

2022년 소득보장정책의 전망과 과제

The 2022 Prospects and Tasks for Income Security Policy

김태완 | 한국보건사회연구원 소득보장정책연구실장

이 글에서는 소득보장제도 개편과 관련하여 현 제도를 통한 소득보장 개편 방안과 대안적 소득보장제도 등에 대해 살펴보았다. 최근 2년간의 소득 변화를 보면 저분위는 근로소득, 고분위는 사업소득이 감소하여 과거 경제위기와는 다른 양태를 보여 준다. 비정규직 근로자의 근로조건을 살펴보면, 월평균 임금은 정규직 근로자의 50% 수준에 불과하고, 국민연금 가입률은 30% 후반, 건강보험 가입률은 50%대이며, 고용보험 가입률은 최근 증가하고 있지만 역시 50% 초반을 유지하고 있어 사회보험의 사각지대에 놓여 있다. 빈곤층 지원과 소득보장제도의 사각지대 문제 해소를 위해 두 가지 측면에서 개편 방안이 제안되고 있다. 기존 제도를 통한 개편 방안과 대안적 소득보장제도이다. 새로운 소득보장제도에 대한 개편 논의는 의미 있지만, 사전에 살펴보아야 할 점도 있다는 점에서 충분한 논의가 필요할 것으로 보인다.

1. 들어가며

현재 한국에서는 소득보장제도와 관련하여 많은 논의들이 나타나고 있다. 먼저, 기존 제도를 틀 속에서의 개편 제안으로, 현재 운영되고 있는 주요한 소득보장제도로서 사회보험인 국민연금·고용보험 등과 공공부조인 기초생활보장제도, 대상별로는 장애인연금·기초연금·아동수당 등 여러 측면에서 개편 방안이 제안되고 있다. 이와 별도

로 새로운 소득보장제도를 도입해 기존 소득보장제도의 사각지대 문제를 해결해야 한다는 주장이 있다. 여기에서는 기본소득, 부의 소득세, 최저소득보장제도, 소득 기반 사회보험 등 다양한 주장이 제시되고 있다.

오랜 기간 현행 소득보장제도에 대한 문제가 지적되어 왔으며, 개편 혹은 개혁의 필요성이 여러 측면에서 제기된 바 있다. 하지만 최근같이 여러 기관과 학자들이 다양한 의견을 제시한 경우

는 많지 않았다. 과거의 논쟁에서는 현재 운영 중인 소득보장제도를 어떻게 개선하고 확대해 나갈 것이냐가 주된 쟁점이었다.

현재와 같이 광범위하면서 다양한 방식의 소득보장제도 개편 논의가 시작된 배경은 무엇일까.

첫째는 기존 소득보장제도가 가진 사각지대 문제가 개선되지 못하고 있는 점이다. 사회보험인 국민연금은 납부예외·적용제외 등이, 고용보험은 적용 대상에서 제외된 많은 근로자가 존재한다. 기초생활보장제도는 2021년 10월부터 생계급여 부양의무자 기준이 폐지되었지만 재산·자동차 기준이 남아 있는 등 각 제도의 선정 기준으로 인해 사각지대가 발생하고 있으며, 이는 빈곤층에 부정적 영향을 미치기 때문이다.

둘째로는 2018년 소득분배 위기와 2020년부터 이어져 오고 있는 코로나19 감염병 위기가 소득보장제도 개편 필요성을 높이고 있다. 2018년에 저소득층의 소득이 악화되었다는 통계청 가계동향조사 결과에 따라 저소득층, 근로빈곤층에 대한 지원 문제가 대두되었고, 이는 소득보장제도 개편 논의가 시작되는 단초를 제공하였다. 이후 코로나19로 방역 체계가 장기간 지속되면서 불안정 고용층, 영세 소상공인, 돌봄 위기 계층 등의 생계가 위협을 받았고, 현재의 소득보장제도로는 국민의 삶을 안전하게 보호하고 지원할 수 없다는 점이 확인되면서 기존 소득보장제도 개편을 포함한 대안적 소득보장제도에 대한 논의가 본격적으로 시작되었다.

이 글에서는 2022년에 진행될 수 있는 소득보장제도 개편의 배경 및 과정을 논의하기 위해 통

계청 가계동향조사 등 관련 통계를 활용하여 현재 상황을 진단하고, 현 제도를 통한 소득보장 개편 방안과 대안적 소득보장제도 등에 대해 살펴보고자 한다.

2. 최근의 소득 및 고용 동향

통계청 가계동향조사를 기반으로 2019년부터 2021년 3분기까지의 소득 변화를 살펴보면, 전반적으로 2020년 소득 감소분을 2021년에 조금씩 회복하고 있는 것으로 분석되었다. (총)소득을 기준으로 할 때, 2021년 2/4분기 -1.0%를 제외하고는 2020년과 2021년 나머지 분기에서 양의 증가가 나타났다. 하지만 세부적으로 보면 근로소득과 사업소득은 2020년 각각 2개 분기에 걸쳐 음의 성장을 한 것으로 조사되었으며, 근로소득은 2021년 1/4분기에 -1.7%로 나타나 근로자 가구들이 코로나19의 영향을 받은 것으로 분석되었다. 반면에 공적이전소득이 큰 폭으로 증가하여 근로소득 및 사업소득의 감소분을 일정 부분 보완해 주고 있다.

이와 같은 소득 변화는 소득 5분위를 기준으로 분석해 보면 분위별로 근로소득·사업소득의 변화에 차이가 있는 것을 볼 수 있다. 저분위인 소득 1분위와 2분위는 근로소득이 음의 성장을 보이거나 큰 변화가 없는 것을 확인할 수 있다. 2021년 들어 다소 회복되는 양상을 보인다. 반면 고분위인 4분위 이상에서는 사업소득이 줄거나 정체되는 상태를 보여 준다. 역시 2021년에 회복세가 나타나지만 3분기에는 다시 감소하는

표 1. 코로나 전후 (명목)소득 변화

(단위: 천 원/월, %)

금액	2019년				2020년				2021년		
	1/4분기	2/4분기	3/4분기	4/4분기	1/4분기	2/4분기	3/4분기	4/4분기	1/4분기	2/4분기	3/4분기
소득	2,658.5	2,623.2	2,711.2	2,722.5	2,779.3	2,781.8	2,826.7	2,808.8	2,811.5	2,753.7	3,062.8
경상소득	2,603.2	2,586.4	2,675.0	2,676.9	2,699.2	2,733.8	2,779.8	2,753.3	2,753.4	2,699.0	3,021.3
근로소득	1,923.2	1,881.1	1,939.8	1,889.0	1,968.5	1,794.4	1,933.2	1,899.5	1,934.6	1,909.3	2,064.3
사업소득	532.4	575.2	587.6	670.1	541.3	542.5	597.4	6,60.9	542.7	561.0	615.9
재산소득	22.4	25.7	17.4	15.2	25.3	16.9	19.4	15.8	21.1	26.0	15.0
이전소득	373.2	308.9	340.2	293.6	386.5	561.1	409.5	355.6	454.6	390.6	518.9
공적	215.8	187.8	210.2	187.7	241.0	434.2	272.9	228.9	311.9	262.1	369.2
사적	157.5	121.1	130.0	105.8	145.5	119.4	121.2	126.7	142.7	120.7	136.5
-사적이전지출	257.1	209.5	218.9	198.0	230.0	179.7	169.7	184.9	207.9	185.2	186.3
비경상소득	55.3	36.9	36.2	45.6	80.2	48.0	46.9	55.5	58.1	54.7	41.5
처분가능소득	2,308.1	2,299.1	2,345.3	2,393.8	2,391.7	2,452.2	2,434.4	2,451.8	2,434.5	2,389.0	2,631.4
변화율					2020년				2021년		
					1/4분기	2/4분기	3/4분기	4/4분기	1/4분기	2/4분기	3/4분기
소득					4.5	6.0	4.3	3.2	1.2	-1.0	8.4
경상소득					3.7	5.7	3.9	2.9	2.0	-1.3	8.7
근로소득					2.4	-4.6	-0.3	0.6	-1.7	6.4	6.8
사업소득					1.7	-5.7	1.7	-1.4	0.3	3.4	3.1
재산소득					12.7	-34.3	11.5	3.9	-16.4	53.8	-22.7
이전소득					0.5	76.4	20.4	21.1	17.6	-30.4	26.7
공적					11.7	131.2	29.8	21.9	29.4	-39.6	35.3
사적					-7.6	-1.4	-6.8	19.8	-1.9	1.1	12.6
-사적이전지출					-10.5	-14.2	-22.5	-6.6	-9.6	3.0	9.8
비경상소득					45.0	30.3	29.6	21.7	-27.6	13.9	-11.5
처분가능소득					3.7	6.7	3.8	2.4	1.8	-2.6	8.1

주: 1) 비율(%)은 전년 동분기 대비 변화.

2) 소득과 지출은 모두 균등화(소득을 가구원 수 제공근으로 나눔)소득이며, Wave7(통계청 방식)에 기반하여 분석함.

자료: 김태완, 이주미, 류진아, 강예은, 노법래. (2021). 소득분배 동향 변화 및 정책 대응 방향 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원. p. 20 재인용.

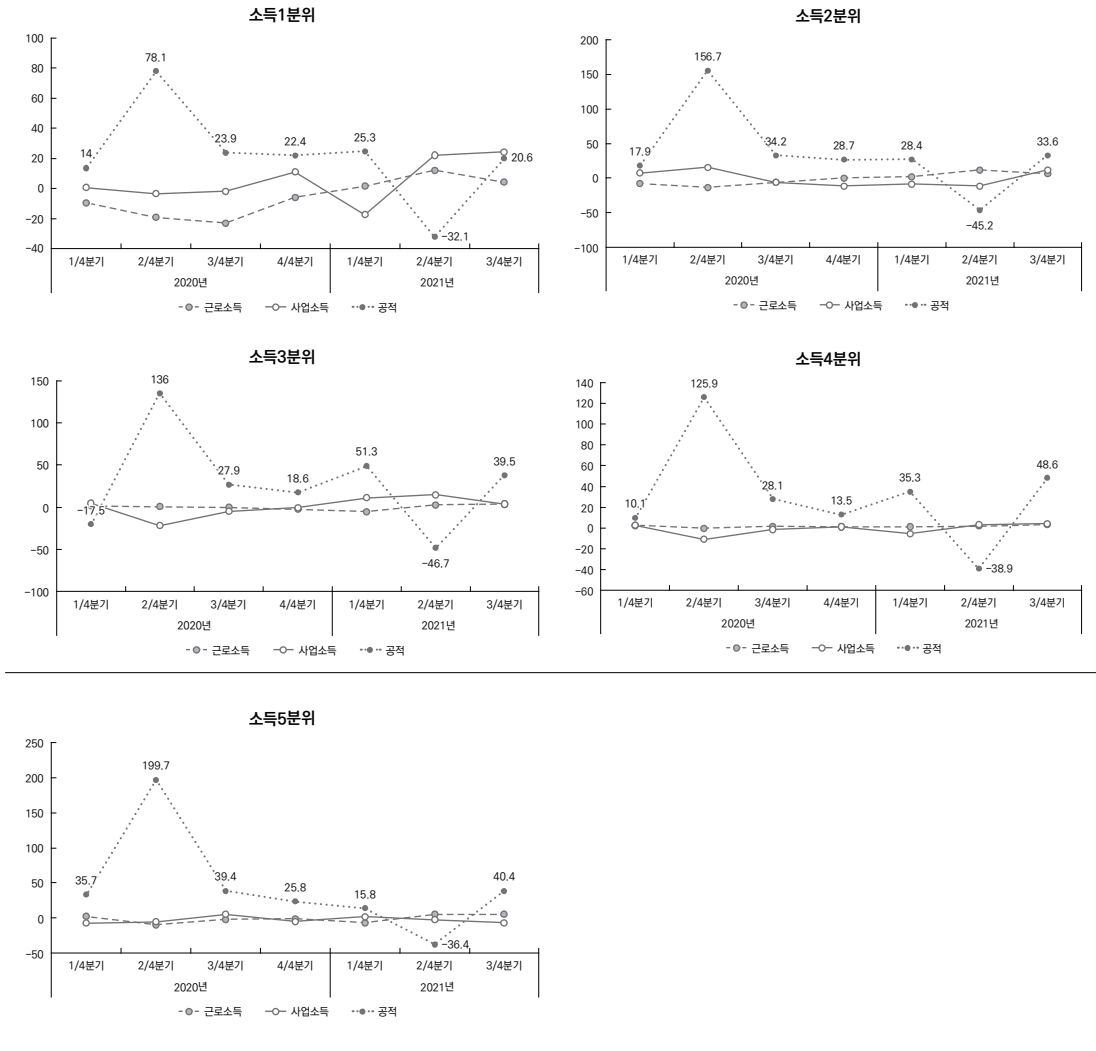
형태를 보인다. 이와 같이 가계동향조사를 통해 지난 약 2년간의 소득 변화를 살펴보면 저분위는 근로소득이, 고분위는 사업소득이 감소하여 과거의 경제위기 상황과는 다른 양태를 보여 준다. 저분위의 근로소득 감소는 공적이전소득이 일정 부

분 보완을 해 주고 있지만 이는 단기 대응으로, 또 다른 위기가 발생하면 같은 문제가 반복된다. 는 점에서 미래 위험에 대한 대비가 필요하다.

코로나19 발생 전후를 기준으로 고용시장 변화를 보면, 코로나19 발생 초기에 전반적으로 취

그림 1. 소득분위별 주요 소득 변화율

(단위: %)



주: 1) 비율(%)은 전년 동분기 대비 변화.
 2) 분위 구분은 균등화(소득을 가구원 수 제곱근으로 나눔) 가처분소득 기준이며, Wave7(통계청), 개인가중치를 활용함.
 자료: 김태완, 이주미, 류진아, 강예은, 노법래. (2021). 소득분배 동향 변화 및 정책 대응 방향 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원. p. 21 재인용.

업자가 감소하였으며, 이 같은 경향은 2020년 연간 계속해서 나타났다. 특히 2020년 12월부터 2021년 2월까지의 고용 상황이 악화되었지

만 이후 완만한 상승 국면을 보여 준다. 반면에 불안정 고용층인 비정규직의 규모는 매년 증가하고 있으며, 2021년 8월에는 규모가 더욱 증가하

여 8백만 명을 넘어섰다.

통계청 부가조사를 기초로 하여 비정규직 근로자의 근로조건을 살펴보면, 월평균 임금은 정

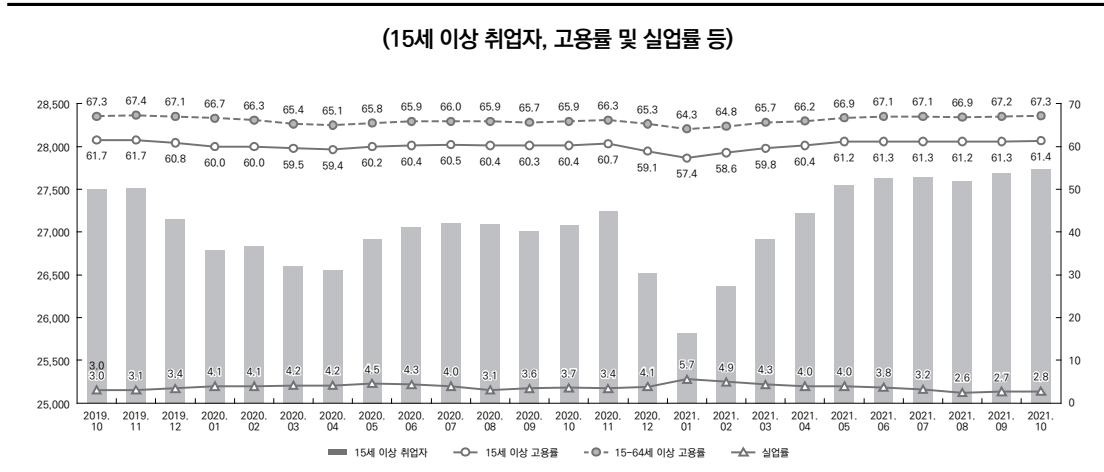
규직 근로자의 50% 수준에 불과하며, 이마저도

코로나19 이후에 더 감소한 것으로 조사되었다.

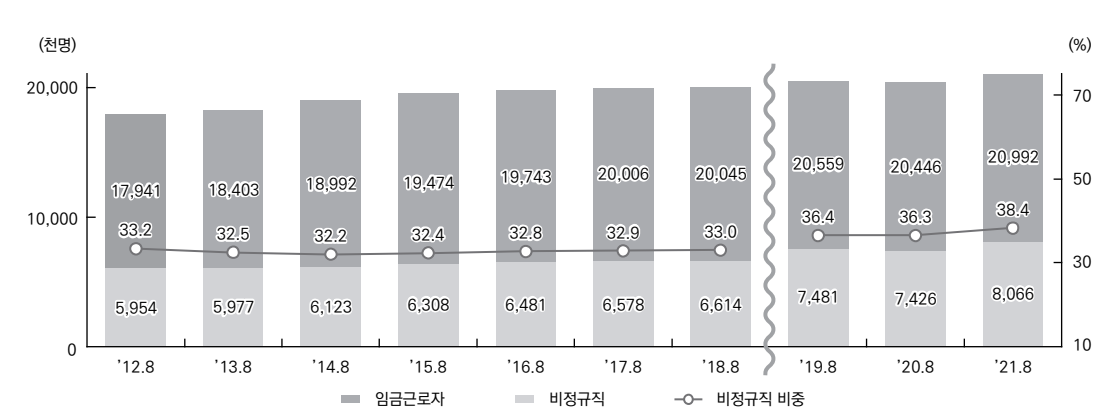
사회보험 가입률은 국민연금 가입률이 30% 후

그림 2. 고용시장 및 비정규직 규모 변화

(단위: 천 명, %)



(비정규직 근로자 변화 추이와 비율)



주: 1) 2019년 이후에는 이전 조사에서 포착되지 않은 기간제 근로자가 추가되어 2018년 이전과 이후의 직접 비교는 어려움(그림의 분할선 기준(자료 1)).

2) 비정규직 근로자 규모는 유형 간 중복을 제거한 것임(자료 2).

자료: 1) 통계청. (2021. 10. 26.). 근로형태별 부가조사 결과, 보도자료.

2) 통계청. (2021). 국가통계포털-연령별 경제활동인구 총괄.

https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01#content-group에서 2021. 12. 3. 인출.

반, 건강보험 가입률이 50%대이고, 고용보험 가입률은 최근 증가하고 있지만 역시 50% 초반을 유지하고 있었다. 사회보험이 공적인 제도임에도 가입률이 매우 저조한 상황으로, 국민연금은 노후 소득불안, 건강보험은 의료보장의 취약성, 고

용보험은 실업이라는 위기에 제대로 대처하지 못하는 문제가 발생할 수 있다. 이 외에도 비정규직 근로자들은 퇴직급여, 상여금, 유급휴가 등에서 차별을 경험하고 있었다.

표 2. 임금근로자 근로조건 특성(매년 8월 기준)

구분		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
평균 근속기간 (개월)	임금근로자	68	68	70	71	73	71	72	70
	정규직	86	88	89	91	93	94	97	96
	비정규직	30	28	29	30	31	29	29	29
월평균 임금 (만 원)	임금근로자	224.0	230.4	237.2	243.0	255.8	264.3	268.1	273.4
	정규직(A)	261.1	270.2	279.9	285.1	300.9	316.5	323.4	333.6
	비정규직(B)	145.9	147.3	149.8	156.9	164.4	172.9	171.1	176.9
	C=B/A×100	55.9	54.5	53.5	55.0	54.6	54.6	52.9	53.0
국민연금 가입률 (%)	임금근로자	68.1	67.5	67.7	69.1	69.8	69.5	69.8	69.4
	정규직	82.2	82.1	83.0	85.0	86.2	87.5	88.0	88.8
	비정규직	38.5	37.0	36.4	36.6	36.6	37.9	37.8	38.4
건강보험 가입률 (%)	임금근로자	71.5	71.6	72.6	74.2	75.5	75.7	76.7	77.0
	정규직	84.2	84.8	86.2	88.4	90.1	91.5	92.6	93.6
	비정규직	44.8	43.9	44.9	45.3	45.9	48.0	49.0	50.3
고용보험 가입률 (%)	임금근로자	68.9	68.7	69.7	71.2	71.6	70.9	72.6	75.2
	정규직	82.0	82.4	84.2	85.9	87.0	87.2	89.2	90.9
	비정규직	43.9	42.6	42.9	44.1	43.6	44.9	46.1	52.6
퇴직급여 수혜율 (%)	임금근로자	68.4	69.9	70.9	72.6	73.9	74.0	73.2	74.0
	정규직	82.1	84.0	85.5	87.8	89.9	91.7	91.9	93.5
	비정규직	39.5	40.6	41.0	41.5	41.5	42.9	40.4	42.7
상여금 수혜율 (%)	임금근로자	69.5	70.1	70.0	70.7	70.4	68.8	68.8	67.1
	정규직	83.6	85.0	85.5	86.2	86.4	86.4	86.6	86.7
	비정규직	39.8	39.0	38.2	39.1	37.8	38.2	37.6	35.7
시간외수당 수혜율 (%)	임금근로자	47.8	47.2	47.3	47.8	48.1	48.2	50.0	50.6
	정규직	58.9	58.4	58.5	59.3	59.7	60.9	62.8	64.9
	비정규직	24.4	23.8	24.4	24.2	24.6	25.9	27.5	27.6
유급휴가 수혜율 (%)	임금근로자	60.3	60.3	60.2	61.2	62.8	62.9	64.6	64.7
	정규직	73.8	73.9	74.3	75.7	77.9	80.1	82.1	83.3
	비정규직	32.0	31.9	31.4	31.7	32.1	33.0	34.1	35.1

주: 1) 사회보험(국민연금, 건강보험, 고용보험) 가입률은 가입 대상 여부에 관계없이 가구 내 거주하는 모든 임금근로자를 대상으로 조사한 것이기 때문에 실제 가입 대상 기준보다 낮음.

2) 2015년부터는 퇴직급여(퇴직금 또는 퇴직연금) 수혜 여부를 나타냄.

3) 취업시간은 조사 대상 주간에 공휴일이 주중 또는 주말에 포함되는지에 따라 영향을 받음.

자료: 통계청, (2021. 10. 26.). 근로형태별 부가조사 결과. 보도자료.

3. 소득보장정책의 주요 이슈

가. 현 제도 속에서 소득보장 개선 논의

경제위기 국면마다 우리는 기존 소득보장제도를 확장하거나 새로운 소득보장제도를 도입하며 위기를 극복해 왔다. 하지만 코로나19 감염병 위기에서는 우리가 가지고 있는 소득보장제도에 한계가 있고 많은 위기 가구들이 현재 제도를 통해 보호 혹은 지원을 받을 수 없다는 점이 다시 한번 드러나고 있다. 현 정부 들어서도 소득보장제도 개선을 위한 노력을 추진해 왔다. 대표적으로 2018년 소득분배가 악화되면서 빈곤층을 대상으로 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준을 단계적으로 축소해 오다가, 코로나19 발생 이후인 2021년 10월 생계급여에서도 부양의무자 기준을 폐지(단, 부양의무자 소득과 자산이 각각 1억 원 이상, 9억 원 이상은 제외)하였다. 오랜 기간 빈곤층 사각지대의 주요 원인으로 여겨져 왔던 부양의무자 기준이 폐지됨으로써 기초생활보장제도의 사각지대는 많은 부분 해소될 것으로 예측된다. 향후 공공부조제도인 기초생활보장제도에 남은 쟁점은 재산 기준 개선에 대한 논의이다. 재산 기준과 관련해서는 기본재산액과 급지, 재산의 소득환산율, 자동차 기준 등을 어떻게 개선해 나갈 것인지가 주요한 쟁점이며, 장기적으로는 소득환산제도를 재산을 환산하지 않고 소득 및 재산 기준만을 적용하여 수급권자를 선정할 것이냐에 대한 논쟁이 남아 있다.

생애주기별로 보면 아동·청소년, 청년, 장년

및 중장년, 노인으로 구분하여 소득보장제도 개편 논의를 살펴볼 수 있다.

아동·청소년에 대한 논의는 저출산과 아동 양육 부담을 줄여 주기 위한 방안으로 현재 운영되고 있는 아동수당제도의 개편에 대한 것이다. 아동수당은 만 7세 미만 아동을 대상으로 월 10만 원을 지원하는 것인데, 이와 관련해 아동수당의 대상 연령을 확대하자는 논의가 있다. 제시되고 있는 견해는 초등학교 저학년부터 크게는 만 19세 미만까지로 확대하자는 내용이다. 다른 방안으로는 다자녀 가구에 대한 지원 금액을 높이고, 자녀 수에 따라 급여 수준을 차별적으로 지원하는 의견이 있다. 예를 들어 첫째 아이는 현재와 같이 월 10만 원, 둘째아 이상은 (예시) 월 20만 원을 지원하자는 것이다.

청년은 우리 사회에서 가장 중요하며 미래 사회를 위한 핵심 자원이다. 하지만 현재 청년은 잠재성장률 하락, 디지털 전환, 산업구조 개편 등의 노동시장 변화로 부모 세대에 비해 미래가 불안정한 세대로 분류될 수 있다. 따라서 청년층이 사회 진출 초기부터 안정적으로 생활하고 미래를 대비할 수 있도록 지원하고자 중앙정부는 자산형성지원제도를 중심으로, 지방정부는 청년수당과 같은 형태로 지원하는 방안을 마련하고 있다. 현재 수준에서는 청년 지원 대상이 협소하고 많은 청년층을 포괄하지 못하는 문제가 있다. 이러한 문제를 개선하기 위해 청년을 대상으로 아동수당과 같은 청년수당을 지원하고자 하는 논의가 제기되고 있다. 만 24세 이하 혹은 만 29세 이하

청년을 대상으로 일정 수준의 급여를 지급함으로써 사회에 처음 진출하는 청년들이 안정적으로 미래를 대비할 수 있도록 하자는 방안이다.

장년 혹은 중장년을 대상으로 한 소득보장제도로는 빈곤층에 대한 기초생활보장제도, 근로빈곤층에 대한 근로장려세제가 운영 중이다. 이 외에 청년을 포함한 만 65세 이하 근로연령층을 대상으로는 사회보험인 고용보험이 있으며, 실업자를 대상으로 하는 실업급여제도가 운영 중이다. 하지만 이들 제도 역시 대상이 협소하며, 고용보험은 사각지대로 인해 감염병 위기 상황에서 많은 근로자와 자영업자가 지원받지 못하는 문제가 발생하였다. 비정규직 근로자의 사회보험 가입률이 낮다는 것은 앞에서 확인한 바 있다. 정부도 이와 같은 문제를 해소하기 위해 2020년 7월 한국판 종합뉴딜 1.0을 발표하며 전 국민을 대상으로 한 고용보험제도 확대를 제안하였고, 현재 단계적으로 추진 중이다(관계부처합동, 2021). 근로빈곤층을 대상으로도 2018년 소득분배 위기 극복 과정에서 근로장려세제 대상이 크게 확대되었으며, 기초생활보장제도에서는 근로연령층을 대상으로 근로소득 공제(30%)가 도입되기도 하였다. 하지만 문제는 기준중위소득 30% 이상의 소득과 재산을 보유한 개인 혹은 가구로, 고용보험의 사각지대에 있는 (주로 비정규직, 영세 소상공인) 근로연령층을 보호하거나 지원해 주는 제도가 거의 없다는 점이다. 근로장려세제는 연간 1회(근로자 2회) 급여가 지급되어 위기에 대한 대응력이 낮으며, 긴급복지지원제도는 여러 조건

으로 급여를 받지 못하거나 국민들이 제도에 대해 충분히 알지 못하는 문제가 있다. 2021년 도입된 한국형 실업부조제도인 국민취업지원제도 역시 대상이 협소하고 지원 금액이 300만 원(월 50만 원, 6개월)에 불과하여 위기 가구의 생활을 지원하기에는 역부족이다. 대안적 소득보장제도가 논의되기 시작한 배경이 바로 근로연령층에 대한 지원 체계가 거의 없기 때문이기도 하다. 이에 대해서는 대안적 소득보장 소개에서 다시 살펴볼 예정이다. 2000년대 들어 경제위기는 주기적으로 발생하고 있으며, 여기에 감염병 위기가 더해지면서 위기 사유와 대상이 확대되고 있다. 특히 근로연령층의 피해가 늘고 있지만 이에 대한 지원 방안은 여전히 느슨하다는 점에서 근로연령층을 대상으로 한 획기적인 제도 마련이 필요한 상황이다.

소득보장제도 사각지대에 대한 논의는 두 가지 방향에서 살펴볼 수 있다. 이는 적용 대상과 급여충분성으로, 근로연령층이 적용 대상의 문제라면 노인은 급여충분성의 문제로 볼 수 있다. 전체 노인 중 70%에게 기초연금 급여가 월 30만 원씩 지급되고 있지만, 여전히 한국의 노인빈곤율은 다른 경제협력개발기구(OECD) 국가와 비교해 높은 상황이다. 노후소득보장에서 핵심으로 볼 수 있는 국민연금제도가 여전히 미성숙 단계로, 대상과 급여에서 많은 노인을 포괄하지 못하고 있다. 이미 노후소득보장 개편과 관련하여 2018년 국민연금 4차 재정재계산 논의에서 여러 대안이 사회적으로 논의된 바 있지만, 확실한

결론을 내리지 못하고 현재까지 이어져 오고 있다. 2022년은 국민연금 5차 재정재계산이 예정되어 있다. 다른 어느 때보다 노후소득보장 개편에 대한 관심이 높아지고 있다. 이번에는 2018년과 같이 논의만 있고 결론을 내리지 못하는 상황이 발생하지 않기를 바란다. 여기서는 두 가지 방향의 논의가 필요할 것이다. 하나는 현세대 노인이고, 다른 하나는 베이비부머를 포함한 미래세대 노인이다. 내년에 연금개혁 방안이 도출되어도 현재 노인에게는 영향을 주지 못한다. 하지만 현재 높은 노인빈곤율은 현세대의 문제로, 현세대 노인빈곤 문제를 해소하기 위한 방안이 함께 제안되어야 한다. 더불어 베이비부머와, 현재는 청장년이지만 미래에 노인이 될 미래 노인의 노후소득보장 급여와 부담에 대해서도 고려할 필요가 있다. 매우 어려운 문제이지만 해결해야 할 문제라는 점에서 사회적 대타협이 요구된다.

나. 대안적 소득보장제도를 통한 소득보장제도 개편 논의

앞에서는 현재 운영 중인 소득보장제도 틀 속에서의 개편에 대해 간단히 살펴보았다. 설명한 것과 같이 소득보장제도의 사각지대는 적용 대상과 급여충분성, 두 가지 측면에서 논의될 수 있다(김태완, 정은희 외, 2020). 최근 제기되고 있는 대안적 소득보장제도는 기존 소득보장 체계가 가진 두 가지 사각지대 문제를 해결할 수 없어, 그 해결 방안으로 제시되고 있다. 대표적으로 적용 대상과 관련해서는 기본소득(Basic Income)이,

급여충분성 측면에서는 부의 소득세(Negative Income Tax)와 최저소득보장제도가 여러 학회, 학자 등을 통해 토론되고 있다. 모두가 현재의 사각지대 해소를 위한 것으로, 소득보장제도 개편에 대한 국민적 관심을 높이고 학술적·실증적으로 관련 제도 등에 대한 논의와 평가가 이루어지는 점은 소득보장제도 발전이라는 측면에서 긍정적으로 볼 수도 있다.

이하에서는 대안적 소득보장제도를 설명하고 장단점을 살펴보고자 한다. 여기서 대안적 소득보장제도를 다루는 이유는 현재 정치적 변화 시기에 관련 정치단체들이 대안적 소득보장제도를 주요한 소득보장 틀로 제시하고 있는 데다, 2021년에 이어 2022년에도 주요한 화두가 될 수 있기 때문이다.

기본소득은 오랜 기간 전문가를 중심으로 논의되어 오다 코로나19 극복을 위해 2020년 전 국민 재난지원금이 지급되는 과정에서 국민적 관심사로 떠오르게 되었다. 기본소득은 모든 국민을 대상으로 조건에 상관없이 일정 수준의 현금 급여를 주기적으로 제공하는 것을 기반으로 한다. 모든 국민에게 동일한 금액을 매월 혹은 분기 등의 기간에 지급함으로써 소득보장 측면에서 적용 대상의 문제는 해소되지만, 급여충분성이 쟁점으로 부각된다. 전 국민을 대상으로 보편적으로 지급함으로써 급여 수준을 어떻게 하느냐에 따라 기본소득 재원이 막대하게 소요되는데, 이 재원을 어떻게 마련할 것이냐가 주요한 쟁점으로 부각되는 것이다. 보수적인 시각에서는 기본소득

도입을 통해 기존 소득보장제도를 통합하거나 조정하자는 의견도 제기되고 있어 주장하는 목적에 따라 여러 논쟁이 발생하고 있다. 더불어 매월 혹은 분기별로 일정 수준의 현금이 지급됨에 따라 근로연령층의 근로 유인을 낮추지 않을까 하는 문제도 제기된다. 하지만 현재 제시된 기본소득 급여 수준이 높지 않아 근로 유인을 감소시키지는 않을 것이라는 견해 또한 존재한다. 기본소득의 보편성과 급여충분성에 대한 문제가 꾸준히 제기되면서 별도의 제안으로 범주형 기본소득, 생애주기 혹은 선택적 기본소득, 참여소득 등 여러 형태의 기본소득이 제시되고 있다(석재은, 2020; 김태일, 2020). 범주형 기본소득은 사회수당의 변형된 형태로 생애주기, 연령을 기준으로 단계적으로 기본소득을 시행하자는 주장이다. 현재 아동수당과 기초연금이 운영 중이므로 아동수당은 연령을, 기초연금은 노인 대상을, 근로연령층은 청년에서 시작해 단계적으로 연령을 확대하면서 기본소득을 지원하자는 견해이다. 생애선택 기본소득 혹은 선택적 기본소득은 기본소득을 평생 지급하기보다는 특정 시점, 개인이 원하는 일정 기간에만 급여를 제공하자는 견해이다. 참여소득은 영국 경제학자 앤서니 앳킨슨이 먼저 제안한 것으로, 사회적으로 가치가 있는 일(자원봉사, 노인·장애인 돌봄 등)을 하는 경우 노무 제공자에게 기본소득 형태로 급여를 지급하자는 제안이다(정윤희 외, 2020). 현 제도와 연계해 보면 노인 일자리 사업의 개편된 형태라 할 수 있다.

부의 소득세는 경제학자를 중심으로 제안되고 있으며, 노벨 경제학상을 받은 미국 경제학자 밀턴 프리드먼에 의해 제기되었다. 개념은 일정 기준(예: 소득) 이하의 소득을 벌어들이는 사람에게 는 세금을 환급해 주거나 보충해 주고, 기준을 넘어서는 경우는 소득세 등 조세를 강화하는 방안이다. 특정 기준선을 설정한다는 점에서 기준선이 낮으면 근로빈곤층이, 기준선이 높아지면 중간계층까지도 대상이 확대될 수 있다. 현재는 서울시에서 안심소득이란 형태로 부의 소득세에 대한 시범사업이 3년간 준비되고 있으며, 형태는 다르지만 여러 학자들을 중심으로 부의 소득세 도입의 필요성이 제기되고 있다(서울시, 홈페이지, 2021). 부의 소득세에 대한 논의 역시 두 가지 방향으로 보수적인 부의 소득세는 기존의 복잡한 소득보장제도(기초생활보장제도, 근로장려세제, 일부 수당제도 등)를 통폐합하여 부의 소득세로 제공하자는 견해와, 기존 제도는 유지하면서 부의 소득세를 도입하자는 견해가 함께 제시되고 있다. 부의 소득세를 도입하는 대상에 대해서도 서울시의 안심소득은 가구 단위를 기준으로 하지만, 개인 단위로 운영하자는 의견도 있다. 현재 부의 소득세는 기본소득과 대비되는 대안적 소득보장제도로 제기되고 있다. 기준선 이하 국민의 소득을 보전해 준다는 점에서는 빈곤층, 저분위 소득계층의 급여 보전율을 어떻게 설정하느냐에 따라 급여충분성은 보장될 수 있다. 적용 대상 측면에서는 가구와 개인에 따라 시장에서 소득이 발생하지 않는 가구나 개인은 어떻게 포괄

할 것이며, 개인 기준으로 적용할 때 소득이 높은 고분위 가구의 주부나 자녀들이 벌어들이는 부업 소득에 대해서도 부의 소득세를 주어야 하는지에 대한 공정성 문제가 제기될 수 있다. 무엇보다 소득 보전율에 따라서는 소득이 낮은 가구나 개인의 근로 유인이 떨어질 수 있는 문제를 어떻게 해소할 것이며, 재원 마련과 관련하여 기준선 이상의 가구나 개인은 조세가 강화되어야 하는데 이와 같은 소득세 혹은 조세 개편이 현실적으로 가능한가 하는 문제가 함께 제기될 수 있다.

기본소득과 부의 소득세가 기존 소득보장제도의 틀을 크게 바꿀 수 있는 제안이라면 최저소득 보장제도는 기존 소득보장제도의 틀을 유지하면서 대상을 확대하고 부족한 급여를 보완하고자 하는 제안이다(오건호, 2021). 현 제도의 틀을 기반으로 하는 경우는 기초생활보장제도의 생계급여를 현재의 기준중위소득 30%에서 40%로 상향하여 빈곤층에 대한 보호를 강화하면서 근로장려세제의 대상과 기준을 크게 확대하여 적용 대상과 급여충분성 문제를 보완하자는 제안이다. 또 다른 방안은 생계급여를 40%로 조정하고 근로장려세제는 유지하면서 여기에 소득 보전율이 높은 부의 소득세를 도입하여 소득보장제도 적용 대상과 낮은 급여 문제를 보완하자는 의견이다. 최저소득보장제도는 기초생활보장제도 생계급여 대상을 확대함으로써 빈곤층에 대한 지원을 강화하고, 근로장려세제 혹은 부의 소득세 도입을 통해 근로빈곤층이나 일정 소득 이상의 중간계층까지도 소득보장제도의 대상에 포함할 수 있어 의

미가 있다. 단, 생계급여 기준을 기준중위소득 40%로 조정할 때 다른 소득보장제도인 국민연금에 주는 영향을 고려해야 한다. 또한 근로장려세제와 부의 소득세는 전년 신고소득에 기반하여 일시금 형태로 지급됨으로써 지속되는 위기 상황을 벗어나기가 어렵다는 문제가 있다. 또 저소득 근로자와 영세 소상공인은 면세점 이하에 있어 세금에 대한 도덕적 해이를 유발할 수 있으며, 근로 유인이 낮아지는 현상도 발생할 수 있다. 따라서 이에 대한 세부적 검토도 필요하다.

4. 나가며

지금까지 코로나19 위기를 경험하면서 나타난 소득보장제도의 한계를 지적하면서 이에 대한 소득보장제도 개편 논의를 살펴보았다. 소득보장제도 개편에 대한 주장과 논의는 과거에도 지속적으로 있었지만, 이번에는 전대미문의 감염병 위기와 정치적 변화 속에서 다른 어느 때보다 소득보장제도 개편의 필요성이 활발하게 제기되고 있다. 학술적으로도 정책적으로도 현재 소득보장제도에 대한 문제점이 제기되고 개선 방향이 제안된다는 점은 의미 있는 과정으로 여겨진다. 현재 제안되고 있는 개편안들은 어떠한 형태로든 2022년에는 영향을 미칠 것으로 예측된다. 기존 제도에 바탕을 둔 개편안이든, 대안적 소득보장제도이든 향후 우리나라 소득보장제도에 미칠 영향은 결코 작지 않을 것으로 보인다. 따라서 소득보장제도 개편 과정에서 몇 가지 주의 깊게 살펴

불 점들이 있다. 첫째, 제시된 대안들은 현재 소득보장제도의 문제점을 지적하면서 제기하는 것으로, 적용 대상과 급여충분성을 보완하고자 한다. 이에 현재 제기되는 대안들이 과연 적용 대상과 급여충분성으로 인한 사각지대 문제를 해소할 수 있을 것인지 면밀하게 검토해야 할 것이다. 둘째, 기존 사회보장제도에 어떤 영향을 줄 것인가가 함께 논의되어야 한다. 기존 소득보장제도를 대체하든, 대안적 소득보장제도 형태든 새로운 것이 도입된다는 것은 기존의 다른 사회보장제도에 필연적으로 영향을 미치게 되어 있다. 따라서 대안을 제시할 때 기존 사회보장제도에 주는 영향과 관계도 세밀하게 제시할 필요가 있다. 셋째, 현재의 제도를 개편하는 것이나 새로운 소득보장제도를 도입하는 것이나 모두 많은 재원이 소요될 것으로 보인다. 하지만 제안되고 있는 개편안 중에서 향후 재원 마련에 대해 명확한 답을 제시하는 경우는 많지 않다. 기존 근로소득 공제, 부가가치세 등의 개편은 물론 새로운 조세의 도입 등 여러 방안이 논의되고 있지만, 과연 이를 국민들이 수용할 것이냐에 대한 논의는 충분하지 않다. 제도 도입에 따른 국민 부담, 조세 부담 등의 변화와 국민의 수용성을 파악하기 위한 합의 과정이 필요하다. 넷째, 대안적 소득보장제도의 경우 관리·운영 등 거버넌스에 대한 논의는 충분히 제시되고 있지 않다. 급여 대상자 선정, 급여 수준 및 지급 방식, 사후 관리, 재정 분담(중앙정부와 지방정부 간 관계) 등 제도 운영에 따른 일련의 거버넌스에 대한 추가적 논의도 함께 제시될

필요가 있다.

코로나19가 2020년 1월에 발생한 이후 지금까지도 영향을 주고 있으며 최근에는 델타 변이, 오미크론 변종 등이 나타나면서 미래에 대한 국민들의 불확실성이 높아지고 있다. 아무리 불확실성이 높아져도 탄탄한 사회보장제도가 체계화되어 있다면 어려움을 극복할 수 있다. 하지만 이 글에서 살펴본 것과 같이 우리의 소득보장 체계는 여전히 미흡하다. 이번 위기를 극복하면서 내년에는 현세대는 물론 미래 세대의 삶도 충분히 보장할 수 있는 소득보장제도 개편안이 마련되기를 바란다. ■

참고문헌

- 관계부처합동. (2021. 7. 14.). 한국판 뉴딜 2.0. 보도자료. https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do;jsessionid=Hlmgc1PK9F3IN4D AtZphLAht.node60?searchBbsId1=MOSFBBS_0000000028&searchNttId1=MOSF_00000000055824&menuNo=4010100에서 2021. 12. 3. 인출.
- 김태완, 정은희, 이주미, 최옥금, 최유석, 송치호, 박은정, 김보미. (2020). 우리나라 소득분배 진단과 사회보장 재구조화 방안. 연구 2020-21. 한국보건사회연구원.
- 김태완, 이주미, 류진아, 강예은, 노법래. (2021). 소득분배 동향 변화 및 정책 대응 방향 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 김태일. (2020). 기본소득의 한국적 적용을 위한

- 대안: 생애선택 기본소득. LAB2050
- 석재은. (2020). 생애선택기간 기본소득의 제안: 전환기 적극적 시민을 위한 안전장치. *한국사회정책*, 27(3), 77-106.
- 오건호. (2021). 최저소득보장제 도입방안, 소득 주도성장특별위원회 연속토론회 자료집.
- 정운태, 박형준, 은민수, 김태완, 이찬, 박석환. (2020). 세종형 기본소득 기초연구 (정책 20-3). 세종시 사회서비스원.
- 서울시. 홈페이지-새소식: '서울시 안심소득' 정 부승인·사업설계 완료...시의회와 협력해 추진. <https://news.seoul.go.kr/welfare/archives/537444>에서 2021. 12. 3. 인출.
- 통계청. (2021. 10. 26.). 근로형태별 부가조사 결과. 보도자료. http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/3/2/index.board?bmode=read&aSeq=414714&pageNo=&rowNum=10&amSeq=&sTarget=&sTxt=에서 2021. 12. 3. 인출.
- 통계청. (2021). 국가통계포털-연령별 경제활동 인구 총괄. https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01#content-group에서 2021. 12. 3. 인출.

The 2022 Prospects and Tasks for Income Security Policy

Kim, Taewan

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

In this article, in relation to the reform of the income security system, the reform plan for income security through the current system and the alternative income security system have been reviewed.

Over the past two years, the lower quintiles had a decrease in labor income and the high quintile had reduced business income, a pattern different from the one observed in the past economic crisis.

As for the working conditions of non-regular workers, the average monthly wage was only 50% of that of regular workers, the national pension coverage rate was in the upper 30% range, the health insurance coverage rate was in the 50% range, and although the employment insurance coverage rate has increased recently, but it is still in the lower 50% range.

In order to fill the gaps in support for the poor and the income security system, reform measures are being proposed from two aspects: improving the existing system and establishing an alternative income security system. Discussion on the reform of the new income security system is meaningful, but it seems that sufficient discussion is necessary in that there are points to be considered in advance.