creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

사회복지학석사 학위논문

코로나 19에 대한 동아시아 국가들의 사회보장제도 비교

: 표준가족 접근법(Model Family Approach)을 이용한 동아시아 6개국 비교연구

2023년 08월

서울대학교 대학원

사회복지학과

성 경 하

코로나 19에 대한 동아시아 국가들의 사회보장제도 비교

:표준가족 접근법(Model Family Approach)을 이용한 동아시아 6개국 비교연구

지도교수 구 인 회

이 논문을 사회복지학석사 학위논문으로 제출함
2023년 06월

서울대학교 대학원
사회복지학과
성 경 하

성경하의 사회복지학석사 학위논문을 인준함
2023년 06월

위 원 장 _____ 홍 백 의 _____ (인)

부위원장 _____ 김 수 영 _____ (인)

위 원 _____ 구 인 회 _____ (인)

국문초록

본 연구는 실제 현실에서 나타나는 다양한 가구 유형들을 몇 개의 가상 가구로 단순화하여, 각 가구의 소득 및 사회보장급여의 수준을 나타낸 동아시아 표준가족 데이터(model family data)를 이용하여, 코로나 19에 따른 동아시아 국가들의 사회정책적 대응을 살펴보았다. 구체적으로는 코로나 19 위기가 사회정책에 미친 변화의 양상을 살펴보고, 사회정책의 확대의 수준을 양적으로 살펴보고자 하였다. 또한 질적으로 코로나 19 위기가 동아시아 국가들의 사회정책의 성격을 변화시켰는지, 혹은 여전히 생산주의라는 기존 제도규범의 연속선상에서 사회정책적 대응들이 일어났는지를 살펴보고자 하였다.

본 연구의 분석결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 동아시아 국가들은 모두 새로운 사회보장제도를 도입하거나, 기존의 사회보장제도의 급여 설정을 완화하는 방식으로 코로나 19 위기에 대응하였다.

둘째, 코로나 19 위기에 따른 사회정책의 양적 변화는 홍콩과 싱가포르에서 특히 많이 관측되었다. 홍콩과 싱가포르는 사회보장제도의 관대성(generosity), 포괄성(coverage) 측면 모두 확대의 정도가 다른 국가들에 비해 컸다. 반면 한국, 일본, 대만은 사회보장제도의 포괄성(coverage) 측면에서는 확대가 되었으나, 이러한 급여의 수준을 살펴보면 미미한 확대가 나타났거나, 오히려 그 수준이 코로나 확산 이전보다도 낮아진 경우도 있다. 시장 중심적(market-oriented)이고 자립(self-reliance)을 강조하여 다른 동아시아 국가들에 비해 사회보장제도가 미약하다고 평가 받았던 싱가포르

와 홍콩은 이번 코로나19 위기에 가장 적극적으로 대응하였다. 반면 포괄적(inclusive)인 복지제도로 평가 받아왔던 한국, 일본, 대만은 사회정책의 변화가 상대적으로 작았다.

셋째, 코로나 19에 따른 동아시아 국가들의 사회정책적 변화는 경로의존적(path-dependency)인 양상을 보였다. 선행연구에서 보호적 제도보다는 생산적 제도에 주안점을 두는 것으로 나타났던 한국은 코로나 19 대응에 있어서도 보호적 제도보다는 생산적 제도를 강조하였다. 또한 홍콩은 최근 들어 사회보험의 부재를 보충하기 위해 보호적 복지 프로그램에 대한 투자를 증가시킨 것으로 연구되었는데, 이는 코로나 19 확산 이후에도 연속되는 것으로 나타났다. 이외에도 동아시아 국가들이 보인 코로나 19 위기 대응은 과거 경제위기 대응에서 발견되었던 것과 유사하며, 사회보험료 경감, 소비쿠폰 발행 등이 대표적인 예이다.

본 연구의 주요 함의는 다음과 같다. 첫째, 동아시아 복지체제에 대한 기존의 선행연구들은 개념적 논의를 기반으로 한 정성적 조사가 많았으나, 본 연구는 표준가구 데이터(Model Family Data)라는 실증 데이터를 이용하여 동아시아 복지국가를 분석하였다는 점에서 의의가 있다. 둘째, 본 연구는 경험적 데이터를 이용하여 미시적인 관점에서 코로나 19 대응제도를 빠르게 비교하였다는 함의가 있다. 셋째, 본 연구는 단기적 관점에서 코로나 19가 몰고 온 위기가 동아시아 국가들의 사회정책에 패러다임 전환을 가져오지 않았다는 것을 밝혀냈다. 넷째, 표준가족 데이터(Model family data)를 사용하는 연구의 경우에는 대개 횡단적 조사로 일정 시점의 국가들의 사회보장제도를 비교하는 것으로 이루어져왔으나, 본 연구는 2019년과 2020년의 데이터를 활용하여, 코로나 19에 따른 동아시아 국가들의 사회보장제도의 변화를 규명하였다는 점에서 함

의가 있다. 다섯째, 본 연구는 시장과 가족을 통한 복지를 강조하였던 홍콩과 싱가포르에서 사회·경제적 위기에 대응하고자 수많은 임시방편적 조치를 시행하였던 것에 비해, 이들 국가에 비해 비교적 사회안전망이 강건하였던 국가들에서는 사회정책의 변화가 덜 관측되었다는 것을 밝혀냈다는 정책적 함의가 있다. 이러한 연구 결과는 튼튼한 사회안전망이 예상치 못한 위기에 더욱 신속하게 선제적으로 대응을 할 수 있다는 점을 시사한다.

본 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 코로나 19 확산 직후인 2020년의 사회보장제도를 분석함에 따라, 코로나 19에 따른 사회보장제도의 변화를 단기적 관점에서만 분석하였다. 둘째, 본 연구에서는 2020년에 나타난 변화를 모두 코로나 19 위기에 대응한 사회보장제도로 판단하여, 홍콩의 시위로 발생한 변화인지, 코로나 19 위기로 발생한 변화인지를 엄밀히 분석하여 반영하지 못하였다는 명확한 한계가 존재한다. 셋째, 본 연구는 45세 미혼 가구, 35세 유자녀 가구 등 생산가능인구만을 살펴보았다는 한계가 있다. 넷째, 본 연구는 일반 가구에 대한 지원만을 살펴보았다는 한계가 있다. 다섯째, 본 연구에서 활용하는 표준가구 데이터(Model Family Data)는 국가별 수도의 상황만 반영하고 있다. 여섯째, 본 연구는 사회보장제도의 관대성(generosity), 포괄성(coverage)과 같은 양적 지표에만 관심을 가졌다는 한계가 있다. 다시 말해, 국가별로 왜 이러한 차이가 나타났는지에 대한 질적인 특성을 자세히 살펴보지 못하였다.

주요어 : 코로나 19, 사회보장제도, 표준가족 접근법, 생산주의 복지국가, 동아시아 복지국가, 경로의존성
학 번 : 2021-23145

목 차

제 1 장 서 론 ····· 1
제 1 절 문제제기 ····· 1
제 2 절 연구문제 ····· 4

제 2 장 이론적 배경 및 선행연구 검토 ····· 5
제 1 절 경제위기와 사회정책 ····· 5
제 2 절 동아시아 복지국가 유형 ····· 10
제 3 절 동아시아 국가들의 코로나 19 영향과 사회보장제도 ····· 20

제 3 장 연구방법 ····· 28
제 1 절 표준가족 접근법(Model Family Approach) 28
제 2 절 분석자료 ····· 31
제 3 절 분석방법 ····· 34
제 4 절 연구가설 ····· 38

제 4 장 분석결과 ····· 40
제 1 절 국가별 코로나 19 대응 사회보장제도 ····· 40
제 2 절 국가별 소득 패키지 구성 ····· 47
제 3 절 코로나 19 사회정책의 변화 평가 ····· 65

제 5 장 결론 ····· 85
제 1 절 분석 결과의 요약 ····· 85
제 2 절 연구의 함의 ····· 87
제 3 절 연구의 한계와 후속연구에 대한 제언 ····· 89

참고문헌 ····· 91

[부록 1] 동아시아 6개국 사회보장제도 개요(2020년 기준)
[부록 2] 가구 유형별 가상 가구 목록

표 목 차

[표 1] 동아시아 및 주요국 초·중·고등학교 폐쇄일수 및 등교일수 ····· 23
[표 2] 코로나 19 대응 사회보장제도(2020년): 생계, 영양, 주거 ····· 41
[표 3] 코로나 19 대응 사회보장제도(2020년): 아동가구 지원, 교육 ····· 42
[표 4] 코로나 19 대응 사회보장제도(2020년): 세제 혜택, 사회보험, 소비 촉진, 공과금, 교통비 지원 ····· 44
[표 5] 코로나 19 대응 사회보장제도(2020년): 임금 지원, 직업훈련 ····· 45
[표 6] 국가별 월 임금수준 ····· 48
[표 7] 국가별 가계소득 패키지 구성표 (1) ····· 51
[표 8] 국가별 가계소득 패키지 구성표 (2) ····· 55
[표 9] 국가별 가계소득 패키지 구성표 (3) ····· 59
[표 10] 국가별 가계소득 패키지 구성표 (4) ····· 62
[표 11] 국가별 사회보장급여의 관대성 ····· 66
[표 12] 국가별 사회보장급여의 포괄성 ····· 68
[표 13] 국가별 보호적 제도의 관대성 ····· 71
[표 14] 국가별 생산적 제도의 관대성 ····· 73
[표 15] 국가별 보호적 제도의 포괄성 ····· 75
[표 16] 국가별 생산적 제도의 포괄성 ····· 77
[표 17] 기존 사회보장급여 유형별 포괄률 ····· 80
[표 18] 코로나 19 대응 사회보장급여 유형별 포괄률 ····· 84

그 림 목 차

[그림 1] 동아시아 및 주요국의 인구 100만 명당 코로나 19 확진자 수 ····· 20
[그림 2] 동아시아 및 주요국의 경제성장률 추이(′18-′22) 21
[그림 3] 동아시아 및 주요국의 실업률 추이(′18-′22) ····· 22
[그림 4] OECD 국가들의 공공사회복지지출 수준 변화 추이 · 24
[그림 5] 선진 경제 및 동아시아 국가들의 코로나 19 위기 대응 재량적 재정지출 수준 ····· 25
[그림 6] 국가별 가계소득 패키지 구성수준 (1) ····· 50
[그림 7] 국가별 가계소득 패키지 구성수준 (2) ····· 54
[그림 8] 국가별 가계소득 패키지 구성수준 (3) ····· 57
[그림 9] 국가별 가계소득 패키지 구성수준 (4) ····· 61

제 1 장 서 론

제 1 절 문제제기

지난 2년간의 기간을 떠올려보면 '전대미문의 위기', '미증유의 위기', '전례가 없는 위기 상황' 등으로 묘사될 수 있을 것이다. 2020년 이후 우리는 정말 말 그대로 지금까지 겪어본 적 없는 위기들을 겪었고, 어쩌면 아직도 위기의 여파 속에 있다. 2019년 12월 중국 우한에서 코로나 확진자가 처음 보고된 이후, 아시아 국가로 감염병이 확산되었다. 3월 이후에는 전 세계로 확산되어 2020년 6월 11일에 WHO에서 팬데믹(Pandemic)을 선언하였다. 2009년 신종플루 이후 약 10년 만에 팬데믹이 선포된 것이다.

감염병 초기에 전염 확산을 방지하고자 각국에서는 사회적 거리 두기, 봉쇄 조치(Lockdown) 등의 매우 강력한 조치를 펼쳤다. 이는 감염병 억제에 어느 정도 도움이 됐을 수는 있으나 곧바로 산업의 침체를 가져와 수많은 실업자들을 양산하는 등의 경제 전반의 위기로 번졌다. 2020년 3월 미국 뉴욕 증시가 7% 넘게 하락하는 등 전 세계 증시가 2008년 금융위기 이후 최악의 폭락을 경험하였다. 이러한 경제적 위기는 산업별, 직업별, 계층별로 상이하게 나타났으며 취약계층 가운데 저소득 임시직과 일용직, 특수고용 근로자, 프리랜서, 소상공인 등을 중심으로 경제적 어려움이 집중되는 양상을 보였다(정홍원 외, 2020).

또한 이외에도 사회적으로 어린이집, 유치원과 같은 돌봄 시설이 코로나 19로 인해 폐쇄되었고, 초등학교 등에서 등교 중지가 이루어져 원격학습으로 수업이 전환되었다. 이러한 조치는 자녀에 대한 돌봄 공백을 초래하였다. 이로 인해 많은 맞벌이 부부들이 자녀 돌봄에 어려움을 겪었고, 자녀를 돌봐줄 사람이 없는 부모는 소득 감소를 감수하고서라도

휴가를 쓰거나 직장을 퇴사해야만 하였다. 또한 학교 수업이 비대면 원격수업으로 진행됨에 따라 디지털 기기 활용이 어려운 자녀를 옆에서 도와야 했으며, 기기 마련 등의 새로운 환경에 적응해야 하는 스트레스 상황에 놓였다.

이러한 상황에 대응하고자 많은 나라들이 재정 지출을 통해 지원하고자 하였다. ILO에 의하면 2020년 11월 기준 코로나 19 이후 전 세계에서 대략 1,600여 개의 사회보장 프로그램이 새롭게 도입되었다(ILO, 2020). 한국의 상황만 보더라도, 고용보험 사각지대에 놓여있던 특수고용 근로자나 프리랜서 등에게 고용안정지원금을 지급하였으며, 처음으로 전 국민에게 재난지원금이 지급되었다. 이외에도 아동 돌봄 쿠폰 및 비대면 학습지원금을 통해 코로나 19로 가중된 돌봄을 경감하고자 하였다.

코로나 19와 같은 전염병은 더 이상 어제오늘의 일이 아니다. 언제든지 새로운 전염병이 다시 유행할 수 있으며, 이러한 전염병은 이번 코로나 19 팬데믹처럼 보건 의료 위기를 넘어 사회경제적 위기로 번져 새로운 사회적 위험들을 야기할 수 있다. 따라서 이러한 위기에 대한 사회정책적 대응에 대한 연구가 필요하다.

특히 사회보장정책 연구에 있어서 국가 간 비교는 사회보장제도의 현 수준을 객관적으로 진단할 수 있으며, 향후 제도 개선 시 유의미한 기초자료로 활용될 수 있다. 비교사회정책 연구에서 기존의 연구들은 주로 사회보험과 같은 단일 제도만을 분석해서 비교하거나(Kim, 2015), 거시적인 관점에서 사회보장지출 수준만을 비교하였다(Cho, 2017). 그러나 실제 현실에서는 하나의 정책만이 구현되는 것이 아니라, 여러 정책들이 함께 구현되며 이 과정 속에서 급여 축소 등 여러 가지 조정이 일어날 수 있다. 따라서 단일 제도만을 분석하는 것은 이러한 정책 간의 상호작용을 반영하지 못한다. 또한 지출 수준 비교와 같은 거시적 관점에서의 분석은 현실에서 사회구성원들이 체감하는 정도를 비교할 수 없다는 명확한 한계가 존재한다.

따라서 본 연구에서는 위와 같은 한계들을 극복하고자 표준가족 접근법(Model Family Approach)을 바탕으로 구축된 데이터를 활용하여 동아시아 국가들의 코로나 19 대응 사회보장정책을 비교·분석하고자 한다. 표준가족 접근법(Model Family Approach)은 실제 현실에서 나타나는 다양한 가구 유형들을 몇 개의 가상 가구로 단순화하여 각 가상 가구들의 소득, 사회보장급여, 사회보험료, 세금, 지출 수준에 대한 정보를 수집하는 방법이다(Bradshaw & Piachaud, 1980; Eardley et al., 1996; Bradshaw & Finch, 2002; Skinner et al., 2017). 이를 활용할 경우 코로나 19 대응 정책을 하나의 패키지로 볼 수 있으며, 개인 및 가구 단위에서 코로나 19 대응 사회보장정책들을 비교할 수 있게 된다. 따라서 사회보장제도들 간의 상호작용을 고려함으로써 객관적이고 정확한 비교가 가능해진다. 그뿐만 아니라 실증적 데이터의 경우에는 확보하기까지 오랜 시간이 소요된다. 이에 반해 표준가족 접근법(Model Family Approach)은 서베이 데이터 없이도 국가 간 비교를 위한 데이터 구축을 할 수 있으므로, 최근의 사회정책들을 시의성 있게 비교할 수 있도록 한다.

위기는 새로운 사회적 위험들을 야기하고, 기존 사회보장제도의 허점을 여실히 드러낸다. 그러나 위기에 대응하고자 나타나는 사회정책의 변화 양상은 다양할 수 있다. 재정건전성 악화로 사회정책의 축소가 나타나거나, 혹은 사회안전망 강화를 위한 사회정책의 확대를 가져오거나, 기존의 복지패러다임을 유지하며 조정을 겪을 수도 있다. 경제성장을 중요시 하는 생산주의 복지체제로 분류되었던 동아시아 국가들에서 코로나 19 확산 이후 상당한 사회정책적 변화가 감지되고 있다. 따라서 본 연구에서는 코로나 19 확산 정도와 사회정책의 성격이 유사한 동아시아 국가들의 코로나 19에 대한 사회보장제도를 비교·분석하고자 한다. 구체적으로는 코로나 19 위기가 사회정책에 미친 변화의 정도를 살펴보고, 사회정책의 확대의 수준을 양적으로 살펴보고자 한다. 또한 질적으로 코로나 19 위기가 동아시아 국가들의 사회정책의 성격을 변화시켰는지, 혹은 여전히 생산주의라는 기존 제도규범의 연속선상에서 사회정책적 대응들이 일어났는지를 살펴보고자 한다.

제 2 절 연구문제

본 연구에서 제기하는 연구문제는 다음과 같다.

[연구문제 1] 코로나 19에 따른 사회경제적 위기는 동아시아 국가들의 사회정책에 어떠한 변화를 일으켰는가?

[연구문제 2] 코로나 19에 따른 사회경제적 위기는 동아시아 국가들의 사회정책에 양적인 변화를 초래하였는가?

[연구문제 2] 코로나 19에 따른 사회경제적 위기는 동아시아 국가들의 사회정책에 질적인 변화를 초래하였는가?

제 2 장 이론적 배경 및 선행연구 검토

제 1 절 경제위기와 사회정책

코로나 19는 심각한 경제 위기를 불러일으켰다. 코로나 19의 확산 방지를 위해 여러 나라에서는 봉쇄 조치를 시행하였고, 이는 산업의 침체들을 가져왔다. 이러한 경제 상황의 악화 혹은 경제 위기는 복지국가들의 정책적 변화들을 가져오게 된다. 따라서 코로나 19로 인한 동아시아 국가들의 사회정책적 변화를 이해하기 위해서는 경제 위기가 사회정책 방향에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 이론들을 살펴볼 필요가 있다. 이에 관한 이론들은 크게 3가지로 나누어볼 수 있다. 경제 위기로 인해 복지국가가 축소된다는 입장, 경제 위기가 복지국가의 확대를 가져온다는 입장, 그리고 경제 위기는 복지국가의 유지 즉, 기존의 제도를 벗어나는 사회정책의 변화는 나타나지 않는다는 입장으로 나누어볼 수 있다.

먼저, 경제 위기가 사회정책의 축소와 복지국가의 위기를 가져온다는 입장이다. 이 입장은 경제 위기와 맞물리는 복지 수요의 증대가 재정건전성에 부정적인 영향을 준다고 본다(강월구, 2005). 사회정책의 확대는 수급자의 근로 동기를 저하시키며, 사회 정책의 재원은 조세의 형태로 납세자에게 전가하기 때문에 납세자의 근로 동기까지도 약화된다. 또한 사회보장제도가 사회적인 위험에 대해 지나치게 관대하게 보호를 제공하면, 개인들은 더 이상 위험에 대비하기 위해 저축을 하지 않을 가능성이 높아진다. 따라서 지나치게 관대한 사회보장은 개인 저축의 감소를 가져오며, 이는 또한 투자 의욕도 약화시킬 수 있으며, 결국 높은 세금 부담을 통한 복지는 인적·물적 투자와 총요소 생산에 부정적인 영향을 친다(Alesina & Rodrik, 1994; Marlow, 1986). 이러한 이유로 경기가 좋을 때는 복지 지출이 증가하지만 경기가 좋지 않을 때는 복지지출이 감소하

는, 즉 경기순응적(Procyclical)으로 재정정책이 반응한다고 볼 수 있다.

특히 이러한 경기순응적(Procyclical) 재정정책은 경기 확장기의 저축에 대한 정치적 제약, 경기 침체기의 낮은 국가 신용도 그리고 사회보장제도 내의 자동안정화 장치(Automatic Stabilizers)의 낮은 비중을 특징으로 하는 라틴아메리카와 같은 개발도상국 국가들에서 주로 포착된다. 이들 국가들은 경기가 좋을 때에는 친빈곤층 지출을 늘리고 경기 침체기에는 이를 줄이는 경향이 있다(Hicks & Wodon, 2001; Braun & Gresia, 2003).

또한 역사적으로 복지국가 위기론이 처음 대두되었을 때를 생각해보면, 이 역시 1970년 오일쇼크가 결정적 계기로 작용하였다. 오일쇼크로 인해 경기가 침체되고, 인플레이션이 가속화되는 등 세계 경제는 큰 혼란에 빠지게 되었다. 경기 침체로 인해 정부의 조세 수입은 크게 감소되고, 실업자와 빈곤층에 대한 정부 지출은 증가하는 상황 속에서 정부의 재정은 악화하였다(이태영, 1995). 이로 인해 복지국가에 대항하는 영국의 마거릿 대처, 미국의 로널드 레이건과 같은 신보수주의 세력이 등장했다. 이들은 모두 사회정책의 축소, 더 나아가 복지국가의 해체를 통해 자유시장 체제를 강화하고자 했다. 이러한 재정 건전성 위기로 촉발되는 복지지출의 감소는, 통화론자들에 의해 가장 먼저 선호되는 선택지였다(강월구, 2005; 정세은, 2010; 정의룡·임진영·양재진, 2012). 이후에도 1990년대 북유럽 국가 경제 위기와 2008년 글로벌 금융위기 등 수 차례의 경기 침체와 경제 위기는 복지국가의 재평가를 요구했다.

두 번째는 경제 위기가 사회정책의 확대를 가져온다는 입장이다. 이 입장은 경제 위기로 기존 사회정책의 한계를 느끼고, 새롭게 등장한 사회적 필요에 대한 보상으로 사회정책 확대가 이루어진다는 것이다. 한 가지 예시로 사회보장제도의 자동안정화 기능을 제시할 수 있다. 사회보장제도 내에는 실업급여와 공공부조와 같이 직장을 그만두게 되거나 혹은 빈곤층으로 추락했을 때 이를 지원하는 제도가 있다. 이러한 제도가 도입이 되어 있을 경우에는, 경기가 악화되었을 때 자동적으로 정부가

별도의 조치를 취하지 않아도, 복지지출을 증가시킴으로써 완전 고용이 어려운 시점에 총수요를 확대시켜 경제 위기에 대응할 수 있도록 한다. 이를 자동안정화 장치(Automatic Stabilizers)라 하는데, 이러한 제도는 개인의 가처분 소득을 증가시켜 경제성장에 기여하며, 그 결과 재정건전성에도 도움을 준다고 보았다(Lampman, 1984; Korpi. 1989; 김기원, 2002). 많은 선진국들이 공공부조, 사회보험, 적극적 노동시장정책 등 포괄적인 사회안전망을 구축하여, 금융 위기 동안 사회복지 지출 수준을 늘려 위기에 대응하였다(Prasad & Gerecke, 2010).

실제로 많은 국가들이 경제 위기를 계기로 새로운 정책적 도구의 필요성을 느끼고 이를 구현함으로써, 사회보장제도의 구조적 개혁을 이룩하였다. 미국의 대공황 이후 사회보장법(the Social Security Act)이 제정되었고, 제2차 세계 대전 이후 1940년대 초 영국에서는 보편적 사회보장에 대한 베버리지 보고서(The Beveridge Report)가 채택되었다. 이외에도 1997년 아시아 금융 위기 이후 동아시아 국가들이 복지 시스템을 개편하여 복지제도의 확대를 가져왔다(Prasad & Gerecke, 2010; Kuhnle, 2004; Yang, 2017). 또한 이외에도 2008년 금융 위기 이후, 사회지출의 총량이 높고 소득보장제도가 포괄적으로 설계된 국가일수록 경제위기의 충격을 흡수하는 효과가 크다는 점에서 사회보장제도의 자동안정화 기능은 더욱 더 강조되었다(Dolls, Fuest, and Peichl, 2012, 노대명, 2020).

마지막으로, 경제 위기가 기존의 사회정책을 확대하거나 축소시키지 않고 유지시킨다는 입장이다. 이는 국가중심론(State-centered theory)에서 비롯된 역사적 제도주의(Historical Institutionalism)를 기반으로 설명을 한다. 복지국가들은 경제 위기에 따라 사회정책을 단순히 축소하거나 확대하는 것이 아니라, 외부 환경에 적응하는 일종의 잠정적 조정 상태를 겪는 것이다. 적응하는 경로는 복지국가 레짐에 따라 다르며, 이를 제도주의자들은 경로의존성(path-dependency)이라고 명명한다. 제도주의자들은 이러한 경로의존성이 발생하는 이유를 정치적으로 설명한다. 복지국가 발전으로 사회정책의 수혜자들이 늘어나고 이들은 강력한 이익집단

으로 부상하게 된다. 이들은 자신이 받고 있던 사회정책의 혜택을 지속적으로 받고 싶어 하기에 일종의 고착화 효과(Lock-in)이 발생하고, 국가가 이를 의식해 이들의 의견에 반하는 정책들을 펼치기 어려워져, 기존의 제도를 유지하고 제도개혁을 미루는 비난 회피(Blame avoidance) 성향이 강해진다는 것이다(Pierson, 1994; Green-Pedersen & Haverland, 2002). 따라서 복지는 불가역적(Irreversible)이 되어버린다.

이 이론에 따르면 앞서 미국의 사회보장법 제정을 가져온 1929년 대공황, 베버리지 보고서 채택을 가져온 제2차 세계대전 그리고 아시아 금융위기와 같은 위기는 예외적인 결정적 국면(critical juncture)이다(Krasner, 1988). 이러한 경제 위기를 '기회의 창(window of opportunity)'으로 보고 이를 활용하여 복지국가 개혁을 밀어붙인다는 것이다(Kuipers, 2006). 개혁의 방향에 있어서도 국가들마다 다양한 양상을 보이는데, 이는 각 국가의 기존 제도의 경로에 기인했다고 주장한다(Chung & Thewissen, 2011).

이러한 사회정책의 변화가 일어나는 양상을 살펴보는 많은 연구들이 제시되고 있다(Hall, 1993; Mahoney & Thelen, 2010). 그 중 Hall(1993)은 사회문제를 해결하기 위해 정책이 변화되어 가는 일련의 과정을, 사회적 학습(social learning)이라는 개념을 통해 3가지로 나눈다. 국가는 과거의 경험과 새로운 정보에 대응하여, 정책의 목표나 기술을 의도적으로 조정하면서 학습을 한다고 보았다. 이러한 정책의 조정에 있어서 가장 중요한 것은 정책 유산(policy legacies) 즉, 이전의 정책이라고 보았다. 이전의 정책을 기반으로 정책이 점진적으로 변화한다고 보았다. 정책 결정에 있어서는 정책 목표, 정책 수단(제도), 그리고 급여 수준이라는 3가지 주요 변수가 있다. 이중, 이전의 정책을 바탕으로 정책의 전반적인 목표와 수단(제도)은 그대로 유지되는 상황에서 급여 설정의 수준만 조정이 된다면 1차 변화(first order change)가 일어난다고 보았다. 두 번째로는, 이전의 정책 목표는 유지되나, 목표를 달성하기 위한 정책 수단과 정책의 설정이 모두 바뀌면 2차 변화(second order change)를 겪은 것으

로 보았다. 마지막은 가장 급진적인 변화인 3차원적 변화(third order change)다. 기존의 사회문제를 설명하고 해결하던 사회정책적 패러다임이 있는데, 이러한 패러다임으로 설명이 되지 않는 변칙사례(anomaly)가 계속해서 누적되면서, 새로운 정책적 패러다임이 등장하고 이로써 정책적 혁명, 3차 변화(third order change)가 발생한다고 보았다.

제 2 절 동아시아 복지국가 유형

코로나 19로 인한 사회보장제도의 변화를 완전히 이해하기 위해서는, 동아시아 국가들의 사회보장제도를 관통하는 패러다임이 무엇인지 살펴볼 필요가 있다.

초기 복지국가 비교연구들은 고소득 국가 및 서양의 복지국가들을 중심으로 이루어져 왔다(Esping-Anderson, 1990; Abrahamson, 1999; 다케가와 쇼고, 2001). 따라서 동아시아에 대한 연구들은 상대적으로 많이 진행되지 않았다. 그러나 동아시아 국가들이 단기간 내에 고도의 경제 성장을 이루고, 낮은 수준의 조세와 복지 지출을 보임에도, 영아사망률, 기대수명, 문해력과 같은 주요 성과 지표에서 인상적인 성과를 보이면서 (Johnson, 1982; Amsden, 1989; Kim, 2015), 동아시아 국가에 대한 연구들이 급증하기 시작하였다.

일부 학자들은 복지국가 비교연구에서 자주 언급되는 Esping-Andersen(1990)의 세 가지 복지체제를 이용하여[1], 개별 동아시아국가들의 복지체제의 특성을 탐색하고자 하였다.(Esping-Andersen, 1997; Ku, 1997; K

1) Esping-Anderson(1990)의 복지국가 3체제론은 패러다임적 지위를 확보했다고 평가받을 정도로, 복지국가 비교연구에서 자주 언급된다. Esping-Anderson(1990)은 Marshall(1950)의 시민권 개념으로부터 복지국가 분류 기준을 구성하여, 복지국가를 자유주의 복지체제(liberal welfare regime), 보수주의 복지체제(conservative welfare regime), 사민주의 복지체제(social democratic welfare regime)으로 구분한다. Esping-Anderson(1990)은 Marshall(1950)의 사회권이 시민들의 업적과 상관없이 불가침 권리로 인정되어 보장될 경우, 이러한 사회권이 사람들을 상품화에서 벗어나도록 하는 결과를 낳게 될 것이라 주장한다. 즉, 사회보장제도가 권리로서 주어진다면, 그 사람이 노동시장을 통한 소득에 의존하지 않고도 생계를 유지할 수 있다는 '탈상품화(de-commodification)' 개념을 제시한다. 또한 시민권과 사회 계급 간의 관계에 대해서도 이야기하면서, 국가의 사회복지제도가 기존의 계급이나 계층과 같은 사회적 관계를 고착화시키는지 혹은 유연하게 하여 새로운 계층화 체계를 형성하는지를 뜻하는 '계층화(stratification)'라는 지표를 제시한다. 이외에도 국가·시장·가족의 역할 관계 등 여러 가지 차원에서 복지국가들을 상호 배타적으로 구분하였다.

won, 1999; 조영훈, 2002). 하지만 기계적으로 Esping-Andersen(1990)의 분류를 적용하는 것은 동아시아 복지체제의 특성을 충분히 고려하지 못한다는 비판이 제기된다(김연명, 2004).

초창기 동아시아 복지국가 연구에서는 문화적 관점을 이용하여 동아시아 국가들만의 고유한 특성을 규명하려고 하였다. 이는 유교주의 복지국가(Confucian Welfare State)로 귀결된다(Jones, 1990, 1993; 홍경준, 1999). 기독교 문화와 개인주의 문화가 지배적인 서구와는 달리, 동아시아는 유교주의 사상을 공유한다. 이러한 사상은 효(孝), 권위에 대한 존중, 충성, 가부장제를 고수하기 때문에, 국가에 의한 복지 제공보다는, 가족을 통한 복지 제공을 강조한다. 따라서 이러한 특성으로 인해 동아시아 국가들에서 낮은 수준의 복지 지출이 이루어진다는 것이다(Jones, 1990, 1993; Goodman & Peng, 1996; 홍경준, 1999; Kim, 2015).

Jones(1990)는 서양과는 구분되는 동아시아 국가들의 특성을 여러 측면에서 분석하여 제시한다. 동아시아 국가들은 공통적으로 천연자원이나 토지 자원이 부족하지만, 유휴인력들이 많다. 이로 인해 산업화가 전면에 강조되면서, 국가는 복지 제공자의 역할보다는 규제자로서의 국가 역할을 수행하게 되었다. 또한 유교주의적 문화가 팽배하여, 동아시아의 복지 이념과 사고를 지배한다고 보았다. 유교주의에서는 집단의 우월성을 강조하기 때문에, 시민 개개인의 권리와 욕구보다는 의무를 강조한다. 특히, 사회의 핵심 단위로서는 가족이 있고, 아랫사람은 윗사람을 존중하고, 윗사람은 아랫사람에게 적절한 보살핌과 보호를 제공하며, 그룹 구성원 간의 조화, 결속, 자부심, 충성을 중시하는 이상적 가족 가치관이 내재화된다고 보았다. 따라서 주된 복지는 가족 내에서 제공되어, 복지국가가 잔여주의(residualism)로 운영된다고 보았다. 이외에도 동아시아 국가들의 시민사회가 덜 성숙하여 국민들이 사회정의를 실현하거나 시민권 보장 등을 위한 정치적 노력을 기울이지 않는다는 것도 복지국가 저발전의 원인이다(Jones, 1990; 홍경준, 1999).

그러나 이러한 유교주의 문화를 통한 동아시아 복지국가 유형론은 잔

여적인 설명 요인 분석에 지나치지 않으며, 아무리 문화가 사회에 깊게 내재되어 있다 하더라도 양적연구를 통한 실증이 어렵다는 방법론적 한계가 있었다. 또한 동아시아 전역에서 연금, 건강보험, 실업급여와 같이 아시아의 핵심 가치와 상충되는 다양한 제도들이 발전된 것에 대해 설명하지 못하였다(Hudson, Kühner, & Yang, 2014). 따라서 유교주의 복지국가론은 결국 복지국가 비교 연구 분야에서 설명력을 잃었다(White & Goodman, 1998).

이후 Johnson(1982, 1999)의 발전 국가(developmental state) 개념을 빌려, 동아시아 복지국가의 성격을 발전주의로 특징짓고자 하였다. 동아시아 국가들은 서구 국가들에 비해 뒤늦게 산업화가 진행되었으나, '아시아의 네 마리 용'이라고 불릴 정도로 제국주의로부터의 해방 이후 고도의 경제적 성장을 이룩했다는 공통점이 있다. 이렇게 성장할 수 있었던 배경에 관심을 가졌던 것이 발전 국가(developmental state) 개념이다. 이 개념에 의하면, 동아시아 국가들은 모두 국가 주도 하에 경제 성장이 이루어졌으며, 여기서 국가가 규제적 역할을 했다는 것이다. 이외에도 교육에 대한 강조, 엘리트 집단의 역할 등을 동아시아 국가들의 공통점으로 제시하여 포괄적으로 동아시아 복지국가를 발전주의 복지국가로 살펴본다(Goodman & Peng, 1996; White & Goodman, 1998). 은석(2007)은 서구 국가와 동아시아 국가들을 사회복지제도의 보편화 속도와 사회정책의 재분배성 정도를 바탕으로 복지국가 유형화를 시도하였으며, 이를 통해 동아시아 국가들을 발전주의 복지국가 유형으로 볼 수 있음을 제시하였다.[2].

한편, 사회 정책의 역할을 국가 건설과 비민주적 정권의 정치적 합법성을 촉진하는 수단으로 보았던 발전주의 복지국가는 자본주의 시장경제의 역할을 강조하는 생산주의 복지국가 이론으로 확대되었다(Kim, 2015). Holiday(2000)는 동아시아 복지국가의 예외성을 복지 자본주의(welfa

2) 은석(2007)은 발전국가형 복지 유형과 생산주의 복지 유형에 있어서 약간의 차이는 인정하지만, 유사어로 보고 복지국가 유형화를 시도하고 있다.

re capitalism)의 관점에서 분석하여 '생산주의 복지국가(Productivist welfare states)'를 제시한다. Holiday(2000)는 Esping-Andersen(1990)의 3체제론 분류 기준(탈상품화, 계층화, 국가-시장-가족의 역할 관계)에서 사회정책과 다른 정책 목표와의 관계(subordination to other policy objectives)를 추가함으로써 복지국가의 유형화가 명확해짐을 이야기한다. 이를 통해 '생산주의 복지국가'라는 제 4유형을 제시하는데, 이에 따르면 생산주의 복지국가는 성장 중심적인 국가(growth-oriented state)이기에 사회정책이 경제성장이라는 목표에 종속되어 이를 달성하기 위한 수단으로서 활용된다는 것이다. 또한 사회권이 생산적 활동과 연계되어 있어서 경제성장에 방해가 되지 않는 선에서 최소한으로 보장이 되고, 국가-시장-가족의 역할 관계마저 성장에 지향되어 있다.

사회정책이 성장지상주의적으로 설계되어 있다는 것을 강조한다는 점에서 '발전주의 복지국가론'과 '생산주의 복지국가론'은 일맥상통하는 점이 있지만, Holiday(2000)는 동아시아 국가들 간의 차이(heterogeneity)에도 주목하였으며, 이는 동아시아 복지국가의 다양성을 주장하는 시초다. Holiday(2000)는 성장 중심의 주요 이슈와 비경제적 정책의 종속을 다루는 방식을 가지고 촉진 레짐(facilitative regime), 발전지향형 보편주의 레짐(the developmental-universalist), 발전지향형 특수주의 레짐(the developmental-particularist)으로 하위 유형들을 구분하였다.

구체적으로 Holiday(2000)는 홍콩을 촉진 레짐(facilitative regime)으로 분류하였다. 홍콩은 공적으로 제공되는 연금, 실업수당, 아동수당이 없었으며, 시장과 가족이 주요 복지 기능을 수행하고 있었기에 촉진 레짐(facilitative regime)으로 분류되었다. 하지만 촉진 레짐으로 분류되었다고 해서, 촉진 레짐의 특성만을 보인 것은 아니었다. 홍콩은 주거 분야에 대해 오랜 개입을 해왔으며, 교육과 의료 분야에 대한 사회권이 보편적으로 이루어왔다는 점에서 발전지향형 보편주의 레짐(the developmental-universalist)의 특성도 일부 존재한다고 설명하였다. 다음으로 한국, 일본, 대만을 발전지향형 보편주의 레짐(the developmental-universalist)으로

분류하였다. 한국의 경우에는 공공부조가 매우 기본적이고 보편적인 사회안전망으로 작용하고 있었으나, 이외의 다른 사회보장제도는 기여를 한 사람들에게만 적용된다는 점에서 발전지향형 보편주의 레짐(the developmental-universalist)으로 보았다. 일본의 경우도 의료와 연금에 대한 사회권이 보편적이지만, 다른 영역에 있어서는 매우 제한적이라는 점에서 한국과 동일하게 분류되었다. 한편 Holiday(2000)는 싱가포르를 발전지향형 선별주의 레짐(the developmental-particularist)으로 분류하였다. 이는 싱가포르가 재분배 기능이 없는 강제 저축 프로그램인 중앙연금기금(Central Provident Fund; CPF)에 기여하지 않는 사람들에게는 복지에 대한 수급권을 제공하지 않는다는 점에서 사회권이 매우 제한적이라고 보았기 때문이다.

한편 동아시아 국가들이 1997년 IMF 경제위기를 겪으면서, 경제성장 중심의 생산주의적 사회정책의 취약성이 드러나기 시작하였다. 사회적 보호의 필요성을 간과하였던 생산주의적 복지 정책은 완전 고용을 전제로 하였기 때문에, 실업률 증가에 대처가 어려웠다. 이로 인해 빈곤율은 증가하였고, 노동에 대한 수요와 임금은 감소하면서 민간 소비의 붕괴로 이어졌다(Gough, 2004). 이러한 어려운 사회·경제적 상황에 대처하기 위해 동아시아 국가들은 다양한 사회정책적 조치를 시행하였다(Kwon, 2005, 2009). 한국은 다양한 임시 공공 사업을 시행하고, 대기업 근로자에게만 적용되던 고용보험을 확대하였다. 또한 경제 위기 이후에는 공공부조 제도의 수급자 및 수급 수준 확대를 가져오는 등의 개혁을 단행하기도 하였다. 대만 또한 외환위기 이후 직업훈련제도와 함께 고용보험을 도입하였다. 싱가포르는 경제 위기 동안 고용주의 중앙연금기금(CPF)의 요율(contribution rate)를 20%에서 10%으로 감면해주었다. 또한 홍콩은 싱가포르의 중앙연금기금(Central Provident Fund)과 동일한 법정연금제도(Mandatory Provident Fund)를 도입하였다[3].

---

3) 싱가포르의 중앙연금기금(CPF)은 공공주택과의 연계를 함으로써, 중앙연금기금(CPF)에 저축한 금액을 가지고 주택 구입에 사용할 수 있도록 하였다. 이로 인해 주거환경이 개선되고, 근로자의 건강까지 개선하여 노동 생산성을 높였다. 그러나 중앙연금기금

이런 변화에도 불구하고, 선행연구들은 동아시아 복지국가가 하위 유형들을 구성하기는 하나, 여전히 생산주의 복지체제 패러다임이 유효하다고 보았다(Kwon, 2005, 2009)[4]. 기존의 제도를 활용한 임시적 조정이 일어난 싱가포르와, 자조원칙을 기반으로 하는 재분배성이 없는 개인 기반의 강제 저축 프로그램을 도입한 홍콩은 경제위기 이전과 이후에도 생산주의 복지국가의 강한 연속성을 보인다고 평가하였다. 반면, 한국과 대만은 제도 도입 혹은 개혁을 통하여 사회권의 확대를 이루어 포괄적(inclusive)으로 사회정책 기조가 변화하였다. 하지만 사회정책의 목표는 여전히 경제성장에 이용된다고 보았다. 제도 개혁은 사회 통합을 위해서가 아니라, 경제 정책의 목표가 광범위한 경제 성장에서 경쟁력 확보로 전환되면서 발생한 것이 때문이다. 따라서 제도가 포괄적(inclusive)으로 변했음에도, 사회정책은 여전히 경제 성장에 종속되고 이용되며, 생산주의 복지정책의 기조는 지속된다고 보았다.

또한 이후, 2008년 미국의 서브프라임 모기지 사태로 촉발된 글로벌 금융위기는 전 세계 경제에 충격을 주었고, 그 중 대만은 가장 심각한 타격을 입었다(Economists, 2009; 첸잉팡·뤼지엔더, 2011에서 재인용). 거시경제 지표의 악화 뿐 아니라, 빈곤율과 소득불균형 현상까지 더욱 심화되었다. 이러한 사회적 문제에 대응하고자 대만은 경제 진흥 소비권을 바우처의 형태로 발행하여 전 국민에게 보편적으로 일회성 지원을 하였다. 또한 근로빈곤층의 인플레이션으로 인한 충격을 완화하기 위해, 근로장려세제(Earned Income Tax Credit; EITC)를 일시적으로 도입함으로써 대응하였다. 이외에도 기존에 도입되었던 고용보험의 실업급여 수급기간은 6개월에서 9개월로 연장함으로써 글로벌 금융위기에 대응하는 모습을 보였다. 하지만 이러한 조치들은 모두 단편적이고 일시적이라는 측면에서, 과거의 생산주의 복지 패러다임의 연속선상에 있다고 볼 수 있

(CPF)은 재분배 기능이 없는 강제 저축제도로, 매우 선별적이고도 생산적인 제도로 평가된다(Kwon, 2005, 2009).

4) 일부 학자들은 1997년 IMF 경제 위기 이후 한국이 노르딕 국가의 복지레짐과 유사해졌다고 평가하기도 한다(Kuhnle, 2004).

다(첸잉팡·뤼지엔더, 2011).

Kim(2015)은 일부 동아시아 복지국가들이 경제위기 이후에 포용적인 복지국가로 발전한 것은 단순히 제도적인 조정에 따른 것으로, 생산주의 패러다임의 근본적인 전환이 아니라고 주장하였다. 포괄적(inclusive) 복지국가로의 진전은 사회경제적 환경 변화에 따른 부정적인 효과를 완화하기 위한 제도적 조정이라는 것이다. Kim(2015)은 동아시아 국가들이 여전히 생산주의 복지 패러다임을 고수하면서, 동시에 국가 간 체계적인 변이(systematic variation)를 보이고 있다고 주장하며, 사회보험제도의 성과인 '위험 분담(risk sharing)'과 '자립 원칙(self-reliance)'을 가지고 동아시아 국가들을 3가지 하위유형으로 나누었다. Kim(2015)에 의하면 한국, 대만에서는 사회보험제도와 공공부조 제도가 사회보장제도의 핵심으로 기능한다. 이를 통해 '위험 분담(risk sharing)'을 강조한다고 보고 이들 국가를 포괄적 생산주의 복지국가(Inclusive Productivist Welfare)로 보았다. 홍콩과 싱가포르는 '자립 원칙(self-reliance)'을 바탕으로 개인 기반의 강제 저축 제도가 핵심 사회보장제도로 운영되고 있다. 강제 저축 제도에 따른 사회보장급여는 전적으로 개인의 기여금과 관련되어 있으며, 제도 내에 재분배 기능이 부재하므로 위험 분산(risk pooling)으로 인한 재정 적자가 발생하지 않아, 국가의 금전적 부담도 적다는 특징이 있다. 이러한 특성은 시장의 효율성을 촉진하기 때문에, Kim (2015)은 이들 국가를 시장지향형 생산주의 복지국가(Market-Oriented Productivist Welfare)로 분류하였다. 중국의 경우에는 포용적 생산주의 복지국가(Inclusive Productivist Welfare)와 시장지향형 생산주의 복지국가(Market-Oriented Productivist Welfare)의 '위험 분담(risk sharing)'과 '자립 원칙(Self-reliance)' 동시에 추구한다고 보았다. 중국은 도시와 농촌 간 사회 경제적 격차가 도농 간의 상이한 사회보장제도를 펼친다. 생산성이 더 높은 도시의 근로자들에게는 포괄적인(inclusive) 사회보장급여를 제공하는 반면, 생산성이 낮은 농촌 거주자들에게는 자조 프로그램(self-help program)을 제공한다. 따라서 Kim(2015)은 중국을 사회보험과 개인 저축을 혼합하여 사회적 위험에 대처한다는 점에서 이원론적 생산주의

복지국가(Dualist Productivist Welfare)로 정의하였다.

또한 교육, 의료, 가족, 노령 연금, 주거 및 노동시장 정책을 포함한 6개 사회정책의 분석을 통해, 경제 위기 이후 동아시아 국가들에서는 사회보장제도의 개혁이 나타났는데, 여전히 동아시아 국가들을 생산주의 복지모델로 유형할 수 있을 것인지 살펴보는 연구도 등장하였다(Yang, 2017; Yang & Kühner, 2020). Yang(2017)과 Yang & Kühner(2020)는 중국, 홍콩, 일본, 한국, 싱가포르, 대만의 사회정책을 퍼지셋 이념형 분석(fuzzy set ideal-type analysis)을 수행하여 비교하였다. 이들은 연구를 통해 동아시아에서 하나의 균일한 복지모델을 이야기하는 것은 정확하지 않음을 이야기하며, 동아시아 국가들 간 생산적(productive) 복지정책과 보호적(protective) 복지 정책을 독특한 방식으로 결합하여 사회정책 발전이 이루어져왔음을 제시한다. 연구결과에 따르면, 한국이 생산적 복지와 보호적 복지의 균형이 가장 잘 이루어져 있으며, 대만과 홍콩은 생산적 복지보다는 보호적 복지의 비중이 높았으며, 일본과 싱가포르는 생산적 복지가 더욱 두각을 드러냈다. 또한 중국은 보호적 특성을 보이지 않았음을 제시하였다. 그러나 Yang(2017)과 Yang & Kühner(2020)는 이러한 정책 설계의 차이에도 불구하고 사회보장 제도 내에는 일부 유사점이 계속 존재하고 있음을 강조하였다. 특히 교육에 대한 상대적으로 공공지출 수준이 높으며, 의료에 대한 공공 지출과 공공 의료 시스템의 적용 범위가 높다는 점은 생산주의가 여전히 동아시아에서 중요한 특징임을 시사한다는 것이다(Yang, 2017).

최근에는 교육, 의료, 가족, 노령 연금, 주거 및 노동시장 정책을 넘어 공공부조까지 연구의 범위를 넓혀 동아시아 국가들의 사회보장제도에 대한 연구가 진행되었다(Wang et al., forthcoming). 2010년대 이후 동아시아 복지국가는 상당한 사회 정책의 변화를 겪었음에도[5], 동아시아 국가들은 대체적으로 기존의 선행연구들에서 제시되었던 정책적 패러다임이

5) 일본은 2013년 공공부조 감축이 일어났으며, 한국은 2015년 공공부조 확대. 2018년 보편적 아동수당 도입 등 사회 정책의 변화가 이루어졌다(Wang et al., forthcoming).

끊임없이 이어져오고 있었다. 주로 포괄적이고, 보편적인 복지 제도를 가진 것으로 평가받았던 대만과 일본은 빈곤 감소와 소득 재분배를 위한 관대한 사회보장제도를 계속해서 제공하였다. 반면 이들 국가와 동일한 유형으로 평가받았던 한국은 사회보장급여의 관대성이 다른 나라들에 비해 미미한 수준이었으며, 균형보다는 아동수당과 보육지원, 세액 공제와 같은 생산적(productive) 복지에 주안점을 두고 있다고 제시한다. 또한 이들 국가에 비해 상대적으로 시장 지향적이고, 촉진(facilitative)적인 체제를 가진 것으로 평가받았던 홍콩은 생산적(productive) 복지의 수준이 매우 높았을 뿐더러, 복지 제도의 측면에서 한국보다 높은 수준으로 보장하고 있음을 제시하며, 홍콩이 사회보험의 부재를 상쇄하기 위해 보호적 복지 프로그램에 투자했음을 이야기한다. 싱가포르는 이전과 강한 연속성으로 사회보장제도를 제공하고 있다. 여전히 자립과 가족의 복지 제공을 강조하는 반복지 원칙을 고수한다는 것이다. 개인 기반의 강제 저축 제도의 기여율은 가장 높은 수준이며, 다른 동아시아 국가에 비해 다양한 범주의 사회보장급여를 제공은 하지만 그 수준은 매우 낮음을 제시한다. 또한 중국의 경우에도 공공부조 프로그램이 도입되고, 다양한 사회보험이 제도화되어 발전을 이루어져 왔으나, 여전히 그 수준은 다른 6개국과 비교하여 뒤쳐져 있는 수준임을 제시한다.

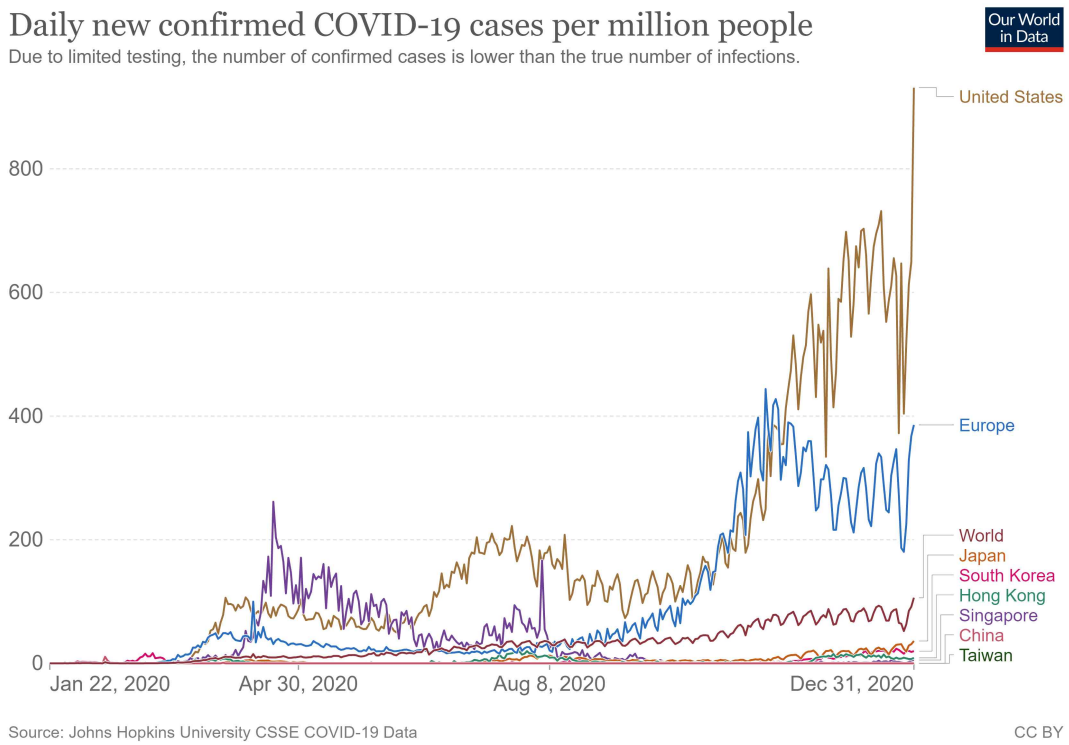
종합하여 정리하면, 동아시아 국가들은 경제·사회적인 측면에서 일부 유사한 점이 있으나, 유교주의 복지국가, 발전주의 복지국가, 생산주의 복지국가 등 완전히 동질적인 복지 체제를 형성하고 있다고 보기는 어렵다. 특히, IMF 경제위기, 글로벌 금융위기 등의 경제적 위기를 겪고, 사회보장제도가 점차 각국의 고유한 궤적(trajectory)을 그리며 발전해 나감에 따라 동아시아 국가들의 이질성은 더욱 두드러지고 있다. 그러나 이러한 변화에도 불구하고 기존의 선행연구들은 동아시아 국가들 내에 '생산주의'라는 핵심 패러다임은 여전히 내재되어 있다고 보았으며, 이 연속선상에서 사회보장제도의 변화가 이루어지고 있음을 제시한다. 따라서 본 연구에서는 코로나 19 라는 전례 없는 위기 이후에도, 동아시아 국가들의 사회보장제도는 생산주의라는 기존의 제도규범을 이어나가는지

혹은 탈피했는지를 살펴보고자 한다.

제 3 절 동아시아 국가들의 코로나 19 영향과 사회보장제도

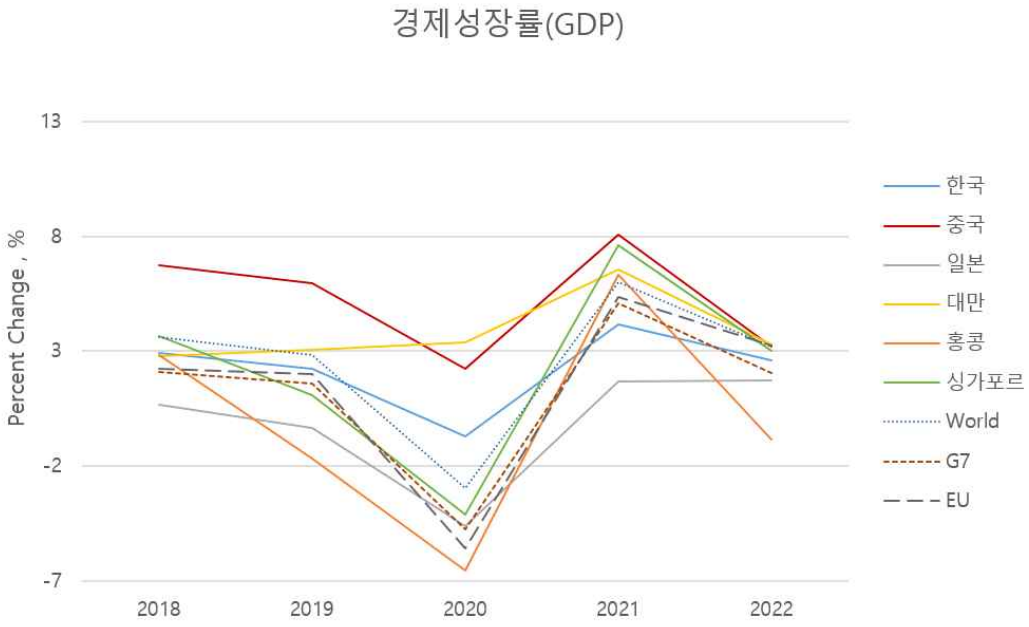
2019년 12월 중국 우한에서 코로나 확진자가 처음 발생된 이후, 아시아 국가로 전염병이 확산되었다. 3월 이후에는 전 세계로 확산되어 2020년 6월 11일에 WHO에서 팬데믹(Pandemic)을 선언하기까지 이르렀다. 코로나 19가 전 세계적으로 유행되었지만 그 유행 수준은 국가별로 차이가 있었다. [그림 1]의 동아시아 및 주요국의 인구 100만 명당 코로나 19 확진자 수를 살펴보면, 동아시아 국가들(싱가포르 제외)이 유럽 및 미국보다 코로나 발병률이 낮음을 확인할 수 있다. 또한 2020년 하반기 이후에는 전 세계 발병률 추이보다 매우 낮은 수치를 기록하였다.

[그림 1] 동아시아 및 주요국의 인구 100만 명당 코로나 19 확진자수



자료: Our World in Data. (2022)

[그림 2] 동아시아 및 주요국의 경제성장률 추이('18- '22)



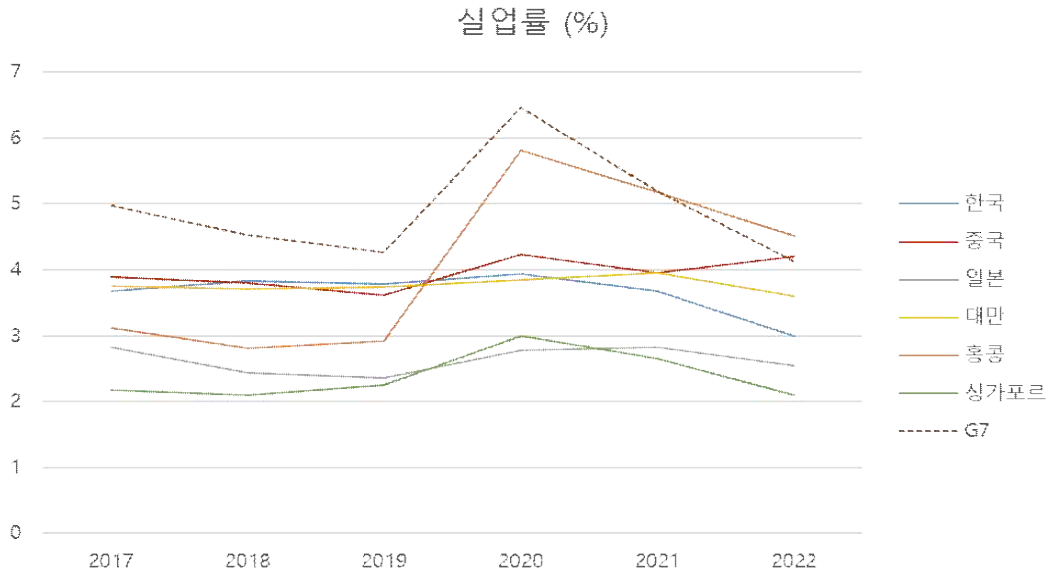
자료 : IMF(2022). World Economic Outlook Database.

특히 코로나 19 같은 경우에는 사스(SARS)나 메르스(MERS)와 달리 전 세계적으로 발발되었으며, 장기적으로 유행이 지속되었기에 경제에 미치는 파급효과가 매우 컸다. 초기에 코로나 19 확산 방지를 위해 세계 각국에서 사회적 거리두기, 봉쇄 조치(Lockdown)와 같은 강력한 방역대책 등을 펼쳤고, 이는 사람들의 이동 제한과 대면 접촉의 감소를 가져왔다. 사람들의 이동 감소는 연쇄적으로 소비 감소와 경제활동의 위축을 가져오며 더 나아가 실업자 양산과 같은 사회적 위험을 발생시켰다. 따라서 코로나 19는 산업의 침체를 가져와 경제에 어려움을 가져왔고, [그림 2]를 보면 코로나가 대규모로 확산된 2020년 전 세계적으로 역성장을 경험한 것을 알 수 있다. 한편 동아시아 국가들의 경우(홍콩 제외[6])에는

6) 홍콩의 경우에는 2019년부터 시작된 정치적 혼란과 범죄인 인도법 반대 시위로 인해 소비심리 악화 및 관광산업이 침체되어 2019년 경제성장률이 10년 만에 최악을 기록했다(Hartley & Jarvis, 2020). 또한 이후 코로나 19 확산까지 더해 역성장의 정도가 가중되었다.

코로나 19 발병률이 전 세계적 추이와 비교했을 때 상대적으로 낮아, 코로나 19가 심각했던 유럽 등지에 비해서는 경제성장률 감소폭이 비교적 작다.

[그림 3] 동아시아 및 주요국의 실업률 추이('18- '22)



자료 : IMF(2022). World Economic Outlook Database.

코로나 19 확산은 고용시장에 가장 큰 영향을 주었다. ILO(2021)에 의하면, 코로나 19는 경제 활동과 노동 수요를 급격히 감소시켜 글로벌 고용위기를 가져왔다. 특히 2021년에 1억 개의 정규직 일자리가 사라지는 것과 맞먹는 정도로 근로자의 노동 시간이 크게 감축되었다. 그뿐만 아니라 2019년과 2020년 사이 전 세계 인구 대비 고용 비율(the global employment-to-population ratio)은 2.7% 포인트 감소하였다. [그림 3]을 보면 G7 국가들[7]과 동아시아 주요 국가들은 2020년을 기점으로 실업률이 큰 폭으로 증가한 것을 확인할 수 있다. 그러나 동아시아 국가들(홍콩 제외)은 G7 국가들에 비해 그 실업률 증가의 폭이 낮은 것으로 나타난다.

7) G7 국가에는 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본, 이탈리아, 캐나다가 속해있다.

이러한 경기 침체와 실업률의 증가의 위기는 가계소득의 감소 및 중단으로 연결되고, 장기적으로 지속되는 경우에는 빈곤으로 연결된다(정홍원, 2021). 특히 세계은행은 코로나 19로 인해 1990년 이후 처음으로 세계 빈곤율이 증가할 것으로 추정했으며, 이는 3년간의 빈곤 완화 노력이 퇴보되는 것과 같은 수준이라고 이야기한다(Lakner et al., 2021).

사회적 측면으로는 코로나 19 전염병 확산 방지로 인해 어린이집, 유치원, 학교와 같은 돌봄 기관이 폐쇄되었으며, 전 세계적으로 150개국 이상에서 2억 명 이상의 아이들이 학교에 등교를 하지 못하였다(Unicef, 2021). [표 2]에 의하면 동아시아 국가들은 주요국들에 비해 등교일수가 많지만[8], 그래도 완전 폐쇄일수와 부분 폐쇄일수가 꽤 긴 것을 알 수 있다. 이러한 학교 폐쇄는 일하는 부모에게 부담을 주며, 일하는 부모의 일과 가족 양립을 어렵게 만들었다. 더 나아가 이는 자녀를 돌보기 위해 부모가 유급 노동을 줄이는 결과까지 낳았다(Gromada et al., 2020).

[표 1] 동아시아 및 주요국 초 · 중 · 고등학교의 폐쇄일수 및 등교일수

	완전 폐쇄일수	완전 등교일수	부분 폐쇄일수
한국	33	75	76
중국	11	154	40
일본	50	57	116
싱가포르	19	128	38
동아시아 및 태평양	56	70	61
전 세계	95	62	37

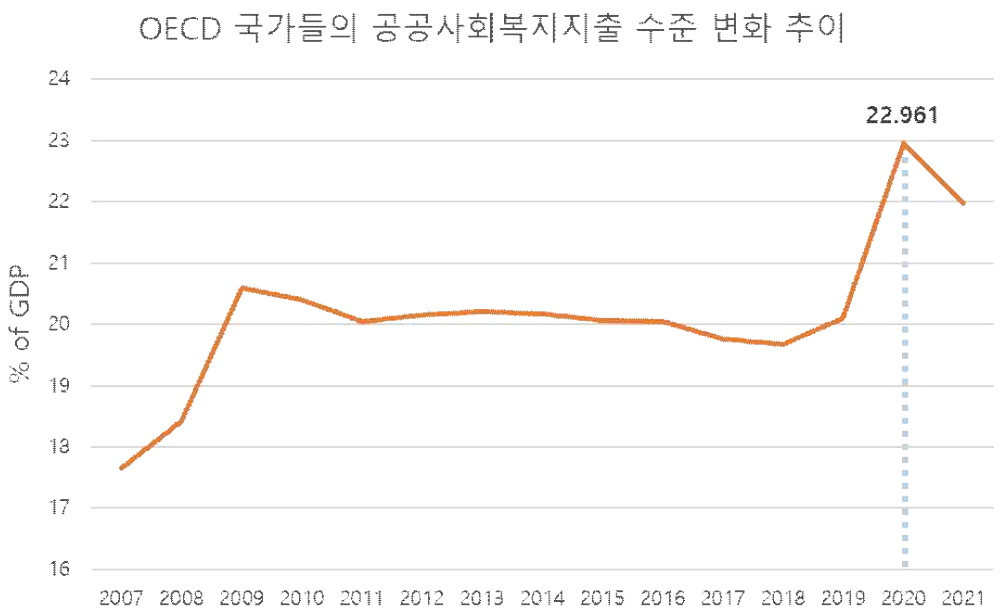
2020년 3월 11일부터 2021년 2월 2일까지의 기간을 기준으로 계산됨.
자료 : Unicef. (2021). School Closures Database.

8) 이는 코로나 19 발병률에 있어서 동아시아 국가들이 전 세계적 추이와 비교했을 때 낮기 때문이다. Auger et al. (2022)에 의하면 휴교와 주당 코로나 19 발병률 간에는 62% 정도의 관련이 있다.

이외에도 Donohue & Miller(2020)는 학교 폐쇄가 교육의 불평등을 가져왔음을 이야기한다. 학교가 폐쇄됨에 따라 원격수업으로 전환되는데, 여기서 자원이 풍부한 고소득 가정의 아이들은 디지털 학습기기에 대한 접근성이 높다. 반면, 저소득 가정의 아이들은 이러한 원격수업에 대처할 경제적 자원이 적기에 디지털 기기에 대한 접근성이 낮고 이는 결국 교육 불평등을 가져오게 된다는 것이다.

GDP는 급격히 감소한 반면, 사회 지출은 전례 없는 수준에 도달하였다. 코로나 19 확산 이후 2020년의 OECD 국가들의 공공 사회복지지출 수준은 평균적으로 GDP의 5분의 1 수준이었으며, [그림 4]를 보면 2020년을 기점으로 급격히 증가한 것을 확인할 수 있다(OECD, 2023). 특히 이는 2008년 금융위기 당시의 사회복지지출 수준보다도 상당히 높은 수준이다.

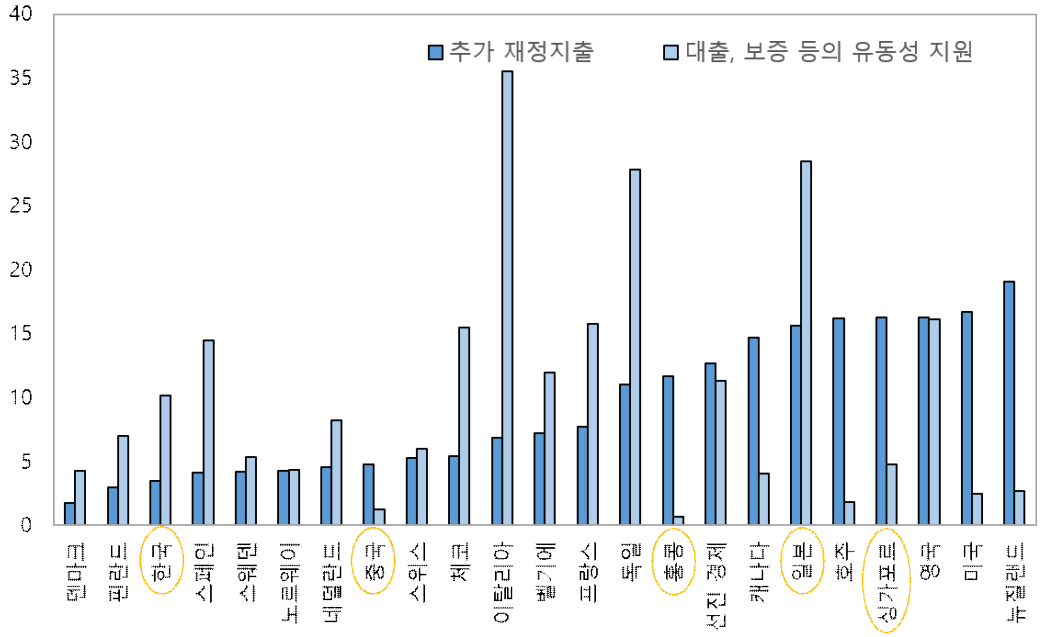
[그림 4] OECD 국가들의 공공사회복지지출 수준 변화 추이



자료: OECD. (2023). Social spending (indicator).

[그림 5] 선진 경제 및 동아시아 국가들의 코로나 19 위기 대응 재량적 재정지출 수준

(2020년 12월 31일 기준)



자료: IMF. (2020, December 31). Fiscal monitor database of country fiscal measures in response to the COVID-19 pandemic.

또한 많은 국가들은 코로나 19 확산 이후 재량적 재정지출을 확대하였다. 코로나 19로 인한 부정적 영향에 대응하기 위해 기존의 자동안정화 장치를 통한 대응을 넘어, 추가적인 사회 정책을 시행하였다는 것이다. [그림 5]를 보면, 선진 경제(Advanced Economies) 국가들은 코로나 19에 대응하기 위해 2020년 12월 말 기준, 평균적으로 GDP의 12.68%를 추가적으로 지출하였으며, GDP의 11.3%를 대출, 보증 등의 유동성 지원에 지출한 것으로 나타났다. 추가적 재정 지출만을 살펴보면, 북유럽 복지국가들로 대표되는 덴마크는 GDP의 1.8%, 핀란드는 3.0%, 스웨덴은 4.2%를 추가적으로 지출하였다. 반면, 자유주의 복지국가들로 평가 받는 미국은 16.7%, 캐나다는 14.6%, 영국은 16.3%를 추가적으로 지출함으로써 적극적으로 대응하였다. 동아시아 국가들의 추가적 재정 지출만을 살

펴보면, 한국은 3.4%, 중국은 4.7%, 홍콩은 11.7%, 일본은 15.6%, 싱가포르는 16.3% 수준을 보였다(IMF, 2020, December 31). 홍콩, 일본, 싱가포르가 한국과 중국보다 상대적으로 더욱 적극적인 재정 지출을 펼쳤음을 알 수 있다.

코로나 19 확산 이후, 위기에 대응하기 위해 20201년 5월까지 222개 국가 또는 지역에서 총 3,333개의 공공부조, 사회보험, 노동시장 정책적 조치를 취한 것으로 나타났다(Gentilini et al., 2021). 대부분은 공공부조를 활용하였으며, 현금 이전, 사회연금, 바우처, 급식비 지원 등의 형태로 지원이 이루어졌다. 사회보험의 경우에는 유급 병가 지원, 건강보험 지원, 연금, 사회보험료 감면 및 납부기한 연장 등의 형태로 지원이 이루어졌다. 노동시장 정책으로는 임금 지원을 가장 많이 활용하였으며, 이외에도 직업훈련, 노동시장 규제 완화, 단기간 근로의 형태로 코로나 19 위기에 대응한 것으로 나타났다.

코로나 19에 대한 사회정책적 대응들은 단순한 급여의 수준을 높이는 수직적 확대를 넘어, 수평적 확대를 통해 사회보장급여의 수혜자 수를 확대시킨 것으로 나타났다. Gentilini et al.(2021)에 따르면, 전 세계 인구의 약 17%가 2020년과 2021년 사이에 최소 한 번 이상의 코로나 19 관련 사회보장급여를 받은 것으로 나타났다.

더 나아가 많은 학자들은 코로나 19에 대한 사회정책적 조치들이 기존 제도의 연속선상에 있는지, 혹은 기존 제도에서 벗어난 대응이었는지에 대해 연구해왔다. 많은 국가들은 완전히 새로운 조치를 통해 위기에 대응하기 보다는, 기존의 제도를 확대하는 방식을 선택한 것으로 나타났다. Leisering(2021)에 의하면, 코로나 19가 정책혁신적(path-breaking)인 기회로 작용하기보단, 기존의 모델을 확장시키는 것으로 나타났다. 또한 36개국에 대한 사례 분석을 바탕으로 메타 분석을 시행한 Dorlach(2022)은 코로나 19로 나타난 사회정책적의 변화는 큰 확대를 가져왔으나, 대부분

일시적인 확대이며 선별적인 개입이었음을 지적하였다.

동아시아 국가들은 다른 서구 국가들에 비해 코로나 19의 여파는 상대적으로 덜했음에도, 다양한 정책들을 통해 코로나 19 위기에 대응하고자 하였다. 특히, 생산주의적 복지체제로 평가되는 동아시아 국가들은 코로나 19로 발생된 실업, 소득 감소, 빈곤, 돌봄 부담 증가 등의 사회적 위험에 대응하고자 기존 제도의 급여 수준, 수급 기간 연장 혹은 수급 자격을 완화하였다. 또한 생계 지원과 내수 경제 활성화를 위해 일회성으로 보편적인 현금지원제도들을 도입하기도 하였다.

이러한 동아시아 국가들의 코로나 19에 대한 사회정책적 대응에 대하여, Soon et al.(2021)은 중국, 일본, 한국, 대만 동아시아 4개국의 공통적 추세는 패러다임의 변화보다는 기존의 제도규범의 연속선상에서 사회정책을 확대한다고 보았다. 또한 코로나 19 정책 대응은 지난 1997년 IMF 경제위기 당시 한국에서 공공 일자리 프로그램을 도입하고, 2008년 금융위기 당시 대만이 triple stimulus voucher을 제공한 것처럼 이전의 위기 대응 방식과 유사하다고 보았다. 특히 중국과 대만은 소득·직업 상태에 따라 사회보장급여를 제공하는 전통적인 정책 유산을 따랐다고 평가하였으며, 일본과 한국은 돌봄에 대한 지원을 확대하고, 비정규직, 프리랜서 및 자영업자에 대한 보장을 확대한 것을 통해 점진적인 제도의 변화의 가능성이 있다고 평가하였다.

따라서 본 연구에서는 동아시아 국가들의 2019년의 사회보장제도와 2020년의 사회보장제도를 비교함으로써, 사회정책의 변화 양상을 파악하고, 확대의 정도를 살펴보고자 한다. 또한 더 나아가, 사회정책이 경로 의존적(path-dependency)으로 확대되었는지까지 실증적으로 살펴보고자 한다.

제 3 장 연구방법

제 1 절 표준가족 접근법(Model Family Approach)

초기 사회정책의 국가 비교 및 유형화 연구는 주로 사례 중심의 개념적 논의를 중심으로 이루어졌다. 이러한 방법은 사례에 대한 깊이 있는 이해를 가능하도록 하지만, 연구 결과를 일반화하는데 있어 한계가 있다. 이후에는 데이터의 발전으로 가용 데이터가 확대되었으며, 이로 인해 계량적 분석 및 양적 방법론을 이용하여 사회보장정책 비교가 가능해졌다. 특히 선행연구들에서 경험적 데이터를 활용하여 사회복지정책의 제도 설계를 비교하는 데 있어서는 주로 3가지 접근법이 활용되었다.

첫 번째로, 지표 접근법이다. 이는 주로 거시적 관점에서 사회보장제도의 설계를 분석하는 것으로, GDP 대비 정부의 사회복지지출 수준이나, 사회정책의 관대성, 적용 범위, 접근성과 같은 지표를 활용하여 기술 통계, 군집분석, 퍼지셋 분석(Fuzzy Set Analysis)을 수행한다(Lee & Ku, 2007; Yang, 2017; Yang & Kühner, 2020). 이러한 접근법은 주요 정책들의 투입(input) 요인, 결과 요인들을 지표로 선택한 이후, 사회복지정책을 비교한다. 또한 국가별로 집합 소속 점수(membership score)를 매겨 국가 간 양적 비교를 하거나 그룹화한다(이승윤, 2014).

두 번째로는 개인이나 가구 단위 등 미시적 수준에서 수집되는 마이크로(micro) 데이터를 활용한 접근법이다. 모집단의 현실을 적절하게 반영하는 마이크로 데이터를 통해 사회보장제도의 적용 범위나 사회보장제도가 빈곤 및 불평등을 줄이는 정도를 조사하여 국가 비교를 수행한다(Bradbury, Jäntti, & Lindahl, 2019).

세 번째로는 표준가족 접근법(Model Family Approach)이다. 표준가족

접근법(Model Family Approach)은 실제 현실에서 나타날 수 있는 다양한 가구 유형들을 몇 개의 가상 가구로 단순화하여 각 가상 가구들의 소득, 사회보장급여, 사회보험료, 세금, 지출 수준에 대한 정보를 수집한다. 그리고 이러한 데이터를 바탕으로 기술 통계 및 회귀분석을 통해 국가 비교를 수행한다(Bradshaw & Finch, 2002; Gasior & Recchia, 2020; Wang et al., forthcoming). 현재 이러한 접근법은 비교 연구에서 뿐만 아니라, 미국의 자활 기준(the Self-Sufficiency Standard), OECD의 평균 생산성 근로자(Average Productive Worker) 그리고, EUROMOD의 세제 혜택 추정 모델인 가상 가구 도구(Hypothetical Household Tools)에도 사용되고 있다.

동아시아 국가들의 사회정책 비교 연구를 수행하는 데 있어서 지표 접근법과 마이크로(micro) 데이터를 활용한 연구는 한계가 있다. 먼저 대만과 홍콩의 경우에는 정치적 요인으로 인해 IMF 및 World Bank 등에서 발간하는 지표를 활용하기 어렵다(Hudson, J., Kühner, S., & Yang, N., 2014). 마이크로(micro) 데이터를 활용하는 것에 있어서도 LIS(Luxembourg Income Study) 데이터가 비교사회정책 분야에서 널리 활용되고 있으나, 싱가포르, 홍콩과 같이 일부 국가에 대한 데이터는 수집이 되고 있지 않다. 따라서 동아시아 사회보장정책 비교 연구에 있어서 LIS 데이터와 같은 마이크로 데이터의 활용이 제한되는 측면이 있다.

또한, 코로나 19에 따른 사회보장정책을 비교하는 데 있어서는 아직까지 실증 데이터의 한계로 사례연구를 통한 비교로 제한되어 있다(Soon et al., 2021). 지표를 활용하더라도, GDP 대비 사회복지지출 수준, 자영업 비율, 공공부문 고용비율 등과 같은 단기간 내에 획득하기 쉬운 지표를 활용하여 기술 통계분석 등이 이루어졌다(Chen et al., 2021; 윤홍식, 2021). 이는 충분한 지표가 이용되기까지 시간이 꽤 걸리기 때문이다. 이에 대한 대안으로 표준가족 접근법(Model Family Approach)이 활용될 수 있다. 특히 표준가족 접근법(Model Family Approach)은 서베이 데이터 없이도 국가 간 비교를 위한 데이터를 구축할 수 있기에, 비교적 최

근의 정책들을 시의성 있게 비교할 수 있다는 뚜렷한 장점이 있다.

한편 표준가족 접근법(Model Family Approach)을 활용하여 구축된 데이터의 경우에는 국가의 공식적 행정 조치만 비교할 수 있으며, 단순히 법령과 같은 제도 설계를 바탕으로 자료를 수집하기 때문에 제도가 실제로 집행되는 실태를 보여주지 못한다. 이외에도 주거비, 의료비와 같이 일부 지출에 대해서는 추정을 해야 하므로 이것이 실제 가구의 지출 양상을 완전히 정확하게 포착하지 못한다는 한계가 있다(Bradshaw & Finch, 2010).

그럼에도 불구하고 이러한 접근법은 사회복지정책을 조사하는 데 있어서 가장 유용하고 효과적인 방법으로 평가된다(Van Mechelen et al., 2004). 먼저 표준가족 접근법(Model Family Approach)은 광범위한 사회복지 정책들을 포괄하여 데이터를 구축하므로, 국가의 사회보장제도의 구조와 수준을 알 수 있게 해준다(Bradshaw & Finch, 2002; Kershaw, 2007). 또한, 이 접근법은 사회보장정책들 간의 상호작용을 반영한다(Skinner et al., 2007). 실제 현실에서는 하나의 정책만이 구현되는 것이 아니라, 생계급여, 주거급여, 아동수당 등 여러 가지의 정책들이 함께 운용되고 있으며 이 과정 속에서 급여 축소 등 여러 가지 조정이 일어날 수 있다. 표준가족 접근법(Model Family Approach)은 사회복지정책들을 하나의 패키지로 보고 데이터를 수집하기 때문에 이러한 조정들을 반영할 수 있다. 마지막으로 표준가족 접근법(Model Family Approach)은 가구 단위로 데이터를 수집하기에 미시적 관점에서의 사회보장급여 수준 비교를 용이하게 한다. 지표 접근법과 같은 거시적 접근은 실제 개인 혹은 가구 단위에서 구현되는 사회보장정책의 내용을 파악하기 어렵지만, 표준가족 접근법(Model Family Approach)은 이를 가능하게 한다. 그리고 더 나아가 현실에서 사회구성원들이 체감하는 정도를 비교할 수 있게 해준다.

제 2 절 분석자료

본 연구는 한국, 중국, 일본, 대만, 홍콩, 싱가포르 총 동아시아 6개국의 학자들이 모여 구축한 동아시아 가구 유형별 표준가족(Model Family) 데이터 2019년, 2020년 자료를 활용하고자 한다. 이 데이터는 비네트 접근법(Vignette Approach)이라고도 불리는 표준가족 접근법(Model Family Approach)을 이용하여 구축된 자료로, 실제 현실에서 나타나는 다양한 가구 유형들을 몇 개의 가상 가구로 단순화하여 각 가상 가구들의 소득, 사회보장급여, 사회보험료, 세금, 지출 수준에 대한 정보를 수집하여 작성된다(Bradshaw & Piachaud, 1980; Eardley et al., 1996; Bradshaw & Finch, 2002; Skinner et al., 2017).

동아시아 가구 유형별 표준가족(Model Family) 데이터는 8가지 가구 유형과 6가지 소득 유형을 구분하여 가상의 가구를 설정하였다. 가구 유형은 ① 45세 성인 미혼 1인 가구, ② 1살 미만의 자녀가 있는 35세 한부모 가구, ③ 5살 자녀가 있는 35세 한부모 가구, ④ 7살, 14살 두 자녀가 있는 45세 한부모 가구, ⑤ 1살 미만의 자녀가 있는 35세 양(兩)부모 가구, ⑥ 5살 자녀가 있는 35세 양(兩)부모 가구, ⑦ 7살, 14살 두 자녀가 있는 45세 양(兩)부모 가구, ⑧ 자녀가 없는 45세 기혼 부부 가구로 총 8개의 가족 유형으로 구분하였다[9]. 소득 유형은 ① 소득이 없어 공공부조를 수급 받는 유형, ② 외벌이로 최저임금을 받으면서 주 16시간을 근무하는 유형, ③ 외벌이로 평균임금의 절반을 버는 유형, ④ 외벌이로 평균임금을 버는 유형, ⑤ 맞벌이지만 한 명은 평균임금을 벌고, 다른 한 명은 평균임금의 절반을 버는 유형, ⑥ 맞벌이로 부부가 모두 평균임금을 버는 유형으로 총 6개의 소득 유형을 설정하였다. 또한 소득 유형의 경우에는 남녀 임금격차로 인해 평균임금이 성별에 따라 다르게 나타나는 것을 감안하여 성별에 따른 소득 유형도 나누어서 데이터를 수집하였다.

9) 2019년 표준가족 데이터(Model Family Data)에는 45세 무자녀 부부의 사례는 계산되어 있지 않다. 본 연구는 2019년과 2020년을 비교하는 연구이므로, 결과에서는 45세 무자녀 부부에 대한 분석을 제외하였다.

이렇게 했을 때, 동아시아 6개국(한국, 중국, 일본, 대만, 홍콩, 싱가포르) 별로 60개 가상 가구들의 소득 및 지출에 대한 데이터가 수집된다.

여기서 활용하는 동아시아 표준가족(Model family) 2019년 자료들은 코로나 19가 발생하기 이전인 2019년을 기준으로, 2020년 자료들은 코로나 19가 발발한 직후인 2020년을 기준으로 수집되었다. 모든 소득 및 지출에 대한 데이터는 정부 홈페이지·정책 보고서와 국가통계들을 기반으로 계산이 되었다. 한편 싱가포르의 경우에는 사회보장급여 수준이 사회복지 공무원의 재량에 따라 달라질 수 있어, 사회복지 공무원과 저소득 가구에 대한 인터뷰를 통해 데이터가 수집되었다(Wang et al., 2022).

체계적이고 정확한 비교를 위해 데이터는 다음과 같은 구체적인 상황들을 가정하고 구축되었다. 첫째, 지방자치로 인해 동일 국가 내에서도 사회보장제도 수준의 차이가 있을 수 있으므로, 가상의 가구는 각 국가의 수도(e.g. 서울, 베이징, 도쿄, 타이베이)에 거주하는 것으로 가정한다[10]. 둘째, 가상의 가구는 자동차나 집을 보유하고 있지 않다. 즉, 자산이 없다고 가정한다. 셋째, 아이의 부모는 가정에서 집안일을 하기보다는 경제활동을 선호하기에, 가정 보육수당이 보육료 지원액보다 높지 않은 경우 전일제 보육을 지원받는다. 넷째, 여러 복지 제도를 이용할 수 있지만, 그중에서 선택을 해야 하는 경우에는 가장 급여 수준이 높거나 비용이 가장 적게 드는 복지 제도를 수급받는다. 다섯째, 가상의 가구가 사회복지사의 재량, 선착순 등의 이유로 사회복지제도의 수급 여부가 불확실한 경우에는 수급받는 것으로 가정한다. 따라서 전반적으로 각 국가의 사회복지제도의 수준이 관대한 시나리오를 가정하여 국가 비교를 수행한다. 전반적으로 사회보장제도의 수준이 관대한 것으로 가정해서 관대한 시나리오를 비교하고자 하였다.

사회보장급여의 구성을 살펴보기 위해 기존 사회보장급여와 코로나 19 대응 사회보장급여로 나누어서 데이터를 수집하였다. 기존 사회보장급여

10) 수도는 동아시아 6개국 내에서 가장 부유한 도시이다. 따라서 각 국가의 수도를 기반으로 데이터를 수집하는 것은 국가에서 가장 관대한 시나리오를 반영하게 된다.

의 경우에는 생계, 식품, 주택, 의료, 아동수당, 보육, 교육, 출산, 세금 및 기타 보조금 10개 범주에 대한 데이터를 수집하였다. 또한 코로나 19 대응 사회보장급여의 경우에는 생계, 식품, 주거, 의료, 보육, 아동수당, 교육, 임금보조(실업급여), 직무 훈련, 사회보장 기여금, 소비지원, 기타 보조금 12개 범주에 대한 데이터를 수집하였다. 또한 가상 가구들의 비용 수준을 계산할 때는 도시별 지출 수준의 중위값을 활용하였으며, 주거비의 경우에는 소득 수준과 가족 유형을 고려하여 산출하였다. 또한 의료비는 1인당 의료비에 가구원 수를 곱하였으나, 이 외의 비용에 대해서는 규모의 경제를 고려하여 가구원 수의 제곱근을 곱하였다. 가급적 2020년 데이터를 이용하여 비용을 산출하려고 하였으나, 이것이 어려운 경우에는 가장 최신의 자료에 소비자물가지수(CPI)를 이용하여 조정하였다.

제 3 절 분석방법

본 연구는 코로나 19에 따른 사회·경제적 위기가 동아시아 국가들의 사회정책에 변화를 초래하였는지를 규명하고자 한다. 본 연구에서 규명하고자 하는 첫 번째 연구문제는 “코로나 19에 따른 사회경제적 위기는 동아시아 국가들의 사회정책에 어떠한 변화를 일으켰는가?”라는 것이다. 이를 위해 Hall(1993)이 제시하는 사회정책의 변화과정을 차용하여 표준 가족 데이터(Model Family Data)에서 포착된 코로나 19 대응 사회보장 제도를 정성적으로 분석하고자 한다. Hall(1993)은 정책의 3가지 구성요소인 정책의 설정(setting), 정책적 수단, 정책의 목표를 바탕으로 변화 과정을 분류하고 있다. 따라서 본 연구에서도 코로나 19 대응 사회보장 제도를 정책의 목표(영역), 정책적 수단, 정책의 설정(setting)의 변화 여부에 주목하여 분석하고자 한다. 구체적으로는 기존의 사회보장제도를 활용하여 수급자격, 급여 수준, 수급 기간 등에 변화를 가져온 것을 1차 변화(first order change)로 평가할 것이며, 새로운 제도 도입을 통해 위기 대응을 한 것을 2차 변화(second order change)로 평가하고자 한다. 마지막으로 정책의 설정(setting), 수단, 목표의 대대적인 변경이 일어났을 경우를 3차 변화(third order change), 즉 경로 혁신적(path-breaking)인 패러다임의 전환이 발생하였다고 평가할 것이다.

두 번째 연구문제는 “코로나 19에 따른 사회경제적 위기는 동아시아 국가들의 사회정책에 양적인 변화를 초래하였는가?”라는 것이다. 이를 규명하기 위해 표준 가족 데이터(Model Family Data)를 이용하여 코로나 19 팬데믹 기간 동안 동아시아 국가들에서 포착된 사회정책의 변화를 정량적으로 살펴보고자 한다. 이를 위해 코로나 19 확산 이전인 2019년의 사회보장제도의 수준과 확산 이후 2020년의 사회보장제도의 수준을 비교하여 변화의 정도를 살펴볼 것이다. 다음과 같이 분석을 시도하였으며, 분석을 위한 통계 프로그램으로 STATA 17.0 프로그램을 이용하고자 한다.

먼저, 분석 국가들의 일반적인 특성을 파악하기 위하여 기술통계를 실시하고자 한다. 동아시아 6개국의 월 임금 수준을 확인하고, 사회보장급여의 수준, 세금, 사회보장 기여금과 가계지출과 같은 가계소득 패키지의 구성수준을 파악하고자 한다.

다음으로는 동아시아 국가들의 사회보장제도의 관대성(generosity)과 포괄성(coverage)을 바탕으로 사회보장제도의 수준을 비교하기 위해 기술통계를 실시하고자 한다. 관대성(generosity)과 포괄성(coverage)은 개인의 시장 참여와 상관없이 사회보장제도가 보장해주는 생활수준을 반영하므로, 사회보장제도의 수준을 파악하기 좋은 지표이다(Scruggs & Allan, 2006). 따라서 이러한 지표를 활용하여, 코로나 19 팬데믹 이후 사회정책의 양적 측면에서의 변화 수준을 파악하고자 한다.

본 연구에서 규명하고자 하는 세 번째 연구문제는 “코로나 19에 따른 사회경제적 위기는 동아시아 국가들의 사회정책에 질적인 변화를 초래하였는가?”이다. 코로나 19 팬데믹에 따른 동아시아 국가들의 사회정책적 변화가 기존의 생산주의 패러다임의 연속선상에서 시행된 것인지, 혹은 그 경로를 이탈하여 패러다임의 전환이 발생하였는지를 평가하기 위해 사회보장제도를 보호적(protective) 제도와 생산적(productive) 제도로 나누어 사회보장제도 수준의 변화를 포착하고자 한다. 보호적 제도와 생산적 제도의 분류는 선행연구들을 참조하여 분류하였다(Yang, 2017; Wang et al., forthcoming). 생계 급여, 영양(식품) 급여, 주거 급여, 공과금 지원, 임금 지원, 실업 급여 및 부조를 보호적 제도로 분류하였으며, 생산적 제도에는 보육, 교육, 의료, 출산, 아동수당 및 세제 혜택, 직업훈련 수당을 포함하였다.

한편 코로나 19로 인한 사회보장제도의 변화 정도가 어느 정도의 변화인 것인지에 대한 판단이 필요하다. 확대의 정도를 평가하기 위하여 2019년 대비 2020년의 변화를 표준화(standardized)하여 효과크기(effect size)를 산출하고자 한다. 본 연구에서 효과크기를 산출하는 공식은 다음과 같다.

$$효과크기(effect\ size) = \frac{\overline{X}_{2020} - \overline{X}_{2019}}{\sigma}$$

($\bar{X}_{2020}$:국가별 2020년의 사회보장제도 수준,
$\bar{X}_{2019}$:국가별 2019년의 사회보장제도 수준,
σ: 사회보장제도 수준에 대한 동아시아 6개국의 표준편차)

한편 Cohen(2013)은 효과크기(effect size)가 클수록 큰 차이가 난다고 보았다. 구체적으로는 효과크기가 0.2 이상 0.5 미만인 경우 그 차이가 작은(small) 수준이라고 평가하였으며, 0.5 이상 0.8 미만인 경우에는 그 차이가 보통(moderate)이라고 보았으며, 0.8 이상인 경우에는 큰(large) 차이라고 평가하였다. 따라서 본 연구에서는 이러한 Cohen(2013)의 기준에 의거하여 산출된 효과크기(effect size)를 평가하고자 한다.

사회보장제도의 특성변수에 대한 조작적 정의와 구체적인 연구모형은 다음과 같다. 첫 번째로, 사회보장정책의 관대성(generosity)은 기존의 선행연구들을 참조하여 평균임금을 사회보장급여의 수준과 비교하여 산출하고자 한다. 사회보장급여는 크게 현금급여와 현물급여로 구분할 수 있다. 현물급여에 있어서 대부분의 동아시아 국가들이 비용 상환의 형태를 취하고 있기 때문에 정확한 평가를 위해 사회보장제도의 현금급여와 현물급여를 합한 금액에서 세금, 사회보장 기여금과 가계지출 수준을 공제하여 계산하고자 한다(Wang et al., forthcoming). 그리고 이렇게 계산된 사회보장급여의 수준을 각 국가의 평균임금과 비교하여 사회보장급여의 관대성(generosity)을 산출하고자 한다. 이를 수식으로 정리하면 아래와 같다.

$$관대성 = \frac{사회복지\ 현금\ 및\ 현물급여 - (세금 + 사회보장기여금 + 지출)}{평균임금} \times 100$$

사회보장제도의 포괄성(coverage)은 생계, 식품, 주거, 의료, 아동수당, 보육, 교육, 출산, 공과금, 임금 지원, 세제 혜택 및 기타 등 다양한 복지급여 범주 중 표준가구(Model Family)가 받을 수 있는 사회복지프로그램 범주의 개수의 합으로 측정한다. 다시 말해, 만일 표준가구(Model Fa

mily)가 하나의 사회복지제도만 수급할 수 있다면 1로 계산이 되는 것이다.

제 4 절 연구가설

본 연구는 코로나 19 확산 정도와 사회정책의 성격이 유사한 동아시아 국가들의 코로나 19에 대한 사회보장제도를 비교·분석하고자 한다. 구체적으로 먼저 변화의 양상을 살펴보고, 양적 변화와 질적 변화를 분석하고자 한다.

동아시아 국가들의 코로나 19에 대한 선행연구에 따르면, 동아시아 국가들은 급여 인상, 수급기준 완화, 새로운 제도 도입 등의 방식으로 코로나 19에 대응하였고, 이러한 대응은 과거의 경제 위기와 유사하였으며, 패러다임의 전환은 관측되지 않는다고 하였다(Soon et al., 2021). 따라서 첫 번째 연구문제의 가설을 다음과 같이 설정하였다.

[연구문제 1] 코로나 19에 따른 사회경제적 위기는 동아시아 국가들의 사회정책에 어떠한 변화를 일으켰는가?
[연구가설 1-1] 동아시아 국가들은 기존 제도 설정의 변화를 통해 1차 변화(first order change)를 경험하였을 것이다.
[연구가설 1-2] 동아시아 국가들은 새로운 제도 도입을 통해 2차 변화(first order change)를 경험하였을 것이다.
[연구가설 1-3] 동아시아 국가들은 사회정책적 패러다임의 전환을 통해 3차 변화(third order change)를 경험하지 않았을 것이다.

또한 선행연구에 따르면, 많은 국가들은 코로나 19에 따른 사회경제적 위기에 대응하기 위해, 재정 긴축보다는 재정 지출을 통해 적극적으로 개입하는 '비상시 케인즈주의'를 채택하였다(Hall, 2013; Bremer & McDaniel, 2020, Béland, Cantillon et al., 2021). 특히 사회지출은 전례 없는 수준에 도달하였으며, 코로나 19에 대한 사회정책적 대응들은 단순한 급여의 수준을 높이는 수직적 확대를 넘어 수평적 확대를 통해 사회보장급여의 수혜자 수도 확대시킨 것으로 나타났다(Gentilini et al., 2021; IMF, 2020, December 31). 따라서 두 번째 연구문제의 가설을 다음과 같이 설

정하였다.

[연구문제 2] 코로나 19에 따른 사회경제적 위기는 동아시아 국가들의 사회정책에 양적인 변화를 초래하였는가?

[연구가설 2-1] 코로나 19에 따른 사회경제적 위기는 동아시아 국가들의 사회정책의 관대성(generosity)과 포괄성(coverage)의 확대를 초래하였을 것이다.

코로나 19에 대한 사회정책적 조치들이 기존 제도 규범의 연속선상에 있는지, 혹은 기존 제도 규범에서 탈피했는지를 살펴본 선행연구들에 따르면, 코로나 19 팬데믹은 정책혁신적(path-breaking)인 기회로 작용하기보다는 기존 제도를 확장시키는 것으로 나타났다(Leisering, 2021; Soon et al., 2021; Dorlach, 2022). 또한 코로나 19 대응 사회보장제도들은 대부분 일시적인 확대이며, 선별적인 개입인 것으로 나타났다. 생산주의 복지체제로 요약되는 동아시아 국가들 역시, 기존 제도의 급여 수준, 수급기간 연장 혹은 수급 자격을 완화하는 방식으로 사회적 위험에 대응하였으며, 생계 지원과 내수 경제 활성화를 위해 일회성으로 현금지원 제도들을 도입하였다. 코로나 19 정책 대응은 지난 1997년 IMF 경제위기 당시와 2008년 금융위기 당시의 위기 대응 방식이 유사한 것으로 나타났다. 따라서 세 번째 연구문제의 가설을 다음과 같이 설정하였다.

[연구문제 3] 코로나 19에 따른 사회경제적 위기는 동아시아 국가들의 사회정책에 질적인 변화를 초래하였는가?

[연구가설 3-1] 코로나 19에 따른 사회경제적 위기는 동아시아 국가들의 사회정책의 정책혁신적(path-breaking)인 변화는 초래하지 않았을 것이다.

제 4 장 분석결과

본 장에서는 동아시아 표준 가족 데이터(Model family data)를 이용하여, 제 1절에서 국가별 코로나 19 사회보장제도의 내용을 살펴보고, 사회보장제도 변화의 특성을 살펴본다. 제 2절에서는 국가별 소득 패키지의 구성을 비교하고, 제 3절에서는 주요 변수의 기술 통계를 통해 코로나 19 확산 이전인 2019년과 확산 이후 2020년을 비교하여 국가별 사회정책의 변화를 알아본다.

제 1 절 국가별 코로나 19 대응 사회보장제도

여기서는 코로나 19에 따른 사회보장제도 변화의 특성을 살펴보기 위해, 표준 가족 데이터(Model Family Data)에서 포착된 코로나 19 대응 사회보장제도를 Hall(1993)이 제시하는 사회정책 변화과정에 맞추어 살펴보고자 한다. 앞서 이론적 배경에서 살펴보았듯이, Hall(1993)은 변화의 정도를 정책 수준(급여 설정 수준), 정책 수단, 정책 목표라는 정책 결정의 3가지 변수를 바탕으로 정의하였다. 또한 단순히 정책의 수준 즉 제도의 급여 수준 혹은 수급기간이 조정되는 것을 1차 변화(first order change)로 보았으며, 정책의 수단과 수준이 모두 변하는 것을 2차 변화(second order change)로 보았고, 정책의 목표, 수단, 수준의 동시적 변경이 일어나는 것을 3차 변화(third order change)로 보았다. 따라서 국가별 코로나 19 대응 사회보장제도를 정책의 목표(영역), 수단, 정책 설정의 변화 여부에 주목하여 분석하였다.

먼저 생계, 영양(식품), 주거 관련 급여를 살펴보면 [표 2]와 같다. 생계 급여의 경우, 한국과 중국을 제외한 국가에서 코로나 19 위기에 대응하고자 추가적으로 지원 정책을 도입하여 시행하였다. 코로나 19로 생계 지원 정책을 펼친 국가들은 새로운 제도를 도입하여 지원하는 양상을 보였다. 구체적으로 일본, 홍콩, 싱가포르는 보편적 지원을 하였으며, 대만

은 선별적으로 지원을 하였다. 한편 홍콩의 경우에는 기존 제도도 동시에 이용하여, 공공부조와 같은 기존 제도의 수급자들에게 일회성으로 추가 수당을 지급함으로써 빈곤층에게 더욱 두터운 지원을 하였다. 한편, 대만, 홍콩, 싱가포르는 근로자 혹은 18세, 21세 이상의 시민에게 생계급여를 제공함으로써, 아동·청소년은 생계급여에서 제외한다는 것이 특징적이다.

[표 2] 코로나 19 대응 사회보장제도(2020년): 생계, 영양, 주거

영역	국가	주요 정책 내용	유형	한시/영구	선별/보편
생계	일본	1인당 10,000엔 지원	새로운 제도	한시	보편
	대만	소득이 적거나, 감소된 시간제 근로자, 전일제 근로자, 자영업자 등에게 10,000TWD의 생계지원금 지원.	새로운 제도	한시	선별
	홍콩	18세 이상의 홍콩 영주권자에게 10,000HKD 지원	새로운 제도	한시	보편
		공공부조, 노령수당, 노령생계지원, 장애수당, 근로가족수당(WFA), 근로유인 교통비 지원 수급자들에게 추가 수당 지급	기존 제도	한시	선별
	싱가포르	21세 이상의 싱가포르인들에게 최대 900SGD 지원. (차등지원)	새로운 제도	한시	보편
		21세 이상의 싱가포르 시민들에게 300SGD을 일회성으로 지원.	새로운 제도	한시	보편
영양 (식품)	싱가포르	21세 이상의 저소득 싱가포르 시민들에게 100SGD 상당의 식료품 바우처 제공.	새로운 제도	한시	선별
		학교 수업이 원격수업으로 전환됨에 따라 저소득 가구의 학생들을 지원하고자 급식 보조금을 추가적으로 제공. 초등학생은 60SGD을, 중학생은 120SGD을 지원.	기존 제도	한시	선별
주거	싱가포르	공공 임대 주택(public rental flats) 거주 가구의 임대료를 3개월 간 50% 감면.	기존 제도	한시	보편

출처: Wang et al. (forthcoming). Country profile.

싱가포르는 다른 나라와 달리 영양(식품), 주거 영역에 대해서도 코로나 19 위기에 대응하여 추가적인 사회보장급여를 제공하였다. 새로운 제도를 도입하는 방식으로 21세 이상의 저소득층에게 식료품 바우처를 지원하였으며, 동시에 기존 제도의 급여 수준 인상을 통해 저소득 가구의 급식 보조금을 지원하였다. 또한 공공 임대 주택(public rental flats)에 거주하는 가구의 임대료를 3개월간 한시적으로 50%를 감면해주는 정책을 펼쳤다.

[표 3] 코로나 19 대응 사회보장제도(2020년): 아동가구 지원, 교육

영역	국가	주요 정책 내용	유형	한시/영구	선별/보편
아동가구 지원	한국	코로나 19 확산으로 돌봄, 경제적 어려움 등을 겪고 있는 아동양육가구 지원. 만 7세 미만 아동 1인당 40만원 지급	새로운 제도	한시	보편
		보·교육시설의 폐쇄로 돌봄 및 경제적 부담이 가중된 아동양육가구를 지원. 초등학생 이하는 아동 1인당 20만원을, 중학생은 1인당 15만원을 지원.	새로운 제도	한시	보편
	일본	코로나 19 확산으로 영향을 받은 아동 양육가구에게 아동 1인당 10,000엔 지원.	새로운 제도	한시	보편
	홍콩	코로나 19로 발생된 학부모의 경제적 부담을 덜어주기 위해 유치원 학생들에게 2,500 HKD의 보조금을 지원.	기존 제도	한시	보편
	싱가포르	2020년 10월 1일부터 출생한 신생아의 부모에게 SGD 3,000을 지원.	새로운 제도	한시	보편
		20세 이하의 아동을 둔 부모에게 300 SGD의 현금 지원.	새로운 제도	한시	선별
교육	일본	가정 내 원격학습을 위한 통신비 지원	새로운 제도	영구	선별
	홍콩	코로나 19로 발생된 학부모의 경제적 부담을 덜어주기 위해 초·중등학교 학생들에게 2,500 HKD의 보조금을 지원.	기존 제도	한시	보편
		2019/2020 교육급여 수급가구에게 4,640 HKD의 추가 수당 지급	기존 제도	한시	선별

출처: Wang et al. (forthcoming). Country profile.

아동 양육 가구, 및 교육 관련 코로나 19 대응 사회보장제도를 살펴보면 [표 3]과 같다. 한국, 일본과 싱가포르는 새로운 제도를 도입하여 아동 양육가구를 지원한 것으로 나타났다. 도입된 제도는 모두 일회성 지원으로, 아동 양육 가구에 대해 보편적 지원을 펼친 것으로 나타났다. 한편 싱가포르의 경우에는 일회적·선별적 지원을 추가적으로 도입하여, 저소득층에게 더 많은 사회보장급여를 제공하였다. 홍콩의 경우에는 기존의 사회보장제도의 수준을 일시적으로 확대하여 유치원에 다니고 있는 아동들을 지원하였다. 교육 관련하여, 일본과 홍콩은 사회보장급여를 추가적으로 지급한 것으로 나타났다. 일본은 새로운 보조금을 도입하여 선별적으로, 가정 내 원격학습에 소요되는 통신비를 지원하였다[11]. 홍콩은 기존 제도의 급여 수준을 일시적으로 확대하여 학부모의 경제적 부담을 덜어주었으며, 일부 저소득 가구에게 4,640 HKD의 추가 수당을 지급하였다.

코로나 19에 따른 위기로 시행된 세제 혜택, 사회보험, 소비 촉진, 공과금 및 교통비 지원 관련 사회보장제도는 [표 4]와 같다. 세금 감면 제도를 펼친 국가는 홍콩뿐인데, 홍콩은 근로소득세 및 기타 세금을 최대 100%, 10,000 HKD의 한도로 일회적으로 감면을 해주었다. 한국과 싱가포르는 기존의 건강보험료를 일시적으로 감면해 주었는데, 한국은 보험료 하위 40%에게 선별적으로 감면을 해주었으나, 싱가포르는 모든 싱가포르인들에게 보험료를 지원해 주었다. 다음으로, 내수 경제 활성화를 위하여 한국, 대만 싱가포르는 일회성으로 전 국민에게 바우처를 지급하였다. 싱가포르는 동아시아 6개국 중 코로나 19 확산 이후 공과금을 추가적으로 지원하였다. 사회적 거리두기로 자택에 머무르는 시간이 늘어나면서 발생된 추가적인 공과금을 지원하였으며, 공공아파트(HDB)에 거주하고 있는 가구들의 서비스 및 유지 보수 비용을 1년간 감면해 주고, 상

11) 일본은 코로나 19 팬데믹 기간 동안 학생들의 가정 내 원격학습을 지원하기 위해 보조금을 도입하였으나, 최근에는 코로나 19로 인한 원격학습 지원보다는 오히려 정보통신기술(ICT)을 촉진하기 위한 제도로 변모하였다(Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology Japan, nd).

품 및 서비스 세금(GST) 바우처를 일회성으로 추가 지원하였다. 한편 홍콩의 경우에는 2020년에 기존의 교통비 지원제도의 수급자격을 한시적으로 완화하여 사회보장제도를 확대하였다.

[표 4] 코로나 19 대응 사회보장제도(2020년): 세제혜택, 사회보험, 소비 촉진, 공과금, 교통비 지원

영역	국가	주요 정책 내용	유형	한시/영구	선별/보편
세제혜택	홍콩	근로소득세 및 기타 세금을 최대 100%(한도 10,000HKD) 감면	기존 제도	한시	보편
사회보험	한국	3개월(2020년 3월~5월)간 보험료 하위 40%에게 최대 50%의 건강보험료 감면.	기존 제도	한시	선별
	싱가포르	2년간 모든 싱가포르인들에게 건강보험료를 지원.	기존 제도	한시	보편
소비	한국	전국민에게 최대 100만원을 가구원 수에 따라 차등적으로 지원.	새로운 제도	한시	보편
	대만	경기 침체에 대응하기 위해 1,000TWD를 지불하면, 3000TWD 상당의 경기 부양 바우처 지급.	새로운 제도	한시	보편
	싱가포르	18세 이상의 모든 국민들에게 싱가포르 관광청이 승인한 곳에서 사용할 수 있는 100 SGD 상당의 바우처를 제공.	새로운 제도	한시	보편
공과금	싱가포르	사회적 거리두기 기간 동안 자택에 머무르면서 발생한 추가적인 공과금 등을 상쇄하고자, 싱가포르 내 주거용 부동산에 거주하는 가구에 100 SGD을 일시적으로 지원.	새로운 제도	한시	보편
		공공아파트(HDB)에 거주하고 있는 가구들의 서비스 및 유지보수비용(Service and Conservancy Charge)을 1년간 감면.	기존 제도	한시	보편
		가계 지출 완화를 위해 공공아파트(HDB)에 거주하는 가구를 대상으로 상품 및 서비스 세금(goods and services tax; GST) 바우처 일회성으로 제공.	기존 제도	한시	보편
교통	홍콩	대중교통비가 400달러를 초과하는 경우, 보조금을 지원했으나, 200달러로 수급자격을 완화.	기존 제도	한시	선별

출처: Wang et al. (forthcoming). Country profile.

코로나 19로 인해 시행된 임금지원과 직업훈련 관련 급여를 살펴보면 [표 5]와 같다. 홍콩과 일본은 기존 제도의 급여 수준을 한시적으로 인상하여, 근로빈곤층을 지원하고자 하였다. 홍콩은 근로가족수당(WFA)의 기존 수급자에게 2개월 분을 추가로 지급하였으며, 싱가포르는 근로 소득 보전(WIS)을 수급 받는 저임금 근로자들에게 3,000SGD를 지원하였다. 한편 싱가포르는 직업훈련을 강화하고자, 40~60세 모든 싱가포르인들에게 한시적으로 500SGD 상당의 크레딧을 제공하였다는 것이 특징적이다.

[표 5] 코로나 19 대응 사회보장제도(2020년): 임금 지원, 직업훈련

영역	국가	주요 정책 내용	유형	한시/영구	선별/보편
임금 지원	홍콩	근로가족수당(Working Family Allowance) 수급자에게 2개월 분 추가 지급	기존 제도	한시	선별
	싱가포르	저임금 근로자를 지원하는 제도로, 2019년 혹은 2020년에 근로소득보전(Workfare Income Supplement; WIS)를 받은 사람에게 SGD 3,000을 지급	기존 제도	한시	선별
직업 훈련	싱가포르	직업훈련을 강화하고자, 40~60세 모든 싱가포르인들에게 500 SGD의 크레딧 제공.	기존 제도	한시	보편

출처: Wang et al. (forthcoming). Country profile.

Hall(1993)이 제시한 정책 변화의 과정에 따라 기존의 제도를 활용한 코로나 19 대응을 1차 변화(first order change)로, 새로운 제도 도입을 통한 위기 대응을 2차 변화(second order change)로 보고, 위의 내용들을 정리하면 다음과 같다. 사회보장제도의 변화의 수를 기준으로 보면, 1차 변화는 싱가포르(7건), 홍콩(7건), 한국(1건)의 순으로 많이 나타났다. 2차 변화는 싱가포르(7건), 한국(3건), 일본(2건), 대만(2건), 홍콩(1건) 순으로 많이 나타났으며 중국의 코로나 19 대응 조치는 포착되지 않았다. 하지만 코로나 19 팬데믹 기간 동안 일본의 원격수업을 위한 통신비 지원제도를 제외하면 모두 한시적으로 도입되어, 영구적인 변화라고 보기도 어려울뿐더러 패러다임의 전환이라고 볼 만한 변화는 발견되지 않았

다. 아동가구 지원, 소비 촉진과 같은 사회보장급여가 코로나 19 팬데믹 기간 동안 다른 범주의 사회보장급여보다 많이 제공이 되었는데, 이는 기존의 동아시아 국가들이 사회정책을 일종의 경제성장의 수단으로 보는 것과 유사하다. 또한 사회보험료 경감이나 소비쿠폰 발행 등 과거 경제 위기의 대응에서 발견되었던 제도들과 일부 유사한 측면도 존재한다. 따라서 코로나 19에 따른 사회정책의 변화는 경로의존적(path-dependency) 양상을 보인다고 평가할 수 있다. 그러나 생산주의를 강조하는 동아시아 국가들에서, 코로나 19 대응 조치의 일환으로 보편적 지원을 채택한 것은 주목할 만한 부분이라 볼 수 있다.

제 2 절 국가별 소득 패키지 구성

가구의 소득 및 자산은 역사적으로 가장 오래되고, 일반적인 사회보장급여 수급 자격 조건(eligibility)으로 꼽힌다. 가구의 소득 및 자산의 수준에 따라 받게 되는 사회보장급여의 개수 혹은 수급액의 수준이 달라지기 때문에, 소득 및 자산의 수준의 정도는 매우 중요하다. 따라서 본 연구에서 활용하는 표준가족 데이터(Model Family Data)에서 설정하고 있는 소득유형을 국가별로 살펴보고자 한다. 또한 하나의 표준가구(Model Family)를 선정하여, 해당 가구의 국가별 가계 소득 패키지를 살펴보고자 한다.

표준가족 데이터(Model Family Data)에서는 최저임금으로 주 16시간 근무 시 받게 되는 임금과, 평균임금, 남성 평균임금과 여성평균임금을 바탕으로 가구소득 유형을 세분화하고 있다. 따라서 이러한 항목들에 대해 국가별로 살펴보면 [표 6]과 같다.

한국의 경우, 최저임금 기준 주 16시간을 근무했을 때 한 달에 받게 되는 임금은 2019년 827.36USD, 2020년 848.97USD으로 6개국 중 가장 높게 나타났다. 반면 중국은 205.10USD로 가장 낮은 수준을 보였다. 이외에 국가들은 일본, 대만, 싱가포르, 홍콩 순으로 한국 다음으로 높게 나타났다. 다음으로 국가별 평균임금을 살펴보면, 싱가포르가 6개국 중 가장 높게 나타났다. 싱가포르의 월 평균임금은 2019년 5094.76USD, 2020년 5397.62USD 수준이다. 반면 중국은 월 평균임금도 6개국 중 가장 낮게 나타났는데, 2019년 1778.71USD, 1913.89USD의 수준을 보였다. 2019년에는 싱가포르 다음으로, 대만, 한국, 일본, 홍콩 순으로 평균임금이 높게 나타났으나, 2020년에는 싱가포르 다음으로, 한국, 대만, 홍콩, 일본 순으로 평균임금이 높게 나타났다.

[표 6] 국가별 월 임금수준

단위: USD[a](해당 국가 통화)

국가		소득 유형			
		최저임금 (주 16시간 근무)	평균임금	남성 평균임금	여성 평균임금
한국	2019년	827.36 (689376)	3479.27 (2899000)	4283.38 (3569000)	2711.17 (2259000)
	2020년	848.97 (709190)	3611.66 (3017000)	4455.62 (3722000)	2882.62 (2408000)
일본	2019년	685.09 (69694)	3007.96 (306000)	3881.84 (394900)	2641.31 (268700)
	2020년	687.52 (69694)	3035.41 (307700)	3342.21 (338800)	2483.97 (251800)
대만	2019년	688.92 (10320)	3568.57 (53457)	3881.98 (58152)	3238.12 (48507)
	2020년	721.78 (10870)	3609.76 (54363)	3912.15 (58917)	3240.84 (48807)
홍콩	2019년	422.95 (2580)	2983.12 (18200)	3278.15 (20000)	2376.66 (14500)
	2020년	425.74 (2580)	3176.57 (19250)	3300.33 (20000)	2817.66 (17075)
싱가포르	2019년	461.36 (406)	5094.76 (4483)	6230.68 (5483)	4971.59 (4375)
	2020년	539.89 (453.5)	5397.62 (4534)	5617.86 (4719)	5207.14 (4374)
중국	2019년	205.10 (869.632)	1778.71 (7542)	1785.55 (7571)	1446.29 (6132)
	2020년	205.10 (869.6)	1913.89 (8115)	2107.55 (8936)	1720.28 (7294)

[a]국가 비교를 용이하게 하고자, 구매력 평가 환율(Purchasing Power Parity Exchange Rate)을 이용하여 USD로 계산하였다. 해당 계산에 적용한 PPP 환율은 다음과 같다: 한국-833.22(2019년)/835.35(2020년); 일본-101.73/101.37; 대만-14.98/15.06; 홍콩-6.1/6.06; 싱가포르-0.88/0.84; 중국-4.24/4.24. (출처: https://www.imf.org/external/datamapper/PPPEX@WEO/TWN/HKG/KOR/JPN/CHN/SGP 2023.04.30. 인출)

남성과 여성의 평균임금을 나누어 살펴보면, 동아시아 6개국 모두 남성이 여성보다 평균임금이 높은 것으로 나타났다. 남성 평균임금과 여성 평균임금 모두 싱가포르에서 가장 높은 수준을 보였고, 중국이 낮은 수준을 보였다. 한편 대부분의 나라에서 2019년 대비 2020년의 소득이 증가한 것에 비해, 일본과 싱가포르의 남성 및 여성의 평균임금은 전년 대비 감소한 것으로 나타났다.

다음으로, 코로나 19 확산 이전 2019년과 확산 이후 2020년의 국가별 가계소득 패키지 구성에 대해 살펴보고자 한다. 상기한 바와 같이, 가구의 소득 수준에 따라 수급 받는 사회보장급여의 개수와 수급액의 수준은 달라진다. 저소득 가구일수록 사회보장급여의 수준은 높아지고, 고소득 가구일수록 그 수준은 낮아지게 된다.[12] 따라서 그 구조를 잘 나타낼 수 있는 소득 유형의 표준 가족(Model Family)을 선정하는 것이 중요하다. 본 연구에서는 51개의 표준 가족(Model Family)들 중, 45세 미혼 1인 무소득자로 공공부조를 수급 받는 가구, 최저임금×주 16시간 근무하는 1세 미만의 자녀가 있는 35세 한부모 가구, 평균임금의 100%를 버는 남성 외벌이면서 5세 자녀를 양육하는 양(兩)부모 가구, 맞벌이로 남성은 평균임금의 100%, 여성은 평균임금의 50%를 버는 7세, 14세 자녀를 양육하는 양(兩)부모 가구가 가장 대표성이 높은 것으로 판단하였다.

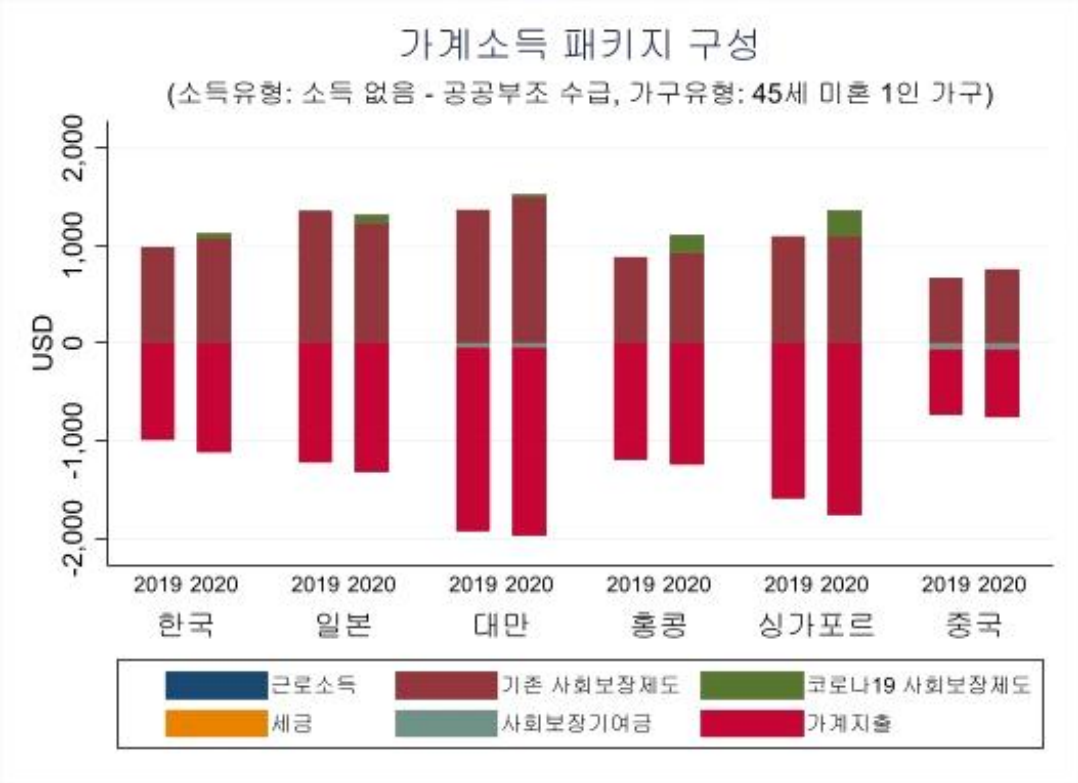
첫 번째로, 45세 미혼 1인 무소득자로 공공부조를 수급 받는 가구의 가계소득 패키지의 구성수준을 살펴보면 [그림 6]과 같다. 기존 사회보장제도의 급여 수준을 살펴보면 한국, 일본, 대만이 홍콩, 싱가포르, 중국에 비해서 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 대만은 소득이 높은 만큼, 가계 지출 수준도 다른 국가들에 비해 높은 것으로 나타났다. 싱가포르의 경우 가구소득은 한국, 일본에 비해 낮은 것으로 나타났지만 지출의 수

12) 물론 가구의 소득 수준에 따라서 가계 지출 수준도 달라진다. 하지만 본 연구에서 활용하는 데이터는 주거비를 제외한 가계 지출에 대해 가구의 소득 수준을 반영하지 않았다. 가계 지출은 1인 가구의 가계 지출 수준을 바탕으로 가구원 수, 혹은 가구원 수의 제곱근을 곱하는 방식으로 산정이 되었다. 따라서 소득 유형이 다르더라도, 가구의 지출 수준은 거의 유사할 수 있다.

준은 더 높은 것으로 확인된다. 또한 홍콩과 싱가포르의 기존 사회보장제도의 급여 수준은 한국, 일본, 대만보다 낮은 것으로 나타났으나, 코로나 19 대응 사회보장제도의 급여 수준은 상대적으로 더 높은 것으로 나타났다.

[그림 6] 국가별 가계소득 패키지 구성수준 (1)

(소득유형: 소득 없음 - 공공부조 수급, 가구유형: 45세 미혼 1인 가구)



45세 미혼 1인 무소득자로 공공부조를 수급 받는 가구의 가계소득 패키지의 구체적인 값은 [표 7]과 같다. 동아시아 국가들은 대체적으로 2019년에 비해 2020년에 더 많은 수준의 사회보장급여를 제공하였다. 그러나 일본의 경우에는 유일하게 2019년에 비해 2020년의 사회보장급여의 수준이 감소한 것으로 나타났다. 가계 지출의 경우에는 6개국 모두 2019년보다 2020년에 더 많은 지출을 한 것으로 나타났다. 이에 따라, 일본을 제외한 5개국은 2019년 대비 2020년의 순소득이 증가하였다.

[표 7] 국가별 가계소득 패키지 구성표 (1)

(소득유형: 소득 없음 - 공공부조 수급, 가구유형: 45세 미혼 1인 가구)

단위: USD[a](해당 국가 통화)

국가		구성 내용						
		근로소득	사회보장급여		세금	사회보장기여금	가계지출[b]	순소득
			기존	코로나19				
한국	2019	0 (0)	986.1 (821656)	-	0 (0)	0 (0)	-995.5 (-829468.4)	-9.4 (-7812.4)
	2020	0 (0)	1081.7 (903637.3)	39.9 (3333.3)	0 (0)	0 (0)	-1123.3 (-938359)	-1.7 (-1388.4)
일본	2019	0 (0)	1351.0 (137441)	-	0 (0)	0 (0)	-1226.4 (-124766.2)	124.6 (12674.8)
	2020	0 (0)	1230.5 (124735)	82.2 (8333.3)	0 (0)	0 (0)	-1321.8 (-133991)	-9.1 (-922.7)
대만	2019	0 (0)	1367.5 (20485.7)	-	0 (0)	-50 (-749)	-1873.4 (-28063.8)	-555.9 (-8327.1)
	2020	0 (0)	1506.1 (22682)	11.1 (167)	0 (0)	-49.7 (-749)	-1923.5 (-28968.6)	-456.1 (-6868.6)
홍콩	2019	0 (0)	883.4 (5388.5)	-	0 (0)	0 (0)	-1196.6 (-7299.1)	-313.2 (-1910.6)
	2020	0 (0)	929.9 (5635.0)	178.1 (1079.1)	0 (0)	0 (0)	-1247.8 (-7561.4)	-139.8 (-847.3)
싱가포르	2019	0 (0)	1045.4 (920.0)	-	0 (0)	0 (0)	-1587.7 (-1397.2)	-542.3 (-477.2)
	2020	0 (0)	1100.4 (924.3)	258.8 (217.3)	0 (0)	0 (0)	-1759.6 (-1478.1)	-400.5 (-336.4)
중국	2019	0 (0)	670.4 (2842.7)	-	0 (0)	-68.1 (-288.9)	-667.6 (-2830.5)	-65.2 (-276.6)
	2020	0 (0)	758.5 (3215.9)	0 (0)	0 (0)	-69.2 (-293.4)	-693.0 (-2938.2)	-3.7 (-15.7)

[a]국가 비교를 용이하게 하고자, 구매력 평가 환율(Purchasing Power Parity Exchange Rate)를 이용하여 USD로 계산하였다. 해당 계산에 적용한 PPP 환율은 다음과 같다: 한국-833.22(2019년)/835.35(2020년); 일본-101.73/101.37; 대만-14.98/15.06; 홍콩-6.1/6.06; 싱가포르-0.88/0.84; 중국-4.24/4.24. (출처: https://www.imf.org/external/datamapper/PPPEX@WEO/TWN/HKG/KOR/JPN/CHN/SGP 2023.04.30. 인출)

[b]해당 가구의 가계지출에는 식료품비, 주거비, 공과금, 교통비, 의료비가 포함되었다.

국가별로 자세히 살펴보면 다음과 같다. 한국의 경우, 2019년 미혼 1인 무소득자 가구에 대한 사회보장급여의 수준은 986.1USD이며, 가계 지출은 -995.5USD로 나타났다[13]. 이에 따른 순소득은 -9.4USD로 나타났다. 2020년에는 사회보장급여로 1081.7USD를 제공하였으며, 코로나 19 대응으로 39.9USD를 추가적으로 지원한 것으로 나타났다. 2020년의 가계 지출은 -1123.3USD이며 순소득은 -1.7USD로, 2019년에 비해 순소득이 높아진 것으로 확인된다.

일본의 경우에는 해당 가구의 2019년 사회보장급여의 수준은 1351.0USD, 가계지출은 -1226.4USD로 124.6USD의 순소득을 보였다. 이 값은 6개국 중 유일한 양(+)의 순소득 값이다. 2020년 사회보장급여의 수준은 1230.5USD이며, 코로나 19 위기에 대응하기 위해 82.2USD를 추가적으로 지원하였다. 가계지출은 -1321.8USD로 -9.1USD의 순소득 값을 보였다.

대만을 살펴보면, 해당 가구의 2019년 사회보장급여의 수준은 1367.5USD으로 나타났다. 사회보장기여금 -50USD, 가계지출 -1873.4USD로 -555.9USD의 순소득 값을 보였다. 2020년 사회보장급여의 수준은 1506.1USD이며, 코로나 19로 11.1USD를 추가적으로 지원하였다. 해당 가구의 사회보장기여금은 -49.7USD, 가계지출은 -1923.5USD로 -456.1USD의 순소득 값을 보였다.

홍콩의 경우에는 해당 가구의 2019년 사회보장급여의 수준은 883.4USD, 가계지출은 -1196.6USD로 -313.2USD의 순소득을 보였다. 2020년 사회보장급여의 수준은 929.9USD이며, 코로나 19로 178.1USD를 추가적으로 지원하였다. 가계지출은 -1247.8USD로 -139.8USD의 순소득 값을 보였다.

---

13) 본 연구에서 활용하는 표준가족 데이터(Model Family Data)의 사회보장급여에는 현금 급여뿐만 아니라 현물급여까지 수치화하여 계산하고 있다. 또한 이러한 현물급여의 수준은 가계지출에서 상쇄하여 계산하고 있기에 해석에 유의해야 한다.

싱가포르를 살펴보면, 해당 가구의 2019년 사회보장급여의 수준은 1045.4USD, 가계지출은 -1587.7USD로 -542.3USD의 순소득을 보였다. 2020년의 경우에는 기존 사회보장급여로 1100.4USD를 지원하였으며, 코로나 19 대응 사회보장제도로 258.8USD를 추가적으로 지원한 것으로 나타났다. 가계지출은 -1759.6USD로 -400.5USD의 순소득 값을 보였다.

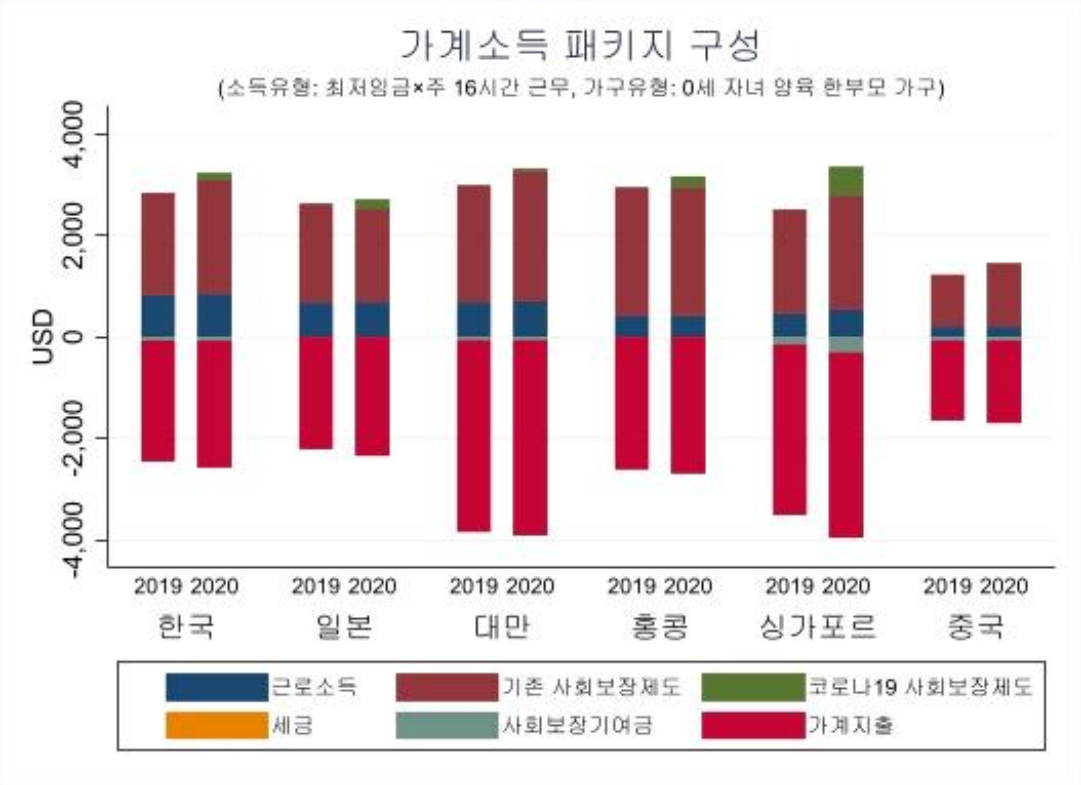
마지막으로 중국의 경우에는 미혼 1인 무소득자 가구의 2019년 사회보장급여 수준이 670.4USD로 나타났다. 사회보장기여금은 -68.1USD, 가계지출은 -667.6USD로 순소득은-65.2USD로 나타났다. 2020년 사회보장급여의 수준은 758.5USD, 사회보장기여금 -69.2USD, 가계지출 -693.0USD로 -3.7USD의 순소득 값을 보였다. 또한 중국은 해당 가구에게 6개국 중 유일하게 코로나 19 대응의 일환으로 사회보장급여를 추가적으로 지원하지 않은 것으로 나타났다.

두 번째로 최저임금 기준으로 주 16시간을 근무하며, 1세 미만의 자녀가 있는 35세 한부모 가구의 가계소득 패키지의 구성수준을 그래프로 살펴보면 [그림 7]과 같다. 근로소득, 사회보장급여로 구성된 가구의 소득을 살펴보면, 중국을 제외한 5개국은 비슷한 수준을 보이는 것으로 나타났다. 그러나 세금, 사회보장기여금, 가계지출을 합한 지출 수준을 살펴보면 대만과 싱가포르가 상대적으로 높다. 중국의 경우에는 소득 수준이 동아시아 6개국 중 가장 낮으나, 지출 수준도 6개국 중 가장 낮은 것으로 나타났다.

최저임금 기준으로 주 16시간을 근무하며, 1세 미만의 자녀가 있는 35세 한부모 가구의 가계소득 패키지의 구체적인 값은 [표 8]과 같다. 해당 가구의 경우에도 대체적으로 2019년에 비해 2020년에 더 높은 수준의 사회보장급여를 지원받은 것으로 나타났다. 그러나 일본의 경우에는 유일하게 2019년에 비해 2020년의 사회보장급여의 수준이 감소한 것으로 나타났다. 사회보장기여금에 경우에는 한국, 대만, 싱가포르, 중국만이 갹출을 하는 것으로 나타났는데, 4개국 모두 2019년에 비해 2020년의 사회보장기여금의 부담이 높아진 것으로 나타났다. 가계 지출의 경우에도 동아

[그림 7] 국가별 가계소득 패키지 구성수준(2)

(소득유형: 최저임금×주 16시간 근무, 가구유형: 0세 자녀 양육 한부모 가구)



시아 6개국 모두 2019년보다 2020년에 더 많은 지출을 한 것으로 나타났다. 순소득의 경우에는 무소득 1인 가구와 달리, 양(+)의 순소득 값을 보이는 국가들이 나타났다. 한국, 일본, 홍콩의 순소득은 양(+)의 값을 가지는 반면, 대만, 싱가포르, 중국은 음(-)의 순소득 값을 보이는 것으로 확인된다.

국가별로 자세히 살펴보면 다음과 같다. 2019년 한국의 경우, 최저임금×주 16시간 근무를 하며, 1세 미만의 자녀를 양육하는 한부모 가구에게 2018.3USD를 사회보장급여로 제공하였다. 해당 가구의 사회보장기여금은 -71.6USD, 가계지출은 -2382.7USD로 총 391.4USD의 순소득을 보였다. 2020년에는 사회보장급여로 2255.2USD를 제공하였으며, 코로나 19 대응으로 119.7USD를 추가적으로 지원하였다. 해당 가구의 사회보장기여금은 -76.2USD, 가계지출은 -2494.0USD으로 순소득은 653.7USD로

[표 8] 국가별 가계소득 패키지 구성표(2)

(소득유형: 최저임금×주 16시간 근무, 가구유형: 1세 자녀 양육 한부모 가구)

단위: USD[a](해당 국가 통화)

국가		구성 내용						
		근로소득	사회보장급여		세금	사회보장기여금	가계지출[b]	순소득
			기존	코로나19				
한국	2019	827.4 (689376)	2018.3 (1681690)	-	0 (0)	-71.6 (-59664.6)	-2382.7 (-1985303.5)	391.4 (326097.9)
	2020	849.0 (709190)	2255.2 (1883873)	119.7 (100000)	0 (0)	-76.2 (-63662.9)	-2494.0 (-2083321.1)	653.7 (546079.4)
일본	2019	685.1 (69694)	1936.6 (197014)	-	0 (0)	0 (0)	-2209.6 (-224785.9)	412.1 (41922.1)
	2020	687.5 (69694)	1852.4 (187775.6)	172.6 (17500)	0 (0)	0 (0)	-2346.1 (-237819.6)	366.5 (37150.4)
대만	2019	688.9 (10320)	2291.7 (34330.0)	-	0 (0)	-59.7 (-894)	-3788.2 (-56747.0)	-867.2 (-12991.0)
	2020	721.8 (10870)	2551.9 (38432)	47.0 (708)	0 (0)	-60.7 (-914)	-3849.4 (-57972.0)	-589.4 (-8876.0)
홍콩	2019	423.0 (2580)	2517.7 (15357.7)	-	0 (0)	0 (0)	-2602.5 (-15875.5)	338.1 (2062.2)
	2020	425.7 (2580)	2527.3 (15315.4)	217.9 (1320.4)	0 (0)	0 (0)	-2682.7 (-16257.0)	488.3 (2958.9)
싱가포르	2019	464.8 (409)	2049.7 (1803.9)	-	0 (0)	-145.5 (-128)	-3366.1 (-2962.2)	-996.9 (-877.1)
	2020	541.1 (454.6)	2250.8 (1890.7)	556.4 (467.4)	0 (0)	-302.1 (-253.8)	-3659.0 (-3073.6)	-612.8 (-514.7)
중국	2019	205.1 (869.6)	1028.4 (4360.4)	-	0 (0)	-68.1 (-288.9)	-1577.6 (-6688.9)	-412.2 (-1747.7)
	2020	205.1 (869.6)	1238.0 (5249.3)	0 (0)	0 (0)	-69.2 (-293.4)	-1628.7 (-6905.6)	-254.7 (-1080.1)

[a]국가 비교를 용이하게 하고자, 구매력 평가 환율(Purchasing Power Parity Exchange Rate)을 이용하여 USD로 계산하였다. 해당 계산에 적용한 PPP 환율은 다음과 같다: 한국-833.22(2019년)/835.35(2020년); 일본-101.73/101.37; 대만-14.98/15.06; 홍콩-6.1/6.06; 싱가포르-0.88/0.84; 중국-4.24/4.24. (출처: https://www.imf.org/external/datamapper/PPPEX@WEO/TWN/HKG/KOR/JPN/CHN/SGP 2023.04.30. 인출)

[b]해당 가구의 가계지출에는 식료품비, 주거비, 공과금, 교통비, 의료비, 보육비가 포함되었다.

나타났다.

일본의 경우에는 해당 가구의 2019년 사회보장급여의 수준은 1936.6USD, 가계지출은 -2209.6USD로 412.1USD의 순소득을 보였다. 2020년 사회보장급여의 수준은 1852.4USD이며, 코로나 19 위기에 대응하기 위해 172.6USD를 추가적으로 지원하였다. 가계지출은 -2346.1USD 로 366.5USD의 순소득 값을 보였다.

대만을 살펴보면, 해당 가구의 2019년 사회보장급여의 수준은 2291.7USD로 나타났다. 사회보장기여금 -59.7USD, 가계지출 -3788.2USD로 -867.2USD의 순소득 값을 보였다. 2020년 사회보장급여의 수준은 2551.9USD이며, 코로나 19로 47.0USD를 추가적으로 지원하였다. 해당 가구의 사회보장기여금은 -60.7USD, 가계지출은 -3849.4USD로 -589.4USD의 순소득 값을 보였다.

홍콩의 경우에는 해당 가구의 2019년 사회보장급여의 수준은 2517.7USD, 가계지출은 -2602.5USD로 338.1USD의 순소득을 보였다. 2020년 사회보장급여의 수준은 2527.3USD이며, 코로나 19로 217.9USD를 추가적으로 지원하였다. 가계지출은 -2682.7USD로 488.3USD의 순소득 값을 보였다.

싱가포르를 살펴보면, 해당 가구의 2019년 사회보장급여의 수준은 2049.7USD로 나타났다. 사회보장기여금은 -145.5USD, 가계지출은 -3366.1USD로 -996.9USD의 순소득을 보였다. 2020년의 경우에는 기존 사회보장급여로 2250.8USD를 지원하였으며, 코로나 19 대응 사회보장제도로 556.4USD를 추가적으로 지원한 것으로 나타났다. 해당 가구의 사회보장기여금은 -302.1USD, 가계지출은 -3659.0USD로 -612.8USD의 순소득 값을 보였다.

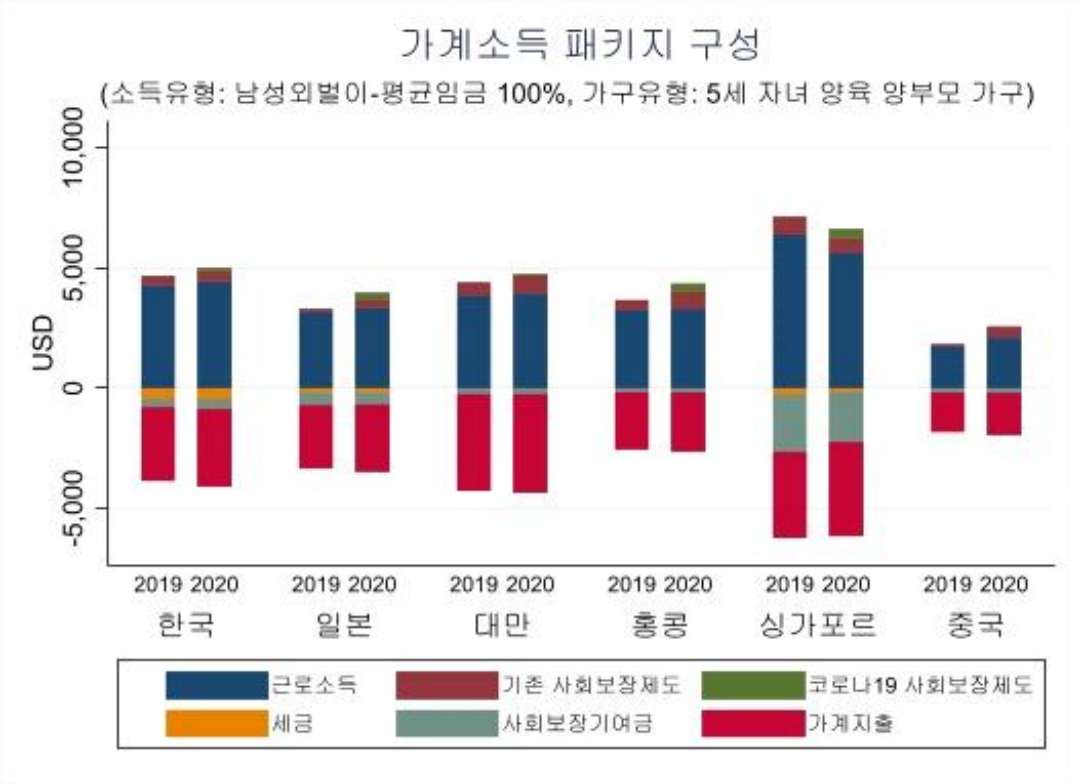
마지막으로 중국의 경우에는 2019년에 최저임금×주 16시간 근무를 하며, 1세 미만의 자녀를 양육하는 한부모 가구에게 1028.4USD를 사회보장급여로 제공하였다. 해당 가구의 사회보장기여금은 -68.1USD, 가계지

출은 -1577.6USD로 -412.2USD의 순소득값을 보였다. 2020년 해당 가구의 사회보장급여 수준은 1238.0USD, 사회보장기여금은 -69.2USD, 가계지출은 -1628.7USD로 순소득이 -254.7USD로 나타났다.

세 번째로, 평균임금의 100%를 버는 남성 외벌이면서 5세 자녀를 양육하는 양(兩)부모 가구의 가계소득 패키지의 구성수준을 살펴보면 [그림 8]과 같다. 해당 가구에 대한 소득을 살펴보면 6개국 중 싱가포르의 수준이 가장 높은 것으로 보이나, 이는 근로소득의 수준이 다른 국가들에 비해 상대적으로 높기 때문이다. 사회보장제도의 급여 수준만을 보면, 상대적으로 낮은 것으로 확인된다.

[그림 8] 국가별 가계소득 패키지 구성수준(3)

(소득유형: 남성 외벌이-평균임금 100%, 가구유형: 5세 자녀 양육 양(兩)부모 가구)



평균임금의 100%를 버는 남성 외벌이면서 5세 자녀를 양육하는 양(兩)부모 가구의 가계소득 패키지의 구체적인 값은 [표 9]와 같다. 동아시아 국가들은 대체적으로 2019년에 비해 2020년에 더 많은 수준의 사회

보장급여를 제공하였다. 한국, 일본, 대만, 싱가포르의 경우에는 2019년 대비 2020년의 근로소득이 증가했음에도 불구하고, 세금이 감소하였다. 또한 가계지출을 살펴보면, 6개국 모두 2019년보다 2020년에 더 많은 지출을 한 것으로 나타났다. 순소득의 경우에는 싱가포르를 제외한 5개국에서 모두 증가한 것으로 나타났다. 싱가포르의 경우에는 평균임금으로 대표되는 근로소득이 감소한 것에 기인한 것으로 보인다.

국가별로 자세히 살펴보면 다음과 같다. 2019년 한국의 경우 평균임금의 100%를 버는 남성 외벌이면서 5세 자녀를 양육하는 양(兩)부모 가구에게 384.1USD를 사회보장급여로 제공하였다. 해당 가구의 세금은 -452.5USD, 사회보장기여금은 -370.7USD, 가계지출은 -3037.2USD로 총 807.0USD의 순소득 값을 보였다. 2020년에는 사회보장급여로 407.0USD를 제공하였으며, 코로나 19 대응으로 139.7USD를 추가적으로 지원하였다. 해당 가구의 세금은 -476.6USD, 사회보장기여금은 -340.0USD, 가계지출은 -3214.0USD로 순소득은 911.7USD로 나타났다.

일본을 살펴보면, 해당 가구의 2019년 사회보장급여의 수준은 98.3USD, 세금은 -186.9USD, 사회보장기여금은 -538.3USD, 가계지출은 -2619.4USD로 -49.7USD의 순소득을 보였다. 2020년 사회보장급여의 수준은 353.6USD이며, 코로나 19 위기에 대응하기 위해 254.8USD를 추가적으로 지원하였다. 세금은 -191.1USD, 사회보장기여금은 -482.4USD, 가계지출은 -2786.2USD로 순소득은 490.9USD이다.

대만의 경우에는 해당 가구에게 2019년 사회보장급여로 498.3USD를 제공하였다. 해당가구의 사회보장기여금은 -238.5USD, 가계지출은 -4032.4USD로 나타나 순소득은 109.4USD이다. 2020년 사회보장급여의 수준은 778.0USD이며, 코로나 19로 58.1USD를 추가적으로 지원하였다. 해당 가구의 사회보장기여금은 -237.3USD이며, 가계지출은 -4111.1USD로 순소득 값은 399.9USD로 나타났다.

[표 9] 국가별 가계소득 패키지 구성표(3)

(소득유형: 남성 외벌이-평균임금 100%, 가구유형: 5세 자녀 양육 양(兩)부모 가구)

단위: USD[a](해당 국가 통화)

국가		구성 내용						
		근로소득	사회보장급여		세금	사회보장기여금	가계지출[b]	순소득
			기존	코로나19				
한국	2019	4283.4 (3569000)	384.1 (320000)	-	-452.5 (-377042.8)	-370.7 (-308892)	-3037.2 (-2530672)	807.0 (672392.5)
	2020	4455.6 (3722000)	407.0 (340000)	139.7 (116666.7)	-476.6 (-398125)	-340.0 (-334118)	-3214.0 (-2684824)	911.7 (761599.5)
일본	2019	3196.7 (325200)	98.3 (10000)	-	-186.9 (-19016)	-538.3 (-54765)	-2619.4 (-266473)	-49.7 (-5054.1)
	2020	3342.2 (338800)	353.6 (35842)	254.8 (25833.3)	-191.1 (-19367.6)	-482.4 (-48905)	-2786.2 (-282438)	490.9 (49764)
대만	2019	3882.0 (58152)	498.3 (7465.2)	-	0 (0)	-238.5 (-3573)	-4032.4 (-60405)	109.4 (1639.1)
	2020	3912.2 (58917)	778.0 (11717)	58.1 (875)	0 (0)	-237.3 (-3573)	-4111.1 (-61913)	399.9 (6023.1)
홍콩	2019	3278.7 (20000)	398.2 (2428.7)	-	0 (0)	-163.9 (-1000)	-2371.9 (-14469)	1141.0 (6959.8)
	2020	3300.3 (20000)	715.4 (4335.3)	356.6 (2161.1)	0 (0)	-165.0 (-1000)	-2462.0 (-14920)	1745.3 (10576.4)
싱가포르	2019	6392.0 (5625)	730.9 (643.2)	-	-271.7 (-239.1)	-2387.0 (-2101)	-3581.3 (-3152)	883.0 (777.1)
	2020	5617.9 (4719)	625.7 (525.6)	365.8 (307.2)	-170.0 (-142.8)	-2078.6 (-1746)	-3913.9 (-3288)	446.8 (375.3)
중국	2019	1785.5 (7570.7)	4.7 (20)	-	0 (0)	-182.1 (-772)	-1647.4 (-6985)	-39.2 (-166.4)
	2020	2107.5 (8936)	474.1 (2010)	0 (0)	0 (0)	-215.7 (-915)	-1703.0 (-7221)	663.0 (2810.9)

[a]국가 비교를 용이하게 하고자, 구매력 평가 환율(Purchasing Power Parity Exchange Rate)을 이용하여 USD로 계산하였다. 해당 계산에 적용한 PPP 환율은 다음과 같다: 한국-833.22(2019년)/835.35(2020년); 일본-101.73/101.37; 대만-14.98/15.06; 홍콩-6.1/6.06; 싱가포르-0.88/0.84; 중국-4.24/4.24. (출처: https://www.imf.org/external/datamapper/PPPEX@WEO/TWN/HKG/KOR/JPN/CHN/SGP 2023.04.30. 인출)

[b]가계지출에는 식료품비, 주거비, 공과금, 교통비, 의료비, 보육비, 교육비가 포함되었다.

홍콩의 경우에는 2019년 해당 가구에게 사회보장급여로 398.2USD를 제공하였다. 해당 가구의 사회보장기여금은 -163.9USD, 가계지출은 -2371.9USD로 순소득은 1141.0USD이다. 2020년 사회보장급여의 수준은 715.4USD이며, 코로나 19 위기에 대응하기 위해 356.6USD를 추가적으로 지원하였다. 해당 가구의 사회보장기여금은 -165.0USD, 가계지출은 -2462.0USD으로 순소득은 1745.3USD이다.

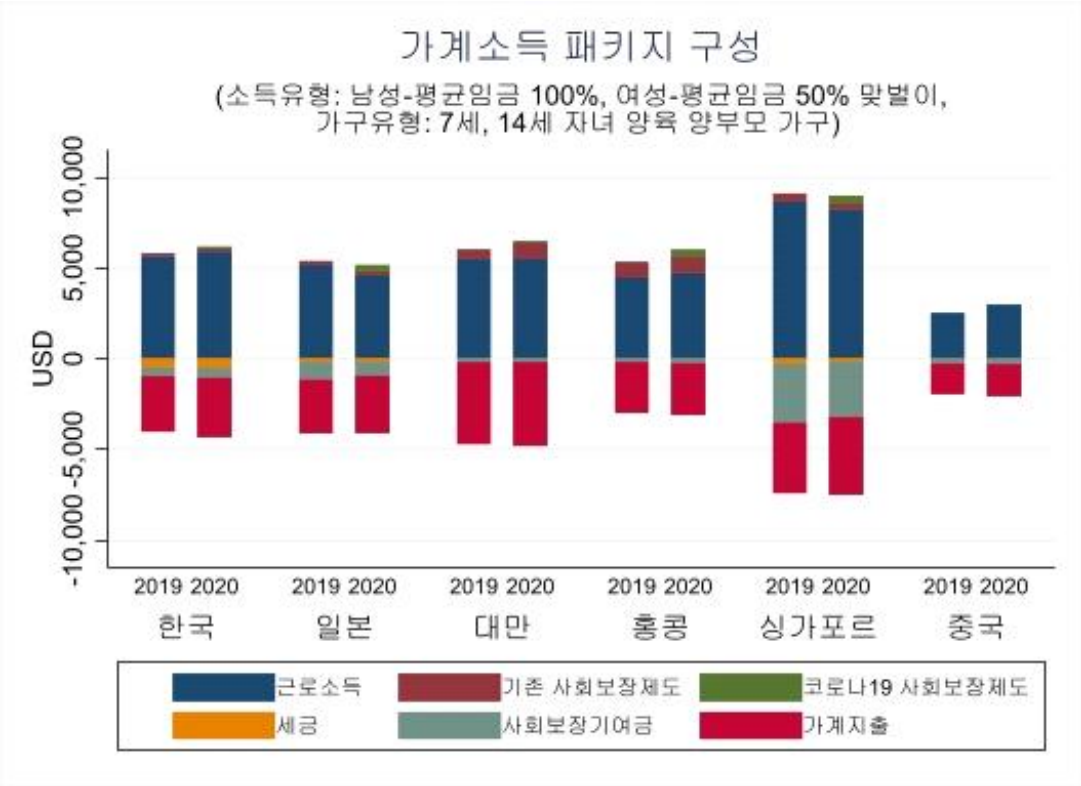
싱가포르를 살펴보면, 해당 가구의 2019년 사회보장급여의 수준은 730.9USD로 나타났다. 세금은 -271.7USD로 나타났으며, 사회보장기여금은 -2387.0USD, 가계지출은 -3581.3USD로 883.0USD의 순소득 값을 보였다. 2020년에는 기존의 사회보장급여로 625.7USD를 지원하였으며, 코로나 19 대응 사회보장제도로 365.8USD를 추가적으로 지원하였다. 해당 가구의 세금은 -170.0USD, 사회보장기여금은 -2078.6USD, 가계지출은 -3913.9USD로 순소득은 446.8USD로 나타났다.

마지막으로 중국의 경우에는 2019년에 평균임금의 100%를 버는 남성 외벌이면서 5세 자녀를 양육하는 양(兩)부모 가구에게 4.7USD를 사회보장급여로 제공하였다. 해당 가구의 사회보장기여금은 -182.1USD, 가계지출은 -1647.4USD로 순소득은 -39.2USD로 나타났다. 2020년 해당 가구의 사회보장급여 수준은 474.1USD, 사회보장기여금은 -215.7USD, 가계지출은 -1703.0USD로 순소득이 663.0USD로 확인되었다.

네 번째로, 맞벌이 가구로 남성은 평균임금의 100%, 여성은 평균임금의 50%를 벌면서 7세, 14세 자녀들을 양육하는 양(兩)부모 가구의 가계소득 패키지의 구성수준을 그래프로 살펴보면 [그림 9]와 같다. 해당 가구에 대한 소득을 살펴보면 6개국 중 싱가포르의 수준이 가장 높은 것으로 보이나, 이는 근로소득의 수준이 다른 국가들에 비해 상대적으로 높기 때문이다. 사회보장제도의 급여 수준만을 보면, 상대적으로 낮은 것으로 확인된다. 또한 해당 가구에 대한 기존 사회보장제도의 급여 수준은 대만과 홍콩이 상대적으로 높게 나타났다. 중국의 경우에는 소득과 지출 모두 다른 5개국에 비해 상대적으로 낮은 수준임을 확인할 수 있다.

[그림 9] 국가별 가계소득 패키지 구성수준(4)

(소득유형: 남성-평균임금 100%, 여성-평균임금 50% 맞벌이,
가구유형: 7세,14세 자녀 양육 양(兩)부모 가구)



맞벌이 가구로 남성은 평균임금의 100%, 여성은 평균임금의 50%를 벌면서 7세, 14세 자녀들을 양육하는 양(兩)부모 가구의 가계소득 패키지의 구체적인 값은 [표 10]과 같다. 중국은 해당 가구에게 사회보장급여를 2019년, 2020년 모두 제공하지 않은 것으로 나타났다. 한국과 싱가포르는 2019년에 비해 2020년에 더 낮은 수준의 사회보장급여를 제공하였으나, 일본, 대만, 홍콩은 사회보장급여의 수준이 증가한 것으로 나타났다. 세금의 경우에는 한국과 일본의 부담이 증가하였으며, 싱가포르는 감소하였다. 또한 한국, 홍콩, 중국의 사회보장기여금의 부담이 2019년에 비해 2020년에 증가하였으며, 일본, 대만, 싱가포르는 그 부담이 감소한 것으로 나타났다. 가계지출의 수준은 6개국 모두 2020년에 증가한 것으로 나타났다. 해당 가구의 순소득은 6개국 모두 양(+)의 값으로 나타났다.

[표 10] 국가별 가계소득 패키지 구성표(4)

(소득유형: 남성-평균임금 100%, 여성-평균임금 50% 맞벌이,
가구유형: 7세,14세 자녀 양육 양(兩)부모 가구)

단위: USD[a](해당 국가 통화)

국가		구성 내용						
		근로소득	사회보장급여		세금	사회보장기여금	가계지출[b]	순소득
			기존	코로나19				
한국	2019	5639.0 (4698500)	172.6 (143850)	-	-480.3 (-400155.4)	-488.0 (-406649.2)	-3059.2 (-2549005)	1784.1 (1486540.5)
	2020	5896.9 (4926000)	164.4 (137325)	134.7 (112500)	-520.4 (-434705)	-529.4 (-442199)	-3262.1 (-2724997.5	1884.1 (1573923.5)
일본	2019	5202.5 (529250)	196.6 (20000)	-	-229.7 (-23366)	-914.5 (-93036)	-2962.9 (-301413.8)	1292.0 (131434.2)
	2020	4584.2 (464700)	254.0 (25744)	345.3 (35000)	-232.8 (-23601.0)	-702.4 (-71201.1)	-3155.3 (-319850.5)	1092.9 (110791.4)
대만	2019	5501.0 (82405.5)	513.3 (7688.7)	-	0 (0)	-232.4 (-3482)	-4484.8 (-67181.6)	1297.1 (19430.6)
	2020	5532.6 (83321)	887.0 (13358)	94.1 (1417)	0 (0)	-231.2 (-3482)	-4579.3 (-68964.8)	1703.1 (25649.2)
홍콩	2019	4467.2 (27250)	574.1 (3502.2)	-	0 (0)	-223.4 (-1362.5)	-2769.6 (-16894.8)	2048.3 (12494.9)
	2020	4709.2 (28537.5)	901.3 (5461.6)	378.7 (2295.0)	0 (0)	-235.5 (-1426.9)	-2875.4 (-17425.2)	2878.2 (17442.0)
싱가포르	2019	8716.5 (7670.5)	327.5 (288.2)	-	-271.3 (-238.7)	-3520 (-2860)	-3898.4 (-3430.6)	1624.3 (1429.4)
	2020	8221.4 (6906)	320.8 (269.4)	456.4 (383.4)	-182.4 (-153.2)	-3041.7 (-2555)	-4275.3 (-3591.3)	1499.2 (1259.3)
중국	2019	2508.7 (10636.9)	0 (0)	-	0 (0)	-255.9 (-1085.0)	-1680.7 (-7126.4)	572.1 (2425.5)
	2020	2967.7 (12583)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	-312.2 (-1323.7)	-1739.9 (-7377.2)	915.6 (3882.0)

[a]국가 비교를 용이하게 하고자, 구매력 평가 환율(Purchasing Power Parity Exchange Rate)을 이용하여 USD로 계산하였다. 해당 계산에 적용한 PPP 환율은 다음과 같다: 한국-833.22(2019년)/835.35(2020년); 일본-101.73/101.37; 대만-14.98/15.06; 홍콩-6.1/6.06; 싱가포르-0.88/0.84; 중국-4.24/4.24. (출처: https://www.imf.org/external/datamapper/PPPEX@WEO/TWN/HKG/KOR/JPN/CHN/SGP 2023.04.30. 인출)

[b]해당 가구의 가계지출에는 식료품비, 주거비, 공과금, 교통비, 의료비, 교육비가 포함되었다.

국가별로 자세히 살펴보면 다음과 같다. 2019년 한국의 경우 맞벌이 가구로 남성은 평균임금의 100%, 여성은 평균임금의 50%를 벌면서 7세, 14세 자녀들을 양육하는 양(兩)부모 가구에게 172.6USD의 사회보장급여를 제공하였다. 해당 가구의 세금은 -480.3USD, 사회보장기여금은 -488.0USD, 가계지출은 -3059.2USD로 총 1784.1USD의 순소득 값을 보였다. 2020년에는 사회보장급여로 164.4USD를 제공하였으며, 코로나 19 대응으로 134.7USD를 추가적으로 지원하였다. 해당 가구의 세금은 -520.4USD, 사회보장기여금은 -529.4USD, 가계지출은 -3262.1USD로 순소득은 1884.1USD로 나타났다.

일본을 살펴보면 해당 가구의 2019년 사회보장급여의 수준은 196.6USD, 세금은 -229.7USD, 사회보장기여금은 -914.5USD, 가계지출은 -2962.9USD로 1292.0USD의 순소득을 보였다. 2020년 사회보장급여의 수준은 254.0USD이며, 코로나 19 위기에 대응하기 위해 345.3USD를 추가적으로 지원하였다. 세금은 -232.8USD, 사회보장기여금은 -702.4USD, 가계지출은 -3155.3USD로 순소득은 1092.9USD이다.

대만의 경우에는 해당 가구에게 2019년 사회보장급여로 513.3USD를 제공하였다. 해당가구의 사회보장기여금은 -232.4USD, 가계지출은 -4484.8USD로 나타나 순소득은 1297.1USD이다. 2020년 사회보장급여의 수준은 887.0USD이며, 코로나 19로 94.1USD를 추가적으로 지원하였다. 해당 가구의 사회보장기여금은 -231.2USD이며, 가계지출은 -4579.3USD로 순소득 값은 1703.1USD로 나타났다.

홍콩의 경우에는 2019년 해당 가구에게 사회보장급여로 574.1USD를 제공하였다. 해당 가구의 사회보장기여금은 -223.4USD, 가계지출은 -2769.6USD로 순소득은 2048.3USD이다. 2020년 사회보장급여의 수준은 901.3USD이며, 코로나 19 위기에 대응하기 위해 378.7USD를 추가적으로 지원하였다. 해당 가구의 사회보장기여금은 -235.5USD, 가계지출은 -2875.4USD으로 순소득은 2878.2USD이다.

싱가포르를 살펴보면, 해당 가구의 2019년 사회보장급여의 수준은 327.5USD로 나타났다. 세금은 -271.3USD로 나타났으며, 사회보장기여금은 -3520USD, 가계지출은 -3898.4USD로 1624.3USD의 순소득 값을 보였다. 2020년에는 기존의 사회보장급여로 320.8USD를 지원하였으며, 코로나 19 대응 사회보장제도로 456.4USD를 추가적으로 지원하였다. 해당 가구의 세금은 -182.4USD, 사회보장기여금은 -3041.7USD, 가계지출은 -4275.3USD로 순소득은 1449.2USD로 나타났다.

마지막으로 중국의 경우에는 2019년에 맞벌이 가구로 남성은 평균임금의 100%, 여성은 평균임금의 50%를 벌면서 7세, 14세 자녀들을 양육하는 양(兩)부모 가구에게 사회보장급여를 제공하지 않았다. 해당 가구의 사회보장기여금은 -255.9USD, 가계지출은 -1680.7USD로 순소득은 572.1USD로 나타났다. 2020년에도 해당 가구에게 사회보장급여를 제공하지 않았으며, 사회보장기여금은 -312.2USD, 가계지출은 -1739.9USD로 순소득이 915.6USD로 확인되었다.

제 3 절 코로나 19 사회정책의 변화 평가

본 절에서는 코로나 19 팬데믹 기간 동안의 동아시아 국가들의 사회정책적 변화를 살펴보고자 한다. 이를 위해 본 연구의 주요 변수들인 관대성(generosity)과 포괄성(coverage)에 대해, 코로나 확산 이전 2019년과 확산 이후 2020년을 비교하고, 이러한 변화를 동아시아 6개국의 표준편차로 나누어 표준화(standardized)함으로써, 효과크기(effect size)를 구하고자 한다. 또한 이를 바탕으로, Cohen(2013)의 기준을 이용하여 변화의 정도를 평가하고자 한다.

1. 관대성(generosity)과 포괄성(coverage)

먼저 평균 임금 대비 사회보장급여의 수준으로 정의되는 관대성(generosity)에 대한 평균값은 [표 11]과 같다. 코로나 19 확산 이전인 2019년을 살펴보면, 동아시아 6개국 전체 사회보장급여의 관대성은 -54.73%로 나타났다[14]. 이를 국가별로 살펴보면, 홍콩(-42.52%), 한국(-47.56%), 일본(-52.73%), 중국(-57.66%), 대만(-62.04%), 싱가포르(-65.91%) 순으로 높게 나타났다.

코로나 19 확산 이후인 2020년의 기존 사회보장급여의 관대성 수준을 살펴보자면, 동아시아 6개국은 2020년에 기존 사회보장제도(기존 제도의 확대 제외)로 평균소득 대비 -52.26%의 사회보장급여를 제공하였다. 한국과 일본은 2019년 대비 더 낮은 수준의 사회보장급여를 각각 -50.06%, -53.61% 제공한 것으로 나타났다. 기존 제도의 사회보장급여의 관대성이 낮아진 것은, 임금 상승률 대비 사회보장급여의 상승률이 낮기

14) 관대성(generosity)이 음(-)의 값을 가지는 것은, 사회복지현금 및 현물급여 수준에 세금, 사회보장기여금, 가계지출 수준을 차감한 값을 바탕으로 계산하기 때문이다.

때문이라고 볼 수 있다. 대표적인 예로 한국의 아동수당은 2018년 도입된 이후, 아동 1인당 10만원으로 유지되고 있다. 따라서 이러한 이유로 사회보장급여의 관대성은 감소 추세를 보일 수 있다. 다음으로 대만, 홍콩, 싱가포르, 중국은 2019년과 비교했을 때 더 높은 수준의 사회보장급여를 제공하였다. 대만은 -56.11%로 약 6%p를 더 지원하였으며, 홍콩은 1%p, 싱가포르는 3%p, 중국은 4%p를 더 보장해준 것으로 나타났다.

또한 코로나 19 위기로 추가적으로 지원받은 사회보장제도의 관대성 수준을 살펴보면, 동아시아 6개국은 평균적으로 코로나 19 대응을 통해, 평균임금의 5.18%를 추가 보장한 것으로 나타났다. 이를 국가별로 살펴보면, 싱가포르(9.38%), 홍콩(9.36%), 일본(7.70%), 한국(3.16%), 대만(1.48%) 순으로 나타났으며, 중국은 0%로 코로나 19 사회보장제도를 시행하지 않은 것으로 나타났다.

[표 11] 국가별 사회보장급여의 관대성

단위: %(평균, 표준편차)

국가	2019년 (코로나 19 확산 이전)	2020년 (코로나 19 확산 이후)			Effect Size
		기존	코로나	전체	
한국	-47.56	-50.06	3.16	-46.90	0.08
일본	-52.73	-53.61	7.70	-45.91	0.84
대만	-62.04	-56.11	1.48	-54.63	0.92
홍콩	-42.52	-41.22	9.36	-31.87	1.32
싱가포르	-65.91	-62.14	9.38	-52.76	1.63
중국	-57.66	-50.40	0	-50.40	0.90
전체	-54.73 (8.08)	-52.26 (7.45)	5.18 (3.79)	-47.08 (7.45)	0.95

a 괄호 안은 동아시아 6개국의 표준편차를 의미한다.

이를 다시 2019년의 사회보장급여의 관대성과, 2020년의 총 사회보장급여의 관대성의 측면에서 비교하면, 동아시아 6개국의 사회보장급여의

관대성은 평균 -54.73%에서 -47.08%로 증가한 것으로 나타났다. 국가별로 살펴보면, 한국의 사회보장급여는 2019년 -47.56%에서 2020년 -46.90%로 소폭 상승하였다. 일본은 2019년 -52.73%에서, 2020년 -45.91%로 약 7%p 가량 상승하였다. 다음으로 대만의 사회보장급여의 관대성은 2019년 -62.04%에서 2020년 -54.63%로 약 4%p 가량 상승하였다. 홍콩은 2019년에 평균임금 대비 -42.52%의 사회보장급여를 제공하였으나, 코로나 19 지원 대책을 통해 추가적으로 지원함으로써 최종적으로는 평균임금 대비 -31.87%의 사회보장급여를 제공하였다. 싱가포르는 2019년 -65.91%에서 2020년 -52.76%로, 약 7%p 상승하였으며, 동아시아 6개국 중 가장 큰 변화를 보였다. 중국은 2019년 -57.66%에서 2019년 -50.40%로 상승하였다.

이러한 변화의 정도를 2019년 동아시아 6개국의 사회보장급여의 관대성의 표준편차(=8.08)로 나누어 표준화(standardized)를 하면 효과크기(effect size)를 구하고, Cohen(2013)이 제시한 기준에 따라 변화의 정도를 평가할 수 있다. 이에 따라 계산된 한국의 효과크기는 0.08로 작은 수준의 확대를 겪은 것으로 평가할 수 있다. 일본, 중국, 대만의 효과크기는 각각 0.84, 0.90, 0.92로 큰 수준의 확대를 보였다. 마지막으로 홍콩과 싱가포르는 각각 1.32와 1.63으로 상당히 큰 변화를 보였다고 평가할 수 있다. 특히 선행연구들에서 시장 중심적(market-oriented)이고 상대적으로 반복지적인 사회정책을 펼치는 것으로 평가받았던 홍콩과 싱가포르는 굉장히 큰 변화를 겪은 것으로 나타났다. 반면, 포괄적(inclusive) 복지제도로 평가받았던 한국, 일본, 대만은 사회정책의 변화가 상대적으로 작았다. 이는 위기 시 복지 대응이 기존의 사회 안전망에 영향을 받는다는 선행연구와도 일맥상통한다(Béland, Cantillon et al., 2021).

다음으로 사회보장급여 범주 중 보장받고 있는 사회보장급여 범주의 개수의 합으로 정의되는 포괄성(coverage) 지수를 국가별로 살펴보자. 국가별 평균값은 [표 12]와 같다. 코로나 19가 발생하기 이전인 2019년의 사회보장제도의 포괄성을 살펴보면, 동아시아 6개국 전체 사회보장제도

의 포괄성 지수는 3.64로 나타났다. 즉, 동아시아 6개국에 거주하고 있는 가구들이 평균적으로 3.64개의 범주를 보장받고 있다는 것이다. 이를 국가별로 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 대만이 4.24개로 동아시아 6개국 중 가장 높았으며, 싱가포르(3.82개), 한국(3.55개), 일본(3.04개), 홍콩(2.86개), 중국(2.82개) 순으로 나타났다.

[표 12] 국가별 사회보장제도의 포괄성

단위: 개(평균, 표준편차)

국가	2019년 (코로나 19 확산 이전)	2020년 (코로나 19 발생 이후)			Effect Size
		기존 제도	코로나 19 대응 제도	전체	
한국	3.55	4.35	1.88	5.85	4.37
일본	3.04	3.63	1.88	5.12	3.95
대만	4.24	4.82	1.57	5.97	3.29
홍콩	2.86	4.76	2.78	7.2	8.25
싱가포르	3.82	5.65	6.08	11.4	14.41
중국	2.82	3.20	0	2.98	0.30
전체	3.39 (0.53)	4.40 (0.81)	2.37 (1.86)	6.42 (2.56)	5.76

a 괄호 안은 동아시아 6개국의 표준편차를 의미한다.

코로나 19가 발생한 이후인 2020년의 기존 사회보장제도의 포괄성을 살펴보면, 동아시아 6개국은 2019년 대비 2020년에 기존 사회보장제도의 포괄성 지수가 모두 높아졌으며, 동아시아 6개국 평균은 4.40개로 나타났다. 2020년의 기존 사회보장제도의 포괄성 지수가 높은 국가 순으로 나열하면, 싱가포르(5.65개). 대만(4.82개), 홍콩(4.76개). 한국(4.35개), 일본(3.63개), 중국(3.20개) 순으로 높게 나타났다.

코로나 19 대응 사회보장제도의 경우에는 동아시아 6개국들이 평균적으로 2.37개의 범주를 추가적으로 보장한 것으로 나타났다. 국가별로 살

펴보면, 싱가포르가 6.08개로 가장 높은 수준이었으며, 홍콩(2.78개), 한국(1.88개), 일본(1.88개), 대만(1.57개) 순으로 나타났다. 중국은 0으로, 코로나 19 대응 사회보장제도를 추가적으로 시행하지 않은 것으로 나타났다.

이를 다시 2019년의 사회보장급여의 포괄성과, 2020년의 총 사회보장급여의 포괄성의 측면에서 비교하면, 동아시아 6개국의 사회보장급여의 포괄성은 평균 3.39개에서 6.42개로 증가한 것으로 나타났다. 이를 국가별로 살펴보면, 한국의 사회보장급여의 포괄성은 2019년 3.55개에서 2020년 5.85개로 증가하였으며, 일본은 2019년 3.04개에서 2020년 5.12개로 증가하였다. 다음으로 대만의 사회보장급여의 포괄성은 2019년 4.24개에서 2020년 5.97개로 증가하였으며, 홍콩은 2019년 2.86개에서 2020년 7.20개로 확대되었다. 또한 코로나 19 대응 제도의 포괄성이 가장 높은 싱가포르는 2019년 3.82에서 2020년 11.4로 다른 국가에 비해 그 상승폭이 크다. 마지막으로 중국은 2019년 2.82개에서 2020년 2.98개로 증가하였다.

이러한 변화의 정도를 2019년 동아시아 6개국의 사회보장급여의 포괄성의 표준편차(=0.53)로 나누어 효과크기(effect size)를 구하면 다음과 같다. 코로나 19 위기에 대응하기 위한 제도의 변화가 없었던 중국의 효과크기는 0.30으로 Cohen(2013)이 제시한 기준에 따라 작은 변화를 겪었다고 볼 수 있다. 나머지 5개국들의 효과크기는 3.29에서 14.41의 값으로, 사회보장제도의 포괄성에 있어서 상당히 큰 확대를 가져온 것으로 보인다. 그 중 싱가포르의 효과크기는 14.41로 가장 크며, 홍콩(8.25), 한국(4.37), 일본(3.95), 대만(3.29)의 순으로 나타났다.

2. 보호적 제도(protective)와 생산적(productive) 제도

동아시아 국가들은 사회 정책을 경제 성장의 도구로 이용하는 생산주의 복지체제로 요약되어 왔다(Holiday, 2000). 그러나 앞서 살펴본 것처럼 동아시아 국가들은 코로나 19 확산 이후 사회보장급여의 관대성 측면에서 상당한 변화가 일어난 것으로 나타났다. 따라서 이러한 사회정책적 변화가 생산주의(productivism)라는 정책적 패러다임의 연속선상에서 나타난 것인지를 살펴보고자 한다. 이를 위해, 사회보장제도를 보호적(protective) 제도와 생산적(productive) 제도로 구별하여, 각각의 제도들의 관대성 변화를 관찰해보고자 한다.

본 연구에서는 보호적(protective) 제도의 관대성을 측정하기 위해, 생계, 영양(식품), 주거, 공과금, 사회보장기여금에 대한 보조금을 보호적 제도로 분류하였다. 이에 따른 보호적 제도의 관대성에 대한 동아시아 6개국의 평균값은 [표 13]과 같다. 코로나 19 확산 이전인 2019년을 살펴보면, 동아시아 6개국의 보호적 제도의 관대성 평균값은 -45.36%로 나타났다. 이를 국가별로 살펴보면, 한국(-38.62%), 중국(-35.65%), 홍콩(-39.00%), 대만(-47.79%), 싱가포르(-53.54%), 일본(-54.59%) 순으로 높게 나타났다.

코로나 19 확산 이후인 2020년의 보호적 성격을 가진 기존 사회보장급여의 관대성 수준을 살펴보면, 동아시아 6개국은 2020년에 평균적으로 평균소득 대비 -44.04%를 보장해준 것으로 나타났다. 국가별로 자세히 살펴보면, 한국, 일본은 2019년 대비 더 낮은 수준의 사회보장급여를 각각 -41.55%, -56.66%, 제공한 것으로 나타났다. 특히 이러한 일본의 수치는 동아시아 6개국 중 가장 낮은 것으로 나타났다. 다음으로 대만, 홍콩, 싱가포르, 중국은 2019년 대비 2020년에 더 높은 수준의 사회보장급여를 제공했으며, 이는 각각 -47.09%, -36.62%, -51.30%, -31.02%로 나타났다.

[표 13] 국가별 보호적 제도의 관대성

단위: %(평균, 표준편차)

국가	2019년 (코로나 19 확산 이전)	2020년 (코로나 19 확산 이후)			Effect Size
		기존	코로나	전체	
한국	-38.62	-41.55	0.02	-41.52	-0.39
일본	-54.59	-56.66	7.33	-49.33	-0.70
대만	-47.79	-47.09	0.65	-46.45	0.18
홍콩	-39.00	-36.62	8.05	-28.58	1.39
싱가포르	-53.54	-51.30	5.29	-46.01	1.01
중국	-35.65	-31.02	0 (0)	-31.01	0.62
전체	-45.36 (7.49)	-44.04 (8.68)	3.56 (3.44)	-40.48 (7.93)	0.65

[a] 괄호 안은 동아시아 6개국의 표준편차를 의미한다.

다음으로, 코로나 19 위기로 인해 추가적으로 지원한 보호적 제도의 관대성 수준을 살펴보면, 동아시아 6개국은 평균적으로 평균임금의 3.56%를 지원한 것으로 나타났다. 이를 국가별로 살펴보면, 보호적 성격을 지닌 코로나 19 대응 사회보장제도의 관대성은 홍콩이 8.05%로 가장 높게 나타났으며, 일본(7.33%), 싱가포르(5.29%), 대만(0.65%), 한국 (0.02%) 순으로 나타났다. 중국은 0%로 보호적 성격의 코로나 19 대응 제도를 시행하지 않은 것으로 나타났다.

이를 종합하여, 2019년의 보호적 제도의 관대성과, 2020년의 총 보호적 제도(기존 제도 + 코로나 19 대응 제도)의 관대성을 살펴보면 동아시아 6개국의 관대성은 평균 -45.36%에서 -40.48%로 약 5%p 가량 증가한 것으로 나타났다. 이를 국가별로 살펴보면, 한국의 보호적 복지제도의 관대성은 2019년 -38.62%에서 2020년 -41.52%로 감소하였다. 일본은 2019년 -54.59%에서 2020년 -49.33%로 감소하였다. 일본은 코로나 19 대응으로서 추가적 조치를 시행하지 않았더라면, 기존 제도로 달성되는

관대성 수준은 -56.66%로 큰 폭으로 감소되었겠으나, 코로나 19 대응제도를 실시함으로써 그 감소폭을 완화하였다. 대만은 2019년 -47.79%에서 2020년 -46.45%로 감소하였으며, 홍콩의 보호적 복지제도의 관대성은 -39.00%에서 2020년 -28.58%로 약 10%p 가량 상승하였다. 싱가포르 또한 보호적 제도의 관대성이 2019년 -53.54%에서 2020년 -46.01%로 상승하였으며, 중국도 2019년 -35.65%에서 2020년 -31.01%로 관대성이 확대되었다. 한편 중국은 코로나 19 확산된 2020년에 코로나 19 위기 대응 제도를 시행하지 않았음에도 불구하고, 보호적 성격의 기존 사회보장제도의 관대성이 증가한 것은 주목할 만한 부분이다.

이러한 변화의 정도를 2019년 동아시아 6개국의 보호적인 사회보장급여의 관대성의 표준편차(=7.49)로 나누어 구한 효과크기(effect size)는 다음과 같다. 한국과 대만의 효과크기는 각각 -0.39, 0.18로 Cohen(2013)이 제시한 기준에 따르면 작은 변화를 겪은 것으로 보이는데, 한국은 보호적 제도의 관대성 축소를 겪었으며, 대만은 확대를 보였다. 또한 일본과 중국의 효과크기는 각각 -0.70, 0.62로 중간 수준의 변화를 겪은 것으로 나타났으며, 일본은 축소를, 중국은 확대를 보였다. 마지막으로 싱가포르와 홍콩은 각각 1.01, 1.39로 상당히 큰 변화를 겪은 것으로 나타났다.

다음으로 생산적(productive) 제도의 관대성을 측정하기 위해, 본 연구에서는 보육, 아동수당, 출산, 교육, 의료, 세제 혜택, 임금 지원을 생산적 제도로 분류하였다. 이에 따른 생산적 제도의 관대성에 대한 동아시아 6개국의 평균값은 [표 14]와 같다. 2019년을 살펴보면, 동아시아 6개국의 생산적 제도의 관대성 평균값은 -19.42%로 나타났다. 이를 국가별로 살펴보면, 홍콩이 -4.98%로 가장 높은 수준을 보이고 있으며, 일본(-9.06%), 대만(-16.47%), 한국(-17.75%), 중국(-25.34%), 싱가포르(-42.72%) 순으로 높게 나타났다.

코로나 확산 이후인 2020년을 살펴보면, 생산적 성격을 가진 기존 사회보장제도의 6개국 평균 관대성 수준은 -17.44%로 나타났다. 국가별로

자세히 살펴보면, 한국은 -18.17%로 2019년 대비 더 낮은 수준의 사회보장급여를 제공한 것으로 나타났다. 한편 일본과 대만은 2019년에 비해 2020년에 관대성의 수준이 각각 -5.71%, -11.22%로 증가하였다. 홍콩은 2019년에 비해 약 2%p 낮은 -6.61% 수준의 생산적 제도를 제공하였다. 싱가포르는 2019년 대비 증가한 양상을 보였는데, -36.68%로 나타났다. 마지막으로 중국은 2019년 대비 2020년에 소폭 감소하였으며, -26.28%로 나타났다.

[표 14] 국가별 생산적 제도의 관대성

단위: %(평균, 표준편차)

국가	2019년 (코로나 19 확산 이전)	2020년 (코로나 19 확산 이후)			Effect Size
		기존	코로나	전체	
한국	-17.75	-18.17	1.19	-16.97	0.06
일본	-9.06	-5.71	0.37	-5.34	0.30
대만	-16.47	-11.22	0	-11.22	0.43
홍콩	-4.98	-6.61	1.12	-5.49	-0.04
싱가포르	-42.72	-36.68	3.81	-32.87	0.80
중국	-25.34	-26.28	0	-26.28	-0.08
전체	-19.42 (12.28)	-17.44 (11.12)	1.08 (1.31)	-16.36 (10.31)	0.25

a 괄호 안은 동아시아 6개국의 표준편차를 의미한다.

다음으로, 코로나 19 위기로 인해 추가적으로 지원한 생산적 제도의 관대성 수준을 살펴보면, 동아시아 6개국의 평균은 1.08%로 나타났다. 보호적 성격의 코로나 19 대응의 관대성이 3.56%임을 비교하면 상대적으로 낮은 수치이다. 국가별로 자세히 살펴보면, 싱가포르가 평균임금의 3.81% 수준으로 가장 높은 것으로 나타났으며, 한국(1.19%), 홍콩(1.12%), 일본(0.37%) 순으로 나타났다. 대만과 중국은 0%로 생산적(productive) 성격의 코로나 19 대응 제도를 시행하지 않은 것으로 나타

났다.

이를 종합하여, 2019년의 생산적 제도의 관대성과, 2020년의 총 생산적 제도(기존 제도 + 코로나 19 대응 제도)의 관대성을 살펴보면 동아시아 6개국의 관대성은 평균 -19.42%에서 -16.36%로 약 3%p 가량 증가한 것으로 나타났다. 국가별로 살펴보면 다음과 같다. 한국의 생산적 복지제도의 관대성은 2019년 -17.75%에서 -16.97%로 증가하였으며, 일본의 생산적 복지제도의 관대성은 2019년 -9.06%에서 2020년 -5.34%로 증가하였다. 대만은 2019년 -16.47%에서 2020년 -11.22%로 약 5%p 정도 증가하였으며, 홍콩의 생산적 복지제도의 관대성은 2019년 -4.98%에서 2020년 -5.49%로 감소하였다. 다음으로 생산적 성격의 코로나 19 대응을 가장 높은 수준으로 시행한 싱가포르는 2019년 -42.72%에서 -32.87%로 증가하였으며, 중국은 코로나 19 대응 제도를 시행하지 않았는데, 생산적 제도의 관대성은 2019년 -25.34%에서 2020년 -26.28%로 소폭 감소하였다. 이를 요약하면, 생산적 제도의 사회보장급여의 관대성은 싱가포르, 대만, 일본, 싱가포르, 한국, 홍콩, 중국 순으로 증가하였음을 알 수 있다.

또한 이러한 변화의 정도를 2019년 동아시아 6개국의 생산적인 사회보장급여의 관대성의 표준편차(=12.28)로 나누어 구한 효과크기(effect size)는 다음과 같다. 홍콩, 한국, 중국의 효과크기는 각각 -0.04, 0.06, -0.08로 Cohen(2013)의 기준에 따라 변화가 거의 없다고 볼 수 있다. 일본과 대만은 각각 0.30, 0.43으로 나타나 중간 수준의 변화가 포착되었다. 다음으로 싱가포르의 효과크기는 0.80으로, 변화의 정도가 크다고 평가할 수 있다. 한편 한국의 효과크기는 0.06으로 변화의 정도가 작지만, 지금까지 살펴본 결과에 따르면, 한국은 전체 사회보장급여의 관대성이 2019년 대비 2020년 감소한 것으로 나타났으나, 오히려 사회보장급여를 보호적 복지제도와 생산적 복지제도로 나누었을 때 생산적 복지제도의 관대성은 상승하였다는 점은 주목할 만한 부분이다.

앞서 코로나 19에 따른 사회정책적 변화의 질적인 측면을 분석하기 위

해 사회보장제도를 보호적 제도와 생산적 제도로 나누어 살펴본 것처럼, 포괄성(coverage)도 보호적 제도의 포괄성과 생산적 제도의 포괄성으로 구분하여 각 제도들의 포괄성 변화를 알아보고자 한다.

먼저 생계, 영양(식품), 주거, 공과금, 사회보장기여금에 대한 보조금으로 대표되는 보호적 제도의 포괄성에 대한 동아시아 6개국의 평균값은 [표 15]와 같다. 코로나 19 확산 이전인 2019년을 보면, 동아시아 6개국의 보호적 제도의 평균 포괄성 수준은 1.27개로 나타났다. 즉, 동아시아 6개국의 표준가구(model family)들이 평균적으로 1.27개의 보호적 제도를 보장받고 있다는 것이다. 이를 국가별로 자세히 살펴보면 다음과 같다. 보호적 제도의 경우 대만이 1.78개로 동아시아 6개국 중 가장 높은 수준을 보였으며, 홍콩(1.29개), 싱가포르(1.20개), 한국(1.14개), 중국(1.14개), 일본(1.06개)의 순으로 나타났다.

[표 15] 국가별 보호적 제도의 포괄성

단위: 개(평균, 표준편차)

국가	2019년 (코로나 19 확산 이전)	2020년 (코로나 19 발생 이후)			Effect Size
		기존 제도	코로나 19 대응 제도	전체	
한국	1.14	1.96	0.14	2.10	4.01
일본	1.06	1.06	1	2.06	1.90
대만	1.78	2.37	0.67	3.04	2.39
홍콩	1.29	2.27	1	3.27	3.76
싱가포르	1.20	2.06	3.59	5.65	8.46
중국	1.14	1.59	0	1.59	0.86
전체	1.27 (0.24)	1.89 (0.44)	1.07 (1.19)	2.95 (1.34)	3.19

a 괄호 안은 동아시아 6개국의 표준편차를 의미한다.

코로나 확산 이후인 2020년을 살펴보면, 보호적 성격을 가진 기존 사

회보장제도의 포괄성에 대한 동아시아 6개국 평균은 1.89개로 나타났다. 국가별로 나누어보면, 2019년과 마찬가지로 대만의 포괄성이 2.37개로 가장 높았다. 다음으로는 홍콩(2.27개), 싱가포르(2.06개), 한국(1.96개), 중국(1.59개), 일본(1.06개)의 순으로 나타났다.

다음으로, 코로나 19 팬데믹으로 인해 추가 지원한 보호적 제도의 포괄성을 수준을 살펴보면, 동아시아 6개국의 평균은 1.07개로 나타났다. 국가별로 살펴보면, 싱가포르가 평균적으로 3.59개의 보호적 제도의 급여를 추가 지원하였으며, 이는 동아시아 6개국 중 가장 높다. 다음으로는 일본(1.00개), 홍콩(1.00개), 대만(0.67개), 한국(0.14개)로 나타났다. 중국은 0.00개로 보호적 성격의 코로나 19 대응 제도를 도입하지 않은 것으로 나타났다.

이를 종합하여, 2019년의 보호적 제도의 포괄성과, 2020년의 보호적 제도의 총 포괄성(기존 제도 + 코로나 19 대응 제도)을 살펴보면 동아시아 6개국의 포괄성은 2019년 1.27개에서 2.95개로 약 1.7개 늘어난 것으로 나타났다. 국가별로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 한국의 보호적 복지제도의 포괄성은 2019년 1.14에서 2020년 2.10개로 증가하였으며, 일본의 보호적 복지제도의 포괄성은 2019년 1.06개에서 2020년 2.06개로 1개가 증가하였다. 대만은 2019년 1.78개에서 2020년 3.04개로 약 1.3개가 증가하였으며, 홍콩의 2019년 보호적 제도의 포괄성은 1.29개에서 2020년 3.27개로 약 1개가 증가하였다. 다음으로 싱가포르는 2019년 1.20에서 2020년 5.65로 상승폭이 다른 국가에 비해 매우 크다. 중국은 2019년 1.14에서 2020년 1.59로 소폭 상승하였다.

또한 이러한 변화의 정도를 2019년 보호적 제도의 포괄성에 대한 동아시아 6개국의 표준편차(=0.24)로 나누어 구한 효과크기(effect size)는 다음과 같다. Cohen(2013)은 effect size의 값이 0.8 이상인 경우 큰 효과로 제시하는데, 동아시아 6개국의 effect size는 모두 0.86에서 8.46의 값을 보인다. 따라서 동아시아 6개국 모두 보호적 제도의 포괄성에 있어서 큰 확대를 보였다고 평가할 수 있으며, 그 확대의 정도는 싱가포르(8.46), 한

국(4.01), 홍콩(3.76), 대만(2.39), 일본(1.90), 중국(0.86)의 순으로 나타났다.

다음으로 보육, 아동수당, 출산, 교육, 의료, 세제 혜택, 임금 지원으로 대표되는 생산적 제도의 포괄성에 대한 동아시아 6개국의 평균값은 [표 16]과 같다. 먼저 코로나 19 확산 이전인 2019년의 값을 살펴보면, 동아시아 6개국의 생산적 제도의 포괄성 평균은 1.95개로 보호적 제도의 포괄성에 비해 높은 수준이다. 이를 국가별로 보면, 동아시아 6개국 중 싱가포르의 포괄성이 2.63개로 가장 높으며, 다음으로 한국(2.41개), 일본(1.98개). 대만(1.84개), 홍콩(1.57개), 중국(1.25개)의 순으로 나타났다.

[표 16] 국가별 생산적 제도의 포괄성

단위: 개(평균, 표준편차)

국가	2019년 (코로나 19 확산 이전)	2020년 (코로나 19 발생 이후)			Effect size
		기존 제도	코로나 19 대응 제도	전체	
한국	2.41	2.39	1.88	4.27	3.96
일본	1.98	2.57	1.04	3.61	3.10
대만	1.84	1.84	1	2.84	1.90
홍콩	1.57	2.12	0.82	2.94	2.60
싱가포르	2.63	3.08	2.57	5.65	5.74
중국	1.25	1.16	0	1.16	-0.17
전체	1.95 (0.47)	2.19 (0.60)	1.22 (0.82)	3.41 (1.38)	2.77

a 괄호 안은 동아시아 6개국의 표준편차를 의미한다.

이후 2020년의 값들을 살펴보면, 생산적 성격을 가진 기존 사회보장제도의 6개국 평균 포괄성 수준은 2.19개로 전년 대비 증가한 것으로 나타났다. 국가별로 자세히 살펴보면, 싱가포르가 3.08개로 여전히 가장 높으며, 다음으로 일본(2.57개), 한국(2.39개), 홍콩(2.12개), 대만(1.84개), 중국

(1.16개)의 순으로 나타났다.

이외에, 코로나 19 위기로 2020년 동안 추가적으로 시행한 생산적 제도의 포괄성 수준을 살펴보면, 동아시아 6개국의 평균은 1.22개로 나타났다. 보호적 제도의 포괄성이 1.07개임을 감안하면, 상대적으로 높은 수치이다. 동아시아 6개국 중 싱가포르의 포괄성이 2.57개로 가장 높으며, 한국(1.88개), 일본(1.04개), 대만(1개), 홍콩(0.82개)의 순으로 나타났다. 중국은 0으로 보호적 제도뿐만 아니라 생산적 제도도 시행하지 않은 것으로 나타났다.

이를 다시 2019년의 생산적 제도의 포괄성과, 2020년의 생산적 제도의 총 포괄성 측면에서 비교하면, 동아시아 6개국의 포괄성은 평균 1.95개에서 3.41개로 증가한 것으로 나타났다. 각 국가별 생산적 복지제도의 포괄성 변화를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 한국의 생산적 복지제도의 포괄성은 2019년 2.41개에서 2020년 4.27개로 증가하였으며, 일본의 생산적 복지제도의 포괄성은 2019년 1.98에서 2020년 3.61개로 증가하였다. 대만은 2019년 1.84개에서 2020년 2.84개로 증가하였으며, 홍콩의 생산적 복지제도의 포괄성은 2019년 1.57에서 2020년 2.94개로 증가하였다. 싱가포르는 2019년 2.63개에서 2020년 5.65개로 약 2개가 증가하였고, 중국의 생산적 제도의 포괄성은 2019년 1.25에서 2020년 1.16으로 소폭 감소하였다.

이러한 변화의 정도를 2019년 생산적 제도의 포괄성의 동아시아 6개국 표준편차(=0.47)로 나누어 효과크기(effect size)를 구하면 다음과 같다. 코로나 19 확산 위기에 대응하기 위한 생산적 제도의 변화가 없었던 중국의 효과크기는 -0.17로, Cohen(2013)이 제시한 기준에 의거하면 작은 정도의 축소를 경험하였다. 반면 나머지 5개국들의 효과크기는 1.90에서 5.74의 값을 보이며, Cohen(2013)은 0.8 이상부터 큰 차이로 보고 있으므로 5개국은 생산적 제도의 포괄성에 있어서 큰 확대를 가져왔다고 평가할 수 있다. 그중 싱가포르의 효과크기는 5.74로 가장 크며, 한국(3.96), 일본(3.10), 홍콩(2.60), 대만(1.90)의 순으로 나타났다.

좀 더 구체적으로 어떤 유형에서 포괄률이 변화했는지 알아보기 위해, 기존 사회보장급여 유형별 포괄률을 살펴보면 [표 17]과 같다[15]. 먼저 동아시아 6개국 전체 표준가구(Model Family)를 살펴보면, 생계급여를 보장 받는 동아시아 6개국 전체 표준가구(Model Family)의 비율은 2019년 42.5%, 2020년 40.3%로 나타났다. 영양(식품) 급여의 경우에는 2019년 23.2%, 2020년 19.7%로 나타났으며, 주거 급여는 2019년 53.3%, 2020년 60.8%로 나타났다. 의료급여의 경우에는 2019년 60.1%, 2020년 56.9%로 나타났으며, 출산 급여의 경우는 2019년, 2020년 모두 47.8%로 나타났다. 아동수당은 2019년 32.6%, 2020년 33.3%로 나타났으며, 보육 급여의 경우 2019년 72.8%에서 2020년 82.8%로 소폭 상승하였다. 교육 급여의 경우는 2019년, 2020년 모두 78.9%로 나타났다. 세제 혜택의 경우에는 2019년 20.9%, 2020년 20.3%로 나타났으며, 기타 급여의 경우에는 2019년 17.3%에서 2020년 17.2%로 나타났다.

국가별로 자세히 살펴보면, 한국의 경우 생계급여의 포괄률은 2019년 31.4%, 2020년 33.3%로 나타났다. 영양(식품) 급여의 포괄률은 2019년 29.4%, 2020년 25.0%로 나타났으며, 주거 급여는 2019년 41.2%, 2020년 40.0%로 나타났다. 다음으로 의료급여의 포괄률은 2019년 41.2%, 2020년 40.0%로 나타났다. 출산 급여, 아동수당, 보육급여, 교육급여는 각각 40.0%, 66.7%, 100%, 60.0%로 2019년과 2020년 동일하게 나타났다. 한국의 7세 미만 아동 양육 가구는 모두 보육 관련 급여에서 보장을 받는 것으로 나타났는데, 이는 보편적 무상 보육 정책의 도입으로, 모든 아동 양육 가구가 보육료 지원을 받기 때문이다. 다음으로 세제 혜택의 포괄률은 2019년 52.9%, 2020년 48.3%로 나타났다.

---

15) 일반적으로 사회보장급여를 받는 비율을 수급률(take-up rate)이라 칭한다. 하지만 이 수급률(take-up rate)은 수급권자가 비용을 감수하고 급여를 받을 것인지 선택에 따라 달라진다. 따라서 수급률(take-up rate)은 불완전한 측면이 있는데, 연구에서 활용하고 있는 표준가족 데이터(Model Family Data)는 수급자격이 되면 무조건 수급 받는 것으로 가정을 했기에 수급률(take-up rate)이라는 용어를 쓰는 것은 부적절하다고 판단하였다. 따라서 본 연구에서는 수급률(take-up rate) 대신 포괄률(coverage rate)이라는 용어를 사용하고자 하였다.

[표 17] 기존 사회보장급여 유형별 포괄률

단위: %

국가		사회보장급여 유형									
		생계	영양	주거	의료	출산	아동수당	보육	교육	세제	기타
한국	2019	31.4	29.4	41.2	41.2	40.0	66.7	100	60.0	53.0	0.00
	2020	33.3	25.0	40.0	40.0	40.0	66.7	100	60.0	48.3	0.00
일본	2019	39.2	15.7	39.2	62.8	86.7	95.6	16.7	53.3	0.00	0.00
	2020	45.0	13.3	45.0	60.0	86.7	100	100	53.3	0.00	0.00
대만	2019	58.8	47.1	60.8	70.6	100	0.00	96.7	93.3	0.00	60.8
	2020	53.3	40.0	58.3	66.7	100	0.00	96.7	93.3	0.00	58.3
홍콩	2019	49.0	31.4	49.0	72.6	0.00	0.00	93.3	100	0.00	0.00
	2020	50.0	26.7	80.0	73.3	0.00	0.00	73.3	100	0.00	0.00
싱가포르	2019	33.3	15.7	70.6	54.9	60.0	33.3	100	100	72.6	0.00
	2020	26.7	13.3	73.3	53.3	60.0	33.3	100	100	73.3	0.00
중국	2019	43.1	0.00	58.8	58.8	0.00	0.00	30.0	66.7	0.00	43.1
	2020	33.3	0.00	68.3	48.3	0.00	0.00	26.7	66.7	0.00	45.0
전체	2019	42.5	23.2	53.3	60.1	47.8	32.6	72.8	78.9	20.9	17.3
	2020	40.3	19.7	60.8	56.9	47.8	33.3	82.8	78.9	20.3	17.2

일본의 경우 생계 급여의 포괄률은 2019년 39.2%, 2020년 45.0%로 나타났으며, 영양(식품) 급여의 포괄률은 2019년 15.7%, 2020년 13.3%로 나타났다. 주거 급여는 2019년에는 39.2%였으며, 2020년에는 45.0%로 나타났다. 의료급여의 포괄률은 2019년 62.8%, 2020년 60.0%로 나타났으

며, 출산급여는 86.7%로 2019년과 2020년 모두 동일하게 나타났다. 또한 일본의 아동수당은 2019년 95.6%, 2020년 100%로 동아시아 6개국 중 가장 높은 수준을 보인다. 일본에서는 15세 아동 양육가구까지 준보편적으로 아동수당을 지급하고 있기 때문에 아동수당의 포괄률이 동아시아 6개국 중 가장 높게 나타난다. 또한 일본은 2020년부터 보편적 보육지원으로 확대되어, 일본의 보육급여의 포괄율이 2019년 16.7%에서 2020년 100%로 크게 상승하였다. 다음으로 일본의 교육급여는 53.3%로 2019년과 2020년이 모두 동일한 수준을 보였으며, 세제 혜택의 포괄률은 2019년과 2020년 모두 관측되지 않았다.

대만의 경우 생계 급여의 포괄률은 2019년 58.8%, 2020년 53.3%로 나타났으며, 영양(식품) 급여는 2019년 47.1%, 2020년 40.0%로 나타났다. 대만의 영양(식품) 급여의 포괄률은 동아시아 6개국 중 가장 높은 수준을 보인다. 다음으로 대만의 주거급여의 포괄률은 2019년 60.8%, 2020년 58.3%로 나타났으며, 의료 급여는 2019년 70.6%, 2020년 66.7%로 나타났다. 한편 대만에서는 출산급여를 보편적으로 지급하고 있기 때문에 출산급여의 포괄률이 100%로 동아시아 6개국 중 가장 높다. 반면 대만에서는 아동수당 제도가 부재한 것으로 나타났으며, 보육 급여와 교육 급여는 각각 96.7%, 93.3%로 2019년과 2020년 모두 동일하게 나타났다. 반면 세제 혜택의 포괄률은 2019년과 2020년 모두 관측되지 않았다.

홍콩의 경우 생계 급여의 포괄률은 2019년 49.0%, 2020년 50.0%로 동아시아 6개국 중 가장 높은 수준을 보였다. 영양(식품) 급여의 포괄률은 2019년 31.4%, 2020년 26.7%로 나타났으며, 주거 급여의 경우 2019년 49.0%에서 2020년 80.0%로 상당히 증가하였다. 홍콩의 경우 기존의 공공부조 제도로 주거 급여를 지원하고 있었으나, 주기적인 임대료 인상으로 인한 임차인들의 경제적 부담을 완화하고자 2020년에 일시적으로 보조금을 지급하여, 주거 급여의 포괄성이 2019년 대비 증가하였다(The Government of the Hong Kong Special Administrative Region, 2020.12.24.). 다음으로 홍콩의 의료 급여 포괄률은 2019년 72.6%, 2020년 73.3%의 수

준을 보였으며, 출산 급여와 아동수당의 포괄률은 2019년과 2020년 모두 관측되지 않았다. 다음으로 보육 급여의 포괄률은 2019년 93.3%, 2020년 73.3%로 나타났다. 교육급여의 포괄률은 100%로 2019년과 2020년이 동일하게 나타났으며, 세제 혜택의 포괄률은 관측되지 않았다.

싱가포르의 포괄률을 살펴보면 다음과 같다. 생계 급여의 포괄률은 2019년 33.3%, 2020년 26.7%로 나타났으며, 영양(식품) 급여의 경우 2019년 15.7%, 2020년 13.3%로 나타났다. 주거 급여의 포괄률은 2019년 70.6%, 2020년 73.3%로 나타났으며, 의료 급여는 2019년 54.9%, 2020년 53.3%로 확인되었다. 출산급여, 아동수당, 보육 급여, 교육 급여의 경우는 각각 60.0%, 33.3%, 100%, 100%로 2019년과 2020년 모두 동일하게 나타났다. 또한 세제 혜택의 경우 2019년의 포괄률은 72.6%로 관측되었으며, 2020년의 포괄률은 73.3%로 나타났다.

마지막으로 중국의 포괄률을 살펴보면 다음과 같다. 중국의 생계 급여의 포괄률은 2019년 43.1%에서 2020년 33.3%로 나타났으며, 영양(식품) 급여의 포괄률은 관측되지 않았다. 주거 급여의 포괄률은 2019년 58.8%, 2020년 68.3%로 나타났으며, 의료 급여는 2019년 58.8%, 2020년 48.3%로 나타났다. 한편 출산급여와 아동수당의 포괄률은 0%인 것으로 나타났다. 보육급여의 포괄률은 2019년 30.0%, 2020년 26.7%로 나타났으며, 교육급여의 포괄률은 66.7%로 2019년과 2020년 모두 동일하게 나타났다. 한편 세제 혜택의 포괄률은 관측되지 않았으나, 중국은 기타 급여로 공공부조 수급자에게 춘절 보조금을 제공하고 있는데, 이 급여의 포괄률이 2019년 43.1%, 2020년 45.0%로 나타났다.

또한 코로나 19의 영향에 대응하고자 추가 시행된 사회보장제도들의 유형별 포괄률을 살펴보면 [표 18]과 같다. 동아시아 6개국 전체 평균을 살펴보면, 생계 급여 59.4%, 영양(식품) 급여 6.7%, 주거 급여 2.2%, 아동가구 급여 50.0%, 교육 급여 24.4%, 세제 혜택 1.7%, 소비 촉진 제도 50.0%, 공과금 지원 16.7%, 교통비 지원 16.7%, 사회보장 기여금 지원 2.2%, 근로장려금 7.2%, 직업 훈련 지원 8.3%로 나타났다. 생계 지원 성

격의 사회보장급여의 보장률이 가장 높게 나타났는데, 특히 일본과 홍콩, 싱가포르의 보장률이 100%인 것을 통해 볼 때, 이 국가들에서는 코로나 19 대책의 일환으로 생계지원의 급여가 보편적 혹은 준보편적으로 시행된 것을 짐작해볼 수 있다. 이외에도, 아동 양육가구 지원과 소비 촉진을 위한 사회보장급여의 보장률이 50%로 높게 나타났다. 아동 양육가구 지원 사회보장급여의 경우에는 한국과 일본, 싱가포르에서 100% 보장률을 보였다. 소비 촉진을 위한 사회보장급여는 한국과 대만 그리고 싱가포르에서 100% 보장률을 보였다. 또한 교육급여 성격의 사회보장제도의 보장률도 24.4%로 높게 나타났다. 이러한 점들을 종합해볼 때, 동아시아 국가들이 코로나 19로 인한 소득 경감, 경제 위축, 돌봄 공백 등의 부담 경감을 완화하고자 생계 지원, 소비 촉진, 아동 양육가구 지원, 교육비 지원과 같은 급여들 위주로 정책 시행을 했음을 알 수 있다.

[표 18] 코로나 19 대응 사회보장급여 유형별 포괄률(2020년)

단위: %

수급 비율	코로나 19 관련 사회보장급여 유형											
	생계	영양	주거	아동 가구	교육	세제	소비 촉진	공과금	교통	사회 보장 기여	근로 장려금	직업 훈련
한국	0.00	0.00	0.00	100.0	0.00	0.00	100.0	0.00	0.00	13.3	0.00	0.00
일본	100.0	0.00	0.00	100.0	53.3	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
대만	56.7	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100.0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
홍콩	100.0	0.00	0.00	0.00	93.3	10.00	0.00	0.00	100.0	0.00	16.7	0.00
싱가포르	100.0	40.00	13.3	100.0	0.00	0.00	100.0	100.0	0.00	100.0	26.7	50.00
중국	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
전체	59.4	6.7	2.2	50.0	24.4	1.7	50.0	16.7	16.7	18.9	7.2	8.3

제 5 장 결론

제 1 절 분석 결과의 요약

본 연구는 실제 현실에서 나타나는 다양한 가구 유형들을 몇 개의 가상 가구로 단순화하여, 각 가구의 소득 및 사회보장급여의 수준을 나타낸 동아시아 표준가족 데이터(model family data)를 이용하여, 코로나 19에 따른 동아시아 국가들의 사회정책적 대응을 살펴보았다.

본 연구의 분석결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 동아시아 국가들은 모두 새로운 사회보장제도를 도입하거나, 기존의 사회보장제도의 급여 설정을 완화하는 방식으로 코로나 19 위기에 대응하였다. 기존 제도의 급여 수준 혹은 수급 기간의 변화, 즉 1차 변화(first order change)의 형태로 위기에 대응한 국가는 한국, 홍콩, 싱가포르로 나타났다. 또한 싱가포르, 한국, 일본, 대만, 홍콩은 새로운 제도를 도입하는 2차 변화(second order change)의 형태로 코로나 19 위기에 대응하는 양상을 보였다. 중국의 코로나 19 대응 조치는 2020년에 포착되지 않았다, 한편 이러한 사회정책적 변화들은 일본의 원격수업을 위한 통신비 지원제도를 제외하고는 모두 한시적으로 발생된 것이다. 따라서 1차, 2차 변화 모두 영구적인 변화라고 보기 어려운 측면이 있으며, 사회정책적 패러다임의 전환이라고 볼 만한 변화는 발견되지 않았다.

둘째, 코로나 19 위기에 따른 사회정책적 변화는 홍콩과 싱가포르에서 특히 많이 관측되었다. 싱가포르는 사회보장제도의 관대성(generosity), 포괄성(coverage) 측면 모두 확대의 정도가 동아시아 6개국 가장 컸다. 홍콩 또한 싱가포르의 뒤를 이어 사회보장제도의 관대성(generosity), 포괄성(coverage)의 확대가 크게 일어났으며, 특히 보호적 제도가 두드러지게 확대되었다. 반면 한국, 일본, 대만은 사회보장제도의 포괄성(cover

age) 측면에서는 확대가 되었으나, 이러한 급여의 수준을 살펴보면 미미한 확대가 나타났거나, 오히려 그 수준이 코로나 확산 이전보다도 낮아진 경우도 있다. 시장 중심적(market-oriented)이고 자립(self-reliance)을 강조하여 다른 동아시아 국가들에 비해 사회보장제도가 미약하다고 평가받았던 싱가포르와 홍콩은 이번 코로나19 위기에 가장 적극적으로 대응하였다. 반면 포괄적(inclusive)인 복지제도로 평가받아왔던 한국, 일본, 대만은 사회정책의 변화가 상대적으로 작았다. 이러한 결과들은 위기 시의 복지 대응이 기존의 사회 안전망에 영향을 받는다는 선행연구와도 일맥상통한다(Béland, Cantillon et al., 2021).

셋째, 코로나 19에 따른 동아시아 국가들의 사회정책적 변화는 경로의존적(path-dependency)인 양상을 보였다. 선행연구에서 보호적 제도보다는 생산적 제도에 주안점을 두는 것으로 나타났던 한국은 코로나 19 대응에 있어서도 보호적 제도 보다는 생산적 제도를 강조하였다. 한국에서 보호적 제도에 대한 코로나 19 대응은 사회 보험료를 일부 하위계층에게 선별적으로 감면해준 것 이외에는 관측되지 않았다. 반면, 생산적 제도 측면에서는 내수 경제 활성화를 위해 재난지원금을 지원하였으며, 아동돌봄 쿠폰을 제공하여 아동양육가구의 부담을 완화해주는 등 생산적 제도에 대한 지원은 상대적으로 많이 이뤄졌다. 또한 홍콩은 최근 들어 사회보험의 부재를 보충하기 위해 보호적 복지 프로그램에 대한 투자를 증가시킨 것으로 연구되었는데, 이는 코로나 19 확산 이후에도 연속되는 것으로 나타났다. 홍콩은 생산적 복지제도 보다는 보호적 복지제도의 확대를 통해 코로나 19 위기에 대응하고자 하였다. 이외에도 동아시아 국가들이 보인 코로나 19 위기 대응은 과거 경제위기 대응에서 발견되었던 것과 유사하며, 사회보험료 경감, 소비쿠폰 발행 등이 대표적인 예이다. 한편, 생산주의를 강조하는 동아시아 국가들에서, 생계 지원, 아동가구 지원, 소비 지원 등의 정책들을 보편 지원의 방식으로 채택하였다는 점은 모범적인 선례가 될 수 있으며, 향후 사회정책적 패러다임의 변화의 여지로 작용할 수 있다.

제 2 절 연구의 함의

본 연구의 함의는 다음과 같다. 첫째, 동아시아 복지체제에 대한 기존의 선행연구들은 개념적 논의를 기반으로 한 정성적 조사가 많았으나, 본 연구는 표준가구 데이터(Model Family Data)라는 실증 데이터를 이용하여 동아시아 복지국가를 분석하였다는 점에서 의의가 있다. 동아시아 복지국가 연구의 경우에는 객관적으로 비교 가능한 데이터가 부족하다. 특히 서구 비교사회복지연구에서 많이 활용되는 IMF 및 World Bank의 발간 지표는 정치적인 이유로 대만과 홍콩을 제외한다. 또한 국가비교 연구에 흔히 쓰이는 마이크로데이터 중 하나인 LIS(Luxembourg Income Study) 데이터도 싱가포르와 홍콩에 대해서는 조사하고 있지 않다. 따라서 동아시아 사회보장제도 비교 연구에 있어서는 실증적인 데이터를 활용하는 데 있어서 한계가 있다. 하지만 본 연구에서는 다양한 가구 유형들을 표준 가구로 설정하여, 각 가구들의 소득 및 사회보장급여의 수준을 포착한 동아시아 표준가족 데이터(Model Family Data)를 이용하여 동아시아 국가들의 사회정책을 비교하였다는 점에서 한계가 있다.

둘째, 현재까지 코로나 19에 따른 사회보장제도의 비교는 사회복지지출 수준 혹은 사례연구를 통한 비교로 제한되어 있었다(Soon et al., 2021). 하지만 본 연구는 경험적 데이터를 이용하여 좀 더 미시적인 관점에서 코로나 19 대응제도를 빠르게 비교하였다는 함의가 있다.

셋째, 본 연구는 단기적 관점에서 코로나 19가 몰고 온 위기가 동아시아 국가들의 사회정책에 패러다임 전환을 가져오지 않았다는 것을 밝혀냈다. 이는 기존 선행연구들이 복지국가들이 경로의존적인 특성이 있기 때문에, 기존의 제도 규범에 따라 복지국가가 확대·발전해나간다는 선행연구를 뒷받침한다.

넷째, 표준가족 데이터(Model family data)를 사용하는 연구의 경우에는 대개 횡단적 조사로 일정 시점의 국가들의 사회보장제도를 비교하는

것으로 이루어져왔다. 하지만 본 연구는 2019년과 2020년의 데이터를 활용하여, 코로나 19에 따른 동아시아 국가들의 사회보장제도의 변화를 규명하였다는 점에서 함의가 있다.

다섯째, 본 연구는 시장과 가족을 통한 복지를 강조하였던 홍콩과 싱가포르에서 사회·경제적 위기에 대응하고자 수많은 임시방편적 조치를 시행하였던 것에 비해, 이들 국가에 비해 비교적 사회안전망이 강건하였던 국가들에서는 사회정책의 변화가 덜 관측되었다는 것을 밝혀냈다는 정책적 함의가 있다. 이러한 연구 결과는 튼튼한 사회안전망이 예상치 못한 위기에 더욱 신속하게 선제적으로 대응을 할 수 있다는 점을 시사한다.

제 3 절 연구의 한계와 후속연구에 대한 제언

본 연구의 한계와 후속 연구를 위한 제언은 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 코로나 19 확산 직후인 2020년의 사회보장제도를 분석함에 따라, 코로나 19에 따른 사회보장제도의 변화를 단기적 관점에서만 분석하였다. 이로 인해 주로 임시방편적인 제도들이 코로나 19 대응 제도로서 많이 포착되었다. 그러나 코로나 19 엔데믹은 2023년에 이르러서야 선언되었으며, 코로나 19로 촉발된 사회·경제적 위기는 어쩌면 아직도 현재 진행 중이다. 코로나 19로 드러난 기존 제도들의 허점들은 계속해서 논의가 되고 있다. 한국의 경우 코로나 19로 상병수당의 논의가 급물살을 탔으며, 기본소득에 대한 논의는 뜨거운 감자로 떠올랐다. 코로나 19의 영향을 보다 장기적인 관점에서 분석한다면, 코로나 19 위기가 '기회의 창'으로 작용할 수 있는 여지는 아직 존재한다. 따라서 후속 연구에서는 코로나 19 팬데믹 상황이 종료된 이후 포스트 코로나 시대의 사회보장제도도 포함하여 분석함으로써, 코로나 19에 따른 사회정책의 변화를 장기적으로 보다 엄밀하게 평가할 수 있기를 기대한다.

둘째, 본 연구가 분석하고자 하는 시점은 코로나 확산 이전인 2019년과 확산 이후 2020년이다. 그러나 홍콩의 경우에는 2019년부터 범죄인 인도법 반대 시위로 국가 내에 혼란이 있었고, 이로 인해 내수 경제가 악화되었다. 설상가상으로 2020년부터 코로나 19가 확산되면서 이러한 어려움은 더욱 커져만 갔다. 이러한 위기를 타개하기 위해 홍콩은 많은 사회보장제도를 도입하였는데, 본 연구에서는 2020년에 나타난 변화를 모두 코로나 19 위기에 대응한 사회보장제도로 판단하여, 홍콩 시위로 발생한 변화인지, 코로나 19 위기로 발생한 변화인지를 엄밀히 분석하여 반영하지 못하였다는 명확한 한계가 존재한다.

셋째, 본 연구는 45세 미혼 가구, 35세 유자녀 가구 등 생산가능인구만을 살펴보았다는 한계가 있다. 물론 생산가능인구가 코로나 19 팬데믹의 피해를 가장 많이 받았겠으나, 노인층에 미친 피해도 상당하다. 한국에서

는 사회적 거리두기로 인해 감소된 노인의 사회적 상호작용을 지원하고자, 이동통신요금을 지원하기도 하였다. 또한 노인의 경우 근로소득에 의존하지 않고, 연금 소득 및 기타 다른 소득에 의존하기 때문에, 노인에 대한 사회보장급여의 수준 또한 생산가능인구와는 달라질 수 있다. 따라서 후속 연구에서는 연령대를 노인까지 확대하여 살펴볼 필요가 있다.

넷째, 본 연구는 일반 가구에 대한 지원만을 살펴보았다는 한계가 있다. 코로나 19 확산 이후 많은 국가들에서는 피해가 컸던 일부 산업군에 대한 임금지원이 이루어졌고, 고용보험의 사각지대에 놓여 있던 일부 직군에 대한 임금지원도 이루어졌다. 코로나 19 대응 정책에 대해 보다 다각적으로 풍부하게 살펴보기 위해서는 후속 연구에서 근로자에 대한 지원까지 확대하여 살펴볼 필요가 있다.

다섯째, 본 연구에서 활용하는 표준가구 데이터(Model Family Data)는 국가별 수도의 상황만 반영하고 있다. 그러나 같은 국가임에도 불구하고 거주하는 지방에 따라, 가구 혹은 근로자가 체감하는 사회보장급여의 수준은 달라질 수 있다. 일례로, 한국은 중앙정부의 코로나 19 지원대책 이외에도, 지방자치단체별로 다양한 형태의 재난기본소득을 제공하였다. 이러한 재난기본소득은 지원 단위, 지원 범위, 선정 기준, 지원 금액 등 제각기 다양한 형태로 나타났다(노대명, 2020). 또한 일본의 경우에도 도쿄, 홋카이도 등 일부 지자체에서 선별적으로, 임대료 지원 등의 정책을 펼쳤다(Soon et al., 2021). 따라서 추후 연구에서는 이러한 지방정부의 차이에 따른 사회보장제도의 특성을 살펴볼 필요가 있다.

여섯째, 본 연구는 사회보장제도의 관대성(generosity), 포괄성(coverage)과 같은 양적 지표에만 관심을 가졌다는 한계가 있다. 다시 말해, 국가별로 왜 이러한 차이가 나타났는지에 대한 질적인 특성을 자세히 살펴보지 못하였다. 사회보장제도는 문화, 사회, 경제, 정치 등 다양한 영역에 영향을 받는다. 따라서 추후 연구에서는 코로나 19 대응 사회보장제도가 국가별로 다르게 나타난 이유에 대해서 좀 더 면밀히 살펴볼 필요가 있다.

참 고 문 헌

강월구. (2005). 2004-2013년 재정전망을 통한 한국 재정의 지속가능성 연구. 서강대학교 대학원 경제학과 석사학위논문.

김기원. (2002). 경제성장-친화적 사회복지정책에 관한 연구. 한국사회정책, 9(1), 25-75.

노대명. (2020). 재난기본소득 논의를 통해 본 한국 소득보장제도의 문제점과 향후 과제. 보건복지포럼, 2020(3), 64-84.

다케가와 쇼고. (2003). 오리엔탈리즘의 종언 : 한국 복지국가 성격논쟁의 교훈. 상황과 복지, 14, 241-265.

윤홍식. (2021). 코로나19 팬데믹과 복지국가: 북유럽 복지국가는 왜 지원에 인색했을까?. 사회과학연구, 28(2), 91-119.

은석. (2007). 동아시아 복지국가 유형화에 대한 연구 : 1970~1997, 발전형 복지국가 논의를 중심으로. 서울대학교 대학원 사회복지학과 석사학위논문.

이승윤. (2014). 퍼지셋 질적비교연구방법론의 이론과 적용: Fs/QCA 입문, 고려대학교출판부.

이태영. (1995). 복지자본주의 위기론 이후의 복지국가. 사회과학연구, 5, 217.

정세은. (2010). 재정건전성이 복지 축소의 이유가 될 수 없어. 이상이 편저. 신자유주의를 넘어 역동적 복지국가로. 서울: 도서출판 밈.

정의룡, 임진영, & 양재진. (2012). 복지와 재정건전성의 관계분석: OECD 국가들의 사회투자형 복지지출을 중심으로. 한국행정학보, 46(3), 147-171.

정홍원 외. (2020). 코로나 이후 시대 사회보장정책의 방향과 과제. 한국보건사회연구원.

첸잉팡, & 뤼지엔더. (2011). 경제위기하 대만 사회보장제도의 발전과 개혁. 아세아연구, 54(1), 72-118.

홍경준. (1999). 복지국가의 유형에 관한 질적 비교분석 : 개입주의, 자유주의 그리고 유교주의 복지국가. 한국사회복지학, 38(38), 309-335.

Abrahamson, P. (1999). The welfare modelling business. Social Policy & Administration, 33(4), 394-415.

Alesina, A., & Rodrik, D. (1994). Distributive Politics and Economic Growth. The Quarterly Journal of Economics, 109(2), 465-490.

Amsden, A. H. (1992). Asia's next giant: South Korea and late industrialization. Oxford University Press, USA.

Auger, K. A., Shah, S. S., Richardson, T., Hartley, D., Hall, M., Warniment, A., ... & Thomson, J. E. (2020). Association between statewide school closure and COVID-19 incidence and mortality in the US. Jama, 324(9), 859-870.

Béland, D., Cantillon, B., Hick, R., & Moreira, A. (2021). Social policy in the face of a global pandemic: Policy responses to the COVID 19 crisis. Social Policy & Administration, 55(2), 249-260.

Bradbury, B., Jäntti, M., & Lindahl, L. (2019). Labour income, social transfers and child poverty. Social Indicators Research, 143(1), 251-276.

Bradshaw, J., & Piachaud, D. (1980) Child support in the European

Community, London: Bedford Square Press.

Bradshaw, J. (2010). An international perspective on child benefit packages. In From child welfare to child well-being (pp. 293 - 307). Springer, Dordrecht.

Bradshaw, J., & Finch, N. (2002). A comparison of child benefit packages in 22 countries.

Bradshaw, J., & Finch, N. (2010). Family benefits and services.

Braun, M., & Gresia, L. D. (2003). Towards effective social insurance in Latin America: the importance of countercyclical fiscal policy.

Bremer, B., & McDaniel, S. (2020). The ideational foundations of social democratic austerity in the context of the great recession. Socio-Economic Review, 18(2), 439-464.

Chen, C., Shi, Y., Zhang, P., & Ding, C. (2021). A cross-country comparison of fiscal policy responses to the COVID-19 global pandemic. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 23(2), 262-273.

Cho, E. Y. N. (2017). Child benefit portfolios across OECD countries. Social Indicators Research, 132(3), 1099 - 1115.

Chung, H., & Thewissen, S. (2011). Falling back on old habits? A comparison of the social and unemployment crisis reactive policy strategies in Germany, the UK and Sweden. Social Policy & Administration, 45(4), 354-370.

Cohen, J. (2013). Statistical power analysis for the behavioral sciences. Academic press.

Dolls, M., Fuest, C., & Peichl, A. (2012). Automatic stabilizers and economic crisis: US vs. Europe. Journal of Public Economics, 96(3-4), 279-294.

Donohue, J. M., & Miller, E. (2020). COVID-19 and school closures. Jama, 324(9), 845-847.

Dorlach, T. (2022). Social policy responses to Covid-19 in the global south: Evidence from 36 countries. Social Policy and Society, 22, 1 - 12.

Eardley, T., Bradshaw, J., Ditch, J., & Gough, I. (1996). Social assistance in OECD countries: Synthesis report.

Esping-Andersen, G. (1990). The three worlds of welfare capitalism. Princeton University Press.

Esping-Andersen, G. (1997). Hybrid or unique?: The Japanese welfare state between Europe and America. Journal of European Social Policy, 7(3), 179-189.

Gasior, K., & Recchia, P. (2020). The Use of Hypothetical Household Data for Policy Learning: Comparative Tax Benefit Indicators Using EUROMOD HHoT. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 22(2), 170-189.

Gentilini, Ugo, and others (2021). Social protection and jobs responses to COVID-19: a real-time review of country measures. World Bank Living Paper, Version 15 (14 May). Washington, D.C.: World Bank.

Goodman, R. and Peng, I. (1996) 'The East Asian welfare states: peripatetic learning, adaptive change, and nation-building', in G.

Esping-Andersen (ed.), Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies, London: Sage, pp. 192 - 224.

Gough, I. (2004). East Asia : The limits of productivist regimes. In In security and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin Ame rica (pp. 169-201).

Green-Pedersen, Christoffer, and Markus Haverland. 2002. "Review Es say: The new politics and scholarship of the welfare state." J ournal of European social policy 12(1):43-51.

Gromada, A., Richardson, D., & Rees, G. (2020). Childcare in a global crisis: the impact of COVID-19 on work and family life.

Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. Comparative politic s, 275-296.

Hartley K., & Jarvis D. S. (2020). Policymaking in a low-trust state: Legitimacy, state capacity, and responses to COVID-19 in Ho ng Kong. Policy and Society, 39(3), 403 - 423.

Hicks, N., & Wodon, Q. (2001). Social protection for the poor in Latin America. Cepal Review.

Holliday, I. (2000). Productivist welfare capitalism: Social policy in Ea st Asia. Political studies, 48(4), 706-723.

ILO. (2020). “Social Protection Monitor: Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis around the World”.

IMF. (2020, December 31). Fiscal monitor database of country fiscal measures in response to the COVID-19 pandemic. https://ww w.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database

-in-Response-to-COVID-19.

IMF(2022). World Economic Outlook Database.

Jones, C. (1990). Hong Kong, Singapore, South Korea and Taiwan: Oi konomic Welfare States1. Government and opposition, 25(4), 4 46-462.

Jones, C. (1993) 'The pacific challenge: Confucian welfare states', in C. Jones (ed.), New Perspectives on the Welfare State in Eur ope, London: Routledge, pp. 184 - 202.

Johnson, C. (1982) Miti and the Japanese Miracle: The Growth of Ind ustrial Policy, 1925 - 1975, Stanford, CA: Stanford University Press.

Johnson, C. (1999) 'The developmental state: odyssey of a concept', in M. Woo-Cumings (ed.), The Developmental State, London: C ornell University Press, 32 - 60.

Kershaw, P. (2007). Cross-National Measurement of Social Care for C hildren: A Critique of Jonathan Bradshaw's Family Benefit Pa ckage Methodology.

Kim, M. (2015). Comparative welfare capitalism in East Asia. New Y ork, NY: Palgrave Macmillan.

Korpi, W. (1989). Power, Politics, and State Autonomy in the Develop ment of Social Citizenship: Social Rights During Sickness in Eighteen OECD Countries Since 1930. American Sociological Review, 54(3), 309-328.

Krasner, S. D. (1988). Sovereignty: An institutional perspective. Comp arative political studies, 21(1), 66-94.

Ku, Yeun-Wen. 1997. Welfare Capitalism in Taiwan: State, Economy and Social Policy . New York: St. Martin's Press.

Kuhnle, S. (2004). Productive welfare in Korea: Moving towards a European welfare state type. Modernizing the Korean welfare state: Towards the productive welfare model, 47-64.

Kuipers, S. (2006), The Crisis Imperative: Crisis Rhetoric and Welfare State Reform in Belgium and the Netherlands in the Early 19 90s, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Kwon, H. J. (1997). Beyond European welfare regimes: comparative p erspectives on East Asian welfare systems. Journal of social policy, 26(4), 467-484.

Kwon, H. J. (2005). Transforming the developmental welfare state in East Asia. Development and change, 36(3), 477-497.

Kwon, H. J. (2009). The reform of the developmental welfare state in East Asia. International Journal of Social Welfare, 18, S12-S2 1.

Lakner C., Yonzan N., Gerszon D. G., Aguilar R. A. C., & Wu H. (20 21, June 10). Updated estimates of the impact of COVID-19 o n global poverty: Looking back at 2020 and the outlook for 2 021.

Lampman, R. (1984). Social Welfare Spending : Accounting for Chang es from 1950 to 1978 / Robert J. Lampman.

Lee, Y. J., & Ku, Y. W. (2007). East Asian welfare regimes: Testing the hypothesis of the developmental welfare state. Social polic y & administration, 41(2), 197-213.

Leisering, L. (2021). Social protection responses by states and internat ional organisations to the COVID-19 crisis in the global Sout h: stopgap or new departure?. Global Social Policy, 21(3), 396 -420.

Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional ch ange. Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power, 1, 1.

Marlow, M. (1986). Private Sector Shrinkage and the Growth of Industrialized Economies. Public Choice, 49(2), 143-154.

Pierson, Paul. (1994). Dismantling the welfare state?: Reagan, Thatche r, and the politics of retrenchment: Cambridge Univ Press

Prasad, N., & Gerecke, M. (2010). Social security spending in times of crisis. Global Social Policy, 10(2), 218-247.

Scruggs, L., & Allan, J. (2006). Welfare-state decommodification in 18 OECD countries: a replication and revision. Journal of European Social Policy, 16(1), 55 - 72.

Skinner, C., Meyer, D. R., Cook, K., & Fletcher, M. (2017). Child maintenance and social security interactions: The poverty reduction effects in model lone parent families across four countries. Journal of Social Policy, 46(3), 495-516.

Soon, S., Chou, C. C., & Shi, S. J. (2021). Withstanding the plague: I nstitutional resilience of the East Asian welfare state. Social Policy & Administration, 55(2), 374-387.

The Government of the Hong Kong Special Administrative Region. (2 020.12.24). Community Care Fund extends subsidy for CSSA

recipients living in rented private housing[Press Releases]. The Government of the Hong Kong Special Administrative Region. https://www.info.gov.hk/gia/general/202012/24/P2020122400323.htm?fontSize=1

UNICEF. (2021, March). COVID-19 and School Closures: One year of education disruption. Retrieved from https://data.unicef.org/resources/one-year-of-covid-19-and-school-closures/.

Van Mechelen, N., Verbist, G., & Van den Bosch, K. (2004). Evaluating welfare state efforts and the model family approach: Problems and promises. In ESPAnet conference.

Wang, J. S. H., Ng, I. Y., Ku, I., Kang, J. Y., Zhao, X., Peng, C., ... & Yao, Y. (2022). Income packaging and social safety nets for low-income families with children in East Asia. In Poverty and Inequality in East Asia (pp. 38-62). Edward Elgar Publishing.

Wang et al. (forthcoming). Social Safety Net Features in East Asia: A comparative analysis using the model family approach. (Unpublished).

White, G. and Goodman, R. (1998) 'Welfare orientalism and the search for an East Asian welfare model', in R. Goodman, G. White and H.-J. Kwon (eds.), The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State, London: Routledge, pp. 3 - 24.

Yang, N. (2017). East Asia in transition: re-examining the East Asian welfare model using fuzzy sets. Journal of Asian Public Policy, 10(1), 104-120.

Yang, N., & Kühner, S. (2020). Beyond the limits of the productivist

regime: capturing three decades of East Asian welfare develo pment with fuzzy sets. Social Policy and Society, 19(4), 613-627.

[부록 1] 동아시아 6개국 사회보장제도 개요[16] (2020년 기준)

1. 한국

1) 기존 사회보장제도

구분	내 용
공공부조	- **국민기초생활보장제도**: 가장 대표적인 공공부조 제도로서, 국민의 최저생활 보장을 위해 도입되었음. 2015년부터 맞춤형 급여를 도입함으로써, 가구의 특성과 상황에 따라 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여, 출산급여, 장제급여 등을 지급하고 있음.
	- **한부모 가정 아동 보육 지원**: 만 18세 이하 아동을 양육하는 한부모 가구 중 소득이 중위소득 52% 이하인 가구에게 월 20만원을 지원. 아동이 만 5세 이하인 경우에는 아동 1인 당 월 5만원을 추가로 지급.
	- **근로장려금**: 저소득 가구의 근로를 유인하고 탈빈곤을 위해 2009년에 도입되었음. 지원액은 가구의 소득과 가구 유형에 따라 달라지며, 연간 최대 300만원의 장려금을 지원하고 있다. - **자녀장려금**: 2015년부터 만 18세 미만 자녀가 있는 저소득 가구에게 자녀장려금을 지급함. 지원액은 가구 소득과 가구 유형에 따라 달라지며, 자녀 1인당 최대 70만원까지 장려금을 지원하고 있음.
	- **에너지 바우처**: 국민기초생활보장제도의 생계급여 혹은 의료급여 수급자 중 노인, 영유아, 장애인, 임산부,한부모 가구 등에게 전기, 도시가스 등을 구입할 수 있는 바우처 지원. 연간 95,000원에서 최대 167,000원 지원. - **한국전력 주택용 복지할인**: 국민기초생활보장제도 수급가구, 차상위계층, 출산 가구 등에 대해 월

16) 해당 내용은 본 연구에서 활용한 표준가족 데이터(Model Family Data)에서 포착된 제도만을 정리하였다. 따라서 일부 누락된 사회보장제도가 있을 수 있다.

		8,000원에서 최대 월 16,000원의 전기료를 감면.
사회보험	국민 연금	- 1988년 도입되어 개인이 납부한 보험료를 기반으로 노인과 은퇴자의 생계를 지원하기 위해 도입되었음. 보험료는 근로자, 사업주 각각 (직장가입자의 경우) 기준소득월액의 4.5%임.
	건강 보험	- 질병과 부상에 대한 위험을 보험의 방식으로 대처하기 위해 1977년부터 시행되었음. (직장가입자의) 보험료는 근로자, 사업주 각각 가입자의 보수월액의 3.335%를 균등하게 부담함.
	장기 요양	- 장기요양 보호비용의 부담을 사회보험의 방식으로 완화하기 위해 2008년 7월부터 시행되었음. (직장가입자의) 보험료는 건강보험료의 10.25%를 각각 근로자와 사업주가 부담함.
	고용 보험	- 1995년 시행된 고용보험은 실업에 대한 위험을 보험의 방식으로 대처하기 위해 도입되었음. 1998년 10월부터 1인 이상의 근로자가 있는 사업주는 의무적으로 고용보험에 가입해야 하며, 1인 이상의 근로자를 고용하는 사업 및 사업장은 가입이 가능함. 보험료는 급여의 일정 비율로, 근로자와 고용주가 각각 0.9%를 균등하게 부담함.
기타 사회보장제도 및 사회서비스	식품	- **무상급식**: 2011년부터 시행된 무상급식제도는 점차 대상이 확대되어 현재는 초,중,고교 2~3학년을 대상으로 무상급식을 실시하고 있음. 지원단가는 지역마다 다르며, 2020년 기준 서울의 중식 지원 단가는 초등학생 3,696원, 중학생 5,541원인 것으로 나타남.
	아동 수당	- **아동수당**: 2018년 9월에 도입된 아동수당은 초기에는 상위 10%를 제외하는 선별 지원으로 시행되었으나, 2019년부터는 지급 대상이 만 0~6세 모든 아동에게 보편적으로 지급하는 것으로 확대되었음. 아동수당 지급액은 아동 1인당 월 10만원임.
	보육	- **보육료 지원**: 어린이집과 유치원을 이용하는 자녀를 둔 부모에게 보육료를 지원하는 제도. 유치원의 경우 2012년, 어린이집은 2013년부터 보편적으로 보육료를 지원하기 시작.

-자료:

4대사회보험 정보연계센터. (2016). 4대 사회보험 소개. Retrieved from https://www.4insure.or.kr/ins4/ptl/guid/insu/SocIInsuDefLayout.do.
보건복지부. (2020). 2020년 국민기초생활보장 사업안내.
서울특별시교육청. (2020). 2020년 친환경무상급식 추진 계획.
한국에너지공단. (2020). 2020년도 에너지바우처 사업개요.
Wang et al. (forthcoming). Country profile.

2) 코로나 19 대응 사회보장제도

구 분	내 용
아동 가구 지원	- **[N/P][U/O] 아동돌봄쿠폰:** 코로나 19 확산으로 돌봄, 경제적 어려움 등을 겪고 있는 아동양육가구 지원. 만 7세 미만 아동 1인당 40만원 지원 - **[N/P][U/O] 아동특별 돌봄지원:** 보·교육시설의 폐쇄로 돌봄 및 경제적 부담이 가중된 아동양육가구를 지원. 초등학생 이하는 아동 1인당 20만원을, 중학생은 1인당 15만원을 지원.
소비	- **[NP] [U/O] 재난지원금**: 소득·재산과 상관없이 전 국민에게 최소 40만원에서 최대 100만원을 가구원 수에 따라 차등적으로 지원.
사회보장기여금	- **[PAV] [O]건강보험료 경감**: 3개월(2020년 3월~5월)간 보험료 하위 40%에게 최대 50%의 건강보험료 감면.

-NP(New program): 새로운 제도,
-PAV(Existing Program Adjustment-Vertical Expansion): 기존 제도의 급여 수준 혹은 급여 기간의 확대 (수직적 확대)
-O(One-off payment): 일회성 조치, U(Universal, Non means-tested): 보편주의 프로그램
-자료:
대한민국 정책브리핑. (2021). 코로나19 경제대책. https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148872965#L2-1.

2. 일본

1) 기존 사회보장제도

구분		내 용
공공부조		- **생활보호제도**: 최저한의 생활을 보장하는 제도로, 연령, 성별, 건강상태에 따라 생활부조, 의료부조, 개호부조, 주택부조, 교육부조, 출산부조, 생업부조, 장제부조를 지원함.
		- **상수도 복지할인제도**: 일부 지자체에 한해, 공공부조 수급 가구, 한부모 가구, 장애인 가구에 대해 수도요금을 면제 · 감면
사회보험	국민연금	- 노후소득보장제도의 근간으로, 1942년에 도입된 공적연금은 1961년 전국민 국민연금으로 확대됨. 20세 이상부터 연금 수급 연령의 일본 거주자는 공적연금 제도에 가입해야 함. (직장가입자의 경우) 주 30시간 이상 근무하는 대기업에 고용된 근로자일 경우 가입이 가능하며, 평균적으로 급여의 약 18.3%를 고용주와 근로자가 균등하게 부담함.
	건강보험	- 1927년부터 시행된 건강보험은 1961년에 전국민 건강보험으로 확대됨. (직장 가입자의 경우)보험료는 급여의 일정 비율로, 평균 9~10% 정도를 고용주와 근로자가 균등하게 부담함. 또한 건강보험 가입자의 경우에는 420,000엔의 출산급여를 제공함.
	장기요양보험	- 장기요양 보호비용의 부담을 사회보험의 방식으로 완화하기 위해 2004년에 도입. 40세 이상의 모든 일본 거주자는 보험에 의무적으로 가입해야하며, 평균적으로 근로자 0.9%, 고용주 0.9% 정도의 보험료율이 적용됨.
	고용보험	- 1947년 도입된 고용보험은 1인 이상의 직원을 고용하는 모든 고용주에게 의무적으로 적용됨. 또한 65세 미만이고 주당 20시간 이상 근무하는 직원은 보험을 가입해야 함. 보험료율은 급여의 0.9%이며, 이 중

		0.3%는 근로자가, 0.6%는 고용주가 부담함. 해당 보험을 통해 실업급여, 상병수당, 육아휴직급여 등을 제공함.
기타 사회보장제도 및 사회서비스	식품	- **급식비 지원**: 공립 초등학교와 중학교에 대한 급식비 지원은 지방 정부에 따라 다르게 제공되고 있음. 대부분의 초등학생은 급식비 지원을 받고 있으며, 일부 지자체에서는 무상급식을 제공하고 있음.
	아동 수당	- **아동수당**: 아동에 대한 사회적 부양의 필요성을 바탕으로1972년부터 제도가 시행되었음. 소득조사를 통한 차등적인 급여 형태를 띠고 있으나, 소득 기준이 매우 높아 90% 이상의 아동이 수급을 받고 있어 거의 보편적으로 지급된다고 볼 수 있음. 급여액은 아동의 나이와 출생 순위에 따라 차등적으로 설정되어있으며, 아동 1인당 월 최소 10,000엔에서 최대 15,000엔을 지급함. - **아동부양 수당**: 한부모 가정의 양육부담을 완화하기 위해 1962년 도입되었음. 아동부양 수당의 급여액은 출생 순위에 따라 차등적으로 지급되며 아동 1인당 월 최소 3,060엔에서 최대 43,160엔을 지급함.
	보육	- **보편적 보육지원**: 2020년부터 모든 가정에 시설형 보육서비스의 보육비를 지원.
	교통	- **대중교통 복지할인제도**: 일부 지자체에 한해 노인, 장애인, 1인 가구를 대상으로 대중교통비를 지원함.

- 자료:

배준호 외. (2018). 주요국 사회보장제도 8: 일본의 사회보장제도. 보건사회연구원.
신윤정. (2015). 저출산에 대응한 동아시아 국가의 가족정책 비교. 보건복지포럼, 223, 80.
Wang et al. (forthcoming). Country profile.

2) 코로나 19 대응 사회보장제도

구 분	내 용
생계	**-[NP][O/U] 특별 재난지원금:** 1인당 10,000엔을 현금으로 지급.
아동 가구 지원	**-[NP][O/U] 아동 양육 가구 특별 지원금**: 코로나 19 확산으로 영향을 받은 아동 양육 가구에게 아동 1인당 10,000엔 지원.
교육	**-[NP] 온라인 수업 지원**: 가정 내 원격학습을 위한 통신비 지원

-NP(New program) : 새로운 제도,

-O(One-off payment) : 일회성 조치 U(Universal, Non means-testd) : 보편주의 프로그램

-자료:

한국지방행정연구원. (2020). 긴급재난지원금 지급에 관한 연구 Ⅰ.

Wang et al. (forthcoming). Country profile.

3. 대만

1) 기존 사회보장제도

구분		내 용
공공부조		- 중저소득 가구의 생활보조(擴大中低收入戶生活補助): 최저한의 생활을 보장하는 제도로 최저생계비(중위소득의 60%) 이하의 가구를 지원. 구체적으로 생계급여, 의료급여, 긴급생계급여, 재해급여, 교육급여, 의료급여, 주거급여를 지원
		- 아동 및 청소년 발달 계좌(兒童與少年發展帳戶): 소외계층 아동의 교육 및 진로 개발을 지원하기 위해 2018년에 도입. 2016년 1월 1일 이후 출생한 저소득 가구의 아동과 2년 이상 복지시설에 입소한 아동만 신청 가능함. 신청자는 매월 500위안, 1,000위안 또는 1,250위안을 이 계좌에 저축할 수 있으며, 정부도 동일한 금액을 매칭하여 지원. 해당 저축액은 계좌 소유자가 만 18세가 될 때 인출이 가능함.
사회보험	노동보험	- 1950년에 도입된 노동보험을 주로 노동자를 대상으로 함.(군인, 공무원, 교사와 같은 특수직역 대상의 공무원보험이 따로 있음.) 대만의 노동 보험은 출산 급여, 장애연금, 상병 급여, 노령 급여, 유족급여 등을 제공함. 보험료는 월 보수액에 11%의 보험료율을 곱한 값이며, 노동보험료의 70%는 사업주가, 20%는 피보험자가, 10%는 정부가 부담함.
	고용보험	- 실업급여는 노동보험의 일부였으나, 2003년 고용보험법이 시행되면서 분리되었음. 실업급여, 조기재취업장려금, 직업훈련생계비, 육아휴직수당, 국민건강보험료 등을 실업 및 직업훈련기간 동안 일시적으로 지원. 일부를 제외한 모든 근로자는 고용보험 가입이 의무임. 보험료는 월 보수액에 1%의 보험료율을 곱한 값이며, 고용보험료의 70%는 사업주가, 20%는 피보험자가, 10%는 정부가 부담함.

	국민 연금	- 노동보험과 고용보험이 근로자를 위한 사회보험이라면, 대만의 국민연금은 실직 상태 혹은 정규직이 아닌 사람들의 질병, 장애, 노령, 출산의 위험을 완화를 보험의 형태로 지원함. 2008년에 국민연금보험이 도입되었으며, 노령 연금 급여, 출산 급여, 장애 연금 급여, 장해 급여, 유족 연금 급여, 노령 기초 보장 연금 급여 및 원주민 급여를 지원. 보험료는 보수 금액에 9%의 보험료를 곱한 값임. 국민연금보험료는 가구의 소득 수준에 따라 달라지며 그 수준은 0%~60%로 다양하며, 나머지는 정부에서 부담.
기타 사회보장제도 및 사회서비스	보육	- **보육보조금**: 0~2세, 2~4세, 5세로 세분화하여 지급하고 있으며, 소득수준에 따라 차등적으로 지원. 저소득 가구의 경우에는 공보육 기관의 비용을 전액 지원.
	출산	- **출산장려금(生育獎勵金)** : 모든 출생아에게 20,000NTD를 일회성으로 지원함. (공공부조제도의 출산보조금 16,500NTD와 중복 수급 불가)

-자료:

강병익, 권혁용, 지은주, 董思齊. (2018). 민주화 이후 한국과 대만의 사회보장제도의 특징과 기원. 한국정치학회보, 52(1), 51-74.

백윤철, 정성범. (2023). 대만에서의 공공부조에 관한 연구. 토지공법연구, 101, 367-387.

황혜숙. (2014). 대만의 분절된 사회보험 체계의 역사적 기원: 노동보험과 공무원보험을 중심으로. 사회복지연구, 45(3), 151-178.

Bureau Of Labor Insurance. (2022). Labor Insurance. https://www.bli.gov.tw/en/0011813.html.

Wang et al. (forthcoming). Country profile.

2) 코로나 19 대응 사회보장제도

구 분	내 용
생계	-[NP][O] 생계지원금(生活補貼): 소득이 적거나, 감소된 시간제 근로자, 전일제 근로자, 자영업자 등에게 10,000TWD의 생계지원금 지원.
소비	-[NP][O/U]재난지원금(消費券): 경기 침체에 대응하기 위해 1,000TWD를 지불하면, 3000TWD 상당의 경기 부양 바우처 지급.

-NP(New program) : 새로운 제도,

-O(One-off payment) : 일회성 조치 U(Universal, Non means-testd) : 보편주의 프로그램

-자료: Wang et al. (forthcoming). Country profile.

4. 홍콩

1) 기존 사회보장제도

구분		내 용
공공부조		- **포괄사회보장부조(Comprehensive Social Security Assistance)**: 최저생계를 보장하는 대표적인 제도로서,수급자 특성에 따른 현금 급여, 특별보조금(주거, 교통비, 학비, 식비 등), 장기요양보조금 및 한부모 지원금 등을 지원함.
		- **의료급여(Medical Fee Waiver)**: 중위소득 75% 미만의 저소득 가구에게 공공의료 서비스 비용 지원(의약품 및 의료용품 비용은 제외).
		- **근로장려 대중교통지원금(Work Incentive Transport Subsidy Scheme)**:저소득 가구의 근로를 유인하고자 대중교통비를 지원하는 제도로 2011년에 도입됨. 수급자의 월 근로시간에 따라300HKD(36시간~72시간) 혹은 600HKD(72시간 이상)를 지원함.
		- **의료비 지원(Healthcare Subsidy)**: 저소득 가구에게 의료비를 지원. 의약품 및 관련 의약용품은 지원에서 제외되고, 공공 의료 서비스에서 발생하는 비용만을 지원.
사회보험	강제 저축	- **법정연금제도(Mandatory Provident Fund)**: 홍콩 근로자의 은퇴를 위한 강제저축제도로 2000년에 도입. 근로자와 고용주 모두 소득의 5%를 계좌에 의무적으로 납입해야 함.
기타 사회보장제도 및 사회서비스	교통	- **대중교통 보조금 제도(Public Transport Fare Subsidy)**: 대중교통 비용의 부담을 덜어주고자 2019년부터 도입되었음. 월 400HKD를 초과하는 대중교통 비용의 3분의 1을 보조금으로 지급하며, 월 최대 400달러까지 지원함.
	보육	- **유치원 및 보육기관 학비 면제(Kindergarten and Child Care Centre Fee Remission Scheme)**: 빈곤층

		가구에게 학비 면제의 형태로 재정 지원. 소득 수준에 따라 차등적으로 지원.
	교육	- **학생 수당(Student Grant)**: 2019년 8월, 학부모의 교육비 부담 완화를 위해 유치원생, 초중고등학교 학생 1인당 2,500 HKD의 일회성 수당이 지급. - **학교 교과서 지원(School Textbook Assistance Scheme)**: 필수 교과서 및 기타 학교 관련 비용을 지원하는 보조금 제도.

자료:

이혜경. (2003). 중국반환 이후 홍콩 사회복지의 변화. 사회복지정책, 16, 107.

알렉스허, 제이슨잉. (2017). 홍콩과 싱가포르의 보건의료 재정 개혁: 두 도시 이야기. 국제사회보장리뷰, 2, 49.

Wang et al. (forthcoming). Country profile.

2) 코로나 19 대응 사회보장제도

구 분	내 용
생계	- [NP][O/U] **재난지원금(Cash Payout Scheme)**: 팬데믹으로 인한 재정적 부담을 완화하고자, 18세 이상의 홍콩 영주권자에게 10,000HKD 지원 - [PAV][O] **추가 수당 지원(Extra One-Month Allowance)**:공공부조, 노령수당, 노령생계지원, 장애수당, 근로가족수당(WFA), 근로유인 교통비 지원 수급자들에게 추가 수당 지급
아동 가구 지원	- [PAV][O/U] **보육수당(CSSA-Childcare Grants)**: 코로나 19로 발생된 학부모의 경제적 부담을 덜어주기 위해 유치원 학생들에게 2,500 HKD의 보조금을 지원.
교육	- [PAV][O/U] **학생수당(Student Grant)**: 코로나 19로 발생된 학부모의 경제적 부담을 덜어주기 위해 초·중등학교 학생들에게 2,500 HKD의 보조금을 지원. - [PAV][O] **교육급여 수급자 대상 특별 수당(Special allowance for Student Financial Assistance households)**: 2019/2020 교육급여 수급가구에게 4,640 HKD의 추가 수당 지급
세제 혜택	- [PAV][O/U] **세금감면(Tax Reduction)**: 근로소득세 및 기타 세금을 최대 100%(한도 10,000HKD) 감면
교통	- [PAH][O/U]**대중교통 보조금 제도(Public Transport Fare Subsidy) 수급자격 완화**: 대중교통비가 400달러를 초과하는 경우, 보조금을 지원했으나, 200달러로 수급자격을 완화.
임금 지원	- [PAV][O] **추가 근로가족수당(Extra Two-Months Working Family Allowance)**: 근로가족수당(Working Family Allowance) 수급자에게 2개월 분 추가 지급

-NP(New program) : 새로운 제도,

-PAV(Existing Program Adjustment-Vertical Expansion) : 기존 제도의 급여 수준 혹

은 급여 기간의 확대 (수직적 확대)

-PAH(Existing Program Adjustment-Horizontal Expansion) : 기존 제도의 수급 자격 완화 (수평적 확대)

-O(One-off payment) : 일회성 조치 U(Universal, Non means-testd) : 보편주의 프로그램

-자료: Wang et al. (forthcoming). Country profile.

5. 싱가포르

1) 기존 사회보장제도

구분		내 용
공공부조		- **지역사회보장기금(Community Care Endowment Fund)**: 싱가포르의 대표적인 공공부조로서, 월 가구 소득이 1,900달러 이하이거나 1인당 소득이 650달러 이하인 가정을 지원함. ComCare 현금 지원 금액은 공개되지 않으며 각 가정의 상황에 따라 다름. - **지역사회보장기금(Community Care Endowment Fund)의 중·단기부조(Short-Medium Term Assistance)**: 수급자는 현금 급여, 생계 급여, 의료 급여, 고용 지원 등을 제공 받으며, 일반적으로 3개월동안 지원되며, 3개월마다 갱신이 필요함.
		- **지역사회보장기금(Community Care Endowment Fund)의 장기 부조(Long Term Assistance)**: 현금 지원 외에 임대료, 공과금, 유지보수비용을 지원.
		- **근로소득 보전(Workfare Income Supplement)**: 35세 이상이고 월 총소득이 2,300달러 이하인 저소득 근로자를 지원. 수급액은 연령 및 소득에 따라 달라지며 연간 최대 WIS는 35~44세의 경우 1,500SGD, 45~54세의 경우 2,200SGD. WIS는 현금 40%, CPF 기여금 60%로 지급됨.
		- **메디펀드(Medifund)**: 재정적 어려움을 겪는 환자의 의료비 부담 완화를 위한 제도로, 정부에서 조성한 기부 기금(endowment fund). 지원 금액은 환자의 상황과 청구액 규모에 따라 달라짐.
사회보험	강제 저축	- **중앙연금기금(Central Provident Fund)**: 은퇴, 의료, 주택 소유, 가족 보호 및 자산 증식에 사용할 수 있는 네 가지 저축 계좌로 구성된 강제 저축 제도. 재분배성이 전혀 없는, 완전적립방식임. 직원과 고용주는 직원의 월 소득의 일부를 납부해야함. 월

		750달러 이상의 임금을 받는 55세 이하의 경우, 직원의 기여금은 17%이며 직원의 임금에서 공제되고 고용주의 기여금은 20%. 해당 계좌는 총소득에 반영되지 않음.
	건강 보험	- **메디실드 라이프(Medishield Life)**: 모든 싱가포르 시민과 영주권자에게 적용되는 기본 건강 보험 제도임. 공립 병원의 특정 병동에 입원하거나, 입원할 경우 병원비의 일부를 보장함,보험료는 연령과 소득에 다르며, 월 $8~$128 수준임. 가구 소득이 $2,800 미만인 개인은 보험료 보조금을 수급 가능.
기타 사회보장제도 및 사회서비스	의료	- **커뮤니티 건강 지원 제도(Community Health Assist Scheme)**: 의료 및 치과 진료를 지원하는 제도로, 모든 싱가포르 국민은 수급이 가능하다. 급여 수준은 가구 소득에 따라 차등적으로 지원.
	출산	- **베이비 보너스((Baby Bonus)**: 2015년 1월생 이후 아동에게 출산 축하금을 지원. 첫째, 둘째아에게 8,000SGD를, 셋째아 이상에게 10,000SGD를 지원.
	아동 수당	- **아동발달계좌(Child Development Account)**: 계좌 개설시 모든 아동은 3,000SGD를 일회성으로 지급받음. 또한 정부는 아동발달계좌에 저축하는 금액에 1SGD당 1SGD를 매칭을 제공. 첫째, 둘째아에게 최대 3,000SGD를, 셋째, 넷째아에게는 최대 9,000SGD를, 다섯째아 이상에게 최대 15,000SGD까지 지원. 계좌의 저축액은 만 12세 이후 자녀의 교육 및 의료 비용 지출에 사용 가능.
	보육	- **보육보조금(Infant Care Subsidy)**: 아동의 유치원 비용을 보조하는 제도로 기본 보조금(Basic subsidy)과 추가 보조금(Additional Subsidy)로 구분됨. 기본 보조금은 모든 가정에게 보편적으로 지급되나, 주 신청자가 취업 중인 경우에 더 높은 금액을 지급함. 추가 보조금은 근로빈곤 가구에게 지원됨. 2020년 추가 지원금의 소득 자격은 가구 소득 $12,000

		이하 또는 1인당 소득 $3,000 이하임. - **시작 보조금(Start-Up Grant)**: 기본 보조금과 추가 보조금을 받은 후에도 유치원 학비를 지불하기 어려운 가정을 위한 시작 보조금(SUG)이 지원됨. 부모가 한 달에 최소 56시간 이상 근무하고 있거나 근무하지 않는 타당한 사유가 있어야 함. - **유치원 학비 지원 제도(Kindergarten Fee Assistance Scheme)**: 저소득 및 중산층 가정의 싱가포르 어린이를 위한 보조금입니다. 월 총 가구 소득이 12,000SGD 이하이거나 1인당 소득이 3,000SGD 이하인 가정인 경우 수급이 가능함. 정확한 지원 금액은 가구 소득에 따라 달라짐. - **유치원 초기 보조금(KiFAS Start-up Grant)**: 저소득 가구 자녀의 유치원 초기 비용을 지원. 월 총 가구 소득이 1,900SGD 이하이거나 1인당 소득이 650SGD 이하인 경우 수급가능.
	교육	- **교육부 재정지원 제도(MOE Financial Assistance Scheme)**: 월 총 가구 소득이 $2,750 이하이거나 1인당 소득이 $690 이하이면서 공립학교에 다니는 학생을 지원함. 구체적으로는 학비 및 기타 비용 전액, 교과서 및 교복비용, 월 15SGD의 교통비, 식사 보조금을 지원함. - **에듀세이브 계정(Edusave Account)**: 싱가포르 시민권자인 모든 학생을 자동으로 에듀세이브 계좌가 개설이 됨. 초등학생은 연간 230SGD를, 중학생은 연간 290SGD를 지원받음. 해당 계좌의 금액은 학교의 심화 프로그램, 기타 비용에 사용할 수 있음.

자료:

국민호. (2013). 싱가포르와 홍콩 복지국가 비교 연구. 현상과인식,37(1/2),125-154.
신윤정. (2015). 저출산에 대응한 동아시아 국가의 가족정책 비교. 보건복지포럼, 223, 80.
알렉스허, 제이슨잉. (2017). 홍콩과 싱가포르의 보건의료 재정 개혁: 두 도시 이야기. 국제사회보장리뷰, 2, 49.
Wang et al. (forthcoming). Country profile.

2) 코로나 19 대응 사회보장제도

구 분	내 용
생계	- [PAV][O/U] 코로나19 돌봄 및 지원 패키지 (Covid-19 Care and Support Package): 21세 이상의 싱가포르인들에게 최대 900SGD 지원. (차등지원) - [NP][O/U] 코로나19 연대 지원금(Covid-19 Solidarity Payout): 21세 이상의 싱가포르 시민들에게 300SGD을 일회성으로 지원.
영양(식품)	- [NP][O] 코로나 19 돌봄 및 지원 식료품 바우처(Covid-19 Care and Support Pakcage Grocery Voucher): 21세 이상의 저소득 싱가포르 시민들에게 100SGD 상당의 식료품 바우처 제공. - [PAV][O/U] 코로나 19 학교 급식 지원(Covid-19 School Meal Subsidies):학교 수업이 원격수업으로 전환됨에 따라 저소득 가구의 학생들을 지원하고자 급식 보조금을 추가적으로 제공. 초등학생은 60SGD을, 중학생은 120SGD을 지원.
주거	- [PAV][O/U] 코로나 19 임대료 환급(Coivd-19 Housing Development Board Public Rental Flat Rebate): 공공 임대 주택(public rental flats) 거주 가구의 임대료를 3개월 간 50% 감면.
아동 가구 지원	- [NP][O/U] 신생아 지원 수당(Baby Support Grant): 2020년 10월 1일부터 출생한 신생아의 부모에게 SGD 3,000을 지원. - [NP][O] 20세 이하 아동가구를 위한 코로나19 돌봄 및 지원 패키지 (Covid-19 Care and Support Package for families with child aged 20 and below): 20세 이하의 아동을 둔 부모에게 300 SGD의 현금 지원.
사회보험	- [PAV][O] 코로나19 메디실드 보험료 지원(Covid-19 Medishield Premium Subsidies): 2년간 모든 싱가포르인들에게 건강보험료를 지원.

소비	- [NP][O/U] 싱가포르 회복 바우처(Singapore Rediscover Voucher): 18세 이상의 모든 국민들에게 싱가포르 관광청이 승인한 곳에서 사용할 수 있는 100 SGD 상당의 바우처를 제공.
공과금	- [PAV][O/U] 코로나 19 특별 상품 및 서비스 세금 바우처(Covid 19 Special Goods and Services Tax Voucher): 1) 사회적 거리두기 기간 동안 자택에 머무르면서 발생한 추가적인 공과금 등을 상쇄하고자, 싱가포르 내 주거용 부동산에 거주하는 가구에 100 SGD을 일시적으로 지원. 2) 공공아파트(HDB)에 거주하고 있는 가구들의 서비스 및 유지보수비용(Service and Conservancy Charge)을 1년간 감면 3) 가계 지출 완화를 위해 공공아파트(HDB)에 거주하는 가구를 대상으로 상품 및 서비스 세금(goods and services tax; GST) 바우처 일회성으로 제공.
임금 지원	- [NP][O] 특별 근로소득 보전 지원금(Covid-19 Workfare Special Payment): 저임금 근로자를 지원하는 제도로, 2019년 혹은 2020년에 근로소득보전(WIS)를 받은 사람에게 SGD 3,000을 지급
직업 훈련	- [PAVH][U] 기술숙련 크레딧(Skillsfuture Credit): 직업훈련을 강화하고자, 40~60세 모든 싱가포르인들에게 500 SGD의 크레딧 제공.

-NP(New program) : 새로운 제도,

-PAV(Existing Program Adjustment-Vertical Expansion) : 기존 제도의 급여 수준 혹은 급여 기간의 확대 (수직적 확대)

-PAVH(Existing Probram Adjustment-Both Vertical and Horizontal Expansion) : 기존 제도의 급여 수준·기간 확대, 수급자격 완화

-O(One-off payment) : 일회성 조치 U(Universal, Non means-testd) : 보편주의 프로그램

-자료: Wang et al. (forthcoming). Country profile.

6. 중국[17]

1) 기존 사회보장제도

구분		내 용
공공부조		- **디바오(Dibao)**: 빈곤층을 대상으로 최저생활을 보장하는 대표적인 공공부조제도. 최저생활보장 수급기준은 지역에 따라 달라짐. 급여 수준은 가구원 수와 평균 소득과 최저생활보장 기준의 차액에 따라 달라진다. 또한 16세 이하 미성년자에게는 25%의 추가 급여를 지급. 또한 신년 보조금(New year Subsidy)을 지급. 또한 디바오 수급가구의 초등학생 및 중학생에게 1인당 연간 250RMB를 지급.
		- **저소득 가구 지원(Low income families)**: 월 최저생계비 이하인 가구는 의료부조, 교육부조, 주거급여 수급이 가능.
사회보험	연금(양로보험)	- 노후소득보장제도의 근간으로, 2014년 이원화되어 있던 연금제도를 도농주민 기본연금제도로 일원화하였음. 보험료율은 정규직/비정규직/실업자/공공근로자 등에 따라 다르게 설정되며, 최대 24%(고용주: 16%, 근로자: 8%)정도이다.
	건강보험	- 이원화되어 있던 건강보험을 2017년 도농주민 기본의료보험제도로 일원화하였음. 보험료율은 정규직/비정규직/실업자/공공근로자 등에 따라 다르게 설정되며, 최대 12%정도(고용주:10%, 근로자:2%)이다.
	실업보험	- 1986년 도입된 실업보험은 도시의 모든 기업·사업단위의 근로자에게 적용됨. 보험료율은 정규직/비정규직/실업자/공공근로자 등에 따라 다르게 설정되며, 최대 1.2%정도이다.

17) 중국은 도시와 농촌으로 이원화된 사회보장구조를 가지고 있음. 본 연구에서는 중국의 수도인 베이징을 기반으로 정책을 정리하였음.

기타 사회보장제도 및 사회서비스	보육	- **무상보육(学前教育免保育教育费)**: 미취학 아동은 무상보육이 제공됨.
	공과금	- **겨울 난방 보조금(Winter heating subsidy)**: 가구당 600RMB를 난방비 보조금으로 지급.

-자료:

배준호 외. (2018). 주요국 사회보장제도 8: 일본의 사회보장제도. 보건사회연구원.

Wang et al. (forthcoming). Country profile.

2) 코로나 19 대응 사회보장제도

구 분	내 용
-	해당 없음.

중국에서도 코로나 19 관련 지원금을 제공하였으나, 본 연구에서 활용하는 표준가족 데이터(Model Family Data)에서는 포착되지 않아, 해당 없음으로 정리하였음.

[부록 2] 가구 유형별 가상 가구 목록

가구 유형	소득 유형								
	1. 외벌이 : (최저임금× 주 16시간)	2. 외벌이: 평균임금 50%		3. 외벌이: 평균임금 100%		4. 맞벌이 : 평균임금 100% + 평균임금 50%		5. 맞벌이 : 평균임금 100%	6. 소득 없음 : 공공부조 수급
		여성 외벌이	남성 외벌이	여성 외벌이	남성 외벌이	여성 100%	남성 100%		
45세 미혼 1인 가구	√	√	√	√	√				√
35세 한부모 (<1세 자녀)	√	√	√	√	√				√
35세 한부모 (5살 자녀)	√	√	√	√	√				√
45세 한부모 (7/14세 자녀)	√	√	√	√	√				√
35세 양부모 (<1세 자녀)	√	√	√	√	√	√	√	√	√
35세 양부모 (5살 자녀)	√	√	√	√	√	√	√	√	√
45세 양부모 (7/14세)	√	√	√	√	√	√	√	√	√
45세 부부 (무자녀)	√	√	√	√	√	√	√	√	√
사례 수	(8)	(8)	(8)	(8)	(8)	(4)	(4)	(4)	(8)
총 사례 수	(60)								

- 2019년 표준가족 데이터(Model Family Data)에는 45세 무자녀 부부의 사례는 계산되어 있지 않다. 본 연구는 2019년과 2020년을 비교하는 연구이므로, 결과에서는 45세 무자녀 부부에 대한 분석을 제외하였다.

Abstract

Comparison of the social security systems' responses to COVID-19 among East Asian Societies

: A Comparison of Six East Asian Societies Using the Model Family Approach

Sung, Kyoungha
Department of Social Welfare
The Graduate School
Seoul National University

This study examined how six East Asian societies' social security systems responded to COVID-19 using the Model Family Approach. This approach simplifies various types of households into a few virtual households and represents the income and social security benefit levels of each virtual household. In particular, it sought to explore the extent of changes in social policy due to the COVID-19 crisis and to quantify the levels of policy expansions in each East Asian society. Moreo

ver, it aimed to qualitatively assess whether the COVID-19 crisis bro ught about path-breaking changes in the social policies of East Asian countries.

The key findings are as follows. Firstly, six East Asian societies re sponded to the COVID-19 crisis by either introducing new social secu rity systems or expanding the existing systems. Secondly, significant quantitative changes in social policies were observed, particularly in Hong Kong and Singapore. These countries showed a more extensive expansion in both the generosity and coverage of their social security systems compared to those of other societies. On the other hand, soci eties like South Korea, Japan, and Taiwan saw an expansion in cover age, but the level of benefits either slightly increased or even decreas ed compared to pre-Pandemic. Hong Kong and Singapore, which have been assessed as having relatively weak social security systems and emphasizing market orientation and self-reliance, were found to be th e most proactive in response to the COVID-19 crisis compared to oth er societies. In contrast, countries known for inclusive welfare system s, such as South Korea, Japan, and Taiwan, experienced relatively les s changes in their social policies. Third, the responses of East Asian societies to the COVID-19 crisis exhibited a path-dependent pattern. South Korea, which has previously emphasized productive policies ove r protective ones, continued to prioritize productive policies in its CO VID-19 response. Hong Kong, which has recently increased budget in protective welfare programs to compensate for the absence of social i nsurance, maintained this trend even after the COVID-19 outbreak. A dditionally, other responses to the COVID-19 crisis in East Asian cou ntries resembled those observed during previous economic crises, such as reductions in social insurance premiums and issuance of consumpti on coupons.

The main implications of this study are as follows. Firstly, unlike prior conceptual and qualitative studies on East Asian welfare systems, this study used empirical data, Model Family Data, to analyze the welfare systems of the region. Secondly, the study was able to offer a rapid comparison of COVID-19 responses among six East Asian countries in a micro-perspective using empirical data. Thirdly, it revealed that the COVID-19 crisis did not lead to a paradigm shift in East Asian social policies in the short term. Fourthly, in comparison to Hong Kong and Singapore, which emphasized welfare through the market and family, countries with relatively robust social safety nets saw less changes in their social policies in response to the crisis. This suggests that a strong social safety net enables more proactive and preemptive responses to unexpected crises.

The limitations of this study are as follows. Firstly, as it analyzed social security systems of 2020, which was the immediate aftermath of COVID-19 spread, the changes in social security systems were examined from a short-term perspective. Secondly, the study assumed all changes within social policies of societies as their responses to COVID-19, and therefore could not consider other factors, such as Hong Kong protests. Thirdly, this study only examined households with working-age populations, such as unmarried households aged 45 and households with young children aged 35. Fourthly, the study only focused on general households and did not consider special types of households. Fifthly, the Model Family Data used in this study only reflected the situations in each country's capital city. Lastly, the study primarily focused on quantitative indicators, such as the generosity and coverage of social security systems, and did not delve into the qualitative characteristics to explore the context behind the differences between countries.

keywords : COVID-19, Social Security System, Model Family Approach, Productivist Welfare States, East Asian Welfare States, Path-dependency
Student Number : 2021-23145