

우리나라 소득분배 진단과 사회보장 재구조화 방안

김태완

이주미·정은희·최옥금·최유석·송치호·박은정·김보미

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

【연구책임자】

김태완 한국보건사회연구원 선임연구위원

【공동연구진】

이주미 한국보건사회연구원 전문연구위원

정은희 한국보건사회연구원 부연구위원

최옥금 국민연금연구원 연구위원

최유석 한림대학교 사회복지학과 교수

송치호 미국 워싱턴대학교 박사

박은정 육아정책연구소 부연구위원

김보미 전남복지재단 연구원

연구보고서 2020-21

우리나라 소득분배 진단과 사회보장 재구조화 방안

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

홈 페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등 록 1994년 7월 1일(제8-142호)

인 쇄 처 (주)에이치에이엔컴퍼니

발|간|사

2020년은 코로나-19가 우리 사회에 크게 영향을 준 한 해로 기억될 것이다. 코로나-19는 사회·경제적으로 전에 없던 충격을 주고 있다. 사회적 거리 두기, 주요 국가들의 봉쇄정책으로 경제적 어려움이 가중되고 있으며, 수출중심 국가인 우리나라로서는 수출 감소는 국내 경기를 악화시키고 결과적으로 노동자들의 삶을 피폐하게 만들고 있다. 노동자들의 어려운 삶은 노동자에만 그치지 않고 자영업자들에게도 영향을 주기 때문에 국가가 전반적인 위기를 경험하고 있는 것이다.

정부는 2018년 소득분배 위기, 2020년 코로나-19 위기를 극복하기 위해 한국판 뉴딜정책을 발표하고, 사회정책강화를 위해 전국민고용보험, 기초생활보장제도 중 생계급여 부양의무자 기준 폐지, 새로운 국민취업지원제도, 상병수당제도 등을 도입하거나 도입할 예정할 예정이다. 이런 제도들이 한국의 사회보장 기반을 확대하는데 크게 이바지할 것으로 기대된다. 하지만 제도를 확대할 때는 이런 제도들이 사회보장 사각지대의 문제를 어느 정도 해결할 것인가, 제도 도입에 따른 정합성에 문제는 없는지 살펴볼 필요가 있다. 이번 연구에서는 변화하는 사회정책 속에서 기존 및 새로운 제도들의 사각지대 축소와 제도 간 중복문제를 잘 해결할 수 있는지 살펴보고자 한다. 연구 과정 동안 포럼 등을 통해 관련 분야 전문가들과 많은 토론을 가졌는 바, 연구진은 이 과정에서 도움을 주신 전문가들에게 감사를 드리는 바이다.

이번 연구는 우리 연구원의 김태완 선임연구위원의 책임 아래 정은희 부연구위원, 이주미 전문연구원, 김보미 연구원이 참여하였다. 외부에서는 최옥금 국민연금연구원 박사, 최유석 한림대학교 교수, 박은정 육아정

책연구소 박사, 송치호 미국 워싱턴 대학교 박사가 함께 참여하였다.

연구진은 이번 연구가 한국 사회보장제도, 특히 소득과 고용보장 관련 연구라는 점에서 사회복지, 빈곤, 공공부조 연구 등에 관심이 있는 교수, 전문가 및 관련 분야 학생들에게 조금이나마 도움이 되기를 바란다.

마지막으로, 이 연구결과는 연구원의 공식적인 견해가 아니라 연구진의 개별적 연구활동의 결과임을 밝힌다.

2020년 12월

한국보건사회연구원 원장

조 흥 식



목 차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



Abstract	1
요약	3
제1장 서론	7
제1절 연구의 필요성 및 목적	9
제2절 연구 내용 및 방법	15
제3절 기대효과 및 한계	18
제2장 이론적 논의 및 해외사례	19
제1절 복지국가 성과와 재편	21
제2절 해외사례	45
제3장 사회보장제도 현황과 분배 변화	97
제1절 사회보장제도 현황과 문제	99
제2절 한국의 분배 변화	136
제4장 한국의 사회보장제도 진단	151
제1절 현행 사회보장제도 모습과 한계	153
제2절 사회보장 사각지대 진단	156
제3절 제도 간 정합성 평가	173
제5장 사회보장 재구조화 방안	215
제1절 생애주기별 사회보장제도 재구조화 방안	218



제2절 자원마련 방안	234
-------------------	-----

제6장 결론	239
--------------	-----

참고문헌	245
------------	-----

표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈표 2-1-1〉 주요 사회보험 프로그램의 적용률과 관대성(경제활동인구 중 가입자 비율, 1975년과 2000년)	23
〈표 2-1-2〉 사회보장제도의 보장수준, 2000~2010	24
〈표 2-1-3〉 빈곤(균등화중위소득 50% 기준) 감소 정도(자녀가 있는 가족, 1990년대 중반)	26
〈표 2-1-4〉 지니계수로 본 복지국가의 불평등 추이(세후/이전·후): 1970년대 중반~2000년대 중반	28
〈표 2-2-1〉 생계비 보장 기준(2020년 1월 1일 기준)	56
〈표 2-2-2〉 독일 근로상태별 기초보장 수급자 추이(2007~2011)	62
〈표 2-2-3〉 네덜란드 사회보장제도의 연혁: 주요 영역, 법률, 시행연도	77
〈표 2-2-4〉 네덜란드 공적연금제도의 주요 내용	79
〈표 2-2-5〉 네덜란드 실업보험 제도 개혁의 주요 내용: 2000년대(2002~2009)	82
〈표 2-2-6〉 산업재해 및 일반재해 보장을 위한 네덜란드 사회보장제도	84
〈표 2-2-7〉 네덜란드의 주요 연립정부 및 복지개혁: 1982~2006	87
〈표 2-2-8〉 네덜란드와 OECD 15개국의 사회경제적 지표 비교: 1990~2003	93
〈표 2-2-9〉 네덜란드와 OECD 15개국의 고용보장법률의 엄격성 지수 비교: 1980년대 후반, 1990년대 후반, 그리고 2003년	94
〈표 3-1-1〉 기초생활보장수급자 규모 연도별 추이(1999~2019)	101
〈표 3-1-2〉 기초생활보장 가구유형별 추이(2001~2019)	102
〈표 3-1-3〉 소득인정액 기준 비수급빈곤층 변화	104
〈표 3-1-4〉 기초생활보장제도 부양의무자 기준 단계적 폐지 계획	104
〈표 3-1-5〉 OECD 주요 국가의 노인빈곤율 현황	108
〈표 3-1-6〉 OECD 국가의 노인빈곤과 노인소득의 상대적 수준	108
〈표 3-1-7〉 국민연금 가입자 구성	110
〈표 3-1-8〉 2020년 기초연금 소득인정액 산출과정	113
〈표 3-1-9〉 기초연금액 산정절차	114
〈표 3-1-10〉 기초·국민연금 동시 수급자 비중	117

〈표 3-1-11〉 노령연금 수급자 수급 금액	117
〈표 3-1-12〉 국민연금 급여 수준별 연금수급자 수	118
〈표 3-1-13〉 기초연금 전액·감액수급자 현황	119
〈표 3-1-14〉 기초·국민연금 동시 수급자의 국민연금 급여 평균액 등	120
〈표 3-1-15〉 총 인구, 15~64세 인구 및 65세 이상 인구 전망	121
〈표 3-1-16〉 인구 대비 수급자 수 비율(65세 이상)	122
〈표 3-1-17〉 기초연금 대상자 중 노령연금 수급자 수(65세 이상)	122
〈표 3-1-18〉 고용보험 연도별 적용변화	126
〈표 3-1-19〉 사업장 규모별 고용보험 피보험자 비중 추이	126
〈표 3-1-20〉 GDP 대비 적극적 노동시장 예산 국제비교	131
〈표 3-1-21〉 재정지원일자리 사업 중 직접일자리 사업 예산 규모	132
〈표 3-1-22〉 국민취업지원제도 개요	134
〈표 3-2-1〉 연도별 소득종류별 노인빈곤율(중위 30% 기준, 가계동향조사 기준)	139
〈표 3-2-2〉 가계금융복지조사 기준 1인 가구 상대빈곤율	142
〈표 3-2-3〉 자산 유형별 가구당 보유액, 구성비(2019년 기준)	149
〈표 3-2-4〉 우리나라의 국민순자산/국민순소득 배율	150
〈표 4-2-1〉 소득보장제도 비수급층 규모	157
〈표 4-2-2〉 소득보장제도 비수급층 연령별 규모 및 비율	159
〈표 4-2-3〉 소득보장제도 비수급층 연령별 종사상 지위	164
〈표 4-2-4〉 소득보장제도 비수급층 연령별 평균재산 및 평균부채	165
〈표 4-2-5〉 소득보장제도 비수급층 규모(2018년 기준)	167
〈표 4-2-6〉 소득보장제도 비수급층 특성: 연령 및 학력수준	170
〈표 4-2-7〉 소득보장제도 비수급층 특성: 사회보험 가입 여부(연령 18~64세 기준)	170
〈표 4-3-1〉 전인구대비 생애주기별 기초생활보장 수급자 추이(2010~2019)	199
〈표 4-3-2〉 기초생활보장 수급 근로능력자 구성	206
〈표 4-3-3〉 자활사업 참여자 변화	208
〈표 4-3-4〉 취업성공패키지 참여자 변화	209



〈표 4-3-5〉 국민취업우선지원제도 지원대상	211
〈표 4-3-6〉 자활사업 참여 대상자 선정 기준	212
〈표 5-2-1〉 사회보장제도 재구조화 방향 제언	220
〈표 5-2-2〉 코로나 19 이후 지역가입자 납부예외율 및 장기체납비율 추이	225
〈표 5-2-3〉 공무원 및 군인연금 정부재정지원 현황	227
〈표 5-2-4〉 근로연령층 기준 근로유무 규모	228
〈표 5-2-5〉 국민부담률 및 조세부담률	235

그림 차례

[그림 1-1-1] 1990년 이후 한국의 빈곤율 및 지니계수 변화(처분가능소득 기준)	9
[그림 1-1-2] 소득불평등 및 양극화 확대 주요 원인	10
[그림 1-1-3] 정규직과 비정규직 간 임금 격차	11
[그림 1-1-4] 2017년 대비 2018년 경상소득 변화	12
[그림 2-1-1] 1960년대부터 2000년대까지 전 세계 주요국 상위 1% 소득자의 몫과 세율 변화	38
[그림 2-2-1] 독일 실업자 수 추이	58
[그림 2-2-2] EU 국가 실업률(2019년)	59
[그림 2-2-3] 시간제 고용률(1991~2019년)	61
[그림 2-2-4] 이분화된 이념형적 복지체제와 실제 복지체제의 관계	75
[그림 3-1-1] 소득종류별 연령별 상대빈곤율(중위 50% 이하)	103
[그림 3-1-2] 국민연금 가입자 수 대비 수급자 비율	108
[그림 3-1-3] 우리나라의 노후소득보장체계	109
[그림 3-1-4] 65세 이상 공적연금 현황	116
[그림 3-1-5] 고용보험제도의 기본구조	124
[그림 3-1-6] 고용보험 사각지대 규모(2018년 8월 기준)	127
[그림 3-1-7] 고용보험 업종별 미가입 및 자영업자 실업급여 가입자 수	128
[그림 3-1-8] 근로소득세 면제자 비중	129
[그림 3-1-9] 주요 고용보장제도 유형과 전달체계	130
[그림 3-2-1] 1990년 이후 한국의 빈곤율 및 지니계수 변화(처분가능소득 기준)	136
[그림 3-2-2] 연령층별 빈곤 추이(중위소득 40% 기준·개인 단위 빈곤율)	138
[그림 3-2-3] 가계동향조사 기준 가구원 수 변화(소득 20% 미만)	141
[그림 3-2-4] 500인 이상 대기업 대비 평균임금 비중 변화 및 주요국(중업원 1~4인) 과의 비교	143
[그림 3-2-5] 정규직과 비정규직 간 임금 격차	144
[그림 3-2-6] 남녀 간 및 교육수준 간 임금 격차	146
[그림 3-2-7] OECD 국가 십 분위 간 가구 가처분소득과 순재산분포	147



[그림 3-2-8] 소득계층별 자산 변화: 2010~2019년	148
[그림 3-2-9] 부/소득 불평등 장기 추이: 한국	150
[그림 4-1-1] 현행 사회보장제도 모습과 한계	154
[그림 4-2-1] 소득보장제도 비수급층 비율	158
[그림 4-2-2] 소득계층별 소득보장제도 비수급층 연령별 비율	159
[그림 4-2-3] 소득보장제도 비수급층 비율(만 34세 이하)	160
[그림 4-2-4] 소득보장제도 비수급층 비율(만 35~64세 이하)	161
[그림 4-2-5] 소득보장제도 비수급층 비율(만 65세 이상)	162
[그림 4-2-6] 연령층별 빈곤 추이(중위소득 40% 기준개인 단위 빈곤율)	163
[그림 4-2-7] 소득계층별 소득보장제도 비수급층 경험 규모	168
[그림 4-2-8] 소득보장제도 비수급층 특성: 성별	169
[그림 4-2-9] 소득보장제도 비수급층 특성: 장애유무	171
[그림 4-2-10] 소득보장제도 비수급층 특성: 근로능력 및 취약계층 (노동부문)지원 사업 참여 경험	172
[그림 4-3-1] 기초연금 성격 및 소득비례연금 관계를 고려한 유형 분류	184
[그림 4-3-2] 독일의 노후소득보장체계	185
[그림 4-3-3] 캐나다의 노후소득보장체계	187
[그림 4-3-4] 스웨덴의 노후소득보장체계	190
[그림 4-3-5] 최저소득보장(안) 도식화	195
[그림 4-3-6] 최저보장연금 도식화	196
[그림 4-3-7] 보편적 기초연금(안) 도식화	197
[그림 4-3-8] 생계급여 보장성 강화 내용	201
[그림 4-3-9] 부양의무자 기준 폐지 기대 효과	202
[그림 4-3-10] 생계급여 부양의무자 기준 폐지 시 근로능력 신규수급자 연령별 추정	205
[그림 4-3-11] 고용연계 서비스 프로그램 참여자 수 변화	210
[그림 5-2-1] 현 세대 노인을 위한 다층소득보장제도 체계(안)	224
[그림 5-2-2] 공적연금 가입실태(2018년 12월 말 기준)	226



[그림 5-2-3] 근로연령층 다층소득보장제도 체계(안)	230
[그림 5-2-4] 주요 조세 변화 및 주요국 부가가치세	236
[그림 5-2-5] 명목 GDP 대비 한국의 조세 비율 및 타 국가와의 비교	237



Abstract

A Study on Diagnosis of Income Distribution and Restructuring of Social Security in Korea

Project Head: Kim, Tae-wan

This study has evaluated the income distribution problem faced by Korean society and the limitations of the existing social security systems, and has analyzed the coherence between the social security systems.

The causes of deterioration in distribution in Korea include: first, aging and changes in family structure; second, dual labor market structure; and third, distribution problem due to asset distribution and asset inequality.

The size of the no-care zone of the income guarantee system under 30% of the standard median income is 26.3% (2018), which is estimated to be about 400,000 based on the estimated population. It was analyzed that about 7.9 million people with less than 100% of the standard median income did not receive income guarantee benefits.

The direction of reorganization of the income security system for each life cycle needs to be reorganized in the form of a categorical income security system based on age (life cycle) and

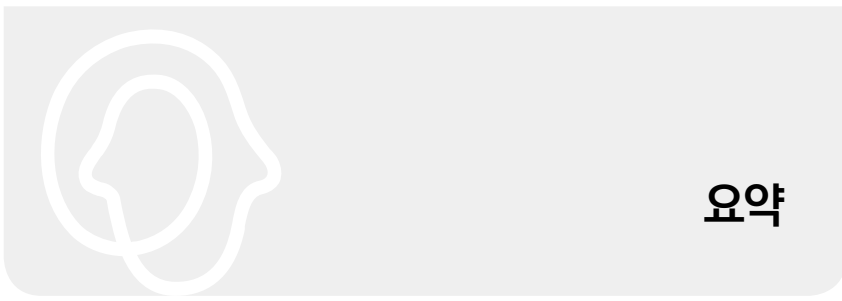
Co-Researchers: Lee Ju-mi · Jung Eun-hee · Choi Ok-kum · Choi Yu-seok · Song Chi-ho · Park Eun-jung · Kim Bo-mi

2 우리나라 소득분배 진단과 사회보장 재구조화 방안 연구

working capacity. It is necessary to minimize no-care zone and overlapping problems by establishing a categorical income guarantee system in multiple layers.

In the sense that financial resources are required to re-structure social security, a plan for taxation must be presented together.

***Key words:** Income Security, Employment Security, Polarization, Restructuring



1. 연구의 배경 및 목적

우리 연구는 한국 사회가 직면하고 있는 소득분배 및 양극화 현상을 진단한 다음, 기존 사회보장제도가 가진 한계를 평가(사각지대 중심)하고 사회보장제도 제도 간의 정합성에 대해 분석하였다. 이를 토대로 사회보장제도 사각지대, 정합성 문제 해결을 위한 사회보장 재구조화 방안을 제시하였다. 소득분배 혹은 양극화 현상과 원인에 대해서는 통계청(가계금융복지조사 등), 한국보건사회연구원(한국복지패널) 자료를 활용하여 소득분배 변화를 분석하고, 현재 주요한 사회보장제도가 양극화 현상에 대해 적절히 대처했는지를 분석하였다.

우리 연구는 사회보장제도의 재구조화를 목표로 하고 있지만, 전체 사회보장제도보다는 소득 및 고용보장을 중심으로 논의를 진행하였다.

2. 주요 연구 결과

한국의 분배 악화 원인으로는 첫째, 고령화와 가족구조 변화, 둘째, 노동시장의 이중구조, 셋째, 자산분배 및 자산 불평등으로 인한 분배문제를 지적할 수 있다. 이와 같은 분배문제는 OECD에서도 지속해서 주목하고 있는바, 이를 해소하기 위해서는 개별국가의 노력과 더불어 국가 간 지원과 협력도 필요할 것으로 보인다.

한국의 사회보장제도가 외형상 체계는 갖추어져 있지만, 사각지대 문제와 제도 간 연계(정합성) 등에서 논의될 사항들이 여전히 존재하고 있다. 기준중위소득 30% 이하 근로무능력층에서는 생계급여 지급대상 중 부양의무자 및 재산기준에따른 사각지대 문제가 함께 존재하고 있다. 하지만 생계급여 이상(기준중위소득 30~75% 이하)에서의 근로무능력층도

4 우리나라 소득분배 진단과 사회보장 재구조화 방안

현금성 지원은 거의 없는 상황이다. 일부 위기상황에서 지원되는 긴급복지지원제도가 있지만, 단기지원이면서 위기조건이 까다로워 실질적 혜택을 받기에는 무리가 있다. 만 65세 이상은 국민연금과 기초연금을 받고 있지만 두 제도에서 지급하고 있는 수급 금액이 낮아 삶의 질과 소득보장에는 부족한 실정이다. 근로무능력인 장애인의 경우에도 장애(아동)수당, 장애인연금을 받지만, 역시 노인층과 같은 낮은 급여문제를 가지고 있다.

통계청 가계금융복지조사 경상소득 기준 기준중위소득 30% 이하의 소득보장제도 사각지대 규모는 26.3%(2018년 기준)로, 추계인구 기준으로 보면 약 40만 명 정도로 추정된다. 기준중위소득 30~40% 중에는 15.9%, 40~50% 중 22.6%, 50~60% 중 29.3% 등 기준중위소득 60% 이하에서 인구의 20% 정도가 제도 사각지대에 있는 것으로 분석되었다. 기준중위소득 60~75% 중에서는 38.2%가, 기준중위소득 75~100% 이하에서는 절반 정도인 53.4%가 소득보장제도의 지원을 받고 있지 않았다. 기준중위소득 100% 이하를 기준으로 보면 약 790만 명이 소득보장의 혜택을 받고 있지 못한 것으로 분석되었다. 한국복지패널 기준 2015~2018년(4년 기준) 사이에 4년 동안 계속해서 소득보장 사각지대를 경험한 규모는 약 31.2만 명, 4년 중 1회 이상 사각지대를 경험한 규모는 352만 명으로 추정되었고, 전체 4년 중 어떠한 형태로든 한 번 이상 소득보장 사각지대를 경험한 대상은 약 383.2만 명으로 추정되었다. 국민(인구 5,000만 기준)의 7~8%가 소득보장의 위기에 놓여있다고 볼 수 있는 것이다.

제도 간 정합성 및 다층노후소득보장의 측면에서 볼 때 노인계층은 모두 기초연금이 담당하고, 국민연금은 적정노후소득보장을 위해 본인의 각출과 소득계층 간 재분배에 따라 급여가 주어지는 방식으로 제도의 역할을 기능적으로 분할하는 것이 적절할 것이다. 기초생활보장제도 중 생

계급여의 부양의무자 기준 폐지와 기준중위소득의 상향조정은 저소득 및 빈곤층에 주는 영향이 클 것으로 예측되며, 노인에 대한 부양의무자 기준 폐지는 기초연금과의 관계 설정에, 기준중위소득의 상향조정은 근로 빈곤층의 국민연금 보험료납부에 영향을 줌으로써 국민연금의 지속가능성에 중장기적으로 영향이 미칠 것으로 보인다. 또한, 2022년 근로 연령층의 부양의무자기준 폐지는 조건부 수급자를 증가시키고 결과적으로 자활지원제도 운영에도 파장이 미칠 수 있음을 고려할 필요가 있다. 2021년 도입 예정인 국민취업우선지원제도와 자활사업은 참여대상자 중 일부가 중복될 수 있다. 소득기준 유형 I의 경우는 중위소득 50% 이하 대상자가 일부 중복될 수 있다. 취업취약계층에 대한 광범위한 사각지대가 존재하는데도 불구하고, 국민취업우선지원제도 사업과 자활사업 참여자의 대상자를 어떻게 조정하고 연계할 것인지에 대한 논의도 부족하다.

3. 정책제언

생애주기별 소득보장제도의 개편은 연령(생애주기)과 근로능력을 토대로 한 (가칭)범주형 소득보장제도 형태로 개편이 필요하며, (가칭)범주형 소득보장제도를 다층적으로 구축함으로써 사각지대와 제도 간 중복문제를 최소화할 필요가 있다.

현세대 노인 중 기준중위소득 30% 이하 노인은 빈곤에 가장 취약한 계층이므로 기초생활보장제도 생계급여와 기초연금을 통해 지원하며, 기준중위소득 30~50% 이하는 보충급여제도(캐나다 방식)를 통해 부족한 소득을 보전하는 방안으로 개편되어야 한다. 건강한 노인은 기초연금과 노인 일자리 및 (신규)보충 급여를 통해 부족한 소득을 지원하도록 한다. 미래세대 노인에 대해서는 국민연금 개혁을 중심으로 소득안전망을 구축하

6 우리나라 소득분배 진단과 사회보장 재구조화 방안

되, 전업주부 등 적용제외자에 대한 지원방안 제시가 필요하다. 근로 연령층(만 65세 미만)의 경우 (가칭)생활보장제도의 도입과 고용서비스 강화를 통해 소득 및 고용 안전망이 강화되도록 지원해야 한다.

이와 같은 사회보장제도 강화 및 재구조화를 위해서는 많은 재원이 소요될 것으로 추가적 세원을 마련할 방안이 함께 제시되어야 한다.

***주요 용어:** 소득보장, 고용보장, 양극화, 재구조화

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 1 장

서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

제2절 연구 내용 및 방법

제3절 기대효과 및 한계

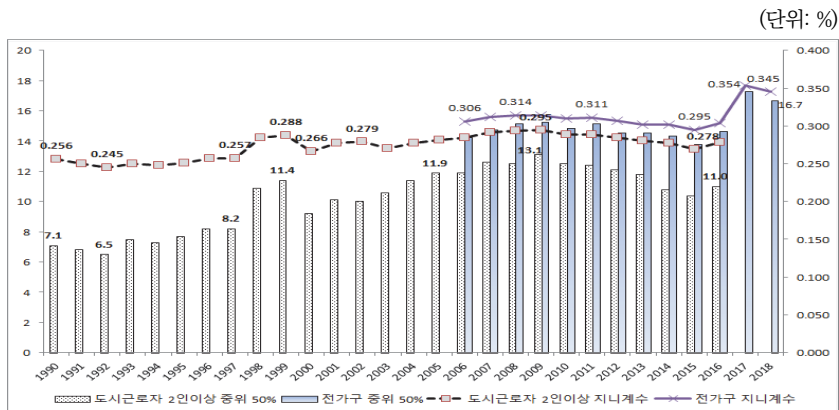
제 1 장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

한국의 소득분배 상황은 1990년대를 지나면서 상대빈곤율(중위소득 50% 이하) 및 지니계수가 상승하는 추세를 보여주고 있다. 특히 단군 이래 최대위기라는 1998년 경제위기를 겪으면서도 한국의 분배수준은 개선되지 않고, 위기 때마다 분배가 악화하는 경향을 나타내고 있다.

도시근로자 2인 가구를 기준으로 보면 1990년의 상대빈곤율은 7.1%였지만, 이후 오르내림을 반복하다가 2009년 세계금융위기 때에는 13.1%까지 증가하였으며, 그 이후 감소하였지만 2016년에는 11.0%로 1990년대의 상대빈곤율보다 높은 결과가 나왔다. 지니계수 역시 1990년의 0.256에서 2016년에는 0.278로 증가하였다.

[그림 1-1-1] 1990년 이후 한국의 빈곤율 및 지니계수 변화(처분가능소득 기준)

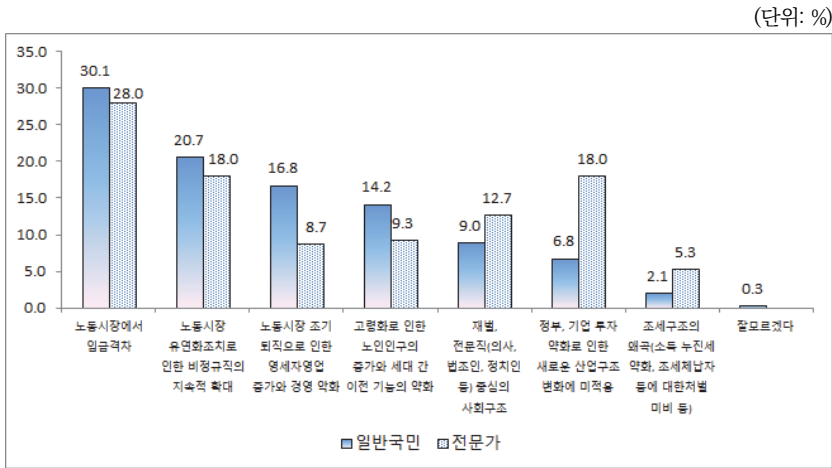


자료: 통계청 KOSIS. 소득분배지표(가계동향조사) (2020.08.26. 인출).

1인 가구 이상의 전 가구를 기준으로 보아도 2006년 이후의 상대빈곤율과 지니계수 등이 모두 조사가 시작된 시점에 비해 증가한 양상을 나타내었다. 한국의 빈곤율, 지니계수 등의 분배 상황은 2000년대에 넘어와서도 개선되지 못하고 오히려 더 나빠지고 있다.

그렇다면 2000년대 이후 발생하는 분배 악화의 원인은 무엇일까. 여러 다양한 의견들이 제시될 수 있지만, 국민이 체감적으로 지적하고 있는 측면은 노동시장의 임금 격차(30.1%), 비정규직의 지속적 확대(20.7%), 영세자영업자의 증가와 경영 악화(16.8%) 등이 있다(김태완 외, 2020a, p.46).

[그림 1-1-2] 소득불평등 및 양극화 확대 주요 원인



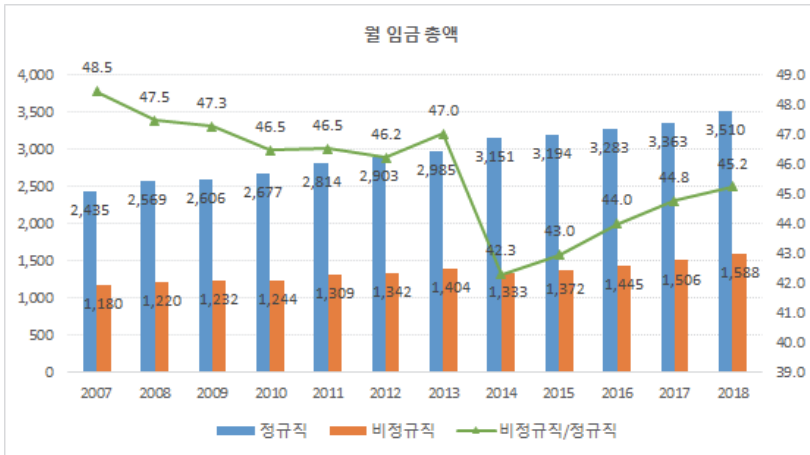
자료: 김태완 외 (2020a), 대국민종합요구조사. 경제·인문사회연구회 협동연구총서 20-28-01. p.46 재인용.

2000년에 경제위기 극복을 위해 도입된 노동시장 유연화 조치는 비정규직 규모를 증가시키고, 정규직과 비정규직 간 임금 격차를 실질적으로 확대하고 있다. 통계청 자료에 의하면 정규직 대비 비정규직 임금은

2007년 48.5%에서 2018년 45.2%로 오히려 줄어들어 격차가 더 벌어지고 있다.

[그림 1-1-3] 정규직과 비정규직 간 임금 격차

(단위: 만원, %)



자료: 통계청 KOSIS. 임금 및 근로시간(고용형태별) (2020.02.11. 인출).

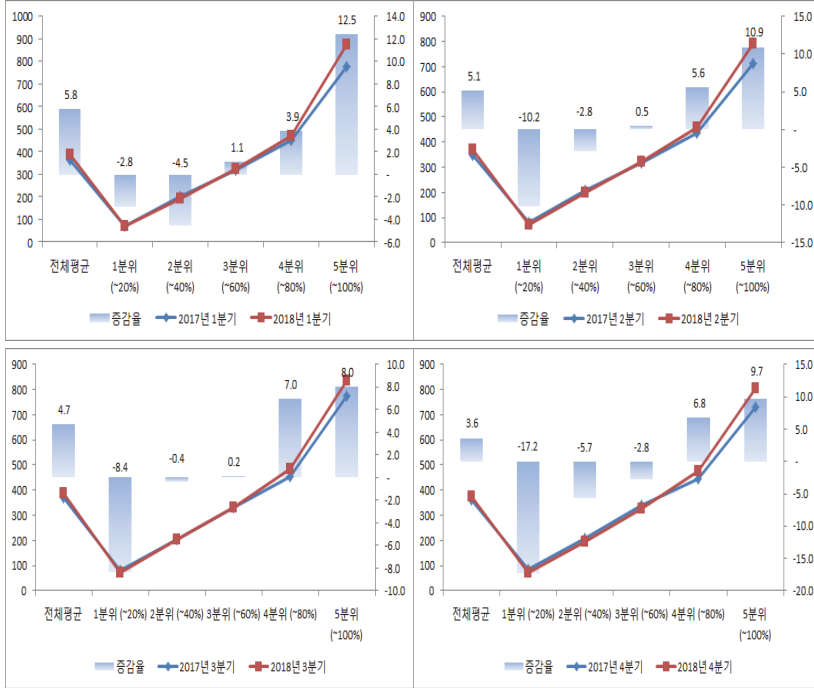
2018년에 소득분배가 크게 악화되자 현 정부에서도 분배 상황의 심각성을 인식하고 분배의 양극화를 극복하기 위한 다양한 방안을 제시하게 된다. 정부는 저소득층의 소득 하락을 방지하고 빈곤층을 지원하며 노인 빈곤율을 완화하기 위해 65세 이상 노인에게 지급되는 기초연금의 급여 수준을 점진적으로 확대하였고, 2018년 9월에는 처음으로 아동수당제도를 도입하였다. 2021년 1월부터는 취약한 청년과 장기실업자를 지원하기 위하여 가칭 한국형 실업부조제도인 국민취업지원제도를 도입할 예정이다.¹⁾

1) 국민취업지원제도는 한국형 실업부조로 대두되어 2020년 7월 시행을 목표로 하였지만, 관련 입법이 늦어져 2020년 5월에 관련법이 국회를 통과하면서 시행시기를 반 년 정도 늦춘 2021년부터 시작될 예정이다.

12 우리나라 소득분배 진단과 사회보장 재구조화 방안

[그림 1-1-4] 2017년 대비 2018년 경상소득 변화

(단위: %)



자료: 김태완 외 (2019a), 소득분배 동향에 따른 대응방안 연구. 한국보건사회연구원. p.8, 재인용.

기존 복지제도에서는 근로장려금을 확대하여 근로 빈곤층에 대한 지원을 강화하였으며, 저소득층을 대상으로는 오랜 기간 시민단체 등에서 주장해온 국민기초생활보장제도(이하 기초생활보장제도)의 부양의무자 기준을 폐지하는 정책(2019년 5월 16일 재정전략회의)이 발표되었다. 최근 발표된 기초생활보장제도 2차 종합계획은 한 발 더 나가 생계급여의 부양의무자 기준을 2021년에는 만 65세 이상 노인과 한 부모 가구, 2022년에는 전 가구를 대상으로 폐지한다고 되어 있다(관계부처합동, 2020a, 2020.08.10).

빈곤층과 노동시장 취약층인 근로 빈곤층 등을 대상으로 사회복지, 사

회보장제도 등을 새롭게 도입하거나 확대하는 것은 이들 계층의 삶의 질 향상과 소득보장을 위해 의미 있고 중요한 발전으로 볼 수 있다. 하지만 빈곤층과 취약계층 지원을 위해 논의되고 있는 여러 제도는 각각의 고유한 특성이 있고, 특정 제도의 확대는 다른 제도에 영향을 주기도 한다. 즉 제도 간 정합성에 문제가 발생할 수도 있는 것이다. 예를 들어, 근로 빈곤층과 청년을 대상으로 새롭게 도입되는 국민취업지원제도는 대상자가 자활지원제도, 긴급복지지원제도와 일부 중첩될 수 있다.

또한, 기초생활보장제도의 부양의무자 기준이 폐지되는 것은 의미 있는 변화이기는 하지만 현재 기초생활보장제도의 선정 및 급여 수준이 국민연금 노령연금 수급자 급여 수준(19년 미만 가입자 기준)과 유사하고, 장기적으로 보아서 소득 역진의 문제가 발생할 수도 있어 국민연금의 가입 확대에 영향을 줄 수도 있다.

첫 번째로, 고용과 소득 측면에서 논의되는 사회보장제도 개선은 소득 양극화 문제를 극복하고, 국민의 행복추구와 삶의 질 향상에 이바지한다는 점에서 필요한 과정이다. 하지만 제도 간 정합성에 문제가 발생한다면 사회보장제도 본래의 목적을 달성하기보다는 오히려 중복, 비효율적인 재정 사용(부정수급) 등 다른 사회적 문제를 초래할 수 있으므로 미리 제도 간 정합성에 대해 논의할 필요가 있다.

두 번째로, 2020년 한국은 물론 세계적으로 불어 닥친 코로나-19는 기존 사회보장제도가 효율적으로 작동하고 있는지를 살펴볼 기회를 제공하였다. 과거 주요 선진국은 위기에 처했을 때 복지제도를 개혁하여 위기를 극복해 왔으며, 우리나라 역시 같은 과정을 경험하였다. 하지만 코로나-19와 같은 위기를 맞아 한국의 기존 사회보장제도가 준비하고 있는 사회보장제도의 작동 여부를 살펴보면 여전히 많은 사각지대가 있음을 알 수 있다. 사각지대를 대상자 포괄성, 급여 충분성 등을 통해 분석해 보

면, 청장년은 대상자 포괄의 문제를, 노인은 급여가 충분하지 못한 문제를 지니고 있다.

우리 연구는 한국 사회가 직면하고 있는 양극화 현상을 진단하고, 기존 사회보장제도가 가진 한계(사각지대 및 정합성)를 평가하고 새로운 사회보장제도 개편안이 현실적 문제(사각지대 및 정합성)를 개선하는데 의미가 있는지 살펴보았다. 이를 위해 한국사회의 소득분배, 양극화 문제를 진단하고 원인이 무엇인지 분석하였다. 노동시장과 분배에 대한 분석결과를 토대로 현재 사회보장제도가 가진 문제점을 파악하고자 하였다. 특히 이 속에서 사회보장제도의 사각지대와 각각의 제도 간에 영향을 미칠 수 있는 정합성에 대해 분석하였다.

우리 연구에서 다루고 있는 사회보장제도는 사회보장 전반이기보다는 소득과 고용보장을 중심으로 다루고자 한다. 사회보장 혹은 사회복지의 제도적 범주는 소득, 고용, 주거, 건강(보건의료 포함), 돌봄, 사회서비스 등 수많은 분야를 포괄하고 있다. 우리 연구가 이들 모두를 담아내기는 쉽지 않아 소득분배 및 양극화에 많은 영향을 받는 소득보장과 고용보장 제도를 중심으로 살펴보하고자 하였다. 최근의 사회보장제도 확대 과정에서 소득보장제도인 국민기초생활보장제도와 기초연금, 근로장려금 등이 중심이 되고 있으며, 고용보장에서도 전국민고용보험, 국민취업지원제도 등이 논의되고 있어 사회보장 범주 중 소득과 고용보장을 중심으로 다루고 있다.

마지막으로 사회보장 제도 간 정합성과 문제 진단을 통해 사회보장제도의 지속가능성과 사각지대 등의 문제를 해결하기 위한 사회보장 재구조화 방안을 제안하고 있다.

제2절 연구 내용 및 방법

1. 연구 내용

우리 연구는 사회보장제도 특히 소득 및 고용보장 측면에서 사각지대와 제도 간의 정합성에 대해 분석하고 있다²⁾. 이를 위해 우선 주요한 사회보장제도인 소득 및 고용보장제도 현황과 특징들을 살펴보고자 하였다. 특히 이론적 고찰부문에서는 길게는 1990년, 짧게는 2000년대 이후 주요 복지국가들이 사회보장제도를 개편하게 된 배경과 그 함의 등에 대해 살펴보았다. 한국 역시 위기에 처하면 새로운 복지제도를 제안하거나 기존 제도를 확대하는 방식으로 사회보장제도를 개편해 왔다. 외국의 주요 복지국가 역시 복지국가 위기론 속에서 사회보장 개혁을 시도한 바가 있으며, 이들 개혁이 한국의 사회보장제도 개편에 주는 의미와 시사점을 살펴보았다. 독일 하르츠 개혁, 네덜란드의 유연안정화 정책 등의 배경, 성과 및 위기극복을 위한 대응과정 등을 분석하였으며, 이들 복지국가의 변화와 주요국 사례는 향후 사회보장제도 재편을 위한 주요한 참조자료로 활용될 수 있을 것이다.

이외에도 한국의 사회보장제도 개편을 초래하게 된 양극화 현상과 그 원인을 밝히고자 그에 관한 선행연구와 여러 통계자료 등을 활용하였고, 통계청의 가계동향조사, 가계금융복지조사, 한국보건사회연구원의 한국복지패널 자료를 활용하여 소득분배 변화를 분석하였다.

우리 연구는 사회보장제도 재구조화를 목표로 하고 있지만, 전체 사회

2) 제도 사각지대를 분석할 경우 분석방법은 제도가 대상자를 충분히 포괄하고 있는냐의 '대상포괄성'과 소득보장의 측면에서는 추가적으로 급여가 충분하게 제공되고 있는냐를 살펴보는 '급여충분성'의 문제를 다룰 수 있다. 우리 연구에서는 분석자료의 한계로 급여충분성보다는 '대상 포괄성'의 측면에서 사각지대를 다루고자 한다.

보장제도보다는 소득 및 고용보장을 중심으로 논의를 진행하고 있다. 우선, 사회보장제도 속에서 소득 및 고용보장제도가 차지하는 비중이 높고 국민 삶에 주는 영향이 크기 때문에 이들을 중심으로 분석하고 있다. 하지만 고용보장제도 중 고용서비스가 주요한 제도임에도 불구하고 연구자의 한계 때문에 전체적인 고용서비스보다는 근로 빈곤층 혹은 취약계층 등을 대상으로 한 고용서비스를 중심으로 논의를 진행하였다.

사회보장제도 중 소득보장 및 고용보장제도의 사각지대 및 정합성 문제를 살펴보기 위해 세부제도로는 국민기초생활보장제도, 기초연금, 국민연금을 중심으로 분석하였으며, 기타 현금성 지원제도(근로장려금, 긴급복지지원제도 등) 등을 추가로 분석하였다. 고용보장제도로는 자활, 취업성공패키지 등을 중심으로 한 근로 빈곤층 대상 고용서비스를 살펴보고, 그에 더하여 2021년 시행 예정인 국민취업지원제도와와의 관계 및 개선방안에 대해 분석하였다.

결론에서는 한국의 양극화 극복과 소득 및 고용보장제도가 가지고 있는 사각지대와 제도 간 정합성을 개선하는 방안을 제안하고 있다. 새로운 형식의 사회보장제도는 생애주기와 근로능력의 유무를 기초로 하여 제안하고 있다. 생애주기별 사회보장제도 재구조화 방안은 만 65세 이상과 이하를 구분하였으며, 근로능력은 근로능력의 '있음'과 '없음'으로 구분하여 네 가지 범주를 기초로 제안하였다.

2. 연구 방법

우리 연구에서는 먼저 선행연구 등의 문헌자료를 살펴보았다. 이론적 부문에서는 복지국가들의 성과와 재편과정, 외국의 주요 사례(독일, 네덜란드)를 외부 전문가들과 함께 공동으로 연구, 분석하였다. 해외사례로는

독일에서 2000년대에 진행된 하르츠 개혁을 바탕으로 위기 속에서 사회 보장제도가 어떠한 구실을 했는지 살펴보았다. 한국은 네덜란드가 유연 안정성모델을 잘 구현하고 있는 국가로 알고 있으므로, 네덜란드의 사회 보장제도 개편에 대한 사회적 논의와 합의 과정에서 나타난 각 제도의 합의 등을 분석하고 한국에 주는 시사점을 도출하였다.

사회보장제도의 소득 및 고용보장의 현황과 한계를 파악하기 위해 한국의 주요 소득보장(기초연금, 기초생활보장제도, 국민연금 등)과 고용보장(정부일자리, 근로장려금, 국민취업지원제도 등) 등의 현황과 문제점들을 분석하였다.

한국의 소득분배 및 양극화 문제는 통계청, 한국보건사회연구원의 주요 통계 및 조사 자료를 바탕으로 시계열 변화와 양극화 원인 등에 대한 분석을 진행하였다. 사회보장(소득 및 고용보장)의 사각지대 규모와 특성, 제도 간 정합성 등의 통계분석은 통계청, 한국보건사회연구원 등의 관련 패널조사를 활용하였다. 횡단 및 종단 분석을 통해 생애주기별 사각지대 및 동태 변화와 제도 간 연계성 등을 파악하여 제도 개선을 위한 방안이 무엇인지 함께 연구하였다.

올해의 연구는 무엇보다도 사회보장제도의 한계와 개선 방안 등을 파악하기 위해 관련 전문가 등과 함께 포럼, 자문회의 등을 주기적으로 개최하여 관련 의견을 적극적으로 수렴하고자 하였다. 우리 보고서는 자문회의 등에서 모아진 견해와 관련 자료 등을 적극적으로 활용하고 있다.

제3절 기대효과 및 한계

우리 연구는 기존 사회보장제도 중 소득 및 고용보장제도가 가지고 있는 사각지대 현상과, 기존 제도와 도입 예정 제도 간의 정합성 관련 분석을 진행하였다. 분석결과를 통해 사각지대 해소방안과 제도 간 정합성을 고려한 사회보장제도(소득 및 고용보장)의 재구조화 방안을 제시하고 있다. 이를 통해 여전히 사회보장제도 한계로 남아 있는 사각지대가 해소되고, 위기에 처했을 때 국민의 안전한 삶을 보장할 수 있는 방안 등이 마련되기 바란다. 2020년은 무엇보다도 코로나-19로 인해 모든 국민의 안전과 삶의 조건이 열악해지고 있다. 포스트 코로나를 대비하기 위한 국민과 정부의 노력이 필요한 상황이며, 우리 연구가 국민의 소득과 고용보장 측면에서 포스트 코로나 이후를 대비하기 위한 기초가 되기를 바란다.

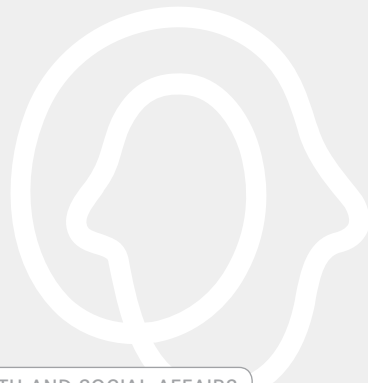
한국 사회가 직면하고 있는 소득분배 및 양극화 현상에 대한 현상 진단과 이를 극복하기 위한 관련 정책 제안은 사회통합과 포용 사회 구축에 이바지한다는 점에서 의미가 있다. 무엇보다도 의미가 있는 것은 사회보장제도의 사각지대 축소 및 정합성을 통해 주요 사회보장제도의 연계와 지속가능성을 제안하고 있다는 점이다.

우리 연구는 사회보장제도 중 소득 및 고용보장을 함께 분석하고 있지만, 고용보장의 주요한 한 축인 고용서비스와 관련된 논의와 개선방안은 심도 있게 담고 있지 못한 한계가 있다. 고용서비스에 관해서는 추가 연구를 통해 방안을 제시해보고자 한다. 또한, 현재 통계청의 조사 자료와 한국보건사회연구원의 한국복지패널조사자료는 고용서비스 관련 설문이 충분히 포함되어 있지 않아, 다른 분석에 비해서 연구가 제한적으로 진행된 점은 우리 연구의 한계로 볼 수 있다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제2장

이론적 논의 및 해외사례

제1절 복지국가 성과와 재편

제2절 해외사례

제2장 이론적 논의 및 해외사례

제1절 복지국가 성과와 재편

1. 복지국가의 성취와 한계

복지국가는 취약계층의 복지를 향상하고 사회적 위험에 직면한 사회구성원에게 사회적 보호를 제공하여 왔다(Van Kerssbergen and Vis, 2014). 복지국가의 유형에 따라 사회적 보호를 제공하는 방식은 다른 형태를 취하였다. 복지국가의 유형은 자유주의, 사민주의, 보수주의 유형으로 구분할 수 있다(Esping-Andersen, 1990). 영국, 미국과 같은 앵글로색슨 계열의 자유주의 복지국가에서는 시장 지향적이고, 취약계층에게 주로 혜택을 제공하는 표적화된 정책을 채택하여 왔다(Van Kerssbergen & Vis, 2014). 스웨덴, 덴마크와 같은 스칸디나비아 지역의 사민주의 복지국가에서는 국가중심적인 보편주의 정책을 펼쳐서 취약계층뿐만 아니라 중간층에게도 혜택이 제공되는 복지정책이 구현되었다(Van Kerssbergen & Vis, 2014).

한편 독일, 프랑스와 같은 대륙 유럽의 보수주의 복지국가에서는 직업 집단별로 혜택을 제공하고, 가족의 보호 기능에 의존하는 방식을 취했다. 주요 산업부문 자본가와 노동조합의 필요와 선호가 결합하여 사회보험제도가 발전하였다. 사회보험을 통해 제조업 부문 핵심근로자들의 소득상실 위험에 대한 보장과 고용주들이 필요로 하는 숙련노동력의 안정적인 공급을 창출하는 체제였다(Häusermann, 2010).

마지막으로 남부 유럽의 국가들은 가족 지향적인 복지정책과 집단 특

수주의적인 복지정책이 병행되어 왔다(Van Kerssbergen & Vis, 2014). 그동안 복지국가는 전반적으로 뛰어난 성과를 보였다. 1970년대 중반 이후 서구에서 진행된 복지국가의 재편(restructuring) 또는 해체(dismantling)의 움직임에도 불구하고, 복지국가는 커다란 변화 없이 발전하였다. 다음과 같은 몇 가지 측면에서 복지국가의 성과와 한계를 찾아볼 수 있다.

가. 사회적 보호의 안정적 제공

첫째, 복지국가는 위험에 대한 사회적 보호를 안정적으로 제공하여 왔다(Van Kerssbergen & Vis, 2014). 주요 사회보장제도의 적용 범위 측면을 살펴보면 많은 국가에서 포괄성이 향상되었다(Van Kerssbergen & Vis, 2014). 급여 수준도 인상되었다.

〈표 2-1-1〉은 1975년과 2000년 사이에 18개국의 주요 사회보험제도의 포괄 범위(적용률)와 급여의 관대성 변화를 나타낸 것이다. 이른바 복지국가의 재편이 시작된 1975년 이후 2000년까지 복지국가의 핵심을 이루는 사회보험제도의 적용률은 증가하였고 급여의 관대성도 향상되었다. 예를 들어 연금의 경우, 전체 18개국의 적용률은 해당 기간에 80%에서 84%로 증가하였다. 복지국가 유형별로 살펴보면, 적용률이 상대적으로 낮았던 자유주의 복지국가에서 높은 적용률 상승을 보였고, 다음으로는 보수주의, 시민주의 복지국가의 순으로 나타났다.

급여의 관대성도 해당 기간에 24.1%에서 27.7%로 증가하였다. 급여의 관대성은 시민주의 국가군에서 상대적으로 높은 수치를 보였는데, 그런 국가군에서도 30.9%에서 36.0%로 상승하였다. 자유주의 국가군도 19.1%에서 22.5%로 증가한 양상을 보였다.

〈표 2-1-1〉 주요 사회보험 프로그램의 적용률과 관대성(경제활동인구 중 가입자 비율, 1975년과 2000년)

(단위: 비율)

	연금의 적용률		실업보험 적용률		상병보험 적용률		노동자해보험 적용률		급여 관대성		실업보험급여의 손소득대체율		
	1975	2000	1975	2000	1975	2000	1975	2000	1975	2000	1975	2000	2009
호주	1.00	.82 ^a	.00	.00	.00	.00	.75	.75	17.6	18.4	.47	.64	.54
캐나다	1.00	1.00	.90	.78	.90	.78	.79	.80	24.6	25.5	.77	.76	.72
아일랜드	.53	.78	.71	.97	.71	1.00	.81	1.00	17.2	26.9	.78	.50	.64
뉴질랜드	1.00	1.00	.00	.00	.00	.00	1.00	1.00	22.2	23.7	.63	.57	.47
영국	.58	.69	.74	.83	.78	.90	.90	.83	16.0	21.4	.67	.54	.52
미국	.59	.73	.74	.90	.00	.00	.73	.89	16.8	18.8	.59	.57	.52
LR 평균	.78	.84	.52	.58	.40	.45	.83	.88	19.1	22.5	.65	.60	.57
오스트리아	.66	.64	.66	.66	.80	.76	.95	1.00	23.7	28.9	.48	.72	.68
벨기에	.54	.57	.68	.63	.79	.84	.59	.63	27.5	32.6	.62	.59	.60
프랑스	.53	.60	.61	.62	.85	.82	.79	.79	26.7	28.0	.36	.72	.70
독일	.62	.60	.73	.69	.71	.73	1.00	1.00	28.3	27.5	.70	.71	.72
이탈리아	.61	.57	.50	.51	.74	.62	.48	.82	19.2	26.7	.20	.49	.73
네덜란드	1.00	1.00	.77	.84	.77	.84	.77	.84	32.2	35.8	.92	.78	.72
스위스	1.00	1.00	.33	.85	1.00	.85	.53	.85	25.2	19.6	.81	.82	.83
CR 평균	.71	.71	.61	.69	.81	.78	.73	.85	26.1	28.4	.58	.69	.71
덴마크	1.00	1.00	.44	.77	1.00	1.00	.80	1.00	29.2	35.4	.69	.66	.62
핀란드	1.00	1.00	.57	1.00	1.00	1.00	.83	.81	25.5	30.7	.51	.68	.63
노르웨이	1.00	1.00	.91	.88	1.00	1.00	.94	.88	30.0	41.6	.67	.72	.72
스웨덴	1.00	1.00	.75	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	38.9	36.2	.83	.72	.63
SDR 평균	1.00	1.00	.67	.91	1.00	1.00	.89	.92	30.9	36.0	.68	.70	.65
일본	.74	.82	.44	.50	.57	.52	.64	.72	12.6	20.4	.66	.56	.56
전체 평균	.80	.84	.58	.69	.70	.70	.79	.87	24.1	27.7	.63	.65	.64

자료: Van Kerssbergen, Kees & Barbara Vis, 2014. Comparative Welfare State Politics: Development, Opportunities, and Reform, 남찬섭(역), 복지국가 개혁의 도전과 응전: 복지국가정치의 비교연구, 나눔의 집, p.204 재인용.

이러한 결과는 서구의 복지국가가 성장을 멈추고 재편되는 국면을 맞이하였다는 주장과 배치되고 있다. 서구에서 복지국가의 황금기가 종료되고 복지국가 재정위기가 불거진 1970년대 중반 이후에도 복지는 2000년까지 꾸준히 발전하여 온 것이다. 일부 국가들이 정점에서 다소 감소한 양상을 보이지만, 전반적으로는 안정적인 수준을 보인다(Pierson, 2011).

2000년 이후에 복지국가는 어떠한 변화를 보였을까? 〈표 2-1-2〉는 분석대상 기간을 연장하여 2000~2010년 사이에 19개 국가의 주요 사회보험제도의 급여 수준의 변화를 나타낸 것이다. 2000년 이후 10년간 각국에서는 사회보장제도의 유형과 복지체제에 따른 변화의 양상에 차이가 있었다³⁾. 실업급여의 경우, 보수주의(기독교 민주주의) 유형의 국가에

3) 실업급여, 상병급여, 공적연금의 소득대체율은 20년 경력을 가진 40세 제조업 생산직 근

서는 보장수준이 증가하였으나, 사민주의 유형의 국가에서는 감소하였다. 자유주의 국가에서는 변화의 방향이 일정하지 않았다. 아일랜드와 영국에서는 소득대체율이 증가하였는데, 아일랜드의 경우, 해당 기간에 실업급여 소득대체율이 50%에서 74%로 급증하였다. 반면에 호주, 캐나다 등 다른 자유주의 유형 국가에서는 소득대체율이 감소하였다.

〈표 2-1-2〉 사회보장제도의 보장수준, 2000~2010

(단위: 비율)

	실업급여 소득대체율		상병급여 소득대체율		최소연금 소득대체율		표준연금 소득대체율	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
호주	0.65	0.50	0.65	0.50	0.49	0.44	0.49	0.44
캐나다	0.65	0.61	0.44	0.40	0.59	0.57	0.74	0.76
아일랜드	0.50	0.74	0.49	0.71	0.39	0.60	0.47	0.72
뉴질랜드	0.58	0.51	0.58	0.51	0.58	0.53	0.58	0.52
영국	0.36	0.44	0.28	0.25	0.38	0.44	0.57	0.58
미국	0.61	0.59	0.00	0.00	0.46	0.43	0.74	0.75
자유주의 평균	0.56	0.56	0.41	0.39	0.48	0.50	0.60	0.63
오스트리아	0.68	0.73	0.76	0.89	0.52	0.56	0.66	0.67
벨기에	0.71	0.74	0.89	0.86	0.37	0.47	0.65	0.72
프랑스	0.69	0.70	0.62	0.62	0.66	0.66	0.66	0.58
독일	0.71	0.72	0.92	0.90	0.24	0.25	0.54	0.48
이탈리아	0.50	0.67	0.84	0.87	0.52	0.50	0.79	0.80
네덜란드	0.77	0.82	0.77	0.82	0.59	0.58	0.59	0.58
스위스	0.83	0.85	1.00	1.00	0.44	0.41	0.60	0.56
보수주의 평균	0.70	0.75	0.83	0.85	0.48	0.49	0.64	0.63
덴마크	0.66	0.59	0.65	0.57	0.57	0.59	0.63	0.65
핀란드	0.69	0.65	0.78	0.74	0.48	0.44	0.78	0.84
노르웨이	0.73	0.72	1.00	1.00	0.65	0.82	0.64	0.75
스웨덴	0.71	0.66	0.83	0.82	0.57	0.46	0.86	0.72
사민주의 평균	0.70	0.65	0.82	0.78	0.57	0.58	0.73	0.74
한국	0.27	0.36	0.00	0.00		0.06	0.19	0.22
일본	0.60	0.51	0.58	0.60	0.43	0.41	0.77	0.73

자료: Scruggs, L., D. Jahn and K. Kuitto. 2013. Comparative Welfare Entitlements Data Set 2, Version 2013-08. Available at: <http://cwed2.org/>.

로자를 기준으로 산정한 것이다. 또한, 개인이 아닌 가족을 기준으로 한 것이다. 소득이 없는 배우자와 12세, 7세 자녀가 있는 가족을 기준으로 산정하였다(Scruggs et.al., 2013).

상병급여의 경우, 자유주의, 사민주의 유형의 복지국가에서는 소득대체율이 감소하였으나, 보수주의 유형에서는 소폭 증가하였다. 공적연금은 상대적으로 변화의 폭이 작은 양상을 보였다. 연금수급 최저자격 기준과 표준자격 기준 모두 소득대체율이 평균적으로는 증가하였다.

이러한 주요 국가, 복지국가 유형 군으로 살펴본 평균적인 변화는 각국이 처한 상황이나 과 대응전략 및 성과를 엄밀하게 보여주지 못하는 한계가 있다. 또한, 각국의 인구 규모별 차이를 고려하지 않고, 단순 평균하여 복지국가 유형별 추세를 보여준 한계가 있다. 해당 기간의 주요 국가들의 변화를 살펴보면, 공적연금의 경우 프랑스와 독일에서는 표준연금소득 대체율이 각각 8%p, 6%p 감소하였다. 독일은 공적연금의 소득대체율을 40%까지 낮추려는 슈뢰더 총리의 연금개혁 결과이다(정의룡, 양재진, 2012). 스웨덴도 14%p가 감소하는 큰 폭의 변화를 보였다. 주요 국가에서 어떠한 형태의 복지개혁이 이루어졌는지, 왜 그러한 변화가 발생했는지를 살펴보기 위해서는 각국의 복지개혁에 대한 사례 연구가 필요하다.

나. 상당한 빈곤감소 효과

복지국가의 성과를 빈곤감소라는 실질적인 효과에서도 찾아볼 수 있다. 해당 기간 동안 복지국가제도는 재분배를 통해서 빈곤을 감소시키는데 매우 효과적이었다. <표 2-1-3>은 시장소득 빈곤율과 재분배 이후의 빈곤율을 나타낸 것이다. 시장 빈곤율은 복지체제 간에 별다른 차이가 없었다. 복지국가 유형별로 시장 빈곤율의 평균은 29%에서 32% 정도였다. 그러나 빈곤감소 효과는 복지체제별로 차이를 보였다. 빈곤감소율은 사민주의 유형에서 84%로 가장 높게 나타났다. 다음으로는 보수주의 유형이 66%, 자유주의 유형이 40% 순이었다.

분석대상 기간에 복지국가의 사회적 위험에 대한 보호 기능은 증가하였다. 공적연금, 실업보험, 산재보험 등에서 포괄범위가 증가하고, 급여의 관대성 지수도 상승하였다(Van Kerssbergen & Vis, 2014). 1970년대 이후 복지국가의 축소와 재구조화 움직임에도 불구하고 전반적인 포괄성이 확장되고 급여의 충분성이 증가한 것이다.

〈표 2-1-3〉 빈곤(균등화중위소득 50% 기준) 감소 정도(자녀가 있는 가족, 1990년대 중반)

(단위: %)

	시장빈곤 (시장소득 기준 빈곤율)	재분배 후 빈곤 (재분배 후 빈곤율)	빈곤감소율
호주	32	17	47
캐나다	29	16	45
아일랜드	28	15	46
영국	39	21	46
미국	31	26	16
LR 평균	32	19	40
벨기에	31	6	81
프랑스	40	10	75
독일	31	12	61
이탈리아	37	21	43
네덜란드	25	8	68
CR 평균	33	12	66
덴마크	30	6	80
핀란드	18	3	83
노르웨이	29	5	83
스웨덴	39	4	90
SDR 평균	29	5	84

주: 1) LR(자유주의 유형), CR(보수주의 유형), SDR(사회민주주의 유형).

자료: Van Kerssbergen, Kees & Barbara Vis, 2014. Comparative Welfare State Politics: Development, Opportunities, and Reform, 남찬섭(역), 복지국가 개혁의 도전과 응전: 복지국가정치의 비교연구, 나눔의 집, p.222 재인용.

그러나 이러한 성과는 국가 수준의 평균적인 효과이다. 국가 내에서 집단별로 보호 수준의 격차가 발생할 가능성이 있다. 평균적인 사회적 보호의 증가가 모든 집단에게 균등한 보호 혜택의 증가를 의미하지 않을 수 있기 때문이다(Emmenegger, P., Hausermann, S., Palier, B., and Seeleib-Kaiser M., 2012). 대표적인 사례가 독일과 프랑스의 이중화 전략이다. 독일에서는 제조업 중심의 전일제 노동자의 보호를 강화하는 한

편, 비정형 근로자를 사회보장의 혜택에서 배제하는 방식으로 노동시장 개혁이 진행되어 왔다(최유석, 2016; Thelen, 2014). 그 결과 정규직 근로자들은 여전히 상당한 사회보장 혜택을 누리지만 사회적 보호가 필요한 비정규직 근로자들은 여러 가지 사회적 위험에 직면해 있다.

다. 소득 불평등의 지속적인 증가

복지국가제도는 재편과 위기의 시기를 지나오면서도 사회적 위험에 대한 보호를 증진해왔다. 그러나 같은 기간에 소득 불평등은 계속 증가해왔다. <표 2-1-4>는 세후 소득을 기준으로 1970년대 중반부터 2000년대 중반까지 지니계수의 변화를 나타낸 것이다. 세후 소득을 기준으로 한 지니계수는 1970년대 이후 점차 증가하였다. 소득 불평등 수준은 자유주의 유형에서 가장 높았으며, 다음으로는 보수주의, 시민주의 순으로 나타났다. 소득 불평등 수준은 미국이 0.38로 가장 높았고, 덴마크, 스웨덴이 0.23으로 가장 낮았다. 2000년대 이후에도 불평등은 계속 증가하였다(Emmenegger et.al., 2012). 이 과정에서 사회정책은 불평등을 완화하는 효과가 감소하고 있다(Emmenegger et.al., 2012; OECD, 2008)

소득 불평등의 증가에는 다양한 원인이 있다. 특히 주요 국가에서 해당 기간에 상위소득계층의 소득이 하위소득계층의 소득보다 더 큰 폭으로 증가하였는데, 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 고학력 근로자의 소득이 증가하였다. 미국의 경우 고졸 학력자의 소득은 정체되거나 감소하였지만, 대졸 학력자의 소득은 증가하였다(Hacker & Pierson, 2010). 고학력 집단이 정보통신산업, 금융서비스 등 일부 특화된 산업에서 높은 소득을 얻었기 때문이다.

〈표 2-1-4〉 지니계수로 본 복지국가의 불평등 추이(세후/이전·후): 1970년대 중반~2000년대 중반

	1970년대 중반	1980년대 중반	1990년경	1990년대 중반	2000년경	2000년대 중반
호주	-	-	-	.31	.32	.30
캐나다	.30	.29	.29	.29	.32	.32
아일랜드	-	.33	-	.32	.30	.33
뉴질랜드	-	.27	.32	.34	.34	.34
영국	.28	.33	.37	.35	.37	.34
미국	.32	.34	.35	.36	.36	.38
LR 평균	.30	.31	.33	.33	.34	.34
오스트리아	-	.24	-	.24	.25	.27
벨기에	-	.27	-	.29	.29	.27
프랑스	-	.31	.30	.28	.28	.28
독일	-	.26	.26	.27	.27	.30
이탈리아	-	.31	.30	.35	.34	.35
네덜란드	.25	.26	.28	.28	.28	.27
스위스	-	-	-	-	.28	.28
CR 평균	.25	.28	.29	.29	.28	.29
덴마크	-	.22	.23	.21	.23	.23
핀란드	.23	.21	-	.23	.26	.27
노르웨이	-	.23	-	.26	.26	.28
스웨덴	.21	.20	.21	.21	.24	.23
SDR 평균	.22	.22	.22	.23	.25	.25
일본	-	.30	-	.32	.34	.32

주: 1) LR(자유주의 유형), CR(보수주의 유형), SDR(사회민주주의 유형).

자료: Van Kerssbergen, Kees & Barbara Vis, 2014. Comparative Welfare State Politics: Development, Opportunities, and Reform, 남찬섭(역), 복지국가 개혁의 도전과 응전: 복지국가정치의 비교연구, 나눔의 집, p.228 재인용.

둘째, 조세정책의 부자 편향성이다(Hacker & Pierson, 2010). 1980년대 미국과 영국에서 보수주의 정부가 등장하여 고소득층에 대한 감세 정책이 증가하였다. 부유층에 대한 누진세가 완화되면서 실효세율이 감소하여 소득 불평등을 심화시키는 결과를 낳았다. 따라서 소득분배 문제를 검토할 때 복지지출뿐만 아니라 조세정책의 변화를 고려해야 할 필요가 있다. 소득과 자산 불평등의 심화는 결국 정치적 선택의 결과이기 때문이다(Hacker & Pierson, 2010).

셋째, 고용계약의 탈규제화와 유연화이다. 서구 유럽국가에서 제조업 중심의 안정적인 정규직 표준고용 관계에서 점차 기간제, 시간제 등 비정규직 고용계약이 확대되어 왔다(Emmenegger et.al., 2012; King & Rueda, 2008). 그 결과, 상대적으로 낮은 임금을 받는 비정규직 근로자의 비중이 늘어나면서 전체 근로자의 소득 불평등이 증가하였기 때문이다.

이러한 구성 효과는 탈산업화와 세계화로 인해 제조업의 고소득 일자리가 감소한 점에서도 찾아볼 수 있다(Emmenegger et.al., 2012). 서비스 부문의 일자리는 증가하였으나 제조업보다 상대적으로 낮은 생산성으로 인해 제조업 고소득 일자리를 대체할 만큼 새로운 고소득 서비스업 일자리를 창출하기에는 한계가 있다(Iversen & Wren, 1998). 또한, 저숙련 이민노동자의 유입 때문에 저임금 노동시장에서의 경쟁도 격화되고 있다(Emmenegger et.al., 2012).

2. 복지국가 재편의 방향과 전략

복지국가는 영구적인 개혁과정을 거치고 있다(Van Kerssbergen & Vis, 2014). 각국이 직면한 정치, 경제, 사회 환경 변화의 양상이 서로 다르고, 다양한 위기상황에 대응하여 끊임없이 제도를 개혁할 필요가 있기 때문이다. 복지국가의 재편이 시작되었던 1970년대와 비교해 볼 때 현재는 상당한 사회적 여건의 변화가 있었다. 탈산업화로 인해 제조업이 축소되고 서비스업의 비중이 증가하였다. 가족관계에서도 한부모 가족이 증가하였으며, 출산율이 저하되고 있다. 사람들의 기대수명이 연장되고, 서구의 주요 국가에서는 이민자가 증가하고 있다(Pierson, 2011). 이러한 사회적 위험이 새로이 등장하면서 복지국가 자원을 쟁탈하기 위한 경쟁이 격화되는 상황이다(Pierson, 2011). 그러나 기존의 전통적인 사회적 위험에 대비하기 위한 자원 지출을 축소하는 것은 어려운 실정이다.

복지국가의 성장과 발전, 이후 축소와 재편과정에 관한 다양한 연구가 진행되었다. Esping-Anderson(1990)은 '성장 단계'에 있는 복지국가를 3가지 형태로 유형화한 대표적인 연구이다. 한편 Pierson(1994, 2001)은 성장의 한계에 이른 복지국가의 '재편'의 양상을 밝힌 중요한 연구이

다. 재편과정에서 개혁 또는 축소의 정치는 과거 복지국가 성장시대의 정치와는 다른 새로운 정치(new politics)가 펼쳐진다고 주장하고 있다.

복지국가의 재편과 변화에 관한 연구에서는 다음과 같은 주요 질문을 제기한다(Van Kerssbergen & Vis, 2014). 첫째, 세계화와 탈산업화 등 다양한 변화 압력에 복지국가는 어떻게 대응했는가? 둘째, 왜, 어떻게 복지국가가 제도는 이러한 압력에도 불구하고 유지되는가? 셋째, 어떠한 조건에서 복지국가의 개혁이 진행되는가?

복지국가 재편의 전략은 다음과 같이 몇 가지 유형으로 구분할 수 있다(Van Kerssbergen & Vis, 2014, pp.19-21). 세계화, 탈산업화, 인구변동, 여성의 경제활동 참여 등 다양한 내외부의 개혁 압력에 대응하여 각국의 적극적, 소극적 대응을 좀 더 세부적으로 유형화한 것이다(Van Kerssbergen & Vis, 2014, pp.19-21).

첫째, 축소(retrenchment) 전략은 정부의 사회복지에 대한 개입을 축소하는 것이다. 정부는 복지국가의 재정 건전화를 위해 비용억제(cost containment) 정책을 추진한다(Pierson, 2011). 그 결과 개인의 생계 유지에서 시장의존도가 강화된다. 이는 사회복지 급여 수준을 삭감하거나, 급여에 대한 수급자격을 엄격하게 적용하는 방식으로 이루어진다(Van Kerssbergen & Vis, 2014, pp.19-21).

예를 들어, 네덜란드의 상병급여 개혁은 상병급여 지출을 삭감하여 의료비 증가를 억제하는 전략이다. 2005년 독일에서 진행된 하르츠 개혁의 결과, 실업급여와 실업부조가 통합된 것도 일종의 축소전략이다. 실업급여 산정에서 임금연동방식이 폐지되고, 정액의 균일급여가 지급되어 결과적으로 급여 수준이 축소되었기 때문이다(제갈현숙, 2009; 정의룡, 양재진, 2012). 공적연금의 경우, 인플레이션 연동장치를 조정하거나, 급여 산출 공식에서 소득대체율 기준 소득을 조정하는 방식으로 연금액을 삭

감하는 것도 축소전략에 속한다.

둘째, 조정과 적응(adaptation) 전략은 탈산업화로 인한 경제성장을 저하, 고령화 등 내외부 압력에 적응하기 위해 기존 정책을 수정하는 것이다(Van Kerssbergen & Vis, 2014, pp.19-21). 공적연금제도의 모수 개혁이 대표적인 사례이다. 고령화에 따른 급여지출 증가, 생산가능인구 감소에 따른 보험료 징수 감소 등에 대응하여 보험료를 인상하는 정책이 조정/적응 정책의 하나로 활용된다.

셋째, 갱신, 재조정(recalibration) 전략은 새로운 사회적 위험에 대응하여 기존의 정책수단을 개혁하는 것이다(Van Kerssbergen & Vis, 2014, pp.19-21). 예를 들어, 비정규직, 비정형 근로자의 증가에 따라 이들을 고용보험에 포괄하기 위해 고용보험제도의 포괄범위를 확대하는 방향으로 개혁하는 것이 재조정 전략에 속한다. 아동 가구의 소득보장과 여성의 경제활동참여를 증진하고 출산율을 향상하기 위해 아동수당을 도입하고 보육료를 지원하는 정책도 재조정 전략이다. 아일랜드에서는 실업자의 노동시장 유인을 위해 직업복귀수당(back to work allowance), 시간제 수당(part-time job incentive) 등을 통해 장기실업자들이 실업급여보다 임금을 통해 더 많은 소득을 얻도록 적극적 노동시장 정책을 확대해 왔다(정의룡, 양재진, 2012). 이러한 정책도 일종의 재조정 전략이라고 할 수 있다.

넷째, 재구조화(restructuring) 또는 해체(dismantling) 전략은 복지정책과 행정의 거버넌스 또는 권력 관계를 개편하거나 재규정하는 것이다. 급여의 삭감을 넘어서 구조적인 변화를 모색하는 전략이다(Van Kerssbergen & Vis, 2014, pp.19-21). 예를 들어, 복지정책의 운용을 민영화, 또는 시장화하는 정책이 대표적이다. 공급자 중심의 복지서비스 제공에서 바우처 제도의 도입을 통해 소비자의 선택을 강조하고, 제공기

관 간의 경쟁을 유도하는 방식이 재구조화 전략의 사례라고 할 수 있다.

미국의 TANF(Temporary Assistance for Needy Families) 개혁과 영국의 유니버설 크레딧 정책이 대표적이다. 기존에는 공공기관과 공무원만이 생계급여 수급자격을 결정하였으나, TANF 개혁 이후에는 근로연계복지(welfare-to-work) 프로그램을 위탁받아 운영하는 영리 또는 비영리 계약업체가 수급자격 결정에 참여하게 되었다. 이처럼 복지프로그램의 민영화, 자격요건 결정 등과 같은 중요한 거버넌스의 변화를 통해 구조조정이 이루어지는 것은 재구조화 전략의 일종이라고 할 수 있다.

영국의 유니버설 크레딧(Universal Credit) 정책 도입도 재구조화 전략이라고 할 수 있다. 2012년 보수당 정부는 기존의 근로 세액공제, 아동 세액공제, 주택급여, 소득보조, 실업수당 등 6개 사회보장제도를 유니버설 크레딧으로 통합하여 운영하는 방안을 추진하였다(이현주, 2015; 은민수, 2020). 기존 복지제도의 낮은 근로유인, 복잡한 복지 행정시스템의 비효율성 등의 문제점을 해결하기 위하여 6개 복지제도를 통합하였던 것이다. 유니버설 크레딧은 소득증가에 따른 급여감소율을 60%로 통일하였으며, 급여의 총합에 상한선을 설정하였다(예: 성인 2인 가구, 주당 500파운드). 또한, 수급자격 요건을 강화하고 근로유인을 확대하였다(이현주, 2015; 은민수, 2020).

다섯째, 정책표류(policy drift) 전략은 급변하는 환경변화에 적응하여 적시에 개혁을 추진하지 않고 이를 회피하는 것이다. 개혁을 하지 않으려는 의도적 결정의 결과이다(Hacker & Pierson, 2010; Van Kersbergen & Vis, 2014, 19-21). 정책표류 현상은 개혁이 소수 집단의 강력한 이해관계에 부딪히거나, 정치행위자들이 적극적으로 동원하여 활용하는 거부점(veto point)에 부딪혀서 정책 개혁에 실패하는 예도 포함한다(Van Kersbergen & Vis, 2014, p.170).

한편 명시적으로 복지혜택을 축소하지는 않아도 사회경제적 변화를 반영하지 않고 제도의 구성요소를 과거와 변함없이 유지하는 것도 정책표류에 속한다(Hacker, 2004). 예를 들어 물가상승이나 임금상승에도 불구하고 급여 수준의 조정이 없는 경우, 결과적으로 급여의 실질가치가 하락하게 된다. 또는 연금재정의 위기가 다가오는데도, 보험료 인상 등 연금개혁이 득표에 부정적인 영향을 미칠 것을 우려해서 적극적인 개혁을 진행하지 않는 것도 정책표류의 사례이다.

이러한 복지국가 재편의 전략에 따라 기존 복지국가의 성장과 발전의 경로로부터 단절이 이루어지는 획기적인 개혁이 진행되기도 한다. 한편 기존 성장경로를 따라서 제도의 점진적 개혁이 이루어지는 경로 의존적 개혁도 이루어진다. 개혁 표류와 같이 개혁의 필요성이 있음에도 불구하고 적절한 대응이 이루어지지 못하는 경우도 발생한다(Van Kesterbergen & Vis, 2014; Hacker & Pierson, 2010; Thelen, 2014). 다양한 외부적, 내부적 압력에 직면하여 각국의 개혁에서 왜 이러한 차이가 발생하였는지는 흥미로운 주제이다. 다음 절에서는 그 배경을 탐색할 것이다.

3. 복지국가 개혁: 유사한 압력, 상이한 대응의 배경

복지국가들이 유사한 압력에 대해 다르게 대응하는 이유는 무엇인가? 복지국가 재편에 관한 연구에서는 제도 개혁의 정치경제에 관한 깊이 있는 논의가 진행되어 왔다(Pierson, 1994, 2001; Thelen, 2014). 복지국가의 성숙단계에 따라 재편 또는 축소의 양상에 차이가 있다. 이미 성숙한 복지국가의 경우 유지 또는 축소 이외의 대안이 없다. 또한, 각국이 직면한 고유의 위기상황(예: 재정위기)에 대한 정치행위자와 국민의 인식에 따라 개혁의 필요성과 추진동력에 차이가 있다.

세계화, 탈산업화와 같은 구조적 압력에 직면하여도 복지국가는 의외로 커다란 변화를 보이지 않는데, 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 경로 의존성(path dependency) 때문에 급격한 개혁이 쉽지 않기 때문이다. 초기에 복지제도가 구성되고 나면 그 제도는 개혁에 제약으로 작용한다. 제도가 구성되면 그 제도로부터 이익을 얻는 기득권 집단이 생기고, 그 집단은 손실이 예상되는 개혁에 강력하게 저항하기 때문이다. 또한, 한 제도와 다른 제도 간의 상호의존성 또는 상호보완성 때문에 균형상태에 있는 시스템의 어떤 구성요소를 바꾸기가 쉽지 않을 수도 있다(Hall & Soskice, 2001).

특히 제도 개혁을 통해 장기적으로 이익을 얻을 수 있다 하더라도 제도 변화에 따른 전환비용(transition costs)이 상당하여서 재정위기 등 긴급한 사정이 없는 한 개혁이 쉽지 않다. 예를 들어 부과방식에서 적립방식으로 공적연금을 전환하는 개혁을 예로 들 수 있다. 공적연금 가입자의 경우 현행 부과방식 보험료를 내면서 본인의 연금계좌에 적립방식 보험료를 내야 하는 이중부담이 발생한다. 장기적으로 보아 적립방식이 상대적으로 더 높은 수준의 연금급여를 받을 수 있음에도 불구하고 이중부담 때문에 적립방식 개혁은 많은 지지를 받지 못하고 좌절되고 만다. 이른바 ‘전환의 계곡’을 넘어서지 못하는 것이다.

둘째, 유권자들의 응징투표에 대한 두려움 때문에 급격한 개혁이 이루어지지 않을 수 있다(Pierson, 2001; Van Kerssbergen & Vis, 2014). 기존 제도의 수급자들은 기득권 집단으로 제도 개혁에 상당한 이해관계를 갖고 있다. 이들은 제도 개혁에 따라 패자가 될 가능성을 생각하여 결사적으로 반대하기 때문이다. 공적연금과 건강프로그램이 지속적인 안정성을 보이는 것은 제도의 혜택을 받는 집단이 정치적으로 강력한 이해관계를 유지하기 때문이다(Pierson, 2011). 특히 선거를 앞둔 정치권은 더

많은 패자를 양산할 수도 있는 제도 개혁을 회피하는 경향이 있다. 따라서 급격한 개혁이 실행되기 어려운 상황에 부딪치는 것이다.

모든 국가에서 급격한 개혁이 좌절되었는가? 일부 국가에서는 실제로 상당한 규모의 제도 개혁이 진행되었다. 이러한 개혁의 진행은 어떻게 가능하였는가? 결론적으로 말하면, 더는 잃을 것이 없는 상태이거나 제도의 기반이 무너진 상태에서 외부 압력에 의해 강요된 개혁이 진행될 수가 있다. 예를 들어 1997년 IMF 경제위기 당시에 한국에서 진행된 구조조정과 노동시장 유연화의 확대, 2008년 남유럽 재정위기 당시 이탈리아 연금개혁이 대표적인 사례이다.

위기상황에서야 비로소 빅뱅 식의 개혁이 가능하다. 구조적 개혁에 대한 기능주의적 설명도 유사한 논리를 갖는다(Van Kerssbergen & Vis, 2014). 위기상황은 기존의 체제요소 간의 기능적 통합을 약화해 사회적 보호 체계에 위협을 가하게 된다. 체계의 구조적 수준을 약화해 체계가 유지되지 못하는 상황에 봉착하게 된다(Vis, Van Kerssbergen & Becker, 2008). 예를 들어, 공적연금제도에서 급여지급을 위한 보험료 수입 부족 등의 재정위기가 발생해야 비로소 급여 수준을 인하하는 개혁이 추진되는 것이다.

한편 특정 제도의 개혁이 의도하지 않은 파급효과를 낳게 될 가능성도 있다. 예를 들어 1996년에 미국은 TANF 프로그램을 통해 급여 수급 기간을 평생 5년으로 제한하고, 근로 요건을 부과하는 등 수급자격을 강화하였다. 그 결과, TANF 프로그램의 제재를 받은 빈곤층이 장애보험(SSI: Supplemental Security Income)을 신청하는 사례가 증가하여 장애보험 수급자가 증가하는 현상이 발생하였다(Autor & Duggan, 2003). 네덜란드에서 실업보험의 재정위기가 발생하여 자격요건을 강화하게 되자 장애보험 수급자가 증가한 것도 유사한 사례이다(Van Kerssbergen &

Vis, 2014). 이는 유사한 급여를 제공하는 제도 간의 연계와 대체성에 따른 결과라고 할 수 있다.

국가의 정책 능력은 결국 복지국가 시스템에 변화를 가져오는 요인을 계속 탐지하고, 적시에 적절하게 개혁을 추진하는 능력이다. 또한, 제도 간의 연계와 대체성 또는 보완성을 고려하여 제도 개혁에 따른 파급효과와 관련된 집단의 행위와 인센티브를 면밀히 예측한 다음 정책을 기획하고 실행하는 능력이라고 할 수 있다.

4. 신자유주의 개혁: 1980년대 이후 복지국가 개혁의 방향

1980년대 이후 선진 복지국가는 신자유주의의 영향을 받아서 재편의 길을 걸어왔지만, 제도의 포괄범위와 급여의 관대성 측면에서는 유지 또는 확대의 모습을 보였다(Van Kerssbergen & Vis, 2014). 세계화, 탈산업화 등의 내외부적 압력에 대응하여 국가마다 다른 경로의 적응 양상을 보여왔다. 복지국가의 변화를 사회보험과 같은 핵심제도에 국한하기 보다는 노동시장 정책, 조세정책 등 관련 정책을 포괄적으로 살펴볼 필요가 있다.

이처럼 정책분석의 범위를 확대해보아야, ‘복지국가는 확대되었는데 왜 불평등은 심화하였는가’와 같은 퍼즐에 답을 할 수 있다. 기존 연구들은 주로 정부의 복지지출, 복지제도별 포괄성, 관대성의 측면에서 복지국가의 개혁 양상을 검토하였다(Van Kerssbergen & Vis, 2014). 정부 정책이 소득 불평등과 같은 소득분배에 미치는 영향은 세입 측면에서 조세 정책의 변화와도 직결된다.

1980년대 이후 소득 불평등의 심화는 금융소득, 부동산소득, 근로소득에 대한 세율 인하에서 비롯된 측면이 있다(Hacker & Pierson, 2010).

이와 같은 조세정책의 변화는 그동안 복지국가 개혁에 관한 연구에서는 주목하지 않았던 영역이다. 복지지출에만 초점을 맞추다 보니 복지지출이 증가했음에도 불구하고 왜 소득불평등이 심화하였는지를 충분하게 설명하지 못하였다.

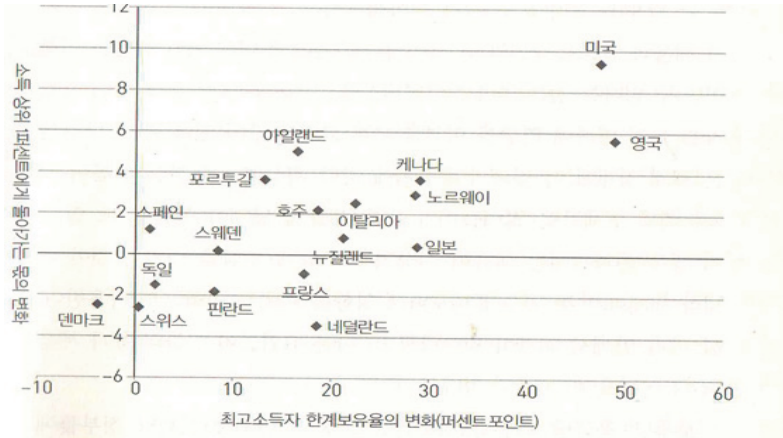
[그림 2-1-1]은 1960년대와 2000년대까지 주요국 상위 1% 소득자의 몫과 세율 변화를 나타낸 것이다. 가로축은 최고 소득자 한계보유율의 변화(%p)를 나타낸 것이다. 세금을 차감한 후 남는 한계보유율의 경우 미국, 영국은 50%p 가까이 증가하였다. 그 결과 미국의 경우, 해당 기간에 상위 1%의 몫이 9배 이상 증가하였다.

해당 기간에 많은 국가에서 복지정책을 통해 빈곤층의 규모를 감소시키고 저소득층의 소득을 증진한 성과가 있었다. 그러나 소득 불평등이 증가한 것은 최고세율 인하 등을 통해 최상위계층이 보유하게 되는 소득이 더 큰 폭으로 증가하였기 때문이다.

복지국가의 재분배정책을 통한 불평등 완화 효과는 한계가 있다. 물론 복지국가 제도가 없었더라면 소득분배는 더욱 악화하였을 것이다. 그러나 지니계수 또는 5분위 배율의 변화를 통해 보듯이 재분배 이후에도 여전히 불평등이 심화한 이유는 조세정책에서 고소득층의 실효세율이 유지되거나 인하되었기 때문이다.

복지국가의 지출정책은 소득분포 그림에서 왼쪽 꼬리 쪽에 있는 저소득층의 규모를 감소시킬 수 있을 뿐 오른쪽 꼬리에 있는 고소득 집단의 규모를 축소하지 못한다. 복지지출을 통해 저소득층으로의 재분배가 증가하더라도 최고세율의 유지 또는 인하로 인해 고소득층의 소득증가가 더 심화하는 양상을 보이게 되었다. 그 결과 소득불평등이 오히려 더 커지는 결과로 나타난 것이다.

[그림 2-1-1] 1960년대부터 2000년대까지 전 세계 주요국 상위 1% 소득자의 몫과 세율 변화



자료: Atkinson, 2015. Inequality, What Can be Done? 장경덕(역), 불평등을 넘어 정의를 위해 무엇을 할 것인가?, 글항아리, p.257 재인용.

이러한 조세정책의 세입 측면의 변화는 신자유주의적 정책지향이 상당히 반영된 결과이다. 세계화에 따라 외국 자본 유치를 위해 국경을 넘어 자유로워진 자본의 이익에 기업을 운영하기 좋은 환경 조성이라는 명분으로 최고소득세율 등의 인하를 반영하였기 때문이다. 이와 같은 부자 감세, 법인세 인하 등 세입 측면에서의 변화에도 주목할 필요가 있다. 이는 지출 측면만 보면서 세계화 압력에도 복지국가가 유지되고 있다는 주장(보상가설)의 한계를 보여준다.

복지국가의 재편에도 불구하고, 복지제도는 안정적으로 유지되어 사회적 보호를 제공하였지만 소득 불평등은 심화하는 현상의 정치적 배경은 무엇인가? 급진적인 시각에 따르면 복지반대세력은 인기 있는 복지정책을 직접 공격하기보다는 측면공격을 선택하였다고 주장한다(Pierson, 2011, Hacker, 2004). 기업과 보수세력은 복지지출 삭감이라는 정공법보다는 세입 측면에서 법인세 인하, 최고세율 인하를 추진하였다는 것이

다(Pierson, 2011).

5. 복지국가 영역별 분석의 필요성

복지국가 개혁의 모습은 노동시장 정책과 복지정책의 영역별로 다른 양상을 보인다. 따라서 핵심적인 정책 영역별로 개편의 양상을 추적할 필요가 있다(Häusermann, 2010). 공적연금, 공공부조, 노동시장 정책(예: 노동시장 유연화, 비정규직 처우) 등 각 영역별로 외부적/내부적 압력의 영향을 받는 정도에서 차이가 있기 때문이다.

또한, 복지국가 개혁의 양상을 파악하기 위해서는 상대적으로 이해관계의 충돌이 심각한 영역을 살펴보는 것이 필요하다. 공적연금, 노동시장 정책, 실업보험, 공공부조 등의 영역이 대표적이다. 특히 복지국가 개혁의 핵심영역으로는 공적연금과 노동시장 정책을 들 수 있다.

공적연금의 경우는 고령화가 심화하고 연금재정위기 때문에 확정급여 방식(defined benefit scheme)에서는 약속한 수준의 급여지급이 점차 어려워지고 있다. 선진국의 공적연금은 이미 성숙하여 추가적인 보험료 인상 또는 급여 수준 인하 등의 개혁이 쉽지 않은 실정이다. 앞서 언급했듯이 적립방식으로의 연금개혁은 개혁을 위한 전환비용이 너무 많이 들어서 쉽게 개혁하지 못할 가능성이 있다.

이처럼 너무 거대해서 개혁하기 어려운(too big to reform) 상황을 잘 못 해석하여, 복지제도의 개혁이 이루어지지 않은 것을 복지국가가 유지, 옹호되고, 정당성을 지지하는 것으로 해석하는 오류가 있을 수 있다. 복지국가가 내상을 입고 상처가 깊어지는 상황을 깊이 살펴보지 못하고, 피상적으로 신자유주의의 위협에도 불구하고 복지국가가 성공적으로 유지되고 있다고 잘못 해석할 수 있기 때문이다.

결과적으로 큰 변화가 없으면 현존하는 제도가 정당한 것처럼 보이겠지만, 제도의 유지를 위한 출혈(예: 재정적자, 국가부채 증가)로 인한 후세대 부담증가도 고려하여야 한다. 당장은 제도가 유지되겠지만, 개혁의 지연으로 인해 커다란 외적 충격이 가해지면 더는 견뎌내지 못하는 상황 이될 수도 있기 때문이다. 2010년대 남유럽 국가의 재정위기가 발생했을 때 부실해진 공적연금제도를 더 유지하지 못하고 개혁을 할 수밖에 없었던 상황이 대표적인 예이다(정창률, 권혁창, 정인영, 2015).

노동시장 제도의 개혁 양상도 나라마다 다른 양상을 보인다(김교성, 김성욱, 2011). 특히 노동시장 유연화와 비정규직의 처우에 대해서는 ‘이중화’와 ‘유연안정화’로 구분할 수 있다(Thelen, 2014). 예를 들어, 독일은 노동시장 이중화 전략을 취했다(Thelen, 2014). 기득권세력인 제조업, 공공부문 핵심근로자의 사회보장 혜택은 건드리지 않고, 시간제 근로인 미니잡(minijob)을 허용하여 외국인, 여성 근로자 활용을 통해 서비스업 부문의 노동시장 효율성을 증진하였다(Thelen, 2014). 저임금에도 일하려는 이민노동자들이 꾸준히 유입되고, 이민노동자와 전업주부들의 미니잡을 통한 노동공급이 이루어지는 상황에서 이중화 전략이 작동하였던 것이다. 실제로 독일은 2007년 당시 유로존 경제위기에도 큰 타격을 받지 않았다.⁴⁾

한편 네덜란드와 덴마크는 유연안정화 전략을 취하였다(Thelen, 2014). 시간제 근로자 등 비정규직 근로자를 정규직 근로자와 동등하게 처우하였고, 비정규직 근로자도 교육훈련과 휴가 등의 혜택을 받을 수 있었다. 따라서 근로자들은 자신의 여건을 고려하여 자발적으로 시간제 근로를 선택하였으며 높은 만족도를 보였다. 근로자 개인의 경력개발에 필

4) 최근에 발생한 코로나 사태가 장기화하면서 이민노동자의 유입 감소 등은 이러한 노동시장 이중화 전략에 타격을 가할 것인지 노동시장의 세계화 경향의 변화가 이중화 전략에 미칠 영향도 향후 연구할 필요가 있다.

요한 교육훈련이 결국은 인적자원을 개발한 것이 되어 개인과 산업의 경쟁력을 강화하는 결과를 낳게 되었다(Thelen, 2014).

이러한 유연안정화 전략은 노사 간 타협의 결과이다. 노동자들은 유연화된 노동시장 관행을 수용하면서 사회보장과 교육훈련 기회를 요구하였다. 기업은 노동 유연성을 확보하는 대가로 노동자의 직업훈련을 위한 기금을 출자하였다(Thelen, 2014). 이처럼 유연안정화는 자본과 노동 쌍방이 각자의 요구를 서로 양보하고 결합한 방식이다.

복지국가 개혁의 양상을 면밀하게 평가하기 위해서는 사회보장제도뿐만 아니라, 노동시장 제도, 특히 노동자 보호제도의 변화를 함께 분석할 필요가 있다(김교성, 김성욱, 2011). 사회보장문제는 결국 노동문제이고 산업사회 이후 임금근로자의 소득보장을 위한 장치는 복지지출뿐만 아니라, 정부의 노동 보호와 산업규제도 포함하기 때문이다. 복지국가의 개혁을 복지지출 및 사회보장제도의 변화에만 초점을 맞출 경우, 왜곡된 결론을 내릴 수 있다. 실제로 덴마크, 네덜란드, 핀란드 등의 국가에서 진행된 유연안정화 정책은 노동시장의 유연화와 사회보장 확대, 적극적 노동시장 정책의 강조 등 사회보장을 넘어서 고용 보호 정책의 변화를 포함하고 있다(최유석, 2016). 이들 나라에서는 1990년대 이후 고용보호제도가 점차 축소되어왔다(김교성, 김성욱, 2011). 노사 간의 타협을 통해 노동시장을 유연화하는 대신에 사회보장을 확대하고 직업훈련과 고용서비스를 강화하는 방식이 결합하였기 때문이다.

복지국가는 자본주의 사회에서 임금근로자의 경제적 보장을 위한 방법의 하나다(김교성, 김성욱, 2011; Bonoli, 2007). 이 장에서는 복지국가 재편의 양상에 초점을 맞추고 있지만, 사회보장에만 초점을 맞추는 경우, 고용 보호의 변화와 같은 근로자의 삶의 질에 영향을 미치는 핵심적인 정책변화를 간과할 수도 있다. 따라서 각국의 사례 연구에서는 사회보장뿐

만 아니라, 고용 보호와 관련된 노동시장 정책의 변화를 동시에 살펴볼 필요가 있다.

6. 시사점:

복지정책과 관련 사회정책에 관한 포괄적 탐구의 필요성

Pierson(2011)은 복지 긴축의 시대(the era of austerity)라고 명명된 1970년대 이후에도 복지지출을 비롯한 복지의 축소는 별로 이루어지지 않았다고 결론을 내리고 있다. 복지지출, 제도의 포괄범위, 관대성 등이 장의 서두에서 분석한 내용도 유사한 결과를 보여준다. 이러한 결과를 해석할 때는 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 복지정책 영역의 탐구 범위에 새로운 사회적 위험에 대한 대응을 포괄하여 분석하여야 한다. 이 장에서는 주로 실업급여, 공적연금과 같은 전통적인 사회보장정책의 변화와 지속성을 살펴보았다. 각국에서는 탈산업화, 저출산, 고령화와 같은 새로운 사회적 위험에 대비하여, 어떻게 효과적으로 인적자본을 개발할지, 노인돌봄과 여성의 경제활동 참여를 어떻게 증진할 수 있을지 하는 새로운 과제에 직면해 왔다(정의룡, 양재진, 2012). 그 결과 여러 국가에서는 적극적 노동시장 정책과 한 가정 양립을 지원하기 위한 가족 정책의 범위와 수준이 확대되어 왔다(정의룡, 양재진, 2012).

복지국가 재편의 양상을 엄밀하게 밝히기 위해서는 분석의 범위를 확대하여 변화된 세상에 적응하는 복지국가의 모습을 다양한 영역에서 조망할 필요가 있다. 전통적인 복지제도뿐만 아니라, 직업훈련과 구직서비스와 관련된 적극적 노동시장 정책, 노인돌봄, 아동 양육, 한 가정 양립과 같은 가족 정책 등에 대한 각국의 노력을 추적해 보아야 한다.

둘째, 복지제도는 긴축의 시대, 신자유주의 시대의 핵심적인 영향을 분석하는데 적절한 영역인가? 노동시장의 변화와 분리하여 복지제도만을 분석하는 것은 적절한가? 노동시장 유연화의 심화에 따른 문제점을 완화하고, 노동자의 저항을 누그러뜨리기 위한 복지제도의 유지 또는 확충은 노자 관계의 변화 등 사회관계의 핵심적인 영향을 제대로 포착하고 있는가?

한국 사회는 노동시장 유연화가 진행되면서 노동시장 이중화의 심화와 보편적 복지제도의 확대가 병존하는 사회이다. 노동시장이 정규직과 비정규직으로 분할되고 생애 전반에 걸친 사회보장 혜택도 분할되어 가고 있다. 정규직으로의 전환이 쉽지 않은 상황에서 안정적인 직장을 갖기 위한 치열한 경쟁이 이루어지고 있다. 이러한 사회에서 국민은 극심한 각자 도생의 경쟁에 내몰리고 있다. 보편적 복지와 같은 사회보장제도가 확대되었지만, 국민이 지속적인 경쟁과 불안을 인식하고 있는 사회가 지금 우리가 목격하는 세상이다(최유석, 최창용, 2020). 이러한 생존주의 이데올로기는 우리 사회의 경쟁력을 유지하는 비결일 수 있지만, 일상적인 긴장, 노동의 자율권 약화 등은 국민 행복에 심각한 문제점을 던져주고 있다(이재열, 2015; 김홍중, 2015).

복지제도가 확충되었지만, 한국 사회는 노동시장의 이중화로 인한 생존경쟁의 심화를 감당해내지 못하고 있다. 복지제도가 확대되지 않았더라면 국민은 더 극심한 불안과 경쟁을 경험하였을 것이다. 따라서 국민이 경험하는 불안의 원인을 파악하기 위해서는 복지제도의 분석을 넘어서 노동시장 제도를 깊이 살펴보아야 한다. 노동시장과 복지제도 간의 보완성이 무엇을 위해 이루어지고, 어떤 집단과 계급에게 더 이로운지를 밝혀야 할 것이다.

복지국가가 발전하면서 복지정책과 노동시장 정책은 더욱 긴밀한 관련

성을 갖게 되었다(Emmenegger et.al., 2012). 근로자 개인이 위치한 노동시장 상황(예: 정규직 vs. 비정규직)은 현재의 소득뿐만 아니라 은퇴 후 소득에도 상당한 관계가 있다. 복지정책을 통해 제공되는 각종 사회보장의 혜택은 사회적 임금의 성격을 띤다. 이는 고용주와 근로자 간의 임금 계약과 기업복지를 둘러싼 협상력에 영향을 미친다.

지난 수십 년 동안 복지제도의 구조조정과 재편은 크게 이루어지지 않고 있다. 이를 복지국가의 성취 또는 승리라고 치부하기에는 한계가 있다. 노동시장 유연화의 심화와 같은 핵심영역에서 일자리의 양극화에 대한 개혁 노력이 지속해서 이루어져야 할 것이다. 또한, 사회적 위험의 근본적인 원인을 밝히고 이를 치유하는 정책이 먼저 제시되어야 한다. 좋은 일자리의 감소는 누구에게 이익이 되는가? 누가 이를 주도적으로 추진하는가를 살펴보아야 할 것이다.

사회적 위험에 대한 대비책으로 복지정책을 보완하고 개선하는 것은 근본적으로 한계가 있다. 계속해서시의적절하게 복지정책을 개혁하는 것도 쉬운 것은 아니다. 그동안 우리 사회에서는 취약계층의 문제를 깊이 탐색하고 사각지대를 없애는 노력을 계속 추진해 왔고 이러한 노력은 상당한 성과를 보였다. 그러나 이를 넘어서 더 나은 삶을 위한 노동의 조건을 탐색하는 노력을 병행할 필요가 있다. 이는 복지정책만이 아니라 관련된 사회정책을 포괄적으로 탐구할 필요성을 제기하는 것이다.

제2절 해외사례

1. 독일

독일 복지국가는 조합주의 복지국가 또는 보수주의 복지국가 유형으로 구분되었다. 조합주의, 보수주의 외에 독일 복지체계를 설명하는 제도적 특성은 강한 노동 연계성이다. 노동과 복지의 긴밀한 연계 체계는 사회보험을 중심으로 형성되어 온 독일의 사회보장제도 전반에서 찾을 수 있다(황규성, 2011, pp.27~30). 또한, 독일 사회보장제도의 주요 개혁들이 노동시장 정책 개편을 중심으로 이루어졌다는 점에서도 이를 확인할 수 있다. 특히 2000년대 이후 독일 사회보장제도의 개혁은 하르츠 개혁으로 불릴 정도로 노동시장 정책이 핵심이다. 이 절에서는 하르츠 개혁을 중심으로 최근 독일의 사회보장제도 변화를 살펴보고자 한다.

가. 최근 노동시장 정책개혁의 전개과정

1) 독일 사회적 시장경제의 전환

독일 기본법에는 독일이 사회국가(Sozialstaat)임이 명시되어 있으며, 독일 사회국가는 시장경제의 틀을 유지하는 동시에 사회적 형평성을 추구하는 사회적 시장경제(Soziale Marktwirtschaft)를 추구한다. 사회적 시장경제체제에서는 완전고용을 추구하며 국가가 적극적으로 노동시장에 개입하고, 단체협약체계를 통한 자본과 노동의 균형이 중요시 된다(황규성, 2011, pp.24~30).

그러나 독일의 사회적 시장경제체제는 1990년대 들어서면서 제대로 작동하지 못하고 침체하여, ‘유럽의 병자’로 불릴 정도로 불황을 겪어 왔

다. 통독 이후 동독에서 많은 인구가 독일 노동시장에 급격히 유입되었으나, 고임금으로 인해 기업들이 독일을 떠나면서 일자리 공동화 현상이 발생하여 일자리 공급이 원활하지 못했다(김상철, 2014a, pp.2-5). 하르츠 개혁이 본격화된 2003년 당시 독일 총인구 8,250만 명 중 실업인구가 400만 명을 넘어선 상황이었으며, 2005년에는 실업률이 11.3%로 최고치를 기록하여 대량실업 사태로 인한 국가 위기 우려의 목소리가 높았다(Hüther, 2014, pp.4-5).

1970년대 이후부터 2000년대 초까지는 일시적인 경제적 불황기뿐만 아니라 경제 회복기에도 실업률이 감소하지 않았고, 일정 인구는 계속 실업 상태에 머물러 있었다. 물론 기존 취업자는 높은 안정성을 보장받았으나, 노동시장은 상당히 경직되어 있었고 노동시장으로의 진입 및 재진입은 활발하지 못했다. 계속되는 고실업률 때문에 결국 독일 경제는 지속적인 성장둔화, 재정수지 악화 등 총체적인 문제에 직면하였다(박명준, 2018, p.208; Bitzegeio, 2019, p.40).

한편, 독일의 급속한 경제 악화에는 통일의 여파가 크게 작용하였다. 동독지역 경제회복과 대량실업을 억제하기 위한 고용촉진법의 개정을 통해 지원 정책이 시행되었으며, 정부의 막대한 사회복지비용이 투입되었다. 그러나 통독 이후 동독 사회 재건에 투입된 비용에도 불구하고 동독 경제와 고용시장은 쉽게 회복하지 못했다. 게다가 1990년대에는 노동형태가 다양화되고 서비스 산업이 발달하는 등 노동시장이 크게 변화되는 시기였으며, 외부적으로는 소련의 붕괴 이후 동유럽 공산주의 국가들이 시장경제체제로 전환되고 유럽연합이 출범하는 등 국제경제환경이 급격하게 변화하고 있었다. 또한, 지속적인 저출산 및 고령화에 따른 인구 변화로 사회보장체계의 재정부담도 점차 가중되고 있었다. 이러한 여러 요인이 복합적으로 작용하면서 독일 경제는 장기 침체에 빠지게 된다(고명

덕, 2016, p.258).

이처럼 나빠진 독일의 경제 상황을 기존의 노동시장 정책만으로 타개하기에는 역부족이었다. 신중도 노선을 표방하면서 1998년 집권한 사민당의 게하르트 슈뢰더(Gerhart Schröder) 정부는 독일의 경제불황을 타개하기 위해 사회적 시장경제에서 벗어나 사회경제체제를 현대화하기 위한 개혁을 본격적으로 추진한다. 이러한 상황에서 사민당과 녹색당의 적녹연합정부에 의해 제시된 정책이 아젠다 2010이다. 아젠다 2010은 2003년부터 추진되었으며, 이 개혁의 목적은 침체한 독일 경제의 성장과 고용 증진을 위해 노동시장 정책과 전반적인 사회체계에 대한 포괄적인 개혁을 추진하는 것이었다(황규성, 2011, p.244; 김상철, 2014a, pp.7-8). 이러한 아젠다 2010의 목적을 실현하기 위한 핵심적인 개혁안이 하르츠 개혁이다.

2) 하르츠 개혁 전개과정⁵⁾

하르츠 개혁은 사민당의 슈뢰더 총리 정부가 페터 하르츠(Peter Hartz)를 중심으로 한 전문가 모임인 하르츠 위원회를 통해 단행한 대대적인 노동시장 정책 개혁을 일컫는다. 2002년 3월 결성된 하르츠 위원회는 13개 모듈로 된 하르츠 보고서를 통해 독일 노동시장 정책의 근본적인 구조 변화를 제안하였다.

하르츠 개혁은 도입 당시 강한 저항을 불러일으켰으며, 대연정 구조를 바꾸는 등 제도 및 정치 지형에 큰 변화를 가져왔다. 그러나 노사정 합의에 기반을 둔 전통적인 조합주의에 반하는 전략을 선택함으로써 법 도입

5) 해당 내용은 Brütt(2003)과 김상철(2014a, 2014b)을 중심으로 필자가 인지하고 있는 내용을 추가하고 재구성하여 집필하였음.

시 강한 반발에 부딪혔다. 1998년 11월 슈뢰더 총리는 노사정 대표로 구성된 '고용 연대(Bündnis für Arbeit)'를 결성하고 고용 증진과 노동시장 유연성 확대를 위한 정책 개혁 합의를 위해 9번에 걸쳐 회의를 개최하였으나, 노사정 간 견해 차이로 인해 합의에 실패하였다.

슈뢰더 정부는 2003년 1월 고용 연대의 실패를 공식적으로 선언하고 같은 해 3월에 정부가 주도적으로 노동시장을 개혁하는 '아젠다 2010'을 발표하였다. 당시 사민당은 합의된 당론을 형성하지 못하고 의견이 분열되어 있었으며, 녹색당과의 적녹연정 정부는 정책 추진력이 강하지 못한 상황이었다. 따라서 슈뢰더 정부는 오히려 당시 야당인 기민당 및 기사련과의 협력을 통해 하르츠 개혁과 아젠다 2010을 추진해나갔다. 이후 2005년 사민당과 기민당이 대연정 정부를 구성하면서 개혁안이 본격적으로 실행되었다. 당시 슈뢰더의 사민당 정부는 기존의 '고용 연대' 실패 이후 당내 반대파를 흡수하고 노동조합과의 합의를 구하는 전략보다는 정부가 적극적으로 개혁을 주도하는 방식을 선택한다. 이는 독일 정부가 합의 전략이 아닌 갈등 전략을 선택했다는 것을 의미하며, 정부 주도적인 하르츠 개혁은 노사정 합의뿐만 아니라 일반 대중의 사회적 지지가 부족한 상태에서 추진되었음을 알 수 있다(Nullmeier, 2008; 김상철, 2014a, pp.11~12에서 재인용).

독일은 하르츠 개혁을 통해 사회적 시장경제를 기반으로 한 사회국가에서 활성화된 사회국가(aktivierenden Sozialstaate)로의 전환을 시도했다고 볼 수 있다. 활성화 국가라는 새로운 패러다임은 신자유주의적 시장중심주의나 사민주의적 복지국가 전략이 아닌 제3의 길을 추구하는 새로운 복지국가의 형태라고 할 수 있다. 독일 활성화국가는 정부의 총체적인 책임과 시민의 자율성이 혼합된 형태로 기존의 사회적 시장경제에서 보다 개인적 차원의 자발성과 노동시장 참여 동기부여를 중요하게 강조

한다. 그리고 이를 위해 행정 개혁, 복지제도 구조의 효율화, 새로운 사회적 책임 분담 등이 강조된다(Lamping, Schridde, Plaß & Blanke, 2002; 김상철, 2014b, p.76에서 재인용). 이처럼 활성화 국가는 개인의 책임과 시장 원리를 강조하기 때문에 공공의 책임을 축소한다는 비판을 받기도 한다.

활성화 정책의 슬로건은 “요구”와 “지원”(Fordern und Fördern)이며, 요구와 지원의 원리를 입법화하여 노동시장 개혁을 시도한 것이 하르츠 개혁이다. 독일의 활성화 정책이 하르츠 개혁에 반영된 것은 크게 두 지점으로 구별된다(김상철, 2014b, pp.79-82).

첫째, 하르츠 I법과 II법에서 실업자와 비경제활동인구의 기초보장을 통합하여 효율적으로 실시하고, 지원 수단 간의 상호 결합을 통해 제도의 유연성을 제고시켰다. 2003년에는 파견직 노동계약이 만료되었을 때 고용보장을 규정하는 해고금지 조항이 파기되었으며, 시간제 근로가 자유로워졌다. 한계고용인 미니잡(mini-job)은 400유로로 인상되고 주당 최소 15시간 노동시간 기준이 삭제되었다. 이는 기업의 고용 유연성을 제고시켜 고용시장을 활성화하려는 조치였다.

한편, 하르츠 개혁 이후 자영업 및 공공일자리도 크게 확대되었다. 1인 기업 기초창업 보조금(Existenzgründungszuschuss)(Ich-AG)은 교육 수준이나 직업훈련 수준이 낮은 자영업자들에게 새로운 기회를 제공하였고 이는 자영업자의 증가로 이어졌다. 그러나 1인 기업의 증가가 실업급여 II의 감소에는 크게 이바지하지 못했다. 창업하였으나 저소득에 머무는 자영업자들의 실업급여 II 수급도 급격히 증가하였기 때문이다. 또한, 저숙련 노동자들의 노동시장 진출을 촉진하고, 일단 노동시장에 진입한 이후에는 정규직으로 전환을 유도하려는 목적이 있었으나, 오히려 정규직의 일자리가 축소되는 의도치 않은 결과를 가져왔다.

둘째, 하르츠 IV법의 도입 측면에서 활성화 정책은 근로능력이 있는 수급권자에게 노동 참여를 전제로 하여 근로 동기를 부여하고, 장기적으로 빈곤에서 탈피할 수 있도록 하는 것을 의미한다. 이는 실업급여 I의 수급 자격을 제한하고 수급 기간을 단축하는 제도적 장치를 통해 추진되었다. 이러한 제도적 장치는 실업급여 I 수급자에게 노동시장 재진입에 대한 압박을 주기 위함이다. 실업부조와 사회부조가 통합된 실업급여 II에서는 소득 기준에 따른 실업부조를 없애고 사회부조 급여 수준의 실업급여 II를 도입하였다. 이러한 실업부조의 철폐가 독일 활성화 정책의 가장 큰 변화라고 볼 수 있다. 즉, 하르츠 개혁의 활성화는 기존 실업부조 제도를 개혁하는 동시에 구직자의 기초보장을 위한 제도 개혁을 통해 고용시장을 활성화하는 것을 의미한다.

나. 하르츠 개혁의 주요 내용

1) 하르츠 법 I~IV⁶⁾

슈뢰더 정부는 하르츠 보고서를 바탕으로 2003년 ‘아젠다 2010’ 개혁안을 제시하였으며, 해당 노동시장 개혁안을 담은 법률안인 ‘노동시장의 현대적 서비스 법률(Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt)’, 일명 하르츠 법(Hartz-Gesetz)을 입법화하였다.

하르츠 법은 네 개의 개혁안으로 구성되어 있으며, 각 법안은 개별적으로 입법화되었다. 하르츠 법은 신설된 독자적 법률이 아니라 기존의 노동 정책 및 소득보장 정책과 관련된 법안의 개정을 집약하여 일컫는 것이다.

6) 해당 내용은 Kißler & Greifenstein(2004), Seifert(2006), Butterwegge(2015), 황규성(2011)을 중심으로 필자가 인지하고 있는 내용을 추가하고 재구성하여 집필하였음.

2003년 1월에 시행된 하르츠 I 과 II는 고용부의 중개서비스를 지원하기 위한 인력파견서비스 기관(Personal-Service-Agentur, PSA)의 도입, 비정규직 개선, ‘경미한 고용(geringfügige Beschäftigung)’⁷⁾과 자영업에 대한 지원, 제공되는 일자리의 요구 가능성(Zumutbarkeit)⁸⁾ 규정의 강화를 골자로 하고 있다.

하르츠 I은 기존 실업부조 수급자의 자산조사 기준을 더욱 엄격하게 조정하는 것을 규정하고 있으며, 이 때문에 사실상 급여액이 축소되었다. 해고 전이나 직후에 바로 관할 잡센터에 실업신고를 할 의무를 부과하였으며, 실업신고가 늦으면 실업급여를 삭감한다. 실업 후 1년 이후에는 실업수당 II를 받기 위한 일자리의 요구 가능성을 강화하였다. 요구 가능성의 강화로 인해 사회보험 의무가 없는 저임금 고용도 요구될 수 있으며, 가족부양 의무가 없는 젊은 세대의 지역 간 이동 요구도도 높아졌다.

하르츠 I은 인력파견서비스 기관을 일선 잡센터(Jobcenter)에 설치하고, 파견근로 규제를 완화하는 조치이다. 이와 함께 ‘동일노동 동일임금’ 원칙을 도입하고, 동일 노동자 재고용을 가능케 하도록 규정하였다. 또한, 단체협약을 통해 파견근로자의 근로조건과 임금을 정하도록 하였다.

인력파견서비스는 파견업체에 유리하고 피고용인 보호에 취약한 부분이 있었으며 실효성이 낮다는 비판이 제기됨에 따라, 2006년 1월부터 인력파견서비스 기관을 공공 고용기관에 설치할 의무가 없어졌다(Butterwegge, 2015, p.89-90). 52세 이상 고령 근로자의 임시직 고용을 안정화하기 위해서 고용주에게 재정적 인센티브를 제공하는 ‘고용 자본(Kapital für Arbeit)’ 프로그램을 도입하고 저금리 융자 지원제도를

7) 사회보험료 납부 의무가 부여되지 않는 단기간, 저임금 일자리를 말한다.

8) 실직자의 신체적 능력을 고려했을 때 일이 건강을 해치지 않고 부도덕한 일이 아니면 해당 고용은 무리가 없는 일자리로 간주되며, 이를 일자리가 ‘요구가가능성(Zumutbarkeit)’을 갖는 것으로 본다.

시행하였다. 그러나 소수의 중소기업만 관심을 보여 2004년 3월에 중단되었다(Butterwegge, 2015, p.86).

하르츠 II는 1인 회사(Ich-AG) 지원과 미니잡(Minijob)을 규정하고 있다. 하르츠 II에 따라 실업자가 본업으로 1인 회사를 설립할 경우 고용청에 보조금을 청구할 수 있게 되었다. 해당 규정을 시행한 직후에는 1년 차에 월 600유로, 2년 차는 360유로, 3년 차에는 더 감소하여 240유로의 보조금을 지급하도록 규정되어 있었다. 그러나 규정이 변경되어, 현재 창업보조금(Gründungszuschuss)은 창립 후 6개월간 본인이 받던 실업수당에 300유로를 더하여 지급되며, 6개월 이후에는 9개월간 월 300유로씩 추가로 받을 수 있다.⁹⁾

미니잡이란, 사회보험이 면제되는 단시간 일자리인 ‘경미한 고용’이 음성화되는 것을 방지하고 적극적으로 양성화하고자 도입된 개념이다. 2003년 당시는 월 400유로 이하의 일자리를 미니잡으로 일컬었으며, 2013년 1월부터 현재까지는 450유로 이하 일자리를 말한다.

하르츠 III은 연방고용기구(Bundesagentur für Arbeit)를 중심으로 한 재조직으로 정의할 수 있다. 하르츠 III은 구직자에게 효과적인 고용중개를 제공하여 더 신속하게 일자리를 얻을 수 있도록 지원하는 체계 구축을 목표로 한다. 하르츠 III은 기존의 관료적인 행정 체계에서 효과적으로 대응하는 수요자 중심 고용서비스 지원체계로의 재편을 의미한다. 조직개편은 2005년까지 단계적으로 실행되었다.

각 지역 고용기구(Agentur für Arbeit)는 모든 실업자를 대상으로 한 단일화된 전달체계로서 잡센터(Job Center)를 운영한다. 이전에는 실업부조를 담당하는 고용청(Arbeitsamt)과 사회부조를 담당하는 각 지자체

9) 연방고용청 홈페이지, <https://www.arbeitsagentur.de/existenzgruendung-gruendungszuschuss> (2020. 5. 31. 인출)

의 사회청(Sozialamt)으로 이원화되어 있었다. 잡센터는 2004년까지 실업부조 또는 사회부조 수급자 및 현재 실업수당 II 수급자를 담당하는 단일화된 기관이 되었다.

하르츠 IV는 기존의 오랜 소득보장체계를 개편한 것이다. 독일의 2000년대 사회국가 개혁에 대한 논의가 하르츠 IV 개혁 논의로 같음될 정도로 하르츠 IV가 독일 사회보장체계 개혁에서 갖는 의미는 매우 크다. 과거 고용보험 및 실업 관련 소득보장 체계는 실업수당(Arbeitslosengeld), 실업부조(Arbeitslosenhilfe), 사회부조(Sozialhilfe)로 나뉘어 있었다. 2005년 1월에 시행된 하르츠 IV를 통해 실업부조(Arbeitslosenhilfe)와 사회부조(Sozialhilfe)가 통합되고 실업수당 II와 사회수당(Sozialgeld)으로 재편되었다.

하르츠 IV 개혁 이후에는 실업수당 I(Arbeitslosengeld I) 이후에 실업수당 II(Arbeitslosengeld II)를 수급할 수 있는 규정이 도입되었다. 실업수당 I을 통상 12개월 수급한 이후에 실업수당 II를 자산조사와 근로능력에 따라 차등적으로 수급할 수 있다. 그러나 실업수당 II가 반드시 실업수당 I 이후에 단계적으로 지급된다는 의미는 아니다. 소득이 있더라도 최소 생계비 이하 소득일 경우에는 실업수당 II를 수급할 수 있다.

2) 하르츠 개혁에 따른 소득보장제도 개편¹⁰⁾

1980년대 이후 경제불황으로 인해 장기실업자들이 급증하였고, 독일의 실업부조는 이들에 대한 무기한 급여 제공으로 실업보험 재정위기를 맞았다. 이에 독일 정부가 실업부조를 축소하자 장기실업자들이 사회부

10) 해당 내용은 오상호(2018)와 Bundesagentur für Arbeit(2020)의 내용을 중심으로 필자가 인지하고 있는 사실을 추가하고 재구성하여 집필하였음.

조로 옮겨가게 되었다. 이는 실업자들이 사회부조에 의존하며 자생적 경제활동 노력을 기울이지 않는 결과를 가져왔다. 조세를 재원으로 하는 사회안전망인 사회부조가 근로능력이 있는 사람까지 포괄하는 것이 타당한가 하는 문제가 제기되면서 근로연계복지 개념이 도입되었다(오상호, 2018, p.24).

이러한 배경에서 구직자 기초보장(Grundsicherung für Arbeitsuchende) 개념이 등장하였다. 구직자 기초보장은 근로능력이 있는 사람에게 고용 및 재고용을 지원하고 생계비를 보장해주기 위한 지원체계이며 조세를 재원으로 한다. 즉, 근로능력이 있는 사람들의 기초생계를 보장하는 동시에 노동시장에 재진입을 촉진하는 방식의 소득보장체계인 것이다. 이를 위해 실업부조와 사회부조를 통합하여 실업급여 II와 사회수당으로 재편하였다. 실업급여 II는 근로능력이 있는 사람을 대상으로 고용연계와 소득보장을 함께 제공하는 제도이며, 근로능력이 없는 사람은 사회수당을 수급하게 되었다.

실업수당 I(Arbeitslosengeld I)은 실업보험에 일정 기간 가입을 전제로 실업이 발생했을 때 급여를 지급하는 기존 실업보험급여에 해당하는 급여이다. 즉, 실업수당 I 수급 자격은 고용청에 실업신고와 실업신고 전 30개월 이내에 최소 12개월의 사회보험 의무고용을 전제로 부여된다. 실업 전에 사회보험 의무고용은 아니지만, 주당 최소 15시간 단기 고용이었던 사람은 6개월 가입 기록이 있어야 한다.

실업수당 I은 실업 전 12개월간 소득에 비례하여 지급되며, 자녀가 있는 경우 소득대체율 67%, 자녀가 없는 경우는 60%이다. 실업수당 I의 지급 기간은 연령 및 실업보험 가입 기간에 따라 결정된다. 50세 미만은 24개월 이상 보험 가입을 했을 때 최대 12개월 수급이 가능하며, 50세 이상은 단계적으로 24개월까지 지급된다. 최대 지급 기간인 24개월은 48개

월 이상 보험에 가입한 58세 이상에게만 가능하다.¹¹⁾

실업수당 II(Arbeitslosengeld II)는 하르츠 개혁에 따른 구직자 기초 보장의 핵심적인 제도이며, 하르츠 IV와 함께 인식되기도 한다. 실업수당 II 수급 자격은 근로능력이 있는 자, 만 15세에서 법정연금수령 연령 이하인 자, 일상적인 거주지가 독일에 있는 자, 원조가 필요한(hilfebedürftig) 경우로 규정되어 있다(Bundesagentur für Arbeit, 2020, p.29).

원조가 필요하다는 의미는 본인 및 같은 수요공동체에 있는 구성원의 생계비가 현재 소득과 자산으로 보장될 수 없고, 외부로부터 지원이나 다른 사회급여로도 생계 보장이 충분히 되지 않는 상태를 의미한다(Bundesagentur für Arbeit, 2020, p.31). 실업수당 II는 자산조사를 바탕으로 지급되며, 수급자는 고용청에 협력할 의무가 있고 근로의무를 이행하여야 한다.

사회수당(Sozialgeld)은 근로능력이 없으며 독자적인 사회법 II에 따른 수급자격이 없는 사람에게 지급되는 사회부조 급여이다. 사회수당은 근로능력이 없거나 만 15세 미만 또는 법적 연금수령 연령 이상이면서 원조가 필요한 경우 지급되며, 실업수당 II 수급자와 같은 가계를 꾸리고 있는 수요공동체 구성원에게도 수급 자격이 있다(Bundesagentur für Arbeit, 2020, pp.32~33).

실업수당 II와 사회수당 지급에 기준이 되는 기초 생계비는 다음과 같다.

11) 독일 연방고용청 홈페이지, <https://www.arbeitsagentur.de/finanzielle-hilfen/arbeitslosengeld-anspruch-hoehe-dauer>, (2020. 5. 31. 인출).

〈표 2-2-1〉 생계비 보장 기준(2020년 1월 1일 기준)

구분	생계비
독신/한부모	432유로
성인 파트너	389유로
18~24세	345유로
14~17세 자녀	328유로
6~13세 자녀	308유로
0~5세 자녀	250유로

자료: Bundesagentur für Arbeit(2020), Arbeitslosengeld II / Sozialgeld: Grundsicherung für Arbeitsuchende, p.35를 토대로 작성함.

다. 독일 노동시장 개혁의 성과 및 영향

하르츠 개혁은 독일 노동시장과 사회 시스템이 사회변동에 따라 전면적으로 개혁할 역량이 있음을 보여주는 것으로 해석된다. 그러나 하르츠 개혁이 독일의 노동시장에 미친 영향에 대해서는 긍정적 평가와 부정적 평가가 양립하고 있다. 하르츠 개혁을 전통적인 독일 사회국가(Sozialstaat) 붕괴로 보는 견해도 있으며(Seifert, 2006), 독일 고용 불안정성의 증가에 대한 비판도 있다. 하지만 여러 비판에도 불구하고 하르츠 개혁이 독일의 고용 성장 및 경제회복에 이바지한 점은 부인할 수 없는 사실이다. 따라서 여기에서는 하르츠 개혁의 결과를 긍정적, 부정적 측면을 모두 고려하여 고찰해보고자 한다.

1) 하르츠 개혁 이후 고용 성장

하르츠 개혁 직후인 2005년부터 2008년까지 독일의 실업자 수는 약 160만 명 감소했다. 2008년 글로벌 금융위기 직후인 2009년에 실업자 수가 다소 증가하였으나, 이듬해인 2010년부터 다시 감소 추이를 보였

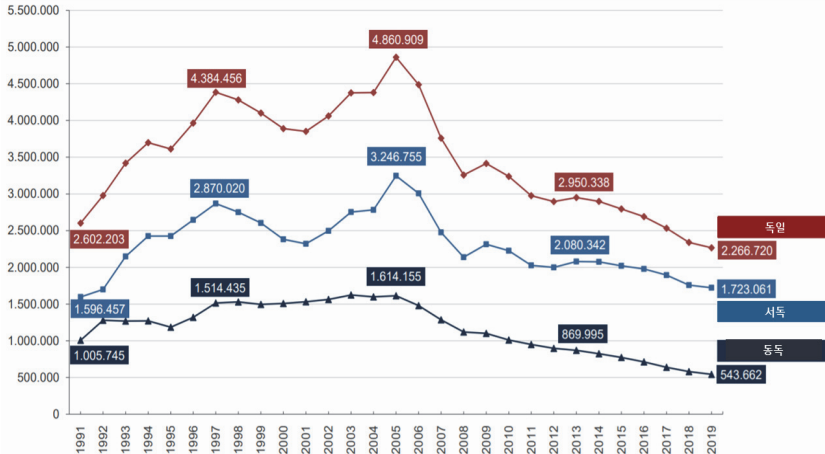
다. 실업자 수 감소 추세는 구 동서독 지역 모두에서 나타났으나, 하르츠 개혁 직후에는 동독보다 서독 실업자 수의 감소 폭이 크게 나타났다. 하지만 2011년부터는 동독에서 더 지속적인 실업자 수 감소 효과가 나타나고 있다. 전체 독일의 실업자 수는 2012년부터 300만 명 이하로 하락하였으며, 2019년에는 230만 명 이하로 감소하였다([그림 2-2-1] 참조).

2014년 기준 독일의 일자리는 2005년 대비 340만 개가 증가했고, 사회보험을 적용받는 일자리는 370만 개 증가하였다. 이는 일자리 수의 급증뿐만 아니라 사회보장체계 내로 진입하여 보호받을 수 있는 일자리도 함께 증가하였음을 보여준다(Knuth, 2016, p.19). 2019년에는 취업자 수가 4,520만 명으로 통일 이후 최고치를 기록했다. 2005년과 2019년의 취업자 수를 비교하면 약 600만 명이 증가하였음을 확인할 수 있다(Walwei, 2019, p.13). 이러한 2005년 이후 실업자 수 감소와 취업자 수 증가는 독일의 노동시장 개혁의 성과로 언급된다.

그러나 다른 한편에서는 독일의 실업률 감소가 인구학적 변화 및 노동시장 변화의 영향이라는 주장도 존재한다. 독일의 실업률이 감소하기 시작한 2006년부터 독일 생산가능인구가 감소해왔다(Fuchs, Söhnlein, & Weber, 2011; Knuth, 2016, p.20에서 재인용). 즉, 독일의 생산가능인구 감소로 노동시장에서 구직자 자체가 감소했기 때문에 실업률이 감소할 수밖에 없다는 것이다. 또한, 독일의 주당 평균 근로시간의 지속적인 감소가 실업률 감소에 영향을 미쳤다고 주장한다. 이는 전일제 노동자의 근로시간 감소나 전체 근로시간을 축소하여 일자리의 수를 증가시킨 결과가 아니라, 비정규직, 시간제 등 비정형 고용의 증가로 인한 것이라는 해석이다(Knuth, 2016, p.20).

[그림 2-2-1] 독일 실업자 수 추이

(단위: 명)



자료: sozialpolitik-aktuell 홈페이지, http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV31.pdf (2020. 08. 30. 인출).

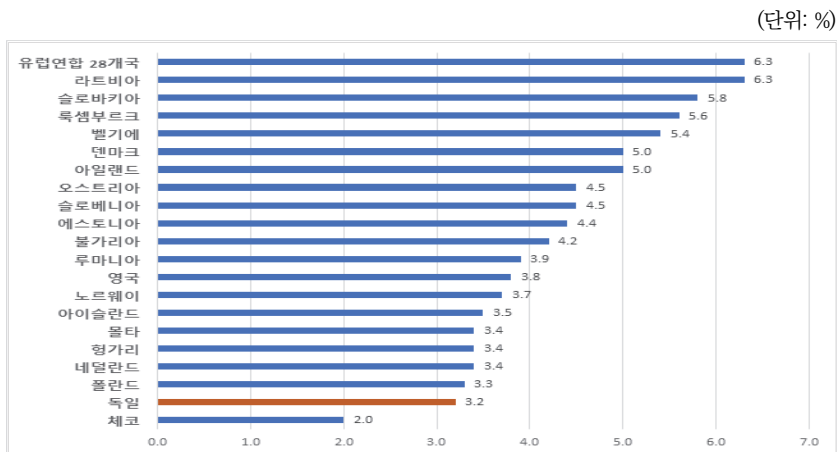
독일의 실업률 감소에 하르츠 개혁의 영향을 부정적으로 평가하는 주장들이 일견 타당해 보이나, 다른 유럽연합 국가들과 비교해보면 정책적 효과를 배제하고 독일 실업률 변화를 설명하기는 어려워 보인다.

독일의 2005년 실업률은 약 13%였으나, 2019년에는 3.2%로 4배 이상 감소하였다. 2019년 유럽연합(EU) 28개국의 평균 실업률은 6.3%이며, 체코를 제외하면 독일이 2번째로 낮은 실업률을 보인다([그림 2-2-2] 참조). 만 15~24세 이하 인구의 실업률인 청년실업률도 전체 실업률과 유사하게 다른 유럽국가들에 비해 낮은 수치를 나타낸다. 청년실업률은 2005년 15.8%에서 2013년에는 절반 아래로 감소하여 7.8%까지 떨어졌다(Hüther, 2014, p.6). 2019년 청년실업률은 2013년에 비해 2% 감소했으며, 청년실업자 수는 2013년에 약 560만 명에서 2019년 약 320만 명으로 6년 새에 약 240만 명 감소하였다. 2019년 유럽연합의 청

년실업률은 15%이며, 체코가 5.6%로 가장 낮고 독일이 5.8%로 두 번째로 낮게 나타났다(독일 정책교육본부 홈페이지, 2020. 8. 30. 인출).¹²⁾

이러한 독일의 실업자 수 감소, 취업자 수 증가, 일자리의 증가 등 급격한 고용 성장은 독일의 노동시장이 장기 침체에서 벗어나 어느 정도 회복되었음을 의미한다. 또한, 독일 노동시장이 외부적인 경제환경의 변화에도 크게 타격을 받지 않고 지속적으로 실업률이 감소하는 추세는 하르츠 개혁을 통한 노동시장 정책이 구조적인 실업 문제에 효과적으로 대처했음을 방증하는 것이라 하겠다.

[그림 2-2-2] EU 국가 실업률(2019년)



자료: Eurostat: Online-Datenbank: Arbeitslosendaten nach Geschlecht und Alter - Jahresdurchschnitte; 독일 정책교육본부 홈페이지, <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/europa/70606/arbeitslosigkeit-2019>에서 재인용 (2020. 8. 30. 인출).

12) 독일 정책교육본부 홈페이지, <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/europa/70606/arbeitslosigkeit-2019> (2020. 8. 30. 인출).

2) 노동시장의 유연화

하르츠 개혁이 독일 노동시장에 가져온 큰 변화 중 하나는 노동시장의 유연화이다. 독일은 고용 및 해고 관련 규제 완화와 비정형적 형태의 고용 증가를 통해 노동시장의 유연화를 시도하였다. 특히, 하르츠 II에서 도입된 미니잡, 파견근로, 1인 기업 생계비보조금 등에 관한 규정이 유연 고용의 가능성을 확대하였다(Seifert, 2006, pp.1175-1177).

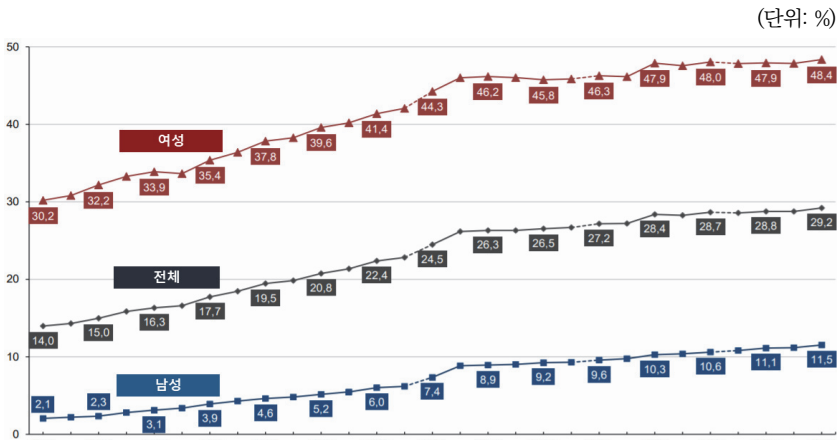
독일은 비정형적 고용에 대한 장벽을 낮추기 위해 기존의 근로계약, 파견근로 규제 등을 완화하였으며, 고용 기간의 제한도 폐지하였다. 또한, 고용보호법 적용 기업을 5인 이상에서 10인 이상으로 변경하였다. 이러한 조치는 고용의 유연성을 증대시켰으나 법적 고용 보호를 받지 못하는 근로자를 증가시키는 결과를 가져왔다. 한편, 한계 고용 노동자, 즉 미니잡 노동자의 사회보험 분담금은 이전에 주당 근로시간을 기준으로 면제되었으나, 2003년부터는 월 소득을 기준으로 적용되고 있다. 당시에는 월 소득 기준이 400유로였으며 현재는 450유로로 상향되었다. 한계 고용 노동자는 사회보험금 납부 의무가 없으며, 고용주에게 정률로 부과된다(Knuth, 2016, pp.24-25).

시간제 고용률의 변화를 살펴보면, 1990년대부터 2000년대 초반까지 여성의 시간제 고용이 많이 증가하였으며, 노동시장 개혁 이후 3년간 남성과 여성 모두의 시간제 고용률 증가 폭이 커졌다. 그러나 시간제 고용의 급격한 증가는 한시적인 현상에 그쳤다. 이후에도 시간제 고용이 증가 추세를 보이고는 있으나, 증가 폭은 상당히 둔화하였다([그림 2-2-3] 참조).

지금까지 규제 완화로 인한 비정형 고용의 고용효과는 100만 명 미만으로 전체 고용 성장 규모에서 비정형 고용이 차지하는 비중은 그리 크지

않다. 한편, 전일제 고용 및 사회보험 적용 무기계약 등 정규고용의 비중은 약 62%를 유지하고 있다(Knuth, 2016, p.25). 따라서 독일의 노동시장 정책 개혁으로 인해 한계 고용, 비정형 고용이 급증하고 일자리의 고용 안정성이 저해되었다고 단정하기는 어렵다. 다만, 앞서 언급한 바와 같이 고용보호법의 보호를 받는 노동자가 줄었다는 점에서 노동자 고용 보호의 약화 문제를 지적할 수 있을 것이다. 또한, 노동시장 개혁 이후 독일 일자리 질에 대한 평가는 비정형 고용 증가 자체보다는 집단 간, 계층 간 격차 문제와 장기실업 문제 측면에서 근로 빈곤의 문제로 접근하여 논의하는 것이 더 타당할 것이다.

[그림 2-2-3] 시간제 고용률(1991~2019년)



자료: sozialpolitik-aktuell 홈페이지, http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV8d.pdf (2020. 8. 30. 인출).

3) 근로 빈곤층의 증가

하르츠 개혁 3년 이후인 2007년부터 구직자 기초보장 수급자의 변화

를 살펴보면, 근로능력이 있는 수급권자의 수는 한동안 지속해서 감소하였다. 2007년 약 530만 명에서 2011년에는 460만 명으로 많이 감소하였으며, 2014년에도 약 440만 명으로 감소 추이를 유지하였다. 한편, 취업 중인 실업수당 II 수급자 수의 비중은 2007년 23%에서 2011년에는 29%로 증가하였다(김상철, 2014b, p.89; Schupp, 2019, p.249). 또한, 한계고용인 미니잡이나 미디잡 근로자의 기초보장 수급 비중도 다소 증가하였으며, 영세한 자영업자의 수도 증가하였음을 확인할 수 있다(표 2-2-2) 참조). 즉, 일은 하지만 여전히 빈곤 상태여서 사회급여로 생계비를 충당해야 하는 근로 빈곤층이 증가하였다는 의미이다.

〈표 2-2-2〉 독일 근로상태별 기초보장 수급자 추이(2007~2011)

(단위: 천명/%)

	근로능력 있는 수급자	취업 중 수급자		종속 근로자			자영업자
				총계	한계고용		
2007	5,278	1,221	23%	1,153	412	36%	72
2008	5,011	1,324	26%	1,234	458	37%	96
2009	4,909	1,325	27%	1,220	481	39%	113
2010	4,894	1,381	28%	1,265	507	40%	125
2011	4,615	1,355	29%	1,238	494	40%	127

자료: Bruckmeier et al., 2013; 김상철 2014b, p.89에서 재인용.

독일 연방고용기구의 노동시장·고용연구소(IAB)의 연구결과를 보면, 근로 빈곤에 따른 추가 수급의 상황은 적은 근로시간뿐만 아니라 낮은 시간당 급여에 따른 것이다. 이러한 근로 빈곤의 문제는 하르츠 개혁 이전부터 심화하고 있었으므로 하르츠 개혁의 결과로 나타난 현상으로 단정 짓기는 어렵다(Bruckmeier, Eggs, Himsel, Trappmann & Walwei, 2013; Schupp, 2019, p.249에서 재인용). 하지만 노동시장 개혁과정에서 근로 빈곤 해결에 대한 고민이 부족했으며, 이로 인해 근로 빈곤 문제

의 심화를 방지하는 결과를 가져온 것은 분명해 보인다.

독일은 2015년에서야 법정 최저 임금제도를 도입하였다. 법정 최저임금제 도입 직후에는 하르츠 IV 수급자의 감소와 근로 빈곤층의 감소에 대한 기대가 컸다. 2015년의 총 시간당 임금은 2년 전보다 약 5% 증가하였으며, 소득분위 10분위에서는 13%가 증가한 것으로 나타나 저소득층의 시간 대비 임금수준 향상에는 최저임금제가 일정 부분 기여하였다. 그러나 한 달 또는 1년 단위로 살펴보면 저소득층의 근로소득은 거의 증가하지 않았다. 이는 저소득층의 근로시간 자체가 감소했기 때문에 시간당 임금 향상에도 불구하고 총 근로소득 증가로 이어지지 않은 것이다 (Schupp, 2019, p.249).

이러한 저소득층의 근로소득 정체는 가계 실질소득에 대한 분석에서도 드러난다. 1991년부터 2015년 사이에 가계 실질소득을 분석한 연구에 따르면, 평균 실질소득은 약 15% 증가하였으나, 소득분위별로 상당한 격차를 나타냈다. 소득 10분위 중 3분위 이상에서는 가계의 실질소득이 증가하였으나 2분위는 정체된 것으로 나타났다. 한편, 동일 기간에 1분위의 실질소득은 감소하였다(Grabka & Goebel, 2018; 김기태 외, 2019, pp.113~114에서 재인용).

저소득층의 근로시간 감소뿐만 아니라 장기실업 문제도 저소득층의 실질소득 감소와 연관된 것으로 보인다. 하르츠 개혁을 통해 분명한 고용효과가 있었으나 장기실업자의 노동시장 재진입에는 크게 효과를 미치지 못하였다. 장기실업자는 2015년까지도 100만 명이 넘었으며, 실업 중인 실업수당 II 수급자에서 절반가량이 장기실업자였다(Knuth, 2016, p.28).

그러나 2016년부터 최근 몇 년간 독일의 장기실업 인구는 다소 감소하는 추세로, 2019년에는 약 73만 명까지 감소하였다(연방 고용청 홈페이지

지, 2020. 8. 30 인출)¹³⁾. 그러나 최근의 독일 경제 호조 및 인구구조 변화로 인한 것인지, 노동시장 정책의 효과인지 평가를 내리기는 아직 이르다.

라. 시사점

하르츠 개혁은 경제 및 노동시장의 난관을 타개하기 위해 독일 정부가 주도한 노동시장 정책 개혁이었다. 비록 개혁과정과 이후에 많은 반발과 성과에 대한 엇갈린 주장들이 있었으나, 독일의 사회보장체계가 외부적 환경변화에 대응하며 유연하게 변화할 수 있는 역량이 있음을 보여주는 개혁임은 분명하다.

독일의 하르츠 개혁은 노동자에게 근로 동기를 부여하고, 일자리를 연결해 적극적인 노동시장으로의 유입을 촉진하는 데에 개혁의 방점을 두었다고 볼 수 있다. 이를 위해 전달체계 조직을 개편하여 연방 고용기구를 창설하고, 일선에는 잡센터를 설치하여 고용서비스를 개선하였다. 고용서비스의 효율성 제고를 위해 연방 고용기구의 재량을 확대하고, 고용중개 및 훈련서비스를 강화하였다는 점이 기존 고용서비스 체계와의 뚜렷한 차이이다.

한국에서는 독일의 노동시장 정책 개혁, 즉 하르츠 개혁의 성과를 매우 긍정적으로 평가하는 경향이 있으며, 한국 노동시장 정책 개선을 논할 때 자주 언급되기도 한다. 그러나 한국과 독일의 사회보장체계 및 인프라 간

13) 독일 연방고용청 홈페이지, Bundesagentur für Arbeit: Langzeitarbeitslosigkeit(Monatszahlen) - Deutschland, Länder, Kreise und Jobcenter, Januar 2020, xls: https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?gtp=15084_list%253D2&topic_f=langzeitarbeitslosigkeit (2020. 8. 30. 인출).

에는 분명한 차이가 있으며, 경제시장 및 노동시장 구조도 다르다. 또한, 외부의 다양한 영향 요인으로 인해 원래 노동시장 개혁의 효과를 예측하기 상당히 어려운 데다가, 현재는 코로나 19로 인해 노동시장 개혁의 영향력을 예측하기 더 어려운 시기에 처해있다. 따라서 독일의 노동시장 정책 개혁 내용 중 우리나라의 상황에 적용 가능한 부분에 대한 심도 있는 분석과 논의가 선제 되어야 한다.

여기에서는 독일 노동시장 정책 개혁의 과정 및 결과가 현재 우리에게 시사하는 바를 크게 세 가지로 살펴보고자 한다.

첫째, 효과적인 고용서비스 전달체계 구축이 필요하다. 독일이 연방 고용기구와 일선 잡센터를 설치하여 사업기구의 자율성과 효율성을 극대화한 것이 독일 노동시장 정책 개혁 성공의 주요 요인 중 하나라고 할 수 있다. 한국에서도 실업자와구직자의 정보 및 필요를 정확히 파악하고 노동시장 및 구직자의 변동 상황을 신속하고 유연하게 반영할 수 있도록 지역 고용청과 일선 고용지원센터의 역할을 개선할 필요가 있다. 또한, 형식적인 직업 상담, 훈련, 중개에서 탈피하여 효과적으로 노동시장에서의 일자리와 수요자를 연결해줄 수 있는 광범위한 정보를 확보하여 효과적으로 이행될 수 있도록 해야 한다.

둘째, 고용 유연성과 노동자 고용 보호에 대한 고민이 필요하다. 독일은 고용의 유연성 확대를 통해 비정형 고용을 증대시켰다. 독일 정부가 초기에 기대한 바는 비경제활동인구 및 구직자가 일단 노동시장에 유입되고 나면 이후에는 더 나은 일자리, 정규직 일자리로 이동하는 것이었다. 그러나 독일 정부의 기대와는 달리, 정규직 일자리는 거의 증가하지 않았고 노동시장의 이중화 현상이 심화되었다. 우리나라의 경우 이미 노동시장에서 비정규직이 과도하게 발생하여 현재는 정규직 전환을 시도하고 있다. 따라서 독일식의 고용 유연성 확대 정책은 한국의 상황에 적합

하다고 볼 수는 없을 것이다. 그러나 모든 일자리를 정규직화, 정형화하는 것은 현시대에 적합하지도 가능하지도 않으므로, 일정 부분 차지할 수밖에 없는 비정형화 고용의 노동자들에 대한 더 나은 처우와 고용 보호에 대한 방안 논의가 필요하다.

셋째, 사회적, 경제적 위기 상황에서 발생하는 실업자와 장기실업자에 대한 소득보장 대책이 요구된다. 특히나 코로나 19와 같은 사회 전체, 전 지구적 위기 상황은 대량실업을 가져오고, 노동시장을 장기적으로 위축시킨다. 한정된 재원 안에서 일시적인 재난지원금만으로는 대량실업과 장기적인 소득 감소에 대응하는 데에 한계가 있다. 독일의 경우 기존에 하르츠 IV 개혁을 통해 장기실업자에 대한 실업부조와 사회부조를 실업수당 II와 사회수당으로 재편한 경험이 있으며, 이는 이전에 경제적 위기 상황에서 신속하게 벗어나는 데에 일조했던 것으로 평가된다. 한국형 실업부조라고 불리는 2021년 실시 예정인 국민취업지원제도는 제한된 대상자에게 6개월이라는 짧은 기간 제공되는 지원금으로 취업준비 기간에 생계비를 지원해주는 성격의 제도라 할 수 있다. 한편, 독일의 실업수당 II는 근로능력이 있는 장기실업자들의 기초생계 보장과 근로연계를 동시에 추구하는 제도이다. 실업수당 II는 장기간 이어지는 경제위기와 실업 사태에서 더 효과적인 소득보장제도로 작동할 것으로 보인다. 따라서 4차 산업혁명 이후와 포스트 코로나 시대라는 시대적 변혁에 대처하기 위해서는 한국에서도 기초 소득보장과 노동시장 정책이 협응할 수 있도록 연계형 소득보장체계를 도입할 필요가 있다.

2. 네덜란드

가. 네덜란드 사회보장제도의 역사적 형성

다음은 네덜란드 사회보장제도의 구조적 특성을 체계적으로 검토하고, 이를 바탕으로 한국 사회보장제도의 재구조화에 대한 정책적 함의를 도출하려는 것이다. 이를 위해 본 장은 크게 3부분으로 나뉜다. 첫째, 네덜란드 복지국가의 역사적 형성에 대한 검토이다. 네덜란드 사회보장제도의 재편과정을 심층적으로 이해하려면 네덜란드 사회보장제도가 형성되어 온 그 독특한 역사와 복지국가 관련 맥락을 이해하는 것이 중요하기 때문이다. 둘째, 최근 40년간 네덜란드 사회보장제도의 재편과정에 대한 검토이다. 네덜란드 복지국가의 주된 특징인 혼종적 성격(hybrid nature)은 정치·경제·사회·문화영역에서 제한된 자원의 배분을 둘러싼 네덜란드 사회의 주요 집단, 즉, 기독교 집단, 가톨릭 집단, 사회주의 집단 간 투쟁·협상·합의의 산물이다. 따라서 1980년대 이후 복지국가가 재편의 시기 동안 네덜란드 복지국가가 주요 사회적 위험을 어떻게 다루어왔고, 이 네덜란드 복지국가의 대응방식은 다른 선진 복지 국가들과 어떠한 유사점과 차이점이 있는지를 최신자료로 확인할 필요가 있다. 셋째, 네덜란드 사회보장제도에 대한 역사적 형성과 재편과정에 대한 평가가 한국 사회보장제도의 재구성에 주는 정책적 함의에 대한 검토이다. 네덜란드 사회보장제도 발전의 원동력은 사회집단 간 지속적인 대화와 타협, 그리고 합의에 대한 존중을 바탕으로 협의가 이뤄진 사항을 구체적으로 제도화하려는 노력이다. 이 네덜란드 사회보장제도의 독특한 역사적 발전과정을 심층적으로 검토한다면, 한국의 사회보장제도를 재구성하기 위한 큰 제도적 방향성을 제시할 수 있다. 이 정책적 함의가 네덜란드 사회보장제

도의 구체적 내용을 비판 없이 한국에 적용해야 한다는 무기탄(無忌憚)의 제언(提言)일 수는 없다. 대신 네덜란드의 특정 사회보장제도가 실현될 수 있었던 핵심조건과 제도의 지속적 평가·수정·보완을 위한 사회적 틀이 무엇인지를 엄밀히 검토하다 보면, 그 과정에서 한국의 사회보장제도 재구성에 필요한 시사점을 일부 도출할 수 있다. 네덜란드 사회보장 제도를 비판적으로 평가하고 종합적으로 성찰하면 한국 복지국가, 특히 소득보장 및 고용안정정책의 재구성에 필요한 시사점을 찾을 수 있다. 본 장의 내용은 네덜란드 복지국가에 대한 한국보건사회연구원의 3가지 선행연구(정기혜, 김용하, 이지현, 2012; 강신욱, 강희정 외, 2018a; 여유진 외, 2019)를 기본으로 하고, 최신 연구 성과를 반영하여 네덜란드 복지국가 및 사회보장제도를 검토할 것이다.

1) 네덜란드 복지국가의 정의

복지국가는 기본적으로 시장교환(market exchange)을 우선하는 자본주의(capitalism)와 정부에 의한 공적 개입(governmental provision)을 옹호하는 사회주의(socialism) 사이의 대립적 이해관계를 균형적으로 재조정하여 인간의 필수적 욕구를 충족시키기 위한 특정 사회의 종합적 접근방식을 말한다(Garfinkel, Rainwater and Smeeding, 2010, p.2). 이 복지국가의 일반적 정의에 비추어 볼 때, 네덜란드 복지국가는 어떻게 정의될 수 있는가? 즉, 네덜란드 복지국가란 무엇인가?

첫째, 복지국가 유형화에서 네덜란드 복지국가는 혼종적 복지국가(hybrid welfare state)로 정의된다(Esping-Andersen, 1990, pp. 79~83; Vis, Kersbergen, & Becker, 2008, p.334; 여유진 외, 2019, p.141). 혼종적 복지국가란 조합주의적 요소와 사민주의적 요소가 공존

하는 복지국가를 말한다. 네덜란드 복지국가의 조합주의적 요소는 부문(部門)별 조정시장경제(sectoral coordinated market economy, SCME)에서 찾을 수 있다. 선진자본주의국가 분류 이론 중 하나인 생산체제론(production regime)은 네덜란드를 조정시장경제(CME) 국가군 중 부문별 조정시장경제(SCME)를 가진 국가로 분류한다(Hall & Soskice, 2001, p.19; 여유진 외, 2019, pp.21~25). 부문별 조정시장경제(SCME)의 원칙은 국가의 중요한 정치·경제적 의제 설정과 정책 결정 과정에서 주요 이해집단의 긴밀한 협의와 조정을 필요로한다. 이 부문별 조정시장경제의 원칙 속에서 채택된 특정 정책은 부문 간 치열한 협의와 긴밀한 조정을 거치므로 그 정책은 제도적 안정성과 비교우위를 가질 수 있다. 한편 네덜란드 복지국가의 시민주의적 요소는 연대·보편주의·공동체주의에 입각한 사회보장체제에서 찾을 수 있다. 네덜란드 사회보장체제는 시민에 대한 국가의 복지급여제공 원칙이 보편적이고 그 수준도 관대하므로 다른 유럽대륙 복지국가보다 급진적이다(여유진 외, 2019, pp.149-152). 네덜란드 복지국가의 급진성은 시민권에 기반을 둔 높은 수준의 기초연금, 상대적으로 강력한 실업보험, 그리고 장애 원인과 관계 없이 장애로 인한 소득상실을 보전하는 보편적 장애보험에서 드러난다.

둘째, 네덜란드 복지국가는 강하지만 감소하는 가부장주의적(온정주의, 보수주의) 특징을 가진 매우 관대한 복지국가(a very generous welfare state with strong but decreasing paternalist features)라고 정의된다(Vis et al., 2008, p.333). 네덜란드 정치학자 바바라 비스(Barbara Vis)에 따르면, 복지국가 3가지 유형 중 보수주의는 가부장주의적 보수주의(paternalist conservative)와 공동체주의적 보수주의(communitarian conservative)로 구분된다(Vis et al., 2008, pp.335-336). 첫째, 가부장주의적 보수주의는 사회적 불평등을 자연스럽고 적어도 불가피한 사실로

간주한다. 따라서 강자(또는 운 있는 자)가 자선 또는 국가개입을 통해 약자(또는 사회적 소수자)를 돌볼 의무가 있다. 시장은 규제되어야 하고, 빈곤 및 물질적 불평등에 맞서 싸우는 것은 조화로운 사회의 일반적 이해를 위해 필요하다. 이런 의미에서 네덜란드는 가부장주의적 보수주의 국가에 속한다(Vis et al., 2008, p.336). 둘째, 공동체주의적 보수주의는 하나의 ‘전체’ 또는 집단을 사회의 지배적 준거 틀로 간주한다. 따라서 기업, 마을, 지역사회 공동체들은 사회보장을 제공하고 집단 규범들(group norms)이 개인주의적 시장 불평등을 제한한다. 반면 복지국가는 보충적 역할(complementary role)만을 한다. 이런 의미에서 동아시아 국가들은 공동체주의적 보수주의 국가에 속한다(Vis et al., 2008, p.336).

네덜란드 복지국가는 1980년대 중반까지 남성 부양자 모형에 기초한 가부장주의적 복지국가였으나, 1980년대 이후 그 가부장주의적 보수성은 감소하고 있다. 네덜란드 복지국가는 그 급진성에도 불구하고, 전형적인 가부장주의를 강조해왔다(여유진 외, 2019, p.151). 네덜란드 복지국가는 종교적 전통과 결합한 보호주의적 노동시장을 가지고 있고, 남성 부양자 모형에 기초한 성별 노동분업의 원칙을 가족정책과 노동시장 정책에 철저히 반영하고 있다. 그 결과, 1980년대 중반까지 네덜란드 여성의 노동시장 참가율은 다른 선진 복지국가보다 낮았다. 1985년 기준 여성(15세~64세)의 노동시장 참가율은 41%로 당시 OECD 국가 평균인 55%보다 낮았다(여유진 외, 2019, p.151). 그러나 네덜란드의 여성(15세~64세) 노동시장 참가율은 2017년 기준 75.8%, 2019년 기준 78.2%로 서구 복지국가 중 가장 높다(Nientker & Alessie, 2019, p.407; OECD, 2019a). 한편 네덜란드 복지국가는 보편적 연대와 공동체주의에 기반을 둔 높은 수준의 복지급여를 시민에게 제공한다는 점에서 관대하다(여유진 외, 2019, p.151). 네덜란드의 복지 관대성은 2차대전 이후 사

회문제 해결을 위한 네덜란드 특유의 사회적 파트너십과 협의적 전통에 바탕을 두고 있다.

네덜란드 복지국가의 혼종성은 조합주의와 보수주의의 결합 또는 가부장주의와 복지 관대성의 결합으로 볼 수 있고, ‘네덜란드 예외주의’로도 불린다(Vis et al., 2008, p.333). 그럼 네덜란드는 왜 혼종적인가?

첫째, 네덜란드는 척박한 토양, 부존자원의 부족, 그리고 지리적 특성으로 인해 개방경제를 지향하는 국가로 발전하였다(여유진 외, 2019, p.141). 네덜란드는 국토의 1/4 이상이 해수면보다 낮은 저지대(네덜란드 국명의 뜻이 ‘낮은 땅’을 의미)이므로 농사지을 비옥한 토지가 부족하다. 따라서 네덜란드인들은 생존을 위해 낮은 땅을 간척(풍차와 톨립의 나라가 된 이유)하고, 바닷길을 이용한 무역업을 발전시켜왔다. 또한, 네덜란드의 지리적 위치는 북해 연안이다. 네덜란드는 육상으로 독일, 벨기에, 룩셈부르크와 연결되고, 해상으로 서쪽은 영국과 프랑스, 동쪽은 덴마크, 북쪽은 노르웨이, 스웨덴과 연결된다. 이 지리적 이점 덕분에 네덜란드에서는 일찍부터 어업, 상업, 그리고 해상무역업이 발전했고, 오늘날 적극적 개방경제로 이어진 것이다.

16세기까지의 중세유럽에서 이 지역 해상무역의 지배자는 한자동맹(Hanseatic League)이었다(이기준, 2017.8.23.). 한자동맹은 오늘날 북독일 지역을 중심으로 한 스웨덴, 덴마크, 러시아 지역에 걸친 상업 도시들의 연합체였다. 하지만 15세기 이후 한자동맹이 쇠락하고, 해류 변화(1425년)에 따라 어족자원(청어, herring) 산란지가 발트해에서 북해(네덜란드 앞바다)로 이동하였고, 거기에 유럽대륙에서 일어난 종교전쟁(1618-1648) 등이 네덜란드가 흥기(興起)하는 기회가 되었다.

어업은 빌렘 벤크소어(Willieum Buckels)가 선상 청어염장법을 개발한 1358년 이래 네덜란드의 주요산업이 되었다(홍익희, 2019). 네덜란드

인들은 어업·무역업을 통해 경제적 부를 축적하고, 이를 바탕으로 스페인 합스부르크 왕조로부터 정치적 독립을 원했다. 네덜란드 독립투쟁은 16세기 중반 오렌지 공 빌헬름(Williem of Orange, 1533-1584)을 중심으로 시작된다. 네덜란드는 스페인과의 80년 전쟁(1567-1648)에서 승리하며 17세기 중반에 독립한다. 초기 연방 공화국의 합의·협력의 경험은 이후 네덜란드 복지정치의 사회적 파트너십으로 이어진다(여유진 외, 2019, p.142).

둘째, 네덜란드는 1648년 공화국 성립 이후 획득한 정치적 안정을 기반으로 적극적 해외 진출을 시도했다. 네덜란드는 1602년 동인도회사를 설립하는 등 17세기 해상무역의 황금기를 맞지만, 영국-네덜란드 전쟁(1652-1674)에서 패배하며 해상무역 패권을 영국에 넘겨주었다. 하지만 네덜란드는 동인도회사를 통해 아시아·아프리카의 여러 국가를 식민화하며 많은 만행을 저질렀다(성혜미, 2020.3.10.).

셋째, 네덜란드는 20세기 나치 독일에 협력한 전력(前歷)을 가진 국가이다. 네덜란드는 2차 세계대전 중 1940년 5월 나치 독일에 항복했고, 1945년까지 5년 남짓 나치의 지배를 받았다. 나치 독일에 협력하는 과정에서 네덜란드 괴뢰정부는 공무원 중 유대인계 공무원 퇴출을 묵인했다(김난우, 2009.2.25.). 또한, 나치의 패망 2개월 전인 1945년 3월 당시 영국에 있던 네덜란드 망명정부의 수반(首班) 빌헬미나 여왕은 나치와 은밀한 거래를 시도했다(이본영, 2019.5.1.).

넷째, 네덜란드는 2차 세계대전 이후 1970년대까지 급속한 경제발전을 경험했고, 1980년대 이후 역동적으로 발전한 실용주의적 국가이다(여유진 외, 2019, p.168). 네덜란드가 복지의 대안적 모형으로 주목받기 시작한 것은 1982년 바세나르 협약(Wasenaar Accord 또는 Agreement) 때문이다. 그렇다면 복지국가 유형화에서 네덜란드는 어떻게 논의되

고 있는가?

복지국가에는 크게 3가지 기준(탈상품화, 사회계층화, 그리고 사회복지제공의 공·사적 혼합 수준)에 따라 3가지 유형으로 분류된다(Esping-Andersen, 1990, pp.21-29). 첫째, 탈상품화란 시민이 해당 사회에서 사회권의 강도·범위·질과 관련하여, 시장에 대한 의존 없이 사회적으로 용인되는 삶의 질 수준을 유지하는 정도이다. 둘째, 사회계층화란 복지국가의 사회정책이 계층화의 원동력으로서 사회구조에 미치는 영향의 정도이다. 복지국가에 의한 사회계층화는 시민들 간 사회적 불평등을 유지·심화·감소시킬 수 있다. 셋째, 사회복지제공의 공·사적 혼합이란 시민의 기본적인 물질적 안정을 충족하기 위한 제도형성 과정에서 국가와 시장이 역할을 발휘하는 정도를 말한다.

위 3개 기준에 따른 3가지 유형은 자유주의·보수주의(또는 조합주의)·사민주의 복지국가 모형이다. 첫째, 자유주의 복지모형은 낮은 탈상품화 수준, 높은 사회계층화 수준(국가가 제공하는 미약한 복지제도 때문에 중간층 이상은 시장복지에 의존하고, 저소득층은 잔여적 국가복지에 의존하는 복지 이중화 현상이 발생), 높은 공·사적 복지혼합을 특징으로 한다. 자유주의 복지모형의 특징은 국가의 빈약한 복지제공, 수급권 획득을 위한 엄격한 규정, 통상 낙인과 연결된 자산조사에 의한 최소한의 복지급여이다. 둘째, 보수주의(조합주의) 복지모형은 중간 탈상품화 수준, 높은 사회계층화 수준(국가가 제공하는 사회보험방식의 복지제도는 노동시장의 임금수준에 비례하여 복지급여를 결정하므로 중간층 이상과 저소득층 사이의 지위 격차가 지속하는데, 이는 자유주의 복지모형의 복지 이중화 현상과 다름), 그리고 중간 정도의 공·사적 복지혼합을 특징으로 한다. 보수주의 복지모형의 특징은 가족 및 종교의 전통적 역할에 대한 강조와 함께 사회복지제공에서 국가의 중심적 역할, 사회적 지위에 기반을 둔 수급권

획득을 위한 규정, 그리고 현존하는 사회적 지위 간 차이를 유지하기 위해 고용주들이 제공하는 소득비례급여이다. 셋째, 사민주의 복지모형은 높은 탈상품화 수준, 낮은 사회계층화 수준, 낮은 공·사적 복지혼합을 특징으로 한다. 사민주의 복지모형의 특징은 복지제공에서 국가의 강력한 개입주의적 역할, 보편주의적 연대에 기반을 둔 수급권 획득을 위한 규정, 충분한 소득보장과 완전고용에 대한 강조와 함께 상대적으로 관대하고 적극적인 복지급여이다.

네덜란드 복지국가는 조합주의·사민주의적 요소의 결합, 가부장주의적 조합주의와 관대성의 결합을 특징으로 하는 혼종적 복지모형이다(여유진 외, 2019, pp.168~171). 첫째, 네덜란드의 노동시장 내부자 우선 보호 원칙은 조합주의적 요소에 해당한다. 네덜란드 노동시장은 내부자 중심의 안정성을 추구하므로 보호주의적이고, 종교적 전통의 영향으로 노동시장 경직성이 영미형이나 북유럽형보다 높다. 둘째, 네덜란드의 협의 주의는 사민주의적 요소에 해당한다. 부문별 조정시장경제(SCME)를 가진 네덜란드에는 북유럽형의 강한 중앙단위 협상 체계는 없지만, 부문 단위 협상·조정을 위한 협력체계가 있다(여유진 외, 2019, p.23). 셋째, 네덜란드는 가부장주의적 조합주의와 결합한 관대성을 갖는 돌봄국가(caring state)로 정의된다(Vis et al., 2008, p.336).

복지국가는 역사적 실체(實體)로서 항상 변하므로 ‘네덜란드 복지국가는 혼종적’이라고 단언(斷言)할 수 없다. 장기적 관점에서 네덜란드 복지국가의 성격은 계속 변해왔다. 네덜란드는 19세기 후반 자유주의적 복지국가로 시작했고, 1950년대까지 보수주의(특히, 기독교민주주의)적 복지국가로 발전했지만, 1960년대 이후 보편적 복지 확대와 급여 관대성을 통해 사민주의적 복지국가로 보이기도 했다(김인춘, 2005, p.72). 아래 [그림 2-2-4]는 추상적 수준이 높은 두 복지체제의 이념형과 복지체제의 실

제 사례와의 관계를 보여준다(Vis et al., 2008, p.336). 현실 복지국가는 끊임없이 두 가지 대립적 복지 유형 A와 B 사이에서 변한다. 따라서 복지국가의 성격을 온전히 파악하려면 그 역사적 맥락을 포괄적으로 이해하고 비판적으로 성찰해야 한다.

[그림 2-2-4] 이분화된 이념형적 복지체제와 실제 복지체제의 관계



주: 검정색 점은 실제 복지체제로, 유형 A와 B를 양극단으로 하는 스펙트럼 상에 존재
자료: Vis, Kersbergen, & Becker (2008, p.336)의 그림1을 재인용.

2) 네덜란드 복지국가의 구조

복지국가가 사회의 역관계(力關係, power relation)를 반영한다면 네덜란드 복지국가 구조는 사회구조의 특성을 반영할 수밖에 없다. 네덜란드 사회의 구조적 특성은 기둥화(pillarization)와 협의 민주주의(consociational democracy)로 요약된다(여유진 외, 2019, p.142).

기둥화(pillarization)는 정치학자 크루이트(J. P. Kruijt)가 1959년 네덜란드 사회구조·정치제도의 독특성을 설명하기 위해 처음 사용했다(Kruijt, 1959, pp.107~109; Scott & Marshall, 2015). 네덜란드어 ‘verzuiling’은 네덜란드의 ‘분화된 사회’를 기술하기 위해 1930년대 몇몇 문서에서 언급되었고, 1950년대에 일상용어로 사용되었다(Sten, 2015). 기둥화는 ‘특히 네덜란드와 벨기에에서, 한 사회가 종교 또는 이데올로기적 차이를 바탕으로 집단 내부의 위계가 있는 평행적 집단으로 분화됨’을 뜻한다(Oxford English Dictionary, n.d.). 기둥화는 ‘verzuiling’(ver+’zuil’(pillar)+’-ing’)을 영어 ‘pillarization’으로, 다시 우리말로 번역한 말이다. ‘pillarization’이 여러 집단으로의수평적 분

화를 뜻한다면, 기동화보다 ‘병립집단화(竝立集團化)’가 뜻을 더 분명히 할 수 있다. 하지만 자료 대부분이 기동화를 공식적으로 사용하므로 본 연구도 그 용어를 사용한다.

네덜란드 사회구조의 첫 번째 특징은 기동화이다. 주요 기동은 종교적 집단으로 프로테스탄트(Protestant)와 가톨릭(Catholic), 그리고 세속적 집단으로 사민주의(Socio-democrat) 세 집단이다(Eleveld and van Vliet, 2013, p.4; 여유진 외, 2019, p.142). 혹자는 세속적 집단에 자유주의(Liberal)를 추가하기도 한다(Andeweg, 2019, pp.409~411). 역사적으로 네덜란드는 남부는 가톨릭(구교), 북부는 프로테스탄트(신교)가 강했고, 종교적 기동인 가톨릭과 프로테스탄트 기동은 19세기 후반 학교투쟁으로 형성된다(여유진 외, 2019, p.142). 학교투쟁은 가톨릭과 프로테스탄트 집단이 정부가 종교교육을 인정하지 않는 것에 반발하며 발생했다. 한편 사회민주주의의 기동은 산업화와 함께 등장한 노동계급의 정당을 통해 형성된다. 신흥노동계급은 사회민주주의 노동자정당(Sociaal-Democratische Arbeiders Partij, SDAP) 그리고 이후 노동당(Partij van de Arbeid, PvdA)을 결성했다. 한편 네덜란드의 기동 간 갈등은 20세기 초반 참정권투쟁으로 나타났다(Sten, 2015). 이 투쟁은 1917년 교단 교육에 대한 정부 기금 지원과 모든 남성의 참정권 보장에 대한 협약으로 일단락된다. 1917년 협약으로 네덜란드 사회구조의 기동화가 공식화된다(여유진 외, 2019, p.142).

네덜란드 사회구조의 두 번째 특징은 협의 민주주의이다(여유진 외, 2019, p.143). 네덜란드 정치학자 아렌트 레이파르트(Arend Lijphart, 1936~)는 협의 민주주의를 ‘대중 수준에서 분절되어 있지만, 정치 엘리트 수준에서 협력하는 민주주의 형태’로 정의한다(Andeweg, 2000, p.511; Lijphart, 1968, p.38). 이 협의 민주주의는 다양한 사회집단에

대한 포용성·비례성 보장에서 출발한다(여유진 외, 2019, p.143). 협의 민주주의는 정책 결정의 최종 합의를 도출의 전제조건으로 비공식 연계를 통한 정치 엘리트 카르텔과 분절된 각 집단 사이에 고도로 집중화된 속의 과정을 강조한다. 네덜란드는 제도형성(1854~1945) 그리고 제도 발전·확대(1946~1980)를 거쳐 사회보장의 6개 영역(연금, 공공부조, 장애, 실업, 의료, 아동수당)에서 여러 법률을 제정해왔는데, 주요법률과 시행연도는 아래 <표 2-2-3>과 같다.

<표 2-2-3> 네덜란드 사회보장제도의 연혁: 주요 영역, 법률, 시행연도

영역	법률	시행연도
연금	임의적 퇴직연금법(Voluntary Retirement Insurance Act)	1919
	공적퇴직연금법(Public Retirement Pension Act)	1956
	공적 미망인·고아(지원)법(Public Widows and Orphans Act)	1959
공공부조	빈곤법(Poor Law)	1854
	신빈곤법(New Poor Law)	1912
	일반사회부조법(Public Assistance Act)	1965
장애	노동자보상법(Worker's Compensation Act)	1901
	질병법(Illness Act)	1913
	장애보장법(Disability Security Act)	1967
	공적 장애급여법(Public Disability Act)	1976
실업	실업보험기금법(Unemployment Insurance Fund Act)	1935
	실업법/실업자사회급여법 (Unemployment Act/Social Provisions For Unemployed)	1952
	부가실업급여법(Extra Unemployment Provisions Act)*	1965
의료	질병예방기금법(Preventative Illness Fund Act)	1950
	질병기금법(Illness Fund Act)**	1955
	공적 부가의료비지원법 (Public Exceptional Medical Expenses Act)	1968
아동수당	노동자 아동수당법(Wage-earner's Children's Allowance Act)	1940
	자영자에 대한 긴급아동수당법 (Emergency Children's Allowance for the Self-Employed)	1952
	공적 아동수당법(Public Children's Allowance Act)	1963
	신 아동수당법(New Children's Allowance Act)***	1980

주: * 실업자사회급여법(1952)을 대체함; ** 질병예방기금법(1950)을 대체함; *** 기존 3개의 아동수당법을 통합함.

자료: 강신욱 외(2018a, p.19, p.24)의 표1.1과 표1.2를 바탕으로 여유진 외(2019, p.149)가 재정리하여 표6.1로 만들. 여유진 외(2019, p.149)의 표6.1을 재인용.

3) 네덜란드 사회보장제도: 소득 및 고용보장을 중심으로

가) 소득보장제도

(1) 공적연금제도

네덜란드 공적연금제도는 1836년 ‘공무원연금제도’가 효시이다(강신욱 외, 2018a, pp.115~116). 1919년 노령연금법에 따라 네덜란드에 전 국민대상의 연금제도가 마련된다. 한편 현대적 의미의 네덜란드 노후보장은 빈곤 노인의 생계 보장을 위한 비상조치였던 1947년 노령연금에 관한 긴급조치로 시작된다. 1957년 일반노령연금법(General Old Age Pensions Act, Algemene Ouderdoms Wet, 약어 AOW)은 1919년 노령연금법과 1947년 노령연금에 관한 긴급조치를 흡수·통합한 것으로, 이 연금이 보편적 노후소득보장체계가 된다. 본인 사망 시 배우자·자녀의 소득보장을 위해 1959년 일반유족연금법(General Survival Dependents Pensions Act, Algemene Nabestaanden Wet, 약어 ANW)이 도입된다.

네덜란드 공적연금제도의 특징은 공적연금이 보장하는 위험 범주이다(강신욱 외, 2018a, p.116). 다른 선진 복지국가의 공적연금은 노령·사망·장애 위험을 모두 보장하지만, 네덜란드 공적연금은 노령·사망 위험만 보장하고, 장애 위험은 장애보험이 별도로 보장한다. 네덜란드는 3층 노후소득보장체계를 가지고 있다(강신욱 외, 2018a, pp.116~118). 1층에는 공적(기초)연금, 2층에는 기업(직역)연금, 3층에는 개인연금이 있다. 네덜란드 공적연금제도를 요약하면 아래 <표 2-2-4>와 같다.

〈표 2-2-4〉 네덜란드 공적연금제도의 주요 내용

구분	주요내용
제도명	공적연금(노령·유족연금, 최저소득보장급여), 기업연금(소득비례급여), 개인연금
가입연령	당연가입(16~65세 미만 모든 임금노동자 및 자영업자)
적용수준	공적연금: 수급자 313만 명(65세 이상 인구 대비 109.9%) (2013년 기준) 기업연금: 가입자 550만 명 ¹⁾ , 수급자 300만 명 (2016년 기준)
보험료	공적연금: 18.5% ²⁾ (2014년 기준) 개인연금: 17.5% ³⁾ (2014년 기준)
노령연금 개시연령 및 요건	공적연금: 65세(2013년 기준임. 노령연금개시연령은 2019년 66세, 2023년 67세로 상향조정. 완전연금 수령조건은 50년 거주) 기업연금: 65세(동일 기업에서 최소 3개월 이상 고용이 지속되고, 소득이 최저 임금 이상이어야 함)
급여수준	기업연금: 평균소득 대비 소득대체율 70% ⁴⁾ (2008년 기준)
재정방식	공적연금: 노령·유족연금의 경우 부과방식, 최저소득보장급여의 경우 사회부조 방식(공공부조) 기업연금: 완전적립방식
국고부담	공적연금: 노령·유족연금의 경우 부족분에 대해서는 국고부담 ⁵⁾ . 최저소득보장급여의 경우 전액 국고부담 소득연금: 노사분담이 원칙임(고용주가 67%, 노동자가 33%를 부담)

주: 1) 2016년 15~64세 경제활동인구 1,100만 명 대비 50%임.

2) 공적연금(AOW) 기준 보험료를 17.9%, 유족연금(ANW) 기준 보험료를 0.6%임.

3) 최저임금을 공제한 소득에 대한 보험료율임. 개별보험료는 연금기급에 따라 8~25%로 다양함.

4) 노동자의 40년 기여를 가정함. 공적(기초)연금급여액과 합산할 때의 소득대체율임. 이론적으로 목표대체율 70%는 기초연금이 30%, 기업연금이 40%를 보장하는 것임.

5) 경기변동이나 인구고령화 등의 요인으로 최고보험료(18.5%)를 넘어서는 보험료 인상의 압박이 있을 경우 이를 국가가 부담해야 함.

자료: 강신욱 외(2018a, pp.115-142), IMF (2016, p.20), OECD (2009, pp.243-247; 2019b, November 17; 2020b, October 14), Dutch Ministry of Social Affairs and Employment (2008, pp.5-13), Statistics Netherlands (2020, November 30)을 참고하여 재구성.

(2) 공공부조제도

네덜란드의 공공부조제도는 일종의 사회부조로서 최후의 사회안전망이다(강신욱 외, 2018a, p.227). 네덜란드 공공부조는 주로 사회부조라고 언급되므로 본 연구에서도 사회부조라는 용어를 사용한다(정기혜 외,

2012, p.236; 강신욱 외, 2018a, p.227). 네덜란드 헌법은 네덜란드 시민의 근본적 사회권 보장을 위해 스스로 생계를 돌볼 수 없는 시민에 대해 사회부조 제공 의무를 천명하고 있다(Pennings, 2016, p.173; Heeger-Hertter, 2019, p.75). 사회부조 대상은 네덜란드에 합법적으로 거주하는 모든 시민이고, 급여는 가구소득과 사회적 최저선 간 차이를 보충하는 방식으로 지급된다(강신욱 외, 2018a, p.227).

네덜란드 사회부조의 성격은 근로연계 복지적이다(강신욱 외, 2018a, p.253). 수급받기 위해서는 구직활동 의무를 준수하고, 지자체 제공 고용 서비스에 참여해야 하기 때문이다. 사회부조 운영 주체는 사회고용부(The Ministry of Social Affairs and Employment, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 약어 SZW)와 지자체이다.

네덜란드 사회부조는 1965년 ‘일반사회부조법(Public Assistance Act, Algemene Bijstands Wet, 약어 ABW 1965)’의 시행으로 시작되었고, 1996년 ‘사회부조법’(Social Assistance Act, Algemene Bijstands Wet, 약어 ABW 1996)으로 개정되었다(강신욱 외, 2018a, p.228). 1996년 사회부조 제도에서 급여 수준은 법정 최저임금과 연동되어 결정되고, 가구구조에 따라 달리 책정된다. 1996년 사회부조법의 핵심은 수급자에 대한 활성화의 강화였다(강신욱 외, 2018a, p.228).

1996년 사회부조 제도는 이후 2004년 노동·사회 부조법¹⁴⁾(Work and Social Assistance Act, Wet Werk en Bijstand, 약어 WWB 2004)으로 대체되었다(강신욱 외, 2018a, pp.228~229). 노동·사회 부조법(WWB)으로 사회부조의 기본방향은 소득보장과 노동시장 참여 활성화로 전환되었다. 그 핵심은 사회부조에 대한 재정적 책임을 중앙에서 지방으로, 사회

14) 근로연계 공공부조(정기혜 외, 2012, p.238), 근로사회부조법(강신욱 외, 2018a, p.228), 근로 및 부조법(여유진 외, 2019, p.163)으로도 번역된다.

부조에 대한 책임을 개인에게 돌리는 것이었다(Delsen, 2012, p.11). 사회부조는 2015년 ‘참여법’(Participation Act, Participatie Wet, 약어 PW)으로 또 한차례 변했다(강신욱 외, 2018a, p.229; Delsen, 2016, pp.20~21). 참여법(PW)은 기존 세 가지 법(2004년 개정된 노동·사회 부조법(WWB), 1997년 제정된 보호고용법(Sheltered Employment Act, Wet Sociale Werkvoorziening, 약어 WSW), 그리고 청년장애지원법(Young Disabled Persons or Invalidity Insurance Act, Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening Jonggehandicapten, 약어 Wajong)의 일부)을 대체했다(강신욱 외, 2018a, p.236). 이는 근로능력 미약자의 고용 촉진이 목적이었다(Kromann Reumert, 2015). 2015년 참여법(PW)으로 사회부조의 근로연계 복지적 성격이 강화되었다(강신욱 외, 2018a, p.241). 또 참여법(PW) 시행 이후 사회부조 전달과정에서 수급자에 대한 사회적 낙인은 심화하였다(Knijjn & Hiah, 2019, p.4).

나) 고용보장제도

(1) 실업보험 제도

네덜란드 실업보험 제도는 1960년대까지 다른 선진국보다 포괄적이고 관대했지만, 이는 수급자의 실업보험에 대한 의존성을 강화하고, 노동시장 재복귀를 저해하는 부작용도 있었다(Hoogenboom, 2011, p.75; 강신욱 외, 2018a, p.151). 1980년대 이후 여러 연립정부는 그 이념적 지향과 관계없이 이 실업보험 개혁을 추진해 왔고, 개혁의 큰 방향은 관대성 축소와 활성화 강화였다.

1987년 이전 실업보험 제도는 실업보험, 실업 부조, 제2의 실업 부조

의 3층 구조였다(강신욱 외, 2018a, p.152). 실업보험법(Unemployment Insurance Act, Werkloosheids Wet, 약어 WW)은 1949년, 실업부조법(Unemployment Benefits Act, Wet Werkloosheids Voorziening, 약어 WWV)은 1964년 도입되었다. 이 3층 구조는 1987년 개혁 이후 2층 구조로 변했다(강신욱 외, 2018a, p.152). 실업부조(WWV)는 1987년, 제2의 실업부조(RWV)는 9년 뒤인 1996년에 폐지되었기 때문이다. 2000년대 실업보험의 주요 개혁은 아래 <표 2-2-5>와 같다.

<표 2-2-5> 네덜란드 실업보험 제도 개혁의 주요 내용: 2000년대(2002~2009)

연도	주요 개혁내용
2002	• 근로소득실행구조법(SUWI)의 시행 • 단일 사회보험 관리기구(UMV)의 출범
2003	• 후속급여(Vorvolguitkering)의 폐지 • 사회보험 기여금의 징수방식 변화
2004	• 실업자(57.5세 이상)에 대한 구직활동 요건 부과 • 노동·사회부조법(WWB)의 시행 • 실업급여수급자를 위한 개인재통합협약(IRO)의 도입
2005	• 6개월 이상 실업자에게 수급권 유지 속에서 3개월 간 시험적 취업 허용 • 실업급여 지급 기간 결정 시 1998년 이후 실제고용이력에 기반하도록 조치 • 사회보험 기여금 감면에 관한 새로운 입법 그리고 사회보장법의 단순화
2006	• 단기급여(Kortdurende uitkering)의 폐지 • 소득 관련 급여의 최대 지급 기간을 60개월에서 38개월로 단축 • 실업급여의 소득대체율을 처음 2개월에 한해서 70%에서 75%로 인상 • 실직 전 노동 기간 요건의 강화(실직 전 39주 중 26주 노동해야 한다는 요건이 실직 전 36주 중 26주 노동해야 한다는 요건으로 변화)
2009	• 노령 실업자에 대한 소득보조(IOW) 도입 • 노동자의 보험료 부담 폐지. 실업보험의 재원을 일반조세로 충당하는 방식으로 전환 • 노동고용센터와 피용자보험공단의 통합. 피용자보험공단 고용센터 설립

자료: 강신욱 외(2018a, p.156)의 표7.5를 재인용.

네덜란드 실업보험 제도는 2003년 기준 3가지 급여 -단기급여(Kortdurende uitkering), 소득관련급여(Loongerelateerde uitkering), 그리고 후속급여(Vorvolguitkering)-가 있었다(강신욱 외, 2018a,

p.153). 첫째, 단기급여는 실업자가 실직 전 39주 동안 최소 26주 이상 일했을 경우 지급되었다. 그 급여 수준은 실직 전 소득과 관계없이 법정 최저임금의 70% 수준이고, 최대 지급 기간은 6개월이었다. 둘째, 소득 관련 급여와 후속급여의 수급 자격조건은 실직 전 39주 중 26주 이상 일한 경력, 지난 5년 중 4년간 최소 매년 52일 일한 경험이었다. 하지만 후속급여는 2003년 12월, 단기급여는 2006년 10월 폐지되었다. 이에 실업보험 제도는 2006년 1층 구조의 소득 관련 급여로 축소되었다(강신욱 외, 2018a, p.154). 2006년 이후 실업보험의 급여신청 요건은 엄격해졌고, 실업자는 실직 전 36주 중 최소 26주 이상 일한 경력이 있어야 한다는 ‘26주 조건’(26 weeks condition)을 충족해야 했다. 한편 2015년 네덜란드 의회는 재정적자 감축을 위해 실업 보험법을 개정하였다(장지연, 2015, p.6; 강신욱 외, 2018a, p.157).

네덜란드 실업보험 제도는 1980년대 중반 이후 관대성 축소 방향으로 개혁되었고, 이는 노동시장 정책의 삼중통합(triple integration)과 관련된다(Clasen and Clegg, 2011, pp.1~12; 강신욱 외, 2018a, pp. 160~162). 삼중통합은 ① 실업급여 동질화 또는 표준화(실업급여 수준·기간·충위가 감소·축소·단순화), ② 위험의 재범주화(실업 범주의 확대 및 근로능력이 있는 비경제활동인구에 대한 재통합), 그리고 ③ 실업급여 활성화(근로연계복지 강화)를 의미한다(Clasen & Clegg, 2011, pp. 1~12).

(2) 장애보험 제도

네덜란드 장애보험 제도(1967년 도입, 1976년 전 국민 확대)는 네덜란드 복지국가의 급진성을 예증(例證)하는 제도이다(여유진 외, 2019,

p.149). 1976년 장애보험법(Disability Insurance Act, Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering, 약어 WAO)은 질병·사고·재해 등으로 노동능력이 손상된 피용자의 소득손실을 보전하기 위해 기존 산업재해법(Occupational Injury Act)과 장애보장법(Disability Security Act, 1967년 입법)을 합친 것이다. 이 두 법의 장점만을 취한 1976년 장애보험은 재해 또는 장애의 원인과 관계없이 능력손상으로 인한 소득손실을 보상하는 급여체제로 구성되었다.

네덜란드 장애보험 제도는 재해보장 제도의 틀 속에 위치한다(강신욱 외, 2018a, pp.179~181). 네덜란드는 1901년 노동자보상법을 통해 사회보험 중 산재보험을 제일 먼저 도입했으나, 1960년대 산업·일반재해 구분 없는 재해보장 제도로 전환했다. 네덜란드 재해보장의 특징은 산업·일반재해 구분이 없고, 의료보험·상병급여·장애보험·유족연금 등으로 사고·질병 위험을 다원적으로 보장하는 점이다. 재해보장 제도의 종류와 대상은 아래 <표 2-2-6>과 같다.

<표 2-2-6> 산업재해 및 일반재해 보장을 위한 네덜란드 사회보장제도

구분	치료/요양	소득보장 (단기)	소득보장(장기)		사망
			장애(30세 이후)	장애(30세 이전)	
제도	의료보험 ¹⁾	상병급여	장애보험	청년장애지원급여	일반유족연금
대상	전국민	피용자 (2년 이내)	피용자 (2년 초과)	선천성장애(18세 이전)/ 청년장애(18~30세)	전국민

주: 1) 기본요양급여(일반치료 및 1년 미만 입원 등)와 특별요양급여(1년 이상 입원, 요양, 간병 등)로 나뉜.

자료: 강신욱 외(2018a, p.180)의 표8.1을 재인용.

네덜란드 장애보험은 크게 2가지가 있다(강신욱 외, 2018a, p.191). 첫째, 2006년 시행된 장애보험법(Work and Income Act, Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, 약어 WIA)에 근거한 2004년 이후 장애를 갖

게 된 피용자 대상의 장애 급여, 둘째, 1997년 청년장애지원법(Young Disabled Persons Act, Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening Jonggehandicapten, 약어 Wajong)에 근거한 선천적 또는 청년기 장애로 근로능력이 손상된 자에 대한 청년 장애 지원 급여이다.

2006년 장애보험법(WIA)은 장애보장법(Disablement Benefit Scheme, Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, 약어 WAO)을 대체하였다. 구 장애급여법(WAO)과 비교할 때 신 장애급여법(WIA)은 소득보장보다 직업복귀(재활)에 초점을 두며, 노동 인센티브를 강조한다. 한편 1997년 청년장애지원법(Wajong)은 선천적으로 또는 18세 이전에 또는 18~30세 사이 학업이나 직업훈련 도중에 사고나 질병으로 장애를 입었을 때 노동 가능 시기(18~65세)의 소득을 보장하는 것을 목적으로 한다(강신욱 외, 2018a, p.199).

나. 네덜란드 사회보장제도의 재편과정

네덜란드 복지국가의 역사는 크게 3시기로 나눌 수 있다(강신욱 외, 2018a, pp.16~17). 첫째, 복지국가 형성기(1874~1945), 둘째, 복지국가 발전기(1946~1979), 셋째, 복지국가 재편기(1980~현재)이다. 네덜란드 복지국가 재편기에 1982년 바세나르 협약은 네덜란드의 큰 역사적 변곡점으로 평가된다(여유진 외, 2019, p.159). 1982년 바세나르 협약은 1970년대에 거의 붕괴한 네덜란드 협의 민주주의를 재구축하고, 사회적 코포라티즘을 소생시켰기 때문이다. 1982년 이전 네덜란드 상황은 정치적으로 협의 민주주의 실종, 경제적으로 저성장·고실업, 사회적으로 사회보장제도의 성숙으로 인한 지출 증가(장애보험 수급자 급등)로 요약된다(안재홍, 2016, pp.382~384; 여유진 외, 2019, pp.152~156).

네덜란드 사회보장의 역사에서 1982년 이후부터 현재까지를 ‘국가 주도적 협의 사회경제모델의 재구축과 복지개혁’의 시기로 볼 수 있다(여유진 외, 2019, p.156). 1982년 이후 네덜란드 사회보장의 재편과정 중심에는 기민당, 노동당, 자유민주국민당, 민주66의 4개 정당의 협의정치가 있다(여유진 외, 2019, pp.143~144). 첫째, 기민당(Christian Democratic Appeal, Christen-Democratisch Appèl, 약어 CDA)은 기독교 정당으로 1980년 개신교 반혁명당(Anti-Revolutionary Party, Anti-Revolutionaire Partij, 약어 ARP, 1879년 창당), 개신교 역사연합(Christian Historical Union, Christelijk-Historische Unie, 약어 CHU, 1908년 창당), 가톨릭국민당(Catholic People's Party, Katholieke Volkspartij, 약어 KVP, 1945년 창당)의 연합이다. 둘째, 노동당(Labor Party, Partij van de Arbeid, 약어 PvdA)은 사민주의 정당으로 1946년 사회민주노동자당(Social Democratic Workers' Party, Sociaal-Democratische Arbeiderspartij, 약어 SDAP, 1894년 창당), 기독교민주연합(Christian-Democratic Union, Christelijk-Democratische Unie, 약어 CDU, 1926년 창당), 자유정신민주연맹(Freethinking Democratic League, Vrijzinnig Democratische Bond, 약어 VDB, 1901년 창당)의 연합이다. 셋째, 자유민주국민당(People's Party for Freedom and Democracy, Volkspartij voor Vrijheid en Democratie, 약어 VVD, 1948년 창당)은 자유주의 우파로 제3의 정치세력이다. 넷째, 민주66(Democrats 66, Democraten 66, 약어 D66, 1966년 창당)는 자유주의 좌파로 제4의 정치세력이다(여유진 외, 2019, p.144). 1982년~2006년 동안 이 4개 정치세력에 의해 구성된 총 7차례 연립정부의 복지개혁을 요약하면 아래 <표 2-2-7>과 같다.¹⁵⁾

15) 참고로 2006년 이후 네덜란드 정부는 총 5차례 연립정부가 구성되었다.

〈표 2-2-7〉 네덜란드의 주요 연립정부 및 복지개혁: 1982~2006

정부(내각), 집권기간, 정치스펙트럼	주요 개혁내용 요약	개혁에 대한 반발 존재 ¹⁾
루버스 1기 (Lubbers I) 1982~1986 중도우파	• 실업보험의 소득대체율의 감소(-10%) • 엄격하게 축소된 패키지(예컨대, 연금, 실업급여, 장애연금의 지수화에서) • 관대성 지수의 하락(-1%)	예
루버스 2기 (Lubbers II) 1986~1989 중도우파	• 실업보험과 상병보험의 소득대체율의 증가(+1.1%) • 몇가지 축소들(예컨대, 급여동결) • 새로운 실업급여제도의 도입(예컨대, 더 엄격한 조건들, 더 오랜 고용경력을 가진 노동자에 대한 급여기간 연장, 노인에게 혜택을 주는 몇가지 변화들) • 관대성 지수의 상승(+2%)	아니오
루버스 3기 (Lubbers III) 1989~1994 중도좌파	• 장애연금의 개혁(급여를 고용경력에 의존적으로 만드는 조치를 포함) • 실업보험과 상병보험의 소득대체율의 감소(-0.8%) • 수년간 급여동결조치, 1993년의 급여삭감 청년 실업자들에 대한 더 엄격한 조건 부과 • 관대성 지수의 하락(-6%)	예
코크 1기 (Kok I) 1994~1998 중도	• 활성화 노동시장 정책의 도입 • 수년간 급여동결조치 • 실업보험에 대한 수급자격 요건의 강화 • 실업급여제도의 개혁(더 엄격한 수급조건 포함) • 상병급여의 민영화(하지만, 이 조치는 상병급여수급자의 급여 수준에 영향을 미치지 않음) • 관대성 지수의 상승(+2%)	예
코크 2기 (Kok II) 1998~2002 중도	• 유연화와 안정성에 대한 법률 도입(비정형적 노동자들의 지위를 포함) • 가족들에게 혜택을 주는 조치들 • 관대성 지수의 상승(+2%)	아니오
발케넨데 1·2기 (Balkenende I & II) 2002~2006 우파(1기)·중도 우파(2기)	• 실업보험의 개혁(급여 기간 축소, 노인에 대한 더 엄격한 수급요건 부과) • 사회부조에 대한 재정적 책임이 지자체로 위임되고, 급여를 노동의사와 더 긴밀히 연결시킴 • 장애연금의 개혁 • 수년간 급여동결조치 • 건강보험의 개혁	예

주: 1) 해당 시기의 전체적 개혁이 비대중적 개혁들(unpopular reforms)이었는지 여부임. 비대중적 개혁은 어떤 정책 변화가 중위투표자(the median voter)에게 부정적으로 영향을 미치는 개혁이라 정의됨.

자료: Vis et al. (2008, p.345)의 표4를 재인용.

1) 네덜란드 사회보장제도의 변천 및 핵심내용: 1980년대

1980년대 네덜란드 사회보장 제도의 핵심은 바세나르 협약(1982년)으로 대표되는 협의 사회경제모형을 통한 복지재정 건전성 확보였다. 1982년 기민당(CDA)과 자유민주국민당(VVD)의 중도우파 연립정권으로 출범한 루버스 정부(Lubbers cabinet)는 협의적 사회경제모형 재구축 계획을 세웠다(여유진 외, 2019, pp.156~159). 루버스 정부의 경제정책은 케인즈주의적 유효수요 측면이 아닌 공급 측면 접근으로의 전환을 대전략으로 삼았다. 루버스 정부는 ① 기업활동을 위한 조건 개선(임금동결 및 저임금유지, 산업구조조정, 규제 완화 등), ② 일자리 나누기(추가비용 발생 없는 실업률 완화), ③ 재정 건전화로 하위 전략으로 삼았다. 루버스 정부는 기업활동 조건 개선과 일자리 나누기의 목표 달성을 위해 사회적 파트너 간 협력이 필수임을 인식하고, 노동-자본 대표들을 압박해 결국 협상으로 끌어냈다. 노동자 측은 근로시간 단축과 실질임금 삭감을 수용했고, 사용자 측은 해고 자제, 고용 활성화, 노동 절감 비용을 활용한 투자를 약속했는데, 이것이 바세나르 협약이었다(여유진 외, 2019, p.159). 한편 루버스 정부는 구체적 연합 협정을 실천함으로써 정부의 입법효율성과 정책실행력을 높였다. 정치적 판단이 요구되는 쟁점에 대해 장관, 의회 지도자, 정당 대표 간 토론을 위한 비공식모임이 활성화되었고, 이는 연합 협정의 합의사항 실천을 압박했다(안재홍, 2016, pp.382~384; 여유진 외, 2019, pp.156~157).

루버스 정부의 복지개혁 목표는 복지예산의 건전성 제고였다(강신욱 외, 2018a, p.28). 1970년대까지 사회보장제도는 임금과 사회보장급여의 연동체계를 통해 유지되었다. 임금-사회보장급여 연계 방식은 호황기에는 임금인상 억제장치로 작동하였으나 불황기에는 사회보장지출 인상

요인이 되었다. 1970년대 석유파동으로 인한 경제위기에 네덜란드는 사회보장의 비용증가를 통제할 정책수단을 확보하지 못했다. 이에 1980년대 루버스 정부는 복지급여 축소 개혁에 착수했고, 장애급여(WAO)가 주된 개혁대상이 되었다(강신욱 외, 2018a, pp.29~30).

2) 네덜란드 사회보장제도의 변천 및 핵심내용: 1990년대

1990년대 네덜란드 사회보장제도 변천 과정의 핵심은 신노선 협약(1993년), 유연안정성 협약(1996년)으로 대표되는 협의 사회경제모형을 통한 복지재정 건전성 확보, 그리고 적극적 노동시장 정책의 도입으로 요약될 수 있다(여유진 외, 2019, pp.160~164). 1993년 다시 찾아온 네덜란드의 경제위기에 대응하기 위해 네덜란드 노동과 자본은 다시 사회적 코포라티즘 방식의 합의를 추진하였다(여유진 외, 2019, p.160). 그 결과가 1993년 신노선 협약(A New Course Agreement, Een Nieuwe Koers Accord)이었다. 이 협약은 1982년 바세나르 협약의 계승(繼承)으로, 노동자 측은 근로시간 단축(주 38시간→주 36시간), 시간제 고용 보호, 임금인상 억제, 근로소득세 부담 경감을 수용하고, 사용자 측은 직업훈련제도 확충을 통한 인적자원 투자 확대를 약속했다. 또 사회적 파트너들 간 1996년 유연안정성 협약(Flexicurity Agreement)도 체결되었다. 이 협약은 고용 촉진을 위해 표준고용에 대한 규제 철폐와 표준고용 밖 모든 노동자의 일자리 개선이 중요함을 전제하고, 영구적 표준고용 관행에 대한 탈규제 및 불안정 노동에 대한 규제 개선을 합의한 것이다. 이에 따라 1998년 고용유연·안정법(Flexibility and Security Act, Wet Flexibiliteit en Zekerheid, 약어 Flex-Wet Act)이 도입된다. 이 법은 해고통지 기간 단축, 간소화, 경제적·기술적 사유에 대한 해고절차 단순

화를 담고 있다.

1990년대 복지개혁 핵심은 실업자의 노동시장 재취업을 목적으로 한 적극적 노동시장정책(Active Labor Market Policies, ALMPs)이었다. 루버스 3기 정부(1989~1994)가 1990년 도입한 일자리 풀 제도는 장기 실업이나 3년 이상 비정규직 노동자를 위해 공공부문·비영리 부문의 일자리 제공을 목적으로 한 것이었다. 1992년 청년고용보장법(Youth Guarantee Act, Jeugdwerkgarantiewet, 약어 JWG)은 모든 대졸자와 실업 청년(1년에 6개월 이상 비고용 상태인 18~22세)에게 기간제 취업 자격 제공이 목적이었다(여유진 외, 2019, p.163).

코크 1기 정부(1994~1998)는 멜커트 고용정책을 수립하여 장기실업자를 위한 공공부문 4만 개 일자리 제공을 목표로 했다(여유진 외, 2019, p.163). 코크 2기 정부(1998~2002)는 노동 시장 내 소외계층의 고용 향상을 위한 ‘포괄적 접근’을 시도했다(Delsen, 2011, p.11; 여유진 외, 2019, p.163). 한편 1990년대에는 4차례 장애보험(WAO)이 개혁되었다(강신욱 외, 2018a, p.31). 루버스 3기 정부(1989~1994)는 장애보험(WAO)을 2차례 개혁했다. 1992년 장애수당 청구자 수의 축소에 관한 법은 노동자의 질병 휴직과 장애 급여 청구행위를 억제했다. 1993년 개혁은 장애 급여 수급조건을 강화하고, 장애급여 수급 기간과 급여 수준을 대폭 줄였다. 코크 1기 정부(1994~1998)는 장애 보험(WAO)을 2차례 개혁했다. 1996년 고용주 상병급여 지급법은 기업의 장애 예방을 위해 노동자의 5년간 장애급여 수급 이력에 대해 사용자가 정부·민간보험사에 보험료를 내도록 했다. 1998년 장애보험 차등화·경쟁 도입법은 사용주의 도덕적 해이를 막기 위한 변동보험료 부과였다(여유진 외, 2019, p.165).

3) 네덜란드 사회보장제도의 변천 및 핵심내용: 2000년대

2000년대 네덜란드 사회보장제도 변천 과정의 핵심은 최소 협약(2002년), 절반 협약(2003년), 뮤지엄 광장 협약(2004년), 위기 협약(2009년) 등 협의 사회경제모형을 통한 복지재정 건전성 확보, 그리고 포괄적 조세개혁으로 요약된다(여유진 외, 2019, pp.160~162).

노동당(PvdA), 자유민주국민당(VVD), 민주66(D66)의 중도 연립정부인 코크 정부 2기(1998~2002)인 2001년 조세개혁을 단행했다(여유진 외, 2019, p.162). 조세개혁 목표는 사회보장급여 대신 노동을 선택하도록 유인하기 위함이었고, 2차 세계대전 이후 가장 포괄적인 개혁으로 평가된다(Delsen, 2011, pp.4~5; 여유진 외, 2019, p.162). 한편 2000년대 장애보험(WAO)의 개혁도 계속되었다. 코크 정부 2기 후반인 2002년 장애급여접근제한법(Gatekeeper Law, Wet Verbetering Poortwachter)이 도입되었다(강신욱 외, 2018a, p.205). 이는 장애급여 수급자 발생 억제에 이바지했다. 2006년 신 장애보험(the Law on Work and Income to Ability, Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen, 약어 WIA)이 도입되었다. 이 법은 장애인 고용 촉진을 위해 장애 요건·재심사를 강화하고, 급여를 하향 조정했다.

4) 네덜란드 사회보장제도의 변천 및 핵심내용: 2010년대

2010년대 네덜란드 사회보장제도 변천 과정의 핵심은 협의 사회경제 모형에 바탕을 둔 복지개혁, 특히 2015년 참여법(Participation Act, Participatiewet, 약어 PA) 도입을 통한 활성화 정책의 강화로 요약된다(여유진 외, 2019, pp.162~164). 자유민주국민당(VVD)과 노동당

(PvdA)의 중도 연립정권인 뤼터 정부 2기(Rutte II, 2012~2017) 중반인 2015년 참여법(PA)이 도입되었다(여유진 외, 2019, p.163). 이 법은 기존 청년 장애 지원제도¹⁶⁾(Wajong), 노동·사회부조 제도(Work and Social Assistance Act, Wet Werk en Bijstand, 약어 WWB), 그리고 보호 고용법(the Sheltered Employment Act, Wet Sociale Werkvoorziening, 약어 WSW)을 통합한 것이다(Delson, 2016, p.20).

5) 네덜란드 사회보장제도의 변천 및 핵심내용: 2020년 초

2020년대 초 네덜란드 사회보장 변화의 핵심은 코로나바이러스감염증-19사태 또는 코로나-19사태(COVID-19 또는 corona crisis)로 인한 대량실업의 위기 속에 유연안정성 모형의 ‘유연’ 부분을 수정, 즉 시간제·임시직 고용에 대한 보호를 강화했다(김현경·김기태, 2020, p.44). 유연안정성 모형의 핵심은 노동시장을 유연하게 유지하는 대가로 발생하는 실업자에 대한 복지를 안정적으로 보호하는 것이다(김현경·김기태, 2020, p.37). 네덜란드는 노동시간 유연성을 활용한 실업보험제도(Unemployment Insurance Act, Werkloosheidswet, 약어 WW)와 조업단축지원제도(Working Time Reduction Scheme, Werktijdverkorting, 약어 WTV)를 바탕으로 ‘고용유지를 위한 임시긴급지원제도(Temporary Emergency Bridging Measure for Sustained Employment, Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging ten behoeve van behoud van Werkgelegenheid, 약어 NOW)’를 도입했다. 그 핵심은 코로나-19로 인한 매출 감소가 20% 이상 예상되는 사용자

16) 청년장애지원제도(Wajong)는 오랜 논의 끝에 2015년 폐지된다(강신욱 외, 2018a, p.207).

에게 3개월 임금총액의 최대 90%를 보전해주고, 대신 사용자는 해고와 임금 삭감을 하지 않는 것이다(Blécourt, Scheepstra, & Pinedo, 2020; OECD, 2020a; 김현경·김기태, 2020, p.40).

6) 네덜란드 사회보장제도의 평가: 사회경제적 지표의 변화

네덜란드 사회보장제도가 사회경제적 지표에 미친 영향을 평가하면 아래 <표 2-2-8>과 같다(Vis et al., 2008, p.337).

<표 2-2-8> 네덜란드와 OECD 15개국의 사회경제적 지표 비교: 1990~2003

국가	고용률		표준화 실업률		지니계수	백분위 비율 (90/10)	빈곤율
	1990	2003	1990	2003			
Netherlands	61.8	73.6	5.9	3.8	0.25	3.15	8.1
Australia	67.9	69.3	6.7	6.1	0.31	4.33	14.3
Austria	65.5	68.2	-	4.4	0.27	3.37	8.0
Belgium	54.4	59.3	6.6	8.1	0.25	3.19	8.0
Canada	70.3	72.1	8.1	7.6	0.30	3.95	11.4
Denmark	75.4	75.1	7.2	5.6	0.26	3.15	9.2
Finland	74.1	67.4	3.2	9.0	0.25	2.90	5.4
France	59.9	61.9	8.7	9.4	0.29	3.54	8.0
Germany	64.1	64.6	4.8	9.3	0.25	3.18	8.3
Ireland	52.1	65.0	13.4	4.6	0.33	4.33	12.3
Italy	52.6	56.2	8.9	8.6	0.33	4.47	12.7
Norway	73.0	75.9	5.7	4.5	-	-	-
Sweden	83.1	74.3	1.7	5.6	0.25	2.96	6.5
Switzerland	78.2	77.8	-	4.1	0.31	3.62	9.3
UK	72.5	72.9	6.9	5.0	0.35	4.58	12.5
US	72.2	71.2	5.6	6.0	0.37	5.45	17.0
OECD Avg.	67.3	69.1	6.7	6.4	0.29	3.74	10.1

자료: Vis et al. (2008, p.337)의 표1을 재인용.

첫째, 고용률에서 네덜란드는 1990년 61.8%로 비교 대상 OECD 15개국 중 중하위권이었지만, 2003년 상위권에 속했다. 실업률에서 네덜란드는 1990년 5.9%로 중위권이었으나, 2003년 3.8%로 매우 양호했다.

둘째, 지니계수로 보는 소득 불평등에서 네덜란드는 0.25로 소득 불평등이 가장 낮은 국가 중 하나이다. 소득분위 수 배율(소득 상위 10분위 소득을 소득 하위 10분위 소득으로 나눔)에서 네덜란드는 3.15로서 양호하다. 셋째, 네덜란드 빈곤율은 8.1%로 비교대상국 중 낮은 빈곤율을 가진다.

한편 네덜란드 사회보장 제도가 고용 보호에 미친 영향을 평가하면 아래 <표 2-2-9>와 같다(Vis et al., 2008, p.342).

<표 2-2-9> 네덜란드와 OECD 15개국의 고용보장법률의 엄격성 지수 비교: 1980년대 후반, 1990년대 후반, 그리고 2003년

국가	정규직 고용				임시직 고용			
	1980년 대 후반 (A)	1990년 대 후반 (B)	2003년 (C)	C-A	1980년 대 후반 (A)	1990년 대 후반 (B)	2003년 (C)	C-A
Netherlands	3.1	3.1	3.1	0	2.4	1.2	1.2	-1.2
Australia	1.0	1.5	1.5	+0.5	0.9	0.9	0.9	0
Austria	2.9	2.9	2.4	-0.5	1.5	1.5	1.5	0
Belgium	1.7	1.7	1.7	0	4.6	2.6	2.6	-2.0
Canada	1.3	1.3	1.3	0	0.3	0.3	0.3	0
Denmark	1.5	1.5	1.5	0	3.1	1.4	1.4	-1.7
Finland	2.8	2.3	2.2	-0.6	1.9	1.9	1.9	0
France	2.3	2.3	2.5	+0.2	3.1	3.6	3.6	+0.5
Germany	2.6	2.7	2.7	+0.1	3.8	2.3	1.8	-2.0
Ireland	1.6	1.6	1.6	0	0.3	0.3	0.6	+0.3
Italy	1.8	1.8	1.8	0	5.4	3.6	2.1	-3.3
Norway	2.3	2.3	2.3	0	3.5	3.1	2.9	-0.6
Sweden	2.9	2.9	2.9	0	4.1	1.6	1.6	-2.5
Switzerland	1.2	1.2	1.2	0	1.1	1.1	1.1	0
UK	0.9	0.9	1.1	+0.2	0.3	0.3	0.4	+0.1
US	0.2	0.2	0.2	0	0.3	0.3	0.3	0
OECD Avg.	1.9	1.9	1.9	0	2.3	1.6	1.5	-0.8

주: 고용보호 법률의 엄격성 지수(the index for the strictness of employment protection legislation)는 그 값이 0-6 사이에 분포함. 해당 국가의 수치가 높을수록 더 강력한 고용보장법을 시행하고 있음을 의미함.

자료: Vis et al. (2008, p.342)의 표3을 재인용.

정규직 고용보장에서 네덜란드의 고용보장 엄격성 지수는 3.1로 OECD 평균 1.9를 웃돈다. 반면 비정규직 고용보장에서 네덜란드는 1980년대 말 2.4에서 1990년대 말 1.2로 감소했고, 이후 수치는 변동이 없다. 이는 네덜란드가 1980년대~1990년대 복지개혁으로 1990년대 말부터 비정규직 노동에 대한 법적 보호가 매우 취약해졌음을 시사한다.

다. 시사점

네덜란드 사회보장제도의 역사적 형성과 1980년대 이후 재편과정에 대한 검토 결과를 요약하면, 첫째, 네덜란드는 보수주의적 조합주의와 사회민주주의가 결합한 혼종적 복지모형(여유진 외, 2019, p.141)이고, 가부장주의와 결합한 관대성을 갖는 돌봄국가이다(Vis et al., 2008, p.336). 둘째, 네덜란드 복지국가는 독특한 역사적 배경 속에서 형성되었고(여유진 외, 2019, pp.142~152), 그 성격은 계속 변했으며(김인춘, 2005, p.72; Vis et al., 2008, p.336), 해당 시기 정치·경제적 문제에 대응하는 복지개혁과 맞물려 변화했다(여유진 외, 2019, pp.152~168). 셋째, 네덜란드의 협의 사회경제모형은 네덜란드 사회의 특징인 기동화, 협의 민주주의로 설명된다(여유진 외, 2019, pp.142~147). 넷째, 1980년대 이후 복지국가 재편기에 네덜란드는 협의 민주주의 재구축으로 노동·자본·정부 간 사회적 합의 속에 복지개혁을 추구해왔다(여유진 외, 2019, p.156). 다섯째, 코로나-19 위기에 대응하기 위해 네덜란드는 노동시장 정책에서 유연성 정책의 일부를 수정하고 있다(김현정·김기태, 2020, pp.44~45).

네덜란드 사례가 한국 사회보장 재구조화에 주는 함의는 무엇인가?

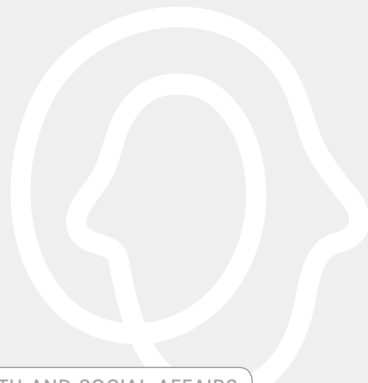
첫째, 사회보장의 철학적 가치기반에 주는 함의이다. 네덜란드 사례는

한국 고유의 역사와 철학의 기반 위에서 한국의 독자적인 복지모형 구축이 필요하다는 점을 시사한다. 네덜란드의 복지모형은 네덜란드 사회만의 독특한 노동·자본·정부 간 협의의 제도적 산물이기 때문이다. 둘째, 사회보장의 정치적 역할에 주는 함의이다. 네덜란드 복지모형 또는 폴더모형(polder model)은 대등한 힘을 가진 주체, 주체 간 합리적 소통, 합의 과정의 절차적·실질적 정당성, 합의 지속을 위한 주체 간 기본신뢰, 아래로부터의 목소리와 정치 엘리트 간 환류(還流)의 소통구조를 포함한다. 네덜란드 사례는 한국 사회보장의 재구조화를 위해 민주적 의사결정모형 확립이 매우 중요함을 시사한다. 셋째, 사회보장의 제도적 역할에 주는 함의이다. 네덜란드에서 개혁의 동력은 사회집단 간 고도로 집중화된 속의, 정치 엘리트와 시민 간 긴밀한 소통이다. 네덜란드 사례는 한국에 사회보장 재구조화의 필요성·원칙·세부내용에 대한 합리적 토론, 협의, 과정의 투명한 공개, 협의의 구체적 실천을 위한 역동적 제도가 필요함을 시사한다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제3장

사회보장제도 현황과 분배 변화

제1절 사회보장제도 현황과 문제

제2절 한국의 분배 변화

제3장 사회보장제도 현황과 분배 변화

제1절 사회보장제도 현황과 문제

2장에서는 복지국가의 성과와 개편과정 그리고 주요 국가의 사례를 자세히 살펴보았다. 사회보장제도 개편과정을 보면, 현대 사회가 복잡다기화되면서 이제는 특정 제도만을 가지고 국민의 삶을 보장하기가 쉽지 않다는 점을 확인할 수 있었다. 특히 소득과 고용보장이 함께 연계되고 발전해 나갈 때, 국민의 불안을 줄이고 행복을 추구할 수 있다는 점을 볼 수 있었다. 그러면 한국의 사회보장제도는 어떠한 상황일까. 한국의 사회보장제도가 잘 갖추어졌다면, 이하에서 분석하는 한국의 분배 상황은 크게 문제가 되지 않아야 할 것이다. 하지만 현실은 그렇지 않은 것 같다. 이하에서는 한국의 사회보장제도 현황과 소득분배와 관련된 분석을 진행하였다.

사회보장 기본법에서는 한국의 사회보장제도를 “출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상하는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스”로 설명하고 있다(법제처, 국가법령정보센터, 2020.08.19. 인출). 즉 크게 사회보장제도의 틀을 사회보험과 공공부조와 사회서비스로 설명하고 있다. 우리 연구에서 관심을 두고 있는 부문은 사회보장제도에서 정의하고 있는 내용 중 사회보험에서는 국민연금과 고용보험, 공공부조는 국민기초생활보장제도, 사회서비스 측면에서는 취약계층을 대상으로 한 고용서비스 등을 중점적으로 다루고 있다. 다른 의미로는 소득보장과 고용보장 영역에 대해 살펴보려고 한다. 고용보장은

취약계층과 근로 빈곤층에 한정되어 분석하고 있다. 각각의 영역이 방대하므로 관련 분야를 전부 다루기에는 한계가 있으며, 이번 연구에서 다루지 못하는 부문은 차후에 추가연구를 통해 채워나가고자 한다.

1. 소득보장제도

외형상 한국은 다층적인 소득보장체계를 구축하고 있으며, 이를 통해 빈곤층은 물론 근로 빈곤층까지도 보호가 가능한 것으로 평가할 수 있다.

빈곤층 소득보장제도로는 국민기초생활보장제도, 긴급복지지원제도 등이 있으며, 근로 빈곤층을 대상으로는 근로장려금을 운용하고 있다. 이외에 대상별 소득보장제도로서 노인기초연금(전체 노인의 70%), 국민연금, 퇴직연금, 특수직역연금 등이 운용 중이며, 장애인·한부모 가구 등을 대상으로는 장애수당 및 연금, 한 부모 수당 등이 운용되고 있다.

위기 사유별로는, 실업에 대해서는 고용보험 상 실업급여가, 산재로 인한 질병 및 질환 등에 대해서는 산재보험 상 요양급여 등(상병수당은 미도입)의 제도가 있다.

위와 같이 여러 소득보장제도가 다양한 계층을 대상으로 운용되고 있지만, 위기가 발생했을 때 정부가 제시하고 있는 소득보장제도들에 대한 사각지대 문제가 제기되어 왔다. 특히 일부 제도의 경우에는 제도 간 정합성을 고려한 제도 개선 혹은 발전이 필요하지만, 다른 제도를 살펴보기 보다는 우선 자체적인 제도 개선에 중점을 두는 경향이 많았다. 이하에서는 빈곤층과 노인을 대상으로 하는 대표적인 소득보장제도인 국민기초생활보장제도와 긴급복지 그리고 국민연금과 기초연금의 현황과 한계 등에 대해 살펴보고자 한다.

가. 공공부조제도: 국민기초생활보장제도

한국의 대표적인 공공부조제도는 국민기초생활보장제도로 빈곤층을 위한 최후의 사회안전망 역할을 하고 있다. 2000년 (구)생활보호제도를 대체하여 도입된 기초생활보장제도는 2020년에 20주년을 맞고 있으며, 그동안 여러 차례 개선과 대규모 변화(2015년 맞춤형 급여)를 통해 빈곤층의 안정적 생활지원과 보호를 위한 제도로 자리매김해 왔다.

〈표 3-1-1〉 기초생활보장수급자 규모 연도별 추이(1999~2019)

(단위: 호, 명, %)

구분	총수급자 인원	일반수급자		시설수급자 인원	수급률
		가구	인원	인원	
1999년	1,483,000 (540,000) ¹⁾		1,414,000	69,000	·
2000년	10월 전 1,520,000 (500,000) ¹⁾		1,444,000	76,000	·
	10월 후 1,488,874	688,354	1,412,473	76,401	·
2001년	1,419,995	698,075	1,345,526	74,469	3.00
2002년	1,351,185	691,018	1,275,625	75,560	2.84
2003년	1,374,405	717,861	1,292,690	81,715	2.87
2004년	1,424,088	753,681	1,337,714	86,374	2.96
2005년	1,513,352	809,745	1,425,684	87,668	3.14
2006년	1,534,950	831,692	1,449,832	85,118	3.18
2007년	1,549,848	852,420	1,463,140	86,708	3.20
2008년	1,529,939	854,205	1,444,010	85,929	3.15
2009년	1,568,533	882,925	1,482,719	85,814	3.22
2010년	1,549,820	878,799	1,458,198	91,622	3.1
2011년	1,469,254	850,689	1,379,865	89,389	2.9
2012년	1,394,042	821,879	1,300,499	93,543	2.7
2013년	1,350,891	810,544	1,258,582	92,309	2.6
2014년	1,328,713	814,184	1,237,386	91,327	2.0
2015년	1,646,363	1,014,177	1,554,484	91,879	3.2
2016년	1,630,614	1,035,435	1,539,539	91,075	3.2
2017년	1,581,646	1,032,996	1,491,650	89,996	3.1
2018년	1,743,690	1,165,175	1,653,781	89,909	3.2
2019년	1,881,357	1,281,759	1,792,012	89,345	3.6

주: 1) 생계비 지원대상인 거택보호와 시설보호 합계,

수급률 = 총수급자 수/통계청 장래인구추계 기준 연도별 총인구 × 100

자료: 보건복지부(각 년도a), 국민기초생활보장 수급자 현황,

기초생활보장제도 수급자 및 수급률 변화를 보면, 2000년 10월에 제도를 도입할 당시 약 148만 명에서 2009년 약 155만 명까지 증가하였으며, 이후 감소하다가 2015년 제도 변화를 통해 약 165만 명, 2019년에는 188만 명까지 증가하여 전인구의 3.6%가 대상이 되고 있다.

가구유형별 추이를 보면 시간이 지남에 따라 대부분의 가구 유형에서 대상 규모가 증가하고 있는 것을 볼 수 있다. 노인 가구는 2001년 23만 7,000 가구에서 2019년은 39만 1,000 가구, 장애인 가구는 10만 가구에서 약 22만 가구로 증가하는 양상을 보여주고 있다.

〈표 3-1-2〉 기초생활보장 가구유형별 추이(2001~2019)

(단위: 가구)

구분	합계	노인가구	소년소녀가장가구	모자가구	부자가구	장애인 가구	일반가구	기타
2001년	698,075	237,443	13,613	70,152	19,128	100,313	217,462	39,964
2002년	691,018	235,893	13,638	65,132	17,289	104,009	216,645	38,412
2003년	717,861	238,790	13,932	66,636	17,158	112,987	230,827	37,531
2004년	753,681	240,030	14,387	70,951	17,916	123,418	249,393	37,586
2005년	809,745	244,565	14,823	77,985	19,450	136,892	276,227	39,803
2006년	831,692	242,470	14,713	81,189	19,963	144,747	288,945	39,665
2007년	852,420	245,935	14,475	82,920	19,934	154,066	294,872	40,218
2008년	854,205	243,132	14,276	82,880	19,744	162,527	291,680	39,966
2009년	882,925	244,529	13,533	86,961	21,115	171,330	302,202	43,255
2010년	878,799	243,708	11,565	85,970	20,879	173,322	291,774	51,581
2011년	850,689	237,213	9,798	83,525	20,479	173,751	277,081	48,842
2012년	821,879	236,617	8,105	78,333	18,820	174,112	259,866	46,026
2013년	810,544	235,601	6,945	76,270	18,366	175,867	251,372	46,123
2014년	814,184	236,548	5,882	74,925	18,362	178,397	251,333	48,737
2015년	1,014,177	262,124	5,188	123,497	34,538	191,723	323,289	73,818
2016년	1,035,435	261,680	4,324	132,277	37,753	193,585	328,282	77,534
2017년	1,032,996	263,475	3,544	130,506	36,675	197,081	322,918	78,797
2018년	1,165,175	337,788	2,972	135,862	38,095	211,010	340,597	98,851
2019년	1,281,759	391,096	2,467	143,810	40,368	219,889	359,017	125,112

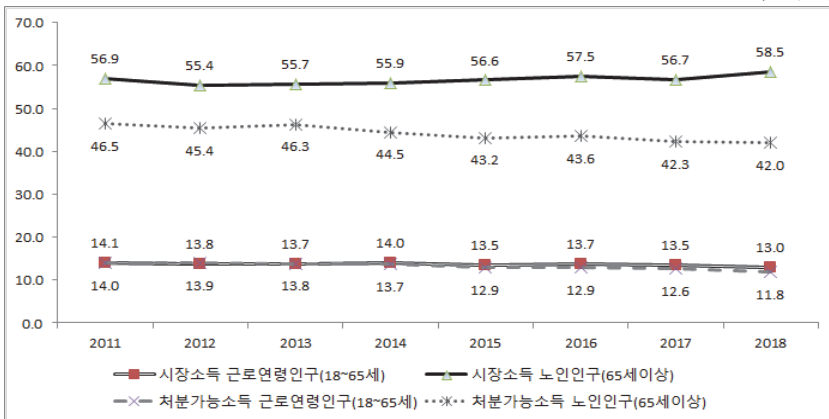
자료: 보건복지부(각 년도a), 국민기초생활보장 수급자 현황.

정부가 기초생활보장제도와 뒤에서 설명할 기초연금 등을 통해 노인을 대상으로 한 소득을 지원하고 있지만, 여전히 많은 노인이 빈곤선 이하의

생활을 하고 있다. 빈곤을 변화를 연령별로 보면 근로연령 인구와 노인 인구 간 빈곤율 격차가 크게 발생하고 있으며, 최근 근로 연령층의 빈곤율은 줄어들고 있지만, 만 65세 이상 노인빈곤율은 시장소득 기준으로는 크게 줄어들고 있지 않다. 그나마 처분가능소득을 통한 빈곤율은 감소하고 있지만 감소 폭은 크지 않은 상황이다.

[그림 3-1-1] 소득종류별 연령별 상대빈곤율(중위 50% 이하)

(단위: %)



자료: 통계청, KOSIS, 소득분배지표(소득종류별 연령대별 상대빈곤율) (http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01#SelectStatsBoxDiv) (2020.06.11. 인출).

노인 빈곤 문제와 더불어 여전히 개선되지 못하는 부문은 기초생활보장제도의 비수급 빈곤층 문제이다. 기초생활보장제도가 지속해서 제도 개선을 해왔지만, 소득인정액 기준으로 2018년 73만 명, 차상위 포함 시 132만 명의 비수급 빈곤층이 존재하고 있다.

〈표 3-1-3〉 소득인정액 기준 비수급빈곤층 변화

구분	'03년 기준 1차조사	'06년 기준 2차조사	'10년 기준 3차조사	'14년 기준 4차조사	'15년 기준 5차조사	'18년 기준 6차조사
비수급 빈곤층	177만명 (최저생계비 100% 이하)	103만명	117만명	118만명 (중위소득 40%이하)	93만명 (기준중위 소득40%이하)	73만명 (기준중위 소득40%이하)
차상위 계층 기준 비수급 빈곤층	86만명 (최저생계비(100%)~120% 이하)	67만명	68만명	85만명 (중위 40~50% 이하)	51만명	59만명
차상위 포함 비수급 빈곤층	263만명	170만명	185만명	203만명	144만명	132만명

자료: 관계부처합동(2020a). 제2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023)(안) (p12 재인용)

비수급 빈곤층에 대한 문제가 지속해서 제기되어 정부는 〈표 3-1-4〉와 같이 2017년부터 기초생활보장제도의 부양의무자 기준을 단계적으로 폐지해 오고 있다. 2020년 1월에는 생계급여에 한해 중증장애인을 대상으로 부양의무자 기준이 폐지되는 성과를 보여주고 있다. 여기에서 더 나아가 제2차 기초생활보장 종합계획에서는 부양의무자를 단계적으로 폐지하는 계획을 발표하였다. 먼저 1단계로 노인과 한 부모(만 30세 초과)를 대상으로 2021년 부양의무자 기준을 폐지하고, 2022년에는 그 외 가구를 대상으로 부양의무자 기준을 폐지하기로 하였다(관계부처 합동, 2020a, p.33).

〈표 3-1-4〉 기초생활보장제도 부양의무자 기준 단계적 폐지 계획

구분	2015년 7월	2017년 11월	2018년 10월	2019년 1월	2020년 1월
생계급여		수급자 및 부양의무자 가구 모두에		부양의무자 가구 노인·중증장애인 포함된 가구 (소득 하위 70%)	중증장애인 가구
의료급여		노인·중증장애 인이 포함된 가구		부양의무자 가구 중증장애인이 포함된 가구 (소득 하위 70%)	부양의무자 가구 노인이 포함된 가구 (소득 하위 70%)
주거급여			폐지	유지	
교육급여	폐지			유지	

자료: 보건복지부(2020a), 2차 기초생활보장종합계획(안). 내부자료.

오랜 기간 사각지대 발생의 주요 원인이었던 기초생활보장제도의 문제가 크게 개선될 수 있을 것으로 보인다. 하지만 이에 관해 추가로 검토할 사항은 근로 연령층에 대한 부양의무자 기준 폐지가 가져올 영향이다. 근로연령층 중 근로능력이 없거나 미약한 경우 기초생활보장제도의 생계급여를 통한 지원은 바람직하지만, 근로능력이 있는 즉 조건부 수급자에 해당하는 미래 수급자를 어떻게 관리하고 어떻게 탈수급을 유도할 것인가의 문제와 다른 제도의 영향으로 근로 빈곤층과 영세자영업자 등의 국민연금 가입 등에 대한 문제가 제기될 수도 있다는 우려가 있다¹⁷⁾. 이와 관련된 논의는 다음 장에서 다루어 보고자 한다.

기초생활보장제도에 더하여 빈곤층의 주요한 소득지원제도로 긴급(복지)지원제도가 있다. 정부는 2004년 12월 대구시 아동의 아사 사건을 계기로 긴급복지지원제도를 도입한 후 초기에는 한시적 사업으로 운영하다가 금융위기 등의 여파로 긴급한 보호의 필요성이 제기되면서 2009년부터는 영속 사업으로 변경하였다. 다른 공공부조제도와 다르게 긴급복지지원제도는 위기 사유 발생 시 선지원을 우선하고 있으며, 위기상황이 지속하면 다른 제도와 연계를 통해 위기계층을 보호하도록 하고 있다.

긴급복지지원제도는 단기지원을 기준으로 생계·주거·시설이용·연료비지원의 경우 1개월, 의료·교육지원의 경우 1회 지급하도록 하고 있다(보건복지부, 긴급지원사업안내, 2020b). 단, 시·군·구청장의 결정에 따라 생계·주거·시설이용·연료비의 추가지원이 가능하다. 위기상황이 계속되면 긴급지원심의위원회를 통해 생계·시설이용·연료비는 3개월, 주거는 9개월, 의료·교육은 1회 추가로 지원하고 있다(보건복지부, 긴급지

17) 생계급여 부양의무자기준 폐지와 더불어 기초생활보장제도 선정기준인 기준중위소득 역시 크게 변동될 예정이다(관계부처합동, 2020a). 가구균등화지수 조정, 기준중위소득 산출자료 변경에 따른 기준중위소득 조정 등은 근로연령층에 대해서는 중장기적으로 기초연금, 국민연금 등에 영향을 줄 수 있다는 점에서 검토가 필요할 것으로 보인다.

원사업안내, 2020b). 하지만 긴급복지지원제도는 위기 상황에서도 관련 서류, 인프라(담당 공무원 규모 등) 등의 미비로 실질적 지원 효과를 거두고 있지 못하다는 지적을 받고 있다.

나. 노인 대상 : 기초연금과 국민연금 현황

우리나라 공적연금은 국민연금과 기초연금으로 구성되어 있다. 국민연금은 재정지속성을 위해 두 차례에 걸친 개혁을 추진했음에도 불구하고 낮은 부담, 높은 급여의 불균형 문제가 여전히 해소되지 않아 지속적인 재정 불안 문제를 안고 있다. 한편 국민연금의 짧은 역사와 사각지대로 인해 우리나라 노인빈곤율은 OECD 국가 중 최고 수준이다. 이에 국민연금이 가진 한계 극복을 위해 2007년 기초노령연금이 도입되었으며, 2014년 7월부터는 급여 수준을 두 배 상향한 기초연금으로 운영하고 있지만, 노인 빈곤을 해소하기에는 급여 수준이 낮아 현세대 노인은 물론 미래 노인의 빈곤을 획기적으로 해결하기는 어려울 전망이다.

현재 우리나라는 급속한 고령화에 직면하고 있다. 결과적으로 연금재정에 부담을 가져올 뿐 아니라, 적절한 대처가 이루어지지 않으면 현재의 노인 빈곤이 더욱 악화할 가능성이 크다. 이에 대응하기 위한 연금개혁 논의에서는 현행 연금체계를 유지하면서 개별적인 연금제도를 개선하는 모수적 개혁방안(parametric reform)과 연금제도 간 역할분담 구조를 조정하여 현행 연금체계의 틀을 바꾸는 구조적 개혁방안(structural reform)이 논의된 바 있다(이용하·최옥금·김형수, 2015).

현재까지의 개혁을 돌이켜볼 때, 결과적으로는 모수적 개혁이 이루어졌을 뿐, 구조적 개혁은 장기적으로 검토해야 할 과제 정도로 치부된 경향이 있다.

1) 현행 기초·국민연금의 현황과 전망¹⁸⁾

가) 공적연금을 둘러싼 환경적 요건

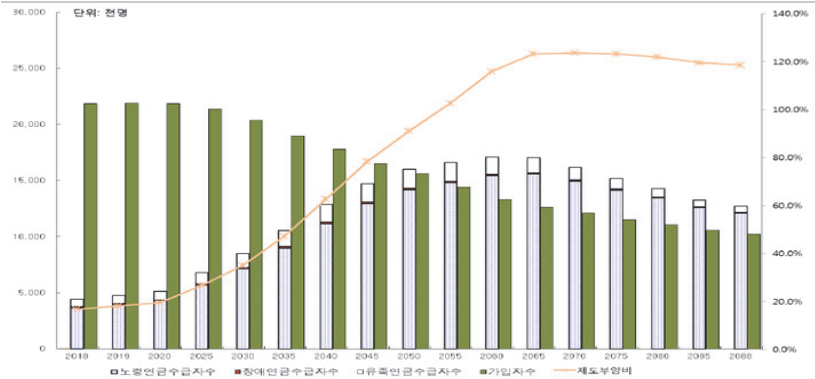
우리나라는 2018년에 고령사회로 진입하여 노인 인구 비율이 세계 최고 수준이 될 것으로 전망되고, 출산율은 세계 최저 수준이 될 것으로 전망되어 공적 노후소득보장의 재정지속성 문제에 대비해야 하는 상황이다.

급속한 고령화와 낮은 출산율로 인해 국민연금 가입자 수 대비 수급자 비율인 제도 부양비가 2065년에는 120%까지 상승할 것으로 전망되고 있다(국민연금재정추계위원회·국민연금제도발전위원회·국민연금기금운용발전위원회, 2018).

그뿐만 아니라 우리나라는 OECD 국가 중 노인빈곤율이 가장 높은 국가로, 다층노후소득보장 체계를 구축하고 있음에도 불구하고 심각한 노인 빈곤 문제에 효율적·효과적으로 대처하는 데 한계를 드러내고 있다. 이에 따라 2016년 기준 가처분중위소득의 50% 이하로 측정된 한국 노인 빈곤율은 43.8%로 OECD 평균 13.5%에 비해 30.2% pt 정도 높고, 평균소득 대비 65세 이상 노인소득 비중은 65.1%로 OECD 평균 87.4%에 비해 22.3% pt 정도 낮은 수준이다(OECD, 2019).

18) 제도의 내용과 관련된 내용은 보건복지부(2020c), 「기초연금 사업안내」를 참고하여 작성하였음을 밝힌다.

[그림 3-1-2] 국민연금 가입자 수 대비 수급자 비율



자료: 국민연금재정추계위원회·국민연금제도발전위원회·국민연금기금운용발전위원회(2018), “국민연금 제도개선 방향에 관한 공청회” 자료, p.11 제도부양비 그래프 재인용.

<표 3-1-5> OECD 주요국가의 노인빈곤율 현황

한국	호주	멕시코	미국	스위스	일본	독일	스웨덴
43.8%	23.2%	24.7%	15.3%	19.5%	19.6%	9.6%	11.3%

자료: OECD(2019), Pension at a glance(16년 혹은 입수가능한 최신년도 기준, 65세 이상 기준).

이에 따라 노인소득의 상대적 수준과 노인빈곤율에 따라 OECD 국가를 분류한 결과, 한국은 노후소득 위험도가 높은 국가군으로 분류되고 있다.

<표 3-1-6> OECD 국가의 노인빈곤과 노인소득의 상대적 수준

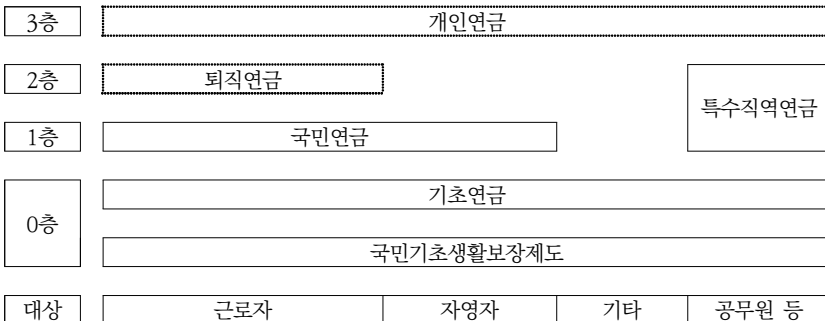
노인소득 상대적 수준	노인빈곤율		
	높음	중간	낮음
높음	멕시코	프랑스, 터키, 독일,	오스트리아, 아이슬란드, 캐나다, 룩셈부르크, 폴란드, 네덜란드
중간	그리스, 포르투갈, 일본, 스페인, 미국, 스위스	이탈리아, 스웨덴	헝가리, 체코
낮음	아일랜드, 호주, 한국	덴마크, 벨기에, 노르웨이, 핀란드, 영국	슬로바키아, 뉴질랜드,

자료: OECD, 2019. Pensions at a Glance.

나) 공적연금제도의 현황

한국 공적 노후소득보장은 기초생활보장제도, 기초연금, 국민연금의 세 제도로 구성되어 있다. 일반적으로 국민연금이 일차적 사회보장의 역할을 담당하므로 ‘1층’ 제도로, 기초생활보장과 기초연금은 자산조사를 시행하여 ‘0층’ 제도로 분류한다. 다만, 기초생활보장제도는 극빈층을 위한 마지막 사회보장제도로 엄격한 의미에서는 연금제도로 분류하기 어려우므로 이를 제외하면 한국 공적연금은 0층의 기초연금과 1층의 국민연금으로 구성되어 있다고 할 수 있다. 또한, 공적연금보다 상위층은 퇴직 및 개인연금이 2층과 3층을 구성하여 한국의 노후보장체계는 이미 다층소득보장체계(multi pillar old age income system)를 구축하고 있다고 할 수 있다. 곧 기초연금과 국민연금을 통해 기본적인 노후소득을 보장하고 퇴직·개인연금으로 보완하여 은퇴 후 적정소득을 유지하도록 하고 있다.

[그림 3-1-3] 우리나라의 노후소득보장체계



자료: 이용하·최옥금·김형수(2015). “제3장 국민연금의 개혁방향과 과제”, 『연금연구-연금개혁을 중심으로』, 윤희숙 편, 한국개발연구원 연구보고서 2015~07. p.106 [그림 3-2] 재인용.

이하에서는 국민연금과 기초연금을 중심으로 제도의 현황 및 실태를 좀 더 자세히 살펴보도록 한다.

(1) 국민연금 현황¹⁹⁾

국민연금은 1988년 10인 이상 사업장에 근무하는 근로자를 대상으로 시행되었다. 이후 1992년 5인 이상 사업장 근로자, 1995년 7월 농어민 등 농어촌 지역, 1999년 도시자영자 등 도시거주민으로 확대, 전 국민으로 가입대상을 확장하여, 현재는 18세 이상 60세 미만의 국민은 국민연금의 당연가입자가 된다. 다만 27세 미만 학업·군 복무자나 전업주부 등 경제활동 가능성이 낮은 사람, 그리고 공무원 등 이미 타 공적연금의 가입자 등은 적용제외자로 가입대상에서 제외된다.

2019년 11월 기준으로 국민연금의 전체 가입자는 약 2,209만 8,000명(임의 또는 임의계속 가입자 83만 2,000명 포함)으로 20~59세 경제활동인구(2,298만3000명)를 기준으로 할 때 약 96% 이상을 포괄하고 있다(국민연금공단, 2019a). 그런데 가입자로 포괄되어 있지만, 보험료를 내지 않고 있는 납부예외자는 327만 4,000명, 소득신고를 했지만 보험료를 장기간(1년 이상) 미납하고 있는 장기체납자는 120만 3,000명으로, 실질적으로 보험료를 내지 않는 사람들이 447만 7,000명으로 전체 가입자의 약 20%에 해당하여 사각지대의 규모가 크다(국민연금공단, 2019a).

〈표 3-1-7〉 국민연금 가입자 구성

(단위: 천명)

계	사업장 가입자	지역가입자				임의(계속) 가입자
		계	소득신고자		납부예외자	
			납부	체납		
22,098	14,188	7,078	2,601	1,203	3,274	832

주: 체납자의 경우 13개월 이상 미납자를 기준으로 산출함.

자료: 국민연금공단(2019a), 주요 사업통계, 재구성, 2019년 11월 기준.

19) 본 절의 내용은 이용하·최옥금·김형수(2015)의 내용을 기초로 작성되었음을 밝힌다.

이러한 사각지대는 결국 장기적으로 낮은 연금수급률과 저연금으로 이어지게 되므로 향후 노후소득보장에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

한편 국민연금에서 가장 중요한 역할을 담당하는 노령연금은 최소 10년 이상 보험료를 내고 2020년 기준으로 61세에 도달하면 지급된다.²⁰⁾ 노령연금의 수준은 가입 기간과 생애 평균 소득월액(B값), 전 가입자 평균 소득월액(A값)으로 결정되며, 40년 동안 가입한 평균 소득자(표준가입자)는 소득대체율이 40%에 달한다. 이때 전 가입자 평균 소득월액에 따라 결정되는 A급여는 본인 소득과 관계없이 전 가입자 평균소득을 고려하여 급여산정 기준으로 사용하여 저소득층은 상대적으로 높은 소득대체율을 보장하고 고소득층은 상대적으로 낮은 소득대체율로, 재분배 역할을 담당하고 있다.

국민연금의 재원은 보험료 수입과 기금 운용을 통한 수입으로 구성되고, 보험료율은 현재는 가입자 소득 9%가 적용되고 있다. 사업장가입자는 노사 균분(4.5%씩)하여 부담하며 지역가입자는 자신이 전액 부담하고 있다. 국민연금은 제도 역사가 짧아 연금을 수급하는 수급자보다 보험료를 내는 가입자가 많아 초과 수입이 발생하여 이를 기금으로 적립하고 있다. 이에 따라 국민연금 재정방식은 부과방식을 전제로 적립방식이 혼합된 ‘혼합방식(mixed system)’ 혹은 ‘부분적립방식(partially funded)’을 채택하고 있다. 다만 국민연금은 내는 것에 비해 많이 받아가는 구조인 데다 인구 고령화로 인해 장기적으로 보험료를 내는 가입자보다 수급자가 더 많이 증가할 전망이다. 이에 가장 최근 시행한 제4차 국민연금 재정계산 결과에 따르면, 2042년부터 경상수지 적자가 발생하고, 2057년에는 기금이 완전히 소진될 것으로 전망되었다.

20) 국민연금 수급연령은 2013년부터 5년마다 1세씩 상향 조정하여 2033년에는 65세로 조정될 계획이며, 현재 시점에서는 62세가 적용되고 있다.

(2) 기초연금 현황

국민연금은 도입 당시에 이미 노인이었던 사람들이 수급자에서 제외되었다. 그뿐만 아니라 2007년 재정 안정성에 초점을 맞추어 국민연금 소득대체율을 40년 가입을 기준으로 60%에서 40%로 낮추는 개혁을 시행하면서, 국민연금의 사각지대를 완화할 필요성이 제기되었다. 이에 2007년 국민연금 개혁과 함께 기초노령연금이 도입되었다. 도입 당시 기초노령연금은 소득 하위 노인 70%에게 국민연금 전 가입자 평균 소득월액(A값)의 5%를 지급하되, 국민연금의 급여 수준이 축소되는 2028년까지 10%까지 단계적으로 올리도록 설계되는 등 국민연금이 성숙함에 따라 변할 수 있는 한시적인 성격을 갖고 있었다(최옥금·한신실, 2015). 기초노령연금은 급여 수준이 낮아 국민연금 사각지대 완화나 노인 빈곤 완화에 결정적인 역할을 하지는 못했다. 이에 이전 정부에서는 2014년 7월 기존 지급 범위인 노인의 70%는 유지하면서 급여 수준을 2배로 인상한 기초연금으로 전환하게 된다. 기초연금으로 전환되면서 기존의 한시적인 제도가 아닌, 공적연금에서 영구적인 노인 기초보장제도로 자리매김한 것이다.

현행 기초연금은 65세 이상 노인 하위 70%를 대상으로 급여를 지급하고 있다. 따라서 정부는 매년 노인 하위 70% 선정을 위한 기준액을 발표하고 있으며, 자신과 배우자 소득과 재산, 부채를 고려해 측정한 소득인정액이 선정기준 이하이면 기초연금 수급자가 된다. 곧 선정기준액은 수급자를 선정하는 ‘기준’이고, 소득인정액은 수급권자가 가진 ‘자원’을 평가하는 방식(최옥금, 이은영, 2019, p.33)으로, 2020년 기준 선정기준액은 단독가구 148만 원, 부부 가구 236.8만 원이다.

〈표 3-1-8〉 2020년 기초연금 소득인정액 산출과정

- 소득인정액= 월 소득평가액 + 재산의 월 소득환산액
- 월 소득평가액= $0.7 \times (\text{근로소득} - 96\text{만 원}) + \text{기타소득}(\text{사업·재산(이자소득에서 4만 원 공제)} \cdot \text{공적이전소득} \cdot \text{무료임차소득})$
 - 재산의 월 소득환산액= $\{[(\text{일반재산} - \text{기본재산액}) + (\text{금융재산} - 2,000\text{만 원}) - \text{부채}] \times \text{재산의 소득환산율}(\text{연 4\%}) / 12\} + \text{고급자동차 및 회원권의 가액}$
- * 기본재산액 공제: 대도시(1억3,500만 원), 중소도시(8,500만 원), 농어촌(7,250만 원)
- *** 각각 괄호의 계산 결과가 음(-)의 값인 경우는 0으로 처리하여 계산
- **** 고급자동차는 3,000cc 이상 또는 4,000만 원 이상을 의미함

자료: 보건복지부(2020c), 2020년 기초연금 사업안내.

한편 기초연금 소득인정액은 월 소득평가액과 재산의 월 소득환산액을 합한 금액으로 이때 월 소득평가액은 근로소득에서 96만 원을 공제 후 30%를 추가로 공제한 후, 사업·재산소득, 공적 이전소득, 무료임차소득을 더한 값이다. 그리고 재산의 월 소득환산액은 일반재산에서 기본재산액을 공제하고 금융재산에서 2,000만 원 공제 및 부채를 제한 후, 재산의 소득환산율인 연 4%를 적용하여 12개월로 나눈 값이다(보건복지부, 기초연금 사업안내, 2020c).²¹⁾ 이때 소득인정액 산정대상은 신청자의 배우자를 포함한 ‘가구’이며, 신청자의 배우자는 연령에 상관없이 가구원으로 포함하고 자녀 등 부양의무자는 기초생활보장과는 달리 조사대상에 포함하지 않는다(보건복지부, 기초연금 사업안내, 2020c).

한편 기초연금 도입 이후 국민연금과의 관련성이 커지고 연금의 성격이 강화되었다는 점은 기초연금액 산정 시 국민연금 연계감액이 적용되는 것에서 찾아볼 수 있다. 기초연금과 국민연금에 연계감액이 도입된 이유는 기초연금 도입 시 당시 국민연금 A값의 10%로 도입되어, 국민연금 A급여액을 통해 세대 간 이전 혜택을 받는 국민연금 수급자의 혜택을 조정할 필요가 있다는 것이었다. 이에 따라 기초연금액은 다음과 같이 다소

21) 기초연금 재산의 소득환산율은 2015년 10월 연 5%에서 4%로 조정되었다.

복잡한 과정을 통해 연금액이 산정되고 있다.

첫 번째는 개인별 기초연금액 산정으로, 국민연금 수급 여부 및 급여액, 국민연금 A급여액으로 결정된다. 이때 무연금자, 국민연금 급여액이 기초연금 기준연금액의 150% 이하²²⁾인 사람, 국민연금 유족연금 혹은 장애연금을 받는 사람은 기초연금 최대급여액인 기준연금액을 받는다. 이때 국민연금 수급자는 국민연금 A급여액에 따라 결정되는데 매년 기초연금 기준연금액에서 수급자의 국민연금 A급여²³⁾의 2/3를 제한 다음 기준연금액의 50%인 부가연금액을 더하는 방식으로 결정된다(보건복지부, 기초연금 사업안내 2020c). 따라서 이 단계에서 기초연금액은 부가연금액과 기준연금액 사이에서 결정된다. 이때 마지막 산식에서 부가연금액을 더함으로써 연계를 통해 국민연금의 A급여에 따라 기초연금을 100% 감액하는 것이 아니라 부가연금액만큼은 보장하는 장치를 마련했다고 할 수 있다.

〈표 3-1-9〉 기초연금액 산정절차

기초연금액 산정	감액 기준 적용	기초연금 급여액 결정
부가연금액~기준연금액	부부감액: 20% 소득역전방지 감액	기준연금액의 10%~기준연금액
국민연금 급여액 등, A급여액·애인연금, 국민기초생활보장 수급자	가구유형 소득인정액	

자료: 보건복지부(2020c), 2020년 기초연금 사업안내.

22) 애초 기초연금 기준연금액의 150%로 결정된 이유는 2014년 기초연금 도입 당시 국민연금 수급자 평균급여가 30만 원이란 점을 고려한 것이다. 매년 국민연금 기준연금액이 물가상승률에 기초하여 조정되는 것을 고려하였다.

23) A값은 전체 가입자 월 평균소득(A값)으로 가입자 소득과 무관하게 동일한 금액을 반영하고 있어 소득재분배 기능을 하고 있다. 단 A급여액 산정식 속에는 개인들의 국민연금 가입 기간이 산입되어, 가입자별로 가입 기간에 따른 다른 값을 가지게 된다.

두 번째 단계에서는 부부 가구 감액과 소득역전 방지 감액이 적용되는데, 우선 수급자가 속한 가구 유형과 소득인정액 수준에 따라 급여를 감액한다. 부부가 모두 기초연금을 받는 경우 앞서 개인별로 산정된 기초연금액의 20%를 감액하는 것이다(보건복지부, 기초연금 사업안내, 2020c). 다음으로는 기초연금 수급으로 인해 발생하는 소득역전 효과를 방지하기 위한 감액을 시행한다. 소득역전 효과 방지를 위한 감액은 원래 소득인정액과 기초연금 산정액을 합한 금액이 선정기준액 이상이면 구간별로 기초연금 일부를 감액하였으나, 2019년부터 선정기준액과 소득인정액의 차액만큼 지급하는 슬라이드 방식으로 변경되었다. 이 방식은 가구 단위로 적용되 부부 가구의 경우 개인 단위로 배분하여 지급한다. 이처럼 몇 단계의 감액 과정을 거쳐 기초연금이 산정되므로 기초연금액 결정은 매우 복잡하다(보건복지부, 기초연금 사업안내, 2020c).

마지막으로 기초연금의 재원은 전액 국고(국비와 지방비)로 마련되며, 지방비는 각 지자체의 재정자주도, 노인 인구의 비중을 고려하여 분담하고 있다(보건복지부, 기초연금 사업안내, 2020c).

다) 공적 노후보장 실태 및 전망

(1) 연금 수급률

기초연금과 국민연금 모두를 고려한 65세 이상 노인의 공적연금 수급 현황을 살펴보면 [그림 3-1-4]와 같다.

2019년 12월 기준으로 65세 이상 노인의 약 42.6%가 국민연금을 수급하고 있으며, 70%의 목표 수급률을 설정하고 있는 기초연금은 약 67% 정도 수급하고 있다. 기초연금만 받는 노인은 약 40%이며 기초연금과 국

민(노령)연금 동시 수급자는 26.7%, 국민연금만 받는 노인은 약 15.9%이다. 전체 노인 가운데 약 17.4%는 기초연금과 국민연금 모두를 수급하지 않는데, 이는 직역연금 수급자 약 4%가 포함된 수치이다(국민연금공단, 2019b, 2019c).

[그림 3-1-4] 65세 이상 공적연금 현황

(단위: 명, %, 2019년 12월 기준)

국민 연금	3,414,256(42.6%) 국민연금 수급	4,599,405(57.4%) (국민연금 비수급)		
기초 연금	5,345,728(66.7%) 기초연금 수급		2,667,933(33.3%) (기초연금 비수급)	
	3,206,501(40.0%) (기초연금만 수급)	2,139,227 (26.7%) (기초· 국민)		
전체	40.0%	26.7%	15.9%	17.4%
	기초○, 국민×	기초○ 국민○	기초× 국민○	기초× 국민× (직역포함)

주: 1) 국민연금 전체 수급자를 기준으로 산출함(노령+유족+장애연금 모두 포함).

2) 2019년 12월 기준 65세 이상 노인 인구는 8,013,661명임.

자료: 국민연금공단(2019b, c), 국민연금 사업통계 및 기초연금 정기통계집(소급 반영).

한편 65세 이상 노인의 70%를 목표 수급률로 설정하고 있는 기초연금의 경우 수급률은 전체 65세 이상 노인 대비 약 66~67% 정도를 유지하고 있다. 또한, 기초연금과 국민연금을 모두 수급하는 동시 수급자는 국민연금 수급자 증가에 따라 점차 증가하고 있다. 동시 수급자는 2014년에는 기초연금 수급자 대비 30.4% 정도였으나 2015년에는 32.1%, 2016년 33.6%, 2017년 35.9%, 2018년 38.2%, 2019년에는 전체 기초연금 수급자의 40%까지 증가하였다(국민연금공단, 기초연금 정기통계집, 각 년도).

〈표 3-1-10〉 기초·국민연금 동시 수급자 비중

(단위: 명, %)

구분	기초연금 수급자		기초·국민동시수급자	
	수	비중	수	비중
2014.12	4,353,482	(100%)	1,323,226	(30.4%)
2015.12	4,495,183	(100%)	1,444,286	(32.1%)
2016.12	4,581,406	(100%)	1,541,216	(33.6%)
2017.12	4,868,576	(100%)	1,751,389	(35.9%)
2018.12	5,125,731	(100%)	1,957,696	(38.2%)
2019.12	5,345,728	(100%)	2,139,227	(40.0%)

주: 이때의 동시 수급자는 국민연금 노령 연금 뿐 아니라 유족·장애연금 등 모든 급여를 포함하여 산출한 것임.

자료: 국민연금공단(각 년도), 기초연금 정기 통계집(소급분 포함).

(2) 연금액 수준

국민(노령)연금액 수준을 살펴보면, 2019년 12월 기준의 평균 노령연금액은 약 53만 원이며, 이 가운데 가입 기간 20년 이상인 수급자의 평균 노령연금액은 92만 원 정도인 것을 확인할 수 있다.

〈표 3-1-11〉 노령연금 수급자 수급 금액

(2019년 12월 기준, 원)

구분	전체	가입기간 20년이상	가입기간 10~19년	조기	특례	분할
최고	2,120,680	2,120,680	1,755,640	2,037,450	1,846,220	1,021,390
평균	527,075	921,763	397,784	855,823	554,587	218,987

주: 노령연금 전체 평균액은 특례 및 분할연금 수급자를 제외하고 산정한 결과임.

자료: 국민연금공단(2019b), 국민연금 사업통계.

국민연금 급여 수준별 분포를 보면, 노령·장애·유족연금 전체를 기준으로 할 때, 전체 수급자의 약 63.6%가 40만 원 미만에 집중된 것을 확인할 수 있다. 이를 좀 더 자세히 살펴보면, 20만 원 미만에는 21.0%,

20~40만 원 미만은 44.6%로 가장 많이 분포하고 있으며, 40~60만 원 미만에 17.1%, 60~80만 원 미만은 7.5%, 80~100만 원 미만에 4.4%, 100~130만 원 미만에는 3.8%, 130~160만 원 미만에는 1.5%, 160~200만 원 미만에는 2.0%가 분포하고 있다(국민연금공단, 2019b).

〈표 3-1-12〉 국민연금 급여 수준별 연금수급자 수

(단위: 2019년 12월 기준, 명, %)

구분	전체	노령연금	장애연금	유족연금
전체	4,886,668 (100%)	4,033,484 (100%)	71,036	782,148
20만 원 미만	1,026,192 (21.0%)	856,029 (21.2%)	51	170,112
20~40만 원 미만	2,181,235 (44.6%)	1,648,489 (40.8%)	30,758	501,988
40~60만 원 미만	835,337 (17.1%)	721,461 (17.9%)	29,909	83,967
60~80만 원 미만	364,852 (7.5%)	334,490 (8.3%)	7,428	22,934
80~100만 원 미만	213,671 (4.4%)	208,557 (5.2%)	2,011	3,103
100~130만 원 미만	183,556 (3.8%)	182,730 (4.5%)	782	44
130~160만 원 미만	72,568 (1.5%)	72,474 (1.8%)	94	0
160~200만 원 미만	9,159 (2.0%)	9,156 (2.3%)	3	0
200만 원 이상	98 (0%)	98 (0%)	0	0

자료: 국민연금공단(2019b), 국민연금 사업통계.

〈표 3-1-13〉에서는 기초연금 전액 수급자와 감액 수급자를 제시하였는데, 국민연금과의 연계 감액 및 소득역전방지 감액 모두 적용된 감액 수급자 비중은 2014년 8.6%, 2015년 7.6%로 감소하다가 2016년 다시 9.2%, 2017년 9.4%로 증가하였으며, 2018년 8.7%로 감소하고 2019년 13.7%로 증가하였다(국민연금공단, 각 년도). 이는 기초연금 기준연금액

상향으로 인한 연계감액 산식의 영향²⁴⁾과 기초연금 수급자의 소득 및 재산 증가로 인한 소득역전방지 감액 증가 등 여러 요인이 작용한 결과로 보인다.

〈표 3-1-13〉 기초연금 전액·감액수급자 현황

(단위: 명, %)

구분	65세 이상 인구 수 (A)	기초연금 수급자 수 (B)	전액 수급자 수 (C)	감액 수급자 수 (D)
2014.12	6,520,607	4,353,482 (66.8%)	3,979,276 (91.4%)	374,206 (8.6%)
2015.12	6,771,214	4,495,183 (66.4%)	4,153,800 (92.4%)	341,383 (7.6%)
2016.12	6,987,489	4,581,406 (65.6%)	4,161,010 (90.8%)	420,396 (9.2%)
2017.12	7,345,820	4,868,576 (66.3%)	4,412,559 (90.6%)	456,017 (9.4%)
2018.12	7,638,574	5,125,731 (67.1%)	4,678,918 (91.3%)	446,813 (8.7%)
2019.12	8,013,661	5,345,728 (66.7%)	4,611,448 (86.3%)	734,280 (13.7%)

주 : 1) B는 A대비 비중이며, C와 D는 B대비 비중을 의미함.

자료: 국민연금공단, 각 년도, 기초연금 정기통계집(소급분 포함).

기초·국민연금 동시 수급자의 국민연금 평균연금액을 살펴보면, 2019년 12월 기준으로 283,284원이며, 10만 원~ 20만 원이 약 37.2%로 가장 많고, 20~30만 원이 18.3%, 30~40만 원이 15.7%를 차지하고 있으며, 전체의 약 66.7%가 30만 원 이하에 분포하고 있다는 것을 확인할 수 있다(국민연금공단, 2019c).

24) 현재 국민연금과의 연계감액 산식은 기초연금 시행 당시의 기준연금액 20만 원에 맞추어 설정되어 있으므로 기준연금액 상향에 따라 조정되지 않았기 때문이다.

〈표 3-1-14〉 기초·국민연금 동시 수급자의 국민연금 급여 평균액 등

(단위: 명, %)

국민(노령)연금액	수	비중
10만 원 이하	24,458	1.2%
10만 원 초과~ 20만 원 이하	788,723	37.2%
20만 원 초과~ 30만 원 이하	599,950	28.3%
30만 원 초과~ 40만 원 이하	333,618	15.7%
40만 원 초과~ 50만 원 이하	158,988	7.5%
50만 원 초과	216,908	10.2%
전체	2,122,645	100%
동시 수급자의 평균연금액	283,284	

자료: 국민연금공단(2019c), 기초연금 정기통계집(당월분, 소급분 불포함).

(3) 전망

기초·국민연금의 전망과 관련된 내용을 검토하고자 한다. 우선 기초연금 수급자 수의 전망을 살펴보면 다음 〈표 3-1-15〉와 같다. 향후 65세 인구는 2025년 기준 1,050만 8,000명에 이르러 총인구의 약 20%를 점유하게 된다. 현행 기초연금이 65세 인구의 70%를 대상으로 하고 있다는 점을 고려하면, 2035년 수급자 규모는 1,062만 3,000명이 되어 총인구의 20% 정도가 기초연금 수급자가 된다. 또한, 향후 65세 이상 노인 인구 증가와 함께 기초연금 수급자도 증가하여, 2065년 무렵에는 기초연금 수급자가 총 1,279만 1,000명으로 총인구의 약 30%에 해당할 것으로 예측된다(국민연금연구원, 2019a).

〈표 3-1-15〉 총인구, 15~64세 인구 및 65세 이상 인구 전망

(단위: 천명, %)

연도	총인구	15~64세 인구		65세 이상 인구		기초연금 대상자 (65세 이상 인구의 70%)	
		수	비중	수	비중	수	비중
2020	51,974	37,266	71.7	8,134	15.6	5,694	10.9
2025	52,610	35,757	68.0	10,508	20.0	7,356	14.0
2030	52,941	33,878	64.0	12,955	24.5	9,069	17.2
2035	52,834	31,677	60.0	15,176	28.7	10,623	20.1
2040	52,198	29,431	56.4	17,120	32.8	11,984	22.9
2045	51,051	27,718	54.3	18,179	35.6	12,725	24.9
2050	49,433	25,905	52.4	18,813	38.1	13,169	26.7
2055	47,430	24,421	51.5	18,574	39.2	13,002	27.4
2060	45,246	22,444	49.6	18,536	41.0	12,975	28.7
2065	43,024	20,620	47.9	18,273	42.5	12,791	29.8

주: 1) 통계청 장래인구추계(2016) 중위가정 결과.

2) 비중은 총인구 대비 비중을 의미함.

자료: 국민연금연구원(2019a), 국민연금연구원 내부자료.

현황 분석의 〈표 3-1-10〉에서 기초·국민연금 동시 수급자가 증가하고 있다는 것을 확인한 바 있다. 이는 기초연금이 65세 이상 전체 노인 70%로 고정되어 있고, 장기적으로 65세 이상 노인 중 국민연금 노령연금 수급자가 증가하는 것과 관련된다. 2018년의 제4차 재정계산 전망에 따르면, 65세 이상 노인 가운데 국민(노령)연금 수급자 비중이 계속 증가한다는 것을 확인할 수 있다. 2030년 기준으로는 65세 이상 노인 가운데 국민(노령)연금 수급자 비중이 55.7%, 2050년에는 73%, 2060년이 되면 80%를 넘어서 2070년에는 65세 이상 전체 노인의 약 85%에 도달할 것으로 예측된다(국민연금재정추계위원회·국민연금제도발전위원회·국민연금기금운용발전위원회, 2018, p 9 노령연금 수급자 비율 표).

〈표 3-1-16〉 인구 대비 수급자 수 비율(65세 이상)

(단위: 천명, %)

연도	수급자 수(65세 이상)				인구 대비 수급자 수 비율 (65세 이상)			
	전체	노령	장애	유족	전체	노령	장애	유족
2018	3,074	2,675	17	382	41.6	36.2	0.2	5.2
2020	3,601	3,115	20	466	44.3	38.3	0.2	5.7
2025	5,230	4,496	32	702	49.8	42.8	0.3	6.7
2030	7,212	6,220	44	949	55.7	48.0	0.3	7.3
2035	9,534	8,314	54	1,166	62.8	54.8	0.4	7.7
2040	11,919	10,526	61	1,332	69.6	61.5	0.4	7.8
2045	13,806	12,287	62	1,457	75.9	67.6	0.3	8.0
2050	15,328	13,734	60	1,533	81.5	73.0	0.3	8.1
2060	16,484	15,008	47	1,428	88.9	81.0	0.3	7.7
2070	15,740	14,626	33	1,081	90.8	84.4	0.2	6.2
2080	13,890	13,159	24	707	90.5	85.7	0.2	4.6
2088	12,374	11,829	21	525	89.7	85.7	0.1	3.8

자료: 국민연금재정추계위원회·국민연금제도발전위원회·국민연금기금운용발전위원회, 2018 “국민연금 제도 개선 방향에 관한 공청회”.

이에 따라 〈표 3-1-17〉에 제시된 바와 같이 2030년 정도가 되면 기초연금과 국민(노령)연금 동시 수급자 비중이 기초연금 수급자 가운데 34.5%, 2040년이 되면 50.5%, 2050년쯤에는 67.3%, 2060년이 되면 78.7%까지 증가할 것으로 예측된다(국민연금연구원, 2019b).

〈표 3-1-17〉 기초연금 대상자 중 노령연금 수급자 수(65세 이상)

(단위: 천명, %)

연도	기초연금 대상자수(가)	기초연금 대상자 중 노령연금수급자수(나)	(나)/(가)
2025	7,232	2,187	30.2
2030	8,884	3,065	34.5
2035	10,326	4,332	42.0
2040	11,551	5,830	50.5
2045	12,228	7,241	59.2
2050	12,594	8,476	67.3
2055	12,399	9,195	74.2
2060	12,335	9,702	78.7

자료: 국민연금연구원(2019b), 기초연금 추계 전망, 국민연금연구원 내부자료

2. 고용보장

한국에서의 고용보장 현황은 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 실업, 질병, 안전, 저임금 등 노동시장에서 발생하는 여러 사회적 위험에 대해 고용보장 혹은 고용 안전망 제도가 충분히 작동하고 있는가? 대표적인 것이, 실업의 위험에 직면했을 때 고용보험제도가 대다수 노동자를 안전하게 보호하고 있는가에 대한 분석이다. 또한, 실업이 아닌 업무와 관련이 없는 질병 및 질환 등이 생겼을 때 노동자의 생계보장이 가능한가²⁵⁾ 하는 것 등도 논의해 볼 수 있다.

둘째, 비숙련자, 실업을 장기간 경험한 노동자, 근로 빈곤층 등을 대상으로 한 고용 안전망이 촘촘하게 작동하고 있는가이다. 장기실업자와 청년 구직자 등을 지원하기 위한 한국형 실업부조 제도인 국민취업지원제도가 도입될 예정이다. 2021년 도입될 국민취업지원제도가 장기실업자를 충분히 보호할 수 있는가와 더불어 동 제도가 자활제도, 취업 성공 패키지 등에 주는 영향은 무엇일까. 또한, 국민취업지원제도 도입으로 기존 고용서비스가 어떻게 변화해 갈 것인가에 대한 고민도 필요하다.

4차 산업혁명 등과 같은 산업구조 개혁 속에서 새로운 형태의 일자리 등이 만들어지고 있다. 플랫폼 노동으로 불리는 새로운 일자리에 참여하고 있는 노동자를 현재의 고용보장제도가 유기적으로 잘 보호하고 있는가의 문제가 있다.

이하에서는 고용 안전망 현실을 보기 위해 주요정책인 고용보험과 청년 실업 및 구직자, 근로 빈곤층 등을 지원하기 위한 고용서비스제도가

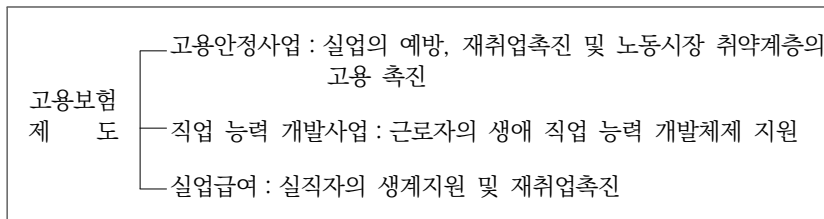
25) 노동자가 일을 하면서 발생한 질병, 질환 등과 관련하여 업무와 관련되는 경우는 산업 재해보상보험이, 업무상 발생한 질병, 질환 등에 대해서는 상병수당이 해당 노동자의 소득을 지원해 줄 수 있다. 한국에서는 산재보험은 갖추어져 있지만, 그 동안 상병수당제도는 도입되지 않고 있었다. 최근 한국판 뉴딜 종합계획에서 상병수당 도입을 발표한 바 있지만, 아직 많은 논의는 진전되지 않은 관계로 여기서는 담지 않고자 한다.

어떻게 구성되어 있는지 살펴보려고 한다.

먼저 한국의 대표적인 고용 안전망 제도인 고용보험제도를 살펴보면 아래와 같다. 한국의 고용보험제도는 노동자들이 실업을 당했을 경우 실업급여를 통해 생활유지가 가능하도록 지원하는 제도이다. 한국의 고용보험제도는 1995년에 도입되었으며²⁶⁾, 이후 1998년 경제위기를 지나면서 제도를 확대하여 당시 고용보험 가입범위가 1인 사업장까지 확대되었으며, 2004년부터는 일용직 근로자에게까지 확대되는 등 지속적 발전을 이루어 왔다(황덕순, 2016, p3).

고용보험의 기본구조는 고용안정사업, 직업 능력 개발사업과 실업급여로 구성되어 있으며, 이중 실업급여가 가장 근간이 되는 사업이라 할 수 있다. 한국 고용보험제도의 주요특징은 실업에 직면했을 때, 단순히 실업급여를 지원하는 것에 그치지 않고 실업자와 재취업을 원하는 노동자를 대상으로 재취업 교육, 알선은 물론 실업 예방과 직업 능력 개발 등을 포함하는 사전적이고 적극적인 노동시장 지원 정책으로 볼 수 있다(고용노동부, 2019a).

[그림 3-1-5] 고용보험제도의 기본구조



자료: 고용노동부(2019a). 2019년 판 고용노동보험 백서. p.21.

26) 1995년 처음 도입 당시 실업급여는 상시근로자 30인 이상 사업장을 대상으로, 고용안정과 직업 능력 개발사업은 상시근로자 70인 이상 사업장을 대상으로 시작되었다(황덕순, 2016, p3)

이와 같은 한국의 적극적인 고용보험정책은 아시아의 다른 국가에도 영향을 주어 2003년 대만, 2004년 태국, 2009년 베트남이 고용보험과 실업보험을 도입하였다(황덕순, 2016, p.4).

고용보험의 주요 사업에 대해 간단히 살펴보면, 고용안정사업은 시대적 변화와 코로나-19와 같은 전염병 등의 영향으로 근로시간 단축, 교대근무 등으로 임금이 줄거나 실업 등의 위기가 닥쳤을 때 실업이 발생하지 않도록 고용안정을 지원하는 고용조정지원사업, 일자리 조정, 근로 형태 변환 등을 통해 일자리를 만들어내는 고용창출사업, 고령자·여성 등 노동취약계층을 지원하기 위한 고용촉진사업 등으로 구성되어 있다(고용노동부, 2019a). 둘째, 직업 능력 개발사업은 사업주 훈련지원, 근로자 개인 주도 훈련지원, 실업자훈련지원 등 노동자와 사업주 그리고 실업자 등이 자발적으로 자신의 역량을 개발할 수 있도록 지원하는 사업으로 구성되어 있다. 세 번째가 고용보험 사업의 주요 축인 실업급여 지원사업이다. 실업급여 지원사업은 다시 구직급여와 취업촉진수당으로 구성되어 실업을 경험한 노동자가 안정적으로 생활할 수 있도록 지원하며, 더불어 조기재취업이 가능하도록 지원하고 있다(고용노동부, 2019a).

이외에 여성 근로자 고용안정을 위한 육아휴직 급여 및 출산 전후 휴가 급여 등을 지원하고 있으며, 고령자 고용연장 및 기업 부담 축소를 위한 임금피크제 지원, 청년 노동자 고용안정과 지원을 위한 고령자고용연장 지원금 등을 추진하고 있다(고용노동부, 2019a).

고용보험의 적용사업장과 적용근로자 규모는 계속해서 증가하여 2018년 기준으로 1인 이상 사업장 230만 개와 노동자 1,340만 명이 고용보험에 가입되어 있다.

〈표 3-1-18〉 고용보험 연도별 적용변화

(단위 : 천 개소, 천 명)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
적용범위	1인 이상									
적용사업장	1,385	1,408	1,508	1,611	1,748	1,935	2,107	2,175	2,211	2,308
적용근로자	9,654	10,131	10,675	11,152	11,571	11,931	12,363	12,655	12,959	13,432

자료: 고용노동부(2019a). 2019년 판 고용노동보험 백서. p.48.

사업장 규모별로 고용보험에 가입된 비중을 보면, 2010~2018년 사업장 규모별 피보험자 비중은 크게 변하고 있지 않다. 일부에서 비중이 변하고 있다면 5인 미만 및 1,000명 이상 사업장의 가입자가 소폭 증가하고 있으며, 기타 일부 사업장에서 가입 규모가 줄어들었지만, 전반적으로 유사한 수준을 보여주고 있다.

〈표 3-1-19〉 사업장 규모별 고용보험 피보험자 비중 추이

(단위 : %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
전체	100	100	100	100	100	100	100	100	100
5인 미만	15.7	16.4	15.4	15.4	15.3	15.6	15.7	15.8	16.2
5~9인	10.6	10.6	9.9	10.1	10.1	10.4	10.8	10.8	10.8
10~29인	17.2	17.2	16.5	16.7	16.8	16.8	16.9	17.0	17.0
30~99인	16.2	16.1	16.6	16.4	16.6	16.5	16.4	16.3	15.8
100~299인	13.5	13.2	13.3	13.5	13.3	13.3	13.0	13.0	12.8
300~999인	10.3	10.0	10.3	9.9	10.1	9.8	9.9	9.9	10.1
1,000인 이상	16.5	16.4	17.9	18.0	17.8	17.6	17.2	17.3	17.3

자료: 고용노동부(2019a). 2019년판 고용노동보험 백서. p.76.

고용보험제도가 가지고 있는 대표적인 문제는 소득보장 문제와 같은 위기가 닥쳤을 때 고용보험의 지원을 받을 수 없는 사각지대가 광범위하다는 점이다. 주기적으로 경제위기가 발생하는 상황에서 실업과 폐업 등

으로 생계가 어려운 노동자를 돕기 위한 제도가 고용보험제도의 주요한 역할이다. 하지만 고용보험제도는 도입된 지 20년이 넘는 오랜 기간이 지났음에도 여전히 위기에서 제도의 도움을 받을 수 없는 사각지대가 존재하고 있다. 국회예산정책처 분석에 의하면 2018년 기준으로 임금근로자 적용대상자 중 21.8%(361만 명)가 고용보험 미가입 상태이며, 임금근로자 중 17.2%(345만 명)는 역시 적용제외 중이다. 즉 취업자 2,691만 명 중 51.7% (686만 명+345만 명+361만 명)가 고용보험의 혜택을 받고 있지 못한 상황이다.

[그림 3-1-6] 고용보험 사각지대 규모(2018년 8월 기준)

경제활동인구 2,804만 명				
취업자 2,691만 명				
①비임금 근로자 686만 명 (25.5%)	임금근로자 2,005만 명(74.5%)			
	②적용제외 345만 명 (17.2%)	적용대상 1,660만 명	실제 가입자 1,298만 명 (78.2%)	③미가입자 361만 명 (21.8%)
제도적 사각지대		고용보험 수혜대상	고용보험 수혜자	실질적 사각지대

주: 1) 비임금 근로자는 자영업자와 무급가족봉사자를 포함함.

2) 적용제외 대상에는 특수형태근로종사자 등이 포함이 되어 있음.

자료: 국회예산정책처(2019), 고용안전망 확충 사업 분석, p.18. 재인용.

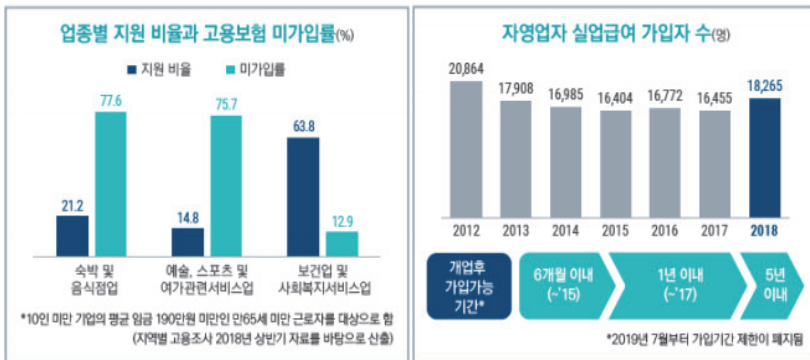
고용보험 사각지대 대상 대부분이 올해와 같은 코로나-19 상황에서 실업과 폐업 등의 위기에 직접 노출되어 직접 생계 위협을 받는 노동자, 자영업자 등으로 그 수가 많이 증가하고 있다. 정부는 이미 고용보험 사각지대 해소를 위한 전 국민 고용보험제도를 도입하겠다고 발표하였다(관계부처합동, 2020b).

한국판 뉴딜에서는 전 국민고용안정 망 구축을 목표로 우선 예술인·특수형태근로 종사자 등을 대상으로 구직급여를 지원하기로 하였다(관계부

처합동, 2020b, p.30). 전 국민 고용보험 도입을 위해 과세정보 확대와 공유강화 등 소득파악 현행화를 위한 TF를 구성하고, 고용보험 적용대상의 단계적 확대를 위한 사각지대 해소 로드맵을 준비하기로 하였다²⁷⁾. 이외에 고용보험 사각지대 축소를 위해 국민취업지원제도를 도입하고 소상공인의 창업·재기 등을 위한 정부의 적극적인 지원방침을 발표하였다(관계부처합동, 2020b, p.30).

하지만 아래와 같이 일부 업종을 대상으로 고용보험 가입 여부를 보면, 숙박 및 음식업의 경우 77.6%, 예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업은 75.7%가 고용보험에 가입되어 있지 않았다. 자영업자 역시 실업급여를 받을 수 있는 가입자 수가 2018년 기준으로 1만8,000여 명에 불과해 실제 실업 혹은 폐업 등의 위기상황에서 자신은 물론 포함된 가족을 돌보는 것도 쉽지 않아 보인다.

[그림 3-1-7] 고용보험 업종별 미가입 및 자영업자 실업급여 가입자 수

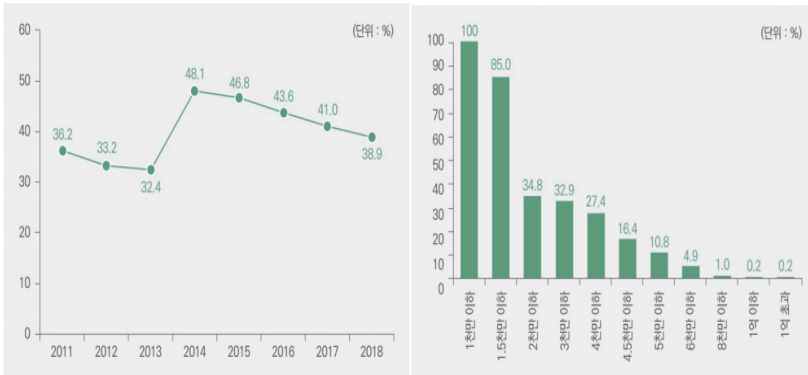


자료: 국회예산정책처(2019), 고용안전망 확충 사업 분석, 요약 pp.4~5. 재인용.

27) 전 국민 고용보험 도입과 관련해서는 실시간 소득파악, 보험료 부과 및 징수를 위한 전달체계, 자영업자 등에 대한 보험료 부과방식, 저소득 노동자 및 자영업자 보험료 부담 문제 등 여러 측면에서 논쟁이 예상되고 있다.

정부가 일부 고용보험 사각지대를 대상으로 하여 전 국민의 고용보험 가입 확대를 위해 준비를 하고 있지만, 노동자 중 미가입자 및 비임금 근로자(자영업자) 확대에 따른 실업과 폐업 위기에 능동적으로 대처하기 위해서는 무엇보다 소득과약을 포함한 전달체계를 어떻게 구축해 나갈 것인지 고민해야 할 것이다. 또한, 많은 수의 노동자와 자영업자가 조세체계에서 빠져 있는데, 이들이 새롭게 고용보험료를 내기 위해서는 자발적 참여도 중요하지만, 보험료를 내지 못하는 미가입자에 대한 보험료 지원 등도 함께 고려되어야 하는 매우 현실적 문제가 함께 발생할 수 있다. [그림 3-1-8]에서 보듯이 2018년 기준 근로소득 면제자 비중은 38.9%(약 722만 명)에 이르고 있으며, 연 소득 1,500백만 원 이하에서는 대부분이 근로소득 면제자이었고, 2,000만 원에서 4,000만 원 이하는 약 30% 초반의 비율을 보여주고 있다(국회예산정책처, 2020a).

[그림 3-1-8] 근로소득세 면제자 비중



자료: 국회예산정책처(2020a), 2020년 조세수첩, p.37. 재인용.

여기에는 자영업자 등에 대한 소득과약이 분명하지 않고, 1인 영세사업자 또는 5인 미만, 10인 미만의 영세사업장의 경우 고용주와 노동자가

함께 고용보험료 납부에 대한 부담을 가지므로 이에 대한 보완책도 동시에 고려할 필요가 있다.

고용보험의 실업급여가 실업자를 대상으로 직접 소득을 지원하고 보장하는 제도라면, 고용보험제도의 또 한 축인 고용안정사업과 직업 능력 개발사업 그리고 중앙정부와 지방정부가 제공하는 직접일자리 사업(정부재정지원 일자리)은 또 다른 고용보장, 고용 안전망 제도라 할 수 있다.

고용 안전망 제도 혹은 고용보장제도의 주요한 전달체계를 보면 크게 실업급여·고용서비스, 직업훈련, 직접일자리 제공 사업으로 구분할 수 있다. 실업급여와 고용서비스는 다시 수당과 알선으로 구분되어, 수당은 고용노동부 중심의 고용센터, 알선은 공공고용서비스 또는 민간위탁기관이 이를 전담하고 있다. 직업훈련은 직업훈련 제공기관 등이, 직접일자리 지원사업은 지방자치단체 또는 중앙정부의 각 부처 등이 관련 사업을 집행해 오고 있다.

[그림 3-1-9] 주요 고용보장제도 유형과 전달체계

구분	전달체계	고용보험 가입 이력이 있는 실업자		고용보험 가입 이력이 없는 실업자	
		구직급여 수급자	수급종료자	구직급여 미수급자	
실업급여·고용서비스	수당	구직급여, 재취업지원 수당	-	청년구직활동지원금 취업성공패키지 구직활동지원금	
	알선	공공고용서비스(고용센터 등) 또는 민간위탁기관	알선서비스 (신청자에 한함)	취업성공패키지	
직업훈련	직업훈련제공기관	전직 실업자 등 능력개발지원			실업자 등 능력개발지원/ 신규실업자 등 직업훈련(제주)
		한국폴리텍대학 비학위과정			
직접일자리	사업수행기관 (지자체 또는 중앙정부 각 부처)	-	직접일자리 사업		

자료: 국회예산정책처(2019), 고용안전망 확충 사업 분석, pp.15~16. 재인용.

노동시장에서 벗어나거나 위기국면에 처한 국민을 위해 가장 의미 있는 것은 이들 고용보장제도가 안정적인 삶을 보장할 수 있는 일자리를 제공하는 것이다.

〈표 3-1-20〉에서 보듯이 한국의 적극적 노동시장 정책²⁸⁾은 주로 직접 일자리사업이 가장 많은 비중을 점유하고 있다. OECD 국가들이 직업훈련, 고용서비스 등에 주로 많은 관심을 두고 있는 것과 다르게, 한국은 노인 일자리, 취약계층을 대상으로 한 일자리, 인턴, 공공업무 지원 등 직접 일자리 사업을 주요한 사업으로 하고 있다.

〈표 3-1-20〉 GDP 대비 적극적 노동시장 예산 국제비교

(단위 : GDP=100, %, %p)

구분	전체	적극적 노동시장							소극적 노동시장
			직접 일자리	직업 훈련	고용 서비스	고용 장려금	창업 지원	보호 지원	
OECD(2017)	1.20	0.52	0.06	0.12	0.13	0.09	0.01	0.09	0.64
한국(2017)	0.64	0.32	0.16	0.03	0.04	0.03	0.03	0.02	0.32
한국(2020)	1.04	0.49	0.13	0.06	0.06	0.18	0.03	0.03	0.54

주: 1) 보호·지원: 장애인 등 노동능력이 감소된 사람들의 노동시장 통합을 목적으로 하는 사업. 한국에서는 별도 구분하지 않고 다른 유형에 포함.

2) 2020년도 수치는 2017년 OECD 기준을 가정하여 산정한 예상치임.

자료: 오성욱(2020). 취약계층의 고용서비스 전달체계 특성 및 시사점. 한국보건사회연구원 내부발표자료.

직접일자리 사업은 중앙 및 지방정부가 취업 취약계층의 일자리 제공을 통해 소득취득이 가능하도록 지원하는 사업이다²⁹⁾. 대상에서 보듯이

28) 노동시장 정책을 구분하는 방식으로 적극적 노동시장정책과 소극적 노동시장정책으로 구분할 수 있다. 여기서 소극적 노동시장 정책(the passive labor market policy; PLMP)은 실업 시 소득을 지원하는 것으로 한국 고용보험의 실업급여와 같은 의미이다. 적극적 노동시장정책(the active labor market policy; ALMP)은 실업자를 대상으로 취업을 지원하는 제도로 한국에서는 '재정지원일자리 사업'으로 표현하고 있다. 여기에는 직업일자리, 직업훈련, 고용서비스, 고용장려금, 창업지원, 실업 소득이 포함된다. 이중 실업 소득은 소극적 노동시장정책으로 볼 수 있다(김혜원, 2019, p111)

29) 취업취약계층의 범주(고용노동부, 2020)

실제 노동시장에의 적극적 참여가 어려운 취약계층이 대상이며, 의미에서 보듯이 보건복지부 연도별 예산의 76%로 가장 많은 비중을 점유하고 있고, 다음으로는 행안부가 약 8.8% 이내, 산림청이 4%대로 나타나고 있다. 기타 나머지 부처의 직접일자리 사업은 크게 높지 않다.

〈표 3-1-21〉 재정지원일자리 사업 중 직접일자리 사업 예산 규모

(단위: 억원, %p)

부처	2020		2021	
	금액	비율	금액	비율
전 체	29,241	11.3	31,166	10.2
고용부	575	1.97	1,138	3.65
복지부	22,248	76.08	23,982	76.95
행안부	2,606	8.91	2,761	8.86
문체부	1,286	4.40	373	1.20
산림청	1,310	4.48	1,499	4.81
경찰청	533	1.82	540	1.73
환경부	396	1.35	548	1.76
기타부처	287	0.98	325	1.04

주: 1) 2020년 재정지원 일자리 사업 전체 예산은 257,697억 원이며, 2021년은 306,039억 원임.
 자료: 고용노동부(2020b). 보도자료(2020년, 2021년 일자리사업 예산) (2019.09.02.)
 (2020.10.31. 인출).

중앙 및 지방정부가 운영하는 직접일자리 사업의 문제는 고용에 있어 회전문 방식으로 관행적으로 일자리에 참여한 경험이 있는 사람이 계속해서 참여하고 있는 점, 취약계층을 한시적으로 보호하고 중장기적으로는 다른 노동시장에의 참여를 지원해야 하는데 참여자들이 계속해서 다년간 참여함으로써 참여자의 다른 노동시장 접근 가능성을 낮추는 문제

- ① 저소득층(기준 중위소득 65%, 1인 가구 120% 이하), ② 장애인,
 ③ 6개월 이상(구직신청일 기준) 장기실직자(청년은 최근 6개월 이내 교육기관 재학생이 아니면서 사업장에 고용된 사실도 없는 자),
 ④ 결혼이민자, ⑤ 북한 이탈주민, ⑥ 위기 청소년, ⑦ 여성 가장, ⑧ 성매매 피해자,
 ⑨ 한부모가족 지원법에 의한 보호 대상자, ⑩ 경쟁보호 대상자,
 ⑪ 수형자로서 출소 후 6개월 미만 자, ⑫ 노숙자.

가 있다. 또한, 청년, 중장년 등 근로능력이 있는 노동시장 취약계층의 경우 일자리 혹은 고용서비스 연계를 통해 취업 지원이 가능하도록 해야 하지만 계약 기간 종료 이후 사후관리가 부실하고 다른 고용서비스와의 연계 등도 잘 이루어지지 못하는 문제가 있다. 이점은 앞서서도 지적한 한국의 고용 안전망이 주로 실업급여와 직접일자리 중심이고 고용서비스와 직업훈련 등에는 직접 지원이 미약한 것이 원인 중 하나로 볼 수 있다.

근로능력이 있는 근로 연령층의 경우, 일시적 혹은 단기간 실업 등의 위기상황에서 실업급여 혹은 직접일자리 사업 등을 통해 생활을 영유하고 동 기간 정부가 제공하는 고용서비스를 통해 다른 일자리로 전환하는 것이 중요한 고용보장 혹은 고용 안전망의 핵심사항이다. 하지만 한국의 고용보장제도는 앞에서 지적한 광범위한 실업급여의 사각지대와 고용서비스 간 연계가 미흡한 상황이다. 정부도 이와 같은 문제를 인식하고 소득과 고용서비스를 체계적으로 연계하는 방안으로 2021년부터 국민취업지원제도를 도입할 예정이다. 유형을 두 개로 구분하여 I 유형에는 구직촉진수당을 지급하고, II유형은 구직촉진수당은 지급하지 않지만 다양한 직업훈련, 복지서비스, 일자리 경험 등을 제공하는 것을 목표로 하고 있다.

하지만 국민취업지원제도와 관련해서는 기존 청년 구직활동 지원금 및 취업성공패키지와 구별되지 않는 문제가 있고, 취업성공패키지의 확대된 버전으로 인식되기도 하고 있다. 국민취업지원제도가 실질적인 한국형 실업부조 제도로서 고용 안전망의 중요한 역할을 수행하려면 대상과 지원 기간 등의 확대와 고용서비스 전달체계 등에 대한 새로운 검토가 필요하다. 실제 근로능력이 있는 근로 빈곤층 및 저소득층의 생계유지와 취업 촉진을 위한 역할을 하기에는 한계가 있어 고용서비스 관련 전달체계에 대한 동시 개편이 필요한 것이다.

〈표 3-1-22〉 국민취업지원제도 개요

기존('20년)	국민취업지원제도('21년)	비고
청년구직활동 지원금 -구직활동 청년에게 월50만 원(6개월)지원	I 유형 : 구직촉진수당 지급 -요건심사형(의무지출) : 중위소득 50% 이하 저소득층(취업경험 최근 2년 이내 6개월) -선발형(재량지출) : 청년특례(중위소득 50~120% 이하 중 선발). 비경험 인 구 중 일정기준에 따라 선발	청년구직활동 지원금은 선발형 중 청년특례에 통합
취업성공패키지 -저소득층(I 유형) : 중위소득 60% 이하+특정취약계층 (북한이탈주민,노숙자, 위기청소년 등) -II유형 •청년: 소득 기준 없음 •중장년층 : 중위소득 60~100%	II유형 : 구직촉진수당 미지급 -저소득층 : 중위소득 50~60%+특정취약계층(북한 이탈 주민,노숙자, 위기 청소년 등) -청년 : 기존 동일 -중장년층 : 기존 동일	취업성공패키지 사업은 II유형에 통합
취업성공패키지 지원내용 -1단계 : 참여수당(I유형 최대25만 원 II유형 최대 20만 원) -2단계 : 훈련참여수당(직업훈련 수료 시 최대 40만 원, 6개월 지원) -3단계 : 취업성공수당(I유형: 최대 150만)	-직업훈련, 복지서비스, 일 경험 프로그램 등 다양한 취업 지원 프로그램 참여 의무 부과 -구직활동 의무 미이행 시 : 50만 원, 6개월 지원 → 수당지원 중단	

자료: 오성욱(2020). 취약계층의 고용서비스 전달체계 특성 및 시사점. 한국보건사회연구원 내부발표자료.

고용서비스 정책과 전달체계 관련해서 보면, 현재 실업자, 노동시장 취약계층을 위해 제공되는 고용서비스는, 무엇보다도 고용서비스를 제공하는 기관들이 독자적으로 운영하고 있어 대상자의 특성별 교육은 물론 고용서비스 제공기관 간에 연계가 이루어지지 못하고 있다. 고용서비스 기관에서 좋은 인력을 발굴, 확보하여 교육을 통해 역량을 강화해도 이들에게 제공될 수 있는 일자리가 충분하지 않거나, 양질의 일자리가 제공되지 않는 상황이 반복되고 있다.

고용노동부 고용센터 등을 포함하여 전국적으로 다양한 기관들이 운영되고 있지만, 실제 필요한 서비스를 받거나, 직접 찾아가 대면 서비스를 받을 수 있는 여건은 조성되지 못하고 있다. 고용복지플러스 센터 등의

전국 확대, 기타 맞춤형 고용서비스 기관(청년, 여성, 중·고령 등)이 전국적으로 산재하여 있지만, 막상 어디로 가서 관련 서비스를 받아야 할지 모르는 상황이 발생하고 있다.

그리고 고용서비스 등을 제공하는 전문인력 역시 민간위탁인 경우가 많고 근무형태도 비정형 노동자(혹은 비정규직)인 경우가 있어 직업의 불안정성 때문에 심층 있는 서비스 제공이 부족하며, 전문상담사 등을 통해 고용서비스를 제공하기 위한 심층 정보나 기술을 충분히 습득하지 못하는 전문성의 한계를 드러내고 있다³⁰⁾.

이외에 정합성 측면에서 고려되어야 할 점은 국민취업지원제도 대상이 확대되면서 근로 빈곤층 지원제도인 기초생활보장제도의 자활사업과의 관계를 어떻게 설정할 것인가 하는 문제도 동시에 발생할 수 있다는 것이다. 기초생활보장제도의 자활사업 역시 직접일자리 사업, 고용서비스 전달체계의 한 축으로 오랜 기간 작동해 왔다. 청년과 근로 빈곤층을 대상으로 한 국민취업지원제도와 자활사업 간에 일부 겹치거나 중복되는 상황이 발생할 수 있다. 고용서비스제공이라는 측면에서 이들 제도 간 역할을 어떻게 담당해 나가는 것이 바람직한지에 대한 고민과 검토가 필요하다.

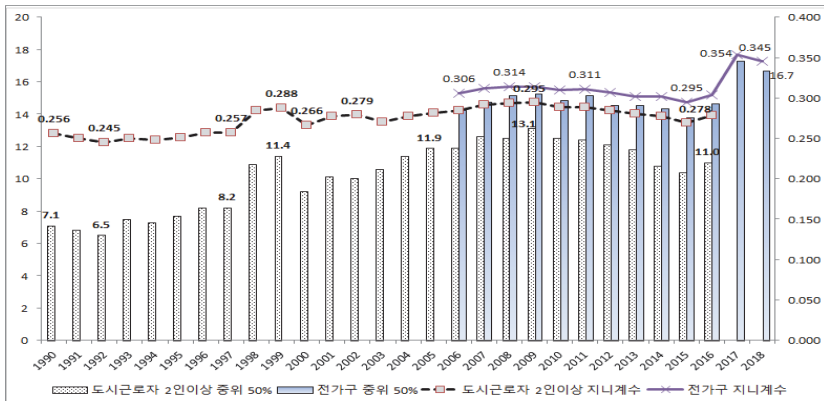
30) 대학의 학생이나 졸업생에게 진로 및 직업 상담 등을 제공하는 대학일자리센터 등에 대한 평가에서도 재학생은 물론 전문상담사도 함께 상담인력의 전문성을 강화하기 위한 주기적 역량강화 프로그램이 필요하다는 점을 지적하고 있다(김태완, 김문길, 최준영, 강예은, 2019b).

제2절 한국의 분배 변화

한국의 소득분배 변화를 정확히 파악할 수 있는 시기는 2006년부터이다. 2006년 이전에는 한국의 전체 가구 혹은 개인의 소득을 포함한 조사가 거의 이루어지지 않았다. 통계청이 1991년, 1996년, 2000년에 가구 소비실태조사를 통해 전 가구(1인 가구 포함)의 소득자료를 제시한 바가 있지만, 매년 주기적으로 전 가구의 소득을 제공하기 시작한 시점은 2006년부터이다. 2006년 이전은 아래 그림에서 보듯이 주로 도시근로자 2인 가구를 기준으로 분석이 이루어졌다. 살펴볼 수 있는 점은, 도시근로자를 기준으로 해도 현재의 빈곤율이나 지니계수를 바탕으로 한 불평등 지수는 크게 개선되지 못하고 있다는 것이다. 오히려 경제위기(1997~1998, 2008~2010)가 왔던 특정 연도에는 빈곤과 분배가 악화하는 모습을 보여주기도 했다.

[그림 3-2-1] 1990년 이후 한국의 빈곤율 및 지니계수 변화(처분가능소득 기준)

(단위: %)



자료: 통계청 KOSIS. 소득분배지표(빈곤율 및 지니계수) (http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01#SelectStatsBoxDiv) (2020.08.26. 인출).

최근 시점인 2017년과 2018년 1인 가구를 포함한 전 가구의 상대 빈곤율과 불평등을 보여주는 지니계수가 크게 악화한 것을 볼 수 있다³¹⁾. 같은 시기 통계청 가계동향조사의 분기별 소득조사 역시 빈곤율과 소득 분배가 나빠지는 모습을 보여주고 있었으며, 2020년에는 코로나-19라는 감염병 위기가 사회 전반을 위축시켜 분배(빈곤 및 불평등)를 더욱 악화시켰다.

정부가 1997~1998년 경제위기 이후 여러 사회보장제도를 확대하여 (앞의 1절 참조) 빈곤과 분배 개선을 위해 지속해서 노력해 왔는데도 한국의 분배 상황이 개선되지 못하는 이유는 무엇일까.

한국의 분배 악화 원인에 대해서는 여러 측면에 대해 살펴볼 수 있지만 대표적인 세 가지 부문으로 첫째, 고령화와 가족구조 변화, 둘째, 노동시장 이중구조 문제, 셋째, 자산분배, 자산 불평등으로 인한 분배문제를 지적할 수 있다. 분배에 영향을 주는 이와 같은 세 가지 부문은 OECD에서도 계속 주목하고 있는바, 이를 해소하기 위한 개별국가의 노력과 더불어 국가 간 지원, 협력도 필요할 것으로 보인다(OECD, 2015).

먼저 고령화와 가족구조 변화에 대해 살펴보면, 한국 사회가 빠르게 저출산 사회로 이전하면서 취약계층을 보호해야 할 사회보장제도 미완성과 더불어 노인들의 빈곤 문제와 1인 가구 확대에 따른 빈곤 및 분배문제가 해소되지 않고 있다.

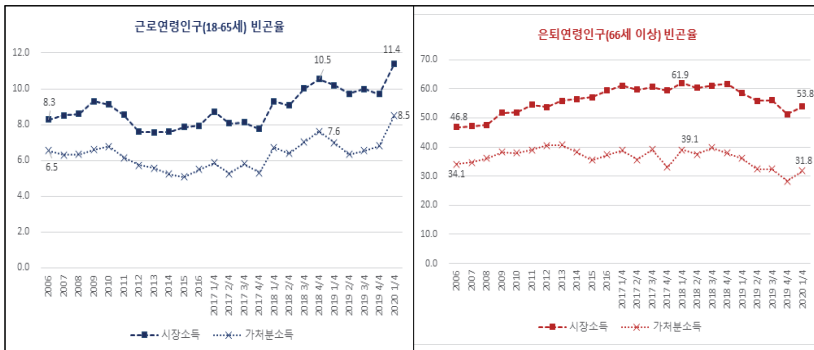
아래 [그림 3-2-2]는 근로연령인구(18~64세)와 은퇴연령인구(66세 이상)의 빈곤율 변화를 보여주고 있다. 최근 들어 근로연령인구 역시 빈곤율이 증가하고 있지만, 은퇴연령인구의 빈곤율에 비해서는 매우 낮은

31) 이와 관련해서는 엄밀한 분석이 필요한 점이 통계청이 2017년 이후 국가소득통계를 가계동향조사에서 가계금융복지조사로 전환하였으며, 또한 가계금융복지조사가 행정자료로 소득이 보완되면서 이전 소득자료와는 차이를 보이는 현상이 발생하였다. 일례로 2017년 기준으로 행정자료가 보완되면서 시장소득은 9.6%, 가처분소득은 9.5%가 증가하였으며, 이로 인해 불평등 역시 증가하는 현상을 보여주었다(이원진, 2020, p.5).

수준이며, 한국의 노인빈곤율은 시장소득 기준으로 거의 50%를 넘을 정도로 높게 나타나고 있다.

[그림 3-2-2] 연령층별 빈곤 추이(중위소득 40% 기준개인 단위 빈곤율)

(단위: %)



자료: 관계부처합동(2020a), 제2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023)(안). p.3 재인용.

세부적으로 노인 빈곤 현상을 살펴보면, 기초생활보장제도 생계급여 기준인 기준중위소득 30%(극빈층)에 해당하는 노인들 중 만 65세 이상 노인은 시장소득기준으로는 40% 후반에서 50% 초반의 높은 빈곤율을 보여주고 있다. 공적 이전소득이 포함되는 가처분소득의 빈곤율은 시장 소득 빈곤율에 비해서는 다소 줄어들어 10%대 후반 혹은 20%대 초반에 머무르고 있다. 노인들을 대상으로 대폭 증가한 현금성 지원이 극빈에 해당하는 노인들의 생활안정에 큰 도움을 주고 있어, 만 65세 미만의 비노인에 비하여 매우 큰 차이를 보인다. 시장소득은 물론 실소득에서도 10배 가까이 차이를 보여, 노인을 위한 지원대책이 지금보다는 좀 더 강화될 필요가 있는 것으로 판단된다. 노인연령을 두 그룹으로 나누어 빈곤율을 산출해 보면, 전기 노인보다 후기 노인 즉 노인연령이 높아질수록 빈곤율에 취약해지고 있음을 볼 수 있다.

〈표 3-2-1〉 연도별 소득종류별 노인빈곤율(중위 30% 기준, 가계동향조사 기준)

(단위: %)

구분	65세 이상 노인				65세 미만 비노인			
	기준중위 30%		2015년 빈곤선 고정(중위 30%)		기준중위 30%		2015년 빈곤선 고정(중위 30%)	
	시장 소득	가처분 소득	시장 소득	가처분 소득	시장 소득	가처분 소득	시장 소득	가처분 소득
2015	42.4	16.0	44.7	21.5	3.2	2.0	3.1	2.1
2016	45.6	19.4	48.0	23.2	3.7	2.4	3.6	2.5
2017 1/4	48.0	22.2	49.7	24.5	4.2	2.8	4.1	2.9
2017 2/4	46.8	20.4	48.6	23.3	4.2	3.0	3.7	2.7
2017 3/4	45.7	21.5	47.6	24.2	3.8	2.8	3.5	2.4
2017 4/4	41.9	16.7	44.2	19.2	3.4	2.4	3.2	2.1
2018 1/4	48.8	20.9	49.5	23.3	4.6	3.5	4.4	3.3
2018 2/4	48.1	18.2	48.8	21.6	5.2	3.9	4.8	3.7
2018 3/4	48.0	19.4	49.0	21.8	5.3	3.5	4.9	3.3
2018 4/4	50.5	20.2	51.1	21.4	5.6	3.9	5.3	3.5
2019 1/4	49.9	18.4	50.8	19.9	6.1	4.1	5.7	3.7
2019 2/4	50.2	16.9	50.6	17.7	5.4	3.4	5.1	3.2
2019 3/4	48.8	18.7	49.0	19.8	5.2	3.3	4.9	3.2
2019 4/4	49.7	17.6	50.3	18.7	5.0	3.4	4.8	3.1

구분	65~74세 노인				75세 이상 노인			
	기준중위 30%		2015년 빈곤선 고정(중위 30%)		기준중위 30%		2015년 빈곤선 고정(중위 30%)	
	시장 소득	가처분 소득	시장 소득	가처분 소득	시장 소득	가처분 소득	시장 소득	가처분 소득
2015	34.0	10.6	36.4	14.7	55.6	24.6	57.8	32.3
2016	38.6	14.6	40.9	17.4	56.4	27.0	59.0	32.0
2017 1/4	41.3	17.3	42.4	18.2	58.5	30.0	61.3	34.3
2017 2/4	38.6	15.3	40.0	17.6	59.1	28.0	61.8	31.8
2017 3/4	37.2	15.6	38.2	17.3	58.4	30.1	61.5	34.4
2017 4/4	33.8	12.4	35.4	14.0	54.1	23.1	57.2	27.1
2018 1/4	39.8	14.3	40.5	16.2	60.3	29.3	61.2	32.5
2018 2/4	39.2	13.7	40.0	15.7	59.0	23.8	59.7	28.8
2018 3/4	40.7	14.8	40.9	16.4	57.1	25.2	59.2	28.5
2018 4/4	41.4	14.9	42.0	15.9	62.0	26.8	62.5	28.4
2019 1/4	41.2	13.0	42.0	13.8	60.8	25.0	61.8	27.5
2019 2/4	40.1	11.7	40.1	11.9	62.7	23.5	63.7	24.8
2019 3/4	39.3	12.7	39.0	13.7	60.2	25.9	61.0	27.1
2019 4/4	38.8	12.2	39.2	12.3	62.7	23.9	63.6	26.2

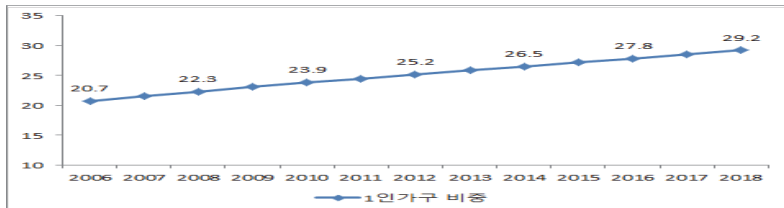
자료: 김태완 외 (2020d). p.20, 재인용.

그렇다면 왜 유독 한국에서 노인빈곤율이 높게 나타나는 것일까. 정책적으로는 한국의 사회보장제도 확충이 다른 서구 복지국가들에 비해 늦게 시작되어 현세대 노인들을 위한 충분한 사회보장체계가 갖추어지지 못한 점을 지적할 수 있다. 대표적 노후소득보장제도인 국민연금이 1988년에 근로자를 중심으로 도입되었으며, 전 국민을 대상으로 한 국민연금은 1998년에야 이루어져 현세대 노인들이 국민연금의 지원을 받기가 어려운 구조였다. 사회보장제도에 의한 보호가 어려우면 가족 간의 돌봄, 사적 이전을 통해 지원을 받을 수 있을 것이다. 전통적으로 부모부양, 자녀부양 관계가 강력한 한국 사회에서 가족 간의 부양은 노인 빈곤을 완화하는 데 도움을 줄 수 있기 때문이다. 하지만 현실적으로는 이마저도 어려운 것이 한국의 가족구조가 점점 핵가족화되고 1인 가구가 크게 늘어나고 있으며, 이 가운데에서 혼자 사는 노인들이 증가하면서 가족을 통한 노인들의 보호도 현실적으로 어려운 상황이다.

통계청의 가계동향조사(분기 조사 기준)에 근거하여 10년 사이 가구원 수 변화(소득 1분위: 0~20% 미만)를 보면, 1인 가구 비중이 급격히 증가한 것을 볼 수 있다(김태완 외, 2019a).

- 2010. 1분기 18.9% → 2019. 1분기 30.5%(11.6%p 증가)³²⁾
- 2010. 3분기 19.1% → 2019. 1분기 30.2%(11.1%p 증가)

32) 통계청 인구추계 기준으로도 1인 가구가 2006년 20.7%에서 2018년에는 29.2%로 증가



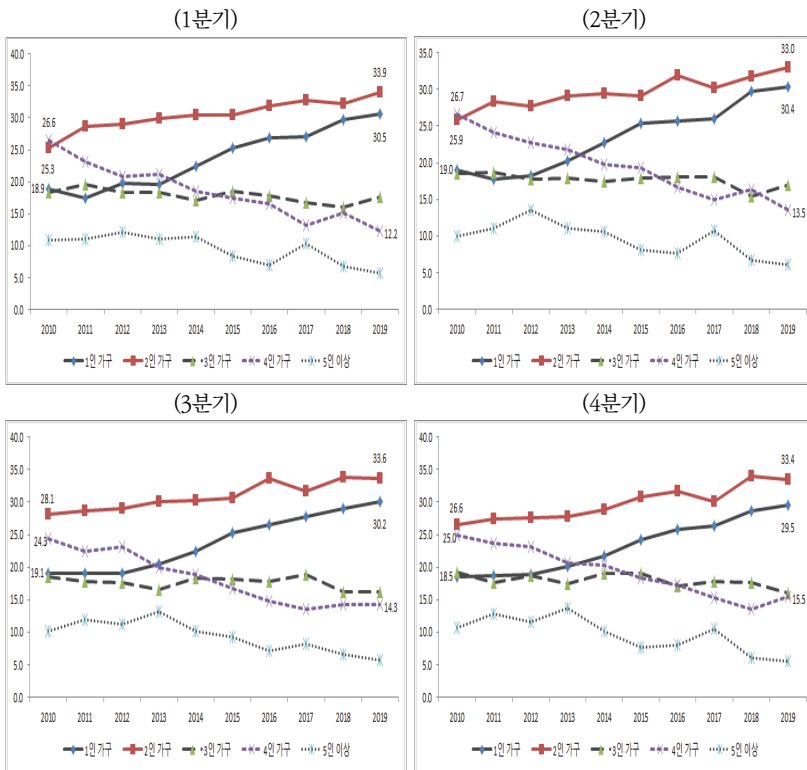
자료: 통계청. KOSIS, 가구주의 연령/가구유형/가구원수별 추계가구-전국. (https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BZ0503&conn_path=I3) (2020. 11. 4. 인출)

이와는 대조적으로 4인 및 5인 가구 이상은 빠르게 줄어들고 있다(이하 4인 가구 비율).

- 2010. 1분기 26.6% → 2019. 1분기 12.2%(14.4%p 감소)
- 2010. 3분기 24.3% → 2019. 1분기 14.3%(10.0%p 감소)

[그림 3-2-3] 가계동향조사 기준 가구원 수 변화(소득 20% 미만)

(단위: %)



자료: 김태완 외(2019a). 소득분배 동향에 따른 대응방안 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원, p.121 재인용.

1인 가구 증가에 따른 빈곤 문제는 노인들에게 영향을 많이 주고 있지만, 통계청 가계금융복지조사 분석을 통해서 보더라도 1인 가구의 소득은 다른 가구에 비해 낮으며, 빈곤율에서도 두 배 정도 차이가 있다.

〈표 3-2-2〉 가계금융복지조사 기준 1인 가구 상대빈곤율

(단위: %)

50% 기준		인구기준		가구기준	
		빈곤율	1인가구빈곤율	가구빈곤율	1인가구빈곤율
시장소득	2011	19.4	54.5	23.9	50.9
	2012	19.0	53.6	23.7	51.7
	2013	18.9	55.2	24.2	53.6
	2014	19.0	54.9	24.5	53.6
	2015	19.5	56.8	24.7	53.0
	2016	20.7	58.2	25.4	54.3
	2017	20.7	57.8	25.2	54.1
	2018	20.4	58.0	25.3	53.7
경상소득	2011	17.0	51.5	21.2	48.7
	2012	17.0	50.1	20.9	48.3
	2013	17.0	53.6	21.2	50.1
	2014	16.7	52.9	20.8	49.8
	2015	16.7	52.1	20.8	48.5
	2016	17.9	54.7	21.4	50.2
	2017	17.5	53.4	21.0	49.3
	2018	16.8	53.3	20.6	48.6
가처분소득	2011	16.8	50.3	20.4	47.3
	2012	16.7	49.5	20.5	47.1
	2013	16.4	51.6	20.5	49.0
	2014	16.3	51.2	20.3	48.6
	2015	16.0	50.5	20.0	47.3
	2016	17.6	53.6	20.8	49.0
	2017	17.0	51.5	20.6	47.8
	2018	16.3	51.3	20.1	47.6

자료: 통계청, 가계금융복지조사, 원자료(저자 산출).

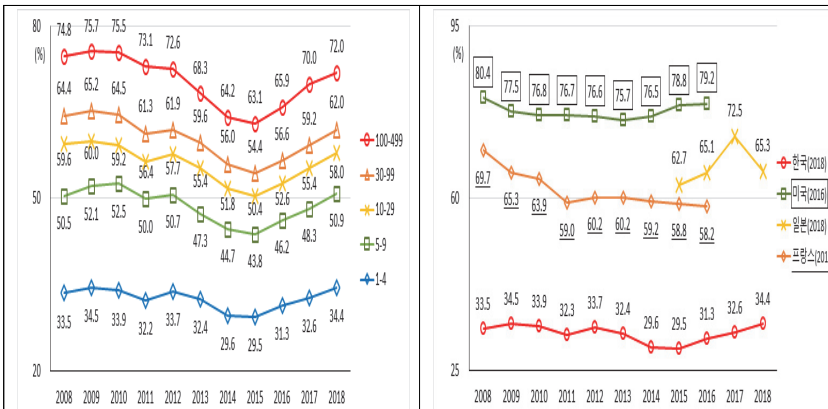
둘째, 노동시장 이중구조 문제는 여러 측면에서 살펴볼 수 있다. 노동조건, 복리후생, 임금수준 등에서 격차가 발생하고 있으며, 하나하나의 격차들이 축적되면서 한국의 분배 개선을 어렵게 하는 요인이 되고 있다. 대표적으로 지적할 수 있는 부문이 임금의 격차 문제이다. 임금 격차도

여러 측면에서 나타나고 있는데, 대표적으로 기업 규모별 차이, 정규직과 비정규직 간 차이, 교육수준 혹은 학벌에 따른 차이, 남성과 여성 간 차이 등을 지적할 수 있다(김태완·이주미, 2020).

무엇보다도 기업 규모에 따른 임금 격차가 줄어들지 않고 뚜렷한 변화가 나타나고 있지 않다. 아래 그림에서 보듯이 500인 이상 대기업 대비 종업원 규모별 임금 수준을 보면, 기업 규모가 영세할수록 임금 격차가 크며, 비교 기간인 2008~2018년 사이에 거의 변화가 없는 것을 확인할 수 있다. 500인 이상 기업 근로자 대비 종업원 1~4인 사업장의 근로자 임금은 한국은 30% 중반대이었지만 미국, 일본, 프랑스는 우리보다 높은 수준을 받고 있었다. 기업 규모에서 발생하고 있는 이와 같은 임금 격차는 결국 노후준비, 노후빈곤에도 영향을 줄 수 있다는 점에서 시사하는 바가 크다.

[그림 3-2-4] 500인 이상 대기업 대비 평균임금 비중 변화 및 주요국(종업원 1~4인)과의 비교

(단위: %)

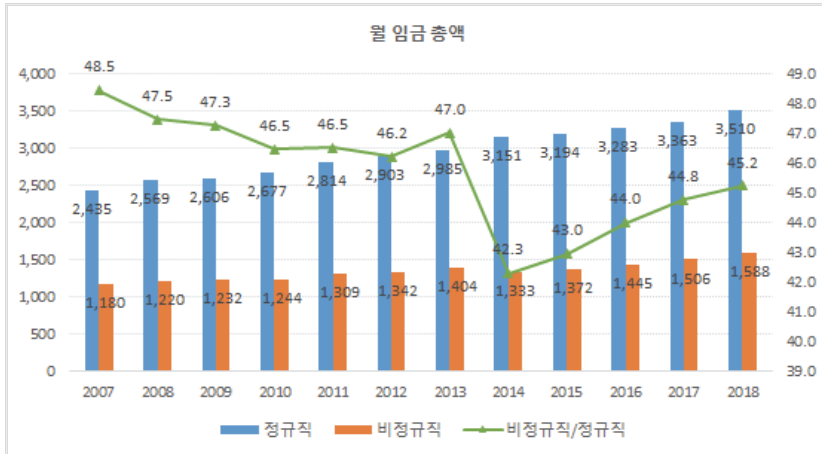


자료: 김태완, 정은희 외(2020c). 한국사회격차문제와 포용성장전략. 협동연구 2-34-01 경제인문 사회연구회, pp.96~97 재인용.

노동시장 이중구조 문제에 크게 영향을 주는 것이 정규직과 비정규직 간의 근로조건, 임금 격차 등의 문제이다. 근로조건에서는 이미 산업재해에 의한 피해 사례에서 보듯이 정규직과 비교하면 비정규직 노동자는 작업환경, 안전 등에서 취약한 상황이며, 임금 격차 역시 함께 나타나고 있다. 비정규직의 임금 수준은 정규직의 50%에도 미치지 못하고 있으며, 시간이 지남에 따라 개선되어야 하지만, 오히려 2018년 45.2%는 2007년의 48.5%보다도 낮은 수준이다. 정부가 동일노동 동일임금 등을 강조하고, 차별철폐를 통해 정규직과 비정규직 간 노동조건, 임금 격차 해소를 위해 노력해 오고 있지만, 현장에서는 이와 다른 일들이 벌어지고 있다.

[그림 3-2-5] 정규직과 비정규직 간 임금 격차

(단위: 만원, %)



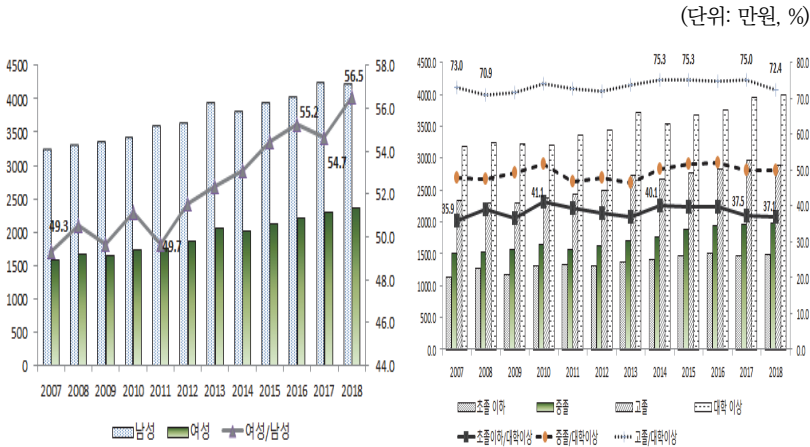
자료: 통계청 KOSIS. 임금 및 근로시간(고용형태별) (2020.02.11. 인출).

OECD 불평등 보고서도 1990년대 이후 늘어난 일자리 대부분이 비정규직이었으며, 이들 비정규직 노동자는 정규직 근로자들이 가지는 동일

한 수준의 고용 보호, 안전장치, 복리후생을 누리지 못하는 문제를 지적하고 있다(OECD, 2015, p31). 무엇보다도 비정규직 노동자는 정규직 노동자보다 급여가 낮은 경우가 많고 소득이 안정적이지 못하며, 임금인상 속도도 늦어서 임금 격차가 점점 더 벌어지고 있는 것이 소득 분배 악화의 원인 중 하나로 지적되고 있다(OECD, 2015, p.32)

노동시장 이중구조 문제는 남성과 여성, 교육수준별로도 차이를 보인다. 한국의 저성장 기조를 극복하기 위한 전략 중 하나로 여성의 경제활동참가율을 높이고자 노력하고 있지만, 실제 노동시장에 참여하는 여성들은 남성에 비해 좋지 않은 일자리를 얻고 이로 인한 임금 격차는 노동시장의 또 다른 이중구조 문제를 일으키고 있다. 여성들이 가지고 있는 잠재적 능력을 적극적으로 활용하여 지속 가능한 성장을 구축해야 하지만, 자녀 출산 등으로 인한 경력단절 여성은 과거의 일 경험을 제대로 살리지 못하는 현상이 반복적으로 발생하고 있으며, 사별·이혼 등을 경험한 여성은 언제든지 생계의 위기에 처할 수 있다는 점에서 여성에 대한 노동시장에서의 이중적 차별구조가 해소될 필요가 있다. OECD 보고서도 여성의 경제활동참가율 증가는 소득 분배에서 긍정과 부정적 영향을 동시에 줄 수 있음을 지적하고 있다. 부정적 영향은 여성 고학력자와 여성 저학력자 간의 임금 격차가 소득 불평등을 심화시킬 수 있다는 점이다. 즉 남성 고학력자가 동질혼 assortative mating을 하고 여성 배우자를 좋은 일자리로 이동시키면서 불평등이 늘어날 수 있다는 것이다. 반면에 소득 분배를 낮추기도 하는데 이는 비정기적인 일자리가 아닌 전통적인 근무 형태를 취하는 곳에서 일하면 오히려 분배를 개선할 수 있음을 지적하고 있다. 따라서 여성들의 경제활동참여를 통해 분배를 개선하려면 유리천장을 낮추고, 공공부문에서 여성에 대한 기회의 평등을 보장하고, 공직 진출을 촉진해야 한다는 점을 지적하였다(OECD, 2015, p.34).

[그림 3-2-6] 남녀 간 및 교육수준 간 임금 격차



주: 1) 연도별 표본 (횡단)가중치 부여.

자료: 김태완·이주미(2020), 노동시장 임금 격차가 소득분배 및 빈곤에 주는 영향, 생활과학연구논총24(1), 충북대학교 생활과학연구소, 2020. pp.61~74. 재인용.

또한, 교육수준에 따른 임금 격차 역시 해소되어야 할 것이다. 대학 이상의 고학력과 고졸 혹은 중졸 이하의 저학력자 간의 임금 격차가 장기간 유지되고 있으며, 이를 해소하기 위해 기술력을 가진 명장, 숙련 노동자 등에 대한 지원이 이루어지고 있지만, 현실 노동시장에서는 관련된 정책들이 충분히 정착되지 못하고 있다.

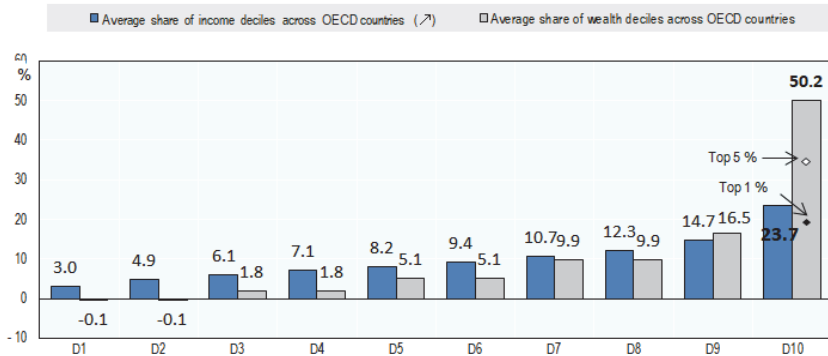
노동시장 이중구조 문제가 장기간에 걸친 소득 분배에 영향을 주고 있다면 단기적으로는 제조업의 구조조정으로 인한 중간일자리 감소와, 낮은 일자리의 질적 개선 미흡으로 고용형태, 종사상 지위, 기업 규모에 따른 임금 문제가 2016년 이후의 소득 분배 악화의 원인으로 지목되고 있기도 하다(강신욱 외, 2018b, pp.20-21)

세 번째, 지속적인 소득 분배 악화의 원인으로는 소득뿐만 아니라 자산 분배가 고르게 분포되지 못한 점도 지적할 수 있다. 다른 국가에 비해 한

국의 경우 부동산과 같은 특정 자산에 관심이 집중되어 이를 하나의 자산으로 인식하고 투자하면서 이로 인한 부의 집중도 크게 차이가 있다. OECD 18개국을 기준으로 십분위별 가처분소득 및 순재산의 비중을 보면, 가처분소득의 경우 소득 1분위(저소득)는 3.0%를 점유하는 반면에 소득 10분위(고소득)는 23.7%로 큰 차이를 보이고, 순재산의 경우에는 더욱 차이가 나서 소득 1분위는 음의 값을 가지지만 소득 10분위는 전체 부의 50.2%로 절반을 점유하고 있어 자산의 분배가 크게 왜곡되어 있다는 것을 알 수 있다(OECD, 2015, p247). 재산이 많은 계층의 특성은 가장 학력 수준이 높고, 55~64세 사이로 부동산 등 비금융자산이 많은 비중을 점유한다고 설명하고 있다(OECD, 2015, p.240).

[그림 3-2-7] OECD 국가 십분위 간 가구 가처분소득과 순재산분포

(단위: %)



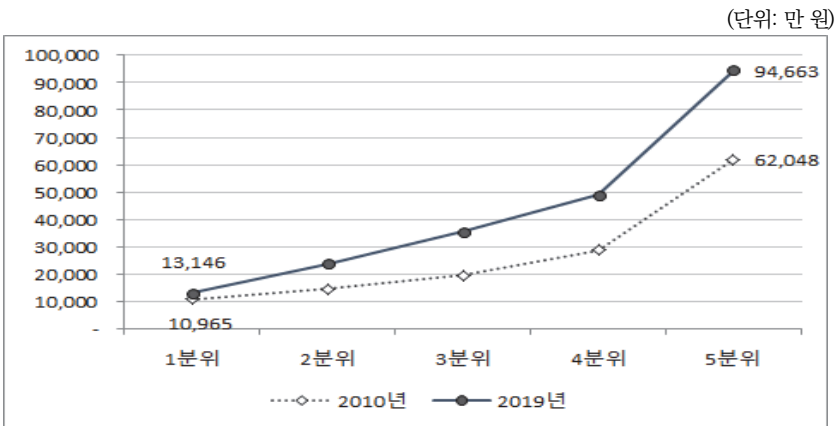
주: OECD 18개국 평균, 2010년 또는 자료가 나와 있는 가장 최근 연도

자료: OECD, (2015). In It Together : Why Less Inequality Benefits All. OECD 한국사회정책센터. (2016). 다 함께 같이 왜 불평등 감소가 모두에게 이익인가. 한국어판(p247, 원본을 토대로 저자 일부 수정).

그렇다면 이와 같은 자산분배의 왜곡이 한국에서는 어떻게 나타나고 있을까. 아래 [그림 3-2-8]을 보면 통계청 가계금융복지조사에서 2010년 소득 1분위는 약 1억 1,000만 원, 소득 5분위는 6억 2,000만 원으로

5.66배의 차이가 발생했었다. 2019년의 소득 1분위는 약 1억 3,000만원, 소득 5분위는 약 9억 5,000만 원으로 27.2%가 증가한 7.20배의 차이가 발생하여 부의 불평등이 커지고 있는 것을 확인할 수 있다.

[그림 3-2-8] 소득계층별 자산 변화: 2010~2019년



자료: 김태완, 정은희 외(2020c). 한국사회격차문제와 포용성장전략. 협동연구 2-34-01 경제인문사회연구회, p18 재인용.

2019년 소득 5분위에 속한 가구들이 가지고 있는 자산종류를 보면, 약 9억 5,000만 원 중 금융자산은 약 2억 4,000만 원에 불과하고 실물자산이 75%인 약 7억 1,000만 원으로 가장 큰 비중을 점유하고 있다. 그리고 실물자산 대부분은 부동산에 집중되어 있었다. 재산을 많이 보유하고 있는 가구주의 연령대도 50대로 조사되어, 한국도 OECD에서 지적하고 있는 부의 집중현상이 유사하게 발생하고 있다는 것을 알 수 있다(통계청, 2019).

〈표 3-2-3〉 자산 유형별 가구당 보유액, 구성비(2019년 기준)

(단위: 만 원, %)

구 분		자 산	금 융 자 산			실 물 자 산				
			저축액	전·월세 보증금		구성비	부동산	거주주택	기타	
전 체		43,191	10,570	7,873	2,697	32,621	75.5	30,379	17,933	2,242
소득 5 분 위 별	1분위	13,146	3,019	1,946	1,074	10,126	77.0	9,874	6,755	252
	2분위	23,780	5,626	3,813	1,813	18,154	76.3	17,121	11,291	1,033
	3분위	35,464	8,637	5,957	2,680	26,827	75.6	24,760	15,572	2,067
	4분위	48,891	11,874	8,590	3,284	37,017	75.7	34,170	20,933	2,847
	5분위	94,663	23,692	19,059	4,634	70,971	75.0	65,961	35,108	5,009
순자산 5 분 위 별	1분위	3,252	1,954	818	1,136	1,299	39.9	935	614	364
	2분위	12,940	5,382	2,740	2,643	7,558	58.4	6,521	5,245	1,037
	3분위	26,417	7,739	5,014	2,725	18,678	70.7	16,816	13,223	1,862
	4분위	46,225	10,994	8,466	2,528	35,231	76.2	32,636	22,901	2,595
	5분위	127,111	26,781	22,327	4,454	100,330	78.9	94,979	47,677	5,351

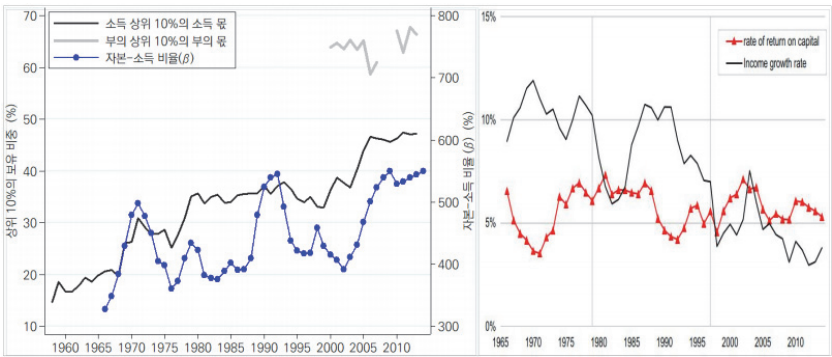
자료: 통계청(2019), 보도자료-2019년 가계금융복지조사 결과. p.12, 재인용.

자산 불평등 혹은 부의 불평등과 관련하여 최근 주목되고 있는 학자로 피케티(Piketty)를 들 수 있다. 그는 2014년 연구에서 부-소득비율(wealth-to-income)이 특정 사회에서 부(wealth)가 차지하는 비중을 보여주며, 최근 들어 부-소득비율이 악화하고 있다고 주장하였다. 즉, 부의 분배가 나빠지고 일부 소수 계층에게 집중되고 있다는 것을 보여준 것이다(정해식 외, 2019, pp.16~17).

피케티의 주장을 한국적 상황에 맞추어 볼 때, [그림 3-2-9]에서 보는 것과 같이 한국의 자본-소득비율도 2000년대 들어 많이 증가하고 있다. 2008년에서 2010년 사이 세계금융위기 때의 하락을 제외하면 지속적인 증가를 보여주고 있다. 즉 한국에서도 부의 불평등이 심화하고 있다는 것이다.

올해 있었던 국정감사에서도 한국은행 자료를 기초로 추정한 피케티 지수가 2016년 이후 계속해서 증가하고 있는 것을 보여주었다. 즉 2010년에는 피케티 지수가 7.6배에서 2018년 8.1배, 2019년 8.6배로 증가하고 있어 한국에서도 자산 혹은 부의 불균등이 심화하고 있다(원다연, 2020.10.23.).

[그림 3-2-9] 부/소득 불평등 장기 추이: 한국



주: 1) 동 자료는 소득 상위 10% 몫은 홍민기(2015) 연구, 자본과-소득비율은 Lee and Yoon(2017), 부상위 10%는 김낙년(2016)을 인용한 것임.
자료: 정해식, 김태완, 김현경 외(2019). 소득불평등 심화의 원인과 정책적 대응 효과 연구3: 자산불평등을 중심으로. 경제·인문사회연구회 협동연구 20-01-01. p.22 재인용.

<표 3-2-4> 우리나라의 국민순자산/국민순소득 배율

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
국민순자산/ 국민순소득	9.2	9.3	9.3	9.3	9.3	9.2	9.3	9.3	9.7	10.3
국민순자산/ 명목GDP	7.5	7.6	7.6	7.5	7.7	7.7	7.8	7.8	8.2	8.7
피케티지수	7.6	7.7	7.8	7.8	7.8	7.8	7.8	7.9	8.1	8.6

자료: 원다연. (2020.10.23.). [2020국감] 지난해 한 피케티 지수 8.1→8.6...자산불평등 해소해야. 이데일리. <https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=02059846625935872&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y>에서 인출.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제4장

한국의 사회보장제도 진단

제1절 현행 사회보장제도 모습과 한계

제2절 사회보장 사각지대 진단

제3절 제도 간 정합성 평가

제4장 한국의 사회보장제도 진단

제1절 현행 사회보장제도 모습과 한계

3장에서 살펴본 한국의 사회보장제도를 간단히 도식화해보면 사각지대, 급여 관련 충분성 등을 간접적으로 확인해 볼 수 있다. 주요한 사회보장제도와 더불어 건강 및 주거 관련 제도를 함께 살펴보겠다.

3장에서 설명한 것과 같이 외견상 한국의 사회보장제도는 일부 제도를 제외하고는(예, 상병수당, 실업부조 등) 서구 복지국가에서 운영하는 제도를 대부분 받아들이고 있다. 하지만 [그림 4-1-1]에서 간접적으로 보듯이 외부로 보여주는 것에 비해 내부적인 제도 충실성은 많은 한계를 가지고 있다. 즉 사각지대 문제와 제도 간 연계(정합성) 등에서 논의될 사항들이 많이 존재하고 있다. 그림은 근로능력과 근로무능력을 기준으로 본 것으로, 먼저 근로무능력층을 위한 주요한 사회보장제도는 공공부조제도인 기초생활보장제도가 있다. 특히 기준 중위소득 30% 이하의 생계급여 지급대상으로 빈곤층의 생활안정에 주요한 역할을 하고 있다. 하지만 이 안에도 부양의무자 기준³³⁾과 재산 기준에 의한 사각지대 문제가 함께 존재하고 있다.

하지만 그림에서 생계급여 이상인 A와 B의 계층은 근로무능력임에도 불구하고 만 65세 이상 노인을 제외하고는 기준중위소득 30~75% 이하

33) 보건복지부는 제2차 기초생활보장 종합계획을 발표하며 생계급여와 관련한 부양의무자 기준을 2021년에는 만65세 이상, 한부모가구를 대상으로 제외하기로 하였으며, 2022년에는 주거 및 교육급여에 이어 생계급여에서도 부양의무자 기준을 폐지하기로 하였다(관계부처 합동, 2020a).

에서 현금성 지원은 거의 없는 상황이다. 일부 위기 상황에서 긴급복지지원제도가 있지만, 단기에 불과하고 위기조건이 까다로워 실질적 혜택을 받기에는 무리가 있다. 만 65세 이상은 국민연금과 기초연금을 받고 있지만 두 제도에서 지급하고 있는 수급 금액이 낮아 삶의 질과 소득보장에는 부족한 실정이다. 근로무능력인 장애인의 경우 장애(아동)수당, 장애인연금을 받지만, 노인과 같은 낮은 급여문제를 가지고 있다.

[그림 4-1-1] 현행 사회보장제도 모습과 한계



주: 저자 작성 자료를 재수정한 것임
 자료: 차민경, 양혜원, 김태완, 박소현(2020). 예술인 복지정책 기본계획 수립 방향 설정을 위한 사전연구. 한국문화관광연구원 (p.66, 참조)

근로능력자는 어떠한 상황인가. 근로능력자는 다시 취업자와 실업자로 구분해 볼 수 있으며, 이중 실업자는 그림에서 C와 D에 해당하면 근로능

력이 있어도 소득보장 사각지대에 놓이게 된다. 우선 C와 D에 해당하는 고용보험 사각지대 대상은 실업급여를 받을 수 없으며, 역시 여러 조건으로 인해 기초생활보장제도의 생계급여도 받을 수 없는 계층이다. 기초생활보장제도 자활사업에 참여할 수 있는 빈곤층은 그나마 생계유지가 가능하지만, 그렇지 않은 대상은 소득보장의 사각지대에 놓이게 된다. 2021년부터 실업부조 형태인 국민취업지원제도가 시행되지만, 대상과 급여수급 기간이 한정적인 단점이 있다. 2020년 발생한 코로나-19와 같은 긴급한 위기 상황에서 실업급여 대상을 제외하고는 실업·폐업, 기타 생계 위기에 맞닥뜨린 개인이나 가구가 안정적으로 생활을 유지할 수 있는 수단이 거의 없는 상황이다.

낮은 임금이나 저소득 취업자도 그림에서 E와 F의 경우 직업 및 소득 안정성이 높지 않아 위기가 발생했을 때 제일 먼저 영향을 받는 대상이다. 이들 역시 근로 빈곤의 상황에서 근로장려금이 지급되고 있지만, 연간 1회(노동자 2회)로 필요할 때 시의적절하게 받을 수 없다는 한계가 있다. 이외에 의료와 주거와 관련하여 전·월세 가구는 주택 가격 상승에 따라 언제든 주거 빈곤을 경험할 대상이라는 점에서 한국의 사회보장제도는 여러 가지 한계와 문제를 가지고 있다.

이하에서는 한국의 사회보장제도 특히 소득 및 고용보장 측면의 사각지대와 제도 간 정합성 문제를 세부적으로 분석해 보고자 한다. 2절에서는 사각지대 규모, 사각지대 대상자의 특성 등을 파악하고자 하며, 3절에서는 사회보장제도가 발전하는 과정에서 나타날 수 있는 제도 간 정합성, 연계 등에 대해 살펴보고자 한다.

제2절 사회보장 사각지대³⁴⁾ 진단

1. 통계청 가계금융복지조사를 활용한 분석

사회보장제도 특히 소득보장제도를 중심으로 한 (대상)사각지대 문제는 통계청의 가계금융복지조사와 한국보건사회연구원의 한국복지패널을 통해 살펴보고자 한다. 가계금융복지조사는 횡단면 분석을 기초로 하고 있으며, 한국복지패널은 동태분석을 기준으로 삼고자 한다.

통계청 가계금융복지조사(2018년 소득 기준) 자료를 활용하여 국민기초생활보장제도 외 공적연금, 기타 정부 보조금 등 소득보장을 받지 못하는 사각지대의 규모와 연령별 특성에 대해 분석해 보면 다음과 같다.

먼저 계층 구분은 보건복지부의 기준중위소득을 기준으로 하고 있다. 소득은 경상소득을 기준으로 기준중위소득과 비교하였다³⁵⁾. 기준중위소득 범주는 기초생활보장제도의 급여별 선정기준과 긴급복지지원제도의 선정기준을 함께 고려하였다. 이외에 기준중위소득 150% 이상은 OECD의 중위소득 기준으로 활용하였다.

경상소득 기준으로 기준중위소득 30% 이하 중 소득보장제도 사각지대 규모는 26.3%(2018년 기준)로 추계인구 기준으로 보면 약 40만 명 정도가 된다. 기준중위소득 30~40% 중에는 15.9%, 40~50% 중 22.6%, 50~60% 중 29.3% 등 기준중위소득 60% 이하에서 인구의 20% 정도가 제도 사각지대에 있는 것으로 분석되었다. 이보다는 기준이 다소 높은 기

34) 서론에서 설명한 것과 같이 우리 연구에서 다루고 있는 사각지대는 '대상 포괄성'을 중심으로 분석을 하고 있다.

35) 정부에서 기초생활보장제도, 기초연금 등의 선정기준은 소득인정액으로 소득평가액과 재산의 소득환산액을 쓰고 있다. 여기서는 정부와 동일한 형태의 소득인정액 산출이 자료의 한계로 어렵다는 점에서 우리 연구에서는 소득 즉 경상소득을 기준으로 기준중위소득을 산출하고 사각지대 특성을 분석하였다. 일부 결과에서 정부 수치와의 차이는 소득인정액을 적용하느냐, 소득만을 적용하느냐의 차이로 설명될 수 있다.

준중위소득 60~75% 중에서는 38.2%가, 기준중위소득 75~100% 이하에서는 53.4%인 절반 정도가 소득보장제도의 지원을 받고 있지 않았다.

기준중위소득 100% 이하를 기준으로 약 790만 명이 소득보장의 혜택을 받고 있지 못한 것으로 분석되었다. 2020년 코로나-19로 특히 기준중위소득 100%, 소득 기준으로 정확히 50% 이하 국민의 생활이 어려워진 것을 보면 언제든 위기상황이 닥치면 스스로 극복하기가 어렵다는 것을 확인할 수 있다.

〈표 4-2-1〉 소득보장제도 비수급층 규모

(단위: %)

구분	국기초 국기초 외	기초연금· 기초연금 외	공적연금· 공적연금 외	근로장려금· 근로장려금 외	기타 (실업급여, 긴급복지 등)	3가지 이상 수급	소득보장 비수급층	합계
-30%	9.9	37.4	3.7	16.3	1.4	5.1	26.3	100.0 (152만)
30-40%	22.5	33.2	5.1	8.2	1.3	13.8	15.9	100.0 (207만)
40-50%	15.5	25.1	6.4	16.1	1.2	13.1	22.6	100.0 (249만)
50-60%	10.0	20.5	7.3	20.7	1.3	10.9	29.3	100.0 (238만)
60-75%	3.0	15.2	10.3	21.8	2.6	9.0	38.2	100.0 (438만)
75-100%	0.8	12.1	11.3	14.4	3.1	4.9	53.4	100.0 (792만)
100-150%	0.1	8.3	15.0	6.6	2.4	2.7	64.9	100.0 (1,361만)
150%-	0.0	4.6	14.2	1.7	2.2	0.7	76.5	100.0 (1,970만)
규모	146만	604만	667만	463만	123만	223만	(789만) 3,180만	100.0 (5,406만)

주: 1) 정상소득을 기준으로 기준중위소득과 비교하였으며, 개인가중치 적용하여 규모 산출(소득인정액 기준과 차이).

2) 국기초, 국기초 외에는 국기초와 공적연금, 기초연금, 근로장려금, 기타정보보조금(실업급여, 긴급복지 등) 등을 함께 수급하는 경우를 포함.

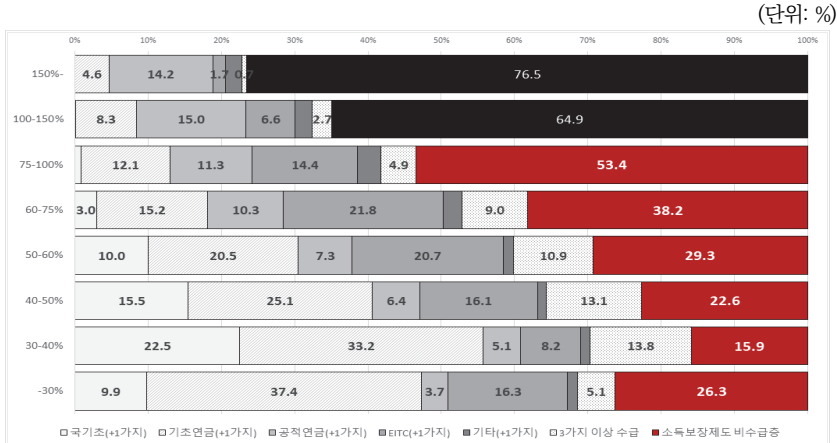
3) 기초연금, 기초연금 외에는 기초연금과 근로장려금, 기타 정보보조금(실업급여, 긴급복지 등) 등을 함께 수급하는 경우를 포함.

4) 공적연금, 공적연금 외에는 공적연금과 근로장려금, 기타 정보보조금(실업급여, 긴급복지 등) 등을 함께 수급하는 경우를 포함.

5) 근로장려금, 근로장려금 외에는 근로장려금과 기타 정보보조금(실업급여, 긴급복지 등) 등을 함께 수급하는 경우를 포함.

자료: 통계청, 2019년 가계금융복지조사(2018년 소득 기준), 원자료.

[그림 4-2-1] 소득보장제도 비수급층 비율



주: 1) 경상소득을 기준으로 기준중위소득과 비교하였으며, 개인가중치 적용하여 규모 산출(소득인정액 기준과 차이)

2) 기초연금만 받는 64세 이하의 경우 비수급층으로 산정.

자료: 통계청, 2019년 가계금융복지조사(2018년 소득 기준), 원자료.

소득보장제도 비수급층의 연령별 변화를 살펴보면, 만 65세 이상에서는 기준중위소득 100% 이하에서 소득보장제도 비수급 빈곤층이 6만 내지 10만으로 다른 연령대에 비해 그 규모가 작다. 현세대 노인은 어떠한 형태로든 소득지원을 받고 있지만 청년, 장년 및 중년층의 소득보장 비수급 대상은 그 규모가 커지고 있어 노인층과 대조적인 것을 알 수 있다. 현세대 노인의 소득보장 사각지대 규모가 작다고 해서 노인의 소득보장 문제가 해결되었다고 보기는 어렵다. 어떠한 형태로든 정부의 소득지원을 받고 있지만 그 규모가 작아 급여 충분성에 있어서는 여전히 부족하다. 연금, 기초연금, 공공부조 등의 지원을 받아도 한국의 노인빈곤율은 상당히 높은 수준으로 여전히 개선되지 못하고 있다는 것을 알 수 있다.

기준중위소득 100% 이하를 기준중위소득 75% 이하 기준으로 조정하면 청년은 71만 명, 중장년은 103만 명, 중·고령층은 89만 명 수준으로

분석되었다. 여전히 많은 수의 청장년 등이 소득보장 사각지대에 놓여있음을 알 수 있다.

〈표 4-2-2〉 소득보장제도 비수급층 연령별 규모 및 비율

(단위: %, 만명)

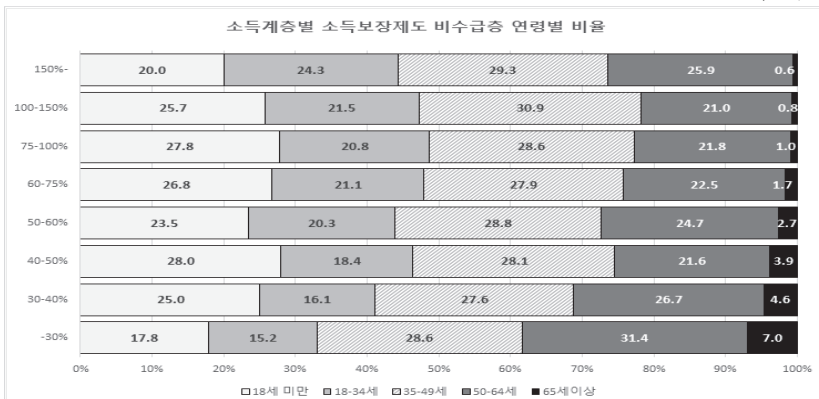
구분	18세 미만	18-34세	35-49세	50-64세	65-74세	75세 이상	전체
-30%	17.8 (7만)	15.2 (6만)	28.6 (11만)	31.4 (13만)	1.5 (1만)	5.5 (2만)	100.0 (40만)
30-40%	25.0 (8만)	16.1 (5만)	27.6 (9만)	26.7 (9만)	2.7 (1만)	1.9 (1만)	100.0 (33만)
40-50%	28.0 (16만)	18.4 (10만)	28.1 (16만)	21.6 (12만)	0.9 (0만)	3.0 (2만)	100.0 (56만)
50-60%	23.5 (16만)	20.3 (14만)	28.8 (20만)	24.7 (17만)	1.0 (1만)	1.7 (1만)	100.0 (70만)
60-75%	26.8 (45만)	21.1 (35만)	27.9 (47만)	22.5 (38만)	0.7 (1만)	1.1 (2만)	100.0 (167만)
75-100%	27.8 (118만)	20.8 (88만)	28.6 (121만)	21.8 (92만)	0.4 (2만)	0.6 (2만)	100.0 (423만)
소계	(210만)	(159만)	(224만)	(181만)	(6만)	(10만)	(789만)
100-150%	25.7 (227만)	21.5 (190만)	30.9 (273만)	21.0 (186만)	0.3 (3만)	0.5 (4만)	100.0 (883만)
150%~	20.0 (301만)	24.3 (366만)	29.3 (441만)	25.9 (390만)	0.3 (4만)	0.3 (5만)	100.0 (1,508만)
전체	23.2 (738만)	22.5 (715만)	29.5 (938만)	23.8 (757만)	0.4 (12만)	0.6 (19만)	100.0 (3,187만)

주: 기초연금만 받는 64세 이하의 경우 비수급층으로 산정.

자료: 통계청, 2019년 가계금융복지조사(2018년 소득 기준), 원자료.

〔그림 4-2-2〕 소득계층별 소득보장제도 비수급층 연령별 비율

(단위: %)



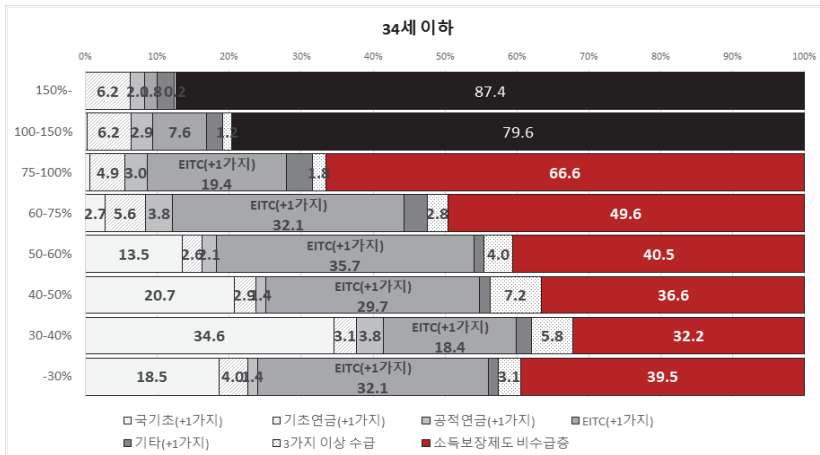
주: 기초연금만 받는 64세 이하의 경우 비수급층으로 산정.

자료: 통계청, 2019년 가계금융복지조사(2018년 소득 기준), 원자료.

연령을 세 그룹으로 구분하여 살펴보면, 만 34세 이하의 경우 기준중위소득 30% 이하에서도 39.5%가 사각지대에 놓여있어 가난해도 지원을 받지 못하는 상황이다. 기준중위소득이 올라갈수록 사각지대 규모는 줄고 있지만, 주로 기초생활보장제도와 근로장려금이 사각지대 축소에 영향을 주고 있는 것으로 보인다. 특히 기준중위소득 50% 이상에서는 근로장려금의 수혜비율이 증가하고 있다. 하지만 이들 주요 제도가 가진 문제는 기초생활보장제도는 빈곤의 대물림과 근로유인을 낮추며, 근로장려금은 연간 1회(근로자는 2회) 일시금으로 지급되기 때문에 위기 상황에 대한 대처가 쉽지 않다.

[그림 4-2-3] 소득보장제도 비수급층 비율(만 34세 이하)

(단위: %)



주: 34세 이하가 속한 가구의 평균 가구원 수는 3.84명으로 수급 여부를 가구소득 기준으로 파악하여 기초연금, 공적연금 등의 수급으로 나타남. 단, 기초연금만 받는 경우 비수급층으로 산정.

자료: 통계청, 2019년 가계금융복지조사(2018년 소득 기준), 원자료.

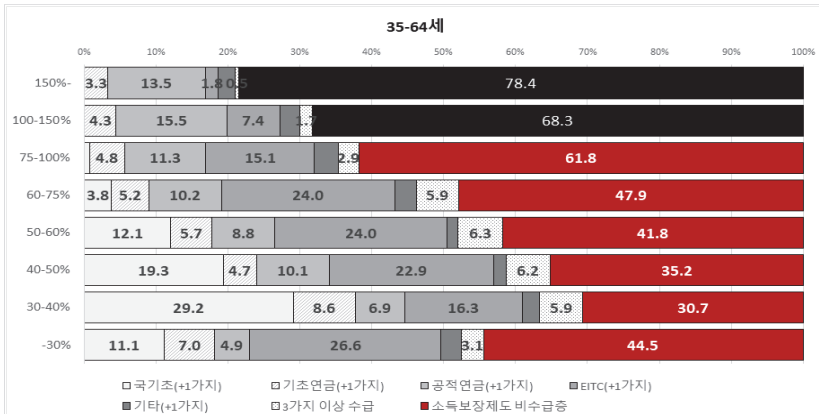
만 34~64세 사이도 역시 소득보장 사각지대 규모가 커서 만 34세 이하 청년층과 유사한 패턴을 보여주고 있다. 소득이 낮을수록 기초생활보

장제도와 근로장려금에 대한 수급비율이 높게 나타나고 있다. 특징적으로 기준중위소득 30~40% 사이에서 기초생활보장제도와 기타 소득보장제도를 경험한 비율이 29.2%로 높게 나타나고 있다. 하지만 만 34세 이하에서 지적한 것과 같이 기초생활보장제도 등은 소득보장 측면에서 비수급 빈곤층을 줄이는 데 도움을 주고 있지만, 역시 근로유인과 일시 혹은 단기지원이라는 한계는 동일하기 때문에 위기상황을 극복할 수 있는 소득보장의 보완제도 마련이 필요하다.

만 65세 미만(중장년, 중·고령)에서 주요한 소득보장제도로 고용보험을 들 수 있지만, 고용보험의 효과가 충분하다고 보기는 어렵다고 분석되었다(가계금융복지조사에서는 별도로 조사가 되고 있지 않음). 한국복지패널을 활용한 분석결과를 보면, 기준 중위소득 75% 이하에서 고용보험 중 실업급여를 받는 수혜자가 많지 않아서, 고용보험제도가 충분히 소득안전망 역할을 하기에는 부족한 것으로 판단된다.

[그림 4-2-4] 소득보장제도 비수급층 비율(만 35~64세 이하)

(단위: %)

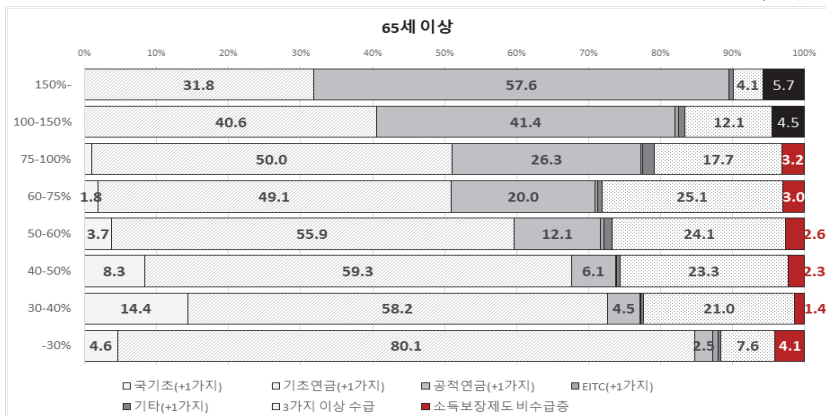


주: 35~64세 이하가 속한 가구의 평균 가구원 수는 3.26명으로 수급 여부를 가구소득 기준으로 파악하여 기초연금, 공적연금 등의 수급으로 나타남. 단, 기초연금만 받는 경우 비수급층으로 산정.
자료: 통계청, 2019년 가계금융복지조사(2018년 소득 기준), 원자료.

반면에 만 65세 이상 노인의 경우 소득보장 사각지대 규모는 다른 연령대에 비해 크게 낮은 규모로 분석되고 있으며, 소득보장 사각지대를 줄이는 데 도움이 된 것은 대부분이 기초연금인 것으로 볼 수 있다. 아래 그림에서 보면 기초연금과 다른 소득보장제도를 복합적으로 받는 비율이 기준중위소득 30% 이하에는 80.1%로 크게 나타나고 있다. 기존 연구들에서 살펴보고 있는 사각지대 규모 측면에서는 만 65세 이상은 충분히 보호를 받는 것으로 판단할 수 있다. 하지만 검토가 필요한 다른 측면은 한국의 노인들은 오랜 기간 높은 빈곤율을 경험하고 있다는 점이다. 즉 소득보장 제도 사각지대 규모는 작지만, 급여 충분성에서는 탈빈곤을 하기에 부족하다는 것이다. 추이를 보면 최근 소폭이나마 노인빈곤율이 감소한 것으로 나타나고 있지만, 가처분소득 기준으로는 30% 초반, 시장소득 기준으로는 50% 초반의 높은 빈곤율을 보여주고 있는데, 이는 근로 연령대의 빈곤율에 비해 거의 네 배 정도 높은 수준이다.

[그림 4-2-5] 소득보장제도 비수급층 비율(만 65세 이상)

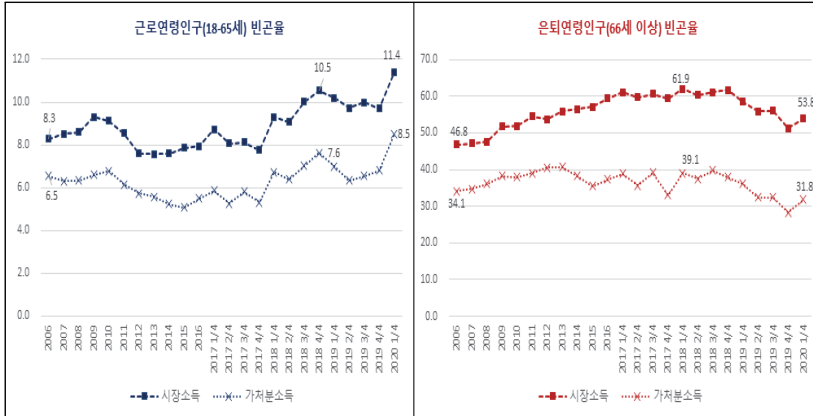
(단위: %)



자료: 통계청, 2019년 가계금융복지조사(2018년 소득 기준), 원자료.

[그림 4-2-6] 연령층별 빈곤 추이(중위소득 40% 기준개인 단위 빈곤율)

(단위: %)



자료: 관계부처합동(2020a), 제2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023)(안). (p.3)

한국의 소득보장제도를 생애주기별(혹은 연령별)로 보면 만 65세 미만은 소득보장 사각지대 문제와 근로 빈곤의 문제가 크고, 만 65세 이상은 사각지대보다는 급여가 충분하게 제공되느냐의 문제로 귀결될 수 있다. 중장기적으로 청장년층은 광범위한 소득보장 사각지대 문제를 포괄하여 어떻게 적정수준의 지원을 해 줄 것이냐 하는 문제가 중요하며, 노인은 제도 간 연계를 통해 부족한 급여 수준을 어떻게 보충해 줄 것이냐가 중요하다고 하겠다.

소득보장제도 비수급층 집단의 연령별 종사상 지위 특성을 살펴보면, 만 18~34세의 경우 비경제활동상태가 50% 이상을 차지하나, 상용직, 임시, 일용직의 함께 나타나고 있어, 근로 빈곤의 문제가 심각한 것을 알 수 있다. 만 35~64세 연령층도 상용 및 임시·일용직의 비율이 40% 이상을 차지하고 있어 근로를 하고 있음에도 불구하고 빈곤층인 경우가 일정 수준에 있는 것으로 분석되었다. 65세 이상의 경우 기준중위소득 40% 이하 소득보장제도 비수급층에서는 거의 비경제활동상태지만, 기준중위소득

40~100% 사이의 소득보장제도 비수급층에서는 임시, 일용직 근로자 또는 자영자 등의 일을 하는 경우도 나타나고 있다.

〈표 4-2-3〉 소득보장제도 비수급층 연령별 종사상 지위

(단위: %)

구분	기준중위소득 30% 이하 소득보장 비수급층						기준중위소득 30~40% 소득보장 비수급층					
	18세미만	18~34세	35~49세	50~64세	65~74세	75세이상	18세 미만	18~34세	35~49세	50~64세	65~74세	75세 이상
상용직		12.8	21.6	9.6			28.9	37.4	22.9			
임시, 일용직		12.5	27.5	19.4		4.2	12.6	13.3	17.8			
고용주			1.3	0.7					1.4			
자영자			6.1	5.1			0.6	2.8	11.8	5.3	2.5	
무급가족		2.6	2.6	1.6				1.3	4.0			
기타 종사자		1.8						1.5	2.4			
비경제활동	16.0	70.3	40.9	63.5	100.0	95.8	19.2	57.9	43.9	39.7	94.7	97.5
15세미만	84.0						80.8					
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
구분	기준중위소득 40~50% 소득보장 비수급층						기준중위소득 50~60% 소득보장 비수급층					
	18세미만	18~34세	35~49세	50~64세	65~74세	75세이상	18세 미만	18~34세	35~49세	50~64세	65~74세	75세 이상
상용직		14.0	32.4	16.2			24.7	33.9	25.6	11.2	6.5	
임시, 일용직		9.0	18.6	30.4	23.0		9.3	12.9	19.7	24.2		
고용주			1.2	1.1			1.3	0.7	0.8			
자영자		0.5	10.0	13.9		10.4	4.1	10.9	16.8		5.3	
무급가족		1.1	5.7	5.0		5.8	2.1	3.8	5.3	8.7		
기타 종사자			2.8	0.4				0.8	1.7			
비경제활동	18.2	75.4	29.3	33.1	77.0	83.8	13.1	58.5	37.1	30.1	56.0	88.3
15세미만	81.8						86.9					
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
구분	기준중위소득 60~75% 소득보장 비수급층						기준중위소득 75~100% 소득보장 비수급층					
	18세미만	18~34세	35~49세	50~64세	65~74세	75세이상	18세 미만	18~34세	35~49세	50~64세	65~74세	75세 이상
상용직		26.6	35.5	23.3		5.3	26.6	43.6	32.5	5.1	5.5	
임시, 일용직	0.2	9.6	11.6	20.9	11.4		11.9	9.2	20.6	21.3	4.1	
고용주		0.2	3.4	2.7			0.2	3.7	3.2			
자영자		2.0	13.8	16.0	18.6	11.3	2.1	10.2	16.6		11.4	
무급가족		1.0	1.8	5.5	17.5	3.0	0.3	2.8	4.1	5.5		
기타 종사자		0.2	2.2	2.5			1.0	2.9	2.0			
비경제활동	14.9	60.4	31.7	29.2	52.6	80.4	14.1	57.9	27.6	21.0	68.1	78.9
15세미만	84.9						85.9					
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청, 2019년 가계금융복지조사(2018년 소득 기준), 원자료.

소득보장제도 비수급층에 있는 집단의 연령별 평균재산 및 평균부채를 살펴보면, 64세 이하 연령층에서는 기준 중위소득 40% 이하의 경우 순자산 기준 1억 원 미만이 50%에 이르고 있다. 반면에 65세 이상 연령층에서는 높은 수준의 자산을 보유하고 있어, 이들의 경우 자산 기준을 활

용하는 제도에서는소득보장제도를 수급하지 못하는 경우가 발생할 수 있다.

〈표 4-2-4〉 소득보장제도 비수급층 연령별 평균재산 및 평균부채

(단위: 명, 만원, %)

구분	기준중위소득 30% 이하 소득보장 비수급층					기준중위소득 30~40% 소득보장 비수급층				
	18-34세	35-49세	50-64세	65-74세	75세이상	18-34세	35-49세	50-64세	65-74세	75세 이상
평균 가구원수	3.12	2.86	2.20	2.17	2.02	2.96	3.74	2.26	1.81	1.37
평균 총재산	36,208	24,111	26,544	81,639	78,676	18,135	19,608	20,804	42,109	19,844
평균 금융재산	8,222	7,088	6,959	16,938	19,541	3,994	4,779	5,783	15,046	3,354
평균 주거용재산	16,675	8,138	12,852	31,679	36,829	10,974	10,906	12,059	12,325	15,878
평균 부채	8,734	8,351	4,029	14,232	4,119	3,052	5,811	2,447	1,429	984
평균 순자산	27,474	15,760	22,515	67,137	74,558	15,083	13,796	18,357	40,680	18,893
순자산(1억원)	48.6	48.2	50.5	19.1	20.7	61.1	54.0	47.0	17.8	41.5
구분	기준중위소득 40~50% 소득보장비수급층					기준중위소득 50~60% 소득보장비수급층				
	18-34세	35-49세	50-64세	65-74세	75세이상	18-34세	35-49세	50-64세	65-74세	75세이상
평균 가구원수	3.55	3.77	2.54	1.33	1.79	3.17	3.46	2.66	1.85	1.60
평균 총재산	28,798	25,616	27,602	24,234	87,091	25,895	34,224	30,909	32,715	50,490
평균 금융재산	8,149	6,438	9,815	4,452	12,527	10,564	9,188	8,608	1,964	14,144
평균 주거용재산	9,157	12,156	8,079	10,157	33,346	8,590	17,380	14,335	21,905	19,505
평균 부채	7,853	7,802	6,054	1,526	2,207	6,454	8,077	3,721	1,924	1,682
평균 순자산	20,945	17,814	21,548	22,705	84,887	19,441	26,148	27,188	30,791	48,808
순자산(1억원)	38.8	45.0	38.4	0.0	4.7	50.8	32.8	35.1	29.4	6.5
구분	기준중위소득 60~75% 소득보장비수급층					기준중위소득 75~100% 소득보장비수급층				
	18-34세	35-49세	50-64세	65-74세	75세이상	18-34세	35-49세	50-64세	65-74세	75세이상
평균 가구원수	3.46	3.76	2.97	2.13	1.77	3.54	3.69	3.00	2.57	1.97
평균 총재산	29,635	29,639	29,068	37,382	54,192	31,278	33,300	34,056	52,712	89,622
평균 금융재산	7,680	8,238	6,193	6,814	4,708	8,527	8,995	7,796	5,720	6,449
평균 주거용재산	14,083	14,703	14,398	16,743	45,416	14,688	15,983	16,902	38,461	34,844
평균 부채	7,047	7,371	5,897	1,000	4,404	8,070	8,493	7,033	14,287	4,638
평균 순자산	22,588	22,267	23,171	36,382	49,787	23,208	24,807	27,024	38,424	84,984
순자산(1억원)	38.6	33.7	36.7	0.0	12.5	35.1	23.9	32.6	26.5	0.0

주: 1) 기초연금만 받는 64세 이하의 경우 비수급층으로 산정.

2) 65세 이하의 경우 소득보장제도 비수급층의 해당 연령 중 5% 이하로 표본 수가 많지 않아 해석에 유의해야 함.

자료: 통계청, 2019년 가계금융복지조사(2018년 소득 기준), 원자료.

2. 한국복지패널을 활용한 사각지대 대상자 특성

이하에서는 한국복지패널을 활용하여 소득보장 사각지대 대상자의 시간 변화에 따른 특성을 파악하고, 사회안전망이 이들을 충분히 보호하고 있는지 살펴보고자 한다. 여기의 분석은 복지패널을 활용한 것으로 가계금융복지조사와는 다소 차이가 있다. 한국복지패널의 경우 장기간 조사가 진행되면서 표본이 줄어들어 횡단특성보다는 종단분석에 유리한 조건이 되었고,, 횡단분석과 다르게 모수 추정에 일정부분 한계가 발생한 반면, 가계금융복지조사는 횡단조사로 주기적으로 표본이 교체되고 최근에는 소득조사에행정자료가 보완되면서 한국복지패널과는 소득에서 차이를 보이기 때문이다³⁶⁾. 이와 같은 점을 고려하면 가계금융복지조사는 특정 연도의 특성을 중심으로 보는데 주요한 자료이며, 한국복지패널은 표본들의 동태적인 변화를 파악하는 장점이 있는 자료로 볼 수 있다.

한국복지패널에서 제공한 모수 추정을 기준으로 보면 2018년의 복지패널 자료의 소득보장 사각지대 규모는 기준중위소득 100% 이하 약 532만 명으로 추정된다. 앞에서 분석한 가계금융복지조사의 약 790만 명에 비해서는 다소 적다.

기준중위소득 계층별로 보면 기준중위소득 30% 이하에서 소득보장 비수급층이 30.3%로 상위계층에 비해 다소 높은 비율을 보여주고 있는데, 가계금융복지조사 26.3%에 비해서도 조금 높게 나타나고 있다. 기준중위소득 30% 이상에서는 약 15~20% 내외의 사각지대 규모를 보여주다가 60% 이상에서는 사각지대 비율이 높아지는 모습이 나타나고 있다.

36) 다른 가계금융복지조사와 복지패널 간 분석에서 큰 차이는 가중치 설정에서의 차이도 있다. 가계금융복지조사는 가구가중치를 개인화하여 활용하였으며, 복지패널은 2018년 추계(인구)기준에 의한 개인가중치를 활용함에 따라 인구 추정에 있어 차이가 발생하고 있다.

〈표 4-2-5〉 소득보장제도 비수급층 규모(2018년 기준)

(단위: %)

구분	국기초 국기초 외	기초연금 기초연금 외	공적연금 공적연금 외	고용보험, 고용보험외	근로장려금, 근로장려금 외	기타 (장애수당 긴급복지 등)	3가지 이상 수급	소득보장 비수급층	합계
-30%	14.5	39.9	11.8	0.7	0.4	0.0	2.3	30.3	100.0
30~40%	14.9	43.6	5.9	0.0	8.1	0.6	10.9	16.1	100.0
40~50%	20.1	33.8	10.3	2.0	0.7	0.0	16.0	17.1	100.0
50~60%	16.6	28.6	15.3	0.1	9.2	2.3	9.0	18.8	100.0
60~75%	12.3	25.5	16.0	2.3	4.0	0.3	6.2	33.4	100.0
75~100%	3.5	11.7	11.3	5.0	5.4	2.2	2.4	58.5	100.0
100~150%	1.5	5.1	14.9	5.8	2.9	1.0	1.2	67.8	100.0
150%~	0.0	1.5	14.5	5.6	1.0	0.1	0.1	77.3	100.0

- 주: 1) 경상소득을 기준으로 기준중위소득과 비교하였으며, 개인가중치 적용하여 규모 산출
 2) 국기초, 국기초 외에는 국기초와 공적연금, 기초연금, 고용보험, 근로장려금, 기타 정부보조금(장애수당, 긴급복지 등) 등을 함께 수급하는 경우를 포함
 3) 기초연금, 기초연금 외에는 기초연금과 고용보험, 근로장려금, 기타 정부보조금(장애수당, 긴급복지 등) 등을 함께 수급하는 경우를 포함
 4) 공적연금, 공적연금 외에는 공적연금과 고용보험, 근로장려금, 기타 정부보조금(장애수당, 긴급복지 등) 등을 함께 수급하는 경우를 포함
 5) 고용보험, 고용보험 외에는 근로장려금과 기타 정부보조금(장애수당, 긴급복지 등) 등을 함께 수급하는 경우를 포함
 6) 근로장려금, 근로장려금 외에는 근로장려금과 기타 정부보조금(장애수당, 긴급복지 등) 등을 함께 수급하는 경우를 포함

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사 14차조사(2018년 기준), 원자료.

소득보장 사각지대 경험자의 시간 변화에 따른 특성은 2015년부터 2018년까지 4년을 기준으로 분석하였다. 2015년에 기초생활보장제도가 맞춤형 급여로 변경되었기에 가능한 한 동일제도의 특성을 반영하기 위해 2015년을 기준으로 하였다³⁷⁾.

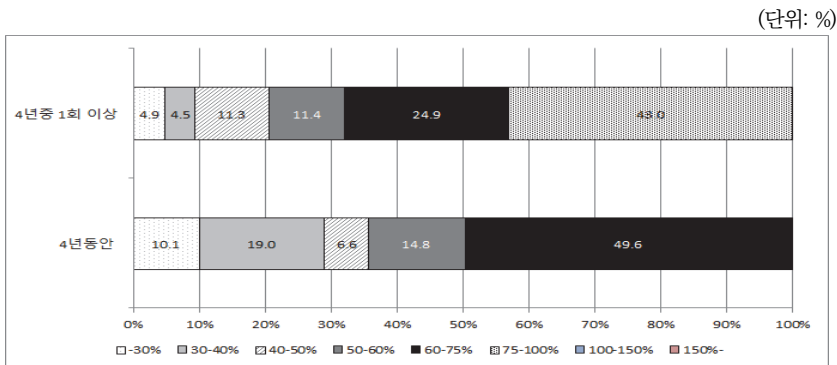
한국복지패널 기준 2015~2018년 사이 4년 동안 소득보장 사각지대를 경험한 인구 중 4년 동안 계속해서 경험한 규모는 약 31만2,000명, 4년 중 1회 이상 사각지대를 경험한 규모는 352만 명으로 추정되었다. 전

37) 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사 11~14차 조사(2015~2018년 기준), 원자료.

체 4년 중 어떠한 형태로는 한 번 이상 소득보장 사각지대를 경험한 인구가 약 383만2,000 명이었던 것이다. 국민(인구 5,000만 기준)의 7~8%가 상시로 소득보장의 위기에 놓여있다고 볼 수 있다.

[그림 4-2-7]을 통해 기준 중위소득 수준별로 보면 4년 동안 계속해서 사각지대를 경험한 경우는 기준중위소득 60~75% 사이가 가장 큰 비중을 점유하고 있다. 4년 중 1회 이상은 기준중위소득 75~100% 사이가 높은 비중을 보여주고 있다. 이들의 주요한 특징을 소득보장제도 혹은 넓게는 고용보장과 연계해보면, 동 기준에 속한 인구는 노동시장에 일정부분 참여하지만 소득이 낮은 근로 빈곤의 문제에 직면해 있으며, 더구나 안정적인 일자리보다는 임시·일용직 혹은 자영업 등에 종사함으로써 소득은 물론 고용보장의 영역에서도 배제된 계층으로 볼 수 있다.

[그림 4-2-7] 소득계층별 소득보장제도 비수급층 경험 규모

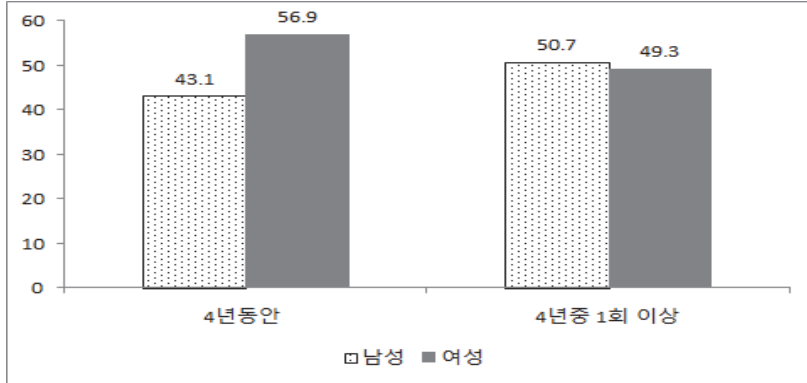


자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사 11~14차 조사(2015~2018년 기준), 원자료.

소득보장 사각지대 경험자의 인구 사회적 주요 특성을 보면, 4년 동안 계속해 사각지대를 경험한 경우는 남성이 여성보다 많았으며, 4년 중 1회 이상 사각지대를 경험한 경우는 여성의 비중이 다소 높은 것으로 분석되었다.

[그림 4-2-8] 소득보장제도 비수급층 특성: 성별

(단위: %)



자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사 11~14차 조사(2015~2018년 기준), 원자료.

연령과 학력 수준을 함께 비교해보면, 4년 동안 계속해서 소득보장 사각지대를 경험한 경우는 50~64세가 48.3%로 가장 많았으며, 다음은 35~49세가 24.2%를 점유하고 있다. 현 정부 들어 청년과 같이 관심이 높아지고 있는 신중년층의 소득보장 사각지대 경험 비율이 높았고, 65세 이상도 12.9%를 보여주고 있다.

반면에 4년 중 1회 이상 사각지대를 경험한 소득보장 비수급층은 주로 65세 이하의 연령이 대부분을 점유하고 있다. 특히 35~64세 사이가 전체 사각지대 경험자 세 명 중 두 명꼴로 많은 비중을 점유하고 있다.

교육에서는 4년 계속해서 비수급을 경험한 경우는 초졸 이하와 고졸의 비중이 높았으며, 4년 중 1회 이상 경험한 경우는 고졸 이하와 대재 이상의 학력이 높은 계층이 많은 비중을 점유하고 있다.

연령과 학력을 함께 살펴보면, 한국에서 가장 열심히 노동시장에 참여하는 고졸 이상의 중장년과 중·고령층의 사회적 보호가 매우 열악하다. 이미 노동시장에서는 50대 퇴직에서 40대 퇴직으로 기업에서의 평균 근

속연수가 줄어드는 추세 속에서 한국의 소득보장제도가 이들을 충분히 보호하지 못하고 있는 것이다.

〈표 4-2-6〉 소득보장제도 비수급층 특성: 연령 및 학력수준

(단위: %)

구분	4년동안	4년중 1회 이상	구분	4년동안	4년중 1회 이상
18-34	14.7	24.5	초졸 이하	31.3	20.5
35-49	24.2	33.5	중졸 이하	15.7	9.5
50-64	48.3	33.2	고졸 이하	36.3	36.7
65+	12.9	8.7	대재 이상	16.7	33.4

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사 11~14차 조사(2015~2018년 기준), 원자료.

소득보장 비수급 빈곤층 중 사회보험에 어느 정도 가입되어 있는지를 보면, 국민연금에는 모두 가입하고 있지만, 실제 보험료를 내고 있는 경우는 절반에 그치고 있었으며, 산재 및 고용보험 역시 대부분 비해당이거나 미가입 상태가 절대적으로 많은 비중을 점유하고 있다. 즉 청장년 비수급 빈곤층의 경우 위기상황에서 지원받을 수 있는 공적 사회보험제도에서 많이 제외된 상황이다.

〈표 4-2-7〉 소득보장제도 비수급층 특성: 사회보험 가입 여부(연령 18~64세 기준)

(단위: %)

구분	국민연금		산재보험				고용보험		
		미납	가입	미가입	비해당		가입	미가입	비해당
4년 동안	100.0	53.3	14.1	20.1	65.9	14.1	20.1	65.9	
4년 중 1회 이상	100.0	48.5	24.1	17.6	58.4	23.7	17.0	59.3	

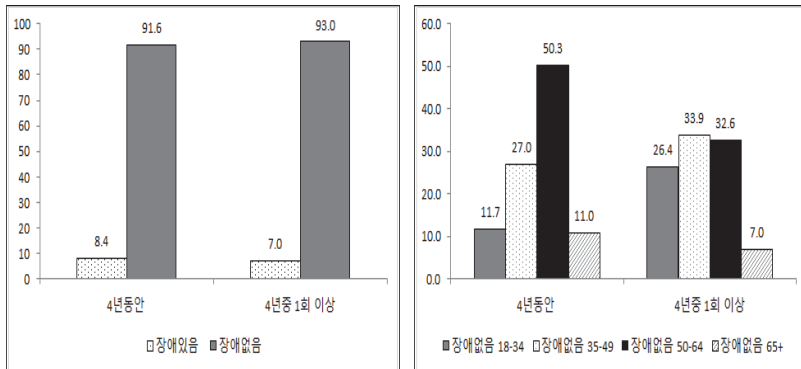
자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사 11~14차 조사(2015~2018년 기준), 원자료.

소득보장 비수급층에게 당장 소득보장 제도를 통한 지원이 어렵다면 노동시장에서 교육, 재취업 교육, 일자리 등을 제공함으로써 사각지대에 놓인 소득보장 비수급층의 생활안정에 도움을 줄 수 있다.

먼저 소득보장 비수급층의 노동시장 참여 정도를 보기 위해 장애 여부 등을 보면 소득보장 비수급층 중 장애가 있는 경우는 7.0~8.4%로 분석되었다. 장애인 실태조사를 통해 발표된 장애 출현률(2017년 5.39%)에 비해서는 다소 높은 수준이었다(사회보장위원회, 홈페이지, 사회보장통계, 2020.10.20. 인출)³⁸⁾. 장애가 없는 연령분포를 살펴보면, 4년 동안 비수급 경험자는 50~64세가 50.3%로 가장 많았으며, 4년 중 1회 이상 비수급을 경험한 경우는 대부분 만 64세 이하의 근로 연령층이었다. 소득보장 사각지대 놓인 비수급층 대부분이 근로가 가능하므로 고용서비스 등과 연계하면 일을 통한 소득획득도 가능한 것으로 볼 수 있다.

[그림 4-2-9] 소득보장제도 비수급층 특성: 장애유무

(단위: %)



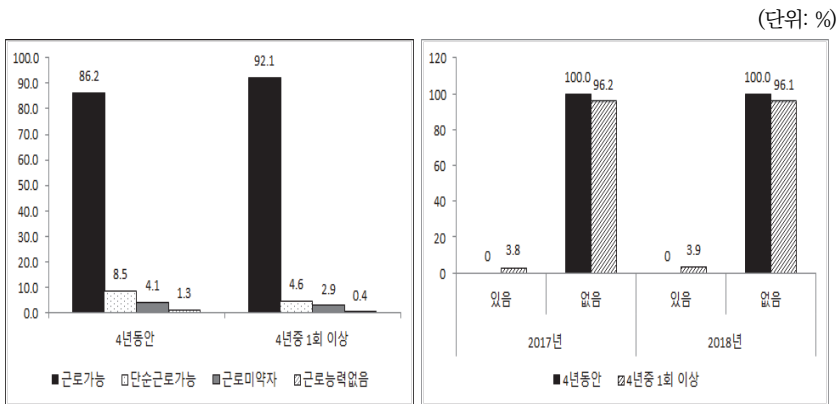
자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사 11~14차 조사(2015~2018년 기준), 원자료.

그럼 실제 이들 소득보장 사각지대를 경험한 계층이 정부가 제공하고 있는 고용서비스에 충분히 참여하고 있을까. 한국복지패널에서는 근로능력의 여부와 정부에서 제공하는 취약계층 노동부문 지원사업에 대한 참

38) 사회보장위원회, 홈페이지, 사회보장통계(http://ssc.go.kr/stats/infoStats/stats0101_00view.do?indicator_id=386&listFile=stats010200&chartId=1405)

여경험을 조사하고 있어 이를 함께 살펴보면, 소득보장 비수급층에서 근로능력이 있음에도 실제 정부의 노동부문 지원사업에 참여한 경험에 있는 경우는 매우 낮은 것으로 나타났다. 소득보장 비수급층 중 근로가 가능한 비율은 각각 86.2%와 92.1%에 이르고 있지만, 정부가 제공하는 노동 분야 지원사업에 참여한 경험은 각각 3.8%, 3.9%에 불과한 상황이다. 소득이 낮고, 소득보장 사각지대에 놓여있는 위기계층들을 위한 고용서비스 지원이 충분히 작동하고 있지 않은 것이다. 근로능력이 있어도 소득보장제도를 통해 지원을 받지 못하면 노동지원사업을 통해 훈련을 받고 소득활동을 할 수 있어야 함에도 현실에서는 제대로 작동하고 있지 않다는 말이다.

[그림 4-2-10] 소득보장제도 비수급층 특성: 근로능력 및 취약계층 (노동부문)지원 사업 참여 경험



자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사 11~14차 조사(2015~2018년 기준), 원자료.

제3절 제도 간 정합성 평가

제1절에서는 사회보장제도 중 소득보장제도를 중심으로 한 사각지대와 한국복지패널을 통해 소득보장 사각지대 경험자들이 고용보장제도와 잘 연계되고 있는지를 간단한 분석을 통해 살펴보았다. 여기서는 우리 연구의 주요 목적 중 하나인 제도 간 정합성 측면에 대해 살펴보하고자 한다.

한국에서는 위기에 직면할 경우 기존 사회보장제도의 지원 범위 혹은 급여 수준을 확대하면서 그 위기를 돌파하였다. 대표적으로 1998년 경제위기 때 국민기초생활보장제도를 도입하고 사회보험의 적용 범위를 크게 확대한 바가 있다. 또한, 노인 빈곤 문제가 심각해지면 경로연금→기초노령연금→기초연금 등으로 급여 수준을 조정하는 정책들이 시행되었다. 노동능력이 있는 근로 빈곤층을 위해서는 근로장려금이 도입되었으며, 현 정부에서는 2021년부터 기존 취업성공패키지를 확대한 한국형 실업부조로 불리는 국민취업지원제도를 도입할 예정이다. 하나의 제도가 도입될 경우 중장기적인 검토를 통해 제도가 도입되기도 하지만, 정치적인 판단에 따라 제도가 도입되거나 적용 범위(대상, 급여)가 확대되기도 한다. 2018~2019년 소득분배 악화, 2020년 코로나-19로 인한 위기를 경험하면서 정부는 일련의 사회경제적 위기가 국민의 삶에 크게 영향을 주고 있는데, 한국의 사회보장제도가 확고하게 위기계층을 보호하고 있지 못한 측면을 개선하기 위해 여러 가지 제도적 개선을 추진하고 있다. 대표적으로 기초연金的 급여가 상향 조정되었으며, 기초생활보장제도에서는 생계급여에서 부양의무자 기준이 폐지될 예정이며, 이외에도 전국민 고용보험, 국민취업지원제도 등 여러 변화가 나타나고 있다.

여기서는 세 가지 방향에서 제도 간 정합성을 살펴보하고자 한다. 첫째, 노후소득보장제도인 기초연금과 국민연금 간의 관계를 분석하였으며, 둘

째, 기초생활보장제도 생계급여 부양의무자 기준 폐지에 따른 문제를 살펴보고, 마지막으로 고용서비스로서 자활지원제도와 국민취업지원제도 등의 제도 개선 사항을 분석하였다. 이를 통해 사회보장 확대 시 지적되고 있는 제도 간 중복 등의 문제를 피하고 빈곤층의 실질적 보호와 삶의 질 향상을 위한 제도 개선방안이 무엇인지 제안해 보고자 한다.

1. 기초연금과 국민연금의 현황 및 관계

기초연금과 국민연금이 확대되는 과정에서 두 제도 간의 관계를 어떻게 설정할 것인지에 대해서는 심도 있게 논의하지 못했다. 기초노령연금 운영 당시 국민연금개혁 위원회를 설치하여 국민연금과의 재구조화 방안을 검토하였으나 현실화되지 못했고, 기초노령연금에서 기초연금으로 전환되면서 국민연금 A급여와의 관련성을 고려하여 연계감액 제도가 도입되었으나 이는 제도 간의 문제를 복잡하게 만들 뿐만 아니라 국민연금 성실 가입자에게 불리하다는 비판에 직면하기도 하였다.

기초연금은 도입 이후 기준연금액이 20만 원에서 2018년 25만 원, 2019년 하위 소득 20%를 대상으로 30만 원, 2020년에는 하위 소득 40%를 대상으로 30만 원까지 인상되었고, 2021년에는 전체 기초연금 수급자를 대상으로 30만 원까지 인상이 예정되어 있다. 이에 더하여 2018년 발표된 제4차 국민연금 종합운영계획안에도 노후소득보장 강화 방안 중 하나로 국민연금 소득대체율을 현행 40%로 유지하면서 기초연금을 40만 원까지 인상하는 내용이 포함되어 있고, 일부 정치권에서는 기초연금액을 50만 원까지 인상하자는 주장에다가 보충연금 도입 필요성도 논의되는 상황이다(최옥금, 2020, pp.20-21).

기초연금은 전체 노인의 70%를 포괄하고 있어 보편적인 성격을 갖고

있음에도 불구하고, 대상자를 선정하기 위해 자산조사를 시행하여 기초연금의 성격을 연금으로 규정할 것인지 부조로 규정할 것인지에 대한 합의가 이루어져 있지 않다. 이런 상황에서 기초연금의 역할이 점차 커지면서 향후 기초연금의 발전 방향을 정하는 과정에서 국민연금과의 역할 분담에 대한 논의가 중요해지고 있다. 이를 위해서는 우선 현행 기초연금과 국민연금의 관계는 어떠한지 살펴본 다음 두 제도 간의 쟁점을 정리할 필요가 있다. 이하에서는 두 제도 간 관계에서 발생하는 쟁점이 무엇인지 정리하고자 한다.

가. 공적연금 평가: 제도 간 관계를 중심으로

1) 기초·국민연금 각 제도 평가

국민연금은 형식적으로는 전 국민을 포괄하여 일차적 노후소득보장 역할을 담당해야 하지만, 사각지대 규모가 커서 제 기능을 다하지 못하고 있다. 그뿐만 아니라 두 차례에 걸쳐 재정안정을 목표로 개혁을 시행했음에도 여전히 재정 불안정 문제를 갖고 있다. 따라서 2057년에 국민연금 기금이 소진되어 수지균형을 맞추려면 보험료율을 현재보다 더 높은 수준으로 올려야 할 것이다.

기초연금은 노인의 70%를 대상으로 하여 지급하고 있지만, 여전히 급여 수준이 낮다는 문제를 갖고 있고, 현행 공적 노후소득보장에서 제도적 성격이 모호하다. 기초연금은 보편적 성격을 담보하여 ‘연금’의 성격을 갖는 반면, 목표 수급률 설정으로 인해 대상자를 자산조사를 통해 선별하는 ‘부조’의 성격도 일부 갖고 있기 때문이다.

이렇게 기초연금의 성격이 애매하다는 것은 기초연금이 국민연금과 적

정한 역할 분담 관계를 고려하지 않은 채 운영되고 있다는 문제와도 직결된다. 이후에 살펴보겠지만, 소득비례연금을 운영하는 국가들과 노인 기초보장 제도의 관계는, 소득비례연금이 강력한 국가의 경우는 부조 방식의 선별적인 제도가 일부 저소득 노인을 보장하는 방식이지만, 보편적 기초연금을 중심으로 발전한 국가들은 기초연금과 소득비례연금을 보완적으로 운영하고 있다.(이용하·최옥금·김형수, 2015). 그런데 우리나라의 기초연금은 보편적 연금도 아니고 노인 대상의 선별적 부조도 아닌 애매한 형태이기 때문에 소득비례연금인 국민연금과의 관계가 명확하지 않은 것이다.

그뿐만 아니라, 연계감액이라는 방식을 통해 어느 정도 문제를 해결하고는 있지만, 소득재분배 급여가 포함된 국민연금 A급여와 기초연금이 기능적으로 중복되어 있고, 그마저도 기초연금의 대상을 전체 노인의 70%로 규정하고 있어 국민연금과의 관계가 명확하지 않다는 문제를 키우고 있다. 또한, 현행 기초연금은 전체 노인 70%의 목표 수급률에 따라 대상을 선정하고 있는데, 노인의 소득 및 재산이 계속 증가할 경우 현행 단독기준으로 148만 원인 선정기준액이 300~400만 원까지 늘어날 가능성도 있다. 기초연금이 조세를 재원으로 대상을 선정할 때 자산을 조사한다는 점을 고려한다면, 선정기준액 상향에 따라 그 정도의 소득인정액을 가진 노인을 지원하는 방식에 대한 사회적 합의도 어려울 수 있다.

이하에서는 제도 각각의 문제점을 전제로 나중에 기초연금과 국민연금의 제도 관계에서 발생하는 문제점을 살펴보도록 한다.

2) 기초·국민연금 제도 간 관계 평가³⁹⁾

가) 무연금자와 국민연금 수급자의 형평성

(1) 기초·국민연금 연계감액

기초연금과 국민연금을 동시에 수급하는 경우, 국민연금액이 일정 수준 이상이면 국민연금 A급액에 연계하여 기초연금액을 감액 조정하고 있다. 이러한 연계감액은 기초연금제도의 전신인 기초노령연금에는 없다가 기초노령연금이 기초연금으로 전환되면서 새롭게 도입된 제도이다. 기초연금과 국민연금을 연계한 근거는, 국민연금 수급자의 경우 A급액을 통해 이미 세대 간 이전 혜택을 받고 있어서 A값의 10%로 도입된 기초연금액을 모두 수급하게 되면 세대 간 이전 혜택을 과도하게 받는 것이므로, 이를 바로잡아야 한다는 것이었다(보건복지부, 2013; 석재은, 2015). 이미 기초연금 성격의 국민연금 A급액 혜택, 곧 본인 기여에 비해 세대 간 이전의 혜택을 많이 받는 국민연금 수급자에게는 일부 금액을 조정하고, 연금이 없거나 낮은 연금을 받는 사람에게는 기초연금을 전액 지급하여 공적연금의 혜택을 고르게 나눌 필요가 있다는 것이었다. 물론 연계를 통해 향후 국민연금이 성숙하여 더 많은 노인이 국민연금을 수급하고 국민연금액도 증가하면 기초연금 지출 증가 속도가 둔화하여 장기적인 재정 지속가능성 확보에 쉽다는 점도 지적되었다(보건복지부, 2013).

이러한 관점에서 본다면, 연계감액 제도의 도입은 기초연금을 ‘연금’의 성격으로 정의한 결과물이라 할 수 있다. 그러나 연계감액 제도는 기초연

39) 이에 대한 논의는 최옥금(2020), “기초연금과 국민연금제도 간 쟁점 및 현황과 발전 방향”을 기초로 서술되었음을 밝힌다.

금 도입 당시부터 여러 논란을 불러일으켰고, 현재에도 여전히 진행형이다. 우선 국민연금 급여나 기초연금액 자체가 높지 않은 상황에서 기초연금액을 국민연금 A급여액에 따라 감액하는 것은 노후소득보장 측면에서 적절하지 않다는 것이다. 또한, 국민연금 A급여액에 대해서만 기초연금액을 감액하는 것은 노인들 대부분이 국민연금을 받고 있을 때는 가능하나 현실은 그렇지 않고, 국민연금 외에 다른 소득원(예·적금, 부동산, 사적연금)을 통해 노후준비를 하는 사람이 많은 데다가, 기초연금 대상자를 선정할 때에는 소득 및 재산, 부채를 모두 고려하고 있다는 점을 생각하면, 국민연금 A급여에만 연계하여 기초연금을 감액하여 지급할 경우 소득역전 현상이 발생할 수 있다는 점이 지적되었다(윤성주, 2014).

게다가 제도의 원리(국민연금은 기여, 기초연금은 비기여)나 재원(국민연금은 보험료, 기초연금은 조세)이 다른 제도를 연계하여 운영한다는 것 자체의 문제, 그리고 국민연금제도에 순응하여 보험료를 냈던 국민연금 성실 가입자들이 기초연금 감액을 적용받게 되면 국민연금제도에 순응하지 않았던 사람들이 기초연금을 더 많이 받는다는 점 등도 지적할 수 있다. 이렇게 연계를 반대하는 견해를 종합해보면, 연계감액 제도로 인한 국민연금 수급자의 형평성에 문제가 있다고 할 수 있으며, 기초연금의 성격을 ‘연금’보다는 ‘부조’로 규정하는 견해에 가깝다고 할 수 있다.

그런데 애초 설정한 기초연금과 국민연금 연계감액 산식은 기초연금 시행 당시의 기준연금액 20만 원에 맞추어 설정⁴⁰⁾되었던 반면, 현재 기준연금액은 30만 원까지 인상되고 있다. 곧 현행 기초·국민연금 연계 산식을 계속 적용하게 되면 국민연금 수급자의 경우 연계 산식에 따라 기초연금을 감액받는 감액 비중은 기초연금 기준연금액 인상에 따라 감소할 수 있다. 이 경우 기초연금 시행 당시 제기되었던 무연금자와 국민연금 수급자

40) {기준연금액-(2/3×A 급여액)}+부가급여액

의 형평성 문제는 완화될 수 있지만, 애초 여러 논란에도 불구하고 도입한 연계감액 제도의 정당성이나 필요성에 대한 문제 제기가 가능하다.

(2) 기초연금 소득인정액 산정방식

현행 기초연금의 대상자를 결정하는 소득인정액 산정방식을 살펴보면 일반재산 및 금융재산에 대해서는 공제가 적용되는 반면, 국민연금액은 소득인정액에 100% 모두 반영된다. 이에 따라 재산을 중심으로 노후준비를 한 사람과 비교할 때 국민연금과 같이 소득을 중심으로 한 사람이 기초연금 대상자 선정 시 불리할 수 있다. 예를 들어, 노후준비를 국민연금 중심으로 하여 국민연금 급여액이 높고 재산이 없는 사람은 국민연금 급여만으로도 기초연금 선정기준액 이상이 되어 기초연금 수급자로 선정되지 않을 수 있지만, 무연금자임에도 재산이 많은 경우 각종 공제 등을 통해 기초연금 수급자로 선정될 수 있기 때문이다. 곧 이러한 기초연금 소득인정액 산정방식에 따라 비슷한 경제적 수준일 때 국민연금 수급자의 경우 기초연금 대상자가 되기 어려울 수 있다는 것이다.

이와 함께 국민연금 수급자는 기초연금 대상자 선정 시 한 번, 기초연금액 산정 시 연계감액을 통해 두 번 불이익을 받는다는 문제 제기도 가능하다. 기초연금제도를 평가한 탁현우(2016)도 기초·국민연금 동시 수급자가 기초연금 감액을 받을 때는 국민연금 연계로 인한 감액인지, 아니면 국민연금 가입자의 소득인정액이 미가입자보다 크기 때문에 발생하는 감액인지에 대한 분석이 필요함을 제기한 바 있다. 이는 곧 국민연금을 성실하게 장기가입한 사람들이 기초연금 대상자 선정과 이후 기초연금액 산정 시 연계감액을 통해 무연금자와 비교하여서 불리하다는 쟁점을 제기한다.

나) 기초연금 수준과 국민연금 장기가입의 관계

무연금자와 국민연금 수급자의 형평성과 관련된 쟁점을 통해 제기할 수 있는 것은 계속 증가하는 기초연금 수준이 국민연금 급여와 연계되어 감액되고 있다는 점, 그리고 기초연금 수급의 불확실성을 고려할 때 기초연금이 국민연금 장기가입 유인에 저해가 될 수 있다는 점이다.

사실 이러한 문제는 기초연금 도입 시부터 기초연금과 국민연금 연계를 반대하는 견해에서 제기한 주요 주장 중 하나였다. 이에 따르면, 기초·국민연금 연계가 국민연금 장기가입자에게 불리하게 설계되어 있어서 임의가입자와 지역가입자는 국민연금에 가입하지 않거나 이미가입을 한 사람들도 탈퇴할 가능성이 크고, 결과적으로 국민연금에 부정적 영향을 미칠 수 있다고 지적하였다. 또한, A급여액에 연계하여 가입 기간에 연동하여 감액하게 되면 장기가입자에게 불리하다는 점도 제기되었다(윤성주, 2014; 탁현우, 2016).

반면 정부를 포함하여 기초·국민연금 연계감액을 찬성하는 견해는, 연제로 인해 국민연금 가입 기간이 길수록 기초연금액이 감소하기는 하지만 연계 산식에 부가 연금액 부분이 포함되어 있고, 국민연금 가입 기간이 길수록 국민연금 급여액에서 보험료를 차감한 순 급여액이 국민연금 단기가입자보다 더 많이 늘어나기 때문에 국민연금과 기초연금을 함께 고려한 순 공적연금액은 국민연금 단기가입자나 미가입자보다 크다고 설명하였다. 곧, 장기적 관점에서는 국민연금에 장기가입하는 것이 더 유리하기 때문에 연계감액으로 인해 국민연금 가입유인에 미치는 영향은 크지 않다는 것이다(보건복지부, 2013).

실제로 국민연금 당연가입자는 국민연금 가입을 선택할 수 있는 것이 아니라, 강제가입이므로 본인의 선택에 따라 국민연금 가입 및 탈퇴를 자

유롭게 선택할 수 없다. 이론적으로도 연계를 찬성하는 견해가 더 타당하다. 그런데 현실적으로는 현행 기초연금과 국민연금의 성격 및 현황을 고려하면 이야기가 달라질 수 있다. 우선 비기여식 기초연금은 노인 70%를 포괄하여 보편성을 담보하고 있지만, 기여식 국민연금은 전체 노인 약 35% 정도를 포괄하여 수급자 비중이 높지 않다는 점이다. 이렇게 비기여식 기초연금의 수급 범위가 포괄적이고 국민연금액이 기초연금 소득인정액에 모두 반영된다는 점을 고려할 때, 저소득 가입자의 경우 국민연금 가입유인, 특히 장기가입 유인을 저해할 가능성이 있다.

현황에서 확인했듯이, 보험료를 내고 받는 국민연금 수급자의 약 51%가 국민연금액 10~30만 원에 집중되어 있다는 점, 평균 연금액이 45만 원 정도라는 점을 고려할 때 비기여 기초연금의 기준연금액이 향후 30만 원까지 인상될 것이라는 상황은 일부 국민연금 가입자들의 장기가입에 영향을 미칠 수 있다고 본다.

연계감액 및 소득인정액 산정방식도 제도 간 정합성에 영향을 미칠 수 있는데, 현행 기초연금 선정기준액은 개인이 만 65세가 된 시점에서 전체 노인의 70%를 포괄할 수 있는 수준에서 매년 결정되므로, 기초연금 수급에 대한 불확실성이 높다. 이러한 상황에서 국민연금액이 기초연금 선정시 모두 반영되기 때문에 국민연금 가입유인, 특히 장기가입 유인을 저해하는 요소로 작용할 수 있다.

다음으로 비 기여식 기초연금의 경우 현재 지속해서 연금액이 인상될 계획이어서 2021년 전체 기초연금 수급자를 대상으로 한 기준연금액이 30만 원으로 조정될 예정이다. 그런데 단순히 계산하면 기여식 국민연금은 평균 소득자(2020년 기준 A값 243만 9,000원) 기준으로, 소득대체율 50% 가정 시 최소 가입 기간(10년) 동안 연금보험료를 내고 받을 수 있는 국민연금 노령연금은 약 30만 5,000원 정도이다. 이미 기초연금 기준연

금액이 일부 계층(2020년을 기준으로 소득 하위 40%)을 대상으로 이 정도 수준을 지급하고 있다.

마지막으로 저소득·비정형 노동자는 현실적으로 소득파악이 어려워 소득이 있어도 국민연금 당연가입으로 유도하기 어려운 상황이다. 즉 국민연금 사각지대에 놓일 가능성도 고려할 필요가 있는 것이다.

이를 정리하면 다음과 같다. 현실적으로 소득파악이 어려운 일부 계층의 경우 국민연금 사각지대에 놓여있다는 점, 현재 기여식 국민연금보다 비 기여식 기초연금이 수급의 보편성을 확보하고 있다는 점, 기초연금액이 지속해서 인상되어 국민연금 평균소득 가입자가 최소가입기간 동안 보험료를 낸 후에 받는 급여 수준과 유사하다는 점 등을 고려하면 기초연금 대상자인 소득 하위 70%일 가능성이 크고 당장은 국민연금 보험료 내기가 어려울 뿐 아니라, 당연가입자로 보험료 부과가 어려운 일부 계층에서는 국민연금 가입유인 회피, 혹은 국민연금 장기가입 유인 저하가 발생할 가능성이 있다는 것이다.

물론 이론적으로는 기초연금이 증가하더라도 국민연금의 장기가입 유인에 영향을 미치지 않는다고 평가할 수 있다. 기초연금과 국민연금을 동시에 수급하는 경우 감액이 되더라도 결과적으로 기초연금과 국민연금을 합산하면 더 많은 연금을 받을 수 있기 때문이다. 또한, 원칙적으로 사업장가입자와 지역가입자(특히 사업장가입자)의 경우 당연가입자이기 때문에 가입자 자신의 의사를 통해 국민연금에 가입할 수 있는 것도 아니다. 다만 상술한 바와 같이 다양한 이유로 국민연금 사각지대가 존재한다는 점을 고려할 때 국민연금 전체 가입자는 아니더라도 일부 계층에서 국민연금 가입유인이 저하될 수 있는 여지가 있다.

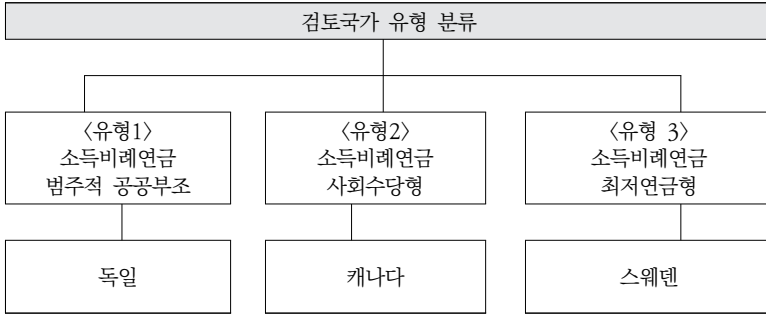
나. 해외사례 검토⁴¹⁾

여기에서는 해외사례 검토를 통해 기초연금과 국민연금 제도 간 관계 설정에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 이를 위해 소득비례연금과 노인 기초보장의 관계를 고려하되, 노인 기초보장의 성격을 중심으로 다음과 같이 유형화하여 각 나라의 제도 간 관계에 초점을 맞추어 내용을 간단히 살펴보고자 한다.

첫 번째 유형은 소득비례연금과 범주적 공공부조의 노인 기초보장 형태로 이루어진 국가로, 공적 노후소득보장의 중심은 소득비례연금이며 노인 기초보장이 저소득 노인을 대상으로 최소한의 역할을 담당하는 형태이다. 대상 국가로는 독일의 사례를 검토할 것이다. 두 번째 유형은 노후소득보장에서 소득비례연금의 보장성이 강력하지 않아 그 역할이 크지 않은 대신, 노인 기초보장이 수당형 기초연금과 부조형 보충연금의 형태로 이를 통해 노인 빈곤에 효과적으로 대처하고 있는 캐나다의 사례를 검토할 것이다. 마지막으로 세 번째는 소득비례연금과 연금조사를 시행하는 최저연금형태를 운영하는 국가로, 스웨덴의 사례를 검토하도록 한다.

41) 이번 절은 최옥금(2020), “기초연금과 국민연금제도 간 쟁점 및 현황과 발전 방향”을 기초로 서술되었음을 밝힌다.

[그림 4-3-1] 기초연금 성격 및 소득비례연금 관계를 고려한 유형 분류



자료: 검토국가의 유형을 고려하여 저자 분류.

1) 독일

독일의 노후소득보장제도는 공적연금, 기업연금, 리스터연금(Riester Rente)을 포함한 개인연금 등으로 구성되어 있다.⁴²⁾ 노인·장애인 기초보장은 65세 이상 저소득 노인 및 18~65세 미만의 중증장애인을 대상으로 하는 범주적 공공부조제도로, 자산조사를 통해 대상자를 선정하는 제도이다. 일반 연금제도인 국민연금은 65세 미만으로 월 850유로 이상의 소득활동을 하는 모든 사업장 근로자와일부 자영자를 포함하며, 2018년 기준으로 18.6%의 보험료를 내고 연령요건(2019년 기준으로 65세 8개월)과 보험료 납부요건(5년)을 충족하면 연금 지급이 가능한 사회보험제도이다.

독일은 공적연금제도 도입 당시부터 소득비례연금을 일차적인 노후보

42) 리스터 연금제도는 공적연금의 급여삭감을 상쇄하기 위해 도입되었기 때문에 공적연금 가입자와 그 배우자가 가입대상이며, 자발적으로 가입하는 제도이다. 가입자는 소득의 4%를 보험료로 납부하면 기본보조금의 최대치인 154 유로를 받을 수 있으며, 자녀보조금은 300유로까지 받을 수 있다. 또한, 리스터연금 보조금은 정액으로 지급되기 때문에 소득이 낮을수록, 자녀 수가 많을수록 본인 부담률이 낮아지는 효과가 있다(김혜진·성혜영·김원섭·김현수·정창률·김아람, 2019, pp.109~110의 내용을 토대로 작성).

장제도로 설정하고 저소득 노인을 대상으로 하는 공공부조를 최소화하여 운영하고 있다. 이에 따라 공적연금의 최소 가입 기간을 5년으로 설정하여 가능한 한 많은 사람이 연금제도에 가입하도록 하여 공적연금 수급률은 이미 100%를 넘어서고 있다(이용하·최옥금·최인덕, 2014)⁴³⁾. 또한, 급여 수준이 낮아지기는 했지만, 공적연금의 소득대체율은 2017년 기준으로 총임금대비 약 44.7%의 높은 수준이며, 2018년 기준 평균 노령연금은 1,019유로로 평균임금 대비 약 24.2% 정도⁴⁴⁾이므로 이를 통해 기본적인 노후소득보장이 가능하도록 운영하고 있다.

[그림 4-3-2] 독일의 노후소득보장체계

4층	임의개인저축 등		
3층	기업연금(임의)		
2층	리스터연금(임의)		
1층	국민연금(일반연금제도)		
0층	노인·장애인기초보장제도(GAE)		
구분	근로자	자영자	기타경활인구

주: 일반 국민을 대상으로 하는 국민연금 외에 농민연금, 공무원연금 등 직업별 연금은 별도로 존재함.

자료: 독일의 노후소득보장제도를 바탕으로 작성.

저소득 노인이 대상인 범주적 공공부조인 노인·장애인 기초보장제도의 역할은 제한적으로, 2012년 기준으로 전체 노인의 약 3~4% 정도만이 수급하고 있다(이용하·최옥금·최인덕, 2014, p.143). 독일의 노후소득

43) 이는 본인 기여를 통해 받는 노령연금 및 장애연금 외에도 배우자의 기여에 따른 유족연금 등 여러 개의 연금을 동시에 수급하는 경우가 많기 때문이다.

44) 2018년 기준 독일의 월 평균 임금은 약 4,212 EUR(OECD, 2019)로 이를 바탕으로 산출하였다.

보장에서는 소득비례연금 역할이 강력하여, 독일 노인의 상대빈곤율(중위 가구 가처분소득의 50% 미만 소득비율)은 2014년 기준 9.5%로 OECD 평균인 12.5%보다 낮다.

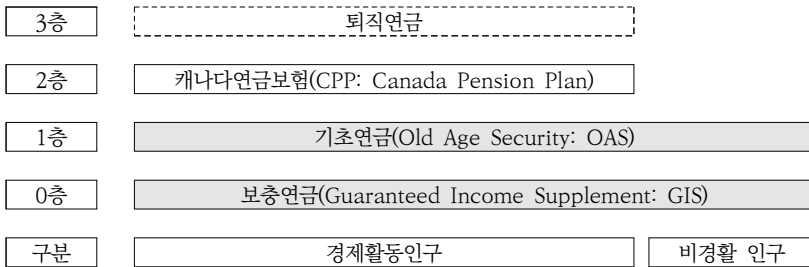
독일 노후소득보장은 공적 소득비례연금 중심이었기 때문에 1980~90년대의 재정압박 상황에서도 공적연금의 급여 수준을 유지하고자 노력하였으나, 2000년대 이후에는 연금개혁의 목표를 급여삭감을 통한 보험료율의 안정화로 전환하였다. 그런데도 여전히 독일 노후소득보장에서 중요한 역할은 공적 소득비례연금이 담당하고 있으며, 이에 따라 저소득 노인을 대상으로 하는 범주적 공공부조의 역할은 극빈층 노인을 대상으로만 제한적으로 운영하고 있다고 평가할 수 있다. 또한, 공적연금의 역할을 축소하고 사적연금 활성화를 위해 리스터연금을 시행하고 있으나 이는 공적연금의 가입자를 대상으로 운영하고 있어 공적 소득비례연금의 축소된 역할을 보완하는 역할 정도를 담당하고 있다고 평가할 수 있겠다.

다만 2000년대에 이루어진 공적 소득비례연금 축소 개혁의 결과가 점차 가시화되면 향후 사적연금의 역할이 그만큼 커지고 노인 기초보장제도의 역할과 부담이 커질 수 있다. 이는 중·고소득층 이상의 소득을 보장할 수 있는 리스터연금과 저소득층의 소득을 보장하는 노인 기초보장제도의 향후 발전 가능성에 따라 달라질 수 있다. 최근 리스터연금이 낮은 수익률에 비해 높은 행정비용(fee) 때문에 인기가 낮아지고, 저임금 근로자들이 보험료 납부에 부담을 갖게 되면서 노인 빈곤에 대한 대책이 논의되고 있다. 이에 독일 정부는 2019년 말에 크레딧을 포함하여 35년간 국민연금에 가입했으나 연금액이 적은 저임금 근로자에 대한 노후소득보장의 하나로, 2021년부터 최저연금(minimum pension)을 도입하는 것에 합의했다. 또한, 자영자를 대상으로 국민연금의 가입을 확대하는 방안도 논의 중이다(OECD, 2019).⁴⁵⁾

2) 캐나다

캐나다의 공적연금은 1층의 기초연금, 0층의 보충연금, 2층의 소득비례연금인 캐나다연금보험(Canada Pension Plan), 3층의 퇴직연금, 4층의 개인연금·저축 등 구축되어 있다. 캐나다 기초연금은 수급연령(65세 이상)과 거주요건(18세 이후 10년 이상 캐나다 거주, 수급신청 직전 1년간 반드시 캐나다 거주)을 충족하면 수급이 가능한 보편적 수당방식의 연금이며, 일부 고소득자를 대상으로 급여환수제도를 운용하여 일정 소득 이상이면 기초연금액이 감액 또는 환수된다. 보충연금은 기초연금 수급자 가운데 소득조사만을 시행하여 소득이 일정액(근로자 평균소득의 약 1/3) 이하인 저소득층에게 보충하여 지급하는 선별적 보충급여의 성격을 갖고 있다(성혜영·최옥금·문현경·주은선·이은주·김아람, 2019).

[그림 4-3-3] 캐나다의 노후소득보장체계



자료: 캐나다의 노후소득보장체계를 참고하여 작성.

캐나다연금보험은 근로소득이 있는 18~70세 근로자와 자영자를 대부분 포괄하는 제도이며 가입자가 보험료를 부담하는 사회보험 제도이다. 보험료는 2003년 이후 9.9%를 유지하였으나, 2016년 개혁을 통해

45) www.oecd.org/pensions/policy-notes-and-reviews.html

2019년 0.3%p 인상을 시작으로 2023년까지 현재보다 2%p 인상될 예정이다, 40년 가입 시 소득대체율 25% 보장을 목표로 하였으나, 2016년 개혁을 통해 소득대체율을 33.3%까지 상향 조정할 예정이다(성혜영·최옥금·문현경·주은선·이은주·김아람, 2019).

캐나다는 1층 기초연금, 2층 소득비례연금, 저소득 노인을 위한 보충연금제도 등 효율적이고 효과적 공적 노후소득보장을 운영하고 있다. 노인 대부분이 기초연금을 수급하고 있으며, 이 가운데 약 30%의 저소득 노인은 보충연금을 수급하고 있다. 캐나다연금제도는 도입 당시부터 전체 경제활동인구의 약 92% 정도를 포괄하여, 중·저소득 노인은 기초연금과 보충급여를 통해, 중·고소득 노인은 캐나다연금보험을 통해 노후소득을 보장받고 있다(최옥금·한신실, 2016).

기초연금과 보충급여를 합산한 최대 급여 수준은 평균 근로자 소득의 33% 정도로 이것만으로도 이미 빈곤 해소가 가능한 수준이며, 그 이상은 소득비례연금인 캐나다연금보험을 통해 보장하고 있다. 캐나다 노인의 상대빈곤율(중위 가구 가처분소득의 50% 미만 소득비율)은 2014년 기준 9.0%로 OECD 평균 65세 이상 노인빈곤율 12.5%보다 낮게 나타나고 있다(OECD, 2017).

캐나다 연금제도는 기초연금과 보충급여가 보편적인 최저보장에 초점을 두고 있으며, 공적 소득비례연금도 최대 급여 수준이 25% 정도이지만 보험료 부과 및 급여산정 시 적용되는 소득 상한이 근로자 평균소득 정도에 불과하여 소득계층 간 연금 급여액 차이가 크지 않다(이용하·최옥금·최인덕, 2014). 2016년에 캐나다연금보험의 소득대체율을 25%에서 33%로 상향하는 개혁을 시행하였는데, 이렇게 재정 안정성을 우선하지 않고 소득 보장성을 강화하는 연금개혁을 시행할 수 있었던 이유로는 캐나다연금보험이 재정적으로 안정적이었을뿐 아니라 캐나다의 공적 노후

소득보장 제도들의 역할 분담이 명확하여 효율적·효과적으로 노인 빈곤을 예방하였다는 점에서 찾을 수 있다.

캐나다의 공적 노후소득보장제도는 급여 수준은 낮아도 보편적으로 시행함으로써 재정안정과 노인 빈곤 문제를 효율적이고 효과적으로 해결하고 있다고 평가할 수 있다. 현재의 다층체계가 구축된 이후 캐나다 연금 개혁은 구조적 개혁이 이루어지지 않았는데, 이는 구조적 개혁의 필요성이 없었기 때문이었을 것으로 추측된다. 캐나다의 공적 노후소득보장은 보편적인 기초연금과 소득비례연금의 제도적 정합성과 결합 방식이 매우 중요하다는 점을 보여준다.

3) 스웨덴

스웨덴의 공적연금은 1층의 최저보장연금(GP)과 2층의 소득비례연금(IP), 프리미엄연금(PP)을 운영하고 있다. 최저보장연금은 스웨덴에 최소 3년 이상 거주하면서 연금조사를 통해 소득비례연금과 프리미엄연금이 최저보장연금 수준보다 낮으면 그 차액만큼 지급하는 최저연금의 성격을 갖고 있다. 소득비례연금과 프리미엄연금의 경우 소득활동을 하는 모든 근로자와 자영자를 포함하며, 두 제도 전체 보험료율은 18.5%로 이 가운데 16%는 소득비례연금으로, 나머지 2.5%는 프리미엄연금의 재원으로 활용된다. 소득비례연금은 부과방식의 명목확정 기여방식으로 운영하며, 프리미엄연금은 적립방식으로 정부가 운영하는 1개의 펀드와 다수의 민간회사가 운영하는 펀드를 가입자가 선택하도록 하고 있다(성혜영·최옥금·문현경·주은선·이은주·김아람, 2019).

[그림 4-3-4] 스웨덴의 노후소득보장체계

4층	개인연금, 저축 등		
3층	기업연금		
2층	프리미엄 연금(Premium Pension: PP) 소득비례연금(Inkomstpensionen: IP)		
1층	최저보장연금(Garantipensionen: GP)		
0층	노인대상특별지원(Äldreförsörjningsstöd: ÄFS)		
구분	근로자	자영자	비경활

주: 스웨덴 연금제도를 토대로 저자 작성.

1998년 개혁 이전 스웨덴의 공적연금은 연금 포괄성과 보장성 측면에서 다른 국가 제도와 비교가 되지 않을 정도로 높은 평가를 받았다. 적용 측면에서 스웨덴의 높은 경제활동참가율 덕분에 근로 가능 인구의 대부분을 가입자로 포괄하고 있었으며, 수급 측면에서도 노인 대부분을 수급자로 포괄하고 있었다. 급여도 60%의 소득대체율을 통해 높은 수준을 보장하고 있었다. 이에 따라 근로자뿐 아니라 자영자, 비경제활동인구까지 공적연금에서 포괄하는 전국민연금을 실현하고, 높은 수준의 기초보장을 제공하는 연금체계를 갖추었다는 점에서 복지국가의 전형으로 평가되었다.

그런데 1998년 개혁을 통해 인구 고령화에 유연하게 대응할 수 있는 새로운 연금체제로 전환한다. 명목확정 기여방식과 적립방식으로 구성된 소득비례연금 중심의 체계로, 기존의 부과방식을 유지하면서 보험료 납부실적과 수급 기간에 연계한 연금을 지급하는 사적연금의 방식을 도입한 것이다. 이를 통해 재정 안정성을 우선하고, 기존 제도와 비교할 때 저소득층 급여의 안정성이나 적정성을 보완하기 위해 연금조사에만 의존하는 관대하고 포괄적 공공부조인 최저보장연금을 도입하였다(이용하·최인

덕·최옥금, 2014).

스웨덴에서 이러한 개혁이 가능했던 이유는 소득비례연금이 전체 노인의 90% 이상을 포괄하고 있었으며 소득비례연금의 역사가 오래되고 급여 수준이 높았기 때문에 연금조사만 시행하는 최저보장연금을 도입하더라도 최저보장연금에 대한 의존도가 그리 높지 않았기 때문이다. 스웨덴의 1998년 개혁은 공적연금의 역할을 소득비례연금을 중심으로 하되, 소득비례연금에는 시장의 원리를 강화하고, 동시에 확대한 연금조사에 기초한 새로운 최저연금을 도입하여 노후보장에서 부조의 역할을 강화했다고도 평가할 수 있다.

스웨덴은 개혁 이후에도 공적연금 포괄성이 높고(61세 이상 전체 노인 약 90.6%가 공적연금 수급), 관대하고 포괄적인 최저보장연금을 통한 저소득 노인의 소득보장으로, 2014년 기준 노인빈곤율은 10.0%로 OECD 평균 노인빈곤율 12.5%보다는 낮게 나타나고 있다(OECD, 2017). 다만 개혁을 통한 명목확정 기여방식의 소득비례연금과 프리미엄연금은 기대수명 상승이나 시장의 상황에 영향을 받게 되면서 연금수급자 처지에서는 불확실성이 커지고, 소득비례연금과 프리미엄연금의 소득보장 역할도 약해질 수 있으며 이에 따라 최저보장연금의 역할은 커질 가능성이 있다고 하겠다.

4) 시사점

소득비례연금과 노인 기초보장의 관계 및 역할을 중심으로 3가지로 유형화하여 검토한 해외사례는 다음과 같이 요약할 수 있다. 유형 1은 소득비례연금이 노후소득보장에서 주요한 역할을 담당하고 노인기초보장은 최소한의 역할을 담당하는 형태로, 독일의 사례를 검토하였다. 독일의 경

우 공적 소득비례연금을 중심으로 노후소득을 보장하고 있는 국가이지만, 인구 문제로 인한 재정 안정성의 압박으로 2000년대 이후 공적 소득비례연금의 역할을 사적연금이 일부 분담하고 있으며, 저소득 노인을 대상으로 하는 범주적 공공부조는 극빈층의 노인만을 대상으로 제한적으로 운영하고 있다.

유형 2는 소득비례연금의 역할이 크지 않지만 대신 보편적 수당방식의 기초연금과 보충연금을 통한 기초보장 역할이 강해 노인 빈곤에 효과적으로 대처하고 있는 유형인 캐나다 사례이다. 캐나다는 소득비례연금 소득대체율은 25%로 높지 않으며, 보험료 부과 상한선도 평균임금 정도로 높지 않아 소득비례연금의 노후보장 역할이 크지 않지만, 보편성을 확보하고 있으며, 소득대체율을 33.3%로 높이고 보험료도 상향하는 개혁을 시행하였다. 캐나다 사례는 공적 노후소득보장에서 제공하는 급여 수준을 낮게 유지하면서도 보편적으로 제공하여 재정안정성과 노인 빈곤 문제를 비교적 효율적·효과적으로 해결하고 있는 사례라 할 수 있다.

마지막으로 유형 3은 소득비례연금의 역할이 크고, 노인 기초보장은 연금조사를 통해 저연금자를 대상으로 소득을 보장하는 최저연금을 운영하는 스웨덴의 사례를 검토하였다. 스웨덴의 경우 공적 소득비례연금 중심이나, 소득비례연금을 인구 고령화에 대응할 수 있는 명목확정 기여방식으로 전환하였고, 사적연금 활성화를 위해 적립방식의 연금도 운영하고 있다. 저연금·무연금자를 대상으로 하는 비교적 관대한 급여 수준을 보장하는 최저보장연금을 통해 저소득 노인의 노후소득을 보장하고 있다.

해외사례 검토 결과, 공적 노후소득보장을 구성하고 있는 제도 간 역할 및 기능이 명확하고 그에 따라 제도 간 역할 분담이 이루어져야 한다는 점을 제시할 수 있다. 해외사례의 경우 각 유형 및 국가사례에 따라 약간

의 차이는 있지만, 소득비례연금과 노인 기초보장 간 역할과 기능이 명확하게 구분되어 있다는 점을 확인할 수 있기 때문이다.

다층노후소득보장의 성격을 고려한다면 현행 우리나라 공적연금과 같은 관계가 아닌, 세대 간 부양이 이루어지는 세대 간 이전은 모두 기초연금이 담당하고, 국민연금은 적정 노후소득 보장을 위해 본인의 각출과 소득계층 간 재분배에 따라 급여가 주어지는 방식으로 제도의 역할이 구조적이고 기능적으로 분담되는 것이 적절할 것이다. 곧 기초연금과 소득비례연금으로서의 국민연금이 구조적일 뿐 아니라 기능적으로도 분리되는 것이 필요할 것이다.

향후 공적 노후소득보장을 기초연금 혹은 국민연금 중 어느 것을 중심으로 운영할 것인지 방향을 논의하는 것이 필요하다. 해외사례 검토 결과, 유형 1과 3과 같이 소득비례연금의 역할이 강력한 경우 기초보장의 역할은 미비하지만, 유형 2와 같이 기초보장의 역할이 강력하면 소득비례연금의 역할이 그리 크지 않다는 점을 확인하였다.

한국은 소득비례연금인 국민연금이 미성숙하고, 그렇다고 해서 기초보장이 적절한 수준도 아니다. 따라서 유형 1이나 3과 같이 소득비례연금을 강화할 것인지, 아니면 유형 2와 같이 기초보장을 강화할 것인지 선택해야 하며, 공적연금은 어떤 제도를 중심으로 운영할 것인지에 대한 논의가 필요한 상황이라 할 수 있다. 유형 1과 3의 방향을 선택할 경우 현행 국민연금의 사각지대를 보완하고 보장성을 강화하는 방안이 나와야 하고, 현행 기초연금을 기초생활보장제도와 통합하여 최저소득보장제도로 재구조화하는 방향에 대한 논의가 필요할 것이다. 반면 유형 2의 방향을 선택할 경우 현행 기초연금을 강화하면서 대상자를 확대하고, 국민연금과 재구조화를 통해 역할 분담을 하는 방향이 필요할 것이다.⁴⁶⁾

46) 이 가운데 어떤 방향을 선택할 것인지는 국민연금이 향후 1차적 노후소득보장으로서의

어떤 방향을 선택할 것인지는 국민연금이 향후 일차적 노후소득보장의 역할을 얼마나 담당할 수 있을 것인지, 또한 향후 노동시장의 변화에 따른 사회보장 재편 등에 대한 논의 및 검토가 요구되며, 이에 따라 향후 공적연금제도의 재설정 방향을 논의하는 것이 필요하다.

다. 향후 기초연금 발전 방향(구조적 개혁방안)

해외사례의 각 유형을 토대로, 여기서는 향후 기초연금의 발전 방향을 세 가지 제시하고자 한다. 이때 현행 기초연금이 기초생활보장제도와 국민연금제도 사이에 존재한다는 점을 고려하면 기초연금 발전 방향에 따라 전체 다층노후소득보장의 변화가 달라지게 된다.

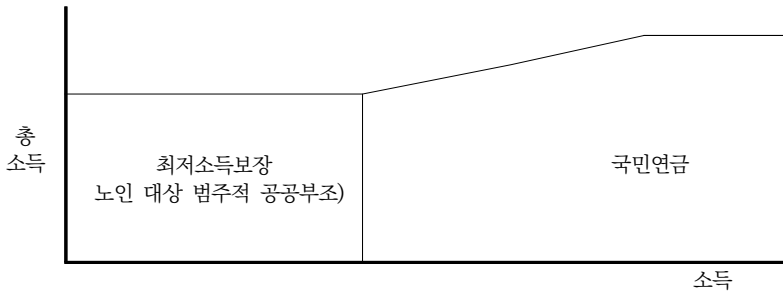
1) 최저소득보장

최저소득보장은 독일과 비슷한 유형으로, 기초연금의 선정기준을 현재 대상 규모로 선정기준액을 도출하는 목표 수급률 설정 방식에서 탈피하여 기초생활보장제도에서 대상을 선정하는 방식과 같이 전체 가구를 대상으로 일정한 기준을 설정하여 적용하는 방식이라 할 수 있다. 이러한 방식으로 운영하여 노인소득과 재산이 증가하게 되면 기초연금 수급자 비중은 점차 감소하여 장기적으로는 일종의 최저소득보장제도로 전환될 것이다. 이러한 방식은 선정기준액을 전체 가구 하위 60%로 운영하는 칠레 기초연금과 2인 이상 모든 가구 하위 90%로 선정기준액을 활용한 2018년의 아동수당과 유사한 방식이라 할 수 있겠다.

역할을 얼마나 담당할 수 있을 것인지, 또한 향후 노동시장의 변화에 따른 사회보장 재편 등에 대한 논의 및 검토가 요구된다. 이에 따라 향후 공적연금제도 뿐 아니라 국민기초생활보장에 이르는 제도 개선을 논의할 필요가 있다.

기초연금을 최저소득보장으로 전환하는 방식을 고려한다면, 장기적으로는 기초생활보장제도와 통합을 고려하여야 할 것이다. 곧, 현행 기초생활보장제도 대상에서 노인을 분리하여 기초연금의 대상과 통합하고, 노인을 대상으로 하는 범주적 공공부조로 재구조화하는 방식이라 할 수 있다.

[그림 4-3-5] 최저소득보장(안) 도식화



2) 최저보장연금

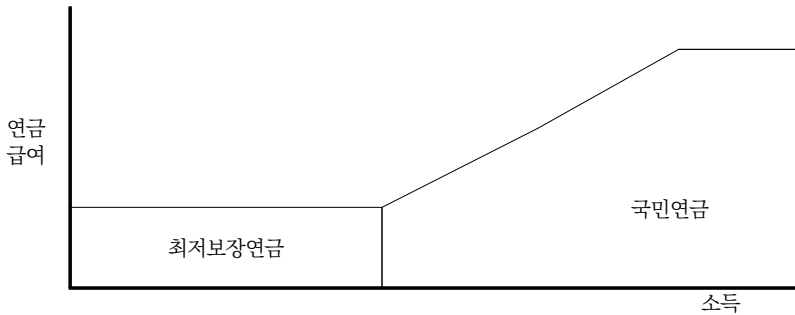
최저보장연금은 스웨덴과 비슷한 유형으로, 소득비례연금인 국민연금⁴⁷⁾과의 관계에서 기초연금의 대상 선정기준을 결정하는 방식으로, 소득비례연금의 무·저연금자를 대상으로 운영하는 최저보장연금의 형태이다. 곧 스웨덴 보충연금(GP: Guarantee Pension)과 유사하다.

앞서 살펴본 최저소득보장과 최저보장연금의 경우 먼저 고려할 사항은, 국민연금이 충분히 성숙하지 않은 상황, 좀 더 구체적으로 대부분 노인이 국민연금을 수급하고, 국민연금 수급액이 최저소득보장 선정기준 혹은 최저보장연금 선정기준 이상인 상황이 아니면 시행하기 어렵다는

47) 국민연금뿐 아니라, 좀 더 나아가 퇴직연금까지도 고려할 수 있다.

점이다. 이러한 전제조건이 충족되지 않은 상황에서 최저소득보장 혹은 최저보장연금으로 전환하면 국민연금이 아닌 최저소득보장 혹은 최저보장연금에 의존하는 결과를 초래할 수 있기 때문이다. 앞서 독일 및 스웨덴의 사례에서도 최저소득보장이나 최저보장연금을 운영하는 국가들의 경우 소득비례연금의 역할이 강했다는 점을 확인한 바 있다.

[그림 4-3-6] 최저보장연금 도식화



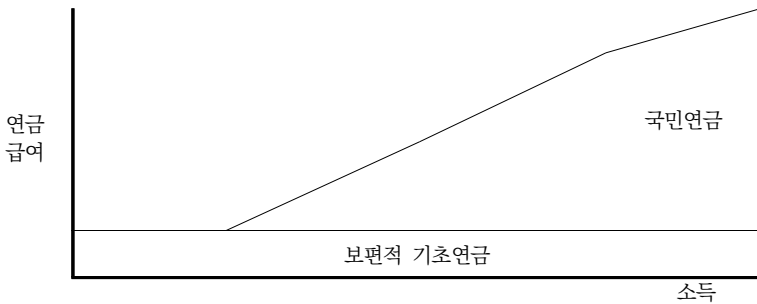
특히 모든 소득(혹은 자산까지)을 고려하는 최저소득보장이 아니고 연금소득만 고려하는 최저보장연금의 경우 더욱 그러하다. 따라서 기초연금의 최저보장연금으로의 발전 방향은 여기에서 제안하는 유형 가운데에서도 장기적으로 검토할 필요가 있다.

3) 보편적 기초연금

보편적 기초연금은 앞서 살펴본 캐나다 기초연금 유형으로, 소득 및 연금액에 상관없이 연령요건과 거주요건을 충족하면 받을 수 있는 방식이다. 곧 기초연금의 대상을 현행 전체 노인의 70%에서 100%까지 확대하는 방식이다(이때 캐나다 기초연금처럼 최고소득층은 일부 환수하는 방

식도 고려 가능). 이러한 방식은 최근 노동시장 구조 변화에 따라 보험료를 일정 기간 내야 하는 사회보험 방식의 국민연금이 장기적으로 일차적인 노후소득보장 역할을 하기 어렵다는 점에서도 도입 필요성이 논의되고 있다. 다만 기초연금을 수당방식의 보편적 기초연금으로 전환할 경우, 현재 연금급여에 이와 유사한 성격의 소득재분배급여인 A급여가 포함된 국민연금과의 재구조화가 불가피하다. 곧 국민연금 A급여액의 축소 혹은 보편적 기초연금으로의 대체가 함께 논의될 필요가 있으며, 이에 대한 사회적 합의가 요구된다.

[그림 4-3-7] 보편적 기초연금(안) 도식화



한국의 공적연금은 여기에서 제시한 세 가지 방향 중 어떤 방향으로 나아갈 것인가를 결정하기 위해서는 다양한 요인을 검토해야 할 것이다. 다만 이때 가장 중요하게 고려해야 할 점은 향후 공적연금을 기초연금 중심으로 운영할 것인가, 국민연금 중심으로 운영할 것인가 판단하는 것이다. 또한, 판단의 중요한 근거는 국민연금이 장기적으로 일차적 노후소득보장의 역할을 할 수 있을 것인가와 함께 인구구조 및 노동시장 구조의 변화를 종합적으로 고려하는 것이 필요할 것이며, 무엇보다도 사회적 합의가 가능한 수준에서 논의·결정될 것으로 전망된다.

2. 기초생활보장제도 보장성 강화에 따른 영향

가. 현황

기초생활보장제도는 2000년에 도입된 이후 한국 최후의 사회안전망 역할을 맡아왔다. 하지만 기초생활보장제도가 가지고 있던 강한 선정기준으로 인해 앞에서 분석한 것과 같은 사각지대 문제가 지속해서 제기되어 왔다. 3장에서 분석한 것과 같이 정부가 발표한 공식 자료에서도 기준 중위소득 40% 이하 (소득인정액) 비수급 빈곤층 73만 명, 차상위를 포함할 경우 132만 명의 빈곤층이 기초생활보장제도의 지원을 받고 있지 못한 상황이다(관계부처 합동, 2020a).

기초생활보장제도의 실제 수급자를 기준으로 봐도 까다로운 수급요건으로 인해 65세 이상 노인 중 2018년 7.1%, 2019년 7.9%만이 기초생활보장제도를 수급하고 있다(보건복지부, 각년도a). 2010년 이후 국내 외적으로 여러 번의 위기상황이 있었지만, 노인을 대상으로 한 수급 규모는 크게 변하지 않았다. 국민연금, 기초연금과 더불어 기초생활보장제도가 주요한 노후소득보장 수단임에도 실질적인 역할을 담당하지 못하고 있다.

근로 연령층을 기준으로 해도 40~64세의 중년의 수급비율 역시 40~64세 인구 대비 2019년 기준으로 3.0%에 불과하다. 2010년과 비교해도 수급 규모가 크게 변하고 있지는 않다.

생애주기별 추이에서 6~11세의 수급자 규모는 2010년 2.3%에서 2019년 3.6%로 1.3% 포인트가 늘어났으며, 연령이 낮은 12~19세 수급자만이 동일 기간 1.1% 포인트가 늘어나는 데 그치고 있다.

위기가 발생한 시기나, 위기가 발생하지 않은 시기에도 항시적으로 기

초생활보장제도의 수급 규모가 거의 유사한 수준을 유지하고 있어 사회 안전망으로서 역할을 충실히 수행하고 있다고 보기는 어려울 것이다.

〈표 4-3-1〉 전인구대비 생애주기별 기초생활보장 수급자 추이(2010~2019)

(단위: %)

구분	전체	0~5세	6~11세	12~19세	20~39세	40~64세	65세 이상
2010년	2.9	1.2	2.3	4.4	1.1	2.8	7.1
2011년	2.7	1.1	2.0	4.1	1.1	2.7	6.6
2012년	2.6	1.0	2.2	3.9	1.0	2.5	6.3
2013년	2.5	1.0	2.0	3.7	1.0	2.4	6.0
2014년	2.4	0.9	1.8	3.5	1.0	2.4	5.8
2015년	3.2	1.3	4.2	6.6	1.2	2.7	6.7
2016년	3.0	1.1	4.0	6.5	1.1	2.6	6.0
2017년	2.9	1.0	3.6	5.9	1.1	2.6	5.9
2018년	3.2	1.2	3.6	5.7	1.2	2.8	7.1
2019년	3.5	1.4	3.6	5.5	1.3	3.0	7.9

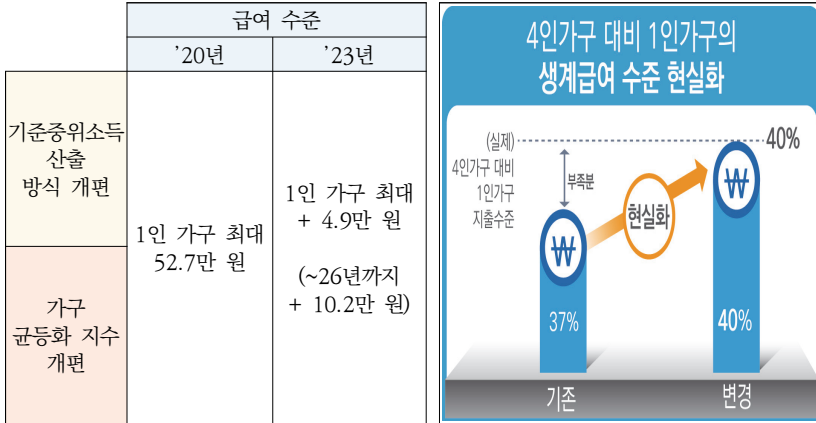
자료: 보건복지부(각 년도a), 국민기초생활보장 수급자 현황.

현 정부 들어 기초생활보장제도의 역할 확대에 대한 논의가 계속 있어 왔으며, 2020년 발표된 기초생활보장제도 2차 종합계획은 향후 빈곤층에게 많은 영향을 줄 수 있는 변화를 담고있다. 무엇보다도 오랜 기간 기초생활보장제도 사각지대 발생의 큰 문제로 여겨지고 있던 생계급여 대상 부양의무자 기준이 폐지되기로 한 점이다(관계부처 합동, 2020a). 2015년 맞춤형 급여가 도입되면서 교육급여에서 부양의무자 기준이 우선 폐지된 것을 시작으로 2018년 10월에는 주거급여의 부양의무자 기준이 폐지되어 2020년에는 생계 및 의료급여에만 부양의무자 기준이 적용되고 있었다. 2018년과 2019년 소득분배 위기를 경험하면서 2019년 5월 국가재정전략회의에서는 2020년 1월부터는 중증장애인을 대상으로 부양의무자 기준을 폐지하기로 하여 올해부터 적용되고 있으며, 2020년

에 발생한 코로나-19의 위기 속에서 빈곤층과 취약계층의 생활안정 지원을 위해 2021년에는 생계급여에 한해 만 65세 이상 노인과 한부모가구를 대상으로, 2022년에는 전체 기초생활보장 수급 신청자를 대상으로 부양의무자 기준을 폐지하기로 하였다. 하지만 부양의무자 기준은 생계급여에 한해서만 진행되고, 의료급여는 여전히 현재와 같은 부양기준을 적용하기로 하였다.

생계급여에 대한 부양의무자 기준이 생계급여에만 영향을 주는 것이라면 두 번째 변화는 부양의무자 기준 폐지와 함께 선정기준의 조정이 동시에 진행된 것이다. 맞춤형 급여에서는 최저생계비가 아닌 기준중위소득을 선정기준으로 활용하고 있었다. 2015년 이후 급여가 개별화되면서 의료, 주거 및 교육급여에서는 기준중위소득을 선정기준으로 쓰고 있으며, 급여기준은 별도의 최저보장기준을 두고 있다. 기준중위소득 변경의 배경은 2017년 통계청이 국가 공식 소득통계를 가계동향조사에서 가계금융복지조사로 바꾸었으며, 그에 따라 기준중위소득 산출자료에 대한 변경이 필요하였다. 특히 가계금융복지조사의 소득은 정부 행정소득 통계와 연계되어 보완하면서 다른 소득조사에 비해 소득수준이 높게 발표되고 있으며, 자연적으로 가계동향에서 가계금융복지로의 전환은 소득 기준인 기준중위소득을 높이는 효과를 가져오고 있다. 비록 6년에 걸쳐 시행되는 기준중위소득 조정이지만 그 조정이 기초생활보장제도에 주는 영향은 클 것으로 보인다(김태완, 김기태 외, 2020b).

[그림 4-3-8] 생계급여 보장성 강화 내용



자료: 관계부처합동(2020a). 제2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023)(안) (p42 재인용).

나. 기초생활보장제도 수급권 강화에 따른 다른 제도 영향

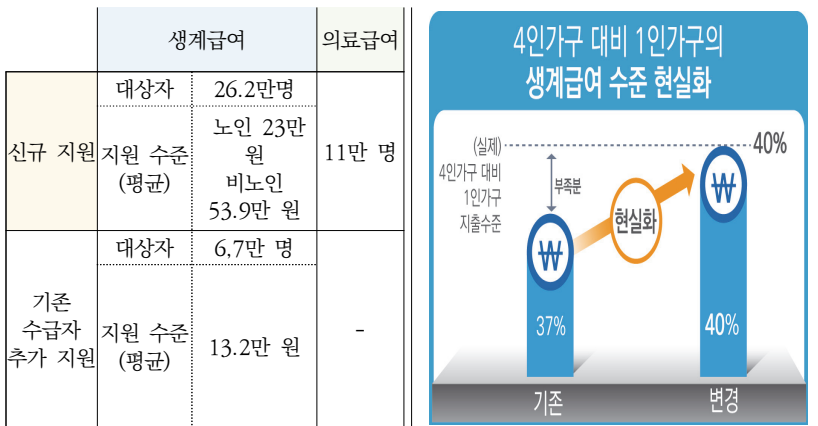
기초생활보장제도의 부양의무자 기준 완화 혹은 폐지와 기준 중위소득의 상향은 과거와 다르게 저소득 및 빈곤층에 주는 영향이 클 것으로 예측되며, 무엇보다 노인에 대한 부양의무자 기준 폐지는 기초연금과의 관계 설정에, 기준 중위소득의 상향조정은 근로 빈곤층의 국민연금 보험료 납부에 영향을 줌으로써 국민연금의 지속가능성에 중장기적으로 영향을 줄 수 있을 것으로 보인다. 또한, 기초생활보장제도 내부적으로 근로 연령층의 부양의무자 기준 폐지는 조건부 수급자를 증가시키고 이로 인해 자활지원제도 운용에도 미칠 수 있는 파장을 고려할 필요가 있다⁴⁸⁾.

정부 발표를 기준으로 보면, 부양의무자 기준 폐지로 2023년에는 현재

48) 자활지원제도는 기초생활보장제도에 수급권 강화에 따른 영향도 있지만, 외부적으로는 2021년부터 도입될 국민취업지원제도와와의 역할 분담을 어떻게 할 것인지 검토도 필요하다. 근로능력이 있으면서 근로빈곤 취약계층을 위한 실질적 생계 및 고용서비스 간 관계 정립이 필요하게 된 것이다.

의 수급자보다 26만 2,000명이 더 증가할 것으로 보이며, 최종 생계급여 수급자만 127만 명에서 153만 명으로 늘어날 것으로 보인다. 하지만 이는 순수하게 부양의무자 기준 폐지로 인한 효과이며, 향후 6년에 걸쳐 기준중위소득과 가구균등화지수가 상향되면 수급자가 더 늘어날 수 있다.

[그림 4-3-9] 부양의무자 기준 폐지 기대 효과



자료: 관계부처합동(2020a). 제2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023)(안) (p43 재인용).

부양의무자 기준 폐지, 산정기준 조정 등으로 기초생활보장제도 비수급 빈곤층의 생활여건이 안정적으로 개선되는 것은 바람직하다. 하지만 이와 같은 개선이 다른 제도에는 어떻게 영향을 줄 수 있을까.

만 65세 이상 노인들은 기초연금과 국민연금으로 노후소득을 보장받고 있고, 저소득 노인과 돌봄이 필요한 노인을 대상으로만 기초생활보장제도 생계급여가 지급되고 있다. 만 65세 이상 노인의 부양의무자 기준 폐지와 선정기준 조정은 만 65세 이상 노인의 수급 규모를 증가시킬 것이며, 그에 따라 한동안 사회 이슈화되어 있던 “줬다 뺏은 기초연금”이란 문제가 먼저 드러날 수 있다. 기초연금과 기초생활보장제도 생계급여 간 문

제 해결을 위해 기초연금 급여액을 생계급여의 소득인정액에서 제외할 경우, 저소득 노인 간에 소득역전이 일어날 수 있다. 국민연금의 노령연금액 수준이 낮아서, 저소득 노인 중에서 평생 국민연금을 내어도 기초연금과 생계급여를 합한 급여액 수준에 미달하는 노인들의 상대적 박탈감 역시 높아질 수 있다. [그림 4-3-9]에서 보듯이 신규 노인에 대한 급여 수준은 약 23만 원이며, 2021년부터 기초연금은 노인 70%에게 30만 원이 지급될 예정이다. 이들 금액을 모두 합하면 산술적으로 53만 원까지 급여액이 높아지며, 기초연금액의 50%만 소득인정액에서 공제해도 월 38만 원 수준에 이른다. 2018년 기준으로 20년 미만 국민연금 가입자의 노령연금 평균액은 39.6만 원으로 두 개의 급여가 거의 비슷한 수준에 이르고 있다(국민연금공단, 2018 국민연금 생생통계, 2019d, p.8)⁴⁹⁾. 이와 같은 만 65세 이상 노인에 대한 급여 수준 상승은 노인 빈곤 완화에는 도움이 될 수 있지만, 노인을 위한 노후소득보장제도 전반에 대한 재검토가 필요하다는 인식이 확대될 수 있다. 때에 따라서는 이미 앞에서 설명하고 있는 국민연금과 기초연금 간 조정 방식인 최저소득보장, 최저보장연금, 보편적 기초연금 속에 기초생활보장제도의 생계급여도 함께 포함되어 통합적인 노후소득보장 방안에 대한 논의가 필요할 것이다.

기초생활보장제도 수급권 강화는 노인과 더불어 근로 연령층에도 영향을 줄 것으로 보인다. 2020년은 코로나 19로 경제 상황이 매우 악화하여, 비정형 노동자, 영세자영업자 등의 피해가 늘어나고 있다. 하지만 이들 노동시장 취약계층의 경제 악화는 이미 2018년 분배 위기 때부터 축적돼 온 것이며, 이를 극복하는 방안으로 기초생활보장제도 수급권이 강

49) 기초생활보장제도 생계급여액 산출에 있어 추가적으로 고려될 점은 기준중위소득 및 가구균등화지수 변화다. 기준선이 높아지면서 보충성 원칙을 적용하고 있는 생계급여제도는 자동적으로 수급가구의 수급비가 늘어나게 되며, 가구균등화지수 조정으로 독거 노인의 급여 수준은 현재보다 8.1%가(1인 균등화지수: 0.370→0.400(2026년)) 늘어나면서 추가적 급여 상승효과가 발생하게 된다

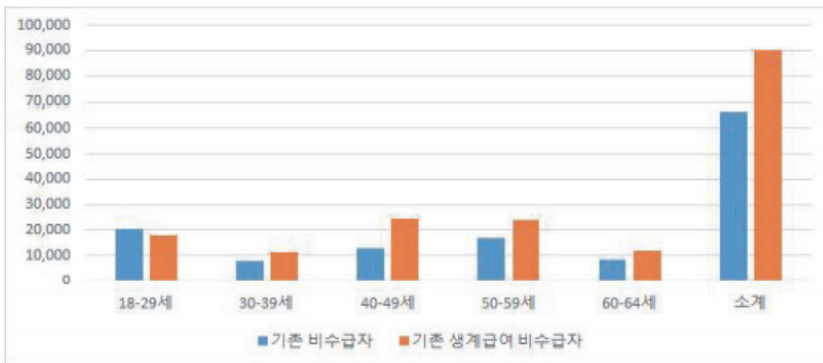
화된 점은 의미 있는 변화다. 하지만, 저소득 근로 연령층의 경우 기초생활보장제도 수급권과 급여액이 늘어나게 되면 자칫 일을 통한 소득활동 보다는 생계급여 제도에 대한 의존성이 증가할 것이 우려된다. 실태를 살펴 보면 2011~2018년 사이 18~64세 수급자 중 4년 이상자는 약 43만 명에 이르고 있다(김태완, 임완섭 외, 2019c, p.60). 특히 50~64세가 54.8%로 가장 많았으며, 이 중에는 근로능력이 있는 수급자도 25.4%(10만 6,000명)이었다(김태완, 임완섭 외, 2019c, p.60).

기초생활보장제도 외부적으로는 50~64세의 경우 조기 퇴직, 비정형 일자리 지속, 영세자영업 운영 등으로 인한 손실 때문에 소득 불안이 높아지는 상황에서 재산 기준에 따라 탈락만 되지 않는다면 생계급여를 받고자 하는 수급자가 많이 늘어날 것으로 예상된다. 특히 저소득, 빈곤계층의 경우, 노후에 안정적 소득보장이 안 된다면(국민연금 보험료 납부 지체 등으로), 현재 시점에서 부담이 되는 국민연금, 고용보험 등의 보험료를 내고자 하는 의지가 약화할 수 있다는 우려가 생긴다. 이는 앞에서 분석하고 있는 노후소득보장제도가 어떠한 형태로 향후 자리매김을 할 것인지에 따라 노동시장 불안정층에서는 연금보다는 현재의 생활이 중요하다고 생각하여 사회보험제도에 대한 의존성을 줄이고, 노후에 정부로부터 지원을 받고자 하는 행태변화가 발생할 수 있다. 현재는 예측에 불과하지만, 실태조사 등을 통해 향후 국민의 인식이 어떻게 변화해 갈지, 특히 저소득층의 사회보험에 대한 태도가 어떻게 나타날 것인지에 대한 사전 검토가 필요하다.

기초생활보장제도 내적으로는 근로 연령층으로 부양의무자 기준 폐지가 확대되는 2022년을 대비하여 사전에 준비할 것은, 늘어나는 근로 연령층 수급자가 근로유인이 떨어지지 않고 일을 할 수 있도록 지원하는 방안과 빈곤 대물림이 일어나지 않도록 조기에 수급 대열에서 빠져나올 수

있는 지원 방안을 준비해야 한다는 것이다. 근로 연령층 수급자자 노동시장에 적극적으로 참여할 수 있도록 지원하는 제도가 기초생활보장제도에서는 자활지원제도이다. 현재도 수급자 약 5만 9,000여 명을 대상으로 자활지원제도를 운영하고 있다. 하지만 아래의 예측에서 보듯이 2022년 근로 연령층 대상 생계급여에 부양의무자 기준이 적용되지 않을 때, 근로능력이 있는 신규수급자는 약 15만 7,000명으로 예상하며, 이중 조건부과 유예 등을 고려할 경우 실제 참여가 가능한 근로 연령층은 약 2만 5,000여 명이 될 것으로 예상한다(정해식, 2020).

[그림 4-3-10] 생계급여 부양의무자 기준 폐지 시 근로능력 신규수급자 연령별 추정



자료: 정해식(2020). 제2차 자활급여 기본계획-사회적 경제영역에 대한 고민. 한국보건사회연구원 내부 포럼 발표자료. p41).

〈표 4-3-2〉에서 보듯이 2012년 자활사업 참여자는 8만 명에서 2019년 5만 9,000명으로 감소하였으며, 이에 따라 자활 인프라 역시 많은 변화가 있었다. 문제는 현재 자활사업에서 지원하는 대상자 5만 9,000명에 신규로 2만 5,000여 명이 추가될 때 단기간에 이들을 충분히 담아낼 수 있을 것인가 하는 것이다. 기간은 충분하지 않지만 2021년 우리가 준비해야 할 것이 무엇인지 여실히 알 수 있는 대목이다.

〈표 4-3-2〉 기초생활보장 수급 근로능력자 구성

(단위: 명)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
기초보장수급자	1,394,042	1,350,891	1,328,713	1,248,290	1,143,580	1,193,257	1,152,978	1,232,325
근로능력자	246,074	252,577	242,951	246,235	213,945	198,687	172,874	153,317
자활특례(a)	5,512	5,340	5,357	3,907	3,821	4,940	5,210	7,345
조건부수급자(b)	46,919	49,310	48,184	52,873	51,340	43,841	38,491	35,405
조건제시유예자	20,203	19,116	15,845	18,549	15,303	15,900	19,482	6,316
조건부과유예자	173,440	178,761	173,565	166,071	136,133	123,162	97,437	80,689
조건불이행자				3,935	7,348	10,844	12,344	23,562
희망참여자								
차상위참여자(c)	21,055	19,651	19,373	15,883	10,584	9,162	8,331	7,337
의료·주거·교육(d)				2,475	4,289	6,456	7,669	5,739
일반수급자(e)	6,675	7,905	7,976	5,334	3,427	2,768	3,030	3,203
자활참여자(a-e)	80,161	82,206	80,890	80,472	73,461	67,167	62,731	59,029

주: 1) 2015년부터는 생계급여 수급자로 한정.

2) 음영 표시의 합을 근로능력자로 제시.

자료: 정해식(2020). 제2차 자활급여 기본계획-사회적 경제영역에 대한 고민. 한국보건사회연구원 내부 포럼 발표자료. p40).

실태조사 자료에 따르면, 기초생활보장 18~64세 장기수급자 중 아동 청소년 시기에 (구)생활보호대상자로 지원을 받은 경험이 있는지를 조사 했더니대상자의 27.8%가 그렇다고 응답하였다(김태완, 임완섭 외, 2019c, p162). 자녀를 두고 있는 청장년이 어렸을 때 생활보호제도를 경험한 것은 부모가 생활보호 세대라는 것을 의미한다. 자신이 현재 수급자 라면 이미 빈곤이 대물림된 상태이며, 이들이 자녀를 두고 있으면 자녀도 수급을 경험하고 있다는 점에서 3세대에 걸쳐 빈곤이 대물림되고 있는 것이다(장기수급자의 21.3%는 3인 이상 가구임, 김태완, 임완섭 외, 2019c, p.77). 앞으로도 늘어날 것으로 예상하는 근로 연령층 수급자로 인한 빈곤 대물림을 방지하기 위해서는 자활지원제도, 고용서비스 등의 적극적 지원이 필요하며, 이들 고용서비스 지원제도 간 연계는 무엇보다 중요할 것으로 보인다.

3. 고용연계 서비스 방향

가. 현황

우리나라에서 근로와 취업에 취약한 대상자에게 고용서비스를 제공하는 프로그램은 자활사업과 2021년 시행예정인 국민취업우선제도가 있다. 자활사업은 근로능력이 있는 국민기초생활보장제도 수급자에게 근로 경험을 통해 취업이나 창업을 지원하는 프로그램이며, 국민취업우선제도는 취업에 취약한 계층을 대상으로 고용을 연계해 주는 프로그램이었던 취업성공패키지 사업을 법으로 제도화한 것이라고 볼 수 있다.

앞서 살펴봤듯이 청년과 중장년층에 대한 소득보장의 사각지대 규모가 노인층에 비해 크고, 특히 근로 연령층에 대한 소득보장은 매우 작은 규모의 저소득 빈곤층에게만 집중되어 있다. 그러나, 이들을 포괄하는 고용연계 서비스 프로그램은 그 규모가 사각지대를 완화할 만큼 크지 않다. 더구나 자활사업의 역할이 축소되면서 관련 사업에 참여하는 대상자는 줄어들고 있고, 취업성공패키지 사업은 매년 사업 예산 규모와 사업 참여자 수를 미리 정해놓고 진행한 사업이기 때문에 대상자 규모를 확대하기 어려웠다.

다음 <표 4-3-3>은 2016년부터 2018년까지의 자활사업 참여자의 변화를 제시한 것이다. 2016년도에 자활 일자리 참여자 수는 약 7만 3,000 명이며, 자산형성을 지원하는 자립지원사업 참여자 수는 약 8만 2,000 명으로 이 두 사업의 참여자는 약 15만 5000 명이다. 2017년도에는 자활일자리와 자립지원사업 참여자 수는 감소하여 약 14만 명으로 전년도보다 1만 5,000명 감소했다. 2018년도 자활사업 참여자 총수는 2016년도와 2017년도에 비해 약 5만 명이 늘어난 19만 명이었는데 대부분 자립

지원사업 참여자 수 증가에 기인한 것이다. 자활일자리사업 참여자 수는 오히려 전년도보다 약 5,000명 감소하여 6만 3,000명이었다.

〈표 4-3-3〉 자활사업 참여자 변화⁵⁰⁾

(단위:명)

구분	자활일자리				자립지원		
	자활근로	자활기업	취업성공 패키지	합계	희망키움통장 I	희망키움통장 II	합계
2016	39,150	4,662	29,649	73,461	37,913	43,706	81,619
2017	37,869	3,493	25,912	67,274	11,708	61,220	72,928
2018	39,114	3,217	20,702	63,033	43,537	83,390	126,927

자료: 보건복지부(각 년도b). 주요업무 참고자료 (2017 p.258, 2018 p.272, 2019 p.276).

고용노동부에서 시행하는 취업 취약계층 대상 고용연계서비스인 취업 성공패키지 참여자 수 또한 예산 한정 사업이며 사업참여 대상자 수는 지속해서 감소하는 추세에 있다. 취업성공패키지 참여자 수는 2016년도에서 2017년도에 한 차례 증가했지만, 이후 계속 감소했다.

2016년도 취업성공패키지 사업 참여자 수는 유형I 에 13만 명, 유형II 에는 17만 명이 참여했다. 대부분 저소득층과 중장년층이 참여했으며 청년층 참여자는 약 4만 명 정도였다. 2017년에는 전년도보다 참여자가 증가했으며, 대부분 청년층이 15만 명 정도 증가해 청년층이 19만 명이었고, 중장년층 참여자는 감소했다. 이러한 결과는 예산 한정 사업으로 미리 예산과 대상자 수를 한정하여 진행한 사업의 특성상 한꺼번에 대상자 수를 늘리기 어려웠을 것이기 때문이다. 2018년도의 취업성공패키지 참여자 총수가 약 5만 명 감소하였는데 같은 해에 청년 구직수당 제도의 확

50) 자활사업 참여자 수는 차 상위자 중위 50%까지 포괄한 것임(2018년 기준)(보건복지부, 자활사업참여 현황자료(2019 보건복지부 주요업무 참고자료 p276)

대의 영향일 가능성이 있다. 유형II에 청년층 참여자가 전년도보다 3만 명이나 축소된 것도 같은 이유일 것이다. 이후 취업성공패키지 사업 대상자 수는 지속해서 감소하여 2019년도에는 총 24만 9,000명이 참여했으며, 청년층 참여자 역시 감소 폭이 가장 큰 5만 6,000명이었다.

〈표 4-3-4〉 취업성공패키지 참여자 변화

(단위:명)

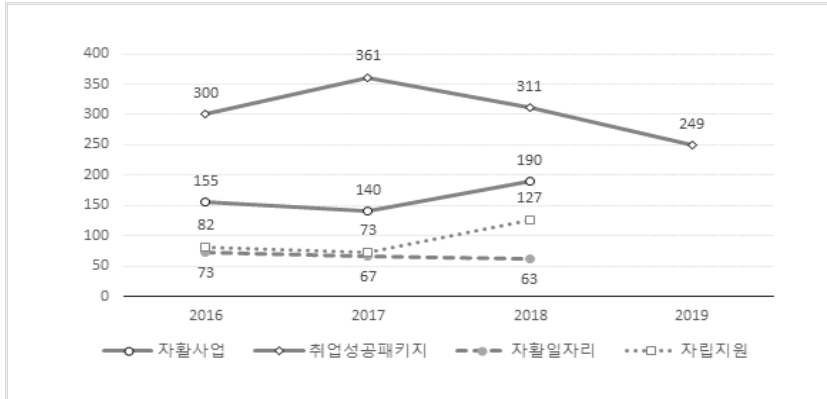
구분	유형 I	유형II		합계
	저소득층	청년층	중장년층	
2016	130,000	40,000	130,000	300,000
2017	136,000	190,000	35,000	361,000
2018	121,000	160,000	30,000	311,000
2019	122,000	103,000	24,000	249,000

자료: 고용노동부(각년도), 취업성공패키지 업무매뉴얼, (2018 p.4 p10, 2019 p.10)
숙명여자대학교 산학협력단(2018). 19년도 취업성공패키지 사업계획 수립을 위한 주요과제 연구. p.9.

아래 그림은 자활사업과 취업성공패키지 참여자 수의 변화를 연도별로 나타낸 것이다. 그림에서 가장 위에 있는 실선은 취업성공패키지 총참여자의 수의 변화를 나타낸 것이고 바로 아래 실선은 자활사업 총참여자의 수의 시간에 따른 변화를 나타낸 것이다. 2017년도를 제외하면 모두 감소추세에 있는 것을 확인할 수 있다.

[그림 4-3-11] 고용연계 서비스 프로그램 참여자 수 변화

(단위: 천명)



자료: 고용노동부(각 년도), 취업성공패키지 업무매뉴얼, (2018 p.4 p.10, 2019 p.10).
 숙명여자대학교 산학협력단(2018). 19년도 취업성공패키지 사업계획 수립을 위한 주요과제 연구. p.9.
 보건복지부(각 년도). 주요업무 참고자료 (2017 p.258, 2018 p.272. 2019 p.276).

나. 국민취업우선제도와 자활사업과 연계 방향

국민취업우선제도는 2021년에 시행될 예정인데, 기존에 시행하던 취업성공패키지와 청년구직활동지원금을 통합하여 법으로 제도화한 것이다(일자리위원회, 2020), 국민취업우선지원제도의 도입배경은 고용보험의 제도적 사각지대 규모가 크고, 앞서 살펴봤듯이 자활사업과 취업성공패키지 사업 대상자 규모는 점점 감소하고 있어 취업 취약계층 대상 소득보장과 고용연계 서비스 프로그램을 재편해야 할 필요성이 지속해서 제기됐기 때문이다(일자리위원회, 2019, p.151⁵¹⁾).

국민취업우선지원제도의 프로그램 유형과 지원대상은 <표 4-3-5>에

51) 일자리위원회(2019.6.4.) “고용안전망을 완성하는 국민취업지원제도 추진방안. https://www.jobs.go.kr/ajax/CM_BB01_SVC/CM_BB01_R97.do?BBS_SN=1241&ATCH_SN=2. (2020.10.11. 인출)

제시했다. 프로그램은 구직촉진수당(유형I)과 취업지원서비스(유형 II)로 나뉜다. 수당지원 대상자는 모두 6억 이내의 재산 기준을 충족해야하며, 최근 2년 이내 6개월 이상 취업경험 유무와 소득을 기준으로 중위소득 50% 이하의 저소득층을 대상으로 한다. 그러나 청년의 경우에는 특례를 두어 소득 기준 또는 취업경험요건을 완화하여 중위소득 50%~120%의 청년이거나 중위소득 50% 이하이면서 취업경험이 없는 대상자에게 구직 활동을 하는 동안 월 50만 원씩 최대 6개월까지 지원한다. 취업 지원 서비스 지원 대상자는 재산요건이 없으며, 중위소득 100% 이하여야 한다.

〈표 4-3-5〉 국민취업우선지원제도 지원대상

구분	유형 I: 구직촉진수당		유형II: 취업지원서비스
	심사형	선발형	
연령	18-64세	18-64세	18-64세
소득	중위소득 50% 이하	중위소득 50% 이하 청년특례:중위소득 120% 이하	중위소득 100% 이하 (청년층 대상 소득기준은 별도지정)
재산	6억 이내		없음
취업경험 유무	2년 이내 6월 취업경험	없음	없음

자료: 일자리위원회(2019), “고용안전망을 완성하는 국민취업지원제도 추진방안”. p.3.

그런데 취업 취약계층 대상자는 국민취업우선지원제도 및 자활사업 참여대상자와 중복된다. 다음 〈표 4-3-6〉은 현재 시행 중인 자활사업대상자의 지원기준을 제시한 것이다. 자활사업대상자 참여자 유형별로 소득 기준과 연령 기준이 조금씩 차이가 있지만, 범위는 기준 중위소득 50% 이하이다. 이외에 자립지원 사업은 대상자별로 차이가 있지만, 기준이 가장 관대한 경우가 기준중위소득 50% 이하이다. 따라서 국민취업우선지원제도 지원 대상자의 소득 기준이 유형 I의 경우 중위소득 50% 이하로

대상자가 일부 중복된다. 그런데 취업 취약계층에 대한 광범위한 사각지대가 존재한다는 문제와 함께, 국민취업우선지원제도 사업과 자활사업 참여자 간 대상자를 어떻게 조정하고 연계할 것인지에 대한 논의도 부족하다.

〈표 4-3-6〉 자활사업 참여 대상자 선정 기준

	조건부수급자	자활급여특례자/ 특례수급가구위 가구원	일반수급자/차상위자/시설수급자
연령	18~64세	18~64세	65세 이상도 희망 시 참여가능
소득기준	기준중위 30% 이하	생계/의료급여 수급자 및 취업성공패키지 사업 참여자의 사업참여 소득증가로 기준 중위소득 40% 초과한 자	기준중위 50% 이하

자료:보건복지부(2020d) 2020년 자활사업 안내 I, p11.

통계청 가계금융복지조사 자료를 분석한 노대명 외(2020a) 연구에 따르면, 학생과 장애인을 제외한 근로 연령층을 대상으로 하는 빈곤층 규모는 시장소득 기준 중위 50%를 기준으로 하면 약 371만 명이며 가처분소득 기준 중위 50%를 기준으로 했을 때는 약 360만 명이다(노대명 외, 2020a, p85⁵²⁾). 빈곤한 근로 연령층 사각지대 규모는 취업하고 있는 대상자를 포함하고 있어 취업 취약계층의 사각지대만을 의미하는 것은 아니다. 그러나, 연구자에 따라 다르지만, 고용보험의 사각지대 또한 그 규모가 제도적 사각지대를 제외하더라도 실질적으로 361만 명이다(김태완, 2020, 소득안전망 1차 포럼, p.3). 그러나 2018년 기준으로 자활사업과 취업성공패키지사업 참여자는 50만 명 정도다. 실업에서 고용으로 전환

52) 노대명, 김현경, 정해식, 이원진, 김현중, 오상봉, ... 임지영(2020a). 소득보장체계 재구조화 방안 연구: 제도 간 연계·조정을 중심으로. 경제·인문사회연구회 협동연구총서

이 잘 이루어지기 어렵다는 전망이 지배적이고, 코로나-19의 영향으로 인한 경기침체가 언제까지 지속할지 불투명하지만, 단기간에 끝나지 않을 것이라는 전망이다. 따라서 취업 취약계층에 대한 소득보장과 근로연계 서비스 지원을 확대하여, 미취업 취약계층에 대한 소득보장 안전망을 제공하고, 고용으로 연계할 필요가 있다. 여기서는 장기적인 개편에 대한 논의보다는 단기적으로 현행제도를 활용하여 고용연계 서비스를 확대하는 방향을 다음과 같이 두 가지로 제안하고자 한다.

첫째, 자활사업과 국민취업우선제도 모두 사업참여 대상자를 확대하여 취업 취약계층을 확대하여 사각지대를 완화하는 것이다. 이 경우 대상자 중복성을 어느 정도 용인하고 두 정책 간 경쟁을 할 수 있도록 하는 것이다. 그러나 현행체계에서 두 정책의 대상자 확대는 다음과 같은 여러 가지 고려사항이 필요하다. 첫째, 전달체계 개선이 선행되어야 한다. 국민우선취업제도에서 취업상담과 복지서비스 연계 등 전문적인 취업 사례관리를 할 수 있는 인력과 여건이 충분하지 않기 때문이다. 자활사업 또한 같은 문제를 가지고 있다. 둘째, 정책 경쟁의 결과를 평가하기가 쉽지 않다. 정책 경쟁으로 인한 효과성이나 효율성 평가는 같은 대상자를 두고 경합할 때 평가하는 것이지만, 실상은 일부만 유사한 대상자가 두 가지 사업에 참여할 수 있고, 상당 부분은 참여대상자가 근로능력이나 취업 가능성 측면에서 다른 특성을 가지고 있기 때문이다. 셋째, 예산의 효율성 측면에서 비판을 받을 여지가 크다. 따라서 두 사업의 참여대상자를 명확히 구분하여 사업을 확대하는 것이 효율적일 수 있다.

두 번째 방향은 두 사업의 대상자를 근로능력과 취업 가능성 정도 평가를 통해 구분하는 것이다. 현재는 참여자의 두 사업 간 이동에 제한이 없지만, 앞으로는 두 사업에 참여하는 기간을 합산하여 총 사업참여 기간에 제한을 두는 방식이다. 현행체계에서도 취업성공패키지 사업에 참여하는

대상자와 자활사업에 참여하는 대상자의 근로능력을 평가하여 사업참여 대상자를 구분하고 있다. 그러나 취업성공패키지사업 참여 이후 취업이나 창업에 성공하지 못하면 다시 자활사업에 참여하는 것을 허용하고 있어, 지속해서 두 사업 간 이동을 하는 이른바 ‘회전문 현상’에 대한 비판이 여전히 제기되고 있다. 따라서 두 사업 대상자를 근로능력과 취업 가능성 유무를 기준으로 좀 더 명확히 구분하여 확대할 필요가 있다. 사업 대상자가 각각 어떤 사업에 참여할 것인지를 선택할 수 있게 하고, 생애 총 참여 기간을 제한하여 제도에 남아 있으려는 동기를 낮추는 것이다. 지금 체계는 ‘회전문 현상’에 대해 아무런 조치가 취해지지 않고 있어 사업참여 대상자에게 참여 제한을 두어 장기적인 계획을 세워야 한다는 움직임이 보이지 않고 있다. 그리고 자활사업 대상자 중 일부는 근로능력이나 취업 가능성이 취약하여 어느 정도 보호된 노동시장에서 근로할 수 있도록 길을 열어두는 것이 필요하다. 특히 노동시장에 취약한 장년층이나 정신적 건강이 약한 대상자 등은 일반 노동시장에서 취업할 가능성이 낮기 때문에 어느 정도 보호된 일자리를 제공할 필요가 있다. 이 방향은 자활사업에서 개편이 어느 정도 필요하다. 현행 자활사업은 근로가 가능한 생계급여 수급자에게 자활사업 참여를 조건으로 급여를 받는 조건부 수급자가 주 대상자다. 그러나 참여자 중 조건부 수급자의 비중보다는 희망 참여자나 일반 수급자의 비중을 점차 늘리는 방식으로 사각지대를 완화하는 것이다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제5장

사회보장 재구조화 방안

제1절 생애주기별 사회보장제도 재구조화 방안

제2절 자원마련 방안

제5장 사회보장 재구조화 방안

우리 보고서는 주요한 사회보장제도 중 소득보장 및 고용보장을 중심으로 살펴봤으며, 이를 기준으로 한 정책 방향을 제안하고 있다. 지금까지 우리는 한국의 사회보장제도를 두 가지 측면에서 분석해 봤다. 첫째는 사회보장 사각지대 문제, 둘째는 새롭게 확대되고 있는 사회보장제도 간 정합성 문제에 대해 논의하였다. 여기서는 이들 분석을 토대로 사회보장 사각지대를 축소하고 서비스 간 정합성을 해소하기 위한 현행 사회보장 제도의 개편 방안에 대해 제안해 보고자 한다.

우리 연구에서 소득 및 고용보장 관련 개편안을 이야기하고 있듯이 최근 여러 연구자가 나름의 사회보장제도 특히 소득보장과 관련된 개편 방안 등을 제시하고 있다. 이를 보면 급진적이거나 혹은 넓은 범위를 포괄하고 있는 기본소득 주장⁵³⁾과 기존 사회보험제도를 확대 개편하자는 전 국민고용보험제도(관계부처합동, 2020b)에 대한 논의가 있다. 이들 사이에는 기본소득 형태를 취하지만, 이와는 다른 형태의 생애선택 기본소득제(석재은, 2020), 기간 한정 시민수당(김태일, 이규선, 2020) 등의 형태가 함께 주장되고 있다. 이외에 기본소득보다는 전 국민 사회보장이 필요하다는 주장도 있다(오건호, 2020). 또한, 정부가 한국판 뉴딜을 발표하면서 제시한 상병수당 역시 새로운 형태의 사회보험 확장판으로 볼 수 있

53) 기본소득과 관련해서는 지방자치단체인 경기도가 가장 적극적으로 참여하고 있다. 이미 청년을 대상으로 한 수당제도를 운영하고 있으며, 이외에 농촌수당 혹은 농민수당 등에 대한 검토가 진행되고 있다. 또한, 도민들의 기본소득에 대한 견해를 파악하기 위한 속의 토론 과정을 2년에 걸쳐 시행한 바가 있다(경기도 공론화조사 연구자문위원회, 2020)

다(관계부처합동, 2020b). 기존 소득보장제도의 개편 방안으로는 이미 4장에서 소개한 바가 있는 기초연금과 국민연금 간 연계방안, 정부가 이미 발표한 국민기초생활보장제도의 생계급여 부양의무자 기준 폐지가 있다. 이처럼 최근 들어 여러 사회보장 혹은 소득보장제도 개편에 대한 논의들이 이루어지고 있는 것은 바람직하다고 판단되지만, 또 다른 한편으로는 우리 사회의 소득 및 고용보장제도가 매우 취약하다는 점을 증명하고 있어 안타까운 마음도 함께 있다.

제1절 생애주기별 사회보장제도 재구조화 방안

한국의 사회보장제도와 관련하여 생애주기별로 소득보장제도를 개편할 필요가 있음을 사회보장 사각지대 분석에서 확인할 수 있었다. 먼저 65세 이상은 대상 측면에서 사각지대 규모는 작았지만, 급여충분성에서 문제를 가지고 있었다. 만 65세 미만은 제도 사각지대 문제가 심각하다는 점을 확인할 수 있었다. 이하에서는 이와 같은 연령별 문제와 기초연금 및 국민연금 간 관계에서 본 것과 같은 근로능력의 측면을 살펴보고자 한다. 따라서 여기서는 소득보장을 중심으로 제안하고, 추가로 고용서비스(혹은 고용안전망)에 대해 제시하고자 한다.

사회보장제도 재구조화를 위한 기본 원칙은 첫째 사각지대 최소화이다. 사각지대 최소화는 연령에 따라 차이를 두고자 한다. 만 65세 이상은 우선 급여충분성을 중심으로 개편이 필요하며, 만 65세 미만은 신규 및 기존 제도의 조정이 필요하다. 둘째, 일을 할 수 있다면 일을 할 수 있도록 보장함으로써 노동시장 참여를 통한 탈빈곤, 소득안정이 가능하도록 보장하는 것이다. 소득 및 고용보장제도가 확충되었다고 해서 동 제도에

안주하거나 빈곤 함정에 빠지는 문제가 발생하지 않아야 한다. 셋째, 소득 및 고용보장제도의 개편은 장기적으로 사회서비스 영역, 특히 돌봄서비스와 연계를 고려해야 한다. 코로나-19를 경험하면서 한국사회는 소득 및 고용안전망이 취약하다는 점을 확인하였으며 더불어 긴급상황에서 돌봄 사각지대가 동시에 발생하고 있는 것을 볼 수 있었다⁵⁴⁾. 돌봄과의 연계는 차후 과제로 살펴보고자 한다.

생애주기별 소득보장제도 개편 방향은 첫째, 연령(생애주기)과 근로능력을 토대로 한 **(가칭)범주형 소득보장제도** 형태로의 개편과, 둘째, (가칭)범주형 소득보장제도를 다층적으로 구축함으로써 사각지대 해소와 제도 간 중복문제를 최소화하는 것이다.

먼저 연령 기준은 만 65세 이상(노인연령 조정 시 만 70세 이상)과 만 65세 미만(노인연령 조정 시 만 70세 미만)으로 구분할 수 있으며, 근로능력 기준은 근로능력 있음과 근로능력 없음(장애인, 질병 등 만성질환자, 사회부적응층(대표적 NEET) 등)으로 구분될 수 있다. 근로능력 없음에도 최소한 근로 참여 가능자와 만 65세 이상 중 건강한 노인을 포함할 수 있다. 이를 도식화하고 현재 운영 가능한 제도와 신규로 필요한 제도를 소개하면 아래 표와 같다.

소득보장체계는 기존 제도인 국민기초생활보장제도(생계급여), 기초연금, 고용·산재보험(실업급여), 근로장려금 이외에 연령 및 근로능력에 따라 (신규)보충급여, (신규)생활보장제도 등을 추가로 운영할 필요가 있다.

54) 2020년 12월 방배동 모자의 안타까운 소식이 전해졌다. 어머니는 병으로 사망한 지 5개월이 지났으며, 30대 발달장애인 아들은 노숙으로 연명하고 있었다. 아들은 정부로부터 주거급여를 받고는 있었지만, 생계와 의료는 받고 있지 못했으며, 정부는 물론 주변으로부터 돌봄을 받지 못한 상황이었다. 소득 사각지대와 더불어 돌봄 사각지대가 동시에 발생한 것이다(김진웅, 박지영, 2020.12.21.)

〈표 5-2-1〉 사회보장제도 재구조화 방향 제언

사회보장 대상집단		연령 구분	
		만 65세 미만	만 65세 이상
근로 능력	있음	-취업자, 실업자, 근로 빈곤층, 비경제활동 인구 일부(취업준비, 군인, 전업주부, 만 18세 미만 등)	
	제한적 근로능력	-(최소 근로 참여) 장애인, 사회부적응 (NEET, 이민 혹은 난민, 북한 이탈주민) 등 -비경제활동인구 일부(취업준비, 군인, (경단, 자녀 돌봄 사유)여성 등)	-건강한 노인
	없음	-장애인, 질병 등 만성질환, 사회부적응 (NEET) 등	-장애, 질병 등 혹은 근로 의사 없음



사회보장 재구조화(안)		연령 구분	
		만 65세 미만	만 65세 이상
근로 능력	있음	-고용보험(실업급여)+근로장려금 -(신규)생활보장+(강화된)고용서비스	
	제한적 근로능력	-근로장려금+(신규)생활보장+자활사업+(참여형)고용서비스	-기초연금+노인일자리+(신규)보충급여
	없음	-국민기초생활보장제도(생계급여)	-생계급여+기초연금+(신규)보충급여

주: 1) 장애인, 한 부모 등을 대상으로 한 수당제도와 건강보장을 기초로 한 건강보험, 상병수당 제도는 분석에서 제외.

1. 노후소득보장 강화 방안

노후소득보장 강화는 두 가지 측면에서 접근할 수 있다. 첫째는 현재 높은 노인빈곤율을 경험하고 있는 현세대 노인을 위한 지원체계 마련, 둘째는 향후 노인세대로 진입할 미래 노인을 위한 지원체제로 구분할 수 있다.

첫째, 현세대 노인을 위한 소득보장 강화를 위해서는 현세대 노인의 높은 노인빈곤율 해소를 위한 다층 소득보장체계 구축이 필요하다. 노인빈곤율 해소를 위해서는 빈곤을 완화 혹은 OECD 평균 수준으로 떨어뜨릴 수 있는 급여충분성이 보장되어야 한다. 현세대 노인을 위한 다층소득보장제도는 소득계층과 건강상태를 고려하여 제도 설계가 가능하다. 즉 소득계층과 건강을 기준으로 건강한 노인과 노동시장 참여가 어려운 노인으로 구분하여 살펴볼 수 있다⁵⁵⁾.

현세대 노인을 위한 소득보장 재구조화 목적은 사각지대 분석에서 본 것과 같이 현세대 노인은 어떠한 형태로든 정부 지원을 받고 있지만, 급여 수준은 매우 낮은 상황이다. 즉 노인빈곤율이 여전히 높다는 의미는 급여가 충분히 제공되지 않고 있다는 것이다. 따라서 여기서는 노인빈곤율을 줄이는 것에 중점을 두고 소득보장제도를 제안하고자 한다.

먼저 소득 기준⁵⁶⁾으로 기준중위소득 30% 이하 노인은 빈곤에 가장 취약한 계층이므로 기초생활보장제도 생계급여와 기초연금으로 지원을 하도록 한다. 이미 2차 기초생활보장 종합계획을 통해 2021년부터 만 65

55) 만 65세 이상 노인의 건강상태를 고려한 이유는 노인들이 청장년기 자신의 해왔던 역할을 다시 한번 충분히 인식하고 발휘할 수 있도록 지원하는 측면과 과도한 복지의존에 대한 문제 지적을 최소화하기 위함이다. 즉 온전히 정부 지원에만 의지하는 것이 아닌 개인의 노력을 병행하여 빈곤 상태를 벗어나고자 하는 것을 강조하고 있다.

56) 여기서 소득의 의미는 기초생활보장제도의 소득인정액 개념을 의미한다. 하지만 데이터 상의 한계로 여기서 대상을 추정할 때는 소득을 기준으로 추정하고자 한다.

세 이상 노인을 대상으로 생계급여의 부양의무자 기준이 폐지될 예정이므로, 기준중위소득 30% 이하의 늘어나는 기초생활보장제도 수급 노인과 기초연금을 통해 최소한의 노후생활보장을 제공하는 것이다. 노인 중에서 건강하고 본인 의사에 따라 노인 일자리 등 정부 재정지원 일자리 사업에 참여가 가능한 경우는 이를 우선 지원하도록 한다.

기준중위소득 30% 이하 노인빈곤율은 시장소득 기준 2017년 49.3%, 가처분소득 기준 28.3%이다(김태완, 신화연 외, 2020d). 통계청 추계인구 기준으로 2017년 만 65세 이상 인구는 약 706만 명으로, 이를 기초로 하면 시장소득 기준 348만 명, 가처분소득 기준 약 200만 명에 해당한다.(통계청, KOSIS, 주요 연령계층별 추계인구(2020.11.18. 인출))⁵⁷⁾ 이들 노인에 대한 급여 수준은 기초생활보장제도 1인당 생계급여액과 기초연금 1인당 급여액이 기준이 될 수 있다.

향후 고려사항은 기초생활보장제도 생계급여 부양의무자 기준 폐지를 통해 2021년 추가로 늘어날 노인 규모가 영향을 줄 수 있으며, 급여에서는 2021년 4월부터 기초연금이 월 30만 원으로 인상될 예정이다. 기초연금 인상에 따라 기초생활보장제도 생계급여를 지급할 때 기초연금 급여를 상계할 것인지 현 제도를 그대로 유지할 것인지가 노인들의 소득보장 강화 수준과 빈곤율 등에 명확한 영향을 줄 것으로 보인다. 생계급여와 기초연금을 통해 지원해도 이들 노인은 기준중위소득 30% 이하로 역시 노인빈곤율 축소에는 한계가 있다.

둘째, 기준중위소득 30~50% 이하 노인의 경우 추가적인 보충급여제도를 통해 부족한 소득을 보전하는 방안을 제안하고자 한다. 대표적으로 캐나다 보충 소득보장제도를 들 수 있다. 구체적으로 건강한 노인은 기초

57) 하지만 실제 대상 노인이 이보다 줄어들 수 있다. 이유는 기초생활보장제도와 기초연금이 가구 단위를 기준으로 하고 있으며, 노인가구가 가진 재산을 고려할 경우 대상층은 이보다 작아질 수 있다.

연금 및 국민연금 노령연금, 노인 일자리와 (신규)보충급여⁵⁸⁾를 통해 부족한 소득을 지원하도록 한다. 건강하고 일을 할 수 있는 노인의 경우 노동시장에 자발적으로 남아 계속 일을 할 수 있도록 노인 일자리 사업의 다변화, 전달체계 강화 등이 함께 검토되어야 한다. 중장기적으로는 노인 일자리 사업이 공익형 중심의 저임, 단순 노무 형태의 일자리에서 새로이 진입하는 베이비 부머들이 가지고 있는 노동시장에서의 노하우를 적극적으로 활용할 수 있는 형태의 일자리로 역할이 재정립될 필요가 있다.

(신규)보충급여제도는 노인연령 조정(만65세→만 70세), 국민연금제도가 성숙하는 것과 연계되어 제도를 한시적으로 운영할 수 있다⁵⁹⁾. 이 제도는 기초연금, 국민연금의 노령연금과 노인 일자리 사업을 통해서도 기준중위소득 50%를 달성하지 못하는 노인을 대상으로 자신이 벌어들인 소득과 기준중위소득 50%의 차이를 지원하는 제도이다. 장기적으로는 국민연금의 노령연금의 성숙도에 따라 지원대상이 축소될 수 있도록 설계되는 것이 바람직하다. 단, 신규로 노인을 대상으로 한 보충급여제도 도입이 어려우면, 현재 기초연금의 급여를 소득수준별로 단계화하여 기준중위소득 50%에 속하는 노인에게는 기초연금 급여를 추가로 지원하는 것을 생각해 볼 수 있다. 어느 것을 기준으로 하든 검토가 필요한 점은, 청장년 근로 빈곤을 경험할 경우 노후에 기초연금과 (신규)보충급여제도가 있다는 점을 인지하게되어 국민연금에의 가입유인이 줄어들 수 있으

58) 노인 대상 (신규)보충급여제도 도입에 대해서는 전문가에 따라 새로운 제도보다는 ①기초연금의 급여를 전체적으로 높이거나 혹은 소득수준별로 차등적으로 급여를 조정하는 방안과 ②기초연금과 국민연금의 A값을 합하는 형태의 기초연금제도를 도입하자는 주장도 있다. 어떠한 형태로든 기존 노후소득보장제도와와의 정합성에 문제가 가장 적은 것을 기준으로 제도를 설계하되, 궁극적 목표는 노인빈곤율을 획기적으로 낮추는 방안으로 설계되는 것이 바람직할 것이다.

59) 새로운 제도 도입에 따른 우려는 자칫 중·고령층(만 50~64세) 중 근로 빈곤, 소득이 취약한 영세사업자 등이 국민연금 보험료 납부를 해태할 수 있는 문제도 있다. 따라서 새로운 제도의 도입은 뒤에서 설명할 국민연금에 대한 개혁과 함께 진행되는 것이 좋을 것으로 판단된다.

므로, 이 제도들은 국민연금 사각지대 축소와 함께 고려되어야 한다.

[그림 5-2-1] 현 세대 노인을 위한 다층소득보장제도 체계(안)⁶⁰⁾

기준중위 100% 초과	국민연금+퇴직연금+주택연금	
기준중위 50~ 100% 이하	기초연금+국민연금 (*주택연금 보조)	기초연금+국민연금(*주택연금 보조) (※사회참여, 자원봉사 등 노인일자리 참여)
기준중위 30~ 50% 이하	기초연금(+국민연금 노령연금)+ (신규)보충급여	기초연금(+국민연금 노령연금) +노인일자리+ (신규)보충급여
기준중위 ⁶¹⁾ 30% 이하	기초생활보장(생계급여)+기초연금	기초생활보장(생계급여)+기초연금 (※본인의사 기준 노인일자리 참여)
	건강하지 않은 노인	건강한 노인

기준 중위소득 50~100% 및 기준중위소득 100% 이상은 노인 중 중간소득계층에 해당하며, 청장년기 안정적 일자리 참여를 통해 일정 수준의 국민연금 급여가 확보되는 계층(개인 기준 월 100만 원 이상)으로 볼 수 있

60) [비교그림] 기준 노후소득보장체계

3층	임의가입	개인연금·농지연금·주택연금 등			
2층	당연가입	퇴직금·퇴직연금(DB·DC)	개인형 퇴직연금(IRP)		
1층	당연가입 공적연금	국민연금			특수직역연금
0층	공공부조	기초연금			
		국민기초생활보장			
대상		근로자	자영자	기타	공무원 등

자료: 국회예산정책처(2020b). 사회보장정책분석Ⅱ(소득보장)

- 61) 기초생활보장제도에서 쓰고 있는 기준중위소득 개념을 적용할 경우 소득인정액을 기준으로 선정과 급여기준이 결정되게 된다. 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액으로 구성되어 있으며, 노인의 소득이 높지 않다는 측면에서 수급에 영향을 주는 요인으로 재산의 소득환산액을 들 수 있다. 즉 재산인정범위, 환산율, 자동차 기준 등이 복잡하게 적용될 수 있다. 노후소득 안정이라는 점에서 기초생활보장제도의 소득인정액보다는 기초연금의 소득인정액 개념을 활용하는 것이 대상 및 급여에서 사각지대를 줄이는데 효과적인 것으로 판단된다.

으므로, 기초연금, 국민연금 및 주택연금 등을 활용하여 소득보장이 가능하도록 한다. 이들 소득계층에서는 노인 일자리 사업이 주요한 역할을 할 수 있을 것으로 보인다. 사업 다변화를 통해 사회참여, 자원봉사 등의 형태로 자신이 가지고 있는 노하우를 사회에서 적극적으로 활용할 수 있는 방안 등이 제시되어야 한다.

둘째, 미래세대 노인을 위한 소득보장 강화를 위해서는 이미 2018년 4차 국민연금재정재계산과 국민 숙의 과정을 거쳐 국민연금 소득대체율과 보험료를 조정에 대한 논의가 있었지만, 현재는 논의가 전혀 진전되지 못하고 있는 것을 새롭게 정리하여 입법화할 필요가 있다. 현재 국민연금의 소득대체율은 점진적으로 줄어들어 2008년 50%에서 2028년에는 소득대체율 40%(40년 가입 평균 가입자)로 줄어들 예정이다. 현재의 국민연금은 충분한 노후소득수준을 보장하기 어렵다는 점에서 이에 대한 개혁이 우선 필요하다.

〈표 5-2-2〉 코로나 19 이후 지역가입자 납부예외율 및 장기체납비율 추이

(단위: 명, %)

구분	총가입자	지역가입자 납부예외자 및 장기체납자					
		계	총가입자 대비	납부예외자		장기체납자	
				납부예외자 수	총가입자 대비	장기체납자수	총가입자 대비
'19.12월	2,2216,229	4,338,585	19.5%	3,276,660	14.7%	1,061,925	4.8%
'20.01월	2,2017,810	4,270,018	19.4%	3,165,443	14.4%	1,104,575	5.0%
'20.02월	2,2111,372	4,353,627	19.7%	3,252,030	14.7%	1,101,597	5.0%
'20.03월	2,2030,012	4,376,011	19.9%	3,286,117	14.9%	1,089,894	4.9%
'20.04월	2,2061,766	4,441,425	20.1%	3,362,746	15.2%	1,078,679	4.9%
'20.05월	2,2145,225	4,518,447	20.4%	3,445,797	15.6%	1,072,650	4.8%

자료: 주은선(2020). 팬데믹 시대와 이후, 국민연금개혁의 주요 쟁점과 21대 국회의 입법과제. 21대 국회 공적연금 개혁과제 토론회(공적연금을 강화하자), p.44 재인용.

현재 한국의 노동시장을 보면, 중·고령층을 중심으로 노동시장 참여 기간이 길지 않고, 40년 가입을 채우지 못하는 상황(평균 가입 기간이 25년에 불과)이 발생하고 있다. 국민연금 가입과 관련해서도 홍보와 제도 개선을 통해 납부 예외가 줄어들고 있지만, 여전히 상당 비율의 납부예외자가 존재하고, 장기체납자 역시 높은 수준으로 나타나고 있어, 항상 노후 빈곤의 사각지대에 놓여 있는 국민이 450여만 명에 이르고 있다.

이외에 적용제외자(주로 전업주부 등) 역시 사후적으로 노후빈곤의 대상이 될 수 있다. 아래 그림에서 보듯이 비경제활동인구로 895만 명이 공적연금에 가입되어 있지 않으며, 이들의 대부분은 전업주부이거나 학생 등으로 구성되어 있다. 학생의 경우 시간이 지나면서 취업을 통해 국민연금 등에 가입해 보험료를 낼 수 있지만, 전업주부의 경우는 자신이 원하지 않는 이상 국민연금에 가입할 의무가 없는 상태이다. 따라서 전업주부는 위기가 발생했을 때 스스로 또는 사회보험을 통해 위기를 극복할 수 있는 수단이 전혀 없는 상태이다.

[그림 5-2-2] 공적연금 가입실태(2018년 12월 말 기준)

18-59세 총인구 3,245.6만명				
비경제활동인구 ²⁾ 895.0만명	경제활동인구 ³⁾ 2,322.4만명			
	국민연금 가입자 ⁴⁾ 2,184.3만명			특수직역연금 ⁵⁾ 166.3만명
	납부예외자 370.1만명	소득신고자 1,814.2만명		
		장기체납자 ⁶⁾ 97.8만명	보험료납부자 1,716.4만명	
소 계 1362.9만명			소 계 1,882.7만명	

자료: 국민연금공단. (2019d). 2018 국민연금 생생통계. p.21 재인용.

노후에도 배우자의 연금에 전적으로 의존할 수밖에 없는 상황이다. 적

용제외 속에 포함된 여성들 역시 연금보험료를 낼 수 있도록 하는 인센티브 제도 등을 도입해 향후 부부가 함께 연금을 받고 이를 통해 노후소득 보장이 강화되는 방안을 찾을 필요가 있다.

장기적 발전 방향으로서는 현재 분리 운영되고 있는 특수직역연금과 국민연금 간 통합방안을 함께 고려할 필요가 있다. 이미 공무원(1999년 적자 시작) 및 군인연금(1973년 적자 시작)은 재정수지가 적자로 돌아선지 오래되었으며, 이제 또 다른 직역연금인 사학연금(2029년 예상) 역시 적자가 예상되고 있다. 현재 공무원연금과 군인연금에 대해서는 정부가 적자 금액을 보전해 주고 있지만, 향후 사학연금 역시 적자가 시작될 경우 공무원, 군인연금과 같게 적자를 보전해 줄 것이냐에 대해서는 논쟁이 발생할 수 있다. 따라서 현재와 같이 별도로 분리하여 운영하기 보다는 점진적으로 이들 연금제도를 통합해 나가는 것이 바람직할 것이다.

〈표 5-2-3〉 공무원 및 군인연금 정부재정지원 현황

(단위: 억 원, %)

소관	구분	2016	2017	2018	2019 (A)	2020 (B)	증가율	
							(B-A)/A	평균
인사처	공무원연금 국가보전금	8,216	9,760	10,024	5,941	4,405	△25.9	△14.4
국방부	군인연금 국가보전금	13,665	14,657	15,100	15,740	15,779	0.2	3.7
합계		21,881	24,417	25,124	21,681	20,183	△6.9	△2.0

자료: 국회예산정책처(2020b), 사회보장정책분석Ⅱ(소득보장), p.30 재인용.

2. 근로 연령층(만 65세 미만) 대상 사회보장 강화 방안

근로 연령층(만 65세 미만)을 대상으로 한 소득보장지원 체계는 노인을 대상으로 한 것과 같이 소득 기준의 다층체계와 근로능력과 근로 의사 등을 기준으로 두 가지 차원을 기초로 구축하기를 제안한다.

먼저 소득계층은 기준중위소득 30% 이하, 기준중위소득 30~100% 이하, 기준중위소득 100% 이상으로 구분하였으며, 근로능력 및 근로 의사는 ‘근로능력 있음’, ‘제한적 근로능력(=단순근로)’, ‘근로능력 없음’으로 구분하였다. 한국복지패널을 통해 이들 대상자를 추계해 보면 2018년 기준(3,544만 명, 복지패널 제공 추계인구)으로 전체적으로는 근로 가능 규모는 96.8%로 이중 기준중위소득 100% 이하가 19.9%로 약 705만 명 정도로 추정된다. 단순 근로 가능 및 근로무능력층은 약 2.6%로 약 92만 명 정도라고 추정할 수 있다.

〈표 5-2-4〉 근로연령층 기준 근로유무 규모

(단위: %)

2018년(3,544만명)	근로가능	단순근로가능	근로무능력	소계
기준중위 30% 이하	0.6(①)	0.1(②)	0.1(③)	0.8
기준중위 30~100% 이하	19.3(④)	1.2(⑤)	1.2(⑥)	21.7
기준중위 100% 초과	76.9	0.4	0.4	77.5
소계	96.8	1.7	1.7	100.0

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사 14차 조사(2018년 기준), 원자료.

기준중위소득 30% 이하를 기준으로, 근로능력이 있는 경우와 없는 경우로 구분되는 범주형 공공부조형태로 전환이 필요하다. 대상자는 근로연령층의 0.8%(약 284만 명, ①+②+③)으로 먼저 소득이 없거나 낮고 근로능력이 없는 경우(단순 근로 포함시 0.2%(②+③), 약 71만 명)는 기초생활보장제도 생계급여를 통해 보호를 받을 수 있도록 한다. 향후 2021년 기초생활보장제도 생계급여 부양의무자 기준이 모든 연령대로 확대되면, 그동안 부양의무자 기준으로 인해 지원을 받을 수 없었던 많은 이들 근로 연령층이 포괄대상이 될 수 있다. 하지만 여기서 검토되어야 할 사항은 근로 연령층 생계급여 확대에 따른 사전적 검토이다. 근로 연령층으

로의 생계급여 확대는 위기 상황에 놓인 근로 연령층의 보호 강화라는 점에서는 의미가 크다. 하지만 현재 근로 연령층에서도 장기수급자가 지속해서 발생하고 있으며 빈곤 대물림 현상도 동시에 나타나고 있어 이에 대한 보완이 필요하다(김태완, 임완섭 외, 2019c). 즉 기준 중위소득 30% 이하로 단순 근로가 가능한 0.1%(약 35만 명, ②)은 자활사업에의 참여를 통해 경험을 쌓고, 자신이 원하는 경우 언제든지 일자리 사업에 참여할 기회를 부여하도록 한다⁶²⁾.

기준중위소득 30% 이하이지만 근로능력이 있어 노동시장에의 참여가 가능한 대상자(0.6%(①), 약 213만 명, 복지패널 2018년 기준)는 기초생활보장제도 보다는 (신규)생활보장제도와 자활, 고용서비스 등을 통해 지원하도록 한다. 이들 대상은 근로능력이 있고 노동시장에서의 경험이 있어서 안정적 일자리로의 전환이 이루어지면 언제든지 탈빈곤이 가능한 계층이라는 점에서 기초생활보장제도 보다는 (신규)생활보장제도를 통해 생계안정을 지원하고, 기술 습득과 일 경험을 쌓을 기회를 적극적으로 부여할 필요가 있다. 현재와 같이 근로능력이 있음에도 기초생활보장제도의 수급을 계속해 유지할 경우 장기수급, 빈곤 함정은 물론 빈곤 대물림 현상이 발생할 수 있어, 지속적 지원이 필요한 계층으로 볼 수 있다.

62) 단순 근로 가능 약 35만 명이 모두 자활사업에 참여할 수 있는 것은 아니다. 현재도 근로능력이 있는 자활대상자의 대부분이 조건제시 유예, 조건부과 유예 등으로 자활사업에 빠져 있으며, 기타 다른 조건으로 인해 자활사업에 참여하고 있지 않아 실제 참여자는 2018년 약 62.7만 명, 2019년 59.0만 명 등 많지 않은 상황이다(정해식, 2020).

[그림 5-2-3] 근로연령층 다층소득보장제도 체계(안)

기준중위 100% 초과	고용보험+근로장려금	
기준중위 30~ 100% 이하	(신규)생활보장제도+(참여형) 직접일자리사업 (※노동시장 참여대상 : 근로장려금) (⑤+⑥)	근로장려금+실업급여 → (장기실업자) (신규)생활보장제도+ (강화)고용서비스 (④)
기준중위 30% 이하	기초생활보장(생계급여) + 자활사업 (②+③)	(신규)생활보장제도+자활 등 고용서비스+근로장려금 (①)
	근로무능력	근로능력

다음 대상은 기준중위소득 30%를 초과하지만 100% 이하인 경우다. 먼저 근로능력이 없지만 최소한의 노동시장에 참여하거나, 재산 등을 활용해 소득이 발생하여 기준중위소득 30%를 초과할 경우(복지패널 기준 2018년 2.4%, 약 85만 명(⑤+⑥)), 이들은 자신이 일정한 소득을 가지고 있으므로 추가적인 (신규)생활보장제도를 통해 생활이 안정될 수 있도록 지원한다. 또한, 근로능력이 떨어진다는 점에서 직접적 노동시장에의 참여보다는 정부에서 제공하는 직접일자리 사업(노인, 장애인 등 대상)에의 참여를 통해 소득활동이 가능하도록 지원한다. 이들의 참여소득에 대해서는 근로장려금 등을 통해 추가로 소득보전을 해주어야 한다.

기준중위소득 30~100% 이하 근로능력층 약 19.3%(약 684만 명(④), 복지패널 2018년 기준)는 다시 고용보험 가입자와 미가입자로 구분할 수 있다. 고용보험 가입자는 근로장려금과 고용보험(실업급여)을 통해 실업 등 위기 상황에 대한 보호를 강화하도록 한다⁶³⁾. 하지만 장기간 실업이 계속되면 고용보험을 통해서도 지원이 어려운 만큼 (신규)생활보장제도

63) 현재 정부가 추진 중인 전 국민 고용보험제도를 조속히 확대하여 이들에게 위기 시 실업급여가 제공되도록 해야 한다.

와 강화된 고용서비스를 지원하도록 한다. 기준중위소득 30% 이하 근로 능력층과의 차이는 자활사업에의 참여를 제한하는 점이다. 고용서비스와 관련해서는 수요자 중심의 직업훈련 및 고용서비스 전달체계 개선방안이 마련되어야 한다. 고용부, 복지부, 행안부 등 여러 부처로 흩어져 있는 직업훈련, 고용서비스 등의 복잡한 지원체계를 연계하여 수요자 중심의 고용서비스를 제공할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 더불어 공공이 모든 것을 부담하기보다는 민간 간의 직접일자리 및 고용서비스 역할 분담을 통한 협업 체계 구축방안이 제시되어야 한다. 고용서비스는 사람이 하는 것으로 제공인력이 중요한 역할을 하게 된다. 따라서 고용서비스 관련 전문가 육성 및 이들의 직업적 안정성을 높여야 한다. 고용복지+센터, 새일센터, 지역일자리센터, 기타 일자리 지원 기관 등에서 활동하고 있는 전문상담사의 역량 강화를 지원해야 한다. 전문상담사 등의 육성과 더불어 전문상담사들의 일자리 안정을 우선하면서, 전문성 확보를 위한 지원이 필요하다. 근로 연령층 청년, 중·고령층 중 실업 및 미취업자 등을 대상으로 한 업무경험 프로그램이 함께 제시되어야 한다.

현재 한국의 경우 과거와 같은 높은 성장률이 다시 나타나기는 어려우며 이미 저성장 기조로 들어선 지 오래다. 따라서 과거와 같이 재벌·대기업 등을 통한 일자리 창출은 한계가 있으며, 중소·벤처 기업 등에 대한 투자 강화를 통해 일자리가 만들어져야 한다. 중소·벤처 기업 등을 통해 일자리가 만들어져도 청장년이 가지 않는 이유는 이들 일자리가 매우 열악(임금, 복지, 근무조건 등)하기 때문이다. 따라서 대기업과 중소기업 간 임금, 생산성, 복지 격차 등을 줄이기 위한 중소기업 정책지원이 강화되어야 한다⁶⁴⁾.

64) 시간과 사회적 논의가 필요하지만, 공공기관 등의 경제위기 시 일자리 자동안정기능을 수행하도록 지원해야 한다. 위기 상황에서는 민간부문에서 일자리 창출은 어렵다. 이미 2020년 코로나-19를 경험하면서 확인할 수 있었으며, 따라서 공공의 일자리 창출 가능

또한, 장기실업자와 고용보험 미가입자는 근로장려금과 (신규)생활보장제도를 통해(이하 설명 참조) 확대·강화된 고용서비스제공과 제제(Sanction)를 동시에 제공하도록 한다.

이하에서는 우리 연구가 제안한 (가칭)생활보장제도(Livelihood Security)에 대해 살펴보고자 한다. 도입 목적은 기준중위소득 100% 이하 국민의 생활안정을 도모하고, 국민기초생활보장제도 사각지대, 사회보험 사각지대 등이 더 발생하지 않도록 하기 위함이다. 이 제도는 기준중위소득 100% 이하를 대상으로 도입한다.

도입 배경은, 현재 정부가 2021년 도입하고자 하는 한국형 실업부조(국민취업지원제도)는 지원대상이 적고, 현재의 코로나-19 위기와 주기적으로 발생하는 위기상황 등에서 근로 빈곤층, 근로 연령층 등을 위한 사회안전망은 매우 취약한 상황이다. 기초생활보장제도 생계급여 부양의 무자 기준이 폐지되어도 기준중위소득 30~100% 이하의 저소득층과 취약계층은 여전히 사회안전망 사각지대에 놓여 현재 혹은 미래에 직면할 위기를 극복하기 어렵다. 따라서 근로 연령층을 대상으로 하는 기초생활보장제도는 기준 중위소득 30% 이하 근로무능력층을 대상으로 하고, 생계급여 이상의 근로무능력자와 근로능력층은 (가칭)생활보장을 통해 생계를 지원하는 것으로 이원화할 것을 제안하고자 한다⁶⁵⁾.

확대가 필요하다. 하지만 정부가 제공하는 직접일자리 사업은 노인, 장애인, 빈곤층 등 취약계층을 대상으로 지원하고 있어 일정 수준의 역량을 가진 청장년층이 참여하기는 쉽지 않다. 한국의 공공부문 일자리 규모는 OECD 18.1%(2015년 기준)의 절반 수준인 9.1%(2018년 기준: 일반정부 7.8%, 공기업 1.3%)로 나타났다(통계청, 2020.2.6. 보도 자료, 2018년 공공부문 일자리통계). 경제위기로 인해 소득이 낮을수록 불안정한 일자리에 많이 종사하고 있으며, 이는 언제든 근로 빈곤의 위기를 초래할 수 있으므로 불안정 취업계층인 청년, 중·고령, 여성 등을 위한 공공부문 일자리 확대에 대한 논의가 필요하다.

65) 여기서 제안하고 있는 (가칭)생활보장제도는 2021년 도입예정인 국민취업지원제도와 중복된다. 따라서 연구자가 제안하고자 하는 것은 도입예정인 국민취업지원제도를 과감하게 확대하거나, 확대가 어려울 경우 과감하게 사각지대에 놓인 청년·중장년층 안전 강화를 위해 새로운 제도를 도입할 필요가 있다는 것이다.

(가칭)생활보장제도의 대상은 기준중위소득 30~100%(소득 분위 기준 4분위 이하) 근로 연령층(및 근로능력자)으로 하도록 한다⁶⁶⁾.

(가칭)생활보장제도의 급여 내용(안)은 생활비, 주거비만을 지원하며, 의료비는 건강보험 보장성 확대와 재난적 의료비, 상병수당 등을 통해 지원하도록 한다. 여기서 생활비 및 주거비는 정액 급여를 원칙으로 하며, 기준 중위소득 30% 이하 기초생활보장제도 수급자는 기초생활보장제도를 중심(근로무능력층)으로, 기초생활보장제도 이외 대상자(근로능력층)는 (가칭)생활보장제도를 중심으로 지원하도록 한다.

생계비를 지원하되 근로 연령층을 대상으로 사례관리, 상담, 자활 지원 확대 등을 통해 탈빈곤 지원을 강화하도록 한다(→ 고용지원 및 자립 지원 서비스 확대를 전제로 함). 생계비 지원은 **최대 2년을 기준**으로 하며, 지속적 지원이 인정되기 위해서는 2년간의 사례관리 결과 등을 평가하여 지방 생활보장위원회를 통해 추가 2년을 지원하도록 한다. 주거비 지원은 주거급여의 기준임대료 방식을 적용하여, 주거급여를 확대(자가수선비 등은 제외)하거나 혹은 주택수당 제도 등을 통해 전·월세 가구 임대료를 지원하도록 한다.

급여 방식(안)은 생계비는 개인 단위 지급을 기준으로 하며, 이때 제공되는 급여 수준은 기초생활보장제도 생계급여 1인 가구 기준을 지원하도록 하며, 최저임금 및 국민연금 노령연금 등을 고려하되 이를 넘어서지 않도록 한다. 생활보장제도는 부조성 급여로 부조의 특성을 가지되, 과도한 급여지급으로 인해 소득 역진, 다른 제도에의 부정적 영향을 최소화하도록 한다. 가구를 구성하고 있는 대상자의 부양가족에 대해서는 균등화 지수를 통해 산출하도록 하며(필요 시 **(아동 혹은 가족)수당 제도**를 통해

66) 기준중위소득 100%를 소득 분위로 같음하여 보면, 2019년 가계금융복지조사(소득기준 2018년) 기준중위 75% → 소득 분위 29.3% 수준, 기준중위 100% → 소득 분위 43.4% 수준으로 볼 수 있다.

지원), 가구 단위 급여는 주거비와 난방비 등을 추가로 지원한다. 자립 지원을 확대하여 자활 지원 조직 및 사회적 경제조직을 적극적 활용하여 근로 동기가 떨어지지 않도록 유도한다.

재원은 (가칭)생활보장제도가 부조성 특성이 있으므로 **일반조세**를 통해 재원을 조달하도록 하며 중장기적으로 프랑스와 같은 사회보장제 도입 혹은 부가가치세 조정 등을 통해 재원조달을 검토하도록 한다.

(가칭)생활보장제도 도입이 가지는 의미는 생활고, 위기 상황에 도달한 근로 연령층에 대해, 적정수준의 소득을 지원함으로써 급격히 빈곤으로 추락하거나 가족이 해체되는 등의 위기상황을 방지하자는 것이다. 또한, 지원 기간에 일정 제한을 둬으로써 과도하게 복지제도에 의존하는 것을 방지(근로연계복지 연계, 생계비 지원 기간 설정, 구직 및 훈련 활동 참여 의무 부과 등)하는 것을 목적으로 한다.

제2절 재원마련 방안

기존 사회보장제도를 확대 개편하거나 혹은 새로운 사회보장제도를 만들어 내고자 할 때, 필연적으로 대두되는 질문은 과연 제도 운용을 위한 재원마련이 가능한가 하는 것이다. 한국은 물론 세계 주요국가의 국민은 세금이 늘어나는 것을 원하지 않는다. 하지만 외국의 주요국가 국민이 세금부담이 높음에도 이에 대한 저항이 낮은 것은 국가에 세금을 낸 것만큼 혜택을 받을 수 있다는 믿음 때문이다. 반면 한국 국민은 세금을 낸 만큼 국가로부터 도움을 받는 경우가 많지 않다고 생각하기에 세금 증액에 대한 반대가 높은 것이다. 하지만 향후 저출산·고령화 문제를 극복하고 사회안전망을 강화하기 위해서는 많은 재원이 소요될 것이기에, 필연적으

로 증세 등 재원마련에 대한 논의가 시작되고 있다.

아래 표에서 보듯이 한국의 조세 및 국민부담률은 OECD 국가 평균, G7 국가들의 평균에 비해서도 낮은 수준에 머무르고 있다. 하지만 지난 10년간의 변화를 보면 다른 국가들에 비해 빠르게 늘어나고 있다.

〈표 5-2-5〉 국민부담률 및 조세부담률

(단위: %, %p)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	18-09
한국	국민부담률	22.7	22.4	23.2	23.7	23.1	23.4	23.7	24.7	25.4	4.0
	조세부담률	17.4	17.2	17.6	17.8	17.0	17.1	17.4	18.3	18.8	2.5
OECD 평균	국민부담률	31.8	31.9	32.2	32.7	33.0	33.2	33.3	34.0	33.8	2.2
	조세부담률	23.1	23.2	23.5	23.9	24.1	24.3	24.4	24.9	24.8	1.8
G7 평균	국민부담률	33.2	33.2	33.7	34.4	34.9	35.0	35.3	35.4	35.5	2.3
	조세부담률	23.0	23.1	23.7	24.2	24.5	24.6	24.9	24.9	25.0	2.0

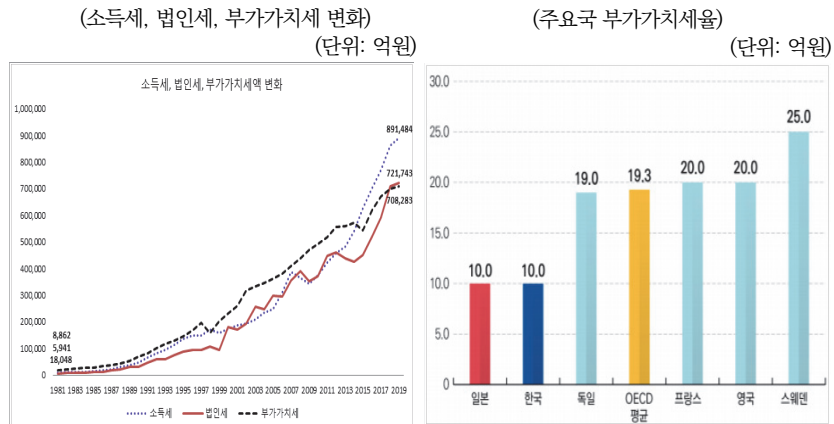
자료: 국회예산정책처(2020a). 2020년 조세수첩, p.10 재인용.

국민부담률은 지난 10년간 4.0%포인트 증가로 OECD 국가와 G7 국가보다 많이 늘어나고 있다. 조세부담률 역시 같은 상황이다. 이와 같은 국민 및 조세부담률 증가에 대한 우려가 존재하는 것도 사실이다. 하지만 현재의 한국적 상황을 고려할 때, 여전히 한국의 국민 및 조세부담률은 OECD 다른 국가에 비해 낮으며 개선의 여지가 있다고 판단된다.

그렇다면, 무엇을 어떻게 개선할 것인가. 이하에서는 지난 30년간 한국의 소득세, 법인세 및 부가가치세 등에 대한 변화를 파악하고 이를 토대로 재원마련 방안을 살펴보고자 한다. 그림을 통해 확인해 보면, 지난 30년간 소득세는 1981년 8,862억 원에서 2019년 89조 1,000억 원으로 100.6배 증가하였으며, 법인세는 같은 기간 5,941억 원에서 72조 1,000억 원으로 121.5배 증가하였다. 반면 부가가치세는 같은 기간 1조 8,000

억 원에서 70조8,000억원으로 39.2배가 증가하여, 소득세 및 법인세와 비교하면 국가재정예의 기여도가 많이 늘어나지 않았다.

[그림 5-2-4] 주요 조세 변화 및 주요국 부가가치세



자료: 통계청, KOSIS. 소득세, 법인세, 부가가치세 (2020.10.07. 인출).

자료: 조승래(2019), 저성장, 초고령화 사회에 대응한 일본의 세제개혁. 외국 입법 동향과 분석 13호, 국회입법조사처.

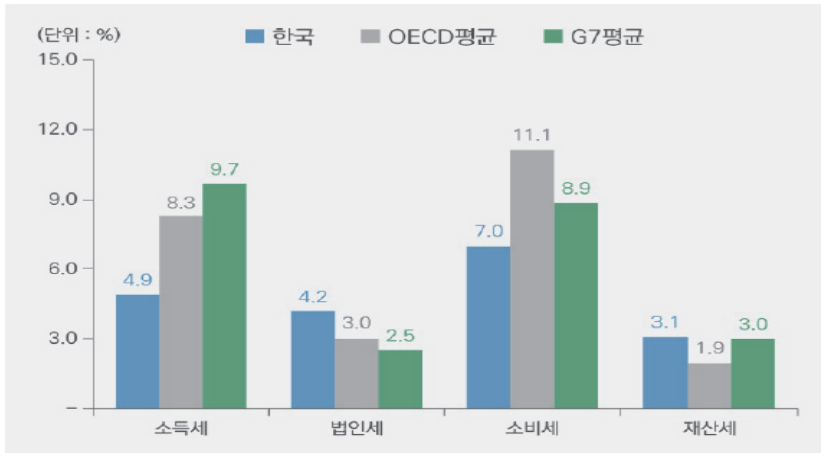
그동안 소득세와 법인세의 경우 동 기간 과세구간, 세율 등이 인상되고, 이외에 과세를 받아들이는 인원과 법인이 많이 증가하여 세입이 늘어날 수 있었다. 반면 부가가치세는 한국에 1977년 도입된 이후 40년 이상 동일 비율을 유지하고 있어 세금이 크게 변동될 가능성이 없었다. 유일한 증가 이유는 국부, 국내지출 규모가 증가함에 따른 것이었다.

OECD 및 G7 국가들과 비교해 보면, 한국의 명목 GDP 대비 소득세 비율은 4.9%로 OECD 및 G7 국가에 비해 낮은 수준이다. G7 국가와 비교하면 절반 수준이다. 소비세 역시 오랜 기간 변하지 않아 다른 국가들에 비해 낮은 수준에 머무르고 있다. 한국에서 소득세 변화는 최고세율을 인상하는 방식으로 조세 구조가 변경되었다. 이는 소득분배 구조를 개선

하고 조세의 형평성을 높이는 데는 도움이 되었지만, 과세 기반 확대를 통한 증세 측면에서는 개선의 여지가 있다고 할 수 있다.

[그림 5-2-5] 명목 GDP 대비 한국의 조세 비율 및 타 국가와의 비교

(단위: %)



자료: 국회예산정책처(2020a). 2020년 조세 수첩 (p16 재인용).

현재 한국의 부가가치세는 OECD 국가 평균 19.3%에 비해서 절반 정도 수준이며, 주요국가들의 부가가치세에 비해서도 높지 않은 상황이다. 따라서 국민의 직접적 세 부담이 늘어나지 않게 하면서 중장기적으로 부가가치세를 조정하여 추가적인 사회보장제도 확대를 위한 재원으로 활용을 할 수 있는지 검토가 필요한 시점이다.

선행연구로서 성명재(2019) 역시 장기적으로 부가가치세 증세를 검토 하되, 두 가지를 병행할 것을 제안하고 있다. 첫째는 부가가치세의 면세 범위를 축소하여 수입을 증가시키는 것과 둘째는 부가가치세율을 높이는 것으로, 초기에는 역진성을 가지겠지만, 장기적으로는 부가가치세를 재원으로 한 복지지출이 증가함에 따라 소득재분배 효과가 양의 방향을 가질 수 있음을 강조하고 있다(성명재, 2019, pp.93-94).

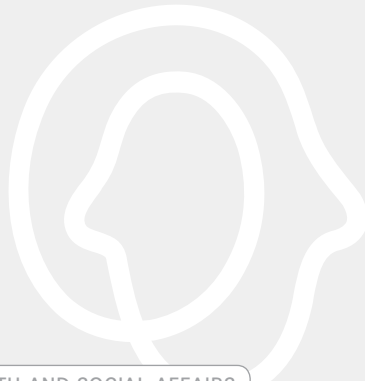
일본의 사례에서⁶⁷⁾ 본 것과 같이 단기간 부가가치세 조정은 국민부담을 높일 수 있다. 따라서 가능한 한 부가가치세에 대한 조정은 장기간에 걸쳐서 진행하는 것이 바람직할 것이다. 예를 들어 현재의 10%인 부가가치세를 10% 상향 조정하되 기간은 20년간 5%(4년에 1% 조정), 40년을 목표로 20%까지 조정하도록 하는 것이다. 이처럼 세수 조정을 국민소득 변동과 함께 고려하면 장기간 부가가치세 인상으로 인한 국민부담률 증가를 최소화할 수 있을 것이다.

67) 일본은 소비세(부가가치세) 세율을 단계적으로 인상하였다. 2012년 5% → 2014년 8% → 2019년 10%로 8년 만에 5%포인트 인상하였으며, 인상이유는 고령화로 인한 사회보장비 증가 및 국가채무 누진으로 인한 부담 완화를 들고 있다(조승래, 2019).

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제6장

결론

제6장 결론

우리 연구에서는 한국에서 운영하는 사회보장제도 중 소득 및 고용보장제도를 중심으로 운영현황과 한계, 재구조화 방안을 분석하였다. 사회보장제도 전반에 대해 살펴보기에는 연구진의 한계가 있어 우리 보고서에서는 소득 및 고용보장을 중심으로 분석하였다. 두 제도는 사회보장제도에서 핵심적 역할을 담당하고 있으며, 국민의 삶에 직접적인 영향을 주고 있는 제도이기 때문이다. 분석은 한국의 소득분배 실태와 이를 극복하기 위한 소득 및 고용보장제도의 한계, 소득 및 고용보장제도가 가지고 있는 사각지대와 정합성 문제를 중심으로 진행하였다.

사전적으로는 서구 복지국가들이 위기 속에서 복지국가를 어떻게 재편해 왔는지를 함께 보고자 하였다. 독일과 네덜란드는 위기 속에서 기존 제도가 가지고 있는 한계를 극복하기 위해서 사회적 타협을 밑바탕으로 사회보장에 대한 개혁 등을 완수해 왔다. 1990년대, 2000년대 진행되어 온 두 국가의 사회보장제도 개혁은 현재와 같은 코로나-19 감염병 위기와 미래에 닥쳐올 것으로 보이는 산업구조 개편 속에서 국민을 안전하게 보호하고 지원하는 데 이바지해 오고 있다. 무엇보다도 그 나라들의 촘촘하고 대상 포괄적인 제도 개혁들은 한국 사회에 시사하는 바가 크다고 볼 수 있다.

한국 사회도 나름대로 의미 있는 변화들을 추구하였다. 2000년대 초반 경험한 경제위기 극복을 위해 최후의 사회안전망인 국민기초생활보장제도를 도입하여 올해가 20년이 되는 해이기도 하다. 이외에 국민연금의 전국민 확대, 건강보험 제도 개혁을 통한 보장성 확대, 고용보험 및 산재보

험 대상자 지속확대, 노후빈곤 문제 완화를 위한 경로연금, 기초노령연금에서 기초연금으로의 변화, 근로 빈곤층의 생활안정을 돕기 위한 근로 및 자녀장려금 제도, 직접일자리, 고용서비스와 같은 적극적 노동시장 정책의 추진 등 여러 형태의 다양한 사회보장정책들을 추진해 왔다.

간단히 살펴본 것만 해도 한국의 사회보장제도 틀은 거의 완성된 것 같이 보일 수 있다. 실제적으로도 이를 목표로 제도 확대를 해온 것은 사실이다. 하지만 제도 확대 과정에서 재정에 대한 부담 때문에 일부의 개선에 그치다 보니 현재에 와서는 각 제도 사이에 사각지대 문제가 발생하고 있다. 무엇보다도 코로나-19의 위기는 단순히 취약계층, 근로 빈곤층을 넘어 중간계층에게도 영향을 주고 있지만, 여전히 우리의 사회보장제도는 빈곤층에 머무르고 있으며, 고용보장 제도 역시 사회보험 중심의 정규 노동자를 포괄하는 형태에 머무르고 있다.

고용보험 사각지대, 근로 빈곤층을 포괄하기 위해 도입되는 국민취업지원제도 역시 지원대상과 급여 기간이 매우 짧아서 실질적으로 실업부조의 역할을 담당하기에는 매우 미흡한 상황이다.

무엇보다 사각지대 분석과 제도 간 정합성에서 본 것과 같이 소득보장 측면에서는 기준중위소득 30% 이상에서 100% 이하, 소득 분위로 50% 이하 국민을 포괄할 수 있는 소득 및 고용보장제도가 거의 없는 상황이다. 긴급복지지원 제도가 운용되고 있지만 까다로운 조건과 국민 인식 부재로 위기 시 제 기능을 충실히 수행하지 못하고 있으며, 고용보험은 안정적 일자리를 가지고 있는 국민만을 대상으로 하고 있고, 지금까지 변화하는 노동시장 환경에 부응하여 보험료 대상을 확대해 나가는 조치가 없다. 그나마 현 정부에서 전국민고용보험제도라는 화두를 던지기는 했지만, 실시간 소득파악, 보험료 부과방식, 근로 빈곤층과 영세자영업자에 대한 보험료 지원 방식, 전달체계 구성 등 여러 가지 준비되어야 할 사항

들이 많아 제대로 추진되지 못하고 있다. 고용서비스 역시 직접일자리 사업 중심으로 진행될 뿐 고용서비스 등에 대한 지원은 미흡한 실정이다.

이미 여러 연구가 한국의 사회보장제도 특히 소득보장과 고용보장제도 혁신이 필요하다는 점을 지적하고, 이에 대한 개선 방안을 제안하고 있다(노대명 외, 2020b). 하지만 구체적인 정책개선 방안은 담고 있지 못하다. 현재 사회보장제도 개편을 주장하는 스펙트럼은 광범위하여 완전기본소득에서부터 대안적 소득보장(자산 기본 복지, 생애 한정 기본소득, 수당제도 확대 등)에 대한 논의 등이 다양하게 진행되고 있다. 그러나 새로운 제도를 도입하기 이전에 기존의 소득 및 고용보장제도를 깊이 살펴보면 안전망으로서 역할 수행은 충분히 가능할 것이다. 우리 연구는 이에 초점을 두고 근로 연령층과 노인을 대상으로, 노인은 다시 현세대 노인과 미래세대 노인을 대상으로 소득안전망 구축방안을 제안하고 있다. 근로 연령층은 현재의 긴급복지지원제도를 우선 활용하는 것이 바람직하지만, ‘긴급’이라는 표현과 위기 사유를 특정하고 있어 실제 위기 시 도움을 받기 어렵다는 점에서 (가칭)생활보장제도의 도입을 제안하였다. 연구진의 희망은 긴급복지지원제도가 생활보장제도로 변경되고, 지원대상과 범위도 크게 확대되기를 바라고 있다. 여기에 더하여 한국 사회에서 미진하게 운영되고 있는 고용서비스가 소득보장과 연계되어 중간계층에게까지 탄탄한 서비스가 제공되기를 바라고 있다.

한국 사회가 젊어지고 있는 심각한 문제는 높은 노인빈곤율이다. 노인 빈곤율과 관련해서는 보는 시각에 따라 다르게 해석하기도 하지만, 어떠한 방식을 활용하더라도 단기적으로 노인빈곤율은 크게 줄지 않을 것으로 보이며, 여전히 OECD 국가 중 가장 높은 수준을 유지할 것으로 예측된다(김태완, 신화연 외, 2020d). 따라서 현세대 노인빈곤율을 줄이기 위한 획기적인 방안이 제시될 필요가 있으며, 미래세대 노인들을 위한 국민

연금제도에 대한 개혁 역시 필요하다. 현세대 노인을 대상으로는 기초생활보장제도의 생계급여가 마지막 안전망 역할을 하도록 하며, 기초연금과 노인 일자리 사업을 통해 소득이 보장되도록 해야 한다. 기초연금의 급여 수준은 국민연금 개혁과 연계되어 있으므로 2021년부터 시행될 월 30만 원을 기본으로 하여 국민연금과 개혁방안을 논의해야 할 것이다. 하지만 현재 수준으로는 최저 수준의 지출을 보장할 수 없으므로 캐나다와 같은 보충적 소득보장제도의 도입을 검토할 필요가 있다. 보충적 소득보장제도 혹은 보충급여는 국민연금제도 성숙에 맞추어 운영하되 국민연금의 노령연금제도가 노후소득을 충분히 보장해 줄 경우까지 한시적으로 운영될 필요가 있다.

코로나-19로 많은 국민이 힘들어하고 있으며, 특히 사회보장제도가 어려운 국민을 포괄하고 필요한 서비스를 적기에 지원해야 하지만, 현실은 이와 다르게 흘러가고 있다. 지난 2000년 초반의 경제위기에서 한국은 사회안전망 강화, 복지정책에 대한 커다란 패러다임 전환을 이룩한 바가 있다. 이제 20년이 지나 다시 한번 새로운 전환을 준비해야 한다. 항시적으로 발생하는 각종 불안에 대해 정부가 보호해 줄 수 있는 사회보장체계가 구축되거나 현재의 제도를 다시 한번 재구조화하는 방안이 필요하다. 우리 연구가 향후 사회보장제도 재구조화를 위한 하나의 밑거름으로 활용되기를 바란다.



- 강신욱, 강희정, 고숙자, 김동현, 김원섭, 정홍원, ..., 배화옥. (2018a). 네덜란드의 사회보장제도. 세종: 한국보건사회연구원.
- 강신욱, 정해식, 오욱찬, 정은희, 최준영, 홍민기, ..., 이도훈. (2018b). 소득불평 등 심화의 원인과 정책적 대응 효과 연구. 협동연구 18-05-01. 경제인문사회연구회.
- 경기도 공론화조사 연구자문위원회(2020). 2020 경기도 도정정책 숙의적 공론진단-기본소득 도입과 재원마련 방안 숙의토론 자료집
- 고명덕. (2016). 독일의 노동시장정책과 사회적 시장경제. 경상논총, 34(4), 255-274.
- 고용노동부, (각년도). 취업성공패키지 업무메뉴얼,
- 고용노동부. (2019a). 2019년판 고용노동보험 백서.
- 고용노동부. (2019b), 2021년 일자리사업 예산 보도자료(2019.09.02.일자)(<http://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsList.do>) (2020.10.31. 인출)
- 고용노동부. (2020). 2020년 직접일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침.
- 관계부처합동. (2020a), 제2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023)(안)
- 관계부처합동. (2020b). 「한국판 뉴딜」 종합계획. 기획재정부 보도자료(2020.07.14.)
- 국민연금공단, (2019a), 주요사업통계.
- 국민연금공단, (2019b), 국민연금 사업통계.
- 국민연금공단, (2019c), 기초연금 정기통계집.
- 국민연금공단. (2019d). 2018 국민연금 생생통계.
- 국민연금공단, (각년도), 기초연금 정기통계집.
- 국민연금연구원, (2019a), 국민연금연구원 내부자료.
- 국민연금연구원, (2019b), 기초연금 추계전망 내부자료.
- 국민연금재정추계위원회·국민연금제도발전위원회·국민연금기금운용발전위원

- 회. (2018), 국민연금 제도개선 방향에 관한 공청회.
- 국회예산정책처. (2019). 고용안전망 확충 사업 분석.
- 국회예산정책처. (2020a). 2020년 조세수첩.
- 국회예산정책처. (2020b). 사회보장정책분석Ⅱ(소득보장).
- 김교성, 김성욱, (2011). 복지국가의 변화과정과 전략에 관한 비교연구, 한국사회정책, 18(3): 129-164.
- 김기태, 정은희, 이주미, 최준영, 이병재, 박은정, 송지원. (2019). 가계의 핵심생계비를 제외한 가용소득의 측정 및 분석 연구. 한국보건사회연구원.
- 김상철. (2014a). 독일 아젠다 2010 평가와 전망, 질서경제저널, 17(2), 1-26.
- 김상철. (2014b). 독일의 활성화 복지국가와 빈곤의 변화 연구. 경향논총, 32(3), 73-101.
- 김인춘. (2005). 네덜란드의 코포라티즘과 복지국가의 발전. 국제·지역연구, 14(4), 63-102.
- 김태완. (2020). 소득보장 사각지대 및 소득안전망 강화방안. 한국보건사회연구원·보건복지부 소득안전망 1차 포럼
- 김태완, 임완섭, 정은희, 김기태, 정세정, 최준영,... 이승영. (2019a). 소득분배 동향에 따른 대응방안 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원
- 김태완, 김문길, 최준영, 강예은. (2019b). 대학 진로취업 인프라 지원사업 성과 분석 및 중장기 운영방안 연구. 정책 2019-96. 고용노동부·한국보건사회연구원.
- 김태완, 임완섭, 정은희, 정세정, 주유선, 김경휘,..., 강예은. (2019c). 근로능력 가구 장기수급자 심층분석 및 자립지원제도 개선방안 연구. 정책 2019-110. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김태완, 임완섭, 김기태, 주유선, 이주미, 강예은... 오세영. (2020a). 대국민종합 요구조사. 경제·인문사회연구회 협동연구총서 20-28-01.
- 김태완, 김기태, 정세정, 이주미, 김보미, 노법래, 이태석. (2020b). 기준중위소득 산출방식 개편방안 마련 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원
- 김태완, 정은희, 이주미, 강예은, 최준영, 차미숙, ..., 노민선. (2020c). 한국사회

- 격차문제와 포용성장전략. 협동연구 20-34-01 경제인문사회연구회
- 김태완, 신화연, 임완섭, 김기태, 최준영, 김보미, ..., 남재량. (2020d). 노인빈곤의 실태와 사회경제적 영향 분석연구. 협동연구 20-19- 01 경제인문사회연구회
- 김태완, 이주미. (2020). 노동시장 임금격차가 소득분배 및 빈곤에 주는 영향, 생활과학논총. 24(1), 충북대학교 생활과학연구소, 2020. 61-74.
- 김태일, 이규선. (2020). 한국적 기본소득의 적용: 기간 한정 시민수당. 한국사회복지정책학회 춘계학술대회 자료집.
- 김현경, 김기태. (2020). 유연안정성 모델 국가들의 코로나19 대응 노동정책: 덴마크와 네덜란드. 국제사회보장리뷰 13권. 한국보건사회연구원(36-46).
- 김혜원. (2019). 실업부조제도와 관련제도 및 정책사업과의 관계정립. 사회적 대화 2019 3·4월호. 경제사회노동위원회
- 김혜진, 성혜영, 김원섭, 김현수, 정창률, 김아람. (2019), 연금개혁을 위한 사회적 합의과정에 대한 해외사례 연구, 국민연금연구원 프로젝트 2019-01.
- 김홍중, (2015). 서바이벌, 생존주의, 그리고 청년 세대: 마음의 사회학의 관점에 서, 한국사회학, 49(1), 179-212.
- 노대명, 김현경, 정해식, 이원진, 길현중, 오상봉, ... 임지영. (2020a). 소득보장체계 재구조화 방안 연구: 제도간 연계·조정을 중심으로. 경제·인문사회연구회 협동연구총서
- 노대명, 김태준, 이장원, 양재진, ... 황안나. (2020b). 혁신적 포용국가 실현방안 연구. 경제·인문사회연구회 협동연구총서
- 박명준. (2018). 최근의 사회보장 개혁동향, 독일의 사회보장제도, 한국보건사회연구원: 나남. 205-233.
- 보건복지부. (2013). 기초연금 설명자료(내부자료)
- 보건복지부. (2020a). 2차 기초생활보장종합계획(안). 내부자료
- 보건복지부. (2020b). 2020년 긴급지원 사업안내
- 보건복지부. (2020c). 2020년 기초연금 사업안내
- 보건복지부. (2020d). 2020년 자활사업 안내 I

- 보건복지부. (각년도a). 국민기초생활보장 수급자 현황,
보건복지부. (각년도b). 주요업무 참고자료.
- 석재은. (2015), 기초연금 도입과 세대 간 이전의 공평성, 보건사회연구, 35(2), 064~099. 한국보건사회연구원.
- 석재은. (2020), 생애선택 기본소득제의 제안: 적극적 시민을 위한 안전장치. 한
국사회정책학회 춘계학술대회 자료집.
- 성명재. (2019). 제2부 제2장. 중장기 세입여건과 조세정책방향; 오종현, 이태
석, 정규철, 신석하, 유한욱, 성명재. (2019). 2019~2023 국가재정운용
계획: 총량분야보고서. 74~97. 한국조세재정연구원
- 성혜영, 최옥금, 문현경, 주은선, 이은주, 김아람. (2019), 해외 주요국 연금개혁
사례 및 시사점 연구, 국민연금연구원 프로젝트 2019-03.
- 숙명여자대학교산학협력단. (2018). 19년도 취업성공패키지 사업계획 수립을 위
한 주요과제 연구.
- 안재홍. (2016). 복지자본주의 정치경제의 형성과 재편: 서유럽 강소 복지 5개국
의 경험과 한국의 쟁점. 서울: 후마니타스.
- 여유진, 정재훈, 김인춘, 서현수, 길리아노 보놀리(Giuliano, Bonoli), ..., 김선.
(2019). 노르딕 모델과 대륙형 모델의 형성 및 변천과정 연구, 경제·인문
사회연구회 협동연구총서 19-20-01. 세종: 한국보건사회연구원.
- 오건호. (2020). '기본소득'보다 '전국민 사회보장'. 포용사회연구소 창립포럼 기
본소득과 전국민 고용보험 쟁점과 대안, 국회토론회.
- 오상호. (2018). 독일의 실업부조제도. 국제노동브리프, 16(5), 23-41.
- 오성욱(2020). 취약계층의 고용서비스 전달체계 특성 및 시사점. 한국보건사회
연구원 내부 발표자료.
- 윤성주. (2014), 기초연금제도의 쟁점과 과제, 재정포럼. 2014.1
- 은민수. (2020). 9장. 불안정노동층을 위한 실업부조 도입, 은민수 외, 촛불 이
후, 한국 복지국가의 길을 묻다, 269-295, 한울아카데미.
- 이용하, 최옥금, 김형수. (2015), "제3장 국민연금의 개혁방향과 과제", 연금연구
-연금개혁을 중심으로, 윤희숙 편, 한국개발연구원 연구보고서 2015-07.

- 이용하, 최옥금, 최인덕. (2014). 노인기초보장제도와 국민연금 간 역할 분담 관계에 관한 연구, 국민연금연구원
- 이원진. (2020). 가계금융복지조사에 대한 행정 자료 보완에 따른 소득분포 변화. 보건복지 이슈애포커스 392호. 한국보건사회연구원.
- 이재열. (2015). 사회의 질, 경쟁, 그리고 행복. 아시아리뷰, 4(2): 3-29.
- 이현주. (2015). 영국 사회부조의 최근 동향: 유니버설크레딧의 도입과 그 배경, 보건복지포럼, 105-117.
- 일자리위원회. (2019) “고용안전망을 완성하는 국민취업지원제도 추진방안.”
[https://www.jobs.go.kr/ajax/CM_BB01_SVC/CM_BB01_R97.do?](https://www.jobs.go.kr/ajax/CM_BB01_SVC/CM_BB01_R97.do?BBS_SN=1241&ATCH_SN=2)
 BBS_SN=1241&ATCH_SN=2.(2019.6.4.) (2020.10.11. 인출)
- 장지연. (2015). 실업보험 제도개편 및 역할변화 국제비교. 세종: 한국노동연구원.
- 정기혜, 김용하, 이지현. (2012). 주요국의 사회보장제도: 네덜란드. 세종: 한국보건사회연구원.
- 정연택. (2018). 고용보험제도 및 고용정책. 독일의 사회보장제도, 한국보건사회연구원: 나남. 317-356.
- 정의룡, 양재진. (2012). 서구와 한국 복지국가의 변화와 지속, 한국정치학회보, 46(1): 309-336.
- 정창률, 권혁창, 정인영. (2015). 남부유럽 국가의 연금개혁 비교연구: 이탈리아, 스페인, 그리스를 중심으로, 사회복지정책, 42(1), 161-186.
- 정해식, 김태완, 김현경, 정은희, 오욱찬, 이원진, ..., 우선희. (2019). 소득불평등 심화의 원인과 정책적 대응 효과 연구3: 자산불평등을 중심으로. 경제·인문사회연구회 협동연구 20-01-01
- 정해식. (2020). 제2차 자활급여 기본계획-사회적 경제영역에 대한 고민. 한국보건사회연구원 내부 포럼 발표자료.
- 제갈현숙. (2009). 독일 좌파당의 도약과 사민당의 추락, 사회공공연구소 이슈페이퍼.
- 조승래. (2019). 저성장, 초고령화 사회에 대응한 일본의 세제개혁. 외국입법동향과 분석 13호, 국회입법조사처

- 주은선. (2020). 팬데믹 시대와 이후, 국민연금개혁의 주요 쟁점과 21대 국회의 입법과제. 21대 국회 공적연금 개혁과제 토론회(공적연금을 강화하자)
- 차민경, 양혜원, 김태완, 박소현. (2020). 예술인 복지정책 기본계획 수립방향 설정을 위한 사전연구. 한국문화관광연구원
- 최옥금. (2020), 기초연금과 국민연금제도 간 쟁점 및 현황과 발전방향, 국민연금연구원 정책보고서, 미발간.
- 최옥금, 이은영. (2019), 기초연금 목표수급률 설정의 타당성 검토, 국민연금연구원 정책보고서 2019-05.
- 최옥금, 한신실. (2015), 기초연금 급여 적정수준 유지를 위한 연동방법 검토, 국민연금연구원 정책보고서 2015-01.
- 최옥금, 한신실. (2016), 기초연금 운영국가의 급여수준 검토 및 시사점, 국민연금연구원 정책보고서 2016-03.
- 최유석, (2016). 세대간 연대와 갈등의 풍경, 한울아카데미.
- 최유석, 최창용. (2020). 한국사회의 질과 생활만족, 한국사회정책, 27(3), 165-199.
- 탁현우. (2016), 기초연금제도 평가, 국회예산정책처 사업평가 16-02(통권 32호).
- 통계청. (2019). 2019년 가계금융복지조사 결과 보도자료. (http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/4/4/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=379367&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=&sTarget=title&sTxt=) (2020.10.31. 인출)
- 통계청. (2020). 2018년 공공부문 일자리통계. 2020.2.6.보도자료.
- 황규성. (2011). 통일 독일의 사회정책과 복지국가. 후마니타스.
- 황덕순. (2016). 새로운 20년에 맞는 고용보험을 준비해야 한다. 월간 노동리뷰 11월호, 한국노동연구원.
- Atkinson, (2015). *Inequality, What Can be Done?* 장경덕(역), 불평등을 넘어 정의를 위해 무엇을 할 것인가?, 글항아리.
- Emmenegger, et. al., 제1장, 불평등화의 과정, Emmenegger, P.,

- Hausermann, S., Palier, B., and Seeleib-Kaiser M. (eds.). (2012). *The Age of Dualization. The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Countries*, Oxford: Oxford University Press, 김명화 외 역, 이중화의 시대: 탈산업 사회에서 불평등 양상의 변화, 한국노동연구원.
- Häusermann, S. (2010). *The politics of welfare state reform in continental Europe: modernization in hard times*, Cambridge University Press, 남찬섭 역, 복지국가 개혁의 정치학: 대륙유럽 복지국가의 현대화, 나눔의 집.
- Hüther, M. (2014). 하르츠 개혁과 독일의 고용기적. 국제노동브리프, 12(7), 4-17.
- Knuth, M. (2016). 독일의 노동시장 개혁: 성과와 평가. 국제노동브리프, 14(1), 18-35.
- OECD 한국사회정책센터. (2016). 다 함께 같이: 왜 불평등 감소가 모두에게 이익인가(*In It Together : Why Less Inequality Benefits All*). 한국어판.
- Van Kesteren, Kees & Barbara Vis, (2014). *Comparative Welfare State Politics: Development, Opportunities, and Reform*, 남찬섭 (역), 복지국가 개혁의 도전과 응전: 복지국가정치의 비교연구, 나눔의 집.
- Andeweg, R. B. (2000). *Consociational democracy. Annual Review of Political Science*, 3(1), 509-536.
- Andeweg, R. B. (2019). *Consociationalism in the low countries: Comparing the Dutch and Belgian experience*. *Swiss Political Science Review*, 25(4), 408-425.
- Autor, David H. and Mark G. Duggan. (2003). The Rise in the Disability Rolls and the Decline in Unemployment, *Quarterly Journal of Economics*, 118(1): 157-206.
- Bitzegeio, U. (2019). *Hartz IV als problemgeschichte der Gegenwart*.

- Aus Politik und Zeitgeschichte*, 69(44-45). 40-46.
- Blécourt M. A., Scheepstra, R. E. G., & Pinedo, D. (2020). Netherlands: COVID-19 employment update – Details of governmental compensation scheme announced. Retrieved from <https://www.bakermckenzie.com/en/insight/publications/2020/03/netherlands-covid19-employment-update> (2020, March 31)
- Bonoli, G. (2007). Time Matters: Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies, *Comparative Political Studies*, 40(5): 495-520.
- Bruckmeier, K., Eggs, J., Himsel, C., Trappmann, M., & Walwei, U. (2013). Aufstocker im SGB II, Steinig und lang-der Weg aus dem Leistungsbezug (No. 14,2013), *IAB-Kurzbericht*.
- Brütt, C. (2003). *Von Hartz zur Agenda 2010*. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 33(133), 645-665.
- Bundesagentur für Arbeit (2020). *Arbeitslosengeld II / Sozialgeld: Grundsicherung für Arbeitsuchende*. https://www.arbeitsagentur.de/datei/merkblatt-algii_ba015397.pdf (2020. 5. 20. 인출).
- Butterwegge, C. (2015). Hartz IV und die Folgen. *Gesundheits-und Sozialpolitik*, 69(1), 38-53.
- Clasen, J., & Clegg, D. (2011). *Unemployment protection and labor market change in Europe: towards 'triple integration'?* In J. Clasen & D. Clegg (Eds.), *Regulating the risk of unemployment: National adaptations to post-industrial labor markets in Europe* (pp. 1-12). New York, NY: Oxford University Press.
- Delsen, L. (2011). Welfare state reform in the Netherlands: 1982-2003. *NiCE Working Paper* No. 11-01. Nijmegen Center for Economics (NiCE), Institute for Management Research, Radboud University.
- Delsen, L. (2012). Welfare state reform in the Netherlands: 2003-2010.

- NiCE Working Paper* No. 12-01. Nijmegen Center for Economics (NiCE), Institute for Management Research, Radboud University.
- Delsen, L. (2016). The realization of the participation society. Welfare state reform in the Netherlands: 2010-2015. *NiCE Working Paper* No. 16-02. Nijmegen Center for Economics (NiCE), Institute for Management Research, Radboud University.
- Dutch Ministry of Social Affairs and Employment. (2008). The old age pension system in the Netherlands. <http://www.iopsweb.org/resources/48238337.pdf> (2020.12.28.인출)
- Eleveld, A., & van Vliet, O. (2013). The Dutch welfare state: Recent reforms in social security and labour law. *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 4, 1371-1399. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2464194 (2020.12.28.인출)
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fuchs, J., Söhnlein, D., & Weber, B. (2011). Projektion des Arbeitskräfteangebots bis 2050: Rückgang und Alterung sind nicht mehr aufzuhalten. *IAB-Kurzbericht*, 16/2011.
- Garfinkel, I., Rainwater, L., & Smeeding, T. M. (2010). *Wealth and welfare states: Is America a laggard or leader?* New York, NY: Oxford University Press.
- Grabka, M. M., & Goebel, J. (2018). *Einkommensverteilung in Deutschland: Realeinkommen sind seit 1991 gestiegen, aber mehr Menschen beziehen Niedrigeinkommen*. DIW-Wochenbericht, 85(21), 449-459.
- Hacker, J. & Pierson P. (2010). *Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer and Abandoned the Middle Class*, New York: Simon and Schuster.

- Hacker, J. (2004). Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States. *American Political Science Review*, 98(2): 243-260.
- Hall, P. A., & D. Soskice. (2001). *An Introduction to Varieties of Capitalism*. In P. A. Hall and D. Soskice (Eds), *Varieties of Capitalism* (pp. 1-68). New York, NY: Oxford University Press.
- Heeger-Hertter, S. (2019). *Social assistance benefits in the Netherlands*. *Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej*, 26(1), 75-93.
- Hoogenboom, M. (2011). *The Netherlands: two tiers for all*. In J. Clasen, & D. Clegg (Eds.), *Regulating the risk of unemployment: National adaptations to post-industrial labor markets in Europe* (pp. 75-99). New York, NY: Oxford University Press.
- IMF. (2016, February 11). *Kingdom of the Netherlands*, Selected Issues. Washington, DC: IMF. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Kingdom-of-the-Netherlands-Netherlands-Selected-Issues-43695> (2020.12.28.인출)
- Iversen, T., & Wren, A. (1998). Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy. *World Politics*, 50(4): 507-546.
- King, D. and D. Rueda, (2008). Cheap Labor: The New Politics of 'Bread and Roses' in Industrial Democracies, *Perspectives on Politics*, 6(2): 279-297.
- KiBler, L & Greifenstein, R. (2004). Hartz-Reform und Gesetze zu neuen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, *Arbeitspapier*, No. 93, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Knijn, T., & Hiah, J, (2019). *Coping with the Participation Act: Welfare experiences in the Netherlands*. ETHOS - Towards a European Theory of Justice and fairness. Retrieved from <https://www.ethos>

- europe.eu/sites/default/files/5.5_netherlands_2.pdf
- Kromann Reumert. (2015). *The Netherlands: Several employment law developments*. Retrieved from <https://en.kromannreumert.com/News/2015/05/The-Netherlands-Several-employment-law-developments> (2020.12.28.인출)
- Kruijt, J. P. (1959). *The Influence of denominationalism on social life and organizational patterns*. Archives de sociologie des religions, 105-111.
- Lamping, W., Schridde, H., Plaß, S., and Blanke, B. (2002), Der aktivierende Staat: Positionen, Begriffe, Strategien: Studie für den Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat, Universität Hannover, Abteilung Sozialpolitik und Public Policy, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Lijphart, A. (1968). Typologies of Democratic Systems. *Comparative Political Studies*, 1(1): 3-44. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/001041406800100101> (2020.12.28.인출)
- Nientker, W., & Alessie, R. (2019). *Female Labor Market Participation Across Cohorts: Evidence from the Netherlands*. De Economist 167, 407-433. <https://doi-org.offcampus.lib.washington.edu/10.1007/s10645-019-09352-y>
- Nullmeier, F. (2008), Die Agenda 2010: ein Reformpaket und sein kommunikatives Versagen, in: *Politische Reformprozesse in der Analyse. Untersuchungssystematik und Fallbeispiele*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 145-190.
- OECD, (2008). *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris: OECD.
- OECD. (2009). *Pension Country Profile: Netherlands, OECD Private Pensions Outlook 2008 (pp. 243-247)*. <http://www.oecd.org/pensio>

- ns/private-pensions/42169565.pdf.(2020.12.28.인출)
- OECD. (2017), *Pensions at a Glance*.
- OECD. (2019), *Pensions at a Glance*.
- OECD. (2019a). Labour force statistics by sex and age. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LFS_SEXAGE_I_R(2020.12.28.인출)
- OECD. (2019b, November 27). Netherlands: Pension system in 2018 [online country profiles], *Pensions at a glance 2019: OECD and G20 Indicators*. <https://www.oecd.org/els/public-pensions/PAG2019-country-profile-Netherlands.pdf> (2020.12.28.인출)
- OECD. (2020a). *Tackling coronavirus (COVID-19): Contributing to a global effort*. <https://www.oecd.org/coronavirus/en/> (2020.6.3.인출)
- OECD. (2020b, October 14). *Working Age Population: Aged 15-64: All Persons for the Netherlands* [LFWA64TTNLQ647S], retrieved from FRED, Federal Reserve Bank of St. Louis; <https://fred.stlouisfed.org/series/LFWA64TTNLQ647S> (2020.6.3.인출)
- Pennings F. (2016) *Constitutional and conventional protection of social security in the Netherlands*. In A. Egorov & M. Wujczyk (Eds.), *The right to social security in the constitutions of the world: Broadening the moral and legal space for social justice* (pp. 172-179). International Labor Organization (ILO) Global Study, Volume 1: Europe. Geneva, Switzerland: ILO. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_518153.pdf (2020.6.3.인출)
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Pierson, P. (eds.). (2001). *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, P. (2011). The welfare state over the very long run, ZeS-Arbeitspapier, No. 02/2011, University of Bremen, *Center for Social Policy Research* (ZeS), Bremen.
- Schupp, J. (2019). *Hartz IV – weder Rolltreppe aus der Armut noch Fahrstuhl in die Armut*. Wirtschaftsdienst, 99(4), 247-251.
- Scott, J., & Marshall, G. (2015). *A Dictionary of Sociology* (3rd rev. ed.). Oxford University Press. Retrieved from <https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780199533008.001.0001/acref-9780199533008-e-1723>
- Scruggs, Lyle, Detlef Jahn and Kati Kuitto. (2013). *Comparative Welfare Entitlements Data Set 2, Version 2013-08*. Available at: <http://cwed2.org/>.
- Seifert, H. (2006). *Was bringen die Hartz-Gesetze für den Arbeitsmarkt?* In K.-S. Rehberg (Hrsg.), *Soziale Ungleichheit, kulturelle Unterschiede: Verhandlungen des 32. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in München*. Frankfurt am Main: Campus Verl. pp. 1169-1181.
- Statistics Netherlands. (Centraal Bureau voor de Statistiek, CBS). (2020, November 30). *Social security: Key figures, number of benefits*. <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/en/dataset/37789eng/table?fromstatweb> (2020.12.28.인출)
- Sten. (2015, October 2). *8 things you have to know about the Dutch Verzuiling*. <https://blogs.transparent.com/dutch/8-things-you-have-to-know-about-the-dutch-verzuiling/> (2020.12.28.인출)
- Thelen, K. (2014). *Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity*, New York and Cambridge, Cambridge University

Press.

Vis, B., van Kersbergen, K. & Becker, U. (2008). The politics of welfare state reform in the Netherlands: Explaining a never-ending puzzle. *Acta Politica*, 43(2), 333-356. <https://doi.org/10.1057/ap.2008.11>

Walwei, U. (2019). Hartz IV- Gesetz, Grundsätze, Wirkung, Reformvorschläge, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 69(44-45). 12-21.

〈홈페이지〉

독일 연방고용청 홈페이지. <https://www.arbeitsagentur.de/existenzgruendung-gruendungszuschuss> (2020.5.31. 인출)

독일 연방고용청 홈페이지, Bundesagentur für Arbeit: Langzeitarbeitslosigkeit(Monatszahlen) - Deutschland, Länder, Kreise und Jobcenter, Januar 2020, xls: https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?gtp=15084_list%253D2&topic_f=langzeitarbeitslosigkeit (2020.8.30. 인출).

독일 연방고용기구 홈페이지, <https://www.arbeitsagentur.de/fiziellean-hilfen/arbeitslosengeld-anspruch-hoehe-dauer>, (2020.5.31. 인출).

독일 사회정책에 대한 정보 포털(sozialpolitik-aktuell 홈페이지), http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV31.pdf (2020.8.30. 인출)

독일 사회정책에 대한 정보 포털(sozialpolitik-aktuell 홈페이지), http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV8d.pdf (2020.8.30. 인출)

독일 정책교육본부 홈페이지, <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/europa/70606/arbeitslosigkeit-2019>에서재인용 (2020.8.30. 인출).

법제처, 국가법령정보센터, (<https://www.law.go.kr/lsSc.do?section=&menuId=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&eventGubun=060101&query=%EC%82%AC%ED%9A%8C%EB%B3%B4%EC%9E%A5#undefined>) (2020.8.19. 인출)

사회보장위원회, 홈페이지, 사회보장통계 (http://ssc.go.kr/stats/infoStats/stats0101_00view.do?indicator_id=386&listFile=stats010200&chartId=1405) (2020.10.20. 인출)

통계청 KOSIS, 소득분배지표(빈곤율 및 지니계수) (http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01#SelectStatsBoxDiv) (2020.08.26. 인출)

통계청, KOSIS, 소득분배지표(소득종류별 연령대별 상대빈곤율) (http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01#SelectStatsBoxDiv) (2020.6.11. 인출)

통계청 KOSIS, 임금 및 근로시간(고용형태별) (https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_LCE0001&conn_path=I3) (2020.2.11. 인출)

통계청 KOSIS, 소득세, 법인세, 부가가치세 (http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=133&tblId=TX_13301_A075&conn_path=I3) (2020.10.7. 인출)

통계청, KOSIS, 주요 연령계층별 추계인구. (https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01#SelectStatsBoxDiv) (2020.11.18. 인출)

통계청, KOSIS, 가구주의 연령/가구유형/가구원수별 추계가구-전국. (https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BZ0503&conn_path=I3) (2020.11.4. 인출)

〈신문기사〉

- 김난우. (2009.2.25.). 네덜란드, 영광의 17세기와 굴욕의 20세기. 오마이뉴스. http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001076444에서 인출.
- 김진웅, 박지영. (2020.12.21.). [단독] 사망 5개월 만에 발견된 엄마, 노숙자가 된 아들... 방배동 모자의 비극. 한국일보. <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2020121305500004395?did=DA>에서 인출.
- 성혜미. (2020.3.10.). 네덜란드 국왕, 식민지였던 인도네시아서 "과거 폭력 사과". 연합뉴스. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200310172600104>에서 인출.
- 원다연. (2020.10.23.). [2020국감] 지난해 한 피케티 지수 8.1→8.6...자산불평등 해소해야. 이데일리. <https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId= 02059846625935872&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y>에서 인출.
- 이기준. (2017.8.23.). '세계 첫 역내 자유무역' 한자동맹의 도시를 가다. 중앙일보. <https://news.joins.com/article/21868440>에서 인출.
- 이본영. (2019.5.1.). 네덜란드 여왕, 벨기에 왕 구하려 나치와 부당거래 시도. 한겨레신문. <http://www.hani.co.kr/arti/international/europe/892245.html>에서 인출.
- 홍익희. (2019.10.8.). 청어, 네덜란드를 먹여 살리다. 헬스컨슈머. <http://www.healthumer.com/news/articleView.html?idxno=2361>에서 인출.

〈분석자료〉

- 통계청, 2019년 가계금융복지조사(2018년 소득기준), 원자료.
- 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사 11~14차조사(2015~2018년 기준), 원자료.

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

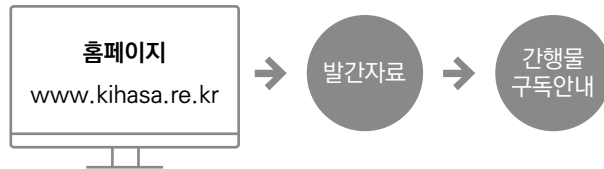
사회 분야 간행물 회원

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>