

연구보고서 2017-39

소득보장제도 체계화 방안 연구



강신욱 · 노대명 · 이현주 · 정해식 · 김계환 · 김근혜 · 조한나

【책임연구자】

강신욱 한국보건사회연구원 선임연구위원

【주요 저서】

저소득층의 소득-자산분포를 통해 본 사회보장제도 재산기준의 개선 방향
한국보건사회연구원, 2016(공저)

주요 소득보장정책의 효과성 평가 연구
한국보건사회연구원, 2015(공저)

【공동연구진】

노대명 한국보건사회연구원 선임연구위원

이현주 한국보건사회연구원 연구위원

정해식 한국보건사회연구원 부연구위원

김계환 산업연구원 연구위원

김근혜 한국보건사회연구원 연구원

조한나 한국보건사회연구원 연구원

연구보고서 2017-39

소득보장제도의 체계화 방안 연구

발 행 일 2017년 12월

저 자 강 신 욱

발 행 인 김 상 호

발 행 처 한국보건사회연구원

주 소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)

전 화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등 록 1994년 7월 1일(제8-142호)

인 쇄 처 (주)한디자인코퍼레이션

가 격 8,000원

흔히 한국의 사회보장제도는 한국의 경제성장과 마찬가지로 압축 성장의 길을 걸어왔다고 평가한다. 외환위기 이후 지난 20년 동안 한국의 사회보장제도가 변모한 과정을 보면 그러한 평가가 틀린 말은 아닐 것이다. 그러나 한국의 사회보장제도가 만족할만한 성과를 거두고 있는지를 질문해보면 긍정적인 답을 하기란 쉽지 않다. 노동시장이 분절화 되고 인구구조의 고령화가 급속히 진행되는 등의 변화는 한국의 사회보장제도에 적지 않은 부담이 되고 있는게 사실이다. 더구나 장차 예견되는 기술변화와 산업구조의 변화가 사회보장제도에 어떤 요인으로 작용할지는 매우 불확실하다.

이러한 상황에서 한국의 소득보장제도가 얼마나 잘 기능하고 있으며 앞으로 어떻게 발전해나가야 할지를 점검하는 것은 매우 필요하고도 의미 있는 작업이다. 소득보장제도는 빈곤과 불평등을 해소하는 데 직결되는 사회보장제도의 핵심 영역이며 국민들의 생활 안정을 직접적으로 뒷받침하는 제도이다. 동시에 향후 직면할 노동시장의 변화나 인구구조 변화의 영향을 직접적으로 받을 제도이기도 하다. 따라서 이러한 도전 요인들이 실제로 현실화되기 이전에 소득보장제도를 어떻게 정비하고 개편하면 좋을지를 검토하는 것은 매우 필요한 일이다.

이 연구의 연구진은 이러한 문제의식 하에 실제 실행되고 있는 소득보장제도들에 대해 깊이 있고 면밀한 분석을 수행하였으며, 국내외의 사정과 현재 및 미래의 정책 환경 변화를 고려하여 새로운 제도 개선 방향을 도출하고자 노력하였다. 연구를 책임진 본원의 강신욱 선임연구위원을

비롯하여 연구진의 노력에 감사를 보낸다. 한 번의 정책연구로 모든 정책 수요를 충족시키기는 어렵겠지만, 이 연구가 한국의 소득보장제도를 더 체계화하는 데 밑거름이 되길 바란다.

2017년 12월

한국보건사회연구원 원장

김 상 호

목 차

Abstract	1
요 약	3
제1장 서 론	7
제1절 연구의 배경 및 목적	9
제2절 소득보장제도의 개선에 관한 선행 연구	13
제3절 연구의 방법 및 구성	19
제2장 한국 소득보장제도의 현황과 주요 쟁점	27
제1절 소득보장제도의 의미와 구성	29
제2절 주요 소득보장제도의 발전과정과 현황	34
제3절 소득보장제도의 발전과정에서 나타난 한계	62
제4절 국제 비교의 관점에서 본 한국의 소득보장 수준	71
제3장 소득보장제도를 둘러싼 미래 환경 변화	81
제1절 문제 제기	83
제2절 디지털 전환과 산업의 변화	85
제3절 경제의 작동원리 변화	95
제4절 디지털 전환의 사회적 영향	102
제5절 사회정책적 시사점	113
제4장 해외의 소득보장제도 개편 논의 - 프랑스를 중심으로	119
제1절 들어가며	121
제2절 각국의 소득보장제도 개편 동향	122
제3절 프랑스 소득보장제도의 최근 개편 동향	132
제4절 소결: 프랑스 소득보장제도 개혁의 시사점	142

제5장 소득보전제도의 의의와 과제	145
제1절 소득보전제도와 소득보장제도의 관계	147
제2절 공적 사회지출 수준과 현금·현물 급여의 구성	155
제3절 기초육구 충족을 위한 가구 부담	161
제4절 영역별 사회지출 구성과 함의	165
제6장 사회보험 포괄성 확대의 유효성 진단과 대응	169
제1절 연구의 배경 및 목적	171
제2절 소득보장제도의 가입 사각지대 현황과 평가	174
제3절 집단별 소득보장 사회보험 가입현황	198
제4절 소결	205
제7장 공공부조 및 사회수당의 변화 방향	209
제1절 문제 제기	211
제2절 소득보장제도의 집단별 포괄성 변화	214
제3절 소득보장제도의 급여 충분성 변화	226
제4절 포괄성 확대와 충분성 제고 효과의 비교	231
제5절 소결	238
제8장 결론 및 정책적 시사점	241
참고문헌	249

표 목차

〈표 2-1〉 국민연금 급여지급 현황(2002~2016년)	36
〈표 2-2〉 공적연금 가입자 및 취업자 대비 가입률 추이(1999~2015년)	37
〈표 2-3〉 기초연금 선정 기준액(2014~2017년)	41
〈표 2-4〉 기초연금급여 관련 국비와 지방비 소요 추이(2011~2019년)	42
〈표 2-5〉 국민기초생활보장제도 지출(2011~2017년)	45
〈표 2-6〉 구직급여 소정 일수	47
〈표 2-7〉 실업급여제도 변천사	48
〈표 2-8〉 실업급여 수급률 추이(2004~2013년)	49
〈표 2-9〉 실업급여사업 예·결산액 추이(2005~2015년)	50
〈표 2-10〉 실업급여 하한선과 상한선 적용자의 임금대체율(2006~2013년)	51
〈표 2-11〉 근로장려금 급여액(2017년)	53
〈표 2-12〉 근로장려금 수급 가구 수 및 지출액(2008~2015년)	53
〈표 2-13〉 장애인연금 급여 수준의 변화	56
〈표 2-14〉 장애인연금 수급자 및 지출 현황(2012~2017년)	56
〈표 2-15〉 장애수당 수급대상과 수급액의 변화	58
〈표 2-16〉 장애수당 및 장애아동수당 지출 현황(2012~2017년)	59
〈표 2-17〉 한부모가구 지원급여 대상 및 내용(2017년)	61
〈표 2-18〉 한부모가족자녀 양육비 지원 대상자 수 및 예산(2013~2017년)	61
〈표 2-19〉 한국 주요 소득보장제도의 시기별 변화	64
〈표 2-20〉 주요 소득보장급여의 수급자 비율 변화	68
〈표 2-21〉 OECD 국가들의 소득보장제도 구성(2014년)	71
〈표 3-1〉 리얼 데이터 플랫폼을 둘러싼 경쟁의 양태	99
〈표 5-1〉 공공서비스의 불평등(지니계수) 감소 효과(2000, 2007년)	152
〈표 5-2〉 보건의로 지출을 고려한 공적 사회지출 비교	161
〈표 5-3〉 한국 기초육구 영역의 지출 변화	164
〈표 5-4〉 한국과 OECD 주요 국가 간 영역별 사회지출의 차이	167

〈표 6-1〉 고용보험 적용제외 사업 및 근로자의 변화 비교	178
〈표 6-2〉 국민연금 근로자의 가입에 영향을 미친 주요 제도 변화	180
〈표 6-3〉 두루누리 보험료 지원의 지원기준 및 수준 변화(2012년~2017년 현재)	181
〈표 6-4〉 두루누리 보험료 지원사업 연도별 현황	181
〈표 6-5〉 국민연금 보험료 지원 대상 및 예산 집행액·집행을 추이	182
〈표 6-6〉 임금근로자의 연도별 고용보험 가입 및 사각지대 현황	186
〈표 6-7〉 임금근로자의 연도별 국민연금 가입 및 사각지대 현황	189
〈표 6-8〉 비임금근로자의 연도별 국민연금 가입 현황	192
〈표 6-9〉 두루누리 사업 대상자의 고용보험 가입 현황	194
〈표 6-10〉 두루누리 사업 대상자의 국민연금 가입 현황	195
〈표 6-11〉 비정규직 근로자의 국민연금 가입 현황	201
〈표 6-12〉 임금근로자 연령별 사회보험 가입률(2017년 8월 기준)	202
〈표 6-13〉 임금근로자 직업별 사회보험 가입률(2017년 8월 기준)	204
〈표 7-1〉 시장소득 분위별 공적이전소득의 수급자 비율(2003년)	215
〈표 7-2〉 시장소득 분위별 공적이전소득의 수급자 비율(2014년)	216
〈표 7-3〉 시장소득분위별 공적이전소득의 수급자 비율 증가(2003년 대비 2014년)	217
〈표 7-4〉 가구 유형별 비중	218
〈표 7-5〉 특성별 가구의 소득분위 분포	222
〈표 7-6〉 소득보장급여의 충분성(빈곤 격차 해소 기여율) 변화	227
〈표 7-7〉 소득보장급여의 충분성 제고 효과 분해(취약집단별)	235
〈표 7-8〉 소득보장급여의 충분성 제고 효과 분해(근로연령층 연령대별)	237

그림 목차

[그림 2-1] 소득보장체계의 구성도	31
[그림 2-2] 국민연금 가입자 수 추이(1988~2016년)	35
[그림 2-3] 공적연금 가입실태(2015년 12월말 기준)	38
[그림 2-4] 기초연금 수급자 수 및 수급률 추이(2008~2015년)	41
[그림 2-5] 국민기초생활보장제도 수급자 현황(2001~2015년)	44
[그림 2-6] 장애수당 및 장애아동수당 수급자 현황(2008~2015년)	59
[그림 2-7] 종사상 지위별 국민연금 및 고용보험 가입 비율 변화	66
[그림 2-8] 임금근로자 내 비정규직 근로자의 비율 변화	67
[그림 2-9] 연도별 가구 규모 추이	70
[그림 2-10] 세대 유형별 분포 추이	70
[그림 2-11] 노령연금의 수급자 비율(65세 이상 인구 대비) 변화 비교	74
[그림 2-12] 실업급여의 수급자 비율(실업자 대비) 변화 비교	75
[그림 2-13] 사회부조의 수급자 비율(근로 빈곤층 대비) 변화 비교	76
[그림 2-14] 실업자에 대한 소득보장 급여 수준의 상대적 비교(2011년)	77
[그림 2-15] 실업자에 대한 순수소득체율에 대한 사회부조와 주거급여의 기여도 비교(2011년) ..	78
[그림 2-16] 노령연금의 총소득대체율(평균임금근로자, 2014년)	79
[그림 2-17] 최저소득보장급여의 수준(중위 가구소득 대비, 독신가구 기준, 2014년)	80
[그림 5-1] 소득불평등 분석 틀	150
[그림 5-2] OECD 국가의 공공서비스에 대한 현물 급여의 재분배 효과	151
[그림 5-3] GDP 대비 공적 사회지출 변화(1980~2016년)	156
[그림 5-4] OECD 국가들의 공적 사회지출 중 현금과 현물 급여의 비율 변화(1990~2013년)	157
[그림 5-5] 한국의 공적 사회지출 중 현금과 현물 급여의 비율 변화(1990~2013년) ...	157
[그림 5-6] 공적 지출 중 현금 급여 비율과 GDP 중 현금 급여 비율 변화(1980~2013년) ...	159
[그림 5-7] GDP 중 현금 급여와 영역별 현물 급여(2007년)	160
[그림 5-8] 교육기관에 대한 GDP 대비 공·사적 지출 비중(2013년)	163
[그림 5-9] OECD 국가들의 지출 항목별 현물 지원 비율(1980~2013년)	165

[그림 6-1] 적용제외 규정 적용 전후 근로형태별 고용보험 가입률 비교	187
[그림 6-2] 적용제외 규정 적용 전후 국민연금 가입률 비교	190
[그림 6-3] 두루누리 사업 대상자의 국민연금 지역가입 현황	196
[그림 6-4] 임시/일용근로자의 국민연금 가입률	203
[그림 7-1] 노인가구의 연금 급여 수급자비율 변화	219
[그림 7-2] 장애인 가구의 장애연금 및 장애(아동)수당 수급자 비율 변화	220
[그림 7-3] 한부모가구의 한부모수당 수급자 비율 변화	220
[그림 7-4] 가구 특성별 소득분위 누적 분포(가구 유형별)	223
[그림 7-5] 가구 특성별 소득분위 누적 분포(연령대별)	223
[그림 7-6] 소득분위별 노인가구 비율과 연금 수급 가구 비율	224
[그림 7-7] 소득분위별 장애인가구 비율과 장애인연금/장애수당 수급 가구 비율	225
[그림 7-8] 집단별, 급여별 빈곤 격차 해소 기여율 비교	229
[그림 7-9] 빈곤층 가구 특성별 현금급여 수급자 비율과 빈곤격차 해소를 비교(2014년) ..	232
[그림 7-10] 빈곤층 가구 특성별 현금급여 수급자 비율과 빈곤격차 해소율의 변화 비교 ..	233

Abstract <<

Improving Income Security System of Korea

Project Head · Kang, Shinwook

For the last few decades, the income security system of Korea has developed very rapidly. However, its insufficient coverage and the inadequate level of benefits it provides show that there is much to improve on the system. Considering the rapid aging of the population, the ongoing changes in industries and the labor market, and the nearing wave of new digital transformation, improvement of the system requires more than piecemeal approaches. But some radical alternative programs like Basic Income seem to be an overblown solution to the problems Korea is facing today.

The unbalanced composition of cash and in-kind social transfers suggest that role of cash benefits should be strengthened. Regarding the social insurance system, the increasing number of non-regular workers is a challenging factor. Korea's social insurance system is unique in that it includes, in addition to employment-based participation, residence-based participation, and increasing the National Pension's coverage for residence-based participants could be a

Co-Researchers: No, Daemyung · Lee, Hyonjoo · Jung, Haesik · Kim, Kyehwan · Kim, Gunhye · Cho, Hanna

2 소득보장제도의 체계화 방안 연구

proper way to handle the challenges. Recent development of non-contributory cash benefits has focused mostly on older Koreans. As a result, many other vulnerable groups, such as the disabled, lone parents and the working poor, have not been adequately supported. To improve income distribution, the income support programs for the disabled and lone parents need to be converted to a universal social allowance program. Also, to reduce working poverty, it seems necessary to introduce a new income support program.

* key words: income security system, coverage, adequacy of benefits, universal social allowance, social insurance

요약 <<

본 연구는 한국의 소득보장제도가 갖는 문제점을 진단하고, 그에 대한 해결책으로 소득보장제도의 체계화 방안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 소득보장제도의 범위 안에 있는 사회보험과 공공부조제도는 물론 취약집단이나 저소득층을 지원하는 현금 급여를 대부분 포괄하여 검토하고자 하였다. 또한 이들 제도의 급여 수준을 일정 부분 인상하거나 대상자를 부분적으로 확대하는 방법에서, 나아가 제도 간의 비중을 조정하거나 새로운 제도를 신설하는 방법 등을 포함하여 근본적이고 장기적 관점의 대안을 찾고자 하였다.

본 연구를 통해 얻은 결론은 다음과 같다. 한국의 소득보장제도는 사회보험을 중심으로 구축되어 왔고 보험 가입자를 확대하는 과정에서 비교적 제도 적용이나 보험료 징수가 용이한 집단을 먼저 제도로 편입시켰다. 그 결과 정작 사회적 보호가 필요한 집단들이 사회보험에 편입되는 시점이 늦었고 여전히 사회보험 가입률은 만족스럽지 않은 수준이다. 특히 외환위기로 인해 실업과 빈곤 문제가 심각했던 상황에 각종 제도들이 생겨났는데, 그 가운데 국민기초생활보장제도가 차지하는 비중이 크다는 점이 특징이다. 그러나 공공부조제도로써 기초생활보장제도는 엄격한 자격기준을 적용하고 있다. 그 결과 여전히 소득보장제도의 포괄성과 급여 충분성은 미흡한 실정이며, 이는 주요 제도의 수급자 비율과 급여 수준을 국가 간에 비교한 결과에서도 확인된다.

급속히 진행되고 있는 경제구조의 변화와 인구구조 및 가구구성의 변화는 소득보장제도의 미래에 작지 않은 도전 요인이다. 특히 '4차 산업혁

명'이라고 표현되는 디지털 전환에 대해서는 일자리의 감소, 노동시장의 양극화와 소득분배의 악화 등 부정적 효과에 대한 우려도 적지 않다. 분명한 것은 디지털 전환이 다양한 분할선을 따라 이익과 위험, 그리고 위험 비용의 분배를 둘러싼 갈등을 유발할 것이라는 점이다. 결국 디지털 전환의 확산은 경제사회의 구조적 특징과 역량, 정부의 경제 산업 정책 등 확산을 위한 직접적인 노력에도 의존하지만, 불가피한 구조 전환 비용을 어떻게 분담할 것인가를 둘러싼 사회정치적 합의의 유무에도 크게 의존한다. 이러한 변화가 초래할 영향과 그에 대한 대응의 논의는 해외에서도 논의되기 시작하였다. 프랑스의 경우 이 문제에 대한 대응방안이 비교적 일찍 논의되었는데, 소득보장제도 개혁을 둘러싼 논의의 특징은 포괄성과 보편성에 대한 강한 지향, 경제사회적 현실변화에 대한 조응성 제고, 사회보험 중심형 소득보장체계의 문제를 해결하기 위한 새로운 재원 조달 방식의 모색, 제도개혁을 위한 사회적 대화 노력이었다.

소득보장제도 체계화의 목표치는 현금 급여 제도와 현물 급여 제도의 역할 분담을 설정하는 일을 전제로 한다. 현금 및 현물 급여 제도의 역할 분담에 대한 국가 간의 비교를 통해 보았을 때 우리나라의 소득 보장이 충분하지 않음을 알 수 있었다. 사회보장제도가 소득 확충뿐 아니라 실질적인 소득 보장 기능을 수행하려면 기초욕구에 대응하는 현물 보장도 강화하여야 하는 과제를 안고 있다.

최근 활발하게 논의되는 대안적 소득보장제도 전략은 소득보장제도의 현재 사각지대 문제에 주목하는 경향이 있다. 즉, 비전형, 비정규 노동의 증가에 따라 이들을 사회보험이라는 제도의 틀 안에 편입시키는 것이 어려워지고 있으므로, 사회보험이 아닌 다른 형태의 제도로 이들을 보호해야 한다는 것이다. 그러나 한국의 경우 비전형, 비정규 노동자들이 지역가입자로 사회보험(국민연금, 건강보험)에 가입할 수 있다는 점을 고려할

때, 지역 가입자 속성을 함께 고려한 분석이 필요하다. 기존 연구에서 사각지대에 배치된 것으로 계산되었던 집단 가운데 상당수는 지역가입자로 가입이 가능한 집단이다. 따라서 사회보험의 포괄 범위를 넓히는 방법으로 지역 가입자에 대한 보험료 지원을 검토할 필요가 있다.

소득보장제도의 발전에도 불구하고 노인 빈곤 가구를 제외한 다른 유형의 빈곤 가구들에서는 소득보장제도의 수급자 비율과 빈곤 격차 해소율이 여전히 미흡한 것으로 나타났다. 또한 가구 특성을 불문하고 현금지원 중 기초보장급여가 차지하는 역할의 비중이 크다는 점은 소득보장체계 재편의 필요성을 보여준다. 이 문제를 해결하는 방법의 하나로 장애인과 한부모 가구 등에 대해서는 장애인연금이나 장애수당, 한부모수당 등의 포괄성과 급여 수준을 확대하면서 대신 기초보장급여에 대한 의존도를 줄이는 방향으로 전환할 필요가 있다. 근로 연령대의 가구원이 있는 빈곤 가구의 경우 현행 제도의 부분적 개편만으로는 소득보장제도의 효과가 크게 높아질 것으로 기대하기 어려운 만큼, 이들에 대한 새로운 제도의 도입이 필요하다.

현재의 한국 소득보장제도는 기본소득과 같은 급진적 대안을 필연적으로 요구하는 것은 아니지만, 그럼에도 불구하고 보편성의 확대와 제도별 비중을 크게 조정할 여지가 많다는 점이다. 사회보험 지역 가입자 확대 전략은 비전형 취업자의 확대에 대응하기 위한 유용한 방법일 수 있으며, 근로 무능력 집단을 대상으로 한 급여의 보편성을 높이는 방안과 근로 연령대 빈곤층을 지원하는 새로운 제도를 도입하는 방안을 적극적으로 고려해볼 필요가 있다.

* 주요 용어: 소득보장제도, 포괄성, 급여 충분성, 보편적 사회 수당, 사회보험

제 1 장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 소득보장제도의 개선에 관한 선행 연구

제3절 연구의 방법 및 구성

제1절 연구의 배경 및 목적

한국의 소득 분배 추이를 살펴보면 최근 들어 주목할 만한 변화를 보이고 있다. 소득 불평등 변화의 장기적 추이를 언급할 때에는 2010년 이후에는 분배 상황이 크게 나빠지지 않았다는 것이 일반적 견해였다. 적어도 통계청이 발표하는 주요 소득분배지표를 통해 볼 때 일부 지표의 경우는 개선되는 것도 있었고, 개선되지는 않더라도 크게 나빠지는 모습을 보이지 않았기 때문이다. 그러나 2016년의 소득분배지표는 이와 달리 다소 큰 폭으로 나빠졌다.

소득 불평등 추이에 큰 변화가 없던 시기에도 하위 소득분위의 시장 소득이 크게 개선되지 않았던 것은 오랫동안 지속되어 온 문제이다. 예를 들어 2006년 이후 하위 1/10분위의 실질 시장 소득은 매년 감소했다. 다만 소득 재분배 정책의 효과로 인해 가처분소득은 증가 추이를 나타냈다. 저소득층의 소득 감소를 복지급여를 통해 얼마나 보충할 수 있을까라는 의문이 제기되고 있던 상황에서 2016년의 경우 저소득층의 가처분소득마저 전년에 비해 감소하는 더욱 심각한 모습을 보인 것이다.

2000년 이후 소득보장제도가 지속적으로 확충되어 왔다는 점을 고려할 때 여전히 재분배 정책이 시장의 빈곤화 경향을 상쇄하는 데 한계를 보이고 있다는 사실은 중요한 문제를 제기한다. 소득 재분배 정책이 빈곤과 불평등을 완화하고는 있으나 그 정도가 만족스럽지 못하다. 그렇다면 그 이유는 무엇이며 어떻게 문제를 해결할 수 있을까?

이 질문에 대한 설명으로 가장 많이 제시되는 것이 한국의 사회보장 지

출 수준이 높지 않다는 점이다. 국가 간의 비교에서 사회보장 지출의 수준은 흔히 GDP 대비 공적 사회 지출의 비중으로 표현되는데, 한국의 경우 그 비율은 약 10.4%(2016년 기준)로 OECD 평균치인 21.0%의 절반에 불과하다.²⁾ 물론 사회보장 분야에 충분한 재원이 투입되지 못하는 것이 재분배 정책의 효과가 낮은 중요한 원인이 될 수는 있으나 모든 것을 설명하지는 못할 것이다. 재분배 정책의 효과가 낮은 것이 제도의 설계와는 관련이 없다고 말하기 어렵기 때문이다. 만일 현재의 모든 사회보장제도에 투입되는 재원의 크기를 비례적으로 높인다고 가정한다면 그에 비례하여 재분배 효과는 높아질 것인가? 이 질문에 쉽게 긍정적으로 답할 수 없다면 제도의 설계 방식이나 제도를 집행하는 과정에서 존재할지 모르는 문제에 대해 점검해 볼 필요가 있다.

본 연구는 이러한 문제의식에서 현행 소득보장제도가 갖는 문제점을 진단하고, 장기적인 발전방향을 제시하는 것을 목표로 한다. 소득보장제도는 넓게는 재분배 정책에서, 좁게는 사회보장 정책에서 핵심적인 부분을 차지하는 제도라고 할 수 있다. 주로 저소득층이나 취약집단에 현금을 직접 지원하는 방식을 취하고 있다. 따라서 소득보장제도의 효과는 소득분배를 개선시키는 효과로 곧바로 연결되어 나타난다. 복지 지출의 규모가 증가함에도 불구하고 빈곤과 불평등이 개선되지 않는다고 할 경우, 이는 곧 소득보장제도의 한계를 지적하는 것이라고 보아야 할 것이다. 그만큼 소득보장제도가 전체 재분배 정책에서 차지하는 비중은 크다.

한국의 소득보장제도가 갖는 한계에 대해서 여러 가지 문제점들이 지적될 수 있으나 본 연구는 소득보장제도의 설계와 성과에 우선 주목하고자 한다. 물론 소득보장제도에 대한 재원 투입의 양적 규모, 즉 예산 규모가 제도의 효과성을 좌우하는 것은 분명하지만, 증가된 재원을 가지고 제

2) www.oecd.org/els/soc/expenditure.htm에서 2017. 12. 19. 인출.

도를 어떻게 설계하고 운영하는가에 따라 소득보장제도의 효과는 달라질 수 있다. 각 소득보장제도들은 주로 어떤 계층을 지원할 목표로 설계되었으며 실제로 어떤 계층들에게 급여를 제공하고 있는지를 객관적으로 분석하는 것이 제도의 개선과 발전을 위해 반드시 필요하다.

본 연구에서는 소득보장제도를 구성하는 개별 제도(급여)에 주목하기보다는 각 제도의 조합과 연계로 구성되는 소득보장제도군에 주목하고자 한다. 대부분의 경우 개별 제도들은 취약계층 안에서도 일부 집단만을 대상으로 설정하여 보호하고 있다. 이러한 이유로 이른바 사각지대, 즉 각 제도의 대상이 되지 않지만 소득보장제도의 보호가 필요한 집단들에 대해서는 개별 제도들이 관심을 갖지 않게 될 수 있다. 한국 소득보장제도의 발전이 특정 계기에 대응하는 방식으로 이루어졌거나 개별 제도의 부분적 개선이 누적되는 방식으로 이루어졌다는 사실은 이러한 한계와 무관하지 않을 것으로 추정된다. 따라서 소득보장제도의 사각지대를 해소하고 전체적인 소득보장 기능을 강화하기 위해서는 개별 제도가 아닌 제도의 ‘묶음’으로서 소득보장제도 혹은 소득보장 ‘체계’에 주목할 필요가 있다. 만일 현행 소득보장제도에 어떤 한계가 있다면 그것은 개별 제도의 확장에 의해 해결될 것인지, 혹은 몇몇 제도들의 역할 재조정에 의해 해결될 것인지, 그것도 아니면 새로운 제도가 만들어져야 하는 것인지에 대해 판단할 필요가 있다. 소득보장 ‘체계’의 관점에서 본다면 보호받지 못하는 집단들이 어떻게 분포되어 있으며 이들을 보호하기 위해 기존 제도들의 역할은 어떻게 분담되어야 하는지를 살펴볼 수 있을 것이다.

본 연구가 소득보장제도의 체계화에 주목해야 하는 또 하나의 중요한 이유는 제도를 둘러싼 경제 및 사회적 환경이 급속히 변화하고 있다는 점이다. 경제성장률이 정체됨과 동시에 이른바 성장의 낙수효과(trickle-down effect)도 점차 나타나지 않게 되었다. 이는 거시경제의 고도성장이 가계

소득으로 이어지고, 가계소득의 증대가 대부분의 가구원들의 욕구를 충족시켜주던 방식은 더 이상 기대하기 어렵게 되었다는 점을 의미한다. 노동시장이 분절화하고 청년층의 고용 사정은 점차 악화하고 있으며 고령화는 급속히 진행되고 있다. 1인 가구나 노인 가구의 비율이 높아짐에 따라 가족 내에서의 상호 지원 기능이 점차 약화하고 있다.

이러한 문제들은 지난 수년간 소득보장제도의 효과를 위협하는 대표적인 요인들로 지적되어 왔다. 그런데 최근 들어서는 기존의 위협 요인들과는 별개로 장차 도래할 급격한 경제적 변화를 전망하면서 이러한 전망이 현실화할 경우 기존 제도의 단순한 개편으로는 사회적 위험에 대응할 수 없을 것이라는 우려가 제기되고 있다. 이른바 ‘4차 산업혁명’으로 표현되는 기술 및 산업구조의 변화는 노동시장의 변화를 필연적으로 초래할 것으로 예상된다. 이는 제조업의 대규모 사업장 위주로 형성되어 온 기존의 소득보장체계(사회보험체계)의 유효성을 떨어뜨릴 것이라는 전망이 대표적인 예이다. 이러한 전망은 가까운 시일 내에 현실화하면서 이미 진행 중인 환경 변화와 중첩돼 소득보장제도에 대한 부담을 더욱 가중시킬 것으로 예상된다. 따라서 중장기적 변화에 대비한 기존 소득보장제도의 체계적 정비는 물론 새로운 대안적 도입의 가능성을 검토할 필요가 있다.

본 연구는 소득보장제도의 효과를 개선하기 위한 장기적 개편 방향을 제시하고자 하는 데 목적이 있다. 현행 소득보장제도가 여전히 해결하지 못하고 있는 문제점들을 고려하여 개별 제도의 대상자 확대나 급여 수준 인상 위주의 접근방식을 넘어서 개별 제도의 비중 및 영역 조정, 새로운 제도의 도입 등 다양한 소득보장제도의 체계화 방안을 마련하고자 하는 것이 본 연구의 목적이다.

제2절 소득보장제도의 개선에 관한 선행 연구

1. 소득보장제도의 종합적 개편에 대한 국내의 논의

가. 개별 제도의 개선이나 일부 제도의 연계 방식과 관련된 논의

개별 소득보장제도가 지닌 문제점이나 개선방안을 다룬 논의의 역사는 각 제도의 역사에 비례할 정도이다. 각 제도별로 사각지대를 어떻게 해소할 것인지와 관련된 논의에 국한하여 본다면, 국민연금이나 고용보험의 낮은 포괄성과 급여수준(소득대체율) 문제를 지적하는 다수의 논의들을 그 예로 들 수 있다.³⁾ 국민기초생활보장제도의 경우 엄격한 부양의무자 기준이나 부양의무자 기준이 있다는 사실 자체로부터 발생하는 사각지대의 문제가 지속적으로 제기되어 왔다.⁴⁾ 이러한 논의들은 기존 소득보장 제도들의 대상자 선정기준을 완화하고 급여수준을 인상하도록 하는 근거가 되기도 하였고 기초(노령)연금이나 사회보험료 지원사업(두루누리 사업) 등 새로운 제도를 도입하는 근거가 되기도 하였다.

하지만 특정한 제도의 관점에서 바라본 제도 개선 방안은 제도에 대한 최초의 설계가 한정한 시야를 벗어나기 어렵다는 한계를 보여준다. 예를 들어 국민기초생활보장제도의 사각지대 해소를 둘러싼 논의들은 명시적으로나 암묵적으로 소득 및 재산기준(소득인정액 기준)과 부양의무자 기준을 완화함으로써 더 많은 빈곤층에게 더 많은 기초보장급여를 제공해야 한다는 관점에 입각하여 있다.⁵⁾ 하지만 국민기초생활보장제도의 급여

3) 최근의 논의를 중심으로 예를 들자면 이병희(2011), 우해봉(2015), 김태일, 최영준(2017), 양재진(2016), 방하남, 남재욱(2016) 등을 참고하길 바란다.

4) 윤홍식(2003), 여유진(2004), 박능후(2008), 이승호, 구인회(2010) 등이 대표적인 예이다.

5) 류정순(2004), 이승호, 구인회(2010), 이승윤, 김윤영(2016) 등.

를 받지 못하는 빈곤층을 반드시 기초보장제도의 선정기준을 완화하여 대상자로 진입시켜 보호하여야 하는 것은 아니다. 기존의 다른 제도를 이용하여 보호할 수도 있고 새로운 제도를 만들어 이를 통해 보호할 수도 있는 것이다.⁶⁾ 요컨대 개별 소득보장제도가 지닌 문제를 해결하고자 하는 모색은 개별 제도의 한계를 벗어나야 하는 경우가 많다.

기초(노령)연금의 도입은 제도 간 역할 분담과 관련된 논의가 본격적으로 이루어지도록 하는 계기가 되었다고 할 수 있다. 기초(노령)연금의 도입은 노후소득보장체계 안에서 국민연금과 기초(노령)연금의 관계를 어떻게 설정할 것인가, 나아가 노인 빈곤을 해소하는 데 있어서 이 두 제도와 국민기초생활보장제도의 관계를 어떻게 설정할 것인가 하는 문제에 주목하도록 하는 계기가 되었다.

이후에도 노인빈곤율이 크게 줄어들지 않으면서 이 문제에 대한 논의는 여전히 진행 중이라고 할 수 있다. 박미현, 정영순(2009)은 노후소득보장의 사각지대를 해소하기 위해 국민기초생활보장제도 안에서 노인을 대상으로 하는 부가급여를 도입할 것을 제안한 바 있고, 손병돈(2012)은 기초노령연금의 제한적 역할과 국민기초생활보장제도의 사각지대 문제를 지적하면서 공적연금 가입률을 높이고 기초노령연금의 급여수준을 인상할 것을 제안한 바 있다. 비교적 최근의 논의들은 양재진(2016)이나 김연명, 한신실(2017)과 같이 국민연금의 강화를 중심으로 노후소득보장제도를 강화해야 한다는 주장과 정다운, 임현(2016)이나 박진화(2017)와 같이 기초연금과 선별적 공공부조제도로써의 국민기초생활보장제도의 역할 강화에 주목하는 논의들로 구분된다고 볼 수 있다.

노후소득보장제도의 경우에는 이와 같이 개별 제도들 간의 역할분담이

⁶⁾ 김성희(2009)나 이병희(2013)가 제안하는 실업부조제도, 이상은, 정찬미, 조영식(2017)이 제안하는 노인빈곤 해소를 위한 보충급여제도 등이 그 예라 할 수 있다.

나 조정과 관련된 논의들이 다수 진행되고 있으나, 여타 비노인 연령층이나 장애인 등을 대상으로 한 소득보장의 경우에는 사정이 다르다. 그 이유는 노인 빈곤에 비해 타 연령대의 빈곤 상태가 상대적으로 덜 심각한 이유가 있겠지만 그것보다는 이들 집단을 대상으로 하는 소득보장제도가 훨씬 분절화되어 있다는 점을 들 수 있다. 고용보험제도의 경우 임금근로자에 국한하여 그 대상자를 확대하는 방안으로 논의가 집중되는 경향이 있고, 근로장려세제의 경우 전체 소득보장체계하에서 그것이 담당하는 역할이 제대로 관측되지 않고 있으며, 국민기초생활보장제도는 근로연령대의 빈곤층에 대해 엄격할 수밖에 없는 제도적 특성을 지니고 있다.

그러나 지난 10년만을 보더라도 중요한 소득보장제도가 새롭게 시행되었고, 기초생활보장제도의 급여체계 개편과 같이 기존 소득보장제도의 중요한 구조적 변화가 이뤄지기도 하였다. 이러한 현실적 변화는 다수의 소득보장제도들이 유기적으로 결합하여 충분한 성과를 보이고 있는지를 질문하도록 만든다(박능후, 2010).

나. 소득보장제도의 전반적 개편과 관련된 논의

앞서 살펴본 바와 같이 개별 제도나 일부 관련 제도의 부분적 개편 방안에 관한 국내 연구는 다수 있었으나, 소득보장제도의 전반적 체계에 관한 연구는 많지 않다. 대표적인 연구로 노대명, 여유진, 김태완, 원일(2009), 윤희숙(2012), 주은선(2013), 황덕순(2014) 등을 들 수 있다. 노대명 등(2009)은 사회보장 사각지대의 해소와 소득보장제도의 효과성 제고, 전달 체계 관련 비용의 절감, 복지제도의 중산층 지지 기반 확대를 위해서 사회적 수당제도의 도입 필요성에 대해 주장하였다. 윤희숙(2012)은 기존의 소득보장제도들이 도입되고 발전되는 과정이 분절적, 파편적

이었음을 지적하면서 제도 간의 조율과 통합을 강조하는 한편 훈련 지원을 통한 소득 보장을 강조하였다.

황덕순(2014)은 근로연령대 인구를 대상으로 한 소득보장제도의 재편 필요성에 특별히 주목하면서 그 대안으로 전통적 소득보장제도의 개선을 통한 전략(장애급여의 보완, 실업부조의 도입 등)과 기본소득을 통한 기존 제도의 보완 방안을 동시에 검토할 것을 제안했다. 근로연령대의 빈곤층을 대상으로 하는 소득보장제도 확대의 필요성은 강신욱 등(2015)에서도 언급하고 있는데, 황덕순(2014)은 더 나아가 기본소득제도의 도입 가능성에 대해서도 검토의 여지를 남겨두고 있다. 한편 주은선(2013)은 새로운 소득보장체계의 필요성을 지적하면서 그 방법으로 기존 소득보장체계의 요소와 보편적 수당(한시적 시민수당)의 도입을 제안하고 있다.

이들 연구는 소득보장제도가 직면한 문제에 대처하기 위해서는 개별 제도의 부분적 개선에 머무르지 않는 근본적 소득보장체계의 개편이 필요하다는 점을 지적한 점에서는 동일한 문제의식을 지니고 있다. 그러나 그 대안에 있어서는 기존 제도들의 동시적 조정이나 체계성 강화(윤희숙, 2012)로부터 사회수당(노대명 등, 2009; 주은선, 2013, 김교성, 2017)이나 기본소득의 도입(강남훈, 2010; 이승윤, 이정아, 백승호, 2016, 윤홍식, 2017, 은민수, 2017) 등 상이한 해법을 제시하고 있는데, 이는 제도의 환경 변화를 바라보는 시각에 차이가 있기 때문이다.

현재의 소득보장제도를 둘러싼 환경변화가 이전과 다른 질적인 변화가 될 것이라는 점, 그리고 기존 제도를 부분적으로 개선하는 방식으로는 다가오는 변화에 대처할 수 없을 것이라는 점이 대안적인 소득보장제도를 모색하는 시도들이 기본적으로 공유하는 문제의식이라고 할 수 있다. 예컨대 취업과 실업, 임금근로자와 자영업자의 구분이 기술적으로 어려워지는 경우 사회보험 중심의 소득보장제도가 잘 작동할 수 없을 것이라는

우려(황덕순 등, 2016)가 그것이다. 그리고 이러한 우려는 기존의 제도적 보호에서 상대적으로 중시되지 않았던 근로연령대의 빈곤층이나 빈곤 위험층을 어떻게 보호할 것인가에 주목하는 경향이 있다. 강신욱, 김태완, 정해식, 김현경, 김근혜(2016)는 최근 제시된 대안적 소득보장제도의 쟁점과 함의를 검토하고 있는데, 이때 대안적 소득보장제도로는 기본소득제, 청년수당 등의 재분배 프로그램과 최저임금 수준을 대폭 상승하는 분배 정책 등이 검토의 대상이 되고 있다. 대안적 소득보장제도가 공통적으로 갖고 있는 특징은 근로능력이 있는 집단(예, 청년, 불완전 취업자, 비공식부문 취업자 등)에 대한 소득보장을 강화하는 접근이라는 점이었다.

근로연령대의 저소득층에 대해 어떤 방향으로 소득보장제도를 구축할 것인가에 대해서는 크게 훈련지원과 고용촉진을 여전히 강조할 것인가(윤희숙, 2012) 아니면 고용상태와 관련 없는 무조건적 소득보장 기제를 도입할 것인가(강남훈, 2010; 이승윤, 이정아, 백승호, 2016; 김교성 2017)가 중요한 차이를 발생시키는 쟁점이라고 할 수 있다. 또한 기본소득제도처럼 기존의 제도들을 근본적으로 대체하는 새로운 제도를 도입할 것인가, 아니면 사회적 욕구에 대한 대응성이나(김병인, 2016) 기존 제도들의 역할과 효과성(황덕순 등, 2016)을 고려하여 신중하게 접근할 것인가 역시 쟁점이라고 할 수 있다.

2. 전통적 소득보장제도의 한계를 극복하기 위한 국외의 논의

해외의 연구 동향을 보면, 전통적(사회보험 위주) 소득보장제도가 갖는 한계가 일찍부터 논의되기 시작되었음을 알 수 있다. 이 한계를 극복하기 위한 제도적 발전 방향의 논의는 크게 세 갈래로 구분될 수 있다. 첫째는 넬슨(Nelson, 2007, 2009, 2013)이나 막스와 넬슨(Max &

Nelson, 2013) 등과 같이 사회부조제도 또는 최저소득 보장을 위한 제도군의 종합적 역할을 강화하는 방식으로 소득보장제도의 한계를 극복하고자 하는 논의이다. 그러나 이러한 논의는 사회보험의 역사가 길어 대상자 포괄성과 급여의 충분성이 한국에 비해 나은 국가들의 사정에 기반하고 있음을 무시할 수 없다. 즉 사회보험의 소득보장 기능이 한계에 직면한 상황에서 기존에 부차적 기능을 담당하던 공공부조제도 등 최저소득 보장을 위한 제도의 역할을 강화하자는 방향으로 논의가 집중되고 있는 것이다. 제도의 배열과 기능이라는 측면에서 볼 때 한국의 상황과 차이가 있다고 볼 수밖에 없다.

둘째는 베샤로프와 코치(Besharov & Couch, 2012) 등과 같이 빈곤의 다차원성 논의에 뿌리를 두고 소득보장제도에 대한 대안으로 자산 및 소비 지원 정책이나 비소득 화폐 지원 정책의 가능성을 타진하려는 논의이다. 이와는 다소 다른 각도에서 OECD(2011b)는 현물 지원을 포함한 공적 이전의 효과를 측정, 비교하는 논의를 진행하고 있다. 이는 현금 지원 이외에도 기초적 욕구를 충족시키는 데 있어서 정부의 역할에 주목해야 함을 강조하는 접근들이다. 소득보장제도의 발달에 대한 논의에서 현물 지원의 역할은 현금 급여의 부담을 덜어 주거나 반대로 늘리는 데 영향을 줄 수 있다. 따라서 소득보장제도의 체계화 방안을 논의할 때 현물 지원의 역할에 대한 논의는 보완적 관계를 형성할 수 있다.

마지막으로, 최근 들어 가장 이슈가 되고 있는 논의는 이미 국내에서도 많이 소개된 기본소득(Basic Income) 논의이다(Van Parijs, 1995; Atkinson, 1996; Ackerman, Alstott & Van Parijs, 2006/2010). 기본소득론은 모든 국민에게, 소득이나 재산 보유액은 물론 인구학적 특성과 상관없이, 일정한 액수를 동일하게 지급할 것을 주요 내용을 하는 재분배 정책 프로그램이다. 아직 본격적으로 실시되는 국가는 없지만 일부

지역에서 다소 변형된 형태로 실시되거나 시험되고 있으며, 국내의 연구자들도 이 도입 가능성과 효과에 대해 매우 적극적으로 검토하고 있다.

하지만 이러한 대안들이 현실적 대안으로서 적실성과 설득력을 지닐지 여부는 한국사회가 직면한 문제로부터 각 대안이 귀납적으로 도출될 수 있는가에 따라 달라질 것이다. 또는 특정 대안이 다른 안들에 비해 갖는 장단점이나, 각 방안을 절충하거나 조화했을 때의 가능성과 문제점들에 비해 충분한 검토가 이뤄져야 할 것이다. 좀 더 구체적으로 말하자면, 대안적 소득보장제도가 한국의 소득보장제도가 직면한 문제들에 대해 유일한 해답인지가 논증되어야 할 필요가 있다. 따라서 본 연구는 이러한 대안적 모형들을 한국에 직접 도입하는 것을 염두에 두기보다는 현재의 제도와 문제들을 살펴보는 데에서부터 논의를 출발하고자 한다.

제3절 연구의 방법 및 구성

1. 연구의 방법 및 데이터

가. 연구의 방법

한국의 소득보장제도를 체계화하고자 하는 논의는 소득보장제도의 현주소와 그것이 갖고 있는 문제를 진단하는 데에서 출발한다. 소득보장제도의 현재 모습이 형성되게 된 데에는 과거로부터 현재까지의 발전과정과 각 계기마다 어떠한 이유로 제도적 변화가 생기게 되었는지를 살펴보아야 한다. 이러한 작업을 위해서는 주로 문헌 자료를 검토를 수행할 예정이다. 각 제도별 주관 부처가 발행한 문헌이나 집계 데이터를 검토하는 작업이 이에 해당된다. 또한 각 제도의 문제점과 변화 방향을 둘러싸고

전개되었던 기존의 이론적 논의들을 살펴볼 것이다. 문헌 연구 방법은 소득보장제도의 미래 환경에 대해 제시되고 있는 다양한 전망들과, 다른 나라들에서 논의되고 있는 소득보장제도의 변화 방향을 소개하는 데에도 활용될 것이다. 본 연구에서는 주로 2장부터 3장까지의 내용이 문헌 연구에 크게 의존할 것이다.

이미 선행 연구들을 통해 지적된 문제점들 이외에 본 연구의 논의 진행과 관련하여 문제점을 부각시키고 대안을 모색하는 데에는 실증적 분석이 필요하다. 본 연구의 실증적 분석은 다음과 같은 분석 방법을 바탕으로 하여 진행될 것이다. 우선 소득보장제도가 전체 국민을 대상으로, 혹은 빈곤층을 대상으로 어느 정도의 포괄성과 급여 충분성을 보이고 있는지를 개괄적으로 확인하고자 한다. 이 두 측면에서 현재의 제도가 만족할 만한 성과를 보이고 있지 못하다는 것을 보임으로써 제도 개혁의 필요성을 확인할 수 있을 것이다. 주로 가구의 소득분포와 가구별 소득보장제도 수급 실태를 확인할 수 있는 미시자료를 이용한 실증적 분석을 통해 이러한 작업을 수행할 것이다.

소득보장제도의 개선 방향을 논의하기 위한 다음 단계는 소득의 부족이라는 사회적 위험으로부터 국민을 보호하기 위해 소득보장제도가 담당해야 할 역할이 어느 정도인지를 잠정적으로 확인하는 것이다. 다시 말해 소득지원이라는 현금지원정책과 서비스나 현물지원 정책 사이에 역할 부담을 어떻게 설정할 것인가를 검토하는 것이다. 특별한 규범적 근거가 제시되어 있거나 정부에 의해 천명되어 있지 않은 상태에서, 본 연구는 불가피하게 다른 국가들과의 비교 연구라는 방법을 채택하였다. 이를 위해 사회보장 지출 가운데 현금급여와 현물급여의 규모와 비중이 어느 정도로 배분되고 있는지를 OECD 자료를 이용하여 실증적으로 분석하였다. 결과적으로 소득보장제도의 역할을 소극적으로 설정해도 될 만큼 현물지

원제도가 충분히 발달되어 있지 않기 때문에 소득보장제도의 역할 범위를 소극적으로 설정할 필요가 없다는 전제를 채택하였다.

이와 같은 전제하에서 본 연구는 상대빈곤선, 즉 시장소득 중위값의 50%선을 실증분석의 잠정적 기준을 설정하였다(다음 소절 참조). 그리하여 소득보장제도가 빈곤층에 대한 포괄성을 높이고 빈곤층의 소득 부족을 해소하려면 어떠한 제도적 변화가 필요한지를 실증분석을 통해 확인하고자 하였다. 이때 포괄성과 충분성이라는 두 가지 지표를 중심으로 논의를 진행하였다. 포괄성이란 소득보장제도의 지원 또는 보호가 필요한 집단(빈곤층) 가운데 각 제도별 대상자가 되거나 수급자가 되는 정도를 지칭하는 개념이고, 충분성은 각 제도별 급여가 빈곤층의 소득부족분, 즉 빈곤선과 가구소득 사이의 격차(빈곤격차)를 얼마나 보충해 주는지를 의미하는 개념이다. 경우에 따라서는 빈곤층을 다시 인구학적 특성이나 경제적 지위 등을 기준으로 세분화하여 분석하였다. 즉 본 연구에서 소득보장제도의 체계화 방안은 궁극적으로는 어떻게 하면 소득보장제도 전체의 포괄성과 충분성을 높일 것인가를 둘러싼 문제로 표현된다고 할 수 있다.

나. 논의의 주요 대상 집단으로서의 빈곤층

현재 소득보장제도가 한계가 있다는 인식은 필연적으로 소득보장제도의 목표에 대한 인식을 전제로 해야 한다. 그리고 제도적 목표에 대한 인식은 소득보장제도가 어떤 집단을 얼마나 지원하는 것이 바람직한가에 대한 문제로 치환하여 볼 수 있다. 그런데 주지하다시피 이 문제에 대해서는 다양한 이해 방식이 존재할 수 있다. 소득보장제도의 주요 기능 가운데 빈곤층 보호가 핵심이라고 본다면 소득보장제도의 대상자는 빈곤층이 되어야 하고 주요 제도적 성과는 빈곤층의 생활 안정에 얼마나 기여했는지를 통해 측정되어야 한다.

한편 소득보장제도의 역할이 빈곤 예방 기능에 있다는 점이 강조된다면 제도의 대상은 빈곤층을 넘어 더 넓은 계층으로 확대되어야 한다. 반대로 시야를 좁혀 빈곤층에 대한 현물 지원제도의 전제를 염두에 두고서 현금 지원 제도의 대상층은 더 좁혀야 한다는 인식도 있을 수 있다. 이와 같이 소득지원제도의 잠재적 지원 대상층, 달리 말해 응당 소득지원제도의 지원을 받아야 할 것으로 인식되는 집단을 누구로 볼 것인가는 그 자체가 논의의 대상이다.

특히 5장에서 자세히 설명하겠지만, 본 연구는 그 대상층을 빈곤층으로 잠정 설정하고자 한다. 일부 개별 제도의 경우 더 넓은 소득계층을 대상으로 설정하고 있지만, 여전히 빈곤층에 대한 소득보장제도의 사각지대가 존재하고 소득보장제도의 빈곤 완화 효과가 제한적이라는 사실은 빈곤층에 대해 우선 주목해야 할 이유를 설명해 준다. 또한 시장 소득을 기준으로 빈곤층을 정의할 경우 소득보장제도가 빈곤화를 예방하는 기능을 측정하고 평가하는 것도 가능하다. 이러한 점들을 고려하여 이후의 논의는 주로 소득보장제도가 빈곤과 빈곤층에 미치는 영향을 중심으로 진행할 것이다.

다. 데이터

본 연구에는 다양한 방법과 자료가 사용되었다. 각 소득보장제도의 현황을 살펴볼 때에는 개별 제도를 운영하는 부처가 작성한 제도(사업)별 안내 및 관련 통계를 인용하도록 하였다. 한국의 소득보장제도를 다른 국가들과 비교할 때에는 주로 OECD의 사회보장지출(Social Expenditure, SOCX) 데이터와 사회보장급여수급자(Social benefits recipients, SOCR) 데이터를 사용하였다.

소득보장제도와 관련된 한국의 실태를 분석할 때에는 집계자료와 미시자료를 모두 활용하였다. 집계자료는 각 제도별로 급여 대상자나 급여액을 집계하여 제공하는 데이터인데, 주로 제도의 시행주체인 부서가 발표하는 자료이다. 미시자료는 개별 가구나 개인이 소득보장제도의 대상자가 되는지 또는 실제로 급여를 받았는지를 알 수 있게 해 주는 자료이다. 본 연구에서 미시자료로는 통계청의 〈가계동향조사〉 원자료나 〈경제활동인구조사〉 부가자료를 사용하였고, 또한 보건복지부가 정기적으로 조사한 〈복지욕구실태조사〉⁷⁾ 자료를 활용하도록 하였다. 〈복지욕구실태조사〉 자료는 현재 가용한 미시자료 가운데 각종 소득보장제도의 수급 여부와 급여액에 대해 가장 상세한 정보를 제공하는 횡단면자료라는 점에서 분석에 사용하였다. 그 밖에도 실증분석의 주제에 따라 다양한 통계자료를 활용하였는데, 자세한 내용은 각 장에서 주제별로 다시 언급할 것이다.

2. 연구의 구성

연구의 주요 내용을 구성하는 질문들을 중심으로 본 연구의 장별 구성을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 2장에서는 한국의 소득보장제도에 대한 현황을 파악하고 문제를 개괄적으로 진단한다. 주요 소득보장제도들은 어떻게 구성되어 있고, 어떻게 발전해 왔는가, 그리고 1990년대 이후의 발전과정에서 어떤 문제가 제기되었고, 어떤 문제가 여전히 남아있는가 등을 주로 검토할 것이다. 크고 작은 사회경제적 환경 변화와 도전에 직면했을 때 각 제도가 대처해 왔던 과정의 특징은 무엇이고 이러한 시도들은 어떤 점에서 한계가 있는가를 살펴보는 것이 2장의 주된 논의 내용이

7) 이 조사의 구체적 명칭은 시점마다 다소 변화하였다. 각 시점별 정확한 조사 명칭은 7장을 참고하길 바란다.

될 것이다.

3장에서는 장기적 관점에서 소득보장제도의 근본적 개편을 추동하는 요인들은 무엇이고, 그것은 얼마나 현실적인가를 검토해볼 것이다. 흔히 ‘4차 산업혁명’으로 표현되는 기술변화와 산업구조 변화의 내용은 무엇인가, 그에 따라 노동시장은 어떻게 변화할 것인가, 그리고 그것은 사회 정책에 어떤 영향을 미칠 것인가 등의 쟁점을 둘러싼 국내외의 논의 동향을 살펴볼 것이다. 일부 논의들은 여전히 전망이고 따라서 그 전망이 어떻게 실현될지 불분명한 점도 있지만, 이러한 논의에서 등장하는 사회정책적 쟁점들은 현시점에서 소득보장제도를 개선할 때에도 반드시 고려해야 할 요인일 것이다.

기술변화와 고용구조의 변화가 소득보장제도에 직접적으로 미치는 영향은 사회보험 중심의 소득보장제도가 앞으로도 유효할 것인가 하는 의문이다. 이러한 의문은 사회보험 중심의 소득보장제도를 운영한 역사가 한국에 비해 긴 서구 복지국가에서는 일찍이 제기되어 왔다.

4장에서는 서구의 복지국가 가운데 특히 프랑스에서 진행되고 있는 소득보장제도의 변화 방향을 둘러싼 논의를 살펴보고 그 함의를 분석할 것이다. 소득보장제도가 직면한 도전의 성격을 생각한다면 더 많은 국가들에서 소득보장을 둘러싼 논의가 진행되어야 한다고 추론할 수 있다. 그러나 학계의 논의와 별개로 정부의 정책 차원에서 실제로 구체적인 논의를 진행하는 경우는 극히 제한적이었고, 프랑스의 경우가 대표적인 예였다. 독일이나 영국과 같은 경우는 이미 2000년대에 진행된 소득보장제도 개혁(독일의 하르츠개혁)이나 현재 진행 중인 지속적 개편작업(영국의 Universal Credit)에 대한 평가가 진행 중이어서 상대적으로 미래를 대비한 근본적 소득보장제도 개편 논의는 많지 않았다. 따라서 개별 국가의 사례에 한정된다는 제한성에도 불구하고 해외 사례는 불가피하게 프랑스

로 국한하였다.

4장까지의 분석이 주로 제도의 현황이나 제도가 직면한 환경에 대한 논의였다면 5장부터는 소득보장제도의 발전 방향에 대한 논의를 본격적으로 전개할 것이다. 그 과정에서 우선 짚어 보아야 할 문제는 소득보장제도에 얼마나 많은 역할을 부여할 것인가 하는 문제이다. 소득보장제도가 대부분 현금 급여제도라는 점에서 이 질문은 현금 급여와 현물 지원 사이의 제도적 비중을 조정하는 문제로도 볼 수 있다. 현물 급여가 광범위한 소득계층에게 제공되고 있다면 소득보장제도의 역할은 상대적으로 축소되어도 된다. 반대로 현물 급여가 충분히 발달해 있지 않고 향후에도 크게 확장될 가능성이 없는 사회에서는 소득보장제도가 담당해야 할 역할이 더 클 것이다. 이와 같이 소득보장제도에 부여되는 부담은 여타 사회보장제도의 발달 정도나 상태에 따라 다르다. 5장에서는 국가 간의 비교를 통해 한국의 현황에 대해 검토하고, 이로부터 소득보장제도의 잠재적 대상집단을 설정하는 데 필요한 시사점을 도출할 것이다.

6장에서는 소득보장제도 가운데 사회보험제도의 발전 방향을 다룰 것이다. 사회보험제도, 그 가운데 직접적으로 현금을 지원하는 노령연금과 실업급여는 여전히 한국 소득보장제도의 중심축을 형성하고 있는 만큼 소득보장제도를 체계화하는 논의도 사회보험제도에 대한 논의로부터 출발하지 않을 수 없다. 특히 대안적 소득보장제도들의 논의가 기여에 근거한 사회보험을 대체하고 이를 사회수당이나 기본소득으로 전환할 것을 주장하고 있음을 고려한다면 사회보험의 문제와 발전 가능성 및 발전 방향에 대한 검토는 필수적이다. 사회보험의 사각지대를 해소하려는 전략은 여전히 유효한가, 그렇다면 그 방법 등이 6장의 주된 내용이 될 것이다.

이어서 7장에서는 사회부조(공공부조)제도와 기타 소득지원제도의 확대 및 발전 방향에 대해 검토할 것이다. 사회보험제도의 발전 가능성과

별개로, 혹은 그에 따라 공공부조와 기타 소득지원제도의 변화의 여지는 없는가, 이 경우 제도 간의 역할 부담은 어떻게 설정되어야 하는가, 이러한 방향성은 기본소득론과 같은 대안적 소득보장 논의의 문제 제기를 어떻게 수용하고 비판할 수 있을 것인가 등을 검토하는 것이 7장의 주된 내용이다.

마지막으로 8장에서는 연구 전체의 내용을 간략히 요약하고 정책적 시사점을 제시함으로써 논의를 마무리할 것이다.

제 2 장

한국 소득보장제도의 현황과 주요 쟁점

제1절 소득보장제도의 의미와 구성

제2절 주요 소득보장제도의 발전과정과 현황

제3절 소득보장제도의 발전과정에서 나타난 한계

제4절 국제 비교의 관점에서 본 한국의 소득보장 수준

2

한국 소득보장제도의 현황과 주요 쟁점

제1절 소득보장제도의 의미와 구성

1. 소득보장체계의 기본구조와 특징

본 연구에서 언급하고 있는 소득보장제도란 하나의 제도를 지칭하기보다 다양한 층위의 복잡한 제도의 합이라고 말할 수 있다. 따라서 제도의 합을 지칭하는 경우에는 소득보장체계라는 표현을 사용할 수도 있을 것이다.

그렇다면 소득보장체계는 어떠한 성격의 제도로 구성되어 있는가. 이 문제와 관련해 다양한 국가의 사회보장 체계를 연구하며, 정책 권고를 해왔던 국제노동기구(ILO)의 개념과 유형화를 참조하여 소득보장체계를 설명하고자 한다.⁸⁾ 소득보장제도를 유형화하는 가장 대표적인 기준은 기여형 제도(contributory scheme)와 비기여형 제도(non-contributory scheme)이다. 각 근로자나 고용주로 하여금 소득의 일정 비율 또는 정액을 보험료로 납부하게 강제하는 방식이 기여형 소득보장제도이다. 우리에게 잘 알려진 사회보험제도가 그것이다. 비기여형 소득보장제도는 조세나 기타 국가 수입을 재원으로 운영되는 제도를 지칭한다. 가장 대표적인 제도가 빈곤층이나 취약계층을 대상으로 소득보장을 하는 사회부조제도이다.

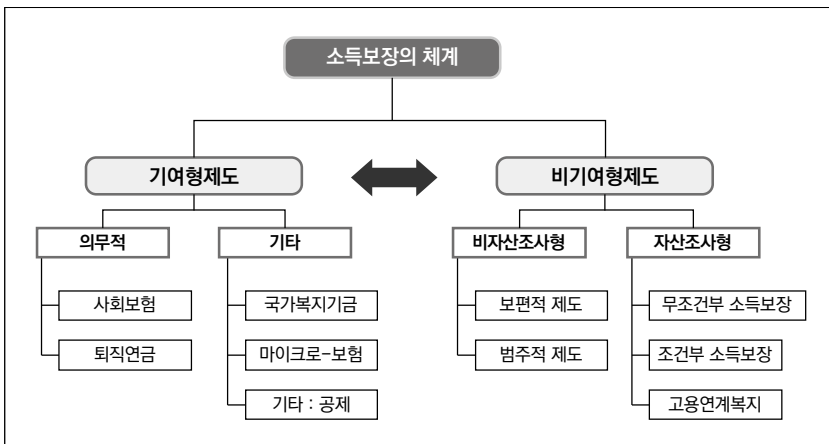
8) 참고로 아래 제시한 [그림 2-1]은 국제노동기구의 사회보장 홈페이지에 게재된 사회보장 체계의 구성도이다. 하지만 이 개념도는 기본적으로 소득보장제도를 중심으로 기술되어 있어 필자가 일부 수정하여 게재하였다.

기여형 소득보장제도는 크게 몇 가지로 구분할 수 있는데, 모든 근로집단 또는 근로 가능한 집단에 기여를 강제하는 사회보험제도이다. 사회보험은 보호하려는 욕구의 성격에 따라 공적연금제도, 실업보험제도, 의료보험제도, 산재보험 등으로 대별되며, 이 모든 제도가 소득 보장의 기능을 갖기도 한다. 물론 공적연금제도와 실업보험제도가 가장 주된 소득보장제도라고 말할 수 있다. 하지만 의료보험이 상병수당을 지급하고, 산재급여의 산재수당을 지급하고 있는 경우에는 이 제도들 또한 소득보장제도로 분류할 수 있다. 사회보험 외에도 퇴직연금(occupational pension)처럼 일반적으로 고용주가 비용을 부담하는 기여형 소득보장제도가 존재한다. 하지만 이는 주로 임금노동자를 대상으로 하는 제도라는 점에서 대상 범위가 제한적이다. 그리고 주로 비서구권 국가에서 발견된 기여형 소득보장제도로는 홍콩이나 싱가포르에서 노후소득보장제도로 운영하고 있는 국가복지기금(national provident fund)이 존재한다. 이 기금들은 가입자가 기여하는 형태는 동일하지만, 급여수급에 있어 일시금을 받는 방식을 취하고 있다는 점에서 차이가 있다. 그 밖에도 소액보험(micro-insurance), 의료공제조합 등 다양한 형태의 비정부기구에 의해 관리되는 기여형 소득보장제도가 존재한다.

비기여형 소득보장제도는 대부분 조세를 재원으로 운영되는 제도이며, 이는 다시 자산조사형(means-test)과 비자산조사형(non means-test) 소득보장제도로 구분된다. 먼저 비자산조사형 소득보장제도는 전체 인구를 대상으로 급여를 보장하는 사회수당(social allowance)과 특정 인구 집단에 급여를 지급하는 범주적 사회부조(categorical social assistance)로 대별된다. 전자가 가족수당이라면, 후자는 고령수당 등이 해당된다. 이어 자산조사형 소득보장제도란 사회부조(social assistance)처럼 빈곤층을 대상으로 소득을 보장하는 과정에서, 해당 가구 및 개인의 소득이나 재산을 기준으로 수급 여부를 결정하는 잔여적 또는 선별적 소

득보장제도를 지칭한다. 그리고 이 제도는 소득 보장에 있어 자산 조사 기준을 충족시키는 빈곤층에 대해 아무런 조건 없이 소득을 보장하는 무조건부 급여제도(non-conditional benefit)와 아동양육과 같은 특정의 조건이행을 전제로 소득을 보장하는 조건부 급여제도(conditional benefit)로 대별된다. 이러한 조건부 급여제도의 또 다른 형태인 근로 연계 복지제도처럼 취업 노력인 공공근로(public work) 참여 등을 전제로 소득을 보장하는 조건부 급여제도 또한 존재한다.

[그림 2-1] 소득보장체계의 구성도



자료: ILO 홈페이지 중 <Social Protection: Introduction to Social Transfers>의 그림을 수정 (<http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.action?id=11>에서 2017. 10. 5. 인출).

위의 그림은 세계 각국의 다양한 소득보장제도를 아우르고 있다는 점에서 소득보장제도의 다양성과 이를 토대로 구성되는 소득보장체계의 다양성을 미루어 짐작할 수 있게 한다. 그리고 이 그림에 표현되어 있지만 상대적으로 간과하기 쉬운 몇 가지 문제를 언급할 필요가 있다. 그것은 현실의 소득보장제도 중 일부는 기여형 제도와 비기여형 제도로 구분하

기 힘든 경우가 존재한다는 점이다. 첫째, 하나의 소득보장제도 안에 보험료와 조세가 결합되는 경우이다. 일본의 기초연금에 대표적 사례로, 각 개인의 기여(보험료)와 국가의 조세가 1:1로 재원을 이루고 있다. 둘째, 국가가 기여를 강제로 규정하지만 위험을 분산시키는 기능(pooling)이 없는 경우이다. 중남미 국가가 공적연금이나 실업보험제도를 도입하는 과정에서 채택했으며, 현재 중국이 공적연금제도와 관련해 채택하고 있는 개인계좌제(individual account)가 해당된다. 이는 기여형 제도 내에서도 다양한 형태가 존재하고 있음을 의미한다. 셋째, 소득보장제도에서 연대의 원칙이 변화된 경우이다. 프랑스의 실업부조제도(ASS)는 과거에는 실업보험 재원의 연대적 기능을 토대로 운영되었지만, 실업보험 재정이 악화되면서 국가의 재정 지원에 의존하여 운영되고 있다. 기여형 소득보장제도가 비기여형 소득보장제도가 담당했던 역할을 수행하는 경우였다. 하지만 사회보험으로서 실업보험제도는 급변하는 노동시장 환경 속에서 오랫동안 자랑해 왔던 연대 기능을 담당하지 못하게 되었고, 결국 조세에 맡겨졌다.

2. 한국의 소득보장체계 구성

한국의 소득보장체계 역시 위의 이론적 틀에 따라 이해할 수 있을 것이다. 소득보장제도들을 국민들을 소득 감소의 위험으로부터 보호하기 위해 정부가 제공하는 현금 급여 제도들을 통칭하는 개념으로 이해할 때, 대표적인 예가 노령연금(국민연금, 특수직역연금, 기초연금 등)과 고용보험의 실업급여, 국민기초생활보장제도의 생계급여 등이다.⁹⁾ 소득보장제도는 대상자에게 현금을 지급한다는 점에서 현물(서비스 포함) 제공을 내

9) 기타 제도들을 포함하여 각 제도의 구체적 내용에 대해서는 2절에서 소개할 것이다.

용으로 하는 제도들(예, 의료급여, 무상교육 등)과 다르다.

현금을 지급하는 일부 제도들 가운데에는 지급받은 현금을 특정 현물이나 서비스를 구입하는 데 사용하도록 한정하는 제도들이 있다. 즉 현물과 서비스를 구입하는 데 소요되는 현금 지출 부담을 경감시킬 목적으로 급여를 제공하는 경우가 있는데, 대표적인 것이 건강보험 급여, 보육료 지원, 국민기초생활보장제도의 주거 급여 등이다. 이러한 제도들 역시 현물 지원 제도들의 변형된 형태로 보아 본 연구에서 다루는 소득보장제도의 범위에서 제외하기로 한다.

기여(contribution)의 실적이 있는 사람들에게만 급여를 받을 자격을 부여되는 사회보험 방식으로 운영되는 소득보장제도로는 국민연금과 특수직역연금, 그리고 고용보험 해당된다. 이들 급여의 수급자격을 얻기 위해서는 일정 기간 동안 보험료를 납부한 이력이 있어야 한다.

소득-자산조사(means test)를 거쳐 정부의 지원을 받을 만한 자격자를 선정하는 공공부조(public assistance) 또는 사회부조(social assistance)의 대표적인 예가 국민기초생활보장제도의 생계급여이다. 어떤 가구가 이 급여를 받기 위해서는 소득과 자산이 일정한 수준 이하여야 함은 물론이고 부양의무자의 소득과 자산도 일정한 수준 이하여야 한다. 한편 기초연금의 경우도 65세 노인 가운데 70%에 급여를 지급하는 보편적 제도로서의 성격을 띠고 있지만 30%의 노인을 대상자에서 제외하기 위해 소득-자산조사를 수행하고 있다. 수급 자격을 얻기 위해서 자산조사를 거쳐야 한다는 사실과 대상 인구집단의 절반 이상에 해당되는 대다수에게 급여가 지급된다는 사실로 인해 기초연금을 범주형 공공부조로 보아야 할 것인지 사회수당으로 보아야 할 것인지가 논란의 대상이 되기도 한다. 이는 장애인 연금의 경우도 마찬가지이다. 하지만 이들 구체적 제도들이 어떤 이론적 정형에 가까운지를 판단하는 작업은 본 연구의 범위 밖이라

고 보아 본 연구에서는 그 성격에 관한 논의는 논외로 할 것이다.

다음 절에서는 현재 시행 중인 우리나라의 주요 소득보장제도에는 어떤 제도들이 있고 각 제도의 발전 과정과 현재의 모습에 대해 간략히 살펴볼 것이다. 또한 각 제도를 둘러싼 쟁점들을 간단히 검토할 것이다.

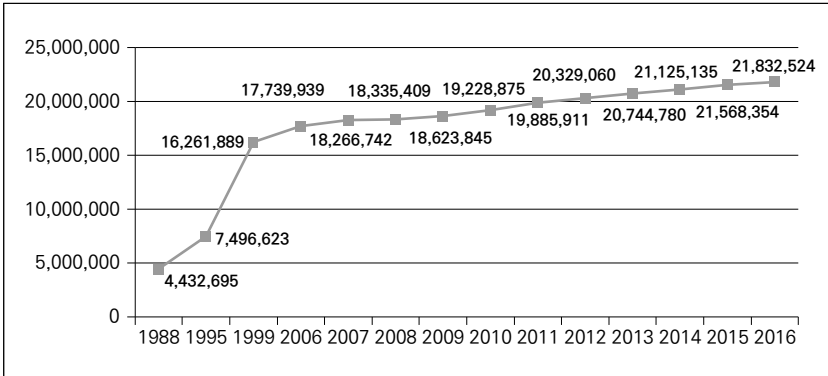
제2절 주요 소득보장제도의 발전과정과 현황

1. 공적연금

가. 국민연금

대표적인 노령연금제도로서의 국민연금제도는 1988년 1월 도입되었다. 국민연금이 도입되기 이전에는 특수직역연금만이 노령연금제도로써 존재하고 있었다. 국민연금제도는 도입 당시엔 10인 이상 사업장에 근무하는 18세 이상 60세 미만의 근로자 및 사업주를 대상으로 실시했고, 이후 1992년 1월부터 5~9인 사업장으로 가입 대상을 확대하였다. 1995년엔 농어촌지역 주민을 대상자로, 1999년에는 도시자영업자 연금까지 각각 확대하여 전 국민 연금 시대를 열었다. 2006년엔 근로자 1인 이상 사업장 전체로 적용 범위가 확대되면서 가입자가 크게 증가하였으며, 2016년 기준 국민연금 가입자 수는 2183만 명이다([그림 2-1] 참조).

[그림 2-2] 국민연금 가입자 수 추이(1988~2016년)



자료: 국민연금공단. (2016). 국민연금통계연보.

국민연금 수급자 수는 2002년 106만 명, 2007년엔 225만 명에서 2016년 현재 438만 명으로 증가하였다(국민연금공단, 2016). 60세였던 수급 연령이 61세로 상향 조정된 2013년에는 수급자 수 증가의 둔화가 나타났다. 사업장가입자를 시작으로 전 국민을 대상으로 한 연금제도 확대로 보험료 수입이 증가하는 한편, 제도 초기인 관계로 연금수급자가 많지 않아 연금 급여 지출이 상대적으로 작았으나, 앞으로 수급자가 늘어나며 지출이 크게 늘어날 전망이다. 2016년 지출된 금액은 17조 681억 원으로 전년에 비해 1조 8000억 원 이상 증가한 규모이다(국민연금공단, 2016).

〈표 2-1〉 국민연금 급여지급 현황(2002~2016년)

(단위: 명, 건, 천 원)

연도	수급자 수	건수	지급금액
2002	1,059,365	1,052,327	1,915,254,978
2003	1,177,378	1,169,441	2,328,449,084
2004	1,541,630	1,533,059	2,914,014,770
2005	1,766,589	1,757,674	3,584,900,642
2006	1,995,984	1,985,502	4,360,238,974
2007	2,256,912	2,244,477	5,182,610,821
2008	2,534,114	2,517,579	6,180,803,696
2009	2,787,091	2,770,344	7,471,933,936
2010	2,992,458	2,975,336	8,635,467,327
2011	3,184,601	3,166,983	9,819,295,640
2012	3,518,090	3,499,522	11,550,754,573
2013	3,653,113	3,633,770	13,112,751,419
2014	3,769,420	3,748,130	13,779,942,522
2015	4,051,372	4,028,671	15,184,009,829
2016	4,384,746	4,362,254	17,068,159,053

자료: 국민연금공단. (2016). 국민연금통계연보. p. 34.

나. 특수직역연금

특수직역연금에는 공무원연금, 군인연금, 사학연금, 별정우체국직원연금이 있다. 공무원연금과 군인연금은 1960년 공무원연금법의 제정으로 도입되었으며, 군인연금은 1963년 군인연금법의 제정으로 독립되었다. 공무원연금은 1982년까지 총무처(연금국)에서 제도를 운영하다 1982년 공무원연금공단이 설립되며 관련 업무가 이관되었다. 사립학교 교직원을 대상으로 하는 사학연금은 1974년 도입되었으며, 부담률과 급여의 내용

등 제도의 근간은 공무원연금제도와 동일하다(보건복지70년편찬위원회, 2015).

국민연금연구원의 조사 결과에 따르면 2015년 말 경제활동인구 수 대비 공적연금 가입자 비율은 85.5%로 나타났다. 이 중 국민연금 가입자는 80.1%, 공무원연금 4.0%, 사립학교교직원연금은 1.1%였다(국민연금연구원, 2015).

〈표 2-2〉 공적연금 가입자 및 취업자 대비 가입률 추이(1999~2015년)

(단위: 천 명, %)

연도	경제활동 인구(A)	공적연금 가입자(B)	국민연금	공무원 연금	사립교직원 연금	B/A(%)
1999	21,666	17,383	16,262	914	208	80.23
2001	22,471	17,407	16,278	913	216	77.46
2002	22,921	17,651	16,499	931	221	77.01
2003	22,957	18,355	17,182	948	225	79.95
2004	23,417	18,265	17,070	965	230	78.00
2005	23,743	18,347	17,124	986	237	77.27
2006	23,978	18,995	17,740	1,009	246	79.22
2007	24,216	19,540	18,267	1,022	251	80.69
2008	24,347	19,622	18,335	1,030	257	80.59
2009	24,394	20,031	18,721	1,048	262	82.11
2010	24,748	20,548	19,229	1,052	267	83.03
2011	25,099	21,217	19,886	1,058	273	84.53
2012	25,501	21,644	20,329	1,064	271	84.88
2013	25,873	22,094	20,745	1,073	277	85.39
2014	26,536	22,540	21,125	1,081	334	84.94
2015	26,913	23,003	21,568	1,093	342	85.47

자료: 국민연금연구원. (2015). 2015 국민연금 생생통계. p. 48.

[그림 2-3] 공적연금 가입실태(2015년 12월말 기준)

18~59세 총인구, 3291만 1000명(100.0%) ³⁾						
비경제활동 인구 ⁵⁾ 984만 명	경제활동인구 ⁴⁾ 2307만 1000명					
	공적연금 비적용자 ⁷⁾ 25만 9000명	공적연금 적용자 ⁶⁾ 2281만 2000명				
		국민연금 적용대상 ⁸⁾ 2134만 9000명				특수직역 연금 ⁹⁾ 146만 3000명
		납부예외자 451만 2000명	소득신고자 1683만 8000명			
			장기체납자 ¹⁰⁾ 109만 3000명	보험료 납부자 1574만 5000명		
29.90%	0.79%	13.71%	3.32%	47.84%	4.44%	
소계 1570만 4000명(47.72%)				소계 1720만 7000명 (52.28%)		

주: 1) 동 산출 결과는 한 시점 기준으로 우리나라 공적연금 가입실태를 살펴보기 위해 2015년 12월 말 기준으로 산정한 수치이므로, 연금수급권자에 대한 직접적인 해석으로 연결 짓는 것은 주의가 필요함. 이는 1년 연금에 가입했다고 수급권자가 되는 것이 아니며, 매년 가입이력과 자격변동이 발생할 수 있기 때문임.

2) 통계청 자료와 국민연금자료 산출 기준의 차이로 인해 일부 통계치가 관점에 따라서 달라질 수 있음에 유의해야 함(예를 들면, 통계청 기준으로 볼 때 경활자인 협업배우자는 국민연금제도에서 적용제의 집단이며, 비경활자 혹은 실업자 중에서도 국민연금 보험료를 납부하는 경우가 있으므로 두 통계치 간 단순 합산 시 오류가 발생할 수 있음).

3) 행정자치부 주민등록 인구통계 각 연령 통계 기준(2015년 12월 기준)

4) '경제활동인구'는 18~59세 기준임(2015년 12월 기준)

5) '비경제활동인구' = 18~59세 '총인구(2015년 12월 기준) - 경제활동인구(2015년 12월 기준)

6) '공적연금 적용자' = 국민연금(2015년 12월 기준) + 특수직역연금 적용자

7) '공적연금 비적용자'(경제활동인구-공적연금적용자)에는 18~59세 실업자 중 일부 포함(경활자 정의 기준이 국민연금과 다르고, 소득 파악의 어려움으로 두 통계 기준이 일치하지 않아 오차 발생)

8) '국민연금 적용대상'은 사업장+지역+임의가입자만을 포함(임의계속가입자 제외)한 수치임. 임의가입자는 비경제활동인구에도 일부 포함되어 있을 수 있음.

9) 특수직역연금 가입자는 공무원, 군인, 사학으로 구성되며, 공무원은 2015년 12월 기준 109만 3000명, 사학연금 가입자 수는 2015년 12월 기준 28만 2000명임. 군인연금의 경우 가입자는 제시하고 있지 않음(수급자 수 = 가입자 수로 가정). 가장 최신 통계인 2015년 국방위원회 국민연금기금 재정규모 및 수급자 통계기준으로 2015년 12월 기준 수급자는 8만 7000명. 이를 합하여, 약 146만 3000명(4.44%)으로 추정.

10) '장기체납자'는 13개월 이상 체납자

자료: 국민연금연구원. (2015). 2015 국민연금 생생통계. p. 19.

다. 주요 쟁점

국민연금제도는 도입 이래 점진적으로 적용 대상을 확대하여 10여 년 만에 전 국민을 포괄하며, 노후소득보장제도의 가장 대표적인 공적연금 제도가 되었다. 하지만 제도의 사각지대와 낮은 소득대체율 문제를 둘러싼 다양한 이슈가 존재한다.

사각지대 문제는 국민연금을 둘러싼 가장 핵심적인 논란 중 하나다. 국민연금연구원에 따르면 경제활동인구 대비 국민연금 적용 대상은 92.5%이나 공적연금 비적용자, 납부 예외자, 장기 체납자 등을 제외한 실제 보험금 납부자 비율은 68.2%에 그친다(국민연금연구원, 2015). 2016년 다소 증가하여 70.2%의 가입률을 보였으나 여전히 경제활동인구의 30%에 가까운 사각지대가 존재한다. 현재 65세 이상의 수급률을 살펴보아도 전체 노인 대비 36.4%만이 국민연금을 지급받고 있다(주은선, 2017). 고용 불안정 문제가 심화하면 이러한 사각지대 문제는 더욱 악화할 것으로 전망된다.

국민연금의 적정한 소득대체율에 대한 논란도 끊임없이 제기되는데, 도입 당시 70%였던 명목 소득대체율은 1997년 IMF 외환 위기 시 1차 연금개혁을 통해 60%로 조정되었고, 2008년 2차 연금개혁으로 다시 50%로 낮아졌다. 또한 소득대체율은 매년 0.5%포인트씩 낮아져 2028년에는 40%가 된다. 소득대체율 40%는 노후소득보장 기능을 심각하게 위협하는 수준이라는 노동계와 시민단체의 주장으로 소득대체율 50%로의 재인상에 대한 논의가 지속적으로 이뤄졌지만 보험료 인상에 대한 저항 등으로 성과를 거두진 못했다.

소득대체율 인상이 적절한가에 대한 논의가 있지만 우리나라 특성상 노동시장의 진입이 늦고 퇴직이 일러 실제 연금 가입기간이 낮으며, 준공

적연금과 사적연금이 충분치 않다는 점을 고려했을 때 점진적인 보험료율과 소득대체율의 인상은 연금 재정의 안정화와 노후소득보장을 위해 적절해 보인다(김연명, 2015).

2. 기초연금

국민연금제도 시행 시 연령상의 문제로 가입하지 못했거나, 가입하였더라도 그 기간이 짧아 충분한 연금을 받지 못해 빈곤문제를 겪는 현세대 노인들을 위해 도입된 기초연금은 1991년 시행 이래 여러 번의 제도명 변경과 대상 및 지급액의 확대가 있었다. 1991년 도입된 노령수당은 1998년 경로연금으로 변경되었으며, 2008년부터 기초노령연금으로 변경되며 지급대상이 하위 60%로 확대되었다. 수급 대상도 1월 도입 당시 만 70세 이상이었던가 7월부터는 만 65세 이상으로 확대되었으며, 2009년에는 소득인정액 하위 70%로 대상자가 확대되었다(보건복지70년 편찬위원회, 2015).

2014년 7월 기초노령연금은 다시 기초연금으로 변경되며 65세 이상 노인의 소득인정액 하위 70%에게 최대 20만원의 지급액을 지원하게 되었으며, 2017년 기준으로 최대 수급액은 20만 6050원이다.¹⁰⁾ 2017년 5월 출범한 문재인 정부는 2018년 하반기부터 기초연금을 25만 원으로 인상하고 임기 내에 급여 수준을 30만 원까지 인상하겠다는 계획을 밝혔다.

¹⁰⁾ 보건복지부 기초연금 홈페이지. basicpension.mohw.go.kr에서 2017. 12. 19. 인출.

〈표 2-3〉 기초연금 선정 기준액(2014~2017년)

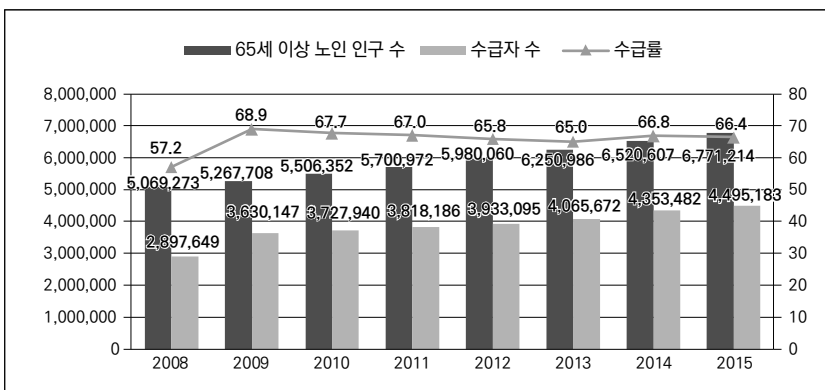
연도	단독가구	부부가구
2014년	870,000	1,392,000
2015년	930,000	1,488,000
2016년	100,000	1,600,000
2017년	1,190,000	1,904,000

자료: 보건복지부. (각 연도). 기초연금 사업안내.

수급자 수는 도입 이후 꾸준히 증가하여 2015년 기준 449만 명이다. 2009년부터 소득인정액 하위 70%까지 대상자를 확대하며, 대상자 수가 전년 대비 25.3% 증가하여 363만 명으로 나타났다. 예산 또한 2011년 3조7000억 원에서 매년 증가하였으며, 2014년 수급액이 2배 증가하며 지출액이 전년 대비 60.3% 증가하여 6조 8000억 원이 기초연금으로 지출되었다(보건복지부, 한국보건사회연구원, 2016).

[그림 2-4] 기초연금 수급자 수 및 수급률 추이(2008~2015년)

(단위: 명, %)



주: 각 연도 12월 기준임.

자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2016). 통계로 보는 사회보장 2016.

〈표 2-4〉 기초연금급여 관련 국비와 지방비 소요 추이(2011~2019년)

(단위: 억 원)

연도	국 비	지방비	합 계
2011년	28,113	9,691	37,805
2012년	29,856	10,222	40,076
2013년	31,911	10,780	42,691
2014년	51,270	17,184	68,454
2015년	75,634	24,456	100,090
2016년	78,497	24,452	102,949
2017년	86,673	21,148	107,821
2018년	92,297	22,520	114,817
2019년	98,695	24,081	122,776

주: 2012~14년은 결산, 15년은 예산, 16년은 예산안, 17년 이후는 추정치 기준.
 자료: 김승기. (2015). 2016년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고.

기초연금제도가 노인빈곤을 완화에 상당 부분 기여하였고, 이를 통해 노인들의 삶의 질이 개선되었다는 연구 결과가 있다. 하지만 국민연금 미수급 및 저연금 문제에 대한 대응으로 설계된 제도의 목적에 부합되지 않는 대상자 기준과 불충분한 급여액의 문제가 제도의 한계로 지적된다.

대상자 기준과 관련해서는 기초연금 대상자가 소득하위 70%이므로 재산 및 소득조사를 통해 대상자를 선별해야 한다는 문제와, 이 과정에서 제도를 인지하지 못하거나 소득 또는 재산의 노출 위험으로 신청하지 않아 수급 대상자에 포함되지 못하는 문제가 있다(이용하, 최옥금, 이상봉, 한신실, 2016). 이러한 영향으로 기초연금은 목표 수급률인 70%를 달성하지 못하고 있다. 심지어 노인 소득 3분위 이하의 기초연금 수급액은 다른 소득분위에 비해 낮으며, 기초수급자 노인의 7%는 기초연금을 아예 신청하지 않았다는 연구 결과도 있다(주은선, 2017).

기초연금 급여 수준의 적정성에 대한 논란도 끊임없이 지적되고 있다.

기초연금은 소득상승률이 아닌 물가상승률에 따라 조정되는데, 이는 소득 수준의 증가 속도에 비해 느리게 반응할 수밖에 없다. 또한 기초연금은 국민연금 가입 기간과 역의 관계로 연계되는데, 기초연금 기준 급여액에서 국민연금 소득 재분배 값 A에 따라 삭감되도록 설계되어 있기 때문이다(최옥금, 한신실, 2016). 다시 말해 국민연금 가입 연수가 높으면 그만큼 기초연금 수령액이 삭감된다는 것이다. 이로 인한 문제점은 연금 수령액이 낮아지면 기초연금 급여액까지 삭감되는 결과가 발생할 수 있다는 것이다(주은선, 2017). 이뿐만 아니라 기초생활보장제도와와의 연계로 기초연금 급여액이 인상되더라도 기초보장제도 급여액이 감액되는 문제는 제도의 심각한 결함으로 지적된다.

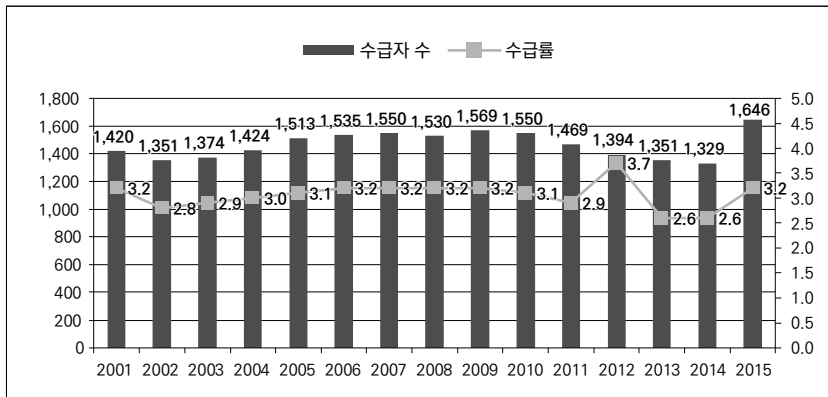
3. 국민기초생활보장제도

국민기초생활보장제도(이하 기초생활보장제도)는 우리나라의 대표적인 공공부조제도이다. 이 제도의 근거 법인 국민기초생활보장법은 생활보호법을 대체한 법률로 1999년 9월 7일 제정되어 2000년 10월 1일부터 시행되었다. 이 제도는 가구의 소득 및 재산(소득인정액)이 일정한 수준 이하이고 부양의무자가 없거나 부양의무자의 부양능력이 약할 경우 국가가 생계, 의료, 주거, 교육 등의 급여를 제공하도록 하는 제도이다. 제도 시행 이후부터 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합한 소득인정액이 최저생계비 이하인 경우 수급이 가능하였으나, 2015년 7월 맞춤형 급여의 도입으로 개별급여(생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여)로 분리되었으며, 수급자 선정기준이 최저생계비에서 중위소득으로 변경되었다. 2017년 선정기준은 생계급여 30%, 의료급여 40%, 주거급여 43%, 교육급여 50%이다(보건복지부, 2017a).

2002년부터 꾸준히 증가하던 수급자 수는 2010년 감소하기 시작하는데, 이는 2010년 사회복지통합관리망의 도입으로 소득, 재산정보의 연계에 따른 결과로 보인다. 2015년 맞춤형 급여의 도입으로 수급자가 크게 늘어 2015년 기준 수급자 164만 명, 수급 가구 101만 가구로 나타났다(보건복지부, 2016). 예산 규모도 2015년에 전년에 비해 5600억 원 이상 증가하여 4조 6836억 원이었으며, 2017년 다시 감소한 4조 5029억 원이었다(국회예산정책처 재정통계).

[그림 2-5] 국민기초생활보장제도 수급자 현황(2001~2015년)

(단위: 천 명, %)



자료: e-나라지표, www.index.go.kr에서 2016. 6. 15. 인출.

2015년 자료 - 보건복지부, (2016). 보건복지통계연보.

〈표 2-5〉 국민기초생활보장제도 지출(2011~2017년)

(단위: 억 원)

연도	국비	지방비	합계
2011	32,218	8,231	40,449
2012	31,637	7,839	39,476
2013	33,297	8,336	41,633
2014	33,147	8,037	41,184
2015	37,984	8,852	46,836
2016	34,114	8,125	42,239
2017	36,937	8,093	45,029

주: 1) 기초생활보장급여 예산은 2011~2015년은 생계·주거·교육·해산장제급여 예산 기준, 2016년 이후 생계·해산장제급여 예산 기준.

2) 2015년 맞춤형 급여 개편으로 주거급여(국토부), 교육급여(교육부)는 각 부처에서 예산 편성. 자료: 국회예산정책처 재정통계, stat.nabo.go.kr에서 2017. 6. 16. 인출. 원자료: 보건복지부.

기초생활보장제도는 1962년 이후 시행되던 생활보호사업에 그 뿌리를 두고 있다. 하지만 대상자의 규모나 급여의 수준 면에서 두 제도는 근본적인 차이가 있다. 생활보호사업의 시행 말기인 1999년의 경우 사업 예산은 약 2조 원이고 급여수준은 월 12만 8천 원(거택보호), 대상자 수는 약 33만 명(거택보호)의 수준이었다. 하지만 기초생활보장제도 시행 직후인 2001년의 경우 예산은 약 3조 5천억 원, 대상자 수는 약 140만 명, 급여액은 최대 약 80만 원(4인 가구) 수준으로 증가하였다. 그러나 무엇보다도 권리성 급여로서의 법적인 지위를 확보했다는 점에서 기초생활보장제도는 생활보호사업과 질적인 차이가 있다고 보아야 할 것이다.

올해 8월 10일 정부는 제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020년)을 발표하였다. 이번 종합계획은 맞춤형 개별급여 도입 이후 기초생활보장제도의 평가를 바탕으로 수립했으며, 여기는 주거급여의 부양의무자 기준의 폐지, 생계와 의료급여의 부양의무자 기준 완화, 의료급여에서의 본인부담 경감 계획 등의 내용을 담고 있었다(관계부처합동, 2017). 이번

종합계획은 다양한 내용을 포괄하고 있지만, 몇 가지 한계점도 보이는데, 가장 대표적으로 논의되는 것이 부양의무자 기준이다.

부양의무자 기준과 관련하여 1차 기초생활보장 종합계획에는 주거급여만 부양의무자를 폐지하고, 생계 및 의료급여는 부양의무자 기준을 남겨 두기로 하였는데, 이로 인해 사각지대의 문제는 당분간 지속될 전망이다. 의료급여의 경우 부양의무자 기준으로 수급에서 탈락하였더라도 타인의 도움으로 의료비를 감당하는 경우가 거의 없기 때문에 의료급여에 부양의무자 기준은 타당하지 않다는 지적이 있다(이승윤, 김윤영, 2016).

선정기준에 대한 지적도 꾸준히 제기되고 있는데, 소득환산율이 지나치게 높고 기본재산액은 현실에 맞지 않게 낮다는 지적이다(기초법바로세우기공동행동, 2017). 소득환산율은 2003년 도입 시 기본재산공제액을 초과하는 일반재산은 2년 이내 모두 소진한다는 조건으로 4.17%로 정했고, 금융재산의 경우 환금성이 높기 때문에 일반재산의 1.5배인 6.26%, 자동차는 국민 정서를 고려해 100%로 적용하였다(보건복지부, 2017a). 소득환산율의 근거가 부족할 뿐만 아니라 저소득층이 자산을 보유한 경우 복지급여에 진입하지 못하도록 막는 장애물로 작용할 수 있다.

4. 실업급여

실업급여는 1995년 도입되었으며 고용보험 가입 근로자가 실직한 경우 재취업활동 기간 동안 지급되는 급여이다. 이직일 이전 18개월 동안에 180일 이상 임금근로자로 근로하고, 비자발적으로 이직하여 재취업활동을 하는 자에게 지급된다. 일용근로자는 1개월에 10일 미만 근로하는 경우 실업으로 인정된다. 실업급여는 구직급여, 연장급여 등으로 구성되는데(고용노동부, 2015),¹¹⁾ 핵심이 되는 구직급여는 이직 당시의 연령과

고용보험 가입 기간(피보험기간)에 따라 90~240일간 이직 전 평균임금의 50%를 지급하도록 하고 있다. 2017년 현재 구직급여의 상한액은 4만 3416원이고, 하한액은 2017년 최저임금액(17년 6470원)의 90%이다.

〈표 2-6〉 구직급여 소정 일수

연령 \ 피보험기간	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	90일	150일	180일	210일	240일

자료: 고용노동부. (2015). 실업급여 제도 안내. moel.go.kr에서 2017. 6. 20. 인출.

11) 고용노동부(2015), 실업급여 제도 안내. moel.go.kr에서 2017. 6. 20. 인출.

〈표 2-7〉 실업급여제도 변천사

구분	주요 개정 내용
적용대상	· 30인('95) → 10인('98. 1.) → 5인('98. 3.) → 1인('98. 10.) · 일용근로자 실업급여 지급('04. 1.) · 별정직·계약직공무원 임의가입 허용('08. 3.)
소정급여일수	· 30~210일('95) → 60~210일('98. 3.) → 90~240일('00. 1.)
1일 상한액	· 3만 5천 원('95) → 3만 원('99. 7.) → 3만 5천 원('01. 1.) → 4만 원('06. 1.) → 4만 3천 원('15. 1.)
1일 하한액	· 미설정('95) → 최저임금 70%('98. 10.) → 90%('00. 4.)
피보험 단위기간	· 이직 전 18월 중 12월 이상('95) → 180일 이상('00. 4.)
수급기간	· 10월('95) → 1년('00. 4.)
수급기간 연장	· 최대 3년('95) → 최대 4년('00. 4.)
구직급여 대기기간	· 14일('95) → 7일('04. 1.)
실업인정주기	· 2주 단위('95) → 1~4주 단위('06. 1.)
개별연장급여 일수	· 30~60일('95) → 60일('99. 2.)
훈련연장급여 수준	· 구직급여의 70%('95) → 100%('08. 3.)
특별연장급여제도	· '98. 3. 신설
고액금품(1억 원 이상) 수령자 지급유예	· 수령자('98. 10.) → 수령이 확실시되는 자('00. 4.) → 폐지('15. 4. 21.)
실업인정방식	· 출석('95) → 인터넷 허용('10. 12.) → 1·2단계 구분('14. 3.)

자료: 고용노동부. (2015). 실업급여 제도 변천사. moel.go.kr에서 2017. 6. 20. 인출.

위의 〈표 2-7〉에서 보듯이 고용보험의 적용 대상과 소정 급여일수는 1990년대 말에 외환위기를 계기로 급속히 확장되었다. 2004년 86만 명의 실업자 중 20.1%가량인 17만 명이 실업급여를 수급했으며, 수급률은 해마다 증가하여 2007년엔 30%가 넘었다. 이후 2008년 세계 금융위기로 실업자가 급격히 증가하여 전년 대비 12만 명이 증가하였고 수급자 수 역시 11만 명 가까이 증가하여 수급률은 42.6%에 다다랐다가 이후 다시 감소하여 2013년 42.6%로 회복하였다(국회예산정책처, 2014). 구직급

여 예산 역시 2009년 전년 대비 43.7% 증가하여 4조 1164억 원이었으며, 이후 2012년까지 감소세를 보이다 다시 증가하여 2015년은 4조 2745억 원 규모였다(국회예산정책처, 2014).

〈표 2-8〉 실업급여 수급률 추이(2004~2013년)

(단위: 천 명, %)

연도	실업자 수(A)	실업급여 수급자 수(B)	수급률(B/A)
2004	860	173	20.1
2005	887	203	22.9
2006	827	221	26.7
2007	783	243	31
2008	769	272	35.4
2009	889	379	42.6
2010	920	359	39
2011	855	337	39.4
2012	820	336	41
2013	807	344	42.6

주: 1) 실업급여 수급률=실업급여 수급자 수(월평균)/실업자 수(월평균)×100

2) 실업자는 통계청 구직기간 4주 기준 실업자(월평균)

3) 수급자는 구직급여, 연장급여의 순수 지급자(월평균)

자료: 국회예산정책처. (2014). 실업급여사업 평가. p. 10.

〈표 2-9〉 실업급여사업 예·결산액 추이(2005~2015년)

(단위: 억 원)

연도	구직급여	취업촉진수당	합 계
2005	16,087	1,433	17,520
2006	18,398	2,342	20,740
2007	21,235	3,105	24,340
2008	24,734	3,917	28,653
2009	35,988	5,176	41,164
2010	34,874	1,991	36,865
2011	33,466	2,148	35,614
2012	34,419	2,348	36,767
2013	36,620	2,600	39,219
2014	38,095	1,883	39,978
2015	41,084	1,661	42,745

주: 1) 구직급여는 순수 구직급여, 훈련연장급여, 개별연장급여를 포함하고, 취업촉진수당은 조기 재취업수당과 직업능력개발수당, 광역구직활동비 및 이주비를 포함하는 금액임.

2) 2014년 계획액은 고용보험기금운용계획 변경사항을 반영한 계획현액이고, 2015년은 고용 보험기금운용계획안 기준임.

3) 실업급여 반환금(고용보험료 초과납부가 확인된 경우 과납 보험료를 반환하는 사업)은 제외함.
자료: 국회예산정책처. (2014). 실업급여사업 평가. p. 6.

평균 임금대체율은 2013년 기준 49.9%로 이직 전 평균 임금의 절반 수준으로 나타났으며, 하한선 적용자의 임금대체율은 28.9%, 상한선 적용자의 임금대체율은 74.8%였다(국회예산정책처, 2014). 실업급여 상한선 적용자의 임금대체율은 2012년을 제외하고는 2008년 이후 감소하는 추세를 보였으며, 하한선 적용자의 임금대체율은 2006년 68.2%에서 해마다 증가하고 있다.

〈표 2-10〉 실업급여 하한선과 상한선 적용자의 임금대체율(2006~2013년)

(단위: %)

연도	상한선 적용자의 임금대체율	하한선 적용자의 임금대체율	평균 임금대체율
2006	30.3	68.2	46.5
2007	31.9	69.5	48.6
2008	32.0	70.7	49.5
2009	31.6	72.0	49.8
2010	30.5	73.7	50.2
2011	28.6	74.5	49.1
2012	29.7	74.2	50.1
2013	28.9	74.8	49.9

주: 1) 평균 임금대체율=평균 구직급여일액/이직 전 평균 임금(일액)

2) 상한선 적용자의 임금대체율=상한선 적용자의 평균 구직급여일액/상한선 적용자의 이직 전 평균 임금(일액)

3) 하한선 적용자의 임금대체율=하한선 적용자의 평균 구직급여일액/하한선 적용자의 이직 전 평균 임금(일액)

4) 수급자격 처리일자 기준

자료: 국회예산정책처. (2014). 실업급여사업 평가. p. 40.

우리나라 실업급여를 OECD 국가들과 비교한 연구에서는 다른 국가들에 비해 짧은 소정급여일수와 50% 정도에 머무르는 낮은 소득대체율을 문제로 지적했다. 또한 자발적 이직에 대해서는 급여수급 자격을 제한하는데, 자발적 이직자라도 장기 실업자에게는 충분한 유예기간 이후에는 급여수급자격을 부여하여 실업급여제도가 실업자의 사회안전망으로서의 역할을 수행할 것을 주장했다(성재민, 2016). 지난 7월 국정기획자문위원회는 실업급여를 실직 전 급여 60%로 인상하고, 실직 후 90~240일까지의 지급기한도 단계적으로 확대하여 270일까지 늘릴 계획이라 밝힌 바 있다.

5. 근로장려금

근로장려세제(Earned Income Tax Credit)는 저소득 근로자 또는 자영업자 가구에 대하여 가구원 구성과 총급여액 등에 따라 산정된 근로장려금을 지급하는 제도이다. 이 제도는 근로 빈곤층의 근로를 장려하고 실질소득을 지원하는 근로연계형 소득지원제도로서 2008년부터 시행되었고, 2009년 첫 근로장려금이 지급되었다. 2011년 부양자녀가 없는 부부 가구 및 사업소득자(보험설계사 및 방문판매원에 한함)로 대상자가 확대되었으며, 총소득 기준금액도 최대 2500만 원으로 요건을 완화하였다[조세특례제한법 개정(2011. 12. 31.)]. 당시 대상자 확대로 수급 가구는 전년에 비해 44% 증가하여 75만 가구를 기록했다.

2013년 부양자녀 수와 가계근로소득에 따라 산정금액이 결정되었고, 2014년 가구원 구성 형태, 즉 단독 가구, 홑벌이 가족 가구, 맞벌이 가족 가구와 가계근로소득에 따른 산정금액이 결정되었다(박종선, 황덕순, 2016). 2014년 귀속(2015년 신청)부터 수급 대상이 근로소득자뿐만 아니라 사업소득자(모든 자영업자, 전문직 제외)로 확대되었다. 2014년엔 모든 자영업자로 수급 대상이 확대되며 수급 가구 수가 전년 대비 51.5% 증가하였다. 2015년 기준 수급 가구 수는 137만 가구이며, 지급 금액은 1조 280억 원이었다(국세청, 2016).

2017년부터 무주택이거나 1주택 요건이 폐지됨에 따라 주택을 두 채 이상 갖고 있더라도 1인 가구 연 1300만 원, 홑벌이 2100만 원, 맞벌이 2500만 원 미만의 소득과 가구원 재산 합계액 1억 4000만 원 미만의 재산 조건만 만족하면 근로장려금 수급이 가능하다. 또한 단독 가구 수급 연령이 40세 이상인 가구로 하향 조정되며 수급 가구 및 금액이 증가될 것으로 예상된다(한겨레, 2017. 4. 27.).

〈표 2-11〉 근로장려금 급여액(2017년)

가구원 구성	총 급여액 ¹⁾	근로장려금 지급액
단독 가구 ²⁾	600만 원 미만	총 급여액×77/600
	600만~900만 원	77만 원
	900만~1300만 원	77만 원 - (총 급여액 - 900만 원) × 77 / 400
홀벌이 가족 가구 ³⁾	900만 원 미만	총 급여액 × 185 / 900
	900만~1200만 원	185만 원
	1200만~2100만 원	185만 원 - (총 급여액 - 1200만 원) × 185 / 900
맞벌이 가족 가구 ³⁾	1000만 원 미만	총 급여액 × 230 / 1000
	1000만~1300만 원	230만 원
	1300만~2500만 원	230만 원 - (총 급여액 - 1300만 원) × 230 / 1200

주: 1) 총 급여액 = 근로소득의 총 급여액 + (사업소득 총 수입금액 × 업종별 조정률)

2) 배우자와 부양자녀가 없는 40세 이상인 가구

3) 배우자 또는 부양자녀가 있는 가구로서 맞벌이 가족 가구가 아닌 가구

4) 전년도 연간 거주자와 배우자 각각의 총 급여액 등이 300만 원 이상인 가구

자료: 국세청 홈택스, 근로장려금·자녀장려금 안내, hometax.go.kr.에서 2017. 12. 15. 인출.

〈표 2-12〉 근로장려금 수급 가구 수 및 지출액(2008~2015년)

(단위: 백만 원)

연도	가구 수	지출액
2008년	590,720	453,731
2009년	566,080	436,903
2010년	522,098	402,003
2011년	752,049	614,021
2012년	783,397	561,761
2013년	846,018	774,492
2014년	1,281,856	1,056,562
2015년	1,378,953	1,028,049

자료: 국세청, (2016). 2016년 국세통계 연보.

청년 워킹푸어의 정책 수단은 물론 근로 빈곤층을 대상으로 소득 보조를 통한 근로 유인의 목적으로 도입되었던 근로장려세제를 놓고, 임금 격

차 완화를 위한 소득 보조로서 중위소득 미만의 근로자를 대상으로 확대하는 방안이 활발하게 논의되고 있다(박영삼, 2017). 근로장려금의 대상자 확대에 대한 논의의 일환으로 청년층과 1인 가구의 대상자 확대가 검토되고 있으며, 실제 2018년부터 30세 이상이 대상자에 포함될 예정이다. 더불어 최소한 최저임금 미만(연 1500만 원, 시급 6030원)까지 지원 대상에 포함돼야 청년층으로의 대상 확대에 의미가 있을 것이라는 의견도 있다(박영삼, 2017).

현재 근로장려세제의 급여 수준은 연간 77만~230만 원에 불과하다. 소득 재분배 기능 및 취업 빈곤층과 실업자의 근로 유인 제고를 위해서는 급여 수준의 확대가 필요하다. 또한 현행 근로장려금은 행정비용 절감 및 과다 지급으로 인한 정산 비용 증가 관련 문제의 방지를 위해 연말정산과 마찬가지로 연간 1회 사후적으로 지급되고 있다. 이러한 지급방식은 매월 급박한 지원을 필요로 하는 근로 빈곤층에게 제대로 된 효과를 가져오기 힘들기 때문에 지급 시기와 주기에 대한 개선도 필요할 것으로 보인다(박영삼, 2017).

6. 장애인연금 및 장애(아동)수당

가. 장애인연금

장애인연금은 18세 이상 중증장애인(1~3급) 중 월 소득 인정액 이하인 자에게 지급되는 무기여 방식의 연금제도로 2010년 7월 시행되었다. 2010년 도입 초기 9만 원이었던 급여 수준은 2014년 장애인연금법 개정으로 20만 원으로 변경되었으며, 지급대상 역시 소득하위 63%에서 70%로 확대되었다(보건복지70년사편찬위원회, 2015). 내년 기초급여는 올해보다 4만 4000원이 인상된 25만 원이 될 예정이며, 장애인연금액은 기초생활보장제도의 소득평가액 산정 시 제외된다(보건복지부, 2017b).

2010년 도입 초기 26만 명이었던 수급자 수는 2015년 1.3배가량 증가하여 34만 명이었다. 예산 수준도 2012년 4208억 원에서 2015년 8489억 원까지 증가하였다가 다음 해부터 감소하여 2017년엔 8349억 원이었다(국회예산정책처 재정통계).

〈표 2-13〉 장애인연금 급여 수준의 변화

(단위: 원)

구분			2010	2014		2017
				상	하	
기초급여 만 18세 이상 65세 미만			90,000	99,100	200,000	206,050
부가 급여	수급자	65세 미만	60,000	80,000	80,000	80,000
		65세 이상	150,000	170,000	280,000	286,050
	차상위	65세 미만	50,000	70,000	70,000	70,000
		65세 이상	50,000	70,000	70,000 (140,000) ¹⁾	70,000 (140,000)
	차상위 초과	65세 미만	-	20,000	20,000	20,000
		65세 이상	-	40,000	40,000	40,000
	보장 시설	65세 미만	-	-	-	-
		65세 이상	70,000	70,000	70,000 ²⁾	70,000

주: 1) 차상위 급여특례: 2010년 7월 1일 당시 차상위 계층이고, 종전 장애수당(차상위계층) 수급자로서 현재 65세 이상인 자(65세 연령 도래자 포함)

2) 보장시설 수급자 급여특례: 2010년 7월 1일 당시 만 65세 이상인 자(1945년 6월 30일 이전 출생자)이고 종전 장애수당(기초생활 수급자) 수급자로서 그 당시 보장시설 수급자
자료: 보건복지부70년사편찬위원회. (2015). p. 304.

2017년 자료는 보건복지부 장애인연금 홈페이지, bokjiro.go.kr에서 2017. 6. 21. 인출.

〈표 2-14〉 장애인연금 수급자 및 지출 현황(2012~2017년)

(단위: 천 명, 백만 원)

연도	수급자 수	국비	지방비	지출 합계
2012	306	282,547	138,279	420,826
2013	305	338,165	165,434	503,599
2014	329	430,381	197,759	628,140
2015	358	561,443	287,453	848,896
2016	351	547,877	271,721	819,598
2017	352	559,587	275,316	834,903

주: 2012~2015년은 결산기준, 2016~2017년은 예산기준.

자료: 예산-국회예산정책처 재정통계.Stat.nabo.go.kr에서 2017. 6. 16. 인출: 수급자 수-보건복지부(2016).

장애인연금은 장애인에게 제공되는 유일한 최저소득보장제도로 장애로 인한 근로능력의 상실과 소득의 감소, 기타 추가 비용 등을 보전하여 경제적으로 어려운 장애인의 생활 안정화를 목적으로 한다.

하지만 다른 OECD 국가들과 비교하였을 때 낙후된 장애 평가 시스템으로 인해 제도의 효율성이 낮다는 지적이 있다. 예컨대 노르웨이나 네덜란드, 스웨덴, 핀란드, 덴마크 등의 국가는 근로능력을 상실했거나 심각한 손상으로 정상적인 소득활동이 어려운 상태에 장애인연금과 같은 비기여 연금을 지급할 수 있도록 한 반면, 우리나라는 장애등급에 의한 중증장애를 장애요건으로 정하고 있다. 개인의 근로능력 상실 정도에 대한 객관적 평가 없이 단순한 의학적 손상 수준으로 대상자를 선정하는 것은 제도 효과성이 낮을 수밖에 없다(윤상용, 2013).

더불어 중증장애인에게 지급되는 최저소득보장제도의 평균 소득 대비 급여 수준이 네덜란드 25.8%, 핀란드 20%, 일본이 19%인 데 비해 우리나라는 3% 수준으로, 2014년 이후 급여액이 2배가량 증가하였고 국정과제의 일환으로 2018년까지 장애인연금을 25만 원까지 인상할 계획이지만, 여전히 선진국들에 비해 급여의 소득대체율이 현저히 낮은 실정이다(윤상용, 2013).

나. 장애수당

장애수당은 만 18세 이상의 기초생활보장제도를 수급하는 경증장애인을 대상으로, 장애로 인해 발생하는 추가적 지출에 대한 보전을 위한 제도이다. 1990년 저소득·중증·중복장애인에 대한 부양수당으로 처음 도입되었으며, 1992년에 생계보조수당, 1999년에 장애수당으로 명칭이 변경되었다. 2010년부터 중증장애인은 장애인연금 수급대상자로 전환되었으며, 경증장애인만 수급대상자로 남게 되었다. 장애수당은 18세 이상

경증장애인(3~6급) 중 기초보장제도 수급자와 차상위 계층에게 월 4만원(시설은 월 2만 원)이 지급되는 제도이며, 장애아동수당은 만 18세 미만의 기초생활보장 수급자와 차상위 가구에 월 최소 2만 원, 최대 20만원까지 지원한다(보건복지부, 2017b).

〈표 2-15〉 장애수당 수급대상과 수급액의 변화

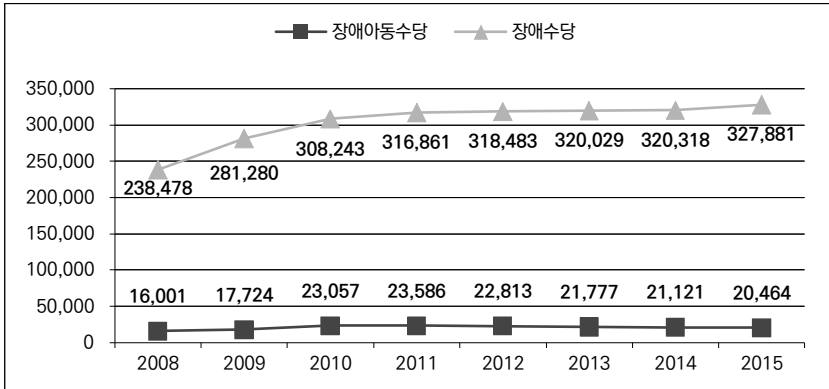
연도	수급대상 및 수급액의 변화
1990~1993	• 생활보호, 의료부조1급 지체, 지적, 시각 월 2만 원
1994~2004	• 생활보호기초생활보장 월 4만~6만 원
2005~2006	• 기초중증 월 6만~7만 원 • 기초경증 월 2만 원
2007~2009	• 기초중증 월 13만 원 • 차상위중증 월 12만 원 • 기초 및 차상위 경증 월 3만 원
2010~2014	• 기초 및 차상위 경증 월 3만 원(경증장애수당)
2017	• 장애수당(기초): 만 18세 이상의 경증(3~6급) 장애인으로 국민기초생활보장 생계 또는 의료급여 수급자에게 월 4만 원(재가), 월 2만 원(시설) 지급 • 장애수당(차상위 등) - 만 18세 이상의 경증(3~6급) 장애인으로 국민기초생활보장 주거 또는 교육급여 수급자(생계·의료급여 미수급자) 및 차상위계층에게 월 4만 원 지급 - 만 18세 미만의 장애아동(1~6급)으로 국민기초생활보장 수급자(생계, 의료, 주거, 교육) 및 차상위계층에게 장애아동수당(2만~20만 원) 지급

자료: 보건복지70년사. 원자료: 보건복지부. (각 연도). 장애인복지사업안내.

2015년 현재 장애수당 수급자는 32만 7881명이며, 2008년 이래 꾸준히 증가하였다. 장애아동 수급자는 2만 464명으로 기초생활보장수급자가 1만 4783명, 차상위계층이 5681명이다(보건복지부, 2016). 2017년 장애수당과 장애아동수당 예산은 1981억 원 규모이다(국회예산정책처 재정통계).

[그림 2-6] 장애수당 및 장애아동수당 수급자 현황(2008~2015년)

(단위: 명)



자료: 보건복지부. (2016). 2016년 보건복지통계연보.

〈표 2-16〉 장애수당 및 장애아동수당 지출 현황(2012~2017년)

(단위: 백만 원)

연도	국비	지방비	지출 합계
2012	107,498	52,539	160,037
2013	107,498	52,922	160,420
2014	105,784	51,522	157,306
2015	131,287	65,039	196,326
2016	124,559	61,318	185,877
2017	132,711	65,358	198,069

주: 2012~2015년은 결산기준, 2016~2017년은 예산기준.

자료: 국회예산정책처 재정통계. stat.nabo.go.kr에서 2017. 6. 16. 인출. 원자료: 보건복지부.

경증장애인은 중증장애인 못지않은 경제적 어려움에 놓여 있지만 장애수당은 장애인연금에 비해 급여액의 차이가 4배 이상이며, 급여액의 증가도 10년간 만 원에 그치는 등 경증장애인, 특히 일상생활이 어려운 3, 4급 장애인은 사각지대로 방치되고 있다. 문재인 정부가 장애등급제의 단계적

폐지와 장애인 종합지원 체계의 도입을 약속했듯이 등급제에 의존한 지원 체계보다는 장애인 개인의 욕구를 반영한 제도의 도입이 필요하다(노컷뉴스, 2017. 8. 29.).

7. 한부모가족 자녀 양육비

한부모가족 지원사업은 저소득 한부모가족과 미혼가족 및 조손가족이 가족의 기능을 유지하며 생활 안정과 자립 기반을 조성할 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 한다. 자녀 양육비 지원은 1989년에 시행된 「모자복지법」에 의해 1992년 저소득층 모자가정 자녀에 대한 학비와 아동양육비 지원을 시작으로 도입되었으며, 이후 1995년 저소득층 부자(父子)가정 자녀에 대한 지원으로 대상을 확대하였다. 현재 한부모가족 자녀 양육비 지원 대상은 사별 또는 이혼으로 한부모가족이 된 경우이며, 세대주인 모(母) 또는 부(父)가, 만 18세 미만(취학 시 만 22세 미만) 자녀를 양육하는 경우나, 부모로부터 부양을 받지 못하는 조손가족도 대상자에 포함된다.

2015년 맞춤형 급여 개편에 따라 한부모가족 자녀 양육비 기준 역시 중위소득을 도입하였으며, 저소득 한부모가족은 2015년 최저생계비 130% 이하였던 기준이 2016년 기준 중위소득 52% 이하로, 청소년 한부모가족은 2015년 최저생계비 150% 이하에서 2016년 기준 중위소득 60% 이하로 변경되었다. 이는 2017년 기준 2인 한부모 및 조손가족 월 146만 3513원이며, 청소년 한부모가족은 168만 8669원이다(여성가족부, 2017, p. 3).

아동양육비 지원금은 2012년 월 5만 원에서 다음 해 7만 원으로 인상되었으며, 2015년 월 10만 원, 2017년 12만 원으로 인상되었다. 만 5세 이하의 추가 아동이 있는 경우 1인당 월 5만 원이 추가 지급되며, 자녀가

중고생인 경우 1인당 연 5만 4100원을 지급하는 아동교육지원금(학용품비) 수급이 가능하다(여성가족부, 2017).

〈표 2-17〉 한부모가구 지원급여 대상 및 내용(2017년)

구분	지원종류	지원대상	지원금액
한부모, 조손가구	아동양육비	만 13세 미만 아동을 양육하는 한부모가족	1인당 월 12만 원
	추가 아동양육비	만 5세 이하 아동을 양육하는 조손가족 및 만 25세 이상 미혼 한부모가족	1인당 월 5만 원
	학용품비	중·고등학생 자녀를 양육하는 한부모가족	1인당 연 54,100원
	생활보조금	한부모가족복지시설 입소 한부모가족	월 5만 원
청소년 한부모가구	청소년 한부모 아동양육비	청소년 한부모가족의 자녀	1인당 월 17만 원
	검정고시 학습비	청소년 한부모가족으로서, '부' 또는 '모'가 검정고시를 준비하는 경우	가구당 학원비 연 154만 원 이내
	고등학교 교육비	청소년 한부모가족으로서, '부' 또는 '모'가 고등학교에 재학하는 경우	수업료, 입학금 전액
	자립촉진 수당	기준 중위소득의 40% 이하(기초생활수급권자)로서 학업이나 취업활동을 하는 경우	가구당 월 10만 원

자료: 여성가족부. (2017). 2017년 한부모가족지원사업 안내. p. 10.

〈표 2-18〉 한부모가족자녀 양육비 지원 대상자 수 및 예산(2013~2017년)

(단위: 명, 백만 원)

연도	대상자 수	예산
2013	153,314	58,788
2014	181,271	61,111
2015	193,279	74,745
2016	193,192	74,412
2017	190,899	94,557

주: 한부모가족자녀 지원과 청소년한부모 자립지원 대상자 수의 합.
자료: 여성가족부. (각 연도). 한부모가족지원사업 안내.

한부모가족은 일반가족에 비해 빈곤에 노출되기 쉽고 이는 곧 자녀양육 및 교육과 직결되므로 이들에 대한 지원은 필수적이다. 하지만 전체 한부모가족 중 정부의 지원을 받고 있는 저소득층 한부모가족의 비율은 7~8%에 그친다(황은숙, 2017). 아동양육비 인상과 지원 연령 확대로 저소득 한부모가족이 빈곤에 빠지는 일을 미리 예방할 수 있는 제도 마련이 필요해 보인다.

제3절 소득보장제도의 발전과정에서 나타난 한계

1. 제도 발전과정에서 나타난 특징

2절에서 살펴본 각 소득보장제도의 발달과정 가운데에서 주요한 변화들을 시점별로 비교한 것이 아래의 <표 2-19>이다. 각 제도가 최초로 실행된 시점과 그 이후 발달된 과정을 살펴보면 소득보장제도의 발전과정에서는 다음과 같은 특징을 확인할 수 있다.

가장 먼저 확인할 수 있는 사실은 소득보장제도가 사회보험 중심으로 구축되기 시작하였다는 점이다.¹²⁾ 특수직역연금이 최초로 도입된 것은 1960년이고, 국민연금이 실시된 것도 1988년이었다. 고용보험 실업급여는 상대적으로 늦게 도입되어 1995년부터 시행되었지만, 그 역시 여타 다른 제도들에 비해 빠른 편이었다. 이후 비사회보험급여들이 도입되면 서도 사회보험 중심의 소득보장제도라는 기본적 틀은 그대로 유지되고 있다.

¹²⁾ 물론 1962년부터 생활보호제도가 시행되고 있었으나 그 대상과 급여의 수준이 매우 제한적이어서, 2000년의 국민기초생활보장제도 시행에 이르러서야 우리나라의 사회보장체계가 외형적인 틀을 갖추었다고 평가되고 있다.

두 번째 특징은 보험 가입과 보험료 징수가 용이한 집단 중심으로 사회보험이 도입되었고, 이후 점차 그렇지 않은 집단으로 적용대상이 확대되는 방식을 취했다는 점이다. 국민연금에 비해 특수직역연금제도가 도입된 이후 국민연금제도가 실시되기까지 28년이 소요되었고, 도시지역의 자영업자들까지 적용된 것은 2000년에 들어서이다. 고용보험 실업급여의 경우는 30인 이상 사업장에 우선 적용되었다가 10인 이상, 5인 이상, 1인 이상 사업장으로 점차 적용범위를 확대하였다.

세 번째 특징은 노인을 제외한 근로능력이 없는 집단에 대한 현금 지원 제도가 미발달되었다는 점이다. 장애인을 대상으로 하는 현금 급여는 2000년대까지 매우 제한적이었으며, 기초노령연금이 시행되었던 시기에 장애인연금제도가 시행되기에 이르렀다. 아동 일반을 대상으로 한 현금 급여는 아예 존재하지 않는다. 노인의 경우도 본격적으로 기초노령연금이 도입된 것은 2008년이였다.

넷째, 이와 같이 사회보험 이외에 취약집단을 대상으로 하는 현금급여의 발달이 지체되다 보니 대부분의 저소득층이나 취약층에 대한 지원은 국민기초생활보장제도가 담당할 영역이 되었다. 실제로 기초생활보장제도가 도입된 것은 기초노령연금제도의 시행이나 장애인연금제도가 도입되기 이전이다. 근로장려금제도의 시행보다는 10년이 앞선다. 적어도 제도 형성의 역사 측면에서 본다면 사회보험제도가 포괄하지 못하는 집단에 대해 기초보장제도가 주요한 소득보장제도였던 것이다. 기초보장제도가 엄격한 자격기준을 적용하는 공공부조였던 점을 고려할 때 사회보험의 적용을 받지 못하는 취약집단의 대부분은 소득보장의 사각지대에 놓여 있을 수밖에 없었다.

〈표 2-19〉 한국 주요 소득보장제도의 시기별 변화

시기 제도명	1995년 이전	2000	2005	2010	2015
국민연금	- 1988년 실시 (10인 이상) - 1992년 (5인 이상) - 1995년 (농어촌)	- 도시 확대 적용		- 완전노령연금 지급	
특수직역연금	- 1960년 공무원, 군인연금 - 1974년 사학연금				
기초연금	- 1991년 노령 수당	- 경로연금 (1998년)		- 기초노령연금 (2008년)	- 기초연금 (2014년)
실업급여	- 실업급여 도입 (1995년, 30인 이상)	- 10인 이상 (1998. 1) - 5인 이상 (1998. 3) - 1인 이상 (1998.10)			- 1일 상한액 인상
기초생활보장제도	- 생활보호사업 (‘1961~)	- 제도 시행			- 맞춤형 급여로 개편
근로장려금	x	x	x	-제도시행	- 모든 자영업 자로 확대 (2014년)
장애인연금	x	x	x	-제도 시행	- 급여 및 대상자 확대 (차상위에서 71%로)
장애(아동)수당	- 1990년 시행 (중증, 중복 장애인)	- 장애수당으로 명칭 변경		- 경증장애인 으로 대상자 축소	
한부모아동양육비	- 1992년 모자가정 양육비 지원				

마지막으로 2000년 이전에 존재했던 제도들의 경우 제도적 변화에서 중요한 계기가 된 것은 1997년의 경제위기라는 점을 짐작할 수 있다. 대표적인 것이 실업급여인데, 실업급여의 적용 대상이 1998년 한 해 동안 빠른 속도로 확대된 것을 보면 위기 이후 발생한 실업자에 대한 대응이

매우 시급한 과제였음을 알 수 있다. 기초생활보장제도 역시 경제위기 이후에 대량으로 발생한 빈곤층을 지원하기 위해 급격히 추진되고 제정된 제도였음은 익히 알려진 사실이다.

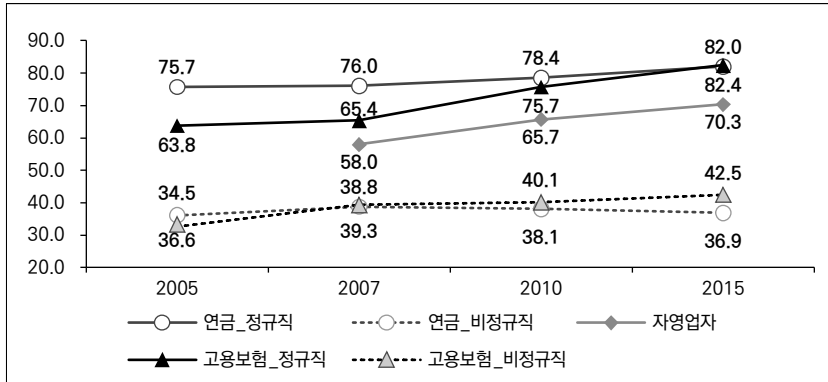
이러한 특징들을 종합하여 보면 한국의 소득보장제도는 비교적 단기간 내에 대상자를 확대할 수 있는 효율적 방법을 선택하여 확충되었음을 알 수 있다. 이러한 특징들은 불가피하게 여러 가지 문제점을 드러낼 수밖에 없는데, 이는 다음 소절에서 구체적으로 살펴볼 것이다.

2. 단기간의 확장 과정에서 나타난 문제점

사회보험 중심의 소득보장체계하에서 대상자의 확대가 가입 강제나 보험료 징수가 용이한 집단부터 그렇지 않은 집단으로 확장되는 방식을 취했다는 점은 앞서 언급한 바 있다. 이러한 과정은 사회보험 가입이 용이하지 않은 집단으로의 확대가 지체되어 사각지대의 문제가 계속 존재하는 원인이 되었다. 즉 임금근로자에 비해 자영업자가, 임금근로자 안에서도 정규직 근로자에 비해 비정규직 근로자로의 가입 확대에 따른 사회적 한계비용은 점증하게 된다. 물론 모든 근로자가 국민연금과 고용보험의 적용대상자에 포함되지만 실제로 사회보험에 가입된 비정규직 근로자의 비율은 아래의 [그림 2-7]에서 보듯이 큰 차이가 난다. 2015년을 기준으로 볼 때 정규직 근로자와 자영업자의 국민연금 가입비율은 약 10%포인트 이상 차이가 나고, 근로자 안에서 정규직과 비정규직 사이에는 약 45%포인트의 격차가 존재한다. 고용보험의 경우 정규직과 비정규직의 가입률 차이도 거의 두 배에 이르는 것을 알 수 있다. 2005년 이후 10년간 가입률 추이를 보면 이러한 격차가 크게 해소되고 있지 않음을 알 수 있다. 국민연금 가입비율의 경우 비정규직은 오히려 2007년 이후 감소 추세를 보이고 있기까지 하다.

[그림 2-7] 종사상 지위별 국민연금 및 고용보험 가입 비율 변화

(단위: %)

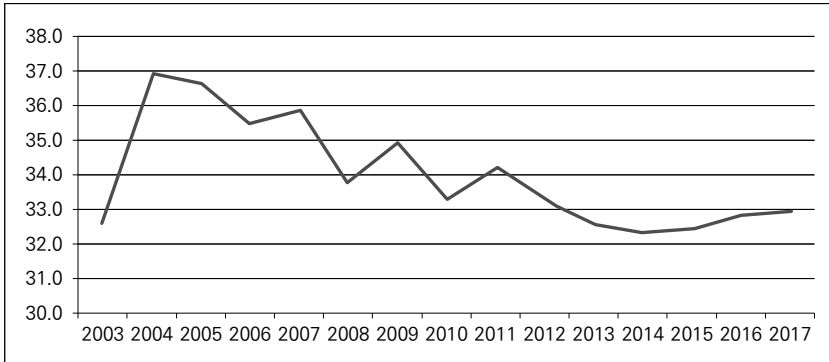


자료: 통계청. (각 연도). 경제활동인구 부가조사.

이러한 사회보험 가입률의 변화 추이는 사회보험제도의 적용이 1997년 외환위기 이후에 나타난 경제사회적 변화에 신속적으로 반응하고 있지 못함을 의미한다. 아래의 [그림 2-8]에서 보듯이 비정규직 근로자의 비중은 크게 줄지 않았다. 2003~2004년 당시에는 비정규직의 비중이 상대적으로 높았고 이후 하락 추이를 보이기도 했으나 2013년 이후에는 크게 줄지 않다가 최근 들어 오히려 다소 증가하는 모습을 보이고 있다는 것이다. 비정규직 근로자의 비중이 일정한 수준 이하로 줄어들지 않고 있는 상태에서 비정규직 근로자의 사회보험 가입률이 정체되고 있는 것은 기존의 사회보험 적용 확대전략에 대해 재검토가 필요하다는 점을 시사한다고 볼 수 있다.

[그림 2-8] 임금근로자 내 비정규직 근로자의 비율 변화

(단위: %)



자료: 통계청. (각 연도). 경제활동인구 부가조사.

또 하나의 문제는 제도의 적용 범위와는 별개로 실제로 제도의 혜택을 받는 집단의 비율이 높지 않다는 점이다. 아래의 <표 2-20>은 각 시기별로 주요 소득보장급여를 받는 인구의 비율을 전체 소득계층과 빈곤층으로 구분해 각각 제시한 것이다. 전체 소득계층은 물론 빈곤층의 경우에도 급여를 받는 인구의 비율은 제도별로 편차가 크다.

〈표 2-20〉 주요 소득보장급여의 수급자 비율 변화

(단위: %)

급여명	전체				빈곤층			
	2003	2007	2010	2014	2003	2007	2010	2014
공적연금 (국민연금, 특수지역연금)	6.3	11.5	16.6	15.9	13.6	23.8	31.8	36.4
고용보험	0.3	0.7	1.9	1.4	0.4	0.8	1.9	1.8
산재보험	0.4	0.5	0.5	0.6	1.2	1.2	1.3	1.3
장애/장애아동수당	0.8	1.3	2.7	1.4	3.4	6.3	10.3	6.4
장애인연금	-	-	1.0	1.2	-	-	3.4	4.9
기초연금/경로연금	1.9	1.9	18.8	17.0	8.5	8	47.8	49.7
노인교통비	20.4	22.2	0.0	-	43.3	50.5	0.0	-
한부모가족수당	0.1	0.1	0.3	0.3	0.5	0.6	0.8	0.8
가정위탁보호비 (소년소녀가장보호비)	0.1	0	0.1	0.0	0.2	0	0.4	0.1
양육수당(영유아)	-	-	1.1	9.2	-	-	1.6	3.5
국가유공자보조금	0.8	0.9	1.2	1.7	2.3	2.5	3.7	4.1
농어업 정부보조금 (직불금 등)	-	4.1	4.3	2.8	-	9.1	9.1	6.3
긴급복지지원금	-	-	0.2	0.1	-	-	0.6	0.6
세제지원	-	-	-	2.9	-	-	-	10.7
근로장려세제	-	-	0.3	0.4	-	-	0.3	1.0
기초보장급여	3.6	3.3	4.6	3.1	16.3	15.4	20.1	16.6
기타보조금	4.7	10.3	10.0	6.5	12.0	24.3	26.0	21.4
현금급여	2.6	8.9	16.5	32.0	7.4	13.5	16.9	37.7

자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2004). 〈2004년 국민생활실태조사〉 원자료.
 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2007). 〈2007년 전국가구생활실태조사〉 원자료.
 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2011). 〈2011년 복지욕구실태조사〉 원자료.
 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2014). 〈2014년 복지욕구조사〉 원자료.

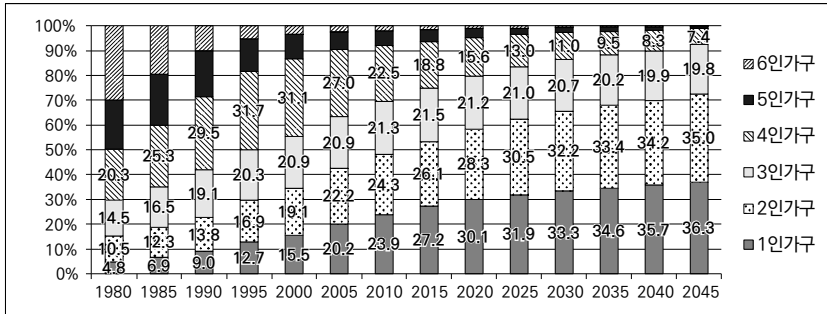
빈곤층에 국한하여 보면, 우선 공적연금과 기초연금을 받는 가구에 속하는 인구의 비율은 빈곤층 가운데 각각 36.4%와 49.7%에 이른다. 기초보장급여를 받는 인구의 비율은 약 16.6%이다. 이들 제도를 제외하면 여타 개별 제도의 수급자 비율은 모두 10% 미만이다. 기타보조금이나 세제지원의 경우 다수의 세부 제도들이 결합되어 나타나는 수치고, 실제로 소득 지원액이 크지 않다는 점을 고려한다면 이들 세 제도를 제외한 여타 제도의 포괄성은 매우 제한적이라는 점을 확인할 수 있다. 요컨대 수급자 비율이 이렇게 낮은 제도들이 다수라는 사실은 소득보장제도의 외연이 확대되었음에도 불구하고 여전히 그 효과는 높지 않은 이유가 된다.

그런데 위의 <표 2-20>을 해석할 때 한 가지 유의할 점은 제도의 수급여부가 개인별로 파악된 것이 아니라 가구 단위로 파악되었다는 사실이다. 예컨대 공적연금 수급자의 비율은 공적연금을 받는 개인의 비율이 아니라 공적연금을 받는 가구에 속하는 개인들의 비율이라는 점이다. 만일 개인별로 소득보장제도의 수급 여부를 판별할 수 있다면 <표 2-20>의 수급자 비율은 더 줄어들 수도 있다. 이를 다른 각도에서 말하자면 개인에게 지급되는 소득보장 급여를 다른 가구원이 공유하여 사용하는 현상으로 이해할 수 있다. 그런데 만일 가구 규모가 줄어들어 가구당 평균 가구원 수가 줄어든다면 <표 2-20>의 수치는 더 작아질 것이다.

아래의 [그림 2-9]는 1980년 이후 전국 가구의 가구원별 분포가 어떻게 변화하였는지를 보여준다. 눈에 띄는 것은 1~2인 가구의 비중이 급속히 증가하였다는 점이다. 2015년 기준 1인 가구는 가장 많은 27.2%를 차지하고 있고 2인 가구의 비중까지 합할 경우 그 비중은 50%를 넘는다. 1, 2인 가구의 비중이 늘어나는 추이는 향후에도 지속될 것으로 전망된다.

[그림 2-9] 연도별 가구 규모 추이

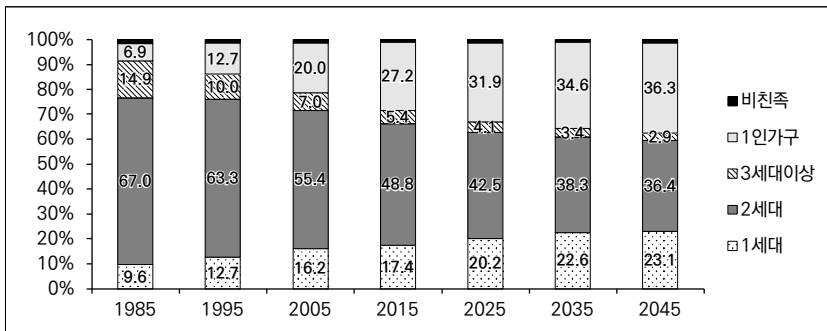
(단위: %)



자료: 통계청, 인구총조사 각 연도 자료 및 장래가구추계. <http://kosis.krdptj>에서 2017. 12. 17. 인출.

[그림 2-10] 세대 유형별 분포 추이

(단위: %)



자료: 통계청, 인구총조사 각 연도 자료 및 장래가구추계. <http://kosis.krdptj>에서 2017. 12. 17. 인출.

[그림 2-10]은 세대 유형별 비중의 변화를 보여준다. 2015년 기준 2세대 가구의 비중이 가장 큰 것으로 나타나지만, 그 비율은 줄어드는 추이이며 향후에도 이러한 추이는 계속될 것으로 전망된다. 3세대가 거주하는 가구의 비중은 전체 가구의 약 5.4%에 불과하다. 이러한 전망 역시 개인에게 지급되는 소득보장 급여를 가구원이 공유함에 따라 나타나는 소득 보전의 효과가 지속적으로 약화되어 왔고 앞으로 더 악화될 것을 의미한다.

제4절 국제 비교의 관점에서 본 한국의 소득보장 수준

1. 분석 자료

현재 소득보장제도가 갖는 문제를 보여주는 한 가지 방법으로 한국의 소득보장급여(들)가 얼마나 많은 대상자들에게 어느 정도의 급여를 제공하고 있는지를 국제적으로 비교할 수 있다. 이 절에서는 OECD의 사회보장급여 수급자 데이터베이스(OECD Social Benefit Recipient Database)와 조세 및 급여에 대한 데이터(Data on Tax and Benefit)를 이용하여 한국의 현금 급여가 어느 정도의 포괄성(coverage)과 충분성(adequacy)을 보이고 있는지를 비교하고자 한다.

〈표 2-21〉 OECD 국가들의 소득보장제도 구성(2014년)

구분	실업보험	실업부조	사회부조	주거급여	가족급여	고용조건부 급여	한부모급여
호주	-	O	O	O	O	-	O
오스트리아	O	O	R	O	O	T	O
벨기에	O	-	O	-	O	O	O
캐나다	O	-	R	R	O	O	O
칠레	O	-	O	-	O	O	-
체코	O	-	O	O	O	-	O
덴마크	O	-	O	O	O	-	O, A
에스토니아	O	O	O	O	O	-	O
핀란드	O	O	O	R	O	O	O
프랑스	O	O	O	O	O	O	O
독일	O	O	O	O	O	-	O
그리스	O	O	-	O	O	-	A
헝가리	O	-	O	O	O	-	O
아이슬란드	O	-	R	O	O	-	O
아일랜드	O	O	O	R	O	O	O

구분	실업보험	실업부조	사회부조	주거급여	가족급여	고용조건부 급여	한부모급여
이스라엘	O	-	O	O	O	O	O
이탈리아	O	-	-	O	O	-	O
일본	O	-	R	-	O	T	O
한국	O	-	O	O	-	O, T	O
룩셈부르크	O	-	O	O	O	-	O
네덜란드	O	O	O	O	O	O	O
뉴질랜드	-	O	O	O	O	O	O
노르웨이	O	-	R	R	O	-	O, A
폴란드	O	-	O	O	O	-	O
포르투갈	O	O	O	-	O	-	O
슬로바키아	O	-	O	O	O	O, T	A
슬로베니아	O	-	O	O	O	-	O
스페인	O	O	R	-	O	-	-
스웨덴	O	O	R	O	O	T	A
스위스	O	-	R	O	R	-	-
터키	O	-	-	-	-	-	-
영국	O	O	O	O	O	O	O
미국	O	-	O	-	R	O	O

주: 1) T는 과도기적(transitional), R은 지역적으로 다를 수 있음(parameters differ regionally), A는 위자료(이혼수당) 대체(alimony replacement)를 뜻함.

2) 영국의 실업보험 및 실업부조는 영국의 구직자수당(jobseekers allowance)의 기여형 실업급여와 자산조사형 실업급여를 각각 나타냄.

자료: <http://www.oecd.org/els/soc/benefits-and-wages.htm>에서 2017. 6. 26. 인출하여 수정, 작성.

소득보장제도의 비교 시 포함되는 급여의 종류, 각 국가별 급여의 존재 여부와 관련된 정보는 위의 <표 2-21>과 같다. <표 2-21>은 OECD 조세와 급여(tax and benefit) 모형에서 노령연금과 세제지원(tax allowance and tax credit), 고용주 및 근로자의 사회보장 기여 관련 사항을 제외한 것이다. 이 표에 따르면 제도의 구성 면에서 한국에는 실업부조와 가족급여가 존재하지 않는다. 주요 OECD 국가들 가운데 위 표의 7개 제도를 모두 보유하고 있는 국가는 영국, 프랑스, 네덜란드 등에 불과하다.

스웨덴의 경우도 한시적인 제도와 일부 지역에 국한되어 운영되는 제도를 포함할 경우만 모든 제도를 갖추고 있는 것으로 나타난다. 이렇게 본다면 한국이 다른 나라에 비해 제도의 구성 측면에서 크게 미흡한 점이 있다고 보기 어려울 것이다. 문제는 개별 제도들이 지원이 필요한 대상자들을 얼마나 많이 포괄하고 있는가와, 그들에 대해 얼마나 충분한 급여를 제공하고 있는가 등이다.

2. 주요 소득보장제도의 포괄성 비교 - 수급자의 비율 비교

각 국가별로 소득보장제도의 구성이 다른 만큼 각 제도가 담당하는 역할이 다르다. 모든 제도가 모든 국가에 다 존재하는 것이 아닌 만큼 국가간의 비교에서는 모든 국가에 공통적으로 존재하는 소득보장제도에 대해 비교하는 것이 타당할 것이다. 이 소절에서는 대표적인 소득보장제도인 노령연금과 실업보험(실업부조 포함), 그리고 사회부조(공공부조)를 비교할 것이다.

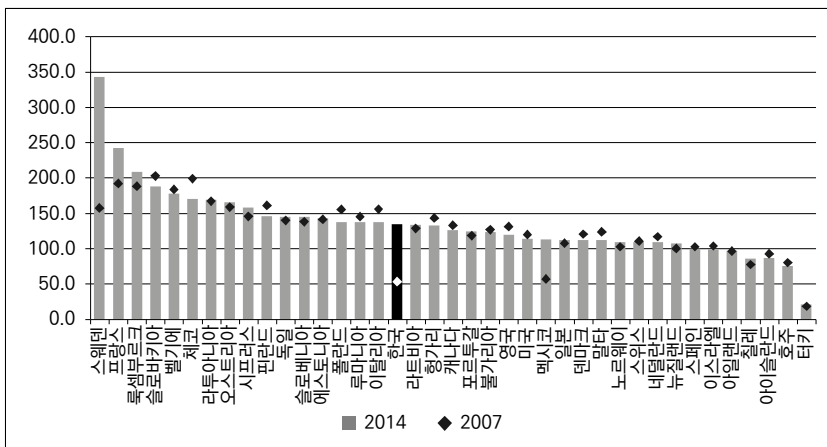
공적연금을 포함한 노령연금이 65세 이상의 인구를 얼마나 보호하고 있는지를 보여주는 것이 아래의 [그림 2-11]이다. 이 그림은 OECD 국가들에 대해 65세 이상 인구 가운데 노령연금을 수급하는 사람의 비율을 비교하고 있다. 이 그림에서 연금 수급자의 비율이 100%를 초과하는 경우는 여러 종류의 노령연금을 받는 것이 가능한 나라가 있기 때문이다. 한국의 경우도 국민연금과 기초연금을 동시에 받는 것이 가능하다. [그림 2-11]에는 이들 제도 가운데 하나라도 수급한 노인의 비율이 제시되어 있다.

한국의 노령연금 수급 노인 비율은 2014년 기준 약 134.3%로 OECD 국가의 평균(134.5%)에 해당된다. 그러나 2007년의 수급자 비율을 보면

52.8%로 OECD 평균(127.7%)의 절반에도 미치지 못하는 상황이었다. 2007년에서 2014년에 이르는 기간 동안 수급자 비율이 급격히 늘어난 이유는 기초(노령)연금의 도입 때문임을 알 수 있다.

[그림 2-11] 노령연금의 수급자 비율(65세 이상 인구 대비) 변화 비교

(단위: %)

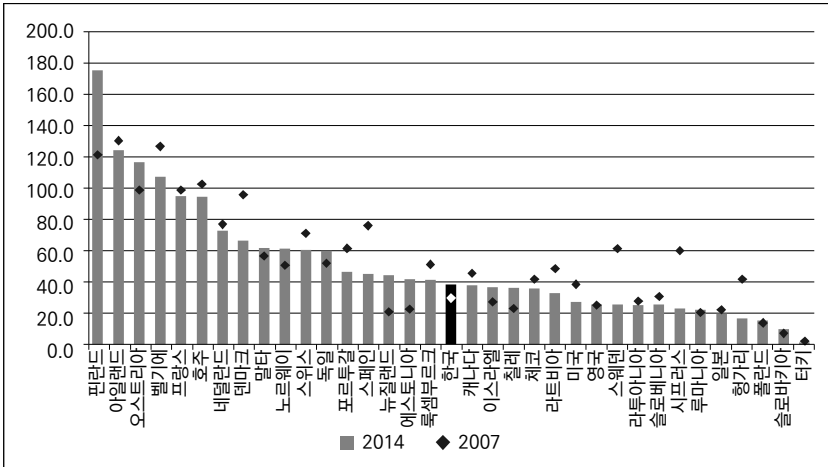


자료: OECD SOCR database. <http://www.oecd.org/social/recipients.htm>에서 2017. 6. 26. 인출하여 수정, 작성.

한편 아래의 [그림 2-12]는 실업자 대비 실업급여(실업보험 및 실업부조)의 수급자 비율을 비교하여 보여준다. 2014년 기준 한국의 실업급여 수급자 비율은 38.4%로 OECD 평균(50.7%)에 미치지 못한다. 다수의 OECD 국가들에서 2014년 실업급여 수급자의 비율이 2007년에 비해 줄어든 것은 경제위기의 해소에 따른 영향으로 보인다. 그러나 같은 기간 한국의 실업급여 수급자 비율은 소폭 상승한 것으로 나타난 것이 특징적이다.

[그림 2-12] 실업급여의 수급자 비율(실업자 대비) 변화 비교

(단위: %)



자료: OECD SOCR database. <http://www.oecd.org/social/recipients.htm>에서 2017. 6. 26. 인출하여 수정, 작성.

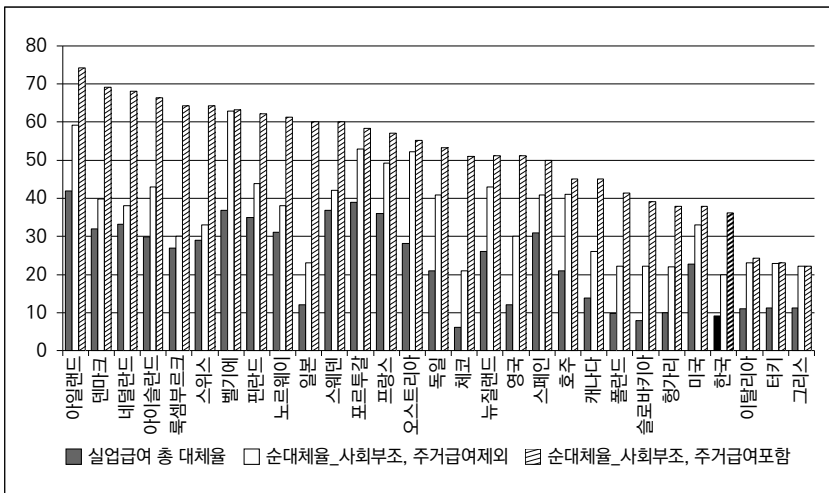
사회부조의 수급자 비율을 살펴보면 아래의 [그림 2-13]과 같다. 사회부조의 수급자 비율은 근로 빈곤층 수 대비 수급자의 비율로 계산되었는데, 노인이나 아동의 경우 노령연금이나 아동수당(가족수당)을 통해 보호되는 것으로 간주했기 때문이다. 2013년을 기준으로 한국의 사회부조 수급자 비율은 34.0%로¹³⁾ OECD 국가 평균(37.9%)에 비해 약간 낮은 수준이다. 2003~2017년까지 OECD 국가들에서는 평균적으로는 수급자 비율이 상승(약 2.8%포인트) 했음에도 불구하고 한국의 경우 다소 감소한 것으로(5.8%포인트) 나타났다.

13) 기초생활보장제도의 모든 급여(생계, 의료, 주거, 교육, 자활, 해산, 장제 등) 수급자와 한부모수당 수급자들을 합한 값이다.

제도적 지원이 필요한 사람들에 대해 아래의 [그림 2-14]는 실업자에 대한 소득보장 급여 수준을 국가 간 비교를 통해 보여 주고 있다. 실업급여의 총대체율(gross replacement rate)은 평균 임금을 받던 근로자가 실업자가 되었을 경우 실업급여(실업보험 및 실업부조)의 수준이 실직 전 임금(조세와 사회보장기여금을 납부하기 이전 기준)에 비해 어느 정도 수준인지를 나타내는 개념이다. 반면 순대체율(net replacement rate)은 소득보장급여의 수준이 근로자 평균 임금(조세와 사회보장기여금 납부 이후) 수준에 비해 어느 정도인지를 나타낸다. [그림 2-14]는 실업급여에 다 사회부조와 주거급여를 더한 경우와 그렇지 않은 경우를 구분하여 표시하고 있다.

[그림 2-14] 실업자에 대한 소득보장 급여 수준의 상대적 비교(2011년)

(단위: %)

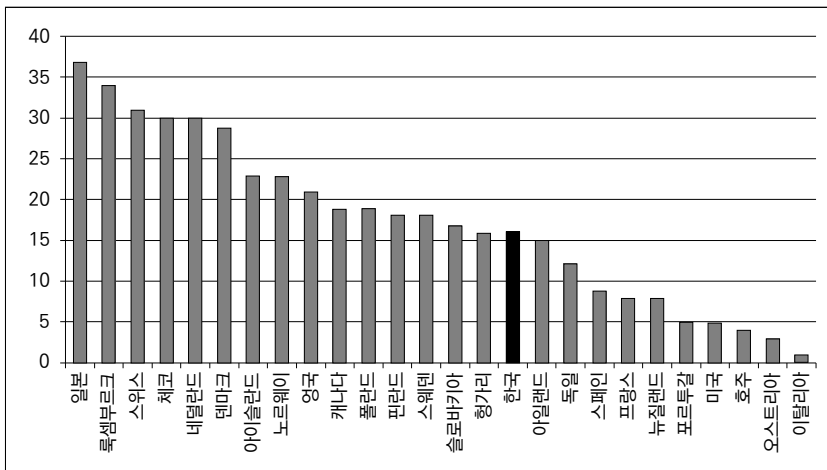


자료: OECD, Tax-Benefit Models. www.oecd.org/els/social/workincentives에서 2017. 6. 26. 인출하여 수정, 작성.

한국의 경우 실업급여의 총대체율은 9%로, OECD 평균인 23.2%에 크게 못 미치며, 사회부조와 주거급여까지를 포함한 순대체율 역시 OECD 평균(51.3%)에 크게 미치지 못하는 36%에 불과하다. 실업급여의 소득대체율이 낮은 데도 불구하고 사회부조와 주거급여까지 포함할 경우 순대체율의 상대적 순위가 다소 올라간다는 점은 사회부조와 주거급여의 기여도가 다른 나라에 비해 높음을 의미한다([그림 2-15]). 한국에서 사회부조와 주거급여의 순대체율 감소 효과(%포인트로 측정)는 16%포인트로, OECD 평균(15.6%포인트)과 비슷한 수준이다.

[그림 2-15] 실업자에 대한 순소득대체율에 대한 사회부조와 주거급여의 기여도 비교 (2011년)

(단위: %p)

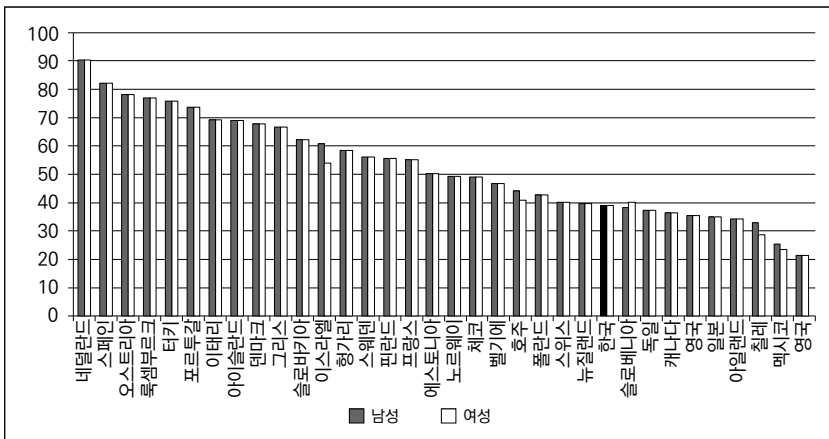


자료: OECD, Tax-Benefit Models. www.oecd.org/els/social/workincentives에서 2017. 6. 26. 인출하여 수정, 작성.

아래 [그림 2-16]은 노령연금의 총소득대체율을 비교하고 있는데, 평균 임금을 받는 남녀 근로자를 기준으로 연금 소득 대체율을 나타내고 있다. 한국의 경우 남성과 여성 모두 39.3%로 OECD 평균(남 52.9%, 여 52.5%)에 비해 10%포인트 이상 낮은 수준임을 알 수 있다.

[그림 2-16] 노령연금의 총소득대체율(평균임금근로자, 2014년)

(단위: %)



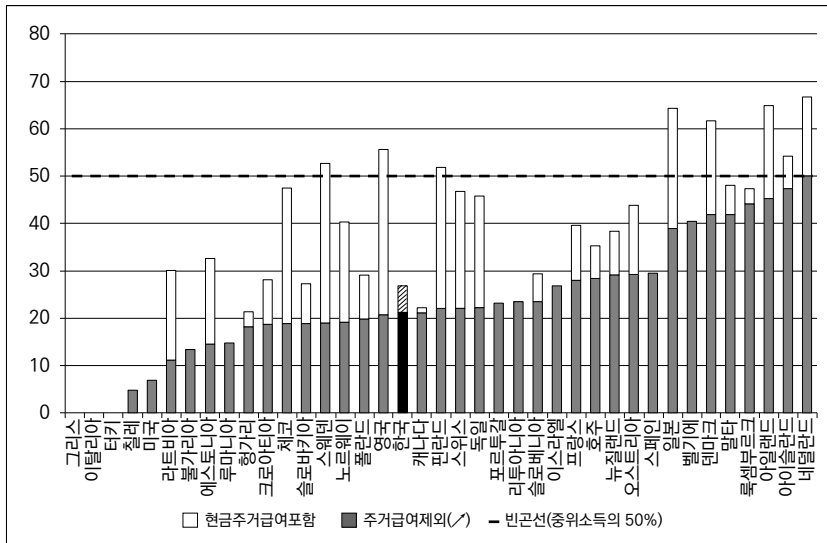
자료: OECD.Stats에서 2017. 6. 26. 인출하여 수정, 작성.

마지막으로 아래 [그림 2-17]은 최저소득을 보장하는 사회보장급여(minimum income benefit)의 수준이 각 국가별 중위소득에 비해 어느 정도 수준인지를 비교한다. 가구 구성에 따라 받을 수 있는 급여의 크기가 달라지는 점을 고려하여, 독신 성인 가구를 기준으로 비교하였다. 2014년 시점에서¹⁴⁾ 한국의 최저소득보장급여 수준은 주거급여를 포함하지 않는 경우 중위소득의 21%, 포함할 경우엔 27%로 나타난다. 이는 OECD 국가 평균(각각 24%, 34%)에 비해 낮은 수준이다.

14) 기초생활보장제도가 맞춤형 급여체계로 개편되기 이전 시점이다.

[그림 2-17] 최저소득보장급여의 수준(중위 가구소득 대비, 독신가구 기준, 2014년)

(단위: %)



자료: <http://www.oecd.org/els/soc/benefits-and-wages.htm>에서 2017. 6. 26. 인출하여 수정, 작성.

이상과 같이 한국의 소득보장급여는 급여의 충분성 측면에서도 미흡한 모습을 보이고 있다. 급여의 수준 변화 추이가 앞으로도 이전과 같은 모습을 유지한다면 급여의 충분성도 향후 크게 높아질 것으로 기대하기 어렵다. 결과는 상대적으로 높은 빈곤율과 소득보장제도의 낮은 재분배 효과로 나타난다.

제 3 장

소득보장제도를 둘러싼 미래 환경 변화

제1절 문제 제기

제2절 디지털 전환과 산업의 변화

제3절 경제의 작동원리 변화

제4절 디지털 전환의 사회적 영향

제5절 사회정책적 시사점

3

소득보장제도를 둘러싼 << 미래 환경 변화

제1절 문제 제기

인공지능, 사물인터넷, 빅데이터 등 새로운 디지털 기술의 발전이 가속화하면서 기업 및 비즈니스 세계는 물론 산업구조와 경제의 작동방식, 나아가 노동 및 사회정책의 영역에도 근본적인 도전을 제기하고 있다. 노동 및 사회 정책에 영향을 미치는 요인은 기술변화 이외에도 인구구조의 변화, 교육수준의 향상, 각국의 제도와 정책의 특성 등 다양하지만, 현재의 디지털 기술의 발전은 그 속도와 파급효과를 고려할 때 향후 산업과 경제 분야는 물론 노동 및 사회정책의 영역에도 수많은 도전을 제기할 것으로 예상된다.

본 장은 기술 변화가 기업, 산업, 경제에 미치는 파급효과와 그것이 다시 소득보장제도 등 사회정책의 영역에 미치는 파급효과의 분석을 목적으로 한다. 현재 기술 변화의 성격에 대해서는 제4차 산업혁명(Schwab, 2015; Bloem, Van Doorn, Duivestijn, Excoffier, Maas & Van Ommeren, 2014; EEF, 2016), 디지털 전환 또는 디지털 혁명(Berger & BDI, 2015; OECD, 2017a; Ernst & Young, 2011; European Commission, 2016), 플랫폼 경제(Kenney & Zysman, 2015; Zysman & Kenney, 2016b) 등의 용어가 대표적으로 사용되고 있다. 하지만 본 장에서는 경제와 산업의 디지털 전환(digital transformation)을 기술 변화와 기술 변화의 경제적 파급효과를 동시에 지칭하는 개념으로 사용한다.

제4차 산업혁명 개념은 기술 및 경제구조의 변화는 물론 사회체제 전

체의 변화를 포함하여 사회정책의 환경 변화 분석을 목적으로 하는 본 장의 범위를 넘어서기도 하고, 현재 기술 변화의 성격에 대한 합의 수준이 낮은 상태에서 불필요한 오해를 피하기 위해서이기도 하다. 또한 제4차 산업혁명이라는 용어를 사용하는 경우에도 언제나 그 기반 기술로 새로운 디지털 기술을 포함하고 있고, 이것이 경제와 산업에 미치는 영향을 핵심으로 하기 때문이다.

디지털 전환의 경제적·사회적 파급효과에 대한 연구는 세 가지 질문으로 요약할 수 있다. 첫째, 디지털 전환이 생산성의 미래에 미치는 영향이다. 선진국을 중심으로 정체 경향에서 벗어나지 못하고 있는 생산성을 획기적으로 끌어올릴 잠재력이 있는지 여부는 세계 경제의 미래에 매우 중요한 질문이다. 둘째, 일자리와 노동의 미래에 미치는 영향이다. 어떤 일자리가 기계로 대체되고 어떤 일자리가 새로 생겨날 것인가 등 노동시장의 수요공급 구조에 미칠 영향이 그것이다. 셋째, 디지털 전환에 의해 전반적 생산성 수준이 상승하고 또한 일자리가 산업별, 지역별, 숙련 수준별로 재배분될 때 그 이득과 비용을 어떻게 나눌 것인가의 문제이다 (Zysman & Kenney, 2016).

OECD(2017a)는 디지털 전환의 핵심 이슈로 디지털 기술과 서비스에 대한 접근성, 디지털 인프라, 새로운 비즈니스 모델의 파이낸싱, 표준 개발, ICT 부문 규제, 디지털 보안, 스킬, 중소기업 및 스타트업, 소비자 권리, 법률 등 기술 및 경제 영역에 집중하여 제시하고 있다(OECD, 2017a). 그러나 디지털 전환이 기업 및 비즈니스, 산업, 경제를 넘어 사회의 모든 영역에도 영향을 미치는 시스템적 전환을 초래할 것이라는 인식이 확산하면서 사회적 영향에 대한 관심과 연구도 확산하고 있다. 이와 관련된 주요 연구는 일자리와 노동에 미치는 영향과 일자의 미래, 특히 기계에 의한 인간 노동의 대체 가능성 및 소득과 부의 불평등 문제를 중

심으로 이루어졌다.

본 장에서는 산업과 경제의 디지털 전환이 기업, 산업 등 경제에 어떠한 영향을 미치고, 이것이 다시 어떤 사회적 이슈를 제기하는지 검토하고자 한다. 최근 일어나고 있는 기술 변화와 이를 기반으로 하는 산업과 경제 변화의 큰 방향을 추출하고, 이것이 사회적 이슈에 던지는 질문을 제기하는 것이 본 연구의 목적이다.

이러한 목적 하에 본 장은 다음과 같이 구성했다. 제2절에서는 디지털 전환의 핵심 특징을 요약하고 디지털 전환에 의한 산업구조 변화의 주요 방향을 분석한다. 제3절에서는 경제 작동원리 변화의 주요 방향을 분석한다. 제4절에서는 디지털 전환의 사회적 파급 효과를 노동의 세계에 미치는 영향과 격차 확대 가능성에 맞추어 분석한다. 마지막 절은 사회 정책적 시사점을 밝힌다.

제2절 디지털 전환과 산업의 변화

1. 디지털 전환의 특징과 방향

디지털화란 가장 단순한 의미로 아날로그 정보를 디지털 정보로 변환하는 것을 의미한다. 삶의 모든 측면이 디지털 형식으로 캡처되고 저장되며, 이렇게 하여 일상에서 부딪히는 모든 사물이 네트워크로 연결된 세계에 접근하게 된다. 이러한 세계의 가장 극적인 효과는 고정된 것이든 이동 가능한 것이든 이렇게 연결된 장치 간에 실시간으로 글로벌한 수준에서 정보가 교환된다는 점이다(Ernst & Young, 2011, p. 2).

디지털화는 사람과 사물의 네트워킹, 현실 세계와 가상 세계의 융합을

핵심으로 하며, 이것을 가능하게 한 것은 정보통신기술이다. 디지털 전환은 경제와 사회의 모든 분야에 적용될 수 있지만, 가장 큰 효과는 하드웨어, 소프트웨어 및 서비스가 데이터, 디지털 콘텐츠에 연결된다는 점이다(Bloem et al., 2014).

디지털 전환이 경제에서 중요한 이유는 이러한 디지털 전환이야말로 향후 수년간 경제 혁신의 가장 강력한 동력이 될 것이기 때문이다. 에너지, 이동성, 헬스케어, 제조업 등 경제의 거의 모든 분야에 걸쳐 핵심 인프라의 전환을 예상할 수 있다. 기업, 산업 분야에서는 이런 근본적 변화에 대응하기 위해 가치사슬과 비즈니스 모델을 어떻게 혁신할 것인가가 중요한 과제로 떠오르고 있다(Kagermann, 2015, p. 24).

경제의 디지털 전환을 산업화의 새로운 단계로 인식하는 방식도 매우 중요하다. 이것은 지금까지 기계의 적용이 어려웠던 영역에 본격적으로 기계를 적용할 수 있게 된 것을 의미한다. 이 점에서 제2의 기계시대라는 표현이 적절하다. 브린올프슨과 맥아피(2014)는 이러한 변화를 18세기 증기기관의 도입이 개시한 ‘제1의 기계시대’에 버금가는 제2의 기계시대라고 부르고 있다(Brynjolfsson & McAfee, 2014, p. 13). 증기기관과 그 후속 기술들로 근력이 대폭 강화된 것처럼, 컴퓨터를 비롯한 디지털 기술로 우리의 정신적 능력 - 뇌를 써서 환경을 이해하고 변모시키는 능력 - 이 대폭 강화되는 시대로 현재 일어나고 있는 기술 변화의 특징을 묘사한다(Brynjolfsson & McAfee, 2014, p. 13).

여기서 중요한 측면은 정신적 능력을 강화시키는 변화가 새로운 기계의 활용을 통해서 이루어진다는 점이다. 그리고 기계에 의한 근력의 강화가 인류 역사에서 초유의 생산성 향상과 변화를 가져왔듯이, 새로운 기계에 의한 정신적 능력의 강화도 유사한 변화를 초래할 것으로 예상된다(Brynjolfsson & McAfee, 2013).

경제의 디지털 전환은 물리적 세계와 구분되는 새로운 세계로 가상적 세계의 탄생을 가능하게 한다. 다른 방식으로 표현하면 경제의 디지털 전환으로 물리적 세상이 점점 더 가상화된다고 할 수 있다(임일, 2016, p. 16). 대부분 정보를 처리, 저장, 분석하는 기술인 ICT 기술을 이용하여 물리적 세상의 다양한 상태가 정보로 변환, 수집됨에 따라 가상적 세계가 양적으로 팽창한다. 또한 물리적 세계가 가상의 정보와 결합되면서 가상적 세계와 물리적 세계의 상호작용이 강화되고, 가상적 세계의 활동이 물리적 세계의 활동에 점점 더 크게 영향을 미치게 된다(임일, 2016, p. 16).

그런데 물리적 세계의 가상화가 일정한 임계치를 넘어서면 물리적 경제와 구별되는 새로운 성격의 경제가 형성된다. 아서(2011)는 이렇게 가상화를 통해 형성되는 새로운 경제를 물리적 세계를 직접적 대상으로 하는 제1경제와 구별하여 제2경제, 혹은 디지털 경제라고 부르기도 한다(Arthur, 2011, p. 2). 과거 인간 사이에 일어나던 비즈니스 과정이 컴퓨터, 소셜 미디어, 전자상거래와 같이 전자적인 방식으로 실행되며, 이것이 디지털 경제 또는 제2경제를 탄생시키게 한다는 것이다(Arthur, 2011). 이제 물리적 경제의 비즈니스 프로세스가 디지털 경제로 옮겨진다. 여기서 디지털 경제 내에서 비즈니스 프로세스 간, 즉 서버, 노드 간 끊임없는 정보 교환이 이루어지고 이를 통해 사물을 업데이트, 탐색, 확인, 재조정하여 결국 물리적 경제 내 프로세스 및 인간으로 다시 연결하는 피드백이 이루어진다(Arthur, 2011, p. 7). 아서에 따르면 디지털 혁명에 의해 만들어지는 이 제2경제의 출현이 경제사에서 제1차 산업혁명 이후 가장 큰 변화라고 할 만큼 거대한 전환이다(Arthur, 2011, p. 1).

4차 산업혁명이라는 개념을 유행시킨 슈밥도 경제의 디지털 전환을 변화의 핵심으로 보고 있다. 슈밥은 디지털 기술을 이용한 자동화가 제3차

산업혁명의 핵심이라면 물리적 세계, 디지털 세계, 생물학적 세계 간 경계를 허무는 기술의 융합이 제4차 산업혁명의 핵심이라고 본다. 제3차 산업혁명이 자동화라는 단순한 디지털화라면, 제4차 산업혁명은 다양한 기술의 조합에 의한 비즈니스 모델의 혁신에 초점이 있다. 이전의 어떤 산업혁명에서도 볼 수 없는 속도로 기술 변화가 일어나고 있고, 모든 나라 모든 산업을 근본적으로 변화시키며, 생산, 경영, 거버넌스에 걸쳐 시스템 전체의 전환을 초래하기 때문이다(Schwab, 2015, p. 2).

결국 우리는 현재 디지털화가 경제의 모든 영역에서 혁신의 가장 중요한 동력이 되어 가는 시대, 경제뿐만 아니라 사회의 모든 영역에서도 혁신의 가장 강력한 동력이 되고 있는 시대에 살고 있다. 이 현상은 스마트 디지털 인프라가 등장하면서 사물인터넷, 데이터, 서비스 인터넷의 확산으로 물리적 세계와 디지털 세계가 융합되고 있다는 것으로 확인할 수 있다(Acatech, 2014, p. 15).

2. 기업과 산업구조의 변화

디지털 기술의 확산이 경제에 미치는 영향을 분석하기 위해서는 기업 수준의 변화와 산업 수준의 변화를 구분할 필요가 있다. 우선 제품, 공정, 비즈니스 모델로 구분하여 기업 수준의 변화를 보고¹⁵⁾ 이어서 산업구조의 변화 방향을 본다.

15) 마이클 포터는 제품, 산업구조 및 경쟁, 기업 전략과 조직으로 구분, 즉 지능형 연결 제품(Smart Connected Products), 산업구조와 경쟁의 재편(산업경계의 재설정), 제품에서 시스템으로, '시스템의 시스템'으로, 기업 전략에 대한 함의, 기업의 전환(가치사슬의 변화, 기업 조직의 변화)으로 구분하여 접근하였다(Porter & Heppelmann, 2014, 2015).

가. 기업과 사업모델의 변화

먼저, 디지털 전환은 제품의 성격 변화로 나타난다. 모든 제품 내부에 디지털 기술이 결합되는 ‘디지털 인사이드(digital inside)’, 지능형 연결 제품으로의 변화가 주요 방향이 될 것이다. 즉 센서, 웨어러블, 임베디드 소프트웨어, 연결성, 빅데이터, 클라우드 등으로 뒷받침되는 지능형 연결 제품으로 제품의 성격이 변화할 것이다. 이러한 변화는 특정 부문에 한정되지 않고 전통 산업, 하이테크, 중소기업 등 모든 경제 부문에 걸쳐 영향을 미칠 것이다.

둘째, 물류, 제품 디자인, 작업장 자동화, 고객관리(CRM) 등을 포함한 생산공정의 디지털 전환이다. 생산공정에 사물인터넷(IoT), 디지털 디자인, 로봇, 레이저 기술, 빅데이터 등 디지털 기술이 확산되면서 자원 효율성, 생산성 향상 등 다양한 효과가 나타날 것이다.

셋째, 제품 및 서비스 간 경계의 소멸, 가치사슬의 재편과 같은 사업 모델의 근본적 변화이다. 모든 것의 서비스화(XaaS),¹⁶⁾ 3D 프린팅과 고객 맞춤형 생산, 고객관리와 유지 등이 주요한 경향이 될 것이며, 특히 실시간 정보, 데이터 분석 등이 새로운 비즈니스 모델의 경쟁력 기반이 될 것이다.

기업과 산업의 디지털 전환의 네 가지 추진 동력은 디지털 데이터, 자동화, 연결성, 디지털 기술을 이용한 고객 접근성이다. 우선 디지털 데이터의 확보, 가공, 분석으로 예측력을 높이고, 결정의 신속성과 효율성을 높일 것이다. 자동화는 전통적 기술과 인공지능의 결합으로 에러율을 낮추고, 속도를 높이고, 비용을 절감하게 할 것이다. 연결성은 공급사슬의 동조화, 생산, 혁신 사이클의 단축에 기여할 것이다. 마지막으로 고객접

¹⁶⁾ 인프라, 플랫폼, 소프트웨어 등을 서비스로 공급하는 비즈니스 모델이다.

근성 디지털화는 고객 접근의 새로운 경로를 제공하여, 이를 통해 새로운 서비스 제공이 가능해질 것이다(Berger & BDI, 2015, p. 19).

산업의 디지털 전환은 경쟁의 성격을 변화시키는데, 이와 관련하여 두 가지 핵심적인 변화가 있다. 하나는 산업 구조의 변화이며, 다른 하나는 산업 간 경계의 재설정이다. 포터에 따르면 산업의 경쟁 구조에 영향을 미치는 다섯 가지 요소는 기존 경쟁 기업 간 경쟁도, 납품기업의 협상력, 구매자의 협상력, 신규 진입의 위협, 대체재의 위협이다(Porter & Heppelmann, 2014). 이 각각의 요소에 대한 디지털 전환의 영향은 확정적이지 않다. 또 산업마다 영향이 다를 것이다.

다만 다음과 같은 몇 가지 예측 가능한 경향성은 지적할 수 있다. 첫째, 진입장벽의 상승과 선발자 이득의 결합으로 산업의 독과점화 경향이 강화될 것이다. 둘째, 이러한 독과점화 경향은 산업의 경계가 확장되는 산업에서 더욱 강화될 것이다. 이 경우 여러 제품을 동시에 생산하는 기업이 유리해져 산업의 집중화 경향이 강화될 것이다. 셋째, 새로운 비즈니스 모델로 무장한 신규 진입 기업이 나타나 기존 기업을 위협하는 일이 자주 벌어질 것이다(Porter & Heppelmann, 2014, p. 76). 특히 세 번째 경향과 관련하여 강조해야 할 점은 산업의 경계, 산업의 정의 자체가 변화한다는 것이다. 최종재 제품 중심으로 정의되던 산업의 경계가 여러 제품을 포함하는 시스템으로, 나아가 시스템의 시스템으로 확장될 것이다. 산업의 경쟁은 단일 제품의 기능성 중심에서 보다 광범위한 제품 시스템 중심으로 이동한다(Porter & Heppelmann, 2014, p. 72). 기존 비즈니스 모델 밖에서 혁신적인 스타트업이 참여함으로써 가치사슬 전체가 재편되는 사례가 그것이다.

이러한 모든 변화를 관통하는 핵심적인 질문은 디지털 혁신에 의한 추가적인 가치 창조는 어디에서 일어나는가일 것이다(European Commission,

2016, p. 4). 제품 수준에서 보면, 모든 종류의 제품에 ICT를 통합하는 새로운 제품이 탄생하고, 이것은 스타트업을 포함하여 새로운 산업의 성장을 위한 기회를 제공할 것이다. 커넥티드카, 웨어러블, 스마트 가전 등의 사례에서 볼 수 있듯이 모든 경제 부문이 제품의 변화에 의해 급속한 변화를 겪게 될 것이다. 둘째, 공정 수준에서 보면 생산 자동화 확산, 생산공정과 공급망에 시뮬레이션과 데이터 분석을 통합, 이를 통해 생산성을 높이고 자원효율성을 높이는 방향에서 새로운 경제적 가치가 창출될 것이다. 셋째, 비즈니스 모델 차원에서는 가치사슬의 재구조화와 제품 및 서비스 간 경계의 소멸, 연결된 지능형 제품이 서비스와 함께 공급되는 방식으로 새로운 경제적 가치가 창출될 것이다. 공유경제의 확산으로 소유에 대한 태도도 바뀔 것이며, 공동 창조 등과 같이 고객의 행동도 변화할 것이다.

나. 산업구조의 변화

기업 수준에서 일어나는 제품, 가치사슬, 비즈니스 모델의 변화는 산업이 조직되는 방식 등 산업구조에도 근본적인 변화를 초래할 것이다. 산업에 대한 접근도 이에 따라 변화되어야 한다. 산업 간 기존 경계가 허물어지는 상황에서 제품을 중심으로 하는 기존의 산업 구분은 한계가 있고, 대안적 접근이 필요하다. 산업·업종별 생산 비중이나 고용 비중과 같은 산업구조 변화 접근법은 산업의 내적 구조와 정체성이 유지되면서 양적 비중이 변화하는 경우에는 유의미한 접근이다. 그러나 디지털 혁명은 제품의 성격을 바꾸고, 기존 산업의 범위와 경계를 이동하거나 무의미하게 만드는 변화이다. 최종재 제품이나 서비스를 중심으로 산업의 경계를 정하던 과거의 접근법에 한계가 있다는 것이다. 기술과 산업의 융합 또는 복

합은 최종재 제품을 기준으로 정의된 산업 간 경계를 허물고 있다. 새롭게 정의된 제품을 중심으로 산업의 경계를 새롭게 정의하는 것이 바람직한지, 아니면 완전히 새로운 방식으로 경제와 산업의 구조에 접근할 것인지 고민해야 한다. 이와 연관된 변화로 제조업의 서비스화 경향도 고려해야 한다.

더욱이 경제의 디지털 전환의 본질은 과거에는 없던 새로운 제품을 만드는 데 있는 것이 아니라 제품과 서비스를 개념 설계, 디자인하며, 생산하고, 유통하여 소비하는 전 과정이 과거와는 다른 방식으로 조직되는데 있다. 정보처리와 통신 기술을 핵심으로 하는 디지털 기술이 제품 개념설계, 디자인, 생산, 유통, 소비 또는 이용 등 경제와 산업의 모든 영역으로 급속히 대량으로 확산하면서 과거와는 근본적으로 다른 가치사슬의 조직과 비즈니스 모델이 가능해지고 있다는 점이 중요하다.

이와 같이 경제의 디지털 전환은 이미 오래전부터 진행되어 온 생산과정의 글로벌화, 맞춤형 생산에 대한 소비자 요구의 증가 등 다른 경제·사회적 변화와 결합하여 생산이 조직되는 방식이나 경제적 가치가 생산, 분배되는 방식에 근본적인 변화를 불러일으키고 있다. 이에 따라 산업구조에 대한 접근 방식도 근본적으로 변화해야 한다. European Commission (2016)에서도 사물인터넷, 5G, 클라우드 컴퓨팅, 데이터 에넬레틱스, 로봇틱스 등 신세대 디지털 기술의 발전으로 모든 경제 부문에 걸쳐 제품, 생산과정, 비즈니스 모델이 전환되고 글로벌 가치사슬이 전환되면서 새로운 산업 패턴이 탄생할 것으로 예상하고 있다(European Commission, 2016, p. 2).

산업구조의 변화에서 중요한 측면은 산업 간 영역 파괴와 가치사슬의 연계와 통합이다. 이 과정에서 신산업(또는 새로운 비즈니스 모델)이 부상할 것이다. 기업 환경의 변화와 관련해서는 경쟁의 룰과 양태가 변화한

다는 점이다. 바로 제품 중심의 경쟁에서 고객 중심 경제로의 전환과 플랫폼 중심의 경쟁으로의 이행이 그것이다.

산업구조의 변화에서 또 하나의 중요한 측면은 가치사슬의 확장이다. 제품 중심의 비즈니스 모델이 지배하던 산업시대의 가치사슬은 특정 제품 생산을 위한 조달에서 시작하여 생산을 거쳐 판매에서 종결되는 것이 일반적이었다. 체험 중심의 비즈니스 모델에서는 가치사슬의 영역이 제품의 생산 및 유통에서 사용자 체험으로 확장된다(이성호, 유영진, 2016, pp. 63-64). 경제적 가치창조의 원천도 제조에서 사용자 체험으로 중심이 이동할 것이다. 생산 등 가치사슬의 앞 단계에서 일자리의 증가를 기대하기는 어려울 것이며, 반면 사용자 경험과 이와 연관된 판매 및 구매의 영역에서 일자리 증가가 가능하다.

비즈니스 모델의 전환도 산업구조의 근본적 변화를 초래하는 데 일조할 것이다. 비즈니스 모델 전환의 트렌드는 가치사슬의 각 단계를 가로지르는 재통합, 서비스로의 확장, 시스템의 시스템으로의 확장, 공유경제, 탈중개로 요약할 수 있다(Rouhana, 2015).

고객 맞춤형 대량생산을 넘어 정보와 기술발전을 이용하여 제품과 서비스를 보다 고객 맞춤형으로 공급하는 개인 맞춤형 제품 생산도 확대될 것이다. 정보에 의해 향상된 제품 및 서비스는 추가적인 가치를 창출할 수 있는 기회를 제공한다. 또 한 가지 경향은 비즈니스 모델에서 서비스의 중요성 증가이다. 이것은 서비스화 경향으로의 움직임 중 하나로 제품과 관련된 서비스로부터 매출 증가가 기업과 산업 성장을 주도할 것이다. 서비스화의 경향에서 더 진전된 서비스 중심 사업모델로의 전환도 예상할 수 있다. 제품 액세스에 대한 청구 및 장비 성능 관리를 위한 기술 활용 등 서비스가 차지하는 수익 비중이 상당히 높은 비즈니스 모델로의 전환이 이 경우에 해당된다. 무(無)공장 기업도 사업모델 중 하나로 확산될 것

이다. 생산을 아웃소싱하고 제품의 디자인 및 판매에 집중하는 경우가 여기에 해당된다(EEF, 2016, p. 16).

산업구조의 재편 방향을 예상하는 데 다음과 같은 몇 가지 변화를 주목할 필요가 있다. 우선 새로운 비즈니스의 기회가 어디에서 나오는가이다. 이것은 가치 창조의 원천이 어디로 이동하며 이것이 분배되는 방식과 밀접히 관련되어 있다(Rouhana, 2015). 모빌리티, 스마트 홈, 스마트 시티, 웨어러블, 제조업, 헬스케어, 에너지 등으로 확산되는 스마트화 및 사물인터넷 시장의 고성장이 주요한 방향이 될 것이다. 자동차, 에너지, 보안 등 부문별 시장도 고성장이 가능할 것으로 예상된다.

둘째, 새로운 비즈니스 생태계가 어떻게 구조화될 것인가이다. 가치 창조와 분배의 생태계가 어떻게 구조화되고 여기서 어떤 기업이 핵심적 위치를 차지할 것인가의 문제이다. 비즈니스 모델의 전환과 관련하여 다양한 방향이 제시되고 있다. 제품 중심에서 사용자 중심으로, 제품 중심에서 서비스 중심으로, 제품 중심에서 체험 중심으로(이성호, 유영진, 2017, p. 82), 개인 맞춤형 생산(Koren, 2010) 등이 그것이다. 서비스, 체험, 사용자 중심의 비즈니스 모델이 실현되기 위해서는 제품을 중심으로 하는 기존의 산업 간 경계는 해체되어야 한다. 특정 체험을 중심으로 많은 산업과 기능이 결집되는 방식으로 재편되어야 하기 때문이다. 이 경우 주요 제품을 중심으로 하는 산업 간 구분이나 차이는 의미가 약화되는 반면 경험 간 구분이나 차이가 더 중요해진다. 따라서 가치사슬 접근보다는 생태계 접근이 더 적합할 것으로 보인다.

MGI는 향후 10년 내에 글로벌 사업 서비스, B2B 서비스, B2C 시장, 여행 및 레저, 이동성, 주거, 디지털 콘텐츠, 헬스, 공공서비스, 자산관리 등 12개의 생태계가 등장할 것으로 예상한다(MGI, 2017, p. 6).¹⁷⁾ 이

17) 12개 생태계 이외에도 다른 생태계가 등장할 것이다.

12개 생태계가 대표하는 경제적 가치는 2025년 기준 총 이윤이 11조 달러에 이를 만큼 큰 규모에 이를 것이다(MGI, 2017, p. 6).

제3절 경제의 작동원리 변화

산업구조, 즉 산업이 조직되는 방식 및 비즈니스 모델의 전환을 관통하는 공통 방향은 플랫폼의 부상, 데이터의 중심성, 네트워크 효과의 중요성이다. 아래에서는 이 세 가지 특징을 중심으로 경제의 작동 원리의 변화 방향을 분석한다.

1. 플랫폼 경제

비즈니스 모델 전환의 주요 측면 중 하나는 파이프라인 비즈니스 모델에서 플랫폼 비즈니스 모델로의 전환이다. 전통적인 비즈니스 조직 모델인 ‘파이프라인’은 가치의 창출과 이동이 단계적으로 일어나, 한쪽 끝에서는 생산자가, 다른 쪽 끝에는 소비자가 있어, 기업이 먼저 제품을 디자인하고, 제품을 제조해서 판매한다. 그런 후 고객이 서비스를 제공하는 순차적인 방식이다. 따라서 선형적 가치사슬이라고 부를 수 있다(Parker, Van Alstyne & Choudary, 2016/2017, p. 36). 플랫폼은 다양한 비즈니스 주체를 연결시켜주는 인터페이스이며 동시에 거래가 이루어지는 곳으로 정의된다(김기찬, 송창석, 임일, 2015, p. 31). 좀 더 구체적으로 정의하면 플랫폼은 사용자, 동료, 공급자 등 공동 작업자가 가치창조 및 가치캡처를 위해 전체 생태계를 형성하면서 사실상의 표준을 창출하는 등 다양한 활동을 수행할 수 있는 프레임워크(Kenney &

Zysman, 2015, p. 2)이다. 따라서 비즈니스 모델로서의 플랫폼은 서로 관련이 있는 수많은 그룹을 하나의 장에 모아 새로운 비즈니스를 창출하는 방식이라고 할 수 있다(Kenney & Zysman, 2015, p. 31).

철도 플랫폼, 자동차 생산의 플랫폼 등도 플랫폼의 일종이긴 하지만, 현재 진행되고 있는 디지털 전환에 의해 부상하는 비즈니스 모델로서의 플랫폼은 디지털 플랫폼이다. 디지털 플랫폼은 디지털 혁명의 현재 단계의 기본 특징이며 컴퓨터 기반 자동화와 밀접히 연관되어 있다. 이전에 볼 수 없었던 규모의 데이터 생성과 분석에 기반하여 서비스와 제조업이 전환되고 재구성되고 있기 때문이다(Zysman & Kenney, 2016, p. 3).

디지털 기반의 플랫폼 경제 확산의 기술적 기반은 알고리즘 혁명이다. 즉 인간의 활동이 일단 공식화되어 소프트웨어 알고리즘으로 포착되고 나면, 인간 활동이 분리, 변형, 재조합, 확대될 수 있다(Kushida, 2016). 따라서 플랫폼 경제의 기술적 토대는 알고리즘 혁명과 클라우드 컴퓨팅이다. '21세기의 석유'라고도 일컬어지는 데이터에 알고리즘이 적용되어 경제적 수단으로 변형되고 있다. 경제 전반에 펼쳐져있는 이런 소프트웨어 층위야말로 알고리즘 패브릭이라고 할 수 있다. 이 소프트웨어 층위, 즉 알고리즘 패브릭이 사물인터넷 또는 만물인터넷이다. 이 소프트웨어 층위가 디지털 도구에 대한 접근 가능성을 높이고 비용을 낮추게 된다. 전통적 도구들도 디지털 과정에 의해 접근되고 제어된다. 때로는 오픈 소스 소프트웨어를 통해 비용이 0에 가깝게 낮아지고, 때로는 온라인 플랫폼 등을 통해 비용이 절감된다(Kenney & Zysman, 2015, p. 6).

플랫폼 비즈니스로의 전환은 정보를 핵심 재료로 다루는 모든 산업에 해당한다. 교육과 미디어 등 최종 상품이 정보인 기업뿐만 아니라 고객의 요구, 가격 변동, 수요와 공급, 시장 추세 등의 정보에 대한 접근이 중요한 기업들, 다시 말해 거의 모든 기업과 산업이 플랫폼 비즈니스로의 전

환이 가능하다(Parker et al., 2016/2017, p. 33). 이제 플랫폼 비즈니스 모델로의 전환은 미디어, 교육 등 정보를 다루는 부문에 한정되지 않고, 소매, 교통, 여행은 물론 에너지나 중공업, 농업 등 대부분의 산업 및 경제 부문으로 확산되고 있다.

2. 데이터의 중심성

데이터는 연구개발, IT, 제조, 물류, 마케팅, 판매, 판매 후 서비스, 인적자원 관리, 조달, 금융 등 기업 내 기능 재편의 중심에 있다. 또한 기업의 비즈니스 모델의 전환에서도 중심에 있다. 가치사슬의 전환, 비즈니스 모델의 전환은 데이터를 중심으로 일어난다. 상호 연결된 지능형 제품이 실시간으로 전례가 없이 많은 양의 데이터를 생성한다. 이제 데이터는 사람, 기술, 자본과 함께 기업의 핵심 자산으로 등극하였으며, 많은 비즈니스에서 핵심적인 역할을 할 것이다(Parker et al., 2016/2017, p. 33). 인공지능, 빅데이터, 사물인터넷, 로봇의 역할이 증대하는 경제에서 데이터는 경제적 가치 창조의 핵심 자원이 된다.

일종의 ‘리얼 데이터 활용 사이클’이 만들어지고 있다고 할 수 있다. 즉 데이터 획득 → 데이터의 교환과 통신 → 실용화(빅데이터화 등) → 데이터 해석 → 산업적 이용 등으로 이어지는 데이터 활용 사이클이 만들어지고 있다. 디지털 기술이 정보를 다루는 기술이라는 점에서 데이터 활용의 사이클에 큰 영향을 미치는 것은 당연한 일이지만, 이제 이 사이클의 모든 단계에 걸쳐 기술혁신의 가속화가 이루어지고 있다. 데이터 획득 분야는 센서와 사물인터넷(IoT)의 보급 확대, 데이터 교환과 통신 분야는 5세대 브로드밴드, 실용화 분야는 빅데이터 기술, 데이터 해석은 AI 등 새로운 기반 기술로 취급되는 대부분의 기술이 그것이다. 이제 데이터의 산업적

이용 가능성이 열리면서 경제활동의 수많은 양상들이 변화를 겪지 않을 수 없게 된다.

가상공간 데이터를 넘어 이제 리얼 데이터가 경제적 가치 창조에서 중요해지고 있다. 데이터 경제의 제1막에서는 가상공간의 데이터, 웹, SNS 등 네트워크 공간 활동에서 생기는 데이터가 중심이었다면, 이제 막 시작되는 데이터 경제의 제2막에서는 리얼 데이터¹⁸⁾가 중심이다. 건강 정보, 주행 데이터, 공장 설비의 가동일 등 개인, 기업의 실세계 활동에 대하여 센서 등에 의해 수집되는 데이터가 중심이다.

데이터 기반 경제에서 주도권을 잡기 위한 선도 기업 간, 나아가 국가 간 경쟁도 리얼 데이터 플랫폼을 구축하기 위한 경쟁으로 치열하게 일어나고 있다. 건강, 의료, 제조, 자동차 주행 등 가상공간이 아니라 물리적 세계의 데이터를 둘러싼 경쟁은 여기에서 생성되는 데이터를 수집하여 혁신적 제품이나 서비스를 실현하는 등 경제적 가치를 창출하는 데 이용하는 것이 데이터 기반 경제에서 중요하기 때문이다. 가상 공간 데이터의 경우에는 이미 미국계 ICT 기업의 주도권이 확립되어 있는 상황이지만, 데이터 경쟁의 제2막인 리얼 데이터 분야에는 아직 세계적으로 주도권을 확보한 기업이나 국가는 없는 상황이다.

리얼 데이터 플랫폼을 선점하기 위한 글로벌 기업 간 경쟁은 크게 두 가지 방향으로 전개되고 있다. 하나는 네트워크로부터 리얼로 향하는 방향이고, 다른 하나는 리얼에서 네트워크로 향하는 방향이다. 구글, 아마존, 페이스북 등 웹 기반 산업에서 플랫폼 기업으로 입지를 확보한 미국계 기업들은 소위 리얼 세계로 사업 영역을 확장하고 있다. 미국계 기업 뿐만 아니라 알라바바, 바이두 등 중국의 기업들도 급부상하고 있다.

¹⁸⁾ 가상공간의 데이터는 데이터 발생의 원천이 가상공간인 반면, 리얼 데이터는 데이터 생성의 원천이 기업, 개인의 실세계 활동이다. 실세계 활동이 센서 등에 의해 기록되어 저장되고 네트워크를 통해 이동한다.

그 반대의 방향은 실물경제의 기존 선도 기업이 웹 기반 기업들의 공세에 대응해 방어적 성격으로 출발한 것으로 보인다. 애플, 구글 등 플랫폼 기업들이 과점 기업으로서 게임 등 콘텐츠 제공자를 ‘소작인화’하는 현상을 바라보면서 이러한 사업 모델이 물리적 세계를 다루는 실물경제로 확장될 가능성에 주목한 것이다((일본) 經濟通産省 産業構造審義會, 2016). 독일 기계 장비 산업의 가장 큰 경쟁자는 구글이라는 인식이 여기에서 나온다. 따라서 이 방향으로도 역시 GE, 인텔, 월마트 등 미국 기업과 함께 지멘스, 보쉬 등 독일계 기업이 선도 기업으로 부상하고 있다. 제조 강국인 일본도 주로 미국계 기업인 웹 기반 기업으로부터의 위협에 주목하고 제조업 등 실물경제의 강점을 이용하여 리얼 데이터 플랫폼을 선점하려는 전략을 추진하고 있다.

〈표 3-1〉 리얼 데이터 플랫폼을 둘러싼 경쟁 양태

구분	네트워크에서 리얼로	리얼에서 네트워크로
대표적 기업	구글(미), 아마존(미), 페이스북(미), 알리바바(중), 바이두(중)	GE(미), 지멘스(독), 보쉬(독), 인텔(미), 월마트(미)
기본 전략	인테넷상에만 머무르지 않고 실공간의 정보도 포함하여 웹 서비스의 범위를 확대	기존 제조업의 우위를 유지하면서 기술을 무기로 하여 세계로 시장 확대; 제조 시스템을 표준화하여 세계 시장에 수출
구체적 전략	세계의 공장, 제품으로부터 데이터를 수집 웹 서버에 데이터를 축적하고 인공지능으로 처리 공장을 최적으로 제어	세계의 공장, 제품에 관한 데이터를 기업 간, 공장 간, 기계 간 공유 고성능의 제조장비에서 데이터를 축적, 처리 공장을 최적으로 제어
제조업 사례	공장의 설비가 웹으로부터 지시를 받고, 그것을 실행하는 저가의 디바이스	기존 강점인 고성능 시설의 가치를 유지

자료: (일본) 經濟通産省 産業構造審義會. (2016). p. 28.

정보와 데이터가 이제 사람, 기술, 자본과 함께 기업의 핵심 자산으로 등극하면서 기업과 비즈니스는 물론 산업과 경제 전체의 작동 방식과 원리에도 매우 중요한 변화가 일어나고 있다(Porter, 2015, p. 100). 앞서 제품, 가치사슬, 비즈니스 모델 등 세 수준에 걸친 변화의 방향을 분석하

면서 그 변화의 근저에 가상적 재화인 정보의 특수성이 있다고 언급하였다. 플랫폼 기업 또는 플랫폼 모델이 지배하는 경제의 작동방식을 이해하는 데 정보의 가상성에서 오는 여러 가지 특징을 이해하고 이것이 물리성 중심의 경제와 어떻게 다른지를 이해하는 것이 중요하다. 경제와 산업의 디지털화가 진전될수록 정보가 갖는 가상성이 경제의 작동 방식을 점점 더 지배할 것이기 때문이다.

3. 경쟁의 변화

플랫폼이 비즈니스 모델에서 중요한 역할을 하면서 기업 경영은 물론 기업 간 경쟁의 양태 및 경쟁력의 원천도 큰 변화를 겪고 있다. 우선 전략, 운영, 마케팅, 생산, 연구개발, 인적자원의 관리 등 기업 경영의 모든 측면이 급격히 변화한다. 우선 산업의 진입을 어렵게 하던 전통적인 장애물 중 ‘게이트 키퍼’가 사라지면서 새로운 경쟁기업이 이전과는 다른 방식으로 등장한다. 출판 산업에서는 편집자, 교육산업에서는 대학 등 교육기관, 비즈니스 서비스 산업에서는 컨설팅 회사와 로펌 등이 게이트 키퍼 역할을 하면서 한편으로는 새로운 기업의 진입을 어렵게 하고, 다른 한편으로는 묶음 판매 방식으로 소비자에게 필요로 하지 않는 물건이나 서비스를 함께 구매해 왔다(Parker et al., 2016/2017, pp. 38-39). 출판 산업의 아마존 킨들, 교육 산업의 코세라, 기업 비즈니스 시장에서 업워크와 같은 플랫폼 기반 기업의 등장으로 새로운 경쟁자가 도처에서 출현할 뿐만 아니라 과거와 같이 묶음 방식으로 판매하는 관행도 사라지고 있다(Parker et al., 2016/2017, p. 39).

둘째, 공급자의 성격 변화와 공유경제의 확산이다. 플랫폼은 공급자와 소비자 등 다양한 비즈니스 주체를 연결시키는 인터페이스이면서 거래가

이루어지는 장소로서 새로운 유형의 공급자가 참여할 수 있는 길을 열었다. 전통적인 산업 모델에서는 한편에서는 자본의 투입과 물리적 자산의 관리에 기반하여 제품을 공급하는 기업이 있고, 기업의 성장은 기업 내 자본 투입 및 물리적 자산의 증가에 크게 의존하였다. 다른 한편에는 이들 기업이 공급하는 제품의 수동적 수요자가 있었다. 플랫폼이라는 새로운 비즈니스 모델의 등장으로 이전에 수요자로 머물러 있던 수요자가 유희 자원, 장치, 설비를 이용하여 공급자로 참여할 수 있는 길이 열리고 있다. 호텔사업의 에어비에비, 미디어산업의 유튜브, 운송사업의 우버 등이 각각의 분야에서 등장한 플랫폼 기업의 사례이다. 이들 기업은 전통적인 공급자 기업과는 달리 해당 산업이 필요로 하는 자산을 소유하지 않고 유희 자산, 장비, 장치를 보유하고 있던 소비자를 공급자로 끌어들이는 방식으로 새롭게 산업을 재편하고 있다. 바로 공유경제의 출현이다.

플랫폼 비즈니스 모델의 확산으로 인한 경쟁력의 원천 변화에서 중요한 것이 네트워크 효과이다. 한마디로 20세기 산업화 시대 규모의 공급 경제에서 이제 네트워크 효과에 기반하는 규모의 수요 경제가 경쟁력의 원천이 되고 있다. 수요 측면의 규모 경제의 기반인 네트워크 효과는 수요자 또는 제품 사용자의 수가 증가할수록 제품 사용에 따른 이득이 증가하는 현상을 말한다. 전화 네트워크, 인터넷처럼 네트워크형 산업에서 사용자 수가 증가할수록 가능한 연계의 수가 급속히 증가하고, 네트워크 참여에 따른 사용자의 효용도 증가하는 현상이다. 따라서 공급 측면의 규모 경제가 제품의 생산비용 측면의 우위에 기초한 경쟁요인이라면 네트워크 효과는 제품 사용상의 경제적 가치, 즉 사용자의 효용 측면에 기초한 경쟁요인이다. 전자는 기업의 규모가 커지고 제품의 생산량이 증가할수록 단위당 생산비용이 낮아지는 현상인 반면, 후자는 제품 사용자가 많아질수록 동일한 제품이 사용자에게 주는 가치가 증가하는 현상이다. 네트워

크 효과가 지배하게 되면 기업활동의 초점도 내부에서 외부로 이동한다. 제품과 제품을 기반으로 하는 플랫폼의 가치는 대부분 사용자 커뮤니티에 의해 발생하기 때문이다. 기업 전략은 내부 자원을 통제하고 경쟁 장벽을 높이 세워 내부 자원을 보호하는 것에서 외부에 있는 자원을 조율하고 사용자를 포함한 커뮤니티와 관계를 강화하는 방향으로 바뀌게 된다. 플랫폼 기업에는 생산 최적화를 통한 비용 하락보다 생태계 관리가 더 중요하고, 내부 자원의 통제보다 외부 자원과 파트너와의 연계와 협력이 더 중요해진다(Parker et al., 2017, p. 45).

제4절 디지털 전환의 사회적 영향

디지털 기술의 확산은 기업의 경계를 재설정하고, 가치사슬의 조직 방식을 변화시킬 뿐만 아니라, 새로운 비즈니스 모델의 발전을 촉진하여 경제 및 산업 구조의 근본적 전환을 가져올 것으로 보인다. 기업, 산업, 경제의 이러한 변화는 노동의 미래에 큰 영향을 미칠 것이며, 노동 및 사회 정책에 대해서도 중요한 도전을 제기한다. 이 도전들은 경제활동에서 로봇이나 인공지능으로 대표되는 기계가 인간을 대체할 것인가, 사람이 담당할 일자리 총량이 크게 줄지 않는다고 하더라도 새롭게 만들어질 일자의 직무적 특성이 어떻게 변화하고 이에 어떻게 대비할 것인가, 정규직 임노동계약 이외에 임시직, 시간제 등 불안정한 노동계약의 확산에 사회 제도와 정책은 어떻게 적응해야 하는가로 요약할 수 있다.

이러한 도전은 디지털 기술의 확산에 의해 처음 등장한 것은 아니며 기술 변화는 물론 경제, 사회, 제도의 변화로 꽤 오래전부터 제기되어 온 것이다. 그러나 디지털 기술 변화의 속도와 경제 및 산업 전반에 걸친 파급

효과로 노동의 세계가 겪는 변화도 가속화할 것이다. 위 세 측면에 걸쳐 노동의 미래를 자세하게 예측하는 것은 불가능하다. 디지털 기술과 이에 기반한 로봇화 및 자동화의 확산은 노동의 미래에 영향을 미치는 여러 요인들 중 하나에 불과하다. 세계화에 따른 경쟁의 격화, 세계 경제의 불안정성 증대, 불평등 확대와 같은 경제적 요인들, 교육 수준의 향상과 개인화 경향 확대와 같은 사회적 요인, 노령화와 같은 인구학적 요인, 사회보장제도의 변화나 노조의 약화와 같은 제도적 요인 등 매우 다양한 요인이 노동의 미래에 영향을 미친다(Behhamou, 2017, p. 16).

4절에서는 경제와 산업의 디지털 전환이 노동의 미래에 미치는 영향에 대한 기존의 주요 연구가 위 세 측면에 대해 내리는 예상을 살펴보고 그 시사점을 도출한다.

1. 디지털 전환과 노동의 미래

가. 기계에 의한 인간 노동의 대체

디지털 기술이 고용에 미치는 영향에 대한 연구를 검토하고자 할 때 몇 가지 주의할 점이 있다. 우선 분석 수준과 범위를 분명히 해야 한다. 기업 또는 산업 수준의 분석인지 아니면 한 나라의 경제 전체 수준인지를 분명히 해야 한다. 기업에 따라 산업에 따라 고용에 대한 영향은 반대 방향일 수 있다. 국가 간에도 고용에 대한 영향은 반대 방향일 수 있다. 특히 선진국과 개도국 간 차이가 있을 수 있다. 둘째, 디지털 기술이 산업별 고용에 영향을 미치는 경로가 매우 다양하다는 점을 고려해야 한다. 디지털 기술의 확산 속도는 국가 간, 지역 간에 차이가 있을 뿐만 아니라 이러한 차이가 개인 맞춤형 생산, 서비스 콘텐츠의 비중 증가 등과 같은 수요자

요구의 변화와 맞물려 국가 간 분업구조의 변화를 초래하고 이것이 선진국 내 고용구조에 영향을 미칠 수 있다. 수요 변화와 국제 분업구조의 변화를 통한 우회적 경로를 고려하면 디지털 기술의 확산이 한 나라의 고용에 미치는 영향을 예측하기는 더욱 어려워진다. 물론 혁신의 기술 및 지식 편향적 성격으로 인해 기술이 노동을 대체하는 경향은 분명하지만 최종 결과가 실업의 증가로 나타날지는 불분명하다.

실증 결과에 따르면 지금까지 디지털 기술의 확산은 기계에 의한 노동의 대체로 인한 대량 실업으로 귀결되지는 않았다. 이전의 기술혁신과 마찬가지로 디지털 혁신은 대체효과와 보상효과를 통해 일자리에 영향을 미친다. 디지털 기술은 직무의 자동화를 확대하여, 특히 단순하고 표준화가 가능한 직무를 기계가 담당할 수 있게 한다. 동시에 단순하고 표준화된 직무를 다른 직무로부터 분리하여 임금비용 등 비용조건이 유리한 신흥 개도국으로 이전하는 대체효과도 발생한다(Abadie et al., 2016, p. 151). 반면 기술발전은 새로운 제품의 개발과 상업화로 생산을 확대하거나 또는 새로운 기계 및 장비에 대한 수요를 증가시켜 일자리를 증가시키는 효과가 있다. 또한 신기술의 도입에 따른 비용조건 개선 등 경쟁력이 강화되면 해당 기업 제품에 대한 수요가 증가하여 고용이 늘어날 수 있다. 국가 차원에서는 경쟁력의 강화로 수출이 확대되면서 고용이 증가하는 효과가 나타날 수 있다.

지금까지 여러 실증 결과는 디지털 기술의 발전이 고용 총량의 감소, 즉 기계에 의한 인간의 대체를 초래한다는 가설을 기각하는 것으로 보인다. 오히려 고용을 증가시키는 데 기여하거나 적어도 고용에 대한 영향은 중립적이라는 가설을 지지하는 것으로 보인다.¹⁹⁾ El-Darwiche, Friedrich, Koster, Singh(2013)에 따르면 경제의 디지털 전환은 고용

19) 몇 가지 실증연구의 소개에 대해서는 Albadie et al.(2016, p. 153) 참고.

을 증가시키는 효과가 있고, 특히 선진국보다 신흥 개도국에서 고용 증가 효과가 크다. 위 자료에 따르면 디지털 전환이 진전될 때 실업률이 하락한다. 총량으로 보면 고용 증가 효과가 큰 대륙은 동아시아, 남아시아, 중남미이다. 반면 북미와 서유럽의 고용 증가 효과는 미미하다. 이것은 디지털 전환이 진전되면서 기계가 사람을 대체하거나, 오프 쇼어링에 의해 선진국의 저숙련 일자리가 해외 일자리로 대체되기 때문이다(El-Darwiche et al., 2013, p. 8).

하지만 지금까지의 경향이 디지털 기술의 발전이 앞으로도 고용에 대해 긍정적이거나 적어도 중립적일 것이라고 예측할 근거는 되지 못한다. 새로운 기반 기술의 발전 속도가 워낙 빨라 사회경제 시스템이 적응할 시간이 부족할 것이라는 예측도 가능하다. 과거에 디지털 기술의 확산으로 인한 제조업 일자리 감소를 서비스 일자리 확대가 상쇄해왔다면 앞으로는 서비스 일자리마저도 디지털 기계에 의해 대체될 것이기 때문에 이번에는 다를 것이라는 예상도 있다(Arthur, 2011, p. 8). 하지만 경제 전체의 총량 수준에서 디지털 기술의 확산이 고용에 미치는 영향을 예측하는 것은 너무 많은 불확실성이 있고 이 측면에 집중하다 보면 더 중요한 측면을 간과할 위험도 있다. 일자리의 양극화 문제가 그것이다.

Reijnders, Timmer, Ye(2016)에 따르면 ‘오프쇼어링과 숙련 편향 기술 변화가 선진국 노동력 수요에 미치는 영향’의 실증 연구에서 숙련편향 기술변화(Biased Technical Change)와 글로벌 가치사슬(Global Value Chain)의 재구성은 대졸 미만 노동력(저숙련 노동력)에 대한 수요를 감소시키며 두 변수의 영향은 양적으로 동일하다. 그러나 선진국 내 고숙련 노동자에 대한 수요는 전혀 다른 방향으로 영향을 받는다. 대졸 노동자의 경우 GVC 재구성의 부정적 효과(수요 감소)는 숙련 편향 기술 변화의 효과(수요 증가)에 의해 상쇄되고도 남기 때문이다(Reijnders et

al., 2016, p. 32). 결국 생산 세계화나 기술 발전이 모두 선진국 저숙련 노동력에 대한 수요를 감소시키지만, 지식 편향적 기술 변화는 대졸이상 숙련 노동력에 대한 수요를 증가시켜 일자리 양극화라는 결과를 초래한다. 오프쇼어링과 디지털 전환이 선진국 내 고용에 영향을 미치지만 중요한 측면은 디지털 전환이 오프쇼어링 이후 선진국에 남아 있는 일자리의 성격을 변화시킨다는 점이다.

디지털 전환이 고용에 미치는 영향을 직접 추정하기 위한 연구도 확산되고 있다. 대부분의 연구는 직무(tasks)와 여러 가지 직무의 혼합으로서 일자리(jobs)를 구분한 후 직무가 자동화되어 기계에 의해 대체될 가능성의 분석으로부터 출발한다. 특정 일자리가 자동화 가능성이 높은 직무로 구성되어 있을 경우 그 일자리는 기계에 의해 대체될 가능성이 높다.

Frey와 Osborne(2013)에 따르면 미국 고용의 47%가 컴퓨터화로 ‘기계’에 의해 대체될 위험이 높은 직업이다. 직업군으로는 수송, 물류 분야 대부분의 노동자, 사무 및 행정 지원 노동자, 생산직 노동자 등이 고위험 직업에 속한다. 뿐만 아니라 서비스 직업 중 상당 부분도 고위험 직업이다(Frey & Osborne, 2013, p. 38).

Arntz, Gregory, Zierahn(2016)는 일자리는 여러 가지 직능의 묶음이기 때문에 몇 가지 직능이 기계에 의해 대체될 수 있다고 하더라도 이것이 곧바로 일자리가 기계에 의해 대체될 수 있다는 의미는 아니라고 분석한다. OECD 21개국 데이터를 이용한 그들의 연구에 따르면 기계에 의해 대체될 가능성이 높은 ‘일자리’는 약 9%에 불과하다(Arntz et al., 2016, p. 5).

디지털 혁명에 따라 얼마나 많은 인간의 일자리가 기계에 의해 대체될 것인가에 대한 연구는 직무와 일자리의 자동화 가능성에 초점을 맞추고 있다. 여기서 주의할 점 중의 하나는 직무의 자동화 가능성으로부터 여러

가지 직무의 묶음으로서 일자리의 기계에 의한 대체 가능성이 바로 도출되는 것은 아니라는 점이다. 직무 간 상호의존성이 큰 경우 일부 직무가 자동화될 수 있다고 하더라도 일자리가 기계로 대체될 수 없을 것이기 때문이다. 또한 기술적 가능성뿐만 아니라 함께 경제적 조건도 고려할 필요가 있다. 기계 도입의 비용과 노동력 사용의 비용이 어떻게 변화할 것인가도 기계에 의한 인간 일자리의 대체 여부에 영향을 미친다. 앞의 연구들이 이러한 경제적 조건을 완전히 무시했다고 할 수는 없지만 경제적 조건의 변화에는 보다 큰 불확실성이 있다는 점을 고려할 때 기계에 의해 대체될 일자리의 수치에 너무 큰 중요성을 부여해서는 안 될 것이다.

기계에 의한 인간의 대체 가능성에 대한 연구의 잠정적 결론은 적게는 현재 고용의 약 10%에서 많게는 약 50%가 기계에 의해 대체될 가능성이 있을 정도로 영향이 클 것이라는 것이다. 이러한 예상이 대량 실업의 사회를 예고하는 것은 아니다. 앞서 지적했듯이 기술발전은 대체효과에 의한 기존 일자리의 감소를 초래하지만 보상효과에 의한 새로운 일자리 증가도 가져올 것이기 때문이다. 더욱이 대체되는 일자리와 새로 생겨날 일자리 사이에는 정보의 비대칭성이 있다. 어떤 일자리가 기계에 의해 대체될 가능성에 대해서는 상대적으로 잘 알려져 있는 반면 미래에 새로 생겨날 일자리는 훨씬 더 불확실성이 높기 때문이다.

다만 제4차 산업혁명의 기반 기술인 디지털 기술의 특징을 고려할 때 일자리에 미치는 효과가 제2차 산업혁명과는 달라질 것으로 예상된다. 특히 중요한 점은 19세기 제2차 산업혁명과 관련된 제조업 기술이 직무의 단순화를 통해 숙련 노동력을 기계로 대체하는 것이 주요한 특징이었다면, 20세기 컴퓨터 혁명은 중소득 일자리를 대체하는 것이 주요 특징일 것이다. 20세기에 제2차 산업혁명의 확산기가 적어도 선진국에서는 정규직 임노동제의 확산과 중산층의 확대, 이를 기반으로 하는 내수시장의 확

대가 동시에 이루어졌다. 반면 디지털 기술의 확산이 중소득 일자리의 감소와 일자리의 양극화를 초래하는 경향이 있다면 중산층에 기반한 내수시장의 성장이나 민주주의의 미래에 대해서도 중요한 함의가 있을 것이다.

나. 취업구조의 전환과 노동력 수급구조의 불일치

경제와 산업의 디지털 전환에 의한 산업구조의 변화는 이에 상응하는 노동력에 대한 수요의 구조적 변화를 초래할 것이다. 제품 성격, 가치사슬 구조, 비즈니스 모델, 산업구조가 급속히 변화하면서 노동력 수요의 구조도 급속히 변화할 것이다. 총량적 수준의 일자리 수요 공급보다 수요 공급 간 구조의 불일치가 더 중요한 이슈가 될 수도 있다. 비즈니스 모델, 산업구조의 변화로 산업별, 스킬 수준별, 스킬 성격별, 나아가 계약 형태별 불일치로 인한 구조적 실업이 중요한 이슈로 등장할 가능성도 있다. 기술 변화로 기존의 많은 스킬 조합의 가치가 떨어지는 반면 새로운 스킬 조합과 이를 체화한 노동력의 공급에는 많은 시간이 소요될 것이기 때문이다.

이러한 측면에서 비즈니스 기능별로 일자리의 증감 경향을 예측하는 것은 중요한 의미가 있다. 노동자의 소득은 어떤 산업에 종사하느냐보다 어떤 기능을 담당하느냐에 더 크게 의존하기 때문이다. 더욱이 생산의 글로벌화가 확산되면서 국가 간 노동 분업은 산업 수준에서 일어나기보다는 비즈니스 기능 수준에서 일어날 정도로 분업의 발전이 고도화되고 있다.

디지털 전환에 의한 비즈니스 프로세스의 변화로 인한 취업구조의 변화에 대응하기 위해서는 인재 육성을 위한 노력과 함께 노동의 부문 간 이동을 촉진할 수 있는 제도와 정책이 필요하다.

2. 디지털 격차의 확대

가. 고용 형태의 변화와 불안정성 증대

디지털 전환이 노동의 미래에 미칠 영향 중 또 하나의 중요한 측면은 고용 형태의 변화이다. 정규직 임금노동제와 다른 비(非)표준적 고용 형태가 확대될 것으로 예상된다. 앞서 언급한 것처럼 기술변화뿐만 아니라 경제적, 사회적, 인구학적 요인의 영향으로 임시직, 시간제, 독립 노동 등 정규직 임금노동제 이외의 형태가 확산되어 왔다. 경제와 산업의 디지털 전환은 디지털 플랫폼이라는 새로운 형태의 노동조직을 확산시킴으로써 비표준적 고용 형태의 확산을 가속화하고 있다. 플랫폼 모델은 미디어, 교육 등 정보를 다루는 디지털 경제에 한정되지 않고 소매, 교통, 여행, 나아가 에너지, 제조업, 농업 등 산업 및 경제 전반으로 급속히 확산되고 있는 추세이다. 또한 플랫폼을 통한 거래의 조직 방식은 제품이나 서비스 등 생산물 시장뿐만 아니라 자본과 노동 등 요소 시장까지 확산되고 있다.

디지털 플랫폼의 확산은 노동의 조직 양식에 큰 영향을 미친다. 우선 연구 개발, 경영, 디자인, 마케팅, 생산 등 가치사슬을 단계별로 분할하고 가상공간인 플랫폼을 통해 다시 연결하는 것을 가능하게 한다. 이들 중 기업 외부로, 나아가 해외로 외주를 주는 활동도 있을 것이다. 기업으로서 이를 통해 각종 고정비용을 절감할 수 있다.

플랫폼 기반 경제는 경제적 가치의 창조와 분배 방식에 중요한 변화를 초래할 것으로 예상된다. 특히 ‘승자 독식’의 논리가 지배하면서 소득의 불평등을 확대할 가능성이 높다. 플랫폼 소유자가 이익의 가장 큰 부분을 가져가고 계약 노동자나 위탁 노동자에게 돌아가는 이익은 상대적으로 크지 않을 것이다(Kenney, 2015).

디지털 플랫폼의 확산은 노동 조직에도 큰 변화를 초래할 것으로 예상되는데, 그 주요 방향은 다음과 같다. 첫째, 임노동제의 비중 감소와 고전적 종속 관계의 약화이다. 둘째, 유일한 고용주와의 계약 관계가 사라진다. 플랫폼 노동자는 다수의 플랫폼에서 동시에 활동할 수 있다. 셋째, 독립 노동자의 숫자가 늘어날 것이다. 이들 독립 노동자는 고용계약이 없고 서비스 주문자와의 법적 관계도 없는 경우가 많다. 넷째, 고용 형태의 유연성이 높아진다. 다섯째, 작업장, 노동시간이라는 개념이 무의미해진다. 여섯째, 직장에 출근하느냐의 여부가 아니라 목적을 실현하느냐 여부가 보상의 기준이 된다. 일곱째, 노동자 개인의 인적 자본에 대한 평가는 영향력이나 명성에 따라 동료나 네트워크에 의해 이루어진다. 여덟째, 직장 과 가정 사이의 경계가 모호해진다(Benhamou, 2017, p. 28).

선진국에서 제2차 세계 대전 이후에 보편화된 사회보장제도는 전통적 의미의 임노동제와 고용의 안정성에 기초를 두고 있다는 점에서 이러한 비전통적 고용 형태의 확산은 사회보장제도에 큰 압력으로 작용할 것이다. 비전통적 고용 형태의 확산으로 실업이나 소득 감소와 같은 사회적 위험에 노출될 노동자가 증가하면 이러한 위험으로부터의 보호 요구도 증가할 것이기 때문이다.

나. 디지털 전환과 소득 격차 확대

일자리 구조 변화와 관련된 또 하나의 중요한 도전은 일자리의 양극화 여부이다. 중간 소득 일자리가 줄어드는 반면 고임금 일자리와 저임금 일자리라는 양극단의 일자리만 늘어나는 방식으로 일자리가 양극화되는 현상이 그것이다. 유럽, 미국 및 일본을 대상으로 하는 연구들은 선진국에서 대체로 일자리 양극화가 일어나고 있다는 결과를 보여준다.²⁰⁾

일자리 양극화와 관련하여 ICT에 대한 투자와 조직 및 인적 자본 사이에는 보완성이 있다는 실증연구 결과에 주목할 필요가 있다. 이 보완관계의 존재는 ICT 투자는 조직 및 인적 자본에 대한 투자를 동반할 때 그 효과가 증폭된다는 의미이다. 또한 디지털 기술이 일자리 및 임금의 양극화를 확대하는 방향으로 작용할 수도 있다는 것을 의미한다. ICT 기술 투자가 이미 조직 및 인적 자본이 풍부한 기업, 지역에 집중될 경우 이 보완성으로 인해 기업 간, 지역 간 격차는 더욱 확대될 것이기 때문이다.

디지털 혁신의 확산으로 산업 간, 지역 간, 기업 간 격차가 확대될 것이라는 우려도 제기되고 있다. 혁신의 가장 중요한 동력인 디지털 기술의 확산 속도가 경제 부문별로 차이가 난다면, 경제 부문별로 혁신의 동학이 큰 차이가 있다는 것을 의미한다. 이러한 차이는 부문별 생산성 상승의 속도에도 차이를 만들어낼 것이다. 기업 특성별, 특히 기업 규모별, 지역별로 세계화의 효과가 비대칭적으로 나타난다는 점이 많이 지적되어 왔지만 이제 세계화에 이어 디지털 기술의 확산이 기업 및 지역 간에 차이가 나면서 기업 간, 지역 간 경제적 격차가 확대될 위험이 커지고 있다.

기술적 프런티어 기업과 지체 기업 간 생산성 격차가 벌어지는 경향은 기술혁신의 속도가 빠른 시기에 일반적으로 나타나는 현상으로 알려져 있다. 디지털 전환, 생산과정의 세계화 등 세계 경제의 구조적 변화로 프런티어 기업의 생산 가능 프런티어가 확장되고 있다. 그러나 디지털화의 확산은 산업과 기업별로 속도가 다르다. 디지털 산업에서 우선 확산되고 물리적 산업으로의 확산은 좀 더 시간이 필요하다. 세계화의 확산이 수출 기업 대 내수 기업, 대기업 대 중소기업, 다국적 기업 대 나머지 기업 간 생산성 격차를 만들어 냈듯이, 디지털 혁명은 프런티어 기업과 나머지 기업 간 생산성 격차를 확대할 위험이 지적되고 있다.

20) 다양한 실증연구에 대한 소개는 Abadie et al.(2016, p. 156)을 참고.

Andrews, Criscoulo, Gal(2016)은 기술적 프런티어 기업과 나머지 기업 간 총요소생산성 증가율의 격차 확대를 확인하고 있는데, 그 원인을 디지털 기술과 같은 첨단 기술 확산이 지체되는 데에 있다고 분석한다. 다시 말해 기술적 프런티어 기업은 디지털 기술을 이용하여 높은 생산성 상승을 달성하는 반면, 나머지 기업으로의 기술 확산은 효과적으로 이루어지지 않고 있다는 것이다. 그들은 최근에 발견되는 글로벌 수준의 생산성 상승률 둔화는 상당 부분 이러한 기술 확산의 지체 현상에 원인이 있다고 본다(Andrews et al., 2016, p. 12). 글로벌 차원의 생산성 상승 둔화는 프런티어 기업에 의한 여전히 역동적인 혁신에도 불구하고 이러한 혁신을 다른 기업 범주로 확산하는 메커니즘이 효과적으로 작동하지 않는 데 원인이 있다는 지적이다. 그리고 그 원인으로 이러한 지체 기업들이 물건의 생산을 중심으로 하는 경제에서 아이디어에 기반을 두는 경제로의 이행에 따른 비용이 높기 때문이거나 또는 시장 진입을 어렵게 하는 높은 장벽, 시장의 경합도가 낮기 때문일 수 있다고 지적한다(Andrews et al., 2016, p. 12).

주로 선진국에서 문제가 되는 현상으로, 거시적 수준에서 임금소득의 격차가 확대되는 것은 상당 부분 같은 기업 내 임금소득의 격차 확대보다는 기업 간 임금수준의 격차에 의해 설명된다는 연구 결과가 이러한 접근법의 필요성을 보여준다. OECD(2017b)는 회원국 중 16개국을 대상으로 최근까지 15년간의 데이터를 기업 수준 데이터를 이용하여 생산성과 임금의 격차 사이에 어떤 관계가 있는지를 연구하였다. 이 연구 결과에 따르면 기업 간 임금 격차는 전반적인 임금 격차의 상당 부분을 설명한다. 기업 간 임금 격차의 대부분은 이종 부문 간 평균임금의 차이보다는 동일 부문 내 기업 간 임금의 격차에 의해 설명된다. 또한 최근 10여 년 동안 생산성 격차도 확대되었는데, 이 생산성 격차의 확대도 이종 산업

간 생산성 격차보다는 동일 부문 내 기업 간 생산성 격차 확대가 주도하였다. 또 하나의 결론은 전반적 임금 격차 확대는 고생산성 기업과 저생산성 기업의 임금 격차가 원인이었다는 것이다. 결국 전반적 임금 격차의 확대 이면에 기술 및 지식 편향적 기술 발전의 영향 이외에도 프런티어 기업과 나머지 기업 간 생산성 및 임금 격차 확대가 있고, 후자는 다시 디지털 기술의 확산이 지체되는 것이 영향을 미쳤을 가능성이 있다(OECD, 2017b, p. 43).

지역 간 생산성 성장의 격차 확대에 대해서도 같은 해석을 내릴 수 있다. 프런티어 지역과 나머지 지역 간 격차 확대가 전반적인 생산성 둔화의 한 원인이라는 것이다. OECD(2017c)에 따르면 1995년에서 2013년 사이 동일 국가 내 지역 간 생산성 격차가 확대되었다. 특히 거대도시 중심의 프런티어 지역과 농촌 중심의 저생산성 지역 간 격차가 크게 벌어졌다(OECD, 2017c, p. 30).

이와 같이 디지털 전환과 전반적인 생산성 상승의 관계를 기술혁신의 '확산' 문제로 보는 것이 중요한 이유는 이러한 관점이 기술적 프런티어의 확장과는 다른 정책 이슈를 제기하기 때문이다. 이 관점에 따르면 전반적 생산성 상승을 위해서는 기술적 프런티어에 있는 기업에 초점을 맞출 것이 아니라 그 이외의 기업으로의 기술 확산이 더욱 중요할 것이다.

제5절 사회정책적 시사점

디지털 전환은 양면성을 가지고 있다. 한편으로 디지털 전환은 경제 전체의 생산성을 증가시키며, 기업이나 국가의 경쟁력을 향상시키는 효과가 있다. 이외에도 인구 노령화, 환경 및 기후변화 등 전 지구적 도전에

대한 해결책을 줄 수도 있다는 전망 등 낙관적 전망이 많다. 반면 기계에 의한 인간의 대체와 일자리 감소, 노동시장의 양극화와 소득분배의 악화 등 부정적 효과에 대한 우려도 적지 않다.

디지털 전환의 사회정책적 도전은 두 가지 방식으로 표현된다. 하나는 일자리 없는 미래에 대한 두려움이다. 기계(로봇)가 인간을 대체할 것인가를 둘러싸고 많은 예상이 제시되고 있다. 이와 관련된 많은 예측에서 주의할 점 중 하나는 없어지는 일자리와 생겨나는 일자리 사이의 정보 비대칭성이다. 새로운 기계의 성격이 주어질 때, 기계가 대체할 노동에 대해서는 상대적으로 확실한 반면, 기계의 도입과 이로 인한 생산성 향상으로 창출될 일자리에 대해서는 불확실성이 매우 크다는 점이 그것이다. 소득 증가와 사회의 변화가 창출할 새로운 일자리 수요에 대해서는 불확실성이 너무나도 크다.

기술혁명의 역사적 경험으로 돌아가 볼 때, 기술 발전의 노동 수요에 대한 영향은 양면적이다. 한편으로는 기계가 인간을 대체하는 노동절약적 성격이다. 다른 하나는 기술 발전에 의한 생산성 향상과 소득 증가는 새로운 시장을 열고 이것이 노동에 대한 수요의 증가를 초래할 수 있다. 위 두 측면 사이의 비대칭성으로 인해 일자리 소멸에 대한 공포가 과장될 가능성이 높고, 이것은 디지털 전환의 경우에도 적용되는 것으로 보인다.

다른 하나는 일자리의 소멸이 아니라 양극화이다. 로봇이나 지식재산권을 소유한 소수, 그리고 인공지능을 보완하여 창조적 역량을 갖춘 소수의 고숙련 노동자에게 생산성 상승의 결실이 집중되는 반면 그 나머지는 임금 수준이 낮을 뿐만 아니라 안정성도 떨어지는 일자리에 만족해야 하는 양극화가 심화할 것이라는 우려가 그것이다(UNCTAD, 2017, p. 38).

특히 플랫폼 경제와 노동계약의 새로운 형태의 확산으로 정규직 중심의 임노동 계약이 축소되고 대신 임금 수준이나 노동조건에서 더욱 열악

한 새로운 고용형태가 확산할 것이라는 전망도 제기된다. 적어도 선진국의 경우 임노동제는 사회학적으로는 중산층의 기반이면서, 경제학적으로는 생산성-임금 상승(내수 증가) 호순환의 기반이었다는 점에서 이러한 예상이 현실화할 경우 경제사회적 영향은 물론 정치적 영향도 클 것이다.

이와 같이 경제와 산업의 디지털 전환은 기업, 산업, 경제는 물론 사회적 차원에서도 근본적인 변화를 초래할 시스템 전환의 성격이 강하다. 앞서 보았듯이 디지털 기술은 부의 창조는 물론 인구의 노령화, 환경문제 등 인류가 직면한 주요 도전의 해결에도 기여할 큰 잠재력을 갖고 있다. 동시에 경제활동이 조직되는 방식이 근본적으로 변화하면서 기업, 산업, 경제 모든 수준에 걸친 대규모의 구조 전환이 일어날 것이다. 이 측면에서 경제적 가치가 만들어지고 분배되는 방식에도 많은 변화가 불가피하며, 이 과정에서 일자리와 소득의 분배도 근본적인 변화를 겪게 될 것이다.

이러한 거대한 전환은 어떻게 실현될 수 있는가? 이 같은 시스템적 전환을 사고하기 위해서는 시스템적 사고가 필요하다. 특히 경제와 사회의 상호작용(social embeddedness of economy)이 그것이다. 기술과 경제적 요구의 결합으로 기술혁신, 경제적 혁신이 일어나고, 제품, 비즈니스의 혁신과 산업의 변화가 일어난다. 그러나 이러한 혁신이 경제 전체로 확산되어 새로운 정합성을 형성하기까지는 상당한 기간이 필요할 것이다. 이 과정에서 사회적 혁신을 통해 기술 변화와 경제적 혁신이 경제와 사회 전체로 확산되는 메커니즘을 만들지 못하면 기술과 경제의 혁신은 경제사회적으로 큰 효과를 발휘하지 못하고 소멸할 수 있다. 사회적 혁신의 방향과 내용에 따라 기술 및 경제 혁신이 경제적 변명과 문명의 개화에 미치는 영향은 달라진다. 특히 기계에 의한 인간의 대체, 기존 숙련 조합의 가치 하락과 새로운 숙련으로의 전환 필요성 증대, 정규직 임금노동 이외의 임시직, 시간제, 독립 노동자, 프리랜서 등 고용 형태의 다양화로

사회적 위험의 증가는 물론 그 성격에도 큰 변화가 일어나고 있다. 결국 포괄적으로 이야기하면 디지털 전환은 다양한 분할선을 따라 이익과 위험, 그리고 위험 비용의 분배를 둘러싼 갈등을 유발할 것이다. 따라서 이러한 구조 변화의 정치 문제를 어떻게 해결하느냐가 경제성장의 속도와 성장 과실의 분배에 큰 영향을 미칠 것이다(Zysman & Kenney, 2016, p. 25).

이것은 속도의 문제이기도 하지만 방향의 문제이기도 하다. 과거의 산업혁명기에도 산업혁명에 먼저 진입한 나라가 있는가 하면 늦게 진입한 나라도 있었듯이 디지털 전환에서도 선도자와 후발자가 있을 것이다. 또한 각 그룹 내에서도 경제와 사회가 상호작용하는 방식은 산업구조, 제도적 전통 등 여러 조건에 따라 다양해질 수 있기 때문이다. 결국 디지털 전환이 경제와 사회에 미치는 영향은 기술 변화에 의해 일률적으로 결정되지 않고, 경제와 사회를 아우르는 새로운 정합성을 만들어 낼 제도와 정책의 성격에 크게 좌우된다.

특히 여기에는 기술적 리더십과 경쟁력을 유지하기 위한 인프라 투자, 새로운 표준의 도입, 규제와 재설계, 데이터 보안 등 기술 및 산업적 대응 뿐만 아니라 사회적 측면에서의 대응도 요구된다.

한편으로는 경제와 산업 구조의 급속한 변화에 대응하고 이를 촉진하기 위해 노동의 유연성이 제고되어야 하며, 동시에 구조변화의 일시적 희생자에게 새로운 출구를 제공해야 한다. 디지털 전환이 초래할 노동환경의 변화에 대응하여 노동자의 보다 적극적인 참여와 자율성을 포함한 노동환경(작업장 환경)의 개선도 필요하다.

새로운 운영체계가 필요하며, 여기에는 교육, 직업훈련 제도와 정책의 강화, 더욱 적극적인 노동시장 프로그램, 새로운 사회적 위험에 대응하기 위한 사회보장제도의 (재)구축이 포함되어야 한다(Walwei, 2016, p. 37).

또한 고려해야 할 중요한 측면은 디지털 기술의 경제 및 사회 내 확산

은 현대 경제와 사회의 내적 이질성이 만들어내는 이해의 갈등을 통과해야 한다는 것이다. 디지털 전환의 예상되는 긍정적 효과가 부정적 효과보다 커서 최종 대차대조표가 아무리 긍정적이라고 하더라도 이 전환에 따른 혜택과 비용은 개인별, 그룹별, 직업별, 지역별, 국가별로 매우 다를 것이다. 디지털 전환의 결과는 위와 같이 수많은 이해관계의 분할선을 따라 갈등을 만들어낼 것이다. 디지털 전환과 이에 따른 구조전환이 수십 년에 걸쳐 서서히 일어난다면 이러한 전환 비용도 시공간적으로 넓게 확산되는 효과가 있겠지만, 현대의 디지털 전환은 이전의 산업혁명과 비교하기 힘들 만큼 빨리 확산되는 것이 중요한 특징이다. 구조전환에 따른 갈등을 완화할 수 있는 시공간적 여유가 없다. 결국 구조 전환의 속도가 빠른 만큼 조정 비용이 특정 지역, 계층에 집중되는 경향이 강할 것이며, 이것이 또한 디지털 혁신의 경제·사회 내 확산을 지체시킬 것이다. 결국 디지털 전환의 확산은 경제와 사회의 구조적 특징과 역량, 정부의 경제·산업 정책 등 확산을 위한 직접적인 노력에도 의존하지만, 불가피한 구조 전환 비용을 어떻게 분담할 것인가를 둘러싼 사회정치적 합의의 유무에도 크게 의존한다.

앞서 분석한 디지털 전환의 영향을 볼 때 21세기 경제성장은 산업화를 거치면서 이미 고도로 조직화된 사회의 구조 변화를 동반할 것이 확실하며 이것이 해결하기 쉽지 않은 정치적 도전을 제기할 것이다. 이러한 관점에서 본다면 디지털 기술의 확산은 단순히 경제적인 문제일 뿐만 아니라 정책적인 문제로 봐야 한다(Zysman & Kenney, 2016, p. 14).

디지털 기술의 확산 속도뿐만 아니라 그 최종 결과가 기계가 인간을 지배하는 디스토피아가 될지, 아니면 인류가 직면한 많은 도전을 해결한 유토피아가 될지, 그것도 아니면 그 중간의 어디에 도달할지는 결국 디지털 기술과 혁명을 길들일 인간의 의지와 역량에 달려 있다고 해야 할 것이다.

제 4 장

해외의 소득보장제도 개편 논의 - 프랑스를 중심으로

제1절 들어가며

제2절 각국의 소득보장제도 개편 동향

제3절 프랑스 소득보장제도의 최근 개편 동향

제4절 소결: 프랑스 소득보장제도 개혁의 시사점

4

해외의 소득보장제도 개편 논의 << - 프랑스를 중심으로

제1절 들어가며

사회보장제도, 특히 구체적으로 소득보장제도의 존재 이유는 모든 시민이 생애주기별로 직면하게 되는 다양하고 잠재적인 경제사회적 위험으로부터 그들을 보호하는 것이다. 그리고 좀 더 구체적으로 사회보장제도는 포괄적이며, 적절한 수준의 삶을 보장해야 한다. 이를 위해 국가는 소득을 한 집단에서 다른 집단으로 그리고 한 세대에서 다른 세대로 이전하는 방식을 취하게 된다. 부자가 가난한 사람에게, 근로 연령 세대가 노인이나 아동에게, 건강한 사람이 아픈 사람에게 부를 재분배하는 것이다. 그와 동시에 열심히 일하는 사람의 동기를 훼손하지 않는 장치도 필수적이다. 이는 사회보장제도, 특히 소득보장제도가 하나의 제도로 이루어지는 것이 아니라, 다양한 층위의 제도로 구성될 수밖에 없는 이유를 말해 준다.

문제는 21세기 각국의 소득보장제도가 ‘사회연대의 원칙’을 지탱하기 힘든 상황 변화를 경험하고 있다는 점이다. 달리 표현하면, 사회연대의 원칙을 적용할 수 있는 소득 보장의 새로운 패러다임을 필요로 하고 있는 것이다. 평균수명 연장이라는 축복은 인구고령화를 가져왔고, 그것은 기존 사회보장제도의 재정적 지속 가능성의 위기에 영향을 미치고 있다. 다가오는 4차 산업혁명과 고용형태의 다변화는 지금까지 종속관계를 기준으로 구성된 각종 노동관계법령과 사회보험제도의 지속 가능성에 문제를 제기하고 있다. 이는 기존 소득보장제도가 전제했던 기여의 안정성과 이를 토대로 설계된 급여원칙의 변화가 불가피하다는 점을 말해 준다. 그리

고 이러한 변화는 공적연금제도부터 사회수당 그리고 사회부조제도에 이르기까지 소득보장제도 전체에 영향을 미치고 있다.

그렇다면 세계 각국은 소득보장제도의 개편 압력에 어떻게 대처하고 있는가. 서구 복지국가가 직면한 소득보장제도의 문제와 후발 복지국가들이 직면한 소득보장제도의 문제는 어떠한 차이점을 갖는가. 그리고 어떤 국가가 개혁에 성공하였다면, 다른 국가는 왜 개혁에 이르지 못하였는가. 이 과정에서 소득보장제도 개혁을 둘러싼 쟁점과 과제는 무엇인가. 이것이 제4장에서 살펴보고자 하는 내용이다.

하지만 이 제한된 지면에서 모든 주제를 다루기는 불가능하다. 따라서 이 장에서는 그 범위를 한정하여 외국의 최근 소득보장제도 개혁과 관련해 우리가 시사점을 도출할 수 있는 몇 가지 주제에 초점을 맞추는 방식을 취하고자 한다. 특히 올해(2017년) 논의가 본격화되고 있는 프랑스의 소득보장제도 개편 논의에 강조점을 두고자 한다. 프랑스의 소득보장제도 개편 논의가 유사하게 사회보험 중심형 소득보장체계를 구축하고 있는 우리나라의 소득보장제도 개편 논의에 큰 정책적 시사점을 줄 수 있다고 판단했기 때문이다.

제2절 각국의 소득보장제도 개편 동향

이 절에서는 21세기 세계 각국이 직면하고 있는 사회보장체계 개편의 불가피성에 대해 간략하게 언급하고, 그중 가장 핵심적인 소득보장체계 개편의 핵심 현안이 무엇인지 설명하고자 한다.

1. 사회보장제도 개혁의 불가피성

21세기 각국의 사회보장제도, 특히 소득보장제도는 지속적인 개혁과정에 들어서 있다. 그리고 그 개혁은 이미 불가피한 상황에 도달한 것으로 인식되고 있다. 이처럼 사회보장제도의 개혁이 불가피한 것은 세계 각국이 몇 가지 구조적 변화를 경험하고 있기 때문이다.

이를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 경제영역의 세계화로 개별 국가 경제의 자율성이 상당 부분 약화되었다는 점이다. 그리고 각국 정부가 경제와 노동시장에 대한 규제에서 선택할 수 있는 여지가 점차 좁혀졌다는 점이다. 이는 기업에 추가적으로 부담되는 사회보장제도 개혁을 기피해 왔던 이유를 말해준다. 둘째, 인구고령화가 본격화하면서 사회보장제도의 재정 적자가 확대되었다는 점이다. 생산가능인구가 부양해야 하는 인구 중 노인 인구가 증가하고 평균수명이 연장되면서 20세기 중반에 설계된 사회보장제도의 재정적 지속 가능성에 빨간불이 켜지고 있다. 셋째, 산업구조 변화와 노동시장 구조 변화로 사회보장제도를 지탱해야 할 근로연령 세대가 살아가는 노동시장에서의 삶이 더욱 불안하다는 점이다. 그리고 점차 고용형태를 분류하기 힘든 새로운 형태의 일자리가 빠르게 증가하고 있다. 이는 기존 사회보장제도 중 사회보험 시스템이 전제하고 있는 기여 방식의 안정성을 위협하는 가장 큰 요인이다.

각국의 사회보장제도가 노동시장과 고용형태의 변화 앞에서 기여의 안정성과 수급의 보편성을 담보하기 힘들다는 점은 결국 사회보장제도의 패러다임을 바꾸지 않는 한, 21세기의 새로운 경제사회 환경 속에서 ‘연대의 원칙’을 고수하기 힘들 것임을 말해 준다. 기존 사회보장체계의 패러다임 자체를 바꾸어야 하는 구조적인 문제가 코앞으로 바짝 다가와 있는 것이다. 이 모두가 시스템을 바꾸지 않고서는 해결할 수 없는 문제인 셈이다. 그럼에도 지금까지는 기존 사회보장체계를 전제로 근로연령 세

대에게는 더 많이 더 늦게까지 기여하고, 노인 세대에게는 더 조금 받게 하는 빈약한 제도적 상상력에 머물러 있었다. 결과적으로 문제는 해결되지 않았고, 소득분배 구조는 점점 더 악화되었으며, 사회는 새로운 대안을 모색하지 않을 수 없는 상황에 처했다.

그렇다면 기존 사회보장제도를 개혁하기 위해 어떠한 전략이 각축하고 있는가. 개별 사회보장제도의 개혁과 관련해 다양한 입장이 존재하지만, 전체를 아우르는 차원에서 생각해 보면, 가장 대표적인 개혁론은 점진적응론(adaptation gradual)과 빅뱅(big-bang)식 혁신론이라고 말할 수 있다. 전자는 현재의 시스템을 유지한 상태에서 점진적으로 제기된 문제를 해결하는 방식으로 전체 체계를 바꾸어 가야 한다는 이론이고, 후자는 시스템 자체를 혁신적으로 바꾸어야 한다는 이론이다. 사회보장체계의 패러다임 자체를 21세기 경제사회 환경 속에서 연대의 원칙이 작동할 수 있는 체계로 바꾸어야 한다는 주장이다.

하지만 이 같이 다른 개혁론이라도 그것이 지향하는 바는 크게 차이가 없다. 이들의 상황 진단에는 큰 차이가 없기 때문이다. 첫째, 경제 상황에 따라 사회 지출 규모를 자동적으로 조절하고 이를 토대로 지출을 조정함으로써 재정적 안정성을 강화해야 한다는 점이다. 물론 이를 위한 비용을 어떤 방식으로 조달할 것인지에 대해서는 더 많은 논의가 필요할 것이다. 하지만 이러한 방향에서 제도를 개편해야 한다는 점에 대해서는 폭넓은 공감대가 형성되어 있다. 급변하는 경제사회 구조의 변화 속에서 사회보장제도의 지속 가능성을 높이기 위해 재정적 균형을 유지해야 한다는 것은 당연한 일일 것이다. 둘째, 1990년대 이후 전 세계적으로 악화된 소득분배 구조를 개선하고, 사회보장제도로부터의 배제나 불평등을 해소해야 한다는 공감대가 형성돼 있었다는 점도 언급해야 할 것이다. 서구 복지국가나 후발 복지국가 모두 사회보장제도에서의 배제와 형평성의 문제를

해결해야 하는 숙제를 안고 있다. 이는 세계 각국의 사회보장제도 개혁이 다양한 경로와 방식을 채택하고, 때로 좌절되거나 굴절되기도 하지만, 어떤 일관성을 갖고 변화해 왔다는 점을 의미하기도 한다.

그렇다고 사회보장제도의 개혁이 모두 잘될 것이라는 무책임한 낙관론을 이야기하는 것은 아니다. 지난 수십 년간 각국의 사회보장제도 개혁은 많은 난관을 헤쳐 나가지 않을 수 없었다. 사실 세대 간 그리고 계층 간의 다양한 이해관계가 각축하는 사회보장제도의 개혁이 매우 복잡한 정치 게임을 통해 관철된다. 그로 인해, 많은 국가가 사회보장제도를 개혁하였지만, 그것은 본래의 개혁 의도대로 관철되기보다 다양한 이해관계의 타협을 거치며 굴절되는 결과를 낳기도 했다.

특히 공적연금제도와 같이 장기간의 시차를 두고 정책 효과를 추정해야 하는 제도는 문제의 성격 자체가 복잡하여 그 해석을 둘러싸고 다양한 이견이 표출되기 쉬우며, 최종적으로 시민들에 의해 수용되지 않을 가능성도 있다. 현실에서 사회보장제도 개혁의 성패는 그것을 추진했던 국가의 정치집단과 관료집단 그리고 사회주체들의 역량을 총체적으로 반영하는 셈이다.

더욱이 각국의 사회보장제도가 처한 현실의 다양성 또한 간과할 수 없다. 유럽의 복지국가들이 상대적으로 동질적인 발전 단계와 문제에 직면해 있다면, 세계의 다른 국가들은 사회보장제도의 저발전이나 미성숙, 상이한 사회적 연대의 전통, 그리고 상이한 민주주의의 발전 정도 속에서 사회보장제도를 개혁해야 하는 숙제를 안고 있기 때문이다. 역사적으로 각국의 사회보장제도는 정치, 경제 그리고 사회적 환경에 따라 다양한 형태와 경로로 발전해 왔다. 각국의 사회보장제도는 상이한 정치경제적 환경 속에서 재분배 문제를 해결하는 제도적 상상력의 산물이며, 서구 복지국가들의 정형화된 모델들의 복합적 구성체라는 특성을 지닌다.

2. 각국 소득보장제도 개편의 현안과 과제

세계 각국의 소득보장제도는 어떠한 문제에 직면해 있는가. 이 질문에 답하기에 앞서, 소득보장제도의 당면 문제는 국가(군)에 따라 성격이 다르다는 점을 강조한다.

서구 복지국가는 소득보장제도의 재정적 지속 가능성 문제가 가장 큰 현안이며, 이는 공적연금제도와 사회부조제도의 개혁 논의가 핵심을 이룬다. 그중에서도 가장 핵심적인 개혁과제는 공적연금의 개혁이다. 그것은 현 근로 연령 세대에게는 더 많이 더 오래 급여하는 방식을 적용하고, 향후의 소득대체율은 더 낮추는 방식을 취하는 개혁이 주를 이루어 왔다. 그리고 다른 국가에 비해 높은 보험료를 부과하거나, 상대적으로 높은 소득대체율로 급여하는 경우에 대해서는 비판적 평가가 이뤄져 왔다. 높은 보험료는 기업의 경쟁력을 약화시킨다는 비판으로, 높은 소득대체율은 세대 간 부담의 형평성을 해친다는 시각이 그것이다. 하지만 이러한 개혁이 항상 기대했던 결과를 얻은 것은 아니었다. 서구 각국의 소득보장제도 개혁은 다양한 정치적, 재정적 이해관계와 압력에 노출되어 있었기 때문이다. 특히 정치세력 간 선거 경합이 치열한 경우에는 공적연금제도 개혁을 위한 논의가 굴절되는 결과를 초래하기도 했다. 기존의 공적연금 개혁을 위한 대안은 1)연금급여를 줄이고 2)보험료를 인상하고 3)연금 개시연령을 축소하고 4)직역연금과 봉급생활자 대상 소득비례연금 간의 형평성을 제고하는 문제가 주를 이루게 된다. 하지만 현 연금 수급 노인의 정치적 압력과 고용위기 앞에서 실업과 빈곤 위험에 노출된 근로 연령 세대의 보험료 부담을 늘리는 개혁이 선거에서 부정적인 영향을 미칠 것에 대한 공포가 존재하게 된다. 이 점에서 연금개혁을 위한 복지정치는 주로 비난회피(blame avoidance)를 위한 타협으로 이어지는 경향이 강했다.

하지만 서구 복지국가의 축소 지향적 복지개혁은 종종 사회부조제도의 개혁을 전초로 하는 경우가 많았다는 점도 지적해야 할 것이다. 전체 소득보장제도 중 상대적으로 정치적 저항이 크지 않은 사회부조제도를 중심으로 개혁을 시작하는 경향을 보였던 것이다. 문제의 핵심은 공적연금 제도의 지속 가능성을 높이는 문제였지만, 타깃은 다른 곳에 있었던 셈이다. 미국의 1996년 복지개혁이 그러했으며, 2005년 독일의 하르츠개혁이 그러했고, 2009년 프랑스의 활동연수당(RSA)이 그러했다. 어떤 의미에서 사회부조제도는 소득보장제도 개혁을 알리는 신호탄의 역할을 했던 셈이다. 그리고 그 구호는 언제나 부정수급이나 도덕적 해이, 그것이 노동 시장이나 자녀 세대에 미치는 부정적 영향 등을 강조하는 것으로 시작했다. 그리고 이러한 개혁 중 일부는 우호적인 세계 경제 상황과 맞물려 기대 이상의 성과를 거두기도 했다. 미국의 TANF(Temporary Assistance for Needy Families)가 수급자의 취업을 제공하고 탈수급을 촉진하는 성과를 거둔 것이 엄격한 징벌적 조치나 취업지원에 기인한 것인지에 대해서는 여전히 이견이 있다. 그것은 당시의 경기 호전에 따른 측면을 배제할 수 없음을 의미한다. 마찬가지로 독일의 하르츠 개혁이 가져온 성과 또한 당시 신흥산업국의 호황에 따른 수출 증가에 기인한다는 진단이 있다.

그렇다고 사회부조제도에 대한 개혁이 불필요했다고 말할 수는 없다. 소득보장제도 개혁은 근로 연령 인구의 취업을 촉진할 수 있는, 더불어 노후소득보장에 투입되는 비용을 절감하는 것에 그 핵심이 있기 때문이다.²¹⁾ 그리고 이 실패한 개혁의 근저에는 소득보장체계의 패러다임을 개혁하는 핵심적인 문제가 빠져 있었다고 말할 수 있을지 모른다. 그것은 산업구조와 노동 시장구조 그리고 인구구조의 변화로 인해, 이미 기여와

21) 물론 재정측면에서 본다면, 의료보장제도의 지출을 통제하는 것이 더욱 중요한 의미가 있다. 대부분의 서구 복지국가에서 전체 사회 지출의 상당 부분을 의료보장이 차지하고 있으며, 이는 인구고령화에 따라 매우 빠른 속도로 증가하고 있기 때문이다.

급여의 세대 간 그리고 계층 간 연대의 원칙이 작동하기 힘든 상황에서 새로운 패러다임을 모색하는 시도가 필요하다는 것을 의미한다.

후발 복지국가의 소득보장제도 또한 위에 언급한 패러다임 변화가 필요하다. 하지만 이들 국가의 소득보장제도의 미성숙도, 제도 자체의 다양성과 잡종성 등의 문제를 고려하지 않을 수 없다. 그것은 이른바 소득보장제도가 전체 시민을 포괄하지 못하고 있다는 점에서 사각지대의 문제에 직면하는 경우가 많다는 것을 의미한다. 특히 상대적으로 정권을 유지하기 위해 충성도를 담보해야 했던 공무원과 군인 그리고 교사를 대상으로 하는 직역연금과 공식부문의 임금노동자를 대상으로 하는 소득비례형 공적연금 그리고 극빈곤층을 대상으로 하는 사회부조제도는 종종 발견되는 소득보장체계이다. 문제는 많은 국가들이 1990년대에 이르러서야 기여형 소득보장제도를 도입하기 시작했으며, 그것은 비정규직 노동자나 자영업자, 실업자에 대한 보호가 취약하다는 점이다. 이른바 소득보장제도의 중간부가 비어 있다는 의미의 미싱 미들(missing middle)의 문제에 봉착해 있는 것이다. 그리고 이러한 문제는 서구의 특정한 소득 보장 모델을 도입하는 방식으로 해결하기 힘든 경우가 많다는 데 있다. 사회보장세를 도입함으로써 보편적 소득보장제도를 구축하기에는 모든 소득에 과세할 수 있는 경제적, 행정적, 사회적 인프라가 취약한 경우가 많다. 뒤늦게 사회보험제도를 도입한 경우에는 급변하는 산업구조 변화와 노동시장 구조 변화로 유럽 국가들이 20세기 중반 도달했던 사회보험 가입률 90%의 신화에 도달하기 쉽지 않다. 이는 소득보장제도를 개편하기 위해서는 현실의 후진성과 개혁의 진취성을 결합시킬 수 있는 제도적 상상력이 필요하다는 것을 의미한다.²²⁾

22) 참고로 일본과 대만의 노후소득보장체계는 그 제도적 형태와 발전 경로 측면에서 다른 후발 복지국가의 소득보장체계 구축에 많은 정책적 시사점을 줄 것으로 판단된다. 이 문제와 관련해서는 곧 발간될 연구보고서를 참조할 수 있다(노대명, 백혜연, 쿠엔웬, 김

하지만 소득보장제도의 개혁은 좋은 정책적 의도만으로 충분하지 않으며, 정치경제적으로 다양한 조건이 충족되어야 한다는 점을 강조하지 않을 수 없다. 특히 후발 복지국가는 제2차 세계대전 이후 장기간 권위주의 체제를 경험한 경우가 많으며, 이들 국가에서 소득보장제도는 그 본래의 역할, 즉 다양한 경제사회적 위험으로부터 시민들의 소득을 보장하는 역할을 담당하기보다 경제성장을 위한 자본 축적의 의미를 가졌다. 그리고 상이한 정치 체제 간의 경합이라는 환경 속에서 개혁을 위한 선택의 여지가 크지 않다는 제약 또한 존재했다. 그리고 오래되지 않은 민주정치의 경험은 좋은 복지개혁의 이념을 현실화하는 역량 측면에서도 많은 시행착오를 초래하였다. 참고로 한국과 대만의 소득보장제도 개혁은 1990년대의 민주화와 밀접한 관련이 있는 것으로 판단된다. 소득보장제도 개혁을 위한 복지정치가 시작되면서, 그것이 본래 표방했던 본연의 목적, 즉 전 국민을 위한 포괄적이고 적정하며 지속 가능한 소득 보장 역할이 개혁의 화두로 대두되고 있는 것이다. 이들 국가에서의 소득보장제도의 포괄성을 확대하는 조치와 지속 가능성을 높이기 위한 개혁이 2010년대 이후 본격화되고 있는 것도 결코 우연이 아니다.

3. 소득보장제도 개혁의 딜레마

21세기 세계 각국은 4차 산업혁명으로 표현된 산업구조와 고용형태의 급격한 변화, 평균수명 연장에 따른 인구고령화 등으로 인해 소득보장제도의 장기적 지속 가능성을 고민하지 않을 수 없는 상황에 처해 있다. 그리고 이러한 고민은 현재 한국사회가 직면한 문제이기도 하다. 물론 이러한 개혁의 한복판에는 최저임금이나 고용보호법제의 정비, 그리고 노후

명중, 장인수, 한솔희, 2017).

소득보장제도의 개혁 등이 더욱 중요한 문제일 수 있다. 하지만 현실에서 힘겨운 공적연금제도 개혁보다는 사회부조제도의 개혁을 마중물로 활용하는 경우가 많다. 포괄적인 사회보장 개혁 중 이 부분만을 차용하기도 한다. 따라서 여기서는 비기여형 소득보장제도 개혁의 성공 사례로 자주 회자되고 있는 독일의 하르츠 개혁의 공과에 대해서도 간략하게 언급하고, 그것이 소득보장제도 개혁과 관련된 논의에 주는 시사점을 살펴볼 필요가 있다.

먼저 독일의 하르츠 개혁은 사회부조제도에 초점을 둔 개혁이었는데, 사실 그렇지 않다. 독일의 하르츠 개혁은 노동시장 전반에 대한 개혁과 함께 실업자 소득보장제도, 더 나아가 사회부조제도의 개혁을 아우르는 종합적인 개혁프로그램이었다는 점에 주목할 필요가 있다. 그리고 그 개혁은 성공적이었는데, 이 문제와 관련해서 〈하르츠 IV〉 개혁은 다음과 같은 성과를 거둔 것으로 평가받아 왔다. 1) 실업자를 신속하게 일자리에 진입시키는 성과를 거두고, 이것이 독일 노동시장의 효율성을 증가시켰다. 그리고 일부 추정 자료는 실업률을 1.5% 감소시켰다고 주장한다. 2) 실업급여를 받고 조기퇴직을 하던 흐름을 종식시켜 고령자의 취업률을 증가시켰다. 3) 급여 수급자로 하여금 취업하도록 압력을 가하고, 기존 사회부조 수급자들을 노동시장으로 이끌었다(Odendahl, 2017).

하지만 2004년 독일의 경제적 재도약의 이유는 다른 곳에서 찾아야 한다는 주장 또한 존재한다. 독일 경제의 구조조정은 당시 세계화된 경제체계에 적응해 가고 있었다. 노동조합이 1990년대 중반 이후 유연화되면서 임금인상보다 일자리 보전에 초점을 두게 되었다는 점도 고려사항이다. 그리고 가장 중요한 것은 신흥국가들의 시장이 열리면서 독일 상품에 대한 수요가 증가했다는 점이다. 신흥시장에서의 경제적 붐이 일어나는 시기에 하르츠 개혁을 했다는 것이다. 이는 개혁의 가장 큰 적은 그 성공에

영향을 미치는 우호적인 조건이 형성되지 않는 경우이다. 개혁을 위한 인 내에는 한계가 있기 때문이다. 하르츠 개혁의 주도자들은 경제성장이 안 되는 이유를 경직된 노동시장에서 찾기도 했지만, 통일 이후 수요 부족 문제가 더 큰 영향을 미쳤다는 점이다. 이는 노동시장의 경직성이 문제이 기도 했지만, 수요 문제가 해결되면서 다른 문제가 해결된 측면이 강하다는 것이다. 더욱이 하르츠 개혁 이후 독일의 소득분배 구조가 크게 악화 되었다는 문제점 또한 최저임금제도가 도입되지 않은 상황에서 발생했음 에 주목해야 한다. 이는 사실 성공한 복지개혁이 반드시 현실에 대한 정 확한 진단과 대책을 전제하기만 하는 것은 아니라는 점을 말해 준다 (Odendahl, 2017).

이처럼 산업구조가 변화하고 노동 시장구조가 변화하는 상황에서 근로 빈곤층을 위한 소득보장제도를 개혁하는 것은 소득보장제도 개혁과 관련 된 논의에서 많은 오해를 불러일으켰다. 독일의 하르츠 개혁이 실시되고 12년이 경과한 시점에 서구 복지국가들이 고민한 소득보장제도 개혁의 시사점은 다음과 같은 것일지 모른다. 첫째, 소득보장제도의 개혁, 특히 축소 지향적 개혁은 경기침체기가 아니라 경기회복기에 실시할 필요가 있다. 경기침체기에는 실업이 늘고 복지지출이 증가하는 것이 당연하다. 이런 상황에서의 복지개혁은 그 정당성을 확보하기 힘들다. 둘째, 근로 연령 세대의 구매력을 높이는 조치가 필요하며, 그것은 근로소득에 대한 조세 부담을 완화하는 조치가 필요하다. 이는 이미 사회보장을 위한 부담 이 큰 서구 복지국가에 더 적실성을 갖는 문제일 것이다. 셋째, 훈련과 취업 지원에 더 많은 투자를 함으로써 고용불안시대에 새로운 일자리로의 진입을 촉진해야 한다. 그것은 경기회복기에 투자하는 것이 아니라 경기 침체기에 투자를 늘려야 한다는 것을 의미한다.

소득보장제도의 개혁이 경기침체와 고용불안기에 근로 빈곤층을 위한

소득보장을 악화시키는 선택을 하는 것은 그리 바람직한 일이 아니다. 외부적으로 우호적인 환경이 조성되는 우연을 기대할 수도 있지만, 그것이 모든 경우에 가능한 것은 아니다. 결론적으로 서구 소득보장제도의 개혁이 주는 시사점은 소득 분배구조가 악화되는 문제를 끝이 아니라 시작점에서 찾아야 한다는 것이다.

제3절 프랑스 소득보장제도의 최근 개편 동향

왜 프랑스 소득보장제도의 최근 개혁동향을 다루는가. 이 개혁이 성공한 개혁이거나, 많은 전문가들에 의해 성공할 것이라고 예측되고 있기 때문이 아니라 서구 복지국가를 비롯한 대다수 국가들이 직면하고 있는 소득보장체계의 패러다임 전환에 중요한 정책적 함의를 담고 있기 때문이다. 특히 사회보험 중심의 소득보장체계를 가진 한국사회에는 많은 정책적 시사점을 준다고 판단된다.

1. 프랑스의 사회보장제도 개혁의 몇 가지 현안

프랑스 사회보장제도 개혁은 개별 제도를 개편하는 단계를 넘어, 사회보장제도의 시스템 자체를 바꾸는 시도, 그리고 궁극에는 재원조달 체계까지 바꾸는 단계에 이르렀다. 이러한 개혁과정에서 공통적으로 제기되어 왔던 몇 가지 현안 또는 개혁 목표에 대해 간략히 설명하고자 한다.

첫째, 보편적 사회보장제도에 대한 지향이다. 그것은 전 시민에게 사회보장의 혜택을 줄 수 있는 제도를 설계해야 한다는 것이다. 그리고 그 보장은 각자가 수용할 수 있는 적절한 수준이어야 한다. 이는 프랑스 사회보장제도의 개혁이 급여 수준(niveau de prestations)과 수급대상 확대

(élargissement de la population bénéficiaire)의 조화를 지향해 왔다는 점을 의미한다. 이는 모든 복지국가가 지향하는 개혁의 이상향일 것이다. 더불어 프랑스 사회가 1930년대부터 강조해 왔던 사회권 보장의 확대를 의미하기도 한다.

둘째, 새로운 사회적 위험에 대처하고, 새로운 욕구를 충족시킬 수 있는 사회보장제도에 대한 지향이다. 프랑스 사회는 1970년대 이후 거대한 사회적 변화를 경험해 왔다. 경제 황금기가 끝나고, 인구 가족 구조가 변화하고, 실업자가 증가함에 따라 이러한 변화와 욕구에 맞게 각종 소득보장제도와 사회 서비스를 개편해야 하는 과제를 안고 있었다. 구체적으로는 소득 불평등을 해소하고, 보육시설을 확대하고, 청년들의 취업을 촉진하고, 보건 분야의 예방적 조치를 강화하고, 남녀 간 불평등을 해소하는 문제 등은 오랜 욕구였다.

셋째, 사회보장제도의 지속 가능성을 높이는 개혁에 대한 공감대이다. 프랑스 사회는 유럽 복지국가 중에서도 GDP 대비 사회 지출 비중이 가장 높은 국가이다. 이는 시민들이 사회보장제도를 유지하기 위해 부담하는 수준이 높다는 것을 의미하기도 한다. 그럼에도 사회보장제도는 주기적으로 재정 적자 문제를 드러냈고, 부담 증가와 비난 증가라는 악순환을 경험하였다. 지난 40년간 사회보장체계의 가장 근본적인 화두는 바로 사회보장 재정 문제였던 셈이다.

포괄적인 사회보장제도를 유지하려는 의지와 변화하는 상황에서 다양한 욕구를 충족시키려는 노력은 낮은 경제성장률과 부족한 노동 수요, 그리고 빠른 인구고령화와 맞물려 보건의료 분야와 노후소득보장 분야에서 사회 보장 관련 지출 증가를 가속화시키고 있다. 그리고 다시 재정 적자 문제가 대두되고 있다. 현재 프랑스 사회보장제도는 재정 균형을 통해 사회보장제도의 연대 원칙을 유지하는 것이 가장 큰 현안이었던 셈이다.

2. 프랑스의 사회보장제도 개혁의 반복성

프랑스는 1990년대 이후 유독 사회보장제도를 자주 개혁한 국가 중 하나이다. 실제로 지난 20년간 프랑스는 다섯 번의 연금제도 개혁을 단행했다. 중요한 개혁만도 1993년, 2003년, 2008년, 2010년 그리고 2013년까지 다섯 차례에 걸쳐 이루어졌다. 그 밖에도 건강보험제도와 가족수당제도 그리고 사회부조제도(minima sociaux)에 대한 개혁이 끊이지 않고 계속되었다. 이처럼 개혁이 지속적으로 반복된 것은 이전의 일부 개혁이 충분한 대비가 없이 시행된 것이었기 때문이다.

물론 이처럼 사회보장제도 관련 개혁이 반복된 이유는 다양한 측면에서 설명할 수 있으며, 그것은 복지개혁이 불가피했다는 점을 말해준다. 대표적 원인을 정리하면 다음과 같다. 1)인구사회학적 변화이다. 가족구조와 노동 그리고 생활방식의 변화, 인구고령화, 예측이나 배제와 같은 새로운 사회 위험의 출현을 지칭한다. 2)프랑스 경제 상황의 악화이다. 이는 경제영역의 세계화와 국제경쟁력 강화에 대한 압력에 따라 제기되는 문제이다. 3)유럽연합 차원에서 가해지는 새로운 제도의 문제이다. 그것은 유럽 화폐 공동체의 구축과 분권화 그리고 국가 개혁 등이라고 말할 수 있다.

다른 관점에서 보면, 사회 보장 개혁의 반복은 지금까지의 개혁이 효율적이지도, 일관되지도, 지속 가능하지도 않았다는 점을 말해 주는 것일 수 있다. 물론 이것이 사회보장제도 개혁의 실패 문제만은 아니다. 앞서 독일의 하르츠 개혁에 대한 시사점을 통해 언급한 것처럼, 외부 경제환경이나 경제개혁과 노동시장 개혁 등 다양한 문제와 무관하지 않다. 그리고 유럽연합 차원의 제도들이 프랑스에 주는 득실 또한 고려해야 할 사항이다. 이러한 맥락에서 경제개혁과 사회보장 개혁의 실패는 이후의 잦은 정

권교체와도 무관하지 않은 것처럼 보인다. 14년간 집권했던 미테랑의 사회당 정부가 정권을 잃은 이후, 프랑스에서 좌우로의 정권교체가 매우 빈번했다는 점은 악화되는 경제 상황과 실업난, 그리고 소득보장제도를 통한 소득불평등과 빈곤 문제의 해소가 갖는 인내의 한계 등이 복합적으로 작용한 결과일 수 있다.

또 다른 측면에서는 프랑스의 사회보장제도 개혁이 장기간 반복되어 왔던 것은 그 목표가 달성되지 않았기 때문이라고도 말할 수 있다. 그 목표란 프랑스 사회보장제도의 오랜 이상향인 민주주의 그리고 보편성의 가치와 무관하지 않다. 이는 프랑스 사회가 자랑하는 사회보장제도에 대한 이념적 전통과도 연결된다. 참고로 프랑스 사회보장체계는 레지스탕스 전국평의회가 그 기본이념을 만든 시점부터 정치적 비전의 표현이었다. 민주사회에서 공공재를 어떻게 관리하고 재분배할 것인지에 대한 비전은 오랜 기간 문화를 형성해 왔고, 프랑스인들의 교육 체계 속에 녹아들었으며, 정치 무대에서도 선거경합을 위한 구호로 활용되었다. 프랑스 정치가들은 종종 이러한 일반 이해관계를 대표하기 위해 개혁을 수행하는 대리인으로 자처해 왔던 것이다. 기존의 많은 사회보장 개혁 또한 이러한 정치적 의지와 무관하지 않다.

그리고 이러한 목표는 사회보장제도의 체계와 기능 그리고 재원 조달 방식(ses modalités de financement)의 측면에서 위협받아 왔다. 이 점에서 사회보장제도를 변화하는 환경에 맞게 개편하는 일은 중요한 해결과제였다. 하지만 기존의 사회보장제도 개혁들은 이러한 목표를 달성하는 데 성공하지 못했다. 이런 측면에서, 목표를 달성하지 못한 개혁이 사라지고, 새로운 개혁이 다시 그 목표에 도전하는 일이 되풀이되었던 것은 당연한 일인지 모른다.

가장 대표적인 게 바로 공적 연금제도이다. 2011년 프랑스 정부는 공

적 연금제도를 개편하면서 국민들에게 다양한 선택지를 제공하는 초유의 시도를 하였다. 보험료 납입기간을 늘리는 안과 보험료 수준을 조정하는 안 그리고 소득대체율을 낮추는 안을 조합하는 형태였다. 하지만 이러한 개혁은 항상 몇 가지 근본적인 문제를 안고 있었다. 개혁을 추진하는 정부 대부분이 이후에 나타난 것보다 높은 경제성장 전망치에 입각해 개혁안을 설계하였다는 점이다. 이는 결과적으로 얼마 가지 못하고 그 한계를 드러내며, 다시 재정 적자를 변명해야 하는 상황을 만들었음을 의미한다. 물론 그중에서 2008년 세계금융위기와 같이 예측하기 힘든 상황도 있었다. 하지만 이후에도 이러한 문제는 계속되었다. 그 결과 연금제도, 더 나아가 소득보장제도 전반에 대한 보다 근본적인 개혁이 필요하다는 여론이 형성되었던 것처럼 보인다.

결과적으로 이러한 개혁의 반복은 프랑스 사회가 추구했던 사회적 대화(*concertation sociale*)를 거치면서 많은 교훈을 남기기도 했다는 점을 지적해야 할 것이다. 다양한 개혁의제를 둘러싼 민주적 토론이 열리고, 구체적으로 어떠한 제도를 구축해야 하는지에 대한 공감대가 형성될 수 있었던 것이다. 그것은 ‘지속 가능하고 공평한 재정을 보장함으로써 국민연대(*la solidarité nationale*)에 기초한 재분배 시스템의 존재를 강화하고 정당화하는 것’으로 규정할 수 있다.

이것이 프랑스가 왜 이토록 사회보장제도와 관련해 끊임없이 개혁을 시도하고, 많은 정치세력이 새로운 패러다임을 모색하는 실험을 외치고 있는지 설명할 수 있는 또 다른 한 조각이다.

극적인 변화는 2017년의 대선을 통해 나타났다. 물론 선거에 참여하지 않은 다수의 시민이 존재하는 상황에서 마크롱의 대선승리를 긍정적으로만 평가할 수 없는 것은 사실이다. 하지만 프랑스 시민들은 2017년의 대선에서 의외의 후보인 마크롱에게 표를 몰아주었다. 이 승리가 갖는 의의

성은 이전 정부에서 장관을 역임한 경험이 있었지만, 단기간에 정치무대에 출현한 마크롱에게 그토록 압도적인 표로 지지를 했다는 점이다. 그리고 연이은 총선에서도 그가 이끄는 신생 정당이 압도적으로 승리하도록 허용했다. 이는 프랑스 정치사에서 보기 드문 일이었음이 분명하다(노대명, 2017).

이 선거는 정치환멸에 대한 강한 표현이었으며, 참신한 정치세력에 대한 갈망의 표현이었을지 모른다. 그리고 마크롱이 제시하는 사회보장제도 개혁을 위한 공약 또한 그러한 열망을 반영하고 있었던 것으로 판단된다.

3. 프랑스 사회보장제도의 최근 개편 동향과 소득보장제도 개혁 동향

프랑스 정부는 2017년 9월 다음 해를 위한 주요 사회보장 개혁 조치를 발표하였다. 그것은 크게 여섯 가지로 정리되어 있다. 1)노동법(code du travail) 2)일반사회기여금(CSG) 3)직업훈련(formations professionnelles) 4)실업보험(Assurance-Chomage) 5)청년인턴(apprentissage) 6)연금 개혁(retraites)이다. 이 여섯 가지 사회보장 개혁안은 현 정부가 올해 6월 6일 발표한 ‘프랑스 사회모델 혁신’(pour rénover notre modèle social)을 위한 세부 실천방안이다. 노동법은 2017년 9월 조례로 제정되었고, 실업보험 및 직업훈련 등에 대한 개혁은 2017년 10월에 발표되었으며 2018년 봄에 처리될 예정이다. 일반사회기여금의 인상과 일부 사회보험료의 삭감은 2018년 1월 1일부터 실시될 예정이다. 공적연금 체계의 혁신은 다음 해에 발표될 계획이다.

여기서는 다양한 사회보장제도 개혁 방안 중 지금까지 많이 언급되었던 사회부조제도 개혁에 대한 논의는 제외하고, 주로 실업보험과 공적연금 그리고 사회보장 재정을 둘러싼 개혁에 초점을 맞추어 설명하겠다.

가. 실업보험의 보편성 강화: 국유화와 새로운 거버넌스

마크롱의 복지개혁이 대선 공약으로 논의되는 과정에서 가장 큰 반향을 일으켰던 정책 중 하나는 실업보험의 사각지대를 해소하는 보편주의로의 정책방향 전환이었다. 지금까지 실업보험의 적용대상이 되지 못했던 두 집단에도 실업급여를 지급하겠다고 발표한 것이다. 그 두 집단은 자발적 실업자와 자영업자(상인, 농민, 수공업자, 자유업자 및 영세 고용주) 등이었다. 이는 실업보험제도의 패러다임 자체를 바꿈으로써 노동시장에서의 고용불안과 실업으로 인한 빈곤 위험의 증가를 차단하겠다는 의지의 표현으로 이해되기도 하였다.

이 대선 공약은 2017년 10월 구체적인 정책으로 추진되기 시작했다. 대선 이후 총선에서도 압승을 거둬에 따라 정치적으로 이 같은 복지 공약을 관철시킬 수 있는 추진력이 생겼기 때문이다. 비록 최근 마크롱 대통령은 여론 지지도가 급락하는 수모를 겪고 있지만, 관련 제도개혁은 지속적으로 추진되고 있다. 실제로 실업보험제도의 개혁은 2017년 10월에 발표되었고, 법안은 2018년 4월 하원에 발의될 예정이다. 이 6개월의 기간 중 해당 개혁안에 대해 사회 파트너, 즉 노동자 및 고용주 단체 등과의 사회적 협의를 거치게 될 것이다. 2018년 예산안이 발표되면서, 이러한 계획은 더욱 구체성을 띠게 되었으며, 하원의 다수를 차지하고 있는 집권당으로서는 법안 통과를 자신하고 있는 상황이다.

실업보험제도의 개혁안은 앞서 언급한 보장의 보편성 강화 외에도 제도의 효율성 제고를 위한 개혁 또한 예고하고 있다. 보장성 확대에 따른 안전장치로 구직자에 대한 관리를 강화하는 조치를 함께 추진하고 있기 때문이다. 그것은 소위 ‘악의적 보너스’(bonus-malus)라고 불리는 실업보험제도에 대한 고용주의 악용을 차단하겠다는 것이다. 기업들이 비정

규직 노동자를 고용하고 이들이 실업급여를 받게 함으로써 임금을 절감하고 실업보험 재정에 부담을 주는 행태를 강력하게 처벌하겠다는 것이다. 이는 그 조치의 실효성에 대한 의문이 있더라도, 비정규직 채용을 영속화하고 사회보장제도의 지속 가능성을 위협한다는 점에서 바람직한 정책방향이라는 평가를 받기도 했다.

또 한 가지 중요한 변화는 실업보험제도를 관리하고 있는 두 개의 관리조직, 즉 실업보험기구(Unedic)와 지역실업보험관리기구(Assedic)의 거버넌스를 개편하겠다는 것이다. 사실 프랑스의 실업보험은 장시간 노동조합과 고용주 단체가 공동으로 관리하여 왔으며, 이 과정에서 실업보험기금이 효율적으로 사용되지 못하고 있다는 비판이 제기되어 왔다. 그에 따라, 국가가 실업보험에 대한 관리에 본격적으로 개입하겠다는 것이다. 이를 위해서 현재의 양자 관리체계를 국가가 참여하고 주도하는 3자 체계로 개편하겠다는 것이다. 이는 실업보험이 각 노동자와 고용주의 기여금 형태가 아니라 조세를 통해 조달되는 일종의 국유화를 통해 정당화되는 측면이 있다.

나. 공적연금제도의 개혁

2017년의 대선 과정에서 마크롱 후보의 공적연금제도 관련 공약은 명확하게 그 방향성을 파악하기 힘들었다. 그렇지만 분명한 것은 공적연금제도의 재분배 기능을 유지하되, 분산되어 있는 현재의 기여산정 체계를 단순화(통일) 하겠다는 것이다. 이는 다양한 직능별 레짐으로 구성된 연금 체계가 노동자들의 직업 이동이라는 현실에 맞지 않는 복잡하고 전근대적인 제도라는 판단에서 비롯된 것이다. 그에 따라 강제적 공적연금제도에 있는 모든 공적연금 레짐은 이러한 조치의 적용을 받게 되며, 이

른바 특수직역연금은 사라지게 된다.

이 개혁 또한 2018년 시작될 것으로 알려져 있으며, 총 10년간에 걸쳐 단계적으로 이루어질 전망이다. 이를 위해 프랑스 정부는 공적연금위원회(Conseil d'orientation des Retraites: COR)의 작업을 근간으로 기술적인 문제를 해결하고, 이어 사회 파트너 및 정당과의 사회적 대화를 추진함으로써 2018년 중에 새로운 공적연금 체계를 설립할 계획을 제시하였다.

마크롱 대통령은 이러한 모델의 설계와 관련해서 스웨덴 모델의 영향을 받은 것으로 알려져 있는데, 그는 모든 사람이 납부하는 1유로는 모두에게 같은 권리(가치)를 보장해야 한다고 주장해 왔다. 다만 공적연금제도가 갖는 기여와 권리의 복잡한 이해관계를 고려하여 약 10년에 걸친 단계적 이행전략을 수립하였다. 그리고 퇴직까지 5년 미만 남은 노동자에게는 이 조치를 적용하지 않는다고 발표하였다. 이러한 개혁조치는 단기적으로 연금제도의 재정 적자를 메우는 데 그 목적이 있는 것이 아니라 장기적으로 급변하는 노동시장 변화에 대응하고 모든 사람이 기여에 상응하는 권리를 갖는 새로운 시스템을 구축하는 데 목적이 있다고 주장한다. 그럼에도 이러한 개혁은 공적연금제도의 재정 안정을 어렵게 할 수 있다는 비판을 받고 있다. 공적연금위원회(COR)에 따르면, 프랑스의 공적연금제도는 지난 십여 년간의 개혁으로 2025년경에는 재정 안정 또는 재정균형에 이를 것으로 전망되었으나, 이러한 개혁을 함으로써 그 시기가 더 길어질 수 있다.

다. 사회보장재정시스템의 혁신: 일반사회기여금(CSG)의 인상

2018년 프랑스 정부의 예산안은 마크롱 대통령이 공약했던 사회보장

제도의 주요 개혁방안을 담고 있다. 그중에서도 가장 대표적인 것이 일반 사회기여금(CSG)의 인상을 조건으로 하는 임금 기반 사회보험료의 폐지이다. 마크롱은 2017년 초 대선을 위한 선거운동 과정에서 항상 “즉각적이고 가시적인 방식으로 봉급생활자들의 구매력을 높ی겠다”는 주장을 펼쳤다. 말하자면 연금생활자나 자본소득자에게 그 비용을 부담하도록 한다는 것이다. 구체적으로 일반사회기여금의 평균 세율은 사회급여 및 가족수당을 제외한 대부분의 소득에서 원천징수되는 것으로, 2018년 1월 1일부터 1.7% 인상된다는 것이다. 그리고 이 조치를 통해 200억 유로의 사회보장 재원이 확보될 것으로 추정된다. 일반사회기여금은 두 차례에 걸쳐 징수된다. 한 번은 2018년 1월 1일 2.2%를 징수하고, 또 한 번은 2018년 9~10월에 0.95%를 징수하는 방식이다.

분명한 것은 이 개혁을 통해 민간부문의 봉급생활자들이 1차적 수혜집단이 될 것이라는 점이다. 그것은 봉급에서 원천징수되어 왔던 몇 가지 사회보험료 지출이 감소하고, 상대적으로 그 지출금액보다 적은 금액을 조세로 부담한다는 점에서 그러하다. 물론 이러한 조치는 다른 주요한 봉급생활자인 공무원과 자영업자(상인, 농민, 수공업자 등)에게는 아직 가시화된 조치가 취해지지 않고 있다. 다만 프랑스 정부는 이들을 위해 우호적인 조치를 준비하고 있다고 발표한 상황이다.

이 개혁을 통해 손해를 볼 것으로 예상되는 집단은 약 700만 명에 이르는 상대적으로 높은 연금을 받는 연금생활자이다. 이들은 일반사회기여금으로 소득의 6.6%를 지출하고 있는 상황에서 인상분만큼을 추가로 지불해야하기 때문이다. 프랑스 정부는 사회보장재정을 안정화하기 위한 복지정책의 맥락에서 이들에게도 일정한 혜택을 약속하고 있는데, 그것은 전체 국민의 80%가 혜택을 입게 될 주민세의 삭감이다. 현재 약 450만 명의 퇴직자는 단계적으로 추가적 조세 부담을 부분적으로 상쇄시키

는 보상을 받게 되는 것이다. 그럼에도 나머지 약 250만 명의 상대적으로 소득이 높은 퇴직자들은 추가적으로 사회보장 비용을 더 부담해야 하는 상황이다.

제4절 소결: 프랑스 소득보장제도 개혁의 시사점

프랑스의 소득보장제도 개혁이 한국의 소득보장제도 개편 논의에 주는 시사점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 소득보장제도의 포괄성과 보편성에 대한 강한 지향이다. 소득보장제도를 구축한 많은 국가들은 외형적으로 제도의 완성을 말하지만, 정작 임의 가입이나 가입 제외 등의 형태로 방대한 사각지대를 떠안고 있다. 그리고 이를 해결하기 위한 제도적 실험은 매우 소극적이고 파편적으로 진행되는 경향을 보이기도 한다. 이는 한국의 소득보장제도 또한 예외가 아니다. 그리고 사회보장제도가 전제해야 하는 그 본연의 목표를 달성하지 못한 경우, 시민들의 정치적 선택이 어떠한 결과를 가져올 수 있는지도 매우 큰 의미를 갖는다.

둘째, 소득보장제도와 경제사회 현실 변화의 조응성을 높이려는 지속적인 실험정신이다. 사회보험 중심형 소득보장체계가 급변한 경제사회 구조에 조응하지 못하고 있는 상황에서 소득 보장의 사각지대를 해소하고, 관리체계를 효율화함으로써 제도의 지속 가능성을 제고하려는 실험은 매우 큰 의미가 있다. 그것은 다양한 이해관계자가 존재하는 사회보험 제도를 새로운 패러다임의 소득보장제도와 체계로 개편하려는 시도가 얼마나 인기가 없는 개혁인지 암시하기 때문이기도 하다. 비단 회피에 익숙한 정치권이 소득보장제도 개혁을 위해 어떤 태도로 임해야 하는지 말해주는 대목이다.

셋째, 사회보험 중심형 소득보장체계를 지탱하면서 그것이 갖는 문제를 해결하기 위한 새로운 자원 조달 방식의 모색이다. 사회보험이 사회보장 및 소득보장 재원의 대다수를 점하는 상황에서 그 제도를 스웨덴형의 보편주의 모델로 전환한다는 전략은 단계적 이행 전략이 불가피하다. 그리고 이러한 단계적 이행 전략은 사회보험 중심 체계가 갖는 한계를 인지하고 있는 한국사회의 소득보장제도 개편 논의에서도 매우 중요한 의미를 갖는다. 점진적으로 일반사회기여금(사회보장세)을 인상함으로써 장기간에 걸쳐 사회보험 중심 체계를 개혁한다는 것은 사회보험 중심 체계와 보편주의의 공존이라는 이행기를 경유하는 보다 구체적인 개혁 전략이 가능하다는 점을 말해주기 때문이다. 이 문제와 관련해 한국사회는 소득 보장의 사각지대를 해소할 수 있는 수준으로 일반사회기여금의 세율을 점진적으로 인상함으로써 고령화의 충격에 대비하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

넷째, 장기간에 걸친 제도 개혁을 추진하기 위한 사회적 대화 노력 또한 주목할 필요가 있다. 사회보험제도를 일시에 개편하는 건 쉬운 일이 아니다. 이러한 점에서 마크롱의 사회보험제도 국유화 전략이 실현 가능할지에 대한 의문이 제기되기도 하였다. 하지만 정권의 집권기간을 넘어 10년이라는 장기간에 걸쳐 소득보장제도를 개혁하겠다는 계획을 발표함으로써 그 의지를 다시 확인시켜 주었다(노대명, 2017).

제 5 장

소득보전제도의 의의와 과제

제1절 소득보전제도와 소득보장제도의 관계

제2절 공적 사회지출 수준과 현금·현물 급여의 구성

제3절 기초육구 충족을 위한 가구 부담

제4절 영역별 사회지출 구성과 함의

5

소득보전제도의 의의와 과제 《

제1절 소득보전제도와 소득보장제도의 관계

1. 소득보전제도(현물 지원)의 의의

본 장에서는 소득보장제도의 역할이 전체 사회보장제도의 맥락 속에서 논의되어야 함을 전제로 사회보장제도 중 소득보전 효과를 가지고 있는 현물, 또는 서비스 지원의 수준을 살피고 그 함의를 정리하였다.

물가 수준을 고려한 실질소득 기준으로 같은 수준의 소득이 있는 가구라도 그 가구가 한국에서 살아가는 것과 스웨덴에서 살아가는 것에는 차이가 나타날 수 있다. 가처분소득에서 지출해야 하는 주거비와 의료비, 교육비가 다르기 때문이다. 주거비, 의료비, 교육비는 그 지출이 생존과 관련된 필수적인 것이라는 점에서 공통적인 특징이 있다. 기초욕구를 충족하기 위한 지출의 수준이 상이한 경우에는 필요한 최저임금이나 최저소득 수준도 다를 수밖에 없다. 이러한 이유로 소득보장에 한정하여 다른 국가의 정책을 검토하고 비교하는 것은 자칫 국민의 삶과 동떨어진 비교, 정책 설계의 출발이 되기 쉽다.

소득보장만으로 사회보장을 설계하는 것은 다른 의미로도 제약을 갖게 된다. 가장 중요한 이유로는 소득 보장으로 욕구의 차이를 모두 반영하기 어렵다는 것이다. 사회 구성원은 동일 연령 또는 동일 소득 수준이라도 매우 상이한 욕구를 가질 수 있다. 자가 거주자와 월세 거주자, 질환이 있는 자와 건강한 자, 그리고 장애를 가진 자와 그렇지 않은 자, 학교에 다니는 자와 그렇지 않은 자 등 소득과 무관하게 욕구가 다양하므로 이러한

욕구를 소득 보장에서 모두 반영하여 지원의 형평성을 확보하는 것이 쉽지 않다. 심지어 질환을 가진 자들 사이에서도 필요한 의료비 수준이 상이하고, 월세 거주자의 경우도 지역이나 가구의 규모 등에 따라 임차료 수준이 다양하다.

이러한 이유로 대부분의 복지국가에서 기초적인 욕구영역에서 서비스 보장을 병행하고 있다. 물론 국가마다 보장하는 기초욕구의 영역이나 보장 수준을 달리할 수 있고 전체 보장에서 서비스와 소득지원제도의 혼합 방식도 다르다. 그러나 많은 복지국가들은 의료와 교육에서 서비스 보장을 하고 있다. 주거의 경우는 임차료 지원과 같은 유사 소득 보장 방식과 공공주택의 제공과 같은 서비스 보장을 병행하여 사회보장제도를 운영하고 있으며 보장 방식의 선택과 구성은 국가마다 다소 상이하다. 서비스 보장 수준이 어떠한가에 따라 소득 보장의 부담이 달라질 수 있으며 소득 보장의 한계가 상이해질 수 있는 것이다.

본 장에서는 다음과 같은 방식으로 현물, 서비스 보장을 살피고 소득 보장에 대한 함의를 정리하고자 한다. 첫째 최근 불평등, 또는 빈곤 연구에서 서비스, 현물 보장을 어떻게 고려하고 있는지를 살피고 무엇을 논의하여야 하는지를 정리하였다. 둘째, 전체 사회 보장에서 현물과 현금의 비율이 어떻게 구성되는지를 해외 주요 국가들과 비교 분석하였다. 셋째, 우리나라에서 기초욕구 영역에서 개별 가구들이 부담하는 지출을 살펴보았다. 마지막으로 해외 주요 국가들의 지출 영역별 현물과 현금 지출의 구성을 살펴보고 우리나라의 소득보장과 서비스 보장의 과제를 정리하였다.

2. 선행 연구의 동향과 한계

현물 지원, 서비스 지원에 대한 연구는 대개 정책효과 분석, 그리고 정

책과제의 파악을 목적으로 한다. 이 연구들의 분석은 세 가지 연구방식을 사용하는 것으로 분류할 수 있다. 하나는 기초욕구 충족에서 발생한 박탈 또는 박탈 위험에 주목하는 연구이다. 두 번째 유형은 기초욕구 영역의 공적 현물 이전의 효과를 중점으로 그 수준을 평가하는 연구이다. 세 번째 유형에는 기초욕구 영역에서 발생하는 가구의 지출 부담에 주목하는 연구들이 포함된다.

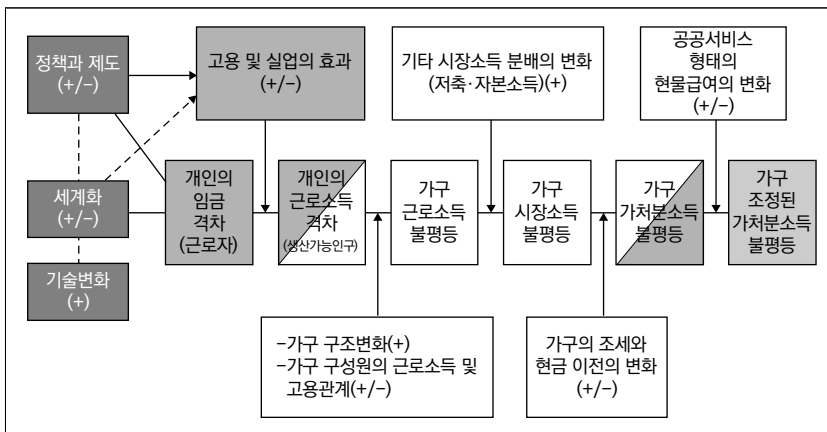
첫 번째 유형은 다차원적 빈곤에 대한 연구로, 소득 빈곤에 한정하지 않고 다양한 영역의 빈곤에 관심을 갖는 연구가 대표적이다. 이러한 연구는 박탈, 배제에 관한 연구와 구체적 분석에서 유사성이 크다. 대표적으로 소득 빈곤 외에 건강 수준이나 의료 서비스에 대한 접근성, 주거 박탈, 교육 박탈, 고용 불안 등의 이슈를 중심으로 기초욕구의 충족이 이루어지지 않았는지, 기초욕구 영역에서 박탈을 경험하는 집단이 어느 정도인지에 관심을 가지고 연구가 이루어진 바 있다. 이러한 접근은 단순히 소득 보장으로는 여러 영역의 기초욕구 충족이 효과적으로 보장될 수 없다는 우려에서 비롯된 것으로 이해할 수 있다.

두 번째 유형은 조정 가치분소득을 활용하여 정책효과를 평가하는 연구들이다. 가구 단위로 조정된(adjusted) 가치분소득은 보건이나 교육과 같은 공적 서비스의 가치를 고려한 소득을 의미한다(OECD, 2011a, p. 26). 사회보장제도로 소득보장 외 서비스 보장을 병행하여 운영 중임에도 불구하고 사회보장제도의 평가가 주로 소득보장제도로 한정되면서 사회보장제도에 대한 이해가 제한적이었다는 지적에서 출발되었다.

OECD(2011b)의 연구에서는 회원국의 소득 불평등을 분석하면서 과거 가치분소득 기준 불평등 분석에서 더 나아가 공적 현물 이전이 반영된 조정된 가치분소득(adjusted disposable income)을 활용한 불평등에 대한 분석을 시도한 바 있다. 상기 연구는 OECD 국가들에서 현물 급여

는 소득 불평등을 평균 5분의 1 정도 감소시켰다고 보고하며 GDP 중 현 물의 비중과 재분배 영향은 2000년대를 거쳐 여전히 유효하다고 언급하였다(OECD, 2011b, p. 312).

[그림 5-1] 소득불평등 분석 틀



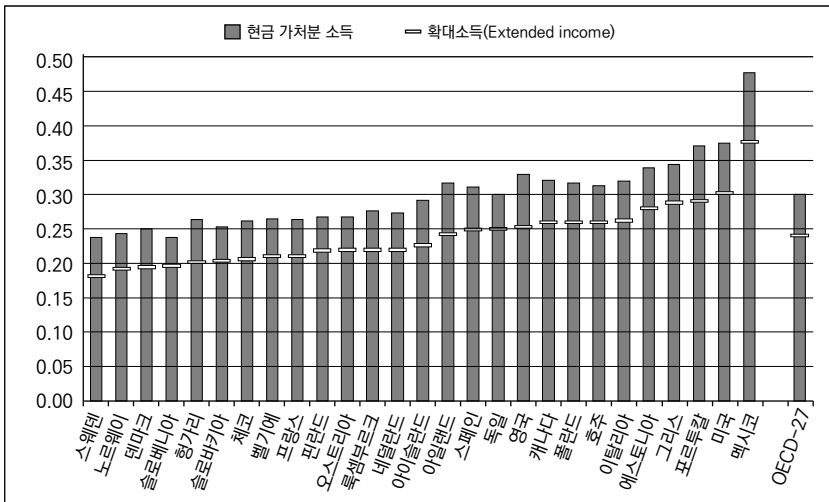
자료: OECD. (2011a). p. 27.

두 번째 유형의 연구들은 대개 조세와 공적이전소득의 영향을 반영한 가치분소득을 기준으로 한 빈곤이나 불평등 분석에서 더 나아가 현물과 서비스 지원을 현금으로 환산, 또는 현물이나 서비스 지원의 수혜를 추정하여 전체적으로 조정된 상태의 가치분소득을 산출하고 이를 활용하여 빈곤이나 불평등 변화를 분석하고 있다. 이 유형의 연구는 최근까지 활발하게 진행되어 일정 수준으로 축적되어 있다. 국외 연구 중 Shimony와 Mandler(2010)의 연구나 OECD(2011b)의 연구들이 대표적 연구 사례들이다. Shimony와 Mandler(2010)는 가구의 조정된 가치분소득이라는 개념을 사용하면서 이는 사회적 현물 이전 소득과 가구의 가치분소득의 합이라고 정의하였다. 그는 국민계정 중 사회적 현물 이전(social transfers in kind)을 고려하여 이 소득이 정부의 소득 분배에서 차지하

는 역할을 분석한 바 있다. 이 과정에서 이들은 마이크로 자료 중 가구 소득 10분위별로 각 집단에 추정된 현물 형태의 이전 소득액을 할당하였다. 분석 결과, 교육과 보건 분야 현물 급여가 전체 현물 급여 중 75% 차지하는 것으로 나타났다.

OECD(2011b)는 재분배가 현금에 국한된 것이 아니라고 전제하고 정부가 GDP의 약 13%를 공적 사회 서비스에 지출하고 있음을 지적한 바 있다(OECD, 2011b, p. 311). 아래의 그림에서와 같이 각국의 현금 급여와 현물 급여의 불평등 감소 효과는 상이하다. 공통적으로 현물 급여의 불평등 감소 효과가 존재하지만 이러한 효과의 차이가 반드시 각국 사회 지출의 규모와 상관관계를 갖고 있지는 않다. 분배 상태의 차이, 현금 급여의 효과 차이 등에 따라 현물급여의 효과도 영향을 받을 것이다.

[그림 5-2] OECD 국가의 공공서비스에 대한 현물 급여의 재분배 효과 - 교육, 보건, 주택, 보육서비스 전후의 가계소득 불평등(지니계수), 2007년



〈표 5-1〉 공공서비스의 불평등(지니계수) 감소 효과(2000, 2007년)

Gini	2000			2007		
	현금	확대소득 (Extended income)	%△	현금	확대소득 (Extended income)	%△
호주	0.315	0.258	-18%	0.312	0.261	-16%
오스트리아	0.248	0.198	-20%	0.267	0.219	-18%
벨기에	0.284	0.235	-17%	0.264	0.209	-21%
캐나다	0.302	0.254	-16%	0.319	0.259	-19%
덴마크	0.216	0.168	-22%	0.250	0.207	-17%
핀란드	0.246	0.211	-14%	0.266	0.223	-16%
프랑스	0.272	0.215	-21%	0.264	0.210	-21%
독일	0.258	0.210	-19%	0.300	0.253	-16%
그리스	0.327	0.275	-16%	0.342	0.288	-16%
아이슬란드	0.297	0.240	-19%	0.317	0.242	-24%
이탈리아	0.295	0.224	-24%	0.320	0.261	-18%
네덜란드	0.259	0.205	-21%	0.272	0.227	-16%
포르투갈	0.362	0.279	-23%	0.370	0.291	-21%
스페인	0.343	0.282	-18%	0.310	0.250	-19%
스웨덴	0.249	0.193	-23%	0.237	0.192	-19%
영국	0.310	0.248	-20%	0.330	0.254	-23%
미국	0.368	0.299	-19%	0.372	0.303	-18%
OECD-17	0.291	0.235	-19%	0.301	0.244	-19%

주: 2007년 항목에서 캐나다와 미국은 2004년 자료임.

자료: OECD. (2011b). p. 329.

현물 급여의 불평등 감소 효과를 보면 덴마크와 스웨덴의 효과가 컸고 스웨덴은 최근 그 효과가 다소 감소하였으나 여전히 작지는 않다. 공공복지 서비스가 강조되는 북유럽 국가의 전통이 반영된 현상으로 보인다. 유럽 대륙 국가 중에서는 프랑스의 현물 급여의 불평등 완화 효과가 큰 것

으로 나타났다. 아이슬란드, 포르투갈, 영국도 현물 급여의 불평등 완화 효과가 큰 편이지만 이 국가들은 불평등 수준이 높은 상태여서 효과의 크기가 부풀려 보이는 경향이 있음을 감안하여야 할 것이다. 위와 같은 접근은 현물 지원을 포괄하여 사회보장제도의 효과 분석에서 정확성을 높인다는 점에서 의미가 있다. 반면 현물이나 서비스 급여의 현금 가치를 추정하여 소득에 추가한 조정 가치분소득의 분석은 몇 가지 점에서 한계가 드러난다.

이 유형의 연구들은 주로 지원 후 사후적인 효과 분석으로 그 추정 과정에서 현실 왜곡의 위험을 갖고 있다. 첫째, 이러한 연구 방식은 현물 급여를 소득으로 환산하는 과정에서 소득이 발생한 것이 아님에도 불구하고 소득으로 환산하여 정책 효과를 부풀리고 소득 보장에 대한 기획 등에서 혼란을 초래할 수 있다. 예를 들어 현물 급여를 소득으로 환산하여 조정된 가치분소득으로 빈곤 여부를 판단하게 되면 실제 소득이 없음에도 불구하고 소득이 빈곤선을 넘은 것으로 간주될 수 있고 한 사회의 빈곤 규모나 빈곤층 구성에 대한 오해를 낳을 수도 있다. 가령 70만 원 상당의 의료 서비스 지원을 받은 가구가 시장 소득이 90만 원인 경우 이 가구의 소득이 160만 원으로 계상되지만 실제 이 가구의 소득이 160만 원은 아니다. 즉 가치분소득이라고 하기 어렵다. 현물이나 서비스 급여는 대체로 욕구에 기초한 무료 서비스 지원이 대부분이어서 욕구 충족을 위하여 이미 소진된, 즉 가구소득으로 이전되지 않은 지원이다. 그럼에도 불구하고 소득 보전 효과가 있어서 전체적으로 정부 지출의 불평등 완화효과 등을 추정해 볼 수는 있지만 실제 가치분소득이 증가한 것으로 오해될 위험을 줄일 필요는 남아 있다.

두 번째 한계는 현물 지원의 부족이나, 남겨진 개인의 지출 부담을 파악하기 어렵게 한다는 점이다. 서비스 지원 정책의 설계에서 중요한 정보

는 누가 어느 수준의 서비스 지원을 필요로 하는지를 파악하는 것이다. 위의 방식을 활용하면 오히려 서비스 욕구가 컸던 일부 집단에서 더 많은 이전소득이 있었던 것으로 간주되어 이들 가구의 욕구를 오히려 감출 위험조차 있다. OECD의 연구도 이러한 방식의 분석에 강점과 함께 한계가 있음을 우회적으로 지적하였다. “사회 서비스가 그 1차적 목적으로 재분배를 두고 있지 않으나 적절한 교육과 기초적 의료보장, 주거 기준의 적용은 재분배적인 성격을 지닌다(OECD, 2011b, p. 311).”

세 번째 유형의 연구는 가처분소득에서 기초욕구의 충족을 위한 가구의 지출을 차감한 상태의 소득을 활용하여 빈곤이나 불평등을 분석하는 것이다. 이현주, 정은희, 이병희, 주영선(2012), 이병희, 홍민기, 이현주, 강신옥, 장지연(2013) 등의 연구가 이에 해당한다. 해당 연구에서는 가구 가처분소득에서 주거, 의료, 교육비 지출을 차감한 후, 가처분소득 기준 빈곤율, 불평등수준과 비교 분석을 하고 있다. 이러한 분석은 가구, 특히 저소득 가구의 기초욕구 충족을 위한 지출 부담이 어느 정도인지를 파악하는 것을 목적으로 하고 있다. 또한 이후 사회보장제도가 이러한 가구의 부담을 어떻게 경감하면 좋을지에 대하여 주요 표적 집단의 특징을 정리하는 등의 방식을 제안한다. 이 연구는 정책효과보다는 정책과제에 주목하는 것으로, 욕구가 커지면 정책이 확충되었음에도 불구하고 가구의 지출 부담이 커질 수 있으므로 정확한 정책 효과 파악에는 한계를 드러내기도 한다. 결과적으로 각 연구방법은 연구의 목적에 따라 선택이 달라질 수 있다.

본 장에서는 사회 지출 자료를 활용하여 소득 보장과 현물서비스 보장 제도에 대한 함의를 찾되, 우리나라의 기초욕구 영역에 남겨진 가구 지출 부담을 고려하여 이를 중심으로 소득보장제도에 대한 함의를 모색하고자 한다. 그의 일환으로 OECD 국가의 사회 지출 자료를 활용하여 사회 지

출과 현금·현물 급여를 위한 지출의 국가 간 비교를 시도하였다. 분석 대상 국가는 우리나라의 정책설계에서 자주 참고하는 국가들로 한정하였다. 북유럽 국가 중 덴마크와 스웨덴, 유럽 대륙인 프랑스와 독일, 남유럽 국가인 스페인과 이탈리아, 그리고 영국과 미국을 사례 국가로 삼았으며 참고로 OECD 평균 지출도 비교하였다. 개별 국가 수준에서 비교 분석을 시행한 이유는 과거 복지국가 유형화에 따른 유형별 비교가 최근 벌어지는 동일 유형 내 국가들 사이의 차이를 놓칠 것을 우려했기 때문이다.

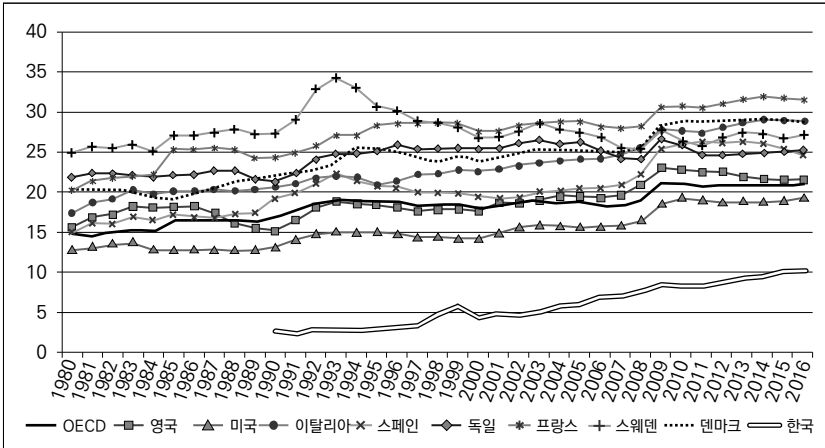
OECD의 SOCX 자료는 지출 영역별 그리고 급여 형태별(cash benefit/benefit in kind) 분석이 가능하다. 하지만 주거, 교육 분야의 지출 구조에 대해서는 SOCX 자료에서 충분한 정보를 얻는 것이 어려우므로 주거, 교육 분야의 지출 또는 가구의 부담을 파악하는 별도의 보충 자료를 활용하여 분석하였다. 보충 자료의 사용에서는 분석의 일관성을 유지하기 위하여 관련된 OECD의 자료를 활용하였다.

제2절 공적 사회지출 수준과 현금·현물 급여의 구성

우리나라의 공적 사회지출은 그리 높은 편이 아니다. 현금 급여와 현물 급여를 포함하여 공적 사회지출이 GDP에서 차지하는 비율은 2014년 기준 9.7%이다. 2013년 기준 OECD 평균 21.1%, 스웨덴 27.4%, 프랑스 31.5%, 이탈리아 28.6%, 미국 18.8%와 비교하여도 낮은 수준이다. 한국은 2000년대 들어서 빠르게 증가하고 있지만 아직도 주요 선진국과 비교하여 GDP 대비 공적 사회지출은 낮은 수준이다. 프랑스, 덴마크의 공적 사회지출은 최근까지 꾸준히 증가하고 있다. 이탈리아와 스페인의 공적 사회지출 수준도 2010년 들어 증가세를 보이고 있다. 반면 스웨덴과 독일의 공적 사회지출은 2000년대 들어서면서 그 수준이 정체, 다소 낮

아지는 모습을 보이고 있다.

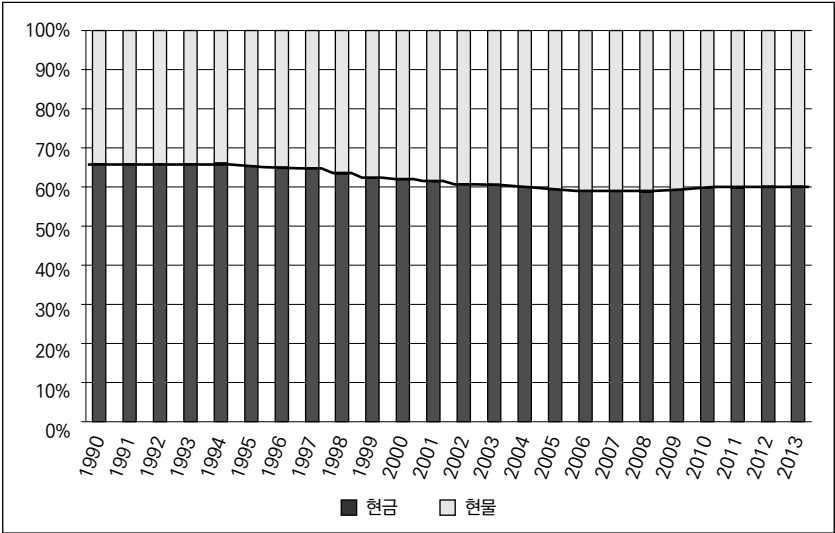
[그림 5-3] GDP 대비 공적 사회지출 변화(1980~2016년)



자료: OECD, Stat. SOCX. (2017. 6. 23. 인출).

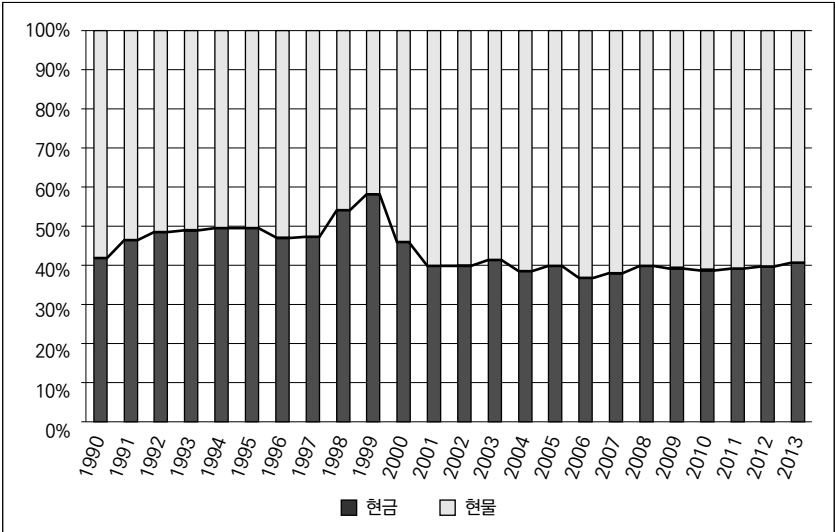
사회지출 중 현금 급여와 현물 급여의 구성을 보면, OECD 국가들의 평균을 기준으로 1990년대 중반 이후 현금 급여의 비율이 줄어들었다. 2010년대를 기준으로 할 때 현금 급여의 비율은 전 공적 사회지출 중 60% 정도이다. 국가 간 이 비율의 편차는 40~70%까지 분포되어 있다. 공적 지출 중 현금 급여는 우리나라의 경우 40% 이하에 그치고 있다. 외환위기 시 잠깐 공적 사회지출 중 현금 급여의 비율이 60%에 육박하였으나 이후 계속 이 비율을 유지하고 있다. 외환위기 당시 한시적인 현금 지원 규모가 작지 않았던 상황의 흔적으로 추정된다. 공적 사회지출 중 현금 급여 비율은 각국의 공적 사회지출 수준과 현물 지원의 강조 등으로부터 영향을 받으므로 단순히 해석하기 어려운 점이 있다.

[그림 5-4] OECD 국가들의 공적 사회지출 중 현금과 현물 급여의 비율 변화(1990~2013년)



자료: OECD, Stat. SOCX. (2017. 6. 23. 인출).

[그림 5-5] 한국의 공적 사회지출 중 현금과 현물 급여의 비율 변화(1990~2013년)



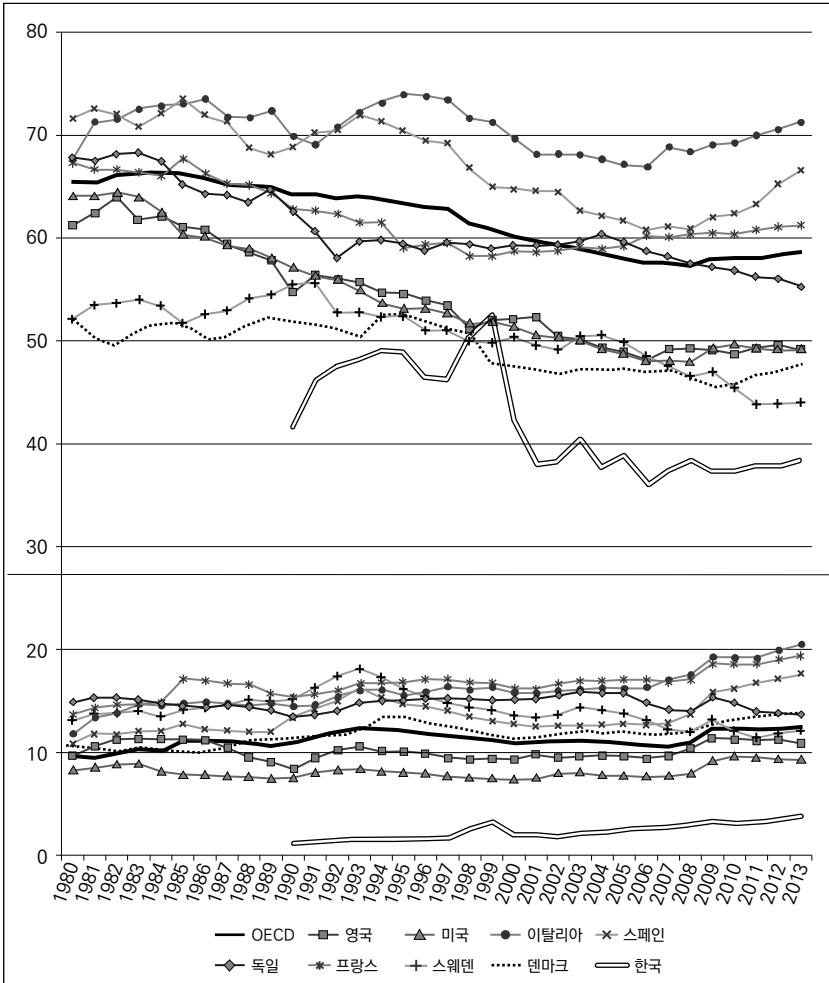
자료: OECD, Stat. SOCX. (2017. 6. 23. 인출).

OECD(2011b, p. 311)의 연구에 따르면 우리나라는 공적 사회지출 중 현금보다 현물(in-kind) 급여에 더 많이 지출하고 있는 국가에 속한다. 이러한 구성의 국가에는 영어권 국가인 영국과 미국, 노르딕 국가 그리고 한국과 멕시코가 해당된다. 동일 현상이라 하여도 원인, 또는 맥락은 상이한데 공공서비스를 강조하는 노르딕 국가와 현금 지원에 박한 영어권 국가가 혼재하여 비율 차이가 의미하는 바를 모호하게 하고 있다.

한국은 현물 급여가 공적 사회지출 중 차지하는 비율이 높아도 GDP 중 차지하는 비율은 여타 국가들과 비교하여 낮다. 우리나라의 공적 사회지출 중 현물 급여 비율이 높은 것은 전체적으로 공적 사회지출이 낮은 데서 비롯된 것이며 필수불가결한 의료서비스 지출이 대부분을 차지하고 있다.

아래 그림의 윗부분을 보면 우리나라의 공적 사회지출 중 현금 급여의 비율 변화가 외환위기 이후 비슷한 수준에서 멈춰 있다. 여타 다른 국가들과 비교하여 낮은 수준이다. 한편 그림의 아래 부분을 보면 GDP 중 현금 급여의 지출 비율도 낮은 상황이다. GDP 중 현금 급여 지출 비율의 변화를 보면 한국은 2000년대 이후 상승하고 있다. 하지만 여타 국가와 비교하여서는 아직 낮은 수준이다. 우리나라가 공적 사회지출에서 현물 급여 비율이 높은 국가로 분류된 것은 현물 급여가 높아서라기보다는 현금과 현물 급여 수준이 모두 낮은 상황에서 건강보장 등 일부 서비스가 영향을 주어 나타난 착시이다. 공적 사회지출이 낮은 상황에서 의료 서비스 지출이 상대적으로 높아 발생한 현상이다.

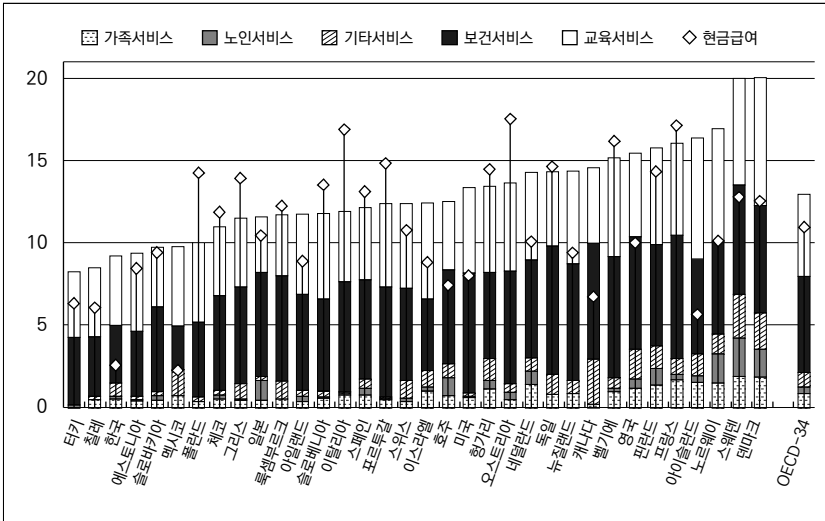
[그림 5-6] 공적 지출 중 현금 급여 비율과 GDP 중 현금 급여 비율 변화(1980~2013년)



자료: OECD, Stat. SOCX. (2017. 6. 23. 인출).

아래의 그림에서와 같이 한국의 현금 급여는 보건과 교육 분야 지출이 대부분을 차지한다. 하지만 보건과 교육 분야 급여가 GDP에서 차지하는 비율은 여타 국가에 비하여 절대적 수치가 낮은 상황이다.

[그림 5-7] GDP 중 현금 급여와 영역별 현물 급여(2007년)



주: 1) 교육서비스의 경우 그리스, 룩셈부르크, 터키는 2005년 자료 기준.
 2) 기타서비스에는 유족, 장애, 실업, 주거, 사회부조 관련 서비스가 포함됨(사회주택은 제외).
 3) 현금 급여는 노인, 유족, 장애, 가족, 실업, 사회부조에 대한 급여임.
 자료: OECD. (2011b). p. 311.

아래의 표를 보면 보건 지출을 제외하면 우리나라의 GDP 대비 공적 사회지출은 5.8%에 불과하고 공적 사회지출 대비 현금 지원의 비율은 67%로 높아진다. 미국 다음으로 보건 지출의 차감 전후 차이가 큰 나라이다. 보건서비스 외 여타의 현물 급여는 매우 적은 것으로 해석할 수 있다.

〈표 5-2〉 보건의료 지출을 고려한 공적 사회지출 비교

(단위: %)

국가		한국	OECD	스웨덴	덴마크	프랑스	독일	이탈리아	스페인	영국	미국
보건 분야 포함	공적사회지출/GDP	9.7	21.1	27.4	29.0	31.5	24.8	28.6	26.3	21.9	18.8
	현금지원/공적사회지출	40.0	58.5	43.9	47.6	61.1	55.1	71.2	66.5	49.1	49.2
보건 분야 제외	보건지출/GDP	3.9	5.9	6.6	6.7	8.6	8.0	6.8	6.4	7.2	8.0
	공적사회지출/GDP	5.8	15.2	20.8	22.3	22.9	16.8	21.8	19.9	14.7	10.8
	현금지원/공적사회지출	66.9	81.6	57.7	61.9	84.1	81.2	93.5	87.8	72.9	85.7

주: 한국은 2014년 기준, 기타 국가들은 2013년 기준.
 자료: OECD, Stat. SOCX. 원자료 분석.

제3절 기초육구 충족을 위한 가구 부담

제2절에서 살펴본 분석 결과에 비추어보면 한국의 경우 주거, 교육, 의료와 같은 기초육구 영역의 현물 지원이 부족하고 결과적으로 기초육구를 해결하기 위한 가구의 부담은 매우 클 위험이 있다고 판단된다.

본 절에서는 기초육구 영역의 육구 충족을 위한 가구 부담 수준을 살펴보고자 한다. 위의 공적 사회지출 수준만으로는 우리 현실을 정확하게 이해하기 어렵다. 육구의 차이를 반영한 가구별 부담수준을 확인하기 어렵고, 위의 SOCX 자료에서 교육 지출이 누락되어 있으며, 주거 영역의 SOCX 정보도 공공주택 공급과 임대료 지원 등으로 구성되는 각국의 주거 정책이 상이한 상황에서 정확하게 가구 부담 완화 정도를 설명하지 못하기 때문이다. OECD 자료에서 주거급여는 가구의 가처분소득에 포함되어 있지만 사회 주택의 효과는 계산되지 않는다. 사회 주택의 비율은 국가마다 다르다. 그리고 사회 주택의 지원을 자산조사를 기반으로 하지

않는 국가도 있어서 이러한 차이의 해석에 주의할 필요가 있다(OECD, 2011b, p. 312). 한편 자가 소유 가구의 비율과 주거비가 비싼 서울과 같은 지방정부의 주거 지원 예산의 포괄 여부 등이 국가 간 비교에서 그 상이성 해석을 더 어렵게 하므로 주거비 부담은 국가 비교에서 제외하였다.

앞서 OECD 자료를 근거로 하여 보면 우리나라의 공적 사회지출 중 현물 급여의 상당 부분은 보건의료 지출이 차지하고 있다. 그럼에도 불구하고 건강보험제도의 보장 수준이 충분하지 않아 본인부담률이 낮지 않다. GDP 중 보건의료 영역의 가구 지출 비율을 보면 2015년 기준 한국은 2.7%이다.²³⁾ 반면 2014년 기준 덴마크는 1.5%, 스웨덴 1.7%, 프랑스 0.8%, 독일 1.4%, 영국 1.5%, 미국 1.9%이며, 2013년 기준으로 일본은 1.4%였다. 한국의 경우 건강 보장 수준이 낮고 가구의 의료비 부담이 높다는 점을 시사한다.

교육 영역을 보면 OECD 국가들은 평균 교육기관에 필요한 전 비용의 85% 정도를 공공재원으로 하고 있다(OECD, 2017d, p. 190). 2013년 OECD 국가들은 GDP의 5.2%를 교육기관에 지출하였다. 2008년과 2009년 경제위기 시 여러 국가들은 교육 지출을 감축한 바 있으나 대체로 유사한 수준을 유지하고 있다(OECD, 2016, p. 198). 교육기관에 대한 공공, 민간의 지출 수준을 국가별로 비교하면 우리나라는 민간 지출 비율이 매우 높은 나라이다. 한국은 별도의 설명이 추가되었는데 한국은 학생의 80%가 사립학교 학생이고 교육 예산의 40% 이상이 학비인 나라로 설명되고 있다(OECD, 2016, p. 213에서 재인용). 2011년 기준 한국은 GDP 중 공공교육 지출 비율이 7.6%로 덴마크, 뉴질랜드 등과 유사한데 가구지출이 GDP 중 2.8%, 정부 지출은 4.9%였다. 가구 지출이 2.2%인 미국과 비교했을 때 우리나라는 가구 지출이 매우 높은 나라였

23) OECD.Stat. Health expenditure and financing에서 2017. 6. 23. 인출.

우리나라 저소득가구의 교육비, 의료비, 그리고 주거비 부담을 살펴보자. 교육비의 경우 중위소득 40% 기준 빈곤층의 월평균 교육비 지출은 2012년 기준 24만 9774원이었다(학생이 있는 가구의 교육비 평균). 2014년에는 다소 줄어 19만 7027원이었다. 빈곤층의 의료비 지출은 2012년 월평균 16만 4908원, 2014년엔 10만 2882원이었다. 주거비(월세 가구의 평균 월세)는 2012년 20만 8480원, 2014년엔 16만 9153원이었다. 2012년 대비 2014년에 해당 지출이 다소 줄었지만 이 시기의 소득 빈곤, 소비 빈곤과 관련되었을 것으로 추정된다. 단순히 가정하여 본다면 우리나라 빈곤층은 의료, 주거, 교육 영역에서 지출 부담이 크다는 것을 짐작할 수 있다. 만약 질환을 가진 학생이 있는 가구의 경우 월 50만 원가량을 주거, 교육, 의료비 지출에 사용하여야 할 것이다. 매월 이 정도의 교육비와 의료비, 주거비를 지출하는 가구는 소득이 빈곤선 이상이라 하여도 이러한 지출의 부담으로 생활고를 겪을 위험이 크다.

〈표 5-3〉 한국 기초육구 영역의 지출 변화

(단위: 원/월)

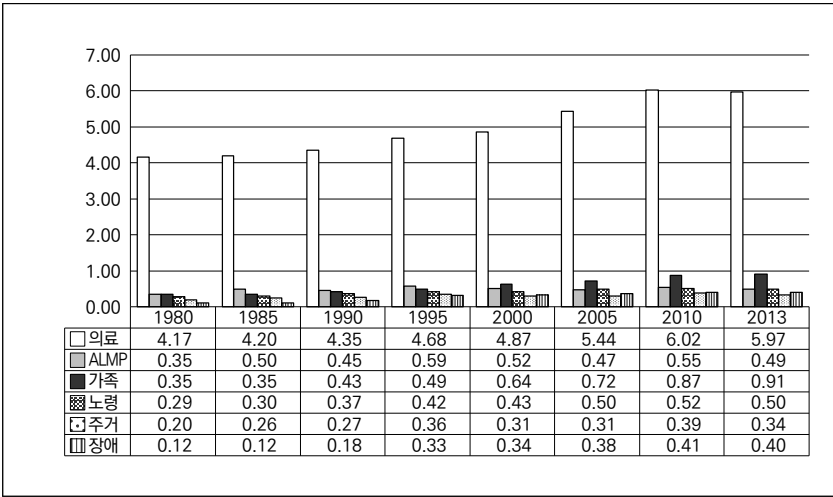
연도	교육비 평균		의료비 평균		주거비(월세) 평균	
	빈곤층	전체	빈곤층	전체	빈곤층	전체
2014	197,927	439,550	102,882	152,013	169,153	249,481
2012	249,774	475,364	164,908	157,204	208,480	247,563
2011	269,549	480,616	117,048	155,423	200,695	231,027
2010	249,368	479,979	116,338	150,471	178,364	228,588
2009	256,623	462,552	96,399	138,397	156,524	207,828
2008	109,795	296,847	92,573	126,473	150,048	208,545
2007	104,931	268,349	93,779	126,053	155,376	188,107
2006	88,495	247,834	84,092	118,226	136,187	162,637

자료: 이병희 등(2013, p. 71)을 기초로 수정 보완.

제4절 영역별 사회지출 구성과 함의

OECD국가들의 현물급여를 위한 공적사회지출의 구성을 보면 보건의료영역의 지출이 가장 높다. 1980년 이후 이 지출의 비율은 꾸준히 증가하였으나 최근 증가가 둔화되었다. 반면 최근에는 가족과 노령, 장애영역에서 현물급여의 비중이 증가하고 있는 것으로 나타났다.

[그림 5-9] OECD 국가들의 지출 항목별 현물 지원 비율(1980~2013년)



주: ALMP(Active labor market policies): 적극적 노동시장 정책.
자료: OECD Statistics(2017. 6. 23. 인출).

아래의 표는 한국의 각 영역의 GDP 대비 공적 사회지출을 기준으로 주요국의 해당 지표와의 차이를 정리한 것이다. 한국 외 다른 국가들의 수치는 해당 영역의 GDP 대비 공적 사회지출에서 한국의 해당 수치를 뺀 것이다. 즉 덴마크의 노령 영역의 현금 급여는 [(덴마크의 노령 영역 현금 급여/GDP*100) - (한국의 노령 영역 현금 급여/GDP*100)]로 계산되었다.

아래의 표에 기초하여 보자면 한국은 기타 영역에서 공적 사회지출의 차이가 적다. 반면 노령 현금 급여에서 공적 사회지출 차이가 크다. 소득 보장에서 노령에 대한 소득 보장 강화가 필요함을 암시한다. 단 OECD의 소득 보장에 대한 보고서에서는 한국의 경우 비노인대상 현금 지원도 매우 낮은 국가로 나타났다.

현물 급여에서는 의료, 장애에서 지출의 차이가 크다. 기초육구 영역의 현물 급여 수준이 낮다는 것을 다시 한 번 확인할 수 있다. 한편 공공 서비스 지원이 강한 북유럽의 스웨덴, 덴마크와 비교하여 보면 한국은 노령과 가족, 장애 영역에서 현물 급여의 지출이 낮다. 주거의 경우 앞서 지적한 바와 같이 해당 자료가 사회 주택에 대한 파악에 한계를 가지고 있어 정확한 비교가 어렵다. 그럼에도 불구하고 이탈리아, 스페인, 미국을 제외한 다른 국가들, 그리고 OECD 국가 평균과 비교하여 주거 현물 급여 지출이 낮은 상태임을 확인할 수 있다.

〈표 5-4〉 한국과 OECD 주요 국가 간 영역별 사회지출의 차이

구분		한국 (A)	B-A (OECD:B)	C-A (덴마크:C)	D-A (스웨덴:D)	E-A (독일:E)	F-A (프랑스:F)	G-A (이탈리아:G)	H-A (스페인:H)	I-A (영국:I)	J-A (미국:J)
노령	총급여	2.5	5.2	7.6	7.1	10.1	10.1	11.2	7.0	4.0	3.8
	현금급여	2.4	4.8	5.6	4.9	9.8	9.8	11.3	6.6	3.7	3.9
	현물급여	0.1	0.4	2.0	2.1	0.3	0.3	0.0	0.4	0.3	-0.1
유족	총급여	0.2	<u>0.7</u>	-0.2	0.2	1.5	1.5	2.4	2.2	-0.2	0.4
	현금급여	0.2	<u>0.7</u>	-0.2	0.2	1.5	1.5	2.4	2.2	-0.2	0.4
	현물급여	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
장애	총급여	<u>0.6</u>	1.5	4.1	3.6	1.1	1.1	1.1	1.9	1.4	<u>0.8</u>
	현금급여	0.4	1.3	3.0	1.7	1.3	1.3	1.2	1.9	1.1	1.0
	현물급여	0.2	0.2	1.2	1.9	-0.2	-0.2	-0.1	0.0	0.3	-0.2
의료	총급여	3.9	2.1	2.8	2.6	4.7	4.7	2.9	2.5	3.2	4.1
	현금급여	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	현물급여	3.9	2.1	2.8	2.6	4.7	4.7	2.9	2.5	3.2	4.1
가족	총급여	1.1	1.0	2.5	2.5	1.8	1.8	0.3	0.2	2.7	-0.4
	현금급여	0.2	1.0	1.2	1.3	1.4	1.4	<u>0.6</u>	0.3	2.2	-0.1
	현물급여	0.9	-0.0	1.3	1.3	0.4	0.4	-0.3	-0.1	<u>0.5</u>	-0.3
ALMP	총급여	0.5	0.0	1.3	<u>0.9</u>	0.4	0.4	0.0	0.2	-0.2	-0.3
실업	총급여	0.3	<u>0.6</u>	-0.3	0.2	1.3	1.3	1.4	2.8	0.0	0.1
	현금급여	0.3	<u>0.6</u>	-0.3	0.2	1.3	1.3	1.4	2.8	0.0	0.1
	현물급여	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
주거	총급여	0.0	0.3	<u>0.7</u>	<u>0.5</u>	<u>0.8</u>	<u>0.8</u>	0.0	0.1	1.4	0.3
	현금급여	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	현물급여	0.0	0.3	<u>0.7</u>	<u>0.5</u>	<u>0.8</u>	<u>0.8</u>	0.0	0.1	1.4	0.3
기타 사회 정책 분야	총급여	0.6	-0.1	<u>0.7</u>	0.1	0.1	0.1	-0.4	-0.4	-0.2	0.3
	현금급여	0.4	-0.0	<u>0.7</u>	-0.1	0.1	0.1	-0.4	-0.3	0.0	0.0
	현물급여	0.2	-0.0	0.1	0.2	-0.1	-0.1	0.0	-0.1	-0.2	0.3
합계	총급여	9.7	11.4	19.3	17.7	21.8	21.8	18.9	16.6	12.2	9.1
	현금급여	3.9	8.5	9.9	8.1	15.4	15.4	16.5	13.6	6.9	5.4
	현물급여	5.4	2.9	8.0	8.6	6.0	6.0	2.4	2.8	5.6	4.1

주: 1) ALMP(Active labor market policies): 적극적 노동시장 정책.

2) 한국은 2014년 기준, 기타 국가들은 2013년 기준.

자료: OECD, SOCX 원자료 분석.

국가 비교 결과에 비추어보면 우리나라는 소득 보장이 충분하지 않음을 알 수 있다. 최근 노인과 취업 전 청년들 일부의 소득 보장은 심각한 사회문제로 떠오르고 있다. 따라서 우리나라는 소득 보장의 확충뿐만 아니라 실질적인 소득 보장이 되도록 기초욕구에 대응하는 현물 보장도 강화해야 하는 과제를 안고 있다. 특히 의료, 주거 영역의 현물 급여 강화는 시급한 상황이다.

제 6 장

사회보험 포괄성 확대의 유효성 진단과 대응

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 소득보장제도의 가입 사각지대 현황과 평가

제3절 집단별 소득보장 사회보험 가입현황

제4절 소결

6

사회보험 포괄성 확대의 유효성 진단과 대응

제1절 연구의 배경 및 목적

우리가 대안적 소득보장제도를 논하는 것은 기존 소득보장제도가 목적 하였던 바를 변화하는 환경에서 더 이상 달성하기 어려울 때를 위한 것이다. 은퇴 후 기간의 증가, 독신 노인의 증가 등과 같은 인구·사회적 변화와 노동시장의 불안정성 증가, 저임금 고착화라는 경제적 변화는 소득보장제도의 변화를 요구하고 있다.

우리가 대안적 소득보장 제도를 논할 때는 두 가지 관점을 각기 구분하여 적용해야 한다. 첫째는 누가 변화하는 사회경제적 환경 속에서 제도에 서 제외되는가를 살피는 것으로, ‘가입의 사각지대’ 문제라 할 수 있다. 둘째는 누가 소득원 상실 및 소득 감소의 위험에 대응하는 체제에서 제외되는가의 문제를 살피는 것으로, ‘수급의 사각지대’ 문제라 할 수 있다.

가입의 사각지대 문제와 수급의 사각지대 문제가 긴밀하게 연결되어 정책적 관심의 대상이 될 때는 가입의 사각지대가 특정 집단에게 지속될 때이다. 예를 들어, 임금근로자로 활동하면서 국민연금에 가입하지 않는 것은 가입의 사각지대 문제를 가져오고, 생애근로기간의 대부분을 가입 사각지대에 있게 되면 은퇴 이후 연금수급이 불가능한 수급의 사각지대에 처하게 된다. 그러므로 사회이동성의 저하, 빈곤의 지속성이 큰 틀의 정책적 관심 대상이라면, 저임금의 고착과 낮은 사회보험 가입률은 소득 보장제도에서 긴밀하게 관심을 가져야 하는 대상이다. 특히, 여성의 경우에는 노동시장에서 상대적으로 저임금 일자리를 가지게 되면서, 출산 및 양육에 따른 경력 단절을 경험하기 때문에 수급의 사각지대가 구조적으

로 결정될 수 있다는 특징을 가진다.

반대로 가입의 사각지대는 없는데도 수급의 사각지대에 처하게 되는 경우가 있다. 예를 들어 고용보험의 실업급여는 한시적으로만 지급되므로 일정 기간 이후에는 비보장의 상태에 놓이며, 비자발적 실업에 대해서는 보장해주지 않는다. 비슷한 예로 국민연금의 노령연금은 10년 이상 국민연금에 가입해야만 수급권이 발생하며, 장애연금은 가입기간 및 보험료 납부 중 장애를 입는 경우에만 급여를 지급한다. 실업이 위험이 아니라 선택할 수 있는 사안이 되고, 노동시장 참가가 장기간 이뤄지지 않는 집단에 게 기존 소득보장제도의 수급자격 조건은 매우 불합리한 것이 된다.

가입의 사각지대와 수급의 사각지대를 해소하는 방법에는 각각 기존 제도의 적용 관점을 확대하는 방법과 기존 제도의 운영 원리를 접목한 새로운 제도를 도입하는 방법이 있다. 예를 들어, 고용형태 다양화에 대응해서 사회보장의 적용범위를 어떻게 넓혀갈 것인가, 그리고 노동시장의 변화에 조응하는 방향으로 어떻게 급여체계를 재구조화할 것인가(황덕순 등, 2016, p. 306)로 정리할 수 있다. 전자는 사회보장의 적용 방식을 일부 재구성하는 것이며, 후자의 경우에는 급여 체계 자체를 달리하는 방식이다.

최근 대안적 소득보장으로서 논의되는 ‘기본소득(basic income)’은 이 두 가지 문제를 모두 해결할 수 있는 것으로 소개되고 있다. 첫째는 노동시장 여건 변화에 대한 대응이다(정원호, 이상준, 강남훈, 2016; 김은표, 2016; 서정희, 조광자, 2010; 권문석, 김성일, 2012). 이들 주장의 핵심은 비정규직 등 ‘불안정 노동’(precariat)은 정규 고용관계에 기초한 전통적 사회보장으로 보호하는 데 한계가 있으므로 새로운 사회보장 장치를 도입해야 하며, 그 한 형태가 기본소득이라는 것이다. 둘째는 현재 노동시장 환경에서는 안정적인 소득 확보가 어려우므로, 최저한의 소득

을 보장하는 대안적 소득보장 장치가 도입되어야 한다는 주장도 있다. 이러한 흐름 속에는 최근 범주적 공공부조로(Categorical Public Assistance)서 기초연금, 장애인연금의 도입도 포함된다. 비교적 최근에 청년을 대상으로 한 기본소득 도입 논의가 진행되고 있는데, 이것도 원칙적인 측면에서 최저소득보장 개념에 더 가깝다고 판단된다.²⁵⁾ 청년기본소득 논의가 노동시장 환경을 적시하고 있는 것은 사실이나(이승윤, 이정아, 백승호, 2016), 생활소득을 보충하기 위한 목적을 가진다는 점에서 최저소득보장에 개념적으로 더 가깝다고 보는 것이 타당하다.

소득보장제도의 체계화를 위해서는 변화에 선제적으로 대응하여 제도를 설계하는 것도 한 방법이지만, 기존 사회보장제도의 체계화·현대화를 통해 사회경제적 변화에 대응하는 것도 사각지대의 문제를 줄이는 한 방법이다. 그러므로 주어진 사회·경제적 변화에 기존 제도가 어느 정도 대응해왔으며, 그 성과와 한계는 무엇인지를 명확히 평가해야 한다. 이를 통해서 새로운 제도의 도입 필요성을 진단할 수 있다.

이에 6장에서는 사회보험 포괄성 확대 전략의 유효성을 진단하는 것을 첫째 과제로 한다. 그러나 평가를 별개로 하더라도 새로운 제도 도입 필요성이 끊임없이 논의되었다는 사실만으로도 확대 전략은 성공하지 못했다는 것을 짐작할 수 있다. 이런 이유로 유효성 진단에서는 ‘누가 배제되었는가’라는 문제에 대한 답을 찾아보기로 하며, 이는 둘째 과제가 될 것이다. 이는 가입의 사각지대가 구조적으로 고착되어 있는 집단이 있는가라는 질문에 대한 답을 찾는 과정이라 할 것이다. 셋째 과제는 이러한 배제 집단에 대한 별도의 대응체계를 찾아보는 것이다. 배제 집단이 가지고 있는 어떠한 공통적 특징이 있다면, 이 집단의 배제에 대응할 수 있는 전

25) ‘최저소득보장(Guaranteed Minimum Income)’은 사회수당의 가치를 제시하는 것으로, 중심적 소득보장이 아니라 최저소득을 보장하는 보완적 소득보장제도로 작동되어야 한다(노대명 등, 2009, p. 26).

락을 모색해보고자 한다.

위의 연구목적을 달성하기 위해 이하 절은 각각 다음과 같이 배치한다. 2절에서는 사회보험의 적용대상 확대 과정을 살펴보고, 2012년 도입된 두루누리 사회보험지원제도의 성과를 살펴보고자 한다. 3절에서는 이러한 지원체계에서도 배제되는 집단의 특징을 살펴본다. 4절에서는 연구의 소결로서 연구 내용을 요약하고, 대응전략 및 향후 과제를 제시한다.

제2절 소득보장제도의 가입 사각지대 현황과 평가

소득보장 사회보험 제도는 소득활동 중단에 대해 보장하는 것을 목적으로 한다. 그래서 소득보장 사회보험의 가입대상은 소득활동을 하는 사람이다. 또한, 기여한 자에게 급여를 제공하는 사회보험의 원칙 상 적정한 기여를 요구한다. 이런 이유로 소득보장 사회보험의 대상자 관리에서는 소득활동을 하는 자의 범위 기준을 중요하게 다룬다. 특히 사회보험제도를 운영하는 측면에서는 제도 운영능력에 따라 대상자 범위를 확대하는 과정을 거쳤다.

2절에서는 사회보험제도가 이러한 자격 확대를 어떻게 변경해왔는지, 그리고 변화하는 사회경제적 환경 속에서 기존 제도로 새로운 근로 형태를 가지는 노동자들을 포괄할 수 있는지를 점검해보고자 한다. 여기서는 사회보험 사각지대의 문제를 고용구조 및 관리 운영 인프라의 측면에서 접근하고자 한다. 즉, 증가하는 비정규직의 문제는 이들의 처우문제를 떠나서 제도의 관리 운영에서도 난제이다. 사회보험의 자격조건에 해당하고 미해당하는 과정이 짧은 기간에 이뤄지는 단기 근로자, 그 자격조건에 해당하는지의 여부를 판단하기 어려운 시간제 근로자의 증가는 사회보험 제도의 관리 능력 밖에 있는 것으로 이해된다. 그러므로 우리나라의 노동

시장 구조가 어떻게 변화할 것인지에 대한 전망도 필요할 것이다. 이와 관련하여서는 개괄적인 변화의 모습을 3장에서 살펴본 바 있다.

그러므로 2절에서는 가입자격의 문제와 고용구조 및 인프라의 문제의 관계를 분석하고자 한다. 이 둘 사이에서 적합한 제도적 조정 마련이 쉽지 않다면, 새로운 형태의 제도 도입을 시도해야 한다는 결론을 내릴 수 있을 것이다. 근로자인지 아닌지의 판단이 어려울 정도의 노동자가 늘어나는 경우에는 사회보험의 적용대상을 근로자가 아닌 자로 확대하는 것이 한 방법이 될 수 있으며, 소득활동 중단에 대한 보장을 사회보험이 아닌 제도로 취하는 것도 방법이 될 것이다. 이것이 1절에서 밝힌 바와 같이 사회보장의 적용 방식을 일부 재구성하는 것과, 급여 체계 자체를 달리하는 방식의 예라 할 수 있다.

2절에서 살펴보고자 하는 바의 가입자격 문제에 대해 지금까지 사회보험제도는 사각지대를 축소하는 방향으로 제도 개선을 해왔다. 그 방향은 크게 두 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 사회보험의 의무 가입대상에 해당하는 근로 유형을 점차 확대하는 방식이다. 제도가 노동환경, 사회환경의 최근 변화에 대응한다는 점에서 ‘제도 현대화’라고 지칭한다. 예를 들어서, 국민연금은 시간제 근로의 확산을 반영하여, 사업장 근로가 월 60시간 이상이어야 하였던 기존 규정에서, 각 사업장의 근로시간의 합이 월 60시간 이상인 사람도 사업장 가입대상으로 하였다.

둘째, 사회보험 가입에 인센티브를 제공하는 방식이다. 사회보험 가입에 인센티브를 제공하는 것은 저임금, 저소득층을 대상으로 이들의 장래 불안정 요소를 사전에 차단하기 위한 목적이 강하다. 두루누리 사회보험 지원사업이 대표적이다. 그렇지만 우리나라 사회보험 지원사업은 노동시장정책적 성격도 가지고 있는데 ‘저숙련 노동력의 실업해소 및 고용촉진

을 위한 적극적 노동시장 정책’, ‘비공식노동을 공식노동으로 전환하려는 정책’의 성격이 있으며, 그 외에 ‘저숙련/저임금 근로자 및 소기업에 현금 보조하는 복지정책’의 성격도 가지고 있다(유경준, 최바울, 권태구, 이유진, 2013, p. 10). 이에 따라 사회보험의 가입에 따른 인식 개선, 기여 회피에 대한 인식 개선이라는 본래의 목적을 달성하지 못한다는 비판이 있었다.²⁶⁾ 이에 2016년부터는 기존 가입자와 신규 가입자를 차등적으로 지원하는 방안이 시행되었다.

1. 소득보장 사회보험제도의 가입자격 확대 과정

가. 고용보험의 가입자격 확대 과정

고용보험 제도는 1995년 7월 30인 이상 사업장에 당연적용되기 시작하였다. 다만, 60세 이후 새로 고용된 자, 시간제근로자로서 소정근로시간이 동종업무에 비해서 적은 자, 일용근로자로서 3월 이내의 기간을 정하여 고용되는 자, 계절적 또는 일시적 사업에 고용된 자, 공무원 및 사립 학교법에 의한 교원은 제외하였다(노동부, 2005, pp. 31-32). 1996년부터는 기존에 60세 이후 신규 고용자를 적용하던 것에서 나아가 65세 이상인 자는 제외하는 방식으로 제도를 변경하였다(노동부, 2005, pp. 34-35). 1998년에는 당연 적용 사업장 규모를 단계적으로 확대하는 방식으로(1월부터 10인 이상 사업장, 3월부터 5인 이상 사업장, 10월부터 1인 이상 사업장) 제도가 변경되었다(노동부, 2005, p. 36). 한편 5인 미만 사업장으로 확대되면서 고용관계 파악이 어려운 일부 산업에는 적용

26) 이병희(2015a, p. 77)에 따르면 사회보험료 지원사업 실시 이후 고용보험 신규 가입률이 소폭 증가하였으며, 고용보험 신규 가입 경험은 재취업 일자리의 고용보험 가입확률을 높이는 것으로 확인된다.

을 제외하였는데, 농림어업 또는 수렵업 중 상시 4인 이하의 근로자를 사용하는 사업과 가사서비스업이 이에 해당한다(노동부, 2005, p. 36). 또한 이때 임시·시간제 근로자에 대해서도 고용보험을 적용하면서, 단기고용근로자에 대해서는 고용기간이 3개월 이내인 경우 제외하던 것을 1개월 이내인 경우 제외하는 것으로 변경하였다(노동부, 2005, p. 37). 2002년에는 60세 이상 신규고용자를 적용제외하던 것을 수정하여, 이들도 65세 이전까지는 고용보험을 적용하도록 변경하였다(노동부, 2005, p. 38). 또한 이때 농림어업 및 수렵업 중 상시 4인 이하 근로자를 고용하는 사업장 중 기업에 대해서는 적용제외 조항을 삭제하였다(노동부, 2005, pp. 38-39).²⁷⁾ 2004년에는 적용이 배제되던 단시간 근로자의 범위를 1개월간 80시간에서 60시간으로 축소하여, 사각지대를 축소하였다. 이때 일용직에 대한 고용보험 적용은 일용근로자에 대한 사회보험 적용이라는 측면 뿐 아니라, 조세 및 사회보험 행정 분야에서도 이들을 관리할 수 있는 인프라를 구축했다는 점에서도 가치가 있는데, 이를 통해서 2004년 43만 8천 명이던 일용 피보험자가 2014년에는 132만 3천 명으로 증가하였다(이병희, 2015b, p. 129).

27) 기업(법인)이 아닌 사업장에 대해서는 적용제외하였으며, 임의가입은 가능하다.

〈표 6-1〉 고용보험 적용제외 사업 및 근로자의 변화 비교

구분	1995년 7월	2015년 1월
적용제외 사업	상시 30인 미만의 근로자를 사용하는 사업, 상시 30인 이상 70인 미만의 근로자를 사용하는 사업은 고용안정 및 직능사업 제외	농림어업 또는 수렵업 중 법인이 아닌 자가 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업의 근로자
	총공사액 40억원 미만의 건설공사	가사서비스업 총공사금액 2천만 원 미만 등의 소액 건설공사
적용제외 근로자	60세 이후에 새로이 고용된 자	65세 이후에 고용되거나 자영업 개시한 자
	시간제근로자(주 30.8시간 미만)	시간제 근로자(월 60시간 미만), 단 생업을 목적으로 3개월 이상 계속 근로하는 자와 일용근로자는 제외
	일용근로자(3개월 미만의 고용기간을 정하여 고용되는 자)	(삭제)
	계절적 또는 일시적 사업에 고용된 근로자	(삭제)
	공무원	공무원
	사립학교법에 의한 교원, 사무직원	사학 연금법의 적용을 받는 자 별정직·계약직 공무원, 별정우체국 직원
	국가(지자체)가 직접 행하는 사업에 종사하는 근로자	(삭제)
	선원법에 의한 선원	(삭제)
	외국인 근로자(일부만 적용)	외국인 근로자(일반)

자료: 이병희. (2015b). 고용보험 20년의 평가와 과제. p. 128.

나. 국민연금의 가입자격 확대 과정

고용보험과 마찬가지로 국민연금 역시 단계적인 가입자 확대 과정을 거쳤다. 1999년 도시지역으로 적용을 확대한 이후, 2003년부터 2006년까지 단계적으로 당연적용 사업장을 확대하였다. 이 과정에서 지역가입자를 사업장가입자로 전환하였으며, 또한 고용보험 가입자격과의 연계 등을 통해 기존 사각지대에 놓여있던 많은 노동자가 국민연금에 가입하게 된다.

〈표 6-2〉는 2007년 이후 국민연금제도에서 근로자의 가입에 영향을 미치는 주요한 제도 변화를 소개하고 있다. 2007년에는 1개월간 20일 이상 근로를 제공한 건설일용근로자가 사업장가입자로 전환되었다. 또 2010년에는 사업장가입자의 적용기준을 월 80시간에서 월 60시간으로 완화하였는데, 이는 고용보험의 적용대상이 월 60시간 이상으로 하여 확대되면서 그 정보를 이용할 수 있었고 또한 자격징수 통합을 위해 두 사업의 가입대상을 통일하려는 의도였다(국민연금공단, 2017, p. 90). 2016년부터는 둘 이상 사업장에서 근로시간의 합이 월 60시간 이상인 단시간근로자에게 신청에 따라 사업장으로 가입할 수 있도록 하고 있으나, 실효성은 낮은 것으로 판단된다(국민연금공단, 2017, p. 91). 2016년 7월부터는 일용근로자 중 1개월간 근로일수가 8일 이상이면, 근로시간이 월 60시간 이상이었던 사업장가입자 기준을 근로일수가 8일 이상이거나, 근로시간이 월 60시간 이상이면 가입하는 것으로 변화했다(국민연금공단, 2017, p. 91). 이는 기존에 두 조건의 합집합을 적용하던 것을 교집합으로 변경한 것이며, 이미 2015년부터 일선에서 혼란스럽게 적용하던 원칙을 일원화한 것이기도 하다. 이 사업에 따라 2015년에는 약 39만 명, 2016년에는 약 75만 명이 국민연금의 사업장가입자가 되었다(국민연금공단, 2017, p. 91). 한편, 일용근로자에 대한 근로시간과 근로일수 기준을 적용하는 것보다는 근로소득을 기준으로 하는 것이 보험료 부담 능력과 수용성 측면에서 바람직하다는 점에서 이를 개선하는 것을 검토하고 있다(국민연금공단, 2017, p. 91).

고용보험제도의 가입자격 확대 과정과 달리 1999년 이후 전 국민 대상의 연금제도 적용을 실시한 국민연금제도에서는 국민연금의 가입을 지역가입자에서 사업장가입자로 변환하는 것이며, 실질적으로 한 개인의 가입상태에는 변화가 없다. 그럼에도 사업장가입자가 가입자격의 안정성,

보험료 부담의 완화 측면에서 가입자 개인에게 유리한 효과가 있다. 그리고 이는 제도 전체적으로는 가입자격의 안정성 확보라는 장점을 가진다.

〈표 6-2〉 국민연금 근로자의 가입에 영향을 미친 주요 제도 변화

연도	주요 내용
2007	- 1개월간 20일 이상 근로를 제공한 건설일용근로자 사업장가입자 전환 - 출산크레딧과 군복무크레딧 도입 - 표준등급제 폐지, 실제 소득기준으로 보험료 부과
2010	- 사업장가입자 적용기준 월 80시간에서 월 60시간으로 완화 - 생업을 목적으로 3개월 이상 일하는 시간강사를 사업장가입자로 포괄 - 임의가입자 최저 기준소득월액을 기존 사업장가입자·지역가입자 중위수(140만원)에서 지역가입자 중위수(99만 원)로 하향 조정 - 기초생활보장수급자 가운데 근로자의 경우 본인 희망 시 사업장가입자로 당연 적용하여 보험료는 사용자와 근로자 본인이 2분의 1씩 부담
2011	- 건강보험공단으로 4대 사회보험료 징수 통합
2012	- 10인 미만 영세사업장 종사 저임금근로자를 대상으로 보험료를 지원하는 두루누리 사회보험료 지원 실시
2016	- 둘 이상 사업장에서의 근로시간 합이 월 60시간 이상인 시간제 근로자가 신청에 따라 국민연금 사업장가입자 가입 가능 - 일용근로자의 사업장 기준을 근로일수 8일 이상이면서(and) 월 60시간 이상에서 근로일수 8일 이상이거나(or) 월 60시간 이상이면 가능하도록 변경 - 구직급여 수급자를 대상으로 연금보험료를 지원하는 실업크레딧 도입

자료: 국민연금공단(2017), 국민연금30년사, pp. 82-83을 재구성함.

2. 사회보험 지원사업의 확대 과정

2012년 7월 두루누리 사회보험 지원사업 시행 이후 보험료 지원을 받는 근로자와 사업장은 지속적으로 확대되어 왔다. 〈표 6-3〉에서 보는 바와 같이 지원대상이 되는 월보수 기준은 2012년 125만 원 미만에서 2016년에는 140만 원 미만까지 확대되었다. 지원대상인 사업장 규모는 10인 미만 사업장으로 동일하다. 두루누리 사회보험 지원사업의 지원실적은 적용근로자 기준으로 2012년 두 제도 합산 120만 2천 명에서 2016년에는 161만 5천 명까지 늘어났다. 그렇지만 지원대상자 수는 2015년 이후 정체 또는 감소하는 추세에 있다.

〈표 6-3〉 두루누리 보험료 지원의 지원기준 및 수준 변화(2012년~2017년 현재)

연도		보수 기준(월)	지원수준
2012년		125만 원 미만	·35만~105만 원 미만: 보험료 1/2 지원 ·105만~125만 원 미만: 보험료 1/3 지원
2013년	1~3월	130만 원 미만	·110만 원 미만: 보험료 1/2 지원 ·110만~130만 원 미만: 보험료 1/3 지원
	4~12월		·130만 원 미만: 보험료 1/2 지원
2014년		135만 원 미만	·135만 원 미만: 보험료 1/2 지원
2015년		140만 원 미만	·140만 원 미만: 보험료 1/2 지원
2016년~2017년		140만 원 미만	·신규가입근로자: 보험료 60% 지원 ·기존가입근로자: 보험료 40% 지원

〈표 6-4〉 두루누리 보험료 지원사업 연도별 현황

(단위: 만 명)

구분			2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
지원 실적	사업장	계	59.6	71.1	73.5	81.8	82.8
		고용보험	26.3	30.5	31.2	33.8	33.8
		국민연금	33.3	40.7	42.3	48.0	49.0
	근로자	계	120.2	139.5	145.6	163.6	161.5
		고용보험	53.1	61.2	65.0	72.1	70.2
		국민연금	67.1	78.4	80.7	91.5	91.2

자료: 고용노동부 내부자료.

아래 〈표 6-5〉는 2012년부터 국민연금 보험료 지원 대상 및 예·결산 추이를 정리한 것이다. 2013년부터 2015년까지 보수기준 상향으로 지원 대상은 확대돼 왔으나, 지원 대상 대비 실제 지원을 받는 비중(지원율)은 2012년 73.5%에서 2016년 66.0%로 감소했다.

〈표 6-5〉 국민연금 보험료 지원 대상 및 예산 집행액·집행률 추이

(단위: 명, %, 억 원)

구분			2012년	2013년	2014년	2015년	2016년 8월
지원 대상	사업장	지원 대상(a)	398,850	548,221	605,142	665,296	619,278
		신규 수급	64,404	121,099	63,285	78,505	47,583
		기존 수급	268,911	285,464	360,118	401,721	435,749
		수급 사업장 소계(b)	333,315	406,563	423,403	480,226	483,332
		지원율(b/a*100)	83.6	74.2	70.0	72.2	78.0
	노동자	지원 대상(a')	913,950	1,378,558	1,493,716	1,607,319	1,365,191
		신규 수급	166,461 (24.8)	450,637 (57.5)	305,355 (37.9)	361,566 (39.5)	266,865 (29.6)
		기존 수급	505,000 (75.2)	333,002 (42.5)	501,179 (62.1)	553,634 (60.5)	633,723 (70.4)
		수급자 소계(b')	671,461	783,639	806,534	915,200	900,588
		지원율 (b'/a'*100)	73.5	65.4	54.0	56.9	66.0
지원 예·결산 액	지원 예산총액	2,654	5,384	5,552	5,904	5,202	
	고용보험 포함 실제 지원액	1,904	4,233	5,257	5,899	3,546	
	국민연금 실제 지원액	1,493	3,866	4,496	5,068	2,553	
	집행률	71.7	78.6	94.7	99.9	68.2	

자료: 주은선 등. (2017). 국민연금의 발전적 재구성. p. 264.

3. 소득보장 사회보험(고용보험과 국민연금)의 사각지대 현황

소득보장 사회보험은 2000년대 중반까지 가입대상을 확대하는 전략을 취해왔다. 이것은 국세청의 일용근로소득 신고의무화²⁸⁾를 이용한 소득자료 정보 획득 등 소득파악이 가능한 상황이 확대됨에 따라 가능하였다. 또한 사회보험공단의 관리 능력이 향상하여, 짧은 기간 내 가입이력의 변동이 큰 노동자의 경우에도 행정조치가 가능하게 변경된 것도 가입대상

28) 2006년부터 일용근로자를 포함한 종업원을 1인 이상 고용한 사업자는 원칙적으로 종업원에 대한 지급조서를 국세청에 제출하도록 하였으며, 국세기본법에 사회보험공단과 이 정보를 공유하도록 하고 있다(김재진, 홍범교, 2015, p. 2).

확대를 가능하게 하였다. 그럼에도 가입 사각지대가 크게 줄지 않자 보험료 지원사업을 실시한 것이다.

그간 사회보험의 사각지대 규모를 추정하고자 하는 연구들은 사각지대의 성격에 따라 법적 사각지대와 실질적 사각지대를 구분하였다. 법적 사각지대는 앞서 가입자격 확대 과정에서 살펴본 바와 같이 관리행정의 한계에 따라 설정된 경우가 많다. 한편 가입의 실익이 없는 사람도 법적 사각지대에 포함한다. 예를 들어, 국민연금의 60세 이상 가입자는 가입자격을 확보하기 어려우므로, 고용보험의 65세 이상 가입자는 실업 이후에 대한 보장을 국민연금이 담당하게 하는 것이 타당하므로, 의무가입에서 제외하고 있다. 그러므로 이를 제도적 사각지대라고도 부른다. 이와 반대로 실질적 사각지대는 가입자격 요건은 확보하고 있는데 미가입하는 경우를 말한다.²⁹⁾

여러 선행연구에서는 이러한 사각지대의 규모를 추정하고 있다. 이병희(2015a, p. 65)는 경제활동인구 근로형태별 부가조사를 이용하여 2014년 8월 기준으로 고용보험의 실질적 사각지대를 임금근로자의 약 21.0%로 4백만 명에 가깝다고 추정하였으며, 법적 사각지대 중 임금근로자의 적용제외 규정에 의해서 15.3%, 약 287만 명이 제외되고 있는 것으로 추정하였다. 서정희와 백승호(2014, p. 70)는 한국노동패널 자료를 이용하여, 국민연금의 경우 2012년 기준으로 약 14.13%가 일용근로, 월 60시간 미만 근로 등의 사유로 제외되고 있는 것으로 추정하였다. 이에 앞서 권혁진(2012, p. 100)은 경제활동인구조사를 이용하여 2011년 기준으로 임금근로자 중 약 5.7%(약 90만 명)이 제도적으로 배제되어 있는 것으로 추정하였다. 최옥금과 조영은(2014)은 경제활동인구조사 부가조

29) 고용보험과 달리 국민연금은 의무가입이 아닌 사업장, 근로자에 대해서 지역가입, 임의가입을 허용하고 있다. 이에 따라 국민연금제도를 해석함에 있어서는 법적 사각지대를 협소하게 설정하고, 실질적 사각지대를 확대하여 해석하는 것도 가능하다.

사를 이용하여 2013년 8월 기준으로 근로형태 중 단시간 근로자가 국민연금제도에 사업장가입자로 18.2%가 가입하고, 지역가입자로 11.8% 가입하였으며, 나머지 69.9%는 가입하지 않은 것으로 나타났다고 분석하고 있다.

본 연구에서는 소득보장 사회보험제도의 단계적 가입확대에도 불구하고 존재하는 실질적 사각지대를 추정하고자 하므로 적용제외 기준을 적용하기로 한다. 첫째, 공무원, 교원 등 고용보험의 미적용자, 특수직역연금 대상자를 제외하였다. 둘째, 연령기준으로는 고용보험은 65세 기준을, 국민연금은 60세 기준을 반영하여 적용제외 대상으로 하였다. 단, 국민연금제도는 18세 이상인 경우 강제적용이므로 이를 고려하였다. 셋째, 시간제 근로자 중 근로시간 기준으로 월 60시간 미만자는 제외하였다. 국민연금의 경우 최근 주업과 부업의 합산 시간을 고려하고 있으나, 여기서는 주업근로시간이 월 60시간 미만인 경우에 고용보험과 국민연금 모두 적용제외하는 것으로 계산하였다. 고용보험에서는 3개월 이상 근로한 시간제 근로는 가입하도록 하고 있어 이를 반영하였다. 넷째, 국민연금에서 고용형태 중 일용(일일)근로자를 제외하도록 하고 있어 이를 감안하였다. 다만, 일용(일일)근로자라고 하더라도 1개월 이상 근로한 자는 가입의 대상으로 하고 있으므로 이를 고려하였다. 다섯째, 국민연금에서 근로계약기간이 1개월 미만인 기간제 근로자는 적용에서 제외하였다. 여섯째, 고용보험에서는 특수형태고용근로자를 제외하였다. 일곱째, 고용보험에서는 농림어업 종사자 중 사업장 규모가 4인 이하인 경우는 제외하였다. 여덟째, 국민연금에서 가내근로자를 제외하였다.³⁰⁾

30) 본 분석에서는 고용보험 기준 중 가사서비스업 종사자 제외를 적용하지 않았다. 경제활동인구조사 부가조사 공개자료에는 이를 특정할 수 없기 때문이다. 이후 추정된 미가입자의 규모는 적용제외 대상자의 규모와 상충관계를 가진다. 다수의 미가입자는 법적 적용제외 대상자와 중복되므로, 적용제외 대상자를 축소 계산할 경우 미가입자 규모는 증가한다.

가. 고용보험의 가입 및 사각지대 현황

다음 <표 6-6>은 경제활동인구 부가조사 자료를 이용하여 고용보험의 가입자 규모 및 사각지대 현황을 추정한 값을 제시하고 있다. 2017년 8월 기준으로 임금근로자는 약 1,988만 3천 명이며, 이중에서 공무원, 교원 등 고용보험에서 적용제외하고 있는 이들이 약 152만 6천 명이며, 기타 기준으로 적용제외되는 이들이 181만 9천여 명으로, 고용보험의 적용 대상이 되는 임금근로자는 모두 1,653만 8천 명이다. 이 중에서 1,282만 1천 명이 가입하여, 가입률은 77.5%이다.³¹⁾ 미가입자는 약 371만 7천 명으로 추정된다.

고용보험의 적용대상이 되는 임금근로자는 2011년 1,471만 5천 명에서 2017년 1,653만 8천 명으로 증가하였지만, 미가입자 규모는 같은 기간 437만 3천 명에서 371만 7천 명으로 감소하였고, 가입률은 같은 기간 70.3%에서 77.5%까지 증가하였다. 즉, 고용보험의 실질적 사각지대의 규모는 점차 줄어들고 있는 추세라 할 수 있다.

고용보험에서 적용제외되는 대상자는 공무원, 교원 등이 있고, 그 외에 연령 등의 조건에 따른 제외 대상이 있다. 전자의 경우는 135만 6천 명에서 152만 6천 명 수준으로 증가하였고, 후자의 경우에는 143만 8천 명에서 181만 9천 명으로 증가하였다. 후자의 경우에 증가치의 대부분은 연령 기준에 의한 제외자이다. 즉, 65세 이후에도 임금노동에 참여하는 인구가 2017년 8월 기준으로 152만 6천 명에 이르렀다. 한편 기타 기준으로 적용제외되는 경우에도 고용보험에 가입한 경우가 있는데, 그 규모는 2017년 8월 기준으로 약 24만 5천 명으로 제외 대상자 중 13.5%에 해당하였다.

31) 통계청이 경활부가조사를 이용하여 공표하는 사회보험 가입률은 가입대상 여부를 고려하지 않기 때문에 실제 가입률보다 낮게 설정된다. 통계청이 발표하는 가입률은 공무원, 교원을 제외하고 계산한 71.2%이다(2017년 기준).

〈표 6-6〉 임금근로자의 연도별 고용보험 가입 및 사각지대 현황

(단위: 천 명, %)

구분		2011년 8월	2012년 8월	2013년 8월	2014년 8월	2015년 8월	2016년 8월	2017년 8월
전체 경활자		25,257	25,623	26,074	26,775	27,064	27,524	27,740
취업자		24,495	24,859	25,291	25,885	26,141	26,528	26,740
임금근로자		17,510	17,734	18,240	18,776	19,312	19,627	19,883
(적용대상) 임금근로자 ¹⁾	대상자수	16,153	16,383	16,819	17,406	17,925	18,130	18,357
	가입자	10,430	10,846	11,380	11,972	12,292	12,623	13,066
	(가입률)	64.6	66.2	67.7	68.8	68.6	69.6	71.2
(적용대상) 임금근로자 ²⁾	대상자수	14,715	14,951	15,313	15,824	16,253	16,364	16,538
	-정규직	10,072	10,366	10,743	11,162	11,468	11,488	11,598
	-비정규직	4,644	4,586	4,570	4,662	4,785	4,876	4,940
	가입자	10,342	10,758	11,300	11,860	12,154	12,442	12,821
	(가입률)	70.3	72.0	73.8	74.9	74.8	76.0	77.5
	-정규직	7,905	8,293	8,791	9,298	9,605	9,823	10,118
	(가입률)	78.5	80.0	81.8	83.3	83.8	85.5	87.2
	-비정규직	2,437	2,465	2,509	2,561	2,549	2,619	2,703
	(가입률)	52.5	53.7	54.9	54.9	53.3	53.7	54.7
	미가입자	4,373	4,194	4,013	3,965	4,098	3,922	3,717
적용제외자	1차) 공·교 제외	1,356	1,351	1,421	1,370	1,387	1,497	1,526
	2차) 소계	1,438	1,432	1,506	1,582	1,672	1,766	1,819
	제외 사유	연령	712	770	828	938	1,033	1,134
		시간제	93	106	122	100	131	129
		고용형태	590	525	525	510	473	466
		농림어업	43	31	32	34	37	36
	2차 제외자 중 가입자수	88	88	80	113	138	181	245
	2차 제외자 중 (가입률)	6.1	6.2	5.3	7.1	8.2	10.2	13.5

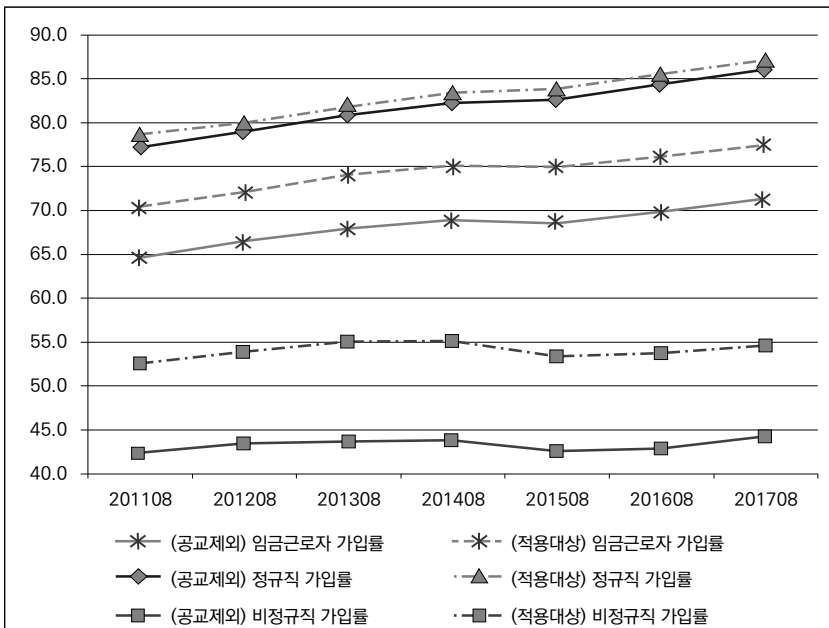
주: 적용대상 임금근로자 1)은 공무원, 교원 등 고용보험 가입대상이 아닌 이들을 제외한 값이며,

2)는 기타 규정에 의한 적용제외를 고려한 값임.

자료: 통계청. (각 연도). 경제활동인구조사 부가조사.

[그림 6-1]은 위 <표 6-6>을 이용하여 적용제외 규정을 적용하기 전과 후의 정규직 근로자와 비정규직 근로자의 고용보험 가입률을 비교한 것이다. 정규직 근로자의 고용보험 가입률은 적용제외 규정을 적용하기 전과 후의 차이가 크게 없는 반면에, 비정규직 근로자의 고용보험 가입률은 적용제외 규정을 적용하기 전과 후의 차이가 적게는 10.2% 포인트에서 많게는 11.3% 포인트 가량 차이가 있다. 이것이 의미하는 바는 고용보험 미가입, 즉 실질적 사각지대 문제 이전에 법적·제도적 사각지대의 문제가 있음을 의미한다. 고용보험이 관리운영의 문제로 인해서 법적 사각지대를 설정하고 있으며, 그 중의 상당수가 비정규직 등 불안정한 고용형태에 있는 노동자인 것이다. 즉, 고용보험 사각지대에 있는 노동자들은 제도적 사각지대와 실질적 사각지대를 넘나들고 있다.

[그림 6-1] 적용제외 규정 적용 전후 근로형태별 고용보험 가입률 비교



자료: 통계청. (각 연도). 경제활동인구조사 부가조사.

나. 국민연금의 가입 및 사각지대 현황

다음 <표 6-7>은 경제활동인구 부가조사 자료를 이용하여 국민연금의 가입자 규모 및 사각지대 현황을 추정한 값이다. 2017년 8월 기준으로 임금근로자는 약 1,988만 3천 명이며, 이중에서 공무원, 교원 등 타공적 연금을 가입하는 이들이 약 152만 6천 명이며, 기타 기준으로 적용제외 되는 대상자가 323만여 명으로, 국민연금의 적용대상이 되는 임금근로자는 모두 1,512만 7천 명이다. 이중에서 1,299만 7천 명이 가입하여, 가입률은 85.9%이다. 미가입자는 약 213만여 명으로 추정된다.

국민연금의 적용대상이 되는 임금근로자는 2011년 1,382만 5천 명에서 2017년 1,512만 7천 명으로 증가하였으며, 가입자는 같은 기간 1,078만 5천 명에서 1,299만 7천 명으로 증가하였고, 이에 따라 가입률은 같은 기간 78.0%에서 85.9%까지 증가하였다. 고용보험과 마찬가지로 국민연금의 실질적 사각지대 규모도 점차 줄어들고 있는 추세라 할 수 있다.

국민연금에서 적용제외되는 대상자는 공무원, 교원 등이 있고, 그 외에 연령 등의 조건에 따른 제외 대상이 있다. 전자의 경우는 135만 6천 명에서 152만 6천 명 수준으로 증가하였고, 후자의 경우에는 232만 8천 명에서 323만여 명으로 증가하였다. 후자의 경우에 증가치의 대부분은 고용보험의 경우와 마찬가지로 연령 기준에 의한 제외자이다. 즉, 60세 이후에도 임금노동에 참여하는 인구가 2017년 8월 기준으로 224만여 명에 이르렀다. 한편 후자의 경우에도 국민연금에 가입한 경우가 있는데, 약 49만 9천 명으로 제외대상자 중 15.4%에 해당하였다. 이들은 대부분 국민연금의 지역가입자 자격으로 가입하였는데, 그 규모는 12.9%이다.

〈표 6-7〉 임금근로자의 연도별 국민연금 가입 및 사각지대 현황

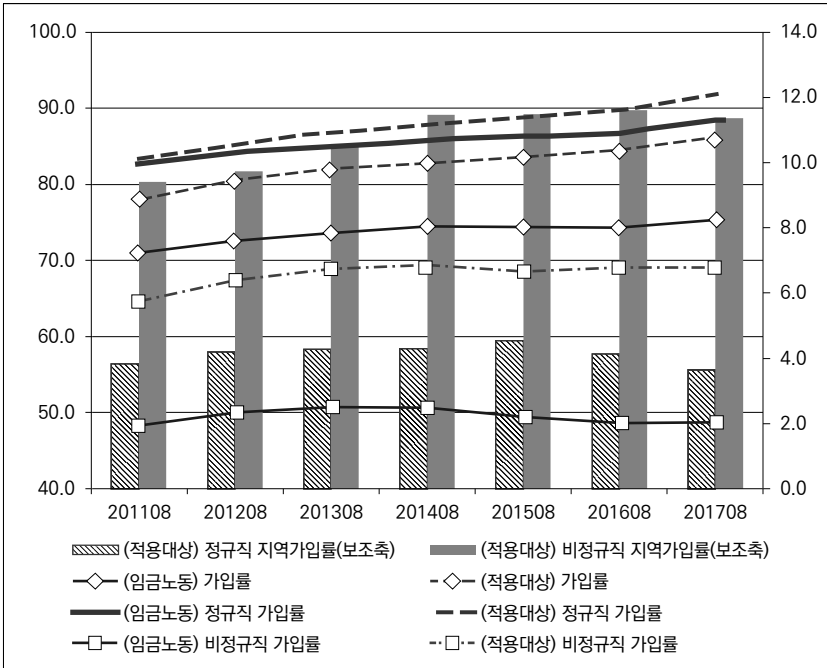
(단위: 천 명, %)

구분	2011년 8월	2012년 8월	2013년 8월	2014년 8월	2015년 8월	2016년 8월	2017년 8월
전체 경찰자	25,257	25,623	26,074	26,775	27,064	27,524	27,740
취업자	24,495	24,859	25,291	25,885	26,141	26,528	26,740
임금근로자	17,510	17,734	18,240	18,776	19,312	19,627	19,883
가입자	12,435	12,899	13,483	13,989	14,339	14,582	14,999
(가입률)	71.0	72.7	73.9	74.5	74.2	74.3	75.4
- 정규직	11,515	11,823	12,295	12,699	13,041	13,183	13,341
가입자	9,520	9,943	10,463	10,911	11,246	11,437	11,808
(가입률)	82.7	84.1	85.1	85.9	86.2	86.8	88.5
사업장가입률	79.1	80.3	81.2	82.1	82.0	82.9	85.0
지역가입률	3.5	3.8	3.9	3.8	4.2	3.8	3.6
- 비정규직	5,994	5,911	5,946	6,077	6,271	6,444	6,542
가입자	2,915	2,956	3,019	3,078	3,093	3,145	3,190
(가입률)	48.6	50.0	50.8	50.7	49.3	48.8	48.8
사업장가입률	38.2	39.0	39.2	38.4	36.9	36.3	36.5
지역가입률	10.4	11.0	11.6	12.3	12.4	12.5	12.3
적용대상 임금근로자	13,825	14,001	14,295	14,718	14,956	14,975	15,127
가입자	10,785	11,243	11,738	12,195	12,493	12,632	12,997
(가입률)	78.0	80.3	82.1	82.9	83.5	84.4	85.9
미가입자	3,040	2,758	2,556	2,523	2,463	2,343	2,130
- 정규직	9,868	10,140	10,463	10,873	11,108	11,102	11,178
가입자	8,227	8,645	9,094	9,539	9,860	9,950	10,266
(가입률)	83.4	85.3	86.9	87.7	88.8	89.6	91.8
사업장가입률	79.5	81.1	82.6	83.4	84.2	85.5	88.2
지역가입률	3.8	4.2	4.3	4.3	4.5	4.1	3.7
- 비정규직	3,958	3,861	3,832	3,845	3,848	3,872	3,949
가입자	2,559	2,598	2,644	2,656	2,633	2,682	2,731
(가입률)	64.6	67.3	69.0	69.1	68.4	69.3	69.2
사업장가입률	55.2	57.6	58.4	57.6	56.9	57.7	57.8
지역가입률	9.4	9.7	10.6	11.5	11.5	11.6	11.4
적용제외 임금근로자	3,684	3,733	3,946	4,058	4,356	4,652	4,756
공교 적용제외자	1,356	1,351	1,421	1,370	1,387	1,497	1,526
기타 적용제외자	2,328	2,382	2,524	2,688	2,969	3,155	3,230
제외 유형	1,337	1,426	1,547	1,695	1,925	2,125	2,240
연령	263	252	275	250	279	289	335
시간제	555	511	507	562	598	591	497
일용직	134	154	147	145	138	130	144
기간제	39	39	47	35	30	20	13
가내근로	315	328	350	440	478	478	499
기타 적용제외자 중 가입자	13.5	13.8	13.9	16.4	16.1	15.2	15.4
(가입률)	35	34	42	117	102	80	83
사업장가입자	1.5	1.4	1.7	4.3	3.4	2.5	2.6
(가입률)	280	294	307	323	376	398	415
지역가입자	12.0	12.3	12.2	12.0	12.7	12.6	12.9
(가입률)							

자료: 통계청. (각 연도). 경제활동인구조사 부가조사.

[그림 6-2] 적용제외 규정 적용 전후 국민연금 가입률 비교

(단위: %)



자료: 통계청. (각 연도). 경제활동인구조사 부가조사.

국민연금은 고용보험과 달리 지역가입자 제도가 존재한다. 이것은 원칙적으로 국민연금이 의무적용되는 사업장의 노동자가 아닌 사람이 국민 연금을 가입할 수 있는 장치이다. 「국민연금법」은 지역가입자를 사업장 가입자가 아닌 자로서 국민연금에 가입한 자로 규정하고 있다. 본 연구에서는 임금근로자의 국민연금 가입을 추정하고 있고, 임금근로자 중 기준에서 제외되는 자를 별도로 추산하고 있으므로 사실상 대부분의 가입자는 사업장가입자여야 한다. 그러므로 법적 성격을 고려하면 국민연금의 가입 규모, 즉 사각지대가 아닌 실질적 적용의 규모를 살필 때는 위 <표 6-7>에서 사업장 가입률만을 고려하는 것이 타당하다.

그러나 지역가입자로서 국민연금에 가입하고 있는 규모가 상당하므로, 제도 분석에서 이를 고려할 필요가 있다. [그림 6-2]는 적용대상 기준을 적용하기 전후로 국민연금의 가입률을 사업장가입자와 지역가입자 모두 포함하여 제시하고 있다. 먼저, 고용보험과 마찬가지로 적용제외 기준을 적용하기 전후로 가입률에서는 차이가 있다. 그렇지만 그 비율은 많게는 10.5%에서 적게는 7.0%로 차이가 적다. 이것은 지역가입자 제도가 존재하기 때문으로 정규직의 경우에도 약 3.7%에서 4.5%가 국민연금의 지역가입을 선택하고 있으며, 비정규직의 경우에 그 비율은 더 높아져서 9.4%에서 11.4%가 국민연금의 지역가입을 선택하고 있었다.

국민연금의 지역가입자 제도는 18세에서 59세에 해당하는 대부분의 경제활동참가자를 국민연금의 가입대상으로 보게 한다. 이에 따라 비임금근로자 역시 국민연금의 가입대상이 된다. <표 6-8>은 자영자 및 고용주의 국민연금 가입형태를 제시하고 있다. 자영자의 국민연금 가입률은 59%에서 67.8%로 꾸준히 높아지고 있다. 지역가입을 통해서 가입하는 비율은 79.7%~83.8% 수준이다. 또한 고용주의 가입률도 78%에서 83.5%로 증가하고 있다. 고용주의 경우에는 사업장 소속으로 사업장 가입대상이 되므로 지역가입을 하는 경우는 자영자보다 낮은데, 그 비율은 43.5%에서 51.9% 수준을 보였다.

〈표 6-8〉 비임금근로자의 연도별 국민연금 가입 현황

(단위: 천 명, %)

구분	2011년 8월	2012년 8월	2013년 8월	2015년 8월	2017년 8월
자영자	3,163	3,181	3,055	2,871	2,871
- 가입자수	1,866	1,886	1,856	1,804	1,946
- 가입률	59.0	59.3	60.7	62.9	67.8
· 사업장가입자	325	328	315	292	394
· 지역가입자	1,541	1,558	1,541	1,512	1,552
· 가입자 중 지역가입자 비율	82.6	82.6	83.0	83.8	79.7
고용주	1,423	1,449	1,400	1,471	1,374
- 가입자수	1,111	1,155	1,110	1,181	1,148
- 가입률	78.0	79.7	79.3	80.3	83.5
· 사업장가입자	578	556	561	573	648
· 지역가입자	533	599	549	608	500
· 가입자 중 지역가입자 비율	48.0	51.9	49.4	51.5	43.5

자료: 통계청. (각 연도). 경제활동인구조사 부가조사.

4. 두루누리 사회보험 지원사업 평가

지금까지 살펴본 소득보장 사회보험의 가입률 증가에는 여러 요인이 작동했을 수 있다. 첫째, 가입자 측면에서 사회보험에 대한 국민들의 인식 개선이 있었을 수 있다. 둘째, 제도 운영 측면에서 사각지대를 줄이기 위한 사회보험 공단의 노력이 있었을 수 있다. 셋째, 2012년 7월 실시된 사회보험 지원제도의 효과가 있을 수 있다.

사회보험 지원사업의 성과 평가를 위해서는 정교한 평가모형이 필요하다. 예를 들어서, 동 사업이 10인 미만 사업장에 적용되므로, 이와 유사한 성격을 가질 것으로 판단되는 10인~29인 사업장의 가입률 변화와 비교

하는 것이 필요하다(유경준 등, 2013). 또한 사회보험 지원사업의 실시 이전부터 이미 인식 측면 및 제도적 측면에서 개선되고 있는 변화 추세를 반영할 필요가 있다. 그러나 여기서 이러한 분석을 모두 수행하기에는 한계가 있다.

그러므로 본 연구에서는 전반적인 추세를 제시하고 그 결과를 해석하는 것으로 한다. 분석 결과는 고용보험의 가입현황을 제시하는 <표 6-9>와 국민연금의 가입현황을 제시하는 <표 6-10>에 나뉘져 있다. 이미 앞서 <표 6-4>에서 살펴본 바와 같이 두리두리 사회보험 지원사업의 지원 대상자는 감소하였는데, 본 분석에서도 두루누리 사업대상자 중 가입자의 수는 2014년 이후 감소 추세에 있는 것으로 확인된다. 또한 두루누리 사업 기준인 사업장 기준과 임금 기준에 해당하는 노동자의 사회보험 가입률도 2014년 고용보험 29.3%, 국민연금 31.7%를 정점으로 오히려 감소하여 2017년에는 각각 27.5%, 29.4%를 나타냈다. 반대로 두리누리 사회보험의 적용대상이 아닌 집단의 고용보험 가입률은 2015년을 제외하고 점증하여 2017년 84.2%를 보였고, 국민연금 가입률은 이 기간 중 점증하여 2017년 85.6%를 보였다.

두리누리 사업의 성과를 평가하기 위해서는 다양한 관점의 자료 분석이 필요할 것이다. 그렇지만 현재까지의 결과를 보면 취약한 노동자의 사회보험 가입률을 끌어올리겠다는 목표를 달성했는지에 대해서는 부정적 평가가 가능하다.

〈표 6-9〉 두루누리 사업 대상자의 고용보험 가입 현황

(단위: 천 명, %)

연도	구분	가입	가입률	미가입	소계
2011년 8월	제도 적용대상자	10,342	70.3	4,373	14,715
	두루누리 대상자	686	26.2	1,929	2,615
	두루누리 비해당자	9,656	79.8	2,445	12,100
2012년 8월	제도 적용대상자	10,758	72.0	4,193	14,951
	두루누리 대상자	643	26.2	1,816	2,459
	두루누리 비해당자	10,110	81.0	2,378	12,488
2013년 8월	제도 적용대상자	11,300	73.8	4,013	15,313
	두루누리 대상자	610	25.8	1,754	2,365
	두루누리 비해당자	10,690	82.6	2,259	12,949
2014년 8월	제도 적용대상자	11,860	74.9	3,965	15,824
	두루누리 대상자	753	29.3	1,818	2,571
	두루누리 비해당자	11,110	83.8	2,147	13,257
2015년 8월	제도 적용대상자	12,154	74.8	4,098	16,253
	두루누리 대상자	660	27.7	1,727	2,387
	두루누리 비해당자	11,490	82.9	2,372	13,862
2016년 8월	제도 적용대상자	12,442	76.0	3,922	16,364
	두루누리 대상자	643	28.3	1,633	2,276
	두루누리 비해당자	11,800	83.8	2,289	14,089
2017년 8월	제도 적용대상자	12,821	77.5	3,717	16,538
	두루누리 대상자	536	27.5	1,411	1,947
	두루누리 비해당자	12,280	84.2	2,307	14,587

주: 고용보험의 가입자격 기준을 적용하였음.

자료: 통계청, (각 연도). 경제활동인구조사 부가조사.

〈표 6-10〉 두루누리 사업 대상자의 국민연금 가입 현황

(단위: 천 명, %)

연도	구분	사업장가입	가입률	지역가입	미가입	소계
2011년 8월	제도 적용대상자	10,035	72.6	751	3,040	13,825
	두루누리 대상자	588	29.1	164	1,267	2,019
	두루누리 비해당자	9,447	80.0	587	1,772	11,806
2012년 8월	제도 적용대상자	10,441	74.6	802	2,758	14,001
	두루누리 대상자	555	29.4	171	1,164	1,890
	두루누리 비해당자	9,887	81.6	631	1,593	12,110
2013년 8월	제도 적용대상자	10,886	76.2	852	2,556	14,295
	두루누리 대상자	509	28.6	203	1,066	1,777
	두루누리 비해당자	10,380	82.9	649	1,490	12,520
2014년 8월	제도 적용대상자	11,287	76.7	907	2,523	14,718
	두루누리 대상자	624	31.7	224	1,121	1,969
	두루누리 비해당자	10,660	83.6	684	1,402	12,746
연도	구분	사업장가입	가입률	지역가입	미가입	소계
2015년 8월	제도 적용대상자	11,546	77.2	947	2,463	14,956
	두루누리 대상자	502	28.5	224	1,033	1,759
	두루누리 비해당자	11,040	83.7	723	1,430	13,193
2016년 8월	제도 적용대상자	11,722	78.3	909	2,343	14,975
	두루누리 대상자	483	28.8	229	964	1,676
	두루누리 비해당자	11,240	84.5	680	1,380	13,300
2017년 8월	제도 적용대상자	12,139	80.2	858	2,130	15,127
	두루누리 대상자	424	29.4	177	842	1,443
	두루누리 비해당자	11,720	85.6	681	1,288	13,688

주: 국민연금의 가입자격 기준을 적용하였음.

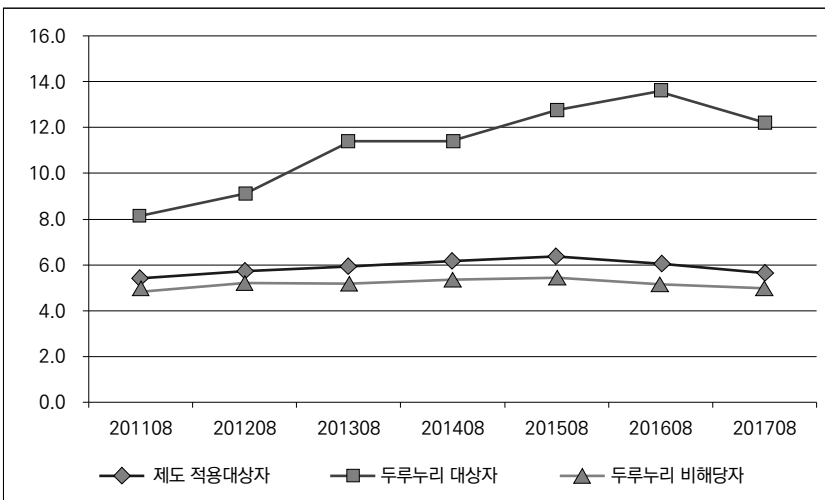
자료: 통계청. (각 연도). 경제활동인구조사 부가조사.

이상의 분석에서 오히려 주목해야 할 부분은 [그림 6-3]에서 보는 바와 같이 국민연금에서 사회보험 지원사업의 대상자 중 상당수가 지역가입하고 있으며, 이들의 지역가입 비율이 늘어나고 있다는 사실이다. 국민연금의 적용대상인 임금근로자 중 지역가입을 하고 있는, 그렇지만 소득이 사회보험 지원사업 기준 이상인 두루누리 비해당자의 지역가입률은 2011년 5.0%에서 2014년 일부 늘었을 뿐 2017년에도 5.0% 수준을 보였다. 그렇지만 두루누리 해당자의 지역가입률은 2011년 8.1%에서 2017년에는 12.3%까지 증가한다. 사회보험 지원사업은 사업장으로 가입자격을

확보할 경우에만 지원하고 있어서 비정규직과 같이 고용형태가 불안정한 이들을 보호하지 못한다. 이렇게 사회보험 지원사업을 누리지 못하는 이들 중 상당수가 노후보장을 위해서 지역가입을 선택하고 있음을 알 수 있다. 그러므로 가입자 측면에서 사회보험에 대한 인식 개선이 이뤄지고 있음을 알 수 있으며, 제도적 지원체계가 이러한 부분에 집중할 경우 사각지대 축소라는 성과를 기대할 수 있을 것이다.

[그림 6-3] 두루누리 사업 대상자의 국민연금 지역가입 현황

(단위: %)



자료: 통계청. (각 연도). 경제활동인구조사 부가조사.

5. 가입현황 분석 결과의 함의

2절에서는 2011년부터 2017년까지 소득보장 사회보험의 가입률을 분석하고, 사회보험의 사각지대 규모가 어떤 수준으로 변해왔는지를 살펴보고 있다. 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 임금근로자의 소득보장 사회보험 가입률은 지속 상승하고 있다. 고용보험 가입률은 2011년 64.6%에서 2017년 71.2%로 증가하였고, 국민연금 가입률은 같은 기간 82.7%(사업장은 79.1%)에서 88.5%(사업장은 85.0%)로 증가하였다.

둘째, 정규직과 비정규직의 사회보험 가입률의 변화에는 차이가 있었다. 그러나 이 부분에서는 신중한 해석이 필요하다.

먼저 임금근로자 중 사회보험의 적용제외 규정을 적용한 이후 살펴보면, 정규직의 고용보험 가입률은 2011년 78.5%에서 2017년 87.2%로 늘었고, 비정규직의 고용보험 가입률은 같은 기간 52.5%에서 54.7%로 소폭 증가하는데 그쳤다. 같은 기준을 적용한 이후 정규직의 국민연금 가입률을 83.4%에서 91.8%로 늘었는데, 비정규직의 경우에는 64.6%에서 69.2%로 소폭 증가하는데 그쳤다. 가입률의 고용형태별 변화에서 정규직 대비 비정규직의 변화는 분명 적은 성과를 보였다.

그러나 통상적인 수준에서 평가하는 바와 같이 비정규직의 사회보험 가입률이 거의 변화가 없는 것은 아니다. 이러한 통상적인 평가는 비정규직이면서 사회보험의 적용제외 대상이 되는 이들을 포함하여 사회보험 가입률을 계산하기 때문이었다. 임금근로자의 상당수는 연령기준에 의해 사회보험에서 적용제외 때문에 이를 고려할 필요가 있었다. 한편, 연령 외 기준에 의해서 적용제외되는 규모는 고용보험이 2017년 기준으로 63만 명, 국민연금이 99만 명이며, 그 규모는 크게 변화하지 않았다.

셋째, 두루누리 지원사업은 저임금, 불안정 노동자의 사회보험 가입률 증대라는 목적에 미흡한 것으로 판단된다. 두루누리 지원대상 노동자의 사회보험 가입률은 2014년을 정점으로 오히려 감소하고 있었다.

넷째, 소득보장 사회보험 중 국민연금은 지역가입이라는 제도적 수단에 주목할 필요가 있다. 지금까지는 임금근로자이기 때문에 고용보험의

경우에는 직장 가입, 국민연금의 경우에는 사업장 가입이라는 틀 안에 갇힌 문제가 있다. 그래서 두루누리 지원사업도 사업장 기준의 사회보험 가입에 대해서만 지원하는 체계였다. 그러나 이런 사업이 사업주의 부담을 충분히 해결하고, 또 사회보험 행정의 문제를 해결한 것으로 보이지 않는다. 그런 결과로 일부에서는 지역가입을 선택하고 있는 것이 확인되었다. 그런 점에서 국민연금의 경우에는 지역가입자에 대한 지원 체계를 검토할 필요가 있어 보인다.

제3절 집단별 소득보장 사회보험 가입현황

소득보장 사각지대는 현재 사각지대와 미래 사각지대로 구분할 수 있다. 현재 사각지대는 다시 급여의 사각지대와 가입의 사각지대로 구분할 수 있으며, 지금까지 2절에서는 가입의 사각지대를 살펴보았다. 2절에서 살펴본 내용은 현재 사각지대 중 가입의 사각지대에 대한 것으로 비정규직의 낮고 고정적인 사회보험 가입률은 일부분 적용제의 규정에 따른 해석의 차이로 볼 수 있다.

미래 사각지대는 현재는 빈곤하지 않더라도 각종 사회보험의 급여 자격을 확보하지 못하거나, 확보하더라도 그 급여 수준이 상당히 낮을 것으로 예상되는 것을 말한다. 앞서 말한 가입의 사각지대는 장기적으로 기여이력 등을 불안정하게 하여 미래 사각지대로 연결된다. 그리고 그 영향으로 사회보험 급여의 기여이력이 충분하지 않아 빈곤한 시점에서 충분한 급여를 받지 못하는 것 역시 미래 사각지대에 해당한다.

그러므로 미래 사각지대를 유추하기 위해서는 현재 어떤 특정한 집단이 구조적으로 제도에서 배제되는가를 살펴보는 것이 필요하다. 이에 3절에서는 고용형태, 연령별, 직종별 소득보장 사회보험의 가입현황을 살펴보고, 구조적 특징을 도출하고자 한다.

한편, 우리의 국민연금과 건강보험의 경우에는 사업장 단위를 넘어서는 보장 수단이 존재하는데, 대표적인 것이 지역가입자로서 제도에 가입하는 것이다. 즉, 현재 일자리를 통해서 사회보험을 가입하는 것 외에도 다른 방법으로 가입할 수 있는 여지가 있다. 이것이 전형적인 비스마르크안 복지국가와 우리나라의 차이점이라 할 수 있다. 우리는 사회보험의 가입 자격을 근로자성을 가진 이에게 한정하지 않았다는 특징을 보이는데, 이것은 동시에 고용주의 부담을 경감해주는 방식으로 작동하였다. 즉, 고용주의 의무적인 사회보험 당연 적용의 의무를 회피할 수 있게 해주고, 대신에 노동자 각 개인에게는 지역가입이라는 방식을 취할 여지를 열어준 것이다. 그러나 통상적으로 사회보험 가입률에 대한 접근은 임금근로자의 직장가입자 자격만을 확인한다. 이것은 일자리의 질 측면에서 타당한 접근이라 할 수 있지만, 미래 사각지대의 양상을 적절하게 보여주지는 못한다. 이에 여기서는 지역가입제도가 사회보험 가입현황에 어떤 영향을 미치는지도 함께 살펴보도록 한다.

1. 고용형태별 소득보장 사회보험 가입 현황

〈표 6-11〉은 비정규직 노동자의 국민연금 가입현황을 제시하고 있다. 먼저 비정규직 노동자들은 사회보험의 가입자격 기준에 따라 일부가 체계적으로 적용제외된다. 이에 따르면 한시적 근로자의 23.9%~33.6%, 시간제 근로자의 48.3%~51.4%, 비전형 근로자의 47.1%~58.5%가 국민연금 제도에서 적용제외되고 있었다. 이러한 적용제외자는 사회보험의 가입에 제도적으로 지원받지 못하는 집단이라 할 수 있다. 그럼에도 앞서 〈표 6-7〉에서 살펴본 바와 같이, 약 13~16%는 국민연금에 가입하고 있다.

사회보험의 가입 내용 중 상대적으로 안정적이라 할 수 있는 사업장가

입자의 비율은 2017년 기준으로 한시적 근로자 중 76.5%, 시간제 근로자 중 31.5%, 비전형 근로자 중 44.5%였다. 그러므로 비정규직 중에서도 특히 시간제 근로자가 소득보장 사회보험의 취약집단이라 할 수 있다.

한편으로 비정규직 노동자의 경우에는 지역가입제도를 통해서 국민연금에 가입하고 있는데, 비전형 근로자, 시간제 근로자, 한시적 근로자의 순서로 더 많이 이 제도를 이용하고 있다. 그래서 최종적으로 한시적 근로자의 82.4%, 시간제 근로자의 43.3%, 비전형 근로자의 69.4%가 국민연금에 가입하고 있었다.

2. 연령별 소득보장 사회보험 가입 현황

우리나라 국민연금제도는 단계적인 법적 적용 대상의 확대에도 불구하고, 실제로는 다양한 형태의 사각지대 문제를 보였다. 특히, 사각지대의 문제는 구조적 한계를 적실하게 보여주고 있다. 저임금일수록, 비정규직일수록 국민연금의 가입률은 낮다. 이와 관련된 다양한 특성들에 따라서, 즉 소규모 사업체일수록, 여성일수록 가입률이 낮다.

여기에 더해 <표 6-12>는 임금근로자의 연령별 사회보험 가입률을 제시하고 있다. 사업장 가입률을 연령대별로 살펴보면 30대의 고용보험 가입률은 86.5%, 국민연금의 사업장 가입률은 86.5%로 가장 높게 나타났다. 이어 40대가 고용보험 가입률이 80.9%, 국민연금 사업장 가입률이 82.6%로 높게 나타났다. 20대 이하 집단에서는 고용보험 가입률이 73.4%, 국민연금 사업장 가입률이 75.0%로 낮았고, 50대에서는 각각 72.5%와 75.1%를 보였다.

〈표 6-11〉 비정규직 근로자의 국민연금 가입 현황

구분	2011년 8월		2012년 8월		2013년 8월		2014년 8월		2015년 8월		2016년 8월		2017년 8월	
	수	가입률	수	가입률	수	가입률	수	가입률	수	가입률	수	가입률	수	가입률
한시적 근로자	3,352		3,326		3,362		3,456		3,573		3,588		3,644	
적용제외	801	23.9	855	25.7	899	26.8	966	27.9	1,030	28.8	1,161	32.4	1,223	33.6
가입대상자	2,551		2,472		2,463		2,490		2,544		2,427		2,421	
가입	2,031	79.6	2,032	82.2	2,025	82.2	2,017	81.0	2,032	79.9	2,000	82.4	1,993	82.4
사업장가입	1,913	75.0	1,919	77.6	1,910	77.6	1,870	75.1	1,875	73.7	1,853	76.4	1,852	76.5
지역가입	118	4.6	113	4.6	115	4.7	147	5.9	157	6.2	147	6.1	142	5.8
-기간제근로자	1,876		1,898		1,900		1,836		1,895		1,844		1,780	
가입	1,687	89.9	1,733	91.3	1,737	91.4	1,652	90.0	1,720	90.8	1,704	92.4	1,637	92.0
사업장가입	1,576	84.0	1,628	85.8	1,621	85.3	1,525	83.1	1,572	82.9	1,541	83.5	1,467	82.4
지역가입	111	5.9	105	5.5	115	6.1	127	6.9	148	7.8	163	8.8	170	9.5
시간제 근로자	1,688		1,812		1,871		2,022		2,226		2,467		2,644	
적용제외	825	48.9	891	49.2	937	50.1	997	49.3	1,145	51.4	1,198	48.6	1,278	48.3
가입대상자	863		921		933		1,025		1,081		1,269		1,366	
가입	248	28.8	288	31.2	341	36.5	392	38.3	420	38.9	525	41.4	591	43.3
사업장가입	170	19.7	212	23.1	238	25.5	278	27.1	279	25.8	364	28.7	430	31.5
지역가입	78	9.0	75	8.2	102	11.0	114	11.2	142	13.1	161	12.7	161	11.8
비전형 근로자	2,426		2,285		2,214		2,110		2,205		2,220		2,089	
적용제외	1,144	47.1	1,104	48.3	1,098	49.6	1,147	54.4	1,258	57.1	1,298	58.5	1,187	56.8
가입대상자	1,282		1,181		1,116		963		947		921		902	
가입	734	57.2	762	64.5	746	66.8	671	69.7	659	69.6	646	70.1	627	69.4
사업장가입	496	38.7	514	43.5	495	44.4	424	44.1	431	45.5	420	45.6	401	44.5
지역가입	238	18.6	248	21.0	251	22.5	247	25.6	228	24.1	225	24.4	225	25.0

자료: 통계청. (각 연도), 경제활동인구조사 부가조사.

(단위: 천 명, %)

국민연금의 경우에는 사업장이 아닌 지역가입이 가능한데, 연령별로 살펴보면 20대와 30대의 경우에는 사업장 가입과 지역가입에서 큰 차이를 보이지 않는다. 지역가입을 포함할 경우 20대 이하에서는 약 3.2%의 가입률 증가를, 30대에서는 약 4.1%의 가입률 증가를 보였다. 이 중 30대는 사업장 가입의 비율 자체가 높기 때문에 그 차이가 크지 않다고 볼 수 있다. 지역가입을 고려하더라도 20대의 낮은 국민연금 가입률은 40대와 50대의 경우와 비교하면 두드러진 차이를 확인할 수 있다. 40대는 지역가입을 포함할 때 6.6%의 가입률 증가를 보이며, 50대는 8.9%의 가입률 증가를 보이고 있었다.

〈표 6-12〉 임금근로자 연령별 사회보험 가입률(2017년 8월 기준)

(단위: 천 명, %)

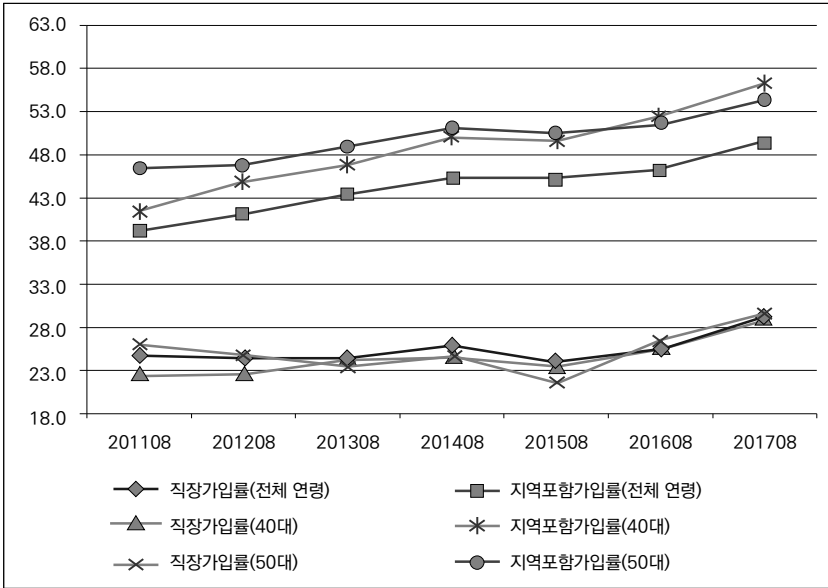
구분	가입대상	고용보험			국민연금				
		적용대상	가입률 ¹⁾	가입률 ²⁾	적용대상	사업장		지역가입 포함	
						가입률 ¹⁾	가입률 ²⁾	가입률 ¹⁾	가입률 ²⁾
계	18,362	16,537	71.2	77.5	15,128	66.6	80.3	73.5	85.9
29세 이하	3,629	3,509	71.0	73.4	3,366	69.6	75.0	72.9	78.2
~39세	4,301	4,188	84.6	86.5	4,194	84.5	86.5	89.1	90.6
~49세	4,411	4,233	78.0	80.9	4,159	78.0	82.6	86.1	89.2
~59세	3,751	3,575	69.3	72.5	3,386	67.8	75.1	79.2	84.0
60세 이상	2,265	1,033	35.7	58.9	22	3.4	41.8	11.0	41.8

주: 가입률1)은 가입대상자(공무원, 교원 제외) 중 가입자, 가입률2)는 적용대상자(연령, 직업등 기준 적용) 중 가입자 비율임.

자료: 통계청. (각 연도). 경제활동인구조사 부가조사.

[그림 6-4]는 이러한 지역가입을 활용하는 종사상 지위가 임시/일용근로자 집단에서 두드러진다는 사실을, 그리고 연령대별로는 40대와 50대에서 두드러진다는 사실을 보여주고 있다.

[그림 6-4] 임시/일용근로자의 국민연금 가입률



자료: 통계청. (각 연도). 경제활동인구조사 부가조사.

3. 직업별 소득보장 사회보험 가입 현황

사회보험 가입률을 직업별로 구분하여 살펴보면, 서비스종사자, 판매종사자, 농림어업숙련종사자 및 단순노무종사자의 사회보험 가입률이 특히 낮은 것을 알 수 있다. 서비스종사자의 고용보험 가입률은 57.4%, 국민연금 사업장 가입률은 58.3%이다. 판매종사자의 고용보험 가입률은 63.5%이지만, 국민연금 사업장 가입률은 54.4%로 낮았다. 단순노무종사자의 고용보험 가입률은 54.1%, 국민연금 사업장 가입률은 58.5%였다.

이들 집단에서도 국민연금의 지역가입을 통해서 가입을 유지하고 있는 경우가 많았다. 서비스종사자의 경우에는 약 8%, 판매종사자의 경우에는 약 16.5%, 단순노무종사자의 경우에는 9.7%가 국민연금의 지역가입으로 가입하고 있었다.

〈표 6-13〉 임금근로자 직업별 사회보험 가입률(2017년 8월 기준)

(단위: 천 명, %)

구분	가입대상	고용보험			국민연금				
		적용대상	가입률 ¹⁾	가입률 ²⁾	적용대상	사업장		지역가입 포함	
						가입률 ¹⁾	가입률 ²⁾	가입률 ¹⁾	가입률 ²⁾
계	18,362	16,537	71.2	77.5	15,128	66.6	80.3	73.5	85.9
관리자	239	217	88.7	95.0	197	84.1	99.3	85.9	100.0
전문가 및 관련종사자	3,817	3,680	82.6	85.2	3,604	82.1	86.6	87.1	91.1
사무종사자	3,765	3,705	91.5	92.5	3,620	91.1	94.5	93.2	96.0
서비스종사자	1,764	1,580	52.7	57.4	1,360	45.6	58.3	54.1	66.3
판매종사자	1,664	1,313	51.7	63.5	1,500	49.3	54.4	65.3	70.9
농림어업 숙련종사자	50	37	51.6	64.9	31	38.3	61.2	67.5	88.4
기능원 및 관련 종사자	1,662	1,598	65.3	67.2	1,216	59.3	80.6	71.5	87.4
장치 기계조작 조립원	2,238	2,146	90.4	92.7	2,020	84.1	92.5	86.7	94.5
단순노무종사자	3,159	2,262	42.1	54.1	1,580	29.9	58.5	39.7	68.2

주: 가입률1)은 가입대상자(공무원, 교원 제외) 중 가입자, 가입률2)는 적용대상자(연령, 직업등 기준 적용) 중 가입자 비율임.

자료: 통계청. (각 연도). 경제활동인구조사 부가조사.

제4절 소결

최근 대안적 소득보장 논의의 전략 목표를 살펴보면 현재 사각지대, 가입의 사각지대라는 현실적 문제를 지적하고 있다. 비전형, 비정규 노동의 증가에 따라 이들을 사회보험이라는 제도를 내에 편입시키는 것이 어려워지고 있으므로, 기여이력에 따라 급여자격이 생성되는 사회보험제도로는 이들을 보호하기 어려우며, 기여와 무관한 형태의 제도로 이들을 보호해야 한다는 것이다.

이에 따라 과연 현존하는 사회보험제도의 형태 내에 증가하는 불안정 노동을 편입하여 관리하는 것이 어려운가를 확인해보는 것이 6장의 연구 목적이었다. 이에 따라 6장에서는 기존의 일반적 관점과는 다른 접근을 시도하였다. 첫째는 소득보장 사회보험의 사각지대를 법적 사각지대와 실질적 사각지대로 구분하여, 그 규모를 명확히 추정하고자 하였다. 고용보험과 국민연금을 통해 소득보장을 실시하지 않는 적용제외 대상을 고려하고, 또 사회보험의 실의 및 관리 한계에 따른 제외 대상을 구분하였다. 둘째는 소득보장 사회보험 중에서 국민연금의 경우에는 지역가입이 가능하므로 이를 분석하였다. 지금까지는 비전형, 비정규 노동자의 노동자성에 근거한 인식에 따라 사업장가입자의 자격만을 사각지대의 한 요소로 간주하는 분석이 다수였다. 그러나 이들이 지역가입자로 사회보험(국민연금, 건강보험)에 가입할 수 있다는 점을 고려할 때, 지역가입자 속성을 함께 고려한 분석이 필요하였다.

분석 결과를 개괄적으로 요약하면 다음과 같다. 첫째, 임금노동자의 사회보험 가입률은 지속 상승하고 있으며, 적용제외 규정을 적용한 이후 정규직 근로자의 사회보험 가입률 증가에 비해서 비정규직 근로자의 사회보험 가입률 증가는 낮은 편이었다. 그러나 비정규직의 사회보험 가입률은 소득보장 사회보험의 적용대상으로 한정하였을 때, 일반적으로 알려

진 내용보다 약 10% 포인트 가량 차이가 있었다.

둘째, 두루누리 사회보험 지원사업의 성과는 긍정적 평가가 어렵다. 소득보장 사회보험 사각지대 해소를 목적으로 도입된 이 제도는 사업장가입자만을 지원한다는 한계를 가진다. 그런데 두루누리 지원대상인 임금근로자 중의 상당수가 사업장 가입이 아닌 지역가입을 하고 있었다. 이들의 선택에는 여러 이유가 있을 것이지만, 사회보험 지원사업이 목표 대상을 변경하는 것도 검토해볼 필요가 있음을 보여주는 결과이다.

셋째, 소득보장 사회보험의 사각지대는 비정규직 유형 중에서도 시간제 근로, 연령으로는 20대 이하 청년, 직업으로는 서비스종사자, 판매종사자, 단순노무종사자의 경우에 광범위하였다. 분석의 결과는 청년을 대상으로 하는 사회보험 취약 문제를 제시하고 있다. 또한, 향후 제조업의 쇠퇴 이후 서비스 산업의 발전이 예상되고 있으므로, 임금근로자의 상당수는 사회보험의 사각지대에 놓일 가능성이 높다고 할 수 있다.

넷째, 지역가입자의 자격으로 사회보험에 가입하는, 기존 연구에서 사각지대에 배치된 것으로 계산되었던 집단이 상당 규모로 존재하고 있음을 확인하였다. 그러므로 여전히 중요한 과제는 많은 사람들이 사회보험의 포괄범위 내로 편입할 수 있는 제도적 지원 장치를 마련하는 것이 필요하다. 지역가입자에 대한 보험료 지원을 검토하는 것이 한 대안이 될 수 있다.

지금까지 소득보장 사회보험의 한계를 극복하기 위한 많은 시도들이 있었다. 2006년에 정원오 등(2006)는 비정규, 불안정 노동을 보호하기 위한 사회보험 제도 개선방안을 제시하였는데, 2017년 말 현재 그 중 상당수 과제들이 실행되었다. 사회보험제도의 적용확대 과제로 단시간노동자의 가입기준을 월 80시간에서 60시간으로 낮추는 것은 국민연금의 경우 2010년 실시되었으며, 크레딧 제도를 도입하는 것은 실업크레딧 제도

가 2016년에 도입되었다. 한편으로 가입자격을 관리하기 위한 부과, 징수의 통합은 징수 통합이 실시되었다.

이러한 제안 외에도 다양한 형태의 제도적 개선 방안이 제시되고 있다. 최옥금과 조영은(2014)는 단시간 근로자의 근로시간을 합산하여 가입기준을 적용하는 방안, 사업장가입자 적용 기준으로 근로시간과 임금 중 하나를 적용하는 방안, 단시간 근로자 가운데 특정 직업군을 가입 대상으로 하는 방안을 제시하였다. 황덕순 등(2016, p. 308)는 사업장 단위로 피보험자 지위를 부여하는 방식에서 종속노동을 대상으로 보험료를 징수하는 방식을 제안하였다.

한편으로 불안정한 노동시장 지위를 가지는 이들의 사회보험 가입을 유인하기 위한 제안도 계속되고 있다. 최옥금과 조영은(2014)은 단시간 근로자가 지역가입하는 경우에 사회보험료를 지원하는 방안, 김태일과 최영준(2017)은 경제활동 유무와 관계없이 연금 가입초기와 말기에 국민연금에 가입하고 보험료를 지원하는 방안을 제시하였다. 김재진과 홍범교(2015)는 근로장려세제와 두루누리 사회보험 지원사업을 연계하여 지원하는 방안을 제시하고 있다.

본 연구 역시 구체적인 방법을 제시하지는 않으나, 사회보험 지원사업을 지역가입자에게 확대하는 내용을 언급하였다. 이것은 실제로 많은 비정규직 노동자들이 사업장 가입이 아닌 지역가입을 통해 제도에 편입되고 있기 때문에 이들의 가입을 확대·지원하는 것이 필요하다는 판단에 근거한다. 또한 이는 사업장가입자에 한정하여 보험료를 지원하는 방식이 변화하는 노동시장 환경에서 한계를 가지기 때문이기도 하다. 사업장 가입이라는 고용 종속성을 확보하기 어려운 노동자가 증가하는 상황에 대응하고, 또한 사업주의 기여 회피 의도에 따른 선의의 피해자를 보호할 필요도 있기 때문이다.

그러나 이러한 제도적 개선이 효과를 발휘하는 데는 상당한 시간이 걸릴 것이다. 이런 점에서 근로빈곤층을 대상으로 할 급여제도의 개선은 시급하다. 실업부조제도의 도입은 이런 점에서 검토할 필요가 있다. 한편으로 보편적 수당제도의 도입과 더불어 사회적 위험의 유동화에 대응할 수 있는 한시적 시민수당의 도입 제안(주은선, 2013)도 이러한 맥락에 있다고 할 수 있다.

제 7 장

공공부조 및 사회수당의 변화 방향

제1절 문제 제기

제2절 소득보장제도의 집단별 포괄성 변화

제3절 소득보장제도의 급여 충분성 변화

제4절 포괄성 확대와 충분성 제고 효과의 비교

제5절 소결

7

공공부조 및 사회수당의 변화 방향

제1절 문제 제기

1. 공공부조의 확대 가능성과 한계

6장에서는 사회보험제도의 개선을 통해 소득보장체계를 강화할 수 있는 가능성이 여전히 있음을 논의하였다. 만일 이러한 전략이 유효하다면 장기적으로 노령연금이 갖는 노후소득보장 기능은 더욱 강화될 것으로 기대할 수 있다. 그러나 그러한 가능성에도 불구하고 사회보험제도가 모든 소득보장제도의 영역을 대체할 수는 없다. 무엇보다 현재 노인 세대의 경우 사회보험의 가입 대상자가 될 수 없고 따라서 공적연금의 확대는 현재 노인 세대, 특히 공적연금을 받지 못하는 집단들에 대한 대안일 수 없다. 무엇보다도 근로연령대나 아동층의 경우 사회보험의 역할은 더욱 제한적일 수밖에 없다. 따라서 사회보험을 제외한 확대나 다른 제도적 대안에 주목할 수밖에 없다.

2장의 <표 2-20>에서 보았듯이, 현재의 소득보장체계 하에서 사회보험을 제외하면 가장 포괄성이 큰 제도는 기초생활보장제도의 생계급여이다. 그러나 기초생활보장제도는 최후의 소득안전망으로써 엄격한 소득자산 조사와 부양의무자 조건까지 부과하는 제도이다. 최빈층의 기본적인 생활을 보장하기 위한 이 제도에 빈곤 예방 기능이나 빈곤층에 대한 일반적 지원 기능을 기대할 수 있을지는 의문이다. 따라서 이 장에서는 공공부조나 기타 현금 지원 제도의 역할에 대해 검토하고, 이들 제도에서 어느 정도의 발전 가능성이 있는지를 타진해 보고자 한다.

2. 데이터 및 분석 방법

공공부조제도와 기타 소득보장제도들이 현재 어느 정도로 기능하고 있는지를 살펴보기 위해서는 각 개인이나 가구의 특성 집단별로 이들 제도가 어떻게 적용되고 있으며, 어느 정도의 소득을 지원하고 있는지를 살펴보는 작업이 선행되어야 한다.

장기간에 걸쳐 소득보장제도의 구체적 변화 양상을 살펴볼 수 있는 미시 데이터는 많지 않다. 가장 대표적인 미시 자료인 통계청의 〈가계동향조사〉의 경우 비교적 장기간에 걸친 시계열 자료를 제공한다는 장점이 있지만 정부의 소득 보장 프로그램에 대한 상세한 정보를 제공하지는 못한다. 이 자료에서 공적 이전 소득은 사회보험급여, 기초연금(2008년 이후), 사회적 현금 수혜, 세액환급금 등으로만 구분돼 있을 뿐이다. 사회보험 급여 안에서도 공적연금과 실업급여가 구분되지 않고, 사회적 현금 수혜 항목 안에서도 기초보장급여를 비롯한 기타 급여들이 각각 구분되어 제공되지 않는다.

한편 〈한국복지패널〉 자료의 경우 비교적 상세한 소득보장급여 수급 관련 정보를 제공하고, 일부 개인별 가입 및 수급 관련 정보도 제공하고 있다. 그러나 자료 제공 연도가 2006년 이후이고, 패널 자료의 성격상 장기간에 걸친 횡단면적 비교를 수행하기에 적절하지 않은 측면이 있다.

이러한 한계를 고려하여 이 절에서는 4차례에 걸쳐 수행된 복지욕구 실태조사 자료를 사용하기로 한다. 이는 국민의 생활실태와 복지욕구에 대한 조사를 목적으로 3~4년 주기로 보건복지부와 한국보건사회연구원이 시행한 횡단면 조사이다. 각 시기별 조사명은 상이한데, 〈2004년 국민생활실태조사〉, 〈2007년 전국 가구 생활실태조사(차상위 계층 실태조사의 1차 조사)〉, 〈2011년 복지욕구 실태조사〉, 〈2014년 복지욕구조사〉

등이다.

이들 조사에서 소득과 지출은 가구 단위, 연 단위로 진행되었고, 각종 가구 및 인적 특성과 소득, 지출 등은 각각 2003, 2007, 2010, 2014년을 기준으로 조사되었다. 하지만 소득보장급여에 대해 개인 단위의 수급 여부가 조사되지 않았다는 한계가 있다. 따라서 이하에서는 불가피하게 수급 여부를 가구 단위로 판정할 것이다.

소득을 비교할 때에는 가구 균등화 지수를 적용(가구원 수의 제곱근으로 나누는 방식)한 시장, 경상, 가처분소득을 사용하기로 한다. 가중치는 개인 가중치(가구 가중치에 가구원 수를 곱한 값)를 사용하였다. 따라서 각 급여의 수급자 분포는 해당 급여를 수급한 가구에 속한 개인들의 분포로 이해할 수 있다.

소득계층의 구분은 원칙적으로 시장 소득을 이용하였다. 따라서 특별한 언급이 없는 경우 빈곤층이란 균등화된 가구의 시장 소득이 중위 값의 50%에 미치지 못하는 계층을 의미한다. 빈곤층의 소득 격차(빈곤 격차·poverty gap)를 계산할 때에도 이 빈곤선을 사용하였다.

위의 각 조사는 원칙적으로 모든 공적 이전 급여에 대해 조사하였으나 그 범위와 방식은 시기별로 다르다. 예컨대 2004년 조사에서는 대부분의 소득보장제도에 대해 수급 여부를 물었고 수급액은 사회보험급여, 기초보장급여, 기타 급여(사회보험과 기초보장급여를 제외한 나머지 급여의 합)로만 진행하였다. 2014년 조사에서는 그간 신설된 제도들을 반영하여 다수의 현물 급여 수급실태에 대해 조사하였다. 따라서 현물 급여의 수급 여부와 급여액 등을 현금급여와 직접 비교하는 것은 제약이 있을 것으로, 이 장의 분석에서는 현금 급여로만 분석 대상을 한정하기로 한다.

제2절 소득보장제도의 집단별 포괄성 변화

1. 소득분위별 포괄성 변화

앞의 2장에서는 주요 소득보장제도별로 포괄성이 어떻게 확대되어 왔는지를 전체 인구와 빈곤층 인구에 대해 각각 살펴본 바 있다(〈표 2-20〉). 2003년 이후 소득보장제도의 포괄성 확대 양상에서 특징적인 점은 현금 급여에서 빈곤층과 전체 계층의 변화 양상이 크게 다르지 않다는 것이었는데, 빈곤층의 수급자 비율이 전체 계층 평균에 비해 다소 높지만 그 격차는 크지 않았다. 현금 급여의 수급자 비율이 크게 늘어난 것은 기초(노령)연금 때문이었다. 공적연금의 수급자 비율이 빈곤층에서 눈에 띄게 늘어났는데, 이는 빈곤층의 구성 변화(노인 가구의 증가)와 무관하지 않다.

제도의 개선 방향을 모색하기 위해서는 포괄성의 변화를 좀 더 세분화된 집단에 초점을 맞추어 살펴볼 필요가 있다. 제도별 수급자의 분포 변화를 전체 소득계층에 걸쳐 구체적으로 살펴보기 위해 소득계층을 10분위로 나누어 2003년과 2014년의 수급실태를 비교한 것이 아래의 〈표 7-1〉과 〈표 7-2〉이다. 2003년에 비해 2014년에는 신설된 제도 등으로 인해 전체적인 현금 급여의 수급자 비율이 증가하였다.

〈표 7-1〉 시장소득 분위별 공적이전소득의 수급자 비율(2003년)

(단위: %)

소득분위 급여명	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 분위
공적연금	14.6	11.9	7.2	6.5	3.8	3.9	3.7	3.4	3.5	3.3
고용보험	0.5	0.4	0.3	0.7	0.3	0.3	0.3	0.1	0.4	0.2
산재보험	1.1	1.3	0.5	0.3	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1
장애/ 장애아동수당	5.2	1.0	0.2	0.5	0.1	0.1	0.2	0.0	0.0	0.0
경로연금	13.1	2.7	0.4	1.0	0.4	0.1	0.2	0.0	0.2	0.1
노인교통비	49.0	34.1	21.5	20.8	14.0	14.2	13.8	11.5	13.2	10.3
한부모가족수당	0.7	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
국가유공자 보조금	2.7	1.7	0.8	0.5	0.4	0.3	0.4	0.2	0.6	0.2
기초보장급여	23.5	6.7	1.7	1.3	0.6	0.4	0.3	0.1	0.2	0.1
기타보조금	13.5	9.6	6.0	4.7	3	2.7	2.1	2.2	1.7	1.0
1개 이상 현금급여	69.8	50.1	31.2	28.8	18.5	18.9	18.3	15.5	17.1	14.2

자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2004). 〈2004년 국민생활실태조사〉 원자료.

보건복지부, 한국보건사회연구원. (2007). 〈2007년 전국가구생활실태조사〉 원자료.

보건복지부, 한국보건사회연구원. (2011). 〈2011년 복지욕구실태조사〉 원자료.

보건복지부, 한국보건사회연구원. (2014). 〈2014년 복지욕구조사〉 원자료.

〈표 7-2〉 시장소득 분위별 공적이전소득의 수급자 비율(2014년)

(단위: %)

소득분위 급여명	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 분위
공적연금	38.1	30.8	18.2	15.9	12.7	10.7	9.5	8	9.9	5.3
고용보험	1.3	2.4	1.9	0.7	0.8	0.9	1.1	2.6	0.8	1.2
산재보험	1.6	0.8	1.2	0.3	0.0	0.4	0.6	0.4	0.5	0.0
장애/장애아 동수당	9.5	2.3	1.4	0.4	0.3	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0
장애인연금	6.7	1.9	0.9	0.5	0.4	0.3	0.2	0.2	0.0	0.5
기초연금	56.2	37	18.2	14.1	11.9	7.7	9.8	6.7	5.4	3.4
한부모가족 수당	0.3	1.4	0.6	0.6	0.2	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0
국가유공자 한보조금	5.2	2.8	1.3	2.0	1.6	1.0	1.3	0.8	0.5	0.7
농어업 정부보조금 (직불금 등)	5.0	7.4	3.8	1.8	2.2	1.4	2.2	0.9	1.6	1.4
긴급복지지 원금	0.5	0.6	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
세제지원	15.1	4.1	3.2	2.0	0.5	0.9	0.7	0.9	0.8	0.4
근로장려세제	0.6	1.7	0.7	0.5	0.4	0.3	0.2	0.0	0.0	0.0
기초보장급여	25.3	4.1	1.0	0.1	0.2	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0
1개 이상 현금급여	38.9	36.7	36.2	36.6	35.6	32.5	33.4	28.6	25.0	16.4

자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2004). 〈2004년 국민생활실태조사〉 원자료.

보건복지부, 한국보건사회연구원. (2007). 〈2007년 전국가구생활실태조사〉 원자료.

보건복지부, 한국보건사회연구원. (2011). 〈2011년 복지욕구실태조사〉 원자료.

보건복지부, 한국보건사회연구원. (2014). 〈2014년 복지욕구조사〉 원자료.

아래의 〈표 7-3〉을 통해 이 기간 동안 수급자 비율의 계층별 분포가 얼마나 변화했는지를 알 수 있다. 이 기간 동안 수급자 비율이 10%p 이상 증가한 계층은 진한 색으로, 5~10%p 증가한 계층은 흐린 색으로 표시하였다. 이 표에서 보듯이 대부분의 급여에서 수급자 비율이 증가했다. 한 가지 이상의 현금 급여를 받은 수급자 비율의 증가폭은 소득분위별로 큰 차이가 없었다. 일부 급여의 경우 저소득 분위에서 더 많이 증가한 것은 사실이나, 공적연금과 기초연금을 제외하면 그 변화폭은 크지 않다. 노인

교통비의 수급자 비율 감소는 이 제도의 폐지와 기초연금의 신설에 따른 것이라고 보아야 할 것이다. 이 외 2003년과 2014년 사이에 신설된 급여를 제외하면 대부분의 저소득 분위에서 수급자 비율은 그 증가폭이 5%포인트 이내이고, 기초보장급여의 경우 증가폭은 1분위를 제외하면 수급자 비율이 감소하였다. 공적연금과 기초연금의 수급자 비율의 증가폭은 하위 분위에서 더 크게 나타난다.

〈표 7-3〉 시장소득분위별 공적이전소득의 수급자 비율 증가(2003년 대비 2014년)

(단위: %p)

소득분위 급여명	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 분위
공적연금	23.5	18.9	11.0	9.4	8.9	6.8	5.8	4.6	6.4	2.0
고용보험	0.8	2.0	1.6	0.0	0.5	0.6	0.8	2.5	0.4	1.0
산재보험	0.5	-0.5	0.7	0.0	-0.1	0.2	0.4	0.2	0.4	-0.1
장애/장애아동수당	4.3	1.3	1.2	-0.1	0.2	-0.1	-0.2	0.1	0.0	0.0
장애인연금(신설)	6.7	1.9	0.9	0.5	0.4	0.3	0.2	0.2	0.0	0.5
기초연금 (경로연금에서 전환)	43.1	34.3	17.8	13.1	11.5	7.6	9.6	6.7	5.2	3.3
노인교통비(폐지)	-49.0	-34.1	-21.5	-20.8	-14.0	-14.2	-13.8	-11.5	-13.2	-10.3
한부모가족수당	-0.4	1.2	0.5	0.6	0.2	0.1	0.1	0.0	-0.1	-0.1
국가유공자보조금	2.5	1.1	0.5	1.5	1.2	0.7	0.9	0.6	-0.1	0.5
농어업 정부보조금 (직불금 등)	5.0	7.4	3.8	1.8	2.2	1.4	2.2	0.9	1.6	1.4
간금복지지원금(신설)	0.5	0.6	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
세제지원	15.1	4.1	3.2	2.0	0.5	0.9	0.7	0.9	0.8	0.4
근로장려세제(신설)	0.6	1.7	0.7	0.5	0.4	0.3	0.2	0.0	0.0	0.0
기초보장급여	1.8	-2.6	-0.7	-1.2	-0.4	-0.4	-0.1	-0.1	-0.2	-0.1
기타보조금	15.2	0.9	-1.0	-0.9	2.3	0.6	1.0	-0.6	0.8	-0.3
1개 이상 현금급여	31.2	29.7	32.5	34.6	33.9	31.4	32.2	28.3	24.2	15.9

주: 신설 및 폐지는 2003년에서 2014년 사이에 신설 또는 폐지된 제도를 의미함.

진한 색의 셀은 10%p 이상, 흐린 색의 셀은 5~10%p 포괄성이 증가한 계층을 의미함.

자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2004). 〈2004년 국민생활실태조사〉 원자료.

보건복지부, 한국보건사회연구원. (2007). 〈2007년 전국가구생활실태조사〉 원자료.

보건복지부, 한국보건사회연구원. (2011). 〈2011년 복지욕구실태조사〉 원자료.

보건복지부, 한국보건사회연구원. (2014). 〈2014년 복지욕구조사〉 원자료.

2. 인구학적 특성집단별 포괄성 변화

이제 인구학적 특성 집단별로 소득보장제도의 포괄성이 어떻게 변화했는지를 살펴보자. 각 시기별로 특성집단의 비율은 전체 가구와 빈곤층 가구에서 각각 아래의 <표 7-4>와 같이 나타난다. 이때 각 가구 특성이 의미하는 바는 각 범주에 해당되는 가구원이 한 명이라도 있는 가구이다. 즉 노인 가구는 가구원 가운데 65세 이상이 한 명 이상인 가구, 장애인 가구는 가구원 가운데 등록 장애인(등급과 무관)이 한 명 이상인 가구를 의미한다. 영유아의 기준은 만 5세 이하이고, 아동의 기준은 만 18세 미만이다. 실업자는 각 조사 연도 말의 종사상 지위가 실업자로 조사된 가구원이 한 명 이상인 가구를 의미한다.

<표 7-4> 가구 유형별 비중

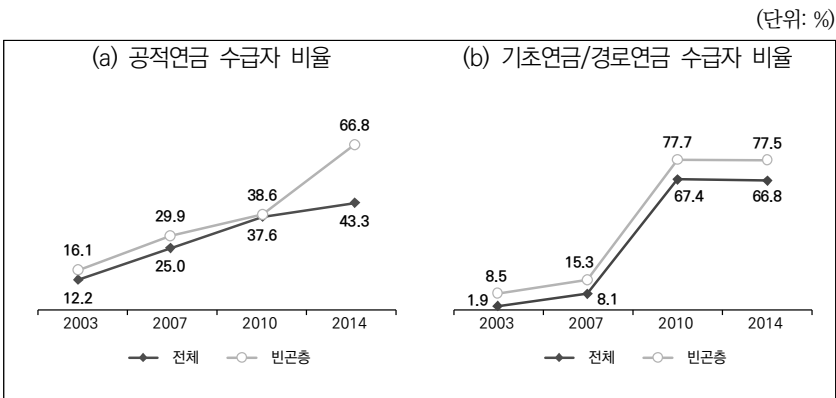
(단위: %)

연도	계층	노인 가구	영유아 가구	아동 가구	실업자 가구	장애인 가구	한부모 가구	빈곤 가구
2003	전체	22.1	56.6	22.8	6.6	10.7	1.9	18.9
	빈곤층	46.0	38.6	13.6	11.5	20.3	4.8	100.0
2007	전체	23.2	55.6	21.1	7.3	12.0	1.8	18.8
	빈곤층	51.8	34.6	11.9	12.8	22.2	4.8	100.0
2010	전체	27.8	48.5	17.5	6.4	13.9	1.5	19.6
	빈곤층	61.5	26.4	7.5	9.5	27.6	4.0	100.0
2014	전체	25.5	43.8	18.9	6.0	10.7	1.9	17.2
	빈곤층	64.1	19.1	7.4	8.4	24.6	4.3	100.0

자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2004). <2004년 국민생활실태조사> 원자료.
 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2007). <2007년 전국가구생활실태조사> 원자료.
 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2011). <2011년 복지욕구실태조사> 원자료.
 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2014). <2014년 복지욕구조사> 원자료.

빈곤층 내 특성 분포에서 눈에 띄는 것은 노인 가구의 증가 경향과 영유아 및 아동가구의 감소 경향이다. 장애인 가구의 경우 약간의 변동이 있어 2003년에 비해 2014년에는 약 4.3%포인트 증가하였다. 빈곤층 내 한부모 가구의 비중은 거의 변하지 않았고, 시기별로 빈곤 가구의 비율 역시 큰 변화가 없다.

[그림 7-1] 노인가구의 연금 급여 수급자비율 변화



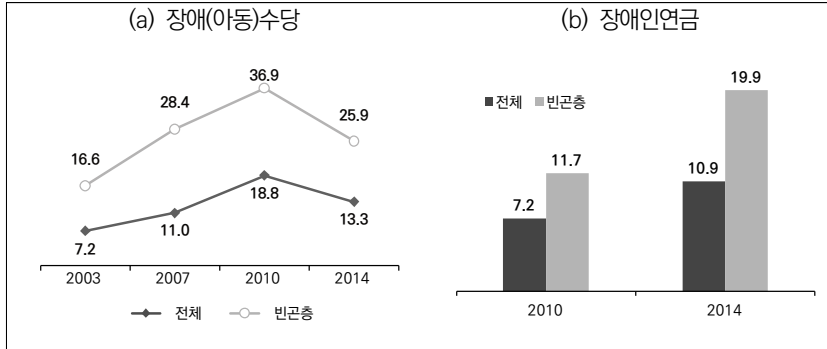
자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2004). <2004년 국민생활실태조사> 원자료.
 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2007). <2007년 전국가구생활실태조사> 원자료.
 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2011). <2011년 복지욕구실태조사> 원자료.
 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2014). <2014년 복지욕구조사> 원자료.

이러한 구성 변화와 별개로 각 인구집단별로 관련 급여의 수급자 비율은 확대되었다. [그림 7-1]에서는 노인 가구에서 공적연금과 기초연금 수급자 비율이 모두 확대되었음을 확인할 수 있다.

장애인 가구 내에서 장애인 관련 급여의 수급자 비율도 확대되는 추이를 보였다. 그러나 제도 간의 역할 조정에 따라 2010~2014년 사이에는 장애(아동)수당의 수급자 비율 감소가 장애인연금의 수급자 비율 증가를 상쇄하고 있다([그림 7-2]). 한부모 가구의 수급자 비율도 꾸준히 증가하는 양상을 보이고 있다([그림 7-3]).

[그림 7-2] 장애인 가구의 장애인연금 및 장애(아동)수당 수급자 비율 변화

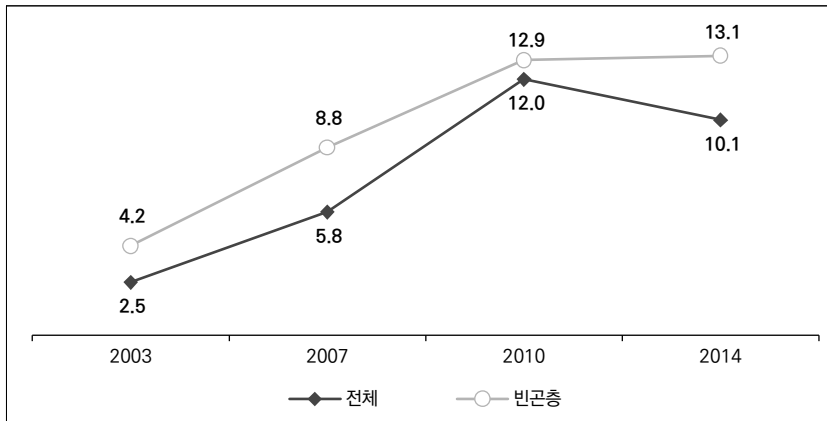
(단위: %)



자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2004). <2004년 국민생활실태조사> 원자료.
 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2007). <2007년 전국가구생활실태조사> 원자료.
 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2011). <2011년 복지욕구실태조사> 원자료.
 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2014). <2014년 복지욕구조사> 원자료.

[그림 7-3] 한부모가구의 한부모수당 수급자 비율 변화

(단위: %)



자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2004). <2004년 국민생활실태조사> 원자료.
 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2007). <2007년 전국가구생활실태조사> 원자료.
 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2011). <2011년 복지욕구실태조사> 원자료.
 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2014). <2014년 복지욕구조사> 원자료.

이와 같이 전체적인 수급자 비율이나 소득계층별 수급자 비율을 볼 때와 달리 인구학적 특성 집단별로 볼 때에는 관련 소득보장제도의 수급자 비율 증가 추이가 좀 더 뚜렷하게 나타난다. 그러나 그 절대적인 수준에서는 여전히 면밀한 검토의 여지가 남는다. 위의 [그림 7-2]에서 보듯이 빈곤층 장애인 가구의 장애인연금과 장애수당의 수급자 비율은 30%에 미치지 못하고, [그림 7-3]에서 보듯이 빈곤층 한부모가구의 한부모수당 수급 비율도 10%대에 불과한 것으로 추정된다.

3. 소득계층별, 가구 특성별 포괄성 분석

빈곤층에 대해서도 이러한 수당의 수급률이 낮다는 것은 문제라고 할 수 있다. 이러한 문제를 개선하기 위해 어떤 개선의 여지가 있는지를 좀 더 면밀히 살펴보기 위해 소득계층과 가구 특성을 모두 고려했을 때 주요 급여의 수급자 비율 변화를 비교하여 보자.

2014년 기준 소득분위별로 특성 집단이 어떻게 분포되어 있는지를 보여주는 것이 아래의 <표 7-5>이다. 이 표에는 노인, 장애인, 한부모가구 이외에 가구원의 연령을 고려하여 아동 가구, 청년 가구, 중년 가구, 장년 가구 등을 추가로 분류하였다. 아동 가구는 18세 미만의 가구원이 있는 가구이고, 청년은 19~34세, 중년은 35~50세, 장년은 51~64세의 가구원이 있는 가구를 의미한다.

<표 7-5>를 보면 노인 가구와 장애인 가구, 한부모 가구가 저소득 분위에 편중되어 있음을 확인할 수 있다. 반대로 아동가구나 청·중년 가구는 하위 소득분위의 비중이 크지 않다. 중위소득 이하, 즉 5분위 이하의 비중을 보면 가장 높은 것이 한부모 가구(85.5%)이고, 이어 노인 가구(75.1%), 장애인 가구(73.4%) 순으로 나타난다.

〈표 7-5〉 특성별 가구의 소득분위 분포

(단위: %)

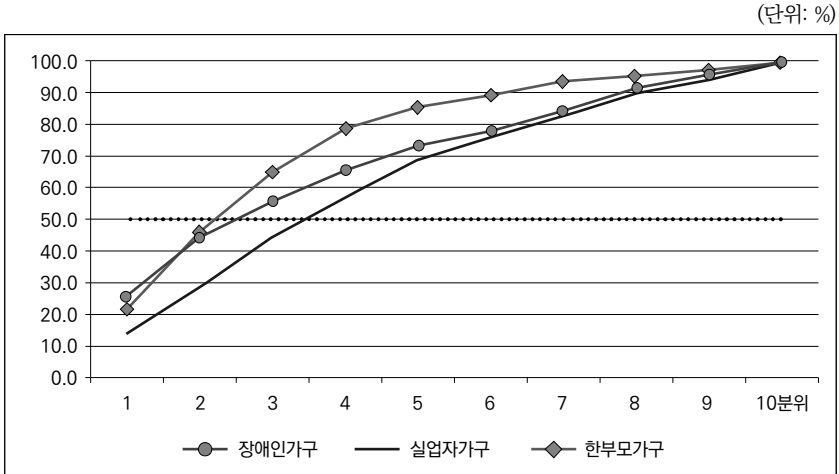
구분	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 분위	계
노인가구	27.6	20.3	10.5	9.1	7.6	5.5	6.4	5.4	4.0	3.6	100.0
아동가구	2.6	7.7	10.2	12.0	11.6	12.4	11.2	11.3	10.8	10.4	100.0
청년가구	2.5	5.7	9.9	9.7	11.3	10.8	12.5	11.9	12.6	13.2	100.0
중년가구	3.5	8.3	9.4	11.0	11.0	11.5	11.4	12.0	11.1	10.9	100.0
장년가구	7.8	10.3	10.8	10.2	9.4	8.5	10.2	10.2	10.5	12.1	100.0
장애인가구	25.7	18.8	11.5	10.2	7.1	4.9	6.3	6.8	4.7	4.0	100.0
실업자가구	13.9	14.7	15.8	12.7	11.6	7.1	6.5	7.7	4.2	5.9	100.0
한부모가구	22.5	23.9	18.6	14.1	6.5	3.4	4.8	1.8	1.7	2.8	100.0

자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2014). 〈2014년 복지욕구조사〉 원자료.

〈표 7-5〉를 이용하여 소득분위별 누적 분포를 그림으로 표현한 것이 [그림 7-4]와 [그림 7-5]이다. 이 두 그림에서 보듯이 노인가구와 장애인 가구, 한부모 가구 등은 대부분 중위소득 중하위 계층에 편중해 분포되어 있다.³²⁾

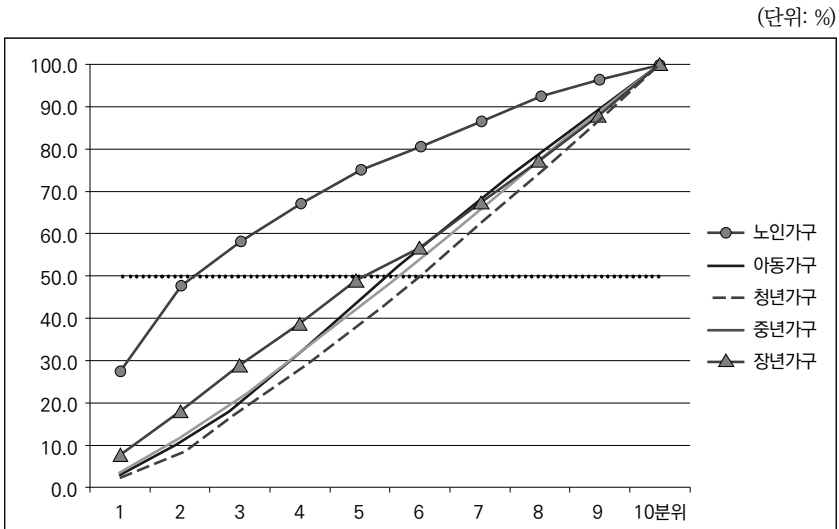
32) 실업자 가구도 마찬가지이지만 이는 우선 사회보험의 영역에서 다루어야 할 문제이므로 여기서는 별도로 논의하지 않기로 한다.

[그림 7-4] 가구 특성별 소득분위 누적 분포(가구 유형별)



자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2014). <2014년 복지욕구조사> 원자료.

[그림 7-5] 가구 특성별 소득분위 누적 분포(연령대별)

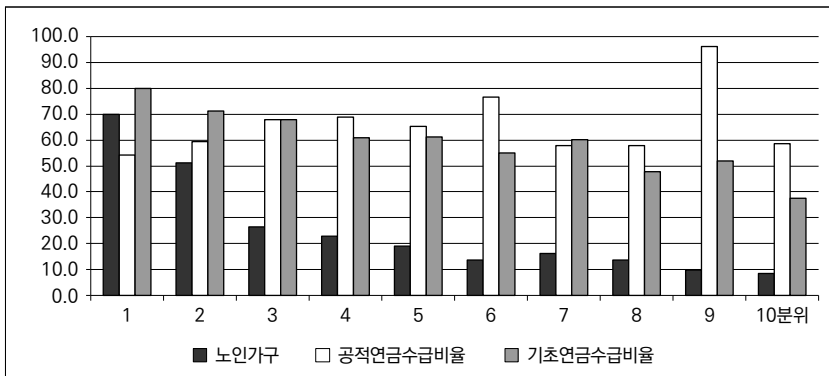


자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2014). <2014년 복지욕구조사> 원자료.

이와 같은 계층 분포가 의미하는 것은 이들 특성집단에 대한 소득보장 제도의 경우 소득 및 자산 조사가 큰 현실적 의미가 없다는 점이다. 소득 및 자산 조사를 수행하는 경우는 인구학적 특성 면에서는 취약성을 지니고 있지만 자력으로 생계를 유지하기에 충분히 경제적인 능력이 있는지를 판별하기 위해서이다. 그러나 이 그림들은 현실적으로 인구학적 특성 자체가 소득 분포상의 지위를 강력히 규정하고 있다는 점을 보여준다. [그림 7-6]와 [그림 7-7]은 각각 노인 가구의 연금 수급자 비율과 장애인 가구의 장애 관련 소득보장 급여 수급자 비율을 비교하고 있다. 두 그림에서 대조적으로 나타나는 것은 노인의 경우 기초연금의 수급자 비율 차이가 크지 않았으나 장애인의 경우 소득계층별 장애인 연금과 장애수당의 계층별 수급률 차이가 두드러진다는 점이다.

[그림 7-6] 소득분위별 노인가구 비율과 연금 수급 가구 비율

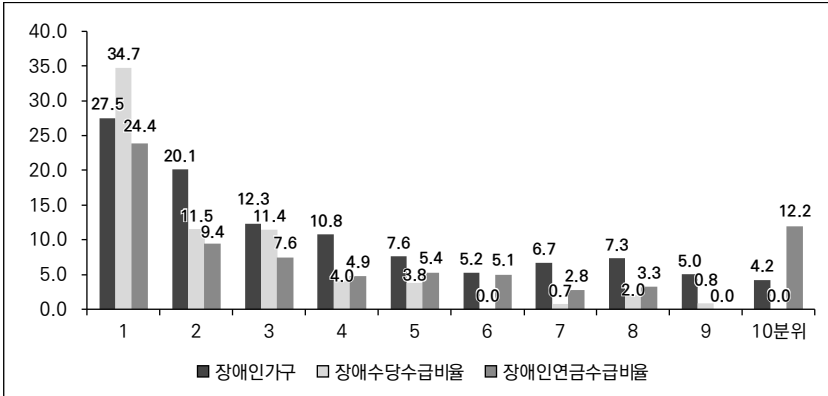
(단위: %)



자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2014). <2014년 복지욕구조사> 원자료.

[그림 7-7] 소득분위별 장애인가구 비율과 장애인연금/장애수당 수급 가구 비율

(단위: %)



자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2014). <2014년 복지욕구조사> 원자료.

물론 장애인 연금의 수급률 분포가 [그림 7-7]처럼 나타나는 데에는 65세 이상의 장애인이 장애인연금 수급 대상에서 제외되고 기초연금을 수급하게 되는 데 따른 탓이 클 것이다. 이 점을 고려하더라도 계층별 수급률 차이는 기초연금에 비해 클 것으로 추정된다. 노인 가구의 계층별 분포와 장애인 가구의 계층별 분포가 유사한 점을 고려할 때 장애인 관련 소득보장 급여를 기초연금 수준의 보편성을 갖도록 변화시키는 방안을 검토할 필요가 있다.

제3절 소득보장제도의 급여 충분성 변화

1. 전체 가구의 급여 충분성 비교

앞 절에서는 주로 급여의 포괄성을 수급자 비율의 변화를 통해 분석하였다. 그런데 소득보장급여가 얼마나 잘 기능하고 있을지를 설명하는 데에는 포괄성 이외에 급여의 충분성도 살펴보아야 한다. 급여의 충분성은 각 소득보장급여가 빈곤 격차(poverty gap)를 해소하는 데 얼마나 기여했는지를 통해 살펴볼 수 있다. 이때 빈곤 격차는 빈곤가구 소득이 빈곤선에 얼마나 미치지 못하는지(빈곤선 - 시장소득)를 의미한다. 이 절에서는 각 급여가 이 격차를 줄이는 데 기여했는지를 살펴볼 것이다. 따라서 포괄성의 변화에서 비교한 것과 달리 급여 충분성의 비교에서는 빈곤층에 국한하여 살펴볼 것이다. 4개 시점의 급여 충분성 비교 결과는 다음의 <표 7-6>과 같다.³³⁾

33) 2003년 자료에는 각 급여의 수급 여부에 대한 정보는 있으나 급여액에 대한 정보는 기초보장급여액을 제외하고는 제공되지 않는다.

〈표 7-6〉 소득보장급여의 충분성(빈곤 격차 해소 기여율) 변화

(단위: %, %p)

급여명	2003	2007	2010	2014	2007~ 2014 변화(%p)
공적연금	26.2	27.7	35.3	43.8	16.1
고용보험		0.4	1.1	0.7	0.3
산재보험		2.3	3.0	3.4	1.1
장애/장애아동수당	6.8	0.7	0.9	0.4	-0.3
장애인연금			0.5	1.5	1.5
기초연금		0.8	9.4	14.2	13.4
노인교통비		1.6	0.0		-1.6
한부모가족수당		0.1	0.1	0.1	0.0
국가유공자에 대한 보조금		0.4	0.8	3.9	3.5
농어업 정부보조금(직불금 등)		1.1	1.3	0.4	-0.7
긴급복지지원금			0.3	0.1	0.1
세제 지원				0.1	0.1
근로장려세제			0.1	0.1	0.1
기타보조금		1.9	2.2	0.6	-1.3
기초보장급여	10.6	9.9	16.8	12.1	2.2

자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2004). 〈2004년 국민생활실태조사〉 원자료.
 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2007). 〈2007년 전국가구생활실태조사〉 원자료.
 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2011). 〈2011년 복지욕구실태조사〉 원자료.
 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2014). 〈2014년 복지욕구조사〉 원자료.

2014년 시점에서 빈곤 격차 해소에 대한 기여율이 가장 높은 급여는 공적연금(43.8%)이고, 다음이 기초연금(14.2%), 기초보장급여(12.1%)의 순이다. 여타 사회보험급여와 기타 보조금의 기여율은 4% 미만이며 대부분 1% 미만이다. 즉 사회보험급여를 제외하면 빈곤 격차 해소에서 기초보장급여 이외의 여타 급여가 담당하는 역할은 매우 제한적이라는 것이다.

한편 공적연금과 기초연금의 충분성 확대 경향을 통해 2007년 이후 급여 수준의 확대는 주로 노인 가구에서 집중적으로 나타났음을 추론할 수 있다. 이러한 노령연금 중심의 소득보장제도 확대는 집단 간 불균형을 야기할 가능성이 높으며, 빈곤 예방의 기능이 취약할 수 있음을 시사한다. 이는 역으로 특정 인구학적 특성 집단을 표적화한 소득보장제도의 확장 가능성을 시사하는 것이기도 하다.

2. 세부 집단별 급여 충분성 비교

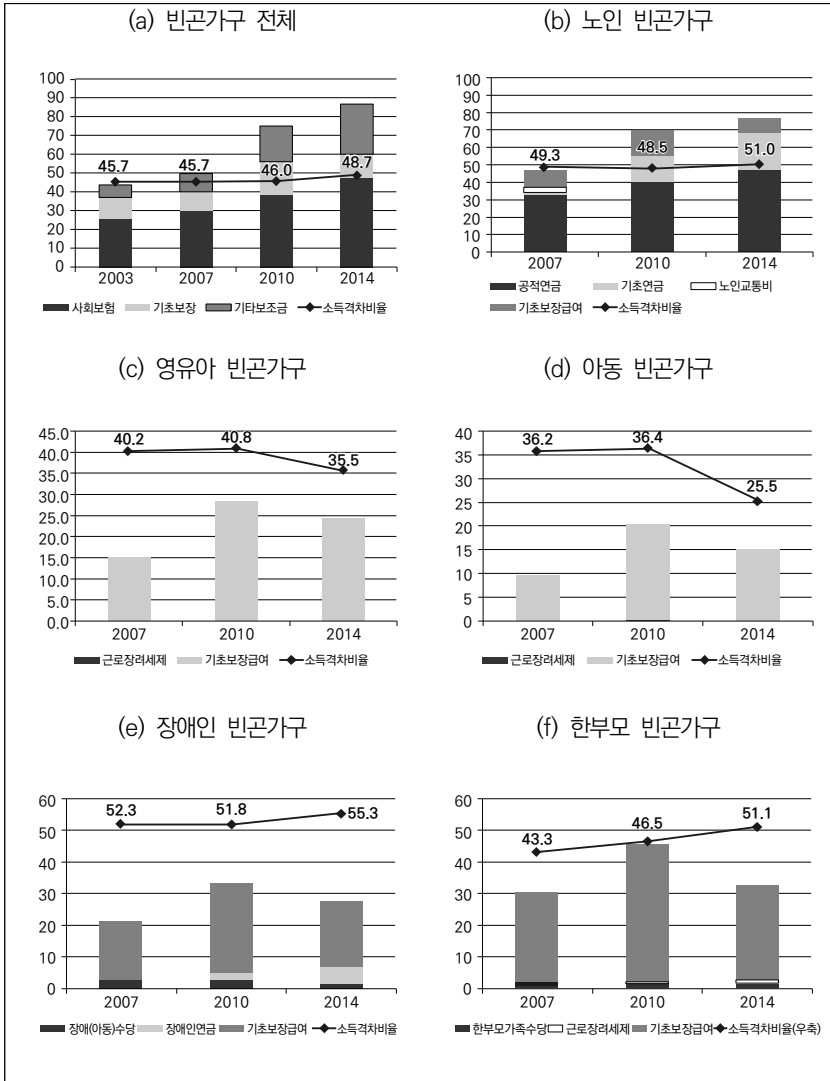
아래의 [그림 7-8]을 보면 빈곤층의 가구 특성별로 어떤 급여가 빈곤 격차 해소에 크게 기여하는지 비교할 수 있다. 우선 각 그림에 꺾은선으로 표시된 소득격차비율(income gap ratio)³⁴⁾을 살펴보면 많은 유형의 가구에서 2014년의 소득 격차 비율이 급격히 상승하였다. 즉 빈곤층의 소득이 그만큼 줄어들었다는 의미이다. 막대그래프로 표시된 것은 각 집단별로 빈곤 격차를 해소하는 데 어떤 소득보장 급여가 얼마나 기여하고 있는지를 백분율로 보여주는 것이다. 노인가구(b)의 경우 빈곤 격차 해소에 가장 크게 기여하는 것은 공적연금이고 이어 기초연금과 기초보장급여의 순이다. 기초연금의 기여율은 2010년부터 기초보장급여의 기여율을 앞지르기 시작했다.

노인 가구를 제외하면 대부분의 유형에서 기초보장급여가 빈곤 격차 해소에 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 달리 말하면 각 집단의 특성을 반영한 범주적 성격의 소득보장급여들이 이들 집단의 빈곤 격차를 해소하는 데 중심적 역할을 하지 못하고 있는 것이다.

34) 소득격차비율은 빈곤층에 대해 빈곤선 대비 빈곤격차의 비율을 계산한 값이다. 즉, 소득 격차비율=100×(빈곤선-시장소득)/빈곤선

[그림 7-8] 집단별, 급여별 빈곤 격차 해소 기여율 비교

(단위: %)



자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2004). <2004년 국민생활실태조사> 원자료.

보건복지부, 한국보건사회연구원. (2007). <2007년 전국가구생활실태조사> 원자료.

보건복지부, 한국보건사회연구원. (2011). <2011년 복지욕구실태조사> 원자료.

보건복지부, 한국보건사회연구원. (2014). <2014년 복지욕구조사> 원자료.

특히 장애인 가구와 한부모 가구의 상황은 노인 가구와 대비된다. 두 유형의 가구 모두 소득 격차 비율은 노인 가구와 유사한 수준이다. 그리고 앞의 [그림 7-4]과 [그림 7-5]에서 본 바와 같이 가구원 대부분이 중위 소득 이하의 중하위 계층에 분포되어 있다는 점도 노인 가구와 유사하다. 그러나 노인 가구가 기초연금에 의존하는 비중이 큰 것과는 대조적으로 장애인 가구에서 장애인연금과 장애수당이 기여하는 정도, 한부모 가구에서 한부모수당이 기여하는 정도는 매우 작다.

이러한 점에서 본다면 우선적으로 장애인과 한부모 가구에서는 가구 특성과 관련된 급여의 역할을 확대하는 것이 가능하고 바람직하다고 볼 수 있다. 적어도 노인 가구에서 기초연금이 차지하는 비중까지는 이르지 못하더라도 현재보다 훨씬 더 큰 기여를 할 수 있도록 포괄성과 충분성을 제고할 필요가 있다. 인구학적 특성 자체가 소득분포상의 지위와 분명한 상관관계를 보이는 만큼 현재의 관련 급여를 보편적 수당 형태의 급여로 전환하는 방향을 검토할 필요가 있다.

빈곤 격차 해소의 대부분을 기초보장급여에 의존하고 있는 현실은 아동 가구나 영유아 가구에서도 마찬가지이다. 현물 급여인 보육료/유아 학비 지원을 제외할 경우 이들 유형 가구에서도 빈곤 격차의 대부분은 기초 보장급여를 통해 해소된다. 다만, 이들 유형 가구의 경우는 부모가 근로 연령대일 가능성이 높고, 따라서 근로능력의 부재나 미약을 의미하는 노인, 장애인 가구와 동일한 방식으로 소득보장체계의 개선 방안을 논의할 수는 없다.

제4절 포괄성 확대와 충분성 제고 효과의 비교

1. 포괄성 확대와 충분성 제고의 관계

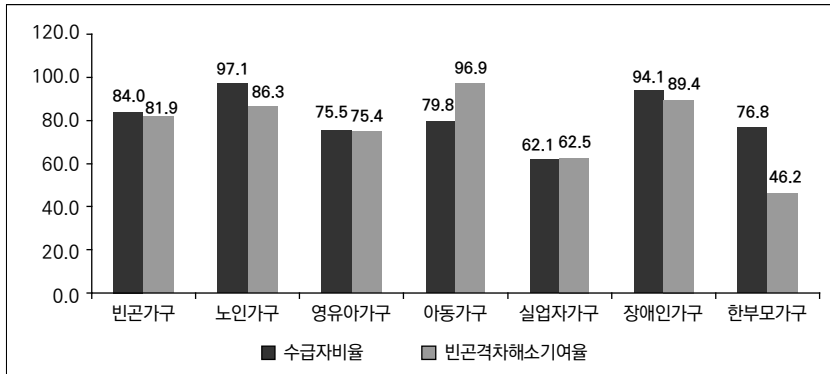
충분성의 수준은 포괄성과도 밀접한 연관성을 갖고 있다. 만일 어떤 급여의 수준이 높지만 급여의 포괄성이 낮다면 전체적으로 그 급여의 충분성은 높아질 수 없다. 이에 해당하는 대표적인 예가 기초생활보장 급여이다. 평균적인 기초보장 급여의 수준은 사회보험 급여를 제외하고는 타 급여에 비해 높은 수준이지만, 빈곤층 가운데 기초보장 수급자의 비율은 대략 4분의 1에 불과하다. 이러한 이유로 충분성의 문제를 보다 정확히 분석하기 위해서는 포괄성과 충분성을 종합적으로 분석한 후, 충분성을 높이기 위해 포괄성 확대가 필요한 정도와 수급자당 급여의 수준 인상이 필요한 정도를 구분하는 것이 필요하다.

아래의 그림은 포괄성과 충분성을 종합적으로 비교한 것이다. 먼저 [그림 7-9]은 2014년 기준 각 특성 가구의 현금 급여 수급자 비율과 이들이 받는 급여의 빈곤 격차 해소 기여율을 비교하고 있다. 이들 그림에서의 수급률은 어느 한 가지 현금 급여라도 받는 수급자의 비율이고, 빈곤 격차 해소율은 모든 급여를 합했을 때 평균적으로 빈곤 격차가 얼마나 해소되는지를 의미한다. 대부분의 집단에서 포괄성이 충분성(빈곤 격차 해소 기여율)보다 다소 높게 나타난다. 포괄성이 충분성에 비해 상대적으로 높다는 것은 빈곤층 내에서도 일부에게만 수혜가 집중되지 않고 고루 혜택이 돌아가고 있을 가능성이 높다는 것이다. 예외적인 집단이 아동 가구인데, 아동 가구의 빈곤 격차 해소율이 포괄성에 비해 높은 것은 이 집단의 평균적 빈곤 격차가 작기 때문일 것으로 추정된다. 특이한 것은 한부모 가구이다. 한부모 가구의 경우 수급자 비율에 비해 빈곤 격차 해소율이 크게 낮는데, 이는 한부모 가구에 대한 소득 보장의 충분성이 더욱 확대

되어야 할 필요가 있음을 보여준다.

[그림 7-9] 빈곤층 가구특성별 현금급여 수급자 비율과 빈곤 격차 해소율 비교(2014년)

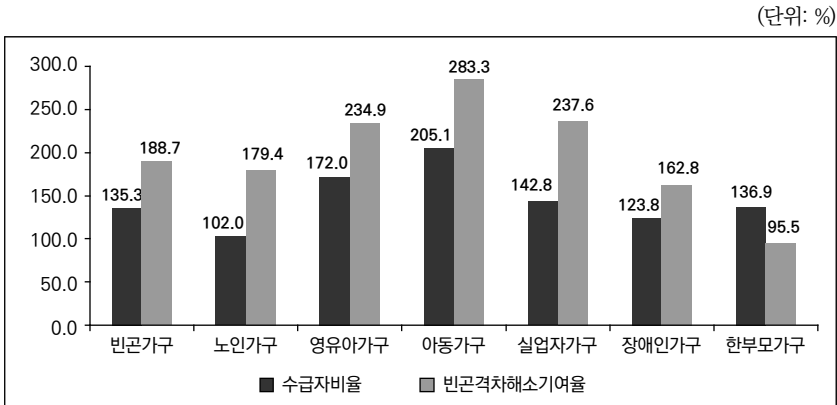
(단위: %)



자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2014). <2014년 복지욕구조사> 원자료.

[그림 7-10]는 2003년의 수급률과 빈곤 격차 해소 기여율을 각각 100으로 보았을 때 2014년의 상대적 수준은 어떻게 변화했는지를 보여준다. 이 기간 약 10년 동안 포괄성에 비해 충분성이 더 많이 확대되었다. 빈곤 가구 전체의 경우 포괄성은 약 35.3%가 증가했는데 충분성은 88.7%가 늘어난 것이다. 이러한 변화만으로 반드시 급여 수준의 상승이 빨랐다고 볼 수는 없다. 각 집단별로 시장 소득의 증가 속도가 달랐을 것이고 이것이 빈곤 격차 자체의 축소를 초래했을 가능성도 있기 때문이다. 그러나 지난 10여 년간 저소득층의 실질소득이 거의 정체되어 있었던 점을 고려한다면 이러한 충분성의 확대는 급여의 신설이나 급여 수준의 확대에서 비롯되었을 가능성이 있다.

[그림 7-10] 빈곤층 가구특성별 현금급여 수급자 비율과 빈곤 격차 해소율의 변화 비교
(2014년, 2003년=100)



자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2004). <2004년 국민생활실태조사> 원자료.
보건복지부, 한국보건사회연구원. (2014). <2014년 복지욕구조사> 원자료.

하지만 특성별 집단의 관점에서 본다면 이러한 충분성의 증가는 가구 특성과 관련된 급여의 수준이 높아져서가 아니라 다른 급여의 영향을 받았을 수도 있다. 예를 들어 장애인 가구의 포괄성과 충분성 변화는 기초 연금 확대의 영향을 받았을 수 있다.

이러한 사정은 향후 충분성 확대를 위한 정책적 방향을 모색할 때에도 중요한 고려사항이 된다. 따라서 각 집단별로 각 급여의 포괄성이 확대된다면 충분성이 얼마나 개선될 것인지를 판단해 볼 필요가 있다. 만일 수급자 비율이 늘어나는 것만으로 충분성이 크게 개선된다면 이 급여는 대상자의 확대를 위한 자격 기준선 조정이나 대상자 찾기에 힘써야 할 제도라고 볼 수 있다. 만일 수급자 비율이 확대된다고 해서 충분성이 크게 개선되지 않는다면 이 제도는 기존 급여의 수준을 높이거나 다른 급여를 도입하는 등 소득 지원의 절대적 수준을 높이는 게 필요한 제도라고 볼 수 있다.

2. 충분성 제고를 위한 방향 모색: 충분성 제고 효과의 분해

소득보장제도의 충분성 제고를 위해 포괄성 확대와 급여 수준 인상이 각각 얼마나 기여할 수 있을지를 분석하기 위해 다음과 같은 방법을 적용하였다. 우선 2014년을 기준으로 각 급여가 빈곤 격차 해소에 미치는 실제 효과를 추정하였다. 그리고 실제 수급 가구가 받는 평균적 급여액을 동일한 인구 특성을 갖고 있으나 급여를 받지 못하는 다른 가구들에 제공했을 때의 빈곤 격차 해소 효과를 추정하였다. 전자를 실제 효과, 후자를 가상 효과로 지칭하기로 한다. 빈곤 격차 해소의 실제 효과와 가상 효과를 비교하여 가상 효과가 크게 상승한다면 이는 포괄성 확대가 우선시되는 제도라고 볼 수 있다. 반면 가상 효과에서도 빈곤 격차 해소율이 높지 않다면 이는 급여의 수준을 높이는 게 필요한 제도임을 의미한다. 물론 급여의 수준을 높이는 방법으로는 현재 제도의 급여를 높이는 것 이외에 다른 제도로 대체하거나 새로운 제도를 만드는 방법까지가 포함된다.

〈표 7-7〉과 〈표 7-8〉은 각 급여별로 빈곤 격차 해소의 실제 효과와 가상적 효과를 비교하고 있다. 그런데 각 인구사회적 집단의 특성상 크게 관련이 없는 급여가 있을 수 있다. 예컨대 아동 가구에서 공적연금이나 기초연금의 확대 효과가 나타나는 이유는 아동 가구 안에 노인 가구원이 있기 때문이다. 따라서 이 경우 가구 구성이 다를 경우 실제로는 아무런 효과를 주지 못할 수 있다. 따라서 각 특성별 집단과 직접적인 관련이 있는 급여 부분은 색칠을 하였다. 기초생활보장급여는 모든 빈곤층에 해당된다고 보았다.

〈표 7-7〉 소득보장급여의 충분성 제고 효과 분해(취약집단별)

(단위: %)

구분	빈곤층 전체		노인가구		장애인가구		실업자가구		한부모가구	
	실제	가상	실제	가상	실제	가상	실제	가상	실제	가상
빈곤격차	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
공적연금	43.8	120.5	47.6	103.7	29.2	93.3	42.0	117.7	6.3	53.7
고용보험	0.7	40.5	0.2	19.6	0.1	30.4	4.0	30.2	0.3	16.1
장애(아동)수당	0.4	5.5	0.3	5.1	1.3	4.8	0.1	3.1	0.4	10.0
장애인연금	1.5	30.5	1.1	25.2	5.3	26.9	0.5	27.8	1.3	34.5
기초연금	14.2	28.6	21.1	27.2	13.5	25.0	4.0	21.7	0.8	15.9
한부모가족수당	0.1	16.8	0.0	15.3	0.1	12.0	0.0	0.0	2.0	15.5
세제지원	0.1	0.7	0.1	0.9	0.2	1.1	0.0	0.4	0.0	0.2
근로장려세제	0.1	10.1	0.0	17.2	0.1	10.3	0.2	15.0	0.5	8.7
기초보장급여	12.1	72.5	8.1	61.0	20.9	69.6	5.8	77.0	30.0	86.7
현금급여	81.5	97.0	86.2	88.4	89.0	94.5	61.7	100.3	46.0	62.3
공적이전	87.2	99.2	89.1	91.2	95.9	98.3	65.5	103.4	64.5	77.1

자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2014). 〈2014년 복지욕구조사〉 원자료.

노인 가구의 경우 공적연금이 현재와 같은 수준에서 포괄성이 확대된다면 빈곤 격차 해소율은 47.6%에서 103.7%로 크게 확대된다. 103.7%라는 수치는 적어도 평균적으로는 가구의 소득이 빈곤선 위로 올라갈 수 있음을 의미한다. 이와 같이 큰 차이가 시사하는 것은 노인 빈곤 해소를 위해 무엇보다도 공적연금 수급자의 비율을 높이는 것이 우선되어야 한다는 것이다. 반면 기초연금의 경우 가상적 빈곤 격차 해소 기여율은 27.2%로 현재의 21.1%에서 약 6.1%포인트 증가하는 정도였다. 이미 포괄성이 높은 제도이기 때문에 더 포괄성을 높인다고 하더라도 빈곤 격차 해소에 기여하는 순증효과는 크지 않음을 알 수 있다. 하지만 빈곤 격차 해소의 절대적 수치가 27.2%에 불과하다는 점은 공적연금을 수급하지 않는 경

우 기초연금만으로 빈곤 격차를 해소하기엔 크게 미흡하다는 점을 의미한다. 따라서 노인 빈곤층의 경우 공적연금의 확대와 별개로 연금 비수급 노인을 대상으로 하는 기초연금 인상도 의미를 지닐 수 있다.

장애인 가구의 경우 장애인연금이나 장애(아동)수당 모두 실제 수치나 가상적 수치가 높지 않다. 이들 급여의 경우 수급자 확대도 중요하지만 급여의 수준을 인상하기 위한 노력이 병행되어야 함을 알 수 있다. 장애 노인의 경우 현행 제도하에서는 장애인연금 기본급여와 기초연금을 동시에 수급하는 것이 불가능하도록 설계되어 있다. 그런데 두 종류의 급여를 합하더라도 빈곤 격차 해소율은 60%에 미치지 못하므로, 두 급여의 수급 요건을 조정할 필요가 있다.

한부모 가족 수당의 경우 포괄성을 확대하면 현재에 비해 충분성이 7배가량 개선되지만 그렇다고 하더라도 그 수준은 빈곤 격차를 해소하는데 크게 미치지 못한다. 더구나 이 가구에서는 기초연금이나 공적연금이 기여하는 정도도 다른 집단에 비해 높지 않다. 오히려 기초보장급여의 포괄성 확대가 빈곤 격차 해소에 절대적인 역할을 해 줄 수 있다고 기대될 뿐이다. 따라서 이 경우 기초보장급여의 수급을 유도하기보다는 한부모 관련 소득지원제도의 포괄성과 급여수준을 동시에 확대하고 그 결과 기초보장급여의 기여율을 낮추도록 하는 것이 타당하다.

〈표 7-8〉 소득보장급여의 충분성 제고 효과 분해(근로연령층 연령대별)

(단위: %)

구분	아동가구		청년가구		중년가구		장년가구	
	실제	가상	실제	가상	실제	가상	실제	가상
빈곤격차	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
공적연금	27.0	135.5	51.3	204.3	35.1	131.8	66.5	155.1
고용보험	1.3	64.1	2.4	38.1	1.3	40.1	1.4	36.5
장애(아동)수당	0.7	8.2	0.4	6.5	0.5	6.7	0.4	6.1
장애인연금	2.0	50.1	1.6	39.9	2.9	39.5	2.6	34.8
기초연금	6.0	26.5	5.9	24.3	8.4	26.3	5.7	20.6
한부모 가족수당	0.9	23.1	0.2	12.6	0.4	25.5	0.0	21.8
세제지원	0.1	1.0	0.1	0.6	0.1	1.1	0.1	0.8
근로장려세제	0.4	12.7	0.4	14.7	0.3	11.2	0.1	9.2
기초보장급여	24.0	106.3	19.9	112.2	19.4	98.6	15.2	79.6
현금급여	72.4	100.1	94.0	134.6	79.8	106.8	103.2	130.1
공적이전	98.1	113.2	114.3	150.9	93.9	112.6	109.4	133.5

자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2014). 〈2014년 복지욕구조사〉 원자료.

위의 〈표 7-8〉에 제시된 가구들의 공통된 특징은 근로활동이 가능한 가구원이 있다는 것이다. 즉, 노인이나 장애인, 한부모 가족 등을 대상으로 하는 급여가 이들 가구에 미치는 효과는 크지 않을 것이다. 또한 연령 대별로 차이는 있으나 실업률이 높지 않은 점을 고려한다면 고용보험의 확대 효과도 제한적으로 해석해야 할 것이다. 따라서 이들 연령대에 직접적으로 관련 있는 급여는 각종 세제 지원과 근로장려세제, 그리고 기초생활보장급여 등이다. 이들 연령대의 빈곤층의 경우 관련 급여의 포괄성이 확대된다고 하더라도 빈곤 격차 해소율은 매우 낮은 수준이다. 가상적 수치를 비교하여 보면 청년가구에서 근로장려금의 수급자 비율이 확대될 때 빈곤 격차 해소 기여율이 14.7%에 이르는 것이 가장 높은 수치이다.

근로능력이 있는 빈곤층은 기초보장 급여를 받을 때에만 빈곤 격차를 완전히 해소할 수 있을 뿐이다. 이러한 현실은 현재의 소득보장 체제가 갖고 있는 한계를 여실히 보여준다. 근로 빈곤층에 대한 소득지원제도를 강화하려면 현재의 근로장려세제나 각종 세제 혜택의 수급자 비율을 높이는 것으로는 불충분하다. 그렇다고 해서 근로능력이 있는 빈곤층을 기초보장 수급자로 편입시키는 것은 가능하지도 않고 바람직하지도 않다. 따라서 이들 연령층의 빈곤 격차를 완화시켜주려면 현재의 제도와는 다른 새로운 제도의 도입이 필요하다.

제5절 소결

2003년부터 2014년까지 소득보장제도의 확대 과정을 분석한 결과 포괄성과 충분성 변화 측면에서 작지 않은 진전이 있었음에도 불구하고 몇 가지 뚜렷한 한계를 확인할 수 있었다. 소득보장제도의 강화는 주로 공적 연금과 기초연금, 그리고 기초생활보장제도에 의존하는 경향을 뚜렷하게 보이고 있었다. 그 결과 노인 빈곤 가구를 제외한 다른 유형의 빈곤 가구들에서는 소득보장제도의 수급자 비율과 빈곤 격차 해소율이 여전히 미흡한 것으로 나타난다. 가구 특성과 무관하게 대부분의 가구 유형에서 기초보장급여가 차지하는 역할의 비중이 크다는 점은 소득보장체계 재편의 필요성을 보여준다.

장애인 가구와 한부모 가구는 소득계층상 중하위층에 집중되어 있어 인구학적 특성에 따른 보편적 수당을 통해 소득을 지원하더라도 큰 문제가 없는 유형의 가구이다. 따라서 이들 집단에 대해서는 장애인연금이나 장애수당, 한부모수당 등의 포괄성과 급여 수준을 확대하면서 대신 기초보장급여에 대한 의존도를 줄이는 방향으로 전환할 필요가 있다. 한편 아

동 가구를 비롯하여 근로 연령대의 가구원이 있는 빈곤 가구의 경우 현행 제도의 부분적 개편만으로는 소득보장제도의 효과가 크게 높아질 것으로 기대하기 어렵다. 그렇다고 이들 집단에 대해 기초보장제도의 포괄성을 높이는 것도 바람직하지 않다. 따라서 근로 연령대의 빈곤층에 대한 소득 보장제도의 강화는 새로운 제도의 도입을 통해 모색하는 것이 바람직할 것이다.

제 8 장

결론 및 정책적 시사점

8

결론 및 정책적 시사점 <<

이 연구의 목적은 한국의 소득보장제도가 갖는 문제점을 진단하고, 그에 대한 해결책으로 소득보장제도의 체계화 방안을 모색하는 데 있다. 소득보장제도의 범위 안에 있는 사회보험과 공공부조제도는 물론 취약집단이나 저소득층을 지원하는 현금 급여를 대부분 포괄하여 검토하고자 하였다. 또한 이들 제도의 급여 수준을 일정 부분 인상하거나 대상자를 부분적으로 확대하는 방법에서, 나아가 제도 간의 비중을 조정하거나 새로운 제도를 신설하는 방법 등을 포함하여 근본적이고 장기적 관점의 대안을 찾고자 하였다. 그 결과 장별로 다음과 같은 결론을 얻을 수 있었다.

2장에서는 한국의 소득보장제도가 발전하는 과정에서 나타나는 특성과 문제점을 확인하였다. 우리나라의 소득보장제도는 사회보험을 중심으로 구축되어 왔고 보험 가입자를 확대하는 과정에서 비교적 제도 적용이나 보험료 징수가 용이한 집단을 먼저 제도로 편입시켰다. 그 결과 정작 사회적 보호가 필요한 집단들이 사회보험에 편입되는 시점이 늦었고 여전히 사회보험 가입률은 만족스럽지 않은 수준이다. 특히 외환위기로 인해 실업과 빈곤 문제가 심각했던 상황에 각종 제도들이 생겨났는데, 그 가운데 국민기초생활보장제도가 차지하는 비중이 크다는 점이 특징이다. 그러나 공공부조제도로써 기초생활보장제도는 엄격한 자격 기준을 적용하고 있다. 그 결과 여전히 소득보장제도의 포괄성과 급여 충분성은 미흡한 실정이며, 이는 주요 제도의 수급자 비율과 급여 수준을 국가 간에 비교한 결과에서도 확인된다.

이와 같은 제도적 한계를 심화시킨 요인 가운데 대표적인 것이 노동과

정의 분절화, 가족구조의 변화와 같은 현상들이고, 이러한 환경적 요인은 여전히 해소되지 않고 있다. 이에 더하여 곧 다가올 기술 및 산업구조의 변화가 소득보장제도에 더 큰 부담을 줄 것이라는 우려가 커지고 있다.

3장에서는 이러한 미래의 환경 변화 요인들이 어떤 문제를 제기하는지 살펴보았다. 이른바 ‘4차 산업혁명’이라고 표현되는 디지털 전환은 양면성을 가지고 있다. 한편으로 경제적 생산성을 증가시키고 고령화와 기후 변화에 대한 해결책을 줄 수도 있다는 낙관적 전망이 있는가 하면 일자리의 감소, 노동시장의 양극화와 소득분배의 악화 등 부정적 효과에 대한 우려도 적지 않다. 분명한 것은 디지털 전환이 다양한 분할선을 따라 이익과 위험, 그리고 위험 비용의 분배를 둘러싼 갈등을 유발할 것이라는 점이다. 디지털 전환의 예상되는 긍정적 효과가 부정적 효과보다 커서 최종 대차대조표가 아무리 긍정적이라고 하더라도 이 전환에 따른 혜택과 비용은 개인별, 그룹별, 직업별, 지역별, 국가별로 매우 다를 것이다. 결국 디지털 전환의 확산은 경제사회의 구조적 특징과 역량, 정부의 경제 산업 정책 등 확산을 위한 직접적인 노력에도 의존하지만, 불가피한 구조 전환 비용을 어떻게 분담할 것인가를 둘러싼 사회정치적 합의의 유무에도 크게 의존한다.

이러한 변화가 초래할 영향과 그에 대한 대응의 논의는 해외에서도 논의되기 시작하였다. 4장에서는 프랑스의 소득보장제도 개혁 사례를 살펴봄으로써 한국의 소득보장제도 개편 논의에 주는 시사점을 찾고자 하였다. 그 첫째는 소득보장제도의 포괄성과 보편성에 대한 강한 지향이었고, 둘째는 소득보장제도와 경제사회 현실 변화의 조응성을 높이려는 지속적인 실험정신이었다. 셋째는 사회보험 중심형 소득보장체계를 지탱하면서 그것이 갖는 문제를 해결하기 위한 새로운 재원조달 방식의 모색이었다. 마지막 넷째는 장기간에 걸친 제도 개혁을 추진하기 위한 사회적 대화 노

력 또한 주목할 필요가 있다는 점이다.

소득보장제도 체계화의 목표치는 현금 급여 제도와 현물 급여 제도의 역할 분담을 설정하는 일을 전제로 한다. 5장에서는 이에 대한 근거를 얻기 위한 실증적 분석으로써 현금 및 현물 급여 제도의 역할 분담에 대한 국가 간의 비교를 시도하였다. 그 결과 우리나라의 소득 보장이 충분하지 않음을 알 수 있었다. 사회보장제도가 소득 확충뿐 아니라 실질적인 소득 보장 기능을 수행하려면 기초욕구에 대응하는 현물 보장도 강화하여야 하는 과제를 안고 있다.

최근 활발하게 논의되는 대안적 소득보장제도 전략은 소득보장제도의 현재 사각지대 문제에 주목하는 경향이 있다. 즉, 비전형, 비정규 노동의 증가에 따라 이들을 사회보험이라는 제도의 틀 안에 편입시키는 것이 어려워지고 있으므로, 사회보험이 아닌 다른 형태의 제도로 이들을 보호해야 한다는 것이다. 6장에서는 이러한 명제를 비판적으로 검토해 보고자 하였다. 한국의 경우 비전형, 비정규 노동자들이 지역 가입자로 사회보험(국민연금, 건강보험)에 가입할 수 있다는 점을 고려할 때, 지역 가입자 속성을 함께 고려한 분석이 필요하다고 보았다. 지역 가입자의 자격으로 사회보험에 가입하는, 기존 연구에서 사각지대에 배치된 것으로 계산되었던 집단이 상당 규모로 존재하고 있음을 확인할 수 있었다. 따라서 여전히 중요한 과제는 많은 사람들을 사회보험의 포괄 범위 내로 편입할 수 있는 제도적 지원 장치를 마련하는 것이 필요하다. 지역 가입자에 대한 보험료 지원을 검토하는 것이 하나의 대안이 될 수 있다.

7장에서는 사회보험제도뿐만 아니라 다른 소득보장제도 전반의 포괄성과 충분성 문제를 세부 집단별로 살펴보았다. 2003년부터 2014년까지 소득보장제도의 확대 과정을 분석한 결과 노인 빈곤 가구를 제외한 다른 유형의 빈곤 가구들에서는 소득보장제도의 수급자 비율과 빈곤 격차 해

소율이 여전히 미흡한 것으로 나타났다. 가구 특성과 무관하게 대부분의 가구 유형에서 기초보장급여가 차지하는 역할의 비중이 크다는 점은 소득보장체계 재편의 필요성을 보여준다. 이 문제를 해결하는 방법의 하나로 장애인과 한부모 가구 등에 대해서는 장애인연금이나 장애수당, 한부모수당 등의 포괄성과 급여 수준을 확대하면서 대신 기초보장급여에 대한 의존도를 줄이는 방향으로 전환할 필요가 있다. 한편 아동 가구를 비롯하여 근로 연령대의 가구원이 있는 빈곤 가구의 경우 현행 제도의 부분적 개편만으로는 소득보장제도의 효과가 크게 높아질 것으로 기대하기 어려운 만큼, 이들에 대한 소득보장기제를 강화하도록 새로운 제도의 도입을 통해 모색하는 것이 바람직하다는 점을 확인할 수 있었다.

6장과 7장의 분석을 통해 얻을 수 있었던 결론을 종합하자면 현재의 한국 소득보장제도는 기본소득과 같은 급진적 대안을 필연적으로 요구하는 것은 아니지만, 그럼에도 불구하고 보편성의 확대와 제도별 비중을 크게 조정할 여지가 많다는 점이다. 사회보험 지역 가입자 확대 전략은 비전형 취업자의 확대에 대응하기 위한 유용한 방법일 수 있으며, 근로 무능력 집단을 대상으로 한 급여의 보편성을 높이는 방안과 근로 연령대 빈곤층을 지원하는 새로운 제도를 도입하는 방안을 적극적으로 고려해 볼 필요가 있다.

하지만 본 연구는 다음과 같은 한계를 갖고 있다. 본 연구의 실증적 분석에서는 자료의 제약으로 말미암아 제도의 적용과 수급에 대한 분석이 개인 단위로 이루어지지 못하고 가구 단위로 이루어졌다. 소득보장제도의 수급자 분포에 대해 개인 단위의 정보를 제공하는 미시자료가 현재 존재하지 않는 만큼 이는 불가피한 선택이었으나 정확한 추정에 한계가 있음을 염두에 두어야 할 것이다.

두 번째는 소득보장제도의 효과에 직접적으로 관련되는 다른 요인들을

충분히 다루지 않았다는 것이다. 소득보장제도의 효과는 시장에서의 소득 분배를 1차적으로 전제한다. 노동시장에서 취업자의 노동 소득이 얼마나 증가하고, 어떻게 분배될 것인가는 소득보장제도의 중요한 전제일 것이나, 이에 대한 예측이나 엄밀한 분석이 본 연구에 전제되지 못한 것은 한계이다.

마지막으로 지적해야 할 점은 본 연구가 진행되는 동안 소득보장제도의 몇 가지 중요한 정책 변화가 예정되어 발표되었다는 점이다. 2017년 5월 문재인 정부가 출범하면서 기초연금 급여 수준의 인상과 보편적 아동수당의 신설, 그리고 기초보장제도 부양의무자 기준 완화 등의 정책 공약이 발표됐고, 이 방안은 2018년 예산에 반영됨으로써 정책의 변화가 가시화되고 있다. 이 가운데 특히 아동수당의 신설은 본 연구에서 언급한 근로 연령대를 지원하는 새로운 정책에 해당되기도 한다. 가까운 시일 내에 현실화될 이러한 변화의 영향이 다루어지지 않았다는 점은 이 연구의 분명한 한계일 것이다. 이러한 한계점은 신설되거나 변화될 제도의 효과를 포함하여 더 많은 정보와 데이터들이 제공될 경우 부분적으로 해소될 수 있을 것으로 기대한다.

국내문헌

- 강남훈. (2010). 기본소득 도입 모델과 경제적 효과, 진보평론(45), 44-78.
- 강신욱, 김태완, 정해식, 김현경, 김근혜. (2016). 대안적 소득보장제도의 쟁점과 시사점. 한국보건사회연구원.
- 강신욱, 노대명, 이현주, 임완섭, 김현경, 권문일 등. (2015). 주요 소득보장정책의 효과성 평가 연구. 한국보건사회연구원.
- 관계부처합동. (2017). 제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020)(안). 동 기관.
- 국민연금공단. (2016). 국민연금 통계연보. 동 기관.
- _____. (2017). 국민연금 30년사. 동 기관.
- 국민연금연구원. (2015). 2015 국민연금 생생통계. 동 기관.
- 국세청. (2016). 2016년 국세통계 연보. 동 기관.
- 국회예산정책처. (2014). 실업급여사업 평가. 동 기관.
- 권문석, 김성일. (편). (2012). 기본소득 노트. 진보신당 기본소득위원회(준).
- 권혁진. (2012). 비정규 고용과 국민연금 사각지대. 응용경제, 14(2), 85-120.
- 기초법바로세우기공동행동. (2017). 보건복지부 제1차 기초생활보장 종합계획 비판. 참여연대.
- 김교성. (2017). 외환위기 20년, 소득보장정책의 발전과 한계. 한국사회정책, 24(4), 151-184.
- 김기찬, 송창석, 임일. (2015). 플랫폼의 눈으로 세상을 보라. 성안북스.
- 김병인. (2016). 기본소득은 사회보장을 위한 최선의 대안인가?: 사회정책의 필요(needs) 개념에 입각한 비판적 검토. 사회복지정책, 43(4), 79-107.
- 김성희. (2009). 불안정노동층을 위한 실업부조 도입 및 고용보험 확대방안. 사회법연구, 12, 81-121.
- 김승기. (2015). 2016년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고. 보건복지위원회.
- 김연명. (2015). 국민연금 명목소득대체율 50% 쟁점에 대한 비판적 고찰. 비판

- 사회정책, (49), 73-112.
- 김연명, 한신실. (2017). 빈곤완화 효과를 통해서 본 기초연금의 정책 목표 설정. 한국사회정책, 24(4), 89-112.
- 김은표. (2016). 기본소득 도입 논의 및 시사점. 이슈와 논점, (1148).
- 김재진, 홍범교. (2015). 일용근로소득 자료를 활용한 사회보험료 지원사업 효율화 방안. 한국조세재정연구원.
- 김태일, 최영준. (2017). 노동시장 변화와 국민연금 사각지대에 대한 대안 -국민연금 기여보조에 대한 제안. 한국정책학회보, 26(2), 395-418.
- 노대명. (2017). 프랑스 사회보장제도의 최근 개편동향: 마크롱 정부의 대선공약을 중심으로. 국제사회보장리뷰, 1, 41-57.
- 노대명, 백혜연, 쿠엔웬, 김명중, 장인수, 한솔희. (2017). 아시아 사회보장정책 비교연구: 노후소득보장제도를 중심으로. 한국보건사회연구원.
- 노대명, 여유진, 김태완, 원일. (2009). 사회수당제도 도입타당성에 대한 연구. 한국보건사회연구원.
- 노동부. (2005). 고용보험 10년사. 노동부.
- 류정순. (2004). 기초생활보장 수급대상자 선정기준 적합성. 한국빈곤문제연구소 창립 3주년 기념논문집. 한국빈곤문제연구소. pp. 4-61.
- 민주노총. (2012). 저임금노동자 사회보험료 지원사업의 평가와 개선과제: 전국민주노동조합총연맹. 동 기관.
- 박능후. (2008). 국민기초생활보장제도 수급권 배제 원인 분석, 사회복지정책, 35, 29-45.
- _____. (2010). 국민기초생활보장제도 10년의 평가. 보건복지포럼, 167, 6-13.
- 박미현, 정영순. (2009). 노후소득보장의 사각지대 해소를 위한 국민기초생활제도 개혁방안 연구: 영국과의 비교. 사회복지연구, 25(4), 101-127.
- 박영삼. (2017). 청년층 근로빈곤 정책으로서의 근로장려세제(EITC) 개선 검토. <http://yspark1968.blogspot.kr/>에서 2017. 9. 20. 인출.
- 박종선, 황덕순. (2016). 근로장려세제의 근로유인효과: 심적회계이론을 중심으로. 소비자학연구, 27(1), 139-152.

- 박진화. (2017). 노후빈곤 완화를 위한 기초소득보장제도 연구: 스웨덴과 영국의 제도변화를 중심으로. 인문사회, 8(3), 455-476.
- 방준호. (2017. 4. 27.) 1인가구 근로장려금 수급요건, 40대 이상으로 확대. 한겨레.
- 방하남, 남재욱. (2016). 고용보험의 사각지대와 정책과제에 관한 연구: 실업급여를 중심으로. 사회복지정책, 43(1), 51-79.
- 보건복지부. (2016). 보건복지통계연보. 동 기관.
- _____. (2017a). 2017년 국민기초생활보장사업안내. 동 기관.
- _____. (2017b). 2017년 장애인연금 사업안내. 동 기관.
- _____. (각연도). 기초연금 사업안내. 동 기관.
- 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2016). 통계로 보는 사회보장 2016. 동 기관.
- 보건복지70년편찬위원회. (2015). 보건복지70년사 사회복지편. 보건복지부.
- 서정희, 백승호. (2014). 사회보험의 법적 사각지대- 임금근로자 적용제의 규정과 규모의 변화. 노동정책연구, 14(3), 37-78.
- 서정희, 조광자. (2010). 보편적 복지제도로서의 기본소득. 진보평론, 45, 79-98.
- 성재민. (2016). 실업급여의 역사와 과제. 노동리뷰, (140), 20-37.
- 손병돈. (2012). 한국 노후소득보장제도의 소득보장효과 분석: 최저생활보장과 적용 대상의 포괄성을 중심으로. 노인복지연구, (58), 7-28.
- 양재진. (2016). 노후소득보장제도의 재구조화와 재정동원 전략: 국민연금 강화를 중심으로. 한국정책학회 세미나 자료집.
- 여성가족부. (2017). 2017년 한부모가족지원사업 안내. 동 기관.
- 여유진. (2004). 국민기초생활보장제도 부양의무자기준과 빈곤 사각지대: 공적 부양과 사적부양의 관계를 중심으로. 보건사회연구, 20(3), 3-29.
- 우해봉. (2015). 국민연금의 노후소득보장 효과 전망과 정책과제. 보건복지포럼, 224, 26-36.
- 유경준, 최바울, 권태구, 이유진. (2013). 두루누리 사회보험 지원사업 성과평가 및 제도개선 방안. 고용노동부, 한국개발연구원.

- 윤상용. (2013). 장애인 최저소득보장제도 국제 비교 연구. 보건사회연구, 33(2), 159-188.
- 윤홍식. (2003). 국민기초생활보장제도의 수급결정요인: 부양의무자 기준을 중심으로. 사회복지정책, 17, 5-31.
- _____. (2017). 기본소득, 복지국가의 대안이 될 수 있을까?: 기초연금, 사회수당, 그리고 기본소득, 비판사회정책, (54), 81-119.
- 윤희숙. (2012). 통합적 소득보장체계의 설계. 한국개발연구원.
- 은민수. (2017). NIT(Negative Income Tax) 방식의 기본소득 보장 - 캐나다의 도입방안에 대한 비판적 분석과 한국에 적용가능한 방안 탐색. 비판사회정책, (54), 7-51.
- 이병희. (2011). 사회보험료 지원을 통한 사회보험 사각지대 해소방안. 동향과 전망, (82), 185-211.
- _____. (2013). 한국형실업부조 도입의 쟁점과 과제. 한국사회정책, 20(1), 123-144.
- _____. (2015a). 사회보험료 지원정책의 효과 분석-고용보험을 중심으로. 노동정책연구, 15(4), 61-81.
- _____. (2015b). 고용보험 20년의 평가와 과제: 사각지대와 실업급여를 중심으로. 한국사회보장학회 정기학술발표논문집. 한국사회보장학회. pp. 125-155.
- 이병희, 홍민기, 이현주, 강신욱, 장지연. (2013). 경제적 불평등과 노동시장 연구. 한국노동연구원.
- 이상은, 정찬미, 조영식. (2017). 한국에서의 노인소득보충급여 도입방안: 선진국 경험과 제도도입 효과 분석. 사회복지연구, 48(3), 209-232.
- 이성호, 유영진. (2017). 사물지능 혁명. 이새.
- 이승윤, 김윤영. (2016). 박근혜정부의 국민기초생활보장법 급여체계 개편 논쟁에 대한 비판적 고찰. 비판사회정책, (51), 92-132.
- 이승윤, 이정아, 백승호. (2016). 한국의 불안정 청년노동시장과 청년 기본소득 정책안. 비판사회정책, 52, 365-405.

- 이승호, 구인회. (2010). 국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 적절성 평가. 보건사회연구, 30(1), 29-61.
- 이용하, 최옥금, 이상봉, 한신실. (2016). 노인기초보장제도의 관리운영 방식에 관한 국제비교 연구. 국민연금공단, 국민연금연구원.
- 이현주, 정은희, 이병희, 주영선. (2012). 빈곤에 대한 대안적 접근: 욕구범주를 고려한 다차원성에 대한 분석. 한국보건사회연구원.
- 임일. (2016). 4차 산업혁명 인사이드. 더메이커.
- 정다운, 임현. (2016). 노후소득보장수단으로서의 기초연금제도의 적정성에 대한 검토. 법과 정책 연구, 16(4), 111-147.
- 정원오, 성은미, 손정순, 홍원표. (2006). 불안정노동자를 위한 사회보장. 진보정치연구소.
- 정원호, 이상준, 강남훈. (2016). 4차 산업혁명 시대 기본소득이 노동시장에 미치는 효과 연구. 한국직업능력개발원.
- 주은선. (2013). 한국의 대안적 소득보장제도 모색 - 현행의 복지국가 프로그램과 한시적 시민수당의 결합에 대한 시론, 비판사회정책, (38), 83-126.
- _____. (2017). 보편적 수당으로서의 기초연금 확대 방안- 기초연금, 한국 사회수당의 핵심이 될 수 있을까? 참여연대.
- 주은선, 권혁진, 김우창, 유희원, 원종현, 이은주, 등. (2017). 국민연금의 발전적 재구성. 공적연금강화국민행동.
- 최옥금, 조영은. (2013). 국민연금 사회보험료 지원의 합리적 운영방안 연구. 국민연금연구원.
- _____. (2014). 단시간 근로자 실태와 국민연금 적용방안. 국민연금연구원.
- 최옥금, 한신실. (2016). 기초연금 운영국가의 급여수준 검토 및 시사점. 국민연금연금공단, 국민연금연구원.
- 황덕순. (2014). 근로연령대 소득보장제도의 현황과 발전방향, 비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집. 59-74.
- 황덕순, 박찬임, 박제성, Howcroft, D., Bergvall-Kåreborn, B., & Berg, J., et al. (2016). 고용관계 변화와 사회복지 패러다임 연구. 한국노동연구원.

- 황영찬. (2017. 8. 29.). “차라리 중증장애인이었으면”... 장애수당 10년 동안 1만원 올라. 노컷뉴스.
- 황은숙. (2017). 저출산 시대 한부모가정 양육지원 강화방안. 한국가정관리학회 학술발표대회 자료집. 한국가정관리학회. pp. 99-104.

국외문헌

- Abadie, F., Biagi, F., Jaksic, K., Jemmotte, S., Marino, S., & Piroli, G., et al. (2016). The Labour Market Implications of ICT Development and Digitalization. In *Employment and Social Developments in Europe - Annual Review 2016*. European Commission.
- Ackerman, B., Alstott, A., & Van Parijs, P. (2010). 분배의 재구성: 기본소득과 사회적 지분 급여. (너른복지연구모임, 역). 나눔의집. (원서출판 2006)
- Andrews, D., Criscuolo, C., & Gal, P. N. (2016). *The best versus the rest*. France: OECD.
- Arntz, M. T., Gregory, T & Zierahn, U. (2016). *The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis*. Germany: OECD
- Arthur, B. W. (2011). The second economy. *McKinsey Quarterly*, October 2011. 1-9.
- Atkinson, A. B. (1996). The Case for A Participation Income. *The Political Quarterly*, 67(1), 67-70.
- Benhamou S. (2017). Imaginer l'avenir du travail: Quatre types d'organisation du travail à l'horizon 2030. *France Stratégie Document de travail*, May-2017.
- Berger, R., & BDI. (2015). *The digital transformation of industry*. Author.

- Besharov, D., & Couch, K. (Ed). (2012). *Counting the poor: New thinking about european poverty measures and lessons for the United States*. New York: Oxford University Press and School of Public Policy, University of Maryland.
- Bloem, J., Van Doorn, M., Duivesteyn, S., Excoffier, D., Maas, R., & Van Ommeren, E. (2014). The Fourth Industrial Revolution: Things to Tighten the Link Between IT and OT. *VINT research report*4(3), 1-40.
- Brynjolfsson, A., & McAfee, A. (2013). 기계와의 경쟁 (정지훈, 류현정, 역). 틱옴출판. (원서출판 2011)
- _____. (2014). 제2의 기계시대 (이한음, 역). 철림출판. (원서출판 2014)
- EEF. (2016). *The 4th industrial revolution: A Primer for Manufacturers*. Author.
- El-Darwiche, B., Friedrich, R., Koster, A., & Singh, M. (2013). *Digitization for Economic Growth and Job Creation: Regional and Industry Perspectives*. Strategy&.
- Ernst & Young. (2011). *The Digitization of Everything: How Organisations Must Adapt to Changing Consumer Behaviour*. Author.
- European Commission. (2016). *Digitising European Industry: Reaping the Full Benefits of Digital Single Market*. Author.
- Frey, C. B., & Osborne, M. A. (2013). *The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerization?* Paper presented at the Machines and Employment Workshop, Oxford.
- Jeon, J. (2014, September 10.). S. Korean Households Spending 3times OECD Average on Public Education. *The Hankyoreh*.
- Kagermann, H. (2015). Change Through Digitization: Value Creation

- in the Age of Industry 4.0. In Albach. H., et. al. (eds.), *Management of permanent change*.
- Kagermann, H., Riemensparger, F., Hoke, D., Helbig, J., Stocksmeier, D., Wahlster, W., et al. (2014). *Smart Service Welt: Recommendation for the Strategic Initiative Web-based Services for Businesses*. Acatech.
- Kenney, M. (2015). *Value and work in the platform economy*.
- Kenney, M., & Zysman, J. (2015). *Choosing a future in the platform economy: The Implications and Consequences of Digital Platforms*. Kauffman Foundation New Entrepreneurial Growth Conference, Discussion Paper, Amelia Island Florida.
- Koren, Y. (2010). *The Global Manufacturing Revolution: Product-process-business Integration and Reconfigurable Systems*. John Wiley & Sons.
- Kushida, K. (2016). The Algorithmic Revolution and Implications for The Next Industrial Transformation: AI, IoT, Fintech, Cloud Computing. 2016년 글로벌 산업경제 포럼: 제4차 산업혁명과 산업융·복합에서 발표된 자료.
- Max, I., & Nelson, K. (2013). *Minimum Income Protection in Flux*. Springer.
- MGI. (2017). Competing in a World of Sectors without Borders. *McKinsey Quarterly*, November 3. Author.
- Nelson, K. (2007). Universalism versus Targeting: The Vulnerability of Social Insurance and Means-tested Minimum Income Protection in 18 Countries, 1990~2002. *International Social Security Review*, 60, 33-58.
- _____. (2009). Social Assistance and Minimum Income Benefits in Old and New EU Democracies, *International Journal of Social*

- Welfare*, 19, 367-378.
- _____. (2013). Social Assistance and EU Poverty Thresholds 1999~2008. Are European Welfare Systems Providing Just and Fair Protection Against Low Income? *European Sociological Review*, 29(2), 386-401.
- Odendahl, C. (2017). *The Hartz mythA closer look at Germany's labour market reforms*. Centre for European Reform.
- OECD. (2011a). *An Overview of Growing Income Inequalities in OECD Countries: Main Findings*. Retrieved 2017. 9. 22. from <http://www.oecd.org/els/social/inequality>
- _____. (2011b). *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*. OECD Publishing. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119536-en>
- _____. (2014). *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*. OECD Publishing. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-28-en>
- _____. (2016). *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*. OECD Publishing. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.187/eag-2016-en>
- _____. (2017a). *Key issues for digital transformation in the G20*. Paper presented at the Joint G20 German presidency/OECD conference.
- _____. (2017b). *The Great Divergence(s)*. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/230>
- _____. (2017c). *The Productivity-inclusiveness Nexus*. Author.
- _____. (2017d). *Education at a Glance 2017: OECD Indicators*. OECD Publishing. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en>
- Parker, G. G., Van Alstyne, M. W., & Choudary, S. P. (2017). 플랫폼 레블루션. (이현경, 역). 부키. (원서출판 2016)
- Porter, M. E., & Heppelmann, J. E. (2014). How Smart, Connected Products are Transforming Competition. *Harvard Business*

- Review*, 92(11), 64-88.
-
- _____. (2015). *How Smart, Connected Products are Transforming Companies*. A Harvard Business Review Webinar Featuring(December).
- Reijnders, L., Timmer, M., & Ye, X. (2016). *Offshoring, Biased Technical Change and Labour Demand: New Evidence from Global Value Chains*. RIETI,
- Rouhana, K. (2015). *Digitizing European Industry: Europeanising Industry 4.0, Smart industry, Usine du future*. European Commission.
- Schwab, C. (2015, December 12.). The Fourth Industrial Revolution: What it Means and How to Respond. *Foreign Affairs*.
- Shimony, O., & Mandler, P. (2010). *The Impact of Social Transfers In Kind on Households Income Distribution*. Israel Central Bureau of Statistics.
- UNCTAD. (2017). Robots, Industrialization and Inclusive Growth. Author.
- Van Parijs, P. (1995). *Real Freedom for All*. Oxford University Press.
- Walwei, U. (2016). Digitalization and structural labour market problems: the case of Germany, *ILO Research Paper No. 17*.
- Zysman, J., & Kenney, M. (2016). The next phase in the digital revolution: platforms, abundant computing; growth and employment. *BRIE working paper 2016-3*.
- 經濟通産省 産業構造審義會. (2016). 新産業構造ビジョン, 中間整理.

홈페이지

- 고용노동부 홈페이지. (2015). 실업급여 제도 안내. <http://moel.go.kr>에서 2017. 6. 20. 인출.
- _____. (2015). 실업급여 제도 변천사. <http://moel.go.kr>에서 2017. 6. 20. 인출.
- 국세청 홈택스. 근로장려금, 자녀장려금 안내. <http://hometax.go.kr>에서 2017. 12. 15. 인출.
- 국회예산정책처 재정통계. <http://stat.nabo.go.kr>에서 2017. 6. 16. 인출.
- 보건복지부 홈페이지. 장애인연금. <http://bokjiro.go.kr>에서 2017. 6. 21. 인출.
- 보건복지부 기초연금 홈페이지. <http://basicpension.mohw.go.kr>에서 2017. 12. 19. 인출.
- 통계청. 경제활동인구조사 - 연령별 경제활동인구 총괄. 2017. 12. 1. 인출.
- _____. 인구총조사 각 연도 자료 및 장래가구추계. <http://kosis.kr/dptj>에서 2017. 12. 17. 인출.
- _____. 지역별고용조사 - 연령별 사회보험 가입률. 2017. 12. 21. 인출.
- _____. 지역별고용조사 - 직업별 사회보험 가입률. 2016. 12. 21. 인출.
- 한국고용정보원. (2016.12.). 고용보험통계 - 고용보험통계현황. 2016. 3. 22. 인출.
- e-나라지표. 고용보험 피보험자 현황. 2017. 12. 1. 인출.
- ILO Homepage. Social Protection: Introduction to Social Transfers. <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.action?id=11>에서 2017. 10. 5. 인출.
- OECD. Stat. Health expenditure and financing.
- _____. Stat. SOCX. <http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>에서 인출.
- _____. Stat. SOCR. <http://www.oecd.org/social/recipients.htm>에서 2017. 6. 26. 인출.
- _____. Tax-Benefit Models. <http://www.oecd.org/els/social/workincentives>에서 2017. 6. 26. 인출.

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.

▶ 회원종류

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원
- 정기간행물회원 : 35,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지(www.kihasa.re.kr) - 발간자료 - 간행물구독안내

▶ 문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동 1~5F
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

KIHASA 도서 판매처

- | | |
|---|---|
| ■ 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 |