

이달의초점

코로나19 발생 이후 사회보장 제도 변화 및 정책 과제

코로나19 범유행 이후 고용안전망 변화 및 정책과제

|김현경|

코로나19 범유행 이후 소득보장 영역 대응과 평가

|김태완·이주미|

코로나19 범유행 이후 돌봄서비스 영역 대응과 평가

|김형용|

코로나19 범유행 이후 상병수당 도입 경과와 함의

|김명희|



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

코로나19 범유행 이후 소득보장 영역 대응과 평가¹⁾

An Evaluation of Public Responses Taken in
the Area of Income Security After the Covid-19 Pandemic

김태완 한국보건사회연구원 빈곤·불평등연구실장

이주미 한국보건사회연구원 전문연구원

이 글에서는 우리나라 대표적인 소득보장제도(국민기초생활보장제도, 긴급복지지원제도, 기초연금, 근로장려금 등)의 내용, 감염병 발생 이후 제도와 소득보장정책이 어떻게 대응하고 변화해 왔는지를 확인하였다. 코로나19 시기 각각의 소득보장제도는 제도가 가지고 있는 기준을 완화 혹은 확대하며 위기가 구 보호와 위기 극복에 일정 부분 기여하였다. 하지만 여전히 차상위, 새로운 취약계층 등에 대한 지원은 미비한 것으로 평가될 수 있다. 또한 단기적, 일시적인 소득 지원은 대상자가 협소하거나 도입 당시 사회적 논쟁을 발생시켰다는 문제가 있다. 향후에도 코로나19와 같은 위기가 발생할 수 있다는 점에서 단기적이고 일시적인 소득 지원보다는 사각지대 해소, 새로운 위기계층을 포괄하는 형태로 소득보장제도를 재편할 필요가 있다.

1 들어가며

한국은 1998년 국제통화기금(IMF) 외환위기, 2020년 코로나19 감염병 위기 등과 같은 내부 위기, 2008년 세계 금융위기 같은 외적인 영향으로 위기 상황을 주기적으로 경험해 왔다. 위기 속에서

빈곤층과 취약계층은 물론 노동시장 불안정 계층 등이 생계를 위협받는 상황에 직면하면서 국가의 개입 필요성이 제기되었다. 빈곤층과 위기계층 등의 생활 안정을 돕고, 가족해체 등을 방지함으로써 사회의 지속가능성을 보장하는 것이 사회보장, 사회복지정책이다. 그중에서도 소득보장정책은 중요

1) 이 글은 김기태, 류진아, 김태완, 김현경, 김명희, 김형용. (2022) 코로나19 발생 이후 사회보장 제도 변화 및 정책 과제 연구(세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원)의 제3장 소득보장 영역 제도 변화의 일부를 재정리한 것이다.

한 역할을 수행해 왔다.

소득보장정책이 위기가구를 지원하는 순 영향에도 불구하고 소득보장의 한계는 분명히 있다. 대표적으로 노인빈곤율은 경제협력개발기구(OECD) 국가와의 비교 시 높은 수준을 보여 주고 있다. 노동시장 유연화와 은퇴 연령 하락에 따른 중고령층 빈곤 문제, 저성장 지속으로 인한 청년 빈곤 및 일자리 문제, 전통적으로 소득이 취약한 장애인과 여성 등은 여전히 소득보장정책을 통한 지원 필요성이 높은 상황이다. 최근 들어 코로나19라는 감염병 위기로 사회보장정책 중 소득보장정책 강화의 필요성이 요구되고 있다. 코로나19 이전에 발생한 경제적 위기는 주로 빈곤층, 고용이 불안정한 계층 등이 영향을 많이 받았으며, 정부는 일시적 소득 지원을 통해 위기를 극복해 왔다. 그러나 코로나19 위기는 기존 위기와 다르게 특정 계층, 집단에만 영향을 주지 않고 전 계층, 모든 국민에게 영향을 미쳤다. 그 중에서도 오랜 기간 소득보장제도의 사각지대에 놓여 있던 근로빈곤층, 영세 소상공인 등이 더 큰 위기를 경험하게 되었다.

이 글에서는 한국의 주요 소득보장제도가 코로나19 전후로 어떻게 대응하고 변화해 왔는지를 살펴보고, 위기 극복 과정에서 나타난 정책 변화를 평가하고 개선점에 대해 논의하고자 한다.

2 코로나19 발생 전후 소득보장제도 변화

가. 국민기초생활보장제도

국민기초생활보장제도(이하 기초생활보장제도)는 한국의 대표적 공공부조제도로 빈곤에 처한 위기가구를 지원하고 최저생활을 보장해 주는 마지막 안전망 역할을 수행해 왔다. 그동안 기초생활보장 제도는 최저생활 보장과 보충성의 원칙하에 빈곤가구의 생활 안정을 적극적으로 보호해 왔지만, 도입 취지와 다르게 제도 운영 과정에서 이 제도가 가진 여러 제약 조건으로 인해 빈곤과 위기 상황에 처한 빈곤가구가 공공부조의 지원을 제대로 받지 못하는 문제가 있었다. 대표적으로 소득인정액과 여기에 포함된 재산 기준, 부양의무자 기준 등으로 사각지대 문제가 지속적으로 제기되었다. 정부는 2015년 7월 맞춤형 급여, 욕구별·단계별 급여체제로 전환하였으며, 이 과정에서 사각지대 문제를 해소하기 위해 2015년 7월 교육급여, 2018년 10월 주거급여에서 부양의무자 기준을 폐지하였다. 지난 정부도 국정 과제에 부양의무자 기준 완화를 포함시켰으며, 이를 기반으로 단계적으로 부양의무자 기준을 완화하는 조치를 취하였다.

특히 2020년 7월 한국판 종합뉴딜 계획을 발표하며 국정 과제보다 목표를 더 상향 조정하여 부양의무자 기준 전면 폐지를 발표하였다. 2017년 11월부터 시작된 단계적 완화 조치가 2021년 10월에는 전체 가구를 대상으로 한 부양의무자 기준 폐지(단, 부양의무자 소득이 1억 원 이상, 재산이 9억 원 이상인 경우는 적용)로까지 확대되었다. 생활보호제도부터 기초생활보장제도로 개편되기까지 장기간 유지되어 오던 부양의무자 기준이 코로나19

[표 1] 기초생활보장제도 부양의무자 기준 단계적 폐지 계획

구분	2015년 7월	2017년 11월	2018년 10월	2019년 1월	2020년 1월	2021년 1월	2021년 10월
생계급여				부양의무자 가구 노인·중증장애인 포함된 가구 (소득 하위 70%)	중증장애인 가구	만 65세 이상 노인, 한부모 가구 (만 30세 초과)	그 외 가구 대상
의료급여		수급자 및 부양의무자 가구 모두에 노인·중증장애인이 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: 김태완, 김기태, 이주미, 강예은. (2021). 국민기초생활보장제도 접근성 제고방안 연구. p. 8 재인용.

위기를 거치며 폐지된 것이다.

2018년 소득분배 위기와 2020년 이후 지속되고 있는 코로나19 위기를 극복하기 위한 유용한 수단으로서 부양의무자 기준이 단계적으로 폐지되면서 <표 2>에서 보듯이 수급자 증가와 수급가구 최저생활 보장 수준의 확대라는 긍정적인 영향을 가져왔다.

이 외에도 기준중위소득 개편을 통해 수급자 및 수급가구에 대한 최저생활 보장이 강화되었다.²⁾ <표 3>을 통해 보면 생계급여 선정선은 기준중위소득 28%에서 30%로 높아졌다. 현 정부에서는 이를 35%까지 단계적으로 조정하는 것을 고려하고 있다. 주거급여는 다른 급여에 비해 기준중위소득 기준 선정 기준이 가장 많이 조정되었다. 2015년

[표 2] 기초생활보장제도 수급 규모 변화

(단위: 명, 가구)

구분	2016년 12월	2017년 12월	2018년 12월	2019년 12월	2020년 12월	2021년 12월
수급자	1,630,614	1,581,646	1,743,690	1,881,357	2,134,186	2,359,672
수급가구	1,126,510	1,122,992	1,255,084	1,371,104	1,547,032	1,728,389

자료: 보건복지부. (2022). 국민기초생활보장제도 수급통계.

2) 기준중위소득 개편에서는 첫째, 기준 산출의 근거가 되었던 가계동향조사를 가계금융복지조사로 변경하였다. 둘째, 기준 자료 변경으로 인한 두 자료상 기준중위소득 차이를 줄이기 위한 조치를 6년에 걸쳐 진행하도록 하였다. 1인 및 2인 가구의 보장성 강화를 위해 가구균등화지수 역시 6년에 걸쳐 조정하도록 하였다(보건복지부a, 보도자료, 2020. 7. 31.).

[표 3] 기초생활보장제도 급여별 선정 기준 변화

구분	2015년 7월	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	향후
생계급여	28%	29%	기준중위소득 30%						35%	
의료급여	기준중위소득 40%									
주거급여	기준중위소득 43%			44%	45%	46%	47%	50%		
교육급여	기준중위소득 50%									

자료: 보건복지부, 국민기초생활보장제도 사업안내, 각 연도.

7월에는 기준중위소득 43% 이하만이 주거급여 대상이었지만, 이후 점차적으로 상향되어 2023년에는 기준중위소득 47%까지 인상되었다. 현 정부에서는 생계급여와 같이 이를 50%까지 단계적으로 인상하는 것을 계획하고 있다.

나. 긴급복지지원제도

긴급복지지원제도는 2004년 12월 대구 불로동에서 한 아동의 아사 문제가 사회적 반향을 일으키면서 긴급하고 다양한 위기 상황에서 위기가구를 보호하는 제도의 필요성이 대두됨에 따라 2006년 3월 도입되었다. 제도 도입 당시에는 한시적 제도로 운영되었지만, 2009년 5월 영구적인 제도로 개편되었다. 2014년 2월 송파구 세 모녀 사건은 긴급복지지원에 대한 지방자치단체의 재량을 크게 확대시키고, 소득 및 재산 기준을 완화하는 계기가 되었다. 긴급복지지원 급여를 받기 위해서는 위기 조

건(주소득자 위기, 실업, 자연재해, 중한 질병 등)과 소득 및 재산 기준에 부합하여야 한다. 정부는 위기 가구에 대한 보장성 강화를 위해 점차 위기 조건을 확대하고 소득 및 재산 기준을 완화³⁾하면서 지원 범위를 넓혔다. 2020년 2월 이후에는 코로나19 감염병 위기 극복을 위한 방역 조치가 강화되면서 취약계층, 불안정 소득계층, 영세 소상공인 등이 생계 위협에 직면하게 된다. 정부는 위기가구를 지원하고자 한시적(2020. 3.~ 2021. 3.)으로 긴급복지지원 조건을 완화하고, 지원 대상을 확대하였다(보건복지부b, 2020).

긴급복지지원제도 완화와 함께 '위기가구 긴급생계지원제도'도 시행되었다. 이 제도 시행으로 한시적 기준 완화를 통해 코로나19 발생 이후 가구소득이 25% 이상 하락하여 생계유지가 곤란한 위기 가구에 생계비를 지원(1인 가구 40만 원, 2인 가구 60만 원, 3인 가구 80만 원, 4인 가구 100만원)하였다. 약 55만 가구에 대한 예산을 편성하였는데,

3) 2014년 12월 최저생계비 185%, 2015년 7월 기준중위소득 75%로 선정 기준을 확대하였다.

이 중 35만 9864건을 지원한 바 있다. 코로나19 여파가 지속되면서 추가로 2021년 상반기 ‘한시생계지원제도’를 도입하여 위기가구를 지원하였다. 실직·휴폐업 등 소득이 감소하여 생계가 곤란한 저소득 가구를 대상으로 ‘위기가구 긴급생계지원’의 소득 및 재산 기준을 준용하여 지원하였다. 급여는 가구 규모와 상관없이 50만 원을 현금으로 지급하였다(김태완, 이주미, 2021).

다. 기초연금 및 근로·자녀장려금

기초연금은 노인 빈곤 문제를 개선하기 위해 2007년 도입된 기초노령연금의 급여 수준이 월 20만 원으로 확대되면서 2014년 1월에 도입되었다. 기초연금제도는 코로나19 이전에는 수급 대상보다는 급여액을 상향 조정하는 방안이 제시되었다. 노인 대상 기초연금 급여액 단계적 조정⁴⁾이 코로나19 시기와 겹치면서 빈곤 노인에게는 생계유지를 위한 주요한 소득보장 수단으로 활용되기도 하였다. 2022년 기준 월 30만 원 이상(매년 소비자물가상승률을 고려하여 조정)을 보장해 주고 있는데, 현 정부에서도 국정 과제 중 하나로 기초연금 월 40만 원 지원을 목표로 하고 있다. 코로나19 극복과 노인 빈곤, 국민연금 개혁 등과 연계되어 향후 급여 조정이 진행될 것으로 예상된다(대한민국정부, 2022, p. 81).

근로장려금은 근로빈곤층, 저소득 임금근로자의 소득보장과 근로유인 촉진을 위해 2008년 도입되었다. 근로장려금은 저소득 근로자가 벌어들이는 소득을 기반으로 세금을 환급하는 형태의 세액공제(refundable tax credit) 제도로, 근로장려금을 수급받기 위해서는 총소득, 부양 자녀, 주택 및 재산 요건에 부합되어야 한다. 2015년에는 자녀가 있는 저소득 임금근로자의 돌봄 부담을 지원하기 위해 자녀장려금이 추가로 도입되었다. 2020년 코로나 발생 이후 근로 및 자녀장려금은 기초생활보장, 긴급복지지원제도와 같은 제도 개선보다는 급여지급 일을 조정하거나 급여를 일부 상향하는 방식으로 대응하였다. 코로나가 확산되기 시작한 2020년 근로장려금 지급 시점을 기존 9월에서 8월로 한 달 정도 앞당겨 집행하였다. 2019년부터는 근로소득이 있는 경우 연간 2회 집행하도록 하여 2019년 하반기 신청자는 2019년 12월에, 2020년 상반기는 2020년 6월에 근로장려금을 지급받도록 하였다. 2022년에는 정산 시점과 급여 시점을 동일하게 하여 기존 9월 지급을 6월에 지급하는 등 급여 지급 일을 조정하여 대응하였다. 근로 및 자녀장려금 신청 가구는 2016년 310만 가구에서 2020년 573만 가구로 81.5%로 늘었으며, 지급 가구 규모도 같은 기간 89%가량 증가하였다. 근로장려금은 2016년 1조 1400억 원에서 2018년 제도 개편 이후 크게 증가하여 2020년에는 약 4조 4300억 원

4) 2018년 9월 노인 70% 월 25만 원→2019년 4월 20% 월 30만 원→2020년 4월 40% 월 30만 원→2021년 4월 70% 월 30만 원.

[표 4] 근로 및 자녀장려금 신청과 지급 현황

(단위: 명)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
신청 가구수	3,104,179	3,159,484	5,787,092	5,653,401	5,733,135
지급 가구수	2,597,071	2,598,550	4,733,437	4,946,410	4,906,016
근로장려금 지급액(백만 원)	1,141,606	1,280,821	4,300,342	4,391,528	4,428,643
자녀장려금 지급액(백만 원)	542,779	472,918	727,312	638,344	601,695

주: 1) 2018년 근로장려 지급 대상과 지급액이 크게 증가. 당시 부양 자녀 기준을 30대 이상으로 확대하고, 급여 수준을 상향하였다(단독 70만→77만 원, 홑벌이 170만→185만 원, 맞벌이 210만→230만 원으로 조정). 2019년에는 30세 미만 단독 가구도 근로장려금 수급 대상으로 포함. 자료: 국제통계포털. (각 연도). 근로·자녀장려금 신청·지급 현황. 재인용.

으로 두 배 이상 지급 규모가 늘어났다.

코로나19와 같은 위기 상황에서 근로 및 자녀장려금은 근로빈곤층, 영세 소상공인 등의 생활 안정과 위기 탈출에 주요한 역할을 하였다. 그러나 근로장려금 급여가 150만~300만 원 정도이고 일시적인 위기 극복만을 가능하게 하는 것이어서 코로나19와 같이 장기간 위험이 지속될 경우 이 제도를 통한 위기 극복은 매우 제한적이다. 근로소득자는 반기별로, 기타소득자는 연간 1회 특정 시점에 급여가 지급돼 예측 불가능한 위기 발생 시 적기에 대처할 수 없다는 한계도 있다.

3 코로나19 시기 소득보장제도 평가 및 향후 개선 방향

가. 국민기초생활보장제도

코로나19를 지나며 기초생활보장제도는 대상자

및 보장수준 확대 등 이전에 없던 변화가 이루어졌다. 이와 같은 변화는 빈곤층의 최저생활 보장과 보장성 강화라는 목적에 충분히 조응한 것으로 볼 수 있다. 감염병 위기로 인한 경기침체 속에서 불안정 소득 계층의 지원을 통해 이들 가구의 생계유지와 삶의 질 향상에 기여했다는 점에 의미가 있다. 기초생활보장제도는 최후의 안전망으로서 빈곤층 보호와 지원에 큰 역할을 해 왔으며, 최근의 제도 개선을 통해 더 충실해졌다고 볼 수 있다. 하지만 여전히 주변에서는 지원 필요성에도 도움을 받지 못하는 상황이 반복적으로 나타나고 있다. 주기적으로 언론 등을 통해 발표되는 생활고의 가족은 물론이고 고립·은둔자, 이주민, 북한이탈주민 등 새롭게 등장하는 취약계층에 대한 대응은 여전히 한계로 지적된다. 코로나19 이후에도 기초생활보장제도에 대한 지속적인 제도 개선을 통해 빈곤층의 삶이 안정적으로 유지되도록 지원할 필요가 있는 것이다. 기초보장제도의 개선 방안으로 재산 기준을 조정하고 완화할

필요가 있다. 부양의무자 기준은 단계적으로 폐지되었지만, 재산 기준은 급지 조정과 기본재산액을 조정하는 것 이외에 제도 개선이 많이 진행되지 못하였다. 단 장기적 방안을 고려하여 재산 기준에 적용되는 재산의 소득환산율, 자동차 기준 완화 등에 대한 개선이 필요하다. 또한 의료급여에서는 부양의무자 기준이 유지되고 있는 상황이다. 의료급여 역시 사각지대 해소와 재정 부담 증가라는 서로 상반된 지향점이 있으므로 서로 간의 영향을 최소화하면서 빈곤층의 의료 부담을 줄여 가야 한다.

더불어 노인 빈곤 및 근로 빈곤 해소를 위해 기초생활보장제도 역할 분담이 논의되어야 한다. 국민연금 개혁이 논의 중에 있으나, 현재의 개혁은 미래의 노인에 해당하는 것이어서 현대 노인 빈곤 문제는 해소하지 못할 가능성이 높다. 따라서 연금이 노후소득보장의 중추적 역할을 할 수 있기 전까지 기초생활보장제도가 노인 빈곤 축소에 어디까지 기여할 것인지에 대한 제도 간 논의가 필요할 것으로 보인다. 이 외에 기초생활보장제도로 인한 빈곤 대물림 현상에 대한 문제가 제기되고 있다. 근로빈곤층의 빈곤 대물림과 근로유인 문제가 지적되고 있다. 장기적으로 근로연령층의 근로 빈곤 문제에서 기초생활보장제도가 무슨 역할을 할 것인지에 대한 검토 또한 필요하다.

나. 긴급복지지원제도

긴급복지지원제도는 일시적이든 상시적이든 위

기 국면에서 위기가구를 돕고, 위기가구가 안정적인 생활로 넘어갈 수 있도록 하는 가교 역할을 해왔다. 과거 유럽 금융위기는 물론 현재의 코로나19 위기 상황에서 긴급복지지원제도는 제도 개선을 통해 빈곤가구에 대한 안전망 역할을 수행하였다. 하지만 여전히 위기로 인해 불행한 상황을 경험하는 개인이나 가구가 있다. 긴급복지지원제도가 위기가구를 발굴하고 지원하는 데 적극적인 행정을 펼칠 필요가 있다.

일시적으로 시행된 위기가구 긴급생계지원제도의 경우 운영 과정에서 소득 감소에 대한 증빙, 전달체계, 지급 시기 등에서 한계가 지적되었다. 고용노동부·중소벤처기업부 사업 등에서 배제된 취약저소득층 특성상 소득·매출 등이 감소된 것을 증빙하기 위한 서류 제출이 어려웠다. 이로 인해 집행부진이 발생하기도 하였다. 취약계층은 주로 일용근로자, 노점상 등으로 소득 및 매출 자료가 없는 경우가 다수였다. 집행을 위해 지자체별 임시 TF를 구성하였지만, 업무 과중, 한시 사업 추진 등으로 사업의 지속성 및 체계성 부족을 경험하였다. 또한 소득 감소 여부 심사, 타 사업 중복 제외 확인 등으로 2020년 8월 대비 3~4개월 이후에 급여가 지체 지급(12월)되는 등 한계가 있었다.

코로나19가 장기간 지속되는 상황에서 긴급복지지원 완화 조치도 단기 지원에서 점차적으로 지원 기간을 늘려 가는 방식으로 위기에 대응하였다. 예산이 수반되는 사업이라는 한계 상황에서 이와 같은 방식을 취한 것으로 보인다. 그러나 세계적으

로 코로나19 위기가 장기화되는 상황을 고려할 때 향후에는 단기적 기준 완화보다는 기준 완화 기간을 늘려 위기가구가 완전히 위기에서 벗어날 수 있도록 충분한 지원 기간을 확보할 필요가 있다. 또한 제도의 장기적 시각 체계 확립을 위해 긴급복지지원제도 지원을 위한 인프라 부족 문제에 대해서도 검토가 필요하다. 추가경정예산을 통해 긴급복지지원 예산이 확보되고 지원 가구가 늘어났지만, 긴급복지지원제도를 담당할 핵심·지원 인력이 부족하여 적기에 필요한 서비스를 제공하는 데 한계가 있었다. 물론 단기 지원 사업이라 필수 인력에 대한 요구가 낮을 수 있지만, 위기가 지속될 때는 충분한 인력 지원을 통해 필요할 때 많은 위기가구가 지원받을 수 있도록 하는 체계 구축이 필요하다.

기준중위소득 30% 이하에서는 기초생활보장제도 생계급여가 위기가구를 보호하고 있지만, 30%를 초과하는 위기가구에 대한 지원은 긴급복지지원제도가 유일하다. 재산 기준으로 인해 일정 수준의 재산을 가지고 있을 경우 기준중위소득 30%를 쉽게 초과한다는 점에서 이들 위기가구에는 긴급복지지원제도가 최소한의 생활 유지를 위한 중요한 제도임이 틀림없다. 하지만 긴급복지지원제도 급여 조건이 제한적으로 이루어지고 있다. 위기를 쉽게 벗어나지 못한 가구의 경우 언제든지 위기를 다시 맞을 수 있어 긴급복지지원제도 급여 조건의 조정이 필요하다. 무엇보다 기준중위소득 30% 초과 75% 이하의 위기가구를 대상으로 한 사회안전망으로서 핵심적 역할을 수행할 필요가 있는 등 긴급복지지

원제도의 위상 제고가 필요한 시기이다. 장기적으로 긴급복지지원제도가 발전하기 위해서는 다른 사회보장제도와와의 관계 정립이 수반되어야 한다. 기초생활보장제도 생계급여 이상에서 현금성 급여를 지원하는 여러 제도(대표적으로 근로장려금, 국민취업지원제도 등)가 등장하고 있다. 각각의 제도가 가진 급여 조건은 다르지만, 지원 대상 범주는 중복되거나 유사한 형태를 취하고 있다. 또한 이 제도들이 장기간 지원보다는 단발성 지원에 그치고 있어 급여 이후의 위기 상황에 대해서는 빈곤 및 위기가구가 충분히 대응하지 못하는 한계를 가진다. 차상위 혹은 차차상위로 명명되는 기준중위소득 30% 초과 개인 및 가구를 지원하는 제도들에 대한 특성과 차이점을 분명히 하고 필요시 제도 간 연계, 역할 조정 등을 위한 방안 마련이 필요하다.

다. 기초연금

기초연금 변화는 지난 정부 때부터 예정되어 있던 사항이었다. 코로나19 시기에도 일정에 맞추어 급여 수준이 조정되었다. 노인은 한국에서 대표적 취약계층으로 여겨지고 있다. 언제든지 위기에 노출될 개연성이 높다는 점에서 최소한의 급여를 통해 생계유지를 지원하는 것은 노인 세대의 삶의 질 유지와 사회통합을 위해 필요한 사항이다. 기초연금은 노인 빈곤 문제의 지속과 국민연금 개혁 틀 속에서 변화를 준비해야 한다. 먼저 기초연금의 성격을 분명히 설정할 필요가 있다. 기초연금을 연금 혹은

수당의 형태로 볼 것인지, 아니면 노인 빈곤을 해소하기 위한 공공부조의 형태로 볼 것인지 분명한 성격 규정이 필요하다. 기초연금을 연금 혹은 수당 형태로 규정할 경우 노인 70%가 아닌 전체 노인으로 대상을 확대하게 되면서 보편적 수당 형태가 된다. 이때 국민연금 노령연금과의 연계 방안을 고려할 필요가 있다. 더불어 국민연금의 노령연금 급여산식에서도 기초연금과 유사한 형태의 급여산식을 가지고 있어 이 급여산식과 기초연금의 관계를 명확하게 설정할 필요가 있다. 기초연금을 공공부조로 본다는 점은 노인 빈곤에 대한 대응 제도로 자리매김시키고자 하는 것으로, 이 경우 지원 대상을 명확히 설정해야 한다. 현재와 같이 노인의 70%라는 조건보다는 빈곤 노인을 대상으로 기준선을 조정하고 기준선별로 노인 빈곤을 줄여 나가도록 급여 수준을 차등화하는 방식을 취할 수도 있다. 단기적으로 고령화와 높은 노인 빈곤으로 인해 공공부조 형태의 기초연금 수급자가 증가할 수 있지만, 국민연금 노령연금의 급여 성숙도에 따라 점진적으로 공공부조 형태의 기초연금 수급자는 감소할 것으로 예상된다.

라. 근로 및 자녀장려금

근로 및 자녀장려금은 저소득 근로자 및 영세 소상공인의 일을 해도 가난한 상황을 벗어날 수 있도록 돕고, 근로유인을 촉진하는 주요 수단으로 여겨지면서 2009년 제도 도입 이후 지속적으로 확대되

어 왔다. 근로장려금 대상 및 급여 수준 등의 변화가 주기적으로 이루어지면서 긍정적 의미에서는 위기 발생 이전 사전 대응으로 볼 수 있지만, 다른 한편으로는 위기 발생에 대한 적극적 대응이기보다는 소극적 대응으로 볼 수 있다. 긴급복지지원제도 대상자의 경우 최대 6개월까지 급여가 지급됨으로써 단기간이라도 안정적 생활을 유지할 수 있지만, 근로 및 자녀장려금은 일회성 급여이고 급여 수준도 높지 않아 위기 대응에는 미흡하다. 현재의 제도 운영을 기반으로 볼 때 위기 대응 사회안전망 제도가기보다는 위기 발생 이전에 근로빈곤층의 생계유지, 근로유인을 돕는 사회안전망 제도로 평가할 수 있다. 근로 및 자녀장려금에 대한 대상과 급여가 조정되고 있고, 국정 과제를 통해 확대될 개연성이 높은 상황이다. 이와 같은 근로장려금 제도의 변화는 근로빈곤층, 영세 소상공인의 생활 안정에 기여할 것으로 판단된다.

근로 및 자녀장려금의 대상 및 급여 지급 변화 등을 고려할 때 근로 및 자녀장려금 제도는 한국의 근로빈곤층 대상 주요 사회안전망제도로 자리매김하며 계속 발전해 나갈 것으로 보인다. 제도의 주요 성과와 변화에 비해 위기 대응 방식에서는 일정한 한계를 지니고 있다. 근로 및 자녀장려금의 목적과 방향 설정을 명확히 하여 근로 및 자녀장려금이 평상시에 근로빈곤층을 지원하는 제도로 자리매김하도록 할 것인지, 기초생활보장제도와 긴급복지지원제도와 같이 평시와 위기 상황에 동시 대응할 수 있는 제도로 확대할 것인지 등에 대한 검토가 요구된

다. 또한 외부 사회안전망제도 변화에 따른 제도의 방향 모색이 필요하다. 부족한 사회안전망 특히 소득보장제도 개편에 대한 논의가 계속해서 제기되고 있는 상황이다. 특히 근로연령층과 근로빈곤층 대상 제도(전국민고용보험, 국민취업지원제도, 자활지원, 서울시 안심소득, 긴급복지지원 등)에 대한 평가와 재편 논의가 나타나고, 빈곤층을 대상으로 한 기초생활보장제도가 포함되면서 근로연령층과 근로빈곤층 대상 소득보장제도에 대한 논의가 필요한 상황이다. 근로장려금이 근로빈곤층 및 영세 소상공인 대상 사회안전망제도라는 점에서 이들 제도와 의 적합성을 면밀히 검토할 필요가 있다.

4 나가며

코로나19 발생 전후를 기점으로 우리나라 주요 소득보장제도의 변화와 역할에 대해 살펴보았다. 기초생활보장제도, 긴급복지지원제도, 기초연금, 근로 및 자녀장려금 모두 여러 기준을 완화하면서 코로나19라는 위기 상황을 극복할 수 있는 밑거름을 제공하였다. 하지만 이들 제도에 대한 평가에서 논의한 것과 같이 여전히 각각의 소득보장제도는 한계를 지니고 있다. 위기 상황은 언제든지 다시 발생할 수 있다는 점에서 나타난 한계를 극복하기 위한 노력이 필요하다.

코로나19라는 과거에 경험하지 못한 위기 속에서 우리는 기존 소득보장제도 이외에 단기적, 일시적 소득지원제도 역시 함께 도입하였다. 빈곤층을

대상으로 '위기가구 긴급생계지원제도'와 '한시생계지원제도'를 운영하였다. 이들 제도는 과거 경제 위기 상황에서 운영한 바 있던 한시생계지원제도(1998년 IMF 외환위기, 2008년 금융위기 시)와 유사한 성격으로 볼 수 있다. 일부 국민을 제외했지만 국민 다수를 대상으로 한 한시지원제도도 운영되었다. 첫 번째는 2020년 4월 2차 추가경정예산을 통해 진행한 전 국민 대상 긴급재난지원금, 두 번째는 2021년 7월의 국민상생지원금이다. 모두 단기간에 운영된 일시적인 제도이다. 일부 제도는 도입 시점에 많은 사회적 논쟁을 거치기도 하였다. 이들 단기적이고 일시적인 제도는 갑작스럽고 급하게 발생한 위기 상황 극복에 일정한 도움을 줄 수는 있다. 하지만 한시생계지원제도 같은 제도는 빈곤층을 대상으로 하고 있어 위기 발생 시 차상위 등 빈곤층 이상의 위기가구를 즉시 지원할 수 없다는 한계가 있다. 역시 국내에서 처음 시도된 전 국민 대상 소득지원제도의 경우도 도입 초기 상당한 사회적 논쟁을 거치면서 찬반 논쟁이 발생하였다. 코로나19와 같이 장기간 발생하는 위기를 극복하기에는 매우 부족한 임시방편적 수단이라는 한계를 가지고 있다.

코로나19와 같은 위기는 언제든지 그리고 주기적으로 발생할 것이다. 이때도 역시 일부만을 대상으로 하거나 사회적 논쟁을 유발하는 형태의 소득보장제도로는 위기를 넘어서는 데 한계가 있을 것이다. 코로나19 위기 속에서 유럽 복지국가의 경우 기존에 정비된 사회안전망제도 안에서 광범위한 대

상자를 포괄하며 위기를 극복하였다. 이제 우리도 유럽 복지국가와 같은 사회보장의 틀을 보유하고 있으므로 단기적이고 일시적인 지원 제도가 아니라 사각지대, 새롭게 등장하는 위기계층을 포괄하는 형태로 소득보장제도를 재편할 필요가 있다. 다항히 현재 국민연금 개혁 논의 과정에서 노후소득보장제도에 대한 구조 개혁 논의도 함께 이뤄질 것으로 보인다. 논의의 틀을 조금 확장하여 소득보장제도 전반을 함께 다룬다면, 향후 다시 발생할 수 있는 위기에 대응할 수 있을 것이다. ㉞

참고문헌

- 국세통계포털. (각 연도). **근로·자녀장려금 신청·지급 현황**. 관태부처합동. (2020). 제2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023)(안) **보건복지부 보도자료**(http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=358954에서 2023. 3. 19. 인출)
- 김기태 외. (2022). **코로나19 발생 이후 사회보장제도 변화 및 정책 과제 연구**. 정책보고서 2022-80, 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김태완, 김기태, 이주미, 강예은. (2021). 국민기초생활보장제도 접근성 제고방안 연구. 세종: 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김태완, 이주미. (2021). **저소득층 맞춤형 피해지원 사업 평가 연구**. 보건복지부 내부자료.
- 대한민국정부. (2022). **윤석열 정부 120대 국정과제**.
- 보건복지부. (2022. 6. 22.). 고유가 고물가로 어려움을 겪는 저소득층 지원을 위해 긴급복지지원제도 확대 시행. **보건복지부 보도자료**.(https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=371867&SEARCHKEY=TITLE&SEARCHVALUE=%EA%B8%B4%EA%B8%89%EB%B3%B5%EC%A7%80%EC%A7%80%EC%9B%90에서 2023. 3. 19. 인출)
- 보건복지부. (2022). **국민기초생활보장제도 수급통계**. 세종: 보건복지부
- 보건복지부. (각 연도). **국민기초생활보장제도 사업안내**. 세종: 보건복지부
- 보건복지부a. (2020. 7. 31.). 중앙생활보장위원회, 2021년도 기준 중위소득 2.68% 인상. **보건복지부 보도자료**.(https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=358821&SEARCHKEY=TITLE&SEARCHVALUE=%EC%A4%91%EC%95%99%EC%83%9D%ED%99%9C%EB%B3%B4%EC%9E%A5에서 2023. 3. 19. 인출)
- 보건복지부b. (2020. 03. 20.). 코로나19 위기 대응위해 긴급복지지원제도 개선한다. **보건복지부 보도자료**(https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=353657&SEARCHKEY=TITLE&SEARCHVALUE=%EA%B8%B4%EA%B8%89%EB%B3%B5%EC%A7%80%EC%A7%80%EC%9B%90에서 2023. 3. 19. 인출)

An Evaluation of Public Responses Taken in the Area of Income Security After the Covid-19 Pandemic

Kim, Taewan

Lee, Jumi

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

This study examines what Korea's representative income security systems (National Basic Livelihood Security System, Emergency Welfare Support Act, Basic Pension, EITC, etc.), along with institutional changes and income security policies implemented in response to and following the outbreak of Covid-19. Each of these income security systems, with their eligibility requirements eased, is regarded as having contributed to a certain extent to safeguarding families and individuals and helping them get through the crisis. The near-poor and new vulnerable groups, however, are considered to have received insufficient assistance. In addition to causing social controversy when it was first implemented, the short-term and temporary income support scheme also has the drawback of only helping a small number of recipients. Given that crises like COVID-19 may occur in the future, it is essential to reorganize the income security system into a form of filling the existing gaps and covering new at-risk groups rather than relying on a short-term and temporary income support system.