국의 경우 성별에 관계없이 모두 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며 통계적으로도 유의미한 결과를 보이고 있다. 독일의 경우 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타내었지만 통계적으로 유의미한 결과를 보여주지는 못하였다. 수급자집단의 경우 한국과 독일 모두에서 부(-)의 영향을 나타내었지만 IMR을 고려하지 않은 독일수급자를 제외하고는 모두 통계적으로 유의미한 결과를 보여주지 못하였다.

남성과 여성을 구별하여 추정한 결과 공공부조수급액은 남녀모두에서 노동공급시간에 부정적인 영향을 미쳤으며 임금탄력성의 절대 값은 남성보다 여성이 높게 나타났다. 이러한 결과들로 미루어 공공부조수급관련 기준선의 완화 및 수당의 증가는 노동공급시간의 감소를 초래할 것임을 예상할 수 있다.

위의 결과들을 고려할 때 세율인하 또는 근로소득공제 확대 등의 정책은 국가별로 다르게 나타났지만 한국의 남성의 경우 노동공급을 증가시키는 방향으로 여성은 감소시키는 방향으로 전개될 것임을 예측해 볼 수 있다. 수급자집단의 경우 임금탄력성의 절대 값은 남성 또는 여성으로 구분한 근로자 집단 보다 탄력성의 절대 값이 더 큰 것으로 나타났지만, 한국의 경우 유의미한 결과는 얻지 못하였다. 향후 연구에서는 보완작업을 통해 모형의 통계적 유의성을 확보할 필요가 있는 것으로 판단된다. 경제활동참가 여부에 대한 분석에서는 공공부조수급액이 모든 모형에서 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 본연구의 보완 및 한계점은 다음과 같다. 먼저 본 연구에서 나타난 결과를 통해 공적이전이 노동공급시간에 미치는 영향과 임금탄력성 추정으로 인한 노동공급곡선의 형태는 파악할 수 있지만 공공부조 수급집단과 비교집단간의 정책성과 차이는 파악할 수 없다. 따라서 준 실험방법을 통하여 두 집단간 성과변수의 차이를 비교하는 작업이 필요하여 이를 통해 상호보완적인 결과와 정책시사점을 도출할 수 있을 것으로

기대한다. 두 번째는 노동공급함수 추정에 사용된 변수에 관련된 것으로, 본 연구에서는 분석의 편의상 가상의 비근로소득을 총소득에서 근로소득과 공공부조급여액을 차감한 금액으로 사용하였는데, 원래의 가상 비근로소득의 개념을 적용하지 못한 것은 본 연구의 한계점 중 하나로 파악된다. 세 번째로는 시간당임금 및 노동공급시간을 구하는 방식 및 자료가 달라 추정상에서 자료가 오염될 가능성이 높으며 따라서 모형 추정후에도 분석결과를 절대적인 수치로 동등선상에서 비교하기에는 무리가 따른다. 네 번째로는 국가별로 저소득층지원제도의 유형 및 급여지급방식이 다른데 여기에 대한 특별한 고려 없이 공공부조현금수급액을 독립변수로 설정하여 비교한 것은 분석의 편의성을 위한 것이지만 정확한 모형의 추정과 그에 대한 결과를 얻는데 적지 않은 한계점으로 작용할 것으로 우려된다. 마지막으로 독일수급자집단의 경우와 마찬가지로 충분한 표본이 확보되지 못하여 임금탄력성 등의 추정결과가 민감하게 나타난 것도 향후 연구에서 보완해야 할 부분으로 판단된다.

부 표

〈부표-1〉 남성의 임금결정함수 추정

변 수	한국남성			독일남성			영국남성		
	B	S.E	P	B	S.E	P	B	S.E	P
연령	0.099	0.01	***	0.033	0.01	***	0.104	0.01	***
연령×연령	-0.001	0.00	***	-0.000	0.00	***	-0.001	0.00	***
교육수준더미(중간)	0.186	0.03	***	0.100	0.03	***	0.155	0.04	***
교육수준더미(높음)	0.481	0.04	***	0.282	0.02	***	0.468	0.04	***
상수항	-2.656	0.22	***	1.949	0.14	***	2.105	0.23	***
Inverse mill 's ratio	-0.167	0.09	*	-0.243	0.04	***	-1.495	0.05	***

주 : *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 유의함

〈부표-2〉 여성의 임금결정함수 추정

변 수	한국여성			독일여성			영국여성		
	B	S.E	P	B	S.E	P	B	S.E	P
연령	-0.034	0.02	*	0.044	0.01	***	0.110	0.01	***
연령×연령	0.000	0.00	**	-0.000	0.00	***	-0.001	0.00	***
교육수준더미(중간)	0.328	0.09	***	0.150	0.03	***	0.112	0.05	**
교육수준더미(높음)	0.583	0.12	***	0.252	0.03	***	0.428	0.06	***
상수항	-0.232	0.43		1.477	0.16	***	1.945	0.24	***
Inverse mill 's tatio	-0.011	0.15		-0.112	0.04	***	-0.994	0.05	***

주 : *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 유의함

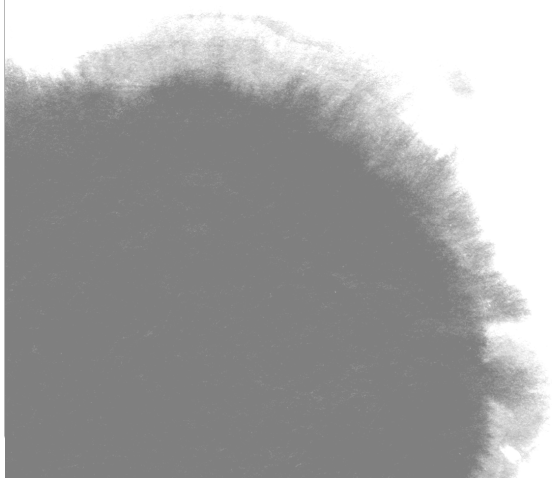
〈부표-3〉 수급자의 임금결정함수 추정

변 수	한국수급자			독일수급자		
	B	S.E	P	B	S.E	P
연령	-0.073	0.07		0.052	0.03	*
연령×연령	0.001	0.00		-0.001	0.00	*
교육수준더미(중간)	0.356	0.19	*	0.076	0.20	
교육수준더미(높음)	-0.359	0.51		0.204	0.10	*
상수항	0.639	1.75		1.388	0.59	**
Inverse mill 's tatio	-0.021	0.19		-0.165	0.12	

주 : *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 유의함

07

정채적 함의



제7장 정책적 함의

본 장에서는 지금까지의 논의와 분석 결과를 바탕으로 몇 가지 정책적 함의를 도출하고자 한다⁸³⁾.

첫째, 저소득층 지원제도의 일반적 추세와 경향은 활성화(activation)에 대한 강조와 사회적 배제(social exclusion) 방지를 위한 노력의 병행으로 요약될 수 있다. 이는 탈산업화, 저출산고령화, 세계화 등의 영향으로 복지 국가에 대한 안팎의 압력이 거세지고, 노동시장이 불안정해짐에 따라 초래된 결과이다. 특히, 서구 유럽 국가들의 경우 GDP 대비 사회복지지출이 25% 내외로 우리나라의 3~4배에 달하고 근로능력자에 대한 사회복지제도 중 질병급여나 장애급여와 같은 out-work 급여의 활용도가 매우 높은 결과, 사회권과 근로유인 간의 상충성 문제가 오랜 동안 사회적 쟁점이 되어 온 것이 사실이다. 이와는 달리 한국의 경우, GDP 대비 사회복지지출이 OECD 국가 중 최하위에 속하고, 형식적으로는 사회안전망이 갖추어져 있음에도 불구하고 사각지대가 광범위하게 분포하는 등 실질적인 내용의 측면에서 미흡한 상태에서 활성화와 근로연계성만을 강조한다면 사회적 양극화와 배제, 그리고 희생자 비난하기(blaming the victim)의 사회적 분위기가 가속화될 우려 또한 배제할 수 없다. 따라서 저소득층 지원제도와 관련하여, 시장의 엄혹한 보상체계로부터 노동자를 보호할 수 있는 다양한 사회복지제도를 갖추는 과제와, 이들이 노동시장으로 원활히 재진입할 수 있는

83) 4~6장의 분석 결과에 대해서는 각 장의 소결 부분에 정리하여 두었다. 따라서 본 장은 연구 결과의 요약은 생략하고 정책적 함의와 제언만을 담았다.

연계 체계를 마련하는 과제를 동시에 추진하여야 할 것이다.

둘째, 각국 저소득층 지원제도를 비교분석한 결과, 독일, 스웨덴, 영국 등은 공히 근로계층을 위한 다양한 소득보장 제도를 통해 빈곤 위험에 대처하고 있는 것으로 나타났다. 독일의 경우 실업보험과 사회부조 외에도 보편적인 아동수당과 가족세금공제형태의 아동수당, 실업보험의 자격이 없거나 중지된 사람을 대상으로 하는 실업부조, 사회부조보다 좀 더 대상층이 넓은 주거수당 등이 존재한다. 스웨덴의 경우도 실업보험과 사회부조 외에 아동이 있는 전가구를 대상으로 하는 아동수당, 대상층이 매우 광범위한 주거수당(사회부조 수급자에 대한 주거부조와 별도), 청년실업자와 사회보험 중단자 등에게 주어지는 실업부조 등이 존재한다. 영국은 주로 저소득층을 대상으로 한 세금공제 프로그램들이 발달하여 전통적인 사회부조와 실업부조, 주거급여 이외에도 근로세금공제, 아동세금공제, 지방세금공제 등이 존재한다. 이에 비해, 우리나라는 사회보험 형태의 고용보험과 사회부조로서 국민기초생활보장제도의 두 제도를 중심으로 발전하였으며, 최근에는 저소득 근로계층을 대상으로 한 근로장려세제가 도입되었다. 주거급여 또한 사회부조 수급대상자에게만 주어지는 협소한 제도이다. 이와 같이, 한국의 저소득층 지원제도는 매우 단순하게 구성되어 있어 상이한 집단과 다양한 욕구에 대응하기에 미흡할 뿐만 아니라, 사전적으로 빈곤에 대응하기 위한 예방적이고 보편적인 사회수당이 존재하지 않는다는 점에서 많은 한계가 있다. 이는 고용보험과 기초보장의 사각지대에 분포하고 있는 다수의 저소득 근로계층—주로 청년실업자, 영세자영자, 영세기업의 비정규직 등—이 시장 소득과 사적 이전에만 의존할 수 밖에 없음을 의미한다. 노동시장이 점점 더 불안정해져 가고, 국가간 경쟁이 더욱 가속화되는 현실에서 이러한 저소득 계층의 생활상의 불안정성은 더 커질 것으로 예상된다. 따라서 가장 기초적인 재화—현금급여로서는 아동수당, 주거급여, 현물급여로서는 보육, 교육, 의료—에 대한 국가의 개입을 확대하고 공공성을 높임으로서 사회적으로 이러한 불안정성에 대응할 필요가 있다. 또한, 청년의 구직난이 더 커질 것에 대비하여 이들을 대상으로 하는 실업부조 도입과 적극적 노동시장과

의 연계성 강화 방안을 적극적으로 검토해야할 것이다.

[그림 7-1] 저소득층 지원제도의 구상도



셋째, 각국 최저소득보장(MIP) 수준을 비교한 결과 우리나라는 생계급여의 수준은 여타 국가들과 거의 비슷한 수준이며, 주거급여의 수준은 비교 국가들에 크게 못 미치는 수준이었다. 이는 무엇보다도 적용되고 있는 최저 생계비가 중소도시·전세를 기준으로 하고 있어 다양한 점유형태별(월세, 전세, 자가), 지역별 차이를 반영하지 못한 결과로 보인다. 또한, 주거비 계측에 있어 4인가구의 주거비에 가구균등화 지수를 일률적으로 적용하는 데서도 그 원인을 찾을 수 있다. 즉, 가구규모별 최저주거기준에 부합하는 주거비를 적용할 필요가 있다는 것이다. 여기에 더하여, 우리나라의 경우 전세라는 독특한 임대방식이 있어 외국에 비해 주거비 산정이 더욱 복잡한 것도 하나의 요인이 될 수 있다. 이와 같이, 주거급여의 난맥상을 해결하는 것이 최저소득보장(MIP)의 적절성을 보장하는데 있어 결정적으로 중요한 과제이다.

넷째, 각국 공적이전의 재분배 효과성 평가 결과, 우리나라의 경우 공적 이전소득의 재분배 효과는 매우 미미할 뿐만 아니라 주로 사회부조에 의존하고 있는 것으로 나타났다. 근로비유인 분석 결과에서도 나타나듯이, 사회부조제도는 표적 대상의 욕구에 맞는 급여를 효율적으로 제공할 수 있다는 장점에도 불구하고, 다른 사회복지에 비해 근로유인을 훼손하고 사회통합을 저해할 수 있다는 우려와 논쟁으로부터 자유롭지 못하다. 사회수당이나 사회보험보다는 사회부조에 상대적으로 더 많이 의존하고 있는 자유주의 유형의 복지국가(대표적으로 미국, 영국)에서 —유럽대륙국가에 비해 사회지출의 비중이 낮음에도 불구하고— 사회복지에 대한 비판과 공격이 더 강한 것도 이와 맥을 같이 한다. 따라서 사회부조는 최후의 사회안전망(last resort)으로서 그 역할의 중요성이 매우 큼에도 불구하고, 빈곤 문제를 주요하게 사회부조에 의존하고자 하는 정책 지향은 지양될 필요가 있다. 일차적으로는 보편적 급여—아동수당, 보편적 의료서비스, 준보편적 주거급여, 공보육 등—를 바탕으로 깔아줌으로써 빈곤선 아래로 떨어질 가능성을 사전적으로 예방할 필요가 있다. 또한 준보편적 급여로서 사회보험의 적용대상을 확대함으로써 사각지대를 줄여나가는 것도 사회부조에 대한 과부하를 방지하기 위한 중요한 대안일 것이다.

분석 결과에서도 나타나듯이, 우리나라는 여전히 사적 이전의 의존도가 높지만, 향후 핵가족화와 개인주의가 더욱 일반화되면서 이러한 의존도는 점점 줄어들 것으로 예상된다. 소비지출 중 교육비와 주거비 부담이 매우 높은 것도 향후 사적 이전의 축소에 기여하는 요인이 될 것이다. 여기에 더하여, 노동시장이 더욱 유연화되고, 경기변동의 파동이 더욱 불안정해지는 것이 세계적인 추세라는 점 또한 가구소득의 불안정성을 가중시키는 주요 요인이 될 것이다. 이러한 점 때문에 중산층의 감소와 양극화의 추세가 가속화될 가능성을 배제할 수 없다. 본 연구에서는 '저소득층'이라는 제하에 논의를 전개하고 있지만, 사실상 본 연구 대상은 전국민이라 해도 과언이 아니다. 왜냐하면, 확률상의 차이가 있기는 하지만 저소득의 가능성으로부터 배제되는 사람은 국민 중 극히 일부에 불과하기 때문이다. 이러한 의

미에서 좀 더 촘촘하고 체계적이며 유기적인 저소득층 지원제도 나아가 사회복지체계를 구축하는 것은 당연한 저소득층만이 아니라 전국민의 안정(security)를 높이기 위한 기본적인 국가의 의무 중 하나가 되어야 할 것이다.

참고문헌

- 강병구 (2004). 공적이전소득의 분배 및 노동공급효과. *사회보장연구*, 20(2).
- 강병구 (2007a). 근로장려세제의 노동공급효과 분석. *노동정책연구*, 7(4).
- 강병구 (2007b). 양극화 해소를 위한 조세재정정책. *경제발전연구*, 13(1).
- 고영선 (2006). 세계화와 소득재분배정책. 개방화의 경제적 파장과
경제정책세미나 자료집, 한국국제경제학회.
- 구인회 (2006). 한국의 소득불평등과 빈곤. 서울대학교 출판부.
- 권혁진 (2007). 복지혜택 지급방식에 따른 조세·복지제도의 불평
등완화효과와 재정부담에 대한 시뮬레이션 분석: 근로자 가구
를 중심으로. *사회보장연구*, 23(2).
- 김기선 (2007). 독일 육아수당제도 변화: 수급액 인상, 수급기간 단
축. *국제노동브리프*, 46-55.
- 김미곤·김태완 (2004). 우리나라의 빈곤현황 및 정책과제. *사회보장연구*, 20(3).
- 김미곤 외 (2009). 최저생계비 계층방식 개선방안에 대한 연구. 한국보건사회연구원.
- 김미곤 외 (2007). 2006 한국복지패널 기초분석 보고서. 한국보건사회연구원.
- 김미곤 외 (2007). 2006 한국복지패널 심층분석 보고서. 한국보건사회연구원.
- 김안국·김미숙·김미란 (2004). 직업훈련 정책평가 계량모형 연구.
한국직업능력개발원.
- 김안나 (2006). 독일의 빈곤실태와 사회부조정책. *사회보장연구*, 22(3).
- 김용성 (2004). 복지정책과 조세정책이 효율성과 형평성에 미치는
영향: OECD 국가를 중심으로. KDI 정책연구시리즈, 2004-02.

- 김을식 (2008). 국민기초생활보장제도와 노동공급. 2008년 한국노동패널학술대회 자료집, 한국노동연구원.
- 김진옥 (2004). 한국 소득이전 제도의 소득불평등 및 빈곤감소 효과에 관한 연구. *사회복지정책*, 20.
- 김현숙 · 성명재 (2006). 여성노동공급 활성화를 위한 소득세 개편방안 연구. 한국조세연구원.
- 나성린 · 남재량 · 문춘걸 (2007). 조세가 노동공급에 미치는 영향에 대한 연구. *공공경제*, 7.
- 남재량 (2007). 근로소득세의 노동공급 효과. 한국노동연구원.
- 노동부 (2009). 2008년도 고용보험 운영의 주요특징과 성과. 노동부.
- 박찬용 (2006). 이전소득의 빈곤 축소효과 국제비교 분석. *응용경제*, 8(3). 보건복지부 (각년도). 국민기초생활보장사업안내.
- 민인식 · 최필선 (2009). *STATA 기초통계와 회귀분석*. 한국 STATA학회.
- Bradshaw, J. (2009). Social Assistance and the Measurement of Minimum Cost of Living in the United Kingdom. 최저생계비 측정방식 개선 방안 모색을 위한 국제포럼 자료집. 한국보건사회연구원.
- 보건복지가족부 (2009). 국민기초생활보장수급자 현황.
- 빈부격차 · 차별시정위원회 편 (2005). 외국의 근로소득보전세제 운영사례 기초연구. 근로소득보전세제 정책자료집 05-01.
- 성명재 (2007). 조세 · 재정 의 재분배 효과: 간접세 및 현금급여를 중심으로. 한국조세연구원.
- 성명재 · 김종면 (2004). 부문별 · 가구유형별 소득분배 구조 고찰 및 소득재분배 기능 제고방안 모색에 관한 연구. 한국조세연구원.
- 손병돈 (2006). 한국과 미국, 영국의 공공부조제도 급여수준 비교. *한국사회복지연구*, 30.
- 심상달 · 박인원 (1989). 재정과 소득재분배. *재정논집*, 3(1), 95-118.
- 심옥기 (2006). 2002년 서울인하 정책을 이용한 노동공급의 임금탄력성 분석. 제 7회 한국노동패널 학술대회 논문집, 한국노동연구원.

- 안순권 (2006). 유럽복지모델 발전과 개혁의 시사점. 한국경제연구원.
- 안종범 · 김승보 (2007). HRD 관련 정책의 모형과 평가. 한국직업능력개발원.
- 여유진 (2005). 최저소득보장(MIP)의 적절성에 관한 시론적 연구. 사회보장학회 추계학술대회 발표자료집.
- 여유진 (2006a). 사회서비스에 대한 이론적 접근. 석재은 외. 사회서비스 제도화모형 구축에 관한 연구. 빈부격차 · 차별시정위원회.
- 여유진 (2006b). 주요 OECD 국가의 빈곤율과 경제성장, 사회지출 간의 관계. 국제사회보장동향(2006 여름호). 한국보건사회연구원.
- 여유진 (2008). 주요 OECD 국가의 소득불평등: 동향과 전망. 국제사회보장동향(2008 여름호). 한국보건사회연구원.
- 여유진 · 김미곤 외 (2007). 2007년 최저생계비 계측조사 연구. 한국보건사회연구원.
- 유경준 · 이철인 (2008). 실업자 직업훈련 효과 추정. 노동경제논집, 31(1).
- 이만우 · 김대철 (2007). 국민연금제도가 노동공급에 미치는 효과분석. 2007 경제학 공동학술대회.
- 이병희 · 강신욱 외 (2007). 최근 소득분배 및 공적이전 · 조세의 재분배 효과 추이분석. 양극화 · 민생대책위원회.
- 이상영 · 이준구 (1996). 우리나라 조세제도의 소득재분배 효과. 경제논집, 35(2).
- 이상은 (2004). 국민기초생활보장제도의 노동공급 효과. 한국사회복지학, 56(2).
- 이성기 · 이승협 (2006). 독일 노동복지정책 개혁에 관한 연구 : 실업급여, 실업부조 및 사회부조의 개혁 논의를 중심으로. 사회복지정책, 24.
- 이석원 (2003). Propensity score matching 방법에 의한 실업자 직업훈련 사업의 효과성 평가. 한국행정학보, 37(3).
- 이승협 (2008). 독일 복지국가의 신자유주의적 고용정책 변화에 관한 연구. 고용과 직업연구, 2(1).

- 이정옥 (1988). 租稅와 공공지출 소득재분배 효과의 측정방법에 관한 일고찰. *사회복지연구*, 22(1).
- 이종원 (1999). *계량경제학*. 서울: 박영사.
- 이진숙 (2006). 독일 가족정책의 현황과 젠더적 성격. *한국사회복지학*, 58(4).
- 임병인 (2003). 소득세 및 사회복지정책의 소득재분배효과: 한국과 미국의 비교. *공공경제*, 8.
- 임완섭 (2009). 국민기초생활보장제도 근로능력수급자와 노동공급. 한국복지패널 2차 학술대회 자료집. 한국보건사회연구원
- 조성혜 (2008). 독일의 양육 관련 법제와 출산장려정책. *공법학연구*, 8(3).
- 최정식 (2009). 노르딕 모델. 대안연대회의 · 복지국가 society · 시민주의연대 공동포럼.
- 최정균 · 최재성 (2002). 사회보장이전의 빈곤감소 효과성과 표적 효율성 분석: 1992년부터 1998년까지의 기간을 중심으로. *정책분석평가학회보*, 12(1).
- 홍경준 (2002). 공적이전과 사적이전의 빈곤감소 효과 분석: 국민기초생활보장제도 도입이후를 중심으로. *한국사회복지학*, 50.
- Abrahamson, P. (1999). The Welfare Modelling Business. *Social Policy & Administration*, 33(4), 394-415.
- Adema, W., D. Gray. and S. Kahl (2003). *Social Assistance in Germany*. OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 58. OECD.
- Adema, W. (2006). *Social Assistance Policy Development and the Provision of a Decent Level of Income in Selected OECD Countries*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers 38. OECD.
- Allan, J. P. and L. A. Scruggs (2000). *Three Worlds Divided or Convergent?: Comparing European Welfare States in the Late 1990s*. Paper prepared for Delivery at the Twelfth International

- conference of Europeanists. Palmer House Hilton: Chicago, Illinois.
- Atkinson, B. A. (1992). Social Policy, Economic Organization and the Search for a Third Way. Zsuzsa Ferge(Eds). *Social Policy in a Changing Europe*. European Centre for Social Welfare Policy and Research.
- Arts, W. and J. Gelissen (2002). Three Worlds of Welfare Capitalism or more?: A State-of-the-art Report. *Journal of European Social Policy*, 12(2), 137-158.
- Behrendt, C. (2001). *Minimum Income Schemes and the Alleviation of Poverty? a Flawed Safety Net?*. Paper prepared for the RC19 Conference on Old and New Social Inequalities: What Challenges for the Welfare States. Oviedo, September 6-9. 2001.
- Behrendt, C. (2002). *At the Margins of the Welfare State: Social Assistance and the Alleviation of Poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom*. Aldershot: Ashgate.
- Benefits and Pension Rates* (August 2009), Retrieved September 20, 2009, Department for Work and Pensions: http://www.jobcentreplus.gov.uk/JCP/stellent/groups/jcp/documents/wbsitecontent/dev_015666.pdf
- Benefits and Wages: Country Chapter*, Retrieved Oct 30, 2009, OECD: www.oecd.org/els/social/workincentives)
- Boss, A. and T. Elendner (2005). *Incentives to Work: The Case of Germany*. Kiel Working Paper No.1239. Kiel Institute for World economic.
- Bradley, D., E. Huber, S. Moller, F. Nielsen, and J. Stephens (2001). *Distribution and Redistribution in Post-Industrial Democracies*. LIS Working Paper, No. 265.
- Caliendo, M. (2009). *Income Support System, Labor Market Policies*

and Labor Supply: The German Experience. IZA Discussion Papers 4665, Institute for the Study of Labor (IZA).

Cantillon, B., I. Marx and K. V. den Bosch (2002). *Welfare State Protection, Labour Markets and Poverty: Lessons from Cross-Country Comparisons*. Basic Income European Network, 9th International Congress: Geneva.

Carcillo, S. and Grubb, D. (2006). *From Inactivity to Work: The Role of Active Labour Market Policies*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, DELSA/ELSA/WD/SEM(2006)5.

Castles, F. and Mitchell, D. (1993). Three Worlds of Welfare Capitalism or Four?. Castles, F.(Eds) *Families of Nations*. Brookfield, Vt.: Dartmouth.

Castles, F. G. (2001). On the Political Economy of Recent Public Sector Development. *Journal of European Social Policy*, 11(2), 195-211.

Council Tax benefits, Retrieved Oct 20, 2009, City of York Council: http://www.york.gov.uk/advice/Council_tax/

Grover, C. and J. Stewart (1999). Market workfare': Social security, social regulation and competitiveness in the 1990s. *Journal of Social Policy*, 28(1), 73-96.

Castles, F. G. (2002). Developing New Measures of Welfare State Change and Reform. *European Journal of Political Research*, 41, 613-641.

Lee, C. I. (2004). The Effects of the korean income taxation on labour supply and welfare: a Piecewise-Linear budget constraint approach combined with IV estimation. *The Korean Economy Review*, 20(2).

D'Addio, A. C. and P. Whiteford (2008). From Separated Life Phases to Interrelated Life Risks: A life-course approach to social policy.

- Modernising Social Policy for the New Life Course*, Paris: OECD.
- de Beer, P., C. Vrooman. and J. M. Wildeboer Schut (2001). *Measuring Welfare State Performance: Three or Two Worlds of Welfare Capitalism?*. Luxembourg Income Study Working Paper No.276.
- Ditch, J.. and N. Oldfield (2008). Social Assistance: Recent Trends and Themes. *Journal of European Social Policy*, 9(1), 65-76.
- Eardley, T. et al. (1996). *Social Assistance in OECD Countries: Country Reports*, HMSO.
- Ehrenberg, Ronald G. and Robert S. Smith (2003). *Modern Labor Economics*, 8th Edition. Addison Wesley.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Föster, M. and M. Pearson (2002). *Income Distribution and Poverty in the OECD Area: Trends and Driving Forces*. OECD Economic Studies No. 34.
- Flora, P. and A. J. Heidenheimer (eds) (1981). *Development of Welfare States in Europe and America*. Transaction Publishers.
- Geyer, R. (1998). Globalization and the (non-)defence of the Welfare State. *West European Politics*, 21(3), 77-102.
- Goodin, R. and M. Rein (2001). Regimes on Pillars: Alternative Welfare State Logics and Dynamics. *Public Administration*, 79(4), 769-801.
- Gough, I. (2001). Social Assistance Regimes: A Cluster Analysis. *Journal of European Social Policy*, 11, 155-170.
- Hall, R. E. (1973). "Wage, Income and Hours of Work in the U.S. Labor Force". Edited by Glen G. Gain and Harold W. Watts.

Income Maintenance and Labor Supply: Econometrics Studies.
Chiago: Rand McNally.

Harrison, B. and Blustone, B. (1988). *The great U-turn: Corporate restructuring and the polarizing of America.* NewYork:Basic Books.

Huber, E. and J. D. Stephens (2001). *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets.* Chicago and London: The University of Chicago Press.

Immervoll, H. and M. Pearson (2009) *A Good Time for Making Work Pay: Taking Stock of In-work Benefit and Related Measures across the OECD.* OECD Social, Employment and Migration Working Papers No.81.

Jacobi, L. and J. Kluve (2007). Before and After the Hartz Refors: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany. *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung*, 1, 45-64.

Janoski, T. and A. M. Hicks (1994). *The Comparative Political Economy of the Welfare State.* Cambridge Univ. Press.

Jesuit, D. K. and V. Mahler (2004). *State Redistribution in Comparative Perspective: A Cross-National Analysis of the Developed Countries.* LIS Working paper series No.392.

Kangas, O. (1994). The Politics of Social Security: On Regression, Qualitative Comparisons, and Cluster Analysis. T. Janonski and A. M. Hicks(eds). *The Comparative Political Economy of the Welfare State.* Cambridge: Cambridge University Press.

Kite, C. (2002). The Globalized, Generous Welfare State: Possibility or Oxymoron?. *European Journal of Political Research*, 41(3), 307-344.

Korpi, W. (2000). *Faces of Inequality: Gender, Class and Patterns of Inequalities in Different Types of Welfare States.* LIS Working Paper, No.224.

- Korpi, W. (2003). *Welfare State Regress in Western Europe: Politics, Institutions, Globalization, and Europeanization*. Swedish Institute for Social Research(SOFI) Working Paper.
- Krug, G. (2008). In-work Benefit for low-wage jobs: Can additional income reduce employment stability?. European Sociological Review Advance Access originally published online on November 24, 2008. *European Sociological Review* 2009 , 25(4), 459-474; doi:10.1093/esr/jcn062.
- Kuivalainen, S. (2004). *Production of Last Resort Support: A Comparison on Social Assistance Schemes in Europe with the Notion of Welfare Production and the Concept of Social Right*. LIS Working Paper No.379.
- Levy, F. & Richard J. Murnane (1992). U.S. Earnings Levels and Earnings Inequality: A Review of Recent Trends and Proposed Explanation. *Journal of Economic Literature*, Vol.XXX, September, 1992, pp.1333-1381.
- Lindquist, G. S. (2007). Unemployment Insurance, Social Assistance and Activation Policy in Sweden, *Implementierung the News Basic Allowance for Job Seekers, Berlin*, 17-18 April 2007.
- Lockhart C. (1984) Explaining Scoial Policy Differences among Advanced Industrial Societies. *Comparative Politics*. 16(3), 335-350.
- Montanari, I. (2001). Modernization, Globalization and the Welfare State: A Comparative Analysis of Old and New Convergence of Social Insurance since 1930. *British Journal of Sociology*, 52(3).
- Michell, D. (1991). *Income Transfers in Ten Welfare States*, Aldershot: Avebury.
- MISSOC (2008). *The Organisation of Social Protection: Chart and*

Descriptions. European Commission.

Nelson, K. (2004). *The Formation of Minimum Income Standard.* LIS Working Paper No. 373.

Nelson, K. (2007). *Introducing SaMip: The Social Assistance and Minimum Income Protection interim Dataset,* Swedish Institute for Social Research(SOFI), Stockholm University.

NOSOSCO (2007). *Social Protection in Nordic Countries: Scope, Expenditure and Financing 2006/2007,* NOSOSCO.

OECD (2003). *Benefit and Employment, Friend or Foe?.* OECD Employment Outlook.

OECD (2005a). *Demographic Trend: Evolution of Population Aging Society,* OECD Fact Book.

OECD (2005b). *Society at a Glance.* OECD.

OECD (2006). *SOCX: Social Expenditure and Reciprocity Data.* DELSA/ELSA/WPI(2006)7.

OECD (2008a). *Growing Unequal?.* Paris: OECD.

OECD (2008b). *Modernising Social Policy for the New Life Course.* Paris: OECD.

OECD (2008c). *"Rights and Responsibilities" in the Context of Minimum Income Benefits: Policies and Issues.* Paris: OECD.

OECD (2009). *Society at a Glance.* Paris: OECD.

OECD (2007). *Benefits and Wages 2007.* Paris: OECD.

Pahl (1988). Some Remarks on Informal Work, Social Polarization and the Social Structure, *International Journal of Urban and Regional Research* 12(2), pp.247-67.

Pierson, P. (2002). Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies. *Revue française de sociologie*, 43(2), 369-406.

- Pierson P. (eds). (2001). *The New Politics of the Welfare State*.
Oxford: Oxford University Press.
- Pinch, S. (1993). Social polarisation: a comparison of evidence from
Britain and the USA, *Environment and Planning A* 26, pp.
774-795.
- Powell, M. and A. Barrientos (2002). Theory and Method in the
Welfare Modelling Business. Paper presented to DOST A15
Conference.
- Powell, M. and M. Hewitt (2002). *Welfare State and Welfare Change*.
Buckingham · Philadelphia: Open University Press.
- Rates and Allowances - Tax Credits/Child Benefit*, Retrieved April 22,
2009, from HM Revenue and Customs:
<http://www.hmrc.gov.uk/rates/taxcredits.htm>
- Rhodes, M. (1996). Globalization and West European Welfare States: A
Critical Review of Recent Debates. *Journal of European Social
Policy*, 6(4), 305-327.
- Ringen (1987). *The Possibility of Politics*, Clarendon Press: Oxford.
- Sassen, K. (1984). "The new labor demand in global cities", in *Cities
in transformation : class, capital, and the state* ed. Smith,
Michael P., Sage Publications.
- Sassen (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton:
Princeton University Press.
- Scharpf, F. W. and V. A. Schmidt. (2000). *Welfare and Work in the
Open Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Scruggs, L. and J. Allan (2006). Welfare State Decommodification in
Eighteen OECD Countries: A Replication and Revision. *Journal
of European Social Policy*, 16(1), 55-72.
- Standing, G. (1990) The road to workfare: Alternative to welfare or

threat to occupation?, *International Labour Review*, 129(6), 677-691.

Stoesz, D. and D. Saunders (1999). Welfare Capitalism: A New Approach to Poverty Policy?. *The Social Service Review*, 73(3), 380-400.

Stryker, R. (1998). Globalization and the Welfare State. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 18(2/3/4), 1-49.

Taylor-Gooby, P. (2002). The Silver Age of the Welfare State: Perspectives on Resilience. *Journal of Social Policy*, 31(4), 597-621.

Titmuss, R. (1974). *Social Policy*. London: Allen and Unwin.

Viktor S. and K. Wrohlich (2006). *Introducing Family Tax Splitting in Germany: How Would It Affect the Income Distribution and work Incentives?*. IZA Discussion Paper No.2245

Vogel, J. (2000). Welfare Production models and income structure: A Comparative and Longitudinal Perspective. Paper prepared for the 'Rich and Poor' conference of Working Group 6 (Social Indicators., International Sociological Association: Berlin 20-21.

Wölfl, Anita (2005). *The Service Economy in OECD Countries*. STI Working Paper 2005/3 OECD.

Wooldridge, J. M. (2006). *Introductory Econometrics: A Modern Approach* (3e). Thomson higher Education

Wildeboer S. J., J. Vrooman, and P. de Beer (2001). *On Worlds of Welfare*. The Hague: Social and Cultural Planning Office.

Yeates, N. (1999). Social Politics and Policy in an Era of Globalization: Critical Reflections. *Social Policy & Administration*, 33(4), 372-393.

참고 웹사이트

노동부 홈페이지 (<http://www.molab.go.kr>)

보건복지부 홈페이지 (<http://www.mw.go.kr>)

통계청 <http://www.kosis.kr/>

Luxemburg Income Study(<http://www.lisproject.org/lwstechdoc.htm>)

부 록 <복지국가가 저소득층 자원제도별 비교표>

<부표 1> 각국의 실업보험급여 비교 (2005년) 22년의 근로이력을 가진 40세 단독 근로자(이동부양 하지 않음)의 경우*

	고용·기여조건	강제성 여부	대기시간 (일)	최대수혜기간(개월)	초기 소득기준 지급 비율	소득피약 기준	최소급여액		최대급여액		허가된 근로와 공제 조건	부양가족에 대한 지원
							해당국 환율	AW대비 비율	해당국 환율	AW대비 비율		
독일	고용: 12개월 이상 기여: 3년 간 12개월 이상	강제	0	12	60	순(Net)	-	-	37,440	90	165 €를 초과하는 순소득에 대해서 감액. 주당 15시간 이상 근로 시, 수급자격이 없어짐.	아동이 있을 경우 70%씩 급여율이 상승함.
스웨덴	고용: 지난 해 6개월 이상 기여: 12개월 이상	자발	5	14	80	총(Gross)	83,200	26	181,800	57	근로일수에 비례하여 감액.	-
영국	기여: 2년	강제	3	6	고정액 (AW의 10%)	-	-	-	-	-	260£ 이상의 소득(카플의 경우 520£)에 대하여 그 금액만큼 감액	-
한국	고용·기여: 18개월 중 6개월 이상	강제	14	7	50	지난 3개월간의 평균 총소득	6,717,168	23	12,600,000	44	소득금액이 구직급여액의 60% 이상일 경우 구직급여 감액	-

주 : * 모든 급여액은 연 단위로 나타냄. “-”표시는 정보가 없거나, 해당하지 않음을 나타냄.
자료: Benefits and Wages 2007 OECD Indicators

236

저소득층 지원제도의 유형 및 특성

〈부표 2〉 각국의 실업부조급여 비교 (2005) 22년의 근로자(이동부양 하지 않음)의 경우

	고용기록 여부	대기시간 (일)	기간 (개월)	급여율	최대급여액		조사		하기된 근로와 공제 조건	부양가족에 대한 추가 지원
					해당국 환율	AW대비 비율	자산	소득		
독일	사회보험 소진 후 수급	-	무제한	고정액	4,140	10	있음	가구	4,800유로 이하 소득의 15%, 4,800유로와 10,800 유로 사이 소득의 30%, 그리고 10,800유로와 18,000 유로 소득의 15%는 공제됨.	각 아동에 대한 지원 있음(연령에 따라 차등).
스웨덴	Six or recent graduate	5	14	고정액	83,200	26	-	개인	근로일자에 대해서는 급여가 주어지지 않음. 파트 타임 근로에 대해서는 비물적으로 감액됨.	-
영국	-	-	무제한	고정액	2,922	10	있음	가구	개인(260파운드), 커플(520 파운드), 한부모 등의 특정집단(1,040 파운드)에 따라 소득 공제. 다른 형태의 소득은 그 금액만큼 급여 감소시킴.	배우자에 대한 지원(1,661파운드)과 다양한 프리미엄이 있음.
한국	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

자료: Benefits and Wages 2007 OECD Indicators

자료: Benefits and Wages 2007 OECD Indicators

〈부표 3〉 각국의 사회부조급여 비교 (2005)

	급여수준 결정	최대 급여액(AW 대비 비율)					자산조사			추가적인 실업부조 혜택의 가능성
		가구주	배우자	아동 당	그 외 지원		공제	Benefit withdrawal	Benefits excluded	
독일 ¹⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
스웨덴	국가 자금이 있음. 보충분은 사회복지사의 재량에 따라 다름	13	8	아동의 나이와 수에 따라 다름	6-10	의료비, 교통비, 보육비 등	없음	100%	없음	드물게 있음
영국	국가지정액 있음. 개인 급여에 더해 가족 프라미엄이 추가됨	24세 이상 또는 한부모	6	-	-	가족 프라미엄	GBP 260/520/1,040 단독/커플/한부모	100%	Housing, Council Tax and Family	가능
한국	국가 지정액	14	10	아동 수에 따라 다름	8-9	의료, 교육, 해산, 장제, 주거급여와 지환 급여	특정 프로그램에 참여해 얻은 근로소득의 30%	100%	한부모	불가능

주 : 1) 2005년부터 근로부동력자에 대해서 제공하고 있으며, 급여 조건 및 내용은 실업수당Ⅱ(실업부조)와 동일함.

자료: Benefits and Wages 2007 OECD Indicators

〈부표 4〉 각국의 임대료에 대한 현금성 주거급여 비교 (2005)

	보편적 주거 급여					그 밖에 현금 지원			
	수급자격이 아래 조건에 따르는 지 여부					AW 비율로 나타낸 최대 급여액(%)	사회부조를 통한 주거비용 지원	세금제도를 통한 주거비용 지원	
	가구형태/크기	소득	거주공간(dwelling) 크기	지리적 위치	실제 임대료				
독일	○	○	-	○	○	2	다양한 한도(주거의 질 포함)가 있는 일반적인 제도	실업급여III(실업부조/사회부조) 수급자는 주거와 난방 수당에 대한 자격조건을 가짐.	-
스웨덴	○	○	-	-	○	11	금액은 또한 수급자의 연령에 따라 다름	보편적 주거급여를 초과하는 임대료가 가산됨.	-
영국	○	○	-	○	○	19	"적당한(eligible)" 임대료만 지급됨. 지원금액은 임대료에서 순자원과 가구유형에 따른 사회부조급여를 차이의 65%를 뺀 만큼임.	사회부조수급자의 가구 자산이 한도 미만일 경우 적당 임대료의 100%가 지원됨. 일정 한도 이상의 경우 상한선까지 점차 감액.	지자체 급여를 통해 Council Tax(Great Britain only) 급여 지원됨.
한국	-	-	-	-	-	-	보편적인 제도 없음	가구의 크기와 보수/유지 비용에 대한 추가 금액 지원	-

자료: Benefits and Wages 2007 OECD Indicators

〈부표 5〉 각국의 가족급여 비교*

	3-12세 아동 1인당 최대 급여		아동 1인 추가 시 급여액에 영향을 주는 요건 ¹⁾		연령 제한 (학생의 경우)	자산 조사 대상	유의사항
	해당국 환율로 나타낸 금액	AW대비 비율	아동의 연령	아동 수			
독일	1,848	4	0	+넷째부터	18(27)	없음	아동수당(Kindergeid)은 월별 세금 상환 형태를 띤 non-wastable tax credit 제도임(납세의무가 없을 경우 SA에서 공제됨)
스웨덴	11,400	4	0	+셋째부터	16(20)	없음	기초수당은 고정되어있으나, 셋째 이상부터 추가수당 있음.
영국	835	3	0	-	15(18)	없음	둘째까지 고정액 지급됨 또한 청구자의 근로여부와 상관없이 아동세금공제액도가 적용됨.
한국	-	-	-	-	-	-	-

주 : * 가족급여는 non-wastable tax credits을 포함함. 모든 급여액은 연 단위로 표시되었으며, “-” 표시는 정보가 없거나, 해당하지 않음을 나타냄. 일반적으로 가족 급여는 비파세이며, 그렇지 않을
경우 기재하였음.

1) “+”는 증가, “-”는 감소, “0”은 같은 경우를 나타냄. “+/-”: 증가 또는 감소(some countries give higher rates to the youngest and oldest age groups).

자료: Benefits and Wages 2007 OECD Indicators

〈부표 6〉 각국의 한부모 급여제도 비교

	3-12세 아동 1인당 최대 급여		아동 1인 추가 시 급여액에 영향을 주는 요건 ¹⁾		연령 제한 (학생의 경우)	자산 조사 대상	유의사항
	해당국 환율로 나타낸 금액	AW대비 비율	아동의 연령	아동 수			
독일	1,848	4	0	+넷째부터	18(27)	없음	아동수당(Kindergeid)은 월별 세금 상환 형태를 띤 non-wastable tax credit 제도임(납세의무가 없을 경우 SA에서 공제됨)
스웨덴	11,400	4	0	+셋째부터	16(20)	없음	기초수당은 고정되어있으나, 셋째 이상부터 무가수당 있음.
영국	835	3	0	-	15(18)	없음	둘째까지 고정액이 지급됨 또한 청구자의 근로여부와 상관없이 아동세금공제도가 적용됨.
한국	-	-	-	-	-	-	-

주 : 1) “+”는 증가, “-”는 감소, “0”은 같은 경우를 나타냄. “+/-”: 증가 또는 감소(some countries give higher rates to the youngest and oldest age groups).
자료: Benefits and Wages 2007 OECD Indicators

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회비

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지 - 발간자료 - 간행물회원등록을 통해 가입
- 유선 및 이메일을 통해 가입

▶ 회비납부

- 신용카드 결제
- 온라인 입금 : 우리은행(019-219956-01-014) 예금주 : 한국보건사회연구원

▶ 문의처

- (122-705) 서울특별시 은평구 진흥로 268 한국보건사회연구원 지식관리센터
간행물 담당자 (Tel: 02-380-8234)

도서판매처

- | | |
|---|---|
| ■ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ■ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ■ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ■ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ■ Yes24 http://www.yes24.com | ■ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |

시간 안내

보고서 번호	서명	저자	가격
연구 2009-01	의료서비스 질 및 효율성 증대를 위한 통합적 의료전달 시스템 구축 방안	신호성	7,000
연구 2009-02	고가의료장비의 적정공급과 효율적 활용방안	오영호	8,000
연구 2009-03	신의료기술의 패턴 변화에 따른 의사결정제도의 발전방향 -의약품 허가제도와 약가제도를 중심으로-	박실비아	6,000
연구 2009-04	생애의료비 추정을 통한 국민의료비 분석(1)	정영호	6,000
연구 2009-05	미중측 의료수준과 정책방안에 대한 연구	허순임	5,000
연구 2009-06	식품안전관리 선진화를 위한 취약점 중점 관리방안 구축	정기혜	7,000
연구 2009-07	부문간 협력을 통한 비만의 예방관리체계의 구축 방안 -비만의 역학적 특성 분석과 비만예방관리를 위한 부문간 협력체계의 탐색	김혜련	8,000
연구 2009-08	국가건강검진사업의 성과제고를 위한 수요자 중심의 효율적 관리 체계 구축방안	최은진	7,000
연구 2009-09	취약계층에 대한 사회보험 확대적용 방안 - 국민연금을 중심으로 -	윤석명	7,000
연구 2009-10	글로벌 금융위기상황하의 국민연금기금의 운용방안	원종욱	8,000
연구 2009-11	건강보험 내실화를 위한 재정효율화 방안 -본인부담 구조조정 방안 중심으로	신현웅	6,000
연구 2009-12	A study for improving the efficiency of health security system the division of roles between public and private health insurance	홍석표	5,000
연구 2009-13	사회수당제도 도입타당성에 대한 연구	노대명	7,000
연구 2009-14	저소득층 지원제도의 유형 및 특성	여유진	8,000
연구 2009-15	저소득층 금융지원 실태 및 정책방안 연구	김태완	6,000
연구 2009-16	한국의 사회위기 지표개발과 위기수준 측정 연구	김승권	13,000
연구 2009-17	아동·청소년 복지수요에 근거한 복지공급체계 재편방안 연구 II: 지역유형별 사례를 중심으로	김미숙	8,000
연구 2009-18	한국가족의 위기변화와 사회적 대응방안 -경제위기 이후 가족생애주기별 위기유형을 중심으로	김유경	8,000
연구 2009-19	장애인 소득보장과 고용정책 연계 동향 및 정책과제	윤상용	8,000
연구 2009-20	사회자본과 민간 복지자원 수준의 국가간 비교연구: 자원봉사활동과 기부를 중심으로	박세경	미정
연구 2009-21	사회복지부문별 정보화현황 및 정책적용방안	정영철	미정
연구 2009-22	노인건강정책의 현황과 향후 추진방안: 일상생활기능의 자립향상을 중심으로	선우덕	7,000
연구 2009-23	노인의 생산활동 실태 및 경제적 가치 평가	정경희	6,000
연구 2009-24	보건복지가족부 웹사이트 통합연계 및 발전방안 연구	송태민	7,000
연구 2009-25	한국의 보건복지 동향 2009	장영식	9,000
연구 2009-26-1	2009년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가 -법제정 10년의 제도운영 점검-	이태진	10,000
연구 2009-26-2	가난한 사람들의 일과 삶: 심리사회적 접근을 중심으로	이현주	6,000
연구 2009-26-3	근로빈곤층 지원정책 개편방안 연구	노대명	미정
연구 2009-26-4	사회복지지출의 소득재분배 효과 분석	남상호	5,000
연구 2009-26-5	저소득층의 자산 실태 분석	남상호	5,000
연구 2009-26-6	2009년 빈곤통계연보	김태완	8,000
연구 2009-27-1	유럽의 능동적 복지정책 비교연구	홍석표	6,000

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 2009-28	2008년 한국의료패널 기초분석보고서	정영호	7,000
연구 2009-29	보건의료지원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영 -2009년 보건의료지원실태조사 결과보고서-	오영호	6,000
연구 2009-30-1	2009년 건강영향평가 시스템 구축 및 운영 제1권 (총괄)	강은정	10,000
연구 2009-30-2	2009년 건강영향평가 시스템 구축 및 운영 제2권 -건강영향평가 시범사업	강은정	11,000
연구 2009-31-1	2009 사회예산 분석	최성은	9,000
연구 2009-31-2	보건복지재정의 정책과제	유근춘	7,000
연구 2009-31-3	정부의 사회복지재정 DB구축에 관한 연구(3차년도): 중앙재정 세출 예산을 중심으로-	고경환	6,000
연구 2009-31-4	보육지원정책의 효과성 분석	최성은	6,000
연구 2009-31-5	자활사업의 평가 연구: 정책설계와 정책효과 그리고 쟁점들	고경환	7,000
연구 2009-32-1	2009년 한국복지패널 기초분석 보고서	손창균	14,000
연구 2009-32-2	2008년 한국복지패널 심층분석 보고서 - 한국복지패널을 활용한 사회지표 분석	여유진	6,000
연구 2009-33	2009년 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사	김승권	미정
연구 2009-34-1	다문화가족 증가가 인구의 양적·질적 수준에 미치는 영향	이삼식	5,000
연구 2009-34-2	저출산에 대응한 육아 지원 인프라의 양적·질적 적정화 방안	신윤정	6,000
연구 2009-34-3	장기요양등급유자 관리를 위한 노인복지관과 보건소의 보건복지 서비스 연계 방안	오영희	6,000
연구 2009-34-4	노인자살의 사회경제적 배경 및 정책적 대응방안 모색	이소정	미정
연구 2009-34-5	고령친화용품 소비실태 및 만족도에 관한 연구	김수봉	7,000
연구 2009-35	보건복지통계 정보시스템 구축 및 운영	이연희	6,000
연구 2009-36	2009 인터넷 건강정보 게이트웨이시스템 구축 및 운영	정영철	7,000
연구 2008-01	건강수명의 사회계층간 형평성과 정책과제	강은정	6,000
연구 2008-02	여성 흡연과 음주의 요인 및 정책대안	서미경	9,000
연구 2008-03	공공보건조직의 효율성 분석 및 운영 합리화 방안	신호성	7,000
연구 2008-04	건강한 미래세대를 위한 영양 관련 요인 분석과 정책과제: 모유수유 및 아동·청소년 영양문제를 중심으로	김혜련	7,000
연구 2008-05	남북한간 보건의료 교류·협력의 효율적 수행체계 구축방안 연구	이상영	6,000
연구 2008-06	저소득층 생계비 지원정책의 개선방안 연구	강신욱	7,000
연구 2008-07	건강보험 지불제도와 의료공급자의 진료행태: 의료공급자의 유인 수요와의 연관성 파악	허순임	7,000
연구 2008-08	공적연금의 지속 가능성에 관한 연구: 재정적·정치적 지속 가능성 중심으로	윤석명	7,000
연구 2008-09	국민연금 기금운용 성과 평가	원종욱	7,000
연구 2008-10	사회통합을 위한 사회적 배제계층 지원방안 연구: 사회적 배제의 역동성 및 다차원성 분석을 중심으로	김안나	9,000
연구 2008-11	사회재정지출의 효율성과 형평성 분석	최성은	6,000
연구 2008-12	한국복지모형에 대한 연구: 그 보편성과 특수성	노대명	6,000
연구 2008-13	한국인의 행복결정요인과 행복지수에 관한 연구	김승권	10,000
연구 2008-14	다문화시대를 대비한 복지정책방안 연구 -다문화가족을 중심으로 -	김유경	15,000
연구 2008-15	아동 청소년복지 수요 추계 연구 I	김미숙	8,000
연구 2008-16	지역복지 활성화를 위한 사회자본형성의 실태와 과제	박세경	6,000
연구 2008-17	노년기 사회경제적 불평등의 다차원적 구조분석	이소정	8,000

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 2008-18-1	2008년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가 연구-조건부 수급자를 중심으로	이태진	7,000
연구 2008-18-2	국민기초생활보장제도 모니터링 실효성 제고를 위한 기초연구 - 법, 조직, 정보 인프라를 중심으로	이현주	6,000
연구 2008-18-3	2008 빈곤통계연보	김태완	8,000
연구 2008-18-4	의료급여 사례관리 효과분석 II	신영석	6,000
연구 2008-18-5	의료급여 선택병원제도 모니터링에 관한 연구	신현웅	5,000
연구 2008-18-6	서구 근로빈곤문제의 현황과 쟁점	노대명	6,000
연구 2008-19-1	국민연금기금의 의결권행사 기준개선을 위한 해외사례 연구	원종욱	6,000
연구 2008-19-2	한국의 복지 GNP	홍석표	5,000
연구 2008-20-1	저출산·고령사회 기본계획의 추진실태와 효율화 방안 연구	오영희	10,000
연구 2008-20-2	저출산·고령사회관련 주요 현안 및 대응방안 연구	오영희	9,000
연구 2008-20-3	저출산 대응 정책의 효과성 평가에 관한 연구	이삼식	7,000
연구 2008-20-4	저출산·고령사회에 대응한 여성인적자본의 효율적 활용방안	신윤정	6,000
연구 2008-20-5	노인 장기요양보장제도의 현황과 개선방안	선우덕	9,000
연구 2008-20-6	농촌지역 고령자의 생활가능 자립을 위한 보건복지 지원체계 모형 개발	선우덕	5,000
연구 2008-20-7	노후생활안정을 위한 인적 및 물적 자산 활용방안	김수봉	미정
연구 2008-20-8	국제적 관점에서 본 고령화에 대한 정책적 대응현황과 과제	정경희	6,000
연구 2008-21-1	2008년 한국복지패널 기초분석 보고서	김미곤	15,000
연구 2008-21-2	2007년 한국복지패널 심층분석 보고서	여유진	9,000
연구 2008-22-1	한국의료패널 예비조사 결과 보고서	정영호	9,000
연구 2008-22-2	2008년 한국의료패널 조사 진행 보고서	정영호	8,000
연구 2008-23-1-1	사회제정사업의 평가	유근춘	미정
연구 2008-23-1-2	사회제정사업의 평가 -가족복지서비스 전달체계의 운영평가: 상담서비스 네트워크를 중심으로	고경환	6,000
연구 2008-23-2	사회제정평가지침-사례와 분류	유근춘	미정
연구 2008-23-3	조세 및 사회보장 부담이 거시경제에 미치는 영향	남상호	5,000
연구 2008-23-4	의료급여 재정모형과 재정지출 전망	최성은	6,000
연구 2008-23-5	복지제도의 발전방향 모색-가족부문 투자	유근춘	미정
연구 2008-23-6	정부의 복지재정지출 DB 구축 방안에 관한 연구(2차년도)	고경환	5,000
연구 2008-23-7	2008 사회예산 분석과 정책과제	최성은	7,000
연구 2008-24-1	국립소록도병원의 만성병 관리체계에 대한 건강영향평가	강은정	5,000
연구 2008-24-2	드림스타트의 건강영향평가	강은정	7,000
연구 2008-24-3	KTX의 건강영향평가 -의료이용을 중심으로	김진현	6,000
연구 2008-24-4	기후변화에 따른 전염병 감시체계 개선방안	신호성	6,000
연구 2008-25	보건의료지원체계의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영(1년차)	오영호	5,000
연구 2008-26	인터넷 건강정보 평가시스템 구축 및 운영	송태민	8,000
연구 2008-27-1	능동적 복지의 개념정립과 정책과제	김승권	8,000
연구 2008-27-2	보건복지재정 적정화 및 정책과제	유근춘	미정
연구 2008-27-3	능동적 복지개념에 부합된 국민건강보험제도의 체계개편 방안	신영석	6,000
연구 2008-27-4	능동적 복지와 사회복지서비스 실천방안	김승권	7,000
연구 2008-27-5	능동적 복지 구현을 위한 건강투자 전략	최은진	6,000