일하는 사람을 위한 사회안전망:

소득보장체계를 중심으로

이영숙

KDI 재정 · 사회정책연구부
연구위원

코로나19와 사회안전망

경제사회적 위기에 대응하며 사회안전망 확대

- 사회안전망은 시기별 경제사회적 요구에 대응하며 확대되어 옴.
- *1997*년 외환위기 대량실업, 빈곤 확대에 대응하여 근로연령층을 포괄하는 기초생활보장제도 도입
- *2008*년에는 근로빈곤에 대응하여 근로장려금 도입, 도입 당시 금융위기를 겪으면서 대상 및 급여 수준이 확대

계 부각

- 기존 사회안전망의 사각지대에 대한 우려는 지속적으로 제기되어 왔음.
- 코로나*19* 위기는 특히 근로연령층 대상 사회안전망의 한계를 극명히 드러냄.
  - 전일제 임금근로자 중심의 고용보험 밖에 있는 자영업자, 저소득 임금근로자, 특수고용직 근로자가 직접적인 피해를 입음.
  - 하지만 기존 사회안전망 내에서 이들에 대한 지원이 어려워 한시적 지원을 여러 차례 시행

코로나19 이후 사회안전망

보건경제 위기 이후 소득불평등 확대 우려

- 위기 시 고용충격이 저학력, 저소득자를 중심으로 크게, 장기적으로 지속됨에 따라 소득격차 확대 우려
  - 과거 다섯 차례 감염병 이후 소득불평등 확대 관찰*(Furceri et al., 2020)*
- 이번 코로나*19* 위기 시에도 저소득가구 중심으로 시장소득 감소가 더 크게, 더 오래 관찰됨.

망 필요 증대

- 코로나*19* 위기는 기존 디지털 전환을 가속화시켰으며 향후 지속 예상
  - 기술혁신 적용 확대에 따라 일자리 총량이 유지된다 하더라도 일자리의 구성 및 성격은 크게 변화할 것
- 일자리 파괴 및 창출의 시대를 준비하기 위해서는 사회안전망 강화가 필수적
  - 취약계층에 집중될 것으로 예상되는 급격한 조정부담 완화 및 새로운 경제로의 전환 지원

Contents

01 코로나19 소득지원 효과

02 근로연령층 대상 소득보장체계 평가

03 일하는 사람을 위한 사회안전망 개선방안 논의

01

코로나19 소득지원 효과

01 기존 소득지원과 코로나19 대응 현금지원의 영향

기존 소득지원이 피해계층을 제대로 포괄하지 못하는 한계로 인해 여러 차례 한시적 현금지원 시행

기존 소득지원과 한시적 현금지원의 소득분배 효과를 구분하여 분석

- '20년 3분기부터의 현금지원이 노동시장에서의 종사상지위에 따른 선별적 지원임을 활용하여 효과 구분

가계동향조사 분기별 자료 이용

- 모든 현금지원이 사회수혜금으로 조사되어 개별 지원의 효과를 파악하기는 어려움.
- 횡단면 분석의 한계로 종사상지위 변화에 따른 효과를 통제할 수는 없으나, 비공개 패널분석에서도 유사한
  결과 도출

소득분위별 시장소득

시장소득 감소는 주로 소득 1,2분위에서 크게 나타나며, 장기간 지속

소득분위별 '19년 동기 대비 균등화 시장소득 증감

단위: 만원, 괄호안은 '19년동기 대비%

	전체	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
'20.1	7.2 (3.0)	0.1 (0.2)	2.3 (1.6)	6.1 (2.8)	13.1 (4.5)	15.1 (2.9)
'20.2	-10.0 (-4.2)	-11.9 (-28.5)	-9.0 (-6.0)	-3.9 (-1.8)	-1.8 (-0.6)	-23.8 (-4.8)
'20.3	4.5 (1.9)	-3.4 (-8.4)	-1.8 (-1.2)	2.7 (1.2)	9.9 (3.2)	15.6 (3.1)
'20.4	3.6 (1.4)	-3.9 (-8.7)	-0.3 (-0.2)	2.3 (1.0)	7.8 (2.5)	11.5 (2.2)
'21.1	5.5 (2.3)	-3.9 (-12.0)	0.3 (0.2)	8.3 (3.9)	15.3 (5.3)	7.8 (1.5)
'21.2	3.8 (1.6)	-4.2 (-10.0)	1.6 (1.0)	8.0 (3.7)	7.8 (2.7)	5.6 (1.1)
'21.3	18.9 (7.7)	2.1 (5.1)	9.5 (6.1)	16.2 (7.2)	23.4 (7.7)	43.7 (8.7)

자료: 가계동향조사 '19, '20, '21년 분기별자료

가구주의 종사상지위별 현금지원

’20년 3분기와 ’21년 1분기 소상공인 대상 지원이 집중됨에 따라 자영업자 가구주 가구의 현금지원이 크게 확대

‘19년 동기 대비 가구주의 종사상지위별 현금지원의 증감

단위: 만원, 괄호안은 ’19년동기 대비%

	상용근로자	임시근로자	일용근로자	고용원이 있는 자영업자	고용원이 없는 자영업자	무직
’20.1	0.1 (0.9)	1.1 (14.0)	1.5 (23.3)	-0.7 (-13.7)	0.8 (13.7)	4.8 (26.6)
’20.2	33.3 (499.9)	32.1 (476.7)	30.4 (438.4)	34.6 (792.6)	33.6 (464.7)	31.0 (150.1)
’20.3	5.7 (61.2)	0.8 (5.8)	1.7 (11.9)	**7.9** **(175.3)**	**11.4** **(116.5)**	5.0 (20.3)
’20.4	1.8 (24.1)	2.5 (40.1)	3.4 (45.1)	**8.8** **(355.6)**	3.7 (65.5)	6.2 (28.4)
’21.1	4.0 (51.1)	2.0 (25.3)	8.7 (135.7)	**20.1** **(422.4)**	**17.0** **(280.8)**	12.2 (67.7)
’21.2	3.2 (48.0)	3.9 (57.4)	-3.7 (53.5)	9.1 (207.8)	6.6 (91.2)	8.9 (43.1)
’21.3	18.1 (195.9)	12.5 (95.7)	14.8 (101.2)	30.1 (663.4)	25.3 (257.5)	15.6 (63.2)

자료: 가계동향조사 ’19, ‘20, ‘21년 분기별자료

현금지원의 빈곤감소효과: 전체

시장소득 기준 빈곤율은 ’19년 동기 대비 뚜렷하게 증가하나, 현금지원을 합산한 소득 기준으로는 증가폭이 감소 또는 ’19년 동기와 유사

빈곤율 개선효과

	시장소득 기준 빈곤율 (A)	시장소득+현금지원 기준 빈곤율 (B)	현금지원의 빈곤율 감소효과 (=A-B)	2019년 동기 대비 A-B
’19.1	0.213	0.197	0.016	
’19.2	0.192	0.174	0.018	
’19.3	0.197	0.172	0.025	
’19.4	0.184	0.172	0.011	
’20.1	0.209	0.193	0.016	0
’20.2	0.238	0.176	0.062	0.044
’20.3	0.208	0.176	0.032	0.007
’20.4	0.196	0.178	0.019	0.008
’21.1	0.226	0.195	0.032	0.016
’21.2	0.206	0.180	0.026	0.008
’21.3	0.209	0.170	0.039	0.014

자료: 가계동향조사 ’19, ‘20, ‘21년 분기별자료

현금지원의 빈곤감소효과

소상공인 대상 한시적 지원은 자영업자 가구의 빈곤감소에 기여

반면, 임시근로자 가구에서는 '20년 2분기를 제외하고 현금지원의 빈곤감소효과는 '19년과 유사
→ 해당 가구의 빈곤율 증가에 대응한 기존 복지지원의 빈곤감소효과가 크지 않음을 시사

현금지원의 빈곤감소효과: 임시근로자 가구 vs 고용원이 없는 자영업자 가구

	2019년				2020년				2021년
	1분기	2분기	3분기	4분기	1분기	2분기	3분기	4분기	1분기
시장소득 기준 빈곤율(A)									
임시근로자	0.281	0.279	0.288	0.281	0.293	0.375	**0.322**	0.299	0.272
고용원이 없는 자영업자	0.218	0.217	0.202	0.163	0.249	0.315	**0.242**	0.201	0.290
'19년 동기 대비 현금지원의 빈곤감소효과(A-B)									
임시근로자					-0.027	0.091	**0.004**	-0.001	-0.029
고용원이 없는 자영업자					0.001	0.064	**0.020**	0.004	**0.027**

자료: 가계동향조사 '19, '20, '21년 분기별자료

02

근로연령층 대상 소득보장체계 평가

02 소득보장체계

기초생활 보장제도

생계급여, 주거급여
의료급여, 교육급여

근로장려금, 자녀장려금

근로조건부급여
(in-work benefit)

가족수당

아동수당

긴급복지 지원

실직, 사망, 질병, 소득감소 등
긴급위기 시 현금 및 현물지원

실업에 대비한 소득보장

고용보험*(실업급여)*
국민취업지원제도*(실업부조)*:
- 고용보험 사각지대 저소득 구직자 대상으로 *'21*년 도입
- 구직촉진수당 *(6*개월, 월*50*만원*)* +고용서비스지원

노후소득 보장

기초연금, 공적연금

02 근로연령층 대상 소득보장체계 평가

경기대응효과

- 근로연령층은 평상시 스스로 일을 통해 생활을 유지하나, 경제적 위기 시 다시금 회복할 있도록 지원하는 기능이 필요
- 고용·소득충격 발생 시 이에 대응하는 소득지원기능 평가

정합성

- 근로연령층 대상 소득지원정책의 정책목표: 소득지원, 자립지원
- 소득보장과 근로유인 두 가지에 대해 소득보장정책들 간 연계를 고려한 정합성 검토

I. 경기대응효과

근로연령층 대상 소득지원정책은 경제적 상황이 어려운 경우 빈곤에 빠지지 않도록 지원하며, 다시금 스스로 자립하도록 지원해야 함.

경기대응적 기능(counter-cyclicality): 경기상황 악화에 대응하여 소득지원정책 수급 및 급여 지출이 반응하는지 평가

- 경제적 상황을 대표(대리)하는 지역별 실업률에 따른 소득지원정책 수급 및 급여액의 변화 분석
- 근로연령층을 대상으로 하는 실업급여, 기초생활보장제도, 근로·자녀장려금, 긴급복지지원에 대해 분석

분석내용

- 지역단위 분석: 시·도별 실업률이 시·도별 인구당 급여지출액에 미친 효과 분석
- 가구단위 분석: 지역별 실업률이 근로연령층 가구의 소득지원제도 수급확률에 미친 효과 분석

Ⅰ. 경기대응효과 평가: 지역단위 분석

실업급여에서 실업률 상승에 따라 급여지출이 증가하는 경기대응성 확인

근로· 자녀장려금, 기초생활보장제도의 생계급여, 긴급복지지원에서는 이러한 경기대응성이 관찰되지 않음.

- 다만 긴급복지지원은 가용한 자료의 제한으로 분석기간이 짧음에 유의

시도별 실업률과 인구당 급여지출액

	실업급여	기초생활보장 생계급여	긴급복지지원	근로 · 자녀장려금
지역별 실업률	52.41* (27.04)	-21.14 (64.09)	0.57 (1.57)	32.24 (22.08)
지역 고정효과	o	o	o	o
연도 고정효과	o	o	o	o
분석연도	2006-2019	2006-2019	2009-2019	2006-2019
관측치 수	49,747	49,747	37,740	49,747

자료: 보건복지통계연보, 고용보험통계연보, 국세통계연보

Ⅰ. 경기대응효과 평가: 가구단위 분석

실업급여에서 실업률 상승에 따라 가구의 수급확률이 증가하는 경기대응성 확인
기초생활보장 및 근로· 자녀장려금에서는 경기대응성이 뚜렷하게 관찰되지 않음.

지역별 실업률과 소득보장제도 수급여부

	실업급여	기초생보	근로 · 자녀장려금	전체
지역 실업률	0.750* (0.446)	0.290 (0.311)	0.525 (0.459)	1.247** (0.607)
지역 · 연도 고정효과	o	o	o	o
가구 고정효과	o	o	o	o
분석연도	2006-2019	2006-2019	2009-2019	2006-2019
관측치 수	49,747	49,747	37,740	49,747

자료: 한국복지패널 2-15차

I. 경기대응효과 평가: 가구단위 분석

고용보험 가입여부를 기준으로 나누어 분석

- 경제활동을 한 적이 있으나 고용보험에 한 번도 가입하지 않은 가구주의 가구와 고용보험 가입이력이 있는 가구주의 가구로 구분

고용보험 가입이력이 있는 가구에서 실업급여 및 전체 소득지원제도의 경기대응성이 뚜렷하게 관찰

반면, 고용보험 가입이력이 없는 가구에서는 소득지원의 경기대응성이 관찰되지 않음.

고용보험 가입여부별 분석

	고용보험 가입				고용보험 미가입			
	전체	실업급여	기초생보	근로·자녀장려금	전체	실업급여	기초생보	근로·자녀장려금
지역별 실업률	1.688** (0.767)	1.421** (0.623)	0.405 (0.328)	0.302 (0.560)	-0.008 (1.057)	-0.467 (0.514)	-0.311 (0.684)	0.951 (0.844)
지역·연도 고정효과	o	o	o	o	o	o	o	o
가구 고정효과	o	o	o	o	o	o	o	o
분석연도	2006-2019	2006-2019	2006-2019	2009-2019	2006-2019	2006-2019	2006-2019	2009-2019
관측치 수	22,283	22,283	22,283	16,054	13,305	13,305	13,305	8,694

II. 정합성 평가

근로연령층 대상 소득지원정책은 소득지원과 함께 근로 및 자립유인을 정책목표로 삼음.

- 기초생활보장제도의 *30%* 근로소득공제 신설
- 근로장려금은 근로조건부 지원이며, *2019*년 재정규모가 *3*배 이상 확대
- 국민취업지원제도는 소득지원과 함께 취업지원서비스 제공

근로연령층 대상 소득지원정책들 간 연계를 고려하여 소득지원 및 근로유인 제고 차원의 정합성 검토

근로유인은 한계세율(추가적 근로 비용) 및 평균세율(경제활동참가 비용)을 통해 검토

$$\text{한계세율}(\textit{effective marginal tax rate}) = \frac{\text{복지혜택 감소+세금 증가}}{\text{추가적인 근로소득}}$$

≈ 1 : 추가적인 근로를 통한 소득은 *0*에 가까움

$$\text{평균세율}(\textit{participate tax rate}) = \frac{\text{근로시 } \textbf{복지혜택 감소+세금 증가}}{\text{총근}\textbf{로소득}}$$

II. 정합성 평가 (1)

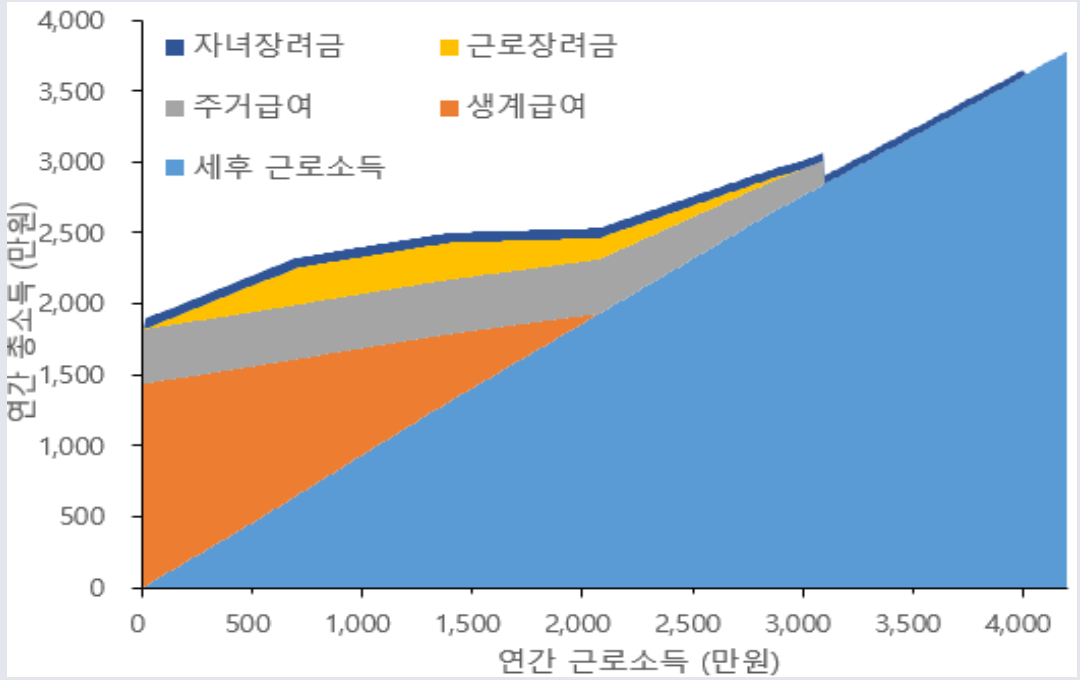
기초생활보장제도+근로장려금

근로연령 빈곤가구의 10.9% 해당

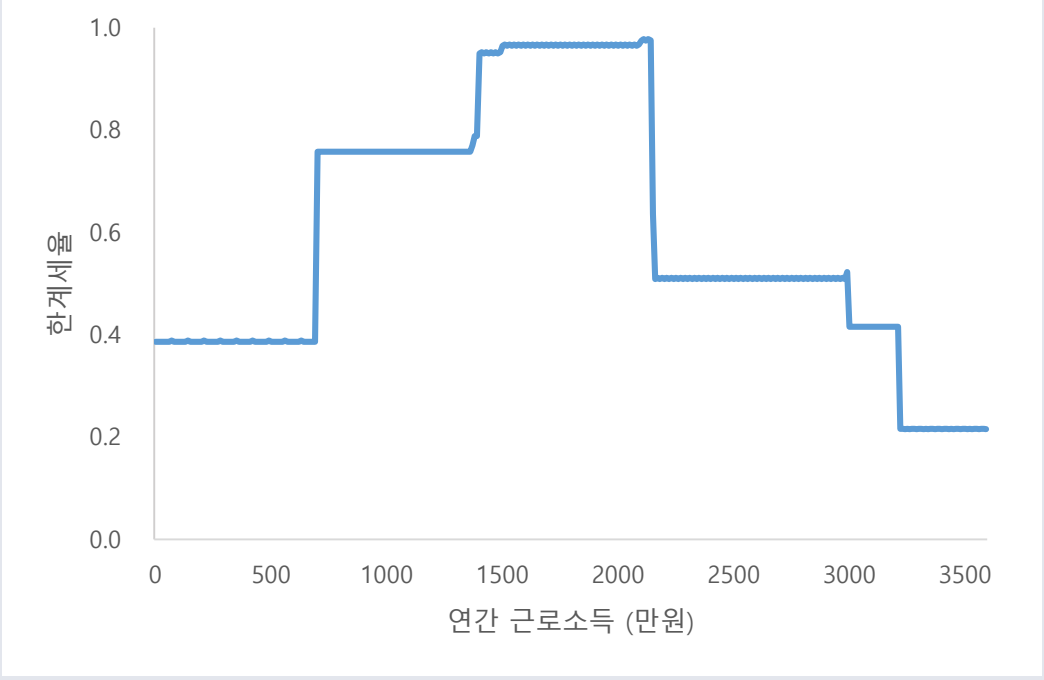
(3인가구 기준) 가장 높은 한계세율은 97%로 생계급여와 근로장려금 점감구간이 연계된 생계급여 탈수급 직전구간에서 넓게 관찰됨.

- 97%의 한계세율은 1만원 근로소득 증가 시 9,700원의 세금 증가와 복지 혜택 감소로 인해 총 가구소득
  은 300원 증가함을 의미

총소득



한계세율



II. 정합성 평가 (1)

근로장려금+구직촉진수당

근로장려금만 수급: 근로연령 빈곤가구의 32.9% 해당

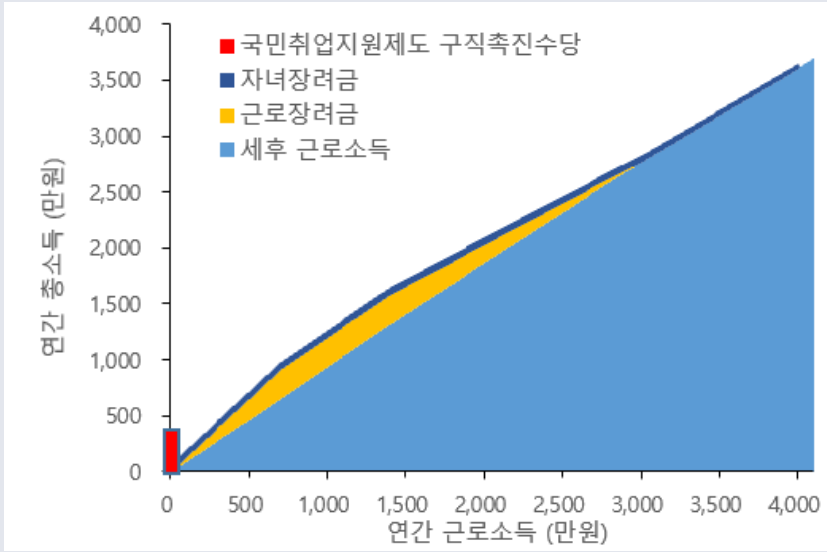
- 실직 시 실업부조인 국민취업지원제도의 구직촉진수당(6개월, 월50만원) 수급 가정

근로유인에 있어서는 양호

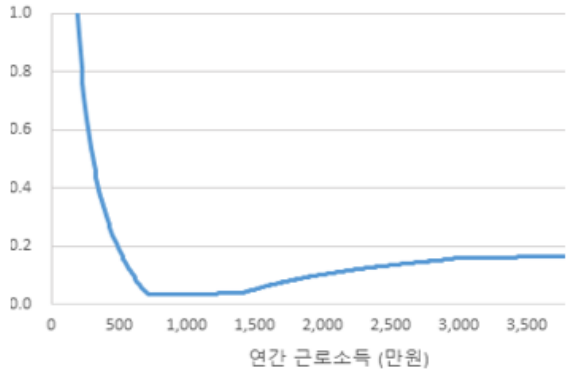
- 근로장려금 하에서 음(-)의 한계세율을 보임.
- 구직촉진수당으로 인해 평균세율은 저소득구간에서 증가하나, 단기 영향

하지만, 실직 및 저소득구간에서 보장되는 가구소득이 전반적으로 불충분

- 특히, 실직 시 구직촉진수당은 피부양가족이 있는 경우 생계유지에 미흡



<한계세율>



<평균세율>

03

일하는 사람을 위한 사회안전망 개선방안

경제적 어려움에 대응하며 역동적 회복 지원 필요

▪ 현재는 경제적 상황 악화에 대응한 지원이 충분치 않음.

- 실업급여는 경기대응기능이 관찰되나, 취업자 중 *49%*는 미가입
- 근로장려금은 일년에 *1~2*회 지급되어 경제적 위기 대응을 위한 지원으로서는 한계

이러한 관점에서 현재 논의되는 소득지원 대안들 검토

- 일정 소득을 보장하는 방식 하에서는 근로유인 저해우려가 큼.
- 무기한 소득을 보장하는 공공부조 하에서는 소득· 재산에 대해 엄격한 기준이 적용되기에, 다시금 근로빈곤층을 충분히 포괄 못할 우려

▪ 소득· 재산에 관계없이 모두에게 일정 소득을 지원하는 방안

- 적정한 수준의 소득지원을 위해서는 재정부담이 큼.
- 지원수준을 낮추는 경우 경제적 위기에 대응한 지원으로써는 불충분하며, 현 복지제도를 유지하더라도 기존 한계를 보완하기 어려움.

실업부조 강화

- 고용보험 사각지대에 있는 구직자 대상 지원 강화
- 소득과 재산기준을 크게 완화하여 근로연령층을 넓게 포괄할 수 있음.
  - 현 구직촉진수당은 중위소득60%, 순자산4억원을 기준으로 함.
- 아직 도입초기로 지원수준 및 기간이 좁게 설계되어 제한적 역할
  - 개인 단위로 6개월간 월50만원 지급: 부양가족(특히, 미성년자 자녀)를 둔 가구의 생계유지에 불충분
  - 6개월로 수급기간이 한정되어, 취업취약계층의 재취업까지 충분한지 검토 필요
- 부양자녀를 둔 경우 추가적 현금지원 제공, 제한된 횟수 내에서 수급기간 연장 신청 허용, 주택가격 상승 및 지역별 편차를 고려한 재산기준 완화
- 취업지원서비스 내실화를 통해 소극적 성격의 복지와의 차별화

근로장려금 강화

- 근로장려금은 전년도 또는 이전 반기 소득 기준으로 연1~2회 지급되어 현재의 경제적 상황에 대한 대응 어려움·
- 실시간 소득파악체계 마련 추진과 더불어 근로장려금 지급주기를 최소 분기 이하로 축소
- 일 하는 근로빈곤층에 대한 포괄범위 확대를 위해 재산기준 확대
  - 현재 총재산 2억원 기준으로 소득전환가능 재산을 과대평가

자립지원

- 실업부조 도입강화에 따라 최후의 안전망인 생계급여에 남는 근로능력수급자는 자활역량이 낮은 취약계층일 것이며, 자활지원도 수급자 구성에 맞추어 변화될 필요

현물, 사회서비스 강화

- 주거, 교육 등 [illegible] 현물, 사회서비스 지원 강화
- 주거, 교육 관련 사회서비스 수급기준 확대를 통해 근로연령층을 포괄하는 범위 확대
- 근로연령층의 지속적인 경제활동 지원 및 선제적 사회안전망 구축을 위해 교육, 돌봄에 대한 투자 확대 필요
  - 특히 교육양극화가 심화되고 있는 상황에서 교육지원과 결합된 돌봄서비스를 통해 학습 보완의 기회 확대