Working Paper 02-15

공공부조제도의 소득기준과 재산기준 설정방식 및 의미

- 미국, 영국, 벨기에를 중심으로 -

2002

임 세 희

한국보건사회연구원

〈 목 차 〉

Ⅰ. 서론 / 1

1. 들어가는 말 / 1
2. 국민기초생활보장법의 변화 / 2
3. 연구목적 / 3

Ⅱ. 공공부조제도 재산기준의 의미 / 4

1. 공공부조제도의 원리 / 4
2. 재산기준과 공공부조제도 원리 / 4

Ⅲ. 공공부조제도에서 소득기준과 재산기준의 이론적 설정방식 / 7

1. 단일한 소득기준과 재산기준을 두는 방식 / 7
2. 자가소유여부에 따라 국가가 인정하는 가처분소득을 달리하는 방식 / 10
3. 재산가치를 수치화하여 소득에 합하거나 빈곤선을 다르게 설정하는 방식 / 12

Ⅳ. 각국의 공공부조제도의 자산기준 / 15

1. 미국 / 15
2. 영국 / 28
3. 벨기에 / 37

Ⅴ. 외국의 공공부조제도의 자산기준의 시사점 / 45

이 글은 재산의 소득환산제도 도입과 관련하여 공공부조제도의 소득기준과 재산기준의 관계를 설정하는 이론적 방식을 정리하고, 미국, 영국, 벨기에를 중심으로 각 국 공공부조제도의 소득기준과 재산기준 설정 방식을 구체적으로 탐색하는 것을 연구목적으로 한다. 그리고 각기 다른 자산조사 방식이 공공부조 제도 내에서 가지는 의미를 정리하였다.

Ⅰ. 서론

1. 들어가는 말

공공부조를 받을 수 있는 자격은 신청자의 복지상태 또는 생활수단(means)이 일정한 기준이하 일 때 발생한다. 국가는 공공부조신청자의 복지상태 또는 생활수단(means)이 정해진 수준이하인지를 조사한 후 급여여부와 급여 수준을 결정하게 된다. 신청자의 재원(resource)를 조사하는 자산조사(Means test)과정을 거쳐 급여적격(eligibility)여부가 결정되는 것이다.

자산조사(Means test)는 신청자의 복지상태를 결정하는 재원(resource)을 알아내는 과정으로 각 국이 설정한 기준에 따라 같은 재원(resource)을 가지고 있더라도 어떤 국가에서는 수급자가 되기도 하고 다른 국가에서는 수급자에서 제외되기도 한다. 한 국가 내에서도 제도의 변화에 따라 신청자의 수급여부가 달라진다. 이는 첫째로 각 국이 자산으로 인정하는 재원의 범주가 다르기 때문이며, 둘째로 소득기준과 재산기준의 관계를 설정하는 방식이 다르기 때문이다.

국가는 자산기준을 변화시킴으로써 급여자격(eligibility)을 통제할 수 있다. 이는 빈민에 대한 국민의 의식변화와 경제적·사회적 조건의 변화 그에 따른 정책

목표 변화를 반영하는 것이다.

흔히 사회복지정책의 정책목표로는 평등, 효율, 사회적 적절성, 자유(사회복지정책론, 김태성, 송근원.1998)를 제시한다. 그런데 이 목표들은 동시에 달성하기 어려운 면이 있다. 능력과 기여에 상관없이 소득의 격차를 줄이려는 평등이 강조되면 근로동기의 약화 및 저축과 투자동기의 약화로 효율이 저해된다. 또한, 수급자가 인간다운 생활을 할 수 있는 최소한의 생활수준을 보장하는 사회적 적절성을 추구하기 위해서는 제한된 자원 하에서 사회복지욕구가 높은 사람에게만 자원이 집중적으로 할당되도록 하는 대상효율성이 강조되고 이 과정에서 여러 조건이 부과되어 수급자의 사회복지정책에의 예속의 강화, 곧 자유의 제한이 있게 된다. 한편, 대상효율성의 강조는 엄격한 자산조사와 행정적 판단을 요구하게 되어 운영효율성과 어긋나게 된다. 또한 엄격한 자산조사 및 행정적 판단은 욕구가 있음에도 급여를 받지 못하는 사각지대(과소 포괄 undercoverage)발생의 원인이 될 수 있다.

이렇듯 하나의 정책목표 추구는 다른 하나의 정책목표의 희생으로 이어질 수 있기 때문에 정책 결정자들은 국민의 사회복지제도에 대한 인식과 사회적·경제적 상황에 따라 우선 목표를 결정할 수밖에 없고 이는 제도의 변화로 이어진다.

2. 국민기초생활보장법의 변화

우리 나라의 공공부조제도도 과거 생활보장법에서 국민기초생활보장법으로 변하면서 급여자격(eligibility)이 변하였다. 18세 미만, 65세 이상이라는 인구학적 기준을 철폐하고 사회적 적절성의 목표 이외에도 자립(효율)과 대상포괄성(평등)의 목표를 달성하기 위해 소득인정액 개념을 도입하여 근로소득을 공제함으로써 자립(효율)의 목표를 강조하고 있다. 한편으로는 재산을 소득으로 환산함으로써 소득이 최저생활이하임에도 불구하고 재산으로 인해 급여를 받지 못하던 사람들도(평등) 공공부조제도 내로 포섭하였다.

수급자 선정기준이 과거의 인구학적 기준과 소득기준, 재산기준에서 소득기준

과 재산기준만 남았으며, 또한 재산의 소득환산제도를 도입함으로써 소득기준과 재산기준을 동시에 만족할 경우에만 수급자로 선정되던 것에서 재산과 소득을 일원화한 소득인정액만을 만족하면 수급자에 선정될 수 있게 되었다.
이는 재산이 기준을 초과하여 탈락한 가구 중 일부는(소득이 최저생계비 이하인 가구 중 일부)는 실질적인 빈곤층임에도 불구하고 수급자로 선정되지 못하는 반면, 소득과 재산이 거의 기준에 도달하는 가구는 실질적인 빈곤층이 아님에도 불구하고 수급자로 선정되던 불합리함을 개선한 것이다.

다시 말해 공표된 최저생계비가 매달 드는 생활비(flow)뿐만 아니라 주거 등에 필요한 전세금(stock)을 flow를 전환하여 합한 금액이기 때문에 소득과 재산이 거의 기준에 도달하는 가구는 실질적으로는 최저생활을 하지 못하는 가구가 아님에도 불구하고 급여를 받을 수 있었다.

반면, 재산이 기준을 초과하여 탈락한 가구 중 소득이 최저생계비 이하인 가구는 실질적으로 최저생활을 하지 못하고 있음에도 급여를 받을 수 없는 문제를 해결하기 위한 것이다.

3. 연구목적

본 연구는 이러한 우리 나라 공공부조제도 자산기준 변화와 관련하여 2장에서는 재산기준의 의미를 3장에서는 소득기준과 재산기준의 관계 설정 방식과 그 의미를 이론적으로 검토하고 4장에서는 영국, 미국, 벨기에를 중심으로 각 국의 구체적인 자산기준을 정리하였다.

외국에서는 평등, 효율, 사회적 적절성, 자유의 정책목표를 어떻게 수급자의 자산기준에 반영하고 있는지를 살피는 것은 우리 나라 공공부조제도의 자산기준의 의미를 보다 명확하게 해 줄 것으로 기대한다.

Ⅱ. 공공부조제도 재산기준의 의미

1. 공공부조제도의 원리

공공부조제도는 국가 및 지방자치단체의 책임하에 생활유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도로 기여 없이 국민의 재원을 바탕으로 운영된다.

기여 없이 공적이전을 받기 때문에 수급자가 우선 개인적으로 가능한 한 모든 자원을 동원하여 생활유지에 최대한 노력해야 하고 그렇게 노력한다 하더라고 부족할 경우에, 그 부족한 부분을 제도를 통해 보호할 것이라는 원리(사회보장론, 이인재 등. 1999)를 강조하게 된다. 이를 보충성의 원리라고 한다.

둘째, 공공부조제도는 대상이 적절하여야 한다. 자신의 힘으로 일정 수준 이상을 사는 사람들은 급여를 받아서는 안되며, 모든 개인적 노력에도 불구하고 생활이 일정 수준 이하인 사람은 누구나 급여를 받아야 한다. 누수(leakage)와 과소포괄(undercoverage)이 발생하여서는 안 된다.

셋째, 수급자가 가진 재원(resource)과 급여액을 합하면 누구나 일정 수준이상의 생활을 할 수 있어야 한다. 급여 적절성의 원리가 지켜질 때 일정 수준의 생활유지라는 제도목표를 달성할 수 있다.

그런데, 이러한 공공부조제도는 수급자의 근로동기와 저축동기를 약화시켜 빈곤 덫을 강화한다는 비판을 받기도 한다. 공공부조제도가 오히려 빈곤층을 양산한다는 지적은 탈 빈곤의 원리를 공공부조 제도내에 포섭하게 만들었다.

2.재산기준과 공공부조제도 원리

수급자를 소득만을 기준으로 선정하게 되며 이상의 공공부조 원리를 지키는

데 한계가 있다. 따라서 소득기준과 재산기준이 모두 수급자 기준으로 활용되며 두 기준을 합하여 일반적으로 자산기준이라고 한다.

가. 보충성의 원리

재산기준을 두어 일정 수준 이하의 재산을 가진 사람만이 급여를 받게 할 때 보충성의 원리가 지켜진다. 자신의 근로활동, 타법에 의한 우선 보호와 마찬가지로 자신의 재산을 최대한 활용하였음에도 최저생활을 하지 못하는 사람에게만 급여가 지급되는 것이다. 그리고 소득이 없을 지라도 자력생존을 위한 여분의 재산처분은 공적이전으로 운영되는 공공부조제도에서 규범적으로도 요구되는 것이다. 전통적으로 경제학자들은 개인은 시간에 따라 자신의 소비를 "균등화 smooth"하고자 한다고 생각했으며, 실제적으로 단기의 경우 빈곤한 사람들이 소비를 유지하기 위해서 재산을 처분한다고 지적한다.[1)]

나. 대상적절성의 원리

일반적으로 어떤 사람이 빈곤한지의 판단은 일차적으로 소득을 기준으로 한다. 실제로 각국의 빈곤율, 빈곤기간 등에 대한 연구들은 소득을 기초로 하고 있다. 이것은 가처분 소득이 욕구를 만족시킬 수 있는 일차적 수단이 된다는 점에서 일견 타당하다. 게다가 소득 조사 범위에는 부동산 및 금융재산보유에 따른 이자소득, 임대료, 배당금 등이 포함되어 있기 때문에 재산소유에 따른 소득차이는 이미 고려되고 있다고 볼 수 있는 것이다.

그러나, 빈곤율, 빈곤기간, 노년층의 빈곤 등 빈곤에 대한 최근의 연구에 따르면, 현재의 소득은 빈곤상태를 알아보는 최고의 척도(indicator)가 아닐 수 있다는 제언을 하고 있다. 왜냐하면 소득을 기초로 한 빈곤선은 많은 잠재적 효용(utility)원을 간과할 수 있으며 재산은 지금까지의 소득을 반영하고 가구가 소유한 재산은 상품과 서비스에 대한 수요의 중요한 부분이 되기 때문이다. 따라서

---

1) Patrica ruggles 「Longitudinal measures of poverty: accounting for income and assets over times」, 1989.

재산기준이 공적이전을 받을 사람을 결정하는데 필요한 것이다.

다. 급여적절성의 원리

다른 조건이 같다면 재산이 더 많은 가구는 재산이 적은 가구보다 더 잘 산다고 할 수 있고 욕구를 만족시키기 위해 더 적은 소득을 필요로 한다. 저축과 자산 축적등의 재산상태는 가구의 경제적 독립과 복지를 증가시키는 것이다. 따라서, 급여수준을 결정하기 위해서는 가구의 재산을 반영할 필요가 있다.

라. 탈빈곤의 원리

저축과 부동산 등의 재산은 학업을 계속하고자 할 때, 기술을 배우고자 할 때 소득상실을 보전해주어 진학을 가능하게 해 주며, 가족 구성원의 질병 등 위기시 대응수단이 된다. 안정된 주거 공간은 자존감 및 가족안정에 기여하며 때로는 가족 기업 등 경제활동의 토대가 되기도 한다. 이렇듯, 재산은 근로동기를 유지하고 향상시키며 근로활동의 기반이 되어 탈 빈곤의 주요수단이 될 수 있다.

Ⅲ. 공공부조제도에서 소득기준과 재산기준의 이론적 설정방식

재산기준을 공공부조제도내에 포섭하더라도, 소득기준과의 관계를 어떻게 설정하느냐에 따라 같은 재원(resourece)를 가지고 있더라고 수급 여부와 급여액이 달라지게 된다. 각기 다른 소득기준과 재산기준의 설정방식은 공공부조제도 원리를 반영하고 있다. 이하에서는 이론적으로 가능한 소득기준과 재산기준의 관계를 살펴보고, 각 방식의 의미를 정리해보기로 하겠다.

공공부조제도의 자산기준인 소득기준과 재산기준은 그 결합 형태에 따라 크게는 세 가지로 나뉠 수 있다. 첫째는, 단일한 소득기준과 재산기준을 두는 방식이며 둘째는 재산보유상황에 따라 국가가 인정하는 가처분소득을 달리하는 방식이다. 셋째는 재산수준을 수치화하여 소득에 합하거나 비교하는 방식이다.

1. 단일한 소득기준과 재산기준을 두는 방식

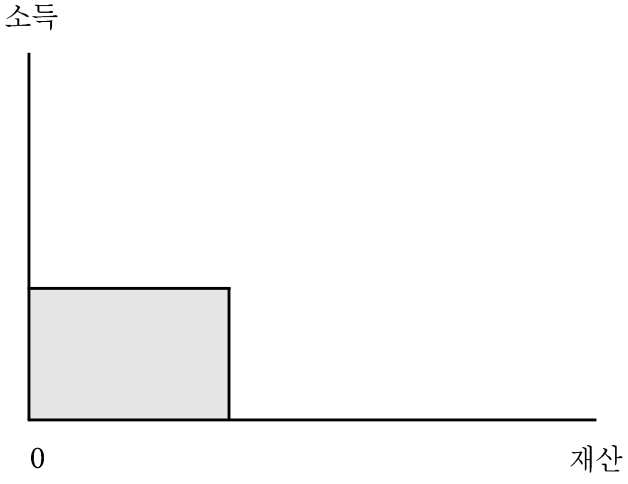
단일한 소득기준과 재산기준을 두는 방식은 소득기준과 재산기준을 둘 다 만족시켜야 하는지(Joint threshold: 결합기준), 아니면 그 중 하나만 만족시키면 되는지(Double threshold: 병렬기준)에 따라 두 가지로 나뉠 수 있다.

가. 소득기준과 재산기준 둘 다 만족시켜야 함(Joint threshold: 결합기준)

Radner와 Vaghan(1987)는 신청자의 소득과 가구의 순 재산이 일정한 소득기준과 재산기준을 동시에 만족시킬 때만 급여자격을 얻을 수 있다는 Joint threshold(결합기준)을 주장한다. Joint threshold(결합기준)에 따르면 빈곤은 소득과 재산이

동시에 적정하지 못한 상황으로 정의된다. 실제로 그들은 1979년 Income survey development program(isdp) 파일을 사용하여 소득분포 마지막 5분위 1 중 41%가 재산분포에 있어서도 마지막 5분위 1이라는 것을 발견하였다. 이 방식은 빈곤층을 쉽게 포착할 수 있게 한다.

이는 재산과 소득이 두 기준선 이하인 가구를 선정한다는 점에서 보충성의 원리에 매우 충실한 방식이다. 그러나, 다른 조건이 같다면, 재산이 더 많은 가구는 적은 가구보다 더 잘산다고 할 수 있고 욕구를 만족시키기 위해 더 적은 소득이 필요함에도 이를 급여에 반영하지 못하기 때문에, 수급자간의 평등과 급여의 적절성에 문제가 있을 수 있다. 또한 대상의 누수(leakage)문제는 예방할 수 있으나, 재산은 있지만 소득이 없는 사람들은 급여를 받을 수 없다는 점에서 과소포괄(undercoverage)문제를 발생시켜 대상 적절성의 원리를 지키는데 한계가 있다. 재산기준을 조금이라도 초과하면 급여자격이 박탈되기 때문에, 비록 재산기준의 수준에 따라 다르기는 하지만, 탈 빈곤에 부정적인 영향을 줄 수 있다.
이를 그림으로 나타내면 다음과 같다.

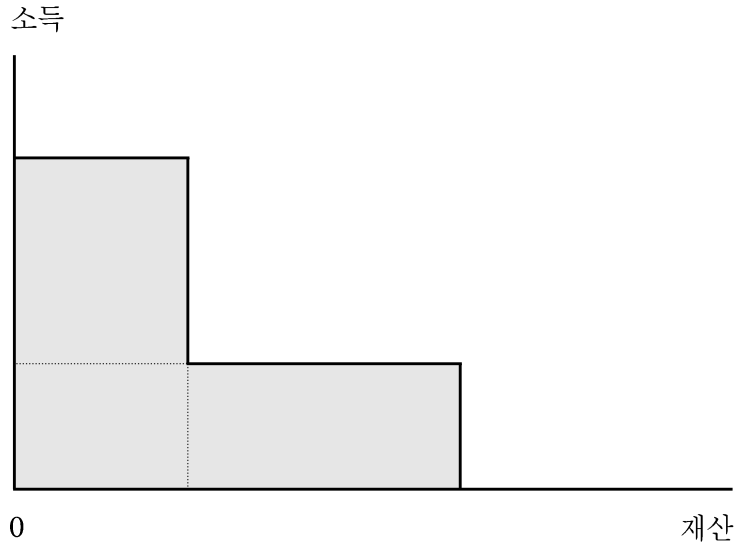


나. 소득기준과 재산기준 중 어느 하나만 만족시키면 됨. (Double threshold:병렬기준)

Edward N. Wolff(1990)은 “재산 빈곤선”은 최소의 적정한 삶을 유지하기 위해 필요한 재산의 양을 나타낸다고 보았다. 최소의 적정한 재산은 필요한 소비 서비스를 제공하고 소득상실 기간동안 정상적인 소비지출이 가능하게 한다. 그에 따르면 빈곤은 소득 또는 재산의 결핍으로 정의된다. 소득이 일정수준 이하이거나 재산이 일정수준 이하이면 공공부조 급여를 받을 수 있다는 Double threshold (병렬기준)을 자산기준으로 제시하고 있다.

이러한 Double threshold(병렬기준)은 정상적인 최소한의 욕구를 충족시킬 수 있는 적절한 수준의 소득이 없거나 또는 최소의 소비 서비스를 제공하면서 소득상실기간 동안 정상적인 소득지출을 가능하게 하는 적절한 수준의 재산이 없다면 그 가구는 가난하다는 것을 의미한다. Edward N. Wolff는 빈곤율을 이렇게 정의하여 미국의 공식적 빈곤율 보다 총 빈곤율을 20%정도 더 높게 측정하였다. Double threshold(병렬기준)은 Joint threshold(결합기준)과 달리 과소 포괄의 문제는 해결할 수는 있으나 최저생계이상의 생활을 하고 있는 사람, 예를 들어 소득기준(또는 재산기준) 이하이지만, 상당한 재산수준(또는 소득수준)인 가구가 급여를 받는 누수(leakage)의 문제가 생길 수 있다. 또한 재산수준(또는 소득수준)에 따라 급여에 차이를 두는 것을 전제로 하지 않기 때문에 수급자간의 평등과 급여의 적절성의 원리를 충족하지 못한다. 보충성의 원리와 탈 빈곤의 원리에 있어서는 어느 수준의 재산까지 허용할 것인지에 따라 원리충족의 정도가 달라질 수 있다. 매우 낮은 수준의 재산만을 허용한다면 보충성의 원리는 충족하나 탈 빈곤의 원리에는 벗어나고 매우 높은 수준의 재산까지 허용한다면 탈 빈곤의 원리는 충족하나 보충성의 원리에 어긋날 수 있을 것이므로 쉽게 단언할 수 없다.

이를 그림으로 나타내면 다음과 같다.



2. 자가소유여부에 따라 국가가 인정하는 가처분소득을 달리하는 방식

같은 소득수준이라도 집을 소유하지 않은 사람은 임대료를 지불해야 하기 때문에, 집을 소유한 사람에 비해 상대적으로 소비능력(purchasing power)이 낮으므로 이 양 집단은 구분해야 할 필요가 있다. 이를 고려하는 방식에는 두 가지가 있다. 집을 소유한 수급자의 가처분소득에 전가임대료(imputed rent: 자가소유자가 자기 집이 없다면 지불하였을 임대료)를 더하는 방식과 집을 소유하지 않거나 상환해야 하는 주택대출금이 있는 가구의 가처분소득에서 주거비용(임대료 또는 주택담보대출)을 빼는 방식이 그 것이다.

가. 가처분소득에 자가소유 가구의 전가임대료를 가함.

이 방식은 흔히 전가임대료(imputed rent) 부가방식이라고도 하는데, 수급자가 자기 집이 없다면 지불하였을 임대료를 자기 집을 소유함으로써 지불하지 않아도 된다는 점을 감안하여 가처분소득에 가상의 임대료(전가 임대료)을 더하는 것이다. 이는 집을 소유한 공공부조대상자가구는 그렇지 않은 가구보다 필요소득이 낮다는 점을 고려한 것이다. 전가임대료를 가처분소득에 더 함으로써 빈곤선(threshold)과 소득간의 차이가 더 작아져 그 만큼의 급여가 줄어드는 효과가 있다. 이는 급여적절성을 제고하게 하며 보충성의 원리에도 합치하다. 과소 포괄과 누수의 문제는 전가 임대료의 구체적 계산방식에 따라 달라질 것이다. 그러나, 선진 산업국가들의 공적 부조 대상자들 가운데는 집을 소유한 사람들이 많다. 특히 공적 부조의 대상자 중 퇴직한 노인은 더욱 그러하다. 따라서 전가임대료를 소득으로 계산할 경우 그들 중 상당수가 공적 부조의 대상에서 제외될 수 있다는 위험성이 있다(송근원, 김태성 사회복지정책론 p.290). 그리고, 집의 순가가 대체가능하지 않다면, 단기에는 임대가격에도 마찬가지라는 점에서 문제가 있을 수 있다(Karel van den bosch. 1998).

(식 1) 급여액=빈곤선-가처분소득-전가임대료

단: 전가임대료(imputed rent): 자가소유자가 자기 집이 없다면 지불하였을 임대료

나. 가처분 소득에서 주거지출비용을 감함

영국에서 종종 사용하는 방법으로, 가처분 소득에서 주거비용(임대료 또는 주택담보대출금 상환액)을 빼는 것이다. 주거비용을 가처분소득에서 빼어 주거비용(임대료 또는 주택담보대출)을 지불하는 가구는 빈곤 가구에 편입되고 임대료나 주택 담보 대출금을 지불하지 않는 가구는 같은 소득이더라도 빈곤 가구에 편입되지 않는다. 전가임대료 방식과 마찬가지로 집을 가진 사람들과 가지지 않은 사람들 간의 소비능력불평등의 문제를 해결하여 급여적절성을 제고하고 있다. 한편, 전가임대료의 문제를 적극적으로 해결함으로써 집을 소유하였지만 소득이

없는 노인들이 급여대상에서 제외되는 것을 방지할 수 있다.

그러나, 영국은 주거 부족, 엄격한 임대 규정이라는 조건하에서 주거 비용이 상대적으로 가구지출에서 독립적이고, 주거비용이 집의 질과 거의 상관이 없을 수 있다. (Atkinson et al, 1993) 하지만, 우리 나라와 같이 주거시장이 덜 규제 받고, 높은 임대료는 높은 주거 질을 반영하는 경우에는 적용하기가 어려운 면이 있다.

(식 2) 급여액=빈곤선-가처분소득+주거비용

단. 주거비용: 임대료 또는 주택 담보 대출

3. 재산 가치를 수치화하여 소득에 합하거나 빈곤선을 다르게 설정하는 방식

가. 재산가치를 수치화(연금화, annuitized)하여 소득기준에 합하는 방식

재산을 연금화(annuitized)하여 이를 비 재산(nonwealth) 소득에 합하는 방식으로 경제적 재원(resource)을 단일하게 측정하는 방식이다. 시장이자율에 기초하여 재산 보유 상황을 연금화, 즉 소득 흐름화 하게 된다. 연금화(Annuitization)는 재산을 남은 생애기간 동안 균등하게 소비한다는 가정을 한다. 따라서, 시장이자율은 자본수익을 포함하여 모든 재산의 장기 실질 평균 수익을 이용한다. 하지만, 연금화(annuity)로의 전환 비용이 커서 이러한 장기 실질 이자율은 아마 너무 낮다기 보다는 오히려 너무 높은 편이 될 것이다.(Karel van den bosch. 1998)

가구가 빈곤을 탈출하기 위해 자신의 부(wealth)의 얼마 만큼을 소비하는 것이 바람직한가에 대해서 견해들이 다르기 때문에, 세 가지 다른 연금화 재산의 범주를 생각할 수 있다.

첫번째는, 오직 금융재산만이 연금화(annuitized)되는 것이다. 두 번째는 금융재산과 가구가 살고 있는 집을 제외한 부동산을 연금화(annuitized)하는 것이다. 세

번째는 자기 집을 포함한 모든 금융재산과 부동산을(하지만, 확인된 주택담보대출은 제외) 연금화(annuitized)하는 것이다.

이 방식은 일반적으로 가구의 자산소비를 전제한다는 점에서 보충성의 원리를 충족한다. 누수와 과소포괄을 효과적으로 방지한다는 점에서 대상적절성의 원리에 맞으며 재산수준에 따라 급여수준이 달라지므로 급여적절성의 목표를 달성한다.

그러나, 탈빈곤의 관점에서는 연금화 하는 재산의 범주에 따라 다르게 평가할 수 있다. 즉 금융 재산만을 연금화하면 탈빈곤의 목표에 가장 적게 역행하는 것이고 자기 집을 포함한 모든 금융재산과 부동산을 연금화하면 탈빈곤의 목표에 매우 어긋나게 될 것이다.

또한 이런 방식은 다음과 같은 문제도 있을 수 있다. 첫째, 금융재산과 자기의 집을 제외한 부동산 등 하나의 대체 가능한(fungible) 순 가치를 상정하고 대체 가능한 재산에 연금화된 소득을 산출하게 되면 이런 재산은 이미 임대료, 이자, 사업이익 등을 내고 있다는 점에서 이중 계산이 되어 가구 소득을 과대 평가하게 된다.

나. 재산수준(자가 집의 소유여부)에 따라 빈곤선을 다르게 설정하는 방식

Karel van den bosch(1998)은 빈곤선을 재산수준(자가 집의 소유여부)에 따라 다르게 설정하도록 주장하고 있다. 그는 집의 소유는 소득원으로 볼 수는 없지만, 집의 소유가 가구가 필요한 소득에 영향을 미치는 것을 인정하였다. 담보대출이 없는 소유자는 임대료나 담보대출금을 지불할 필요가 없기 때문에, 그들은 비슷한 상황에서 같은 생활수준에 도달하기 위해서라면 임차인이나 담보대출 소유자보다 더 적은 소득이 있으면 된다는 점에 착안하여 빈곤선을 재산수준(자가 집의 소유여부)에 따라 조정할 필요가 있다고 주장하고 있다. 그리고 두 집단간의 빈곤선 차이- 임차인(담보대출가구)과 무담보자가소유인-는 최소주거비용, 최소 적정 집의 가격(the price of a home of minimum adequacy)에 지불되는 임대료로 볼 수 있다고 한다.

이 방식은 일반적으로 가구의 자산소비를 전제한다는 점에서 보충성의 원리를

충족하고 재산수준에 따라 급여수준이 달라지므로 급여적절성의 목표를 달성한다.

그러나 집이 있는 가구는 급여가 줄어든다는 점에서는 탈빈곤 목표는 적극적으로 달성하고 있지 못하다. 대상적절성에도 문제가 있을 수 있는데 Karel van den bosch의 설정한 최소주거비용주거[2]에서 소득에 따라 최소주거비용이 달라진다고 보고 있는데, 물론 이것은 주거비용은 개인이 자신의 소득에 따라 합리적으로 결정한다는 점에서 논리적이지만, 소득이 높을수록 주거비용이 많이 들기 때문에 누수가 발생하여 정책 대상의 적절성이 떨어뜨리는 결과가 생길 수 있다. 실제로 Karel은 벨기에의 data에 이 방식을 적용하자 빈곤율(가구주 기준)이 조정되지 않았을 때보다 1% 정도 높아지고 평균 빈곤 gap은 12%(CSP-기준)에서 16%(EC-기준)정도 증가하였다고 한다. 이 방식이 앞서 제시된 자가소유여부에 따라 국가가 인정하는 가처분소득을 달리하는 방식과는 어떤 차이가 있는지도 의심스럽다.

---

2) Karel van den bosch는 최소 주거비용을 계산하기 위해 다음의 두 가지를 가정하였다.
첫째, 빈곤선 근처의 임대가구는 예산할당에 있어서 최소적정주거가격을 지불한다.
둘째, 주거소유에 따라 조정되지 않는 빈곤선은 주거소유 범주에 따라 조정된 것과 "진정한" 평균값에 있어서 같다.
첫번째 가정은 다음과 같다

(1) $MINICOST_i = b\ X_i + b_y\ PLINHC_i$

$MINICOST_i$: 유형 i가구의 최소 주거비용을 나타낸다.

X_i : i유형가구의 이면(background) 변수의 vector 값이다.

b : 회귀 계수의 vector이다.

b_y : 가구소득의 회귀 계수이고

$PLINHC_i$: 유형 i가구의 최소 주거비용이 포함된 빈곤선이다.
회귀계수는 가구소득, 가구유형과 다수의 통제변수로 구성된 사적부문에서 지불한 임대료의 회귀분석으로 측정되었다.

두번째 가정은 다음과 같은 공식으로 표현할 수 있다.

(2)

$$phc_i\ PLINEHC_i + (1 - phc_i)(PLINHC_i - MINICOST_i) = PLINEUA_i$$

phc_i : 담보대출 혹은 임대료를 지불하는 유형 i가구의 비율이다.

$PLINEUA_i$: 유형 i가구의 조정되지 않은 빈곤선이다. 식(1)과 (2)는 최소 주거비용과 조정된 빈곤선을 계산할 수 있게 한다.

Ⅳ. 각 국의 공공부조제도의 자산기준

1. 미국

기본적으로 Joint threshold(결합방식)형이면서 주거비에 따른 필요소득의 차이를 급여에 미약하게 나마 반영. 소득은 없으면서 재산이 기준을 초과할 때 처분을 전제로 일시적으로 급여를 제공하는 제도적 장치를 마련함. 살고 있는 집 등 자립과 생활에 필수적인 재산은 재산계산에서 제외함-

가. 미국 공공부조제도

미국의 국가 사회복지는 1930년대 대공황에 따른 문제를 해결하기 위한 1935년 사회보장법의 제정을 시초로 한다. 그 전까지는 빈곤을 개인의 책임으로 보고 가족과 지역사회가 빈곤자의 원조의 대부분을 담당하였다. 그 후 1964년 존슨 행정부는 빈곤과의 전쟁을 선포하고 1960～1970년대 사회보장제도를 확대하였다. 1964년에 저소득층을 위한 식품부조 프로그램인 Food Stamp Act를 제정하였고, 1965년에는 Medicare Act 및 Medicaid Act가 수립하였다.1974년 노인, 맹인, 질병이 있는 사람들의 최저수준의 생계를 보장하는 SSI(Supplemental Security Income for the Aged, Blind, and Disabled)를 마련되었다. 그러나 1980년대 레이건 및 부시행정부는 수급자 수와 급여의 증가에 대응하기 위해 사회보장을 축소하였으며 이러한 경향은 클린턴 행정부로 이어져 1996년에 복지 의존의 축소와 노동을 통한 자립에 역점을 두고 복지를 개혁하였다.

미국의 공공부조제도는 별개의 여러 프로그램으로 운영되고 있다. 프로그램마다 특수한 기능을 수행하고 있으며, 급여자격도 각기 다르다. 하지만, 대부분의 프로그램은 SSI의 급여자격의 틀에서 크게 벗어나지 않는다. 소득기준과 재산기준의 수준과 소득 공제정도가 다를 뿐, 전체적으로 SSI와 보조를 맞추고 있다.

미국의 공공부조제도에는 보충적 소득보장제도인 SSI, 의료보호제도인 Medicaid, 부양아동이 있는 편부모가구에게 급여를 제공하는 AFDC/TANF, 저소득가구에게 식품권을 지급하는 Food Stamp, 아동이 있는 저소득근로가구를 지원하는 EITC, 저소득가구의 임대료를 지원하는 Income housing 그리고 저소득층의 자산적립을 돕는 프로그램인 IDAs가 있다.

1) SSI 프로그램[3)]

가) 제도개괄

보충적 소득보장제도인 SSI(The Supplemental Security Income)는 미국의 대표적인 공공부조제도이다. 1972년에 제정되어 1974년부터 실시되고 있다. 65세 이상의 이거나 장애가 있으면서 소득과 재산이 정해진 기준 이하인 자에게 제공하는 소득지원제도로 소득이 많을수록 급여가 적게 지급되는 보충급여제로 운영된다. 2002년 1월 개인에게는 매달 약 $545(약 65만원)를 부부에게는 $817(약 98만원)를 지급하였다.

나) MEANS TEST(자산기준)

(1) 소득기준

신청자의 파악된 소득이 정부가 정한 빈곤선 이하이어야 한다.

소득으로 인정되는 것은 다음과 같다. 임금과 근로소득, 연금, 주의 장애지원, 실업급여와 이자소득, 이전소득으로 인한 비 근로소득, 무료이거나 저렴하게 제공된 음식, 주거, 의식주에 대한 현물 지원 그리고 배우자나 함께 사는 부모의 소득 중 일부가 소득으로 계산된다.

반면, 다음의 것들은 소득계산에 포함되지 않는다. 근로소득과 비근로소득을 모두 합한 한 달의 소득 중 가장 큰 소득의 처음 $20은 공제된다. 근로소득의 처음 $65은 공제되며 $65를 넘어서는 근로소득은 반이 공제된다. 식품권(Food

3) www.ssa.gov(2002).

stamp)지원금, 소득세 환급액(Eitc), 에너지 지원금 그리고 재난구호금은 소득으로 보지 않는다. 주와 지방정부의 지원금은 9개월까지는 소득을 보지 않는다. 비정기적으로 드문드문 받는 적은 액수의 이전소득과 비영리기관이 제공한 의식주도 소득으로 보지 않는다. 갚아야 하는 대출금과 자립을 위한 계획의 일환으로 따로 분리해 놓고 있는 소득도 소득계산에 포함되지 않는다.

(2) Living arrangement(주거 기준)

주거 시설, 즉 어디에서 살고 있는가에 따라 SSI급여가 달라진다. 집, 아파트, 이동주택과 같은 자기 집에서 사는가, 또는 다른 사람의 집에서 사는가, 보호시설에서 집중보호를 받고 있는가, 시설에서 살고 있는가에 따라 급여가 달라진다. 자가소유자와 임차인의 급여에 차이을 두지는 않지만 다른 사람이 대신 지불하는 주거와 음식비등은 일부 소득으로 인정하여 급여에 얼마간 반영하고 있다.

요컨대, 만일 다른 사람의 집에서 살면서 주거와 음식비의 일부만 지불한다면 급여가 감소한다. 또한 자신의 집에서 사는 경우에는 자가 소유든, 임대이든 상관없이 같은 급여가 지불되지만, 다른 누군가가 수급자의 음식비, 주거비와 전기비등을 일부 또는 전부 지불하고 있다면 급여가 3분의 1까지 감소한다.

병원이나 간호시설에서 살면서 메디케이드에서 비용의 반 이상을 지불하고 있다면 급여가 감소한다. 연방이나 주 정부에서 운영하는 시설(감옥 등)에서 살고 있다면 급여가 중단되거나 매달 $30의 급여만이 지급된다.

홈리스는 홈리스가 아닌 자와 같은 급여액을 받는다. 홈리스가 공공시설에서 사는 경우에도 9개월 중 6개월까지는 SSI급여액이 감소되지 않는다. 또한 SSI급여를 받음으로써 영구적인 주거를 얻을 수 있는 기회를 얻을 수 있다.

(3) Resources(재산기준)

재산가치는 급여자격을 결정하는 요소 중에 하나이다. 급여 개시달의 재산가치가 정해진 기준을 넘어서면 초과분을 처분하기 전까지는 급여를 받을 수 없다.

개인의 경우에는 $2,000(약 240만원), 부부의 경우에는 $3,000(약 360만원)이 재

산기준이 되고 있다.

SSI 제도상에서 재산가치를 매기는 것은 다음과 같다.

현금, 은행 예금액과 주식, 채권, 땅, 생명보험, 동산, 자동차, 현금으로 바꿀 수 있거나, 의식주로 쓰일 수 있는 모든 것들을 재산범주에 넣고 있다.

반면 SSI 재산(Resources)에 다음은 포함되지 않고 있다.

자립 및 생활에 필수적인 것은 재산가치를 매기지 않는다. 살고 있는 집과 집에 속한 땅, $2,000(약 240만원)을 넘지 않는 가구재와 동산, 결혼반지 및 약혼반지, 자신과 직계가족을 위한 매장지, SSA 승인을 받은 장애인 자립계획을 위한 따로 모은 재산 및 소득, $1,500(약 180만원)을 넘지 않는 자산과 배우자의 장제를 위한 저축액, $1,500(약 180만원)을 넘지 않는 생명보험, 직업과 병원치료에 필요한 자동차와, 장애인를 위해 개조된 자동차, 기후·지형 상의 이유로 일상생활에 꼭 필요한 자동차는 가격이 얼마이든 상관없이 허용된다. 단, 이런 경우가 아니라면 $4,500(약 540만원)을 넘는 자동차의 시장가치는 재산에 포함된다.

만일 기준을 초과하는 재산이 있고 이것을 팔려고 노력하고 있다면 “조건 급여 동의서conditional benefits agreement”에 서명을 하고 급여를 받을 수 있다. 부동산을 팔려고 하고 있다면 9개월까지, 동산을 팔려고 하고 있다면 3개월까지 SSI 급여가 지급된다. 매매가 완료되면 그 동안 받은 SSI 급여의 전부 또는 일부를 되 갚아야 하는데 이를 “조건급여conditional benefits”라고 한다. 그리고 이후에는 재산기준을 충족하였으므로 SSI급여를 계속 받을 수 있다.

이때 재산을 남에게 주어버리거나 시장가격 아래로 매매하는 형태로 처분해서는 안 된다. 이 경우 최고 36개월까지 SSI 급여자격이 박탈된다. 급여자격박탈기간은 수급자가 이전해 준 재산가치에 따라 달라진다.

처분할 수 있는 재산범주에도 한계가 있어서 자신이 살고 있는 집과 땅과 같이 일반적으로 재산범주에 넣지 않았던 것은 처분할 수 없다.

2) Medicaid 프로그램[4)]

가) 제도개괄

1965년에 시작된 Medicaid(의료보호)는 아동이 있는 저소득 가구, 저소득 노인, 장애인들에게 현물로 의료서비스를 제공하는 프로그램(외국의 공공부조제도, 한국보건사회연구원 p.17)이다. 일반적으로 AFDC/TANF 수급가구나 SSI 수급자들이 Medicaid(의료보호)를 받을 수 있다. 이 외에도 빈곤선의 133% 이하의 소득을 가진 가구의 임산부와 6세 미만의 아동이 보호를 받는다.

나) BBA(근로소득이 있는 장애인에게 지급되는 메디케이드)

1997년 Section 4733 of the Balanced Budget Act of 1997 (BBA)가 통과되어 장애인의 근로활동을 장려하고 있다. 장애가 있지만 빈곤선을 초과하는 근로소득 때문에 메디케이드(의료보호)를 받을 수 없었던 사람들에게 비용부담을 부분적으로 강제하면서 각 주에서 메디케이드를 제공하고 있다. 가구의 순 소득이 가구규모를 고려한 연방 빈곤선의 250%미만이면서 근로소득을 제외한 나머지가 SSI자격기준에 맞는 경우 메디케이드 급여를 제공하고 있다.

비 근로소득이 개인의 경우 $512(약 61만원), 부부의 경우 $769(약 92만원)를 넘지 말아야 하며. 개인의 경우 $2000(한화 약 240만원), 부부의 경우 $3000(약 360만원)를 넘는 재산(resource)이 있어서는 안 된다. 물론 SSI프로그램의 장애기준에 맞아야 한다.

다) 각 주의 MEANS TEST(자산기준)

연방정부의 지침 내에서 각 주 정부는 자율적으로 자격조건, 서비스의 형태, 양, 기간, 범위 및 행정체계를 결정하여 운영할 수 있기 때문에 주 정부별로 자격조건과 서비스의 수준 및 범위 등은 다양하게 나타난다. 이를 몇 가지 예를 들어 확인하면 다음과 같다(기준연도 2002).

---

4) www.cms.hhs.gov(2002).

(1) IOWA

수급자의 소득이 연방 정부 빈곤선의 250%를 넘어서는 안 된다. 개인의 경우 $12,000(한화 약 1440만원), 부부의 경우 $13,000(한화 약 1560만원)까지는 허용된다. 빈곤선의 150%를 넘는 소득의 경우 부담금을 소득에 따라 공유하게 된다.

(2) KANSAS

소득은 연방정부빈곤선의 300%까지이며 재산은 $15,000(한화 약 1800만원)까지 허용된다.

(3) MISSISSIPPI

소득은 연방정부빈곤선의 250%까지이며 개인의 경우 $4,000(한화 약 480만원)까지, 부부의 경우$6,000(한화 약 720만원)까지의 재원이 허용된다. 퇴직금은 재원 계산에 넣지 않으며 소득의 5%를 비용부담금으로 부과한다.

(4) ARKANSAS

소득은 연방정부 빈곤선의 250%를 넘을 수 없고 Human Services 기관이 인정하는 특별한 목적을 위해 따로 모은 $10.000(한화 약 1200만원)까지의 저축은 허용된다. 가산 가능한 재산이 개인의 경우 $6000(720만원)까지 부부의 경우 $6400(760만원)을 넘지 않으면 급여가 지급된다.

3) AFDC/TANF 프로그램[5)]

가) 제도 개괄

AFDC는 1935년에 제정된 사회보장법에 의해 시작된 공공부조 프로그램이다. 부모의 사망, 무능력, 부재 때문에 부모가 아동을 양육할 수 없는 경우에 아동의 양육을 위해 연방정부와 주 정부의 빈곤선과 가구의 소득간의 차액을 급여액으

5) www.acf.dhhs.gov(2002)

로 지급한다. 1930년대에는 대공황과 사회적 관습 때문에 아동이 있는 여성에게 노동을 기대하지 않았다. 그러나, 최근 수급자의 대부분이 미혼모이고 여성 노동에 대한 견해가 바뀌자, 근로소득공제제도를 도입할 뿐 아니라, 노동 유인 프로그램에 참여할 것을 요구하고 있다. 이에 따라 1997년 1월부터 근로활동에 대한 참여를 강조하고 수급 조건을 제한하는 TANF(Temporary Assistance for Needy Families)로 전환되었다. 1993년 Iowa주에서 처음으로 IDAs(저소득 자산적립 프로그램) 법안이 통과된 이후 28개의 주(state)가 TANF내에 IDAs를 포함하고 있는데 IDAs에 대해서는 다음에 살펴보도록 하겠다.

나) 각 주의 MEANS TEST(자산기준)

적어도 한 명의 18세 미만인 아동이 있어야 하며 가구의 자산이 정해진 수준을 넘어서는 안 된다. 연방정부는 자산기준과 급여수준 결정을 주 정부에 위임하여 주 간의 기준이 서로 다르다. 이를 몇 가지 예를 들어 확인하면 다음과 같다(기준연도 2002).

(1) Arizona

AFDC를 받고 있으면 아이가 늘어도 급여는 증가하지 않으며 24개월까지 급여기간이 한정되어 있다. 수급자는 IDAs(Individual Development Accounts)에 매달 $200(24만원)를 저축할 수 있으며 이중에서 50%는 재산 계산에서 제외된다.

(2) Colorado

근로 가능한 비협조적인 AFDC성인에게 2년이라는 급여수급기간제한을 두었다. 또한 교육과 구직을 의무사항으로 하고 있다. 근로소득의 일부분은 공제되며, 24개월 미만 아동이 있는 가구에게는 조건 위반에 따른 금전적 제재를 면제해주었다. 한 대의 자동차의 가치는 급여 자격 여부에 영향을 주지 않고 근로가능한 성인이 있거나 6개월 내에 고용경험이 있는 가구의 경우에는 $5,000(약 600만원)까지 재산 기준을 올려주었다.

(3) Maryland

JOBS와 아동 지원 의무 조건을 따르지 않는 경우에는 현재의 근로소득공제 혜택을 주지 않았다. 재산은 $2,000(약 240만원)이 허용되며, 가구 당 한대의 자동차, 생명보험과 일정 정도의 부동산은 재산에어 제외된다. 계 부모(양자의 경우)와 비 보호부모가 JOBS에 참여할 수 있도록 소득은 빈곤선의 50%를 넘을 때에만 계산에 넣는다. 미성년 부모는 보호자(부모 등)과 함께 살아야 한다. AFDC를 받는 동안 임신한 아동의 경우에는 추가 급여가 없다. 급여를 받은 지 3개월이 지나면 CWEP에 최소 20시간 참여해야 하며 이 경우 자동차와 재원기준이 $5,000(약 600만원)까지 늘어난다.

(4) Pennsylvania

수급자들은 직업을 구한다는 수급 동의서를 써야 하며 고용된지 처음 3개월 동안에는 식품권(Food Stamps)과 AFDC급여를 급여변화없이 받을 수 있다. 재원기준은 $2,000(약 240만원)에서 $5,000(약 600만원)으로 증가하였고 가구 당 자동차 한 대는 $7,500(약 900만원)까지, Eitc와 교육과 은퇴를 위한 저축액은 재산계산에서 제외된다. AFDC 중단 후 근로소득이 빈곤선의 235%에 이를 때까지 Transitional Child Care 와 Medicaid 그리고 사례관리서비스를 12개월 동안 제공받을 수 있다.

4) Food Stamp(식품권) 프로그램[6)]

가) 제도 개괄

저소득 가구가 적절한 영양수준을 유지할 수 있도록 식품권을 지원하는 연방정부의 프로그램으로 1964년부터 시행되었다. 1970년대 이 제도가 급격히 증가하여 식품권 지출이 늘어나자, 프로그램 비용을 억제하기 위해 부정 행위를 막는 한편, 1980년대 이후 18～60세 사이의 일할 수 있는 사람들은 구직활동을 해

6) www.frac.org(2002).

야 하고, 교육 및 훈련 프로그램에 참여하도록 강제하고 있다. 현재 한 사람에게 매 끼 약 78센트를 지원하고 있다.

나) 자격 규정(eligibility)

(1) 자산기준

노인과 장애인이 있는 가구가 아니면 총 소득은 빈곤선의 130%이하여야 하며, 순소득은 빈곤선의 100%이하여야 한다. 가산 가능한 재원(수표, 현금, 저축액, 주식과 채권 등)은 $2,000(약 240만원)까지 허용된다. 최소한 한 명의 가구원이 장애인이거나 나이가 60세 이상이면 $3,000(약 360만원)까지 재산기준이 증가한다.

(2) 비 자산 자격 규정

법적 이주자로 아동, 노인, 장애인은 Food Stamp를 받을 수 있으나 법적 승인을 받지 못한 이주자는 받을 수 없다. 장애가 없고 아동이 없는 직업이 없는 성인은 수급기간에 제한이 있다.

5) EITC프로그램[7)]

가) 제도 개괄

EITC제도는 1986년 아동이 있는 빈곤 가구에게 연방 소득세를 면제해준 법안이 기원이다. 1993년에 면세를 넘어서 세금을 환급해 주는 역 소득세 제도로 확대된다. 사회 보험세에 대한 저소득 근로자의 부담을 상쇄하고 아동이 있는 저소득 근로가구의 근로를 장려하기 위해 만들어진 제도이다. 2002년 올해만 해도 약 300억 달러의 환급이 예상될 정도로 그 규모가 확대되었다. 급여액은 가구의 근로소득과 아동 수에 따라 달라진다. EITC 수급여부는 TANF(Temporary Assistance for Needy Families), Medicaid, SSI(Supplemental Security Income), Food Stamps, 또는

7) 「Earned Income Tax Credit Eligibility and Participation」 December 14, 2001 United States General Accounting Office

Low-income housing의 수급여부에 영향을 주지 않는다. 임금을 보충해 주고 소득을 지원해주어 가구의 근로의욕을 유지하고 빈곤을 감소시키는 효과가 있다. 급여액은 Vermont 주의 3인 가구의 경우에는 $1,213(약 145만 6천원)이였으며, Minnesota의 4인 가구의 경우에는 $1,402(약 168만 2천원)였다.

나) MEANS TEST(자산기준)

일정정도의 소득에 도달할 때까지는 근로소득이 증가하면 급여액(Credit) 도 증가한다. 2001년의 경우 아동이 없는 가구의 경우에는 $364에 이를 때까지, 한 명의 아동이 있는 경우에는 $2,428까지 두 명인 경우에는 $4,008까지 급여가 증가했다가, 감소하기 시작한다. 아동이 없는 가구의 경우에는 근로소득이 $10,710, 아동이 한 명인 가구의 경우에는 $28,281, 아동이 두 명인 가구인 경우에는 근로소득이 $32,121에 이르면 급여가 중단된다. 자산소득은 $2,350 미만이어야 한다.

6) Income Housing 프로그램[8)]

가) 제도 개괄

연방정부의 투자부족, 임대료의 급등, 최저임금의 계속적 가치하락은 주거위기를 불러왔다. Income housing 프로그램은 이를 해결하기 위해 1960년대에 도입한 프로그램이다. 극저소득층과 저소득층, 보통 소득가구가 적절하고 안전한 위생적인 집에서 반영구적으로 살 수 있도록 직접 대출을 해주거나 보험에 든 대출을 제공하는 것이다. 저당금(mortgage)는 소득에 따라 다르게 부과되는데 총소득의 30%정도가 된다.

나) MEANS TEST(자산기준)

Department of Housing and Urban Development에서 결정한다. 소득이 그 지역 중위소득의 50%미만인 극 저소득이거나, 중위소득의 50%에서 80%미만인 저 소

8) www.aspe.os.dhhs.gov.

득층 그리고 중위소득의 115%까지인 보통 소득자들이 해당된다. 적절한 집은 없더라도 세금, 보험과 저당금은 지불할 수 있어야 한다. 또한 신용대부는 얻을 수 없어도 건전한 신용기록을 가지고 있어야 한다.

7) Individual development account 프로그램

가) 제도 개괄

IDAs는 저축한 금액에 매칭 기금(matching fund)를 보조해주는 저소득층 위한 자산적립 프로그램이다. 매칭비율은 주정부마다 차이가 있어서, 1:1, 2:1, 3:1, 5:1 등 다양하다. 만일 매칭비율이 2:1이면, 저소득층이 월 50불을 저금했을 때, 정부 및 민간 보조금에서 평균 25불을 지원해 주게 된다. 축적한 적립금은 주거(home purchase), 교육(post-secondary education), 창업(small business) 등의 발달적 목적(developmental purpose)으로만 사용하도록 하고 있다. 28개의 주(state)가 TANF내에 IDAs를 포함하고 있는데 IDA의 적립금은 TANF의 자산기준에 5년간 포함되지 않는다.

이 제도는 빈곤층을 대상으로 하는 자산조사 이전 정책이 저축과 자산축적에 부정적인 영향을 주는 것을 어느 정도 막기 위한 목적으로 설계되었다.

미국에서 빈곤층의 실질재산은 1962년과 1983년 사이에 11% 감소하였다. 1962년에는 비 빈곤층에 대비한 빈곤층의 평균 재산은 0.19였고 순 재산비율은 0.29였던 반면, 1983년에는 각각 0.16과 0.19로 줄어들었다.[9)]

반면, 부유층과 중산층의 자산 축적을 돕는 역진적 조세비용은 빈곤층과 부유층의 재산 불평등을 심화시키고 있다.

IDAs는 빈곤층의 저축과 자산축적에 긍정적인 영향을 줄 것으로 기대되고 있다.

나) MEANS TEST(자산기준)

IDAs의 급여조건은 주에 따라 다르다. 대개 TANF 수급자, 수급자격자, 해당

9) Edward N.Wolff, 「Wealth holding and poverty status in the U.S」, 1990.

지역 중위소득의 80% 이하의 사람과 연방빈곤선의 150～200% 이하의 저소득층이 IDA급여를 받게 된다. 일반적으로 재산기준을 두고 있지 않으나 재산에 대한 제한을 두는 주도 있어서 Arkansas는 $10,000(약 1300만원) Minnesota $15,000(약 1950만원),Oregon의 경우 $20,000(약 2600만원)이 넘는 재산이 있으면 IDAs에 참여할 수 없다.

8) 미국의 자산기준에 대한 평가

미국의 공공부조제도는 근로활동을 장려하는 뉴딜 정책이 사회보장의 출발이였다는 점에서 알 수 있듯이 보충성의 원리 및 대상적절성의 원리보다는 탈빈곤의 원리에 충실하고 있다. 높은 소득공제제도와 EITC제도로 저소득가구의 근로를 강하게 유인하고 있으며, 근로와 자립을 전제로 높은 자산축적을 허용할 뿐만 아니라 IDAs에서 보듯이 적극적으로 자산축적을 유도하고 있다.
물론 각 제도의 구체적인 목표 및 급여 대상에 따라 강조되는 원리에 약간씩의 차이가 있다.

SSI와 식품권 제도는 급여대상을 소득은 빈곤선의 100%(식품권의 경우 노인과 장애인이 있는 가구의 경우 빈곤선의 130%까지 허용), 재산은 $2000(SSI에서 부부는 $3000, 식품권 제도에서 노인과 장애인 가구는 $3,000)을 넘지 않도록 하여 보충성의 원리를 강조하고 있는 반면, AFDC/TANF, 근로소득이 있는 장애인에게 지급되는 메디케이드, EITC, IDAs와 같이 근로동기를 강조하는 프로그램의 경우 급여대상자를 소득기준은 최고 빈곤선의 250%까지, 재산기준도 최고 $20,000까지 높이고 있다.

자립 및 생활에 필수적인, 살고 있는 집과 집에 속한 땅은 재산범주에 넣지 않을 뿐만 아니라 프로그램에 따라 소득기준과 재산기준을 달리 설정하고 있다. 소득기준과 재산기준을 동시에 만족시킬 때에만 급여대상자가 될 수 있는 Joint threshold(결합방식)를 유지하면서, 재산기준을 조금이라도 초과하면 급여대상에서 제외되어 자산축적에 부정적일 수 있는 Joint threshold(결합방식)의 문제점을 프로그램마다 각기 다른 소득기준과 재산기준을 설정함으로써 적극적으로 개선하

고 있다.

그러나, 앞 서 지적했듯이 Joint threshold(결합방식)에서는 재산수준 미 고려에 따른 급여적절성의 문제와 재산보유로 인해 소득이 없음에도 수급을 받을 수 없는 과소 포괄(undercoverage)의 문제가 발생할 수 있다.

SSI는 세부적인 제도장치를 두어 이를 보완하고 있다.

먼저 급여적절성을 살피면 자가소유와 임대에 따른 급여액 차이는 없으나 다른 사람이 대신 지불하는 주거와 음식비등은 소득으로 인정하여 급여에 얼마간의 차이를 두고 있다. 만일 다른 사람의 집(병원이나 간호시설, 감옥 등 포함)에서 살면서 주거와 음식비의 일부만 지불한다면 급여가 감소한다. 또한 자신의 집에서 사는 경우에는 자가 소유든, 임대이든 상관없이 급여가 지불되지만, 다른 누군가가 수급자의 음식비, 주거비와 전기비등의 일부 또는 전부를 지불하고 있다면 급여가 3분의 1까지 감소한다.

과소 포괄의 문제는 "조건급여conditional benefits"로 해소하고 있다. 조건급여란 만일 기준을 초과하는 재산이 있고 이것을 팔려고 노력하고 있다면 "조건급여동의서conditional benefits agreement"에 서명을 하고 한시적으로 급여를 받을 수 있는 제도를 말한다. 부동산을 팔려고 하고 있다면 9개월까지, 동산을 팔려고 하고 있다면 3개월까지 SSI 급여가 지급된다. 매매가 완료되면 그 동안 받은 SSI 급여의 전부 또는 일부를 되 갚아야 한다.

미국의 이러한 자산기준은 뒤에서 살필 영국과 벨기에에 비해 급여적절성과 대상적절성보다는 탈 빈곤의 원리를 강조하고 있는 제도이다. 영국과 벨기에의 TARIFF INCOME과 NOTIONAL INCOME은 재산보유상황에 따라 급여액이 감소하여 재산축적의 유인이 미국보다는 부정적인 반면, 재산보유상황에 따라 급여액이 달라져 급여적절성을 제고하고 과소포괄과 누수의 문제를 체계적으로 예방하고 있는 반면, 미국은 자신의 집을 포함하여 자립과 생계를 위한 재산은 처음부터 재산으로 보지 않을 뿐만 아니라 재산보유 때문에 급여액이 감소하는 경우는 앞서 지적한 특별한 경우를 제외하고는 없다. 게다가 근로활동자를 대상으로 하는 프로그램의 경우는 소득기준과 재산기준을 높여주어 근로활동과 저축을 장려하여 궁극적으로 빈곤을 탈피하도록 유인하고 있었다. 탈 빈곤을 위해 누수

(leakage: 소득과 재산이 빈곤선 보다 상당히 높은 사람이 공공부조를 받는 경우)가 발생하는 것은 감수하면서, 혹시 있을 수 있는 과소 포괄에 대처하기 위해 SSI제도에서처럼 “조건급여제도”를 두고 있다.

2. 영국

자신의 집을 제외한 일정수준 이상의 재산가치(나이와 건강상태에 따라 소득으로 환산되기 시작하는 최초의 기준 재산선이 달라짐)를 수치화하여 소득에 합하는 방식임. 여기에 IS, JSA내의 특별규정과 Housing Benefit과 같은 특별한 제도를 두어 임대료 이자와 같은 주거비용을 지출하는 가구의 경우 일정금액을 가처분소득에서 감해주고 있음.

영국의 공공부조는 베버리지 보고서에서 처음으로 등장하였다. 1948년 국민부조법(The National Assistance Act)은 생존 수단의 상실 및 부족 상태에 빠진 국민들의 생존권 요구에 대한 사회적 책임을 규정하고 공공부조의 기본 원칙으로 국민적 최소한(national minimum)의 원칙을 설정하고 국민부조가 최후의 사회적 안전망(Social Safety net) 역할을 수행하도록 하였다. 1966년 국민부조는 보충급여(Supplementary Benefits)로 바뀌었다. 이후 수급자에 대한 지나친 감독을 완화하고, 수급자의 요구에 적극적으로 대처하기 위해 사회보장부(Department of Social Security : DDS)내에 보충급여위원회를 설치하고 새로운 자산조사 공적급여제도들을 계속 확대 도입하였다. 1973년에는 40개가 넘는 자산조사 공공부조제도가 있었다. 그 후 1986～88년 사이에 국가역할의 축소를 목적으로 대처정부는 공공부조에 관한 개혁을 추진하였다. 보충급여(Supplementary Benefits)는 소득지원(Income Support)으로 대체되었으며 이사비용, 주택 수리비, 출산비, 장례비 등 단일목적급여를 사회기금(Social Fund)으로 대체하고, 가족소득보조금(Family Income Supplements)은 가족공제(Family Credit)로, 임대료 보조나 재산세 할인 등의 주택보조금은 주택급여(Housing Benefits)로 대체하였다.

현재 영국의 공공 부조 제도에는 Income Support, Council Tax Benefit, Housing

benefit, Family Credit, and Disability Working Allowance가 있다.

가. Income Support(IS)프로그램[10)]

1) 제도 개괄

Income Support(IS)는 영국 공공부조제도의 기본으로 16세 이상이면서 일을 하기 않거나 주당 16시간 미만으로 일하는 저소득을 위한 최소 소득 보장제도이다. IS 수급자는 의료보호, Housing benefit과 Social Fund의 급여자격을 얻게 된다.

2002년에 급여액은 혼자 사는 사람의 경우, 16～17세는 매주 £32.50(약 6만원)를, 18～24세는 매주 £42.70(약 8만원)를, 25세 이상은 매주 £53.95(약 10만원)를 받는다. 부부의 경우에는 18세 이상이면 매주 £84.65(약 16만원)를 받는다. 한 부모인 경우에는 16～17세는 매주 £32.50(약 6만원) 또는 조건에 따라 £42.70(약 8만원)를 받고 18세 이상이면 £53.95(약 16만원)를 받는다.

가구특성에 따라 급여액의 증가가 있다. 사별을 한 경우에는 £21.55(약 4만원)를 더 받고, 장애아동이 있거나 장애가 있는 경우에는 £35.50(약 6만 6천원), 또는£23.00(약 4만 2천원)를 더 받는다. 독신 연금수령자인 경우에는 £44.20(약 8만 2천원) 부부연금수령자인 경우에는 £65.15(약 12만원)를 더 받는다.

주거특성을 급여액에 반영하고 있다. 주거비용의 경우 보수가 있는 일자리가 없어 소득이 £88.00(약 16만 3천원)미만인 경우에는 £7.40(약 1만 4천원)를 공제해주어 주거비용을 지불해준다. 보수가 있는 일자리가 있어서 소득이£88.00～130.99(약 24만원)이면 £17.00(약 3만원)를 공제해주며, £131.00～169.00(약 30만원)이면 £23.35(약 4만 3천원)를 £170.00～224.99(약 41만원) 이면 £38.20(약 7만원)을, £225.00～280.99(약 51만원) 이면 £43.50(약 8만원)을, £281.00 이면 £47.75(약 8만 8천원)을 공제해준다.

---

10) www.dwp.gov.uk(2002).

2) MEANS TEST(자산기준)

소득이 연방정부가 정한 빈곤선 이하 이여야 한다.

저축이 £8,000(약 1520만원)을 넘어서는 안 되는데 60세가 넘었으면 £12,000(약 2280만원)까지, 재가복지를 받고 있거나 간호주택에서 살고 있다면 £16,000(약 3040만원) 까지 저축이 있더라고 급여가 이루어진다.

£3,000(약 570만원)이 넘는 저축액은 IS 급여액을 변화시킨다. 만일 수급자 또는 배우자가 60세가 넘었으면 £6,000(약 1140만원)이 넘는 저축액이, 재가복지를 받고 있거나 간호주택에서 살고 있다면 £10,000(약 1900만원)을 넘는 저축액은 IS급여액을 매 £250(약 47만원) 마다 £1(약 1900원)씩 감소시킨다. 이는 실질적으로 저축이자를 받고 있는지 와는 상관이 없다. 이를 tariff income이라고 한다.

나. Income-based Job seeker's allowance 프로그램

1) 제도 개괄

소득이 빈곤선 이하이면서 남자의 경우 65세 미만, 여자의 경우 60세 미만으로 일할 수 있는 능력이 있고, 일할 수 있어서 구직활동을 하고 있는 경우에 지급되며 또한 재산(저축)이 일정기준 이하 이여야 소득기초 JSA를 받을 수 있다. IS와 달리 근로의무를 전제로 급여를 제공하고 있다.

급여액도 IS와 유사하여 급여액은 혼자 사는 사람의 경우, 16～17세는 매주 £32.50(약 6만원)를, 18～24세는 매주 £42.70(약 8만원)를, 25세 이상은 매주 £53.95(약 10만원)를 받는다. 부부가 모두 18세 이하이면서 한쪽이 장애가 있으면 £42.70(약 8만원)를 받고, 육아해야 할 아동이 있으면 £64.45(약 11만 9천원)를, 한 쪽은 18세 이하이고 나머지 한쪽은 25세 이상이면 £53.95(약 10만원)를, 둘다 18세 이상이면 £84.65(약 16만원)를 받는다. 한 부모인 경우에는 16-17세는 매주 £32.50(약 6만원) 또는 조건에 따라 £42.70(약 8만원)를 받고 18세 이상이면 £53.95(약 10만원)를 받는다.

가구특성에 따라 JSA 급여액이 달라지는데 이는 IS와 같다. 사별을 한 경우에는 £21.55(약 4만원)를 더 받고, 장애아동이 있거나 장애가 있는 경우에는 £35.50(약 6만 6천원), 또는 £23.00(약 4만 2천원)를 더 받는다. 독신 연금수령자인 경우에는 £44.20(약 8만 2천원) 부부연금수령자인 경우에는 £65.15(약 12만원)를 받는다.

임신을 하였거나 아이가 5세 미만이면 우유와 비타민을 얻을 수 있다는 것은 IS와는 다른 점이다.

주거특성을 급여액에 반영하고 있는데 이 또한 IS와 같다. 주거비용의 경우 보수가 있는 일자리가 없어 소득이 £88.00(약 16만 3천원)미만인 경우에는 £7.40(약 1만 4천원)를 공제해주어 주거비용을 지불해준다. 보수가 있는 일자리가 있어서 소득이 £88.00～130.99(약 24만원)이면 £17.00(약 3만원)를 공제해주며, £131.00～169.00(약 30만원)이면 £23.35(약 4만 3천원)를 £170.00～224.99(약 41만원) 이면 £38.20(약 7만원)을, £225.00～280.99(약 51만원) 이면 £43.50(약 8만원)을, £281.00 이면 £47.75(약 8만 8천원)을 공제해준다.

2) MEANS TEST(자산기준)

JSA의 자산기준은 IS의 자산기준과 같다.

저축이 £8,000(약 1520만원)을 넘어서면 소득기초 JSA 급여를 받을 수 없는 것이다. 재가복지를 받고 있거나 간호주택에서 살고 있다면 £16,000(약 3040만원)까지 저축이 있더라고 급여가 이루어진다.

£3,000(약 570만원)이 넘는 저축액은 IS 급여액을 변화시킨다. 만일 수급자 또는 배우자가 60세가 넘었으면 £6,000(약 1140만원)이 넘는 저축액이, 재가복지를 받고 있거나 간호주택에서 살고 있다면 £10,000(약 1900만원)을 넘는 저축액은 매 £250 마다 £1씩 실질적으로 저축이자를 받고 있는지 와는 상관이 없이 소득기초 JSA 급여액을 감소시킨다.

다. Council tax benefit(지방세 혜택)프로그램

1) 제도 개괄

다른 혜택을 받지 못하면서 근로소득과 기타 혜택이 일정 수준이하인 저소득층으로 지방세를 납부하고 있는 계층에게 제공된다.

2) MEANS TEST(자산기준)

저축액이 £16,000(약 3040만원)을 넘어서는 안되며 £3,000(약 570만원)를 넘는 저축액은 tariff income으로 간주되어 Council Tax Benefit에 영향을 준다. 수급자 또는 배우자가 60세를 넘었을 때는 tariff income을 계산하는 저축액 기준이 £6,000(약 1140만원)로 올라간다.
또한 연령과 가구규모와 가구특성을 고려하여 적절한 주거에 살고 있는지, 임대료가 합리적인지를 살펴 지불해야 하는 지방세를 감면해준다.

라. Housing Benefit(임대료 보조)프로그램

1) 제도 개괄

지방정부가 저소득층의 합당한 임대료를 보조해 주는 정책이다. 집을 살 때 지불한 임대료 이자와 같은 주거비용을 모두 보조하지는 않지만, IS나 소득기초 JSA의 주거비용공제와 함께 아동놀이터나 지역 공동 장소 청소에 드는 비용등을 지불하는데 도움이 된다.

근로자를 위한 공제제도는 IS나 소득기초 JSA와 같다.

주거비용의 경우 보수가 있는 일자리가 없어 소득이 £88.00(약 16만 3천원)미만인 경우에는 £7.40(약 1만 4천원)를 공제해주어 주거비용을 지불해준다. 보수가 있는 일자리가 있어서 소득이£88.00～130.99(약 24만원)이면 £17.00(약 3만원)를 공제해주며, £131.00～169.00(약 30만원)이면 £23.35(약 4만 3천원)를 £170.00～224.99(약 41만원) 이면 £38.20(약 7만원)을, £225.00～280.99(약 51만원) 이면

£43.50(약 8만원)을, £281.00 이면 £47.75(약 8만 8천원)을 공제해준다.
가구특성에 따른 부가혜택도 IS나 소득기초 JSA와 같다.

연료요금공제가 이루어지고 있는데 방 하나 이상에 난방을 하고 있으면 £9.40(약 1만 7천원), 온수를 대고 있으면 £1.15(약 2천원), 조명에는 £0.80(약 1480원), 요리에 대한 연료비용 £1.15(약 2천원)를 그 밖의 모든 연료에는 £12.50(약 2만 3천원)를 공제해주고 있다. 만일 방이 하나라면 공제액은 반으로 줄어든다.

2) MEANS TEST(자산기준)

근로소득, 연금, 다른 세제 공제 등을 모두 합한 소득이 일정 수준이하이면서 가구규모와 가구특성 및 연령을 고려한 적절한 집에서 임대료를 지불하고 있어야 한다. 저축액이 £16,000(약 1140만원)을 넘어서는 Housing Benefit을 받을 수 없다. £3,000(약 570만원)를 넘는 저축액은 tariff income으로 간주되어 Housing Benefit에 영향을 준다. 수급자 또는 배우자가 60세를 넘었을 때는 tariff income을 계산하는 저축액 기준이 £6,000(약 1110만원)로, 특정한 주거 편의 시설이 요구되는 경우에는 £10,000(약 1900만원)까지 올라간다.

마. The social fund(사회적 기금)프로그램

1) 제도 개괄

사회적 기금은 정규적인 소득으로는 대처하기 힘든 중요한 비용이 발생했을 때 정액으로 급여를 제공하거나 대출을 해주는 프로그램이다. 입소 및 요양시설에서 퇴소하여 정착이 필요하면 Community Care Grant(지역사회보호)를 받을 수 있고, IS나 소득기초 JSA 수급자이면서 본인의 집이나 다른 어떤 것을 위해 무언가가 필요한데 뭉칫돈이 없으면 Budgeting Loan(예산 대부)를 받을 수 있다. 위기 시나 일상생활을 위한 긴급한 도움이 필요하다면 Crisis Loan(위기 대부)을 받게 된다. 저소득층을 위한 세제 혜택 등을 받고 있는 수급자로 아이를 위한 물

품이 필요하다면 Sure Start Maternity Grant(모성보호)의 자격조건이 된다. 마찬가지로 장제금이 필요하면 Funeral Payment(장제비)을 신청하면 된다. IS나 소득기초JSA 수급자이면서 5세 미만의 아동이 있거나, 수급자 본인이 장애 또는 60세 이상의 노인이라면 Cold Weather Payment(난방비)를 받게 된다. 급여액 또는 대출금은 정해진 양이 있는 것이 아닌 임의로 주어진다.

2) MEANS TEST

이 £500(약 95만원)이 넘는 저축액이 있다면(노인의 경우에는 £1,000(약 190만원)을 넘는 저축액) 받을 수 있는 급여액이 달라질 수 있다. ,

바. 영국의 자산기준 평가

영국은 공공부조제도가 사회안정망의 최후의 보루로써 중추적인 역할을 하는 만큼 빈곤층에게 각기 다른 프로그램으로 다양한 급여를 제공하고 있다.

미국과 비교했을 때 자산기준이 사회적 기금(Social fund)를 제외하고는, IS, JSA, Counsil tax benefit, Housing benefit이 모두 Tariff income 제도를 중심으로 비슷한 수준으로 운영되고 있다. IS, JSA은 최고 재산액이 £8,000 Counsil tax benefit, Housing benefit이 최고 재산액이 £16,000이라는 차이가 있을 뿐이다. 하지만, IS와 JSA도 재가복지를 받고 있거나 간호주택에 살고 있는 경우 £16,000까지 재산이 허용되므로 재산기준에는 차이가 제도별로 거의 없다고 할 수 있다.

미국과 비교했을 때 더 큰 차이는 영국이 재산가치(자기의 집을 제외한 부동산과 금융재산)를 수치화 하여 급여액에 반영하고 있다는 점에 있다. 이를 Tariff income이라 하는데 다음에서는 Tariff income을 중심으로 영국의 자산기준을 평가하도록 하겠다.

1) Tariff income 제도 개괄

살고 있는 집을 제외한 부동산, 현금저축, 계, 은행저축, 채권, 주식과 신탁 등의 금융재산을 재산액으로 계산한다.

처음 £3,000(약 570만원)의 재산액은 Tariff income의 적용을 받지 않는다. 하지만, 재산액이 £3,000(약 570만원)이 넘으면 매 £250(약 47만원) 마다 £1(약 1900원)씩 주단위로 지급되는 급여액이 감소된다.

따라서, £4,000(약 760만원)의 재산액이 있으면 주간소득에 £4(약 7600원)를 추가하고 £7,250(약 1377만원)이 있으면 £17(약 3만원)를, £7,251가 있으면 £18(약 3만 4천원)가 추가된다. 예를 들어 매주 £69.75(약 13만원)의 Incapacity Benefit를 받고 있고 재산액이 £4,000(약 740만원)가 있으면 급여에 관한 한 가구의 주간소득은 Tariff Income £4.00(약 7600원)를 포함하여 총 £73.75(약 14만원)로 간주된다.

단, 재산액이 £8,000(약 1520만원) 또는 £16,000(약 3040만원)을 넘으면 급여 자격이 없다.

재산가치를 수치화하여 소득에 합하는 방식을 채택하면서 금융재산과 자신의 집을 제외한 부동산을 재산범주에 넣고 있는 것이다.

2) 자산기준 평가

Tariff income은 자신의 주거비용에 대한 것으로 생각되는 어떤 일정한 수준의 액수를 넘어서는 금액을 의미한다. 이는 자신의 자원을 최대한 활용하는 것을 강하게 전제하므로 보충성의 원리에 충실하다.

미국의 SSI의 재산기준액이 $2000(약 240만원)인데 반해 영국의 IS의 재산기준액은 £8,000(약 1520만원)로 상당히 높다.(양국 모두 자신이 살고 있는 집은 재산에서 제외하고 기타 부동산과 금융재산을 재산범주에 넣고 있다) 영국은 재산이 있으나 소득이 없는 사람들을 보호하기 위해 재산 기준액을 높이면서 Tariff income제도를 도입하여 재산수준에 따라 급여액을 줄이고 있는 것이다. Tariff income제도를 도입하여 과소 포괄의 문제를 해결하는 한편, 급여적절성도 꾀하고 있다.

이 외에 영국은 주거비용을 가처분 소득에서 공제해주는 제도를 두고 있다. 그런데, 이 주거비용 공제는 근로소득공제의 성격도 띄고 있다. 주거비용의 명목

으로 근로소득이 있는 자에게 그렇지 않은 자보다 더 많은 공제혜택을 줄 뿐만 아니라, 근로소득이 높아질 수록 공제액도 증가시키고 있다.

보수가 있는 일자리가 없어 소득이 £88.00(약 16만 3천원)미만인 경우에는 £7.40(약 1만 4천원)를 공제해 주는 반면에, 보수가 있는 일자리가 있어서 소득이 £88.00～130.99(약 24만원)이면 £17.00(약 3만원)를 공제 해주며, £131.00～169.00(약 30만원)이면 £23.35(약 4만 3천원)를 £170.00～224.99(약 41만원) 이면 £38.20(약 7만원)을, £225.00～280.99(약 51만원) 이면 £43.50(약 8만원)을, £281.00 이면 £47.75(약 8만 8천원)을 공제 해준다.

이러한 소득공제제도는 근로 동기 유지를 통한 탈 빈곤에 도움이 되지만, 미국의 EITC와 같이 적극적인 수준은 아니다.

게다가. tariff income이 재산의 축적에 부정적인 영향을 주어 탈 빈곤을 어렵게 한다는 비판도 받고 있다.

TUC(Trade union councils, 일종의 영국의 전국 노동조합)는 최근보고서 Savings and Assets for all 에서 tariff income이 빈곤층의 저축률에 매우 부정적인 영향을 준다고 강하게 비판하고 있다. £8,000(약 1520만원)이 넘으면 무조건 Income Support 나 means-tested Jobseeker's Allowance를 받을 수 없을 뿐만 아니라, 이 이하의 저축이 있더라고 tariff income으로 급여가 감소하고 있어 저축에 부정적인 영향을 준다는 것이다.

또한 매우 높은 이자율을 상정하고 있을 뿐만 아니라 저축액[11]이 많아질수록 연간이자율이 높게 매기고 있다고 지적한다. 즉, 저축액이 £3,000～3,250(평균 600만원)이면 연간 £52(약 9만9천원)의 소득이 있다고 가정되므로 이는 연간이자율로는 1.6%인 반면 £4,000～4,250(평균 780만원) 저축액으로 증가하면 연간 £260(약 49만원)의 소득이 있다고 가정되므로 연간 이자율이 6.1%로 증가하고, £7,750～8,000(약 1500만원)으로 저축액이 증가하면 연간 £1040(약 125만원)의 소득이 있다고 가정되므로 이자율은 13.0%으로 증가하게 된다. 이는 영국의 10년 기한 국채이자율이 5%인 것에 비하면 지나치게 높은 수준이라고 비판하고 있다.

11) 빈곤층은 자신의 집을 제외하고는 부동산이 거의 없을 것임을 감안하면 저축액이라고 보아도 무리가 없을 것이다.

영국은 전통적인 공공부조제도의 원리인 보충성의 원리, 급여적절성의 원리, 대상적절성의 원리를 tariff income을 도입함으로써 적극적으로 달성하고 있으나, 새롭게 강조되고 있는 공공부조의 목표인 탈 빈곤에는 소극적으로 대처하다. 그리하여 오늘날 인생에 있어 어느 수준이 온당한 저축액 인지에 대한 논쟁이 지속되고 있으며, tariff rate가 보다 현실적이고 덜 가혹해야 한다는 주장들이 설득력을 얻어가고 있다.

3. 벨기에

자기의 집을 포함한 모든 부동산과 금융재산을 재산가치화하여 소득에 합함. 단 자신의 집에 부과한 개념 소득(notional income)은 BeF 30,000까지 면제

벨기에의 사회보장제도는 중세시대의 장인재난기금이 기원이다. 프랑스 혁명 이후 프랑스에 복속되던 시기에는 이 제도가 사라졌다가 19세기에 영국과 유사한 형태의 상호부조제도인 "Societies for Mutual Assistance"가 나타났다. 정부는 1851년 법을 제정하여 이를 보호하였다. 1886년 혁명적 파업운동이 거세어지자 Leopold II세는 노동계급과 화해하기 위해 노동법과 노동보호를 제정하면서 노동자들의 사회보험이 정부와 지방정부에서 지원을 받을 수 있게 하였다. 1900년에는 자발적인 노령 연금을 보조하고 1911년에는 폐질과 광부의 노령 연금을 강제적인 사회 보험으로 만들어 보조하였다. 양 세계대전기간 강제적인 사회보험이 확대되었고 출산율의 감소에 대응하여 모든 노동자들이 가족수당기금 기여도 의무가 되었다. 사회보험은 가장 중요한 사회적 이슈가 되었고 사회보장은 근로소득자를 중심으로 설계되었다. 그리하여 노령연금, 건강보험, 실업보험, 가족수당, 휴가수당이 주요한 축이 되었다.

1960년대 경제가 번창하자 실업보험이 보험과 부조가 혼합된 체계로 발전되었다. 1967년 경제가 침체되자, 자영업자에게도 사회보험이 강제되었다.

1969년 사회보험으로 포괄되지 않는 사람들을 위한 최소보장급여(minimum guaranteed benefits)가 비로소 도입되어 노인과 장애인의 최저 소득을 보장하였다.

1971년 저소득자 가구에게도 가족 수당이 지급되었다. 1974년에 높은 실업율과 재정적자에 대응하여 새로운 법안들이 만들어졌다. 그럼에도 위기상황이 계속되자, 기여금은 낮추고 재정적자를 해소하기 위해 새로운 세원을 만들고 급여체계를 변화시켰다. 1994년 기업복지인 부가급여(fringe benefit)를 회사의 불필요한 주택이나 아파트를 처분함으로써 마련하게 하였다. 사회의 누구든 소유한 자산이 그의 사회적 지위와 가구 크기를 고려한 소유자의 개인적 필요를 명백히 초과하지 않을 것을 요구한 notional income(revenu cadastral)[12]을 기업에도 적용하면서 기존의 notional income보다 100/60배(약 1.6배)까지 소유를 허용한 것이다.
벨기에의 공공부조제도에는 The minimum means of subsistence, The guaranteed income for the elderly, 장애(handicapped)프로그램이 있다.

가. The minimum means of subsistence프로그램

1) 제도 개괄

Minimum subsistence은 1974년에 도입된 제도로 최근 5년 동안 벨기에에 살고 있거나 자신의 생애 중 10년을 벨기에에 살았던(EU국가에서 온 이민자는 이 기간요건을 충족하지 않아도 됨) 18세 이상의 사람들 중 적절한 생활 수단이 없는 사람들에게 제공된다. 현재 적절한 생활 수단이 없고, 자신의 노력이나 기타 다른 방법으로는 그러한 생활수단을 얻을 수 없으며, 할 수 있는 다른 급여의 신청은 이미 하였으나 급여를 받지 못하거나 불충분하여 최저생활이 불가능한 사람들에게 제공하는 최저생계비이다.

급여액은 가구상황에 따라 다르다. 1998년의 경우 아동이 있는 가구의 경우에는 연간 BeF[13] 114,864(약 400만원)를, 아동이 없는 독신의 경우에는 BeF 86,148(약 약 300만원)를 동거자의 경우에는 BeF 57,432(약 200만원)의 급여를 받는다.[14]

---

12) 벨기에의 notional income(revenu cadastral/kadastral inkomen)은 공공부조제도 뿐만 아니라 조세체계 전반에 걸쳐 적용되고 있음.
13) 벨기에의 환율; EUR1=BEF 40.3399. 한화 약 34원(2003년 기준).
14) 동거자의 급여액은 부부 가구가 받는 급여의 절반이다. 하지만 각각의 동거자가 급여를 받을 수 있으므로 결국 부부 가구가 받는 급여와 같아진다. 결혼을 하던 안하던 같은 급여를 받을 수 있게 하고 있다.

총 급여액는 연간 고정되어 있고 매주, 격주 또는 월 단위로 지급된다.

노숙자이거나 감옥에서 나왔거나 특별한 상황에 있는 사람에게는 매달 급여의 12분의 1까지 더 지급할 수 있다. 이 금액은 물가와 연동되어 일반 근로 소득변화에 따라 변한다.

2) MEANS TEST

원칙적으로 신청자와 그 배우자 그리고 함께 사는 사람들의 모든 재원(resources)이 means test에 포함된다. 근로가 가능한 모든 신청자는 근로 의지를 보여야 하며 공공구직센타에 등록해야 한다.

근로소득 중 일부는 매달 BeF 6,000(약 20만원)까지 공제된다. 급여시작 일년 후에는 공제액이 BeF 5,000(약 17만원)으로 감소되고 2년 후에는 BeF 3,000(약 10만원)으로 감소된다. 3년 후에는 이러한 공제혜택이 사라진다. 이는 수급자로 하여금 소득있는 고용에 종사하도록 하기 위한 것이다.

가) 소득기준

빈곤선 이하의 소득을 얻고 있어야 한다.

다음은 소득으로 간주되지 않는다.

수급자의 아동을 위한 가족 수당, 수급자와 아동을 위한 교육 수당, 기관이나 사람으로부터의 증여(단, 신청자의 별거인이 제공하는 것은 제외) 그리고 전쟁연금 등은 소득으로 보지 않는다.

또한 아동이 있는 경우에는 일년에 BeF 12,500(약 42만원)이, 아동이 없는 경우에는 연간 BeF 10,000(약 34만원)이 그 밖의 경우에는 연간 BeF 6,250(21만원)이 일반적으로 공제된다.

그리고 BeF 30,000(약 100만원)(가족 구성원이 한 명 늘때 마다 BeF 5,000(약 17만원)씩 공제액이 커짐)까지 수급자 자신의 집에 대해 부과한 개념 소득(notional income)은 소득에서 면제된다.

임금 및 직업 소득 가치 중 4분의 3만 소득으로 보며, 현물 급여는 공식 가치의

3분의 1로 계산한다.

나) 재산기준

자본 자산은 개념적 소득(notional income)으로 계산된다. 부동산의 가치를 공인된 절차를 거쳐 먼저 평가한다. 평가액의 처음 BeF 200,000(약 680만원)까지는 4%의 이윤산출, BeF 200,000 ~ 500,000(약 1700만원)까지는 5%의 이윤산출을 BeF 500,000(약 1700만원)이 넘어서면 10%의 이윤산출을 추정한다.
급여를 신청하기 몇 해 전에 처분하거나 증여한 자본 자산은 신청자의 재산으로 계산되어 일정액의 급여삭감이 있게 된다.

나. The guaranteed income for the elderly프로그램

1) 제도 개괄

기여에 기초한 연금제도는 노년층의 빈곤문제를 해결하지 못하였기 때문에 1969년 모든 노인에게 최소한의 소득을 보장하기 위하여 Guaranteed Income for Old Persons이 통과되었다. 즉, 벨기에에서 최근 5년간 또는 생애 중 10년간 살고 있는 65세 이상의 남성과 60세 이상의 여성에게 최소한의 소득을 보장하는 제도이다.

급여는 정액으로 지급된다. 1998년에 가구의 경우 연간 BeF 92,383(약 300만원) 기타 개인의 경우에는 BeF 69,288(약 240만원)이 지급되었으며, 배우자가 65%이상의 장애가 있는 경우에는 BeF 17,424(약 590만원) 이 둘 다 장애가 있는 경우에는 BeF 34,848(약 1180만원)이 지급된다. 또한 겨울이 추운 해에는 BeF 1,290(약 4만 4천원)이 추가되기도 한다.
이 금액은 물가변화에 따라 변화한다.

2) Means Test

Means test는 결혼이 급여를 유리하게 하는 경우를 제외하고는 수급자 개인단

위로 진행된다.

대개 the minimum income benefit의 자산기준과 같이 운용된다.

특별한 점은 가족의 경우에는 일년에 BeF 12,500(약 42만원)가 means test에서 면제되고 기타 수급액 BeF 10,000(약 34만원)이 면제된다. 사적 보험의 급여액은 BeF 1,300(약 44만원)이 면제되고 기타 연금급여는 가치의 90%까지만 인정을 한다. 부양아동이 있는 독신수급자의 경우에는 공제액이 높아질 수 있다.

다. 장애(handicapped)프로그램

1) 제도 개괄

장애인을 대상으로 하는 자산조사(means-test)급여제도는 1933년으로 거슬러 올라간다. 지금의 제도는 1987년의 개정법안에 따른 것이다. 급여에는 소득대체급여와 통합급여가 있다.

가) 소득대체 급여 (Income-replacing Benefit)

소득대체 급여는 최소 66%의 근로능력만을 가진 장애인에게 지급된다. 66%는 정상인보다 3분의 1정도의 근로능력이 상실된 것을 의미한다. 그런데 근로능력 상실정도를 판정하는 것은 쉽지 않다. 특히 장애인의 근로의 능력상실정도를 아는 것은 더욱 어렵다. 그래서 능력상실정도는 사회보장청(the Ministry of Social Affairs)의 의료국에서 결정하거나, 국가 건강과 장애보험공단(the National Institution of Health and Disability Insurance)의 의료통제부서에서 결정한다.

급여는 정액으로 제공되며 minimum income benefit 과 비슷하다.

1998년의 경우 피부양자가 있는 수급자의 경우에는 연간 BeF 266,089(약 900만원)가 지급되며 독신에게는 BeF 199,565(약 670만원)를 동거인에게는 BeF 133,055(약 450만원)가 지급된다.

급여는 물가변화에 따라 달라진다.

나. 통합급여(Integration Benefit)

통합급여는 자기 스스로를 돌볼 능력을 상실한 사람들에게 급여를 지급하는 제도이다. 손상은 일상생활대처능력에 따라 척도로 측정된다. 수급자는 4가지 범주로 나뉘어 지는데 가장 높은 급여를 받는 사람은 일년에 BeF 217,177(약 920만원)를 받는 반면 가장 낮은 급여를 받는 사람은 일년에 BeF 27,378(약 93만원)을 받는다.

이 급여는 필요한 도움에 드는 실질비용과 상관없이, 지출이 이루어지고 있는지에 상관없이 지급된다.

2) MEAN TEST

장애아동을 위한 가족 수당을 한 번 이상 받은 벨기에 거주인으로 21세 이상 65세 미만이여야 한다. 기타 법에서 장애에 대한 보상을 받을 수 없었던 사람만이 받을 수 있으며 일정한 자산조사를 거쳐 급여가 지급된다.

소득대체급여와 통합급여의 자산조사는 minimum income benefit과 같다.

다만 다음의 몇 가지 중요한 차이가 있다.

첫째, 장애인이 자산조사와 관련된 재원에 대한 불유쾌한 요구를 경험하지 않도록 하기 위해 일단 가장 최근에 수급자가 제시한 세금신고서를 바탕으로 자산조사를 시작한다. 상황이 20%이상 변했을 때만 새로운 자산조사를 하게 된다. 이 또한 세법에 의해서 하지 사회보장법에 따라 행하지는 않는다. 설사 소득세가 면제되어 세법의 적용을 받지 않더라도 똑같이 세법에 의한 절차를 밟는다.

둘째, 자산조사에서 배우자와 동거인의 소득도 포함하지만 BeF 60,000(약 200만원)까지는 공제된다. 두 부부가 모두 장애인이면 소득의 50%가 공제된다.

셋째, 장애인이 소득대체급여는 신청하지 않고 통합급여만 신청하면 더 많은 액수가 자산조사에서 공제된다. 피부양자가 있는 수급자의 BeF 299,669(약 1000만원)과, 독신자의 BeF 224,750(약 760만원) 그리고 동거인의 BeF 149,847(약 500만원)은 자산조사에 포함되지 않는다. 장애인과 그 배우자의 근로소득은 법정임금까지는 소득으로 보지 않는다. 이를 통해 장애인은 직업활동경험을 쌓을 수 있지

만 더 이상 소득대체급여는 받을 수 없고 통합급여 만을 받을 수 있게 된다.

라. 벨기에 자산기준에 대한 평가

벨기에 공공부조제도의 중심은 18세 이상의 적절한 생활수단이 없는 사람들에게 지급되는 The minimum means of subsistence이다. The guaranteed income for the elderly, 장애(handicapped)프로그램의 재산기준은 The minimum means of subsistence과 기본적으로 같되 제도특성을 반영하여 몇 가지 세부적인 차이만을 두고 있다.

세 공공부조제도가 모두 적용하고 있는 The minimum means of subsistence의 자산기준은 다음 같다.

"자본 자산은 개념적 소득(notional income)으로 계산된다. 부동산의 가치를 공인된 절차를 거쳐 먼저 평가한다. 평가액의 처음 BeF 200,000(약 680만원)까지는 4%의 이윤산출, BeF 200,000～500,000(약 1700만원)까지는 5%의 이윤산출을 BeF 500,000(약 1700만원)이 넘어서면 10%의 이윤산출을 추정한다. BeF 30,000(약 100만원)(가족 구성원이 한 명 늘때 마다 BeF 5,000(약 17만원)씩 공제액이 커짐)까지 수급자 자신의 집에 대해 부과한 개념 소득(notional income)은 소득에서 면제된다."

벨기에도 영국과 같이 재산가치를 소득화하고 있다는 것을 의미한다. 그리고 재산가치를 소득화하는 비율도 영국과 크게 다르지 않다. 그러나, 다음의 점에서 중요한 차이가 있다. 우선은 재산 가치화하는 재산의 범주이다. 벨기에는 영국과 달리 수급자의 집까지 소득화하고 있다. 대신 수급자의 집에 부과한 개념소득 중 일부는 공제해주고 있다. 둘째, 벨기에는 정액으로 급여가 지급되고 있고, notional income이 급여액을 감소시킨다는 규정이 없다.(반면, tariff income은 매 £250(약 47만원) 마다 £1(약 1900원)씩 주단위로 지급되는 급여액이 감소된다고 명시하고 있다) 재산가치를 소득화한 notional income이 소득기준에 합해져서 대상자 선별기준으로는 작용하고 있지만, 급여액에는 영향을 미치고 있지 않은 것이다. 셋째, 벨기에에는 영국과 달리 최고재산액(영국은 £8,000(약 1500만원)이 넘으면 무조건 Income Support 나 means-tested Jobseeker's Allowance를 받을

수 없게 하고 있다)에 대한 규정이 없다. 영국과 달리 상당히 높은 수준의 재산 소유자도 소득이 없다면 급여을 받을 수 있는 가능성이 있다. 재산가치가 BeF 500,000(약 1700만원)이 넘어서더라고 10%의 notional income rate적용을 조건으로 급여를 받을 수 있도록 하고 있다. 넷째, notional income rate와 tariff income rate 중 어느 쪽이 더 엄격한지는 재산구간별로 다르다. 재산수준이 낮을 때는 notional income rate가 더 엄격하나 재산수준이 높을 때는 tariff income rate가 더 엄격하다.

자신의 집까지 소득기준에 넣지만, 재산수준이 급여액에는 영향을 주지 않고, 상당한 수준의 재산까지 수급을 허용하지만, 오히려 낮은 수준의 재산에는 높은 notional income rate를 적용하고 있다는 점에서 벨기에의 자산기준이 영국보다 재산축적에 더 불리한 제도인지, 아닌지를 쉽게 단언할 수 없다.

그러나, 소득공제제도를 살펴보면 벨기에가 영국보다 근로동기 유지에 소극적임을 확인할 수 있다. 근로소득공제가 근로소득수준에 상관없이 정액으로 이루어지고 있으며, 그나마 급여개시 후 3년이 지나면 공제혜택을 받을 수 없도록 하고 있다. 물론 장애인의 근로소득의 경우에는 법정소득까지 소득으로 보지 않고, 두 부부가 모두 장애인이면 50%까지만 소득으로 인정하고 있어, 장애인의 욕구를 반영하여 급여적절성을 높일 뿐만 아니라, 장애인의근로를 적극적으로 장려하고 있다. 그러나, 장애인은 근로활동가능성과 벌어들이는 소득이 비장애인에 비해 적을 것임을 감안하면, 일반인에게 적극적으로 소득공제를 적용할 때보다 탈빈곤의 효과가 적을 것으로 보인다.

급여적절성 면에서도 벨기에는 영국보다 소극적이다. 영국은 가족 특성에 따라 급여액에 변화를 주고 있는 반면에, 벨기에는 급여는 정액으로 주면서 가족 특성을 소득기준에 반영하고 있다. 아동이 있는 가구의 경우 소득공제액을 높여주어 소득기준을 올려주고 있을 뿐이다.

Ⅴ. 외국의 공공부조제도의 자산기준의 시사점

국가는 자산으로 인정하는 재원의 범주를 다르게 하거나, 소득기준과 재산기준의 관계를 변경하여, 자산기준을 변화시킴으로써 급여자격(eligibility)를 통제한다. 자산기준의 변화와 이로 인한 급여자격 통제는 국가가 우선시하는 공공부조의 원리와 밀접하게 관련이 있다. 보충성의 원리, 대상적절성의 원리, 급여적절성의 원리, 탈빈곤의 원리는 동시에 충족하기 어려운 면이 있으나 각 국가는 여러 제도적 장치를 통해 각 원리를 달성하기 위해 노력하고 있다. 그러나, 앞서 살핀 바와 같이 국가마다 보다 강조되는 원리에는 차이가 있는데, 미국은 탈빈곤의 원리를, 영국은 급여적절성의 원리를 강조하는 반면에, 벨기에는 탈빈곤과 급여적절성에 있어서 미국과 영국보다 소극적이었다. 이는 공공부조에 대한 국가와 사회의 인식의 차이를 반영하는 것으로 보인다.

우리나라의 자산기준은 재산의 소득환산제도 도입전에는 미국과 같은 Joint threshold방식(결합방식)이었다. 그러나, Joint threshold(결합방식)방식의 특성상 재산만 있고 소득이 없는 사람들을 포괄하지 못하였으며 이는 과소포괄의 문제를 낳았다.

현재의 재산의 소득환산제도는 재산만 있고 소득이 없는 사람들을 포괄할 수 있게 하며, 재산수준에 따라 급여액을 다르게 하여 급여적절성을 높인다는 점에서 전보다 진일보한 방식이다.

실제로 영국과 벨기에서도 우리나라와 같이 재산가치를 수치화하여 급여액에 반영하거나 소득기준에 합하고 있다. 그러나, 영국의 tariff income은 급여액만을 변화시키고, 벨기에의 notional income은 소득기준만을 변화시키는 반면에, 우리나라의 재산의 소득환산제도는 재산환산액이 소득기준과 급여액을 모두 변화시킨다는 점에서 차이가 있다.

우리나라의 재산의 소득환산제도가 영국의 tariff income과 같이 재산축적에 부

정적인 영향을 준다는 비판을 받을 지, 급여적절성과 대상적절성을 높인 제도로 평가받을 지는 재산의 소득환산제도의 구체적인 환산율, 최고재산액이 결정할 것이다. 그리고 재산의 소득환산제도가 탈빈곤, 급여적절성, 대상적절성, 보충성의 원리에 기여하는 정도는 기타의 제도들, 예를 들어 근로소득공제제도, 별도의 자산축적 유인 장치의 유무 등에 의해서도 영향을 받을 것이다.

참고문헌

▷ 국내문헌

‘외국의 공공부조제도’, 한국보건사회연구원, 2000.

‘미국의 사회보장제도’, 사레비타, 가트 맨굼, 스텐픈 맨굼/채구묵 역 1999.

‘사회보장론’, 이인재, 류직선, 권문일, 김진구 1999.

‘빈곤과 사회복지정책’, 김태성, 손병돈 2002.

‘사회복지정책론’, 송근원, 김태성, 1998.

▷ 외국문헌

’Longitudinal Measure of Poverty: Accounting for Income and Assets over time’: Patricia Ruggles and Robertson williams, Review of Income and Wealth, 1989.

’Wealth Hoidings and Poverty Status in the U.S’ :Edward N. Wolff. Review of Income and Wealth, 1990.

’Housing Inheritance and Social Inequality’: A Rejoinder to Chris Hamnett Paul Watt. 1993.

’Poverty and Assets in Belgium’ : Karel van den Bosch. Review of Income and Wealth, 1998.

’Belgium’ Prof. J. Van Langendonck , Kluwer Law International, 1998.

’Asset tests and low saving rates among lower-income families: Peter R. Orszag1 April 13, 2001 Center on budget and policy priorities.

'A comparison between Belgium, Denmark, Greece and the UK ynthesis (preliminary) Leuven, HIVA, 2001 Ides Nicaise (ed.).

'「Earned Income Tax Credit Eligibility and Participation」December 14, 2001 United States General Accounting Office.

- www. dwp. gov. uk
- www. ssa. gov. us
- www. hhs. gov. us
- www. cms. hhs. gov. us