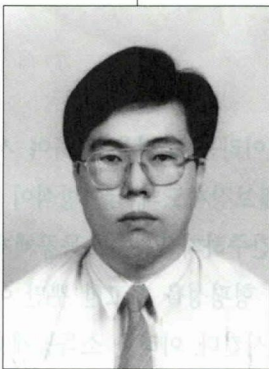


# 수급자 근로유인을 위한 소득공제제도와 자립적립금제도

## The Income-deduct System and the Self-savings System for Beneficiary's Work Incentive

### 1. 들어가는 말



金 美 坤

한국보건사회연구원 부연구위원

과거 생활보호제도에서는 수급자의 근로유인이라는 문제가 중요시되지 않았다. 왜냐하면, 생활보호법에서는 근로능력이 있는 가구를 자활보호대상자로 분류하여 현금지원(생계급여)을 하지 않았기 때문이다. 그러나 국민기초생활보장법에서는 모든 수급자에게 생계급여를 지급한다. 즉, 국민기초생활보장제도는 근로능력 유무에 상관없이 최저생계비와 소득인정액을 비교하여 소득인정액(소득평가액+재산의 소득환산액)이 최저생계비보다 낮을 경우 수급자로 선정하고<sup>1)</sup> 차액을 급여하는 보충급여 방식을 채택하고 있다.

이러한 보충급여방식은 최소한의 예산으로 기초보장이라는 법의 목적을 달성할 수 있는 이상적인 방식이다. 즉, 차액을 지급하기 때문에 최저생활 보장과 예산의 효과성을 동시에 달성할 수 있는 제도이다. 그러나 이러한 방식은 근로의욕을 저하시키는 문제점을 안고 있다. 열심히 일을 하는 자는 소득기준 초과로 탈락하고, 일을 게

1) 그러나 2002년까지는 기존의 선정방식대로 선정함. 즉, 부양의 무자기준, 소득기준, 재산기준을 만족할 경우 수급자로 선정함.

을리 하는 자는 수급자로 선정된다. 뿐만 아니라 열심히 노동을 하는 자나 게을리 하는 자나 쓸 수 있는 가처분소득이 동일해진다. 이러한 점을 감안하여 국민기초생활보장법에는 수급자의 근로유인을 위한 요소를 소득평가액 산정시 반영하도록 규정하고 있다(법 제2조). 또한 일을 하지 않는 근로능력자는 본인의 생계급여 일부 또는 전부를 지급하지 아니할 수 있도록 규정하고 있다(법 제30조).

그러나 이러한 근로유인을 위한 요소들은 현재 불완전하게 시행되거나 작동하고 있다. 근로유인을 위한 소득공제의 경우 전 근로자를 대상으로 하지 않고 단지 장애인, 학생, 자활공동체 참여 수급자에게만 10~15%의 소득공제를 실시하고 있다. 이 결과 일반 근로자들의 근로의욕이 저하되고 있다. 또한 자활사업 대상자의 경우 자활사업 참여를 회피하거나 참여일수를 줄이고자 하는 경향을 보이고 있다.

수급자의 근로의욕 저하는 공공부조 예산을 증가시킬 뿐만 아니라 생산적 복지의 본질을 훼손시킨다. 따라서 본고에서는 근로의욕 증진을 위한 해결방안으로 제기되고 있는 소득공제제도와 자립적립금제도에 대하여 검토해 보고자 한다.

## 2. 근로유인제도 현황 및 문제점

### 1) 근로유인을 위한 제도 현황

국민기초생활보장법에서는 수급자의 근로유인이라는 목적을 위하여 서로 방향이 다른 두 가지 시스템을 두고 있다. 첫째, 기초생활보장제도의 급여방식이 보충급여라는 점을 감안하여 번 소득의 일부를 소득으로 간주하지 않는 소득공제제도를 두고 있다. 동 제도는 일하는 자와 일하지 않는 자간의 형평성을 제고할 뿐만 아니라, 소득공제액 만큼 급여가 증가하므로 근로의욕을 제고시킨다. 이러한 소득공제제도를 보충급여 틀 속에 녹여내기 위하여 국민기초생활보장법에서는 소득평가액이라는 새로운 개념을 도입하였다. 소득평가액이란 근로소득, 사업소득, 재산소득, 기타소득 등의 합계인 실제소득에서 근로를 유인하기 위한 소득공제와 가구특성에 따른 지출요인을 반영한 금품을 감(-)한 금액을 말한다. 현재 시행되고 있는 소득공제제도의 대상은 장애인, 자활공동체 참여 수급자, 학생이며 공제율은 10~15% 수준이다.

표 1. 소득공제 대상 및 수준

| 공제대상소득                 | 공제율 |
|------------------------|-----|
| 장애인이 직업재활사업에 참여해 얻은 소득 | 15% |
| 자활공동체에 참가하여 얻은 소득      | 10% |
| 학생이 얻은 근로소득 및 사업소득     | 10% |

자료: 보건복지부, 『국민기초생활보장사업안내』, 2001.

둘째, 근로능력자에게는 자활에 필요한 사업에 참여할 것을 조건으로 생계급여를 하는 조건부급여제도를 두고 있다. 자활사업 참여대상자가 조건을 이행하지 않을 경우 본인의 생계급여의 일부 또는 전부가 삭감되므로 이들은 급여감소라는 불이익을 당하지 않기 위하여 자활사업에 참여하게 된다. 소득공제제도와 다른 점은 소득공제제도의 경우 급여 증가라는 당근을 활용하는 반면에 조건부급여제도는 급여제한이라는 채찍을 이용하여 근로를 유인한다는 점이다. 2001년 5월 현재 조건부 수급자는 6만명이며, 이들이 자활사업에 참여할 경우 자활소득의 일부(업그레이드형 자활사업 일 5,000원, 취로형 자활사업 3,000원)를 실비로 인정하여 소득으로 간주하지 않고 있다. 이러한 실비공제는 공제액만큼 급여액 증가를 유발하므로 소득공제제도와 유사한 근로유인책이라고 볼 수 있다.

## 2) 근로유인관련 문제점

현행 국민기초생활보장제도에서 근로유인과 관련된 가장 큰 문제는 근로유인의 주요대상인 취업자와 자활사업 참여자의 근로의욕이 저하되고 있다는 점이다. 수급자의 근로의욕 저하는 공공부조예산의 증가로 이어진다. 그리고 자활사업 참여자의 근로의욕 저하는 생산적 복지 이념을 훼손시킨다.

국민기초생활보장법에서는 수급자의 근로유인이라는 목적을 위하여 번 소득의 일부를 소득으로 간주하지 않는 소득공제제도와 근로능력자에게는 자활에 필요한 사업에 참여할 것을 조건으로 생계급여를 하는 조건부급여제도를 두고 있다.



(1) 일반 근로자의 근로의욕 저하

2001년 5월 현재 수급자 150만명 중 약 37만명은 근로능력이 있는 것으로 분류되고 있다. 그리고 37만명 중 약 23.6만명은 현재 취업하고 있는 것으로 보고되고 있다. 현재 취업자의 경우 일을 하나, 하지 않으나 쓸 수 있는 가처분 소득이 이론적으로는 최저생계비수준으로 동일하다. 이는 국민기초생활보장제도가 보충성의 원리에 입각한 보충급여방식을 채택하고 있기 때문이다. 그렇다고 보충성의 원리를 무시하거나 포기할 수는 없다. 왜냐하면 보충급여방식은 최소한의 예산으로 최저생활보장이라는

표 2. 미국의 소득공제

| 구 분                | 기초공제(정액공제)액                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 정률공제율             | 비 고                                                                         |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| SSI <sup>2)</sup>  | - 근로소득이든 비근로소득이든 20\$<br>- 근로소득에 대해서는 추가 65\$                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 50%               |                                                                             |
| TANF <sup>3)</sup> | - 소득인정액 계산시 표준수당과 아동양육비용을 공제한 후<br>- 근로소득에 대하여 30\$ <sup>1)</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                             | 30% <sup>1)</sup> |                                                                             |
| FS <sup>4)</sup>   | - 노인과 장애인이 있는 경우<br>• 표준공제: 가구당 134\$<br>• 아동부양비용 공제: 법정 아동부양비 전액<br>• 피부양자 공제: 취업 또는 직업훈련에 참여할 경우 피부양자 1인당 175\$(2세 미만 아동은 200\$)<br>• 주거비 공제: 위의 모든 공제가 적용된 월 순소득의 50%를 초과하는 주거비 전액 공제<br>• 노인 장애인 의료비 공제: 월 35\$을 초과하는 의료비 전액<br>- 노인과 장애인이 없는 경우<br>• 표준공제, 아동부양비용 공제, 피부양자 공제는 상동<br>• 주거비 공제: 모든 공제가 적용된 월 순소득의 50%를 초과하는 주거비 중 250\$까지 | 30%               | - 표준공제의 경우<br>Alaska(229\$),<br>Hawaii(189\$),<br>The Virgin Islands(118\$) |

주: 1) 취업후 4개월까지만 적용하되, 5개월 이후부터는 표준수당과 아동양육비를 포함한 90\$만 기초공제

2) SSI(Supplemental Security Income)

3) TANF(Temporary Assistance for Needy Families)

4) FS(Food Stamp)

자료: US Government GPO, 1998 Green Book, 1998.

법의 목적을 달성할 수 있기 때문이다.

그러므로 결국 보충급여방식의 틀 속에서 해답을 구하여야 한다. 즉, 기초보장과 근로유인을 동시에 달성할 수 있는 제도가 필요하다. 이 점에서는 선진 외국의 제도를 참고할 필요가 있다. 선진국의 경우 대부분 보충성의 원리를 기반으로 공공부조를 운영하면서 소득공제제도를 통하여 근로를 유인하고 있다.

## (2) 자활사업 참여 기피 또는 거부

2001년 5월 현재 약 6만명(보건복지부 내부자료)이 자활사업에 참여하고 있지만 전문가들의 추정치보다는 매우 낮은 수준이다. 자활사업 시행 초기 참여대상자가 많다는 것은 반드시 바람직하지는 않다. 왜냐하면, 자활예산, 자활후견기관 등의 자활공급능력이 감안되어야 하기 때문이다. 하지만 자활사업 대상자의 참여 기피 또는 거부 때문에 참여 인원이 적다는 것은 문제이다. 왜냐하면, 자활사업은 수급자의 탈빈곤을 위한 생산적 복지정책의 핵심이기 때문이다.

그렇다면 수급자의 자활사업 참여 기피 또는 거부의 이유가 무엇인지 살펴보아야 한다. 그 이유는 여러 가지가 있으나 가장 큰 이유가 참여에 따른 인센티브가 미미하기 때문인 것으로 밝혀지고 있다. 자활사업 참여자의 경우 실비지원형식으로 소득을 공제해 주고 있으나 그 정도로는 참여동인이 되지 못한다는 것이다. 이는 직종별 소득파악률이 다르기 때문이다. 자활사업 참여자의 소득은 전부 파악되나, 영세 자영업이나 일용직에 참여할 경우 소득의 일부만이 파악되기 때문에 실비지원을 감안해도 자활사업에 참여하지 않고 소득이 잘 파악되지 않는 직종에서 일하는 것이 이롭다는 판단을 하기 때문이다.

수급자의 자활사업 참여 기피 또는 거부의 이유는 여러 가지가 있으나 가장 큰 이유가 참여에 따른 인센티브가 미미하기 때문인 것으로 밝혀지고 있다.

### 3. 소득공제제도 확충방안

#### 1) 소득공제 모형

현행 소득공제는 정률공제만을 두고 있다. 그러나 근로유인을 효과적으로 달성하기 위해서는 정률공제와 정액공제(기초공제)를 동시에 두는 것이 바람직하다. 왜냐하면, 정률공제만을 둘 경우 근로소득이 낮은 계층에게는 근로유인의 효과가 거의 없고, 정액공제만 둘 경우 근로소득이 높은 계층에게는 효과가 미미하기 때문이다. 따라서 근로소득에서 먼저 기초공제를 한 후 남은 금액에 대하여 정률공제를 하는 혼합공제 제도를 도입하여야 한다.

#### 2) 소득공제대상 소득의 확대

소득공제 대상소득은 소득분류상의 근로소득뿐만 아니라 노동이라는 투입요소가 들어가는 모든 소득으로 확대하여야 한다. 왜냐하면 소득공제의 목적이 근로동기를 유발하고자 하는 것이기 때문이다. 따라서 노동이라는 투입요소가 들어가는 근로소득, 사업소득, 부업소득 등을 공제대상 소득으로 하는 것이 바람직하다.

#### 3) 소득공제 수준

소득공제수준을 결정함에 있어서는 근로유인 정도, 소요예산, 차상위 계층과의 형평성, 행정능력, 소득파악률 등을 종합적으로 고려하여야 한다. 왜냐하면, 근로유인만을 감안하여 공제율을 높게 하면 차상위 계층과의 형평성 및 소요예산<sup>2)</sup>의 문제가 발생한다. 반면에, 소요예산을 감안하여 공제율을 낮게 하면 근로유인의 효과가 없을 뿐만 아니라 국가의 도움에 안주하는 빈곤함정(poverty trap)에 빠질 수도 있다. 따라서 적정 소득공제율의 결정은 매우 중요하다.

적정 공제율 결정을 위해서는 공제율에 따른 근로유인 정도, 노동시장 상태에 따른 공제율 효과 등에 대한 기초자료가 필요하다. 이러한 기초자료는 전무한 실정이므로

2) 소득공제율을 10%로 할 경우 공제에 따른 추가 소요예산 규모는 약 1600억원인 것으로 분석되고 있음.



시범사업을 통하여 생산되어야 한다. 시범사업이 현재 수행되고(2001~2002년간) 있으므로 적정 공제수준은 시범사업이 마무리되는 시점에서 파악될 수 있을 것이다.

#### 4) 근로유인과 형평성을 감안한 소득공제수준의 차등화<sup>3)</sup>

##### (1) 노동 공급탄력성에 따른 소득공제수준의 차등화

소득공제의 목적인 근로유인을 위해서는 공제수준에 따른 노동공급 탄력성이 높은 직종 소득에 공제수준을 높게 설정하여야 한다. 일반적으로 소득공제 수준에 따른 노동공급탄력성이 높은 직종으로는 일용직, 임시직 등이다.

##### (2) 시장별 소득공제수준의 차등화

일반노동시장 참여소득에 대한 공제수준을 공공부조 프로그램(자활사업) 참여소득보다 높게 설정하는 것이 바람직하다. 그 이유는 첫째, 노동강도 측면에서 일반 노동시장이 보호된 시장(cared market)보다 높고, 둘째, 보호된 시장보다는 일반시장을 육성하는 것이 거시적 국가 정책상 효율적이기 때문이다.

##### (3) 취업시기별 소득공제수준의 차등화

취업초기에는 소득공제율을 높게 하고, 취업기간이 증가함에 따라 공제수준을 낮게 설정하는 것이 바람직하다. 이는 신규 취업자의 자율적인 소득신고를 유도함과 동시에 취업초기의 제반비용을 고려해 주기 위함이다. 그러나 이와 같이 제도를 설계할 경우 취업과 실업을 반복하는 등의 제도를 역이용하는 사례가 발생할 수 있다. 따라서 취업초기

소득공제수준을 결정함에 있어서는 근로유인 정도, 소요예산, 차상위 계층과의 형평성, 행정능력, 소득파악률 등을 종합적으로 고려하여야 한다.

3) 제도 도입 초기에는 집행가능성을 감안하여 단순한 모형에서 출발하는 것이 바람직함. 그러나 제도가 성숙되면 근로유인과 형평성을 감안하여 차등화하는 것이 바람직함. 본고에서는 차등화의 범주를 6개로 나누어 방향만 설정하였음. 향후 가중치를 고려한 차등화 방안이 마련되어야 할 것으로 판단됨.

높은 소득공제 혜택을 일생동안 몇 회로 제한하는 등의 보완 조치가 필요할 것이다.

#### (4) 노동강도별 소득공제수준의 차등화

높은 노동강도를 요구하는 직종 참여자의 근로소득에 높은 소득공제수준을 부여하여야 한다. 예컨대, 현행 자활사업의 경우 노동강도는 취로형 자활사업, 업그레이드(Up-grade)형 자활사업, 자활공동체순이므로 소득공제수준을 단계적으로 높여야 할 것이다.

#### (5) 수급자 특성별 소득공제수준의 차등화

일반근로자보다는 취약계층 근로자(노인, 장애인, 편부모, 학생)의 소득공제수준을 높게 설정하는 것이 바람직하다. 이는 취약계층의 경우 일반인보다 노동에 따른 비용이 상대적으로 높기 때문이다.

#### (6) 실업률에 따른 소득공제수준의 차등화

실업률이 낮을 때보다는 높을 때 소득공제수준을 높게 설정하는 것이 바람직하다. 실업률이 높을 경우 일반적으로 빈곤율이 높아지고, 기초보장이 되는 수급자의 근로의욕은 더욱 낮아진다. 만약 실업률이 높을 경우 소득공제수준이 낮다면 수급자의 근로의욕을 고취시키지 못하여 국가의 부담을 매우 크게 증가시킬 수 있다. 그러므로 공제수준을 높여 근로의욕을 고취하여야 할 것이다.

#### (7) 소득파악 정도별 소득공제수준의 차등화

소득파악률이 낮은 직종보다는 높은 직종 참여 소득에 대한 소득공제율을 높게 설정하여야 한다. 이는 소득파악률에 따른 형평성을 고려해 주기 위함이다. 소득파악률이 낮은 직종 종사자의 경우 소득을 낮게 신고하는 소위 '자구적 소득공제'를 하고 있기 때문이다.



## 4. 자립적립금제도 도입방안

### 1) 자립적립금제도 도입의 필요성

#### (1) 정책목적의 효과적 달성 필요성

자활사업의 최선의 목표는 자립을 시키는 것이다. 자립을 위해서는 일정 정도의 자금이 필요하다. 그러나 현행 기초보장제도에서는 수급자 본인이 자립을 위하여 목돈을 마련하기란 매우 힘들다. 왜냐하면, 기초생활보장제도란 최저생계비에 부족한 금액을 채워주는 제도이고, 설사 자활사업 참여 등으로 최저생계비를 초과하는 소득이 발생하여도 이들 계층은 소비성향이 높으므로 저축할 가능성이 매우 낮기 때문이다.

따라서 중·장기적인 차원의 자립을 위한 제도적인 장치가 필요하다. 즉, 최저생계비를 초과하는 소득(이하 초과소득)이 발생할 경우 본인의 계좌에 적립해 주는 가칭 '자립적립금제도'가 필요하다.

기초생활보장제도 내에서 초과소득이 발생하는 경우는 크게 세 가지로 나누어진다. 첫째, 자활사업 참여로 총 소득이 최저생계비를 초과하는 경우이다. 둘째, 자활사업단의 잉여금을 참여자에게 분배할 경우이다. 셋째, 향후 소득공제제도가 도입될 경우 총 가처분 소득이 최저생계비를 초과하는 경우가 발생할 수 있다. 이들 재원을 본인의 계좌에 적립해줌으로써 본인의 중장기적인 자립에 대한 희망과 근로의욕을 도모하여야 할 것이다.

자활사업의 최선의 목표는 자립을 시키는 것으로서 최저생계비를 초과하는 소득이 발생할 경우 본인의 계좌에 적립해주는 가칭 '자립적립금제도'가 필요하다.

#### (2) 자활사업 참여자의 근로동기 저하

현행 국민기초생활보장제도에서는 자활사업 참여자 중 상대적으로 소득수준이 높은 계층(가구소득에 자활소득을 합산할 경우 최저생계비 이상인 계층)은 자활특례자로 분류되어 3년 동안 자활급여만 받을 수 있다. 이들 자활특례자의 경우 의료급여, 주거급여 등을 받지 못하기 때문에 자활사업 참여를 회피하거나 거부하고 있다. 그 이유는 자활사

업 참여를 거부·회피하거나, 참여일수를 줄이면 일반수급자가 되고, 일반 수급자가 되면 이들에게 가장 필요한 의료급여를 받을 수 있기 때문이다. 그러므로 이들을 의료급여를 받을 수 있는 일반수급자로 선정하여 근로의욕 감소를 막아야 한다. 그리고 일반수급자로 편입함과 동시에 초과소득을 적립토록 하여 자립의 기틀을 마련하여야 한다.

또한 자활사업단 수익금의 경우 아직 명시적인 지침은 없으나, 공공근로사업의 경우 국고로 귀속되는 것을 원칙으로 하였으므로 국고로 귀속될 수 있다. 만약 자활사업으로 남긴 이익을 참여자에게 돌려주지 않고, 국고로 귀속시킨다면 참여자의 근로의욕은 매우 위축될 것이며, 잉여금을 남기지 않으려는 편법이 등장할 가능성이 높다. 따라서 자활사업단의 수익금을 자립적립금으로 적립시켜 줌으로써 장기적인 자립과 근로의욕을 증진시켜야 한다.

### (3) 제도운영상의 어려움

현행 자활특례대상자의 경우 3년간 자활사업에만 참여할 수 있다. 만약 3년 후 빈곤할 경우 다시 수급자가 되는 악순환을 반복할 가능성이 높다. 그리고 3년 동안의 자활급여기간 동안에도 가족 중 돌보아야 하는 환자가 있어 일시적으로 자활사업에 참여하지 않을 경우 다시 일반수급자가 된다. 즉, 자활특례대상자에서 일반수급자로 일반수급자에게 자활특례대상자로 전환될 가능성이 높다. 따라서 이러한 제도 운영상의 어려움과 궁극적인 자활을 위하여 자활특례대상자의 초과소득을 적립할 경우 소득으로 간주하지 않아야 한다. 초과소득을 소득으로 보지 않을 경우 자활특례대상자는 일반 수급자가 되어 안정적인 자활기반 마련이 가능하다.

## 2) 도입방안

### (1) 대 상

수급자의 가처분 소득이 최저생계비를 초과하는 자의 초과소득을 자립적립금으로 적립토록 한다. 그러므로 수급자 선정시 소득이 비교적 많은(최저생계비에 거의 도달하는) 가구들이 주 대상이 될 수 있다.



## (2) 제도 도입에 따른 하위법령 보완

자립적립금제도는 일종의 강제 저축에 해당되므로 해당자들의 불만이 야기될 수 있다. 장기적인 탈빈곤 정책이라는 차원에서 설득이 필요하다. 아울러 효율적인 제도 운영을 위해서는 자립기금을 적립하는 동안은 현행 자활특례대상자를 일반수급자로 편입하여야 한다. 이를 위해서는 조건부수급자가 자립적립을 하는 동안에는 초과소득을 소득으로 간주하지 않도록 하여야 한다. 그리고 자활공동체 잉여금의 일부 또는 전부를 참여자에게 귀속시키는 등의 법령 정비가 필요하다.

## (3) 제도운영방안

최저생계비를 초과하는 초과소득(자활소득 등+가구소득-최저생계비<sup>4)</sup>)을 일정기간, 일정액(예: 3년 이상, 1000만원 이상)에 도달할 때까지 개인구좌에 적립함과 동시에 미래 자립을 위한 준비교육을 병행하여야 한다. 일정 기간과 일정 규모라는 조건이 충족되고 본인이 적립금을 지급 받길 희망할 때 자활후견기관이나 지방자치단체에 개인창업이나 공동창업의 형태로 사업계획서를 제출하면, 사업계획서를 심사하여 지급한다. 또한 개인별 파일을 작성하여 사후 완전한 독립이 이루어질 때까지 경영지도 등 사후지도를 실시한다.

자립적립금제도의 도입은 장기적으로 빈곤의 영구화를 예방할 수 있어 비용효과적인 한국형 자활지원제도로 정착될 수 있을 것으로 판단된다.

## 3) 기대효과

기 책정된 예산(자활예산 및 취로사업예산)을 활용하여 공공부조대상자의 탈빈곤이라는 생산적 복지이념의 실질적인 정책 하위목표를 달성할 수 있다. 장기적으로 빈곤의 영구화를 예방할 수 있어 비용효과적인 한국형 자활지원제도로 정착될 수 있을 것으로 판단된다.

또한 탈빈곤으로 장기적인 예산절감효과가 있다. 자활사업예산이 당

4) 이론적으로는 최저생계비보다 낮은 현금기준선 수준의 소득이 있으면 최소한의 문화적인 생활이 가능함. 그러나 가구마다 씹씀이가 다르다는 측면을 고려하여 최저생계비 이상을 적립토록 함.



장 소모되는 것이 아니라 저축의 형태로 적립되어 실질적인 자활을 촉진함으로써 장기적 측면에서 예산절감효과가 있다. 그리고 확실한 미래에 대한 비전 제시로 근로의욕을 향상시키고, 적립기간 동안 일반수급자가 됨으로써 자활기반을 확충할 수 있다.

## 5. 맺는 말

국민기초생활보장제도의 목적은 법 제1조에서 규정하고 있는 것처럼 기초보장과 자활을 도모하는 것이다. 제도가 시행된 지 1년이 흐른 현 시점까지의 정책의 무게 중심이 기초보장이었고, 몇 차례의 보완으로 동 부문 제도의 완성도가 어느 정도 높아졌다. 그러므로 향후는 자활을 도모하는 데 정책의 무게 중심을 두어야 할 것으로 판단된다. 왜냐하면, 기초보장부분의 완성도가 높아지면 높아질수록 그 이면에는 제도의 부작용도 커지기 때문이다. 예컨대, 보충성의 원리에 의한 보충급여방식은 근로의욕을 저하시켜 수급자를 빈곤의 함정에 빠뜨릴 수 있다.

수급자가 기초보장에 안주하지 않고 빈곤으로부터 벗어날 수 있도록 하기 위해서는 근로를 유인할 수 있는 시스템 마련이 무엇보다도 중요하다. 본고에서는 이러한 관점에서 근로유인 방안으로 제기되고 있는 소득공제제도의 확충방안과 도입이 필요한 자립적립금제도에 대하여 살펴보았다. 이들 제도의 확충 및 도입이 기초보장과 사회 역동성을 동시에 달성하는 데 기여할 수 있기를 기대한다. 