

소득보장 분야의 정책 과제와 추진 전략



Income Security: Policies and Implementation
Strategies

구인회 | 서울대학교 사회복지학과 교수

이 글에서는 소득분배 실태를 살펴보고 정부의 기존 소득보장정책을 평가한 후 소득보장의 주요 과제를 논하였다. 시민의 삶의 질 향상과 기본생활 보장을 위해 빈곤율 등 분배지표를 개선하는 것을 소득보장의 발전 목표로 검토하였다. 이러한 목표를 실현하는 방안으로 기초보장 영역에서는 노인빈곤 축소에 초점을 맞추어 기초생활보장제도를 개편하는 과제를 담았다. 노후소득보장과 관련해서는 기초연금과 공적연금의 관계를 재정립하여 다층적 노후소득보장체계를 구축하는 방안을 논하였다. 근로 연령층 소득보장 영역에서는 고용안정망 개편과 근로장려세제 확대 전망에 맞추어 실업부조제도와 기초생활보장제도 개혁을 추진하는 것을 중심으로 소득보장계획에 대해 논하였다.

1. 들어가며

사회보장은 모든 시민이 행복한 삶을 누릴 수 있는 여건을 제공하는 것을 목표로 하고, 소득보장은 이러한 목표를 실현하는 데 중요한 역할을 담당한다. 현대사회에서 일어나는 여러 위험에 대응하여 소득의 안정을 기하고 소득분배를 개선하는 과제는 시민의 삶의 질을 개선하기 위한 기

본 전제와 같다. 이러한 이유로 2차 사회보장기본계획에서는 소득분배 개선, 빈곤 감소 등을 통해 시민의 기본생활을 보장하는 것을 목표로 강조하였다. 소득보장정책을 통해 실현할 목표를 강조하였다는 점에서 2차 사회보장기본계획은 기초연금 도입, 맞춤형 급여 체계 도입, 근로장려세제 지원 확대 등 주요 제도의 실시 자체를 과제로 제시한 1차 사회보장기본계획보다 진일보하였다.

소득보장 영역의 과제는 지난 30년 가까운 시기 동안 소득분배 상황이 빠르게 악화되어 온 우리나라 현실에서 특히 중요성을 갖는다. 우리나라의 소득분배 양상은 경기변동에 따라 시기별로 다소 변화를 보이지만 전반적인 소득분배 구조는 1990년대 전반과 비교해 크게 악화되었다. 우리나라의 소득분배 구조는 경제, 인구, 사회 변화 등에 크게 영향을 받으며 변화돼 온 것으로 보인다. 2차 사회보장기본계획의 소득보장 영역에서는 이러한 변화에 대한 이해를 기초로 시민의 기본생활을 보장할 수 있는 방안을 포함하고자 하였다.

소득보장 방안은 주요 대상 집단의 특성을 반영하여 설계하여야 한다. 따라서 이 글에서는 소득보장계획을, 노인을 대상으로 하는 노후소득보장제도와 근로 연령층을 대상으로 하는 소득보장제도로 대별하여 정책 과제를 검토하였다. 먼저 기초보장 영역에서는 최우선 과제인 노인빈곤 축소에 초점을 맞추어 기초생활보장제도를 개편하는 과제를 담았다. 노후소득보장과 관련해서는 기초연금과 공적연금의 관계를 재정립하여 다층적 노후소득보장체계를 구축하는 방안을 마련하는 데 초점을 맞추어 논하였다. 근로 연령층 소득보장 영역에서는 고용안전망 개편과 근로장려제 확대 전망에 맞추어 실업부조제도와 기초생활보장제도 등의 개혁을 추진하는 것을 중심으로 소득보장계획에 대해 논하였다. 다음 장에서는 소득분배 실태를 살펴보고, 3장에서는 정부의 기존 소득보장정책을 평가한다. 4장에서는 소득보

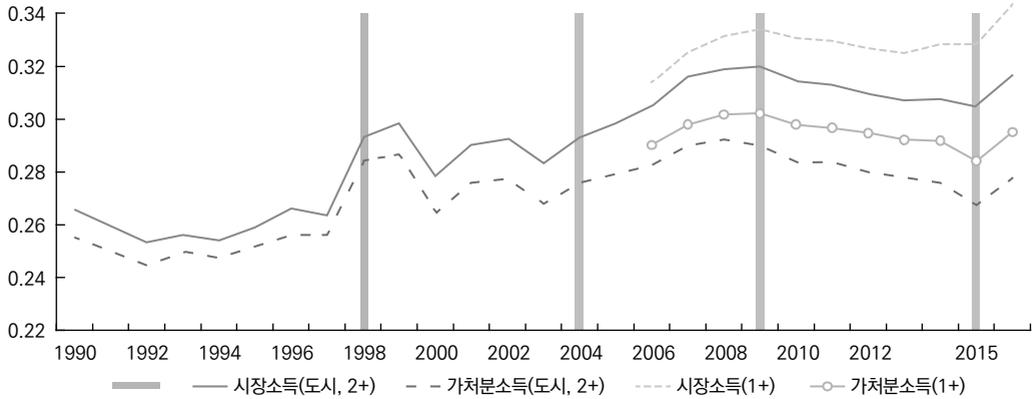
장의 주요 과제를 논하고, 마지막 장에서는 결론을 제시한다.

2. 소득분배 실태 진단

지난 2, 30년간 우리나라의 소득분배 상태는 빠르게 악화되었다. [그림 1]에는 1990년에서 2016년에 이르는 시기 동안 지니계수로 측정된 소득 불평등의 추이가 제시되었다. 그림을 보면, 우리나라의 소득분배는 1990년대 초반에 비교적 평등한 상태였지만 1990년대 중반을 거치며 악화 기미를 보이기 시작했음을 알 수 있다. 특히 1997년과 1998년에 걸친 외환위기 시기에는 실업이 급증하며 소득 불평등과 빈곤이 심화되었다. 외환위기가 진정되면서 소득분배 상태도 개선되는 듯하였지만, 2003년 이후부터 2009년경까지 지속적으로 악화되어 왔다. 2010년 이후에는 분배 상태가 다소 개선되는 듯하다가, 2015년부터 다시 악화 추세로 반전하였다. 전체 시기를 보면, 현재 우리나라는 1990년대 전반기에 비해 매우 높은 수준의 불평등을 경험하고 있음을 알 수 있다. [그림 2]에 나타나듯이, 중위소득 50% 기준의 상대빈곤을 또한 지니계수와 거의 유사한 추이를 보인다. 하지만 빈곤의 증가는 더욱 심각하여 1990년대 전반 10% 미만 상태에서 2010년대 중반에는 15%를 넘는 수준에 달하였다.

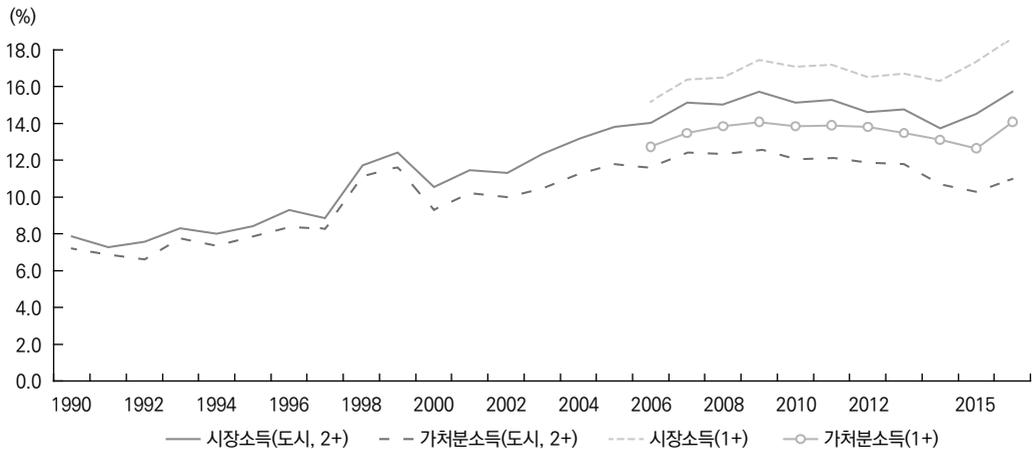
지난 시기 우리나라에서 소득분배 상태가 악화한 원인은 무엇일까? 소득분배 추이에는 노동

그림 1. 소득불평등(지니계수) 추이



자료: 강신욱. (2018). 소득보장제도의 현황과 과제. 한국보건사회연구원 제4차 사회보장 2040 포럼 발표문, p. 5.

그림 2. 상대빈곤율(빈곤선=중위소득의 50%) 추이



자료: 강신욱. (2018). 소득보장제도의 현황과 과제. 한국보건사회연구원 제4차 사회보장 2040 포럼 발표문, p. 5.

시장에서 이루어지는 개인 근로소득의 분배 변화, 고령화와 가족 구조 및 가족관계 변화 등의 인구·사회적 변화, 정부 정책의 변화 등 여러 요인이 영향을 미친다. 그간 이루어진 연구에 따라

면, 1990년대 중반 이후 소득분배 악화 현상의 절반 이상은 근로소득 격차 확대에 설명된다. 특히 저임금 노동과 고용 불안정을 경험하는 저소득층의 증가가 중요한 영향을 미쳤다. 이러한 근

로소득 불평등 증대는 숙련 편향적 기술 변화와 세계화 등이 지속적으로 작용한 결과로 보인다. 하지만 1990년대 중반 이후의 급격한 불평등 증가, 저소득층 증가를 이들 시장적 요인으로 설명하기는 어렵다. 기업 규모별 임금 격차의 확대, 비정규직의 증가와 정규직과의 임금 격차 확대, 성별 임금 격차 등이 맞물려 노동시장의 분절화가 진행된 것이 근로소득 격차 확대에 크게 영향을 미쳤다(Ku et al., 2018).

고령화와 가족 변화도 소득분배 악화, 특히 빈곤 증가에 중요한 영향을 미쳤다. 고령화는 노인을 비롯한 고령자 인구나 가구를 늘리는데 이들은 근로 능력이 취약한 저소득층 집단이므로 고령화는 곧 소득분배 악화로 이어지게 된다. 결혼 감소와 이혼·사별의 증가로 성인 단독 가구가 늘어나는 것도 분배를 악화시키는 요인으로 작용한다. 실제로 우리나라에서는 전체 인구 중 1인 가구 비율이 1990년 3.5%에서 2010년 11.1%로 빠르게 늘었다. 둘 이상의 성인이 가족을 이룰 때는 가족 내부에서 자원 재분배가 이루어지므로 가족은 분배를 평등화하는 기능을 한다. 그런데 결혼이 감소하고 이혼이 증가하여 성인 단독 가구가 늘어나면 가족의 분배 평등화 기능이 약화되므로 소득분배 상황이 악화되는 것이다. 한부모가족 증가가 빈곤을 증가시키는 것이 단적인 예이다(구인회, 2019).

노인의 경우에는 사별 등으로 인한 독거노인 증가 이외에 다른 요인도 추가적으로 작용한다. 과거 우리나라에서는 노부모들이 성인 자녀와 동

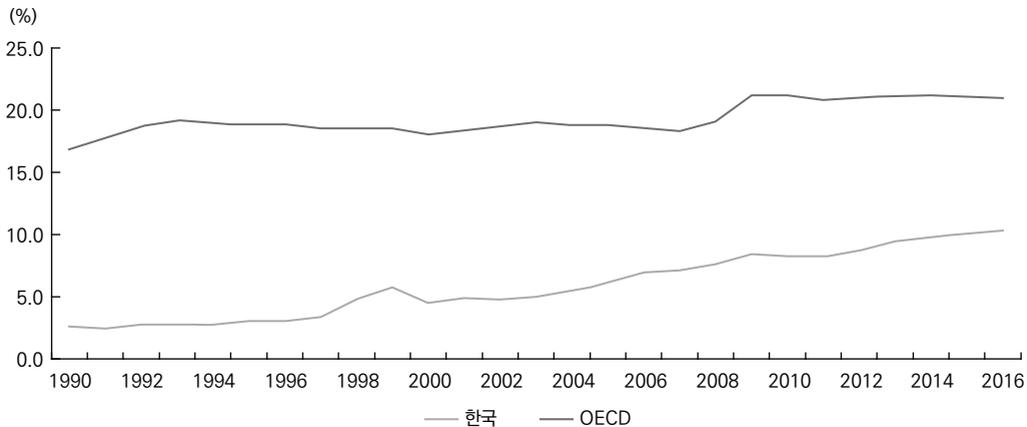
거하는 다세대 동거 가구의 비율이 높았는데, 산업화가 진행되면서 그 비율이 급격히 줄어 이제는 노인들로 이루어진 단독 가구 비율이 현저히 높다. 자녀와 동거하는 노인의 비율이 1994년 54.7%에서 2011년 27.3%로 크게 줄었다. 그런데 노인 단독 가구는 성인 자녀와의 자원 공유가 어려워 저소득의 위험성이 커진다. 여기에 별거 자녀가 노부모에게 제공하는 사적이전소득도 급격히 감소하였다. 이렇게 성인 자녀와의 동거나 별거 자녀의 금전적 지원과 같은 전통적 방식으로 이루어지는 노인에 대한 사적 부양이 빠르게 약화된 것이 노인빈곤을 늘리고 소득 불평등을 증대시키는 데 영향을 미쳤다(구인회, 2019).

3. 정부의 기존 소득보장정책 평가

앞에서 지적했듯이, 소득분배 추이에는 정부의 정책이 영향을 미친다. 이러한 점에서 특히 소득보장에 직접 관련된 정부의 복지정책이 어떻게 변화하였고 이러한 변화가 소득분배 추이에 어떠한 영향을 미쳤는지를 보는 것은 중요하다. 우리나라의 소득보장제도는 지난 30여 년간 본격적인 발전을 이루어 기본 틀을 갖추었다. 국민연금과 지역연금으로 구성된 공적연금제도가 자리잡았고, 2008년부터 도입된 기초연금도 발전을 거듭하였다. 장애인 대상의 연금과 수당도 확충되고, 한부모 아동양육비 지원이 이루어졌으며, 최근에는 아동수당이 도입되었다.

주요 소득보장제도가 도입되고 그 대상자와

그림 3. 한국과 OECD 사회지출의 시기별 변화



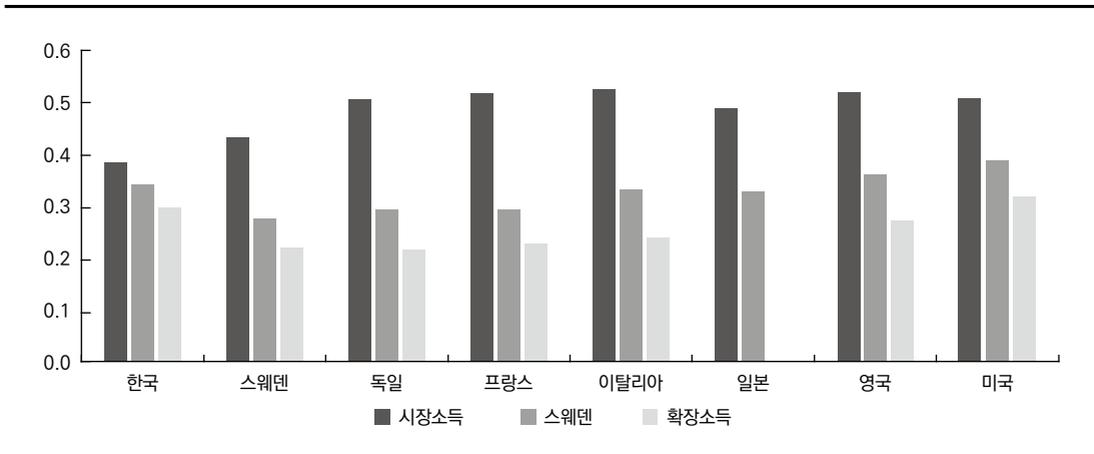
자료: OECD Stats. 각 연도.

예산 규모가 늘어나는 등의 발전 양상은 복지지출의 규모 증가를 통해 대략적으로 파악할 수 있다. [그림 3]에 나타나듯이 1990년 국내총생산(GDP)의 2.7%에 불과하던 우리나라의 사회지출은 2016년 GDP의 10.4%로 빠르게 증가하였다. 하지만 우리나라의 복지지출은 아직도 경제협력 개발기구(OECD) 회원국 사회지출 평균치인 21%의 절반 수준에 머무르고 있다. 국제적인 기준에 크게 미달하는 복지지출로 현재의 소득분배 악화 상황에 적절히 대응할 수 있을지 의문이 제기된다.

실제로 우리나라 정부의 복지지출 확대는 소득 분배를 개선하는 재분배 기능을 하였으나 OECD의 주요 국가들과 비교하면 그 효과는 매우 작은 편인 것으로 나타났다. 앞의 [그림 1]과 [그림 2]에서는 2006년부터 2016년 사이에 시장소득 지니계수와 빈곤율, 가처분소득 지니계수와 빈곤율

사이에 격차가 커지고 있음이 확인된다. 이는 이 시기 복지지출이 증가함에 따라 우리나라 소득보장제도의 재분배 효과가 다소간 커지고 있음을 시사한다. 한편, [그림 4]에서는 한국과 스웨덴, 독일, 프랑스, 이탈리아, 일본, 영국, 미국의 소득보장정책의 재분배 효과를 비교하였다. 가계금융·복지조사를 이용해 분석한 결과, 2015년에 우리나라 현금지원제도는 시장소득 지니계수 0.384를 가처분소득 지니계수 0.344로 낮추는 재분배 효과를 보였다. 여기에 통계청(2018)에서 보고한 2016년 기준 사회적 현물이전(의료, 교육, 보육, 공공임대주택, 사회서비스 바우처 포함)의 지니계수 감소 효과 추정치를 2015년 자료에 추가적으로 적용한 결과, 현물급여는 가처분소득 지니계수 0.344를 확장소득 지니계수 0.296으로 떨어뜨리는 효과가 있는 것으로 나타났다. 우리나라 소득보장제도의 재분배 효과 추

그림 4. 소득보장제도의 지니계수 감소 효과 비교



주: 확장소득은 가처분소득에 현물서비스 지원액을 더하여 구한 것임.
 자료: 한국 - 통계청, (2016). 가계금융·복지조사 원자료를 이용해 분석함.
 기타 국가 - OECD, (2011). Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising. Table 8.2.

표 1. 소득보장제도의 재분배 효과(2015년)

| | 시장소득 | 사회보험 | 기초연금 등 | 공공부조 | 세금, 사회보험 기여금 |
|------------|-------|-----------------|----------------|----------------|-----------------|
| 지니계수 비율 감소 | 0.384 | 0.367 -4.4% | 0.357 -2.6% | 0.353 -1.0% | 0.344 -1.8% |
| 빈곤율 비율 감소 | 17.87 | 15.24 -14.7% | 14.19 -5.9% | 13.95 -1.3% | 15.99 +11.4% |

자료: 통계청, (2016). 가계금융·복지조사 원자료.

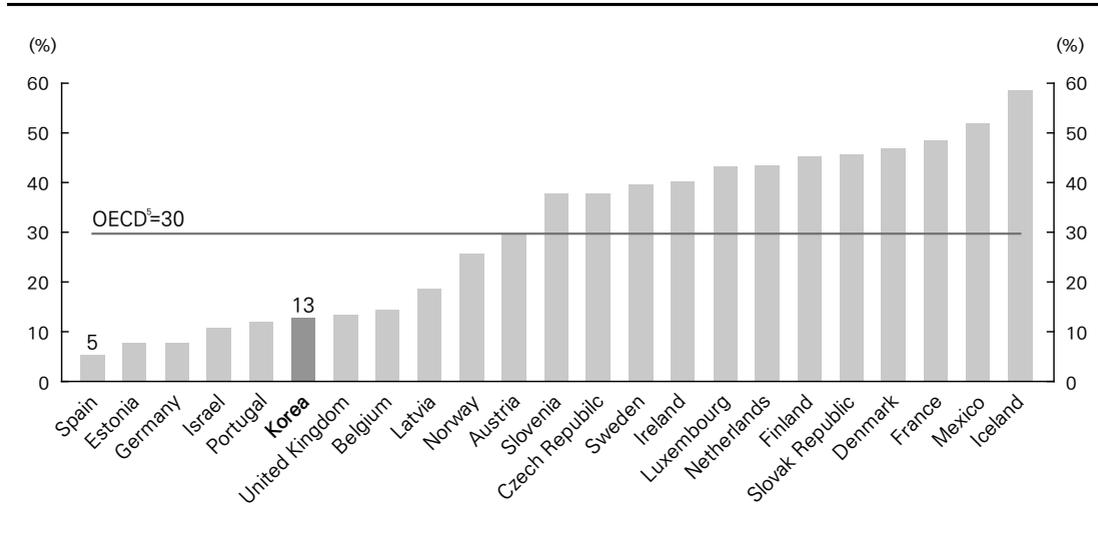
정치를 다른 국가의 추정치와 비교하면, 우리나라 소득보장제도가 분배 개선에 미치는 영향은 매우 작음을 알 수 있다. 특히 의료, 교육 등 현물 지원제도에 비해 현금지원제도의 효과가 미약한 것이 두드러진다.

〈표 1〉에서는 우리나라 현금지원 소득보장제도의 재분배 효과를 세부적으로 분석하였다. 2015년 공적연금 등 사회보험은 지니계수를 4.4%, 빈곤율을 14.7% 감소시키고 기초연금, 장애연금 등은 지니계수를 2.6%, 빈곤율을 5.9% 감소시

켰다. 기초생활보장제도 등 공공부조는 소득분배 개선에 매우 미미한 영향을 미쳤을 뿐이다. 이러한 분석 결과에 따르면 우리나라는 서구 국가들과 달리 연금의 분배 개선 효과와 공공부조의 빈곤 완화 효과가 매우 작은 것이 확인된다. 이에 비해 비교적 최근에 실시된 기초연금은 작지 않은 분배 개선 효과를 보여 주목된다.

우리나라 소득보장제도의 재분배 효과가 미약한 주된 이유는 소득보장의 사각지대가 여전히 매우 넓기 때문이다. 국민연금 도입이 늦어 노인

그림 5. 근로 연령 빈곤층의 공공부조 수급률 국제 비교(2013년)



자료: OECD. (2018). Towards Better Social and Employment Security in Korea: Connecting People with Jobs. p. 73.

중 공적연금 수급자 비율이 매우 낮다는 것은 잘 알려져 있다. 근로 연령대의 경우 소득보장제도 수급자 비율이 매우 낮아 사각지대 문제가 더욱 심각하다. 실업급여 수급 비율이 낮고 실업부조가 존재하지 않으며 기초생활보장급여, 한부모급여 등의 기존 공공부조 수급자 비율도 낮기 때문이다. 그 결과, 근로 연령대 빈곤층은 공공부조 수급률이 13%에 불과하여 OECD 평균인 30%에 비해 매우 낮다(그림 5). OECD(2018)에 따르면, 우리나라에서 근로 연령층에 대한 소득지원이 GDP에서 차지하는 비율은 1990년 0.4%에서 2013년 1.27%로 증가하였으나, 2013년 4.2%인 OECD 평균치에 비해서는 매우 낮은 수준이다.

우리 소득보장제도는 사각지대가 넓을 뿐만 아니라 보장 수준이 낮아 소득 격차를 완화하는

데 의미 있는 역할을 하지 못하고 있다. 이는 노후소득보장에서 두드러지게 나타난다. 노인의 경우 노인인구의 70%를 대상으로 지급되는 기초연금제도의 영향으로 소득보장제도 수급 비율은 높으나 급여 수준이 낮다. 이에 따라 소득분배 개선에 미치는 영향이 제한적이다. 2018년 기초연金的 급여 수준은 1인 기준 20만 원에서 25만 원으로 인상되었고 2021년까지 30만 원으로 인상될 예정이어서 상황이 개선될 것으로 보인다.

4. 소득보장 주요 추진 과제

소득보장 영역에서는 소득보장제도가 도달해야 할 총괄 목표로 소득분배 개선을 통한 상대빈곤율(전체 인구 중 중위소득의 50% 미만 인구 비율) 감소를 설정하였다. 2016년 현재 16.0%(가

계금융·복지조사를 이용한 저자 추정치)인 상대 빈곤율을 2040년까지 10% 이하로 낮추자는 것이다. 또한 2016년 현재 40.2%(가계금융·복지조사를 이용한 저자 추정치)인 노인빈곤율(전체 노인 중 중위소득 40% 미만의 노인인구 비율)을 2040년까지 10% 이하로 낮추는 것을 목표로 제안하였다. 이러한 목표 실현을 위해 국민기초생활보장제도 개혁, 노후소득보장제도 재구조화, 근로 연령층 대상 소득보장체계 구축을 주요 추진 과제로 제시하였다.

가. 기초보장제도 개혁을 통한 노인빈곤 감소

현재와 같이 노인빈곤이 극심해진 원인은 가족관계에서 이루어져 온 사적 부양이 빠르게 해체되는 상황에서 공적 부양체계가 자리 잡지 못한 데 있다. 특히 빈곤층에 대한 소득지원제도 역할을 맡고 있는 국민기초생활보장제도가 노인빈곤층 지원 기능을 못 하고 있는 것을 직접적인 원인으로 들 수 있다. 따라서 노인빈곤을 해소하기 위해서는 기초보장제도 개혁이 우선되어야 한다. 기초보장제도 개혁은 세 가지 방향에서 추진될 필요가 있다. 그간 기초보장 사각지대를 발생시키는 주요인으로 지적되어 온 부양의무자 기준을 노인의 생계급여에 대해서는 폐지하는 것이 첫째 과제이다. 둘째는 재산의 소득환산제를 개혁하는 것이다. 셋째는 소득 기준을 개선하는 것이다.

1) 노인 대상 생계급여의 부양의무자 기준 폐지

국민기초생활보장제도가 노인빈곤층에 대한 지원 기능을 못 하는 주된 원인은 부양의무자 기준이 빈곤 노인의 기초보장 수급을 가로막고 있는 것이다. 기초보장제도에서는 수급 신청자에게 부양 능력 있는 부양의무자(1촌 이내의 직계혈족과 그 배우자)가 있는 경우에는 수급 자격을 부여하지 않는다. 이러한 부양의무자 기준은 부양행위가 실제로 이루어지고 있는지와 상관없이 적용되므로, 부양을 받지 못해 빈곤한 노인들이 수급 자격을 얻지 못하는 일이 생길 수 있다. 또 신청 과정에서 수급자에게 부양의무자의 금융정보 제공 동의서를 요구함으로써 부양의무자에게 정신적, 물질적 피해를 줄 수 있다는 부담감을 갖게 하여 신청을 기피하게 만든다. 요컨대, 부양의무자 기준은 실제적인 부양행위와 별도의 기준으로 수급을 제한하여 기초보장의 사각지대를 발생시키는 것이다.

그간 정부는 부양의무자 범위를 축소하고 부양 능력 판정 기준을 완화하려는 노력을 기울였지만, 사각지대 감소의 성과를 거두지 못하였다. 부양의무자의 대다수가 자녀일 것이므로 부양의무자 범위 축소는 제한적인 효과를 가질 것이다. 부양 능력 판정 기준 완화 또한 부양의무자의 자산조사에 대해 노인이 가지는 심리적 부담감을 줄이지는 못하여 사각지대 해소에 큰 영향을 미칠 것이라고 기대하기 어렵다. 이러한 점들을 고려할 때, 부양의무자 기준으로 인한 사각지대 해소는 부양의무자 기준 자체를 즉각 폐지함으로써

가능하다고 할 수 있다. 더욱이 부양의무자 기준의 적용은 부양비가 소득평가액에 포함되어 수급자격 판정에 반영되는 상황에서 수급 신청자에게 중복적인 제한을 가하는 것이며, 신청 과정에서 제3자의 개인정보를 신청자에게 제출하도록 하는 무리한 요구이기도 하다.

부양의무자 기준 폐지는 수급을 위해 성인 자녀와 동거하는 노인의 가구 분리를 가져오거나 별거 자녀의 부양비 제공 동기를 떨어뜨리는 부작용을 초래할 가능성이 있다. 따라서 우선 생계급여에 대해서만 부양의무자 기준 적용을 폐지하는 방식으로 조심스럽게 접근할 필요가 있다. 그러나 노인의 가구 분리가 이미 광범위하게 진행되었고 별거 자녀의 사적이전도 크게 감소한 상황이어서 그 영향이 클 것으로 판단되지는 않는다. 또 노부모와의 동거나 사적이전 제공 같은 노부모 부양 부담을 저소득층 자녀에게서 덜어 주는 것을 부정적으로 볼 것만도 아니다. 더욱이 이러한 부작용이 문제로 인식된다면 이를 보다 전향적으로 해결하는 방안이 있다. 기초보장의 수급 단위를 성년 부모와 미성년 자녀로 이루어진 가구로 하고, 노부모에 대해서는 동거 여부와 상관없이 분리 가구로 인정하며, 자녀가 제공하는 부양비에 대해서는 일정 한도까지 소득평가액에 포함하지 않는 것이다. 정부는 이러한 제도 개선을 통해 노부모와 자녀 사이의 호혜적인 가족관계를 지원하는 역할을 하게 된다.

노인을 대상으로 생계급여에 대한 부양의무자 기준 적용을 폐지하는 것이 정부에 과도한 재정

부담을 안길 가능성도 적다. 기초연금의 인상으로 기존 수급자 규모가 줄고 급여액이 감소하며, 부양의무자 기준 폐지에 따른 신규 수급자의 최대 급여액도 기초연금 급여액만큼 줄기 때문에 재정 부담의 순증액은 크지 않을 것이다. 무엇보다도 부양의무자 기준 폐지를 통해 노인에 대한 기초보장 지원을 확대하는 것은 극빈층 지원이라는 점에서 다른 정책 방안보다 형평성과 효과성이 높은 빈곤 감소 방안이다.

2) 재산의 소득환산제 개혁

2015년 맞춤형 급여 체계로의 개편과 함께 과거 명목적인 수준을 넘지 못했던 주거급여가 실질적으로 시행되면서 선정과 급여 기준에서 주거용 재산의 처리 기준을 개편할 필요가 생겼다. 현행 기초보장제도에서는 주거용 재산을 소유한(잠재) 수급자는 주거급여에서 제외될 뿐만 아니라 주거용 재산의 소득환산으로 선정 및 급여에서도 불이익을 받아 이중의 부담을 지고 있는 상황이다. 따라서 일정액 이하의 자가에 거주하는 수급자에 대해서는 주거급여(임차료 지원) 혜택에서 제외되는 대신 해당 주거용 재산을 소득으로 환산하지 않고 재산액에서도 공제하는 방향으로 제도를 개선할 필요가 있다. 이러한 제도 개선은 소득은 없지만 주거용 재산을 소유한 노인이 기초보장제도에 접근할 수 있도록 하는 데 기여할 것이다.

더 나아가, 재산의 소득환산제 자체에 대해서도 재검토가 필요하다. 기초보장제도 도입 초기

에는 재산의 소득환산제가 엄격한 재산 기준으로 인한 수급 탈락자를 구제한다는 점에서 형평성을 높이는 이점이 있었다. 그러나 제도의 복잡성으로 인해 잠재적 수급자의 수급 적격성을 판단하기 어렵게 하여 신청주의에 입각한 기초보장제도에 대한 접근성을 크게 떨어뜨리는 부작용을 일으켰다.

이러한 문제는 재산 소득환산에 기초한 소득 인정액 단일 기준을 소득과 재산의 이중 기준으로 단순화하여 해결할 수 있다. 소득과 재산 기준을 각각의 금액 기준으로 제시할 경우 잠재적 수급자로 하여금 자신이 이 기준에 부합하는지를 쉽게 판단할 수 있도록 하여 제도 접근성을 높일 것이다. 이 경우 엄격한 재산 기준을 적용하여 소액의 재산으로도 수급 자격을 상실하는 것을 방지하기 위해 재산 기준을 관대하게 적용할 필요가 있다. 주거용 재산을 재산액에서 공제하고 금융 재산 등에 대해 관대한 공제를 적용하여 저축을 통한 자활 통로를 열어 놓을 필요가 있다.

3) 소득 기준 산정 방식 개선

현행 기초보장제도에서 이용하는 소득 기준 산정 방식에서도 재검토될 사항들이 있다. 우선, 현행 제도에서는 가구 규모별 균등화지수가 1인 가구 등 소규모 가구에 적용되는 소득 기준을 과도하게 낮추도록 적용되고 있다(OECD, 2018). 그런데 빈곤층은 1인 가구 등 소규모 가구가 다수를 이루고 있어 이러한 균등화지수 적용은 빈곤층 중 수급자를 줄이고 수급자에 대한 급여액

을 낮추는 데 영향을 미친다. 특히 가구 규모가 작은 노인빈곤층이 가장 큰 영향을 받는다.

또한 현행 제도에서 중위소득 산정은 가구 단위로 이루어져 개인 단위로 중위소득을 산정하는 국제적 관행에 비해 중위소득을 떨어뜨리는 결과를 초래하였다. 가구 단위의 소득분포에서는 저소득층이 많은 1인 가구 등 소규모 가구의 비율이 높아져서 개인 단위의 소득분포에 비해 산정된 중위소득의 수준이 낮아지게 된다. 현행 제도의 소득 기준은 중위소득의 일정 비율(%)로 정해지기 때문에 낮게 산정된 중위소득 기준은 바로 기초보장제도의 소득 기준 하락으로 이어진다.

따라서 소규모 가구에 불리하게 적용되는 균등화지수를 개선하고 중위소득 결정도 가구 단위에서 개인 단위로 전환할 필요가 있다. 상대빈곤 추정에서 국제적으로 통용되는 기준에 따라 균등화지수와 중위소득 결정 방식을 개선하고, 이에 준하여 기초보장제도의 소득 기준을 합리화하여야 한다. 나아가, 현재 중위소득의 30%로 되어 있는 생계급여의 소득 기준을 중장기적으로 중위소득의 40%로 인상하는 노력을 기울여야 한다.

나. 노후소득보장제도의 재구조화

당면한 노인빈곤을 완화하기 위해 기초보장제도의 역할을 확대하는 것이 필요하지만 장기적으로는 지속 가능한 노후소득보장제도를 갖추어야 한다. 노후소득보장제도는 기초연금의 역할을 확대하는 것을 기초로 구성되어야 한다. 기초연금 급여를 단계적으로 인상하여 기초연금과 공공부

조를 통해 노후소득의 최저선을 충족할 수 있도록 한다. 그리고 기초연금을 노인 전체를 대상으로 하는 보편적 급여로 전환하여 평균적인 노동 시장 참가 이력이 있는 수급자가 보편화된 기초연금과 국민연금 급여를 결합하면 노후소득의 안정을 이룰 수 있도록 한다. 이렇게 확대되는 기초연금은 조세를 재원으로 하고 있어 수십 년간의 기여금을 전제로 제공되는 국민연금 등의 사회보험형 연금제도에 비해 노후소득보장의 사각지대를 줄이는 데 강점이 있다. 현재의 기술 변화와 고용 관계 불안정화 추세를 고려할 때 사회보험형 연금으로 노후소득보장 사각지대를 해소하는 것을 낙관하기 어렵다는 점을 상기할 필요가 있다. 더욱이 우리나라에서는 저소득층이 연금 사각지대의 다수를 차지하고 있다는 점에서 조세 기반의 기초연금 확대는 급여의 형평성을 높이는 사각지대 해소 방안이기도 하다.

기초연금이 보편화되면 국민연금 균등 부분의 재분배 기능 축소가 가능해진다. 이렇게 국민연금을 소득 비례적 성격을 강화하는 방향으로 재편하면서 수지불균형을 완화하여 재정적 지속가능성을 높이려는 노력을 기울여야 한다. 기여와 급여의 관계를 더욱 투명하게 하고 재정적 안정을 이루는 것은 국민연금에 대한 시민의 신뢰 회복에도 기여하여 연금의 사회적 지속가능성을 높일 것이다.

이러한 노후소득보장 재구조화를 추진하고, 아울러 국민연금의 실질소득대체율과 수급률을 제고하기 위한 제도적 지원 방안을 강구할 필요

가 있다. 공적연금 사각지대 해소를 위한 크레디트 지원을 확대하고, 영세 자영업자와 저임금 근로자 등 취약계층에 대한 사회보험료 지원을 확대하며, 국민연금의 임의가입 기준을 완화하는 등의 노력을 기울여야 한다. 아울러 퇴직연금, 개인연금 및 자산의 역모기지제도 등을 강화하여 다층적 노후소득보장체계를 구축해 나가야 한다.

다. 근로 연령층 소득보장체계 구축

노후소득보장의 재구조화와 함께 근로 연령층에 대한 소득보장 사각지대를 해소하여 저임금 근로자, 영세 자영업자, 실직자 등에 대한 지원을 강화하는 것이 소득보장의 주요 과제로 추진되어야 한다.

그간 정부는 실업급여를 강화하고 취업성공패키지 사업을 확대하여 실직자에 대한 지원을 늘려왔다. 또 재직 상태의 저소득층에 대해서는 근로장려세제를 확대하였다. 기초보장제도는 2015년 맞춤형 제도로의 개편을 이루었지만, 조건부 수급자 규모가 매우 작은 사실에서 드러나듯이 근로 능력 있는 빈곤층에 대한 지원 기능이 매우 미흡한 상태를 벗어나지 못하였다. 이들 제도를 중심으로 한 정부의 노력은 근로 능력 있는 저소득층에 대한 지원의 사각지대 축소에 기여하였으나 앞에서 지적하였듯이 우리나라 근로 연령층의 사회보장급여 수급 비율은 여전히 매우 낮은 상태이다.

근로 연령층에 대한 소득보장체계를 구축하기 위해서는 우선 실직자 지원에서 사회보험에 대한

과도한 의존을 벗어날 필요가 있다. 고용보험의 실업급여제도를 개선하는 노력을 지속하되, 청년층이나 영세 업체, 비정규직 등의 취약 근로자 등 고용보험의 급여 지원을 받기 어려운 광범한 저소득 근로층에 대한 공공부조 방식의 지원을 확대할 필요가 있다. 정부가 도입을 예정하고 있는 한국형 실업부조는 한정된 기간 동안 정액의 급여를 제공하여 저소득층 실직자의 생활 안정을 기하면서 취업 지원 등의 고용서비스를 제공하여 고용안전망의 사각지대 해소에 도움을 줄 것이다.

이와 함께 근로 연령대 빈곤층의 최저생활보장을 위해서는 기초생활보장제도의 지원 역할을 확충해야 한다. 현재 정부가 추진하는 한국형 실업부조는 한정된 기간, 소액의 정액 급여를 제공한다는 점에서 서구의 실업부조와 같은 근로 연령대 빈곤층의 최저생활보장 기능을 수행할 것으로 기대하기 어렵기 때문이다. 앞에서 언급한 기초보장제도 개혁 방안들은 근로 연령대 빈곤층에 대한 지원을 확대하는 데도 큰 효과를 갖는다. 주거용 재산을 재산 기준에서 공제하고 재산의 소득환산제를 개혁하는 것, 기초보장 소득 기준 산정 방식 개선을 통해 생계급여 대상자를 확대하고 급여 수준을 인상하는 것, 생계급여를 중위소득 40% 수준으로 인상하는 것은 근로 연령대 집단에 대해서도 노인 집단과 동일하게 추진해야 할 것이다. 부양의무자 기준 폐지는 노인부터 적용하되 단계적으로 근로 연령대 집단에 대해서도 폐지를 추진해야 한다.

근로 연령층에 대한 기초보장 지원 확대가 정

부의 과도한 재정 부담 증가를 초래하지는 않을 것으로 보인다. 기초연금 인상으로 노인에 대한 부양의무자 기준 폐지의 추가적 재정 부담분이 크게 감소하듯이, 아동수당 도입, 근로장려세계 확대, 한국형 실업부조 실시 등 고용안전망 강화 등이 이루어지면 기초보장 지원 확대에 의한 재정 부담의 추가적인 증가는 크게 완화될 것이다.

또한 근로 연령층에 대한 지원 확대는 빈곤층의 근로 유인 강화와 함께 추진되어야 한다. 확대가 추진되고 있는 근로장려세계의 경우 급여 지원 기능과 근로 유인 기능을 동시에 강화하도록 제도를 발전시켜 나갈 필요가 있다. 또 자활사업 확충을 통해 근로 연령대 기초보장 수급자에 대한 취업과 자립 지원을 강화하고 차상위 빈곤층에 대한 예방적 일자리 지원 노력을 확대해야 한다.

5. 나가며

우리나라는 기술변화와 세계화가 가속화되고 노동시장 분절이 심화되면서 많은 시민이 고용의 불안정에 노출되고 계층 간 소득 격차가 확대되는 위기 상황을 경험하고 있다. 이러한 경제적 여건 변화에 더하여 전례 없이 고령화가 빠르게 진행되고 가족 구조와 가족관계가 급격하게 변화하는 등 21세기를 맞이한 한국의 사회보장은 중대한 도전에 직면하고 있다. 20세기형 복지국가의 사회보험 중심 패러다임은 작지 않은 성과를 거두었지만, 현재의 소득분배 악화 추세에 대처하기에는 역부족인 것으로 보인다. 2차 사회보장기

본계획은 변화하는 현실에서 소득보장 부문에서 추진되어야 할 새로운 과제를 담고 있는 것으로 보인다.

이 글에서는 우선 시민의 삶의 질 향상과 기본 생활 보장을 위해 빈곤율 등 분배지표를 개선하는 것을 소득보장의 발전 목표로 검토하였다. 이러한 목표를 실현하는 방안으로 국민기초생활보장제도와 한국형 실업부조, 기초연금 등 조세 재원의 급여 역할을 크게 확장하고 이에 맞추어 국민연금 등 사회보험의 역할을 재조정할 것을 강조하였다. 이와 같은 소득보장제도의 개편과 강화는 재원 부담의 총량적 증가를 통해서만 가능하다. 따라서 증세 등을 통해 재원을 확충하는 방안이 마련되고 이를 위한 사회적 공감대를 제고하는 노력이 수반될 때, 소득보장의 목표 실현이 가능할 것이다. 소득보장의 발전 목표와 방안에 대한 논의가 재원 확충 방안의 진지한 검토와 결합될 때 우리 앞에 21세기형 사회보장의 미래가 열릴 것이다. ■

통계 시험작성 결과: 가계금융복지조사를 기초자료로 활용. 보도자료. 통계청.

- Ku, Inhoe, Lee, Wonjin, Lee, Seoyun & Han Kyunghoon. (2018). The role of family behaviors in determining income distribution: The case of South Korea. *Demography*, 53(3), 877-899.
- OECD. (2011). *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. Paris: OECD publishing.
- OECD. (2018). *Towards Better Social and Employment Security in Korea: Connecting People with Jobs*. Paris: OECD publishing.

참고문헌

- 강신욱. (2018). 소득보장제도의 현황과 과제. 한국보건사회연구원 제4차 사회보장 2040 포럼 발표문.
- 구인회. (2019). 21세기 한국의 불평등: 급변하는 시장과 가족, 지체된 사회정책. 서울: 사회평론아카데미.
- 통계청. (2016). 가계금융·복지조사. 원자료.
- 통계청. (2018). 사회적 현물이전을 반영한 소득