

외환위기 20년, 소득보장정책의 발전과 한계*

김 교 성**

요약

본 연구의 목적은 외환위기 이후 우리나라 소득보장정책의 발전과정과 현황을 검토하고, 핵심 이슈와 쟁점을 정리하여, 문제점과 한계를 극복할 수 있는 미래 발전방안을 모색하는데 있다. 집중된 논의를 전개하기 위해 연구의 범위를 국민연금, 기초연금, 국민기초생활보장제도로 한정했으며, 전반적인 서술 과정에서 '사회적 보호 최저선'에 기반 하여 '보편성'과 '적절성'의 두 가치에 주목하였다. 최근 문재인 정부에서 발표한 관련 내용도 간략하게 정리했으며, 통합적 소득보장체계를 구축하기 위해 사회수당과 기본소득 중심의 긍정전략과 변혁전략을 구분하여 제시했다. 현 체계의 개선도 일부 요구되지만, 급여구조와 방식에 대한 전면적 개혁을 통해 사회적 급여의 실제적 효과를 확장하기 위한 노력이다.

주제어: 기본소득, 사회수당, 국민연금, 기초연금, 국민기초생활보장, 사회적 보호 최저선

1. 들어가며

외환위기는 우리나라 경제사에 가장 충격적인 '기억'으로 남아있다. 국가 경제정책의 실패가 다수의 시민으로 하여금 생애 최악의 사건 속에 참혹한 생활을 경험하게 했다. 구조조정과 대량해고의 결과로 수백만의 실업자가 생겨났으며, 늘어가는 가계부채와 가족해체로 인해 생의

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A5A2A03928040). 그리고 2017년 사회정책연합학술대회에서 기획주제(외환위기 이후 소득보장과 사회서비스)로 발표된 내용을 수정·보완한 것임.

** 중앙대학교 사회복지학부 교수

다른 선택을 하는 노동자도 속출했다. 국가적 경제위기를 경험한 이후, 우리 사회는 이전과 완전히 다른 모습으로 변모해 갔다. 신자유주의 체제에 순응해 가면서 치열한 경쟁 속에 승자가 독식하고 패자부활전이 용인되지 않는 ‘부정의’한 사회가 되었다. 새로운 형태의 불안정 노동이 생겨나면서 근로빈곤층과 차상위계층의 규모 역시 급속하게 증가했다. 빈부격차와 양극화 현상이 심각한 사회문제로 자리매김하였고, 확산 추세는 아직도 진행 중이다.

국제노동기구(ILO)는 ‘포용적 성장’(inclusive growth)의 기초 하에 빈곤과 배제를 완화하기 위한 새로운 전략으로 ‘사회적 보호 최저선’(SPF: social protection floor)을 권고하고 있다. 핵심 내용에 따르면, 국가는 (i) ‘모든 시민’에게, (ii) ‘생애 전반’에 걸쳐, (iii) ‘소득’과 건강의 영역에서, (iv) 최소한 ‘기본적인 수준’의 사회보장을, (v) 그들의 존엄과 ‘권리’에 기반 하여 제공해야 한다(ILO, 2014/15: v). 사회보장의 핵심 원칙 속에 급여의 대상과 수준, 위협의 범주와 기간, 주체와 근거 등을 구체적으로 명시하고 있는 것이다. 전통적인 ‘안전망’(safety net)이 아닌 ‘바닥’(floor)이라는 용어를 선택한 이유는, 일부 인구집단을 대상으로 사회적 구호 차원에서 급여를 제공하는 것이 아니라, 일정 수준의 생활을 ‘보편적 권리’로 보장해야 하는 점을 강조하기 위함이다. 따라서 국가는 ‘노동시장에서 배제되어 있는 사람’을 포함한 모든 시민에게 충분한 수준의 소득을 지급해야 하며, 이는 개인이 국가에게 기대하고 누릴 수 있는 당연한 권리이다(Ferguson, 2015: 126).

본 연구의 목적은 외환위기 이후 우리나라 소득보장정책의 발전과정과 현황을 검토하고, 핵심 이슈와 쟁점을 정리하여, 문제점과 한계를 극복할 수 있는 미래 발전방안을 모색하는데 있다. 현 체계에서 실현가능한 긍정전략과 다소 변혁적인 대안을 함께 제시할 것이다. 연구의 전반적인 서술 과정에서 ‘사회적 보호 최저선’에 집중하여 논의를 전개하고자 한다. 천부적인 사회보장의 권리를 충족시켜 ‘사회보장기본법’에서 명시하고 있는 ‘행복하고 인간다운’ 생활을 향유하고 ‘건강하고 문화적인’ 생활을 유지할 수 있는 기본적인 환경과 토대를 마련하기 위한 노력이다. 특히 급여의 대상과 수준 측면에서 ‘보편성’과 ‘적절성’의 두 가지 중요한 가치에 주목한다. 사회 구성원 한명 한명이 국가에서 제공하는 사회적 급여의 당연한 대상이고, 인간다운 생활을 유지하기 위해서는 충분한 수준의 급여가 필요하기 때문이다.

구체적인 논의에 앞서, 연구의 범위를 설정하기 위해 소득보장정책의 개념을 정리하고 범주를 제한해 보자. 일반적으로 ‘소득보장정책’(income maintenance)은 정부가 욕구가 있는 사람을 대상으로 일정 수준의 소득을 보장하기 위해 제공하는 ‘재정적 지원’이라 할 수 있다. 근대 복지국가의 핵심 제도로써 각종 사회적 위험에 노출되어 소득이 없거나 부족한 사람에게

제공되는 사회적 급여를 총칭한다. 다만 재/분배와 관련된 국가의 모든 활동에 집중하기보다 국가와 개인(혹은 가구) 간 ‘소득이전’의 관계를 강조하다 보니, 다양한 방식을 통해 제공되는 ‘현금형 급여’로 제한하여 사용한다. 주로 사회보험, 사회부조, 사회수당 등의 형식이 활용되며, 주 대상에 빈곤한 사람은 물론 아동, 노인, 장애인, 여성, 실업자, 환자, 불안정 노동에 종사하는 사람 등을 포괄하고 있다. 그러나 좀 더 확대된 개념적 범주에 대한 이해도 가능하다. 일정 수준 이상의 소득을 보장하기 위한 광의의 정책 내용에 현물급여나 각종 서비스와 같은 모든 형태의 복지노력을 포괄할 수 있다. 돌봄 서비스(보육, 양육, 요양), 적극적노동시장정책(직업훈련, 취업알선) 등의 사회투자정책은 물론이고, 보건·의료, 교육, 주거와 같은 전통적 복지정책이 대표적인 예이다. 다양한 사회서비스에 대한 제공을 통해, 임금(소득) 취득을 위한 기회나 역량을 강화하거나, 고정비용에 소비되는 가계지출을 억제할 수 있다. 나아가 최저(생활)임금, 임금교섭, 일자리 창출과 같은 노동정책, 조세감면이나 EITC 등의 조세정책, 투자나 물가와 관련된 경제정책 등도 다양한 종류의 개인 소득에 영향을 미치는 주요 정책이다. 다만 본 연구는 보다 집중된 논의를 전개하기 위해 연구의 범위를 우리나라의 대표적인 공적연금과 사회부조로 한정하고자 한다.¹⁾

연구의 구성은 다음과 같다. 우선 외환위기 이후 정부의 소득보장정책이 갖는 효과성을 검증하기 위해 시장소득과 가처분소득에 기초한 상대적 빈곤율, 지니계수, 소득 5분위 배율의 추이를 관찰한다. 다음으로 대표적 소득보장정책인 국민연금, 기초연금, 국민기초생활보장제도의 역사적 궤적을 추적하여 정리하고, 주요 성과와 한계를 명시하며, 발전적 대안을 모색하기 위해 핵심 쟁점과 이슈를 살펴본다. 통합적 소득보장체계의 수립을 위해 사회수당과 기본소득 중심의 긍정전략과 변혁전략을 구분하여 제시하고, 최근 문재인 정부에서 발표한 내용을 간략하게 리뷰한다.

2. 복지확대의 ‘역설’(?)

대체로 경제위기는 국가재정의 악화를 동반하여 복지확대의 장애물로 기능할 가능성이 높다. 그러나 외환위기라는 미증유의 사건은 우리나라 사회정책의 역사적 발전과정에서 획기적인

1) 추후 실업, 산재, 질병, 출산, 양육, 돌봄 등의 사회적 위험을 포괄할 수 있는 좀 더 광범위한 소득보장정책에 대한 연구가 필요하다.

변화를 추동한 원인으로 작용했다. 정부는 다양한 사회적 위험에 대응하기 위해 새로운 제도를 신설하거나 기존 제도를 확대·강화하는 등의 적극적인 노력을 전개했다. 경제위기가 복지 확대의 기회와 긍정적 계기를 제공한 셈이다. 정권이 바뀌면서 정책개선의 영역과 구체적인 내용 면에서 다소 차이를 보이지만, 대부분의 정책이 ‘재조정’의 과정을 통해 ‘최신화’ 혹은 ‘합리화’되었고, 수급자 수와 예산 면에서 괄목할만한 성장을 이루어왔다. 소득보장의 영역도 예외는 아니었다. 일정 수준 성숙된 국민연금은 훨씬 더 많은 가입자와 수급자를 포괄하고 있으며, ‘준보편적’ 기초연금과 더불어 ‘이원화된 공적연금 체계의 토대를 갖추어 가고 있다. ‘권리성’을 강조하며 도입된 국민기초생활보장제도 역시 최저 수준을 넘어 수급자의 욕구에 부합하는 개별화된 급여제공을 통해 ‘맞춤형’ 복지제도의 면모를 보이고 있다.

복지정책이 확대·강화되고 있음에도 불구하고, 빈곤과 불평등 현상이 지속되거나 심지어 더욱 악화되는 ‘역설(?)적 상황이 목격되고 있다. 통계청에서 제공하는 ‘가계동향조사’ 자료에 기초하여 외환위기 전후 상대적 빈곤율과 지니계수, 소득 5분위 배율의 추이를 살펴보자. 아래 [그림 1]을 보면, 안정(?)적으로 유지되던 빈곤과 불평등 지수가 외환위기 시기(1998~1999년)에 급속하게 높아졌다. 2000년 들어 일시적으로 낮아진 분배지수는 2001년부터 다시 증가세로 돌아서며, 2004~2005년 이후 위기 시기의 수준을 넘어 크게 상승하고 있다. 2010년대에 다소 양호해지는 모습도 관찰되나, 최근 들어 다시 악화되고 있다. 이른바 ‘(소득) 양극화’ 현상이 크게 심화되고 있는 것이다. 이러한 현상은 크게 세 가지 차원에서 우리 사회의 심각한 문제로 지적된다. 우선 문제의 심각성이 부각되는 특정 인구집단이 존재한다는 사실이다. ‘여성’과 ‘노인’의 빈곤율은 전체가구에 비해 2~3배 높게 나타나며, 최근 들어 ‘1인 가구’의 취약성도 부각되고 있다. 다른 문제는 양극화 현상이 일시적인 것이 아니라 지속적 속성을 가진 ‘구조화된 문제’라는데 있다. 교육·건강 불평등과 연계되어 세대 간 이전을 통해 불평등 구조가 고착화되고 있다. 마지막 문제는 이 상황이 독립적 문제가 아니라 다른 사회문제와 밀접한 관련성을 보인다는 점이다. 양극화 수준과 높은 상관관계를 보이는 자살률, (강력)범죄율, 출산율 등이 이를 입증한다(김교성, 2013; 2014).

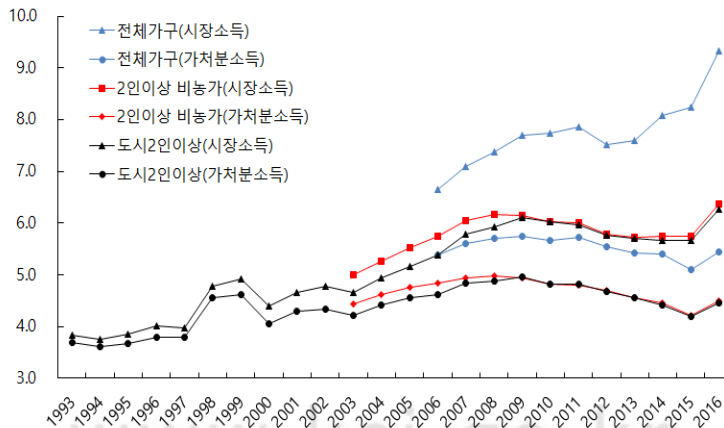
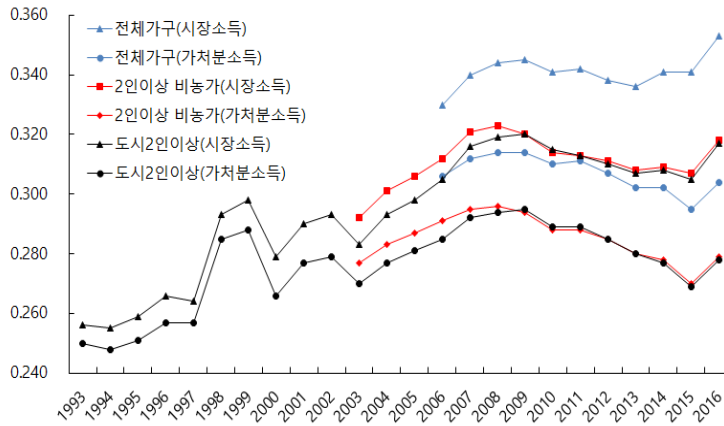
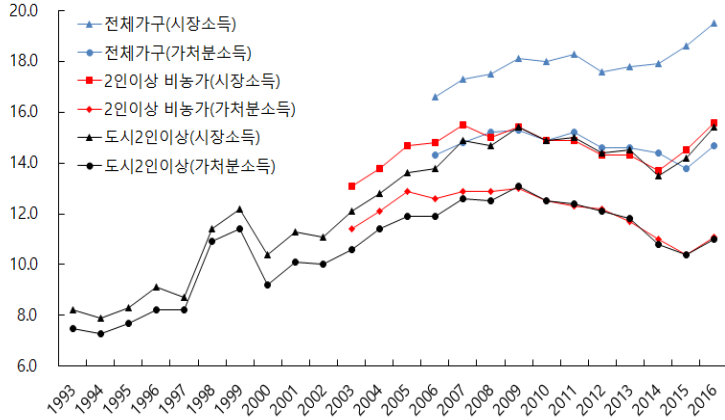
그렇다면 복지는 확대되는데 빈곤과 불평등 현상이 강화되는 역설적 상황은 어떻게 설명할 수 있을까? 지난 30년 동안 주류 담론으로 우리 사회를 지배해왔던 ‘신자유주의’적 ‘금융자본주의’, ‘고용 없는 성장’과 ‘임금 없는 성장’ 등으로 설명할 수 있다. 세계화와 금융화, 수출과 금융주도의 성장은 대기업에게 자본축적의 성과를 가져다주었고, 일반대중에게는 빈부격차의 확대라는 현실로 귀결되었다. 대/기업의 경영수익은 증가했고 재무건전성도 개선되었지만, 노동

시장의 유연화와 불안정 노동의 확산을 통해 노동자의 실질임금은 낮아졌고 노동소득분배율도 크게 추락했다. 기업은 경제성장의 과실을 노동자와 공유하지 않고 막대한 이윤을 독점하여, 일부 재벌기업과 상류층에게 놀라울 정도의 소득집중 현상이 실현되었다. 불공정한 임금교섭 관행과 노동시장의 적폐를 무시하며, 대기업과 부유층을 위한 감세와 규제완화에만 집중해 온 국가도 큰 책임이 있다(김교성, 2014). 오랜 시간 불공정하고 불평등한 시장소득의 분배 과정에 무관심했다는 의미이다.

소득보장은 시장에서 불평등하게 분배된 자원을 좀 더 평등하게 재분배하기 위한 국가의 노력이다. 다양한 정책의 급여대상과 수준의 확대를 통해 빈곤과 불평등 정도를 완화할 수 있다. 안정된 생활(소득)의 보장은 노동자의 협상력을 강화하여 시장소득(임금)을 끌어올리는데도 기여한다. [그림 1]을 통해 외환위기 이후 정부 노력의 성과를 확인해 보자. 시장소득과 가처분소득에 기초한 상대적 빈곤율, 지니계수, 소득 5분위 배율 간 격차가 점차 확대되고 있는 현상을 목격할 수 있다. 지난 30년 간 조세체계와 재분배 기제의 빈곤 및 불평등 완화효과가 점차 개선되어 왔다는 의미이다. 따라서 우리나라 ‘공적이전소득’의 재분배 효과는 일부 인정할 만하다. 다른 국가의 그것에 비해 아직 턱없이 부족한 수준이긴 하지만 말이다.

우리나라 소득보장체계는 아직도 다양한 차원에서 ‘불완전성’을 담보하고 있다. 남성 생계부양자 중심 사회보험의 ‘배제적’ 특성과 ‘후발성’으로 인해 광범위한 ‘사각지대’가 형성되어 현 세대와 미래 세대의 인간다운 삶을 보장하지 못하고 있다. 사회부조 역시 불합리한 선정기준과 낮은 급여수준 때문에 ‘비수급’ 빈곤층을 양산하는 등 기대만큼의 성과를 거두지 못하고 있다. 소득보장체계의 외형적 성장에도 불구하고 다수의 시민들이 양극화된 사회에서 처참한 생활을 지속하는 주된 이유이다. 다음 장에서 개별 제도의 역사적 발달과정에 대한 고찰과 더불어 구체적인 문제점을 살펴보자.

[그림 1] 외환위기 전·후 상대적 빈곤율, 지니계수, 5분위 배율



3. 변화와 발전과정

본 장에서는 우리나라 소득보장정책의 핵심 제도로 간주할 수 있는 국민연금, 기초연금, 국민기초생활보장제도의 역사적 궤적과 현황을 간략하게 기술한다. 이 세 제도는 독자적인 법체계를 갖고 있어 개별 절에서 구분하여 정리하겠지만, 실제 수급액의 결정과 관련하여 긴밀하게 연계되어 있다. 국민연금의 가입기간은 기초연금의 수급액에 영향을 미치며, 기초연금의 급여수준에 따라 국민기초생활보장제도의 수급액도 삭감될 수 있다.

(1) 국민연금: 소득대체율 ‘축소’의 역사

국민연금은 ‘노후’소득보장을 위한 우리나라의 대표적인 공적연금이다. 1988년 10인 이상 사업장 근로자를 대상으로 시작된 국민연금은, 외환위기 이후 도시지역으로 적용범위를 확대 적용하여, 전국민을 포괄하는 명실상부한 최대의 단일연금으로 부상했다. 다른 국가의 공적연금과 달리, 임금근로자와 자영업자를 하나의 제도에 포괄하는 ‘직역통합’ 모형이며, 균등부분과 소득비례부분이 분리되어 있지 않은 단일체계의 특징도 갖고 있다. 소득계층 간 그리고 세대 간 소득재분배 기능이 작동하도록 설계되어 ‘연대’의 이념을 강하게 반영하고 있다(Kim & Kim, 2005: 211-212).

국민연금의 역사적 발달과정은 한마디로 급여수준을 축소하기 위한 노력으로 평가할 수 있다. 제도가 성숙하면서 가입자와 수급자 수가 확대되는 등의 긍정적인 면도 확인되지만, 인구고령화와 저성장으로 인한 ‘재정적’ 지속가능성 문제가 부각되면서, 단기간에 소득대체율을 70%에서 40%까지 인하하는 급진적 변화를 단행했다. 기금의 장기적 재정안정성을 고려하여 국민의 정부(1998년)와 참여정부(2007년)에서 소득대체율을 각각 70% → 60%, 60% → 40%로 낮춘 것이다.²⁾ 해당 시점에 기여율을 상향조정하지 않고 미래의 소득대체율을 축소한 정치적 선택으로 이해할 수 있다. 해당 40%가 OECD 회원국 평균(42.1%)에 비해 ‘그리’ 낮은 수준도 아니라는 판단이었다. 그러나 국민연금 평균 가입기간이 25년에 불과하다는 사실을 감안할 때, 평균 소득자의 실질 소득대체율은 고작 25%밖에 되지 않는다. 연금 삭감분을 보충하기 위한 기초(노령)연금을 추가해도 세계은행에서 설정한 최저수준(40%)에 미달하는 낮은 수준이다.

제1·2차 연금개혁을 통해 국민연금의 보장수준은 상당부분 후퇴했다. 기초연금과 국민연금,

2) 연금지급 연령을 상향 조정하는 등의 실질적 축소현상도 함께 목격된다.

퇴직연금과 개인연금 등의 다층연금체계를 구체화하였지만, 사실은 공적연금을 축소하고 사적 연금을 활성화한 것에 다름 아니다. 다만 기초(노령)연금을 도입하여 공적연금의 수급자를 대 폭 확장하고 ‘1인 1연금’ 체계를 수립했다는 점에서 일부 긍정적인 평가도 가능하다. 사각지대 문제를 해결하기 위한 전향적인 태도 변화의 전환점으로 인정할 수 있다.

실제 기초연금에 대한 구상이 ‘본격적’으로 등장한 것은 외환위기가 발생하기 직전의 일이었다.³⁾ 1997년 5월 사회보장심의회위원회는 전국민 연금 확대를 앞두고, 현안과제와 문제점을 폭넓게 논의하고 개선방안을 도출하기 위해, ‘국민연금제도개선기획단’(1997)을 설치했다. 당시 기획단 내에서는 연금개혁 방향과 관련하여 두 입장이 대립했는데, 제1안이 국민연금을 기초연금과 소득비례연금으로 ‘이원화’하여 세계은행(World Bank, 1994)에서 제안한 다층연금으로 전환하는 것이었다.⁴⁾ 기획단에서는 상당한 논쟁 끝에, 최종안으로 제1안을 채택하여 1997년 12월에 발표했다. 국민연금을 이층체제로 분리·전환하여 기존의 노인과 여성(전업주부)을 포괄하기 위한 선택이었다. 그러나 소득대체율을 대폭 축소(70% → 40%)하는 것에 대해 시민 단체와 노동조합의 강력한 반발이 있었고, 다수의 언론도 부정적 반응을 보였다. 해당 기초연금의 재원도 보험료를 활용하여 충당한다는 점에서 현재의 구상과 사뭇 다른 접근이었다. 복지부는 1998년 3월에 기획단의 제2안에 기초한 새로운 정부안을 발표하며 입장을 전환했다. 다양하고 활발한 논의가 전개되었지만, 중국에는 국민연금의 기본 체계를 유지하면서 급여수준을 일부 축소하는 모수적 개혁으로 회귀했다. 경로의존의 성격이 반영된 결과이다.

IBRD와 정부 간 제2차 구조조정차관(SAL II)의 이행조건을 실행하기 위해 1998년 12월에 설치된 ‘공사연금제도개선실무위원회’(2000)에서도 유사한 논의가 전개되었다. ‘상생연금’이라는 ‘1인 1연금’의 기초연금을 도입하여, 모든 시민의 노후소득을 보장하고 국민연금과 특수직 연금을 개정하여 ‘이원화’된 체제로 전환하는 모형이다.⁵⁾ 주요 내용을 간략하게 기술하면, 정액의 보험료에 기초한 부과방식으로 운영하되 급여율은 20% 수준의 정액을 지급한다. 국민연금은 소득비례 중심으로 전환하여 급여율 20%를 보장하고, 특수직연금도 급여율 20~40% 수준의 비례방식으로 운영한다. 따라서 홑벌이 부부의 경우 상생연금 40%(남편과 아내 각각 20%씩)와 국민연금 20%로 당시 국민연금의 소득대체율 수준(60%)을 유지할 수 있다. 연금수급의 사각지대 문제를 해결할 수 있는 장점이 부각되나, 정액의 보험료가 일부 계층에게 부담

3) 기원은 농어촌자영자에 대한 확대방안을 검토했던 1993년까지 거슬러 올라간다(석재은, 2015: 69).

4) 제2안은 기존 골격을 유지하면서 소득대체율을 50~60%로 인하하는 안이다.

5) 그 외에도 기존 체계를 유지하면서 세부 내용만 보완하는 제1안, 국민연금과 특수직연금을 통합하는 제2안, 국민연금을 기초연금으로 전환하고 개별 인구집단별로 기업연금(근로자), 개인연금(자영업자), 특수직연금(특수직역 종사자)을 적용하는 제3안 등이 존재한다.

이 될 수 있다는 단점이 존재한다.

국민연금은 매 5년마다 장기적인 관점에서 재정안정화 방안을 마련하는 ‘재정계산제도’를 실행하고 있다(국민연금법 제4조). 이를 위해 2002년 3월 보건복지부 장관의 자문기구로 ‘국민연금발전위원회’(2003)가 구성되었다. 위원회는 2003년 5월 적립기금에 대한 재정추계 기초하여 보험료율의 인상과 급여수준의 조정이 반영된 세 가지 안을 정부에 이송했다. 제1안은 급여수준을 적절하게 유지하면서 부담수준을 올리는 안이고, 제3안은 부담수준의 수용성은 높지만 급여수준이 부적절한 제안이다.⁶⁾ 위원회에서는 세 대안 중에 중간적인 입장에서 상대적 수용 가능성이 높은 제2안을 최종안으로 선택했다. 다만 다양한 정치적 이유로 즉각적인 변화는 관철되지 않았다.

정부는 2004년에 국민연금법 개정안을 다시 국회에 제출했으나 연금 이원화를 주장하는 ‘한나라당’과 이견을 좁히지 못하면서 아무런 성과도 거두지 못했다. 2006년 들어 연금개혁 논의가 재개되었는데, 정부는 기존안에서 다소 수정된 개정안을 제시했고, 오랜 기간 다양한 논쟁과 정치적 타협을 통해, 2007년에 제2차 연금개혁을 단행했다. 다양한 행위자들이 제시한 개혁안의 내용은 아래의 [표 1]에 제시되어 있다. 참고로 당시 한나라당은 국민연금의 균등부분을 폐지하고 소득대체율 20% 수준의 비례연금으로 전환하며, 전체 노인에게 월 8만원 수준의 정액연금을 제공하는 기초연금을 제안했다. 다층적인 연금체계를 구성하여 보편성(1층)과 공정성(2층)을 함께 도모하기 위한 시도였다.⁷⁾

6) 제1안은 소득대체율 60%를 보장하면서 2010년부터 2030년까지 보험료율을 19.85%까지 인상한다. 제2안은 소득 대체율을 10%p 낮춰 50% 수준으로 인하하고 향후 5년 동안 보험료율을 15.85%까지 인상하며, 제3안은 소득대체율을 20%p 인하하여 40%로 조정하고 보험료율을 11.85%까지 인상한다.

7) 2010년대 들어 연금제도의 내실화를 위한 다양한 정책적 변화가 관찰된다. 저임금·불안정 노동자의 연금 가입을 돕기 위한 두루누리사업(2012년)과 실업크레딧(2016년)의 시행, 추후납부 대상자의 확대(2016년) 등이 대표적인 사례이다. 5대 공적연금 간 연계제도의 도입(2009년)도 노후소득보장 수준의 향상을 위한 급여차원의 개선 작업으로 평가할 수 있다.

[표 1] 국민연금과 기초노령연금 개혁안

구분	정부		여당	민노당	한나라당	최종통과 내용
	기존	개혁				
국민연금	개혁 방향	현행 틀 유지			완전 소득비례	보험료 유지 급여 삭감
	보험료율	9%→15.9% (2030)	9%→12.9% (2017)	9% 유지		9%→7% 9% 유지
	급여 수준	60%→50% (2008)	60%→50% (2008)→ 40%(2028)	60%→50% (2008)	60%→40% (2023)	60%→20% 60%→50% (2008)→ 40%(2028)
기초노령연금	지원 대상		45%	60%		100% 60%→70% (2009)
	급여 수준		월 8만원	월 7~10만원	A급여(3년) 5%→15% (2028)	A급여 10%→20% A급여 5%→10% (2020)

출처: 보건복지부(2015a: 200)

(2) 기초연금: ‘이원화’된 연금체계의 기원

기초연금은 상대적으로 역사가 짧은 소득보장정책이다. 2014년 7월부터 시행되어 운용되고 있다. 65세 이상 노인의 소득 하위 70%를 대상으로 한 ‘준보편적’(quasi-universal)인 제도이며, ‘비기여방식’(non-contributory)의 연금을 제공함으로써 사회수당의 원리가 일부 반영되어 있다. 다만 자산조사를 실시한다는 점에서 사회부조의 잔여적 성격이 관찰되며, 수급액이 국민연금의 가입기간과 연계되어 근로연령기의 경제활동 성과(혹은 기여)가 일부 반영되고 있다. 개인단위로 연금을 제공하여 생계부양자 중심의 사회보험과 큰 차이를 보인다.

새로운 제도인 것처럼 보이지만, 역사적 기원은 1991년에 도입된 ‘노령수당’까지 거슬러 올라간다. 산업사회로 변화하는 과정에서 자신의 노후 준비를 제대로 하지 못한 노인에게 실질적인 소득보장 혜택을 부여함으로써 노후생활의 안정을 도모하기 위한 목적으로 도입된 노령수당은 70세 이상 저소득층 노인을 대상으로 1인당 35,000~50,000원의 급여를 지급했다. 매우 한정된 노인(약 5.6%의 수급율, 1991년)에게만 지급되던 수당은 1997년 수급율을 9.0%까지 끌어올리며 발전했다(윤성주, 2014: 9). 외환위기 직후(1998년) 65세 이상 저소득층 노인을 포괄하면서 ‘경로연금’으로 변경되었고, 2007년 ‘기초노령연금법’이 제정되면서 2008년부터 ‘기초노령연금’으로 대체되었다. 높은 ‘노인’ 빈곤율과 광범위한 사각지대 문제에 대응하기 위한 목적이었다. 국민연금의 낮아진 소득대체율을 보충한다는 ‘연표’도 있었는데, 급여수준의 삭감

을 ‘분할’이나 ‘보상전략을 통해 무마하고(김교성·김성욱, 2012: 131) ‘비난을 회피’하기 위한 수단이었다. 도입 초기(2008년 1월)에는 지급대상을 ‘70세 이상 노인 중 소득 하위 60%’로 한정했으나, 2008년 7월부터 수급연령을 ‘65세 이상’으로 낮추었고, 2009년 1월부터 소득수준까지 ‘하위 70%’로 확장했다.⁸⁾ 대상 차원에서 현재 시행되고 있는 기초연금의 ‘기틀’을 마련한 것이다. 다만 실제 수급율은 2009년(68.9%)부터 2012년(65.8%)까지 평균 67.3%에 불과하여 법정 포괄범주에 비해 다소 미흡한 수준이다(윤성주, 2014: 11). 급여수준은 2008년 국민연금 전체가입자 평균소득(A급여)의 5%부터 시작하여, 2028년까지 10%로 인상하기로 했으나, 재원확보 등의 이유로 급여인상과 관련된 의사결정이 미루어지면서 5% 수준에 머물러 있었다. 실제 프로그램적 복지축소를 단행한 것으로 평가할 수 있다.

2012년 대선에서 기초노령연금의 대상과 수준을 확대하는 공약이 등장했고, 당선자는 이를 이행하기 위해 ‘기초연금법’을 제정하고 시행했다.⁹⁾ 다만 급여대상을 하위 70% 수준으로 유지하고 급여수준을 국민연금과 연계하여 차등 지급함으로써, ‘모든 노인에게 20만원’의 연금 지급을 약속했던 공약을 스스로 파기하고 말았다. 그 과정에서 ‘국민연금 연계안’을 두고 활발한 학술적·정치적 논쟁이 벌어졌다(석재은, 2014; 주은선, 2014). 해당 이슈는 아직도 기초연금과 관련된 핵심 쟁점으로 남아있다.

(3) 국민기초생활보장제도: ‘사회권’의 확대에서 ‘맞춤형’ 급여로

우리나라의 대표적인 사회부조는 외환위기를 경험하면서 발전해 왔다. 국가적 경제위기로 인해 빈곤을 경험하는 인구집단이 급증하고, 빈곤에 대한 사회구조적 원인이 부각되면서, 기존 제도의 부실함이 증명되었고, 빈곤정책에 대한 총체적 개선의 필요성이 대두되었다. 당시 국민의 정부는 ‘생산적 복지’의 기치 하에 기존의 ‘생활보호법’에 대한 전면적인 개편을 통해 새로운 ‘국민기초생활보장법’을 제정·시행했다. 생활보호법의 ‘보호대상자’, ‘보호기관’ 등의 용어를 ‘수급권자’, ‘보장기관’으로 변경하여 급여의 권리성을 인정했고, 수급자의 선정과정에서 인구학적 기준을 철폐하고 주거급여를 신설하여, 최후의 사회 안전망 역할을 수행하기 위한 법적 근거를 마련했다. 수급자 범위에 노동가능 연령의 대상자를 포괄했다는 점에서 획기적이고 긍정적인 변화로 평가할 수 있다.

국민기초생활보장제도는 ‘생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 실시하여 이들의 최저생활

8) 그러나 (이명박) 대통령인수위원회 시기에 약속한 80% 수준은 끝내 충족되지 않았다.

9) 도입과정과 구체적인 내용은 석재은(2015)에 자세하게 설명되어 있다.

을 보장하고 자활을 돕는 것을 목적'으로 한다(국민기초생활보장법 제1조). 관련법에는 '보충상'과 '가족부양 우선'에 관한 두 가지 원칙이 다음과 같이 분명하게 제시되어 있다. (i) 이 법에 따른 급여는 수급자가 자신의 생활의 유지·향상을 위하여 그의 소득, 재산, 근로능력 등을 활용하여 최대한 노력하는 것을 전제로 이를 보충·발전시키는 것을 기본원칙으로 한다. (ii) 부양의무자의 부양과 다른 법령에 따른 보호는 이 법에 따른 급여에 우선하여 행하여지는 것으로 한다. 다만, 다른 법령에 따른 보호의 수준이 이 법에서 정하는 수준에 이르지 아니하는 경우에는 나머지 부분에 관하여 이 법에 따른 급여를 받을 권리를 잃지 아니한다(제3조). 따라서 국민기초생활보장제도의 수급자로 선정되기 위해서는 '소득인정액'과 '부양의무자' 기준을 동시에 충족해야 하며, 수급자로 선정되면 가구특성에 따라 급여를 지급받는다. 1999년 법 제정 이후, 시행 과정에서 발생하는 문제를 해결하기 위해 여러 차례에 걸쳐 법 개정이 이루어졌다. 최저생계비(20014년 3월)나 자활사업(2012년 2월) 관련 변경도 존재하지만, 대체로 부양의무자 범위를 축소(2004년 3월, 2005년 12월)하여¹⁰⁾ 수급대상을 확대하거나 일부 급여를 차상위층에게 확대 실시(2006년 12월)하는 등의 내용을 담고 있다.

2015년 7월에는 국민기초생활보장제도가 도입된 이후 가장 근본적인 변화라고 할 수 있는 '맞춤형 급여'로의 개편이 이루어졌다. 수급자의 근로활동으로 발생하는 추가 소득이 최저생계비를 초과할 경우 모든 급여의 수급자격이 박탈되는 통합급여 혹은 'All or Nothing' 방식의 (급여)체계가 탈수급을 저해하는 주된 요인이라는 지적에 대응하기 위한 목적이었다. 개별급여로 전환되면서, 급여에 따라 수급 기준이 상이하게 적용되고, 수급자 선정 및 급여 기준이 절대빈곤선에 따른 최저생계비에서 상대빈곤선에 기초한 기준 중위소득으로 변경되었다(보건복지부, 2015b).¹¹⁾ 실제 핵심 급여를 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여 등의 독립된 제도로 분리했다는 의미이다(노대명, 2017). 부양의무자 기준의 개선도 일부 관찰된다. 미래세대에 대한 투자를 강화한다는 명목 하에 교육급여에 한해 부양의무자 기준을 폐지했으며, 다른 급여에도 자녀가 사망했을 경우 사위와 며느리를 부양의무자에서 제외했다.

제도의 전환 시기에 몇 가지 쟁점과 함께 개별급여가 갖는 문제점이 제기되었다. 핵심 이슈는 '기준 중위소득'에 기초한 대상의 선정기준과 관련된다. 상대적 빈곤선의 중요성은 인정되지만, 대표적인 사회부조의 수급 기준으로 활용하는 것은 활용 자료의 신뢰도와 타당성, 선

10) 부양의무자의 범위는 '직계혈족과 그 배우자', '생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족'으로 규정되었으나, 두 차례의 개정을 통해 '1촌 직계혈족과 그 배우자'와 '생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족(2004년 3월 개정, 2005년 7월 시행) → 1촌 직계혈족과 그 배우자'(2005년 12월 개정)로 축소되었다.

11) 생계급여는 기준 중위소득 28~30% 이하, 의료급여는 40% 이하, 주거급여는 43% 이하, 교육급여는 50% 이하로 변경되었다.

정방식의 임의성, 소득과 소득인정액의 차이 등의 관점에서 문제적이라는 비판이 쏟아졌다. 상대적 빈곤선이 갖는 이론적 근거도 충분하지 않으며, 최저생계비에 대한 계측을 포기하는 것은 ‘국민최저기준(national minimum)을 무력화하기 위한 시도라는 주장이다(문진영·이찬진, 2014). 일부 이해가 가는 내용이다. 그러나 빈곤의 개념과 내용이 상대적이고 다차원적으로 변화되어 가고 있는 시점에서 상대적 빈곤선의 활용과 개별적 위험에 대한 대응은 바람직한 변화의 방향으로 인식된다. 사회전반의 경제상황에 따라 빈곤선이 조정되는 것도 마땅히 따라야 할 원칙이고, 급여방식 역시 ‘개별성’의 원칙에 부합하며, 사회 변화에 빠르게 적응할 수 있는 장점이 될 수 있다. 최저생계비가 갖는 ‘상징성’을 유지하고 기준 중위소득의 변동성을 보완하기 위해 최저생계비에 대한 계측도 존치하고 있다.¹²⁾ 다만 생계급여의 선정기준을 기존의 현금급여 기준과 등치하여 기준 중위소득의 28%로 설정한 것은 -상대적 빈곤선을 활용할 경우- 기준이 상향조정될 수 있다는 가능성과 기대를 저버린 실망스런 결과였다. 통합급여를 개별급여로 전환하여 사회부조의 오랜 과제를 해결했지만, 결과적으로 ‘나쁜’ 개별급여가 되고 말았다.¹³⁾ 급여의 적절성 측면에서 개별 급여의 선정기준에 대한 상향조정이 시급하게 요청된다.

4. 성과와 한계, 쟁점

(1) 국민연금: 광범위한 ‘사각지대’와 ‘기초연금’ 중심의 개혁

아래의 [표 2]를 보면 지난 30년 간 우리나라 국민연금 가입자와 수급자는 크게 증가해 왔다. 2017년 3월 현재 약 2,176만명의 가입자(사업장가입자 1,320만명과 지역가입자 794만명 포함)와 424만명의 수급자(노령연금 346만명과 유족연금 65만명 포함)를 포함하고 있다(국민연금연구원, 2017). 한 세대를 거쳐 발전해 온 국민연금의 가시적인 성과이다. 그 과정에서 적립된 기금의 규모(632조원)도 상당한 수준이다. 기금운용 전략과 장기적 재정안정성의 이슈가 끊임 없이 제기되는 이유이다.

장기적 연금재정 불안정 문제의 근본적인 원인은 연금이 설계되던 당시부터 제기되었던 소위 ‘저기여 고급여’ 구조에 있다. 해당 결합이 저출산·고령화 문제와 결합되면서 더욱 부각되

12) 기준 중위소득에 대한 정확한 산정을 위해 통계자료를 ‘가계동향조사’에서 ‘가계금융·복지조사’로 전환하는 계획도 갖고 있다.

13) 다만 교육급여와 주거급여는 중위소득의 43%와 50%로 설정하여 개정 전에 비해 다소 완화된 기준을 적용했다.

었다. 노인부양비율의 증가는 기여자의 감소와 수급자/기간의 증대로 이어져 연금재정의 악화를 가중시킬 수 있다. 최근 추정에 따르면 2044년에 적자로 전환되고 2060년에 적립기금이 모두 소진될 것으로 예상된다.

[표 2] 국민연금의 주요 통계

(단위: 명, 백만원)

	가입자	수급자	보험료	연금급여	적립금
1988	4,432,695	3,136	560,060	560	528,221
1990	4,651,678	257,318	856,464	856	2,259,513
1995	7,257,394	878,102	4,005,418	4,005	18,159,651
2000	11,763,116	933,720	8,769,543	8,770	73,662,007
2005	17,124,449	1,766,589	15,596,545	15,597	182,459,726
2010	19,228,875	2,992,458	21,758,139	21,758	351,872,834
2015	21,568,354	4,051,372	31,010,502	31,011	580,343,862
2016	21,832,524	4,384,746	33,156,604	33,157	632,856,316

출처: 국민연금연구원(각연도)

더 중요한 문제는 노후소득보장의 ‘사각지대’가 존재한다는 사실이다. 현 노령세대 중 약 30% 정도만이 온전한 수급권을 갖고 있는 것으로 추산된다. 공적연금의 ‘후발성’과 ‘미성숙성’으로 인해 발생한 안타까운 현상이다. 국민연금은 적용대상을 빠르게 확대하면서 형식적으로 ‘전국민’을 대상으로 하고 있다. 그러나 미래 노령세대의 사각지대 문제 역시 매우 심각하여, ‘보편성’의 특성이 훼손되고 ‘선별적’ 제도로 전락하고 말았다. 문제의 심각성이 부각되자 정부는 경력단절자를 위한 보험료 추후납부, 두루누리 지원사업, 실업크레딧 등의 관련정책을 추진하여 사각지대 축소를 위한 노력을 지속해 왔다. 그럼에도 불구하고 2017년 1월 현재 18세 이상 59세 미만 인구 총 3,280만명 중 공적연금의 수급권을 갖추어 가고 있는 인구는 전체의 53.53%인 1,756만명에 불과하다.¹⁴⁾ 일부 고소득층을 제외하면 대부분이 소규모 사업장에서 근무하는 저임금 근로자나 비정규직, 비공식 부문에 종사하는 불안정 노동자, 영세 자영업자, 장기실업자 등 실질적 보호가 더 필요한 취약계층이다. 인구가 고령화되고 있는 시점에 미래 연금수급의 사각지대 현상이 지속된다면, 국민연금은 전체 국민의 노후를 위한 소득보장이 아

14) 정부의 계산에 따르면 연금 수급권을 갖고 있는 집단의 규모는 77.73%에 이른다. 국민연금 적용대상 중 실제 보험료를 납부하고 있는 가입자 비중을 계산한 것이다(보건복지부, 2017a). 이 경우 사각지대의 규모는 22.27%에 불과하다. 그러나 비정제활동인구와 실업자도 미래 연금수급의 실질적인 자격을 갖추지 못하고 있기 때문에 사각지대에 포함하는 것이 타당하다.

나라 일부 계층만을 위한 제도로 전락할 것이며, 배제된 인구집단은 다른 사회적 부담으로 작용할 가능성이 높다.

[그림 2] 국민연금의 사각지대(2017.01 기준)

18~59세 총인구 32,807천명						
비경제활동 인구 9,842천명	경제활동인구 22,965천명					
	실업자 832천명	취업자 22,133천명				특수직연금 가입자 1,607천명 (2016.12 기준)
		국민연금 적용대상 20,526천명			국민연금 가입자 16,997천명	
		비가입자 (추정) 3,529천명	장기체납자 1,042천명	보험료 납부자 15,955천명		
30.00%	2.54%	10.76%	3.18%	48.63%	4.90%	

출처: 보건복지부(2017a)에서 일부 수정

문제의 근본적인 원인은 자본주의의 질적 변화에 조응하지 못한 사회보험 중심의 전통적 복지체계에 있다. 사회보험은 노동과 자본의 장기적인 관계가 성립되지 않을 경우 운영자체가 불가능한 제도이다. 후기산업사회 들어 세계화와 인구·산업구조의 변화 등 다양한 경제·사회적 환경의 변화로 인해 안정적인 일자리의 지속적인 창출은 구조적으로 불가능해 졌다. 정규직 노동자는 크게 감소했고 ‘프리캐리아트’라는 새로운 계급이 부상했다. 노동시장의 유연화와 불안정 노동이 확산되면서 완전고용에 기반 한 ‘전통적’ 복지국가의 기반이 송두리째 흔들리기 시작한 것이다(김교성, 2016a; 백승호, 2017). 더 이상 노동자를 위한 지속적이고 안정적인 임금이 제공되지 않는 상태에서, 기여에 기반 한 사회권의 충족을 기대하는 것은 모순적 태도이다. 기본적 권리가 충족되지 않을 것을 알면서도 법 제도에 대한 제/개정을 통해 정부의 역할을 다 했다고 단정하는 것도 기만적이다. 어떤 방식으로든 정규 유급노동에 대한 접근성을 확대하거나, 완전히 새로운 방식의 소득보장에 대한 구상이 요구되는 지점이다.

남성 생계부양자 중심의 재/분배 체계 역시 다수의 여성으로 하여금 복지권의 배제를 경험하게 했다. 무급 가사노동에 종사하는 여성을 단지 재생산과 돌봄을 담당하는 가족 내 비 독립적 구성원(혹은 피부양자)으로 취급하여, 독립된 사회적 지위와 자격을 박탈한 것이다. 가족 임금과 성별분업에 기반 하여 성장해 온 ‘가부장적’ 복지체계의 근본적인 한계다. 가구주에게 의존하는 간접적 시민권에 대한 개별적, 실질적 보장이 요구된다.¹⁵⁾

15) 노동시장에 참여할 수 있는 동등한 기회의 제공과 성별 임금격차의 해소 역시 시급하게 개선되어야 할 과제이다.

문제에 대한 대안으로 기초연금 중심의 공적연금체계를 구축하자는 제안이 주목을 받고 있다. 개인을 대상으로 수당방식으로 운영되기 때문에 애초에 사각지대 문제가 존재하지 않으며, 필요에 따라 재정부담의 규모를 조정할 수 있는 장점이 있다. 정치적 부담으로 인해 보험료 인상이 쉽지 않은 국민연금에 비해, 단계적 재정 증가를 통해 ‘세대 간 형평’ 문제를 해결할 수 있는 전향적인 개혁안이다(오건호, 2016). 단기간에 막대한 예산이 투입될 것이라는 우려 역시 충분히 감당할만한 규모라는 점에서, 보편성에 기초한 최소한의 생활보장과 재분배 효과를 강화할 수 있는 바람직한 선택으로 생각된다.

반대로 국민연금이 소득보장 강화의 주축이 되어야 한다는 주장도 존재한다. 일반조세를 인상하는 것보다 -기여와 급여가 연계되어 있는- 보험료를 통한 재원 마련이 용이하고, 기초연금액을 인상하는 것보다 국민연금의 소득대체율을 상향조정하는 것이 국민의 ‘순응도’를 고려할 때 손쉬운 선택이라는 것이다. 기초연금만론 중산층이 만족할만한 수준의 소득보장이 불가능하여, ‘적용제외’(contracting out)나 개인연금의 강화를 통해 소위 ‘영미식’ 복지국가로 귀결될 수 있다고 우려한다(양재진, 2016). 김연명(2016: 79-80) 역시 이러한 견해에 일부 동의하고 있다. ‘빈곤방지’ 기능에 초점을 맞춘 기초연금 중심의 연금개혁은 중산층을 위한 ‘소득유지’ 기능을 약화시켜, 시장(개인연금)과 기업(연금)에 의존하는 자유주의 복지체제의 구성 원리와 닮아있다고 비판한다. 따라서 기초연금과 국민연금 중심의 공적연금 개혁은 양자택일의 문제가 아니라, 동시에 강화하여 적정수준을 유지해야 할 과제라고 주장한다.

한편 김태일·최영준(2017: 410-412)은 노후소득보장과 관련한 독특한 구상을 제안하고 있다. 소득보장의 ‘기본역할은 국민연금이 맡고 기초연금을 이를 보완하는 것이 타당하다’고 주장하면서,¹⁶⁾ 노동시장의 변화와 사각지대 문제에 대한 대안으로 ‘연령기반 보편적 국민연금 보험료 지원방안’을 제시하고 있다. 핵심 내용은 18세 이상 모든 국민을 경제활동 참여여부와 상관없이 국민연금에 가입시키고, 가입기간의 처음과 마지막 10년(18~27세; 55~64세)에 보험료의 전액(18~22세; 60~64세)과 반액(23~27세; 55~59세)을 정부가 지원한다. 보험료의 기준 소득은 현행 국민연금의 A급여의 25~50%로 결정한다. 기초연금을 국민연금의 체계에 편입하는 형식이며, 국민연금의 균등부분은 폐지하고 소득비례방식으로 전환한다. 약 20년 간 기준 보험료에 대한 정부 지원을 통해 국민연금의 사각지대를 해소하고 전체 가입기간을 확대하기 위한 조치이다. 정부는 기초연금에 해당되는 보험료를 실제 납입하지 않고 단지 명목상 납입

16) 국민연금의 가입의지를 줄이도록 설계된 기초연금의 구조는 확실히 문제적이며, 국민연금과 기초연금의 부정 합성은 반드시 개선되어야 할 과제라고 지적하고 있다(김태일·최영준, 2017: 403).

하여 ‘NDC’(notional defined contribution) 방식으로 운영할 수도 있다. ‘1인 1연금’ 체계가 갖는 장점도 유지된다. 다만 정부가 지급하던 개인이 지급하던, 실제 혹은 명목 상 일정기간 ‘기여’가 필요한 급여라는 점에서, 현 세대 노인을 위한 대책은 아니다.

국민연금의 다른 문제는 연금급여의 수준이 그리 높지 않다는데 있다. 소득대체율은 2028년까지 40% 수준으로 감소하며, 보험료 부과를 위한 소득과 보험료 상한액도 449만원으로 미래 충분한 연금을 약속하기에 너무 낮은 수준이다. 현재 수급자의 평균액도 월 36만원에 불과하며, 가입기간을 평균 24년으로 산정하여 할 경우 실질 소득대체율은 신규 수급자를 기준으로 2015~2083년까지 19.6~24.2% 수준으로 축소된다(김연명, 2016: 66).¹⁷⁾ 최근 공무원연금을 개혁하는 과정에서 국민연금의 소득대체율을 50% 수준까지 복원하자는 주장도 있었다. 앞선 국민연금 중심의 개혁론에서 주장하는 내용과 일맥상통하는 부분이다. 그러나 국민연금의 급여수준은 단지 소득대체율에 따라 결정되는 것이 아니다. 넓은 사각지대와 짧은 가입기간은 실질적 급여수준의 하락에 일정 부분 작용할 수 있다. 불안정 노동과 사각지대 문제를 해결하지 못하면, 국민연금은 장기가입자 혹은 중산층 이상에게 혜택이 집중되는 ‘반쪽짜리’ 제도가 될 가능성이 농후하다.

(2) 기초연금: ‘준보편적’ 성격과 ‘낮은’ 급여수준

기초연금을 도입하면서 우리나라도 ‘1인 1연금’ 체계의 기본적인 토대를 완성했다. 수급자 수도 크게 증가하여 2017년 현재 노인인구의 66.6%인 472만명이 기초연금을 수급하고 있다(보건복지부, 2017a). 공적연금의 가장 큰 문제인 사각지대 해소에 큰 역할을 담당하고 있는 것이다. 다만 아직도 전 노인을 대상으로 하고 있지 않아 ‘보편성’ 측면에서 ‘불완전성’을 내재하고 있다. 소득 하위 70%라는 근거가 불명확한 기준으로 인해, 자산은 있지만 소득이 낮은 노인을 배제하고 있으며, 수급 대상의 7%는 아예 신청조차 하지 않고 있다(주은선, 2017: 19). 빠른 시간에 기초연금의 대상 범위를 65세 이상 노인의 100%까지 확대해야 한다.

17) 평균 소득액(월 218만원)을 가진 직장인이 올해부터 20~30년 동안 국민연금에 가입하면 65세에 월 45~67만원을 수령하게 된다. 최고 소득액(434만원)의 가입자는 20년 가입 시 월 68만원, 30년 가입 시 월 100만원을 받을 수 있다. 현재 노후 최소 월 생활비인 104만원에도 못 미치는 작은 금액이다(연합뉴스, 2017.10.20.).

[표 3] 기초연금의 주요 통계

(단위: 천명, 억원, 원)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
수급자								
계	2,897	3,630	3,727	3,818	3,933	4,045	4,353	4,495
남	915	1,258	1,302	1,340	1,386	1,431	1,579	1,643
여	1,982	2,371	2,425	2,477	2,546	2,613	2,773	2,851
총 예산	22,094	34,106	37,110	37,903	39,725	42,785	69,001	100,090
총 급여	22,241	34,279	36,544	37,805	40,076	42,691	68,456	96,796
평균연금	75,889	80,781	82,722	83,731	86,741	89,053	178,155	181,469

출처: 보건복지부(2016)

기초연금의 실행을 통해 빈곤과 불평등 감소효과는 크게 개선되었다. 한 연구에 따르면 2015년을 기준으로 노인빈곤율과 빈곤갭은 각각 26.7%(10.0%p)와 36.5%(0.3%p) 감소했으며, 두 효과는 노인 독거가구와 부부가구에서 크게 부각된다(임완섭, 2016). 동시에 여성의 수급율과 빈곤·불평등 감소율이 남성에 비해 높게 나타나 ‘젠더친화’적 요소도 확인되고 있다(석재은·신동균·이기주, 2015). 그러나 급여수준의 ‘적절성’ 측면에서 문제를 제기하지 않을 수 없다. 기초연금은 기준연금액 20만원에서 국민연금의 A급여를 반영하고 일부(2/3)를 삭감하여, 국민연금 가입기간에 따라 10~20만원 사이의 차등화 된 급여를 지급한다. 가입기간이 길어 균등급여의 수준이 올라가게 되면 기초연금 급여가 감액되는 방식이다. 국민연금 수령액(30~40만원)의 수준에 따라 기초연금 급여를 삭감하지 않거나, 국민연금과 기초연금의 합을 일정수준(50만원)까지 보존해 주는 일부 예외규정도 존재한다. 그럼에도 불구하고 기초연금의 현 급여액은 전체 노인의 빈곤을 예방하고 인간다운 삶을 보장하기에 턱없이 부족한 수준이다. 소득이 아닌 물가에 연동되어 있는 점도 장기적 보장수준을 저해하는 위험요소가 될 수 있다. 따라서 급여의 적절성 측면에서 연금액을 상당부분 상향조정할 필요가 있으며, 국민연금과의 연동도 당연히 폐지해야 한다. 문제는 막대한 재정소요가 예상된다는 점인데, 전체 노인에게 30만원의 연금을 지급한다고 가정했을 때 예상되는 총 급여액은 2020년 기준 GDP 대비 1.8% 수준에 불과하며, 2040년 4.65%, 2060년 6.0% 정도로 추산된다(주은선, 2017: 23).¹⁸⁾

기초연금과 국민기초생활보장제도 간의 관계는 소위 ‘줬다 뺏는 기초연금’ 이슈로 요약할 수 있다. 기초연금을 ‘기타 소득’으로 간주하느냐에 따라 수급자의 생계급여액과 최종 생계비는 변화하게 된다. 국민기초생활보장제도의 ‘보충성’ 원칙에 충실하여 지급과 같이 소득으로

18) 현 제도를 유지할 경우 예상액은 2060년 기준 GDP 대비 2.6% 미만이고, 전체 노인에게 20만원을 지급할 경우 2020년 GDP 대비 1.2%, 2040년 3.1%, 2060년 4.0%로 추산된다(주은선, 2017: 23).

인정하면 생계급여는 대체되거나 삭감되기 때문이다. 그러나 기초연금을 -소득이 아닌- 소비를 위한 필수적인 비용으로 간주하면 수급자는 기초연금과 생계급여의 동시적 수급을 통해 총소득을 확장시킬 수 있다. 다만 이 경우 수급자와 차상위계층 간 형평성 혹은 타급여와의 형평성 문제가 부각된다. 공적이전소득을 과세대상에서 제외하여 환수하기 어렵다는 재정적 부담도 존재한다. 사회부조의 운영과정에서 다양한 종류의 이전소득은 모두 소득으로 인정하는 것이 일반적이다. 다만 사회적 논란을 감안하여 수급자의 경제 상태에 따라 일정수준의 (기초연금) 공제율을 한시적으로 적용하고 부가급여로 제공하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다.

(3) 국민기초생활보장제도: '비수급 빈곤층'의 확대와 '부양의무자' 기준

최근 변화된 국민기초생활보장제도의 성과를 살펴보면, 일부 급여(주거와 교육)의 선정기준이 인상되고 부양의무자 기준도 완화되면서, 총 수급자 수가 다소 증가한 것을 알 수 있다. 2016년 5월 현재 전체 수급자 수는 167만명으로 개정 전 132만명에 비해 약 35만명이 증가했다. 2010년 이후 지속적으로 감소추세를 보이던 것에 비하면 획기적인 변화임에 분명하다. 급여별로 차별화된 선정기준을 적용하면서 신규로 진입한 수급자의 수도 39만명에 이른다. 다만 신규 수급자 중 교육급여 수급자가 21만명이나 되며, 보호가 절실한 생계급여 수급자는 12만명밖에 안 된다(배진수, 2017: 247). 2016년 생계급여 수급자는 126만명으로 전년도에 비해 오히려 감소했다. 현 수급자 수도 2010년에 구축된 '사회복지통합관리망 행복e음'의 이전 수준(157만명, 2009년)으로 회귀한 것에 불과하다. 탈락한 신규 신청자도 58만명에 달해 여전히 높은 장벽이 확인되고 있다(참여연대사회복지위원회, 2016).

[표 4] 국민기초생활보장제도의 수급자와 예산

(단위: 가구, 천명, 백만원)

		2000	2005	2010	2016
총수급자	가구	688,354	809,745	878,799	814,184
	인원	1,412	1,513	1,550	1,329
총예산		2,435,371	4,624,557	7,292,932	8,957,100

출처: 보건복지부(2017b)

문제는 광범위한 '사각지대'가 존재한다는 점이다. 사회부조의 사각지대는 수급자격을 갖추고 있음에도 불구하고 수급자로 선정되지 못하는 '비수급' 빈곤집단을 의미한다. 우리나라 상대적 빈곤율이 16% 수준(약 800만명) 임을 감안할 때, 빈곤층의 약 20% 정도만을 제도에 포

팔하고 있다. 국민기초생활보장제도는 빈곤집단 중에서도 가장 빈곤한 극빈층만 표적화하기 위해 ‘가구’가 아닌 ‘세대’ 단위의 확장된 부양의무를 강요하고 있으며, 엄격한 자산조사와 낮은 수준의 소득(재산)공제 규정을 채택하고 있다. 엄격하고 까다로운 수급요건으로 인해 정당한 다수의 수급신청이 제지되며 사각지대 문제가 부각되고 있다.

아래의 [표 5]를 보면, 비수급 빈곤층의 규모가 2006년 이후 점증하다 2015년 들어 급감하고 있다. 그럼에도 불구하고 2015년 현재 기준 중위소득 40% 이하의 비수급 빈곤층과 기준 중위소득 50% 이하의 차상위계층은 각각 93만명(63만가구)과 144만명(93만가구)에 이른다. 이들의 특성을 살펴보면, 약 85% 이상이 노인이 포함된 가구이며, 약 12%는 장애인이 포함된 가구이다. 기준 중위소득 30% 이하 비수급가구의 가구주 중 90%와 기준 중위소득 30~40%의 가구주 중 78%가 경제활동에 참여하고 있지 않으며, (공적)이전소득이 존재하지 않아 수급자보다 낮은 (경상)소득수준을 보이고 있다(관계부처합동, 2017: 6).¹⁹⁾ 선정기준이 지나치게 엄격하고 부양의무자 기준과 재산기준 등이 존재하여 발생한 결과이다. 복지급여가 필요하지만 수급하지 못하는 빈곤집단은 시간이 지날수록 어려운 생활 속에서 극단적인 선택을 할 수밖에 없다. 급여대상을 확대하기 위한 자격기준의 완화는 필수적이며, 부양의무자 기준을 철폐하는 작업이 선행되어야 한다.

[표 5] 비수급 빈곤층의 규모

단위: 만명(만가구)

	2003	2006	2010	2014	2015
비수급*	177(85)	103(53)	117(66)	118(71)	93(63)
최저생계비 ~ 120% (중위소득 40% ~ 50%)	86(35)	67(29)	68(36)	85(45)	51(30)
합계(차상위계층)	263(120)	170(82)	185(102)	203(116)	144(93)

주: * 최저생계비 혹은 기준 중위소득 40% 이하
출처: 관계부처합동(2017: 5)

다른 문제는 낮은 급여수준과 관련이 있다. 특히 생계급여에서 1인 가구를 대상으로 제공되는 현금급여수준은 다른 국가에 비해 크게 낮은 편이다(노대명, 2017). 주거급여의 기준임대료 역시 민간 임차가구의 실제 임차료의 83% 수준이며, 교육급여의 부교재비는 최저교육비

19) 수급가구와 기준 중위소득 30% 이하 비수급가구(기준 중위소득 30~40% 비수급가구)의 평균 시장소득은 각각 45.0만원과 46.8만원(66.9만원)인데 반해, 평균 경상소득(시장소득 + 기초생활보장급여 + 타 정부 보조금)은 각각 95.2만원과 49.3만원(67.7만원)으로 나타나 ‘소득 역전’ 현상이 발생한다(관계부처합동, 2017: 6).

대비 19.7%(중학생)~31.4%(초등학생) 정도에 불과하다. 제도의 탈수급율도 매우 낮은 수준이다. 전체 수급자 중 15.8%만이 전체 급여(11.2%) 혹은 일부 급여(4.6%)에서 탈수급을 경험하고 있으며, 6년 이상 장기 수급한 가구의 비중도 48.4%에 이른다(관계부처합동, 2017: 10). 낮은 급여수준으로 인해 국민기초생활보장제도의 빈곤율과 빈곤갭 완화효과 역시 저조한 편이다. 2015년 기준 각각 4.9%와 17.2%로 전년(3.8%와 22.4%)에 비해 1.1%p와 -5.2%p 증감했다(관계부처합동, 2017: 17-18). 이미 많은 실증적 연구를 통해 확인된 주지의 사실이다. 생계급여를 기준 중위소득의 50% 수준으로 현실화하여 법에서 명시하고 있는 ‘인간다운 생활을 할 수 있는 최저생활을 보장해야 할 것이다.

국민기초생활보장제도의 문제점을 논할 때 가장 많이 등장하는 이슈가 ‘부양의무자’에 관한 내용이다. 부양의무자 기준으로 인한 비수급 빈곤층의 규모가 무려 110만명에 이른다는 추정이 통설로 존재하기 때문이다. 상술하였듯이 국민기초생활보장제도는 수차례의 법 개정을 통해 기준을 지속적으로 완화해 왔다. 그럼에도 불구하고 부양의무자 기준은 여전히 대상 선정의 과정에서 ‘적폐’로 작용하고 있다. 사회부조의 오랜 전통인 ‘가족부양 우선’의 원칙이 유지되고 있는 셈이다. 1인 가구가 확산되고 다양한 가족의 형태가 부상하고 있는 현 시점에서 부양의무의 단위를 혈연에 기반 하여 확대된 가족구성원에게 부과하는 것은 시대착오적이다. 가족 중심으로 이해되던 부양책임 역시 정부와 사회가 함께 부담해야 하는 것으로 변화되고 있다.²⁰⁾ 따라서 부양의무자 기준의 폐지는 비수급 빈곤층의 규모를 축소할 수 있는 가장 효과적인 대안으로 제시되고 있다. 일부 재정적 부담과 도덕적 해이 등을 이유로 폐지를 반대하는 입장도 존재한다. 부모가 자녀에게 재산을 사전에 증여하여 수급자의 수가 과도하게 증가할 것이라는 우려이다. 부양의무자 기준을 폐지할 경우 발생하는 추가소요 예산의 규모가 2018년 기준 약 9.2조원이고, 향후 5년 간 총 50.7조원(연 평균 10.1조원)이 소요된다는 추계도 존재한다(국회예산정책처, 2016; 최병근, 2017: 3에서 재인용).

이러한 우려를 고려하여 특정 인구집단별 단계적 폐지 혹은 급여별 순차적 폐지 등의 대안이 논의되고 있다. 우선 장애인 가구에 대한 부양의무자 기준을 삭제할 경우 약 10만명의 새로운 수급자가 발생하며, 연간 7천억원 가량의 예산이 추가 소요될 것으로 추정된다(배진수, 2017: 275). 그러나 취약집단에 대한 우선순위를 합리적으로 판단할만한 근거가 없고, 인구학적 기준에 기초한 선별적 접근이라는 점에서 바람직한 선택은 아닌 것처럼 보인다. 급여별 폐

20) 최근 가족 부양책임에 대한 일반대중의 인식도 크게 변화했다. 1998년 전국민의 89.9%가 (노)부모에 대한 가족 책임을 생각한 반면, 2014년에는 그 규모가 31.7%로 크게 감소했다(박영아, 2016: 114-115).

지안의 경우 (i) 수급자격 기준에 따라 ‘주거급여(43%) → 의료급여(40%) → 생계급여(30%)’ 순으로 폐지하거나, (ii) 추가 비용부담 수준에 따라 ‘주거급여(1.1조원) → 생계급여(3.7조원) → 의료급여(4.9조원)’ 순으로 폐지하는 안을 고려할 수 있다. 그러나 생계는 가장 기본적인 욕구이고, 수급 신청자의 80% 이상이 생계급여에 대한 수급을 가장 희망하고 있다는 점(배진수, 2017: 278)에서, ‘생계급여’의 부양의무자 기준을 먼저 폐지하는 것이 문제 해결을 위한 당연한 순서이다. 부양의무자 기준에 대한 폐지는 빈곤층에 대한 생존권과 사회권의 보장 차원에서 시급하게 개선되어야 할 과제이다. 국가의 예산 부족이나 개인의 행태에 대한 우려 때문에 헌법에서 보장하는 기본적 권리를 부정할 수 없기 때문이다.

이 지점에서 2013년 7월부터 시행하고 있는 ‘서울형 기초보장제도’의 성과를 참조할 수 있다. 박원순 시장의 ‘서울시민복지기준추진위원회’ 활동의 일환으로 추진된 이 제도의 핵심은 부양의무자의 소득과 재산기준을 완화하고 재산의 소득환산방식을 폐지하여²¹⁾ 수급자 선정기준을 완화한데 있다. 비수급 빈곤층을 최소화하기 위한 노력이었다. 특히 부양의무자의 소득기준을 산정하는 과정에서 수급자 가구의 규모를 2인 가구로 고정하고 부양능력 ‘미약’에 해당하는 기준선을 삭제하여 부양의무자 기준을 획기적으로 개선했다(이승선·김연명, 2014: 57). 제도 시행 이후 국민기초생활보장제도(24,152명)와 서울형기초보장제도(7,772명)의 수급자가 크게 증가했다(이승선·김연명, 2014: 65). 다른 지역의 수급자가 축소되고 있는 상황에서 이 정도 규모의 신규 대상자를 발굴한 것은 ‘서울형’ 제도가 갖는 대표적인 성과로 인정할 수 있다. 하지만 그 수치가 당초 목표에 비해 다소 낮은 것도 사실이다. 다른 설명도 가능하겠지만 부양의무자 기준의 완화보다는 ‘폐지’가 더 절실하게 요구된다는 점을 확인시켜 주는 결과이다(박영아, 2016).

5. 긍정전략과 변혁전략

국민연금만 전국민을 위한 기본적인 생활보장 기능을 수행하지 못한 채, 일부 중산층의 소득 유지와 재정적 지속가능성에 집착하며, 소득대체율을 지속적으로 축소해 왔다. 기초연금은 연령기준과 소득수준에 대한 단계적 확장을 통해 다수의 노인에게 낮은 수준의 소득을 보장하고 있다. 국민기초생활보장제도 역시 ‘최신화’ 되었지만, 전통적 기제를 과감하게 떨쳐버리지

21) 재산을 소득으로 환산하지 않고 기준(재산 1억원, 금융재산 1천만원)을 정해 ‘cut-off’ 방식으로 전환했다.

못하고 대상 측면의 한계를 갖고 있다. 우리나라 소득보장정책이 갖는 문제점을 극복하기 위해 본 장에서 제시하는 대안은 크게 ‘긍정전략(affirmative)과 ‘변혁전략(transformational)으로 구분할 수 있다. 두 전략 모두 ‘사각지대’를 해소하고 ‘최저선’을 구축하기 위한 목적을 갖고 있는데, 전자는 현 체계의 기본적인 틀을 존치하면서 새로운 방식을 도입하는 반면, 후자는 현 체계의 근본적인 변화를 추구한다는 점에서 다소 획기적이다.

(1) 긍정전략: ‘사회수당’ 중심의 소득보장체계

본 연구에서 제안하는 바람직한 소득보장의 미래는 ‘사회수당’ 중심의 체계이다. 기존 사회보험과 사회부조가 갖는 한계를 극복하고 사회보장의 핵심 가치인 ‘보편성’과 ‘적절성’, ‘권리성’을 추구하기 위해 수당방식을 선택했다. 사회수당(social allowance)은 보편적 소득보장의 가장 전형적인 형태 중 하나이다. 인구학적 기준과 특성에 따라 대상을 선별하여 일정액의 급여를 제공한다. 범주형 사회부조에서 수급 대상을 수직적으로 확대하며 발전해 왔으며, 아동, 노인, 장애인, 한부모 등을 주 대상으로 운영한다. 명확한 학술적 개념은 (i) 특정 시민 혹은 거주민에게, (ii) 정액의 현금급여를, (iii) 소득수준, 고용상태, 자산조사와 무관하게, (iv) 조세에 기반하여 지급하는 제도로 규정할 수 있다(ISSA & SSA, 2016: 2). 개념의 구성을 좀 더 구체적으로 분해하면, 우선 인구학적 할당 원칙에 따라 수급 집단을 제한하여 완전한 보편성이 보장되는 것은 아니지만, 노동시장에서 배제된 ‘피부양자’(여성)를 포괄하여 복지에 관한 실질적 권리를 확장하고 있다.²²⁾ 대체로 ‘정액’방식이 선호되지만 상황에 따라 차등적인 급여가 적용되기도 한다. 아동·가족수당에서 자녀의 순위에 따라 혹은 연령과 가구의 소득수준에 따라 급여를 다르게 책정하는 경우가 대표적인 사례다.²³⁾ 소득수준과 자산조사에 기초하여 수급대상을 선정하지 않는다는 점에서 사회부조와 다른 차별성이 인정되며, 각출된 사회보험의 적립금이 아닌 일반 ‘조세’에 기반 하여 급여가 제공된다는 점에서 권리적 측면이 다시 강조된다.²⁴⁾ 일부 제한된 형태이긴 하지만 ‘보편성’과 ‘무조건성’의 특징이 담보되어 있어 다른 사회정책에 비해 기본소득과 유사성이 많은 제도이다. 그러나 전반적인 사회보장의 체계 안에서 사회수당

22) ‘남성 생계부양자’(male-breadwinner)를 중심으로 운영되던 전통적 복지국가가 수당제도를 운영함으로써 제도적 확장을 통해 ‘이중 생계부양자 가족 중심 모델’(dual-breadwinner family model)로 이행되었다.

23) 독일의 아동수당은 자녀수에 따라 첫째와 둘째(184유로), 셋째(190유로), 넷째(215유로) 아동의 급여수준에 차이가 존재한다. 프랑스와 영국의 아동수당은 소득별, 오스트리아는 연령별, 일본은 연령·자녀수·소득별 차등급여를 제공하고 있다(한겨레신문, 2017.03.23).

24) 마샬(Marshall, 1950)의 시민권 담론의 측면에서 진일보한 제도로 이해할 수 있다. (남성) 노동자를 넘어 특정 인구집단의 모든 시민을 대상으로 사회보험의 ‘의무’나 사회부조의 ‘욕구’와 무관하게 사회적 ‘권리’ 차원에서 수당을 제공하기 때문이다.

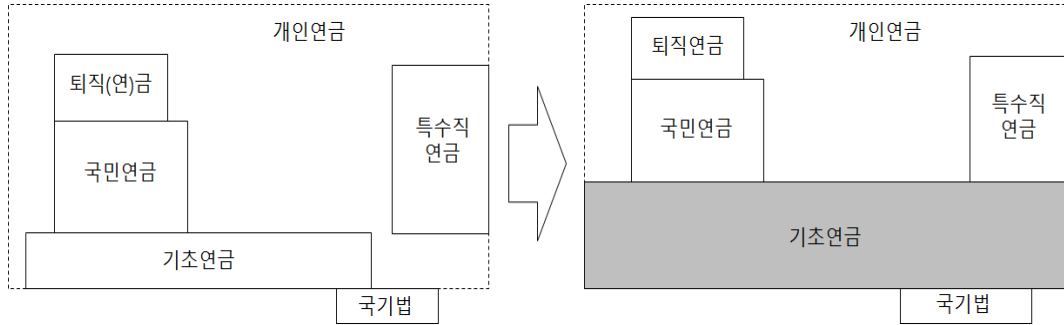
의 ‘위치’나 기능적 ‘역할’이 사회보험이나 사회부조에 비해 크지 않은 것도 사실이다. 상대적으로 뒤쳐진 도입의 역사를 갖고 있고, 수당제도 자체를 운영하지 않는 국가도 상당수에 이른다.²⁵⁾ 특정 인구집단과 다수의 대상을 포괄하고 있지만, 급여수준이 충분하지 않아 재분배 효과 역시 미미한 편이다. 역사적 복지국가에서 일종의 최저소득을 보장하는 ‘보완적’ 혹은 ‘보충적’ 기능을 담당해 온 것으로 평가할 수 있다(노대명·여유진·김태완·원일, 2009: 26).

변화의 첫 단계로 우선 ‘아동’과 ‘노인’을 위한 사회수당의 설치를 제안한다. 아동에 대한 범주는 ‘18세 미만까지 포괄하는 것이 원칙이나, 재정적 부담을 고려하여 ‘5세 이하’부터 시작하여 단계적으로 확대할 수 있다. 급여수준에 대한 점진적 상향조정을 통해 성인이 되기 전 모든 아동과 청소년을 위한 국가의 보편적 소득보장의 책임을 확립한다.

다음으로 기초연금의 확장을 통해 수당중심의 ‘노후’소득보장체계를 구축할 수 있다. 현 기초연금의 대상 범주를 65세 이상 전체 노인에게 확대하여 공적연금의 실질적인 1층 구조를 완성한다. 현 국민연금의 소득대체율 20%에 해당하는 금액을 정액으로 지급하여 일정 수준의 ‘적절성’도 추구한다. 국민연금과의 연동은 폐지하며 급여액을 점차 생계급여(중위소득의 30%) 수준까지 확대한다. 연금 수급권과 관련된 사각지대 문제가 완전하게 해소되어 -OECD 회원국 중 최고 수준인- 빈곤노인의 규모도 크게 줄어들 것이다. 국민연금과 특수직연금의 기능은 다소 축소하여 슬림화 할 수 있다. 국민연금의 소득재분배 기능을 폐지하여 비례연금으로 활용하는 것도 대안이 될 수 있다. 국민연금의 균등부분은 소득재분배 기능을 담당하여 필수적 요소인 것처럼 보이지만, 폭 넓은 사각지대로 인해 일부 계층만을 위한 재분배 기제로 전략하고 말았다. 적정수준에 대한 보장은 수당방식의 기초연금이 담당하고 그 이상은 비례방식의 사회보험으로 전환하여, 보편성과 적절성, 평등성, 형평성과 충분성의 가치를 함께 달성 하자는 의미이다. 바람직한 노후소득보장체계를 간결하게 표현하면 아래의 [그림 3]과 같다.

25) 1926년 뉴질랜드에서 처음 시작된 아동수당은 현재 전 세계 91개국에서 시행중이며, OECD 회원국 중 아동수당을 도입하지 않은 국가는 미국, 터키, 멕시코, 그리고 한국이다(한겨레신문, 2017.03.23).

[그림 3] 노후소득보장체계의 개선



일정기간 아동과 노인을 위한 사회수당이 정착되면 ‘근로가능 연령’인 청년에게 대상을 확대하는 방안도 검토할 수 있다. 현재 성남시에서 시행하고 있는 ‘청년배당’과 유사한 제도를 전국으로 확장하여 실시한다. 청년문제의 심각성이 부각되고 있는 현 시점에서 생산·노동과 무관한 수당방식의 급여가 큰 관심을 끌고 있다. 일자리 문제와 기여기반 정책의 한계를 극복하고 수급에 대한 낙인 없이 모든 청년에게 권리로 제공할 수 있는 실현가능한 유일한 대안이기 때문이다.

좀 더 획기적인 제안도 존재한다. 주은선(2013)은 새로운 소득보장을 위한 대안으로 ‘한시적 시민수당’을 제시했다. 현 사회보험과 사회부조의 패러다임을 유지하면서 아동기와 노령기의 보장을 위해 보편적 사회수당(아동수당과 기초연금)을 설치한다. 여기에 ‘생애주기별로 다양한 시기에 표준화되지 않은 형태로 발생하는 사회적 위험’에 대응하기 위해 ‘한시적 시민수당’을 도입한다. 생의 일정기간(5~7년) 동안 개인의 신청에 의해 최저생계비의 70~90% 수준의 급여를 지급하는 제안이다. 대상과 기간을 한정하여 사회수당에 비해 수준이 ‘적절’해지고 기본소득에 비해 부담이 ‘축소’되는 장점이 있다. 개인의 특성에 따라 실업급여, 청년수당, 상병수당, 학생수당, 돌봄수당 등으로 기능할 수 있다. 기간의 제약이 치명적인 약점으로 작용할 수 있지만, 모든 시민에게 일정기간 최저생활에 대한 보장을 통해 공정한 기회를 제공한다는 점에서 생산적인 구상이다. 석재은(2017)도 ‘근로연령생애주기에 이용 가능한 기본소득 이용관’을 활용하여 유사한 내용을 제안하고 있다. 청년기와 중년기로 구분하여 각 2년씩 최대 4년 동안 6개월 단위로 신청할 수 있으며, 급여수준을 중위소득의 30%로 제한하여 세부 내용에서 일부 차이점이 발견된다.

수당중심의 보장체계에서도 사회부조의 역할은 중요하게 남아있다. 시장과 정부의 재/분배

과정에서 필요한 욕구를 충족하지 못한 빈곤집단의 ‘인간다운 삶’을 보장하기 위해 대상 범주와 급여수준을 확대·조정할 필요가 있다. 일정 수준 이하의 빈곤층은 무조건 포함되어야 하며 충분한 수준의 급여제공을 통해 빈곤탈출을 독려하고 재/진입을 예방할 수 있다.

(2) 변혁전략: ‘기본소득’ 중심의 포괄적 정책 패키지

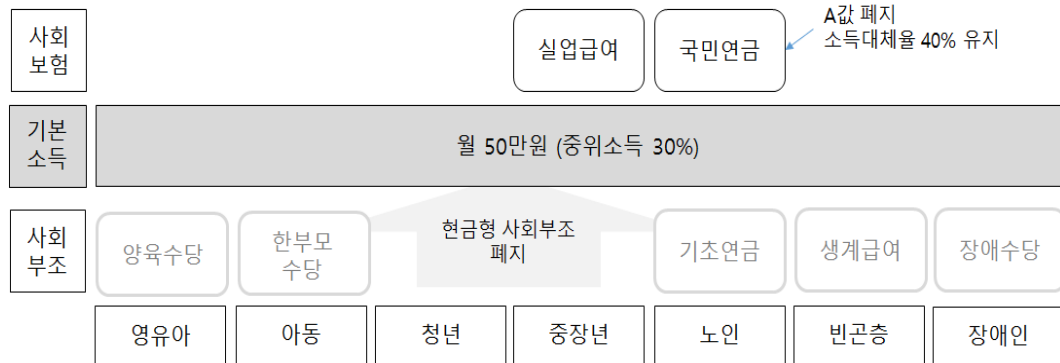
본 연구에서 제안하는 변혁전략의 핵심은 좀 더 획기적이고 장기적인 기획으로 ‘기본소득’을 실행하는데 있다. 시민권적 ‘권리’와 ‘사회적 보호 최저선’을 보장할 수 있는 단명한 방안이다. 적절한 수준까지 확장되면, 노동과 자본 간 임금교섭에 영향력을 행사하여, 불평등하고 불공정한 노동시장과 ‘시장소득’의 분배과정에 개입할 수 있다. 개인의 구매력을 증대시켜 ‘총수요’의 확대와 ‘경제성장’에도 도움이 된다. 여성의 경제적 독립과 자율성을 확장하여 ‘젠더정의’를 실현할 수 있는 기본 조건도 마련될 수 있다(김교성, 2009; 2016a). 이미 여러 연구를 통해 바람직한 복지국가의 미래 모습으로 제안한 바 있다(김교성, 2009; 2016a; 2016b; 김교성·백승호·서정희·이승윤, 2017; 김교성·이지은, 2017). 최근 발표한 포괄적 정책 패키지의 내용을 간략하게 제시하면 아래의 [그림 4]와 같다(김교성 외, 2017: 299-305). 중위소득 30% 수준의 기본소득을 도입하고 국민기초생활보장제도의 생계급여와 기초연금, 장애수당, 한부모수당, 양육수당과 같은 현금형 사회부조는 대체한다. 고용보험의 실업급여와 국민연금은 유지하되 국민연금의 균등부분은 폐지하고 소득비례연금으로 전환하여 슬림하게 운용한다. 다만 의료, 주거, 교육급여와 같은 현물중심의 사회부조는 존치하며, 다양한 사회서비스에 대한 대폭적인 확장도 요구된다.

사회수당은 더 높은 단계의 기본소득으로 전환하기 위한 ‘디딤돌’(stepping-stone)이 될 수 있다. 기존 사회보장 체계를 유지하면서 단계적 확장을 통해 기본소득의 실현을 위한 ‘낮지만 점증적인 기초’(low but slowly increasing basis)로 활용한다. 기본소득의 이념적 지향과 철학적 토대를 내재하고 ‘완전’(universal & unconditional) 기본소득의 경로(path)에 위치하면, 사회수당은 ‘부분’(partial) 혹은 ‘전환적’(transitional) 기본소득으로 충분히 기능할 수 있고 영리한 전략이 된다.²⁶⁾ 기본소득의 실행을 위한 단계적 이행경로를 기술하면 다음과 같다. 모든 ‘5세 이하’의 아동과 ‘65세 이상’ 노인을 위한 일정 수준의 수당을 빠른 시일에 구축하고, 적정 수준까지의 인상을 도모한다. 아동수당의 대상을 ‘18세 미만’으로 확대하고 기초연금의 연령기준

26) 새로운 담론은 새로운 언어를 필요로 한다. 추구하는 지향에 따라 사회수당보다는 ‘부분’ 기본소득으로 명하는 것이 제도의 선명성을 부각시키고 외연을 확대하기 위한 전략차원에서 바람직해 보인다.

도 ‘60세’까지 확장한다. ‘장애인’이나 ‘농민’과 같은 다른 인구집단을 위한 수당의 지급도 고려할 수 있다. 그리고 근로 가능한 ‘18~24세’의 청년을 대상으로 한 구직자 보조금이나 ‘45~60세’ 중고령자를 위한 퇴직 전 보조금을 추진한다. 이렇게 대상을 확대하다 보면 누락된 인구집단은 ‘25~44세’ 뿐이다. 이들에겐 실업부조를 시작으로 참여소득 혹은 낮은 수준의 ‘부분’ 기본소득을 단계적으로 적용하여 ‘완전’ 기본소득으로 전환할 수 있다. 기본소득은 ‘단순한’ 소득보장정책도 아니고, 모든 문제를 해결 할 수 있는 ‘만능처방’도 아니지만, 최소한 생애 전반에 걸쳐 모든 시민의 기본적인 생활을 실질적이고 평등한 ‘권리’에 기반 하여 보장함으로써 ‘사회적 보호 최저선’의 역할을 수행할 수 있다.

[그림 4] 현 소득보장체계의 변혁적 대안



출처: 김교성 외(2017: 301)에서 일부 수정

6. ‘문재인 정부’에 대한 기대

새롭게 출범한 ‘문재인 정부’는 소득보장의 다양한 측면에서 긍정적인 변화를 추구하고 있다. 공약했던 ‘나라다운 나라’를 만들기 위해, ‘소득주도성장’과 ‘포용적 복지’의 기초 하에, 최저임금을 인상하고²⁷⁾ 복지예산을 확대했다.²⁸⁾ 좀 더 보편적이고 충분한 수준의 복지체제가 확립된다면, 전반적인 가계수지의 개선과 광범위한 재분배 효과를 거둘 수 있을 것이다. 유효수요

27) 2018년 시간당 최저임금(7,530원)은 2017년에 비해 16.4% 인상되어, 11년 만에 처음으로 두 자릿수 인상폭을 기록했다.

28) 지난달 29일에 국무회의에서 확정·의결된 ‘2018년 예산안’에 따르면, 복지예산은 총 146.2조원이며, 2017년 본예산에 비해 16.7조원(12.9%)이 증가한 규모다(한겨레신문, 2017.08.30).

의 증대와 기업투자의 확산을 통해 경제성장에 기여할 수 있는 ‘선순환’ 구조의 확립도 기대해 본다. 최근 발표된 정부의 소득보장 관련 계획을 정리하면 다음과 같다. 우선 기초연금의 급여수준을 ‘30만원’까지 인상하되, 재정적 부담을 고려하여 2018년(25만원)과 2021년(30만원)에 단계적으로 시행한다. 이를 충당하기 위해 각 년도에 14.1조원과 19.6조원이 필요하며, 향후 5년(2017~2022)간 총 95.8조원의 예산이 소요될 것으로 추산된다. 큰 쟁점으로 남아있는 국민연금 A급여와의 연계 역시 폐지한다. 추가소요액은 2022년까지 총 1.5조원으로 전망된다(보건복지부, 2017a). 연금수준을 단계적으로 인상하고 동일한 연금을 제공한다는 점에서 환영할 만한 일이지만, 법령개정의 과정이 남아 있어 실행여부와 구체적인 내용은 좀 더 지켜볼 필요가 있다. 안타까운 점은 수급대상에 대한 확대방안이 논의조차 되고 있지 않다는 점이다. ‘준보편적’인 체계에 만족하고 있는 것처럼 보인다. 한편 국민연금의 소득대체율도 ‘사회적 합의를 거쳐’라는 단서가 있지만, ‘50%’ 수준으로 복원하는 안을 검토하고 있다. 내년에 발표될 ‘제4차 국민연금 재정계산’의 추계결과에 따라 최종 결론이 도출될 것으로 예상된다.

국민기초생활보장제도의 개선과 관련된 내용은 이미 여러 경로를 통해 알려졌다지만, 최근 발표된 ‘제1차 기초생활보장 종합계획, 2018~2020’(관계부처합동, 2017)에 구체적으로 소개되어 있다. 개별급여로 개편되는 과정에서 ‘제도 시행 2년 내에 향후 3년의 종합계획 수립’을 의무화한 것에 따른 결과이다. 계획에 따르면, 가장 큰 문제로 지적되고 있는 비수급 빈곤층의 해소를 위해 부양의무자 기준을 올해부터 ‘단계적’으로 폐지한다. 우선 주거급여의 부양의무자 기준을 전면 폐지하고, 생계급여와 의료급여의 경우 수급자와 부양의무자 가구의 인구학적 특성에 따라 단계적으로 폐지하는 것을 계획하고 있다. 구체적인 연차별 폐지 순서는 아래의 [표 6]와 같다. 제도 개선을 통해 축소되는 사각지대의 규모는 주거급여 90만명, 생계급여 9만명, 의료급여 23만명으로 추산되며, 현재 93만명에 이르는 비수급 빈곤층의 65% 이상(약 60만명)을 감축시킬 계획이다(관계부처합동, 2017).

[표 6] 부양의무자 기준의 연차별 폐지 순서

	2017. 11	2019. 01	2022. 01
부양의무자 가구	노인·중증장애인 포함 가구 (소득·재산하위 70%)	중증장애인 포함 가구 (소득·재산하위 70%)	노인 포함 가구 (소득·재산하위 70%)
수급자 가구	노인·중증장애인	모든 수급자	모든 수급자

출처: 관계부처합동(2017: 23)

정부는 ‘아동양육에 대한 경제적 부담을 완화하고, 아동의 건강한 성장여건을 조정함으로써 저출산 극복에 기여’하기 위한 목적 하에 ‘아동수당’을 전격 도입하기로 결정했다. 2018년 7월부터 만 0~5세의 전체 아동을 대상으로 소득수준과 무관하게 월 10만원의 수당을 현금 혹은 바우처 방식으로 제공한다. 약 250만명의 아동에게 지급될 예정이며 1.1조원의 예산이 배정되었다(보건복지부, 2017a). 제한된 대상 연령범주와 낮은 급여수준으로 인해 추구하는 목적을 달성할 수 있을지 의문이나, 우리나라 소득보장체계에 완전한 수당방식의 급여가 처음으로 채택된다는 점에서 역사적 의미는 충분할 것으로 생각된다. 대상 범주와 급여수준에 대한 단계적 확대를 통해 더 많은 인구집단에게 충분한 수준의 급여가 제공되길 기대해 본다.

7. 나가며

우리 사회가 신자유주의적 경제성장을 추구한지도 벌써 20년이 되어 간다. 세계화와 금융자본주의의 광풍 속에 대량실업과 근로빈곤, 불평등과 사회적 배제 등의 병폐를 숨겨왔다. 부에 대한 맹목적 찬미의 결과는 ‘사회보험’ 중심 전통적 복지국가의 몰락으로 귀결되었다. 일부 보장체계의 외형적 성장에도 불구하고, 제도의 ‘불완전성’과 ‘취약성’으로 인해 실질적 보호를 제공하지 못하고 있다. 소득보장의 핵심 기제로 사회보험을 선택한 것은 ‘자조’(self-help)의 가치를 존속하고 국가의 부담을 완화하기 위함이었다. 문제는 사회보험이 완전고용과 고용유지를 전제로 작동한다는 점이다. 현재 임금노동에서 배제되어 있거나 일정기간 실업을 경험했던 시민은 보장의 ‘사각지대’에서 ‘주변화’ 혹은 ‘빈곤화’ 될 수밖에 없다. 유급노동에 종사하지 않는 가족 구성원(여성) 역시 피부양자의 불완전한 지위 속에 ‘간접적’ 시민권을 향유할 뿐이다.

임금노동이 보편화될 수 없다면 ‘사회적 보호 최저선’을 구축하기 위한 기본 구조를 다른 방식으로 전환해야 한다. 현 체계의 개선도 일부 필요하지만, 급여구조와 방식에 대한 전면적 개혁을 통해 사회적 급여의 실제적인 효과를 확장해야 한다. (남성) 임금노동자와 그들의 피부양자 등 일부 특권층을 위한 복지체계를 수정하여, 젠더, 계층, 연령, 섹슈얼리티 등에 따른 차별 없이 모든 시민에게 개인 단위의 비기여적 현금급여를 무조건 제공하자. 21세기를 위한 ‘명료하고 강력한 아이디어’다(Van Parijs, 2004). 현재 남반구의 일부 국가(브라질, 남아공 등)에서 관찰된 새로운 ‘복지 2.0’의 현금지급 방식과 유사하며, 빈곤퇴치를 위한 ‘새로운 사유의 물결’ 혹은 ‘조용한 혁명’으로 평가받고 있다(Ferguson, 2015: 57; 215).

단순히 현금을 지급하게 되면 많은 사람이 일을 하지 않을 것이라는 우려가 있다. 그러나 지금도 일부만 유급노동에 참여하고 있고 그들 중 다수는 빈곤한 상태에 빠져 있다. 이미 무급 돌봄노동이나 다양한 사회적 활동에 참여하는 사람도 존재한다. 일정 수준의 현금을 지급하는 것이 개인의 ‘비활동’을 독려하기보다, 오히려 자유로운 선택에 기초하여 ‘일련의 활동’을 완성하고 활성화하는데 기여할 수 있다(Ferguson, 2015: 241). 현 소득보장정책에서 체계적으로 배제되어 있는 ‘청년층’도 포괄할 수 있으며, 남성 생계부양자 중심의 가부장적 복지체계를 넘어 ‘젠더평등’한 복지국가를 추구하는데 적합한 전략이기도 하다(McLean & McKay, 2015). 현 시대에 부합하는 시민권은 특정 인구집단을 위한 특권적 시민권이 아니다. 따라서 호혜성에 기반 하거나 빈곤한 삶을 증거 해야만 제공되는 방식의 사회권은 곤란하다. 모든 시민에게 투표할 권리가 주어지는 것처럼 그저 존재함으로 인해 제공받을 수 있는 천부적 권리여야 하며, 이를 통해 누구나 자신이 추구하는 활동에 자유롭게 동등하게 참여할 수 있는 정의로운 사회가 될 수 있다.

■ 참고문헌 □

- 공사연금제도개선실무위원회(2000). 공사연금제도 개선의 기본구상.
- 관계부처합동(2017). 제1차 기초생활보장 종합계획, 2018~2020.
- 국민연금발전위원회(2003). 제1차 국민연금재정계산과 국민연금제도의 발전방안.
- 국민연금연구원(각연도). 국민연금통계연보 각호. 국민연금공단.
- 국민연금제도개선기획단(1997). 전국민 연금 확대적용에 대비한 국민연금제도 개선.
- 국회예산정책처(2016). ‘국민기초생활 보장법 일부개정 법률안’ 비용추계서.
- 김교성(2009). 기본소득 도입을 위한 탐색적 연구. *사회복지정책*. 36(2): 33-57.
- _____(2113). 한국의 복지국가, 새로운 좌표가 필요한가? *사회복지정책*. 40(1): 31-59.
- _____(2014). 사회적 타살과 소득 불평등. *비판사회정책*. 44: 278-325.
- _____(2016a). 이 시대 ‘복지국가’의 쓸모?: ‘불평등’ 문제 해결을 위한 제언. *비판사회정책*. 52: 179-222.
- _____(2016b). ‘실질적 자유’의 ‘평등한 분배’를 위한 기본소득. 불평등한 한국사회의 새로운 대안 기본소득을 논하다 자료집. 국회의원 정춘숙 의원실.
- 김교성, 김성욱(2012). 복지의 양적 확대와 체계적 축소: 이명박 정부의 복지정책에 대한 평가. *사회복지정책*. 39(3): 117-149.
- 김교성, 이지은(2017). 기본소득의 ‘실현가능성’에 대한 탐색. *비판사회정책*. 56: 7-57.
- 김교성, 백승호, 서정희, 이승윤(2017). 기본소득의 이상적 모형과 이행경로. *한국사회복지학*. 69(3): 289-315.
- 김연명(2016). 2015 공적연금 사회적 대타협 평가연구: 공무원연금과 국민연금 개혁 논의를 중심으로. 대한민국공무원노동조합총연맹, 중앙대학교 산학협력단.
- 김태일, 최영준(2017). 노동시장의 변화와 국민연금 사각지대에 대한 대안: 국민연금 기여보조에 대한 제안. *한국정책학회보*. 26(2): 395-418.
- 노대명(2017). 맞춤형 기초생활보장제도 개편의 성과와 한계. 2017년 중앙생활보장위원회 급여별 소위원회 합동 워크숍 자료집. 보건복지부·국토교통부·교육부.
- 노대명, 여유진, 김태완, 원일(2009). 사회수당제도 도입타당성에 대한 연구. 한국보건사회연구원.
- 문진영, 이찬진(2014). 국민기초생활보장제도의 개별급여여의 문제점과 대안. 2014 사회정책연구 합학술대회 ‘한국 사회의 사회안전망을 점검한다’ 자료집.
- 박영아(2016). 기초생활보장과 부양의무. *사회보장법학*. 5(1): 103-129.
- 배진수(2017). 부양의무자 기준 폐지를 위한 입법방안에 대한 소고. *사회보장법연구*. 6(1): 243-294.

- 백승호(2017). 한국의 소득보장정책의 허구적 안정성에 대한 비판적 고찰과 대안전략. 2017 춘계학술대회 '새로운 정부에 바라는 복지정책' 자료집. 한국사회복지정책학회.
- 보건복지부(2015a). 보건복지 70년사: 가난과 질병을 딛고 일어난 위대한 여정. 보건복지70년 사편찬위원회.
- _____ (2015b). 2015 국민기초생활보장사업안내: 맞춤형 급여 운영방안.
- _____ (2016). 통계로 본 2015 기초연금.
- _____ (2017a). 내부자료.
- _____ (2017b). 2016 국민기초생활보장 수급자 현황.
- 석재은(2014). 기초연금 도입, 어떻게 볼 것인가? 정책심포지엄 '박근혜 정부 복지정책 중간평가' 자료집. 지식협동조합 좋은나라.
- _____ (2015). 기초연금 도입과 세대 간 이전의 공평성. 보건사회연구. 35(2): 64-99.
- _____ (2017). 복지체계의 균열과 기본소득 탐색. 2017 재정전문가 네트워크 최종보고회 자료집. 한국조세재정연구원.
- 석재은, 신동균, 이기주(2015). 기초연금 도입의 정책효과와 젠더불평등 개선. 페미니즘 연구, 15(2): 205-236.
- 양재진(2016). 노후소득보장제도의 재구조화와 재정동원 전략: 국민연금 강화를 중심으로. 공동 기획세미나 '갈림길에 선 저발전 복지국가 한국의 노후소득보장 강화: 국민연금 vs. 기초연금 강화론' 자료집. 한국정책학회.
- 오건호(2016). 기초연금 중심 노후소득보장론. 공동 기획세미나 '갈림길에 선 저발전 복지국가 한국의 노후소득보장 강화: 국민연금 vs. 기초연금 강화론' 자료집. 한국정책학회.
- 윤성주(2014). 기초연금의 쟁점과 과제. 재정포럼. 2014.01: 8-23.
- 이승선, 김연명(2014). 국민기초생활보장제도 개혁방안으로서 '서울형 기초보장제도'의 의의와 한계. 한국사회정책. 21(4): 45-79.
- 임완섭(2016). 기초연금의 빈곤 감소효과 분석. 보건복지포럼. 6: 82-97.
- 조문영 역(2017). 분배정치 시대: 기본소득과 현금지급이라는 혁명적 실험. Ferguson, J. (2015). *Give A Man A Fish: Reflections On The New Politics Of Distribution*. 서울: 여문책.
- 주은선(2013). 한국의 대안적 소득보장제도 모색: 현행의 복지국가 프로그램과 한시적 시민수당의 결합에 대한 시론. 비판사회정책. 38: 83-126.
- _____ (2014). 박근혜 정부 기초연금개혁에 대한 비판적 평가. 정책심포지엄 '박근혜 정부 복지정책 중간평가' 자료집. 지식협동조합 좋은나라.
- _____ (2017). 보편적 수당으로서의 기초연금 확대 방안: 기초연금, 한국 사회수당의 핵심이 될 수 있을까? 월간 복지동향. 222: 18-24.

- 참여연대사회복지위원회(2016). [공동논평] 맞춤형 개별급여(송과 세 모녀 법) 요란한 ‘빈 수레’였음이 확인되었다. 월간 복지동향. 214: 76-78.
- 최병근(2017). 기초생활보장제도의 부양의무자 기준 폐지 논의 및 정책과제. 이슈와 논점. 1295. 국회입법조사처.
- 연합뉴스. 2017.10.20. 평균 소득자, 국민연금 30년 붓고 받는 돈 67만원 그쳐.
- 한겨레신문. 2017.03.23. 저출산 대책 구원투수로 떠오른 ‘아동수당’ 공약.
- . 2017.03.30. 내년 예산 429조, 복지에 34% 재정투입.
- ILO. (2014/15). *World Social Protection Report: Building Economic Recovery, Inclusive Development, and Social Justice*. Geneva.
- ISSA(International Social Security Association) & SSA(Social Security Administration). (2016). *Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2016*. Washington, DC: John W. R. Phillips.
- Kim, Y. M. & Kim, K. S. (2005). Pension Reform in Korea: Conflict between Social Solidarity and Long-term Financial Sustainability. in Bonoli, G. & Shinkawa, T. (eds.). *Ageing and Pension Reform Around the World: Evidence from Eleven Countries*. London, UK: Edward Elgar Publishing. 208-229.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and Social Class: And Other Essays*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- McLean, C. & McKay, A. (2015). *Beyond Care: Expanding the Feminist Debate on Universal Basic Income*. Wise Working Paper Series No.1.
- Van Parijs, P. (2004). Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twenty-First Century. *Politics & Society*, 32(1): 7-39.
- World Bank. (1994). *Avverting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. A World Bank Policy Research Report, Oxford, UK: Oxford University Press.

◀ Abstract ▶

Development and Limitation of Income Maintenance Policy after the Financial Crisis

Kyo-seong Kim*

The purpose of this study is to investigate the development process and current status of income maintenance policies after the financial crisis, to sort out key issues or problems, and to explore future plans or directions that can overcome the limitation. In order to develop intensive argument, the scope of research is limited to the National Pension, Basic Pension, and the National Basic Livelihood Security System. The research also focused on two values of the 'universalism' and the 'adequacy' based on the 'SPF(social protection floor)' in the overall narrative process. Additionally, this paper briefly summarized the related contents released by the Moon Jae-in Government and presented an affirmative strategy and a transformational strategy centered on social allowance and basic income respectively, to establish an integrated income guarantee scheme. Although some improvements to the present system are also required, it is an effort to expand the practical effect of social benefits through the full and comprehensive reform of benefit structure and method.

Key words: basic income, social allowance, National Pension, Basic Pension, National Basic Livelihood Security System, Social Protection Floor

◆ 2017. 10. 30. 접수 / 2017. 12. 12. 1차수정 / 2017. 12. 18. 게재확정

* Ph.D, Professor of Department of Social Welfare, Chung-Ang University