

고용형태 다변화에 따른 사회보장 패러다임 재편방안 연구

노대명

정세정·곽윤경·이지혜·임지영

이호근

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

【연구책임자】

노대명 한국보건사회연구원 선임연구위원

【공동연구진】

정세정 한국보건사회연구원 부연구위원

곽윤경 한국보건사회연구원 부연구위원

이지혜 한국보건사회연구원 연구원

임지영 한국보건사회연구원 전문연구원

이호근 전북대학교 법학전문대학원 교수

연구보고서 2020-13

**고용형태 다변화에 따른
사회보장 패러다임 재편방안 연구**

발 행 일 2020년 12월

발 행 인 조 흥 식

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)에이치에이엔컴퍼니

발|간|사

코로나19 이후의 세계는 그 이전의 세계와 어떻게 다른 모습일까. 많은 사람들이 우리는 다시 코로나19 이전의 시대로 돌아갈 수 없다고 말하고 있지만, 아직 그 모습은 구체적으로 손에 잡히지 않는다. 다만 언택트(untact)라는 하나의 변화만으로도 일과 삶의 방식이 바뀌고, 그것이 개인을 넘어 국가와 국제사회에 미칠 다양한 충격을 유추해 볼 수 있을 뿐이다. 좀 더 구체적으로 언급한다면, 코로나19로 인해 국가 간은 물론이고 국가 내에서도 인구이동이 통제되는 상황은 생산과 소비를 중심으로 거의 모든 사회영역에 영향을 미치고 있다. 그리고 그 충격은 향후 고용형태의 다변화를 가속화시키는 방향으로 작용하고 있다. 문제는 고용형태 다변화가 취약한 사적안전망과 사회보장체계와 맞물려 많은 노동자들을 새로운 취약계층으로 전락시키고 있다는 점이다. 사회보장제도의 측면에서 보면, 실직과 고용불안 그리고 저소득 위험에 처한 노동자를 위한 고용정책과 복지정책이 취약하고, 이러한 문제가 지난 20년간 되풀이되었기에 더 이상 방치해서는 안 되는 문제이다.

최근 코로나19의 충격 속에서 전 국민 고용보험 도입이나 기본소득 도입과 같은 새로운 대안적 사고가 사회적 관심이 되고 있다. 이는 보편적 사회보장체계 구축이라는 관점에서 바람직한 일이라고 말할 수 있다. 하지만 소득파악체계를 강화하여 일부 고용불안집단을 고용보험에 포함시키거나, 재원부족을 이유로 전 국민에게 일회성 현금급여를 지급하는 것으로 그칠 것이라는 우려가 있는 것도 사실이다. 이는 사회보장체계를 보편적으로 기여하고 보편적으로 보장받는 체계로 전환하기 위한 보다 구체적인 고민과 전략이 필요하다는 점을 말해준다.

이 연구는 보편적 사회보장체계를 구축하기 위해서는 어떠한 사고의 전환이 필요하며, 어떠한 방향에서 개별 제도를 넘어 사회보장체계를 재구조화해야 하는지 검토하고 있다.

이 연구는 한국보건사회연구원 노대명 선임연구위원을 연구책임으로, 여러 공동연구진이 참여하였다. 원내에서는 정세정 부연구위원, 박윤경 부연구위원, 임지영 전문연구원, 이지혜 연구원이 참여하였으며, 원외에서는 이호근 교수가 참여하였다. 더불어 이 보고서에 대해 좋은 의견을 주신 익명의 검토자들에게도 감사드린다. 이 연구보고서를 완성하기까지 많은 분들의 도움이 있었다. 특히 국세청 통계센터의 담당자 분들께 감사드린다.

이 연구결과가 향후 사회보장제도를 재편하고 강화하는 정책자료로 활용되기를 기대해 본다.

2020년 12월

한국보건사회연구원 원장

조 흥 식



목 차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



Abstract	1
요 약	3
제1장 서 론	9
제1절 연구목적	11
제2절 연구방법	16
제3절 주요 연구내용	18
제2장 사회보장 패러다임 재편의 동향과 주요 쟁점	23
제1절 문제제기	25
제2절 고용형태 다변화와 불안정노동	28
제3절 소득중심 고용안전망 구축의 현황과 쟁점	35
제4절 보편적 소득보장제도 도입의 쟁점과 과제	45
제5절 소결	50
제3장 한국사회의 고용형태 다변화와 그 경제사회적 충격	57
제1절 문제제기	59
제2절 고용형태 다변화의 실태	61
제3절 취약한 노동 또는 프레카리아트	74
제4절 고용형태 다변화와 사회보장	81
제5절 소결	107

제4장 한국 프레카리아트의 특징과 사회보장의 과제 111

제1절 문제제기 113

제2절 프레카리아트의 규모와 특징 115

제3절 청년층과 프레카리아트 146

제4절 고령층과 프레카리아트 179

제5절 이민자와 프레카리아트 217

제5장 한국 사회보장 패러다임 재편의 방향과 과제 251

제1절 문제제기 253

제2절 사회보장 패러다임 재편의 필요성 261

제3절 사회보장 패러다임 재편의 여건 진단 286

제4절 사회보장 패러다임의 재편방향 311

제5절 보편적 사회보장체계 구축의 핵심과제 331

제6장 결론 및 정책제안 351

제1절 사회보장 패러다임 재편이 필요하다 353

제2절 사회보장 패러다임 재편을 위한 정책제안 357

제3절 프레카리아트 집단별 주요 정책제안 365

참고문헌 375

부 록 393

부록 1 고용형태 다변화 양상과 주관적 삶의 인식 조사표 393

표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈표 3-1〉 임금노동자의 구성(2015년)	64
〈표 3-2〉 임금노동자의 종사상지위별 사회보험 가입실태(2020년)	67
〈표 3-3〉 특수고용형태 종사자의 사회보험 가입실태(2019년)	68
〈표 3-4〉 고용형태 다변화의 최근 추세(2013년~2020년)	70
〈표 3-5〉 저소득 노동자의 인구사회학적 특성(2019년)	84
〈표 3-6〉 연령대별·종사상지위별 저임금노동자 분포(2017년~2019년)	86
〈표 3-7〉 저소득 노동자의 가구소득 10분위 분포(2019년)	91
〈표 3-8〉 저소득노동자의 연령집단별 가구재산 및 부채(2019년)	92
〈표 3-9〉 고용불안집단의 사회보험 미가입자 비율	94
〈표 3-10〉 고용불안집단의 연령대별 사회보험 미가입 실태	95
〈표 3-11〉 고용불안집단의 연령대별 고용보험 및 국민연금 미가입 실태	96
〈표 3-12〉 종사상지위별 국민연금 가입자 비율	97
〈표 3-13〉 종사상지위별 건강보험 가입자 비율	97
〈표 3-14〉 종사상지위별 고용보험 가입자 비율	98
〈표 3-15〉 근로장려세제 및 자녀장려세제 수급자 데이터 샘플표본	99
〈표 3-16〉 근로장려세제 및 자녀장려세제 실 수급인원	99
〈표 3-17〉 근로장려세제 및 자녀장려세제 수급자의 연령별 분포	100
〈표 3-18〉 근로장려세제 및 자녀장려세제 수급자의 종사상지위	101
〈표 3-19〉 2019년 근로장려세제 및 자녀장려세제 수급자의 연평균 노동소득	102
〈표 3-20〉 2018년 근로장려세제 수급자의 업종분포	103
〈표 3-21〉 2019년 신규수급자 상위 30개 업종	104
〈표 3-22〉 근로장려수급자의 종사상지위별 상용직 전환 비율	105
〈표 3-23〉 2017년~2019년 수급자의 취업상태 변화 특징 분석	106
〈표 4-1〉 응답자 특성	116
〈표 4-2〉 개인단위의 프레카리아트와 가구단위 프레카리아트	120
〈표 4-3〉 프레카리아트 개념에 대한 조작적 정의	121
〈표 4-4〉 한국 프레카리아트의 규모추정(2020년) - 고용형태 기준	122

〈표 4-5〉 한국 프레카리아트의 규모추정(2020년) - Guy Standing 기준	124
〈표 4-6〉 주당 평균 근로시간	127
〈표 4-7〉 임금노동자의 주된 일자리에 대한 인식	128
〈표 4-8〉 집단별 임금노동자의 주된 일자리에 대한 인식	129
〈표 4-9〉 비임금노동자의 주된 일자리에 대한 평가	130
〈표 4-10〉 집단별 비임금노동자의 주된 일자리에 대한 평가	131
〈표 4-11〉 미취업자의 (재)취업에 대한 인식 및 (재)취업 예상 소요 기간(개월 수)	131
〈표 4-12〉 월평균 개인 총소득	132
〈표 4-13〉 월평균 가구 총소득	133
〈표 4-14〉 금융채무 불이행 경험	134
〈표 4-15〉 사회적 계층에 대한 인식	135
〈표 4-16〉 건강보험 가입 현황	135
〈표 4-17〉 국민연금 가입 현황	136
〈표 4-18〉 고용보험 가입 현황	136
〈표 4-19〉 정부정책 도입 및 강화에 대한 동의 정도	137
〈표 4-20〉 사회보장제도에 대한 인식	138
〈표 4-21〉 일을 중단했을 때, 부채 없는 생활에 대한 응답	139
〈표 4-22〉 부채 없이 생활이 가능한 기간(개월 수)	140
〈표 4-23〉 미취업자의 생활에 필요한 소득 조달 방안	141
〈표 4-24〉 2020년 초 코로나19 확산으로 인한 경험(중복응답)	142
〈표 4-25〉 집단별 2020년 초 코로나19 확산으로 인한 경험(중복응답)	142
〈표 4-26〉 현재 코로나19 확산으로 인한 고용불안 또는 사업불안 경험 정도	143
〈표 4-27〉 2017-2019년 청년 프레카리아트의 개인 소득 수준	151
〈표 4-28〉 집단별 불안정성 기준	156
〈표 4-29〉 집단별 인구사회학적 특성	159
〈표 4-30〉 집단별 일 특성과 방식1	161
〈표 4-31〉 집단별 일 특성과 방식2	162



〈표 4-32〉 집단별 종사 산업	163
〈표 4-33〉 집단별 종사 직업	164
〈표 4-34〉 일에 대한 만족도와 일과 교육수준과의 관계	165
〈표 4-35〉 집단별 일 특성과 방식3	166
〈표 4-36〉 미충족 의료와 이유, 건강검진 경험	167
〈표 4-37〉 세끼를 혼자 먹는 비율과 식생활 상황	168
〈표 4-38〉 집단별 정신건강	169
〈표 4-39〉 문제영역별 누구에게도 도움을 청하지 않았다고 응답한 비율	170
〈표 4-40〉 집단별 1인 가구 생활비, 가구소득, 부채 및 재산	171
〈표 4-41〉 집단별 1인 가구의 총생활비 중 각 항목이 차지하는 비중	172
〈표 4-42〉 집단별 1인 가구의 총소득 대비 생활비 비중	172
〈표 4-43〉 주요 변수 설명	173
〈표 4-44〉 주요 변수의 기초분석 결과	174
〈표 4-45〉 청년 집단별 기본소득에 대한 태도	175
〈표 4-46〉 가장 오래 근무한 일자리를 그만둔 이유(성별) - 2020년 5월	188
〈표 4-47〉 고령층의 성별 희망 일자리형태 및 임금수준(2020년 5월)	190
〈표 4-48〉 고령층 프레카리아트의 추정규모 - 고용형태 기준(Model 1)	196
〈표 4-49〉 고령층 프레카리아트의 추정규모 - 가이 스탠딩(Guy Standing) 기준(Model 2) ·	197
〈표 4-50〉 주요 국가의 청년제도와 연금수급연령 비교	200
〈표 4-51〉 고령층을 위한 사회보장제도와 소득보장제도	205
〈표 4-52〉 고령층의 소득분위별 주요 소득보장제도 수급자 비중	206
〈표 4-53〉 연령대별 소득유형별 공적이전소득 수급자 비율	207
〈표 4-54〉 노인인구의 공적이전소득 분배효과	208
〈표 4-55〉 각국 연금제도 성격과 연금수급 개시연령	211
〈표 4-56〉 체류외국인 현황(2015년-2019년)	217
〈표 4-57〉 산업과 관련된 시민 자격에 속하는 노동보장의 형태들	222
〈표 4-58〉 하이퍼 프레카리아트와 관련된 주요 변수 설명	223

〈표 4-59〉 응답자 분포	224
〈표 4-60〉 체류자격에 따른 고용계약 기간	226
〈표 4-61〉 체류자격에 따른 직장 이직 횟수	227
〈표 4-62〉 체류자격에 따른 변경 직장의 동일업종 여부	228
〈표 4-63〉 체류자격에 따른 승진기회 만족도	229
〈표 4-64〉 체류자격에 따른 지난 1년간 받은 교육 또는 지원서비스(복수응답)	230
〈표 4-65〉 체류자격에 따른 받은 필요한 교육 또는 지원서비스(복수응답)	231
〈표 4-66〉 체류자격에 따른 산재보험 가입 여부	233
〈표 4-67〉 이주노동자 산재 현황	234
〈표 4-68〉 체류자격에 따른 입국 전 임금 차이	234
〈표 4-69〉 체류자격에 따른 한국인 노동자와 임금 비교	235
〈표 4-70〉 체류자격에 따른 근무 직장 임금만족도	236
〈표 4-71〉 사회보장 가입 여부	237
〈표 4-72〉 체류자격에 따른 국민연금 가입 여부 차이	238
〈표 4-73〉 외국인 건강보험 가입자 현황(2013년 - 2019년 6월)	239
〈표 4-74〉 외국인 건강보험 가입자 현황	239
〈표 4-75〉 체류자격에 따른 고용보험 가입 여부 차이	240
〈표 4-76〉 체류자격에 따른 근무 직장 동료 관계 만족도	241
〈표 4-77〉 체류자격에 따른 근무 직장 상사 관계 만족도	242
〈표 4-78〉 고용허가제로 입국한 외국인 노동자의 차별 경험(2015년)	243
〈표 4-79〉 체류자격에 따른 비자만료 후 한국 체류희망 여부	244
〈표 4-80〉 체류자격에 따른 비자만료 후 희망하는 한국체류 방법의 차이	245
〈표 5-1〉 기여와 보장의 관계에 따른 사회보장제도의 성격	263
〈표 5-2〉 한국 사회보험제도의 특징	268
〈표 5-3〉 고령층의 소득분위별 주요 소득보장제도 수급자 비중	270
〈표 5-4〉 고령층의 복지급여 수급유형별 빈곤층 여부	271
〈표 5-5〉 8대 사회보험 수입, 지출 및 재정수지 전망(2019년-2028년)	273



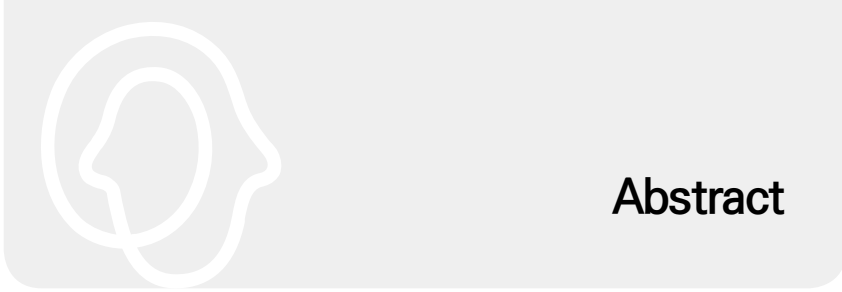
〈표 5-6〉 2021년도 유형별 의무지출 예산안 상세내역	276
〈표 5-7〉 근로연령층의 소득분위별 주요 소득보장제도 수급자 비중	277
〈표 5-8〉 사회보장에 대한 시민들의 연령대별 · 연도별 태도 변화	289
〈표 5-9〉 사회보장 영역별 비용부담주체로서 국가 역할에 대한 지지도	290
〈표 5-10〉 복지확대에 따른 조세부담 태도와 비용부담 주체로서의 국가	291
〈표 5-11〉 복지확대에 따른 조세부담 태도와 비용부담 주체로서의 국가	293
〈표 5-12〉 근로소득 분위별 신고현황 및 점유비	295
〈표 5-13〉 OECD 1인 평균소득자의 임금소득과 조세 및 사회보장기여금 부담비중	297
〈표 5-14〉 보편적 사회보장체계 구축의 단계	338
〈표 5-15〉 영국과 프랑스의 조세방식 사회보장 비용 조달유형 비교	346
〈표 5-16〉 사회보장제 도입방안의 주요 내용	348
〈표 6-1〉 보편적 사회보장체계 구축의 단계	360
〈표 6-2〉 사회보장제 도입방안의 주요 내용	364

그림 목차

[그림 3-1] 한국의 경제활동인구와 고용구조(2020년 8월 기준)	63
[그림 3-2] 잔여적 개념을 활용한 특수형태근로종사자의 규모	65
[그림 3-3] 임금노동자의 종사상지위별 총근로시간과 월임금총액(2020년)	66
[그림 3-4] 우리나라의 플랫폼 노동시장	69
[그림 3-5] 고용형태 다변화의 최근 추세(2013년~2020년)	70
[그림 3-6] 한국판 노동카스트 실태	73
[그림 3-7] 1~2차 노동시장의 구조(2018년 기준)	73
[그림 3-8] 연령별 개인소득의 소득원천별 평균 금액	83
[그림 3-9] 종사상지위별 노동소득 10분위 분포	87
[그림 3-10] 연령대별 종사상지위별 연간 노동소득 10분위 분포	88
[그림 3-11] 연령대와 종사상지위에 따른 소득분위 분포	89
[그림 3-12] 연령대별 취업자 중 저소득노동자 비중(2019년)	90
[그림 4-1] 프레카리아트 개념의 재구성	118
[그림 4-2] 2019년~2020년 1-9월 청년층(15-29세) 실업률, 고용률	148
[그림 4-3] 2019년~2020년 1-9월 청년층(15-29세) 경제활동참가율	149
[그림 4-4] 2017-2019 청년 프레카리아트의 개인 소득 수준	152
[그림 4-5] 2017년 청년 프레카리아트의 개인 소득 중 각 구성소득의 비율	153
[그림 4-6] 2018년 청년 프레카리아트의 개인 소득 중 각 구성소득의 비율	153
[그림 4-7] 2019년 청년 프레카리아트의 개인 소득 중 각 구성소득의 비율	154
[그림 4-8] 2019 청년 프레카리아트의 공적이전소득의 세부 구성 비율	155
[그림 4-9] 불안정성의 세 축	157
[그림 4-10] 집단별 주된 일에 대한 만족도	165
[그림 4-11] 노인빈곤의 발생구조	184
[그림 4-12] 연령대별 종사상지위 분포	185
[그림 4-13] 연령별 가구소득의 원천별 구성	186
[그림 4-14] 연령대별 가장 오래 근무했던 일자리에서의 퇴직사유 추이	189
[그림 4-15] OECD 각국의 노인빈곤율과 근로빈곤율	191



[그림 4-16] 연령집단별 상대빈곤율(2018년 소득 기준)	192
[그림 4-17] 체류외국인 증감추이	218
[그림 4-18] 이민자 체류실태 및 고용조사표 체계	222
[그림 5-1] 기본소득 도입을 위한 정책결정의 기본구조	310
[그림 5-2] 미래 사회보장을 위한 패러다임 전환	314
[그림 5-3] 이행 노동시장과 생애주기별 보장	315
[그림 5-4] OECD 각국 비전형 노동자의 범주별 적립형연금 가입 유형	343



Abstract

A Study on the Paradigm Shift in Korean Social Security according to the precarization of work

Project Head: No, Dae-myung

This study diagnoses some problems faced by the Korean social security system over the past 20 years (2000-2020), and suggests the following policy measures necessary to establish an alternative social security paradigm.

First, due to the diversification of employment patterns, Korea's social security system has to solve three problems: 1) addressing the economic and social gap caused by the dual structure of labor market and social security, 2) establishing an income-based social insurance system based on the increase in 'hybrid employment' under the digital economy, and 3) establishing a fast and transparent social security infrastructure to cope with the economic and social risks that have been exacerbated by COVID-19.

Second, Korean society is in a situation where employment policies and social security policies should be reorganized to support a new and growing social class suffering from job insecurity called precariat, due to the diversification of employment patterns. In particular, there are concerns about the sus-

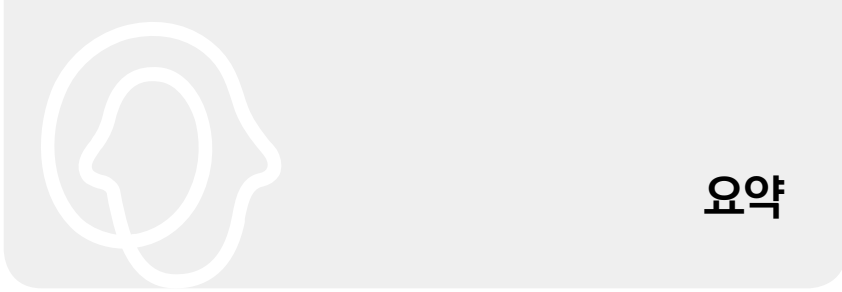
Co-Researchers: Cheong, Sejeong · Kwak, Yoonkyung · Lee, Jihye · Lim, Ji-young · Lee, Ho-geun

tainability of social insurance, so the tax and administrative system should be reorganized so that all workers can be recruited as into social insurance and social security systems.

Third, the size of precariat in Korea can be estimated according to various criteria, and if the definition of Guy Standing is adopted, 43.8% of the people aged 20 to 69 are estimated to be precariats. Of course, this is also the result of reflecting standards (e.g., representation through labor unions) that are difficult for many Korean workers to meet. In addition, according to the survey data on the working conditions by employment type, 46.1% of wage earners are estimated to be precariats.

Fourth, in order to resolve the dual structure of the labor market and social security, the Korean government should hurry to establish a universal social security system based on social consensus on the following two policy tasks. The study proposes establishing an income-based universal social insurance system and introducing social security tax as a policy task for establishing a universal social security system.

***Key words:** Diversification of employment patterns, Reorganizing the Social Security Paradigm, work-life instability, Precariat in Korea, Youth, Elderly, Immigrants, sustainability



요약

1. 연구의 배경 및 목적

이 연구는 현재 우리 사회보장체계가 계층 간·세대 간 연대의 실현에 한계를 나타내고 있다는 문제의식에서 출발했다. 근로형태와 근로시간 등에 따라 사회보험 가입자격을 의무적으로 부여하고 사회보험료를 징수하는 방식이 정작 상대적으로 더 큰 경제사회적 위험에 처해 있는 노동자를 제대로 보호하지 못하고 있다. 이런 상황에서, 사회부조나 사회수당 등 조세기반 사회보장제도의 역할을 강화하는 정책 또한 명확한 방향성을 찾지 못하고 있다. 기존 패러다임을 고수해야 하는지, 새로운 패러다임을 모색해야 하는지 주저하는 상황에서, 최근 사회보장 패러다임의 변화와 관련된 다양한 정책들이 논의되고 있다.

이 연구에서는 사회보장 패러다임 재편 문제를 저출산·고령화 대응, 성장체제와의 정합성 제고를 위한 개혁 측면 등에서 설명하기보다 새로운 하층계급의 형성과 그에 따른 사회적 균열 측면에서 접근했다. 고용형태 다변화와 같은 급격한 사회변화 속에서 사회보장체계를 지탱해 왔던 전제가 바뀌고 있고, 이에 따라 사회보장 패러다임 재편을 준비해야 한다는 점을 강조하고자 했다. 사회보장 패러다임 재편은 서둘러 결정할 문제가 아니라는 점에서 냉정한 자세를 견지할 필요가 있다.

이 연구의 주된 목적은 고용형태 다변화가 가져온 일하는 방식과 삶의 방식에 부응하는 사회보장 패러다임의 변화를 모색하는 것이다. 따라서, 다루고자 하는 핵심내용은 다음과 같다 : 1) 고용불안과 소득불평등에 대한 전망, 2) 취약성이 사회보장제도에 미치는 영향, 3) 일과 삶의 불안정성을 경험하는 집단에 대한 고찰, 4) 대안적 사회보장 패러다임 구상이다.

2. 주요 연구결과

이 연구에서는 보편적이고 미래 지속가능한 사회보장체계 구축을 위해 크게 4가지 연구문제를 설정하고 분석하였으며, 각 문제들에서 도출된 결과를 토대로 대안적인 사회보장 패러다임 구상에 필요한 방향과 핵심 의제를 제시하였다.

첫째, 환경분석을 통한 고용불안과 소득불평등 전망을 살펴본 결과, 고용형태 다변화로 인한 사회보장제도 개편은 3가지 차원에서 접근할 필요가 있다. 1) 노동시장 내 고용형태 다변화는 주로 기술적 요인과 기업의 경쟁적 원인에 의한 것으로, 노동시장의 이중구조와 사회보장의 이중구조화(dualization)를 야기하고 있다는 점, 2) 고용형태 다변화는 경제의 디지털화와 디지털 자본주의 이행 등의 영향으로 ‘혼성고용(hybrid employment)’이 증대되어 종사상 지위보다는 소득을 기반으로 하는 사회보장제도의 필요성을 초래한다는 점, 3) 코로나19 위기로 드러난 사회보장의 이중화와 극복 문제, 새로운 사회적 위험요인에 대응하는 사회보장제도 개편이 필요하다는 점이다. 아울러, 사회보험 사각지대문제 해소를 위해서는 사회보험 방식의 사회안전망에서 소득을 기반으로 한 보편적 사회안전망으로 전환해야 할 필요성이 높아져 가고 있다. 방식의 선택문제가 남아있으나, 상향식 사회보장을 위한 전제는 현재 수준의 기여나 부담 증가에 있음은 분명하다.

둘째, 한국사회에서 진행되고 있는 고용형태 다변화와 새로운 고용불안 계층인 프리카리아트의 규모와 실태를 분석한 결과 6가지 함의를 도출할 수 있었다. 1) 고용형태 다변화가 진행되는 속도와 업종이 특정 부문에 국한된 문제가 아니라 더 넓게 확산될 개연성이 높다는 점, 2) 고용형태 다변화는 불안정고용의 확산과 실업률 증가, 저소득노동자 증가를 통

해 사회보장제도에 큰 영향을 미치며, 이는 사회보험 중심형 사회보장체계의 재정적 지속가능성에 부정적인 영향을 미친다는 점, 3) 고용형태 다변화와 사회보장체계의 미성숙은 프레카리아트 발생과 증가에 영향을 미친다는 점, 4) 고용과 관련하여 공정성을 제고하는 보다 확고한 원칙과 일관성 있는 정책추진이 시급하다는 점, 5) 프레카리아트에 대한 지원은 고용영역을 넘어 사회보장영역에서 더 많은 노력이 필요하며, 이들을 포괄할 수 있는 정책들이 모색되어야 한다는 점, 6) 끝으로 고용정책과 사회보장정책 영역에서 상대적으로 높은 위험에 노출되어 있음에도 그로부터 배제된 집단에 대한 정책혁신이 필요하다는 것이다.

셋째, 일과 삶의 불안정성을 경험하는 프레카리아트를 포착하고 특성을 파악하기 위해 이 연구에서 수행한 인식조사와 고용형태별 근로실태조사 자료를 활용하여 결과를 분석하였다. 고용형태 기준으로, 저임금 프레카리아트는 20~69세 인구집단의 20.15%로 추정되며, 개인노동소득에 가구소득을 반영하였을 때는 13.3%로 추정된다. 가이 스탠딩(Guy Standing)의 개념을 준용한 기준으로는 20~69세 인구집단의 43.8%가 프레카리아트이나 우리사회에서 많은 노동자들이 충족시키기 힘든 기준(예, 노동조합을 통한 대표성)이 반영된 결과로 보여진다. 또한 고용형태별 근로실태조사 자료분석결과 고용불안, 소득, 사회보장 기준을 적용하였을 때 임금노동자의 46.1%가 프레카리아트의 속성을 갖는 것으로 나타났다.

대상별 분석결과로는, 먼저 청년층은 개인소득에서 노동소득이 90% 이상을 차지하고, 공적이전소득의 비중이 높았다. 사회적 지지체계가 없고 아파도 병원에 가지 않거나 혼자 밥을 먹는 청년일 가능성이 높았으며 초기 청년일수록 프레카리아트일 개연성이 높은 것으로 나타났다. 고령층 프레카리아트의 삶은 사적이전소득의 감소와 낮은 수준의 공적이전소득으로 인해 노동이 불가피한 상황이나 이들이 진입하는 일자리는 상대적

으로 저임금의 불안정한 일자리이다. 고령층이 프레카리아트가 되는 경로는 다양하지만 근로연령기의 고용지위와 재직기간 등이 중요한 영향을 미치는 것으로 판단된다. 이민자가 겪는 중첩된 불안정 상태를 ‘하이퍼 프레카리아트’로 지칭하며 이민자가 하이퍼 프레카리아트가 되는 주요 원인으로 ‘체류자격’을 들 수 있다. 체류자격에 따라 하이퍼 프레카리아트를 경험하는 영역에 차이가 있었고, 승진기회 만족도, 근로안전, 사회보장 가입 등에 있어 전반적으로 취약한 것으로 나타났다.

넷째, 보편적 사회보장체계 구축을 위해 고민해야 할 핵심의제를 1) 보편적 사회보장체계 구축을 위한 사회적 합의구조 재편의 필요성, 2) 계층간·세대 간 연대에 따른 공감대 형성 필요, 3) 재원부담체계 개혁, 4) 고령층 소득보장에 대한 사회적 인식 전환으로 요약할 수 있다. 사회보장체계 개편을 위해서는 새로운 체계로의 단계적인 접근, 소득기반의 보편적 사회보험체계 구축, 사회보장제 도입이 필요하다.

3. 결론 및 시사점

세상은 항상 변해 왔으며, 근대세계는 더욱 빠르게 변해왔다. 인간의 지식이 축적되고 혁명적으로 변화하는 과정을 거쳐 노동과 삶의 방식 또한 빠르게 변해 왔다. 변화하는 세계에 맞게 제도를 바꾸는 것은 종교적 제도나 세속의 제도가 크게 다르지 않다. 급격하게 변화하는 현실 속에서 문제를 해결할 수 있는 대안을 찾아야 한다. 본래 그것이 지향했던 <계층간·세대 간 연대>의 원칙을 지킬 수 있도록 제도의 현실 대응성을 높여야 한다는 것이다. 기술의 발전과 그것이 노동시장과 사회구조에 미치는 영향에 대한 과소평가는 항상 현실에 의해 부정되었다. 그리고 21세기 우리 사회는 바로 이러한 문제에 직면하고 있다. 현실에서 기술혁신은 제조업

을 시작으로 많은 업종에서 사람들의 노동에 질적, 양적으로 영향을 미치고 있다. 일자리는 국경을 넘어 이동하며 일국 차원의 일자리 수요에 영향을 미치고, 노동에 대한 법적 규제가 방향을 잃음에 따라 많은 사람들이 고용불안과 저소득의 위험에 직면하고 있다. 이 문제가 <노동-가족-복지국가의 삼중구조>에서 비롯되었다면 그 해법은 이 구조를 재편하는 방향에서 모색되어야 한다.

한국사회는 <시장과 국가 그리고 가족>의 역할에서 사회보장체제를 지탱해 왔던 전제가 바뀌고 있으며, 그에 따라 사회보장 패러다임의 재편을 준비해야 한다. 현재 생각할 수 있는 재편방향과 관련된 원칙을 몇 가지 제안하고자 한다. 첫째, 고용 중심에서 벗어나야 한다. 고용문제 해결을 전제로 사회보장 정상화를 이루기보다 실제로 국민들이 체감할 수 있는 소득재분배와 사회서비스보장을 강화해야 하는 시점이 아닌가. 둘째, 개인 중심으로 전환해야 한다. 가구는 연대가 작동하는 사적영역이지만 개인의 소득을 보장하지 않고서는 그 연대는 가부장적이거나 종속적인 문제가 있다. 전업주부가 남편으로부터 독립할 개혁, 가난한 노인이 성인자녀에게 종속되지 않게 하는 개혁, 청년이 부모에게 의존하지 않아도 되는 개혁이 필요하다. 셋째, 임의적/시혜적 보장에서 보편적이고 사회권적 보장으로 이행해야 한다. 즉, 욕구가 있는 모든 국민이 사회보장의 혜택을 받게 하는 보편적 보장이 되어야 한다. 넷째, 공정한 부담을 전제로 하는 재원조달 체계를 구축해야 한다. 보편적 사회보장체제는 <계층 간·세대 간 연대>를 목적으로 기능한다는 점에 대한 공감대 형성이 필요하다.

한국사회에서 가장 대표적인 프레카리아트로 정의할 수 있는 청년층, 고령자, 이민자 집단별 주요 정책제안은 다음과 같다. 먼저, 청년 프레카리아트의 삶은 노동소득이 생계의 주를 이루며, 위험상황에 처하거나 일을 할 수 없을 때 완충제가 부재하고, 노동과 소득, 사회보험이 취약한 청

년은 사회적 위험에 노출될 가능성이 높다. 이러한 삶의 불안정성을 극복하기 위해서는 소득보장이 검토될 필요가 있지만 소득보장만으로는 개선되기 어려우므로 서비스 지원을 적극적으로 모색할 필요가 있다.

고령자 문제와 관련해서는 기존의 정책태도에도 변화가 필요하다. 지금까지의 지배적인 사고는 고령층은 점점 자녀나 가족에게 의존하지 않고 스스로의 힘으로 살아가려는 노력을 해야 한다는 것이다. 물론 각 개인은 자신의 노후를 위해 성실하게 저축해야 하지만 현대사회는 생애과정동안 발생하는 다양한 경제사회적 위험을 사회연대적 방식으로 분담하는 사회보장제도를 갖고 있다. 한국사회는 노인이 가난하며 근로연령층 또한 제한적이어서 다른 방법이 없다. 이 점에서 현재 한국사회가 경험하고 있는 위기는 심각하며 보다 근본적인 해법이 필요하다. 그중에서도 노인들에게 관대한 연금은 아니라도 최소한의 삶을 살 수 있는 여력을 부여해야 한다.

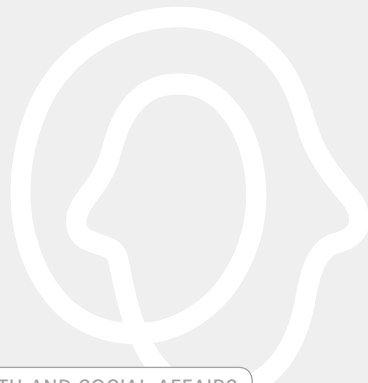
한국사회에서의 이민자 하이퍼 프레카리아트를 위해 몇 가지 정책방안을 제안한다. 1) 이민자의 적응 및 사회적 이동을 위해서는 업무 능력 향상을 위한 교육 및 서비스를 적극 지원해 줄 필요가 있다. 2) 근로안전 보장을 강화하는 정책적 노력이 필요하다. 저숙련 이주노동자들의 경우 언어적 장벽, 열악한 작업환경, 불안정한 체류자격 등의 이유로 산업재해에 항상 노출되어 있다는 점을 잊지 말아야 할 것이다. 3) 이민자의 사회보험 기여를 영주권 및 시민권 획득의 조건으로 제시할 필요가 있다. 영주권 및 시민권 획득 시 이들이 한국 사회보험에 납부한 보험료를 별도로 포인트를 가산해주는 크레딧(credit) 방식도 고려해 볼 필요가 있다. 4) 포괄적인 차별금지법 제정이 요구된다. 사회통합의 관점에서 외국인에 대한 부정적 인식, 편견 그리고 혐오를 해소하는 것이 무엇보다 중요하다.

***주요 용어:** 고용형태 다변화, 사회보장 패러다임 재편, 일과 삶의 불안정성, 한국사회 프레카리아트, 청년층, 고령층, 이민자, 지속가능성

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 1 장

서론

제1절 연구목적

제2절 연구방법

제3절 주요 연구내용

제 1 장 서론

제1절 연구목적

패러다임 재편(paradigm shift)이란 무슨 의미일까. 패러다임의 변화란 토마스 쿤(Thomas Kuhn)의 정의대로 문제를 이해하는 방식이나 가정의 혁명적 변화를 의미한다는 가정이나 접근방식의 근본적인 변화를 지칭한다. 그리고 같은 맥락에서 사회보장 패러다임의 전환은 사회보장 체계를 지배하는 현재의 지배적 사고나 가정의 변화를 지칭한다. 사회보장의 패러다임이란 다양한 가정이나 원칙을 지칭하는데, 이 연구에서는 세대 간·계층 간 연대를 가능케 하는 기여(contribution)와 보장(security)의 원칙에 주목하고 있다. 그리고 우리 사회보장체계에서 그 원칙과 관련된 지배적 패러다임은 사회보험 중심의 기여와 보장이라고 말할 수 있다. 그것은 사회보험이 전 국민을 경제사회적 위험으로부터 보호하는 포괄적인 1차 사회안전망의 역할을 담당하고, 사회부조 등이 나머지 집단을 보호하는 잔여적 역할을 담당하는 것으로 역할분담을 가정하고 있기 때문이다. 여기서 중요한 것은 사회보험이 포괄적이고 적절한 보호를 하고 있는지에 대한 여부이다. 문제는 사회보험이 1차 사회안전망의 역할을 제대로 담당하지 못하는 경우이다. 만일 그렇다면 2차와 3차 사회안전망이 그 하층을 제대로 감당하지 못하게 되는 문제가 발생하여 사회보장제도 간 역할분담이 어려워지게 된다. 물론 그것은 후발복지국가의 뒤늦은 사회보험 도입에서 비롯된 문제일 수 있다. 그렇다면 좀 더 빠른 속도로 사회보험의 사각지대를 해소하고 보장수준을 적정화하는 조치를 취하면 된다. 하지만 현재의 사회보험제도가 대내외 경제환경과 노동세계의 급격

한 변화로 인해 기여와 보장의 포괄성과 적정성을 담보하는 것이 구조적으로 힘들다면, 사회보장의 패러다임 전환을 고려할 필요가 있다. 그것은 사회보험의 역할 강화를 전제로 다른 사회보장제도의 역할 강화를 미루던 기존의 정책기조를 과감하게 전환하여, 기여와 보장의 원칙을 재구성하는 방안을 준비해야 한다는 의미이다.

이 연구는 현재 우리 사회보장체계가 계층 간·세대 간 연대의 실현에 한계를 나타내고 있다는 문제의식에서 출발했다. 근로형태와 근로시간 등에 따라 사회보험의 가입자격이 의무적으로 주어지고 사회보험료를 징수하는 방식이 정작 상대적으로 더 큰 경제사회적인 위험에 처해 있는 노동자를 제대로 보호하지 못하는 상황에서, 사회부조나 사회수당 등 조세기반 사회보장제도의 역할을 강화하는 정책 또한 명확한 방향성을 찾지 못하고 있다. 지난 20년간 사회보험의 주도적 역할과 조세기반 사회보장제도의 보완적 역할이라는 사회보장의 지배적 패러다임이 제대로 안착하지 못하고 있는 것이다. 사회보험의 강화라는 기존 방향을 이대로 고수해야 하는지, 조세기반 사회보장제도를 강화하는 방향에서 새로운 패러다임을 모색해야 하는지 주저하고 있는 것이다. 이런 상황에서 최근 사회보장 패러다임의 변화와 관련된 다양한 정책들이 논의되고 있다. 하나는 기존의 지배적 패러다임의 연장선에서 사회보험을 전 국민을 대상으로 하여 보편성을 확보하는 방안이고, 다른 하나는 기존 사회보장 패러다임을 혁신적으로 재편하여 기존 사회보험의 기여와 보장의 원칙을 뛰어넘는 방안이다. 가장 대표적인 제안이 보편적 기본소득(universal basic income)이라고 말할 수 있다. 그리고 그 사이에 소득기반의 사회보험을 구축하자는 방안이 논의되고 있다. 이는 사회보험제도를 고용형태나 근로시간 등 자격 기준의 제도에서 소득을 기준으로 재편함으로써 사회보험의 포괄성을 확대하자는 내용을 골자로 하고 있다. 아직 그 내용이 구체

화되지 않고 있지만 소득기반 사회보험은 기여와 보장에 관한 기존 패러다임을 일대 전환하는 데 중요한 토대가 될 것으로 판단된다.

이 연구에서는 사회보장 패러다임 재편 문제를 지금까지 많이 논의되었던 저출산과 인구고령화에 대한 대응, 성장체제와의 정합성 제고를 위한 개혁 등의 측면에서 설명하기보다 새로운 하층계급의 형성과 그에 따른 사회적 균열 측면에서 접근하고자 했다. 지금 우리 노동시장은 이중구조를 넘어 마치 신분제 사회처럼 경직화되고 있다. 대기업과 중소기업, 수출기업과 내수기업, 공공부문과 민간부문에서의 임금격차가 고용지위, 즉 정규직과 비정규직이라는 지위와 뒤얽혀 있으며, 이 속에 200만원 미만의 낮은 노동소득으로 고용불안, 장시간 노동 그리고 산업재해에 노출된 많은 저소득노동자가 존재하고 있다. 그리고 이들은 고용지위가 명확하지 않다는 이유로 사회보험에 가입하지도 보장을 받지도 못하고 있다. 그리고 그 문제는 비단 노동소득만의 문제가 아니다. 이들은 고용불안과 소득불안으로 다양한 어려움에 직면하고 있다. 그 핵심은 미래를 위한 계획을 세우기 힘들다는 점이다. 여기서는 이 집단을 아직 그 개념이 명확하게 정리되지 않은 새로운 불안계층, 즉 프레카리아트라고 정의하고자 한다. 가이 스탠딩(Guy Standing)의 이 개념에 대한 다양한 비판에도 불구하고 현재의 구조적 문제들을 방치하면 이들이 새로운 계급으로 형성될 수 있다는 가정까지 부인할 필요는 없다고 판단된다. 이러한 이유에서 우리사회에서 빠르게 증가하고 있는 고용불안과 저소득 위협에 노출된 집단을 총칭하는 개념으로 프레카리아트라는 용어를 사용하였다. 그리고 이 집단에 천착하게 된 보다 구체적인 이유는 이 새로운 불안계층이 우리 사회보험제도가 시급하게 포괄하고 보호해야 할 집단이며 이들에 대한 보호를 강화하는 순간 기존 사회보장 패러다임에도 큰 변화가 필요하다는 점에 주목하였기 때문이다.

이 연구는 사회보장체계를 지탱해 왔던 전제가 바뀌고 있으며 그에 따라 사회보장제도들이 제 역할을 하지 못하는 상황을 타개하기 위해서는 사회보장 패러다임 재편을 준비해야 한다는 점을 강조하고자 했다. 이 문제와 관련해서 다음 세 가지 문제에 초점을 맞추고 있다 : 1) 기여와 보장의 원칙에서 사회보험 중심의 역할분담이라는 지배적 패러다임을 바꾸는 것이다. 이는 단순히 조세기반 사회보장제도를 강화하는 것이 아니다. 지난 20년간 실험해 왔으나 큰 성과를 거두지 못한 방식이기 때문이다. 지배적 패러다임의 재편이란 새로운 방식의 기여, 즉 사회보장을 목적으로 하는 조세(사회보장세)를 도입함으로써 소득보장과 사회서비스 공급을 확대하는 것이다. 2) 사회보장의 기여와 보장의 기본단위를 개인으로 통합하는 것이다. 이미 현재의 사회보험도 개인이 부과 급여의 기본단위이지만 건강보험 등 일부 사회보험제도는 가구단위를 유지하고 있다. 물론 가구를 단위로 해야 하는 정책들이 있을 수 있다. 하지만 기초생활보장제도나 주택청약제도 등의 많은 제도가 반드시 가구개념을 필요로 하는 것인지 재검토가 필요하다. 적어도 현 사회보장체계를 유지한다면 한 개인이 다른 개인에게 종속된 삶을 벗어나게 하기 힘들다는 점을 고려해야 할 것이다. 3) 계층 및 세대 간 연대를 위한 사회보장을 강화하기 위해 기여와 보장을 결정하는 기준을 개인 소득으로 통일하는 것이다. 이는 기존 사회보험에서 적용과 징수의 보편성을 강화하고, 보험료 부담의 형평성을 제고하기 위해 필요하다는 중론이 형성되어 있다. 그리고 이를 위해서는 현재의 소득과약체계를 강화해야 한다. 재산기준을 고려해야 하지만, 그것은 부과의 대상이 아니라 보장 과정에서 적용할 필요가 있는데 이른바 cut-off 방식에 따라 저소득·고자산층에 대한 보장을 제한하는 방안을 검토하는 것이다.

하지만 사회보장 패러다임 재편 문제는 서둘러 결정할 문제가 아니라

는 점에 대한 냉정한 자세가 필요하다. 우리 사회보장은 사회보험 전반에 걸쳐 사각지대 해소와 보장성 강화, 그리고 재정안정성 측면에서 많은 문제가 도사리고 있으며, 사회보험으로 보호하기 힘든 인구집단과 욕구가 증가하는 상황에서 일반재정을 통한 재원조달이 점점 용이하지 않은 상황에 처해 있다. 최근 이 문제에 대한 해결방안으로 크게 두 가지 발전전략이 논의되고 있다. 1) 보편적 사회보험체계를 구축하여 소득파악을 강화하고 파악주기를 단축하여 사회보험 자격관리와 보험료 부과 그리고 급여의 보편성을 확보하는 것이다. 2) 보편적 사회보장체제로 전환하는 방안이다. 소득보장제도를 중심으로 보편적 기여와 보편적 보장을 근간으로 하는 보편주의적 접근을 강화하는 것이다. 이 두 가지 패러다임은 모두 나름의 장단점이 있다. 어느 것이 채택되더라도 보편적 사회보장체계 구축을 지향해야 한다는 점에 대해서는 일정 수준의 공감대가 존재한다고 판단된다. 하지만 패러다임 재편이라는 큰 틀의 제도변화에 대한 논의는 다음 두 가지의 위험을 안고 있다는 점에 대한 성찰 또한 필요하다. 현실에서 아무 의미도 없는 지당한 담론으로 전락할 위험과 현실을 성급하게 바꾸는 과정에서 의도와 다른 결과를 초래하게 될 위험이 그것이다. 그리고 어떤 경우에도 기존 제도의 성장과정에서 축적된 경험과 그것을 둘러싼 힘 관계를 간과해서는 안된다. 제도개편 논의가 그저 지당한 담론으로 전락하지 않기 위해서는 경계해야 할 점이다. 이 점에서 사회보장 패러다임 재편 문제는 ① 객관적 실태진단과 (핵심적) 문제점 포착, ② 문제해결의 방향 또는 목표 설정, ③ 목표달성을 위한 다양한 경로 파악(인정), ④ 각 대안에 대한 비교우위 평가와 결정, ⑤ 현실성 있는 실천방안 등을 찬찬히 짚어갈 필요가 있다. 단계를 뛰어넘어 대안을 제시하는 것은 무책임하다. 이를 몇 가지 질문으로 정리하면 다음과 같다 :

- 1) 현 사회보장체계는 정치적으로 재정적으로 지속가능한가. 지금의 문제 또한 시간이 지나면 해결될 수 있는 제도 미성숙의 결과일 뿐인가.
- 2) 만일 지속가능하지 않다면 그 근거는 무엇인가. 그리고 지속가능성에 부정적인 영향을 미치는 핵심적인 원인은 무엇인가.
- 3) 문제해결을 위해 어떠한 대안이 존재하는가. 그리고 각 대안 간 비교우위는 어떻게 평가할 수 있는가.
- 4) 비교우위에 있는 대안은 무엇이며 이를 위해서는 어떠한 정책방향과 핵심 추진과제를 제시할 수 있는가.

제2절 연구방법

(문헌연구) 이 연구는 크게 세 가지 주제를 중심으로 국내외 문헌을 검토하였다. 1) 사회보장 패러다임 재편과 관련된 국내외의 이론적 논의이다. 21세기 새로운 경제사회적 위험에 따라 사회보장제도를 재편해야 한다는 목소리가 있었고 이것이 새로운 사회보장 패러다임에 대한 연구로 확장된 바 있었다. 따라서 여기서는 사회보장 패러다임 재편에 대한 국내외 선행연구를 검토하여 정리할 것이다. 2) 불안정고용과 새로운 하층계급의 형성에 대한 국내외 선행연구 검토이다. 여기서 핵심 주제는 플랫폼 노동 등 새로운 고용형태의 출현과 확산을 살펴보고 이것이 어떻게 사람들의 일과 삶에서 취약성(*precarity*)을 증가시키는지 알아보는 것이다. 이와 관련된 보다 확장된 논의는 가이 스탠딩(*Guy Standing*)이 제시했던 프레카리아트(*precariat*) 개념이 우리사회에서 어떠한 정책적 함의를 갖는지 분석하는 것이다. 3) 최근 국내에서 부각된 사회보장제도 개편과 관련된 주요 담론이나 정책들을 검토하는 것이다. 여기서는 크게 두 가지

상이한 패러다임에 대해 검토하고 있다. 하나는 사회보험의 전 국민화 전략으로, 최근 정부가 발표한 전 국민 고용보험 도입이 그것이다. 다른 하나는 기본소득에 대한 논의이다. 지난 수년간 국내에서 논의되었던 기본소득이 사회보장 패러다임 재편논의에서 갖는 함의를 살펴볼 것이다.

(통계자료 분석) 이 연구는 사회보장제도의 실태를 진단하고, 불안정고용집단 규모 추정 및 실태분석을 하기 위해 다양한 통계자료를 분석하는 시도를 하였다. 이 연구에서 활용한 데이터는 1) 통계청 경제활동인구조사 및 부가조사 자료, 2) 사회보장 가입 및 수급실태 분석; 가계금융복지조사 MDIS 분석, 3) 20세~69세의 불안정고용집단 대상 설문조사 등이다. 참고로 본 연구에서는 20세~69세까지의 인구집단을 대상으로 고용과 소득 그리고 사회보장의 실태를 묻는 Web기반의 설문조사를 실시하였다. 4) 그 밖에도 청년층에 대한 분석과 외국인노동자에 대한 분석을 위해 한국보건사회연구원의 설문조사자료와 통계청 설문조사자료 등을 활용하였다.

(행정통계자료 분석) 이 연구는 프레카리아트의 규모와 특성을 이해하는 데 필요한 행정자료로 근로장려세제 및 자녀장려세제 행정데이터를 활용하였다. 현행 근로장려세제가 적용하는 소득기준이 통상적인 가구소득기준이 아니라는 점에서 일반적인 소득분배구조 분석에는 한계가 있다. 하지만 부부합산 소득을 기준으로 수급자격을 결정하는 근로장려세제의 특성, 그리고 다른 설문조사자료를 토대로 판단한 근로장려세제 수급자의 소득분포를 감안하면 저소득층 고용불안집단을 파악하는 데 큰 문제가 없다고 판단하였다. 이러한 이유에서 2017년~2019년 근로장려세제 수급자 데이터를 패넬화하여 그 샘플링 데이터를 활용해 이들의 업종별 분포와 종사지위의 변화 등에 대해 살펴보았다.

(연구자문) 이 연구는 코로나19가 확산되는 상황에서 국내외의 다양

한 전문가들을 중심으로 포괄적인 자문단을 구성하여 운영하는데 어려움이 있었다. 이러한 제약으로 인해 사안별로 외부전문가들의 의견을 수렴하는 과정을 거쳤다.

제3절 주요 연구내용

이 연구에서 다루고자 하는 핵심 내용은 아래와 같이 정리할 수 있다. 그것은 각 장별로 기술된 내용이라기보다 연구기획과 논의단계에서 담고자 했던 내용을 의미한다.

1) 고용불안과 소득불평등에 대한 전망 : 이 연구는 일종의 환경진단을 통해 다음 두 가지 문제를 다루게 될 것이다. 고용형태 다변화에 대한 분석과 그것이 경제사회적으로 미칠 충격에 관한 것이다. A) 고용형태 다변화가 어떠한 형태로 진행되어 왔으며 진행될 것인가에 대한 분석이다. 포스트-코로나 시대에는 그동안 정책적으로 억제해 왔던 고용불안이 더욱 빠르게 확산될 개연성이 높다. 노동현장에서 비대면방식의 확산은 지금까지 상대적으로 잘 보호받아 왔던 일자리에서도 새로운 고용형태와 일하는 방식을 증가시킬 것으로 예상된다. 이는 4차 산업혁명으로 표현되는 기술혁신이 중단기적으로는 노동의 유연성과 불안정성을 확대시킬 위험성이 커졌음을 의미한다. 여기서는 선행연구 검토 등을 통해 설명하고 있다. B) 취약성의 사회적 파급효과 : 노동세계의 불안정성과 취약성에 노출된 집단의 증가는 해당 집단의 문제에 그치지 않고 사회 전체에 불안과 갈등을 증폭시킬 위험성이 있다. 노동에서의 불안정성과 소득단절은 노동자 개인의 취약성을 증가시킬 뿐 아니라 개인과 가족의 삶에도 부정적인 영향을 미친다는 점이다. 이는 불안정한 부양자가 가족구성원을 온

전히 돌보기 힘든 상황이 발생할 수 있음을 의미한다. 가구소득 데이터를 토대로 사적부양체계가 붕괴되고, 그것이 취약성에 노출된 근로연령층을 중심으로 심화된다는 점을 언급하고 있다.

2) 일과 삶의 불안정성을 경험하는 집단들 : 최근의 고용형태 다변화는 우리사회의 특정 집단에게 상대적으로 더 큰 충격을 가하고 있다. 그 집단은 청년과 고령자, 여성 그리고 이민자 등으로 예시할 수 있다. 물론 이 집단 중 상대적으로 취약한 조건을 가진 사람들이 더 큰 위험에 노출된다. 따라서 이 세 집단이 일과 삶에서 경험하는 불안정성이 어떻게 사회보장 패러다임 재편 문제와 밀접한 관계가 있는지 살펴볼 것이다. A) 청년층의 고용불안과 삶의 취약성 문제를 살펴볼 것이다 : 청년들은 상대적으로 많은 집단이 비정규직 노동자로 시작하여 소득과 결혼 그리고 미래에 대한 불안을 경험하고 있다. 그리고 사회보장제도와 관련해서는 청년들의 고용과 소득의 양극화는 공적연금에서 재현될 위험성이 있다. 결국 이들의 취약성은 장기적으로 사회보장체계 유지에 필요한 계층 및 세대간 연대(재원부담)에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. B) 고령층의 불안한 노후와 비정규직 노동의 확산 문제를 살펴볼 것이다. 사적부양체계가 해체된 상황에서 공적연금제도의 적용을 받지 못했거나 충분히 받지 못하는 많은 노인들이 노동시장에서 비정규직으로 힘겨운 삶을 영위하고 있다. 최근 사람들의 관심을 모았던 임계장의 문제가 그것이다. 문제의 핵심은 분명하다. 고령화로 인해 야기될 노후소득보장과 건강보장의 비용을 부담할 수 있는 다른 자원조달방식과 배분방식이 필요하다는 점이다. C) 이민자는 고용형태 다변화라기보다 고용 피라미드의 최하단에 위치한 집단의 문제라는 관점에서 접근할 필요가 있다. 포스트-코로나시대에도 이민자들의 노동은 여전히 요구될 것이고 이들의 노동력을 값싸게 구매해서 경제를 지탱하려는 요구는 계속될 것이다. 하지만 이 문제와 관련해

서 이들의 사회보장권을 어떻게 인정할 것인가의 문제에 초점을 맞출 필요가 있다. 이들의 노동과 소득 그리고 사회보장제도를 종합적으로 재편해야 할 필요성이 있는 것이다. 자본의 자유로운 국경 간 이동과 비교하면, 노동의 국경 간 이동은 여전히 많은 제약이 있지만 사회보장은 이들의 사회권을 보장하는 방향으로의 전환이 필요하다.

3) 취약성이 사회보장제도에 미치는 영향 : 고용다변화가 사회보험제도의 자격관리와 비용징수(재원조달) 그리고 자원배분에 부정적인 영향을 미치고 있다는 점을 논증하고 있다. A) 자격관리와 관련해서는 비정규직 노동자와 특수고용형태 그리고 자영업자 등 많은 노동자가 사회보험에 가입하지 못하거나 안정적으로 가입자격을 유지하지 못하고 있다. 이점에 대해서는 이미 많은 연구가 발표되어 있어, 여기서는 경제활동인구조사나 사회보험 행정데이터를 활용해 주요 사회보험 가입실태를 살펴보고 있다. 그리고 보완적으로 가계금융복지조사 데이터를 활용해, 사회보험에 대한 기여와 보장의 실태를 분석하고 있다. B) 현재와 같은 사회보험 가입자격 관리체계는 사각지대 해소, 사회보험료 부과와 징수, 그리고 사회보험료 부담의 형평성 문제를 야기하고, 장기적으로는 사회보험의 재원부족 문제로 이어질 것이라는 점을 언급하고 있다. 건강보험의 직장 과 지역가입자 간 부담의 형평성 문제는 그 자체에 머물지 않고 고용보험과 국민연금에도 해당된다. 물론 각 사회보험의 특성은 다르지만 장기적으로 사회보험을 넘어 위험에 따른 비용을 부담하는 연대의 원칙이 강화되어야 한다는 관점에서 논의를 풀어가고 있다. 이는 궁극적으로 개인소득에 기반한 사회보장제 징수라는 정책대안으로 이어지는 연결고리 역할을 하게 될 것이다. C) 사회보험의 사각지대와 낮은 보장성은 전체 사회보장체계에도 부정적인 영향을 미치고 있다는 점을 강조하였다. 그것은 미래사회가 노후소득보장과 건강보장 그리고 가족과 모성보호 등의 측면

에서 많은 추가적 비용부담이 필요하지만, 이는 사회보험제도로 감당하기 힘든 상황이다. 따라서 모든 시민이 복지혜택을 누리기 위해서는 비용 부담 측면에서도 개인소득 기반의 사회보장제 도입을 검토할 필요가 있다는 제안을 하였다. 물론 사회보장제 도입에 대한 부정적 의견이 없는 것은 아니지만 현재처럼 사회보험을 통한 소득불평등과 계층화 문제 해결이 힘든 상황에서 정부예산의 구조상으로 이를 감당할 지출확대가 이루어지지 않는 상황을 타개해야 한다는 점을 지적하였다.

4) 대안적 사회보장 패러다임의 구상 : 여기서는 사회보장 패러다임 재편을 방향성 모색, 패러다임 전환의 핵심 의제, 〈기여와 보장의 원칙〉 재정립 등을 중심으로 설명하였다. A) 새로운 패러다임의 방향성은 ① 노동시간의 단축과 일하는 방식의 변화 ② 개인 단위의 사회보장권 부여, ③ 징수대상을 노동소득에서 모든 소득/부가가치로 확대, ④ 권리와 의무의 조화 등을 강조하였다. B) 영역별 패러다임 전환은 주로 소득보장체계 재편을 중심으로 설명하고 있지만 각종 사회보장영역에서의 보편적 보장체계의 구축을 제안하였다. ① 소득보장은 중단기적으로 전 국민 고용보험 도입과 노후소득보장제도 개편(기초보장과 소득비례연금의 이원화)에 초점을 맞출 것이다. 또한 기본소득에 대해서는 장기적 추진과제로 충분한 의미가 있다는 점을 강조하였지만 단기적으로 이러한 제도를 도입하는데 필요한 조건이 제대로 갖추어져 있지 않다는 점을 지적하였다. ② 서비스보장은 건강보장의 보장성 강화라는 기존의 담론 외에도 돌봄서비스의 사회화 등 다양한 필수재적 서비스에 대한 보편적 보장체계 구축의 필요성을 강조하였다. C) 보편적 사회보장체계 구축 방안에 대해서는 보편적 사회보험체계 구축을 통한 경로와 보편적 최저보장체계 구축을 통한 경로가 제시되고 있는데, 그 선택에 앞서 다음과 같은 선결과제를 해결하는데 주력해야 한다는 점을 지적하였다. 구체적인 내용은 ① 전 국민 소득과

22 고용형태 다변화에 따른 사회보장 패러다임 재편방안 연구

악체계 구축 → ② 단일소득 기준 사회보험료 징수체계 구축 → ③ 사회보장제도 재구조화 → ④ 사회보장제 징수 및 배분체계 구축 (* 사회보장재정법 제정) 순으로 정리할 수 있다.



제2장

사회보장 패러다임 재편의 동향과 주요 쟁점

제1절 문제제기

제2절 고용형태 다변화와 불안정노동

제3절 소득중심 고용안전망 구축의 현황과 쟁점

제4절 보편적 소득보장제도 도입의 쟁점과 과제

제5절 소결

제2장 사회보장 패러다임 재편의 동향과 주요 쟁점

제1절 문제제기

이 장에서는 사회보장 패러다임을 둘러싼 재편논의를 코로나19 이후의 사회안전망 재편논의, 특히 고용안전망 개편논의와 기본소득 도입논의를 중심으로 살펴보고자 한다. 이를 위해 국내외 사례와 문헌연구를 기반으로 접근할 것이다.

선행연구와 관련해서는 먼저 고용안전망 관련 이병희(2020b), 장지연과 홍민기(2020) 등 한국노동연구원의 노동시장과 고용보험 사각지대 분석에 대한 일련의 연구들이 일차적 분석대상이다. 이들은 코로나19가 초래하고 있는 현재의 고용위기와 관련된 고용보험제도가 고용안전망으로서의 기본 역할을 하는 데 한계가 있으며 그 중 특히, 사각지대문제와 보장성 강화에 초점을 맞추고 있다. 특히, 그 대응방안으로 임금노동자 또는 종사상 지위와 ‘자격’중심의 고용보험제도를 ‘소득보장’중심의 고용안전망으로 점진적인 재편을 해나갈 필요가 있음을 강조하고 있다.

두 번째 연구그룹으로는 사회보험제도의 적용을 위하여 소득파악 문제에 집중하며, 현행 종사상 지위에 기반한 사회보험제도의 제도적인 문제를 해소하기 위하여 소득기반 중심으로 개편하고 관련 보험료 부과징수를 국세청으로 이관하여 관리하여야 할 필요성을 강조하고 있는 연구들을 예로 들 수 있다(최현수, 2020; 남재욱, 2020). 이들의 연구는 주로 사회보장제도를 소득보장중심으로 하는 근본적인 개편을 주장하면서 사회보험을 적용하기 위해 소득파악의 중요성을 강조하고 있다. 한마디로 이들의 연구는 노동시장의 변화로 인하여 전통적인 표준적 고용관계와 임

금노동자 등 통상적인 고용을 매개로 한 전통적인 복지국가의 사회보장 방식은 미래에 지속가능하지 않다고 보며, 그 대안으로 고용이나 종사상 지위와 독립적인 소득보장중심의 사회안전망 또는 고용안전망의 구축으로 나아가야 할 필요성을 강조하고 있다. 이러한 연구논의는 현행 사회보험 특히, 고용보험제도의 광범위한 사각지대문제와 사회안전망으로서의 그 효과성, 포괄성, 충분성이라는 측면에서 그 대안으로서 소득보장중심의 고용안전망 및 사회안전망 구축이 필요하다는 논리로 이어지고 있다. 연구의 방향은 사회보장제도의 ‘고용노동관계’중심에서 ‘소득기반’중심으로 패러다임의 전환을 시사하고 있다. 이러한 논의는 자연스럽게 종사상 지위 등 기존의 대륙형 사회보험제도를 근간으로 하고 있는 우리나라 사회안전망 제도 개편의 필요성과 함께 기존 가입자 범주의 재설정 등을 전제로 하고 있으며, 논의는 사회보장제도의 목적, 정의, 대상 그리고 관련 보험료 부과징수체계의 개편 등 사회보장 행정의 기술적 쟁점으로 이어지고 있다.

세 번째 연구그룹은 이른바 절충형으로 한편에서 국민취업제도 등 한국형 실업부조의 도입과 함께 고용보험의 사각지대문제에 대응하고, 고용보험을 보완하여 일정소득 이하의 사람에 대하여 우선적으로 이를 포착할 수 있도록 제대로 된 실업부조제도의 구축과 이와 연계된 ‘기초’소득 보장방안을 주장하는 연구자(은민수, 2019; 은민수, 2020a)가 있다. 이 입장은 전 국민 고용보험제도보다는 전 국민 취업지원제도와 고용유지지원제도 등의 내실화가 우선적이라고 보며, 전면적인 기본소득 보장이나 전 국민 고용보험적용보다는 현실적인 방안으로 국민취업제도를 확대 개편하여 한국형 실업부조 대상 그룹을 넓히고, 기초적인 소득보장 등을 유지하자는 단계적인 개편방안이라고 할 수 있다.

마지막으로 노동시장과 고용의 미래, 노동시장 이중구조가 갖고 있는

현재 사회안전망제도의 불평등 확대 재생산 문제와 극복되지 않고 있는 고용 및 사회안전망 사각지대 문제를 강조하며, 향후 인구, 고용, 산업, 기술발전의 방향이 총체적인 차원에서 새롭게 접근하여 소득보장 중심으로 현재의 사회보장체제를 전면 개편하여야 할 필요를 강조하는 기본소득론이 있다. 다양한 기본소득론 중에서 실효성이 높아 보여 주목되는 방안으로 생애주기 맞춤형 기본소득론을 주장하는 김태일(2020)과 좀 더 혁신적인 개편의 필요성을 강조하고 있는 유종성(2020)의 입장들이 있다. 그런가하면 노동과 고용 중심에서, 소득 중심 사회보장제도로의 개편이 불가피함을 주장하는 강남훈(2019), 백승호와 이승윤(2020. 8. 20.) 등의 논의가 있다.

한편, 이와 정반대로 보편적 소득보장방안들보다는 현재의 사회보험제도의 확충이 우선이라고 반대의 입장을 보이고 있는 양재진(2020b) 등의 연구가 있다. 이러한 입장들은 사실 코로나19 이전부터 전개되어 온 노동시장의 이중구조와 사회적 양극화 그리고 사회적 안전망의 사각지대 문제와 우리나라 사회보장제도의 개편에 관해 지난 2010년대 이래 10여년간 꾸준히 이어져 오고 있는 논의의 연장성격을 갖고 있다. 이처럼, 코로나19가 초래한 보건위기는 경제와 산업의 위기에 대한 대응방안에서 고용위기로 다시 사회보장체계에 대한 대안 논의로 심화되고 있다. 본 연구에서는 이러한 다양한 논의들을 비교분석하고, 코로나19가 초래하고 있는 고용위기에 대해 연대성에 기반하여 민주적이고, 실효성 있고, 지속가능한 고용안전망 구축 및 개편을 위한 대안을 제시하고자 한다.

제2절 고용형태 다변화와 불안정노동

기술혁신과 발전이 고용형태 다변화에 어디까지 영향을 미치고 있는지 전부를 파악하기에는 한계가 있다. 현재도 다양한 고용형태가 나타나고 있으며, 각 국가의 경제·사회적인 환경과 상호작용하며 모습을 변화시키고 있을 것이다. 따라서 본절에서는 최근 사회적으로 많은 이슈가 되고 있는 새로운 고용형태인 ‘플랫폼 노동’을 중심으로, 노동세계의 디지털화와 각국의 대응을 살펴보고자 한다. ‘플랫폼 노동’이라는 고용형태 다변화의 일면을 살펴봄으로써 국내 고용형태 다변화로 인한 불안정 노동에 어떻게 대응해 나아가야 하는지 방향을 설정할 수 있을 것이다.

1. 디지털 경제의 대두와 노동사회법적 환경 변화

4차 산업혁명으로 대표되는 기술혁신은 노동세계를 디지털화하고 기존 노동 패러다임에 대한 도전과 변화를 수반하고 있다. 통상고용 또는 표준적 고용형태(풀타임, 무기의, 직접 고용형태의 정규고용) 관계에 기반한 종래의 고용관계가 변화하고 있다. 또한 기존의 노동법적 ‘인적종속성’ 기준으로 살펴보면, 노동세계 디지털화는 ‘종속 노동자’와 ‘자영인’이라는 이분법적 분류 방식에 교란을 초래하고, 이는 사용자 규명을 통한 사용자 의무와 책임을 모호하게 한다. 사용자와 종속노동자의 관계 규명이 모호해짐에 따라 이와 연동된 사회보장제도 또한 심원한 도전에 직면하고 있다.

이러한 노동세계 디지털화로 인한 구조적 변화에 비해 아직까지 새로운 고용형태에 종사하는 사람들의 ‘양적인’ 비중 자체는 크지 않은 편이다. 플랫폼 노동으로 대변되는 새로운 고용형태는 기존 특수형태근로

일부 중첩하는 부분도 존재하지만 전혀 다른 특성이 존재한다. 알고리즘 기술이 적용된 플랫폼이 중개자로서 사용자를 대신해 고객과 노무제공자의 관계를 직접적으로 매개하므로 이전의 특수형태근로보다 사용자 존재가 더욱 모호하거나 아예 실종되어 버린 상태로 전개되고 있는 것이다.

고용·노사관계 대상자체의 불확정성뿐만 아니라 모호성 그리고 중첩성과 함께 포괄적인 고용형태의 다양성, 이질성 심화와 ‘취업형태의 혼합성(hybrid employment)’이 커다란 특징으로 나타나고 있다.

이러한 특징은 특히 1인 자영업에게서 두드러지는데 1인 자영업인은 ‘타인을 고용하지 아니하고, 하나 또는 복수 사용자를 위하여 ‘혼자’ 일하는 사람’을 일컫는다. 국가별 그 수에 차이가 있지만 자영업인의 대략 50% 내외를 차지하는 것으로 보인다. 유럽의 주요국가의 경우는 전체 취업자 중 3~5% 내외가 ‘플랫폼 노동, 1인 자영업’에 해당하는 것으로 추산되고 있다(이호근, 2020). 그러나 이 통계상의 분류는 전업 상태의 정의 기준에 속할 경우에만 해당하며 고용관계에 대한 최근 ILO의 재 분류기준, ‘혼합 고용’상태에 있는 플랫폼 경제와 연계된 ‘포괄적인 한계고용 노동자’를 모두 대상으로 포함하는 경우 그 수는 더 늘어날 것으로 추정된다(Huws & Joyce, 2016).

또한 노동시장 내에서 혼합적으로 복수의 직업을 가진 사람들이 증가하는 추세인데, 이유는 다양하지만 추가소득을 얻고자 하는 경우, 소득이 불충분하여 복수의 직업에 종사하는 등의 이유가 있을 수 있겠다. 눈여겨 보아야 할 점은 이러한 형태의 1인 자영노동이 각 국가별로 기존 노동시장에 이미 존재하는 다양한 형태의 불안정 고용과 연계되어 나타나고 있다는 점이다.

따라서 고용형태 다변화로 노동시장 내 사회적 보호가 필요한 사람들의 문제는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 이들이 공급초과로 인한 임

금 및 노동조건의 하향화 압력을 받고 있으며, 둘째, 상시적인 고용불안의 문제를 안고 있고, 셋째, 시간과 장소의 대면주의(Presenteeism) 우회로 발생하는 차별문제에 노출되어 있으며, 넷째, 다양한 형태의 노동은 자주 심야나 주말 등 ‘비사회적(asocial) 시간대’에 일하는 사회적 고립의 문제를 안고 있으며, 다섯째, 초과노동의 문제에 처해 있고, 여섯째, 스스로의 법적 지위가 불안정하고, 계약상대방의 불투명함이나 비공식성으로 인한 과세의 문제가 대두되고 있으며, 일곱째, 노동공급에서 중개자문제(intermediatin)의 ‘재대두’ 등 다양한 문제가 있다. 특히 이들 불안정 고용층의 집단적 권리와 관련하여 1인 자영인이 노동조합이 아닌 ‘독자적 조직’을 통해 이익을 대변하고자 하는 모습도 나타나고 있다. 반면, 노동조합에 직접 가입하여 이익을 대변하고자 하는 경우는 소수인 것으로 보인다.

2. 고용형태 다변화에 대한 각국의 상황과 대응

이러한 환경변화 속에서 불안정 노동에 대해 세계 각국은 어떤 상황이며, 어떻게 대응하고 있는지 유럽 국가를 중심으로 살펴보기로 한다.

가. 국가별 상황과 대응

네덜란드의 경우 다양한 형태의 비정규노동이 존재하고 있다. ‘유연노동직업(Flexi-jobs)’에 해당하는 재택, 프리랜서, 호출 온디맨드, 제로시간계약노동, 중개계약 등의 비율이 약 22%에 달한다(Vonk & Jansen, 2017, p.3). 플랫폼 노동 1인 자영인은 바로 이 유연노동자 분류에 속하며, 이들 대부분은 고용이 불안정하고 노동조건이 취약한 것으로 알려져

있다. 2015년 7월 1일 ‘노동과 안전에 관한 새 법령(Wet Werk en Zekerheid)’을 통해 무기계약자 피고용인과 유연노동자 간의 새로운 균형을 찾고자 시도한 바 있다(Vonk & Jansen, 2017).

네덜란드는 디지털 플랫폼 경제가 새로운 노동형태를 초래하고 있다고 보고 기존 노동시간법(Working Hours Adjustment Act)을 ‘유연노동법(Flexible Working Act)’에 의해 대체하는 방식으로 대응하고 있다(이호근, 2020).

최근 플랫폼 노동의 법적 지위와 관련하여 2019년 암스테르담 1심 법원에서 고용계약 존재여부에 대한 중요한 판결이 있었다. 음식배달 플랫폼 업체인 Deliveroo 배달노동자들을 개인사업자가 아닌 ‘피고용인’으로 간주하고, 이들이 택배배달원을 위한 도로운송단체협약에 따라 보호받아야 한다고 판결하였다(Daugareilh, Degryse, & Pochet, 2019). 사용자가 이에 항소하여 논쟁이 지속되고 있으나 플랫폼 업체를 사용자로, 배달노동자를 노동자로 인정하였다는 점에서 중요한 의의를 가진다고 하겠다.

영국 또한 Uber택시기사, City Sprint, Deliverloo 등 음식배달기사들이 열악한 노동조건과 사회적 보호의 취약성 등을 인정하여 이들을 노무제공자(worker)로 보고 최저임금과 사회보장제도 등을 적용하는 판결 사례도 시사하는 바가 크다.

이탈리아는 전체 취업자 중 자영업자가 25~30%를 지속적으로 유지할 만큼(박제성, 양승엽, 신수정, 2018, p.100) 농업노동 종사자와 다양한 유형의 자영노동자가 많다. 또한 ‘호출과 도급노동의 중간적 형태’라 할 수 있는 비정규노동이 존재하고 하고 있는데, ‘지속적이고, 조율된 협력계약’(co.co.co)¹⁾ 노동이 이에 해당한다(이호근, 2020). 이들은 전문적

1) 여기서 co.co.co란 지속적이고 조율된 협력을 위한 계약(contracts for continuous

인 자영인과의 차이, 전문성이 없는 자영인과의 다른 형태로 이 둘의 중간 수준에 해당한다고 볼 수 있겠다. 돌봄서비스 영역 등에 상당한 비중을 차지하는 ‘co.co.co’는 도급계약 형태로 일을 하고 있어, 이들 가운데 상당수가 ‘1인 자영인, 플랫폼 노동자’로 연계 될 가능성이 높아 보인다(이호근, 2020). ‘co.co.co’가 2003년 법으로 도입된 이후 2012년에는 남용을 규제하기 위해 ‘프로젝트형 co.co.co’의 경우 축소하였고 2015년에 다시 바우처형 자영노동을 확대하였으나 노조 반발로 2017년 바우처형은 완전 폐지하고, 현재는 변형된 형태의 간헐적 노동(occasional work)에 이르는 등 유형이 오락가락하고 있다(이호근, 2020). 이탈리아는 플랫폼 노동이 포함된 이러한 co.co.co. 등에 대하여 노동조합에 적극적으로 가입하도록 하거나 단체교섭에 포함시켜 협약을 체결하게 하고 있다. 또한 이탈리아 국민사회보장연구원(INPS)주관으로 다른 비정규 노동자들과 함께 사회보장제도에 폭넓게 포섭되고 있다는 점이 특히나 주목할 만한 대목이다(Jessoula, Pavolini, & Strati, 2017).

전통적으로 산업안전 분야의 선진국으로 알려져 있는 독일도 노동시장 디지털화로 나타나는 새로운 고용형태의 흐름을 피해가지 못하고 있다. 특히 디지털 플랫폼을 기반으로 제공된 업무를 스스로 판단하여 수행하는 ‘크라우드워커(crowdworker)’들에 대해 기존 법적 체계 내에서 이루어지지 못하는 보호 여부가 논란이 되기도 하였다(조성혜, 2017). 그러나 독일은 사회법전이 체계화되어 있어 행정적으로 현재 모든 노동자의 지위를 분류할 수 있는 시스템이 구축되어 있다는 장점이 있다.

플랫폼 노동과 관련한 1인 자영인의 법적 지위에 대해 적절한 사회보장법적 보호방안을 다각도로 논의하고 있으며, ‘가내노동법(Heimarbeitsgesetz)’의 현대화와 개정방안을 주요하게 논의하고 있다.

and coordinated collaboration)을 의미한다.

프랑스는 2016년 8월 노동법상 플랫폼 노동자를 위한 권리 규정을 마련하여 전통적 근로자와 구별되는 독립적 근로자로서 노동자성을 인정하고 있다(김연주, 2019. 11. 28.). 플랫폼 노동의 노동법적 해결방안으로 이들의 자주적 단결권 부여방식을 중요한 과제의 하나로 제시하고 있다는 점에서 유럽연합 내는 물론 디지털 경제시대 글로벌한 차원에서 플랫폼 노동 규율방안의 중요한 모델 중 하나가 되고 있다(이호근, 2020). 프랑스는 2018년 1월 ‘플랫폼 경제’의 개념과 함께 플랫폼 1인 자영 노동자의 사회법상 보호를 강화하기 위한 노동법적 규정을 도입하였다. 프랑스는 노동법 제60조항에 ‘독립노동(travailleur indépendant)’에 대한 정의 규정을 도입하였고, 조세와 지출법상 플랫폼이 ‘기업’으로 정의되었다. 이에 따라, 플랫폼 노동자는 ‘거부의 권리(droit à la déconnexion)’ 및 16세 이상 모든 플랫폼 노동자는 ‘직업교육청구권(compete personnel d’activité)’을 갖게 되었다(이호근, 2020). 플랫폼 기업은 사회적 책임으로 산재보험 가입의무 및 지속적인 직업교육의 의무를 지게 되었다. 플랫폼 노동자는 노동조합에 가입하고, 노동조합을 결성할 수 있으며, 그들의 행사가 플랫폼 노동자의 책임이 되지 않도록 하거나 플랫폼이 배제되지 않도록 하는 ‘파업권’ 등을 인정하여 유럽 국가는 물론 전 세계적으로 플랫폼 노동 입법과 관련하여 가장 앞선 모습을 보여주고 있다.

나. 시사점

이상 각국의 사례를 살펴보면 노동시장의 디지털화로 인한 고용형태의 다변화 양상은 전 세계적이라는 것을 알 수 있었다. 특징적인 점은 플랫폼 노동과 관련하여 국가적인 수준에서 종합적인 대책을 수립한 나라는 프랑스가 유일하다는 점이다. 대부분의 국가는 그동안 각국에서 기존에

‘불안정 고용’이나 ‘위장 자영인’에 대한 정책 대응차원에서 지속해 왔던 내용들을 보다 새롭고 다양한 형태로 발전시키고 있었다.

이와 관련하여, 각국은 운송이나 배달 부문에서 이루어지는 플랫폼 노동을 중심으로 ‘사법적 대응’을 하고 있으나 아직은 하급심 판결에 국한되어 이루어지고 있는 실정이다. 운송·배달 부문을 제외한 다른 부문 특히 웹기반형 플랫폼에 대한 대응방안을 마련하기란 더욱 복잡하고 어려울 것으로 예상된다. 웹기반형 플랫폼 노동에 대한 대응방안으로 사회보장법 차원에서 ‘디지털 사회보장 방안(Digital Social Security)’을 마련하는 논의가 주목받고 있다.

우리나라도 최근 ‘타다’ 판결에서 보여지듯, 운송·배달 부문에서 ‘사법적 대응’의 움직임이 나타나고 있다. 하지만 우리나라 법원은 다양한 방식으로 플랫폼 기업의 사용자적 책임을 모색하려는 다른 나라의 시도와는 다르게 접근하고 있는 듯하다. ‘타다’ 판결에서 우리나라 법원의 판결 태도는 고객과 플랫폼간의 대역관계라는 단면적인 관점에서만 바라보고 있는 듯하다. 플랫폼 노동을 보호하는 방안을 마련하자는 사회적인 요구와 플랫폼 노동 보호방안에 대한 글로벌한 판결 취지와도 달라 아쉬운 실정이다. 이렇듯 아직은 하급심 판결에 그치고 있지만 보다 적극적으로 입법정책을 연구할 필요가 있다. 또한 관련 법제도를 분석하고 관련 판례법리를 비교법적으로 활발하게 연구하여야 할 것이다.

또한 프랑스와 같이 종합적이고 국가적인 수준에서의 대책을 당장 마련하기 어렵다면 우리나라도 기존 법들을 현대화하고 점진적으로 개정해 나갈 필요가 있을 것이다.

우리나라의 경우 법 규정에서 유일하게 존재하고 있는 기존의 산업재해보상법상의 특수형태근로종사자의 법 규정은 다음과 같은 방식으로 법 개정이 필요할 것으로 사료된다. 첫째, 사회보험영역인 산재보험법 제

125조와 126조의 특례규정을 확대 개정하여야 할 것이다. 이 규정의 의의와 문제는 그것이 플랫폼 노동의 사회보험을 적용하기 위하여 중요하고, 사실상 현재까지 유일한 규정이라는 점에도 불구하고, 이 규정마저 ‘임의적용’방식을 취하고 있어 사회보험과 사회보장의 의의가 크게 제약되고 있다. 둘째, 적용범위는 산재보험영역을 넘어 고용보험 및 고용촉진 관련법 영역 그리고 건강보험과 연금보험영역으로 적용시 현재 자영업이 모두 지역가입자로 되어 있는 현행과 달리 이들이 ‘종속적 자영업’이라는 특성을 감안하여 비용부담 개선방안을 별도로 마련해야 할 것이다. 현행 산재법 제125조의 ‘모범’규정 개정을 통해 불특정 다수 사용자나 사용자적 지위에 있는 자를 포섭하도록 ‘취업자+@’법 형식으로 대상자 정의 개정방안을 모색하는 한편, 현재와 같이 ‘시행령’을 통해 업종별 단계적으로 적용범위를 확일적으로 배제하거나 적용기준으로 삼고 있는 방안을 개선할 필요가 있다.

아울러, 독일연금공단의 근로자지위확인 절차와 유사한 법적 근거를 마련하고 규정 및 관련 제도를 도입하여야 한다. 플랫폼 노동자에 대한 사회보험 적용여부 등을 판단하고 그들에게 적합한 보호방안을 제시할 수 있는 행정체계의 운영이 필요할 것이다.

제3절 소득중심 고용안전망 구축의 현황과 쟁점

이 절에서는 코로나19를 계기로 활발하게 진행되고 있는 사회보장 패러다임 재편 논의의 현황과 쟁점을 간략하게 살펴보고자 한다. 전 국민 고용보험을 둘러싼 고용안전망 강화방안을 외국의 제도적 경험을 토대로 진단하고자 한다.

1. 사회보장 패러다임 재편 논의의 현황

코로나19 위기로 우리나라 사회보장제도의 ‘고용복지연계’ 정책은 ‘고용과 독립적인 사회보장 강화’로 불과 10여년 만에 정책과 학계 논의 중심축이 변화하였다. 이것은 사회보장제도의 기존 종사상 지위에 기반한 사회보험중심제도에서 궁극적으로 소득중심 조세방식의 사회보장제도 개편논의로 이어지고 있다. 동시에 이것은 질병으로 인한 소득보장과 감염병으로 인한 소득 및 영업의 상실에 대한 사회‘보상’의 제도화 문제를 대두시켰다. 즉, 코로나19는 질병감염으로 인한 소득단절에 대하여 현금 급여인 질병보상금도입(건강보험료 인상 등 불가피) 등 사회보험 확충과 임시적으로 재정을 동원하여 지급된 긴급재난지원금 등을 법정요건을 구비한 사회‘보상’으로 정립할 필요가 대두되는데 그 특징이 존재한다. 이 경우 ‘새로운 보상의 법적요건’은 그 사회적 위험의 원인이 개인의 책임에 따른 것이 아닌 질병 등 사회적 원인으로 인한 사회적 거리두기와 관련한 영업제한 등에 기여한 것으로 국가의 보상책임에 대한 개념이 확대되고 있다. 결국 사회보장의 기본방향은 기존의 사회보험중심 심화확대론 vs. 조세방식에 의한 사회보장 강화론이 경쟁할 것으로 전망된다. 특히, 사회보험제도의 적용제외자와 광범위한 사각지대 및 ‘저 부담·저 급여’로 인한 낮은 보장수준 등으로 인하여 기존의 엄격한 사회보험중심 비스마르크형 사회보장제도는 양면에서 압박을 받고 있다. 결국, 사회보장 모델은 종사상 지위에 기반한 비스마르크형 사회보험제도에서 ‘낮은 수준의 보편적인 조세방식의 사회보장모델인 영미형 베버리지 모델’로 이 동압박이 가중되고 있다.

여기에서 노동시장 이중구조는 ‘사회보장의 이중구조’(이른바 ‘이중구조의 중층화’)를 심화시켜왔는데 이 틈새로 보편적 소득보장론, 이른바

기본소득론이 대두하고 있다. 즉 한편에서, 고용과 노동에 기반한 사회보험 방식의 사회보장제도 불완전성이 더욱 크게 노출되고, 그에 대한 문제점과 그 한계로 인하여 궁극적인 개선전망에 대한 우려가 더욱 증폭되고 있다. 그러나 다른 한편으로 보편적 소득보장론(기본소득 등)은 재정 또는 자원 마련문제 외에도 기존 사회보장 체제에 대한 ‘보완’이 아닌 ‘대체’여부가 논란이 되고 있다. 그런데, 보편적 소득보장론은 자원문제 외에도 몇 가지 논쟁점을 야기하고 있다. 즉, 사회보장의 핵심원리는 권리로서의 사회보장론과 다양한 사회적 위험에 대하여 각각 보험과 보상 또는 공공부조 등 다양한 방식을 통해 권리와 책임에 대해 역사적으로 형성 발전해 온 정교한 체계(사회보험의 ‘가입자’와 사회보상과 공공부조의 ‘수급권자’에 대한 사회급여 수급권인정, 의무의 미이행시 그 권리의 제한 요건, 사회급여지급 발생 원인이 제3자의 불법행위시 그 구상권문제 등)를 기반으로 하고 있다. 즉, 각각의 급여 수급요건은 각각의 사회적 위험의 내용이나 그 성격에 따라 급여의 원인관계에 의한 ‘인과적 급여’ 또는 국가가 정책적 필요를 정하여 인정하는 ‘합목적적 급여’ 등 급여체계에 대한 복합적 이해나, 수용성 및 정합성이 요구되는 것이다. 권리로서의 소득보장에 대한 ‘정당화’문제와 소득보장이 그와 같은 다양한 사회적 위험을 어떻게 해결할 수 있는지에 대한 심층적 검토가 불분명하다. 동시에 의료와 사회서비스 등 소득보장외 사회보장의 제2, 제3의 축에 대한 대안이 부재하고 있다. 반면, 국민연금 사각지대문제와 지속가능성에 대한 비판과 고소득자와 저소득자간의 분배정의의 왜곡현상 문제와 공공부조의 낙인화 효과 등에 대한 보편적 소득론의 비판과 개선방안 요구는 타당하며, ‘생애맞춤형 기본소득 보장안(5년도)’(김태일, 2020. 7. 8.; 석재은, 2020)은 현실적인 대안의 하나로 평가되고 있다. 그 외에 한국의 사회보장제도는 경제정책과 사회정책의 비대칭성이 여전히 크고, 사회보장

제도에 있어 당사자 참여보다는 운영의 국가주도성이 강한 특성을 갖고 있다.

2. 소득중심 고용안전망 구축방안 쟁점

코로나19는 기존의 고용 중심의 고용 및 사회안전망으로부터 ‘소득중심의 고용안전망’으로의 재편논의를 촉발하였다. 소득중심이라는 뜻은 고용이나 종사상 지위여부와 관련 없이 일하는 사람 모두의 소득 형태(노동소득, 사업소득, 자산소득 등)와 사회적 위험의 정도에 따라 보험료의 징수와 부과 그리고 급여의 지급이 이루어지게 하는 방안이다. 이 논의의 주된 배경은 첫째, 노동시장 내 이중구조와 고용형태의 다변화로 인하여 안정적인 상시, 풀타임의 정규직 노동자를 기본으로 사회적 안전망을 구축하고자 했던 기존 사회국가의 유지나 지속가능성이 개선되지 않고 있다는 문제의식에서 출발하고 있다. 둘째, 이 방안은 현재의 생산과 산업 그리고 고용구조가 디지털 자본주의 시대에는 기존의 사회안전망 사각지대 문제를 더욱 악화시킬 것이라는 전망에 기반하고 있다. 셋째, 앞의 두 가지의 여건에 더하여 점차 노무제공의 주체와 그 수령의 주체가 다원화되어 노동시장 내 ‘지위’나 ‘소득’도 전통적인 사용종속관계나 임금노동자와 종속노동에 대한 사회적 보호를 기준으로 하는 사회안전망은 상호정합성이 점차 부적절해지고 있다는 문제의식에서 비롯되고 있다. 노동시장 내 이중구조나 취약한 자영업자의 비중이 증가하고 있다는 점뿐만 아니라, 플랫폼 노동과 같은 새로운 노무공급관계에서 사용자가 누구인지 확인이 안 되거나, 국내외를 넘나들며 노무제공과 그에 대한 대가가 이루어지는 방식이 확산되고 있는 추세에서 기여방식에 의해 사용자적 지위에 있는 자의 분담금 납부를 확보하는 것도 더욱 어려워지고 있다는

측면도 대두되고 있다.

이런 현상은 특히 이른바 플랫폼 노동과 같은 고용관계에서 사회보장의 미래와 관련해서도 중요하게 제기되고 있으며, 특히 취약계층에 대한 공적 자원에 의한 고용안전망을 제공하여야 할 필요가 증가하고 있는 데에 그 주요 배경이 존재한다. 결국 미래의 고용 및 사회안전망을 유지하려면 현재 엄격한 고용과 종사상 지위에 기반한 사회보험 기여방식의 사회안전망을 대신하여, 소득이 발생하는 모든 곳에 국세청을 중심으로 거래세 형태의 보험료에 상당하는 부담금을 부과하고 그에 대한 급여를 지급하는 방안으로 전환하여야 할 필요성이 대두되고 있다. 이와 같은 논의는 이미 사회보험 통합징수 논의에서 사회보험료 통합징수를 개별 사회적 위험을 담당하고 있는 공단으로부터 소득과약을 담당하고 있는 국세청으로 이관하여야 할 필요성 속에서 논의되어 온 사회보험통합방안 논의의 연장선상에 있다. 코로나19로 인한 고용위기는 이런 배경 속에 결국 고용안전망으로서 실업의 방지와 실업자에 대한 소득지원 그리고 관련 고용서비스와 능력개발의 지원체제 구축을 통해 종속노동자와 자영업자를 포괄하는 사회안전망 구축 필요성 논의를 더욱 확산시키게 되었다.

그런데, 이러한 논의를 정책과 법·제도에 반영하여 시도하고 있는 국가 모델로 덴마크(장지연, 홍민기, 2020)와 프랑스(노대명, 2020; 장지연, 박제성, 2018)²⁾의 사례가 분석되었다. 먼저, 덴마크는 2017년에 자영업자와 비정규직 노동자에게도 임금노동자와 같은 실업보험제도를 적용한

2) 프랑스의 실업보험 개혁과 관련 프랑스 의회는 2018.9.5. “자신의 직업적 미래를 선택할 자유에 관한 법(loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel)”을 통과시키고 2019년부터 시행에 들어갔는데, 동법 제2장은 “더욱 보편적이고 공정한 실업급여”라는 제목하에 자영업자를 보호대상으로 포괄하고, 자발적 이직자에게도 급여를 지급토록 하였다. 이는 첫째, 기존 임금노동자만 실업보험 적용대상이었던 것을 자영업자를 포함 전체 취업자로 대상을 넓혔다는 점과 새로운 실업보험제도가 자영업자의 실업급여를 위하여 기여금이 아닌 ‘조세’로 충당한다고 명문화하였다는 점에서, 우리나라의 전 국민 고용안전망 논의에 한 시사점을 주고 있다(장지연, 박제성, 2018, p.50).

다는 법안을 통과시키고 2018년 1월부터 시행하고 있다(장지연, 홍민기, 2020). 덴마크의 새로운 실업보험제도는 실업보험 수급자격과 수급액이 노동자나 자영업자의 종사상 지위의 구분과 관계없이 그들의 이전 소득을 기준으로 결정된다. 이런 제도의 도입목적은 급격히 증가하는 새로운 형태의 고용을 사회적으로 보호하기 위한 것이다. 덴마크에서는 기존에도 자영업자는 별도의 실업기금에 가입할 수 있었으며, 수급기준도 달랐으나, 새로운 실업보험제도는 이제 국세청에 신고된 근로소득세와 사업소득세를 합산한 금액을 기준으로 보험자격과 기여액이 결정된다는 점이 특색이다(장지연, 홍민기, 2020, pp.75-76).

한편, 프랑스의 실업보험 개혁 역시 임금노동자를 넘어 모든 취업자로 적용 대상을 넓히는 한편, 자발적 이직자에게도 급여를 지급하는 보편주의 원리를 실현하고자 한다는 점이 주목되고 있다. 이를 위하여 재원을 기여금이 아닌 조세로 충당하고자 하는데 이는 북유럽 국가들의 사회보험제도 원리와 유사성이 있다(장지연, 박제성, 2018, p.50). 즉, 프랑스의 실업보험 개혁 역시 노동시장 내 임금노동자와 자영업자의 경계에 서 있는 종속적 자영업자의 규모가 증가하는 현상에 대한 대응이라는 측면에서 전 국민 고용안전망 구축방안으로 주목되고 있다. 이러한 ‘소득기반 고용안전망 재구축’의 핵심은 보험가입에 대하여 종사상 지위가 아닌, 결국 보험료의 근간이 되는 소득을 중심으로 하여 종속노동자와 자영업자를 횡축에서 통합적으로 연결하는 전 국민 고용보험 제도로 재편하고자 하는 것이다. 이는 기존 제도의 개편을 의미한다. 고용노동부가 2020년도 말까지 전 국민 고용보험제도의 구체적인 방안이 아닌 이른바 ‘로드맵’을 준비하겠다고 보고(이지혜, 성연철, 2020. 5. 10.)한 것은 이 작업이 향후 전문가층의 심층적 논의와 당사자들의 이해관계에 있어 조정이나 국민적 합의가 있어야 한다는 점을 역설적으로 시사한 것이다.

먼저, 덴마크와 프랑스의 사례에서 보듯이 소득기반 사회안전망의 중요한 전제는 기존 노사의 기여금(방식)을 대신해 ‘노동시장세(labour market contribution)’나 ‘일반사회기여금(General Social Contribution)’이라는 조세방식으로 유지되는 사회안전망으로의 재편을 전제로 하고 있다. 2000년대 전반 국제적으로 ‘고용과 복지 그리고 직업교육훈련제도’의 이른바 황금삼각형모델(The Golden Triangle Model)(이호근, 김재원, 2009)로 주목을 받았던 덴마크모델은 질병, 모성 및 실업보장 등을 위하여 임금노동자와 자영업자 모두 8%에 달하는 노동시장기여금을 조세로 납부하고 있으며, 여기에 사용자의 기여는 없고 대신 실업급여의 2/3를 국가의 일반회계로 충당하는 방식이다(이호근, 김재원, 2009, p.82). 이와 같은 전 국민 고용안전망은 종사상 지위와 무관하게 전 국민 취업자 고용보험을 구축하고 있지만 정작 이런 높은 노동시장기여금이 이 나라 모델의 다른 나라 수용여부에 가장 큰 어려운 점으로 쟁점이 되었다. 마찬가지로 프랑스의 경우에도 임금의 2.4%에 해당하던 임금노동자의 실업보험료를 폐지하는 대신 사회보장 조세인 ‘일반사회기여금’을 1.7% 인상하여 필요 재원을 마련한다는 방안을 제시하였다. 임금노동자는 소득의 7.5%에서 9.2%로 인상, 자영업자는 8.0%에서 9.7%로 인상하는 반면, 노동자 임금의 4%를 내던 고용주의 기여분은 그대로 유지하였다(장지연, 홍민기, 2020, p.77). 이러한 마크롱 정부가 2019년 12월부터 시행하고 있는 사회안전망 구축의 중요방안은 상당한 수준의 고용분담금이 조세로 전제되어 있다.

3. 소득중심 고용안전망 구축방안의 과제

전 국민 고용보험제도 구축의 본질적 내용은 현행 낮은 수준의 고용보험료를 그대로 둔 채, 일하는 사람 모두의 소득파악을 위하여 징수와 부과 체계를 국세청으로 이관하는 문제만이 아니라 할 것이다.

그럼에도 이러한 코로나19 위기와 더불어 기능하는 고용안전망 및 사회안전망을 구축하기 위한 국민부담의 증가에 대한 논의는 사실상 크게 부각되지 않고 있다. 동시에 국세청으로 부과징수 체계를 이관하더라도 결국 남는 문제는 지금껏 공단을 통해 당연히 부과징수가 되던 임금노동자의 경우 과세항목과 비과세항목 정도인지를 비교하는 일외에 부담수준에 대해서는 그것이 동일한 수준에서라면 그들에게는 부담의 증감 면에서 큰 변동이 없을 것이나, 지금까지 종사상지위에서 제도적으로 배제되었거나 실질적으로 적용되지 않고 있는 사람들, 즉 완전 자영업자에 대한 사회안전망에의 가입을 강제하게 되는 문제는 새로운 차원의 성격을 갖는 것이다. 이것은 결국 우리나라 사회보장관련 많은 판례가 그러하듯 침해되는 ‘사익’보다는 자영업자 모두를 강제가입시킴으로써 얻어지는 전 국민에 대한 고용안전망의 제공이라는 ‘공익’이 훨씬 더 커서 합헌이라는 판단으로 귀결될 가능성이 크다. 그럼에도, 이것이 단체에 가입하지 아니할 헌법상 소극적인 결사의 자유를 침해할 우려가 존재하는 것은 사실이므로, 어떻게 자영업자를 강제로 사회안전망에 포섭할 수 있을 것인가가 향후 쟁점이 될 것이다. 따라서 일정소득 미만의 자영업자의 경우에는 사회적 보호차원에서 강제가입을 권하되 일정소득 이상 고소득 자영업자의 경우에는 그 선택을 당사자에 맡기는 임의가입 방식으로의 운영이 불가피할 것으로 전망된다. 독일의 경우에도 보호의 필요성이 있는 이른바 스스로 타인을 고용하지 아니하고 노무를 제공하고 보수를 받는 1인 자

영업자에 대해서만 연금보험가입을 법적으로 강제하고 있고, 나머지는 이들을 원칙적으로 자영업자로 분류하여 개인의 임의적 선택사항으로 남겨두고 있다. 게다가 연금보험의 경우에도 이들은 성질상 자영업자이기 때문에 보험료를 스스로 100% 자신이 납부하여야 하는데, 가입만을 법으로 강제하고 있다는 점이 다른 자영업자와 구분된다. 요점은 소득기반 고용안전망은 유사노동자에 속하여 현재 고용안전망에서 인위적으로 배제되어 있는 그룹을 당연포섭 대상으로 하면서, 소득이 취약한 자영업인에 대하여 본인의 기여금 외에 조세방식의 보험료 재원확보와 그에 대한 지원방안을 병행하여 이루어질 수밖에 없을 것이며, 그 의의는 국가에 의한 자영업자를 향한 적극적 결사의 자유 실현이라는 이익의 정당성 문제라 할 수 있다.

이런 배경 속에 현재 소득기반 고용보험으로의 전환은 첫째, 일정 금액 이상의 (과세) 소득을 받는 취업자³⁾의 가입을 의무화하고자 하는 것이다. 우리나라 통계청의 정의에 따르면 취업자란 “15세 이상 인구 중 조사대상기간(15일이 포함된 1주간)에 ① 수입을 목적으로 1시간 이상 일한 사람, ② 같은 가구 내 가구원이 운영하는 사업체나 농장의 수입을 위해 18시간 이상 무급으로 일한 사람(무급가족종사자), ③ 직업이나 사업체를 가지고 있으나 일시적인 병, 사고, 연·휴가, 교육 등의 사유로 일하지 못하였다가 이들 사유가 해소되면 다시 일할 수 있는 사람(일시휴직자)을 말한다(통계청, 2020, p.140).”라고 정의하고 있으며, “국제노동기구 국제기준에 따르면 조사대상기간에 수입을 목적으로 단시간 근로, 부정기 근로, 교대 근로 등과 같은 근로형태로 최소 1시간 이상 일하는 사람들도 모두 취업자에 포함된다(통계청, 2012. 6. 22.)”고 보고 있다.

이러한 소득기반 전 국민 고용보험의 방안은 가입자 적용범위, 재원조

3) 2장 말미의 〈박스 2-1〉의 한국과 독일의 취업자 개념 비교를 참조.

달, 급여와 보험료 징수행정에서 기존의 고용안전망의 개편을 전제로 하고 있다. 그 핵심은 결국 비임금 노동자의 소득파악 등 월 단위 소득파악 체계를 제도화하는 기술적인 문제를 해결하여야 한다. 실업을 판정하여 급여를 지급하는 고용보험을 확대하기 위해서는 매월 소득정보 파악이 필수적인데 소득 변동성이 크고, 귀책사유 없이 소득이 감소하는 사례가 많은 특수형태 근로종사자 등에게 실업급여를 지급하기 위해서는 직전 3개월 보수가 전년도 동일 기간보다 감소하였음을 증빙할 수 있는 정보가 있어야 한다(이병희, 2020b, p.21). 동시에, 수급기간 중 일정한 소득활동을 허용하기 위해서는 매월의 소득확인이 필요하다. 이것은 사업장 단위의 적용체계를 인별 적용체제로 전환하고, 피보험자격 이중취득을 금지하는 현행 규정과 달리 비전속적 특수형태 근로종사자, 플랫폼 노동자, 예술인 등 복수의 일자리에서 일하는 취업자도 일정 금액이상의 소득 기준을 충족하면 적용한다는 것을 의미한다. 또한 실시간 소득정보가 파악될 경우 개인별로 소득을 합산하여 적용대상의 추가 확대가 가능하다는 점으로 실업급여 수급기간 중 일정한 소득활동을 허용하고 복수의 일자리에서 한 일자리를 잃었을 때 일하는 다른 일자리가 적용 소득기준을 충족하지 못하면 실업급여 수급이 가능하게 된다는 의미이다. 이러한 실소득 파악은 고용보험 뿐만 아니라 사회보험 전체의 사각지대를 해소할 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다(최현수, 2020. 9. 8.). 일정 이상의 소득활동을 하는 취업자의 사회보험 가입을 의무화하고 과세소득 자료를 활용하여 적용여부를 판단하여 소득세와 사회보험료를 통합하여 징수하는 체제로의 개편을 의미한다.

구체적인 해법은 소득파악이 어려워 고용보험제도 사각지대에 있는 ‘실질적 사각지대자’만 무려 378만 명에 달하는 것으로 추정되는 만큼, 과세부담을 회피하려는 소득 수취자(노무제공자)의 과소신고 유인동기를

차단하는 동시에 세무상 손금/필요경비 인정을 위하여 과대 신고하려는 소득지급자(사업주)의 과대 신고 유인동기 등 상충관계를 이용하여, 소득 지급자 매월 신고체계를 확립하여 국세청 신고소득을 활용하여 고용보험이 전면 적용되도록 해야 한다는 것이다(이병희, 2020b, p.19, p.23). 이러한 방식은 모든 사회보험으로 확대적용이 가능하다는 점 또한 언급할 필요가 있다. 즉, 개인이 언제 어디서 무슨 일을 하는지와 관계없이 발생한 소득을 기준으로 사회보험료를 부과하고 징수하는 방법을 적용하는 것이다. 이는 특히 특수고용형태 노동자나 플랫폼 노동자 그리고 프리랜서 등에게 소득을 지급하는 자의 소득신고 주기를 월단위로 단축하고, 신고의무를 부과하는 방식을 전제하고 있다. 각 개인이 정규직인지 비정규직인지, 임금노동자인지 자영업자인지와 무관하게 개인단위로 소득을 파악하고 이를 토대로 모든 노동자 또는 시민에게 사회보험료를 부과하고 징수하는 소득 중심 사회보험제도가 그것이다(최현수, 2020. 9. 8.).

제4절 보편적 소득보장제도 도입의 쟁점과 과제

현재의 고용안전망은 여전히 사회보장 중심축이 ‘고용’과 ‘사회보험’을 중심으로 한 사회보장체제를 기반으로 하는 것이다. 그런데 코로나19가 초래하는 사회경제적 위기로 우리나라의 사회안전망은 두 가지 차원에서 근본적인 비판에 직면해 있다. 하나는 노동시장 이중구조(이승윤, 백승호, 김윤영, 2019)와 불평등 문제(강남훈, 2019)이며, 다른 하나는 기존 사회보장제도의 고질적 사각지대 문제(김태일, 2020. 7. 8.)이다. 이러한 비판들은 최근 정부의 개선방안에도 불구하고 향후 고용안전망과 사회안전망의 근본적인 방향전환이 없이는 문제를 해결하기 힘들 것으로 인식

하고, 그 대안으로 보편적 소득보장제도로서의 다양한 기본소득도입 방안(유종성, 2019; 김태일, 2020. 7. 8.; 유종성, 2020. 8. 26.)을 주장하고 있다. 특히 코로나19 위기직후의 긴급재난지원금 지급문제는 그 논의를 확산시켰으며 이 과정에서 기본소득과 같은 보편적 급여지급방안이 실현가능한 문제로 다양하게 논의되고 있다.

기본소득 논의는 그 역사적 기원이 1506년 토마스 모어의 utopia나 17세기 토마스 페인의 토지공유자산론 등까지 거슬러 올라가지만, 20세기 들어 70년대 ‘프롤레타리아와의 작별(Farewell to the Working Class)’ 등의 저자 앙드레 고르와 같은 비판적 지식인들에 의해 꾸준히 제기되었던 것이다. 그리고 이 논의는 고용과 임금노동에 기반한 복지국가의 위기, 노동시장 이중구조 심화, ‘불안전 고용층(precariat)’의 확산, 최근에는 제4차 산업혁명과 고용위기론과 같은 논쟁을 거쳐 각국에서 복지국가의 재편논쟁을 촉발하고 있다(Standing, 2017). 일부 국가에서 기본소득은 이미 정책적 실험(핀란드, 캐나다, 미국 등)으로 이어지고 있으며, 제도도입에 대한 찬반 논의도 활발하게 전개되고 있다(필리프 판 파레이스, 야니크 판데르보흐트, 2018).

우리나라에서 코로나19의 확산 직후 기본소득 논쟁이 확산된 배경에는 사회경제적 위기에서 기존의 고용보험 및 공적연금과 공공부조 등의 사회보장제도가 당면한 과제를 해결하지 못하고 있으며, 오히려 위기 시에 사회적 양극화와 불평등을 심화시키고 있는 요인으로 작용하고 있다는 인식이 자리하고 있다. 그리고 코로나19가 초래한 고용위기에 따른 대책으로 제시된 고용유지지원금 개선안이나 국민취업지원제도의 개선안, 그리고 전 국민 고용보험제도의 구축방안과 소득중심 고용보험 구축방안 등과 관련해서 기존의 고용안전망 재구축방안에 대한 근본적인 비판의 성격을 갖고 있다. 따라서 여기서는 기본소득 논쟁 중 고용보험과 관련된

몇 가지 핵심 비판과 쟁점을 중심으로 살펴보고자 한다.

기본소득 주장자들의 기존 ‘고용’ 중심 사회안전망 개편방안에 대한 문제의식과 비판은 코로나19가 초래한 고용위기가 통상적인 임금노동자나 정규직보다는 각종 비정규직과 특수형태근로 종사자, 프리랜서, 플랫폼 노동자 그리고 영세 자영업자 등과 같은 취약한 취업자들에게 영향을 미친다는 점에서 전 국민 고용보험제도나 국민취업지원제도 구축방안 등의 시도와 한계를 지적하는 데 초점을 맞추고 있다. 더불어 고용보험 외에도 공적연금의 불평등성과 공공부조로서 국민기초생활보장제도가 현재 빈곤안전망으로서 제대로 기능하지 못하고 있는 점 등을 지적하고 있다. 특히 고용보험은 상대적으로 안정적인 직업을 갖고 있는 노동자들에 대한 고용의 안전망일 뿐이며, 노동시장 이중구조의 하위에 있는 대다수 불안정 노동자들에게 거의 도움이 되지 않거나, 오히려 정규직과 비정규직의 이중구조를 더 심화시키는 역진적인 제도라고 비판한다. 이들은 기존 고용보험제도가 노동시장 이중구조를 완화하기는커녕 이를 심화시키며 노령연금 등 공적연금이 세대간, 세대내 불평등을 더 심화시킨다고 주장한다(이승윤, 백승호, 김윤영, 2017).

전 국민 고용보험 구축론자들은 고용보험은 실업자를 대상으로 실업(구직)급여로 소득의 60%를 최소 월 165만원에서 최대 월 198만원까지 4개월에서 9개월간 지급하는데 반해, 여기에 소요되는 2020년도 고용보험 예산 9.6조원을 기본소득으로 나누어주면 1인당 월 1만 5000원으로 소득보장의 의미가 없을 뿐 아니라 재정소요가 과다하다고 비판한다. 그리고 전 국민 고용보험제도 구축방안과 같이 10조원 정도의 재정을 추가 투입하여 고용보험예산을 늘리면, 고용보험의 사각지대에 있는 나머지 취업자에 대해서도 ‘필요’에 따라 소득보장을 해줄 수 있다는 것이다(양재진, 2020b).

하지만 유종성은 기본소득론자들에 대한 비판이 공식 통계에 잡히는 실업자가 아닌 사실상의 실업자 규모를 잘 인식하지 못하는 데서 기인하고 있다고 지적한다(유종성, 2020. 6. 24.). 통계청(2020)이 말하는 실업자는 지난 1주간 일하지 않았지만, 지난 4주간 적극적인 구직활동을 하였고, 즉시 취업이 가능한 사람을 지칭한다. 하지만 비경제활동인구 중 많은 미취업자가 실업자에서 빠진다는 데 그 함정이 있다. 조사기간 중 잠시 취업한 사람은 취업자로 분류되지만, 지난 4주간 구직활동을 하지 않았거나 취업기회가 있어도 즉시 취업이 가능하지 않은 사람은 실업자가 아니라 비경제활동인구가 되기 때문이다. 연간으로 보면, 실업자라도 비경제활동인구로 분류되는 집단이 적지 않은 것이다. 따라서 전 국민 고용보험이 도입되거나 실업부조 급여가 관대하게 지급되는 경우 지금까지 비경제활동인구로 분류되었던 미취업자와 취업준비생이 실업급여를 신청하는 경우, 실업자 규모가 지금의 두 배 이상으로 증가할 수 있다는 것이다(유종성, 2020. 6. 24.). 이런 비판은 부분적으로 타당해 보인다. 특히 2013년 현재의 사회보장제도를 유지해도 고령화 등의 요인에 의해 2060년에는 현행 GDP대비 복지지출 규모가 29%까지 증가할 것으로 전망되며(노대명 외, 2018c, p.222), 그와 같이 복지지출이 증가한다 해도 ‘사회보장의 이중구조’ 문제는 전혀 해결되지 않고 오히려 심화될 것이라는 주장은 수긍할 수 있는 것이다.

그렇지만 전 국민고용보험과 관련해서 기존의 고용보험제도를 확대 적용할 것이 아니라 전 국민 소득보험으로 개편해야 한다는 주장 역시 논리적 비약이다. 전 국민 고용보험제도의 도입이나 한국형 실업부조의 도입, 소득중심 고용보험제도의 구축이나 고용유지지원금 제도의 개선보다 전 국민에게 60만 원 정도의 기본소득을 보편적으로 지급하기 위해 180조 원의 재정을 투입해야 할 논리적 필연성 또한 없다. 기본소득이나 탈상품

화의 문제는 그것이 종속노동이든 자영인이든 결국 '자율성' 확보가 관건이다. 시장경제하에서 어느 정도의 기본소득이 자율성을 확보해줄 것이라는 주장은 어느 정도의 탈상품화가 더 많은 자율성을 확보해줄 것이라는 주장만큼이나 논쟁적인 것이다. 기본소득은 결국 시민권과 공유부의 개념 등에 기반하여 전 국민에게 보편적인 수당을 지급할 것을 주장하고 있으나 그 수준은 기본소득론자들도 언급하고 있듯이 결국 부의 분배나 조세개혁 그리고 급여개혁과 연계하여 논의되어야 한다.

복지국가의 기본원리는 노동, 연대, 그리고 자율성을 극대화하는 것이라고 할 수 있다. 노동과 고용은 여전히 복지국가의 핵심원리이며 고용보험이든, 공적연금이든, 공공부조든 실질적인 수혜자는 오히려 소득이 많은 3~5분위 계층이기에 소득 1~2분위 계층에 불리하다. 따라서 소득격차 해소방안 또한 기존 제도의 사각지대 문제를 해소하고, 더 많은 자율성을 확보할 수 있도록 지속적인 조세개혁과 급여개혁을 해야 할 문제이지, 반드시 균등한 최저수준의 기본소득을 보장하는 것이어야만 할 이유가 없다. 그리고 그것이 더 나은 분배나 급여의 정의를 보장한다고 말할 수도 없다.

기본소득론은 복지국가 시기에 구축되었던 사회적 시민권의 성과와 특성, 특히 시장경제에도 불구하고 구축되어 온 사회보장 급여의 법적 권리의 문제를 사각지대나 급여의 불충분성 그리고 해소되지 않은 불평등의 문제라는 인식에서 지나치게 단순화하고 있다. 기존의 복지제도가 고용과 노동에 기반하며 '일하는 사람, 하고 싶어도 일할 수 없는 사람 그리고 일하려 하지 않는 사람'을 구분하지 않고 주로 일하는 사람, 더 안정적이고 더 나은 일자리를 가진 사람들 중심으로 제도를 고착시켜왔다고 비판한다. 이러한 비판은 타당한 측면이 있으나 이를 이유로 기본소득이 노동에 대한 책임이나 의무 그리고 연대성의 원칙을 대체할 수는 없다. 기본소득론자의 비판처럼 기존 사회보장 급여의 수준이나 수급조건이 지나치

게 엄격하거나, 과도한 표준적 노동이나 고용관계 중심의 기준은 보다 현실에 맞도록 지속적으로 개선되어야 할 것이며, 조세와 급여에 대한 개혁 또한 당연히 계속되어야 한다. 다만 그것이 불만족스럽다 하더라도 기본소득만으로 사각지대 문제나 불충분성을 해소할 수 있다고 보이지는 않는다. 기본소득론이 제기하는 기존 고용안전망의 문제점(사각지대 완화와 극복의 문제, 실질 실업자 문제 대응방안, 사회보장 이중구조화 즉, 불평등문제 등)을 지속적으로 보완해 가면서,⁴⁾ 고용보험측면에서도 실업부조를 개선해 가는 것⁵⁾이 타당한 방안이라고 할 수 있다.

제5절 소결

고용형태 다변화로 인한 사회보장제도 개편은 현재 3가지 차원에서 접근할 필요가 있다. 첫째, 노동시장 내 고용형태 다변화는 주로 기술적 요인과 기업의 경제적 원인에 의한 것인데 이것이 노동시장의 이중구조는 물론 사회보장의 이중구조화(dualization)를 야기하고 있다는 점이다.

4) 김태일(2020. 7. 8.)의 기본소득의 한국적 적용을 위한 대안으로 이른바 '생애선택 기본소득'안은 보다 현실적인 제안을 하고 있다. 그는 총 20조원의 재원확보를 통해, 2~5년 까지 한도 내에서 연명별 차등적인 기본소득보장과 그 수급의 시기를 두는 방식을 제안하고 있다. 이 방안의 장점은 첫째, 일단 기본 고용안전망의 사각지대문제를 능동적으로 개선할 수 있고, 둘째, 무제한, 무조건적이 아니라 일정기간 내에서는 보편적으로, 그러나 그런 수급시기를 지정하는 선택권은 수급권자에게 맡기도록 하면서, 소득과 세제의 꾸준한 개편을 모색한다는 측면에서 사회적 실질 수요를 감안한 주목되는 보편적 소득보장 대안의 하나로 평가된다.

5) 은민수(2020b)는 국민취업지원제도에 대해 이 제도가 월 50만원 소득의 불충분성, 최대 6개월 수급기간의 불충분성, 중위소득 50% 미만자라는 수급자격 요건의 문제 등을 개선하는 방안으로 이를 단기적으로 중위소득 60%이하/재산 6억원 이내의 잠재적 대상자를 포함하여 월 80만원을 정액으로 지급하고, 장기적으로는 가구 중위소득 100%이하/재산 6억 이내의 모든 구직자 및 소득자를 대상으로 최대 월 60만원씩 급여감액률을 적용하여 지급하고, 2,000만원 초과 소득 취업시(대략 1인 중위소득 100%) 급여를 중단하는 방식의 실 수요층을 대상으로 급여수급 자격기준을 마련하여 실질적 실업부조제도로 되도록 하여야 한다는 한국형 실업부조의 개선방안을 구체적으로 제시하고 있다.

둘째, 고용형태 다변화는 경제의 디지털화와 함께 디지털 자본주의로의 이행과 더불어 질적으로 새로운 도전을 맞이하고 있다. 그것은 전통적인 고용관계 즉, 노동자의 종사상 지위에 의하여 1차 노동시장에서 고용 및 임금과 근로조건에 대한 지위가 결정되고, 사용자에 대한 인적종속성을 기준으로 고용노동관계가 성립되던 노무공급관계에서 노무공급자 지위의 이중성 및 사용자 존재의 불확실성, 그로 인한 사용자 책임의 모호성 등이 쟁점이 되고 있다. 또한 노동시장 내 복수의 사용자를 상대로 한 ‘혼성고용(hybrid employment)’의 증대는 점차 모든 형태의 노무공급자에 대해 종사상 지위보다는 소득을 기반으로 하는 사회보장 제도로의 재편 필요성을 증가시키고 있다. 셋째, 고용형태 다변화로 인한 사회보장제도의 재편은 코로나19 위기와 함께 사회보장의 이중화와 그 극복의 문제 그리고 질병 시 요양 외에 소득단절에 대한 보상인 질병보상금제도의 도입과 감염병으로 인한 소득과 영업의 손실로 인한 국가공동체의 새로운 사회적 위험요인에 대한 사회적 ‘보상’을 제도화할 필요성을 증가시키고 있다. 이러한 세 가지 도전은 고용형태 다변화와 함께 사회보장제도 재편 필요성의 구조적 요인이 되고 있다.

아울러, 우리 사회보장제도의 고질적인 문제는 적용대상자에서 제외되거나 배제되는 사람이 너무 많다는 점이다. 특히 자영업자의 경우 건강보험과 국민연금을 본인부담으로 강제가입토록 하고 있을 뿐 나머지 사회보험에서는 이들을 제외하고 있다. 그중에서도 영세 자영업자의 경우 임금노동자보다 더 취약하여 사회적 보호의 필요성이 큼에도 불구하고 가입 예외를 허용하고 있는 상황이다. 이 점에서 사각지대 문제는 우리 사회보장제도의 가장 큰 문제라고 말할 수 있다.

특히 사회보험 사각지대를 보면, 국민연금은 2019년 12월 기준 가입자 연령군(18세~59세) 인구수(약 3,213만 명) 대비 사각지대에 해당하

는 인구수(약 1,305만 명) 비율이 40.6% 수준이다(원시연, 2020, p.3). 고용보험은 2019년 8월 기준 전체 취업자 대비 고용보험 적용을 받지 못하는 사람의 비율이 45.2%인데, 비임금근로자(24.9%), 고용보험 적용제 외자(6.5%), 미가입자(13.8%)가 이에 포함된다(장지연, 홍민기, 2020, p.73). 산재보험은 2019년 당연적용 사업장 현황을 살펴보면, 사업장 수는 2,680,874개소, 18,725,000명으로 늘어나고 있는 추세이나(고용노동부, 2020a, p.82), 특수형태근로종사자의 평균 산재 가입률은 13.7%에 그치고 있다(조남준, 2019. 10. 1.). 더 큰 문제는 제도적으로는 가입 대상이지만 실질적으로는 가입이 제외되어 있는 적용제외자가 큰 비중을 차지하고 있다는 점이다.

따라서, 사회보장 사각지대문제를 해소하는 방안은 노동시장 내 완전고용이나 표준적 고용관계가 소실되어 가고 있는 추세 속에서 고용에 따른 종사상 지위를 중심으로 한 사회보험방식의 사회안전망에서, 소득을 기반으로 한 보편적 사회안전망으로 전환하여야 할 필요성이 높아지고 있다. 그러나 이 경우 첫째, 복유류방식의 '높은 부담'과 '높은 보장'을 전제로 한 조세방식의 베버리지 모델로의 발전. 둘째, 자영업자 등 일정한 배제를 감수하며 임금노동자의 종사상 지위를 기반으로 하는 '높은 부담'과 '높은 보장'을 전제로 한 보험방식의 비스마르크 모델의 지속. 셋째, '저 부담'과 '저 급여'의 조세방식의 영미식 베버리지 모델 중에 선택지가 있다고 할 수 있다. 아니면 마지막으로 가입자범위를 넓히는 등 사회보험방식을 더욱 확장하되 취약계층에 대해서는 조세방식에 의해 보편적인 사회보장 모델을 강화하는 '혼합 방식'도 가능할 것이다.

어느 방식을 선택하든 상향식 사회보장을 위한 전제는 현재 수준의 기여나 부담의 증가에 있음은 분명하다. 특히, 노동시장 이중구조와 인구구조의 노령화 그리고 계속 하향세를 보이고 있는 출산율 등을 고려할 때

기여와 부담의 증가를 전제로 하는 사회보장의 발전방향이 전망된다고 말할 수 있다. 하지만 현재 우리나라의 사회보장제도는 낮은 기여와 낮은 급여로 소득대체율이 낮고, 자기부담이 높아 여전히 '발전국가형' 사회보장의 모습을 보이고 있다. 그와 동시에 제도의 '성숙기'를 경과한 복지국가들의 문제점(저성장-고실업, 저출산-고령사회화, 증가하는 복지수요와 재원마련을 위한 부담 증가 등으로 인한 중간층의 이탈, 그에 따른 복지동맹 해체 등 복지에 대한 정치적 지지의 완화)이 중첩되어 있다. 인구, 고용, 재정 등의 측면에서 '지속가능성'의 문제 또한 안고 있는 것이다.

코로나19의 보건위기는 이러한 고용구조에서 연원한 우리나라의 사회보장 이중화 문제를 더욱 노출시키며 사회보장 제도 개편의 필요성을 드러나게 하였다. 고용의 사회적 보호 측면에서 보면, 먼저 기존 고용자에 대한 고용의 유지와 그들에 대한 소득의 보장은 가장 중요한 과제였다. 이것은 기존의 고용안전망인 고용보험법상 고용유지지원금(조업단축지원 또는 부분실업지원강화) 제도의 적극적인 활용방안과 관련 법제도의 개편을 요구하고 있다. 정부가 코로나19 확산 초기에 경제의 붕괴를 방지하기 위해 취했던 기업과 금융에 대한 대대적인 지원은 당연히 가장 요구되는 조치였다. 이러한 경제지원을 통하여 기업생산의 감소를 막고, 금융·재정지원을 유지하여 자금의 흐름이 경색되지 않도록 하고, 노동자의 고용이 유지되도록 하기 위해, 정부는 총 4차에 걸친 경제·재정지원 대책을 마련하고 순차적으로 총 250조 원 이상의 긴급재정을 투입하였다.

하지만 정부는 이러한 경제대책과 더불어 보다 적극적으로 고용유지지원제도를 통해 노동자들의 소득을 보장했어야 했다. 미국과 유럽 및 일본 등이 코로나19로 인한 위기 시에 가장 중점을 두어 취한 정책의 핵심이 거기에 있었음을 주목할 필요가 있다. 특히 이번 코로나19의 위기에서 자영업자 중 타인을 고용하지 않거나 취약한 영세자영업자와 소상공인이

가장 커다란 타격을 입었다. 통계상 영세자영업자와 소상공인의 타격이 극적인 경제활동인구의 감소로 나타났던 것이다. 그 밖에도 우리나라의 경제활동인구는 임금노동자와 자영업인 등 중간적 성격을 갖는 특수고용형태 ‘노무제공자’의 비율이 높고 이들에 대한 사회적 안전망이 적용되고 있지 않아 보호의 사각지대가 더욱 넓게 존재하고 있다. 이 점에서 향후 주요 사회안전망 재편방안은 이들에 대한 ① 일방적 계약해지 또는 고용상 해고보호를 위한 개별적 및 집단적 권리의 보장과 사회보험 적용범위의 확대, ② 일정소득미만인 자에 대한 소득 및 사회보험료 지원, ③ 관련 분야별로 주무부처 확정과 관련 대상의 개별법 제·개정을 통한 거래관계 안전방안 마련이 요구된다.

2021년부터 한국형 실업부조(국민취업지원제도)의 도입을 통하여 사회안전망의 사각지대가 부분적으로 보완될 전망이나 이것은 두 가지 과제를 안고 있다. 첫째, 전 국민 취업제도는 한국의 실업부조제도로 처음 제도화되는 것임에도 수급요건이 까다롭고, 보장수준이 높지 않으며, 보장기간도 짧아 충분한 실업부조제도로 자리매김하는데 미흡한 실정에 있다. 둘째, 전 국민 고용보험제도는 무엇보다 가입대상자를 규정하는 방안과 적용방안으로서 이들에게 적정 소득파악 방안이 시급한 실정이다. 2020년에는 소득파악 인프라가 취약하여 실업자 지원 및 특수고용형태, 자영업자들에게 1, 2차 긴급고용안정지원금(176만 명)의 지급에 어려움을 겪기도 하였는데, 결국 특수형태근로 종사자, 플랫폼 노동, 프리랜서, 자영업자 등에게 고용보험 등 사회보험 적용을 위해 자격요건을 ‘노동시장 지위’에서 ‘소득’으로 전환하는 방안이 필요하다. 사회보험의 적용확대를 위하여 소득파악과 보험료부과가 보다 쉬운 계층부터 고용보험의 단계적 확대전략이 필요하다는 의견에 공감대가 형성되고 있으며, 구체적으로 국세청을 통한 소득파악과 보험료 부과 및 징수가 이행되어야 할

것이다. 현재 국세청에 의한 비공식 고용종사자들의 노동소득 파악에도 불구하고, 조세행정, 사회보험 행정간 이원화로 인한 행정 비효율과 사회보험 사각지대가 과제로 대두되고 있다. 아울러, 비임금노동자로 분류되는 이들에 대해 ‘사회보장 외’에 노동사회법상 개별적 및 집단법적 보호 방안을 위하여 ‘노무제공자(또는 취업자)’에 대한 법적 정의가 필요하다.

끝으로, 코로나19 위기는 질병으로 인한 보건의료 및 상시적 방역체계 구축방안의 필요성이 강조되는 계기가 되었다. 동시에, 보건의료시스템의 기능개선과 함께 종사자의 처우개선 문제와 질병과 부상으로 인한 ‘사회적 보상’의 필요성이 대두되었다. 질병으로 인하여 소득이나 영업활동이 제약됨에 따라 발생한 손실의 보상책임 문제가 크게 대두된 것인데 휴직이나 병가로 이어지는 경우에 적정 질병보상금을 사회보험 원리 등에 따라 보장하는 방안이 논의되고 있다. 그 위험의 요건은 보편적이며, 사회보험 방식의 경우 결국 가입자의 사회보험료 인상이 불가피할 것이다. 둘째, 질병이나 전염병으로 인하여 개인과 기업이 영업이나 기업 활동을 중지하거나 제약을 받게 될 경우 그에 대해 국가와 사회공동체에 의한 ‘보상’방안이 강구되어야 한다. 바로 이 점이 코로나19가 초래하고 있는 감염병으로 인한 새로운 ‘사회보상제도’ 도입의 큰 이슈이다(Becker, Hohnerlein, He, Seemann, & Wilman, 2020). 지금까지는 국가가 행정재량에 의해 법적 근거가 모호함에도 재원을 마련하여 그때그때 임시적이며 간헐적으로 코로나19로 인해 발생한 소득상실이나 소득감소의 영향을 받은 계층에게 경제적 지원을 하였으나 향후 이것은 관련 지원요건, 보상수준, 보상기간 및 보상방법 등이 국가의 임시적인 행정조치가 아닌 주민의 권리로서 명시적인 법적 근거를 갖는 지원체제 구축이 필요하다.

〈박스 2-1〉 한국과 독일의 취업자 개념 비교

우리나라에서 통계청의 지표로 쓰이고 있는 ‘취업자’란 임금노동자와 자영업자를 모두 포괄하는 18세 이상의 경제활동인구를 의미한다. 즉, 이 취업자는 피고용인 외에 독립노동자인 자영업자를 모두 포괄하는 개념이다. 이에 비해, 독일 사회법 제4권 제7조(SGB, IV, § 7, Beschäftigung)의 취업자(Beschäftigte)의 개념은 그들이 기본적으로 임금노동자이거나 사용자와 고용계약을 체결하지 않았지만 사실상 사용자의 ‘지시권’ 하에 있는 자 등 직·간접적인 ‘고용관계’를 기반으로 하고 있다. 그 외의 독립노동을 제공하는 사람들은 ‘자영노동자’로 분류되는데, 이들은 모두 사회보험인 법정연금보험법상 의무 가입대상자들이며 보험료를 스스로 부담한다. 그 밖의 저임금 최소시간 노동자나 가내노동자 등도 사회보험의 법정가입대상자로 분류되고 있다. 그 외의 완전자영업자는 사회보험 가입대상에서 제외되거나 임의 가입대상자로 분류되고 있다. 우리나라 통계청에서 사용하고 있는 취업자의 개념은 종사상 지위와 달리 소득을 기준으로 하는 보다 포괄적인 개념이라는 데 그 차이가 있다. 반면, 우리나라의 특수형태근로 종사자 경우에도 독일은 당연히 사회보험에 적용된다고 규정하고 있다. 그리고 독일은 ‘연금보험공단(Deutsche Rentenversicherung Bund)’에서 사회보험 가입대상자의 종사상 지위여부를 확인하기 위한 절차를 사회법상 제7a조(SGB, IV § 7a, Anfrageverfahren)에 두고 있으며, 이를 통해 사용자의 배우자, 생애파트너, 기타 자손이나 유한책임회사 경영진 등과 같은 사람이 취업자에 속하는 지를 판단하여 사회보험법 적용여부를 결정하고 있다. 이 점에서 우리나라 통계청의 취업자개념은 임금노동자와 자영업자 전체를 지칭하는 개념으로 종사상 지위에 기반한 사회보험을 적용하기에 매우 포괄적인 범주를 갖고 있다.

자료: 1) 통계청. (2020). 2020 통계용어.

2) SGB(독일 사회법). Retrieved from http://www.gesetze-im-internet.de/Teilliste_S.html 2020. 10. 15.



제3장

한국사회의 고용형태 다변화와 그 경제사회적 충격

제1절 문제제기

제2절 고용형태 다변화의 실태

제3절 취약한 노동 또는 프레카리아트

제4절 고용형태 다변화와 사회보장

제5절 소결

제3장

한국사회의 고용형태 다변화와 그 경제사회적 충격

제1절 문제제기

고용형태 다변화란 지금까지 노동법이나 고용보험법 등에서 정의해 왔던 정형화된 노동자 지위에서 벗어난 새로운 고용형태가 증가하고 있음을 의미한다. 이는 최근 우리사회가 주목하고 있는 특수고용형태 종사자나 플랫폼노동자만을 지칭하는 것이 아니다. 이미 오래전부터 존재하고 있던 임시직노동자나 일용직노동자 그리고 시간제노동자를 아우르는 개념인 것이다. 그 밖에도 최근의 전 국민 고용보험 도입 논의에서 제대로 고려되지 못하고 있는 영세사업체의 상용직 노동자 또한 이 범주에 포함시킬 필요가 있다. 이들은 고용안정성 측면에서는 불안정노동자에 해당되지는 않지만, 근로여건이나 소득수준 등의 측면에서 취약노동자 집단을 구성하고 있다. 이는 이 연구에서 다루고 있는 고용형태 다변화의 영향을 받는 노동자들이 최근 등장한 고용불안집단에 국한되어 있지 않는 점을 의미한다. 요약하면, 고용형태 다변화는 <고용불안과 실업 그리고 저임금 위험>에 노출된 노동자 증가에 영향을 미치고 있는 것이다.

그렇다면 고용형태 다변화가 확산되는 이유는 무엇인가. 그것은 글로벌 경제체제의 형성과 글로벌 가치사슬 하에서 많은 기업들이 생산비용 절감, 특히 노동비용 절감을 위해 해외로 이전하거나 고용을 외주화하는 과정에서 발생한 것이라고 말할 수 있다. 여기에 정보통신기술의 발전이 고용형태 다변화에 미친 영향 또한 언급하지 않을 수 없다. 최근 관심을 모으고 있는 플랫폼노동이 대표적인 예라 할 것이다. 그리고 고용형태 다변화가 더 많은 일자리에 영향을 미치는 배경에 대해서도 언급할 필요가

있다. 서구 각국의 기술숙련도에 따른 노동수요 변화 추세를 보면, 업종별 가격경쟁력이 약화된 업종을 중심으로 일자리가 감소하는 것을 알 수 있다. 1990년대에는 상대적으로 제조업부문의 저숙련 노동자들이 일 자리를 잃고 불안정노동계층으로 전락하는 양상을 보였지만, 2010년대에 이르면 그 충격이 중숙련 일자리까지 확산되는 경향을 보이고 있다. 이러한 위험은 자동차나 조선업 등 제조업부문의 노동자들이 대량 해고되는 사태를 통해 우리사회에도 도래한 것으로 판단된다. 문제는 이러한 양상이 제조업에 국한된 문제가 아니라는 점이다.

문제는 고용형태 다변화가 더 빠른 속도로 확산되는 과정에서 많은 노동자들이 저소득층으로 전락하고, 그 소득지위가 고착화되는 위험성이 증가하고 있다는 점이다. 이는 고용형태 다변화가 장기간 진행되면서 더욱 뚜렷하게 가시화되고 있다. 장기간 2차, 3차 노동시장에서 고용단절과 소득단절을 경험한 노동자들의 빈곤위험이 높다는 것은 당연한 일일 것이다. 기존의 연구결과들은 노동이동이 소득지위의 상향이동과 하향이동으로 분산되는 과정에서 특정집단이 하향이동하고 있다는 점을 확인시켜 주었다. 이처럼 고용형태 다변화로 상징되는 불안정노동과 저소득노동의 장기간에 걸친 확산은 세계 각국에서 확인되는 경향이기도 하다. 이것이 2010년경 유럽 등 세계 도처에서 프레카리아트라는 용어가 생겨나고 확산된 배경이기도 하다. 그리고 우리사회 또한 이 집단이 생겨나고 증가하는 상황을 목격하고 있다.

우리사회에서 프레카리아트의 증가는 크게 두 가지 측면에서 사회보장 제도에도 매우 큰 영향을 미치고 있다. 하나는 보편적 사회보험체계의 완성을 어렵게 하고 있다는 점이다. 이들은 기존 사회보험, 특히 고용보험의 적용대상에서 제외된 집단이기 때문이다. 따라서 고용보험의 적용과 징수에 대한 규정을 바꾸지 않는 한 이들을 포괄하기 힘든 상황이다. 이

것이 전 국민 고용보험 도입이라는 고용안전망 재편논의가 시작된 배경이다. 다른 하나는 사회보험제도를 통해 보호받지 못하는 집단의 증가가 조세기반 사회보장제도의 수요 증가, 즉 지출증가에 영향을 미치고 있다는 점이다. 물론 조세기반 사회보장제도를 확대하는 것이 나쁘다는 의미가 아니다. 다만, 빠르게 증가하는 지출수요에 대응하기 위해서는 사회보장제도의 기존 패러다임을 바꾸어야 하는 것이다. 즉, 보편적 사회보험체계를 구축하여, 조세기반 사회보장재정을 절감하는 것을 기본방향으로 설계된 사회보장체계를 재편해야 한다는 것이다.

이러한 맥락에서 제3장에서는 고용형태 다변화의 실태를 간략하게 살펴보고 이들 중 어떤 집단이 프레카리아트의 특성을 갖게 되며, 이들에 대한 사회보장 실태는 어떠한지 살펴보기로 한다.

제2절 고용형태 다변화의 실태

1. 한국의 노동시장 구조

우리사회에서 노동의 문제가 어떻게 다양한 경제사회문제와 관련되어 있는지 아래 그림을 통해 단계적으로 설명할 수 있다.

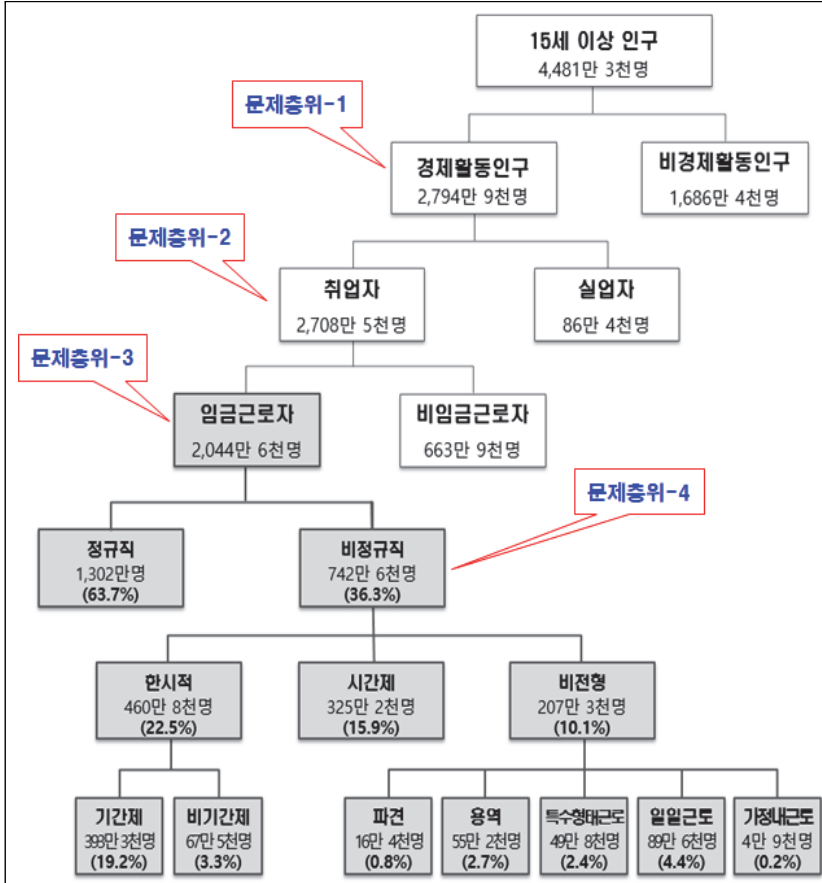
첫째(문제층위-1), 우리사회에서 15세 이상 인구 중 경제활동에 참여하는 인구가 62.4%로 나타나고 있다. 이 수치는 다음과 같은 문제를 드러내고 있다 : 1) 저출산으로 향후 근로연령인구가 감소하고 그에 따라 노년부양비가 증가할 것이라는 점, 2) 청년층의 높은 대학진학률과 군입대 등으로 노동시장진입이 늦어진 결과라는 점, 3) 실망실업 등으로 미취업 상태에 있는 집단(NEET)이 증가하고 있다는 점, 4) 다른 국가들에 비해 여성의 낮은 취업률 등이 반영되어 있다는 점이다.

둘째(문제층위-2), 실업률은 약 3.1%로 나타나고 있다. 이는 코로나19의 충격 앞에서도 상대적으로 실업률이 낮게 나타나고 있음을 보여준다. 하지만 이것이 시사하는 바는 다음과 같이 정리할 수 있다 : 1) 사실상의 모든 실업자가 실업률에 반영되어 있지 못하다는 점, 2) 상대적으로 장기 실업자 비중이 낮게 나타나고 있다는 점이다. 하지만 향후 기술진보에 따라 많은 저숙련 노동자들이 장기실직상태에 빠져들 개연성이 있다는 점 또한 고려해야 할 것이다.

셋째(문제층위-3), 취업자 중 비임금노동자 비중이 24.5%를 차지하고 있다. 비임금노동자는 장기간에 걸쳐 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있는데 최근 그 감소세는 매우 더디게 진행되고 있다. 이는 다음 몇 가지 함의를 갖는다 : 1) 탈산업화의 충격으로 인해 노동시장에 양질의 일자리가 부족하다. 2) 조기퇴직 등으로 고령층의 자영업 진입이 높게 유지되면서 비임금노동자 비중이 20% 중반 수준에서 유지되고 있다.

넷째(문제층위-4), 임금노동자 중 비정규직 비중이 36.3%로 나타나고 있다. 이는 코로나19의 충격 속에서 비정규직 비중이 다소 증가하였음을 말해준다. 그리고 이 점이 이 연구에서 주목하고 있는 부분이다 : 1) 비정규직 규모는 현재 노동시장에서 진행되는 노동의 변형과 고용불안의 확산 실태를 온전히 반영하지 못하고 있다. 실제 추정규모는 이보다 훨씬 높게 추정된다. 2) 특수고용형태 종사자와 자영업자 중 진성자영업자를 제외한 노동자를 포함한 규모는 매우 높게 추정되고 있다. 아래 그림에서 특수고용형태 종사자는 49.8만 명으로 제시되어 있지만, 실제 그 규모는 이보다 큰 것으로 추정되고 있다. 3) 비정규직 노동자 중 많은 노동자의 노동권과 사회보장권이 보장되지 않고 있다.

[그림 3-1] 한국의 경제활동인구와 고용구조(2020년 8월 기준)



주: 자료를 활용하여 저자가 문제증위를 설정함.

자료: 통계청 고용통계과. (2020. 10. 27.). 2020년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과. 보도자료, p.4.

이러한 논의를 통해 우리사회에서 고용불안과 낮은 노동소득에 노출되어 있는 노동자들이 새로운 하층계급을 형성하고 있는가. 이는 노동시장 내부의 닫혀진 구조 측면에서 부가적 설명이 필요할 것이다. 장지연 (2017)의 연구결과에 따르면, 우리사회에서 대기업과 공공부문의 일자리

는 전체 임금노동자의 36%를 차지하며, 그중 300인 이상 대기업의 비정규직이 적지 않다는 점을 보여준다. 이는 국가와 대기업의 책임에 따라 비정규직 문제가 크게 개선될 수 있는 여지를 보여준다. 하지만 대기업 비정규직, 특히 사내하청 노동자들의 문제는 간단하지 않은 상황이다. 더 큰 문제는 중소기업의 정규직과 광범위하게 확산된 비정규직에게 있다. 전체 임금노동자 중 43.5%를 차지하는 중소기업의 정규직 중에도 노동소득이 일정 소득기준에 미치지 못하는 집단이 상당수 존재하고 있다는 점이다. 더 큰 문제는 중소기업에서 일하는 비정규직이 전체 임금노동자의 20.5%에 달한다는 점이다. 이는 민간부문에서 고용지위와 노동소득의 두 가지 기준을 적용하면, 취약한 노동자들의 비중이 임금노동자의 절반에 이를 수 있음을 말해준다.

〈표 3-1〉 임금노동자의 구성(2015년)

(단위: 만 명, (%))

구분	대기업(300+) (고용공시제)	공공부문 (일자리행정통계)	중소기업	전체 (경찰자료)
정규직	290(15.0)	222(11.5)	840(43.5)	68%
비정규직	90(4.7)		395(20.5)	32%
	93(4.8)			
전체	473(24.5)	222(11.5)	1235(64.0)	1930(100)

구분	공공 부문	대기업 정규직	중소기업 정규직	대기업 비정규직		중소기업 비정규직	비임금	전체
인원수	222	290	840	90	93	395	710	
임금노동자 중 비중(%)	(11.5)	(15.0)	(43.5)	(4.7)	(4.8)	(20.5)		1930명
취업자 중 비중(%)	(8.4)	(11.0)	(31.8)	(3.4)	(3.5)	(15.0)	(26.9)	2640명

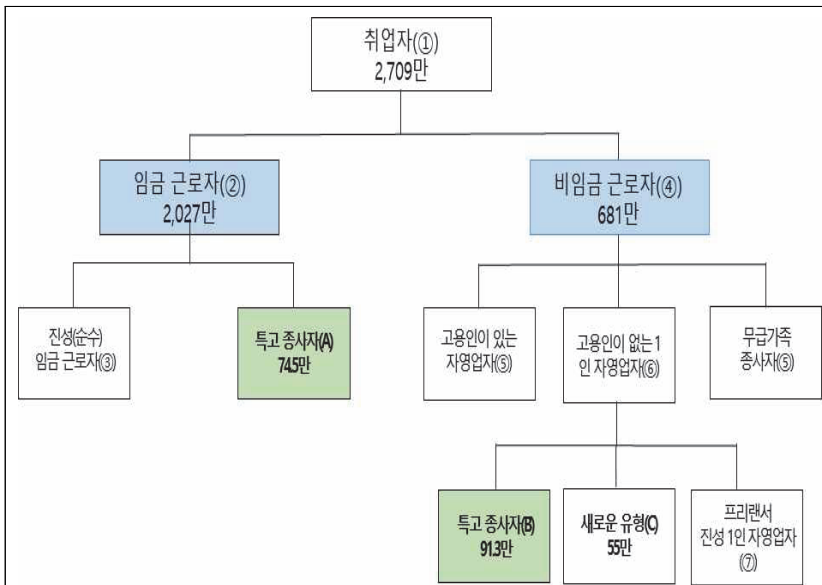
주: 자료를 활용하여 저자가 표를 재구성함.

자료: 장지연. (2017). 고용형태 다양화와 노동시장 불평등. KLI Employment & Labor Brief, 2017년 2월호, p.3.

2. 비정규직 노동자의 유형별 규모

앞서 설명한 바와 같이, 정부가 파악하는 비정규직 노동자의 규모는 전체 임금노동자의 36%로 나타난다. 여기에는 1) 기간제 노동자와 2) 시간제 노동자, 그리고 3) 파견·용역·특고 등의 비전형 노동자가 포함된다. 전반적으로 기간제 노동자는 약간 감소하였지만, 시간제 노동자가 증가하고 있다. 비전형근로는 ①호출근로, ②가내근로, ③파견, ④용역, 그리고 ⑤특수근로형태종사자로 구분되는데, 그 규모는 대략 200만 명 내외로 추정된다. 이승욱 외(2019)의 추정결과에 따르면, 특수형태근로종사자의 규모는 대략 166만 명~221만 명으로 추정된다(이승욱 외, 2019, p.35).

[그림 3-2] 잔여적 개념을 활용한 특수형태근로종사자의 규모

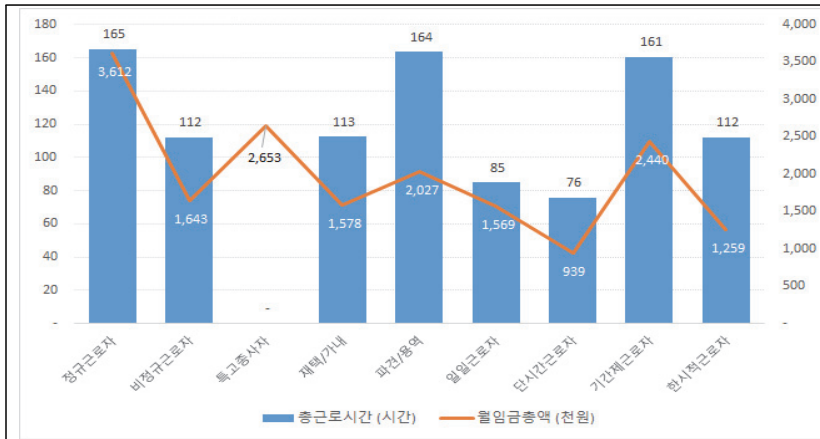


자료: 이승욱 외. (2019). 일하는 사람 전체에 대한 일반법 제정에 관한 연구. p.35.

비정규직 노동자는 고용불안과 열악한 근로여건에서 일하고 있지만 근로소득 측면에서도 열악한 상황에 놓여 있다. 아래 그림은 경제활동인구조사의 근로형태별 부가조사 자료를 활용해 총 근로시간과 월 임금총액을 비교한 것이다. 근로시간과 임금총액의 관계를 보면, 종사상지위에 따라 같은 노동시간에도 불구하고 임금차이가 매우 크다는 점을 알 수 있다. 물론 직무성격에 따라 임금격차가 발생할 수 있지만, 실제 우리사회에서 동일한 직무에서도 종사상지위에 따라 임금격차가 매우 큰 상황은 비일비재하다. 더욱이 총 임금에는 특별급여가 포함되어 있으며 그 밖에도 임금에 포함되지 않는 각종 복지혜택 또한 매우 큰 차이라고 말할 수 있다. 이것이 고용지위라는 신분에 따라 동일한 노동에도 다른 가격이 매겨진다고 비판하는 이유이다.

[그림 3-3] 임금노동자의 종사상지위별 총근로시간과 월임금총액(2020년)

(단위: 시간, 천원)



자료: 통계청 MDIS. (2020b). 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사(2020년 8월)[데이터파일].

전체 임금노동자의 사회보험 가입실태에 대해서는 경제활동인구조사의 2020년 8월 부가조사에 자세하게 언급되어 있다. 이를 보면, 비정규직의 사회보험 가입률은 고용보험 74%, 건강보험 64%, 국민연금 61%, 산재보험 97%로 나타나고 있다. 하지만 내용적으로 보면, 파견/용역노동자와 기간제 노동자는 정규직노동자와 유사한 높은 수준의 가입률을 보이고, 일용노동자와 단시간노동자 그리고 한시적 노동자의 사회보험 가입률이 매우 낮게 나타나는 것을 알 수 있다. 이는 사회보험제도의 가입 자격 관리상의 문제도 있지만, 각 종사상지위별로 사회보험제도에 대한 가입유인이 다르다는 점과도 밀접한 관련이 있다. 그리고 상여금 수급이나 퇴직연금 가입비율은 정규직과 비정규직 간의 격차가 더 크게 벌어지고 있다.

〈표 3-2〉 임금노동자의 종사상지위별 사회보험 가입실태(2020년)

(단위: %)

구분	전체 근로자	정규 근로자	비정규 근로자	재택/ 가내	파견/ 용역	일일 근로자	단시간 근로자	기간제 근로자	한시적 근로자
고용보험	90	94	74	75	96	57	77	85	50
건강보험	91	98	64	77	95	18	76	93	44
국민연금	91	98	61	75	92	18	74	86	44
산재보험	98	98	97	99	98	98	95	99	88
상여금	52	62	22	30	28	2	19	44	18
퇴직연금	49	57	23	34	39	2	18	46	7

자료: 통계청 MDIS. (2020b). 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사(2020년 8월)[데이터파일].

하지만 특수고용형태종사자의 사회보험 가입률은 언급되어 있지 않은데 이와 관련해서는 최근의 연구결과를 참조할 수 있다. 이승욱 외(2019)의 연구보고서에 따르면, 특수고용형태 종사자 중 국민연금 직장가입자 7.4%, 지역가입자 44.5%, 나머지 48%는 미가입 상태로 나타나고 있다.

건강보험은 직장가입자가 9.4%, 지역가입자가 63.2%, 직장가입자의 피부양자가 24.5%로 나타나고 있다(정홍준, 장희은, 2018; 이승욱 외, 2019, pp.30-31)

〈표 3-3〉 특수고용형태 종사자의 사회보험 가입실태(2019년)

(단위: 빈도, %)

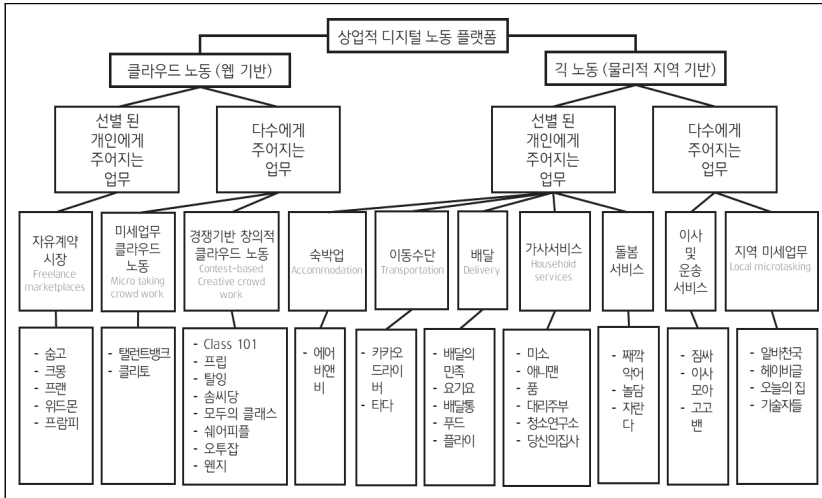
구분		빈도수	비율
국민연금	합계	526.111	100.0
	없음	252.970	48.1
	직장가입자	38.946	7.4
	지역가입자	234.195	44.5
건강보험	합계	526.111	100.0
	없음	9,556	1.8
	직장가입자	49,342	9.4
	지역가입자	332,609	63.2
	의료수급권자	5,452	1.0
	직장가입피부양자	129,151	24.5

주: 자료를 활용하여 저자가 표를 재구성함.

자료: 통계청 KOSIS. (2019a). 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사(2019년 8월)[데이터파일]; 이승욱 외. (2019). pp.30~31.

미래 노동시장에서 고용형태 다변화에 큰 영향을 미칠 노동방식으로 디지털경제에 따른 플랫폼노동을 언급하지 않을 수 없다. 플랫폼 노동시장은 웹기반형과 지역기반형으로 구분할 수 있으며, 이는 Berg et al.(2018)의 구분을 준용하고 있다. 이를 우리나라의 플랫폼 노동시장의 특성에 적용한 것이 아래 그림으로, 플랫폼노동이 얼마나 다양한 형태로 진행되고 있는지 잘 보여주고 있다. 2019년 현재 디지털 특수고용형태로 불리는 플랫폼 노동자 규모는 약 55만 명으로 221만 명에 디지털 특수고용형태가 포함되어 있을 것으로 추정된다(이승욱 외, 2019, p.35-36).

[그림 3-4] 우리나라의 플랫폼 노동시장



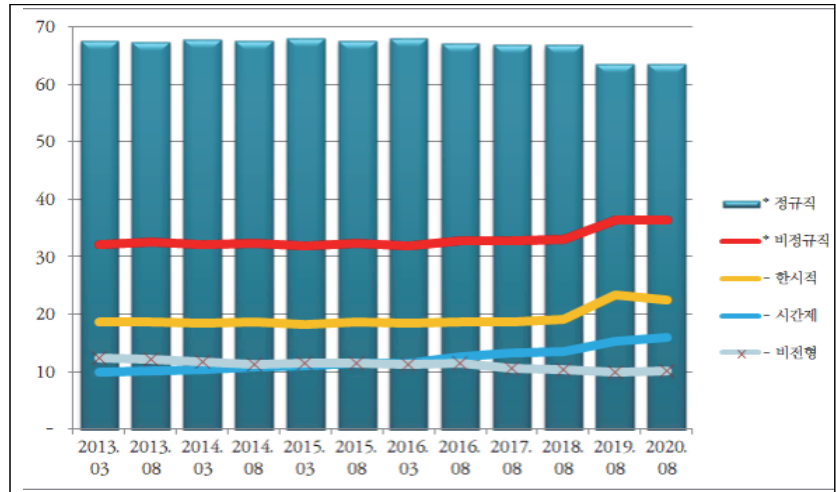
자료: 이승운. (2019). 디지털자본주의와 한국 사회보장 4.0. 서울대사회복지연구원 제14회 월례세미나 발표문; 장지연 외. (2020). 디지털 시대의 고용안전망: 플랫폼 노동 확산에 대한 대응을 중심으로. p.180에서 재인용.

3. 고용형태 다변화 추세와 계층이동

이러한 고용형태 다변화는 어떻게 진행되어 왔는가. 아래 그림과 표는 경제활동인구조사의 고용형태별 부가조사 자료를 활용해 비정규직 노동자들의 규모변화를 나타낸 것이다. 그림에도 우리사회의 고용형태 다변화가 최근 수년간 어떻게 진행되고 있는지 잘 보여준다. 먼저 정규직 노동자 규모는 2013년 8월 전체 임금노동자의 67.5%에서 2020년 8월 63.7%로 약 3.8%p 감소한 것으로 나타나고 있다. 역으로 비정규직이 그만큼 증가한 것이고 시간제노동자가 약 5.7% 증가한 것으로 나타나고 있다. 반면에 비전형노동자는 12.1%에서 10.1%로 약 2.0%p 감소한 것으로 나타났다. 물론 이 추세는 사실상 임금노동자의 특성을 갖지만, 비임금근로자로 분류된 집단을 포괄하지 못한다는 점에서 한계가 있다.

[그림 3-5] 고용형태 다변화의 최근 추세(2013년~2020년)

(단위: 전체 임금근로자의 %)



자료: 통계청 KOSIS. (2020). 경제활동인구조사, 근로형태별 부가조사(2013년 3월~2020년 8월) [데이터파일].

<표 3-4> 고용형태 다변화의 최근 추세(2013년~2020년)

(단위: 전체 임금근로자의 %)

구분	2013. 08	2014. 08	2015. 08	2016. 08	2017. 08	2018. 08	2019. 08	2020. 08
* 정규직	67.5	67.8	67.6	67.2	67.1	67.0	63.6	63.7
* 비정규직	32.5	32.2	32.4	32.8	32.9	33.0	36.4	36.3
- 한시직	18.7	18.6	18.8	18.6	18.6	19.1	23.3	22.5
- 시간제	10.2	10.7	11.5	12.6	13.3	13.5	15.4	15.9
- 비전형	12.1	11.3	11.4	11.4	10.6	10.3	9.9	10.1

자료: 통계청 KOSIS. (2020). 경제활동인구조사, 근로형태별 부가조사(2013년 3월~2020년 8월) [데이터파일].

한국사회에서 고용형태 다변화가 본격적으로 시작된 시점은 1997년 외환위기 이후라고 말할 수 있다. 이 문제와 관련해서 고용형태 다변화, 특히

비정규직 노동자의 증가가 빈곤층 및 저소득층 증가에 미친 영향에 대해서는 많은 연구결과가 발표되었다. 1997년 체제의 특성은 비정규직 노동자의 증가와 소득분배구조 악화의 신호탄이 되었다. 물론 이미 10년전 1987년 체제 이후 노동시장의 이중구조가 발생하기 시작했다는 점을 지적할 필요가 있다. 정규직 노동자가 보다 높은 임금과 고용안정 그리고 각종 복지혜택을 누리는 반면, 비정규직 노동자는 고용불안과 저임금 문제에 시달리게 되었던 것이다. 이 시기부터 노동시장의 이중구조는 대기업 vs. 중소기업, 수출기업 vs. 내수기업, 공공부문 vs. 민간기업이라는 다양한 층위에서의 양극화와 맞물려 노동자들을 계층화 또는 신분화 하게 된다. 그리고 그것은 소득분배구조 악화로 귀결되었다. 외환위기부터 2010년대 초반까지 빈곤율과 소득격차가 지속적으로 확대되어 높은 수준으로 고착화된 현재 상태에 이르렀다는 점이 이를 잘 말해준다(전병유, 2013).

이러한 추세가 장기간 진행되던 과정에서 최근에는 정보통신기술이 발달하고 새로운 고용형태가 증가함에 따라 기존의 노동법제와 사회보험제도의 외부로 밀려나는 노동자들이 확산되는 새로운 분기점에 도달하게 되었다. 그것은 이미 각종 고용보호와 사회보험제도에서 배제되어 있던 영세사업장 노동자에게 새로운 고용불안집단이 더해지며, 2차 노동시장을 형성하게 되었음을 말해준다. 이들은 자유로운 노동자로 불리기도 했지만, 대부분의 노동자들은 사실상 고용불안과 저소득 위험에 노출된 새로운 형태의 비전형 노동자들이었다. 앞서 언급했던 플랫폼노동자나 영시간계약노동자, 깃노동자들이 해당된다.

이처럼 고용불안이 확산되고 새로운 고용형태가 생겨나면서, 불안정 취업집단의 소득지위는 더욱 악화되게 된다. 대규모 제조업 사업장, 예를 들면, 자동차업종에서 해고된 노동자들이 이후 경험하게 되는 직업이동의 경로와 그에 따른 소득지위 변동이 이를 잘 말해준다. 기술혁신이 장

기적으로 더 많은 일자리를 창출하겠지만, 기존의 일자리가 파괴되고 새로운 일자리가 생겨나는 과정에서 많은 노동자들이 고용형태와 소득지위가 악화되는 문제를 경험하게 되는 것이다. 더 논쟁적인 문제는 이 기간이 길어지면서, 한 세대의 고용지위가 교육의 매개효과를 거쳐 다음 세대의 소득지위에 영향을 미치는 일종의 계급세습이 고착화되고 있다는 연구결과 또한 주목할 필요가 있다. 비정규직의 높은 노동이동은 주로 2차 노동시장 내에서 발생하며, 저임금과 고용불안을 특징으로 한다는 점에서 세습화 위험에 처해 있는 것이다(김연아, 정원오, 2016, p.371).

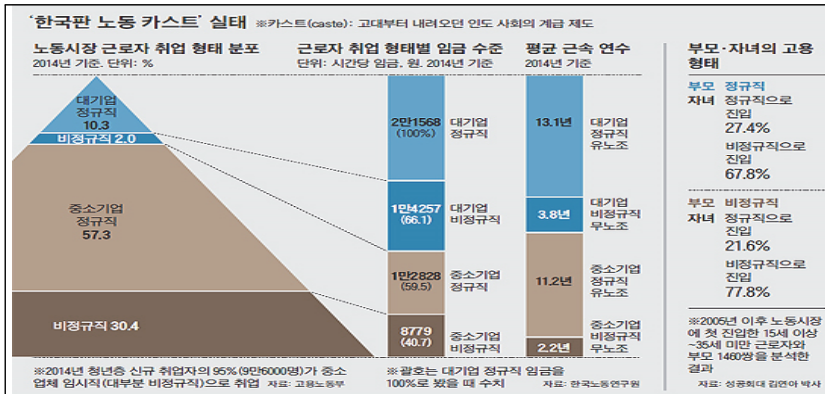
이러한 연구결과들은 현재 확산되고 있는 고용형태 다변화와 그에 따른 불안정고용집단의 증가가 이들을 빈곤층 또는 저소득층으로 고착화시킬 수 있음을 시사한다.

4. 고용형태 다변화와 새로운 카스트의 형성

우리사회에서 노동자들의 임금은 노동시간과 생산성 등 다양한 기준에 따라 합리적으로 보장할 필요가 있다. 그리고 직무의 성격에 따른 차등화 또한 인정될 수 있다. 하지만 앞서 언급한 바와 같이 사실상 동일한 직무라 하더라도 임금격차가 매우 크고, 승진이나 재훈련의 기회, 각종 기업 복지 측면에서도 차별이 매우 심한 것으로 나타난다. 이는 종사상지위에 따라 임금과 근로조건, 승진기회와 복지 등에 이르는 다양한 문제가 결정된다는 점에서 하나의 신분제처럼 고착화되고 있다고 말해도 과언이 아니다. 이러한 이유에서 일단의 연구자들은 한국의 노동시장이 마치 신분제사회, 즉 카스트제도에 의해 운영되는 것과 유사하다고 비판하고 있다. 전체 취업자 중 상대적으로 높은 비임금노동자 비중, 임금노동자 중 높은 비정규직 비중(30.4%), 2차 노동시장에 위치한 다수의 저임금노동자가

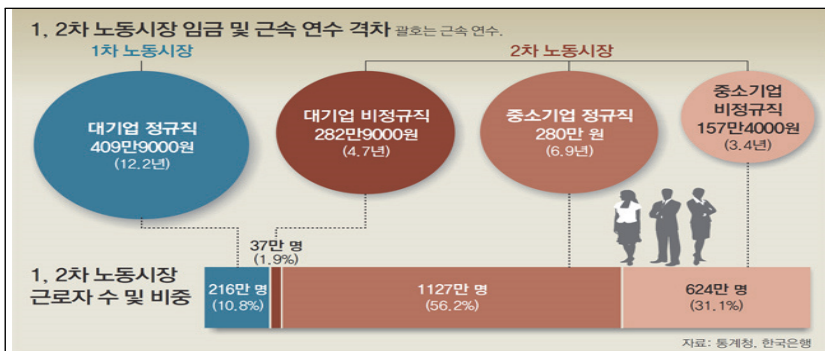
우리사회의 임금피라미드의 최하단에 위치하고 있으며, 대기업과 공공기관 노동자들이 피라미드의 상단에 위치하고 있다.

[그림 3-6] 한국판 노동카스트 실태



자료: 김연아, 정원오. (2016). 비정규직의 세대 간 전승: 부모세대의 직업적 지위가 자녀세대의 비정규직 여부에 미치는 영향; 김성모, 최종석. (2015. 3. 23.). 靑年실업 함께 풀자 [3] 노동시장 격차 해결책은?. 조선일보. https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2015/03/23/2015032300374.html. 한국판 노동 카스트 실태 정리 그래픽 재인용.

[그림 3-7] 1~2차 노동시장의 구조(2018년 기준)



자료: 통계청 KOSIS. (2018). 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사(2018년 8월)[데이터파일].; 장근호. (2019. 9. 3.). 노동시장 이중구조, 왜 문제가 되나요. 동아일보. <https://www.donga.com/news/Economy/article/all/20190903/97239742/1>. 인포그래픽 재인용.

제3절 취약한 노동 또는 프레카리아트

1. 새로운 하층계급이 형성되고 있는가

새로운 계급사회가 형성되고 있는가. 어떻게 그러한 계급사회가 형성되고 있는가. 노동과 가족 그리고 재산 등이 그러한 변화를 가져오고 있는가. 노동이 소득과 안정된 삶을 보장하지 못하고, 혈연 중심의 가족이 데올로기가 강요했던 가족의 역할이 바뀌고, 부의 불평등한 배분과 가난한 자산들간의 빈약한 재산의 대물림은 21세기 새로운 계급을 형성하는데 충분한 자양분이 되고 있다. 이를 좀 더 구체적으로 설명하면 아래와 같다.

첫째, 노동세계의 불안정성 증가이다. 서구 복지국가는 이미 1970년대 제조업부문의 기술변화와 노동시장에 대한 조절정책(regulations)의 변화로 대량실직과 고용불안이 증가하며 많은 노동자가 실직과 고용불안을 반복적으로 체험하며 새로운 하층계급, 즉 프레카리아트로 전락하는 흐름이 발견되었다. 신흥산업국의 제조업이 성장함에 따라 서구의 많은 제조업부문의 고용감소에 영향을 미쳤다는 점도 지적해야 할 사항이다. 더 불어 20세기 중반 서구 복지국가의 토대를 이루었던 전통적인 임노동 해체모니가 약화되기 시작했다. 한 예로 프랑스는 1974년 노동이동(전직, 실업-취업, 취업-실업)이 12%였다면, 2001년에는 16.3%로 증가한 것으로 나타났다. 그리고 새롭게 창출되는 일자리의 73%가 이른바 비전형적 일자리라는 연구결과 또한 발표되었다(Rameaux, 2006, pp.110-115).

둘째, 노동법과 사회보장법을 통한 프레카리아트(precariat)의 제도화이다. 노동시장에서 발생한 이러한 변화가 사회보장제도를 통해 프레카리아트를 제도화하는 방향으로 고착화되었다. 보수적 조합주의⁶⁾에 기반

한 서구 복지국가에서 이러한 문제는 특히 심각하게 나타났다. 복지국가는 모든 노동자에 대한 보호자를 표방했지만, 내용적으로 그것을 규정하는 노동법과 사회보장법이 직업적 범주에 따른 차등보호를 지속하면서 〈프레카리아트의 제도화〉가 진행되었다(Castel, 2007, pp.417-418).

셋째, 가족의 역할 변화이다. 사회적안전망은 가족에서의 세대 간 연대에 기초하고 있다. 하지만 그것이 여전히 유효한가에 대한 의문은 끊임없이 제기되고 있다. 새삼 가족의 역할에 대한 가치대립을 반복할 필요는 없다. 가족을 통한 세대 간 연대는 사라졌다기보다 변화하고 있다고 보아야 할 것이다. 분명한 것은 전통적 패러다임이 강조해 왔던 역할 중 상당 부분은 변화과정이 있는 것처럼 보인다. 그것은 가족이란 국가와 가족 간의 상호보충성 역할을 지지하는 것이며, 가족 간 부의 이전이 갖는 자산형성 효과에 주목하는 것이며, 노인에 대한 지원과 자녀에 대한 교육에서 시장이나 국가가 충족시키지 못하는 역할을 담당한다는 점에 주목한다(Théry, 2006, pp.149-150).

2. 불안정노동 그리고 프레카리아트의 형성

국내에서 불안정고용으로 번역되는 취약한 노동(precarious work)은 이미 1970년대부터 서구의 일부 국가에서 개념화되어 있었다. 그중 하나가 프랑스의 많은 전문가들이 사용했던 Précarité 개념이다. 이는 부르디유 외에도 많은 전문가들이 프랑스의 저숙련노동자들의 노동과 삶을 분석하기 위해 사용되었다. 그중 하나로 포강(Serge Paugam)을 예로 들

6) 보수적 조합주의(corporatiste conservatrice)에 기반한 복지국가는 에스핑-앤더슨에 의해 보수적 복지레짐이라고 불리었으며, 이는 임노동의 균질성이 약화된 20세기말 노동세계에서 직업적 범주에 의해 노동과 복지 측면에서 상이한 보호를 하는 차등화된 사회보장체계를 그 특징으로 하고 있다.

수 있다. 그는 1993년과 2000년 그리고 2008년 공동저작을 통해, 20세기말 본격화된 고용불안이 하층계급의 형성에 어떠한 영향을 미치고 있는지 분석하고 있다. 여기서 그의 연구에 주목하는 이유는 불안정고용이나 취약성 개념을 통해 새로운 계급의 형성을 노동과 사회보장의 유기적 관계 속에서 살펴보고 있기 때문이다(Paugam, 1993; Paugam, 2000; Merklen & Paugam, 2008).

그에게서 이상적인 노동 또는 노동의 이념형은 직무만족도와 고용안정성 그리고 강력한 사회보장이 결합된 것으로 정의된다. 이는 <보장된(노동) 통합>(intégration assurée)으로 표현되며, 현실의 노동과 비교하는 기준점이 되고 있다. 그는 현실의 노동을 다음 세 가지 유형으로 구분하고 있다. 1) 불확실한 통합(intégration incertaine) : 일에는 만족하나 고용이 불안정한 경우, 2) 힘겨운 통합(intégration laborieuse) : 일에 만족하지 않으나 고용은 안정된 경우, 3) 실격된 통합(intégration disqualifiante) : 일에 대한 만족감도 없고 불안정한 경우가 그것이다(Paugam, 2005). 오늘날 가장 주목받는 노동은 바로 세 번째 개념(또는 집단)이라고 말할 수 있으며, 사회적으로 배제되거나 실격된 집단으로 정의할 수 있다. 이들은 노동시장에서 차별받고 배제되어 있으며 사회보장 제도를 통해서도 제대로 보호받지 못하는 집단을 지칭한다. 이 단어가 라틴어의 <기도하다>라는 용어에서 비롯되었다는 점을 감안하면, 다른 누구에게도 의지할 곳 없는 상태 또는 자율성을 상실한 상태에서 기도할 수 밖에 없는 집단을 지칭하는 것으로 해석해도 무방할 것이다. 이 개념을 정치동원(political mibilisation)의 맥락에서 개념화한 것이 바로 가이 스탠딩(Guy Standing)의 프레카리아트(precairiat)라고 말할 수 있다. 프레카리아트는 2008년 리먼쇼크 이후 서구권을 강타했던 반세계화 운동, 특히 EuroMayDay운동 속에서 출현하였다는 점이 이를 말해준다.

3. 프레카리아트 개념에 대한 정의

프레카리아트(precariat)는 고용불안과 저임금 일자리에서 일하는 노동자를 지칭하는 용어로, Precarity와 Proletariat의 합성어이다. 이 용어는 2011년 가이 스탠딩(Guy Standing)이 <프레카리아트 : 위험한 계급>을 출판하면서 널리 알려졌다. 사실 precarity는 그에 앞서 많은 전문가들이 비숙련노동자, 계절노동자, 비전형자 등 불안정한 고용조건을 가진 취약집단(precaires)을 지칭하기 위해 사용했던 용어이다(Paugam, 2000). 가이 스탠딩(Guy Standing)은 이 집단에게 보장성 또는 안정성이 결여된 집단 또는 계급이라는 하나의 정체성을 부여하고자 하였다.

가이 스탠딩(Guy Standing)이 말하는 프레카리아트는 다음 7가지 기준을 전제하고 있다. 1) 노동시장 보장 : 적정한 소득/근로소득 기회의 보장, 그리고 완전고용정책에 대한 의지, 2) 고용 보장 : 자의적 해고로부터의 보호 및 고용보호, 위반하는 고용주에 대한 비용 징수, 3) 직무 보장 : 고용에서 적정 직무 유지, 숙련기술 손실 방지, 지위와 소득의 상향 기회, 4) 노동 보장 : 산재보호, 근로시간 준수, 여성의 야간근로 금지 등, 5) 기술력 취득기회 보장 : 기술습득의 기회와 훈련기회 보장, 6) 소득보장 : 안정적이고 충분한 소득보장(보험), 최저임금, 포괄적 사회보장, 조세 등, 7) 대의보장 : 노동조합이나 파업을 통한 노동시장에서 집단적 의사 표출이 그것이다(가이 스탠딩, 2011, p.10).

이 일곱 가지 기준은 프레카리아트를 명확하게 규정하기 어렵다는 점에서 다음과 같이 구분하여 그 특징을 명료하게 정리할 필요가 있다. 그가 말하는 프레카리아트는 다음 세 가지 보장(security)이 결여된 노동자를 지칭한다 : 1) 소득보장(income security), 2) 고용보장(employment security), 3) 직업보장(job security) 여기서 직업보장은 해고로부터의

보장을 지칭하는 고용보장과 다른 의미로, 승진 등 직업적 경력을 보장받는 것을 의미한다. 그는 여기에 몇 가지 추가적 보장을 덧붙이고 있다: 1) 노동시장보장(labor market security: 대안적 일자리의 가용성), 2) 작업안전보장(work security), 3) 기술숙련보장(skill reproduction security), 4) 대의보장(노동조합에 의해 대표될 보장)이 그것이다. 익숙하지 않은 표현은 <노동시장보장>인데, 그것은 실직시 쉽게 취업할 수 있는 일자리가 존재하는 노동시장 여건을 지칭하는 것이며, 작업안전보장이란 최근 우리사회에서 큰 화제가 되고 있는 산업안전을 보장받아야 한다는 것을 의미한다.

채석진(2016)은 프레카리아트 개념을 Andall과 Tsianos & Papadopoulos의 설명을 빌어 매우 잘 정리하고 있다. 이를 다소 길게 인용하면 아래와 같다. “Andall은 ① Precarity를 모든 형태의 불확실하고 보장되지 않은 유연한 착취를 지칭하며, 불법적, 계절적, 임시 고용에서부터 가내노동, 계약노동, 프리랜서, 혹은 자영업까지를 포괄하는 개념으로 정의하고, ② Precarious를 위협적인 또는 안전(security)과 안정(stability)의 결여를 지칭하는 개념으로 정의하고, ③ Precariats는 임시로 고용되어 유연한 노동을 수행하는 사람을 지칭하며, 주로 서비스 분야에서 비정규직으로 사회보장의 혜택 없이 일하는 사람”으로 정의한다(채석진, 2016, p.247). 그리고 “Tsianos & Papadopoulos는 Precarity를 단지 노동력만을 착취하는 것이 아니라, 일상이라는 연속체를 착취하는 것”으로 정의한다(채석진, 2016, p.251).

프레카리아트 개념에 대한 비판이 없는 것은 아니다. 그것은 분석적 측면에서 모호하고, 정치적 효과 측면에서 중심성이 취약하다는 것이다. 보다 구체적인 비판은 Millar의 글에서 발견된다. 그에 따르면 가이 스탠딩(Guy Standing)이 말하는 프레카리아트는 하나의 계급으로서의 정체성

을 갖기에는 이민자부터 배달노동자까지 너무나 이질적인 집단으로 구성되어 있다는 것이다. 이는 정치적 동원을 위해 다소 무리하게 계급으로 정의했다는 비판에 기초하고 있다. 사실 가이 스탠딩(Guy Standing)은 계급이라고 단정하기보다 생성 중에 있는 계급(class-in-the-making)이라고 표현했지만, 이러한 비판은 계속되고 있다. 다른 하나는 개념의 분석적 효용에 대한 비판이다. Millar는 가이 스탠딩(Guy Standing)이 말하는 precarity는 취약성(vulnerability)과 거의 동의어이며 모든 곳에서 발견되는 현상이라는 것이다. 또한 분석적 측면에서 어떤 문제에 천착하고 있는지 명확하지 않다고 반박한다. 그것은 가이 스탠딩(Guy Standing)보다 앞서 이 개념을 사용했던 부르디유(Pierre Bourdieu)나 버틀러(Judith Butler)로 대표되는 이론적 전통 중 어디에 속하는지도 명확하지 않다. 따라서 Millar에게 프레카리아트 개념이란 그 분석적 효용이 크지 않음에도 다른 사회문제에 대한 관심을 빨아들이는 블랙홀 같은 역할을 하고 있는 개념인 셈이다(Millar, 2017, pp.3-5). 그 외에도 가이 스탠딩(Guy Standing)의 프레카리아트 개념에 일관성이 부족하다는 비판이 존재한다. 가이 스탠딩(Guy Standing)은 분노하고 저항하는 프레카리아트를 강조하고 있지만, 그가 언급하는 프레카리아트 중에는 그와 상충되는 집단이 상당수 포함되어 있다는 것이다.. 예를 들면, 가이 스탠딩(Guy Standing) 자신도 부족한 연금 소득을 보충하기 위해 보장성이 결여된 노동을 감수하는 고령층 프레카리아트의 수동적 태도를 계속 강조하고 있다는 점이 그것이다(Lain, Airey, Loretto, & Vickerstaff, 2019, p.2237).

또한 가이 스탠딩(Guy Standing)의 프레카리아트 개념을 구조화하는 논의도 존재한다. 이 연구에서도 이러한 관점을 전향적으로 수용하고 있는데, 그 논의의 핵심은 프레카리아트가 진행되는 과정에 주목해서 객관적

조건의 변화를 살펴보고 고용에 대한 주관적이고 이질적 경험을 분석함으로써, 프레카리아트화의 형태와 그것에 영향을 미치는 핵심 동인을 찾아내는 데 주목해야 한다는 것이다. 생산영역에서 발생하는 갈등과 긴장에 주목하는 동시에 그 사회적 재생산과 post-wage politics의 영역에서 나타나는 취약성을 분석할 필요가 있다는 것이다. 그리고 전세계적으로 진행되는 프레카리아트화에 대한 대응으로 국가적, 비국가적 사회보장의 현재 모습에 대한 극적인 재사유(dramatic rethink)가 필요하다는 것이다. 물론 이 모든 것은 이러한 현상이 전개되는 시간적 공간적 맥락 속에서 이루어져야 한다고 언급하고 있다(Munck, 2013; Porta, Hänninen, Siisiäinen, & Silvasti, 2015).

프레카리아트 개념은 이제 단순히 학술적인 개념일 뿐 아니라 각국의 많은 사람들에게 그 사회의 고용불안계층이자 새로운 하층계급을 지칭하는 표현으로 사용되고 있다. 그리고 이 개념을 활용한 분석결과 또한 활발하게 발표되고 있다. 그것은 비단 서구국가에 한정된 일이 아니다. 최근에는 아시아와 아프리카 그리고 중남미까지 각국에서 프레카리아트에 대한 연구가 발표되고 있다. 참고로 각국에서 프레카리아트와 유사한 용어들은 어떻게 사용되고 있는가. 영미권에서는 근로빈곤층(working poor), 건강보험이 없는 노동자(workers without social security (health insurance)) 등이 이와 유사한 집단을 지칭하는 용어로 사용되고 있다. 프랑스에서는 프레카리아트와 유사한 용어로 불안정한 노동(travail précaire), 기간제계약직 노동자(contrat de travail à durée déterminée), 비숙련노동집단(non-qualifié), 복지수급자(RMIsts) 등을 들 수 있다. 스페인에서는 청년층을 중심으로 한국의 88만원 세대와 유사한 용어로 밀레오리스타(mileurista : 천 유로 세대)라는 표현이 사용되고 있다. 일본에서는 이와 유사한 용어가 매우 많으며, 그 중 우리에게

게 익숙한 표현으로 프리터(freeters : free + arbeiter)가 있다. 그렇다면 우리사회에서 프레카리아트는 어떻게 표현할 수 있는가. 하나의 단일한 개념을 말하기는 힘들다. 다만 그에 해당되는 유사한 표현으로 근로빈곤층, 80만원세대, 임계장 등을 생각해 볼 수 있다.

제4절 고용형태 다변화와 사회보장

고용형태 다변화는 취업자의 소득과 삶에 어떠한 영향을 미치고 있으며, 이들은 사회보장제도를 통해 어떻게 보호받고 있는가. 여기서는 제4장의 프레카리아트 실태 분석에 앞서, 취업상태와 종사상지위에 따라 노동소득이 어떠한 차이를 보이는지 살펴보고, 노동소득이 최저임금 미만인 저임금 노동자의 규모를 연령집단별(청년, 핵심 근로연령층, 고령층)로 살펴보고자 한다. 더불어 이들의 사회보험 등 사회보장제도 가입실태 및 수급실태에 대해 살펴보고자 한다. 프레카리아트라고 말할 수 있는 고용불안계층이 상대적으로 저임금(저소득) 위험에 노출되어 있을 뿐 아니라 사회보장제도에서도 배제되어 있는지 진단해 보고자 한다.

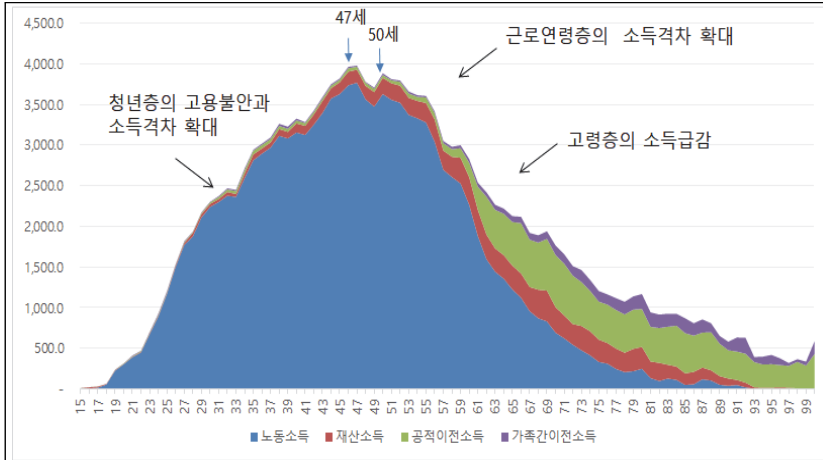
1. 생애주기와 고용형태 변화 그리고 소득분배구조

우리사회에서 전체 취업자의 취업상태와 노동소득을 보면, 다양한 문제가 부각될 수 있는데 그중에서도 연령집단별로 크게 세 가지 문제를 강조할 수 있다 : 1) 청년층의 노동시장진입 과정에서의 고용지위와 소득의 격차, 2) 근로연령층 전반에서 나타나는 고용불안계층의 증가와 소득불평등 심화, 3) 중고령층의 조기퇴직과 이후의 고용불안 심화와 노동소득

의 급격한 감소가 그것이다. 아래 그림은 2017년~2019년 우리사회에서 연령별로 개인소득의 원천이 어떻게 구성되어 있는지 평균값을 보여준다. 특징을 간략하게 설명하면 다음과 같다. 첫째, 노동소득을 보면 청년기에 소득이 빠르게 증가하여 47세에 정점에 달하고 50세부터 가파르게 감소하는 모습을 나타낸다. 문제는 근로연령기에는 노동소득의 불평등이 심해 계층간 소득격차가 큰 문제로 제기되고, 50세 이상의 중고령층은 노동소득이 급감하기 시작하며 빈곤문제가 본격적으로 제기된다는 점이다. 둘째, 재산소득은 중고령층 소득에서 상대적으로 중요한 비중을 차지하며, 그것은 노년기에 중요한 소득원이 된다는 점이다. 이는 고령층이 장기간의 저축을 통해 자산을 형성하였다는 점에서 자연스러운 일이다. 하지만 우리사회의 경우, 현재의 고령층이 부동산 호황기를 거치며 상대적으로 많은 자산을 형성했다는 특징을 갖는다. 셋째, 우리사회의 사적이전소득은 여전히 많은 고령층의 중요한 소득원이지만 빠르게 감소하고 양극화되는 추세를 보이고 있다는 점이다(노대명 외, 2019a, pp.86-88). 이 문제와 관련해서 주목해야 할 점은 서구 각국의 현재 고령층 소득구성을 보면, 우리사회에서도 사적이전소득의 감소세는 더 빠르게 진행될 수 있다는 점이다. 이는 미래의 소득보장과 관련해서 가족간 소득이전에 큰 역할을 기대하기 어렵다는 점을 말해준다. 넷째, 고령층에게서 공적이전소득의 높은 비중이다. 국민연금과 기초연금, 그리고 기초생활보장제도를 통한 공적이전소득 강화를 나타낸다. 향후 국민연금의 지출이 증가하며 고령층 소득증가에 더 큰 역할을 하게 될 것이다. 하지만 현재 우리 소득보장제도의 재분배효과가 다른 OECD국가들에 비해 매우 낮고, 미래의 많은 고령층 또한 낮은 연금으로 빈곤위험에 처할 수 있다는 점을 고려해야 한다.

[그림 3-8] 연령별 개인소득의 소득원천별 평균 금액

(단위: 세, 만원)



주: 2017년~2019년 데이터 중 개인소득 데이터를 Pooling한 분석결과.

자료: 통계청 MDIS. (2020a). 가계금융복지조사(2017년~2019년)[데이터파일]. RAS 활용.

가. 저소득노동자의 인구사회학적 특징

저소득노동자의 인구사회학적 특성을 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 교육수준별 분포를 보면, 중졸이하자는 67.7%, 고졸자는 44.9%, 전문대졸자는 38.4%, 대졸이상자는 28.1%로 추정된다. 교육수준별 임금 및 소득격차가 그대로 반영된 결과라고 말할 수 있다. 둘째, 저소득노동자가 어떤 가구에 속해 있는지 가구규모별 점유율을 보면, 1인 가구 내 50.3%, 2인 가구 53.2%, 3인 가구 42.3%, 4인 가구 38.1%, 5인 가구 40.0%, 6인 가구 41.2%로 추정된다. 셋째, 저소득노동자의 가구 내 지위를 보면 가구주 중 29.5%, 배우자 중 59.6%, 기타가구원 중 61.5%를 차지하는 것으로 나타나고 있다. 넷째, 저소득노동자의 혼인상태를 보면, 미혼자의 41.2%, 유배우자의 44.2%, 배우자와 사별한 사람의 29.5%, 이혼한 사람의 59.6%

를 차지하는 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-5〉 저소득 노동자의 인구사회학적 특성(2019년)

(단위: %)

구분		일반노동자	저소득노동자	전체
교육수준	중졸이하	32.3	67.7	100.0
	고졸	55.1	44.9	100.0
	전문대졸	61.6	38.4	100.0
	대졸이상	71.9	28.1	100.0
가구원수	1인 가구	49.7	50.3	100.0
	2인 가구	46.8	53.2	100.0
	3인 가구	57.7	42.3	100.0
	4인 가구	61.9	38.1	100.0
	5인 가구	60.0	40.0	100.0
	6인 가구	58.8	41.2	100.0
가구주 여부	가구주	70.5	29.5	100.0
	배우자	40.4	59.6	100.0
	기타	38.5	61.5	100.0
혼인상태	미혼	58.8	41.2	100.0
	유배우	55.8	44.2	100.0
	사별	70.5	29.5	100.0
	이혼	40.4	59.6	100.0
주거점유형태	자가	57.0	43.0	100.0
	전세	61.6	38.4	100.0
	월세	48.3	51.7	100.0
	기타	48.5	51.5	100.0
	전체	55.7	44.3	100.0

자료: 통계청 MDIS. (2020a). 가계금융복지조사(2017년~2019년)[데이터파일]. RAS 활용.

나. 저소득노동자의 연령대별, 종사지위별 분포

연령대별 노동소득의 변화는 주로 취업상태 변화와 고용지위의 변화에 의해 발생한다. 아래 표는 2017년~2019년 3년간 <최저임금 미만 노동 소득자>의 비중을 연령집단 내 비율과 종사상지위 내 비율로 나타낸 것이다. 연도별로 각 셀의 수치에는 차이가 있지만 연도별 차이를 설명하기에는 데이터의 표본이 충분하지 않을 수 있다. 따라서 여기서는 3개년의 데

이터를 pooling하는 방식으로 그 수치를 산출하였으며 그 값은 표의 하단에 표기되어 있다. 다만 종사상지위별 취업자에서 최저임금 미만 소득자의 비중에 대해서는 좀 더 신중한 해석이 필요하다.⁷⁾ 수치상으로는 무급가족종사자와 미취업자 그리고 일용직노동자 순으로 최저임금 미만 노동소득자의 비중이 높은 것으로 나타나고 있지만, 이 각각의 집단은 일반적인 취업상태로 간주하기 힘들기 때문이다. 무급가족종사자는 일을 하더라도 그것이 개인노동소득이 아니라 가구소득으로 반영된다는 특성을 갖는다. 미취업자에게서 노동소득이 낮게 나타나는 점 또한 자연스러운 현상이다.⁸⁾ 일용직노동자에게서 최저임금 미만 소득자 비중이 64.4%로 높게 나타나는 것 또한 근로시간(또는 근로일수)이 적어 월 최저임금에 준하는 소득을 확보하기 힘들다는 특성을 반영한 것이라고 말할 수 있다. 이러한 한계를 감안하더라도 다음 두 가지 특징은 분명하게 나타나고 있다. 첫째, 같은 종사상지위라도 청년층(15~34세)과 고령층(55~69세)에서 저임금으로 일하는 비율이 높게 나타난다는 점이다. 청년층 상용직의 26.4%와 고령층 상용직의 23.4%가 최저임금에 미치지 못하는 노동소득으로 일하는 것으로 나타나고 있다. 이는 35~54세의 핵심 근로연령층의 14.2%에 비해 매우 높은 수치이다. 둘째, 종사상지위별 취업자 중 최저임금 미만 소득자 비중이 높은 집단은 무급가족종사자와 미취업자와 일용직노동자를 제외하면, 기타종사자(29.5%)와 자영업자(29.1%)와 상용직노동자(19.0%) 순으로 나타나고 있다. 각 종사상 지위별로 최저임금 미만 소득자 비중이 가장 큰 연령층은 다음과 같다. 기타종사자 중에서는 35~54세 핵심 근로연령층이 17.3%로 가장 큰 비중을 차지하고, 자영업

7) 다만, 가계금융복지조사의 개인소득 데이터는 근로시간(근로일수 등)에 대한 정보가 없다는 점에서 종사상지위별 노동소득에 대한 해석에 한계가 있다.

8) 가계금융복지조사는 연간 조사데이터라는 점에서 조사시점에 미취업자로 파악되었더라도 연중 경제활동을 통해 노동소득이 발생했을 가능성이 있다. 따라서 미취업자에게도 노동소득은 있지만 매우 낮게 나타나는 것으로 판단된다.

자 중에서는 54세 이상 고령층 비중이, 상용직노동자 중에서는 35~54세 핵심 근로연령층 비중이 가장 크다.

〈표 3-6〉 연령대별·종사상지위별 저임금노동자 분포(2017년~2019년)

(단위 : %)

구분		연령집단 내 비중(%)			종사상지위 내 비중(%)			전체 (저임금 노동자 비중(%))
		15~34	35~54	55~69	15~34	35~54	55~69	
2017	상용직	24.1	13.7	23.4	6.8	7.6	3.8	18.2
	일용직	69.8	58.8	62.5	15.1	25.3	22.1	62.5
	고용주	11.9	4.1	8.5	0.9	2.6	2.4	5.9
	자영업자	25.0	17.9	37.5	1.5	8.3	17.9	27.7
	무급종사자	89.0	94.3	96.8	6.3	38.5	50.4	95.2
	기타종사자	45.6	26.7	25.7	6.3	16.9	5.8	29.0
	미취업	86.5	75.6	75.7	41.3	21.6	17.9	80.9
2018	전체	50.6	29.5	48.1	13.0	14.1	12.8	39.9
	상용직	25.7	14.1	21.6	6.4	8.0	3.9	18.3
	일용직	71.6	58.4	63.5	13.4	23.9	25.6	62.9
	고용주	10.8	3.5	5.8	0.7	2.2	1.8	4.7
	자영업자	29.9	18.2	35.9	1.8	8.1	17.8	27.7
	무급종사자	91.4	93.6	97.3	6.6	38.0	50.7	95.3
	기타종사자	27.1	24.7	31.9	3.3	15.7	7.8	26.7
2019	미취업	87.5	73.9	75.9	40.8	20.6	19.4	80.8
	전체	52.8	28.7	47.0	12.4	13.7	13.5	39.6
	상용직	30.1	14.9	24.9	7.1	8.4	5.0	20.5
	일용직	76.5	61.9	70.0	14.0	24.5	29.5	68.0
	고용주	9.8	3.8	7.0	0.5	2.3	2.3	5.2
	자영업자	36.1	21.1	40.6	2.1	8.9	21.1	32.1
	무급종사자	90.8	91.6	97.8	5.5	35.6	53.9	95.0
2017 ~ 2019 합계	기타종사자	30.9	28.8	43.2	3.2	19.0	10.2	32.4
	미취업	89.1	77.5	78.0	38.4	22.1	22.1	82.7
	전체	56.4	30.6	51.0	12.6	14.4	15.7	42.6
	상용직	26.4	14.2	23.4	6.8	8.0	4.2	19.0
	일용직	72.4	59.6	65.5	14.2	24.6	25.6	64.4
	고용주	11.0	3.8	7.1	0.7	2.4	2.2	5.3
	자영업자	30.1	19.0	38.0	1.8	8.4	18.9	29.1
2019 합계	무급종사자	90.4	93.2	97.3	6.2	37.4	51.6	95.2
	기타종사자	35.2	26.8	33.9	4.2	17.3	8.0	29.5
	미취업	87.7	75.7	76.6	40.2	21.4	19.8	81.4
2019 합계	전체	53.1	29.6	48.7	12.7	14.1	14.0	40.7

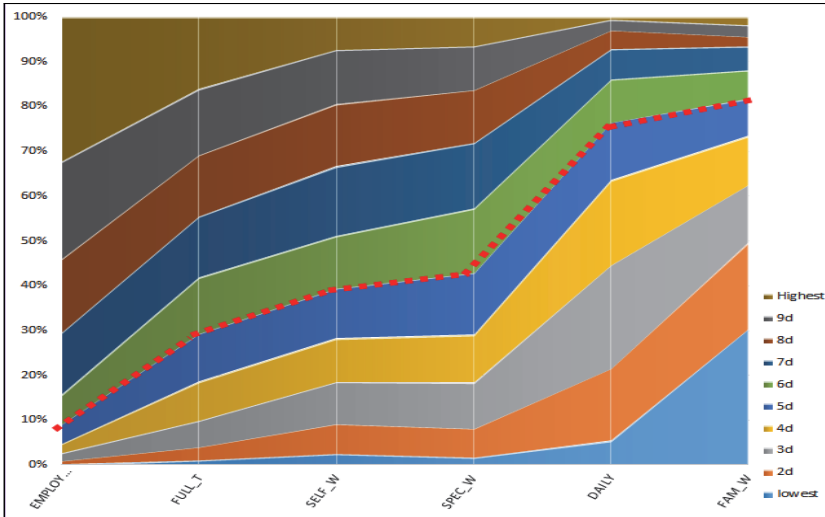
자료: 통계청 MDIS. (2020a). 가계금융복지조사(2017년~2019년)[데이터파일]. RAS 활용.

다. 종사상지위에 따른 노동소득 10분위 분포

아래 그림은 근로연령층의 노동소득(임금소득+사업소득)을 십분위로 구분한 뒤, 종사상지위에 따라 각 취업자가 주로 어느 분위에 분포하고 있는지 나타낸 것이다. 한 가지 분명한 것은 종사상지위에 따라 노동소득의 격차가 확연하게 구분된다는 점이다. 고용주의 90%와 상용직노동자의 70%는 노동소득 5분위 위에 분포하며, 일용직노동자의 70% 이상이 하위5분위에 분포하고 있다. 일용직노동자에 비해 특수고용형태종사자의 노동소득은 상대적으로 각 소득분위에 고르게 분포하고 있다. 그리고 이어지는 그림은 세 개의 연령집단(청년층, 핵심 근로연령층, 고령층)에서 종사상지위별 노동소득 10분위 분포를 나타낸 것이다.

[그림 3-9] 종사상지위별 노동소득 10분위 분포

(단위: %)

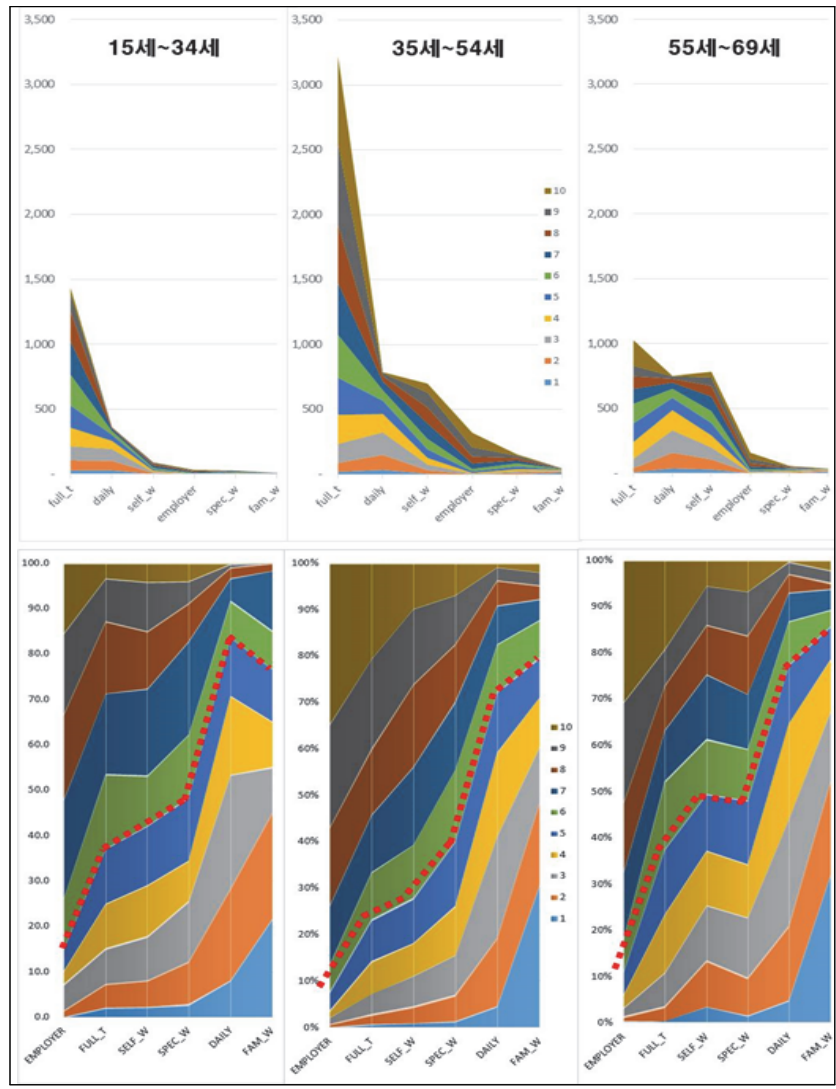


주: 소득10분위 구분은 개인노동소득(근로소득+사업소득)의 10분위를 나타냄

자료: 통계청 MDIS. (2020a). 가계금융복지조사(2017년~2019년)[데이터파일]. RAS 활용.

[그림 3-10] 연령대별 종사상지위별 연간 노동소득 10분위 분포

(단위: 만원, %)

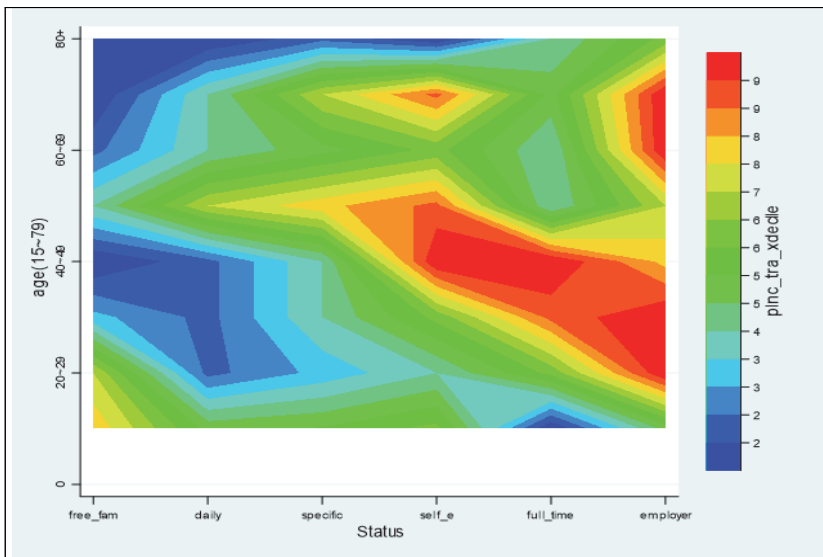


주: 소득10분위 구분은 개인노동소득(근로소득+사업소득)의 10분위를 나타냄.
자료: 통계청 MDIS. (2020a). 가계금융복지조사(2017년~2019년)[데이터파일]. RAS 활용.

라. 저소득노동자의 연령별 편중현상과 프레카리아트

아래 그림은 연령구간(Y축)과 종사상지위(X축)를 기준으로 각 집단의 노동소득 10분위 상의 위치를 심도(색)로 나타낸 것이다. 고용주와 상용직 그리고 40대 후반의 자영업자를 중심으로 소득상위층(붉은색)이 집중되어 있으며, 일용직노동자와 무급가족종사자 그리고 고령의 자영업자와 청년층 상용직노동자를 중심으로 소득하위층(푸른색)이 분포하는 모습을 확인할 수 있다. 전체적으로는 고령층과 청년층을 중심으로 노동소득의 하위층(푸른색과 하늘색)이 분포하는 것을 알 수 있다.

[그림 3-11] 연령대와 종사상지위에 따른 소득분위 분포



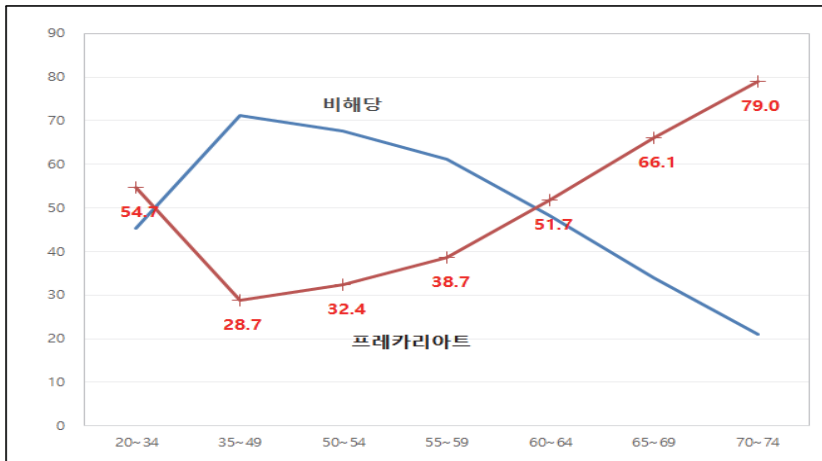
자료: 통계청 MDIS. (2020a). 가계금융복지조사(2017년~2019년)[데이터파일]. RAS 활용.

이상의 분석결과는 우리사회에서 고용불안과 저임금(저소득) 위험에 노출된 가장 취약한 집단이 청년층과 고령층 노동자라는 점을 말해주고

있다. 그리고 아래 그림은 연령대별로 노동소득이 최저임금 미만인 저임금노동자의 비율을 보여주고 있는데, 청년층과 고령층에게서 그 비중이 매우 높다는 점을 알 수 있다. 물론 청년층 중에는 고용불안과 저임금의 일자리를 징검다리로 상용직으로 이동하는 비율이 적지 않고, 고령층은 상대적으로 일정 수준의 자산을 보유한 비율이 적지 않다는 점을 고려해야 한다. 그럼에도 내부적으로 소득불평등이 매우 심각하다는 점 또한 감안해야 한다. 마찬가지로 특수고용형태 종사자 등 고용형태 다변화의 대표적 집단이라 할 수 있는 기타종사자는 고용불안에 대한 위험은 클 수 있지만, 노동소득 측면에서는 소득하위집단에 분포하고 있다고 말하기 힘들다는 점을 말해준다. 요약하면, 프레카리아트를 고용불안과 저소득 위험에 노출된 집단으로 규정하는 경우, 현재 우리사회의 프레카리아트는 청년층과 고령층에 집중되어 있다고 말해도 무방할 것이다.

[그림 3-12] 연령대별 취업자 중 저소득노동자 비중(2019년)

(단위: %)



자료: 통계청 MDIS. (2020a). 가계금융복지조사(2017년~2019년)[데이터파일]. RAS 활용.

마. 저소득노동자의 가구소득 10분위 분포와 재산

저소득노동자의 가구소득 지위를 소득유형별로 살펴보면, 아래와 같다. 가구시장소득의 10분위별로 저소득노동자의 비중을 살펴보면 아래와 같다. 가구 시장소득 하위 10% 가구 내 취업자는 모두 저소득노동자로 간주할 수 있다. 이어 시장소득 하위 2분위에 89.5%, 3분위에 62.4%, 4분위에 48.2%, 5분위에 41.4%, 6분위에는 35.9%, 7분위에는 31.6%, 8분위에는 26.2%, 9분위에는 23.9%, 최상위 10분위에 18.8%가 분포하는 것으로 추정된다. 그리고 저소득 노동자의 비율은 공적이전소득이 지급된 경상소득 및 조세와 사회보험료를 납세한 이후의 가처분소득을 기준으로 살펴보면, 하위 30% 집단에서 저소득노동자의 비중이 다소 감소한 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-7〉 저소득 노동자의 가구소득 10분위 분포(2019년)

(단위: %)

분위	가구시장소득 기준	가구경상소득 기준	가구가처분소득 기준
하위1분위	100.0	98.5	92.5
2	89.5	83.1	80.4
3	62.4	60.1	61.9
4	48.2	49.7	49.6
5	41.4	41.2	43.3
6	35.9	36.9	38.3
7	31.6	33.3	33.4
8	26.2	27.5	28.1
9	23.9	24.4	24.5
최상위10분위	18.8	19.3	20.2
전체	44.3	44.3	44.3

자료: 통계청 MDIS. (2020a). 가계금융복지조사(2017년~2019년)[데이터파일]. RAS 활용.

저소득 노동자의 자산과 부채를 일반노동자와 비교해 보면 저소득 노동자의 경제상황을 좀 더 명확하게 이해할 수 있다. 먼저 청년층 저소득

노동자의 자산과 부채를 일반노동자와 비교해 보면 자산의 경우 부동산은 큰 차이가 없으나 금융자산에서 다소 차이가 있으며, 부채에서는 신용카드 사용에 따른 부채와 외상거래에 따른 부채가 일반노동자보다 각각 1.3배와 1.2배 많은 것으로 나타났다. 이어 핵심 근로연령층 저소득노동자의 자산과 부채를 일반노동자와 비교해 보면, 모든 자산에서 격차가 확대된 것으로 나타나며 단 하나 신용카드 사용에 따른 부채가 일반노동자보다 1.7배 높은 것으로 나타났다. 끝으로 고령층인 저소득노동자의 자산과 부채를 일반노동자와 비교해 보면, 자산과 부채 모두 30~40%가량 적은 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-8〉 저소득노동자의 연령집단별 가구재산 및 부채(2019년)

(단위: 만원)

구분	청년층(15~34세)		근로연령층(35~54세)		고령층(55~69세)	
	일반 노동자	저소득 노동자	일반 노동자	저소득 노동자	일반 노동자	저소득 노동자
총자산	47,616	44,954	54,456	37,730	61,683	42,156
금융자산	13,648	11,737	14,621	9,338	13,427	8,514
-저축	9,653	8,907	10,694	6,692	11,422	7,009
-전세보증금	3,995	2,830	3,928	2,647	2,005	1,505
부동산자산	33,968	33,217	39,835	28,392	48,256	33,642
-건물 등	31,278	30,960	36,840	26,107	44,167	31,284
-거주주택	18,808	18,894	22,603	16,341	23,804	17,042
총부채	8,858	9,367	11,917	8,576	10,463	6,647
금융부채	6,749	6,975	9,138	6,595	7,383	4,632
-담보대출	5,240	5,421	7,346	5,186	6,004	3,627
-신용대출	1,071	1,008	1,295	887	863	544
-신용카드	48	62	60	102	61	61
-외상거래	146	177	209	169	164	102
-보증금	2,109	2,392	2,778	1,981	3,080	2,015

자료: 통계청 MDIS. (2020a). 가계금융복지조사(2017년~2019년)[데이터파일]. RAS 활용.

2. 고용형태 다변화와 사회보장

2020년 코로나19의 확산으로 가장 크게 관심을 모았던 문제는 많은 필수노동자들이 사회보험제도에 가입되어 있지 않으며, 특히 고용보험에 가입되어 있지 않아 실직이 되더라도 실업급여를 받을 수 없는 상태라는 점이다. 물론 새삼스러운 일이 아니다. 필수노동자 문제가 쟁점이 되면서 특수고용형태 노동자나 플랫폼 노동자에게 관심이 집중되고, 이들을 고용보험제도에 가입시켜야 한다는 주장이 힘을 얻는 것도 당연하다. 현재의 노동법과 사회보험법제는 이들 중 일부에 대해서는 종속적 노동자로 규정하여 사회보험 가입을 강제할 수 있지만, 다른 일부에 대해서는 자영업자의 성격이 혼재되어 있어 강제성을 부여하는 데 논란이 있는 상황이다. 이점에서 고용보험제도를 개정하여 이들을 포괄해야 한다는 것은 당연한 일이다. 하지만 한 가지 잊지 말아야 할 문제가 있다. 이들에 앞서 직접고용상태에 있음에도 고용보험에 가입하지 않고 있는 1~4인 사업체 종사자들이 상당 규모로 존재한다는 점이다. 물론 이들은 사업체 특성상 고용보험 가입을 강제하기 힘든 구조적인 한계가 있다.⁹⁾

가. 임금노동자의 사회보험 가입 및 미가입실태

아래 표는 고용노동부의 2019년 6월 고용형태별 근로실태조사 자료를 토대로 <사회보험 미가입자 비율>을 제시한 것이다. 이 자료에 따르면, 전체 임금노동자 중 23.1%가 고용보험 미가입자이고, 18.7%가 건강보험 미가입자이며, 27.8%가 국민연금 미가입자이며, 13.6%가 산재보험 미가입자로 나타나고 있다. 표에 기재되어 있지 않지만, 개인단위에서 사

9) 그럼에도 전체적으로 소득파악체계가 개선되고 사회보험료 부과와 징수체계가 정비되면 서 이들 중 일부 집단도 사회보험제도에 가입할 수 있을 것이다.

회보험에 1개라도 미가입한 노동자의 비율은 31.1%이다. 참고로 이 수치는 광의에서 가입제외대상으로 표기된 집단을 미가입자로 규정한 것이다. 그중에서도 종사상지위별로 미가입자 비율이 높은 것은 모두 가입제외대상으로 표시되어 있는 특수고용형태종사자이다. 하지만 이들 외에도 일용직노동자와 한시적 노동자 그리고 단시간노동자 등의 미가입률이 높게 나타나며, 정규직 노동자의 미가입률도 낮지 않다는 점에 주목할 필요가 있다. 사회보험제도 중에서는 국민연금과 고용보험 미가입자 비율이 높게 나타나고 있다.

〈표 3-9〉 고용불안집단의 사회보험 미가입자 비율

(단위: %, 명)

고용형태	사회보험 미가입자 비율				전체	
	고용보험	건강보험	국민연금	산재보험	표본	%
특수형태	100.0	100.0	100.0	100.0	44,815	4.6
재택/가내	41.3	35.1	42.0	8.2	377	0.0
파견근로	7.5	11.1	16.5	10.7	4,395	0.4
용역근로	38.7	8.5	56.3	10.1	19,505	2.0
일일근로	48.5	82.0	86.9	21.3	59,113	6.0
단시간근로	58.5	55.1	64.9	33.4	72,894	7.5
기간제근로	28.6	15.3	35.2	13.4	61,787	6.3
한시적근로	57.2	58.8	67.1	59.6	6,910	0.7
정규직근로	11.3	4.8	12.7	5.2	708,217	72.4
전 체	23.1	18.7	27.8	13.6	978,012	100.0

자료: 통계청 MDIS. (2019a). 고용형태별 근로실태조사(2019년 6월)[데이터파일].

고용형태 다변화로 고용이 불안정하고 상대적으로 임금이 낮은 취업자에게서 고용보험과 국민연금 미가입자 비율이 높다는 것은 근로연령층의 실업위험에 대한 안전망이 취약하다는 점을 말해줄 뿐 아니라, 이들이 국민연금 수급시점에 되더라도 많은 노동자가 국민연금을 통해 최소한의 소득보장을 받기 힘들다는 점을 말해준다. 그리고 이를 연령집단별로 보

면, 먼저 노동시장 진입시점에서 비정규직으로 단시간 근로나 일용직 근로에 참여하는 청년층들의 소득보장과 노후소득보장을 위한 연금기여기간 관리가 제대로 이루어지지 않고 있음을 보여주는 것이다. 또한 고령층의 경우에는 상당수가 국민연금 수급시점이 지났다는 점에서 가입제외자로 분류되고 있음을 보여주는 것이기도 하다.

〈표 3-10〉 고용불안집단의 연령대별 사회보험 미가입 실태

(단위: %)

고용형태	청년층	근로연령층	고령층	전체
특수형태	14.3	25.5	8.3	15.7
재택/가내	0.0	0.1	0.0	0.1
파견근로	0.7	0.2	0.3	0.3
용역근로	0.5	0.7	6.1	3.0
일일근로	12.7	20.5	17.0	17.4
단시간근로	27.6	15.0	11.4	16.0
기간제근로	15.6	4.9	7.6	8.3
한시적근로	3.5	1.6	1.2	1.8
정규직근로	25.2	31.5	48.1	37.4
전 체	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 이 표는 사회보험에 1개 이상 미가입한 사람으로 통제하여 작성된 것임
 자료: 통계청 MDIS. (2019a). 고용형태별 근로실태조사(2019년 6월)[데이터파일].

아래 표는 연령집단별로 고용보험과 국민연금 미가입자의 실태를 나타낸 것이다. 이 표에 따르면, 청년층과 핵심 근로연령층은 미가입자와 가입제외대상이 각각 30% 후반과 40% 후반을 차지하는 것으로 나타나고 있는 반면, 고령층은 고용보험과 국민연금 미가입 실태에서 다소 차이가 있다. 고용보험은 고령층의 가입률이 43.8%로 상대적으로 높게 나타나는 반면, 미가입률과 가입제외대상은 각각 17.3%와 38.9%로 나타나고 있다. 하지만 국민연금은 고령층의 가입률이 4.2%로 54세~60세 사이 집단에 집중되어 있고, 미가입자는 약 10% 내외에 불과하며, 85.8%가 가

임제외대상으로 분류되고 있다. 이는 고령층 취업자의 국민연금 가입자격과 관련해서 이른바 연금수급과 취업을 촉진하는 정책에 보완이 필요하다는 점을 시사한다. 그것은 완전연금 수급에 필요한 기여기간이 부족하거나 연금수령액이 낮은 고령층에 대해서는 추가적 기여를 활성화하는 방안을 검토할 필요가 있음을 의미한다.

〈표 3-11〉 고용불안집단의 연령대별 고용보험 및 국민연금 미가입 실태

(단위: %)

구분		청년층	근로연령층	고령층	전체
고용보험	가입	14.1	15.4	43.8	27.5
	미가입	38.5	35.2	17.3	28.1
	제외대상	47.4	49.4	38.9	44.4
국민연금	가입	14.9	18.5	4.2	11.5
	미가입	37.8	32.3	10.0	23.7
	제외대상	47.3	49.2	85.8	64.8
전 체		100.0	100.0	100.0	100.0

주: 이 표는 사회보험에 1개 이상 미가입한 사람으로 통제하여 작성된 것임
 자료: 통계청 MDIS. (2019a). 고용형태별 근로실태조사(2019년 6월)[데이터파일].

나. 전체 노동자의 사회보험 가입 및 미가입 실태

여기서는 가계금융복지조사의 사회보험료 지출을 기준으로 비임금노동자 및 미취업자의 사회보험 가입실태를 살펴보고자 한다.¹⁰⁾ 아래 이어지는 3개의 표는 가계금융복지조사의 2017년~2019년 데이터를 pooling하여 종사상지위별로 국민연금과 건강보험 그리고 고용보험의 가입자 비율을 나타낸 것이다. 먼저 전체 취업자 중 국민연금 미가입자는 33.0%로 추정되며, 건강보험은 미가입자 비율이 61.6%에 이를 정도로

10) 여기서는 개인의 비소비지출 중 사회보험료 세부지출 항목으로 국민연금, 건강보험 그리고 고용보험 지출여부를 기준으로 사회보험 가입여부를 구분한 것이다.

높게 나타나는데, 특히 미취업자와 무급가족종사자에게서 미가입자 비율이 매우 높고, 일용직 노동자 또한 67.3%에 이르는 것을 확인할 수 있다. 끝으로 고용보험은 상용직 노동자 중 22.5%, 일용직 노동자의 76.9%, 자영업자의 93.2%가 미가입자로 나타나고 있다.

〈표 3-12〉 종사상지위별 국민연금 가입자 비율

(단위: 전체의 %)

종사상지위	국민연금			전체
	미가입	가입	계	
상용직	21.3	78.7	100.0	48.2
일용직	59.2	40.8	100.0	16.5
고용주	26.6	73.4	100.0	4.2
자영업자	56.3	43.7	100.0	13.9
무급종사자	66.6	33.4	100.0	4.4
기타종사자	52.4	47.6	100.0	2.0
미취업자	0.0	-	100.0	10.7
합계	33.0	67.0	100.0	100.0

자료: 통계청 MDIS. (2020a). 가계금융복지조사(2017년~2019년)[데이터파일]. RAS 활용.

〈표 3-13〉 종사상지위별 건강보험 가입자 비율

(단위: 전체의 %)

종사상지위	건강보험		전체
	미가입	가입	
상용직	21.3	78.7	32.8
일용직	67.3	32.7	10.1
고용주	29.1	70.9	2.7
자영업자	63.8	36.2	8.6
무급종사자	88.2	11.8	2.3
기타종사자	65.2	34.8	1.1
미취업자	91.2	8.8	42.4
합계	61.6	38.4	100.0

자료: 통계청 MDIS. (2020a). 가계금융복지조사(2017년~2019년)[데이터파일]. RAS 활용.

〈표 3-14〉 종사상지위별 고용보험 가입자 비율

(단위: %)

종사상지위	고용보험		전체
	미가입	가입	
상용직	22.5	77.5	61.0
일용직	76.9	23.2	17.0
고용주	65.5	34.5	2.3
자영업자	93.2	6.8	11.3
무급종사자	99.2	0.8	4.0
기타종사자	86.4	13.6	1.7
미취업자	0.0	100.0	2.7
합계	44.2	55.8	100.0

자료: 통계청 MDIS. (2020a). 가계금융복지조사(2017년~2019년)[데이터파일]. RAS 활용.

3. 근로장려세제를 통해 본 저소득층의 고용실태

근로장려세제는 상대적으로 저소득노동자를 포괄하는 제도라고 말할 수 있다. 물론 이론적으로 실업자를 대상으로 하기보다 취업자를 대상으로 하지만, 연중 취업경험이 있는 실업자 또한 지원대상이라는 점에서 국내 행정데이터 중 프레카리아트의 특성을 이해하는 데 적절한 데이터라고 말할 수 있다. 여기서는 지급연도 기준 2017년~2019년까지의 근로장려세제 데이터를 패널화한 샘플데이터를 토대로 한국사회의 프레카리아트가 누구인지 살펴보고자 한다.

가. 데이터의 표본규모와 특성

아래 표는 분석대상 표본의 규모를 연도와 샘플링 기준변수에 따라 제시하고 있다. 이어지는 표는 2회 이상 수급한 경우에 대해 어떤 형태로 수급했는지 그 규모를 나타낸 것이다. 참고로 전체 표본의 수는 84만 6710 세대이지만, 각 연도마다 수급한 세대별, 인별로 그 규모를 보면 55만

8796세대가 분석대상이다. 분석에 활용된 샘플의 규모는 전수 데이터의 값을 추정하기에 충분한 수준이라고 말할 수 있다.

〈표 3-15〉 근로장려세제 및 자녀장려세제 수급자 데이터 샘플표본

(단위: 명)

수급횟수	2017	2018	2019	전체
1회 수급	65,504	45,659	245,718	356,881
2회 수급	63,804	89,318	78,710	231,832
3회 수급	85,999	85,999	85,999	257,997
전체	215,307	220,976	410,427	846,710

주: 지급연도 기준 2017년~2019년 데이터이나, 소득 귀속연도 기준 시점은 2016년~2018년임.
자료: 국세청. (2020). 근로장려세제 및 자녀장려세제 신청 및 수급데이터의 패널데이터(2017년~2019년)
[데이터파일]. 국세통계센터 이용.

〈표 3-16〉 근로장려세제 및 자녀장려세제 실 수급인원

(단위: 명)

수급횟수		근로장려세제	자녀장려세제	둘다 수급	전체
1회 수급	2017	32,564	23,170	9,770	65,504
	2018	30,703	10,146	4,810	45,659
	2019	222,332	6,311	17,075	245,718
2회 수급	2017/2018	16,290	12,479	8,437	37,206
	2017/2019	18,601	4,406	3,591	26,598
	2018/2019	37,168	7,703	7,241	52,112
3회 모두 수급		45,295	18,005	22,699	85,999
전체		402,953	82,220	73,623	558,796

주: 지급연도 기준 2017년~2019년 데이터이나, 소득 귀속연도 기준 시점은 2016년~2018년임.
자료: 국세청. (2020). 근로장려세제 및 자녀장려세제 신청 및 수급데이터의 패널데이터(2017년~2019년)
[데이터파일]. 국세통계센터 이용.

나. 근로장려세제 수급자의 인구사회학적 특성

아래 표는 근로장려세제 및 자녀장려세제 수급자의 연령분포를 보여주고 있다. 여기서 주의해야 할 점은 2019년 연령요건 폐지로 수급자를 대

폭 확대하기 이전까지는 20대 수급자 비율이 매우 낮았다는 점이다. 이는 2019년 20대 청년층이 가장 큰 폭으로 증가했음을 반영하는 것이다. 하지만 2019년의 수급자 증가는 거의 모든 연령과 종사지위에 걸쳐 나타났다는 점을 고려할 필요가 있다. 2019년의 변화를 고려하지 않는다면, 2018년 연령별 분포에서는 40대와 50대가 각각 28.8%와 22.4%로 수급자의 절반 이상을 점유하고 있었다.

〈표 3-17〉 근로장려세제 및 자녀장려세제 수급자의 연령별 분포

(단위: %)

연령	2017	2018	2019
20대	2.5	2.5	26.4
30대	17	21.1	14.6
40대	32.2	28.8	17.8
50대	24.1	22.4	18.2
60대	13.9	13.8	13.8
70대	8.5	9.2	7.5
80대	1.8	2.3	1.8
소계	100	100	100

주: 지급연도 기준 2017년~2019년 데이터이나, 소득 귀속연도 기준 시점은 2016년~2018년임.
 자료: 국세청, (2020). 근로장려세제 및 자녀장려세제 신청 및 수급데이터의 패널데이터(2017년~2019년)
 [데이터파일]. 국세통계센터 이용.

다. 근로장려세제 수급자의 고용지위와 개인노동소득

금번 근로장려세제 행정데이터가 갖는 강점 중 하나는 수급자의 종사상지위에 대한 개략적인 정보가 제공되었다는 것이다. 이를 토대로 종사지위별 근로장려세제 수급자의 분포를 보면 아래 표와 같다. 2019년을 기준으로 종사상지위별 전체 취업자 규모에 대비하면, 그 규모를 가늠할 수 있다. 다만 아쉬운 점은 아래 종사상지위는 국세청의 소득원천에 따른 구분을 리코딩한 것이라는 점에서 통상적인 종사지위와 달라 모수추정이

용이하지 않다는 것이다. 이 수치에 대해서는 이후 보정을 거쳐 새로운 추정치를 제시할 것이다.

〈표 3-18〉 근로장려세제 및 자녀장려세제 수급자의 종사상지위

(단위: 명)

종사지위	2017	2018	2019
상용직	65,344	64,300	113,644
일용직	53,955	56,716	95,774
상용+일용	14,943	15,031	44,408
기타종사자	2,233	2,004	4,941
사업자	28,116	28,006	40,200
인적용역자	40,448	44,908	96,975
사업자_인적용역	8,978	8,725	12,768
임금-비임금 병행	1,290	1,286	1,717
전체	215,307	220,976	410,427

주: 지급연도 기준 2017년~2019년 데이터이나, 소득 귀속연도 기준 시점은 2016년~2018년임.
 자료: 국세청. (2020). 근로장려세제 및 자녀장려세제 신청 및 수급데이터의 패널데이터(2017년~2019년)
 [데이터파일]. 국세통계센터 이용.

아래 표는 분석대상 시점을 2019년으로 제한하고, 종사상지위와 연령 대별로 평균 노동소득 값을 제시한 것이다. 이 표는 앞서 가계금융복지조사 데이터에서 개인 총 노동소득에 적용했던 최저임금, 저임금선, 1인 중위생계비 값과 비교하면, 그 기준선을 초과하는 집단이 매우 적다는 점을 보여준다. 이것이 앞서 근로장려세제 수급자 중 일부, 특히 자녀장려세제 수급자를 중심으로 소득이 200만 원 이상인 집단이 상당수 분포하고 있지만, 근로장려세제 수급자는 절대다수가 프레카리아트의 범주에 포함될 수 있다고 가정한 이유이다. 흥미로운 점은 종사상지위를 막론하고 전체적으로 40대의 개인노동소득이 다른 집단에 비해 높게 나타나고 있다는 것이다. 이는 프레카리아트 중 상대적으로 젊은 40대 연령층이 많은 노동을 감당하고 있을 개연성을 말해준다. 마찬가지로 종사상지위로는 상용

직과 사업자의 개인노동소득이 상대적으로 높다는 점을 알 수 있다. 하지만 이 경우에도 핵심근로연령층인 30대~50대를 중심으로 상대적으로 소득이 높다는 점에 주목할 필요가 있다.

〈표 3-19〉 2019년 근로장려세제 및 자녀장려세제 수급자의 연평균 노동소득

(단위: 만원)

종사지위	20대	30대	40대	50대	60대	70대	80대	전체
상용직(1)	1,188	1,906	1,950	1,608	1,352	1,284	859	1,566
일용직(2)	343	718	869	853	705	346	255	552
(1+2)	983	1,764	1,916	1,713	1,492	1,236	762	1,416
기타종사자	771	681	722	742	704	470	321	678
사업자(3)	1,080	1,602	1,686	1,413	1,152	862	696	1,388
인적용역(4)	831	1,507	1,591	1,295	1,043	757	359	1,178
(3+4)	1,199	1,796	1,945	1,587	1,390	1,032	823	1,674
임금+비임금	994	1,637	1,630	1,340	1,106	704	544	1,336

주: 지급연도 기준 2017년~2019년 데이터이나, 소득 귀속연도 기준 시점은 2016년~2018년임.
 자료: 국세청. (2020). 근로장려세제 및 자녀장려세제 신청 및 수급데이터의 패널데이터(2017년~2019년)
 [데이터파일]. 국세통계센터 이용.

라. 근로장려세제 수급자 업종분포

2019년 근로장려세제 수급자의 업종별 분포를 보면, 가장 큰 비중을 차지하는 업종은 개인서비스업으로 32.9%를 점유하고 있으며, 20대 수급자 중에서는 37.6%로 더 높게 나타나고 있다. 다음으로는 도소매업 종사자로 13.5%를 차지하고 있고, 숙박음식점업이 11.4%를 차지하고, 제조업이 8.6%를 차지하고 있다. 이는 근로장려세제 수급자들이 상대적으로 고용지위가 불안정하거나, 경기변동에 따라 사업에 큰 영향을 받는 서비스업종을 중심으로 분포하고 있음을 말해준다. 앞의 분석결과를 감안하면, 주로 저소득노동자가 이 취약 업종에 분포하고 있다는 의미로 이해할 수 있다. 근로장려세제 수급자를 넓은 의미에서 한국사회의 프레카리

아트라고 규정해도 큰 무리가 없음을 의미한다.

〈표 3-20〉 2018년 근로장려세제 수급자의 업종분포

(단위: %)

업종대분류	2019		2017~2019
	전체	20대	
농림어업	0.6	0.2	0.7
광업	0.0	0.0	0.0
제조업	8.6	8.1	9.1
전기, 가스, 증기업	0.1	0.1	0.1
수도, 하수 및 폐기물	1.6	0.5	2.1
건설업	6.1	2.5	9.0
도소매업	13.5	14.4	13.1
운수 및 창고업	6.2	2.4	6.8
숙박음식점업	11.4	12.8	11.1
정보통신업	1.0	2.2	0.8
금융 및 보험업	0.4	0.6	0.3
부동산업	6.3	3.5	7.0
전문, 과학 및 기술서비스	2.3	3.9	1.9
사업시설 관리업	5.2	6.2	4.8
교육서비스업	0.9	1.0	0.8
보건업 및 사회복지업	2.2	2.9	2.1
예술, 스포츠 및 여가	1.0	1.4	0.8
협회단체, 수리, 개인서비스업	32.9	37.6	29.3
전체	100.0	100.0	100.0

주: 지급연도 기준 2017년~2019년 데이터이나, 소득 귀속연도 기준 시점은 2016년~2018년임.
 자료: 국세청. (2020). 근로장려세제 및 자녀장려세제 신청 및 수급데이터의 패널데이터(2017년~2019년)
 [데이터파일]. 국세통계센터 이용.

아래 표는 2019년 근로장려세제 수급자 중 신규수급자가 가장 많았던 업종을 순서대로 정리하여 상위 30위까지를 제시한 것이다. 표에는 기존 수급자의 규모가 함께 제시되고 있는데, 기존 수급자 규모와 신규 수급자 규모가 큰 상관관계를 갖는다는 점을 알 수 있다. 이는 저소득노동자에 대한 지원확대가 기존의 취약업종을 중심으로 나타났다는 점을 말해준다.

〈표 3-21〉 2019년 신규수급자 상위 30개 업종

(단위: 명)

순위	업종	기존수급자	신규수급자	합계
1	기타자영업	22,760	75,880	98,640
2	한식음식점업	5,227	13,590	18,817
3	부동산임대업	6,329	10,688	17,017
4	음료식료품업	1,336	6,844	8,180
5	기타사업지원서비스업	1,567	5,251	6,818
6	부정기육상여객운송	5,901	5,174	11,075
7	기타간이음식점업	1,028	4,605	5,633
8	외국식음식점업	855	4,264	5,119
9	의원	1,294	3,998	5,292
10	하수및폐수처리업	1,651	3,097	4,748
11	도로화물운송업	1,614	3,003	4,617
12	고용알선업	644	2,952	3,596
13	토목시설물건설업	986	2,186	3,172
14	도장,도배및내장공사업	979	2,094	3,073
15	비알코올음료점업	328	2,037	2,365
16	경비및경호서비스업	871	2,021	2,892
17	인력공급업	471	1,980	2,451
18	시설물축조관련	930	1,967	2,897
19	주점업	571	1,830	2,401
20	주거용건물건설업	729	1,815	2,544
21	가공식품도매업	433	1,748	2,181
22	통신판매업	476	1,740	2,216
23	그외기타운송관련	222	1,704	1,926
24	이용및미용업	1,167	1,676	2,843
25	부동산관리업	793	1,612	2,405
26	건물설비설치공사업	603	1,570	2,173
27	상품중개업	401	1,568	1,969
28	상품종합도매업	342	1,560	1,902
29	기타건축마무리공사업	689	1,514	2,203
30	신선식품및단순가공업	718	1,455	2,173

주: 지급연도 기준 2017년~2019년 데이터이나, 소득 귀속연도 기준 시점은 2016년~2018년임.
 자료: 국세청. (2020). 근로장려세제 및 자녀장려세제 신청 및 수급데이터의 패널데이터(2017년~2019년)
 [데이터파일]. 국세통계센터 이용.

마. 근로장려세제 수급자의 고용지위 변동

지급연도를 기준으로 근로장려세제 수급자를 2017년~2019년까지의 패널데이터로 구축하여, 종사상지위의 변동을 살펴보았다. 본 분석에는 고용지위변동이 수급지위의 변동에 미치는 상관관계를 살펴보았지만, 이 연구는 근로장려세제 수급자 중 프레카리아트의 특성을 가진 집단에 초점을 맞추고 있다는 점에서 각 종사지위별 상용직 노동자로의 이동 비율을 추정하였다. 아래 결과는 2016년~2017년과 2017년~2018년의 이행주기(소득 귀속연도 시점)를 기준으로 분석한 결과인데, 상용직으로의 이동이 매우 높은 집단은 1) 연중 상용직과 일용직을 병행한 경험이 있는 집단, 2) 연중 임금근로와 비임금근로를 병행한 경험이 있는 집단, 3) 기타 임금노동자로 나타나고 있다. 이는 청년층이 상용직 취업과정에서 다양한 형태의 비전형 노동에 참여하였음을 의미하는 것으로 판단된다. 그에 비해 나머지 집단은 2%대의 매우 낮은 상용직 전환율을 보이고 있다.

〈표 3-22〉 근로장려수급자의 종사상지위별 상용직 전환 비율

(단위: %)

구분	2016~2017		2017~2018	
	전체의%	집단의%	전체의%	집단의%
일용직	0.8	3.1	0.7	3.0
상용+일용병행	2.8	39.7	2.5	39.5
기타임금	0.3	21.6	0.2	18.2
사업등록자	0.4	2.9	0.3	2.2
인적용역자	2.6	15.4	2.2	12.9
사업등록자+인적용역병행	0.1	2.2	0.1	2.0
임금+비임금병행	0.1	23.0	0.1	23.7
전체	7.0	10.2	6.2	9.1

주: 지급연도 기준 2017년~2019년 데이터이나, 소득 귀속연도 기준 시점은 2016년~2018년임.
 자료: 국세청. (2020). 근로장려세제 및 자녀장려세제 신청 및 수급데이터의 패널데이터(2017년~2019년) [데이터파일]. 국세통계센터 이용.

〈표 3-23〉 2017년~2019년 수급자의 취업상태 변화 특징 분석

(단위: %)

구분		2016~2017		2017~2018	
		전체의%	집단의%	전체의%	집단의%
상용직	유지	25.5	80.4	23.94	73.7
	내부변동	3.09	9.8	4.92	15.1
	외부변동	3.13	9.9	3.63	11.2
	소계	31.72	100.0	32.49	100.0
일용직	유지	21.11	82.8	20.09	80.6
	내부변동	2.23	8.7	2.55	10.2
	외부변동	2.16	8.4	2.29	9.2
	소계	25.5	100.0	24.93	100.0
상용-일용직 병행	유지	2.05	29.5	1.96	30.9
	내부변동	3.93	56.3	3.43	54.2
	외부변동	0.99	14.2	0.94	14.9
	소계	6.97	100.0	6.33	100.0
기타임금	유지	0.46	38.5	0.43	42.0
	내부변동	0.58	48.9	0.47	45.8
	외부변동	0.14	12.6	0.12	12.2
	소계	1.18	100.0	1.02	100.0
사업등록자	유지	11.74	85.0	11.8	85.0
	내부변동	1.24	9.0	1.35	9.7
	외부변동	0.84	6.0	0.74	5.3
	소계	13.82	100.0	13.89	100.0
인적용역자	유지	11.47	68.0	12.05	69.4
	내부변동	0.64	3.8	0.67	3.9
	외부변동	4.77	28.3	4.63	26.7
	소계	16.88	100.0	17.35	100.0
사업+인적용역	유지	1.8	51.9	1.99	56.2
	내부변동	1.49	42.9	1.38	39.3
	외부변동	0.19	5.2	0.16	4.5
	소계	3.48	100.0	3.53	100.0
임금+비임금 병행	유지	0.12	25.8	0.1	22.5
	내부변동	-	-	-	-
	외부변동	0.35	74.2	0.35	77.5
	소계	0.47	100.0	0.45	100.0
전체	유지	74.25	74.2	72.36	72.4
	내부변동	13.2	13.2	14.77	14.8
	외부변동	12.57	12.5	12.86	12.9
	소계	100.02	100.0	99.99	100.0

주: 지급연도 기준 2017년~2019년 데이터이나, 소득 귀속연도 기준 시점은 2016년~2018년임.
 자료: 국세청. (2020). 근로장려세제 및 자녀장려세제 신청 및 수급데이터의 패널데이터(2017년~2019년)
 [데이터파일]. 국세통계센터 이용.

제5절 소결

앞서 우리사회에서 진행되고 있는 고용형태 다변화와 이 과정에서 나타나고 있는 새로운 고용불안 계층인 프레카리아트의 규모와 실태에 대해 살펴보았다. 이 분석이 주는 정책적 함의는 다음과 같다.

첫째, 고용형태 다변화가 진행되는 속도와 업종을 보면, 그것이 특정 부문에 국한된 문제가 아니라 더 넓게 확산될 개연성이 높다는 점이다. 글로벌경제 하에서 기업의 해외이전과 고용외부화 그리고 기술혁신에 따른 고용조정 등으로 제조업에서 밀려난 노동자들이 서비스업종에 진입하는 과정을 통해 지속적으로 확산되고 있는 것으로 판단된다. 2019년 근로장려세제를 수급한 상위 업종을 보면, 수급자들이 서비스업종에 집중되어 있다는 점도 이들이 경기변동에 민감하며 고용불안과 저소득의 위험에 증첩되어 있음을 보여주고 있다.

둘째, 고용형태 다변화는 불안정고용의 확산과 실업률 증가, 그리고 저소득노동자의 증가를 통해 사회보장제도에 큰 영향을 미치게 된다. 그것은 고용형태(종속성 여부와 근로시간 등)에 따라 가입자격과 보험료 기여 그리고 급여보장을 하고 있는 사회보험으로 하여금 사각지대를 해소하기 힘들게 한다. 그리고 사회보험의 사각지대는 빈곤층 및 취약계층을 대상으로 하는 조세기반 사회보장제도의 지출 증가에 영향을 미치게 된다. 이러한 점은 고용형태 다변화가 사회보험 중심형 사회보장체계의 재정적 지속가능성에 부정적인 영향을 미치게 된다는 것을 의미한다.

셋째, 고용형태 다변화와 사회보장체계의 미성숙은 프레카리아트 발생과 증가에 영향을 미치게 된다. 프레카리아트가 발생하는 원인을 살펴보면, 그것은 단순히 고용문제 만이 아니라 우리사회의 다양한 모순이 응집되어 있다는 점이다. 디지털경제가 확장하면서 새로운 노동방식과 고용

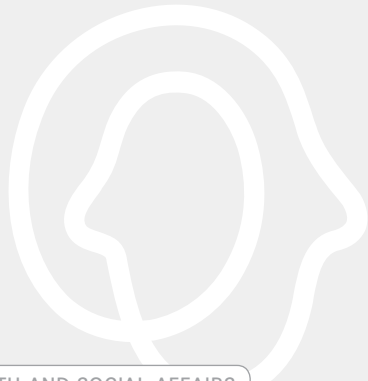
방식이 증가하는 문제이기도 하지만, 이 과정에서 고용불안과 저소득노동자가 발생하는 원인은 한편으로는 노동시장의 이중구조, 다른 한편으로는 사적안전망의 해체, 사회보장제도의 공백 등에서도 찾을 수 있다. 이는 프레카리아트 문제를 <고용-복지국가-가족>이라는 구조 속에서 파악해야 한다는 기존 연구들의 결론과도 동일한 것이다.

넷째, 고용과 관련해서 공정성을 제고하는 보다 확고한 원칙에 따라 정책을 추진해야 한다는 점이다. 혁신성장을 통해 더 나은 일자리를 창출해야 더 많은 노동자들에게 양질의 일자리를 공급할 수 있다는 점도 충분히 수긍할 수 있다. 하지만 현재 우리 노동시장은 신분제처럼 공고화된 차별과 배제의 메커니즘이 자리잡고 있다. 그리고 그에 따라 취업과 승진, 임금과 보상, 숙련의 기회, 안전한 근로여건, 사회보장 등 많은 문제에서 차별이 발생하고 있다. 이 점에서 노동의 영역에서 기본적 권리보장과 관련된 확고한 원칙과 일관성 있는 정책추진이 시급하다.

다섯째, 프레카리아트에 대한 지원은 고용영역을 넘어 사회보장의 영역에서 더 많은 노력이 필요하다. 이제 우리사회에서 사회보장은 노동만큼이나 중요한 가치이다. 이미 우리사회는 국가가 지원하는 공적이전소득이나 사회서비스가 생활의 필수적 조건이 되었다는 점에 주목해야 한다. 그것은 노동소득에 비해 작은 규모이나 그것이 충족되지 않으면, 기본적인 생활을 유지하기 힘든 집단이 너무도 많다. 문제는 정작 지원이 필요한 사람들이 사회보장제도를 통한 보호에서 배제되고 있다는 점이다. 이들을 포괄할 수 있는 정책들이 모색되어야 한다.

끝으로 고용정책과 사회보장정책 영역에서 상대적으로 높은 위험에 노출되어 있음에도 그로부터 배제된 집단에 대한 정책혁신이 필요하다. 물론 사회보장정책의 혁신은 모든 노동자가 향유할 수 있는 개혁이어야 한다. 하지만 이러한 권리에서 배제된 집단에 대한 각별한 고려가 필요하다.

다. 현재 우리사회에서 이러한 배제의 위험이 높은 집단은 청년과 노인, 그리고 이민자라고 말해도 과언이 아니다. 이들이 불안정노동을 감수하는 것 또한 이들이 처한 조건의 취약성을 반영하는 것이다.



제4장

한국 프레카리아트의 특징과 사회보장의 과제

제1절 문제제기

제2절 프레카리아트의 규모와 특징

제3절 청년층과 프레카리아트

제4절 고령층과 프레카리아트

제5절 이민자와 프레카리아트

제4장

한국 프레카리아트의 특징과 사회보장의 과제

제1절 문제제기

왜 사회보장 패러다임 재편방안에 대한 연구에서 프레카리아트에 주목하고 있는가. 그 이유는 이들이 노동시장에서 일하는 과정 동안 다양한 형태와 방식으로 기본적인 보장을 받지 못하는 집단이며, 사회보험제도에서도 배제된 집단이기 때문이다. 그리고 이들을 고용정책과 사회정책을 통해 보호하기 위해서는 현 사회보장제도의 근간을 이루는 원칙들을 재검토해야 할 필요성이 제기되고 있기 때문이다.

우리사회는 공정과 포용의 원칙을 강조하고 있지만, 정작 노동시장에서는 개인의 능력과 노력에 따라 정당한 보상을 받고 있지 못하다는 생각이 팽배해 있으며, 이는 현실을 통해 그리고 다양한 연구결과를 통해 확인되고 있다. 어떤 일자리에 진입하는가에 따라 그것이 주는 지위가 그 사람의 고용안정성과 소득수준, 더 나아가 복지수준을 결정하고 있기 때문이다. 대기업과 공공부문에서 안정된 일자리를 가진 사람들과 그렇지 않은 사람들의 고용과 소득 그리고 삶은 큰 차이를 보인다. 그리고 그가 어떠한 소득계층에 속해 있는가도 중요한 영향을 미친다. 부모의 소득지위와 사회적 지위가 자녀의 교육적 성취와 노동시장 진입 그리고 자산형성 등에 큰 영향을 미치고 있기 때문이다. 이는 우리사회에서 결과의 평등은 고사하고 기회의 평등조차 제대로 보장되지 않고 있음을 의미한다. 이것이 우리사회가 소위 사회지도층 인사들의 자녀교육 및 자녀취업 관련해서 보이는 불공정한 행태에 이토록 분노하는 이유일 것이다.

교육과 노동 그리고 소득과 자산형성 과정에서 발생하는 불공정과 불

평등 문제를 해결하기 위해서는 더 많은 노력이 필요하다. 이 연구는 사회보장제도 차원에서 이 문제를 어떻게 해결할 수 있는지 대안모색에 주목하고자 했다. 보는 관점에 따라 다르지만, 교육과 노동이 기회의 평등을 중시한다면, 사회보장은 상대적으로 결과의 평등을 중시한다고 말할 수 있다. 경제사회적 위험으로부터 모든 시민들을 보호하는 보편주의를, 결과적으로 발생한 배제와 불평등을 해소하기 위해 <계층간·세대간 연대의 원칙>에 근거해서 작동하는 사회제도이기 때문이다. 따라서 사회보장 제도는 프레카리아트로 표현되는 새로운 취약계층의 형성과 고착화 문제에 주목해서, 이들을 사회보장제도 안으로 포용하고 이들의 기본생활을 보장하는 데 더 많은 관심과 노력을 기울여야 한다.

이 장에서는 우리사회에서 프레카리아트로 정의할 수 있는 집단의 규모와 특성에 대해 살펴보고, 가장 대표적으로 이러한 위험에 직면하고 있는 집단으로 청년층과 고령층 그리고 이민자의 실태를 분석하고 있다. 참고로 아래 각 절에서 분석하고 있는 청년층과 고령층 프레카리아트는 동일한 개념정의와 조작적 정의를 채택하고 있음을 밝혀둔다. 하지만 제3절~5절의 각 프레카리아트 분석은 가이 스탠딩(Guy Standing)의 개념정의를 수정 보완한 새로운 개념정의와 조작적 정의에 따라 이루어졌다. 이 연구에서는 프레카리아트를 특정한 고용불안집단이 아니라 노동(소득)과 가족(가구소득)과 복지국가(사회보험 등 공적이전소득)라는 복합적 구조 속에서 형성된 새로운 취약계층이라고 규정하였다. 그리고 동일한 조작적 정의에 따라 대상집단을 구분하고 분석하였다. 하지만 각 집단에 대한 분석에 활용된 데이터가 다르다는 점에서 조작적 정의의 일부 수정이 필요했다.

기존 데이터를 활용하는 경우 스탠딩의 개념정의가 갖는 강점, 즉 7개로 구성된 노동자의 불안정성을 나타내는 지표들을 적용할 수 없다는 문제점을 해결하기 위해, 이 연구는 별도의 설문조사를 실시하여 스탠딩의

개념정의를 수용하는 동시에, 위에 언급한 보완된 개념정의를 함께 적용하는 방안을 모색하였다. 그 내용은 제2절에 간략하게 소개되어 있다. <표 4-3>에서 <Model 1>은 제3절~5절에서 적용된 개념에 기초한 것이며, <Model 2>는 가이 스탠딩(Guy Standing)의 개념을 결합한 것이다. 다만, 외국인노동자나 이민자에 대해서는 소득과 사회보장 가입실태 등의 정보를 담은 데이터를 활용하기 힘들다는 점에서 동일한 조작적 정의를 적용하지 않았다.

제2절 프레카리아트의 규모와 특징

1. 조사개요

본 연구에서는 15세 이상 인구 중 비경제활동인구(니트)와 경제활동인구(실업자, 비임금노동자, 임금노동자중 비정규직)를 포함하여 불안정고용집단을 추정하고, '프레카리아트'로 명명할 수 있는 대상을 포착하여 삶의 불안정성, 인식 등을 파악하고자 하였다. 이를 위해 전국의 만 19세 이상~만 69세 성인 남녀 1,200명을 대상으로 「고용형태 다변화 양상과 주관적 삶의 인식 조사」를 수행하였다.

전국 만 19세 이상~만 69세 이하 성인 남녀를 대상으로 2020년 11월 2일 ~ 11월 10일 약 8일간 온라인 조사를 실시하였고, 총 1,236명이 응답하였다. 국내 불안정고용집단에 대한 정확한 모수추정이 불가하여, 2019년 8월 경찰 부가조사의 근로형태별 노동자 구성분포와 2018년 인구총조사 자료의 만 19~64세 인구 비중을 참조하여 할당 표집하였다.

그리고 성별, 연령층, 종사지위 분포를 고려하여 과대 또는 과소 표집된 케이스들에 대한 가중치를 생성하여 분석에 적용하였다. 기본적으로

종사지위 내에서 불안정고용집단(프레카리아트)을 포착하는 데 목적을 두어 종사지위와 비정규직 고용형태 등 주요변수를 중심으로 가중치를 생성하였음을 밝혀둔다.

〈표 4-1〉 응답자 특성

(단위: 명, %)

구분	응답자 수	비율(%)
전체	1,236	(100.0)
성별		
남	565	(45.7)
여	671	(54.3)
연령층		
청년층(만 19~34세)	365	(29.5)
근로연령층 일반1(만 35~44세)	260	(21.0)
근로연령층 일반2(만 45~54세)	231	(18.7)
고령층(만 55~69세)	380	(30.7)
종사지위		
비경활&실업자	284	(23.0)
정규직	553	(44.7)
비정규직	262	(21.2)
비임금	137	(11.1)
비정규직 고용형태		
기간제 노동자	69	(26.3)
한시적 노동자	43	(16.4)
시간제 노동자	63	(24.1)
비전형 노동자(파견, 용역, 특수형태근로, 일일근로, 가정내 근로)	87	(33.2)
학력		
고등학교 이하	408	(33.0)
전문대학 재학(휴학, 수료 포함)/졸업	209	(16.9)
4년제대학 재학(휴학, 수료 포함)/졸업	522	(42.2)
대학원 재학(휴학, 수료 포함)/졸업	97	(78.9)
배우자유무		
유배우	726	(58.7)
무배우	510	(41.3)
개인총소득 구간		
100만원 미만	334	(27.0)
100만원 이상~200만원 미만	249	(20.2)
200만원 이상~300만원 미만	274	(22.2)
300만원 이상~500만원 미만	256	(20.7)
500만원 이상	123	(9.9)

자료: 한국보건사회연구원. (2020a). 고용형태 다변화 양상과 주관적 삶의 인식조사(원자료).

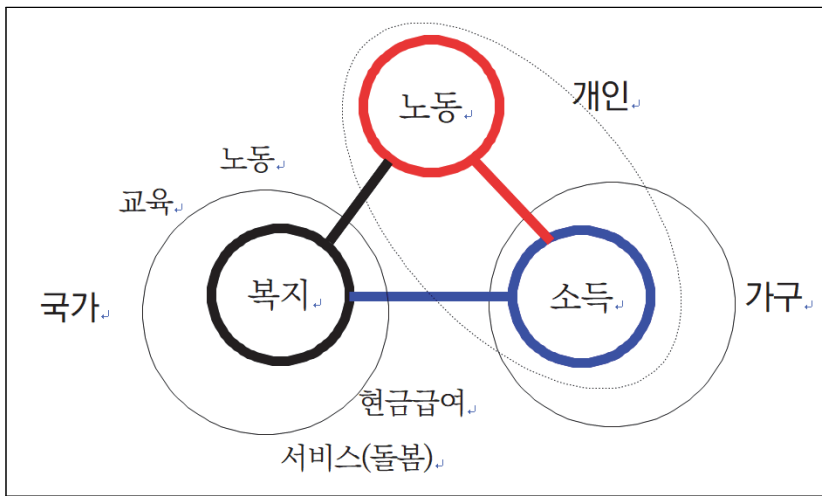
2. 프레카리아트에 대한 조작적 정의

앞서 언급한 바와 같이, 가이 스탠딩(Guy Standing)의 프레카리아트 개념은 조작적으로 정의하여 규모를 추정하기에는 모호한 점이 많다. 특히 가이 스탠딩(Guy Standing)의 프레카리아트 개념은 노동에 집중하는 과정에서 복지국가의 역할과 가족의 역할 등에 대한 종합적 개념화가 취약하다는 비판을 받아 왔다. 따라서 이 개념을 실제 분석에 활용하기 위해서는 재구성성이 불가피하다. 그것은 프레카리아트 개념을 개인단위의 고용특성뿐 아니라, 그것을 둘러싼 가구나 사회보장 측면에서 함께 이해해야 한다는 것을 의미한다. 프레카리아트는 <노동-가족-복지국가>의 삼중구조 속에서 이해해야 한다는 점이다(Lain et al., 2019).

따라서 이 연구 또한 우리사회의 프레카리아트 문제를 노동과 가족 그리고 복지국가라는 삼중구조 속에서 설명하고자 한다. 노동이 개인의 삶과 생활을 영위하는 가장 중요한 기반이라면, 가족은 생애주기에서 교육과 노동으로 이어지는 성장과정과 은퇴 이후의 삶을 지지하는 중요한 기반이다. 가족은 개인의 부족한 노동소득을 보완하는 중요한 역할을 담당하고 있으며, 자산을 상속함으로써 세대 간에 부를 나누는 역할을 담당하고 있다. 하지만 평균수명이 연장되고, 일자리를 찾아 공간적 이동이 많아지고, 맞벌이가구가 증가함에 따라 가족의 역할이 변화하고 있다. 세대 간 가구분리가 지배적 현상으로 자리 잡고 부모에서 성인자녀로의 상속의 시기가 늦어지는 현상이 나타나고 있는 것이다. 그것이 우리사회에서 노인빈곤율이 극단적으로 높게 형성되고 청년층의 자산형성이 지연되는 결과로 나타나고 있다. 이는 복지국가의 역할이 점점 더 중요해지고 있음을 의미한다. 이제 각 개인의 노동과 소득 그리고 삶 전반에서 국가의 역할을 배제하기 힘든 것이다. 국가는 노동시장을 규율하고, 소득과 서비스

를 재분배하며, 부동산시장을 통제하고 재산세 등을 부여함으로써 자산의 지나친 편중을 억제하는 역할을 담당하고 있다. 아래 그림은 이 삼중구조를 나타낸 것이다.

[그림 4-1] 프레카리아트 개념의 재구성



자료: 저자작성.

〈노동-가족-복지국가〉의 삼중구조를 실제 분석에 적용하기 위해서는 각각의 단위가 어떻게 조작적으로 정의되어야 하는지 보완이 필요하다. 이를 정리하면 다음과 같다. 1) 개인단위 개념정의가 갖는 강점을 드러내기 위해서는 〈개인은 취약하지만 가구소득으로 그것이 드러나지 않고 있다는 점〉을 표현할 필요가 있지만, 가구는 여전히 개인을 보호하는 안전망으로 작동하고 있고 점차 약화되고 있음을 고려해야 한다. 2) 노동문제에 대해 이를 뒷받침할 적절한 데이터가 없다는 점 또한 고려가 필요하다. 예를 들면, 노동시장 보장이나 고용보장 등은 어떻게 조작적으로 정의할 수 있는가, 정규직이면 고용보장이 된 것으로 정의하는 방식을 택할

것인가, 노동보장이나 기술력 취득기회 보장 등을 확인할 수 있는 데이터가 있는가 등 이다. 3) 노동과 사회보장을 어떻게 연계할 것인가 추가적 고민이 필요하다. 가이 스탠딩(Guy Standing)은 노동과 고용보호 그리고 사회보장 등을 아우르는 포괄적 정의를 하고 있는데, 해당 집단의 규모를 명확하게 추정하기 위해서는 각각의 항목에 대한 명확한 조작적 정의가 필요하고, 이를 뒷받침할 데이터가 필요하다. 하지만 이와 관련한 정보를 모두 가진 데이터를 확보하기 힘들다는 것이 가장 큰 제약이다.

조작적 정의를 위해서는 몇 가지 가정이 필요하다. 1) 개인단위와 가구단위의 분석을 결합시킬 것인가. 노동에서의 취약성은 기본적으로 개인단위 접근이 필요하지만, 소득영역에서 개인소득이 부족하거나 단절되더라도 가구소득이 그 위험을 상쇄시키는 점을 감안하면, 가구단위의 소득이나 재산을 고려한 분석이 필요하다. 2) 임금노동자 외에도 특수고용형태나 비임금노동자, 더 나아가 실업자나 실망실업자를 포함할 것인가. 이론적으로는 이 모든 집단을 포함하는 것이 바람직하지만, 비경제활동인구 중 사실상 취업을 희망하지 않는 인구는 배제하는 것이 바람직하다. 실업자와 실망실업자를 포함하는 방안이 필요하다.

가이 스탠딩(Guy Standing)의 프레카리아트 개념이 개인단위의 고용상태에 주목하고 있다면, 이 개념을 보완하기 위해 어떤 측면을 함께 고려해야 하는가. 첫째, 고용상태 외에도 개인단위의 노동소득을 함께 고려할 필요가 있다. 이를 위해서는 최저임금이나 저임금기준선을 적용해 일정 기준 이하의 노동자를 표적화 하는 방안이다. 둘째, 개인소득을 시장소득, 경상소득(공적이전소득이 포함된), 가처분소득으로 구분하여 살펴보는 방식이다. 이는 개인의 노동소득 외에도 재산소득이나 공적이전소득이 개인소득에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보는 것이다. 이는 프레카리아트가 사회보험 가입이 힘들다는 점에서 그 실태를 파악하는 방안이기도 하다.

셋째, 가구단위의 추가분석을 통해 개인단위의 프레카리아트가 어떻게 빈곤이나 저소득 상황에서 벗어나는지 살펴볼 필요가 있다. 즉, 다른 가구원의 노동소득이 어떻게 영향을 미치는지 살펴보는 것이다. 개인단위의 접근과 가구단위의 접근을 결합시키는 방법은 아래 표와 같다.

〈표 4-2〉 개인단위의 프레카리아트와 가구단위 프레카리아트

구분		개인 precarity 여부	
		Yes	No
가구 빈곤 여부	Yes	위기집단	×
	No	위험 잠재집단	일반집단

자료: 저자작성.

프레카리아트에 대한 조작적 정의를 위해서는 몇 가지 수정 보완이 필요하다. 최종적인 변수 정의는 아래와 같다. 〈Model 1〉은 고용형태, 즉 종사상지위를 중심으로 불안정고용집단 기본모델〈Model 1-1〉과 개인 노동소득〈Model 1-2〉 및 가구소득〈Model 1-3〉을 적용하였으며, 〈Model 2〉는 가이 스탠딩(Guy Standing)의 프레카리아트(Precariat) 개념을 일부 수정하여 고용상태를 중심으로 고용불안집단을 추정한 모델 〈Model 2-1〉과 개인노동소득〈Model 2-2〉 및 가구소득〈Model 2-3〉을 적용한 것이다. 여기서 개인노동소득은 임금소득과 사업소득을 합한 소득을 지칭하며, 2020년 최저임금을 프레카리아트를 판별하는 소득기준선으로 적용하였다. 마찬가지로 가구소득은 가구총소득을 지칭하며, 균등화한 중위소득을 프레카리아트를 판별하는 소득기준선으로 적용하였다. 이를 통해, 고용형태 상 보장을 받지 못하는 집단 중에서도 소득이 낮은 집단과 가구소득을 통해 상대적으로 빈곤상태에 빠지지 않는 집단을 구분하고자 하였다.

〈표 4-3〉 프레카리아트 개념에 대한 조작적 정의

모델	Standing 개념 적용 여부	개인노동소득 기준 (최저임금)	가구소득 (균등화 중위소득)
Model 1	×		
Model 1-1	×	○	○
Model 1-2	×	○	○
Model 1-3	×	○	○
Model 2	○		
Model 2-1	○	○	○
Model 2-2	○	○	○
Model 2-2	○	○	○

주: 1) 개인노동소득은 2020년 최저임금을 소득기준으로 적용.

2) 가구소득은 균등화된 중위소득을 적용.

3. 프레카리아트의 규모 추정 결과

프레카리아트를 어떻게 정의하는가에 따라 그 추정 규모는 달라지게 된다. 하지만 가이 스탠딩(Guy Standing)의 프레카리아트 기준을 충족시키는 데이터 또한 가용하지 않은 것도 사실이다. 따라서 여기서는 별도의 설문조사를 통해 프레카리아트의 규모를 추정하였는데, 다음 두 개념을 선택하였다. 1) 고용형태를 기준으로 하는 프레카리아트 규모추정이고, 2) 가이 스탠딩(Guy Standing)의 기준을 보완한 프레카리아트 규모추정이다.

아래 표에서 〈Model 1_1〉은 순수하게 고용형태만을 고려하여 고용불안과 실직위험에 처한 집단만을 추출한 것이다. 그러나 고용형태가 불안해도 소득이 높거나, 고용이 안정적이라도 소득이 낮은 집단이 존재하고 있다. 그리고 이들은 모두 프레카리아트라고 규정해도 좋을 것이다. 따라서 개인 노동소득(임금소득+사업소득)이 최저임금 미만인 저임금(소득)

집단(Model 1_2)과 가구 중위소득의 60% 미만인 저소득계층(빈곤층)(Model 1_3)을 판별할 필요가 있다. <Model 1_2>에 따르면, 저임금 또는 저노동 소득으로 일하는 프레카리아트는 20~69세의 인구집단의 20.15%로 추정되며, <Model 1_3>에 따르면, 본인은 낮은 임금으로 일하지만 가구소득 측면에서 빈곤층에 포함되는 집단은 20~69세 인구집단의 13.3%로 추정된다. 이러한 수치는 한 가지 중요한 점을 말해준다. 즉, 낮은 임금으로 일하고 고용불안을 경험하는 많은 노동자가 다른 가구원의 소득을 통해 자신이 처한 위험을 완화하고 있다는 점이다. 이러한 현상은 문제가 아니라고 생각할 수도 있다. 하지만 성인이 되어 취업하였음에도 여전히 독립하기 힘든 청년층의 현실을 반영한다.

〈표 4-4〉 한국 프레카리아트의 규모추정(2020년) - 고용형태 기준

(단위: 종사상지위별 인구의 %)

종사상지위		고용형태를 기준으로 한 Precariat 규모 추정		
		Model 1_1 (고용형태만 고려)	Model 1_2 (노동소득 반영)	Model 1_3 (가구소득 반영)
임금	상용직	0	13.7	6.5
	임시직	100.0	64.9	48.3
	일용직	100.0	58.0	39.2
비임금	고용주	0	37.4	37.4
	자영업자	0	24.0	16.8
	무급가족	0	72.3	54.9
미취업	실업자	100.0	100.0	0
	실망실업자	100.0	100.0	0
	비경활인구	0	0	0
전 체		31.4	20.2	13.3

- 주: 1) Model 1_1 : 고용형태만을 고려하여 비정규직 노동자와 실직자를 프레카리아트로 규정.
 2) Model 1_2 : 고용형태와 개인노동소득에 최저임금 미만 기준을 적용.
 3) Model 1_3 : 고용형태와 균등화 가구 중위소득의 60% 미만 기준을 적용.
 4) 소수집 둘째자리에서 반올림.

자료: 한국보건사회연구원. (2020a). 고용형태 다변화 양상과 주관적 삶의 인식조사(원자료).

이어지는 표는 단순히 고용형태와 노동소득만을 고려하는 것이 아니라, 가이 스탠딩(Guy Standing)의 프레카리아트 판정기준을 준용하여 그 집단의 규모를 추정하고자 했다. 다만, 여기서는 가이 스탠딩(Guy Standing)의 7가지 기준을 모두 수용하기보다 그중에서 현실적으로 조작적 정의가 분명하게 내려질 수 있다고 판단되는 6가지 기준을 적용하여 프레카리아트 규모를 추정하였다. 〈Model 2_1〉이 바로 그것이다. 이 기준에 따르면, 우리사회에서 20~69세의 인구집단 중 프레카리아트는 43.8%로 거의 절반에 달한다. 그것은 여섯 가지 기준 중 현실적으로 우리사회의 많은 노동자들이 충족시키기 힘든 기준들이 존재하기 때문이다. 노동조합을 통한 대표성 등이 해당된다. 그럼에도 고용이 불안하고 숙련기회가 없고 대표할 기회도 없는 노동자들의 규모를 추정한 것이라는 점에서 의미가 있다. 그리고 위의 〈Model 1_2〉와 같이 개인 노동소득과 가구 중위소득 기준을 적용하여 〈Model 2_2〉와 〈Model 2_3〉을 제시하였다. 고용형태가 불안한 집단 중 노동소득 또한 낮은 집단을 의미하는 〈Model 2_2〉의 규모는 28.3%로 추정된다. 이는 가이 스탠딩(Guy Standing)이 말하는 프레카리아트 43.8%에서 약 15.5%는 고용형태는 불안하지만 노동소득은 최저임금을 넘어서는 집단이라는 의미이다. 반대로 말하면, 28.3%의 프레카리아트는 고용불안과 숙련기회 부재 등의 문제 외에도 저임금 노동이라는 위험을 안고 있는 집단이다. 〈Model 2_3〉에 따른 프레카리아트 규모는 23.6%로 추정되는데, 이 집단은 고용불안과 저임금노동 그리고 가구단위의 소득빈곤이라는 삼중고를 겪고 있는 집단이다.

〈표 4-5〉 한국 프레카리아트의 규모추정(2020년) - Guy Standing 기준

(단위: 종사상지위별 인구의 %)

종사상지위		Standing 개념에 따른 Precariat 규모 추정		
		Model 2_1 (Standing 기준)	Model 2_2 (노동소득 반영)	Model 2_3 (가구소득 반영)
임금 노동자	상용직	25.9	6.4	3.8
	임시직	74.0	51.0	38.6
	일용직	60.8	39.1	28.5
비임금 노동자	고용주	15.5	0	0
	자영업자	49.4	13.1	11.8
	무급가족	41.4	32.1	27.2
미취업	실업자	100.0	100.0	89.6
	실망실업자	100.0	100.0	89.6
	비경활인구	0	0	0
전 체		43.8	28.3	23.6

주: 1) Model 2_1: 가이 스탠딩(Guy Standing)의 프레카리아트 판별 기준(6항목)을 적용하여 규모를 추정 (비임금노동자에 대해서는 기준을 변형하여 적용하였음).
2) Model 2_2: 가이 스탠딩(Guy Standing) 기준과 개인노동소득에 최저임금 미만 기준을 적용.
3) Model 2_3: 가이 스탠딩(Guy Standing) 기준에 균등화 가구 중위소득의 60%미만 기준을 적용.
4) 소수점 둘째자리에서 반올림.
자료: 한국보건사회연구원. (2020a). 고용형태 다변화 양상과 주관적 삶의 인식조사(원자료).

3-1. 고용형태별 근로실태조사 자료를 활용한 보완적 분석

위의 설문조사 데이터에 대한 분석결과가 가이 스탠딩(Guy Standing)의 개념을 적용하는 모델로 적용하지 않는 모델을 통해 프레카리아트 규모를 추정한 결과라면, 아래 박스는 고용노동부가 생산하는 고용형태별 근로실태조사의 2019년 데이터를 활용하여 스탠딩의 정의를 단계적으로 적용하여 프레카리아트 추정규모를 제시한 것이다.

〈박스 4-1〉 임금노동자 중 프레카리아트 규모 추정

2019년 고용형태별 근로실태조사 원자료를 활용하여, 프레카리아트에 대한 5가지 기준을 적용해 그 규모를 추정하였다. 노동조합 등 일부 기준으로 규모추정에 한계가 있어, backward 방식으로 기준을 하나씩 제거하여 프레카리아트 규모를 추정하였다. 이 방식에 따르면, 프레카리아트는 임금노동자의 94.2%(Model 1) → 60.7%(Model 2) → 46.1%(Model 3) → 37.5%(Model 4) → 27.6%(Model 5)로 추정된다. 여기서는 고용불안과 소득 그리고 사회보장, 이 세 가지 기준을 적용한 〈Model 3〉이 프레카리아트의 규모를 판단하는 데 적용 가능한 것으로 판단된다. 이 모델에 따르면, 임금노동자의 46.1%가 프레카리아트의 속성을 갖는다.

〈임금노동자 중 프레카리아트 규모 추정 결과〉

프레카리티 해당항목 수	모형별 투입항목 수				
	1) 고용형태 2) 임금수준 3) 사회보험 4) 근로시간 5) 노동조합	1) 고용형태 2) 임금수준 3) 사회보험 4) 근로시간	1) 고용형태 2) 임금수준 3) 사회보험	1) 고용형태 2) 임금수준	1) 고용형태
	〈Model 1〉	〈Model 2〉	〈Model 3〉	〈Model 4〉	〈Model 5〉
비해당	5.8	39.3	53.9	62.5	72.4
프레카리아트	94.2	60.7	46.1	37.5	27.6
1개	36.6	30.3	20.1	20.9	27.6
2개	27.4	15.2	13.0	16.7	
3개	15.0	14.9	13.0		
4개	14.9	0.3			
5개	0.3				

자료: 통계청 MDIS. (2019a). 고용형태별 근로실태조사(2019년 6월)[데이터파일].

4. 프레카리아트와 삶의 불안정성

프레카리아트는 앞서도 언급하였듯 노동-가족-복지국가의 복합적인 구조 속에서 형성된 새로운 취약계층이다. 이들 삶의 불안정성 또한 노동-가족-복지국가의 틀 안에서 파악할 수 있으며, 삶의 불안정성을 다음 3가지 요인을 중심으로 살펴보았다. 1) (노동구조) 근로 여건과 일자리에 대한 인식, 2) (노동 및 가족구조) 경제적 여건과 사회경제적 계층에 대한 주관적 인식, 3) (복지국가) 사회보험 가입 실태와 사회보장제도에 대한 인식이다.

분석 대상 프레카리아트 집단은 고용형태 기준의 Model 1_2(고용형태상 보장을 받지 못하는 집단 중 노동소득이 낮은 집단)와 가이 스탠딩 기준의 Model 2_2(스탠딩 기준에서 고용형태가 불안한 집단 중 노동소득이 낮은 집단)를 중점적으로 다루었다.

가. 근로 여건과 일자리에 대한 인식

프레카리아트의 근로 여건을 살펴보면, 주당 평균 근로시간이 Model 1_2와 Model 2_2 모두 19시간 정도로, 전체 집단 대비 10시간 가량 근로시간이 짧았다. 프레카리아트 두 모델 모두 개인의 노동소득이 최저소득이하인 점을 반영하였기에 나타난 결과로 보여진다. 취업자 대부분의 소득 원천이 노동소득인 점을 감안한다면, 근로시간이 짧은 것은 프레카리아트의 소득수준과 밀접한 관련이 있다고 하겠다. 성별 차이에서는 모든 집단에서 남성의 근무시간이 여성보다 길게 나타났다. 연령층별 차이에서는 전체 집단은 근로연령층(만 35~44세), 청년층(만 19~34세) 순으로 근무시간이 긴 반면, 프레카리아트 집단에서는 근로연령층(만 35~44세), 고령층(만 55~64세) 순으로 근무시간이 길었다. 이는 프레카리아트

집단 내에서도 고령층 프레카리아트가 소득 보전을 위해 일을 많이 하지만, 여전히 불안정한 상태에 놓여있다는 것을 짐작해볼 수 있다.

〈표 4-6〉 주당 평균 근로시간

(단위: 평균 근로시간, (F값))

구분	전체	Model 1_2 (고용형태+노동소득)	Model 2_2 (스탠딩+노동소득)
전체	31.7	19.4	19.3
성별	(96.1***)	(9.8**)	(16.6***)
남	36.9	23.4	26.6
여	25.4	17.4	16.8
연령층	(2.6)	(3.9**)	(4.7**)
청년층(만 19~34세)	32.5	19.5	21.1
근로연령층 일반1(만 35~44세)	34.3	22.9	23.0
근로연령층 일반2(만 45~54세)	29.8	14.0	12.9
고령층(만 55~69세)	30.6	21.1	21.7

주: 1) 프레카리아트 Model 1_2는 고용형태상 보장을 받지 못하는 집단 중 노동소득이 낮은 집단.

2) 프레카리아트 Model 2_2는 스탠딩 기준에서 고용형태가 불안한 집단 중 노동소득이 낮은 집단.

3) *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001. 소수점 둘째자리에서 반올림. 가중치 적용.

자료: 한국보건사회연구원. (2020a). 고용형태 다변화 양상과 주관적 삶의 인식조사(원자료).

그렇다면 프레카리아트는 자신의 주된 일자리에 대해 어떻게 인식하고 있을까. 임금노동자, 비임금노동자, 미취업자로 나누어 각각 일자리에 대해 어떻게 인식하고 있는지 살펴보았다.

먼저, 임금노동자의 주된 일자리에 대해, 1) (고용보장) 현 직장은 귀하가 원하면 계속 일할 수 있는지, 2) (직무보장) 현 직장에서 승진이나 임금 상승의 기회가 있는지, 3) (노동보장) 업무 과정에서 발생한 재해·산재에 대해 보호받을 수 있는지, 4) (기술력취득 기회보장) 현 직장에서 기술 습득이나 교육·훈련의 기회가 보장되어 있는지, 5) (소득보장) 현 직장에서의 실직하는 경우 실업급여를 받을 수 있는지, 6) (대의보장) 노동조합 또는 단체를 통해 집단적인 의사표현을 할 수 있는지에 대해 질문하였다. 응답 범주는 ‘전혀 아니다(1점)’~‘매우 그렇다(9점)’로 점수화하였고, 5점을 기

준으로 점수가 높을수록 긍정적인 것으로, 5점보다 낮을수록 부정적인 응답으로 간주한다. 분석결과 임금노동자는 자신의 일자리가 ‘직무보장’과 ‘대의보장’ 측면에서 부정적이라고 인식하였다. 또한 모든 문항에서 정규직보다는 비정규직이 일자리에 대해 부정적으로 인식하고 있었는데, 두 집단 간 차이가 유의하였다. 특히 ‘(소득보장) 현 직장에서 실직할 경우 실업급여를 받을 수 있는지’에 대한 질문에서 두 집단 간 차이가 두드러져, 비정규직은 실직할 경우 소득보장이 어려운 것으로 나타났다.

〈표 4-7〉 임금노동자의 주된 일자리에 대한 인식

(단위: 평균(mean)점수)

구분	고용보장 (F값)	직무보장 (F값)	노동보장 (F값)	기술력취득 기회보장 (F값)	소득보장 (F값)	대의보장 (F값)
임금노동자	6.2 (104.3***)	4.7 (142.6***)	6.2 (88.6***)	5.1 (110.9***)	5.9 (213.3***)	4.1 (45.2***)
정규직	6.7	5.3	6.7	5.6	6.8	4.5
비정규직	4.9	3.1	5.0	3.7	3.9	3.1

주: * $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$. 소수 둘째자리에서 반올림. 가중치 적용.
자료: 한국보건사회연구원. (2020a). 고용형태 다변화 양상과 주관적 삶의 인식조사(원자료).

집단별 임금노동자의 주된 일자리에 대한 인식 차이를 살펴본 결과, 모든 문항에서 프레카리아트 집단의 점수가 낮은 것으로 나타나, 프레카리아트가 속해 있는 주된 일자리의 여건이 좋지 않음을 유추해볼 수 있다. 전체 집단에서는 ‘대의보장(집단적 의사표현)’에 대해 가장 부정적으로 인식한 반면, 프레카리아트 Model 1_2와 Model 2_2는 ‘직무보장(승진, 임금상승 기회)’에 대해 가장 부정적으로 인식하였다. 이는 임금노동에서 프레카리아트의 상실감이 노력에 상응하는 보상이 이루어지지 못하는 것에서 비롯되고 있음을 나타내는 것으로도 이해할 수 있다. 또한 프레카리아트 유형별로도 차이가 나타났는데, 모든 영역에서 Model 1_2보다 Model 2_2의 평균점수가 낮아, Model 2_2 집단이 주된 일자리에 대해

전반적으로 부정적인 인식을 가지고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-8〉 집단별 임금노동자의 주된 일자리에 대한 인식

(단위: 평균(mean)점수)

구분	전체	Model 1_2 (고용형태+노동소득)	Model 2_2 (스탠딩+노동소득)
고용보장	6.2	5.5	4.9
직무보장	4.7	3.1	2.1
노동보장	6.2	5.2	4.3
기술력취득 기회보장	5.1	3.9	2.7
소득보장	5.9	4.2	3.1
대의보장	4.1	3.3	2.2

주: 1) 프레카리아트 Model 1_2는 고용형태상 보장을 받지 못하는 집단 중 노동소득이 낮은 집단.

2) 프레카리아트 Model 2_2는 스탠딩 기준에서 고용형태가 불안한 집단 중 노동소득이 낮은 집단.

3) 소수집 둘째자리에서 반올림. 가중치 적용.

자료: 한국보건사회연구원. (2020a). 고용형태 다변화 양상과 주관적 삶의 인식조사(원자료).

다음으로, 비임금노동자에게 주된 일자리에 대한 평가를 내리게 하였다. 1) (코로나19 확산 이전) 사업/일은 안정적이었는지, 2) 하고 계신 사업/일의 발전전망은 밝다고 생각하는지, 3) 일을 하다 발생하는 부상, 질환 등에 대비하기 위한 대책을 가지고 있는지(예, 민간 상해보험 등), 4) 하고 계신 사업/일을 위한 기술 습득이나 교육/훈련의 기회를 가지고 있는지, 5) 폐업시 생계를 위한 대책이 있는지(예, 노란우산공제회 등), 6) 협회 등을 통해 집단적인 의사표현을 할 수 있는지에 대해 질문하였다. 응답범주는 ‘전혀 아니다(1점)’~‘매우 그렇다(9점)’로 점수화하였고, 5점을 기준으로 점수가 높을수록 긍정적인 것으로, 5점보다 낮을수록 부정적인 응답으로 간주한다. 분석결과 고용주, 자영업자, 무급가족종사자 모두 ‘폐업시 생계를 위한 대책’과 ‘집단적인 의사표현’에 대해 어려움을 나타냈다. 폐업시 생계를 위한 대책이 마련되어 있지 않다는 것은, 그만큼 비임금 노동자의 삶이 불안정하다는 것을 말해준다. 특히 자영업자의 경우, 고용주나 무급가족종사자에 비해 이러한 불안정성이 더 높은 것으로 나타났다.

임금노동자, 비임금노동자 모두 공통적으로 집단적인 의사표현이 가장 어렵다고 인식하고 있는 점은, 아직까지 많은 노동자들이 우리사회에서 집단적인 목소리를 내는 것이 현실적으로 어렵다는 것을 방증하는 결과이기도 하다.

〈표 4-9〉 비임금노동자의 주된 일자리에 대한 평가

(단위: 평균(mean)점수)

구분	코로나19전 사업/일의 안정성 (F값)	사업/일의 발전전망 (F값)	부상/질환에 대한 대비책 마련 (F값)	사업/일을 위한 교육 훈련의 기회 (F값)	폐업시 생계를 위한 대책 (F값)	집단적인 의사표현 (F값)
비임금노동자	5.2 (2.0)	5.2 (1.1)	5.1 (2.8)	5.0 (3.5*)	3.6 (3.8*)	3.6 (0.8)
고용주	6.5	6.0	6.7	6.9	4.1	3.5
자영업자	5.0	5.2	5.1	4.9	3.3	3.4
무급가족종사자	5.5	4.9	4.6	4.7	4.5	4.0

주: 소수 둘째자리에서 반올림. 가중치 적용.
자료: 한국보건사회연구원. (2020a). 고용형태 다변화 양상과 주관적 삶의 인식조사(원자료).

집단별 비임금노동자의 주된 일자리에 대한 인식 차이를 살펴본 결과, 모든 문항에서 프레카리아트 Model 2_2 집단의 점수가 가장 낮은 것으로 나타나, Model 2_2 집단이 주된 일자리에 대해 가장 부정적으로 인식하는 것을 알 수 있다. 이는 Model 1_2가 종사상지위 등 고용형태에 따른 집단 구분에 기초한 반면, Model 2_2는 스탠딩의 정의를 준용하여 노동의 다양한 요인을 고려하여 취약집단을 선정한 결과이기도 하다. 달리 표현하면, 스탠딩의 프레카리아트 개념은 21세기 노동자들의 취약성을 나타내는데 기존의 고용형태 기준보다 현실에 부합하는 측면이 있다고도 해석할 수 있다. 또한, 모든 집단에서 비임금노동자는 소득보장(폐업시 생계대책)과 대의보장(집단적 의사표현)에 대해 가장 부정적으로 평가하였다. 폐업시 생계를 위한 대책이 마련되어 있지 않다는 점은 비임금 노동자의 삶이 불안정하다는 것을, 집단적인 의사표현이 어렵다는 것은 개인의 힘으로 돌파하기 어려운 문제들에 대한 해결이 어려울 수 있음을 예상해 볼 수 있다.

〈표 4-10〉 집단별 비임금노동자의 주된 일자리에 대한 평가

(단위: 평균(mean)점수)

구분	전체	Model 1_2 (고용형태+노동소득)	Model 2_2 (스탠딩+노동소득)
고용보장	5.2	5.0	3.6
직무보장	5.2	4.9	3.6
노동보장	5.1	4.4	2.8
기술력취득 기회보장	5.0	5.0	3.8
소득보장	3.6	3.4	2.3
대의보장	3.6	3.6	2.6

주: 1) 프레카리아트 Model 1_2는 고용형태상 보장을 받지 못하는 집단 중 노동소득이 낮은 집단.

2) 프레카리아트 Model 2_2는 스탠딩 기준에서 고용형태가 불안한 집단 중 노동소득이 낮은 집단.

3) 소수점 둘째자리에서 반올림. 가중치 적용.

자료: 한국보건사회연구원. (2020a). 고용형태 다변화 양상과 주관적 삶의 인식조사(원자료).

다음으로, 미취업자를 대상으로 (재)취업에 대한 인식을 질문한 결과, 미취업자의 절반 이상은 (재)취업이 힘들 것이라 생각하였다. 그럼에도 (재)취업이 가능하다는 응답자를 대상으로 재취업까지의 소요기간을 물은 결과, 실업자는 (재)취업에 평균 4.8개월 정도 소요될 것으로, 비경활 인구는 평균 6개월이 걸릴 것이라고 응답하였다. 적은 차이이긴 하지만, 얼마 전까지 취업시장에 속해 일을 했었던 실업자가 비경활인구보다 비교적 (재)취업에 더 자신감을 보이는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 4-11〉 미취업자의 (재)취업에 대한 인식 및 (재)취업 예상 소요 기간(개월 수)

(단위: %, 개월)

구분	재취업에 몇 개월이 걸릴 것이다		(재)취업이 힘들 것이다	계
미취업자 전체	44.3%		55.7%	100.0%
(재)취업까지 소요될 것으로 예상되는 평균 기간(mean)	실업자	4.8개월	-	-
	비경활	6개월		

주: 소수 둘째자리에서 반올림. 가중치 적용.

자료: 한국보건사회연구원. (2020a). 고용형태 다변화 양상과 주관적 삶의 인식조사(원자료).

나. 경제적 여건과 사회경제적 계층에 대한 주관적 인식

우리 사회에서 한 개인의 삶의 안정성을 실질적으로 보장하는 경제적 여건인 소득실태와 금융채무불이행 경험에 대해 살펴보자.

전체 월평균 개인 총소득은 180만 원인 반면, 프레카리아트 Model 1_2는 전체 월평균 소득의 절반 수준인 90만 원으로, Model 2_2는 전체 월평균 소득의 약 20% 수준인 36만 원인 것으로 나타났다. 프레카리아트 두 모델 모두 개인의 노동소득이 최저소득 이하인 점을 반영한 결과라 하더라도, 개인 총소득 수준이 매우 낮게 나타나 경제적으로 매우 불안정한 상황에 처해 있음을 알 수 있다. 특이할 만한 점은 전체 집단은 고학력으로 갈수록 월평균 개인 총소득이 증가하는 반면, 프레카리아트 집단에서는 대학원 이상 고학력자의 개인 총소득이 가장 낮다는 점이다. 이는 프레카리아트 집단 내 대학원 이상 고학력자가 현재 소득 활동이 없는 미취업자 비중이 상당 부분 반영된 결과로 보인다.

〈표 4-12〉 월평균 개인 총소득

(단위: 만원, (F값))

구분	전체	Model 1_2 (고용형태+노동소득)	Model 2_2 (스탠딩+노동소득)
전체	180.7	90.2	36.8
성별	(106.2***)	(0.3)	(3.6)
남	241.2	92.3	28.9
여	125.5	89.1	40.4
연령층	(17.8***)	(1.0)	(3.0*)
청년층(만 19~34세)	139.3	89.4	26.5
근로연령층 일반1(만 35~44세)	218.0	97.8	32.1
근로연령층 일반2(만 45~54세)	235.0	82.4	38.6
고령층(만 55~69세)	148.0	92.0	47.2
학력	(14.3***)	(3.34*)	(1.1)
고등학교 이하	144.0	97.4	35.2
전문대학	152.5	79.5	32.9
4년제대학	206.6	91.2	43.1
대학원 이상	265.7	63.3	23.9

구분	전체	Model 1_2 (고용형태+노동소득)	Model 2_2 (스탠딩+노동소득)
배우자유무	(37.4 ^{***})	(0.4)	(10.4 ^{**})
유배우	210.6	91.8	46.1
무배우	139.2	88.1	28.1

주: 1) 프레카리아트 Model 1_2는 고용형태상 보장을 받지 못하는 집단 중 노동소득이 낮은 집단.
2) 프레카리아트 Model 2_2는 스탠딩 기준에서 고용형태가 불안한 집단 중 노동소득이 낮은 집단.
3) *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001. 소수점 둘째자리에서 반올림. 가중치 적용.
자료: 한국보건사회연구원. (2020a). 고용형태 다변화 양상과 주관적 삶의 인식조사(원자료).

월평균 가구 총소득은 개인 총소득만큼 집단 간 큰 편차를 보이지는 않는 것으로 나타났다. 전체 월평균 가구 총소득은 431만원이었고, 프레카리아트 Model 1_2는 352만원, Model 2_2는 307만원 가량으로 나타났다. 다시 말해, 프레카리아트는 개인 소득이 낮음으로 인한 소득 부족분을 가구 소득에서 보충하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 4-13〉 월평균 가구 총소득

(단위: 만원, (F값))

구분	전체	Model 1_2 (고용형태+노동소득)	Model 2_2 (스탠딩+노동소득)
전체	431.5	352.4	307.5
성별	(0.8)	(15.6 ^{***})	(10.2 ^{**})
남	439.5	266.4	246.5
여	424.2	395.5	335.9
연령층	(1.8)	(1.0)	(1.3)
청년층(만 19~34세)	427.0	357.5	305.6
근로연령층 일반1(만 35~44세)	441.1	309.7	249.9
근로연령층 일반2(만 45~54세)	459.8	394.7	338.2
고령층(만 55~69세)	404.9	342.9	312.4
학력	(18.3 ^{***})	(10.8 ^{***})	(12.8 ^{***})
고등학교 이하	354.0	274.3	235.1
전문대학	411.7	327.5	314.4
4년제대학	485.8	460.3	413.3
대학원 이상	527.7	266.3	273.9

구분	전체	Model 1_2 (고용형태+노동소득)	Model 2_2 (스탠딩+노동소득)
배우자유무	(37.2***)	(8.8**)	(29.6***)
유배우	476.3	393.3	379.2
무배우	369.1	300.3	240.9

주: 1) 프레카리아트 Model 1_2는 고용형태상 보장을 받지 못하는 집단 중 노동소득이 낮은 집단.
 2) 프레카리아트 Model 2_2는 스탠딩 기준에서 고용형태가 불안한 집단 중 노동소득이 낮은 집단.
 3) *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001. 소수점 둘째자리에서 반올림. 가중치 적용.
 자료: 한국보건사회연구원. (2020a). 고용형태 다변화 양상과 주관적 삶의 인식조사(원자료).

프레카리아트 집단에 따라 금융채무 불이행 경험이 다를까. 과거 채무 불이행자 등록이력을 살펴보면, 적은 차이이기는 하나 프레카리아트 집단에서 채무불이행자 등록이력이 있다고 응답한 비율이 더 높게 나타났다. 마찬가지로, 현재 채무불이행자 상태에 대한 응답도 프레카리아트 집단에서 조금 더 높게 나타났다. 프레카리아트의 금융 상황 또한 좋지않은 않다는 것을 유추할 수 있다.

〈표 4-14〉 금융채무 불이행 경험

(단위: %)

구분	과거 채무불이행자 등록이력		현재 채무불이행자 상태		계
	있음	없음	그렇다	아니다	
전체	15.5	84.5	5.1	94.9	100.0
Model 1_2 (고용형태+노동소득)	18.7	81.3	8.7	91.3	100.0
Model 2_2 (스탠딩+노동소득)	17.3	82.7	6.0	94.0	100.0

주: 소수 둘째자리에서 반올림. 가중치 적용.
 자료: 한국보건사회연구원. (2020a). 고용형태 다변화 양상과 주관적 삶의 인식조사(원자료).

그렇다면, 프레카리아트는 소득과 재산 등을 종합적으로 고려하였을 때, 자신의 사회경제적 위치에 대해 어떻게 인식하고 있을까. 전반적으로 모든 집단에서 자신의 사회경제적 계층을 ‘하층’으로 인식하는 비율이 절반 이상으로 높게 나타났다. 특히, 프레카리아트 Model 2_2는 사회경제

적 계층을 '상층'으로 인식한다고 응답한 비율이 채 1%가 되지 않으며, '하층'으로 인식한다고 응답한 비율이 66%에 달하였다.

〈표 4-15〉 사회적 계층에 대한 인식

(단위: %)

구분	상층	중층	하층	계
전체	1.1	42.1	56.8	100.0
Model 1_2 (고용형태+노동소득)	1.7	39.1	59.2	100.0
Model 2_2 (스탠딩+노동소득)	0.3	32.8	66.9	100.0

주: 소수 둘째자리에서 반올림. 가중치 적용.

자료: 한국보건사회연구원. (2020a). 고용형태 다변화 양상과 주관적 삶의 인식조사(원자료).

다. 사회보험 가입실태와 사회보장제도에 대한 인식

사회보장제도가 프레카리아트를 포용하고 이들의 기본생활을 보장하고 있는지 알아보기 위해, 사회보험 가입 현황을 살펴보았다.

먼저, 건강보험 가입 현황을 살펴보면, 전체 집단의 경우 미가입 비중이 6.2%에 그치는 반면, 프레카리아트 집단은 10%를 상회하는 것으로 나타났다. 전 국민 대상 보편적 사회보장을 제공하는 건강보험에서도 프레카리아트의 10%는 제도 밖에 있는 것이다.

〈표 4-16〉 건강보험 가입 현황

(단위: %)

구분	가입(직장) -피부양자 포함	가입(지역)	가입(임시)	미가입	계
전체	60.4	30.9	2.5	6.2	100.0
Model 1_2 (고용형태+노동소득)	50.2	35.0	2.4	12.4	100.0
Model 2_2 (스탠딩+노동소득)	43.1	42.3	4.0	10.6	100.0

주: 소수 둘째자리에서 반올림. 가중치 적용.

자료: 한국보건사회연구원. (2020a). 고용형태 다변화 양상과 주관적 삶의 인식조사(원자료).

다음으로 국민연금 가입현황을 살펴보면, 전반적인 미가입 비중이 30% 이상으로, 건강보험 미가입 비중보다 훨씬 높다. 특히, 프레카리아트 Model 2_2에 속하는 사람들의 50% 이상은 국민연금에 미가입한 것으로 응답해, 이들의 노후소득보장이 심각히 우려되는 상황이다.

〈표 4-17〉 국민연금 가입 현황

(단위: %)

구분	가입(직장)	가입(지역)	가입(임시)	미가입	계
전체	40.8	20.2	6.7	32.3	100.0
Model 1_2 (고용형태+노동소득)	28.1	22.3	8.2	41.4	100.0
Model 2_2 (스탠딩+노동소득)	10.2	26.6	12.3	50.9	100.0

주: 소수 둘째자리에서 반올림. 가중치 적용.
자료: 한국보건사회연구원. (2020a). 고용형태 다변화 양상과 주관적 삶의 인식조사(원자료).

고용보험 가입현황은 앞서 살펴본 건강보험과 국민연금의 상황보다 더욱 심각하다. 고용보험 미가입 비중은 모든 집단에서 응답자의 50% 이상으로 나타났다. 프레카리아트 Model 1_2에 속하는 사람들의 고용보험 미가입 응답은 60%에 달하며, Model 2_2는 미가입 응답이 80%로 나타났다. 이는 고용보험이 상대적으로 실직 위험이 큰 프레카리아트를 제도권 내로 제대로 포용하지 못하고 있는 현실을 반영한다.

〈표 4-18〉 고용보험 가입 현황

(단위: %)

구분	가입(직장)	가입(임의)	미가입	계
전체	42.2	3.8	54.0	100.0
Model 1_2 (고용형태+노동소득)	33.4	6.3	60.4	100.0
Model 2_2 (스탠딩+노동소득)	11.9	7.9	80.2	100.0

주: 소수 둘째자리에서 반올림. 가중치 적용.
자료: 한국보건사회연구원. (2020a). 고용형태 다변화 양상과 주관적 삶의 인식조사(원자료).

프레카리아트는 사회보장제도 내에서도 특히 사회보험 제도에서 배제되는 경향이 뚜렷해 보인다. 이들이 사회보장제도에 대해 어떤 입장을 가지고 있는지 살펴보자.

현재 사회적으로 활발히 논의되고 있는 사회보장제도인 1) 전 국민 고용보험 확대, 2) 기본소득 도입, 3) 청년층 자산형성 지원, 4) 전 국민 기본서비스에 대해 새로 도입하거나 강화해야 된다고 생각하는지 질문하였다. 응답범주는 ‘전혀 아니다(1점)’~‘매우 그렇다(9점)’로 점수화하였고, 5점을 기준으로 점수가 높을수록 동의하는 것으로, 5점보다 낮을수록 동의하지 않는 응답으로 간주한다.

분석결과 정부 정책 도입에 대해 모든 집단에서 이러한 정책에 동의하는 의견이 그렇지 않은 의견보다 우세하게 나타나고 있다. 특히, 노인요양, 아동보육, 장애인활동지원 등 필수적 서비스를 정부가 보장하는 ‘전 국민 기본서비스’ 도입에 대한 동의 정도가 4가지 정책 중 가장 높았다.

〈표 4-19〉 정부정책 도입 및 강화에 대한 동의 정도

(단위: 평균(mean)점수)

구분	전체	Model 1_2 (고용형태+노동소득)	Model 2_2 (스탠딩+노동소득)
전 국민 고용보험 확대	6.4	6.6	6.4
기본소득도입	5.9	6.0	5.9
청년층 자산형성 지원	6.0	6.0	6.0
전 국민 기본서비스	6.8	6.7	6.8

주: 소수 둘째자리에서 반올림. 가중치 적용.

자료: 한국보건사회연구원. (2020a). 고용형태 다변화 양상과 주관적 삶의 인식조사(원자료).

그렇다면, 현재 우리 사회보장제도가 안고 있는 현실적인 문제들에 대해서는 어떻게 생각할까. 사회보장제도에 대한 인식으로, 1) 복지확대를 위해서는 추가적인 재원확충이 필요한지, 2) 사회보장제도 강화를 위해 세금을 더 부과할 의무가 있는지를 질문하였다. 응답범주는 ‘전혀 아니다

(1점)~‘매우 그렇다(9점)’로 점수화하였고, 5점을 기준으로 점수가 높을수록 동의하는 것으로, 5점보다 낮을수록 동의하지 않는 응답으로 간주한다. 분석결과 모든 집단에서 복지확대를 위해 추가적인 재원확충이 필요하다는 의견에는 동의하나, 사회보장제도 강화를 위해 세금을 더 부담할 의사에 대한 동의 정도는 평균적인 수준인 것으로 나타났다. 즉, 프레카리아트를 포함한 모든 응답자가 복지확대는 원하지만, 세금 부담에 대해서는 소극적인 태도를 보이는, 우리나라 복지 수준의 현주소를 짚어주는 결과라 할 수 있다. 국민들의 재원 부담에 대한 소극성은 복지 체감도와 밀접한 관련이 있을 것으로 여겨진다. 자신이 기여한 만큼 누구나 필요(욕구)가 발생하였을 때, 국가로부터 삶의 안정성을 보장받을 수 있도록 복지 체감도를 높이는 방향으로 사회보장제도를 재편할 필요가 있을 것이다.

〈표 4-20〉 사회보장제도에 대한 인식

(단위: 평균(mean)점수)

구분	전체	Model 1_2 (고용형태+노동소득)	Model 2_2 (스탠딩+노동소득)
복지확대를 위해 추가적 재원확충 필요	6.4	6.3	6.4
사회보장제도 강화를 위해 세금을 더 부담할 의사 있음	5.3	5.1	5.1

주: 소수 둘째자리에서 반올림. 가중치 적용.

자료: 한국보건사회연구원. (2020a). 고용형태 다변화 양상과 주관적 삶의 인식조사(원자료).

5. 프레카리아트와 사회적 위험

프레카리아트는 노동시장 내 다양한 형태와 방식으로 존재하고 있어, 기존 사회보장제도에서 이들을 포괄하지 못하고 있다. 그렇기 때문에 사회적 위험에 굉장히 취약할 수밖에 없는 것이다. 전통적인 사회적 위험이라 할 수 있는 실직 등의 충격과 더불어, 최근 코로나19 확산이 새로운 사

회적 위험 요인으로 작용하여 프레카리아트 삶의 불안정성을 더욱 가속화시키고 있다. 사회적 위험에 이들은 어떻게 대처하고 있는지, 또 그 충격은 어느 정도인지 살펴보았다.

가. 실직 등 충격에 따른 인내지수

전통적 사회적 위험으로 볼 수 있는 실직 등 충격에 대해 프레카리아트는 얼마나 견뎌낼 수 있을까. 일을 중단했을 때, 부채 없이 생활이 가능한지 묻는 질문에 대해 모든 집단에서 ‘당장 생활이 힘들다’는 응답이 47%를 넘어서고 있었다. 미미한 차이이기는 하지만 ‘당장 생활이 힘들다’고 응답한 비율이 프레카리아트가 조금 더 높았다.

〈표 4-21〉 일을 중단했을 때, 부채 없는 생활에 대한 응답

(단위: %)

구분	당장 생활이 힘들	대략 몇 개월 정도는 부채 없이 생활 가능	큰 어려움 없음	계
전체	47.8	34.2	18.0	100.0
Model 1_2 (고용형태+노동소득)	48.8	25.6	25.6	100.0
Model 2_2 (스탠딩+노동소득)	49.2	28.0	22.8	100.0

주: 소수 둘째자리에서 반올림. 가중치 적용.

자료: 한국보건사회연구원. (2020a). 고용형태 다변화 양상과 주관적 삶의 인식조사(원자료).

‘대략 몇 개월 정도는 부채 없이 생활이 가능하다’고 응답한 비율은 전체 집단이 34%, 프레카리아트 Model 1_2는 25%, Model 2_2는 28%로 나타났다. 부채 없이 생활이 가능한 기간(개월 수)은 전체 집단이 평균 6.6개월로 나타나, 프레카리아트 보다 1개월 이상 더 높게 나타났다. 즉, 프레카리아트는 실업의 충격을 인내할 수 있는 기간이 다소 짧은 경향을 보인다. 특히, 전체 집단 내에서는 배우자유무에 따른 인내 기간에 차이

가 나타나지 않았지만, 프레카리아트 집단 내에서는 배우자가 있을 경우 부채 없이 생활 가능한 기간이 3개월 이상 차이가 나는 것으로 드러났다.

〈표 4-22〉 부채 없이 생활이 가능한 기간(개월 수)

(단위: 평균(mean)개월 수, (F값))

구분	전체	Model 1_2 (고용형태+노동소득)	Model 2_2 (스탠딩+노동소득)
전체	6.6	4.9	5.0
성별	(0.7)	(0.0)	(0.0)
남	6.8	5.0	5.2
여	6.2	4.9	4.9
연령층	(0.2)	(2.7)	(1.1)
청년층(만 19~34세)	6.2	4.1	3.4
근로연령층 일반1(만 35~44세)	6.8	2.6	4.1
근로연령층 일반2(만 45~54세)	6.5	4.3	4.7
고령층(만 55~69세)	6.9	6.6	6.1
학력	(1.9)	(0.3)	(1.0)
고등학교 이하	5.1	5.3	5.8
전문대학	6.5	5.0	6.4
4년제대학	6.8	4.9	4.3
대학원	8.4	2.6	2.6
배우자유무	(0.4)	(6.2*)	(6.3*)
유배우	6.4	6.1	6.4
무배우	6.8	3.7	3.4

주: 1) 프레카리아트 Model 1_2는 고용형태상 보장을 받지 못하는 집단 중 노동소득이 낮은 집단.

2) 프레카리아트 Model 2_2는 스탠딩 기준에서 고용형태가 불안한 집단 중 노동소득이 낮은 집단.

3) * $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$. 소수점 둘째자리에서 반올림. 가중치 적용.

자료: 한국보건사회연구원. (2020a). 고용형태 다변화 양상과 주관적 삶의 인식조사(원자료).

취업자가 아닌, 미취업자는 생활에 필요한 소득을 어떻게 조달하고 있을까. 현재 본인과 가족의 생활에 필요한 소득 조달 방안을 분석한 결과, 함께 거주하는 다른 가구원의 소득으로 생활한다고 응답한 비율이 58.5%로 가장 높았고, 그다음으로 공적이전소득이라고 응답한 비율이 21.1%로 높았다. 미취업자 내에서 응답 경향은 전체적인 경향과 크게 다

르지 않지만, 실업자의 경우 다른 가구원의 소득으로 생활한다는 응답이 47.7%로 1순위이긴 하지만, 실망실업자(64.3%)나 비경활인구(68.6%)보다 그 정도가 낮았다. 대신, 공적이전소득으로 소득을 보전한다는 응답이 25.8%로 상당히 높게 나타났다.

〈표 4-23〉 미취업자의 생활에 필요한 소득 조달 방안

(단위: %, 명)

구분	함께 거주하는 다른 가구원 소득	공적이전 소득 (실업급여, 국민연금, 복지급여 등)	따로 거주하는 가족의 재정적 지원	기존 저축 활용(예금, 적금해지 등)	부채를 얻어서 생활	기타	계 (명)
전체	58.5	21.1	4.9	8.8	3.9	2.8	100.0 (284)
미취업자 ($\chi^2=24.1^{**}$)							
실업자	47.7	25.8	5.3	12.9	6.8	1.5	100.0 (132)
실망실업자	64.3	10.7	3.6	10.7	7.1	3.6	100.0 (28)
비경활	68.6	18.6	4.8	4.0	0.0	4.0	100.0 (124)

주: * $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$. 소수 둘째자리에서 반올림.

자료: 한국보건사회연구원. (2020a). 고용형태 다변화 양상과 주관적 삶의 인식조사(원자료).

나. 코로나19 확산의 충격

코로나19 확산으로 인한 충격이 사회 전반에 걸쳐 나타나고 있는 가운데, 프레카리아트는 코로나19로 인해 어떤 영향을 받았는지 모든 경험에 대해 살펴보았다. 전체적으로 ‘소득(임금)’과 ‘근로시간 감소’가 각각 27.0%, 20.9%로 높게 나타났다. 비임금노동자의 경우 특히 소득(임금) 감소를 경험한 비율이 44.6%로 집단 내에서도 가장 높게 나타나, 이번 코로나19로 인해 자영업자 등이 소득 감소에 큰 타격을 받았음을 유추할 수 있었다.

〈표 4-24〉 2020년 초 코로나19 확산으로 인한 경험(중복응답)

(단위: %, 명)

구분		실직	폐업	소득(임금) 감소	근로시간 감소	큰변화 없었음	해당없음	계 (명)
전체		10.9	2.9	27.0	20.9	18.6	19.8	100.0 (1,858)
종사지위	비경활&실업자	17.1	2.7	23.6	13.0	18.3	25.3	100.0 (415)
	정규직	5.8	1.8	22.3	22.1	25.0	22.9	100.0 (811)
	비정규직	16.1	3.7	30.2	23.2	11.7	15.1	100.0 (410)
	비임금	8.1	5.4	44.6	27.0	8.6	6.3	100.0 (222)

주: 소수 둘째자리에서 반올림. 가중치 적용.
자료: 한국보건사회연구원. (2020a). 고용형태 다변화 양상과 주관적 삶의 인식조사(원자료).

집단별 결과에서도, 코로나19의 확산으로 대부분 ‘소득(임금) 감소’와 ‘근로시간 감소’를 경험한 것으로 나타났다. 한편, ‘실직’을 경험하였다는 응답은 프레카리아트 Model 2_2에서 가장 높게 보고되었다.

〈표 4-25〉 집단별 2020년 초 코로나19 확산으로 인한 경험(중복응답)

(단위: %, 명)

구분	실직	폐업	소득(임금) 감소	근로시간 감소	큰변화 없었음	해당없음	계 (명)
전체	10.2	3.3	28.6	21.0	17.5	19.4	100.0 (1,858)
Model 1_2 (고용형태+노동소득)	12.4	3.9	29.1	23.8	14.4	16.5	100.0 (450)
Model 2_2 (스탠딩+노동소득)	18.1	3.3	28.3	19.2	14.3	16.8	100.0 (531)

주: 소수 둘째자리에서 반올림. 가중치 적용함.
자료: 한국보건사회연구원. (2020a). 고용형태 다변화 양상과 주관적 삶의 인식조사(원자료).

현재 코로나19의 확산으로 고용불안 또는 사업불안을 느끼고 있는지 살펴보았다. 모든 집단에서 절반 이상의 응답자가 고용불안 또는 사업불안을 경험하고 있다고 보고하였고, 프레카리아트 집단에서 해당 경험이

있다고 보고한 응답 비율이 더 높게 나타나고 있다. 특히 프레카리아트 Model 2_2 집단의 경우, 고용불안이나 사업불안을 경험했다는 응답이 69.1%로 다른 집단에 비해 약 15%p 높게 나타났다.

〈표 4-26〉 현재 코로나19 확산으로 인한 고용불안 또는 사업불안 경험 정도

(단위: %)

구분	경험하지 못하고 있음	보통임	경험하고 있음	계
전체	27.5	18.7	53.8	100.0
Model 1_2 (고용형태+노동소득)	22.7	22.4	54.9	100.0
Model 2_2 (스탠딩+노동소득)	13.9	17.0	69.1	100.0

주: * $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$. 소수 둘째자리에서 반올림. 가중치 적용함.
자료: 한국보건사회연구원. (2020a). 고용형태 다변화 양상과 주관적 삶의 인식조사(원자료).

6. 조사결과와 정책적 함의

전통적인 사회적 위험에 더해, 최근 코로나19의 확산은 새로운 사회적 위험이 되어 프레카리아트 삶의 불안정성을 더욱 가속화시키고 있다.

지금까지 프레카리아트의 삶을 구성하는 여러 요인들을 살펴보았다. 현재의 노동구조 속에서 임금, 비임금 프레카리아트 모두 근로 여건이 열악한 것으로 보인다. 현재 주된 일자리에서 실직하였을 때 마땅한 소득 보전 방안이 없는 것으로 나타나, 이들 삶이 얼마나 불안정한지 알 수 있었다. 집단적인 의사표현 또한 어렵다고 인식하고 있는 점은, 아직까지 많은 노동자들이 우리사회에서 집단적인 목소리를 내는 것이 현실적으로 어렵다는 것을 보여준다.

경제적 여건과 관련해서, 프레카리아트의 취약성은 더욱 도드라져 보인다. 프레카리아트 모델을 설정할 때 개인의 노동소득이 최저소득 이하

인 점을 반영하였다 하더라도, 개인 총소득 수준이 전체 경향에 비해 매우 낮게 나타나 경제적으로 불안정한 상황에 처해 있음을 알 수 있었다. 한편, 월평균 가구 총소득은 개인 총소득만큼 전체 집단 대비 프레카리아트 간 큰 편차를 보이지는 않는 것으로 나타났다. 다시 말하면, 프레카리아트는 개인 소득이 낮음으로 인한 소득 부족분을 가구 소득에서 보충하고 있는 것이다. 프레카리아트의 금융채무 불이행 경험 결과를 살펴봐도 금융 상황 또한 좋지만은 않다는 것을 유추할 수 있다. 또한 프레카리아트는 자신의 사회경제적 계층을 ‘하층’으로 인식하고 있는 비율이 아주 높았다.

사회보장제도와 관련해서, 프레카리아트의 건강보험, 국민연금, 고용보험 미가입률이 전체 집단 대비 높은 것으로 나타나, 사회보장제도가 이들을 제도권 내에서 제대로 포용하지 못하고 있다는 점을 알 수 있었다. 사회보장제도에 대한 인식은 프레카리아트 뿐 아니라 모든 응답자가 복지 확대는 원하지만, 세금 부담에 대해서는 소극적인 태도를 보이는 것으로 나타났다. 국민들의 재원 부담에 대한 소극성은 복지 체감도와 밀접한 관련이 있을 것으로 여겨진다. 자신이 기여한 만큼 누구나 필요(욕구)가 발생하였을 때, 국가로부터 삶의 안정성을 보장받을 수 있도록 복지 체감도를 높일 필요가 있을 것이다.

코로나19가 프레카리아트의 생활에 끼친 영향은 주로 ‘소득(임금)’과 ‘근로시간 감소’로 나타났다. 전체적인 응답 경향이 유사하였으나, 특이할 만한 점은 프레카리아트는 ‘실직’을 높게 경험하였다는 점이다. 관련해서 코로나19의 확산으로 고용불안 또는 사업불안을 경험하고 있다는 비율 또한 높게 나타났다.

이러한 고용충격은 프레카리아트의 취약성을 더 심화시키고 있었다. 그 중 하나로 프레카리아트 삶의 인내지수가 전체 집단에 비해 다소 낮은

것으로 나타났다. 부채 없는 생활에 대해 당장 생활이 힘들고, 부채 없이 견딜 수 있는 기간 또한 전체 경향 대비 1개월 이상 차이가 나타났다. 배우자 유무에 따라 부채 없이 생활할 수 있는 기간이 3개월 이상 차이난다는 점 또한 혼자서는 이러한 사회적 위험에 버티기 어렵다는 것을 말해준다. 미취업자 또한 상황은 다르지 않다. 현재 본인과 가족의 생활에 필요한 소득 조달 방안으로, 전체 응답자의 약 80% 가량이 '함께 거주하는 다른 가구원의 소득으로 생활'하거나 '공적이전소득'으로 생활한다고 보고하였다.

요약하면, 노동과 소득 측면에서 프레카리아트의 삶은 취약한 데 반해, 기존 사회보장제도는 이들을 포용하지 않고 있는 구조적 문제를 지녔다. 이 점에서 누구든 자신의 소득능력에 따라 기여하고, 필요에 따라 삶의 안정성을 보장받을 수 있는 방향으로 사회보장제도를 재편할 필요성을 확인할 수 있었다. 더 이상 실직과 고용(사업)불안, 저소득 위험에 처한 노동자를 방치해서는 안 될 것이다. 코로나19와 같은 새로운 사회적 위험은 향후에도 반복적으로 출몰할 것이고, 우리는 이에 대응해 나아가야 한다. 그러기 위해 보편적으로 기여하고 보편적으로 보장받는 사회보장체제로 전환하기 위한 구체적인 전략을 수립할 필요가 있을 것이다.

제3절 청년층과 프레카리아트

1. 들어가며

청년층은 프레카리아트의 본질적 특성인 “사실상 누구든”(가이 스탠딩, 2011, p.127) 프레카리아트로 진입할 수 있으며, 프레카리아트에는 “싱긋 웃는 사람과”, “꿈꾸 앓는 사람” 이 있다는 특성을 가장 잘 드러낸다. 청년 프레카리아트는 전통적 관점에서의 주요 사회정책 대상이었던 저소득계층이나 저학력 청년에 국한되지도 않는다. 이행기 특성까지 고려하면 더욱 그렇다. 청년이 프레카리아트로 규정할 수 있는 특정 기준들을 충족한다 하더라도 이것이 잠시 머물러가는 이행기의 특성일지, 지속될 가능성이 높은 특성인지는 다른 생애주기에 비해 모호하다. 이는 프레카리아트 개념 자체에 대한 비판을 넘어서는 문제이다. 때문에 이행기 특성을 지닌 청년 프레카리아트에 대한 사회정책 설계는 다른 생애주기와는 구별되는 지점도 요구된다. 따라서 이들의 특성을 어떻게 바라보고 해석해야 할 것인가의 문제는 여러 지점에서 이론의 여지가 있을 수 있다. 대표적으로 아르바이트로 표상되는 재학·휴학 중 시간제 일자리에 대한 높은 사회보장수준이 이행의 관점에서 바람직한 것인지, 이들에게 필요한 사회보장정책은 무엇이며(예: 교육·훈련, 소득, 사회보험), 제공의 주체가 누가 되어야 하는지 등에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 금융위기, 코로나19, 생태, 기후변화와 같은 예측 불가능한 사회환경변화를 고려해야 하는 측면도 있다. 워싱턴포스트(WP)에 따르면 밀레니얼세대(24세~39세)는 대학졸업 전후의 글로벌 금융위기와 코로나19를 경험한 세대로, 소득과 자산의 측면에서 이전 세대에 비해 불리할 수밖에 없음을 언급한 바 있다(고보현, 2020. 8. 10.). 이를 증명하듯 최근 20대 신용카

드 리볼빙 서비스 잔액은 2020년 5월 기준 332억원으로 3년전(178억원)에 비해 87.0% 증가했으며(이대희, 2020. 8. 10.), 2020년 1분기 가계동향 분기자료 분석에 따르면 2분위 이하 청년가구주의 소득은 근로, 사업, 재산, 및 공적이전소득이 모두 감소했다(한국보건사회연구원, 2020b). 세대별 가구주 부채상환 위험비율은 청년층(20~39세)이 중장년과 노년에 비해 가장 높았다(정해식 외, 2020). 이와 같은 소득과 자산, 부채에 있어 모두 취약한 청년층의 특성은 노동이 중단될 경우 빈곤으로의 진입을 촉진하고 주거 불안정 문제(예: 강진구, 2020. 8. 10.)로 곧바로 연결될 수 있다는 데 문제가 있다.

[그림 4-2]와 [그림 4-3]은 2019년~2020년의 1월~9월까지의 청년층 고용동향을 분석한 결과이다. 실업률을 살펴보면 2020년 4월까지의 2019 동월 대비 수치가 낮고 5월부터 7월까지의 전년 동월대비 수치에 큰 차이가 없으나 8월부터는 실업률이 작년 동월 대비 높게 나타난다. 비경제활동인구를 반영하는 고용률과 경제활동참가율은 사회적 위기 상황에서 청년층이 처한 노동현실을 적나라하게 드러낸다.

이처럼 청년 프레카리아트를 이해하고 개입 방안을 모색하는 데는 청년의 다양성, 이행기 특성, 사회환경 변화를 고려할 필요가 있다. 이를테면 청년 프레카리아트에는 코로나19와 같은 사회적 위험의 등장으로 갑자기 프레카리아트가 된 청년, 단지 이행기에 잠시 머물러 갈 가능성이 높은, 대표적으로는 가구단위 소득이 높은, 싱긋 웃는 청년 프레카리아트, 빈곤을 물려받았거나 유사한 이유로 중년, 고령 프레카리아트로 삶을 지속할 가능성이 높은 청년 등 다양한 대상들이 존재하는 것이다. 또한 이러한 점들을 고려하면, 프레카리아트를 바라봐야 할 시각과 정책방향 설정 문제는 복잡해진다. 프레카리아트로 진입할 수 있는 대상도, 프레카리아트도 이질적이라는 점은 이것이 해결해야 할 사회문제인가에 대한

고민으로부터, 누구를 대상으로 할 것인가, 어떻게 개입할 것인가에 대한 쉽지 않은, 피할 수 없는 논쟁과 연결되어 있기 때문이다.

[그림 4-2] 2019년-2020년 1-9월 청년층(15-29세) 실업률, 고용률

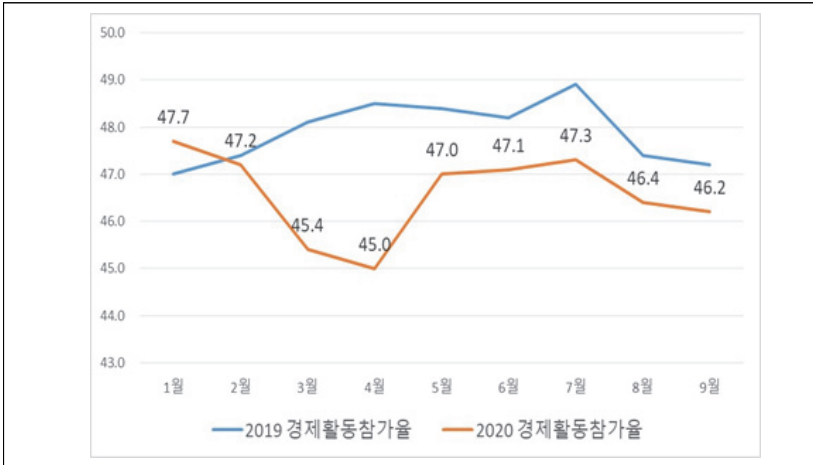
(단위: %)



자료: 통계청 e나라지표. (2020a). 경제활동인구조사. https://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=1495에서 2020. 11. 10. 인출.

[그림 4-3] 2019년-2020년 1-9월 청년층(15-29세) 경제활동참가율

(단위: %)



자료: 통계청 e나라지표. (2020a). 경제활동인구조사. https://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=1495에서 2020. 11. 10. 인출.

이러한 점들을 고려하여, 본 절에서는 청년 프레카리아트의 소득구성과 일과 삶, 새로운 소득보장제도 도입에 대한 태도를 분석하고 정책 시사점을 도출하고자 한다.

2. 연구방법 및 분석결과

가. 연구방법

분석을 위해 활용하는 자료는 가계금융복지조사, 청년층생활실태 및 복지욕구조사, 그리고 이 연구를 위해 설계된 설문조사이다. 청년층생활실태 및 복지욕구조사는 한국보건사회연구원이 2019년 11월부터 2020년 1월까지 만 19세 이상 34세 이하 청년(1984.11.1.일생~2000.10.31

일생) 3,018명을 대상으로 대면 조사 방식을 통해 수행한 조사로 우리 원의 생명윤리위원회의 심사와 승인(2019-101호)을 받았다. 비교를 위해 선행연구를 통해 논의된 내용들도 필요한 경우 포함할 것이다.

가계금융복지조사로는 프레카리아트의 소득구성을 살펴본다. 또한, 청년층 생활실태 및 복지욕구를 활용하여 고용불안정 집단의 일과 삶의 실태를 파악할 것이다. 끝으로 ‘고용형태 다변화 양상과 주관적 삶의 인식 조사’ 자료를 활용하여 고용불안집단의 (미래) 사회보장제도에 대한 태도를 분석한다.

1) 고용불안정 집단의 소득 특성

프레카리아트의 소득구성을 살펴보기 위하여 2017년, 2018년, 2019년 가계금융복지조사 자료를 활용하였다. 가계금융복지조사는 이전 연도의 소득과 지출을 조사하므로 2017년~2019년의 자료를 활용하면 2016년~2018년까지의 분석을 실시할 수 있다. 여기서는 고용지위를 활용한 프레카리아트와 소득을 반영한 프레카리아트 중 주로 개인가처분소득 대상 프레카리아트 유형을 활용하여 분석을 실시한다. 즉, 분석의 대상은 precariat1(고용지위기준 프레카리아트: 일용직, 자영업자, 기타종사자, 무급종사자와 미취업자 중 실업자), precariat2-4a(개인가처분소득 최저임금기준 프레카리아트), precariat2-4b(개인가처분소득 저임금기준 프레카리아트), precariat2-4c(개인가처분소득 중위생계비기준 프레카리아트)이다. 따라서 여기서는 개인단위의 분석을 실시하며 가처분소득이 음수인 경우에는 0으로 치환하였다.

분석은 세 가지로 시도하였다. 먼저, 개인소득의 구성을 노동소득, 재산소득, 공적이전소득, 가구간 이전소득의 합으로 보고, 연도별 소득수준

을 분석했다. 다음으로, 프레카리아트 유형별로 전체 소득에서 각 구성소득이 차지하는 비율을 분석했다. 끝으로, 공적이전소득을 각 세부 구성요소별로 살펴보았다.

먼저, 전체 청년에 비해 프레카리아트로 분류된 청년들은 개인소득의 수준이 낮게 나타났다. 최저임금, 저임금선, 1인 가구중위생계비를 기준선의 순으로 대체로 그 수준이 높았다.

〈표 4-27〉 2017-2019년 청년 프레카리아트의 개인 소득 수준

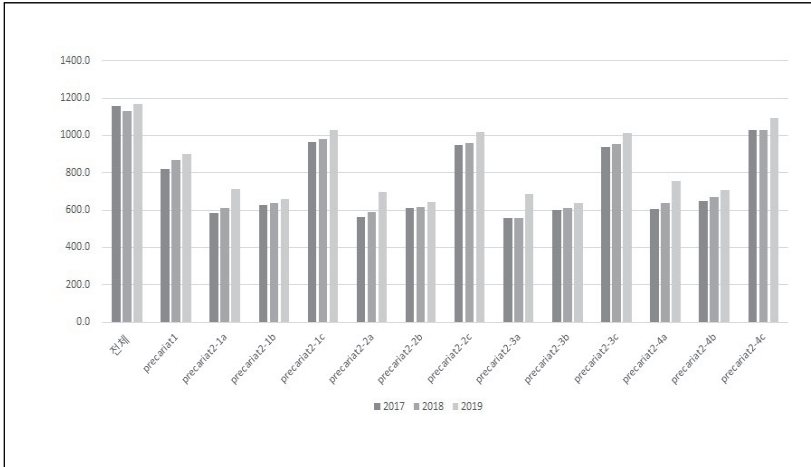
(단위: 만원)

구분	2017	2018	2019
전체	1155.5	1129.4	1168.3
precariat1	818.0	865.5	898.4
precariat2-1a	585.7	613.3	713.4
precariat2-1b	627.4	640.1	660.4
precariat2-1c	965.7	979.4	1026.5
precariat2-2a	562.1	588.8	697.8
precariat2-2b	609.0	618.6	643.2
precariat2-2c	947.7	961.7	1017.4
precariat2-3a	555.3	555.3	687.7
precariat2-3b	600.6	612.8	637.3
precariat2-3c	940.2	954.3	1010.8
precariat2-4a	605.5	640.1	755.5
precariat2-4b	649.6	670.6	708.3
precariat2-4c	1027.4	1027.3	1094.2

자료: 통계청 MDIS. (2020a). 가계금융복지조사(2017년~2019년)[데이터파일]. RAS 활용.

[그림 4-4] 2017-2019 청년 프리카리아트의 개인 소득 수준

(단위: 만 원)

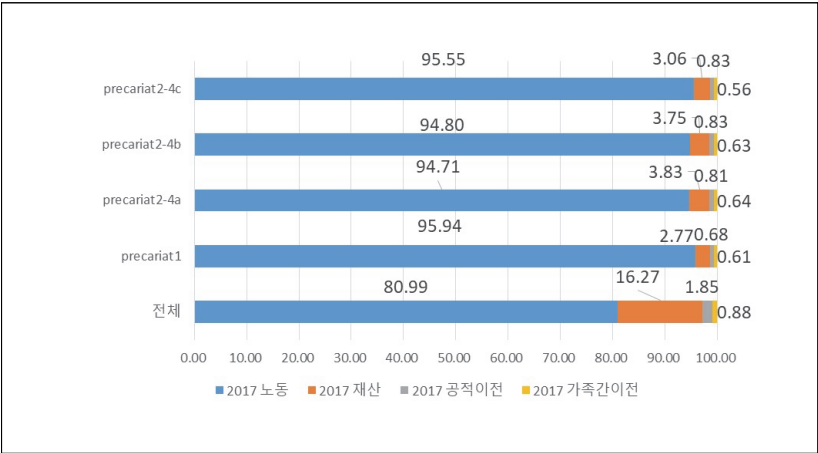


자료: 통계청 MDIS. (2020a). 가계금융복지조사(2017년~2019년)[데이터파일]. RAS 활용.

다음으로, 고용지위기준 프리카리아트와 개인가처분소득 기준 프리카리아트의 전체 소득에서 각 구성소득이 차지하는 비율을 분석한 결과, 연도와 관계없이 청년 프리카리아트는 전체 소득에서 노동소득이 90%이상을 차지하는 반면, 전체 청년은 80% 수준인 것으로 분석되었다. 또한 전체 청년의 경우에는 재산 소득이 16~17%를 차지하였으나, 청년 프리카리아트의 재산 소득은 개인 소득에서 3%대에 불과했다.

[그림 4-5] 2017년 청년 프레카리아트의 개인 소득 중 각 구성소득의 비율

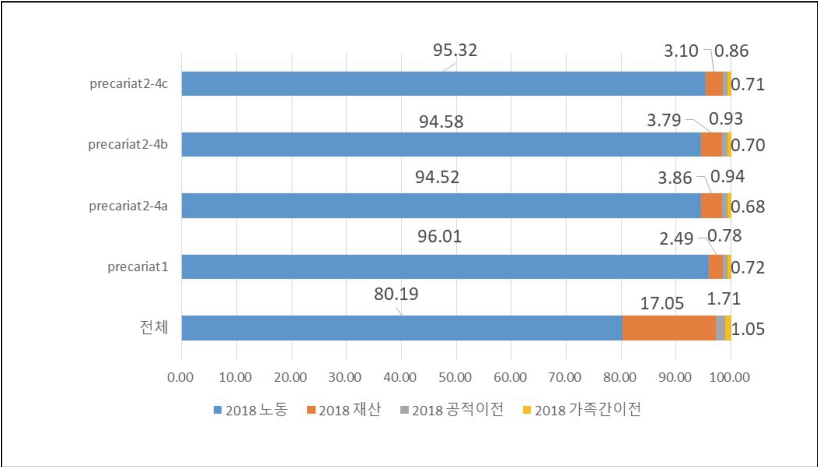
(단위: %)



자료: 통계청 MDIS. (2020a). 가계금융복지조사(2017년~2019년)[데이터파일]. RAS 활용.

[그림 4-6] 2018년 청년 프레카리아트의 개인 소득 중 각 구성소득의 비율

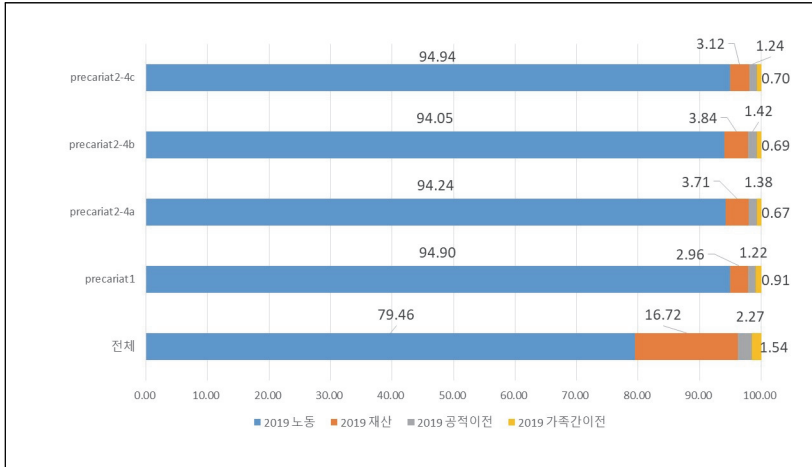
(단위: %)



자료: 통계청 MDIS. (2020a). 가계금융복지조사(2017년~2019년)[데이터파일]. RAS 활용.

[그림 4-7] 2019년 청년 프리카리아트의 개인 소득 중 각 구성소득의 비율

(단위: %)

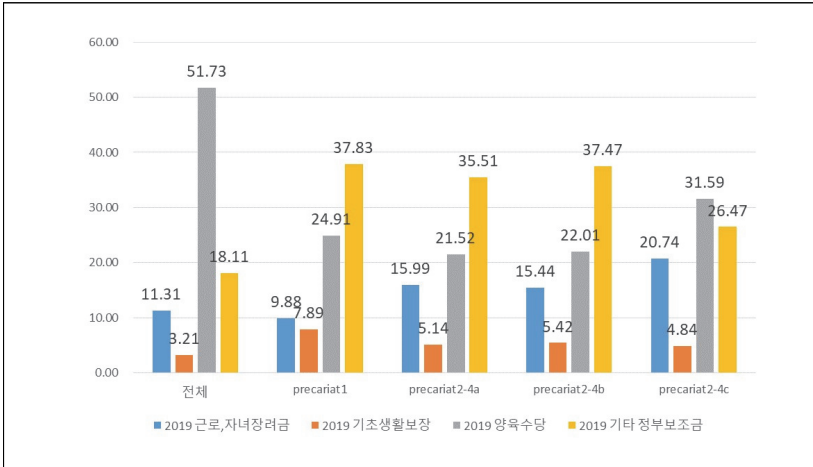


자료: 통계청 MDIS. (2020a). 가계금융복지조사(2017년~2019년)[데이터파일]. RAS 활용.

끝으로 2019년에 한정하여 청년 프리카리아트의 공적이전소득의 세부 구성 비율을 분석했다. 청년 프리카리아트의 공적이전소득은 전체 청년에 비해 낮은 편이기는 하나, 그 구성에 있어서는 전체 청년과 비교하여 차이가 있는 것으로 확인되었다. 전체 청년의 경우 공적이전소득의 51.73%를 양육수당이 차지하는 반면, 청년 프리카리아트의 공적이전소득은 1인가구 중위생계비를 기준선으로 적용한 precariat2-4c를 제외하고는 기타정부보조금이 가장 높은 비율(35%이상)을 차지하고 있었고, 그다음이 양육수당(20%대)이었다. 근로·자녀장려금의 경우에는 전체 청년은 공적이전소득의 11.31%를 차지하고 있었다. 청년 프리카리아트에 있어서는 유형에 있어 차이는 있었으나 고용기준 프리카리아트(9.88%)를 제외하고는 precariat2-4a는 15.99%, precariat2-4b는 15.44%, precariat2-4c는 20.74%로 비교적 높게 나타났다.

[그림 4-8] 2019 청년 프레카리아트의 공적이전소득의 세부 구성 비율

(단위: %)



자료: 통계청 MDIS. (2020a). 가계금융복지조사(2017년~2019년)[데이터파일]. RAS 활용.

2) 고용불안정 집단의 일과 삶

청년층 생활실태 및 복지욕구조사를 활용하여 살펴볼 수 있는 불안정성은 다음과 같다. 먼저, 고용의 경우 임금노동자는 고용의 차원에서 종사상 지위가 임시직, 일용직, 자활·공공근로인 경우, 고용관계가 간접고용 또는 특수고용인 경우, 근로지속가능성에 있어 본인 의사와 무관하게 회사사정에 따라 해고될 수 있는 경우, 시간제 근로를 하는 경우를 고용불안정 특성을 갖는 것으로 간주할 수 있다. 비임금노동자의 경우에는 4인 이하 고용원을 둔 자영업자와 고용원이 없는 자영업자, 무급가족종사자인 경우 고용이 불안정하다고 보았다. 고용원의 유무나 규모로 영세자영업자를 판별하는 것은 업종이나 매출규모를 고려하지 않았다는 점에서 한계가 될 수 있겠으나 분석대상이 자영업 진입초반에 있을 가능성이 높은 청년층이라는 점과 서베이 자료의 제한점 등을 고려하였다. 다음으로

사회보험에 있어서는 국민연금, 고용보험, 산재보험 중 어느 하나라도 미가입한 경우를 불안정하다고 규정했다. 근로·사업소득에 있어서는 임금근로일 경우에는 최저 시급 미만을 받거나 주휴수당을 받지 않는 경우, 비임금근로의 경우에는 세전 월 사업소득이 200만 원 미만인 경우를 불안정하다고 보았다.

〈표 4-28〉 집단별 불안정성 기준

구분		고용	사회보험	근로·사업소득
취업자	임금노동자	-임시직 -일용직 -자활, 공공근로 - 고용관계가 간접고용 또는 특수고용인 경우 - 근로지속가능성에 있어 본인 의사와 무관하게 회사 사정에 따라 해고될 수 있는 경우 - 시간제	-국민연금, 고용보험, 산재보험 중 어느 하나라도 미가입한 경우	-최저시급 미만 수급 -주휴수당을 받지 않는 경우
	비임금노동자	-4인 이하 고용원을 둔 자영업자 -고용원이 없는 자영업자 -무급가족종사자		-월 사업소득이 200만 원 미만인 경우

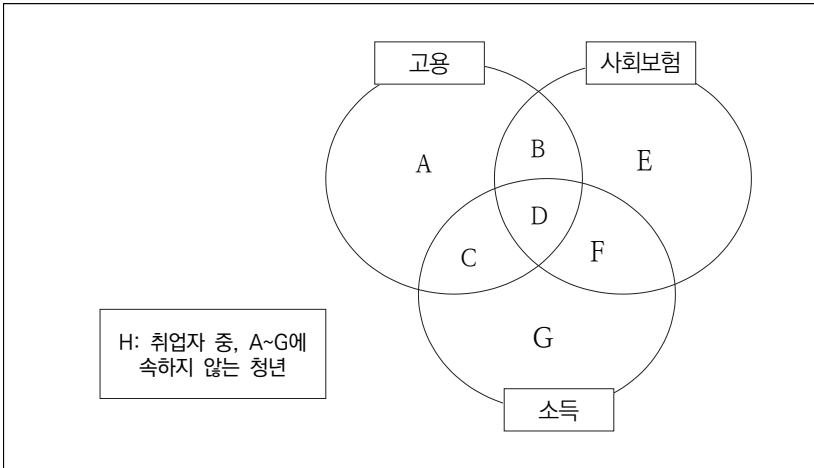
자료: 저자 작성.

이와 같이 판별된 불안정성을 [그림 4-9]에 대입하면, 각 개인은 규정한 불안정성 중 어느 하나도 갖지 않을 수도 있고 하나의 불안정성만을 갖거나 두 축, 또는 세 축이 중첩된 불안정성을 가질 수도 있다.

여기서는 고용 축을 중심으로 [그림 4-9]에서 A, B, C, D와 비교집단으로서 H에 초점을 두어 분석을 시도한다. 즉, 이 분석에서는 청년의 불안정성을 1) 고용만 취약한 경우(그룹 A), 2) 고용과 사회보험 차원에서 취약한 경우(그룹 B), 3) 고용과 소득이 취약한 경우(그룹 C), 4) 고용과 사회보험, 소득 모두가 취약한 경우(그룹 D)로 구분하여 분석할 것이다.

H는 취업자 중 우리가 규정한 고용과 사회보험, 소득 불안정성을 가지지 않는 청년이다.

[그림 4-9] 불안정성의 세 축



자료: 저자 작성.

한편, 니트는 미고용 상태로 고용보험에 가입되어 있지 않으며 근로 또는 사업소득이 발생하지 않으므로 고용과 사회보험, 근로·사업소득 차원에서 모두 불안정하다고 볼 수 있다. 이에 여기서는 니트를 그룹 J로 명명하고 분석에 포함하였다. 니트는 네거티브 방식을 적용하여 실업과 비경활 상태에 있는 청년 중, 정규학교(고등학교, 대학교, 대학원)에 재학 중인 경우를 제외하고, 비취업자 중에서는 일을 하지 않는 이유가 군복무(군입대 대기 포함) 또는 정규교육기관 학업 때문이라고 응답한 청년을 제외하여 산출하였다.

단 A, B, C, D, H 집단은 취업상태이면서 사회보험과 근로·사업소득이 불안정한 상태임에 반해, J는 미취업 상태임에 따라 사회보험과 소득

이 불안정한 상태임에 따라 분석 결과는 각각 구분하여 제시할 것이다. 먼저, 각 집단이 갖는 인구사회학적 특성을 살펴보고, 이들의 일과 삶의 모습에 대한 분석을 시도한다.

① 이들은 누구인가?

집단별 인구사회학적 특성을 살펴보면, 여성 비중이 높은 집단은 C와 D, J 그룹이었다. 연령에 있어서는 고용과 사회보험, 소득의 영역에서 모두 취약한 대상인 D그룹은 초기 청년(19~24세) 비율이 50.1%로 다른 그룹에 비해 가장 높았다. 또한 D그룹은 다른 집단에 비해 최종학교 교육이 종료되지 않은 즉, 전문대이상 재학/휴학에 해당하는 비율이 37.4%였다. 이는 고용과 사회보험, 근로·사업소득의 불안정성 문제가 중첩된 청년은 이행기 특성을 가장 잘 드러냄과 동시에 알바 또는 탐색의 과정에 있는 대상이라 볼 수 있으며, 그러한 점에서 다른 생애주기에서 D에 해당하는 대상들과의 차이가 있을 수 있고 별도의 청년 정책을 요하는 집단이라 볼 수 있다. 니트는 여성과 중기 청년(25~29세) 비율, 전문대이상 수료/졸업인 경우가 많고 가구주가 아니며 비1인가구인 경우가 많았다.

비교집단인 H는 여성에 비해 남성이, 초기나 중기에 비해 29세 이상에 해당하는 후기 청년이, 고등학교 수료/졸업이나 전문대이상 재학/휴학보다 전문대이상 수료/졸업 비중이 높았다. 상대적 가구주 비중이 높은 그룹은 사회보험에 있어 불안정성을 갖는 B와 E그룹이었다.

즉, 여성은 고용과 소득의 취약성, 초기 청년은 고용과 사회보험, 소득의 취약 경향이 있었다. 고졸 청년의 경우 사회보험과 소득 측면에 있어 취약한 비율이 다른 집단에 비해 높았다. 단, E와 F는 분석 사례수가 다른 집단에 비해 상대적으로 적어 해석에 주의할 필요가 있다.

〈표 4-29〉 집단별 인구사회학적 특성

(단위: 명, %)

구분		A (고용)	B (고용, 사회보 험)	C (고용, 소득)	D (고용, 소득, 사회보 험)	E	F	G	J (니트)	H (비교집 단)
사례수		175	199	104	250	49	55	352	470	690
성별	남성	56.7	55.9	46.1	49.0	68.6	63.5	53.3	39.5	54.8
	여성	43.3	44.1	53.9	51.0	31.4	36.5	46.7	60.6	45.2
	계	100	100	100	100	100	100	100	100	100
연령	19-24	23.7	20.5	34.2	50.1	19.7	36.6	17.4	24.6	14.6
	25-29	36.0	30.6	30.3	23.6	49.2	44.4	39.2	43.2	39.3
	30-34	40.3	48.9	35.5	26.3	31.1	18.9	43.3	32.2	46.0
	계	100	100	100	100	100	100	100	100	100
교육 상태	고등학교 수료/졸업	22.0	22.5	26.2	23.5	35.3	35.8	23.5	20.0	15.3
	전문대이상 재학/휴학	14.4	15.1	19.7	37.4	0.0	7.2	2.4	6.2	2.6
	전문대이상 수료/졸업	56.3	53.0	48.7	35.0	51.7	45.8	69.4	68.7	77.1
	기타	7.3	9.4	5.5	4.1	13.0	11.2	4.7	5.1	5.2
	계	100	100	100	100	100	100	100	100	100
가구주 여부	해당	34.0	41.8	23.0	17.7	43.8	27.2	35.8	6.5	36.2
	비해당	66.0	58.2	77.0	82.3	56.2	72.8	64.2	93.5	63.8
	계	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1인 가구 여부	해당	23.3	20.5	17.5	19.7	20.4	21.7	22.4	10.6	19.2
	비해당	76.7	79.5	82.5	80.3	79.6	78.3	77.7	89.4	80.8
	계	100	100	100	100	100	100	100	100	100

주: 1) 사례 수는 가중치 적용 전, 비율은 표본가중치를 사용하여 분석한 값임.

2) A: 고용만 불안정, B: 고용과 사회보험이 불안정, C: 고용과 소득이 불안정, D: 고용과 사회보험, 소득이 불안정, E: 사회보험만 불안정, F: 사회보험과 소득이 불안정, G: 소득만 불안정, J: 니트, H: 고용과 사회보험, 소득이 불안정하지 않은 비교집단.

3) 1인가구는 경제적으로도 독립했고 부모와 따로 살고 있는 독립1인가구와 경제적으로는 독립하지 못했으나 부모와 따로 살고 있는 비독립 1인가구를 포함함.

자료: 한국보건사회연구원, (2020c). 청년층 생활실태 및 복지욕구조사(원자료).

② 이들의 일과 삶은 어떠한가?

먼저 집단별 일 특성과 방식을 살펴보면, D그룹의 경우에는 현재 일자리에서 일한 기간과 18세 이후 일자리가 있었던 총 기간이 다른 그룹에 비해 가장 짧았고 취업한 기간 중 국민연금 보험료를 납부한 기간 또한 전체 취업 기간 중 23.8%에 불과했다. B그룹은 물론 A, B, C그룹에 비해서도 매우 낮은 수준인 것으로 분석되었다. 또한 고용과 사회보험, 소득에 있어 불안정성을 갖지 않는 시간제로 일을 하는 비율이 높으며, 주된 일자리에서 H그룹에 비해 절반 이하의 월 근로소득을 갖고 있는 것으로 나타났다. 시간 관련 추가 취업 의향은 H집단에서 가장 높게 나타났으나, 2개 이상의 일을 하고 있다는 응답은 C와 D집단이 다른 집단에 비해 많았다.

노동조합이 없다는 응답은 B, C, D 그룹이 A와 H그룹에 비해 높았고 그 중에서도 D그룹은 97.2%가 회사에 노동조합이 없다고 응답했다. 물론 H집단 또한 노동조합이 있다고 응답한 청년과 가입했다는 응답 또한 높지 않지만, 특히 우리가 주목하는 청년들은 더욱이 일하는 사람으로서 가질 수 있는 연대의 경험과 집단적 목소리를 낼 수 있는 통로가 결여되어 있는 것으로 볼 수 있다.

〈표 4-30〉 집단별 일 특성과 방식1

(단위: 명, %)

구분		A (고용)	B (고용, 사회보험)	C (고용, 소득)	D (고용, 소득, 사회보험)	H
사례수		175	199	104	250	690
A. 현재 일자리에서 일한 기간(개월)		25.4	26.9	23.4	16.7	36.9
B. 18세 이후 일자리가 있었던 총 기간 (개월)		58.4	65.1	55.4	47.1	61.1
C. A/B*100		43.5	41.4	42.3	35.6	60.4
D. 취업한 기간 중 국민연금 보험료를 납부한 기간 (개월)		40.1	31.7	38.8	11.2	52.6
E. 취업한 기간 중 국민연금 보험료를 납부한 기간의 비율 (% , D/B*100		68.7	48.7	69.9	23.8	86.1
시간 관련 추가 취업 의향	예	15.0	8.1	17.6	14.8	2.3
	아니오	85.0	91.9	82.4	85.2	97.7
	계	100	100	100	100	100
종사상 지위	상용직	20.0	3.9	19.8	11.4	99.3
	임시직	35.9	22.2	57.5	62.4	0.0
	일용직	5.8	5.4	9.2	13.0	0.0
	자활, 공공근로	0.3	0.4	0.4	0.0	0.0
	고용원이 있는 자영업자	12.9	12.0	1.4	0.5	0.7
	고용원이 없는 자영업자	25.0	56.0	10.8	6.5	0.0
	무급가족종사자	0.0	0.0	1.1	6.2	0.0
계		100	100	100	100	100
일의 평균 갯수	1개	94.8	98.5	93.0	92.6	99.1
	2개	4.0	1.3	5.7	6.6	0.9
	3개	0.8	0.2	1.4	0.5	0.0
	4개	0.4	0.0	0.0	0.3	0.0
	5개	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	계	100	100	100	100	100

주: 1) 사례 수는 가중치 적용 전, 비율은 표본가중치를 사용하여 분석한 값임.

2) A: 고용만 불안정, B: 고용과 사회보험이 불안정, C: 고용과 소득이 불안정, D: 고용과 사회보험, 소득이 불안정, E: 사회보험만 불안정, F: 사회보험과 소득이 불안정, G: 소득만 불안정, J: 니트, H: 고용과 사회보험, 소득이 불안정하지 않은 비교집단.

3) 여러 개의 일을 하는 경우 주된 일자리는 4대보험 가입일자리, 근로시간이 긴 일자리, 근로소득이 높은 일자리의 순으로 판별함.

4) 18세 이후 일자리가 있었던 총 기간은 최소 1개월 이상, 주당 15시간 이상 일한 일자리에 한함.

자료: 한국보건사회연구원. (2020c). 청년층 생활실태 및 복지욕구조사(원자료).

〈표 4-31〉 집단별 일 특성과 방식2

(단위: 명, %)

구분		A (고용)	B (고용, 사회보험)	C (고용, 소득)	D (고용, 소득, 사회보험)	H
사례수		175	199	104	250	690
지난 1주의 총 근로시간 (시간)		44.8	47.5	36.2	30.8	42.9
주된 일자리에서의 월 근로소득		247.8	255.5	150.2	111.0	254.8
근로시간형태	시간제	35.3	53.1	49.8	68.1	0.0
	전일제	64.7	46.9	50.2	32.0	100.0
	계	100	100	100	100	100
노동조합 가입 여부 (임금노동자만)	회사에 노동조합 없음	82.0	96.1	90.5	97.2	81.1
	회사에 노동조합이 있으나, 가입대상이 아님	11.2	3.9	3.9	2.1	4.6
	회사에 노동조합이 있고 가입대상이지만, 노조에 가입하지 않음	1.7	0.0	2.8	0.0	7.2
	노조에 가입했음	5.2	0.0	2.9	0.8	7.2
	계	100	100	100	100	100
일을 위한 플랫폼 활용 여부	예	3.0	3.6	4.6	4.2	0.5
	아니오	97.0	96.4	95.4	95.8	99.5
	계	100	100	100	100	100

주: 1) 사례 수는 가중치 적용 전, 비율은 표본가중치를 사용하여 분석한 값임.
 2) A: 고용만 불안정, B: 고용과 사회보험이 불안정, C: 고용과 소득이 불안정, D: 고용과 사회보험, 소득이 불안정, E: 사회보험만 불안정, F: 사회보험과 소득이 불안정, G: 소득만 불안정, J: 니트, H: 고용과 사회보험, 소득이 불안정하지 않은 비교집단.
 3) 여러 개의 일을 하는 경우 주된 일자리는 4대보험 가입 일자리, 근로시간이 긴 일자리, 근로소득이 높은 일자리의 순으로 판별함.
 4) 지난 1주의 총 근로시간과 월 근로소득은 주업뿐 아니라 부업을 포함한 수치임.
 자료: 한국보건사회연구원. (2020c). 청년층 생활실태 및 복지욕구조사(원자료).

산업과 직업특성을 분석한 결과는 다음과 같다. 비교집단인 H에 비해 A, B, C, D그룹은 도매 및 소매업과 숙박 및 음식점업 비율이 높았는데, 도매 및 소매업 비율이 가장 높은 집단은 B였으며, 숙박 및 음식점업 비율이 가장 높은 집단은 D였다.

직업별로는 H집단은 사무종사자와 전문가 및 관련종사자의 비율이 높은 반면 A, B, C, D집단은 서비스 종사자와 판매 종사자의 비율이 높았

고, D집단은 서비스 종사자와 판매 종사자의 비율이 각각 30.6%와 36.2%를 차지했다.

〈표 4-32〉 집단별 종사 산업

(단위: %)

구분	A (고용)	B (고용, 사회보험)	C (고용, 소득)	D (고용, 소득, 사회보험)	H
사례수	175	199	104	250	690
모름/무응답	1.3	0.0	2.9	0.0	2.5
농업, 임업, 및 어업	0.0	0.3	0.0	0.9	0.3
광업	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
제조업	7.8	3.7	5.0	3.1	19.0
전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3
수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료 재생업	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
건설업	5.3	0.9	4.1	1.8	6.0
도매 및 소매업	29.0	39.3	36.6	31.7	20.0
운수 및 창고업	4.3	2.1	2.1	3.0	2.6
숙박 및 음식점업	20.6	27.7	16.9	28.7	5.8
정보통신업	0.7	0.6	0.7	0.2	4.5
금융 및 보험업	1.1	2.1	1.8	1.9	4.1
부동산업	1.5	0.7	0.0	2.3	0.1
전문, 과학 및 기술 서비스업	0.7	2.5	0.0	1.3	6.2
사업시설관리, 사업지원 및 임대서비스업	1.9	1.9	2.9	0.8	1.7
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	5.0	0.4	1.9	0.0	7.5
교육서비스업	4.9	5.4	7.5	11.4	4.7
보건업 및 사회복지 서비스업	3.1	0.7	7.4	0.3	9.9
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	4.2	1.6	4.0	7.8	1.3
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스	8.4	10.0	6.3	4.9	3.5
계	100	100	100	100	100

주: 1) 사례 수는 가중치 적용 전, 비율은 표본가중치를 사용하여 분석한 값임.

2) A: 고용만 불안정, B: 고용과 사회보험이 불안정, C: 고용과 소득이 불안정, D: 고용과 사회보험, 소득이 불안정, E: 사회보험만 불안정, F: 사회보험과 소득이 불안정, G: 소득만 불안정, J: 니트, H: 고용과 사회보험, 소득이 불안정하지 않은 비교집단.

자료: 한국보건사회연구원. (2020c). 청년층 생활실태 및 복지욕구조사(원자료).

〈표 4-33〉 집단별 종사 직업

(단위: %)

구분		A (고용)	B (고용, 사회보험)	C (고용, 소득)	D (고용, 소득, 사회보험)	H
사례수		175	199	104	250	690
직업	모름/무응답	1.3	0.0	2.9	0.3	0.5
	관리자	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0
	전문가 및 관련종사자	11.1	10.2	14.1	14.4	25.1
	사무 종사자	16.0	6.0	11.4	4.5	38.6
	서비스 종사자	24.2	28.8	22.1	30.6	5.5
	판매 종사자	28.3	42.4	36.0	36.2	15.4
	농림어업 숙련 종사자	0.0	0.3	0.0	0.3	0.0
	기능원 및 관련 기능 종사자	3.1	2.8	2.8	2.2	5.0
	장치,기계조작 및 조립 종사자	6.0	2.9	3.0	1.8	6.9
	단순노무종사자	9.5	6.6	7.6	9.7	2.6
	군인	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6
	계	100	100	100	100	100

주: 1) 사례 수는 가중치 적용 전, 비율은 표본가중치를 사용하여 분석한 값임.

2) A: 고용만 불안정, B: 고용과 사회보험이 불안정, C: 고용과 소득이 불안정, D: 고용과 사회보험, 소득이 불안정, E: 사회보험만 불안정, F: 사회보험과 소득이 불안정, G: 소득만 불안정, J: 니트, H: 고용과 사회보험, 소득이 불안정하지 않은 비교집단.

자료: 한국보건사회연구원. (2020c). 청년층 생활실태 및 복지욕구조사(원자료).

한편, 주된 일에 대한 만족도의 경우, 매우 만족한다는 응답은 A그룹과 C그룹에서 다른 집단에 비해 상대적으로 높게 나타났다. 매우 만족과 만족을 합쳤을 때는 H그룹의 만족 수준이 가장 높았고 A, C, B, D의 순으로 나타났다. 불만족과 매우 불만족을 합했을 때 가장 비율이 높은 집단은 D였다.

일과 교육수준과의 관계에서는 교육수준에 비해 일의 수준이 알맞다는 응답은 비교집단인 H집단(75.1%)과 고용만 불안정한 A(73.3%)집단이, B집단(69.8%)과 C집단(68.4%)이 비슷했으며, D그룹은 가장 낮은 54.6%에 불과했다.

〈표 4-34〉 일에 대한 만족도와 일과 교육수준과의 관계

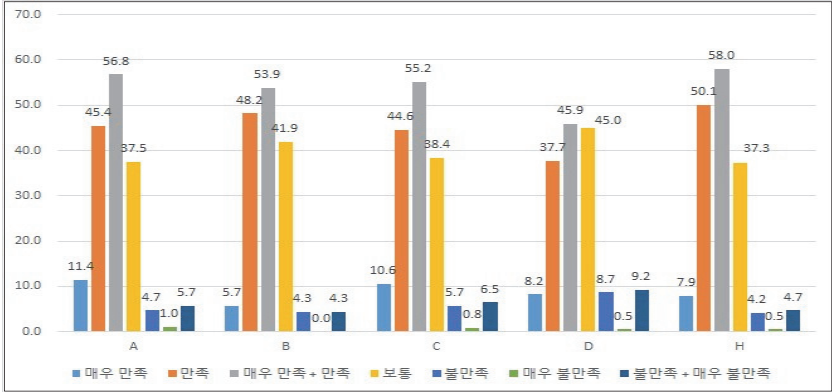
(단위: 명, %)

구분		A (고용)	B (고용, 사회보험)	C (고용, 소득)	D (고용, 소득, 사회보험)	H
사례수		175	199	104	250	690
주된 일에 대한 만족도	매우 만족	11.4	5.7	10.6	8.2	7.9
	만족	45.4	48.2	44.6	37.7	50.1
	보통	37.5	41.9	38.4	45.0	37.3
	불만족	4.7	4.3	5.7	8.7	4.2
	매우 불만족	1.0	0.0	0.8	0.5	0.5
계		100	100	100	100	100
일과 교육수 준과의 관계	일의 수준이 매우 높다	1.6	0.4	0.0	0.8	1.6
	일의 수준이 높다	9.7	4.4	8.7	5.9	11.4
	일의 수준이 알맞다	73.3	69.8	68.4	54.6	75.1
	일의 수준이 낮다	14.0	23.0	21.0	33.8	11.1
	일의 수준이 매우 낮다	1.4	2.4	1.9	5.0	0.7
계		100	100	100	100	100

주: 1) 사례 수는 가중치 적용 전, 비율은 표본가중치를 사용하여 분석한 값임.
2) A: 고용만 불안정, B: 고용과 사회보험이 불안정, C: 고용과 소득이 불안정, D: 고용과 사회보험, 소득이 불안정, E: 사회보험만 불안정, F: 사회보험과 소득이 불안정, G: 소득만 불안정, J: 니트, H: 고용과 사회보험, 소득이 불안정하지 않은 비교집단.
3) 여러 개의 일을 하는 경우, 주된 일자리는 4대보험 가입 일자리, 근로시간이 긴 일자리, 근로소득이 높은 일자리의 순으로 판별함.
4) 지난 1주의 총 근로시간과 월 근로소득은 주업뿐 아니라 부업을 포함한 수치임.
자료: 한국보건사회연구원. (2020c). 청년층 생활실태 및 복지욕구조사(원자료).

〔그림 4-10〕 집단별 주된 일에 대한 만족도

(단위: %)



자료: 한국보건사회연구원. (2020c). 청년층 생활실태 및 복지욕구조사(원자료).

집단별로 일을 그만둔 후 기본적인 생계비 확보방안을 질문한 결과에 따르면, 고용과 사회보험에서 취약성을 지닌 B집단이 실업급여라고 응답한 비율이 가장 낮았고, H집단이 가장 높게 나타났다. 후기 청년 비중이 높은 H집단은 저축 등 기존 재산을 처분하여 생계를 해결한다는 응답이 많았으나 그 외의 집단은 동거가족의 도움을 받는다는 응답이 저축 등 기존 재산을 처분한다는 응답보다 더 높게 나타났다. 단, B집단은 저축 등 기존 재산을 처분한다는 응답이 가장 높게 나타났다.

〈표 4-35〉 집단별 일 특성과 방식3

(단위: 개월, %)

구분		A (고용)	B (고용, 사회보험)	C (고용, 소득)	D (고용, 소득, 사회보험)	H
사례수		175	199	104	250	690
일을 그만둔 후 기본적인 생계비 확보방안	실업급여	5.5	3.0	6.8	7.3	9.4
	동거가족의 도움 (소득, 자산 등)	38.6	36.9	49.1	44.6	20.2
	저축 등 기존 재산의 처분	35.0	47.8	36.8	38.2	56.4
	이전 직장에서의 퇴직금	12.6	2.9	6.1	2.1	10.1
	비동거 가족의 도움	8.4	9.5	0.0	6.5	2.7
	대출	0.0	0.0	0.0	0.8	0.0
	기타	0.0	0.0	1.2	0.5	1.3
계		100	100	100	100	100

주: 1) 사례 수는 가중치 적용 전, 비율은 표본가중치를 사용하여 분석한 값임.
 2) A: 고용만 불안정, B: 고용과 사회보험이 불안정, C: 고용과 소득이 불안정, D: 고용과 사회보험, 소득이 불안정, E: 사회보험만 불안정, F: 사회보험과 소득이 불안정, G: 소득만 불안정, J: 니트, H: 고용과 사회보험, 소득이 불안정하지 않은 비교집단.
 3) 18세 이후 일자리가 있었던 총 기간은 최소 1개월 이상, 주당 15시간 이상 일한 일자리에 한함.
 자료: 한국보건사회연구원. (2020c). 청년층 생활실태 및 복지욕구조사(원자료).

다음으로 이들의 생활 즉, 먹고 사는 문제를 분석한 결과는 다음과 같다. 이 또한 분석의 초점은 청년층이라는 생애주기를 고려했다. 이를테면, 건강 문제의 경우 청년은 생애주기상으로 건강이 좋은 시기에 해당한다. 때문에 단순히 이들의 건강을 살펴보는 것보다 아플 때의 대처방식을

살피는 것이 불안정한 청년층을 살펴보는 작업의 본질에 더 부합할 수 있다. 물론 이와 같은 특성은 D그룹의 상대적으로 높은 초기청년 비율과도 관련이 있을 수 있다.

〈표 4-36〉 미충족 의료와 이유, 건강검진 경험

(단위: 명, %)

구분		A (고용)	B (고용, 사회보험)	C (고용, 소득)	D (고용, 소득, 사회보험)	J (니트)	H
사례수		175	199	104	250	470	690
아팠지만 병원에 갈 수 없었던 경험	있음	4.1	4.6	4.7	7.3	6.1	3.7
	없음	95.9	95.4	95.3	92.7	93.9	96.4
	계	100	100	100	100	100	100
병원에 갈 수 없었던 이유	경제적인 이유로	20.1	25.9	47.9	22.1	21.5	2.5
	병원에 갈 시간이 없어서	44.0	16.9	52.1	15.0	24.8	57.5
	교통편이 불편해서	0.0	0.0	0.0	7.6	0.0	0.0
	참을 수 있다고 생각해서	35.9	31.1	0.0	43.3	39.6	25.1
	증상이 가벼워서	0.0	26.2	0.0	12.1	14.2	14.9
	계	100	100	100	100	100	100
	예	37.4	23.8	34.5	20.6	27.2	58.7
최근 2년 동안의 건강검진 경험	아니오	62.6	76.2	65.5	79.4	72.8	41.3
	계	100	100	100	100	100	100

주: 1) 사례 수는 가중치 적용 전, 비율은 표본가중치를 사용하여 분석한 값임.

2) A: 고용만 불안정, B: 고용과 사회보험이 불안정, C: 고용과 소득이 불안정, D: 고용과 사회보험, 소득이 불안정, E: 사회보험만 불안정, F: 사회보험과 소득이 불안정, G: 소득만 불안정, J: 니트, H: 고용과 사회보험, 소득이 불안정하지 않은 비교집단.

자료: 한국보건사회연구원. (2020c). 청년층 생활실태 및 복지욕구조사(원자료).

식사문제를 살펴보면, D그룹은 다른 그룹, 특히 H그룹과 비교하여 큰 차이는 나지 않지만, 세끼를 혼자 먹는다는 비율이 높고 경제적으로 어려워서 가끔 먹을 것이 부족했다는 응답과 자주 먹을 것이 부족했다는 응답 또한 다른 집단에 비해 높음을 알 수 있다. 미충족 의료와 그 이유, 건강검진 수검률의 결과까지 고려하면, D그룹은 건강에 있어 예방적 차원에

서 개입의 필요성이 제기된다고 볼 수 있을 것이다.

〈표 4-37〉 세끼를 혼자 먹는 비율과 식생활 상황

(단위: 명, %)

구분		A (고용)	B (고용, 사회보 험)	C (고용, 소득)	D (고용, 소득, 사회보험)	J (니트)	H
사례수		175	199	104	250	470	690
세끼를 혼자 먹는 비율		12.4	9.5	2.9	15.1	34.1	13.1
식생활 상황	원하는 만큼의 충분한 양과 영양소를 고려하여 다양한 종류의 음식을 골고루 먹을 수 있었다	46.4	42.7	49.6	45.8	52.5	53.8
	충분한 양의 음식을 먹을 수 있었으나 영양소를 고려하여 다양한 종류의 음식을 골고루 먹지는 못했다	50.2	55.9	47.9	50.5	44.3	45.1
	경제적으로 어려워서 가끔 먹을 것이 부족했다	3.4	1.5	2.5	3.3	2.8	1.0
	경제적으로 어려워서 자주 먹을 것이 부족했다	0.0	0.0	0.0	0.4	0.4	0.0
	계	100	100	100	100	100	100

주: 1) 사례 수는 가중치 적용 전, 비율은 표본가중치를 사용하여 분석한 값임.
2) A: 고용만 불안정, B: 고용과 사회보험이 불안정, C: 고용과 소득이 불안정, D: 고용과 사회
보험, 소득이 불안정, E: 사회보험만 불안정, F: 사회보험과 소득이 불안정, G: 소득만 불안
정, J: 니트, H: 고용과 사회보험, 소득이 불안정하지 않은 비교집단.
자료: 한국보건사회연구원. (2020c). 청년층 생활실태 및 복지욕구조사(원자료).

정신건강의 차원 또한 마찬가지다. 최근 1년간의 자살 생각은 C와 D그
룹이 다른 그룹 특히 H그룹보다 높았다. 지난 1달 동안 살아가는 데 정신
적으로 감당하기 힘들다고 느낀 적이 있다는 응답 또한 마찬가지다. 다만,
다른 문항과 달리 정신건강의 문제는 고용과 사회보험, 소득 모두가 취약
한 집단보다 고용과 소득이 취약한 C그룹이 D그룹보다 취약한 것으로 드
러난다.

〈표 4-38〉 집단별 정신건강

(단위: 명, %)

구분		A (고용)	B (고용, 사회보 험)	C (고용, 소득)	D (고용, 소득, 사회보 험)	J (니트)	H
사례수		175	199	104	250	470	690
최근 1년간의 자살 생각	예	1.1	1.0	7.4	5.5	4.2	1.7
	아니오	98.9	99.0	92.6	94.5	95.8	98.3
	계	100	100	100	100	100	100
지난 1달동안 살아가는 데 정신적으로 감당하기 힘들다고 느낀 적이 있는지의 여부	예	3.2	4.9	12.9	11.9	9.3	5.2
	아니오	96.8	95.1	87.1	88.1	90.7	94.8
	계	100	100	100	100	100	100

주: 1) 사례 수는 가중치 적용 전, 비율은 표본가중치를 사용하여 분석한 값임.

2) A: 고용만 불안정, B: 고용과 사회보험이 불안정, C: 고용과 소득이 불안정, D: 고용과 사회보험, 소득이 불안정, E: 사회보험만 불안정, F: 사회보험과 소득이 불안정, G: 소득만 불안정, J: 니트, H: 고용과 사회보험, 소득이 불안정하지 않은 비교집단.

자료: 한국보건사회연구원, (2020c). 청년층 생활실태 및 복지욕구조사(원자료).

다음 표는 감정적/심리적 문제, 건강 문제, 가족구성원과 관련된 문제, 금전적 문제, 안전과 관련된 문제, 본인의 취업/학업 문제, 연애/결혼 문제가 있을 때 누구에게도 도움을 청하지 않았다고 응답한 경우를 정리한 것이다. 분석에 따르면 영역별로 누구에게도 도움을 청하지 않았다고 응답한 비율은 B그룹과 D그룹에서 두드러진다.

감정적/심리적 문제, 금전적 문제, 안전과 관련된 문제, 본인의 취업/학업문제에서 누구에게도 도움을 청하지 않았다는 응답은 B그룹에서 가장 높았고, 건강문제에서 누구에게도 도움을 청하지 않았다는 응답은 D 그룹에서 가장 높게 나타났다. 연애/결혼 문제에 대해서는 B와 D가 동일한 수치로 누구에게도 도움을 청하지 않았다고 응답한 것으로 분석되었다. 사회적 관계망에 있어 B그룹과 D그룹에 대한 개입의 필요성과 더불어 D그룹의 건강과 관련된 이슈에 주목할 필요를 시사한다. 아파도 참을 수 있다고 생각해서 병원에 가지 않으며, 누구에게도 도움을 청하지 않는

청년의 문제에 관심을 기울일 필요가 있는 것이다.

〈표 4-39〉 문제영역별 누구에게도 도움을 청하지 않았다고 응답한 비율

(단위: 명, %)

구분	A (고용)	B (고용, 사회보험)	C (고용, 소득)	D (고용, 소득, 사회보험)	J (니트)	H
사례수	175	199	104	250	470	690
감정적/심리적 문제	4.0	11.9	3.1	9.6	8.2	8.6
건강 문제	9.1	11.6	2.7	12.9	9.3	6.3
가족구성원과 관련된 문제	5.1	6.8	1.6	6.5	7.5	6.2
금전적 문제	5.9	12.6	3.0	11.1	8.4	9.9
안전과 관련된 문제	7.5	15.0	4.8	14.5	10.6	9.6
본인의 취업/학업 문제	9.3	13.1	3.7	11.6	10.7	8.9
연애/결혼 문제	7.9	12.7	2.7	12.7	11.8	9.0

주: 1) 사례 수는 가중치 적용 전, 비율은 표본가중치를 사용하여 분석한 값임.
2) A: 고용만 불안정, B: 고용과 사회보험이 불안정, C: 고용과 소득이 불안정, D: 고용과 사회보험, 소득이 불안정, E: 사회보험만 불안정, F: 사회보험과 소득이 불안정, G: 소득만 불안정, J: 니트, H: 고용과 사회보험, 소득이 불안정하지 않은 비교집단.
자료: 한국보건사회연구원. (2020c). 청년층 생활실태 및 복지욕구조사(원자료).

다음은 1인 가구에 해당하는 청년 프리카리아트들의 생활비, 가구소득, 부채 및 재산의 구성을 분석한 것이다. 분석 결과에 따르면, 비교집단인 H와 비교하여 생활비 수준에서는 큰 차이가 없었으나, 총 소득의 경우에는 집단간 격차가 비교적 컸으며, C그룹과 D그룹은 각각 178만원 162만원대였다. 또한, D그룹은 총 소득 중 생활비가 75.7%에 달했다.

〈표 4-40〉 집단별 1인 가구 생활비, 가구소득, 부채 및 재산

(단위: 만 원, %)

구분			A	B	C	D	J (니트)	H
생활비	총생활비		134.5	153.3	114.9	123.3	120.9	135.2
	식비		47.0	57.2	37.0	38.5	47.9	50.1
	주거비	월세	27.3	28.9	28.1	31.6	27.2	20.6
		주거관리비	8.0	9.9	5.2	6.0	8.7	7.6
	교육비	공교육비	1.8	2.6	6.2	10.4	1.3	0.5
		사교육비	2.3	0.6	0.0	0.8	7.3	1.1
	통신비		10.5	10.3	11.0	8.8	8.1	9.7
	교통비		14.1	13.4	11.0	10.4	9.9	13.5
	문화/여가비		10.1	15.8	7.9	11.3	7.7	15.5
가구소득	총소득		291.0	295.7	178.2	162.9	140.3	253.4
	근로 및 사업소득		286.8	288.4	164.5	139.1	65.5	252.5
	공적이전소득		0.0	0.0	0.0	3.2	4.7	0.1
	사적이전소득		4.2	7.3	13.7	20.6	70.1	0.8
가구부채	전체	부채총액	1703.7	501.6	537.1	154.9	413.1	631.9
		학자금부채	63.0	51.4	3.1	88.6	67.0	26.0
		주택관련 부채	629.8	293.1	279.8	-	-	388.4
		(월평균)이자	14.4	2.6	3.8	0.4	1.6	2.5
	각 부채가 있는 경우로 한정	부채총액	6743.7	2299.1	2587.2	806.6	2989.0	2953.7
		학자금부채	1102.3	990.3	140.0	988.7	770.5	589.1
		주택관련 부채	6367.4	3532.7	2855.9	0	0	4440.6
		(월평균)이자	65.4	15.0	20.3	4.4	14.0	13.1
총재산			5896.0	4018.2	1889.9	2024.7	2806.5	6449.4

주: 1) 사례 수는 가중치 적용 전, 비율은 표본가중치를 사용하여 분석한 값임.

2) A: 고용만 불안정, B: 고용과 사회보험이 불안정, C: 고용과 소득이 불안정, D: 고용과 사회보험, 소득이 불안정, E: 사회보험만 불안정, F: 사회보험과 소득이 불안정, G: 소득만 불안정, J: 니트, H: 고용과 사회보험, 소득이 불안정하지 않은 비교집단.

3) 18세 이후 일자리가 있었던 총 기간은 최소 1개월 이상, 주당 15시간 이상 일한 일자리에 한함.
자료: 한국보건사회연구원. (2020c). 청년층 생활실태 및 복지욕구조사(원자료).

〈표 4-41〉 집단별 1인 가구의 총생활비 중 각 항목이 차지하는 비중

(단위: %)

구분	A	B	C	D	J (니트)	H
식비	34.9	37.3	32.2	31.2	39.6	37.1
주거비	26.2	25.3	29.0	30.5	29.7	20.9
교육비	3.1	2.1	5.4	9.1	7.2	1.2
문화여가비	7.5	10.3	6.9	9.1	6.4	11.5

주: 1) 사례 수는 가중치 적용 전, 비율은 표본가중치를 사용하여 분석한 값임.
2) A: 고용만 불안정, B: 고용과 사회보험이 불안정, C: 고용과 소득이 불안정, D: 고용과 사회보험, 소득이 불안정, E: 사회보험만 불안정, F: 사회보험과 소득이 불안정, G: 소득만 불안정, J: 니트, H: 고용과 사회보험, 소득이 불안정하지 않은 비교집단.
3) 18세 이후 일자리가 있었던 총 기간은 최소 1개월 이상, 주당 15시간 이상 일한 일자리에 한함.
자료: 한국보건사회연구원. (2020c). 청년층 생활실태 및 복지욕구조사(원자료).

〈표 4-42〉 집단별 1인 가구의 총소득 대비 생활비 비중

(단위: %)

구분	A	B	C	D	J (니트)	H
총소득 대비 생활비	46.2	51.9	64.5	75.7	86.2	53.4

주: 1) 사례 수는 가중치 적용 전, 비율은 표본가중치를 사용하여 분석한 값임.
2) A: 고용만 불안정, B: 고용과 사회보험이 불안정, C: 고용과 소득이 불안정, D: 고용과 사회보험, 소득이 불안정, E: 사회보험만 불안정, F: 사회보험과 소득이 불안정, G: 소득만 불안정, J: 니트, H: 고용과 사회보험, 소득이 불안정하지 않은 비교집단.
3) 18세 이후 일자리가 있었던 총 기간은 최소 1개월 이상, 주당 15시간 이상 일한 일자리에 한함.
자료: 한국보건사회연구원. (2020c). 청년층 생활실태 및 복지욕구조사(원자료).

3) 고용불안정 집단의 기본소득에 대한 태도

여기서는 고용불안정 청년의 기본소득에 대한 태도를 「고용형태 다변화 양상과 주관적 삶의 인식조사」 자료를 활용하여 분석하였다. 고용형태 다변화 양상과 주관적 삶의 인식 조사에서 도입에 대한 태도를 물어본 사회보장제도는 현재 도입되어 있지는 않으나 여러 집단들에 의해 논의되고 있는 전 국민 고용보험제도, 기본소득, 청년층 자산형성, 전 국민 기본서비스이다. 전 국민 고용보험제도는 특수고용형태종사자나 프리랜서, 자영

업자 등 모든 취업자를 대상으로 실직/폐업시 실업급여를 지급하는 제도이며, 기본소득은 모든 국민에게 일정액의 현금을 정기적으로 (매월) 지급하는 제도이다. 청년층 자산형성은 취업청년이 일정액 저축 시 금액에 비례하여 정부 등이 일정액을 추가로 적립, 일정기간 자산축적을 장려하는 제도이며, 전 국민 기본서비스는 노인요양, 아동보육, 장애인활동지원 등 필수 서비스에 대해 정부가 적정수준을 보장하는 제도이다.

이러한 분석 시도는 새로운 사회보장제도를 도입함에 있어 시사점을 제공할 수 있다는 이점이 있다. 분석을 실시한 결과 고용보험제도, 자산형성, 전 국민 기본서비스는 집단유형에 따라 유의한 통계값이 도출되지 않았으며, 기본소득만이 유의한 것으로 나타나 여기서는 기본소득에 대한 분석 결과만을 제시하였다. 분석에 활용한 변수는 다음과 같다.

〈표 4-43〉 주요 변수 설명

변수	정의
전 국민 고용보험 확대	1. 전혀아니다 ~ 9. 매우 그렇다
기본소득 도입	
청년층 자산형성 지원	
전 국민 기본서비스	
집단구분	1. 상용 2. 임시, 일용 3. 비임금근로(고용주, 자영업자, 무급가족종사자) 4. 실업 5. 비경제활동
성별	1. 남성 2. 여성
학력	1. 고등학교 이하 2. 전문대, 4년제, 대학원 재학 3. 전문대, 4년제, 대학원 졸업 4. 전문대, 4년제, 대학원 휴학/수료
연령	19~34세
배우자유무	1. 유배우, 2. 무배우
정부신뢰	1. 전혀그렇지 않다 ~ 9. 매우 그렇다
소득	본인의 근로소득, 사업소득, 기타 개인소득
가구주 여부	1. 가구주, 2. 비가구주
계층인식	1. 상층, 2. 중층, 3. 하층

자료: 한국보건사회연구원. (2020a). 고용형태 다변화 양상과 주관적 삶의 인식조사(원자료).

다음 표는 통계에 활용한 주요 변수의 기초분석 결과를 나타낸 것이다.

〈표 4-44〉 주요 변수의 기초분석 결과

변수		n	(%)	평균	(s.d.)
집단구분	상용	163	(44.66)		
	임시, 일용	80	(21.92)		
	비임금근로	40	(10.96)		
	실업	40	(10.96)		
	비경제활동	42	(11.51)		
성별	남성	115	(31.51)		
	여성	250	(68.49)		
학력	고등학교 이하	78	(21.37)		
	전문대, 4년제, 대학원 재학	38	(10.41)		
	전문대, 4년제, 대학원 졸업	219	(60.00)		
	전문대, 4년제, 대학원 휴학/수료	30	(8.22)		
연령				27.70	4.42
배우자유무	유배우	76	(20.82)		
	무배우	289	(79.18)		
정부신뢰				4.59	1.94
월평균소득				188.90	210.70
가구주여부	가구주	115	(31.51)		
	비가구주	250	(68.49)		

자료: 한국보건사회연구원. (2020a). 고용형태 다변화 양상과 주관적 삶의 인식조사(원자료).

회귀분석에 따르면, 상용직에 비해 비임금근로인 경우만이 기본소득 도입에 대해 통계적으로 유의한 태도를 가지고 있는 것으로 나타났다. 그 외에 남성에 비해 여성이 기본소득 도입에 대해 긍정적이었으며, 고등학교 졸업 이하에 비해 대학을 졸업한 집단의 경우 기본소득 도입에 부정적인 것으로 분석되었다. 참고로 대학을 졸업한 집단은 52.97%가 상용직이었다. 정부에 대한 신뢰의 통계적 유의성은 정부의 징수와 분배에 대한 믿음이 기본소득 도입과 연관할 수 있음을 보여준다.

비임금근로 청년이 상용직 청년에 비해 기본소득에 대한 태도가 긍정적인 것은 청년 비임금근로가 갖는 불안정성과 관계가 있을 수 있다. 또한 임시, 일용 노동자의 통계적 유의성이 검증되지 않은 것에 대해서는 고용주, 자영업자, 무급가족종사자를 포함하는 비임금노동자의 소득 불안정에 대한 위험(risk)정도의 차이가 있을 가능성도 있다. 이는 소득 수준과는 다를 수 있다. 다중공선성을 확인한 결과 최하1.03(정부신뢰), 최대 1.91(연령)이었으며, 평균은 1.38이었다.

〈표 4-45〉 청년 집단별 기본소득에 대한 태도

구분		(1)		(2)	
		b(t)	s.e.	b(t)	s.e.
집단구분 (ref.상용)	임시, 일용	.346(0.99)	.351	.241(0.68)	.354
	비임금근로	.946*(2.09)	.454	1.039*(2.37)	.438
	실업	.021(0.05)	.454	.179(0.38)	.476
	비경제활동	-.145(-0.33)	.445	-.322(-0.65)	.495
성별 (ref.남성)	여성			.753**(2.63)	.286
학력 (ref.고등학교 이하)	전문대, 4년제, 대학원 재학			-.734(-1.41)	.522
	전문대, 4년제, 대학원 졸업			-.852*(-2.39)	.356
	전문대, 4년제, 대학원 휴학/수료			.264(0.49)	.540
	연령			-.047(-1.18)	.040
배우자유무 (ref.유배우)	무배우			-.347(-1.01)	.345
정부신뢰				.367*** (5.49)	.067
월평균소득				.001(0.67)	.001
가구주여부	비가가구주			-.360(-1.22)	.295
constant		5.479***	.201	5.598*** (4.21)	1.328
N		365			
R2		0.0150		0.1369	

* $p < .1$, ** $p < .05$, *** $p < .01$

자료: 한국보건사회연구원. (2020a). 고용형태 다변화 양상과 주관적 삶의 인식조사(원자료).

3. 맺으며

청년은 근로연령층이며, 소득보장제도 중 근로연령층이 대상이 될 수 있는 제도는 국민기초생활보장제도, 근로장려세제(EITC), 고용보험이 있다. 한국판 실업부조인 국민취업지원제도가 실시되면 청년이 받을 수 있는 소득보장지원은 국민취업지원제도 청년특례까지 포함된다. 그 외에는 지역주력산업에 종사하는 저소득 취업 청년에 대한 지원이라든가(예: 전북 청년지역정착 지원사업), 미취업 구직청년에 대한 수당지원(예: 서울시 청년수당, 부산시 청년 디딤돌카드)과 같은 지자체 단위에서 설계되는 제도들이 있다. 반면, 고용영역에서 제공되는 공적고용서비스(PES)를 제외하면 청년을 대상으로 하는 생활 기반의 서비스 공급은 부재하다고 볼 수 있다. 이러한 환경하에서 이 절에서는 청년 프레카리아트로 볼 수 있는 집단의 소득과 일과 삶, 사회보장제도에 대한 태도를 분석하였다.

분석에 따르면, 청년 프레카리아트의 개인소득 수준은 전체 청년에 비해 낮은 것은 물론이고 노동소득이 90%이상을 차지하며, 재산소득에 있어서 전체 청년과 비교하여 약 13%포인트의 차이가 있는 것으로 분석되었다. 공적이전소득 또한 전체 청년에 비해 낮은 뿐 아니라 비중에 있어서도 전체 청년은 양육수당이 가장 많은 비율을 차지하는데 반해, 청년 프레카리아트의 경우에는 precariat2-4c(개인가처분소득 중위생계비기준 프레카리아트)를 제외하고는 기타정부보조금이 가장 높은 비율(35% 이상)을 차지했다. 이러한 분석 결과는 청년 프레카리아트는 노동소득 수준 자체가 낮은 뿐 아니라 공동체(공적, 사적 지원체계)로부터의 지원이 결여되어있음을 보여준다.

또한 고용과 사회보험, 소득의 차원에서 취약한 청년들은 일과 생활에서의 지지체계가 부재했다. 일하는 곳에는 노동조합이 없거나 가입대상

이 아니라는 응답이 전체 취업 청년에 비해 많았고 사회보험에 가입한 기간은 짧고, 복수의 일을 하는 경우는 더 많았다. 일에 대한 만족도도 낮았다. 이들은 아파도 병원에 가지 않거나 혼자 밥을 먹는 청년일 가능성이 높았다. 자살을 생각하는 경우가 더 많았고, 문제가 있어도 누구에게도 도움을 청하지 않는다는 응답이 전체 청년에 비해 대체로 높았다. 취약한 청년들은 일 뿐만 아니라 생활에서 신뢰하거나 연대할 수 있는 관계를 맺지 못하고 있었으며, 이러한 취약 청년들은 초기 청년일 가능성 또한 높았다. 이는 청년층에 대한 정책개입이 예방의 차원에서부터 이뤄져야 함을 의미하는데, 정책의 방향이 소득보장뿐 아니라 이들이 고립되지 않도록 관계를 구축하는 방식으로 신뢰와 연대를 제공하는 지원체계가 필요함을 시사한다. 이러한 청년에 대한 지원체계는 급여가 있어서 구축된 전달체계(예: 사회서비스)와는 다른 방식으로의 설계를 고민할 필요가 있다. 신뢰와 연대의 회복이라는 가치 자체에 초점을 둔다면, 그리고 지금까지의 청년정책이 성과를 담보하기 위해 산업정책이나 지자체단위의 현금지원에 초점을 맞추어 왔다면, 앞으로는 청년에 대한 물리적 지원체계를 설치하고 지원체계 내에 상담과 공간 활용, 건강, 정서적지지, 생활지원 등과 같은 서비스로 연계기능을 탑재하되, 그 체계를 기반으로 공동체의 회복을 어떻게 모색할 것인지 고민해 가는 방식으로의 전환을 검토할 만하다. 서울시의 경우에는 자치구단위의 청년센터를 설치하고 운영해 나가고 있어 이를 전국적으로 확대하는 방식도 고민해 볼 수 있다.

소득보장에 대한 태도를 분석한 결과에 따르면, 전 국민 고용보험, 기본서비스, 기본소득과 자산형성은 일면적으로 보편적 사회보장을 지향한다는 점에서 공통점이 있으나 제도들에 대한 청년들의 태도는 같지 않았다. 이것이 제도의 세부 설계 차이 - 이를테면 자산형성은 특정대상, 즉 청년 취업자에게 주는 제도나 유량(flow)과 저장(stock)의 공급 - 에 기

인한 것인지에 대해서는 이 연구를 통해 파악하기는 어려우나 적어도 대안적 소득보장제도의 도입논의에 있어 국민인식에 대한 파악은 지속적으로 이뤄질 필요가 있을 것으로 보인다. 또한, 기본소득에 대한 태도에 있어 밝혀진 집단별 차이는 큰 틀에서 고용불안정에 해당하는 것으로 볼 수 있는 집단이라 하더라도 세부적으로는 차이가 있을 수 있으며 이것이 소득의 불안정, 변동성에 대한 위험과도 관계가 있을 가능성이 있다는 점도 염두에 둘 필요가 있다. 정부에 대한 신뢰는 기본소득 도입에 유의한 영향을 미쳤으며 집단별 유의성이 검증되지 않은 전 국민 고용보험, 기본서비스, 자산형성에도 정부신뢰는 유의성이 검증되었다. 이는 정부에 대한 신뢰 자체가 특정제도에 영향을 미친다기보다는 정부에 대한 신뢰가 있다면 정부의 정책추진에 대해서도 긍정적 태도를 갖게 되는 것으로 해석할 필요가 있다.

결국, 분석결과에서 주지하는 바는 청년 프레카리아트의 삶은 노동소득이 생계의 주를 이루며 위험이나 일을 할 수 없을 때, 공적, 사적 지원 체계로부터의 완충제가 부재하고, 노동과 소득, 사회보험이 취약한 청년은 사회적 위험에 노출될 가능성이 높다는 점이다. 또한, 이들 삶의 불안정성을 극복하기 위해서는 소득보장이 검토될 필요가 있지만 동시에 소득보장만으로는 개선되기 어려우므로 적극적 차원의 서비스 지원 또한 모색될 필요가 있음을 시사한다.

제4절 고령층과 프레카리아트

1. 들어가며

우리사회에서 인구고령화 문제에 대한 사회적 우려는 크다. 한때는 출산율을 제고함으로써 인구고령화의 속도를 늦추어야 한다는 주장과 그에 따른 정책화 시도가 있었다. 그리고 최근에는 인구고령화를 불가피한 선택으로 받아들이고 경제사회적 충격을 완화할 수 있는 대책을 마련해야 한다는 방향으로 사고의 전환이 이루어지고 있다. 한편으로는 고령층의 취업을 촉진하는 방향으로 정책을 추진하고 다른 한편으로는 고령화에 따라 증가하게 될 사회지출을 감당할 수 있는 재원조달 방안을 마련하는 것이다. 하지만 장기간 전자와 관련된 정책이 강조되고 이를 위한 다양한 정책이 추진되어 왔지만 고령층의 조기퇴직과 퇴직 이후의 고용의 질 감소, 그에 따른 소득감소와 삶의 질 악화 문제 등은 해결되지 않았다. 그로 인해 주된 일자리로부터의 퇴직이 이루어진 시점부터 실질적인 은퇴가 이루어지는 시점, 53세~73세까지 약 20년간이 고령층에게 가장 고통스러운 시간이 되고 있다. 문제는 고령층 취업촉진을 위한 정책에 대한 강조에 비해 당면한 소득감소와 빈곤문제에 대한 대책은 크게 개선되지 않았다는 점이다. 박근혜 정부에서 기초연금이 도입되고, 현 정부에서 노인 일자리 사업이 확대되었지만 그것으로 문제가 해결되지는 않는다.

고령층이 겪어야 할 20년간의 고난기는 이미 근로연령기의 고용지위와 소득수준에 의해 결정된 측면도 있지만 이후의 다양한 사건을 통해 발생하기도 하며 그 규모는 매우 방대하다. 그리고 고령층 중에서 얼마나 많은 사람들이 이 고난기를 힘들게 보내고 있는지에 대해서는 고용과 소득 측면에서 다양한 연구가 이루어져 왔다(홍백의, 김혜연, 2010; 김정

아, 2014; 이순아, 이상록, 2016; 김수린, 주경희, 정순돌, 2018). 따라서 본절에서는 이러한 선행연구결과를 토대로 고령층 프레카리아트의 규모와 실태를 살펴보고자 한다.

프레카리아트를 한 마디로 정의하기는 용이하지 않다. 그것은 가이 스탠딩(Guy Standing)의 개념 정의를 둘러싼 이견과 부단한 보완과정을 거쳐 여전히 합의도출 과정에 있기 때문이다. 다만 분명한 것은 프레카리아트란 고용측면에서의 불안을 경험하고 있으며, 각종 권리에서 배제된 집단을 지칭한다는 것이다. 그러나 고용불안만으로 누군가를 프레카리아트로 정의한다면 그 집단은 매우 이질적이고 생활수준이 다른 집단을 포괄하게 된다는 점에서 분석적 효용은 크게 떨어지게 된다. 따라서 프레카리아트는 소득과 자산이라는 또 다른 기준을 통해 보완될 필요가 있으며 이는 많은 전문가들이 지적한 보완 방향이라고 말할 수 있다.

프레카리아트에 대한 정의에서 고용문제 외에 소득문제를 포괄하는 경우, 그것은 이 집단이 발생하게 되는 메커니즘 문제에 천착하지 않을 수 없다. 그것은 <고용 → 소득>으로 이어지는 경로에 개입하는 복지국가와 가족의 역할이다. 대다수 고령층은 노동소득을 통해서만 생활하지 않는다. 이들이 복지국가가 형성되기 전에는 성인자녀의 노동에 의존하여 생활하였다면, 복지국가가 성숙된 시점에는 공적연금에 의존하여 생활하게 된다. 물론 해당 국가의 경제사회체제에 따라 공적연금 등 공적이전소득과 근로소득 그리고 재산소득 등의 비중이 다르게 나타나지만, 대부분의 복지국가에서 고령층 소득에서 공적이전소득이 차지하는 비중은 매우 높다. 따라서 고령층 프레카리아트의 형성은 <고령층의 노동, 복지국가의 역할, 가족의 역할>이라는 삼중구조를 통해 결정된다고 말할 수 있다.

이러한 분석틀은 한국사회의 고령층 프레카리아트를 분석함에 있어서도 유효하다고 판단된다. 고령층의 취업률이 매우 높고, 복지국가의 역할

이 커져 가고 있으며, 사적안전망의 역할 또한 약화되고 있지만 여전히 중요한 역할을 하고 있기 때문이다. 고령층의 노동은 불안정하고 낮은 임금과 소득으로 특징 지어진다. 더욱이 노동법과 사회보장법의 사각지대에 있는 비중도 크다. 따라서 고용문제로만 보면 고령층 노동자의 절대 다수가 프레카리아트로 규정될 수 있다. 물론 소득과 자산기준을 추가해서 본다면 그들 중 상당수는 프레카리아트로 분류하기 어려울 것이다. 하지만 공적연금이 높은 집단의 취업유인이 낮다는 점을 감안하면, 고령층 노동자 중 다수는 소득기준을 적용하더라도 프레카리아트로 분류될 가능성이 높다고 판단된다.

이 장에서는 우리사회에서 고령층의 노동과 소득을 중심으로 삶의 실태를 간략하게 살펴보고, 이들 중 프레카리아트라고 판단할 수 있는 집단의 규모를 추정해 보고, 프레카리아트가 경험하는 문제들을 분석하고자 한다. 그리고 이 보고서의 연구주제인 사회보장제도 측면에서 고령층 프레카리아트의 증가가 어떠한 문제를 제기할 것인지에 대해 검토해 보고자 한다. 물론 고령층 프레카리아트 문제가 한 세대가 경험하는 문제이며, 향후 그 규모가 감소하게 된다면 조세기반 사회보장제도를 강화하고, 의료서비스와 돌봄서비스 등을 강화하는 조치를 중심으로 현세대의 보호에 집중해야 할 것이다. 하지만 고령층 프레카리아트의 문제는 향후 상당기간 지속될 것으로 예상된다. 뒤에 자세하게 언급하고 있는 바와 같이, 노동수요와 공적연금의 강화에도 불구하고 가난 속에서 노동을 해야 하는 고령층이 상당수 존재할 것이기 때문이다. 이는 기존 사회보장제도를 부분적으로 보완하는 차원을 넘어, 고령층 고용과 노후소득보장, 그리고 의료와 돌봄서비스, 더 나아가 주거 등을 아우르는 종합적 대책이 필요하다는 점을 말해준다.

2. 고령층의 노동과 삶

가. 20년간의 수난기

우리사회에서 노인으로 살아간다는 것은 매우 힘든 일이다. 앞서 언급한 것처럼 2020년 한국사회에서는 고용불안과 소득불안이 확산되면서 근로연령층, 특히 청년층의 고통이 심화되고 있다. 물론 노인은 청년층에 비해 경제적으로 더 여유가 있는 세대라고 생각할 수도 있다. 부동산 가격이 상승하는 시기를 지나며 평균적으로 많은 자산을 보유하고 있기 때문이다. 하지만 모든 청년이 고용불안이나 소득불안을 경험하지 않는 것처럼 모든 노인이 많은 재산을 보유하고 있는 것은 아니다. 많은 노인들은 생계를 위해 퇴직 이후에도 지속적으로 일을 해야 하며, 오랜 경제활동과정에서 터득한 기술과 경험을 활용하지도 못한다. 그리고 일을 하더라도 노동법이나 사회보장법의 보호를 받지 못하는 경우가 많다.

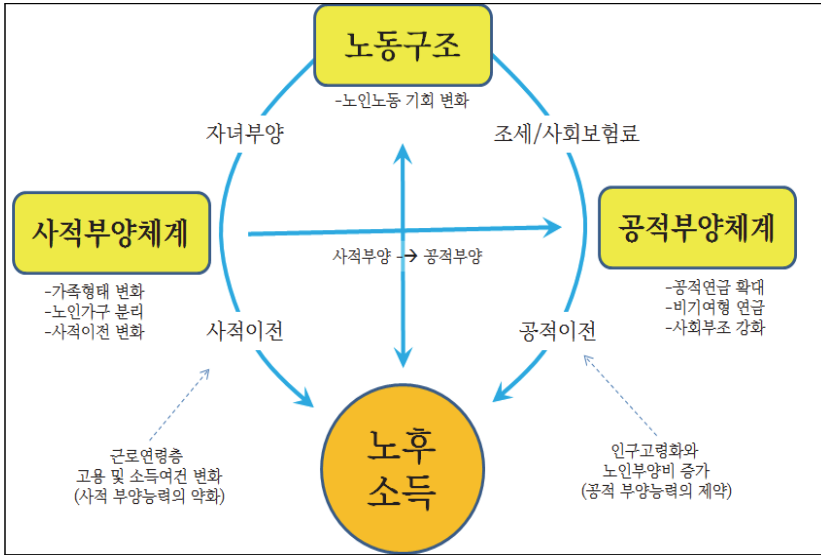
이는 약 20년간의 수난기라고 말할 수 있다. 한국의 고령층은 53세에 주된 일자리에서 퇴직하여 73세에 노동시장에서 은퇴를 하게 되는데(방하남, 조준모, 이승길, 박수경, 김명중, 2008), 이 기간 중 거의 대다수의 한국 고령층은 준비 없이 노년을 맞이하고, 당장의 생계를 위해 고용과 소득 측면에서 불안정한 노년기를 보내게 되기 때문이다. 이 점에서 한국사회의 고령층은 20년간의 수난기를 거쳐야 하는 것이다. 이 수난기는 신체적으로 노화가 진행되는 와중에 힘든 노동을 감수해야 한다는 점에서, 또한 힘든 노동의 대가치고는 낮은 임금을 감수해야 한다는 점에서, 더욱이 단순노무직으로 일하는 과정에서 전직을 통해 축적했던 기술과 역량이 사장되고, 많은 차별을 경험하게 된다는 점에서 그러하다. 실제로 많은 연구 논문들은 고령층이 경험하는 우울과 스트레스에 주목하고 있기도 한다.

이 20년간의 수난기는 다른 논문에서도 발견된다. 최근의 한 논문에 따르면, 우리나라 고령층은 연금을 받기 전 7~8년 동안 불안정한 고용을 유지하고, 연금을 받기 시작하는 60세 이후에도 10여 년간 불안정한 고용상태를 유지하면서 노년을 보내야 하는 상황이다(박준성, 2010, pp.40-41). 이는 고령층의 연령대별로 소득원천별 구성비가 바뀌게 되는데, 어떤 경우에도 안정된 삶을 영위하기 힘들다는 것을 의미한다. 노동시장 참여기에는 저임금과 고용불안으로, 공적연금 수급기에는 낮은 연금으로 고통 받게 되는 것이다. 이는 고령층의 프레카리아트가 발생하는 과정을 잘 보여주는 것이다.

2020년 5월의 경제활동인구조사의 고령층 부가조사는 이 20년의 수치를 업데이트하고 있는데, 그에 따르면 근로연령층이 주된 일자리에서 그만두는 평균연령은 49.4세(남 51.2세, 여 47.9세)로 2019년과 동일하다. 55세~64세를 대상으로 주된 일자리에서의 체류기간을 살펴보면, 평균 근속기간은 15년 7.0개월(남자 19년 3.2개월, 여자 11년 9.8개월)로 나타나고 있다. 그럼에도 고령층의 67.4%(962만 명)는 여전히 노동을 희망하고 있는 것으로 나타나고 있으며, 희망하는 근로상한연령은 평균 73세로 나타나고 있다(통계청 고용통계과, 2020. 7. 28., p.8).

고령층이 경험하는 20년의 수난기는 어떠한 메커니즘에 의해 결정되는가. 이 연구는 프레카리아트의 형성에 영향을 미치는 요인으로 <노동-복지국가-가족>이라는 삼중구조에 천착하고 있는데, 이와 관련해서는 또 하나의 중요한 요인을 고려할 필요가 있다. 그것은 당연히 고령층이 생애주기에 걸쳐 얼마나 충분한 소득이나 자산을 축적했는가 하는 점이다. 이 네 가지의 요인을 중심으로 노인들이 빈곤과 불안정한 노동에 참여하는 원인을 살펴보기로 한다.

[그림 4-11] 노인빈곤의 발생구조



자료: 노대명 외. (2018b). 아시아 사회보장제도 비교연구 : 아시아 주요국의 노인빈곤 및 고용 실태 비교연구, p.37.

나. 고령층의 고용과 노동소득

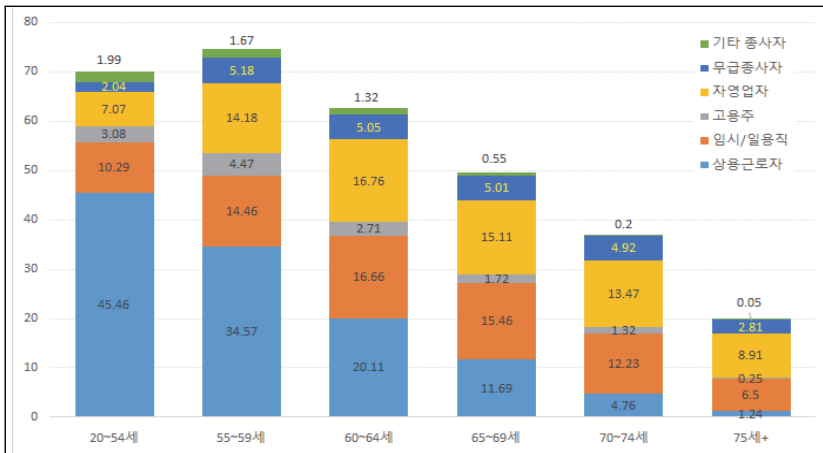
한국의 고령노동자에게는 두 개의 위험한 절벽이 존재한다. 하나는 고용 절벽이다. 50대 중반부터 상용직 일자리에서 밀려나 약 20년간 비정규직을 전전해야 하는 긴 고용절벽과 60세 법정정년을 기점으로 약 13년간 비정규직을 전전해야 하는 조금 짧은 고용절벽이 이에 해당한다. 다른 하나는 기존의 주된 일자리에서 밀려나는 순간 대다수 고령노동자들이 경험하게 되는 소득절벽이다. 취약한 노후소득보장제도로 인해 일자리를 상실하는 순간부터 빈곤 문제에 직면하게 되는 것이다. 이것이 고령층이 불안정하고 가난한 노동자, 프레카리아트의 삶을 피하지 못하는 이유이기도 하다.

아래 그림은 55세~74세의 고령층을 5세 구간의 집단으로 나누어 각

연령집단별 종사상지위별 분포를 나타낸 것이다. 이 그림은 55세~59세와 60세~64세 집단에서 고령노동자 중 상용직 비중이 급격하게 감소하는 것을 보여준다. 그리고 그 감소한 비중만큼 고령노동자는 다음 연령집단에서 임시직 및 일용직으로 일하는 것을 알 수 있다. 55세~69세의 고령노동자 중 임시직과 일용직 비중은 거의 변하지 않고 유지된다. 이들이 생계를 위해 노동시장을 떠나지 못하는 고령층 프레카리아트의 다수를 차지하고 있다고 말할 수 있다.

[그림 4-12] 연령대별 종사상지위 분포

(단위: 연령집단의 %)



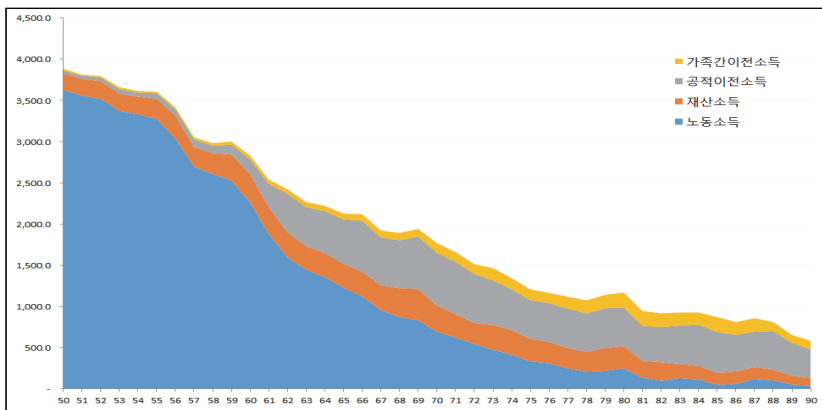
자료: 통계청 MDIS. (2020a). 가계금융복지조사(2019년)[데이터파일]. RAS 활용.

위의 고용절벽이 어떻게 소득절벽으로 이어지고 있는지는 아래 그림에서 잘 보여주고 있다. 이 그림은 연령별 개인소득의 소득원천별 추이를 보여주고 있는데, 고령층 중 56세와 60세를 기점으로 노동소득이 급격하게 감소하는 것을 알 수 있고,¹¹⁾ 전체적으로 재산소득의 평균값은 큰 변화가 없으며, 62세를 기점으로 공적이전소득이 증가하여 노동소득 감소

분을 일부 상쇄하는 것을 알 수 있다. 여기서 공적이전소득은 근로연령층 전체보다 고령층에서 높게 나타나고 있는데, 이는 국민연금의 영향이 가장 크다. 여기서 주목해야 할 점은 고령층의 노동소득과 공적이전소득은 연령이 아니라 고용형태에 따라 편차가 크게 나타난다는 점이다. 공적이전소득 중 공적연금과 기초연금이 차지하는 비중은 보통 90% 수준에 이르고 있으며, 이 경우에도 기타종사자와 자영업자 그리고 일용직이 상대적으로 낮게 나타나고 있다.

[그림 4-13] 연령별 가구소득의 원천별 구성

(단위: 만원)



자료: 통계청 MDIS. (2020a). 가계금융복지조사(2019년)[데이터파일]. RAS 활용.

고령층 중 1~2인 가구의 비중이 빠르게 증가함에 따라 다른 노동소득이 없는 고령층의 가구소득은 말 그대로 제로 상태이다. 이러한 이유에서

11) 이 그림의 원자료에서 고령층 개인소득 중 노동소득과 공적이전소득이 연령보다 고용형태, 특히 종사상지위의 영향을 크게 받는 점을 지적할 필요가 있다. 55세~74세 고령층의 연평균 노동소득은 상용직 2,197만 원, 기타종사자가 1,947만 원, 자영업자가 970만 원, 일용직이 488만 원으로 나타난다. 마찬가지로 고령층 연평균 공적연금은 고용주 759만 원, 상용직 353만 원, 기타종사자가 252만 원, 자영업자 203만 원, 일용직 137만 원으로 나타난다. 노동소득과 공적이전소득 모두 고령층 내부에서도 고용형태와 관련되어 있는 것이다.

고령층의 빈곤율은 이미 매우 높고 신규로 고령층으로 진입하는 사람들의 빈곤진입률 또한 높게 나타나고 있다. 그리고 고령층은 한 번 빈곤층으로 전락하면, 그 상태에서 벗어나기 힘들다는 점 또한 고려할 필요가 있다. 이것이 고령층에 대한 소득보장정책이 중요한 의미를 갖는 이유이다. 고령층은 은퇴이후 소비수준이 크게 낮아지는 경우가 발생하고 있다. 물론 내부적으로 고령층의 취업상태나 소득수준에 따라 그 실태는 차이가 있다. 하지만 다수의 고령층은 주된 일자리에서의 퇴직 이후 비정규직 일자리로 옮겨 부족한 소득을 보전하게 되면서 지출을 줄일 수밖에 없는 것이다. 물론 이 경우에도 부분적으로 확대되는 각종 지원정책으로 교통비나 통신비 등이 감소하는 경향은 확인할 수 있다.

다. 주된 일자리에서의 퇴직

앞서 언급했던 20년의 수난기가 2008년의 연구결과였음을 감안하면(방하남 외, 2008), 12년이 지난 2020년 주된 일자리를 떠나는 평균연령은 49.4세로 약 3.6세 앞당겨진 반면, 은퇴를 희망하는 연령은 73세로 변화가 없는 것을 알 수 있다. 이는 20년간의 수난기가 노동시장 환경에 의해 더욱 길어졌음을 보여준다.

그렇다면 고령층이 주된 일자리에서 떠나는 이유는 어떠한가. 통계청 자료에 따르면, 사업부진/휴폐업이 33.2%, 건강문제 19.3%, 가족 돌봄 14.0%, 권고사직/정리해고 12.5% 순으로 나타나고 있다(통계청 고용통계과, 2020. 7. 28., p.18). 이 수치와 관련해서는 다음 세 가지에 주목할 필요가 있다. 1) 60세 정년퇴직을 경험하는 집단이 매우 적다는 점이다. 2) 성별에 따라 일자리를 그만두는 사유에도 큰 차이가 있다는 점이다. 여성의 경우에는 정년퇴직이나 권고사직 등의 사유에 의한 경우보다, 가족

돌봄이나 건강상의 이유가 차지하는 비율이 절반에 가까운 것으로 나타나고 있기 때문이다. 3) 많은 노동자들이 건강상의 이유로 일자리를 떠나고 있다는 점이다.

〈표 4-46〉 가장 오래 근무한 일자리를 그만둔 이유(성별) - 2020년 5월

(단위: %, 세)

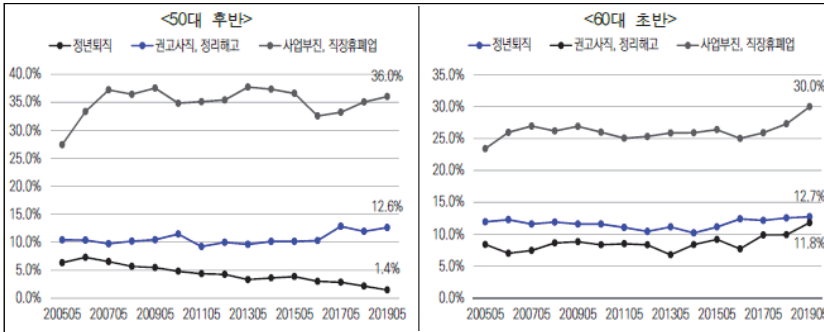
구분	계1)	이직연령	남자	여자
〈 전 체 〉	100.0	49.4세	100.0	100.0
정년퇴직	7.8	58.8세	13.1	3.2
권고사직/ 명예퇴직/ 정리해고	12.5	51.8세	18.6	7.0
사업부진/조업중단/휴·폐업	33.2	51.0세	38.6	28.3
가족을 돌보기 위해	14.0	38.1세	1.4	25.2
건강이 좋지 않아서	19.3	51.2세	14.1	24.0
일을 그만둘 나이가 되서	2.2	50.8세	1.4	3.0
그 외	11.0	46.3세	12.9	9.3

주: 55~64세 인구 중 가장 오래 근무한 일자리를 그만둔 사람.

자료: 통계청 고용통계과. (2020. 7. 28.). 2020년 5월 경제활동인구조사 고령층 부가조사 결과. 보도자료 p.18.

고령화 대책의 일환으로 최근 발표된 대표적인 고용정책으로는 2013년 고령자고용법 개정에 따른 〈정년 60세 이상 의무화〉였다. 이는 정년을 권고조항에서 의무조항으로 바꾸었을 뿐 아니라, 별도의 언급이 없으면 60세 이상으로 정한 것으로 해석하도록 했다는 점에서 의미가 있다. 이 조치는 300인 이상 사업장은 2016년 1월부터 300인 미만 사업장은 2017년 1월부터 적용되고 있다. 하지만 이러한 조치의 성과에 대해서는 의문의 여지가 있다. 아래 그림에 따르면, 2005년 이후 고령층 퇴직사유가 정년퇴직이라고 답한 사람의 비중은 50대 후반과 60대 초반 응답자의 10%미만과 10%초반에 불과한 것으로 나타나고 있다. 그리고 60세 정년이 의무규정으로 적용되기 시작한 2016년 잠시 증가하지만 다시 정제되고 있다. 이러한 이유에서 정년 법제화가 조기퇴직을 유발하여 고령자 고용감소에 영향을 미치고 있다는 비판이 제기되기도 했다(남재량, 2019).

[그림 4-14] 연령대별 가장 오래 근무했던 일자리에서의 퇴직사유 추이



주: 현재의 경제활동상태와 상관없이 과거 주된 일자리를 그만둔 사유(만 55~64세 대상).
 자료: 통계청 KOSIS. (2019b). 경제활동인구조사 고령층 부가조사(2005년 5월~2019년 5월)[데이터파일]; 임용빈. (2019). 고령층(60세 이상) 노동시장의 특징과 경제활동의 변화. p.82.

라. 200만 원의 희망임금

우리사회의 고령층은 대다수가 일하기를 희망하며, 그 비중은 꾸준히 증가해 왔다. 그리고 일하기를 원하는 가장 큰 이유는 경제적인 문제 때문이다. 근로를 희망하는 이유 중 생활비에 보탬이 되기 위해서라는 응답이 전체 응답자의 58.8%, 일하는 즐거움을 위해서라는 응답이 33.8%로 나타나고 있다. 여성이 남성에 비해 생활비를 위해 일한다고 응답한 비율이 다소 높게 나타나고 있다. 2020년 조사결과에서는 전년도에 비해 생활비를 위해서 일한다는 응답이 다소 감소하고, 일하는 즐거움 때문에 일한다는 응답이 소폭 증가했다(통계청 고용통계과, 2020. 7. 28., p.14).

고령층은 어떠한 일자리에서 일하기를 희망하는가. 고령층의 일자리 선택기준은 성별로 차이를 보이는데, 남성은 임금수준이 선택의 이유라는 응답이 23.8%로 가장 높고, 여성은 일의 양과 시간대가 35.4%로 가장 높게 나타났다. 원하는 일자리 형태는 전일제가 56.7%, 시간제가 43.3%로 나타나고 있으며, 희망하는 임금수준은 100만 원~250만 원 사이에

집중적으로 분포하고 있는데, 가장 많은 응답은 150만 원~200만 원 구간으로 약 22.7%를 차지하고 있다. 성별로 보면 남자는 200만 원~250만 원을 희망하는 비율이 23.1%로 가장 높았고, 여성은 100만 원~150만 원을 희망하는 비율이 26.3%로 가장 높았다(통계청 고용통계과, 2020. 7. 28., p.18).

〈표 4-47〉 고령층의 성별 희망 일자리형태 및 임금수준(2020년 5월)

(단위: 명, %)

구분	장래근로 희망자	구성비	남자	구성비	여자	구성비
〈전체〉	9,620	100.0	5,261	100.0	4,359	100.0
희망 일자리	· 전일제	5,459	56.7	3,672	69.8	41.0
	· 시간제	4,161	43.3	1,589	30.2	59.0
희망 월평균 임금	· 50만 원미만	514	5.3	122	2.3	9.0
	· 50~100만 원	1,263	13.1	347	6.6	21.0
	· 100~150만 원	1,878	19.5	733	13.9	26.3
	· 150~300만 원	4,804	49.9	3,075	58.4	39.7
	· 150~200만 원	2,187	22.7	1,135	21.6	24.1
	· 200~250만 원	1,722	17.9	1,215	23.1	11.6
	· 250~300만 원	895	9.3	725	13.8	3.9
	· 300만 원이상	1,161	12.1	985	18.7	4.0

자료: 통계청 고용통계과. (2020. 7. 28.). 2020년 5월 경제활동인구조사 고령층 부가조사 결과. 보도자료, p.8

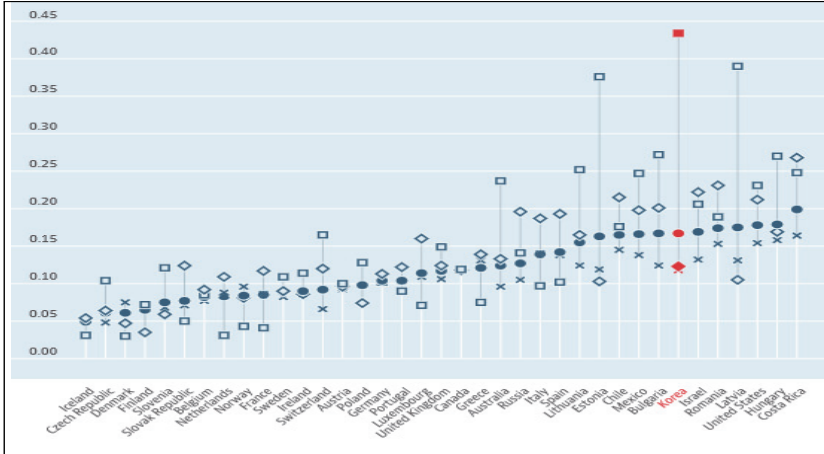
위의 분석결과에서 고령층이 희망하는 일자의 평균 임금이 약 200만 원대로 수렴하고 있다는 점은 주목할 필요가 있다. 그것은 노동집약적인 제조업이나 서비스업에서 받게 되는 최저임금 수준의 일자리라는 점을 말해준다. 그리고 여성의 희망임금이 남성보다 훨씬 낮은 것을 알 수 있다. 그럼에도 2014년 8월 이후 고령층 여성 고용률 증가폭이 남성을 추월한 이후, 그 추세는 현재까지 이어지고 있다. 최근의 고령층 취업률은 여성의 참여율 증가에 의해 영향을 받고 있는 것이다.

마. 고령층의 빈곤

아래 그림을 보면, 우리나라의 노인빈곤율은 OECD 국가 중 가장 높은 수준으로 나타나고 있다. 이처럼 우리나라 노인빈곤율이 이례적으로 높게 나타나는 이유는 사적부양체계 해체와 공적소득보장체계의 미비가 중첩되어 있었기 때문이다. 더욱이 국민연금을 전 국민 대상으로 확대한지 20년이 지난 상황에서도 노인빈곤 문제는 크게 개선되지 않고 있다. 이는 공적연금과 비기여형 노후소득보장제도를 재편함으로써 고령층 소득보장을 강화하는 것이 시급한 이유이다.

[그림 4-15] OECD 각국의 노인빈곤율과 근로빈곤율

(단위: %)



주: 1) ● 전체(Total), ◇ 0-17세, × 18-65세, □ 66세 이상.

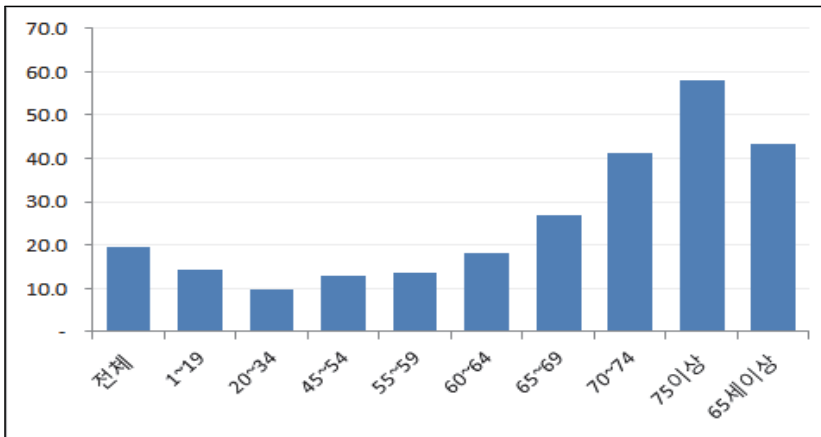
2) 시점은 국가별로 2016년~2018년으로 상이함.

자료: OECD. (2020a). poverty rate. Retrieved from <https://data.oecd.org/chart/6euZ>
2020. 10. 15.

아래 그림은 2018년 소득 자료를 기준으로 추정한 연령집단별 빈곤율을 나타내는데, 60세 이후 고령층의 상대빈곤율이 증가하고, 특히 65세 이상 빈곤율 증가폭이 크다는 점을 보여주고 있다. 참고로 65세 이상 노인빈곤율은 43.2%로 추정되며, 이는 시장소득 기준 노인빈곤율 61.0%와 비교하면 약 17.8%p 감소한 수치이다.

[그림 4-16] 연령집단별 상대빈곤율(2018년 소득 기준)

(단위: 연령집단의 %)



주: 빈곤선은 가처분소득 중위값의 50% 기준.

자료: 통계청 MDIS. (2020a). 가계금융복지조사(2019년)[데이터파일]. RAS 활용.

3. 고령층 프레카리아트의 규모와 실태

가. 고령층 프레카리아트는 어떻게 형성되는가

이제 우리사회에서 고령층 프레카리아트가 형성되는 과정에 주목할 필요가 있다. 참고로 고령층 프레카리아트에 대한 연구는 가이 스탠딩(Guy Standing)의 고용 중심 접근을 수용하더라도 <불안정한 일자리, 취약한

복지국가, 그리고 취약한 가구>라는 삼중구조 속에서 다루어질 필요가 있다. 이는 가이 스탠딩(Guy Standing)의 프레카리아트 개념이 갖는 분석적 차원의 취약성으로 인해 보완이 불가피한 측면이 있다. 그리고 몇몇 연구자들은 고령층 프레카리아트 문제를 다루기 위해 이러한 접근방법을 채택하기도 했다(Lain et al., 2019, pp.2221-2227).

이 삼중구조 속에서 한국의 고령층이 프레카리아트로 전락하는 과정에 영향을 미치는 요인은 다음과 같이 정리할 수 있다. 1) (조기퇴직 압력) 대다수 고령층은 지속적으로 조기퇴직의 압력을 받게 되며, 조기퇴직 이후에는 낮은 임금의 일자리를 전전함에 따라 노후준비를 할 여력이 없다. 새삼 강조하면, 한국의 고령층은 준비 없이 노후를 맞이하는 것이 아니라 노후를 준비할 여력이 없는 것이다. 2) (사적부양체계의 해체) 우리사회의 고령층들은 더이상 사적부양체계에 의존해서 살아가기 힘들다. 노인 가구의 총소득에서 사적이전소득, 특히 가족 간 이전소득의 비중은 지속적으로 감소하고 있다. 그리고 사적이전소득을 받는 노인가구의 비중 또한 빠르게 감소하고 있다(노대명 외, 2018b). 3) (열악한 취업여건) 고령층 재취업자는 자신이 오래 일했던 직종으로 돌아가기보다 단순노무직으로 인생의 제2막을 맞이하는 경우가 많다. 고령층의 직업능력개발을 지원할 정책도 취약하지만 고령층 채용에 대한 기업의 부정적 태도 또한 영향을 미치기 때문이다. 4) (취약한 사회보장제도) 우리사회에서 고령층은 공적연금제도 가입률이 낮고, 그로 인해 공적이전소득, 특히 공적연금소득 또한 낮게 나타나고 있다. 그리고 이러한 요인이 상대적으로 더 많이 중첩된 고령층일수록 프레카리아트가 될 위험성이 큰 것으로 이해할 수 있다.

특히 고령층의 종사업종과 고용지위 그리고 재직기간 등이 프레카리아트화에 큰 영향을 미치는 것으로 알려져 있다. 한 예로, 호주의 자동차산

업에서 일하던 고령노동자들이 공장폐쇄 등 구조조정으로 일자리를 잃고 걸었던 삶의 궤적이 이를 잘 보여준다. 상대적으로 안정되고 보수가 높은 대규모 사업장에서 일하던 고령노동자들은 긴 근무기간동안 단체협상을 통해 얻어진 높은 급여를 저축하고 부를 형성할 수 있었으며, 그로 인해 일자리를 잃은 뒤에도 급속하게 취약한 일자리와 삶에 노출될 개연성이 그렇지 않은 집단에 비해 상대적으로 낮게 나타난다. 반면에 상대적으로 소규모 사업에서 비정규직으로 일했던 고령노동자들은 퇴직 이후 급속하게 더 열악한 일자리와 빈곤상태로 빠져들게 되었다는 것이다(Barnes, 2020).

이러한 특징은 국내 고령노동자의 프레카리아트화 과정에서도 유사하게 나타난다고 말할 수 있다. 제조업부문 대기업에서 장기간 정규직으로 일한 고령노동자는 비정규직이거나 재직기간이 짧았던 고령노동자에 비해 상대적으로 고용충격이나 소득충격을 덜 받게 된다는 것이다. 그것은 축적된 자산이 적은 상황에서 조기퇴직이나 해고 이후 재취업이나 창업이 용이하지 않고, 실직기간이 길어질수록 단순노무직 일자리라도 취업을 서두르게 되기 때문이다. 이 과정에서 노동소득이 크게 감소하는 결과가 나타나게 된다. 최근의 한 신문에서 자동차제조업에서 해고된 노동자들의 이후의 삶의 궤적에 대해 보도한 바 있었다. 그에 따르면 대다수 해고자는 비정규직이었으며, 상대적으로 고령층의 비중이 높았다. 그리고 이들 대부분은 이전 직장과의 유사한 수준의 임금을 보장 받는 일자리로 돌아가지 못했다. 이들 중 일부는 더 낮은 임금으로 하청기업에 재취업을 하기도 했지만, 대다수 해고자들은 코로나19 이후 그 수요가 빠르게 증가했던 택배 등의 일을 하고 있었다(송윤경, 이효상, 정대연, 윤기은, 2020. 11. 13.).¹²⁾

12) 경향신문 2020년 11월 13일자 2면 〈한국지엠 비정규직 해고자, 그 후〉라는 제목의 기

나. 고령층 프레카리아트의 추정 규모

우리사회에서 고령층 프레카리아트의 규모는 어떻게 추정할 수 있는가. 아래 표는 제4장 제1절에서 제시했던 방식과 동일하게 고용형태 기준(Model 1)과 가이 스탠딩(Guy Standing)의 기준(Model 2)을 적용하여 프레카리아트 규모를 추정하고, 그중 55세~69세 사이의 고령층 프레카리아트 규모를 추정한 결과이다. 그리고 각 모델에 개인노동소득이 최저임금을 상회하는지를 고려하는 모델을 추가하였다.

먼저 고용형태 기준을 적용한 〈Model 1-1〉에 따르면, 고령층 프레카리아트는 해당 연령집단의 32.9%로 매우 높게 나타나고 있다. 이는 고령노동자 중 비정규직노동자와 실업자 및 실망실업자의 규모를 의미한다. 여기서 실업자와 실망실업자를 추가한 이유는 이들은 고용기회 자체를 갖지 못한 집단이기 때문이다. 〈Model 1-2〉는 고용형태별로 개인노동소득 기준을 적용하여 고령층 프레카리아트 규모를 추정한 것으로, 고령층 프레카리아트는 고령층의 49.2%로 추정된다. 이 모델은 고령층 저임금노동자와 실업자 및 실망실업자 규모를 지칭한다. 〈Model 1-2〉에서 주목해야 할 점은 고령층 취업자 중 최저임금 미만의 소득으로 일하는 고령층 비율이 다른 연령층에 비해 매우 높다는 점이다. 이는 고령층으로 갈수록 비정규직으로 재취업할 개연성이 높아지고, 같은 일자리라도 연령에 따라 임금수준과 근로여건 또한 더 열악해 지고 있음을 의미하는 것으로 해석할 수 있다.

사가 실했으며, 한국지엠에서 해고된 비정규직 노동자들의 이후 삶의 궤적이 잘 드러나고 있다(송윤경, 이효상, 정대연, 윤기은, 2020. 11. 13.). 한 가지 주목할 점은 연령층을 불문하고 이들 중 대다수가 과거 지엠에서의 직무나 임금수준을 보장하는 일자리로 돌아가지 못했다는 점이다.

〈표 4-48〉 고령층 프레카리아트의 추정규모 - 고용형태 기준(Model 1)

(단위: %)

구분		〈Model 1_1〉 고용형태 기준			〈Model 1_2〉 고용형태 + 노동소득 기준		
		비해당	해당	합계	비해당	해당	합계
임금 노동자	상용직	100.0	0.0	100.0	65.1	34.9	100.0
	임시직	0.0	100.0	100.0	6.1	93.9	100.0
	일용직	0.0	100.0	100.0	29.0	71.0	100.0
비임금 노동자	고용주	100.0	0.0	100.0	67.5	32.5	100.0
	자영업자	100.0	0.0	100.0	45.6	54.4	100.0
	무급가족	100.0	0.0	100.0	73.3	26.7	100.0
미취업	실업자	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0
	실망실업자	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0
	비경활자	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0
전 체		67.1	32.9	100.0	50.8	49.2	100.0

자료: 한국보건사회연구원. (2020a). 고용형태 다변화 양상과 주관적 삶의 인식조사(원자료).

아래 표는 가이 스탠딩(Guy Standing)의 프레카리아트 기준¹³⁾에 따라 고령층 프레카리아트 규모를 추정한 것이다. 〈Model 2-1〉은 가이 스탠딩(Guy Standing)의 기준을 적용하여 취업자만을 대상으로 추정한 프레카리아트 규모를 나타내고 있다. 그에 따르면 고령층 프레카리아트는 전체 고령층의 25.0%로 추정된다. 하지만 〈Model 2-2〉는 위의 모델에 개인 노동소득기준(최저임금 초과 여부)을 적용하고, 실업자와 실망실업자를 추가하여 추정한 프레카리아트 규모를 보여주고 있다. 이 기준에 따르면, 고령층 프레카리아트의 규모는 해당 연령집단의 32.6%로 추정된다.

13) 참고로 가이 스탠딩(Guy Standing)(2011)의 기준을 적용하여 임금근로자는 해당 직장에서의 ① 고용안정성, ② 승진기회, ③ 산재보상, ④ 숙련기회, ⑤ 실업보상, ⑥ 노동조합 유무를 기준으로, 비임금근로자는 ① 사업안정, ② 사업전망, ③ 산재대책, ④ 숙련기회, ⑤ 폐업시 생계대책, ⑥ 협회 등 집단적 의사표현 기회 등을 기준으로 프레카리아트 여부를 구분하였다.

〈표 4-49〉 고령층 프레카리아트의 추정규모 - 가이 스탠딩(Guy Standing) 기준(Model 2)

(단위: %)

구분		〈Model 2_1〉 가이 스탠딩 기준			〈Model 2_2〉 가이 스탠딩 기준				
		비해당	해당	합계	비해당		프레카리아트		합계
					비해당	저임금	비해당	저임금	
임금 노동자	상용직	82.7	17.3	100.0	58.2	6.9	24.6	10.4	100.0
	임시직	32.5	67.6	100.0	1.7	4.4	30.7	63.1	100.0
	일용직	27.5	72.5	100.0	11.5	17.6	16.0	55.0	100.0
비임금 노동자	고용주	65.0	35.0	100.0	32.5	35.0	32.5	0.0	100.0
	자영업자	73.0	27.0	100.0	33.6	12.0	39.4	15.1	100.0
	무급가족	17.8	82.2	100.0	17.8	55.5	0.0	26.7	100.0
미취업	실업자	100.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0
	실망실업	100.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0
	비경활자	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0
전 체		75.0	25.0	100.0	20.9	29.9	16.6	32.6	100.0

자료: 한국보건사회연구원. (2020a). 고용형태 다변화 양상과 주관적 삶의 인식조사(원자료).

4. 노인을 위한 사회보장

우리나라는 다른 국가에 비해 고령층의 고용률은 높으나 고용상태는 매우 취약한 상황이다. 법정정년은 전체 고령노동자 중 일부에게만 해당되며 많은 노동자들은 조기에 주된 일자리에서 퇴직하여 비정규직이나 자영업으로 일하게 된다. 50대 이후 노동시장에서 고령자들의 취업기회는 매우 제한적이다. 그리고 법정정년이 되어 퇴직하더라도 대다수 고령노동자는 국민연금을 받기까지 2년을 기다려야 한다. 고용보호와 소득보장의 공백이 존재하기 때문이다. 더욱이 국민연금을 받더라도 대다수 고령층은 쉽게 은퇴하지 못하며 생계를 위해 어떤 형태로든 일을 계속해야 하는 상황이다. 하지만 고령노동자가 좋은 일자리를 구하기란 매우 힘든 일이다.

이런 의미에서 고령노동시장의 구조적 문제를 해결하고, 노후소득보장

제도를 재편하는 것은 우리 사회보장제도의 시급한 과제이다. 물론 현재 고령층이 직면하고 있는 고용절벽과 소득절벽의 문제는 단순히 법정정년을 연장하거나 폐지한다고 해서 해결될 문제가 아니다. 현재 60세 법정정년을 보장받지 못하는 고령노동자를 포함한, 모든 고령노동자가 국민연금 수급연령까지 계속 일할 수 있게 하는 실질적인 고용보장대책이 필요하다. 그리고 그 이상으로 중요한 것은 고령층이 가난 때문에 노동을 계속하지 않을 수 있게 노후소득보장제도를 강화하는 일이다. 우리사회에서 고령층 프레카리아트의 증가를 통제하기 위해서는 국민연금 수급개시연령을 전후로 정책목표를 달리 설정하고, 그에 따라 고령층 고용정책과 노후소득보장정책 간의 정합성을 맞추는 정책조정이 필요하다.

가. 고령층 고용촉진정책에 대한 진단과 과제

우리사회에서 고령층 고용촉진정책이 필요한가. 고령층 정년연장이나 고용촉진은 청년층 일자리를 대체하는 부작용을 초래하고 있는가. 고령층 고용촉진을 위해서는 임금체계를 개편해야 하는가. 연공형 임금체계를 직무급 또는 그에 준하는 임금체계로 재편해야 한다는 것에 대해서는 비교적 높은 공감대가 형성되고 있는 것처럼 보인다. 하지만 정년연장이나 정년폐지 등의 문제에 대해서는 관련된 논의가 시작된 지 오랜 기간이 경과했음에도 여전히 답보상태에 있는 것처럼 보인다.

고령노동자의 정년연장 문제와 관련해서는 1990년대 이후 유럽 각국의 경험이 중요한 반면교사가 될 수 있다. 1990년대 프랑스를 비롯한 유럽 각국에서는 청년층의 일자리를 위해 고령층 조기퇴직이 필요하다는 목소리가 높았고, 실제 정책으로 채택되기도 하였다. 하지만 이 정책들은 조기퇴직에 따른 연금재정 등 사회보장 재정수지를 악화시켰을 뿐 청년

층의 취업률을 높이지는 못했다. 그에 따라 유럽 각국은 2000년대 초반부터 점진적으로 고령층 조기퇴직 정책을 포기하고, 고령층 고용을 촉진하는 정책으로 방향을 선회하였다. 물론 국가에 따라 조기퇴직 정책의 잔재가 남아 있는 경우도 있었지만, 전체적으로는 고령층 고용을 촉진하는 정책이 강화되고 있다(노대명 외, 2020b). 그 저변에는 고령층 정년연장이 청년층의 취업기회를 빼앗지 않는다는 실증적 근거가 자리하고 있다. 참고로 OECD 각국의 고령층 고용율이 1% 증가하면 청년층 고용률은 0.54%p~0.91%p 증가하고, 청년층 실업률은 0.91%p 감소하는 것으로 나타나고 있다(지은정, 2012, pp.239-240).

그렇다면 서구 각국에서 고령노동자 조기퇴직정책에서 고용촉진정책으로의 방향선회는 어떻게 이루어지고 있는가. 그 방식은 크게 세 가지 유형으로 구분할 수 있다. 1) 정년을 폐지한 국가(영국), 2) 정년을 연장한 국가(프랑스), 3) 정년연장, 정년폐지, 계속고용 중 기업이 선택하게 하는 국가(일본)가 그것이다. 하지만 장기적 관점에서 보면 정년폐지를 통해 고령자 개인의 특성과 기업의 노동수요에 맞도록 유연하게 고령자 계속고용을 강화하려는 경향이 확산되고 있다고 말할 수 있다. 아래 표는 각국의 법정정년 연장이 공적연금의 수급개시 연령의 인상과 밀접한 관계가 있음을 보여준다. 특히 눈길을 끄는 대목은 프랑스의 경우로 <연금수급 연령보다 낮은 정년 설정을 금지>한다는 표현이다.¹⁴⁾ 이는 법정정년보다 공적연금 수급개시 연령이 늦어지는 경우에 고용안전망과 소득안전망 양측에서 보호의 공백이 발생하기 때문이다.

14) 정년 제도를 유지하며 점진적 정년연장 방식을 취하고 있는 프랑스는 노동법전(Code du travail)에서 연령을 이유로 하는 고용차별을 금지하면서 이와는 별개로 정년제에 관한 특별규정을 두고 있는데, 그 특징은 연금수급개시연령 60세를 하회하는 정년설정을 금지하지만 조기연금수령자 등 일정한 집단에 대해서는 60세 미만의 정년을 허용하는 절충적 방식을 취하였다(방하남 외, 2008).

〈표 4-50〉 주요 국가의 정년제도와 연금수급연령 비교

주요 국가	접근방법	정년 관련 법규	연금지급개시 연령
한국	연령차별금지 60세정년	60세 정년 노력의무 규정	2010년 60세, 2013년 61세, 2018년 62세, 2023년 63세, 2028년 64세, 2033년 65세(순차적으로 연장)
일본	기업이 정년제도(65세), 재고용, 정년폐지 중 선택	2006.4.1.~2007.3.31.: 62세 2007.4.1.~2010.3.31.: 63세 2010.4.1.~2013.3.31.: 64세 2013.4.1.~ : 65세	2013년 65세로 연장
미국	연령차별금지	연령을 이유로 채용, 해고, 보수 등 차별금지 (1986)	65세 (2027년 67세로 연장)
영국	연령차별금지 65세 정년	연령을 이유로 한 해고는 위법(65세 이상은 제외) (2006년)	여성 60세, 남성 65세 (2020년 여성도 65세로 조정)
프랑스	연령차별금지, 65세 이상 또는 60~65세 자 중 연금수급자는 제외	연금수급연령보다 낮은 정년 설정 금지 (2001)	퇴직연령 60세에서 62세, 연금개시연령 65세에서 67세로 개정

자료: 김진태. (2011). 고령자 고용촉진을 위한 정년제의 문제점과 법제화방안. p.819.

앞서 언급한 바와 같이, 서구 각국에서 고령자 고용촉진을 위한 정년연장이나 정년폐지는 공적연금 개혁과정에서 완전연금 수급연령이 높아짐에 따라 해당 기간만큼 고령층의 고용을 보장하는데 주된 목적이 있었다. 대다수 서구 복지국가는 인구고령화에 따라 공적연금의 재정적자가 심화되어 왔으며 이는 보험료 인상이나 소득대체율 인하 또는 기여기간 연장의 방식으로 해결하는 것이 보통이었다. 그중에서 공적연금에 대한 기여기간 연장은 매우 광범위하게 이루어졌다. 따라서 늘어난 의무기여기간만큼 고령층을 위한 고용보장이 불가피했던 것이다. 이는 고령층의 고용유지정책과 공적연금정책 간의 정합성을 유지했던 경우이다. 하지만 두 개의 정책 중 어느 하나의 정책을 바꾸는데 실패하는 순간 그 정합성은 깨어지게 된다. 그리고 그 정합성은 반드시 정년연장을 통해서만 가능한

것은 아니다. 정년폐지도 중요한 선택지 중 하나이다. 정년을 폐지하더라도 공적연금 수급개시 연령까지 <연령을 이유로 한 해고>를 금지함으로써 연금 수급개시 연령이 법정정년의 역할을 하도록 규정할 수 있기 때문이다. 물론 이러한 조치만으로 공적연금 수급시점까지 고령노동자의 고용을 보장할 수 있는 것은 아니다. 더욱이 고령층 프레카리아트를 발생시키는 많은 문제를 해결할 수 있는 것도 아니다.

그렇다면 한국의 고령층 고용촉진정책은 현재 어떤 문제에 직면해 있으며, 서구의 정책으로부터 어떤 시사점을 얻을 수 있는가. 먼저 우리나라는 공적연금 수급개시 연령을 지칭하는 퇴직연령과 법정정년이 일치하지 않는 문제를 안고 있다. 현재 법정정년이 60세라는 점을 감안하면, 국민연금 수급개시 연령인 62세까지 2년간의 공백, 즉 <고용보장과 소득보장의 공백>이 발생하게 된다. 그리고 법정정년이 바뀌지 않은 채 국민연금 수급개시 연령이 65세로 인상되면 그 공백은 5년으로 늘어나게 된다. 따라서 고령층 정년연장과 연금개혁 간의 제도적 정합성을 유지하는 것은 매우 중요한 정책과제이다.

만일 위의 두 정책 간의 제도적 정합성이 이토록 중요한 정책과제였다면 왜 아직까지 그 제도적 공백이 제대로 해결되지 않고 있는가. 그 이유는 크게 두 가지로 생각해 볼 수 있다. 1) 고령층의 정년연장이나 고용촉진정책이 청년층의 일자리를 대체할 수 있다는 우려 때문이다. 2) 노동시장의 이중구조로 인해 정년연장이 특정집단에게만 적용되어 그렇지 못한 고령노동자와의 격차를 심화시킬 것이라는 우려 때문이다. 대기업이나 공공기관의 정규직 노동자에게는 정년연장이 어렵지 않게 적용되지만, 나머지 민간부문 노동자들에게는 그렇지 않다.

먼저 정년연장이나 고령자 고용촉진이 청년층 고용에 미치는 영향에 대해서는 상이한 주장이 경합해 왔다. 한편에서는 정년연장 등 고령자 고

용촉진정책이 청년층 고용에 큰 영향을 미치지 않는다는 주장이 존재하는데(안주엽, 2012), 서구 각국의 조기퇴직 정책 효과에 대한 평가결과와도 궤를 같이하는 것이었다. 하지만 다른 한편에서는 우리 노동시장의 이중구조하에서 정년연장 등 고령자 고용촉진정책이 청년층 고용대체나 고령노동자의 신규채용 억제, 외부노동시장 확대 등의 부작용을 초래할 것이라는 우려 또한 강하게 제기되어 왔다(전병유 외, 2008; pp.183-194). 이러한 이견은 정년연장이나 고령자 고용유지 등에 대해서는 원론적으로 큰 이견이 없을지라도 그것을 어떤 방식으로 추진해야 하며, 특히 노동시장에 미치게 될 부정적 영향을 어떻게 최소화해야 하는지에 대해서는 이견이 존재했던 것으로 판단된다.

한국의 고령자 고용촉진정책은 한편으로는 내부노동시장을 개혁하고, 다른 한편으로는 외부노동시장 노동자에 대한 지원을 강화하는 이중의 접근을 강조해 왔다. 하지만 내부노동시장에 대한 개혁은 제대로 이루어지지 않았다. 이런 맥락에서 연공형 임금체계를 개혁하여 다른 노동자들에게 미치는 부정적인 영향을 통제하고, 실직과 저임금에 노출된 다수의 고령노동자에게는 취업급여나 사회보험료 감면 등의 지원을 강화하는 방안이 제시되기도 하였다(전병유 외, 2008; pp.183-194). 하지만 결과적으로 이러한 정책들은 큰 성과를 거두지 못했다. 노동시장의 이중구조 문제는 그다지 개선되지 못하였으며, 고령층의 높은 고용률은 안정적 고용유지의 결과가 아니라 빈곤에서 벗어나기 위한 저임금노동의 결과였다. 이와 더불어 청년층 실업률 또한 감소하기보다 지속적으로 증가하는 추세를 보여 왔다. 우리나라는 평균임금이 높고, 기업규모가 크며, 연공형 임금체계를 가진 기업일수록 청년고용을 줄이고 외주를 늘리며 비정규직을 더 많이 고용하는 문제가 계속되고 있는 것이다(이철승, 정준호, 전병유, 2020).

현재와 같은 상황에서 고령층 고용촉진을 위해서는 보다 실질적인, 또는 실효성 있는 대책이 필요하다. 정부는 2019년 9월 그러한 대책의 하나로 일본처럼 법정정년을 유지한 채, 고령자의 계속 취업을 촉진하는 방안을 제시하였다(관계부처합동, 2019b). 이는 법정정년을 65세로 연장한다는 명시적 언급을 담고 있지는 않지만, 일본처럼 기업이 자율적으로 고령노동자에 대한 ①정년연장, ②정년폐지, ③고용유지 중 하나를 선택하게 함으로써 궁극적으로는 법정정년을 65세까지 연장하는 방안을 제시한 것으로 이해할 수 있다. 하지만 이 제안이 얼마나 우리 노동시장상황에 부합할 것인지, 다양한 이해집단을 아우르는 정책으로 구체화될 수 있는지, 어떠한 정책성과를 거둘 수 있을지는 여전히 불확실해 보인다. 고령층에게 제공될 양질의 일자리가 충분한지, 그것이 청년층의 취업기회에 부정적인 영향을 미치지 않는지, 그리고 고령층 취업촉진으로 노인빈곤 문제를 해결할 수 있는지, 국민연금 등 공적연금제도의 개혁과 제도적 정합성을 유지할 수 있는지 등 많은 해결과제가 남아있기 때문이다.

고령층 고용촉진정책의 핵심과제는 노동시장에서 고령층이 실제 적정한 임금을 받고 안정적으로 일할 수 있는 여건을 마련하는 일이다. 미래의 경제성장은 자본투입과 노동력 규모보다 기술혁신역량에 의해 결정될 개연성이 크다. 이 점에서 창의력을 가진 노동자를 육성하고 이들이 역량을 발휘할 수 있는 여건을 조성하는 데 많은 노력을 기울일 필요가 있다. 하지만 현실에서 노동은 고숙련노동과 저숙련노동으로의 양극화를 경험하게 될 개연성 또한 부인하기 힘들다. 그리고 이 과정에서 고령의 노동자들이 배제되는 경험을 하게 될 위험성 또한 크게 증가할 것으로 예상된다. 문제는 고령노동자들이 어떠한 일자리에 진입할 개연성이 높은가 하는 점이다. 이론적으로는 고령층에게도 학습과 훈련기회를 제공하는 평생학습훈련체계가 필요하다. 하지만 언어력, 수리력, 컴퓨터 기반 문제

해결능력 등을 보면, 55~65세의 고령자는 25~34세 청년층에 비해 그 역량이 낮다는 점도 사실이다. 우리나라는 고령층과 청년층 간의 역량격차가 큰 국가인 것이다. 물론 일부의 고령층 전문직이나 경영자들은 노동시장에서 새로운 일자리의 기회를 찾을 수 있을 것이다. 하지만 다수의 고령노동자는 역량을 개발하더라도 고숙련일자리로 재진입하기 힘들 것이라는 점도 분명하다(노대명 외, 2020b, pp.200~206).

고령노동자의 고용촉진 문제는 기업 관점에서의 논의 또한 필요하다. 고령층 고용은 노동비용, 생산성, 기업의 수익성에 큰 영향을 미치기 때문이다. 현재 우리나라의 기업문화에서 고령노동자 채용을 기피하는 것은 고용주만이 아니다. 근로연령층 노동자들 역시도 이들을 생산성은 낮고 비용이 많이 드는 인력이라고 생각하는 경향이 있으며, 고령노동자와의 협력에 익숙하지 않은 것도 사실이기 때문이다(이상욱, 권철우, 남운미, 2018). 이 점에서 한편으로는 고령노동자의 임금체계를 개선하고, 다른 연령층과의 협업을 전제로 하는 직무체계를 구축하지 않고서는 고령자 고용촉진정책이 성과를 거두기는 힘들 것이다. 더불어 기업에게 고령층 채용에 따른 실질적 인센티브를 제공할 필요가 있다. 그것은 고령노동자 채용에 따른 임금보조나 사회보험료 지원 등 기업의 비용을 절감시켜 주는 실질적 인센티브가 확대되어야 한다는 것을 의미한다.

나. 고령층 소득보장정책

우리사회의 노인빈곤율은 2018년 현재 약 43.2%로 추정되며 OECD 국가들 중 가장 높은 수준이다. 최근 들어 노인빈곤율은 다소 감소하였지만 매우 심각한 상황이다. 앞서 설명한 바와 같이, 노인빈곤 문제가 이처럼 높아지게 된 원인은 사적부양체계의 해체와 노동시장 내 저임금과 고

용불안의 확산에서 찾을 수 있지만, 현재 시점에서 주목해야 할 원인은 노후소득보장제도의 미비라고 말할 수 있다. 물론 우리나라의 노후소득 보장제도는 지난 20년간 외형적으로 크게 발전하였다. 공적연금과 기초연금 등 다양한 소득보장제도가 도입되었기 때문이다. 아래 표는 노인을 대상으로 하는 주요 소득보장제도와 기타 사회보장제도를 열거하고 있다. 대표적 노후소득보장제도로는 공적연금(국민연금 및 직역연금), 기초연금, 퇴직연금, 근로장려세제, 기초생활보장제도 등을 들 수 있으며, 노인일자리사업 또한 내용적으로 소득보장제도의 기능을 하고 있다고 말할 수 있다. 그밖에 노인을 위한 주요한 사회보장제도로 건강보험과 장기요양보험을 들 수 있다.

〈표 4-51〉 고령층을 위한 사회보장제도와 소득보장제도

범주	소득보장제도	기타 사회보장제도
사회보험 (빈곤예방)	공적연금	건강보험
	퇴직연금	장기요양보험
사회수당 (소득보충)	기초연금	
	장애연금	
사회부조 (소득보장)	근로장려세제	노인일자리사업
	기초생활보장제도	
	긴급복지지원제도	

자료: 저자 작성.

이처럼 우리나라의 노후소득보장제도는 그 외형은 갖추었으나 수급률이나 급여수준 측면에서 소득재분배 효과는 여전히 낮은 상황이다. 아래 표는 가처분소득 10분위별로 주요 소득보장제도가 어느 소득계층의 고령층을 보호하고 있으며, 전체적으로 고령층이 어느 소득보장제도에 주로

의존하는지 중복 수급률을 나타낸 것이다. 이를 제도별로 합산해 보면 국민연금 은 고령층의 44.8%가, 기초연금은 66.1%가, 기초생활보장제도는 5.2%가 수급하는 것으로 추정된다. 하지만 상대적으로 낮은 금액을 수급하는 것으로 추정되는 집단, 즉 기초연금과 기초생활보장 급여만을 받는 집단(D+E+F)의 규모는 전체 고령층의 41.9%에 이르며 어떠한 지원도 받지 못하는 고령층이 13.3%에 이르고 있다. 물론 소득하위 1분위~7분위의 고령층 중 어떠한 급여도 받지 못하는 집단이 높게 나타나는 점에 대해서는 추가적인 분석이 필요하다.

〈표 4-52〉 고령층의 소득분위별 주요 소득보장제도 수급자 비중

(단위: %)

분위	공적 연금 (A)	공적 연금 + 기초 연금 (B)	공적 연금 + 기초 보장 (C)	기초 연금 (D)	기초 연금 + 기초 보장 (E)	기초 보장 (F)	모두 수급 (G)	모두 비수급 (H)	전체
1분위	10.6	25.1	0.3	43.6	8.7	1.0	2.3	8.4	100
2	17.2	27.8	0.1	39.7	1.1	0.1	0.5	13.5	100
3	22.1	27.67	0.2	34.6	0.3	0.1	0.0	15.1	100
4	27.7	23.6	-	31.1	0.1	-	-	17.5	100
5	30.6	18.8	-	32.1	0.0	-	0.0	18.5	100
6	33.4	17.8	-	32.8	-	-	-	16.0	100
7	35.1	16.4	-	29.3	-	-	-	19.3	100
8	31.7	16.9	-	32.9	-	-	-	18.5	100
9	36.1	16.5	-	27.4	-	-	0.1	19.9	100
10분위	42.3	8.6	-	24.0	-	-	-	25.2	100
전체	20.0	23.7	0.1	37.8	3.6	0.4	1.0	13.3	100

자료: 통계청 MDIS. (2020a). 가계금융복지조사(2019년)[데이터파일]. RAS 활용.

그리고 고령층의 연령대별로 주요 사회보장제도의 수급률을 보면 공적 연금 수급률은 60세~64세 집단이 35.3%,¹⁵⁾ 65세~69세 그리고 70

세~74세 집단이 55.7%와 58.0%로 증가하다가 75세 이상에서는 34.2%로 감소하는 것으로 나타난다. 물론 74세 이상 노인 중에는 국민연금 가입자격이 없었던 집단이 포함되어 있다. 기초연금은 고령층 중 연령이 높을수록 수급률이 증가하는 것으로 나타나고 있다. 상대적으로 소득수준이 높은 65세~69세 집단이 53.0%로 가장 낮고 75세 이상 집단이 77.8%로 가장 높다. 기초생활보장제도 또한 65세 이상 인구 중 연령이 높아질수록 수급률도 높아지는 것을 알 수 있다. 끝으로 통상 근로연령층 근로인센티브 제도로 알려져 있는 근로장려세제 또한 적지 않은 고령층이 수급하는 것으로 나타나고 있다.

〈표 4-53〉 연령대별 소득유형별 공적이전소득 수급자 비율

(단위: 연령집단의 %)

연령대	공적이전소득	공적연금	기초연금	기초생활보장	근로장려세제
20~54세	15.0	0.4	-	1.3	5.5
55~59세	15.8	4.5	-	2.5	6.8
60~64세	44.1	35.3	-	2.8	6.6
65~69세	86.0	55.7	53.0	4.2	6.2
70~74세	90.7	58.0	67.0	6.2	7.1
75세 이상	90.3	34.2	77.8	7.1	6.0
전체	26.3	10.8	11.0	2.0	4.7

자료: 통계청 MDIS. (2020a). 가계금융복지조사(2019년)[데이터파일]. RAS 활용.

그렇다면 각종 노후소득보장제도의 소득재분배 효과는 어떠한가. 아래 표는 시장소득을 기준으로 각 소득보장제도의 재분배효과를 나타내고 있다. 소득불평등 감소효과가 가장 큰 제도는 기초연금(-0.060)과 공적연금(-0.053)이며, 중위소득 50%기준 빈곤율 감소효과가 가장 큰 제도는

15) 이 집단의 공적연금 수급률은 해당 집단 중 일부가 국민연금 수급연령에 도달하지 못해 과소 추정되었음을 고려해야 한다.

국민연금(-11.4%)과 기초연금(-4.9%)으로 나타나고 있다. 기초생활보장제도 등 사회부조제도의 빈곤감소 효과가 낮게 나타난 것은 빈곤층 소득보장제도의 선정기준선이 중위소득 50% 기준 빈곤선에 미치지 못하는 데서 비롯된 것이다. 하지만 전체적으로 매우 높은 노인빈곤율을 감안하면, 약 19.1%(중위소득 40%기준)와 18.6%(중위소득 50%기준)의 빈곤감소 효과는 현재의 노인빈곤 문제, 더 나아가 고령층 프레카리아트의 빈곤과 박탈을 해소하기에는 그 효과가 매우 낮다는 점을 지적해야 할 것이다.

〈표 4-54〉 노인인구의 공적이전소득 분배효과

(단위: 점수, %)

구분		시장 소득	시장소득 +							
			공적 연금	기초 연금	아동 관련 급여	장애 관련 급여	기초 보장 급여	근로· 자녀 장려 금	기타 정부 보조 금	전체 공적 이전
지니계수		0.553	-0.053	-0.060	-0.000	-0.003	-0.016	-0.002	-0.014	-0.131
중위 40% 기준	빈곤율	50.2	-9.6	-5.3	-0.0	-0.0	-0.4	-0.3	-1.9	-19.1
	빈곤갭	30.1	-8.8	-8.8	-0.0	-0.4	-2.2	-0.3	-2.0	-20.7
	빈곤갭비율	59.9	-7.5	-12.6	-0.0	-0.7	-3.9	-0.1	-1.9	-29.8
중위 50% 기준	빈곤율	58.5	-11.4	-4.9	-0.0	-0.1	-0.3	-0.3	-1.7	-18.6
	빈곤갭	35.0	-9.2	-8.1	-0.0	-0.3	-1.8	-0.3	-2.0	-20.3
	빈곤갭비율	59.7	-5.0	-9.6	-0.0	-0.4	-2.8	-0.2	-1.7	-23.0

주: 균등화한 가구소득을 개인단위로 분석하였음. 첫 번째 열은 시장소득 분배지표를 의미하고, 나머지 열은 시장소득에 각 공적이전소득을 더한 소득의 분배지표와 시장소득 분배지표와의 차이를 의미함. 모든 빈곤지표는 전체 인구 가처분소득 중위값의 40/50%를 빈곤선으로 설정하여 분석하였음.

자료: 통계청 MDIS. (2020a). 가계금융복지조사(2019년)(원자료); 노대명 외. (2020c). p.63에서 재인용.

노후소득보장제도의 포괄범위와 보장수준을 고려하면 이 제도들이 고령층의 빈곤과 박탈 문제를 크게 개선할 것으로 기대하기는 힘들다. 물론 국민연금 가입자가 지속적으로 증가해 왔다는 점을 고려할 필요가 있다.

하지만 현재 그리고 미래의 연금가입자 기여기간은 국민연금체계 하에서 완전연금을 수급하는 데 필요한 기여기간을 충족하기 어려울 것으로 예상된다. 이는 국민연금 수급액이 고령층 소득보장제도로서는 여전히 많은 한계를 갖게 된다는 점을 말해준다. 이러한 상황에서 2019년 정부가 발표한 고령대책 관련 자료는 고령노동자 및 노인을 위한 소득보장정책으로 주택연금활성화나 퇴직·개인연금 활성화를 제시하고 있다(관계부처합동, 2019b). 물론 이 또한 중요한 정책수단임은 분명하지만 가장 핵심적인 노후소득보장제도의 개편방안은 제시되지 않고 있다. 2020년 현재 시점에서 우리사회의 노후소득보장제도는 각 개인의 노력을 요구하는 것 이상으로 공적연금제도를 개편함으로써 적절한 노후소득을 보장하는 방안을 모색해야 할 것이다.

다. 고령층 고용정책과 소득보장정책의 정합성 제고

우리사회에서 고령층의 안정적인 노후생활을 보장하고 특히 고령층 프레카리아트에 대한 보호를 강화하기 위해서는 고용정책과 소득보장정책의 정합성을 제고하는 데 주목할 필요가 있다.

이 문제와 관련해서 1990년대 이후 서구 복지국가의 노후소득보장제도 개혁과 고령자 고용정책의 재편 경험으로부터 중요한 시사점을 얻을 수 있다. 서구 복지국가들이 고령층 정년연장이나 고용촉진을 강조하고 있는 것은 공적연금의 재정적 지속가능성을 담보하기 위해서라고 말해도 지나치지 않다. 많은 국가들이 의무기여기간을 연장함에 따라 공적연금 수급개시 연령이 인상되고, 추가적 기여를 허용하기 위해서는 정년을 연장하거나 폐지해야 했기 때문이다. 하지만 중요한 것은 공적연금 수급개시 연령과 법정정년이 일치하도록 두 제도 간 정합성을 담보하는 일이다.

이는 고령자 고용정책과 소득보장정책을 유기적으로 설계하는 전제조건인 셈이다. 이를 전제할 때, 정년연장이나 정년폐지 중 어떤 방식을 취하더라도 공적연금 수급개시 연령을 전후하여 고용정책과 소득보장정책을 어떻게 설계해야 하는지는 분명해 보인다. 1) 공적연금 수급개시 연령까지는 고령노동자의 고용보호원칙을 명확하게 설정하고, 그에 따라 직업능력개발과 취업지원을 강화해야 한다. 그리고 이러한 고용보호는 완전연금 수급에 필요한 잔여기여기간을 충족시킬 수 있도록 공적연금제도와 유기적으로 설계되어야 한다. 2) 공적연금 수급개시 연령 이후에는 무엇보다 먼저 노후소득보장제도를 정비해서 모든 노인이 빈곤과 박탈에서 벗어날 수 있도록 해야 한다. 기여형 공적연금 급여를 통해 빈곤에서 벗어날 수 없다면 비기여형 노후소득보장제도를 통해 노인빈곤 문제를 해결해야 하는 것이다. 그리고 취업을 희망하는 노인들이 적절한 임금과 근로조건 속에서 일할 수 있는 여건을 마련해야 한다(노대명 외, 2020b, pp.195-200).

아래 표는 각국 공적연금제도의 특징과 그에 따른 현재 그리고 미래의 퇴직연령(current & future normal retirement age)을 보여주고 있다. 이 표에서 대부분의 국가가 현행 퇴직연령을 65세로 설정하고 있는 것을 알 수 있다. 그에 비해 한국은 비교대상 국가들 중 가장 낮은 62세로 설정되어 있다. 물론 2020년 현재 62세인 퇴직연령은 5년마다 1세씩 인상되어 2033년 65세까지 인상될 예정이다. 하지만 문제는 당장 고령층에게 부과된 의무기여기간만큼을 기여할 수 있는 고용보장이 이루어지지 않고 있다는 점이다. 이는 두 제도 간의 정합성이 결여되어 있음을 의미하며 다른 국가의 고령층 지원대책과 비교할 때, 서둘러 재편방안을 마련해야 하는 사항이다.

〈표 4-55〉 각국 연금제도 성격과 연금수급 개시연령

국가	연금체제	성별	현행 퇴직연령	미래 퇴직연령
Australia	T		65	67.0
	FDC		..	..
Canada	Basic, T		65	65.0
	DB		65	..
Denmark	Basic, T		65	74.0
	FDC (ATP)		..	..
	FDC (Occ)		..	..
Finland	DB		65	67.9
	T		65	..
France	DB, Min		63.3	66.0
	Points		63.3	..
Germany	Points		65.5	67.0
	T		65.5	..
Greece	Basic, DB		62	62.0
Italy	NDC + DB	남성	67	71.3
	NDC + DB	여성	66.6	..
Japan	Basic, DB	남성	65	65.0
	Basic, DB	여성	64	..
Korea	Basic, DB		62	65.0
Norway	Basic, T		67	67.0
	DB		67	..
Portugal	DB		65.2	67.8
	Min		65.2	..
Spain	DB, Min		65	65.0
Sweden	Basic, T		65	65.0
	NDC, FDC		..	..
	FDC (Occ)		65	..
UK	Basic, DB	남성	65	68.0
	Basic, DB	여성	62.7	..
	T		62.7	..
US	DB		66	67.0

주: 1) 연금체제 : ① (N)DC = notional defined contributio, ② (N)DB = notional defined benefit, ③ FDC = funded defined contribution, ④ Occ = occupational, ⑤ Min = minimum pension, ⑥ SL = subsistence level reached, ⑦ T = targeted.

2) 정년 관련 : ① .. = no normal retirement age, ② - = not available.

자료: OECD. (2019). Pension at a glance 2019: OECD and G20 Indicators. Retrieved from <https://doi.org/10.1787/888934041307> 2020. 11. 02.

우리나라에서도 베이비부머 세대가 주된 일자리에서 퇴직하면 국민연금 등 공적연금 가입기간이 길어 상대적으로 급여수준이 높다는 점에서 취업을 기피할 수 있고, 전체 고령층 고용률에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 연구결과가 발표되기도 하였다. 국민연금 가입여부보다 연금액 수준이 고령층의 경제활동참여에 영향을 미친다는 것이다. 그리고 이는 국민연금 평균 연금액 이상을 받는 남성에게 유의미하다(김철주, 2016, p.116; 김혜진, 2018). 더불어 공적연금 수급을 통해 취업을 기피할 개연성이 큰 집단은 상대적으로 연금급여 수준이 높은 특수직역연금 수급자라는 분석결과 또한 존재한다(권혁창, 박주완, 2017).

우리나라의 공적연금제도가 고령층의 취업에 부정적인 영향을 미친다는 것은 매우 제한된 집단의 문제이다. 더 심각한 문제는 노후소득보장제도가 취약하여 열악한 근로조건과 건강상태로 일할 수밖에 없는 노인들이 매우 많다는 점이다. 이 점에서 우리나라의 고령층 고용복지정책의 개혁은 크게 세 가지 과제를 안고 있다. 1) 공적연금 수급개시 연령을 연장하고 법정정년을 그것에 동조화시키는 것이다. 2) 고령층이 실제 법정정년까지 일할 수 있도록 고용을 보장하고 임금수준과 근로조건 등의 측면에서 연령에 따른 차별을 해소하는 것이다. 3) 공적연금으로 적정한 노후소득을 보장받지 못한 많은 노인빈곤층을 위한 소득보장방안을 제시하는 것이다. 요약하면, 고령층 프레카리아트로 하여금 50대부터 연금수급연령까지 안정적으로 일할 수 있게 하고, 연금수급이후에는 소득보장제도를 통해 무리한 노동을 하지 않고도 생활할 수 있게 하는 것이다.

하지만 정부와 정치권에서 국민연금 수급연령과 법정정년을 일치시키는 문제에 대한 진지한 논의는 발견되지 않고 있으며, 노후소득보장제도 개편논의 또한 국민연금 개혁을 둘러싼 정치쟁점으로 장기간 표류해 왔다. 특히 제4차 국민연금 재정계산 이후 정부의 제도개편안이 시민들의

의견을 수렴하지도 사회적 합의를 도출하지도 못한 채 좌초했던 것은 매우 아쉬운 일이다. 물론 서구 각국의 연금개혁 또한 10년~20년간에 걸친 오랜 진통을 거쳐 결실을 맺을 수 있었다. 하지만 최근의 공적연금 개혁 논의는 문제의 심각성을 제대로 인식하지 못하고 있다는 비판을 받을 소지가 크다. 즉, 국민연금제도가 점진적으로 성숙되어 다수의 노인을 포괄하고 평균 연금액도 증가할 것이라는 주장은 현재 노인빈곤 문제를 해결하기에는 지나치게 안이한 태도이다. 국민연금 수급자는 증가하겠지만 많은 연금생활자는 노후생활을 영위하는 데 충분한 연금을 받지 못할 개연성이 높다. 그리고 많은 노인들은 여전히 불합리한 임금과 근로조건을 감수하고 일해야 할 것이다. 따라서 노후소득보장제도 개편 문제는 매우 시급한 문제인 셈이다.

따라서 노후소득보장제도는 다음과 같은 방향으로 개편에 대해 검토할 필요가 있다. 1) 단기적으로 현재 노인에 대해 조세기반 소득보장제도인 기초연금과 기초생활보장제도 그리고 노인일자리 사업을 종합적으로 재편하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 그것은 중위소득의 40%~50% 수준에서 빈곤노인을 대상으로 소득보장을 강화하고, 노인일자리 사업은 소득보장이 아니라 노인들의 사회적 기여를 촉진하는 방향으로 재편하는 것이다. 2) 장기적으로 노후소득보장제도를 재구조화하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 여기서 제안하는 것은 기초연금을 부과방식으로 재원을 조달하는 최저노령연금으로 전환하여 모든 국민이 부담하고 모든 노인이 수급하는 체계로 재편하는 방안이다. 주목해야 할 점은 적립이 아닌 부과방식의 기여를 토대로 재원을 마련하자는 것이다. 그리고 국민연금의 A값과 연계하여 최저노령연금의 보장수준을 적정화하고, 국민연금을 소득비례연금으로 정착시키는 방안 또한 검토할 필요가 있다. 모든 노인을 대상으로 하는 최저노령연금은 노인 대상 부분기본소득이라고도 말할 수 있

을 것이다. 그리고 최저노령연금은 다양한 형태의 크레딧 적용에도 보다 유연하게 대응할 수 있다. 국민연금 등 각종 공적연금은 출산크레딧 외에도 군입대나 자원봉사 등 사회적 가치를 갖는 다양한 행위에 대한 적극적 보상(크레딧 부여)에 한계가 많다. 이는 국민연금이 갖는 복합적 성격(소득비례적 성격과 재분배적 성격)에서 비롯된 취약한 연대성과 무관하지 않다.

5. 맺으며

2028년 마지막 베이비붐세대 중 65세가 되는 인구규모는 약 700만 명에 이를 것으로 예상된다. 그에 따라 이들의 빈곤과 고용문제는 서로 맞물려 큰 사회문제가 될 것이다. 이미 예상되는 문제는 공적연금으로 생계비를 감당하지 못하는 고령층의 비중이 높아질 것이며 이들은 결국 노동시장에서 일자리를 찾을 수밖에 없다는 것이다. 문제는 고령층의 취업여건이 매우 취약하다는 점이다. 물론 고령사회에서 고령자 고용을 늘려 노동공급을 확대하고 사회지출 부담을 완화시켜야 한다는 점은 큰 이견이 없다. 그것은 이미 서구 복지국가들도 주어진 조건이라고 인식하는 경향이 있다. 하지만 단기적으로 우리사회는 다른 상황에서 처해 있다. 노동공급이 부족하거나 사회재정 적자가 큰 상황이 아니라는 점이다. 현재 한국의 노동시장에서는 고령층의 노동공급이 넘치고, 취약한 근로여건 하에서 일하고 있다. 이것이 고령층 프레카리아트에 주목해야 하는 이유이다. 그리고 이러한 문제를 해결하려는 확고한 의지 위에서 장기적으로 공적연금의 통합이나 재정적 지속가능성 문제를 해결할 필요가 있다.

고령층 지원정책에서 법정정년 연장과 공적연금 수급연령 인상 그리고 고령층 고용촉진정책은 연령집단별로 차별화된 정책조합을 전제로 설계·

적용할 필요가 있다. 2020년 현재 시점에서는 향후 국민연금 수급연령이 65세로 인상된다는 전제 하에서 다음 세 고령층에 대한 차별화된 정책조합이 필요하다는 점을 강조하고자 한다. ① 50세~59세, ② 60세~65세, ③ 65세~69세 연령집단이 해당하는데, 그 중 첫 번째 집단(①)에 대해서는 고용보장을 전제로 공적연금에 대한 기여의무를 강화할 필요가 있다. 고용정책을 통해 고령층 프레카리아트의 발생을 억제하는 것을 목표로 설정하는 것이다. 두 번째 집단(②)에 대해서는 법정정년과 공적연금 수급연령을 일치시키고, 연령차별금지조치를 강화하여 고령층의 고용상실과 급격한 소득감소가 발생하지 않게 하는 조치가 핵심이 되어야 한다. 더불어 완전연금 수급에 필요한 기여기간을 충족할 수 있도록 고용보조금이나 공공일자리 공급을 확대할 필요가 있다. 세 번째 집단(③)과 관련해서는 각종 공적연금을 수급하고도 빈곤한 노인에 대한 소득보장을 강화할 필요가 있다. 이는 응당 비기여형 소득보장제도를 강화하여 최저소득보장을 강화하는 것이 근간이 되어야 할 것이다.

노후소득보장제도 개편과 관련해서는 보다 구체적으로 언급할 필요가 있다. 무엇보다 먼저 노후소득보장에 대한 국가 책임을 보다 명확하게 할 필요가 있다. 우리사회에서 점차 고령층은 자녀나 가족에게 의존하지 않고 스스로의 힘으로 살아가려는 노력을 해야 한다는 인식이 확산되고 있다. 가족 간 사적이전소득 추이 또한 이러한 흐름을 확인시켜 주고 있다. 하지만 그 대책이 국민 개개인이 스스로 자신의 노후를 준비해야 한다고 말하는 것이어서는 곤란하다. 물론 각 개인은 자신의 노후를 위해 최대한 공적연금에 기여하고 나머지 여력이 있다면 저축해야 한다. 하지만 현대사회에서는 생애주기의 다양한 경제사회적 위험에 직면하고 있으며, 이 문제를 사회연대적 방식으로 해결하기 위해 사회보장제도를 도입하였다. 이는 많은 개인이 경제활동참여 시점부터 대비 할 수 있는 제도적 토대를

구축하는 일이 관건이라는 점을 말해준다. 각 개인에게 노후준비의 책임을 맡긴다는 것은 기존 질서의 모순을 재생산하는 것 이상의 성과를 거두기 힘들다. 공적연금제도를 통해 노후준비를 하기 힘들었던 여성노인이 남성노인보다 빈곤위험이 크다는 것은 당연한 일이다. 남성노인 또한 크게 다르지 않다. 노동시장에서 저임금일자리를 전전하고, 퇴직이후에 더 낮은 임금과 불안정한 일자리에서 일해야 했던 노인들 또한 다른 선택의 여지가 없다. 지금 우리사회에서 고령자 프레카리아트의 증가를 억제하는 최선의 방법은 고용보장과 연령차별금지 그리고 노후소득보장제도 개혁이다. 특히 비기여형 소득보장제도를 개편하는 것이다.

비기여형 소득보장제도 개편은 크게 두 가지 방안을 생각해 볼 수 있다. 1) 소극적 개편안으로 최저소득보장제도를 통해 부가적 조건 없이 모든 노인빈곤층에게 소득을 보장하는 것이다. 중위소득의 40%에서 출발해서 단계적으로 중위소득의 50%까지 소득기준선을 상향조정하는 방법도 생각해 볼 수 있다. 이는 중기적으로 노인빈곤율을 현재 수준의 절반에서 1/3수준으로 감소시킬 수 있다. 2) 앞서 언급한 바와 같이 부과방식의 기여를 통한 최저노령연금을 도입하는 것이다. 이는 국민연금의 A값과 연계하여 사회보장세 형태로 징수하는 방안도 검토해 볼 수 있다. 그리고 소득비례 연금과 관련해서는 각 개인의 기여를 극대화하는 인센티브를 강화하는 방법 또한 생각해 볼 수 있다. 단계적으로 공적연금을 통합하고, 퇴직연금에 대한 국가 관리를 강화하는 방식 또한 검토해 볼 수 있을 것이다.

제5절 이민자와 프레카리아트

1. 들어가며

2019년 체류 외국인인 2,524,656명으로 2018년에 비해 약 6.6% 증가하여, 체류 외국인 250만 명 시대를 맞이하였다(법무부 출입국, 외국인 정책본부, 2020). 이처럼 국내 체류 외국인 수가 본격적으로 증가하게 된 것은 1990년대 농촌 총각의 결혼문제를 해결하기 위해 중국의 조선족을 비롯해 동남아시아 지역에서 결혼이주민이 입국하면서 부터다(Kwak, 2019). 1993년에는 인력 부족난을 해결하기 위해 산업연수생 제도가 도입되어 동남아 출신의 저숙련 외국인 노동자가 연수생 신분으로 국내에 본격적으로 입국하기 시작하였다(Kwak, 2019). 이후, 결혼이주민과 저숙련 외국인 노동자는 국내 이민자 중 가장 많은 비중을 차지하게 되었다. 2000년대 들어서는 외국인 유학생, 난민 등 다양한 유형의 이민자들이 점점 증가하는 추세로 이들을 위한 관련 법안이 개정되거나 새로운 법안이 제정 중에 있다.

〈표 4-56〉 체류외국인 현황(2015년~2019년)

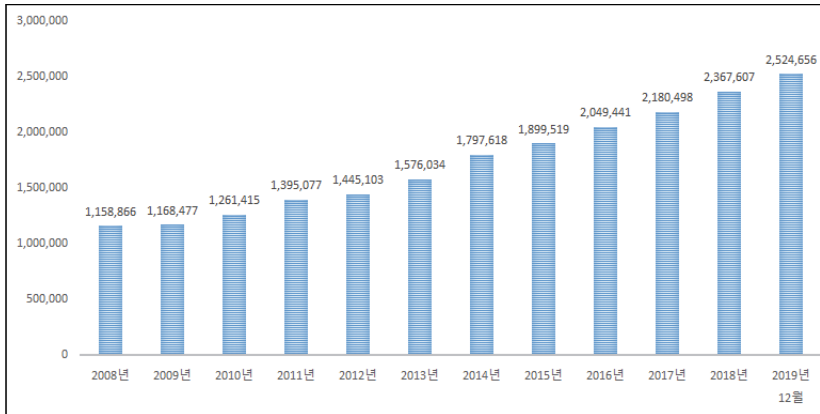
(단위: 명)

구분	2015	2016	2017	2018	2019
체류외국인	1,899,519	2,049,441	2,180,498	2,367,607	2,524,656
- 장기체류	1,467,873	1,530,539	1,583,099	1,687,733	1,731,803
- 단기체류	431,646	518,902	597,399	679,874	792,853
미등록 체류자	214,168	208,971	251,041	355,126	390,281

자료: 법무부 출입국, 외국인정책 본부. (2020). 2019 출입국·외국인정책 통계연보. p.38, p.76.

[그림 4-17] 체류외국인 증감추이

(단위: 명)



자료: 통계청 e나라지표. (2020b). 체류외국인 현황(2008-2020).http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=2756에서 2020. 11. 13. 인출.

이처럼 한국에서 사회 구성원이 점차 다양해짐에 따라 이민자들의 다양한 목소리를 반영하여 보다 실효성 있는 정책 및 제도를 정비하는 것이 그 어느 때보다 중요해 지고 있다. 그렇지만 현실에서 이민자들 다수의 삶은 매우 취약하고 불안정한 상태에 놓여 있는 것이 현실이다(Schierup & Jorgensen, 2016). Lewis, Dwyer, Hodkinson, & Waite(2015)은 이민자들이 겪는 중첩된 불안정한 상태를 ‘하이퍼 프레카리아트’라고 지칭하였다. 하이퍼 프레카리아트는 주변부의 사회 법적 지위와 노동시장의 지위 결과로 이민자들이 경험하는 다층적인 불안정을 의미한다(Baey & Yeoh, 2018). 또는 법으로 보장하는 고용 보호, 사회적 권리 등 노동자들의 자격 및 권리가 현실에서는 침해당하거나 보장받지 못하는 취약한 계층으로 이해하기도 한다(Zou, 2015).

이민자들이 경험하는 하이퍼 프레카리아트는 이중적 노동시장 구조뿐만 아니라 이민자 체류자격, 제한적인 이민정책 그리고 반이민정서 등의

사회적 정서 및 분위기에 의해 끊임없이 재생산되고 있다. 무엇보다 이민자들의 체류자격은 하이퍼 프리카리아트의 주요 원인으로 들 수 있다. 이민자들은 수용국의 국적이 없는 대신 단기 혹은 장기 체류자격으로 거주한다. 이민자들은 시민권이 부재하기 때문에 단체를 조직하거나 사회적 보호를 받기에는 취약할 수밖에 없다(Berntsen, 2016; Garcés-Mascareñas, 2010, p.87). 특히, 체류자격은 보통 그들의 직업과 밀접하게 관련이 있기 때문에 체류자격에 따라 고용 관계의 문제 혹은 고용불안이 발생하기도 하며, 이는 곧 이들의 생활 불안정으로 이어지게 된다(Baey & Yeoh, 2018; Banki, 2013; Strauss & McGrath, 2017, p.203). 만약 이민자들이 직업을 잃거나 중도에 그만두게 될 경우, 예상치 못한 본국 송환 등의 위험에 노출될 수도 있다(Banki, 2013).

제한적인 이민정책 역시 또 다른 요인이다(Lewis et al., 2015). 제한적인 이민 거버넌스는 이민자와 내국인의 비대칭적인 고용 관계를 조성한다. 실제로 몇몇 국가에서는 이민자들의 시민권 취득 요건을 강화함으로써 수용국의 구미에 맞는 소수의 엘리트 이민자를 적극적으로 받아들여려는 등의 이중적인 태도도 심심치 않게 발견되고 있다(Siegmann & Schiphorst, 2016, p.118). 그러나 강화된 비자 정책 혹은 제한적인 이민 정책을 실시하는 것이 오히려 역효과를 낳기도 한다. 예를 들어, 스페인 내의 볼리비아 출신 이민자들은 이민정책이 강화되자, 본국으로 돌아가는 대신 스페인에 최대한 머물면서 불안정한 일자리나 악화된 노동 환경을 오히려 감내하며 자국 내 가족들에게 송금(remittance)을 하는 것으로 나타났다(Bastia, 2011).

최근에는 반이민정서 혹은 제노포비아 등으로 인해 이민자가 법적 권리를 보호받지 못하거나 심지어는 침해당하는 일도 벌어지고 있다. 물론 이민자의 권리구제에 대한 필요성과 인식 개선에 대한 움직임과 자성의

목소리가 곳곳에 있지만, 유럽 극우 세력들이 각국에서 정치세력으로 떠오르는 만큼 이를 완전히 잠재우기는 현재로서는 어려워 보인다.

따라서 이 장에서는 이민자의 하이퍼 프레카리아트의 주요 원인 중 하나인 체류자격을 중심으로 이민자의 하이퍼 프레카리아트에 대해 살펴보고, 정책적 함의점을 도출하고자 한다. 국외 연구에서는 특정 유형의 이민자 혹은 체류자격을 가진 이들의 노동시장에서 경험하는 어려움 혹은 적응에 초점을 두었지만(Anderson, Ruhs, Rogaly, & Spenceret, 2006; McKay, Markova, Paraskevopoulou, & Wright, 2009; Valentine, 2010) 본절에서는 다양한 유형의 이민자를 한 데 아우르는 측면에서 차별성이 있다. 또한, 국내 이주연구에서 잘 다뤄지지 않은 프레카리아트라는 개념을 통해 이들의 상황을 다차원적으로 살펴본다는 점에서 또 다른 차별성이 있다고 하겠다.

2. 연구의 내용 및 방법

가. 연구 방법

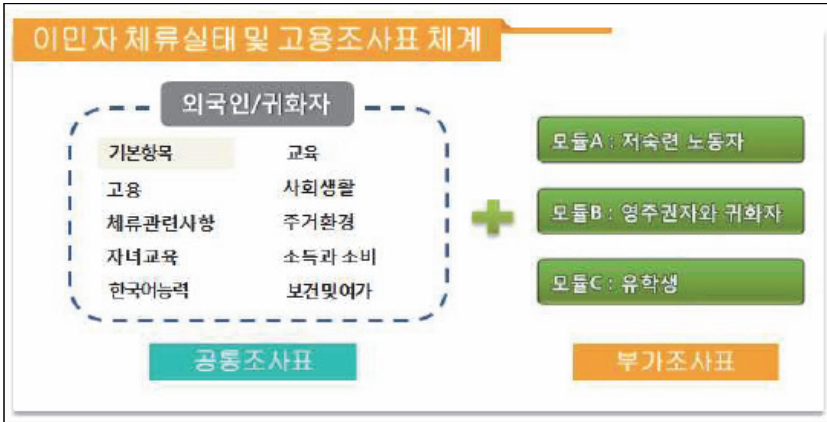
1) 분석 자료

본 연구에서는 통계청의 ‘이민자 체류실태 및 고용조사’의 원자료를 활용하였다. 이 조사는 이민자들의 체류관리, 사회통합 현황을 파악하고, 국내 체류 외국인과 귀화허가자의 실태 파악을 통해 체류관리 및 사회통합 등 이민자 관련 정책수립을 목적으로 수행되고 있다(통계청, 2019, p.6). 해당 조사 이전에는 외국인 고용조사가 2012년부터 2016년까지 4년간 실시되었다. 그러나 외국인 고용조사는 국내 외국인의 취업 및 실업

과 같은 고용현황 파악에 한정되어 있다는 비판이 제기되어, 2016년에는 장기체류 외국인과 귀화자를 조사대상에 추가하여 이민자의 체류실태를 파악하고자 시험조사가 실시되었다(통계청, 2019). 2017년부터 이민자 체류실태 및 고용조사가 본격적으로 실시되었다(통계청, 2019). 이 조사는 공통조사항목인 인구 사회학적 특성, 이민인구특성 및 이민 가구 특성과 같은 기본항목, 고용 그리고 체류 사항에 대해 매년 조사하고, 부가조사표는 특정 체류자격을 대상으로 3년마다 실시하고 있다(통계청, 2019, p.12). 여기서 특정 체류자격은 비전문취업·유학생, 방문취업 및 재외동포 그리고 영주권자 및 귀화허가자를 포함한다(통계청, 2019). 2019년 조사에서는 2019년 1월 31일 기준 법무부 등록외국인 및 국내거소 신고 외국국적동포 명부에서 216개¹⁶⁾ 시군구 내 거주하는 모든 외국인을 추출하고, 1상에서 추출된 시군구 내 외국인 명부 중 시도별 16개 층으로 층화하고 체류자격 및 국적별로 외국인을 추출하는 이상추출법(two-phase sampling)을 사용하였다. 설문조사는 매년 지방청(사무소) 조사담당자가 표본 이민자의 거주지 또는 직장(사업체)을 방문하여 조사대상자를 만나 조사표를 작성하는 면접조사 방식으로 수집하였다(통계청, 2019, p.1). 본 조사는 2019년 5월에 만 15세 이상 외국인 18,243명이 참여하였다.

16) 전에 229개 시군구 내에서 외국인 수가 300명 미만인 13개를 제외하여, 216개 내에서 추출하였음(통계청, 2019, p.28).

[그림 4-18] 이민자 체류실태 및 고용조사표 체계



자료: 통계청. (2019). 이민자 체류실태 및 고용조사 통계정보보고서. p.12 인용.

2) 하이퍼 프레카리아트 측정

하이퍼 프레카리아트 측정을 위해 본 연구에서는 가이 스탠딩(Guy Standing)이 제시한 노동보장의 7개 형태를 참고하였다(표 4-57).

〈표 4-57〉 산업과 관련된 시민 자격에 속하는 노동보장의 형태들

형태	설명
노동시장 보장	• 소득을 올릴 적당한 기회, 숙련기술이 희석되는 것을 막을 장벽.
고용 보장	• 자의적 퇴출로부터의 보호.
직무 보장	• 고용되어 적임인 자리를 유지할 능력과 기회, 숙련기술이 희석되는 것을 막을 장벽. 신분과 소득에서 “상향” 이동할 기회.
근로안전 보장	• 일하는 중에 발생하는 사고와 질환으로부터의 보호.
숙련기술 재생산 보장	• 수습 기간, 취업훈련 등을 통해 숙련기술을 얻을 기회는 물론이고 실력을 사용할 기회.
소득 보장	• 적당한 안정적 소득의 확약.
대표권 보장	• 노동시장에서 집단적 목소리 갖기.

자료: 가이 스탠딩. (2011). 프레카리아트, 새로운 위험한 계급(김태호 옮김, 2014). 경기: 박종철출판사. p.29.

본 연구에서는 7가지 유형 중 가용한 자료를 바탕으로 직무 보장, 숙련 기술 재생산 보장, 근로안전 보장, 소득 보장을 살펴보도록 한다. 또한, 기존 선행연구들을 참고하여 이민자의 하이퍼 프레카리아트에서 중요하게 다뤄지는 사회보장 그리고 불안정한 노동 환경에서 경험하는 직장 관계를 추가로 다루고자 한다. 따라서 하이퍼 프레카리아트의 총 6가지 유형을 살펴보고자 한다. 각각에 대한 설명은 아래 <표 4-58>과 같다.

<표 4-58> 하이퍼 프레카리아트와 관련된 주요 변수 설명

구분	설명
직무 보장	- 고용계약 기간 - 직장 이직 횟수 - 변경 직장의 동일업종 여부 - 근무 직장 승진기회 만족도
숙련기술 재생산 보장	- 지난 1년간 받은 교육 또는 지원서비스 - 필요한 교육 또는 지원서비스
근로안전 보장	산재보험 가입 여부
소득 보장	- 입국 전 임금 차이 - 한국인 노동자와 임금 비교 - 근무 직장 임금만족도
사회보장	- 국민연금 가입 여부 - 건강보험 가입 여부 - 고용보험 가입 여부
직장 관계	- 근무 직장 동료 관계 만족도 - 근무 직장 상사 관계 만족도

주: 자료를 참조하여 재구성함.

자료: 가이스탠딩. (2011). 프레카리아트, 새로운 위험한 계급(김태호 옮김, 2014). 경기: 박종철출판사. p.29.

3) 응답자의 특성

이 조사에 참여한 응답자의 인구사회학적 특성은 <표 4-59>와 같다. 먼저, <표 4-59>는 본 연구에서 살펴볼 응답자 중 체류자격에 있어 유학생 및 기타 체류자격을 제외한 15,129명의 인구 사회학적 특성임을 밝힌

다. 성별의 경우, 남자가 48.5%이고 여성은 51.5% 나타나 여성이 좀 더 많았다. 연령은 30대 비율이 33.4%로 가장 많았고, 15-29세는 24.6%, 40대는 15.7%, 50대는 14.9% 그리고 60세 이상은 11.4% 순이었다. 혼인상태로는 71%가 배우자가 있었고, 29%는 미혼, 사별, 이혼 등의 이유로 배우자가 없었다. 거주 지역의 경우, 경기도에 거주하는 비율이 20.4%로 제일 높았고 서울이 15%, 대전·충남·충북·세종에 거주하는 비율이 14.8%, 부산·울산·경남이 14.1%였다. 학력 수준은 고졸이 42.7%로 약 절반 이상을 차지하였고, 전문대를 포함한 대졸 이상은 26.8%, 중졸은 20.9% 그리고 초졸 이하는 9.6%이었다. 월평균 소득은 200만 원에서 300만 원 미만을 받는 이들은 35.4%, 100만 원에서 200만 원을 받는다고 응답한 이들은 24.1%, 소득이 없는 이들은 22.6%, 300만 원 이상은 12.8%, 100만 원 미만은 5.1%였다. 경제활동 상태로는 취업자가 72.6%로 다수를 차지하였고, 비경제활동인구는 23.8% 그리고 실업자는 3.6%였다. 종사상 지위의 경우 상용 노동자는 42.2%, 임시 노동자가 14.6%, 일용 노동자는 10.7%, 고용원 없는 자영업자가 2.6%, 고용원 있는 자영업자는 1.5%, 무급 가족 종사자는 1.1%로 나타났다. 마지막으로 체류자격으로는 한국 국적 취득자는 30.2%로 가장 많았고 재외동포는 21.8%, 비전문취업은 17.3%, 방문취업은 11.3%, 결혼이민자는 8.8%, 영주권자는 7.5%, 전문 인력은 3.1%를 차지하였다.

〈표 4-59〉 응답자 분포

(단위: 명, %)

구분		빈도	백분율
전체		15,129	100
성별	남성	7,332	48.5
	여성	7,797	51.5

구분		빈도	백분율
연령	15-29세	3,715	24.6
	30-39세	5,057	33.4
	40-49세	2,369	15.7
	50-59세	2,258	14.9
	60세 이상	1,730	11.4
배우자 유무 (혼인 상태)	유배우자	10,742	71.0
	무배우자	4,387	29.0
거주 지역	서울	2,264	15.0
	인천	1,274	8.4
	경기	3,091	20.4
	부산, 울산, 경남	2,139	14.1
	대전, 충남, 충북, 세종	2,238	14.8
	대구, 경북	1,436	9.5
	광주, 전남, 전북	1,721	11.4
	강원, 제주	966	6.4
학력 수준	초졸 이하	1,449	9.6
	중졸	3,161	20.9
	고졸	6,465	42.7
	대졸 이상(전문대 포함)	4,054	26.8
월평균 소득	없음	3,415	22.6
	100만 원 미만	777	5.1
	100만 원 - 200만 원 미만	3,641	24.1
	200만 원 - 300만 원 미만	5,355	35.4
	300만 원 이상	1,941	12.8
	취업자	10,988	72.6
경제활동 상태	실업자	542	3.6
	비경제활동인구	3,599	23.8
종사상 지위	상용 노동자	6,384	42.2
	임시 노동자	2,213	14.6
	일용 노동자	1,616	10.7
	고용원 있는 자영업자	229	1.5
	고용원 없는 자영업자	387	2.6
	무급 가족 종사자	159	1.1
체류자격	비전문취업	2,618	17.3
	방문취업	1,712	11.3
	전문 인력	468	3.1
	재외동포	3,302	21.8
	영주권자	1,133	7.5
	결혼이민자	1,327	8.8
	한국 국적 취득자	4,569	30.2

자료: 통계청 MDIS. (2019b). 이민자체류실태 및 고용조사[데이터파일].

3. 분석 결과

가. 체류자격에 따른 하이퍼 프레카리아트

1) 직무 보장

체류자격에 따른 고용계약 기간을 살펴보았다. 조사 전체의 41.8%가 3년 이상 고용계약을 맺고 있는 것으로 확인되었다. 비전문취업자는 3년 이상 고용계약을 한 경우가 37.3%로 압도적으로 높았는데 그 이유는 비전문취업자들은 보통 3년의 범위 내에서 취업 활동이 승인되기 때문이다. 반면, 다른 체류자격에서 고용계약기간은 상대적으로 다양했다.

〈표 4-60〉 체류자격에 따른 고용계약 기간

(단위: 명, %)

분류	고용계약 기간					χ^2
	1개월 미만	1개월 ~ 1년 미만	1년~2년 미만	2년~3년 미만	3년 이상	
비전문취업	1,074 (0.3)	10,088 (2.6)	23,226 (5.9)	34,661 (8.8)	146,800 (37.3)	233412.555***
방문취업	18,322 (4.7)	14,726 (3.7)	8,465 (2.2)	4,798 (1.2)	7,655 (1.9)	
전문 인력	0 (0.0)	5,745 (1.5)	15,548 (4.0)	4,432 (1.1)	3,774 (1.0)	
재외동포	11,220 (2.9)	18,545 (4.7)	15,225 (3.9)	3,247 (0.8)	4,962 (1.3)	
영주권자	3,830 (1.0)	7,254 (1.8)	6,747 (1.7)	897 (0.2)	620 (0.2)	
결혼이민자	1,045 (0.3)	4,879 (1.2)	7,148 (1.8)	940 (0.2)	104 (0.0)	
한국 국적 취득자	1,087 (0.3)	2,837 (0.7)	2,544 (0.6)	212 (0.1)	423 (0.1)	
합계	36,578 (9.3)	64,074 (16.3)	78,903 (20.1)	49,187 (12.5)	164,338 (41.8)	

주: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001. 가중치 적용함.
자료: 통계청 MDIS. (2019b). 이민자체류실태 및 고용조사[데이터파일].

다음으로, 체류자격에 따른 직장 이직 횟수는 <표 4-61>과 같다. 전체 조사 응답자 중 84.8%는 직장 이직을 1회 경험했다고 응답하였다. 특히, 비전문취업, 방문취업, 그리고 재외동포자들은 1회라고 응답하는 경우가 다른 체류자격을 지닌 이들보다 상대적으로 많았다. 그 이유는 비전문취업자와 방문취업(H2)자는 사업장의 휴업 및 폐업, 사용자의 근로조건 위반 또는 부당한 처우, 상해를 입는 경우, 근로계약을 해지되거나 계약이 갱신되지 못하는 경우에만 사업장 변경을 신청할 수 있기 때문이다. 그러나 외국인 노동자 본인이 이와 같은 조건들이 위반되었다는 점을 직접 증명해야하기 때문에 현실적으로는 사업장 변경에 있어 많은 어려움을 겪는다. 심지어 이들 스스로가 다른 사업장으로 옮기면서 불법체류자로 전락하는 경우가 발생하기도 한다.

<표 4-61> 체류자격에 따른 직장 이직 횟수

(단위: 명, %)

분류	직장 이직 횟수			χ^2
	1회	2회	3회 이상	
비전문취업	25,426(19.7)	1,177(0.9)	427(0.3)	4813.640***
방문취업	27,620(21.4)	2,747(2.1)	4,366(3.4)	
전문 인력	2,434(1.9)	0(0)	0(0)	
재외동포	30,965(24.0)	2,190(1.7)	2,961(2.3)	
영주권자	10,524(8.2)	787(0.6)	1,800(1.4)	
결혼이민자	7,259(5.6)	1,237(1.0)	1,294(1.0)	
한국 국적 취득자	5,128(4.0)	422(0.3)	253(0.2)	
합계	109,356(84.8)	8,560(6.6)	11,101(8.6)	

주: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001. 가중치 적용함.
 자료: 통계청 MDIS. (2019b). 이민자체류실태 및 고용조사[데이터파일].

체류자격에 따른 변경 직장의 동일업종 여부는 <표 4-62>와 같다. 전체 응답자의 약 절반 이상인 54.3%는 이전 업종과는 다른 업종에 근무하는 것으로 나타났다. 흥미로운 점은 비전문취업자 그리고 방문취업자 모두 제조업, 건설업, 서비스업 그리고 농축산어업 등 근무할 수 있는 업종이 한정되어 있음에도 불구하고 비전문취업자는 이직 후 다른 업종에 근무하고, 방문취업자는 이직 후 동일 업종에 근무한다는 비율이 높았다(고용허가제, 2020). 반면, 재외동포는 다른 업종에 근무한다는 비율이 높았는데 이들의 체류자격은 비전문취업 혹은 방문취업과 달리 직업 선택의 자유를 보장 받기 때문으로 보인다. 그리고 전문 인력은 본인의 전문성으로 인해 지속적으로 동일업종에 근무하는 것으로 이해할 수 있다.

<표 4-62> 체류자격에 따른 변경 직장의 동일업종 여부

(단위: 명, %)

분류	변경 직장의 동일업종 여부		
	동일업종	다른 업종	χ^2
비전문취업	9,707(7.5)	17,323(13.4)	3535.916***
방문취업	18,426(14.3)	16,308(12.6)	
전문 인력	2,016(1.6)	418(0.3)	
재외동포	15,750(12.2)	20,367(15.8)	
영주권자	6,263(4.9)	6,849(5.3)	
결혼 이민자	4,776(3.7)	5,015(3.9)	
한국 국적 취득자	2,039(1.6)	3,764(2.9)	
합계	58,977(45.7)	70,044(54.3)	

주: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001. 가중치 적용함.
 자료: 통계청 MDIS. (2019b). 이민자체류실태 및 고용조사[데이터파일].

비전문취업, 방문취업, 그리고 재외동포와 같이 주로 저숙련 저임금 직종에 근무하는 이들의 승진기회 만족도는 ‘해당 없음’이 월등히 많았다. 앞서 말했듯이, 이러한 결과는 이들의 제한적인 고용계약 및 근로조건에 의한 결과로 해석될 수 있다. 특히, 비전문취업자의 경우 고용계약 기간이 3년으로 제한되어 있기 때문에 사실상 승진하는 것은 어렵다고 볼 수 있다. 한편, 정주형 이민자로 분류되는 결혼이민자, 영주권자, 그리고 한국 국적 취득자의 승진기회 만족도 역시 높게 나오지 않았다.

〈표 4-63〉 체류자격에 따른 승진기회 만족도

(단위: 명, %)

분류	승진기회 만족도						χ^2
	매우 만족	약간 만족	보통	약간 불만족	매우 불만족	해당 없음	
비전문 취업	30,621 (3.9)	33,067 (4.2)	72,726 (9.3)	9,304 (1.2)	3,872 (0.5)	111,245 (14.3)	68557.731 ***
방문취업	3,635 (0.5)	6,942 (0.9)	20,480 (2.6)	6,746 (0.9)	2,785 (0.4)	116,230 (14.9)	
전문 인력	6,118 (0.8)	5,592 (0.7)	12,578 (1.6)	3,449 (0.4)	459 (0.1)	10,022 (1.3)	
재외동포	6,910 (0.9)	17,229 (2.2)	36,182 (4.6)	10,916 (1.4)	2,949 (0.4)	105,348 (13.5)	
영주권자	3,730 (0.5)	7,832 (1.0)	15,807 (2.0)	2,833 (0.4)	1,497 (0.2)	36,524 (4.7)	
결혼 이민자	2,444 (0.3)	4,546 (0.6)	12,137 (1.6)	3,242 (0.4)	909 (0.1)	25,759 (3.3)	
한국 국적 취득자	1,205 (0.2)	2,712 (0.3)	6,548 (0.8)	1,568 (0.2)	573 (0.1)	14,404 (1.8)	
합계	54,663 (7.0)	77,920 (10.0)	176,458 (22.6)	38,058 (4.9)	13,044 (1.7)	419,532 (53.8)	

주: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001. 가중치 적용함.

자료: 통계청 MDIS. (2019b). 이민자체류실태 및 고용조사[데이터파일].

2) 숙련기술 재생산 보장

체류자격에 따른 지난 1년간 받은 교육 또는 지원서비스는 <표 4-64>와 같다. 전제 응답자 중 재외동포가 교육 및 지원 서비스를 가장 많이 받은 것으로 나타났고, 방문취업 그리고 비전문취업자가 2, 3위를 차지하였다. 흥미로운 점은 체류자격과 상관없이 응답자 모두 업무 능력 향상을 위한 관련 교육 및 서비스를 받았다는 응답이 가장 높았다.

<표 4-64> 체류자격에 따른 지난 1년간 받은 교육 또는 지원서비스(복수응답)

(단위: 명, %)

분류	비전문 취업	방문취업	전문 인력	재외동포	영주권자	결혼 이민자	한국 국적 취득자
창업을 위해	1,432 (0.9)	961 (0.6)	212 (0.1)	3,067 (1.9)	765 (0.5)	1,240 (0.8)	727 (0.4)
(재)취업을 위해	3,212 (2.0)	16,455 (10.0)	241 (0.1)	14,416 (8.8)	4,141 (2.5)	3,625 (2.2)	2,904 (1.8)
업무 능력 향상을 위해	24,917 (15.2)	18,233 (11.1)	5,006 (3.0)	22,273 (13.5)	8,083 (4.9)	4,213 (2.6)	3,293 (2.0)
자격증 취득을 위해	1,313 (0.8)	6,089 (3.7)	1,180 (0.7)	12,234 (7.4)	2,535 (1.5)	1,967 (1.2)	1,582 (1.0)
체류자격 변경을 위해	1,358 (0.8)	6,184 (3.8)	181 (0.1)	4,114 (2.5)	398 (0.2)	1,695 (1.0)	251 (0.2)
기타	0 (0.0)	495 (0.3)	232 (0.1)	343 (0.2)	465 (0.3)	600 (0.4)	232 (0.1)
합계	30,285 (18.4)	42,844 (26.1)	6,569 (4.0)	49,611 (30.2)	15,045 (9.1)	11,992 (7.3)	8,097 (4.9)

주: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001. 가중치 적용함.

자료: 통계청 MDIS. (2019b). 이민자체류실태 및 고용조사[데이터파일].

다음으로, 응답자들에게 필요한 교육이나 지원서비스에 대해 물어보았다. 비전문취업자, 전문 인력, 영주권자, 결혼 이민자 그리고 한국 국적 취득자는 한국어 교육을 가장 필요로 하였다. 그 이유를 살펴보면 다음과 같

다. 우선, 비전문취업자들은 입국하기 전에 한국어 교육을 받지만 교육 기간이 자체가 매우 짧고 아주 기초적인 한국어 교육만을 제공하기 때문에 직장 생활에서 원활한 한국어를 구사하기에는 많은 어려움을 겪을 수밖에 없다(이수경, 변숙영, 장명희, 정현주, 2008). 반면, 방문취업으로 입국한 상당수는 재외동포(F-4)비자를 취득한 후 장기적으로는 영주자격(F-5)을 획득하여 한국에 정착하고자 하는 경향이 많기 때문에(전용일 외, 2017) 방문취업자는 출입국 및 체류 관련 교육 또는 상담을 필요로 하였다. 흥미로운 점은 정주형 이민자로 분류되는 영주권자와 결혼이민자 그리고 한국 국적을 취득한 이들도 한국어 교육을 필요로 하는 것으로 나타났다. 이를 통해 언어는 이민 배경을 가진 이들이 수용국에 정착하고 적응하기 위해 지속적으로 필요로 하는 필수 요소라고 볼 수 있다.

〈표 4-65〉 체류자격에 따른 받은 필요한 교육 또는 지원서비스(복수응답)

(단위: 명, %)

분류	비전문 취업	방문취업	전문 인력	재외동포	영주권자	결혼 이민자	한국 국적 취득자
한국어 교육	111,199 (16.4)	26,056 (3.8)	15,625 (2.3)	39,604 (5.9)	27,038 (4.0)	64,360 (9.5)	22,859 (3.4)
한국사회 이해 교육	42,502 (6.3)	32,718 (4.8)	5,765 (0.9)	33,997 (5.0)	14,038 (2.1)	20,085 (3.0)	9,620 (1.4)
출입국 및 체류관련 교육 또는 상담	66,312 (9.8)	71,068 (10.5)	6,017 (0.9)	67,249 (9.9)	22,469 (3.3)	18,915 (2.8)	9,996 (1.5)
자격증 취득 및 취업 교육	18,060 (2.7)	49,724 (7.3)	5,059 (0.7)	72,789 (10.8)	23,438 (3.5)	12,686 (1.9)	9,898 (1.5)
취업 관련 정보 제공 및 일자리 소개	33,277 (4.9)	47,798 (7.1)	3,852 (0.6)	50,855 (7.5)	18,685 (2.8)	12,322 (1.8)	7,659 (1.1)
생활정보 지원 서비스	19,980 (3.0)	11,646 (1.7)	2,335 (0.3)	13,276 (2.0)	4,196 (0.6)	5,587 (0.8)	3,074 (0.5)

분류	비전문 취업	방문취업	전문 인력	재외동포	영주권자	결혼 이민자	한국 국적 취득자
통번역 서비스	26,168 (3.9)	4,531 (0.7)	3,855 (0.6)	6,433 (1.0)	3,395 (0.5)	5,561 (0.8)	2,496 (0.4)
사회활동지 원서비스	9,224 (1.4)	2,795 (0.4)	1,515 (0.2)	4,190 (0.6)	3,025 (0.4)	6,169 (0.9)	2,942 (0.4)
임신, 출산 및 가족 관련 지원 서비스	1,507 (0.2)	1,719 (0.3)	698 (0.1)	8,703 (1.3)	5,637 (0.8)	24,964 (3.7)	9,765 (1.4)
자녀의 학습 및 교육지원 서비스	602 (0.1)	1,715 (0.3)	652 (0.1)	5,782 (0.9)	8,150 (1.2)	14,723 (2.2)	8,137 (1.2)
의료상담 및 진료서비스	31,706 (4.7)	17,467 (2.6)	9,582 (1.4)	28,906 (4.3)	11,254 (1.7)	10,433 (1.5)	4,930 (0.7)
임대주택 등 주거지원 서비스	6,685 (1.0)	5,998 (0.9)	3,698 (0.5)	7,936 (1.2)	3,585 (0.5)	3,773 (0.6)	1,529 (0.2)
기타	905 (0.1)	1,061 (0.2)	476 (0.1)	1,876 (0.3)	713 (0.1)	827 (0.1)	361 (0.1)
합계	161,471 (23.9)	132,350 (19.6)	24,794 (3.7)	172,257 (25.4)	64,476 (9.5)	86,477 (12.8)	35,067 (5.2)

주: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001. 가중치 적용함.
 자료: 통계청 MDIS. (2019b). 이민자체류실태 및 고용조사(데이터파일).

3) 근로안전 보장

체류자격에 따른 산재보험 가입 여부를 살펴보면, 방문취업을 제외한 기타 체류자격을 가진 이들의 산재보험 가입률은 대체적으로 높은 것으로 나타났다. 반면, 방문취업자는 다른 체류자격에 비해 산재보험에 가입되어 있지 않다는 응답이 상대적으로 더 높았다. 실제로 2017년 조사에서 고려인과 조선족 참여자의 3분의 1정도만 산재보험에 가입되었다는 결과에 비춰볼 때(전용일 외, 2017), 이들의 산재보험 가입 수준이 전반적으로 낮은 것을 알 수 있다.

〈표 4-66〉 체류자격에 따른 산재보험 가입 여부

(단위: 명, %)

분류	산재보험 가입 여부			χ^2
	가입되어 있음	가입되어 있지 않음	모르겠음	
비전문취업	237,263(30.4)	16,553(2.1)	7,019(0.9)	127235.473***
방문취업	70,407(9.0)	76,566(9.8)	9,845(1.3)	
전문 인력	28,067(3.6)	5,431(0.7)	4,720(0.6)	
재외동포	100,660(12.9)	70,402(9.0)	8,472(1.1)	
영주권자	42,100(5.4)	22,582(2.9)	3,540(0.5)	
결혼이민자	27,442(3.5)	18,868(2.4)	2,728(0.3)	
한국 국적 취득자	17,614(2.3)	8,337(1.1)	1,059(0.1)	
합계	523,553 (67.2)	218,739 (28.1)	37,383 (4.8)	

주: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001. 가중치 적용함.

자료: 통계청 MDIS. (2019b). 이민자체류실태 및 고용조사[데이터파일].

그러나 산재보험 가입을 한다고 해서 산재로부터 이들이 완벽하게 보호받는 것은 아니다. 〈표 4-67〉은 한국인과 외국인의 산업재해자와 산재 사망자를 비교해서 보여주는데 한국인뿐만 아니라 외국인의 산업재해자 및 산재사망자가 2014년부터 2018년까지 증가되는 추세임을 알 수 있다. 주목할 점은 한국인보다 외국인의 산업재해자의 지난 5년간 증가율이 19.8%로 내국인의 12%보다 훨씬 높아졌다는 것이다. 또한, 지난 5년간 외국인 산재사망자의 증가율은 60%로 내국인의 13.7%보다 약 4.5배 더 높았다. 그러나 이주노동자의 산재보험 처리율이 발생률의 절반도 안 되는 점을 고려할 때, 실제로 외국인의 산업재해자 수는 아래 표에 제시된 것보다 훨씬 더 많을 것으로 추정된다(박우, 박준도, 정영섭, 허설화, 2015; 이창원 외, 2015).

〈표 4-67〉 이주노동자 산재 현황

(단위: 명, %)

구분		2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	5년간 증감율
산업 재해자	총계	90,909	90,129	90,656	89,848	102,305	12.5
	한국인	84,865	83,680	83,928	83,546	95,066	12.0
	외국인	6,044	6,449	6,728	6,302	7,239	19.8
	비율	6.6	7.2	7.4	7.0	7.1	
산재 사망자	총계	992	955	969	964	971	-2.1
	한국인	918	859	894	874	857	-6.6
	외국인	74	96	75	90	114	54.1
	비율	7.5	10.1	7.7	9.3	11.7	

주: 자료를 바탕으로 재구성함. 증가율은 소수 둘째자리에서 반올림함.
 자료: 윤지연. (2019. 10. 4.). 5년간 이주노동자 산재사망률 60% 급증. 민중언론 참세상. <http://www.newscham.net/news/view.php?board=news&nid=104349>에서 2020. 11. 09. 인출.

4) 소득 보장

입국 전 임금 차이에 대해 살펴본 결과, 모든 유형의 체류자격에서 한국에 입국한 후 임금이 더 많아졌다고 응답하였다.

〈표 4-68〉 체류자격에 따른 입국 전 임금 차이

(단위: 명, %)

분류	입국 전 임금 차이			χ^2
	많음	비슷함	적음	
비전문취업	89,709(37.8)	4,404(1.9)	1,699(0.7)	33260.504***
방문취업	40,287(17.0)	8,237(3.5)	2,429(1.0)	
전문 인력	7,529(3.2)	8,328(3.5)	2,622(1.1)	
재외동포	36,326(15.3)	8,524(3.6)	4,947(2.1)	
영주권자	3,575(1.5)	808(0.3)	531(0.2)	
결혼이민자	8,787(3.7)	2,320(1.0)	1,605(0.7)	
한국 국적 취득자	3,378(1.4)	794(0.3)	263(0.1)	
합계	189,591 (80.0)	33,415 (14.1)	14,096(5.9)	

주: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$. 가중치 적용함.
 자료: 통계청 MDIS. (2019b). 이민자체류실태 및 고용조사[데이터파일].

다음으로, 한국인 노동자와의 임금을 비교하면 모든 유형의 체류자격에서 본인과 한국인 노동자와 임금 수준이 비슷하다고 응답하였다. 그러나 비전문취업, 방문취업 그리고 재외동포는 한국인 노동자보다 임금이 약간 적다는 응답이 약간 많다는 응답보다 높게 나타나 실제 현장에서는 한국인과의 임금 격차가 어느 정도 존재하는 것을 알 수 있다.

〈표 4-69〉 체류자격에 따른 한국인 노동자와 임금 비교

(단위: 명, %)

분류	한국인 노동자와 임금 비교						χ^2
	매우 많음	약간 많음	비슷함	약간 적음	매우 적음	모르겠음	
비전문취업	8,455 (1.1)	18,709 (2.4)	149,429 (19.2)	50,249 (6.4)	7,717 (1.0)	26,275 (3.4)	29220.411***
방문취업	1,229 (0.2)	6,259 (0.8)	106,396 (13.6)	30,085 (3.9)	4,470 (0.6)	8,380 (1.1)	
전문 인력	1,372 (0.2)	4,820 (0.6)	16,042 (2.1)	8,154 (1.0)	1,782 (0.2)	6,047 (0.8)	
재외동포	3,143 (0.4)	10,323 (1.3)	122,158 (15.7)	31,877 (4.1)	3,850 (0.5)	8,183 (1.0)	
영주권자	1,066 (0.1)	4,921 (0.6)	48,035 (6.2)	10,542 (1.4)	1,556 (0.2)	2,104 (0.3)	
결혼이민자	978 (0.1)	3,328 (0.4)	32,333 (4.1)	8,134 (1.0)	1,796 (0.2)	2,469 (0.3)	
한국 국적 취득자	358 (0.0)	1,353 (0.2)	20,605 (2.6)	3,223 (0.4)	645 (0.1)	826 (0.1)	
합계	16,601 (2.1)	49,713 (6.4)	494,998 (63.5)	142,264 (18.2)	21,816 (2.8)	54,284 (7.0)	

주: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001. 가중치 적용함.

자료: 통계청 MDIS. (2019b). 이민자체류실태 및 고용조사[데이터파일].

비전문취업자가 근무하는 직장 임금에 만족한다는 응답은 다른 체류자격에 비해 높았다. 즉, 이민자들은 한국인 노동자와 임금 수준은 비슷하지만 본국과 달리 임금 수준이 높아 만족도가 높은 것으로 이해해 볼 수 있다. 반면 방문취업, 재외동포, 영주권자, 결혼이민자, 한국 국적 취득자

모두 현재 근무하는 직장의 임금만족도는 보통이라고 답하였다.

〈표 4-70〉 체류자격에 따른 근무 직장 임금만족도

(단위: 명, %)

분류	근무 직장 임금만족도					
	매우 만족	약간 만족	보통	약간 불만족	매우 불만족	χ^2
비전문취업	100,108 (12.8)	90,219 (11.6)	55,782 (7.2)	13,555 (1.7)	1,171 (0.2)	73287.516***
방문취업	21,721 (2.8)	50,145 (6.4)	56,745 (7.3)	26,176 (3.4)	2,032 (0.3)	
전문 인력	11,649 (1.5)	13,926 (1.8)	8,850 (1.1)	3,224 (0.4)	568 (0.1)	
재외동포	27,928 (3.6)	58,182 (7.5)	62,896 (8.1)	26,510 (3.4)	4,018 (0.5)	
영주권자	10,699 (1.4)	21,628 (2.8)	24,029 (3.1)	11,094 (1.4)	774 (0.1)	
결혼이민자	8,407 (1.1)	13,012 (1.7)	18,697 (2.4)	7,847 (1.0)	1,075 (0.1)	
한국 국적 취득자	3,669 (0.5)	8,426 (1.1)	10,094 (1.3)	4,341 (0.6)	480 (0.1)	
합계	184,181 (23.6)	255,538 (32.8)	237,093 (30.4)	92,747 (11.9)	10,118 (1.3)	

주: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001. 가중치 적용함.
자료: 통계청 MDIS. (2019b). 이민자체류실태 및 고용조사[데이터파일].

5) 사회보장

이민자 중 국민연금에 가입하지 않았다는 응답은 국민연금에 가입했다는 응답보다 약 2배 정도 많았다. 반면, 건강보험에 가입했다는 응답은 건강보험에 가입하지 않았다는 응답보다 약 4배 이상 많았다. 마지막으로, 고용보험에 가입하지 않았다는 응답은 고용보험에 가입했다는 응답보다는 많았지만 그리 큰 차이가 나지는 않았다.

〈표 4-71〉 사회보장 가입 여부

(단위: 명)

구분	분류	국민연금	건강보험	고용보험
가입 여부	가입하지 않음	11,594	3,254	5,387
	가입하고 있음	5,272	14,568	4,628
	모르겠음	1,377	421	922

주: 고용보험의 경우 결측치 7,306명 발생.

자료: 통계청 MDIS. (2019b). 이민자체류실태 및 고용조사[데이터파일].

국민연금법에 따르면, 만 18세 이상 60세 미만의 외국인은 국민연금 가입대상이다. 이들은 사업장 가입자 혹은 지역 가입자로 가입할 수 있다. 다음 〈표 4-72〉를 보면, 전문 인력을 제외하고는 국민연금에 가입하지 않았다는 이가 훨씬 많다. 특히나 사업장 가입자로 가입할 수 있는 비전문취업자 그리고 방문취업자의 국민연금 미가입률은 매우 높다. 그 이유는 국민연금은 상호주의가 적용되기 때문이다. 구체적으로, 고용허가제로 입국한 비전문취업자 중 중국, 필리핀, 우즈베키스탄은 사업장 가입 및 지역가입 당연적용이 되지만 베트남, 캄보디아, 파키스탄, 방글라데시, 네팔 등은 사업장 가입 및 지역가입 모두 적용이 제외된다. 또 다른 이유로는 사업주가 일부러 국민연금에 가입하지 않는 사례도 종종 존재하는 것으로 나타났다. 종합하자면, 자격 대상이 되는 이주노동자의 국민연금의 낮은 미가입률은 이민자들로 하여금 기본적인 사회안전망조차 제대로 보장받지 못하는 취약한 위치를 단적으로 보여준다고 할 수 있다.

〈표 4-72〉 체류자격에 따른 국민연금 가입 여부 차이

(단위: 명, %)

분류	국민연금 가입 여부			χ^2
	가입하고 있음	가입하지 않음	모르겠음	
비전문취업	73,986(6.9)	150,244(14.0)	36,961(3.4)	72239.747***
방문취업	49,956(4.6)	143,238(13.3)	7,418(0.7)	
전문 인력	20,056(1.9)	13,918(1.3)	4,630(0.4)	
재외동포	87,603(8.1)	214,554(20.0)	10,406(1.0)	
영주권자	43,952(4.1)	55,311(5.1)	4,533(0.4)	
결혼이민자	17,741(1.6)	78,872(7.3)	13,126(1.2)	
한국 국적 취득자	21,934 (2.0)	25,513 (2.4)	1,381 (0.1)	
합계	315,228 (29.3)	681,650 (63.4)	78,455 (7.3)	

주: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001. 가중치 적용함.
 자료: 통계청 MDIS. (2019b). 이민자체류실태 및 고용조사[데이터파일].

건강보험의 경우, 외국인은 내국인과 동일하게 취업 즉시 가입자 자격을 획득한다. 〈표 4-73〉에 나타나듯이, 외국인 건강보험 가입자는 꾸준히 증가하는 것을 확인할 수가 있다. 주요한 이유로는 2006년부터 외국인을 대상으로 건강보험 직장가입 의무화가 된 것이 한몫을 한 것으로 보인다.

〈표 4-73〉 외국인 건강보험 가입자 현황(2013년 - 2019년 6월)

(단위: 명, %)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019.6월	증감률(%)
계(A+B)	641,207	736,092	802,500	883,774	913,150	971,199	967,100	-0.4
직장	478,942	551,287	594,316	635,295	642,734	664,529	686,413	3.3
지역	162,265	184,805	208,184	248,479	270,416	306,670	280,687	-8.5
재외국민(A)	24,461	22,660	18,131	20,680	23,259	24,454	24,850	1.6
직장	18,242	17,095	13,957	14,973	16,843	17,472	17,958	2.8
지역	6,219	5,565	4,174	5,707	6,416	6,982	6,892	-1.3
외국인(B)	616,746	713,432	784,369	863,094	889,891	946,745	942,250	-0.5
직장	460,700	534,192	580,359	620,322	625,891	647,057	668,455	3.3
지역	156,046	179,240	204,010	242,772	264,000	299,688	273,795	-8.6

주: 건강보험 가입률은 각 연도 12월 말 기준 외국인등록·거소신고를 한 합법체류 외국인인구 중 건강보험가입자의 비율로 계산. 자료 재구성함.

자료: 건강보험심사평가원, 국민건강보험공단. (2020). 2019 건강보험통계연보. <https://www.hira.or.kr/bbsDummy.do?pgmid=HIRAA020045020000&brdScnBltno=4&brdBltno=2312&pageIndex=1#none>에서 2020. 11. 16. 인출.

특히, 2019년 7월 16일부터는 외국인 건강보험 지역가입 의무화가 시행되기에 이른다(박한술, 2019. 8. 5.). 아래 〈표 4-74〉를 보면, 2019년 7월 지역가입 의무화로 인해 전 년도에 비해 외국인 가입자가 크게 증가한 것을 알 수 있다.

〈표 4-74〉 외국인 건강보험 가입자 현황

(단위: 명)

구분	2018년	2019년
직장가입자 소계	647,057	697,234
가입자	465,830	504,168
피부양자	181,227	193,066
지역가입자 소계	299,688	515,241
세대주(세대수)	139,473	370,686
세대원	160,215	144,555
합 계	946,745	1,212,475
건강보험 가입률*	59.3%	74.2%

주: 건강보험 가입률은 각 연도 12월 말 기준 외국인등록·거소신고를 한 합법체류 외국인인구 중 건강보험가입자의 비율로 계산. 자료 재구성함.

자료: 건강보험심사평가원, 국민건강보험공단. (2020). 2019 건강보험통계연보. <https://www.hira.or.kr/bbsDummy.do?pgmid=HIRAA020045020000&brdScnBltno=4&brdBltno=2312&pageIndex=1#none>에서 2020. 11. 16. 인출.

한편, 고용보험은 국내에 거주(F-2)하거나 영주의 자격(F-5)을 갖는 자에게는 당연 적용되지만, 국내취업활동을 하는 이민자들¹⁷⁾에게는 임의 적용된다. 즉, 정주형 이민자가 아닌 경우 다수의 이민자들에게 고용보험은 임의가입 대상이다. 그 결과 전문 인력과 더불어 정주형 이민자로 분류되는 영주권자, 결혼이민자 그리고 한국 국적 취득자는 가입하고 있다는 응답이 많은 반면 비전문취업, 방문취업, 재외동포는 가입하지 않다는 응답이 많았다(표 4-75). 그러나 2019년 고용보험법 개정으로 인해 비전문취업자와 방문취업자는 고용보험 중 고용안정·직업능력개발사업 가입이 의무화되었고, 2021년부터 기업규모별 단계별 고용보험 의무화가 적용될 것으로 발표한 만큼(고용노동부, 2020b), 향후 외국인의 고용보험 가입자가 증가될 것으로 보인다.

〈표 4-75〉 체류자격에 따른 고용보험 가입 여부 차이

(단위: 명, %)

분류	고용보험 가입 여부			χ^2
	가입하고 있음	가입하지 않음	모르겠음	
비전문취업	79,208(10.2)	156,011(20.0)	25,617(3.3)	69365.400***
방문취업	27,067(3.5)	115,088(14.8)	14,664(1.9)	
전문 인력	15,491(2.0)	14,921(1.9)	7,805(1.0)	
재외동포	77,172(9.9)	92,855(11.9)	9,507(1.2)	
영주권자	38,430(4.9)	27,413(3.5)	2,380(0.3)	
결혼이민자	24,857(3.2)	21,788(2.8)	2,394(0.3)	
한국 국적 취득자	17,421(2.2)	8,935(1.1)	654(0.1)	
합계	279,646(35.9)	437,011(56.1)	63,021(8.1)	

주: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001. 가중치 적용함.

자료: 통계청 MDIS. (2019b). 이민자체류실태 및 고용조사[데이터파일].

17) 출입국관리법에 의하여 국내취업활동이 가능한 다음과 같은 체류자격을 갖는 자들은 고용보험 임의적용을 받는다: C-4(단기취업), E-1(교수), E-2(회화지도), E-3(연구), E-4(기술지도), E-5(전문직업), E-6(예술홍행), E-7(특정활동), E-8(연수취업), E-9(비전문취업), 방문동거(F-1)의 자격을 가지는 자중 법무부장관이 인정한 자, 외국인 중 재외동포(F-4)(법제처, 2020).

6) 직장 관계

체류자격에 따른 근무 직장 동료 및 상사 관계 만족도는 <표 4-76>, <표 4-77>과 같다. 전반적으로 근무하는 직장에서 직장 동료 및 상사와의 관계 만족도가 높은 것으로 나타났다.

<표 4-76> 체류자격에 따른 근무 직장 동료 관계 만족도

(단위: 명, %)

분류	근무 직장 동료 관계 만족도						χ^2
	매우 만족	약간 만족	보통	약간 불만족	매우 불만족	해당 없음	
비전문취업	106,540 (13.7)	87,227 (11.2)	56,971 (7.3)	5,713 (0.7)	779 (0.1)	3,605 (0.5)	29357.204***
방문취업	37,283 (4.8)	59,174 (7.6)	48,867 (6.3)	4,952 (0.6)	804 (0.1)	5,740 (0.7)	
전문 인력	18,999 (2.4)	12,357 (1.6)	5,820 (0.7)	684 (0.1)	0 (0.0)	357 (0.0)	
재외동포	47,800 (6.1)	74,327 (9.5)	45,113 (5.8)	3,647 (0.5)	609 (0.1)	8,037 (1.0)	
영주권자	19,139 (2.5)	28,259 (3.6)	16,375 (2.1)	1,399 (0.2)	597 (0.1)	2,453 (0.3)	
결혼이민자	13,984 (1.8)	17,728 (2.3)	14,007 (1.8)	1,640 (0.2)	269 (0.0)	1,409 (0.2)	
한국 국적 취득자	7,807 (1.0)	9,904 (1.3)	7,364 (0.9)	716 (0.1)	93 (0.0)	1,126 (0.1)	
합계	251,552 (32.3)	288,976 (37.1)	194,517 (24.9)	18,751 (2.4)	3,151 (0.4)	22,727 (2.9)	

주: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001. 가중치 적용함.

자료: 통계청 MDIS. (2019b). 이민자체류실태 및 고용조사[데이터파일].

〈표 4-77〉 체류자격에 따른 근무 직장 상사 관계 만족도

(단위: 명, %)

분류	근무 직장 상사 관계 만족도						χ^2
	매우 만족	약간 만족	보통	약간 불만족	매우 불만족	해당 없음	
비전문취업	108,182 (13.9)	85,146 (10.9)	59,538 (7.6)	6,353 (0.8)	1,232 (0.2)	384 (0.0)	39491.828***
방문취업	36,878 (4.7)	55,339 (7.1)	50,169 (6.4)	6,832 (0.9)	1,664 (0.2)	5,937 (0.8)	
전문 인력	18,811 (2.4)	9,963 (1.3)	7,261 (0.9)	1,272 (0.2)	122 (0.0)	788 (0.1)	
재외동포	43,643 (5.6)	66,030 (8.5)	53,499 (6.9)	6,766 (0.9)	996 (0.1)	8,599 (1.1)	
영주권자	17,671 (2.3)	26,788 (3.4)	18,650 (2.4)	1,659 (0.2)	671 (0.1)	2,784 (0.4)	
결혼이민자	13,457 (1.7)	15,563 (2.0)	15,839 (2.0)	2,337 (0.3)	309 (0.0)	1,533 (0.2)	
한국 국적 취득자	6,944 (0.9)	9,973 (1.3)	8,298 (1.1)	779 (0.1)	97 (0.0)	920 (0.1)	
합계	245,586 (31.5)	268,802 (34.5)	213,254 (27.4)	25,998 (3.3)	5,091 (0.7)	20,945 (2.7)	

주: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001. 가중치 적용함.

자료: 통계청 MDIS. (2019b). 이민자체류실태 및 고용조사[데이터파일].

그러나 고용허가제를 통해 국내에 입국한 외국인 노동자에게 차별 경험을 물어본 결과 직장 및 일터에서 가장 많은 차별 경험을 한 것으로 나타났다. 특히 미얀마, 베트남, 필리핀, 스리랑카, 태국, 방글라데시 등의 출신들이 직장에서의 차별을 경험하였다는 응답률이 타국 출신보다 높은 편이었다. 그리고 업종별로는 제조업에서 직장 내 차별이 상대적으로 많은 것으로 나타났다.

〈표 4-78〉 고용허가제로 입국한 외국인 노동자의 차별 경험(2015년)

(단위: 명, 점수)

분류	(N)	직장, 일터에서	상점, 음식점, 은행 등에서	버스, 택시, 기차, 선박 등에서	공공기관 에서	거리나 마을에서	평균 (점수)
전체	(1,975)	2.09	1.69	1.76	1.57	1.71	1.76
출신국							
베트남	(296)	2.17	1.70	1.78	1.60	1.79	1.81
캄보디아	(269)	1.79	1.66	1.70	1.45	1.64	1.65
인도네시아	(241)	1.89	1.40	1.50	1.36	1.38	1.50
네팔	(208)	2.51	1.75	1.89	1.64	1.80	1.92
스리랑카	(187)	2.17	1.59	1.76	1.64	1.65	1.76
태국	(185)	2.07	1.90	1.92	1.73	1.90	1.91
필리핀	(168)	2.20	1.81	1.80	1.59	1.81	1.84
우즈베키스탄	(128)	1.68	1.49	1.49	1.46	1.53	1.53
미얀마	(121)	2.42	2.24	2.20	2.07	2.08	2.20
방글라데시	(80)	2.09	1.39	1.72	1.18	1.62	1.60
기타	(92)	2.11	1.48	1.59	1.53	1.56	1.66
업종							
제조업	(1,733)	2.12	1.68	1.75	1.57	1.70	1.76
건설업	(70)	1.89	1.68	1.69	1.60	1.64	1.70
농업·축산업	(172)	1.88	1.73	1.85	1.62	1.80	1.78

주: 복수응답.

자료: 설동훈, 고재훈. (2015). 외국인근로자 고용허가제 만족도 조사 연구. p.78 재인용.

종합해 보면, 직장 동료 및 상사와의 관계 만족도는 높은 편이지만, 고용허가제로 온 비전문취업자의 경우 직장에서의 차별 경험이 있다는 말은, 관계 만족도 해석을 유의해서 할 필요가 있다는 말로 해석할 수 있다. 이렇게 차이가 나는 이유를 추가로 탐색해 보고, 관련 대책을 마련할 필요가 있다.

나. 장기거주 의향

응답자에게 현재 비자가 만료된 후 한국에 체류하기를 희망하는지를 물어보았다. 아래 <표 4-79>에 나타나듯이 비전문취업자, 방문취업자, 전문 인력, 재외동포, 그리고 결혼이민자 모두 한국에 체류하기를 희망하였다.

<표 4-79> 체류자격에 따른 비자만료 후 한국 체류희망 여부

(단위: 명, %)

분류	비자만료 후 한국 체류희망 여부		
	체류하기를 원함	체류하기를 원하지 않음	χ^2
비전문취업	201,693(21.9)	59,498(6.4)	55728.990***
방문취업	185,531(20.1)	15,081(1.6)	
전문 인력	29,455(3.2)	9,149(1.0)	
재외동포	290,198(31.5)	22,365(2.4)	
결혼이민자	107,468(11.6)	2,271(0.2)	
합계	814,345(88.3)	108,364(11.7)	

주: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001. 가중치 적용함.

자료: 통계청 MDIS. (2019b). 이민자체류실태 및 고용조사[데이터파일].

다음으로 어떠한 체류 자격으로 한국에 머무르고 싶은지를 물어보았다. 그 결과, 응답자 모두 체류 기간을 연장하고 싶다고 응답하였다(표 4-80). 특히, 방문취업자와 재외동포는 체류 기간 연장과 더불어 영주 자격을 취득함으로써 한국에 체류하고자 하였다. 반면, 결혼이민자만 유일하게 한국 국적을 취득함으로써 안정적으로 한국에서 가정을 꾸리며 정착하고 싶다는 응답이 압도적으로 1위를 차지하였다.

〈표 4-80〉 체류자격에 따른 비자만료 후 희망하는 한국체류 방법의 차이

(단위: 명, %)

분류	비자만료 후 희망하는 체류 방법					χ^2
	체류 기간 연장	체류자격 변경	기타	영주 자격 취득	한국 국적 취득	
비전문 취업	172,839 (21.2)	13,333 (1.6)	463 (0.1)	9,153 (1.1)	5,905 (0.7)	277070.704***
방문취업	105,217 (12.9)	15,140 (1.9)	1,350 (0.2)	51,005 (6.3)	12,821 (1.6)	
전문 인력	22,302 (2.7)	2,579 (0.3)	117 (0.0)	3,749 (0.5)	708 (0.1)	
재외동포	158,474 (19.5)	6,396 (0.8)	498 (0.1)	84,696 (10.4)	40,134 (4.9)	
결혼 이민자	19,767 (2.4)	607 (0.1)	56 (0.0)	24,758 (3.0)	62,280 (7.6)	
전체	478,599 (58.8)	38,055 (4.7)	2,484 (0.3)	173,361 (21.3)	121,848 (15.0)	

주: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001. 가중치 적용함.
자료: 통계청 MDIS. (2019b). 이민자체류실태 및 고용조사[데이터파일].

3. 맺으며

본 연구는 이민자의 하이퍼 프레카리아트에 대해 살펴보았다. 자료의 가용성을 고려해, 가이 스탠딩(Guy Standing)이 제시한 7가지 유형 중, 직무 보장, 숙련기술 재생산 보장, 근로안전 보장, 소득보장, 사회보장 그리고 직장 관계에 대해 살펴보았다. 연구 결과를 종합해 보면, 체류자격에 따라 하이퍼 프레카리아트를 경험하는 영역에서 차이가 있었다. 승진 기회 만족도, 근로안전 그리고 사회보장 가입 등은 전반적으로 취약한 것으로 나타났다. 그리고 영주권자 및 귀화자를 제외한 이민자들은 장기적으로 한국에서 체류하기를 희망하였다.

위와 같은 연구 결과를 바탕으로 다음과 같은 정책적 함의를 도출할 수 있다. 첫째, 이민자의 적응 및 사회적 이동을 위해서는 업무 능력 향상

을 위한 교육 및 서비스를 적극 지원해 줄 필요가 있다. 앞선 분석 결과에서 다수의 이민자들은 본인의 업무 능력 향상을 위해 지난 1년간 교육 및 서비스를 받았다고 응답하였고, 앞으로 한국어 등의 교육을 받을 의사를 내비쳤다. 그렇지만 현재 관련 교육 및 서비스는 주로 저숙련 외국인 노동자 및 여성 결혼이민자를 대상으로 한다는데 문제가 있다. 이는 즉 기타 체류자격을 지닌 이민자의 경우 이러한 기회가 극히 제한되어있다는 것을 의미한다. 예를 들어, 여성과 달리 가정의 생계를 책임지는 남성 결혼이민자를 위한 관련 교육 및 서비스는 거의 전무 하다시피 하고, 이를 담당하는 기관조차 불분명한 상태이다. 따라서 관련 교육 및 서비스를 제공할 수 있는 이민자의 범위를 확대하되, 전달체계를 명확히 하고, 정책 대상자들에게 이를 적극 홍보할 필요가 있다. 또한, 각 지역사회의 이민자 특성, 체류자격 및 산업 구조 등을 고려하여 교육과정을 설계할 필요가 있다. 이러한 교육과정은 이민자들로 하여금 숙련된 기술을 습득하게 할 뿐만 아니라 장기적으로 이민자들의 직업 이동 그리고 더 나아가 한국 사회에서 상향 이동할 수 있는 발판을 마련한다는 점에서 매우 중요하다.

두 번째는 근로안전 보장을 강화하는 정책적 노력이 필요하다. 저숙련 이주노동자들의 경우 언어적 장벽, 열악한 작업환경, 불안정한 체류자격 등의 이유로 산업재해에 항시 노출되어 있다는 점을 잊지 말아야 할 것이다. 특히, 근무하는 사업장 규모가 작을수록 산재율이 높은 것으로 나타났다. 30인미만 영세사업장에서 산업재해의 약 80%, 5인미만 사업장에서는 전체 산재의 34%가 발생하였다(이관형, 조흠학, 2012). 이러한 문제를 해결하기 위해서는, 현재 시행 중인 외국인 노동자의 산재 예방을 위한 안전보건 교육부터 재점검할 필요가 있다. 안전보건 교육은 의무이긴 하지만, 실제 중소 공장이나 건설현장에서는 비용 절감의 차원에서 제

대로 이뤄지지 않는 것으로 나타났다(김영록, 2019. 8. 7.). 예를 들어, 고용주는 안전관리자도 고용하지 않거나 교육을 진행할 때 전문 통역사를 뽑지 않아 이주노동자들이 교육 내용을 이해하지 못하는 등 교육의 질과 수준에 있어 많은 허점이 발견되고 있다(최동수, 2019. 9. 9.). 이에 따라, 현장 관리 감독을 강화하고, 안전 문제에 대한 경각심을 지속적으로 일깨우고, 이를 어길 시에는 단호한 후속 조치를 취할 필요가 있다.

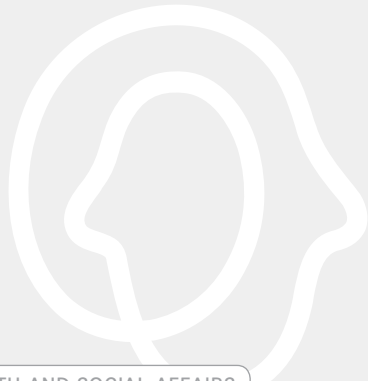
세 번째는, 이민자의 사회보험 기여를 영주권 및 시민권 획득의 조건으로 제시할 필요가 있다. 본 조사에 참여한 이민자들은 비자 만료 후에도 체류 기간을 연장, 영주 자격 혹은 한국 국적을 취득함으로써 한국에 계속 체류하기를 희망하였다. 이는 생산인구가 감소하여 고령화 사회로 빠르게 진입하고 있는 한국에 매우 좋은 소식이다. 한국은 향후 최소 20, 30년은 자연증가가 아닌 이민정책을 통해 인구 증가를 시킬 수밖에 없는 점을 고려했을 때, 장기거주 의향을 지닌 이민자들에게 체류 연장 기회 등을 열어주는 것이 필요하다. 동시에 이민자들이 언제든지 영주권 혹은 시민권을 획득할 수 있는 로드맵에 편입이 가능하도록 기회를 보장하는 것이 필요하다. 이러한 측면에서 영주권 및 시민권 획득 시 이들이 한국 사회보험에 납부한 보험료를 별도로 포인트를 가산해주는 크레딧(credit) 방식도 고려해 볼 필요가 있다.

마지막으로는 포괄적 차별금지법 제정이 요구된다. 최근 몇 년 사이 외국인이 국내 건강보험제도를 악용한다는 등, 외국인의 사회보장과 관련한 부정적 편견 및 오해들이 사실인 양 언론에서 아무렇지 않게 보도되고 있는 것을 심심치 않게 발견할 수 있다. 사회통합의 관점에서 외국인에 대한 부정적 인식, 편견 그리고 혐오를 해소하는 것이 무엇보다 중요하다. 아무리 훌륭한 정책과 제도라 하더라도 이들에 대한 부정적인 인식이 존재한다면, 이민자의 실질적 체류 안정성도 보장할 수 없고, 한국사회의

사회통합도 이뤄지지 않을 것이다. 이를 위해서는 포괄적 차별금지법 제정이 선결되어야 할 것이다. 사실 2007년부터 차별금지법 필요성이 제기되어 발의가 지난 14년 동안 여러 차례 시도된 바 있다(곽윤경, 주유선, 우선희, 2019). 그러나 국회 임기만료 폐기, 법안 철회 및 기타 반대 목소리로 인해 제정되지 않았다(곽윤경 외, 2019). 이 과정에서 차별금지법 필요성과 대상 범위 등에 대한 지난한 논의가 있었으며, 각종 차별 문제가 점차 수면으로 드러나 사회에 큰 파장을 준 바 있다. 최근 ‘2020년 차별에 대한 국민인식조사 보고서’에서 응답자의 88.5%가 차별 금지 법률 제정에 찬성하는 등 관련 법안에 대한 필요성이 커지고 있다(리얼미터, 2020). 현재 21대 국회에서 모 의원이 법안을 발의한 바, 법안의 향후 귀추가 주목된다.

본 연구의 한계점 및 후속 과제는 다음과 같다. 본 연구 분석에 활용한 원자료는 하이퍼 프레카리아트의 이론적 배경을 바탕으로 설계된 설문조사가 아니라는 한계점이 있다. 후속연구에서는 이론적 논의를 충실히 반영한 조사문항을 구성하여, 하이퍼 프레카리아트에 대해 좀 더 심도있게 연구해 볼 필요가 있다. 또 다른 한계로는, 하이퍼 프레카리아트가 가장 잘 드러나는 미등록 체류 외국인 노동자에 대한 가용 자료의 부족으로 연구 대상에 포함시키지 못했다는 점이다. 그리고 본 연구에서는 2019년 자료를 활용하였는데 2020년 자료를 활용하여 코로나의 영향과 맞물려 나타난 하이퍼 프레카리아트의 독특성에 대해 탐색해 보고, 이에 대한 정책 지원 방향에 대해 면밀히 살펴볼 필요가 있다. 마지막으로 본 연구는 이민자의 하이퍼 프레카리아트의 주요 요인 중 하나인 이민자 체류자격에 대해서만 살펴보았지만, 추후 연구에서는 하이퍼 프레카리아트의 다른 요인들인 제한적인 이민정책과 반이민정서에 따른 이민자의 하이퍼 프레카리아트에 대해서도 심도 있게 살펴볼 필요가 있다. 마지막으로 건

강보험, 고용보험 등 사회보장제도의 적용범위가 점차 확장됨에 따라 후속 연구에서는 이민자들의 보장수준도 역시 제고되고 있는지 그리고 이들의 미충족 욕구가 있는지 등에 대해서 살펴볼 필요가 있다. 가장 중요한 것은 사회보장제도에서 내국인과 외국인 간의 형평성 문제가 점차 대두되는 만큼 장기 혹은 중단기 체류하는 이민자들에게 사회보장제도의 적용 범위, 보장 수준 그리고 범위 방향성에 대해서 전문가 및 국민 간의 토론을 통해 사회적 합의를 도출해야 할 것이다.



제5장

한국 사회보장 패러다임 재편의 방향과 과제

제1절 문제제기

제2절 사회보장 패러다임 재편의 필요성

제3절 사회보장 패러다임 재편의 여건 진단

제4절 사회보장 패러다임 재편방향

제5절 보편적 사회보장체계 구축의 핵심과제

제 5 장

한국 사회보장 패러다임 재편의 방향과 과제

제1절 문제제기

1. 한국 사회보장의 구조적 문제

이 연구는 현재 우리 사회보장체계가 <세대 간·계층 간 연대>의 실현에 한계를 나타내고 있다는 문제의식에서 출발했다. 특히 노동시장에서 발생하고 있는 고용형태 다변화와 이를 해결하기 위한 노력이 큰 성과를 거두지 못하고 표류하고 있다는 점에 주목하였다. 고용불안에서 시작된 새로운 취약계층, 즉 프레카리아트 문제에 주목하게 된 이유이다. 더불어 이들에 대한 사회보장제도 또한 이들을 포괄하지 못하고 있는 상황이다. 이것이 고용형태 다변화에 따라 사회보장 패러다임을 전환하는 방안을 검토하게 된 이유이다.

1987년 체제 이후 현재까지 우리 사회보장체계는 이중구조의 고착화 문제에서 좀처럼 벗어나지 못했다. 노동시장에서 상대적으로 안정된 지위를 가진 노동자들은 보장범위가 확대되고 보장수준이 강화되었지만, 소규모사업장 노동자나 고용형태를 특정하기 힘든 노동자는 상대적으로 배제되어 왔던 것이 사실이다. 비임금노동자 또한 사회보험별로 상이하지만 가입과 기여 그리고 보장 측면에서 사회보험의 주변인으로 머물러 있는 상황이다. 이는 현재의 사회보장체계가 사회보험의 재정수지균형을 유지하고 있지만, 그것은 상대적으로 보장이 필요한 취약집단을 사각지대에 두거나, 재원의 일부를 일반재정에서 지원받는 형식으로 유지되고 있음을 의미한다. 지금의 사회보장체계는 이러한 구조적 문제를 해결하

기보다 봉합하는 일종의 현상유지(status quo) 전략에 근거해 왔던 것이 사실이다.

이러한 의미에서 현 사회보장체계의 구조적 문제를 해결하는 방안은 기존의 고착화된 질서나 이해관계를 넘어서야 하는 딜레마에 봉착해 있다고 말할 수 있다. 특히 사회보험이 직면한 <사각지대 해소-보장성 강화-재정적 지속가능성> 문제를 해결함에 있어 일종의 트릴레마(trilemma)에 처해 있다고 할 수 있다. 현재와 같이 사각지대를 방치한 상황에서는 심화되는 계층화와 사회갈등을 해결하기 힘들고, 사각지대를 해소하더라도 재정을 통해 낮은 급여를 보장해서는 소득불평등 악화 문제를 해결하기 힘들다. 따라서 사각지대해소와 적정 급여 보장을 동시에 이루기 위해서는 <기여와 보장에서 강력한 연대전략>을 추진해야 하는데, 이는 기존 사회보험의 재원조달방식으로는 지속가능성을 담보하기 힘들기 때문이다. 이 점에서 <사회보험>과 <조세기반 사회보장제도>¹⁸⁾를 아우르는 포괄적이고 단계적인 개편방안을 모색할 필요가 있다.

현재 우리 사회보장제도에서 사회보험은 핵심적 역할을 담당하고 있지만, 포괄범위(coverage)와 보장수준(benefit level)은 여전히 낮은 상황이다. 국민연금을 예로 들면, 고용불안과 저소득 상태의 취약계층은 사회보험 가입률이 낮고, 보험료 납부유예 등을 통해 기여기간과 기여수준도 낮아 노후빈곤위험이 높다. 그리고 자발적 가입대상인 전업주부 등 비경제활동인구의 노후소득보장은 고려되지 않고 있다. 더욱이 국민연금에 가입하기 힘들었던 65세 이상 노인들의 소득상황은 더욱 열악하다. 고용

18) 사회보험과 사회수당(그리고 사회부조)을 지칭하는 표현으로 기여형(contributory) 사회보장제도와 비기여형(non-contributory) 사회보장제도라는 말은 다소 오해의 소지가 있다. 사회보험료 방식의 직접적 기여와 일반조세를 통한 간접적 기여라는 점에서 기여하지 않는 사회보장제도는 존재하지 않기 때문이다. 그것은 적든 크든 사회보장제도는 기여를 통해 운영된다는 점을 의미한다. 따라서 여기서는 기존의 비기여형 사회보장제도를 <일반재정 기반 또는 조세기반 사회보장제도>로 표현하고자 한다.

보험 또한 실직이나 빈곤위험이 큰 노동자들은 정작 보호에서 배제되어 있는 상태다. 건강보험은 전 국민을 아우르고 있지만 일반재정이 투입되어 재정안정성을 확보하고 있는 상태이다. 더욱이 피부양자 문제나 직장가입자와 지역가입자 간 보험료 부과의 형평성 문제가 제기되고 있는 상태이기도 하다. 그리고 인구고령화에 따라 근로가능인구를 적정 규모로 유지하기 위해서는 외국인노동력을 수용하고 적절한 사회보장을 해야 한다. 하지만 외국인 노동자 등에 대한 사회보험의 기여와 보장의 원칙 또한 명확하게 정립되어 있지 않다.

사회보험의 사각지대와 낮은 보장수준 문제는 사회보장체계 전체에도 큰 영향을 미치고 있다. 현재 상황에서는 사회보험으로 포괄하지 못하는 인구집단에 대해 일반재정을 투입하고 있지만 사회보험에 많은 재정이 투입되고 있으며 엄밀한 의미에서 <국민체감형 복지예산>¹⁹⁾의 규모는 그리 크지 않다. 이는 일반재정이 사회보험의 재정수지를 안정화하는 데 중요한 역할을 하고 있음을 의미한다. 더 큰 문제는 일반재정에게 가해지는 사회보장 지출확대 압력이 지속적으로 강해지고 있다는 점이다. 이는 일반재정에서 사회보험에 필요한 재원을 늘리고 계속 증가하는 기타 복지 수요를 충족시키기 위해 사회보장예산을 확대하는 전략의 지속가능성에 대한 재검토가 필요하다는 것을 의미한다. 지금까지 목적세가 갖는 한계에 대한 비판적인 입장이 지배적이었고 그것이 사회보장세 도입에 회의적 태도로 이어져 왔던 것도 사실이다. 하지만 최근 사회보장세 도입 등 사회보장의 새로운 자원조달방안이 필요하다는 주장이 제기되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

19) 2020년 정부예산에서 사회보장 관련 예산을 살펴보면, 그것이 전체 시민이 직접 체감할 수 있는 복지예산의 규모는 크지 않다. 이 점에 대해서는 이 장(제5장)의 뒤에서 자세하게 언급하고 있다.

2. 고용형태 다변화, 프레카리아트 그리고 사회보장의 위기

사회보장 패러다임 논의는 다양한 측면에서 검토할 수 있지만 이 연구에서는 고용불안과 저소득 등의 문제가 중첩된 새로운 취약계층 또는 하층계급이라 부를 수 있는 프레카리아트에 주목하고자 하였다.

프레카리아트의 발생과 증가는 크게 두 가지 측면에서 설명할 수 있다.

1) 고용다변화에 영향을 미치는 경제환경 측면에서의 접근이다. 글로벌 경제체제가 구축되고 국가의 규제역량이 약화됨에 따라 기업들이 지속적으로 고용을 외부화하고, 이것이 고용다변화에 영향을 미치고 있다는 점에 주목하는 것이다. 이는 노동시장의 계층화와 이중화를 심화시키고 있다. 2) 고용다변화가 사회보장제도에 미치는 영향이다. 고용다변화는 사회보험 사각지대 해소를 어렵게 하고, 고질적 문제인 사회보험 이중화를 더욱 심화시키는 데 영향을 미친다. 더욱이 이러한 문제는 인구고령화 추세와 맞물려 사회보장의 재정적 지속가능성을 약화시키게 된다.

결국 프레카리아트는 한편으로는 고용다변화로 인해, 다른 한편으로는 허술한 사회보장제도로 인해 발생하고 있는 것이다. 여기서 각 개인을 둘러싼 가족이라는 사적안전망 또한 적지 않은 영향을 미친다. 이것이 본 연구에서 프레카리아트를 <노동-가족-복지국가>라는 삼중구조를 통해 접근한 이유이다. 이러한 관점에서 보면, 우리사회의 대표적 취약계층은 플랫폼노동자 등으로 국한되기보다 다른 많은 취약점을 가진 집단에 맞추어지게 된다. 청년층과 고령층, 그리고 지금까지 잘 다루어지지 않았던 이민자나 외국인노동자가 해당된다.

따라서 고용형태 다변화와 프레카리아트 문제는 하나의 사회보장제도를 개편함으로써 해결할 수 있는 문제가 아니다. 전 국민 고용보험을 도입하는 방식으로 해결할 수 있는 문제라기보다 사회보험 전반에 걸친 개

편을 통해 해결해야 할 문제이며, 더 나아가 일반재정 기반 사회보장제도를 포함하는 전체 사회보장제도의 구조변화가 필요한 문제인 셈이다. 물론 전 국민 고용보험 도입은 매우 중요한 정책과제이며, 사회보장체계를 재편하는 단초가 될 수 있다. 하지만 그것을 사회보장 패러다임 재편을 위한 비전과 계획으로 발전시키지 못한다면 찻잔 속의 태풍에 머무르게 될 것이다. 이것이 고용다변화에 따른 사회보험 재편논의를 사회보장 패러다임 재편논의로 연계한 이유이다. 사회보장체계 전반에서 <계층 간·세대 간 연대>를 강화하는 방향으로 패러다임을 재편하고, 그 핵심과제로 <기여와 보장의 원칙>을 바꾸어야 한다는 것이다.

특히 이 연구는 현재 우리사회의 노동과 복지 전반에 걸쳐 지위와 자격에 따른 계층화, 더 나아가서는 신분화의 질서가 나타나고 있다는 비판적 인식에 기초하고 있다. 그것은 현재 우리사회가 직면한 새로운 형태의 계층화, 즉 노동시장에서의 지위와 자격이 가족적인 배경과 맞물려 새로운 하층계급을 형성하고, 이것이 사회보장제도를 통해 재생산되고 있다는 우려를 의미한다. 이는 지난 20년간 지속되었던 사회보장제도의 한계, 즉 노동시장의 이중구조를 완화하기보다 더 공고화시켜 왔다는 비판과 궤를 같이 한다. 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen)의 탈상품화까지 말하지 않더라도 사회보장제도가 노동시장에서의 지위와 가족적 배경에 따른 격차를 해소하는 데 큰 기여를 하지 못하고 있다는 것이다.

지금까지의 노동정책과 고용정책은 <실업·저임금·고용불안>을 통제하는 것은 고사하고 노동시장에서 주어진 지위와 자격에 따라 임금과 승진, 숙련기회와 복지 등에서 차별이 공고화되는 문제를 통제하지도 못했다. 실제 더 양질의 일자리를 창출하는 정책이나 비정규직을 정규직화 하는 정책들은 노동시장의 고질적인 이중구조를 해소하는 데 큰 성과를 거두지 못했다. 노동시장에서 일부 노동자는 분명 이러한 정책으로 인해 해

택을 받았지만 민간부문에서의 고용불안과 저임금 노동은 그다지 개선되지 않았다. 기술혁신과 고용조정 충격은 임노동 전반으로 확산되고 있는 것이 사실이지만, 그중에서도 특정집단이 이러한 충격을 집중적으로 받고 있는 것으로 나타나고 있다. 2000년대 초반의 연구들이 이들을 근로빈곤층(working poor)으로 불러왔다면, 2010년대의 연구들은 이 현상의 장기화와 구조화에 천착하여 새로운 계층 또는 계급이라는 의미를 갖는 프레카리아트라고 부르고 있다.

하지만 개인단위에서의 노동이 가구단위의 소득지위와 맞물려 근로빈곤의 위험을 확산시키고 있으며, 이 과정에서 그 충격은 인구사회학적으로 세 집단에 집중되고 있다. 청년층과 고령층 그리고 외국인노동자들이다. 물론 더 정확하게 표현하면 해당 연령층 모두가 그러한 위험에 직면하고 있는 것은 아니다. 청년과 고령층 중에서도 일정한 특성을 가진 집단들이 더 큰 충격에 노출되고 있다. 청년층 중에서는 노동시장의 상층카스트로 진입하는 데 필요한 조건을 갖추고 있지 못한 집단들, 고령층 중에서도 근로연령기에 충분한 소득과 자산을 형성하지 못했거나 안정된 직업이력으로 공적연금을 축적하지 못한 집단들이 해당한다. 이들이 바로 2020년 우리사회의 프레카리아트인 셈이다. 그리고 더이상 높은 임금을 보장하기 힘든 각종 산업과 직업군에 진입해서 일하고 있는 외국인 노동자들 또한 주목해야 할 부분이다. 이들은 시민권을 갖지 못했지만 사실상 우리 경제를 작동시키는 중요한 집단으로 필수노동자의 특성을 갖고 있기 때문이다. 우리 노동법과 사회보장법이 이들의 사회권을 어떻게 보장해야 하는지 성찰할 시점이다.

3. 사회보장 패러다임 재편 논의의 본격화

우리사회에서 한국 사회보장 패러다임의 재편논의는 이미 시작되었고, 지금까지 시민들의 욕구에 부응하지 못했던 사회보장제도를 개편하는 문제는 매우 중요한 정책 현안이 되었다. 코로나19가 확산되면서 노동시장에서 불안정고용과 저소득으로 고통 받는 집단에 대한 보호는 사회보장 제도의 핵심적 과제가 된 셈이다. 그 대응방안 중 하나는 기존 패러다임의 연장선에서 사회보험을 전 국민 대상으로 확대하는 것이고, 다른 하나는 기존 사회보험의 기여와 보장의 원칙을 뛰어넘는 보다 혁신적인 패러다임 재편 방안이다. 물론 현 정부가 전 국민 고용보험 도입을 표방하였지만 정책의지와 준비정도에 따라 일부 비전형노동자를 고용보험에 포함하는 것으로 그칠 수도 있다. 반대로 소득파악체계를 정비하고 이를 사회보험제도 전반에 걸친 재구조화로 연계한다면, 소득기반 사회보험을 거쳐 보편적 사회보험체제로 발전할 가능성도 있다. 후자는 모든 시민이 능력에 따라 부담하고 욕구에 따라 보장받는 새로운 사회보장체계를 구축하는 것이다. 이 또한 다양한 경로와 방식이 존재한다. 영국식 보편주의부터 스웨덴식 보편주의까지, 그리고 더 나아가 최근 국내외에서 화제가 되고 있는 보편적 기본소득(universal basic income)이 그것이다. 이 경우에도 추진전략과 그것을 뒷받침하는 정치동력에 따라 어떠한 모습으로 구체화되고 사회적 합의를 구할 수 있는지는 명확하지 않다. 이 점에서 사회보장 패러다임 재편논의는 시작되었고, 이 논의를 되돌리기는 힘들지만 미래는 여전히 불확실하다고 말할 수 있다. 적극적으로 패러다임 재편방안을 논의하고 제안해야 하는 이유이다.

참고로 소득기반의 사회보험체계를 구축하는 방안은 이 두 가지 경로의 갈림길에 서 있다고 말할 수 있다. 그것은 사회보험제도를 고용형태나

근로시간 등 자격 기준의 제도에서 소득을 기준으로 재편함으로써 사회보험의 포괄성을 확대하자는 내용을 골자로 하고 있다. 아직 그 내용이 소득파악 문제에 집중되어 있지만, 소득기반 사회보험은 기여와 보장에 관한 기존 패러다임을 일대 전환하는 토대를 제공할 수도 있다. 달리 표현하면, 소득기반으로 사회보험의 적용과 징수 그리고 급여에 관한 사항을 통합 또는 표준화할 경우 모든 취업자를 적용대상으로 보험료를 부과하고 급여하게 된다는 점에서 사회보험의 보편성을 확보하는 토대를 마련하게 된다. 그와 동시에 고용형태나 근로시간 등에 구애받지 않고 모든 취업자 또는 모든 소득자를 대상으로 하는 사회보험료나 사회보장세를 징수할 수 있는 가능성을 여는 것이다. 이는 <사회보장 비용의 부과-징수-배분의 원칙>을 바꾸어, 보편주의나 기본소득과 같은 다른 패러다임의 사회보장제도로 전환할 수 있는 길을 열 수 있다는 의미이다.

여기서 한 가지 짚고 넘어가야 할 점이 있다. 우리사회는 이미 사회보장 패러다임을 전환해야 하는 길 위에 올라서 있다. 하지만 사회보험 중심체계가 종언을 고한 것으로 단언하기는 힘들다. 21세기 사회보험 중심 사회보장체계가 다양한 문제점을 안고 있는 것은 사실이지만, 보편적 사회보험의 길로 들어설 가능성을 배제할 수 없다. 더욱이 그것을 대체할 새로운 지배적 패러다임이 확인된 것도 아니다. 20세기 서구 복지국가의 실험을 거쳐 많은 제도적, 법리적 경험을 축적한 사회보험체계와 비교하면, 보편주의나 기본소득은 아직 구체화해야 할 많은 문제가 남아있다. 많은 실험과 구체화의 길을 거쳐야 적용 가능한 그리고 새로운 지배적 사회보장 패러다임으로 발전할 수 있는 것이다.

제2절 사회보장 패러다임 재편의 필요성

1. 사회보장 패러다임 재편의 의미

패러다임 재편(paradigm shift)이란 무언인가. 이 말은 사용되는 빈도에 비해 그것이 의미하는 바가 분명하게 정의되지 않는 경향이 있다. 따라서 그 의미를 간단하게 정의하는 것에서 출발하고자 한다. 토마스 쿤(Thomas Kuhn)이 말하는 패러다임은 일단의 과학자들 공동체가 공유하는 신념과 가치 그리고 기술 등의 총합을 지칭한다. 그리고 패러다임의 재편 또는 전환이란 문제를 이해하는 기존의 방식이나 가정의 혁명적 변화를 의미한다. 여기서 말하는 혁명적 변화란 지식의 소통과 축적을 통해 새로운 가정이 점진적으로 수용되는 것이 아니라, 새로운 가정을 믿는 집단이 다수를 형성함에 따라 지배적 가정이 바뀌는 것을 의미한다. 그렇다고 새로운 패러다임으로 기존 패러다임이 당면한 모든 문제를 해결함으로써 그 존재를 인정받는 것도 아니다. 대부분의 경우 파악된 문제 중 일부만을 해결하는 데 그치는 것도 사실이다. 때로 패러다임은 플라톤의 이데아와 비유되기도 하는데, 이는 사물을 보는 사고의 틀로도 이해할 수 있음을 의미한다.

사회보장 패러다임 또한 경제사회적 위험으로부터 시민들을 보호하는 방식을 이해하는 렌즈와도 같다. 사회보장 패러다임은 <계층 간·세대 간 연대>를 지탱하는 <기여(contribution)와 보장(security)의 원칙>으로 이해할 수 있다. 그리고 이것은 시민과 정책결정자 그리고 전문가들이 공유하는 가치와 원칙, 그리고 정치적 힘 관계가 투영된 정책과 제도로 표현된다. 다소 추상적으로 표현하면, 각 제도와 정책은 기여와 보장의 관계에서 ① <기여자와 수급자의 명시적 일치정도>와 ② <기여금액과 수급

금액의 비례정도>의 다양한 조합으로 이루어진다. 20세기에 가장 지배적이었던 사회보장 패러다임 중 하나인 사회보험(social insurance)을 예로 들어 설명하면, 그것은 기여자와 수급자의 일치도가 높다는 특징을 갖는다. 가입자 간의 위험분석을 목적으로 비기여자를 배제하는 조합주의적 특성을 갖기 때문에 비기여자를 지원하는 성격이 약한 것이다. 사회부조(social assistance)나 사회수당(social allowance)은 조세로 재원을 조달한다는 점과 모두 기여하고 일부 인구집단이 보장을 받는다는 점에서 기여자와 수급자 간의 일치도가 낮다. 물론 사회수당은 상대적으로 그 일치도가 높다고 말할 수도 있다. 사회부조제도는 상대적으로 조세기여도가 낮은 저소득층을 대상으로 한다는 점에서, 보편적 사회수당제도는 고소득층도 수급하지만 조세기여분에 비해 낮은 급여를 받는다는 점에서 기여분과 보장분의 측면에서도 연대성이 강한 것이다. 하지만 역설적으로 이러한 연대성은 일반재정 기반 사회보장제도가 종종 축소 지향적 개혁의 대상이 되거나, 제도 확장에서 더딘 문제점을 보이기도 한다.

사회보험은 제도마다 그것이 대응하는 위험의 성격에 따라 기여와 보장의 관계가 복잡하게 나타난다. 그리고 그 이해관계가 계층 간·세대 간에 충돌하는 경우, 제도 확장이나 개혁이 지체되는 문제가 벌어지기도 한다. 일반적으로 사회보험은 소득에 비례하여 기여하고, 그에 준해서 급여를 받는다는 점에서 소득비례적(earnings related)인 성격이 강하다고 말할 수 있다. 만일 이러한 경우라면, 가입자 내부의 소득계층 간 연대성이 약하다고 말할 수 있다. 하지만 현실에서 많은 사회보험은 저소득층은 부담한 보험료보다 많은 급여를 받고, 고소득층은 부담한 보험료보다 낮은 급여를 받도록 설계되어 있다. 물론 여기서도 가입자 간의 연대성 정도에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 사회보험의 재분배기능을 어느 수준으로 설정하는 것이 바람직한지에 대해서는 정해진 기준이 있는 것이 아

니기 때문이다. 실업보험은 취업자 간의 위험분산을 그 특징으로 하는데 소득비례적 성격이 강하다면 내부적 연대가 약한 것으로, 최저보장 또는 재분배의 성격이 강하다면 내부적 연대가 강한 것으로 해석할 수 있다. 이런 맥락에서 보면, 한국의 고용보험은 내부적 연대, 즉 재분배적 성격이 강한 제도라고 말할 수 있다. 공적연금의 경우에는 소득비례적 성격이 강한 제도와 재분배적 성격이 강한 제도가 모두 존재한다. 국민연금의 경우에는 계층 간 연대와 세대 간 연대, 소득비례적 성격과 재분배적 성격이 모두 혼재되어 있다는 특징을 갖는다. 공적연금의 경우에도 소득비례적 성격이 강하다면 내부적 연대가 약한 것으로, 최저보장의 성격이 강하다면 내부적 연대가 강한 것으로 해석할 수 있다. 다만 세대 간 연대의 경우에는 좀 더 복잡한 성격을 갖는다. 그것은 적립방식인지 부과방식인지에 따라, 인구구조 변화로 미래세대의 부양부담이 증가하는지에 따라 부담의 형평성 문제가 제기되기 때문이다. 이 점이 현재 국민연금 개혁과 관련된 논의가 쉽사리 합의점을 찾지 못하고 장기간 표류해 왔던 이유일 것이다.²⁰⁾ 아래 표는 사회보장제도를 그 재원부담 방식과 급여방식에 따라 유형화한 것이다.

〈표 5-1〉 기여와 보장의 관계에 따른 사회보장제도의 성격

제도구분	재 원	기여자-수급자의 일치정도	기여분-수급분의 비례정도	
			매우 높음	소득비례연금
사회보험	보험료	매우 높음	높음	건강보험/고용보험
사회수당	일반조세	높음	낮음	
사회부조		낮음	매우 낮음	

자료: 저자 작성.

20) 국민연금과 관련해 〈계층 간·세대 간 연대〉의 문제를 둘러싼 쟁점과 이론적, 정책적 검토에 대해서는 다음 논문에 잘 정리되어 있다. 정해식과 주은선(2015)을 참조.

사회보장 패러다임의 재편이란 각 제도 또는 제도 전반에 걸친 기존의 기여와 보장의 원칙이 변화하고 있으며, 이러한 변화에 조응하는 개편방안을 모색해야 한다는 의미이다. 우리 사회보험이 이중구조 문제를 해결하지 못하고 있는 상황에서, 이 문제를 해결하기 위해서는 ① 기존 패러다임의 완성, 즉 가입자를 확대하며 실질적인 기여를 늘리고 이를 토대로 보편적 보장을 강화하는 방향으로의 변화를 시도하거나, ② 대안적 패러다임의 모색, 즉 기여와 보장의 직접적 관계를 중시하는 기존의 사회보험 중심 사고에서 벗어나 기여와 보장의 느슨한 관계를 전제로 하는 새로운 보편적 사회보장 패러다임으로의 변화를 모색해야 한다는 것이다. 이는 비단 재원조달방식의 변화만을 의미하지 않으며 장기적으로 조달된 재원을 배분하는 원칙의 변화를 포함하는 것이다. 그것은 기존 패러다임을 완성하는 것이든 대안적 패러다임을 모색하는 것이든 기여와 보장의 관계에서 연대성을 강화하는 방향을 모색해야 한다는 의미이다.

2. 사회보장의 지배적 패러다임과 그 위기

사회보장의 지배적 패러다임은 특정한 사회보장제도의 조합 또는 제도 간 역할분담을 통해 구현된다. 예를 들면, 계층 간·세대 간 연대를 구현함에 있어 어떠한 사회보장제도들을 조합하여 그 목표에 도달하고자 하는 지가 핵심 쟁점인 셈이다. 국가마다 특정한 경제사회적 위험에 대해 사회보험과 사회부조의 제도적 조합으로 대응하는 경우와 보편적 기초안전망과 소득비례형 사회보험을 조합하는 경우 등 다양한 제도조합 방식이 존재하고 있다. 근로연령층 소득보장을 예로 들면, 〈실업보험 - 사회부조〉의 제도 조합으로 대처하는 경우와 실업보험 없이 〈사회부조만으로〉 대처하는 경우가 존재한다. 노후소득보장의 예를 들면, 〈소득비례형 공적연

금 - 사회부조)의 조합으로 대처하는 경우와 <소득비례형 공적연금 - 최저보장형 기초연금 - 사회부조)의 조합으로 대처하는 경우, 그리고 <사적연금 - 최저보장형 기초연금 - 사회부조)의 조합으로 대처하는 경우가 존재한다. 우리나라는 근로연령층 소득보장을 위해서 <고용보험 - 기초생활보장제도(국민취업지원제도(실업부조))의 조합을, 노후소득보장을 위해서 <소득비례형 국민연금 - 최저보장형 기초연금 - 기초생활보장제도)의 조합을 채택한 경우이다.

결국 사회보장제도의 조합은 그것이 <계층 간·세대 간 연대>를 구현하는 매우 중요한 장치이며, 대응하는 경제사회적 위험에 대해 각 제도 간 역할분담을 전제하게 된다. 우리 사회보장제도의 예를 들면, 사회보험과 사회부조가 각자의 역할을 분담한다는 명시적 전제가 있다. 그것은 사회보험이 모든 국민을 경제사회적 위험으로부터 보호하는 1차 사회안전망의 역할을 담당하고 사회부조 등 조세기반 복지제도가 1차 사회안전망에서 배제된 집단을 보호하는 방식이다. 사회보험이 모든 시민을 대상으로 하는 보편적 안전망의 역할을 담당하고 보호 받지 못하는 시민들에 대해서는 사회부조로 보호한다는 것이다. 이것이 우리나라의 사회보장체계를 사회보험 중심형 사회보장체계라고 말하는 이유이다. 이 체계 속에서 사회보험은 보편적 안전망으로 인식되는 경향이 있는데 20세기 중후반 서구 각국의 사회보험이 전체 임금노동자의 90%이상을 보호하는 보편적 제도로 발전했던 경험에 따른 것이다. 즉, 사회보험이 보편적 제도로 확장되고, 사회부조가 빈곤층이나 취약계층을 보호하는 최후의 안전망 역할을 가정하고 있는 것이다. 이것이 현재 우리 사회보장 패러다임의 특징인 셈이다.

하지만 지난 20년간의 사회지출 증가와 제도적 보완에도 불구하고 이러한 역할분담은 제대로 이루어지지 않았다. 일차적으로 보편적 사회보

험을 구현하는 데 많은 어려움에 직면하고 있다. 사회보험은 노동시장의 이중구조를 따라 함께 양극화되고 있기 때문이다. 앞서 언급했던 것처럼, 고용형태 다변화의 충격 속에서 <노동-가족-복지국가의 삼중 구조>가 노동과 소득을 보장하는 연대성을 나타내기보다 새로운 취약계층 또는 프레카리아트(precariat)를 만들어내고 있는 것이다. 이처럼 보편적 사회보험이 도래하지 않고 사회부조가 그 공백을 채우지 못하는 시간이 장기화되면서 우리 사회보장제도는 끊임없이 새로운 프로그램, 특히 일반재정에 기반한 사회보장 프로그램의 도전을 받아 왔다. 기초연금이나 아동수당, 보육료지원, 학교급식, 근로장려세제 등이 그러한 도전의 한 형태였다. 그리고 최근에는 기본소득과 같이 파격적인 프로그램이 주목받고 있다. 이처럼 일반재정 기반형 사회보장 프로그램의 확대와 그 압력은 일반재정에서 차지하는 비중의 빠른 증가로 나타났고, 이는 인구고령화 등의 경제사회적 변화와 맞물려 향후 10년 내에 더 강한 압력을 받게 될 것이다. 일반재정으로 이러한 사회보장제도들을 감당하기 어려운 상황이 도래할 수 있는 것이다.

사회보험 중심형 사회보장체계가 약속했던 역할분담이 제대로 이루어지지 않음에 따라, 사회보험이 본래 기획했던 것처럼 보편적 사회보험으로 자리 잡을 수 있는 개혁을 하거나 대안적 사회보장체계를 구축해야 하는 선택이 가까워지고 있다. 그리고 그것은 몇몇 전문가의 주장을 통해서가 아니라 현실과 제도의 한계로 인해 선택을 요구받고 있다. 이것이 우리 사회보장 패러다임이 전환기에 들어서 있다고 말하는 이유이다.

3. 사회보장체계의 구조화된 문제 : 위험의 확산

지금 우리 사회보장체계는 ‘고용형태 다변화에서 시작되어, 사회보험

의 위기를 초래하고 전체 사회보장제도로 확대되는 위험’, 즉 사회보장 패러다임의 전환을 가져올 수 있는 위험에 직면해 있다. 지난 20년간 사회보험과 각종 사회보장제도를 도입하고 정비해 왔으며, 사회지출 측면에서도 빠른 확장을 했음에도 사회보험 사각지대가 여전히 크고 사회보장의 이중구조가 지속되는 것은 뒤늦은 복지확장에 따른 제도미성숙의 문제라고 치부할 일만은 아니다. 시간이 지나면 자연스럽게 해결될 문제라고 낙관하기 힘든 것이다. 더욱이 문제해결을 시간에 맡겨두는 것은 현재 벌어지고 있는 고용불안과 빈곤 그리고 사회갈등의 잠재된 위험 측면에서 보면 무책임한 일이다. 현재 우리사회에서 증가하는 새로운 형태의 비전형(atypical) 노동을 포용하면서 인구고령화에 따른 사회지출 증가 압력에 대처하고, 기여와 보장의 지속가능성을 유지하기 위해서는 기존 사회보장체계를 개편하는 준비가 필요해 보인다. 따라서 먼저 사회보험 제도가 직면한 문제점을 살펴보고, 이어 재정압력이 일반재정으로 가해지는 문제점에 대해 간략하게 살펴보기로 한다.

가. 사회보험체계의 특징과 구조화된 문제

사회보험 중심체계가 제대로 작동하기 위해서는 사회보험의 사각지대 해소와 적절한 보장수준, 그리고 재정적 지속가능성이라는 세 가지 문제를 해결해야 한다. 아래 표는 주요 사회보험을 1) 제도적 목표, 2) 포괄범위, 3) 기여원칙, 4) 보장원칙, 5) 재원부담 측면에서 살펴본 것이다. 참고로 직역연금은 고려하지 않았다. 그 이유는 장기적으로 전 국민을 대상으로 하는 보편적 노후소득보장제도 구축 측면에서 직역연금과 국민연금의 통합이 필요하다고 판단되기 때문이다.

〈표 5-2〉 한국 사회보험제도의 특징

구분		국민연금	고용보험	산재보험	건강보험	장기요양보험
제도목표	세대 간 연대	◎	-	-	◎	◎
	계층 간 연대	◎	◎	◎	◎	◎
포괄범위	사각지대	▲	▲	△	○	△
	고용다변화대응	△	▲	○	○	○
기여원칙	소득비례성	○	○	△	○	○
	정부재정 기여	▲	○	○	▲	▲
보장원칙	세대 간 연대	▲	-	-	○	○
	계층 간 연대	△	△	△	△	○
재원부담	적정부담	▲	△	△	▲	△
	부담형평성	△	△	○	△	
	지속가능성	▲	△	△	▲	▲

주: 1) ◎은 매우 양호, ○은 양호, △은 다소 부족, ▲은 현재는 큰 문제가 없지만 미래위험이 존재.

2) 사회보험의 재정적 지속가능성 문제는 정문종 외(2019)를 참조하여 작성.

자료: 저자 작성.

사회보험의 첫 번째 문제는 사각지대 문제이다.²¹⁾ 물론 다른 후발복지 국가들도 유사한 문제에 직면하고 있다는 점을 언급할 필요가 있다. 아시 아를 비롯한 다른 많은 지역의 후발복지국가들은 사회보험을 도입하여 확장하는 노력을 기울여 왔지만, 적용범위를 보편화하는 데 심각한 어려움에 직면하고 있다. 사회보험이 1차 사회안전망의 역할을 제대로 하지 못하고 있는 것이다. 공식부문과 공무원 등 특수직역집단을 중심으로 관 대하고 포괄적인 보호를 하는 반면, 나머지 민간부문 노동자들에 대해서는 사회보험 적용을 확대하는 데 큰 성과를 거두지 못하고 있다.²²⁾ 이와

21) 사회보장 사각지대 문제와 관련해서는 개별 사회보험과 기타 사회보장제도를 중심으로 다양한 연구결과가 발표되어 있다. 그리고 이를 종합적으로 고려한 연구결과 또한 발표되어 있다. 여기서는 두 연구보고서를 추천한다. 1) 이병희, 장지연, 김혜원, 이시균, 심규범, 강병구. (2014). 사회보험 사각지대 실태분석 및 중장기 사업개편방안. 세종: 고용노동부, 한국노동연구원. 2) 신영석, 우해봉, 이윤경, 윤조덕, 김동현, 김소운, 김은아. (2016). 사회보험 사각지대 실태 및 개선방향. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.

같은 경우는 2~3차 사회안전망이 그 하중을 제대로 감당하지 못하게 되는 문제가 발생하기 쉽다. 사회보험 중심형 사회보장체계를 구축하면서 가정했던 제도 간 역할분담이 힘들어지는 것이다. 이러한 이유에서 많은 국가들이 새로운 형태의 조세기반 사회보장제도를 도입하고 있다. 하지만 <별도의 기여를 전제하지 않는> 조세기반 사회보장제도는 잔여적 복지제도의 한계를 벗어나기 힘들다. 물론 사회보험 사각지대 문제는 뒤늦은 사회보험 도입에 따른 미성숙, 즉 시간이 지나면 해소될 문제라고 생각할 수도 있다. 그렇다면 좀 더 빠른 속도로 사회보험의 사각지대를 해소하고 보장수준을 적정화하여 문제를 해결할 수 있다. 하지만 사회보험이 대내외 경제 환경과 노동세계의 급격한 변화로 기여의 포괄성과 보장의 적절성을 담보하기 어렵다면, 사각지대 해소가 지연될 개연성도 있다.

사회보험 사각지대는 가입과 보장의 사각지대로 구분할 수 있으며 가입의 사각지대와 관련해서는 앞서 제3장에서 언급하였다. 고용형태 다변화로 많은 노동자가 사회보험사각지대에 있는 것으로 나타났고 여기서는 보장의 사각지대를 중심으로 살펴보았다. 아래 표는 시장소득 10분위별로 고령층(65세 이상)의 국민연금과 기초연금 그리고 기초생활보장 수급률을 나타낸 것이다. 셋 중 하나 이상의 지원을 받는 고령자는 전체 고령자의 86.7%로 추정된다. 이 수급률은 기초연금 수급자가 전체 고령층의 66.1%에 이른다는 점과 관련이 있다. 기초생활보장제도는 전체 고령층의 5.2%를 보호하는 것으로 추정된다.

22) 후발복지국가들의 사회보장제도, 특히 사회보험의 저발전 문제에 대해서는 다음 연구보고서를 참조. 1) 노대명 외. (2017). 아시아 사회보장정책 비교연구-아시아 주요국 사회보장체계 비교를 중심으로. 세종: 한국보건사회연구원. 2) 노대명 외. (2019b). 아시아 사회보장제도 비교연구: 남아시아 주요국을 중심으로. 세종: 한국보건사회연구원.

〈표 5-3〉 고령층의 소득분위별 주요 소득보장제도 수급자 비중

(단위: 개인의 %)

개인 시장소득 10분위	고령층(60세 또는 65세이상)의 사회보장 수급실태					분위 내 고령층 비중
	국민연금 수급자		기초연금 수급자	기초보장 수급자	1개 이상 수급자	
	60세 이상	65세 이상	65세 이상	65세 이상	65세 이상	
1분위	38.5	38.3	79.7	12.4	91.6	65.6
2	44.0	45.6	69.0	1.8	86.5	35.7
3	46.7	50.0	62.6	0.6	84.9	21.4
4	47.2	51.3	54.8	0.1	82.5	14.3
5	47.6	49.4	51.0	0.1	81.5	11.8
6	48.1	51.2	50.6	0.0	84.0	10.0
7	47.0	51.4	45.6	0.0	80.7	8.5
8	42.5	48.7	49.8	0.0	81.5	6.9
9	47.0	52.7	44.0	0.1	80.1	5.7
10분위	43.4	50.9	32.5	0.0	74.9	5.6
전체	43.3	44.8	66.1	5.2	86.7	19.4

주: 1) 2017~2019년 데이터를 pooling한 개인단위의 분석결과임.

2) 각 공적이전소득이 있는 개인을 수급자로 정의.

3) 1개 이상 수급자는 국민연금, 기초연금, 기초보장 중 하나라도 수급한 고령층을 지칭.

자료: 통계청 MDIS. (2020a). 가계금융복지조사(2017년~2019년)[데이터파일]. RAS 활용.

사회보험의 두 번째 문제는 보장수준의 문제이다. 아래 표는 65세이상 고령층을 주요 소득보장제도의 수급유형별로 구분한 뒤, 각 집단이 가구 가처분소득 기준 빈곤층에 포함된 비율을 중위소득의 30%와 60%로 나누어 파악한 것이다. 수급유형별로 보면, ①고령층 중 기초연금만을 수급하는 고령층이 37.8%로 가장 높고, ②국민연금과 기초연금을 수급하는 고령층이 23.7%, ③국민연금만을 수급하는 고령층이 20.0%로 추정된다. 이 집단 중 ①번 고령층의 중위 60%기준 빈곤율은 67.4%, ②번 고령층은 62.9%로 ③번 고령층의 25.9%의 두 배를 넘어서고 있으며, ①번 고령층과 ②번 고령층이 전체 고령층에서 차지하는 비중이 61.5%에 달한다는

점을 감안하면, 기초연금이나 기초보장제도 등 재정기반 소득보장제도의 강화가 불가피하다.

〈표 5-4〉 고령층의 복지급여 수급유형별 빈곤층 여부

(단위: 개인의 %)

고령층 복지급여 수급유형	65세 이상 고령층의 가구 가처분소득 기준 빈곤층 여부				65세 이상 고령층 내 비중
	중위30% 이하	중위 30~60%	비빈곤층	전체	
모두 수급	56.4	39.0	4.6	100.0	1.0
③국민연금 수급	6.2	19.7	74.0	100.0	20.0
②국민연금+기초연금 수급	23.6	39.3	37.2	100.0	23.7
국민연금+기초보장 수급	46.4	23.9	29.7	100.0	0.1
①기초연금 수급	35.8	31.6	32.6	100.0	37.8
기초연금+기초보장 수급	66.1	31.7	2.2	100.0	3.6
기초보장 수급	68.2	27.8	4.0	100.0	0.4
④모두 비수급	14.5	28.2	57.4	100.0	13.3
전체	25.6	30.7	43.8	100.0	100.0

주: 2017~2019년 데이터를 pooling한 개인단위의 분석결과임.

자료: 통계청 MDIS. (2020a). 가계금융복지조사(2017년~2019년)[데이터파일]. RAS 활용.

사회보험의 세 번째 문제는 재정적 지속가능성의 위기이다. 사회보험은 수입과 지출의 균형을 유지함으로써 재정적 지속가능성을 보장하는 것이 기본이다. 물론 재정적 지속가능성 문제와 관련해서 사회보험제도마다 제도발전의 경로와 쟁점은 다르다. 건강보험은 소득비례로 부담하지만 급여에서는 〈계층 간·세대 간 연대〉를 전제한다는 점에서 다른 사회보험제도에 비해 연대적 성격이 강하다. 그리고 이러한 기능은 건강보험의 다양한 조합체제를 통합하는 개혁을 경유하면서 가장 포괄적이고 연대적인 제도로 자리 잡을 수 있었다. 그렇다고 문제가 없는 것은 아니다. 건강보험 지역가입자에게 일반재정이 투입되고 있고 피보험자가 존

재한다는 점은 사회보험의 조합주의적 특성이 약하다는 점을 보여준다. 그리고 건강보험과 의료급여의 관계를 고려하면 현재 계층 간 연대의 기능이 취약한 측면도 있다. 국민연금은 <세대 간 연대>를 전제하지만 그 기능은 상대적으로 취약하다. 소득에 비례하여 부담하지만 많은 집단이 부과대상에서 제외되어 있으며, 장기적으로 기여와 보장의 균형이 유지되기 힘든 측면이 있다. 세대 간 연대 기능이 지속 가능하게 설계되어 있지 않은 것이다. 그렇다고 재분배 기능이 강하게 설계되어 있는 것도 아니다. 이 점에서 국민연금의 재분배 기능을 강화하는 문제 또한 간단하지 않다. 노인빈곤 문제가 심화되면서 재정에 기반한 기초연금제도가 도입되고 확대되어 왔던 이유이다. 고용보험은 근로연령층의 실직 위험에 대응하는 소득보장제도라는 점에서 세대 간 연대보다 <계층 간 연대>가 주목적이다. 하지만 이 제도는 고용형태 다변화 과정에서 보호가 필요한 많은 노동자들을 포괄하지 못하고 있다. 그것은 상대적으로 실직-고용불안-저임금의 위험에 노출된 계층을 보호하는 계층연대의 기능이 제대로 작동하지 않고 있음을 의미한다. 아래 그림은 2019년 발표된 국회예산정책처의 8대 사회보험 재정전망에 대한 연구결과를 보여주고 있다. 국민연금의 지출이 빠르게 증가하겠지만 동시에 사회보험의 재정적자가 증가하는 속도 또한 가파르다는 점을 확인할 수 있다.

〈표 5-5〉 8대 사회보험 수입, 지출 및 재정수지 전망(2019년~2028년)

(단위: 조원, %)

구분		2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	연평균 증가율
공적 연금	수입	89.6	91.6	100.7	103.7	108.3	113.5	118.3	122.7	127.5	132.4	4.4
	지출	49.2	54.1	59.3	64.4	68.5	74.1	82.1	88.4	94.8	98.9	8.1
	재정 수지	40.4	37.3	41.3	39.3	39.9	39.4	36.2	34.3	32.8	33.6	
사회 보험	수입	96.0	107.6	117.2	125.4	134.1	145.0	156.3	166.7	175.0	183.3	7.5
	지출	101.0	110.3	119.0	128.6	137.3	147.2	158.2	169.8	182.5	196.1	7.7
	재정 수지	△4.9	△2.5	△1.9	△3.2	△3.2	△2.3	△2.0	△3.2	△7.7	△128	
합계	수입	185.6	199.2	217.9	229.1	242.4	258.5	274.6	289.4	302.5	315.7	6.1
	지출	150.2	164.4	178.3	193.0	205.8	221.3	240.3	258.2	277.3	295.0	7.8
	재정 수지	35.5	34.8	39.4	36.1	36.7	37.1	34.2	31.1	25.1	20.8	

주: 각각의 공적연금 및 사회보험 제도 차이로 인해 전망결과 및 분석결과의 직접 비교는 해석에 유의 필요.

자료: 정문중 외. (2019). 2019~2028년 8대 사회보험 재정전망. 서울: 국회예산정책처. p.11, 〈표 4〉.

나. 정부재정 기반 사회보장제도로의 문제의 전이

이제 사회보험의 위기가 사회보장제도 전체의 패러다임 전환과 맞물려 있다는 점에 대해 간략하게 언급하고자 한다. 현재 우리나라의 사회보장 제도는 사회보험을 확대하는 것을 기본방향으로 하고 있다. 하지만 정부 재정 기반 사회보장지출 또한 빠르게 증가하고 있다. 문제는 그것이 사회 보험체계를 공고화하는 데 초점이 맞추어져 있다는 점이다. 물론 사회보험의 기여와 보장의 확대를 통해 증가하는 소득보장 및 서비스 수요를 충족시킴으로써 2차 사회안전망의 부담을 덜어줄 수 있다면 이상적일 것이다. 하지만 사회보험으로 감당하기 힘든 복지욕구가 빠르게 증가하는 상황에서 이를 충족시키지 못하고 있다면 큰 문제라 할 것이다. 현재의 복지예산 지출구조를 간략하게 살펴보기만 해도 정부재정 기반 사회보장사

업에 대한 정비가 필요하며, 더 나아가 사회보장을 위한 재원조달 방식에도 변화가 불가피하다는 점을 이해하기 용이할 것이다.

2020년 보건·복지·고용(일자리 포함) 분야의 예산은 180.5조 원이며, 2021년 예산안은 199.9조 원이다. 약 10.7% 증가한 것이다. 장기적으로 보면, 사회보장예산은 의무지출 중 복지 분야 법정지출을 중심으로 확대가 예상되나 재량지출 또한 빠르게 증가하고 있다.²³⁾ 법정지출과 관련된 아래 표를 보면, 정부재정 기반 사회보장지출 증가 원인을 다음 세 가지로 정리할 수 있다. 1) 소득분배구조 악화나 인구고령화 등에 따른 빈곤층 및 취약계층의 증가로 인한 지출 압력이다. 빈곤층은 위기에 처한 집단이며 재정으로 투입이 불가피한 집단이라는 점에서 지출압력이 강하다. 2) 사회보험의 미성숙에 따른 영향이다. 사회보험이 적용의 보편성과 보장의 적정성을 유지하지 못함에 따라 그 공백을 채우기 위해 필요한 지출이 증가하면서 생기는 문제이다. 사회보험료 지원 사업이나 기초연금 등이 이러한 유형에 해당된다. 3) 사회보험의 적용과정에서 기여와 보장의 원칙이 제대로 지켜지지 못했기 때문이다. 건강보험료에 대한 국고지원이나 공무원·군인연금에 대한 적자보존 등이 이러한 유형에 해당된다.²⁴⁾ 물론 이 점은 산업구조와 노동시장구조 그리고 제도 등의 문제가 복합적으로 얹혀 발생한 결과이다. 하지만 사회보험과 관련한 정부재정 부담은 별도의 대책이 없는 한 인구고령화와 공무원 군인 퇴직자 증가 등의 영향을 받아 빠른 속도로 증가할 것으로 예상된다.

23) 정부재정 기반, 즉 비기여형 사회보장제도는 의무지출과 재량지출로 구분되며, 그 중 대표적 복지분야 법정지출은 국민기초생활보장, 건강보험, 4대 공적연금, 기초연금, 아동수당 및 영유아 보육료 등이다. 재량지출에 비해 인구구조나 경제상황에 따라 증가가 불가피한 지출항목들이다.

24) 2020년 건강보험에 대한 정부지원금은 9.85조 원 규모이며, 공무원연금과 군인연금에 대한 적자보조금은 각각 1.76조 원과 1.58조 원 규모이다(김일권 외, 2020, p.149, p.196).

이처럼 위의 세 가지 요인이 증첩되어 정부재정에서 사회보장 예산의 비중을 확대해야 한다는 압력 또한 지속적으로 증가하고 있다. 하지만 결과적으로 소득불평등과 계층화 문제, 그리고 노동시장에서 확산되는 고용불안과 저소득의 문제를 적시에 해결하지 못했다는 점을 지적해야 할 것이다. 그것은 사회보험의 미성숙 문제이기도 하지만, 현재의 정부 사회보장예산 지출구조가 이러한 문제를 해결하는 데 최적화되어 있지 않기 때문이라고 말할 수 있다. 아래 표에서 2020년을 기준으로 복지 분야 법정지출 중 직역연금에 대한 지원금과 사회보험 지원금 총액 80.36조 원을 제외하면, 빈곤층 및 일반 국민들에게 지급되는 복지예산은 39.29조 원 규모이다. 이 39조 원은 시민들에게 익숙한 대표적 복지제도인 기초생활보장제도와 아동수당, 보육료 지원, 기초연금에 대부분이 투입된다.

문제는 이러한 지출규모와 방식으로는 현재의 노인빈곤층은 물론이고 근로연령층에 대한 지원이 충분하지 않다는 점이다. 그리고 미래의 사회보장 지출증가에 대처하기에도 적절하지 않다. 국민연금의 수급자가 증가하고 보장수준이 높아지는 시점까지는 이러한 정부재정지출 증가는 계속될 것이다. 특히 향후 7년간 노동시장에서 퇴장하는 베이비붐세대가 빠른 속도로 증가하고, 이는 연차적으로 기초연금의 지출 증가로 이어지게 될 것이다. 더불어 인구고령화에 따른 돌봄서비스나 주거서비스 등 다양한 복지욕구 증가를 고려하면, 그 압력의 정도를 가늠할 수 있을 것이다. 사회보험으로 감당하기 힘든 사회보장 관련 지출이 빠르게 증가하는 것이다.

〈표 5-6〉 2021년도 유형별 의무지출 예산안 상세내역

(단위: 억 원, %)

구분	2020년 본예산	2021년 예산안	증가율
합계 (전체 의무지출 총액)	2,556,479	2,672,850	4.6
0. 보건/복지/고용분야 총 지출	180.5조 원	199.9조 원	10.7
1. 복지분야 법정지출	1,196,633	1,315,370	9.9
(1) 국민기초생활보장	136,861	150,082	9.7
① 생계급여	43,379	46,079	6.2
② 의료급여	70,038	76,805	9.7
③ 주거급여	16,305	19,879	21.9
④ 교육·해산장제·자활	7,139	7,320	2.5
(2) 건강보험	98,510	104,431	6.0
① 가입자지원(일반)	70,826	75,834	7.1
② 가입자지원(기금)	18,801	19,167	1.9
③ 공무원·교직원 국가부담금	8,883	9,431	6.2
(3) 4대 공적연금	513,332	561,626	9.4
① 국민연금	266,034	295,116	10.9
② 공무원연금	174,186	188,987	8.5
③ 사학연금	38,455	42,096	9.5
④ 군인연금	34,657	35,426	2.2
(4) 노인부문	145,950	166,742	14.2
① 기초연금	131,765	149,635	13.6
② 노인장기요양보험사업운영	14,185	17,107	20.6
(5) 아동·보육부문	56,996	55,872	△2.0
① 영유아보육료	34,162	33,677	△1.4
② 아동수당	22,834	22,195	△2.8
(6) 고용·노동부문	177,614	205,890	15.9
① 구직급여	95,158	113,486	19.3
② 산재보험급여	59,046	65,236	10.5
(7) 보훈부문	46,880	47,677	1.7
① 보상금, 6.25자녀수당	32,174	33,479	4.1
② 무공, 참전수당	7,466	6,817	△8.7
③ 보훈, 위탁병원진료	6,085	6,205	2.0
④ 기타(자녀학자금 등)	1,155	1,175	1.7
(8) 기타	20,490	23,050	12.5

주: 자료를 일부 수정 보완하여 작성함.

자료: 김일권 외. (2020). 2021년도 예산안 총괄분석. p.196.

앞서 언급한 것처럼, 일반재정 기반 사회보장제도의 지출압력은 고령층에만 국한된 일이 아니다. 아래 표는 근로연령층 중 아동수당과 근로장려세제 그리고 기초생활보장제도를 통해 하나라도 받는 사람이 20세~54세 근로연령층의 11.0% 정도임을 보여준다. 이 통계는 2018년 소득기준이라는 점에서 2019년 근로장려세제 확대에 따른 수급률 증가는 반영하지 못하고 있다. 하지만 근로장려세제의 지원액을 감안하면, 그것이 근로연령층의 소득분배구조를 개선하기에는 한계가 있는 수준이다. 주목해야 할 점은 향후 고용형태 다변화와 고령층 조기퇴직과 청년층 실업문제 등으로 근로연령층 대상 사회보장 지출압력은 더욱 강해진다는 것이다.

〈표 5-7〉 근로연령층의 소득분위별 주요 소득보장제도 수급자 비중

(단위 : 개인의 %)

시장소득 10분위	근로연령층(20~54세)의 사회보장 수급실태				분위 내 근로연령인구 비중
	아동수당 수급자	EITC 수급자	기초보장 수급자	1개 이상 수급자	
1분위	6.7	13.7	17.9	29.7	16.3
2	8.7	17.0	4.7	23.4	32.7
3	8.6	13.4	0.7	18.8	42.8
4	8.2	8.8	0.1	15.1	48.0
5	7.9	4.5	0.1	11.7	51.5
6	6.4	3.1	0.1	9.1	53.2
7	5.6	1.9	0.1	7.3	55.7
8	4.9	0.8		5.6	57.1
9	4.1	0.3		4.5	58.7
10분위	3.1	0.1		3.3	57.9
전체	6.2	5.2	1.2	11.0	46.3

주: 1) 2017~2019년 데이터를 pooling한 개인단위의 분석결과임

2) 각 공적이전소득이 있는 개인을 수급자로 정의

3) 1개 이상 수급자는 아동수당, EITC, 기초보장 중 하나라도 수급한 근로연령층을 지칭

자료: 통계청 MDIS. (2020a). 가계금융복지조사(2019년)[데이터파일]. RAS 활용.

문제는 일반재정을 통해 재원을 조달하는 기존 방식으로는 위에 언급한 각종 사회지출을 감당하기 힘들다는 점이다. 물론 보는 관점에 따라 정부지출에서 사회지출이 높은 비중을 차지하는 것이 당연하다고 말할 수도 있으며, 이는 서구 복지국가의 정부지출 구조를 보면 흔한 일이다. 하지만 그 비중을 단기간에 급격히 높이는 경우에 지금까지 정부재정이 투입되었던 많은 경제사회부문이 큰 충격을 받게 된다는 점 또한 사실이다. 따라서 세출조정, 면세·비과세제도 정비 등은 제도폐지에 따른 충격을 고려하여 개편방안을 결정할 필요가 있다. 이러한 이유에서 세출조정 등을 통해 복지재원을 마련한다는 말은 별다른 노력을 하지 않겠다는 의미라고 비판하기도 한다. 사회보장 패러다임의 재편이란 새로운 재원조달 방안에 대한 검토로 귀결되는 이유이다.

결국 현재 우리나라의 사회보장 패러다임 재편이란 고용형태 다변화에서 출발하지만, 사회보험제도를 넘어 사회보장체계 전체의 개편으로 이어지지 않을 수 없는 것이다. 그리고 개편논의의 핵심은 사회보장을 위한 재원조달방안의 재편이라고 말할 수 있다.

4. 주요 사회보장제도의 개편과제

우리 사회보장제도는 지난 20년간 빠른 속도로 확장되어 왔고, 각 제도마다 고유한 목적과 발전경험 그리고 해결과제를 안고 있다. 특히 사회보험제도는 각 제도가 대응하는 경제사회적 위험의 성격에 따라 다양한 형태로 구조화되어 있다. 그리고 그것은 취약한 소득파악체계와 기여에 대한 사회적 공감대 부족 등으로 매우 복잡한 발전경로를 경험해 왔다. 그에 따라 현재 시점에서는 제도마다 핵심적인 개편과제가 다르게 의제화되어 있다. 이는 이 모든 제도를 아우르는 하나의 개편방안을 제안하는

것이 오히려 기존의 문제를 해결하기보다 더욱 복잡하게 만들 위험성이 있음을 의미한다.

하지만 각 사회보험제도는 거의 공통적으로 〈기여와 보장의 원칙〉 그리고 〈재정적 지속가능성 문제〉와 관련해서 기존 패러다임 재편을 고민해야 하는 상황에 처해 있다. 이 문제는 장기적으로 인구고령화의 영향을 받게 되지만 현재 진행되고 있는 고용형태 다변화로 인한 사회보험 사각지대 문제와 그에 따른 기여와 보장 간의 부정합이 누적되어 사회보장의 재정적 지속가능성을 위협하게 된다. 고용형태 다변화는 근로연령층의 사회보험 가입 자체에 영향을 미칠 뿐 아니라 기여기간과 기여수준에도 영향을 미치기 때문이다. 그리고 그 결과는 근로빈곤율과 미래 노인빈곤율을 증가시키는 방향으로 작동하게 된다.

따라서 현재 우리나라의 주요 사회보장제도가 안고 있는 개편과제를 정리하고, 이를 관통하는 공통의 개편과제로 기여와 보장, 재정적 지속가능성 문제를 중심으로 간략하게 정리해 보고자 한다.

가. 노후소득보장제도의 개편과제

우리사회에서 노후소득보장제도에 대한 관심은 국민연금의 재정적 지속가능성에 맞추어져 있다고 말해도 과언이 아니다. 그것은 현재 매우 높은 노인빈곤율 문제를 해결하는 데 매우 소극적인 태도를 취하고 있음을 의미한다. 그것은 기초연금 도입을 기점으로 개편논의가 장기간 실종된 상황을 통해 확인할 수 있다. 그리고 4차 국민연금 재정계산 이후의 개편방안 논의 또한 별다른 성과를 거두지 못했다. 이는 현재 우리사회가 해결해야 하는 다음 세 가지 핵심적인 과제에 대해 별다른 비전이나 정책방안이 없다는 점에서 매우 우려스러운 일이다. 1) 50대 고령층의 고용불안

과 소득불안 심화, 2) 노인빈곤 문제의 장기화, 3) 노후소득보장체계 재편의 지체가 그것이다.

이 문제와 관련해서 향후 생각해 볼 수 있는 개편과제는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

1) 근로연령층이 조기에 노동시장에서 퇴직하고 은퇴시점까지 고용불안과 저소득 위험에 노출되는 상황은 법정정년과 국민연금 수급개시연령간의 불일치 문제를 해결하는 데서 가닥을 잡아야 한다. 노동시장에서 조기퇴직 하는 집단에 대한 고용안정과 소득보장대책이 강화되어야 하고, 정년시점을 기준으로 급격하게 소득이 감소하는 문제를 해결해야 하며 국민연금 수급시점까지 기여를 유지하거나 연장할 수 있도록 해야 하는 것이다. 이 문제는 노동법과 고용정책 그리고 연금정책 간의 조율을 통한 종합적 개혁이 필요한 사안이다.

2) 현재의 노인빈곤층에 대해서는 소득보장을 일정 수준까지 보편적으로 강화하는 방안을 검토할 필요가 있다. 일차적으로 현재 정부가 추진하는 대로 기초생활보장제도의 생계급여 부양의무자 기준을 폐지하고, 점진적으로 재산기준을 cut-off 방식으로 전환하여 중위수준의 재산을 보유한 노인빈곤층까지 소득보장을 확대하는 것이다. 그리고 비자가 노인빈곤층에게는 주거급여를 지급하여 보장수준을 중위소득의 40%~50% 수준까지 강화하는 것이다.

3) 노후소득보장체계가 보장의 포괄성과 적정성 그리고 재정적 지속가능성을 유지할 수 있는 제도적 조합이 필요하다. 2000년대 이후 서구 복지국가의 연금개혁을 보면, 크게 세 가지 대안을 생각해 볼 수 있다. ① 독일식 개혁(공적연금의 모수개혁과 사적연금 도입), ② 영국의 보편적 기초연금 강화, ③ 스웨덴의 선별적 소득보장과 확정기여방식의 개인연금이 그것이다. 그 밖에도 다양한 제도적 조합이 가능한 것은 물론이다. 하

지만 중요한 것은 미래 노후소득보장에서 어떤 목표를 선택할 것인가 하는 점이다. 현재로서는 두 가지 경로를 예상해 볼 수 있다. 1) 국민연금의 무가입을 확대하고, 연금제도 성숙기까지 기초연금 보장수준을 점진적으로 인상하거나 선별적 지원방식으로 노인빈곤층을 대상으로 보충연금을 적용하는 방안이다. 2) 기초연금을 부과방식에 따른 보편적 최저노령연금으로 구축하고, 국민연금의 재분배부분을 추가하여 보장수준을 높이는 방안이다. 조세방식 또한 사회보장제 방식으로 징수하는 방안도 강구해 볼 수 있다.

나. 고용보험제도의 개편과제

현재 고용보험은 재정적자가 증가하고 있지만 재정적 지속가능성 문제가 제기되고 있는 상태는 아니다. 고용보험을 노동시장의 구조변화 등으로 고려하면 크게 세 가지 개편과제가 제기되고 있다고 말할 수 있다. 1) 고용보험의 사각지대 해소, 2) 실업보험 중심의 제도운영, 3) 실업급여에 대한 기여와 보장의 원칙 재정립이 그것이다.

1) 고용보험은 이미 최저소득보장의 성격이 강하다는 점에서 가입의 사각지대에 있는 노동자를 보호하는 시스템을 구축하는 것이 당면과제이다. 현재 특수고용형태나 프리랜서 그리고 플랫폼 노동자의 가입문제가 쟁점이 되고 있다. 그리고 현재 추진하고 있는 전 국민 고용보험 도입으로 사각지대는 상당 부분 해소될 수 있을 것으로 예상된다. 이는 노동자를 채용한 사업주의 사회보험료 납부나 신고의무를 강화하는 문제에 대한 이견이 있지만 신고의 편의성 강화나 제도보완을 통해 문제를 해결할 수 있을 것으로 예상된다. 자영업자에 대해서는 기여와 급여방식을 별도로 적용하는 방안도 검토할 수 있을 것이다. 하지만 더 근본적인 문제로

1~4인 영세사업장 저소득 노동자들의 고용보험 미가입 문제를 해결하는 방안에 대해서도 고민이 필요하다. 그리고 고용보험 미가입자 노동자에 대해서는 근로장려금을 활용하는 방안도 검토할 필요가 있다. 2019년 근로장려금 적용범위가 확대되면서 사실상 단기실업자나 고용불안계층 그리고 저소득노동자가 상당수 포함되었다는 점에서 실현 가능성이 높다고 말할 수 있다.

2) 고용보험에서 실업보험 기능 외에 직업훈련과 모성보호 기능을 분리하는 방안이다. 특히 직업훈련은 우리사회에서 인구고령화와 4차 산업 혁명으로 모든 시민을 대상으로 하는 평생학습훈련체계 구축이 필요하다는 공감대에도 불구하고 여전히 정책적 고려대상이 되지 못하고 있다. 이 점에서 직업훈련은 사회보험 방식보다 재정에 기반한 보편적 지원제도로 재편할 필요가 있다. 마찬가지로 저출산 문제와 관련한 육아휴직 등 각종 지원제도에서 임금노동자에 국한되지 않은 보편적 지원을 위해 모성보호 기능을 고용보험에서 분리하는 방안을 검토할 필요가 있다.

3) 고용보험 가입자격은 고용지위나 임금노동자로서의 종속성 등을 기준으로 결정하기보다 연령과 소득 등을 기준으로 단순화하여 적용할 필요가 있다. 이는 가입자격의 보편성 확보를 위해 검토할 필요가 있는 방안이다. 물론 현재도 하에서는 이를 적용하기 힘들어 보인다. 따라서 단계적으로 모든 취업자(또는 소득자)에게 소득을 기준으로 고용보험 가입 자격을 부여하고, 보험료를 부과하며, 소득감소 등을 고려하여 급여하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이는 실직 등 고용지위 변동을 기준으로 급여하기 용이하지 않을 수 있다는 점을 고려한 것이다. 기여와 급여의 정합성을 보장하기 위해서는 소득기반의 보험료 부과와 급여 방식을 검토할 필요가 있기 때문이다. 실제로 특수고용형태종사자나 프리랜서 등은 실직을 기준으로 실업급여를 지급하는 것이 적절하지 않은 경우도 존재

할 수 있다. 그것은 엄밀한 의미에서 실직이 발생하지 않고 소득이 감소하거나, 여러 개의 일자리를 유지하는 경우이다. 이 문제에 대해서는 주된 일자리의 상실 등을 가정할 수도 있지만 실직을 기준으로 실업급여를 지급하기보다 사실상 소득감소를 기준으로 급여를 지급하는 소득보험으로 개편하는 방안도 검토할 필요가 있다는 의미이다. 우리 고용보험은 실업급여의 상한과 하한이 근접하고 있어 실직 전 소득유지라는 목표를 달성하기 힘들다. 이 점에서 이러한 개편의 가능성은 더 높다고 말할 수 있다.

다. 건강보험제도의 개편과제

건강보험은 공식적으로 사각지대가 존재하지 않는다고 발표하고 있을 정도로 포괄범위가 넓다. 이는 건강보험의 오랜 역사와 건강보험 통합과정에서 그 범위를 보편적으로 확대한 것과 무관하지 않다. 그리고 원칙적으로 보험료를 납부하지 않더라도 일정기간 건강보험 이용에 대한 제약이 없으며, 의료급여를 통해 전체 인구의 3%가량을 보호하고 있다는 점에서 의료보장의 사각지대가 없다고 말하는 것이다. 그리고 비급여 항목 등으로 인해 발생하는 보장성 문제에서도 개선이 필요한데 이것이 건강보험정책이 보장성 강화를 표방하는 이유이기도 하다.

하지만 이러한 보편적 보장의 이면에는 몇 가지 개편과제가 존재하고 있다. 그것은 크게 몇 가지로 정리할 수 있다. 1) 직장가입자와 지역가입자 간 보험료 부담의 형평성 문제이다. 직장가입자는 보험료 부과대상 소득이 임금이지만, 지역가입자는 소득 외에도 재산 등이 고려되고 있으며 고용주 부담금이 없어 보험료 부담이 상대적으로 크다는 점이 핵심이다. 이는 건강보험정책에서 오래전부터 보험료 부과의 형평성 문제를 해결하

기 위한 개편방안을 모색해 왔던 이유이다. 그리고 그것은 3단계 개편전략을 설정해 지속적으로 추진되고 있다. 이는 사회보험의 보험료 부과대상 소득을 단일한 소득으로 표준화하는 방안을 가능하게 할 것으로 판단된다. 2) 직장가입자의 피부양자 범위를 축소하는 일이다. 이 문제와 관련해서는 피부양자의 소득기준을 단계적으로 하향조정함으로써 축소는 작업이 진행 중인데 이는 다른 사회보험과 크게 관련이 없는 문제이다. 3) 건강보험 재정의 문제이다. 건강보험은 적어도 현재 시점까지는 적립금을 두고 있으며 매년 정부로부터 일정 금액의 지원을 받고 있다. 이는 사회보험 중심의 재정관리 방식이 갖는 강점, 즉 재정수지에 대한 책임성 또는 체계적인 재정관리가 이루어지지 않고 있다는 비판을 받기도 한다. 물론 정부가 약속했던 지원금을 제대로 지급하지 않고 있다는 반론도 존재한다. 하지만 분명한 것은 건강보험의 지출규모를 감안하면, 재정 관리의 투명성과 정확성이 제고되어야 한다는 점일 것이다. 이러한 이유에서 건강보험의 재원조달방식을 조세로 전환해야 한다는 주장 또한 존재하고 있다(이은경, 2012). 4) 끝으로 건강보험과 의료급여의 관계를 보면, 전체 인구의 3%에 해당되는 의료급여에 투입되는 재원이 2020년 현재 7조 원 규모이고, 전체 시민을 대상으로 하는 건강보험은 약 61조 원을 지출하고 있다. 하지만 이는 사회보험이 상대적으로 많은 치료비가 필요한 빈곤층과 취약계층에 대한 지출을 정부재정에 떠넘기고 있다는 비판도 가능하다. 더욱이 정부의 재정지원을 통해 재정흑자를 유지하고, 적립금이 발생한다는 점은 전체적으로 사회보험과 정부재정의 관계를 재정비해야 할 필요성을 보여주는 것으로 이해된다.

라. 재정기반 사회보장제도의 개편과제

정부재정기반 사회보장제도의 개편과제는 사회보험제도가 포괄하지 못하는 빈곤층 및 취약계층 그리고 일반 시민들의 복지욕구를 충족시키는 것이며, 그것은 사각지대 해소와 보장수준의 적정화를 이루는 것이다. 이를 위해서는 정부지출의 확대가 불가피하다.

하지만 지난 20년간 정부재정에서 사회보장예산의 증가는 사회보험 지원에 초점을 맞추어 왔으며, 사회보장제도를 통한 안정적인 지출은 빠른 증가세에도 불구하고 일정 규모로 억눌려 있었다. 그것이 지난 20년간의 복지확장에도 불구하고 복지분야 법정지출이 40조 원에 미치지 못하고 있는 이유이다. 그마저도 공적연금제도의 미성숙으로 인해 발생하는 기초연금을 제외하면 30조 원에 불과한 상황이다.

이 문제와 관련해서 복지분야 법정지출이 의무지출이라는 점에서 이를 지속적으로 확대하는 것에 대한 재정당국의 불안감이 있는 것도 사실이다. 하지만 현실에서 전혀 다른 현상이 나타나고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 참고로 2021년 사회복지분야 예산안에 대한 분석결과에 따르면, 의무지출에 비해 재량지출이 더 빠른 속도로 증가하고 있다(김일권 외, 2020, p.147). 이는 관리되지 않는 복지사업이 증가하는 문제이기도 하지만 제도화에 앞서 재량지출 형태로 도입되고 의무지출로 전환되는 복지예산 확충 방식과도 무관하지 않다. 고용노동부의 취업성공패키지사업이 국민취업지원제도로 발전한 것도 이러한 경우이다. 이는 근본적으로 미충족된 복지욕구로 인해 지속적으로 의무지출이 증가할 수 있음을 의미한다.

요약하면, 정부재정에서 사회보장분야에 투입되는 재원은 사회보험과의 관계 정립을 통한 재정투입의 합리성 제고, 인구고령화에 따른 복지지

출 증가 대비, 소득분배구조 악화에 따른 빈곤층 및 취약계층 지원강화의 방향에서 재편이 필요하다. 그리고 이는 향후 사회보장 지출을 확대하더라도 사회보험료를 통해 형성된 재원과 정부재원을 종합적으로 관리해야 할 필요성을 보여주는 것으로 이해할 수 있다.

제3절 사회보장 패러다임 재편의 여건 진단

기존 사회보장체계가 지난 20년간 사회보험 사각지대나 보장수준 적정화 그리고 재정적 지속가능성 문제를 해결하지 못했던 것은 단순히 정치세력의 의지부족 문제만은 아니다. 그것은 취업자의 다수를 고용하고 있는 중소기업과 영세사업장의 현실, 세대 간의 상충하는 이해관계, 소득 불평등의 심화 등 복합적 원인에 따른 것이다. 그리고 이는 시민들의 복지태도 속에 잘 나타나고 있으며 사회보장을 위한 기여와 보장의 새로운 원칙을 정립하기 위해 넘어야 할 산이기도 하다.

1. 보편적 사회보장체계와 복지태도의 불안정성

지금 우리사회는 보편적 사회보장체계 또는 보편주의에 대한 관심이 뜨겁다. 하지만 보편복지에 대한 높은 관심에 비해 그것을 어떠한 기여와 보장의 원칙에 따라, 그리고 어떠한 제도적 조합으로 구축해야 하는지에 대해서는 상대적으로 고민이 부족한 측면이 있다. 이는 지난 20년간 빠르게 사회보험을 확장하는 과정에서 개별 제도별로 적용대상을 확대하고 재원을 조달하는 방식을 취해 왔다는 점과 관련이 있다. 문제는 보편복지와 관련된 시민들의 높은 관심이 주로 정부재정 기반 프로그램이었다는

점이다. 그것은 기여와 보장(수급)의 원칙, 그리고 미래에 대한 고민이 충분하지 않다는 점을 의미한다. 이러한 문제점은 사회보장에서 보편주의와 선별주의에 대한 선호와 그에 따른 조세부담 문제에 대한 시민들의 태도 속에 잘 나타나고 있다.

지금까지 많은 선행연구들은 우리사회에서 시민들의 복지태도가 일관성이 약하고, 기여(부담)와 보장(수급)의 문제에서 추가적 부담을 기피하는 이중성이 나타나고 있다고 지적해 왔다(김영순, 여유진, 2011; 이상록, 이순아, 김형관, 2017). 그리고 이러한 모습은 최근의 재난지원금 배분 전후 시민들의 복지태도 변화에서도 잘 드러나고 있다. 조사마다 보편적 지원에 대한 시민들의 태도가 다르게 발표되어²⁵⁾ 보편주의와 선별주의에 대한 선호도를 이해하는 데 어려움이 있지만 비교적 일관되게 나타나는 태도가 있다. 복지확장에 따른 추가적 조세부담에 대한 의사이다. 대부분의 조사에서 추가적 조세부담의사가 없다고 답한 사람의 비중이 있다고 답한 사람보다 높게 나타나고 있는 것이다.

그렇다면 장기시계열로 우리 시민들의 복지태도 변화에서 어떤 경향성을 확인할 수는 있는가. 이 질문에 대한 답을 찾기 위해 한국복지패널조사 데이터를 활용해 2006년~2015년까지 10년간 네 차례에 걸쳐 실시된 복지인식 조사 자료를 분석하였다. 본절에서는 크게 세 가지 방식으로 시민들의 복지태도를 살펴보고자 하였다. 1) 보편복지와 선별복지에 대한 추상화된 질문이 아니라 경제와 복지의 관계, 빈곤문제, 건강과 교육, 아동 등에 대한 문항을 중심으로 세분화된 문항에 대한 태도를 파악하고자 하였다. 2) 연령집단에 따라 조사시점별로 복지태도가 변화하고 있는지,

25) 참고로 재난기본소득에 대한 여론조사는 상반된 결과를 보이기도 했다. 한겨레신문이 2020년 8월 28일 보도한 한국갤럽 여론조사 결과는 2차 재난지원금에 대해 선별지급 44% v. 전 국민지급 33%로 나타났고(노현웅, 2020. 8. 28.), LAB2050의 2020년 9월 4일 발표한 여론조사에서는 선별지급 38.5% vs. 보편지급 61.5%로 나타났다(랩 2050(LAB2050), 2020. 9. 4.).

만일 그렇다면 어떤 경향성이 있는지 확인하고자 하였다. 물론 패널조사 자료라는 점에서 조사대상의 동질성을 감안하면, 복지태도의 변화를 이해하는 데 장점과 단점이 모두 있다. 3) 지난 10년간의 응답을 pooling 하여 연령집단별로 그리고 사회보장영역의 핵심 주제별로 복지태도의 일관성이 존재하는지 살펴보고자 하였다.²⁶⁾

아래 표는 연도별·연령집단별로 사회보장 영역별 질문에 대한 태도가 어떠한 차이를 보이는지 나타낸 것이다. 그 분석결과와 함의는 다음 몇 가지로 정리할 수 있다. 1) 빈곤층 지원과 관련된 태도(문항 (3)~(5))에서 연령대 또는 세대별 차이가 크게 나타나고 있다. 2) 복지확대에 따른 세금 부담(문항 (2))에 대한 태도는 연령대별, 시점별 차이가 경향성을 보이고 있지 않다. 3) 건강보험(문항 (6))에 대해서는 민영화 반대가 전반적으로 강하고, 대학교육(문항 (7))의 무상화에 대해서도 반대의견이 강하다. 4) 부모에 대한 자녀의 부양책임(문항 (8))에 대해서는 부정적 의견이 증가하는 추세를 보이고, 자녀양육(문항 (9))의 책임에 대해서는 보수적 가족주의가 강하게 나타나고 있다. 아래 표에서 문항 (5)가 선별복지와 보편 복지에 대한 태도를 묻는 것으로 이해한다면, 20~49세 집단이 선별복지에 반대하는 의견이 다소 높게 나타난다. 하지만 전체적으로 선별복지에 대한 지지가 강해지는 것으로 해석할 수 있다.

26) 한국복지패널조사의 복지인식조사의 조사시점별 문항 중 일부 문항, 특히 복지확장에 따른 세금인상 필요성에 대한 인식은 연도별 추이와 관련해서 2015년 조사결과를 세금인상에 대한 찬성의견이 크게 감소하는 경향을 보인다. 이것이 조사차원에서 비롯된 것인지, 당시의 정치사회적 환경에 따른 것인지 판단하기 용이하지 않아 보인다.

〈표 5-8〉 사회보장에 대한 시민들의 연령대별·연도별 태도 변화

(단위: 점수)

연령대	연도	복지일반		빈곤층			건강/교육		가족주의		
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
20~34	2006	2.64	2.93	2.83	3.42	3.49	3.52	2.71	2.72	1.63	2.43
	2009	2.82	3.00	2.79	3.08	3.18	3.91	3.10	3.01	1.67	2.25
	2012	2.89	2.92	2.82	3.24	3.14	3.86	3.32	2.94	2.26	2.65
	2015	2.83	3.09	2.97	3.17	3.16	3.87	3.21	3.00	2.30	2.72
35~49	2006	2.61	3.07	2.95	3.22	3.25	3.46	2.90	2.67	2.04	2.46
	2009	2.95	2.94	2.95	3.11	3.33	3.91	3.21	2.94	1.99	2.37
	2012	2.97	2.87	2.90	3.17	3.08	3.88	3.41	3.01	2.42	2.46
	2015	2.86	3.02	2.93	3.20	3.01	3.88	3.27	3.06	2.53	2.49
50~64	2006	2.68	2.95	3.17	2.84	2.95	3.30	3.60	2.61	2.10	2.37
	2009	2.92	2.89	3.23	2.75	2.98	3.96	3.70	2.93	2.03	2.20
	2012	3.05	2.71	3.12	2.84	2.66	3.96	3.88	3.01	2.61	2.41
	2015	2.99	3.05	3.12	2.87	2.71	3.82	3.68	2.97	2.67	2.40
65세+	2006	2.81	2.92	3.12	2.69	2.77	3.37	3.53	2.55	2.28	2.25
	2009	2.98	2.82	3.05	2.74	2.94	3.92	3.71	3.01	2.18	2.34
	2012	3.07	2.82	3.16	2.76	2.52	3.92	3.87	2.94	2.63	2.31
	2015	2.91	3.08	3.18	2.70	2.53	3.76	3.83	2.91	2.67	2.26
전체	2006	2.66	2.99	3.01	3.07	3.14	3.41	3.15	2.64	2.02	2.40
	2009	2.93	2.91	3.03	2.95	3.15	3.93	3.42	2.96	1.99	2.30
	2012	2.99	2.83	2.98	3.04	2.90	3.90	3.58	2.98	2.46	2.47
	2015	2.90	3.05	3.04	3.01	2.87	3.84	3.48	3.00	2.55	2.47

- 주: (1) 경제를 살리기 위해 세금 감소
 (2) 사회복지확대를 위해 세금 증가
 (3) 노동능력이 있는 사람에게도 최소한의 생계보장
 (4) 기초생활수급자는 게으름
 (5) 복지는 가난한 사람에게 제한적으로 제공되어야 함
 (6) 건강보험은 최소한 축소, 민간의료보험 이용해야 함
 (7) 대학교육까지 무상으로 제공해야 함
 (8) 부모를 모실 책임은 전적으로 자식에게 있음
 (9) 유치원, 보육시설 무상 제공되어야 함
 (10) 어린 자녀는 집에서 어머니가 돌봐야 함

** 각 셀의 값은 1. 매우 동의한다 - 3. 동의도 반대도 아니다 - 5. 매우 반대한다의 평균 값

자료: 한국보건사회연구원. (2020d). 한국복지패널조사 1~13차(원자료).

아래 표는 패널조사 데이터를 pooling하여 연령집단별로 복지비용의 부담에 관한 태도를 살펴본 것이다. 앞서 언급한 것처럼 시민들의 복지태도가 사안별로 다른 양상을 나타내는 것은 사실이지만, 비용부담에 대해서는 일관된 태도가 나타나는데 초점을 맞추었다. 분석결과는 거의 모든 정책영역에서 그리고 시점을 불문하고 국가가 비용부담의 주체가 되어야 한다는 점에 높은 일관성을 보이고 있다. 물론 사안별로 비용부담을 국가가 해야 한다고 답한 응답자 비율은 연령대별로 차이가 있다. 장애인 복지에 대해서는 국가가 비용을 부담해야 한다는 의견이 91.6%에 달하고, 보건의료 또한 83.6%로 압도적이다. 노인과 교육 또한 각각 76.7%와 73.9%로 높은 수준이며, 고용정책과 아동정책에 대해서는 각각 68.9%와 63.1%로 상대적으로 낮은 수준이지만 응답자의 절반이상이 국가가 비용부담의 주체가 되어야 한다고 응답하고 있다. 각 사안 중 국가가 비용부담의 주체가 되어야 한다는 응답은 아동과 주거 순으로 낮았는데, 특히 주거비용은 국가책임보다 각 개인의 책임을 중시하는 경향이 강한 것으로 해석할 수 있다. 하지만 조사결과 전체적으로 시민들은 복지확장에 따른 비용부담 주체를 국가로 설정하는 비율이 높다는 점을 알 수 있다.

〈표 5-9〉 사회보장 영역별 비용부담주체로서 국가 역할에 대한 지지도

(단위 : 개인의 %)

연령	교육	보건의료	아동	노인	주거	고용	장애인
20-34	77.3	84.2	64.0	76.6	57.9	66.3	90.1
35-49	77.4	84.8	64.5	76.3	59.4	69.9	91.8
50-64	69.6	82.3	59.9	76.4	56.3	68.6	91.5
65세이상	69.3	82.4	64.3	78.2	63.1	70.5	92.9
전 체	73.9	83.6	63.1	76.7	58.9	68.9	91.6

주: 1) 이 분석결과는 2006, 2009년, 2012년, 2015년 조사결과를 pooling한 평균치임.

2) 각 셀의 값은 해당 정책과 관련해서 연령대별로 비용부담 주체가 국가가 되어야 한다고 응답한 비율임.

자료: 한국보건사회연구원. (2020d). 한국복지패널조사 1~13차(원자료).

더 흥미로운 점은 복지확대를 위한 세금인상에 반대하는 응답자들도 각종 정책에서는 국가가 비용부담을 해야 한다는 응답자 비율이 매우 높다는 것이다(표 5-10 참조). 복지확충을 위한 세금인상에 반대한 집단이 국가가 비용을 부담해야 한다고 답한 정책영역은 장애인과 보건의료가 매우 높아, 세금인상에 찬성한 집단과 큰 차이를 보이지 않았다. 반면에 아동과 노인을 위한 복지에 대해서는 세금인상에 반대한 집단일수록 국가가 비용을 부담해야 한다는 응답이 상대적으로 낮았다. 그리고 주거와 관련해서는 비용부담의 주체를 국가라고 생각하는 비율은 연령대를 불문하게 상대적으로 낮게 나타나고 있다.

〈표 5-10〉 복지확대에 따른 조세부담 태도와 비용부담 주체로서의 국가

(단위: 개인의 %)

조세부담	교육	보건의료	아동	노인	주거	고용	장애인
매우 찬성	77.5	83.5	69.3	80.7	58.6	69.8	91.5
찬성	77.1	85.4	68.7	80.6	62.3	71.3	93.1
중간	73.4	82.7	59.9	76.0	57.1	66.9	91.0
반대	70.6	83.2	60.5	73.6	56.8	68.0	91.3
매우 반대	72.7	78.4	51.7	65.8	58.6	71.1	84.7
전 체	73.9	83.6	63.1	76.7	58.9	68.9	91.6

주: 1) 이 분석결과는 2006, 2009년, 2012년, 2015년 조사결과를 pooling한 평균치임.

2) 이 표의 각 셀은 조세부담 태도별 응답자 중 비용부담주체를 국가라고 답한 응답자 비중을 나타냄.

자료: 한국보건사회연구원. (2020d). 한국복지패널조사 1~13차(원자료).

이처럼 복지확대에 따른 추가비용을 국가가 부담해야 한다는 응답이 높게 나타나는 이유는 크게 세 가지로 해석할 수 있다. 1) 기여와 보장 측면에서 국가의 비용부담이 시민들의 조세부담 증가, 특히 본인의 조세부담 증가와 맞물려 있다는 인식이 강하지 않다는 점이다. 2) 조세부담과 관련해서 소득계층별 형평성이 낮다는 불만과 관련이 있다는 점이다. 좀 더

직설적으로 표현하면, 자신보다는 고소득층이 복지비용을 더 부담해야 한다는 인식이 반영된 것으로 해석할 수 있다. 3) 추가적 조세부담에 따른 혜택을 자신이 받을 수 있다는 믿음이 약하다는 점이다. 이는 자신이 현재 사회보장제도를 통해 어떤 혜택을 받고 있다고 ‘생각하는지’²⁷⁾와도 밀접한 관련이 있다.

위에 언급한 이러한 해석은 기존의 복지의식조사 분석결과를 통해서도 확인되고 있다. 기존 연구들은 시민들 중 추가적 조세부담을 거부하는 집단의 비중이 상대적으로 높으며, 거부의 주된 이유가 조세부담의 형평성 부족과 복지예산에 대한 비효율적인 집행이라는 점을 지적하고 있다(노대명, 전지현, 2011; 김미곤, 이태진, 송태민, 우선희, 김성아, 2018). 이 점에서 복지확대에 따른 추가적 복지비용 부담 문제는 조세부담의 형평성을 제고하고, 복지비용 부담에 상응하는 복지혜택을 보장하는 방안을 전제해야 한다고 말할 수 있다.

2. 보편적 사회보장체계와 낮은 기여(조세부담)

우리사회에서 조세부담과 복지혜택의 형평성에 대해서는 보다 신중한 해석이 필요하다. 실제로 조세부담의 형평성에 대해서는 시민들의 복지의식과 전문가들의 분석결과가 다소 차이를 보이고 있다. 먼저 시민들의 복지의식과 관련해서, 2006년~2015년 한국복지패널조사 데이터 분석 결과는 소득계층별 조세부담의 형평성이 낮다고 생각하는 시민들이 대다수라는 점을 보여준다.²⁸⁾ 아래 표를 보면, 고소득층 세금부담에 대해서는

27) 사회보장제도를 통해 시민들이 받고 있는 다양한 혜택 중 서비스에 대한 혜택은 현금급여에 비해 상대적으로 작게 느껴지거나, 느껴지지 않을 수 있다. 그리고 국민연금에 자신이 기여한 것에 따른 당연한 수급이라고 인식할 수 있다. 반면에 일반재정에 근거한 복지급여는 대부분 저소득층에게 집중되어 있다는 점에서 자신은 별다른 혜택을 받지 못하고 있다고 느낄 수 있는 것이다.

낮다(꽤 낮다와 지나치게 낮다의 합)는 응답이 84.9%에 이르고, 중간층 세금부담은 적절하다는 응답이 46.8%, 높다(지나치게 높다와 꽤 높다의 합)는 응답이 36.6%를 차지하고 있으며, 저소득층 세금부담은 높다(지나치게 높다와 꽤 높다의 합)는 응답이 50.5%, 적절하다는 응답이 39.9%를 차지하고 있다. 우리사회는 고소득층의 세금부담이 낮다는 인식이 매우 강한 것이다.

〈표 5-11〉 복지확대에 따른 조세부담 태도와 비용부담 주체로서의 국가

(단위: 개인의 %)

질문항목	조사 연도	지나치게 낮다 (A)	꽤 낮다 (B)	A+B	적절하다	C+D	꽤 높다 (C)	지나치게 높다 (D)	전체
고소득층 세금부담	2006	2.3	7.5	9.8	10.3	79.9	48.6	31.3	100
	2009	1.1	3.6	4.7	9.1	86.2	50.7	35.5	100
	2012	0.8	3.3	4.1	8.0	87.9	46.2	41.7	100
	2015	1.2	5.5	6.7	10.5	82.8	44.2	38.6	100
	전체	1.2	4.6	5.8	9.3	84.9	46.6	38.3	100
중산층 세금부담	2006	10.5	38.4	48.9	36.1	15.0	13.8	1.2	100
	2009	4.2	34.9	39.2	47.4	13.4	12.3	1.1	100
	2012	3.6	28.4	31.9	50.3	17.8	16.3	1.4	100
	2015	3.1	32.4	35.5	46.9	17.6	16.0	1.6	100
	전체	4.5	32.1	36.6	46.8	16.6	15.2	1.4	100
저소득층 세금부담	2006	20.5	44.1	64.6	29.2	6.2	5.4	0.9	100
	2009	7.4	41.2	48.6	37.7	13.7	10.1	3.6	100
	2012	7.0	41.5	48.5	42.3	9.2	7.6	1.6	100
	2015	8.2	39.8	48.0	42.8	9.2	8.0	1.2	100
	전체	9.2	41.2	50.5	39.9	9.6	7.9	1.7	100

자료: 한국보건사회연구원. (2020d). 한국복지패널조사 1~13차(원자료).

28) 한국복지패널조사 중 2006년~2015년 사이 네 차례 이루어진 복지태도에 대한 부가조사에서 2006년 데이터의 결과는 조금 다르게 나타난다는 점에 주의할 필요가 있다.

이어 전문가들의 분석결과는 논자에 따라 차이가 있지만 전반적으로 시민들의 인식과 다르다. 특히 고소득층의 조세부담이 낮다는 점에 대해서는 다른 해석도 가능하다. 소득계층별로 조세부담과 복지급여를 통한 순편익을 분석한 결과를 보면, 소득하위 70% 집단은 조세부담보다 많은 복지편익을 누리는 것으로 나타나며, 상위소득 30% 계층은 복지편익보다 높은 조세부담을 가지는 것으로 나타난다(남상호, 권혁진, 유진영, 2013, pp.53~55). 보다 최근의 연구결과 또한 동일한 결론에 이르고 있다. 2008년~2016년 기간 중 통합소득 기준 5분위 집단의 유효세율을 보면, 하위 1~3분위 계층의 유효세율이 0.6%~1.0%에 머물러 있었던 반면, 최상위 4분위 집단과 5분위 집단의 유효세율은 각각 1.7%에서 2.2%, 8.8%에서 11.5%로 증가하였다. 이를 20분위로 나누면, 12분위~20분위 집단의 유효세율은 증가해 왔으며 특히 20분위, 즉 상위 5%의 유효세율이 상대적으로 더 크게 증가했다. 이는 소득계층 간 유효세율 격차가 더 커졌음을 보여준다. 그리고 전체 세수에서 소득계층별 부담이 차지하는 비중을 보면, 상위 20% 소득계층이 전체 조세수입의 90%이상을 부담하는 것으로 나타나고 있다(정문종 외, 2018, pp.52-59).

하지만 고소득층 조세부담의 적정성은 저소득층보다 다른 국가의 고소득층 조세부담과의 비교를 통해 평가할 필요가 있다. 2015년 발표된 한 연구결과는 2013년 또는 2014년 현재 우리나라의 실효세율이 평균임금 수준의 노동자뿐 아니라 고소득층의 경우에도 OECD 평균의 절반수준이라는 점을 지적하고 있다. 즉 평균임금 50% 수준 노동자의 실효세율은 0.5%로 OECD 평균 5.1%에 비해 10배가량 낮다. 평균임금 250%의 고소득층 실효세율 또한 10.0%로 OECD 평균 18.6%의 절반 수준이라는 것이다. 이는 우리나라의 경제수준과 노동자 평균 보수를 고려하면, 경제수준에 비해 전체적인 조세부담이 낮다는 점을 말해준다. 즉 피용자 보수

와 1인당 GDP는 OECD 평균치의 92.8%와 82.5%에 이르는 반면, 조세 부담 수준은 매우 낮은 상황인 것이다(안종석, 김학수, 박명호, 2015, pp.18-22).

이러한 분석결과를 통해 고소득층의 조세부담은 다른 국가들과 비교하면 높다고 말하기 힘들다. 이 점에서 사회보장 비용부담 측면에서도 고소득층의 추가부담이 필요한 것도 사실이다. 하지만 중산층과 저소득층의 조세부담이 낮은 것도 사실이다. 뒤에 공적이전소득을 지급하더라도 사전에 조세를 부담하는 노동자 비율이 확대되어야 하는 것이다. 아래 표에서 근로소득 분위별로 결정세액 점유율을 보면, 임금노동자 중 하위소득 40%는 전체 세금의 약 0.5%를 부담하고 있다. 많은 저소득 노동자가 근로소득공제 등 각종 소득공제로 실제 세금을 부담하지 않고 있는 것이다.

〈표 5-12〉 근로소득 분위별 신고현황 및 점유비

(단위: %, 백만 원)

근로소득 분위	과세대상 근로소득 점유율 (A)	결정세액 점유율 (B)	결정세액/과세대 상 근로소득 (B/A)	인당 과세대상 근로소득 (백만 원)
전체	100.0	100.0	5.7	37.4
상위10분위	31.1	72.5	13.3	116.5
9분위	17.4	14.9	4.9	65.0
8분위	12.9	6.9	3.1	48.4
7분위	10.2	3.2	1.8	38.1
6분위	8.3	1.3	0.9	30.9
5분위	6.8	0.7	0.6	25.4
4분위	5.7	0.4	0.4	21.4
3분위	4.3	0.1	0.2	16.3
2분위	2.6	-	0.0	9.6
하위1분위	0.8	-	0.0	2.9

자료: 국세청. (2020b). 국세통계연보(엑셀자료). <https://stats.nts.go.kr/data/data.asp>에서 2020. 11. 5. 인출.

아래 표는 2019년 OECD 각국에서 평균 임금 수준의 노동자가 부담하는 소득세와 사회보험료가 어떻게 분포하고 있는지 나타낸 것이다. 표에 따르면, 독일은 사회보장기여금이 근로소득의 20.1%를 차지하고 소득세가 19.2%를 차지하는 반면, 스웨덴은 사회보장기여금이 7.0%에 불과하고 조세부담이 17.7%로 높게 나타나고 있다. 하지만 프랑스처럼 사회보험 중심체제에서 보편주의 사회보장체제로 이행하고 있는 국가는 사회보장기여금보다 조세 비중이 더 큰 것으로 나타나고 있다. 그리고 그 격차는 더욱 커질 것으로 예상된다. 그에 비해, 우리나라는 소득세 부담이 6.7%로 OECD 평균 15.9%에 비해 크게 낮은 반면, 사회보장기여금은 8.7%로 OECD 10.0%와 비교해 그 격차가 크지 않은 것으로 나타나고 있다. 우리나라가 평균 임금 수준 노동자의 소득세 비중이 낮고 사회보장기여금 비중이 높다는 것은 일반조세의 인상을 통해 사회보장 비용을 조달할 여지가 있다는 것으로 해석할 수 있다.²⁹⁾ 일반조세로 사회보장 비용을 조달해야 할 필요성은 다음과 같은 이유로도 설명할 수 있다. 1) 지난 20년간 사회보험료 부담이 빠르게 증가했다는 점에서 사회보험료 인상은 일종의 숨고르기가 필요하다는 점이다. 2) 사회보험으로 감당하기 힘든 복지수요를 충족시키기 위해서는 조세에 기반한 사회보장재원을 확대할 필요가 있다는 점이다. 다만 비기여형 사회보장제도를 위한 재원을 기존 정부예산의 일정 비율로 유지하는 방식으로는 증가하는 복지수요를 감당하는 데 한계가 있으므로 재원마련을 위한 대안모색이 필요하다. 그 방안 중 하나가 사회보장세 도입이다.

29) 물론 소득세가 모두 사회보장 비용으로 지출되는 것이 아니라는 점에서 전체 사회지출에서 사회보험료와 조세가 차지하는 비중을 고려할 필요가 있다. 일반적으로 서구 복지국가 중 사회보험 중심 국가는 전체 사회지출에서 사회보험료 비중이 높은 반면, 보편주의 사회보장 국가는 조세비중이 높을 것으로 가정해 볼 수 있다.

〈표 5-13〉 OECD 1인 평균소득자의 임금소득과 조세 및 사회보장기여금 부담비중

(단위: 총임금소득의 %, US 달러)

Country	총 조세부담 (A+B)	소득세 (A)	사회보장기여금 (B)	평균 임금소득 (달러)
Switzerland	17.4	11.2	6.2	79,038
Luxembourg	29.9	17.6	12.3	71,102
Germany	39.3	19.2	20.1	70,355
Iceland	28.7	28.4	0.3	68,443
Netherlands	29.7	16.5	13.2	67,518
Belgium	39.3	25.3	14.0	64,505
Norway	27.3	19.1	8.2	64,066
Denmark	35.6	35.6	0.0	63,426
Austria	33.2	15.2	18.0	63,204
Ireland	25.9	21.9	4.0	62,430
Australia	23.6	23.6	0.0	59,680
UK	23.3	13.9	9.5	59,211
Korea	15.3	6.7	8.7	58,514
US	24.0	16.4	7.7	57,055
Finland	30.0	20.2	9.8	52,615
Sweden	24.7	17.7	7.0	51,785
Japan	22.4	7.9	14.5	50,582
France	27.3	16.0	11.3	48,465
Italy	31.6	22.1	9.5	46,842
Canada	23.2	15.8	7.4	45,813
Spain	21.4	15.0	6.4	43,491
New Zealand	18.8	18.8	0.0	42,757
Israel	18.3	10.3	8.0	42,577
Greece	26.1	10.2	15.9	38,086
Slovenia	34.5	12.4	22.1	35,830
Poland	25.0	7.2	17.8	33,447
Portugal	26.9	15.9	11.0	32,702
Czech	25.0	14.0	11.0	32,532
Turkey	28.5	13.5	15.0	32,000
Lithuania	36.1	16.6	19.5	31,736
Hungary	33.5	15.0	18.5	31,406
Estonia	16.0	14.4	1.6	31,111
Latvia	28.7	17.7	11.0	26,198
Slovak	24.2	10.8	13.4	25,924
Chile	7.0	0.0	7.0	24,160
Mexico	10.8	9.5	1.4	14,187
OECD Average	25.9	15.9	10.0	47,855

주: 달러는 구매력지수(PPP)를 적용한 수치.

자료: OECD. (2020b). Taxing Wages 2018-2019. p.27.

각국 노동자의 소득세 및 사회보장기여금 부담 비중에 대한 국제비교는 향후 우리사회가 어떠한 사회보장체계를 구축하고, 어떻게 재원을 조달해야 하는지에 대한 시사점을 안겨준다. 사회보험에 대한 기여를 강화하면서 그것이 재분배효과를 나타내도록 기존 체제를 완성시키는 전략을 취할 것인지, 아니면 보편적 사회보장 프로그램을 통해 사회보험의 이중구조를 완화하는 전략을 취하면서, 이를 뒷받침할 수 있는 조세 또는 목적세 방식의 재원조달을 강화할 것인지 하는 점이다. 과연 지금의 기여와 보장 방식, 즉 낮게 부담하고 낮은 수준의 보장을 받는 것이 최선일까. 물론 그렇지 않을 것이다. 그렇다면 많은 전문가들이 강조하는 중부담과 중복지의 사회보장체제로 가야할지와 더불어 현재 우리사회가 주목해야 할 점은 누가 어떤 방식으로 얼마나 더 기여를 하고, 보장을 받도록 제도를 설계하고 재편할 것인가 하는 점이다.

3. 사회보장 패러다임 재편의 두 가지 관점

앞서 시민들의 복지태도와 사회보장체계를 지탱하는 기여(부담)방식에 대해 간략하게 살펴보았다. 그것은 우리사회에서 보편적 사회보장체계를 구축을 규정하는 조건이라고 말할 수 있다. 그렇다면 이러한 기반 위에서 최근 제기되고 있는 두 가지 정책을 중심으로 사회보장 패러다임 재편에 대해 살펴보려고 한다. 1) 전 국민 고용보험과 2) 기본소득이 그것이다.

정부의 정책의지와 무관하게 전 국민 고용보험은 현재의 사회보험 중심체계를 유지하는 것을 전제로 적용범위 확장을 통해 보편적인 사회보험체계를 완성하는 것을 목표로 삼는 것으로 이해할 수 있다. 이는 일정 수준 현재의 임노동관계를 명확하게 설정함으로써 사회보험 방식의 보호를 강화하자는 논리로 해석할 수 있다. 기본소득은 논자마다 그 주장이

다르기는 하지만 현재의 사회보험 중심체계를 넘어 모든 개인에게 자율적 삶의 토대를 마련하는 방향에서 최저소득의 보편적 보장을 강조하는 것으로 이해할 수 있다. 그것은 각 개인에게 있어 일정한 조건의 노동을 전제로 권리를 보장받는 사회보험 중심 사회보장체계에서 벗어나, 최소한의 생활기반을 제공하자는 논리로 해석할 수 있다. 이 두 가지 주장은 현재 우리사회에서 보편복지 또는 보편적 사회보장체계 구축을 향한 다른 관점이라고 말해도 무방할 것이다.

전 국민 고용보험 도입과 기본소득을 사회보장 패러다임 재편 문제와 관련지어 도식화한다면, 전 국민 고용보험 도입은 사회보험 중심체계 국가에서 비전형노동자를 사회보험에 포함시키고 이를 유지하기 위해 사회보험료 감면과 임금보조를 강화하는 방식이라고 말할 수 있다. 기본소득 도입은 보편적 과세와 보편적 소득이전을 통해 사후적으로 재생산을 위한 조건, 특히 소득보장을 강화하는 방식이라고 말할 수 있다. 물론 전 국민 고용보험 도입이 소득재분배 강화라는 정책방향과 상충되지 않으며, 기본소득 도입이 비전형 노동자들의 고용조건과 임금보장이라는 정책적 노력과 상충되지 않는다. 그것은 서로 상보적 조합이 가능한 것이다. 하지만 큰 정책기조로 본다면 그 강조점이 노동을 통한 1차 분배에 있는지 노동을 넘어선 소득재분배에 있는지에 따라 차이가 있는 것이다.

전 국민 고용보험 도입은 지금까지 사회보험, 특히 고용보험에 가입하지 못했던 특수고용형태 종사자 등 불안정고용계층을 포괄함으로써 실업위험에 대한 소득보장을 강화하는 데 그 초점이 맞추어져 있다. 더 구체적으로는 고용보험 사각지대에 있는 1~4인 영세사업체 노동자와 초단시간 노동자 등 직접 고용된 노동자와 특수고용형태 종사자나 플랫폼 노동자와 같은 간접고용노동자, 그리고 일용직 노동자 등을 포괄하는 것이 핵심이다. 이를 위해서는 이들 노동자에 대한 소득파악을 강화하고 소득파

악의 주기를 단축함으로써 실업급여를 지급할 수 있는 행정체계를 구축해야 한다는 것이다. 더불어 비임금노동자에 대한 고용보험 적용 또한 논의되고 있는데, 이 문제에 대해서는 전문가 사이에서도 이견이 있는 상황이다. 하지만 불안정고용집단과 자영업자에 대한 소득파악 강화는 고용보험 사각지대 해소로 그치는 문제가 아니라 사회보험 전반에 걸쳐 가입률을 제고하는 데 큰 영향을 미치는 사안이라는 점에 공감대가 있다.

기본소득도 주장하는 논자에 따라 그 내용이 상이하다. 특히 그 단계적 전략으로 부분기본소득 등 다양한 형태의 변이가 존재하지만, 주장의 귀결이 개인단위의 무조건적 보편적 소득보장(universal basic income)이라는 점은 부인하기 힘들다. 다만 최근의 논의를 보면 기본소득과 기존 사회보장제도, 특히 소득보장제도와와의 관계에서 그 입장이 다소 엇갈리는 것처럼 보인다. 보편적 기본소득의 가장 강한 모델이 사회보험을 포함한 각종 제도를 모두 대체하는 방안이라면, 이른바 기본소득의 좌파버전처럼 사회보험 등 기존 사회보장제도를 그대로 유지하고 그 위에 기본소득을 덧붙이는 방안이다. 그리고 최근에는 기본소득에 대한 논의가 정치적으로 쟁점화되면서 다양한 형태의 기본소득 도입방안이 제안되고 있다. 그것은 주로 기존 저소득층 소득보장제도(기초보장제도, 근로장려세제, 기초연금 등 재정기반 소득보장제도)를 대체하는 방식이다. 예를 들면, 중위소득 50%이하의 모든 소득계층에게 취업에 따른 인센티브를 결합한 보충급여 방식의 소득보장제도가 그것이다.

요약하면, 어떠한 기본소득을 논의대상으로 삼는가에 따라 두 개의 패러다임은 상보적일 수도 상충적일 수도 있다. 하지만 이 두 패러다임은 재원조달과 관련해서는 일정한 공감대가 있는 것처럼 보인다. 서로 보완적으로 인식할 수 있는 측면이다. 물론 기본소득은 재원부담과 관련해서 모든 개인의 노동소득에 대한 보편적 과세와 공유부에 대한 과세를 주장

하고 있다는 점에서 좀 더 파격적이다. 반면에 전 국민 고용보험은 모든 취업자에 대한 소득파악을 목표로 소득파악의 범위를 넓히고, 소득파악의 주기를 앞당기는 방안에 주목하고 있다. 아직 소득파악 이후의 기여방안에 대해 구체적 언급이 없는 상태이다. 기본소득이 보다 장기적인 개혁방향을 제시하고 있다면, 전 국민 고용보험은 보다 점진적인 개혁방향을 제시하고 있는 것으로 이해할 수 있다. 하지만 앞서 언급한 것처럼, 전 국민 고용보험 도입을 위한 소득파악체계 정비는 이후 기본소득 도입 등 대안적 사회보장제도를 도입하는 조건이기도 하다.

4. 점진적 패러다임 전환 방안 : 전 국민 고용보험 도입

코로나19 고용대책들은 대부분 정책적 대응으로, 지속가능한 제도의 구축 및 관련 법·제도 개선방안으로의 논의가 확대되는 과정에서 이른바 전 국민 고용안전망 구축 논의가 전개되었다. 그 배경에는 기존 고용보험 고용안전망의 ‘제도적’ 및 ‘실질적’ 사각지대 등 고용보험 적용 사각지대 문제를 원천적으로 개선하여야 할 필요성과 함께 대안이 검토되며 전 국민 고용안전망 구축방안 논의로 이어지고 있다.

고용안전망에서 배제 또는 누락되고 있는 불안정 고용층이 이번 코로나19 고용위기의 가장 직접적이며 1차적인 대상이 되었다. 한편, 전체 경제활동인구에서 취업자(임금노동자와 자영노동자를 합한 층)와 정년이 보장되어 고용보험 적용에서 제외되어 있는 공무원과 교원(5.4%, 1,469천 명)을 포함해도 현재의 고용보험제도는 전체 취업자의 49.4%만을 포괄하고 있어(이병희, 2020a, p.5), 코로나19 위기 시에 고용안전망으로서 심각한 사각지대 문제를 안고 있음을 다시 한 번 여실히 보여줬다.

고용안전망 제도의 광범위한 사각지대문제에 대한 대응은 다음과 같은

수준으로 개선되어야 할 것이다. 먼저, 고용보험의 제도적 사각지대와 실질적 사각지대 중에서 법적 가입대상임에도 사각지대에 있는 영세사업장 노동자, 비정규 노동자들이 무려 378만 명에 이르고 있는데(이병희, 2020a, p.5), 법적 가입 요건을 지닌 노동자들이 고용보험 안에 들어갈 수 있도록 사각지대가 발생하는 원인을 분석하고 대책을 마련해야 할 필요가 제기되고 있다. 이는 무엇보다 고용보험 등 사회보험가입 회피에 대해 상시적이며 지속적인 노동과 사회보장 행정과 관리감독체제의 개선이 우선 필요함을 의미하고 있다. 동시에, 보험료 납부부담으로 인한 저소득 취약계층 당사자의 사회보험 가입회피의 경우는 공적재원에 의한 보험료 지원 대책 마련 등 정책적 지원제도의 추진이 필요하다. 2012년 7월부터 시행 중인 두루누리 사업³⁰⁾은 그런 의미를 갖는 것이며, 이제 한시적이며 법적 안정성을 결여한 정책적 재량에 의해 유지되는 정책대상을 보다 공고한 체제로 제도화하여야 할 필요가 대두되고 있다.

전 국민 고용보험제도는 코로나19 위기에 대응하기 위해 중요하고 종합적인 고용안전망 대책으로 제시되었다. 그 골자는 1) 기존 미가입자인 저임금 비정규직 노동자의 고용보험 가입을 촉진하고, 2) 특수형태근로종사자, 플랫폼 노동자, 프리랜서, 예술인 등 고용보험의 사각지대를 해소하고, 3) 자영업자들의 고용보험 적용을 사회적 합의를 통해 점진적으로 확대해 간다는 것이다. 자영업자들도 취업자로서 실업과 폐업에 대비해야 한다. 현재 영세 자영업자도 고용보험에 가입할 수 있다지만 임의

30) 2012년 7월부터 시행 중인 두루누리사업은 근로자수 10인 미만 사업장에 고용된 근로자로 월평균보수 210만 원 미만 근로자이면, 근로자와 사용자 고용보험과 국민연금 보험료 90%까지 지원되는 제도로, 신청하여 승인되면 3년간 지속된다(대한민국 정책브리핑, 2020). 국민연금공단에 따르면 2012~2018년까지 이 제도를 통하여 135만 개 사업장 저소득 노동자 505만 명에 대해 총 2조 8천억 원의 보험료가 고용노동부 일반회계사업으로 지원되었다(서한기, 2020. 10. 02). 연금보험료 지원대상이 현재 월평균보수 210만 원, 보험료의 90%까지 지원이 확대되어 저소득 노동자에 대한 중요한 사회적 안전망으로 기능해오고 있다(대한민국 정책브리핑, 2020).

가입 방식이라 가입률이 낮아 실효성이 낮은 상태에서 많은 영세 자영업자들이 폐업으로 고통 받고 있는 현실을 감안하여 고용보험 사용자 몫을 지원하고 자영업자에게도 고용보험 가입을 독려해야 필요성이 강조되고 있다.

그리고 전 국민 고용보험을 보완하는 차원에서 실업부조, 즉 국민취업지원제도가 모색되고 있다. 이 제도는 사실상 실업상태에 있으면서도 고용보험 가입이력이 없어 실업급여를 받을 수 없는 청년 구직자, 취업기간이 짧은 초단시간 노동자, 실업급여 요건을 충족하지 못하는 실업자를 대상으로 구축하는 것이 바람직하다. 2021년에 시행예정인 국민취업지원 제도는 지원 대상이 연간 50만 명 수준이고 최근 2년 이내 6개월의 취업 경험을 요구하고 있으며 급여 수준도 6개월 월 50만 원으로 제한적이다(관계부처합동, 2019a). 이는 고용보험 밖 실업자들에게 도움이 될 수 있도록 자격요건, 급여수준, 수급기간 모두를 개선할 필요가 있다. 현재 계획대로라면 실질적인 실업부조로서는 상당히 미흡한 수준이다.

전 국민 고용보험 도입은 임금을 대상으로 사회보험료를 징수하는 방식에서 소득을 대상으로 조세형태로 징수하는 방식으로 전환하는 고민과도 밀접한 관련이 있다. 현재처럼 임금을 기준으로 책정되는 고용보험 재정은 다양한 고용방식이 확대되는 현실에서는 한계를 극복해야 할 필요가 제기되고 있기 때문이다. 고용보험과 실업부조로 구성된 전 국민 고용안전망이 온전히 작동하기 위해서는 고용안전망의 기여방식도 변화가 필요하다. 모든 취업자가 고용형태나 생업방식과 관계없이 고용보험의 보호를 받으려면 개인의 고용상태(취업 또는 실직)보다 소득상태(소득감소나 소득상실)를 기준으로 기여와 보장을 하는 방안을 모색할 필요성이 있다.

전 국민 고용보험제도는 노동시장의 고용관계 변화와 고용형태의 다양화에 대응하여 <일하는 사람 모두>에게 실업 위험에 대응한 소득 지원과

함께 적절한 일자리의 선택, 더 나은 일자리로 이행, 취업취약계층 고용 촉진 및 취업능력 제고라는 목표를 달성해야 한다. 이를 위해서는 기존의 고용보험 미가입자를 보호하는 조치와 함께 지금까지 적용에서 제외되었던 노동자들을 새롭게 보호할 수 있는 실질적인 대책이 필요하다. 장기적으로는 특수형태근로 종사자, 플랫폼 노동자, 프리랜서, 예술인 및 출판인 등에 대한 고용보험 적용, 더 나아가서는 자영업자 등을 포괄하는 체제를 구축해야 하는 것이다.

외국의 경우에도 사회보험을 통해 자영업자를 포괄하는 국가는 적지 않다. 이미 이러한 방식을 채택하고 있는 오스트리아 외에도 최근 자영업자를 포괄하는 개혁을 단행한 프랑스나 덴마크의 사례들에 주목할 필요가 있다. 그것은 단순히 기존의 고용보험체계를 유지하는 방식으로 다양한 비전형노동자나 자영업자를 포섭하는 것이 아니라 사회보장체계를 소득 중심 사회안전망으로 전환하고 있다는 점이다. 물론 이를 위해서는 노동시간 고용보험료 부담방식에 대한 합의가 필요하고, 사회보장세나 노동시장세와 같은 새로운 재원조달 방식에 대한 검토 또한 필요하다. 이러한 조건이 갖추어지지 않는다면 전 국민 고용보험의 소득중심 사회안전망으로의 전환은 용이하지 않을 것이다. 고용 중심 사회안전망의 소득중심 사회안전망으로의 전환은 징수체계의 구조적인 전환이 필요하다. 사회보험 통합 추진단이 구성되어 많은 논의를 하고서도 결국 형식적인 징수체계 통합에 그친 점을 감안하면(저출산고령사회위원회, 2006), 국세청으로의 전면 이관을 위한 준비와 사회적 합의가 필요할 것이다.

전 국민 고용보험제도가 확충되고, 그것이 소득기반 사회보험제도로 발전하는 과정을 거쳐 사회보장제 형태의 보편적 기여와 보편적 보장 방식의 고용보험제도로 발전하는 경로를 상상해 볼 수 있을 것이다.

5. 급진적 패러다임 재편 방안 : 기본소득의 도입³¹⁾

우리나라에서 기본소득은 코로나19 확산 이후 재난기본소득을 지급하는 방식을 둘러싼 논쟁 과정에서 사회적 주목을 받았다. 그리고 전 국민 고용보험 도입 논의가 시작되면서 기본소득이 그와 대비되는 대안적 소득 보장제도로 주목받기도 했다. 이 점에서 기본소득은 사회보장 패러다임의 재편, 특히 소득보장 패러다임의 재편이라는 맥락에서 중요한 의미를 갖는다. 물론 기본소득은 많은 비판을 불러오기도 했다(양재진, 2018; 양재진, 2020a; 홍경준, 2020. 8. 3.). 이 과정에서 기본소득의 유형이 여러 가지이고, 개념정의 또한 다양하다는 점이 체계적인 논의를 어렵게 하기도 했다. 누구의 기본소득을 이야기하는지가 쟁점이 되기도 했던 것이다.

본절에서는 기본소득의 대표적 논자인 파레이스(Van Parijs)의 정의를 그 출발점으로 논의하고자 한다. 파레이스(Van Parijs)에 따르면, 기본소득은 “정치적 공동체가 모든 사회구성원에게 개인단위로 자산조사나 근로의무 부과 없이 지급하는 소득”이다(Van Parijs, 2004, p.8). 좀 더 자세히 설명하면, “기본소득이란 ① 현금으로 지급하는 급여, ② 정기적으로 지급하는 급여, ③ 국가단위뿐 아니라 지역단위에서도 지급되는 급여, ④ 세금 외에도 공유부를 재원으로 하는 급여, ⑤ 모든 시민에게 지급되는 급여, ⑥ 개인 단위로 지급되는 급여, ⑦ 모두에게 동등한 금액으로 지급되는 급여, ⑧ 자산조사 없이 지급되는 급여, ⑨ 노동여부 등 조건 없이 지급되는 급여를 지칭한다”(Van Parijs, 2004, pp.9-16; 사회당 기본소득 위원회, 사람연대 교육위원회, 2009, p.9). 위에 언급한 9가지 조건을 모두 갖춘 급여가 완전기본소득(full basic income)이라면 이러한 조건 중

31) 기본소득에 대한 주요 내용은 노대명 외. (2020a). 혁신적 포용국가 실현방안: (총론) 역량-고용-소득의 선순환체계를 향하여. 제7장의 내용을 요약한 것임.

일부만을 충족하는 급여, 즉 지원대상이 준보편적이거나 급여수준이 낮은 급여가 부분기본소득(partial basic income)이라고 말할 수 있을 것이다. 이 기준에서 보면, 현재 각국에서 실시하고 있거나 실험 중인 기본소득 중 이러한 조건을 모두 충족하는 완전기본소득은 없다고 말해도 과언이 아니다.

기본소득은 보는 관점에 따라 하나의 소득이전 프로그램일 수도 있으며, 경제사회시스템을 바꾸는 거대한 사회변혁 프로젝트일 수도 있다. 기본소득은 적어도 그 지지자들에게는 성과주의나 능력주의에 치우쳐 경제사회적 불평등을 심화시켜 왔던 기존의 경제사회체제를 바꾸는 사회변혁 프로젝트일 수 있다. 노동이나 기여와 무관하게 일정한 소득을 모든 시민에게 배분함으로써 기존의 경제사회질서를 재편할 수 있다고 믿는다는 의미이다. 하지만 기본소득은 생태주의나 사회적경제 운동 등 다양한 형태의 사회변혁 프로젝트와 결합하는 양상을 보이고 있다. 이 점이 기본소득이 단순한 소득이전 프로그램 그 이상의 의미를 갖고, 정치적 동력을 얻게 되는 이유 중 하나일 것이다.

하지만 여기서는 기본소득을 기존 사회보장제도, 특히 소득보장제도에 대한 대체 또는 보완을 주장하는 대안적 소득보장제도 중 하나로 규정하고, 그 주요 내용을 살펴보는 데 초점을 맞추고자 한다. 이런 맥락에서 기본소득에서 발견되는 몇 가지 소득보장 프로그램 관련 주장을 정리하면 다음과 같다. 1) 제도적 단순명료성에 대한 강조이다. 그것은 다양한 특성을 갖는 소득보장제도의 조합으로 이루어진 현 소득보장제도를 보편적인 정액급여에 기초한 기본소득으로 대체한다는 아이디어와 관련이 있다. 2) 표준화된 고용 중심 패러다임에 기초한 사회보험체계의 미래에 대한 회의이다. 이는 논자에 따라 기존 사회보험제도를 포함 전체 소득보장제도를 대체한다는 아이디어로 발전하기도 한다. 3) 사회부조제도처럼 선별적 소

득보장제도가 시민들에게 주는 낙인효과에 대한 비판이다. 자산조사형 소득보장 프로그램은 수급자 선정과정에서 엄격한 기준을 적용하게 되는데, 이 과정에서 낙인감과 좌절감을 주고 있다는 문제의식에 따른 것이다. 예를 들면, 근로연계복지(workfare)처럼 노동을 조건으로 복지급여를 지급하는 프로그램에 대한 비판이 거의 공통적으로 나타나고 있다.

여기서는 크게 세 가지 내용에 초점을 맞추어 대안적 소득보장 패러다임으로서의 기본소득에 대해 살펴보고자 한다.

먼저 기본소득과 사회보험의 관계이다. 기본소득 논자들이 말하는 사회보험의 미래는 밝지 않은 것처럼 보인다. 기술혁신에 따라 노동수요가 감소하고 노동시장이 양극화되면서 형태를 가늠하기 힘든 유연화 된 고용형태가 증가하는 상황에서 20세기 중반 정규직 노동자를 모델로 설계된 사회보험 모형이 많은 문제에 직면하고 있는 것은 사실이다. 하지만 기본소득이 사회보험형 소득보장제도를 대체하는 것인지는 분명하지 않다. 파레이스(Van Parijs)는 기본소득이 최종적으로 기존 사회보험을 대체하는 것으로 생각한 것처럼 보인다. 하지만 국내의 기본소득 논자들은 기본소득이 사회보험, 특히 소득보장제도로서의 공적연금이나 고용보험을 대체해야 한다고 주장하는 경우를 찾아보기 힘들다. 오히려 기존 사회보험 위에 기본소득을 덧붙이는 방식을 이야기하는 상황이다. 물론 기본소득의 사회보험 대체는 그리 간단하지 않다. 기본소득이 사회보장제도를 통해 공고하게 형성된 기득권을 해체하거나, 적정수준의 보장과 더불어 노동시장과 사회보장의 이중구조라는 오랜 숙제를 해결하기는 용이하지 않을 것으로 판단되기 때문이다. 그렇다고 기본소득이 사회보험을 보완하는 방안이 구체화되고 있는 것도 아니다. 기본소득은 그것이 보편적 최저소득보장제도의 성격을 갖는다 하더라도 일정 수준 이상의 급여로 보장하는 순간 기존 사회보험제도에 영향을 미치지 않을 수 없다. 이는 기본소득을 낮은 수준

의 준보편적 급여로 유지하지 않는 한 사회보험제도와의 관계를 재편하는 고민이 불가피하다는 것을 의미한다. 하지만 이처럼 부분기본소득을 도입하는 경우, 그것이 기존 소득보장제도 중 사회수당제도와 어떤 차이점을 갖는지 설명하기 힘들다. 이 점에서 기본소득은 사회보험제도와의 관계를 명료하게 재설정하는 데 주목할 필요가 있다.

사실 근로연령층 소득보장제도나 고령층 소득보장제도와 관련해서 기본소득의 적용 가능성을 타진하는 것도 가능한 일이다. 이 문제와 관련해서는 이미 몇몇 연구자들이 조심스럽게 그 가능성을 타진하고 있다. 실업급여가 기여에 따른 급여이며 금액이 크다는 점을 감안하면, 현재 논의되는 수준의 기본소득으로는 실업급여를 대체하기 힘들다. 마찬가지로 이 유에서 기본소득으로 국민연금을 대체하기는 더욱 힘들다. 이 점에서 기본소득을 위한 재원조달방안과 관련해서 새로운 재원을 찾는 것 이상으로 기존의 사회보장재원을 전환하는 방안에 대한 관심이 필요하다. 그것은 국민연금의 재분배 부분을 대체하는 방안에 대한 제안이다(김교성, 백승호, 서정희, 이승윤, 2017). 조금 다른 방식으로 국민연금의 소득비례 부분(B값)과 공무원연금 등 특수직역연금을 통합하여 완전 소득비례 연금으로 재설계하고, 국민연금의 균등부분(A값)과 기초연금을 통합하여 최저보장연금을 만들고 이를 단계적으로 고령층 기본소득으로 발전시키는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다.

이어 기본소득 실현을 위한 단계적 전략의 문제이다. 최근 기본소득 논자들은 낮은 급여수준과 일부 집단을 대상으로 하는 부분기본소득을 도입하여 단계적으로 확장하는 전략에 주목하고 있다(강남훈, 2010; 하승수, 2015; 김교성 외, 2017; 랩2050(LAB2050), 2020). 그렇다면 그 이행전략을 통해 각자 도달하고자 하는 목표지점은 무엇인가. 기본소득은 보편부담-보편복지국가로 가는 징검다리의 역할을 하는 것으로 이해되기

도 한다(강남훈, 2015, p.36). 하지만 이러한 단계적 전략은 크게 두 가지 해결과제를 안고 있다. 하나는 아직 목표지점에 대한 사회적 합의가 존재하지 않는다는 점이고, 다른 하나는 소득재분배에 다소 과도한 강조점을 두고 있다는 점이다. 사실 부분기본소득이 자동적으로 완전기본소득이나 사회변혁 프로젝트로 발전하는 것이 아니라는 점에 주목할 필요가 있다. 그것이 단순한 소득재분배 프로그램을 넘어 어떻게 정치적 동맹 세력을 구축할 것인지에 대한 구체적인 고민이 필요하다는 것을 의미한다(홍경준, 2020. 8. 3.).

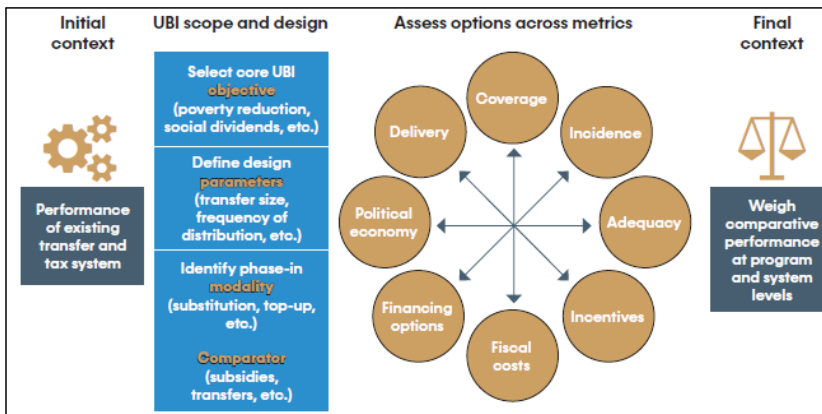
끝으로 기본소득과 사회부조의 관계이다. 기본소득이 사회부조를 대체하는 것인지 분명하게 언급할 필요가 있다. 저소득층 지원제도, 특히 자산조사를 전제하는 사회부조의 낙인효과를 비판해 왔다는 점에서 기본소득은 사회부조를 대체하는 것으로 이해되어 왔다. 하지만 낮은 수준의 정액형 기본소득으로는 기존의 사회부조를 대체하기 힘든 것이 사실이다. 기본소득으로 기존의 복지급여를 대체하는 경우 저소득층의 복지급여가 오히려 감소하게 되는 문제가 발생하기 때문이다. 이 점에서 기본소득이 사회부조를 대체하는지, 추가하는지, 또는 급여감소율(benefit reduction rate)을 적용하는 것인지 분명히 할 필요가 있다. 최근 기본소득이 여야정당을 중심으로 활발하게 논의되는 과정에서 다양한 유형의 기본소득 방안이 검토되고 있다. 그것은 일정 소득선(중위소득의 50%) 이하 빈곤층에게 보편적으로 소득보장을 하고, 기존 빈곤층 소득보장 프로그램을 대체한다는 특징을 보인다.³²⁾ 이는 향후 기본소득 도입논의가 빈곤층 소득보장제도 강화로 전환될 개연성이 있음을 말해준다.

32) 2020년 9월 10일 국민의 힘의 경제혁신특별위원회가 발표한 기본소득제가 그것이다. 중위소득 50% 이하 빈곤층을 대상으로 기본소득을 제공함으로써 빈곤층 600만 명을 빈곤에서 벗어나게 한다는 주장이 그 골자이다(권오석, 2020. 9.10). 오세훈 전 시장이 제시한 안심소득제 또한 골자는 위의 기본소득과 다르지 않다(진재성, 2020. 10. 12).

이런 맥락에서 보면 향후 기본소득이 기존 소득보장체계 개편논의에 흡수될 것인지, 대안적 패러다임으로 발전할 것인지는 여전히 불확실해 보인다. 기본소득이 기존 소득보장제도와의 관계를 어떻게 규정하고 있는지 명확하지 않다는 점에서, 지금까지의 제안들이 기존 소득보장제도를 대체할 비교우위를 가진 것인지 명료하게 드러나지 않고 있다는 점에서 그러하다. 이 점에서 기본소득은 기존 소득보장제도와 관련해서 ① 그것을 대체할 것인지 보완할 것인지 목표를 명확하게 설정하고, ② 어떤 논거에 따라 얼마의 현금급여를 어떤 주기와 방식으로 지급할지 구체화하고, ③ 정책방안에 따라 예상되는 정책효과가 무엇인지 논증해야 하는 과제를 안고 있다. 물론 기본소득과 관련된 다양한 입장이 경합하고, 그중 어떠한 주장이 현실화될 것인지는 좀 더 지켜보아야 할 일이다.

아래 그림은 세계은행이 기본소득 도입을 위한 정책결정과정과 고려사항을 정리한 것이다. 이는 국내에서 기본소득의 지지들이 정책방안을 설계하고 제안하는 과정에서 어떤 사항에 주목해야 하는지 말해주고 있다.

[그림 5-1] 기본소득 도입을 위한 정책결정의 기본구조



자료: Gentilini, Grosh, Rigolini, & Yemtsov. (2019). Exploring universal basic income: A guide to navigating concepts, evidence, and practices. p.6.

최근 기본소득 연구가 다양한 주제로 분화되고 있는 것은 바람직한 일이다. 그것은 기본소득의 단계적 실현방안에 대한 정교한 제안들이 나타나고 있고, 기본소득 도입에 따른 정책효과를 제시하는 다양한 실증분석들이 제시되고 있음을 지칭한다. 기본소득이 소득불평등이나 빈곤 완화에 어떠한 영향을 미치며, 기존 소득보장제도에 비해 어떠한 비교우위를 갖는지 논증하는 것은 그것이 기존 사회보장제도를 개혁하거나 대체하기 위해 반드시 필요한 일이기 때문이다. 그리고 내용적으로는 효과성을 논증하는 과정을 통해 기본소득의 이론적, 정책적 정교함을 갖추게 된다는 의미 또한 언급할 필요가 있다.

제4절 사회보장 패러다임의 재편방향

1. 21세기 사회보장제도의 원칙

Robert Castel은 노동의 종말에 영향을 미치는 문제를 해결하기 위해 서는 노동과 자본 간의 새로운 균형으로 이끌 수 있는 창조적 파괴가 불가피하다는 점을 언급한 바 있다(Castel, 2009). 21세기의 사회국가는 더이상 임노동사회를 조절하기 힘든 상황에 봉착하였고, 그것에 근거한 사회보험제도 또한 심각한 위기에 봉착해 있다는 것이다. 그리고 인구구조의 변화와 완전고용의 위기가 기존의 힘 관계를 변화시키고, 새로운 조절메커니즘(new regulatory mechanisms)을 탄생시킬 것이라는 것이다(Castel, 2009). 설령 그가 제안하는 새로운 무조건적 최저보장모델에 동의하지 않는다 하더라도 새로운 조절메커니즘이 지칭하는 바는 다양한 측면에서 생각해 볼 수 있다. 배제된 노동과 조합주의적 복지제도를 통해 유

지되던 기존 힘의 질서가 배제된 노동의 증가와 그에 따른 정치적 압력으로 더 이상 지탱하기 힘든 상황에 처하게 된다는 의미로 이해된다.

그렇다면 미래의 사회보장제도는 어떻게 재편되어야 하는가. 여기서는 스티글리츠(Stiglitz)가 <21세기 복지국가의 새로운 원칙>으로 제시했던 내용을 중심으로 간략하게 의견을 개진하고자 한다. 그것은 이후에 논의할 사회보장 패러다임 재편논의와 관련해서도 중요한 시사점을 줄 것으로 판단된다. 스티글리츠(Stiglitz)에 따르면, 1) 복지국가는 사람들의 의지와 혁신을 약화시키는 것이 아니라 보다 역동적이고 혁신적인 경제를 가능하게 한다(Stiglitz, 2015). 2) 시장과 가족 그리고 복지국가는 다른 원칙으로 작동한다. 시장이 이기심에 대한 법의 지배를 통해서만 제대로 작동하는 반면, 가족은 연대주의 원칙에 따라 작동한다(Stiglitz, 2015). 3) 사회구성원들의 내생적 선호에 영향을 미치는 표준과 규범의 정립이 필요하다(Stiglitz, 2015). 4) 시장이 사람들이 직면하게 될 위험에 대비하지 못한다면 사회(복지국가)가 사회보장을 제공하기를 원하게 된다(Stiglitz, 2015). 5) 생애주기별 욕구를 충족시키는 방법은 다양하며 시장이 비교우위에 있지 않다. 그것은 시공간적 제약을 받게 되며, 어떤 것은 시장이 다른 어떤 것은 공공이 훨씬 공정하고 효율적이다(Stiglitz, 2015). 6) 세대 간 연대에 관한 한 시장은 계약을 성립시킬 수 없다. 이른바 사회계약에 해당되는 이 규칙은 국가와 사회 차원에서 설계되고 관리될 수 있다(Stiglitz, 2015).

스티글리츠(Stiglitz)가 제안한 내용 중 몇 가지를 강조하면 다음과 같다. 첫째, 시장과 가족 그리고 복지국가가 작동하는 원칙에 대한 부분이다. 시장이 이기심에 기반하고 있어 제도를 통해 규율하는 문제가 중요하다면, 가족은 소(小)연대주의에 근거하고 있어 가족의 경계를 넘어선 연대를 기대하기 쉽지 않다. 이 점에서 복지국가란 국가라는 더 큰 단위에

서의 사회적 연대주의에 근거하고 있다. 그리고 시장은 세대 간 연대에 관한 계약을 성립시킬 수 없다는 점이다. 그것은 세대 간 연대의 약속을 이행할 강제력과 책임성이 없기 때문이다.³³⁾ 시장과 가족이 각 개인이 직면한 문제를 해결할 수 없는 상황에서는 복지국가의 개입이 선호된다. 그것은 프레카리아트가 발생하는 상황과 앞으로의 정책방향을 이해하는 데도 유용하다. 프레카리아트는 노동시장에서 배제되고 가족에게 의존할 수 없는 경제사회적 구조 하에서 생겨난다. 일자리를 창출하여 제공하면 문제가 해결되는 것이 아니라는 점을 말해준다. 국가가 노동정책과 사회보장정책을 통해 이들에 대한 보호를 강화해야 하는 것이다.

2. 사회보장 패러다임의 재편방향

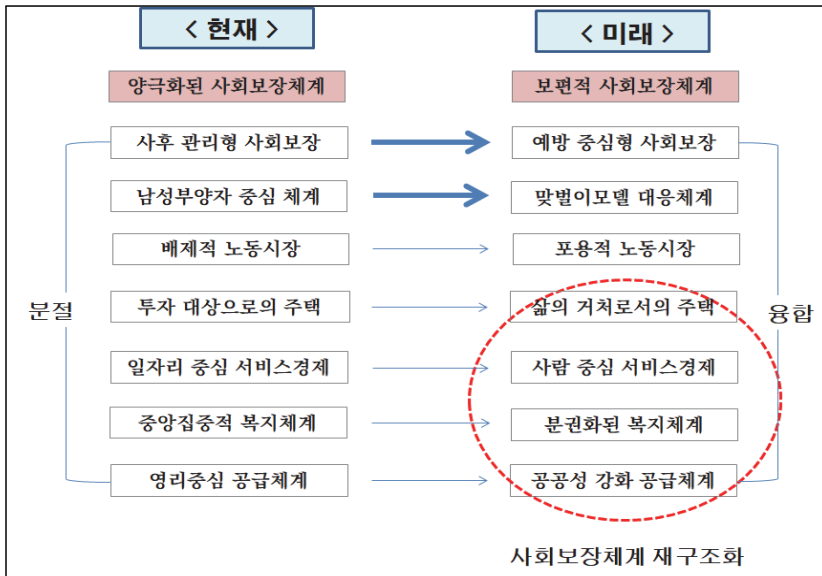
현재 우리사회는 사회보장체계를 지탱해 왔던 <시장과 국가 그리고 가족>의 역할에 대한 기존 패러다임의 위기를 경험하고 있다. 특히 시장이 중심이 되고, 가족이 그 문제를 해결하고, 국가가 마지막으로 개입한다는 기존 패러다임이 더 이상 작동하기 힘든 현실을 목도하고 있다. 이러한 맥락에서 보면, 지금까지 우리 사회보장체계를 지탱해 왔던 기반이 흔들리고 있다는 전제 하에서 사회보장 패러다임의 재편을 준비할 필요가 있다. 그렇다면 지금까지 우리사회에서 논의되었던 패러다임 전환의 몇 가지 핵심 이슈는 무엇인가.

2018년~2019년 제2차 사회보장 기본계획을 수립하기 위한 기초연구

33) 참고로 사회보장에서 개인계좌제(individual account)는 개인의 의무와 책임의 균형을 전제로 시장에서 작동할 수 있는 프로그램의 일종이다. 하지만 이것도 사실은 국가의 개입을 전제로 하지 않고서는 제대로 작동하기 힘들다. 중남미에서 고용보험과 건강보험 등에 적용된 이러한 프로그램의 결과는 이를 잘 말해준다. 국가가 개입한다 하더라도 연대의 원칙은 사라지고, 빈익빈 부익부를 강화시키고, 개인의 책임성만을 강조하는 제도로 귀착되기 쉽다는 것이다.

단계에서 사회보장의 패러다임 전환 문제가 검토된 바 있다. 그것은 포용적 복지국가를 실현하기 위해서는 <보편적 사회보장체계>를 구축해야 하고, 이는 기존의 낡은 패러다임을 바꾸는 노력을 전제하고 있다고 판단했기 때문이다. 그것은 우리사회의 현실변화와 가치변화가 어떻게 진행되고 있는지를 감안하여, 경제사회정책의 기초와 설계 및 운영방식을 바꾸어야 한다는 것을 의미한다. 세부적으로는 다음과 같이 패러다임 전환을 생각해 볼 수 있다. 1) 사후관리 중심에서 예방중심으로, 2) 남성부양자모델에서 맞벌이모델로, 3) 신분제화 되고 있는 배제적 노동시장을 포용적 노동시장으로, 4) 투자대상으로서의 주택에서 삶의 거처로서의 주택으로 5) 중앙집중적 복지체제에서 분권화된 복지체제로 등이 속한다. 이를 그림으로 나타내면 아래와 같다.

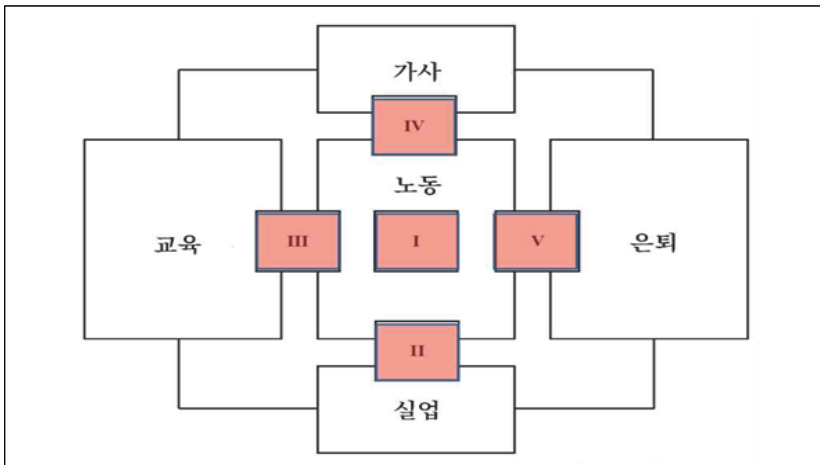
[그림 5-2] 미래 사회보장을 위한 패러다임 전환



자료: 저자 작성.

위에 언급한 패러다임 재편의 핵심 사안에 대해 좀 더 설명하면 다음과 같다. 1) 고용정책만으로 문제를 해결할 수 있다는 사고에서 벗어나야 한다. 사회보장이 고용문제 해결을 전제로 정상화되어야 하는 것이라면, 지난 20년간의 각종 경제개혁과 노동시장개혁이 고용문제를 해결하기보다 더 힘들게 했다는 점을 어떻게 설명할 것인가. 보수정부와 진보정부가 교차하며 집권했음에도 고용문제가 해결되지는커녕 점점 어려워진 상황에서, 그러한 패러다임을 수정해야 할 상황이 도래한 것은 아닌가. 여전히 정규직화나 임금불평등 해소를 외치지만 결과적으로는 공공부문과 대기업에 종사하는 노동자의 처우와 민간 중소기업에서 일하는 노동자의 처우가 더욱 양극화되어 왔다면, 이 문제를 해결하는데 천착해야 하는 것은 아닌가. 사회보장 강화는 차순위의 정책과제가 아니라 일순위 정책과제로 설정할 필요가 있다. 고용을 넘어 소득보장과 사회서비스 보장을 강화하는 데 주목해야 하는 것이다.

[그림 5-3] 이행 노동시장과 생애주기별 보장



자료: Schmid, G. (1998). Transitional labour markets: a new European employment strategy. p.12; 노대명 외. (2018c). 사회보장 2040 및 제2차 사회보장 기본계획 수립을 위한 기초연구. p.124에서 재인용.

2) 사회권, 더 나아가 사회보장권의 기본단위는 개인이다. 우리나라에서도 노동행정과 조세행정의 기본단위는 개인이다. 반면에 사회보장제도는 여전히 생계와 주거의 기본단위로서 가구 또는 세대에 천착하고 있다. 물론 가구는 모든 개인이 노동하고 생활하는 과정에서 공동체 정신이 투영되는 중요한 공간이다. 생애주기에서 아동과 노인에게 큰 지지망이 되는 것 또한 여전히 가구이다. 그럼에도 왜 사회보장제도는 가구에서 개인으로 지원 단위를 바꾸는 고민을 해야 하는가. 가구는 더 이상 공동체가 아니라는 의미인가. 물론 그렇지 않다. 현재 가구 내에서 사적으로 이루어진 연대를 더 악화시켜서는 공적복지의 문제를 해결하기 더욱 힘들어질 수 있기 때문이다. 하물며 모든 개인이 사적이전소득을 사회보장제로 전환하기를 기대하는 더욱 힘들다. 그렇다면 사회보장의 기본단위가 개인이 되어야 한다는 의미는 무엇인가. 가구는 연대가 작동하는 사적영역이지만, 개인의 소득을 보장하지 않고서는 그 연대가 가부장적이거나 각 개인을 종속적인 존재로 만드는 문제가 있다는 의미이다. 예를 들면, 전업주부가 오랜 기간 자녀를 양육하고 돌봄 노동을 하였지만 그에 따른 권리를 인정받지 못하고 남편에게 종속되는 문제가 발생한다. 마찬가지로 가난한 노인이 성인자녀의 지원에 종속되어 있으나 실질적인 지원을 받기 힘든 경우가 존재한다. 마찬가지로 교육과정을 모두 마친 청년이 경제적인 이유로 부모에게 의존해야 하는 상황은 정상적, 또는 바람직한 것인가. 현실에서 한국사회의 많은 청년들은 부모 또는 가구 단위의 지원에 의존하고 있다. 그것은 안정된 일자리로의 진입이 힘든 상황에서 불가피해져가고 있다. 더 나아가 우리사회에서 가구의 생계를 책임지는 사람을 가구주라고 표현하고, 행정적으로 가구는 가구주를 중심으로 관리되어 왔다. 하지만 좀 더 전향적으로 생각해 본다면, 가구의 중심이 가구주가 아니라 아동이 되는 경우도 생각해 볼 수 있다. 이는 부모가 바뀌어도 권

리주체로서의 아동을 중심으로 가구개념을 생성하고 관리하는 방식이다. 이혼율이 높아지고 아동학대가 사회문제가 되는 상황에서 이러한 사고의 전환을 정책적으로 실험할 이유는 충분하다(노대명, 류정희, 임지영, 2019c, pp.53-114). 그렇다면 각 개인의 사회(보장)권을 어디까지 인정하고 어떻게 보장해야 하는가. 이것이 우리 사회보장제도가 고민해야 하는 문제이고, 기존 사회보장 패러다임을 넘어 대책을 강구해야 하는 문제이다. 지금 우리사회는 이러한 지원방안을 도입하는 문턱에 서 있다. 보다 전향적으로 대책을 강구할 필요가 있는 것이다.

3) 사회권에 기초한 사회보장체계를 구축해야 한다. 우리 사회보장제도는 사회보험과 사회부조라는 양극화된 체계에서 사회수당이 증가하는 전환기를 경험하고 있다. 사회부조는 사회보험보다 오랜 역사를 갖지만 현대사회에서 사회보험이 확대됨에 따라 그 사각지대를 해소하는 잔여적 역할을 담당하게 되었다. 이 역할분담에서 문제가 되는 것은 사회보험이 사각지대를 해소하지 못하고 사회부조제도 또한 재정 부담을 감당하지 못해 지출을 엄격히 통제하는 경우이다. 지원대상이 증가하는 상황에서 수급자가 증가하지 않는 것은 수급자들에게 심각한 낙인감을 줄 수 있다. 우리나라는 기초생활보장제도가 사회보험 사각지대를 감당하는 과정에서 증가하는 복지욕구에 대응하는 데 한계에 직면하였고, 기초연금이나 아동수당 그리고 EITC처럼 사회수당의 성격을 갖는 지원제도를 도입한 경우에 해당한다. 이는 우리사회가 지난 20년 간 사회보험과 사회부조 간 역할분담체계에서 사회수당을 강화하는 삼층형 역할분담체제로 이행하고 있음을 의미한다. 그렇다고 사회수당은 보편적이고 사회보험은 그렇지 않다고 말할 수는 없다. 실제로 20세기 중반 서구복지국가들은 사회보험을 기반으로 보편적 사회보장체계를 구축할 수 있었다. 그리고 각국의 사회수당 또한 항상 보편적 제도로만 설계되는 것은 아니다. 사회수당 역

시 상위소득계층을 지원에서 배제하는 경우가 종종 발견된다. 결국 현실에서 보편적 사회보장체계는 사회보험이나 사회수당 그리고 사회부조 등 다양한 제도결합을 통해 이루어질 수 있고, 그것에 도달하는 경로와 방식은 다양하다. 중요한 것은 직접적 기여에 준해 보장을 받는 사회보험체계 외에도 다양한 형태의 기여와 보장의 연계방식이 존재할 수 있다는 점이다. 중요한 것은 이제 직접적 기여에 따른 권리보장이 아니라, 포괄적 기여 또는 존재에 따른 권리보장에 천착하는 일이다. 물론 사회보험을 통한 기여와 보장의 직접적 연계방식이 갖는 강점이 존재하지만 모든 소득에 사회보장세를 과세하고 그에 따라 사회보장의 권리를 누리는 방안도 충분한 강점을 갖는다.

4) 사회보장 비용에 대한 공정한 부담이 보장되어야 한다. 사회보장제도가 <계층 간·세대 간 연대>의 기능을 수행하기 위해서는 재원조달에서 능력에 따른 부담과 욕구에 따른 보장을 근간으로 설계되어야 한다. 그리고 우리 사회보험제도 또한 이러한 연대의 기능을 수행할 수 있도록 소득에 비례하여 사회보험료를 부담하게 하고, 저소득층이 상대적으로 저렴한 보험료로 소득보장이나 서비스를 받을 수 있게 하고 있다. 하지만 이 문제와 관련해서 보험료 부담의 형평성 문제가 쟁점이 되는 것은 흔한 일이다. 중산층 이하의 많은 시민들은 소득상위층이 실제 소득에 비해 세금을 제대로 납부하지 않고 있다고 생각하는 경향이 있다. 이러한 논리에서 그들이 보다 공정하게 세금을 부담하지 않는다면 추가적으로 세금을 부담할 의사가 없다고 말하기도 한다(노대명 외, 2018c, pp.100-103).

그렇다면 사회보장 비용부담과 관련된 보다 공평한 방식은 무엇인가. 다양한 방안을 생각해 볼 수 있다. 1) 모든 사회보험 가입자가 보험료를 더 부담하는 방식이다. 실제로 우리 국민연금제도가 현재체계 하에서 보장성을 높이고 재정적 지속가능성을 높이기 위해서는 보험료 인상이 불

가피하다. 물론 부담방식에 대해서는 정률방식과 차등비율방식 등 다양한 방안이 존재한다. 2) 특정 집단의 사회보험료 부담을 늘리는 방식이다. 예를 들면, 여러 국가에서 하고 있는 것처럼 고용주와 노동자의 사회보험료 분담률을 조정하는 것이다. 하지만 이 방식은 사실 보험료율을 인상하지 않는 한, 고용주에게는 큰 차이가 없을 수 있다. 어차피 노동비용에 포함되는 비용이기 때문이다. 3) 지금까지 사회보험료를 부과하지 않던 공무원이나 군인 등을 사회보험 가입자로 포괄함으로써 수입을 늘리고 지출을 줄이는 전략을 채택하는 방안이다. 4) 모든 노동소득에 사회보장세를 부과하는 것이다. 국민계세주의에 따라 모든 소득에 과세하고, 모든 욕구를 보장하는 방식이다. 이는 우리 사회보장제도가 지향해야 할 방향 중 하나일 수 있다. 4) 로봇세나 구글세처럼 새롭게 창출되는 모든 부가 가치에 과세하는 방식이다. 디지털경제를 통해 창출되는 수익을 그로 인해 발생하는 문제를 해결하는 데 사용하는 것은 지극히 당연한 일이다.

3. 보편적 사회보장을 위한 제도적 조합의 다양성

우리사회에서 보편적 사회보장체계 구축을 위한 패러다임 재편방향에 대해서는 다양한 수준의 추상적 논의가 가능하다. 하지만 그것이 어떠한 제도적 조합, 특히 기여와 보장에서의 보편성을 강화하는 문제에 대해서는 본격적인 논의가 이루어지지 않고 있다. 이는 보편적 사회보장체계에 대한 시민들의 오해와도 맞물려 있다는 점에서 구체적인 제도적 조합 논의에 천착할 필요가 있다. 이미 시민들에게 보편주의와 선별주의라는 용어는 그 장단점에 대한 이해와 무관하게 매우 친숙한 상황이다.³⁴⁾ 특히

34) 보편주의는 장기적 관점에서 각종 경제사회적 비용을 예방하는 효과가 있으며, 저소득층 복지수급자에게 낙인감을 주지 않으며, 행정비용을 절감할 수 있으며, 시민들의 구매력을 유지시켜 준다는 강점을 갖는다. 선별주의는 사회적으로 지원이 필요한 사람에게 자

최근 시민들의 높은 관심의 대상이 되었던 기본소득 또는 재난지원금을 둘러싼 논의는 사회보장체계에서 보편주의가 의미하는 바에 대한 정리가 필요하다는 점을 확인시켜 주었다.

각자가 생각하는 보편적 사회보장체계의 상(像)은 다른 것일 수 있다. 그것을 구성하는 제도의 복잡성만큼 제도적 조합의 방식은 다양할 수밖에 없기 때문이다. 이러한 이유에서 보편적 사회보장체계가 어떠한 제도적 조합인지, 기여와 보장의 방식은 무엇인지 살펴볼 필요가 있다. 그렇다면 보편주의란 무엇이고, 사회보장제도에서 말하는 보편주의란 어떻게 구분해야 하는가. 학술적으로 보편주의는 다양한 의미로 정의되고 있는데, 한 논문에 따르면 보편주의는 다음 네 가지로 구분할 수 있다 (Anttonen & Sipilä. 2008, p.3).

- 1) 국가이익으로서의 보편주의(universalism as the interest of the state)
- 2) 경제적 평등과 국가통합정책으로서의 보편주의(universalism as policies aiming for economic equality and national integration)
- 3) 복지레짐의 특징으로서의 보편주의(universalism characterizing a welfare regime)
- 4) 사회급여의 특징으로서의 보편주의(universalism as a feature of social benefits)

보편주의에 대한 위의 네 가지 해석 중 사회보장제도와 관련해서 널리 사용되는 것은 주로 세 번째와 네 번째이다. 물론 이 둘 사이의 구분이 명확한 것은 아니다. 네 번째 보편주의, 즉 <급여 보편주의>는 기여를 고려하지 않는 수급 측면에서의 보편주의를 지칭하는 것인지, 이것이 양적으

원을 투입하여 재원을 효율적으로 쓸 수 있다는 강점을 갖는다.

로 축적되면 <복지레짐으로서의 보편주의>에 가까워지는 것인지 하는 문제는 여전히 쟁점으로 남는다. 따라서 여기서는 <급여 보편주의>를 보편적 수급을 특징으로 하는 프로그램을 지칭하는 것으로 해석하고자 한다.

물론 일반 시민들에게 익숙한 보편주의는 주로 네 번째 유형의 보편주의, 즉 <급여 보편주의>일 것이다. 현금급여나 서비스를 모든 시민에게 보편적으로 지원하는 것을 의미한다. 지난 10년간 우리사회는 무상급식이나 기초연금, 그리고 아동수당을 둘러싼 논쟁을 통해 선별과 보편 논쟁을 경험한 바 있는데, 이것이 급여 보편주의를 의미한다고 말할 수 있다. 물론 개별 프로그램 차원에서의 급여 보편주의는 보편적 수급만을 지칭하는 것은 아니다. 보편적 기여를 토대로 보편적 수급이 이루어지는 경우도 존재하기 때문이다. 하지만 개별 프로그램이 보편적 기여 방식을 취하는 경우는 주요한 경제사회적 위험에 대응하는 건강보험이나 기초연금 등이 대부분이다. 그리고 이는 다른 사회보장 프로그램의 기여방식과 보장방식에도 영향을 미치게 된다. 기여와 수급에서 보편적 접근이 이루어지는 경우, 복지레짐의 성격에도 영향을 미칠 수 있음을 의미한다.

세 번째 보편주의, 즉 복지레짐으로서의 보편주의에 대해 언급할 필요가 있다. 복지레짐으로서의 보편주의는 복지급여가 소득수준과 무관하게 보편적으로 제공된다는 의미를 넘어, 사회보장제도가 노동시장에서의 불평등과 빈곤을 해소하는 탈계층화와 탈상품화에 얼마나 기여하는지에 주목한다. 기여와 보장의 보편성 외에도 보장수준의 적정성에 주목하고 있음을 의미한다. 물론 탈계층화와 탈상품화의 기능이 강력한 사회보장체계는 강력한 재분배시스템을 지탱할 수 있는 재원조달방안을 전제하게 된다. 그리고 이는 정치와 경제 그리고 사회적으로 강력한 연대적 문화와 그 제도화를 특징으로 한다. 이러한 이유에서 복지레짐으로서의 보편주의는 북유럽 복지국가의 상징처럼 인식되어 왔다. 하지만 복지레짐으로

서의 보편주의는 다양한 제도적 조합을 통해 구현된다는 점에 주목할 필요가 있다. 그것은 모든 복지프로그램을 보편적 기여와 보편적 수급 방식의 제도로 구성한다는 의미가 아니다. 복지레짐으로서의 보편주의는 다양한 제도와 자원조달방식의 결합을 통해 가능한 것이다.

21세기 보편적 사회보장체계 또는 복지레짐의 특성으로서의 보편주의는 더 이상 특정한 제도적 조합을 전제하지 않는다. 인구고령화와 노동시장의 구조변화, 그리고 고용형태 다변화는 서구 각국의 사회보장제도에 큰 영향을 미쳤고 기존의 제도적 조합은 지속적으로 도전을 받아 개혁이 불가피했다. 이는 보편적 사회보장체계가 새로운 제도적 조합을 통해 작동하고 있는지에 대한 검토가 필요한 상황임을 말해준다. 기존 소득비례형 사회보험은 제도적으로 수정되어 왔고, 조세 방식의 보편적 사회보장 프로그램 또한 지속적으로 개편되어 왔다. 각국의 사회보장체계는 다양한 경로와 방식으로 기존의 제도적 조합을 바꾸어 왔던 것이다. 후발복지국가인 우리나라가 지향하는 보편적 사회보장체계를 구축하기 위해서는 20세기 서구복지국가의 특정한 제도적 조합에 집중하기보다 새로운 제도적 상상력이 필요한 이유이기도 하다.

이 문제와 관련해서 보편주의의 다양한 모습과 그 변화과정에 대해 공적연금체제를 중심으로 간략하게 살펴볼 필요가 있다. 공적연금체제에 대한 비교와 관련해서는 다양한 연구결과를 참조할 수 있다(정창률, 권혁창, 2016, pp.3-5). 먼저 보편적 기초보장을 그 특징으로 하는 영국은 오랜 연금개혁과정을 통해 보편적 기초보장에서 기초보장과 소득비례연금을 거쳐 현재의 연금체제에 도달하였다. 물론 영국의 기초연금과 관련해서는 낮은 수준의 보편주의라는 비판이 존재하는 것도 사실이다. 최소한의 소득과 서비스를 보장하는 낮은 수준의 보편주의라는 것이다. 그리고 낮은 보편주의는 결국 시장보험을 끌어들이며 소득불평등을 심화시킬 수

있다는 것이다. 결과적으로 중산층은 낮은 수준의 보편적 보장체계에 만족하지 않아 시장보험에 가입하게 되고, 공적 사회보장제도에 대한 정치적 지지를 철회할 위험성이 있다는 것이다(전병유, 2020, p.243). 2016년 도입된 영국의 연금체제는 기초연금과 소득비례연금을 통합하여 신국가연금(New State Pension)을 구축하였고, 그것은 기존 기초연금에 비해 보장수준이 상향조정된 것이었다. 어떤 의미에서 보편주의로의 회귀라고 말할 수 있을지 모른다. 하지만 임금노동자의 직역연금에 대해서는 의무적 사연금 방식의 제도(NEST)을 도입하는 방식을 취하였다. 물론 이러한 개혁을 통해 영국은 노인빈곤 문제를 해결하는 데 성과를 거둔 것처럼 보인다(최영준, 2018, pp.219-246). 그리고 NEST 가입자가 크게 확대된 것도 사실이다. 하지만 이것이 노동시장의 이중구조와 계층화에 대한 적극적 개입이라고 보기는 힘들 것이다. 사회보장에서 기초연금에 대한 연대와 재분배의 원칙을 적용하였으나 전체적으로 시장에서의 소득격차를 통제하는 기제는 약화된 셈이다.

그렇다면 스웨덴의 사회보장체계를 특징짓던 보편주의는 유지되고 있는가. 특히 1990년대 연금개혁 이후 스웨덴의 새로운 공적연금체제는 과거의 보편주의와 어떠한 차이를 보이고 있는가. 이 문제와 관련해서도 비판과 옹호를 넘어 냉정한 평가가 필요해 보인다. 1990년대 스웨덴 연금개혁은 보편주의의 전형이었던 기초연금을 폐지하고, 소득비례연금 또한 NDC방식으로 개편하였다. 적어도 공적연금체계에서 과거의 연대적 전통과는 상당히 떨어진 것처럼 보인다. 더욱이 전체 보험료 안에서는 작은 부분이지만 사연금의 활성화는 기존 연대주의에서 후퇴했다는 비판을 받을 수 있다. 이러한 맥락에서 스웨덴의 보편주의가 더 이상 과거의 보편주의가 아니라는 지적 또한 있었다(주은선, 2004). 개혁 이후 스웨덴의 연금체제에서 사적연금이 전체 연금지출에서 차지하는 비중이 증가해 왔

다는 것은 주목할 점이다. 물론 스웨덴 공적연금체제가 과거에 매우 높은 수준의 연금을 보장해 왔으며, 개혁 이후에도 여전히 다른 국가들에 비해 높은 수준을 보장하고 있다는 점은 사실이다. 그리고 기초연금이 연금소득에 대한 자산조사를 기반으로 하는 선별적이고 보충적 제도로 바뀐에 따라 보편주의에서 후퇴했다는 비판도 있으나 자산조사 대상 소득이 공적연금소득이라는 점에서 포괄적으로 적용되는 소득비례연금과 맞물려 유기적으로 작동할 수 있는 시스템을 구축했다고도 볼 수 있는 것이다. 이는 노인의 70%가 기초연금만을 받던 1950년대에 도입된 기초연금, 공적연금 수급률이 크게 증가한 1990년대에 이르러 최저소득보장 연금으로 개편된 맥락을 이해해야 한다는 의미일 것이다(주은선, 2018, pp.175-176).

보는 관점에 따라, 사회보장체계에서 연대주의가 지속적으로 인구고령화에 따른 재정안정화 논리의 압력을 받고, 퇴조해 왔다고 생각할 수 있다. 지난 20~30년간의 복지개혁은 국가마다 다양한 방식과 경로로 진행되어 왔고, 그 결과 또한 상이하다. 보편주의를 표방해 왔던 프로그램이 전반적으로 후퇴했다고 말하기는 힘들다. 더욱이 스웨덴처럼 보편주의를 상징하던 기초연금이 잔여적이고 보충적인 프로그램으로 개편되었다 하더라도 전체적인 소득분배구조 개선이나 탈상품화의 성과가 감소했다고 말하기는 힘들다. 이는 사회보장체계가 다양한 제도조합을 통해 소득재분배나 탈계층화의 성과를 거두는 방식으로 작동한다는 평범한 사실을 다시 확인시켜 준다. 20세기 중반 표준화된 노동형태가 지배적인 시기에 정착할 수 있었던 사회보험, 특히 소득비례형 사회보험 또한 인구고령화에 따른 재정안정화 압력이 강해졌던 1990년대 이후 지속적인 개혁의 대상이 되었다. 문제는 사회보험 중심 국가들이 잇따른 개혁을 통해 노동시장의 이중구조를 어떻게 해결해 왔는가 하는 점에 있다. 이 문제와 관련해서는

다소 1990년대 이후 사회보험 중심형 복지국가들의 잇따른 개혁이 노동시장의 이중구조 해소와 적정 수준의 소득보장 측면에서 문제를 보이고 있는 것처럼 보인다. 이는 사회보험의 연대적 기능보다 개인단위에서 기여와 보장의 형평성을 강조하는 흐름의 영향을 받았다고 말할 수 있다. 사회보험 중심체제의 대표적인 국가라고 할 수 있는 독일의 공적연금제도 또한 공적연금의 급여수준을 낮추고, 기업연금과 개인연금을 통해 감소분을 상쇄시키는 전략을 취해 왔다. 이는 인구고령화에 따른 연금재정 안정화를 정책기조로 하는 합리화 과정이라고 평가할 수 있지만, 기존 소득비례 사회보험제도의 특징이라 할 수 있는 소득유지(income maintenance) 기능의 약화를 수반한 것임을 의미한다(김상호, 2018, p.312).

결국 21세기 후발복지국가로서 한국사회가 보편적 사회보장체제를 어떻게 구축할 것인가의 문제는 <기여-보장의 보편성>과 <보장수준의 적정성> 그리고 <재원조달의 지속가능성>에 대한 종합적인 고려가 필요하다. 개별 경제사회적 위험에 대한 사회보장제도 차원의 대응과 관련해서는 다양한 제도적 조합의 가능성이 열려 있다. 이 가능성을 효과적으로 활용하기 위해서는 형식으로서의 보편주의보다 계층화와 상품화를 통제할 수 있는 다양한 형태의 유연한 제도조합과 그것을 뒷받침할 재원조달방안에 주목해야 한다. 특히 최근 우리사회에서 관심의 대상이 되고 있는 기본소득 또한 낮은 수준의 보편적 소득보장 프로그램과 유사하다는 점에서 우리사회의 계층화와 사회보장의 이중구조 문제를 어떻게 해결할 수 있는가에 대한 고민이 필요해 보인다.

4. 보편적 사회보장체계를 위한 제도 재구조화

지금 우리 사회보장체계는 두 가지 갈림길 사이에 서 있다. 사회보험 중심체계를 완성하는 길과 사회보장제 등 조세를 기반으로 보편적 보장체계를 구축하는 길 사이에 서 있는 것이다. 앞서 언급한 것처럼, 이 두 가지 길은 보는 관점에 따라 상충되는 것으로 이해할 수도, 상보적인 것으로 이해할 수도 있다. 어느 것도 노동자의 근로조건과 임금불평등을 해소하자는 정책방향이나, 소득재분배를 강화하자는 정책방향에 반대하지 않는다는 점에서 그러하다. 하지만 강조점에는 분명한 차이가 있다. 전 국민 고용보험의 주된 관심은 사회보험체계를 강화하는 것이며 기본소득은 조세를 기반으로 보편적 소득보장을 강화하는 것이다.

보편적 사회보장체계란 급여 보편주의에 기초한 복지프로그램의 총합이 아니다. 보편적 사회보장체계는 <보편적 기여와 보편적 보장>, <적정 수준의 보장>, 그리고 <재정적 지속가능성>이라는 세 가지 조건을 충족하는 사회보장체계라고 말할 수 있다. 그리고 이 사회보장체계는 조세와 사회보험료를 재원으로 하는 다양한 사회보장제도의 조합을 통해 모든 시민들을 경제사회적 위험으로부터 보호하게 된다. 이는 단순히 특정한 급여의 보편적 공급만을 지칭하는 것이 아니다. 그리고 그 지속가능성은 기여와 보장의 균형을 통해 유지된다. 달리 표현하면, 기여에 상응하는 보장을 받는 이기심의 체계와 낮은 기여에도 불구하고 보장을 받는 연대주의의 균형을 통해 유지되는 것이다.

이런 관점에서 보면, 현재 우리 사회보장체계는 연대성이 부족한 체계라고 규정할 수 있다. 사회보험제도 중 어떤 제도는 상대적으로 연대성은 강하지만 재정적 지속가능성이 취약하고, 다른 제도는 연대성이 약하다는 특징을 갖지만 정부재정 기반 사회보장제도를 감안하면 전체적으로

연대성이 취약하다고 말할 수 있다. 그것은 빈곤층이나 취약계층을 보호하는, 더 나아가 사회보험 미가입자를 보호하는 사회보장제도가 취약하다는 것을 의미한다. 이 점에서 보편적 사회보장체계는 재정을 확대하여 연대성을 강화하는 방향으로 개편방향을 수립하고, 제도적 조합을 재구성할 필요가 있다.

따라서 이 연구에서 제안하고자 하는 보편적 사회보장체계는 소득보장과 건강보장, 고용보장과 돌봄 보장 등 핵심 사회보장영역에서 재정을 확대하여 보편적 기초보장체계를 구축하는 방안이다. 이는 경제사회적 위험의 특성에 따라, 그리고 제공하는 급여나 서비스의 수혜대상 범위에 따라 다양한 제도적 조합을 전제하고 있는데 요약하면 다음과 같다.

가. 공적연금 등 노후소득보장체계의 재편방향

소득보장제도는 노후소득보장제도와 근로연령층 소득보장제도로 대별할 수 있는데, 노후소득보장제도는 기초연금을 재정에 기반한 보편적 최저보장연금으로 강화하고, 국민연금을 순수한 소득비례형 연금제도로 재편하는 것이다. 최저보장연금으로 강화한다는 것은 사회보장제 형태의 부과방식을 전제로 적용범위의 보편성과 보장수준 적정화를 지향한다는 것을 의미한다. 최저보장연금의 도입은 국민연금 개편과 관련해서 다양한 방안을 가능하게 할 것으로 예상된다. 현재의 적립방식을 근거로 퇴직연금 및 직역연금과의 통합이나 의무가입을 전제로 하는 개인개정형태의 사적연금 도입도 검토해 볼 수 있을 것으로 판단된다. 더 나아가 최저보장연금의 보장수준에 따라 기초생활보장제도 중 노인대상 생계급여제도를 대체하는 것도 가능할 것이다. 이를 통해 기초연금과 기초생활보장제도의 중복수급 등을 둘러싼 논란을 해소하고, 빈곤층 대상 정부예산을 재

구조화하는 방안이 될 수 있을 것이다. 끝으로 최저보장연금은 기본소득의 축소판이라고도 말할 수 있을 것이며, 장기적으로 기본소득의 확대 적용을 위한 시금석으로 이해할 수 있을 것이다(노대명 외, 2020a, p.230).

나. 고용보험 등 근로연령층 소득보장체계의 재편방향

근로연령층 소득보장제도는 고용보험제도를 사회보장제 형태의 재정 기반 소득보장제도로 재편하는 방안을 제안하고자 한다. 전 국민 고용보험 도입과정에서 모든 취업자에 대한 소득파악과 그에 따른 의무가입이 현실화되는 경우, 이러한 보장체계가 구축될 수 있을 것이다. 이는 전 국민 고용보험이 사회보장제 기여수준에 따른 소득비례형 제도로 정착할 수도 있고, 그 연대적 기능을 강화하여 최저임금 수준의 정액급여를 지급하는 제도로 정착할 수도 있을 것이다. 이는 현재 실업급여의 지급수준을 감안할 때 충분히 도입 가능한 제도라고 말할 수 있다. 이처럼 고용보험 제도 개편방안이 확정되는 경우, 그것은 근로빈곤층 소득보장제도에도 영향을 미치게 될 것으로 판단된다. 현재 근로빈곤층 소득보장제도는 근로장려세제, 국민취업지원제도(또는 취업성공패키지), 기초생활보장제도 등으로 구성되어 있다. 문제는 이 각각의 제도가 서로 지원대상이 배타적으로 설계되기 힘든 상황이라는 점이다. 그것은 특정 시점의 실직빈곤층도 연간 경제활동여부에 따라 근로장려세제 수급대상이 될 수 있고, 기초생활보장제도 수급자가 될 수 있기 때문이다. 따라서 정부재정 기반의 소득보장제도들은 고용보험이 전체 근로연령층 취업자로 확대되는 경우, 그 역할을 조정할 필요가 있다. 장기실업으로 빈곤이 장기화된 집단이나 가구원수가 많아 사회부조 방식으로 소득보전이 필요한 집단에 대해서는 빈곤정책 차원에서 지원이 필요하지만, 단기실직자 등은 전 국민 고용보

험에 의해 커버될 수 있을 것으로 예상되기 때문이다. 따라서 근로빈곤층 지원제도는 크게 두 가지 방향으로 재편할 필요가 있다. 하나는 현재의 생계급여제도처럼 가구의 지출욕구를 고려한 소득보장을 담당하는 제도이고, 다른 하나는 근로빈곤층의 취업촉진을 위한 근로인센티브를 제공하는 제도로 현재의 근로장려세제이다. 실직자 취업지원과 직업훈련 그리고 그에 따른 실비지원은 고용보험사업에서 분리하여 사회보장세를 기반으로 하는 적극적인 노동시장 프로그램으로 운영할 필요가 있다(노대명 외, 2020a).

다. 건강보험제도와 장기요양보험제도의 재편방향

건강보험제도는 이미 전 국민을 대상으로 보편화되어 있다는 점에서 보험료 부과기준과 부과대상을 정비하여 단일한 소득기반의 사회보장제에 기반한 보편적 건강보장제도로 재편하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이는 지금까지 사회보험과 정부재정의 기여가 혼재되어 있는 사회보험의 재정관리 방식을 조세기반으로 통합하는 방안을 의미한다. 이 문제와 관련하여 이은경(2012)은 건강보험의 직역구분을 없애고 소득 중심으로 부과체계를 개편하는 방안을 도입하는 경우에는 국고지원 액수 및 방식에 있어서도 재설계가 필요하다는 점을 지적하고 있다. 현재 건강보험에 대한 정부지원금은 다음 해 보험료 예상 수입액에 연동되어 있는데, 부과체계 변경으로 보험료 수입기반이 확대되면 정부보조금은 보험료 부담능력이 없는 저소득층, 아동 등 지급할 명분이 있는 특정그룹에 한정할 수 있다는 것이다(이은경, 2012, p.20). 보다 구체적으로 생각해 보면, 의료급여와의 관계를 정비하는데 활용될 수 있을 것이다. 사회보험 계정이 아닌 조세기반 재정으로 통합되는 경우, 의료급여와 건강보험을 통합하는 데

도 영향을 미칠 것이다. 이 과정에서 예상되는 문제는 의료급여 수급자들의 특성에 따라 추가지출이 발생하는 경우인데 그 비용은 정부재정에서 보조하는 방식을 취할 수 있을 것이다. 다만, 건강보험으로 재원조달방안을 강구하더라도 의료서비스 공급자에 대한 관리체계를 정비하는 방안이 필요한데 이는 수가제와 관련된 제도정비를 의미한다. 또한 장기요양보험제도의 경우도 건강보험제도에 준하여 사회보장제 방식의 보장제도로 재편할 필요가 있다. 다만 향후 인구고령화에 따라 장기요양보험제도의 지출증가가 예상된다는 점에서 그에 따른 공급체계 정비 등 다양한 방안이 선행되어야 할 것이다.

라. 빈곤층 소득보장제도의 재편방향

빈곤층 소득보장제도는 향후 지속적인 지출증가 압력을 받게 될 것으로 예상된다. 따라서 현재 노인빈곤층과 근로빈곤층 대상 소득보장제도는 보편적 소득보장제도의 도입에 따라 상당 부분 흡수가 불가피할 것으로 예상된다. 특히 노인에게 최저보장연금이 보장되는 경우, 노인빈곤층을 대상으로 하는 소득보장제도는 서구와 같이 최저보장연금에 가입하지 못한 특수한 집단을 대상으로 하는 잔여적 제도로 남게 될 것이다. 다만 근로빈곤층 소득보장제도는 전 국민 고용보험 도입에도 불구하고 실업급여 지급기간 이후에도 실직과 빈곤상태에 있는 집단이 상당수 존재하게 된다는 점에서 상당한 규모의 제도로 유지될 개연성이 높다. 이는 서구 복지국가에서 근로빈곤층 대상 소득보장제도 수급자 규모가 매우 크다는 점을 감안할 필요가 있다. 따라서 앞서 근로연령층 소득보장제도에 대한 기술에서 언급한 것처럼 근로빈곤층 소득보장제도는 포괄적 사회부조(또는 실업부조)와 근로장려세제를 축으로 재편하는 방안을 모색할 필요가

있다. 장기실직상태의 근로빈곤층이나 가구규모가 3인 이상인 근로빈곤층이 수급대상이 될 개연성이 크다는 점에서 가구지출 요인을 고려한 소득보장이 가능한 제도로 설계하는 방안이 보다 합리적일 것으로 판단된다. 그리고 근로장려세제는 근로인센티브의 역할 외에도 근로빈곤층의 사회보험료(또는 사회보장세)를 부담하는 제도로 전환하여, 가처분소득 증가와 함께 보편적 사회보장체계 구축에 기여하는 방향으로 운영할 필요가 있다.

제5절 보편적 사회보장체계 구축의 핵심과제

보편적 사회보장체계 구축은 단기간에 성급하게 추진할 문제가 아니다. 앞서 언급한 개편방안을 일거에 추진하는 것은 불가능에 가깝고, 충분한 검토와 준비 없이 추진한다면 기대했던 결과와 상반된 결과를 초래하게 될 위험성이 있다. 따라서 본 절에서는 보편적 사회보장체계 구축을 위해 고민해야 할 핵심 의제를 살펴보고, 제도개편과 관련한 단계적 접근에 대한 의견을 개진하며 그에 따라 해결해야 할 정책과제에 대해 간략하게 정리하고자 한다.

1. 사회보장 패러다임 재편의 핵심 의제

우리사회에서 복지사안에 대한 시민들의 복지태도가 갖는 특성과 사회보장체계를 구성하는 제도적 조합의 다양성을 감안하면, 향후 보편적 사회보장체계를 구축하기 위해서는 다음 몇 가지 문제에 대한 관심이 필요하다.

첫째, 보편적 사회보장체계 구축을 위한 사회적 합의구조의 재편이 필요하다. 보편적 사회보장체계는 사회적 합의수준이 높은 정책영역과 대상 집단부터 단계적으로 접근할 필요가 있다는 점이다. 앞서 살펴본 바와 같이, 사회보장의 핵심 영역별로 시민들의 태도는 상이하게 나타나고 있다. 그것은 각 집단이 처한 현실에 따른 인식과 무관하지 않다. 그리고 이러한 차이는 보편적 사회보장 프로그램 도입과정에서 필요이상으로 논란을 증폭시키는 결과를 초래해 왔다. 따라서 사회적 합의수준이 높은 정책영역을 출발점으로 하여 보편적 사회보장체계를 강화하는 단계적 전략이 필요하다. 보편적 사회보장체계를 위한 기여 등 여전히 사회적 합의를 구하기 힘든 문제에 대해서는 시민들을 설득하는 노력도 필요하다. 하지만 이는 정부만의 노력으로 가능한 것이 아니다. 지금 우리사회는 그 어느 때보다 보편적 사회보장체계에 대한 비전을 수립하고, 구체적인 제도적 조합 방안을 제시하고, 이를 위한 구체적인 자원조달방안을 마련해야 한다. 또한 다양한 이해집단의 의견을 수렴하고, 시민들의 적극적인 참여를 설득하는 사회적 합의절차가 중요하다. 물론 사회보장체계의 개혁방향이 정권에 따라 바뀌는 것은 외국에서도 흔히 볼 수 있는 일이다. 하지만 실질적인 사회적 합의를 거친 사회보장 개혁방안은 정권을 넘어 생명력을 유지하는 경우가 많다. 이는 1990년대 이후 공적연금 개혁에 성공한 국가들이 걸어왔던 길이기도 하다. 지난 20년간 우리 사회보장체계가 전체적으로 조율되지 않은 양적 확대에 주력해 왔다면, 향후 10년은 개별 사회보장제도를 조율하여 사회보장체계가 지원대상의 보편성과 보장수준의 적정성을 유지할 수 있게 하는 사회보장체계의 재구조화가 필요하다. 문제는 어떤 조직(들)에게 그러한 역할을 담당할 수 있는 실질적인 권한을 부여하고, 사회적 합의절차를 어떻게 실질적으로 만들 것인가 하는 점이다.³⁵⁾ 많은 국가에서 사회보장 개혁안에 대한 사회적 합의 절차가 국회

를 중심으로 진행되는 다양한 청문절차를 거친다는 점도 우리에게 시사하는 바가 많다.

둘째, 보편적 사회보장체계는 <계층 간 · 세대 간 연대>를 목적으로 기능한다는 점에 대한 공감대 형성이 필요하다. 복지확장을 위한 기여와 보장의 문제는 단기적으로 연령집단별 조세부담과 순편익만을 강조하는 방식으로 접근해서는 곤란하다. 물론 근로연령층의 조세부담이 과도하고 그에 상응하는 혜택이 없어서는 안 된다. 근로연령층은 핵심 생산 집단이며 이들이 자녀부양과 노인부양 그리고 사회시스템을 지탱하는 핵심집단이기 때문이다. 하지만 근로연령층 또한 피부양기를 경험하였고, 노년기에는 다음 세대 근로연령층으로부터 부양을 받게 된다. 생애주기별로 근로연령기에 더 많이 기여하고, 아동기와 노년기에 더 많은 보장을 받는 것이 사회보장체계의 자연스러운 기능이다. 근로연령층이 받는 각종 혜택을 현금급여나 소득으로 환산할 수 있는 서비스로 국한하는 것도 지양해야 할 일이다. 근로연령층은 전 세대가 축적한 인프라와 서비스 등 유형·무형의 자산을 향유하기 때문이다. 이 점이 보편적 사회보장체계라는 소득보장 프로그램 외에도 건강, 교육, 주거, 돌봄 등 다양한 서비스 프로그램을 어떻게 운영할 것인지에 대한 종합적 비전이 필요하다고 말하는 이유이다.

셋째, 보편적 사회보장체계는 모든 시민의 기여를 전제로 할 수 있도록 재원부담체계를 개혁해야 한다. 장기적인 관점에서 보면, 우리나라는 보편복지 또는 보편적 사회보장에 대한 시민들의 지지가 조금씩 높아진 것처럼 보인다. 물론 그것은 다양한 정치경제적 환경에 의해 영향을 받기도 하지만, 다양한 복지프로그램에 대한 수급경험이 복지확장에 대한 지지

35) 사회적 합의절차는 부처 간 협의, 중앙-지방정부 간 협의, 노-사 간 협의 등의 절차를 충칭한다.

여론을 강화시키고 있다고 판단된다. 그밖에도 노동시장의 이중구조와 그에 따른 계층화의 문제에 대응하기 위해서라도 보편적 사회보장체계를 구축할 필요가 있다. 하지만 이를 뒷받침하기 위해서는 기여와 보장의 관계에 대한 원칙의 재정립이 필요하다. 그것은 1) 기여 없는 복지확대 또는 무상복지라는 오해나, 2) 기여에 비례한 보장이라는 기존의 생각을 넘어 설 필요가 있다. 기여에 따른 인센티브를 보장하더라도 높은 기여를 하지 못한 집단에 대한 재분배를 강화할 필요가 있다는 것이다. 이 점에서 보편적 기여와 보편적 보장이라는 원칙의 정립이 필요하다. 그리고 조세부담의 형평성이 부족하다는 인식과 복지예산이 효율적으로 집행되지 않는다는 시민들의 복지태도를 고려해야 한다. 이는 부담 측면에서는 고소득층에 대한 과세뿐 아니라 저소득층에 대한 과세가 보편적으로 이루어져야 하고, 실제 모든 시민들이 욕구에 맞게 보장을 받을 수 있도록 재분배 방식에도 변화가 필요하다. 물론 고소득층이나 저소득층에게 적정한 부담수준은 사회적 합의를 통해 결정되어야 하는 문제이다. 모든 소득에 과세하는 것은 보편적 사회보장체계 구축의 선결과제이다. 물론 이를 위해서는 뒤에 언급하고 있는 것처럼 소득파악체계를 강화해야 한다. 문제는 〈모든 소득자의 사회보장 기여〉가 사회보험료 납부의 형태를 취해야 하는가 하는 점이다. 이는 현재 상황에서 중요한 쟁점이라 말할 수 있다. 이 연구에서는 사회보장제 도입의 필요성을 언급하고 있으며, 뒤에 자세하게 기술하기로 하겠다.

넷째, 다소 논쟁적일수도 있지만, 우리사회에서 인구고령화가 노동시장이나 사회보장제도에 미칠 충격을 해소하기 위해서는 고령층 소득보장에 대한 사회적 인식의 전환이 필요하다. 그것은 크게 세 가지로 요약할 수 있다. 1) 현실에서 제대로 작동하지 않는 가족 단위의 부양의무를 국가 차원의 사회보장으로 대체하는 것이다. 이는 저소득층에 대한 복지급여

지급의 조건으로 부양의무자 기준을 적용하지 않는다는 것을 의미한다. 이미 기초생활보장제도를 포함한 사회부조제도에서 부양의무 기준은 폐지절차에 들어섰다. 가족 간의 부양의무가 제대로 이행되지 않는 것은 다양한 원인이 있지만 경제적으로 그럴 여유가 없거나 가족관계가 사실상 단절되었음을 의미하기 때문이다. 2) 고령층 소득보장의 현실적인 보장 수준을 공식화하는 일이다. 지난 20년간 우리사회는 OECD 지표를 토대로 중위소득 50%~60% 기준 노인빈곤율이 다른 국가들에 비해 압도적으로 높다는 점에 주목해 왔다. 하지만 현실의 소득보장제도는 단기간에 이러한 소득보장을 하기 힘든 상황이다. 그렇다면 노령층 소득보장의 기준을 중위소득의 40% 수준으로 설정하되 이러한 소득보장에서 배제된 고령층이 없도록 보편적 보장체계를 구축하는 방안을 강구할 필요가 있다. 이는 비교적 단시간에 노인빈곤율을 크게 감소시킬 수 있는 방안이다. 3) 향후 소득보장에서 상대적으로 높은 자산을 보유한 고령층 소득보장과 자산을 연동하는 일이다. 이는 주택연금 등 역모기지 방식으로 고령층의 자구적 노력을 강화하고, 이것을 중위 40% 이하 빈곤층에 대한 보편적 소득보장과 연계하는 것이다. 구체적으로는 다양한 정책적 조합방안이 가능할 것이다. 이러한 조치는 고령층에 대한 세대 간 연대 차원에서의 소득보장 강화정책과 그에 상응하는 고령층의 자기노력을 경합하는 방식을 의미한다.

1-1. 조세와 사회보험료의 구분을 넘어

지난 20년간 우리사회에 깊게 뿌리박힌 사고, 즉 사회보험료와 조세를 서로 독립적인 것처럼 인식하는 태도 또한 변화가 필요하다. 사실 사회보험료는 조세와 큰 차이가 없으며 이러한 이유에서 준조세적 성격을 갖는

다고 말한다. 그럼에도 사회보험재정과 일반재정을 분리하여 사고하는 경우가 많다. 이는 사회보험이 전제하고 있는 조합주의적 사고와 무관하지 않으며, 그것을 소관 하는 정부부처 간의 개별화된 관리체계와도 무관하지 않다. 개별 사회보험의 재정적자를 줄이는 것이 사회부조 등 조세기반 사회보장제도의 부담 증가로 이어진다면, 결과적으로 국민들의 총 조세부담에는 큰 차이가 없다. 사회보험에서 배제된 빈곤층이나 취약계층을 보호하기 위해서는 조세지출을 늘려야 하기 때문이다. 사회보험에 비해 일반조세는 그 용처가 특정되지 않아 조세저항이 적다는 점에서 사회보장을 위한 재정지출을 늘리는 것도 대안이 될 수 있다. 하지만 지금까지의 결과로 보면, 조세기반 사회보장제도를 대폭 확대하기는 용이한 일이 아니다. 그리고 제도의 점진적 확충이 필요하다는 논리를 수용하더라도 너무 긴 시간이 소요되는 문제가 있었다. 이 과정에서 고용불안과 저소득에 노출된 불안계층이 장기간 사회보장 등에서 배제되고, 새로운 하층계급이 형성되고, 고용불안계층이 증가하여 고착화되는 문제가 발생하기도 했다. 그렇다면 우리사회는 사회보험의 연대적 기능을 강화하는 방향에서 사회보험료 부담을 인상하는 방식을 넘어 사회보장제 형태로 재원부담방식을 바꾸는 선택이 필요하다.

물론 사회보험의 연대적 기능을 강화하는 것이 현재의 사회보험 중심 체계를 크게 흔들지 않는다는 점에서 보다 현실적일 수 있다. 이를 위해서는 사회보장이란 구성원 전체가 직면하는 다양한 경제사회적 위험에 대비하기 위해 배제된 집단을 가입시켜 보호하는 동시에 재정적인 지속가능성을 위해 보다 안정된 고용집단을 포함하는 전략이 필요하다. 이 방식은 사회보장은 기존 사회보험이 걸어왔던 임금노동자나 직능집단 중심의 레짐(regime)을 모든 취업자 또는 모든 소득자로 확장하는 것을 의미한다. 하지만 이 또한 결과적으로 소득기반 사회보험으로의 전환을 가정

하게 되는 순간, 지금까지의 지배적 생각을 바꾸는 변곡점에 도달하게 될 것으로 판단된다. 우리 사회보장체계를 규정해 왔던 지배적 패러다임의 변화가 불가피한 것이다.

2. 사회보장체계 개편을 위한 장단기 전략

앞서 제4절의 4에서 언급한 보편적 사회보장체계의 기본구조는 장기적으로 각 사회보장제도가 어떻게 재편되어야 하는가에 대한 방향성을 제시한 것이다. 하지만 그러한 목표지점에 도달하기까지는 많은 해결과제가 있으며, 기여방식의 사회보험제도를 조세방식의 사회보장제도로 재편하는 것도 단계적 접근이 필요하다.

제1단계 : 소득파악체계를 정비하는 시기이다. 현재 정부가 추진하고 있는 전 국민 고용보험 도입에 따른 소득파악체계 강화가 근간이 될 것이다. 이 문제와 관련해서 소득파악체계를 정비할 뿐 아니라 소득파악의 주기를 앞당기는 방안이 함께 모색되어야 한다.

제2단계 : 소득파악체계 정비와 동시에 소득기반 사회보험체계를 구축하는 일이다. 소득파악체계 강화가 중요한 선결과제이지만 그것만으로 노동시장과 사회보장의 이중구조 문제가 해결되지 않는다. 소득정보와 사회보험 정보를 연계하는 것을 넘어 각 사회보험제도의 특성을 고려해 소득기반 사회보험체계로의 재편방안을 마련하는 것이다. 이는 각 사회보험 고유의 기여와 보장의 원칙을 재구조화하는 제도개편이 수반되어야 한다는 것을 의미한다. 또한 ① 어느 집단을 대상으로 ② 어떠한 소득을 기반으로, ③ 어느 수준의 조세부담을 하고, ④ 모여진 재원을 각 사회보험제도에 어떻게 배분할 것인지 정해야 한다는 것을 의미한다. 이를 위해서는 사회보장제 신설에 따른 법률 제정 및 사회보장재정 관리에 관한 법

률과 재원을 징수하고 배분할 전달체계 구축이 필요하다.

제3단계 : 사회보장제 적용 사회보장제도를 단계별로 선정하여 접근하는 일이다. 그것은 다음과 같은 순서로 적용을 확대할 수 있을 것이다. 현재 사회보험제도의 특성, 정부재정의 투입정도, 사회보장제 적용에 따른 충격 정도 등을 고려하면 건강보험과 장기요양보험 그리고 고용보험이 첫 번째 적용대상이 될 수 있을 것이다. 이어 노후소득보장제도의 개편방향에 따라 기초연금이 적용대상이 될 수 있을 것이다.

〈표 5-14〉 보편적 사회보장체계 구축의 단계

구분	단계별 핵심과제	관련 제도
제1단계	-소득파악 인프라 구축 -소득파악 주기 단축 -소득정보와 사회보험 정보연계	-개인정보보호 관련 법규 정비 -국세법 등 관련 법규 정비 -사회보험체계 개편방향 수립
제2단계	-소득기반 사회보험체계 구축 -소득정보와 사회보험 정보 연계 -소득정보와 사회보장 정보 연계	-개별 사회보험제도/법규 정비 -사회보장재정 관련 법규 정비 -부과/징수/정산 전달체계 구축
제3단계	-사회보장제의 단계별 적용 · 1단계: 건강보험, 고용보험 · 2단계: 기초연금(최저보장연금)	-사회보험제도 재편에 따라 재정기반 사회보장제도 정비

자료: 저자 작성.

3. 소득기반의 보편적 사회보험체계 구축

사회보험제도가 사각지대를 해소하기 위해서는 취업상태와 무관하게 모든 시민에게 가입자격을 보편적으로 부여하고, 단일한 개인소득에 보험료를 부가하는 방안이 필요하다. 물론 동일한 소득이란 개인 노동소득(임금소득과 사업소득의 합계)이나 개인종합소득 등으로 다양한 선택지가 존재한다. 하지만 비노동소득의 계층별 분포 등을 고려하면, 궁극적으로 개인종합소득을 부과대상 소득으로 설정하는 방안이 보다 합리적이

다. 이처럼 보험료 부과대상 소득을 단일화 하는 것은 향후 보편적 가입 자격 부여와 그에 따른 보험료 부과-징수-정산체계의 효율화를 위해서도 필요한 일이다.

이 문제와 관련해서는 비교적 일찍 조합방식을 넘어 통합을 이룬 건강보험의 경험과 한계를 참조할 필요가 있다. 건강보험은 모든 시민들에게 보편적으로 가입자격을 부과하는 체계라고 말해도 과언이 아니다. 다만 한계는 임금노동자에게는 직장 단위의 가입을 전제로 임금에 보험료를 부과하고 보험료는 직장가입자와 지역가입자가 반반씩 부담하는 반면, 기타 취업자에게는 지역 단위의 가입을 전제로 소득과 재산 등을 기준으로 보험료를 부과하고 있다는 점이다. 그리고 원칙적으로 지역가입자는 보험료 전액을 자신이 부담해야 하는 방식이다. 그에 따른 문제를 해결하기 위해 건강보험에 연간 약 10조 원가량의 국고가 지원되고 있다. 비록 국가가 지급하지 않은 지원금이 누적되어 있다고는 하지만 이는 건강보험제도가 보편적 사회보험체계를 유지하는 데 불가피한 부분이었다고 말할 수 있다. 지역가입자와 직장가입자 간 보험료 부과형평성 문제를 해결하기 위해 건강보험은 보험료를 소득기반으로 단일화 하는 방안을 고민해 왔다. 모든 개인 소득자에게 어떤 소득을 기준으로 보험료를 부과하고, 임금노동자와 비임금노동자의 보험료 부담의 형평성을 어떤 방식으로 조정하고, 미취업자에 대한 보험료를 어떠한 기준에 따라 정부가 지원할 것인지는 건강보험의 부과형평성을 개선하는 문제일 뿐 아니라 다른 사회보험의 보험료 부과를 의무화하고, 그에 따라 제기되는 형평성 문제를 해결하는 데 중요한 가이드라인이 될 것이다.

물론 국민연금과 고용보험은 같은 사회보험이라도 대응하는 위험의 성격이 다르며, 보험료 부담에 대한 시민들의 인식 또한 다르다. 국민연금은 노후소득보장을 목적으로 한다는 점에서 단기간에 보장수준을 확인할

수 없고, 보험료에 대해서도 저축이라는 인식이 강하다. 따라서 국민연금은 일정 규모이상 사업장 가입자에게는 의무가입이라는 제도적 규정이 잘 작동하는 반면, 비임금노동자나 이 연구에서 주목하는 불안정노동자에게는 의무가입이 잘 작동하지 않는다. 당장의 소득부족을 이유로 보험료 납부유예가 많은 것이다. 이러한 현실여건은 소득기준으로 보편적 가입자격을 부여하고, 그에 따라 조세와 같은 형태를 통해 의무적으로 보험료를 납부하는 문제에 대한 저항이 발생할 수 있다. 하지만 현재의 국민연금 기여기간과 기여수준은 향후 노후빈곤으로 이어질 개연성이 크며, 그에 따른 재정부담은 모든 시민이 감당해야 한다. 이 점에서 사회적 합의와 설득이 필요한 문제이다. 실제 발생한 소득에서 의무적으로 보험료를 납부하는 방식이 임금노동자나 비임금노동자에게 달리 적용될 근거는 없다. 다만 비임금노동자의 노동특성에서 비롯된 소득발생의 불안정성을 고려한 보험료 징수방식이 마련될 필요가 있다. 창업 이후 일정기간 보험료 부담을 유예하는 방식이나 최종 신고된 종합소득 등을 근거로 보험료를 추가 납부하게 하는 정산방식 등도 검토할 필요가 있다.

고용보험 또한 소득기준으로 가입대상을 보편적으로 확대할 필요가 있다. 물론 이 문제에 대해서는 크게 두 가지 쟁점이 있다. 1) 지금까지 고용형태를 특정하기 힘들고 소득파악이 제대로 되지 않았던 취업자의 소득을 어떻게 파악할 것인가의 문제이다. 이는 최근 전 국민 고용보험 도입방안에 따라 이들에 대한 소득파악체계가 강화될 것으로 예상된다. 보험료 부과방식이나 사용자 책임성 등에 대해 이견이 있지만 이들에 대한 소득파악이 되어야 하고, 이를 기반으로 고용보험 가입이 필요하다는 점에 대해서는 큰 이견이 없다고 판단된다. 그리고 이들에 대한 소득파악이 이루어지는 경우, 그것은 다른 사회보험에 대한 의무가입에도 영향을 미치게 된다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 2) 두 번째 쟁점은 고용보

험이 실직위험에 따른 소득보장을 주된 목적으로 한다는 점에서, 실직위험이 낮은 비임금노동자를 대상으로 보험료를 부과할 것인지 하는 점이다. 이 문제와 관련해서는 이견이 존재한다. 전 국민 고용보험의 추진계획에서 진성자영업자를 포함할 것인지는 향후 사회적 합의를 거쳐 결정한다는 입장을 취하게 된 이유도 이와 무관하지 않다. 하지만 자영업자 중에서도 낮은 폐업위험에 노출된 집단이 존재하고, 이들 중 일부는 고용보험 가입을 희망한다는 점에서 고용보험 적용의 타당성 또한 없지 않다. 더욱이 임금노동자라 하더라도 상대적으로 고용이 안정되어 있는 집단, 따라서 실업급여를 수급할 개연성이 낮은 집단 또한 상당수 포함되어 높은 보험료를 납부하고 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 이는 사회보험이 상대적으로 위험이 적은 집단과 큰 집단이 보험료를 부담함으로써 위험을 분산시키는 기능을 한다는 점과 관련이 있다.

3-1. 모든 취업자의 고용형태 분류체계 구축

사회보험, 더 나아가 사회보장제도는 일하는 모든 노동자가 어떠한 노동자인지 분류체계를 정비할 필요가 있다. 물론 특정 사회보험 가입을 전제로 생각한다면, 종속성이나 근로형태 등에 따라 가입자격을 갖는 노동자에 대해서만 행정적으로 관리하게 된다. 하지만 이러한 방식은 일하는 모든 노동자를 포괄하기 힘들다. 따라서 현재 고용형태에 대한 분류체계를 정비하여 모든 노동자가 노동법과 사회보장법제 안에 포함될 수 있도록 기준을 정비하고 표준화할 필요가 있다.

사회보장정책 그리고 노동정책은 고용불안과 저임금 그리고 다양한 직업상의 위험에 노출된 노동자들이 처한 위험에 주목해야 한다. 이들이 어떠한 권리를 보장받지 못하고 있으며, 어떻게 포괄적이고 적절한 보장을

할 수 있는지 고민해야 한다. 불안정노동을 통해 프레카리아트로 전락하는 것은 더 이상 남의 일이 아니다. 인류가 지속적으로 성장을 이루며 그 결실을 모두가 향유할 수 있도록 규정한 것은 중요한 발전이다, 그리고 노동시간은 역사적으로 계속 단축되어 왔고 근로조건 또한 개선되어 왔다. 이런 맥락에서 이러한 요구는 자연스러운 것이다. 다만 문제는 이러한 권리보장을 어떻게 할 것인가 하는 점이다.

더 이상 노동자에 대한 사회보장의 사각지대가 발생하는 문제에 환경 탓을 해서는 곤란하다. 그리고 이것은 노동자 개인이나 사업주 차원에서 해결할 수 있는 문제가 아니다. 사실 영세사업장에서 노동자의 권리가 보장되지 않는 이유는 사업주의 무책임만의 문제가 아니다. 노동자에게 보장해야 할 많은 권리는 그의 능력을 벗어난 일이기도 하다. 현재 우리사회에서 왜 대기업이나 공공기관이 노동자의 권리를 잘 보장하고 있는지 반문해야 한다. 그것은 법의 규제를 적용하기 용이한 규모와 표준화된 관리체계, 그리고 이를 감당할 자원과 인력이 있기 때문이다.

이 점에서 모든 일하는 사람과 이들을 채용하는 고용주가 쉽게 이해하고 적용할 수 있는 고용형태에 대한 분류체계를 마련할 필요가 있다. 일하는 모든 노동자가 사회보험 행정을 통해 예외 없이 어떠한 노동자인지 파악되고, 그에 따라 사회보험 가입여부와 보험료 부담정도를 결정하는 행정적 준비가 선행되어야 하는 것이다. 그것은 독일의 연금공단에서 사회보험 가입과 기여 전 단계에 모든 취업자의 고용형태를 유형화하여 개별 사회보험의 적용여부를 판단하는 경우³⁶⁾나, 영국의 국민보험처럼 사회보험 가입자를 4개의 집단으로 구분하여 개별 사회보험 가입여부와 보험료율을 적용하는 표준화된 체계를 의미한다. 이처럼 모든 일하는 사람

36) 독일 취업자 개념과 연금공단의 사회보험 가입자격 심사에 대해서는 본 보고서의 제2장 말미의 〈박스 2-1〉의 내용을 참조.

을 포괄하는 고용형태 분류체계가 존재하지 않는다면, 사회보험의 적용 확대에 많은 어려움이 발생할 것이다. 아래 표는 OECD 국가 중 비전형 노동자에게 공적연금을 적용하는 국가들을 제시한 것이다.

[그림 5-4] OECD 각국 비전형 노동자의 범주별 적립형연금 가입 유형

	Full-time permanent employee	Non-standard worker				
		Part-time permanent employee	Temporary employee	Temporary agency worker	Contractor	Other self-employed worker
Mandatory occupational (MO)	Full: AUS, FIN, ISL, NOR, CHE	Full: FIN, ISL Partial: AUS, NOR, CHE	Full: AUS, FIN, ISL Partial: NOR, CHE	Full: AUS, FIN, ISL Partial: CHE NA: NOR	Full: AUS, FIN, ISL NA: NOR, CHE	Full: ISL NA: AUS, FIN, NOR, CHE
Quasi-mandatory occupational (QMO)	Full: DNK, KOR, NLD, SWE	Full: DNK, NLD, SWE Partial: KOR	Full: DNK, SWE Partial: KOR, NLD	Partial: NLD NA: DNK, KOR, SWE	Full: DNK, NLD NA: KOR, SWE	Full: DNK, NLD NA: KOR, SWE
Voluntary occupational (VO)	Full: AUT, BEL, DEU, GRC, IRL, ITA, JPN, LUX, NOR, PRT, SVN, ESP, SWE, USA, BRA, CHN, IDN, ZAF Partial: CAN, FIN, FRA	Full: BEL, DEU, GRC, ITA, NOR, SVN, ESP, SWE, CHN, IDN, ZAF Partial: AUT, CAN, FIN, FRA, IRL, JPN, LUX, PRT, USA, BRA	Full: AUT, BEL, GRC, ITA, SVN, SWE, CHN, ZAF Partial: CAN, FIN, FRA, DEU, IRL, JPN, LUX, PRT, ESP, USA, BRA, IDN NA: NOR	Full: GRC, SVN, SWE, ZAF Partial: PRT, USA NA: AUT, BEL, CAN, FIN, FRA, DEU, IRL, JPN, LUX, SVN, ESP, USA, CHN, IDN, ZAF	Full: GRC, ITA, NOR, PRT, SVN, BRA Partial: PRT, SWE NA: AUT, BEL, CAN, FIN, FRA, DEU, IRL, JPN, LUX, SVN, ESP, USA, CHN, IDN, ZAF	Full: GRC, ITA, NOR, PRT, SVN, BRA Partial: SWE NA: AUT, BEL, CAN, FIN, FRA, DEU, IRL, JPN, LUX, ESP, USA, CHN, IDN, ZAF
Automatic (AE)	enrolment Full: CAN, ITA, LTU, NZL, POL, TUR, GBR, USA	Full: ITA, LTU, NZL, POL, TUR Partial: CAN, GBR, USA	Full: LTU, POL, TUR, GBR Partial: CAN, ITA, NZL, USA	Full: LTU, NZL, POL, TUR, GBR Partial: CAN, ITA, USA	Full: CAN, LTU, NZL, GBR NA: ITA, POL, TUR, USA	Full: CAN, LTU, NZL, GBR NA: ITA, POL, TUR, USA
Mandatory (MP)	personal Full: CHL, DNK, EST, ISR, LVA, MEX, SWE, CHN, IDN	Full: CHL, EST, ISR, LVA, MEX, SWE, CHN, IDN Partial: DNK	Full: CHL, DNK, EST, ISR, LVA, MEX, SWE, CHN, IDN	Full: CHL, DNK, EST, ISR, LVA, MEX, SWE, CHN, IDN	Full: EST, ISR, LVA, SWE, CHN Partial: CHL NA: DNK, MEX, IDN	Full: EST, ISR, LVA, SWE, CHN NA: CHL, DNK, MEX, IDN
Voluntary personal (VP)	Full: All countries	Full: All countries	Full: All countries	Full: All countries	Full: All countries	Full: All countries

Notes: Pension systems are classified between occupational (mandatory "MO", quasi-mandatory "QMO" and voluntary "VO"), personal (mandatory "MP" and voluntary "VP") and automatic enrolment (in personal or occupational plans, "AE"). "Full" means that the worker has full access to the plan, "Partial" means that the worker has limited access to the plan due to eligibility criteria, and "NA" means that the worker does not have access to the plan. In the case of Chile, among contractors, only self-employed workers issuing invoices for their services are mandatorily covered by the personal account system. In Korea, the retirement benefit system is mandatory and can take two forms: a severance payment system and an occupational pension plan. The obligation of the employer is to provide a severance payment system, but, by labour agreement, the company can set up an occupational pension plan instead.

자료: OECD. (2019). Pension at a glance 2019: OECD and G20 Indicators. p.110.

Retrieved from <https://doi.org/10.1787/888934041307> 2020. 11. 02.

4. 사회보장제 도입

현재 우리 사회보장체계는 사회보험 중심형 기여와 보장 방식에 따라 지난 20년간 제도를 운영한 결과를 확인하고 있다. 물론 현재 진행되고 있는 전 국민 고용보험 도입을 통해 소득파악체계가 강화되고, 이를 토대로 사회보험에 대한 가입과 기여가 확대된다면 다른 많은 변화를 기대해 볼 수 있을 것이다. 하지만 사회보험 가입대상이 확대되고 기여기반이 확충된다고 해서 현재 우리 사회보장체계 안고 있는 구조적 문제들이 해결

되는 것은 아니다. 빠르게 증가하고 있는 다양한 복지수요에 대응하기 위해서는 일반재정 지출의 확대가 불가피하다. 조세방식의 사회보장 비용 징수가 필요한 이유는 다음 몇 가지로 정리할 수 있다. 1) 사회보험이 커버하지 못하는 다양한 복지욕구를 충족시키기 위해서는 조세방식, 특히 사회보장제 방식의 재원조달 방안이 필요하다는 점이다. 기존의 빈곤정책 외에도 기초연금이나 아동수당과 사회보험료를 대체하는 방식으로 운영될 수 있다. 2) 자격 중심의 사회보험료 징수방식에 비해 사회보장제도에 대한 보편적 적용과 의무적 징수 그리고 보편적 보장이 용이하다는 점이다. 물론 사회보험료 징수방식 또한 소득과악체계가 정비되면 유사한 효과를 기대할 수 있다. 하지만 조세방식을 취하는 경우, 적용과 징수 등의 측면에서 보편적 적용이 용이하다는 강점이 있다. 3) 인구고령화와 고용형태 다변화로 사회보험의 재정적 지속가능성을 제고할 필요가 있다는 점이다. 조세방식의 재원조달은 부과기반을 확대하고, 기여와 보장의 관계를 조정함으로써 이러한 문제에 대응하기 용이하다는 강점이 있다. 4) 일반재정에서 사회보험 및 사회보장 관련 예산의 비중이 빠르게 증가하여 독립적으로 사회보장예산을 관리할 필요성이다.

물론 조세방식의 재원조달방안은 중장기적으로 재정 건전성을 강화한 방식으로 이루어져야 한다. “그것은 <넓은 세원 적정 세율>의 원칙하에 모든 국민이 부담하되 능력에 따라 차등적으로 분담하여 조세의 공평성을 높이고, 확충된 세수를 기반으로 국민 삶의 질을 개선하면서 점차 소비과세의 확충도 모색해야 한다. 누진적 보편증세는 보편주의와 선별주의가 합리적 원칙에 따라 결합된 복지체제에 조응하는 조세체계이다. <넓은 세원과 적정 세율> 그리고 <적정 부담과 적정 급여>의 원칙에 따라 과세형평성을 높이고 세수를 확충해야 하는 것”이다(강병구, 2020, pp.281-283).

조세방식으로 사회보험 및 사회보장비용을 징수하는 경우, 다양한 형태가 존재할 수 있다.³⁷⁾ 1) 〈별도의 법적 근거 여부〉 법적으로 목적세 형태로 별도 법률을 근거로 하여 사회보장세를 도입한 경우와 그렇지 않은 경우로 구분할 수 있다. 프랑스가 사회보장세(CSG)를 도입한 경우라면 스웨덴과 영국은 국민보험(National Insurance)의 보험료를 일반조세로 징수하는 경우이다. 2) 〈세목 구성 여부〉 사회보장 비용을 징수하는 경우, 단일 세원에 부과하는지 다양한 세원에 부과하는지 여부이다. 이 경우에도 영국은 임금노동자와 비임금노동자에게 각각 임금과 소득에 부과하는 단일세원 방식을 취하고 있다면, 프랑스의 사회보장세는 노동소득 외에도 재산소득이나 연금소득, 도박 등 사행성 소득 등 다양한 세원에 부과하고 있다. 3) 〈기여와 보장의 관계 정도〉 조세방식으로 사회보장 비용, 특히 사회보험료를 징수하는 경우, 각 기여자가 기여분에 대한 청구권을 갖는지 등에 따라 기여와 보장의 관계가 강한지 여부를 판단할 수 있다. 이 점을 고려하면, 영국의 사회보험료 징수는 청구권을 인정하는 특징을 보인다. 프랑스의 사회보장세는 각 보험료율을 구분하여 징수하고 있다는 점을 그 특징으로 한다. 4) 〈사회보험별 할당이 명확한지 여부〉 사회보험료를 단일 보험료율로 적용하는지, 각 보험의 집단별 보험료율을 구분하여 적용하는지를 보면, 영국의 국민보험은 각 사회보험의 보험료율을 별도로 구분하지 않는 반면 프랑스의 CSG는 개별 사회보험의 보험료율을 구분하여 징수하고 있다. 이는 징수된 재원을 각 사회보험공단에 배분하는 과정에도 영향을 미친다. 5) 〈사회보험료 외의 사회보장제도 비용을 징수하는지 여부〉 이는 조세방식의 사회보장비용 징수가 전적으로 사회보험 비용만을 징수하는지, 사회부조나 사회수당 등의 비용을

37) 각국의 조세방식 사회보장비용 징수체계 비교는 한국보건사회연구원이 2018년 발간한 주요국 사회보장제도 영국(최복천 외, 2018), 스웨덴(이현주 외, 2018), 독일(정연택 외, 2018), 프랑스(노대명 외, 2018a)편의 관련 내용을 참조한 것이다.

징수하는지의 여부이다. 이와 관련해서 영국은 국민보험의 보험료를 징수한다는 점에서 사회보험 중심형이고, 스웨덴은 주로 사회부조 비용을 조세로 징수한다는 점에서 사회부조 중심형이며 프랑스는 사회보험 외에도 가족수당(Allocations familiale)과 사회부조제도(Minima sociaux) 비용을 징수한다는 점에서 복합형으로 규정할 수 있다. 6) <사회보장제 징수기구> 사회보장비용을 조세형태로 징수하는 대부분의 경우, 해당 국가의 국세청이 징수를 담당하게 된다. 영국이 그러한 경우이다. 반면에 사회보험료형태로 징수하는 경우에는 사회보험 관련 조직이 이를 담당하는 경우가 많다. 독일이나 한국이 그러한 경우이다. 그 밖에도 프랑스처럼 별도의 사회보장제 통합징수기관을 구성하여 사회보험료와 기타 사회보장비용을 통합징수하고 배분하는 경우도 존재한다.

〈표 5-15〉 영국과 프랑스의 조세방식 사회보장 비용 조달유형 비교

구분	영국	프랑스
명칭	-국민보험 보험료	-일반사회기여금(CSG)
세목구성	-단일세목 : 임금(임금노동자) 소득(자영업자)	-복합세목 : 임금, 재산소득, 연금소득, 사행성소득 등에 부과
청구권	-기여분에 대한 청구권 명시	-n.a
보험료 구분	-개별 사회보험의 보험료를 구분이 없는 단일보험료	-각 사회보험의 보험료를 명시하여 구분
기타 비용징수	-사회보험료만 징수	-사회보험 외에도 사회수당과 사회부조 비용을 징수
징수조직	-국세청	-별도 징수/분배기구 (Urssaf)

주: 비교의 편의를 위해 유형을 단순화한 것임을 밝혀둠.
자료: 저자 작성.

위에 언급한 외국의 사례를 감안하면, 우리나라의 조세방식 사회보장 비용 징수체계 재편방안은 다양한 형태로 생각해 볼 수 있다. 여기서는 다음과 같이 도입방안을 제안하고자 한다. 1) 별도의 명칭을 갖는 사회보

장제 도입이다. 사회보장제는 추가적 조세부담이라는 점에서 조세저항에 직면할 수도 있지만 다른 목적세에 비해 기여에 따른 편익이 분명하게 보장된다는 점에서 시민들의 지지를 받기도 용이하다. 이러한 의미에서 일 반재정으로 편입되는 조세부담에 비해 수용성이 높다고 판단된다. 2) 세 목구성과 관련해서는 개인종합소득에 부과하는 방안을 검토할 필요가 있다. 영국처럼 임금노동자와 자영업자 대상 사회보험료 부담을 임금과 개 인소득으로 구분하는 방법도 존재하지만, 이는 이미 우리 건강보험제도 에서 보험료 부담의 형평성 문제를 야기하고 있다는 점을 감안할 필요가 있다. 따라서 노동소득에서 개인종합소득으로 점차 이동하더라도 중국에 는 개인종합소득을 기준으로 단일화 할 필요가 있다. 하지만 세목과 관련 해서는 프랑스의 일반사회기여금(CSG)처럼 필요에 따라 여러 세목을 추 가하는 방안을 검토할 수 있다. 3) 사회보장제로 전환하더라도 청구권을 인정하는 문제는 제도마다 다르게 접근해야 한다. 단기적으로 건강보험 과 고용보험에 대해서는 청구권을 인정하기 힘들 것이다. 반면에 기초연 금에 대해서는 청구권을 인정할 수 있을 것이다. 이는 국민연금에 대한 국가보장의 원칙과도 궤를 같이 하는 문제이다. 4) 사회보장제에서 개별 사회보험료율을 명시하는 방안을 제안하고자 한다. 설사 명시하지 않더 라도 각 제도에 재원을 배분하는 과정이 불가피하다는 점에서 내용적으 로 큰 차이가 없기 때문이다. 5) 사회보장제 안에 사회보험료 외에 사회부 조나 사회수당 비용을 징수할 것인가의 문제이다. 첫 번째 단계에서는 사 회보험을 중심으로 비용을 징수하고, 이후 단계적으로 사회적 합의수준 이 높은 아동수당 등의 사회수당을 포함시킬 필요가 있다. 기초연금은 부 과방식에 있어 보편적 보장제도로 전환한다는 점에서 사회수당방식에 준 하여 적용할 수 있다. 다만 그것은 공적연금체계의 재편방안에 따라 적용 여부가 결정되어야 한다. 6) 징수조직과 관련해서는 별도의 징수조직을

구성하기보다 국세청을 중심으로 징수와 배분조직을 구축할 필요가 있다. 7) 끝으로 사회보장제의 보험료율은 포함하는 사회보험제도의 보험료 수준과 인구고령화 그리고 경제성장률 등을 고려하여 점진적으로 인상하는 전략을 취할 필요가 있다. 아직 인구고령화가 본격적으로 진행되지 않았다는 점에서 매우 낮은 세율의 사회보장제에서 출발하도록 제도를 설계할 필요가 있다.

〈표 5-16〉 사회보장제 도입방안의 주요 내용

구분	내용	비교
명칭	- 사회보장제 관련 법률 제정	- 시민들의 정치적 수용도를 고려
세원구성	- 개인종합소득으로 단일화 - 기타 세목을 추가	- 현재 건강보험의 부과대상 소득 단일화 방안을 고려
청구권	- 저축의 성격을 갖는 공적연금에 한해 제한적으로 인정	
보험료 구분	- 개별 사회보험료의 보험료율을 별도로 구분	- 내용적으로 구분과 비구분의 차이가 크지 않음
기타 비용징수	- 사회보험 외에도 사회수당 등의 비용을 함께 징수	- 아동수당 등 사회적 합의수준이 높은 제도부터 적용
징수조직	- 국세청으로 단일화	- 징수와 정산의 효율성을 고려
추진전략	- 낮은 세율에서 점진적으로 인상	- 인구고령화와 경제성장 등의 요인을 고려

자료: 저자 작성.

4-1. 사회보장제와 고용주의 사회보장 비용부담

보편적 사회보장체계 구축을 위해 조세방식으로 사회보장비용을 징수하는 경우 임금노동자와 자영업자, 그리고 고용주의 기여분에 대한 정책 방향 설정이 필요하다.

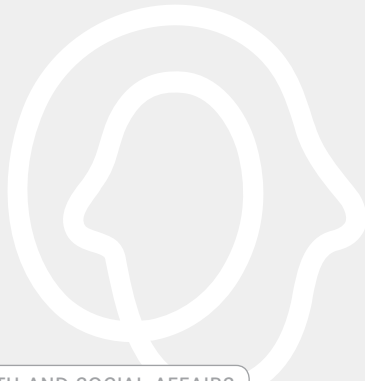
보편적 사회보장체계 구축을 위해서는 노사정 간의 합의가 필요하며, 이 과정에서 고용주의 비용부담 수준과 방식은 매우 중요한 고려사항이 되어야 한다. 특히 영세사업체의 경우 사회보장비용의 의무부과에 따른 노동비용 증가 문제가 고용에 영향을 미칠 수 있다. 이 문제를 해결하기 위해서는 사업체와 노동자를 대상으로 사회보장비용을 지원하는 방안을 마련할 필요가 있다. 앞서 언급한 바와 같이 근로장려세제를 저소득노동자의 사회보장비용 지원사업과 연계하는 방안이 그중 하나이다.

사회보험료에 대한 고용주 부담금에 대해서는 각 제도마다 다른 원칙을 적용할 필요가 있다. 1) 서비스 제공을 핵심으로 하는 건강보험과 장기요양보험제도는 강한 연대원칙을 적용하여 모든 개인노동자는 동일한 대상소득에 동일한 보험료율을 적용하며, 고용주는 현재와 같이 보험료를 부담하고, 조성된 재원은 전체 건강보장을 위해 공유하는 방안을 제안한다. 2) 소득보장을 목적으로 하는 제도 중 고용보험 또한 건강보험과 동일한 원칙을 적용하는 것이 바람직해 보인다. 이 경우에도 고용주는 현재와 같이 보험료를 부담하고, 조성된 재원은 전체 가입자의 보장성 강화를 위해 공유하는 방안을 제안한다. 3) 국민연금 중 기초연금을 부과방식으로 전환하는 경우 정액의 기여와 보편적 수준의 보장을 전제하는 방안을 제안한다. 기초연금에 대한 기여와 관련해서 임금노동자는 기존의 사회보험료 부담원칙을 준용해 노동자와 고용주가 절반씩 부담하는 한편, 자영업자는 전액을 부담하는 방안을 제안한다. 다만 자영업자에 대해서는 정부재정에서 일부를 지원하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 또한 미취업자에 대해서는 출산크레딧이나 군복무에 따른 크레딧을 적용할 필요가 있다. 기초연금의 경우에도 중장기적으로는 공유부에 대한 과세와 마찬가지로 고용주 부담금을 공유하는 방안도 가능할 것이다.

그리고 개인노동소득 또는 개인종합소득을 기준으로 사회보장세 형태

로 사회보장 비용을 부담하더라도 임금노동자의 경우, 임금에서 지급해야 하는 사회보험료 또는 사회보장세를 고용주가 바로 국세청으로 지급하게 하는 방안도 검토할 필요가 있다.

끝으로 사회보장제와 같은 조세형태의 사회보장 비용징수가 〈노동-기업-국가(사회보장)〉의 관계에서 공정성을 제고하는 방법이 될 수도 있다는 점을 언급하고자 한다. 이는 고용외부화를 통해 비용을 국가와 사회에 전가하고, 높은 수익을 올리는 기업의 문제이다. 물론 경제활성화를 위해 이들 기업의 역할도 중요하다. 하지만 그에 따른 사회적 비용을 분담하게 할 필요가 있다. 문제는 고용한 노동자의 사회보험료를 분담하는 방식으로서는 그러한 기업에게 비용을 분담시킬 수 없다. 그것은 사회보장제와 같은 목적세에 관련된 항목을 추가시키는 방식을 통해 작동할 수 있을 것이다. 최근 프랑스에서 구글 등의 대기업에 세금을 부과하는 문제로 미국과 신경전을 벌이고 있는 것도 그러한 노력의 하나일 것이다. 마찬가지로 사회보장제의 세목에 관련 항목을 추가하는 것도 가능한 일이다. 물론 이는 사회적 숙의과정을 통해 결정되어야 하지만 충분히 검토해 볼 가치가 있는 일이다.



제6장

결론 및 정책제안

제1절 사회보장 패러다임 재편이 필요하다

제2절 사회보장 패러다임 재편을 위한 정책제안

제3절 프레카리아트 집단별 주요 정책제안

제6장 결론 및 정책제안

제1절 사회보장 패러다임 재편이 필요하다

세상은 항상 변해 왔으며 근대세계는 더욱 빠르게 변해왔다. 인간의 지식이 축적되고 혁명적으로 변화하는 과정을 거쳐, 노동과 삶의 방식 또한 빠르게 변해 왔다. 불과 10년 전만 해도 스마트폰이 이토록 세상을 급격하게 바꾸어 놓을 것이라고 예상하기 힘들었지만, 지금 사람들은 익숙하게 그 질서 안에서 생활하고 있다. 이 질서를 과거로 되돌리려는 목가적 노력은 성공하기 힘들다. 이러한 세상의 변화는 일하는 방식에도 큰 변화를 예고하고 있다. 많은 노동자가 스마트폰을 활용해서 움직이며 일하고 있다. 많은 노동자가 같은 시간에 일정한 장소에 모여 일하는 방식은 빠른 속도로 변화가고 있다. 코로나19는 이러한 변화에 새로운 기폭제로 작용할 개연성이 있다. 지금의 제도가 급격하게 변화하는 노동의 세계를 규율할 수 있는 것인지는 불확실하다.

변화하는 세계에 맞게 제도를 바꾸는 것은 종교적 제도나 세속의 제도가 크게 다르지 않다. 아지오르나멘토(Aggiornamento)는 가톨릭이 변화하는 세계의 질서에 적응하는 과정을 가리키는 말이다. 세속의 제도 또한 크게 다르지 않다. Marcel Mauss는 “살아있는 제도가 살아남는다!(Les institutions vivants vivent!)”고 말했다. 현실의 변화를 직시하는 제도가 그것을 규율하고 바꿀 수 있다는 의미일 것이다. 가장 세속과 거리가 먼 종교가 이러한 진 데, 세속의 위험에서 인간을 보호하는 사회보장제도가 세계의 변화를 직시하는 것은 당연한 일이다. 급격하게 변화하는 현실 속에서 문제를 해결할 수 있는 대안을 찾아야 한다. 이는 사회

보장제도를 해체하자는 것이 아니다. 본래 그것이 지향했던 〈계층 간·세대 간 연대〉의 원칙을 지킬 수 있도록 제도의 현실 대응성을 높여야 한다는 것이다.

1980년대 이후 30년은 기술혁신이 인간을 고통스러운 노동으로부터 해방시킬 것이라는 낙관론의 시대라고 말할 수 있다. 그리고 이러한 측면을 강조하는 용어들로 창의적 노동, 자유로운 노동, 디지털 노동, 놀이 노동 등이 회자되기도 하였다. 기술혁신을 통해 보다 전문적이고 창의로우며 자유로운 노동이 도래하고, 인류는 고통스러운 노동에서 해방될 수 있다는 것이다. 그리고 이러한 낙관론은 진보적 전문가와 정권에서 또한 크게 다르지 않다. 1990년대 중반 이후 유럽 각국이 실험하였던 노동시간 단축은 생산성 향상에 따른 노동(시간)으로부터의 해방이라는 생각이 전제되어 있었기 때문이다. 보수와 진보를 막론하고 기술혁신의 가능성에 대한 낙관론이 지배적이었음을 말해준다.

그러나 21세기는 기술발전이 인간을 고된 노동에서 해방시킨다는 낙관론이 얼마나 실현하기 힘든 것인지 잘 말해주고 있다. 20세기에 많은 사람들이 기술혁신과 경제성장을 통해 도달할 수 있을 것으로 기대했던 사회는 아직 도래하지 않았다. 실제 인간은 기술혁신으로 생산성이 가파르게 증가하고 있음에도 여전히 많은 사람들은 고된 노동으로부터 해방되지 못하고 있다. 노동시간 단축과 관련된 논의가 시작된 지 30년 가까이 경과했음에도 많은 노동자는 여전히 고된 노동과 장시간의 노동을 감수하지 않을 수 없다. 생산과정에서 로봇의 배치가 증가하고, 이를 통해 더 많은 부를 생산하지만 그것은 여전히 불평등하게 배분되고 있다. 슈밥(Klaus Schwab)의 지적처럼, 미래의 노동자 중 한 집단은 로봇을 생산하고 정보를 독점하며 이를 통해 창출되는 부를 장악하겠지만, 다수의 노동자는 그 로봇과 함께 일하게 될 것이라는 암울한 전망이 나오는 이유이

다. 정보통신기술의 발달과 디지털경제의 확산이 “전 지구적 차원에서 발전과 저발전, 임금노동과 비임금노동, 고숙련과 저숙련을 동시에 구 성할 수 있는 가능성을 열어주었다”는 점에 공감하게 된다.

자동화의 위험이 과장되어 있다고 주장하는 논자들도 존재한다. 1) 전문적인 로봇은 명확하게 정의된 임무를 수행하는 데 적절하지만 현실세계에서는 여전히 많은 일자리들이 그렇게 명확하게 정의하기 쉽지 않다는 주장이다(Pratt, 2015, p.52). 2) 기업차원에서 새로운 기술도입을 위해 투자할 수 있는 손익계산이 명확하지 않다는 주장도 존재한다. 자동화 비용이 반복적인 작업과 관련된 노동수요를 감소시킬 것이라는 주장이 있지만, 언제 그러한 손익분기점에 도달할 것인지는 분명하지 않다는 것이다. 임금저하를 통해 노동공급을 통제하는 대응 또한 존재할 수 있기 때문이다(Acemoglu & Restrepo, 2015). 3) 기계보다 인간의 노동을 선호하는 일자리에 대한 사회적 가치 또한 고려해야 한다는 주장이 있다 (Arntz, Gregory, & Zierahn, 2016, p.22; Pratt, 2015, p. 58). 이러한 진단은 정부차원의 연구보고서에서도 쉽게 발견된다. 독일의 연방경제부는 디지털경제에 대한 모니터링 보고서에서 2020년까지 제조업부문의 디지털화가 매우 느린 속도로 진행될 것이라고 전망했다. 그리고 유럽경제연구소(Centre for European Economic Research: ZEW)가 독일기업을 대상으로 한 조사에서도 조사대상 기업의 18%만이 ‘Industrie 4.0’ 개념에 친숙하다고 응답하였다. 참고로 ‘Industrie 4.0’이란 독일 산업부문에 디지털화와 기술융합을 강화할 것을 제안한 프로젝트이다 (Arntz, Gregory, & Zierahn, 2016, p.22).

그렇다고 디지털경제의 충격을 지나치게 과소평가하는 것은 적절해 보이지 않는다. 불과 수 년 전에 발표된 많은 연구결과와 전망은 이미 그 타당성을 상실했기 때문이다. 예를 들면, Boston Consulting Group의 한

보고서는 2015년 자율주행차량의 비율이 2035년까지 전체 차량의 10% 수준을 대체하는데 그치게 될 것이라고 전망하였다(Boston Consulting Group, 2015). 그것은 기술적 요인 외에도 각종 제도적 요인과 자동차 사고의 처리문제 등 해결해야 할 사안이 많다는 점을 강조해 왔다(Bonnefon, Shariff, & Rahwan, 2016). 하지만 최근의 자동차 개발속도와 이를 위한 인프라의 확산속도는 훨씬 빠른 속도로 진행되어 왔으며, 그보다 더 빠른 시간 내에 산업과 고용에 더 큰 충격을 미치게 될 것이라는 점을 보여주고 있다. 저렴하고 편리한 이동수단의 발전이 고용문제를 고려해 지연될 것이라는 생각은 지나치게 낙관적인 생각일 수 있다.

기술의 발전이 노동시장과 사회구조에 미치는 영향에 대한 과소평가는 항상 현실에 의해 부정되었다. 그리고 21세기 우리사회는 바로 이러한 문제에 직면하고 있다. 기술혁신이 사회에 미치는 영향에 대해 낙관적으로 바라보는 사람이나 비관적으로 보는 사람 모두 일면의 진실이 있다. 하지만 여기서는 미래의 낙관을 말하기에 앞서 낙관적 미래가 도래하는 시간까지 많은 사람들이 경험하게 될 고통을 최소화하는 문제에 주목해야 한다는 점을 강조하고자 한다. 현실에서 기술혁신은 제조업을 시작으로 많은 업종에서 사람들의 노동에 질적, 양적으로 영향을 미치고 있다. 일자리는 국경을 넘어 이동하며 일국 차원의 일자리 수요에 영향을 미치고, 노동에 대한 법적 규제가 방향을 잃은 와중에 많은 사람들이 고용불안과 저소득의 위험에 직면하고 있다. 이 문제가 <노동-가족-복지국가의 삼중구조>에서 비롯되었다면 그 해법은 그것을 재편하는 방향에서 모색되어야 한다.

제2절 사회보장 패러다임 재편을 위한 정책제안

1. 사회보장 패러다임 재편의 핵심 의제

한국사회는 〈시장과 국가 그리고 가족〉의 역할에서 사회보장체계를 지탱해 왔던 전제가 바뀌고 있으며, 그에 따라 사회보장 패러다임의 재편을 준비해야 한다. 그렇다면 현재 생각할 수 있는 재편방향과 관련된 원칙은 무엇인가. 아래와 같이 몇 가지 제안을 하고자 한다.

1) 고용 중심에서 벗어나야 한다. 사회보장이 고용문제 해결을 전제로 정상화되어야 하는 것이라면, 지난 20년간의 각종 경제개혁과 노동시장 개혁이 고용문제를 해결하기보다 더 힘들게 했다는 점을 어떻게 설명할 것인가. 고르게 보수정부와 진보정부가 교차하며 집권했음에도 고용문제가 해결되기는커녕 점점 어려워진 상황에서 이러한 패러다임을 수정해야 할 상황이 도래한 것은 아닌가. 여전히 정규직화나 임금불평등 해소를 외치면서도 정책은 공공부문과 대기업에 종사하는 노동자의 처우를 중심으로 양극화가 심화된 것은 이제 더 이상 사회보장 강화를 차순위의 정책과제가 아니라 일순위의 정책과제로 설정해야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 공허한 정책만을 되풀이할 것이 아니라 실제로 국민들이 체감할 수 있는 소득재분배와 사회서비스보장을 강화해야 하는 시점이 아닌가. 그리고 이를 위해 소득재분배를 강화하는 데 필요한 조세체계와 사회보장체계를 구축해야 하는 것은 아닌가.

2) 개인 중심으로 전환해야 한다. 사회보장제도는 왜 가구에서 개인으로 이전해야 하는가. 가구는 더이상 공동체가 아니라는 의미인가. 물론 그렇지 않다. 현재 가구 내에서 사적으로 이루어진 연대를 더 약화시켜서는 공적복지가 문제를 해결하기 더욱 힘들어질 수 있기 때문이다. 모든

개인이 사적이전소득을 사회보장세로 전환하기를 기대하기는 힘들다. 사회보장의 기본단위가 개인이 되어야 한다는 의미는 무엇인가. 그것은 가구는 연대가 작동하는 사적영역이지만, 개인의 소득을 보장하지 않고서는 그 연대가 가부장적이거나 종속적이 되는 문제가 있다. 전업주부가 남편으로부터 독립할 개혁, 가난한 노인이 성인자녀에게 종속되지 않게 하는 개혁, 청년이 부모에게 의존하지 않아도 되는 개혁이 필요하다. 현실에서 한국사회의 청년들은 부모 또는 가구단위의 지원에 의존하고 있으며 이는 안정된 일자리로의 진입이 힘든 상황에서 불가피해져가고 있다. 그렇다면 이들을 어떻게 지원해야 하는가.

3) 임의적/시혜적 보장에서 보편적이고 사회권적 보장으로 이행해야 한다. 우리 사회보장제도는 사회보험과 사회부조라는 양극화된 체계에서 사회수당이 증가하는 전환기를 경험하고 있다. 사회부조는 본래 선별적 제도였다는 점에서 사회보험이 보편적이지 않았기 때문에 발생하는 문제를 해결하는 방법 중 하나였다. 하지만 오해를 풀어야 한다. 보편복지와 비기여는 사실상 동의어가 아니라는 것이다. 보편적이고 사회권적 사회보장은 비기여형, 즉 조세기반 복지제도만을 의미하지는 않는다. 그것은 사회보험과 사회부조 등 다양한 사회보장제도의 혼합을 통해 목적을 달성할 수 있기 때문이다. 보편적 보장은 욕구가 있는 모든 국민이 사회보장의 혜택을 받게 한다는 의미이지 특정한 대상에 국한된 게 아니라는 점이다.

4) 공정한 부담을 전제로 하는 재원조달 체계를 구축해야 한다. 조세와 사회보험료는 사실 크게 다르지 않다. 차이는 pooling의 범위가 다르다는 것이다. 보편적 최저보장인가 소득비례형 차등보장인가. 전 국민 고용보험이나 사회보험이 되면 사각지대가 해소되고 보장수준이 제고되는가. 전 국민 고용보험이 되면, 그것은 설계하기에 따라 조세나 사회보장세에

기반한 제도와 크게 다르지 않다. 보편적 사회보장체계는 〈계층 간·세대 간 연대〉를 목적으로 기능한다는 점에 대한 공감대 형성이 필요하다. 복지확장을 위한 기여와 보장의 문제는 단기적으로 연령집단별 조세부담과 순편익만을 강조하는 방식으로 접근해서는 곤란하다. 물론 근로연령층의 조세부담이 과도하고 그에 상응하는 혜택이 없어서는 안된다. 근로연령층은 핵심 생산집단이며 이들이 자녀부양과 노인부양 그리고 사회시스템을 지탱하는 핵심집단이기 때문이다. 하지만 근로연령층 또한 피부양기를 경험하였고, 노년기에는 다음 세대 근로연령층으로부터 부양을 받게 된다. 생애주기별로 근로연령기에 더 많이 기여하고, 아동기와 노년기에 더 많은 보장을 받는 것이 사회보장체계의 자연스러운 기능이다. 근로연령층이 받는 각종 혜택을 현금급여나 소득으로 환산할 수 있는 서비스로 국한하는 것도 지양해야 할 일이다.

2. 보편적 사회보장체계 구축의 장단기 전략

앞서 제4절의 4에서 언급한 보편적 사회보장체계의 기본구조는 장기적으로 각 사회보장제도가 어떻게 재편되어야 하는가에 대한 방향성을 제시한 것이다. 하지만 그러한 목표지점에 도달하기까지는 많은 해결과제가 있으며, 기여방식의 사회보험제도를 조세방식의 사회보장제도로 재편하는 것도 단계적 접근이 필요하다.

제1단계 : 소득파악체계를 정비하는 시기이다. 그것은 현재 정부가 추진하고 있는 전 국민 고용보험 도입에 따른 소득파악체계 강화가 근간이 될 것이다. 이 문제와 관련해서는 소득파악체계를 정비해야 할 뿐 아니라 소득파악의 주기를 앞당기는 방안이 함께 모색되어야 한다.

제2단계 : 소득파악체계 정비와 동시에 소득기반 사회보험체계를 구축

하는 일이다. 각 사회보험제도의 특성을 고려하여 소득기반 사회보험체계로의 재편방안을 마련하는 것이다. 그것은 소득파악과 사회보험정보와의 연계 인프라를 구축하는 문제 외에도 각 사회보험 고유의 기여와 보장의 원칙을 재구조화하는 방안이 준비되어야 한다는 것을 의미한다. 또한 ① 어느 집단을 대상으로 ② 어떠한 소득을 기반으로, ③ 어느 수준의 조세부담을 하고, ④ 모여진 재원을 각 사회보험제도에 어떻게 배분할 것인지 정해야 한다는 것을 의미한다. 이를 위해서는 사회보장제 신설에 따른 법률 제정 및 사회보장재정 관리에 관한 법률과 재원을 징수하고 배분할 전달체계 구축이 필요하다.

제3단계 : 사회보장제 적용 사회보장제도를 단계별로 선정하여 접근하는 일이다. 그것은 다음과 같은 순서로 적용을 확대할 수 있을 것이다. 현재 사회보험제도의 특성, 정부재정의 투입정도, 사회보장제 적용에 따른 충격 정도 등을 고려하면, 건강보험과 장기요양보험 그리고 고용보험이 첫 번째 적용대상이 될 수 있을 것이다. 이어 노후소득보장제도의 개편방향에 따라 기초연금이 적용대상이 될 수 있을 것이다.

〈표 6-1〉 보편적 사회보장체계 구축의 단계

구분	단계별 핵심과제	관련 제도
제1단계	-소득파악 인프라 구축 -소득파악 주기 단축 -소득정보와 사회보험 정보연계	-개인정보보호 관련 법규 정비 -국세법 등 관련 법규 정비 -사회보험체계 개편방향 수립
제2단계	-소득기반 사회보험체계 구축 -소득정보와 사회보험 정보 연계 -소득정보와 사회보장 정보 연계	-개별 사회보험제도/법규 정비 -사회보장재정 관련 법규 정비 -부과/징수/정산 전달체계 구축
제3단계	-사회보장제도의 단계별 적용 · 1단계 : 건강보험, 고용보험 · 2단계 : 기초연금(최저보장연금)	-사회보험제도 재편에 따라 재정기반 사회보장제도 정비

자료: 저자 작성.

3. 소득기반 사회보험체계 구축

보편적 사회보장체계를 구축하기 위해서는 보편과세와 공평과세를 통해 모든 시민이 소득능력에 따라 세금을 부담하는 인프라 구축이 시급한 것이다. 특히 지금까지 소득파악이 취약했던 집단에 대한 소득파악체계를 강화하는 노력이 핵심이라 할 것이다. 소득파악체계 강화를 토대로 1) 사회보험 가입대상을 확대하고 2) 사회보험료 부과방식을 표준화하여, 3) 궁극적으로는 <자격 기반 사회보험>에서 <소득 기반 사회보험>으로의 이행을 준비할 필요가 있다. 지난 20년간의 행정정보시스템의 발달과 각종 소득정보의 축적으로 소득파악체계 강화를 통한 사회보험료 부과 및 급여체계 구축은 <기술적으로> 그 어느 때보다 실현 가능성이 높은 상황이다. 소득파악체계가 구축되고 사회보험의 사각지대가 해소되면, 모든 시민이 능력에 따라 조세를 부담하고 필요에 따라 급여를 보장받는 보편적 소득보장체계 구축이 가능하기 때문이다. 참고로 보편적 소득보장체계란 모든 소득보장제도가 보편적으로 지급된다는 의미가 아니라 보편적 제도와 선별적 제도가 조합되어 모든 시민이 배제되지 않고 소득보장을 받을 수 있다는 의미이다. 그 밖에도 보장수준과 보장기간의 적정성은 중요한 고려 사항이다. 이는 소득보장에 투입되는 재원의 규모와 소득비례형 소득보장제도의 비중 그리고 사보험제도의 역할에 따라 영향을 받게 된다.

<소득기반 사회보험>이란 사회보험 가입대상을 모든 취업자로 확대하고, 사회보험료를 고용관계(자격)로부터 분리하여 (개인)소득에 부과하는 방식으로 운영되는 사회보험제도를 지칭한다. 소득기반 사회보험은 기존 사회보험의 한계로 인해 시작되었다. 고용관계(자격) 기반의 사회보험은 취업과 실업의 경계가 흐려지고 고용불안이 심화되는 노동시장 상황에 대응하기 곤란하며, 이러한 문제는 지속적으로 확대될 것으로 전망된다.

상대적으로 고용관계에 대한 통제가 잘 이루어지는 국가라면 사회보험의 사각지대 발생을 최소화하고 재정적 기반을 유지하기 용이하지만, 그렇지 못한 국가는 사회보험이 전체 사회보장 재정에서 차지하는 비중이 감소하여 재정적 지속가능성 문제에 직면하게 된다. 따라서 이 문제에 대응하는 각국의 정책 또한 1) 사회보험의 가입대상을 확대하기 위해 비정형 노동자나 자영업자를 포용할 수 있도록 자격기준과 기여방식을 유연화하는 경우와 2) 소득기반으로 사회보험의 패러다임을 재편하는 경우로 다양한 경로가 존재하게 된다.

물론 소득기반 사회보험을 도입하더라도 다양한 타협적 모델이 가능하다. 예를 들면 보험기능과 재분배기능의 분리방식, 즉 사회보험을 자격기반 소득비례형 제도로 개편하고 최저소득보장제도를 구축하는 방식이 존재할 수 있다. 우리나라의 사회보험제도를 예로 들어 설명하면 국민연금을 소득비례연금으로 개편하고, 국민연금의 A값에 해당되는 부분과 기초연금을 통합하여 최저보장연금을 도입하거나, 실업보험을 소득비례연금으로 개편하고 근로빈곤층 대상 최저소득보장제도를 도입하는 방식이 해당된다. 장기적으로 소득기반 사회보험은 기본소득의 문제의식과 궤를 같이하게 될 것이다. 최근 각국에서 주목하고 있는 기본소득 도입 문제와 관련해서 부분기본소득 모델은 위에 언급한 타협적 모델과 공존이 가능할 것으로 예상되나, 기존 사회보험제도를 소득비례형으로 유지하는 경우 완전기본소득 도입과는 충돌할 개연성이 존재하기 때문이다. 현재 기본소득 모델은 사회보험제도와와의 관계에 대해 다양한 입장이 공존하는 상황이다. 자격에 따른 기여와 소득을 통해 기술적으로 사회보험제도는 자격 중심의 제도에서 소득 중심의 제도로의 이행이 필요하다.

우리사회에서 소득 기반 사회보험이 도입되기 위해서는 몇 가지 해결과제가 있다. 1) 다양한 고용형태를 체계적으로 분류하고 유형화하는 표

준화, 2) 모든 취업자에 대한 소득파악 인프라 구축(소득파악의 현행화 또한 과제), 3) 사회보험료 부과대상 소득의 표준화, 4) 사회보험료 부과 방식의 표준화(보험료 상한 등), 5) 사회보험을 위한 재원의 징수와 배분 체계 개편 등이다.

4. 새로운 재원조달방안 도입 : 사회보장세를 중심으로

우리나라의 조세방식 사회보장비용 징수체계는 다양한 형태로 생각해 볼 수 있다. 여기서는 다음과 같은 도입방안을 제안하고자 한다. 1) 별도의 명칭을 갖는 사회보장세 도입이다. 사회보장세는 추가적 조세부담이라는 점에서 조세저항에 직면할 수도 있지만 다른 목적세에 비해 기여에 따른 편익이 분명하게 보장된다는 점에서 시민들의 지지를 받기도 용이하다. 이러한 의미에서 일반재정으로 편입되는 조세부담에 비해 수용성이 높다고 판단된다. 2) 세목구성과 관련해서는 개인종합소득에 부과하는 방안을 검토할 필요가 있다. 영국처럼 임금노동자와 자영업자 대상 사회보험료 부담을 임금과 개인소득으로 구분하는 방법도 존재하지만, 이는 이미 우리 건강보험제도에서 보험료 부담의 형평성 문제를 야기하고 있다는 점을 감안할 필요가 있다. 따라서 노동소득에서 개인종합소득으로 점진적인 이동을 하더라도 중국에는 개인종합소득을 기준으로 단일화할 필요가 있다. 하지만 세목과 관련해서는 프랑스의 일반사회기여금(CSG)처럼 필요에 따라 여러 세목을 추가하는 방안을 검토할 수 있다. 3) 사회보장세로 전환하더라도 청구권을 인정하는 문제는 제도마다 다르게 접근해야 한다. 단기적으로 건강보험과 고용보험에 대해서는 청구권을 인정하기 힘들 것이다. 반면에 기초연금에 대해서는 청구권을 인정할 수 있을 것이다. 이는 국민연금에 대한 국가보장의 원칙과도 궤를 같이 하는

문제이다. 4) 사회보장제에서 개별 사회보험료율을 명시하는 방안을 제안하고자 한다. 설사 그것을 명시하지 않더라도 각 제도에 재원을 배분하는 과정이 불가피하다는 점에서 내용적으로 큰 차이가 없기 때문이다. 5) 사회보장제 안에 사회보험료 외에 사회부조나 사회수당 비용을 징수할 것인가의 문제이다. 첫 번째 단계에서는 사회보험을 중심으로 비용을 징수하고, 이후 단계적으로 사회적 합의수준이 높은 아동수당 등 사회수당 등을 포함시킬 필요가 있다. 기초연금은 부과방식에 있어 보편적 보장 제도로 전환한다는 점에서 사회수당방식에 준하여 적용할 수 있다. 다만 그것은 공적연금체계의 재편방안에 따라 적용여부가 결정되어야 한다. 6) 징수조직과 관련해서는 별도의 징수조직을 구성하기보다 국세청을 중심으로 징수와 배분조직을 구축할 필요가 있다. 7) 사회보장제의 보험료율은 포함하는 사회보험제도의 보험료 수준과 인구고령화 그리고 경제성장률 등을 고려하여 점진적으로 인상하는 전략을 취할 필요가 있다. 아직 인구고령화가 본격적으로 진행되지 않았다는 점에서 매우 낮은 세율의 사회보장제에서 출발하는 제도가 바람직할 것이다.

〈표 6-2〉 사회보장제 도입방안의 주요 내용

구분	내 용	비교
명칭	- 사회보장제 관련 법률 제정	- 시민들의 정치적 수용도를 고려
세원구성	- 개인종합소득으로 단일화 - 기타 세목을 추가	- 현재 건강보험의 부과대상 소득 단일화 방안을 고려
청구권	- 저축의 성격을 갖는 공적연금에 한해 제한적으로 인정	
보험료 구분	- 개별 사회보험료의 보험료율을 별도로 구분	- 내용적으로 구분과 비구분의 차이가 크지 않음
기타 비용징수	- 사회보험 외에도 사회수당 등의 비용을 함께 징수	- 아동수당 등 사회적 합의수준이 높은 제도부터 적용
징수조직	- 국세청으로 단일화	- 징수와 정산의 효율성을 고려
추진전략	- 낮은 세율에서 점진적으로 인상	- 인구고령화와 경제성장 등의 요인을 고려

자료: 저자 작성.

제3절 프레카리아트 집단별 주요 정책제안

1. 청년 프레카리아트를 위한 정책제안

청년은 근로연령층이며, 소득보장제도 중 근로연령층이 대상이 될 수 있는 제도는 국민기초생활보장제도, 근로장려세제(EITC), 고용보험이 있다. 한국판 실업부조인 국민취업지원제도가 실시되면 청년이 받을 수 있는 소득보장지원은 국민취업지원제도의 청년특례까지 포함된다. 그 외에는 지역주력산업에 종사하는 저소득 취업 청년에 대한 지원이라든가(예: 전북 청년지역정착 지원사업), 미취업 구직청년에 대한 수당지원(예: 서울시 청년수당, 부산시 청년 디딤돌카드)과 같은 지자체 단위에서 설계되는 제도들이 있다. 반면, 고용영역에서 제공되는 공적고용서비스(PES)를 제외하면 청년을 대상으로 하는 생활 기반의 서비스 공급은 부재하다고 볼 수 있다. 이러한 환경 하에서 이 절에서는 청년 프레카리아트로 볼 수 있는 집단의 소득, 일과 삶, 사회보장제도에 대한 태도를 분석하였다.

분석에 따르면, 청년 프레카리아트의 개인소득 수준은 전체 청년에 비해 낮은 것은 물론이고 노동소득이 90% 이상을 차지하며, 재산소득에 있어서 전체 청년과 비교하여 약 13%포인트의 차이가 있는 것으로 분석되었다. 또한, 공적이전소득 또한 전체 청년에 비해 낮은 뿐 아니라 비중에 있어서도 전체 청년은 양육수당이 가장 많은 비율을 차지하는데 반해, 청년 프레카리아트의 경우에는 precariat2-4c(개인가처분소득 중위생계 비기준 프레카리아트)를 제외하고는 기타정부보조금이 가장 높은 비율(35% 이상)을 차지했다. 이러한 분석 결과는 청년 프레카리아트는 노동소득 수준 자체가 낮은 뿐 아니라 공동체(공적, 사적 지원체계)로부터의 지원이 결여되어있음을 보여준다.

또한 고용과 사회보험, 소득의 차원에서 취약한 청년들은 일과 생활에서의 지지체계가 부재했다. 일하는 곳에는 노동조합이 없거나 가입대상이 아니라는 응답이 전체 취업 청년에 비해 많았고 사회보험에 가입한 기간은 짧고, 복수의 일을 하는 경우는 더 많았다. 일에 대한 만족도도 낮았다. 또한 이들은 아파도 병원에 가지 않거나 혼자 밥을 먹는 청년일 가능성이 높았다. 자살생각을 하는 경우가 더 많았고, 문제가 있어도 누구에게도 도움을 청하지 않는다는 응답이 전체 청년에 비해 대체로 높았다. 취약한 청년들은 일본만 아니라 생활에서 신뢰하거나 연대할 수 있는 관계를 맺지 못하고 있었으며 이러한 취약 청년들은 초기 청년일 가능성 또한 높았다. 이는 청년층에 대한 정책개입이 예방의 차원에서부터 이루어져야 함을 의미하는데, 정책의 방향이 소득보장뿐 아니라 이들이 고립되지 않도록 관계를 구축하는 방식으로 신뢰와 연대를 제공하는 지원체계가 필요함을 시사한다. 이러한 청년에 대한 지원체계는 급여가 있어서 구축된 전달체계(예: 사회서비스)와는 다른 방식으로의 설계를 고민할 필요가 있다. 신뢰와 연대의 회복이라는 가치 자체에 초점을 둔다면, 그리고 지금까지 추진되어왔던 이른바 청년정책이 성과를 담보하기 위해 산업정책이나 지자체단위의 현금지원에 초점을 맞추어 왔다면, 앞으로는 청년에 대한 물리적 지원체계를 설치하고 지원체계 내에 상담과 공간 활용, 건강, 정서적지지, 생활지원 등과 같은 서비스로의 연계기능을 탑재하되 그 체계를 기반으로 공동체의 회복을 어떻게 모색할 것인지 고민해 가는 방식으로의 전환을 검토할만하다. 서울시의 경우에는 자치구단위의 청년센터를 설치하고 운영해 나가고 있어 이를 전국적으로 확대하는 방식도 고민해 볼 수 있다.

소득보장에 대한 태도를 분석한 결과에 따르면, 전 국민 고용보험, 기본서비스, 기본소득과 자산형성은 일면 보편적 사회보장을 지향한다는

점에서 공통점이 있으나 제도들에 대한 청년들의 태도는 같지 않았다. 이것이 제도의 세부 설계 차이 - 이를테면 자산형성은 특정대상, 즉 청년 취업자에게 주는 제도, 유량(flow)과 저장(stock)의 공급 - 에 기인한 것인지에 대해서는 이 연구를 통해 파악하기는 어려우나 적어도 대안적 소득 보장제도의 도입논의에 있어 국민인식에 대한 파악은 지속적으로 이뤄질 필요가 있을 것으로 보인다. 또한, 기본소득에 대한 태도에 있어 밝혀진 집단별 차이는 큰 틀에서 고용불안정에 해당하는 것으로 볼 수 있는 집단이라 하더라도 세부적으로는 차이가 있을 수 있으며, 이것이 소득의 불안정, 변동성에 대한 위험과도 관계가 있을 가능성이 있다는 점도 염두에 둘 필요가 있다. 정부에 대한 신뢰는 기본소득 도입에 유의한 영향을 미쳤으며, 집단별 유의성이 검증되지 않은 전 국민고용보험, 기본서비스, 자산형성에도 정부에 대한 신뢰는 유의성이 검증되었다. 이는 정부에 대한 신뢰자체가 특정제도에 영향을 미친다기보다는 정부에 대한 신뢰가 있다면 정부의 정책추진에 대해서도 긍정적 태도를 갖게 되는 것으로 해석할 필요가 있다.

결국, 분석결과가 주지하는 바는 청년 프레카리아트의 삶은 노동소득이 생계의 주를 이루며, 위험한 상황에 처하거나 일을 할 수 없을 때, 공적, 사적 지원체계로부터의 완충제가 부재하고, 노동과 소득, 사회보험이 취약한 청년은 사회적 위험에 노출될 가능성이 높다는 점이다. 또한, 이들 삶의 모습에서 나타나는 불안정성을 극복하기 위해서는 소득보장이 검토될 필요가 있지만, 동시에 소득보장만으로는 개선되기 어려우므로 적극적 차원의 서비스 지원 또한 모색될 필요가 있음을 시사한다.

2. 고령층 프레카리아트를 위한 정책제안

2028년 마지막 베이비붐세대 중 65세가 되는 인구규모는 약 700만 명에 이를 것으로 예상된다. 그에 따라, 이들의 빈곤과 고용문제는 서로 맞물려 큰 사회문제가 될 것이다. 이미 예상되는 문제는 공적연금으로 생계비를 감당하지 못하는 고령층의 비중이 높을 것이며 이들은 결국 노동시장에서 일자리를 찾을 수밖에 없다는 것이다. 문제는 고령층의 취업여건이 매우 취약하다는 점이다. 물론 고령사회에서 고령자의 고용을 늘려 노동공급을 확대하고, 사회지출 부담을 완화시켜야 한다는 점은 큰 이견이 있을 수 없다. 그것은 이미 서구 복지국가들도 주어진 조건이라고 인식하는 경향이 있기 때문이다. 하지만 단기적으로 우리사회는 다른 상황에서 처해 있다. 노동공급이 부족하거나 사회재정 적자가 큰 상황이 아니라는 점이다. 현재 한국의 노동시장에서 고령층의 노동공급이 넘치고, 이들은 취약한 근로여건 하에서 일하고 있다. 이것이 고령층 프레카리아트에 주목해야 하는 이유이다. 그리고 이들에게 발생하는 문제를 해결하려는 확고한 의지 위에서 장기적으로 공적연금의 통합이나 재정적 지속가능성 문제를 해결할 필요가 있다.

고령층 지원정책에서 법정정년 연장과 공적연금 수급연령 인상 그리고 고령층 고용촉진정책은 연령집단별로 차별화된 정책조합을 전제로 설계·적용할 필요가 있다. 2020년 현재 시점에서는 향후 국민연금 수급연령이 65세로 인상된다는 전제 하에서 다음 세 고령층에 대한 차별화된 정책조합이 필요하다는 점을 강조하고자 한다. ① 50세~59세, ② 60세~65세, ③ 65세~69세 연령집단이 해당된다. 그 중 첫 번째 집단(①)에 대해서는 고용보장을 전제로 공적연금에 대한 기여의무를 강화할 필요가 있다. 고용정책을 통해 고령층 프레카리아트의 발생을 억제하는 것을 목표로 설

정하는 것이다. 두 번째 집단(②)에 대해서는 법정정년과 공적연금 수급 연령을 일치시키고, 연령차별금지조치를 강화하여 고령층의 고용상실과 급격한 소득감소가 발생하지 않게 하는 조치가 핵심이 되어야 한다. 더불어 완전연금 수급에 필요한 기여기간을 충족할 수 있도록 고용보조금이나 공공일자리 공급을 확대할 필요가 있다. 세 번째 집단(③)과 관련해서는 각종 공적연금을 수급하고도 빈곤한 노인에 대한 소득보장을 강화할 필요가 있다. 이는 응당 비기여형 소득보장제도를 강화하여 최저소득보장을 강화하는 것이 근간이 되어야 할 것이다.

노후소득보장제도 개편과 관련해서는 보다 구체적으로 언급할 필요가 있다. 무엇보다 먼저 노후소득보장에 대한 국가 책임을 보다 명확하게 할 필요가 있다. 우리사회에서는 점차 고령층은 자녀나 가족에게 의존하지 않고 스스로의 힘으로 살아가려는 노력을 해야 한다는 인식이 확산되고 있다. 가족 간 사적이전소득 추이 또한 이러한 흐름을 확인시켜 주고 있다. 하지만 그 대책이 국민 개개인이 스스로 자신의 노후를 준비해야 한다고 말하는 것이어서는 곤란하다. 물론 각 개인은 자신의 노후를 위해 최대한 공적연금에 기여하고 남은 여력이 있다면 저축해야 한다. 하지만 현대사회에서는 생애주기동안 다양한 경제사회적 위험에 직면하고 있으며, 이 문제를 사회연대적 방식으로 해결하기 위해 사회보장제도를 도입하였다. 이는 많은 개인이 경제활동참여 시점부터 이러한 대비를 할 수 있는 제도적 토대를 구축하는 일이 관건이라는 점을 말해준다. 각 개인에게 노후준비의 책임을 맡긴다는 것은 기존 질서의 모순을 재생산하는 것 이상의 성과를 거두기 힘들다. 공적연금제도를 통해 노후준비를 하기 힘들었던 여성노인이 남성노인보다 빈곤위험이 크다는 것은 당연한 일이다. 남성노인 또한 크게 다르지 않다. 노동시장에서 저임금일 자리를 전전하고, 퇴직이후에 더 낮은 임금과 불안정한 일자리에서 일해야 했던 노인

들 또한 다른 선택의 여지가 없다. 지금 우리사회에서 고령자 프레카리아트의 증가를 억제하는 최선의 방법은 고용보장과 연령차별금지 그리고 노후소득보장제도 개혁이다. 특히 비기여형 소득보장제도를 개편하는 것이다.

비기여형 소득보장제도 개편은 크게 두 가지 방안을 생각해 볼 수 있다. 1) 소극적 개편안으로 최저 소득보장제도를 통해 부가적 조건 없이 모든 노인빈곤층에게 소득을 보장하는 것이다. 이는 중위소득의 40%에서 출발해서 단계적으로 중위소득의 50%까지 소득기준선을 상향조정하는 방법도 생각해 볼 수 있다. 이는 중기적으로 노인빈곤율을 현재 수준의 절반에서 1/3수준으로 감소시킬 수 있다. 2) 앞서 언급한 바와 같이 부과 방식의 기여를 통한 최저노령연금을 도입하는 것이다. 이는 국민연금의 A값과 연계하여 사회보장제 형태로 징수하는 방안도 검토해 볼 수 있다. 그리고 소득비례 연금과 관련해서는 각 개인의 기여를 극대화하는 인센티브를 강화하는 방법 또한 생각해 볼 수 있다. 단계적으로 공적연금을 통합하고, 퇴직연금에 대한 국가관리를 강화하는 방식 또한 검토해 볼 수 있을 것이다.

3. 이민 프레카리아트를 위한 정책제안

본 연구는 이민자의 하이퍼 프레카리아트에 대해 살펴보았다. 자료의 가용성을 고려해 가이 스탠딩(Guy Standing)이 제시한 7가지 유형 중 직무 보장, 숙련기술 재생산 보장, 근로안전 보장, 소득보장, 사회보장 그리고 직장 관계에 대해 살펴보았다. 연구 결과를 종합해 보면, 체류자격에 따라 하이퍼 프레카리아트를 경험하는 영역에서 차이가 있었다. 승진 기회 만족도, 근로안전, 그리고 사회보장 가입 등은 전반적으로 취약한

것으로 나타났다. 그리고 영주권자 및 귀화자를 제외한 이민자들은 장기적으로 한국에서 체류하기를 희망하였다.

위와 같은 연구 결과를 바탕으로 다음과 같은 정책적 함의를 도출할 수 있다. 첫째, 이민자의 적응 및 사회적 이동을 위해서는 업무 능력 향상을 위한 교육 및 서비스를 적극 지원해 줄 필요가 있다. 앞선 분석 결과에서 다수의 이민자들은 본인의 업무 능력 향상을 위해 지난 1년간 교육 및 서비스를 받았다고 응답하였고, 앞으로 한국어 등의 교육을 받을 의사를 내비쳤다. 그렇지만 현재 관련 교육 및 서비스는 주로 저숙련 외국인 노동자 및 여성 결혼이민자를 대상으로 국한되어 있다는 데 문제가 있다. 이는 즉 기타 체류자격을 지닌 이민자의 경우 이러한 기회가 극히 제한되어 있다는 것을 의미한다. 예를 들어, 여성과 달리 가정의 생계를 책임지는 남성 결혼이민자를 위한 관련 교육 및 서비스는 거의 전무하다시피 하고, 이를 담당하는 기관조차 불분명한 상태이다. 따라서 관련 교육 및 서비스를 제공 받을 수 있는 이민자의 범위를 확대하되 전달체계를 명확히 하고, 정책 대상자들에게 이를 적극 홍보할 필요가 있다. 또한 각 지역사회의 이민자 특성, 체류자격 및 산업 구조 등을 고려하여 설계될 필요가 있다. 이러한 교육과정은 이민자들로 하여금 숙련된 기술을 습득하게 할 뿐만 아니라 장기적으로 이민자들의 직업 이동 그리고 더 나아가 한국 사회에서 상향 이동할 수 있는 발판을 마련한다는 점에서 매우 중요하다.

두 번째는 근로안전 보장을 강화하는 정책적 노력이 필요하다. 저숙련 이주노동자들의 경우 언어적 장벽, 열악한 작업환경, 불안정한 체류자격 등의 이유로 산업재해에 항시 노출되어 있다는 점을 잊지 말아야 할 것이다. 특히, 근무하는 사업장 규모가 작을수록 산재율이 높은 것으로 나타났다. 30인 미만 영세사업장에서 산업재해의 약 80%, 5인 미만 사업장에서는 전체 산재의 34%가 발생하였다(이관형, 조흠환, 2012). 이러한

문제를 해결하기 위해서는 현재 시행 중인 외국인 노동자의 산재 예방을 위한 안전보건 교육부터 재점검할 필요가 있다. 안전보건 교육은 의무이긴 하지만 실제 중소 공장이나 건설현장에서는 비용 절감의 차원에서 제대로 이루어지지 않는 것으로 나타났다(김영록, 2019. 8. 7.). 예를 들어, 고용주는 안전관리자도 고용하지 않거나 교육을 진행할 때 전문 통역사를 뽑지 않아 이주노동자들이 교육 내용을 이해하지 못하는 등 교육의 질과 수준에 있어 많은 허점이 발견되고 있다(최동수, 2019. 9. 9.). 이에 따라 현장 관리 감독을 강화하고, 안전 문제에 대한 경각심을 지속적으로 일깨워야 하며, 이를 어길 시에는 단호한 후속 조치를 취할 필요가 있다.

세 번째는, 이민자의 사회보험 기여를 영주권 및 시민권 획득의 조건으로 제시할 필요가 있다. 본 조사에 참여한 이민자들은 비자 만료 후에도 체류 기간을 연장, 영주 자격 혹은 한국 국적을 취득함으로써 한국에 계속 체류하기를 희망하였다. 이는 생산인구가 감소하여 고령화 사회로 빠르게 진입하고 있는 한국의 상황을 볼 때 매우 좋은 소식이다. 한국은 향후 최소 20, 30년은 자연증가가 아닌 이민정책을 통해 인구 증가를 도모할 수밖에 없는 점을 고려했을 때 장기거주 의향을 지닌 이민자들에게 체류 연장 기회 등을 열어주는 것이 필요하다. 동시에 이민자들이 언제든지 영주권 혹은 시민권을 획득할 수 있는 로드맵에 편입이 가능하도록 기회를 보장하는 것도 필요하다. 이러한 측면에서 영주권 및 시민권 획득 시 이들이 한국 사회보험에 납부한 보험료를 별도의 포인트로 가산해 주는 크레딧(credit) 방식도 고려해 볼 필요가 있다.

마지막으로는 포괄적 차별금지법 제정이 요구된다. 최근 몇 년 사이에 외국인이 국내 건강보험제도를 악용한다는 등 외국인의 사회보장과 관련한 부정적 편견 및 오해들이 사실인 양 언론에서 아무렇지 않게 보도되고 있는 것을 심심치 않게 발견할 수 있다. 사회통합의 관점에서 외국인에

대한 부정적 인식, 편견 그리고 혐오를 해소하는 것이 무엇보다 중요하다. 아무리 훌륭한 정책과 제도라 하더라도 이들에 대한 부정적인 인식이 존재한다면 이민자의 실질적 체류 안정성도 보장할 수 없고, 한국사회의 사회통합도 이루어지지 않을 것이다. 이를 위해서는 포괄적 차별금지법 제정이 선결되어야 할 것이다. 사실, 2007년부터 차별금지법 필요성이 제기되어 발의가 지난 14년 동안 여러 차례 시도된 바 있다(곽윤경, 주유선, 우선희, 2019). 그러나 국회 임기만료 폐기, 법안 철회 및 기타 반대 목소리로 인해 제정되지 않았다(곽윤경 외, 2019). 이 과정에서 차별금지법 필요성과 대상 범위 등에 대한 지난한 논의가 있었으며, 각종 차별 문제가 점차 수면으로 드러나 사회에 큰 파장을 준 바 있다. 최근 ‘2020년 차별에 대한 국민인식조사 보고서’에서 응답자의 88.5%가 차별 금지 법률 제정에 찬성하는 등 관련 법안에 대한 필요성이 커지고 있다(리얼미터, 2020). 현재 21대 국회에서 모 의원이 법안을 발의한 바, 법안의 향후 귀추가 주목된다.

본 연구의 한계점 및 후속 과제는 다음과 같다. 본 연구 분석에 활용한 원자료는 하이퍼 프레카리아트의 이론적 배경을 바탕으로 설계된 설문조사가 아니라는 한계점이 있다. 후속연구에서는 이론적 논의를 충실히 반영한 조사문항을 구성하여 하이퍼 프레카리아트에 대해 좀 더 심도 있게 연구해 볼 필요가 있다. 또 다른 한계로는, 하이퍼 프레카리아트가 가장 잘 드러나는 미등록 체류 외국인 노동자에 대해 가용한 자료의 부족으로 연구 대상에 포함시키지 못했다는 점이다. 그리고 본 연구에서는 2019년 자료를 활용하였는데, 2020년 자료를 활용하여 코로나의 영향과 맞물려 나타난 하이퍼 프레카리아트의 독특성에 대해 탐색해 보고, 이에 대한 정책 지원 방향에 대해 면밀히 살펴볼 필요가 있다. 마지막으로 본 연구는 이민자의 하이퍼 프레카리아트의 주요 요인 중 하나인 이민자 체류자격

에 대해서만 살펴보았지만, 추후 연구에서는 하이퍼 프레카리아트의 다른 요인들인 제한적인 이민정책과 반이민정서에 따른 이민자의 하이퍼 프레카리아트에 대해서도 심도 있게 살펴볼 필요가 있다. 마지막으로, 건강보험, 고용보험 등 사회보장제도의 적용범위가 점차 확장됨에 따라 후속 연구에서는 이민자들의 보장 수준도 제고되고 있는지 그리고 이들의 미충족 욕구가 있는지 등에 대해서 살펴 볼 필요가 있다. 가장 중요한 것은, 사회보장제도에서 내국인과 외국인 간의 형평성 문제가 점차 대두되는 만큼 장기 혹은 중단기로 체류하는 이민자들에게 사회보장제도의 적용 범위, 보장 수준 그리고 범위 방향성에 대해서 전문가 및 국민 간의 토론을 통해 사회적 합의를 도출해야 할 것이다.



- 가이 스탠딩. (2011). **프레카리아트, 새로운 위험한 계급**(김태호 옮김, 2014). 경기: 박종철출판사.
- 강남훈. (2010). 기본소득 도입 모델과 경제적 효과. **진보평론**, (45), 12-43.
- 강남훈. (2015). **한국에서 단계적 기본소득 도입을 위한 재정모형**. 기본소득한국네트워크.
- 강남훈. (2019). **기본소득의 경제학**. 경기: 박종철출판사.
- 강병구. (2020). 혁신적 포용국가의 재정. **혁신적 포용국가 실현방안 연구-제1권 총론**(pp.259-287). 세종: 한국보건사회연구원.
- 강진구. (2020. 8. 10.). 아파트 전세난에 빌라까지 들썩...무주택 청년세대 피해 확산. **한국일보**. <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2020080911500005355>에서 2020. 08. 10. 인출.
- 건강보험심사평가원, 국민건강보험공단. (2020). **2019 건강보험통계연보**. <http://www.hira.or.kr/bbsDummy.do?pgmid=HIRAA020045020000&brdScnBltno=4&brdBltno=2312&pageIndex=1#none>에서 2020. 11. 16. 인출.
- 고보현. (2020. 8. 10.). 밀레니얼세대 잔혹사...졸업뎀 금융위기, 코로나로 실직. **매일경제**. <https://www.mk.co.kr/news/world/view/2020/08/821044/>에서 2020. 08. 10. 인출.
- 고용노동부. (2020a). **2019년도 산재보험 사업연보**. 세종: 고용노동부.
- 고용노동부. (2020b). **정책자료 - 분야별정책 - 고용안전망**. <http://www.moe.go.kr/policy/policyinfo/safety/list1.do>에서 2020. 11. 18. 인출.
- 고용허가제(EPS). (2000). **고용허가제**. <https://www.eps.go.kr/ph/index.html>에서 2020. 09. 07. 인출.
- 곽윤경, 주유선, 우선희. (2019). **이민자의 사회적 포용 실태 및 대응방안**. 세종: 한국보건사회연구원.

관계부처합동. (2019a). 고용안전망을 완성하는 <국민취업지원제도> 추진방안.

2019년 6월 4일 발표자료.

관계부처합동. (2019b). 인구구조 변화의 영향과 대응방향: (총론) 인구구조 변화 대응전략. **경제활력대책회의, 인구정책TF 보고자료(19-24-1-1)**, 2019년 9월 18일.

국세청. (2020a). **근로장려세제 및 자녀장려세제 신청 및 수급데이터의 패널데이터(2017~2019년)[데이터파일]**. 국세통계센터 이용.

국세청. (2020b). **국세통계연보(엑셀자료)**. <https://stats.nts.go.kr/data/data.asp>에서 2020. 11. 5. 인출.

권오석. (2020. 9. 10). 국민의힘 "중위소득 50% 이하 가구에 기본소득 지원해야". **이데일리**. <https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=03355446625898808&mediaCodeNo=257>에서 2020. 10. 5. 인출.

권혁창, 박주완. (2017). 국민연금 수급과 고령자 노동 간의 관계 연구. **사회과학연구**, 33(4), 1-21.

김경아. (2014). 우리나라의 세대별 노후준비 수준의 차이에 관한 연구. **노인복지연구**, 64, 7-30.

김교성, 백승호, 서정희, 이승윤. (2017). 기본소득의 이상적 모형과 이행경로. **한국사회복지학**, 69(3), 289-315.

김미곤, 이태진, 송태민, 우선희, 김성아. (2018). **2018년 사회보장 대국민 인식조사 연구**. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.

김상호. (2018). 공적연금제도. **독일의 사회보장제도: 주요국 사회보장제도 2**(p. 279-314). 세종: 한국보건사회연구원.

김성모, 최종석. (2015. 3. 23.). 靑年실업 함께 풀자 [3] 노동시장 격차 해결책은?. **조선일보**. https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2015/03/23/2015032300374.html에서 2020. 11. 27. 인출.

김수린, 주경희, 정순돌. (2018). 소득이 고령층의 우울에 미치는 영향. **한국지역사회복지학**, 65, 103-136.

김연아, 정원오. (2016). 비정규직의 세대 간 전승: 부모세대의 직업적 지위가 자

- 녀세대의 비정규직 여부에 미치는 영향. **비판사회정책**, (50), 334-377.
- 김연주, (2019. 11. 28.). 특고, 스페인·독일·프랑스도 제3근로자 인정...미국은
 州마다 엇갈려. **매일경제**. <https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2019/11/996014>에서 2020. 11. 16. 인출.
- 김영록. (2019. 8. 7.). 이주노동자 90만 시대, '안전문제' 차별 없어야. **국제신문**.
<http://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=0300&key=20190808.22009002519>에서 2020. 10. 22. 인출.
- 김영순, 여유진. (2011). 한국인의 복지태도: 비계급성과 비밀관성 문제를 중심으로. **경제와사회**, 211-240.
- 김일권, 서세욱, 이현종, 신은호, 김태규, 이종구 ... 홍수현. (2020). **2021년도 예산안 총괄분석**. 서울: 국회예산정책처.
- 김진태. (2011). 고령자 고용촉진을 위한 정년제의 문제점과 법제화방안. **동아법학**, (52), 807-843.
- 김철주. (2016). 교육수준과 비근로소득이 고령자 취업에 미치는 영향. **한국사회정책**, 23(1), 95-123.
- 김태일. (2020. 7. 8.). **기본소득의 한국적 적용을 위한 대안: 생애선택 기본소득**. <https://medium.com/lab2050/idea205030-8eb8bff3eef8>에서 2020. 09. 10. 인출.
- 김혜진. (2018). 고령층의 국민연금 수급과 경제활동참여 간의 관계. **노인복지연구**, 73(3), 93-213.
- 남상호, 권혁진, 유진영. (2013). **소득계층별 순조세부담의 분포에 관한 연구**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 남재량. (2019). 고령시대의 고용문제와 새로운 고용시스템. **노동리뷰**, 9-25.
- 남재욱. (2020). 소득기반 전 국민 고용보험 방안. **내가 만드는 복지국가**, 이슈페이퍼, 2020-01(2020.7.13.).
- 노대명. (2020). 코로나 사태로 본 프랑스 고용보험 실태와 시사점. 코로나 사태로 본 한국 고용보험제 역할과 변화: 한국·프랑스·독일 사례 비교와 시사점. **한국 고용보험 정책방향 전문가 세미나 발표문**(2020.7.17.).

- 노대명, 전지현. (2011). **한국인의 복지의식에 대한 연구: 사회통합을 위한 정책 과제**. 서울: 한국보건사회연구원.
- 노대명, Goishi Norimichi, Wang Chunguang, Ku Yeun Wen, Somchai Jitsuchon, Giang Thanh Long, 김근혜. (2017). **아시아 사회보장정책 비교연구-아시아 주요국 사회보장체계 비교를 중심으로**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 노대명, 김대중, 김영아, 김은경, 나병균, 박찬용 ... 봉인식. (2018a). **프랑스의 사회보장제도: 주요국의 사회보장제도 10**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 노대명, 박광준, 김현경, 최영준, Nguyen Thao, 김경휘, 임지영. (2018b). **아시아 사회보장제도 비교연구: 아시아 주요국의 노인빈곤 및 고용 실태 비교 연구**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 노대명, 홍경준, 양재진, 김기태, 오미애, 김희성 ... 고제이. (2018c). **사회보장 2040 및 제2차 사회보장 기본계획 수립을 위한 기초연구**. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 노대명, 김현경, 정해식, 구인회, 김재진, 오상봉 ... 한솔희. (2019a). **빈곤해소를 위한 소득보장 강화방안 연구**. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 노대명, 류정희, 권순만, 이지은, Yagati Chinna Rao, Santosh Kumar Ranjan, 임지영. (2019b). **아시아 사회보장제도 비교연구: 남아시아 주요국을 중심으로**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 노대명, 류정희, 임지영. (2019c). **통계생산용 DB 구축 대상 선정 연구(사회복지 분야) 사업**. 세종: 통계청, 한국보건사회연구원.
- 노대명, 김태준, 이장원, 양재진, 최요한, 이지혜, 황안나. (2020a). **혁신적 포용 국가 실현방안: (총론) 역량-고용-소득의 선순환체계를 향하여**. 세종: 경제인문사회연구회, 한국보건사회연구원.
- 노대명, 김상호, 우해봉, 최영준, Goishi Norimichi, 김예슬. (2020b). **각국의 고령화 단계별 대응방안 연구 및 향후 정책방향**. 세종: 고용노동부, 한국보건사회연구원.
- 노대명, 김현경, 정해식, 이원진, 길현중, 오상봉 ... 임지영. (2020c). **소득보장**

- 세계 재구조화 방안 연구: 제도간 연계·조정을 중심으로.** 세종: 경제인문사회연구회, 한국보건사회연구원.
- 노현웅. (2020. 8. 28.). '2차 재난지원금' 국민 여론, '선별 지급'으로 기울어. **한겨레**. <http://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/959732.html> 에서 2020. 11. 4. 인출.
- 대한민국 정책브리핑. (2012). **국제노동기구(ILO), 1시간 이상 일한 사람 '취업자' 정의**. <https://www.korea.kr/news/actuallyView.do?newsId=148735035>에서 2020. 11. 13. 인출.
- 대한민국 정책브리핑. (2020). **두루누리 사회보험료 지원사업**. <https://korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148864698>에서 2020. 11. 13. 인출.
- 랩2050(LAB2050). (2020). **솔루션2050-04 국민기본소득제: 2021년부터 재정적으로 실현 가능한 모델 제안**. <https://www.lab2050.org/>에서 2020. 09. 20. 인출.
- 랩2050(LAB2050). (2020. 9. 4.). "국민 10명 중 6명, 재난지원금 모두에게 지급해야". **LAB2050**. <https://medium.com/lab2050/notice2050-29cdca04a37a> 2020. 11. 4. 인출.
- 리얼미터. (2020). **2020년 차별에 대한 국민의식조사**. 서울: 국가인권위원회.
- 박우, 박준도, 정영섭, 허철화. (2015). **중국출신 여성노동자의 노동시장과 생활세계 연구 - 서울 남서부지역 제조업 노동자를 중심으로**. 서울: 구로구 근로자 복지센터.
- 박제성, 양승엽, 신수정. (2018). **외국의 자영업자 사회법제 연구 - 프랑스, 스페인, 이탈리아-**. 세종: 한국노동연구원.
- 박준성. (2010). 정년연장 법제화로 가는 길. **월간노동법률**(2010.12.), 235.
- 박한슬. (2019. 8. 5.) 건강보험 외국인 의무가입 퍼주기? 오히려 외국인은 반대한다. **NEWSTOF**. <http://www.newstof.com/news/articleView.htm?idxno=1851> 에서 2020. 11. 16. 인출.
- 방하남, 조준모, 이승길, 박수경, 김명중. (2008). **한국의 정년현황실태와 정년연**

장을 위한 여건조성 방안 연구. 서울: 고용노동부, 한국노동연구원.

백승호, 이승윤. (2020. 8. 20.). **사회보장개혁+기본소득과 참여소득을 통한 한국 복지국가의 혁신.** <https://medium.com/lab2050/idea205033-e754d6dbe911>에서 2020. 08. 31. 인출.

법무부 출입국, 외국인정책본부. (2020). **2019 출입국·외국인정책 통계연보.** <http://www.immigration.go.kr/immigration/1570/subview.do?enc=Zm5jdDF8QEB8JTJGYmJzJTJGaW1taWdyYXRpb24lMkYyMjglMkY1Mjc3MTIlMkZhcncRjbFZpZXcuZG8lM0ZwYXNzd29yZCUzRCUyNnJnc0JnbmRIU3RyJTNEJTI2YmJzQ2xTZXEIM0QlMjZyZ3NFbmRkZVN0ciUzRCUyNmlld01pbmUlM0RmYWxzZSUyNnBhZ2UIM0QxJTl2YmJzT3BlbldyZFNlcSUzRCUyNnNyY2hDb2x1bW4lM0QlMjZzcmNoV3JkJTNEJTI2>에서 2020. 08. 10. 인출.

법제처. (2020). **외국인 근로자 고용·취업 - 보험 가입 의무.** <https://easylaw.go.kr/CSP/CnpClsMain.laf?popMenu=ov&csmSeq=3&ccfNo=2&cciNo=3&cnpClsNo=2>에서 2020. 11. 16. 인출.

사회당 기본소득 위원회, 사람연대 교육위원회. (2009). **기본소득 도입이 필요하다.** file:///C:/Users/user/Downloads/20091101_%EA%B8%B0%EB%B3%B8%EC%86%8C%EB%93%9D_%EC%86%8C%EC%B1%85%EC%9E%90_%EB%B3%B8%EB%AC%B8.PDF에서 2020. 09. 20. 인출.

서한기. (2018. 10. 02). 저소득노동자 505만 명에 국민연금 보험료 2조8천억 지원. **연합뉴스.** <https://www.yna.co.kr/view/AKR20181001141900017?input=1195m>에서 2020. 11. 13 인출.

석재은. (2020). 생애선택기간 기본소득의 제안: 전환기 적극적 시민을 위한 안장장치. **한국사회정책**, 27(3), 77-106.

설동훈, 고재훈. (2015). **외국인근로자 고용허가제 만족도 조사 연구.** 울산: 한국산업인력공단, 한국조사연구학회.

송윤경, 이효상, 정대연, 윤기은. (2020. 11. 13.). 한국지엠 비정규직 해고자, 그 후 : (상) “나는 아바처럼 살고 싶지 않아요”... 가슴이 무너져 내렸다.

- 경향신문**. 2020년 11월 13일자 2면 기사.
- 신영석, 우해봉, 이윤경, 윤조덕, 김동현, 김소운, 김은아. (2016). **사회보험 사각 지대 실태 및 개선방향**. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 안종석, 김학수, 박명호. (2015). **국제비교를 통한 우리나라 세목별 세부담 수준 의 결정요인 분석**. 세종: 기획재정부, 한국조세재정연구원.
- 안주엽. (2011). **세대간 고용대체 가능성 연구**. 서울: 한국노동연구원.
- 양재진. (2018). 기본소득은 미래 사회보장의 대안인가?, **한국사회정책**, 25(1), 45-70.
- 양재진. (2020a). 기본소득이 한국소득보장제도의 문제점을 보완할 수 있을까? 기본소득의 정책효과성 분석을 중심으로. **한국사회보장학회 정기학술발표논문집**, 2020(1), 133-156.
- 양재진. (2020b). 기본소득은 한국 복지국가 발전의 보완재인가?. **노사공포럼**, 51, 104.
- 원시연. (2020). 국민연금제도의 사각지대 현황과 입법화 동향. **NARS 현안분석, 제163호**. 서울: 국회입법조사처.
- 유종성. (2019). 기본소득의 재정적 실현가능성과 재분배효과에 대한 실현방안, **한국사회정책**, 25(3), 3-35.
- 유종성. (2020). 왜 보편적 기본소득이 필요한가?: 기본소득을 중심으로 하는 사회 보장 개혁의 방향. **한국사회과학연구회**, (110), 60-113.
- 유종성. (2020. 6. 24.). 기본소득은 복지국가의 적이 아니라 구원투수. **프레스시안**. <https://www.pressian.com/pages/articles/2020062215303374136#0DKU>에서 2020. 08. 27. 인출.
- 유종성. (2020. 8. 26.). **생애맞춤형 전 국민 기본소득과 조세-급여 개혁**. <https://medium.com/lab2050/idea205034-c03e5a88b4ef>에서 2020. 08. 27. 인출.
- 윤지연. (2019. 10. 4.). 5년간 이주노동자 산재사망률 60% 급증. **민중언론 참 세상**. <http://www.newscham.net/news/view.php?board=news&nid=104349>에서 2020. 11. 09. 인출.
- 은민수. (2019). 소득주도에서 복지주도로의 전환: 역진적 조세지출 조정으로 혁신적 기초소득보장. **월간 복지동향**, (250), 5-14.

- 은민수. (2020a). 코로나 이후 '실질적 실업부조'의 도입 필요성과 방향. **월간 복지동향**, (259), 43-49.
- 은민수. (2020b). 코로나 사태와 한국 사회보장제 주요 쟁점과 대안: 불안정노동층의 소득. **한국 고용보험 정책방향 전문가 세미나, 『코로나 사태로 본 한국 고용보험제 역할과 변화: 한국프랑스독일 사례 비교와 시사점 세미나』 발제문**(2020.7.17.).
- 이관형, 조희학. (2012). 외국인 근로자의 근로환경 및 안전보건실태 조사 연구. **대한안전경영과학회지**, 14(1), 53-63.
- 이대희. (2020. 8. 10.). 카드대금 제때 못내는 20대 급증...돌려막기 악순환 우려. **연합뉴스**. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200809041500001?input=1195m>에서 2020. 8. 10. 인출.
- 이병희, 장지연, 김혜원, 이시균, 심규범, 강병구. (2014). **사회보험 사각지대 실태분석 및 중장기 사업개편방안**. 세종: 고용노동부, 한국노동연구원.
- 이병희. (2020a). 코로나19 대응 고용정책 모색. **고용·노동브리프 제95호**(2020-02). 세종: 한국노동연구원.
- 이병희. (2020b). 전 국민 고용보험과 한국형 실업부조. **〈사람중심 경제, 전 국민 고용안전망 구축 방안 토론회〉 발표문**(2020. 7. 8.).
- 이상록, 이순아, 김형관. (2017). 한국사회 복지태도 변화의 역동성: 개인 복지태도 변화에 대한 종단자료 분석. **사회복지연구**, 48(4), 59-89.
- 이상욱, 권철우, 남윤미. (2018). 기업의 청년층과 고령층 고용결정요인 분석. **사회과학연구**, 57(1), 133-165.
- 이수경, 변숙영, 장명희, 정현주. (2008). **외국인 근로자의 직업능력 개발을 위한 원격교육훈련 활용방안 연구**. 서울: 한국직업능력연구원.
- 이순아, 이상록. (2016). 자영자와 임금근로자의 노후준비 양상의 차이: 설명요인들의 영향력 차이 검증을 중심으로. **한국자치행정학보**, 30(1), 21-43.
- 이승욱, 권오성, 박은정, 정홍준, 이소라, 신수정. (2019). **일하는 사람 전체에 대한 일반법 제정에 관한 연구**. 세종: 고용노동부, 국제노동법연구원.
- 이승윤. (2019). 디지털자본주의와 한국 사회보장 4.0. **서울대사회복지연구소**

제14회 월례세미나 발표문.

- 이승윤, 백승호, 김윤영. (2017). **한국의 불안정노동자**. 서울: 후마니타스.
- 이승윤, 백승호, 김윤영. (2019). 이중노동시장과 노후소득보장제도의 이중화, 공적연금개혁안 시뮬레이션분석. **비판사회정책**, (63). 193-232.
- 이은경. (2012). 건강보험 보험료 부과체계 및 재원조달방식 개선방안. **재정포럼**, 2012년 12월, 6-21.
- 이지혜, 성연철. (2020. 5. 10.). “고용보험 확대…임기안 비정규·특고직까지, 자영업은 장기과제로. **한겨레**. <http://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/944360.html>에서 2020. 10. 31. 인출.
- 이창원, 최서리, 오경석, 박우, 정정훈, 정기선 ... 윤가연. (2015). **건설업 종사 외국인 근로자 인권상황 실태조사**. 서울: 국가인권위원회.
- 이철승, 정준호, 전병유. (2020). 세대·계급·위계 II: 기업 내 베이비 부머 / 386 세대의 높은 점유율은 비정규직 확대, 청년 고용 축소를 초래하는가?. **한국사회학**, 54(2), 1-58.
- 이현주, 김근혜, 송지원, 신정완, 주은선, 최연혁 ... Jonas. (2018). **스웨덴의 사회보장제도: 주요국의 사회보장제도 5**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 이호근. (2020). 노동세계의 디지털화와 노동사회법적인 국내외 대응방안. **디지털 시대의 고용안전망 - 플랫폼 노동 확산에 대한 대응을 중심으로**(pp.61-142). 세종: 한국노동연구원.
- 이호근, 김재원. (2009). **덴마크 일자리 창출방안에 관한 연구 - ‘고용안정성(Employment Security)’ 모델의 역사적·제도적 발전과정 분석을 중심으로**. 서울: 한국노동연구원.
- 임용빈. (2019). 고령층(60세 이상) 노동시장의 특징과 경제활동의 변화. **노동리뷰**, 74-90.
- 장근호. (2019. 9. 3.). 노동시장 이중구조, 왜 문제가 되나요. **동아일보**. <https://www.donga.com/news/Economy/article/all/20190903/97239742/1>에서 2020. 11. 23. 인출.
- 장지연, 박제성. (2018). 프랑스의 실업 보험 개혁: 자영자를 포함하여 전체 취업

- 자로 확대. **국제노동브리프**, 16(10), 50-79.
- 장지연, 이호근, 조임영, 박은정, 김근주, Enzo Weber. (2020). **디지털 시대의 고용안전망: 플랫폼 노동 확산에 대한 대응을 중심으로**. 세종: 한국노동연구원.
- 장지연, 홍민기. (2020). 전 국민 고용안전망을 위한 취업자 고용보험. **월간노동리뷰**, 183, 72-84.
- 장지연. (2017). 고용형태 다양화와 노동시장 불평등. **고용·노동브리프**, 69(2017-02), 1-8.
- 저출산고령사회위원회. (2006). **사회보험 발전전략 및 사회보험 통합기획단**.
- 전병유. (2013). 한국사회에서의 소득불평등 심화와 동인에 관한 연구. **민주사회와 정책연구**, 23, 15-40.
- 전병유. (2020). 모든 실직자를 위한 보편적 안전망 구축 쟁점과 과제. **혁신적 포용국가 실현방안: (총론) 역량-고용-소득의 선순환체계를 향하여**(pp.233-257). 세종: 경제인문사회연구회, 한국보건사회연구원.
- 전병유, 장지연, 홍민기, 윤자영, 조준모, 신동균, 이형오. (2008). **고령자 고용정책의 고용효과 분석**. 세종: 한국노동연구원.
- 전용일, 고선윤, 이민영, 손동희, 강규애, 정해철 ... 서효진. (2017). **재외동포의 장기적 활용 및 통합제도 방안연구**. 서울: 법무부, (사)한국고용복지지원금연구원.
- 정문종, 최미희, 심혜정, 김혜리, 신영임, 강민지, 박지원. (2018). **조세정책의 소득재분배 효과분석**. 서울: 국회예산정책처.
- 정문종, 최미희, 윤성민, 한석현, 이진우, 김태규 ... 이은영. (2019). **2019~2028년 8대 사회보험 재정전망**. 서울: 국회예산정책처.
- 정연택, 김근홍, 김상철, 김상호, 김원섭, 김진수 ... 이진숙. (2018). **독일의 사회보장제도: 주요국 사회보장제도 2**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 정창률, 권혁창. (2016). 영국, 독일, 스웨덴의 연금제도는 수렴하고 있는가?: 급여 적절성과 재정적 지속가능성을 중심으로. **한국사회정책**, 23(2), 1-24.
- 정해식, 김태완, 김현경, 정은희, 오욱찬, 이원진 ... 우선희. (2020). **소득불평등 심화의 원인과 정책적 대응 효과연구3: 자산불평등을 중심으로**. 세종: 경제·인문사회연구회, 한국보건사회연구원.

- 정해식, 주은선. (2015). 국민연금과 세대간 계약의 재구성. **용융통계연구**, 28 (4), 807-826.
- 정홍준, 장희은. (2018). **특수형태근로(특수고용) 종사자의 규모추정을 위한 기초연구**. 세종: 한국노동연구원.
- 조남준. (2019. 10. 1.). 특수형태근로종사자 산재보험 가입률 13.7%, 실효성 저조. **에너지데일리**. <http://www.energydaily.co.kr/news/articleView.html?idxno=102514>에서 2020. 10. 8. 인출.
- 조성혜. (2017). 독일의 유사근로자에 대한 산업안전보호와 디지털플랫폼 노동-서비스업 종사자의 보호를 중심으로. **노동법포럼**, (22), 165-206.
- 주은선. (2004). 1990년대 스웨덴의 공적연금 개혁의 의미-연기금의 금융자본화와 스웨덴 복지국가의 변화. **스칸디나비아 연구**, 5, 239-272.
- 주은선. (2018). 공적연금제도. **스웨덴의 사회보장제도: 주요국의 사회보장제도 5**(pp.155-207). 세종: 한국보건사회연구원.
- 지은정. (2012). OECD 15개국 청년고용과 중고령자 고용의 대체관계. **한국사회복지학**, 64(4), 233-259.
- 진재성. (2020. 10. 12). 오세훈 “근로이익 높이는 안심소득, 기본소득보다 우월”. **이로운넷**. <https://www.eroun.net/news/articleView.html?idxno=20561>에서 2020. 10. 15. 인출.
- 채석진. (2016). 테크놀로지, 노동, 그리고 삶의 취약성. **한국언론정보학보**, 79, 226-259.
- 최동수. (2019. 9. 9.). 외국인 노동자에게 안전교육 맡기는 건설현장. **머니투데이**. <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2019082612575544413>에서 2020. 09. 09. 인출.
- 최복천, 고제이, 김보영, 남찬섭, 박준, 성시린 ... 한동운. (2018). **영국의 사회보장제도: 주요국의 사회보장제도 6**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 최영준. (2018). 영국의 공적연금제도. **영국의 사회보장제도: 주요국의 사회보장제도 6**(pp.219-246). 세종: 한국보건사회연구원.
- 최현수. (2020). 진짜 뉴딜은, ‘소득 중심의 전 국민 사회보험’ 실현을 위한 ‘월 단위 실시간 소득·매출 파악시스템’ 구축을 통한 국세청 사회적 징수 통

합'이다. **월간 복지동향**, (264), 33-40.

최현수. (2020. 9. 8.). 전 국민 고용보험을 넘어 전 국민 사회보험으로. **시사 IN**,
<https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=42753>에서
2020. 10. 02. 인출.

토마스 쿤. (1992). **과학혁명의 구조**(김명자 역). 서울: 동아출판사.

통계청. (2012. 6. 22.). 국제노동기구(ILO), 1시간 이상 일한사람 '취업자' 정의. **대한민국 정책브리핑**. <https://www.korea.kr/news/actuallyView.do?newsId=148735035>에서 2020. 08. 04. 인출.

통계청. (2019). **이민자체류실태 및 고용조사 통계정보보고서**. <https://www.gov.kr/portal/gvrnPublish/view/H2006000000670331?policyType=G00303&srchTxt=>에서 2020. 06. 25. 인출.

통계청. (2020). **2020 통계용어**.

통계청 고용통계과. (2020. 7. 28.). 2020년 5월 경제활동인구조사 고령층 부가조사 결과. **통계청 보도자료**.

통계청 고용통계과. (2020. 10. 27.). 2020년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과. **통계청 보도자료**.

통계청 e나라지표. (2020a). **경제활동인구조사**. https://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=1495에서 2020. 11. 10. 인출.

통계청 e나라지표. (2020b). **체류외국인 현황(2008-2020)**. http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=2756에서 2020. 11. 13. 인출.

통계청 KOSIS. (2018). **경제활동인구조사 근로형태별 부가조사(2018년 8월)** [데이터파일].

통계청 KOSIS. (2019a). **경제활동인구조사 근로형태별 부가조사(2019년 8월)** [데이터파일].

통계청 KOSIS. (2019b). **경제활동인구조사 고령층 부가조사(2005년 5월~2019년 5월)**[데이터파일].

- 통계청 KOSIS. (2020). **경제활동인구조사, 근로형태별 부가조사(2013년 3월~2020년 8월)[데이터파일]**.
- 통계청 MDIS. (2019a). **고용형태별 근로실태조사(2019년 6월)[데이터파일]**.
- 통계청 MDIS. (2019b). **이민자체류실태 및 고용조사[데이터파일]**.
- 통계청 MDIS. (2020a). **가계금융복지조사(2017년~2019년)[데이터파일]**. RAS 활용.
- 통계청 MDIS. (2020b). **경제활동인구조사 근로형태별 부가조사(2020년 8월)[데이터파일]**.
- 필리프 판 파레이스, 야니크 판테르보흐트. (2018). **21세기 기본소득**(홍기빈 옮김). 서울: 흐름출판.
- 하승수. (2015). **녹색당의 기본소득 정책(안) -함께 살자, 기본소득!!-**.
- 한국보건사회연구원. (2020a). **고용형태 다변화 양상과 주관적 삶의 인식조사(원자료)**.
- 한국보건사회연구원. (2020b). **가계동향 분기소득 분석. 내부자료**.
- 한국보건사회연구원. (2020c). **청년층 생활실태 및 복지욕구조사(원자료)**.
- 한국보건사회연구원. (2020d). **한국복지패널조사 1~13차(원자료)**.
- 홍경준. (2020. 8. 3.). 기본소득제를 비판하는 세 가지 이유. **프레스시안**. <https://www.pressian.com/pages/articles/2020072710303142973>에서 2020. 10. 04. 인출.
- 홍백의, 김혜연. (2010). 중,고령자의 고용형태별 퇴직과정 유형과 그 결정요인에 관한 연구. **한국사회정책**, 17(1), 291-319.
- Acemoglu, D., & Resrepo, P. (2015). *The Race Between Man and Machine: Implications of Technology for Growth, Factor Shares and Employment*. Unpublished, December 2015.
- Anderson, B., Ruhs, M., Rogaly, B., & Spencer, S. (2006). Fair Enough?. *Central and East European migrants in low-wage employment in the UK*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Anttonen, A., & Sipilä, J. (2008). *Universalism: and idea and principle in social policy*. Unpublished document. http://www.nova.no/asset/3723/1/3723_1.pdf.

- Arntz, M., Gregory, T., & Zierahn, U. (2016). The risk of automation for jobs in OECD countries : A Comparative Analysis. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers No.189*.
- Baey, G., & Yeoh, B. S. (2018). “The lottery of my life”: Migration trajectories and the production of precarity among Bangladeshi migrant workers in Singapore's construction industry. *Asian and Pacific Migration Journal*, 27(3), 249-272.
- Banki, S. (2013). Precarity of place: A complement to the growing precariat literature. *Global Discourse*, 3(3-4), 450-463.
- Barnes, T. (2020). Pathways to precarity: Work, financial insecurity and wage dependency among Australia’s retrenched auto workers. *Journal of Sociology*, 1-21.
- Bastia, T. (2011). Should I stay or should I go? Return migration in times of crises. *Journal of international development*, 23(4), 583-595.
- Becker, U., Hohnerlein, E. M., He, L., Seemann, A., & Wilman, N. (2020). Protecting Livelihoods in the COVID-19 Crisis: Legal Comparison of Measures to Maintain Employment, the Economy and Social Protection. *Max Planck Institute for Social Law and Social Policy*, Working Papers Law, 7,
- Berg, J., Furrer, M., Harmon, E., Rani, U., & Silberman, M. S. (2018). Digital labour platforms and the future of work. *Towards Decent Work in the Online World. Rapport de l’OIT*.
- Berntsen, L. (2016). Reworking labour practices: on the agency of unorganized mobile migrant construction workers. *Work, employment and society*, 30(3), 472-488.
- Bonnefon, J. F., Shariff, A., & Rahwan, I. (2016). The social dilemma of autonomous vehicles. *Science*, 352(6293), 1573-1576.

- Boston Consulting Group. (2015). *Back to the Future: The Road to Autonomous Driving*. <http://de.slideshare.net/TheBostonConsultingGroup/the-road-to-autonomous-driving>.
- Castel, R. (2007). Au-delà du salariat ou en deçà de l'emploi? "l'institutionnalisation du précarat. in Serge Paugam (ed.) (2007). *Repenser la solidarité : L'apport des sciences sociales*, Paris. PUF. 416-433.
- Castel, R. (2009). *La montée des incertitudes*, Editions du Seuil.
- Daugareilh, I., Degryse, C., & Pochet, P. (2019). *The platform economy and social law: Key issues in comparative perspective*. ETUI Research Paper-Working Paper.
- Garcés-Mascareñas, B. (2010). Legal production of illegality in a comparative perspective. The cases of Malaysia and Spain. *Asia Europe Journal*, 8(1), 77-89.
- Gentilini, U., Grosh, M., Rigolini, J., & Yemtsov, R. (Eds.). (2019). *Exploring universal basic income: A guide to navigating concepts, evidence, and practices*. The World Bank.
- Huws, U., & Joyce, S. (2016). *Crowd working survey: Size of the UK's 'Gig Economy' revealed for the first time*. University of Hertfordshire. Retrieved from <http://www.feps-europe.eu/assets/c8ec0d51-523c-457f-b055-33ec0b6e4331/crowd-working-survey-germanypdf.pdf> 2020. 05. 10.
- Jessoula, M., Pavolini, E., & Strati, F. (2017). Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts-Italy. *ESPN Thematic Report*.
- Kwak, Y. (2019). Pushing away from their own nation? South Korean women married to migrant husbands from developing countries. *Ethnic and Racial Studies*, 42(7), 1186-1203.

- Lain, D., Airey, L., Loretto, W., & Vickerstaff, S. (2019). Understanding older worker precarity: the intersecting domains of jobs, households and the welfare state. *Ageing & Society*, 39(10), 2219-2241.
- Lewis, H., Dwyer, P., Hodgkinson, S., & Waite, L. (2015). Hyper-precarious lives: Migrants, work and forced labour in the Global North. *Progress in Human Geography*, 39(5), 580-600.
- McKay, S., Markova, E., Paraskevopoulou, A., & Wright, T. (2009). The relationship between migration status and employment outcomes. *London: Undocumented Worker Transitions*. Retrieved from <http://www.undocumentedmigrants.eu/> 2020. 07. 22.
- Millar, K. M. (2017). Toward a critical politics of precarity. *Sociology Compass*, 11(6), e12483.
- Munck, R. (2013). The Precariat: a view from the South. *Third World Quarterly*, 34(5), 747-762.
- OECD. (2019). *Pension at a glance 2019: OECD and G20 Indicators*. Retrieved from <https://doi.org/10.1787/888934041307> 2020. 11. 02.
- OECD. (2020a). *Poverty rate*. Retrieved from <https://data.oecd.org/chart/6euZ> 2020. 10. 15.
- OECD. (2020b). *Taxing Wages 2018-2019 - Special feature : How tax systems influence choice of employment form*.
- Porta, D., Hänninen, S., Siisiäinen, M., & Silvasti, T. (2015). *The Precarization Effect*. In D. Porta (Eds.), *The New Social Division: Making and Unmaking Precariousness*(pp. 1-24). Palgrave Macmillan.
- Pratt, G. A. (2015). "Is a Cambrian Explosion Coming for Robotics?". *The Journal of Economic Perspectives*, 29(3), 51-60. American Economic Association, <http://www.jstor.org/stable/43550120?>

- seq=1#page_scan_tab_contents.
- Schierup, C. U., & Jørgensen, M. B. (2016). An introduction to the special issue. Politics of precarity: Migrant conditions, struggles and experiences. *Critical Sociology*, 42(7-8), 947-958.
- Schmid, G. (1998). *Transitional labour markets: a new European employment strategy*.
- Siegmann, K. A., & Schiphorst, F. (2016). Understanding the globalizing precariat: From informal sector to precarious work. *Progress in Development Studies*, 16(2), 111-123.
- Standing, G. (2017). *Basic income: a guide for the open-minded (Vol. 14)*. Yale University Press.
- Stiglitz, J. E. (2015). *The Welfare State in the Twenty-First Century*. Revised version of a paper presented at a conference on November 8 and 9, 2015 at Columbia University on “The Welfare State and the Fight against Inequality”.
- Strauss, K., & McGrath, S. (2017). Temporary migration, precarious employment and unfree labour relations: Exploring the ‘continuum of exploitation’ in Canada’s Temporary Foreign Worker Program. *Geoforum*, 78, 199-208.
- Valentine, R. (2010). Hope Costs Nothing: The Lives of Undocumented Migrants in the UK. *London: Migrants Resource Centre and Barrow Cadbury Trust*.
- Van Parijs, P. (2004). Basic income: a simple and powerful idea for the twenty-first century. *Politics & Society*, 32(1), 7-39.
- Vonk, G., & Jansen, A. (2017). Social protection of marginal part-time, self-employment and secondary jobs in the Netherlands. *WSI study*, 9.
- Zou, M. (2015). The Legal Construction of Hyper-Dependence and Hyper-Precarity in Migrant Work Relations. *International Journal*

of Comparative Labour Law and Industrial Relations, 31, 141-159.

Merklen, D., & Paugam, S. (2008). Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales. *Archives Européennes de Sociologie*, 49(3), 526.

Paugam, S. (1993). *La société française et ses pauvres. L'expérience du revenu minimum d'insertion*, P.U.F.

Paugam, S. (2000). *Le salarié de la précarité. Les nouvelles formes de l'intégration professionnelle*, P.U.F.

Paugam, S. (2005). *Les formes élémentaires de la pauvreté. Paris: Presses universitaires de France.*

Rameaux, Ch. (2006). *Emploi : éloge de la stabilité : L'Etat social contre la flexisécurité*. Paris. Mille et Une nuits-Fayard.

Théry, Irène (2006). Transformations de la famille et solidarités familiales : questions sur un concept. in Serge Paugam (ed.) (2007). *Repenser la solidarité : L'apport des sciences sociales, Paris*. PUF. 149-167.

SGB(독일 사회법). Retrieved from http://www.gesetze-im-internet.de/Teilliste_S.html 2020. 10. 15.



[부록 1] 고용형태 다변화 양상과 주관적 삶의 인식 조사표

SQ1. 귀하의 성별은 무엇입니까?

1. 남자

2. 여자

SQ2. 귀하의 출생년도는 몇 년도 입니까? ()년

※1951년~2001년까지 입력 가능

※연령코드

- 1) 1986년~2001년(만19~34세, 청년층)
- 2) 1976년~1985년(만35~44세, 근로연령층 일반1)
- 3) 1966년~1975년(만45~54세, 근로연령층 일반2)
- 4) 1951년~1965년(만55~69세, 고령층)

[I] < 경제활동상태에 대한 질문입니다 >

Q1. 귀하는 지난주에 수입을 목적으로 1시간 이상 일하였습니까?

1. 네 Q3으로 2. 아니오

Q2. 지난주에 일을 하지는 않았지만 직장(일)을 가지고 있었습니까?

1. 네 👉 Q3으로 2. 아니오 👉 Q8로

[Ⅱ] < (취업자) 현재 일자리에 대한 질문입니다 >

Q3. 현재 주로 하는 일(직장)에서의 지위는 무엇입니까?

1. 상용근로자	정규직 ⇨ Q4-1, Q4-2응답 후, Q5로	임금근로자	취업자
2. 임시근로자	비정규직 ⇨ Q4로		
3. 일용근로자		비임금근로자	
4. 고용주			
5. 자영업자	⇨ Q4-1, Q4-2응답 후, Q6으로		
6. 무급가족종사자			

* 주로 하는 일(직장)이란, "수입이 있으면서" & "고용의 지속성이 담보되거나, 하루 중 몇 시간을 고정적으로 일(직장)에 투입해야 하는" 일을 말함

☞ 조사업체 참조사항 : 위의 Q3은 취업상태에 따른 표본할당을 위한 분류표

※웹조사 구성시, 1.상용근로자~6.무급가족종사자 응답 보기와, '주로 하는 일(직장)에 대한 설명만 노출

Q4. 현재 주로 하는 일(직장)에서의 고용형태는 무엇입니까?

1. 기간제 근로자
2. 한시직 근로자 (계약기간이 정해져 있지 않음)
3. 시간제 근로자 (1주 36시간미만 근로)
4. 비전형 근로자 (파견)
5. 비전형 근로자 (용역)
6. 비전형 근로자 (특수형태근로)
7. 비전형 근로자 (일일근로)
8. 비전형 근로자 (가정내 근로)

Q4-1. 귀하는 현재 주된 일자리에서 주당 평균 몇 시간 일하십니까? (잔업 등 총 근로시간)

주당 평균 ()시간 근로

Q4-2. 귀하는 현재 주된 일자리 외에 다른 일을 하고 계십니까?

1. 다른 일자리를 갖고 있다 2. 다른 일자리가 없다

394 고용형태 다변화에 따른 사회보장 패러다임 재편방안 연구

Q5. (임금근로자) 현재 주된 일자리에 대해 어떻게 생각하십니까? ☞ Q7로

항목	매우 그렇다 ----- 보통이다 ----- 전혀 아니다								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Q5-1) 현 직장은 귀하가 원하면 계속 일할 수 있습니까									
Q5-2) 현 직장에서 승진이나 임금상승의 기회가 있습니까									
Q5-3) 업무 과정에서 발생한 재해(산재)에 대해 보호받을 수 있습니까									
Q5-4) 현 직장에서 기술 습득이나 교육/훈련의 기회가 보장되어 있습니까									
Q5-5) 현 직장에서 실직하는 경우, 실업급여를 받을 수 있습니까									
Q5-6) 노동조합 또는 단체를 통해 집단적인 의사표현을 할 수 있습니까									

Q6. (비임금근로자) 현재 주로 하는 사업/일에 대해 어떻게 평가하십니까?

항목	매우 그렇다 ----- 보통이다 ----- 전혀 아니다								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Q6-1) (코로나19 확산 이전) 사업/일은 안정적이었습니까									
Q6-2) 하고 계신 사업/일의 발전전망은 밝다고 생각하십니까									
Q6-3) 일을 하다 발생하는 부상, 질환 등에 대비하기 위한 대책을 가지고 있습니까(ex. 민간 상해보험 등)									
Q6-4) 하고 계신 사업/일을 위한 기술 습득이나 교육/훈련의 기회를 가지고 있습니까									
Q6-5) 폐업시 생계를 위한 대책이 있습니까(ex. 노란우산공제회 등)									
Q6-6) 협회 등을 통해 집단적인 의사표현을 할 수 있습니까									

Q7. 만일 현재의 직장/사업/일을 중단한다면, 몇 개월이나 부채 없이 생활이 가능하다고 생각하십니까?

☞ Q11로

1. 당장 생활이 힘들다
2. ()개월 가장 부채 없이 생활이 가능할 것이다
3. 큰 어려움이 없을 것이다

[Ⅲ] < (미취업자) 현재의 구직활동 등에 대한 질문입니다 >

Q8. 지난주에 직장/일을 원하었습니까?

1. 원하였음
2. 원하지 않았음

Q8-1. 지난주에 직장/일이 주어졌다면 일을 할 수 있었습니까?

1. 할 수 있었음
2. 할 수 없었음

Q8-2. 지난 4주내에 직장/일을 구해보았습니까? (4주 이내 취업예정자는 구해보았음에 해당)

1. 구해 보았음 ☞ Q9로
2. 구해 보지 않았음 ☞ Q10으로

* Q8, Q8-1, Q8-2 문항 모두에 1로 답한 사람은 실업자이며, 나머지는 비경제활동인구로 구분. 실망실업자는 1-1-2로 응답한 사람

Q9. 앞으로 (재)취업까지 몇 개월이나 걸릴 것으로 예상하십니까?

1. ()개월 가량 소요될 것이다 2. (재)취업이 힘들 것이다

10. 현재 본인과 가족의 생활에 필요한 소득을 어떻게 조달하고 계십니까? Q11로

1. 함께 거주하는 다른 가구원의 소득으로
2. 실업급여/국민연금, 복지급여 등 공적이전 소득으로
3. 따로 거주하는 가족의 재정적 지원으로
4. 기존 저축을 활용 (예금/적금해지 등)
5. 부채를 얻어서 생활
6. 기타()

[IV] < 공통문항 >

Q11. 2020년 초 코로나19의 확산으로 다음과 같은 경험을 한 적이 있습니까? 본인에게 큰 영향을 미친 경험순으로 응답해주세요. 1순위() 2순위()

1. 실직을 경험한 적이 있다
2. 폐업을 경험한 적이 있다
3. 소득(임금) 감소를 경험한 적이 있다
4. 근로시간 감소를 경험한 적이 있다
5. 코로나19 이전과 비교하여, 큰 변화를 경험하지 않았다
6. 해당사항이 없다

Q11-1. 현재 코로나19의 확산으로 실직이나 폐업 등 고용불안 또는 사업불안을 경험하고 계십니까?

1. 매우 크게 경험하고 있다
2. 다소 경험하고 있다
3. 보통이다
4. 경험하지 못하고 있다
5. 전혀 경험하지 못하고 있다

Q12. 귀하께서는 현재 아래 사회보험에 가입되어 있습니까?

Q12-1) 건강보험	1. 가입(직장)-피부양자포함	2. 가입(지역)	3. 가입(임사)	4. 미가입
Q12-2) 국민연금	1. 가입(직장)	2. 가입(지역)	3. 가입(임사)	4. 미가입
Q12-3) 고용보험	1. 가입(직장)	2. 가입(임의)	3. 미가입	

[V] < 인구사회학적 문항 - 개인 및 가구 관련 특성 >

DQ1. 귀하의 학력에 대한 질문입니다

DQ1-1. 교육수준 ()
1. 중학교 이하
2. 고등학교
3. 전문대학
4. 대학교(4년제)
5. 대학원 이상
DQ1-2. 졸업여부 ()
1. 졸업
2. 휴학/수료
3. 재학

DQ2. 귀하의 혼인상태는 어떠합니까? 현재의 혼인상태 기준으로 응답해 주십시오.

1. 유배우(법적 혼인)
4. 이혼
2. 유배우(사실혼)
5. 미혼
3. 사별

[1이상 숫자만 입력 가능]

DQ3. 귀하 가구의 가구원 수는 귀하를 포함하여 총 몇 명입니까? 여기서 가구원은 주거와 생계를 함께하는 사람을 의미합니다.

() 명

DQ4. 귀하는 가구주이십니까? 가구주는 가구의 생계를 책임지는 주소득자를 의미합니다

1. 그렇다(가구주)
2. 그렇지 않다

<소득 및 지출>

DQ5 귀하 본인의 월 평균 소득에 대한 질문입니다

항목	금액
DQ5-1) 귀하 본인의 근로소득과 사업소득의 합산	() 만원
DQ5-2) 기타 개인소득 (* 임대소득, 금융소득, 개인연금 등)	() 만원

DQ6. 귀하 가구의 월평균 소득에 대한 질문입니다

항목	금액
[DQ5-1)+2) 금액보다 같거나 큰 수만 입력 가능]	
DQ6-1) 귀하 가구의 월평균 총소득	() 만원
[DQ6-1) 금액보다 같거나 작은 수만 입력 가능]	
DQ6-2) 귀하 가구의 월평균 총소득 중 공적 이전소득 (* 국민연금, 기초연금, 아동수당 등 정부지원금)	() 만원

398 고용형태 다변화에 따른 사회보장 패러다임 재편방안 연구

DQ7. 귀하의 현재 주거점유형태는 무엇입니까?

1. 자가

2. 전세(반전세 포함)

3. 보증부월세
4. 월세(사글세)

5. 기타(무상주택, 사원주택 등)

DQ8. 귀하의 금융채무 불이행 경험과 관련된 다음 질문에 응답해 주세요.

DQ8-1) 귀하는 과거 채무불이행자(신용불량자)로 등록된 적이 있습니까?	1. 네	2. 아니오
DQ8-2) 귀하는 현재 채무불이행자(신용불량자) 상태입니까?	1. 네	2. 아니오

DQ9. 현재 귀하는 아래 계층 중 어디에 속한다고 생각하십니까? 소득, 재산 등을 종합적으로 고려하여 응답해 주십시오.

1. 상층
2. 중층
3. 하층

- 장시간 응답해 주셔서 감사합니다. -

간행물 회원제 안내

회원제에 대한 특전

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

회원 종류

전체 간행물 회원

120,000원

보건 분야 간행물 회원

75,000원

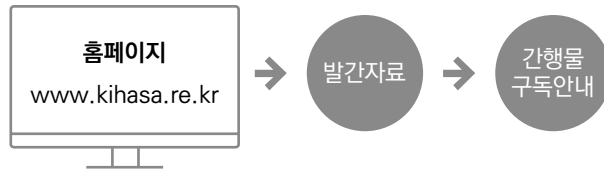
사회 분야 간행물 회원

75,000원

정기 간행물 회원

35,000원

가입방법



문의처

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

KIHASA 도서 판매처

- 한국경제서적(총판) 02-737-7498
- 영풍문고(종로점) 02-399-5600
- Yes24 <http://www.yes24.com>
- 교보문고(광화문점) 1544-1900
- 알라딘 <http://www.aladdin.co.kr>