

Working Paper 02-13

---

---

기초보장제도 급여체계에 관한 연구

---

---

2002

김 미 곤

한국보건사회연구원

연구참여자

김수정 임은주 김상욱 임정기

박종서 김정희 이선영 최승희

## 〈 목 차 〉

- I. 서론 / 1
- II. 기초보장제도의 목적 및 기본원리 / 3
  - 1. 기초보장제도의 목적 / 3
  - 2. 기초보장제도의 기본원리 / 6
- III. 기초보장제도 급여체계의 문제점 / 10
- IV. 급여체계 개선 방안 / 13
  - 1. 기본방향 / 13
  - 2. 급여체계 개선모형 / 14
- V. 급여체계 개선모형과 현행 보충급여와의 비교 / 19
  - 1. 근로의욕 및 소득신고 태도 / 19
  - 2. 소요예산 비교 / 20
- VI. 결론 / 21



## I . 서론

인류의 역사와 함께 해 온 빈곤의 문제를 해결하고자 하는 노력은 어느 시대, 어느 사회에서나 공공정책의 주요 대상이 되어 왔다. 우리 나라의 기초보장사업은 서구의 구빈법(The Poor Law, 1601)이나, 그 이전 중세 교구(parish) 중심의 구빈사업 보다 훨씬 앞선 역사를 지니고 있다. 이미 고구려시대에 가난한 사람에게 무이자로 양곡을 대여해주는 진대법(賑貸法)을 실시하였고, 이보다 앞선 AD 1세기경의 삼국시대 초기부터 홀아비, 과부, 고아, 노인에 대한 구빈사업을 실시하였다는 기록도 있다(이두호 외, 1992: 238).

그러나 근대적 의미의 생활권적 기본권을 법제화 한 것은 1948년의 제헌헌법(제19조)과 이를 구체화한 1961년의 생활보호법<sup>1)</sup>이다. 생활보호법은 이후 몇 차례의 개정을 거치면서 부분적으로 개선되었지만 여전히 빈곤의 책임을 개인과 가족에게 돌리는 잔여적, 시혜적 차원에 머물고 있었다. 그 결과 대상의 포괄성, 급여의 충분성, 대상자간의 형평성, 제도의 효율성과 생산성이라는 측면에서 문제점을 노정하고 있었다. 한편 1997년 말에 닥쳐온 IMF 경제위기는 대량실업과 빈곤인구를 양산하였고, 이는 다시 이혼, 아동·노인의 유기, 가출, 노숙, 자살, 결식아동의 증가 등 각종 사회병리현상을 야기 시켜 빈곤문제가 중요한 쟁점으로 부각되었다.

이러한 생활보호법의 한계와 시대적 상황으로 인하여 국민기초생활보장법이 1999년 9월 제정되고, 2000년 10월부터 시행되었다. 동 법의 법 정신은 첫째, 최종적인 사회안전망(last safety net)으로서의 역할을 수행하고 둘째, 생산적 복지(generative welfare)의 이념을 실현하고자 하는 것이다. 즉, 최저생계비 이하의 모든 국민에게 최저생활을 보장하고, 자립·자활을 도모하는 것이다. 이를 위하여

---

1) 생활보호법 이전에는 조선구호령이 1944년 3월 1일 제정·공포되어 과도기적 구호법령으로 존재하다가 생활보호법(1961.12.30. 법률 제913호) 부칙에 의하여 폐지되었다.

소득인정액, 근로유인, 자활지원 등의 새로운 개념을 법에 도입하여 포괄성, 형평성, 충분성, 생산성 등을 제고하고자 하였다. 그러므로 법 정신의 현대성과 법 내용의 과학성에서는 높은 평가를 받을 수 있는 법이다.

그러나 문제는 이러한 법 정신과 내용이 어떻게 현실에 접목되었느냐 하는 점이다. 왜냐하면 아무리 좋은 평가를 받는 법이라도 현실성이 떨어진다면 실효를 거두기 힘들기 때문이다. 이러한 관점에서 현행 기초보장제도가 현실과 부합하여 법 목적을 달성하고 있는지에 대한 성찰이 필요하다. 기초보장제도 시행 2년 동안에 지적된 문제점들은 매우 다양하지만 제도 자체에 내재하고 있는 핵심적인 문제점으로는 첫째, 근로유인 및 소득신고가 제대로 되지 않고 있다. 둘째, 빈곤의 함정(poverty trap)<sup>2)</sup>이 발생하고 있다. 셋째, 자활이 제대로 되지 않고 있다.<sup>3)</sup> 등이다.<sup>4)</sup>

이러한 문제들 중 빈곤의 함정에 대한 해결의 실마리는 미국 제도에서 시사점을 찾을 수 있다. 미국의 경우 공공부조와 함께 공공부조성 조세정책의 일환인 EITC제도를 시행함으로써 이론적으로는 동 문제를 어느 정도 해결하고 있다. 하지만 공공부조제도에서의 근로저하, 소득의 하향신고, 자활이 잘 되지 않고 있는 점은 세계 어느 나라도 뚜렷한 해결책을 제시하지 못하고 있다. 그 근본적인 이유는 공공부조제도의 급여체계가 인간의 이기심에 배치되기 때문이다. 즉, 우리나라 공공부조뿐만 아니라 대부분의 나라에서 공공부조제도의 기본원리로 보충성의 원리<sup>5)</sup>를 채택하고 있기 때문이다.

---

2) 빈곤함정이란 사회부조 급여와 관련하여 근로소득이 증가하여도 순소득이 오히려 감소하거나 또는 아주 작게 증가하여 일을 더할 의욕을 상실하게 만드는 사회부조제도의 문제점을 의미한다(최일섭 외, 「빈곤론」, 나남, p.383.)

3) 자활의 문제는 단기에 해결되는 것이 아니지만, 본 고에서 언급하는 이유는 현행의 기초생활보장제도에서의 자활의 출발이 매우 소극적인 관점에서 출발하여 근본적인 자활로 이어지기 어렵다는 판단에서이다.

4) 이 외에도 부양의무자 기준의 문제, 가구개념의 문제 등 많은 문제들이 있으나 본 고에서는 공공부조의 본질적인 문제에 대한 해결의 실마리를 모색한다는 차원에서 논외로 하고자 한다.

5) 보충성의 원리는 수급자가 이용할 수 있는 자산, 능력 및 그 밖의 모든 것을 활용한 후, 최후적으로 부족한 부분만을 보충해 주는 공공부조제도의 원리로서 국민기초생활보장법 제3조에서 규정하고 있다. 동 원리에 따라 최저생계비와 소득평가액(소득인정액)의 차액을 급여로 지급하기 때문에 일을 하는 자나 일하지 않는 자나 급여가 동일해지고 소득의 하향신고를 유발한다.

그렇다면 보충성의 원리 때문에 야기되는 근로저하 및 소득의 하향신고 문제와 자활의 문제는 공공부조가 해결할 수 없는 숙명적인 문제인가. 필자의 판단으로 매우 어려운 문제이지만 급여체계 개선을 통하여 근로유인, 소득신고, 자활의 문제를 상당한 수준으로 개선할 수 있을 것으로 판단한다. 따라서 본 고에서는 이에 논의를 위하여 먼저 기초보장제도의 목적 및 급여관련 기본원리들을 살펴보고, 현행 급여체계 현황과 문제점을 고찰한 후 개선방안을 언급하고자 한다.

## Ⅱ. 기초보장제도의 목적 및 기본원리

### 1. 기초보장제도의 목적

기초보장제도는 생활이 어려운 자에게 최저생활보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 하고 있다. 즉, 국민기초생활보장법 제1조에서 “이 법은 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 한다”라고 규정하고 있어 동 법이 기초보장과 자활조성이라는 양대 목적은 지닌 법임을 분명히 하고 있다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 제2조 및 제6조에서 최저생계비의 개념 및 결정에 대하여 규정하고, 제5조에서 개별가구의 소득인정액<sup>6)</sup>이 최저생계비 이하인 자를 선정하여<sup>7)</sup> 최저생활 이상을 보장하도록 규정하고(법제7조2항) 있다. 그리고 수급자의 자활을 위하여 동 법 제15~18조에서 자활급여, 자활후견기관, 자활후견기관협회, 자활공동체 등을 규

---

이를 방지하고자 국민기초생활보장법에서는 근로유인을 위한 근로소득 공제제도를 두고 있으나 그 효과는 일정한 한계를 지닌다.

6) 소득평가액과 재산의 소득환산액의 합계이다.

7) 국민기초생활보장제도에서는 수급자 선정기준으로 최저생계비와 부양의무자 기준을 두고 있다(법 5조). 따라서 소득인정액이 최저생계비 이하라고 해서 반드시 수급자로 선정되는 것은 아니다.

정하고 있다.

#### 가. 최저생활의 보장

사람은 누구나 일생동안 노령, 질병, 실업, 재해, 빈곤 등의 다양한 사회적 위험에 직면하게 된다. 이러한 사회적 위험은 개인의 힘만으로는 대처하기 곤란한 경우가 많다. 이 경우 사회보험(연금보험, 실업보험 등)과 공공부조(기초보장제도, 보훈 등) 등으로 사회적 위험을 해결하게 된다. 호주를 제외한 대부분의 국가들은 사회보험을 받고도 빈곤한 경우에 공공부조로서 소득을 보장받는 체계를 유지하고 있다. 이 때문에 사회보험을 1차 사회안전망(social safety nets), 공공부조를 2차 사회안전망으로 분류한다. 이러한 사회안전망은 모든 사회적 위험에 대한 ‘포괄성(Comprehensiveness)’과 사회 구성원 모두에게 적용되는 ‘보편성(Universalism)’ 그리고 최소한의 생계를 유지할 수 있는 ‘국민복지기본선(National Minimum)’의 보장을 목표로 하고 있다(문진영, 1999).

공공부조의 경우 1차 사회안전망에서 보호를 받지 못하는 빈곤계층에 대한 최종적인 안전망(last safety net)이다. 그러므로 기초보장제도에서 만약 빈곤한 자가 공공부조의 혜택을 받을 수 없다면 최소한의 인간적인 생활을 유지 할 수 없게 된다. 따라서 국민기초생활보장법에서는 최저생활의 보장을 법의 주요한 목적으로 하고 있다. 이를 위하여 법에서는 제2조 및 제6조에서 최저생계비의 개념 및 결정에 대하여 규정하고, 제5조에서 개별가구의 소득인정액이 최저생계비 이하인 자를 수급자가 될 수 있는 필요조건으로 규정하고 있다.

#### 나. 자활 도모

과거 생활보호법에서도 법의 목적에 수급자의 자활을 조성하는 것이 최저생활 보장과 함께 주요한 목적으로 규정되고 있었다. 하지만 현재의 국민기초생활보장법 만큼 구체화되지 못하였다. 이는 기본적으로 생활보호제도에서는 빈곤의 책임을 개인에 두었기 때문이다. 근로능력이 있는 가구가 빈곤하다는 것은 본인의 게으름 등의 이유이기 때문에 이들을 자활보호대상자로 분류하여 현금지원



(생계급여)을 하지 않았다. 이 결과 법에서는 자활을 목적으로 규정하고 있지만 실제적인 자활은 수급자 개인의 노력에 의존하고 있었다.

그러나 국민기초생활보장법에서는 빈곤의 책임을 개인뿐만 아니라 사회구조적인 요인에도 어느 정도 두고 있다. 근로능력이 있는 수급자에게 생계급여를 지급하고, 이들에게 보장기관이 제시하는 자활사업에 참여할 것을 요구하고 있다는 것은 이를 반증한다. 즉, 과거 생활보호법에서의 보호대상자의 구분을 폐지하고 수급자이면 생계급여를 받을 수 있도록 한 것은 빈곤의 책임이 사회구조적인 요인 때문에 발생할 수 있음을 법적으로 인정하였음을 의미한다. 하지만 국민기초생활보장법 제3조 급여의 기본원칙에서 ‘이 법에 의한 급여는 수급자의 소득·재산·근로능력 등을 최대한 노력하는 것을 전제’로 하고 있다. 또한 동 법 제9조에서는 근로능력이 있는 수급자에게 자활에 필요한 사업에 참여할 것을 조건으로 생계급여를 지급할 수 있다고 규정하고 있다. 이는 빈곤의 원인을 부분적으로 개인에게도 두고 있음을 의미한다.

이와 같이 빈곤의 책임이 개인과 사회구조적인 요인으로 나타날 수 있음을 국민기초생활보장법에서 인정한 것은 동 법의 목적으로 규정하고 있는 자활의 조성을 내용적으로 달성할 수 있는 토대가 된다. 뿐만 아니라 자활사업은 좌우파간의 이념적인 차이에도 불구하고 필요성을 공히 인정하고 있다. 우파적인 시각에서 근로능력이 있는 가구에 생계급여를 지급한다는 것은 수급자를 빈곤의 함정(poverty trap)에 빠뜨릴 수 있기 때문에 자활사업이 필요하다고 인정한다. 좌파적인 시각에서는 사회구조적인 요인으로 발생한 빈곤을 개인의 힘만으로 탈출이 현실적으로 어렵기 때문에 체계적인 자활사업이 필요하다는 인식이다.

이러한 배경 하에 국민기초생활보장법에서는 자활의 조성을 기초보장과 함께 양대 목적으로 설정하고 있다. 이를 구체화하기 위하여 동 법 제15~18조에서 자활급여, 자활후견기관, 자활후견기관협회, 자활공동체 등을 규정하고 있다.

## 2. 기초보장제도의 기본원리<sup>8)</sup>

### 가. 국민기초생활보장법의 기본원칙

국민기초생활보장법은 법에 나타나 있는 바처럼 5가지의 주요한 원칙을 지니고 있다. 여기에는 최저생활보장의 원칙, 보편성의 원칙, 형평성의 원칙, 보충성의 원칙, 자활지원의 원칙이 있다.

먼저 최저생활의 원칙은 동 법을 통해 실현하고, 목표로 하고 있는 급여는 빈곤자들이 ‘건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것’이어야 한다는 점이다. 이와 같이 공공부조의 급여수준이 최저생활의 유지를 목표로 하고 있는 다른 이유는 수급권자들의 급여에 대한 의존성을 회피하고, 높은 급여수준으로 인한 일반국민들의 근로 및 자조의욕의 상실을 초래하지 않기 위함이다. 여기서 최저생활의 유지에 필요한 급여란 ‘인간의 존엄성을 유지하는데 필요한 최소한의 급여’를 의미하며, ‘인격의 자유로운 계발’이라는 적극적 의미로 이해될 수 있다. 또한 국민의 최저생활수준은 특정 국가의 경제발전의 수준, 생활방식 등 경제적·사회적·문화적 배경에 따라 항상 변화하는 상대적 개념이라 할 수 있다. 국민기초생활보장법은 이를 위해 ‘최저생계비’를 상정하여 급여수준이 수급자의 소득인정액을 포함하여 적어도 최저생계비 수준 이상이 될 것을 요구하고 있다.

둘째, 보편성의 원칙은 지급요건이 충족되는 한 기타 다른 이유를 근거로 사회급여의 지급을 배제할 수 없다는 원칙을 의미한다. 즉, 국민기초생활보장법상의 일정요건에 해당되는 모든 국민은 사회급여를 받을 권리를 가지게 되는 것이다. 보편성 원칙을 유지하는 것은 법의 규범목적이 최저생계비 이하의 소득을 가지고 있는 모든 국민에게 인간다운 생활을 영위할 수 있게 하여 인간으로서의 존엄을 유지할 수 있게 하는데 있기 때문이다.

셋째, 형평성의 원칙은 사회급여수급자의 선정과 급여지급에 있어서 수급자의 필요성, 연령, 가구규모, 거주지역 기타 생활여건 등을 고려하여 차별 취급함으

---

8) 기본원리의 내용은 김미곤 외, 『국민기초생활보장법 시행방안에 관한 연구 I』의 내용은 요약 정리하였다.

로써 형평성을 유지하고자 함이다. 여기서의 형평성은 균일성, 동일성을 의미하지 않으며, 각자에게 자기 것을 주어야 한다는 配分的 正義를 의미한다. 필요성의 정도가 다르고, 수급자로 될 자의 연령, 가구규모, 거주지역 기타 생활여건이 다르면 거기에 부합되게 각각 다른 수준의 급여와 다른 종류의 급여를 지급하는 것이 공평한 것이다.

넷째, 국민기초생활보장법에 의한 급여는 수급자가 자신의 생활의 유지·향상을 위하여 그 소득·재산·근로능력 등을 활용하여 최대한 노력하는 것을 전제로 이를 보충·발전시키고 있어 「社會給與 補充性(補足性)」 원칙을 규정한다는 점이다. 이는 개인이 그의 사회적 위험에 대처할 수 없게 된 때에 한하여 비로소 국가가 관여하여야 한다는 것을 의미한다. 오늘날 이 원칙은 개인이 스스로 도울 수 있도록 기본조건을 마련해 준다고 이해하고 있어 보다 적극적 의미로 해석되는 경향이 있다.

마지막으로 다섯 번째가 자활지원의 원칙이다. 국민기초생활보장법은 국민이 사회적 소외 및 빈곤구조로부터 탈피하지 못하고, ‘빈곤의 덫’(Poverty Trap)에 빠지는 것을 예방하는 것을 목적으로 하고 있어 이와 같은 원칙을 견지하고 있다고 할 수 있다. 동 법은 조건부수급제도를 둬으로써 수급자에게 근로능력이 있는 경우에는 공공부조의 관리운영주체는 수급자가 자활에 필요한 사업에 참가할 것을 조건으로 생계급여를 지급할 수 있도록 하고 있다. 자활지원의 원칙은 사회급여에 대한 의존성을 예방하는 것으로 자활지원은 통상적인 직업훈련과 취업알선 등의 지원에 만족하지 않고, ‘일과 복지의 연계’를 포함한다.

#### 나. 국민기초생활보장법의 실천원칙

국민기초생활보장법은 앞에서 설명한 다섯 가지의 주요한 원칙이외에 본 법이 빈곤자들에게 원활히 수행될 수 있도록 하기 위해 지켜져야 할 8가지의 실천원칙들을 지니고 있다. 여기에는 신청주의와 직권주의의 원칙, 자산조사와 실태조사의 원칙, 개별성의 원칙, 차등성의 원칙, 세대단위의 원칙, 현금급여의 원칙, 재가보장의 원칙, 타급여우선의 원칙들이 있다.

먼저 신청주의와 직권주의의 원칙 중 신청주의란 국민들의 생활이 국민기초생활보장법이 정한 기준에 미치지 못할 때, 최저한도의 건강하고 문화적인 기초생활을 보장해 줄 것을 국가에 권리로 신청할 수 있다는 원칙을 의미한다. 일정한 요건에 해당되고 ‘신청’이라는 실체법상의 추가요건이 충족되면 사회급여수급청구권이 발생하게 되는 것이다. 직권주의는 국민기초생활보장법은 사회급여가 필요한 자의 누락을 방지하기 위하여 관할 지역 내에 거주하는 담당공무원이 수급권자에 대한 급여를 직권으로 신청할 수 있다는 것이다.

둘째, 자산조사와 실태조사의 원칙이란 국민기초생활보장법상의 수급자격은 자산조사와 실태조사를 통해 결정된다는 점이다. 자산조사는 생활보장 신청자의 소득과 재산을 조사하는 것으로 생활보장 신청자가 수급자격이 있는지 여부를 결정하는 근거가 될 뿐만 아니라, 생계급여수준을 결정하는 기초자료가 된다. 실태조사는 생활보장 대상자 자신, 가구 및 부양의무자의 비자산적 상태에 대한 조사를 의미한다.

셋째, 개별성의 원칙이란 국민기초생활보장법에 의한 사회급여는 수급자 개인의 개별적 사정을 고려하여 가장 적절한 사회급여를 적정수준으로 지급함을 의미한다. 즉, 수급자의 연령·성별·가정환경·가정상태·주거상태뿐만 아니라, 수급자가 살고 있는 거주지역의 생활여건 등 개별적 사정을 고려함을 뜻한다. 개별성의 원칙은 자활급여를 행하는 때에도 동일하게 적용될 수 있다. 즉, 수급자에게 자활에 필요한 금품의 지급 및 대여, 기능습득의 지원, 취업의 알선 및 정보 제공, 근로기회 제공, 자활에 필요한 시설 등의 경우에도 동 원칙은 적용된다.

넷째, 차등성의 원칙은 국민기초생활보장법상의 생계급여는 균일한 급여가 아니며 수급권자의 제반 여건에 따라 차등 지급된다는 것이다. 소득인정액이 수급자에 따라 달리 평가될 수 있으므로 최저생계비와 소득인정액과의 차액인 사회급여도 수급자에 따라 달리 지급됨을 의미한다.

다섯째, 가구단위의 원칙은 선정 및 급여가 가구를 단위로 실시된다는 것이다. 국민기초생활보장법 4조 3항에는 “보장기관은 이 법에 의한 급여를 세대를 단위로 하여 행하되, 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 개인을 단위로 하여 행할 수 있다”고 규정하여 가구단위의 원칙을 명시하고 있다. 그러나 동 제도의 고정

적·형식적 운영을 피하기 위해 예외적으로 개인을 단위로 하여 보장을 행할 수 있도록 하고 있다.

여섯째는 현금급여의 원칙으로 국민기초생활보장법 제9조 1항은 “생계급여는 금전을 지급함을 원칙으로 한다”라고 규정함으로써 현금지급을 원칙으로 하고 있다. 현금급여는 생활이 어려운 자가 건강하고 문화적인 최저한도의 생활을 유지하도록 현금이나 수표를 제공하는 것을 말한다. 그리고 예외적으로 현물이나 서비스 등의 현물급여를 인정하고 있다.

일곱 번째는 재가보장의 원칙으로 기초생활보장은 수급자의 주거에서 행하는 것을 원칙으로 함을 뜻한다. 국민기초생활보장법 10조 1항에는 “생계급여는 수급자의 주거에서 행한다”고 명시하고 있다. 그러나 수급자가 그 주거가 없거나 주거가 있어도 그곳에서 보장의 목적을 달성할 수 없는 경우 또는 수급자가 희망하는 경우에는 보장시설이나 타인의 가정에 위탁하여 급여를 행할 수 있도록 하고 있다.

여덟 번째는 타급여 우선의 원칙이다. 수급권자로 될 자가 타 급여에 의하여 보호를 받을 수 있는 경우에는 타 급여를 우선적으로 받는다는 원칙이다. 국민기초생활보장법 3조 2항에는 “다른 법령에 의한 보호는 이 법에 의한 급여에 우선하여 행하여지는 것으로 한다”고 규정하고 있다. 이는 국민기초생활보장법에 의한 사회급여와 같은 합목적적 사회급여는 마지막 단계의 사회보장급여이기 때문이다.

### Ⅲ. 기초보장제도 급여체계의 문제점

앞에서 살펴본 국민기초생활보장제도의 목적과 이를 달성하기 위한 제도의 원리를 바탕으로 현행 기초보장제도 급여체계가 이루어지고 있다. 즉, 보충성의 원리와 타법우선적용의 원칙을 급여의 기본원칙으로 채택하여 최저생계비와 소득인정액<sup>9)</sup>간의 차액을 급여하고 있으며(보충성의 원리), 타 법령에서 지원되는 건강보험료, 주민세 등은 급여하지 않고 있다(타법 우선적용의 원칙). 급여수준은 소득인정액, 타법지원액, 급여의 합계가 최저생계비 이상이 되도록 규정하고 있다(법제3조 및 제7조).<sup>10)</sup> 그리고 기초보장 급여의 내용은 현금급여와 현물급여로 구성되며, 구체적인 산식은 다음과 같다.

- 급여 = 현금급여 + 현물급여
- 현금급여 = 현금급여기준선 - 소득인정액
  - ※ 현금급여기준선 = 최저생계비 - 타법령 지원액
  - ※ 소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액
    - 소득평가액 = 실제소득 - 가구특성별 지출비용 - 근로소득공제
    - 재산의 소득환산액 = (재산-기초공제액-부채)× 재산의 소득환산율
- 현물급여: 교육, 의료급여는 해당자에게 급여

이러한 급여체계의 핵심은 보충성의 원리에 따른 보충급여제도이다. 보충급여 방식은 최저생계보장에 있어서 개별 가구의 능력을 고려하여 차등지원을 하겠다는 법 정신을 담고 있으므로 이론적으로 매우 합리적인 방식이다. 하지만 동 방식은 인간의 이기심과 배치되기 때문에 현실에서는 몇 가지 심각한 문제점을 야기한다.

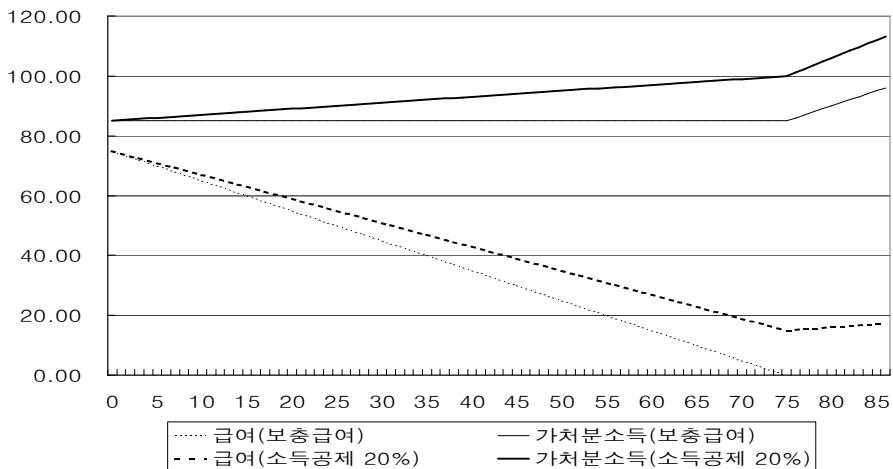
첫째, 보충급여 방식은 수급자의 근로의욕을 저하시키고, 일하는 자와 일하지

9) 2002년까지는 소득평가액

10) 소득인정액 + 타법지원액 + 급여 ≥ 최저생계비이다.

않는 자간의 형평성 문제를 야기한다. 왜냐하면 보충급여방식은 수급자의 소득이 증가하는 경우 증가하는 만큼 급여가 적어지는 구조이므로 일을 하나 하지 않으나 생활수준이 최저생계비수준으로 같아지기 때문이다. 이러한 문제점을 예방하기 위하여 기초보장법에는 소득공제제도를 두고 있으나, 부분적인 성과만을 기대할 수 있다. 근로유인을 위한 소득공제의 경우 공제율이 100%<sup>11)</sup>가 아닌 경우 소득증가는 급여감소로 이어져 근로유인의 효과가 반감되기 때문이다.

[그림 1] 소득수준별 급여 및 가처분소득(2001년 4인가구 비 근로소득 10만원<sup>12)</sup> 경우)



주: · 종축: 급여, 가처분소득(급여+소득)  
· 횡축: 근로소득

둘째, 보충급여방식은 소득과약을 어렵게 만들어 수급자간 및 수급자와 비수급자간의 형평성 문제를 야기한다. 기초보장 수급자에 대한 자산조사(means test)

11) 소득 공제제도는 근로유인을 위하여 실제소득(E)의 일정 비율(r)을 감한 금액을 소득평가액(E')으로 인정하는 제도임[E' = (1-r)×E]. 그러므로 소득공제율이 100%라는 것은 모든 수급자의 소득평가액이 0라는 것을 의미하므로 보충성의 원리를 제도에 적용하지 않겠다는 의미가 됨. 따라서 특수한 경우를 제외하고는 공제율을 100%로 할 수 없음.  
12) 수급자 가구의 평균 비근로소득이 약 9.5만원이나 모형의 단순화를 위하여 10만원으로 가정

의 어려움은 세계 각 국 공통의 문제이다. 자산조사 중 특히 소득조사가 잘되지 않는 이유는 수급자들의 대부분이 소득과약이 잘되지 않는 비공식부문(영세자영업, 일일노동 등)에 종사하고 있고, 기초보장제도가 채택하고 있는 보충급여방식이 소극적인 소득신고의 요인으로 작용하고 있기 때문이다. 즉, 보충급여로 인하여 소득이 과약(또는 신고)되는 만큼 급여가 줄어들기 때문에 자산신고의 성실성을 기대하기 어렵다. 자산조사의 부정확성은 여러 가지 문제점을 야기한다. 비빈곤층이 선정되어 기초보장 급여를 받을 경우 차상위 계층과의 소득역전 현상이 야기된다. 이 경우 비수급자들은 기초보장제도 자체를 불신하게 되고 이는 결국 사회연대감이 저해되는 결과를 낳을 수 있다.

셋째, 보충성의 원리는 효율적인 자활목표 달성을 어렵게 한다. 현행 자활정책은 어려운 여건 속에서도 부분적인 성과를 보이고 있으나, 자활목표를 달성하기에는 본질적인 어려움이 있다. 이는 현행 자활정책이 조건이행을 하면 생계급여를 지급한다는 수동적·소극적 이념하에서 출발하였고, 보충급여로 인하여 자활사업 참여대상자들이 자활사업 참여 자체를 꺼리거나<sup>13)</sup> 참여할지라도 참여일수를 줄이기 때문이다.

---

13) 조건부수급자가 자활사업에 참여할 경우 소득이 전부 밝혀져 급여가 감소된다. 그러나 자활사업에 참여하지 않고 소득과약이 잘되지 않는 일(영세 자영업, 일용노동 등)을 할 경우 소득의 전부 또는 일부 은닉이 가능하므로 보다 많은 급여를 받을 수 있다. 그러므로 자활사업 참여를 꺼린다.



## IV. 급여체계 개선 방안

### 1. 기본방향

앞에서 보충급여방식을 현실에 적용할 때 나타날 수 있는 몇 가지 문제점들을 살펴보았다. 이 문제들은 보충성 원리 자체의 문제라기 보단 보충급여방식을 적용할 경우 일어나는 현실적인 문제, 특히 근로능력이 있는 가구들에게 적용될 경우 일어날 수 있는 주요 문제점들이라 할 수 있다. 그러므로 급여방식 개선의 초점은 여기에 맞추어져야 할 것이며, 주요 기본방향은 다음과 같다.

첫째, 근로능력 유무에 따라 각기 다른 급여방식을 적용하여 법의 목적과 이념을 현실화하여야 한다. 즉, 수급가구를 근로능력 없는 가구, 미약 가구, 있는 가구로 구분한 후 근로능력이 있는 가구에게는 근로활동에 따른 장려금을 지급하면서 자활과 연계하여 최저생계를 보장하는 방식이 필요하다. 그리고 근로능력이 없거나 미약한 가구에게는 현행과 같이 보충급여 방식으로 최저생계를 보장하는 방식을 취해야 한다.

둘째, 급여체계는 근로유인을 제고하고 소득신고의 성실화를 유도하는 방향으로 나아가야 한다. 이를 위해서는 근로능력이 있는 자의 근로소득에 대해서는 장려금을 지급하고, 근로능력이 미약한 자의 근로소득(예, 82세 할머니의 조개 채취)에 대해서는 소득공제방식으로 높은 소득공제율을 적용하여야 한다.

셋째, 근로능력 가구에게 적용되는 급여방식에서 현금급여와 자활사업간의 연계성을 강화하여야 한다. 즉, 근로능력이 있으나 소득이 일정수준 이하인 자는 자활사업에 편입하여 조기 자활을 유도하고, 장려금으로 총 가처분소득이 최저생계비의 100%를 넘기는 금액(이하 초과소득)은 본인 계좌에 적립시켜 주는 자립적립금제도<sup>14)</sup> 도입이 필요하다.

---

14) 수급자의 자활을 촉진하기 위한 제도로서 자활사업단의 잉여금과 초과소득(최저생계비 이상의

넷째, 추가 소요예산을 최소화하여야 한다. 이상적인 급여체계일지라도 기존의 체계보다 많은 추가소요 예산이 투입된다면 현실 적용가능성이 떨어진다. 따라서 새로운 급여방식은 추가 소요예산을 최소화하면서 앞에서 언급한 기본방향을 달성할 수 있는 모형이어야 한다.

## 2. 급여체계 개선모형

### 가. 기본 모형

본고에서 제안하고 있는 급여체계는 근로능력 없거나, 미약한 가구의 경우 현행과 동일하다. 그러므로 여기서는 근로능력 있는 가구에게 적용되는 급여방식을 중심으로 설명한다. 먼저 현물급여(교육, 의료급여)는 현행과 마찬가지로 해당자에게 급여한다. 그리고 급여방식 개선안의 핵심인 현금급여는 다음과 같은 방식으로 지급한다.

#### 〈현금급여 개선모형〉

- 현금급여 = 현금급여기준선 - 소득(근로소득+비근로소득) + 장려금 - 조건부과금
- ※ 장려금 = 근로소득×기여율
- ※ 기여율 = 근로소득/최저생계비
- ※ 조건부과금 = (최저생계비-비근로소득)/2 ×(1-기여율<sub>m</sub>)
- ※ 기여율<sub>m</sub> = 소득이 최저생계비의 1/2인 가구의 기여율(0.5)

상기 현금급여 산식은 기본적으로 현행 보충급여 방식의 이념에 근로유인 위한 요소(장려금)와 근로의무를 반영한 요소(조건부과금)를 동시에 포괄하고 있다. 즉, 현금급여기준선에서 소득을 감안 금액이 급여에 반영되고 있으므로 보충급여의 이념을 내재하고 있다. 그리고 추가적으로 장려금과 조건부과금이라는 보

---

소득) 등을 본인의 계좌에 적립한 후 적립금액이 일정규모 이상일 때 자립시키는 제도

조적인 장치를 두고 있다. 이러한 개념들이 지니고 있는 함의는 다음과 같다.

장려금은 근로유인 및 소득신고의 성실화를 위하여 도입된 개념이므로 근로소득이 많고 기여율이 높을 때 급여가 많아진다. 여기서 기여율이란 근로소득의 증가는 곧 공공부조예산의 절감을 의미하므로 예산절감비율을 의미한다. 동 비율의 범위는 0~1이다. 조건부과금은 장려금과 대칭되는 요소로서 근로의무를 양화(量化)한 금액이다. 이는 현행 제도의 조건부수급제도의 정신을 모형에 반영한 것이다. 즉, 현행 제도에서 조건부수급자가 조건을 불성실하게 이행할 경우 일정 정도의 불이익<sup>15)</sup>을 받고 있으므로 이를 내생변수화 하여 모형에 포함하였다.

동 개선모형에 따른 현금급여액 및 가처분소득은 <표 1>과 같다. 소득수준별 급여는 "U"자형 급여체계로서 근로소득이 최저생계비 수준인 가구와 없는 가구가 가장 많고, 중간(최저생계비의 1/2= 급여전환점, 이하 급여전환점)에서 가장 적게 된다. 이러한 이유는 소득이 낮은 계층은 보충성의 원리에 의하여 현금급여를 많이 받고, 소득이 높은 계층은 근로장려금을 많이 받기 때문이다(별첨 참조).

---

15) 현행 제도에서 조건부수급자가 자활사업에 참여하지 않을 경우 두 가지의 불이익을 받게 됨. 하나는 본인의 생계급여를 받을 수 없고, 다른 하나는 자활사업에 참여하지 않고 다른 일을 하고 있는 것으로 간주하여 추정소득을 부과함. 따라서 현금급여는 본인의 생계급여액과 추정소득의 합계액만큼 줄어들음

〈표 1〉 근로소득 수준별 급여 및 가처분 소득1)

(단위: 만원)

근로소득	조건부과금	기여율	현금 급여 <sup>2)</sup>	가처분소득 <sup>3)</sup>	비고 (보충방식의 급여액 <sup>4)</sup> )
85	21.4 <sup>4)</sup>	0.89	43.38	138.38	0
80		0.84	39.75	129.75	2.2
70		0.73	34.06	114.06	11.4
60		0.63	30.46	100.46	20.2
50		0.52	28.95	88.95	29.2
40		0.42	29.54	79.54	38.2
30		0.31	32.21	72.21	47.2
20		0.21	37.98	66.98	56.2
10		0.10	43.85	63.85	65.2
0		0	52.80	62.80	74.2
합계 <sup>6)</sup>				3065.04	

주: 1) 2001년 4인가구 비근로소득이 10만원인 경우

2) 현금급여: 생계급여+주거급여

3) 가처분소득: 현금급여+소득(근로소득+비근로소득)

4) 조건부과금: 비근로소득 10만원인 가구의 조건부과금

5) 보충급여에서 소득공제 10%시 급여액

6) 보충급여와 동 급여체계 개선(안)과 소요예산을 비교하기 위하여 소득수준별 1가구씩 분포한  
다고 가정할 경우의 단순 소요예산 합계.

#### 나. 기본모형의 미세 조정

동 현금급여 개선모형은 현행 보충급여(소득수준별 우하향 직선) 보다는 여러 가지 측면에서 개선<sup>16)</sup>되었으나, 기본방향에서 설정한 제도의 역동성을 살리기 위해서는 다음과 같은 점들이 추가로 개선되어야 한다. 첫째, 근로소득이 중간(급여전환점) 미만 구간에서 근로소득이 증가할 경우 급여가 감소하는 점을 개선하여야 한다. 이는 동구간에서 하향 소득신고 가능성과 근로저하의 가능성을 내포하고 있기 때문이다. 둘째, 근로소득이 중간(급여전환점) 미만인 가구의 경우 가처분 소득이 최저생계비 이하가 되는 점을 개선하여야 한다. 이는 기초보

16) 급여전환점 이상에서는 보충급여와는 달리 근로소득이 많으면 급여가 많아지므로(급여가 U자형의 우측) 동 구간에서는 근로유인과 소득신고가 잘된다. 또한 급여전환점이하의 경우도 급여수준이 보충급여보다 적으므로 근로유인의 효과가 상대적으로 높게 나타날 수 있다.

장제도가 최종적인 안전망(the last safety net)이므로 모든 수급가구들의 가처분 소득이 최소한의 건전하고 문화적인 생활을 유지할 수 있는 수준 이상이 되도록 제도를 설계하는 것이 바람직하기 때문이다. 셋째, 차상위 계층과의 형평성 문제를 고려하여야 한다.

앞에서 언급한 첫째, 둘째의 문제를 해결하기 위하여 현금급여와 자활사업을 연계한 제도 설계가 필요하다. 즉, 근로소득이 중간(급여 전환점) 미만 가구는 자활사업에 투입함을 원칙으로 한다. 자활사업에 참여할 경우 자활근로소득(약 50만원)을 포함한 가구 전체의 근로소득은 급여 전환점(최저생계비의 1/2) 이상으로 증가하게 된다. 이 경우 근로소득, 비근로소득, 장려금의 합계인 가처분 소득이 최저생계비 이상이 되며, 이 가구는 소득이 증가할수록 급여가 많아지는 구간에 존재하게 된다. 그러므로 자활사업에 전부 참여할 경우 동 급여체계에서 급여전환점 이하의 급여선은 현실적으로 사라지게 된다.

그러나 여러 가지 사정으로 자활사업에 참여하지 못하는 경우가 나타날 수 있다. 이 경우 참여하지 못하는 사유를 개인 책임과 국가 책임으로 나누고, 국가 책임(직업훈련자, 예산 때문에 자활사업에 참여하지 못하는 경우 등)인 경우 현행과 마찬가지로 보충급여방식에 의한 급여를 제공한다. 그리고 개인 책임인 경우 조건불이행자, 실제소득이 급여전환점 이상이나 신고소득이 이하인 경우, 실제소득과 신고소득이 급여전환점 이하인 경우로 나누어 아래와 같은 급여방식으로 급여를 제공한다.

〈자활사업에 참여하지 못하는 유형별 급여방식〉

□ 국가책임

- 현행 보충급여 방식으로 급여

□ 개인책임

- 조건불이행자

- 급여수준(현행과 동): 현금급여기준선 - 소득 - 본인의 생계급여 - 추정소득
- 실제소득이 급여전환점 이상이기 때문에 참여하지 않는 자
  - 대상: 영세자영업자, 일용근로자, 파트타임 근무자 등 현직 참여로 자활사업에 참여하지 않는 자
  - 급여수준: 개선모형 상의 급여 제공
- 실제소득이 급여전환점 이하인 자로서 타당한 이유로 참여하지 못하는 자
  - 대상: 가정형편상 자활에 참여하지 않는 자 등
  - 급여수준: 현행 보충급여 방식으로 급여

한편 차상위 계층과의 소득역전 등의 형평성 문제를 해결하기 위해서는 다음과 같은 조정이 필요하다. 소득역전은 급여가 "U"자형이기 때문에 발생한다. 그러므로 일정정도 이상의 급여부터 급여증가폭을 완화하면('L'에 가까운 급여체계) 형평성 문제가 완화된다. 즉, 가처분소득(소득+급여)이 현금급여기준선을 초과하는 급여전환점부터 근로소득 1만원 증가에 급여액이 일정금액(예, 500원) 증가하도록 조정한다. 그러나 이와 같은 급여조정은 정책의지의 문제이다. 소득역전현상 완화에 정책의 주안점을 둔다면 급여증가율을 더욱 낮출 수도 있고(예, 소득 만원당 250원), 자립적립금 제도를 도입하여 조기 자활을 유도한다면 조정하지 않을 수도 있다.

아울러 가처분 소득이 최저생계비를 초과하는 가구의 초과소득을 자립적립금으로 적립하도록 한다. 그리고 차상위 계층에게는 가구유형별 최저생계비 적용하여 의료, 교육 등의 급여를 실시하도록 한다. 이와 같이 할 경우 현재 가처분을 소득을 기준으로 한 차상위 계층과의 소득역전현상은 발생하지 않는다. 그러나 소득역전현상은 자립적립금을 포함하면 동 급여체계 모형에서는 피할 수 없는 현상이며, 근로유인을 위한 소득공제제도에서도 마찬가지로 발생하는 문제이다<sup>17)</sup>.

## V. 급여체계 개선모형과 현행 보충급여와의 비교

### 1. 근로의욕 및 소득신고 태도

동 급여체계 개선모형은 현행 보충급여보다 근로의욕이 증가하고, 소득 신고의 정확성이 높아지게 된다. 이를 급여 전환점 미만과 이상으로 나누어 살펴보면 다음과 같다. 신고소득이 급여 전환점 이상인 구간에 있는 가구들의 경우 추가근로 또는 성실한 소득신고가 바로 급여의 증가로 이어지기 때문에 근로의욕이 증가하고 소득신고의 정확성이 높아진다. 여기서 소득의 상향신고 문제가 예상되나, 상향신고의 문제는 하향신고의 해악보다는 문제성이 약할 것으로 판단된다. 왜냐하면 근로장려금을 받기 위해서는 소득원 증명 등의 절차를 강구할 수 있기 때문이다.

다음은 신고소득이 급여 전환점 미만인 가구는 원칙적으로 자활사업에 투입되므로 소득이 급여 전환점 이상이 되어 앞의 논리에 따라 소득신고를 성실하게 할 것이다. 또한 실제소득이 급여전환점 이상이면서 미만이라고 신고한 가구의 경우 자활사업 참여대상이 되므로 소득신고를 투명하게 하여 보다 많은 급여를 받으면서 자활사업에 참여하지 않으려고 할 것이다.

---

17) 이러한 문제 때문에 빈곤의 함정이 발생한다. 빈곤의 함정 문제에 대한 해결의 실마리는 미국 제도에서 시사점을 찾을 수 있다. 미국의 경우 공공부조와 함께 공공부조성 조세정책의 일환인 EITC제도를 시행함으로써 이론적으로는 어느 정도 해결하고 있다. 그러므로 우리 나라의 경우도 기초생활보장제도와 함께 EITC제도와 유사한 제도를 도입하면 빈곤의 함정을 해결할 수 있다. 하지만 문제는 예산이다. EITC제도는 비빈곤층을 포괄하는 제도이므로 예산이 많이 필요하다. 그러므로 단기적으로는 가구유형별 최저생계비를 도입함으로써 빈곤의 함정 문제를 완화하는 방향으로 제도가 나아가야 할 것으로 판단된다.

## 2. 소요예산 비교

동 개선모형은 소득공제 10%<sup>18)</sup>를 포함한 보충급여 소요예산보다 절감될 것으로 판단된다. 소득공제제도에 따른 추가 소요예산 규모는 공제수준에 따라 달라진다. 여기서는 동 급여체계 개선모형과 소득공제 10%를 포함한 보충급여예산을 비교하고자 한다. 소요예산 추정을 위해서는 근로능력 있는 수급가구의 소득분포가 있어야 가능하나 현재로서는 동 가구들에 대한 정확한 소득분포 자료가 없으므로 여기서는 소득구간별로 1가구씩 분포한다고 가정한 단순 소요예산을 제시하였다. <표 1>의 하단의 합계를 보면 급여체계 개선모형의 합계가 3065로 나타나고 보충급여의 합계가 3096로 나타나고 있다. 이는 동 급여체계 개선모형의 소요예산이 적게 들어간다는 점을 시사하나 정확한 소요예산에 대한 비교는 아니다. 왜냐하면 근로능력 있는 수급가구들의 소득분포에 따라 동 개선모형의 소요예산이 달라지고, 급여체계 변화에 따른 양태의 변화가 감안되지 않았기 때문이다.

하지만 소요예산이 절감될 수 있는 요인들은 많이 발견된다. 첫째, 자립적립금으로 적립되는 예산은 순수한 의미에서 추가 소요예산이 아니다. 자립적립금은 탈빈곤을 위한 종자돈(seed money) 역할을 하기 때문이다. 즉, 소요예산 증가의 일정부분이 자립적립금으로 적립되어 탈빈곤으로 이어지므로 중장기적으로는 수급자 수가 감소되기 때문이다. 둘째, 현행 보충급여 방식은 인간의 이기심과 배치되므로 관리비용(조사비용 등)이 많이 수반되나, 새로운 급여방식은 인간의 이기심에 순응하는 제도이므로 관리비용이 적게 든다.

---

18) 소득공제율이 약 10%일 경우 추가 소요예산은 약 1,400억원에 이를 것으로 추정됨.



## VI. 결론

우리나라 공공부조 뿐만 아니라 대부분의 선진국에서 채택하고 있는 보충성의 원리 적용은 이념적으로는 매우 바람직하나, 현실적으로 근로저하의 문제, 소득의 하향신고의 문제, 자활사업에 참여하지 않는 문제 등을 야기한다. 인간의 이기심과 배치되는 보충성의 원리는 소득의 하향신고를 유혹하고 자활사업을 어렵게 만든다. 소득과악률이 낮을 경우 근로저하의 문제에 대한 해결방안으로 제시된 근로소득공제는 그 효과를 발휘하지 못한다.

본 고에서는 이를 감안하여 새로운 급여체계를 제시하였다. 동 급여체계의 내용은 공공부조의 급여체계에 대한 사고의 전환이다. 기존의 급여는 소득이 증가하면 급여가 감소하는 체계였으나, 동 급여체계 개선모형은 근로소득이 증가함에 따라 급여가 증가하는 체계를 유지하면서, 최저생활을 보장하는 체계이기 때문이다. 즉, 보충성 개념이 없고 근로유인만을 목적으로 하는 미국 EITC제도와 공공부조의 보충성 원리를 조합한 모형이며, 동시에 기초보장과 자활사업을 내용적으로 연계시키고 있다.

또한 인간의 이기심과 제도간의 조화를 모색하고 있다. 기존 공공부조 급여는 보충성의 원리를 적용함으로 근로소득이 많아지고 소득신고를 성실하게 하면 급여가 줄어들어 근로의욕과 소득신고가 불성실해지는 결과를 초래하였다. 그러나 동 개선모형의 급여구조는 근로소득이 많아지고, 소득신고를 잘하면 급여가 증가하므로 근로의욕이 증가하고, 성실한 소득신고를 유도한다. 즉, 인간의 이기심과 제도간의 순응성을 제고 시켰다.

마지막으로 효율적인 자활을 도모할 수 있다. 기존의 자활사업은 조건이행을 하면 생계급여를 지급한다는 수동적·소극적 이념 하에서 출발하였다. 이 결과 자활사업 참여를 회피하는 등의 문제점을 야기하고 있다. 그러나 동 모형은 조건이행을 전제로 하는 것이 아니라 인간의 이기심을 전제로 제도를 설계하였기

때문에 효율적인 자활정책 수립이 가능하다. 또한 자립적립금 등을 활용한 자활사업 최선의 목표인 조기 탈빈곤이 가능해진다.

그러나 제시한 급여체계 개선모형이 근로유인, 소득신고, 현금급여와 자활정책간의 연계성, 기초보장관련 관리비용 등의 모든 문제를 해결하는 것이 아니며, 개선의 단초를 제시한 정도이라는 점을 밝힌다. 왜냐하면 기초보장과 자활사업간에는 기본단위의 차이점이 있으나 본 모형에서는 이를 산술적으로 연계하고 있는 등 보다 정밀한 검토가 필요한 부분이 있기 때문이다. 즉, 자활사업이란 개인을 대상으로 하나 기초보장은 가구소득을 단위로 하기 때문에 가구소득에 연계한 자활사업 참여 대상설정은 한계를 지닌다. 따라서 향후 심도 있는 후속연구와 시범사업 등이 따라야 할 것으로 판단된다.

《별첨》 개선모형에 의한 근로소득 수준별 현금급여(2001년 4인가구 기준)