

서울시민 소득하락에 선제 대응 위해 소득보장제도 패러다임 전환이 바람직

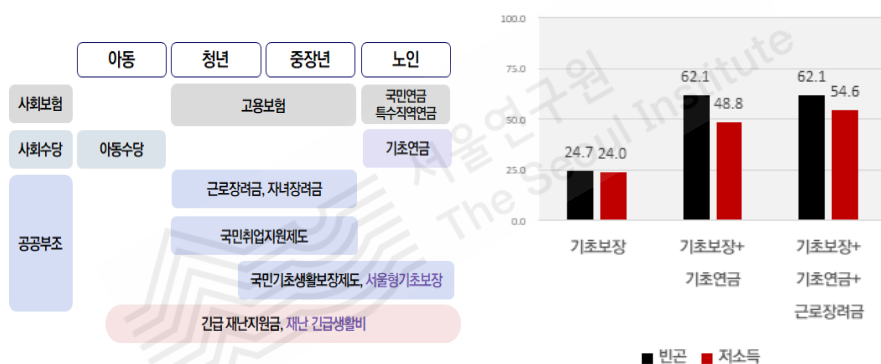
서울시민의 소득 안정성을 높이는 대안적 소득보장제도 모색이 연구 목적

이 연구는 서울시민의 소득 불안정 실태를 파악하고, 서울시민의 소득안정성을 높이는 데 효과적인 대안적 소득보장제도를 모색하였다. 국민의 소득 상실에 대응할 목적으로 다양한 소득보장제도가 시행되고 있지만, 시민이 직면하는 소득하락 위험에 대응하기에는 역부족이다. 복지 사각지대 등 위기 가구를 발굴하는 시스템을 고도화하고, 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준을 완화하는 등 제도 개선의 노력은 있었지만, 송파 세 모녀, 창신동 모자, 방배동 모자, 2022년 수원 세 모녀 사건 등 사회안전망의 보호를 받지 못하고 스스로 생을 마감하는 비극적인 상황이 반복되고 있다. 이는 기존의 소득보장제도가 현재 시민이 직면하는 소득 불안정에 대응하지 못하고 있음을 보여준다. 서울시민이 직면하는 소득 불안정 양상을 확인하고, 서울시민의 소득 불안정을 완화하는 데 효과적인 대안적 제도가 무엇인지 실증적으로 검토할 필요가 있다. 이 연구는 한국복지패널조사자료를 이용해 서울시민의 소득 불안정 실태를 소득 하향이동과 빈곤 진입, 탈출률 등으로 분석하고, 시뮬레이션 분석을 적용해 소득 불안정을 완화하는 데 가장 효과적인 대안적 소득보장제도를 검토하였다.

소득보장제도 확대 불구 공적 지원 사각지대 여전, 소득 불안정 대응 미흡

공공부조, 사회수당, 사회보험 등 소득하락에 대응하기 위한 소득보장제도는 지속 확대되었다. 2021년 국민기초생활보장제도 생계급여의 부양의무자 기준이 대폭 완화되어 사실상 폐지되었다. 2022년 아동수당의 지급대상 연령이 8세로 확대되었고, 2023년부터는 영아를 대상으로 부모수당이 지급될 예정이다. 근로 연령층, 특히 청년 미취업자와 불안정 노동자의 고용보험 사각지대 문제를 해결하려고 2021년부터

국민취업지원제도가 시행되었다. 서울시는 비수급 빈곤층을 지원할 목적으로 서울형 기초보장을 운영하고 있으며, 2016년부터 전국 최초로 청년수당을 시행하였다. 하지만 이러한 제도의 확대에도 불구하고, 여전히 다수의 시민이 낮은 소득으로 극심한 어려움을 겪으면서도 공적 소득안전망에서 배제되고 있다. 한국복지패널조사자료를 이용한 분석에서 서울시민의 6%가 기준 중위소득 50% 이하 빈곤 상태였는데, 이 중 24.7%만이 기초보장제도의 지원을 받고 있었다. 기초연금과 근로장려금을 포함하더라도 서울 빈곤층 10명 중 4명은 공적 소득지원을 받지 못하는 사각지대에 놓여 있었다. 이에 따라 기존 소득보장제도의 미세조정이 아닌 새로운 소득보장 전략을 모색할 필요성이 커지게 되었고, 기본소득, 소득기반 전 국민 고용보험, 부의 소득세 등 변화하는 소득하락 위험에 대응하는 새로운 소득보장제도 논의가 확대되었다. 서울시는 부의 소득세(감소한 소득의 일정 부분을 지원하는 제도)에 기반을 둔 ‘안심소득 시범사업’을 시행하고, 정책실험으로 효과성을 평가하여 시책으로 확대할 예정이다.



[그림 1] 현행 소득보장제도 현황과 서울시 빈곤층의 소득보장제도 수급 현황

주 1 : 소득보장제도 수급률은 한국복지패널조사자료를 이용해 분석함.

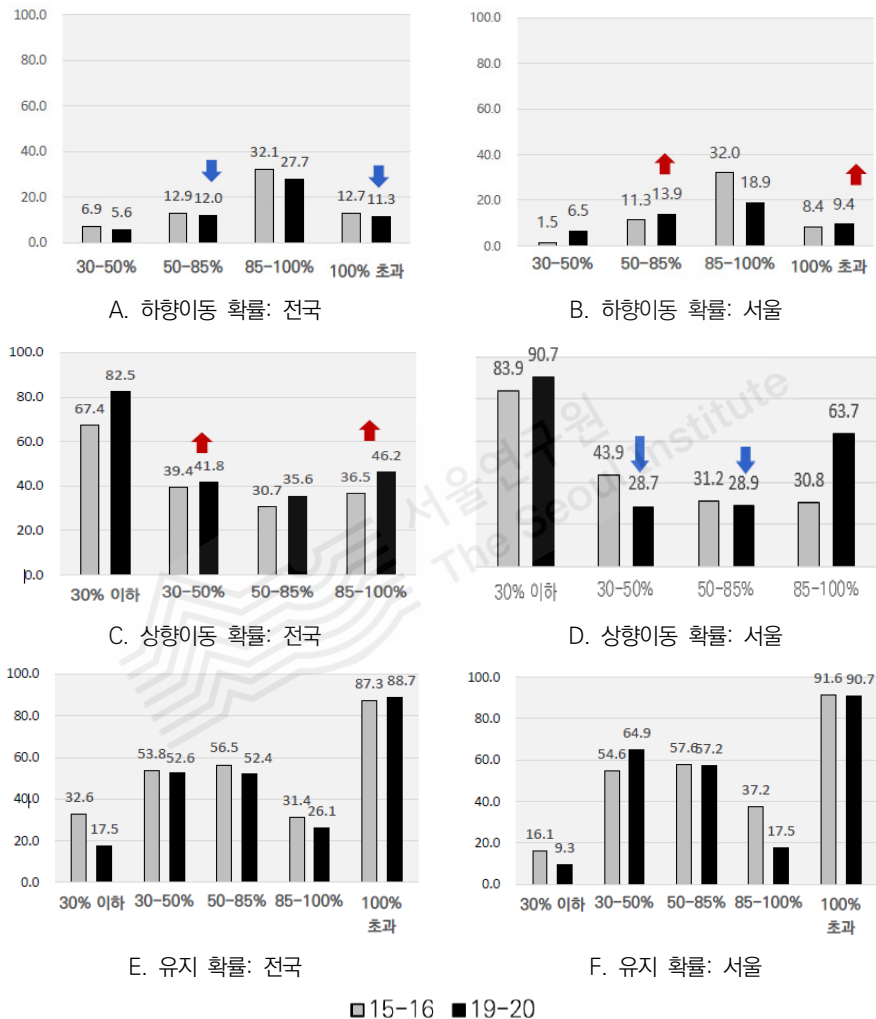
주 2 : 기준중위소득 50% 이하 빈곤층, 85% 이하 저소득층의 각 제도 수급률임.

자료 : 한국보건사회연구원·서울대학교 사회복지연구소, 2020년, 한국복지패널조사 원자료.

한국복지패널조사자료 이용해 2015~20년간 종단적 소득 불안정 실태 진단

이 연구는 기존 소득보장제도의 한계가 소득하락이라는 소득상실 위험에 대응하지 못하는 제도의 경직성에 있다고 진단하였다. 서울시민의 소득안정성을 높이려면 현재 서울시민이 직면한 소득 불안정의 실태를 면밀하게 확인할 필요가 있다. 이 연구는

소득 불안정을 “소득이 적정수준 이하의 낮은 수준으로 하락하거나, 빈곤 혹은 저소득 상태가 다년간 지속하는 경우”로 정의하고, 한국복지패널조사자료를 바탕으로 2015~2020년 전 국민과 서울시민 개인의 종단적 소득구간 하향이동, 기준중위소득 50% 이하 빈곤, 85% 이하 저소득 진입률과 탈출률 등을 이용하여 서울시민의 소득 불안정 실태를 분석하였다.



[그림 2] 전년도 소득구간별 이동 확률 변화 : 2015-2016, 2019-2020 비교

주 : 3장 [표 3-12]의 분석 결과를 활용해 도식화함.

자료 : 한국보건사회연구원·서울대학교 사회복지연구소, 각 연도, “한국복지패널조사 원자료”.

5년간 서울, 전국보다 하향이동 가능성 높고, 저소득층 상향이동 가능성 줄어

분석 결과, 서울은 전국보다 하향이동 확률이 증가하고, 유지 확률은 감소하는 경향을 보였다. 특히 소득 3분위는 2015년보다 2016년 소득분위 감소 비율이 16.8%였는데, 2019년과 2020년 28.9%로 늘어났으며, 이에 따라 소득분위가 유지되는 비율은 줄어들었다. 이는 소득 하향, 상향, 유지비율 모두 비슷한 수준을 보인 전국과 대조적인 결과이다. 기준중위소득 50~85% 집단의 상향이동 확률이 2018년과 2019년, 2019년과 2020년 사이 큰 폭으로 떨어졌고, 같은 기간 하향이동 확률은 커졌다. 기준중위소득 50~85% 집단은 정책 빈곤선 바로 위에 위치해 기존 공공부조 제도의 혜택을 받지 못하는 집단이다. 즉 소득 불안정성은 높지만, 현행 제도의 지원을 받지 못하는 정책의 사각지대로 볼 수 있다. 2015년을 기준으로 2020년 소득구간 이동을 확인한 결과, 소득구간 50~85%, 85~100%에 속하는 집단의 소득 하향이동 확률은 각각 11.4%, 15.4%로 100% 초과 집단(10.9%)보다 높았다. 이는 중·저소득층 집단이 중상층보다 중·장기적 소득이동에 불안정할 가능성이 클 수 있음을 보여준다.

기준중위소득 50~85% 저소득층, 빈곤 진입률 4년새 11.3%→13.9%로 늘어

분석 결과, 서울시 소득 최하위층과 최상층의 소득이 유지되는 ‘끈적한 바닥과 천장’ 현상이 확인되었다. 2019년 기준 기준중위소득 50% 이하 빈곤층이 2020년에도 빈곤 상태를 유지할 확률은 68.1%로 2017년 이후 지속 증가하였으며, 기준중위소득 100% 초과 중상층 유지율은 2015년과 2016년 91.6%에서 2019년과 2020년 90.7%로 비슷하게 확인됐다.

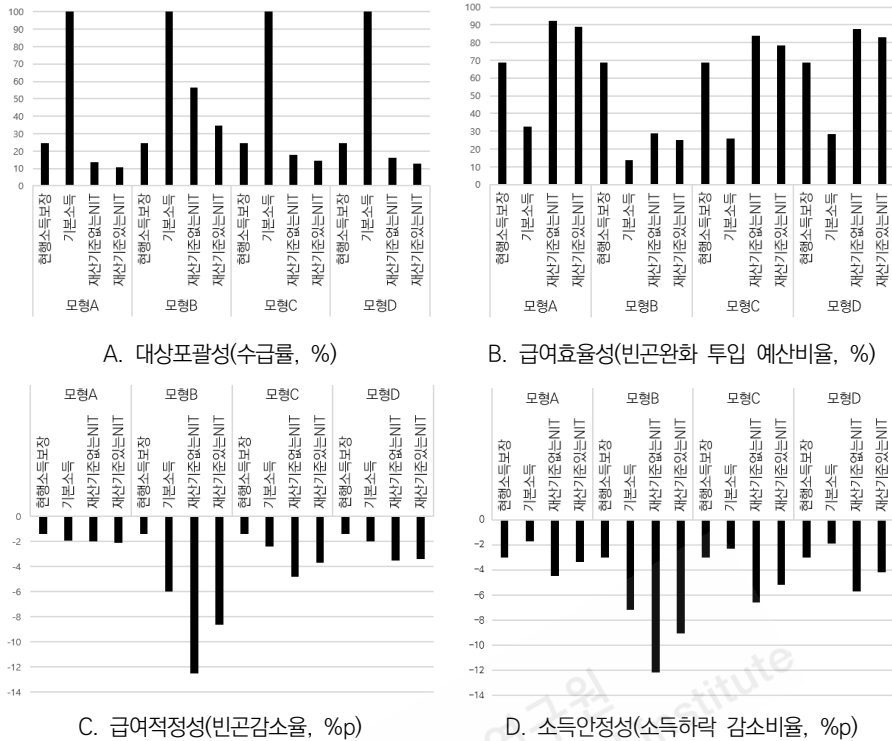
이와 더불어 기준중위소득 50~85% 저소득층이 기준중위소득 50% 이하 빈곤층으로 소득이 하락하는 빈곤 진입률은 2015년과 2016년 11.3%에서 2019년과 2020년 13.9%로 증가하였으며, 빈곤 탈출률도 감소하였다. 이는 서울시민의 빈곤 위험이 커진 동시에 빈곤에서 벗어나기 어려운 상황임을 보여준다.

고령, 저학력, 이혼·사별, 2인가구, 비경제활동 상태 소득 불안정 위험 커져

서울시민의 특성별 소득 불안정 실태를 파악한 결과로는 고령, 저학력, 이혼 혹은 사별, 2인 가구, 비경제활동 상태인 시민이 저소득, 빈곤 유지, 반복 하락 또는 소득하락 후 유지 등 ‘하향형’ 비율이 높았다. 30대, 고학력, 유배우자, 3인 이상 다인 가구, 자산이 많은 시민은 6년간 기준중위 100% 초과 중상위 소득수준을 유지하는 경우가 많았다. 다항로지스틱 회귀모형을 이용해 2015년과 2020년 사이 저소득 지위 변화(비저소득 유지, 저소득 진입, 저소득 탈출, 저소득 유지)에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과도 비슷하게 분석됐다. 고령, 저학력, 미취업자, 순자산이 적은 사람, 재산소득 비율이 줄어드는 사람은 저소득 상태를 지속할 가능성이 컸으며, 순자산이 적거나 가구원 노동소득이 감소하면 저소득 상태로 진입할 가능성이 올라갔다. 이는 기존의 빈곤연구에서 빈곤 위험요인으로 지목된 고령, 저학력, 실직(비노동)과 더불어 자산의 감소가 저소득 상태를 유지하거나 진입하는 형태의 소득 불안정을 높일 수 있음을 보여준다.

분석결과 부의 소득세(NIT), 횡단적 소득분배·종단적 소득안정 효과 가장 커

한국복지패널조사자료를 활용하여 현행소득보장제도와 기본소득(UBI, Universal Basic Income), 재산 상한 기준이 없는 부의 소득세(NIT, Negative Income Tax), 재산 상한 기준이 있는 NIT의 횡단적 소득분배와 종단적 소득안정 효과를 비교·분석하였다. 제도별 분석기준은 제도 적용에 따른 정책효과를 대상포괄성(수급률), 급여효율성(소요예산 중 빈곤선 수준으로 소득을 높이는 데 투입된 예산비율), 급여적정성(빈곤 감소율), 소득안정성(소득하락 감소 비율)으로 나눠 적용이 되었다. 제도 적용에 따른 소요예산을 총 4개 기준으로 시뮬레이션 모형을 구성하고 각각의 예산 제약하에 나타나는 정책효과를 살펴보았다. 분석 결과, 대체로 기본소득(UBI)보다 현행 소득보장제도의, 현행 소득보장제도보다 부의 소득세(NIT)의 횡단적 소득분배 효과가 컸다. 기본소득은 모든 대상에게 정액 급여를 지급하므로 대상 포괄성은 높지만, 급여효율성, 급여적정성, 소득안정 효과가 매우 낮았고 부의 소득세(NIT)는 급여효율성, 급여적정성, 소득안정성 모든 측면에서 높은 효과를 보였다.



[그림 3] 정책효과 시뮬레이션 분석 결과

주 : 4장의 소득보장제도 효과 시뮬레이션 분석 결과를 요약해 도식화함.

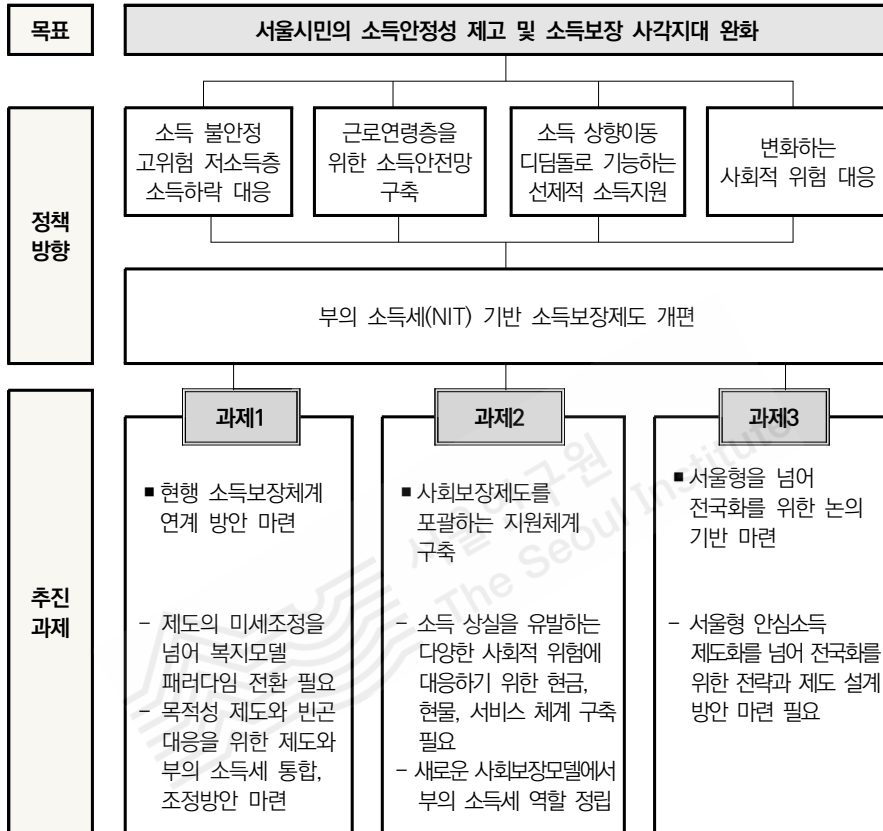
자료 : 한국보건사회연구원·서울대학교 사회복지연구소, 2020년, 한국복지패널조사 원자료.

서울시민 소득 안정성 높이기 NIT 중심으로 소득보장 패러다임 전환할 시점

이상의 연구결과를 바탕으로 서울시민의 소득안정성을 증진하기 위한 서울형 소득지원체제를 구축하는 5대 정책 방향과 부의 소득세(NIT) 제도화를 위한 3대 추진 과제를 제안하였다. 5대 추진 방향은 ① 소득 불안정성이 높은 중·저소득층을 포괄하는 소득안전망 마련, ② 근로연령층을 위한 소득안전망 구축, ③ 소득 상향이동 디딤돌로 기능하는 선제적 소득지원, ④ 변화하는 사회적 위험을 고려한 소득지원 전략 마련, ⑤ 부의 소득세(NIT) 기반 소득보장 패러다임 전환 검토 등으로 정리할 수 있다. 3대 추진 과제는 ① 현행 소득보장체계 연계 방안 마련, ② 사회보장제도를 포괄하는 지원체계 구축, ③ 서울형을 넘어 전국화를 위한 논의 기반 마련이다.

5대 추진방향 중 첫째는 소득 불안정성이 큰 중·저소득층의 소득하락에 대응할 수

있는 정책설계가 필요하다는 점이다. 저소득층은 빈곤층보다 청년, 중장년 인구가 많았고, 일을 하고 있는 취업자 비율도 높았다. 고령, 근로능력이 없는 최저빈곤층-상대적으로 소득의 변화 가능성이 낮은-집단을 대상으로 한 기초보장제도로는 소득 불안정을 해결하기 어렵다.



[그림 4] 서울시 소득지원체계 구축 방안

둘째, 저소득 근로연령층의 상시적인 소득 불안정에 대응하기 위한 소득지원정책을 구축할 필요가 있다. 분석 결과, 기준중위소득 50~85%에 위치한 집단은 기존 빈곤층보다 근로연령대 비율이 높았다. 근로연령층을 위한 소득보장제도는 사회보험 기반 고용보험과 국민기초생활보장제도의 조건부 급여 등으로 이루어지지만, 매우 제한적이다. 저소득 근로연령층의 상시적인 소득 불안정에 대응하는 소득지원정책을 구축할 필요가 있다. 셋째, 소득하락을 예방하고 탈빈곤 기회를 늘리는 선제적 소득지원체계

를 도입해야 한다. 소득보장제도가 낮은 소득을 유지하는 ‘최저’소득제도가 아니라, 소득 상향이동을 할 수 있는 디딤돌로 기능해야 한다. 적정수준의 소득을 유지하려면 소득하락 위험에 선제 대응해 빈곤선 밑으로 소득이 크게 하락하는 것을 예방하고, 상향 이동할 수 있는 소득지원체계를 마련할 필요가 있다. 넷째, 변화하는 사회적 위험을 고려한 소득지원체계를 구축해야 한다. 사회경제적 구조 변화와 더불어 시민의 변화하는 생애과정과 그에 따르는 사회적 위험에 대응할 필요가 있다. 수원 세 모녀 사건의 사례에서 알 수 있듯이 한 가정의 경제적 재난은 한 번의 사건에서 비롯되기도 하지만, 여러 번의 위험 사건이 누적된 결과일 수 있기 때문이다. 마지막으로, 서울시민의 경제적 웰빙을 실질적으로 증진하고, 소득이동 사다리를 복원할 수 있도록 부의 소득세(NIT)를 중심으로 소득보장제도를 개편할 필요가 있다.

부의 소득세(NIT)를 중심으로 소득지원체계를 구축하려면, 현행 소득보장제도의 다양한 현금급여를 어떻게 통합·연계할 것인지 면밀한 검토가 필요하다. 사회보장제도를 구성하는 소득보장정책과 사회서비스의 맥락에서 부의 소득세(NIT)의 역할과 목표가 무엇인지 명확히 할 필요가 있다. 부의 소득세(NIT)에 기반을 둔 소득지원체계의 재구조화는 서울시를 넘어서는 논의로 확장할 필요가 있다. 서울시 안심소득 시범사업의 결과를 바탕으로 서울시와 더불어 전국단위의 소득보장제도의 패러다임 전환을 위한 논의가 이루어지길 기대한다.

