

소득보장 정책의 현황과 과제



Income Protection Policy: An Outlook for 2020 **이현주** | 한국보건사회연구원 소득보장정책연구소장

2016년 대비 2017년 빈곤율은 악화되지 않았다. 하지만 5분위 배율은 동 기간 악화되었다. 노인 빈곤, 장애인 빈곤, 아동 빈곤율이 경제협력개발기구(OECD) 회원국의 그것과 비교하여 낮지 않다. 2020년 소득보장제도는 생계급여 대상을 확대하고, 기초연금과 장애인연금의 급여 인상을 중심으로 추진될 전망이다. 일자리 확충을 중심으로 한 정책에 대한 강조가 크다. 노인 일자리는 소득보장제도로 분류되는 경향도 보인다. 소득보장제도는 다양한 제도로 구성되어 있고, 서로 영향을 주고받는 정책 환경에서 정책의 종합적 설계와 조정이 더없이 중요한 과제가 되었다.

1. 들어가며

소득보장정책은 금전적 지원으로 일정 수준의 소득을 보장하고, 이로써 빈곤을 완화하는 것을 목적으로 한다. 최근에는 소득보장정책의 소득불평등에 대한 영향뿐 아니라 각종 불평등과 격차 문제에 주는 영향에도 관심이 높아지고 있다. 소득보장정책이 금전적 지원 형태의 빈곤 완화, 불평등 완화를 목적으로 한다고 전제하면 사회보

험, 수당, 공공부조가 소득보장정책에 포함될 수 있다. 다만 아동수당과 같은 일부 수당은 그 목적이 빈곤 완화에 한정되지 않는다. 아동수당은 아동 가구의 빈곤을 완화 또는 방지하기 위한 것이기도 하지만, 아동의 건강한 양육 환경을 조성하기 위한 것이기도 하다.

과거 몇 년간 고용 불안과 소득 격차의 악화로 소득보장정책의 강화가 중요한 정책 과제로 다루어졌다. 이 글에서는 소득보장정책 환경

으로 최근의 빈곤, 소득분배의 변화를 살펴보고, 2020년 소득보장제도의 변화를 전망하며, 소득 보장정책의 과제를 정리한다.

2. 소득보장정책의 환경 변화

소득보장정책의 환경으로 가장 직접적인 영향을 주는 것은 소득 빈곤의 변화라 할 수 있다. 소득 보장정책의 대상은 근로가 가능한 집단과 근로가 어려운 아동, 근로에서 취약한 장애인, 노인으로 크게 구분할 수 있다. 이하에서는 근로연령층, 노인, 아동과 장애인의 빈곤율 변화를 살펴보았다.

우리나라 빈곤율 변화의 최근치로는 2017년 까지로 한정하여 제시할 수 있다. 소득 공식 통계 자료로 사용되는 통계청의 가계금융복지조사 자료가 현재 2017년까지만 제공되어 있기 때문이다. 이 자료에 근거하여 보면 2016년 대비 2017년 시장소득과 가처분소득 기준 빈곤율은 감소하여 19.7%와 17.4%이다.

2017년 빈곤율이 다소 감소하였으나 우리나라의 빈곤율은 OECD 회원국 중 그리 낮은 편은 아니다. 2016년 기준으로 OECD 평균 빈곤율이 11.6%인 것과 비교하여도 우리나라의 빈곤율은 높다.

소득 5분위 배율을 보면 2016년 대비 2017년 악화되었다. OECD 회원국의 소득 5분위 배율과 비교하여도 우리나라의 소득 5분위 배율은 높은 편이다. 2017년의 변화에는 하위 소득 구간의 소득 감소 영향이 적지 않았을 것으로 해석된다. 이러한 배경에서 올해 5월 16일 1분위 소득 개선을 위해 국가재정전략회의가 개최된 바 있다.

인구집단별 빈곤의 변화는 상이하다. 우선 노인 빈곤율의 변화를 보면 2012년 이후 우리나라 시장소득 노인 빈곤율은 꾸준히 악화되어 왔으나, 2017년에는 다소 감소한 것으로 나타났다. 가처분소득을 기준으로 보면 노인 빈곤율은 2013년 이후 완화되는 추세를 보인다. 다만 2016년에는 빈곤율이 악화되어 이러한 추세에서 벗어나 있다.

표 1. 소득별·자료원별 중위소득 50% 상대적 빈곤율(2006~2017)

(단위: %)

구분		2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
시장 소득	가계동향조사 (농가경제조사 포함)	16.6	17.3	17.5	18.1	18.0	18.3	17.6	17.8	17.9	18.6	19.5	-
	가계금융복지조사	-	-	-	-	-	19.6	19.0	19.1	19.6	19.5	19.8	19.7
가처분 소득	가계동향조사 (농가경제조사 포함)	14.3	14.8	15.2	15.3	14.9	15.2	14.6	14.6	14.4	13.8	14.7	-
	가계금융복지조사	-	-	-	-	-	18.6	18.3	18.4	18.2	17.5	17.6	17.3

주: 가계동향조사를 활용한 소득분배지표는 2016년까지 공표, 이후 가계금융복지조사를 활용한 소득분배지표를 공표함.

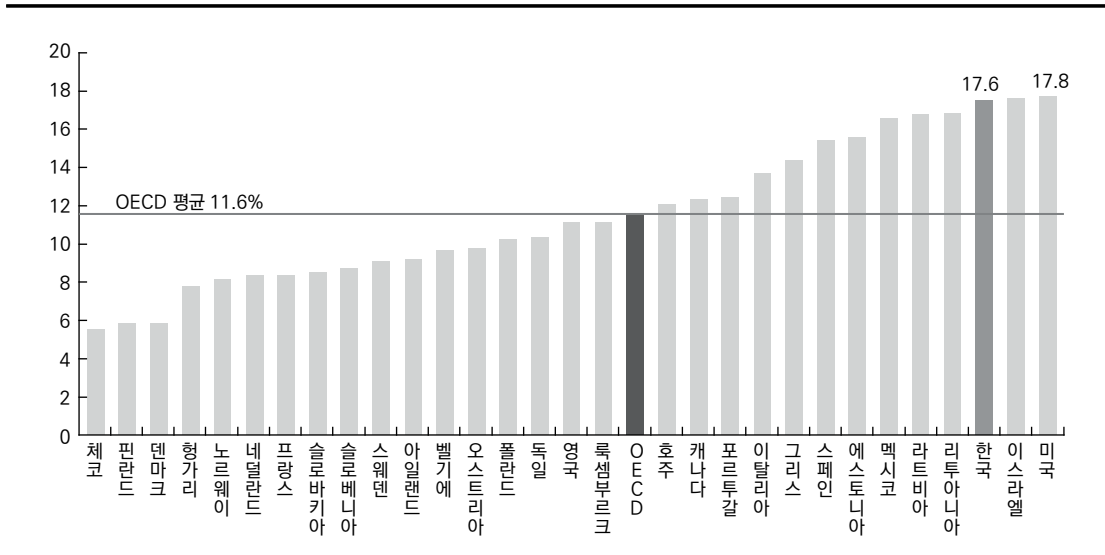
2015~2017년 가계금융복지조사를 활용한 소득분배지표 수치는 잠정치임. 2011~2014년 과거계열은 소득분배지표 활용성 제고를 위해 일부 행정 자료가 입수되지 않은 과거계열을 통계적 추정 방법을 통해 보완 작성하여 공표함.

자료: 통계청, 국가통계포털-소득분배지표, 원자료: 통계청, 가계동향조사, 각 연도. 통계청, 농가경제조사, 각 연도. 통계청, 가계금융복지조사, 각 연도.

보건복지부·한국보건사회연구원 (2019). 통계로 보는 사회보장 2019(발간 예정).

그림 1. OECD 국가 가처분소득 기준 상대적 빈곤율 비교(2016년)

(단위: %)



주: OECD 평균은 2015년도 자료가 있는 국가로 산출.

자료: OECD, Stat, Income Distribution and Poverty(자료 다운로드 2020. 2. 3. 05:05 UTC(GMT)).

표 2. 소득별·자료원별 소득 5분위 배율(2006~2017)

(단위: 배)

구분		2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
시장 소득	가계동향조사 (농가경제조사 포함)	6.65	7.09	7.38	7.70	7.74	7.86	7.51	7.60	8.08	8.24	9.32	-
	가계금융복지조사	-	-	-	-	-	11.21	10.65	10.29	10.32	10.41	10.88	11.27
가처분 소득	가계동향조사 (농가경제조사 포함)	5.38	5.60	5.71	5.75	5.66	5.73	5.54	5.43	5.41	5.11	5.45	-
	가계금융복지조사	-	-	-	-	-	8.32	8.10	7.68	7.37	6.91	6.98	7.00

주: 가계동향조사를 활용한 소득분배지표는 2016년까지 공표, 이후 가계금융복지조사를 활용한 소득분배지표를 공표함.

2015~2017년 가계금융복지조사를 활용한 소득분배지표 수치는 잠정치임. 2011~2014년 과거계열은 소득분배지표 활용성 제고를 위해 일부 행정 자료가 입수되지 않은 과거계열을 통계적 추정 방법을 통해 보완 작성하여 공표함.

자료: 통계청, 국가통계포털-소득분배지표, 원자료: 통계청, 가계동향조사, 각 연도, 통계청, 농가경제조사, 각 연도, 통계청, 가계금융복지조사, 각 연도, 보건복지부-한국보건사회연구원 (2019), 통계로 보는 사회보장 2019(발간 예정).

2017년 시장소득 노인 빈곤율은 56.6%, 가처분 소득 노인 빈곤율은 42.2%이다. 완화 추세에도 불구하고 우리나라의 노인 빈곤율은 매우 높은

수준으로 OECD 회원국의 그것과 비교하여 가장 열악하다.

표 3. 소득별·자료원별 중위 50% 기준 상대적 노인(65세 이상)빈곤율(2006~2017년)

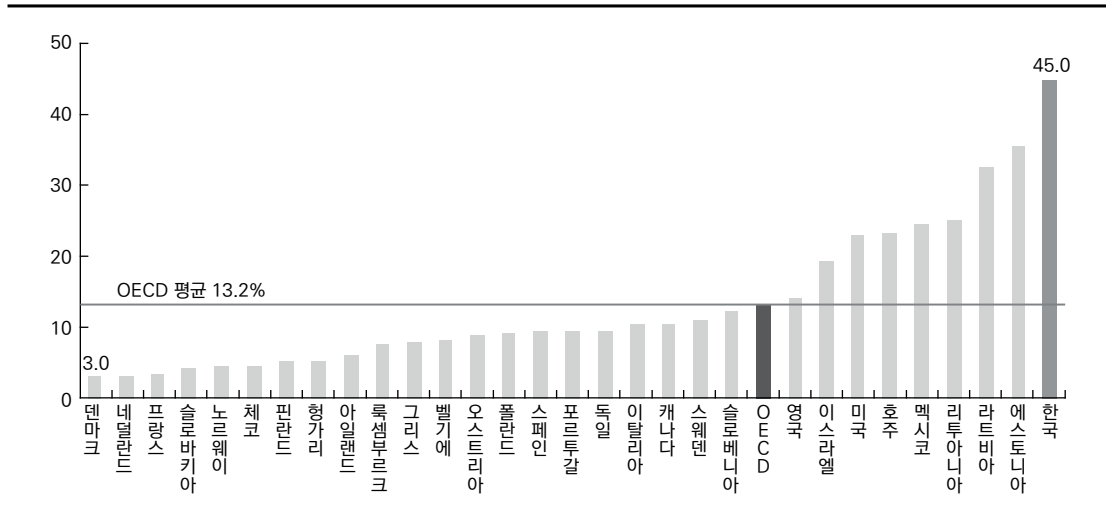
(단위: %)

구분		2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
시장 소득	가계동향조사	54.5	55.3	54.6	58.2	59.1	60.9	60.0	60.6	62.1	63.3	65.7	-
	가계금융복지조사	-	-	-	-	-	56.9	55.4	55.7	55.9	56.6	57.5	56.7
가처분 소득	가계동향조사	43.8	44.6	44.8	46.4	47.1	48.8	48.2	47.5	47.2	44.7	46.7	-
	가계금융복지조사	-	-	-	-	-	46.5	45.4	46.3	44.5	43.2	43.6	42.3

주: 가계동향조사를 활용한 소득분배지표는 2016년까지 공표, 이후 가계금융복지조사를 활용한 소득분배지표를 공표함.
 2015~2017년 가계금융복지조사를 활용한 소득분배지표 수치는 잠정치임. 2011~2014년 과거계열은 소득분배지표 활용성 제고를 위해 일부 행정 자료가 입수되지 않은 과거계열을 통계적 추정 방법을 통해 보완 작성하여 공표함.
 자료: 한국보건사회연구원, 2017년 빈곤통계연보, 2017. 원자료: 통계청, 가계동향조사, 각 연도.
 통계청, 국가통계포털-소득분배지표. 원자료: 통계청, 가계금융복지조사, 각 연도.
 보건복지부·한국보건사회연구원 (2019). 통계로 보는 사회보장 2019(발간 예정).

그림 2. OECD 국가 가처분소득 기준 상대적 노인 빈곤율 비교(2016년)

(단위: %)



주: 1) OECD 평균은 2015년 자료가 있는 국가로 산출.
 2) 측정 산식과 자료의 차이로 OECD 공표 수치와 빈곤통계연보 수치 간 차이가 있음.
 자료: OECD. Stat, Income Distribution and Poverty(자료 다운로드 2020. 2. 3. 05:15 UTC(GMT)).

우리나라의 장애인 빈곤율도 매우 높다. 시장 소득 중위 50% 기준 장애인 빈곤율을 보면 2016년 49.7%이고, 2017년 51.9%이다. 가처분소득 중위 50% 기준 장애인 빈곤율은 2016년 40.6%이고, 2017년 40.4%이다. 아동 빈곤율은 시장소득 중위 50% 기준으로 2016년 15.5%, 2017년 14.5%이다. 가처분소득 기준으로는 중위 50% 이하 소득빈곤율이 2016년

15.2%, 2017년 14.2%이다. 과거 가계동향조사 은 것으로 판단된다. 아동 빈곤율은 OECD 국가 자료의 분석 결과와 비교하여 아동 빈곤율은 높 들의 아동 빈곤율과 비교하여도 높은 편이다.

표 4. 장애인 빈곤율

(단위: %)

구분	소득								
	시장소득			경상소득			가처분소득		
	중위 40%	중위 50%	중위 60%	중위 40%	중위 50%	중위 60%	중위 40%	중위 50%	중위 60%
2016년	44.8	49.7	55.7	33.1	42.5	49.7	30.4	40.6	48.9
2017년	46.3	51.9	57.5	33.3	42.4	50.0	30.4	40.4	48.4

주: 가계금융복지조사는 전 가구에 농업, 임업 및 어업이 포함됨.
 자료: 통계청. 가계금융복지조사 원자료. 각 연도. 한국보건사회연구원 소득보장정책연구실(2019) 빈곤통계연보.

표 5. 아동 빈곤율(중위소득·지출)

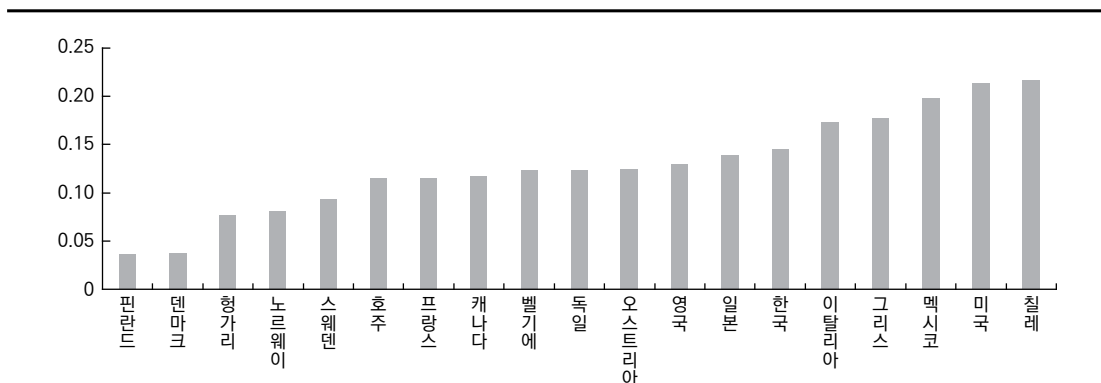
(단위: %)

구분	소득								
	시장소득			경상소득			가처분소득		
	중위 40%	중위 50%	중위 60%	중위 40%	중위 50%	중위 60%	중위 40%	중위 50%	중위 60%
2016년	10.3	15.5	21.0	9.3	15.2	21.5	9.3	15.2	21.7
2017년	9.6	14.5	19.7	8.6	13.9	20.1	8.5	14.5	20.0

주: 가계금융복지조사는 전 가구에 농업, 임업 및 어업이 포함됨.
 자료: 통계청. 가계금융복지조사 원자료. 각 연도. 한국보건사회연구원 소득보장정책연구실(2019) 빈곤통계연보.

그림 3. OECD 주요 회원 국가 아동 빈곤율 비교(2017년 기준 최근치)

(단위: %)



자료: OECD. (2019). Poverty rate (indicator). doi: 10.1787/0fe1315d-en. 2019. 12. 17. 인출.

근로연령집단의 빈곤율은 아래와 같다. 근로연령층 중 51~65세의 빈곤율이 가장 높아서 2017년 기준 가처분소득 빈곤율은 14.7%이다. 18~25세의 빈곤율은 26~40세 빈곤율보다 높아서 2017년 가처분소득 빈곤율이 11.3%였다. 근로연령층의 빈곤율을 보면 시장소득 빈곤율과 비교하여 가처분소득 빈곤율이 낮지 않다. 특히 41~50세의 빈곤율은 가처분소득의 빈곤율이 시장소득의 그것과 비교하여 거의 차이가 없다. 근로연령층 중에서는 그나마 51~65세의 시장소득과 가처분소득의 빈곤율 차이가 상대적으로 크다. 취업자의 빈곤율이라고 해서 그리 낮은 것은 아니다. 전체 취업자 중 빈곤선 아래에 있는 취업자의 비율로 표시되는 취업자 빈곤율을 보면 가

처분소득 중위 50% 기준으로 2016년 12.0%이고 2017년 11.8%이다. 취업자의 경우에도 시장소득과 가처분소득 빈곤율의 차이가 크지 않다. 하지만 이 차이는 20~40대 근로연령층의 시장소득 빈곤율과 가처분소득 빈곤율의 차이보다는 크다.

최근 우리나라의 빈곤율을 보면 노인 빈곤율과 장애인 빈곤율이 높다. 노인과 장애인 빈곤율은 외국과 비교하여 매우 높은 수준이다. 다행히 가처분소득 빈곤율과 시장소득 빈곤율의 차이가 더 커지고 있어 정책 효과가 보이지만, 앞으로도 노인 빈곤과 장애인 빈곤에 대응하는 정책적 노력이 보장되어야 할 것이다. 노인 빈곤은 연금의 성숙으로 빈곤의 감소를 일정 수준 기대하고 있

표 6. 근로연령층 빈곤율(중위 50% 기준)

(단위: %)

	18~25세		26~40세		41~50세		51~65세	
	시장소득	가처분소득	시장소득	가처분소득	시장소득	가처분소득	시장소득	가처분소득
2016년	12.6	11.9	11.6	11.2	13.2	13.1	19.1	14.7
2017년	12.5	11.3	11.9	11.4	12.3	12.1	19.0	14.7

주: 가계금융복지조사는 전 가구에 농업, 임업 및 어업이 포함됨.
 자료: 통계청, 가계금융복지조사 원자료. 각 연도. 한국보건사회연구원 소득보장정책연구실(2019) 빈곤통계연보.

표 7. 취업자 빈곤율(중위소득·지출)

(단위: %)

구분	소득								
	시장소득			경상소득			가처분소득		
	중위 40%	중위 50%	중위 60%	중위 40%	중위 50%	중위 60%	중위 40%	중위 50%	중위 60%
2016년	9.6	14.0	19.3	7.2	12.2	17.7	7.1	12.0	17.5
2017년	9.7	14.1	19.2	7.3	11.9	17.6	7.0	11.8	17.2

주: 가계금융복지조사는 전 가구에 농업, 임업 및 어업이 포함됨.
 자료: 통계청, 가계금융복지조사 원자료. 각 연도. 한국보건사회연구원 소득보장정책연구실(2019) 빈곤통계연보.

으나 장애인 빈곤은 이마저도 기대하기 어려워 정책적 대응이 더 크게 요구된다.

근로연령집단의 빈곤은 노인, 장애인 빈곤과 비교하여 그리 높지 않으나 낮은 것도 아니다. 예를 들어 근로연령의 가구원과 동거할 가능성이 높은 아동 빈곤도 외국과 비교하여 낮지 않다. 근로연령집단은 시장소득과 가처분소득 빈곤율의 차이도 작아서 해당 집단에 대한 정책적 대응이 취약함을 암시한다.

3. 2020년 소득보장정책의 변화 전망

소득보장정책은 사회보험, 수당, 공공부조 등 다양한 정책으로 구성된다. 빈곤층을 대상으로 하는 생계급여와 연금, 고용보험의 실업급여, 그리고 기초연금과 장애인연금, 아동수당 등이 소득보장정책이라 할 수 있다. 근로 능력이 있는 집단을 대상으로 하는 제도로는 일자리 지원이나

취업 지원 등 간접적 소득보장제도가 주된 지원 제도의 역할을 하고 있다. 아동수당은 대부분 근로연령의 가구원과 함께 가구를 구성하는 아동의 특성상 근로연령 가구주 가구의 빈곤에도 영향을 준다.

근로능력집단을 대상으로 하는 소득보장제도는 생계급여제도를 제외하고는 소득보장정책이라고 구분할 제도가 많지 않다. 고용보험의 실업급여 등 각종 급여, 저소득 근로자를 대상으로 하는 근로장려세제(EITC: Earned Income Tax Credit), 새롭게 도입을 준비 중인 국민취업지원제도 등이 근로능력집단을 대상으로 하는 소득보장제도라고 할 수 있는 제도이다. 확대하여 보자면 재정 일자리 사업, 최저임금제도도 간접적으로 근로 능력자의 소득에 영향을 주는 제도이지만, 통상 소득보장정책으로 구분하지는 않는다. 결국 일반적으로 근로 능력자를 대상으로 하는 소득보장정책은 고용보험의 실업급여와 생계급

그림 4. 소득보장제도의 구성

대상과 성격		근로능력집단	근로취약집단		
			아동	장애인	노인
기여 기반 보편급여		고용보험	-	-	연금
조세 기반 (준)보편급여		-	아동수당	장애인연금	기초연금
조세 기반 선별급여		생계급여 근로장려세제	생계급여		
관련 제도	고용 지원 등 간접적 소득보장	국민취업지원제도 재정 일자리	장애인 일자리 노인 일자리		
	지출 보전				

자료: 저자가 작성함.

여를 꼽을 수 있다. 국민취업지원제도는 한국형 실업부조에 대한 논의 선상에서 도입이 준비되고 있으나 취업 지원의 성격이 강하다. 소득 지원은 단기의 소액이어서 소득보장제도로 구분하기에 모호한 성격을 지니고 있다.

근로에서 취약한 인구집단을 대상으로 하는 대표적 소득보장제도는 노후소득보장제도인 연금과 기초연금, 그리고 장애인연금, 아동수당, 생계급여가 있다. 앞서 언급한 근로 능력자를 대상으로 하는 제도로는 대부분 노동시장, 고용 지원이 주를 이루고 있으므로 취약인구집단을 대상으로 하는 제도를 중심으로 2020년의 제도적 변화를 전망해 보고자 한다.

2020년 정부 예산안을 보면 경기 대응과 성장을 위한 예산 투입이 적지 않다. 투자의 중점에서도 이러한 변화가 엿보인다.

2019년 정책의 기본 방향으로 가장 우선시되었던 ‘일자리, 양극화, 저출산, 저성장 등 당면한 경제·사회 문제 해결을 위해 재정을 확장적으로 운용’이라는 기조는 정책기획(기획재정부, 2018)에서 후순으로 변경된 것으로 추정된다. 2020년 예산안에서는 ‘혁신성장 가속화 및 경제 활력 제

고에 최우선 투자’를 위한 정책 영역으로 ‘포용국가 기반 공고화를 위한 사회·고용·교육 분야 안 전망 보강’과 ‘노인·청년·영세 자영업자 등 취약 계층 자립·혁신 지원’이 포함되어 있다(기획재정부, 2019, p. 1).

복지 분야 재원 배분은 사회보장성 급여 확대, 기초생활보장제도 개선, 기초연금 인상, 건강보험 국고 지원 확대 등 사회안전망 보강으로 구성되었다. 이 중 일자리 지원은 주요 사업으로 국민취업지원제도 도입, 구직급여 보장성 강화, 직업훈련·고용서비스 등 적극적 노동시장 정책을 확대하는 것이 강조되고 있다. 사회안전망 강화는 전년 대비 12.8% 증액, 일자리는 21.3%가 증액되었다(기획재정부, 2019, p. 4). 아래의 정책 영역별 예산 증감률 비교를 보면 내년 예산에서 보건·복지·노동 부문 중 일자리와 공공부조를 제외하고는 증가폭이 9.6%로 전체 예산 증가율과 비슷한 수준이다. 즉 복지 영역에 대한 정부의 강조는 찾아보기 어렵다.

2020년 보건복지부 예산안(보건복지부, 2019b.)으로 내년 정책 설계를 엿보면 우선 만 7세 미만 모든 아동에게 월 10만 원의 아동수당이 지급된

표 8. 최근 정부 예산안의 투자 중점 비교

2019년도 예산안	2020년도 예산안
일자리 창출	혁신성장 가속화
경제 활력 제고 및 미래 성장 동력 확충	경제 활력 제고
소득분배 개선 및 사회안전망 확충	포용국가 기반 공고화
국민의 삶의 질 개선	국민생활 편의 안전·증진
안심사회 구현 및 평화통일 기반 구축	튼튼한 국방·외교

자료: 1) 기획재정부. (2019. 8.). “국민중심·경제강국” 2020년 예산안.
 2) 기획재정부. (2018. 8.). “내 삶의 플러스” 2019년 활력예산안.

표 9. 영역별 정부 예산 증감비율 비교

(단위: %)

구분	2020~2019년	2019~2018년
총지출	9.3	9.7
1. 보건·복지·노동	12.8	12.1
※ 일자리	21.3	22.0
2. 교육	2.6	10.5
※ 지방교육재정교부금	0.4	12.5
3. 문화·체육·관광	9.9	10.1
4. 환경	19.3	3.6
5. R&D	17.3	3.7
6. 산업·중소기업·에너지	27.5	14.3
7. SOC	12.9	△2.3
8. 농림·수산·식품	4.7	1.1
9. 국방	7.4	8.2
10. 외교·통일	9.2	7.5
11. 공공질서·안전	4.0	4.9
12. 일반·지방행정	5.1	12.9
※ 지방교부세	△0.3	14.8

자료: 1) 기획재정부. (2019. 8.). "국민중심·경제강국" 2020년 예산안.
 2) 기획재정부. (2018. 8.). "내 삶의 플러스" 2019년 활력예산안.

다. 이 제도의 변화는 이미 2019년 9월부터 조기 시행되었다. 장애연금의 기초급여액이 차상위계층까지 30만 원으로 인상될 예정이다. 기초연금의 월 최대 30만 원 지급 대상이 소득 하위 20%에서 소득 하위 40%로 확대된다. 생계급여에서는 부양의무자 기준을 개선하고, 수급자 재산 기준도 완화하여 빈곤층에 대한 제도 적용을 확대할 계획이다.

근로능력집단을 대상으로는 우선 25~64세까지의 생계급여 수급자에게 30%의 근로소득 공제가 적용될 예정이며, 일하는 차상위계층 청년(만 15~39세)의 목돈 마련을 지원하기 위해 청년저축계좌를 새로 도입할 계획이다. 이 제도는 본인

저축액 10만 원당 30만 원을 맞춰 지원하여 3년간 1440만 원을 형성할 수 있도록 지원한다. 자활사업도 대상을 2019년 4만 8000명에서 5만 8000명으로 확대할 예정이다.

제2차 사회보장기본계획의 소득보장정책 주요 계획은 공공부조제도 역할 강화, 근로연령층 소득보장 확대, 그리고 노후소득보장체계 확충으로 구성된다. 근로연령층 소득보장은 고용보험, EITC, 자활급여 등의 연계 및 역할 정립이, 노후 소득보장으로는 공적연금, 퇴직연금, 기초연금 및 생계급여 등 다층 노후소득보장체계 간의 연계성 제고로 요약된다(보건복지부, 2019a, p. 13). 정부의 정책 추진은 노인의 빈곤을 중요한

소득보장정책이 대응하여야 하는 문제로 삼고 적극 대응하며, 이와 더불어 근로연령층의 빈곤은 일자리 보장을 중심으로 대응을 강화하는 것으로 이해된다.

제1차 사회보장기본계획을 보면 소득보장의 지표로 노인 빈곤율, 국민연금 수급률, 저소득층 자활 성공률이 포함되었다(보건복지부, 2019a, p. 3). 2차 사회보장기본계획에서는 소득보장 분야에서 상대빈곤율 완화를 주요 정책 성과 목표로 삼고 있다(보건복지부, 2019a, pp. 17-18). 상대빈곤율을 2017년 17.4%에서 2023년 15.5%로 낮추는 것을 목표로 하고 있다. 하위 성과 목표로는 기초생활보장제도 비수급 빈곤층을 2018년 89만 명에서 2023년 47만 명으로 줄이는 것과 노후소득보장 대체율을 2017년 48.3%에서 2023년 52.0로 높이는 것을 목표로 하고 있다.

사회보장기본계획 중 소득보장제도의 계획에 포함된 주요 내용으로 보면 2020년 예산안에 거의 다 반영되었다고 해도 과언이 아니다. 2020년도 예산안과 제2차 사회보장기본계획 공히 기초연금제도 급여 인상을 중심으로 한 노인소득보장제도 개선, 근로장려세제와 공공부조의 강화라는 골자가 동일하기 때문이다. 문재인 정부는 정부 초반에 보편적 아동수당 도입과 기초연금 급여 인상을 중심으로 비교적 적극적인 소득보장제도 개편을 추진한 바 있다. 대부분의 정책이 조기 추진되었다. 이 점에서는 매우 긍정적인 평가를 받을 만하다. 다만 아쉬운 것은 미래 근로연령집단의 고용 불안에 대응하기 위한 제도 구상이 아직

구체적이지 않고 근로연령층에 대한 일자리 제공과 취업 지원이 여전히 강력한 또는 거의 유일한 정책 구상으로 강조되고 있다는 점이다.

이와 더불어 대부분의 기존 정책이 확대되는 방향으로 정책이 추진되고 있어 각 정책 간 관계가 고려되었는지가 분명하지 않다는 점도 아쉬운 부분이다. 예를 들어 노인을 대상으로 하는 준보편수당의 급여 인상이나 일자리 확충, 그리고 연금의 성숙이 생계급여 수급에 어떠한 영향을 주며, 이를 고려할 때 제도의 성과 목표는 어떻게 수정, 설정하여야 하는지 등에 대한 기획이 잘 보이지 않는다. 이뿐 아니라 근로연령집단을 대상으로 하는 각종 일자리 지원과 소득 지원이 어떻게 서로 맞물려 정책을 추진하고 성과를 관리할 것인지도 모호하다. 예를 들어 근로장려세제는 매우 큰 폭으로 확충되고 있는데, 이러한 제도적 변화가 생계급여와 노인을 대상으로 하는 각종 지원에 어떠한 영향을 줄 수 있는지도 모호하다. 2018년 귀속 근로장려금으로 2019년에 9월에 지급된 근로장려세제는 30대 이상 연령층 중에서 60세 이상에 대한 지급액이 가장 많이 증가하였다(국세청, 2019, p. 9). 60세 이상 가구 94만 가구에 1조 1198억 원이 지급되었다. 기초연금액을 떠올려 본다면 이 급여가 그리 작지 않은 수준임을 짐작할 수 있을 것이다. 2018년 55만 가구 3625억 원과 비교하여 급여와 대상이 크게 증가하였다. 이후 증가를 고려한다면 제도 간 관계에 대한 정밀한 분석과 조정은 중요한 이슈일 수 있다. 거의 모든 정책이 확충을 계획의 주요

내용으로 하고 있다. 정책의 조합을 고려한 정치 한 설계와 추진이 필요한 시점을 넘기고 있다.

4. 나가며

빈곤의 변화와 소득보장정책의 2020년 변화를 조망하여 보았다. 아직도 개별 소득보장제도에서 개선하여야 하는 과제들이 적지 않을 것이다. 각 제도의 정교화는 여전히 주목하고 지속해 나가야 한다. 이와 더불어 소득보장정책의 향후 발전을 위한 제언으로 강조하고자 하는 것은 정책의 종합적 구상과 정책 간 조정이 강화되어야 한다는 점이다. 정책의 종합적 기획과 관련하여 크게 세 가지 정도의 정책 과제를 제시할 수 있다. 첫째, 정부의 소득보장정책의 방향이 보다 분명하게 제시되어야 한다. 추정컨대 현재는 공공부조제도 중심의 제도적 보완이 핵심을 구성한다. 이미 추진된 아동수당 도입과 기초연금, 장애인연금의 일부 인상 외 여타 다른 소득보장제도의 기획과 추진이 보이지 않는다. 둘째, 소득보장제도 간의 그리고 소득보장제도와 서비스 지원 간의 정책에 대한 관계를 염두에 둔 종합 설계가 충분히 논의되고 구체화되어야 한다. 소득보장제도들은 서로 긴밀하게 관련되어 있기 마련이다. 일부 서비스는 소득 지원과 대체, 보완 관계에 있다. 하나의 제도가 확충되면 다른 제도는 제도의 대상을 줄여 갈 수 있어야 합리적인 영역도 존재한다. 셋째, 정책의 관계를 고려한 합리적 정책이 설계되고 추진되려면 여러 제도가 함께 협

력하여 달성할 성과 목표가 존재하여야 한다. 이러한 목표의 달성은 여러 주체가 주지할 공동의 지표 설정과 지표 관리로 실행 수준에서 구체화되어야 한다. 예를 들어 제2차 사회보장기본계획에서 상대빈곤율을 소득보장제도의 성과 지표로 설정한 것은 정책들의 종합 지표 선정이라는 점에서 매우 상징적이다. 하지만 하위 성과 목표를 보면 여전히 개별 제도의 확충 또는 일부 대상 집단으로 한정된 급여 수준으로 한정되고 있다. 이러한 지표가 상위 지표와 어떻게 연관되는지도 분명하게 적시되지 않고 있다.

사회보장기본계획이나 또는 2020년 예산안의 사업계획들은 대부분 계획대로 추진될 수 있을 것으로 예상된다. 실현 가능성을 염두에 둔 계획이기도 하고, 이러한 계획이 대부분 예산을 투입하여 대상을 확충해 가는 것을 골자로 하고 있기 때문이다. 제2차 사회보장기본계획의 중요한 계획 하나는 ‘부처 간 사업 조정·사각지대 해소 등을 위한 거버넌스 체계 강화’였다(보건복지부, 2019a, p. 14). 이 계획이 어느 수준으로 실효성이 있게 추진될 수 있는지 다 함께 협력하며 지켜볼 필요가 있다. 과거의 정책 추진을 회상하여 본다면 이 계획이 가장 어려운 과제로 남을 수 있다. ㉮

참고문헌

국세청. (2019. 12. 18.). 근로장려금 확대 개편, 2019년 상반기분 4천 2백억 원 최초 지급.

- 기획재정부. (2019. 8.). “국민중심·경제강국”
2020년 예산안.
- 기획재정부. (2018. 8.). “내 삶의 플러스” 2019년
활력예산안.
- 보건복지부. (2019a. 2. 12.). 제2차 사회보장기
본계획(2019~2023).
- 보건복지부. (2019b. 8. 28.). 2020년도 보건복
지부 예산안 82조8203억 원 편성.
- 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2019). 통계
로 보는 사회보장 2019(발간 예정).
- 한국보건사회연구원 소득보장정책연구실.
(2019). 빈곤통계연보.
- OECD. (2019). Poverty rate (indicator).
doi: 10.1787/0fe1315d-en.
- OECD. Stat, Income Distribution and
Poverty(자료 다운로드 2020. 2. 3. 05:05
UTC(GMT)).
- OECD. Stat, Income Distribution and
Poverty(자료 다운로드 2020. 2. 3. 05:15
UTC(GMT)).