

生活保護對象者の 勤勞誘引方案

- 所得控除制度를 中心으로 -

1996

金 美 坤
李 顯 松

韓國保健社會研究院

目次

I. 序論	5
II. 生活保護事業과 勤勞誘引	7
1. 生活保護對象者の 勤勞能力 및 就業實態	7
2. 生活保護事業에서의 勤勞誘引 現況 및 問題點	16
III. 生活保護事業에서의 所得控除制度	20
1. 所得控除制度의 適用可能性	20
2. 所得控除制度의 內容 및 效果	24
3. 適正 所得控除 水準	27
IV. 結論	33
參考文獻	36

表目次

〈表 II-1〉 類型別 居宅保護對象者(1995)	9
〈表 II-2〉 居宅保護對象者の 貧困의 原因(1995)	10
〈表 II-3〉 居宅保護對象者の 就業狀態(1995)	10
〈表 II-4〉 類型別 自活保護對象者(1995)	12
〈表 II-5〉 自活保護對象者の 貧困의 原因(1995)	12
〈表 II-6〉 自活保護對象者の 就業狀態(1995)	14
〈表 II-7〉 自活保護對象家口의 就業狀態(1995)	14
〈表 II-8〉 自活保護對象者 家口員의 勤勞能力, 勤勞意慾, 就業 實態分布(1995)	15
〈表 III-1〉 主要 國家들의 GDP 對比 社會扶助費 比較	22

I. 序 論

그동안 경제성장과 복지를 相互對立的인 關係로 인식하여 복지를 경제성장의 장애물로 간주하거나 또는 복지는 경제성장을 통한 전체 경제의 파이를 키움으로써 擴散될 것(the trickle down effect)이라는 인식이 지배적이었다. 이와 같은 잔여적 차원의 복지관에 의한 복지투자는 수동적일 수 밖에 없었고, 그 결과 우리의 복지수준이 경제수준에 비하여 상대적으로 뒤떨어져 있음은 많은 연구에서 지적되었다. 그러나 경제수준에 걸맞지 않는 낮은 수준의 삶의 질은 社會安定을 해쳐 오히려 향후 지속적인 經濟成長을 제약하는 걸림돌로 작용할 수도 있다. 따라서 우리는 복지수준의 제고와 지속적인 경제성장을 위한 국가경쟁력 제고라는 두가지 명제를 동시에 고려하여야 한다.

한편 국민의 最低生活 保障을 목표로하는 공공부조의 대표적 제도인 생활보호사업에서도 지금까지의 '消費的·事後的 福祉프로그램'에서 '生産的·投資形 福祉프로그램'으로의 전환이 필요하다. 이와 같은 복지정책의 패러다임 변화는 빈곤대책에 있어 근로능력 유무에 의한 이원적 접근을 더 한층 요구한다. 즉 근로능력이 없는 저소득층에게는 최소한의 생계보장을 제공하고, 근로능력이 있는 저소득층에게는 자립을 기본으로 하며, 혼자 힘으로는 미치지 못하는 부분에 대하여 상호협조와 정부의 적극적 지원을 적절하게 배합함으로써 자활을 유도하여야 할 것이다. 결국 생활보호사업에서의 '생산적·투자형 복지프로그램'이라는 패러다임은 생활보호대상자에 대한 勤勞動機의 부여와 勤勞與件의 조성이 초석이 되어야 한다.

1998년도까지 절대적인 빈곤선인 最低生計費의 100%에 달하는 최저생활 수준 보장을 목표로 한다고 하는 정부의 계획에서도 드러나듯이 우리나라의 生活保護制度는 과거 국민의 최저생활을 보장하는 데 크게 未洽하였다.

또한 현재 많은 자활보호대상가구들이 근로능력이 미약함에도 정부의 예산 부족으로 생계보호를 받고 있지 못한 현실이 앞으로 당분간은 계속될 것으로 보인다. 그러나 정부의 생활보호사업이 점진적이긴 하나 개선의 방향으로 나아가고 있음은 분명하다. 생활보호대상자의 選定基準이 빈곤 현실에 점차적으로 접근한다는 것이 가장 고무적인 현상이며, 이외에도 선정기준에 있어 비현실적인 요소를 합리화한다던가 공공부조의 근본원칙인 보충성의 원리를 살려 差等給與를 1996년부터 실시하고 있으며 2000년부터는 補充給與制度를 실시할 예정인 점 등을 그 예로 들 수 있다.

근로능력을 발현토록 하면서 부족한 부분을 보충한다는 補充給與制度의 도입을 위하여 두가지 사항이 고려되어야 한다. 하나는 급여제도내에 勤勞誘引을 포함함으로써 근로능력이 있는 한 이것이 활용되도록 동기를 부여하는 요소와, 다른 하나는 근로능력이 있음에도 근로를 回避하는 현상에 對應하는 장치를 마련하는 일이다. 현재의 생활보호사업이 대상자의 선정에 있어 매우 엄격한 기준을 적용하고 있고 급여의 범위도 매우 제한되어 있는 상황에서, 가장 우선되어야 될 정책은 생활보호사업의 範圍를 擴大함으로써 국민 모두에게 최저생활수준을 확실하게 보장하는 것이다. 그러나 생활보호사업이 앞으로 확대됨에 따라 예산소요액은 크게 늘어날 전망이고, 또한 보충급여제도와 같은 선진제도를 본격적으로 도입하게 될 때 제도의 약점을 이용하는 집단도 확대될 가능성이 크다. 따라서 본 연구에서 집중적으로 검토하는 所得控除制度를 통한 근로유인방안이 앞으로 생활보호사업의 확대에 따라 사업의 효율성을 높이는 데 많은 도움을 줄 수 있을 것으로 생각한다. 본 보고서의 구성은 우선 生活保護對象者の 勤勞實態 및 勤勞能力을 검토한 다음, 생활보호사업에 근로유인을 포함하여야 하는 필요성을 간단히 논한다. 다음으로 생활보호대상자에 대한 대표적인 勤勞誘引 政策으로서 생활보호대상자의 선정 및 급여에서 소득공제제도를 도입하는 방안에 관하여 상세히 검토하기로 한다.

II. 生活保護事業과 勤勞誘引

1. 生活保護對象者の 勤勞能力 및 就業實態

생활보호대상자를 위한 근로유인 정책을 도입하기 위하여는 먼저 현재의 생활보호대상자의 勤勞關聯 實態가 어떠한지를 살펴보아야 한다. 이는 크게 세가지 부문에 대한 실태 조사가 뒷받침되어야 할 것이다. 첫째는 健康 및 年齡 등의 要因으로 구성된 정상적인 근로능력에 관한 실태 파악이며, 둘째는 勤勞希望 실태의 파악이며, 셋째는 現在의 就業 狀態에 대한 이해이다. 서로 성격이 相異한 集團들 즉 근로를 희망하며 정상적인 근로능력이 있는 집단, 정상적인 근로능력이 있으나 근로를 희망하지 않는 집단, 근로를 희망하지는 하나 정상적인 근로능력이 미약한 집단들 간에는 근로유인정책을 추진함에 있어 차이가 있어야 할 것이다. 여기에서는 生活保護 擔當公務員에 의하여 매년 실시되는 생활보호대상자의 實態調査 資料 근거로 하여 생활보호대상자들의 근로관련 실태를 분석한다¹⁾.

1995년 생활보호대상자의 총수는 49만 5천가구의 131만 8천명에 달하며, 이들중 生計保護의 대상인 居宅保護 및 施設保護 對象者는 가구 기준으로 35.5%²⁾, 개인기준으로 27.7%를 점유하고 있다. 현재 이들 거택 및 시설보호 대상자들에게만이 생계보호를 위한 급여가 지급되므로 엄밀한 의미에서 최저생활을 보장하는 생활보호사업의 대상자는 이 범주에 국한된다고 할

1) 이 조사자료는 생활보호 사업을 직접수행하는 관련 직원에 의한 조사라는 점에서 부분적으로 편기(biased)된 답변이 나올 가능성이 높다. 그러나 이 자료의 성격이 평가자 혹은 답변자의 평가 혹은 의견 보다는 객관적인 실태 조사에 초점이 맞추어져 있고 또한 전수조사라는 측면에서 자료의 유용성이 높아 본 분석에 활용한다.

2) 시설보호대상자 제외

수 있다. 한편 생활보호대상자의 72.3%에 달하는 自活保護對象者의 경우 醫療保護 및 教育保護가 주요 지원항목으로 이는 학교다니는 학생이 있을 경우 혹은 몸이 아플 경우 지원 대상이 될 뿐, 그들의 생계 자체를 보호하기 위한 지원을 제공하고 있지는 않다. 이와 같이 현행 생활보호사업의 내용이 생계보호를 받는 경우와 그렇지 않은 경우로 보호의 내용이 확연히 구별되므로, 생활보호대상자의 근로유인 도입을 위한 근로실태의 파악에 있어서도 두 범주는 구분되어야 한다.

가. 居宅保護對象者

福祉施設에 入所하여 보호받는 시설보호 대상자에 대하여는 그 규모도 적거니와(1995년 77,671명이었음), 누가 보아도 劣惡한 生存現實에 직면한 영유아, 장애인, 정신질환, 부랑인 등이므로 이들에 대하여는 근로가능 여부를 거론할 여지가 없다.

거택보호대상자의 策定基準은 우선 扶養 義務者가 없고 소득 및 재산기준을³⁾ 만족시켜야 하며, 65세 이상의 노쇠자, 18세 미만의 아동, 임산부, 폐질 또는 심신장애로 인하여 정상적인 근로능력이 없는 자 및 기타 보호를 필요로 하는 자이다. 이때 扶養義務者의 範圍는 직계혈족 및 배우자와 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족 및 출가한 딸의 범위로 정하고 있다(보건복지부, 1996). 따라서 선정 조건만을 본다면 거택보호대상자 자신은 물론 그 가족들의 경우에도 정상적인 근로능력은 거의 없거나 매우 미약할 것임을 쉽게 짐작할 수 있다. 이점은 이들에 대한 실태조사에서도 드러난다.

3) 1996년에는 1인당 월 20만원 이하의 소득기준과 가구당 2,500만원 이하의 재산기준이 적용되었음.

<表 II-1> 類型別·居宅保護對象者(1995)

(단위: %, 명)

	65세 이상 ¹⁾	18세 미만 ¹⁾	장애인	폐질	기타	합계
가구주	50.2	5.7	17.5	17.1	9.5	100 (175,542)
가구원	35.7	21.3	16.1	15.5	11.4	100 (287,104)

註: 1) 이중계산을 피하기 위하여 폐질, 장애인은 제외함.
 資料: 「'95 생활보호대상자 현황분석」, 보건복지부

<表 II-1>을 보면 기본적으로 65세 이상, 18세 미만, 장애인, 폐질의 집단은 정상적인 근로능력을 갖고 있지 않을 것이므로 정상적인 근로능력을 갖고 있을 가능성이 있는 집단은 기타의 범주에 속할 것이나 이는 점유율도 낮을 뿐만 아니라, 이들을 자세히 살펴보면 女性家口主가 전체 기타 가구의 65.9%를 차지하여 전반적으로 매우 열악한 생활조건에 처해 있음을 보게 된다. 이는 거택보호대상자의 貧困 原因을 분석해 볼 때 가구내 정상적인 근로능력자가 없는 경우가 96.1%를 차지하는 것에서도 분명히 드러난다. 다음의 <表 II-2>에서 거택보호대상자가 빈곤에서 벗어나지 못하고 있는 데 있어 自活 意慾이 있는가 與否는 크게 중요한 요소가 되지 않음을 확인할 수 있다⁴⁾.

4) <表 II-2>에 제시한 자료 중 자활의욕 유무의 구분은 보건복지부의 「1995년 생활보호대상자 현황분석」 자료 103쪽의 표를 근거로 하였다. 복지부의 자료는 자활의욕에 대한 구분 보다는 빈곤의 원인에 대한 전반적 구분을 제시하고 있다. 본 연구에서는 이 표에서 “자활의욕 등이 없어 자활전망 없음”의 범주를 “자활의욕이 없음”의 범주로 확대 해석하였다. 동 표에서 여타의 범주는 자활의욕은 있으나 자활이 여의치 못한 주요 범주를 나열한 것으로 보아 “자활의욕 등이 없어 자활전망 없음”의 범주에는 일부 “자활의욕은 있으나 의욕만으로는 자활하기 힘든 기타의 사유”가 포함되어 있을 것으로 추정되나 이를 구별하기는 어렵다. 이러한 확대해석은 자료 왜곡의 위험성안고 있으나 생활보호대상자의 자활의욕에 관한 전국 조사자료가 없는 상황에서 유사한 기존 자료를 활용하여 생활보호대상자의 자활의욕에 대한 실태파악을 시도하였음을 밝혀둔다.

〈表 II-2〉 居宅保護對象者の 貧困의 原因(1995)

(단위: %, 가구)

	자활의욕이 있음	자활의욕이 없음	합계
가구내 근로능력자 없음	92.5	7.5	100(168,677)
가구내 근로능력자 있음	67.3	32.7	100(6,865)

資料: 「'95 생활보호대상자 현황분석」, 보건복지부

거택보호가구의 경우 그들의 거의 전부가 정상적인 근로능력이 없다고 하여 모두가 非經濟活動狀態인 것은 아니다. 이는 현재의 생계보호 급여수준이 최저생활을 보장하는 데 미흡하므로⁵⁾ 비록 정상적인 근로능력의 부족으로 正常的인 일자리를 찾기는 어렵지만 많은 경우 어떠한 형태의 노동이던 하여 부족한 소득을 보전하고 있는 것이 그들의 현실이다.

〈表 II-3〉 居宅保護對象者の 就業狀態(1995)

(단위: %, 명)

	비경제 활동 인구	경제활동인구								총계	
		소계	취업								미취업
			취업 소계	영세 자영업	영세농 수산업	상시 고용	임시 고용	일일 고용			
가구주	61.4	38.6	21.6	1.8	6.0	1.2	3.3	9.3	17.0	100 (175,542)	
가구원	64.6	35.4	15.7	1.5	4.0	0.8	2.4	7.0	19.7	100 (287,104)	

資料: 「'95 생활보호대상자 현황분석」, 보건복지부

위의 <表 II-3>을 보면 거택보호대상자 가구의 상당수(가구주의 21.6% 및 가구원 전체의 15.7%가 취업하고 있는 것으로 나타난다. 물론 이들이 正常的인 勤勞能力을 갖춘 집단이 아님으로 큰 소득을 기대하기 힘든 영세농수산업과 일일고용에 집중되어 있음은 예상한 바와 같다. 또한 거택보호대

5) 1996년 현재 기본생계비인 월 1인당 72,513원과 차등급(0~8,183원의 범위임)을 합산한 금액을 지원하고 있음.

상자 가구원의 19.7%가 근로를 희망하나 취업하고 있지 못한 집단으로 파악된다. 이 결과들은 거택보호대상자가 엄밀한 의미에서 정상적인 근로능력은 갖추고 있지 못하나 근로의 가능성은 적지 않음을 나타낸다고 하겠다⁶⁾.

거택보호대상자의 경우 家口主는 물론이고 家口員에게 있어서도 정상적인 근로능력이 缺如되어 있으며 이는 현재의 거택보호대상자의 선정기준이 앞으로 계속 유지되는 한 큰 변화가 없으리라 기대된다. 그러나 거택보호 가구 가운데 세명 중 한 명은 취업하고 있으며 다섯명 중 한명은 근로를 희망함에도 일자리를 얻지 못하고 있는 것이 이들의 현실이다. 따라서 비록 政策的 效果는 타집단보다 미약하겠으나 취업을 유도하는 정책의 妥當性은 이들에게도 部分的으로 適用될 수 있을 것으로 생각된다.

나. 自活保護對象者

생활보호사업에서 자활보호대상자는 그 숫자에 있어서도 큰 부분을 차지하고 있거니와(72.3%), 제도의 근본 취지 또한 자활 유도에 초점을 맞추고 있으므로 勤勞誘引政策의 주대상은 이 집단이 되어야 할 것이다. 그러나 기존의 여러 연구에서 지적되었듯이 현재의 자활보호대상자로 책정된 사람들의 큰 부분은 근본적으로 자활을 기대하기 힘든 처지에 있는 사람들로 마땅히 生計支援을 받는 거택보호대상자로 선정되어야 하나 政府豫算의 부족으로 자활보호대상자로 선정된 사람들이다(박순일 외, 1991; 노인철 외, 1995). 이는 현재의 생활보호사업에서 자활보호대상자의 選定基準이 거택보호대상자와 比較하여 소득에 있어 1만원의 차이와 가구재산에 있어 200만원의 차이를 둘 뿐 다른 모든 기준이 유사하다는 사실에서 충분히 예상할 수 있는 결과이다. 자활보호대상자들의 많은 수가 거택보호대상자와 별 구별없이 정상적인 근로능력이 없는 사람들로 구성되어 있다.

6) 이들의 근로가 바람직하냐 하는 점은 별도의 문제이다. 현재 국가가 최저생활을 보장 해주지 못하고 있기때문에 노령과 병고에 시달리고 있음에도 일을 하여 생계를 꾸려나가고 있는 이들의 생존현실을 반드시 바람직하다고 볼 수는 없을 것이다.

〈表 II-4〉 類型別 自活保護對象者(1995)

(단위: %, 명)

	65세 이상 ¹⁾	18세 미만 ¹⁾	장애인	폐질	기타	합계
가구주	26.2	1.1	10.9	13.8	48.0	100(319,503)
가구원	14.0	28.0	6.9	8.9	42.1	100(953,140)

註: 1) 폐질, 장애인은 제외함.

資料: 「'95 생활보호대상자 현황분석」, 보건복지부

위의 <表 II-4>를 보면 정상적 근로능력을 보유할 가능성이 있는 集團인 기타의 범주에 속한 비율이 전체 자활보호 가구의 48.0%이며 가구원 전체로도 42.1%에 불과하다. 즉 인구 특성으로 파악할 때 자활보호 가구의 최소한 약 過半數를 넘는 숫자가 근로를 통하여 자활을 할 가능성이 있다고 보기 힘들다. 이러한 사실은 빈곤의 원인을 묻는 질문에 대한 답변에서도 나타난다.

〈表 II-5〉 自活保護對象者の 貧困의 原因(1995)⁷⁾

(단위: %, 가구)

		자활의욕 있음	자활의욕 없음	합계
가구내 근로능력자 없음.		91.8	8.2	100(145,323)
가구내 근로 능력자 있음.	학력, 경력, 기술 없음.	81.6	18.4	100(147,961)
	기술이 있음.	86.5	13.5	100(26,219)

資料: 「'95 생활보호대상자 현황분석」, 보건복지부

<表 II-5>를 보면 전체 자활보호 가구의 45.1%가 가구내 정상적인 근로능력자가 없어서 빈곤에 빠져있는 경우로 드러난다⁸⁾. 가구내 근로 능력자

7) 여기서 자활의욕의 구분과 관련된 자료의 확대위험 가능성에 대한 논의는 앞의 <表 II-2>의 경우와 동일함. 앞의 註 5)를 참조할 것.

8) 위의 서술에서 가구내 정상적 근로능력을 보유할 가능성이 있는 가구의 비율이 48.0%로 표기된 것과 여기서 가구내 정상적 근로능력자가 없는 가구의 비율이

가 있는 경우를 보면 대부분 自活意慾은 있으나 학력, 경력 및 기술이 없어서 빈곤에 빠져 있는 경우이며 자활의욕이 있고 기술이 있음에도 빈곤에 빠져있는 경우는 전체의 6.9%이다. 막상 勤勞誘引政策의 主要對象 集團이 되는 정상적인 근로능력이 있음에도 자활의욕이 없으므로 빈곤에 빠져있는 경우는 전체 자활보호 대상가구중 9.6%인 3만 가구에 불과하다⁹⁾.

자활보호대상자의 경우 생계보호 수당이 지급되지 않기 때문에 생계를 유지하기 위하여 어떤 방식으로든 자력으로 생계비를 조달하지 않으면 안 된다. 따라서 그들의 많은 수가 취업하여 있으리라고 예상할 수 있다.

자활보호대상자의 就業 樣態를 살펴보면(表 6 참조), 가구주의 54.3% 및 가구원의 39.6%가 취업해 있는 것으로 나타난다. 자료의 제약으로 정상적인 근로능력이 있는 사람들중 어느 정도가 취업해 있는가를 정확히 파악할 수는 없으나, 정상적인 근로능력이 없는 사람들의 취업 행태가 거택보호대상자의 수준과 유사하다고 본다면 정상적인 근로능력이 한명이라도 있는 자활보호대상자 가구의 가구원 전체중 약 59%가 취업하고 있는 것으로 보인다¹⁰⁾. 또한 현재 취업하고 있지 않다 하여도 정상적인 근로능력과 근로의

-
- 45.1%로 상치됨. 이는 인구특성상 정상적인 근로능력이 있을 것 같으나 실제 정상적인 근로능력이 없는 경우가 상당수 존재하기 때문에 발생한 현상으로 판단됨.
- 9) 근로능력과 근로의욕이 있음에도 취업을 못하고 있는 집단 또한 부분적으로 근로유인 정책의 대상이 될 수 있다. 이들이 취업을 못하고 있는 원인은 노동시장에서 원하는 기술을 갖고 있지 못한 경우, 혹은 노동시장에서 구할 수 있는 일자리가 저임금이거나 소위 3D업종이기 때문에 취업희망과 맞아떨어지지 않아서 등 다양할 것이다. 그러나 이들에 대한 근본적인 근로 유인은 단순히 노동공급의 측면에서 이들을 노동시장으로 몰아내는 정책만이 아니라 노동수요의 측면에서 이들을 받아들일 수 있도록 노동시장의 환경을 조성하는 정책이 동시에 이루어져야 한다.
- 10) 계산근거는 다음과 같다. 일단계로 거택보호자의 경우 가구원전체의 96.1%(表 II-2에 근거해 계산됨)가 정상적인 근로능력이 없다고 답하고 있으므로 거택보호자 전체를 정상적인 근로능력이 없는 집단으로 보며 거택보호자 가구원전체의 취업률은 15.7%(表 II-3 참고)이므로, 정상적인 근로능력이 없는 생활보호대상자의 취업률은 15.7%라고 추론한다. 자활보호자의 경우 전체 319,530 가구중 45.1%가 가구내 정상적인 근로능력자가 없다고 답하고 있으므로 자활보호가구의 가구원수 평균인 3.0명을 곱하고 위에서 계산한 이 집단의 취업률

욕이 있으나 일자리를 얻지 못하고 있는 求職失業者가 17만 2천명에 달하여 자활보호대상자 가구원 전체의 18%에 달하고 있다.

〈表 II-6〉 自活保護對象者の 就業狀態(1995)

(단위: %, 명)

	비경제 활동 인구	경제활동인구								총 계	
		소계	취업								미취업
			취업 소계	영세 자영업	영세농 수산업	상시 고용	임시 고용	일일 고용			
가구주	31.8	68.2	54.3	4.8	17.6	4.7	7.9	19.3	13.9	100 (319,503)	
가구원	42.3	57.7	39.6	3.1	11.2	4.7	6.8	13.8	18.1	100 (953,140)	

資料: 「'95 생활보호대상자 현황분석」, 보건복지부

다음의 표는 근로능력과 자활의욕은 있으나 빈곤에 빠져있는 자활보호대상자의 빈곤원인 및 자활방향을 가구를 기준으로 하여 구분하고 있다.

〈表 II-7〉 自活保護對象家口の 就業狀態(1995)

(단위: 명, %)

	학력, 경력, 기술 없음	기술있음	합계
취업 또는 직업훈련을 받으면 자활가능	48.9	55.6	49.9
생업자금 융자등 지원 받으면 자활가능	22.2	24.9	22.7
영세민 지방이주, 기타 지원받으면 자활가능	28.9	19.6	27.4
합 계	100.0 (84.2)	100.0 (15.8)	100.0 (143,475)

위의 표를 보면 정상적인 근로능력이 한사람이라도 있는 자활보호 대상

0.157을 곱하여 총 67,875명이 정상적인 근로능력이 없는 가구에서 취업하고 있는 인구의 총수가 된다. 이를 자활보호 취업자 총수인 377,894에서 차감하고 이를 근로능력이 있다고 답한 가구의 가구원 총수인 523,274명과 나누면 59.2%의 취업률을 계산해 낼수 있다.

가구의 84.2%가 학력, 경력 혹은 기술이 없는 것으로 나타나며 이중 과반수에 가까운 숫자가 취업 혹은 직업훈련을 받아 기술을 습득하므로서 빈곤에서 벗어날 수 있을 것으로 예상하고 있다. 기술이 있는 경우는 자활보호대상가구에서 차지하는 상대적인 비율도 작거니와(15.8%) 이중 과반수 이상이 취업만 하면 빈곤에서 벗어날 것으로 예상한다. 이러한 분석은 현재 자활보호 대상가구의 빈곤의 주된 원인중의 하나는 정상적인 근로능력은 있으나 특별한 기술이 없는 경우 혹은 실직상태인 경우인 것으로 파악된다.

<表 II-8>은 지금까지의 논의를 종합하여 자활보호대상자 가구원 전체의 근로 능력, 근로의욕, 취업 실태 분포를 보여주고 있다. 이표를 통해 발견할 수 있는 특징적인 사실은 첫째로, 정상적인 근로능력이 없음에도 자활보호대상 가구로 잘못 분류된 경우가 거의 過半數를 차지한다는 사실이며 둘째로, 정상적인 근로능력자가 있는 가구의 경우에도 大多數는 소위 근로하면서 가난한 층(working poor)이라는 점이다. 또한 앞에서 지적했 듯이 일반적으로 가장 우려하는 범주인 정상적인 근로능력자는 있으나 자활의욕이 없는 가구의 경우는 9.6%로 그렇게 큰 부분을 차지하지 않는다(表 II-5 참조).

<表 II-8> 自活保護對象者 家口員의 勤勞能力, 勤勞意慾, 就業 實態 分布(1995)
(단위: 명, %)

	취업	비취업		합 계
		근로의욕 있음	근로의욕 없음	
정상적 근로능력자가 존재하는 가구의 가구원	32.5	22.4		54.9 ¹⁾
정상적 근로능력자가 한 명도 없는 가구원	7.1	0	38.0 ²⁾	45.1 ¹⁾
합 계	39.6	18.1	42.3	100 (953,140)

註: 1) 정상적 근로능력자가 존재하는 가구와 정상적 근로능력자가 존재하지 않는 가구간에 가구원의 규모에 있어서 차이가 없다고 가정함.
2) 정상적인 근로능력이 없고 비취업상태에 있는 경우 이들은 모두 근로의욕이 없다고 간주함.

본 절의 거택보호대상자 및 자활보호대상자의 분석은 결론적으로 다음의 사실을 확인시켜준다. 즉 정부의 生計保護水準이 매우 낮으므로 인하여 대상자의 정상적인 근로능력의 有無에 관계없이 가능한한 근로에 종사하여 생계를 유지하고 있는 것이 이들의 현재 상황이다. 또한 자활보호 가구의 상당수가 근로능력과 자활의욕은 있으나 취업을 하고 있지 못하거나 혹은 특별한 기술이 없어서 빈곤에 빠져 있는 것으로 나타난다. 일반적으로 우려 하듯이 福祉受惠로 인하여 근로의욕이 喪失되는 현상은 우리나라에서는 적어도 아직까지는 나타나고 있지 않다는 점을 확인하게 된다.

2. 生活保護事業에서의 勤勞誘引 現況 및 問題點

低所得層의 근로를 유인하는 방안에 관하여는 일반적으로 두가지 문제에 초점이 맞추어 진다. 하나는 勤勞 動機를 부여하는 방안이며 두번째로는 勤勞 與件을 조성하는 방안이다. 근로 동기가 있다 하여도 가족 환경 및 노동 시장에서의 근로 여건이 조성되어 있지 않다던가 혹은 거꾸로 근로여건은 조성되어 있음에도 근로 동기가 미약할 경우에 근로를 통해 빈곤으로부터 탈출하기를 기대하기 힘들다. 여기에서는 위의 두 문제중 첫째 즉 근로 동기의 조성에 초점을 맞추어 현행 생활보호사업에서 생활보호 수급자들에게 근로 동기를 조성하는 양태가 어떠한지를 검토해 보겠다.

社會保障을 운영방식에 따라 분류할 때, 公共扶助는 수급자의 기여 없이 資産調査를 거쳐 급여를 받는 제도로서, 이는 자산조사를 받지 않는 社會保險이나 手當과 다르다(이성기, 1996: 17). 우리나라의 현행 생활보호사업에서도 자산조사는 대상자 선정과 差等給與 等級決定을 위한 기초자료로 이용된다. 이러한 자산조사에서 근로동기를 유발할 수 있는 제도적 장치가 마련되지 않을 경우 생활보호대상자의 선정과 급여에서 衡平性을 混害하는 문제점이 야기된다. 이 문제에 대하여 생활보호대상자의 선정과 급여 측면을 구분하여 살펴보기로 한다.

가. 生活保護對象者의 選定

생활보호대상자 책정은 생활보호를 신청한 저소득가구의 인구·경제학적인 조건이 生活保護法 제3조에서 규정하고 있는 法的基準¹¹⁾과 최저생계비를 감안하여 복지부 장관이 정하는 資産基準¹²⁾(所得基準 및 財産基準)을 동시에 충족되어야 만이 생활보호대상자로 책정되며, 이를 파악하기 위하여 정부는 매년 9월의 一齊調査와 新規로 발생하는 대상자를 위한 隋時調査를 並行하고 있다. 조사의 내용중 자산기준에 대응되는 조사가 바로 資産調査이며, 이는 소득조사와 재산조사로 나누어진다. 자산조사는 생활보호사업이 最終的인 安全網이란 점을 감안하여 가용자원에 대한 조사가 가능한한 정확하게 파악되어야 한다.

그러나 資産調査에서 신청가구의 가용자원을 정확하게만 파악할 뿐 근로유인을 위한 제도적 장치(控除制度)가 없다면, 생활보호대상자 선정을 위한 소득기준 주변에 위치한 가구들은 다음과 같은 행태를 보일 수 있다. 즉 비슷한 정상적인 근로능력을 지닌 가구라 하더라도 열심히 일하여 소득이 기준소득을 초과함으로써 생활보호대상 가구로 책정되지 못하는 경우와 상대적으로 덜 열심히 일하여 기준소득 이하의 소득을 얻어 생활보호대상 가구로 책정되는 경우로 구분된다. 이때 생활보호에 대한 烙印感(stigma)이 상대적으로 덜한 低所得層의 경우 차라리 일을 덜하고 생활보호대상자로 책정되는 것이 편하다고 생각하여 근로를 덜할 가능성이 있다.

이러한 논의를 현행 생활보호대상자의 범주인 거택보호와 자활보호의 구

11) 부양의무자가 없거나 있어도 부양능력이 없는 ① 65세 이상의 노쇠자 ② 18세 미만의 아동 ③ 임산부 ④ 폐질 또는 심신장애로 인하여 근로능력이 없는 자 ⑤ 기타 생활이 어려운 자로서 보호를 필요로 하는 자

12) 1996년도의 소득 및 재산기준은 다음과 같다(보건복지부, 1996).

구분	소득 (인/월)	재산 (가구)
거택보호	20만원 이하	2,500만원 이하
자활보호	21만원 이하	2,700만원 이하

분에 적용하면, 거택과 자활의 기준소득 차이가 1996년의 경우 1만원에 불과하므로 동일한 정상적인 근로능력을 갖고 있다고 하여도 상대적으로 덜 일하는 가구가 거택보호로 상대적으로 많이 일하는 가구가 자활보호로 책정되는 문제점을 나타낼 수 있다. 이를 給與와 연결하여 살펴보면 거택보호 대상자로 책정되면 소득기준(20만원)에 가까운 수급자의 가처분소득(자가소득+급여)이 자활보호대상자 보다 높아지고, 자활보호 소득기준(21만원)에 가까운 가구는 일반 저소득가구보다도 가처분 소득이 높아지게 된다.

이와같은 현상을 소위 톱니효과(notch effect)¹³⁾라고 하며, 이는 공공부조를 받는 가구의 가처분소득 수준이 일반 저소득가구의 소득수준보다 높아서는 안된다는 劣等處遇(less eligibility)의 原則¹⁴⁾을 위반하게 되어 선정기준 차상위 계층의 勤勞意慾을 저해할 가능성이 있다. 따라서 현행 생활보호사업의 거택보호대상자 및 자활보호대상자의 선정기준 속에 열심히 일하려고 하는 사람에게 이익을 주는 요소를 포함하여야 할 것이다.

나. 生活保護對象者의 給與

자산인정에서 근로유인 장치를 두지 않을 경우 급여에서 발생할 문제점은 앞으로 본격적으로 도입될 補充給與制度에서 두드러진다¹⁵⁾. 보충급여제도는 기준이 되는 최저생계비와 자가소득의 격차만큼을 보충하여 줌으로써

13) 생계보호 선정기준을 중심으로 수급자와 비수급자간의 가용소득 차이가 톱니모양(V)을 하기 때문에 붙여진 이름으로 정액급여를 실시할 경우 더욱 분명히 나타난다.

14) 劣等處遇(less eligibility)의 原則은 영국의 1834년 新敎貧法에 반영된 법정신으로 이 법의 산파역인 채드윅(Edwin Chadwick)이 제시한 원리로서 구제받는 사람의 구빈수준이 자발적으로 일하는 독립 노동자의 임금수준보다 높아서는 안된다는 원리이다(Finer, 1952: 74).

15) 1996년 부터 거택보호자를 5개의 등급으로 나누어 급여에 차등을 두고 있으나 등급간의 차등간격이 최저등급인 1등급과 최고등급인 5등급간에 전체적으로 8,183원의 격차밖에 나지 않으므로 이를 본격적인 보충급여제도의 범주로 간주하기 어렵다.

모든 국민에서 最低生計水準을 保障한다는 취지이다. 만일 補充給與制度가 그 원리에 충실하게 운영된다고 할 경우, 근로유인을 위한 제도적 장치가 없으면 보호대상자들이 적극적으로 자가소득을 올리려는 노력을 게을리 할 것이 예상된다. 예를 들면, 최저생계비가 100만원 일 때 A 가구의 경우 현재의 자가소득이 50만원이라면 補充給與制度가 적용될 경우 50만원의 급여를 받게 된다. 한편 B 가구의 경우 A 가구와 다른 모든 조건이 동일하나 좀더 열심히 일하여 70만원의 자가소득을 얻었으므로 30만원의 급여를 받게 된다. 이때 A, B 가구 모두 생계보호의 대상이며 근로의 차이를 제외하고는 조건이 유사하나 급여의 차이를 가져오게 됨으로써 B 가구의 근로자가 A 가구와 비교하여 열심히 일하는 데 회의를 느끼게 될 가능성이 있다. 즉 근로유인 장치를 두지 않은 보충급여제도하에서는 생계보호 수급자가 생활에 보탬이 되고자 더 열심히 일하여 근로소득을 증가시킬 유인이 없다는 문제점에 봉착하게 된다.

현행 생활보호사업에서 생계보호 수급자는 거택보호대상자에 한정되어 있으며, 이들은 원칙적으로 정상적인 정상적인 근로능력이 없는 사람들이고, 최저생계수준에 못미치는 낮은 수준의 급여를 받고 있다. 따라서 앞에서 지적한 바와 같이 근로에 관계없이 급여를 하는 데서 발생하는 문제는 상대적으로 심각하지 않다. 그러나 앞의 근로실태의 부분에서 검토하였듯이 이들이 정상적인 정상적인 근로능력을 갖추지는 못하고 있으나 다양한 형태의 근로를 통하여 생계를 보충하고 있는 것이 현실이므로, 이들에게 자신의 노력으로 비록 부분적이라고 하여도 자가소득을 높이려는 노력을 권장하는 제도는 바람직하다고 본다. 반면 현행 생활보호대상자의 다수를 점유하는 자활보호대상자의 경우 생계보장을 위한 일반적인 급여가 제공되고 있지 않으므로, 이들에게 급여에서 소득공제를 통한 근로유인 방안은 해당되지 않는다고 하겠다.

III. 生活保護事業에서의 所得控除制度

1. 所得控除制度의 適用可能性

勤勞誘引制度와 공공부조 목표간의 관계를 검토함으로써 근로유인제도가 공공부조내에서 존립할 수 있는 여지가 있는지에 대하여 살펴보자. 즉 근로유인제도와 배타적인 공공부조 목표들이 존재할 때 우리의 현실에서 근로유인제도를 도입할 수 있는가에 대하여 살펴보고자 한다. 미국의 경우 사회부조의 목표로 充分性, 勤勞誘引, 效率性, 經濟性, 家族構造의 安定성을 들고 있다(이장, 1986: 149). 이러한 목표는 우리의 공공부조에 그대로 적용하여도 별 무리가 없는 것으로 판단된다.

이러한 목표들 중에서 충분성, 효율성 및 가족구조의 안정성은 勤勞誘引과 직접적인 관계를 갖지 않기 때문에 근로유인과 상충되는 바가 없을 것으로 판단된다. 즉 充分성은 건전하고 문화적인 최저한의 수준을 보장함을 의미하므로 주로 공적부조예산, 수급자수, 最低生計費의 상호관계로 충분성의 정도가 결정된다. 효율성은 국민으로부터 거둬들인 세금을 수급자에게 얼마나 효율적으로 전달하는가를 의미하므로 행정비용의 정도 및 급여방식(현금 혹은 현물)에 따라 그 크기가 결정된다. 가족구조의 안정성은 공공부조가 가족해체를 얼마나 저지하느냐 하는 정도를 의미하며, 이는 선정기준, 급여방식 및 급여수준 등에 따라 그 정도를 달리한다.

그러나 근로유인과 경제성이라는 두 목표간에는 단기적으로는 상호 배타적(mutually exclusive)관계가 존재한다. 왜냐하면 經濟性은 복지예산에 투입되는 국민의 부담을 최소화하는 목표(이장, 1986: 153)이나 공공부조에서 勤勞誘引을 위한 所得控除를 둘 경우 적어도 단기적으로는 수급자 수와 급여액이 많아져서 국민의 부담이 늘어나기 때문이다. 이와 같이 勤勞誘引

과 經濟性이 상호 배타적인 경우 우리나라 복지여건에서는 어느 목표에 우선 순위를 두어야 하는가 하는 문제가 대두된다. 만일 우리의 복지여건(특히 공공부조의 여건)에서는 경제성에 더 우선순위를 두어야 한다면, 근로유인 정책이 비록 수급자·국가기업 차원에서 필요성이 인정될지라도 공공부조제도 내에 하나의 장치로 둘 필요성이 반감될 것이며, 그 반대의 경우는 필요성이 배가될 것이다. 經濟性과 勤勞誘引間의 우선순위를 살펴보기 위해서는 勤勞誘引을 위한 所得控除 제도의 긍정적인 효과와 所得控除의 부정적인 효과(경제성 목표의 손상)를 비교하여야 할 것이다. 그러나 所得控除가 수급자, 기업, 국가에 미치는 긍정적인 효과를 정확히 쟀 수는 없다. 따라서 본 연구에서는 첫째 GDP 대비 社會扶助費를 우리와 경제력이 비슷하였던 시점의 주요 외국과 비교하여 살펴보고자 하며, 둘째 所得控除의 부정적인 효과(경제성 목표의 손상)의 크기를 추정하여 우리의 경제력과 비교하고자 한다.

첫째, 경제성이란 복지에산에 투입되는 국민의 부담을 최소화하자는 것이나 복지국가를 지향하는 우리의 현실에서 경제성의 의미를 복지이외의 타 부문에의 지출과 비교한 상대적 의미로 해석하여야 한다. GDP 대비 社會扶助費를 우리와 경제력이 비슷하였던 시점의 주요 외국과 비교하여 살펴보면, 우리나라의 公共扶助에 대한 투자가 선진 외국에 비하여 상대적으로 매우 열악한 위치에 놓여있음을 알 수 있다. 각국의 사회경제적 요인에 따라 社會扶助費는 다소 차이가 있을 수 있으나 일반적으로 社會扶助費는 일정 비율까지 경제력에 비례하여 상승하는 추세이다. 1994년 우리나라는 GDP의 0.57%만을 사회부조에 지출한 것으로 나나나 1985년의 0.44%와 큰 차이를 보이지 않는다 (노인철·김수봉, 1995: 27). 그러나 우리와 국민소득이 비슷하였던 70년대 후반의 일본이나 70년대 초반의 서독¹⁶⁾의 GDP대비 사회부조비율은 우리의 3~5배 수준인 1.3~2.3%이었다(表 III-1 참고).

16) 일본과 서독의 국민소득 1만불 도달시기는 경상가격으로 기준하면 각각 1984년과 1978년이다. 그러나 물가상승을 감안한 1992년 불변가격으로 환산할 경우 그 시기는 각각 1978년과 1973년이 된다.

〈表 III-1〉 主要 國家들의 GDP 對比 社會扶助費 比較

(단위: %)				
국 가	1970	1975	1980	1985
미 국	2.5	3.6	3.3	2.8
일 본	1.3	1.3	2.2	1.9
프랑스	2.2	2.4	2.3	2.5
서 독	2.3	3.5	3.0	2.7
스웨덴	2.9	3.2	2.9	3.2
영 국	2.5	3.0	4.2	6.0
한 국	-	0.47	0.51	0.44

註: 우리나라의 사회부조비는 생활보호, 의료보호, 보훈예산의 합계임.
 資料: 1) M. S. Gordon, *Social Security Policies in Industrial Countries*,
 Cambridge University Press, 1988, p.309에서 재인용
 2) 대한민국정부, 「세입세출결산보고서」, 각년호
 내무부, 「지방재정연감」, 각년호

이러한 GDP에 대비한 社會扶助費의 비교는 우리나라의 경우 경제규모에 비하여 사회부조 지출이 과도하게 낮은 것으로 판단되는 바, 따라서 근로유인과 경제성간의 목표 상충성 문제에서 근로유인이 우선시될 수 있다.

둘째, 所得控除의 부정적인 효과 즉, 경제성 목표의 저해 정도는 勤勞誘인을 위한 소득공제를 둘 경우와 두지 않을 경우의 소요예산의 차이로 나타난다. 보충급여제도하에서 이러한 소요예산의 차이는 근로유인 효과가 나타나지 않는 短期와 나타나는 長期 間에 그 크기가 다르다. 일반적으로 長期에서는 근로유인의 효과가 나타나 수급가구의 근로소득이 증가하게 될 것이므로 短期보다는 소요예산이 적어 질 것이다. 여기서는 단기에서의 경제성 목표의 저해 정도와 우리의 경제력과 비교하여 봄으로써 시사점을 얻고자 한다.

소득공제를 두지 않을 경우의 補充給與 所要豫算은 소득분포가 대수정규 분포한다는 가정을 하면 다음식에 의하여 추정이 가능하다.

$$B = N \int_0^{PL} (PL - X) \frac{1}{X\sigma\sqrt{2\pi}} \exp\left(-\frac{1}{2\sigma^2} (\ln X - \mu)^2\right) dX \quad \text{--- ①}$$

여기서, B: 보충급여액
 PL: 최저생계비
 X: 자산인정액
 N: 가구수

勤勞誘引을 위하여 공제를 둘 경우의 보충급여 소요예산의 최대값은 다음과 같다.

$$B = N \int_0^{PL+d} (PL - (X - D) * (1 - r)) f(X) dX \quad \text{-----} \quad \text{②}$$

여기서, E: 근로소득
 D: 기초공제액
 r: 정률공제율
 d: D + rE - rD

$$f(X) = \frac{1}{X\sigma\sqrt{2\pi}} \exp\left(-\frac{1}{2\sigma^2} (\ln X - \mu)^2\right)$$

①식과 ②식의 차이점은 ②식이 ①식보다 대상자수가 많고, 급여수준이 높아져서 결국 소요예산이 증가하게 된다는 점이다. 소요예산의 증가정도는 정책적인 변수인 r(勤勞誘引을 위한 定率控除率), D(소득의 기초공제액)의 크기에 따라 달라진다. 여기서 모형을 단순화하여 勤勞誘引을 위한 공제제도를 둘 경우와 그렇지 않을 경우의 소요예산 차이의 살펴보자. 이를 위하여 다음과 같은 가정을 한다. 먼저 1995년 현재 補充給與制度를 실시하고 있다.

다음으로 이 제도하에서 勤勞誘引을 최대로 높이기 위하여 정책변수(r, D)를 조작하여 모든 생계보호수급자의 소득인정액을 0이 되도록 하고 생계보호수급자 수와 최저생계비의 70%인 급여수준은 변동이 없다고 가정하자. 이 경우 추가로 소요되는 生計保護豫算의 규모는 지금 生計保護豫算의 1.7 배¹⁷⁾ 정도가 필요할 것으로 추정되며¹⁸⁾, 이 정도의 추가소요예산은 우리와

17) 이것의 계산근거는 다음과 같다. 1995년 현재 1인당 급여액은 78,000원, 1인당 소득인정액은 55,000원이며, 급여충족률((소득인정액+급여액)/최저생계비)은 70%이다. 이를 바탕으로 1인당 최저생계비를 역산하면 190,000원이 산출된다. 소득인정액이 0일 경우 현재의 급여충족률 70%를 유지하기 위하여 필요한 1

소득수준이 비슷하였던 외국의 과거시점의 社會扶助水準과 비교할 때 용인될 수 있는 수준이다.

이상의 논의를 종합하면 근로유인은 비록 공공부조의 또다른 목표중의 하나인 경제성과 단기적으로 상호배타적인 관계에 있지만, 우리의 경제력 및 선진국의 경험과 비교할 때 상호부조의 비율이 과도하게 낮은 것으로 판단되는 바, 공공부조에서 근로유인의 도입이 경제성 목표보다는 우선될 수 있다고 생각된다.

2. 所得控除制度의 內容 및 效果

자산조사(means test)는 조사대상 가구의 소득과 재산이 얼마인지를 밝히는 자산실사 부분과, 밝혀진 소득 및 재산을 어느 정도 인정하는가 하는 자산인정 부분으로 분석적으로 구분할 수 있다. 여기서 자산실사 부분은 공공부조가 지니는 최종적인 안정망이라는 성격과 보충성의 원리를 감안할 때 조사대상자의 소득 및 재산을 정확하게 파악하는 정확성이 지배된다고 볼 수 있다. 그러나 자산인정 부분에서는 파악된 자산중 정책적 목표에 따라 전부 또는 일부만을 인정할 수 있다. 현행 우리나라의 자산조사는 실사 과정에서 밝혀진 소득 및 재산의 전부를 조사대상 가구의 소득과 재산으로 인정하고 있다. 이 결과 향후 보충급여의 본격적 도입시 근로의욕이 감퇴할

인당 급여액은 133,000원이 되어야 하고 이는 현재의 1인당 급여액 78,000원의 1.7배이다.

- 18) 여기서는 생계보호수급자 수에 변동이 없다는 가정 및 현재 암묵적으로 적용되고 있는 소득인정액 55,000원 전부가 소득공제되는, 정부로 볼 때에는 예산상 최악의 시나리오에서 예산의 증가상황을 단순계산함. 현재 많은 생활보호대상자가 실제 일을 하므로 55,000 전부가 소득으로 인정되는 상황은 발생하지 않을 것으로 예상되므로 이는 상대적으로 과다추정되었음. 반면 생계보호 수급자의 수는 단기적으로 증가할 것으로 추정되며 최저생계비의 70%인 현재의 급여수준도 앞으로 상향조정되어야 한다면 위의 추정치는 과소추정된 것으로 판단할 수 있음.

수 있음은 앞에서 살펴보았다.

자산인정에서 근로동기를 유발시키기 위해서는 파악된 소득 중 근로로 인한 소득(근로소득, 사업소득, 농업소득 등)의 일부분을 공제한 후 나머지 금액을 조사대상 가구의 소득으로 인정하여 이를 바탕으로 대상자 선정과 급여를 실시하여야 한다. 이렇게 할 경우 일을 하는 가구와 게으른 가구간의 형평성을 다소 보완할 수 있다. 공제방식으로는 基礎控除(D)와 定率控除(r)를 고려해 볼 수 있다. 基礎控除額은 근로자가 버는 대로 갖는 약소한 수준의 금액으로 이 금액은 보충급여제도에서 급여감소에 전혀 영향을 미치지 않는 일종의 무시액(disregard)이다. 定率控除率은 근로소득에서 基礎控除額을 감하고 남은 금액에 대하여 적용하는 比率을 의미한다. 그러므로 基礎控除額과 定率控除率의 상대적 크기에 따라 조사대상 가구의 所得認定額이 달라진다. 즉 基礎控除額과 定率控除率이 각각 0인 경우는 현행과 같이 파악된 소득 전부를 소득으로 인정한다는 의미가 되어 근로유인의 효과가 없고, 基礎控除額과 定率控除率이 높다는 것은 조사대상자의 소득인정액이 적어져서 근로소득 증가로 인하여 생활보호대상자의 선정 및 급여에서 받는 상대적 불이익이 줄어들게 됨을 의미한다. 이를 식으로 표현하면 다음과 같다.

$$I = (1-r)(E-D) + NE$$

여기서, I: 소득인정액

r: 정률공제율

E: 근로소득

D: 기초공제액

NE: 비근로소득

자산인정에서 基礎控除와 定率控除를 둘 경우 조사 대상자, 기업, 국가에 미치는 효과는 다음과 같다. 먼저 조사 대상자에 미치는 영향은 조사 대상자가 근로소득이 있는 경우 소득인정액이 基礎控除와 定率控除를 두지 않을 경우보다 적어지게 되며(감소폭 $D + r(E - D)$), 이는 생활보호대상자의

선정과 급여에 영향을 미치게 된다. 근로소득으로 인하여 기준소득을 초과하게 되어 생활보호대상자로 책정되지 못하던 가구들이 대상자로 선정될 수 있게 되고, 급여에 있어서는 급여수준이 낮은 등급을 받게 되던 불이익이 해소될 것이다. 이 결과 조사대상자들의 勤勞意慾이 높아지게 된다.

둘째, 생활보호 차상위 일반 저소득층 및 생활보호대상자들의 勤勞意慾이 높아짐에 따라 노동공급이 증가하게 되고 이는 인력난에 허덕이는 산업(특히, 단순가공업 등)에 도움이 될 것이다. 즉 기업의 생산비용을 감소와 경쟁력 제고에 작은 힘이나마 긍정적인 영향을 미칠것이다.

셋째, 국가적인 측면에서는 근로를 하는 자와 근로를 하지 않는 자간의 衡平性을 제고하여 건전하게 일하는 풍토를 조성하게 되며, 취약계층에 대하여 사회참여를 유도함으로써 사회통합에 보탬이 될 것이다.

넷째, 생활보호사업 측면에서는 생활보호대상자 수와 소요예산에 영향을 미칠 것이다. 자산인정에서 공제제도를 둔다는 것은 기준소득을 높이는 효과와 마찬가지로 생활보호대상자는 증가¹⁹⁾할 것이다. 소요예산에 있어서는 생활보호대상자 증가에 따른 예산의 증가라는 측면과 근로동기의 유발로 인하여 생계보호 급여액의 감소라는 측면이 동시에 나타날 것으로 예상된다.

소득공제의 도입에 따라 정상적인 근로능력이 있는 일반 저소득층이 자활보호대상자로 책정됨에 따른 생활보호대상자의 증가 현상은 자활보호대상자에게 제공되는 의료보호, 교육보호 등의 급여가 늘어나게 되어 소요예산이 증가²⁰⁾하게 될 것이다. 반면에 생활보호예산에서 차지하는 비율이 가

19) 정액공제와 정률공제로 인한 생활보호 대상가구의 최대 증가폭(n)은 다음과 같다.

$$n = N \int_a^b f(x) dx$$

여기서, N: 전체 가구수

a: 기준소득

b: 기준소득 + D + rE - rD

f(x): 소득분포함수

장 큰 생계보호예산의 경우 단기적으로는 控除制度를 두지 않는 경우보다 증가하게 되나 장기적으로는 勤勞誘引 정도에 따라 소요예산이 증가 또는 감소될 수 있다²¹⁾.

3. 適正 所得控除 水準

근로유인을 위한 소득공제 제도를 도입할 경우 무엇보다도 중요한 것은 適正 控除水準을 구하는 일이다. 控除水準이 미미하여 勤勞誘引이 되지 못한다면 제도만 복잡할 뿐 실효가 없고, 控除水準이 너무 높을 경우 생활보호수급자의 생활수준이 일반 저소득층의 생활수준보다 높아서는 안된다는 劣等處遇(less eligibility)의 原則을 손상시키며 과중한 예산부담을 유발한다.

그러므로 적정 공제수준을 파악하기 위해서는 勤勞誘引이라는 긍정적인 효과와 經濟性 및 劣等處遇의 原則의 손상이라는 부정적인 효과를 동시에 고려하여야 한다. 그러나 불행하게도 생활보호사업에서 소득공제를 둘 경우 일반 저소득층 및 생활보호대상자들에게 미치는 근로유인정도를 사전적(ex-ante)으로는 알 수 없으며 단지 사후적(ex-post)으로만 파악이 가능하

20) 자활보호예산의 최대 증가분(BI)은 다음과 같다.

$$BI = n \times nb$$

여기서, n: 앞의 註에서 계산한 늘어난 생활보호대상자 수

nb: 1인당 자활보호예산

21) 所得控除를 두기 전의 수급가구의 평균소득 인정액을 $I_1 = E_1 + NE_1$, 所得控除를 둔 후의 평균소득 인정액을 $I_2 = (1-r) \times (E_2 - D) + NE_2$, 최저생계비를 PL이라고 표현하면, 공제제도를 두기 전의 생계보호를 위한 평균 이전지출은 $T_1 = PL_1 - E_1 - NE_1$ 이며, 공제제도를 두고 난 후의 평균 이전지출은 $T_2 = PL_2 - (1-r) \times (E_2 - D) - NE_2$ 가 된다. 두 시점간의 평균 이전지출의 차이는 $dT = T_1 - T_2 = PL_1 - E_1 - NE_1 - PL_2 + E_2 - D - r \times E_2 + r \times D + NE_2$. 모형을 단순화하기 위하여 정액공제를 무시하고, 비근로소득이 동일하다고 가정하면, $dT = T_1 - T_2 = PL_1 - PL_2 - E_1 + E_2 - r \times E_2$ 가 된다. 여기서 생계보호예산이 감소한 경우는 T_2 가 T_1 보다 작을 때이며, 이는 정률공제율(r)이 $r < 1 + (PL_1 - PL_2 - E_1) / E_2$ 이라는 조건을 충족할 때이다. 한편 생계보호예산이 증가한 경우는 $r > 1 + (PL_1 - PL_2 - E_1) / E_2$ 이 된다.

다. 여기서는 먼저 소득공제제도를 시행하고 있는 미국 사회부조제도를 검토하고 정액공제와 정률공제의 장단점을 정리함으로써 적정선에 대한 탐색을 시도한다. 근로유인과 상충관계에 있는 경제성 및 열등처우의 원칙은 앞에서 논의했듯이 우선순위에서 근로유인보다 낮으므로 공제수준을 결정하는 상한선으로서의 의미를 부여하고자 한다.

가. 美國의 社會扶助制度의 所得控除를 통한 勤勞誘引

미국의 공적부조제도는 타 선진국과 마찬가지로 오랫동안 점진적으로 확대되어와서 특징이 다양한 종류의 프로그램들이 병존해 있고 또한 운영이 지방분권화되어 있다. 또한 사회부조 수급가구들은 대부분 다양한 공적부조 프로그램을 중복으로 수급하고 있다. 여기서는 저소득자에 대한 소득보전 프로그램으로 가장 중요한 비중을 차지하는 補充所得保障(Supplemental Security Income: SSI) 프로그램과 要保護養兒童家族扶助(Aid to Families with Dependent Children: AFDC) 프로그램의 소득공제 제도를 간단히 서술한다.

1) 補充所得保障²²⁾

SSI는 65세 이상 노인과 맹인 및 폐질인의 소득을 보장하기 위한 현금부조 프로그램으로 급여자격은 신청자의 可算所得(countable income)²³⁾이 1995년 현재 월 최고 급여액 \$458(부부인 경우 \$687) 이하이고 자산이 1994년 현재 \$2,000(부부인 경우 \$3,000) 이하인 경우이다. 월 급여액은 신청자의 가산소득과 월 최고 급여액의 차액으로서대상 가구내에 핵심인물(essential person)²⁴⁾이 있는 경우에는 추가 급여액이 지급된다. 급여의 기

22) 보충소득보장에 관한 서술은 U.S. DHHS의 Social Security Handbook(1995)의 pp.511~536 참조

23) 가산소득이란 소득공제후의 현금소득 및 환가된 현물소득의 총합을 지칭함.

24) essential person이란 1974년 이전의 주정부에서 제공되던 노인 및 맹인지원프로그램과 영구 및 일시 폐질인 지원 프로그램의 대상자였던 사람들을 말한다

준이 되는 可算所得의 산정을 위하여 근로소득과 불로소득에 상이한 공제 항목을 마련하고 있다. 기본적으로 근로소득인 경우 부조액은 기초보장액-0.5(근로소득-65)이며, 비근로소득인 경우는 부조액은 기초보장액-(비근로소득-20)으로 계산된다. 근로 및 비근로 소득에 대한 자세한 공제사항은 다음과 같다.

가) 勤勞所得에 대한 控除事項

- a. 근로소득 중 월 \$65
- b. 공제 후 그 달의 남은 근로소득의 1/2
- c. 3달에 한 번이나 예측할 수 없는 불규칙한 근로소득 중 \$10
- d. 학교에 다니는 시각 또는 장애아동의 경우 월 \$400(年 \$1,620을 초과할 수 없다)
- e. 같은 달에 한하여 불로소득 공제 \$20에 적용되지 않은 잔액
- f. 65세 이하 또는 65세 1달전의 시각, 신체장애인의 영업비용 및 自己扶助 計劃²⁵⁾을 위해 필요한 소득

나) 不勞所得에 대한 控除事項

- a. 한 개인에 대해 3달에 한 번이나, 예측할 수 없는 불규칙한 불로소득 중 \$20까지
- b. 개인의 총 불로소득 중에서 처음 \$20

(U.S. DHHS, *Social Security Handbook*, 1993, pp.389~393).

25) 자기부조계획(Plans for Achieving Self-Support: PASS)은 장애자나 맹인이 교육, 직업훈련 또는 사업자금 마련과 같은 직업목표를 위하여 재산 또는 소득을 비축하는 것을 말하는데, 이는 SSI의 소득과 재산사항에서 공제 대상이다. 이들은 실현가능한 목표와 구체적인 사업계획을 가지고 있어야 하며, 직업상담가, 사회사업가 또는 고용주가 도움을 줄 수 있고 사회보장청은 그 계획에 대한 평가와 수용여부를 결정하여야 한다(U.S. DHHS, *Social Security Handbook*, 1993, p.391).

- c. 식품교환제도, 학교급식, 국립주거법 등에 의해 제공되는 급여
- d. 교육비에 사용될 장학금
- e. 가정에서 소비하기 위하여 경작한 가내농작물

2) 要扶養兒童家族扶助²⁶⁾

이 프로그램은 부모의 사망, 가출, 정신적, 신체적 무능력, 실업 등으로 인하여 적절한 보호를 받지 못하는 16세 미만의 아동을 대상으로 그 아동이 친부모·형제 또는 양부모·형제와 함께 살고 있는 경우는 그 가구의 所得과 資産程度에 따라 현금부조가 이루어진다. 월 급여액은 대상가구의 可算所得과 가구원 수에 따라 각 州가 정한 標準基準額에 기준하여 정해진다. 급여 대상가구는 실제 소득에서 근로 동기를 높이기 위한 모든 控除項目을 제하기 전의 금액이 州가 결정한 標準基準額의 185% 이하인 가구이다. 근로소득의 경우 근로후 첫 12개월 동안의 부조액은 기초보장액 - (소득 - 30)으로 계산되며, 기타 자세한 所得 控除項目은 다음과 같다.

- a. 가구원의 월 근로소득 중에서 처음 4개월 동안은 \$30과 그 나머지의 1/3이며, 다음 8개월 동안은 \$30
- b. 함께 거주하는 양부모의 월소득중 처음 \$75
- c. 신청가구의 소득이 州가 결정한 표준육구수준의 185%를 초과한 경우 6개월동안 대상아동의 소득일부 또는 전액
- d. 월 아동양육비(2세 미만: \$200, 2세 이상: \$175)
- e. 일 수행에 필요한 경비 중에서 \$90까지
- f. 양부모의 근로소득 중에서 \$90까지

미국 다양한 社會扶助制度의 소득공제관련 급여구조를 요약하면 다음과

26) AFDC의 소득공제제도에 관한 서술은 U.S. DHHS의 Annual Statistical Supplement, 1995, to the Social Security Bulletin(1995)의 pp.126~129 참조

같은 사실을 발견한다. 첫째, 基礎控除額은 근로소득인 경우 높고 비근로소득인 경우 낮으며, 그 수준은 기초보장액의 5~25% 수준이다. 둘째, 프로그램별 給付減少率은 최고 1에서 최저 0.25이며, 근로소득인 경우 낮고 비근로소득인 경우는 높다. 셋째, 合計給付減少率이 1보다 높아 이론적으로는 근로를 하면 할수록 가계소득이 떨어지는 모순점을 지니고 있다. AFDC 프로그램만을 수급하는 가구의 경우 소득공제율 면에서 勤勞誘인이 전혀 없으며 ($b=1$), AFDC와 다른 프로그램을 중복 수급하는 경우는 근로를 하면 할수록 오히려 가구소득이 떨어진다. 이런 경우 사회부조 수급자는 일을 하지 않으려 할 것이므로 사회부조제도에 대한 의존성은 늘어나고 자활의 가능성은 더욱 적어진다. 이러한 사회부조제도의 문제점을 貧困陷穽(poverty trap)이라고 하며 영국에서도 이와 유사한 예가 발견된다(이두호 외, 1991: 383).

나. 所得控除制度間의 長短點

일반적으로 공공부조에서의 근로유인 방안으로서 소득공제 제도는 어떠한 장단점을 갖고 있을까. 앞에서 지적한 바와 같이 소득공제제도는 크게 기초공제와 정액공제로 구분할 수 있는 데 이 두 방법을 어떻게 조합하는가에 따라 소득공제의 효과가 다르게 나타날 수 있다. 기초공제의 경우 근로소득이 있는 모든 가구들에게 혜택을 주게되나, 정액공제의 경우 근로소득이 기초공제 수준보다 많은 가구들에게만 혜택이 주어진다. 따라서 정상적인 근로능력이 불충분하거나 기타의 사유로 낮은 벌이의 일자리만이 가능한 사람들의 경우 이 수입이 기초공제 수준 보다 크게 높지 않다면, 정액공제의 경우 혜택의 폭이 크지 않을 것이며 따라서 근로유인의 효과가 미약할 것이다. 반면 정액공제의 경우에는 이러한 사람들에게도 공제액수의 전액에 가까운 혜택이 돌아감으로 근로유인의 효과가 높을 것이다.

정액공제 및 정액공제의 두방식 모두 공제수준이 높을 경우 근로유인의 효과는 높은 반면 공제수준이 낮을 경우 근로유인의 효과는 낮을 것이다. 물

론 생활보호예산은 단기적으로 볼 때 전자의 경우가 후자의 경우보다 더 많이 소요될 것이다. 또한 공제수준이 높을 경우 일반 저소득층과 형평성의 문제가 발생한다. 행정비용의 측면에서 보면 정액공제가 정률공제의 경우보다 적용이 간편하다.

다. 適正 控除水準 및 適用方法

외국 사회부조제도의 시사점과 基礎控除 및 定率控除의 장단점을 고려하여 基礎控除 및 定率控除에 대한 바람직한 수준을 제시해 보고자 한다. 基礎控除額은 앞에서 언급한 바처럼 근로자가 버는대로 갖는 약소한 수준의 금액이며 급여감소에 전혀 영향을 미치지 않는 무시액(disregard)이므로 근로유인이라는 본래의 목적과 함께 행정의 간소화라는 부수적인 효과를 기대할 수 있다. 그러나 基礎控除額은 생활보호수급가구의 소득이 일반 저소득층의 소득보다 많아지는 형평성의 문제점을 야기하며, 이러한 문제점은 근로유인을 위한 소득공제시에는 필연적으로 나타난다²⁷⁾. 이러한 점을 고려할 때 미국의 정액공제선(最低生計費의 5~25%) 범위내에서 정액공제액의 수준을 정책적으로 결정하는 것이 바람직 할 것으로 판단되나, 적용 초기에는 우선 10%를 적용하고 제도를 시행하면서 효과를 관찰하여 수준을 재조정하는 것이 바람직하다.

定率控除率은 정액공제액을 감한 근로소득에 적용하는 비율로서 미국의 사회부조제도에서는 給付減少率과 대칭되는 개념이다. 본 연구에서 설정한 정률공제율은 공제수준이 높아지면 소득인정액이 적어지게 되고 급여액이 늘어나게 되어 가처분소득이 증가하지만 미국의 給付減少率은 단순히 급여가 감소되는 비율을 의미한다. 위에서 살펴 보았듯이 미국의 경우 비근로소득에 대하여는 근로유인이 전혀없는 1의 給付減少率을 적용하며, 근로소득

27) 보충급여제도는 적용대상이 생계수급자만을 대상으로 하므로 필연적으로 이러한 현상이 발생하나, 참고로 역소득세(negative income tax)의 경우에는 적용대상이 전인구이므로 이러한 현상은 발생하지 않는다.

의 경우 상대적으로 낮은 수준의 給付減少率을, 다시 말하면 상대적으로 높은 정율공제율을 적용한다. 우리나라 공공부조의 1995년까지의 급여방식인 定額給與方式에서는 수급자이면 소득수준에 관계없이 동일한 급여를 수급(所得控除率이 100%임)하였다. 1996년부터 시행된 차등보호제도는 제도변경에 따른 수급자의 불평불만을 줄이기 위하여 소득공제율을 기존체계의 소득공제율인 100%에 가깝도록 하였다. 이러한 기존제도의 공제수준을 감안하여 근로유인 제도를 도입하는 초기에는 衡平性이 다소 손상되더라도 所得控除率을 50% 이상으로 높혀 勤勞所得의 1/2이하 만을 소득으로 인정하도록 하여야 할 것이다. 그리고 정액공제의 경우와 마찬가지로 제도를 시행하면서 효과를 관찰하여 수준을 재조정하는 과정이 뒤따라야 할 것이다.

IV. 結 論

政府는 1996년도 부터 差等給與制度를 도입하고 1998년에는 최저생계비의 100% 보장을 목표로 하면서 福祉國家를 향한 노력을 계속해 나아가고 있다. 한편 선진국의 경험에 비추어 볼 때 보충급여제도의 본격적 실시는 근로동기를 약화시킬 우려를 가져온다. 따라서 본 연구에서는 이러한 예상되는 문제점에 대한 대응으로 생활보호제도에 근로동기를 유발하는 요소를 포함하고자 하였으며, 특히 자산조사에 所得控除制度를 導入하는 데 논의의 초점을 맞추었다.

생활보호대상자를 근로하도록 유인하는 제도를 도입하기 위하여 먼저 현재의 생활보호대상자들의 근로실태 및 문제점을 알아 보았다. 현행 生活保

護事業에서 제공하는 생계보호수준이 매우 낮으므로 인하여 대다수의 생활보호대상자들의 정상적인 근로능력의 유무에 관계없이 가능한한 근로에 종사하여 생계를 유지하고 있는 것으로 파악된다. 또한 정상적인 근로능력은 있으나 근로의욕이 없는 생활보호대상자는 거의 무시해도 좋을 정도의 미미한 비율에 불과한 것으로 나타났다. 즉 일반적으로 우려하듯이 福祉受給으로 인하여 근로의욕이 상실되는 현상은 우리나라에서는 적어도 아직까지는 나타나고 있지 않다는 점을 확인할 수 있었다. 그러나 이는 현재의 생활보호사업이 最低生計保障 目標에서 미달한 단계에서 나타나는 현상일 뿐, 앞으로 이 목표에 근접해갈수록 생활보호제도에서 근로유인의 중요성은 높아질 것이다.

본 연구에서는 生活保護事業의 근로유인 방안으로 資産調査에 있어 소득공제제도의 도입을 제안한다. 소득공제제도는 근로로 벌어들인 所得의 一定額(定額控除) 및 一定比率(定率控除)을 생활보호대상자 선정을 위한 기준 소득 산정으로 부터 공제함으로써 이들에게 근로를 권장하는 제도를 지칭한다. 이러한 제도는 短期的으로는 수급대상자의 수를 높임으로써 豫算負擔을 크게할 것으로 예상되나, 長期的으로 勤勞誘引效果의 發現으로 근로소득의 비중이 커지는 대신 부조급여 비중이 낮아짐으로써 예산 부담은 감소할 것으로 예측된다. 이러한 소득공제 제도를 도입하면 단기적으로 현행 생계보호예산의 약 1.7배 정도가 소요될 것으로 추정되나 우리나라의 경우 政府豫算에서 차지하는 社會扶助費의 비중이 선진국의 과거와 비교하여 현저히 낮은 수준이므로 이러한 제도를 도입함으로써 늘어나는 사회부조예산의 증가는 사회부조의 타 목표들과 비교해 보아도 타당한 수준이라고 판단된다.

소득공제제도의 두 구성 요소인 定額控除와 定率控除는 각각 장단점이 상이하나, 控除率이 높을수록 근로유인의 효과는 높아지는 반면 일반 저소득층과 생활보호수급가구와의 所得 隔差가 좁혀지거나 혹은 역전되는 현상이 발생하여 衡平性의 문제가 생긴다. 소득공제제도의 도입이 가져올 효과를 정밀히 분석하여 적정 정액공제수준 및 공제율을 정할 필요가 있다.

所得控除制度의 적용을 대상자의 선정 및 급여의 부분으로 구분할 때, 현재의 생활보호사업은 전체 생활보호대상자의 약 1/4을 점유하는 居宅保護對象者 및 施設保護對象者의 경우에만 생계보호 급여가 지급될 뿐이므로 급여에 있어서의 소득공제제도는 전체의 생활보호대상자가 아닌 거택보호대상자의 경우에만 한정된다. 반면 대상자의 선정에 있어 소득공제제도의 도입은 自活保護對象者를 포함하는 전체의 생활보호대상자를 대상으로 적용될수있다. 생활보호대상자들에게 소득공제 제도를 도입할 경우 근로능력이 없는 사람에게는 최저생계보장을 하고 근로능력이 있는 사람에게는 소득공제를 하게 되므로, 결국 현행제도에서 생활보호대상자들의 근로 소득을 양성화하는 효과와 함께 무리한 자산조사의 문제를 축소하는 효과를 가져올 것이다. 앞으로 자산조사의 정확도가 높아지고 급여수준의 확대가 이루어 지면서 소득공제제도는 보충급여제도의 본격적 실시와 함께 도입되어야 한다.

끝으로 본 연구의 초점인 所得控除制度는 생활보호대상자의 근로동기를 유발하기 위한 제도의 일부분일 뿐, 정규교육, 직업훈련, 생업자금융자 등의 정상적인 근로능력을 높이는 부분과 勞動市場에서 이들을 받아들일 수 있는 勤勞環境을 조성하는 부분이 함께하지 않는다면 소기의 성과를 거둘 수 없을 것임을 지적한다.

參 考 文 獻

- 김미곤 외, 『생활보호대상자에 대한 보충급여제도 도입방안』, 한국보건사회연구원, 1995.
- 노인철 외, 『저소득층 실태변화와 정책과제』, 한국보건사회연구원, 1995.
- 노인철·김수봉, 『사회보장제정의 국제비교와 전망』, 한국보건사회연구원, 1995.
- 내무부, 『지방재정연감』, 각년호.
- 대한민국정부, 『세입세출결산 보고서』, 각년호.
- 박순일 외, 『저소득층의 사회복지 수요 분석』, 한국보건사회연구원, 1991.
- 보건복지부, 『생활보호관련 업무지침』, 보건복지부, 1996.
- _____, 『'95 생활보호대상자 현황분석』, 보건복지부, 1995.
- 이두호 외, 『빈곤론』, 나남, 1991.
- 이성기, 『사회부조의 유형화에 관한 연구』, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1996.
- 이장, 『사회보장제도와 역소득세』, 『사회보장연구』, 1986
- Finer, S. E. *The Life and Times of Sir Edwin Chadwick*, London, Methuen and Company, 1952.
- Gordon, M. S., *Social Security Policies in Industrial Countries*, Cambridge University Press, 1988.
- U.S. Department of Health and Human Services, *Social Security Handbook*, 1995.
- _____, *Annual Statistical Supplement*, 1995.

政策研究資料

生活保護對象者の 勤勞誘引方案
-所得控除制度를 中心으로-

1996年 12月 日 印刷

1996年 12月 日 發行

著 者 金美坤·李顯松

發行人 延 河 清

發行處 韓國保健社會研究院

서울特別市 恩平區 佛光洞 山42-14

代表電話：02) 355-8003

登 錄 1994年 7月 1日 (第8-142號)

印 刷 高麗文化社

© 韓國保健社會研究院 1996
