

소득보장제도의 근로연령층에 대한 빈곤 완화 및 재분배 효과

정은희

이현주·임완섭·전지현·남재욱·이승윤·최영준·김문길



사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



【연구책임자】

정은희 한국보건사회연구원 부연구위원

【공동연구진】

이현주 한국보건사회연구원 선임연구위원

임완섭 한국보건사회연구원 연구위원

전지현 한국보건사회연구원 전문연구원

남재욱 한국직업능력개발원 부연구위원

이승운 중앙대학교 부교수

최영준 연세대학교 교수

김문길 한국보건사회연구원 연구위원

연구보고서 2020-22

**소득보장제도의 근로연령층에 대한 빈곤 완화 및
재분배 효과**

발행일 2020년 12월

발행인 조흥식

발행처 한국보건사회연구원

주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)

전화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등록 1994년 7월 1일(제8-142호)

인쇄처 경성문화사

발|간|사

지난해 말에 통계청에서 소득 하위 20%의 소득이 감소하고 있다고 보고했다. 일자리 확대와 최저임금 상향 등 노동시장에서 근로연령층에 대한 소득을 확대하는 정책적 방향에 대한 비판과 함께, 소득보장제도의 역할에 대한 비판도 제기됐다. 하위 분위에서 소득이 감소한 일부 원인은 청년층과 중장년층의 실직과 실업으로 인한 것이라는 진단도 있었다. 청년층은 독립적인 성인으로 이행을 위해 노동시장으로의 진입이 중요함에도, 노동시장 진입이 연기되거나 장기화되는 경향이 있고 실업률 또한 증가하는 추세다.

소득보장제도는 지속적으로 확대되고 있지만 근로연령층의 사회적 위험을 포괄하지 못하는 문제는 지속적으로 제기되고 있다. 청년층과 중장년층의 실직이나 실업으로 인한 문제가 사회적 이슈로 제기되고 있고 특히 올해처럼 감염병의 확산으로 인한 경제적 타격은 청년과 중장년에게 더욱 크다. 청년은 노동시장 진입을 연기하거나 비경제활동인구로 전환하고 있고, 실직과 실업의 대상이 되기도 한다. 사회보장제도가 발달한 국가에서는 이들을 보호하기 위해 제도의 수급요건을 완화하거나 수급수준과 기간을 확대하는 전략을 선택했지만, 그렇지 못한 우리나라는 긴급재난지원금으로 일시적 현금지원으로 대응했다. 사회적 위험이 증가했음에도 여전히 소득보장제도는 이들을 충분히 보호하지 못하고 있다는 것을 더욱 여실히 목격했던 한 해라고 할 수 있다.

그럼에도 근로연령층을 포괄하여 소득보장제도를 평가한 연구는 희소하다. 또한 최근의 제도적 변화를 함께 분석하여 결과를 제시한 연구가 없었다. 이 연구는 위와 같은 문제의식에서 출발하여 근로연령층을 포괄하여 소득보장제도에 대한 빈곤과 불평등 완화 효과를 분석하고자 했다.

이 연구는 정은희 부연구위원의 책임 하에, 김문길 연구위원, 이현주 선임연구위원, 임완섭 연구위원, 전지현 전문연구원, 한국직업능력개발원 남재욱 부연구위원, 중앙대학교 이승윤 교수, 연세대학교 최영준 교수와 공동으로 진행됐다. 이 보고서가 나올 수 있도록 자문해 주신 김태완 연구위원과 이원진 부연구위원에게 감사드린다. 또한 마지막까지 보고서의 완성도를 위해 평가위원으로 참여해 준 익명 평가위원에게도 감사드린다.

2020년 12월

한국보건사회연구원 원장

조 흥 식



목 차



Abstract	1
요약	3
제1장 서론	9
제1절 연구의 필요성 및 목적	11
제2절 선행연구	16
제3절 연구의 틀과 범위	27
제4절 연구의 주요 내용 및 방법	30
제2장 근로연령층에 대한 소득보장제도: 영국 사례	33
제1절 서론	35
제2절 영국의 근로연령층의 빈곤 현황	40
제3절 영국의 근로연령층에 대한 소득보장제도	51
제4절 영국의 소득보장제도 핵심 이슈	65
제5절 정책적 함의 및 결론	72
제3장 근로연령층에 대한 소득보장제도: 네덜란드 사례	75
제1절 서론	77
제2절 네덜란드 노동시장과 소득보장제도 개혁의 배경	79
제3절 네덜란드의 유연한 노동시장과 시간제 일자리 확대	94
제4절 유연성에 정합한 네덜란드의 소득보장제도	103
제5절 결론	116

제4장 국민기초생활보장제도의 빈곤 완화 및 재분배 효과 121

제1절 국민기초생활보장제도의 개요와 분석 방법 123

제2절 근로연령집단의 국민기초생활보장제도 수급 현황 128

제3절 소득재분배 효과 분석 결과 133

제4절 소결: 분석 결과 요약과 시사점 139

제5장 근로장려세제와 자녀장려세제의 빈곤 완화 및 재분배 효과 .. 141

제1절 연구 배경 및 목적 143

제2절 연구 내용 144

제3절 근로장려세제와 자녀장려세제의 전개와 현황 145

제4절 빈곤 완화 및 재분배 효과 150

제5절 소결 158

제6장 고용보험제도의 빈곤 완화 및 재분배 효과 161

제1절 노동시장 변화와 실업보험 163

제2절 한국의 고용보험 현황 169

제3절 고용보험의 빈곤 완화 및 재분배 효과 178

제4절 소결 192



제7장 아동수당의 빈곤 완화 및 재분배 효과	195
제1절 아동수당의 특성과 근로연령층의 소득보장	197
제2절 분석 내용과 방법	197
제3절 빈곤 완화 및 재분배 효과	198
제4절 소결	205
제8장 소득보장제도의 근로연령층에 대한 빈곤 완화 및 재분배 효과 ·	209
제1절 소득보장제도 결합으로써 근로연령층에 대한 소득보장	213
제2절 가구주 연령별 근로연령층에 대한 소득보장제도의 효과	222
제3절 결론 및 연구의 함의	233
참고문헌	239
부록	255

표 목차

〈표 1-1〉 제도별 예산 및 수급자 수	29
〈표 2-1〉 실업급여의 종류와 내용	56
〈표 2-2〉 통합부조 기본급여	62
〈표 2-3〉 통합부조 아동 관련 추가급여	63
〈표 2-4〉 근로를 해도 감액이 되지 않는 최대 근로소득 액수	64
〈표 2-5〉 영국 국민의 현재 경제적 어려움 경험	67
〈표 3-1〉 「유연성과 안정성법」의 핵심 내용	86
〈표 3-2〉 노동시간별 시간제 근로자 수와 시간당 임금(2019)	100
〈표 3-3〉 2016년부터 적용되는 실업급여 규정 변화	109
〈표 3-4〉 네덜란드의 노동시간 유연화 및 소득보장제도의 특징	118
〈표 4-1〉 2018년 급여별 수급자 선정 기준	125
〈표 4-2〉 가구주 연령별 가구 분포	133
〈표 4-3〉 가구주 연령별 기초보장 수급 가구 비율	134
〈표 4-4〉 근로연령 가구주 가구의 국민기초생활보장제도의 소득분배 효과 분석	136
〈표 4-5〉 수급·비수급 근로연령 가구주 가구의 공적이전소득 비교	138
〈표 5-1〉 근로장려금 신청 현황	147
〈표 5-2〉 근로장려금 지급 현황	148
〈표 5-3〉 가구 유형별 근로장려금 지원내용	149
〈표 5-4〉 가구 유형별 자녀장려세제 지원내용	149
〈표 5-5〉 근로장려세제와 자녀장려세제의 빈곤율 감소 효과: 전체 가구 빈곤율	153
〈표 5-6〉 근로장려세제와 자녀장려세제의 빈곤율 감소 효과: 근로연령 가구주 가구 빈곤율 ..	154
〈표 5-7〉 근로장려세제와 자녀장려세제의 빈곤율 감소 효과: 청년 가구주 가구 빈곤율 ..	155
〈표 5-8〉 근로장려세제와 자녀장려세제의 빈곤율 감소 효과: 중장년 가구주 가구 빈곤율 ..	156
〈표 5-9〉 소득불평등도와 EITC와 CTC의 불평등도 감소 효과	157
〈표 6-1〉 근로자와 자영업자의 고용보험료	170
〈표 6-2〉 구직급여의 소정 급여 일수	171
〈표 6-3〉 고용보험 사각지대 현황(2019년)	173



〈표 6-4〉 분석 대상 가구들의 가구주 특성	180
〈표 6-5〉 균등화 시장소득 5분위별 고용보험 급여 수급 가구 비율	181
〈표 6-6〉 시장소득 및 공적이전소득 대비 고용보험 급여액 비중	182
〈표 6-7〉 고용보험 급여의 빈곤율 감소 효과	184
〈표 6-8〉 가구주 연령에 따른 고용보험 급여의 빈곤율 감소 효과	185
〈표 6-9〉 고용보험 급여의 빈곤갭 감소 효과	186
〈표 6-10〉 가구주 연령에 따른 고용보험 급여의 빈곤갭 감소 효과	187
〈표 6-11〉 고용보험의 지니계수 감소 효과	189
〈표 6-12〉 고용보험의 소득분위별 소득 변화 효과	190
〈표 6-13〉 고용보험의 소득 5분위 배율 감소 효과	191
〈표 7-1〉 근로연령 가구주 가구의 아동수당의 가구 내 가처분소득 비중	200
〈표 7-2〉 근로연령 가구주 가구의 연령별 아동수당의 가구 내 가처분소득 비중	202
〈표 7-3〉 근로연령 가구주 가구의 빈곤율과 아동수당의 빈곤율 감소 기여도	203
〈표 7-4〉 근로연령 가구주 가구의 빈곤갭 비율과 아동수당의 빈곤갭 비율 감소 효과 ..	204
〈표 7-5〉 근로연령 가구주 가구의 지니계수와 아동수당의 지니계수 감소 효과	205
〈표 8-1〉 한국복지패널 표본 규모 및 특성	211
〈표 8-2〉 제도별 소득 점유율: 근로연령 가구주 가구	216
〈표 8-3〉 제도별 빈곤 감소 효과 기여도: 근로연령 가구주 가구	218
〈표 8-4〉 제도별 빈곤갭비율 감소 효과 기여도: 근로연령 가구주 가구	219
〈표 8-5〉 근로연령층 가구주 가구 대상 제도별 불평등 기여도 분해: 평균 샐러리 방법 적용	221
〈표 8-6〉 제도별 점유율: 청년 가구주 가구	223
〈표 8-7〉 제도별 빈곤 감소 효과 기여도: 청년 가구주 가구	224
〈표 8-8〉 제도별 빈곤갭비율 감소 효과 기여도: 청년 가구주 가구	225
〈표 8-9〉 제도별 소득 점유율: 중장년 가구주 가구	227
〈표 8-10〉 제도별 빈곤 감소 효과 기여도: 중장년 가구주 가구	228
〈표 8-11〉 제도별 빈곤갭비율 감소 효과 기여도: 중장년 가구주 가구	229
〈표 8-12〉 청년 가구주 가구의 제도별 불평등 기여도 분해: 평균 샐러리 방법 적용 ..	230

〈표 8-13〉 중장년 가구주 가구의 제도별 불평등 기여도 분해: 평균 샤플리 방법 적용 ..	232
〈부표 1〉 부분집합별 보수 예시	255
〈부표 2〉 참가자별 한계 기여도 계산 방법	256
〈부표 3〉 참가자별 절대적 기여도와 상대적 기여도 결과	256
〈부표 4〉 가구주 연령별 기초보장 수급 가구 비율	257
〈부표 5〉 가구주 연령별 고용보험 수급 가구 비율	257
〈부표 6〉 가구주 연령별 EITC 수급 가구 비율	258
〈부표 7〉 가구주 연령별 CTC와 아동수당 수급 가구 비율	258
〈부표 8〉 근로연령총 가구주 가구의 소득 원천별 불평등 기여도: 평균 샤플리값 분해 ..	259
〈부표 9〉 청년 가구주 가구의 소득 원천별 불평등 기여도: 평균 샤플리값 분해	261
〈부표 10〉 중장년 가구주 가구의 소득 원천별 불평등 기여도: 평균 샤플리값 분해	263

그림 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



[그림 1-1] 근로연령층 가구 대상 소득 1분위의 분기별 소득 변화(2017~2019)	12
[그림 1-2] 근로연령층 가구 대상 소득 2분위의 분기별 소득 변화(2017~2019)	13
[그림 1-3] 가구 유형별 상대빈곤율의 국가 간 비교	14
[그림 1-4] 국가별 소득불평등(지니계수)	15
[그림 2-1] 영국의 빈곤율과 소득불평등도(OECD 국가 비교)	38
[그림 2-2] 영국의 최근 실업률 추이	41
[그림 2-3] 영국의 주당 근로시간 추이	42
[그림 2-4] 영국의 구직 일자리 수 추이	43
[그림 2-5] 영국 0시간 노동자 수 추이	44
[그림 2-6] 자영업자와 노동자의 소득 분포	46
[그림 2-7] 자영업자와 피고용인의 소득 분포	47
[그림 2-8] 빈곤층 중 근로빈곤이 차지하는 비중 변화	49
[그림 2-9] 근로연령대 빈곤층의 변화	49
[그림 2-10] 주거비용을 감안한 근로가구의 상대빈곤율(중위소득 60%)	50
[그림 2-11] 1994년부터 2017년 사이 소득분위별 근로연령대 가구소득 변화	51
[그림 2-12] 영국 코로나 일별 확진자 수 변화	70
[그림 2-13] 실업과 빈곤 관련 급여 청구자 현황	72
[그림 3-1] 고용계약 유형별 시간제 일자리 분포(2019년)	99
[그림 3-2] 시간제 일자리 산업별 분포(x1000)(2019년 기준)	101
[그림 3-3] 시간제 일자리 유형별 분포(2019년 기준)	101
[그림 3-4] 시간제 일자리 유형별 시간당 임금 분포(2019년 기준)	102
[그림 3-5] 시간제 일자리 유형별 분포(2019년 기준)	102
[그림 4-1] 수급자의 연령별 수급자 비율 변화	129
[그림 4-2] 근로연령집단의 수급자 비율 변화	130
[그림 4-3] 경제활동상태별 수급자의 변화	131
[그림 4-4] 경제활동 수급자의 취업상태 변화	132
[그림 5-1] 근로연령 가구주 가구의 소득분위별 근로장려금 수급 가구 비율	150

[그림 5-2] 근로연령 가구주 가구의 소득분위별 자려장려금 수급 가구 비율	151
[그림 5-3] 가구주 연령별 소득분위별 근로장려세제 수급 가구 비율	151
[그림 5-4] 가구주 연령별 소득분위별 자녀장려세제 수급 가구 비율	152
[그림 5-5] EITC와 CTC의 불평등도(지니계수) 감소 효과	158
[그림 6-1] OECD 국가들의 실업급여 수급률	165
[그림 6-2] 실업급여제도의 기본 구조	171
[그림 6-3] 임금근로자 유형별 고용보험 가입률	174
[그림 7-1] 소득분위별 아동수당 수급 가구 비율	199
[그림 7-2] 근로연령 가구주 가구의 연령별 수급 가구 비율	200
[그림 8-1] 제도별 해당 소득 점유율: 근로연령 가구주 가구	215
[그림 8-2] 제도 합의 빈곤 감소 효과 기여도: 근로연령 가구주 가구	217
[그림 8-3] 제도별 불평등 상대적 기여도: 근로연령 가구주 가구	220
[그림 8-4] 제도별 해당 소득의 점유율: 청년 가구주 가구	222
[그림 8-5] 제도 합의 빈곤 감소 효과 기여도: 청년 가구주 가구	224
[그림 8-6] 제도별 해당 소득 점유율: 중장년 가구주 가구	226
[그림 8-7] 제도 합의 빈곤 감소 효과 기여도: 중장년 가구주 가구	228
[그림 8-8] 제도별 불평등 상대적 기여도: 청년 가구주 가구	230
[그림 8-9] 제도별 불평등 상대적 기여도: 중장년 가구주 가구	232



Abstract

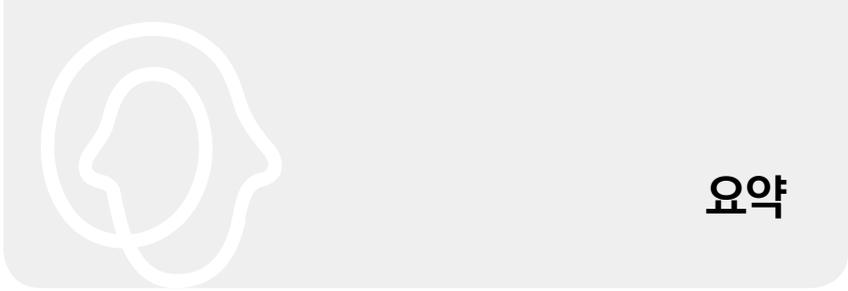
The Effect of Social Security System on Poverty and Inequality in Korea

Project Head: Joung, Eun-hee

The purpose of this study is to evaluate how the current social security programs affect the income security of working age groups. Despite the continued expansion of the social security system, the increasing unemployment in the young and the middle-aged has been raised as a social issue, and the current income security system does not sufficiently protect them. Under these conditions, it is important to examine how the current social security programs protect working age groups. This study examined the current state of the income security systems for working-age groups in the UK and the Netherlands. This study also analyzed the effects of several income security systems and drew policy implications for income protection programs for working-age groups in Korea.

*Key words: Poverty, Inequality, Working Age, Social Security

Co-Researchers: Lee, Hyon-joo·Lim, Wan-sub·Jun, Ji-hyun·Nahm, Jae-wook·Lee, Seung-yoon·Choi, Young-jun·Kim, Moon-kil



요약

이 연구의 목적은 현행 소득보장제도가 근로연령층의 소득보장에 어떠한 영향을 미치는지에 대해 평가하는 것이다. 소득보장제도의 지속적 확충에도 불구하고 근로연령층의 사회적 위험을 포괄하지 못하는 문제가 제기되고 있다. 최근 청년층과 중장년층의 실직이나 실업으로 인한 문제가 사회적 이슈로 제기되고 있지만, 현행 소득보장제도는 이들을 충분히 보호하지 못한다는 비판이 있었다. 이 연구는 이러한 목적 달성을 위해 2장과 3장은 영국과 네덜란드의 근로연령층에 대한 소득보장제도를 검토했으며, 영국과 네덜란드의 근로연령층에 대한 소득보장제도의 최근의 변화와 현황을 정리하여 한국의 근로연령층에 대한 소득보장제도에 주는 시사점을 정리했다.

4장에서 7장까지 이 연구에서 분석하고자 하는 개별 소득보장제도의 근로연령층에 대한 소득보장 효과에 대해 분석했다. 4장은 국민기초생활보장제도의 근로연령층에 대한 소득보장 효과를 분석했다. 소득보장 효과는 주로 빈곤율 완화를 중심으로 분석했다. 본격적인 분석 이전에 수급자 중 근로연령층의 구성 변화, 그리고 수급액의 변화 등에 대한 기술분석을 수행하였다. 더불어 과거 이슈가 되어온 수급 집단과 비수급 빈곤 집단의 공적이전의 격차 변화에 대한 분석도 병행했다. 분석 결과, 20~64세 근로연령집단의 수급자 중 비율은 2010년대 중반까지 증가하여 오다가 이후 감소했고 이후 그 수준을 유지하고 있다. 근로연령을 세분하여 보면 55~64세 집단의 수급자 비율은 꾸준히 증가하고 있다. 경제활동상태별 수급자의 변화를 보면 기본적으로 수급자 중 경제활동인구의 비율이 꾸준히 감소중인 것이 확인되었다. 경제활동 수급자 중 2010년대 들어서면서 특히 일일고용과 자영자의 비율이 빠르게 감소하였고 반면 실직과 미취업의 비율이 증가하였다. 국민기초보장제도는 근로연령

4 소득보장제도의 근로연령층에 대한 빈곤 완화 및 재분배 효과

가구주 가구의 빈곤율과 소득불평등을 완화하여왔다. 전 가구의 빈곤 및 불평등 완화 효과보다는 절대적 수준에서는 작은 수준으로 그 영향은 한정되었지만 근로연령의 빈곤율 수준과 비교하여 상대적인 완화 효과는 작지 않았다. 특히 중위소득 25% 기준의 빈곤율 완화 효과는 매우 컸다. 2006년부터 2018년 사이 빈곤율 완화 효과의 변화는 일관성이 있는 경향을 보이지는 않았다. 근로연령 가구주 가구 중 수급 가구와 비수급 빈곤 가구의 공적이전소득의 크기를 비교한 결과 비수급 빈곤 가구와 수급 가구의 공적이전 평균 차이가 줄어들고 있다고 하여도 절대적인 공적이전액의 크기는 증가하고 있었다. 공공부조 외 다른 제도의 성숙이 없이는 국민기초생활보장제도에 대한 근로빈곤층의 의존도가 높을 것으로 추정된다.

5장에서는 근로연령 가구주 가구를 대상으로 근로장려세제와 자녀장려세제가 빈곤과 불평등 감소에 미치는 영향을 살펴보았다. 근로장려세제와 자녀장려세제가 빈곤과 불평등에 미치는 영향요인은 정책적 변화와 제도의 수급대상자가 누구인지에 의해 영향을 받는다. 먼저 정책적 변화는 근로장려세제의 경우 2015년 대상 가구 수 증가와 2018년에 대상 가구와 지급 수준이 늘어났다. 자녀장려세제는 2015년에 도입됐으나 대상 가구 수가 다소 감소했다. 그러나 이 두 제도 모두 주로 소득 하위 2분위와 3분위에서 수급 비율이 높게 나타났으며 주 대상자가 근로연령층 가구이기 때문에 전체 가구에게 보다 근로연령층 가구에게 빈곤과 불평등 감소 효과는 더 크게 나타난다.

근로장려세제의 경우 특히 2018년에 빈곤 감소 효과가 크게 증가하는데 이러한 이유는 도입 초기에 비해 수급대상 가구와 수급액이 매우 큰 폭으로 증가했기 때문이다. 근로장려세제는 또한 자녀장려세제에 비해서도 빈곤과 불평등 감소 효과가 크다.

가구주 연령별 특성에 따라서도 근로장려세제와 자녀장려세제의 빈곤과 불평등 감소 효과는 다르게 나타난다. 이는 청년 가구주 가구가 중장년 가구주 가구에 비해 제도의 혜택을 적게 받기 때문이다. 즉, 제도의 설계가 청년 가구주 가구에 유리하지 않기 때문인데, 앞서 살펴봤듯이 두 제도 모두 자녀가 있는 경우에 유리하게 적용되는데 청년 가구주의 경우 결혼과 출산에 있어서 중장년 가구주에 비해 그 비율이 낮기 때문이라고 볼 수 있다.

6장은 근로연령층에 대한 고용보험의 빈곤 완화 및 재분배 효과를 분석했다. 사회보험제도는 위험에 따른 재분배를 수행하는 프로그램이지만 그 재분배의 방식이 반드시 수직적인 것은 아니다. 따라서 사회보험의 수직적 재분배 효과는 사회적 위험의 분포에 따라 다르게 나타날 수 있는데, 고용보험의 경우 '실업'이라는 사회적 위험의 특성상 상대적으로 수직적 재분배 효과가 클 것으로 기대할 수 있다. 그러나 구체적인 재분배 효과의 정도는 고용보험의 포괄성에 따라 다르게 나타날 수 있으며, 한국의 경우 고용보험의 사각지대 문제가 지적되고 있어 재분배 효과가 제한될 가능성도 크다.

분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 고용보험 수급 가구의 비율은 2006년 3.2%에서 2018년 5.8%로 확대되어 왔다. 둘째, 실업급여가 가구소득에서 차지하는 비중은 시장소득의 0.3~0.6%, 공적이전소득의 5.6~10.3%로 낮은 편이지만, 수급 가구만 대상으로 보면 시장소득의 10% 내외, 공적이전소득의 60~70%로 상당히 높은 비중을 차지한다. 셋째, 빈곤률 감소 효과는 연도별로 0.9~2.7%이며, 빈곤갭 감소율은 0.87~4.12%로 빈곤 감소 효과가 있지만 크지 않다. 넷째, 불평등 감소 효과는 연도별도 지니계수 감소율이 0.25~0.51%, 소득 5분위 배율 감소율은 1.05~3.09% 수준으로 불평등 감소 효과가 있지만 크지 않다.

결과적으로 한국의 고용보험은 그 범위가 확대되어오며 따라 수급 가구 범위가 확대되고 있지만, 빈곤이나 불평등에 미치는 효과는 크지 않다. 고용보험이 대상으로 하는 '실업'이라는 사회적 위험이 저소득층에게 편중되는 경향이 있음을 고려하면, 고용보험의 재분배 효과가 제한적인 수준에 머물고 있는 것은 한국 고용보험의 사각지대 문제와 관련이 있는 것으로 판단된다.

다음으로 7장에서는 아동수당이 근로연령층 가구의 빈곤과 불평등 감소 효과를 분석했다. 분석 결과 아동수당의 빈곤 감소 효과와 불평등 감소 효과는 매우 작게 나타난다. 수급액이 적다는 것도 그 이유지만, 수급 대상 가구가 소득 하위 3분위와 4분위에서 그 비율이 다른 분위에 비해서 높게 나타나기 때문이다. 이러한 결과는 사실 예측된 점이다. 제도 설계 특성이 빈곤 가구를 대상화하여 수급자격 기준을 적용한 것이 아니기 때문에 수직적 재분배 효과가 적을 것이다. 또한 수급액이 빈곤률이나 빈곤 갭비율을 줄일 만큼 크지 않기 때문이다.

아동수당제도가 근로연령층을 얼마나 포괄하고 이 제도를 통해 근로연령층의 빈곤이나 불평등을 얼마나 줄일 수 있는지에 대해서는 평가가 이루어지진 못했다. 이 장에서 분석한 결과는 다음과 같은 측면에서 의의가 있다고 할 수 있다. 아동수당제도는 최근에 도입되어 확장됐다. 따라서 제도의 효과 분석에 대한 연구가 그리 많지 않다는 점이다. 있다하더라도 아동이나 아동 가구에 대해서 관심을 갖고 연구한다. 그러나 이 연구는 아동수당제도에 대해 근로연령층을 대상으로 빈곤 감소 효과나 불평등 효과를 분석했다. 아동수당은 모든 아동을 대상으로 포괄하고 있지 않고 금액의 규모 또한 크지 않기 때문에 대상자와 급여수준의 확대 가능성이 있다는 점을 제안하고자 한다. 특히 아동수당이 청년 가구주 가구에 급여 혜택이 낮다는 점은 청년 가구주 가구에 대한 다른 방식의 지원 확대

필요성을 시사한다.

8장은 근로연령층 가구주 가구를 가구주 연령별로 구분하여 제도의 개별적인 소득보장 효과와 이 연구에서 분석 대상으로 고려한 다섯 개 제도의 합으로써 소득보장 효과를 분석했다. 분석한 연구 결과를 바탕으로 근로연령층에 대한 소득보장제도의 개선방향에 대해 논의했으며, 연구의 한계와 추후 연구를 제안했다.

* 주요 용어: 빈곤, 불평등, 근로연령층, 재분배



제 1 장

서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

제2절 선행연구

제3절 연구의 틀과 범위

제4절 연구의 주요 내용 및 방법

제 1 장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

소득보장제도의 지속적 확충에도 불구하고 근로연령층의 사회적 위험을 포괄하지 못하는 문제가 제기되고 있다. 최근 청년층과 중장년층의 실직이나 실업으로 인한 문제가 사회적 이슈로 제기되고 있지만, 현행 소득보장제도는 이들을 충분히 보호하지 못한다는 비판이 있다. 따라서 현행 소득보장제도가 근로연령층의 소득보장에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 평가가 필요하다.

통계청은 소득 하위 20%의 소득이 감소하고 있다고 보고한 바 있으며, 일부 원인은 청년층과 중장년층의 실직과 실업으로 인한 것으로 진단했다. 청년층의 경우, 노동시장 진입이 연기되거나 장기화되는 경향이 있고 실업률 또한 증가하는 추세다. 이들을 보호하기 위한 제도는 최근에는 논의되어 2019년 상반기에 관련 제도가 도입됐다. 중장년층의 경우 실업과 퇴직이후 노동시장으로 재진입하기까지 보호가 필요함에도 현재의 제도가 포괄하지 못하는 문제가 발생한다는 진단이 있었다.

[그림 1-1]은 가계동향조사를 활용하여 2017년부터 2019년 1분기 기간 동안 소득 하위 1분위에 속한 근로연령층의 분위별 소득 변화를 나타낸 것이다. 소득 하위 1분위(하위 20%)의 근로소득과 시장소득은 감소하고 있다([그림 1-1] 참조). 가장 최근인 4/4분기를 살펴보면, 근로소득과 시장소득은 2017년 4/4분기에 각각 43만 5천 원, 73만 6천 원에서 2019년 4/4분기에 33만 3천 원, 59만 3천 원으로 감소하였다. 해당 기간 동안 근로소득의 감소율은 23.4%, 시장소득의 감소율은 19.4%에 달

12 소득보장제도의 근로연령층에 대한 빈곤 완화 및 재분배 효과

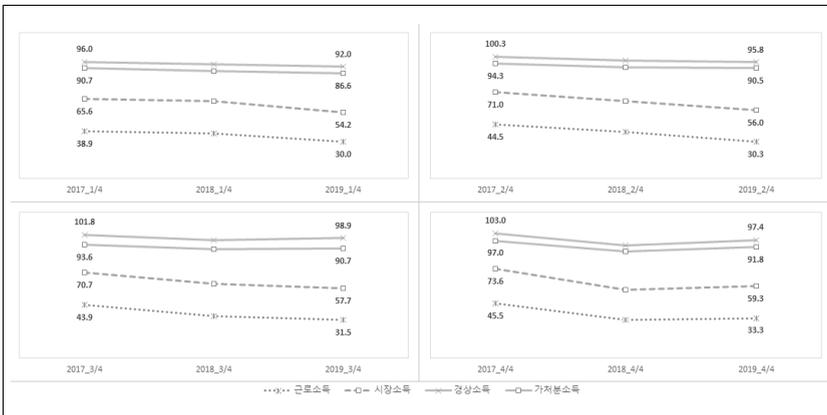
했다. 이는 하위 1분위 저소득층에서 근로를 통한 소득과 사업 등을 통한 소득의 감소를 의미한다.

공적이전소득을 포함한 경상소득과 사회보험료와 세금 등을 차감한 가처분소득 또한 다소 감소하는 양상을 보인다. 그러나 감소폭은 근로소득과 시장소득 감소에 비해 상대적으로 적다. 같은 기간 동안 경상소득은 97만 원에서 91만 8천 원으로 5.3%의 감소율을 보였다. 가처분소득은 103만 원에서 97만 4천 원으로 5.4%의 감소율을 나타냈다.

이는 소득재분배 기능을 갖춘 사회복지제도를 통해 근로소득과 시장소득 감소에 따른 근로연령층 소득 1분위 가구의 생계유지의 어려움을 완화시키는 기능을 일정 정도 수행하고 있음을 의미한다. 다만, 전반적으로 근로소득과 시장소득이 큰 폭으로 감소한 상황에서 근로연령층에 대한 공적이전이 근로연령층의 소득 1분위 집단의 소득을 해당 기간 동안 증진시키는 데에는 한계가 있음을 보여준다.

[그림 1-1] 근로연령층 가구 대상 소득 1분위의 분기별 소득 변화(2017~2019)

(단위: 만 원)



주: 근로연령층이 있는 가구를 분석 대상으로 하였으며 균등화한 시장소득을 기준으로 5분위로 구분하였다.

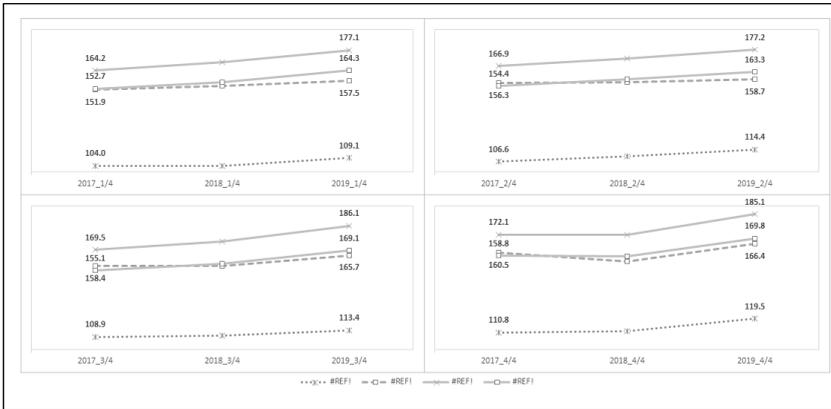
자료: 통계청, 가계동향조사, 2017, 2018, 2019 분기별 원자료.

[그림 1-2]는 근로연령층 소득 2분위의 분기별 소득 변화를 나타낸 것이다. 소득 2분위의 경우 근로소득뿐만 아니라, 시장소득, 경상소득, 가처분소득 모두 증가하는 양상을 보였다. 근로소득은 2017년 4/4분기 110만 8천 원에서 2019년 4/4분기 119만 5천 원으로 7.9% 증가하였다.

엄밀한 관련성을 탐색할 필요성이 있지만, 근로소득 증가는 최저임금 인상의 영향에서 비롯되었을 가능성이 있다. 최저임금 인상률이 2018년부터 큰 폭으로 증가하였다. 소득 2분위 집단의 근로소득 증가는 2018년 이후 모든 분기에서 상승폭이 큰 것으로 나타났다.

[그림 1-2] 근로연령층 가구 대상 소득 2분위의 분기별 소득 변화(2017~2019)

(단위: 만 원)



주: 근로연령층이 있는 가구를 분석 대상으로 하였으며 균등화한 시장소득을 기준으로 5분위로 구분하였음.

자료: 통계청, 가계동향조사, 2017, 2018, 2019 분기별 원자료.

[그림 1-3]은 초기 청년 가구, 성인 가구, 근로연령층 가구로 구분하여 한국의 상대빈곤율을 덴마크, 프랑스, 영국, 미국, 일본, OECD 평균과 비교한 것이다. 전체 가구의 상대빈곤율은 한국이 17.4%로 OECD 평균 11.3%보다 높았으며, 비교 대상 국가 중에서 미국 다음으로 높게 나타났다.

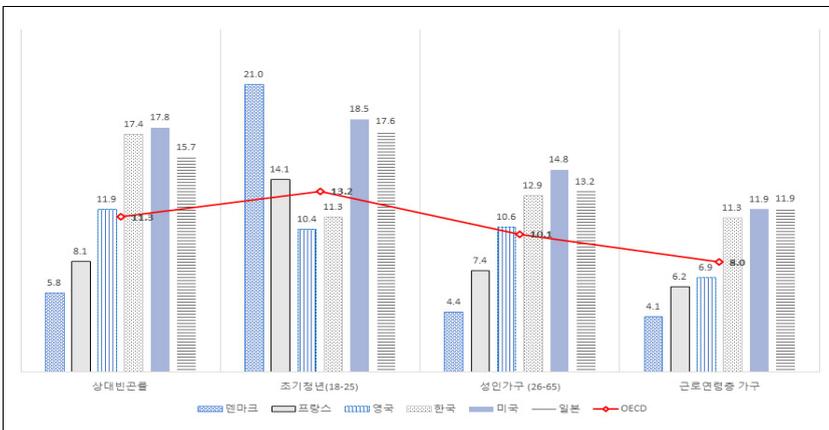
14 소득보장제도의 근로연령층에 대한 빈곤 완화 및 재분배 효과

초기 청년(18~25세)이 있는 가구의 빈곤율은 11.3%로 OECD 평균 13.2%에 비해 낮게 나타났다. 한국의 경우, 초기 청년들이 학업과 취업 준비 등으로 부모와 함께 생활하는 비중이 높기 때문인 것으로 여겨진다.

26세에서 65세 사이 근로연령의 빈곤율 또한 12.9%로 OECD 평균인 10.1%에 비해 높았다. 근로연령층에 속한 가구원이 있는 가구의 경우, 상대빈곤율은 11.3%로 OECD 평균 8.0%에 비해 상대적으로 높았다.

비록 일부 국가와의 비교이기 때문에 일반화하기 어렵지만, 덴마크 등 스칸디나비아 복지국가, 프랑스 등 대륙유럽 복지국가에 비해 상대적으로 높은 근로연령층 빈곤율을 보였다. 상대빈곤율은 미국, 일본과 유사한 수준을 보였다.

[그림 1-3] 가구 유형별 상대빈곤율의 국가 간 비교



주: 빈곤선은 가처분소득 기준 중위소득 50%이며, 각국의 빈곤율은 2017년을 기준으로 작성되었음. 덴마크는 2016년 기준임.

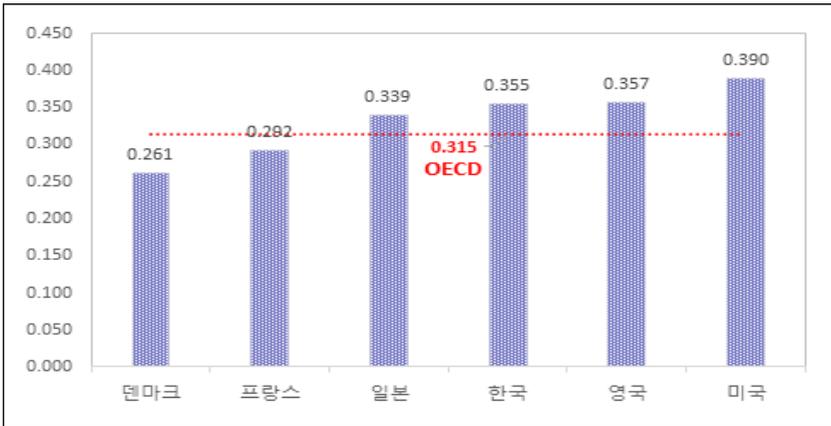
자료: OECD.Stat (2020b). Income Distribution Database. <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>에서 2020. 6. 18. 인출.

이와 같이 근로빈곤층의 상대빈곤율이 높은 이유는 한국의 불평등 정도가 상대적으로 높기 때문이다. 상대적 빈곤율은 전체 가구 중에서 중위

소득의 50% 미만인 가구의 비율을 의미한다. 따라서 가구소득의 분포가 불평등할수록 상대적 빈곤율이 높은 양상을 띤다.

[그림 1-4]는 국가별 불평등 수준을 지니계수로 나타낸 것이다. 한국의 지니계수는 0.355로 OECD 평균 0.315에 비해 상대적으로 높은 수준을 보인다.

[그림 1-4] 국가별 소득불평등(지니계수)



자료: OECD.Stat (2020b). Income Distribution Database. <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>에서 2020. 6. 18. 인출.

살펴본 바와 같이 근로연령층의 소득이 하위 분위에서 감소하고 있지만, 소득보장제도를 통한 소득이전은 일정 정도 소득 감소를 완화하고 있지만 충분하지 않다. 또한 근로연령층의 상대적 빈곤율 또한 OECD 평균에 비해 높다. 그러나 소득보장제도가 근로연령층의 소득을 얼마나 보장하고 있는지에 대한 구체적인 평가는 이루어지지 못했다. 따라서 소득보장제도가 근로연령층에게 소득을 어느 정도 보장하고 있는지, 빈곤 완화 및 소득재분배에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 분석이 요청된다. 또한 근로연령층을 청년 가구와 중장년 가구로 나누어 분석하고자 한다. 연령

별 구분은 청년층과 중장년층의 소득 하락의 원인이 다르기 때문에 가구의 소득 구성도 달라지는 점을 반영하고자 함이다. 이러한 분석 결과는 관련 제도 개선을 위해 필요한 근거자료이며 이를 바탕으로 제도 개선방향을 설정하는 것이 필요할 것이다.

제2절 선행연구

1. 소득보장제도의 효과성 평가 연구

소득보장제도를 비롯한 사회보장제도의 효과성을 평가한 기존의 연구들을 살펴보면, 특정 제도에 초점을 두어 개별 제도에 대한 평가를 수행하는 연구가 있는가하면 공통적 목표를 지향하거나 유사한 기능을 하는 제도들을 묶어 제도군의 효과를 평가하는 연구들이 있다. 여러 제도들을 포괄하는 제도군의 효과성 평가는 연구에서 관심을 두는 정책 대상 혹은 분야에 따라 평가의 대상이 되는 제도의 범위가 달라진다. 평가의 내용도 마찬가지로이다. 효과성 평가의 내용에는 각 제도의 목표 및 분석 대상의 특성이 반영된다. 그동안 소득보장제도의 효과성 평가에 사용된 주요 지표들을 보면 크게 보장 범위의 포괄성, 보장 수준의 충분성, 제도적 지원의 성과 등의 측면에서 평가가 이루어지고 있다.

여기서는 개별적인 제도의 평가 연구보다는 소득보장제도군의 효과성을 평가한 연구를 중심으로 검토하고자 한다. 다만, 그 안에서 개별 제도의 특수성을 어떻게 반영하여 평가했는지, 그리고 소득보장이라는 동일한 목표를 평가하기 위해서는 어떠한 공통적 평가 틀을 사용했는지 검토하고자 한다.

강신욱 외(2017)의 연구는 우리나라 소득보장제도의 문제점을 진단하고 이에 대한 해결책으로 제도 체계화 방안을 모색하였는데, 그 과정에서 다양한 소득보장제도들을 대상의 포괄성과 급여의 충분성 측면에서 평가하였다. 이 연구에서는 공적연금, 고용보험, 산재보험 등의 사회보험제도와 기초생활보장제도는 물론 저소득층 및 기타 취약집단을 지원하는 현금급여를 대부분 포괄하여 검토하였다. 장애/장애아동수당 및 장애인연금, 기초연금, 한부모가족수당, 국가유공자보조금, 농어업 정부보조금, 긴급복지지원금, 근로장려세제, 세제지원 등이 포함된다. 2003년부터 2014년까지 소득보장제도의 변화를 분석한 결과 소득보장제도의 강화는 주로 공적연금과 기초연금, 그리고 기초보장제도에 의존하는 경향이 뚜렷함을 밝혔다. 결국 노인 빈곤 가구를 제외한 다른 유형의 빈곤 가구들에서 포괄성과 충분성 측면에서 여전히 미흡한 것으로 나타났다.

강신욱(2017)의 연구에서는 우리나라의 주요 소득보장제도가 빈곤의 위험에 대처하는 데 얼마나 효과가 있는지를 포괄성과 충분성에 주목하여 분석하였다. 즉, 빈곤층 중 실제 급여를 수급하는 수급자 비율, 빈곤층 중 수급자격을 갖춘 잠재적 수급자 비율, 빈곤격차 해소나 빈곤율 감소 등의 효과를 평가한다. 평가 대상으로 다른 소득보장제도는 공적연금, 기초연금, 국민기초생활보장제도, 근로장려세제, 고용보험 등 5개 제도이며, 이들 개별 제도는 물론 각 제도의 합으로 구성되는 소득보장제도군의 효과성을 동일한 평가 틀로 분석하였다. 또한 집단을 세분화하여 그 효과를 살펴보았는데, 노인층에 대한 소득보장제도의 포괄성과 충분성은 상대적으로 높았으나 비노인층의 경우에는 매우 낮게 나타났다. 이는 특히 근로연령층 대상 소득보장제도의 개선과 확충이 필요하다는 사실을 시사한다.

강신욱 외(2015)의 연구는 소득보장 기능을 수행하는 여러 제도 중 주요한 6가지 제도, 즉 공적연금과 기초연금, 국민기초생활보장제도, 고용

보험 실업급여, 근로장려세제, 최저임금제에 대해서 그 효과성을 평가하였다. 각 제도가 빈곤의 위험을 얼마나 낮추고 있는지를 기본적으로 평가하면서, 각 제도의 대상 집단과 설계방식 등 특수성도 반영하여 평가했다. 예컨대, 공적연금의 경우에는 빈곤을 완화 효과 및 퇴직 전 생활수준 보장 평가 등 적절성 차원, 재정 안정성을 종합적으로 평가하는 부담 가능성 차원, 그리고 이 둘을 포괄한 지속 가능성의 차원에서 평가하였다. 국민기초생활보장제도는 데이터의 한계로 보장성과 효과성 측면에서만 평가하였다. 보장성에는 급여별 수급률, 전체 수급률 지표가 포함되며, 효과성에서는 빈곤율 감소 효과, 소득격차비율 감소 효과, 소득불평등 감소 효과를 분석하였다. 근로장려세제는 노동공급 관련 효과성과 소득재분배 효과의 두 측면에서 평가하였다. 노동공급 효과성은 성향점수매칭을 적용한 준실험적 방법을 적용하여 평가가 이루어졌으며, 재분배 효과는 빈곤율 완화와 불평등 개선 효과를 분석되었다. 그리고 실업급여는 포괄성, 적절성, 고용 성과의 측면에서, 최저임금제도는 적정성 및 빈곤 감소 효과가 평가되었다. 이러한 개별 평가 이외에도, 소득보장이라는 기능이 단일한 제도로만 수행될 수 없다는 점을 강조하며 제도군 평가를 함께 수행하였다. 최저임금제도를 제외한 5개 소득보장제도를 하나의 제도군으로 종합하여 포괄성과 충분성을 비교하였다.

소득보장제도의 효과성을 제도적 지원의 결과 빈곤 및 불평등 위험이 얼마나 감소했는지 등 성과 측면에 보다 초점을 두어 평가한 연구들도 있다. 예컨대, 많은 연구들이 시장소득과 경상소득 기준 빈곤율 및 지니계수의 변화를 분석함으로써 공적이전소득이 빈곤 및 소득불평등에 미치는 영향을 파악한다. 또는 공적이전뿐만 아니라 조세 및 사회보장 기여를 포함하여 재분배 기제를 갖는 제반 정책이 어느 정도 효과를 발휘하는지 파악하기 위해 시장소득과 가처분소득을 기준으로 그 차이를 비교하기도 한다.

김진욱(2010)의 연구는 한국 사회보장제도의 발전과 성과를 평가하고 발전 방향을 모색하는 것을 목적으로 사회보장제도의 성과를 재조명하였다. 이의 일환으로 공적이전소득의 소득불평등과 빈곤 감소 효과에 대한 국제비교를 실시하였으며, 평가 지표로 지니계수와 빈곤율을 사용하였다. 분석 결과 사회보장제도의 실질적 성과는 여전히 미약하다고 지적하며, 빈곤의 여성화를 완화시키지 못하고 있고, 중산층과 근로연령층에 대한 빈곤 예방 기능이 매우 제한되어 있음을 논의하였다.

반정호(2013)는 지니계수, 소득 5분위 배율 등의 분배지표를 통해 우리나라 소득불평등 실태를 파악하고, 재분배 정책의 효과성과 효율성을 파악하였다. 재분배 정책의 효과성은 지니계수 비교를 통해 공적이전의 효과와 조세 및 사회보장부담금의 효과를 구분하여 제시하였다. 소득재분배 정책의 효율성은 공적이전 프로그램과 조세가 어느 정도 누진적 구조를 가지고 있는지 집중계수(concentration coefficient) 지표를 통해 분석하였다. 분석 결과 재분배 효과는 급여의 비관대성 및 낮은 조세부담률 등의 이유로 미흡하고, 효율성은 공적이전과 조세제도의 매우 낮은 누진성의 이유로 떨어진다고 지적하였다.

한종석, 우진희, 홍재화(2018)의 연구는 다양한 자료를 이용하여 실증 분석과 거시경제 모형을 이용하여 소득재분배 정책의 효과를 분석하였다. 소득재분배 정책으로는 조세와 재정정책으로 구분하여 고려하였다. 소득재분배 효과 실증 분석에서는 OECD 주요 국가들의 시장소득과 가처분소득 지니계수를 비교하고 시계열로 지니계수 개선율 변화를 분석하였으며, 소득재분배 정책의 크기를 측정하는 차원에서 지난 10년간 이전 지출의 규모 추이를 살펴보았다. 또한 가구 미시자료를 활용하여 소득재분배 정책들이 어떤 소득계층을 대상으로 이루어지는지 파악하기 위해 소득분위별로 수혜와 부담, 순수혜의 규모를 측정했다. 이밖에도 장인성

(2009), 김진욱(2004), 김지훈, 강욱모, 염동문(2015) 등의 연구들이 소득 종류별 빈곤율이나 지니계수 등의 지표 비교를 통해 조세와 이전지출의 빈곤률 감소 및 소득불평등도 개선 효과를 총량적인 수준에서 분석하였다.

한편 소득 원천별 불평등 기여도 분석 등 요인 분해를 통해 소득불평등 변화 요인을 살펴봄으로써 공적이전소득의 소득분배 효과를 간접적으로 제시한 연구들이 있다. 박기백(2014)은 가구소득을 근로소득, 사업소득, 자본소득, 공적이전소득, 기타소득으로 구분하고, 각 소득 유형의 변화가 소득불평등에 주는 효과를 평균 효과, 공분산 효과, 분산 효과로 분해하여 분석하였다. 분석 결과 노동소득의 증가가 소득분배를 악화시킬 가능성이 낮은 반면, 공적이전은 소득재분배 개선에 대한 효과가 작은 것으로 나타났다. 이에 정부의 현금지원이 현재의 배분 구조에 따라 증가한다면 재분배에 기여하는 정도가 크지 않을 것이라고 지적하면서 공적지원제도 개선의 필요성을 제기하였다.

임병인(2006)은 소득 유형별 지니계수 분해 방법을 이용해 각 소득 유형이 소득불평등도에 얼마나 영향을 미치는지 정책 실시 전과 후로 구분하여 분석했으며, 공적이전소득은 공적연금과 나머지는 기타 사회보장수혜로 처리하였다. 김진욱, 정의철(2010)은 가구주 연령대별로 집단을 구분하여 소득 원천별 소득분배 변화를 분해하였다. 이 연구에서는 공적이전을 사회보험소득과 공적이전소득으로 구분하였고, 분석은 각 소득 원천이 전체 소득에서 차지하는 비중, 소득 원천별 지니계수, 총소득과 개별소득 간 지니상관계수의 세 가지 요인으로 분해하였다. 각 소득과 총소득 간의 지니상관계수 분석 결과 근로소득과의 상관관계가 가장 큰 것으로 나타났고, 공적이전의 경우에는 음의 상관관계로 나타나 공적이전소득의 소득분배 개선 효과를 보였다. 그리고 공적이전소득의 소득분배 개

선 효과는 가구주 연령이 높을수록 크게 나타났다.

금융위기 이후의 소득재분배 정책의 효과를 분석한 김재호, 정주연(2013)은 공적이전소득을 사회보험과 국민기초생활보장급여, 그리고 기타 정부보조금으로 보다 세분화하였다. 이 연구는 2005년부터 2011년까지 가처분소득 기준 빈곤율·빈곤갭, 소득불평등도, 양극화의 변화 추이를 살펴보는 동시에, 소득 원천별 요인 분해를 통해 각 소득 유형이 빈곤, 불평등, 양극화 완화에 미치는 효과를 분석했다. 그 결과 근로소득, 사업소득, 사적이전소득, 사회보험, 재산소득, 기초보장, 기타 정부보조금, 사적연금의 순으로 빈곤율과 빈곤갭을 완화하는 효과가 큰 것으로 나타났다. 지니계수 분해 결과에서 공적이전의 효과를 보면, 사회보험은 가처분소득의 불평등도에 비해 불평등도는 낮지만 불평등도를 늘리는 방향으로, 기초보장 수급은 상대적 불평등도는 더 높지만 불평등도를 완화하는 방향으로, 기타 정부보조금은 상대적 불평등도가 낮고 불평등도를 완화하는 방향으로 효과가 나타났다. 양극화 지수 분해에서도 유사하게 사회보험은 양극화를 악화시키는 것으로, 기초보장급여와 기타 보조금은 양극화를 완화시키는 효과가 나타났다.

공적이전소득이나 이전지출과 같은 총량적 변수 사용은 사회보장제도의 전체적인 효과를 분석하는 데는 의미가 있지만 세부적인 제도들이 각기 어떤 다른 영향을 미치는지 파악하기 어렵다는 단점이 있다. 특정 프로그램 수준에서의 효과 분석으로도 개별 제도들의 효과를 체계적으로 비교하기는 어렵다. 이러한 점에서 제도별 효과를 동일한 방식으로 분석하여 비교하거나 이에 더해 개별 제도들의 효과뿐만 아니라 공적이전의 전반적인 효과와도 비교한 연구들이 있다.

여유진, 송치호(2010)는 스웨덴, 독일, 영국, 한국을 대상으로 주요 사회복지 프로그램들의 빈곤 감소 효과, 분위별 분배율, 그리고 표적 효율

성 즉, 단위당 효과성을 분석함으로써 복지국가 레짐별로 재분배 결과의 상이성이 발생하는 매커니즘을 파악하고자 하였다. 분배 효과 측정을 위해 사회복지 프로그램을 사회수당, 공적연금, 실업보험, 기타 사회보험, 사회부조로 나누어 각 프로그램별로 효과를 세분화하여 살펴보았으며, 동시에 공적이전의 총 효과와 공적이전 및 조세의 총 효과 또한 함께 분석하였다. 빈곤 감소 효과는 빈곤율과 빈곤갭비율을 통해, 분위별 분배율은 5분위별 각 소득이 차지하는 비중으로, 공적이전의 효율성은 공적소득이전이 빈곤과 불평등을 줄이는데 소요된 단위당 비용(공적이전 후 분배지표의 %p 감소분÷(공적이전소득÷가처분소득))으로 계산하였다. 분석 대상은 가구주가 근로연령층인 가구로 한정하였는데, 그 이유는 재분배 결과의 혼합적 해석을 가능한 피하고, 국가별 차이가 큰 인구구조의 영향을 배제하기 위한 것이었다.

정지운, 구정모, 이상돈(2017)의 연구는 재정정책의 소득재분배 효과를 분석하는 것을 목적으로 한다. 거시적 측면에서 중앙정부의 세출 규모의 변화가 소득재분배를 얼마나 개선시키는지, 또 어떤 사업이 목적을 달성하는데 효과적인지 평가하였다. 세출 결산서를 활용하여 세부(단위)사업의 재정지출을 유형화하였고, 그 중 주로 현금이전을 중심으로 이전되는 최종 대상자가 개인이나 가구인 사업으로 한정하였다. 지니계수를 사용해 추정된 소득재분배 개선 효과는 공적연금이 가장 크고, 그 다음 순위로는 기초노령연금, 맞춤형 기초생활보장 지원금, 기타 정부보조금, 장애수당, 양육수당, 그리고 근로장려세제와 자녀장려세제의 효과가 가장 낮은 것으로 나타났다.

2. 근로연령층 대상 소득보장제도의 효과성 평가 연구

소득보장제도는 대상 집단의 안정적 소득보장을 목적으로 한다는 점에서 공통적인 특징을 가지고 있지만, 각 제도별로는 도입 취지에 따라 세부적인 지원 방향이나 목표가 다를 수 있다. 지원 대상의 측면에서 볼 때 노령층을 대상으로 하는 소득보장제도는 그들의 갖는 근로 기회나 역량을 고려할 때 근로활동을 하지 않아도 기본적인 생활을 영위할 수 있도록 지원하는 것을 목표로 하는 반면, 근로연령층 대상 소득보장제도는 소득활동을 통해 자립 혹은 탈빈곤 할 수 있도록 지원하는 것을 목표로 하는 경우가 대부분이다(강신욱, 2017, p. 218). 그리고 이와 같이 제도가 추구하는 목표에 따라 평가 방향이나 내용도 달라질 수밖에 없다. 예컨대, 근로능력이 없는 저소득층뿐만 아니라 근로능력이 있는 대상까지 포괄하는 국민기초생활보장제도의 경우 기초생활 보장과 자활이라는 두 가지 정책목표가 내포되어 있다 보니, 효과 분석을 한 관련 연구들을 보면 빈곤 감소 등 소득보장 효과와 근로유인 효과를 동시에 다루고 있다. 물론 서로 상충되는 정책목표라는 점에서 많은 연구들에서는 주로 한 가지 측면에 초점을 두어 효과성을 분석하고 있다. 다른 한편으로는 강신욱(2017)의 연구에서처럼 특정 제도가 아닌 소득보장제도군의 효과성을 평가할 경우 각 제도의 다양한 목표를 모두 평가에 반영하기 어렵기 때문에 공통적으로 적용될 수 있는 목표를 고려하여 평가 지표를 사용하기도 한다.

근로연령층 혹은 근로빈곤층을 대상으로 소득보장제도군의 효과성을 종합적으로 평가한 연구들을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 근로빈곤층 대상 지원 정책을 평가한 남재량, 안태현, 안중범, 전영준(2009) 연구는 근로빈곤층에 대한 소득보장제도로 최저임금제도, 근로장려세제, 국민기초생활보장제도를 포함하여 제도별로 고용 및 탈빈곤 효

과 등을 파악하였다. 이 연구는 최저임금제도 및 근로장려세제 본연의 목적을 저해하지 않으면서 근로빈곤층을 보다 효과적이고 효율적으로 지원하기 위한 체계를 구축하는 것을 목적으로 하고 있다. 각 제도별 평가 방법을 살펴보면 최저임금제도는 고용과 소득분배에 미치는 영향을 분석하고, 근로장려세제는 근로유인 효과를, 그리고 기초생활보장제도 평가는 근로장려세제와의 최적의 연계 방안을 모색하는 차원에서 빈곤 감소 효율성과 효율성을 분석하였다. 분석 결과 최저임금제도는 고용에 유의미한 영향을 주지 않으며, 근로장려세제도 노동공급 및 근로의욕에 매우 제한적 효과를 보이고, 기초생활보장제도는 빈곤 감소 효과가 미미함을 지적하였다.

홍경준(2011)은 근로빈곤층을 중심으로 공적소득이전의 빈곤 완화 및 불평등 완화 효과를 분석하였다. 분석 대상 집단은 취업가구, 65세 미만의 근로가능자가 존재하는 가구, 65세 이상의 근로가능자가 존재하는 가구 등으로 구분하고, 공적이전소득은 사회보험, 근로장려금, 기초보장, 기타 정부보조금으로 구분하여 효과를 분석하였다. 그리고 인구집단 및 소득 원천별로 빈곤지수와 불평등지수를 분해하는 과정에서는 순서 의존성의 문제를 해결하기 위해 Shapley 방법을 활용하였다. 빈곤 완화 효과를 측정하기 위한 지수로는 FGT 지수를, 불평등 완화 효과를 측정하기 위한 지수로는 지니계수 등의 방법을 이용하였다. 분석 결과 근로빈곤층에 대한 소득이전 프로그램은 빈곤과 불평등을 완화하기는 하나 실제적 효과는 대단히 미미한 것으로 나타났다.

류기락(2014)은 근로빈곤층의 자립 지원 측면에서 고용과 복지를 연계하는 정책에 초점을 두고 있는 연구이다. 근로빈곤층에 대한 소득보장제도, 근로유인제도, 취업지원서비스 간의 유기적 연계 측면에서 직업능력 개발정책의 역할과 위상을 평가하는 것을 목적으로 한다. 연구 결과로 노

동시장과 직업훈련자와의 미스매치를 개선하고, 국민기초생활보장제도의 근로유인을 강화하는 등 근로빈곤층 대상 적극적인 노동시장 정책을 강화할 것을 제안하고 있다.

이병희, 홍경준, 이상은, 강병구, 윤자영(2010)의 연구는 근로빈곤층 대상 지원정책의 효과와 관련해 근로장려세제와 최저임금제도의 노동공급 및 소득분배 개선 효과를 살펴보았다. 먼저 고용 효과 추정 방법은 근로장려세제의 경우 대체탄력성이 일정한 CES(constant elasticity of substitution) 효용함수로부터 노동공급함수를 도출한 후 시뮬레이션을 통해 제도 도입이 적용 대상자의 노동공급에 미치는 효과를 추정하였으며, 최저임금제도의 경우에는 이중차이접근방법을 이용하였다(이병희, 홍경준, 이상은, 강병구, 윤자영, 2010, p. 153, 159). 분배 효과는 근로장려세제의 경우 제도 적용 전후 10분위별 분포 및 지니계수 변화를 통해, 최저임금제도는 임금성장모형을 추정하여 계산하였다. 김현경 외(2016)의 연구에서는 근로장려세제, 실업급여, 실업부조가 소득보장제도로서 보여주는 성과를 시나리오별 모의실험을 통해 추정함으로써 근로빈곤층 소득지원정책의 방향을 논의하였다. 이들 제도의 도입으로 빈곤율 및 빈곤갭의 감소가 얼마나 이루어지를 살펴본 것이다. 분석 결과 근로장려세제는 빈곤율 감소 효과는 상대적으로 높는데 반해, 빈곤갭 감소 폭은 작은 편이며, 실업부조제도가 빈곤갭 감소 효과가 더욱 크게 나타났다.

근로빈곤층 대상 근로연계 소득보장제도로 국민기초생활보장제도, 취업성공패키지, 근로장려세제의 성과와 개선방안을 논의한 노대명, 강신욱, 김재진, 황덕순, 전지현(2016)의 연구는 제도별로 크게 보장 범위, 보장 수준, 취업 효과 측면에서 성과를 분석하였다. 기초보장제도는 사회보장정보원 데이터를 활용하여 수급률과 취업 및 탈수급에 미치는 영향을 평가하고, 취업성공패키지는 취업성공패키지 DB를 활용하여 수혜율과

취업 성과를 분석하였으며, 근로장려세제는 복지패널과 재정패널 자료를 이용하여 노동 참여 및 근로의욕에 미치는 영향을 평가하였다. 분석 결과 기초보장제도 수급자 중 근로능력이 있는 대상자는 증가하고 있지만 이들을 대상으로 취업 연계하는 프로그램은 악화되고 있음을 비판하였다. 취업성공패키지는 근로빈곤층 소득보장의 사각지대를 일부 줄였지만, 생계를 지원하는 기능은 제한적임을 밝혔다. 근로장려세제의 경우 근로유인 효과가 있는 것으로 나타났다.

기존의 연구들을 살펴보면 주로 근로빈곤층으로 대상을 한정해 근로와 연계한 소득보장 지원제도에 초점을 둔 경향이 있다. 보다 체계적이고 종합적인 수준에서 근로연령층에 대한 소득보장제도의 분배 효과를 평가한 연구는 미흡하다고 할 수 있다. 근로빈곤층은 근로활동을 함에도 빈곤한 대상자를 의미하기 때문에 근로활동에 참여하지 못하는 근로연령층(예: 청년 취업준비생, 전업주부)을 연구에서 제외시켜 결과적으로 이들을 소득보장제도의 대상자로 고려하지 못하는 한계가 있다. 그리고 근로빈곤층으로 대상을 한정할 경우 연구의 대상이 되는 제도는 근로와 연계된 제도에 한정하여 분석하는 경향이 있다. 예를 들면 고용보험 실업급여, 근로장려금, 취업성공패키지 등에만 한정하여 제도를 평가하는 방식이다. 연령집단을 구분하여 소득보장제도의 효과성을 평가했던 김진욱(2010), 강신욱(2017), 강신욱 외(2017) 등의 연구에서는 근로연령층에 대한 소득보장의 효과가 미흡하다고 공통적으로 지적한 바가 있다.

기존 연구의 또 다른 한계는 최근의 정책 변화를 반영하여 소득보장제도의 범위를 포괄하여 분석하고 있다는 점이다. 가장 최근의 소득보장제도에 대한 평가를 진행한 강신욱 외(2017)의 연구에서는 아동수당 도입과 국민기초생활보장제도의 부양의무자 폐지, 근로장려세제의 대상자와 급여수준의 확대 등에 따른 제도 변화를 반영하고 있지 못한 한계가 있

다. 이에 이 연구는 분석 대상으로 근로연령층 전체를 포괄하고, 소득보장제도의 범위 또한 최근의 제도 변화까지 포괄하여 분석하고자 한다. 더 나아가 개별 소득보장제도뿐만 아니라 전체 소득보장제도의 결합이 근로연령층의 빈곤과 불평등에 어느 정도 영향을 미치는지에 대해 종합적으로 평가하고자 한다.

제3절 연구의 틀과 범위

근로연령층은 다양한 방식으로 정의할 수 있다. 통계청의 경제활동조사에서 정의하는 ‘경제활동인구’는 만 15세 이상 인구 중 취업자와 실업자를 의미한다. 아동복지법상 아동은 만 17세까지이므로 아동이 아닌 대상 연령층으로 한정할 때는 만 18세 이상 인구집단을 의미한다. 일반적으로 노인은 근로활동에서 물러나는 연령집단으로 정의되며, 노인과 대비되는 개념으로써 근로연령층을 구분할 때는 만 64세 이하를 의미한다.

따라서 근로연령층은 아동과 노인이 아닌 만 18세 이상에서 만 64세로 구분할 수 있다. 그러나 여기서는 18세의 경우 학생인 경우가 있어 실질적인 가구를 형성할 수 있는 연령인 19세를 근로연령층 최저 연령으로 하고자 한다. 이는 우리나라 청년기본법상 19세부터 청년으로 보는 것과 맥을 같이한다. 개별 제도의 수급 단위가 가구인 제도는 근로연령층이 가구주인 가구를 중심으로 분석하고, 근로연령층 연령집단별 소득보장제도를 분석할 때는 근로연령층이 가구주인 가구 중 청년 가구주 가구와 중장년 가구주 가구로 구분하여 분석할 것이다. 우리나라에서 청년기본법상 연령이 19세에서 34세까지 정의하고 있어 이 연구에서도 근로연령층을 가구주 연령이 만 19에서 34세 이하를 청년 가구로 구분하여 분석하고자

한다. 그 외 근로연령층 가구는 중장년 가구로 나누어 분석하고자 한다. 연령별 가구 구분은 청년과 중장년이 경험하는 노동시장에서의 위험과 소득 하락의 원인이 다른 점을 반영하기 위함이다.

이 연구에서 소득보장제도는 현금지원을 중심으로 분석하고자 하며, 최저임금제도와 같은 노동시장에서의 소득분배제도는 제외한다. 이러한 기준에 따라 이 연구에서 포괄하는 소득보장제도의 범위에는 대표적인 공공부조제도인 ‘국민기초생활보장제도’, 실업과 같은 사회적 위험 발생 시 소득을 보장하는 ‘고용보험제도’, 세금환급금으로 지원되는 ‘근로장려금’과 ‘자녀장려세제’, 아동이 있는 가구에 현금 지원을 하는 ‘아동수당’ 제도로 한정한다. 각 제도별 예산과 수급자 수는 <표1-1>에 제시했다.

소득보장제도의 가장 큰 목적은 개인과 가구의 소득 감소나 상실로 인한 생계유지 위험으로부터 보호하는 것이다. 개별 소득보장제도가 근로연령층 가구를 얼마나 포괄하고 있는지, 빈곤을 완화하는 정도(빈곤률 감소 효과와 빈곤갭 개선 효과)와 불평등을 완화하는 정도를 평가할 것이다. 이 연구에서 사용하는 빈곤과 관련한 지표의 정의와 유형, 재분배와 관련한 지표의 정의와 유형은 이미 많은 연구에서 사용한 대표적인 지표이며, 다른 연구에서도 같은 정의를 사용하고 있기 때문에 자세한 논의는 이 연구에는 제시하지 않고자 한다. 다만 관련 내용에 대해 궁금한 독자를 위해 해당 정의와 유형에 대해 잘 정리가 된 자료를 추천하는 것으로 대신하고자 한다.¹⁾ 또한 이 연구에서 사용한 방법론과 정의는 한국보건사회연구원에서 매년 발간하는 빈곤통계연보의 방법론을 따르고 있으며 관련 내용은 매해 부록에 제공하고 있다.²⁾

1) 추천 자료는 여유진, 김미곤, 김태완, 양시현, 최현수. (2005). 빈곤과 불평등의 동향 및 요인분해. 한국보건사회연구원, pp. 60-129.

2) 2019년 빈곤통계연보(한국보건사회연구원 소득보장정책연구실, 2019)의 경우에는 pp. 90-95를 참조.

〈표 1-1〉 제도별 예산 및 수급자 수

	예산 규모 ¹⁾		수급자 수 (2019년)
	2019년	2020년	
기초 보장 제도	-생계급여 37,508억 원 -의료급여 63,915억 원 -주거급여 16,729억 원 -교육급여 1,317억 원	-생계급여 43,379억 원 -의료급여 70,038억 원 -주거급여 16,305억 원 -교육급여 1,016억 원	-2019년 말 기준 188만 명 수급 (생계급여 123만 명, 의료급여 140만 명, 주거급여 168만 명, 교육급여 29만 명)
고용 보험	-고용보험기금 126.849억 원 ·구직급여 71,828억 원 ·자영업자 실업급여 41억 원	-고용보험기금 154,986억 원(실업급여 계정 114,504억 원) ·구직급여 95,158억 원 ·자영업자 실업급여 50억 원	-2019년 말 기준 고용보험 피보험자 ²⁾ 1,386만 명
근로 장려 세제 /자녀 장려 세제 ³⁾	<신청> -근로장려금 49,979억 원, 자녀장려금 7,605억 원, 합계 57,584억 원 <지급> -근로장려금 43,915억 원, 자녀장려금 6,383억 원, 합계 50,299억 원	-	<신청> -2019년 기준 근로장려금 481만 가구, 자녀장려금 85만 가구, 합계 565만 가구 <지급> -2019년 기준 근로장려금 421만 가구, 자녀장려금 73만 가구, 합계 495만 가구
아동 수당	-21,627억 원	-22,834억 원	-만 7세 미만 아동 268.7만 명에게 지급

주: 1) 예산 규모- 당초 예산(추경 예산 제외).

2) 고용보험 피보험자-고용보험 피보험 자격을 취득 중인 자(고용보험 피보험 자격 취득자 및 상실자 포함).

3) 해당연도 귀속 근로·자녀장려금을 신청 혹은 지급한 것을 기준으로 함.

- 자료: 1) 기초보장제도, 아동수당 예산-기획재정부. (2020). 2020 나라살림 예산개요. p. 114, 120.
 2) 기초보장제도, 아동수당 수급자 수-보건복지부. (2020). 2019년 보건복지백서. p. 18, 253.
 3) 고용보험 예산-고용노동부. (2020). 2020회계연도 예산·기금운용계획 개요. http://www.moel.go.kr/agency/budget/budgetView.do;jsessionid=0hJdOO1Pdd0vD04BJCl1CZzClxtgGoUnucC2RHffAgqojQ4WV5m712Y8MExGg0lD.moel_was_outside_servlet_www2?bbs_seq=20200100710에서 2020. 12. 1. 인출. pp. 34-36.
 4) 고용보험 피보험자 수-e-나라지표. 고용보험 피보험자(상실자, 취득자)현황. http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1506에서 2020. 12. 1. 인출.
 5) 근로장려금/자녀장려금 신청 및 지급 현황-국세청. 2020년 국세통계연보. https://stats.nts.go.kr/data/data_view.asp?idx=2230에서 2020. 12. 29. 인출.

제4절 연구의 주요 내용 및 방법

1. 연구의 내용 및 방법

1장 서론에서는 근로연령층에 대한 소득보장제도에 대한 평가의 필요성에 대한 논의와 연구의 목적에 대해 기술했다. 또한 분석을 위해 근로연령층과 근로연령층에 대한 소득보장제도의 범위에 대해 정의하고, 분석 틀과 방법을 기술했다. 2장과 3장은 영국과 네덜란드의 근로연령층에 대한 소득보장제도를 검토했다. 2장과 3장은 두 국가의 소득보장제도가 근로연령층의 빈곤과 불평등을 어느 정도 개선하는지에 대해 구체적인 실증분석 결과를 제공하는 목적으로 검토한 것은 아니다. 영국은 자유주의 복지국가의 전형으로써 우리나라와 노동윤리나 복지에 대한 태도가 유사하다는 점과 최근의 공공부조 개혁이 근로연령층에 미치는 영향을 탐색하여 한국에 주는 정책적 시사점을 얻는 목적에서 선택했다. 네덜란드의 경우, 영국과 유사하게 데이터 상으로는 근로연령층이 노동시장에서 일차적으로 소득을 확대하는 전략을 취하고 있는 것처럼 보인다. 그러나 영국과 달리 네덜란드는 근로연령층의 빈곤율이 낮고, 청년을 포함한 모든 연령층에 대한 최저한의 소득보장을 추구한다는 점에서 영국과 정책적 전략이 다르다는 점에서 선택했다. 따라서 2장과 3장은 영국과 네덜란드의 근로연령층에 대한 소득보장제도의 최근의 변화와 현황을 정리하여 한국의 근로연령층에 대한 소득보장제도에 주는 시사점을 정리했다. 4장에서 7장까지 이 연구에서 분석하고자 하는 개별 소득보장제도의 근로연령층에 대한 소득보장 효과에 대해 분석했다. 8장은 근로연령층을 연령별로 구분하여 제도의 개별적인 소득보장 효과와 총합으로써 소득보장 효과를 분석했으며, 개별 장에서 분석한 연구 결과를 바탕으로 근로연

령층에 대한 소득보장제도의 개선방향에 대해 논의했다.

연구 초기 단계에서 검토한 분석 데이터는 통계청의 가계동향조사, 가계금융복지조사, 한국복지패널조사, 노동패널 자료였다. 그러나 개별 제도별 분석의 비교와 해석의 통일성을 위해 한국복지패널 자료를 이용하는 것으로 논의됐다. 연구에서 다루고자 하는 소득보장제도를 포괄하여 분석할 수 있는 데이터는 현재로서는 한국복지패널 자료가 가장 적합하다. 첫 번째 이유는 한국복지패널은 저소득층을 과대표집하였다라는 점이다. 빈곤 가구를 분석하기 위해 충분한 분석 대상 확보가 가능하기 때문이다. 두 번째 이유는 가구의 소득을 소득 요소별로 상세하게 나누어 조사하고 있어 공적이전소득을 가장 세부적으로 파악할 수 있다는 점이다. 따라서 한국복지패널조사는 현재 가용 데이터 중에서는 소득보장 정책의 빈곤 및 재분배 효과를 분석하기에 최적의 자료다(여유진, 2020).

한국복지패널은 조사대상 가구는 7,072가구로 시작했다. 이후 표본 규모가 조금씩 감소하여 2012년에 신규 표본가구 1,800가구를 추가했다. 가장 최근 데이터인 2019년에는 원 표본가구는 4,124 가구, 신규 표본가구 1,343가구가 조사 완료되어(한국보건사회연구원, 2019, pp. 5-9) 총 5,467가구에 대한 데이터가 제공됐다.

이 연구에서는 한국복지패널 자료로 분석데이터를 통일하여 개별 장에서의 분석 결과 해석이 비교가 가능하도록 했다. 그러나 한국복지패널의 단점은 패널 자료의 특성상 가구의 이탈과 샘플 마모로 인해 추세분석에 적합하지 않다. 따라서 이 연구에서 제시하는 분석 결과를 전체 인구 집단에 일반화하기에는 한계가 있다는 점을 유의해야 한다.

2. 연구의 기대효과

이 연구는 다양한 소득보장제도의 결합이 근로연령층의 빈곤 완화 및 소득재분배에 미치는 영향과 그 수준을 평가할 수 있어 근로연령층 대상 소득보장제도의 문제점을 밝히고 관련 제도의 개선방향 제시를 위한 기초자료로 활용할 수 있을 것으로 기대한다. 특정 소득보장제도가 근로연령층의 빈곤 완화 및 소득재분배에 영향을 미치는 수준을 밝힘으로써 소득보장제도 구성에 대한 시사점을 얻을 수 있을 것으로 기대한다.



제2장

근로연령층에 대한 소득보장제도: 영국 사례

제1절 서론

제2절 영국의 근로연령층의 빈곤 현황

제3절 영국의 근로연령층에 대한 소득보장제도

제4절 영국의 소득보장제도 핵심 이슈

제5절 정책적 함의 및 결론

제 2 장

근로연령층에 대한 소득보장제도: 영국 사례

제1절 서론

1. 영국 복지국가의 의미

복지국가의 역사에서 영국은 두 가지 정도의 중요성을 가진다. 하나는 복지국가의 선구자적 위치이다. 일반적으로 구빈법(Poor Law)에서 출발하여 무기여 노령연금, 베버리지 보고서를 통한 복지국가 뼈대의 완성, 복지국가 역사에서 반복적으로 논의되고 연구되는 내용이다. 영국의 국민보험(National Insurance)과 국민건강서비스(National Health Service)는 복지국가 하나의 원형으로 지속적으로 연구되고 있다. 선구자적 위치는 여기에서 그치지 않았다. 복지국가의 위기론에 대한 심도 깊은 논의가 나온 곳이기도 하고, 마가렛 대처(Margaret Thatcher) 이후 신자유주의와 보수주의가 결합된 복지국가 개혁은 복지국가 문헌에서 가장 많이 연구된 것이기도 하다. 사회서비스 분야에서의 준시장정책(quasi-market)이나 시장화와 민영화 등에서부터 연금과 실업정책에서 소득보장정책에서 시장 요소의 활용과 감축(retrenchment) 개혁은 전 세계에 정책 학습(policy learning)과 이전(learning) 사례로 많이 활용이 되기도 하였다.

주지된 바와 같이 신자유주의적 개혁은 불평등과 같은 한계에 부딪히게 되었고, 이에 대한 대응으로 등장한 토니 블레어(Tony Blair)의 제3의 길(The Third Way)은 또 한번 주요한 정책적 담론으로 많은 복지국가들의 개혁에 활용이 되기도 하였다. 그 당시 사용했던 증거기반정책

(evidence-based policy)은 그 이후 국제정책 영역에서 가장 중요한 패러다임이 되기도 하였으며, 그 당시 추진했던 사회투자정책 역시 많은 국가들의 정책 개혁에 활용되기도 하였다.

또 다른 중요성은 자유주의적 복지국가의 원형으로서 위치이다. 초창기의 문헌에서 독일의 소득보장(income security)을 중심으로 하는 비스마르크형(Bismarckian) 복지국가에 대비되어 기초보장(basic security)을 중심으로 하는 베버리지안(Beveridgean) 복지국가의 원형으로 잘 알려져 있다. 소득비례형 사회보험보다는 기초보장을 목적으로 하는 정액형 급여가 보다 주된 모습을 가지고 있다. 기초보장이 자유주의와 연결이 되는 이유는 베버리지 자신이 언급했듯이 국가의 역할을 보편적이지만 기초보장 역할에 한정함으로써 이후 소득보장에 대한 부분은 개인의 책임과 시장의 역할에 남겨두었기 때문이다. 국민보건서비스의 경우 모든 이들에게 기초적 보건서비스를 누구나 받을 수 있게 한다는 차원에서 기초보장과 연결이 된다. 1960년대 이후로 경제성장이 이루어지고 노동 측의 요구로 소득비례연금과 같은 소득보장 요소가 잠시 강화가 되기도 하였지만, 1980년대 대처 수장 시기를 거치면서 다시 국가가 담당하는 소득비례 요소는 크게 감축하고 기초는 국가가 담당하고 소득비례 요소는 민간이 담당하는 체계로 다시 재편되었다. 예를 들어 1978년에 도입된 국가소득비례이층연금이 장기적으로 변화되고 재편되어 2016년 두터운 기초연금인 국가연금이 도입됨으로서 국가가 담당하는 소득비례 요소가 연금에서 제거된 바 있다.

한편으로 보수당과 노동당 간의 정치와 정책은 큰 차이가 있었던 것으로 보이기도 하였지만, 자유주의적 경향성과 방향에 있어서는 큰 차이가 없었다. 보수당이 국민보건서비스와 같은 사회주의적 성향이 강한 제도를 크게 변화시키지 않았거나 못했으며, 반대로 노동당이 매우 자유주의적 요소가 강한 연금이나 실업급여와 같은 소득보장제도를 소득대체율을

두텁게 강화하려는 개혁을 강하게 추진하지 않았다. 본 고에서 다루겠지만, 최근 블레어의 노동당 정부에서는 소득보장을 강화하기보다는 근로연령대의 근로연계복지(welfare to work)를 강화하여 고용 요소를 강화하려고 한 바 있다. 이후 보수당 정부에서는 다양한 기초보장 정책들을 통합하여 통합부조(Universal Credit)를 도입하면서 다시 한번 기초보장 강화를 중심으로 하지만, 자유주의 속성이 강한 원형을 유지하고 있다.

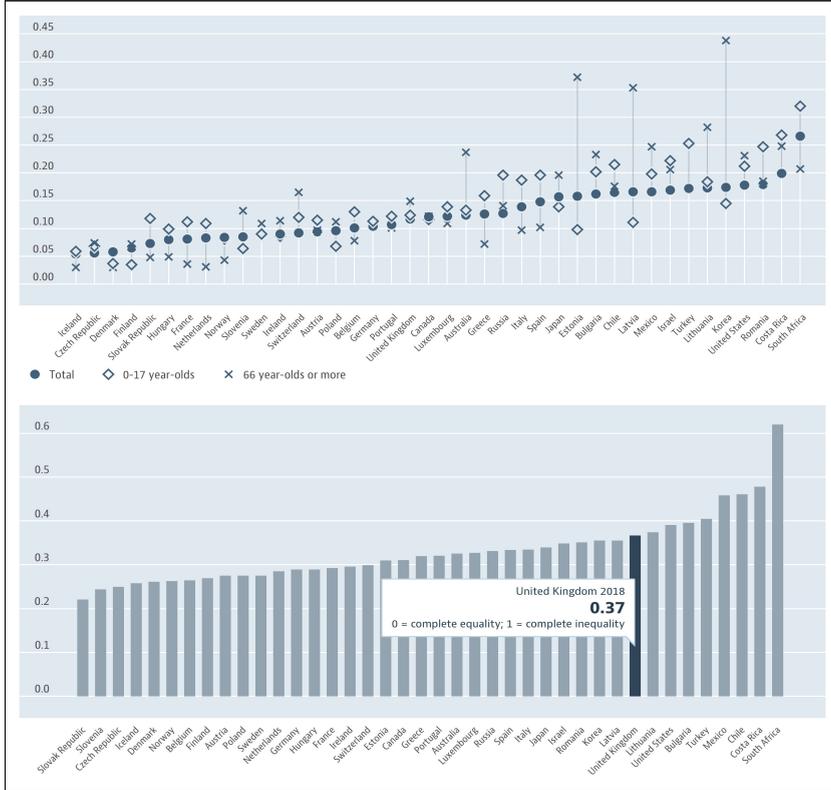
2. 연구 배경과 목적

본 연구는 영국의 근로연령층에 대한 소득보장제도 현황과 이슈를 논의하면서 정책적 함의를 도출하는 것을 목표로 하고 있다. 근로연령층에 대한 소득보장제도가 점차 중요한 정책적 논의가 되고 있는 현실에서 영국의 사례는 하나의 대안적 모델을 될 수 있다. 영국은 앞서 논의한 바와 같이 자유주의 속성을 가진 베버리지안 모델로서 의미가 있다.

자유주의적 속성은 첫째 복지국가 자체에서 찾을 수 있다. 기초보장을 핵심으로 하기 때문에 빈곤을 가장 중요한 타겟으로 하는 국가이기도 하다. 실제 OECD 공식 빈곤율로 보면 영국의 위치는 2018년에 0.12 수준으로 OECD 중간 정도에 위치하고 있다. 독일보다는 조금 높지만, 미국보다는 한참 낮으며, 캐나다나 호주와 같은 여타 자유주의 국가보다 낮고, 일본과 한국, 스페인 이태리 등과 같은 동아시아/남유럽 모델 국가들에 비해서 낮은 빈곤율을 보이고 있다. 하지만, 소득불평등도를 Gini 계수로 보면 OECD에서 미국 다음 정도로 가장 높은 편에 속하며, 앞서 언급한 이웃 자유주의 국가들이나 동아시아/남유럽 국가들에 비해서 더욱 높다. 이는 전형적으로 기초보장에 초점을 맞추지만 불평등을 핵심적인 정책적 목표로 삼고 있지 않은 영국 복지국가의 특징을 잘 보여준다.

38 소득보장제도의 근로연령층에 대한 빈곤 완화 및 재분배 효과

[그림 2-1] 영국의 빈곤율과 소득불평등도(OECD 국가 비교)



자료: OECD. (2020a). Income inequality. <https://data.oecd.org/inequality/income-equality.htm#indicator-chart>에서 2020. 10. 6. 인출.

이러한 영국 복지국가의 속성은 본 연구의 핵심 내용을 해석할 때 주의가 필요하다. 본 장에서는 빈곤율을 중심으로 논의를 진행하겠지만, 이는 기초보장에 복지국가의 상당한 초점을 맞춘 영국적 특성임을 고려할 필요가 있다.

두 번째 영국의 자유주의적 속성은 경제체제와 노동시장에서 찾을 수 있다. 자본주의와 산업혁명의 출발지로서 여겨지기도 하는 영국은 자본주의 다양성(Varieties of Capitalism) 등의 정치경제학적 문헌에서 영

국은 지속적으로 자유시장경제로서 묘사되고 있다. 특정숙련(specific skills)보다는 일반숙련(general skills)이 통용되며, 일반숙련은 유연한 노동시장과 잘 연결이 된다. 영국은 노동시장에 대한 규제가 강한 국가가 아니다. 그러다보니 산업구조 변화나 디지털화 등으로 인한 결과들이 다른 국가에 비해서 더 빨리 반영되는 경향성을 보인다. 그런 차원에서 노동시장 변화가 더 빠르게 일어났을 때 어떠한 영향이나 결과들이 나타날 것인지를 볼 수 있는 테스트베드(test bed) 성격을 가지고 있기도 하다. 탈규제가 된 노동시장에서 영국은 전형적으로 시간제 일자리가 많고, 최근에는 4차 산업혁명 시기에 나타나는 다양한 형태의 일자리가 증가하고 있는 상황이다. 점차 이러한 형태의 노동은 전통적인 사회보장제도의 보호를 받지 못할 수 있다. 영국은 자유주의적이며, 가장 경제적 변화를 적극적으로 수용하는 곳으로 우리에게 정책적 함의를 다양하게 줄 수 있다.

본 장에서는 이러한 자유주의적 특성을 가진 영국이 어떻게 변화하는 노동시장 속에서 점차 취약성이 강해지는 근로연령대 계층을 보호하는지를 논의하면서 장점과 약점을 논의하고자 한다. 역사적으로 사회보장제도를 검토하는 대신에 여기에서는 최근의 근로연령대의 빈곤 현황과 이들을 위한 사회보장제도의 현황, 그리고 현재의 이슈에 집중해서 논의를 하고자 한다. 2절에서는 노동시장의 변화와 빈곤의 변화에 초점을 맞추어 논의하게 될 것이다. 3절에서는 근로연령대를 위한 사회보장제도의 현황에서 대해서 설명하고자 하며, 4절에는 현재 핵심이 되는 이슈를 밝히고 마지막 절에서는 결론과 한국에 주는 정책적 함의를 논의하고자 한다.

제2절 영국의 근로연령층의 빈곤 현황

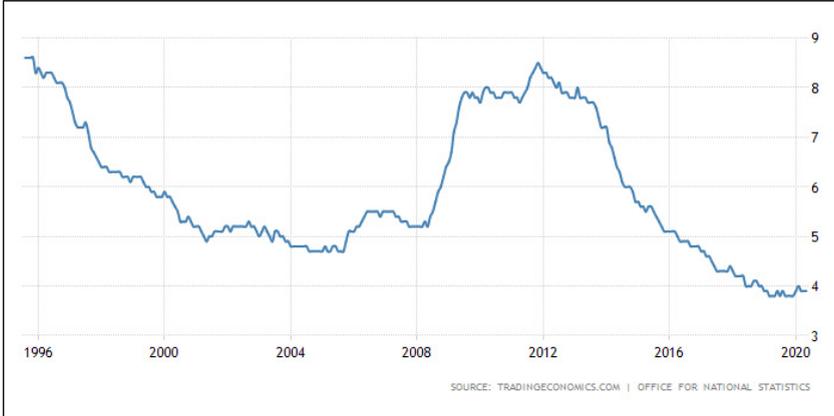
본 절에서는 영국 근로연령층의 노동시장 변화와 빈곤 현황을 논의하고자 한다. 현대 복지국가에 근로연령층의 생활안정에 가장 직접적인 수단은 노동시장 참여이며, 임금이나 소득활동을 통한 안정이며, 고용을 통한 안정이 가능하지 않은 이들에게 사회보장제도가 개입되게 된다. 하지만, 탈산업화 시대 및 디지털 경제로 접어들고 노동시장의 유연성이 가속화되면서 더 이상 고용만으로 안정이 가능하지 않게 되었다. 근로빈곤층이 증가하는 것은 이를 반영하는 대표적인 현상이다.

또한, 최근 코로나19 사태를 통해서 노동시장의 변화가 더욱 가속화될 가능성이 크다. 코로나 바이러스로 인해서 비대면 사회가 가속화되고 온라인 혁명이 그 자리를 대체하고 있다. 이와 함께 온라인으로 업무를 변환할 수 없는 계층은 그 자리를 잃어버리는 과정에 있다. 그렇기 때문에 빈곤을 보기에 앞서 노동시장 변화를 면밀히 검토하는 것은 중요하다.

1. 영국 노동시장의 변화

영국 통계청(ONS, 2020c)의 최근 발표에 따르면 영국 16~64세 고용률은 지난 몇 십 년 동안 지속적으로 상승하였다. 1996년도에 70%에 이르렀으며, 그 이후에도 계속 증가하여 코로나 직전인 2019년도에는 76%로 OECD에서 가장 높은 고용률을 보이는 국가 중 하나가 되었다. 이러한 고용률은 영국 통계청이 시작된 이래로 가장 높은 수치이기도 하다. 즉, 탈산업화, 지구화, 디지털화 등 다양한 압력에 영국의 노동시장이 노출되었지만, 실제 고용이 사라지거나 줄어드는 일은 최소한 양적으로는 일어나지 않았다는 것을 의미한다.

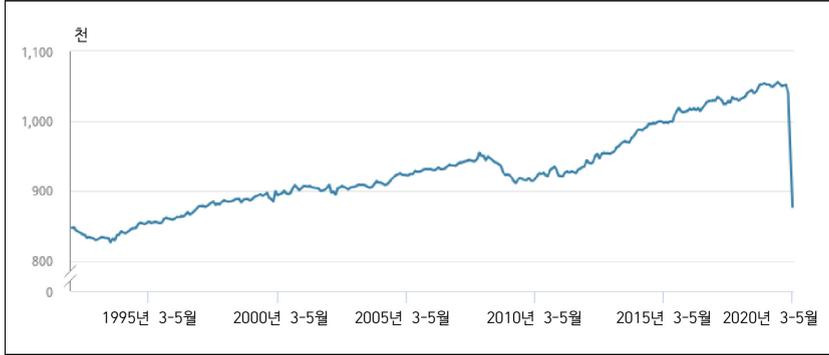
[그림 2-2] 영국의 최근 실업률 추이



자료: Trading Economics. United Kingdom Unemployment Rate. <https://tradingeconomics.com/united-kingdom/unemployment-rate>에서 2020. 8. 4. 인출.

고용률의 증가뿐 아니라 더욱 긍정적인 측면은 실업률이 지속적으로 줄어들었다는 점이다. 1990년대에 높았던 실업률은 블레어 노동당 정부가 들어서면서 5%대까지 떨어졌다가 2007/08년 금융위기를 겪으면서 다시 8%가 넘게 솟구쳤다. 하지만, 이후 꾸준히 실업률이 줄어서 4% 정도로 근래 영국 고용률 통계에서 가장 낮은 실업률을 보이기도 하였다. 즉, 노동시장을 통해 일을 찾고 소득을 올리는 것이 많은 이들에게 가능해졌다는 의미가 된다.

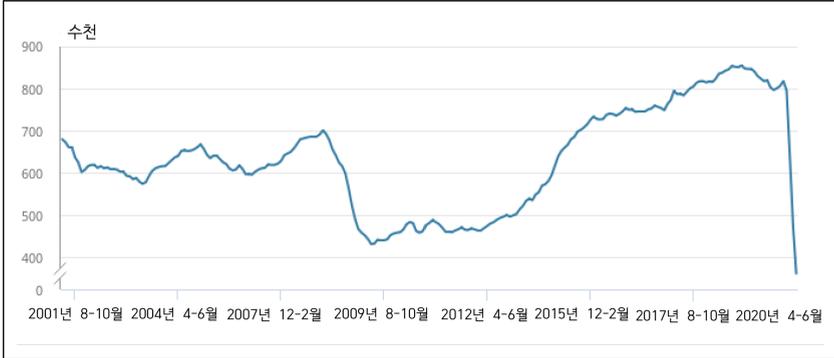
[그림 2-3] 영국의 주당 근로시간 추이



자료: Office for National Statistics. (2020a). Early insights of how the coronavirus (COVID-19) pandemic impacted the labour market: July 2020. <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/articles/earlyinsightsofhowthecoronaviruscovid19pandemicimpactedthelabourmarket/july2020>에서 2020. 9. 12. 인출.

고용률의 증가와 실업률의 감소는 근로시간의 증가로 이어졌다. 인구의 증가까지 더해지면서 총 주당 근로시간은 2000년대에 접어들며 90만 시간을 넘겼다. 이후에도 2007/08년 경제위기를 제외하면 꾸준히 상승하여 2015년 경에 100만 시간을 넘겼다. 코로나로 인해서 근로시간이 90만 시간 밑으로 떨어지기 전까지는 110만 시간에 육박할 정도로 상승한 바 있다. 2020년 3~5월의 코로나로 인한 고용위기는 어느 정도 심각했는지를 보여주는 단적인 예이다. 신규 취업한 인원이 2019년에 꾸준히 60~70만 명을 기록하였었지만, 2020년 2분기가 되면서 20만 명에 이를 정도로 급속히 감소하는 모습을 보였다. 이러한 근로에 대한 변화는 주당 총 근로시간에서도 나타난다.

[그림 2-4] 영국의 구직 일자리 수 추이



자료: Office for National Statistics. (2020a). Early insights of how the coronavirus (COVID-19) pandemic impacted the labour market: July 2020. <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/articles/earlyinsightsofhowthecoronaviruscovid19pandemicimpactedthelabourmarket/july2020>에서 2020. 9. 12. 인출.

새로운 피고용인을 찾는 새로운 일자리 수도 경제위기 노동당 정부 시기에 꾸준히 60만 명을 넘겼었다. 경제위기 이후에 다시 증가하여 80만 일자리를 넘을 정도로 급격히 증가하기도 하였다. 이 역시 최근 코로나 사태로 인해서 40만 일자리 밑으로 떨어졌다. 코로나로 인한 고용위기를 수준을 보여주는 또 다른 예이다.

이러한 통계들이 암시하는 것은 분명하다. 고용률이 증가하고, 실업률이 떨어지며, 근로시간이 증가하게 되면 개인의 소득이 증가할 가능성이 높다. 최소한 근로연령대에서는 국가복지에 생계를 의존하는 이들이 줄어들고 고용을 통한 소득이 주된 생계수단이 될 가능성이 높아진다. 전체적으로 빈곤의 감소 역시 추측이 될 수 있는 대목이다.

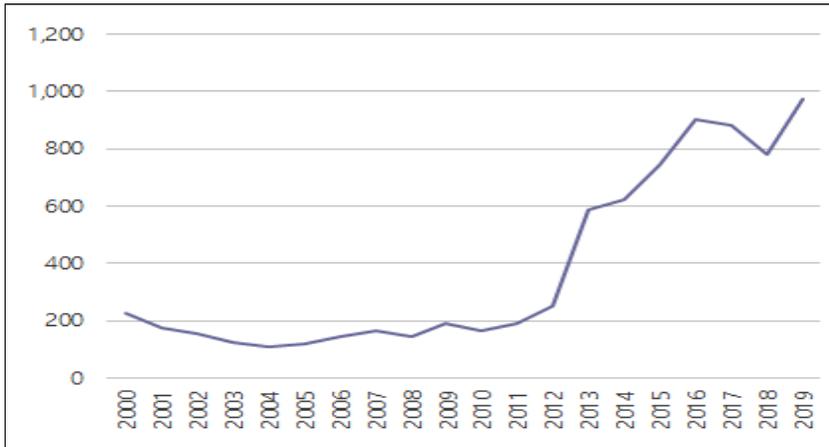
하지만, 영국 노동시장의 또 다른 측면을 주목할 필요가 있다. 이는 영국 노동시장의 유연성 증가이다. 유연성의 증가가 긍정적일 경우에는 고용률을 높이고 실업률을 줄여서 모두의 후생을 높이는 효과가 될 것이지만, 부정적 유연화는 좋은 일자리를 더 많은 안 좋은 일자리로 만들 수 있

44 소득보장제도의 근로연령층에 대한 빈곤 완화 및 재분배 효과

다는 점이다. 그러할 경우 양적 지표는 좋아지지만 실제 개인들의 복지를 개선시키는 효과가 어느 정도 일지는 의문이 될 수 있다.

[그림 2-5] 영국 0시간 노동자 수 추이

(단위: 천 명)



자료: Office for National Statistics. (2020b). EMP17: People in employment on zero hours contracts. <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/datasets/emp17peopleinemploymentonzerohourscontracts> 에서 2020. 10. 11. 인출.

실제 영국 노동시장은 유연하다. 첫 번째 유연화의 특징은 높은 시간제 노동자의 비율이다. 한국의 시간제노동자의 비중이 14%인데 비해서 영국은 23%로 거의 10% 정도가 더 높다. 반대로 임시직 근로자 비중은 한국이 24%로 OECD에서 가장 높은 편에 속하지만, 영국은 5%대로 상당히 낮다(OECD, 2020c). 고용률의 기준이 여전히 주당 1시간 이상 일하는 이들을 노동자로 계산하기 때문에 시간제 비율이 높다는 것은 고용이 있는 모두가 안정된 소득을 올릴 것이라 기대하기 힘들다는 의미이다.

둘째는 최근 급속히 확장되고 있는 0시간 노동자이다. 0시간 노동자는 돌봄, 통역가, 호텔이나 카터링서비스, 농업, 혹은 일반서비스업종에서

광범위하게 활용되는 비전형 노동자이다. 이들은 근로시간이 정해있지 않고, 고용주와 회사의 사정과 주문에 따라 근로를 하거나 직전 주에 다음 주 근로시간을 결정하는 방식을 취하고 있다. 0시간 노동자는 2000년대 초반에는 십만 명 수준으로 그렇게 큰 비중을 차지하지 않았지만, 노동시장 변화와 함께 2019년에는 거의 백만 명에 이를 정도로 급속히 성장하였다. 이들은 거의 시간제의 성격을 가지고 있지만, 소득이 정형화되어 있지 않기 때문에 경기변동에 영향을 많이 받는다. 경기가 좋을 경우 일한 만큼 소득이 증가할 수 있지만, 코로나 시기에는 고용 여부와 관계 없이 빈곤층으로 바로 떨어질 우려가 있다.

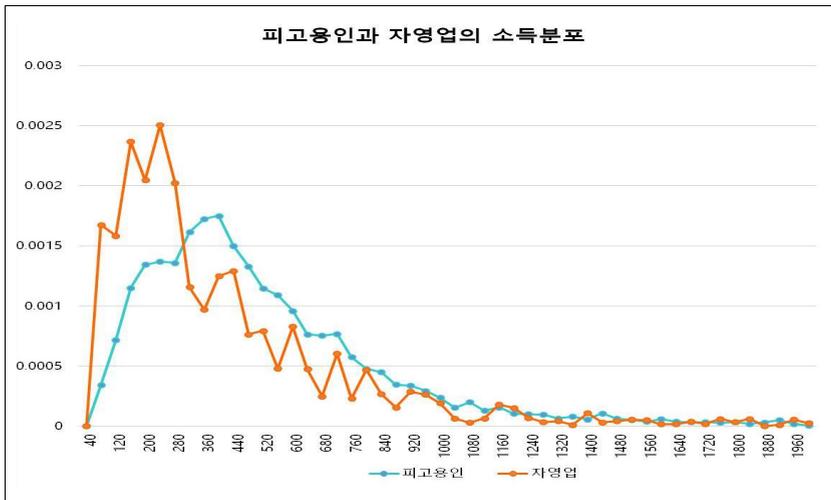
셋째, 0시간 노동자와 함께 디지털 경제에 새롭게 증가하고 있는 새로운 종류의 자영업의 증가는 노동시장 유연화로 나타나는 중요한 변화이다. 영국은 20세기 동안 자영업의 비중이 높은 국가가 아니었다. 2000년에 영국 자영업의 비중은 전체 노동인구 중 12% 정도였지만, 그 비중은 꾸준히 상승하여 2019년에는 거의 5백만 명에 달하며 비중은 15%를 넘겼다. 여기에는 전통적 자영업자들도 있지만, 플랫폼을 기반으로 움직이는 ‘가짜’ 자영업자들이 상당 수 포함되었을 가능성이 있다. 실제로 영국 노동조합은 최근 플랫폼 노동을 하는 이들이 약 5백만 명 정도이며, 최근 3년 사이에 두 배가 증가할 정도로 빠른 증가율을 보이고 있다고 보고한 바 있다(TUC, 2019).

노동시장의 유연화는 고용률의 증가가 단순히 소득의 안정으로 이어지게 될 것이라는 예측을 약화시킨다. 이에 관련되어서는 두 가지 구체적인 이유를 찾을 수 있다. 첫째는 자영업과 새롭게 등장하는 이들의 고용이 매우 취약하다는 점이다. 영국의 통계청에 따르면 2016년에 노동자들의 주당 임금 수준이 약 400파운드 정도인데 반하여, 자영업자의 고용소득은 240파운드 정도로 나타났다(ONS, 2020g). 즉, 자영업자 소득이 피

고용인 소득의 60% 정도로 상당히 낮다. 이러한 취약성은 영국 노동조합(TUC)의 연구에서도 나타난다. 최근 연구에 따르면 자영업자들의 반 정도가 최저임금 수준의 소득도 올리지 못하고 있다고 보고하고 있다(TUC, 2018). 결국 자영업자의 증가, 0시간 근로자의 증가, 플랫폼 노동의 증가가 양적 지표 개선에는 도움이 되었지만, 질적인 차원에서 개인에게 안정을 제공하는 차원에는 한계가 있다고 해석할 수 있다.

[그림 2-6] 자영업자와 노동자의 소득 분포

(단위: %, 파운드)



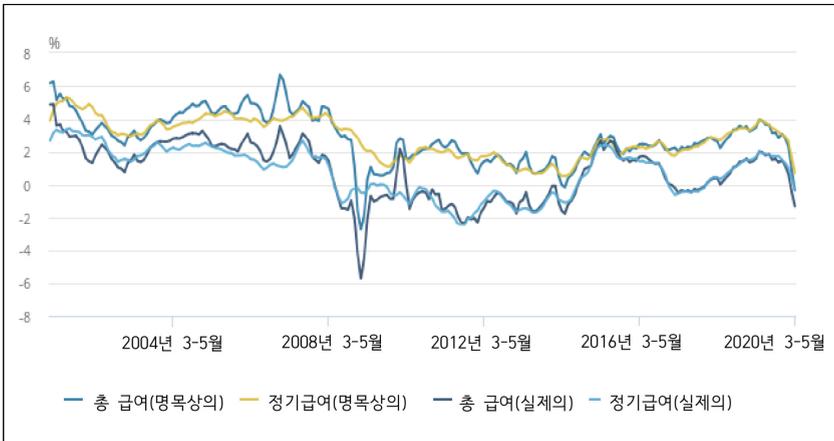
자료: Office for National Statistics. (2020g). Trends in self-employment in the UK. <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/articles/trendsinselfemploymentintheuk/2018-02-07>에서 2020. 10. 11. 인출.

둘째, 노동시장 유연성은 자영업자에게만 나타나지는 않았다. 다음 그림을 보면 2000년부터 피고용인들의 소득 변화를 보여주고 있다. 노동당 정부의 시기 임금 변화는 대체로 양의 증가율을 보이면서 소득의 증가가 직접적인 복지 효과가 있었음을 알 수 있다. 하지만, 2007/08년 경제위

기를 겪으면서 임금 증가율이 마이너스로 떨어졌고, 2015년 전까지는 지속적으로 실질소득 증가율은 마이너스에 머물러 있었다. 이 시기에는 앞서 보았듯이 근로시간이 증가하고 고용률이 증가했던 시기이지만, 개인의 소득 증가는 실질적으로 일어나지 않았던 것이다. 이후 다시 실질소득 증가율이 2%대를 회복하였지만 2017년에 다시 마이너스가 되었다. 이를 통해 유추할 수 있는 것은 고용이 증가하였지만, 다양한 유연화 조치가 개인의 임금을 상승시키지는 못했다는 것이다.

[그림 2-7] 자영업자와 피고용인의 소득 분포

(단위: %, 파운드)



자료: Office for National Statistics. (2020d). Labour market overview, UK: August 2020. <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/bulletins/uklabourmarket/august2020>에서 2020. 10. 11. 인출.

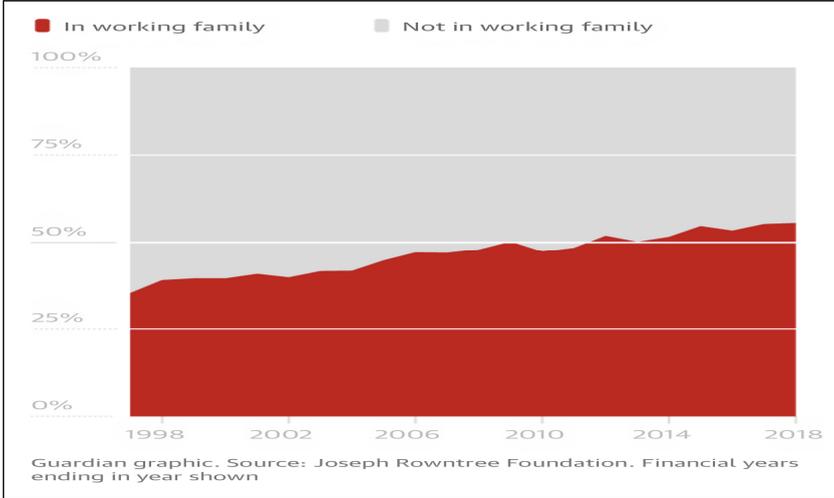
이러한 통계가 보여주는 것은 고용률과 실업률이 직접적인 근로연령층의 복지 상황을 보여주는 지표가 되기는 어렵다는 것을 말하며, 이에 대한 다양한 질적 지표를 통해서 보충하여 해석할 필요가 있다는 것이다. 다음은 유연화된 노동시장에서 영국 근로연령대 빈곤 현황은 어떠한지를 검토하고자 한다.

2. 영국 근로연령대 빈곤 현황

서론에서 논의한 바와 같이 영국의 빈곤율은 불평등에 비해서 국제적으로 높은 편은 아니다. 특히, 노동당 정부가 들어온 이후에 노인 빈곤을 줄이기 위해서 최저보장연금제도 등 노인에 대한 연금제도를 강화하였다. 결론적으로 연금의 기초수준이 높아지고 사각지대가 줄어들면서 노인 빈곤이 줄어들었다. 다음의 그림에서 보는 바와 같이 전체 빈곤층 중 근로가구가 차지하는 비중이 1998년에는 30% 수준이었지만, 이 비중은 꾸준히 증가하여 2010년이 넘어서 50%가 넘어서게 되었다. 이는 한편으로는 연금수급자 가구의 빈곤이 상당히 감소한 것이 원인이지만 또 다른 원인은 근로빈곤이 줄지 않거나 증가하기 때문이다.

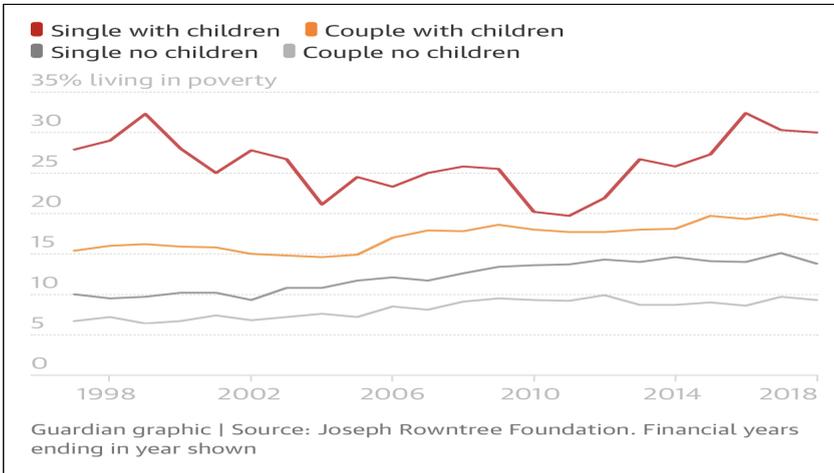
다음 그림에서 보는 바와 같이 근로연령대 가구 중 한부모 가정은 가장 높은 빈곤율을 보이고 있다. 한부모 가정과 아동빈곤에 대한 정책적 관심이 많았던 노동당 정부 시기에는 이들의 빈곤율이 20%까지 떨어지기도 하였다. 하지만, 보수당 정부가 2010년에 들어서면서 다시 증가하기 시작하여서 지금은 노동당 이전 시기 수준인 30% 가량 되고 있다. 이에 비해서 아동이 없는 가구나 부부 가구는 꾸준히 그 빈곤율이 상승되었다. 이는 이들에 대한 사회보장이 약했을 가능성을 함의한다.

[그림 2-8] 빈곤층 중 근로빈곤이 차지하는 비중 변화



자료: The Guardian. Number of people in poverty in working families hits record high. <https://www.theguardian.com/business/2020/feb/07/uk-live-poverty-charity-joseph-rowntree-foundation>에서 2020. 10. 1. 인출.

[그림 2-9] 근로연령대 빈곤층의 변화



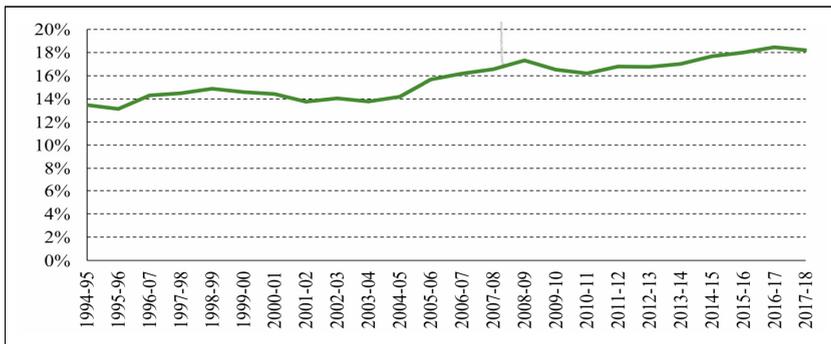
자료: The Guardian. Number of people in poverty in working families hits record high. <https://www.theguardian.com/business/2020/feb/07/uk-live-poverty-charity-joseph-rowntree-foundation>에서 2020. 10. 1. 인출.

이 중 최소 가구원 중 한 명 이상이 일하는 가구의 빈곤율이 가장 이슈가 되고 있다. 현재 약 14백만 명에 이르고 있으며, 다음 그림에서 나오는 바와 같이 이들의 비중이 꾸준히 상승하고 있다. 1994년에는 약 13%가 조금 넘는 수준이었지만, 2017년에는 18%까지 상승을 하면서 사상 최고 수준을 기록하였다. 이 역시 경제위기 동안 더욱 증가하였으며, 다시 다소 줄었다가 보수당 정부 동안 지속적으로 증가하고 있다.

이러한 변화와 함께 감안되어야 할 사항은 1994년부터 2017년 사이의 소득분위별 가구소득 변화이다. 위의 그림과 같이 하위 분위일수록 소득 변화가 낮았으며, 소득분위가 높아질수록 소득 증가율이 높았고, 소득분위 상위 80%를 넘어가면서부터 소득 증가율이 더욱 가파러졌다. 최상위 소득분위에서는 소득 증가율이 거의 70%에 이르렀다. 빈곤율과 별도로 불평등이 큰 문제가 될 수 있음을 알 수 있는 대목이다.

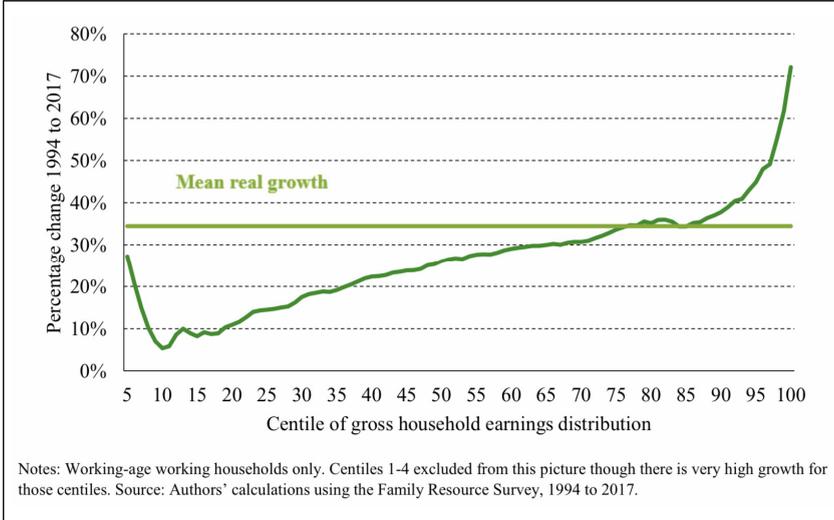
그렇다면, 기초보장을 핵심으로 하고 고용률이 꾸준히 증가했던 영국 복지국가에서 왜 근로연령대 빈곤율이 지속적으로 상승했으며, 현재 문제가 되고 있을까? 다음 절에서는 영국 근로연령층에 대한 소득보장제도에 대해서 검토를 하면서 그 해답을 찾아보고자 한다.

[그림 2-10] 주거비용을 감안한 근로가구의 상대빈곤율(중위소득 60%)



자료: Bourquin, P., Cribb, J., Waters, T., & Xu, X. (2019). Why has in-work poverty risen in Britain?. IFS Working Paper W19/12. Institute for Fiscal Studies.

[그림 2-11] 1994년부터 2017년 사이 소득분위별 근로연령대 가구소득 변화



자료: Bourquin, P., Cribb, J., Waters, T., & Xu, X. (2019). Why has in-work poverty risen in Britain?. IFS Working Paper W19/12. Institute for Fiscal Studies.

제3절 영국의 근로연령층에 대한 소득보장제도

1. 근로연령층에 대한 소득보장제도 개요

영국 근로연령층에 대한 핵심적인 사회보장은 국민보험 내에 위치해있는 실업급여라고 할 수 있다. 실업급여의 시작은 1905년에 도입된 실업노동자법(Unemployed Workmen Act)이라고 할 수 있다. 이와 함께 1909년에 구인/구직 정보를 통해서 고용을 촉진하려 했던 직업소개소법(Labour Exchange Act)이 또 다른 시작이었다. 대상이 선별적이었던 이전 법을 더욱 확장시키면서 포괄적 실업보험을 만드는 것이 1911년의 국민보험법이었다. 이후 1929년 대공황을 겪으며 실업에 대한 국가보상

에 대한 공감대가 확장되었고, 실업에 대한 국가개입을 보다 긍정적으로 보게 되었다. 대공황이 1932년 실업부조법(Unemployment Assistance Act) 제정에 직접적인 배경이 되었으며, 이후부터 자산조사에 따른 급여도 제공되었다.

이러한 초기 시도들이 확장된 후에 현재의 실업급여 및 복지국가가 체제가 기틀을 갖추게 된 것은 1946년에 도입된 국민보험법을 통해서이다. 2차 세계대전 이후 영국을 비롯한 서구세계는 호황기를 맞이하면서 복지국가의 황금기를 시작하게 된다. 1960년대와 1970년대에는 특히 기존 기초보장적 국민보험에서 벗어나 소득비례 요소를 더 담고자하는 개혁이 진행되었다. 특히, 1966년 개정을 통해서 실업급여를 제공하는 기간을 최대 12개월로 확장시키고, 급여에 소득연계에 따른 보충급여가 추가되기 시작하였다. 이러한 변화들은 한편으로는 기존의 기초보장 수준이 너무 낮게 됨으로 실질적인 빈곤 완화 효과가 떨어지게 되자 추가적으로 시행된 조치이기도 하다. 결과적으로는 실업자들에게 탈상품화 수준을 높이고 이들이 빈곤에 머물지 않도록 하는 긍정적인 효과를 가져왔다.

하지만, 연금제도와 마찬가지로 실업급여제도도 대처 수상이 집권한 이후부터는 감축의 시기로 접어들게 된다. 집권 직후인 1980년에는 실업급여에 추가적으로 도입되었던 소득비례형 급여가 폐지되었으며, 이후 실업급여를 과세 대상으로 하였다. 이후 1988년에는 실업급여를 받기 위한 자격조건을 더욱 강화시키는 개혁을 단행하였으며, 1989년부터는 실업급여 수급자들이 구직을 하고 있다는 증거를 주 단위로 제출하도록 하는 근로연계복지 개혁이 단행되었다. 1990년에는 전일제 학생이 실업급여를 받지 못하도록 하는 개혁도 진행되었다.

이후 보수당 집권의 막바지에는 국민보험 내 실업급여를 구직자수당(Jobseeker's allowance)이라는 이름으로 바꾸고, 관련된 규정을 개정

하였다. 구직자수당은 기여에 따른 급여와 기여 조건이 충족되지 않을 경우 받을 수 있는 자산조사에 따른 급여로 나누어졌으며, 최대로 수급할 수 있는 수당의 기간을 기존 1년에서 6개월로 축소하였다. 이와 함께 수당 수급조건은 더욱 까다롭게 하는 반면에 소득에 따른 수당급여에 대해서는 배우자가 일할 수 있는 시간을 16시간에서 24시간으로 증가시킴으로써 근로연계복지를 강화하였다.

이러한 보수당 정부의 개혁은 1997년 들어선 노동당 정부에 의해서 대거 변화가 될 것이라는 기대가 있었다. 하지만 실제적으로는 큰 변화가 없었으며, 오히려 근로연계복지 성향은 더욱 강해졌다고 평가하는 것이 맞을 것이다. 제3의 길에서 제시된 사회투자론은 고용에 대한 강조를 핵심으로 하고 있었다. 그렇기 때문에 과거 야당 시절에 반대했던 구직자수당 역시 변화없이 계승하게 되었다(Jones, 2004).

구직자수당과 함께 노동당 정부 시기에 중요한 변화 중 하나는 장애 관련 급여의 대대적 정비였다. 기존 보수당 정부 시기에 실업급여에 대해서는 매우 강하게 삭감을 하였지만, 장애관련 급여는 크게 제한하지 않은 바 있다. 부분적으로는 급증하는 실업을 장애급여로 전환하면서 실업률을 관리했다는 비판도 등장한 바 있다(Brewer & Joyce, 2010). 결국 보수당 정부 시기에 장애급여(무능력 급여, incapacity benefit) 수급자가 대폭 증가했으며, 노동당 정부는 이에 대한 대책이 필요한 상황이었다. 실제, 1979년 70만 명 정도였던 장애급여 수급자들은 보수당 정부 마지막 해인 1997년에는 2.6백만 명까지 올라가게 되었다(Daguerre, 2010).

노동당은 장애급여 수급자 중 근로가 가능한 이들이 많다는 현실을 기반으로 하여 이들이 비경제활동으로 들어가지 않고 가능한 근로를 할 수 있도록 하게 하는 정책을 고안하였다. 특히 여성들이 장애급여로 접어드는 사례가 더 발견되었고, 이에 대한 대안으로 급여의 심사를 강화하는

안부터 발표하였다. 근로가 가능한 이들에 대해서는 고용 관련 인터뷰를 강화하였고, 적극적으로 구직활동을 지원하였다. 이의 결과로 1980년 장애관련 급여가 GDP 중 0.9%를 차지했고, 이는 1995년 2.5%까지 증가하였던 지출은 다시 노동당 정부의 개혁으로 2010년에는 2%로 다시 줄어들게 되었다(OECD, 2020a). 노동당 시기에는 기존의 장애급여를 고용지원수당(Employment and Support Allowances)으로 대체하였다. 구직자수당과 마찬가지로 이 수당 역시 기여를 통해 자격을 얻은 이들과 기여 자격이 되지 않은 이들은 자산조사를 통해 이 수당을 받을 수 있게 하였다. 이 수당은 처음 13주 동안은 구직자수당과 급여를 맞추었으며, 이후 건강수준을 감안하여 수당의 수준을 높여 주었다. 반면에 구직과 고용 관련 인터뷰 등을 성실하게 하지 않은 경우에는 급여를 깎을 수 있도록 규정하였다. 기존 장애급여를 받았던 이들은 고용지원수당으로 전환이 되게 되었으며, 그 시한은 기존 2014년에서 보수당 정부에 의해 2012년으로 앞당겨진 바 있다.

구직자수당과 고용지원수당과 함께 가장 혁신적이고 커다란 변화를 가져온 최근 개혁은 통합부조(Universal Credit)의 도입이라고 할 수 있다. 2010년에 집권한 보수당 정부는 기본적으로 공공부문 지출의 삭감을 주요 정책기조로 삼았으며, 이의 일환으로 기존 복지제도의 통합을 추진하였다. 특히, 노동당 정부 때까지 존재했던 다양한 기초보장을 위한 자산조사 제도들을 통합하여 보다 명료하고 간결한 제도로의 전환을 추진하였다. 여기에는 기존의 조세지출제도와 공공부조제도, 특히 자산조사를 기반으로 하는 사회보장제도들이 통합되게 되었다. 구체적으로는 구직자수당 중 자산조사로 운영이 되었던 소득기반 구직자수당, 소득기반 고용지원수당, 소득보조, 아동세액공제, 근로세액공제, 그리고 주거급여 등이 모두 통합되게 되었다.

본 연구에서는 이 중 근로연령대 소득보장의 핵심적 위치를 차지하고 있는 구직자수당과 통합부조에 대해 깊게 설명하고자 한다.

2. 구직자수당

구직자수당은 유급 일자리에 있다가 실직한 상태에 있는 이들에게 급여를 제공하는 실업급여 성격을 가지고 있다. 구직자수당(Jobseeker's Allowance, JSA)은 근로능력이 있는 경우에 받게 되고, 근로능력이 없는 경우는 고용지원수당을 받을 수 있게 된다. 구직자수당과 고용지원수당 모두 국민보험 가입과 기여를 조건으로 해서 받는 사회보험형 기여기반(contribution-based) 급여와 이 자격조건에 미치지 못할 경우 자산조사를 통해서 받게 되는 소득기반(income-based) 급여로 구분이 된다.

구직자수당은 실업상태인 이들이나 전일제 정규직이 아닌 근로자 중 주당 16시간 미만으로 일하는 노동자가 받을 수 있다. 또한, 이들은 적극적으로 구직활동을 증명할 수 있어야 받을 수 있다. 구직자수당은 다음과 같이 기여기반과 소득기반으로 나뉘어지며 구체적인 내용은 다음 표와 같다. 전체적으로는 우리나라처럼 별도의 보험체제로 되어 있지 않고 다른 사회보장급여를 통합적으로 운영하는 국민보험 내에서 운영된다. 다만, 소득기반 구직자수당은 조세를 기반으로 하기 때문에 국민보험이 아닌 국고를 재원으로 운영된다. 기여기반 급여의 경우 별도의 자산조사 없이 기여이력만을 가지고 자격조건이 결정된다.

56 소득보장제도의 근로연령층에 대한 빈곤 완화 및 재분배 효과

〈표 2-1〉 실업급여의 종류와 내용¹⁾

구분	기여 기반 JSA (실업급여 성격)		소득기반 JSA (실업부조 성격)
	새로운 구직자수당	기여기반 구직자수당 (JSA-C)	소득기반 구직자수당 (JSA-I)
운영 전달 체계	노동연금부(Department for Work and Pensions)가 관리, 노동연금부 산하의 고용센터(Job-centre Plus)가 실업급여의 지급, 취업알선을 관장하여 지원하는 역할		
재원	국민보험 재원 중 일부가 구직수당을 위해 사용		국고
공통 자격 조건	<ul style="list-style-type: none"> - 18세 이상(16세 또는 17세일 경우 일부 예외) - 국가 연금 수급 연령 미만 - 전일제 학생 제외 - 근로능력이 있어야 하고(근로에 영향을 미치는 질병 혹은 장애가 없어야 함) 구직 의사와 구직활동이 필요 - 현재 실업상태이거나, 주 평균 16시간 미만 근무하는 경우 - 국적 상관없이 영국에서 일할 권리가 있는 사람 - 소득보조(Income Support)를 받지 않는 경우 		
추가 자격 조건	<ul style="list-style-type: none"> - 본인 또는 배우자/파트너의 수입 및 자산은 무관 - 지난 2~3년간 Class1 국가보험 기여 (National Insurance contributions)를 한 기록이 있어야 함(National Insurance credits도 가능) * 급여 연도 당사를 기준으로 당사자가 그 이전 2년간의 조세연도(tax year) 동안 1종 국민보험 기여금을 충분히 납부한 경우(조세연도는 4월 6일부터 12개월 동안을 의미 [구직자법 제35조]). - 자영업자 또는 Class2 국민보험만 납부한 자는 수급대상에서 제외 - 매 격주마다 구직조건을 충족해야 함 - 취업자 외 근무환경 열악한 일부 직종에 대해서 예외적으로 인정(shared fishermen 등) 		<ul style="list-style-type: none"> - 국민보험 기여요건을 충족시키지 못하는 구직활동자/자영업자 / 불완전 고용 상태(under-employment)에 있는 자가 대표적 대상 - 과거 국민보험 기여조건은 요구되지 않음 - 파트너(배우자)가 있는 경우, 파트너가 주 평균 24시간 미만 근로하는 경우 - 당사자와 파트너의 자산을 합쳐서 자산이 £16,000 이하여야 함(£6,000이상일 경우 매 £250당 £1 감액)
특이점	<ul style="list-style-type: none"> - 통합부조(UC)와 연계되어 지급하는 것이 JSA-C와 구분되는 특징 - JSA-C의 신청자격과 UC의 요건을 모두 충족해야 함 - 즉, 과거 1종 국민보험 기여금을 충분히 납부 + 실직이나 저소득 등 UC의 요건도 갖추어야 함 - UC 중복 수급 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 저소득층 JSA-C 신청자는 자녀 무상 학교급식, 의료비 지원, 주거급여, 기타 사회지원에 대한 수급자격 있으나 별도 신청 필요 - 배우자 또는 기타 부양가족에 대한 추가급여는 없음 	<ul style="list-style-type: none"> - UC와 중복 수급 불가 - JSA-I를 UC로 대체할 수 있음(현재 받고 있는 금액과 동일)²⁾ - JSA-I 수혜자는 저소득자들이 받는 혜택을 자동적으로 부여받음(자녀 무상 학교급식, 의료비 지원, 주거급여, 기타 사회지원 등) - 배우자와 부양자녀, 장애인에 대한 추가급여 지급

지급 기간	- 최대 182일(약 6개월)까지 지급 가능 - 2주 단위, 격주로 지급	- 지급 기간에 제한이 없고 급여신청자가 수급요건을 만족하는 한 지속적으로 지급가능. - 2주 단위, 격주로 지급
지급 수준 2020/ 2021	- 18~24세: 1주일에 최대 £58.90 지급 - 25세 이상: 1주일에 최대 £74.35 지급 - 18세 이상 유배우자: 1주일에 최대 £116.80 지급 * JSA-C는 신청자가 풀타임 일자리를 구하는 동안 파트타임 일자리로 소득을 얻거나 업종별 연금을 받을 시, 지급금이 감액됨 * JSA-1는 자산이나 소득에 따라 급여액이 감액되거나 피부양 아동 등에 따라 증액됨	

- 자료: 1) GOV.UK. (2020f). Jobseeker's Allowance (JSA). <https://www.gov.uk/jobseekers-allowance>에서 2020. 8. 7. 인출.
 2) GOV.UK. (2020f). Jobseeker's Allowance (JSA). <https://www.gov.uk/jobseekers-allowance>에서 2020. 8. 7. 인출.

최근 구직자수당에 영향을 미친 가장 중요한 변화는 이후 자세히 설명할 통합부조의 도입이다. 통합부조가 도입되면서 소득기반 구직자수당과 고용지원수당이 모두 통합되어 가고 있는 과정에 있다. 그렇기 때문에 소득기여 구직자수당은 장기적으로 사라질 예정이다. 기여기반 구직자수당은 통합부조가 도입된 이후 새로운 구직자수당(New Style JSA)과 함께 운영되고 있다. 새로운 구직자수당의 핵심적인 특징은 통합부조와 연계가 되어 급여를 받을 수 있다는 것이다. 통합부조 수급자격조건이 될 때 새로운 구직자수당을 신청할 수 있게 된다.

기여기반 구직자수당과 소득기반 구직수당의 급여 최대 액수는 같다. 하지만, 기여기반 급여와의 중요한 차이는 소득기반 구직자수당은 기존 자산이나 소득에 따라서 감액이 된다는 점이다. 다만, 감액되는 측면도 있지만, 주거수당이나 자녀교육 관련 지원 등 저소득층에게 주어지는 부가적 급여로 인해서 실제 급여는 다시 증가할 수 있다. 구직자수당의 또 다른 중요한 특징은 부분실업급여에서 찾을 수 있다. 16시간 이하로 근로를 할 경우에는 부분실업으로 간주되며, 이에 따라 수급대상이 된다. 하지만, 다시 16시간 이상 일하게 되면 자격조건이 상실되게 된다.

비전형 근로자, 특히 파트타임 근로자나 특수고용 종사자들도 모두 기여기반 구직자수당의 대상자가 될 수 있다. 이들은 피고용인을 대상으로 하는 1종 국민보험 대상이며, 기여기록이 충족되게 되면 기여기반 급여를 받을 수 있다. 1종 피고용인을 대상으로 하는 국민보험의 경우 2020년 기준 주당 120파운드 이상의 소득이 있어야 가입이 가능하다. 120-183파운드의 소득을 주당 얻을 경우 보험의 기여금은 정부가 대납을 해준다. 그 이상 소득을 올리는 노동자들은 고용주와 피고용인이 함께 납부를 한다. 구체적인 기여요율은 노동자의 주급이 183파운드부터 962파운드까지에 대해서는 소득의 12%, 962파운드를 넘을 경우 그에 대해서는 2%를 기여한다.

고용주는 본인이 고용한 피고용인의 소득이 169파운드가 넘으면 이에 대해서 정률인 13.8%를 기여해야 한다. 자영업자는 1년에 6,475파운드가 넘는 수익이 있을 시 1주일 마다 3.05파운드를 납부하고, 9,500파운드를 넘는 경우에는 수익 중 9%를 납부해야 한다. 50,000파운드가 초과할 경우에는 수익의 2%를 추가로 기여해야 할 의무가 있다. 현재 자영업자로 분류가 되어 있더라도 과거 취업자로서 1종 국민보험 기여금과 이력이 충분하다면 기여기반 구직자수당을 받을 수 있다. 그러나 자영업자로서 1종 국민보험 이력이 없고 실직을 했을 경우에는 자산조사에 따른 소득기반 구직자수당만을 받을 수 있다.

자산조사를 받아야 하는 소득기반 구직자수당의 경우 본인뿐 아니라 배우자(파트너) 역시 공동으로 신청하여 심사를 받게 된다(Entitledto, 2020. 8. 7.). 즉, 배우자가 있는 경우에는 배우자도 경제활동에 참여하려는 의지를 가지고 있어야 한다는 것을 의미하며, 이것이 입증되어야 소득기반 급여를 받을 수 있게 된다. 다만, 배우자 주당 근로시간이 16~24시간 사이인 경우나 출산급여를 받거나 임신을 한 경우, 그리고 법정상병수

당을 받고 있는 경우에는 동반신청 의무가 없다. 다만, 구직자수당에 대한 제제를 받는 경우가 있는데, 1) 합리적 이유 없이 자발적인 실직을 한 경우, 2) 개인의 잘못된 행동을 이유로 해고가 된 경우, 3) 고용센터에서 제공한 일자리 제안을 거부한 경우, 4) 적극적인 구직활동을 하지 않을 경우, 5) 고용센터에서 제시한 지시사항들이 제대로 이행되지 않을 경우가 그러하다.

제제를 받게 되면, 첫 번째 실업에 대해서는 13주 실업급여 수급 제제를, 두 번째 실업에 대해서는 26주 실업급여 수급 제제를, 세 번째 실업에 대해서는 156주 동안의 제제를 받게 된다. 구직자수당 수급한 이후 일정 기간 동안 실업상태에 있게 되면 구직자들은 근로프로그램(Work Programme)에 참여해야 한다. 구직자의 나이가 18~24세 사이이면 9개월 이후에 참여하게 되고, 25세 이상인 경우에는 12개월 이후부터 참여하게 된다. 근로프로그램을 통해서 장기 실업으로 빠지는 것을 막고, 급여의 부담을 줄이려는 활성화 대책이라고 할 수 있다. 근로프로그램은 국가와 함께 민간이 서비스 제공자로 참여하여 다양한 구직을 위한 서비스를 제공하는 역할을 하고 있다.

근로능력이 없다고 판단되는 경우에는 고용지원수당을 신청할 수 있다. 신청을 한 이후 13주간의 심사단계를 거치며, 이 기간 동안에는 기본수당만 수급하며, 근로능력이 없다는 것이 밝혀지고 핵심 단계에 접어들게 되면 장애와 관련된 여러 요소들을 종합적으로 판별하여 이에 맞게 급여를 제공한다. 구직자수당과 마찬가지로 고용지원수당도 통합부조가 도입되면서 통합부조와 함께 연결하여 자격조건을 판별하고 급여를 제공하는 새로운 고용지원수당으로 대체 중이다.

국민보험 기여이력이 부족할 경우에는 소득기반 고용지원수당을 받아야 한다. 이의 자격조건은 자산조사를 통해서 결정이 되며, 소득 조건과

함께 질병이나 장애가 있는 경우, 또는 한부모이면서 아이 한 명 이상이 5세 미만인 경우, 본인이 18세 미만인 동시에 자녀가 있는 경우, 마지막으로 다른 돌봄의 필요가 있는 이들을 돌보는 수발자인 경우 고용지원수당 소득기반 급여를 지급할 수 있다. 이 역시 최근 통합부조로 통합되어지고 있다.

수급자격과 급여수준을 결정하는데 가장 중요한 과정은 노동능력평가(Work Capability Assessment)이다. 신청한 이들은 노동능력평가를 받게 되고, 그 결과에 기반하여 수급자격이 결정된다. 근로능력이 부족한 경우에도 여전히 고용지원수당이나 통합부조를 받을 수 있다. 이러한 경우에는 근로가 가능한 수준에 이를 때까지 다양한 서비스를 받을 수 있으며, 급여도 동시에 받는다. 근로능력이 약한 이러한 조건부수급자(ESA Work-Related Activity Group 및 UC-Limited Capability for Work)들은 1년 동안 주당 £74.35를 받고, 고용센터에서 주기적인 인터뷰와 지원을 받으며 구직활동을 해야 한다. 하지만, 근로능력이 없다고 판명을 받은 일반수급자의 경우에는 주당 £113.55 수당을 기간의 제한 없이 받을 수 있고, 고용상담가와의 인터뷰도 받을 의무가 없다.

3. 통합부조(Universal Credit)

앞서 논의한 바와 같이 통합부조는 기존에 존재하던 소득/자산조사 성격의 다양한 조세 혜택과 공공부조성 급여를 하나로 통합한 프로그램이다. 여기에 포함되는 기존 제도들은 근로세액공제(Working Tax Credit), 아동세액공제(Child Tax Credit), 소득보조(Income Support), 주거급여(Housing Benefit), 소득기반 구직자수당(income-based Jobseeker's Allowance), 소득연계 고용지원수당(income-related Employment and

Support Allowance)이다. 이 프로그램은 2013년에 도입이 되었으며, 그 이후 서서히 기존 프로그램들을 대체해가고 있다.

이 프로그램은 기존의 프로그램의 매우 복잡하고 파편화되어 있고 다른 한편으로는 공공부조가 근로의욕을 높이는 역할을 제대로 하지 못하고 있다는 문제 제기에서 출발하였다. 2010년에 집권한 보수당 정부는 이러한 복잡성이 행정비용의 낭비를 가져오고, 동시에 수급자에게도 도움이 되지 못한다고 판단했다. 그래서 여러 기관에 분산되어 있지만 유사한 목적을 가지고 있는 프로그램들을 하나로 통합하고, 고용연금부가 행정을 담당하게 하였다. 2013년에 도입되어 2017년까지 전면적인 실사가 될 것으로 계획하였으나 행정 시스템 미비 등을 이유로 전면실시 시기가 2022년으로 늦추어졌다.

수급이 가능한 연령은 만 18세 이상부터 연금 수급 연령까지이다. 연금 수급 연령이 넘게 되면 기초연금 제도를 통해서 최저생계가 보장이 된다. 또한, 특정 조건이 맞을 경우 만 16~17세도 수급이 가능하다. 앞서 논의한 바와 같이 배우자나 동거인이 있는 경우에는 두 사람이 모두 통합부조의 조건을 충족해야 한다.

통합부조는 기존 6개의 급여들을 통합적으로 운영하면서 수급자의 다양한 상황을 고려하기 때문에 구체적인 조건은 대상 집단에 따라 달라지게 된다. 특히 근로조건인 경우 장애가 있거나 건강상 이유로 노동을 할 수 없는 이들에게는 근로조건을 보지 않지만, 구직자수당 등은 근로조건이 명확하다.

통합부조의 급여는 기본급여(standard allowance)와 다양한 요소들을 감안하며 계산된 추가급여로 구성되어 있다(Legislation.gov.uk., 2020. 8. 7.). 먼저, 기본급여 수준은 수급자의 연령과 배우자의 여부로 산정되며, 추가급여는 아동, 주거비용, 근로능력 수준, 부양자 여부, 보육

관련 요소 등에 따라 정해진다. 각각의 요소에 해당되게 되면 추가 금액이 주어진다.

〈표 2-2〉 통합부조 기본급여

(단위: 파운드/월)

		2013 -14	2014 -15	2015 -16	2016 -17	2017 -18	2018 -19	2019 -20	2020 -21
기본 급여 (Standard Allowance)	25세 미만 싱글	246.81	249.28	251.77	251.77	251.77	251.77	251.77	342.72
	25세 이상 싱글	311.55	314.67	317.82	317.82	317.82	317.82	317.82	409.89
	25세 미만 커플	387.42	391.29	395.20	395.20	395.20	395.20	395.20	488.59
	25세 이상 커플	489.06	493.95	498.89	498.89	498.89	498.89	498.89	594.04

자료: Revenuebenefits. Universal credit rates-Amount for each assessment period.
https://revenuebenefits.org.uk/pdf/Universal_Credit_Rates_2020-21.pdf에서
 2020. 12. 6. 인출.

통합부조의 기본급여는 2020/21년 기준으로 25세 미만일 경우 월 기준 342파운드이다. 약 52만 원 정도의 금액이다. 25세 이상일 경우 약 410파운드로 62만 원 정도이다. 여기에 배우자가 있는 경우는 25세 미만은 488파운드와 25세 이상은 594파운드로 높아진다.

여기에 아동이 있게 되면 추가급여가 다음과 같이 붙게 된다. 2020/21년 기준으로 아동 1명 당 추가급여는 월 235파운드이며, 2017년 4월 이전에 태어난 아이들은 조금 더 높은 추가급여를 받는다. 아동에 대한 추가급여는 두 명으로 제한된다. 여기에 장애 아동이 있을 경우 추가급여를 받게 된다. 장애아동에 대해서는 장애 수준에 따라 다른 급여를 제공한다. 가장 장애 수준이 심각할 경우 추가급여가 월 400파운드 정도 제공된다.

〈표 2-3〉 통합부조 아동 관련 추가급여

(단위: 파운드/월)

		2013 -14	2014 -15	2015 -16	2016 -17	2017 -18	2018 -19	2019 -20	2020 -21
아동	2017년 4월 6일 이전에 태어난 첫째 자녀	272.08	274.58	277.08	277.08	277.08	277.08	277.08	281.25
	2017년 4월 6일 이후에 태어난 첫째 자녀와 둘째 이하	226.67	229.17	231.67	231.67	231.67	231.67	231.67	235.83
장애 아동	Lower rate*	123.62	124.86	126.11	126.11	126.11	126.11	126.11	128.25
	Higher rate**	352.92	362.92	367.92	367.92	372.30	383.86	392.08	400.29

주: 1) * Lower rate: 아동이 장애생활수당(disability living allowance)이나 개인독립급여(personal independence payment) 수급권이 있을 경우에 해당.

2) ** Higher rate: 아이가 시각장애를 가지고 있거나, 장애생활수당(disability living allowance)에서 가장 높은 등급을 받은 경우 해당.

자료: Revenuebenefits. Universal credit rates-Amount for each assessment period. https://revenuebenefits.org.uk/pdf/Universal_Credit_Rates_2020-21.pdf에서 2020. 12. 6. 인출.

주거비용의 경우 자신 소유의 주택일 경우 담보대출 이자를 지원해주고, 세입자의 경우 임대료 비용을 지원받을 수 있다(GOV.UK., 2020e). 주거비용 추가 요소를 받기 위해서는 주거비용에 대한 책임이 본인에게 있어야 한다.

통합부조를 받기 위해서 근로역량평가를 요청받을 수 있다(GOV.UK., 2020a). 고용연금부에서 신청자의 근로능력을 평가하고 이에 근거하여 조건부급여나 건강이나 장애에 관련된 급여를 결정한다. 특히 조건부급여(Limited capability for work)의 경우 지금 당장 근로가 어렵지만 향후에 가능하다고 판단되는 이들로써 급여와 서비스를 모두 제공해준다. 이 대상자들은 고용센터 담당자와 근로 관련된 내용을 담은 협약을 체결해야 하며, 이를 지키지 않을 경우 급여가 삭감되거나 중지될 수 있다.

돌봄을 담당하는 부양자들을 위해서도 추가급여가 있다. 돌봄을 주당 최소 35시간을 담당하는 이들은 수급자격이 충족된다. 소득이 높은 이들

도 돌보는 부양가족이 있는 경우에는 수급이 가능하다. 보육비용 (child care)(GOV.UK., 2020g)과 관련된 추가급여를 받기 위해서는 부모의 근로조건과 보육비용 조건이 모두 충족되어야 한다. 근로조건은 신청자 자신과 배우자가 모두 유급으로 근무해야 하며, 그렇지 않은 경우에는 부부 중 한 명의 근로능력이 제한적이거나 장애가 있는 가구원을 돌봐야 할 때는 모두 유급노동을 하지 않아도 된다.

급여수준을 계산하는데 있어서 소득이 있는 노동자일 경우에는 앞서 언급한 다양한 추가 요소들을 고려하여 금액을 산정한 후에 소득에 따라 감액이 결정된다. 본 제도는 추가로 발생한 소득 £1에 대해 65% 공제율로 시작한 바 있다(Revenuebenefits, 2020. 8. 7.). 2017년 4월 이후 2020년까지는 근로 및 사업소득에 대한 공제율을 63%로 유지하여 적용하고 있다. 예를 들어, 통합부조 주거비나 유자녀 급여를 받는 수급자가 1,000파운드의 월소득이 있을 경우, 감액되지 않고 일을 할 수 있는 최대 액수인 512파운드까지는 감액이 되지 않는다. 이후 초과하는 488파운드에 대해서 1파운드 당 63%의 공제가 되는 것이다. 그렇게 되면 488파운드 63%인 307파운드 정도가 통합부조 금액에서 감액된다고 보면 된다.

〈표 2-4〉 근로를 해도 감액이 되지 않는 최대 근로소득 액수

(단위: 파운드/월)

		2013 -14	2014 -15	2015 -16	2016 -17	2017 -18	2018 -19	2019 -20	2020 -21
Higher work allowance (주거비 요소 비포함 시)	싱글- 무자녀(아동)	111	111	111	nil	nil	nil	nil	nil
	싱글- 유자녀	734	734	734	397	397	409	503	512
	싱글- limited capability for work	647	647	647	397	397	409	503	512
	커플- 무자녀	111	111	111	nil	nil	nil	nil	nil
	커플- 유자녀	536	536	536	397	397	409	503	512
	커플- 둘 중 한명 이상 limited capability for work	647	647	647	397	397	409	503	512

		2013 -14	2014 -15	2015 -16	2016 -17	2017 -18	2018 -19	2019 -20	2020 -21
Lower work allowance (주거비 요소 포함 시)	싱글- 무자녀(아동)	111	111	111	nil	nil	nil	nil	nil
	싱글- 유자녀	263	263	263	192	192	198	287	292
	싱글- limited capability for work	192	192	192	192	192	198	287	292
	커플- 무자녀	111	111	111	nil	nil	nil	nil	nil
	커플- 유자녀	222	222	222	192	192	198	287	292
	커플- 둘 중 한명 이상 limited capability for work	192	192	192	192	192	198	287	292

자료: Revenuebenefits. Universal credit rates-Amount for each assessment period.
https://revenuebenefits.org.uk/pdf/Universal_Credit_Rates_2020-21.pdf에서
 2020. 12. 6. 인출.

제4절 영국의 소득보장제도 핵심 이슈

1. 사각지대를 어떻게 대처할 것인가?

영국은 최근 자영업자의 증가, 플랫폼 노동의 증가, 0시간 노동의 증가 등 21세기 형 노동시장으로 빠르게 변화하고 있다. 고용률은 경제위기 시기를 제외하고는 코로나 위기 전까지 지속적으로 증가하고 있기 때문에 상대적으로 근로연령대의 빈곤이 큰 이슈가 되지는 않았다. 하지만, 앞서 논의한 바와 같이 영국 근로연령대의 빈곤율은 꾸준히 증가하고 있다. 고용률의 증가와 실업률의 감소에도 불구하고 빈곤 감소로 이어지지 않는 중요한 이유는 고용형태의 다변화와 불안정성에 있다.

영국에서는 법적 고용상 지위로 피고용인(employees)과 자영업자 사이에 노무자(workers)라는 특별한 계층이 존재한다. 이 계층이 피고용인과 자영업자 사이에 특수고용형태를 가지고 있는 이들이 포함이 된다. 하지만, 실제 사회보장제도에서는 노무자를 특별히 구분하여 급여체계나

기여체계를 두고 있지 않기 때문에 이들이 어떠한 방식으로 보호되는지는 불명확하며, 사례에 따라 다르게 나타난다. 국민보험에서는 크게 취업자와 자영업자로 나누고 있다. 자영업자의 판단 기준은 사업에 대한 성패 책임을 가지고 있으며, 업무 방식과 기간에 대한 결정을 할 수 있는 사람, 사업 자산을 마련하기 위하여 자신의 자금을 사용할 수 있는 사람 등으로 정의가 된다(Money Advice Service, 2020. 9. 30.). 국민보험에서는 모호한 경우에는 일단 취업자라고 분류를 하고 이의제기를 통해서 추후 자영업자 여부를 다시 결정하게 된다. 이러한 모호성이 강한 분야는 건설 분야, 청소업, 전신업, 교육계, 문화계, 경비업, 언론 등이며, 여기에서 정규고용으로 일하지 않는 이들이 모호성을 가진다.

먼저 이들의 국민보험 사업자 기여는 이들에게 업무를 제공하는 용업 업체나 관련 기관이 담당해야 한다. 즉, 피고용인적 성격이 강하다고 하면, 국민보험 1종(취업자)에 가입되어 추후 기여에 기반한 급여를 받을 자격이 주어진다. 하지만, 경우에 따라서는 이들 업체가 그런 책임이 없고, 자영업자와의 업무 관계라고 주장할 경우 심의가 필요하고 나아가서 법적 다툼도 발생한다. 만일, 자영업이라고 결정이 된 경우에는 기여에 기반한 자격을 얻을 수 없고, 이들에게는 별도 기여에 기반한 급여는 없고 통합부조제도 기준에 따라 급여를 받을 자격이 주어진다.

최근 영국에서는 우버 기사, 배달원 등에 대해 자영업자인지 노무자인지에 대해 고용심판소와 법원의 결정이 있는 바 있다. 하지만, 한 집단에 대한 법적 판단이 다른 집단에 보편적으로 적용되기 보다는 집단마다 특징이 다르기 때문에 노무자인지 자영업자인지는 사례에 따라(case by case) 다르게 판단된다. 그렇기 때문에 최근 보수당 정부에서는 Good Work Plan(HM Government, 2018)을 통해서 이러한 노무 관계와 법적 종사 지위를 명확히 해야 한다는 방향을 잡고 있는 상황이다.

이러한 상황에서 사각지대를 명확하게 측정하고 범위를 밝히는 것은 쉽지 않다. 영국은 기초보장형 사회보장제도를 가지고 있고, 실제 기여형 구직자수당과 소득기반형 구직자수당 급여가 차이가 나지 않았었다. 다만, 소득기반형은 소득과 자산에 따라서 최대 급여에서 차감되어 받는 수준이었다. 자영업자는 별도의 제도 없이 일정 수준 미만일 때 자산조사를 통해 받을 수 있게 했기 때문에 엄밀한 의미에서 사각지대는 없다. 다만, 최대 급여가 1주일에 (25세 이상) 75파운드 정도로 10만 원이 조금 넘는 수준이다. 급여수준이 매우 낮아서 빈곤을 피하기에 거의 불가능한 수준이다. 그렇기 때문에 적용 범위에 대한 사각지대는 없어도 급여수준의 사각지대는 여전히 존재한다고 할 수 있다.

〈표 2-5〉 영국 국민의 현재 경제적 어려움 경험

(단위: %)

어려움의 내용	비율
갑작스러운 지출을 감당할 수 없음	33
1주일 동안의 휴가를 감당할 수 없음	24
모기지나 월세 혹은 전기세 등 감당할 수 없음	8
집을 충분히 따뜻하게 할 수 없음	6
차를 가질 수 없음	6
이틀에 한번 정도 고기나 야채가 있는 식사를 하기가 어려움	5

자료: Office for National Statistics. (2020f). Persistent poverty in the UK and EU: 2017. <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/personalandhouseholdfinances/incomeandwealth/articles/persistentpovertyintheukandeu/2017>에서 2020. 10. 5. 인출.

특히, 앞선 빈곤에 관련된 통계에서 본 바와 같이 보수당 정부가 들어선 이후, 그리고 통합부조제도가 들어선 이후 빈곤율이 전반적으로 다시 증가하고 있는 것은 통합부조의 수준이 낮고, 중복을 제거한다는 명목이 실제 빈곤층의 급여수준을 낮추는 효과로 이어지고 있음을 반증한다고 할 수 있다. 〈표 2-5〉에서 보는 바와 같이 당장 갑작스러운 지출이 발생

했을 때 이를 감당하기 어렵다는 이들이 전체 국민의 33%가 될 정도로 경제적 여유가 없는 이들이 많다. 1주일 정도의 휴가를 다녀올 수 없다고 응답한 이들이 24% 정도이다. 즉, 매일의 벌이로 매일의 소비를 하고 나면 여유가 없는 생활을 하는 이들이 인구의 1/3에서 1/4정도 수준이라는 것이다.

이러한 어려움들은 다양한 모습으로 보고되고 있다. 실제 영국 바스대학의 Nick Pearce 소장³⁾은 정확한 소득 파악을 기초로 급여를 주려고 하면서 설정했던 5주 대기기간 때문에 많은 이들이 월세를 내지 못해서 노숙을 하게 되는 경우가 발생한다고 한 바 있다. 앞서 보았듯이 통합부조(25세 이상 커플 기준) 최대급여가 489파운드(73만 원 정도) 수준으로 영국에서 기본적 생활을 하기 어렵게 낮아졌다. 결과적으로 푸드뱅크에 식량을 의존하는 이들이 40배가 증가하였으며, 통합부조에 의존하면서 제대로 생활을 하지 못하는 이들이 지속적으로 증가하고 있다는 보고가 계속되고 있다(United Research, 2019). 기초보장을 목표로 하는 베버리지 복지국가가 실제 기초보장도 제대로 하지 못하는 국가로 이행하는 모습을 보이고 있다.

이를 대처하기 위한 사회복지제도의 개혁은 그다지 심각하게 논의되지 않고 있다. 먼저, 구직자수당이나 통합부조의 낮은 급여수준을 높이려는 노력은 거의 발견되지 않고 있다. 가능한 부조에 기대는 이들을 줄이려는 쪽에 방점이 가 있고, 여전히 '복지의존자'라고 하는 스티그마가 상당히 심한 사회 분위기이다. 결과적으로 대안은 노동시장의 활성화에 가 있다. 첫째는 고용을 촉진함으로써 빈곤을 줄이는 것이며, 둘째는 최저임금을 높임으로 빈곤을 줄이는 것이다. 실제 최저임금은 1999년 중위소득 45% 정도 수준이었는데, 이후 2020년에는 거의 60%에 이를 것이라 예상되고

3) 2020년 1월 17일 영국 런던에서 인터뷰함.

있다. 실제 액수로도 3.6파운드에서 8파운드가 2019년에는 넘었다(Low Pay Commission, 2020).

하지만, 앞에서 보듯이 1) 고용도 증가했고, 실업은 낮으며, 2) 최저임금도 증가했지만 그 효과가 빈곤으로 이어지지 않고 있으며, 3) 사회보장 제도가 근로연령대 빈곤을 줄이는 역할에 실패하고 있다. 고용정책에 제대로 효과를 보지 못하는 이유는 고용이 증가하고 최저임금이 증가해도 근로시간이 불규칙하고, 때로는 최저임금에 해당하지 않는 직업이 증가하기 때문일 것이다. 예를 들어, 자영업자나 0시간 노동이 증가하게 되면 최저임금이 증가하거나 실업이 줄어도 빈곤 자체에 큰 도움이 되지 않기 때문이다.

이러한 이유로 최근 영국에서는 기본소득 논의가 뜨겁다. 코로나 이전까지 정부 연구소에서나 노동당에서 기본소득 안을 만들며 진지한 논의가 이어진 바 있다. 2020년 1월 20일 저자가 했던 왕립예술경제원 Matthew Talyor 원장과의 인터뷰에서 주당 120파운드를 받는 기본소득 안을 만들고 있다고 한 바 있다. 또한, 영국 중부 도시들인 Hull, Sheffield 등에서는 구체적인 기본소득 실험이 제안되고 논의되고 있다. 코로나로 인해서 중단된 기본소득 논의가 어떻게 진행될 것인지 지켜볼 필요가 있다.

2. 코로나 이후 근로연령대의 소득보장⁴⁾

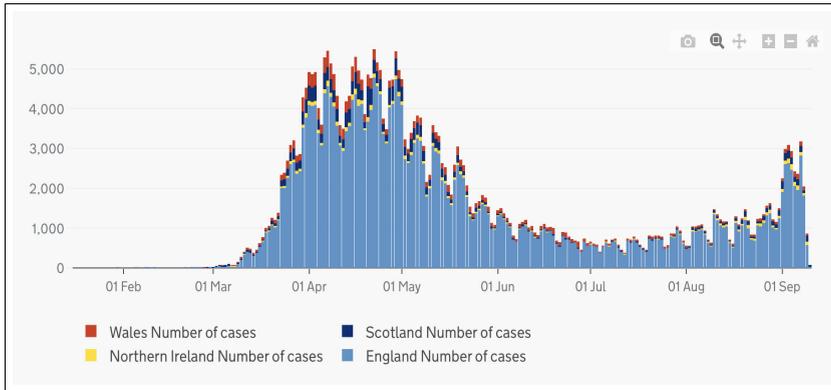
2020년 3월부터 현재까지 영국은 코로나 바이러스로 인해서 가장 심각한 피해를 본 국가 중 하나가 되고 있다. 6~7월에 잠시 잠잠해

4) Office for National Statistics. (2020e). Labour market overview, UK: July 2020. <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/bulletins/uklabourmarket/july2020>.

졌던 확진자 수가 최근에 다시 최고 기록이 될 정도로 심해지고 있다. 코로나 바이러스는 고용을 핵심 복지수단으로 하고 있는 보수당 정부에게 어려움을 주고 있다. 비대면이 증가하면서 일부 사업체나 산업이 심각한 피해를 보고 있기 때문이다.

[그림 2-12] 영국 코로나 일별 확진자 수 변화

(단위: 명)



자료: GOV.UK. (2020d). Coronavirus(COVID-19) in the UK. <https://coronavirus.data.gov.uk/cases>에서 2020. 9. 12. 인출.

영국의 일차 대응은 역시 노동시장과 고용에 있다. 가장 핵심적인 정책은 자영업자 소득지원정책(Self-Employed Income Support Scheme)과 코로나 바이러스 고용유지 정책(Coronavirus Job Retention Scheme)이다(GOV.UK., 2020b; GOV.UK., 2020c). 자영업자 소득지원정책은 일정 소득 기준 이하의 자영업자에게 최근의 3년 동안 월평균 거래이익의 80%에 해당하는 현금보조금을 3개월 동안 2,500파운드(최대)까지 지급하는 정책으로 5월부터 시행이 되었다. 최근 다시 코로나가 여파가 길어지면서 지원수준은 70%로 낮추는 대신 3개월 연장한 바 있다.

코로나 바이러스 고용유지 정책의 경우 기업이 해고를 하지 못하게 하

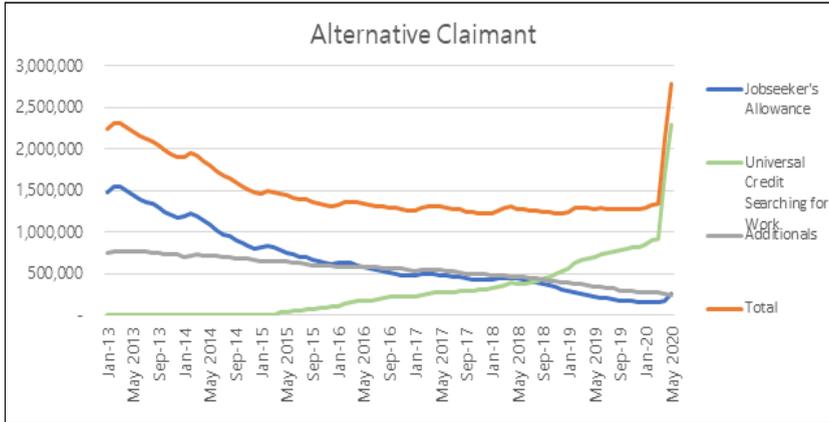
는 인센티브적 성격을 가진다. 코로나가 한시적이라는 가정 하에 코로나로 인해 어려움이 있는 사업체에서 해고 대신에 휴가를 주게 되면 그 임금을 국가에서 대납하는 형식이다. 최소 3주부터 3개월까지 지원을 받을 수 있고, 임금의 80%(최대 2500파운드까지)를 지원한다. 국가 재정이 GDP 대비 2.4%가 지출될 정도로 큰 지원제도이다. 이러한 제도들이 코로나 시기에 어려운 자영업자와 노동자들이 빈곤에 빠지지 않도록 하고 있다.

하지만, 여전히 비전형노동자들이나 코로나 여파가 단기적이지 않은 경우 지원 대상에 들어가지 않을 수 있으며, 또한, 계속 국가의 지원만으로 버티기가 쉽지 않을 수 있다. 그렇기 때문에 결국 사회보장에 대한 비중이 높아질 수밖에 없다.

영국은 실업과 빈곤 관련한 급여 청구가 코로나가 시작된 이후 3월에 비해 6월 청구자 수가 거의 110%가 넘는 증가폭을 나타냈다. 구직자수당의 경우는 실제 그렇게 증가하지 않았다. 이는 앞선 코로나 바이러스 고용유지 정책이 효과를 거두면서 정규고용에 있는 이들이 실업자가 되지 않았기 때문으로 보인다.

하지만, 여전히 기여기반 구직자수당을 받을 자격이 없는 이들 중 실업이 되었거나 실업이 아니라도 경제적 어려움에 노출된 이들은 급증하고 있다. 그러한 상황의 반영은 통합부조 청구자가 급증한 것으로 나타난다. 코로나 이전 시기에 약 1백만 명이던 통합부조 신청자 수가 최근 거의 2.5백만 명으로 증가하고 있는 것이 보인다. 많은 이들이 매우 낮은 수준의 통합부조에 기대어 살아간다는 것은 그만큼 빈곤의 취약성에 노출되어 있음을 알 수 있는 대목이다.

[그림 2-13] 실업과 빈곤 관련 급여 청구자 현황



자료: Office for National Statistics. (2020e). UK labour market: July 2020. <https://www.ons.gov.uk/releases/uklabourmarketjuly2020>에서 2020. 12. 6. 인출.

제5절 정책적 함의 및 결론

영국은 복지국가의 원형 모델로서 많은 국가들에게 영향을 미쳐왔다. 특히, 소득보장형에 비해서 기초보장형으로 지속적으로 그 원형을 유지해왔다. 하지만, 수권 정당과 시대의 여건에 따라서 기초보장의 형태나 그 모습은 조금씩 차이가 난 바 있다. 노동당은 기초보장 복지국가에 대해 더 충실하려는 노력을 했다면, 보수당은 기초보장에 있어서도 더욱 엄격한 잣대를 가지려 하였으며 고용에 큰 방점을 두었다. 실제 최근 최저임금 확대와 고용률 확대 정책은 어느 정도 성공적이었으며, 사회보장은 지속적으로 축소 기조로 가져간 바 있다.

하지만, 그 결과 고용률 증가와 실업률의 감소에도 불구하고 오히려 근로연령대의 빈곤은 증가했음을 볼 수 있다. 급증하는 비전형노동자의 증가와 함께 자산조사형 통합부조의 까다로운 조건들과 낮은 급여수준으로

는 근로빈곤에 대처하기 충분하지 않다는 것을 볼 수 있다. 보수당 정부는 코로나 위기 시에도 고용에 대한 급여 지원으로 위기를 버텨내고 있으며, 복지제도는 통합부조를 제외하고 다른 정책들을 강화하려고 하지 않고 있다.

영국의 현재는 우리나라에게 많은 함의를 준다. 물론 영국의 복지제도는 한국과 상당히 많은 차이를 보인다. 하지만, 제도를 넘어 체제의 방향성을 보면 우리와 유사한 점들이 많다. 근로와 고용에 대한 강조, 복지에 대한 확대를 매우 꺼리며, 동시에 재정적 지속가능성을 초점에 두는 모습은 상당히 유사하다. 의료는 보편성을 가지고 있지만, 현금을 지급하는 사회보장제도는 관대성과는 거리가 멀다. 거기에 노동시장의 유연성(유연성의 성격은 차이가 있음)과 약한 노동조합, 그리고 민간복지의 발전 등은 또 다른 자유주의 체제의 공통점들이다.

영국의 사례는 단순히 '고용확대' 전략으로는 근로연령대의 복지를 확보하지 못한다는 명확한 메시지를 준다. 고용이 확대되어도 증가하는 플랫폼 노동, 자영업, 특수고용형태 종사자들이 증가하게 될 경우 고용이 곧 안정 계층의 확대로 이어지지 못하는 것이다. 최저임금을 높여도 시간제나 최저임금에 적용을 받지 않는 고용형태 수가 증가하면 효과가 없게 되는 것이다. 그렇기 때문에 노동시장에 대한 적절한 규율이 중요함을 보여준다. 이렇게 낮은 질의 일자리가 늘어나는 것은 과거 노동당 정부와 달리 보수당 정부는 사회투자에 거의 신경을 쓰지 않고, 기업들도 노동자에 대한 투자를 하지 않았던 것이 원인이라는 분석에 귀기울일 필요가 있다. 노동시장의 규율과 노동자들의 역량을 지속적으로 올릴 수 있는 사회투자정책이 수반될 필요가 있는 것이다.

동시에 이들에 대한 사회보장제도 역시 중요하다는 것을 보여준다. 영국은 낮은 기여형 급여와 광범위한 통합부조 형태가 결합되어 있다. 이러

한 방식의 사회보장 혼합체제에서 통합부조는 내는 자와 받는 자를 분리하면서 스티그마가 강한 제도로 자리잡고 있다. 스티그마가 강한 사회에서 빈곤은 함께 극복해야 할 대상으로 여겨지기 보다는 ‘Welfare Queen’이나 ‘Welfare Street’ 등과 같이 조롱의 대상이 되고 있음을 알 수 있다. 그렇기 때문에 빈곤층 역시 수급하는 것을 부끄럽게 여기고, 영국 통합부조 수준이 유럽에서 가장 낮은 편이지만, 급여수준을 높이자는 정책적 개혁 방향은 찾을 수 없다. 기여형 고용보험인 구직자수당 역시 기초적 급여만을 제공하고 있기 때문에 빈곤을 막는데 명확한 한계를 가진다. 이러한 배경에서 기본소득 논의가 대안적으로 이루어지고 있다.

우리 역시 기여형 제도가 얼마나 적절한 수준과 적용 범위를 가지고 운영될 것인지, 부조제도가 스티그마가 강한 제도로 빠지게 되지 않게 할지 등에 대한 고민을 할 필요가 있다. 특히, 국민취업지원제도라는 실업부조 제도가 도입이 되었고, 향후 확장될 가능성이 많은 상황에서 영국의 경로로 가지 않을 정책적 아이디어가 필요하다. 또한, 이미 많은 논의가 있는 것처럼 전 국민 고용보험은 하나의 대안이 될 수 있지만, 여전히 피고용인을 밖은 소득 파악이나 적용이 쉽지 않다. 이와 관련된 정책적 행정적 요인들도 면밀히 검토되어야 할 것이다. 최근 우리 사회에서도 진지하게 논의되고 있는 기본소득 역시 다양한 방식으로 실험하고 숙의될 필요가 있으며, 이를 통해 20세기가 아닌 장기적으로 21세기형 새로운 사회보장 제도는 무엇인지 고민해야 할 것이다. 영국 사례는 이렇듯 점점 불평등이 증가하고, 복지가 위협받는 한국에 다양한 시사점을 던져 준다.



제3장

근로연령층에 대한 소득보장제도: 네덜란드 사례

제1절 서론

제2절 네덜란드 노동시장과 소득보장제도 개혁의 배경

제3절 네덜란드의 유연한 노동시장과 시간제 일자리 확대

제4절 유연성에 정합한 네덜란드의 소득보장제도

제5절 결론

제 3 장

근로연령층에 대한 소득보장제도: 네덜란드 사례

제1절 서론

본 연구는 근로시간을 유연화하여 노동시장의 유연성을 도모한 네덜란드의 사례에 대하여, 이전의 전통적 표준적 고용관계 중심의 소득보장제도에서 유연한 노동시장에서 참여하는 근로연령층을 대상으로 하는 새로운 소득보장제도를 어떻게 구축했는지 구체적인 사례를 살펴보고자 한다.

네덜란드는 1970년대 경험하였던 경제위기를 극복하고, 1980년대 이후에 지속적으로 이어진 합의 기반의 개혁을 통해 성장, 고용, 그리고 안정된 복지국가를 추구하였다. 1970년대 경제위기는 대다수의 선진국이 갖는 공통적인 문제였지만 네덜란드는 타 선진국에 비해 더욱 심각한 경제침체를 경험하였다. 네덜란드는 1959년 북해 유전 발견 후, 이를 기반으로 한 석유 수출을 통해 경제호황을 경험하였는데, 이러한 경제호황이 역설적으로 제조업 발전을 저해하고 경제위기를 심화했기 때문이다. 이러한 경제위기 해결을 위해, 네덜란드는 노동시간의 유연화를 시도하였고, 이에에는 시간제 일자리 등이 포함된다. 노동시간 유연화를 통해 네덜란드는 내부적-수량적 유연성을 증가시켰다. 그리고 현재 네덜란드는 노동시장에서 시간제 근로의 비율이 세계적으로 가장 높은 국가이며, 또한 시간제 근로 대부분이 자발적 시간제 근로이다. 네덜란드는 시간제 근로를 중심으로 노동 시장 내 유연성을 확보함과 동시에, 시간제 근로자들에게 안정성을 보장함으로써 유연안정성을 추구한 사례이다. 따라서 네덜란드식 유연안정성의 핵심은 근로시간의 유연화이다.

국내에도 네덜란드의 유연안전성에 대한 소개와 연구가 많이 이루어졌다. 기존의 연구들은 주로 노사정 협상의 결과, 거시적인 관점에서 유연안정성 정책의 내용, 네덜란드 모델의 정치경제학적 배경, 그리고 노동시장에서의 작동원리를 설명하였다(김종건, 정희정, 2003; 조돈문, 2014; 백승관, 1994; 김용철, 2000; 송원근, 전창환, 2003), 하지만 네덜란드의 소득보장제에 대한 구체적인 분석은 매우 부족하다.

본 연구는 네덜란드의 사례에서 나타나는 근로시간 유연화의 구체적인 내용을 살펴보고, 유연안정성 모델 내에서 사회보장제가 시간제 근로의 확대에 대하여 어떠한 형태의 정합성에 대한 사례연구를 실시하였다. 특히 근로시간 유연화라는 노동시장적 맥락에서, 고용보험과 사회부조, 그리고 육아와 관련된 부모의 소득보장정책이 구체적으로 어떻게 재설계되었는지를 분석한다. 즉, 본 연구에서는 네덜란드에서 나타난 노동시장의 유연화라는 맥락에 발맞추어, 사회보장제를 어떻게 재구성하고 정합시켰는지 조사하고 특히, 유연해진 근무시간에 정합하도록 설계된 시간비례원칙(*pro rata temporis-principle*)의 사회보장제가 작동하는 형태에 대해 구체적인 분석을 수행할 것이다. 궁극적으로는 네덜란드 유연안정성 모델 내의 소득보장제도가 한국의 소득보장제도에 어떤 함의를 주는지, 시사점을 도출하는 것에 목적을 둔다.

이를 위해 본 연구는 우선 네덜란드의 노동시장, 복지국가의 개혁 과정 및 배경을 설명할 것이다. 또한 근로시간 유연화에 조응하는 소득보장제도들을 살펴볼 것이다. 사회보장제도에 대한 분석은 현재 시점에서 근로연령층과 직접적인 상관이 있는 실업보험 및 사회부조 정책과 함께, 부모의 일가정 양립을 위한 돌봄휴가제도(*care leave*)에서 기능하는 부모의 소득보장제도를 중심으로 한다. 이후 네덜란드의 노동시장 유연안정성 모델에서 나타나는 근로시간의 유연화에 사회보장을 조응시킬 때 핵심적

으로 작용하는 시간비례원칙(pro rata temporis-principle)이 어떠한 형태와 방식으로 적용되는지를 구체적으로 살펴본다.

제2절 네덜란드 노동시장과 소득보장제도 개혁의 배경

1. 노동시장과 소득보장제도의 개혁 배경

네덜란드는 대외의존도가 높은 개방경제의 특성을 가지기 때문에, 노사협력을 바탕으로 한 임금관리의 중요성이 크다(Kazenstein, 1985). 따라서 네덜란드에서는 50년대 초, 2차 세계대전 직후부터 이를 위한 네덜란드의 조합주의적 노사관계가 형성되기 시작했다. 황폐화된 전쟁 직후 속에서 정부의 임금관리는 엄격한 임금가이드 정책을 통해 이루어졌고, 그 대신 정부는 조직노동에게 정책참여 권리를 부여하고, 사회적 파트너 간의 협력을 목적으로 하는 법적 기구를 설립하여 산업관계의 안정과 평화를 도모했다(김용철, 2002; 이승윤, 남재욱, 2018).

네덜란드의 노조와 사용자단체 사이의 단체협상은 산별 수준에서 이루어지는데, 이는 ‘단체협상법(2927)’과 ‘단체협상확대적용법(1937)’에 따라 협약이 체결되었을 경우 대부분 그 산별 부문 전체로 확대 적용되게 된다. 따라서 노조는 협상에 있어서 조합원의 ‘배제의 위험’에 직면해 있고, 이로 인해 단체협상 시 노조들 간의 연합이 이뤄지기도 하고, 개별 노조의 입장도 온건해지는 경향이 있다(김학노, 2004). 이렇듯 네덜란드의 조합주의적 노사관계는 구조 자체적으로 노사협력을 도모하는 기제가 내재해 있으며 이러한 경향은 다양한 노사협의체의 성립으로 이어졌다. 1945년 설립된 노자협의채널인 노동재단(Stichting van de Arbeit,

STAR), 1950년에 설립된 노사정협의채널인 사회경제협의회(Sociaal Economische Raad, SER)가 대표적이다(Visser & Hemerijck, 1997).

노동재단은 임금, 보험, 훈련, 고용과 해고 절차 등 기초적인 경제정책들에 대해 합의를 도출하고, 이는 개별 노조와 사용자들에게 권고한다. 또한 사회경제협의회는 사회적 파트너들 간의 합의를 도출하여 정책 형성 과정에 개입하는 공적인 법적 기구로서, 정부부처 장관들과 노동재단 대표들의 모임을 개최하여 경제발전계획, 사회정책, 산업정책, 노동·산업 관련 법안을 논의한다(송원근, 전창환, 2003). 이러한 관계 속에서 형성된 사회보장제도들은 노동자에 대한 사회보장뿐만 아니라, 경기변동에 대응하는 총수요 관리정책의 자동 조절기제의 일환으로 작동했다. 질병 급여와 장애급여는 불경기시 인력 감축이나 생산성이 떨어지는 노동자들을 기업의 생산성 향상을 위해 퇴출시킬 수 있는 방안으로 이용되었다. 이러한 조정방식은 경제성장이 높은 시기에 경기변동에 따른 노동공급을 조절하는 선순환의 기제로 이용되었다.

그러나 1970년대의 오일쇼크와 1980년대 경제위기 속에서 기존의 네덜란드의 조절기제들은 한계를 맞이하며 정상적으로 작동하지 않았고 국제시장에서의 경쟁력을 잃었다. 과거의 중앙집중적 단체협상과 임금통제 장치들은 1960년대 호황 속에서 약화되어 있었다(Visser & Hemerijck, 1997; 김용철, 2000; 이승윤, 남재욱, 2018). 기존의 임금 결정은 정부의 임금가이드 정책을 통한 임금자제와 노사협의를 통한 완전고용과 사회복지의 확장을 추구하는 노동재단과의 관계 속에서 이루어졌다. 그러나 1963년 정부의 임금가이드라인은 철회되었고, 정부의 임금결정권은 노동재단으로 위임되었다. 노동재단의 단독 임금결정은 노동자들의 임금을 급속도로 상승시켰고, 그 결과 네덜란드의 노동시장에는 정규임금 외 각종 수단과 장려금 형태의 '임금 외 임금'이 등장했다(김용철, 2002).

높은 임금으로 인해 기업에는 인력 감축이 요구되었다. 기업은 인력감축의 대안으로 사회보장을 이용하였고, 노동자의 실업은 사회보장과 관련한 재정지출의 증가를 유발했다. 재정지출에 대응하기 위해 국가는 사회보험의 보험료율과 조세율을 높였고, 이는 다시 간접노동비용의 상승으로 이어졌다. 증가된 간접노동비용은 노동의 수요와 공급 차원에서 비활성인구를 증가시키며 소위 ‘네덜란드병’이라고 불리는 악순환의 고리를 형성했다(김종건, 정희정, 2003).

이러한 악순환의 고리에서, 노사의 문제해결 기구였던 사회경제협의회(SER)와 노동재단(STAR)은 1970~80년대의 경제위기에 대한 아무런 정책대안을 만들어내지 못하며 네덜란드의 조합주의는 만장일치 의사결정에 의한 ‘공동결정의 덫(joint decision trap) 혹은 ‘정책부동’(policy immobilism)의 문제를 나타냈다(Hemerijck, 1995; Visser & Hemerijck, 1997; 김종건, 정희정, 2003). 이는 특히 고용과 복지 측면의 위기로 표출됐는데, 실업률은 1984년 14%에 달했고, 장기실업 비중이 60%에 이르렀으며, 실업급여와 장애급여 수급자는 1986년 130만을 넘어 1970년대 초의 4배로 치솟았다(Visser & Hemerijck, 1997; 이승윤, 남재욱, 2018에서 재인용). 이에 네덜란드는 “선진 자본주의 국가 중 가장 심각한 고용 실패를 볼 수 있는 곳”(Visser & Hemerijck, 1997; 이승윤, 남재욱, 2018에서 재인용)이라는 평가를 받게 되었다.

네덜란드의 노동시장과 복지국가에 대한 개혁은 위와 같은 경제위기 속에서 이뤄졌다. 네덜란드의 1980~90년대 개혁은 몇 차례의 노사정 합의와 그에 따른 제도 변화를 통해 실현되었는데, 대표적인 합의로 1982년의 바세나르 협약, 1993년의 신노선 협약, 그리고 1996년의 유연안정성 협약을 들 수 있다(이승윤, 남재욱, 2018).

고용실패의 위기를 실감한 네덜란드 정부는 교착상태에 빠진 조합주의

에서 탈피하여 합의에서의 정부 주도권을 복원하려 했다. 이를 위해 기존의 노사정 협의체제의 틀에서 벗어나, 재정 건전성의 회복, 기업 활동에 대한 재산성 향상, 일자리 공유를 통한 고용 안정성 확대 등 산업 전반의 구조조정을 주장하며, 자본과 노동을 압박했다. 정부의 압박은 노동과 자본의 자발적인 임금협상이 이뤄지지 않으면 물가, 공공부문의 임금, 최소 임금 등의 사회복지 혜택을 동결한다는 방향으로 이뤄졌다(송원근, 전창환, 2003). 바세나르 협약은 네덜란드의 노동조합은 임금 인상 요구를 자제하고 사용자는 노동조합의 부분적 경영 참여를 보장하는 폴더(Polder) 모델의 시작을 알린 협약이지만, 사실 위와 같은 정부의 반 강제적 압박을 배경으로 체결되었다(이승윤, 남재욱, 2018). 바세나르 협약을 통해 노동과 자본 그리고 정부 간의 일종의 교환이 이루어졌으며, 그 핵심 내용은 다음과 같다. 노동 측은 임금 인상을 억제하고, 자본 측은 노동자의 노동시간 단축을 허용하는 등의 교환을 통해 경제 침체를 해소하고 고용은 창출한다. 다음으로 정부는 임금 삭감에 대응하여 세금과 같은 사회적 부담을 낮추는 대신에 공공지출 확대를 통한 서비스산업의 고용창출로 세수기반을 확대하려 했다. 정부의 압박 하에 체결된 바세나르 협약은 고용창출을 위한 ‘임금동결’과 ‘유연한 고용정책’ 및 ‘노동시간 단축’에 초점을 맞추어 이루어졌다. 그 결과 노사 간에 큰 갈등이나 저항없이 정치적, 사회적 합의에 도달하였고, 노동조합과 기업인의 대화와 타협을 바탕으로 한 자발적인 임금 동결과 투자 확대를 이뤘다(한형서, 2006). 실제로, 바세나르 협약은 교착된 상태에 있었던 노사정 협의체제로 하여금 다시 협의체제 본래의 기능을 작동할 수 있도록 하였고, 부문별 이뤄진 노사협회는 실질임금의 9% 감소와, 40시간에서 38시간으로의 주당 노동시간의 2시간 감소, 일자리 나누기를 통한 실직자가 감소하는 효과를 유발했다. 이는 이후 네덜란드가 경제성장과 고용 확대의 시기로 진입하게 되

는 기반이 되었다(Visser & Hemerijck, 1997; Visser, 1998; 김학노, 2004; 송원근, 전창환, 2003; 이승윤, 남재욱, 2018; 한형서, 2006).

바세나르 협약이 네덜란드의 조합주의적 협의체계를 복원하여 경제위기를 극복했다고 하지만, 협의의 실천은 순조롭지 않았다. 1986년 경제가 차츰 회복하기 시작하자, 노동조합들은 임금 삭감을 하지 않는다는 조건에서의 주당 36시간제의 실시를 주장했고, 자본은 이를 거부하고 주당 38시간 근무제를 고수했다. 이에 노동시간 단축 문제를 둘러싼 대립이 계속되었다(김학노, 2004; 이승윤, 남재욱, 2018). 이 시기에는 소득보장 측면에서도 자격요건을 강화하거나, 수혜기간이 단축되거나, 급여의 상한선이 하향 조정되는 등 소득보장 급여가 삭감되는 유형의 개혁이 이루어지기 시작했다. 실업보험 급여는 1983년부터 매년 동결되었고, 소득대체율은 삭감되었으며, 청년층의 실업부조(WWV) 수급권이 제한되었다. 실업급여 영역의 가장 큰 변화는 1987년 개혁에서 이뤄졌는데, 이 시기에는 실업부조(WWV)의 폐지, 실업보험의 퇴직수당 폐지, 활성화 요구 강화 등 긴축형 조치들이 나타났다(남재욱, 2017a; 이승윤, 남재욱, 2018). 이 시기의 네덜란드에서는 내부 노동시장에 종사하는 노동자 대상의 사회보장제는 삭감되었다 그러나 동시에 노동시장 내 약자에 대한 재조정도 나타났다. 여성이나 고령자에 대한 수급권의 확대가 대표적인데, 실제로 가장 큰 규모의 1987년의 개혁에서도 근로이력 요구의 부문 제한이 폐지됨으로써 실업보험의 수급자 범위가 넓어졌다. 또한 보충급여의 도입, 고령자와 부분장애인에 대한 급여 도입은 급여의 최저선이 높아지는 효과를 유발했다. 재조정은 노동시장 약자를 겨냥한 것이었다(남재욱, 2017a; 이승윤, 남재욱, 2018). 그러나 당시 노사 대립이 지속되고 있는 가운데 정부의 취약계층에 대한 수급대상 확대 정책은 노사합의 도출을 이끌어내는데 부족하였다고 볼 수 있다. 노사의 대립이 지속되는 가

운데 복지축소를 둘러싸고 노동 측의 거부는 더욱 완강해졌고, 이는 1989년 기민당-노동당 연립정부로의 정권 교체의 원인이 되었다(Visser & Hemerijck, 1997).

1990년대 초 네덜란드의 경제는 다시 불황 국면으로 진입하였고, 1992~94년에 제조업 분야에서만 약 10만여 명의 실직자가 발생했다. 그러자 정부는 1992년, 93년에 노동자의 임금을 동결했고, 장애보험의 급부 수준 및 수급자격을 제한하는 등의 국가지출을 줄일 수 있는 사회임금 인하 조치를 취했다. 임금동결과 사회임금 하락에 맞서 노조가 보상을 요구하자, 정부는 이에 대한 대응으로 ‘단체협약의 적용확대법(1937년 제정)’의 폐지를 발표함으로써 노조와 경영 측을 압박했다. ‘단체협약의 적용확대법’ 폐지는 노조에게 낮은 조직률에도 불구하고 단체협약의 광범위한 적용으로 힘을 얻을 수 있는 법안이라는 점에서 큰 타격으로 다가왔고, 경영 측은 법의 폐지로 인한 비조직 노동자들과의 혼란 및 노동생산성 저하를 우려했다. 이러한 정부의 압박은 노조와 경영 측의 공동 대응을 유발했고, 1993년 노동재단의 사용자 대표와 노동자 대표는 ‘신 노선 협약(A New Course; Agenda for Collective Bargaining)’이라는 명칭의 새로운 중앙협약을 체결했다(김용철, 2002; 이승운, 남재욱, 2018). ‘신 노선 협약’ 에서도 노동과 자본 그리고 정부 사이의 교환이 이루어졌다. 노조는 임금 인상 요구에 대한 완화방안과 노동시장 유연화에 대한 제안을 수용하였고, 노사협의 수준을 지역별 수준으로 하향시키는 데 동의했다. 사용자 측은 부문별로 36시간까지의 노동시간 단축을 수용하고 지역별 분권화된 단체협상에서 노조 및 직장평의회와의 협약을 도모할 것을 약속했다. 더불어 노조와 사용자 양측은 고용을 높이기 위해 협력하고, 직장과 가사노동의 조화를 위해 파트타임의 활성화와 노동시간의 유형을 유연화할 것을 권고했다. 정부 측에서는 노조의 임금 인상

자제를 보상하기 위해 노동자들의 세금 부담을 하향 조정하고 임금을 보장하며, 비정규직 노동자들의 법적 지위 향상을 약속했다(김학노, 2004; 이승윤, 남재욱, 2018). 기존의 바세나르협약이 일자리 창출의 조건을 만들고 실업률 개선을 위해 일자리 재분배에 초점을 맞춘 반면, ‘신 노선 협약’ 목적은 낮은 인플레이션, 대규모 무역 흑자 등을 통한 국내 수요의 증대에 있었다. 더불어 ‘신 노선 협약’이 체결되면서 정부가 제시한 가이드라인의 실행은 더욱 분권화된 방식으로 이뤄지게 되었고, 이 과정에서 하위 수준의 협상 당사자인 고용주와 노동자 간의 타협이 더욱 중요해졌다(송원근, 전창환, 2003).

노동시장이 유연해짐에 따라 사회보장시스템에도 예산 제약, 임금 삭감 및 동결 민영화 유연성 증대 등의 시장원리가 도입되었고, 이는 90년대 ‘노동참여’를 강조하는 노동시장 정책에 의해 더욱 강화되었다. 소득보장제도는 기존의 소득지원을 통한 생계보장에서 점차 노동 참여와 고용 촉진을 위한 노동시장전략과 연결되었고, 이는 정부의 노동시장 정책으로 구체화되었다. 또 하나의 중요한 협약인 1996년 ‘유연안정성 협약’이 대표적인 예이다. 이 협약은 노동시장 유연화 조치를 지속시키는 것과 시간제 노동을 포함하여 노동자의 권리보호를 규정하고 있으며, 주요 내용에는 우선 노동시장 유연화 조치와 관련한 핵심 부문 노동자의 해고 보호 조항 완화, 실습 기간 연장, 기간제 고용계약 연장, 노동자 파견업의 자유화 등이 있었다. 협약을 통해 노동자 권리보호와 관련한 시간제 노동자나 단기 계약 노동자들의 권리 보호 강화와 급여수준이 보장되었고, 사회보장급여가 파견 및 임시 노동자에게도 확대되었다. ‘유연안정성 협약’은 1999년 도입된 ‘유연안정법’의 바탕이 되었다. 법안의 주요 내용은 유연성에 대한 내용과 안정성에 대한 내용으로 분류되며 세부 내용은 아래와 같다. 즉 ‘유연안정성 협약’은 기업의 유연화를 통한 비정규 노동자의

사용을 늘렸지만, 동시에 비정규 노동자들에 대한 보호를 강화하게 했다 (송원근, 전창환, 2003; 이승윤, 남재욱, 2018).

〈표 3-1〉 「유연성과 안정성법」의 핵심 내용

유연성	안정성
<ul style="list-style-type: none"> - 기간제 계약: 3번의 연속적 계약을 이루거나 또는 연속 계약의 기간이 총 3년 이상일 경우 영구 계약으로 전환(이전: 기간제 계약이 한번 이상 연장될 시, 영구 계약으로 전환) - 해고 예고기간: 기존 6개월에서 원칙적으로 1개월, 최고 4개월로 단축 - 고용 계약 종류: 고용안정기관(PES)의 해고통지 절차 단축 	<ul style="list-style-type: none"> - 고용계약의 추정: 3개월 간 주당 최소 20시간 이상의 노동을 했을 경우, 법적으로 고용계약이 존재하는 것으로 추정 - 최소임금 보장: 호출노동의 경우 매 호출시 최소 3시간의 임금을 보장 - 파견노동: 파견업체와의 계약은 영구적인 정규 계약으로 간주, 그러나 최초 26주 동안에는 파견업체와 노동자는 고용관계의 개시와 종료에 대해 어느 정도 자유를 가짐

자료: Wilthagen, T. & Tros, F. (2004). The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets. Transfer: European Review of Labour and Research, 10(2), 166-186; 정원호. (2005). 네덜란드와 덴마크의 유연안정성 비교. 국제노동브리프, 3(12), 한국노동연구원. p. 37에서 재인용.

2. 유연안정성에 적합한 소득보장제의 형성의 과정

네덜란드의 '유연안전성 모델의 소득보장제'는 노동자의 비활성화라는 악순환의 원인이 되었던 기존의 사회보장제도의 개혁과 유연한 노동자들을 사회보장으로 편입시키기 위한 개혁과 노동시장 참여 활성화를 위한 개혁을 통해 달성될 수 있었다. 이러한 소득보장정책의 변화로 시간제 근로자가 증가하였지만, 이들을 소득보장제도 안으로 편입시킴으로써 노동시장 불안정성은 증가되지 않았다.

구체적으로 노동자의 비활성화라는 악순환의 원인이 되었던 기존의 소득보장제도의 개혁을 살펴보면 다음과 같다. 1969년의 네덜란드의 최저임금은 가구주와 그의 가족의 생계를 포괄할 수 있을 정도로 높은 수준이

었고, 1974년부터 최저임금은 사회급여와 민간노동시장의 임금 인상과 연동되도록 설정됨으로써, 임금 상승은 소득보장의 적용확대와 함께 사회보장지출을 높이는 주된 요인이었다. 따라서 바세나르 협약 등에서 체결된 임금 절제는 기존의 높은 사회보장비를 삭감하는 소득보장제도 개혁으로 볼 수 있다. 이러한 임금연동체계 외에 노동자의 비활성화 즉 ‘네덜란드병’의 주요 원인은 장애급여와 상병급여였다. 장애급여는 80%의 소득대체율에 달하는 급여를 무제한적으로 지급하였고, 상병급여는 장애급여 이전에 12개월 간 받을 수 있는 급여로, 이들은 근로계층의 조기퇴직 또는 공식적인 실업률 지표에 대한 관리 수단으로 악용되어왔다. 이에 네덜란드 정부는 1990년대 들어 장애급여 개혁에 초점을 맞추고 급여대체율 인하, 자격심사 강화, 수급기간 단축 및 장애급여 수급자의 재취업 강화조치를 차례로 이루었다(Visser & Hemerijck, 1997; 김종건, 정희정, 2003; 김학노, 2004).

급여 삭감과 노동시장 유연화와 더불어 정부는 유연화된 노동시장의 근로연령층을 소득보장제도로 편입시키기 위해 노력했다. 1980년대에 정부는 기업주에게 노동을 유연화 시키는 대가로 보조금을 지급하며 사회보험 가입을 제한하는 근로시간이나 임금 제한 기준을 제거하였다. 특히 한시적 고용·시간제 노동자들과 관련하여, 1987년의 개혁에서는 실업급여의 근로이력 요구의 부문제한을 폐지하였고, 1993년에는 모든 시간제 노동자들에게 법정 최저임금과 휴가 시 임금을 보장하였다. 이처럼 사회보장 개혁은 한시적 고용·시간제 고용 등의 노동시장 외부자 보호 문제를 개선하는 보호된 유연화(protected flexibilization)의 경향을 보였다(Hoogenboom, 2011; 김종건, 정희정, 2003; 이승윤, 남재욱, 2018). 이와 더불어 한편으로는 노동시장에 대한 참여에 보다 초점을 두는 활성화 정책을 위한 조정이 지속되어 왔다. 1992~1993년 네덜란드

정부는 거시수요정책에서 미시적인 정책으로 정책방향을 바꾸고, 실업노동자의 노동시장참가를 주된 정책목표로 삼고 실업자의 기술향상, 임금보조, 세금을 통한 보조 등 고용 창출을 위한 정책들을 시행하였다(김종건, 정희정, 2003). 즉, 유연안정성 모델이 만들어지기까지 1990년대 이래 지속된 네덜란드의 복지국가 개혁은 ‘복지국가에서 참여사회로의 전환’(from welfare state to participation society)으로 요약될 수 있다(Delen, 2016).

이러한 노동시장과 사회보장제의 변화는 ‘사회권의 약화’라는 측면에서 부정적으로 평가되기도 한다(Delen, 2016). 네덜란드 복지국가는 연대와 평등을 기반으로 사회민주주의와 조합주의의 중간적 모델의 형태를 보였다. 그러나 1990년대 이래의 개혁은 네덜란드 복지국가를 개인의 책임을 중시하는 자유주의 복지국가의 방향으로 옮겼다는 견해도 존재한다. 시간제 근로, 한시적 고용과 같은 간접고용이 확대되는 등 노동시장 불안정성이 증가했음에도 불구하고(flexibility) 이에 대응하는 안정성 확보는 불충분하였으며, 오히려 워크페어(workfare) 성격의 복지제도가 증가하여 불평등과 근로빈곤이 증가하였다는 분석도 있다(Delen, 2017; 이승윤, 남재욱, 2018)

앞서 살펴본 바와 같이 네덜란드의 유연안정성 고용모델은 근로자 집단의 내부에 존재하는 고용형태별 차이 및 차별을 노사정 내의 협상과 정책을 통해 해결함으로써 시간제 일자리를 창출하며 고용 문제를 해결했다. 모델의 형성은 바세나르 협약 및 신노선 협약을 통해 이뤄졌고 협약의 과정에서 사용자는 노동자의 임금 억제, 노동조합은 노동시간 단축을 요구했다. 이는 지금의 형태와 같은 시간제 근로 일자리의 형태가 아닌 노동자 전체의 노동시간을 줄이는 것이었다. 그러나 1980년대의 경제불황으로 인해 사용자는 노동조합의 노동시간 단축 요구를 수용할 수 없

었고 또 실제로 노동시간 단축이 주목할 만한 일자리 증가 효과를 유발하지 못했다. 이와 같은 상황에서 시간제 노동이 대안으로 제시되었다. 이는 노조, 사용자, 정부의 이해관계를 통해 도출된 결과였다(Wielers, 2013; 전병유, 2011). 노동조합은 전체 노동자의 노동시간 감축에 대한 한계를 실감하였고 이를 위한 대안 전략을 찾아야 했다. 또 한편으로는 서비스 경제의 도래로 점차 증가하는 서비스직 유연노동자들을 조직할 필요가 있었다. 이에 노동조합은 전략적 선택으로 시간제 노동을 수용하되, 시간제 노동에 대한 처우개선과 사회보장제도 강화를 강력하게 요구함으로써 서비스직 노동자들의 지지확보와 노동시간 감축효과를 모두 얻을 수 있었다. 마찬가지로 사용자 입장에서도 시간제 노동은 모든 전일제 일자리에 대한 노동시간 단축보다 전체 생산시간을 축소하지 않으면서 노동 측의 요구를 일정 부분 수용하면서 노동유연화와 노동비용 절감의 현실적 추구 방안이었다. 결과적으로 사용자 측과 노동자 측 모두에게 시간제 일자리는 최선의 대안을 아닐지라도 차선의 대안이었다(이승윤, 남재욱, 2018). 이에 시간제 노동과 관련하여 1987년의 실업급여에서의 근로이력 요구의 부문제한 폐지와, 1993년의 시간제 노동자들에 대한 법정 최저임금과 휴가 시 임금이 보장되었다. 지속적인 개혁에서의 시간제 노동에 대한 처우 개선은 이후 시간제 근로자를 위한 1996년의 평등대우법(The Wqual Treatment Act)과 2000년 근로시간조정법(The Law on the Adjustment of Working Hours)제정의 기반이 되었다(배규식, 이상민, 권현지, 2011).

3. 네덜란드와 유사한 덴마크의 유연안정성

네덜란드와 함께 ‘유연안정성’의 대표적 사례로 거론되는 나라는 덴마크인데, 이는 두 나라가 유럽연합 회원국들에 비해 상대적으로 높은 취업률과 낮은 실업률로 노동시장의 효율성을 제고하였기 때문이다(조돈문, 2014). 덴마크는 ‘황금삼각형’(the golden triangle)이라고 불리는 유연안정성 방식을 통해 완화된 고용보호법에 따른 정규직 해고의 용이성과 함께, 이로 인해 발생하는 노동시장 불안정성을 실업급여 등을 통한 소득지원으로 보상한다. 이와 더불어 관대한 실업급여로 인해 나타날 수 있는 급여의존성 문제에 개입하며, 국가 생산성, 노동자에 대한 교육훈련 등 적극적인 노동시장 정책을 펼친다. 이와 달리 네덜란드의 유연안정화 방식은 고용보호의 완화를 통한 정규직의 수월한 해고가 아닌, 각종 비정규직의 노동권을 정규직과 동등·유사한 위치로 상승시킨다는 점에서 다르다(정희정, 2007). 즉 네덜란드 노동시장은 덴마크에 비해 해고 규제가 매우 엄격하다는 특성을 갖는다. 실제로 OECD의 EPEmployment Protection legislation) 지수를 기준으로 네덜란드의 정규직 고용보호는 2013년 2.82로 OECD 국가들 중에서 세 번째로 높으며, 이는 OECD 국가들 중 고용보호 수준이 중간 정도로 나타나는 덴마크(2.20)와 대비된다. 이러한 고용보호 수준의 차이는 노동시장의 유연성을 보여주는 ‘평균 근속 기간의 차이’로도 확인할 수 있다. 덴마크 노동자의 근속 기간 평균은 2016년 기준 7.6년으로 나타나 OECD 국가들 중 가장 짧다. 반면, 네덜란드는 10.2년으로 OECD 국가들 중 중간 정도에 위치한다.

정리하자면, 고용보호 완화를 통해 노동시장 이동성을 증가시키고, 그로 인한 노동시장 불안정성을 높은 수준의 실업급여와 적극적 노동시장 정책으로 관리하는 덴마크의 ‘황금삼각형’(Madsen, 2004) 모델은 네덜

란드 모델과 차이가 있으며, 그 핵심은 고용보호 수준의 차이에 있다(이승윤, 남재욱, 2018)

덴마크 노동시장의 낮은 고용보호 수준은 중소기업 중심의 산업구조에 기인하는 것으로 해석된다. 덴마크의 노동시장은 전체 기업 5개 중 4개(약 80%) 기업의 고용 규모가 10인 미만일 정도로 중소기업이 압도적인데, 그간 덴마크는 역사적으로 유연화된 노동시장을 유지해왔다. 중소기업들은 경기변동과 시장경쟁에 그대로 노출되기 때문에 시장 수요변동과 경쟁압력에 신속하게 대응했다. 이를 위해 덴마크에서는 해고와 채용을 통해 노동력을 수량적으로 조정하거나, 또는 고용형태의 다양화를 추진하여 고용관계의 유연성을 구성하는 ‘외부적-수량적’ 유연성이 증가하게 되었다. 더불어 시장경쟁력이 취약한 중소기업은 대기업과 달리 기업 차원에서의 고용안정성을 담보하기 어렵기 때문에, 국가 중심의 노동시장 장치들이 등장했다. 이와 달리 네덜란드에서는 노동자 수를 유지하며 노동시간을 조정하는 노동유연화 즉, ‘내부적-수량적’ 방식으로 유연성을 확보했다. 즉 ‘모든 노동자의 유연성을 확대하고 이들에 대한 관대한 실업보상을 통해 강력한 소득안정성의 ‘사회보장’을 특징으로 한 덴마크와 달리, 네덜란드의 전략은 ‘시간제 노동 중심으로 노동시장을 유연화하고 이들에 대한 ‘고용안정성’의 제고와 단시간 노동의 확대를 통한 일과 가사의 결합이라는 ‘결합안정성’을 특징으로 한다(이승윤, 남재욱, 2018; 정원호, 2005; 조돈문, 2014).

네덜란드의 유연안정성 고용모델의 특징은 시간제 노동자와 관련한 현황을 통해 실증적으로 검토할 수 있다. 네덜란드는 시간제 일자리 전체 중 상용직의 비중이 상당히 높아 고용안정성이 일정 부분 보장되고 있으며, 임금 측면에서도 25시간 이상 근로할 경우 전일제 근로자와의 차이가 미미하다. 또한 앞서 살펴본 바와 같이 네덜란드의 시간제 노동자중 비자

발적 근로자의 비율이 적다는 것은 네덜란드의 시간제 노동이 ‘시간 선택권’에 기초하고 있음을 나타낸다. 실제로 네덜란드의 전일제 근로자는 직장 내에서 근로 단축의 권리가 부여되며, 고용주는 근로자의 근무시간 조정을 허용하도록 법정되어있다(이승윤, 남재욱, 2018). 이에 네덜란드의 시간제 노동자는 저임금 불안정 노동자의 성격을 가지고 있지 않으며, 일가정 혼합의 정규직의 노동시장 단축형이라는 평가를 받으며 사용자뿐 아니라 노동자에게도 시간제 노동은 일반적인 것으로 간주될 뿐만 아니라, 바람직한 노동의 형태로 간주되기도 한다(Plantenga, 2002).

이러한 경향성의 형성에는 네덜란드의 시간제 근로의 보호와 관련한 법·제도들의 영향이 컸다. 네덜란드 정부는 시간제 노동이 일반 비정규직과 같이 저임금, 불안정 노동자가 되지 않도록 규제를 강화하여 정규직으로서 전일제 노동자와 동등한 대우와 기회를 갖도록 하였고, 정규직 전일제 노동자들로 하여금 시간제 노동으로의 전환을 요청할 수 있도록 하는 적극적이고 포괄적인 권리를 부여하는 정책을 수립하고 집행했다(배규식 외, 2011). 기간제 및 시간제 근로의 보호와 관련한 법률에는 1996년의 근로시간에 의한 차별금지법(Wet Verbod onderscheid arbeidsduur: WVOA)과 2000년 근로시간조정법(Wet Aanpassing Arbeidsduur: WAA)이 대표적이다. 근로시간에 의한 차별금지법(Wet Verbod onderscheid arbeidsduur: WVOA)은 시간제 노동자들이 전일제 근로자와 같은 임금수준, 임금부가급, 보너스, 경비 지출, 훈련, 사회보장 등에서 차별받지 않도록 명시하고 있다. 법의 발효 이후 네덜란드의 민법에는 7:648조가 추가되었는데, 7:648조에는 차별에 대해서 객관적이고 정당한 사유가 있지 않는 한 고용주가 노동자와의 고용계약 체결, 연장, 해지에 있어 근로시간 차이를 이유로 차별하지 못하도록 금지하고 있다. 사용주가 상기에서 명시된 바와 같이 금지이거나 또는 조항에 위배되는 형태

로 계약을 해지하거나, 노동자가 사용주에게 상기 금지 조항을 호소하여 계약이 해지된 경우에 계약 해지는 실효성을 잃는다. 중앙정부 및 지방정부 인사법(제125조)에 이와 동일한 효력을 갖는 조항이 추가됨으로써, 상기 금지 조항은 정부에게도 적용되게 되었다. 이러한 차별 금지 준수 조항에 대한 감독은 기존에 인종이나 성별 등을 이유로 한 직장 및 노동시장 내 차별 문제에 관여하고 있었던 균등대우위원회가 책임을 맡았다. 근로시간조정법(Wet Aanpassing Arbeidsduur: WAA)도 이와 더불어 시간제 노동자를 보호하는 중요한 법률이다. 근로시간조정법은 10인 이상 고용한 기업이나 사업주의 노동자에게 계약된 근로시간을 조정할 수 있는 권리를 부여한다. 이와 관련하여 노동자는 자신의 의지에 따라 근로시간 조정을 요청할 수 있으며, 사용자는 사업의 중요한 이해에 대한 부정적 영향이 있을 때에만 이를 거부할 수 있다. 근로시간조정법은 2001년 12월 1일 발표된 '일과 가정 양립법'의 일부로서 일과 가정의 양립을 위해 도입되었다. 근시간조정법은 단순한 시간제 근로권보다 넓은 범위의 법률이다. 이는 민법 7:610조에서 정한 고용계약하의 노동자뿐 아니라, 공법에 의한 행정기구의 노동자에게도 적용된다(배규식 외, 2011). 네덜란드의 법률은 시간제 근로자의 시간비례원칙(*pro rata temporis-principle*)을 통해 시간제 노동자를 위한 사회안전망을 엄격하게 보장한다. 시간비례원칙의 구체적인 법적 정의는 다음과 같다. “Where appropriate, the principle of *pro rata temporis* is to apply, meaning that where a comparable full-time employee is entitled to a specific level of remuneration or other benefit, the part-time employee is entitled to such remuneration or other benefit, which is directly proportional to the number of hours he/she works each week, compared to the weekly number of

working hours of the comparable full-time employee”(Burri & Aune, 2013, p. 77). 시간비례원칙은 민법상의 노동자의 지위를 향상시킬 뿐만 아니라 사회보장법성 권리에도 적용된다. 이로 인해 법적으로 기간제, 시간제 근로자는 개방형 계약의 경우 또는 전일제 계약을 체결함에 있어 근로자와 동등한 권리를 갖는다. 그러나 ‘시간에 비례한 동등 대우’의 확보만으로 시간제, 기간제 근로자의 실질적인 사회보장법상 보호를 확보하기 어려운 경우가 존재한다. 왜냐하면 시간 비례적으로 동등한 임금을 보장한다고 하더라도, 노동시간의 조정을 통해 전체 노동시간이 감소하게 되면 총임금을 줄이는 효과가 있기 때문이다. 아울러 유연화된 근로시간은 소득(임금)에 비례하여 작동되는 노동자의 사회보장에 관한 권리에 있어서 불가피한 손실을 유발할 수 있다. 이에 시간제 일자리의 활성화를 통한 유연안정성 확대는 사회보장 측면에서의 상당한 조정을 필요로 한다. 이러한 맥락 속에서, 네덜란드의 유연안정성 모델의 소득보장제는 근로시간의 유연성에 대해 정합성을 모색해나가는 방향으로 조정되어 왔다(이승윤, 남재욱, 2018).

제3절 네덜란드의 유연한 노동시장과 시간제 일자리 확대

1. 유연안정성 모델과 시간제 일자리

노사 측의 이해관계와 시간제 노동에 대한 처우·권리 개선이 이뤄지는 상황 속에서 네덜란드의 시간제 일자리는 급속하게 증가했다. 1983년 네덜란드의 시간제 일자리는 전체 일자리의 21.2%로 덴마크 23.8%, 스웨덴 24.8%와 함께 OECD에서 상위권을 점했고, 1996년에는 36.5%로

OECD에서 가장 높은 수준을 보였다(이장규, 2000). 시간제 일자리의 증가는 일자리의 증가를 유발했다. 네덜란드의 일자리는 1983년과 2000년 사이에 매년 2%의 수치로 증가하였고, 이는 EU 평균 증가율의 4배에 달했다. 이 과정에서 증가한 200만개의 일자리는 4개 중 3개 꼴로 시간제 일자리였으며, 시간제 일자리 대부분은 여성에게 돌아갔다. 이에 여성의 노동시장 참여율은 1975년 33%에서 1990년 46%, 2000년 63%까지 증가하였다(Visser & Hemerijck, 1997; 전병유, 2011). 여성 근로자의 경우 시간제 일자리의 비율은 더욱 높게 나타났다. 1983년에 전체 근로자에 49.7%에 달했던 시간제 근로자는, 1996년 66.1%로 2/3의 여성 노동자가 시간제 근로에 종사했음을 알 수 있다(이장규, 2000). 이처럼 시간제 일자리 기반의 일자리 증가는 여성의 경제활동 증가와 고용률 증가, 실업률 감소의 효과를 보였다. 실제로 1990년대 네덜란드는 경제성장률, 실업률, 물가상승률, 재정적자의 모든 면에서 유럽연합의 평균보다 우월한 수치를 보였다. 1991년의 네덜란드의 경제성장률은 2.3%로 유럽연합의 평균 1.7%보다 높았고, 1993년 유럽연합의 경제성장률이 -0.3%로 감소한 반면, 네덜란드는 0.8%의 경제성장을 보였다. 또한 실업률에서도 1991년 네덜란드의 실업률은 5.5%로, EU평균 8.4%보다 낮은 수치를 보였다. 1994년 EU평균의 실업률은 11.1%로 1991~2003년 동안 최고의 수치를 보인 반면, 네덜란드는 7.1%로 비교적 낮은 수치를 보였다(김학노, 2004; 이장규, 2000).

그렇지만 이러한 네덜란드의 경제 성과는 분명 ‘고용 기적’의 핵심이었지만, 시간제 일자리에 기댄 성과라는 점에서 비판받는다. 첫째, 고용률의 증가는 시간제 일자리가 전일제 일자리를 대체했기 때문이며, 둘째 시간제 일자리는 비자발적인 가능성이 높고, 전일제 일자리와 격차가 큰 저질의 일자리 일 것이라는 비판이다. 이와 더불어 시간제 일자리의 시간

당 임금이 노동시간비례원칙에 의해 보장된다고 하더라도, 근로시간이 적기 때문에 총임금 수준은 낮을 수밖에 없고 이는 저임금 노동의 증가를 유발하며, 1.5인 생계부양자 모델의 성평등 측면에서의 한계, 임금 억제 전략의 장기적인 생산성 저하의 문제 등을 안고 있다는 비판을 받기도 한다(Delen, 2017; 이승윤, 남재욱, 2018). 그렇지만 네덜란드의 시간제 일자리는 전일제 일자리를 대체하지 않은 것으로 보인다. 시간제 근로의 증가로 일자리 수로는 총고용이 늘어난 반면 전일제 일자리의 총근로시간은 감소하지 않았다. 실제로 네덜란드의 전일제 일자리의 총근로시간은 1970년 75억 시간에서 1980년 초반 63억 시간으로 줄어든 다음 1990년대 초반 정체, 2000년에 70억 시간으로 다시 늘어났다. 또한 네덜란드 시간제 근로가 저임금 노동의 비자발적인 일자리라는 비판은 네덜란드 시간제 노동이 자발적이었다는 연구들에 의해 재반박되고 있다. 실제로 Buddelmeyer, Mourre & Ward-Warmedinger(2004)에 따르면, 네덜란드의 비자발적 시간제의 비중은 2.3%를 보이고 있으며, EU국가와 비교해서도 낮은 수치를 보였다. EU국가 중 가장 높은 비율은 그리스 44%였다(전병유, 2011). 이처럼 시간제 노동은 네덜란드식 '유연안정성' 모델의 형성에 있어 핵심적인 기능을 수행했다.

2. 유연한 노동시장의 현황(2019년도 기준)

네덜란드에서 나타나는 시간제 일자리 고용 중심의 노동시장적 특성을 보다 상세하게 살펴보면 다음과 같다. 본 절에서 제시하고 있는 네덜란드 노동시장과 관련 통계 중 자료의 하단 등에 별도의 출처 표시가 없는 경우 네덜란드 통계청(<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/>)에서 제공하는 자료를 추출(2018년 2월)하여 구성한 것이다. OECD와의

비교 자료는 OECD.Stat(2020a, <http://stats.oecd.org/>)에서 추출(2018년 3월)하였다.

2019년 네덜란드의 고용률은 78.2%로 아이슬란드(84.1%), 스위스(80.5%), 이어 OECD에서 3번째로 높다. 여성 고용률은 74.1%인데 OECD 국가들 중 4번째로 역시 높은 편에 속한다. OECD 기준의 시간제 고용 비중은 2016년 36.96%인데, 이는 OECD에서 시간제 일자리 고용률이 2위에 해당하는 스위스(26.86%)의 1.37배이며, OECD 평균(15.07%)의 거의 2.5배에 달한다. 특히 여성의 경우 전체 고용의 56.92%가 시간제로 역시 OECD 평균(22.82%)의 두 배가 넘는다. 실업률은 2017년부터 계속 감소했고 2019년 3.38%로 금융위기 이후(2008년 3.67%) 가장 낮은 수준이고, OECD 평균(5.95%)보다는 훨씬 낮으며, OECD 국가들 중 5번째로 낮다.

그렇다면 시간제 일자리는 네덜란드에서 어떠한 형태로 정의되고 있는지 살펴보자. 네덜란드 통계청은 시간제 일자리(part-time work)에 대하여, 통상적으로 근로시간이 35시간 미만인 일자리로 정의한다. 그리고 근로시간이 35시간 미만으로 분류된 이 시간제 일자리를 세분화하는데, 근로시간에 따라 짧은 시간제(short part-time jobs), 중간시간제(medium part-time jobs), 긴 시간제(long part-time jobs)가 이에 해당한다. 짧은 시간제는 주당 12~19시간, 중간시간제는 주당 20~27시간, 긴 시간제는 주당 28~34시간 근로를 각각 가리킨다. 35시간 이상 근로는 full-time job으로 정의한다(Statistics Netherlands, 2020. 10. 1).

시간제 일자리에 종사하는 이들의 인구학적 특성을 살펴보면, 성별에 따른 차이가 뚜렷하게 나타난다. 다시 말해, 여성의 경우 주로 시간제 일자리에, 남성의 경우 주로 전일제 일자리에 집중적으로 종사하고 있는 것으로 나타났다. 2019년 기준 시간제 근로자는 남성 133.9만, 여성

308.4만으로 여성의 수가 2.5 배 이상인 반면, 전일제 일자리는 남성 344.5만, 여성 111.4만으로 남성이 2배 이상 많다. 시간의 길이로 보면, 시간제로 일하는 근로자의 42.60%는 20시간 미만의 단기 시간제 근로자이며, 약 23.96%는 30시간 이상의 장기 시간제 근로자다.

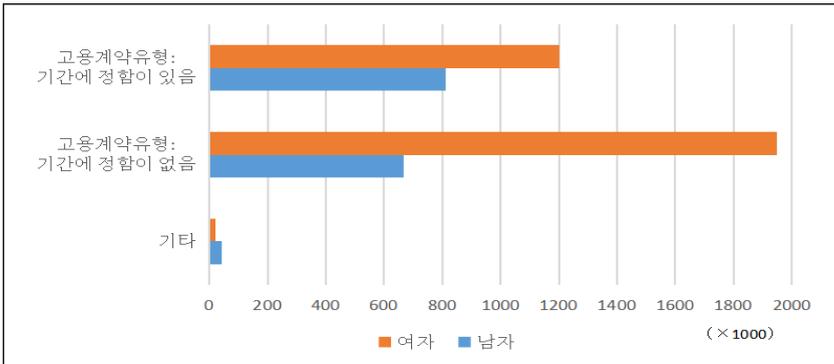
연령대별 시간제 일자리 분포를 살펴보면, 2019년 기준으로 24세 미만 청년층이 78.3%, 25~54세 41.2%, 55~64세 47.3%, 65세 이상이 78.9%로 주여 근로연령대 인구 내에서는 비교적 고르게 시간제 근로가 분포한다.

하지만, 연령대별 시간제 일자리 내부에서 성차는 뚜렷하게 나타났다. 65세 이상의 시간제 일자리에서는 남성의 비율(63.9%)이 여성(36.1%)보다 높지만, 다른 모든 연령층에서 여성의 비중이 남성에 비해 압도적으로 높게 나타났다. 연령대별 시간제 일자리에서 여성의 비중을 살펴보면 25~54세에서는 여성이 79.3%, 55~64세는 72.9%, 그리고 24세 미만에서는 여성이 54%를 차지한다.

그러나 네덜란드에서는 시간제 근로로 분류되고 있는 일자리를 단순히 주변부 일자리로 판단하기는 어렵다. 2019년을 기준으로 전체 시간제 고용을 일자리 유형에 따라 나누어 비율을 살펴보면, 상용직(regular job) 비중이 전체 시간제 고용 중 81.32%로 가장 높고, 10.73%의 대기 일자리(stand-by job)와 5.30%의 임시직(temporary job) 등의 순으로 이어진다. 다음으로 시간제 일자리에서 나타나는 고용지속성을 살펴본다. 이를 위해 시간제 일자리에 대한 각 계약 유형별 분포를 보면, [그림 3-1]에 나타난 것처럼 ‘기간을 특별히 정하지 않는(unspecified time) 계약’ 유형은 ‘기간을 특별히 정하고 있는(specified time contract) 계약’ 유형을 뺀 경우의 수가 더 많았다. 특히 시간제 일자리에서 높은 비율로 나타나는 여성의 경우, 기간을 특별히 정하지 않는 계약(unspecified

time)이 약 61.86%로 지배적이었다. 여성과 달리 남성의 경우 기간을 특별히 정하고 있는 계약 유형(812,000명)이 기간을 특별히 정하지 않는 계약(668,000명)보다 더 많지만, 이상에서 언급하였듯 남성에게 나타나는 가장 통상적인 고용계약의 유형은 전일제임을 유의하여야 한다.

[그림 3-1] 고용계약 유형별 시간제 일자리 분포(2019년)



자료: Statistics Netherlands. <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl>에서 2020. 10. 1. 인출.

시간당 임금을 기준으로 살펴보면, 2019년 전일제 근로자의 시간당 임금이 €25.05인데 비해 시간제 근로자는 시간당 임금이 €20.17로 전일제 근로자가 약 1.24배에 이른다. 그러나 이는 시간제 일자리 유형 내에서도 근로시간의 길이에 따른 차이가 존재하는데, 주당 20시간 미만의 짧은 시간제 근로가 €13.81~16.41에 불과한 반면, 30시간 이상 근로 시 시간당 €22.48 정도로 전일제 근로자와 거의 차이가 많지 않다. 시간제 근로자의 시간당 평균 임금의 경우, 성별에 따른 차이가 거의 나타나지 않으며, 심지어 20~29시간 남성 근로자보다 여성 시간제 근로자의 시간당 임금이 더 높다는 것으로 나타났다. 일자리의 유형에 따른 시간제 근로자의 소득수준을 살펴보면, 소득수준이 높은 순서대로 전문경영인

(manager large shareholder), 상용직(regular job), 임시직(temporary), WSW(13.44), 대기일자리(stand-by) 등으로 나타났으며, 기간을 특별히 정하지 않는 계약을 한 경우가 그렇지 않은 경우보다 임금이 높은 것으로 나타났다.

〈표 3-2〉 노동시간별 시간제 근로자 수와 시간당 임금(2019)

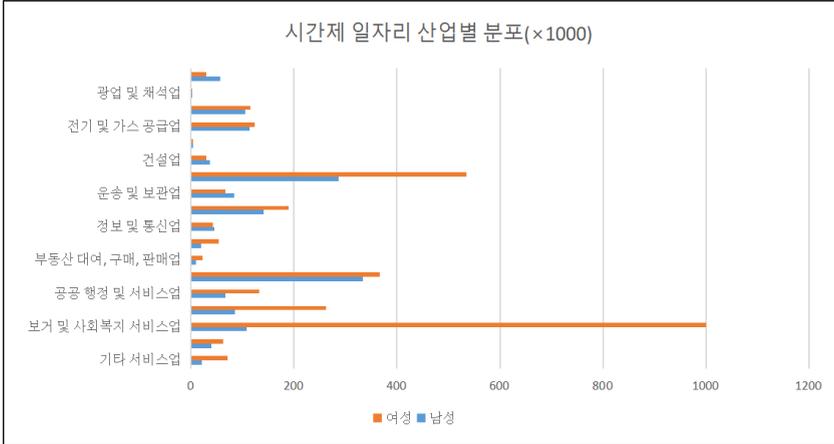
(단위: 천 명, EURO)

구분	인원			시간당 임금			
	남성	여성	전체	남성	여성	전체	
시간제	20시간 미만 /주	726	1,272	1,998	13.8~15.26	13.81~16.86	13.81~16.41
	20~29시간 /주	316	1,254	1,568	18.24~19.97	20.07~21.57	19.75~21.20
	30시간 이상 /주	480	644	1,124	23.03~23.50	21.56~22.13	22.48~22.74
전일제	2,920	890	3,810	25.71	22.81	25.05	218

자료: Statistics Netherlands. <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/>에서 2020. 10. 1. 인출.

다른 국가와 마찬가지로 네덜란드의 시간제 일자리는 주로 서비스산업에서 나타난다. 가장 비중이 높은 것은 ‘보건업 및 사회복지 서비스업’(Q: Health and social work activities)으로 2019년 기준 시간제 일자리의 23.64%를 차지하며, ‘도매 및 소매업’(G: Wholesale and retail trade)이 17.52%, ‘임대 서비스업 및 사업 지원’(N: Renting and other business support)이 14.92%, ‘교육 서비스업’(P: Education)이 7.39%, ‘숙박 및 음식업’(Accommodation and food serving) 7.05%로 이들 분야가 전체의 70%에 이른다. 다만 이러한 분포에는 성별에 따른 차이가 존재하는데, 높은 순서대로 남성의 경우 ‘임대 서비스업 및 사업 지원’, ‘도매 및 소매업’, ‘숙박 및 음식점업’ 등으로, 여성은 ‘보건업 및 사회복지 서비스업’, ‘도매 및 소매업’, ‘사업 서비스업’, ‘임대 서비스업 및 사업 지원’, ‘교육 서비스업’ 등으로 나타난다.

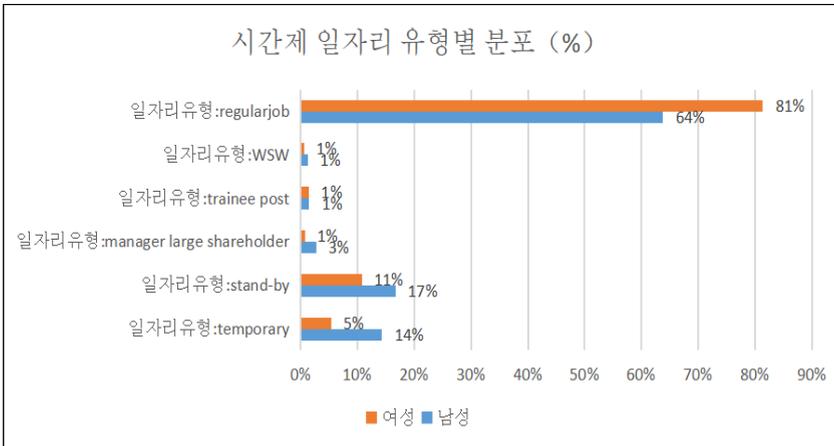
[그림 3-2] 시간제 일자리 산업별 분포(×1000)(2019년 기준)



자료: Statistics Netherlands. <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/>에서 2020. 1. 인출.

[그림 3-3] 시간제 일자리 유형별 분포(2019년 기준)

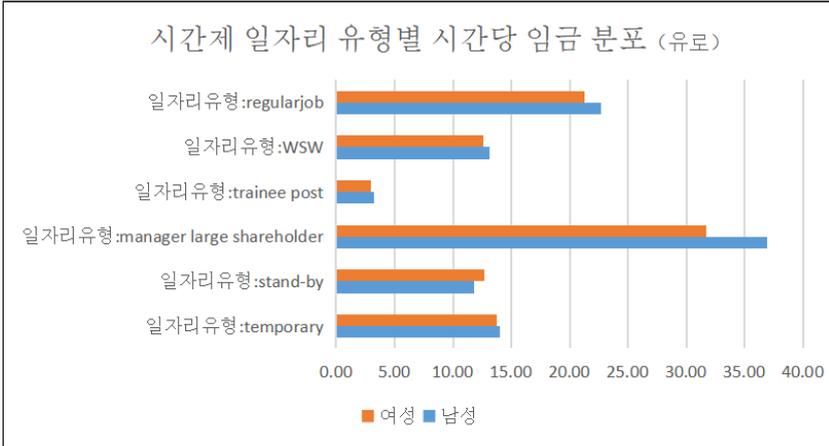
(단위: %)



자료: Statistics Netherlands. <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/>에서 2020. 1. 인출.

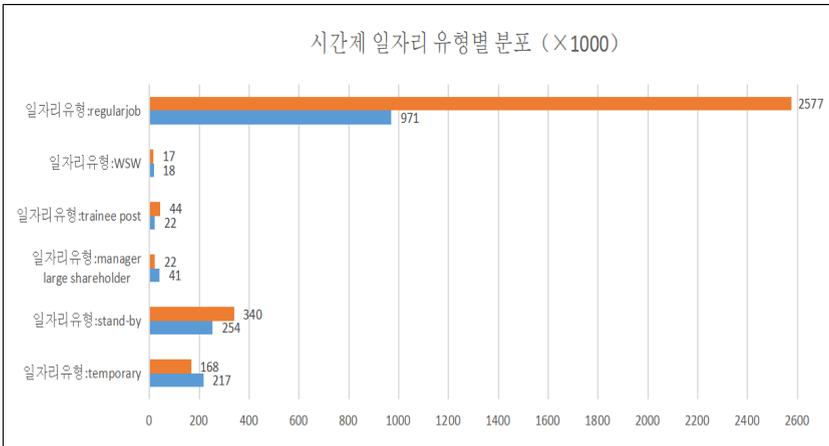
[그림 3-4] 시간제 일자리 유형별 시간당 임금 분포(2019년 기준)

(단위: 유로)



자료: Statistics Netherlands. <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl>에서 2020. 10. 1. 인출.

[그림 3-5] 시간제 일자리 유형별 분포(2019년 기준)



자료: Statistics Netherlands. <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl>에서 2020. 10. 1. 인출.

제4절 유연성에 정합한 네덜란드의 소득보장제도

2절에서의 논의와 같이, 1980년대 이후 네덜란드에서 노동조합은 사용자 측의 노동시간 감축에 대한 대안 전략을 찾아야 했고, 한편으로는 서비스 경제의 진행에 따라 확대되는 유연노동자를 조직해야 했다. 이를 위해 노동조합은 시간제 노동을 수용하되, 이들 시간제 일자리에 종사하는 노동자들에 대한 처우를 강력하게 요구함으로써 서비스 부문 노동자의 사회적 지지를 확보하고 노동시간을 감축했다. 사용자 또한 모든 전일제 일자리의 노동시간 전반을 축소하는 선택보다는 시간제 일자리의 양적 규모를 확대하는 선택이 전체 생산시간을 축소하지 않으면서도 동시에 노동 측에서 요구하는 내용을 일정 부분 수용하고 노동유연화와 노동비용 절감의 동시적인 달성을 도모할 수 있는 현실적인 방향이었다. 이와 같은 배경 속에서 네덜란드의 시간제 일자리는 급속하게 증가하였고, 네덜란드식 ‘유연안정성’(flexicurity) 모델에서 시간제 일자리에서의 유연성과 안정성의 결합과 작동이 핵심적인 역할을 수행하였다(이승윤, 남재욱, 2018).

이러한 네덜란드의 시간제 노동과 이를 뒷받침하는 사회보장을 관통하는 핵심 원칙은 시간비례원칙(pro rata temporis-principle)이다(이승윤, 남재욱, 2018). 이는 노동시간이 통상적인 형태의 노동자에 비해 상대적으로 짧은 노동자가 절대적인 노동시간의 길이 차이로 인한 차이를 제외하고는 차별을 받아서는 안 된다는 원칙으로, 이에 대하여 노동시장 영역에서는 ‘단축형 정규직’ 개념을, 그리고 사회보장 영역에서는 ‘시간단위의 노동’ 개념을 활용하여 시간제 노동자에게 발생할 수 있는 불이익을 방지하는 형태로 실현되고 있다. 즉, 네덜란드의 시간제 일자리의 경우 이들 중 많은 비중이 고용안정성이 보장되는 상용직이고, 또한 임금이

나 복지 혜택 등에 대해서도 시간 단위로 통상적인 근로자들과 동일한 혜택이 주어지며, 노동시간 조정에 대하여서는 노동자에게 자발적 선택권을 부여하고 있다.

본 절에서는 네덜란드의 시간제 일자리에 조응하는 사회보장제도에 초점을 두고자 한다. 앞서 논의한 대로 시간제 일자리는 사용자에게 해고 없이 내부적 유연성을 확보할 수 있게 하는 한편 시간제 노동자에게 안정성을 보장하였기에 네덜란드식 유연안정성의 핵심이 될 수 있었다(이승윤, 남재욱, 2018). 여기에서 시간제 노동자의 안정성은 고용되어 있는 기간 동안의 차별금지법제 뿐만 아니라 노동시간 유연화에 대응하여 확장된 실업 개념에 부합하게 재구성된 소득보장제도를 통해 제도화되었다.

1. 실업 소득보장제도

1987년 실업보험법 개혁 이전까지 네덜란드 실업 소득보장제도는 실업보험(Werkloosheidswnt, WW)과 제 1의 실업부조(Wet Werkloosheids Voorziening, WWV) 및 제 2의 실업부조(Rijksgroepsregeling werkloze werknemers, RWW)로 구성된 3층 체계였다. 그럼에도 1980년대 이후 30년 동안 진행된 네덜란드의 실업자 소득보장제도 변화는 연립정부의 이념적 성향과 무관하게 전반적으로 소득보장의 관대성을 축소하고 활성화 정책을 확대하는 방향으로 이루어졌다(남재욱, 2017a; 김동헌, 2018). 이에 따라 1987년에 제 1의 실업부조(WVV)가, 이어서 1996년에 제 2의 실업부조(RWW)가 폐지되었으며, 같은 해에 사회부조가 이를 대체하였다(Hoogenboom, 2011; 김동헌, 2018). 따라서 현행 실업자 사회안전망은 실업보험(WW)과 사회부조(Participatiewet, PW)로 구성된 2층 체계로 구성되어 있다.

가. 실업보험⁵⁾

네덜란드의 실업보험(WW)은 법적 퇴직연령(65세)에 도달하지 않은 모든 피용자를 적용 대상으로 하며, 사회보험기여금은 2009년부터 사용자가 피용자 대신 급여세(payroll tax)의 일부로 납부하였다(OECD, 2020b). 2019년까지 사용자는 실업보험 부문에서 기본보험료(basic premium)와 해당 산업/직업의 실업 위험 정도에 따라 상이하게 결정되는 부문별 보험료(sectoral premium)를 납부하였으며, 2019년 기준 기본보험료는 3.60%이고 이를 부문별 보험료와 합산한 평균 실업보험료율은 4.37%로 확인되었다(이승윤, 남재욱, 2018; OECD, 2020b)⁶⁾. 한편 2020년 1월부터 균형고용시장법(Wet Arbeidsmarkt in Balans, WAB; Balance Employment Market Act)의 시행에 따라 부문별 보험료는 폐지되었으며, 실업보험료율의 수준은 고용계약의 형태에 따라 구분되었다. 구체적으로 2020년 기준 사용자는 기간의 정함이 없는 상용직 고용계약(permanent contract)의 경우 2.94%를, 기간의 정함이 있는 유연한 고용계약(flexible contract)의 경우 이보다 5% 높은 7.94%를 납부해야 한다(OECD, 2020b)⁷⁾. 이를 통해 사용자에게 노동자와 상용직 고용계약을 체결할 유인을 강화하고자 하였다.

실업보험료 납부 기준소득은 사회보험임금(sociale verzekeringsloon, sv-loon; social insurance wage)으로 불린다. 사회보험임금은 모든 조

5) 별도의 인용 표시가 없는 경우 네덜란드의 실업보험제도 관련 정보는 네덜란드 UVW (<https://www.uvw.nl/>), European Commission(https://ec.europa.eu/commission/index_en), 네덜란드 정부(<https://www.government.nl/>) 등에 게시된 정보를 바탕으로 재정리하였다.

6) 2017년 기준 기본보험료율은 2.64%이며 기본보험료와 부문별 보험료를 합산한 평균 실업보험료율은 약 4% 수준으로 파악된다(이승윤, 남재욱, 2018).

7) 유연한 고용계약에는 호출형 고용계약(on-call contract), 기간제 고용계약(fixed-term contract) 등이 포함되어 있다.

세와 사회보험기여금의 납부 기준이자 소득비례 급여의 결정 기준으로 활용되며, 총 임금에 휴가수당, 연말 보너스, 크리스마스 보너스(thirteenth month), 교대근무수당 등과 같이 정기적으로 지급되는 수당을 포함한다. 보험료 부과 대상 소득 상한액은 2020년 기준 월 €4,845이다.

네덜란드 실업보험의 수급자격에서 완전한 실직이 아니라 노동시간 감소를 수급 사유 발생으로 판단한다는 점에서 시간 단위의 노동 개념을 확인할 수 있다(이승윤, 남재욱, 2018). 구체적으로 노동시간 감소와 관련된 실업보험의 수급자격에는 ‘최소 주당 5시간의 노동시간과 그에 대한 급여의 상실(주당 평균 노동시간이 10시간 미만인 경우, 노동시간의 절반 이상 상실 시 수급자격 발생)’과 ‘최근 36주 중 적어도 26주간의 노동 경력’이 있다(김동현, 2018). 여기에서 주당 최소 1시간 이상 일하면 해당 주에 일한 것으로 인정하며 26주 동안 일한 시간을 고려하지 않는다는 점에서 주당 최소 노동시간에 대한 제한은 없다(이승윤, 남재욱, 2018; 김동현, 2018)⁸⁾.

한편 네덜란드 실업보험제도는 아동 돌봄 및 기타의 비공식 돌봄 제공 기간을 부분적으로 노동이력으로 인정하고 있다. 5세 미만 아동을 돌본 경우, 2004년까지는 돌봄 기간 전체를, 2005~2006년은 돌봄 기간의 75%를, 2007년 이후는 50%를 노동이력으로 인정하여 실업급여 수급기간 산정에 포함시킨다. 2007년 이후로는 돌봄이 필요한 가족, 친척, 그리고 지인에 대한 비공식 돌봄 기간 또한 해당 기간의 50%를 노동이력으로

8) 그 밖의 기준은 다음과 같다. 실업보험에 가입 중일 것(고용된 상태이며, 법적 퇴직연령에 도달하지 않았을 것), 네덜란드 노동시장에서 취업이 가능한 상태일 것, 적정할 일자리에 충분한 지원서를 제출함으로써 실업상태에 머무르지 않으려 노력할 것(적어도 4주에 4회 이상), 자신의 잘못으로 인한 실업이 아닐 것(자발적 실업은 예외적인 경우만 수급 가능), UWV(Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, Employment Insurance Agency)에 실직 1주일 이내에 구직자로 등록할 것 등.

인정하고 있다. 이는 비공식 돌봄을 제공 받은 대상의 개인 계정(personal budget)에 의해 보수를 받아야 노동이력으로 인정받을 수 있도록 설계되어, 비공식 돌봄 수당(informal care allowance)으로 명명되기도 한다.⁹⁾

실업급여 수급자의 의무에는 구직활동을 적극적으로 수행하는 것과 적절한 일자리를 제안 받을 경우 바로 취업하는 것이 있다. 여기에서 언급되는 수급자의 '적절한 일자리'(suitable work)의 경우, 실업 후 6개월 전까지는 개인의 교육·훈련 정도 및 이전의 일자리 상태/지위 등을 고려하여 정해지지만, 6개월 후부터는 일자리의 종류나 임금 수준에 관계없이 모든 일자리가 적절하다고 간주된다. 이에 따라 시간제 일자리만을 자발적으로 원하고 구직하는 구직자의 경우도 실업급여 수급 과정 및 여부에 문제가 되지 않는다. 실업 후 3개월이 경과되면 UWV의 고용센터(UWV WERKbedrijf)는 해당 수급자에게 부여된 구직활동이 충분히 수행되고 있는지 검사하여, 검사 결과에 따라 급여가 삭감 조절될 수 있다. 또한 고용사무소가 급여 수급자에게 충분한 지원을 제공하지 않은 경우, 급여 수급자는 UWV에 조치를 요구할 수 있다.

수급기간은 2016년 이후 축소되는 방향으로 개정되었다. 우선 최근 36주 동안 26주간의 노동이력이라는 기본적인 수급자격을 획득한 실업자에게는 모두 기본적으로 3개월 동안 실업급여를 수급할 수 있는 수급권이 부여된다. 뿐만 아니라, 최근 5년 중 근로시간이 208시간 이상인 해가 4년 이상인 경우, 급여 수급 기간을 연장할 수 있다(최대 24개월).¹⁰⁾ 이는 총 급여기간이 1년 노동이력에 대해 노동이력 10년째까지는 1개월

9) '개인 계정'은 장기요양보장제도 하에서 지급되는 급여 중 현금급여(Persoonsgebonden Budget, PGB)의 제공 형태를 의미한다. 즉, 모든 네덜란드 거주자를 대상으로 하는 노인장기요양제도의 급여 중 특별의료비보장제도 하에서 급여자는 개인 계정을 요청한 후 이를 비공식 돌봄에 대한 지불에 활용할 수 있다(정영호, 2018).

10) 2015년까지 38개월이었으나, 2016년부터 점감하여 2019년부터는 24개월로 조정된다.

씩, 11년째부터는 0.5개월씩 적용되기 때문이다. 예를 들어, 7년 간 208 시간 이상 일했다면 7개월, 16년간 일했다면 13개월의 수급기간이 주어진다.

한편 실업급여의 소득대체율의 경우, 최초 2개월 동안은 이전 근로소득의 75%, 최초 2개월이 지난 이후에는 70%로 유지되고 있으며, 2020년 7월 기준 상한선은 일 €222이다. 이와 같은 소득대체율 산정의 기준은 개인의 사회보험임금(sv-loon)에 따라 정해진다. 2017년까지는 수급자의 소득대체율 산정에 활용되는 기준 월 소득은 실업 13개월 전부터 1개월 전에 해당하는 만 12개월 간의 사회보험임금 총합을 연평균 노동일수인 261(일)로 나눈 일일 임금에 21.75(월평균 노동일수)를 곱하여 산출한 값으로 결정하였다.¹¹⁾ 그렇기에 소득을 산정하는 12개월 중에 만약 노동하지 않은 기간이 있을지라도 동일한 산식을 사용하기 때문에, 노동이력이 짧은 경우 급여가 낮아지게 된다. 이에 따라 2018년부터 12개월간 발생한 소득을 동일하게 261일로 나누는 기존의 방식에서 급여 신청자 개인의 실제 근로일수로 나누어 산출하는 방식으로 전환되었으며, 월평균 노동일수는 기존 21.75일에서 21.5일로 짧아졌다. 이에 따라 12개월 모두 일했던 수급자의 경우 급여가 다소 낮아졌지만(21.75일과 21.5일의 차이), 노동이력이 짧은 수급자의 급여는 오히려 높아졌다(261일과 실제 노동일수의 차이). 이는 상대적으로 노동이력이 짧고 불규칙적인 노동시장 외부자에게 유리한 개정으로 평가된다(이승윤, 남재욱, 2018).

또한 실업자가 취업했을 때 실업급여는 중단되지만, 이후 새로 구한 일자리에서의 노동시간과 이전 일자리에서의 노동시간 간에 주당 5시간 이

11) 예를 들어, 2016년 12월 15일에 실직한 경우 2015년 12월 1일부터 2016년 11월 31일까지 1년치 총소득을 261로 나누고 다시 21.75를 곱한 것이 기준소득이 된다. 기준 기간 동안의 소득이 여러 명의 사용자로부터의 소득을 포함하고 있을 경우 이를 모두 합산한다. 이렇게 산출한 기준소득에 소득대체율(최초 2개월은 75%, 3개월째부터는 70%)을 곱하여 최종적인 실업보험급여가 결정된다.

상(이전 노동시간이 10시간 이내인 경우 절반 이상)의 차이가 존재할 경우 이를 보충하는 급여를 지급할 수 있다. 즉, 전일제 일자리에서 실업한 후 새롭게 시간제 일자리를 얻게 되면 두 일자리 간 노동시간의 차이에 해당하는 급여를 실업급여로 지급 받을 수 있다.

〈표 3-3〉 2016년부터 적용되는 실업급여 규정 변화

구분	2015년까지	2016년 이후
최대 지급기간	38개월	24개월(3개월에 1개월씩 축소하여 2019년 24개월 적용)
소득대체율	최초 2개월: 75% 3개월째부터: 70%	변경 없음
지급기간 결정	근로 1년 = 지급 1개월	10년까지: 근로 1년 = 지급 1개월 11년부터: 근로 1년 = 지급 ½개월
적절한 일자리 (suitable work)	실업 1년 이후부터 모든 일자리 제안을 수용해야 함	실업 6개월 이후부터 모든 일자리 제안을 수용해야 함

자료: The National Government of Netherlands. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ww-uitkering>에서 2018. 2. 26. 인출한 자료를 수집하여 저자가 표로 구성함.

네덜란드에서 실업보험 및 적극적 노동시장 정책의 관리 및 운영은 UWV가 담당하며, 실업보험료의 징수는 국세청이 담당하고 있다. 1990년대까지 네덜란드의 실업보험은 사회적 파트너에 의한 관리기구인 SVR(Sociale Verzekeringsraad, Social Insurance Council)과 사회적 파트너의 역할이 강했던 IIAs(bedrijfsverenigingen, Industrial Insurance Agencies)를 중심으로 실업급여와 관련된 적극적 노동시장 정책이 운영되고 있었다. 그러나 노동시장 활성화 정책이 강화되는 역사적 배경 하에서 사회적 파트너의 소극적인 역할에 비판이 계속되면서 1990년대와 2000년대 몇 차례의 개혁이 이루어졌다. 이에 따라 현재 실업보험의 운영 및 적극적 노동시장 정책이 모두 사회적 파트너의 영향이 배제된 UWV로 통합되어 운영되고 있다(Hoogenboom, 2011).

나. 사회부조

2015년 기존 노동사회부조법(Wet Werk en Bijstand, WWB)을 대체하는 참여법(PW)은 네덜란드에 합법적으로 거주하는 18세 이상 인구의 최저소득을 보충성의 원리에 따라 보장하는 제도로, 1990년대 이후 강화된 지방정부 중심의 근로연계 복지의 연장선에 있다(김원섭, 2012; 김동헌, 2018). 1987년 실업보험법 개혁 이후 진행된 실업부조에서 사회부조로의 제도 변화는 ‘고용’을 강조하는 네덜란드 정부의 노동시장 활성화 기조를 반영한다. 구체적으로 1987년 이전 제 1의 실업부조(WWV)는 자산조사 없이 실업보험 수급기간이 종료된 경우 2년 동안 지급되고, 제 2의 실업부조(RWW)는 제 1의 실업부조 수급기간이 종료된 경우 자산조사를 통해 지급되는 자격조건이 관대한 소득보장제도였다. 이는 1987년 이후 차례대로 폐지되고, 1996년 개혁으로 현재의 사회부조제도와 유사한 일반사회부조법(Algemene Bijstandswet, ABW; National Assistance Act)으로 대체되었다(김원섭, 2012). 이는 공공고용서비스기관(PES)에 대한 등록과 적극적인 구직활동을 수급조건으로 설정하고, ‘적당한 일자리’의 범위를 확대하였다는 점에서 사회부조의 활성화 기능을 강화한 제도로 평가된다(김동헌, 2018). 이후 2004년에 노동과 급여의 연계가 보다 강화된 노동사회부조법(WWB)이 이를 대체하며, 노동시장 재통합 정책에서 중앙정부보다 지방정부의 역할을 강화하였다. 현행 참여법 하의 네덜란드 사회부조는 노동능력은 있지만 일자리를 구하기 위해 어느 정도의 지원이 필요한 모든 사람을 지원하려는 목적을 도입된 제도이며, ‘참여’를 통한 개인의 책임이 강조된 노동시장 활성화 정책으로 평가된다(김동헌, 2018; Heeger-Hertter, 2018).

네덜란드의 현행 사회부조는 국가 재정으로 재원을 조달하며, 가구 단

위의 소득 및 재산에 대한 자산조사를 바탕으로 수급자격을 결정한다. 구체적으로 근로연령대의 사회부조 급여 기준은 가구 형태에 따라 최저임금과 연동되어 결정된다. 2020년 7월 기준 사회부조 수급자의 기준 금액은 부부 및 동거 가구의 경우 각각 최저임금의 50%씩 하여 총 100%로 월 €1,512, 단독 가구 및 한부모 가구의 경우 최저임금의 70%로 월 €1,509이다.¹²⁾ 따라서 개별 수급자의 실제 급여액은 보충성의 원리에 따라 자산조사를 통해 평가된 수급자의 실제 소득과 기준 금액 간의 차이로 결정된다(김동현, 2018). 이와 같이 사회부조의 자격조건 및 실제 급여액은 고용계약의 형태와 상관없이 법정 최저임금과 자산조사에 따른 총소득에 의해 결정된다는 점에서 시간제 노동자의 짧은 노동시간으로 인해 절대적으로 낮은 임금소득을 잔여적으로 보완하는 소득보장제도라고 할 수 있다. 한편 수급기간의 경우 수급자격을 충족하는 경우 제한이 없지만, 수급자는 각 지방정부에 있는 UWV의 고용센터의 관리 하에서 적극적인 구직활동을 수행하고 적절한 일자리가 제시되는 경우 수용해야 하는 의무가 있다(김동현, 2018). 한편 일시적인 재정적 어려움을 경험하는 자영업자의 경우, 참여법에 기반한 자영업자를 위한 사회부조(Bijstand voor Zelfstandigen, Bbz; Social assistance for self-employed)를 통해 일시적으로 감소한 소득을 보충하는 급여를 받을 수 있다.

한편 사회부조 이외의 근로연령대의 최저소득보장제도에는 보충급여법(Toeslagenwet, TW; Supplementary Benefits Act)이 있다. 즉, 가구 단위에서 실업급여 수급자와 가구원의 총소득이 사회적 최저선(social minimum)에 미달할 경우 보충급여를 통해 최저소득을 보장한다(김동현, 2018). 구체적인 사회적 최저선은 최저임금의 70~100% 수

12) 구체적으로 기준 금액은 법정 최저임금에서 세금을 제한 순 급여액과 최저임금의 휴일 수당의 합계이다(김동현, 2018).

준으로 가족 구성원 수와 연령에 따라 결정되어 수급자의 상황에 따라 다양하게 제시된다.¹³⁾ 이는 실업보험의 급여액이 임금소득과 연결되어 있는 상황에서 시간제 노동자의 절대적인 수준에서 낮은 임금소득이 사회적 최저선에 미치지 못하는 수준의 실업급여로 연결되지 않게 한다.

종합하면, 네덜란드에서 근로연령대 인구의 핵심적인 소득보장제도로 기능하는 실업보험의 경우 ‘실업’의 정의 자체를 ‘노동의 부재’가 아니라 ‘노동시간의 감소’로 정의함으로써 시간제 경제에 부합하는 소득보장체제를 마련하였다. 주당 근로시간이 5시간 이상으로 감소할 경우 실업급여를 수급할 수 있게 되고, 실업급여를 수급하는 이가 반드시 수용해야 하는 ‘적절한 일자리’ 기준 중 시간제 근로만을 선택하는 것이 허용된다. 재취업 시 재취업한 일자리의 근로시간이 이전보다 주당 5시간 이상 감소하게 된 경우 그 차이만큼의 소득을 보충하는 급여를 수급할 수 있다. 이러한 조항이 주는 함의는 실업급여가 그동안의 전통적인 사회적 위험으로서의 ‘실업’, 즉 일자리를 구하지 못하여 소득이 단절되는 상태만을 지원하는 경우를 넘어서 노동시장에서 노동자의 노동시간 조정을 뒷받침하는 기능 또한 수행하고 있다는 것이다. 그 외에도 개인의 사회보험임금 산정, 수급 기간 산정을 위해 근로연수의 산정 등에서도 근로 기간을 날짜가 아닌 시간을 기준으로 하여 시간제 경제에 대한 제도 적합성을 확보하였다.

한편 네덜란드의 현행 사회부조는 네덜란드에서 실업보험 및 적극적 노동시장 정책의 관리 및 운영은 UWV가 담당하며, 실업보험료의 징수는 국세청이 담당하고 있다. 1990년대까지 네덜란드의 실업보험의 경우, 사회적 파트너에 의해 관리되는 기구 SVR(Sociale Verzekeringsraad, Social Insurance Council)과 사회적 파트너로서의 역할이 강했던

13) 2020년 7월 기준 일일 사회적 최저선은 부부 및 동거 가구의 경우 €77, 21세 이상 단독 가구(single)는 €56, 21세 이상 단독 가구의 생계 분담인(house sharer)은 €35, 20세 단독 가구는 €42, 19세 단독 가구는 €30, 18세 단독 가구는 €25이다.

IIAs(*bedrijfsverenigingen*, Industrial Insurance Agencies)를 중심으로 실업급여와 관련된 적극적 노동시장 정책이 운영되고 있었다. 그러나 노동시장 활성화 정책이 강화되는 역사적 배경 하에서 사회적 파트너의 소극적인 역할에 비판이 계속되면서 1990년대와 2000년대 몇 차례의 개혁이 이루어졌다. 이에 따라 현재 실업보험의 운영 및 적극적 노동시장 정책이 모두 사회적 파트너의 영향이 배제된 UWV로 통합되어 운영되고 있다(Hoogenboom, 2011). 네덜란드의 현행 사회부조는 강한 근로연계 복지의 성격을 가지며 보충성의 원리에 기반하는 잔여적 소득보장제도라고 할 수 있다. 이는 고용계약의 형태와 무관하게 법정 최저임금과 자산조사에 기반하여 수급자격 및 급여수준이 결정된다는 점에서 절대적으로 임금소득이 낮은 시간제 노동자에 대한 소득보장제도로 기능할 수 있다. 또한 자영업자의 경우, 자영업자를 위한 사회부조(BbZ)를 통해 일시적인 소득 감소에 대한 급여를 수급할 수 있다는 점에서 확장된 개념으로서의 실업에 대한 소득보장을 받는 것으로 평가할 수 있다. 한편 보충급여는 실업급여를 수급하고 있음에도 불구하고 가구소득이 사회적 최저선(*social minimum*)에 달하지 못하는 경우에 추가 지급되는 최저 소득보장제도로, ‘시간비례원칙’을 넘어 노동시간이 짧았던 노동자에게도 최저 수준의 생활을 보장하고 있다.

2. 돌봄휴가(*care leave*)와 관련된 소득보장¹⁴⁾

네덜란드의 임신·출산 휴가(*pregnancy and maternity leave*)는 모든 종사상 지위와 무관하게 모든 여성 노동자에게 16주 동안 주어진다.

14) 별도의 인용 표시가 없는 경우 네덜란드의 돌봄휴가 제도 관련 정보는 네덜란드 UWV(<https://www.uvw.nl/>)와 International Network on Leave Policies & Research(<http://www.leavenetwork.org/>) 등에 게시된 정보를 바탕으로 재정리하였다.

또한 임신·출산휴가 등과 관련하여서, 정규직, 임시·일용직, 계약직, 기간제 계약 및 시간제 계약 등 일자리 형태나 근로시간에 의한 차이는 존재하지 않는다. 출산 예정인 여성 노동자의 경우 임신휴가를 출산예정일 6주 전부터 사용할 수 있으며, 최대 출산예정일의 4주 전에는 반드시 임신휴가를 떠나도록 규정한다. 출산 후 출산휴가의 경우에도 최소 10주 이상의 휴가를 사용할 수 있는데, 이는 출산이 예상된 출산 예정일보다 늦게 이루어졌더라도 동일하게 적용된다. 예상된 출산예정일보다 출산이 이르게 이루어진 경우 사용하지 않은 임신휴가가 이후의 출산휴가에 덧붙여지지만, 예상된 출산예정일보다 출산이 늦어져서 임신휴가 기간이 길어진다고 해도 이후의 출산휴가에 영향을 미치지 않는다.

임금의 경우, 임신·출산휴가 중인 여성 임금노동자는 휴가 이전 임금 수준의 100%를 지급받는다. 기준임금은 이상에서 서술한 실업급여와 동일한 방식으로, 임신·출산휴가 전 13개월부터 1개월까지의 사회보험임금을 기준으로 산정하며, 2020년 기준 일 급여 상한액은 €222로 실업급여의 경우와 동일하다. 임신·출산휴가 급여는 실업보험기금을 통해 지출되며, 해당 직장의 사용자를 통해 지급하는 것이 통상적이지만, 경우에 따라서는 해당 노동자에게 직접 지급하기도 한다. 한편 여성 자영업자의 경우 자영업자를 위한 출산급여(Zelfstandig en Zwangerregeling, ZEZ)에서 지출되며, 급여수준은 수급 1년 전의 소득에 따라 결정되어 최대 최저임금 수준만큼 받을 수 있다.

파트너 출산휴가(partner/paternity leave)는 파트너 여성이 출산한 남성 또는 여성을 대상으로 한다. 또한, 2020년 7월부터 파트너 출산휴가는 구체적으로 출산 후 1주일 동안 임금의 100%를 지급하는 유급휴가와 출산 후 6개월 동안 사용할 수 있는 5주 동안의 무급휴가로 개정되어 수급기간 및 급여수준이 확대되었다.¹⁵⁾ 여기에서 무급휴가인 연장휴가의

경우 임금의 70% 수준인 실업급여를 요구할 수 있으며, 사용자의 허가 하에 휴가 사용 시점을 조정할 수 있다.

2016년 탄력근무제법에 따라 현재 고용주에게 6개월 간 지속적으로 고용된 모든 직원은 노동시간을 조정할 권리가 있다. 이러한 권리는 사업 또는 서비스의 이익이 심각하게 해를 입지 않는 범위에서 조건적으로 주어지며, 노동자가 10명 미만인 사업장에서는 적용되지 않는다. 이와 같은 권리에 따라 출산 후 직장에 복귀하는 임금노동자는 자녀가 9개월이 될 때까지 노동시간 동안 모유를 수유할 수 있으며, 노동시간의 4분 1까지 휴식을 취할 수 있다. 모유수유를 위한 시간에서 고용주는 노동자에게 적당한 방을 제공하고 해당 시간 동안의 급여를 노동자에게 지불해야 한다.

네덜란드에서 8세 이하의 자녀가 있는 모든 피고용인인 부모는 부모휴가를 사용할 수 있는데 휴가 일수는 주당 노동시간의 26배로 산정된다. 부모휴가는 자녀가 8세에 이르기 전 어느 시점에라도 자유롭게 사용할 수 있으며, 이들 가족의 상황에 따라서 부모가 아닌 이가 부모휴가를 사용하는 것도 가능하다. 법적으로 부모휴가는 무급휴가이지만, 단체협상을 통해 부모휴가의 추가적인 휴가일수를 얻거나 부모휴가 관련 수당을 지급받을 수 있다. 네덜란드에서 부모휴가 기간은 상술한 것처럼 날짜가 아닌 시간으로 산정하는 것이 규정되어 있기 때문에, 네덜란드에서는 실제로 많은 부모들이 완전한 휴직보다는 부모휴가를 활용하여 노동시간을 단축하고 있는 것으로 파악된다.

실제 부모휴가의 활용은 일주일에 35시간 이상 일하는 여성들이 주당 12시간~24시간의 파트타임 여성에 비해 부모휴가를 자주 사용한다. 또한 학력 수준이 높은 여성 중의 56%가 부모휴가를 사용하는 것으로 나타난 반면, 학력 수준이 낮은 여성 중의 17%만이 부모휴가를 사용하고 있

15) 개정 이전에는 출산 후 5일 동안 임금의 100%를 지급하는 유급휴가였다.

는 것으로 나타났다. 또한 1년 개인소득이 4만에서 5만 유로 사이인 소득이 높은 여성 중의 60%가 부모휴가를 선호하는 반면, 개인소득이 1만에서 2만 유로 사이인 소득이 낮은 여성 중의 31%가 부모휴가를 선호하는 것으로 나타났다. 다시 말해, 소득수준이 높고, 학력 수준이 높은 전일제 노동자가 시간제 고용으로 전환한 뒤, 부모휴가를 사용할 가능성이 그렇지 않은 여성에 비해 높다는 의미다(den Dulk, 2013).

제5절 결론

네덜란드의 시간제 노동을 살펴본 결과, 시간제 노동 자체로 일·가정 양립을 제고하고 이를 통해 여성 노동력의 고용률을 상승시키는 정책적 성격을 가지고 있는 것으로 나타났다. 또한 출산 및 육아에 대해서도 이와 같은 제도적 성격이 확인된다. 이상에서 구체적으로 살펴본 것과 같이 출산휴가는 모든 피용자 여성에게 소득의 100%에 해당하는 급여를 지원하고 있으며, 탄력근로제 법에 따라 복직 후 휴식 및 근로시간 조정 등의 권리가 보장된다. 부모휴가의 기본 단위가 날짜가 아닌 시간 기준(주당 노동시간의 26배)으로 산정된다는 것 또한 네덜란드식 시간제 경제의 성격이 잘 나타나는 사례라고 볼 수 있다. 한편, 단체협상을 통해 주어지는 것이 아닌 경우에 부모휴가 사용 시에 소득을 대체하는 공적 급여나 시스템이 없다는 것은 맥락에 비해 이례적인 특징으로 보일 수 있다. 그러나 이 특징 또한 네덜란드식 시간제 경제의 특성이 적용된 것으로, 부모휴가의 휴가일수가 시간 기준으로 주어지고 노동자의 근로시간 조정의 권리가 보장되기 때문에, 네덜란드에서 육아기 자녀를 둔 부모는 전면적인 휴직이 아닌 시간제 노동으로의 전환을 통해 일·가정 양립을 보장받을 수 있다.

또한 실업급여가 노동시간 단축으로 인한 소득 감소를 보장하는 형태로 구성되어있을 뿐 아니라, 아동 또는 돌봄을 필요로 하는 이들을 지원 하였던 기간 또한 급여 산정 시의 노동이력으로 인정하기 때문에 노동시간 단축과 실업급여의 결합은 일반적인 형태의 부모휴가와 부모휴가 급여에 대하여 기능적 등가물(functional equivalence)로 존재하게 되는 것이다. 실제로 2013년 기준 부모휴가 권리를 갖는 여성 중 57%가 부모휴가를 사용했는데, 구체적으로는 평균 주당 10시간을 12개월 간 사용하였다. 또한 남성의 경우 권리를 갖는 남성 중 23%가 사용했으며, 평균 주당 8시간을 평균 16개월 동안 사용하였다(den Dulk, 2013). 즉, 부모휴가를 사용하는 패턴이 전일제 혹은 전면적 휴가가 아니라 노동시간을 감축하는 방식을 취하고 있는 것이다. 이상에서 살펴본 것처럼 근로시간이 대체적으로 길고, 높은 소득과 높은 학력의 여성일수록 부모휴가 사용 빈도가 높게 나타난다는 점 역시 네덜란드에서는 경력의 단절보다는 일·가정 양립을 추구하는 경향이 있음을 확인할 수 있는 부분이다.

2절에서 구체적으로 소개한 것과 같이, 네덜란드에서는 1980년대 이후 경제위기와 노동시장 한계를 극복하기 위한 노동시간과 사회보장제도에 대한 개혁이 이루어졌다. 특히 노동자와 사용자 간의 타협을 통해 임금 역제의 대가로 노동시간이 단축되는 과정에서, 정부는 노동시간의 유연화에 조용하도록 시간 단위의 노동 개념 하에서 사회보장제를 재설계해나갔다는 것은 매우 중요하다. 다음 <표 3-4>는 네덜란드의 노동시간 유연화와 이에 대응하는 소득보장제도의 특징을 요약한 것이다. 강한 근로연계 복지의 성격을 가지며 보충성의 원리에 기반하는 잔여적 소득보장제도라고 할 수 있다. 이는 고용계약의 형태와 무관하게 법정 최저임금과 자산조사에 기반하여 수급자격 및 급여수준이 결정된다는 점에서 절대적으로 임금 소득이 낮은 시간제 노동자에 대한 소득보장제도로 기능할 수 있다. 또한

자영업자의 경우, 자영업자를 위한 사회부조(BbZ)를 통해 일시적인 소득 감소에 대한 급여를 지급할 수 있다는 점에서 확장된 개념으로서의 실업에 대한 소득보장을 받는 것으로 평가할 수 있다. 한편 보충급여는 실업급여 지급에도 불구하고 가구소득이 사회적 최저선(social minimum)에 미달할 경우 지급되는 최저 소득보장제도로, ‘시간비례원칙’을 넘어 노동시간이 짧았던 노동자에게도 최저 수준의 생활을 보장하고 있다.

〈표 3-4〉 네덜란드의 노동시간 유연화 및 소득보장제도의 특징

노동시간 유연화의 특징	소득보장제도의 특징	
<ul style="list-style-type: none"> - 바세나르 협약 및 신노선 협약에서 노조는 임금억제의 대가로 노동시간 단축을 요구하면서, 시간제 노동이 본격적으로 확대되었음. - 시간제 노동은 네덜란드 ‘유연안정성’ 모델의 핵심. - 시간제 일자리는 법적으로 보장되는 ‘시간 선택권’에 기초하며 노동자는 노동시간을 조절을 요구할 수 있음. - 시간제 일자리 중 다수는 고용안정성이 보장되는 상용직이고 비발적 시간제 일자리 비중은 낮음. - 네덜란드의 시간제 고용은 고용률을 증대하고 일·가정 양립을 지원하여 여성인력의 활용도를 제고하며 해고를 통하지 않고도 사용자가 내부적 유연성을 확보할 수 있었음. 	실 업 보 험	<ul style="list-style-type: none"> - 주당 5시간 이상의 노동시간이 감소할 경우 실업급여 지급 가능. - 재취업시 실직자가 수용해야 할 ‘적절한 일자리’ 기준에서 시간제 노동 선택을 허용. - 재취업 시에도 재취업 일자리가 이전보다 주당 5시간 이상 노동시간이 감소한 경우 그 차이를 보충하는 차원에서 실업급여 지급.
	사 회 부 조	<ul style="list-style-type: none"> - 법정 최저임금과 자산조사를 바탕으로 지급 자격 및 급여수준을 결정하여 절대적으로 임금소득이 낮을 수 있는 시간제 노동자에게 잔여적 소득보장제도로 기능. - 자영업자를 위한 사회부조(BbZ)를 통해 일시적인 소득 감소를 보충하는 급여를 지급. - 실업급여 지급 시에 가구소득이 사회적 최저선(social minimum)에 미달할 경우 보충급여를 지급.
	돌 봄 휴 가	<ul style="list-style-type: none"> - 출산휴가는 모든 피용자 여성에게 소득의 100%를 지원. 부모휴가는 소득을 대체하는 공적 급여가 없음. - 탄력근로제 법에 따라 복직 후 휴식 및 근로시간 조정의 권리가 보장. - 부모휴가 역시 낳자 기준이 아닌 시간기준(주당 노동시간의 26배)으로 주어짐. - 실업급여가 아동 및 돌봄을 필요로 하는 이들을 지원한 기간을 노동이력으로 인정. - 부모휴가의 사용 패턴은 전일제 휴가 방식이 아닌 노동시간 감축 방식.

자료: 이승운, 남재욱. (2018). 네덜란드 근로시간 유연화와 사회보장제에 대한 사례연구: 시간비례 원칙을 중심으로. 사회보장연구, 34(2), 125-155을 참고하고 본문의 내용을 바탕으로 재구성.

이상과 같이, 네덜란드에서는 ‘시간 비례적 동등 대우’뿐 아니라 기존 전통적인 소득보장제도를 시간제 근로의 다차원적인 상황에 맞게 재조정하는 방식으로 이들 시간제 근로자에 대한 안정성을 확보하였다. 그 핵심에는 주요 소득보장제도의 단위가 통상적인 ‘일수’가 아닌 ‘시간’으로 함으로써 근로연령대 인구를 대상으로 하는 실업, 돌봄 및 이와 관련한 휴가, 적극적 노동시장 정책 등에서 노동자들이 ‘시간’을 주요 단위로 하는 다양한 선택지를 제공한다는 특징이 존재다. 이러한 모습은 그간 한국 사회에서 노동시장의 재조정에 관한 논의들이 이루어졌음에도 불구하고, 사회보장제를 재구성하는 부문에는 방점을 두지 못하는 우리의 상황에 작지 않은 함의를 준다. 주지하듯, 네덜란드의 시간제 근로 대부분은 자발적 참여로 이루어진다. 이들 네덜란드의 자발적 시간제 근로자는 한국 사회에서 시간제 근로, 비정규근로를 바라보는 시선과는 달리, 경제적 차원에서 뿐만 아니라 사회적 차원에서도 ‘안정적인’ 노동자로 서술되고 있다.



제4장

국민기초생활보장제도의 빈곤 완화 및 재분배 효과

- 제1절 국민기초생활보장제도의 개요와 분석 방법
- 제2절 근로연령집단의 국민기초생활보장제도 수급 현황
- 제3절 소득재분배 효과 분석 결과
- 제4절 소결: 분석 결과 요약과 시사점

제 4 장

국민기초생활보장제도의 빈곤 완화 및 재분배 효과

제1절 국민기초생활보장제도의 개요와 분석 방법

이 장에서는 국민기초생활보장제도의 근로연령층에 대한 소득보장 효과를 분석한다. 소득보장 효과는 주로 빈곤을 완화를 중심으로 분석하였다. 본격적인 분석 이전에 수급자 중 근로연령층의 구성 변화, 그리고 수급액의 변화 등에 대한 기술분석을 수행하였다. 더불어 과거 이슈가 되어 온 수급 집단과 비수급 빈곤 집단의 공적이전의 격차 변화에 대한 분석도 시행하여 비수급 빈곤층의 국민기초생활보장제도 밖의 보장 현황을 함께 파악하였다.

1. 국민기초생활보장제도의 변화와 근로연령층 소득보장

국민기초생활보장제도는 빈곤 완화를 목적으로 하는 우리나라의 대표적인 사회부조제도이다. 국민기초생활보장제도는 1999년 제정된 「국민기초생활보장법」에 근거하여 2000년부터 이전의 생활보호제도를 대체하면서 시행되었다. 제도 도입 당시 제도의 중요한 의미 중 하나는 근로 가능 집단이 수급대상에 포괄되었다는 점이다. 1999년 외환위기는 근로 능력이 있는 집단 사이에서도 빈곤 위험이 적지 않다는 점을 사회적으로 수용하는 계기가 되었다.

국민기초생활보장제도는 우리나라의 대표적 공공부조제도로서 소득보장제도로서의 중요한 역할을 할 것이라는 기대를 모아왔다. 이 제도가 노

인뿐 아니라 근로연령층을 포괄하면서 근로연령층의 빈곤에 어느 정도 대응을 하고 있는지는 제도의 효과성 검증에서 중요한 논의 지점이 된다.

국민기초생활보장제도의 소득보장 효과에 영향을 주는 요인은 적지 않을 것이다. 당장 제도 외적으로 경제적 환경이 제도의 빈곤 완화 등 소득보장 효과에 영향을 줄 것이다. 이 제도가 시행된 이후 주요한 경제적 변화는 2003년의 카드대란으로 인한 신빈곤의 등장이 있다. 이 시기 근로연령층을 중심으로 빈곤층이 증가하면서 과거의 빈곤과 다른 새로운 빈곤이 등장하였다는 지적이 적지 않았다. 다른 주요 변화는 2008~2009년의 금융위기이다. 이 시기 경제의 영향은 외환위기 만큼은 아니지만 적지 않아서 취약계층의 빈곤화, 빈곤 탈출의 장애 심화 등이 사회적 문제로 지적된 바 있다.

제도 내적인 요인으로 국민기초생활보장제도의 소득보장 효과에 영향을 줄 수 있는 요인의 제도 자체의 변화이다. 국민기초생활보장제도는 2000년 이후 20년 동안 많은 변화를 거듭하여왔다. 변화의 대부분은 수급자 선정 기준의 완화였다. 대표적으로 소득 기준의 완화, 재산 기준의 완화, 부양의무자 기준 완화 등이 이러한 변화였다.

국민기초생활보장제도는 시행 이후 지속적으로 선정 기준의 상향 조정을 시도하여왔다. 2018년 기준 중위소득을 보면 근로빈곤층의 지원 가능성 가늠할 수 있다. 예를 들어 2018년 4인가구의 생계급여 선정 기준을 보면 약 135만 원정도이다. 이 정도의 소득 미만이라면 생계급여를 신청, 수급받을 수 있는 것이다. 물론 재산의 영향을 논외로 하는 가정이다. 요는 근로소득이 조금 있는 가구로 하여도 국민기초생활보장제도의 보호를 받을 수 있게 되는 여지가 커진 것이다.

〈표 4-1〉 2018년 급여별 수급자 선정 기준

(단위: 원)

가구 규모	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구	7인 가구
생계급여 선정 기준 (기준 중위소득 30%이하)	501,632	854,129	1,104,945	1,355,761	1,606,576	1,857,392	2,108,208
의료급여 선정 기준 (기준 중위소득 40%이하)	668,842	1,138,839	1,473,260	1,807,681	2,142,102	2,476,523	2,810,944
주거급여 선정 기준 (기준 중위소득 43%이하)	719,005	1,224,252	1,583,755	1,943,257	2,302,759	2,662,262	3,021,765
교육급여 선정 기준 (기준 중위소득 50%이하)	836,053	1,423,549	1,841,575	2,259,601	2,677,627	3,095,654	3,513,680

자료: 보건복지부. (2018). 2018년 국민기초생활보장사업 안내. p. x.

기준 완화 외 재산의 소득환산제가 제도 시행 초기에 도입되었다. 소득 환산제의 도입은 상대적으로 재산이 많은 저소득층의 수급 가능성과 수급액에 영향을 주었고 노인에게 더 영향을 줄 것으로 추정되었다. 적용 이후 기초재산액의 조정과 환산을 완화, 그리고 재산특례의 적용 등으로 당초의 예상과 달리 노인에게 영향이 더 큰 것인지는 모호하다. 다만 이 개념의 적용으로 소득이 없어도 재산이 일정 수준 이상이 되면 수급액이 낮아지는 가구 사례가 적지 않았고 이러한 적용의 결과에 대한 타당성 논쟁은 계속 이어져오고 있다.

이 밖에도 근로연령층이 영향을 받게 된 변화는 몇 가지 더 있다. 근로 연령층의 수급에 영향을 준 것으로 거론된 제도 변화 중 2010년 제도 운영의 전산화 강화도 거론할 수 있다. 전산시스템이 고도화되면서 비교적 짧은 주기로 수급자의 소득 변화를 점검하고 수급자격에 대한 재심을 하게 되었는데 이러한 변화는 제도의 건강성을 강화하는 반면 소득의 변동이 심한 근로빈곤층의 수급 탈락 위험을 높였다.

국민기초생활보장제도의 변화 중 가장 체계적인 큰 변화는 2015년 추진된 통합급여의 개별급여로의 개편이다. 2017년 7월 1일부터 주거급여, 의료급여, 교육급여가 분리되어 각기 다른 선정 기준을 적용하여 다

증화하고 욕구별 지원이 가능한 체계로 변경되었다. 이 당시 선정 기준 중 소득 기준에서 과거 최저생계비에서 상대적 빈곤선을 적용하기 시작하였다. 개별급여로의 변화로 주거급여와 교육급여에서 선정 기준이 상향 조정되고 근로연령집단의 수급 포괄성이 높아지게 되었다. 또 다른 주요 변화는 2018년부터 강력 추진 중인 부양의무자 기준 완화이다. 아직 미완의 정책 추진이기는 하나 과거 대비 부양의무자 기준을 완화하여 수급자의 포괄성을 높이는 노력을 하고 있고 이러한 제도적 노력이 청년층과 노인층의 수급 가능성을 높일 것이라 기대하고 있다.

이 장에서는 국민기초생활보장제도의 근로연령집단에 대한 영향을 소득분배의 측면에서 분석한다. 근로연령집단을 수급자 범위에 포괄하는 공공부조 제도의 소득분배 효과를 분석한 것으로 주로 빈곤과 불평등에 국민기초생활보장제도가 준 영향을 시계열 비교 방식으로 파악하였다.

2. 분석 방법

국민기초생활보장제도는 앞서 설명한 바와 같이 2015년을 기준으로 통합급여에서 개별급여 방식으로 변경되었고 이로 인하여 2017년 이후 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여로 구분하여 운영 중에 있다. 제도의 변화로 국민기초생활보장제도의 소득분배 효과를 어느 급여에 한정하여 분석할 것인가를 검토하여야 한다. 이 연구에서는 2017년 이전에는 전 급여, 이후에는 생계급여와 주거급여로 한정하여 분석하였다. 이유는 의료급여는 가구 내 소득으로 전입되는 지원이 아니고 교육급여는 주로 학비 지원으로 역시 가구 내 소득으로 전입되는 지원이 아니다. 반면 주거급여는 주거개선사업 외 주거비 지원은 가구에 전입되는 소득으로 간주가 가능하고 실제 정부는 이를 현금지원으로 구분하는 경향을 보이고

있다. 또 다른 구분 이유로는 이 연구의 분석에서 자료로 활용하는 한국 복지패널에서 생계급여와 주거급여를 지원액으로 조사하고 있기 때문이다. 한편 2017년 전 동 자료는 국민기초생활보장제도 지원에 생계급여와 주거급여의 합산액으로 조사하기 때문에 국민기초생활보장제도 지원액을 이렇게 구분하는 것이 분석에서도 구현 가능한 선택이 되었다.

분석 내용은 앞서 언급한 바와 같이 근로연령집단의 소득분배에 대한 국민기초생활보장제도의 영향이다. 이 분석에 앞서 기초적 정보로 근로연령집단의 동 제도 수급 변화에 대한 기술적 분석을 병행 제시하였다.

근로연령층에 대한 구분은 연구의 목적에 따라 다양하다. 이 연구에서는 개인 단위 수급자 현황 분석에서는 20세~64세를 기준으로 국민기초생활보장제도의 소득보장 효과 분석에서는 24세~64세 가구주를 근로연령 가구주 구분 기준으로 하였다. 개인 단위 현황 분석에서는 아동기 이후 연령부터 노인 전 연령까지로 구분하고자 유사한 연령에서 구분한 것이다. 아동복지법상 아동은 18세 미만이지만 성인으로서 취업하고 가계를 책임지기에는 다소 어린 연령 구분으로 20세를 기준으로 구분하였다. 한편 이러한 구분은 수급자의 현황 분석의 연령 구분과 통일하기 위함이었다. 수급자 현황을 분석한 정부 집계자료는 연령 구분에서 20세를 기준으로 세분하고 있다. 이점을 감안한 것이다. 연령 20~64세 가구주 가구를 근로연령층 가구로 구분하였는데 이는 분석에서 활용할 수 있는 행정자료가 집계자료인 2차 자료인 수급자 현황 통계자료인데 이 자료에서 구분한 수급자 연령 중 근로연령에 근접한 연령 구분이 20~64세이기 때문이었다. 가구 단위 제도의 소득보장 효과 분석에서는 가구주 연령을 기준으로 근로연령 가구주 가구를 구분하였는데 가구주로 취업과 소득활동을 하는 것을 감안하여 24세~64세로 하한 연령을 상향 조정하여 연령을 구분하였다. 전체적으로 근로연령을 기준으로 비교 집단을 구분하였으며

로 조건부수급자 여부나, 기타 근로능력 유무를 기준으로 분석 대상을 제한하지는 않았음을 밝힌다.

분석 자료는 한국복지패널조사 자료이다. 활용이 가능한 자료 중 국민기초생활보장제도의 수급, 급여수준을 파악하는 조사 자료가 많지 않았다. 심지어 가능한 시계열을 확장할 수 있는 자료는 더욱 드물다. 이러한 이유에서 한국복지패널조사 자료를 활용하였다. 동 자료는 패널 자료인 까닭에 표본의 손실과 가중치의 영향 등의 작용이 적지 않았고 결국 분석 결과의 대표성에 상당한 제약이 있었음에 유의하여야 했다.

제2절 근로연령집단의 국민기초생활보장제도 수급 현황

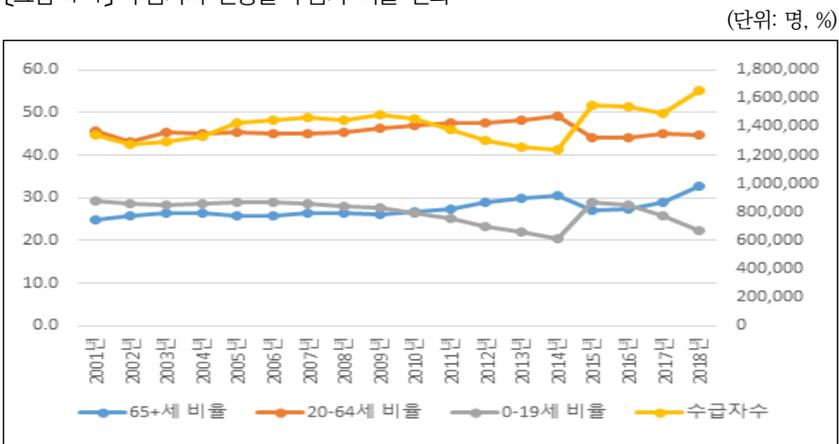
누구라도 기준소득 이하로 빈곤하다면 국민기초생활보장제도의 수급을 신청할 수 있고 자산조사를 거쳐 지원을 받을 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 국민기초생활보장제도는 연령 기준을 별도로 두고 있지 않아서 근로연령집단이라고 하더라도 자격조건에 부합하면 급여를 받을 수 있다. 본격적으로 국민기초생활보장제도의 소득재분배 영향을 분석하기 전에 수급자 중 근로연령집단의 분포를 살펴보았다.

근로연령집단 중 20~64세 집단의 분포를 정리하였는데 이는 자료에 대한 접근 가능성의 제약 때문임을 밝힌다. 국민기초생활보장제도의 수급자 현황은 보건복지부에서 매년 발간하는 수급 현황 자료를 기초로 정리, 분석할 수 있다. 해당 자료의 수급자 연령 구분 중 근로연령에 해당하는 구분은 20~64세가 가장 적절하다. 수급자의 분포를 분석할 수 있는 원자료 및 기타 통계에 대한 접근이 쉽지 않아 이 연령을 기준으로 수급자의 분포 변화를 살펴보았다.

근로연령집단의 수급은 수급 현황뿐 아니라 수급의 변화를 분석하였는데 이는 국민기초생활보장제도의 근로연령집단의 수급 포괄성에 대한 분석으로 이해할 수 있다. 수급자 현황은 근로연령층의 수급자 비율, 취업상태별 수급자 비율을 중심으로 살펴보았다. 취업상태별 수급자 현황은 수급자 현황 자료에서 2017년 이후 해당 자료가 제외되면서 이전 시기까지만 비교하였음을 밝힌다.

국민기초생활보장제도는 2000년 10월부터 실시되었다. 2001년부터 근로연령층인 20~64세의 수급자 구성비를 보면 다음의 그림과 같다. 수급자 중 비율로 보면 노인과 근로연령 수급자의 수급 비율은 비슷한 양상을 보이는 듯하다. 20대 이후 근로연령 수급자와 노인 수급자는 2000년대 꾸준하게 증가하다 특히 2010년 이후 증가하다가 2015년 그 비율이 감소하고 이후 다시 증가하는 모양새를 보인다. 반면 아동은 계속 감소하다가 2015년 크게 증가하고 다시 감소세를 보인다. 이러한 변화는 국민기초생활보장제도가 개별급여로 변경되면서 교육급여 수급자와 주거급여 수급자의 수가 증가한 때문으로 추정된다.

[그림 4-1] 수급자의 연령별 수급자 비율 변화

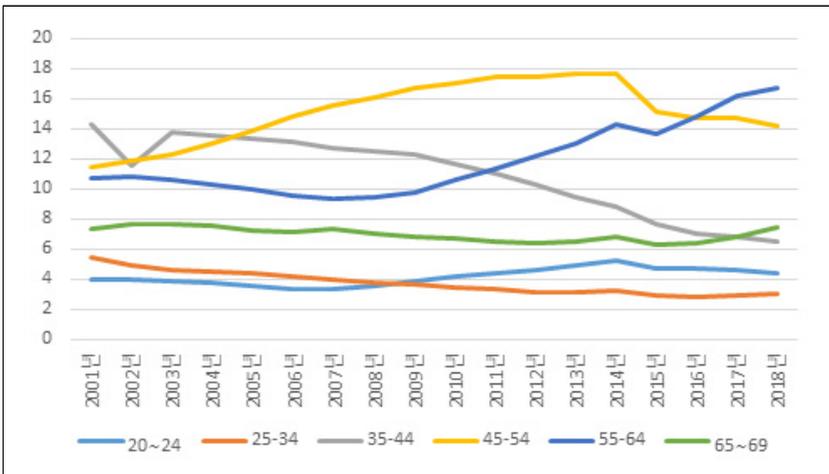


자료: 보건복지부. (각 연도). 국민기초생활보장제도 수급자 현황.

근로연령 수급자의 비율은 조금 더 세분하여 보면 노인과 근로연령 수급자 하위 연령집단의 비율이 서로 상이한 변화를 보인다. 50대 후반 장년은 비노인 집단이지만 2000년대 중반 이후 가장 빠르게 수급자 중 비율이 증가하였다. 장년의 수급자로의 진입이 상대적으로 매우 컸음을 알 수 있다. 2000년대 후반의 금융위기가 이 집단에게 적지 않은 영향을 주었음을 추정할 수 있다. 한편 20대 초반의 청년은 2000년대 중반이후 증가하는 양상을 보이고 있다. 반면 25~34세, 35~44세의 수급자는 그 비율이 계속 감소하는 양상을 보이고 있다. 45~54세 수급자는 계속 증가하다가 2015년 이후 상대적으로 그 비율이 감소하고 있다. 이 집단의 장년으로의 진입이 이러한 변화에도 기여한 것으로 추정된다. 2015년 제도 개편 시 앞서 언급한 바와 같이 주로 주거급여와 교육급여 수급자의 증가가 커서 25~44세 수급자의 진입이 상대적으로 많았고 이로 인하여 다른 연령집단의 비율이 감소한 것으로 해석해볼 수 있다.

[그림 4-2] 근로연령집단의 수급자 비율 변화

(단위: %)



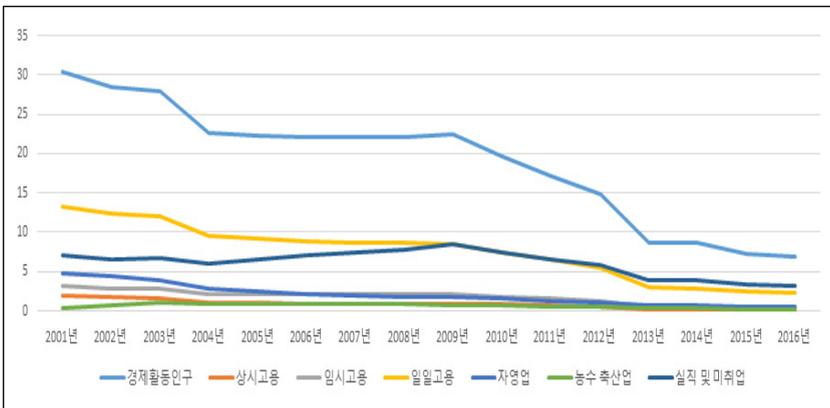
자료: 보건복지부. (각 연도). 국민기초생활보장제도 수급자 현황.

이후 제시된 자료는 경제활동상태별 수급자 비율 변화에 대한 분석 결과이다. 앞서 언급한 바와 같이 수급자 현황 자료는 2017년부터 취업상태별 수급자 변화를 제공하지 않아 2016년까지의 변화만 제시하였다.

경제활동상태를 중심으로 수급자의 비율 변화를 보면 수급자 중 경제활동인구의 비율은 꾸준히 감소해왔다. 이러한 변화는 반대로 보면 수급자 중 비경제활동 수급자의 비율이 꾸준히 증가하였다는 것이다. 2010년대 들어서면서 노인 수급자의 비율이 증가한 것과 일맥상통하는 변화로 이해된다. 그러나 이러한 변화의 추세와 유사한 변화로는 자영자와 일일고용 수급자의 규모가 2010년대 들어서면서 꾸준히 감소하고 있다는 것이다. 이러한 변화가 2010년대 강화된 전산화와 근로소득 점검 강화의 영향인지, 아니면 다른 제도적 요인의 변화인지는 조금 더 면밀한 분석이 필요하다. 다만 2009년에 자영업자의 비율이 증가한 것이 금융대란의 영향인지도 함께 점검되어야 할 것으로 보인다. 적어도 분명한 변화로 2009년 이후 경제활동 수급자, 일일고용 수급자와 자영업의 수급자 비율이 크게 감소한 것이 확인되었다.

[그림 4-3] 경제활동상태별 수급자의 변화

(단위: %)

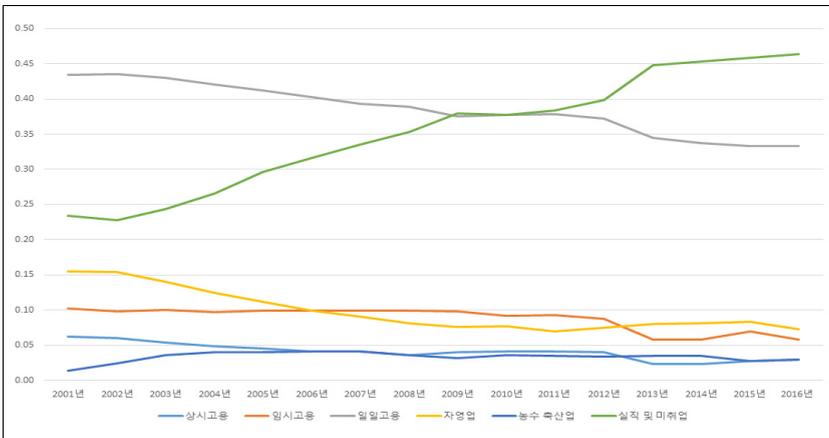


자료: 보건복지부. (각 연도). 국민기초생활보장제도 수급자 현황.

경제활동 수급자로 한정하여 취업상태의 변화를 확대하여 비교하면 다음의 그림과 같다. 다음 그림에서 가장 두드러지는 것은 실직 및 미취업 수급자의 증가세이다. 반면 일일고용 수급자는 당초 2001년만 하여도 그 비율이 높았으나 꾸준히 감소하고 있다. 그리고 이와 함께 임시고용, 자영업 상태의 수급자도 꾸준히 감소 중이다. 오히려 2003년을 기점으로 농수축산업 수급자가 증가하였는데 이는 소득의 재산환산 적용의 영향을 아닌지도 검토할 지점이다. 상시고용은 수급자 비율이 2000년대 초반까지는 증가하였으나 이후 다시 감소하고 있다.

[그림 4-4] 경제활동 수급자의 취업상태 변화

(단위: %)



자료: 보건복지부. (각 연도). 국민기초생활보장제도 수급자 현황.

제3절 소득재분배 효과 분석 결과

1. 표본 특성 및 근로연령 가구주 가구 비율

분석에 활용된 역사가 긴 한국복지패널 자료는 패널 자료로 표본의 대표성을 안정적으로 확보하는 것이 쉽지 않다. 이점을 감안하여 제도의 효과를 이해하여야 한다. 우선 가구주 연령별 가구의 비율을 보면 다음과 같다. 전 가구 중 24세~64세 가구주 가구의 비율을 점점 감소 중이고 반면 노인 가구주 가구는 증가 중인 것을 알 수 있다. 이러한 변화 경향은 인구동향을 고려할 때 크게 이례적인 것은 아니다.

〈표 4-2〉 가구주 연령별 가구 분포

(단위: %)

	가구주 연령		
	24세 이하	25~64세	65세 이상
2006	0.9	76.8	22.3
2008	0.8	78.3	20.9
2010	0.9	77.3	21.8
2012	0.5	73.4	26.1
2014	0.5	71.9	27.6
2016	1.1	69.7	29.2
2018	1.1	68.1	30.8

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

가구주 연령을 기준으로 수급률과 수급액 평균을 비교하였다. 예상할 수 있는 바와 같이 노인 가구의 수급률이 높아서 2018년 13.4%였고 다소의 변화를 거듭하고 있으나 12% 이상의 수급률을 유지하고 있다. 그리고 2018년에는 근로연령 가구주 가구와 달리 수급률이 2016년과 비교하여서도 다소 높아졌다. 반면 근로연령 가구주 가구의 수급률은 노인 수급률의 약 절반 수준을 유지하고 있다. 2018년 근로연령 가구주 가구 중

5.9%의 가구가 수급하였다. 2006년 이후 근로연령 가구주 가구의 수급률은 2010년 상대적으로 크게 낮아졌으나 이후 다시 증가하여 2014년 대비 2016년에는 높은 수준으로 증가한 바 있다. 주거급여의 개별급여화와 선정 기준의 상향 조정이 영향을 주었을 수 있다. 2018년은 다시 그 비율이 낮아져 2014년과 유사한 수준을 보이고 있다.

가구주 연령별 수급액을 보면 근로연령 가구주 가구의 평균 수급액이 높다. 근로연령 가구주 가구의 규모가 노인 가구주 가구의 가구 규모와 비교하여 더 큰 때문일 수도 있으나 균등화한 수급액을 비교하여보아도 근로연령 가구주 가구의 평균 수급액이 더 높다. 근로연령 가구주 가구의 평균 수급액은 2006년 이후 노인 가구주 가구의 평균 수급액보다 늘 높은 수준이었으나 균등화된 평균 수급액은 2006년에는 노인 가구주 가구의 평균 수급액이 더 높았다가 이후 근로연령 가구주 가구의 평균 수급액이 더 높아졌다. 근로연령 가구주 가구의 가구 규모가 작아졌거나 또는 주거급여 등 근로연령 가구주 가구의 수급액 증가에 영향을 주는 제도적 변화의 영향일 수 있다고 추정된다.

〈표 4-3〉 가구주 연령별 기초보장 수급 가구 비율

(단위: %, 만 원/년)

	근로연령(25~64세) 가구주 가구		노인(65세 이상) 가구주 가구		전 가구	
	수급률	수급액 평균	수급률	수급액 평균	수급률	수급액 평균
2006	5.5	384.5(249.3)	13.8	347.5(289.4)	7.3	369.2(266.6)
2008	5.9	432.9(290.6)	13.0	353.4(284.5)	7.3	404.0(289.0)
2010	5.4	514.7(343.5)	12.2	403.9(325.8)	6.9	471.7(337.1)
2012	5.8	515.5(363.4)	12.3	396.6(330.7)	7.5	465.0(350.4)
2014	5.8	532.9(387.9)	12.3	382.1(319.9)	7.5	464.5(356.8)
2016	6.2	582.4(433.6)	13.1	473.3(400.0)	8.2	530.4(417.2)
2018	5.9	626.4(476.7)	13.4	444.5(370.8)	8.3	532.0(421.3)

주: 수급액 평균은 수급 가구의 수급액 평균. ()안의 수치는 균등화된 평균 수급액.

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

2. 근로연령 가구주 가구의 빈곤 감소 효과 분석¹⁶⁾

국민기초생활보장제도는 공공부조제도로 제도 적용 순서를 고려할 때 가장 마지막 안정 장치로서 기능한다. 따라서 가처분소득과 가처분소득에서 생계급여와 주거급여 지원액을 제거한 소득의 비교로 국민기초생활보장제도의 소득불평등 개선 효과를 분석하였다.

국민기초생활보장제도의 빈곤 감소 효과를 분석하면서 빈곤선으로는 중위소득 50% 기준과 중위소득 25% 기준을 공히 적용하였다. 국민기초생활보장제도가 개별급여가 되면서 선정 기준이 다층화되었고 해당 기준은 중위 30%~중위 50%에 이르고 있다. 분석에서는 중위 50% 기준을 사용하였다. 물론 분석에 활용된 지원, 즉 생계급여와 주거급여의 선정 기준이 이에 미치지 못하는 중위 43% 이하이지만 통상 활용되는 빈곤선을 활용하여 빈곤 완화 효과를 분석하고자 하였다. 이와 더불어 국민기초생활보장제도의 급여가 보충급여이면서 또한 재산의 소득환산제 적용으로 소득의 부족분을 모두 지원하지 않는 상황에서 심한 빈곤을 어느 정도 완화하는지를 파악하기 위해 중위소득 25% 기준도 적용하여 효과를 분석하였다.

분석 결과, 가처분소득과 비교하여 국민기초생활보장제도 지원 전 소득을 기준으로 한 빈곤율은 낮았고 그 절대적 차이는 전 가구를 대상으로 한 분석에서 더 컸다. 전 가구와 근로연령 가구주 가구 모두 대개 중위소득 50%를 기준으로 한 빈곤율에서 국민기초생활보장제도가 빈곤율을 약 1%p 낮추었다. 반면 중위소득 25%를 기준으로 하는 경우 전 가구 분석 결과에서는 빈곤율이 약 3%p정도 낮았고 근로연령 가구주 가구에서는

16) 이 장에서 근로연령 가구주 가구를 연령별, 특히 다른 장과의 통일성을 위해 청년 가구주 가구와 중장년 가구주 가구로 구분하여 분석하지 않았다. 청년 가구주 가구의 국민기초생활보장제도의 수급 비율이 연도별로 다르지만 1% 내외인 경우가 많아서 분석에 한계가 있기 때문이다. 추후 마지막 장에서 제도의 조합에 대한 평가를 진행 할 때는 분석 결과를 제시하고자 한다.

해당 제도의 영향으로 빈곤율이 약 2%p 정도 낮았다. 즉 근로연령 가구주 가구에서 국민기초생활보장제도의 빈곤 완화 효과가 낮은 것으로 보였다. 그러나 그 이유 중 하나는 전 가구의 평균 빈곤율이 노인 가구주 가구의 빈곤율을 포괄하면서 더 높은 탓도 작용한 것이라 추정된다. 빈곤율 수준의 영향을 통제하기 위하여 빈곤율 완화의 효과를 빈곤율 수준으로 나누어 완화 효과의 상대적 크기를 비교한 결과 근로연령 가구주 가구에서 빈곤율 완화 효과가 더 컸고, 최근으로 올수록 더 커지는 경향을 보이고 있다. 이러한 경향은 중위소득 25%를 기준으로 할 경우 더 컸다. 앞서 수급액 분석에서 근로연령 가구주 가구의 평균 수급액이 높았다. 이 현상이 근로연령 가구주 가구의 빈곤 완화 효과에도 반영되었을 것으로 추정된다.

〈표 4-4〉 근로연령 가구주 가구의 국민기초생활보장제도의 소득분배 효과 분석 (단위: %)

구분	중위 50% 기준 빈곤율 (중위 25% 기준 빈곤율)						지니계수		
	가처분소득 - 생계주거 급여 (A)	가처분 소득 (B)	A-B/B	가처분 소득- 생계주 거급여 (C)	가처분 소득 (D)	C-D/D	가처분 소득- 생계주거 급여 (E)	가처분 소득 (F)	E-F/F
	전 가구			근로연령 가구			전 가구		
2006	21.9 (8.5)	20.8 (5.0)	0.053 (0.700)	12.7 (4.8)	11.5 (2.9)	0.104 (0.655)	.35552	.34788	0.022
2008	20.6 (7.2)	19.5 (4.1)	0.056 (0.756)	12.0 (4.3)	10.8 (2.4)	0.111 (0.792)	.33902	.33166	0.022
2010	18.6 (6.1)	17.7 (3.0)	0.051 (1.033)	10.0 (3.3)	9.0 (1.2)	0.111 (1.750)	.33412	.32719	0.021
2012	20.9 (7.2)	19.9 (3.6)	0.050 (1.000)	11.0 (4.0)	10.0 (1.7)	0.100 (1.353)	.32618	.31824	0.025
2014	21.4 (7.9)	20.4 (4.2)	0.049 (0.881)	10.8 (4.7)	9.8 (2.2)	0.102 (1.136)	.33694	.32912	0.024
2016	20.2 (7.1)	19.1 (3.1)	0.058 (1.290)	9.5 (3.9)	8.5 (1.5)	0.118 (1.600)	.32567	.31793	0.024
2018	20.1 (6.8)	18.9 (3.1)	0.063 (1.194)	9.7 (3.8)	8.7 (1.6)	0.115 (1.375)	.31413	.30658	0.025

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

국민기초생활보장제도의 소득불평등 완화 효과는 전 가구에 한정하여 분석하였다. 국민기초생활보장제도는 2018년 기준 지니계수를 해당 지원 전 소득과 비교하여 약 2.5% 정도 낮추었다. 불평등 완화 효과는 계속 비슷한 수준을 유지하고 있었다. 하지만 최근으로 올수록 높아지고 있는 것으로 판단된다. 특히 2010년대 초반 이후 불평등 완화 효과가 큰 것으로 나타났다. 2010년 즈음 수급자 수 감소, 경제활동인구 비율 감소가 있었던 시기이다. 그러나 평균 급여액의 변동이 크지는 않았던 시기이다. 불평등 완화 효과는 수치상으로는 가처분소득 지니계수 자체의 크기 변화와 가처분소득 지니계수의 지원 전 소득 지니계수의 크기 변화가 복합적으로 작용한 것으로 정확한 해석이 쉽지 않다.

분석 결과를 보면 국민기초생활보장제도의 근로연령 가구주 가구에 대한 빈곤 완화 효과는 2006년 이후 비슷한 수준을 유지하고 있다. 다만 근로연령 가구주 가구에 대한 빈곤 완화 효과가 다른 집단과 비교하여 상대적 영향이 크다. 이러한 효과는 중위소득 25% 기준일 때 더 크다. 하지만 효과의 집단 간 차이는 중위소득 25%와 비교하여 중위소득 50%일 때 더 크다.

3. 수급·비수급 근로연령 가구주 가구의 공적이전 비교

국민기초생활보장제도에 대한 쟁점이 적지 않다. 이 중 빈곤층의 소득 보장제도로써 동 제도의 기능과 관련한 주요 쟁점 중 하나는 동 제도 밖의 비수급층에 대한 소득보장이 상대적으로 매우 취약하고 이러한 이유에서 수급층과 비수급 빈곤층 사이의 사회보장 격차가 더 악화된다는 점이었다. 이러한 우려는 적지 않은 저소득층 지원제도가 국민기초생활보장제도 수급자를 표적으로 하면서 제도의 대상 중첩이 심화되어 커졌다.

이 장에서는 참고로 비수급 빈곤층과 국민기초생활보장제도 수급 집단

상이의 공적이전소득의 격차가 심화되고 있는지 또는 각종 제도의 성숙과 확장으로 완화되고 있는지를 짚어보고자 하였다. 국민기초생활보장제도 수급 가구와 비수급 빈곤 가구(빈곤 여부는 생계급여 제도의 선정 기준인 중위소득 40%를 기준으로 하였다)의 공적이전액을 비교하였다. 분석 결과, 최근으로 올수록 비수급 빈곤 가구와 수급 가구의 공적이전액의 차이가 감소하고 있다. 균등화된 공적이전액의 비교에서도 이러한 경향은 같다. 2010년대 초반을 넘어서면서 비수급 빈곤층의 공적이전이 크게 증가하였고 이로 인하여 수급 가구와 비수급 빈곤 가구의 공적이전액 차이가 작아지고 있다. 물론 절대액의 수준에서는 그 차이가 더 벌어지고 있어서 아직도 비수급 빈곤층에 대한 소득보장은 주의 깊게 살펴보아야 할 것이지만 2006년 수급 가구의 공적이전 평균은 비수급 빈곤 가구의 공적이전 평균 대비 6.7배였으나 2018년에는 2.8배 수준이었다. 균등화된 공적이전으로 비교하여도 2006년에는 6.5배, 2018년에는 2.6배 수준이다. 수급 가구와 전 가구의 공적이전소득의 차이는 더 작는데 이는 빈곤 가구와 달리 전 가구로 확장할 경우 사회보험이 적용이 더 안정적인 소득계층이 포함되어 공적이전 평균이 증가하기 때문으로 해석된다.

〈표 4-5〉 수급·비수급 근로연령 가구주 가구의 공적이전소득 비교

(단위: 만 원/년)

시기	수급 가구		중위 40% 미만 비수급 가구		전 가구	
	공적이전소득 평균(A)	균등화된 공적이전소득 평균(B)	공적이전소득 평균(C)	균등화된 공적이전소득 평균(D)	공적이전소득 평균(E)	균등화된 공적이전소득 평균(F)
2006	561	389	84	60	204	132
2008	658	462	137	104	249	162
2010	778	537	172	132	288	190
2012	790	579	182	150	326	221
2014	823	628	264	220	399	273
2016	995	771	328	271	473	330
2018	1056	826	383	319	512	361

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

앞서 언급한 바와 같이 비수급 빈곤 가구와 수급 가구의 공적이전 평균 차이가 줄어들고 있다고 하여도 절대적인 공적이전액의 크기는 증가하고 있고 아직 국민기초생활보장제도에 대한 빈곤층의 의존도가 높을 것으로 추정된다.

제4절 소결: 분석 결과 요약과 시사점

분석 결과를 기초로 할 때 국민기초생활보장제도의 근로연령층에 대한 대상 포괄성은 낮아지는 것으로 추정된다. 특히 장년기 수급자를 제외하고는 근로빈곤층에 대한 제도 적용은 쉽지 않은 것으로 추정된다. 한편 수급자 중 경제활동인구의 비율이 감소할 뿐 아니라 경제활동인구 중 실직 및 미취업이 증가하는 점은 그 원인에 대한 면밀한 검토를 필요로 한다.

다행스럽게 근로연령 가구주 가구에 대한 빈곤 완화 효과는 조금씩 개선되는 것으로 보인다. 하지만 빈곤 완화 효과도 중위소득 50% 기준에서 보다는 중위소득 25%를 기준으로 할 때 더 커서 국민기초생활보장제도의 보충성이 취약한 것으로 우려된다. 그리고 이러한 경향은 전 연령 수급 가구의 빈곤 완화 효과와 비교하여 더욱 강해서 근로연령 가구주 가구의 소득보장 효과는 상대적으로 더 보완이 필요하다고 판단된다.

끝으로 수급 가구와 비수급 빈곤 가구의 공적이전 비교를 참고할 때 다행히 비수급 빈곤 가구와 수급 가구의 공적이전액 격차비율은 감소중이지만 공적이전액의 절대적 수준은 더욱 격차가 벌어지고 있어서 비수급 빈곤층의 소득보장체계에 대한 검토와 이러한 격차의 주요 원인에 대한 분석이 추가되어야 할 것으로 보인다.



제5장

근로장려세제와 자녀장려세제의 빈곤 완화 및 재분배 효과

제1절 연구 배경 및 목적

제2절 연구 내용

제3절 근로장려세제와 자녀장려세제의 전개와 현황

제4절 빈곤 완화 및 재분배 효과

제5절 소결

제 5 장

근로장려세제와 자녀장려세제의 빈곤 완화 및 재분배 효과

제1절 연구 배경 및 목적

근로장려세제(Earned Income Tax Credit: EITC)는 저소득층의 노동공급과 생활수준 제고를 위해 조세제도를 활용하여 근로에 대한 인센티브 성격의 급여를 지급하는 제도로 2008년 도입되어, 2009년 시행되었다. 근로장려세제는 근로빈곤층의 세금 부담을 경감시켜 주는 동시에 근로소득이 일정 수준 이하인 가구에 대해 현금급여를 제공해 주는 제도이기 때문에 조세체계와 복지체계의 특성이 연계된 새로운 형태의 소득보장체계라고 할 수 있다(최현수, 이서현, 2010).

한편, 자녀장려세제의 경우 근로장려세제와 연계된, 자산 기준을 통과한 유자녀 가구에 대해 자녀 수와 소득수준에 따라 차등적 지급하는 부가적 성격의 급여로 저소득 가구의 자녀 양육 부담을 경감하기 위해 2014년 도입되었다. 두 급여는 근로·자녀장려세제라는 명칭으로 지급되고 있는데, 저소득 경제활동인구에 대한 근로인센티브 및 소득지원제도로 보아 하나의 제도로 볼 수도 있지만, 그 안에서도 자녀 및 자산수준에 따라 급여체계 및 급여수준이 다르기 때문에 본 연구에서는 각각의 급여를 중심으로 파악해 보고자 한다.

근로장려세제는 일정 소득수준의 대상자에게는 일을 할수록 근로장려세제를 더 많이 지급하기 때문에 근로에 대한 인센티브의 역할을 하게 되며, 주로 미성년 자녀가 있는 가구에 대해 급여가 지급되기 때문에 해당 제도의 성격은 부양자녀가 있는 경제활동인구 중 소득이 발생하는 근로활동에 참여한 저소득층에게 주어지는 소득보조의 역할을 수행하게 된

다. 이러한 특성들에 따라 해당 제도의 대상자들은 노동공급의 증가를 통해 발생하는 근로소득의 증가와 근로장려세제 수령을 통한 공적이전소득의 증가를 통해 실질적인 소득 증대를 기대할 수 있다. 전자의 경우 노동공급 및 경제활동에 대한 분석을 통해 파악되며, 후자의 경우 빈곤 및 불평등 지표에 대한 분석을 통해 파악이 가능하다.

본 절에서는 근로장려세제와 자녀장려세제가 근로연령층에 미치는 빈곤 감소 효과를 파악하기 위해 다른 전체 집단과 다른 연령층과의 비교를 실시하였다. 또한 근로·자녀장려세제의 불평등 개선 효과를 파악하기 위해 지니계수를 산출하고 이를 근로장려세제와 자녀장려세제로 구분하여 각각의 불평등 개선 효과를 파악하였다.

제2절 연구 내용

근로·자녀장려세제의 소득재분배 효과를 파악하기 위해 제도의 전개 과정과 현황을 파악하였으며, 이를 근거로 정량분석을 통한 소득재분배 효과에 대해 파악하였다. 제도의 전개 과정과 현황은 근로장려세제의 주요 제도 변화와 제도 현황 제시하였는데 여기에는 법적근거, 대상자 선정 조건, 보장 수준, 세부 지출, 재원, 전달체계, 최근의 제도 개선 동향이 포함된다. 또한 성과와 문제점(빈곤, 불평등, 보장 수준(급여 충분성), 적용 범위 등 사각지대)을 다루고자 한다. 정량분석은 빈곤율과 지니계수 등 빈곤 및 불평등 개선 등 소득재분배 효과의 평가에 널리 이용되는 지표를 분석하는 방식으로 접근하였다. 한국보건사회연구원의 한국복지패널 자료를 활용하였다.

본 연구에서는 근로연령층이 가구주인 가구 단위 분석과 이를 개인 단

위로 전환하는 방식을 병행하였다. 앞서도 언급하였지만 주요 지표로는 빈곤율과 지니계수를 파악하였다. 빈곤 감소 효과와 불평등 감소 효과는 다음과 같이 접근할 수 있는데, 빈곤율과 지니계수를 시장소득을 기준으로 근로·자녀장려세제의 효과를 파악하는 방법과 경상소득(또는 가처분 소득)에서 각 공적이전 효과를 제거하여 소득재분배 효과를 파악하는 방법이 있다. 본 연구에서는 전체 보고서의 구성과 방향성에 맞춰 전자를 중심으로 분석을 실시하였다.

제3절 근로장려세제와 자녀장려세제의 전개와 현황

근로장려세제는 일은 하지만 소득이 적어 생활이 어려운 저소득 가구에 대해 가구원 구성(가구 유형)과 총급여액에 따라 산정된 근로장려세제를 조세환급 형태로 지급함으로써 대상 가구의 실질소득을 보장하면서 경제활동참가율과 노동공급량을 제고하는 것을 목적으로 하는 제도이다. 근로장려세제는 근로소득의 규모에 따라 차등 지급함으로써 제도 자체에 근로를 유인하는 기능을 부여한다(네이버 지식백과, 2020. 6. 16.). 또한 근로장려세제는 대상자에 대한 근로유인 제고를 위해 점증·평탄·점감구간으로 구분되는 급여 지급 구조를 가지고 있으며, 이 중 대상자가 벌어들이는 근로 및 사업 소득이 증가할수록 근로장려금도 증가하는 점증구간은 노동공급 제고에 있어 가장 중요한 기능을 담당하고 있다(임완섭, 2016, p. 2).

주요 전개 과정¹⁷⁾을 살펴보면, 근로장려세제는 2009년 도입되었는데, 도입 당시 근로장려세제는 총소득 요건(부부 합산 소득 1,700만 원 미만)

17) 주요 전개 과정은 김재진(2019)과 국가보조금통합관리시스템 e나라도움(2020. 12. 10. 인출)을 발췌 및 수정하였다.

과 18세 미만의 부양자녀 요건, 주택 요건(무주택 또는 5천만 원 이하 주택 소유), 재산 요건(재산 합계액 1억 원 미만)으로 구성되어, 전년도 총소득 금액에 따라 최대 120만 원의 근로장려세제를 1년에 1회 지급하는 단일구조 방식으로 시작하였다.

이렇게 진행되어온 근로장려세제는 2012년 개편되는데, 2011년 귀속 기준으로 수급요건이 완화되고 대상자 확대로 수급자가 급격히 증가하였다. 그 주요 내용을 살펴보면, 부양자녀가 없는 가구 및 사업소득자(보험 설계사 및 방문판매원에 한함)로 대상자 확대되었는데, 좀 더 자세히 살펴보면, 기존의 단일구조 지급 방식에서 부양자녀 수(무자녀~3인 이상) 따라 급여를 차등 지급하는 방식으로 변화되었다. 즉, 기존보다 가구 형편과 자녀 수를 반영하게 되어 자녀 수에 따라 지급액이 높아져 출산장려 측면의 기능이 부과되었다. 또한 총소득 기준금액 최대 2,500만 원으로 요건 완화가 이뤄졌다. 이로 인해 2011년 귀속 지급 금액은 전년 대비 2,120억 원 증가(52.7%)하게 된다(국가보조금통합관리시스템 e나라도움, 2020. 12. 10.).

2014년(귀속 연도 기준)에는 자녀장려세제가 도입되었다. 자녀장려세제(CTC)가 도입되면서 결혼과 여성의 경제활동을 지원하고자 하는 정책 목표에 따라 근로장려세제를 가구 유형(단독 가구, 홑벌이 가구, 맞벌이 가구)과 총소득 기준에 따른 지급 방식으로 변경하였다. 그리고 총소득 기준에 따라 점증, 평탄, 점감구간으로 구별되고, 가구 유형에 따라 최대 지급액(각각 70만 원, 170만 원, 210만 원)이 달라지는 구조로 변경되었다.

이후 2015년부터 저소득 자영업자도 대상에 포함되었으며, 2017년과 2018년 각각 근로장려금 산정액을 약 10% 인상하였으며, 지급 대상 및 지급액 확대 및 근로빈곤층 소득 지원 강화하였다. 2017년의 경우(2016년 귀속)의 경우 수급자격이 단독 가구 수급 연령 40세 이상으로 확대되

었으며, 주택요건도 무주택 또는 1세대 1주택으로 완화되었다. 또한 대체 취득 상속 등에 따른 일시적 2주택 제한이 폐지됨에 따라 수급 가구 및 지급 금액이 증가하였다. 2019년에는(2018년 귀속) 단독 가구의 연령 제한이 폐지되었고 소득 기준금액 및 지급액 상향 조정, 자녀장려세제 최저 지급액 상향, 재산 기준금액 상향으로 지급 가구 수와 금액이 증가하였다. 아래 표는 귀속연도 기준으로 근로장려금 신청 현황을 보여주고 있다. 자녀장려세제가 도입된 2014부터 근로장려세제와 자녀장려세제의 신청 추이를 보여주고 있는데, 근로장려금의 경우 2014년 이후 지속적으로 신청 가구 수가 확대되고 있는 것을 확인 할 수 있으며, 자녀장려세제의 경우 등락을 보이고 있지만 감소하는 경향을 보이는 것을 알 수 있다. 신청 금액의 경우 근로장려세제는 지속적으로 증가하는 추이를 보이는 반면, 자녀장려세제에서 2018년의 경우 대상자 수는 줄었으나 신청 금액은 대폭 확대 된 것을 확인할 수 있다. 이는 2019년 적용된 자녀장려세제의 최저 지급액 상향과 재산 기준금액 상향이 큰 영향을 미친 것에 기인한 것으로 판단된다.

〈표 5-1〉 근로장려금 신청 현황

(단위: 가구, 백만 원)

구분	합계		근로장려금		자녀장려세제		근로·자녀장려세제 (중복 신청)		
	가구 수	금액	가구 수	금액	가구 수	금액	가구 수	금액 (근로)	금액 (자녀)
2014	3,061,823	2,395,433	1,658,659	1,419,592	1,403,164	975,841	750,985	715,692	572,879
2015	2,889,113	2,099,199	1,738,297	1,320,465	1,150,816	778,734	611,968	576,414	453,440
2016	3,255,069	2,254,823	1,985,110	1,477,931	1,269,959	776,892	560,432	556,027	404,362
2017	3,329,122	2,331,225	2,178,094	1,658,546	1,151,028	672,679	489,193	503,883	339,729
2018	5,787,092	6,231,417	4,742,594	5,315,627	1,044,498	915,790	763,188	1,119,262	724,758

자료: 국세청. (2019a). 국세통계연보.

지급 현황의 경우 근로장려세제는 지급 가구 수와 지급 금액이 지속적으로 증가하는 추이를 보이고 있으며, 자녀장려세제의 경우 지급 가구 수는 대체로 감소하는 추이를 보이나 지급 금액은 2018년 대폭 상승한 것을 확인할 수 있다. 이는 앞서 살펴본 신청 가구의 특성과 유사한 것이다.

〈표 5-2〉 근로장려금 지급 현황

(단위: 가구, 백만 원)

구분	합계		근로장려금		자녀장려세제		근로·자녀장려세제 (중복 수급)		
	가구 수	금액	가구 수	금액	가구 수	금액	가구 수	금액 (근로)	금액 (자녀)
2014	2,356,670	1,714,460	1,281,856	1,056,562	1,074,814	657,898	572,465	534,554	412,370
2015	2,383,006	1,627,420	1,439,146	1,057,397	943,860	570,023	506,101	467,703	358,358
2016	2,716,855	1,760,377	1,655,058	1,196,707	1,061,797	563,670	465,740	455,093	321,565
2017	2,730,373	1,829,802	1,793,234	1,338,096	937,139	491,706	403,287	420,472	275,295
2018	4,733,437	5,027,654	3,885,211	4,300,342	848,226	727,312	627,847	921,962	586,474

자료: 국세청. (2019a) 국세통계연보.

다음 표는 근로장려세제와 자녀장려세제의 가구 유형별 근로장려금 지급 구조를 보여주고 있다. 근로장려세제는 낮은 총급여액 구간의 경우 급여가 증가하면 근로장려금도 증가하는 일종의 ‘점증구간’을 가지고 있다. 그리고 일정 소득 수준이 넘어서면 근로장려세제는 정액으로 지급되는 ‘평탄구간’이 적용되고, 총급여액이 일정수준을 넘어 가면 근로장려세제가 감액하여 지급되는 점감구간이 적용된다. 반면, 자녀장려세제는 가구 유형별 부양자녀 수에 따른 정액급여의 형태(평탄구간)와 일정 총급여액 수준이 넘을 경우 급여액이 감소되는 일종의 ‘점감구간’으로 구성된다.

〈표 5-3〉 가구 유형별 근로장려금 지원내용

가구 유형별 총급여액	지원내용
단독(총급여액 등 400만 원 미만)	총급여액 등 × 400분의 150
단독(총급여액 등 400만 원~900만 원 미만)	150만 원 정액
단독(총급여액 등 900만 원~2,000만 원 미만)	150만 원 - (총급여액 등 - 900만 원) × 1,100분의 150
홀벌이(총급여액 등 700만 원 미만)	총급여액 등 × 700분의 260
홀벌이(총급여액 등 700만 원~1,400만 원 미만)	260만 원 정액
홀벌이(총급여액 등 1,400만 원~3,000만 원 미만)	260만 원 - (총급여액 등 - 1,400만 원) × 1,600분의 260
맞벌이(총급여액 등 800만 원 미만)	총급여액 등 × 800분의 300
맞벌이(총급여액 등 800만 원~1,700만 원 미만)	300만 원 정액
맞벌이(총급여액 등 1,700만 원~3,600만 원 미만)	300만 원 - (총급여액 등 - 1,700만 원) × 1,900분의 300

자료: 복지포. www.bokjiro.go.kr/welInfo/retrieveGvmtWelInfo.do?welInfSno=253에서 2020. 6. 16. 인출.

〈표 5-4〉 가구 유형별 자녀장려세제 지원내용

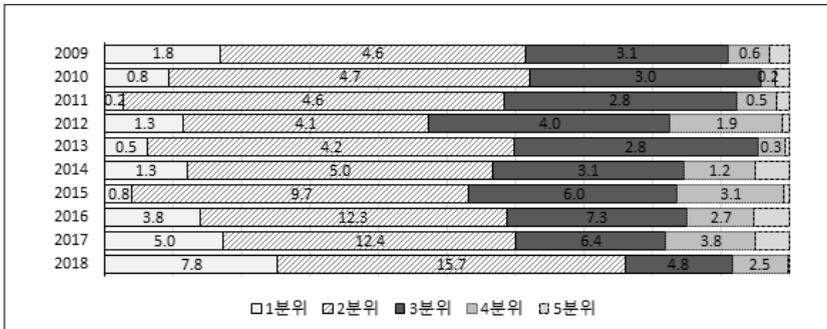
가구 유형별 총급여액	지원내용
홀벌이(총급여액 등 2,100만 원 미만)	부양자녀의 수 × 70만 원
홀벌이(총급여액 등 2,100만 원~4,000만 원 미만)	부양자녀의 수 × [70만 원 - (총급여액 등 - 2,100만 원) × 1,900분의 20]
맞벌이(총급여액 등 2,500만 원 미만)	부양자녀의 수 × 70만 원
맞벌이(총급여액 등 2,500만 원~4,000만 원 미만)	부양자녀의 수 × [70만 원 - (총급여액 등 - 2,500만 원) × 1,500분의 20]

자료: 복지포. www.bokjiro.go.kr/welInfo/retrieveGvmtWelInfo.do?welInfSno=253에서 2020. 6. 16. 인출.

제4절 빈곤 완화 및 재분배 효과

근로연령 가구에서 근로장려세제와 자녀장려세제의 소득분위별 수급 가구 비율을 살펴봤다. 근로연령 가구주 가구의 근로장려금 수급 가구 비율은 소득 하위 2분위에서 가장 높게 나타난다. 다음으로 소득 하위 3분위에서 근로장려세제의 수급 가구 비율이 높다. 최근으로 올수록 소득 하위 1분위와 하위 2분위의 수급 가구 비율이 높아지고 있다.

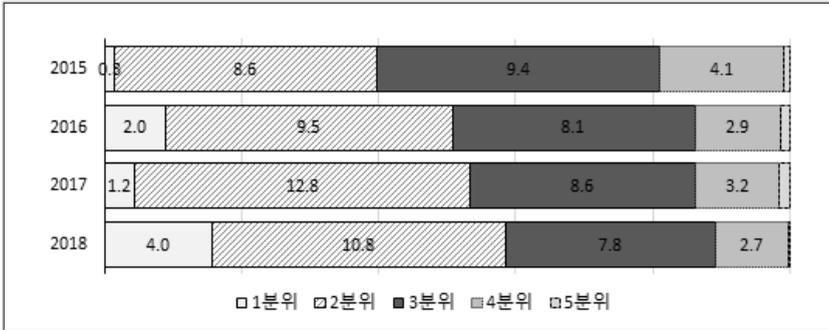
[그림 5-1] 근로연령 가구주 가구의 소득분위별 근로장려금 수급 가구 비율 (단위: %)



주: 가구주가 근로연령에 해당하는 만 19세에서 64세까지인 가구를 대상으로 분석.
 자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

근로연령 가구주 가구의 자녀장려세제 수급 가구 비율을 소득분위별로 살펴보면 근로장려세제와 마찬가지로 소득 하위 2분위와 3분위의 수급 가구 비율이 높고 최근에는 소득 하위 1분위의 수급 가구 비율이 높다.

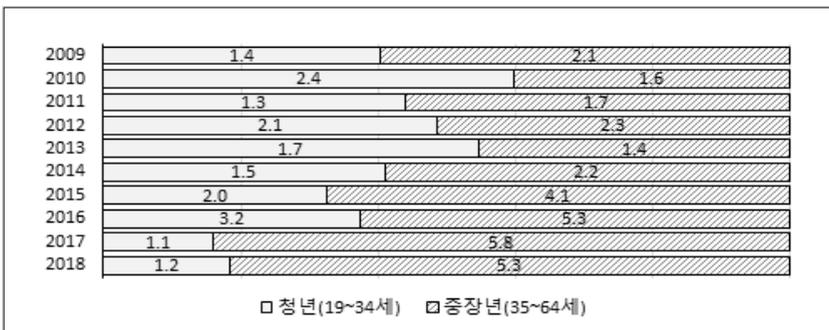
[그림 5-2] 근로연령 가구주 가구의 소득분위별 자녀장려금 수급 가구 비율 (단위: %)



주: 가구주가 근로연령에 해당하는 만 19세에서 64세까지인 가구를 대상으로 분석.
 자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

근로장려세제 수급 가구 비율을 가구주 연령별로 나누어 살펴보면, 청년 가구주 가구의 수급 가구 비율이 낮고 중장년 가구주 가구의 수급 가구 비율이 높다. 특히 최근의 데이터는 청년 가구주 가구보다 중장년 가구주 가구의 수급 비율이 높게 나타난다.

[그림 5-3] 가구주 연령별 소득분위별 근로장려세제 수급 가구 비율 (단위: %)

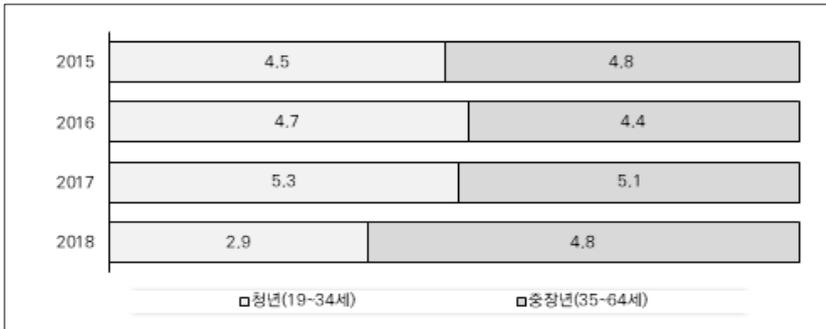


주: 가구주가 근로연령에 해당하는 만 19세에서 64세까지인 가구를 대상으로 분석.
 자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

근로장려세제와 달리 자녀장려세제는 가구주 연령에 의한 수급 가구 비율 차이가 크지 않다. 그러나 가장 최근인 2018년도에는 청년 가구주 가구의 자녀장려세제 수급 가구 비율이 중장년 가구주 가구보다 낮게 나타난다.

[그림 5-4] 가구주 연령별 소득분위별 자녀장려세제 수급 가구 비율

(단위: %)



주: 가구주가 근로연령에 해당하는 만 19세에서 64세까지인 가구를 대상으로 분석.
 자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

1. 빈곤 감소 효과

근로장려세제와 자녀장려세제는 현금급여 형태로 대상자에게 지급되기 때문에 소득분배에 영향을 미치게 된다. 빈곤 감소 효과를 전체 가구, 근로연령 가구주 가구, 청년 가구주 가구, 중장년 가구주 가구로 구분하여 살펴보았다. 연령별 가구 유형은 이 연구의 분석 틀에 따라 가구주 연령이 만 19~34세와 만 35세~64세 이하를 기준으로 분류했다.

〈표 5-5〉 근로장려세제와 자녀장려세제의 빈곤율 감소 효과: 전체 가구 빈곤율
(단위: %, %p)

구분	근로장려세제				자녀장려세제			
	빈곤율		빈곤 감소 효과		빈곤율		빈곤 감소 효과	
	시장소득 (a)	EITC (b)	a-b	(a-b)/a	시장소득 (a)	CTC (b)	a-b	(a-b)/a
2009	23.39	23.37	0.02	0.1				
2010	24.05	24.04	0.02	0.1				
2011	26.57	26.54	0.03	0.1				
2012	26.14	26.03	0.11	0.4				
2013	27.71	27.69	0.02	0.1				
2014	27.20	27.11	0.09	0.3				
2015	28.34	28.29	0.05	0.2	28.34	28.31	0.03	0.1
2016	27.56	27.39	0.17	0.6	27.56	27.50	0.07	0.2
2017	27.69	27.60	0.09	0.3	27.69	27.63	0.06	0.2
2018	27.91	27.81	0.10	0.4	27.91	27.88	0.03	0.1

주: EITC는 시장소득에 근로장려세제를 합산한 소득이며 CTC는 시장소득에 자녀장려세제를 합산한 소득을 의미.

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

전체 가구의 경우 먼저, 근로장려세제와 자녀장려세제의 빈곤 감소 효과는 매우 낮다. 근로장려세제의 빈곤율 감소 효과의 경우 증감분(a-b)과 증감율((a-b)/a)은 등락하는 형태를 보이고 있다. 증감분의 경우 2012년까지는 빈곤 감소 효과가 확대되는 추이를 보이다가 그 이후에는 등락을 거듭하는 형태를 보이고 있다. 하지만 도입 초기보다는 빈곤 감소분이 다소 증가한 것을 확인 할 수 있다. 증감을 차원에서도 등락을 보이고 있지만, 이 역시 도입 초기보다는 그 효과가 확대된 것을 확인할 수 있다. 자녀장려세제의 경우 도입 이듬해인 2016년에는 다소 빈곤 감소 효과가 확대된 것으로 나타났으나 그 이후 감소하는 추이를 보이고 있다.

〈표 5-6〉 근로장려세제와 자녀장려세제의 빈곤율 감소 효과: 근로연령 가구주 가구 빈곤율 (단위: %, %p)

구분	근로장려세제				자녀장려세제			
	빈곤율		빈곤 감소 효과		빈곤율		빈곤 감소 효과	
	시장소득 (a)	EITC (b)	a-b	(a-b)/a	시장소득 (a)	CTC (b)	a-b	(a-b)/a
2009	12.4	12.3	0.02	0.2				
2010	12.3	12.2	0.02	0.2				
2011	12.6	12.6	0.05	0.4				
2012	12.8	12.6	0.15	1.1				
2013	12.6	12.6	0.03	0.3				
2014	12.1	12.0	0.10	0.9				
2015	12.8	12.7	0.05	0.4	12.8	12.8	0.04	0.3
2016	11.4	11.3	0.10	0.9	11.4	11.3	0.09	0.8
2017	11.4	11.3	0.09	0.8	11.4	11.3	0.09	0.8
2018	11.2	11.1	0.10	0.8	11.2	11.2	0.04	0.4

주: 여기서 근로연령 가구주 가구는 가구주의 연령대가 19~64세인 가구를 의미. EITC는 시장소득에 근로장려세제를 합산한 소득이며 CTC는 시장소득에 자녀장려세제를 합산한 소득을 의미. 자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

근로연령 가구주의 경우를 살펴보면, 근로장려세제의 경우 빈곤율 감소분은 전체 가구의 감소분 추이와 비슷한 형태를 보이고 있지만 증감을 차원에서는 빈곤율 감소 효과가 상대적으로 큰 것으로 나타났다. 이는 전체 가구의 빈곤율이 근로연령 가구주 가구의 빈곤율보다 그 절대적인 규모에 있어 더욱 크기 때문에 나타난 것으로, 감소분이 아닌 감소율로 보았을 때 근로장려세제가 근로연령 가구주 가구의 빈곤 감소에 적지 않은 영향을 미쳤음을 알 수 있다. 자녀장려세제의 경우 빈곤 감소분과 감소율 모두 전체 가구에 비해 상대적으로 큰 것으로 나타났다. 특히 자려장려금의 경우 근로연령 가구주가 주된 대상 집단이므로 이에 대한 빈곤 감소 효과가 전체 가구에 비해 상대적으로 크게 나타난 것으로 볼 수 있다.

〈표 5-7〉 근로장려세제와 자녀장려세제의 빈곤율 감소 효과: 청년 가구주 가구 빈곤율
(단위: %, %p)

구분	근로장려세제				자녀장려세제			
	빈곤율		빈곤 감소 효과		빈곤율		빈곤 감소 효과	
	시장소득 (a)	EITC (b)	a-b	(a-b)/a	시장소득 (a)	CTC (b)	a-b	(a-b)/a
2009	4.0	4.0	0.00	0.0				
2010	5.0	5.0	0.00	0.0				
2011	3.9	3.9	0.00	0.0				
2012	4.9	4.7	0.15	3.0				
2013	3.3	3.3	0.00	0.0				
2014	4.2	4.2	0.00	0.0				
2015	6.3	6.3	0.00	0.0	6.3	6.3	0.00	0.0
2016	2.1	2.1	0.00	0.0	2.1	2.1	0.00	0.0
2017	4.3	4.2	0.12	2.8	4.3	4.3	0.00	0.0
2018	5.2	0.0	5.25	100.0	5.2	5.2	0.00	0.0

주: 여기서 청년 가구주 가구는 가구주의 연령대가 만 19~34세인 가구를 의미. EITC는 시장소득에 근로장려세제를 합산한 소득이며 CTC는 시장소득에 자녀장려세제를 합산한 소득을 의미.

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

청년 가구주 가구의 경우 해당 연령대가 19~34세에 해당하므로, 앞서 살펴본 19~64에 해당하는 근로연령 가구주 가구에 비해 그 효과가 제한적일 수밖에 없다. 통계청의 ‘2019 혼인 이혼 통계’에 의하면 평균 초혼 연령이 남자 33.4세, 여자 30.6세로 나타났는데, 이러한 연령 특성을 볼 때 청년 가구주 가구가 자녀장려세제 및 자녀 기준이 적용되는 근로장려세제의 수혜를 받기는 어려운 구조임을 알 수 있다. 또한 청년 가구주 가구의 경우 빈곤율이 매우 낮은 것도 근로장려세제 및 자녀장려세제의 빈곤율 감소가 낮은 것에 큰 영향을 미치고 있다는 것을 유추해 볼 수 있다.

한편, 가구주 연령이 19~34세인 청년 가구주 가구에 비해 35~64세인 중장년 가구주 가구의 경우 빈곤율 감소 효과가 상대적으로 큰 것으로 나타났다. 물론, 노인 가구주까지 포함된 전체 가구에 비해서는 빈곤율도 낮고 빈곤율 감소 효과도 적지만 청년 가구주 가구에 비해서는 그 효과가

크게 나타났다. 중장년 가구주 가구의 시장소득 빈곤율은 최근 감소하는 경향을 보이고 있으며, 빈곤율 감소 효과의 경우 등락을 보이거나 2013년 이후 대체로 증가하는 경향을 보이고 있다. 자녀장려세제의 경우 빈곤율 감소 효과가 확대되다가 최근 감소하는 경향을 추이를 보이고 있다.

〈표 5-8〉 근로장려세제와 자녀장려세제의 빈곤율 감소 효과: 중장년 가구주 가구 빈곤율 (단위: %, %p)

구분	근로장려세제				자녀장려세제			
	빈곤율		빈곤 감소 효과		빈곤율		빈곤 감소 효과	
	시장소득 (a)	EITC (b)	a-b	(a-b)/a	시장소득 (a)	CTC (b)	a-b	(a-b)/a
2009	14.1	14.1	0.03	0.2				
2010	13.6	13.6	0.03	0.2				
2011	14.2	14.1	0.05	0.4				
2012	14.1	13.9	0.15	1.0				
2013	14.0	14.0	0.04	0.3				
2014	13.3	13.2	0.12	0.9				
2015	13.7	13.6	0.05	0.4	13.7	13.6	0.04	0.3
2016	12.7	12.5	0.11	0.9	12.7	12.6	0.11	0.9
2017	12.4	12.4	0.09	0.7	12.4	12.3	0.10	0.8
2018	12.1	12.0	0.11	0.9	12.1	12.0	0.05	0.4

주: 여기서 중장년 가구주 가구는 가구주의 연령대가 만 35세~64세인 가구를 의미. EITC는 시장소득에 근로장려세제를 합산한 소득이며 CTC는 시장소득에 자녀장려세제를 합산한 소득을 의미함. 자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

2. 불평등 감소 효과

근로장려세제와 자녀장려세제가 불평등도에 미치는 영향을 파악하기 위해 시장소득을 기준으로 불평등도 감소 효과를 살펴보았다. 시장소득은 근로소득, 사업소득, 재산소득, 사적이전소득의 합에 사적 이전지출을 제한 값으로 정의하였다. 이러한 시장소득에 근로장려세제만 더한 경우, 자녀장려세제만 더한 경우, 근로장려세제와 자녀장려세제를 합산하여 더

한 경우의 지니계수 추정을 통해 해당 프로그램들의 불평등 감소 효과와 그 추이를 살펴보았다.

〈표 5-9〉 소득불평등도와 EITC와 CTC의 불평등도 감소 효과

	시장소득	시장소득+EITC		시장소득+CTC		시장소득 +EITC +CTC	
	gini	gini	완화 효과	gini	완화 효과	gini	완화 효과
2009	0.34547	0.34527	0.00020	0.34547			
2010	0.34146	0.34127	0.00019	0.34146			
2011	0.33823	0.33803	0.00020	0.33823			
2012	0.33423	0.33399	0.00024	0.33423			
2014	0.34866	0.34839	0.00027	0.34866			
2015	0.37475	0.37429	0.00045	0.37445	0.00030	0.37400	0.00075
2016	0.33611	0.33565	0.00046	0.33581	0.00031	0.33535	0.00076
2017	0.33004	0.32958	0.00046	0.32975	0.00029	0.32930	0.00074
2018	0.32216	0.32163	0.00054	0.32189	0.00028	0.32136	0.00081

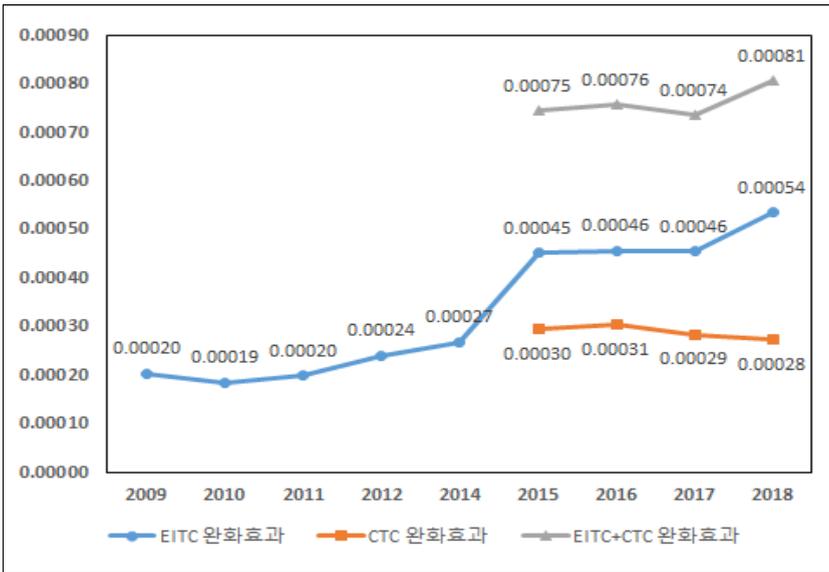
주: 2013년의 경우 '0.00907'로 나타나 추이에 맞지 않아 분석에서 제외. 가구가중치에 근로연령대 가구원 수를 적용하여 산출한 개인 단위의 지니계수를 산출.

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

근로장려세제의 불평등도 감소 효과는 전반적으로 커지는 추이를 보이고 있다. 특히 2015년과 2018년의 경우 불평등도 감소 규모가 다른 연도에 비해 큰 폭으로 증가한 것을 알 수 있다. 이는 앞서서도 언급한 2015년의 대상 확대(자영업자 포함)와 2017년과 2018년에 이뤄진 대상 확대 및 지급 수준 제고에 기인한 것으로 판단된다. 2015년에 도입된 자녀장려세제의 경우 불평등 감소 효과는 2016년 다소 증가한 것으로 나타나다가 최근에는 다소 감소하는 추이를 보이고 있다. 이 두 프로그램을 합산한 경우 등락을 보이지만 가장 최근인 2018년의 경우 근로장려세제의 영향으로 인해 불평등도 감소 효과가 비교적 큰 폭으로 증가한 것을 확인할 수 있다.

아래 그림을 통해 확인할 수 있지만 자녀장려세제에 비해 근로장려세제의 불평등 감소 효과가 더 크게 나타나는데, 이는 근로장려세제의 대상 집단이 자녀장려세제에 비해 다양하고, 근로인센티브 제공을 통해 기존에 소득이 발생하는 경제활동에 참여하지 않은 대상들을 소득활동에 진입시키는 효과 등이 이에 영향을 미친 것으로 유추해 볼 수 있다.

[그림 5-5] EITC와 CTC의 불평등도(지니계수) 감소 효과



자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

제5절 소결

이 장은 근로연령 가구주 가구를 대상으로 근로장려세제와 자녀장려세제가 빈곤과 불평등 감소에 미치는 영향을 살펴봤다. 근로장려세제와 자녀장려세제가 빈곤과 불평등에 미치는 영향요인은 정책적 변화와 제도의

수급대상자가 누구인지에 의해 영향을 받는다. 먼저 정책적 변화는 근로장려세제의 경우 2015년 대상 가구 수 증가와 2018년에 대상 가구와 지급 수준이 늘어났다. 자녀장려세제는 2015년에 도입됐으나 대상 가구 수와 다소 감소했다. 그러나 이 두 제도 모두 주로 소득 하위 2분위와 3분위에서 수급 비율이 높게 나타났으며 주 대상자가 근로연령층 가구이기 때문에 전체 가구에 비해 근로연령층 가구에 빈곤과 불평등 감소 효과는 더 크게 나타난다.

근로장려세제의 경우 특히 2018년에 빈곤 감소 효과가 크게 증가하는데 이러한 이유는 도입 초기에 비해 수급대상 가구와 수급액이 매우 큰 폭으로 증가했기 때문이다. 근로장려세제는 또한 자녀장려세제에 비해서도 빈곤과 불평등 감소 효과가 크다.

가구주 연령별 특성에 따라서도 근로장려세제와 자녀장려세제의 빈곤과 불평등 감소 효과는 다르게 나타난다. 이는 청년 가구주 가구가 중장년 가구주 가구에 비해 제도의 혜택을 적게 받기 때문이다. 즉, 제도의 설계가 청년 가구주 가구에 유리하지 않기 때문인데, 앞서 살펴봤듯이 두 제도 모두 자녀가 있는 경우에 유리하게 적용되는데 청년 가구주의 경우 결혼과 출산에 있어서 중장년 가구주에 비해 그 비율이 낮기 때문이라고 볼 수 있다.

종합하면, 근로장려세제와 자녀장려세제는 빈곤과 불평등 감소 효과에 기여하지만 근로장려세제가 대상자와 수급액의 측면에서 자녀장려세제에 비해 높기 때문이며, 근로장려세제의 근로유인 효과 또한 어느 정도 작용하여 노동시장 참여를 통한 임금소득의 확대에 의한 영향도 있으리라 판단된다. 제도를 통한 수혜는 청년 가구주보다 중장년 가구주에게 유리하게 작용하는 것으로 확인됐다. 따라서 효과 또한 청년 가구주 가구보다는 중장년 가구에 미치는 영향이 크다.

이 연구의 한계는 먼저 데이터의 한계로부터 발생하는 측면이 있다. 패널 자료는 횡단적 대표성을 갖기에는 표본 이탈과 패널의 마모로 인해 연도별 분석을 추이로 해석하는데 한계가 있다는 점이다.



제6장

고용보험제도의 빈곤 완화 및 재분배 효과

제1절 노동시장 변화와 실업보험

제2절 한국의 고용보험 현황

제3절 고용보험의 빈곤 완화 및 재분배 효과

제4절 소결

제 6 장

고용보험제도의 빈곤 완화 및 재분배 효과

제1절 노동시장 변화와 실업보험

1. 실업보험과 재분배

사회보험은 전통적 복지국가가 구 사회적 위험(old social risks)에 대응한 가장 대표적인 제도로서 질병, 장애, 노후, 사망, 실업과 같이 노동 시장에서 노동력을 판매할 수 없는 상황에 놓인 개인들의 소득 손실을 지원해왔다. 사회보험제도의 구체적인 운영 방식은 국가에 따라 다르지만, 전형적인 사회보험 방식은 가입자가 대개 강제적으로 일정 기간 기여금(contribution)을 납부하고, 그 제도가 보장하는 사회적 위험이 발생했을 때 급여를 지급한다(Pieters, 2015, p. 29).

사회보험은 명백하게 소득을 재분배하는 제도이지만, 그 재분배 방식이 우리가 흔히 떠올리는 수직적 재분배(부자에서 빈자로의 소득이전)만은 아니다. 사회보험의 재분배는 소득수준에 따라서 보다는 위험의 발생에 따라 나타나는데, 예를 들어 건강보험은 건강한 사람에게서 아픈 사람에게로, 산재보험은 재해를 당하지 않은 사람에게서 재해를 당한 사람에게로, 그리고 실업보험¹⁸⁾은 실업을 당한 사람에게서 당하지 않은 사람에

18) 한국에서 실업급여는 '고용보험'의 실업급여지만, 국제적 논의에서는 실업보험(unemployment insurance)이라는 명칭이 일반적으로 사용된다. 또한 실업보험과 구분하여 자산조사를 거쳐 지급되는 실업부조(unemployment assistance)가 함께 운영되는 경우도 있고, 양자를 포괄할 때는 실업급여(unemployment benefit)로 칭할 수 있다. 본 장에서는 한국의 실업급여를 칭할 때는 '고용보험'으로, 제도 일반을 지칭할 때는 '실업보험'으로, 그리고 실업부조까지 고려하여 통칭할 때는 '실업급여'라는 명칭을 사용하도록 하겠다.

제도 소득을 재분배한다. 물론 급여의 상·하한선을 정하거나, 한국의 국민연금처럼 급여산식에 재분배 요소를 넣는 등의 방식으로 수직적 재분배 기능을 일부 수행하긴 하지만 그것이 1차적인 목적은 아니다. 복지국가 핵심 기능이 소득불평등 완화(Robin 기능)보다 위험 분산(Piggy bank 기능)에 있다는 견해는 핵심적 프로그램인 사회보험이 갖는 이와 같은 특성과 관련이 있다(예를 들어 Barr, 2001).

이와 같은 관점에서 실업보험은 조금 더 특별하다. 사회보험이 보호하는 사회적 위험 중 노후나 건강의 위험은 소득수준과 관계없이 누구에게나 찾아온다. 오히려 가난한 이들보다 부유한 이들이 이 위험에 노출될 가능성이 더 높을 수도 있는데, 부유할수록 장수할 가능성이 높고, 수명이 길수록 의료서비스를 더 이용하기 때문이다(Coronado, Fullerton, & Glass, 2011).¹⁹⁾ 그러나 ‘실업’이라는 사회적 위험은 대개의 경우 안정된 노동시장 지위를 가진 이들에게서 발생하기보다는 상대적으로 노동시장 지위가 낮고 불안정한 이들에게서 발생할 가능성이 더 높다. 이 점은 다른 사회보험제도와 달리 실업보험이 수직적 재분배에 좀 더 기여할 가능성을 보여주는데, 실업보험이 명백하게 수직적 재분배를 의도했기 때문이라기보다는 보장 대상의 위험으로서 ‘실업’이 갖는 특성 때문이라고 하겠다.

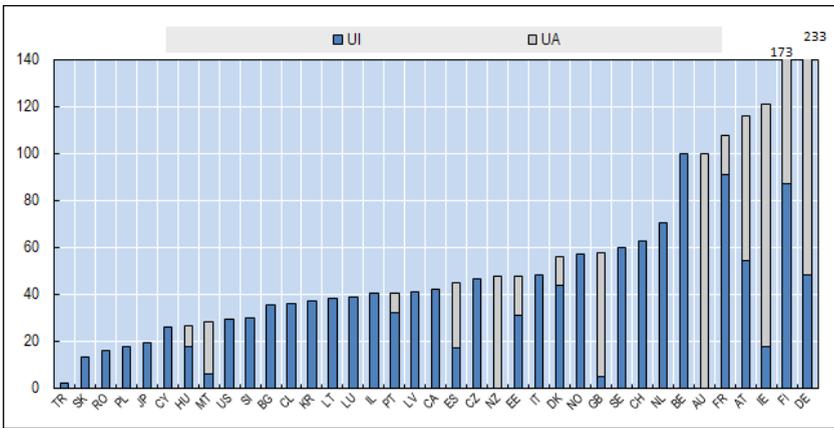
실업의 이와 같은 특성은 최근 코로나19 상황에서도 뚜렷하게 드러나고 있다. 최근 ‘직장갑질 119’에서 실시한 조사에 따르면 올해 상반기 실질 경험은 비상용직(26.3%)이 상용직(4.0%)에 비해 6.6배, 임금 150만 원 미만(25.8%)이 500만 원 이상(2.5%)에 비해 10.3배에 이르는 것으로 나타났다(Embrain Public, 2020, pp. 36-37). 물론 이는 특수한 경제

19) 물론 사회보험제도는 소득에 비례하여 기여하고 앞서 설명한 것과 같이 수직적 재분배를 위한 장치들을 두는 경우가 많기 때문에 위험에 대한 노출 정도가 높을 수 있다는 것이 곧 고소득층이 더 많은 혜택을 본다는 의미는 아니다.

위기에서 나타나는 극단적인 경우라고 볼 수도 있지만, 고용보험제도의 핵심목적이 경제위축이나 위기 시 나타나는 위험을 보장하는 것에 있다고 보면 실업 위험의 불균등한 분포를 잘 보여주는 사례라고 하겠다.

그런데 실업급여의 재분배 효과는 실제로 실업 위험에 직면한 이들의 대다수가 실업급여를 수급할 수 있을 때 충분히 나타난다. 만약 실업급여에 상당한 정도의 사각지대가 있고, 그 사각지대에 - 대개의 사회보장 사각지대가 그렇듯이 - 상대적으로 노동시장 지위나 소득이 낮은 이들이 위치하고 있다면 실업급여의 재분배적 효과는 크게 제약될 것이다.

[그림 6-1] OECD 국가들의 실업급여 수급률



주: 수급률의 분모는 ILO 기준의 실업자 수이며, 분자는 실업보험(UI) 및 실업부조(UA)의 수급자 수 자임. 분모와 분자의 산출 기준이 다르기 때문에 결과가 엄밀한 의미의 %는 아니며, 일부 국가들에서는 100%를 넘는 차이가 나타나고 있음.
 자료: OECD SOCR database. www.oecd.org/social/recipients.htm에서 2020. 10. 23. 인출.

[그림 6-1]은 각 국가별로 실업자 수 대비 실업급여(실업보험 및 실업부조) 수급자 수를 나타낸다. 그림의 주에 제시된 것처럼 분모와 분자를 산출하는 기준이 다르기 때문에 결과값이 백분율로 나타나지 않지만, 결과값이 높을수록 실업자 대비 실업급여를 받는 이들의 비중이 크다고 말

할 수 있다. 국가별로 비교해보면 실제 실업자 대비 실업급여를 지급하는 이들의 비중에는 상당히 큰 차이가 있으며, 지급 받는 방식이 무엇인가(실업보험인가, 실업부조인가)에 있어서도 다양성이 나타난다. 그렇다면 실제로 실업급여의 빈곤 감소나 소득재분배 효과에도 차이가 있을 것임을 짐작할 수 있다.

요컨대 실업보험은 1차적으로 ‘실업’이라는 위험이 발생하지 않은 이들에게서 발생한 이들에게로 일종의 ‘위험의 재분배’를 수행한다. 그런데 실업이라는 사회적 위험의 특성을 고려할 때, 위험의 재분배는 동시에 - 다른 사회적 위험에 비해 - 소득재분배를 수행하게 되며, 빈곤을 완화하는 효과도 기대할 수 있다. 그러나 실제로 실업급여가 빈곤과 재분배에 영향을 미치는 정도는 이 제도가 실제로 실업 위험을 가진 사람들을 어느 정도 포괄하는지에 따라 달라지는데, 이는 노동시장의 상황과 실업급여 제도의 설계 및 실행에 따라 국가별로 다양한 정도로 나타나고 있다.

2. 노동시장 변화와 실업보험의 변화

사회보장제도는 그 사회보장제도가 작동하는 경제적·사회적 환경의 변화에 따라 동일한 제도라도 다르게 작동한다. 특히 사회보험제도는 처음부터 노동시장에서 나타나는 노동자 문제를 해결하기 위한 목적이 컸기 때문에(Rimlinger, 1971; Supiot, 2017; Anttonen & Sipilä, 2012), 노동시장의 변화에 민감하게 반응하게 된다.

실제로 서구 복지국가에서 20세기 초 실업보험제도가 도입된 이후 실업보험은 상당한 변화를 겪어왔는데, 특히 1980년대 이후 노동시장의 변화가 가시화된 이후의 변화가 컸다. 기술 변화, 세계화, 서비스 경제로의 전환 등의 영향으로 전통적 복지국가를 뒷받침했던 완전고용과 표준적

고용체제가 해체되고, 실업과 비표준적 고용이 증가하며 실업보험도 변화의 압력에 노출된 것이다(Clasen & Clegg, 2006; Buschoff & Protsch, 2008; van Staveren & van der Hoeven, 2012 등). 실업보험은 이에 급여를 긴축하거나, 급여 수급에 엄격한 조건을 부여하고, 노동시장 외부자를 겨냥하여 제도를 변화시키고, 적극적 노동시장 정책을 통해 급여 수급을 활성화와 연계하는 등 다양한 방식의 대응을 통해 변화해왔다(Clasen & Clegg, 2011; Arcanjo, 2012; 남재욱, 2017b 등).

노동시장의 변화, 그리고 그로 인한 실업보험제도의 변화에 있어서 기술변화는 언제나 중요한 동인이었다. 생산시장과 관련된 기술의 변화는 생산방식을 변화시키고, 생산방식의 변화는 일의 세계의 변화와 연관되기 때문이다. 최근 논의되는 '4차 산업혁명'과 자동화(automation) 기술의 발전 역시 노동시장과 관련된 논의가 풍부하게 이루어지고 있다(Frey & Osborne, 2013; Autor, 2015; Arntz, Gregory, & Zierahn, 2016; Acemoglu & Restrepo, 2018).

기술변화의 노동시장에 대한 영향에서 최근 주목받는 현상 중 하나가 디지털 플랫폼 노동이다(De Stefano, 2016; Forde et al., 2017; Berg, Furrer, Harmon, Rani, & Silberman, 2018; Eurofound, 2019; Prassl, 2020 등). 플랫폼 노동은 기술 변화, 기존 정규 노동시장의 불안정화, 그리고 기업의 고용 외부화 전략의 결과 점차 확대되고 있다. 디지털 플랫폼 노동의 구체적인 상황은 직종에 따라 상당한 차이가 있지만, 일정 정도 종속된 노동을 하고 있음에도 법적으로는 근로자 신분을 획득하지 못하여 기존 노동법과 사회보장법의 적용 범위 밖에 있다(남재욱, 김봄이, 크리스티나히슬, 2020). 특히 산재보험과 고용보험은 국가에 따라 정도 차이는 있지만 당연가입 범위를 임금근로자로 제한하는 경우가 많아, 플랫폼 노동자는 제외되는 경우가 많다(ESIP, 2019).

사실 근로자 지위 문제로 인해 실업보험의 사각지대에 놓이는 것이 플랫폼 노동자의 등장에서 비롯된 새로운 문제는 아니다. 이른바 위장자영자(bogus self-employed) 혹은 한국식 표현으로는 특수형태근로종사자(특고)라고 불리는 ‘모호한 고용’(이주희, 정성진, 안민영, 유은경, 2015)의 보호는 이미 오랫동안 사회보장의 사각지대 문제로 지적되어 왔지만 충분히 해결되지 못했고, 최근 플랫폼 노동 문제의 부상과 함께 다시 한 번 부각되고 있다.

좀 더 긴 시야에서 보면 특고와 플랫폼 노동의 문제는 ‘표준적 고용’ 중심의 노동시장이 해체되고, 그로 인해 표준적 고용을 중심으로 설계된 사회보장제도와 노동시장의 부정합이 심화되고 있는 현상이다. 비정규고용으로 대표되는 고용이 불안정하고 소득이 낮은 고용관계는 고용 기간과 소득에 비례하는 실업보험 체계에서 충분하지 못한 보호를 결과했고, 실업과 취업이 반복될 경우 아예 실업보험의 수급자격이 없는 이들을 발생시켰다. 이에 더하여 최근 새롭게 증가하는 모호한 고용은 아예 법적으로 실업보험의 가입대상이 아닌 이들을 증가시킴으로써 ‘충분하지 못한 보호’가 아니라 ‘보호의 사각지대’를 증가시킨 것이다.

한국의 고용보험 실업급여의 사각지대는 여기에 더하여 이른바 ‘실질적 사각지대’의 문제 역시 안고 있어 서구 복지국가에 비해 문제가 더 크다. 이에 대해서는 이어지는 절에서 좀 더 자세히 살펴보겠다.

제2절 한국의 고용보험 현황

1. 고용보험제도 현황²⁰⁾

가. 제도 개요²¹⁾

한국의 고용보험은 1995년 도입되어 빠른 속도로 적용 범위를 확대해 왔으며, 현재는 원칙적으로 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 당연적용된다.

다만 일부 사업장은 적용제외 대상으로 하고 있는데, 농림어업 중 법인이 아닌 자가 4명 이하의 근로자를 사용하는 경우, 총공사금액이 일정액 미만인 건설공사, 가구 내 고용활동이 그것이다(「고용보험법 시행령」 제2조). 또한 당연적용 대상 사업이라 할지라도 일부 근로자는 적용에서 제외되는데, 65세 이후 고용 또는 자영업을 개시한 경우, 1개월 간 소정근로시간이 60시간 미만인 경우(단, 3개월 이상 계속 근로 시 적용 대상), 특수직역연금 대상자 등이 이에 해당한다(「고용보험법」 제10조). 그밖에 50인 미만 자영업자는 임의가입 방식으로 가입이 가능하며, 예술인은 2020년 12월부터 특례 규정으로 고용보험이 적용될 예정이다.

고용보험의 보험료는 실업급여사업에 대한 보험료와 고용안정·직업능력개발사업 보험료로 구분되는데, 2020년 기준으로 실업급여 보험료는 근로자와 사업자가 절반씩(각 0.8%), 고용안정·직업능력개발사업 보험료는 사업주가 규모에 따라 0.25~0.85%를 부담한다.

20) 이 글이 분석하고자 하는 고용보험의 역할은 소득재분배에 있기 때문에 고용보험의 사업들 중 실업급여사업을 위주로 살펴본다. 따라서 별도의 언급이 없는 한 이 글에서 '고용보험'이라고 함은 고용보험의 실업급여사업을 지칭하는 것임을 밝혀둔다.

21) 본 목의 고용보험 실업급여의 현황에 관한 사실들은 별도의 인용이 없는 경우 고용노동부(2019)와 고용보험 웹사이트(<https://www.ei.go.kr/ei/eih/cm/hm/main.do>에서 2020. 10. 23. 인출)의 내용을 참조하였다.

〈표 6-1〉 근로자와 자영업자의 고용보험료

(단위: %)

구분		근로자		자영업자 (임의가입)
		노동자	사업자	
실업급여		0.8	0.8	2.0
고용안정 직업능력 개발사업	150인 미만 기업	-	0.25	0.25
	150인 이상 기업(우선지원대상기업)	-	0.45	
	150인 이상 ~ 1000인 미만 기업(우선지원 대상기업 제외)	-	0.65	
	1000인 이상 기업 및 국가, 지방자치단체 가 직접 행하는 사업	-	0.85	

주: 1) 임금근로자의 고용보험료는 월평균 보수(소득세법상의 총급여)를 기준으로 함.

2) 자영업자는 고용노동부 장관이 고시하는 '기준보수' 중 선택한 금액에 기여율을 곱하여 보험료 기여(2020년 현재 기준보수는 7개 등급으로 182만 원에서 338만 원 사이에서 결정).

자료: 고용보험 웹사이트. <https://www.ei.go.kr/ei/eih/cm/hm/main.do>에서 2020. 10. 23. 인출.

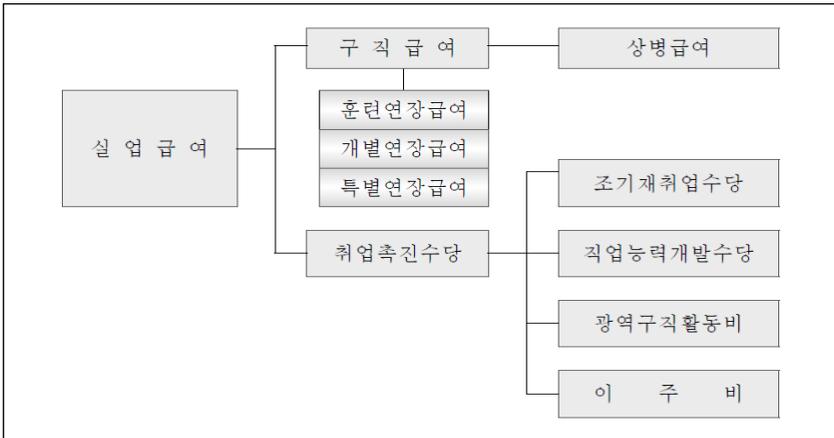
자영업자는 사용자가 없으므로 임의가입 시 실업급여에 2.0%, 고용안정·직업능력개발사업에 0.25%의 보험료를 모두 부담한다. 단, 자영업자는 실제 소득을 기준으로 납부하는 것이 아니라, 고용노동부 장관이 고시하는 '기준보수' 중 선택한 등급의 소득을 기준으로 보험료를 납부한다.

고용보험의 급여는 크게 고용안정사업, 직업능력개발사업, 실업급여, 모성보호제도로 나뉜다. 이 중 본 연구에서 관심을 두는 것은 현금으로 지급되는 실업급여이므로, 여기에서는 실업급여에 대해서만 좀 더 자세하게 제시하도록 한다. 실업급여는 크게 구직급여와 취업촉진수당으로 나뉜다. 이 중 취업촉진수당은 실업자의 구직활동을 지원하거나 취업유인을 높이기 위한 수단으로 조기재취업수당, 직업능력개발수당, 광역구직활동비, 이주비 등이 있다.

실업급여의 가장 핵심이 되는 제도는 구직급여다. 고용보험의 구직급여는 ① 고용보험 적용 사업장에서 이직 전 18개월 간 합산하여 180일의 피보험 단위기간, ② 근로의 의사와 능력이 있지만 취업하지 못한 상태,

③ 이직 사유가 자발적 이직, 중대한 귀책 사유가 아닐 것, ④ 적극적인 재취업활동을 조건으로 수급자격이 부여된다(「고용보험법」 제40조). 급여 수준은 이직 전 평균 임금의 60%이지만, 2020년 기준 실업급여의 상한액이 일 66,000원이고, 하한액이 최저임금의 80%로 일 60,120원(8시간 기준)이기 때문에 급여의 격차가 매우 적다. 급여 수급기간은 연령 및 가입 기간에 따라 120일~270일이다.

[그림 6-2] 실업급여제도의 기본 구조



자료: 고용노동부. (2019). 2019 고용보험백서. p. 215.

〈표 6-2〉 구직급여의 소정 급여 일수

(단위: 일)

연령 및 가입 기간	1년 미만	1년 이상 3년 미만	3년 이상 5년 미만	5년 이상 10년 미만	10년 이상
50세 미만	120	150	180	210	240
50세 이상 및 장애인	120	180	210	240	270

주: 연령은 퇴사 당시의 만 나이.

자료: 고용보험 웹사이트. <https://www.ei.go.kr/ei/eih/cm/hm/main.do>에서 2020. 10. 23. 인출.

구직급여 기간 종료 시 사유에 따라 급여기간이 연장되는 경우가 있는데, 훈련 수강 시 수급 가능한 훈련연장급여, 생활수준에 따라 수급 가능한 개별연장급여, 그리고 경제위기 등 특별한 상황에 적용되는 특별연장급여가 있다. 또한 수급 자격자가 질병, 부상, 출산 등의 사유가 있어 취업활용이 불가능한 경우 구직급여와 동일한 조건으로 지급되는 상병급여를 수급할 수 있다.²²⁾

나. 사각지대 문제

고용보험은 한국의 사회보험 중에서도 가장 사각지대가 넓다고 지적되는 제도로 그간 사각지대에 대한 많은 연구가 진행되어 왔다(유길상, 2012; 이호근, 2015; 방하남, 남재욱, 2016; 김동현, 허재준, 2018; 이병희, 2019 등).

만약 사회보험의 ‘사각지대’ 개념을 보호의 필요성이 있음에도 제도로부터 제외되어 있는 경우로 정의하면, 고용보험의 사각지대는 크게 제도적 사각지대와 실질적 사각지대로 구분하는 것이 일반적이다. 제도적 사각지대는 제도의 규정상 당연가입에서 제외됨으로써 보호를 받지 못하는 경우로, 비임금근로자와 적용제외 대상 근로자가 대표적이다.

실질적 사각지대는 제도 규정상 적용 대상이지만, 실질적으로는 적용에서 제외된 경우로, 비정규직, 임시·일용직, 중소기업종사자 등이 꼽힌다. 실질적 사각지대는 주로 사용자의 책임 불이행과 피용자의 기여 회피, 그리고 당국의 감독 미비로 인해 발생한다.

22) 최근 도입이 논의되고 있는 ‘상병수당’은 재직 중인 근로자(제도 설계에 따라 취업자나 실업자 포함 가능)가 요양 필요로 인해 소득활동을 하지 못하는 경우 지급되는 제도로, 고용보험의 상병급여와는 성격이 다르다.

〈표 6-3〉 고용보험 사각지대 현황(2019년)

(단위: 천 명, %)

비임금근로자	취업자			
	임금근로자			
	고용보험 적용제외 ¹⁾	고용보험 미가입	공무원 등 ²⁾	고용보험 가입
6,799 (24.9)	1,781 (6.5)	3,871 (13.8)	1,469 (5.4)	13,528 (49.4)

주: 1) 5인 미만 농림어업, 가사서비스업, 65세 이상, 3개월 미만으로 일하고 일용직이 아닌 초단시당(월 60시간 미만) 근로자 등.

2) 공무원, 사립학교 교직원, 별정우체국 직원 등 특수지역연금 가입자.

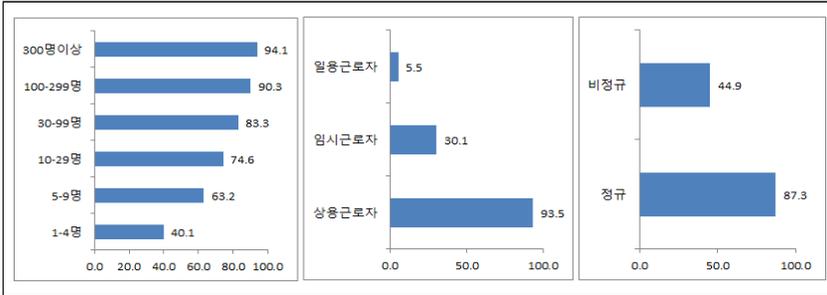
자료: 통계청. (2019). 경제활동인구 근로형태별 부가조사(2019년 8월); 이병희. (2020). 코로나19 대응 고용정책 모색. KLI 고용노동브리프, 95, 한국노동연구원. p. 5에서 재인용.

〈표 6-3〉은 고용보험의 적용상 사각지대를 표현한 것이다. 모든 취업자를 고용보험의 잠재적 적용 대상으로 본다면, 고용보험의 사각지대는 50%가 넘는다. 실업이라는 사회적 위험은 종속적으로 일하는 사람, 즉 근로자의 위험이라고 보는 시각에서는 비임금근로자를 포함하여 사각지대를 산정하는 것이 불합리하게 느껴질 수도 있다. 그러나 앞서 설명한 것처럼 실제로는 종속적이지만 근로자 지위를 획득하지 못하고 있는 ‘모호한 고용’이 증가하고 있다는 점, 그리고 한국의 자영업 부문이 특별히 영세하여 보호의 필요성이 상당하다는 점을 고려할 필요가 있다.

위의 표에서 파악할 수 있는 또 한 가지 사실은 비임금근로자가 아니고 법적 적용제외 대상도 아니지만, 고용보험에 미가입 상태의 근로자가 상당히 많다는 점이다. 전술한 실질적 사각지대의 문제인데, [그림 6-3]은 이들이 누구인지를 분석한 것이다. 그림에서 확인할 수 있는 것처럼 주로 소규모 기업 종사자, 비정규직, 임시·일용직 근로자가 사각지대에 위치하고 있다. 고용이 불안정하고 임금이 낮아 보호의 필요성이 더 높은 근로자일수록 고용보험의 사각지대에 위치하고 있다.

[그림 6-3] 임금근로자 유형별 고용보험 가입률

(단위: %)



주: 적용제외 근로자를 별도로 추출하지 않고 산정한 가입률임.

자료: 통계청, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사(2019년 8월), 원자료.

만약 고용보험의 사각지대 개념을 ‘급여를 수급하지 못하거나 급여가 충분치 못한 경우’까지 확대한다면, 사각지대의 개념을 좀 더 넓게 잡을 수 있다. 우선 비정규직으로 분류되어 있지만 취업의 의사와 능력이 있는 청년층이나 경력단절 재취업 희망자, 피보험 단위기간 조건을 충족하지 못한 경우, 자발적 이직의 경우도 사각지대라고 볼 수 있기 때문이다. 또한 한국의 고용보험 실업급여는 OECD 국가들과 비교했을 때 급여수준도 낮은 편이고, 수급기간이 매우 짧은 편이므로(김진선, 2020, p. 4), 이로 인해 실질 순소득 대체율이 낮아 급여 불충분으로 인한 사각지대 역시 상당 부분 존재한다는 보아야 한다.

고용보험이 이처럼 광범위한 사각지대 문제를 가지고 있다는 것은, 앞서 설명한 고용보험의 빈곤 감소 및 재분배 효과가 상당 부분 제약될 것임을 짐작케 한다. 고용보험의 적용상 사각지대에 있는 이들은 모호한 고용, 비정규직, 임시·일용직, 소규모 기업 종사자, 영세 자영업자 등 상대적으로 고용이 불안정하고 소득이 낮은 계층이며, 확대된 의미의 사각지대 역시 급여의 불충분성으로 실업급여를 통해 기대할 수 있는 재분배 효과 역시 불충분해지거나, 고용이 매우 불안정하여 피보험 단위기간 조건을 충족할 수 없는 이들을 포함하고 있기 때문이다.

2. 고용보험의 효과성 평가 기존 연구

고용보험은 실업자의 소득을 보장하고자 하는 역할도 수행하지만, 실업자를 노동시장으로 재통합하는 것 역시 중요한 역할의 하나다. 특히 실업급여의 관대성이 실업자의 유보임금을 높임으로써 노동시장 통합을 저해할 수 있다는 문제 때문에 이를 주제로 한 실증연구들이 많은 편인데, 고용보험과 관련한 국내의 효과성 평가 실증연구도 재취업과 관련된 연구들의 비중이 높다.

유길상(2004)은 실업급여가 재취업에 미치는 영향을 재취업률과 재취업 일자리 질로 나누어 측정했는데, 실업급여가 재취업률을 낮추는 반면, 재취업 일자리의 질에는 통계적 유의성이 없는 것으로 분석하였다. 그러나 실제 재취업 효과는 실업급여 자체보다는 구직자의 노력이 더 중요하며, 따라서 고용서비스 등 적극적 조치의 중요성이 크다는 점을 강조하였다. 유길상과 성재민(2005), 안태현(2014)은 조기재취업수당의 효과에 대해 분석했는데, 유길상과 성재민은 조기재취업수당이 실제로 구직급여 수급기간을 낮춘다는 점을 밝혔고, 안태현은 2010년 제도 변화로 조기재취업수당이 노동시장 취업 집단의 취업 촉진이라는 목표에 더 적합하게 변화되었음을 제시하였다. 김종숙(2005)은 여성 근로자를 대상으로 분석했는데, 남성 근로자와 달리 여성 근로자는 실업급여 수급이 재취업에 부정적 영향이 없다는 점을 제시하고 성별에 따른 영향의 차이를 고려한 접근 필요성을 역설하였다. 홍민기(2010)는 구조적 모형을 활용한 분석을 통해 조기재취업수당과 실업급여 수급기간이 구직자의 탐색 행위에 미치는 영향을 실증하였고, 윤정향과 이시균(2010)은 실업급여가 미시적으로 실업자의 재취업률을 높이고, 거시적으로는 경제활동참가율과 고용 확률을 높이는 것으로 분석하였다. 그러나 정의룡(2015)은 이와 달리 고용보

험 수급자가 비수급자에 비해 취업률, 근로소득, 근로일수가 모두 감소한다는 분석 결과를 제시하였다. 이병희(2015)는 실업급여 수급기간이 짧을수록 재취업을 빨리 하지만 재실업하고 반복 수급할 가능성도 높다는 점을 보여주고, 실업급여 수급기간 연장의 필요성을 제시하였다.

한편 재취업이 아닌 실업급여가 수급자를 보호하는 역할에 대한 실증 연구도 상당수 이루어졌다. 유길상(2003)은 실업급여 수급자를 분석한 결과 여성, 고임금, 고학력, 정규직의 수급 가능성이 더 높아, 상대적으로 노동시장 주변부에 있는 근로자에 대한 보호 강화 필요성을 제기하였다. 이병희(2009)는 취약한 임금근로자일수록 실업 위험은 높지만 고용보험 수급 가능성은 낮아 지원 강화 필요성이 있음을 제시하였다. 전영준(2009)은 일반균형모형을 활용하여 실업급여제도의 설계의 정책적 과제들을 살펴보았는데, 현행 실업급여의 후생 증진 효과를 미미한 수준으로 평가하고, 실업급여의 적정 설계를 위해서는 임금대체율 60%, 급여 상한은 평균 임금의 80%, 고연령층의 임금대체율은 현행 수준보다 하향 조정할 필요가 있음을 제시하였다. 이대창(2016)은 고용보험 DB 통계를 분석하여 실업급여 수급률이 실업률, 연령, 학력, 급여 지급 기간, 소득대체율과 정의 상관관계에 있음을 제시하였다. 김지운(2018)은 실업급여의 소득평탄화 효과를 분석하였는데, 현재의 고용보험 실업급여가 실업자의 소득평탄화에 어느 정도 기여하고 있는데, 그 효과는 50세 이상 실업자, 순부채가 있는 실업자에게 집중되고 있었다.

넓은 의미에서 보면 앞서 제시한 고용보험의 사각지대 문제를 다룬 연구들은 고용보험의 빈곤이나 불평등 효과를 다룬 연구라고 볼 수 있다. 그러나 좀 더 직접적으로 고용보험이 빈곤을 감소시키거나 불평등을 완화하는 효과를 주제로 한 그렇게 많지는 않다. 다만 사회보장급여의 빈곤과 불평등 효과를 다룬 연구들에서 고용보험의 효과도 함께 다루어진 경

우들이 많았는데, 이 연구들에 대해 살펴보면 다음과 같다.

최성은(2011)의 연구에서는 지니계수와 사회후생지수 분석을 통해 주요 이전지출의 불평등 개선 및 사회후생 개선 효과를 추정하였다. 분석 결과 소득재분배 효과는 기초생활보장과 산재급여의 효과가 큰 것으로 분석하였으며, 고용보험은 소득재분배보다는 사회후생 개선 효과가 더 크다는 결론을 제시하였다. 강신욱 외(2015)의 연구에서는 여러 소득보장제도의 성과를 분석하였는데, 고용보험의 경우 포괄성, 적절성, 고용 성과로 나누어 분석하였다. 분석 결과 고용보험은 아직도 포괄성과 적절성이 낮고, 고용 성과에 미치는 통계적으로 유의한 영향도 없는 것으로 나타났다. 강신욱(2017)의 연구에서는 5가지 주요 사회보장급여 및 그 합계의 빈곤 완화 효과를 분석했는데, 공적연금이 15.8%, 기초생활보장 13.0%, 기초연금 7.3%, 고용보험 5.1%, 근로장려세제 3.7%의 빈곤 완화 효과를 갖는 것으로 나타났다. 김환준(2017)의 연구 또한 유사한 연구 방법을 취했는데, 2015년을 기준으로 전체 사회보장급여의 빈곤 완화 효과가 14.2%p인 반면, 산재보험과 고용보험을 합친 효과가 0.4%p에 불과하여 실제 고용보험의 빈곤에 대한 영향은 미미한 것으로 확인되었다.

종합하면 고용보험이 빈곤이나 불평등에 미치는 영향은 크지 않은 것으로 보인다. 이와 관련해서 몇 가지 요인들을 생각할 수 있다. 첫째, 많은 연구들이 지적하는 것처럼 고용보험의 사각지대가 빈곤이나 불평등에 대한 영향을 제약한다. 둘째, 고용보험의 급여수준이나 급여기간이 충분치 않다. 셋째, 고용보험은 실업률이 특별히 증가하는 경제위기가 아닌 한 그 규모가 크지 않고, 따라서 일상적인 분배 효과가 크지 않을 수 있다.

제3절 고용보험의 빈곤 완화 및 재분배 효과

1. 분석 방법 및 데이터

본 절에서는 한국복지패널 2~14차 데이터를 바탕으로 고용보험의 빈곤 감소 및 재분배 효과를 분석하였다. 한국복지패널은 지난 2006년 1차 조사를 시작으로 2019년 14차 조사가 이루어졌는데 1차 조사에서는 공적이전소득을 세분화하지 않아 고용보험의 영향을 별도로 파악하기 어렵다는 점을 반영했다.

고용보험 급여는 개인에게 지급되지만 본 절에서는 가구데이터를 바탕으로 분석을 수행했는데, 빈곤과 불평등을 분석하고자 하는 본 연구 목적상 가구 단위 분석이 더욱 적합하다고 판단했기 때문이다. 서로 다른 규모의 가구 간 소득 비교를 위해 소득 및 급여를 가구균등화하여 분석했는데, 가구균등화를 위해 가구원 수의 제곱근으로 소득을 나누는 방식을 활용하였으며, 분석 결과가 대표성을 가질 수 있도록 가구가중치를 적용하였다.

본 연구의 분석 대상은 근로연령대인 가구로 가구주 만 연령을 기준으로 19~65세 가구를 중심으로 분석하였다. 다만 가구소득을 기준으로 빈곤선을 계산할 때는 노인 가구를 포함하여 산정하였다.

고용보험이 빈곤과 불평등에 미치는 영향은 다음과 같은 방식으로 분석하였다. 빈곤에 대한 영향은 빈곤율과 빈곤갭을 바탕으로 분석했는데, 우선 시장소득을 기준으로 빈곤율과 빈곤갭을 산정하고, 이후 고용보험을 수급했을 때의 빈곤율과 빈곤갭을 산정하여 비교하고 그 차이를 분석하였다. 빈곤율과 빈곤갭을 결정하는 기준이 되는 빈곤선은 분석 대상 전체 가구(노인 가구 포함) 균등화 시장소득 중위값의 50%로 산정하였다.

불평등 분석은 분석 대상 집단 내에서의 상대적 소득 변화를 고려해야 하므로 노인 가구를 제외하고 근로연령대 가구만을 대상으로 분석하였다. 고용보험의 불평등에 대한 영향은 지니계수와 소득 5분위 배율을 활용했는데, 마찬가지로 시장소득과 시장소득에 고용보험 급여를 더한 값을 바탕으로 분석하였다.

2. 분석 결과

가. 기초통계

본격적인 분석에 들어가기 전에 몇 가지 기초통계를 통해 분석 대상에 대해 확인해보았다. 우선 <표 6-4>는 분석 대상 가구들을 가구주 특성에 따라 분류한 것이다. 가구주 성별은 남성의 비중이 높는데, 2006년의 84.5%에서 2018년의 79.0%까지 점진적으로 낮아져왔지만 큰 차이는 아니다. 가구주 연령은 청년(19~34세) 가구에 비해 중장년(35~64세) 가구 비중이 높는데, 청년 가구주 비중은 2006년의 20.2%에서 2018년의 12.7%까지 낮아져왔다. 가구원 수는 2006년에는 4인 가구가 가장 높은 비중(33.7%)을 차지했으나, 2018년에는 3인 가구(25.9%) 비중이 가장 높으며 1~4인까지가 비교적 고른 분포를 보인다. 가구주 학력은 2006년에는 고졸(38.5%) 비중이 가장 높았으나, 2018년에는 대졸(44.0%)이 오히려 더 높다. 경제활동상태는 모든 시기에 상용직의 비중이 가장 높는데, 2006~2007년까지는 50% 가까이 되었던 것이 이후에는 45% 정도 수준에 머물러 있다. 2006년에는 두 번째로 비중이 높았던 자영업(15.4%)은 2018년에는 세 번째로 내려갔으며(12.9%), 반대로 임시직은 6.6%에서 16.0%로 그 비중이 높아졌다. 일용직 역시 8.3%에서 6.1%까지 비중이 낮아진 반면, 나머지 경제활동상태의 비중은 변화가 크지 않다.

〈표 6-4〉 분석 대상 가구들의 가구주 특성

(단위: 명, %)

구분		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
전체(n수)		3,919	3,873	3,767	3,657	3,441	4,212	4,146	3,934	3,836	3,679	3,576	3,481	3,362
성별	남	84.6	84.3	84.0	83.9	83.6	81.1	81.1	81.0	81.0	80.5	79.9	79.2	79.0
	여	15.4	15.7	16.0	16.1	16.4	18.9	18.9	19.0	19.0	19.5	20.1	20.8	21.0
연령	청년	20.2	19.9	18.3	17.1	15.3	15.1	14.0	13.2	12.8	11.8	11.9	12.4	12.7
	중장년	79.8	80.1	81.7	82.9	84.7	84.9	86.0	86.8	87.2	88.2	88.1	87.6	87.3
가구원수	1명	14.7	15.6	15.5	15.8	16.0	19.2	18.9	19.1	19.8	19.7	20.6	22.0	22.6
	2명	16.3	17.4	17.3	17.1	16.5	18.4	18.7	19.1	19.5	20.6	20.9	20.6	21.1
	3명	23.9	23.4	23.6	23.6	23.7	25.5	25.4	25.6	25.8	26.0	26.0	25.8	25.9
	4명	33.7	32.6	32.8	32.5	32.8	27.7	27.6	27.0	26.2	25.3	24.6	23.9	23.0
	5명이상	11.5	10.9	10.9	10.9	11.0	9.3	9.4	9.2	8.7	8.4	8.0	7.7	7.4
학력	중졸 이하	22.2	22.3	21.8	21.1	20.1	21.4	21.2	19.8	18.8	18.7	17.3	16.3	15.2
	고졸	38.5	38.9	38.2	37.7	38.0	37.4	37.1	37.0	36.4	36.0	35.7	35.8	35.3
	(전문)대졸	34.7	34.2	35.2	36.0	37.1	36.6	37.0	38.4	39.8	40.4	41.4	42.3	44.0
	대학원 이상	4.6	4.6	4.8	5.2	4.8	4.6	4.7	4.8	5.0	5.0	5.5	5.6	5.5
경제활동상태	상용직	49.7	49.2	43.8	43.9	43.9	42.7	42.4	43.3	45.2	44.5	45.9	44.4	45.2
	임시직	6.6	6.7	11.6	11.7	13.0	13.6	15.1	14.2	13.3	15.4	15.6	16.3	16.0
	일용직	8.3	8.8	7.9	8.6	8.4	8.3	8.2	8.6	7.2	6.4	6.4	6.1	6.1
	자활·공공	0.5	0.6	0.5	0.6	0.5	0.7	0.9	0.9	0.7	0.8	0.5	0.7	0.8
	고용주	5.0	5.1	5.2	4.7	5.6	5.3	4.2	4.6	4.1	4.1	4.3	4.6	4.8
	자영업자	15.4	15.2	15.3	16.6	15.2	14.8	15.0	15.1	14.4	13.6	13.7	12.8	12.9
	무급가족	0.5	0.5	0.3	0.4	0.6	0.3	0.4	0.3	0.2	0.2	0.1	0.3	0.3
	실업	3.6	3.4	2.7	1.0	1.6	1.4	1.4	1.8	2.1	2.0	1.4	2.2	1.7
	비경활	10.5	10.6	12.6	12.5	11.2	13.0	12.5	11.2	12.8	13.1	12.1	12.5	12.2

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

고용보험 급여를 수급한 가구들이 가구주 특성별로 특성을 가지고 분포하는지를 살펴보았다. 고용보험 수급은 ① 해당 가구에 고용보험 가입자가 있고, ② 가입자가 실업을 경험했으며, ③ 실업 경험 시 피보험 단위 기간이나 실업 사유 등 수급조건을 만족했을 때 이루어진다. 따라서 어떤 집단 내에 수급자 가구의 비율이 낮은 것은 고용보험의 사각지대에 있어

서일 수도 있지만, 실업을 경험하지 않아서일 수도 있다.

다음으로는 시장소득 5분위별로 고용보험 수급 가구 비율이 어떻게 달라지는지 살펴보았다. 분위별 수급 가구 비율과 전체 가구 수급 비율의 차이 역시 연도별로 일정하지 않다. 5분위는 모든 해에 일관되게 전체보다 낮은 수급 가구 비율을 보이는데, 이는 이 집단이 ‘실업’이라는 사회적 위험을 적게 경험하고 있음을 시사한다. 반면 실업에 많이 노출되어 있을 것으로 예상되는 1, 2분위 가구는 1분위 가구가 2006년, 2011년, 2015년, 2분위 가구가 2008년, 2018년에 전체 평균 대비 낮은 수급 가구 비율을 보였다. 이는 실업 경험이 적어서라기보다 제도적 원인이든 실질적 원인이든 고용보험 사각지대 문제가 작용한 결과로 보인다.

〈표 6-5〉 균등화 시장소득 5분위별 고용보험 급여 수급 가구 비율

(단위: 가구, %)

구분	전체 가구		시장소득 분위별 수급 가구 비율				
	가구 수	수급률	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
2006	3,919	3.2	2.86	4.32	3.72	4.43	0.85
2007	3,873	3.8	4.08	4.28	3.36	4.08	3.21
2008	3,767	3.6	3.95	3.46	3.83	3.51	3.17
2009	3,657	4.2	4.76	5.24	4.89	4.03	1.91
2010	3,441	5.1	6.30	5.22	4.81	5.64	3.50
2011	4,212	3.9	3.87	6.45	3.02	3.95	2.35
2012	4,146	4.8	7.87	6.39	3.12	4.38	2.33
2013	3,934	4.7	4.90	5.57	4.79	5.10	3.27
2014	3,836	5.8	6.08	7.65	4.38	6.46	4.24
2015	3,679	6.0	5.51	6.48	7.76	6.25	4.12
2016	3,576	5.0	5.97	5.00	5.95	4.64	3.22
2017	3,481	5.5	6.25	6.03	6.63	5.16	3.25
2018	3,362	5.8	5.95	5.66	7.40	5.31	4.75

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

다음으로 고용보험 급여가 가구소득 및 공적이전소득에서 어느 정도 비중을 차지하는지 살펴보았다. <표 6-6>에 나타난 것처럼 전체 가구를 기준으로 볼 때 고용보험 급여는 시장소득의 0.3~0.6% 수준이며, 전체 공적이전소득에 비해서도 5.6~10.3%에 불과하다. 그 비중은 최근으로 올수록 높아지고 있는 편으로 볼 측면도 있으나, 정도는 미미하여 일관된 경향이라고 설명하기는 어렵다.

<표 6-6> 시장소득 및 공적이전소득 대비 고용보험 급여액 비중

(단위: 만 원/년, %)

구분	연도	A. 균등화 시장소득	B. 균등화 공적이전 소득	C. 균등화 고용보험 급여 수급액	고용보험 급여 비중	
					시장소득 대비(D/B)	공적이전소득 대비(D/C)
전체 가구 기준	2006	2,173	92	6	0.3	6.1
	2007	2,353	96	7	0.3	7.8
	2008	2,448	115	6	0.3	5.6
	2009	2,591	121	9	0.3	7.5
	2010	2,752	122	10	0.3	7.9
	2011	2,692	128	8	0.3	6.3
	2012	2,828	139	11	0.4	8.0
	2013	3,061	161	13	0.4	8.2
	2014	3,010	172	13	0.4	7.7
	2015	3,095	198	17	0.5	8.5
	2016	3,274	208	15	0.5	7.1
	2017	3,422	205	15	0.4	7.5
	2018	3,529	201	21	0.6	10.3
수급 가구 기준	2006	1,824	255	174	9.5	68.3
	2007	2,160	237	196	9.1	82.7
	2008	2,344	259	178	7.6	68.8
	2009	2,035	338	218	10.7	64.3
	2010	2,332	313	189	8.1	60.3
	2011	2,312	294	205	8.9	69.8
	2012	2,134	383	230	10.8	60.0
	2013	2,780	426	279	10.0	65.5
	2014	2,715	357	229	8.4	64.1
	2015	2,831	405	279	9.8	68.8
	2016	2,798	473	299	10.7	63.1
	2017	2,977	416	280	9.4	67.3
	2018	3,351	517	357	10.7	69.1

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

반면 고용보험 급여를 연간 한 번이라도 수급한 가구만으로 살펴보면 고용보험 급여 수급액은 중요한 의미를 갖는다. 수급액의 수준은 가구 시장소득의 10% 내외로 나타나며, 2007년의 예외를 제외하면 대체로 가구 공적이전소득의 60~70%를 차지한다. 만약 실제로 실업을 경험한 가구가 어떤 이유로든 고용보험 급여를 수급하지 못한다는 것은 수급했을 때 기대할 수 있는 공적이전소득의 대부분을 잃어버린다는 것을 의미하는 것이다.

나. 빈곤 감소 효과

1) 빈곤율

고용보험 급여가 빈곤율에 미치는 영향을 살펴보기 위해 시장소득 빈곤율과 고용보험 급여 수급 후의 빈곤율 변화를 살펴보았다. 이를 위해서는 우선 빈곤선을 정해야 하는데, 빈곤선은 가구균등화 시장소득의 50%로 하였다. 앞서 설명한 것처럼 빈곤선을 정할 때는 근로연령대 가구뿐 아니라, 노인 가구를 포함하여 산정하였다. 한국의 노인 빈곤 상황을 고려할 때 만약 노인 가구를 제외하고 빈곤율을 산정한다면 이하의 분석에 제시된 것보다 훨씬 높은 빈곤율이 나타날 것이다.

〈표 6-7〉은 고용보험 급여로 인한 빈곤율 변화를 나타낸다. 고용보험 급여는 상대빈곤율을 0.13%p~0.32%p까지 낮춘다. 이를 감소 비율로 환산하면 0.9%에서 2.7%에 해당한다. 연도별 실업률의 차이가 있어서 등락이 나타나지만²³⁾, 큰 흐름에서는 최근으로 올수록 빈곤 감소 효과가

23) 예컨대 2008년 금융위기 이후 실업률이 상승했던 2009~2010년에 고용보험의 영향이 다소 커지는 경향을 볼 수 있다.

개선되는 경향이라고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 빈곤율 자체에 미치는 영향은 가장 높을 때도 0.32%p 수준에 불과하여, 빈곤 감소 효과가 크다고 보기 어렵다. 앞서 확인한대로 고용보험 급여를 수급한 가구의 공적 이전소득액에 미치는 고용보험 급여의 영향이 상당히 크다는 점을 고려하면, 빈곤 감소 효과가 크지 않은 것은 고용보험 급여의 금액보다는 사각지대 문제의 영향일 가능성이 크다.

〈표 6-7〉 고용보험 급여의 빈곤율 감소 효과

(단위: %, %p)

구분	A. 시장소득	B. 시장소득 +고용보험	C. 감소정도 (B-A)	빈곤 감소율 (C/A)
2006	14.3	14.2	0.14	0.95
2007	14.2	14.0	0.13	0.90
2008	13.3	13.1	0.19	1.45
2009	12.4	12.0	0.32	2.57
2010	12.3	11.8	0.43	3.49
2011	12.6	12.5	0.15	1.20
2012	12.8	12.4	0.43	3.34
2013	12.6	12.4	0.21	1.67
2014	12.1	12.0	0.16	1.34
2015	12.8	12.5	0.32	2.48
2016	11.4	11.1	0.31	2.73
2017	11.4	11.3	0.14	1.26
2018	11.2	11.0	0.23	2.08

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

〈표 6-8〉은 가구주 연령집단별 고용보험 급여의 효과를 나타낸다. 여기에서도 가구 유형에 따른 빈곤율 차이가 뚜렷한데, 연도별로 편차가 작지 않지만 중장년 가구의 빈곤율이 청년 가구에 비해 2~5배로 높다. 이는 고용보험의 효과에서도 앞서 성별에 따른 비교과 유사한 변화를 나타내는 원인이 되는데, 2008년, 2009년, 2015년을 제외하면 빈곤율 감소폭

에서 중장년 가구가 더 높지만, 빈곤 감소율은 시기에 따라 청년 가구가 컸다가 중장년 가구가 컸다가를 반복한다. 가구주 성별에 따른 차이와 다른점은 최근으로 올수록 빈곤률 감소폭과 감소율 모두 중장년 가구에서 더 큰 것으로 나타난다는 점이다. 이는 앞서 중장년 가구의 고용보험 급여 수급 가구비율이 더 컸던 것과 모순되는데, 두 집단 간 빈곤률 차이가 크다는 점이 작용한 것으로 판단된다.

〈표 6-8〉 가구주 연령에 따른 고용보험 급여의 빈곤율 감소 효과

(단위: %, %p)

구분	청년 가구주 가구				중장년 가구주 가구			
	A. 시장 소득	B. 시장 소득+ 고용보험	C. 감소 정도 (B-A)	빈곤 감소율 (C/A)	A. 시장 소득	B. 시장 소득+ 고용보험	C. 감소 정도 (B-A)	빈곤 감소율 (C/A)
2006	5.4	5.3	0.11	2.06	16.6	16.5	0.14	0.86
2007	7.5	7.5	0.00	0.00	15.8	15.7	0.16	1.00
2008	6.0	5.8	0.20	3.42	15.0	14.8	0.19	1.27
2009	4.0	3.4	0.52	13.15	14.1	13.8	0.28	1.96
2010	5.0	4.7	0.30	6.09	13.6	13.1	0.45	3.32
2011	3.9	3.9	0.00	0.00	14.2	14.0	0.18	1.26
2012	4.9	4.5	0.33	6.76	14.1	13.6	0.44	3.15
2013	3.3	3.3	0.00	0.00	14.0	13.7	0.24	1.73
2014	4.2	4.2	0.00	0.00	13.3	13.1	0.19	1.40
2015	6.3	5.6	0.74	11.70	13.7	13.4	0.26	1.91
2016	2.1	2.1	0.00	0.00	12.7	12.3	0.35	2.79
2017	4.3	4.3	0.04	0.97	12.4	12.3	0.16	1.28
2018	5.2	5.2	0.09	1.73	12.1	11.8	0.25	2.10

주: 청년 가구주 가구는 가구주 연령이 만 19~34세 이하이며 중장년 가구주 가구는 가구주 연령이 만 35세~64세 이하를 의미.

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

2) 빈곤갭

빈곤율은 공적이전소득의 수혜자 소득이 빈곤선을 넘어섰을 경우만을 산정한다는 점에서 이를 보충하기 위해 빈곤갭을 살펴볼 필요가 있다. 빈곤선과 빈곤선 아래 가구의 실제 소득의 차이로 나타나는 빈곤갭은 빈곤 가구가 공적급여를 수급한 이후 소득이 빈곤선을 넘어서지 못하더라도, 빈곤선 아래에서 나타난 빈곤 감소 효과를 측정할 수 있다는 장점이 있다.

빈곤갭은 액수 그대로 표현하기도 하고 빈곤갭 비율(빈곤갭을 빈곤선과 빈곤 가구 숫자를 곱한 값으로 나눈 비율)로 표현하기도 하는데, 후자의 경우 일종의 표준화 효과를 갖는다는 장점이 있다. 그러나 사회보장급여로 인한 변화를 나타내기에는 빈곤갭을 비율보다 액수로 표현하는 것이 간명하기에 여기에서는 빈곤갭을 액수로 사용할 것이다(김환준, 2017, p. 14). 빈곤갭 비율이 액수로 표현하는 경우보다 연도별, 집단별 비율에서 유리한 점이 있지만, 본 연구에서는 고용보험으로 인한 감소 비율을 비교할 것이기에 액수로 표현할 때의 단점을 상쇄할 수 있다.

〈표 6-9〉 고용보험 급여의 빈곤갭 감소 효과

(단위: 만 원, %)

구분	A. 시장소득 빈곤갭	B. 시장소득 +고용보험 빈곤갭	C. 빈곤갭 감소 (A-B)	빈곤갭 감소율 (C/A)
2006	457	453	4	0.87
2007	515	505	10	1.96
2008	571	563	8	1.47
2009	567	556	11	2.01
2010	587	568	18	3.10
2011	609	596	13	2.13
2012	649	623	27	4.12
2013	667	651	16	2.38
2014	715	692	23	3.22

구분	A. 시장소득 빈곤갭	B. 시장소득 +고용보험 빈곤갭	C. 빈곤갭 감소 (A-B)	빈곤갭 감소율 (C/A)
2015	745	726	20	2.66
2016	774	754	20	2.56
2017	816	802	14	1.76
2018	910	890	20	2.17

주: 시장소득 빈곤갭은 빈곤갭 총액을 빈곤 가구 수로 나눈 평균값이며, 가치보정을 하지 않았으므로 서로 다른 연도 간 비교에는 적합하지 않음.

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

〈표 6-9〉는 고용보험의 빈곤갭 감소 효과를 보여준다. 표에 나타난 것처럼 고용보험은 빈곤갭을 0.87~4.12%까지 감소시키는데, 2006~2009년 사이에는 빈곤갭 감소율이 증가하는 추이를 보였으나, 이후에는 등락을 거듭하는 추세다.

다음으로 고용보험의 빈곤갭 감소 효과를 가구주 연령에 따라 살펴보면 〈표 6-10〉과 같다. 청년 가구와 중장년 가구의 가구당 평균 빈곤갭은 최근으로 올수록 청년 가구 빈곤갭이 더 큰 것으로 나타난다. 이는 고용보험 급여 지급 이전이나 이후에 동일하다. 고용보험의 빈곤갭 감소폭과 감소율은 2016년까지는 한 두 해를 제외하고는 청년층에서 더 컸지만, 최근 2년간은 오히려 중장년층에서 더 크게 나타난다. 다만 2012~2016년의 예외를 제외하면 두 집단 간 빈곤갭 감소폭 차이가 큰 편은 아니다.

〈표 6-10〉 가구주 연령에 따른 고용보험 급여의 빈곤갭 감소 효과

(단위: 만 원, %)

구분	청년 가구주 가구				중장년 가구주 가구			
	A. 시장 소득	B. 시장 소득+ 고용보험	C. 감소 정도 (B-A)	빈곤갭 감소율 (C/A)	A. 시장 소득	B. 시장 소득+ 고용보험	C. 감소 정도 (B-A)	빈곤갭 감소율 (C/A)
2006	489	483	5	1.05	448	444	4	0.86
2007	496	469	27	5.39	512	504	8	1.64
2008	650	640	10	1.48	557	549	8	1.46

구분	청년 가구주 가구				중장년 가구주 가구			
	A. 시장 소득	B. 시장 소득+ 고용보험	C. 감소 정도 (B-A)	빈곤갭 감소율 (C/A)	A. 시장 소득	B. 시장 소득+ 고용보험	C. 감소 정도 (B-A)	빈곤갭 감소율 (C/A)
2009	548	537	11	2.01	557	546	11	2.01
2010	582	543	39	6.66	577	560	17	2.91
2011	689	686	3	0.45	593	580	13	2.20
2012	796	710	86	10.78	630	607	23	3.73
2013	776	725	51	6.57	649	634	15	2.24
2014	547	462	85	15.53	707	687	20	2.86
2015	743	663	80	10.72	732	716	16	2.25
2016	576	512	64	11.12	759	740	18	2.44
2017	668	664	4	0.56	806	791	14	1.80
2018	854	853	1	0.11	896	876	20	2.27

주: 시장소득 빈곤갭은 빈곤갭 총액을 빈곤 가구 수로 나눈 평균값이며, 가치보정을 하지 않았으므로 서로 다른 연도 간 비교에는 적합하지 않음. 청년 가구주 가구는 가구주 연령이 만 19~34세 이하이며 중장년 가구주 가구는 가구주 연령이 만 35세~64세 이하를 의미.

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

다. 불평등 감소 효과

고용보험이 불평등에 미치는 영향을 분석하기 위해 고용보험 수급 전후의 지니계수 및 소득 5분위 배율을 비교하였다. 소득 5분위 배율의 경우 시장소득 기준의 5분위 가구를 고정시킨 상태로, 고용보험 급여 수급 이후의 5분위와 비교하였다. 이는 고용보험 급여 수급에 따른 소득의 재서열화(re-ranking)를 고려하지 않은 것인데, 고용보험 급여가 분위별 집단에 어떤 영향을 미쳤는지를 보려는 본 연구 목적에는 더 부합하는 것으로 보았다. 불평등 효과는 집단별 차이를 살펴보는 것이 큰 의미가 없다고 판단하여, 이를 별도로 제시하지는 않았다.

우선 지니계수에 대한 효과는 <표 6-11>과 같다. 시장소득 지니계수는 연도별로 0.34~0.37 수준으로 나타나는데, 2010년 이전에 비해 2010

년 이후가 약간 낮은 경향을 보이지만 큰 차이는 아니다. 고용보험 수급 후 지니계수는 약간 감소하는데, 감소폭은 0.0011~0.0017 정도로 비율로는 0.30~0.75%에 이른다. 최근 4년간은 지니계수를 약 0.5% 정도 감소시키는 것으로 확인된다. 전반적으로 지니계수 감소폭은 미미한 정도지만, 어느 해든 일정 수준 불평등을 감소시키는 효과를 나타내고 있다.

〈표 6-11〉 고용보험의 지니계수 감소 효과

(단위: %)

전체	시장소득	시장소득 +고용보험	감소폭	감소율
2006	0.3752	0.3740	0.0011	0.30
2007	0.3727	0.3716	0.0011	0.30
2008	0.3599	0.3589	0.0009	0.25
2009	0.3635	0.3617	0.0018	0.48
2010	0.3513	0.3494	0.0019	0.55
2011	0.3484	0.3468	0.0016	0.45
2012	0.3456	0.3430	0.0026	0.75
2013	0.3770	0.3753	0.0017	0.45
2014	0.3591	0.3572	0.0019	0.53
2015	0.3459	0.3441	0.0018	0.51
2016	0.3424	0.3405	0.0019	0.54
2017	0.3420	0.3403	0.0017	0.51
2018	0.3375	0.3358	0.0017	0.51

주: 가구 단위 분석.

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

〈표 6-12〉는 고용보험 급여의 수급이 소득분위별 소득에 어떤 영향을 미치는지 보여준다. 고용보험 급여의 소득 변화 효과는 소득이 낮은 분위일수록 더 크다고 볼 수 있다. 평균 소득의 증가율에서 이 점은 분명한데, 이는 낮은 소득분위의 시장소득이 낮다는 점의 영향도 작용한다. 고용보험 급여의 절대 금액이 미치는 영향으로 살펴보면, 2006년을 제외하고는

모두 1분위에서 가장 높았고, 모든 해에 5분위에서 가장 작았다. 이는 ‘실업’이라는 사회적 위험의 분포에 따른 결과인 것으로 판단된다. 그러나 2~4분위에 대한 소득 증가폭은 일관되지 않은데, 이는 ‘고용보험’의 적용 범위상 문제가 작용한 결과인 것으로 보인다.

〈표 6-12〉 고용보험의 소득분위별 소득 변화 효과

(단위: 만 원, %)

구분		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
균등화 평균 소득 증가폭 (만 원)	2006	5.9	7.3	5.8	8.0	1.1
	2007	10.1	6.5	5.1	8.7	6.8
	2008	7.7	5.9	6.7	5.8	5.9
	2009	13.0	11.6	9.0	7.8	4.0
	2010	18.4	9.4	7.4	8.3	4.7
	2011	10.9	13.7	6.0	7.2	2.6
	2012	25.3	14.4	4.6	8.1	3.0
	2013	18.5	14.3	9.0	12.5	11.6
	2014	18.6	17.1	6.5	14.5	9.2
	2015	18.3	17.1	17.5	17.1	14.0
	2016	19.8	15.8	20.2	10.3	7.9
	2017	19.7	15.9	19.1	11.7	10.1
	2018	25.7	18.9	20.3	23.0	15.8
균등화 평균 소득 증가율 (%)	2006	1.10	0.57	0.32	0.31	0.02
	2007	1.66	0.47	0.26	0.32	0.14
	2008	1.18	0.39	0.32	0.20	0.11
	2009	1.78	0.74	0.41	0.26	0.07
	2010	2.25	0.55	0.31	0.26	0.08
	2011	1.49	0.80	0.25	0.23	0.05
	2012	3.24	0.80	0.18	0.24	0.05
	2013	2.35	0.78	0.35	0.36	0.18
	2014	2.33	0.91	0.25	0.41	0.15
	2015	2.22	0.86	0.64	0.46	0.22
	2016	2.12	0.75	0.70	0.27	0.12
	2017	2.00	0.72	0.63	0.29	0.15
	2018	2.55	0.81	0.64	0.55	0.23

주: 평균 소득 증가폭의 금액은 가치보정을 하지 않았으므로, 같은 해의 분위 간 금액차이를 비교하는 것은 가능하지만, 다른 연도와와의 비교에는 적합하지 않음.

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

끝으로 5분위 배율(5분위 소득을 1분위 소득으로 나눈 값)을 비교하였다. <표 6-13>에 나타난 것처럼 고용보험 급여는 소득 5분위 배율도 일관되게 감소시킨다. 시장소득의 5분위 배율은 연도별로 6.97배(2018년)에서 8.59배(2006년)로 나타나는데, 그렇다고 일관되게 감소하는 경향을 보이는 것은 아니다. 고용보험 급여 수급은 이를 0.08배(2008년)에서 0.23(2012년)까지 감소시키는데, 감소율로는 1.05%~3.09%에 해당한다. 앞서 살펴본 빈곤 및 불평등 지표와 마찬가지로 일관되게 불평등을 감소시키는 방향으로 영향력을 행사하고 있지만, 그 정도는 크지 않으며 최근으로 올수록 영향력이 커지는 것도 아니다.

<표 6-13> 고용보험의 소득 5분위 배율 감소 효과

(단위: 배, %)

전체	시장소득	시장소득 +고용보험	감소폭	감소율
2006	8.59	8.50	0.09	1.06
2007	8.28	8.15	0.12	1.50
2008	7.82	7.74	0.08	1.05
2009	7.50	7.37	0.13	1.68
2010	6.98	6.83	0.15	2.12
2011	7.45	7.34	0.11	1.42
2012	7.29	7.07	0.23	3.09
2013	8.42	8.24	0.18	2.13
2014	7.80	7.63	0.17	2.13
2015	7.57	7.43	0.15	1.95
2016	7.04	6.90	0.14	1.96
2017	7.00	6.87	0.13	1.81
2018	6.97	6.81	0.16	2.27

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

제4절 소결

본 장에서는 고용보험이 빈곤과 불평등에 미치는 영향을 살펴보았다. 엄밀하게 말해서 고용보험의 1차적 목표는 '실업'이라는 사회적 위험을 분배하는 것이지만 수직적 소득재분배를 통해 빈곤과 불평등을 감소시키는 것이 아니다. 그러나 다른 사회보험과 비교해서 고용보험의 경우 수직적 재분배 효과가 클 것으로 기대할 수 있는데, 실업 위험의 분포가 상대적으로 노동시장 지위가 낮고 소득도 낮은 계층에 집중되기 때문이다. 다만 이 효과는 고용보험이 제대로 작동할 때 클 것으로 기대할 수 있는데, 그 가장 큰 변수는 '사각지대' 문제다. 만약 고용보험이 보호를 필요로 하는 이들을 사각지대에 방치할 경우 수직적 재분배 효과는 물론, 고용보험의 1차 목적인 실업 위험의 재분배 역시 제한될 수밖에 없다. 이는 최근 많은 국가의 사회보험에서 나타나고 있는 문제인데, 특히 노동시장 이중구조가 심각한 우리나라에서 큰 문제로 제기되고 있다. 사회보험제도가 대개 소득에 비례한다는 점과, 고용보험의 경우 가입기간에 따라 수급기간이 달라진다는 점도 수직적 재분배 효과를 제약하는 요인이 될 수 있다. 다만 한국의 경우 급여수급액은 사실상 정액에 가깝다는 점에서 그 영향력은 낮은 것이다.

실증분석 결과 빈곤률, 빈곤갭, 지니계수, 소득 5분위 배율 모두에서 한국의 고용보험은 불평등을 완화하는 방향으로 작용한다. 다만 어느 지표에서나 그 정도는 매우 미미한 수준이었는데, 이는 고용보험이 실업을 매개로 작동한다는 점에서 실업 자체가 많이 발생하지 않기 때문이기도 하지만 고용보험의 사각지대 문제도 상당 부분 작동하는 것으로 보인다. 특히 우리 노동시장에서는 '실업'으로 정의되지 않고 '비경제활동'으로 정의되는 실질적 실업 문제도 크다는 점을 고려할 때(황수경, 2010), 실

업에 대한 보호가 과소한 것이 낮은 수직적 재분배 효과로 작용하는 것으로 판단된다. 최근으로 올수록 재분배 효과가 약간 개선되는 경향도 보이지만, 주목할 만한 정도는 아니다. 실제 고용보험 급여를 수급하는 가구에서 고용보험의 비중은 상당히 큰 것으로 나타났음을 고려하면, 고용보험의 적용 범위를 확대하기 위한 노력이 필요하다는 점을 시사한다.

한국의 고용보험 사각지대에서 두드러진 문제는 적용상의 사각지대와 급여 수급기간으로 인한 사각지대다. 이 중 급여 수급기간은 지난 2019년 한 차례 확대했으나, 여전히 국제적으로 비교하면 매우 짧은 수준으로 향후에도 확대할 필요가 있다.

현재 가장 많은 논의가 이루어지는 문제는 적용 범위다. 종전에는 고용보험의 가입대상이지만 가입하지 않는 비정규직, 임시·일용직 등의 문제가 크게 부각됐다면, 최근의 '전 국민 고용보험' 논의에서는 현재는 고용보험의 적용 대상이 아닌 비임금근로자를 고용보험의 범위에 포괄하는 것이 주로 논의되고 있다. 앞서 언급한 것처럼 종속적으로 일하고 있지만 충분한 보호를 받지 못하는 종속적 계약자가 증가하고 있다는 점과 한국 자영업시장의 취약성을 고려할 때, 고용보험의 적용 범위를 확대하는 것은 중요한 정책과제라고 할 것이다.



제7장

아동수당의 빈곤 완화 및 재분배 효과

제1절 아동수당의 특성과 근로연령층의 소득보장

제2절 분석 내용과 방법

제3절 빈곤 완화 및 재분배 효과

제4절 소결

제 7 장 아동수당의 빈곤 완화 및 재분배 효과

제1절 아동수당의 특성과 근로연령층의 소득보장

우리나라에서 아동수당의 역사는 매우 짧다. 아동수당 도입에 대한 논의는 여러 정권을 거치면서 최종적으로 시행되기 시작한 것은 2018년도 7월부터이다. 2018년도에 시행될 당시에 아동수당의 수급대상자 선정에 대해 보편적 지급과 선별적 지급에 대한 많은 논쟁이 있었지만, 초기 도입된 방식은 2인 이상 가구 중 소득이 상위 10%에 해당하는 경우에는 수급대상에서 제외된 채로 도입됐다. 수급대상 아동의 연령은 만 5세 이하로 제한했으며, 급여액은 10만 원이었다. 이후 소득 상위 10%를 선별하기 위해 많은 서류작업과 개인정보의 과도한 제공 등과 같은 행정비용 발생으로 인한 비효율성 문제가 제기되어, 다음 해 2019년 1월 15일에 해당 법률을 개정하여 선별적인 아동수당제도를 보편적 수당제도로 전환했다. 아동수당 수급 아동의 연령 또한 상향 조정하여 2019년 9월부터는 만 7세 미만 아동에게 까지 매월 10만 원씩 급여를 제공하게 되었다(국가법령정보센터, 2020).

제2절 분석 내용과 방법

한국복지패널에서 제공하는 소득 정보는 아동수당을 포함하고 있다. 그러나 가장 최근 자료인 2019년도에 생산된 한국복지패널은 2018년도 소득 정보를 제공하고 있기 때문에 이 연구에서 분석하는 아동수당의 효

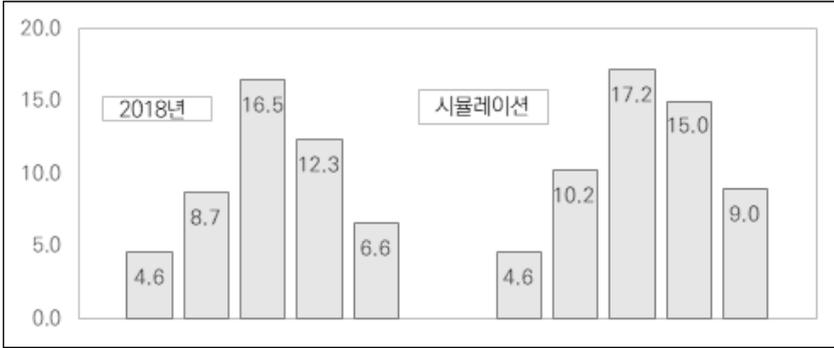
과는 현재 제도의 특징을 반영하고 있지 않음에 유의해야 한다. 2018년도 아동수당은 7월에 시행되었기 때문에 당해 연도에 수급기간은 짧고 선별적으로 상위 10% 가구를 제외했다. 2019년도 복지패널 자료를 분석할 경우, 수급자 규모가 크지 않고 수급액 또한 매우 미미할 것으로 예측된다. 따라서 현재의 제도적 특징을 반영하기 위해 시뮬레이션을 추가하는 것도 대안적 방법으로 고려해 볼 수 있다. 만 7세 이하 모든 아동에게 제공했다는 가정 하에 분석 결과를 제시하는 것이다. 따라서 여기서는 아동수당 개별 제도의 효과를 분석하기 위해 추가적인 시뮬레이션을 결과를 제시하고자 한다.

제3절 빈곤 완화 및 재분배 효과

복지패널 자료를 이용하여 분석한 결과, 2018년 근로연령 가구주 가구의 아동수당 수급 비율은 10.7%이며, 전체 가구의 아동 가구 수급 비율은 7.4%이고, 만 7세 미만 아동에게 10만 원씩 적용하여 시뮬레이션을 했을 때는 8.7%다. 근로연령층 가구주 가구만으로 분석하면 10.7%다. 2018년 기준과 시뮬레이션 결과 모두 소득 하위 3, 4분위 가구에서 수급하는 비율이 높은 것으로 나타났다.

[그림 7-1] 소득분위별 아동수당 수급 가구 비율

(단위: %)



주: 가구주가 근로연령에 해당하는 만 19세에서 64세까지인 가구를 대상으로 분석.
 자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

아동수당 수급 가구 비율은 가구주 연령층으로 구분하여 살펴보면, 2018년 기준으로 청년 가구주 가구의 수급 가구 비율은 14.4%이며 중장년 가구주 가구의 아동수당 수급 가구 비율은 10.1%로 나타났다. 그러나 시뮬레이션을 통해 살펴본 결과 청년 가구주 가구의 아동수당 수급 가구 비율은 14.8%며, 중장년층 가구주 가구의 수급 가구 비율이 12.2%로 연령층이 높은 중장년 가구주 가구의 수급 비율이 약간 상승하는 것으로 나타났다. 이는 아동의 연령을 만 5세에서 만 7세 미만으로 상향 조정한 결과로 볼 수 있으며, 아동의 연령이 높은 가구의 가구주 연령이 더 높기 때문이기도 하다.

[그림 7-2] 근로연령 가구주 가구의 연령별 수급 가구 비율

(단위: %)



주: 가구주가 근로연령에 해당하는 만 19세에서 64세까지인 가구를 대상으로 분석. 청년 가구주 가구는 가구주 연령이 만 19세에서 34세까지이며, 중장년 가구주 가구는 가구주 연령이 35세에서 64세 이하를 의미함.

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

근로연령층 가구주 가구의 소득 구성에서 아동수당이 차지하는 비중을 가처분소득을 기준으로 살펴봤다. 2018년도 기준으로 아동수당은 약 4개월간 수급 받았기 때문에 금액이 크지 않음을 알 수 있다. 따라서 가구의 소득 구성에서 아동수당이 차지하는 비율이 매우 미미하다. 시뮬레이션 결과는 아동수당 수급 금액이 연간 평균 5만 원에서 19만 원으로 상승했으며, 비중은 가처분소득 대비 0.1%에서 0.3%로 증가했음을 알 수 있다.

<표 7-1> 근로연령 가구주 가구의 아동수당의 가구 내 가처분소득 비중

(단위: 만 원/년, %)

	근로연령층 가구주 가구			
	금액		가처분소득 대비	
	2018	시뮬레이션	2018	시뮬레이션
가처분소득	5,458	5,472	100.0	100.0
입금	4,605	4,605	84.4	84.2
사업	1,042	1,042	19.1	19.0
재산	227	227	4.2	4.1
사적	273	273	5.0	5.0
공적이전	319	333	5.8	6.1
기초	39	39	0.7	0.7
고용	34	34	0.6	0.6

	근로연령층 가구주 가구			
	금액		가처분소득 대비	
	2018	시뮬레이션	2018	시뮬레이션
EITC	4	4	0.1	0.1
CTC	3	3	0.1	0.1
아동수당	5	19	0.1	0.3
기타공적	234	235	4.3	4.3

주: 가구주가 근로연령에 해당하는 만 19세에서 64세까지인 가구를 대상으로 분석. 균등화하지 않은 연간 소득을 사용함.

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

가구주 연령별로 가구의 소득 구성을 살펴보면, 청년 가구주 가구의 소득은 임금소득이 93.5%로 소득의 대부분을 차지한다. 중장년 가구주 가구의 소득 구성은 임금소득이 83.5%로 상당 부분 차지하지만 사업소득의 비율 또한 20.3%로 청년 가구주 가구의 7.3%에 비해 높은 편이다. 이러한 특성은 청년 가구주의 가구의 근로 특성이 임금근로자 비율이 높은 점을 반영하고, 중장년 가구주 가구의 근로 특성이 청년 가구주 가구에 비해 자영업자 비율이 높은 점을 반영하는 것이다.

청년 가구주 가구의 소득에서 아동수당이 차지하는 비율이 중장년 가구주 가구에서 조금 더 높게 나타난다. 청년 가구주 가구 소득 구성에서 아동수당이 차지하는 비중이 0.2%인데 중장년 가구주 가구의 소득 구성에서 아동수당이 차지하는 비중은 0.1%로 매우 미미한 수준이다. 청년층과 중장년층 가구주 가구에서 아동수당의 연평균 받는 수급액은 유사하다. 청년 가구주 가구는 2018년 기준으로 연평균 7만 원이지만 중장년 가구주 가구는 5만 원이다. 시뮬레이션을 하더라도 각각 연평균 23만 원과 19만 원이다. 그러나 청년 가구주 가구의 가처분소득이 중장년 가구주 가구의 68.4% 정도다. 따라서 청년 가구주 가구에서 아동수당의 비중은 높게 나타난다.

청년 가구주 가구의 가처분소득은 중장년 가구주 가구보다 낮는데, 대부분 시장소득 요소 중 사적이전을 제외하면 거의 모든 요소에서 중장년 가구주보다 낮게 나타난다. 임금수준과 재산 축적이 연령이 높을수록 높기 때문이다. 공적이전에서도 고용보험을 제외하면 거의 모든 공적이전 소득이 중장년층에 비해 낮다.

〈표 7-2〉 근로연령 가구주 가구의 연령별 아동수당의 가구 내 가처분소득 비중
(단위: 만 원/년, %)

	청년 가구주 가구				중장년 가구주 가구			
	금액		가처분소득 대비		금액		가처분소득 대비	
	2018	시물레이션	2018	시물레이션	2018	시물레이션	2018	시물레이션
가처분소득	3,890	3,906	100	100	5,686	5,700	100	100
임금	3,637	3,637	93.5	93.1	4,746	4,746	83.5	83.3
사업	283	283	7.3	7.2	1,153	1,153	20.3	20.2
재산	42	42	1.1	1.1	254	254	4.5	4.5
사적	419	419	10.8	10.7	252	252	4.4	4.4
공적이전	150	166	3.9	4.2	343	357	6.0	6.3
기초	8	8	0.2	0.2	43	43	0.8	0.8
고용	56	56	1.4	1.4	31	31	0.5	0.5
EITC	2	2	0.1	0.1	4	4	0.1	0.1
CTC	2	2	0.1	0.1	3	3	0.1	0.1
아동수당	7	23	0.2	0.6	5	19	0.1	0.3
기타공적	76	76	2.0	1.9	257	258	4.5	4.5

주: 가구주가 근로연령에 해당하는 만 19세에서 64세까지인 가구를 대상으로 분석. 청년 가구주 가구는 가구주 연령이 만 19세에서 34세까지이며, 중장년 가구주 가구는 가구주 연령이 35세에서 64세 이하를 의미함. 균등화하지 않은 연간 소득을 사용함.

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

1. 빈곤 감소 효과

아동수당을 통한 빈곤을 개선 효과는 2018년 기준과 시물레이션 모델 결과를 적용해도 근로연령층 가구주 가구를 대상으로 분석하면 거의 변

화가 없다. 아동수당 수급액이 크지 않고, 앞서 분석한 바와 같이 수급 가구 중 소득 하위 1분위와 2분위의 아동수당 수급 가구 비율이 15%가 되지 않기 때문이다. 또한 아동이 있는 가구의 비율은 저소득층보다 고소득층일수록 높기 때문이기도 하다(정은희, 백승호, 김성아, 2018, p. 33).

근로연령층 가구주 가구를 연령별로 구분하여 살펴보다라도, 빈곤율 개선 효과는 청년층 가구주 가구와 중장년층 가구주 가구에서도 빈곤율 감소 효과는 나타나지 않는다. 다만, 시뮬레이션 모델은 전체 공적이전 금액에 영향을 미치지 때문에, 공전이전을 통한 빈곤율 개선 효과는 증가한다. 아동수당이 확대되기 전 공전이전의 빈곤율 개선 효과는 근로연령층 가구주 가구를 대상으로 분석하면 4.2%p 감소하지만, 아동수당을 7세 까지 확대했을 때 5.3%p 감소하는 효과가 있다.

〈표 7-3〉 근로연령 가구주 가구의 빈곤율과 아동수당의 빈곤율 감소 기여도

(단위: %, %p)

구분		근로연령 가구주			청년 가구주			중장년 가구주		
		시장 소득	아동 수당	공적 이전	시장 소득	아동 수당	공적 이전	시장 소득	아동 수당	공적 이전
빈곤율	2018	11.2	11.2	7.0	5.2	5.2	3.6	12.1	12.1	7.5
	시뮬레이션	11.2	11.2	5.9	5.2	5.2	2.9	12.1	12.1	6.3
빈곤율 감소 기여도(%p)	2018	-	0.0	4.2	-	0.0	1.7	-	0.0	4.6
	시뮬레이션	-	0.0	5.3	-	0.0	2.3	-	0.0	5.8
빈곤율 감소 기여도(%)	2018	-	0.0	37.7	-	0.0	32.2	-	0.0	38.0
	시뮬레이션	-	0.0	47.7	-	0.0	43.8	-	0.0	47.9

주: 가구주가 근로연령에 해당하는 만 19세에서 64세까지인 가구를 대상으로 분석. 청년 가구주 가구는 가구주 연령이 만 19세에서 34세까지이며, 중장년 가구주 가구는 가구주 연령이 35세에서 64세 이하를 의미함. 월평균 소득을 가구원 수 제곱근으로 균등화한 소득을 이용함. 여기서 아동수당은 시장소득에 아동수당을 합한 소득을 의미하며 공적이전소득은 시장소득에 공적이전소득을 합한 소득을 의미함.

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

근로연령층 가구주 가구에 아동수당의 빈곤갭비율 개선 효과는 2018년 기준을 적용했을 때와 시뮬레이션을 했을 때 모두 매우 미미하다. 2018년도 기준을 적용했을 때 근로연령층 가구의 빈곤갭비율은 시장소득 기준으로 6.3이지만, 시장소득에 아동수당을 합한 소득 기준을 적용한 빈곤갭비율은 6.2다. 아동수당 수급액이 작고 수급대상을 빈곤 가구로 표적화하여 지원하는 급여가 아닌 점도 작용하기 때문이다.

가구주 연령별로 결과를 제시하더라도, 빈곤갭비율 개선 효과는 연령별 차이가 거의 없다. 그러나 공적이전을 통한 빈곤갭비율 개선 효과는 63.8%에서 69.2%로 큰 편이라고 할 수 있다. 그리고 아동수당이 확대되기 전보다는 확대된 후에 공적이전의 빈곤갭비율 개선 효과는 약 5.4%p 증가한다.

〈표 7-4〉 근로연령 가구주 가구의 빈곤갭 비율과 아동수당의 빈곤갭 비율 감소 효과 (단위: %, %p)

구분		근로연령 가구주			청년 가구주			중장년 가구주		
		시장소득	아동수당	공적이전	시장소득	아동수당	공적이전	시장소득	아동수당	공적이전
빈곤갭비율	2018	6.3	6.2	2.3	6.3	6.2	6.3	6.3	0.01	2.3
	시뮬레이션		6.2	1.9		6.2	1.9		6.2	1.9
빈곤갭비율 감소 기여도(%p)	2018	-	0.01	4.0	-	0.01	4.0	-	0.01	4.0
	시뮬레이션		0.04	4.3		0.04	4.3		0.04	4.3
빈곤갭비율 감소 기여도(%)	2018	-	0.15	63.8	-	0.15	63.8		0.15	63.8
	시뮬레이션		0.63	69.2		0.63	69.2		0.63	69.2

주: 가구주가 근로연령에 해당하는 만 19세에서 64세까지인 가구를 대상으로 분석. 청년 가구주 가구는 가구주 연령이 만 19세에서 34세까지이며, 중장년 가구주 가구는 가구주 연령이 35세에서 64세 이하를 의미함. 월평균 소득을 가구원 수 제곱근으로 균등화한 소득을 이용함. 아동수당의 빈곤갭비율 감소 효과가 매우 작아 소수점 둘째 자리에서 반올림할 경우 0.0인 경우도 있어 여기서는 소수점 둘째 자리까지 제시했음. 여기서 아동수당은 시장소득에 아동수당을 합한 소득을 의미하며 공적이전소득은 시장소득에 공적이전소득을 합한 소득을 의미함.

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

2. 불평등 감소 효과

불평등 효과는 지니계수를 이용하여 분석했다. 여기서는 가구주 연령 집단별 분석 결과는 따로 제시하지 않았다. 아동수당의 효과가 근로연령층 가구주를 대상으로 분석했을 때도 매우 작기 때문에 연령별로 구분하여 분석 결과를 제시하는 것이 의미가 없다.

근로연령층 가구주 가구를 대상으로 아동수당의 불평등 완화 효과를 분석한 결과는 <표 7-5>에 제시했다. 2018년도 아동수당 지급 기준과 시뮬레이션 모델을 적용한 결과 아동수당의 지니계수 감소 효과는 매우 미미한 것으로 나타났다. 먼저 시장소득 기준으로 지니계수는 0.3375지만, 시장소득에서 아동수당을 합산한 후 지니계수는 0.3372~0.3365이다. 분석 결과에서 보듯이 아동수당의 지니계수 감소폭은 0.0003~0.0010이며 비율로는 0.10%~0.3%로 그 효과가 매우 작다.

<표 7-5> 근로연령 가구주 가구의 지니계수와 아동수당의 지니계수 감소 효과

(단위: %)

구분	시장소득	아동수당	감소폭	감소율
2018	0.3375	0.3372	0.0003	0.10
시뮬레이션	0.3375	0.3365	0.0010	0.30

주: 아동수당은 시장소득에 아동수당을 합한 소득을 의미하며 공적이전소득은 시장소득에 공적이전 소득을 합한 소득을 의미함.

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

제4절 소결

이 장은 아동수당이 근로연령층 가구의 빈곤과 불평등 감소 효과를 분석했다. 아동수당의 경우 복지패널 자료에서 2018년 아동수당 수급 기준

을 활용할 수 있다. 그러나 2018년도 아동수당은 당해 연도 하반기에 수급을 시작했다는 점과 준선별적 지원이라는 점에서 수급대상 가구가 적고 수급액이 적다는 점에서 시뮬레이션 모델을 적용한 결과도 함께 제시했다. 시뮬레이션 모델은 현재의 만 7세 미만까지 1인당 월 10만 원 지급 기준을 적용한 것이다.

분석 결과 아동수당의 빈곤 감소 효과와 불평등 감소 효과는 매우 작게 나타난다. 수급액이 적다는 것도 그 이유지만, 수급대상 가구가 소득 하위 3분위와 4분위에서 그 비율이 다른 분위에 비해서 높게 나타나기 때문이다. 이러한 결과는 사실 예측된 점이다. 제도 설계 특성이 빈곤 가구를 대상화하여 수급자격 기준을 적용한 것이 아니기 때문에 수직적 재분배 효과가 적을 것이다. 또한 수급액이 빈곤률이나 빈곤갭비율을 줄일 만큼 크지 않기 때문이다.

그러나 현금적 성격의 아동수당제도가 근로연령층을 얼마나 포괄하고 이 제도를 통해 빈곤이나 불평등을 얼마나 줄일 수 있는지에 대해서는 평가가 이루어지진 못했다. 물론 제도의 수급대상이 근로연령층이라기 보다는 아동 또는 아동이 있는 가구이기 때문에 제도의 효과를 분석하는데 따른 한계가 존재한다. 제도의 목표 대상보다 넓게 설정하여 그 효과를 분석하였으므로 제도가 가진 본래 목적의 효과성을 과소 평가하기 때문이다. 그럼에도 이 장에서 분석한 결과는 다음과 같은 측면에서 의의가 있다고 할 수 있다. 아동수당제도는 최근에 도입되어 확장됐다. 따라서 제도의 효과 분석에 대한 연구가 그리 많지 않다는 점이다. 있다하더라도 아동이나 아동 가구에 대해서 관심을 가지고 연구한다. 그러나 이 연구는 아동수당제도에 대해 근로연령층을 대상으로 빈곤 감소 효과나 불평등 효과를 분석했다.

아동수당은 모든 아동을 대상으로 포괄하고 있지 않고 금액의 규모 또

한 크지 않기 때문에 대상자와 급여수준의 확대 가능성이 있다는 점을 제안하고자 한다. 특히 아동수당이 청년 가구주 가구에게 급여 혜택이 낮다는 점은 청년 가구주 가구에 대한 다른 방식의 지원 확대 필요성을 시사한다.



제8장

소득보장제도의 근로연령층에 대한 빈곤 완화 및 재분배 효과

제1절 소득보장제도 결합으로써 근로연령층에 대한
소득보장

제2절 가구주 연령별 근로연령층에 대한
소득보장제도의 효과

제3절 결론 및 연구의 함의

제 8 장

소득보장제도의 근로연령층에 대한 빈곤 완화 및 재분배 효과

이 장은 근로연령층에 대한 소득보장제도의 포괄성과 빈곤 완화 및 재분배 효과를 살펴보고자 한다. 한국복지패널 데이터를 활용했으며, 이 장은 근로연령층 가구주 가구를 분석 단위로 고려한다.

한국복지패널 자료를 분석하면 근로연령층 비율이 낮아지고 있다. 특히 청년 가구주 가구의 비율은 다른 가구주 유형보다 낮다. 전국 대표 데이터와 비교하면 추세는 맞지만, 패널의 한계인 표본의 노화와의 관계가 있다. 따라서 패널 데이터는 개별 연도를 대표하는 데이터가 아니기 때문에 연도별 분석을 추세로 해석하는데 한계가 있다.

〈표 8-1〉 한국복지패널 표본 규모 및 특성

	전체		근로연령 가구주			
	사례 수	사례 수	전체 근로연령 가구주 비율	청년 가구주 가구 비율	중장년 가구주 가구 비율	노인 가구주 가구 비율
2005	7,072	4,924	80.9	13.6	56.0	30.3
2006	6,580	4,396	77.6	11.6	55.2	33.2
2007	6,314	4,024	80.0	10.7	53.0	36.2
2008	6,207	3,859	79.1	9.9	52.3	37.8
2009	6,034	3,696	79.0	9.2	52.1	38.7
2010	5,735	3,447	78.2	8.2	51.9	39.9
2011	7,532	4,322	72.9	6.9	50.5	42.6
2012	7,312	4,079	73.9	6.4	49.4	44.2
2013	7,048	3,847	72.7	5.8	48.8	45.4
2014	6,914	3,719	72.3	5.3	48.5	46.2
2015	6,723	3,548	71.3	5.1	47.7	47.2
2016	6,581	3,450	70.8	5.1	47.3	47.6
2017	6,474	3,306	70.1	5.0	46.1	48.9
2018	6,331	3,190	69.2	5.1	45.3	49.6

주: 연도별 횡단면 가중치 적용. 가구 단위 분석.

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

이 장은 앞서 분석한 개별 제도의 종합적인 결론에 해당하는 장으로, 제도의 결합과 각 제도별 기여도를 종합적으로 분석하고, 이를 가구주 연령별로 분해하여 살펴보고자 한다. 개별 소득보장제도의 소득이전이 근로연령층 가구의 빈곤 완화에 기여하는 바는 개별 장에서 소득 원천별로 분해하는 방법을 그대로 활용하고, 불평등 완화에 어느 정도 기여하는지 분해하기 위해 샤플리값(Shapley Value) 분해 방법을 활용하고자 한다. 샤플리값 분해는 Stata 16과 샤플리값 분해 프로그램인 dsginis를 이용했다.

소득 원천별 불평등도를 파악하는 연구는, 주로 러만 이차키(Lerman-Yitzhaki) 방식이라고 알려진 소득 원천별 지니계수 분해 방식이 많이 활용된다(이성재, 이우진, 2017, p. 59). 그러나 이 방식의 단점은 소득 원천별로 한계기여(Marginal Contribution)을 구할 때 어느 소득부터 합산해 나갈 것인지가 불평등 기여도에 중요하게 영향을 미친다는 단점이 있다(허등용, 2018, p. 5). 따라서 연구자마다 소득의 합산순서가 달라지면 같은 데이터라도 각 원천별 소득이 불평등도에 미치는 영향이 차이난다.

개별 제도 분석에서 불평등 감소에 기여하는 정도를 분해할 때는 다른 소득 원천을 고려하지 않고 시장소득에 개별 제도만 고려하여 변화되는 불평등도를 파악했다. 그러나 실제 불평등도에 영향을 미치는 소득의 종류가 매우 다양하기 때문에 다른 공전이전소득의 영향도 함께 파악해야 한다.

또한 앞서 살펴본 방법과 기존의 러만 이차키 방식의 소득 원천별 지니계수 분해 방식은 소득 원천의 순서에 따라 다른 결과 값이 산출되기 때문에 이를 고려한 접근 방법의 검토가 필요하다. 샤플리값 분해는 소득 원천별 순서를 고려할 필요가 없다는 점에서 최근에 많이 활용된다.

본 연구에서 샤플리 분해를 통해 파악하고자 하는 지니계수는 경상소득 기준의 지니계수다. 경상소득은 임금근로소득, 사업소득, 재산소득, 사적이전소득, 공적이전소득으로 구성되는데 이 장에서는 개별 제도의 불평등도에 대한 기여도를 파악하기 위해 전체 공적이전소득에서 개별 공적이전소득을 뺀 기타 공적이전소득을 분석에 적용했다. 구체적인 샤플리 분해에 대한 정의와 분석 방법은 부록에 제시했다.

샤플리값 분해는 영점(zero) 샤플리값 분해와 평균(equalized) 샤플리값 분해로 구분된다. 영점 샤플리값 분해는 개별 소득이 부분집합에 속하지 않는 경우에는 소득이 없다는 가정 하에 해당 가구에 0을 부여한다. 평균 분해는 부분집합에 속하지 않는 소득을 평균값으로 대체하여 개별 소득의 불평등도를 계산한다(이성재, 이우진, 2017, p. 6). 각 방법은 결과에 대한 시사점을 달리 제공한다. 평균 샤플리값 분해 결과는 전체 불평등도 낮추기 위해 불평등에 가장 많이 기여하는 소득 원천에 대한 정보를 제공한다. 그러나 영점 샤플리값 분해 결과는 특정 소득 원천이 불평등도가 높다면, 그 소득의 원천이 무엇인지에 대한 정보를 제공한다(이우진, 광노선, 김태일, 이철인, 2016, p. iii). 이 장에서 주된 관심은 특정 제도가 불평등도에 완화하는지 그 정도가 어떠한지에 대해 분석하는 것이다. 따라서 개별 제도 내에서의 불평등도 정도를 파악하는 영점 샤플리값보다는 평균 샤플리값 분해가 더 적절하다. 여기서는 평균 샤플리값만을 제시하고자 한다.

제1절 소득보장제도 결합으로써 근로연령층에 대한 소득보장

근로연령층의 소득 구성은 <표 8-2>에 제시했으며 [그림 8-1]은 근로연령층에 대한 공적이전제도 유형별로 경상소득에서 차지하는 비율을 연

도별 변화를 나타낸 것이다. 근로연령층 가구주 가구의 경상소득은 당연히 근로소득의 비중이 매우 높다. 다음으로 사업소득이 비중이 높고, 재산소득 사적이전 소득 또한 다른 공적이전소득에 비해 높다. 근로연령층 가구는 자신이나 가구 구성원의 소득이 대부분을 차지하고 공적이전 수급은 매우 낮음을 알 수 있다.

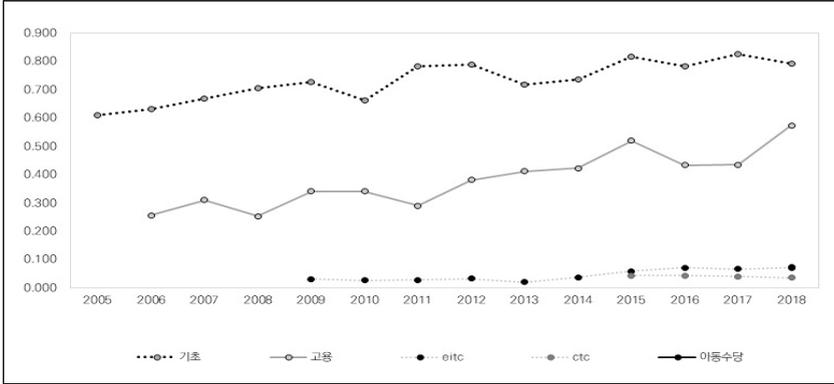
근로연령층 가구는 다른 공적이전 급여에 비해 기초보장제도의 비율이 높고, 다음으로 고용보험의 비율이 높다. 근로장려세제나 자녀장려세제, 아동수당은 그 비율이 각각 0.1%도 채 되지 않는다.

기초보장제도는 수급대상 소득 기준이 상향 조정된 것이 일정 부분 기여했으며, 고용보험 또한 대상자를 지속적으로 확대했기 때문이다. 2015년 이후 근로장려세제 또한 수급 가구 비율이 다소 올랐다. 수급대상자가 소득이 낮은 자영업자까지 확대됐기 때문이다.

그림을 보면, 기초보장제도와 고용보험 수급 가구 비율이 등락이 있지만 전체적인 추세는 다소 상승하고 있다. 또한 고용보험을 수급하는 비율과 기초보장제도를 받는 근로연령층 가구의 비율 간 차이가 조금씩 좁혀지는 것을 볼 수 있는데, 근로연령층 대상의 소득보장제도의 포괄성 측면에서 보자면 바람직한 방향으로 보인다. 다만, 고용보험의 수급 가구가 증가했다는 것은 실업 등과 같은 사회적 위험으로 인해 수급 비율이 올라갈 수 있으며, 제도 확대로 인해 기존에 수급 받지 못한 계층에서 수급 받음으로써 수급 가구 비율이 올라갈 수도 있다. 두 가지 이유 모두 근로연령층의 소득보장이라는 측면에서 기능하고 있으며 일정 부분은 확대되고 있는 측면이 있다. 그러나 근로연령층 가구주 가구에서 공적이전이 차지하는 비율이 개별 제도별로 1%도 채 되지 않다. 또한 이 연구에서 초점을 두고 있는 기초보장제도, 고용보험, 근로장려세제, 자녀장려세제 아동수당을 모두 합해도 근로연령층 가구주 가구의 경상소득에서 차지하는 비율은 매우 낮은 2% 수준 미만이다.

[그림 8-1] 제도별 해당 소득 점유율: 근로연령 가구주 가구

(단위: %)



주: 여기서 계산된 총소득은 경상소득이나, 그림에 표시된 소득은 연구에서 분석하고자 하는 소득만을 나타낸 것임. 소득 점유율은 개별 소득이 총소득에서 차지하는 비율을 의미함. 기초는 국민기초생활보장제도, 고용은 고용보험을 의미. EITC는 근로장려세제, CTC는 자녀장려세제를 의미함. 자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

가장 이상적으로 근로연령층은 노동소득이 경상소득의 대부분을 구성하고 빈곤이나 실업 위험이 낮아서 다른 공적이전 급여의 소득이 낮은 것이겠지만 불가능한 현실이다. 우리나라 실업율이나 근로연령층의 빈곤율과 비교해보면 소득보장제도가 근로연령층을 포괄하는 비율이 낮다고 볼 수 있다. 참고로 실업율은 2005년도부터 2019년 까지 적게는 3.1% 많게는 3.8%이며(통계청 국가통계포털, 2020²⁴), 25세에서 65세 사이 근로연령층 빈곤율은 약 13%(OECD.Stat, 2020b).

24) 통계청 국가통계포털(KOSIS). (2020). 성/연령별 실업률. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7102S&conn_path=I3. 2020.12. 17. 인출.

〈표 8-2〉 제도별 소득 점유율: 근로연령 가구주 가구

(단위: %)

	근로	사업	재산	사적	기초	고용	EITC	CTC	아동	기타
2005	68.91	19.30	3.32	4.42	0.61	0.25				3.19
2006	71.18	19.94	3.43	4.56	0.63	0.26				0.00
2007	72.76	20.69	3.56	4.71	0.67	0.31				3.03
2008	72.68	19.73	3.29	5.18	0.71	0.25				3.61
2009	72.49	19.74	3.29	5.71	0.73	0.34	0.03			3.48
2010	70.23	22.03	3.48	5.27	0.66	0.34	0.03			3.31
2011	73.52	18.41	3.47	5.51	0.78	0.29	0.03			3.52
2012	73.66	18.41	3.69	5.70	0.79	0.38	0.03			3.59
2013	74.58	17.82	3.42	5.16	0.72	0.41	0.02			3.95
2014	74.40	18.31	3.13	4.69	0.74	0.42	0.04			4.33
2015	75.21	16.87	3.07	4.84	0.82	0.52	0.06	0.04		4.70
2016	74.27	17.76	3.21	4.88	0.78	0.43	0.07	0.04		4.78
2017	77.01	17.66	3.63	5.10	0.83	0.44	0.07	0.04		4.48
2018	77.12	17.03	3.75	5.28	0.79	0.57	0.07	0.04	0.07	4.02

주: 총소득은 경상소득이며, 점유율은 개별 소득이 총소득에서 차지하는 비율을 의미하며, 샵플리값 분해 결과임. 근로는 임금소득, 사업은 사업소득, 재산은 재산소득, 사적은 사적이전임.²⁵⁾ 기초는 국민기초생활보장제도, 고용은 고용보험, 아동은 아동수당, 기타는 기타 공적이전소득을 의미. 자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

다음 그림은 기초보장제도, 고용보험, 근로장려세제, 자녀장려세제, 아동수당을 모두 고려했을 때 근로연령층 가구주 가구의 빈곤 감소 효과를 제시한 것이다. 시장소득 기준 빈곤율은 지속적으로 감소하는데 제도 합의 효과는 지속적으로 등락을 반복한다. 이는 근로연령층 대상 소득보장 제도는 소득의 감소에 따라 또는 빈곤율에 연동되어 근로연령층 가구의 소득을 보장하고 있다고 보기 어렵다고 해석할 수 있다. 다만, 고무적인 현상은 제도의 합의 근로연령층 가구주 가구 대상 빈곤율 감소 효과가 전체 적인 추이로 볼 때 감소하기보다는 다소 증가하는 것처럼 보인다는 것이다. 따라서 근로연령층 가구주 가구 대상 소득보장제도는 다소 그 기능이 확대되고 있다고 해석할 수 있다. 다만, 앞선 장들에서 분석했듯이, 근

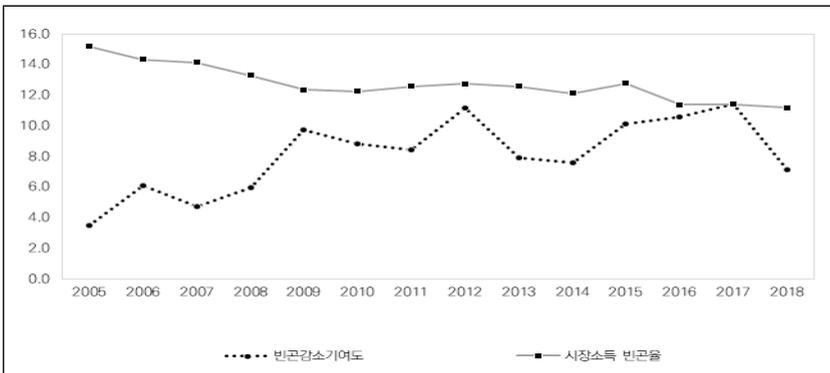
25) 시장소득의 요소 소득 중 사적이전지출은 경상소득에서 제외되는 소득으로, 이를 음의 값으로 두고 전체 경상소득에서 개별 소득이 차지하는 비율을 제시했다. 다만, 여기서는 사적이전 지출 값을 제시하지 않았다.

로연령층 대상 소득보장제도 중 기초보장제도의 빈곤 감소 효과가 가장 크다는 점인데 이는 제도의 특성이 반영된 결과이기 때문이다. 즉, 취약한 집단을 표적화하여 해당 대상에게만 소득보장을 하기 때문에 당연한 결과로 볼 수 있다. 이에 반해 다른 제도는 대상층 자체가 저소득층에만 한정하기 않기 때문이다.

위의 해석과 관련하여 한 가지 유의할 점은 실제로 근로연령층은 이 모든 제도를 결합하여 수급하지는 않는다는 점이다. 근로연령층 개인이 고용보험의 실업급여를 수급하면서 동시에 기초보장제도를 수급할 가능성은 매우 낮으며, 또한 자녀가 없는 경우 아동수당을 수급하지 않기 때문이다. 다만, 여기서 분석 대상이 근로연령층 개인이 아닌 가구 단위이기 때문에 한 가구 내에 개별 제도 수급에 대한 다양한 조합은 가능할 수 있다. 그럼에도, 여기서 제시하는 제도의 합을 고려한 빈곤율 감소 효과는 전체 근로연령층을 고려했을 때를 의미하며, 근로연령층의 제도 선택의 결과로서 제도의 합을 고려한 것은 아님에 유의할 필요가 있다.

[그림 8-2] 제도 합의 빈곤 감소 효과 기여도: 근로연령 가구주 가구

(단위: %)



주: 빈곤 감소 기여도는 기초보장제도, 고용보험, EITC, CTC, 아동수당을 결합한 제도의 기여도임.
 자료: 한국보건사회연구원, (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

아래 표를 살펴보면, 대상 제도의 합이 근로연령층 가구주 가구의 빈곤율이 연도에 따라 가장 적은 경우는 3.5%이며 많게는 2017년도에 11.4%로 나타나는데, 이는 대상 제도를 모두 결합하더라도 근로연령층 가구의 빈곤율을 줄이는 데는 그 효과가 크지 않다는 것을 알 수 있다. 그러나 전체적인 추이를 보면 등락을 반복하지만 증가하고 있다고 볼 수 있다.

〈표 8-3〉 제도별 빈곤 감소 효과 기여도: 근로연령 가구주 가구

(단위: %p, %)

	빈곤율	제도의 빈곤 감소 %p						제도의 빈곤 감소 기여도 %					
		기초 보장	고용 보험	EITC	CTC	아동 수당	제도 합	기초 보장	고용 보험	EITC	CTC	아동 수당	제도 합
2005	15.2	0.5	0.0				0.5	3.5	0.0				3.5
2006	14.3	0.7	0.1				0.9	5.2	0.9				6.1
2007	14.2	0.5	0.1				0.7	3.9	0.9				4.8
2008	13.3	0.6	0.2	0.0			0.8	4.5	1.4	0.0			6.0
2009	12.4	0.9	0.3	0.0			1.2	7.0	2.4	0.0			9.8
2010	12.3	0.6	0.4	0.0			1.1	5.2	3.5	0.2			8.9
2011	12.6	0.9	0.2	0.0			1.1	6.9	1.2	0.2			8.5
2012	12.8	0.8	0.4	0.0			1.4	6.6	3.4	0.4			11.2
2013	12.6	0.8	0.2	0.1			1.0	6.0	1.6	1.1			7.9
2014	12.1	0.6	0.2	0.0	0.0		0.9	4.8	1.3	0.3	0.0		7.6
2015	12.8	0.9	0.3	0.1	0.0		1.3	7.1	2.6	0.9	0.0		10.1
2016	11.4	0.7	0.3	0.0	0.0		1.2	6.4	2.4	0.4	0.3		10.6
2017	11.4	0.9	0.1	0.1	0.1		1.3	8.3	1.3	0.9	0.8		11.4
2018	11.2	0.5	0.2	0.1	0.1	0.0	0.8	4.2	2.0	0.8	0.8	0.0	7.2

주: 표에 제시된 제도의 빈곤 감소 %p는 시장소득 빈곤율과 시장소득과 개별 제도를 합한 소득의 빈곤율과의 차이를 제시한 것임. 제도의 빈곤 감소 기여도 %는 시장소득 기준 빈곤율 대비 각 제도의 빈곤 감소 %p의 비율을 백분율로 표기한 것임. 제도 합은 기초보장, 고용보험, EITC, CTC, 아동수당을 모두 결합하여 분석한 결과를 의미함.

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

제도별 빈곤갭비율 감소 효과는 기초보장제도가 가장 크다. 전체적인 추세 또한 빈곤갭비율 감소 효과가 확대되고 있다. 기초보장제도의 빈곤갭비율 감소 효과가 가장 큰 이유는 소득보장 수준보다는 표적화 하고 있는 대상 집단의 특성에 기인한다고 볼 수 있다. 가장 취약한 집단을 대상으로 소득을 보장하기 때문이다. 기초보장제도 외에 다른 제도의 빈곤갭

비율 감소 효과는 매우 미미하지만, 이 연구에서 고려하는 다섯 개의 제도를 모두 고려했을 때의 빈곤갭비율 감소 효과는 최근으로 올수록 그 크기가 커진다고 볼 수 있다.

〈표 8-4〉 제도별 빈곤갭비율 감소 효과 기여도: 근로연령 가구주 가구

(단위: %p, %)

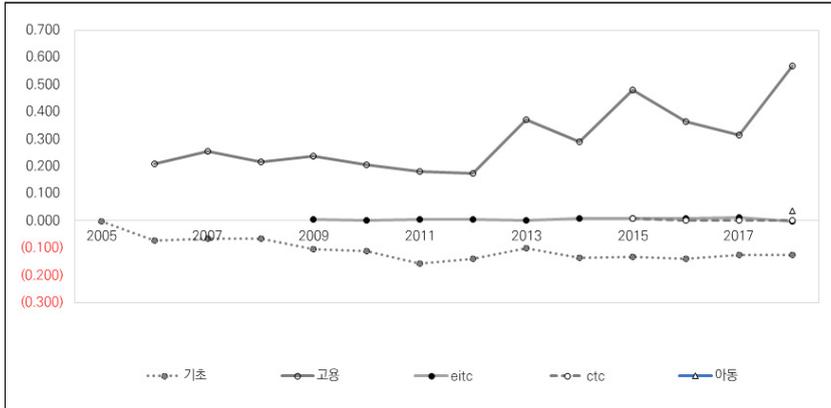
	빈곤갭 비율	제도의 빈곤갭비율 감소 %p						제도의 빈곤갭비율 감소 기여도 %					
		기초 보장	고용 보험	EITC	CTC	아동 수당	제도 합	기초 보장	고용 보험	EITC	CTC	아동 수당	제도 합
2005	4.8	1.0					1.0	21.8					21.8
2006	3.8	1.3	0.1				1.4	34.4	1.3				35.7
2007	3.5	1.4	0.1				1.5	38.5	2.9				41.3
2008	3.4	1.4	0.1				1.5	41.1	2.1				43.2
2009	2.8	1.4	0.1	0.0			1.5	51.2	2.5	0.4			54.3
2010	2.6	1.3	0.1	0.0			1.4	50.0	4.8	0.3			55.3
2011	2.9	1.6	0.1	0.0			1.8	57.1	4.6	0.1			61.8
2012	3.1	1.6	0.2	0.0			1.7	50.2	5.6	0.4			56.1
2013	3.1	1.5	0.1	0.0			1.6	47.4	3.9	0.1			51.4
2014	3.1	1.5	0.1	0.0			1.7	49.1	4.7	0.5			54.5
2015	3.2	1.6	0.2	0.0	0.0		1.8	51.2	5.0	0.4	0.1		57.2
2016	2.6	1.5	0.1	0.0	0.0		1.6	56.4	3.5	1.4	0.5		62.2
2017	2.5	1.6	0.1	0.0	0.0		1.8	65.5	3.5	1.2	0.5		71.0
2018	2.9	1.5	0.1	0.0	0.0	0.0	1.7	53.7	4.2	1.7	0.4	0.2	60.7

주: 표에 제시된 제도의 빈곤갭비율 감소 %p는 경상소득 빈곤갭비율과 경상소득에서 개별 제도를 뺀 소득의 빈곤갭비율과의 차이를 제시한 것임. 제도의 빈곤갭비율 감소 기여도 %는 경상소득 기준 빈곤갭비율 대비 각 제도의 빈곤갭비율 감소 %p의 비율을 백분율로 표기한 것임. 제도 합은 기초보장, 고용보험, EITC, CTC, 아동수당을 모두 결합하여 분석한 결과를 의미함.

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

다음 그림은 개별 제도가 근로연령층 가구주 가구의 불평등에 기여하는 상대적 기여 정도를 평균 샤플리 방법으로 분해한 결과를 나타낸 것이다. 아래 그림에서 개별 제도가 영(zero) 아래로 내려가 있다는 의미는 불평등을 낮춘다는 의미로 해석할 수 있다. 다섯 개의 제도 중 기초보장제도가 근로연령층 가구주 가구의 불평등도를 가장 많이 낮추는 것으로 나타났다.

[그림 8-3] 제도별 불평등 상대적 기여도: 근로연령 가구주 가구



주: 여기서 계산된 총소득은 경상소득이나, 그림에 표시된 소득은 연구에서 분석하고자 하는 소득만을 나타낸 것임. 소득 점유율은 개별 소득이 총소득에서 차지하는 비율을 의미함. 기초는 국민기초생활보장제도, 고용은 고용보험을 의미. 제시된 상대적 기여도는 평균 샤플리값 분해 결과를 제시함.

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

최근으로 올수록 불평등도를 낮추는 정도가 확대되고 있음을 알 수 있다. 고용보험의 경우에는 2012년도까지 근로연령층 가구주 가구의 불평등도에 기여하는 정도가 점점 작아지다가 이후 등락을 보이긴 하지만 그 정도가 다소 커지고 있어 불평등도를 낮추는 기능이 다소 약해진다고도 볼 수 있다. 근로장려세제나 자녀장려세제, 아동수당의 경우에는 근로연령층 가구주 가구의 불평등을 낮추는 정도가 기초보장제도보다는 약하다. 그러나 위의 제도 모두 근로연령층 가구주 가구의 소득불평등에 미치는 영향은 그 크기가 크지 않다. 이는 앞서 살펴본 근로연령층 가구주 가구의 소득에서 개별 제도가 전체 경상소득에서 차지하는 비중이 크지 않기 때문인 것으로 보인다.

〈표 8-5〉 근로연령층 가구주 가구 대상 제도별 불평등 기여도 분해: 평균 샤플리 방법 적용
(단위: %)

		기초 보장	고용 보험	EITC	CTC	아동 수당	기타 공적이전
2005	절대	0.000	0.000				0.006
	상대	-0.003	0.000				1.601
2006	절대	0.000	0.001				0.008
	상대	-0.072	0.209				2.376
2007	절대	0.000	0.001				0.007
	상대	-0.067	0.254				1.924
2008	절대	0.000	0.001	0.000			0.007
	상대	-0.067	0.217	0.000			2.085
2009	절대	0.000	0.001	0.000			0.008
	상대	-0.103	0.236	0.006			2.305
2010	절대	0.000	0.001	0.000			0.006
	상대	-0.112	0.207	0.002			1.724
2011	절대	0.000	0.001	0.000			0.006
	상대	-0.156	0.181	0.005			1.859
2012	절대	0.000	0.001	0.001			0.006
	상대	-0.140	0.174	0.003			2.030
2013	절대	0.000	0.001	0.000			0.008
	상대	-0.101	0.370	0.002			2.233
2014	절대	0.000	0.001	0.003	0.000		0.009
	상대	-0.135	0.288	0.010	0.000		2.592
2015	절대	0.000	0.001	0.002	0.002		0.010
	상대	-0.132	0.481	0.007	0.007		3.204
2016	절대	0.000	0.001	0.003	0.001		0.011
	상대	-0.140	0.366	0.009	0.002		3.418
2017	절대	0.000	0.001	0.004	0.000		0.009
	상대	-0.126	0.314	0.012	0.001		2.946
2018	절대	0.000	0.002	-0.001	0.000	0.000	0.007
	상대	-0.125	0.568	-0.003	0.000	0.036	2.311

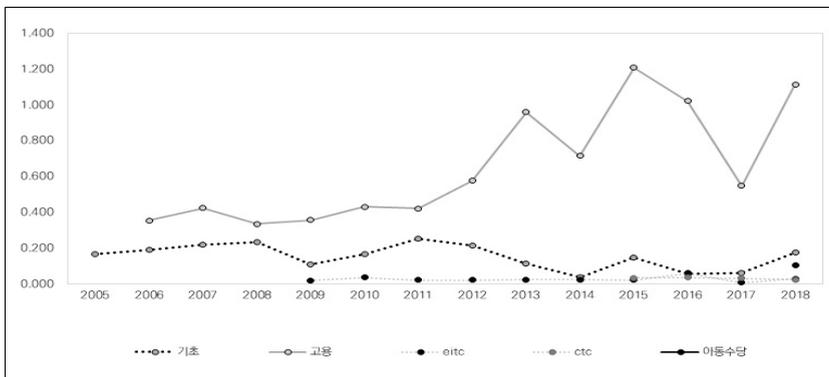
주: 경상소득의 소득 요소를 모두 포함하여 샤플리값 분해를 실행했으며, 위에 표에 제시 되지 않은 나머지 값은 부록에 제시. 상대적 기여도는 백분율로 표시함.

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

제2절 가구주 연령별 근로연령층에 대한 소득보장제도의 효과

아래 그림은 청년 가구주 가구의 경상소득에서 개별 급여가 차지하는 비율을 나타낸 것이다. 다른 제도에 비해 고용보험이 경상소득에서 차지하는 점유율이 높게 나타나며, 기초보장제도가 그 다음으로 높은 점유율을 보인다. 그러나 두 제도 모두 청년 가구주 가구의 전체 경상소득에서 차지하는 비율은 매우 낮고 대부분은 근로소득이 차지하는 비율이 높다. 다만, 고용보험의 경우 등락이 있지만 2014년도와 2017년도를 제외하면 최근으로 올수록 경상소득에서 차지하는 비율이 확대되고 있다. 이는 고용보험제도의 확대 효과만으로 보기 어렵고, 노동시장의 상황이 악화되는 경우에도 영향을 미치기 때문에 위 두 요인 모두 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. 기초보장제도의 경우 청년 가구주 가구의 수급 비율이 최근으로 올수록 다소 증가했음에도 소득 점유율은 낮게 나타난다. 근로장려세제와 자녀장려세제, 아동수당의 경우 청년 가구주 가구의 경상소득에서 차지하는 비율은 매우 미미하다고 할 수 있다.

[그림 8-4] 제도별 해당 소득의 점유율: 청년 가구주 가구



주: 총소득은 경상소득이나, 표시된 소득은 분석 대상 소득만을 나타냄. 소득 점유율은 개별 소득이 총소득에서 차지하는 비율을 의미함. 기초는 국민기초생활보장제도, 고용은 고용보험을 의미. 자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

〈표 8-6〉 제도별 점유율: 청년 가구주 가구

(단위: %)

	근로	사업	재산	사적	지출	기초	고용	EITC	CTC	아동	기타
2005	87.01	13.07	1.10	4.67	-6.87	0.17	0.00				
2006	82.59	10.37	0.82	4.67	0.00	0.19	0.36				
2007	87.19	12.13	1.61	4.60	-7.30	0.22	0.42				
2008	88.44	10.24	0.94	5.54	-7.17	0.23	0.34				
2009	87.05	8.57	1.06	7.28	-5.67	0.11	0.36	0.02			
2010	88.73	8.55	0.78	6.16	-6.50	0.17	0.43	0.04			
2011	86.71	9.41	1.28	5.31	-5.19	0.25	0.42	0.02			
2012	89.05	6.12	1.10	6.21	-5.41	0.22	0.58	0.02			
2013	89.18	5.88	0.56	5.61	-4.72	0.12	0.96	0.03			
2014	90.64	5.94	0.49	5.95	-6.41	0.04	0.72	0.03			
2015	89.20	5.91	0.70	5.78	-5.17	0.15	1.21	0.02	0.04		
2016	86.60	7.75	0.35	7.31	-5.48	0.06	1.02	0.06	0.04		
2017	88.55	7.25	1.75	7.00	-7.17	0.06	0.55	0.01	0.03		
2018	85.50	5.96	0.84	10.90	-6.02	0.18	1.11	0.03	0.03	0.11	1.36

주: 여기서 계산된 총소득은 경상소득이며, 점유율은 개별 소득이 총소득에서 차지하는 비율을 의미하며, 사플리값 분해 결과임. 근로는 임금소득, 사업은 사업소득, 재산은 재산소득, 사적은 사적이전, 지출은 사적이전지출로 시장소득의 요소별로 소득을 구성한 것임. 기초는 국민기초생활보장제도, 고용은 고용보험, 아동은 아동수당, 기타는 기타 공적이전소득을 의미.

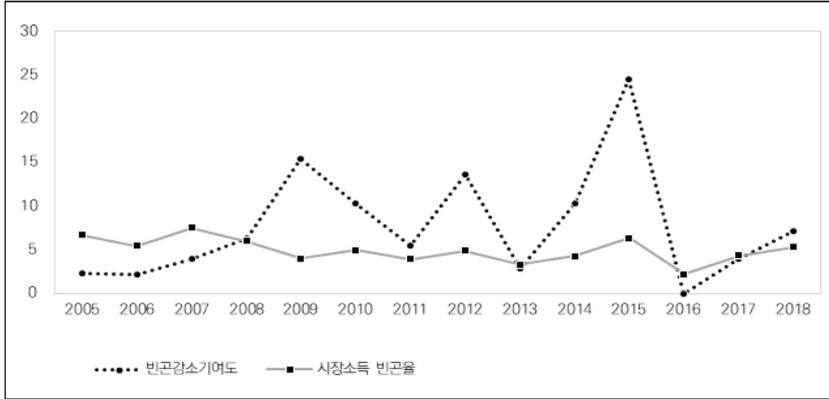
자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

다음 그림은 청년 가구주 가구를 대상으로 기초보장제도, 고용보험, 근로장려세제, 자녀장려세제, 아동수당을 모두 고려했을 때 빈곤 감소 효과를 제시한 것이다. 시장소득 기준 빈곤율은 거의 일정한 수준을 유지하는데 반해, 분석 대상 제도를 모두 고려했을 때의 빈곤 감소 효과는 특별한 경향을 보이지는 않는다. 이는 취약한 청년을 대상으로 표적화하여 소득 보장제도가 대응하고 있지 않기 때문으로 해석할 수 있다. 근로연령 가구주 가구에 대한 분석 결과 해석과 마찬가지로 청년 가구주 가구 또한 제도 수급 선택을 고려한 해석이 아니라는 점에 유의할 필요가 있다. 가구 내에서는 다양한 제도적 결합이 가능하지만 개인의 선택은 특수한 상황에 따라 제도 선택이 달라지기 때문이다.

224 소득보장제도의 근로연령층에 대한 빈곤 완화 및 재분배 효과

[그림 8-5] 제도 합의 빈곤 감소 효과 기여도: 청년 가구주 가구

(단위: %)



주: 빈곤 감소 기여도는 기초보장제도, 고용보험, EITC, CTC, 아동수당을 결합한 제도의 기여도임.
 자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

<표 8-7> 제도별 빈곤 감소 효과 기여도: 청년 가구주 가구

(단위: %p, %)

	빈곤율	제도의 빈곤 감소 %p						제도의 빈곤 감소 기여도 %					
		기초 보장	고용 보험	EITC	CTC	아동 수당	제도 합	기초 보장	고용 보험	EITC	CTC	아동 수당	제도 합
2005	6.7	0.2					6.5	2.3					2.3
2006	5.4	0.0	0.1				5.3	0.0	2.1				2.1
2007	7.5	0.3	0.0				7.2	3.8	0.0				3.9
2008	6.0	0.2	0.2				5.6	2.5	3.4				6.3
2009	4.0	0.0	0.5	0.0			3.4	0.2	13.2	0.0			15.4
2010	5.0	0.2	0.3	0.0			4.5	3.3	6.1	0.0			10.3
2011	3.9	0.2	0.0	0.0			3.7	5.1	0.0	0.0			5.4
2012	4.9	0.1	0.3	0.0			4.3	2.2	6.8	0.0			13.6
2013	3.3	0.1	0.0	0.1			3.2	2.7	0.0	4.5			2.8
2014	4.2	0.0	0.0	0.0			3.8	0.0	0.0	0.0			10.3
2015	6.3	0.5	0.7	0.0	0.0		5.1	8.0	11.7	0.0	0.0		24.5
2016	2.1	0.0	0.0	0.0	0.0		2.1	0.0	0.0	0.0	0.0		0.0
2017	4.3	0.1	0.0	0.0	0.0		4.2	2.8	1.0	0.0	0.0		3.9
2018	5.2	0.3	0.1	0.1	0.0	0.0	4.9	4.9	1.7	2.3	0.0	0.0	7.1

주: 표에 제시된 제도의 빈곤 감소 %p는 시장소득 빈곤율과 시장소득과 개별 제도를 합한 소득의 빈곤율과의 차이를 제시한 것임. 제도의 빈곤 감소 기여도 %는 시장소득 기준 빈곤율 대비 각 제도의 빈곤 감소 %p의 비율을 백분율로 표기한 것임. 제도 합은 기초보장, 고용보험, EITC, CTC, 아동수당을 모두 결합하여 분석한 결과를 의미함.

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

청년 가구주 가구 대상 개별 제도별 빈곤갭비율 감소 효과는 2014년에서 2016년까지를 제외하면 전반적으로 기초보장제도가 크지만 그 크기는 작다. 다섯 개의 모든 제도를 고려해도 다른 제도의 빈곤갭비율 감소 효과가 매우 미미하기 때문에 영향력이 작아 기초보장제도의 빈곤갭비율 감소 효과와 그 크기와 추세가 매우 유사하게 나타난다. 2011년을 기점으로 청년 가구주 가구 대상 제도 합의 빈곤갭비율 감소 효과는 점차 감소하고 있는 추세다. 청년 가구주 가구 대상 빈곤갭 비율이 점차 낮아짐에도 제도 합의 빈곤갭 비율 감소 효과가 낮아지는 것은 청년 가구주 가구 대상에 대한 기초보장제도의 빈곤갭 비율 감소 효과가 점차 낮아지고 있기 때문으로 볼 수 있다. 그러나 앞서 청년 가구주 가구의 경상소득에서 기초보장제도의 급여가 차지하는 비중은 다소 증가하고 있다는 점을 고려하면, 청년 가구주 가구의 소득보장을 현재보다 확대할 필요성이 있다.

〈표 8-8〉 제도별 빈곤갭비율 감소 효과 기여도: 청년 가구주 가구

(단위: %p, %)

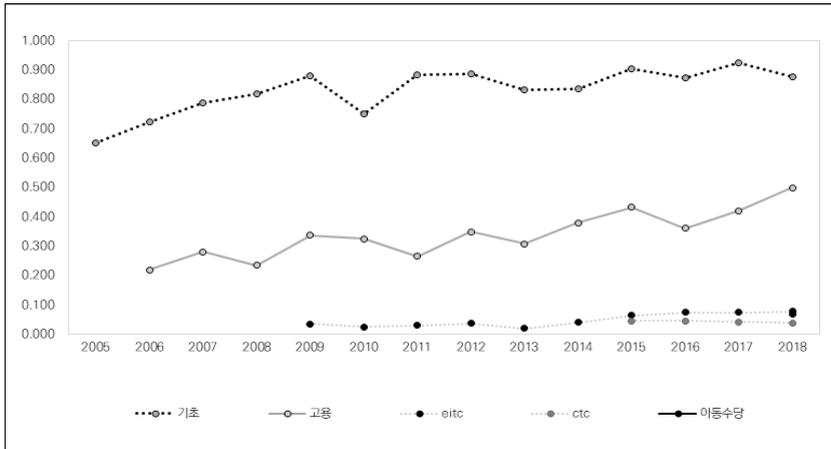
	빈곤갭 비율	제도의 빈곤갭비율 감소 %p						제도의 빈곤갭비율 감소 기여도 %					
		기초 보장	고용 보험	EITC	CTC	아동 수당	제도 합	기초 보장	고용 보험	EITC	CTC	아동 수당	제도 합
2005	4.8	0.3					0.3	10.4					10.4
2006	3.8	0.3	0.0				0.4	20.4	1.9				22.2
2007	3.5	0.4	0.1				0.5	18.3	5.8				24.1
2008	3.4	0.4	0.0				0.4	19.4	1.2				20.5
2009	2.8	0.3	0.1	0.0			0.3	22.1	6.0	0.3			28.3
2010	2.6	0.3	0.1	0.0			0.4	22.7	10.1	0.0			32.8
2011	2.9	0.6	0.0	0.0			0.6	67.6	0.8	0.0			68.4
2012	3.1	0.4	0.2	0.0			0.6	35.2	17.1	0.0			52.4
2013	3.1	0.3	0.1	0.0			0.4	31.2	8.1	0.2			39.6
2014	3.1	0.1	0.2	0.0			0.3	7.4	15.1	0.0			23.7
2015	3.2	0.2	0.3	0.0	0.0		0.5	6.8	13.9	0.0	0.0		20.7
2016	2.6	0.0	0.1	0.0	0.0		0.1	0.0	10.7	1.6	3.0		15.0
2017	2.5	0.0	0.0	0.0	0.0		0.0	4.0	1.4	0.0	0.0		5.5
2018	2.9	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	19.2	0.0	2.6	1.1	0.7	23.8

주: 표에 제시된 제도의 빈곤갭비율 감소 %p는 경상소득 빈곤갭비율과 경상소득에서 개별 제도를 뺀 소득의 빈곤갭비율과의 차이를 제시한 것임. 제도의 빈곤갭비율 감소 기여도 %는 경상소득 기준 빈곤갭비율 대비 각 제도의 빈곤갭비율 감소 %p의 비율을 백분율로 표기한 것임. 제도 합은 기초보장, 고용보험, EITC, CTC, 아동수당을 모두 결합하여 분석한 결과를 의미함.

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

다음 그림은 중장년 가구주 가구의 경상소득에서 개별 제도 급여가 차지하는 비중을 그림으로 나타낸 것이다. 중장년 가구주 가구 또한 경상소득 중 대부분은 시장소득의 원천 소득이 대부분을 차지하기 때문에 개별 급여가 차지하는 비중은 낮다. 그러나 청년 가구주 가구에 비해 중장년 가구주 가구의 경상소득에서 기초보장제도 급여가 차지하는 비중은 약간 더 높게 나타난다.

[그림 8-6] 제도별 해당 소득 점유율: 중장년 가구주 가구



주: 여기서 계산된 총소득은 경상소득이나, 그림에 표시된 소득은 연구에서 분석하고자 하는 소득만을 나타낸 것임. 소득 점유율은 개별 소득이 총소득에서 차지하는 비율을 의미함. 기초는 국민기초생활보장제도, 고용은 고용보험을 의미.

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

〈표 8-9〉 제도별 소득 점유율: 중장년 가구주 가구

(단위: %)

	근로	사업	재산	사적	지출	기초	고용	EITC	CTC	아동	기타
2005	70.33	25.23	3.98	4.03	-7.80	0.65	0.0				
2006	65.20	21.73	4.00	4.35	0.00	0.73	0.22				
2007	69.02	22.92	4.06	4.73	-5.32	0.79	0.28				
2008	68.95	21.98	3.85	5.09	-5.04	0.82	0.24				
2009	68.85	22.53	3.85	5.32	-5.83	0.88	0.34	0.04			
2010	66.93	24.43	3.96	5.11	-5.15	0.75	0.33	0.03			
2011	70.97	20.15	3.89	5.55	-5.60	0.89	0.27	0.03			
2012	71.06	20.48	4.13	5.61	-6.40	0.89	0.35	0.04			
2013	71.78	20.11	3.97	5.07	-6.34	0.84	0.31	0.02			
2014	72.07	20.08	3.50	4.51	-6.00	0.84	0.38	0.04			
2015	73.42	18.28	3.37	4.72	-6.27	0.90	0.43	0.07	0.05		
2016	72.72	19.02	3.57	4.58	-6.33	0.88	0.36	0.07	0.05		
2017	75.51	19.01	3.88	4.85	-9.52	0.93	0.42	0.07	0.04		
2018	75.96	18.57	4.15	4.51	-9.13	0.88	0.50	0.08	0.04	0.07	4.38

주: 여기서 계산된 총소득은 경상소득이며, 점유율은 개별 소득이 총소득에서 차지하는 비율을 의미하며, 사플리값 분해 결과임. 근로는 임금소득, 사업은 사업소득, 재산은 재산소득, 사적은 사적이전, 지출은 사적이전지출로 시장소득의 요소별로 소득을 구성한 것임. 기초는 국민기초생활보장제도, 고용은 고용보험, 아동은 아동수당, 기타는 기타 공적이전소득을 의미.

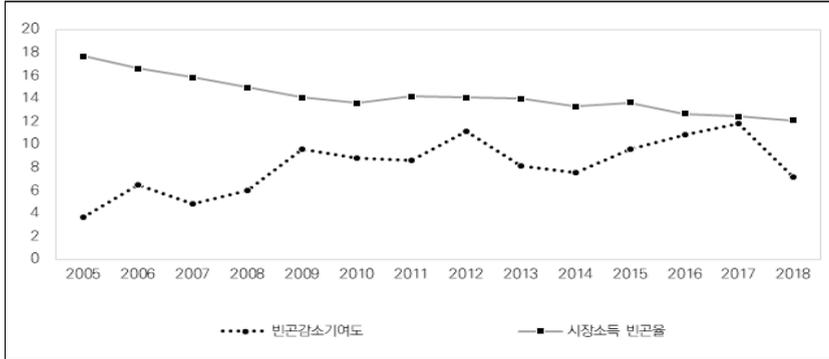
자료: 한국보건사회연구원, 〈각 연도〉, 한국복지패널, 원자료.

다음 그림은 중장년 가구주 가구 대상 다섯 개의 제도를 모두 고려할 때 빈곤 감소 기여도를 나타낸 것이다. 중장년 가구주 가구의 경우 시장소득 기준 빈곤율은 감소하는 추세지만 다섯 개의 제도가 빈곤 감소에 기여하는 정도는 등락은 있지만 증가하는 추세다. 이는 청년 가구주 가구와 다른 결과다. 중장년 가구주 가구의 빈곤율이 청년 가구주 가구에 비해 상대적으로 약 두 배 정도 높기도 하지만, 기초보장이나 고용보험제도가 중장년 가구주 가구의 빈곤율을 감소시키는 효과가 다소 더 크기 때문이다. 그러나 대체로 가구주 특성에 관계없이 기초보장제도와 고용보험제도, 근로장려세제, 자녀장려세제, 아동수당의 급여를 모두 고려하더라도 제도 합의 빈곤율 감소 효과는 시기에 따라 다르지만 약 10% 내외 수준을 유지한다고 볼 수 있다.

228 소득보장제도의 근로연령층에 대한 빈곤 완화 및 재분배 효과

[그림 8-7] 제도 합의 빈곤 감소 효과 기여도: 중장년 가구주 가구

(단위: %)



주: 빈곤 감소 기여도는 기초보장제도, 고용보험, EITC, CTC, 아동수당을 결합한 제도의 기여도임.
 자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

<표 8-10> 제도별 빈곤 감소 효과 기여도: 중장년 가구주 가구

(단위: %p, %)

	빈곤율	제도의 빈곤 감소 %p						제도의 빈곤 감소 기여도 %					
		기초 보장	고용 보험	EITC	CTC	아동 수당	제도 합	기초 보장	고용 보험	EITC	CTC	아동 수당	제도 합
2005	17.7	0.6					17.0	3.6					3.6
2006	16.6	0.9	0.1				15.5	5.6	0.9				6.5
2007	15.8	0.6	0.2				15.1	3.9	1.0				4.9
2008	15.0	0.7	0.2				14.1	4.7	1.3				6.0
2009	14.1	1.0	0.3				12.7	7.4	2.0				9.6
2010	13.6	0.7	0.5	0.0			12.4	5.3	3.3	0.2			8.8
2011	14.2	1.0	0.2	0.0			12.9	7.0	1.3	0.2			8.6
2012	14.1	1.0	0.4	0.1			12.5	6.8	3.2	0.4			11.1
2013	14.0	0.9	0.2	0.1			12.9	6.1	1.7	1.0			8.1
2014	13.3	0.7	0.2	0.0			12.3	5.1	1.4	0.3			7.5
2015	13.7	1.0	0.3	0.1			12.3	7.0	1.9	0.9			9.6
2016	12.7	0.8	0.4	0.1	0.0		11.3	6.6	2.8	0.4	0.4		10.8
2017	12.4	1.1	0.2	0.1	0.1		11.0	8.5	1.3	0.9	0.9		11.8
2018	12.1	0.5	0.3	0.1	0.1	0.0	11.2	4.1	2.1	0.7	0.9	0.0	7.2

주: 표에 제시된 제도의 빈곤 감소 %p는 시장소득 빈곤율과 시장소득과 개별 제도를 합한 소득의 빈곤율과의 차이를 제시한 것임. 제도의 빈곤 감소 기여도 %는 시장소득 기준 빈곤율 대비 각 제도의 빈곤 감소 %p의 비율을 백분율로 표기한 것임. 제도 합은 기초보장, 고용보험, EITC, CTC, 아동수당을 모두 결합하여 분석한 결과를 의미함.

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

중장년 가구주 가구 대상 제도 합인 빈곤갭비율 감소 효과는 그 크기는 청년 가구주 가구에 비해 크고 전체적인 추이 또한 증가하고 있다. 이는 개별 제도들의 소득보장 수준이 현저히 증가해서라기 보다는 중장년 가구주 가구의 빈곤갭비율이 감소로 인한 영향이 크다고 볼 수 있다. 기초보장제도나 고용보험, 근로장려세제 자녀장려세제, 아동수당의 빈곤갭비율 감소의 절대적 기여도(%p 기준)는 약간 증가하기는 했지만 거의 유사한 수준을 유지하고 있기 때문이다.

〈표 8-11〉 제도별 빈곤갭비율 감소 효과 기여도: 중장년 가구주 가구

(단위: %p, %)

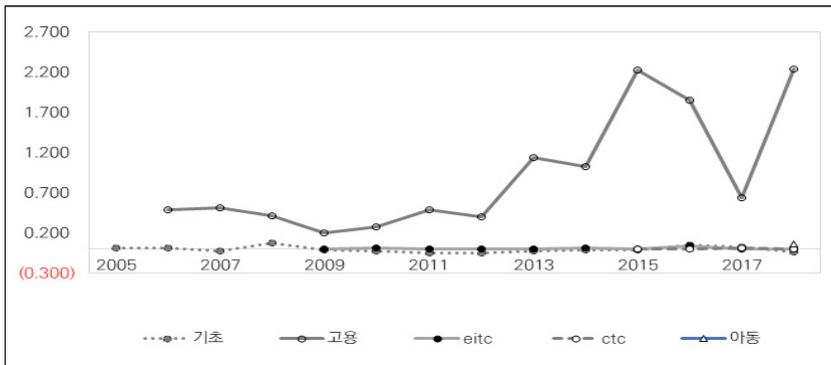
	빈곤갭비율	제도의 빈곤갭비율 감소 %p						제도의 빈곤갭비율 감소 기여도 %					
		기초보장	고용보험	EITC	CTC	아동수당	제도합	기초보장	고용보험	EITC	CTC	아동수당	제도합
2005	4.8	1.3					1.3	23.5					23.5
2006	3.8	1.6	0.1				1.6	35.7	1.3				37.0
2007	3.5	1.6	0.1				1.7	41.0	2.5				43.5
2008	3.4	1.6	0.1				1.7	44.0	2.2				46.1
2009	2.8	1.7	0.1	0.0			1.8	53.5	2.3	0.4			56.3
2010	2.6	1.5	0.1	0.0			1.6	52.4	4.4	0.4			57.2
2011	2.9	1.8	0.2	0.0			2.0	56.6	4.7	0.2			61.5
2012	3.1	1.7	0.2	0.0			1.9	51.1	4.9	0.4			56.4
2013	3.1	1.7	0.1	0.0			1.8	48.2	3.7	0.1			51.9
2014	3.1	1.7	0.1	0.0			1.9	51.2	4.1	0.6			56.0
2015	3.2	1.8	0.1	0.0	0.0		2.0	55.6	4.1	0.4	0.1		60.7
2016	2.6	1.7	0.1	0.0	0.0		1.8	58.1	3.3	1.4	0.4		63.6
2017	2.5	1.9	0.1	0.0	0.0		2.0	68.3	3.7	1.2	0.6		74.0
2018	2.9	1.7	0.1	0.0	0.0	0.0	1.9	56.6	4.5	1.6	0.4	0.2	63.8

주: 표에 제시된 제도의 빈곤갭비율 감소 %p는 경상소득 빈곤갭비율과 경상소득에서 개별 제도를 뺀 소득의 빈곤갭비율과의 차이를 제시한 것임. 제도의 빈곤갭비율 감소 기여도 %는 경상소득 기준 빈곤갭비율 대비 각 제도의 빈곤갭비율 감소 %p의 비율을 백분율로 표기한 것임. 제도 합은 기초보장, 고용보험, EITC, CTC, 아동수당을 모두 결합하여 분석한 결과를 의미함.

자료: 한국보건사회연구원, (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

청년 가구주 가구를 대상으로 할 때 개별 제도 중 불평등도를 가장 낮추는 제도는 기초보장이다. 고용보험이 청년 가구주 가구의 불평등도를 낮추는데 가장 작게 기여하고 2017년을 제외하면 더 낮아지는 추세다. 그러나 모두 그 크기가 작고 기초보장의 절대적 기여도는 영에 가깝다.

[그림 8-8] 제도별 불평등 상대적 기여도: 청년 가구주 가구



주: 여기서 계산된 총소득은 경상소득이나, 그림에 표시된 소득은 연구에서 분석하고자 하는 소득만을 나타낸 것임. 소득 점유율은 개별 소득이 총소득에서 차지하는 비율을 의미함. 기초는 국민기초생활보장제도, 고용은 고용보험을 의미. 제시된 상대적 기여도는 평균 샤플리값 분해 결과를 제시함.

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

<표 8-12> 청년 가구주 가구의 제도별 불평등 기여도 분해: 평균 샤플리 방법 적용

		기초 보장	고용 보험	EITC	CTC	아동 수당	기타 공적 이전
2005	절대	0.00					0.12
	상대	0.01					0.39
2006	절대	0.00	0.15				0.09
	상대	0.01	0.49				0.29
2007	절대	-0.01	0.16				0.11
	상대	-0.02	0.52				0.37
2008	절대	0.02	0.12				0.18
	상대	0.08	0.41				0.63
2009	절대	0.00	0.07	0.00			0.28
	상대	-0.01	0.21	0.01			0.78

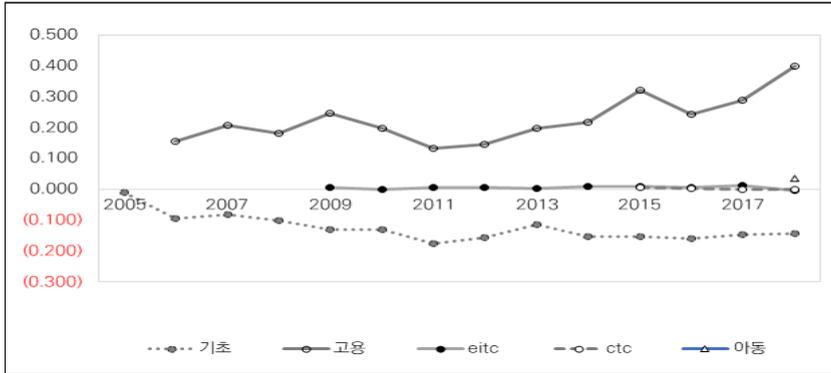
		기초 보장	고용 보험	EITC	CTC	아동 수당	기타 공적 이전
2010	절대	-0.01	0.07	0.00			0.21
	상대	-0.02	0.28	0.01			0.82
2011	절대	-0.01	0.13	0.00			0.27
	상대	-0.05	0.49	0.00			1.02
2012	절대	-0.01	0.10	0.00			0.40
	상대	-0.04	0.41	0.00			1.59
2013	절대	-0.01	0.44	0.00			0.55
	상대	-0.02	1.15	0.00			1.42
2014	절대	0.00	0.27	0.00			0.45
	상대	-0.01	1.03	0.01			1.74
2015	절대	0.00	0.57	0.00	0.00		0.43
	상대	-0.01	2.23	0.00	0.00		1.70
2016	절대	0.01	0.45	0.01	0.00		0.46
	상대	0.05	1.86	0.04	0.01		1.93
2017	절대	0.01	0.15	0.00	0.00		0.28
	상대	0.03	0.64	0.00	0.02		1.21
2018	절대	-0.01	0.58	0.00	0.00	0.02	0.23
	상대	-0.04	2.25	0.00	0.01	0.07	0.89

주: 경상소득의 소득 요소를 모두 포함하여 샤플리값 분해를 실행했으며, 위에 표에 제시 되지 않은 나머지 값은 부록에 제시. 상대적 기여도는 백분율로 표시함.

자료: 한국보건사회연구원, (각 연도), 한국복지패널, 원자료.

중장년 가구주 가구를 대상으로 개별 제도별 불평등도에 기여하는 정도를 평균 샤플리 분해한 결과 기초보장제도가 음의 값을 가지며 전체적인 추이는 절대값이 매우 미미하게 커지는 방향이다. 다섯 개의 제도 중 중장년 가구주 가구의 불평등도를 낮추는 제도는 기초보장제도라고 할 수 있다. 아무 미미하지만 청년 가구주 가구로 한정하여 분석한 결과에 비해서도 그 크기가 크다고 할 수 있다. 그러나 근로장려세제, 자녀장려세제, 아동수당은 수평 축에 가깝게 붙어 있어 해당 제도가 불평등도를 낮추는데 기여하는 정도가 매우 미약하다고 할 수 있다. 고용보험제도는 청년 가구주 가구와 마찬가지로 불평등도를 낮추는데 기여하는 바가 가장 낮다.

[그림 8-9] 제도별 불평등 상대적 기여도: 중장년 가구주 가구



주: 여기서 계산된 총소득은 경상소득이나, 그림에 표시된 소득은 연구에서 분석하고자 하는 소득만을 나타낸 것임. 소득 점유율은 개별 소득이 총소득에서 차지하는 비율을 의미함. 기초는 국민기초생활보장제도, 고용은 고용보험을 의미. 제시된 상대적 기여도는 평균 샤플리값 분해 결과를 제시함.

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

<표 8-13> 중장년 가구주 가구의 제도별 불평등 기여도 분해: 평균 샤플리 방법 적용

		기초 보장	고용 보험	EITC	CTC	아동 수당	기타 공적 이전
2005	절대	0.00					0.75
	상대	-0.01					1.98
2006	절대	-0.04	0.06				1.04
	상대	-0.10	0.15				2.88
2007	절대	-0.03	0.07				0.82
	상대	-0.08	0.21				2.28
2008	절대	-0.03	0.06				0.82
	상대	-0.10	0.18				2.41
2009	절대	-0.04	0.08	0.00			0.91
	상대	-0.13	0.25	0.01			2.77
2010	절대	-0.04	0.07	0.00			0.62
	상대	-0.13	0.20	0.00			1.85
2011	절대	-0.06	0.04	0.00			0.66
	상대	-0.18	0.13	0.01			2.03
2012	절대	-0.05	0.05	0.00			0.69
	상대	-0.16	0.15	0.00			2.12
2013	절대	-0.04	0.07	0.00			0.83
	상대	-0.12	0.20	0.00			2.44

		기초 보장	고용 보험	EITC	CTC	아동 수당	기타 공적 이전
2014	절대	-0.05	0.07	0.00			0.91
	상대	-0.15	0.22	0.01			2.70
2015	절대	-0.05	0.10	0.00	0.00		1.07
	상대	-0.15	0.32	0.01	0.01		3.35
2016	절대	-0.05	0.08	0.00	0.00		1.13
	상대	-0.16	0.24	0.01	0.00		3.54
2017	절대	-0.05	0.09	0.00	0.00		0.98
	상대	-0.15	0.29	0.01	0.00		3.07
2018	절대	-0.04	0.12	0.00	0.00	0.01	0.75
	상대	-0.14	0.40	0.00	0.00	0.03	2.43

주: 경상소득의 소득 요소를 모두 포함하여 샵플리값 분해를 실행했으며, 위에 표에 제시 되지 않은 나머지 값은 부록에 제시. 상대적 기여도는 백분율로 표시함.

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

제3절 결론 및 연구의 함의

1. 연구 요약 및 함의

이 연구의 목적은 현행 소득보장제도가 근로연령층의 소득보장에 어떠한 영향을 미치는지에 대해 평가하는 것이며, 이 장은 이 연구의 종합적 분석에 해당하는 장이자 결론에 해당하는 장이다. 먼저, 전체 연구에 대한 결과를 요약해서 제시하면 다음과 같다.

국민기초생활보장제도의 근로연령층에 대한 소득보장 효과를 살펴봤다. 분석 결과, 국민기초생활보장제도는 근로연령 가구주 가구의 빈곤율과 소득불평등을 완화하여왔다. 그러나 전체 가구의 빈곤 및 불평등 완화 효과보다는 절대적 기여도 부분에서 작은 수준으로 그 영향은 한정된다. 그러나 근로연령층의 빈곤율 수준이 크지 않다는 점을 고려하면, 국민기초생활보장제도의 빈곤 감소에 대한 상대적인 효과는 작지 않다. 특히 중

위소득 25% 기준의 빈곤을 완화 효과는 매우 크다. 근로연령 가구주 가구 중 국민기초생활보장제도를 수급하는 가구와 수급하지 않는 가구와 공적이전소득의 크기를 비교한 결과 비수급 빈곤 가구와 수급 가구의 공적이전 평균 차이가 줄어들고 있다. 그러나 공적이전 급여수준의 절대적인 크기는 증가하고 있었다. 공공부조 이외에 다른 제도의 성숙이 없이는 국민기초생활보장제도에 대한 근로빈곤층의 의존도는 점차 증가할 것이다.

근로장려세제와 자녀장려세제가 빈곤과 불평등에 미치는 영향요인은 정책적 변화와 제도의 수급대상자가 누구인지에 의해 영향을 받는다. 정책적 변화는 근로장려세제의 경우 2015년 대상 가구 수 증가와 2018년에 대상 가구와 지급 수준이 늘어났다. 자녀장려세제는 2015년에 도입됐으나 대상 가구 수가 다소 감소했다. 이 두 제도 모두 주로 소득 하위 2분위와 3분위에서 수급 비율이 높게 나타났으며 주 대상자가 근로연령층 가구이기 때문에 전체 가구에 비해 근로연령층 가구에 빈곤과 불평등 감소 효과는 더 크게 나타난다. 근로장려세제의 경우 특히 2018년에 빈곤 감소 효과가 크게 증가하는데 이러한 이유는 도입 초기에 비해 수급 대상 가구와 수급액이 매우 큰 폭으로 증가했기 때문이다.

근로장려세제와 자녀장려세제의 빈곤과 불평등 감소 효과는 가구주 연령별로 다르다. 제도의 설계가 청년 가구주 가구에 유리하지 않기 때문인데, 두 제도 모두 자녀가 있는 경우에 유리하게 적용되는데 청년 가구주의 경우 결혼과 출산에 있어서 중장년 가구주에 비해 그 비율이 낮기 때문이라고 볼 수 있다.

사회보험의 수직적 재분배 효과는 사회적 위험의 분포에 따라 다르게 나타날 수 있는데, 고용보험의 경우 '실업'이라는 사회적 위험의 특성상 상대적으로 수직적 재분배 효과가 클 것으로 기대할 수 있다. 분석 결과, 첫째, 고용보험 수급 가구의 비율은 2006년 3.2%에서 2018년 5.8%로

확대되어 왔다. 둘째, 실업급여가 가구소득에서 차지하는 비중은 시장소득의 0.3~0.6%, 공적이전소득의 5.6~10.3%로 낮은 편이지만, 수급 가구만 대상으로 보면 시장소득의 10% 내외, 공적이전소득의 60~70%로 상당히 높은 비중을 차지한다. 셋째, 빈곤률 감소 효과는 연도별로 0.9~2.7%이며, 빈곤갭 감소율은 0.87~4.12%로 빈곤 감소 효과가 있지만 크지 않다. 넷째, 불평등 감소 효과는 연도별도 지니계수 감소율이 0.25~0.51%, 소득 5분위 배율 감소율은 1.05~3.09% 수준으로 불평등 감소 효과가 있지만 크지 않다.

결과적으로 한국의 고용보험은 그 범위가 확대되어오며 따라 수급 가구 범위가 확대되고 있지만, 빈곤이나 불평등에 미치는 효과는 크지 않다. 고용보험이 대상으로 하는 '실업'이라는 사회적 위험이 저소득층에게 편중되는 경향이 있음을 고려하면, 고용보험의 재분배 효과가 제한적인 수준에 머물고 있는 것은 한국 고용보험의 사각지대 문제와 관련이 있는 것으로 판단된다.

아동수당이 근로연령층 가구의 빈곤과 불평등 감소 효과를 분석한 결과 아동수당의 빈곤 감소 효과와 불평등 감소 효과는 매우 작게 나타난다. 수급액이 적다는 것도 그 이유지만, 수급대상 가구가 소득 하위 3분위와 4분위에서 그 비율이 다른 분위에 비해서 높게 나타나기 때문이다. 제도 설계 특성이 빈곤 가구를 대상화하여 수급자격 기준을 적용한 것이 아니기 때문에 수직적 재분배 효과가 크지 않다. 또한 수급액이 빈곤률이나 빈곤갭비율을 줄일 만큼 크지 않다. 아동수당은 모든 아동을 대상으로 포괄하고 있지 않고 금액의 규모 또한 크지 않기 때문에 대상자와 급여수준의 확대 가능성이 있다는 점을 제안하고자 한다. 공공부조 확대 가능성은 크지 않다. 그렇다면, 사회보험 방식이나 수당 지급 방식의 확대 가능성을 고려해 볼 수 있다. 고용보험을 제외하면 국민기초생활보장제도, 아동

수당, 근로장려세제와 자녀장려세제는 청년 가구주 가구에 대한 포괄성은 중장년 가구주 보다 낮기 때문이다.

8장은 근로연령층 가구주 가구를 가구주 연령별로 구분하여 제도의 개별적인 소득보장 효과와 이 연구에서 분석 대상으로 고려한 다섯 개 제도의 합으로써 소득보장 효과를 분석했다. 분석 결과는 다음과 같다. 먼저 가구주 연령별로 개별 소득보장제도와 제도 합을 고려한 분석 결과, 청년 가구주 가구의 경우 제도 합이 빈곤 감소 기여도는 특정한 추이 없이 등락을 반복하고 있고, 빈곤갭비율 감소 효과는 2011년까지 증가하다 그 이후는 2017년 이후를 제외하면 감소하는 추이다. 그러나 청년 가구주 가구의 빈곤율은 다소 등락이 있지만 큰 변동이 있지 않고 빈곤갭비율은 매해 거의 유사한 수준을 유지하고 있다는 점을 고려하면, 청년 가구주 가구에 대한 소득보장이 청년 가구주 특성을 고려하여 대응하고 있지 않고 있으며, 소득보장 수준 또한 낮은 편으로 볼 수 있다. 다섯 개의 제도 중 기초보장제도가 근로연령층 가구주 가구의 불평등도를 낮추는 것으로 나타났지만, 이는 중장년 가구주 가구에만 해당된다고도 볼 수 있다. 청년 가구주 가구의 경우 경상소득의 대부분이 시장소득 요소의 비중이 높고 기초보장제도 수급 비율이나 경상소득에서 차지하는 비중이 낮다. 따라서 기초보장제도가 청년 가구주 가구의 불평등을 줄이는데 기여하는 정도가 매우 미약하기 때문이다.

이상의 분석 결과를 고려하면, 근로연령층 가구가 받을 수 있는 소득보장제도의 대상자 포괄 정도나 급여수준이 높지 않다는 점인데, 이는 역으로 이들의 소득수준이 낮지 않았기 때문일 수도 있다. 그러나 2019년 말 이후 근로연령층의 하위 소득분위의 소득수준이 낮아지고 있고, 코로나 감염병 확산 이후 이러한 추이는 장기적이 될 것이라는 전망이 지배적이다. 현재의 소득보장제도는 기존의 취약계층(예를 들면 노인, 비정규직

종사자 등)을 충분히 포괄하지 있지 않다는 비판이 있고, 근로연령층이 취약계층으로 유입될 가능성이 높아지고 있는 상황이기 때문에 현재의 소득보장제도를 확대하는 것을 신속하게 검토해야 한다. 다만, 근로연령층 가구 중 기존의 제도에서 상대적으로 소외되었던 청년 가구주 가구에 대한 고려도 함께 해야 한다.

2. 연구의 한계

이 연구는 근로연령층을 포괄하여 소득보장제도 분석 대상을 확대했으며, 최근의 정책적 변화와 그 영향에 대해 평가했다는 점에서 의의가 있다. 소득보장제도에 대한 평가 연구 중 가장 최근의 연구인 강신욱 외(2017)의 연구에서는 아동수당 도입이나 기초보장제도의 부양의무자 완화, EITC 확대 효과 등 살펴보기 어려웠다.

그러나 이 연구는 다음과 한계가 있다. 각 제도는 개별 제도마다 정책적 목표가 설정되어 있다. 근로장려세제 노동공급 유인 또한 중요한 정책적 목표이며, 아동수당의 경우 또한 아동에 대한 투자 및 아동에 대한 권리 확보나 출산에 대한 장려 정책적 목표가 있다. 수급자격이 가구의 특성에 따라 다르기 때문에 개별 제도의 효과성을 근로연령층에 한정하여 분석하는 경우 과소평가 되는 측면도 존재한다. 개별 제도의 목표가 다르기 때문에 실제 개별 제도의 단순 합이 근로연령층에 대한 빈곤 완화 효과와 반드시 일치하지 않는다. 이 연구는 제도의 정책목표에 따른 효과성과 정책목표를 반영하는 평가지표를 사용하고 있지 못하다. 따라서 단위당 정책목표의 달성도나 효율성을 평가하지 못한 점은 이 연구의 한계이자 추후 연구의 과제로 제안한다.

또 다른 한계는 이 연구가 분석 대상과, 분석 시점, 제도 선택에 대한

풍부한 논의를 하지 못하고 데이터가 제공하는 자료를 모두 활용하는 방식으로 연구를 진행했다는 점이다. 분석 대상과 분석 시기, 제도 선택에 대한 이론적 논의를 풍부하게 하고 이를 바탕으로 분석 틀을 만든다면, 연구의 결과에 대한 이론적 함의가 크지만, 그러한 시도를 하지 못한 점은 이 연구의 한계다. 다만, 제도에 대한 선택의 논리적 근거와 대상자를 근로연령층으로 한정하는 논거는 충분하지 않더라도 기존 연구에서 간과되어 온 대상자를 포괄했다는 점에서는 기존 연구의 범위를 넓혔다고 볼 수 있다. 또한 전체 근로연령층 또는 근로빈곤층을 동일한 집단으로 보기보다는 연령집단별로 이질적인 측면이 있다는 점을 고려하여 집단을 구분하여 분석했다.

분석 대상 시기에 대한 논의는 외부 환경 요인 전반을 고려하여 시기를 특정하기 보다는 개별 제도 안에서 내적 변화에 초점을 둔 채 연구를 진행했다는 점 또한 이 연구의 한계이자 추후 연구 과제로 남는다. 마지막 한계는 한국복지패널 데이터는 추세 분석에 적합하지 않을 수 있다는 점이다.



〈국내문헌〉

- 강신욱. (2017). 한국 소득보장제도군의 효과성 평가. **한국사회정책**, 24(1), 213-237.
- 강신욱, 노대명, 이현주, 임완섭, 김현경, 권문일, 이병희, 우선희, 박형준. (2015). **주요 소득보장정책의 효과성 평가 연구**. 한국보건사회연구원.
- 강신욱, 노대명, 이현주, 정해식, 김계환, 김근혜, 조한나. (2017). **소득보장제도 체계화 방안 연구**. 한국보건사회연구원.
- 고용노동부. (2019). **2019 고용보험백서**.
- 고용노동부. (2020). **2020회계연도 예산·기금운용계획 개요**. http://www.moel.go.kr/agency/budget/budgetView.do?jsessionid=0hJdOO1Pdd0vD04BJCl1CZzClxtgGoUnucC2RHffAgqojQ4WV5m7l2Y8MExGg0lD.moel_was_outside_servlet_www2?bbs_seq=20200100710에서 2020. 12. 1. 인출. 34-36.
- 고용보험 웹사이트. <https://www.ei.go.kr/ei/eih/cm/hm/main.do>에서 2020. 10. 23. 인출.
- 국가법령정보센터. (2020). **아동수당법 제 4조, 1항**. <https://www.law.go.kr>. 2020. 10. 10. 인출.
- 국가보조금통합관리시스템 e나라도움. <https://www.gosims.go.kr/hg/hg01/retrieveMain.do#>.
- 국세청. (2019a). **국세통계연보**.
- 국세청. **2020년 국세통계연보**. https://stats.nts.go.kr/data/data_view.asp?idx=2230에서 2020. 12. 29. 인출.
- 기획재정부. (2020). **2020 나라살림 예산개요**.
- 김동현. (2018). 고용보험제도 및 고용정책. 강신욱, 강희정, 고숙자, 김동현, 김원섭, 남원석, 배화옥, 이삼식, 정영호, 정은희, 정홍원, 최경호, 최효진

- (편). **네덜란드의 사회보장제도**. 한국보건사회연구원. 145-178.
- 김동현, 허재준. (2018). 고용보험제도의 개혁 방향: 사각지대 해소를 중심으로. **한국행정논집**, 30(1), 93-108.
- 김용철. (2000). **신자유주의와 코포라티즘적 관리기제: 네덜란드의 경험과 한국의 노사정협의체제**. 한국정치학회 연례학술회의 발표논문.
- 김용철. (2002). 네덜란드의 정치문화와 코포라티즘. **시민과세계**, 2, 359-369.
- 김원섭. (2012). 고용보험 및 고용정책. 강신욱, 강희정, 고숙자, 김동현, 김원섭, 남원석, 배화옥, 이삼식, 정영호, 정은희, 정홍원, 최경호, 최효진(편). **주요국의 사회보장제도: 네덜란드**. 한국보건사회연구원. 120-149.
- 김재진. (2019). **근로장려세계(ETC)의 어제, 오늘, 그리고 내일 - 현황 및 개선 방안**. 사회적 대화 논단 3주제, 경제사회노동위원회.
- 김재호, 정주연. (2013). 금융위기 이후의 소득재분배 정책의 효과-한국복지패널을 이용한-. **한국정책학회보**, 22(2), 233-258.
- 김종건, 정희정. (2003). 네덜란드의 복지개혁과 노동시장정책의 변화. **비판사회정책**, 14, 177-214.
- 김종숙. (2005). 여성근로자의 실업급여수급과 재취업효과. **여성연구**, 68, 107-135.
- 김지운. (2018). 실업급여의 소비평탄화 효과 분석. **경제학연구**, 66(4), 133-165.
- 김지훈, 강욱모, 염동문. (2015). 이전소득의 빈곤 및 소득불평등 감소효과: 독거 및 부부노인가구 중심으로. **사회복지정책**, 42(1), 135-159.
- 김진선. (2020). **실업급여 보장성 강화 경과 및 향후 과제**. NARS 현안분석 제 157호.
- 김진욱. (2004). 한국 소득이전 제도의 소득불평등 및 빈곤감소 효과에 관한 연구. **사회복지정책**, 20, 171-195.
- 김진욱. (2010). 한국 사회보장제도의 확장과 한계. **한국사회정책**, 17(1), 63-93.
- 김진욱, 정의철. (2010). 도시 가구의 소득원천별 분해를 통한 소득불평등 변화

- 요인 분석 - 가구주 연령을 중심으로. **사회보장연구**, 26(1), 33-60.
- 김태완, 임완섭, 정은희, 김기태, 정세정, 최준영, 강예은, 김보미, 이승영. (2019). **소득분배 동향에 따른 대응방안 연구**. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 김학노. (2004). '네덜란드 모델'의 성과와 한계. **한국정치학회보**, 38(3), 411-434.
- 김현경, 노대명, 임완섭, 김혜원, Sofie T.N.Brodersen, Isamu Yamamoto, 이병재. (2016). **근로빈곤층 경제활동상태 변화와 복지정책 수요**. 한국보건사회연구원.
- 김환준. (2017). 사회보장급여의 빈곤완화효과 분석. **사회복지연구**, 48(3), 5-28.
- 남재량, 안태현, 안종범, 전영준. (2009). **근로빈곤 대책연구 I**. 한국노동연구원.
- 남재욱. (2017a). **노동시장 변동에 따른 실업 관련 제도의 변화와 성과 연구**. 연세대학교 박사학위논문.
- 남재욱. (2017b). 실업보호의 유형과 경제위기 전후 OECD 18개국의 제도변화. **사회복지정책**, 44(3), 125-162.
- 남재욱, 김봄이, 크리스티나히슬. (2020). **플랫폼 노동자의 사회적 권리 보장 연구**. 한국직업능력개발원(12월 출간예정).
- 네이버 지식백과. **근로장려금**. <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=931608&cid=43667&categoryId=43667>에서 2020. 6. 16. 인출.
- 노대명, 강신욱, 김재진, 황덕순, 전지현. (2016). **근로빈곤층 근로연계 소득보장 제도 개선방향**. 한국보건사회연구원.
- 류기락. (2014). **한국의 근로빈곤층 지원 정책 분석: 소득보장과 취업자원을 중심으로**. 한국정책학회 추계학술발표논문집, 2014권 0호.
- 박기백. (2014). 유형별 소득이 소득 불평등에 미치는 영향. **재정학연구**, 7(2), 95-116.
- 반정호. (2013). 우리나라 소득불평등 실태와 재분배 정책의 효과. **노동리뷰**, 2013년 1월호, 62-75.

- 방하남, 남재욱. (2016). 고용보험의 사각지대와 정책과제에 관한 연구: 실업급여를 중심으로. **사회복지정책**, 43(1), 51-79.
- 배규식, 이상민, 권현지. (2011). **노동시간의 유연성과 개선방안**. 서울: 한국노동연구원.
- 백승관. (1994). 네델란드형 경제학: 이론의 개관과 응용. **경제연구**, 10, 3-31. 홍익대학교 경제연구소.
- 보건복지부. (2018). **2018년 국민기초생활보장사업 안내**.
- 보건복지부. (2020). **2019년 보건복지백서**.
- 보건복지부. (각 연도). **국민기초생활보장제도 수급자 현황**.
- 복지로. www.bokjiro.go.kr/welInfo/retrieveGvmtWelInfo.do?welInfSno=253에서 2020. 6. 16. 인출.
- 한국보건사회연구원 소득보장정책연구실. (2019). **2019년 빈곤통계연보**. 90-95.
- 송원근, 전창환. (2003). 네덜란드 경제모델의 제도적 조응과 그 시사점. **시민과 세계**, 3, 212-241.
- 안태현. (2014). 조기재취업수당 제도의 효과: 2010년 제도 변화를 중심으로. **노동경제논집**, 37(4), 1-24.
- 여유진. (2020). 한국복지패널 소득 자료의 특징과 활용례. **보건복지포럼**, 281, 7-17.
- 여유진, 김미곤, 김태완, 양시현, 최현수. (2005). **빈곤과 불평등의 동향 및 요인 분해**. 한국보건사회연구원. 60-129.
- 여유진, 송치호(2010), 공적이전 프로그램의 재분배효과: 한국, 독일, 스웨덴, 영국 비교연구. **사회보장연구**, 26(4), 95-119.
- 유길상. (2003). 한국 고용보험제도의 정책효과 분석: 정책수혜대상 분석을 중심으로. **한국정책학회보**, 12(4), 175-201.
- 유길상. (2004). 실업급여가 재취업에 미치는 효과. **한국경제연구**, 12, 89-111.
- 유길상. (2012). 고용보험제도 사각지대 해소를 위한 정책대안의 검토. **실천공학 교육논문지**, 4(2), 144-149.

- 유길상, 성재민. (2005). 조기재취업수당제도의 재취업촉진 효과. **사회보장연구**, 21(2), 29-53.
- 윤정향, 이시균. (2010). 실업급여가 고용성과에 미치는 영향. **사회보장연구**, 26(2), 145-171.
- 이대창. (2016). 한국의 구직급여 지급률 결정요인 분석. **노동경제논집**, 39(1), 1-31.
- 이병희. (2009). 임금근로자의 노동시장 위험과 고용보험의 고용안전망 역할 평가. **경제발전연구**, 15(1), 69-93.
- 이병희. (2015). 실업급여 지급기간의 일자리 매칭 효과. **산업노동연구**, 21(1), 163-189.
- 이병희. (2019). 조세 행정을 이용한 고용보험 사각지대 해소 방안. **동향과 전망**, 107, 127-152.
- 이병희. (2020). 코로나19 대응 고용정책 모색. **KLI 고용노동브리프**, 95. 한국노동연구원.
- 이병희, 홍경준, 이상은, 강병구, 윤자영. (2010). **근로빈곤의 실태와 지원정책**. 한국노동연구원.
- 이성재, 이우진. (2017). 샵플리값을 이용한 한국의 소득 및 자산 불평등의 원천별 기여도 분석. **한국경제의 분석**, 23(1), 57-109.
- 이승윤, 남재욱. (2018). 네덜란드 근로시간 유연화와 사회보장제에 대한 사례연구: 시간비례원칙을 중심으로. **사회보장연구**, 34(2), 125-155.
- 이우진, 광노선, 김태일, 이철인. (2016). **소득불평등의 심화원인과 재분배 정책에 관한 연구**. 국회예산정책처. 2016. 8.
- 이장규. (2000). 네덜란드 모델의 노동시장정책. **재정포럼**, 50(0), 18-33. 한국조세재정연구원.
- 이주희, 정성진, 안민영, 유은경. (2015). 모호한 고용관계의 한국적 특성 및 전망. **동향과 전망**, 95, 252-289.
- 이호근. (2015). 고용보험법 사각지대 문제와 ‘겐트 시스템(Ghent System)’이 주는 시사점. **한국사회정책**, 22(4), 97-134.

- 임병인. (2006). 소득유형별 지니계수 분해기법을 이용한 소득불평등 개선효과 분석. **공공경제**, 11(2), 37-64.
- 임완섭. (2016). 근로장려세제의 노동공급 효과성과 정책적 함의. **보건복지 ISSUE & FOCUS**, 제308호(발행일 2016. 3. 21.).
- 전병유. (2011). 네덜란드에서의 시간제근로의 현황과 정책. **산업노동연구**, 17(1), 265-292.
- 전영준. (2009). 실업보험급여의 적정 구조에 대한 연구: 일반균형모형을 이용한 접근. **한국경제의 분석**, 15(1), 197-253.
- 정은희, 백승호, 김성아. (2018). **아동가구 소득지원제도의 소득재분배 효과**. 보건사회연구원.
- 장인성. (2009). **소득격차의 확대와 재분배 정책의 효과**. 국회예산정책처.
- 정영호. (2018). 장기요양보장제도. 강신욱, 강희정, 고숙자, 김동현, 김원섭, 남원석, 배화옥, 이삼식, 정영호, 정은희, 정홍원, 최경호, 최효진. (편), **네덜란드의 사회보장제도: 주요국의 사회보장제도**. 한국보건사회연구원: 나남.
- 정원호. (2005). 네덜란드와 덴마크의 유연안정성 비교. **국제노동브리프**, 3(12), 35-43.
- 정지룡. (2015). 한국 고용보험제도의 효과성 분석: 근로연계적 측면을 중심으로. **행정논총**, 53(1), 103-128.
- 정지운, 구정모, 이상돈. (2017). **재정정책이 소득재분배에 미치는 효과 분석**. 한국재정정보원.
- 정희정. (2007). 유연안정성의 나라, 네덜란드의 노동시장 유연성과 안정성 실태. **국제노동브리프**, 61-75.
- 조돈문. (2014). 유럽연합의 유연안정성 모델: 유연성과 안정성의 균형 실험. **산업노동연구**, 20(2), 317-354, 한국산업노동학회.
- 최성은. (2011). 이전지출의 사회후생효과분석에 관한 연구. **재정학연구**, 4(4), 117-144.
- 최현수, 이서현. (2010). **근로장려세제 확대 개편방안의 효과성 분석 및 소득보장체계 연계방안 연구**. 한국보건사회연구원.

- 통계청 국가통계포털(KOSIS). (2020). 성/연령별 실업률. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7102S&conn_path=I3. 2020.12. 17. 인출.
- 통계청. **가계동향조사**. 2017, 2018, 2019 분기별 원자료.
- 통계청. **경제활동인구조사 근로형태별 부가조사(2019년 8월)**. 원자료.
- 한국보건사회연구원. (2019). **2019년 한국복지패널 기초분석 보고서**.
- 한국보건사회연구원. (각 연도). **한국복지패널**. 원자료.
- 한종석, 우진희, 홍재화. (2018). **소득재분배 정책의 거시경제적 효과-이질적 경제주체 모형분석**. 한국조세재정연구원.
- 한형서. (2006). 네덜란드 폴더 (Polder) 모형에 관한 학습과 비판적 고찰. **유럽연구**, 23, 283-307.
- 허등용. (2018). 샤플리 값을 이용한 농가소득 불평등도의 소득원천별 기여도 분석. **농촌경제**, 41(4), 1-27.
- 홍경준. (2011). 공적 소득이전의 분배효과분석: 근로빈곤층을 중심으로. **사회복지정책**, 38(2), 65-88.
- 홍민기. (2010). 구조적 모형을 이용한 실업급여제도의 효과 분석. **응용경제**, 12(1), 97-121.
- 황수경. (2010). 실업률 측정의 문제점과 보완적 실업지표 연구. **노동경제논집**, 33(3), 89-127.

〈국외문헌〉

- Acemoglu, D., & Restrepo, P. (2018). *Artificial intelligence, automation and work* (No. w24196). National Bureau of Economic Research.
- Anttonen, A., & Sipilä, J. (2012). Universalism in the British and Scandinavian social policy debates. In Anttonen et al.(Eds.), *Welfare state, universalism and diversity*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 16-41.

- Arcanjo, M. (2012). Unemployment insurance reform-1991-2006: a new balance between rights and obligations in France, Germany, Portugal and Spain. *Social Policy & Administration*, 46(1), 1-20.
- Arntz, M., Gregory, T., & Zierahn, U. (2016). *The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 189, OECD Publishing, Paris.
- Autor, D. (2015). Why are there still so many jobs? The History and Future of Workplace Automation. *Journal of Economic Perspectives*, 29(3), summer, 3-30.
- Barr, N. A. (2001). *The welfare state as piggy bank: information, risk, uncertainty, and the role of the state*. Oxford University Press.
- Berg, J., Furrer, M., Harmon, E., Rani, U., & Silberman, M. S. (2018). *Digital labour platforms and the future of work: Towards decent work in the online world*. Geneva: International Labour Office.
- Bourquin, P., Cribb, J., Waters, T., & Xu, X. (2019). *Why has in-work poverty risen in Britain?* IFS Working Paper W19/12. Institute for Fiscal Studies.
- Brewer, M., & Joyce, R. (2010). *Welfare reform and the minimum wage: IFS Election Briefing Note 2010*. Nuffield Foundation, Institute for Fiscal Studies.
- Buddelmeyer, H., Mourre, G., & Ward-Warmedinger, ME. (2004). *The Determinants of Part-Time Work in EU Countries: Empirical Investigations with Macro-Panel Data*. IZA Discussion Papers 1361.
- Burri, S., & Aune, H. (2013). *Sex discrimination in relation to part-time and fixed-term work: The application of EU and*

- national law in practice in 33 European countries*. Brussels: European Union.
- Buschoff, K. S., & Protsch, P. (2008). (A-) typical and (in-) secure? Social protection and non-standard forms of employment in Europe. *International Social Security Review*, 61(4), 51-73.
- Clasen, J., & D. Clegg. (2006). New labour market risks and the revision of unemployment protection systems in Europe. In Armingeon, K. and Bonoli, G. (Eds.), *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting post-war social policies to new social risks*. Routledge, 192-210.
- Clasen, J., & Clegg, D. (Eds.). (2011). *Regulating the risk of unemployment: National adaptations to post-industrial labour markets in Europe*. Oxford University Press.
- Coronado, J. L., Fullerton, D., & Glass, T. (2011). The progressivity of social security. *The BE Journal of Economic Analysis & Policy*, 11(1).
- De Stefano, V. (2016). *The rise of the "just-in-time workforce": On-demand work, crowdwork and labour protection in the "gig-economy"*. Conditions of Work and Employment Series, No. 71.
- Daguerre, A. (2010). *Welfare to work policies in the UK: the workfare consensus*. Sciences Po, CERL.
- Delen, L. (2016). *The realisation of the participation society, Welfare state reform in the Netherlands: 2010-2015*. Institute for Management Research, Radboud University.
- Delen, L. (2017). *Activation reform in the European welfare states and lessons from Dutch flexicurity*. Institute for Management Research, Radboud University.

- den Dulk, L. (2013). Netherlands country note. In Moss, P. (Eds.), *International Review of Leave Policies and Research 2013*. Available at: http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/ [2 Apr. 2014]. Eurostat, 2015.
- e-나라지표. 고용보험 피보험자(상실자, 취득자)현황. http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1506에서 2020. 12. 1. 인출.
- Embrain Public. (2020). *코로나19와 직장생활 변화 설문 조사(2차)*. 직장갑질 119.
- Entitledto. *Joint claims for income-based Jobseeker's Allowance*. <https://www.entitledto.co.uk/help/Joint-Claims-IB-JSA>에서 2020. 8. 7. 인출.
- European Commission. https://ec.europa.eu/commission/index_en.
- Eurofound. (2019). *Platform work: Maximising the potential while safeguarding standards?*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- European Social Insurance Platform(ESIP). (2019). *Are social security systems adapted to new forms of work created by digital platforms*.
- Forde, C., Stuart, M., Joyce, S., Oliver, L., Valizade, D., Alberti, G., & Carson, C. (2017). *The social protection of workers in the platform economy*. Policy Department-Economic and Social Policy, Employment and Social Affairs (European Parliament).
- Frey, C. B., & Osborne, M. A. (2013). *The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation?*. Oxford Martin School Working Paper.
- Government.nl. <https://www.government.nl>.
- GOV.UK. (2020a). *Changes to limited capability for work payments in*

- Universal Credit*. <https://www.gov.uk/government/publications/universal-credit-changes-to-limited-capability-for-work-payments/changes-to-limited-capability-for-work-payments-in-universal-credit>에서 2020. 8. 7. 인출.
- GOV.UK. (2020b). *Check if you can claim a grant through the Self-Employment Income Support Scheme*. <https://www.gov.uk/guidance/claim-a-grant-through-the-coronavirus-covid-19-self-employment-income-support-scheme>에서 2020. 10. 5. 인출.
- GOV.UK. (2020c). *Claim for wages through the Coronavirus Job Retention Scheme*. <https://www.gov.uk/guidance/claim-for-wages-through-the-coronavirus-job-retention-scheme>에서 2020. 10. 5. 인출.
- GOV.UK. (2020d). *Coronavirus(COVID-19) in the UK*. <https://coronavirus.data.gov.uk/cases>에서 2020. 9. 12. 인출.
- GOV.UK. (2020e). *Housing costs and Universal Credit*. <https://www.gov.uk/housing-and-universal-credit>에서 2020. 8. 7. 인출.
- GOV.UK. (2020f). *Jobseeker's Allowance (JSA)*. <https://www.gov.uk/jobseekers-allowance>에서 2020. 8. 7. 인출.
- GOV.UK. (2020g). *Universal Credit: childcare guide*. <https://www.gov.uk/government/publications/universal-credit-and-childcare/universal-credit-childcare-guide>에서 2020. 8. 7. 인출.
- Heeger-Hertter, S. (2018). Social Assistance Benefits in the Netherlands. *Studies on Labour Law and Social Policy*, 26(1), 75-93.
- Hemerijck, A. (1995). *Corporatist immobility in the Netherlands. Organized industrial relations in Europe: what future*, 183-226.
- HM Government. (2018). *Good Work: A response to the Taylor Review of Modern Working Practices*. HM Government.

- Hoogenboom, M. (2011). *The Netherlands: two tiers for all. Regulating the Risk of Unemployment*. National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe.
- International Network on Leave Policies & Research. <http://www.leavenetwork.org/>.
- Jones, K. (2004). **영국의 실업급여 연구** (이소정, 역, 황덕순 감수). 한국노동연구원.
- Kazenstein, P. J. (1985). *Small states in world markets: Industrial policy in Europe*. Cornell University Press.
- Legislation.gov.uk. *The Universal Credit Regulations 2013*. <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2013/376/contents/made>에서 2020. 8. 7. 인출.
- Low Pay Commission. (2019). *20 years of the National Minimum Wage*. Low Pay Commission.
- Madsen, P. K. (2004). The Danish model of 'flexicurity': experiences and lessons. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 10(2), 187-207.
- Money Advice Service. *Different kinds of employment status*. <https://www.moneyadviceservice.org.uk/en/articles/different-kinds-of-employment-status>에서 2020. 9. 30. 인출.
- OECD SOCR database. www.oecd.org/social/recipients.htm에서 2020. 10. 23. 인출.
- OECD. (2020a). *Income inequality*. <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm#indicator-chart>에서 2020. 10. 6. 인출.
- OECD. (2020b). *OECD Tax Database Explanatory Annex*.
- OECD. (2020c). *Temporary employment and Part-time employment rate*. <https://data.oecd.org/emp/temporary-employment.htm#indicator-chart>과 <https://data.oecd.org/emp/part-time-employ>

- ment-rate.htm#indicator-chart 에서 2020. 12. 6. 인출.
- OECD.Stat. (2020a). <http://stats.oecd.org/>.
- OECD.Stat. (2020b). *Income Distribution Database*. <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>에서 2020. 6. 18. 인출.
- Office for National Statistics. (2020a). *Early insights of how the coronavirus (COVID-19) pandemic impacted the labour market: July 2020*. <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/articles/earlyinsightsofhowthecoronaviruscovid19pandemicimpactedthelabourmarket/july2020>에서 2020. 9. 12. 인출.
- Office for National Statistics. (2020b). *EMP17: People in employment on zero hours contracts*. <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/datasets/emp17peopleinemploymentonzerohourscontracts> 에서 2020. 10. 11. 인출.
- Office for National Statistics. (2020c). <https://www.ons.gov.uk/>에서 2020. 10. 5. 인출.
- Office for National Statistics. (2020d). *Labour market overview, UK: August 2020*. <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/bulletins/uklabourmarket/august2020>에서 2020. 10. 11. 인출.
- Office for National Statistics. (2020e). *Labour market overview, UK: July 2020*. <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/bulletins/uklabourmarket/july2020>.
- Office for National Statistics. (2020f). *Persistent poverty in the UK and EU: 2017*. <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/personalandhouseholdfinances/incomeandwealth/articles/>

- persistentpovertyintheukandeu/2017에서 2020. 10. 5. 인출.
- Office for National Statistics. (2020g). *Trends in self-employment in the UK*. <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/articles/trendsinselfemploymentintheuk/2018-02-07>에서 2020. 10. 11. 인출.
- Office for National Statistics. (2020h). *UK labour market: July 2020*. <https://www.ons.gov.uk/releases/uklabourmarketjuly2020>에서 2020. 12. 6.에 인출.
- Pieters, D. (2015). Social Security: An Introduction to the Basic Principles. **사회보장론 입문** (김지혜, 역). 사회평론. (원서출판 2007).
- Plantenga, J. (2002). Combining work and care in the polder model: an assessment of the Dutch part-time strategy. *Critical Social Policy*, 22(1), 53-71.
- Prassl, J. (2020). Humans as a Service-The Promise and Perils of Work in the Gig Economy. **플랫폼 노동은 상품이 아니다** (이영주, 역). 숨쉬는책공장. (원서출판 2018).
- Revenuebenefits. *Universal credit rates-Amount for each assessment period*. https://revenuebenefits.org.uk/pdf/Universal_Credit_Rates_2020-21.pdf에서 2020. 12. 6. 인출.
- Revenuebenefits. *Universal credit: Calculating universal credit*. <https://revenuebenefits.org.uk/universal-credit/guidance/entitlement-to-uc/calculating-universal-credit/>에서 2020. 8. 7. 인출.
- Rimlinger, G. V. (1971). *Welfare policy and industrialization in Europe, America, and Russia*. John Wiley & Sons.
- Statistics Netherlands. <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/>에서 2020. 10. 1. 인출.
- Suptiot, A. (2017). critique du droit du travail. **노동법 비판** (박제성, 역). 도서출판 오래. (원서출판 1994).

- The Guardian. *Number of people in poverty in working families hits record high*. <https://www.theguardian.com/business/2020/feb/07/uk-live-poverty-charity-joseph-rowntree-foundation>에서 2020. 10. 1. 인출.
- The National Government of Netherlands. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ww-uitkering>에서 2018. 2. 26. 인출.
- Trade Union Congress. (2018). *Two million self-employed adults earn less than the minimum wage*. <https://www.tuc.org.uk/news/two-million-self-employed-adults-earn-less-minimum-wage#:~:text=New%20analysis%20published%20by%20the,2001%20to%2015%25%20in%202018.>에서 2020. 12. 1. 인출.
- Trade Union Congress. (2019). *UK's gig economy workforce has doubled since 2016, TUC and FEPS-backed research shows*. [https://www.tuc.org.uk/news/uks-gig-economy-workforce-has-doubled-2016-tuc-and-feps-backed-research-shows#:~:text=Guidance%20for%20unions-,UK's%20gig%20economy%20workforce%20has%20doubled%20since%202016,and%20FEPS%2Dbacked%20research%20shows&text=The%20number%20of%20people%20doing,research%20published%20today%20\(Friday\).&text=Younger%20workers%20are%20by%20far,work%20in%20the%20gig%20economy](https://www.tuc.org.uk/news/uks-gig-economy-workforce-has-doubled-2016-tuc-and-feps-backed-research-shows#:~:text=Guidance%20for%20unions-,UK's%20gig%20economy%20workforce%20has%20doubled%20since%202016,and%20FEPS%2Dbacked%20research%20shows&text=The%20number%20of%20people%20doing,research%20published%20today%20(Friday).&text=Younger%20workers%20are%20by%20far,work%20in%20the%20gig%20economy)에서 2020. 12. 1. 인출.
- Trading Economics. *United Kingdom Unemployment Rate*. <https://tradingeconomics.com/united-kingdom/unemployment-rate>에서 2020. 8. 4. 인출.
- Unite Research. (2019). *Universal Credit: Not fit for purpose*. Unite Community Membership.
- UVW. <https://www.uvw.nl/>.
- van Staveren, I. P., & van der Hoeven R. E. (2012). *Global Trends in*

Labour Market Inequalities, Exclusion, Insecurity and Civic Activism. EUR-ISS-CIRI. <http://hdl.handle.net/1765/38412>에서 2020. 10. 23. 인출.

Visser, J., & Hemerijck, A. (1997). *A Dutch miracle': job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*.

Visser, J. (1998). Two cheers for corporatism, one for the market: Industrial relations, wage moderation and job growth in the Netherlands. *British Journal of Industrial Relations*, 36(2), 269-292.

Wielers, R. (2013). The Economy of Part-time Employment in Netherlands. *International Labor Brief*, 11(9), 4-16.

Wilthagen. T., & Tros. F. (2004). The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 10(2), 166-186.



□ 샤플리 분해 방법²⁶⁾

- 샤플리 분해: 공조가 가능한 게임임을 전제로 한다. 예를 들어, 참여자가 3명인 게임에서 발생할 수 있는 보수의 부분집합 s 를 $b(s) = \prod_{i \in s} i$ 로 정의하면 부분집합의 보수함수 $b(s)$ 는 아래 표와 같이 임의로 제시 가능하며, 조합의 개념이기 때문에 순서는 상관없다.

〈부표 1〉 부분집합별 보수 예시

부분집합	보수 $b(s)$
\emptyset	0
{1}	1
{2}	2
{3}	5
{1, 2}	5
{1, 3}	7
{2, 3}	6
{1, 2, 3}	10

- 참가자가 3명으로 가능한 순열은 총 6가지임. 각 참가자의 보수 'b(s)'의 합산 값을 발생 가능한 순열의 수인 '6'으로 나눈 것이 참가자의 절대적 기여도며, 각 참가자의 보수 'b(s)'의 합산 값을 전체 참가자의 한계적 기여 총액으로 나눈 값은 참가자의 상대적 기여도다.

26) 샤플리 값 분해와 관련된 정의와 분석 방법은 이성재, 이우진(2017, pp. 63-65), 허등용(2018, pp. 108-109), 김태완 외(2019)에서 발췌 및 수정하여 작성하였다.

〈부표 2〉 참가자별 한계 기여도 계산 방법

한계적 기여	참가자 1	참가자 2	참가자 3
{1, 2, 3}	$b(\{1\}) - b(\emptyset)$	$b(\{1, 2\}) - b(\{1\})$	$b(\{1, 2, 3\}) - b(\{1, 2\})$
{1, 3, 2}	$b(\{1\}) - b(\emptyset)$	$b(\{1, 2, 3\}) - b(\{1, 3\})$	$b(\{1,3\}) - b(\{1\})$
{2, 1, 3}	$b(\{1, 2\}) - b(\{2\})$	$b(\{2\}) - b(\emptyset)$	$b(\{1, 2, 3\}) - b(\{1, 2\})$
{2, 3, 1}	$b(\{1, 2, 3\}) - b(\{2, 3\})$	$b(\{2\}) - b(\emptyset)$	$b(\{2, 3\}) - b(\{2\})$
{3, 1, 2}	$b(\{1, 3\}) - b(\{3\})$	$b(\{1, 2, 3\}) - b(\{1, 3\})$	$b(\{3\}) - b(\emptyset)$
{3, 2, 1}	$b(\{1, 2, 3\}) - b(\{2, 3\})$	$b(\{2, 3\}) - b(\{3\})$	$b(\{3\}) - b(\emptyset)$

○ 절대적 기여도는 ‘참가자 3’이 5.0으로 가장 높고, 참가자 1과 참가자 2의 절대적 기여도는 2.5로 같다. 상대적 기여도의 역시 참가자 3이 가장 높고 참가자와 2와 참가자 1이 같은 수준이다.²⁷⁾

〈부표 3〉 참가자별 절대적 기여도와 상대적 기여도 결과

한계적 기여	참가자 1	참가자 2	참가자 3	합계
{1, 2, 3}	1	4	5	10
{1, 3, 2}	1	3	6	10
{2, 1, 3}	3	2	5	10
{2, 3, 1}	4	2	4	10
{3, 1, 2}	2	3	5	10
{3, 2, 1}	4	1	5	10
합계	15	15	30	60
절대적기여도	2.5	2.5	5.0	10
상대적기여도	0.25	0.25	0.5	1.000

27) 이상의 내용은 이성재, 이우진(2017, pp. 63-65), 허등용(2018, pp. 108-109), 김태완 외(2019)에서 발췌 및 수정하여 작성하였다.

〈부표 4〉 가구주 연령별 기초보장 수급 가구 비율

	청년(19~34세)	중장년(35~64세)	노인(65세 이상)
2005	1.3	5.1	11.5
2006	2.2	6.5	14.1
2007	2.3	6.9	13.9
2008	2.0	6.9	13.1
2009	0.9	6.8	12.5
2010	1.2	6.1	11.9
2011	1.6	6.7	13.0
2012	1.5	6.8	12.5
2013	1.1	6.4	12.9
2014	0.5	6.2	12.4
2015	1.1	7.1	12.9
2016	1.1	6.8	13.2
2017	1.2	6.6	13.4
2018	1.8	6.7	13.6

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

〈부표 5〉 가구주 연령별 고용보험 수급 가구 비율

	청년(19~34세)	중장년(35~64세)	노인(65세 이상)
2006	4.4	2.9	0.5
2007	4.7	3.6	0.5
2008	4.6	3.4	0.6
2009	4.7	4.1	1.1
2010	5.8	5.0	0.5
2011	5.8	3.6	0.8
2012	8.7	4.2	0.8
2013	9.1	4.0	0.8
2014	8.4	5.4	1.2
2015	10.5	5.4	1.1
2016	7.4	4.6	1.2
2017	6.5	5.3	1.7
2018	7.2	5.6	2.0

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

〈부표 6〉 가구주 연령별 EITC 수급 가구 비율

	청년(19~34세)	중장년(35~64세)	노인(65세 이상)
2009	1.4	2.1	0.1
2010	2.4	1.6	0.0
2011	1.3	1.7	0.0
2012	2.1	2.3	0.3
2013	1.7	1.4	0.4
2014	1.5	2.2	1.5
2015	2.0	4.1	1.7
2016	3.2	5.3	2.7
2017	1.1	5.8	4.5
2018	1.2	5.3	4.2

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

〈부표 7〉 가구주 연령별 CTC와 아동수당 수급 가구 비율

비율	청년(19~34세)	중장년(35~64세)	노인(65세 이상)
CTC	4.5	4.8	0.2
2016	4.7	4.4	0.2
2017	5.3	5.1	0.2
2018	2.9	4.8	0.3
아동수당			
2018	14.4	10.1	0.2

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

〈부표 8〉 근로연령층 가구주 가구의 소득 원천별 불평등 기여도: 평균 시플리값 분해

		근로	사업	재산	사적	지출	기초	고용	EITC	CTC	경상소득
2005	절대	0.227	0.083	0.015	0.012	0.022	0.000			0.006	0.365
	상대	62.12	22.84	4.22	3.32	5.89	-0.003			1.601	100
2006	절대	0.230	0.082	0.018	0.010	0.000	0.000	0.001		0.008	0.349
	상대	65.90	23.41	5.24	2.93	0.00	-0.072	0.209		2.376	100
2007	절대	0.218	0.090	0.018	0.009	0.006	0.000	0.001		0.007	0.348
	상대	62.59	25.92	5.14	2.51	1.73	-0.067	0.254		1.924	100
2008	절대	0.212	0.080	0.015	0.012	0.006	0.000	0.001		0.007	0.333
	상대	63.79	23.91	4.50	3.64	1.92	-0.067	0.217		2.085	100
2009	절대	0.216	0.077	0.014	0.014	0.005	0.000	0.001	0.000	0.008	0.335
	상대	64.60	23.00	4.19	4.19	1.58	-0.103	0.236	0.006	2.305	100
2010	절대	0.187	0.100	0.015	0.010	0.005	0.000	0.001	0.000	0.006	0.323
	상대	57.89	31.14	4.58	3.16	1.40	-0.112	0.207	0.002	1.724	100
2011	절대	0.211	0.069	0.016	0.010	0.004	0.000	0.001	0.000	0.006	0.316
	상대	66.71	21.74	5.18	3.15	1.33	-0.156	0.181	0.005	1.859	100
2012	절대	0.205	0.072	0.016	0.010	0.004	0.000	0.001	0.001	0.006	0.315
	상대	65.26	23.01	5.23	3.10	1.34	-0.140	0.174	0.003	2.030	100

(단위: %)

〈부표 8: 계속〉 근로연령층 가구주 가구의 소득 완전별 불평등 기여도: 평균 사플리값 분해

(단위: %)

	근로	사업	재산	사적	지출	기초	고용	EITC	CTC	이동	기타공적	경상소득
2013	절대	0.237	0.071	0.016	0.011	0.006	0.000	0.000			0.008	0.349
	상대	67.83	20.38	4.67	3.03	1.58	-0.101	0.002			2.233	100
2014	절대	0.211	0.082	0.014	0.008	0.005	0.000	0.003			0.009	0.328
	상대	64.23	24.91	4.38	2.33	1.39	-0.135	0.010			2.592	100
2015	절대	0.212	0.064	0.014	0.007	0.004	0.000	0.002	0.002		0.010	0.312
	상대	67.98	20.47	4.42	2.32	1.24	-0.132	0.007	0.007		3.204	100
2016	절대	0.201	0.071	0.014	0.008	0.004	0.000	0.003	0.001		0.011	0.310
	상대	64.81	22.82	4.61	2.65	1.45	-0.140	0.009	0.002		3.418	100
2017	절대	0.201	0.069	0.017	0.008	0.005	0.000	0.004	0.000		0.009	0.309
	상대	64.93	22.39	5.44	2.63	1.46	-0.126	0.012	0.001		2.946	100
2018	절대	0.195	0.065	0.019	0.013	0.004	0.000	0.002	0.000	0.000	0.007	0.304
	상대	64.21	21.37	6.13	4.13	1.37	-0.125	-0.003	0.000	0.036	2.311	100

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

〈부표 9〉 청년 가구주 가구의 소득 원천별 불평등 기여도: 평균 샤프리값 분해

		근로	사업	재산	사적	지출	기초	고용	EITC	기타공적	경상소득
2005	절대	0.221	0.055	0.006	0.021	0.011	0.000			0.001	0.315
	상대	70.12	17.44	1.85	6.81	3.38	0.01			0.39	100
2006	절대	0.221	0.049	0.005	0.017	0.000	0.000	0.001		0.001	0.293
	상대	75.22	16.58	1.56	5.84	0.00	0.01	0.49		0.29	100
2007	절대	0.205	0.066	0.009	0.011	0.009	0.000	0.002		0.001	0.302
	상대	67.93	21.71	3.09	3.55	2.85	-0.02	0.52		0.37	100
2008	절대	0.206	0.048	0.004	0.015	0.011	0.000	0.001		0.002	0.288
	상대	71.46	16.73	1.42	5.30	3.97	0.08	0.41		0.63	100
2009	절대	0.273	0.045	0.005	0.026	0.005	0.000	0.001	0.000	0.003	0.357
	상대	76.49	12.54	1.26	7.24	1.49	-0.01	0.21	0.01	0.78	100
2010	절대	0.195	0.038	0.003	0.012	0.007	0.000	0.001	0.000	0.002	0.259
	상대	75.28	14.87	1.17	4.82	2.77	-0.02	0.28	0.01	0.82	100
2011	절대	0.198	0.038	0.007	0.010	0.005	0.000	0.001	0.000	0.003	0.262
	상대	75.42	14.65	2.66	3.95	1.85	-0.05	0.49	0.00	1.02	100
2012	절대	0.205	0.015	0.006	0.012	0.005	0.000	0.001	0.000	0.004	0.248
	상대	82.54	6.04	2.45	4.96	2.06	-0.04	0.41	0.00	1.59	100

(단위: %)

〈부표 9: 계속〉 청년 가구주 가구의 소득 원천별 불평등 기여도: 평균 시플리값 분해

(단위: %)

	근로	사업	재산	사적	지출	기초	고용	EITC	CTC	이동	기타공적	경상소득
2013	절대	0.328	0.027	0.002	0.017	0.003	0.000	0.004	0.000		0.006	0.388
	상대	84.59	6.95	0.64	4.43	0.84	-0.02	1.15	0.00		1.42	100
2014	절대	0.205	0.025	0.003	0.011	0.008	0.000	0.003	0.000		0.005	0.258
	상대	79.27	9.55	1.12	4.10	3.18	-0.01	1.03	0.01		1.74	100
2015	절대	0.210	0.017	0.003	0.011	0.004	0.000	0.006	0.000		0.004	0.255
	상대	82.24	6.51	1.35	4.26	1.72	-0.01	2.23	0.00		1.70	100
2016	절대	0.185	0.017	0.001	0.020	0.006	0.000	0.004	0.000		0.005	0.240
	상대	77.35	7.27	0.47	8.47	2.55	0.05	1.86	0.01		1.93	100
2017	절대	0.191	0.016	0.005	0.012	0.006	0.000	0.001	0.000		0.003	0.235
	상대	81.48	6.77	2.31	4.94	2.59	0.03	0.64	0.02		1.21	100
2018	절대	0.173	0.016	0.005	0.052	0.005	0.000	0.006	0.000	0.000	0.002	0.259
	상대	66.84	6.31	1.74	20.06	1.88	-0.04	2.25	0.01	0.07	0.89	100

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 원자료.

〈부표 10〉 중장년 가구주 가구의 소득 원천별 불평등 기여도: 평균 사플리값 분해

(단위: %)

	근로	사업	재산	사적	지출	기초	고용	EITC	기타공적	경상소득
2005	절대	0.226	0.093	0.019	0.009	0.025	0.000		0.008	0.380
	상대	59.54	24.62	4.88	2.40	6.59	-0.01		1.98	100
2006	절대	0.230	0.091	0.022	0.008	0.000	0.001		0.010	0.363
	상대	63.46	25.22	6.08	2.31	0.00	0.15		2.88	100
2007	절대	0.219	0.097	0.020	0.008	0.005	0.001		0.008	0.359
	상대	61.09	27.09	5.61	2.30	1.50	0.21		2.28	100
2008	절대	0.212	0.088	0.018	0.011	0.005	0.001		0.008	0.342
	상대	61.88	25.60	5.13	3.33	1.56	0.18		2.41	100
2009	절대	0.200	0.086	0.016	0.011	0.005	0.001	0.000	0.009	0.328
	상대	60.94	26.19	5.01	3.36	1.61	0.25	0.01	2.77	100
2010	절대	0.185	0.112	0.017	0.010	0.004	0.001	0.000	0.006	0.333
	상대	55.37	33.52	5.03	2.93	1.22	0.20	0.00	1.85	100
2011	절대	0.211	0.075	0.018	0.010	0.004	0.000	0.000	0.007	0.325
	상대	64.93	23.17	5.61	3.04	1.26	0.13	0.01	2.03	100
2012	절대	0.204	0.083	0.018	0.009	0.004	0.000	0.000	0.007	0.325
	상대	62.74	25.44	5.61	2.86	1.25	0.15	0.00	2.12	100

〈부표 10: 계속〉 중장년 가구주 가구의 소득 원천별 불평등 기여도: 평균 사플리값 분해

(단위: %)

	근로	사업	재산	사적	지출	기초	고용	EITC	CTC	이동	기타공적	경상소득
2013	절대	0.218	0.080	0.019	0.009	0.006	0.000	0.001	0.000		0.008	0.341
	상대	63.87	23.55	5.59	2.72	1.74	-0.12	0.20	0.00		2.44	100
2014	절대	0.211	0.090	0.016	0.007	0.004	-0.001	0.001	0.000		0.009	0.338
	상대	62.46	26.70	4.71	2.15	1.21	-0.15	0.22	0.01		2.70	100
2015	절대	0.212	0.070	0.015	0.007	0.004	0.000	0.001	0.000	0.000	0.011	0.319
	상대	66.53	21.88	4.71	2.14	1.20	-0.15	0.32	0.01	0.01	3.35	100
2016	절대	0.202	0.077	0.016	0.007	0.004	-0.001	0.001	0.000	0.000	0.011	0.318
	상대	63.64	24.24	4.95	2.17	1.36	-0.16	0.24	0.01	0.00	3.54	100
2017	절대	0.202	0.076	0.018	0.008	0.004	0.000	0.001	0.000	0.000	0.010	0.318
	상대	63.42	23.82	5.70	2.44	1.39	-0.15	0.29	0.01	0.00	3.07	100
2018	절대	0.198	0.071	0.020	0.007	0.004	0.000	0.001	0.000	0.000	0.008	0.310
	상대	64.00	23.02	6.60	2.33	1.32	-0.14	0.40	0.00	0.03	2.43	100

자료: 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널. 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

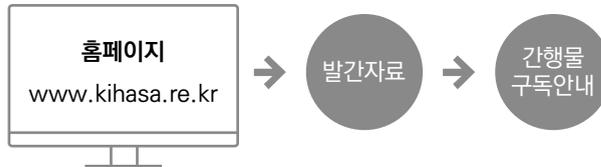
사회 분야 간행물 회원

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>

