

국민기초생활보장제도 시행 5주년에 대한 재음미

A Revisit to the Basic Livelihood Guarantee System Five Years its Inception

1. 들어가는 글

IMF 경제위기는 우리에게 많은 고통과 시련을 주고 역사 속으로 사라지고 있다. 실업, 노숙, 가출, 자살, 이혼, 결식, 아동·노인의 유기 등 수마처럼 활취고 간 경제위기들의 상흔들을 우리는 기억하고 있다. 다소 역설적이지만 IMF 경제위기가 빈곤문제에 있어서는 값진 교훈과 선물을 준 것도 사실이다. 빈곤의 책임이 개인에게만 있는 것이 아니라는 점이 교훈이고 국민기초생활보장법(이하 '기초보장법')이 선물이다. 과거 우리 사회 주류들은 빈곤을 개인의 책임으로 돌리고 있었다. 즉, 국민기초생활보장제도(이하 '기초보장제도')의 전신인 생활보호제도에서는 가구원 중 한사람이라도 근로능력이 있으면 자활보호대상자로 분류하여 현금지원(생계급여)을 하지 않았다. 이러한 법의 근거에는 근로능력이 있음에도 불구하고 가난한 것은 게으르기 때문이고 경제가 성장하면 분배는 자연스럽게 이루어진다는 논리(trickling-down effect)가 깔려 있었다. 하지만 1998년 겨울 새벽, 인력 시장에는 일자리를 잡지 못하고 무거운 발걸음을 돌리는



김 미 곤

한국보건사회연구원 부연구위원

실업자들이 넘쳐나고 있었다. 내일을 기약해보지만 내일도 마찬가지로. 일하고 싶지만 일을 할 수 없는 이런 현실, 빈곤의 책임이 개인에게만 있는 것은 아닐 것이다. 낄낄을 팔지 못하고 돌아서는 무리 속에는 당장 오늘 하루의 생계를 걱정해야만 하는 자활보호대상자도 있었을 것이다. 하지만 생활보호법은 이들의 축 처진 어깨를 바라만 보고 있었다.

생활보호제도와 같은 공공부조제도는 빈곤에 대한 최종적인 사회안전망(last social safety nets)이다. 만약 빈곤한 자가 공공부조를 받지 못한다면 최소한의 인간적인 생활을 할 수 없게 된다. 이러한 인식을 바탕으로 1999년 9월 국민기초생활보장법이 제정되고 2000년 10월 시행되었다. 동 법의 법 정신은 최종적인 사회안전망(last safety net)으로서의 역할과 생산적 복지(generative welfare)의 이념을 실현하고자 하는 것이다. 즉, 최저생계비 이하의 모든 국민에게 최저생활을 보장하고, 자립·자활을 도모하는 것이다. 이를 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.

이제 금년 10월이면 기초보장제도 시행 5주년이 된다. 시행 5년이면 길지도 짧지도 않은 기간이다. 그러므로 제도에 대한 완벽한 평가는 불가능할지라도 어느 정도의 부분적인 평가는 가능한 시점이다. 과연 기초보장제도는 법 정신과 내용을 현실에 어떻게 접목하였으며, 어떠한 미비점을 안고 있는지를 살펴 향후 우리는 개선방향을 모색하여야 한다. 이러한 관점에서 본고에서는 현행 기초보장제도의 법 정신과 현실간의 괴리, 제도 시행이후 5년간 주요 개선사항과 과제, 남아 있는 과제 등을 살펴보고자 한다.

2. 국민기초생활보장법 법정신과 현실

기초보장법은 생활이 어려운 자에게 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 제정된 법이다. 국민기초생활보장법 제1조에서 “이 법은 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 한다”라고 규정하고 있어 동 법이 기초보장과 자활조성이란 양대 목적을 지닌 법임을 분명히 하고 있다. 이에 대하여 간단히 살펴보고 현실을 돌아

보자.

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. 호주제를 제외한 대부분의 국가들은 사회보험을 받고도 빈곤한 경우 공공부조로써 소득을 보장받는 사회보장체계를 유지하고 있다. 이 때문에 사회보험을 1차 사회안전망, 공공부조를 2차 사회안전망으로 분류하기도 한다. 그러므로 빈곤한 자가 기초보장제도에서 공공부조의 혜택을 받을 수 없다면 최소한의 인간적인 생활을 유지 할 수 없게 된다. 따라서 기초보장법에서는 최저생활의 보장을 법의 주요한 목적으로 삼고 있다.

한편 자활의 경우, 과거 생활보호법에서도 법의 목적에 수급자의 자활을 조성하는 것이 최저생활보장과 함께 주요한 목적으로 규정되고 있었다. 하지만 현재의 기초보장법 만큼 구체화되지 못하였다. 그 이유는 생활보호제도에서는 빈곤의 책임을 개인에 두어 근로능력이 있는 가구에 현금지원(생계급여)을 하지 않고, 실제적인 자활을 수급자 개인의 노력에 의존하고 있었기 때문이다. 그러나 기초보장법의 설계에는 빈곤의 책임이 개인뿐만 아니라 사회구조적인 요인에도 있음을 인정하고 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 기초보장법 제3조 급여의 기본원칙에서 '이 법에 의한 급여는 수급자의 소득·재산·근로능력 등을 최대한 노력하는 것을 전제'로 하고 있다. 또한 동 법 제9조에서는 '근로능력이 있는 수급자에게 자활에 필요한 사업에 참여할 것을 조건으로 생계급여를 지급할 수 있다'고 규정하고 있다. 이는 빈곤의 원인을 부분적으로 개인에게도 두고 있음을 의미한다. 이와 같이 빈곤이 개인과 사회구조적인 요인으로 나타날 수 있음을 인정한 기초보장법의 정신은 자활의 토대를 제공해 준다.

최저생활보장과 자활이라는 두 마리 토끼를 동시에 잡고자 설계된 기초보장제도는 다른 나라의 공공부조법에 없는 소득인정액, 소득평가액, 재산의 소득환산액, 조건부수급제도 등의 개념을 법에 도입한 후 시행 5주년을 맞이하고 있다. 이러한

시도는 최저생활의 측면에서는 많은 성과를 거두었지만, 자활의 측면에서는 미흡하다는 것이 일반적인 평가이다. 먼저 최저생활보장 측면을 살펴보면, 기초보장제 시행이후 현금급여를 받는 빈곤층이 약 3배 증가하고(생계급여 수급자 54만--)149만명) 이들에게 최저생계비를 보장함으로써 기초보장의 사각지대가 축소되었다. 하지만 여전히 기초보장의 사각지대가 부분적으로 존재하고 있는 것으로 추정된다. 가장 최근의 전국자료인 통계청 2000년 가구소비실태에 의하면, 2000년 전국 절대빈곤율은 7.97%로 나타나고 있다. 동년 기초보장수급자 비율이 약 3.2%인 점을 감안하면, 빈곤하지만 기초보장을 받지 못하는 비수급 빈곤층이 약 4.8%인 것으로 추정된다. 그리고 최저생계비의 100~120%사이에 존재하는 잠재적 빈곤층은 약 4.2%로 나타나고 있다. 이러한 차상위 계층(=비수급빈곤층+ 잠재적 빈곤층) 중 일부는 기초보장의 사각지대에 놓여있는 것으로 추정된다. 사각지대의 원인은 현실을 반영하지 못하는 부양의무자기준, 높은 재산의 소득환산율, 세분화되지 못한 최저생계비 등인 것으로 밝혀지고 있으나, 시행 5년 동안 법을 개정하여 개선한 것은 부양의무자기준 뿐이다.

그림 1. 2000년 저소득가구의 구성(음영으로 처리된 부분이 차상위 계층)

소득	최저생계비의 120%		재산
	잠재적 빈곤층 전 인구의 약 4.2%		
최저생계비	기초생활보장 수급자 전인구의 약 3.2%	기초보장 비수급 빈곤층 전인구의 약 4.8%	

자료: 통계청, 『가구소비실태조사』, 원자료, 2000년.

다음으로 자활도모 측면을 살펴보면, 일부 자활사업단의 경우 잉여금을 적립하는 등 성공의 조짐들을 발견할 수 있으나, 전반적인 평가는 미흡한 것으로 나타나고 있다. 시행 초기 자활사업 참여 대상규모가 약 25~30만명 정도 될 것으로 추정되었지만, 자활사업 참여에 대한 인센티브 부족, 자활예산 부족 등으로 참여자가

5만 명 내외에 머물고 있는 실정이다. 또한 참여자의 대부분이 단순 취로사업에 참여하고 있고, 다른 자활 프로그램조차도 자활의 궁극적인 목표인 탈빈곤으로 이어지지 못하고 있는 실정이다. 이에 대한 원인으로 다양한 분석들이 제기되고 있으나, 근본적인 이유는 자활사업이 매우 '수동적'으로 설계되었다는 점을 들 수 있다. 기초보장제도의 자활사업 기본 틀은 수급자 중 근로능력자가 생계급여를 받기 위해서는 자활사업에 참여하여야 하고, 자활사업 참여자의 소득은 곧바로 생계급여의 감소로 이어지는 구조이다. 이러한 구조 하에서는 자활사업 참여자가 초기 예상과는 달리 줄어드는 것은 지극히 당연한 일이며, 성과를 담보할 수 없는 것 또한 당연하다. 결국 기초보장제도에서의 자활사업은 태생적 한계를 지니고 태어났다. 태생적 한계를 극복하고자 실비공제, 자활장려금 등 부분적인 미봉책을 동원하고 있으나, 그 수준이 미흡하고, 적용범위가 좁아 실효를 거두지 못하고 있다. 따라서 자활사업에 대한 근본적인 개혁이 이루어져야 하며, 개혁의 핵심은 열심히 일하고 소득신고 잘하는 자의 급여 또는 가처분소득이 더 많아지는 체계의 구축이다. 이를 위해서는 기초보장제도의 급여체계 개편 및 차상위 계층에 EITC(Earned Income Tax Credit)제도 도입이 필요하다.

3. 국민기초생활보장제도 5년 동안 개선내용과 과제

1) 최저생계비 적용 및 과제

최저생계비는 빈곤여부를 가르는 선이다. 그러므로 최저생계비가 기초보장제도에 적용된다는 것은 당연한 일로 받아들일 수 있다. 하지만, 기초보장제도 시행 전 우리나라나 지금의 선진 복지국가에서조차 최저생계비를 공공부조제도의 선정 및 급여에 적용하는 경우는 흔치 않다. 우리의 경우 기초보장제도 시행 전인 1999년 최저생계비를 계측하고 제도 시행과 함께 이를 적용하였다. 이는 빈곤한 자를 기초보장제도의 수급권자로 인정한다는 의미를 담고 있으므로 매우 긍정적으로 평가받아야 하는 사항이다.

하지만 사람들은 최저생계비에 대하여 불만이 많다. 불만은 최저생계비가 세분화되지 못하여 기초보장의 사각지대와 형평성 문제를 야기하기 때문에 발생한다. 현재 기초보장제도에 적용되고 있는 최저생계비는 중소도시 전세기준 가구

모별 최저생계비이다. 그러므로 대도시의 경우 실제로 빈곤함에도 불구하고, 수급자로 선정되지 못하는 반면, 농어촌은 빈곤하지 않지만 수급자로 선정되고 있다. 또한 장애가구, 월세가구 등은 실제의 생계비가 일반가구보다 많음에도 전세기준 일반가구 최저생계비를 적용받기 때문에 수급자로 선정되지 못한다. 따라서 보다 세분화된 최저생계비 적용이 필요하다.

2) 소득인정액제도 시행과 과제

2003년부터 시행된 소득인정액 제도는 기초보장제도가 다른 선진국의 공공부조제도와 구별되는 가장 특징적인 점이며, 과학적인 부분이다. 대부분의 국가의 공공부조제도는 과거 생활보호제도와 마찬가지로 소득기준과 재산기준을 두고 수급자를 선정하고 있다. 과거 생활보호법 제3조(보호대상자 범위)의 규정에 의하면 생활보호대상자는 보건복지부장관이 정하는 소득기준과 재산기준을 동시에 만족시켜야 한다. 예컨대, 1999년 생보자 선정기준의 경우 소득은 23만원(1인당)이하, 재산은 2900만원(1가구당) 이하이다. 그러나 이러한 기준은 현실적인 형평성 문제를 발생시키고 있다. 예를 들어, 소득이 없고 재산이 2900만원을 겨우 초과하는 가구(A)는 생활보호대상자로 될 수 없었다. 반면에 소득 23만원에 재산이 2900만원인 가구(B)는 대상자로 선정될 수가 있다. 이 결과 상대적으로 형편이 나은 가구가 생활보호대상자로 선정되고 보다 열악한 가구가 탈락하는 현상이 일어나고 있었다.

이러한 불합리성을 제거하기 위해서는 소득인정액 개념을 법에 도입하여 2003년부터 적용하고 있다. 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액의 합계로 계산되고, 최저생계비와 비교하여 소득인정액이 최저생계비 이하인 경우 수급자로 선정하고 차액을 급여한다. 그러므로 과거와는 달리 상대적으로 형편이 나은 B는 탈락하고 열악한 A가 선정된다. 수급자로 선정된 경우에도 재산수준이 열악한 가구의 급여가 재산수준이 일정정도 이상인 가구들 보다 많아지므로 수급자 선정뿐만 아니라 급여에서도 형평성을 고려할 수 있게 되었다.

소득인정액제도 도입으로 형평성이 제고되고 기초보장의 사각지대가 줄어들었으므로 매우 높은 평가를 받아야 한다. 하지만 아직도 몇 가지 개선할 점은 여전히 남아 있다. 특히 재산의 소득 환산율의 하향조정이 필요하다. 현행 재산의 소득 환산율은 일반재산의 경우 4.17%이나, 최저주거비 산정시 적용된 이자율을 감안

하면, 환산율은 약 1%가 되는 것이 바람직하다는 주장이 제기되고 있다¹⁾.

3) 부양의무자 기준개선과 과제

비수급 빈곤층 중 약 49%는 부양의무자기준 때문에 기초보장의 혜택을 받지 못하는 것으로 나타나고 있다²⁾. 부양의무자기준으로 비수급 빈곤층이 된 가구들 중 일부는 소득과 재산이 거의 없으나, 실제로 부양을 받지 못하는 경우도 발생할 수 있다. 이러한 점 때문에 부양의무자기준을 개선하여야 한다는 주장은 끊임없이 제기되어 왔다. 마침내 정부는 2004년 법 개정을 통하여 부양의무자 기준을 다소 개선하고, 2005년 7월부터 적용하고 있다. 개선 내용은 부양의무자 범위를 다소 축소하였다. 즉, 과거 직계의 경우 모두 부양의무자에 포함되었으나, 생계를 같이하면 2촌, 생계를 달리하면 1촌으로 범위를 축소하였다. 이러한 개선으로 기초보장의 사각지대가 줄어든다는 것은 자명하다. 하지만, 여전히 부양의무자 기준은 비합리적인 측면이 많다. 이에 대하여 살펴보자.

먼저, 부양의무자 기준은 부양의무자와 수급자간의 촌수, 혈연관계 등에 따라 부양의무 정도가 다르다는 점을 감안하여야 한다. 예컨대, 아들이 죽은 후 며느리와 시부모간의 부양의무는 아들과 부모간의 부양의무보다 약한 것이 현실이다. 그럼에도 불구하고 부양능력 판정기준을 동일하게 적용하는 것은 기초보장의 사각지대를 야기할 수 있다. 따라서 부부간 및 1촌 중 혈연관계는 절대적 부양의무자로 규정하고, 2촌 이상(형제, 손자녀 등), 1촌 중 비혈연관계(사위, 며느리, 서모, 서부 등) 및 직계존속이 결혼한 경우 등은 상대적 부양의무자로 규정하고, 부양의무자 범위를 절대적 부양자로 한정하거나, 부양능력 판별기준을 달리 적용하는 것이 바람직하다.

부양의무자의 부양능력 판정기준은 부양의무자의 경우 중위생활 수준을 향유한다는 전제를 바탕으로 제도가 설계되어야 한다. 예컨대, 부양의무자의 소득이 수급권자 최저생계비와 부양의무자 가구규모의 중위소득의 합계 이상일 경우 '부양능력 있음'으로 판정하는 것이 논리적이다. 이는 현행 기준(부양의무자와 수급권자의 최저생계비 합계 120%)보다는 높은 수준이 된다³⁾. 그리고 부양의무자 가구의

소득이 같은 가구규모의 중위소득 이하일 경우 '부양능력 없음'으로 판정하도록 한다⁴⁾. 이와 같이 되어야 만이 실제적인 부양이 가능할 것으로 판단된다.

다음으로, 부양의무자를 절대적 부양의무자와 상대적 부양의무자로 구분할 경우 절대적 부양의무자에게 적용되는 소득기준은 앞의 논리에 따른 기준을 적용하고, 상대적 부양의무자에게는 절대적 부양의무자 소득기준의 1.5배(또는 평균소득)를 적용하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 그리고 재산기준은 재산의 경우 소득보다 유동성이 낮다는 점과 소득이 없는 부양의무자의 경우 재산을 팔아서 수급권자를 부양하여야 하나 이는 현실적으로 매우 힘들다는 점을 감안하여 절대적 부양의무자에게는 현재보다 큰 폭으로 완화하는 것이 바람직하다. 그리고 상대적 부양의무자에게는 재산기준을 적용하지 않는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

4. 남아 있는 문제점과 개선방향

현행 기초보장제도는 과거의 생활보호제도와는 비교할 수 없을 정도로 개선되었고, 시행이후 부분적인 개선으로 많이 나아졌다. 하지만, 아직도 다양한 문제점들이 지적되고 있다. 문제점과 개선방향을 살펴보자. 첫째, 기초보장제도가 최종적인 사회안전망임에도 불구하고, 기초보장의 사각지대(no-care zone)가 존재하고 있다는 점이다. 사각지대를 해소하기 위해서는 부양의무자기준, 재산의 소득환산율, 최저생계비 등에 대한 개선이 필요하고, 아울러 차상위 계층에 대한 인구학적 특성에 따른 수당제 도입 및 확대, 육구별 급여 실시 등이 필요하다.

둘째, 근로저하, 소득의 하향신고, 탈빈곤 미흡 등의 문제점이 나타나고 있다는 점이다. 이러한 문제점의 근저에는 보충성 원리가 자리 잡고 있다. 보충성의 원리에 따른 보충급여방식은 최저생계보장에 있어서 개별 가구의 능력을 고려하여 차등지원을 하겠다는 정신을 담고 있으므로 이론적으로 매우 합리적인 방식이다. 하

3) 부양의무자 가구와 수급권자 가구가 각각 4인가구라고 가정하면, 현행 '부양능력 있음' 소득기준은 최저생계비의 2.4(=(1+1)×1.2)배이다. 만약 부양의무자에게 중위소득을 적용할 경우 현행 최저생계비가 중위소득의 약 40%이므로 새로운 기준은 최저생계비의 약 3.5(=1+2.5)배가 된다.

4) 현행 '부양능력 없음' 소득기준은 소득이 최저생계비의 1.2(=1×1.2)배 이하일 경우이나, 만약 부양의무자에게 중위소득을 적용할 경우는 현행 최저생계비가 중위소득의 약 40%이므로 새로운 기준은 최저생계비의 약 2.5배 이하일 경우 '없음'으로 판정된다.

1) 자세한 논의는 김미곤외의 연구 참조.

2) 여유진 외, 『국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 개선방안에 관한 연구』, 2003.

지만 동 방식은 인간의 이기심과 배치되기 때문에 현실에서는 몇 가지 심각한 문제점을 야기한다. 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 기초보장제도에는 소득공제제도를 두고 있으나, 부분적인 성과만을 기대할 수 있다. 소득공제의 경우 공제율이 100%⁵⁾가 아닌 경우 소득증가는 급여감소로 이어져 근로유인의 효과가 반감되기 때문이다. 또한 보충급여방식은 소득과약을 어렵게 만들어 수급자간 및 수급자와 비수급자간의 형평성 문제를 야기한다. 기초보장 수급자에 대한 자산조사(means test)의 어려움은 세계 각국 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. 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 꺼리거나⁶⁾ 참여할지라도 참여일수를 줄이기 때문이다.


이러한 보충성 원리적용으로 나타나는 문제점을 해결하기 위해서는 근본적인 패러다임 전환이 필요하다. 근본적인 패러다임 전환이란 일을 열심히 하고 소득신고를 잘하면 급여가 감소되는 체계에서 근로능력 가구에게는 일을 열심히 하고 소

득신고를 잘하는 가구에게 급여를 더 많이 주는 체계로의 개편을 의미한다. 적정 예산의 범위 내에서 이러한 체계의 도입을 위해서는 신고 소득액이 최저생계비 1/2이하인 가구는 자활에 참여시키고, 차상위 계층에게는 EITC 적용이 필요하다.

셋째, 현행 기초보장제도의 선정기준이 절대빈곤선이기 때문에 절대빈곤선 이상 상대빈곤선 이하의 계층에 대한 대책은 거의 전무한 실정이다. 하지만 최근 새롭게 등장하고 있는 근로빈곤층(working poor)의 문제, 소득불평등의 문제 등을 감안하면 상대빈곤에 대한 대책이 강구되어야 함은 두말할 나위도 없다. 근로빈곤층에 대한 문제 해결을 위해서는 우리 사회의 시장 상태를 살펴볼 필요가 있다. 현재 우리 사회는 일을 하고 싶어도 일자리를 구할 수 없는 사람이 있는 반면에, 일을 하지만 근로소득으로는 절대빈곤 또는 상대빈곤을 벗어날 수 없는 사람들이 상존하고 있다. 전자의 경우 사회적 일자리 등의 자활사업이 필요하고 후자의 경우 EITC 적용이 필요하다.

5. 맺는 글

본고에서는 기초보장제도 시행 5년을 살펴보기 위하여 법 정신과 현실간의 괴리, 제도 시행 이후 개선내용과 과제, 남아 있는 문제점과 개선방향을 검토해 보았다. 그 결과 동 제도의 시행으로 기초보장의 사각지대가 줄어들었고, 자활사업에서 부분적인 성과를 거두고 있는 것으로 나타났다. 하지만, 아직도 기초보장의 사각지대(no-care zone), 근로저하, 자산조사(means test)의 부정확성, 탈빈곤의 미흡 등의 문제점이 상존하고 있는 것으로 나타났다.

이러한 문제점을 개선하기 위한 과제로 부양의무자기준, 재산의 소득환산제, 최저생계비, 급여체계, 자활사업 등에 대한 개선 방향과 EITC제도 도입의 필요성을 언급하였다. 기초보장 제도 시행 5주년 평가에서 제기된 이러한 문제들이 향후 개선되어 10주년 평가에는 문제로 제기되지 않기를 기대해 본다. 

5) 소득 공제제도를 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 근로소득 평가액이 0라는 것을 의미하므로 보충성의 원리를 제도에 적용하지 않겠다는 의미가 된다. 따라서 특수한 경우를 제외하고는 공제율을 100%로 할 수 없다.

6) 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.