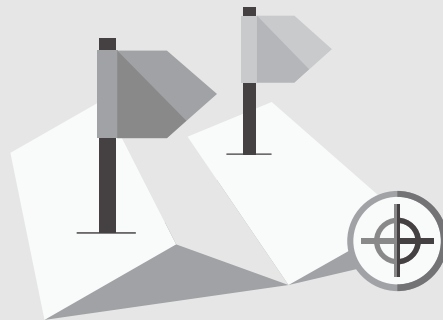


이달의 초점

2023년 보건복지분야 정책 방향



2023년 보건의료정책 전망과 과제
강희정

2023년 소득보장정책 전망과 과제
김태완

2023년 사회서비스 정책의 전망과 과제
강은나·안수란·이상정·이한나

2023년 인구정책의 전망과 과제
이소영

2023년 사회보장 분야 정책협의체도의 고찰 및 과제
함영진



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

2023년 소득보장정책 전망과 과제

The 2023 Outlook for Income Security Policy

김태완 | 한국보건사회연구원 빈곤·불평등연구실장

이 원고는 2023년 예상되는 소득보장제도의 변화를 다루면서, 이 속에서 함께 고민해 봐야 할 사항을 담고 있다. 통계청의 가계동향조사를 기준으로 보았을 때 2021년과 2022년을 지나면서 소득이 점차 회복되는 모습을 보이고 있다. 하지만 사업소득의 감소 현상은 여전히 나타나 고용주, 자영업자 등은 아직 완전히 소득을 회복하지 못한 것으로 보인다. 2023년 소득보장제도 개편을 보면 기초생활보장제도의 재산 기준에 대한 조정을 예상할 수 있다. 근로빈곤층을 대상으로 한 근로장려금, 국민취업지원제도에 변화가 있을 것으로 예정되어 있으며, 서울특별시 안심소득 시범사업 또한 주목해야 할 개편 사항이다. 아동을 대상으로는 부모급여가 도입될 예정이며, 노후소득보장의 주요 수단인 국민연금에 대한 개혁 또한 심도 있게 논의될 것으로 보인다. 더불어 다른 노후소득보장 수단과의 관계 설정도 함께 검토되어야 한다. 마지막으로 금리 인상에 취약한 빈곤층을 대상으로 가계부채 대책이 마련되어야 한다.

1. 들어가며

한국 사회는 최근 대내외적인 변화를 경험하고 있다. 내부적으로는 지난 대통령 선거를 거치며 사회보장 중에서도 특히 소득보장제도 개편에 대한 많은 논의들이 있었는데, 이 중 일부는 현 정부를 통해 실현될 가능성이 높다. 소득보장제도 개편에 대한 논의 속에서 안타까운 사연들을

접하면서 우리 사회에서 운영하고 있는 소득보장제도에 대해 다시 생각해 보게 된다. 소득보장제도가 외형상으로는 중층적 구조를 가지고 있는 것처럼 보이지만, 여전히 사각지대 문제가 드러나고 있기 때문이다. 우리 사회에서 운영되고 있는 사회보장제도의 문제는 무엇일까. 이를 해소할 방안은 정녕 없는 것인가. 현재 나타나고 있는 소득보장제도의 문제는 어느 하나를 해결한다고

쉽게 해소될 문제는 아니다. 소득보장제도에 대해 제도 간 특성을 파악하고 종합적이고 입체적인 분석을 통해 제도 간 연계와 협력방안에 대해 고민할 필요가 있다. 2023년은 소득보장제도 측면에서 새로운 제도를 만들어 내고자 하는 노력을 실천하고 기존 소득보장제도를 내실화할 수 있는 기회로 볼 수 있다. 외부적으로는 전쟁과 코로나19로 확대된 재정정책으로 인한 물가 상승과 이를 억제하기 위한 중앙은행 기준금리 인상이 지속되고 있다.

이번 글은 2023년에 예상되는 소득보장제도에 대한 전망과 방향을 다루고 있다. 코로나19라는 위기를 경험하며 소득보장제도는 전반적으로 제도 개혁이 진행된 바가 있다. 대표적으로 전 국민 고용보험 도입 추진, 기초생활보장제도 생계급여 부양의무자 기준 폐지, 여러 수당제도 등의 현실화 등이었다. 소득보장제도 강화는 빈곤층은 물론 취약계층의 생활안정에 크게 기여하고 있다. 하지만 지적인 것과 같이 사각지대, 제도 간 정합성 문제 등을 동시에 가지고 있다.

이번 글은 주로 소득보장 차원에서 2023년에 있을 것으로 예상되는 변화에 주목하고 있다. 빈곤층과 취약계층¹⁾을 대상으로 한 변화와 아동 및 노인을 대상으로 한 소득보장제도의 변화에 대해 살펴보고자 한다. 또한 예측되는 위기로서

의 가계부채 문제도 함께 포함하고 있다. 하지만 글을 전개하는 동안 이러한 변화와 위기 이외에도 소득보장제도 개편 속에서 고민해 봐야 할 사항들에 대해서도 함께 이야기해보고자 한다.

2. 국내외 환경 변화

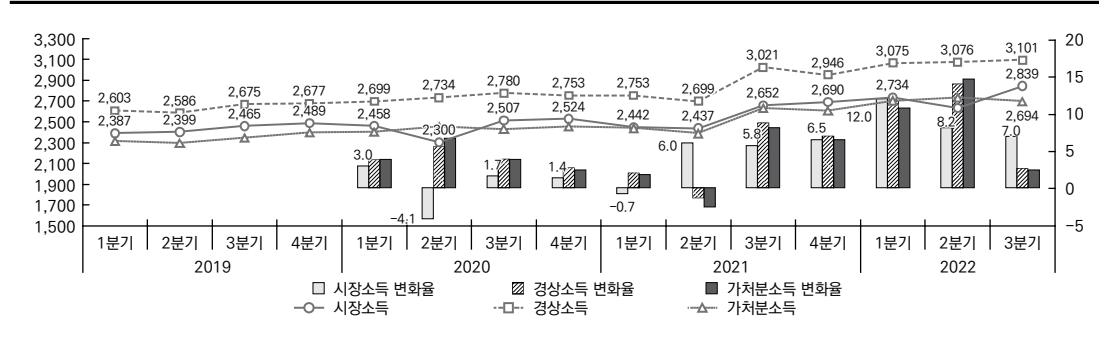
2020년 초에 시작된 코로나19의 영향은 현재에도 진행되고 있으며, 우리 사회의 여러 분야에 많은 영향을 주고 있다. 소득 측면에서도 코로나19는 전에 있었던 위기와 달리 전 소득계층에 큰 영향을 주었다. 통계청의 가계동향조사를 보면, 그 변화를 여실히 볼 수 있다. 그럼에도 긍정적인 측면은 [그림 1]에서 보듯이 코로나19가 직접적으로 영향을 미친 2020년에는 시장소득 및 가처분소득이 급감하거나 소득증가율이 높지 않았지만, 2021년과 2022년을 지나면서 점차 회복되는 모습을 보여주고 있다. 2022년 1분기에서 3분기까지 시장, 경상 및 가처분소득이 전년 같은 분기 대비 높아진 것을 통해 회복국면인 것을 유추해 볼 수 있다.

근로소득 및 사업소득의 변화를 소득분위별로 살펴보면, 각기 다소 다른 양상을 보이고 있다. 위기 초기인 2020년에는 저분위를 중심으로 근로소득이 줄어드는 경향이 나타났으며, 소득분위

1) 이 글에서 다루고 있는 빈곤층은 정부가 운영하고 있는 공공부조제도 형태의 국민기초생활보장제도, 긴급복지지원, 근로장려금 등의 대상을 의미한다. 취약계층에 대해서는 명확하게 특정된 것은 없으나, 보건복지부에서는 주소가 불명확하고 잦은 이동으로 관리수단이 미흡한 개인 혹은 계층으로 보고 있으며, 고용노동부에서는 스스로 필요한 사회서비스를 시장가격으로 구매하는 데 어려움이 있거나 취업이 곤란한 계층(「사회적기업 육성법」 제2조)으로 보고 있다. 최근에는 전통적 취약계층인 빈곤, 노인, 아동, 장애인 등의 범위를 넘어서 과부채 가구, 영세업자, 경계성 장애인, 이민자 등 새로운 형태의 취약계층에 대한 보호 필요성이 함께 제기되고 있다.

그림 1. 코로나19 전후 소득변화(2019~2022년 3분기)

(단위: 천원/월, %)



주 : 1) 막대 그래프는 전년 같은 분기 대비 소득변화율(%)을 나타낸 것이며, 선 그래프는 월 소득을 나타낸 것이다.

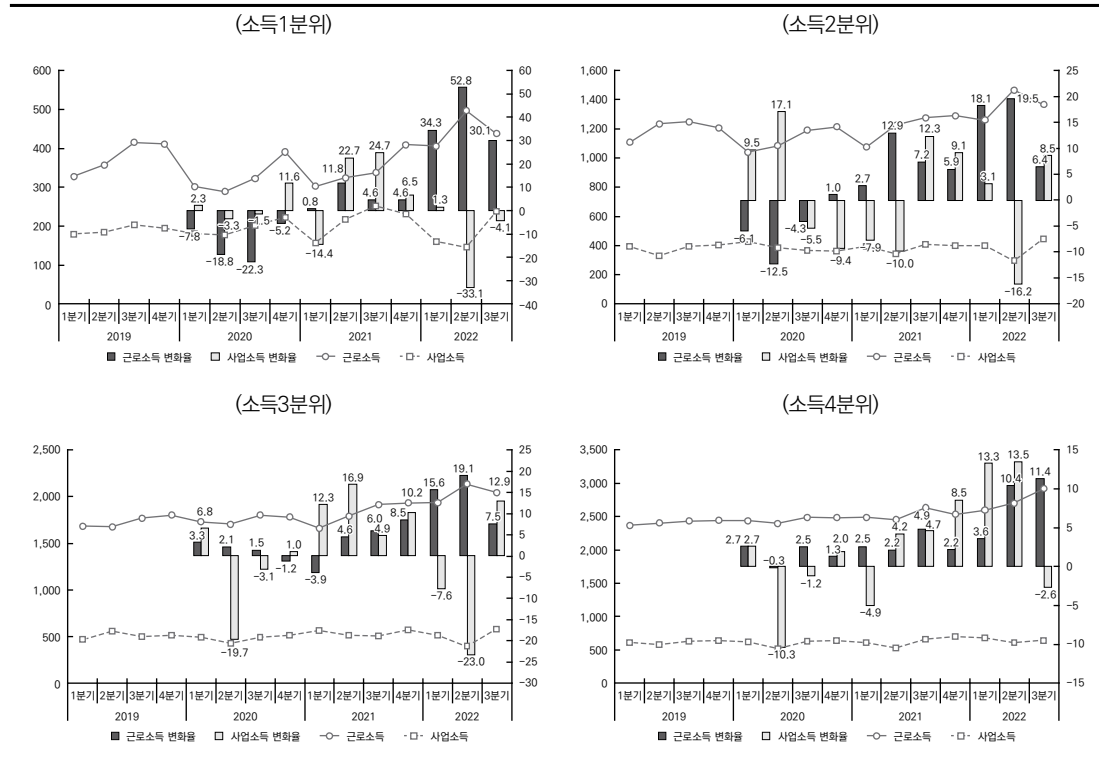
2) 각 소득은 균등화 방식을 적용하였으며, 균등화는 소득을 가구원 수의 제곱근으로 나눈 것을 이용함.

자료 : 통계청, 가계동향조사 분기 원자료, 필자 분석

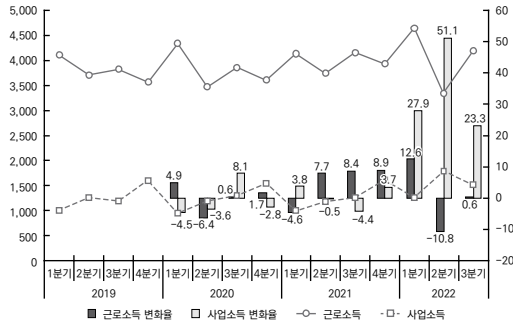
김태완 외(2022), 코로나 전후 소득분배 진단과 정책대응 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원, 재인용(p. 18).

그림 2. 코로나19 전후 소득분위별 근로소득 및 사업소득의 변화(2019~2022년 3분기)

(단위: 천원/월, %)



(소득5분위)



주 : 막대 그래프는 전년 같은 분기 대비 소득변화율(%)을 나타낸 것이며, 선 그래프는 월 소득을 나타낸 것임.

자료 : 통계청, 가계동향조사 분기 원자료, 필자 분석

김태완 외 (2022). 코로나 전후 소득분배 진단과 정책대응 연구. 보건복지부한국보건사회연구원. 재인용(p20, 22, 23).

2분위 이상에서 근로소득도 감소하였지만, 사업 소득 역시 함께 줄어드는 모습을 보여주고 있다. 사업 소득 역시 함께 줄어드는 모습을 보여주고 있다. 이 여건이 악화됨에 따라 코로나19 이전 수준으로 완전히 회복하지는 못한 것으로 보인다.

표 1. 코로나 전후 공적이전소득 수급 규모 및 수급액 변화

(단위: %, 만원/월)

1분기	2019년		2020년		2021년		2022년	
	공적이전소득)0	공적이전소득*	공적이전소득)0	공적이전소득*	공적이전소득)0	공적이전소득*	공적이전소득)0	공적이전소득*
전체	59.9	36.0	60.7	39.7	72.0	43.3	65.9	51.8
1분위 (~20%)	67.5	36.8	70.2	39.1	78.0	44.0	73.2	47.2
2분위 (~40%)	64.6	29.5	60.1	35.7	72.3	38.5	62.2	48.0
3분위 (~60%)	57.6	39.0	59.2	33.6	69.7	42.5	63.4	46.9
4분위 (~80%)	58.4	34.5	56.0	40.4	69.1	43.1	64.0	53.9
5분위 (~100%)	51.7	41.5	58.1	50.2	71.2	48.4	66.6	63.0

2분기	2019년		2020년		2021년		2022년	
	공적이전소득)0	공적이전소득*	공적이전소득)0	공적이전소득*	공적이전소득)0	공적이전소득*	공적이전소득)0	공적이전소득*
전체	52.7	35.6	91.4	47.5	57.8	45.4	66.0	66.7
1분위 (~20%)	69.0	39.3	92.0	52.5	73.9	44.3	76.0	47.2
2분위 (~40%)	57.3	28.8	90.6	46.7	60.5	38.3	66.0	43.5
3분위 (~60%)	50.7	35.4	91.9	46.0	55.5	40.6	61.6	49.8
4분위 (~80%)	48.0	36.6	91.5	43.4	50.4	48.1	58.7	71.4
5분위 (~100%)	38.5	38.6	91.3	48.8	48.5	58.4	67.8	122.2

3분기	2019년		2020년		2021년		2022년	
	공적이전소득)0	공적이전소득*	공적이전소득)0	공적이전소득*	공적이전소득)0	공적이전소득*	공적이전소득)0	공적이전소득*
전체	51.2	41.1	67.7	40.3	83.1	44.4	56.7	46.2
1분위 (~20%)	67.4	41.7	78.4	44.4	88.7	47.3	70.4	45.2
2분위 (~40%)	56.0	37.4	73.7	38.1	86.0	43.6	62.5	43.5
3분위 (~60%)	51.1	40.8	67.3	39.7	85.4	43.6	54.6	46.2
4분위 (~80%)	44.1	44.5	61.3	41.0	84.2	44.4	51.9	40.3
5분위 (~100%)	37.4	41.8	57.8	37.7	71.2	42.9	44.2	58.2

4분기	2019년		2020년		2021년	
	공적이전소득)0	공적이전소득*	공적이전소득)0	공적이전소득*	공적이전소득)0	공적이전소득*
전체	50.5	37.2	58.5	39.1	65.1	39.4
1분위 (~20%)	64.1	38.2	72.6	41.2	75.1	41.8
2분위 (~40%)	56.7	30.8	65.6	34.2	70.0	37.7
3분위 (~60%)	48.3	37.5	53.8	39.9	64.2	34.2
4분위 (~80%)	47.3	35.8	52.2	36.8	61.6	39.5
5분위 (~100%)	36.4	46.6	48.2	44.2	54.9	44.5

주: *공적이전소득이 "0원"을 초과한 경우를 기준으로 분석함.

자료: 통계청, 가계동향조사 분기 원자료. 필자 분석

김태완 외(2022). 코로나 전후 소득분배 진단과 정책대응 연구. 보건복지부-한국보건사회연구원. 재인용(p27)

코로나19의 여파로 줄어든 시장소득, 특히 근로소득과 사업소득을 보완해 준 것이 정부 지원인 공적이전소득이다. <표 1>에서 보듯이 2019년 이후 공적이전소득을 수혜한 가구 비율이 크게 증가하고 있으며, 수혜금액 역시 높게 나타나고 있다. 전 국민 긴급재난지원이 지원된 2020년 2분기에는 공적이전소득 수혜비율이 90% 이상인 것으로 나타나고 있다. 위기 속에서 정부의 공적 지원이 저소득가구는 물론 중간계층 이상에게도 중요한 생활안정 수단으로 작동한 것이다.

공적이전소득의 효과는 소득 5분위 배율의 변화를 통해서도 확인해 볼 수 있다. <표 2>에서 보듯이 시장소득 측면에서 2019년 대비 2020년, 2021년 분배율은 악화되었지만(같은 분기 간 비

교), 공적이전소득이 포함된 이후에는 분배율이 개선되었다. 앞에서 설명한 것과 같이 위기 속에서 증가된 소득보장정책이 위기 극복에 긍정적인 영향을 준 것이다. 여기서 검토되어야 할 점은 위기 상황에서 제시된 소득보장제도가 일시적 제도이냐 아니면 지속적 제도이냐의 문제이다. 즉, 고용보험 확대, 부양의무자 기준 폐지와 같은 사회안전망 강화정책도 있지만 긴급재난지원금, 소상공인 손실보상, 한시생계지원금 등과 같은 일시적 지원 역시 소득분배 개선에는 일정 부분 영향을 주었기 때문이다. 가계동향조사를 분석해 보면, 코로나19 속에서 위기 대응을 위한 소득지원 정책이 저소득층은 물론 중간계층에게도 긍정적인 영향을 준 점을 확인할 수 있다. 차이가 있다

표 2. 소득 5분위 배율(균등화 소득 기준)

(단위: 배)

소득5분위 배율	2019년				2020년				2021년				2022년		
	1분기	2분기	3분기	4분기	1분기	2분기	3분기	4분기	1분기	2분기	3분기	4분기	1분기	2분기	3분기
시장소득	13.97	11.25	11.24	10.56	14.77	14.38	13.08	11.85	16.20	12.51	11.93	11.70	14.82	11.52	10.87
가처분소득	6.74	5.74	5.76	5.83	6.89	5.03	5.92	5.78	6.30	5.59	5.34	5.71	6.20	5.60	5.75

주: 1) 개인가중치 적용.

2) 시장소득은 근로소득 및 사업소득, 재산소득과 사적이전소득에서 사적이전지출을 제외한 것이며, 가처분소득은 시장소득에 공적이전소득을 포함하고 공적이전지출을 제외한 소득임(통계청 기준 적용).

자료: 통계청, 가계동향조사 분기 원자료, 필자 분석

김태완 외(2022). 코로나 전후 소득분배 진단과 정책대응 연구. 보건복지부한국보건사회연구원, 재인용(p29)

면 일시적 소득지원정책이었느냐 지속적으로 운영되는 소득지원정책이었느냐의 차이이다.

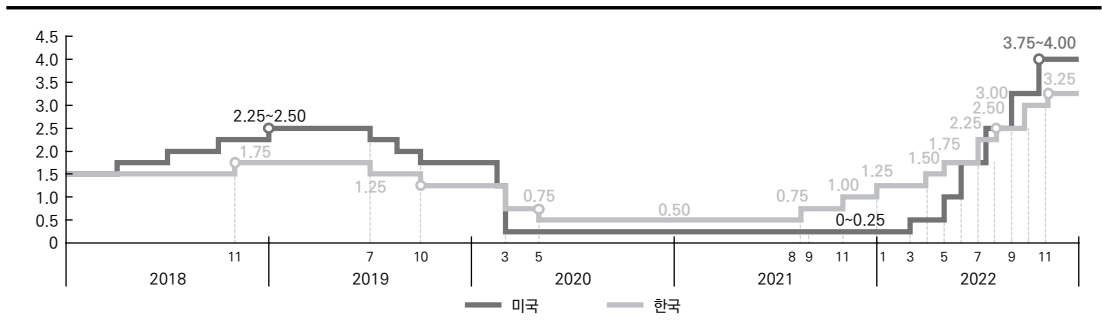
2022년 여전한 코로나19 위기 속에서 새로운 대내외적인 위기 상황을 맞이하고 있다. 코로나 19 극복을 위해 추진된 확장적 재정정책으로 인한 통화량 증가, 2월에 시작된 러시아-우크라이나 전쟁으로 원자재 가격이 증가하면서 2022년 들어 소비자물가지수가 증가하는 등 인플레이션 압박은 높아지고 있다. 인플레이션 문제는 미국의 급격한 기준금리 인상을 가져왔으며 우리나라

역시 기준금리 변동 폭이 증가하였다. 금리 인상이 물가상승 압력을 줄이지만 다른 측면에서 가계부채로 인한 문제가 발생할 여지가 높아지고 있다. 코로나19 발생 이전에 비해 높은 수준의 금리와 물가가 국민생활을 어렵게 하고 있다.

코로나19 상황이 지속되는 속에서 새로운 위기에 대응하기 위해 소득보장제도 측면에서 무엇을 준비해야 하는가. 다음에는 2023년에 예측되는 소득보장제도 개선 사항을 살펴보면서 추가적으로 검토되어야 할 사항이 무엇이 있는지 제안

그림 3. 한국과 미국의 금리 변화

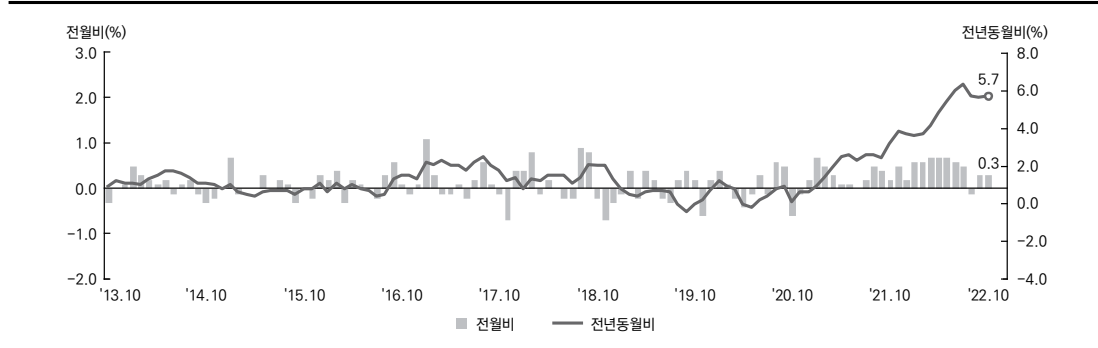
(단위: %)



자료: [그래픽] 한미 기준 금리 격차. 뉴시스 https://newsis.com/view/?id=NISI20221124_0001137345

그림 4. 소비자물가지수 등락을 변화

(단위: %)



자료: 통계청(2022. 11. 2.). 2022년 10월 소비자물가지동향. 보도자료.

해 보고자 한다.

3. 소득보장정책 주요 이슈

2023년에 예상되는 소득보장제도의 변화는 크게는 빈곤층을 대상으로 한 제도 개선과 노인을 대상으로 한 노후소득보장제도 개편과 관련된 사항이다. 여기서 빈곤층 지원제도는 다시 저소득층 대상의 공공부조제도와 일을 해도 빈곤한 빈곤층을 대상으로 한 공공부조 연계형 소득보장제도 개편으로 나누어 살펴볼 수 있다.

가. 빈곤층 및 취약계층 대상 소득보장제도 개편 논의

먼저 빈곤층을 대상으로 예상되는 소득보장제도 개편 내용은 2023년 7월 말에서 8월 초 사이에 발표될 제3차 국민기초생활보장제도 기본계획 및 종합계획을 통해서다. 2015년 7월에 맞춤형

형 급여로 기초생활보장제도가 개편된 이후 3년 단위로 급여별 기본계획이 수립되고 있으며, 현재 제2차까지 급여별로 기본계획이 수립되어, 종합계획이 함께 운영되고 있다. 제2차 기초생활보장계획은 2023년까지 운영될 예정이며 2024년부터는 제3차 기본계획하에 기초생활보장제도가 새롭게 운영될 예정이다. 세부적 제도 개혁보다는 큰 틀에서 이루어지고 있는 개편 사항에 대해 살펴보면, 먼저 대상 선정 및 급여에 중요한 영향을 미치는 소득인정액 중 하나인 재산 기준에 대한 개편을 들 수 있다. 이미 2022년 9월에 발표된 2023년 예산안에 의하면 주요한 기준 중 하나인 기본재산액의 조정과 급지 개편안이 발표되었다.²⁾ 기존 대도시, 중소도시, 농어촌으로 구분되는 3급지를 서울, 경기, 인천세종 포함 광역시와 기타도로 구분되는 4급지 체계로 변경한다는 내용이다. 여기에 우선 생계급여 및 의료급여에 적용되는 기본재산액을 현실화하는 방안이 2023년

에 추진될 예정이다. 주거급여와 교육급여의 변화는 2023년에 논의를 거쳐 추가적으로 진행될 것으로 보인다. 이 외에 재산 기준과 관련하여 오랜 기간 논쟁이 되어온 자동차 기준 조정, 재산의 소득환산율 등에 대한 조정 역시 깊이 있게 관찰할 사항이다. 2023년에 바로 시행되기는 어렵지만 현 정부의 국정과제로 담겨 있는 생계급여 선정 기준을 30%에서 35%로 조정하는 것과 주거급여 선정 기준을 47%에서 50%로 조정하는 것 역시 향후 있을 중요한 제도 개선 사항으로 볼 수 있다.

가계동향조사 분석에서 본 것과 같이 코로나 19 속에서는 일을 해도 근로소득이 낮아지는 근로빈곤의 문제가 함께 나타났다(그림 2 소득 1분위 계층). 정부도 근로빈곤층 지원과 이들의 생활 안정을 돕기 위해 국세청을 중심으로 근로장려금 제도를 운영하고 있다. 2008년에 해당 제도를 도입한 이후, 근로장려금 역시 여타 지원금과 마찬가지로 여러 차례에 걸쳐 제도 확대 과정이 추진되었으며, 현 정부 국정과제에도 근로장려금 확대에 대한 검토가 포함되어 있다. 2023년 예산에는 근로장려금의 변화가 반영되어 있지는 않지만, 이미 국정과제와 세제 개편안에 있다는 점

에서 제도 개선에 대한 논의는 언제든 시작될 수 있을 것이다.³⁾ 여기서 근로장려금 제도를 다루는 이유는 이 제도가 고용노동부의 국민취업지원제도, 광역자치단체인 서울시의 안심소득 사업⁴⁾과 연관되기 때문이다. 국민취업지원제도는 한국형 실업부조로 청년층과 장기실업자 등을 대상으로 6개월간 수당과 고용서비스를 제공하는 사업으로, 2023년에는 참여자 가족에 대해 1인당 10만 원을 추가로 지급하는 제도가 시행될 것으로 보인다. 즉, 개인 단위 급여에서 가구 특성을 반영한 제도로 개편되는 점이다. 국민취업지원제도 대상은 근로장려금의 수급 대상도 될 수 있으므로 이와 같은 제도 개선이 서로 간에 어떠한 영향을 미칠지 지켜볼 필요가 있다. 근로장려금, 국민취업지원제도, 서울시 안심소득 모두 일을 하는 근로빈곤층을 대상으로 제도가 운영된다는 점에서 제도 간 정합성, 중복, 연계 등에 대해 충분히 살펴볼 필요가 있다.

나. 아동 및 노인 대상 소득보장제도 개편 논의

빈곤층과 근로빈곤층 이외에 2023년에 주목

2) 기본재산액은 재산을 소득으로 환산하기 이전에 기초생활보장 수급가구가 최소한의 주거 상황을 유지할 수 있도록 보장해주는 금액으로, 최저 주거 수준에 상당하는 금액을 재산 환산 시 먼저 공제해 주는 제도이다. 기본재산액 공제는 지역마다 주거 상황이 다르므로 이를 고려해 현재는 대도시, 중소도시, 농어촌의 3개 지역(=급지)으로 나누어 각각의 공제금액을 다르게 적용하고 있다.

3) 2023년(2022년 귀속분)부터 근로장려금 재산요건 완화(2억 원→2억 4천만 원), 근로장려금 및 자녀장려금 최대 지급액 상향* 등으로 지급가구 및 금액은 다음과 같이 증가할 것으로 예상된다(2022.7.21.기획재정부 세법개정안 발표). (기획재정부, 보도자료, 재인용)

* (근로장려금) 단독 150만 원→165만 원, 홑벌이 260만 원→285만 원, 맞벌이 300만 원→330만 원, (자녀장려금) 70만 원→80만 원

4) 일을 해도 가난한 근로빈곤층을 지원하기 위해 서울시는 2022년에 이어 2023년에도 부의 소득세 형태의 안심소득을 시범사업으로 진행하고 있다. 2023년에는 초기 사업에 대한 평가도 진행될 것으로 보인다.

표 3. 보육 관련 수당 개편 내용

구분	2021년		2022년		2023년		2024년	
	양육수당	영아수당	양육수당	영아수당	양육수당	부모급여	양육수당	부모급여
만 0세	월 20만 원	없음	없음	월 30만 원	없음	월 70만 원	없음	월 100만 원
만 1세	월 15만 원			월 30만 원		월 35만 원		월 50만 원
만 2~7세	월 10만 원		월 10만 원	없음	월 10만 원	없음	월 10만 원	없음

자료: 정현수(2022. 8. 15.). 만0세 月70만원·만1세 月35만원 '부모급여' 생긴다...소급 적용은? 머니투데이.

할 변화는 아동과 노인을 대상으로 한 소득보장 제도 도입과 개편이다. 2023년에는 아동, 특히 영·유아를 대상으로 한 부모급여가 도입될 예정이다. 부모급여⁵⁾는 현 정부의 국정과제 중 하나로 만 0~1세 아동에게 지급되는 급여이다. <표 3>에서 보듯이 보육 관련 수당은 2021년 이후 매년 변화를 보이고 있다. 부모급여가 도입되면서 만 1세 이하 아동이 있는 가구의 경우, 아동 양육에 따른 부담이 크게 줄어들 것으로 보인다. 우리나라의 합계출산율이 갈수록 낮아지는 상황에서 보육 관련 수당 개편은 영·유아가 있는 청년부부 가구에게 큰 힘이 될 것으로 보인다. 하지만 만 2세 이상의 아동 양육에 대한 부담은 완전히 해소되지 않고 있다. 부모급여와 다른 양육수당은 아동을 어린이집, 유치원 같은 시설이 아닌 가정에서 양육할 때 지원하는 수당으로 금액이 그리 높지 않으며 여기에 아동수당이 추가되는 정도이다. 아동이 있는 가구의 양육·보육 부담을 줄이기 위한 현금 지원 정책과 더불어 서비스 지

원 등도 함께 마련될 필요가 있다.

2023년에 주목해야 할 소득보장 개편 방향은 노후소득보장 측면이다. 현 정부는 지난 5월 16일에 국회 추가경정예산안 시정연설에서 3대 개혁을 발표하였다. 3대 개혁은 연금 개혁, 노동 개혁, 교육 개혁이다. 여기서 노후소득보장 강화와 밀접하게 관련된 부분이 연금 개혁이다. 연금은 국민연금과 특수직역연금(공무원, 군인, 교직원 등)이 있지만 이 중 우선 국민연금 개혁이 주요한 이슈로 부각될 것으로 보인다. 정부도 2022년 하반기부터 제5차 국민연금 재정계산을 준비하고 있으며, 이에 2023년 봄부터 본격적으로 논의가 시작될 것으로 보인다. 지난 정부에서도 제4차 국민연금 재정계산을 토대로 한 연금 개혁 방안이 제안된 바가 있다. 당시 보건복지부, 경제사회노동위원회 등을 통해 국민연금 개혁 방안이 제안되기도 하였지만 국민적 합의를 이루지 못하고 마무리된 경험이 있다. 현재 한국의 노인빈곤율은 통계청 가계금융복지조사 발표 기준으로 보

5) 부모급여는 아동이 있는 가구의 (양육)지출을 줄여주는 것으로 저출산 지원정책 중 하나이다. 또 한편 아동이 있는 가구에게 직접 현금을 지급하는 사회수당 형태이며, 아동 양육을 위해 부족하거나 필요한 지출을 소득으로 보전해 준다는 측면에서 소득보장의 한 축으로 볼 수 있다.

았을 때 은퇴연령층(66세 이상)의 상대빈곤율(차분가능소득)은 39.3%에 이르고 있다(통계청, 2022. 12. 1.). 높은 노인빈곤율이 오랜 기간 개선되지 못하는 이유는 노후소득에 주요한 역할을 해야 할 국민연금의 노령연금이 제 기능을 수행하지 못하고 있기 때문이다. <표 4>와 <표 5>에서 보듯이 국민연금 노령연금의 평균 급여액은 2021년 12월 말 기준으로 55만 6천 원에 불과하며, 20년 이상은 94만 4천 원을 받고 있다. 하

지만 20년 이상 가입자는 74만 4천 명에 불과해 현세대 노인의 10%에도 미치지 못하고 있다. 반면 10~19년 가입자 노령연금 지급액은 39만 5천 원에 불과하고 지급 규모는 약 205만 명에 이르러 20년 이상 가입자의 2.7배 수준인 것으로 나타났다. 더욱이 지난 연금 개혁을 통해 국민연금의 소득대체율은 2008년 50%에서 매년 줄어들어 2028년에는 40%(40년 가입자)로 감소할 예정이다. 여기에 노령연금 지급연령이 5년 단위

표 4. 국민연금 노령연금 급여 수준(2021년 12월 말 기준)

(단위: 원)

구분	노령연금						
	계	20년 이상 가입자	10~19년 가입자	소득활동	조기연금 수급자	특례연금 수급자	분할연금 수급자
최고	2,399,710	2,399,710	1,771,470	2,166,730	2,068,510	1,027,720	1,691,180
평균	556,502	944,639	395,214	975,486	583,984	221,157	213,588

주: 노령연금 전체 평균은 특례·분할연금수급자를 제외하고 산정함.
 자료: 국민연금연구원(2022). 국민연금 공표통계(2021년 12월말 기준).

표 5. 노령연금 수급자 수(노령연금 가입 기간별, 성별, 월 수급금액별 기준)

(단위: 명)

구분	계(10년 이상 기준)			가입기간 20년 이상			가입기간 10~19년		
	소계	남자	여자	소계	남자	여자	소계	남자	여자
계	2,793,154	1,779,871	1,013,283	744,543	644,888	99,655	2,048,611	1,134,983	913,628
20만 원 미만	54,646	5,446	49,200	52	40	12	54,594	5,406	49,188
20만~40만 원 미만	1,187,000	503,921	683,079	1,413	348	1,065	1,185,587	503,573	682,014
40만~60만 원 미만	688,629	480,186	208,443	119,490	73,089	46,401	569,139	407,097	162,042
60만~80만 원 미만	335,592	286,574	49,018	174,189	142,052	32,137	161,403	144,522	16,881
80만~100만 원 미만	196,636	182,528	14,108	142,307	131,188	11,119	54,329	51,340	2,989
100만~130만 원 미만	184,261	177,872	6,389	161,374	155,475	5,899	22,887	22,397	490
130만~160만 원 미만	101,909	99,637	2,272	101,252	99,003	2,249	657	634	23
160만~200만 원 미만	43,128	42,380	748	43,113	42,366	747	15	14	1
200만 원 이상	1,353	1,327	26	1,353	1,327	26	0	0	0

자료: 국민연금연구원(2022). 국민연금 공표통계(2021년 12월말 기준).

로 조정되면서 2033년에는 최종으로 65세가 되면서 노동시장 은퇴와 노령연금 수급 기간 사이에 차이가 발생하는 소득 크레바스(Income Crevasse) 문제 또한 심각하게 검토될 필요가 있다. 현실적으로 국민연금이 노후소득보장 수단으로 충분히 활용되기는 한계가 있다.

2023년 국민연금에 대한 개혁에 대한 논의는 구조 개혁과 모수 개혁으로 구분될 수 있는데, 현재 예상되는 방안은 국민연금 재정안정화를 위한 보험료율 조정(9%)과 더불어 국민연금 사각지대 해소를 위한 제도 개선이 중점을 이룰 것으로 보인다. 무엇보다 한국의 고령화 현상이 심화될 것이 예상되고, 보험료를 기반으로 한 국민연금 기금 고갈 시점에 대한 우려가 제기되면서 무엇보다 세대 간 부담 경감을 위한 보험료 인상의 필요성이 강조되고 있다. 하지만 보험료를 중심으로 한 현재 추진되고 있는 모수 개혁으로는 현 세대는 물론이고 미래 세대의 노인에 대한 노후소득을 충분히 보장하기 어렵다. 노후소득보장의 주요한 역할을 수행하고 있는 여러 제도들 간의 관계 재정립을 포함한 구조 개혁이 필요하다. 국민연금은 물론이고 기초연금⁶⁾, 퇴직연금과 같은 노동시장을 중심으로 한 노후소득보장, 빈곤층과 근로빈곤층을 대상으로 하는 기초생활보장제도,

노인일자리⁷⁾ 등 재정지원 일자리 사업 등을 포함하는, 현 세대 및 미래 세대를 아우를 수 있는 노후소득보장에 대한 구조 개혁이 필요하다.

앞에서 설명한 근로빈곤층에게 영향을 주는 국세청의 근로장려금과 서울시 안심소득이 시범사업 결과에 따라서는 향후 노인에게도 적용되고 확대될 수 있다. 2020년에 발표된 보건복지부, 한국보건사회연구원의 2020년도 노인실태조사를 보면 일을 하는 노인이 전체 노인인구의 36.9%(65세 이상 기준)에 이르고 있다. 노동시장에 참여한 노인 임금근로자 중 41.8%는 정부 지원 일자리에 참여한 경험도 가지고 있었다(이윤경 외, 2020). 이들 일하는 노인의 경우, 근로장려금과 향후 진행될 부의 소득세 형태의 안심소득과 같은 제도가 도입되면 같은 제도의 수급자가 될 개연성도 높다. 향후 고령화가 더 심화되고 건강한 노인이 많아지면서 국민연금이 충분히 노후소득보장의 역할을 하지 못할 때, 언제든지 노후소득보장의 중요한 역할이 다른 제도로 이동할 수 있는 것이다.

또한 빈곤노인을 지원하는 국민기초생활보장 제도의 부양의무자 기준이 완화 또는 폐지되면서 수급노인이 함께 증가하고 있다. 2020년 말 기준으로 전체 노인인구의 8.5%까지 수급노인이

6) 기초연금은 지난 정부에서 월 30만 원으로 급여가 인상되었으며 현 정부도 국정과제로 월 40만 원을 발표한 바 있다(제20대 대통령직인수위원회, 2022, p. 83). 2023년에 국민연금 개혁 논의 시 기초연금 급여 40만 원 인상 역시 노후소득보장 개편의 주요 방안 중 하나로 논의될 수 있다. 경우에 따라서는 국민연금은 보험료와 일부 제도 개선을 포함하는 모수 개혁을 중심으로 하고 기초연금이 노후소득보장의 주요 대안으로 활용될 수 있는 가능성도 있다.

7) 2020년 말 기준 노인일자리 사업 규모는 약 77만 건으로 증가하였으며, 이 중 공익활동 참여자가 55만 4천여 명에 이르고 있다. 공익활동 참여자는 월 27만 원을 지급받으며 연간 11개월을 활동할 수 있다(한국노인인력개발원, 2021, 재인용).

표 6. 기초생활보장 평균 급여와 노령연금 평균 급여액 비교

(단위: 원/월)

구분	기초생활보장(가구 기준)		국민연금 노령연금(개인 기준)	
	가구 평균 급여	개인 평균 급여1)	평균 급여	가입기간 10~19년
2018	543,000	362,000	509,909	396,154
2019	549,000	366,000	527,075	397,784
2020	577,000	384,667	541,033	396,059
2021	602,000	401,333	556,502	395,214

주: 수급자 개인 평균 급여는 가구당 평균 급여를 수급가구 평균 가구원 수로 나누어 산출함(평균 가구원 수 약 1.5명).

자료: 1) 보건복지부, 내부자료.

2) 국민연금연구원(각 연도), 국민연금 생생통계.

증가하였으며, 현 정부 국정과제인 생계급여 기준선이 35%로 조정되고, 추진 중인 기준중위소득에 대한 조정이 완료되는 2026년에는 더 많은 노인이 기초생활보장제도의 수급자격을 받을 수 있다. 기초생활보장제도는 가구 단위이고 국민연금은 개인 기준이라 직접 비교는 어렵지만 이미 가구 단위 기초생활보장제도 급여가 국민연금 노령급여와 비슷한 수준을 보여주고 있다. 20년 미만 가입자의 평균 급여와도 비슷한 수준을 보여주고 있다. 국민연금제도가 강제가입으로 운영되는 만큼 기초생활보장제도와 직접 비교는 어렵지만, 이미 국민연금제도는 적용 제외와 납부 예외를 두고 있다. 다른 소득보장제도가 강화되면 될수록 이들의 국민연금에 대한 가입 유인은 매우 낮아질 것으로 보인다. 즉, 연금 사각지대 문제 해소가 어려울 수 있다는 것이다.

2023년에 진행될 국민연금을 필두로 한 노후 소득보장제도의 개혁은 모수 개혁을 넘어 노후소득보장체계 전반에 걸쳐 살펴보는 개혁이 되어야 할 것이다. 부족하지만 앞에서 간단히 살펴본 것

만 보더라도 국민연금 이외에 여러 소득보장제도가 운영되고 있고, 개편 중에 있다. 2023년 국민연금 개편 방향에 따라서는 자칫 국민의 인식 속에 국민연금은 부담만 높아질 거고, 다른 소득보장제도가 더 좋을 거라는 부정적 인식이 생길 수 있다. 이는 국민연금은 물론 노후소득보장 측면에서 바람직한 방향은 아니다. 국민연금 변화 혹은 개혁인 단순히 국민연금만의 제도 개혁일 수 없다는 점을 충분히 인지할 필요가 있다.

4. 2023년 추가 대응 필요성: 가계부채 문제

지금까지 2023년 진행될 것으로 보이는 소득보장제도의 변화에 대해 살펴보았다. 제도에 따라서는 이미 시행되기로 예정되어 있는 것도 있었고, 향후 많은 논쟁이 유발될 수 있는 제도 또한 함께 살펴보았다. 2023년에 추가적으로 소득보장제도 차원에서 지켜봐야 할 문제가 또 있다. 국내외 현황에서 설명한 것과 같이 대내외적인 문제는 빈곤층과 중산계층에 직접적인 영향을 미

칠 수 있다. 현재 진행되고 있는 한국은행의 기준금리 인상은 단기간에 마무리되기 쉽지 않다. 따라서 빈곤층 및 중간계층을 위한 가계부채 대책 마련이 소득보장 측면에서 함께 제시되어야 한다.

〈표 7〉을 보면 기준중위소득 소득 수준별로 부채를 가진 가구의 규모에 차이가 있으며, 부채 규모 역시 차이가 있다. 하지만 기준중위소득 50% 이하 가구의 부채 규모와 원리금 상환 금액이 시간이 지나며 빠르게 늘어나고 있다. 차상위에 해당되는 기준중위소득 50% 이상의 경우, 원리금 상환 규모와 부채액의 증가 속도가 기준중위소득 50% 이하 가구에 비해서 부채 규모는 크

지만 증가 속도가 빠르지는 않다. 이미 우리는 언론을 통해 가계부채를 해소하지 못해 가구 전체가 사망하는 안타까운 사연을 접하고 있다. 가계금융복지조사를 통해 보더라도 현실 속에 이와 같은 위기가구가 많이 있다. 소득보장이 취약한 상황에서 가계부채 문제가 동시에 나타날 때 빈곤층 가구는 불안정한 생활 속에 놓일 수밖에 없다.

2023년 소득보장 제도 개편 속에서 놓치고 있는 이들, 가계부채를 많이 가지고 있는 빈곤 가구 및 개인에 대한 관심과 대응 방안 또한 함께 제시 될 필요가 있다.

표 7. 기준중위소득 수준별 가계부채 변화

(단위: %, 만 원)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
부채가구 비율	64.6	63.5	64.1	63.8	63.7	63.6	
총부채	10,400	11,179	11,955	12,397	12,971	13,837	
원리금상환액	1,539	1,514	1,617	1,657	1,764	1,813	
기준중위 50% 이하	부채가구 비율	36.8	37.0	36.9	34.8	34.1	33.2
	총부채 ¹⁾	4,953	5,342	5,896	6,098	6,035	7,151
	원리금 상환액 ¹⁾	493	723	909	857	705	648
기준중위 50~75% 이하	부채가구 비율	63.4	58.4	57.6	58.0	53.1	51.0
	총부채 ¹⁾	5,678	5,931	6,712	6,258	8,190	7,208
	원리금 상환액 ¹⁾	882	909	733	730	961	898
기준중위 75~100% 이하	부채가구 비율	70.1	68.6	68.6	65.6	65.2	64.7
	총부채 ¹⁾	7,440	8,302	8,160	8,807	8,248	8,906
	원리금 상환액 ¹⁾	1,188	1,166	1,175	1,140	1,139	1,232
기준중위 100~150% 이하	부채가구 비율	72.2	70.5	71.5	70.5	71.1	70.0
	총부채 ¹⁾	9,174	9,892	9,959	10,254	10,829	11,445
	원리금 상환액 ¹⁾	1,497	1,390	1,333	1,457	1,649	1,731

주: 1) 부채가 있는 가구를 대상으로 작성했음.
 자료: 통계청, 가계금융복지조사, 원자료, 필자분석.

5. 마무리

2023년은 소득보장정책 측면에서 의미 있는 해로 자리매김할 것으로 보인다. 앞에서 살펴본 것과 같이 한국의 소득보장정책과 관련하여 중기 혹은 장기적으로 중요한 정책결정이 이루어지는 한 해이기 때문이다. 노후소득보장의 중요한 축인 국민연금 개혁과 빈곤층 소득보장제도인 국민기초생활보장제도의 3년 계획이 수립되는 정책결정의 시기이기도 하다. 이 외에도 그동안 소득보장 측면에서 부족했던 아동에 대한 지원으로 부모급여가 도입되고, 근로빈곤층 대상으로 소득보장을 강화하기 위해 지방자치단체인 서울시의 안심소득 시범사업이 본격적으로 시작될 것이다. 2024년 국회의원선거를 대비해서도 주요 정당에서는 2023년 하반기에 다양한 정책들을 발굴하고 국민에게 제시할 것으로 보이는데 이 과정에서 그동안 부족했던 사회안전망, 특히 소득보장 측면에서의 개선과제가 잘 설정되기를 바란다.

새 정부가 자신의 예산을 통해 첫 번째로 국정을 담당하게 되는 것이 2023년이기도 하다. 새 정부가 추진하고 있는 약자복지 차원에서 그동안 소외되고 지원이 부족했던 대상을 적극적으로 발굴하고, 이들이 필요로 하는 맞춤형 사회안전망을 제공하기 위한 정책을 마련하는 것이 또한 중요하다. 2023년 한 해가 힘들고 어려운 국민을 위해 소득보장정책이 삶의 밑거름이 되어 주는 해로 기억되기를 바란다. ■

참고문헌

- 국민연금연구원. (2022). **국민연금 공표통계 (2021년 12월말 기준)**. 전주: 국민연금연구원
- 국민연금연구원. (각 연도). **국민연금 생생통계**. 전주: 국민연금연구원
- 기획재정부. (2022). **2022년 세제개편안 상세본**. 세종: 기획재정부
- 김태완 외. (2022). **코로나 전후 소득분배 진단과 정책대응 연구**. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 이윤경, 김세진, 황남희, 임정미, 주보혜, 남궁은하, ... 김경래. (2020). **2020년도 노인실태조사**. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 제20대 대통령직인수위원회. (2022). **윤석열정부 110대 국정과제**. 서울: 대통령직인수위원회.
- 통계청. (2022. 11. 2.). 2022년 10월 소비자물가동향. 보도자료. https://www.kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/ind ex.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=421600&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=srch&sTarget=title&sTxt=2022%EB%85%84+10%EC%9B%94+%EC%86%8C%EB%B9%84%EC%9E%90%EB%AC%BC%EA%B0%80%EB%8F%99%ED%96%A5에서 2022. 11. 30. 인출.
- 통계청. (2022. 12. 1.). 2022년 가계금융복지조사 결과. 보도자료. https://www.kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/ind

ex.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=422053&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=srch&sTarget=title&sTxt=2022%EB%85%84+%EA%B0%80%EA%B3%84%EA%B8%88%EC%9C%B5%EB%B3%B5%EC%A7%80%EC%A1%B0%EC%82%AC+%EA%B2%B0%EA%B3%BC에서 2022.

12. 2. 인출.

한국노인인력개발원. (2021). **2020년 노인일자리 및 사회활동지원사업 통계동향**. 고양: 한국노인인력개발원.

통계청, 가계동향조사 분기 원자료. 대전: 통계청
통계청, 가계금융복지조사, 원자료. 대전: 통계청
안지혜. (2022. 11. 24.). [그래픽] 한미 기준 금리 격차. **뉴시스**. https://newsis.com/view/?id=NISI20221124_0001137345

정현수. (2022. 8. 15.). 만0세 月70만원·만1세 月35만원 '부모급여' 생긴다...소급 적용은? **머니투데이**. <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2022081217533237030&type=1>에서 2022. 12. 1. 인출.

The 2023 Outlook for Income Security Policy

Kim, Tae-wan

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

This article deals with changes in the income security system that are likely to occur in 2023 and issues that require attention in this regard. A survey by the National Statistical Office projects that income gradually will recover as the years 2021 and 2022 elapse. However, business income is still in decline, and employers and the self-employed have yet to fully recover.

The changes that are likely to take place this year in the income security system are as follows. First, adjustments may be implemented to the property standards of the basic livelihood security system. Second, changes are planned for the labor incentives and earned income credit tax (EITC) for the working poor, and the Seoul Safe Income Pilot Project is also a change to take note of. Third, parental benefits will be introduced for children, and the reform of the national pension, which is the main means of securing old-age income, will also be discussed in depth. In addition, the establishment of relationships with other old-age income security measures should be reviewed. Lastly, household debt measures should be prepared for the poor, who are vulnerable to interest rate hikes.