

Working Paper 03-11

국민기초생활보장제도 개선방안

2003

김 미 곤

한국보건사회연구원

연구참여자

이경혜 이은영

신윤정 하미영

〈 목 차 〉

- I. 들어가는 글 / 1
- II. 기초보장제도의 목적 및 기본원리 / 4
 - 1. 기초보장제도의 목적 / 4
 - 2. 기초보장제도의 기본원리 / 6
- III. 기초보장제도 현황 및 문제점 / 10
 - 1. 기초보장제도의 현황 / 10
 - 2. 기초보장제도의 문제점 / 11
- IV. 국민기초생활보장제도 개선방안 / 14
 - 1. 기초보장제도 개선의 기본원칙 / 14
 - 2. 기초보장제도 개선방안 / 16
- V. 맺는 글 / 33

I. 들어가는 글

공공부조 제도는 국민의 세금으로 이루어지는 최종적인 사회안전망(last social safety net)이며, 우리나라의 경우 국민기초생활보장제도(이하 기초보장제도)가 가장 대표적인 공공부조제도이다. 기초보장제도는 과거 생활보호제도의 한계¹⁾와 시대적 상황²⁾으로 1999년 9월 제정되고, 2000년 10월부터 시행되었다. 동 제도의 목적은 생활이 어려운 자에게 최저생활보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 하고 있으며, 이러한 목적을 달성하기 위하여 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 기본원칙을 준수하고 있는지에 대한 성찰이 필요하다. 기초보장제도 시행 3년 동안에 제기된 문제점들은 많지만, 법의 목적에 견주어 핵심적인 문제점을 살펴보면 다음과 같다. 최저생활보장이라는 측면에서 기초보장의 사각지대(no-care zone) 문제가 제기되고 있으며, 자산조사(means test)의 부정확성으로 인한 부정 및 과잉급여의 문제점이 지적되고 있다. 그리고 자활조성이란 측면에서는 근로유인의 미흡, 빈곤의 함정(poverty trap)³⁾과 탈빈곤 미흡

1) 우리나라의 경우 근대적 의미의 생활권적 기본권을 법제화 한 것은 1948년의 제헌헌법(제19조)과 이를 구체화한 1961년의 생활보호법이다. 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.

2) 1997년 말에 닥쳐온 IMF 경제위기는 대량실업과 빈곤인구를 양산하였고, 이는 다시 이혼, 아동·노인의 유기, 가출, 노숙, 자살, 결식아동의 증가 등 각종 사회병리현상을 야기시켜 빈곤문제가 중요한 쟁점으로 부각되었다.

등의 문제점이 거론되고 있다).

이러한 문제를 해결하는 방안으로 다양한 연구들이 논의되고 있다. 사각지대를 줄이기 위한 방안으로는 부양의무자기준의 합리화(여유진, 2003), 재산의 소득환산제의 개선(홍경준 2003; 김미곤, 2003), 가구유형별 최저생계비 도입(김미곤, 2003), 의료급여제도 개선(허선, 2003), 국민기초생활보장법상의 개선방향(이찬진, 2002) 등이 논의되고 있고, 자산조사 정확성 제고방안으로는 모니터링체계 구축방안(김미곤, 2004), 급여체계 개선방안(김미곤, 2002) 등의 연구가 있다. 한편 근로유인 및 자활을 촉진시키기 위한 연구로는 근로소득공제제도 시범사업(박능후, 2003), 자활제도 개선방안(노대명, 2003), 급여체계 개선방안(김미곤, 2002), 저소득층 근로유인 방안(김영순, 2003), 근로소득보전세제(EITC, Earned Income Tax Credit)에 관한 연구가 있다(김태성, 1996; 박능후, 2000; 최현수, 2000; 안종범·송재창, 2000, 김미곤; 2003). 이 외에도 기초보장제도에 대한 평가를 바탕으로 개선방안을 제시하고 있는 연구(이현주, 2001; 이태진, 2002)들이 있다.

이상의 연구들 중 기초보장의 사각지대를 줄이는 방안에 관해서는 어느 정도 일치된 방향성⁵⁾을 견지하고 있으나, 근로저하, 소득의 하향신고, 탈빈곤 미흡⁶⁾ 등의 문제점에 대한 개선방안에 대해서는 일치된 견해를 보이지 못하고 있다. 이는 현상에 대해서는 동의하지만 연구자의 가치관 차이와 문제에 대한 원인규명을 달리하고 있기 때문에 발생하는 것으로 판단된다. 대부분의 연구자들은 현행 기초보장제도의 급여체계가 보충급여 하에서 통합급여이면서 근로유인 시스템이 미약하다는 점을 주요한 원인으로 파악하고 있는가 하면, 일부 연구자는

3) 빈곤합정이란 사회복지 급여와 관련하여 근로소득이 증가하여도 순소득이 오히려 감소하거나 또는 아주 작게 증가하여 일을 더할 의욕을 상실하게 만드는 사회복지제도의 문제점을 의미한다(최일섭 외, 「빈곤론」, 나남, p.383.)

4) 공공부조 프로그램은 최소한의 비용으로 꼭 필요한 사람에게(경제적 효율성) 적절한 급여를 주되(소득보장), 수혜자 혹은 비수혜자들의 근로의욕을 크게 저하시키지 않아야 한다(근로유인). 이 세가지는 1990년대 세계 여러 나라의 공공부조 개혁의 핵심적 과제였으나 한꺼번에 달성되기가 매우 어렵다는 점에서 iron triangle로 불리기도 한다(Shiller 1995).

5) 따라서 본고에서 이 문제는 논외로 하고자 한다.

6) 빈곤합정, 소득역전현상 등의 결과는 탈빈곤 미흡으로 나타나므로 이하에서는 탈빈곤 미흡이 빈곤합정, 소득역전현상 등의 문제점을 포괄하는 것으로 기술하고자 한다.

통합급여의 문제점보다는 공공부조제도의 급여체계가 인간의 이기심에 배치되는 보충성 원리를 채택하고 있고⁷⁾, 기초보장 후 가처분 소득에서 소득역전현상(notch effect)이 존재하는 점을 근본원인으로 들고 있다. 양자간의 주장은 일견 유사한 것 같아 보이지만 제도 설계에 있어서는 매우 큰 차이를 야기할 수도 있다. 즉, 법의 목적이나 정책목적 달성을 위한 수단으로 ‘강제적인 방법(stick)’ 또는 ‘유인책(carrot)’이 동원될 수도 있고, ‘보이지 않는 손(invisible hand)’에 의한 자동조절에 의존할 수도 있는데, 전자의 연구들에서는 강제적인 방법과 유인책을 주요한 수단으로 사용하는 반면에 후자의 연구들은 주로 보이지 않는 손에 의존한다.

동일한 효과를 창출한다면, 보이지 않는 손이 강제적인 방법과 유인책보다는 비용효율적이다. 따라서 본고에서는 후자의 견지에 따라 근로저하, 소득의 하향신고, 탈빈곤 미흡에 대한 해결방안을 모색하고자 한다. 하지만 이 세 가지 문제는 1600년대 구빈법 이후 공공제도가 안고 있는 문제로서 오늘날 우리나라뿐만 아니라 대부분의 나라들이 안고 있는 공통적인 문제이다. 어쩌면 이러한 문제들은 동시에 해결하기 어려운 한국판 ‘iron triangle(shiller, 1995)’일 수도 있다. 그러므로 본고에서는 이러한 문제에 대한 완전한 해결보다는 해결의 단초를 제시함을 목적으로 한다. 이를 위하여 본고에서는 먼저 기초보장제도의 목적 및 기본원리들을 살펴보고, 현행 급여체계 현황과 문제점을 고찰한 후 개선방안으로 급여체계개선과 EITC 도입에 대하여 살펴보려고 한다.

7) 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 소득인정액의 차액을 급여로 지급하기 때문에 일을 하는 자나 일하지 않는 자나 급여가 동일해지고 소득의 하향신고를 유발한다. 이를 방지하고자 국민기초생활보장법에서는 근로유인을 위한 근로소득 공제제도를 두고 있으나 보충급여 하에서 그 효과는 일정한 한계를 지닌다. 그러므로 인간의 이기심에 순응하는 제도의 도입이 필요하다.

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 제 2조 및 제6조에서 최저생계비의 개념 및 결정에 대하여 규정하고, 제5조에서 개별가구의 소득인정액⁸⁾이 최저생계비 이하인 자를 선정하여⁹⁾ 최저생활 이상을 보장하도록 규정하고(법제7조2항) 있다. 그리고 수급자의 자활을 위하여 동 법 제15~18조에서 자활급여, 자활후견기관, 자활후견기관협회, 자활공동체 등을 규정하고 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 사회보장체계를 유지하고 있다. 이 때문에 사회보험을 1차 사회안전망, 공공부조를 2차

8) 소득평가액과 재산의 소득환산액의 합계이다.

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

사회안전망으로 분류하기도 한다. 이러한 사회안전망은 모든 사회적 위협에 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 안전망이므로 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 보호대상자 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·재

산·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 가구에게 생계급여를 지급한다는 것은 수급자를 빈곤의 함정(poverty trap)에 빠뜨릴 수 있기 때문에 자활사업이 필요하다고 인정한다. 좌파적인 시각에서는 사회구조적인 요인으로 발생한 빈곤은 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 기본원리¹⁰⁾

가. 국민기초생활보장법의 기본원칙

국민기초생활보장법에서는 최저생활보장의 원칙, 보편성의 원칙, 형평성의 원칙, 보충성의 원칙, 자활지원의 원칙 등 5가지의 주요한 원칙을 규정하고 있다. 먼저 최저생활보장의 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 다

10) 기본원리의 내용은 김승권, 이상광 외, 『국민기초생활보장법 시행방안에 관한 연구 II』의 내용은 요약 정리하였다.

른 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 취급함으로써 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 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 고정적·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. 기초보장제도의 현황 및 문제점

1. 기초보장제도의 현황

현행 기초보장제도는 국민기초생활보장법의 목적과 이를 달성하기 위한 제도의 원리를 바탕으로 시행되고 있다. 즉, 수급자 선정의 경우 선정기준으로 최저생계비와 부양의무자기준을 두고(최저생활보장의 원리, 가족부양우선의 원칙), 소득인정액이 최저생계비 이하이고 부양의무자 기준을 충족할 경우 수급자로 선정한다(자산조사 및 실태조사의 원칙). 급여에서는 보충성의 원리와 타법우선적용의 원칙을 급여의 기본원칙으로 채택하여 최저생계비와 소득인정액간의 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)¹¹⁾. 그리고 기초보장 급여의 내용은 현금급여와 현물급여로 구성되며, 구체적인 산식은 다음과 같다.

11) 소득인정액 + 타법지원액 + 급여 ≥ 최저생계비이다.

- 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

2. 기초보장제도의 문제점

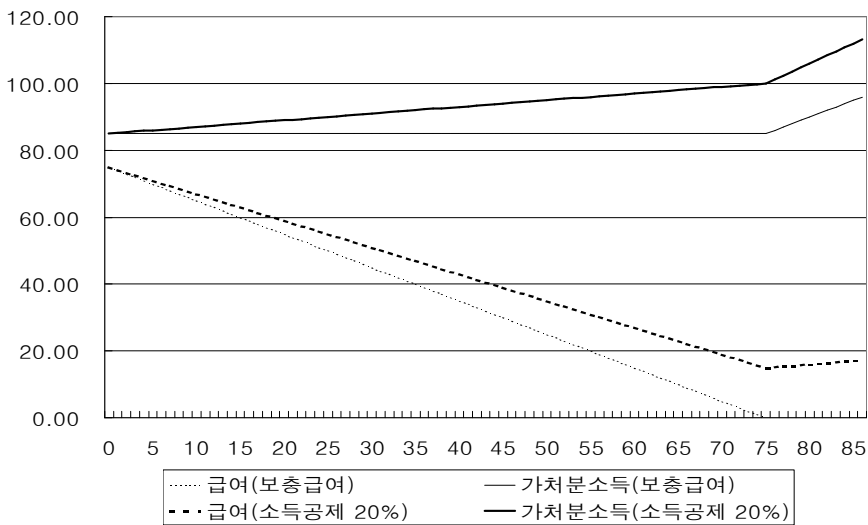
현행 기초보장제도는 과거의 생활보호제도보다 많이 개선되었음에도 불구하고 아직도 다양한 문제점들이 지적되고 있다. 첫째, 기초보장제도가 최종적인 사회안전망 임에도 불구하고, 기초보장의 사각지대(no-care zone)가 존재하고 있다는 점이다. 기초보장 사각지대는 관점에 따라 대상 포괄성만을 고려하는 협의의 사각지대와 급여의 충분성까지를 고려하는 광의의 사각지대로 나누어진다. 즉, 기초보장수급자가 되어야 함에도 불구하고 선정되지 못하는 경우가 협의의 사각지대라면, 급여를 받고도 최저생활을 유지할 수 없는 경우는 광의의 사각지대에 포함된다. 학문적인 차원에서는 후자 광의의 사각지대를 관심대상으로 하고 있다. 이러한 사각지대를 줄여야 한다는 당위성에 대해서는 누구나 동의하고 있고, 그 방법론에 대해서도 대부분 일치된 견해를 보이고 있다. 즉, 부양의무자 기준의 개선, 재산의 소득환산제도의 개선, 가구유형별 최저생계비의 도입으로 기초보장의 사각지대를 대부분 줄일 수 있고, 이러한 방법에 대해서는 대부분 동의하고 있다.

둘째, 근로저하, 소득의 하향신고, 탈빈곤 미흡 등의 문제점이 나타나고 있다는 점이다. 이러한 문제점의 근저에는 보충성 원리가 자리잡고 있다. 보충성의 원리에 따른 보충급여방식은 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 가

지 심각한 문제점을 야기한다. 이에 대하여 살펴보자.

먼저 보충급여 방식은 수급자의 근로의욕을 저하시키고, 일하는 자와 일하지 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%¹²⁾가 아닌 경우 소득증가는 급여감소로 이어져 근로유인의 효과가 반감되기 때문이다.

[그림 1] 소득수준별 급여 및 가처분소득(2001년 4인가구 비 근로소득 10만원¹³⁾ 경우)



주: · 종축: 급여, 가처분소득(급여+소득)
· 횡축: 근로소득

12) 소득 공제제도는 근로유인을 위하여 실제소득(E)의 일정 비율(r)을 감한 금액을 소득평가액(E')으로 인정하는 제도이다(E' = (1-r)×E). 그러므로 소득공제율이 100%라는 것은 모든 수급자의 소득평가액이 0라는 것을 의미하므로 보충성의 원리를 제도에 적용하지 않겠다는 의미가 된다. 따라서 특수한 경우를 제외하고는 공제율을 100%로 할 수 없다.

13) 수급자 가구의 평균 비근로소득이 약 9.5만원이나 모형의 단순화를 위하여 10만원으로 가정하였다.

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

마지막으로 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 꺼리거나¹⁴⁾ 참여할지라도 참여일수를 줄이기 때문이다.

14) 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. 국민기초생활보장제도 개선방안

1. 기초보장제도 개선의 기본원칙

앞에서 현행 기초보장제도의 문제점을 살펴보았다. 이러한 문제점을 개선함에 있어서는 개선의 기본원칙을 먼저 설정하고 이에 입각한 개선이 바람직하다. 그러므로 기본원칙은 대부분 사람들이 동의할 수 있는 원칙들이어야 한다. 본 고에서는 기본원칙들을 사회보장제도내에서의 공공부조의 역할, 국민기초생활보장법의 목적, 분배정의 등의 측면에서 살펴본다.

첫째, 기초보장제도관련 새로운 제도 도입이나 개선에 있어서 수급자에 대한 최저생활 보장은 반드시 실현되어야 한다. 왜냐하면 빈곤층을 대상으로 하는 공공부조제도는 빈곤에 대한 최종적인 사회안전망(last safety-nets)이며, 우리 나라의 경우 빈곤에 대한 핵심적인 제도가 기초보장제도이기 때문이다. 사회안전망이 지녀야 할 원칙 즉, 모든 사회적 위험에 대한 ‘포괄성(comprehensiveness)’, 사회구성원 모두에게 적용되는 ‘보편성(universalism)’ 그리고 최소한의 생계를 유지할 수 있는 ‘국민복지기본선(national minimum)’의 보장 중 기초보장관련 제도의 경우 적어도 ‘국민복지기본선(national minimum)’은 반드시 보장되어야 한다. 이는 공공부조제도의 역할과 관련되기 때문이다. 이러한 이유로 국민기초생활보장법은 제1조에서 “이 법은 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 한다”라고 규정하고 있다. 즉, 동 법은 자활과 함께 기초보장을 목적으로 하고 있음을 분명히 천명하고 있다. 이러한 빈곤층에 대한 최저생활보장은 분배정의라는 차원에서도 받아들여질 수 있는 논리이며, 복지국가의 최소한의 의무이기도 하다. 또한 빈곤층에 대한 최저생활보장이라는 명제는 제도가 기초보장의 사각지대를 줄이는 방향으로 설계되어야 함을 의미한다. 사각지대를 줄인다는 것은 선정에서 요보장대상자가

누락되지 않고, 수급자에게는 적정급여가 제공되어야 함을 의미한다.

둘째, 제도도입 또는 개선에 있어서는 근로유인을 제고하는 방향이어야 한다. 노동은 국민의 권리이자 의무이다. 이는 기초보장관련 제도의 건강성이라는 측면에 있어서도 바람직하며, 기초보장관련 제도의 급여예산은 곧, 국민의 세금이라는 점에서도 받아들일 수 있는 원칙이다. 그러나 최저생활보장과 근로유인간의 관계는 일반적으로 역(trade-off)의 관계이다. 그러므로 어떠한 제도라도 한정된 예산으로 기초보장과 근로유인을 동시에 완벽하게 달성할 수 없다. 따라서 이에 대해서는 정책의 우선순위가 검토되어야 함을 의미한다.

셋째, 새로운 제도의 도입 또는 개선은 공공부조제도의 역기능, 즉 빈곤의 함정(poverty trap), 차상위 계층과의 소득역전현상(notch effect), 하향 소득신고의 문제 등을 해결하는 방향이어야 한다. 이러한 문제들은 급여수준과 급여방식과 관련된 문제들로서 우리 나라를 포함한 모든 공공부조제도에서 풀어야 할 숙제 중의 하나이다. 이 중 차상위 계층과의 소득역전현상(notch effect)은 계층간의 형평성 제고와도 관련된다.

넷째, 빈곤에 대한 예방적 기능을 수행하는 방향이어야 한다. 어떠한 제도가 빈곤에 대한 예방적인 기능을 수행한다는 것은 빈곤의 특성상 사후적인 대책보다는 효율적이기 때문이다.

다섯째, 실현가능성(feasibility)이 있는 제도이어야 한다. 아무리 좋은 제도일지라도 우리가 감당할 수 없는 수준의 예산이 소요된다면 학문적으로는 논의될 수 있을지라도 제도로써 정착하는데는 한계가 있기 때문이다.

여섯째, 제도는 단순하면 단순할수록 좋다. 이는 제도가 복잡하면 효율성이지 못하기 때문이다.

그러나 이와 같은 기본원칙들을 모두 갖춘 제도는 불가능할지도 모른다. 따라서 새로운 제도 도입 또는 개선에 있어서는 기본원칙들간에 우선순위를 정하여 접근할 필요가 있다. 필자의 판단으로는 빈곤층을 대상으로 하는 제도에 있어서는 가장 중요한 원칙은 최저생활보장의 원칙이라고 생각된다. 따라서 이 원칙을 훼손시키지 않는 범위 내에서 근로유인 등의 기타 원칙들이 반영된 개선안을 모색하고자 한다.

2. 기초보장제도 개선방안¹⁵⁾

가. 수급자 급여체계 개선방안

1) 급여체계 개선의 기본방향

앞에서 보충급여방식을 현실에 적용할 때 나타날 수 있는 몇 가지 문제점들을 살펴보았다. 이 문제들은 보충성 원리 자체의 문제라기보다는 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, 근로능력 미약자의 근로소득(예, 82세 할머니의 조개 채취)에 대해서는 소득공제방식으로 높은 소득공제율을 적용하여야 한다.

셋째, 근로능력 가구의 경우 현금급여와 자활사업간의 연계성을 강화하여야 한다. 즉, 근로능력이 있으나 소득이 일정수준 이하인 자는 자활사업에 편입하여 조기 자활을 유도하고, 장려금으로 총 가치분소득이 최저생계비의 100%를 넘기는 금액(이하 초과소득)은 본인 계좌에 적립시켜 주는 자립적립금제도의 도입이

15) 사각지대 축소방안에 관해서는 부양의무자 기준 개선, 재산의 소득환산제 개선, 가구유형별 최저생계비 도입의 방안에 관해서는 대부분의 연구자들이 동의하고 있으므로 여기서는 논외로 하고, 소위 iron triangle에 관련되는 부분에 대한 해결방안으로 인간의 이기심 순응하는 제도 구축이라는 측면에서 언급하고자 한다.

필요하다.

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 근로능력이 없거나, 미약한 가구의 경우 현행과 동일하다¹⁶⁾. 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 >

- 급여: 현금급여+ 현물급여(※ 현행과 동일)
- 현금급여 = 현금급여기준선 - 소득(근로소득+비근로소득) + 장려금 - 조건부과금 - 재산의 소득환산액
 - ※ 현금급여기준선 = 최저생계비 - 현물급여 - 타법령지원액(※ 현행과 동일)
 - ※ 장려금 = 근로소득×기여율
 - ※ 기여율 = 근로소득/최저생계비
 - ※ 조건부과금 = (최저생계비/2) ×(1-기여율m)
 - ※ 기여율m : 근로소득이 최저생계비의 1/2인 가구의 기여율
- 현물급여: 교육, 의료급여는 해당자에게 급여(현행과 동일)

16) 교육, 의료급여 등의 현물급여는 해당자에게 지급하고, 현금급여는 다음과 같이 지급한다. 현금급여=현금급여기준선-근로소득×(1-소득공제율)-비근로소득-재산의 소득환산액.

상기 현금급여 산식은 기본적으로 현행 보충급여 방식의 이념에 근로유인 위한 요소(장려금)와 근로의무를 반영한 요소(조건부과금)를 동시에 포함하고 있다. 즉, 현금급여기준선에서 소득을 감한 금액이 급여에 반영되고 있으므로 보충성의 이념을 내재하고 있다. 그리고 보충급여의 문제점을 해결하기 위한 장려금과 조건부과금이라는 보조적인 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 일정정도의 불이익¹⁷⁾을 받고 있으므로 이를 내생변수화 하여 모형에 포함하였다. 조건부과금의 결정은 근로소득이 최저생계비의 1/2인 가구의 장려금 수준과 동일하도록 설계한다. 그 이유는 동 가구의 새로운 급여체계에서의 급여수준이 현행 보충급여와 동일(장려금과 조정금액을 상쇄시켜)해지도록 하고, 근로소득이 그 이하인 가구는 조정금액이 장려금보다 많게 하고, 근로소득이 그 이상인 가구는 조정금액이 장려금보다 적게 되도록 하여 조건부과의 취지와 근로유인을 강하게 살리기 위함이다.

동 개선모형에 따른 현금급여액 및 가치분소득은 다음과 같다.

17) 현행 제도에서 조건부수급자가 자활사업에 참여하지 않을 경우 두 가지의 불이익을 받게 된다. 하나는 본인의 생계급여를 받을 수 없고, 다른 하나는 자활사업에 참여하지 않고 다른 일을 하고 있는 것으로 간주하여 추정소득이 부과된다. 따라서 현금급여는 본인의 생계급여액과 추정소득의 합계액만큼 줄어들게 된다.

〈표 1〉 근로소득 수준별 급여 및 가치분 소득¹⁾

(단위 : 만원)

근로소득	조건부과금	기여율	현금급여 ²⁾	가치분소득 ³⁾	비고 (보충방식의 급여액 ⁴⁾)
85	23.9 ⁵⁾	0.89	40.88	135.88	2.8
80		0.84	37.25	127.25	7.0
70		0.73	31.56	111.56	15.4
60		0.63	27.96	97.96	23.9
50		0.52	26.45	86.45	32.2
40		0.42	27.04	77.04	40.6
30		0.31	29.71	67.71	49.0
20		0.21	34.48	64.48	57.4
10		0.10	41.35	61.35	65.8
0		0	50.30	60.30	74.2
합계 ⁶⁾				3305.6	

주 : 1) 2001년 4인가구 비근로소득이 10만원인 경우

2) 현금급여: 생계급여+주거급여

3) 가치분소득: 현금급여+소득(근로소득+비근로소득)

4) 보충급여에서 소득공제 16%시 급여액

5) 조건부과금: 비근로소득 10만원인 가구의 조건부과금

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

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.

나) 기본모형에 대한 조정

동 현금급여 개선모형은 현행 보충급여(소득수준별 우하향 직선) 보다는 여러 가지 측면에서 개선¹⁸⁾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 동 구간에서 하향 소득신고 가능성과 근로저하의 가능성을 내포하고 있기 때문이다. 둘째, 근로소득이 중간(급여전환점) 미만인 가구의 경우 가처분 소득이 최저생계비 이하가 되는 점을 개선하여야 한다. 이는 기초보장제도가 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.

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

〈자활사업 비참여자 급여〉

- 조건불이행자(사례 1)
 - 대상 : 정상적인 근로를 하지 않으면서 조건을 불이행하는 자
 - 급여수준(현행과 동) : 현금급여기준선 - 소득 - 본인의 생계급여 - 추정소득
- 실제소득이 급여전환점 이상이기 때문에 참여하지 않는 자(사례 2)
 - 대상 : 영세자영업자, 일용근로자, 파트타임 근무자 등 현재 근로활동참여로 자활사업에 참여하지 않는 자
 - 급여수준 : 개선모형 상의 급여 제공
- 실제소득이 급여전환점 이하인 자로서 타당한 이유로 참여하지 못하는 자(사례3)
 - 대상 : 가정형편상 자활에 참여하지 않는 자 등
 - 급여수준 : 현행 보충급여 방식으로 급여

한편, 차상위 계층과의 소득역전 등의 형평성 문제(notch effect)를 해결하기 위해서는 다음과 같은 조정이 필요하다. 소득역전은 급여가 “U”자형이기 때문에 발생한다. 그러므로 일정정도 이상의 급여부터 급여증가폭을 완화(‘L’에 가까운 급여체계) 할 수도 있다. “U”자형 급여체계와 ‘L’자형 급여체계간의 선택의 문제는 정책의지의 문제이다. 그러나 현행 기초보장제도는 물적자본 축적을 통한 탈빈곤의 기회가 없다는 점을 감안하여 “U”자형 급여체계를 그대로 두는 대신 자립적립금 제도를 도입하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 즉, 가처분 소득이 최저생계비를 초과하는 가구의 초과소득을 자립적립금으로 적립하도록 하고, 동적립금이 일정정도 이상일 경우 자활시키는 것이 바람직하다.

그리고, 차상위 계층에게는 가구유형별 최저생계비를 적용하여 의료, 교육 등의 급여를 실시하도록 한다. 이와 같이 할 경우 현재 가처분 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. 이러한 빈곤의 함정(poverty trap) 문제에 대한 해결의 실마리는 미국 제도에서 시사점을 찾을 수 있다. 미국의 경우 공공부조와 함께 공공부조성 조세정책의 일환인 EITC를

시행함으로써 이론적으로는 어느 정도 해결하고 있다. 그러므로 우리 나라의 경우도 기초생활보장제도와 함께 차상위 계층에게 EITC와 유사한 제도를 도입하여 빈곤의 함정을 해결하여야 한다.

3) 급여체계 개선모형과 현행 보충급여방식과의 비교

가) 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. 또한 초과소득이 자립적립금으로 적립된다는 점도 상방신고의 문제점을 완화하는 요인이 될 것이다.

다음으로는 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.

나) 소요예산 비교¹⁹⁾

동 개선모형은 소득공제 16%²⁰⁾를 포함한 보충급여 소요예산보다 절감될 것으로 판단된다. 소득공제제도에 따른 추가 소요예산 규모는 공제수준에 따라 달라진다. 여기서는 동 급여체계 개선모형과 소득공제 16%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 3305.6로 나타나고 보충급여의 합계가 3314로 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.

19) 정확한 소요예산 추정을 위해서는 수급가구들의 소득 분포가 있어야 하고, 새로운 급여체계 도입으로 인한 수급자의 양태변화 등을 감안하여야 한다. 또한 자활영역이 확대되므로 자활투입예산도 아울러 고려되어야 한다. 그러나 본고에서는 소득분포가 고르게(even)하게 분포하고 있다고 가정하고, 수급자의 양태변화나 자활예산을 고려하지 않고 분석하였다. 이에 대해서는 향후 정밀분석이 필요하다.

20) 소득공제율이 약 10%일 경우 추가 소요예산은 약 1,300억원에 이를 것으로 추정된다.

4) 차상위 계층에 대한 EITC 도입

가) EITC 도입 필요성 및 타당성

EITC 도입은 현행 공공부조가 지니고 있는 몇 가지 문제점들을 완화 수 있다. 즉, 빈곤의 함정(poverty trap), 차상위 계층과의 소득역전현상(notch effect), 하향 소득신고 등의 문제를 어느 정도 해결할 수 있다. EITC는 급여대상이 차상위 계층까지이므로 빈곤의 함정 문제와 차상위 계층과의 소득역전현상을 완화할 수 있음은 자명하다. 그리고 수급자의 경우 소득을 높게 신고하면 보다 많은 급여를 받기 때문에 소득의 하향신고를 어느 정도 막을 수 있다. 그러나 EITC로 수급자의 하향 소득신고의 문제를 완전히 해결할 수 있는 것은 아니다. 왜냐하면 수급자의 경우 추가소득신고액 만큼 국민기초생활보장 급여에서는 감소되기 때문이다. 그러므로 합리적인 수급자의 경우 추가소득신고로 인한 혜택(EITC 급여)이 국민기초생활보장 급여 감소보다 많을 경우에만 신고할 것이다.

이러한 문제는 EITC 도입을 주장하는 논자들이 제도도입의 타당성으로 주장하는 수급자의 근로유인에서도 유사하게 나타난다. 즉, 수급자의 추가근로로 인한 국민기초생활보장제도의 급여감소액(추가소득액)보다 EITC의 급여가 클 경우에만 완벽한 근로유인을 제고할 수 있다. 혹자는 기초보장제도에서 근로소득공제제도를 두면서 미국과 마찬가지로 기초보장제도 위에 EITC를 두는 방식으로 제도를 설계하면 근로저하의 문제를 해결할 수 있다고 생각할 수 있다. 그러나 이 경우에도 완벽한 근로유인을 위해서는 EITC의 급여와 근로장려금²¹⁾의 합계가 기초보장제도의 급여감소액(추가소득액)보다 클 경우에만 근로유인이라는 목적을 완벽하게 달성할 수 있다²²⁾. 그러므로 완벽한 근로유인을 위해서는 추가소요예산 규모는 커질 수밖에 없고, 동 규모의 추가소요예산이라면 현행 기초보장제도의 근로소득공제방식으로도 근로유인이 가능하다. 즉, EITC를 도입하지 않

21) 추가 근로시 보충급여로 운영되는 국민기초생활보장제도에서는 근로소득공제액 만큼 급여가 증가하게 되므로 이를 근로장려금이라는 명목으로 지원하고 있음.

22) 이에 대해서는 김미곤, '급여방식 개선방안에 관한 연구', 제1차 명륜복지 workshop 자료집 참조 바람.

고, 현행 국민기초생활보장제도에서 소득공제율을 100%이상으로 하는 것과 바로 앞에서 논의한 것이나 추가예산의 규모의 측면이나 효과가 동일하게 나타난다. 따라서 수급자의 근로유인이라는 측면이 곧 바로 제도 도입의 타당성을 곧 바로 제공하는 것은 아니다.

그러므로 기존의 제도로써 해결할 수 없는 순수한 의미의 제도 도입 타당성은 기존 공공부조의 숙제로 남아있는 빈곤의 함정(poverty trap), 차상위 계층과의 소득역전현상(notch effect), 하향 소득신고의 문제를 어느 정도 해결할 수 있음과 차상위 계층에 대한 빈곤의 예방적 기능 수행, 불평등 해소 등에서 찾아야 한다. 반면 EITC의 도입으로 인한 추가소요예산도 아울러 고려하여야 하므로 제도 도입의 타당성은 제도도입의 긍정적인 효과와 추가소요예산간의 급여-비용 분석(benefit-cost analysis)의 문제로 귀착된다. 하지만 현재로서 이에 대한 경험적인 결과가 없다. 따라서 이에 대한 시범사업이 필요하며, 타당성은 시범사업의 경험적 자료를 바탕으로 결정되어야 할 것이다.

경험적인 자료가 없는 현재의 시점에서는 미국제도의 시사점이 매우 유의미한 자료를 제공할 수 있다. 미국의 경우 빈곤감소효과, 근로유인 효과 등에서 긍정적인 효과가 있는 것으로 밝혀지고 있다(Meyer and Rosenbaum(1998), Eissa and Liebman(1996), Council of Economic Advisor(1998)). 하지만 이 경우에도 비용-효과성 분석(cost-outcome analysis)이 필요하다. 왜냐하면 동 예산을 기초보장관련제도에 투자하는 것이 더 효과적일 수 있기 때문이다.

5) EITC 도입 방안

가) EITC 대상자

앞에서 EITC 도입의 필요성에 대해서는 인정하면서, 타당성에 대해서 추가적인 검토가 필요함을 살펴보았다. 여기서는 도입을 전제로 그동안 제기되었던 일련의 EITC에 대한 도입방안들을 기초보장제도와 관계지어 살펴보려고 한다. 기초보장제도와와의 관계는 결국 EITC의 대상자를 누구로 할 것이며, 급여방식을 어떻게 할 것인가의 문제이다. 그러므로 그동안 논의되어온 안들을 시나리오별로

나누어 살펴보고 어떤 안이 바람직한지를 살펴본다.

어떤 제도이든지 대상을 누구로 할 것인가를 매우 중요하다. 미국 EITC의 대상자는 근로소득이 0부터 빈곤지침선의 244.6%까지(2002년의 경우 아동 1인 3인 가구의 경우)를 대상으로 하고 있다. 우리나라에서 EITC를 도입할 경우 저소득층의 근로유인(work incentive), 빈곤함정(poverty trap) 등을 감안하면 소득이 최저생계비를 초과한 가구에게도 적용되어야 함은 두말할 나위도 없다. 따라서 본고에서는 최저생계비 초과 저소득 계층에게도 EITC를 적용하는 것으로 가정하고 논의를 출발한다.

EITC 적용대상을 근로소득이 0부터 최저생계비 초과 저소득층에게까지 적용할 경우 대상이라는 차원에서 기초보장제도와 관계는 다음의 세 가지 정도의 안이 나올 수 있다. 첫째, 기초보장제도를 부분적으로 대체하는 제도²³⁾(이하 ‘대체 도입안’)로 EITC를 설계하는 경우, 둘째, 미국의 제도와 마찬가지로 현행의 기초보장제도와는 별개의 새로운 EITC를 도입하는 경우(이하 ‘추가 도입안’), 셋째, 현행의 기초보장 제도는 그대로 두고 차상위 계층²⁴⁾에게만 적용하는 경우(이하 ‘차상위 계층 계층에게 적용안’)이다. 여기서 부분 ‘대체 도입안’으로 EITC를 설계한다는 것은 수급자를 근로능력자와 근로무능력자로 나누고 근로능력자는 EITC의 대상자로 하고, 근로무능력자는 현재의 기초생활보장제도의 대상자로 한다는 것을 의미한다. 반면에 기존의 기초보장제도는 그대로 두고 EITC를 그 위에 덧붙여주는 방식으로 제도를 설계하여야 한다는 것은 수급자 중 근로능력자와 차상위 계층 중 근로능력자를 EITC의 대상으로 한다는 것이다. 이 경우 수급자 중 근로능력자는 EITC와 기초보장제도의 대상자가 된다. 마지막으로 저소득 계층에게 적용한다는 것은 EITC의 대상자를 저소득층에게만 적용한다는 것을 의미한다.

이러한 논의의 핵심적인 차이점은 첫째 안의 경우 근로유인이라는 측면을 우

23) 언론에 보도된 대통령직인수위원회 초기 논의들은 수급자를 근로능력자와 무능력자로 구분하고, 능력자와 차상위계층에 대해서는 EITC제도를 도입하자는 것이었음.

24) 국민기초생활보장법에서의 차상위 계층은 소득이 최저생계비의 120%미만 자로서 수급자가 아닌 자이나, 여기서의 차상위 계층은 최저생계비의 120%라는 상한선은 의미가 없다. 왜냐하면 EITC의 적용대상은 그 이상이 될 수 있기 때문이다. 이하 동

선시하고, 둘째 안의 경우 첫째 안보다 상대적으로 기초보장을 보다 우선시 한다는 점이다. 그리고 셋째 안의 경우 소득계층을 분리한 후 제도간 대상자를 달리하여 빈곤함정 등의 문제를 해결하고자 하는 의미를 담고 있다.

〈표 2〉 EITC 도입방식별 제도별 대상자

구 분	부분적인 대체 ¹⁾	추가제도 도입 ²⁾	차상위계층에게 적용 ³⁾
국민기초 생활보장 제 도	- 수급자 중 근로무능력 가구	- 수급자 중 근로무능력 가구 - 수급자 중 근로유능력 가구	- 수급자 중 근로무능력 가구 - 수급자 중 근로유능력 가구
EITC	- 수급자 중 근로유능력자 - 차상위 계층	- 수급자 중 근로유능력자 - 차상위 계층	- 차상위 계층

주: 1) EITC가 국민기초생활보장제도를 부분적으로 대체하는 경우

2) 국민기초생활보장제도와는 별개로 EITC를 도입하는 경우

3) 차상위 계층에게만 EITC를 도입하는 경우

나) EITC 급여방식

EITC와 기초보장제도의 급여방식을 살펴보는 것은 일견 의미가 없는 것으로 보일 수 있다. 왜냐하면 기초보장제도는 보충급여방식이고, EITC는 근로소득 수준에 따라 점증, 동일, 점감하는 급여체계이기 때문이다. 이와 같은 EITC의 급여 체계는 앞에서 논의한 ‘추가 도입안’이나 ‘차상위계층에게 적용안’의 경우 최저 생활보장이라는 측면에서 별 문제가 되지 않는다. 하지만 ‘대체 도입안’의 경우 수급자 중 근로능력가구 중 일부는 최저생활보장이 되지 못하는 문제가 발생한다. 즉, 다른 소득이 전혀 없는 상태에서 실업 등으로 근로소득이 없을 경우 이들 가구의 가처분 소득은 zero(0)가 된다. 만약 빈곤의 원인이 전적으로 개인에게만 있다면 이는 큰 문제가 되지 않을 수도 있지만, 빈곤의 원인이 개인에게만 있는 것이 아니라 사회구조적인 요인에도 있기²⁵⁾ 때문에 이러한 제도는 제도로서 타당하지 않다. 왜냐하면, 제도를 이와 같이 설계할 경우 근로유인은 가능하나, 기초보장을 저해하는 결과를 초래하기 때문이다.

25) IMF경제위기 이후 새벽 인력시장을 상상해 보자.

따라서 ‘대체 도입안’의 경우에도 수급자에게 기초보장을 할 수 있는 제도적인 장치 즉, 급여가 지원되어야 한다. 이 경우 보충급여방식이 아니라 일정정도의 정액급여를 지급하는 방안도 고려해 볼 수 있으나, 정액급여는 수준이 높을 경우 차상위 계층과의 형평성 문제가 심화되고 추가소요예산이 많아지고, 낮은 경우 최저생활이 보장되지 않는 가구들이 발생하게 된다. 이러한 점을 감안하면, ‘대체 도입안’의 경우에도 보충급여를 하는 것이 타당하다. 이는 결국 ‘대체 도입안’이라는 것은 의미가 없고, ‘차상위 계층 계층에게 적용안’과 내용적으로 동일한 결과를 초래하게 된다. 그러므로 EITC에 대한 논의의 흐름 중 ‘대체 도입’의 경우 최저생활보장의 원칙과 관련지어 고려하면 타당성을 상실하게 된다.

한편 EITC 도입으로 수급자와 차상위 계층사이에서 발생하는 소득역전의 문제(notch effect)를 해결하는 것이 바람직하다. 이 문제를 해결하여야 현행 빈곤 함정문제(poverty trap)의 문제도 해결할 수 있다. 이를 위해서는 차상위 계층에게 EITC 급여 중 점감구간(phase-out range) 급여를 제공하는 것이 바람직하다. 이 경우 차상위 계층에게는 근로소득이 최저생계비 수준인 수급가구가 받는 급여수준에서 출발하여 점점 감액되는 EITC급여를 제공하는 것이 바람직하다. 이러한 점감구간(phase-out range) 급여는 기울기(급여감소율)가 매우 중요하다. 왜냐하면 공공부조의 현금지원이 없는 차상위 계층의 경우 근로소득의 증가액은 가처분소득의 증가액과 같으므로 기울기가 45°이다. 만약 근로소득의 증가폭과 EITC급여의 급여 감소폭이 동일할 경우 EITC급여를 받는 구간에서는 가처분 소득이 동일해진다. 가처분 소득이 동일할 경우 동 구간에 있는 차상위 계층의 경우 근로소득의 증가보다는 여가를 더 선호할 것이다. 그러므로 근로유인이 되지 못한다. 그러므로 급여감소폭이 근로소득 증가폭보다 적게 되도록 점감구간(phase-out range) 급여를 제공하여야 한다. 이는 점감구간(phase-out range) 급여 기울기가 45°이하가 되어야 함을 의미한다.

〈표 3〉 EITC 도입방식별 제도별 급여방식

구 분	부분적인 대체 ¹⁾	추가제도 도입 ²⁾	차상위계층에게 적용 ³⁾
국민기초생활보장제도	보충급여	보충급여(현재와 동)	-
EITC	수급자 중 근로유능력자: 보충급여 차상위 계층: 점감체계	점증, 평탄, 점감체계	점감체계

주: 1) 2) 3) 표 2와 동

다) 바람직한 EITC 모형

대상과 급여라는 관점에서 세 가지의 EITC 모형을 살펴보았다. ‘대체 도입안’에서 근로유능력자에게 EITC급여만을 제공할 경우 최저생활 보장을 할 수 없기 때문에 제도 개선의 기본원칙에 위배된다. 또한 이들에게 보충급여를 제공할 경우에는 ‘차상위 계층에게 적용안’과 내용적으로 같은 결과를 초래한다. 그러므로 이는 선택될 수 있는 모형이 아니다. 따라서 ‘추가제도 도입안’과 ‘차상위 계층에게 적용안’ 중에서 선택되어야 한다.

이를 살펴보기 위해서는 수급자 중 근로능력자에 대한 기초보장제도의 근로소득공제방식과 EITC와의 관계를 검토하여야 한다. 왜냐하면 EITC는 기본적으로 근로유인을 위한 제도이기 때문이다. 그러므로 두 개의 소득공제제도를 적용하는 안 즉, ‘추가제도 도입안’과 기초보장제도에서만 소득공제제도를 제공하는 안 즉, ‘차상위 계층에게 적용안’ 중 어느 것이 합리적인지를 살펴보자.

필자의 판단으로는 수급자 중 근로능력자에 대한 소득공제제도는 기초생활보장제도에서 다루고 차상위 계층에게는 EITC로 근로유인을 하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 그 이유는 첫째, 기초보장제도에서는 근로 미약자의 미미한 소득도 소득으로 인정되고 있다. 이들 미미한 소득은 기초보장제도의 소득공제방식에서는 기초공제로 처리(disregard 즉, 소득공제율 100%(=유효한계세율 0%))하는 것이 바람직하기 때문에 기초공제가 될 수 있다²⁶⁾. 그러나 EITC에서는 이들

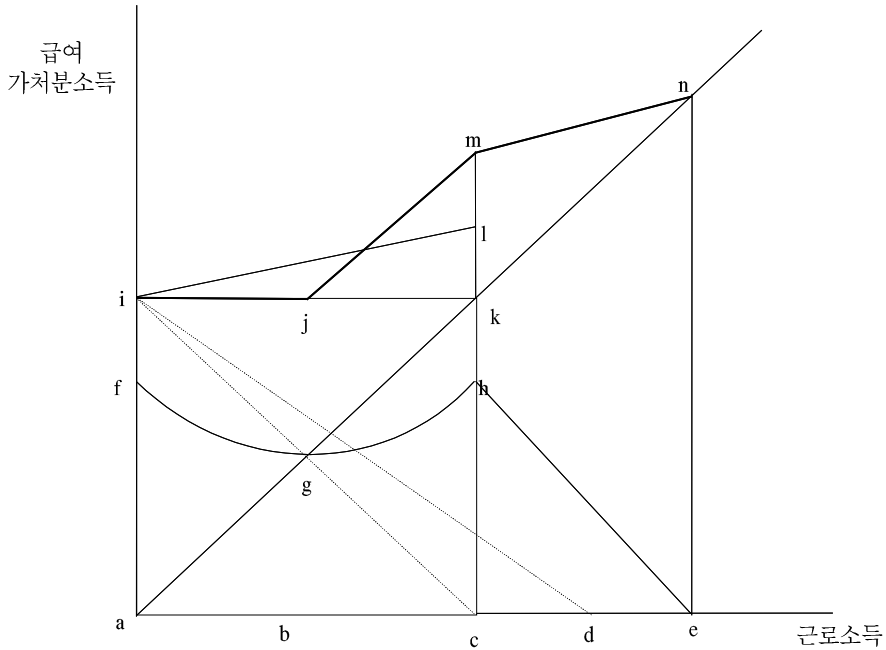
26) 우리나라의 경우 아직 근로소득공제제도가 본격적으로 시행되지 않고 있지만, 외국 대부분의 근로소득공제 모형에서는 이러한 이유 등으로 기초공제를 두고 있다.

소득은 점증구간에 속하게 되므로 소액의 정률급여를 받겠지만, 이는 제도만 복잡하게 만들뿐 효과는 거의 없다. 실익이 없는 제도는 굳이 둘 필요가 없다. 둘째, 수급자와 차상위 계층간의 소득역전현상을 완화하기 위해서는 양 계층간에 다른 소득공제율 및 방식을 달리 적용하는 것이 바람직하다. 즉, 수급자에게는 기초보장제도의 근로소득공제제도를 두고, 차상위 계층에게는 다른 공제방식과 율을 적용하여 소득역전의 문제(notch effect)를 해결하는 것이 바람직하다. 만약 ‘추가제도 도입안’을 정책에 채택할 경우 수급자의 합계공제율(기초보장 공제율+EITC의 공제율) 고려하여 차상위 계층에게 적용되는 공제율을 결정하는 방식으로 소득역전의 문제(notch effect)를 해결할 수는 있다. 그러나 굳이 동일 대상자에게 두 개의 제도를 적용하는 복잡성을 야기할 필요는 없다. 즉, 수급자에게 하나의 근로소득공제모형을 적용하는 것이 더 효율적이다.

라) 급여체계 개선과 EITC의 결합

급여체계 개선방안과 EITC 도입방안에 대하여 각기 살펴보았다. 급여체계 개선방안은 수급자 중 근로능력이 있는 가구에게 적용되고, EITC는 근로능력이 있는 차상위 계층에게 적용된다. 따라서 급여체계 개선과 EITC의 결합이 가능하다. 이를 그림으로 나타내면 다음과 같다(그림 1 참조).

[그림 1] 소득계층별 급여 및 가처분 소득



▶ 그림에 대한 설명

- ac와 ai : 최저생계비,
- an : 사회보장제도가 없을 경우의 가처분 소득
- ic : 보충급여선, id : 근로소득공제 하의 보충급여선
- fgh : 새로운 급여선, he : EITC 점감(phase-out)급여
- ik : 근로소득공제가 없는 상태의 수급자의 가처분 소득선,
- il : 근로소득공제가 있는 상태의 수급자의 가처분 소득,
- ijm : 새로운 급여체계에서의 수급자의 가처분 소득,
- mn : EITC 수급자의 가처분 소득,
- ijmn : 새로운 급여체계와 EITC가 도입 후의 가처분 소득선
- Δ ikl : 근로소득공제로 인한 추가소요예산액,
- Δ jkm : 새로운 급여체제로 인한 추가 소요예산,
- Δ mkn : EITC 도입으로 인한 추가 소요예산,
- \square jkmn : 총 추가소요예산

먼저 수급자 중 근로능력자로서 근로소득의 합계가 최저생계비(c)의 1/2이하인 가구의 근로능력자에게는 자활사업에 투입하여 근로에 참여토록 강제한다. 현행 자활사업은 근로소득 수준에 관계없이 근로참여시간, 가구여건 등을 고려하여 대상자를 선정한다. 그러나 급여체계 개선안에서는 자활사업 대상자를 근로소득만을 기준으로 선정하도록 제안하고 있다. 이와 같은 체계의 장점은 단순하면서 소득신고의 성실화하고 근로유인을 조장할 수 있는 장점이 있기 때문이다. 그러므로 최저생계비의 1/2이하 영역은 자활사업 영역이 된다(그림의 a~b영역). 다음으로 ‘급여체계 개선안’에서는 근로소득이 최저생계비의 1/2이상~최저생계비까지의 가구들은 열심히 일을 하고 소득신고를 잘하면 급여가 증가하므로 제도적인 강제가 필요 없고, 인간의 이기심에 따라 움직이도록 하면 된다. 이 영역(b~c)과 자활사업의 합계가 공공부조 영역이 된다. 그리고 소득이 최저생계비를 초과하는 차상위 계층에게는 EITC가 적용되므로 이 영역(c~e)은 EITC 영역이 된다.

여기서 공공부조영역과 EITC 영역간에 소득역전의 문제(notch effect)이 발생하지 않아야 한다. 소득역전 현상이 심화되면 심화될수록 빈곤 함정문제(poverty trap)의 문제가 발생하기 때문이다. 이를 해결하기 위해서는 최저생계비 바로 위의 차상위 계층에게는 근로소득이 최저생계비 수준인 수급가구가 받는 급여수준에서 출발하여 점점 감액되는 EITC급여를 제공하여야 한다. 이 경우 점감구간(phase-out range)에서의 급여는 기울기(급여감소율, 角ceh)가 매우 중요하다²⁷⁾. 기울기가 45°이상일 경우 소득역전 현상을 해결할 수 없고, 45°일 경우 만약 근로소득의 증가폭과 EITC급여의 급여 감소폭이 동일해져 동 구간(c~e)에서 근로유인이 되지 못한다. 즉, 가처분 소득이 동일해 지므로 동 구간에 있는 차상위 계층의 경우 근로소득의 증가보다는 여가를 더 선호할 것이다. 그러므로 급여감소폭이 근로소득 증가폭보다 적게 되도록 EITC급여를 제공하여야 한다. 이는 점감구간(phase-out range) 급여 기울기가 45°이하가 되어야 함을 의미한다. 따라서 EITC영역의 끝점(e)은 수급자의 최고급여액과 기울기에 의하여 결정되어야 한다.

27) 공공부조의 현금지원이 없는 차상위 계층의 경우 근로소득의 증가액은 가처분소득의 증가액과 같으므로 기울기가 45°이다.

V. 맺는 글

본 연구에서는 우리나라 공공부조 뿐만 아니라 대부분의 복지국가들의 공공부조제도에서 나타나고 있는 근로저하, 소득의 하향신고, 탈빈곤의 미흡에 대한 개선방안을 모색하였다. 개선방안의 핵심은 급여체계 개선과 EITC의 도입이다. 급여체계 개선의 경우 인간의 이기심 순응하는 급여체계 개선방안을 제시하였고, EITC의 경우 차상위 계층에게만 EITC를 적용하는 방안을 제시하였다.

급여체계 개선모형 및 EITC 도입모형은 근로를 유인하고, 소득을 보다 정확하게 신고하고, 자활의 최선의 목표인 탈빈곤에 매우 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대된다. 하지만, 공공부조제도의 모든 문제를 해결하는 것은 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. 따라서 향후 심도 있는 후속 연구가 필요할 것으로 판단된다.

<Abstract>

Improvement Measures of the National Basic Livelihood Security System

Mee gon Kim

This study aims to explore possible solutions to some of the chronic problems of social assistance schemes that are associated with work disincentives, poverty trap, and underreporting of income. For this purpose, the study begins with a review of the current status and problems of the National Basic Livelihood Security System (NBLSS), thereby extracting principles for improvement. The following are strategies this study suggests for the improvement of NBLSS. First, solving the problems of work disincentives and underreporting of income would require incorporating work incentive programs into the benefit system. Second, EITC(Earned Income Tax Credit) should be introduced to help poor families get out of poverty trap.

Keywords : social assistance, the National Basic Livelihood Security System, the benefit system, supplementary benefit, EITC(Earned Income Tax Credit)

참 고 문 헌

- 김미곤, 「기초보장제도 급여방식 개선방안」, 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원, 2002.
- 김미곤 외, 『소득인정액 시범사업(2차년도): 재산의 소득환산제에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 2003.
- 김미곤 외, 『2004년 최저생계비 추정 및 계층모형개발에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 2003.
- 김수현 외, 『자활지원사업 체계 정립방안에 관한 연구』, 보건복지부, 2002
- 김승권·이상광 외, 『국민기초생활보장법 시행방안에 관한 연구 II』, 한국보건사회연구원, 2001.
- 김영순 외, 『저소득층 근로유인을 위한 정책방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2003.
- 노대명, 자활지원사업의 현황과 과제, 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원, 2001
- 문진영, “영국의 사회적 안전망과 실업대책”, 『1998년도 한국유럽학회 정기학술 발표회 자료집』, 1998.
- 박능후 외, 『근로소득공제 시범사업』, 한국보건사회연구원, 2003.
- 여유진 외, 『부양의무자기준 개선방안에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 2002.
- 이두호, 외, 『빈곤론』, 나남, 1992.
- 홍경준 외, 「재산의 소득환산제에 대한 심층분석」, 2003.

- Eissa, Nada and Hilary Williamson Hoynes, 1998, "The Earned Income Tax Credit and the Labor Supply of Married Couples," NBER Working Paper No.6856, 1998.
- Hotz, Joseph V. and John Karl Scholz, 2000, "Not Perfect, But Still Pretty Good: The EITC and Other Policies to Support the US Low-wage Labour Market," OECD Economic Studies No. 31, 2000
- Moffitt, Robert. 1992. "Incentive Effects of the U.S. Welfare System: A Review". Journal of Economic Literature. Vol. 30, No. 1.
- Neumark, David & William Wascher, "Using the EITC to Help Poor Families: New Evidence and a Comparison with the Minimum Wage," NBER Working Paper No. 7599, 2000 March.