

국민기초생활보장제도 재산의 소득환산제 개선방안에 관한 정책토론회

일시 : 2011년 10월 18일(화) 15:30~18:00

장소 : 한국보건사회연구원 대강당(본관 2층)

주최 : 한국보건사회연구원

후원 : 보건복지부

본 정책토론회 자료는 최종 연구결과가 아니므로 인용을 삼가하여
주시기 바랍니다.

진행순서

□ 15:30~15:40 개회식

개회사: 김용하(한국보건사회연구원 원장)

□ 15:40~16:20 주제 발표

좌 장: 김상균(서울대학교 사회복지학과 명예교수)

발 표: 김미곤(한국보건사회연구원 연구위원)

여유진(한국보건사회연구원 연구위원)

주 제: 국민기초생활보장제도 재산의 소득환산제 개선방안

1주제: 재산의 소득환산제 현황 및 외국사례

2주제: 재산의 소득환산제의 문제점 및 개선방안

□ 16:20~17:20 지정토론

토론 : 구인회(서울대학교 사회복지학과 교수)

권병기(보건복지부 기초생활보장과 과장)

김용성(한국개발연구원 공공투자정책실 실장)

김정희(중곡4동 주민지원팀 팀장)

이병희(한국노동연구원 선임연구위원)

조준용(한림대학교 사회복지학과 교수)

홍경준(성균관대학교 사회복지학과 교수) 이상 가나다 순

기획재정부 복지예산과

기획재정부 사회정책과

총리실 사회복지정책과

□ 17:20~17:50 종합토론

□ 17:50~18:00 정리 및 폐회

목 차

제1주제: 재산의 소득환산제 현황 및 외국사례(김미곤·정재훈·김문길)

1. 재산의 소득환산제의 현황	3
2. 외국 공공부조제도의 재산기준	9
1) 영국 공공부조제도의 재산기준	9
2) 독일 공공부조제도의 재산기준	12
3) 호주 공공부조제도의 재산기준	17
4) 일본 공공부조제도의 재산기준	22
5) 외국 공공부조제도의 재산기준에 대한 소결	26

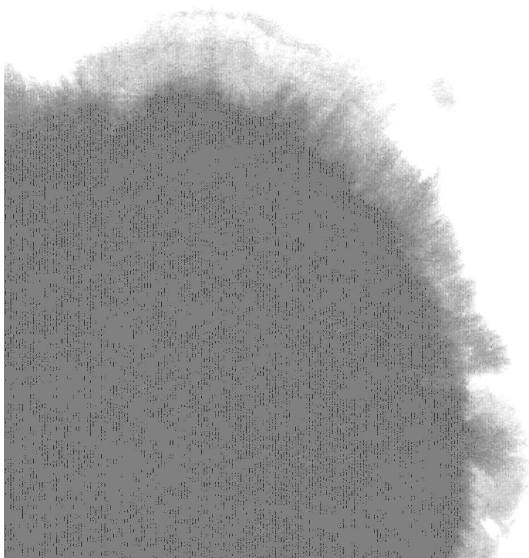
제2주제: 재산의 소득환산제의 문제점 및 개선방안(여유진)

1. 현행 재산의 소득환산제의 문제점	31
2. 재산의 소득환산제 개선방안	36
1) 개선 기본 방향	36
2) 개선 모형	37
3. 재산의 소득환산제 개선모형별 효과 및 소요예산 분석	44
1) 시뮬레이션 절차	44
2) 추계 결과	46
4. 소결	55

01

K
I
H
A
S
A

재산의 소득환산제 현황 및 외국사례



1. 재산의 소득환산제의 현황

1) 재산의 소득환산제 연혁

□ 재산의 소득환산제에 대한 연구(1991년)

- 재산소득환산제의 필요성 및 모형을 제시한 최초의 연구는 『생활보호대상자 선정기준에 관한 연구』(정복란 외, 1991)임.

□ 재산의 소득환산제에 대한 법제화(1999년)

- 재산의 소득환산제가 법제화된 것은 1999년 9월 7일 국회를 통과한 국민기초생활보장법이며, 동법의 관련 규정은 다음과 같음.
 - 동 법에서는 수급권자의 범위(법제5조제1항)를 “부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자로 소득인정액이 최저생계비 이하인 자”로 규정하고 있음.
 - 그리고 “소득인정액”은 “개별가구의 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 금액”(법제2조제7항)으로 정의하고,
 - “재산의 소득환산액”은 “보장기관이 급여의 결정 및 실시등에 사용하기 위하여 개별가구의 재산가액에 소득환산율을 곱하여 산출한 금액”(법제2조제8항)으로 규정하면서, “개별가구의 재산범위·재산가액의 산정기준 및 소득환산율 기타 필요한 사항에 관하여는 보건복지부령으로 정함”(법제2조제8항)하는 것으로 하고 있음.

□ 재산의 소득환산제 시행(2003년)

- 재산의 소득환산제에 대한 법제화는 이루어졌으나, 재산의 소득환산율등이 결정되지 못하여, 2002년까지는 이원화된 기준(소득기준과 재산기준)을 적용하여 수급자를 선정하였으며(국민기초생활보장법 부칙 제5조),
- 소득인정액제 시행은 국민기초생활보장법 부칙 제1조에 의거하여 2003년부터 시행됨.
 - 재산의 소득환산제의 실제 적용이 늦어진 것은 제도의 연착륙을 위한 사전 정비작업에 시간이 필요했기 때문이며,¹⁾²⁾ 2003년 1월부터 본격적으로 시행된 재산의 소득환산제에 대한 구체적

1) 법 제정 당시 국민기초생활보장법상 부칙제4조에 “시범사업의 특례” 조항이 포함되었다. 이 부칙에 근거하여 보건복지부의 수탁을 받아 한국보건사회연구원에서 3년 간 소득인정액 시범사업이 이루어졌다(김미곤 외, 2001, 2002, 박능후 외, 2002, 2003). 재산의 소득환산제는 1차 및 2차 시범사업 결과를 바탕으로 전문위원회의 논의와 중앙생활보장위원회의 의결을 거쳐 재산의 소득환산제의 구체적인 내용(기본재산액, 소득환산율 등)이 결정되었다.

2) 재산의 소득환산제 실시를 위한 전문위원회 회의록에 의하면, 재산의 소득환산율 결정을 위해 네 가지 사항이 고려되었다. 첫째, 제도의 연착륙을 위해, 재산의 소득환산으로 인한 수급자 변동이 가장 적도록 제도가 설계되어야 한다. 둘째, 국민정서를 감안하여, 소득이 0인 가구의 재산기준액이 국민들의 정서에 부합하도록 설정되어야 한다. 셋째, 재산형성 조장할 수 있도록, 환산 자체가 저소득층의 재산형성을 저해하지만 환산율을 낮게 설정하는 등의 방법으로 재산형성을 도와주는 방향으로 제도가 설계되어야 한다. 넷째, 유동성을 감안하여 금융재산과 비금융재산간에 환산율을 차등 적용한다는 것이다(제1차 소득인정액 전문위원회 회의자료, 2002. 5. 21).

인 사항은 시행규칙(2000. 8. 18) 제4조에서 규정하고 있음.

□ 재산의 소득환산제 변천내용

○ 2003년 재산의 소득환산제 시행 초기

- 재산의 소득환산제는 공제 대상이 되는 재산에 대한 기본재산액과 부채, 그리고 나머지 재산에 대한 소득환산으로 구성
- 2003년 재산의 소득환산제 실시 당시의 기초공제액(공제대상 기본공제액)은 지역별로, 대도시(도·농복합군 포함) 3,300만원, 중소도시 3,000만원, 농어촌 2,900만원으로 설정
- 재산의 소득환산율은 재산의 종류별로 차등 적용. 먼저, 주택, 토지 등의 일반재산은 지역별 전세가격 등 재산 수준, 신규 수급자 규모 등을 감안하여 기초공제액을 초과하는 일반재산은 2년 동안에 최대한 사용하는 경우의 환산율을 적용한 결과 4.17%로 결정³⁾. 금융재산은 환금 용이성 등을 고려하여 일반재산의 1.5배인 6.26%로 설정되었으며, 승용차를 보유하는 경우 기초생활보장수급자로 선정 보호하기 곤란하다는 현재의 국민 정서를 감안하여 월 100% 환산율 적용(보건복지부, 2003).

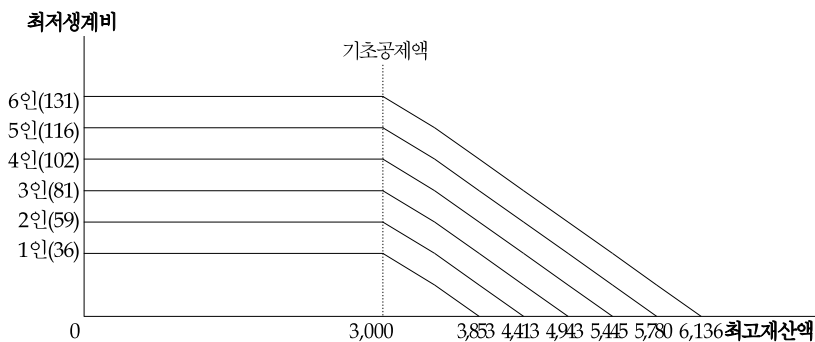
〈표 1-1〉 2003년 재산의 소득환산제 실시 당시 기초공제액과 소득환산율

기초 공제액	지 역	대도시	중소도시	농어촌
	단위(만원)	3,300	3,000	2,900
소득 환산율	재산의 종류	일반재산	금융재산	승 용 차
	단위(%)	월 4.17%	월 6.26%	월 100%

자료: 보건복지부, 2003, 「국민기초생활보장사업안내」.

〔그림 1-1〕 2003년 중소도시 기준 가구별 일반재산 최고재산액 도해

(단위: 만원)

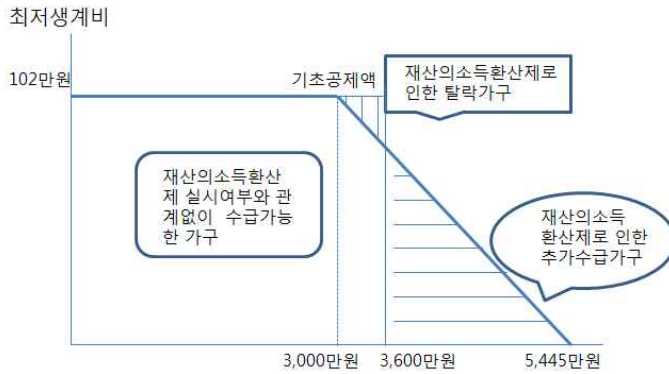


자료: 보건복지부, 2003, 「국민기초생활보장사업안내」.

3) 재산의 소득환산율 설정 원리는 국민기초생활보장제도의 보충성 원리와 최저생활보장 원리의 절충을 통해 산출된 것으로, 기초생활보장수급자로 선정보호되기 전에 자신의 재산, 소득, 근로능력 등을 최대한 활용토록 하는 보충성의 원리(법 제3조)에 기초하되, 최저생활보장의 원리도 반영하여 보유재산 등에 대한 활용 기간을 적정하게 부여하여 산정되었다. 통상적인 이자율(수익율) 방식에 따른 경우 역대 이상의 재산보유자도 수급자로 선정 보호되는 문제 발생한다는 점도 감안되었다(보건복지부, 2003).

- [그림 1-1] 에서 보는 바와 같이, 재산의 소득환산제 실시로 인해 기초공제액 이상의 재산에 대해서는 환산율이 적용되어 소득인정액에 합산됨으로써 소득과 재산기준의 관계가 사선(슬라이딩)형태로 변화하였음.

[그림 1-2] 재산의 소득환산제 실시 전후의 변화(4인가구 예)



- 재산의 소득환산제가 가지는 의미는 위 [그림 1-2] 에서 더욱 잘 드러남. 2002년까지의 수급자 선정은 4인 가구의 경우 소득 102만원 미만, 재산 3,600만원 미만으로 이원화된 기준이 적용되어 그림에서 보듯이 직사각형 형태로 그려짐.
- 이러한 이원화된 기준 하에서는 극단적인 예로, 소득이 전혀 없으면서 재산이 3,601만원 있는 가구는 수급을 받지 못하는데 비해, 소득이 100만원이고, 재산은 3,600만원인 가구는 수급가능하게 됨.
 - 이에 비해, 재산의 소득환산율이 적용될 경우 기초공제액(3,000만원) 이상의 재산은 환산율이 적용되어 소득으로 환산됨으로써 완만하게 소진되는(smoothing) 형태는 됨. 그 결과, 위 그림에서와 같이 세로 빗금친 일부 기존 수급가구는 수급자격을 잃게 되지만, 가로 빗금친 기존의 비수급가구는 추가로 기초보장의 수급을 받을 수 있게 됨.
- 2003년 이후 재산의 소득환산제 변화내용
 - 제도 시행이후 기본재산액은 지역별 4인가구의 최저주거비(전세 기준) 등을 감안하여 몇 차례 상향조정되었으나 전체적인 제도의 골격이나, 특히 환산율은 2003년 설정 이후 변동 없이 지금까지 이어져 오고 있음.

<표 1-2> 2003년 이후 기본재산액 변화

(단위: 만원)

	2003년	2004년~2008년	2009년 이후
대도시	3,300	3,800	5,400
중소도시	3,000	3,100	3,400
농어촌	2,900	2,900	2,900

주) 지역별 최저주거비(전세 기준) 등을 감안하여 설정

2) 재산의 소득환산제 현황

□ 소득인정액

- 국민기초생활보장법 제5조(수급권자의 범위)제1항에 의하면 수급권자는 “부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자로서 소득인정액이 최저생계비 이하인 자”로 규정
- 이 때 “소득인정액”이라 함은 개별 가구의 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 금액(법제2조제8항)이며, 아래와 같이 산정

$\text{소득인정액} = \text{소득평가액} + \text{재산의 소득환산액}$ $\text{소득환산액} = (\text{재산} - \text{기본재산액} - \text{부채}) \times \text{소득환산율}$ $\text{소득인정액} = \text{실제소득} - \text{가구특성별 지출비용} - \text{근로소득공제}$ <p style="font-size: small;">※ 소득평가액 및 재산의 소득환산액이 (-)인 경우는 0원으로 처리</p>
--

□ 재산의 소득환산액(수급자 및 수급권인 경우)

- 소득인정액 중 재산의 소득환산액은 해당 가구의 기초공제액과 부채를 제한 재산 종류별(일반재산, 금융재산, 자동차) 가액에 재산 종류별 환산율을 곱한 금액
- 재산의 종류
 - 일반재산은 거주하고 있는 주택, 기타 부동산관련 재산 등 금융재산에 비해 처분성이나 환금성이 낮은 재산임.
 - 구체적으로 일반재산에는 지방세법에 의한 토지, 건축물, 주택 등의 부동산, 주택·상가 등에 대한 임차보증금(전세금 포함), 100만원 이상의 가축·종묘 등 동산, 임목재산 등이 포함됨.
 - 금융재산은 현금과 예적금 등 처분성과 환금성이 높은 재산으로서 여기에는 현금 외에도 수표, 어음, 주식, 국·공채 등 유가증권, 예·적금, 부금, 보험, 수익증권 등이 포함됨.
 - 재산의 소득환산제의 적용을 받는 자동차는 가구원 명의의 차량으로 승용자동차, 승합자동차, 화물자동차, 특수자동차, 3륜이하 소형자동차(이륜자동차)가 포함됨⁴⁾.

4) 자동차의 경우 100% 환산율이 적용되는 만큼 몇 가지 예외적인 조항이 적용되고 있다. 첫째, 장애인사용자동차로써 장애등급 1~3급 장애인인 수급권자 본인의 직접적인 이동수단으로 활용되고 있는 배기량 2000cc이하의 자동차 1대에 한하여 재산 산정시 제외된다. 둘째, 자동차가 생계유지를 위한 직접적인 수단이 되는 경우(일반재산의 소득환산율이 적용되는 생업용 자동차) 1대에 한하여 자동차가격의 50%만 재산가액으로 산정된다. 또한 다음의 자동차에 해당하는 경우에는 일반재산의 환산율이 적용된다. ① 장애인사용자동차로써 배기량 2000cc 이하의 승용자동차, 승차정원 11인승 이상 15인승 이하의 승합자동차, 적재적량 1톤이하의 화물자동차, ② 자동차가 생계유지를 위한 직접적인 수단이 되는 경우(생업용 자동차)로서 배기량 1600cc 이하의 승용자동차, 승차정원 11인승 이상 승합자동차, 화물자동차, 건설기계관리법에 의해 등록신고된 12톤 이상 덤프트럭, 콘크리트 믹서트럭, 특수자동차(견인·구난용 등), ③ 1600cc 이하 승용자동차 중 차령 10년 이상인 차량(단, 차령 10년 미만이라도 차량가액이 150만원 미만인 차량, 본인의 질병, 부상 등의 사유로 소유가 불가피한 차량, 질병·부상 등으로 거동이 곤란한 가구원을 보호하기 위하여 소유가 불가피한 차량, 3륜이하 소형자동차(이륜자동차) 중 50cc 이상 260cc 이하 차량, 압류 등으로 폐차·매매가 불가능한 차량으로서 운행이 불가능한 자동차, 기타 가구특성이나 생활실태 등으로 보아 생계유지가 어려우나 차량으로 인해 보호가 곤란한 가구의 차량으로써, 시·군·구 생활보장위원회의 심의·의결

재산의 소득환산액 = {(일반금융재산의 종류별가액 - 기본재산액 - 부채) + 승용차 재산가액} × 재산의 종류별 소득환산율

※ 재산의 소득환산 결과 “-”값은 불인정(이 경우는 0원으로 처리)

- 재산의 종류 : 일반재산, 금융재산, 자동차

- 기본재산액 : 대도시(5,400만원), 중소도시(3,400만원), 농어촌(2,900만원)

※ 대도시 : 특별시, 광역시의 “구”(도농복합군 포함) / 중소도시 : 도의 “시” / 농어촌 : 도의 “군”

- 소득환산율 : 일반재산(월4.17%), 금융재산(월6.26%), 자동차(월100%)

○ 기본재산액

- 개념: 기본재산액은 생존을 위해 필수적이라고 간주되어 재산의 소득환산율 적용을 받지 아니 하는 재산액으로 정의될 수 있음.

- 설정기준: 최저생계비 산정시 적용되는 4인 가구의 최저주거면적에 해당하는 전세액을 기준으로 설정되었음.

- 2011년 현재 적용되고 있는 기본재산액은 대도시(도농복합군 포함) 5,400만원, 중소도시 3,400만원, 농어촌 2,900만원

○ 재산의 소득환산율

- 제도의 핵심이라 할 수 있는 재산의 소득환산율은 일반재산에 대해 월 4.17%, 금융재산에 대해 월 6.26%, 그리고 자동차에 대해 월 100%가 적용되고 있음.

- 앞서 언급한 바와 같이, 일반재산의 환산율은 당시 재산기준액을 2년 동안 소진한다고 했을 때의 월 환산율로 설정되었으며, 금융재산은 일반재산의 1.5배로 산정. 자동차는 사회적 정서를 감안하여 100%로 설정.

○ 최고 재산액

- 이와 같이 설정된 재산의 소득환산제에 따라 가구규모별·지역별 수급권자 일반재산의 최고재산액은 아래 <표 2-3> 및 [그림 2-3] 과 같음.

- 예를 들면, 농어촌에 거주하는 1인가구의 경우 소득이나 별도의 금융재산이 없는 상태라면, 4000만원 정도의 주택을 소유하고 있어도 부양의무자 기준이 충족되는 한 기초보장 수급자가 될 수 있음.
- 단, 이 경우 2,900만원 이상에 대하여서는 월 4.17%의 환산율이 적용되므로 이에 비례하여 급여액이 줄어들게 됨. 마찬가지로, 대도시 4인가구의 경우 최대 8,852만원까지의 일반재산이 허용됨.

을 거쳐 일정기간 동안 일반재산으로 간주하기로 한 경우, 급여 신청일로부터 2개월이내 처분 예정이거나 생업용으로 전환 예정인 차량(보건복지부, 2010).

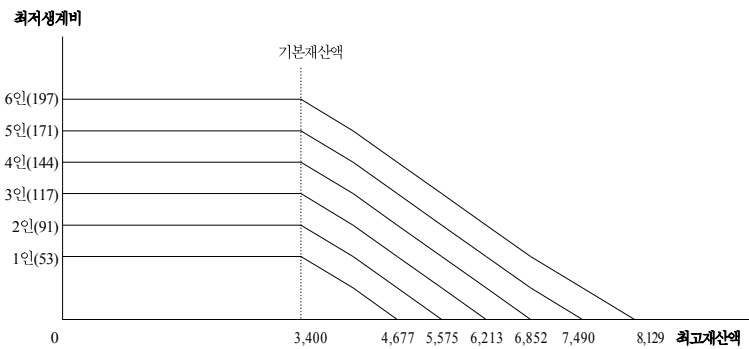
〈표 1-3〉 2011년 가구규모별 · 지역별 수급권자 일반재산의 최고재산액

(단위: 원)

지역 가구	농어촌	중소도시	대도시
1 인	41,771,775	46,771,775	66,771,775
2 인	50,746,523	55,746,523	75,746,523
3 인	57,132,398	62,132,398	82,132,398
4 인	63,518,297	68,518,297	88,518,297
5 인	69,904,173	74,904,173	94,904,173
6 인	76,290,048	81,290,048	101,290,048
7 인	82,675,947	87,675,947	107,675,947

〔그림 1-3〕 2011년 중소도시 기준 가구별 일반재산 최고재산액 도해

(단위: 만원)



자료: 보건복지부, 2011, 「국민기초생활보장사업안내」.

□ 부양의무자 재산의 소득환산액(부양의무자인 경우)

- 재산의 소득환산제는 공공부조 수급자 선정을 위한 제도이나, 부양의무자의 재산 산정시에도 활용되고 있음.
- 다만, 부양의무자의 재산기준에는 수급자에 비해 완화된 기준이 적용되고 있으며, 그 내용은 다음과 같음.

재산의 소득환산액 = (재산가액 - 기본재산액 - 부채) × 재산의 소득환산율

- 기본재산액: 대도시(13,300만원), 중소도시(10,850만원), 농어촌(10,150만원)
- 재산의 소득환산율: 모든 재산에 대하여 일반재산 환산율 4.17%를 공통으로 적용
- 부채: 수급권자와 동일 방식 적용
- 기타 사항: 금융재산에서 생활준비금(300만원) 공제

주: 2010년 이전에는 수급권자와 부양의무자의 기본재산액이 연계되어 움직였으나, 2010년부터는 연계되지 않음. 2008년 부양의무자의 기본재산액은 기존의 수급권자 기본재산액의 2.5배에서 3.5배로 개정되었음. 2010년 수급권자 기본재산액이 상향조정되었으나 부양의무자 기본재산액은 이에 연동하여 조정되지 않음.

2. 외국 공공부조제도의 재산기준

1) 영국 공공부조제도의 재산기준

가) 영국 공공부조제도 개관

□ 전달체계

- 공공부조 주관 중앙부처: 노동연금부(The Department for Work and Pensions: DWP)
 - 노동연금부는 2001년 교육고용부(The Department for Education and Employment)의 고용 부문과 사회보장부(The Department of Social Security)를 통폐합하여 출범. 노동연금부 주 업무는 공공부조, 취업지원, 장애인·노인 대상 서비스, 연금 등 분야에 걸쳐 있음.
- 노동연금부 산하 지역조직으로 직업센터 플러스(Jobcentre Plus)와 연금·장애·보호자서비스(The Pension, Disability and Carers Service)가 있음. 직업센터 플러스는 취업연령층 대상 취업 지원 및 연결을 주 활동 목표로 함.
 - 직업센터 플러스
 - 직업센터 플러스(Jobcentre Plus)는 연금수급연령 노인, 장애인 등을 제외한 모든 취업활동 연령층 수급자는 직업센터 플러스를 통하여 모든 종류 급여를 신청하고 받게 됨.
 - 직업센터 플러스는 취업 연결 기능과 더불어 구직자 수당(Jobseeker's Allowance), 장애급여(Incapacity Benefit), 고용지원수당(Employment and Support Allowance), 그리고 소득지원(Income Support) 업무도 함께 하고 있음.
 - 직업센터 플러스 업무의 주대상 집단은 장기 구직자수당 수급자와 한부모, 소득지원 혹은 장애급여 수급자임.
 - 지자체(the local authority; council)
 - 지자체는 지방세급여(Council Tax Benefit)와 주거급여(Housing Benefit)를 제공
 - 지방세급여는 취업활동 여부와 관계없이 저소득으로 인하여 지방세(council tax) 완납 능력이 없을 때 지원받게됨. 지방세급여 수급 자격으로서 자가 소유 여부는 관계없으며, 현재 소득이 급여 수급 자격 결정 기준이 됨. 예금액이 1만6천 파운드 이상이면 급여 수급 대상에서 대체로 제외됨.
 - 지방세급여가 주택 소유 여부를 가리지 않는 급여라면, 주거급여는 자기주택 소유자는 대상에서 제외. 주거급여는 자산조사에 기반 하여 주거임대자를 대상으로 지급하는 급여임.

□ 급여 종류

- 취업활동 여부에 따른 분류

- 취업활동인구 대상 급여는 구직자수당(Jobseeker's Allowance), 고용지원수당과 장애급여(Employment and Support Allowance and incapacity benefits), 소득지원(Income Support), 주거급여(Housing Benefit), 지방세급여(Council Tax Benefit), 유족급여(Widow's Benefit & Bereavement Benefit)가 있음.
- 비취업활동인구는 다시 연금생활자, 장애인과 돌봄노동자로 분류할 수 있음. 급여 종류에는 연금공제(Pension Credit), 장애생계수당(Disability Living Allowance), 간호수당(Attendance Allowance), 돌봄수당(Carer's Allowance), 산재급여(Industrial Injuries Disablement Benefit)가 있음.
- 대상자 집단에 따른 분류
 - 저소득층 대상 급여: 지방세급여(Council Tax Benefit), 주거급여(Housing Benefit), 소득지원(Income Support) 등
 - 임신부 대상 사회보장급여: 아동양육비(Child maintenance), 모성수당(Maternity Allowance), 법정모성급여(Statutory Maternity Pay) 등
 - 사망자 가족 대상 급여: 장례비 지급(Funeral Payments), 유족급여(Bereavement benefits), 전쟁유가족연금(War Widow's or Widower's Pension) 등
 - 환자와 사고 피해자 대상 급여: 고용지원수당(Employment and Support Allowance), 법정질병수당(Statutory Sick Pay), 요양여행경비 지원(Healthcare Travel Costs Scheme) 등
 - 은퇴집단 대상 사회보장급여: 연금공제(Pension Credit), 난방비 지원(Cold Weather Payment), 국가연금(State Pension) 등
 - 장애인 대상 급여: 장애생계수당(Disability Living Allowance), 노인수발수당(Attendance Allowance), 자활기금(The Independent Living Fund) 등
 - 돌봄노동 담당자 대상 급여: 돌봄수당(Carer's Allowance), 돌봄서비스 비용 지불(Direct payments for care and services), 장애생계수당(Disability Living Allowance) 등

나) 영국 공공부조제도에서의 재산기준 및 환산

□ 재산의 범주

- 현재 보유하고 있는 재산
 - 영국 공공부조에서의 재산 범주는 현재 보유하고 있는 부동산(집, 건물 등) 및 자본재산(현금, 주식, 채권, 예금 등), 그리고 과거에 처분한 재산으로 구분됨.
- 과거 6개월 동안 처분한 재산
 - 본인이나 배우자가 급여 수급 시점을 기준으로 과거 6개월동안 처분한 재산(property)이 있는지 없는지 여부를 파악하여 급여 결정에 반영하고 있음. 즉 재산 처분 시기, 처분으로 인해 생긴 소득액 등을 파악하여 급여 지급 수준에 반영하고 있음(Jobcentreplus,2011:22).

□ 재산기준

- 재산으로 간주하지 않는 재산(a disregard ceiling)
 - 거주하고 있는 주거용 재산(집의 가격에 상관없음)
 - 6천 파운드 미만의 금융재산(보호시설(a care home)에 거주하는 사람의 경우 1만 파운드)
 - 현실적으로 급여 신청자의 취업활동에 필요하거나 현금화할 수 없는 재산 등은 명문화된 규정은 없으나 재산소득으로 보지 않는 관습을 유지하고 있음.⁵⁾
 - 물려받은 집으로서 팔거나 세 놓으려고 내 놓은 집
 - 자동차, 가재도구
- 재산의 소득환산 대상이 되는 재산
 - 소득지원(Income Support)의 경우 금융재산이 6천 파운드 이상~1만 6천 파운드인 경우 재산의 소득환산 대상이 됨.
 - 예금액이 언급한 해당 금액 사이에 있다면 받을 수 있는 급여는 250 파운드당 주 1파운드씩 감액됨(Jobcentreplus,2011:10).
 - 보호시설(a care home)에 거주하는 사람의 경우 1만 파운드 초과하는 경우 250파운드당 주 1파운드 급여 삭감
- cut-off 방식의 재산기준
 - 지방세 급여 및 주거급여의 경우 비 주거용 재산이 1만6천 파운드 이상인 경우 수급할 수 없음.

다) 영국 공공부조제도의 시사점

- 영국의 경우 공공부조 프로그램에 따라 그리고 선정·급여에 따라 cut-off 방식과 재산의 소득환산 방식을 다르게 적용하고 있음.
 - 우리나라 국민기초생활보장제도에서의 ‘재산의 소득환산제’는 선정 및 급여 모두에 적용되고 있으나, 영국의 경우 재산의 소득환산제는 소득지원(Income Support)의 급여에만 적용하고 있음.
 - 또한 지방세 급여 및 주거급여 프로그램은 cut-off 방식을 적용하고 있음. 즉, 비 주거용 재산이 1만6천 파운드 이상인 경우 수급할 수 없음.
- 필수재에 대해서는 재산으로 간주하지 않고, 금융재산에 대해서도 일정금액에 대하여 재산으로 간주하지 않고 있음(a disregard ceiling)
 - 거주하고 있는 집에 대해서는 가격에 상관없이 필수재로 인정하여 재산으로 간주하지 않음으로써 수급에 영향을 미치지 않음.
 - 금융재산의 경우도 6,000파운드까지는 재산으로 간주하지 않음.

5) ‘2011년 2월 22일 잉글랜드 슈롭셔 군(Council Shropshire) 슈테프 잭슨(Steph Jackson) 국장 인터뷰’를 토대로 구성.

- 상기 두 가지 외에도 명시적으로 규정하지 않고 있지만 수급자의 생활 상황을 고려하여 비간주 재산으로 인정하고 있음(예, 자동차, 가재도구)
- 한편, 영국에서는 재산 처분액을 고려할 수 있는 시점을 급여 신청일 기준 과거 6개월로 함으로써 재산을 고의로 처분하고 급여 수급을 신청하는 도덕적 해이를 막는 적극적 방법을 선택하고 있음.
- 이러한 점을 종합적으로 감안하면 영국의 공공부조제도는 재산과 관련하여 대립되는 두 원리(최저생활보장의 원리 vs 보충성의 원리) 간의 조화, 제도별 특성, 수급자별 형평성 등이 고려된 제도라고 평가할 수 있음.
 - 예컨대, 수급권자의 최저생활보장을 위하여 거주하고 있는 집과 6,000 파운드 미만의 금융재산은 재산으로 간주하지 않고 있고, 보충성 원리를 감안하여 1,6000 파운드를 재산기준으로 설정하고 있음.
 - 그리고 주거급여의 재산기준은 cut-off 방식으로, 소득지원(Income Support)의 경우 6,000~16,000 파운드의 금융재산은 소득으로 환산하여 급여를 삭감시키고 있음(재산의 소득환산제 적용). 이결과 수급자의 재산 정도별 형평성을 제고하고 있음.

2) 독일 공공부조제도의 재산기준

가) 독일 공공부조제도 개관

- 독일 공공부조 체계
 - 독일 기초보장제도는 취업무능력자를 주 대상으로 하는 사회부조와 취업능력자를 대상으로 하는 구직자 기초보장으로 나누어짐.
 - 이미 시행 중이던 사회부조(Sozialhilfe)와 더불어 2000년대에 들어서 소위 ‘하르쯔 개혁(Die Hartz-Reform)’ 결과 도입한 구직자 기초보장(Grundsicherung für Arbeitsuchende)은 독일 사회부조제도의 두 기둥임.

〈표 1-4〉 독일 공공부조제도 체계

구분	사회부조		구직자 기초보장	
	대상	노인 취업능력 감소자	기타 생계급여 필요자	취업능력자 (실업급여II 수급자)

나) 독일 공공부조제도에서의 재산기준 및 원칙

□ 재산 적용 원칙

○ 보충성의 원칙(재산관련)

- 사회부조 생계급여(Hilfe zum Lebensunterhalt)는 ‘기본욕구(Regelbedarf), 부가욕구(Mehrbedarf), 특별욕구(Sonderbedarf), 주거비용(Unterkunfts-kosten), 의료·수발보험료(Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge), 난방비용(Heizkosten)’을 모두 더한 비용이 본인과 배우자⁶⁾ 소득과 재산을 투입한 액수보다 더 많이 나올 때 받게 됨(SGB XII § 19(1)).
- 따라서 사회부조 급여 지급 이전에 토지, 주택, 예금 등 재산을 우선 처분해서 지구책을 강구해야 한다는 ‘보충성 원칙’을 명시하고 있다(SGB XII § 90). 그러나 보유재산을 무조건 우선 처분한다는 의미는 아님.

□ 재산 적용 방식

○ 실업급여II와 사회부조 모두 재산에 대한 고려방식은 관대한 cut-off 방식

- 독일의 경우 가구개념을 욕구공동체, 보증공동체, 가구공동체로 구분하며, 단순히 돈 많은 배우자나 친척과 함께 산다는 점만으로 급여가 감소되지 않음.
 - 수급자가 이러한 공동체 구성원으로부터 도움을 받아 일정 정도 급여를 받지 않아도 된다는 점을 입증하는 책임은 급여 제공자에게 있음. 급여 제공자로서 지자체나 지역고용지원센터(ARGE)의 입증 책임을 연방사회법원이 명시하였기 때문임(Bundessozialgericht 14 AS 6/08 R)(Rosky,2010:34).
- 그리고 급여 제공자는 수급자가 부당급여 수급을 하고 있다는 의심만으로 가정 방문 조사를 할 수 없음. 그러나 근거 있는 이유가 있을 때 당사자에게 통보를 하고 조사 방문을 하는 것은 법적으로 문제가 없음(Hessisches Landessozialgericht L 7 AS 13/06) (Rosky,2010:35).

□ 재산의 범위

- 현금이나 현금 가치가 있는 물건은 모두 재산으로 간주(SGB II § 12). 여기에는 은행 예금액, 주식 등 금융재산, 보석 및 장신구, 그림, 골동품 등 동산과 부동산으로서 일반재산, 승용차가 모두 포함됨. 현금화할 수 있는 모든 것은 일단 재산으로 간주
- 급여 신청 시 급여 신청자는 자신이 보유하고 있는 재산 가치를 밝혀야 함. 이때 재산 가치는 해당 물품을 시장에서 거래할 때 받을 수 있는 금액을 의미함. 특히 값나가는 그림이나 골동품 등 특별한 재산 가치를 신고할 경우에는 전문가 감정서를 첨부해야 하는데, 이때 감정에 들어가는 비용은 급여 신청자 본인이 부담해야 함(Rosky,2010:69).

□ 재산의 종류

6) 동성 혹은 이성으로서 혼인, 사실혼, 동거 등 관계가 배우자 성립 조건에 모두 해당한다.

- 재산은 재산의 처분 가능 여부, 생활 필수 요소로서 갖는 의미, 재산 자체가 갖는 의미에 따라 다르게 접근하고 있음.
- 처분 가능 여부
 - 재산에서 중요한 요소는 사용·처분 가능성(Verwertbarkeit)임.⁷⁾ 기초보장 수급 욕구가 발생할 경우 중요하게 보아야 하는 점은 수급 신청자가 얼마나 많은 재산을 갖고 있느냐가 아니라 소유 재산을 실제 얼마나 현금화하여 사용할 수 있느냐 하는 것임(Obermaier,2009:16).
 - 보유 재산을 타인에게 양도하고 급여 수급 신청을 하는 경우에는 재산이 있는 것으로 간주하여 급여 수준을 낮추거나 급여 지급을 거절할 수 있음.
 - 저당 잡힌 재산, 압수당한 재산, 부채 청산 과정에서 압류 당한 재산 등은 본인이 함부로 처분할 수 없는 재산이기 때문에 급여 결정에 영향을 주지 않음.
- 비간주 재산
 - 생활에 필수적인 재산을 소진할 경우 생계유지나 취업활동에 제약이 되어 사회적 자활을 어렵게 할 여지가 있다고 판단할 수 있는 재산을 의미함. 그러므로 이는 급여 제공 수준 결정에서 영향을 주지 않는 재산임.
 - 또한 처분할 경우 환전성이 크지만 처분을 강요받을 경우 정신적·심리적 고통이 따를 수 있는 의미 있는 유산 역시 재산으로 간주하지 않음.
 - 이렇게 보호받는 재산(Geschütztes Vermögen)은 아예 재산 자체가 존재하지 않는 것으로 여긴다는 의미에서 ‘비간주 재산’이라고 할 수 있음. 반면 ‘보호재산(Schonvermögen)’은 재산으로서 가치와 존재는 인정하지만 수급 수준 결정에서 고려하지 않는 재산을 의미함.

〈표 1-5〉 비간주 재산과 보호재산

비간주 재산	보호재산
재산 가치 측정을 적극적으로 안함	재산 가치 측정을 적극적으로 함
항목 별 확인 수준	현금 보유액·보험 가입액 확인
대여를 전제로 한 급여 제공 근거가 됨	대여를 전제로 한 급여 제공 근거가 안됨
급여결정에 영향을 주지 않음	

- 사회법 2권(SGB II) 12조(3)에 근거하여 다음 항목들은 비간주 재산으로 인정
 - 집안 가재도구(Hausrat): 식기구, 책, 부엌 가구, 촬영 기구, 의복, 옷장 등 가구, 운동·오락 기구, TV 등.
 - 자동차: 급여 수급 단위로서 욕구공동체(Bedarfsgemeinschaft)에 함께 거주하는 취업능력자 1인당 자동차 1대. 차종 관계없이 자동차 가치가 2011년 현재 7,700유로 이하이어야 함. 장애인용 자동차로서 더 많은 장비를 필요로 하는 경우에는 해당 장비 가격만큼 가치를 반영해 줌.
 - 노후생활 대비 자금: 법정연금보험에 가입하고 있지 않은 욕구공동체 거주자가 저축하는 적

7) 인터뷰 자료, Herr Borkenhagen, Stadt Trier, 2011년 2월 14일.

정 수준의 노후생활대비 자금(angemessene Altersvorsorge)은 재산으로 간주하지 않음. 예를 들어, 급여 신청자 아버지의 개인연금저축이나 리스터연금(Riesterrente)과 같은 법정민간연금 보험료가 이에 해당됨.

- 취업훈련이나 취업활동 비용: 취업훈련이나 취업활동을 위하여 반드시 필요한 도구나 수단이 되는 재산
- 적절한 주거 공간: 독일 경우에 주택을 보유하고 있더라도 주거 공간을 임대해 주어 소득이 발생하는 경우가 아니라면 주택은 비 간주 재산에 포함됨(Obermaier,2009:66)8).
- 의미 있는 유산: 물려준 사람과 특별한 의미 있는 유산 등 소유자 입장에서 처분할 수 없는 재산은 재산으로 인정하지 않음. 집안 대대로 물려 내려오는 가보로서 그림이나 도자기가 있다면 이것의 시장 가치가 아무리 많이 나간다고 하더라도 재산으로 간주하지 않음. 다만 이것을 팔아서 현금화했다면 일시적 소득이 발생한 것으로 보고 이 소득액을 고려하여 급여 수준을 재조정할 수 있음.

○ 보호재산(Schonvermögen)

- 재산으로 간주하지만 보호받아야 할 재산이기 때문에 급여 제공 여부에 영향을 주지 않는 재산을 의미함. 법 근거는 SGB II 12(2)이며, 보호재산 항목은 다음과 같음.
 - 기초공제(Grundfreibetrag): 실업급여II와 사회부조에서는 성인일 때, 급여 신청자와 배우자는 연령에 따라, 부양 자녀는 수에 따라 기초공제를 인정받음. 기초공제액만큼은 보호재산으로 간주하고 급여 선정과 계산에 반영하지 않음9).
 - 노후생활 대비 자금(Altersvorsorge): 급여 신청자로서 취업활동 능력이 있는 성인이 노후생활 대비 자금을 모으고 있을 경우, 그리고 이 노후생활자금이나 연금을 60세 이전에 현금화할 수 없는 것이 전제될 경우 이를 보호재산으로 간주10)
 - 기초부양공제: 욕구공동체에 함께 살고 있는 가구원 1인당 750유로를 필수 구매비(eine

8) 이 경우 ‘적절한’ 주거 공간에 대한 쟁점이 제기될 수 있다. 적절한 주거 공간 규정은 지역마다 토지 가격이나 주거비용에 따라 다르지만 대체로 임대주택(Sozialwohnung) 건축 기준에 맞추어 적용하고 있다. 아파트 경우 1인 경우 적합한 주거 면적을 45-50㎡로, 2인 경우 60㎡, 3인 경우 75-80㎡, 4인 경우 85-90㎡, 5인 경우 95-105㎡으로 적용하고 있다. 그리고 1명 늘어날 때마다 10-15㎡ 정도를 적합한 주거 면적으로 인정한다(Beninde u.a.,2009:19). 주택일 경우에 4인 가족 기준 적정 주거 면적을 130㎡까지 인정하고 있다. 이 경우 전체 대지 면적은 도시의 경우 500㎡, 농촌 지역의 경우 800㎡까지 인정한다(Obermaier,2009:45). 이러한 기준은 2006년 11월 연방사회법원(das Bundessozialgericht) 판결에서 명시함으로써 도입되었다(Rosky,2010:47). 집이 지나치게 넓다든지 낡아서 난방비용이 너무 많이 나오는 경우에 이사를 요구할 수 있다. 그러나 이 경우에 이사 비용을 급여 제공자가 부담해야 한다. 하지만 규정급여는 연방정부 부담, 주거비용은 지방정부 부담 체계 때문에 주거비용만을 문제 삼아 지방정부 입장에서 이사를 요구하기가 현실적으로 어려운 경우가 많아서 실제 난방비용이 사회적으로 문제가 될 정도로 지나치게 나오지 않는 이상 이사를 강요받는 경우는 없다고 할 수 있다. 장애인인 있을 경우에는 더 넓은 주거 면적을 인정하는데, 장애 정도에 따라 인정 범위는 달라진다.

9) 2011년 현재 성인 경우 나이 당 150유로 현금 보유를 기초공제 재산으로 인정한다. 즉 40세 Gerald Schmidt가 35세 배우자 Rita Schmidt, 10세 자녀 Anika Schmidt와 함께 실업급여 II를 신청했다고 가정하자. 그러면 Gerald Schmidt가 보유해도 되는 기초재산액은 ‘150(유로) × 40(년) = 6,000유로’이다. Rita Schmidt가 보유해도 되는 기초재산액은 ‘150(유로) × 35(년) = 5,250유로’이다. 자녀 Anika Schmidt는 미성년자로서 최소 3,100유로에서 최대 9,750유로까지 기초재산액 인정을 받는다. 9,750유로는 2011년 현재 1인당 인정받을 수 있는 최대 기초공제액이다. 대체로 장애 등 특별한 문제가 없다면 미성년 자녀 기초공제액은 3,100유로이다. 결국 이 가족이 보호받을 수 있는 기초재산액, 즉 보유해도 되는 현금 액수 한도는 ‘6,000 + 5,250 + 3,100 = 14,350유로’가 된다.

10) 2011년 현재 나이 당 연 250유로를 이러한 의미에서 보호재산으로 인정하고 있다. 이 경우 보호재산 최고 인정액은 16,250유로인데, 이는 65년 동안 매년 250유로씩 저축했음을 전제로 하는 수준이다(Obermaier,2009:46).

notwendige Anschaffung)로 인정하고 재산 가치 평가에서 제외

다) 독일 공공부조제도의 시사점

- 독일의 경우 재산을 소득으로 환산하지 않고, 재산이 일정기준을 초과하면 급여를 받지 못함.
 - 따라서 재산기준 적용방식은 cut-off 방식임.

- 비간주 재산 및 보호재산으로 인정되는 재산이 매우 많음. 즉, 독일의 공공부조제도에서는 관대한 재산기준을 적용하고 있음.
 - 비간주 재산에는 생활용품, 교통수단, 노후생활 대비 자금, 취업활동 준비 자금, 적합한 주거 공간, 신탁관리 재산, 의미 있는 유산 등이 포함됨.
 - 보호재산(Schonvermögen) 개념을 두어 부양자녀를 둔 가족 지원을 한다거나 노후생활 대비 자금을 축적하도록 하는 기회를 제공하고 있음.

- 재산을 자녀나 손자녀 혹은 주변 사람에게 증여하고 급여 신청을 하는 경우가 다수 발생. 따라서 현재 재산 증여 제한 기한을 10년으로 하고 있음. 즉 급여 신청 시점을 기준으로 과거 10년 동안 타인에게 증여한 재산이 있으면, 그 재산 가치는 급여 신청에서 반영하고 있음.

- 이러한 점을 종합적으로 감안하면 독일의 공공부조제도는 재산과 관련하여 대립되는 두 원리 -최저생활보장의 원리 vs 보충성의 원리 - 중 최저생활보장의 원리를 더 우선시 한다고 평가할 수 있음. 그러나 최저생활보장의 원리를 우선시 하면서 cut-off 방식을 적용하기 때문에 수급자의 재산 소유 정도별 형평성 문제 발생 가능
 - 독일의 재산기준은 비교적 높은 수준임. 단순비교하기에는 다소 어려운 점이 있으나 전반적으로 영국보다 높을 가능성이 큼.
 - 영국의 경우 금융재산이 가구당 16,000파운드 이상이면 수급이 불가능함. 반면, 독일의 경우 약 ‘성인가구원의 나이합계×400유로+아동수×9,750유로+가구원수×750유로’ 이상이면 수급이 불가능함.
 - 재산기준이 높음에도 불구하고 cut-off 방식을 적용하고 있으므로 재산 소유정도별 형평성 문제가 발생할 수 있음. 예컨대, 금융재산이 ‘성인가구원의 나이합계×400유로+아동수×9,750유로+가구원수×750유로’ 보다 약간 적은 가구와 전혀 없는 가구가 동일한 급여를 받는 문제 발생 가능

3) 호주 공공부조제도의 재산기준

가) 호주의 공공부조 개관

□ 호주의 소득보장체계에서 직접적인 현금 이전은 <표 3-3> 과 같이 여러 범주로 나누어짐 (Commonwealth of Australia, 2008).

- 소득지원(Income Support) 급여들은 성인의 기초생활비를 제공하며, 2주 단위로 지급. 급여들은 이전의 소득이나 피용자, 고용주 기여와 무관하게 지급되며, 자산조사와 급여 요건을 충족하는 한 계속 지급되는 무제한적 급여(indefinite basis). 소득지원을 받는 성인은 자녀 양육과 같은 여타 특정 비용을 지원하는 다양한 가족지원과 주거급여 등도 수급 가능

<표 1-6> 사회보장 급여 종류

범 주	금 여	
가족 및 아동	가족 지원	가족세제급여 (Family Tax Benefit) 유급 출산휴가 (Paid Parental Leave) 예방접종 수당 (Maternity Immunisation Allowance) 출산급여 (Baby Bonus) 고아 수당 (Double Orphan Pension) 가족 위기 급여 (Crisis Payment)
	보육	보육 급여 (Child Care Benefit) 보육 세제 환급 (Child Care Tax Rebate)
노인, 질병 및 장애인	노인	노령연금 (Age Pension) 배우자 연금 (Wife Pension) 공과금 수당 (Utilities Allowance) 연방정부 건강 할인 카드 (Commonwealth Seniors Card)
	질병 및 장애인	장애 연금 (Disability Support Pension) 병가 수당 (Sickness Allowance) 간병인 급여 (Carer Payment) 간병인 수당 (Carer Allowance)
학생, 청소년 및 노동시장 관련	학생 및 청소년	학업 수당 (Austudy) 원주민 학업 수당 (ABSTUDY) 청소년 수당 (Youth Allowance) 벽지출신 학생 지원 급여 (Assistance for Isolated Children Scheme)
	노동 시장	실업 수당 (New Start Allowance) 실업자 배우자 수당 (Partner Allowance) 과부 수당 (Widow Allowance) 육아 급여 (Parenting Payment) 교통 수당 (Mobility Allowance) 특별 수당 (Special Benefit)
기타 급여	사별수당 (Bereavement Allowance) 주거비 지원 (Rent Assistance)	

출처: Centrelink, 2011; FaHCSIA, 2010; Koken & Smith, 2005

- 이러한 소득지원 프로그램들은 크게 연금(pension)과 수당(allowance)의 두 가지 범주로 대분류할 수 있음

- 연금은 근로능력이 미약하거나 없는 노인, 장애인 등을 대상으로 하는 장기적인 급여를 포괄적으로 지칭하며, 이에 비해 수당은 일시적인 보호의 수단으로 지급되는 단기적 급여를 지칭하는 용어로 사용됨.
- 일반적으로 연금은 수당보다 급여액이 더 높고 소득과 재산 조사 기준이 더 관대함. 수당의 하위범주인 학생급여는 연금보다 개인 소득조사 기준은 더 관대하지만, 급여액은 수당보다도 덜 관대함.
- 소득지원을 받기 위해서는 소득 또는 기여와 연계된 자격조건은 없으나 거주요건(residence requirements)과 소득/재산 조사 등 두 가지 조건을 충족시켜야 함.
 - 기본적으로 모든 호주인들은 사회보장 급여를 신청할 수 있는 자격이 있으나, 새로운 이민자들은 실업 및 기타 수당에 대한 자격을 부여받기 위해 2년의 거주가 요구됨. 단, 난민들과 그 가족은 대기기간 없이 자격이 부여됨. 노령연금과 장애연금은 10년의 거주요건을 충족시켜야 함. 단, 호주와 협약이 되어 있는 일부 국가들에 대해서는 해당 국가에서의 거주기간도 호주에서의 거주기간으로 인정됨(Koken & Smith, 2005).
 - 소득이 없는 사람들은 기본적으로 각 범주에 해당되는 복지급여를 받을 수 있으나, 일부 급여는 구직활동에 관한 요구사항을 충족시켜야만 지급됨. 시각 장애인에게 지급되는 노령연금 및 장애연금을 제외한 모든 연금과 수당은 자산조사를 통해 자격조건이 결정됨. 일반적으로 수당의 경우에는 당사자의 2주치 소득을 고려하고, 연금과 가족세제급여에 대해서는 당사자의 연간 가족소득을 고려함.

나) 호주 공공부조제도에서의 자산조사와 재산기준

□ 자산조사의 기본원리

- 자산조사는 일반적으로 두 가지 요소, 즉 소득조사와 재산조사로 구성됨(Commonwealth of Australia, 2008).
 - 자산조사는 부부 혹은 가족 단위로 운영. 연금급여에 대해서는 소득조사와 재산조사 모두 실시. 수당의 경우 대체로 소득지원 성격을 가진 수당에 대해서는 소득조사와 재산조사 모두 실시하지만, 가족지원 성격을 가진 수당에 대해서는 소득조사만 실시(아래 표 참조).
 - 또한 조세체계를 통해 지급되는 급여(예를 들면, Family Tax Benefit)의 경우에도 소득조사만으로 자격이 결정됨.

〈표 1-7〉 제도별 소득조사와 재산조사 여부

Payment name	Income test	Assets test
ABSTUDY	Yes	Yes
AGDRP	No	No
Age Pension	Yes	Yes
Assistance for Isolated Children Scheme	Yes	No
Austudy	Yes	Yes
Baby Bonus	Yes	No

Bereavement Allowance	Yes	Yes
Carer Allowance (caring for a person 16 years or over)	No	No
Carer Allowance (caring for a child under 16 years)	No	No
Carer Payment (caring for a person 16 years or over)	Yes	Yes
Carer Payment (caring for a child under 16 years)	Yes	Yes
Child Care Benefit	Yes	No
Disability Support Pension	Yes	Yes
Double Orphan Pension	No	No
Family Tax Benefit Part A	Yes	No
Family Tax Benefit Part B	Yes	No
Maternity Immunisation Allowance	No	No
Mobility Allowance	No	No
Newstart Allowance	Yes	Yes
Parenting Payment	Yes	Yes
Partner Allowance	Yes	Yes
Pension Bonus Bereavement Payment	Yes	Yes
Pension Bonus Scheme	Yes	Yes
Pensioner Education Supplement	No	No
Pharmaceutical Allowance	No	No
Remote Area Allowance	No	No
Seniors Supplement	Yes	No
Sickness Allowance	Yes	Yes
Special Benefit	Yes	Yes
Tasmanian Freight Equalisation Scheme	No	No
Telephone Allowance	No	No
Utilities Allowance	No	No
Widow Allowance	Yes	Yes
Widow B Pension	Yes	Yes
Wife Pension	Yes	Yes
Youth Allowance	Yes	Yes

자료: http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/payments/pay_iat.htm

- 연금의 경우, 소득과 재산조사를 분리해서 조사하며, 급여액은 둘 중 더 낮은 금액 지급.
 - 수당의 경우, 재산이 특정 한도를 넘지 않을 때에만 수급 가능하며 급여액은 소득조사로 산정.
 - 소득과 재산 모두 수당 수급자보다는 연금 수급자에게 더 관대한 기준이 적용됨.
- 재산조사 하에서, 개인이나 부부의 주택 소유 여부에 따라 상이한 기준 적용.
 - 수당의 경우 기준을 넘어서는 재산이 있을 경우 즉시 수당을 철회시키지만, 연금의 경우 기준을 초과하는 \$1,000당 2주당 \$1.5씩 점차로 감소하는 방식 적용.
 - 연금과 수당에 대한 자격은 개인이나 가족 환경의 단기 변화에 대응할 수 있도록 ‘경상’소득을 사용하여 2주 단위로 사정되며, 급여 또한 2주 단위로 지급.

□ 자산조사 방식

- 소득조사¹¹⁾
 - 연금에 대한 소득조사
 - 여기에 해당하는 제도는 Age Pension, Disability Support Pension, Wife Pension, Widow B Pension, Bereavement Allowance, Carer Payment(16세 이상인 사람을 케어), Carer Payment(16세 미만인 사람을 케어), Pension Bonus Bereavement Payment.

11) <http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/payments/chartc.htm>

〈표 1-8〉 연금과 DSP에 대한 소득 기준

	가족 상태	완전 연금/수당(2주당)	부분 연금(2주당)
연금	독신	\$150까지	\$1,680.60 미만
	부부	\$264까지	\$2,462.80 미만
	질병으로 인한 분리	\$264까지	\$3,181.20 미만
DSP	16-17세	\$150까지	\$807.40 미만
	18-20세	\$150까지	\$893.60 미만

자료: <http://www.centreflink.gov.au/internet/internet.nsf/factors/income.htm>

○ 재산조사

- 재산(asset)은 본인이 일부 혹은 전부를 소유한 소유물(property or possession). 이는 호주 외부에 보유하고 있는 재산도 포함하며 부채도 포함.
- 재산조사
 - 2011년 7월 1일부터 유효하며, 모든 연금, 수당, Austudy 급여에 적용.

〈표 1-9〉 Chart A - 수당과 모든 연금에 대한 재산조사 한도액(limits)

가족 상태	주택소유자	주택비소유자
독신	\$186,750	\$321,750
부부(통합)	\$265,000	\$400,000
질병으로 인한 분리(부부 통합)	\$265,000	\$400,000
한 사람만 유자격자(통합재산)	\$265,000	\$400,000

- 어떤 재산은 소득으로 간주되는 반면, 어떤 재산은 재산조사에 포함하지 않음.
 - Allowance, Austudy, Parenting Payment는 재산이 이 금액을 초과할 경우 지급되지 않음.
 - 연금의 경우, 이 액수를 초과하는 재산은 그 액수 이상의 매 \$1,000달러에 대해 2주당 \$1.50씩 연금액이 감소함.

〈표 1-10〉 Chart B - 부분연금에 대한 재산조사 한도액

부분연금		
가족 상태	주택소유자	주택비소유자
독신	\$673,000	\$808,000
부부(통합)	\$998,000	\$1,133,000
질병으로 인한 분리(부부 통합)	\$1,237,000	\$1,372,500
한 사람만 유자격자(통합재산)	\$998,000	\$1,133,000
전환기 주택소유자(Transitional homeowner)		
가족 상태	주택소유자	주택비소유자
독신	\$620,750	\$755,750
부부(통합)	\$966,000	\$1,101,000
질병으로 인한 분리(부부 통합)	\$1,133,000	\$1,268,000
한 사람만 유자격자(통합재산)	\$966,000	\$1,101,000
21세 미만(무자녀) DSP		

가족 상태	주택소유자	주택비소유자
i) 독신-피부양		
16-17세	\$406,000	\$541,000
18-20세	\$434,750	\$569,750
ii) 독신-독립		
16-20세	\$523,250	\$658,250
iii) 부부(통합)		
16-20세	\$934,000	\$1,069,000

주: 급여액은 소득조사와 재산조사 둘 다에 대해 산정됨. 결과, 낮은 급여액이 적용됨.

임대부조가 수당이나 연금과 함께 지급될 경우 한도액은 증가함.

자료: <http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/factors/assets.htm>

– 재산조사에서 재산 개념

- 사정재산(assessable assets): 센터링크에 급여를 청구할 때 사정되는 재산. 호주정부 소득 지원 급여를 산정할 때 대부분의 재산이 사정되며 고려됨. 재산의 가치는 그것을 팔 때 얻을 수 있는 금액임. 일반적으로, 재산을 담보로 한 어떠한 부채도 재산 가치로부터 공제됨.

– 사정되는 재산은 다음을 포함함.

- 은행, 건축협회 혹은 신용협동조합 계좌(무이자 계좌 포함)에 보유한 모든 금전, 이자변동성 예금, 고정예금, 주식, 채무증서, 증권, 자산트러스트, 우애조합 증서 및 신탁투자
- 노령연금 연령일 경우 superannuation과 rollover 펀드에 보유한 모든 자산의 가치
- 별장(주거용 주택은 포함하지 않음)을 포함한 모든 실물 자산의 가치
- 영업권(goodwill)을 포함한 모든 기업과 농장의 가치
- 생명보험의 계약가치
- 1년에 \$10,000 이상, 5년에 \$30,000 이상의 증여 가치
- 가족 트러스트, 가족구성원, 조직 등에 빌려준 (무이자 포함) 부채 가치
- 소유한 모든 자동차의 가치
- 주택으로 사용하지 않으면서 소유한 모든 배와 이동주택의 가치
- 가구 집기와 개인 휴대물의 가치
- 거래, 투자 혹은 취미 목적으로 보유한 모든 수집품의 가치
- 주택 소유자와 비소유자의 재산 한도액 차이보다 적은 경우 실버타운 입소 보증금의 가치
- 일부 income streams products(재고상품?)
- 민간 트러스트나 회사 운영자인 경우 그 트러스트나 회사의 추정 가치
- 본인이나 배우자의, 혹은 배우자 사망에 따른 생명보험금(life interest) 가치 등

다) 호주 공공부조제도의 시사점

□ 호주의 경우 공공부조 프로그램의 성격에 따라 그리고 선정·급여에 따라 cut-off 방식과 재산의 소득환산 방식을 다르게 적용하고 있음.

○ 수당의 경우

- 주로 근로능력이 있는 자를 대상으로 일시적인 보호의 수단으로 지급되는 단기적 급여 성격
- 재산이 특정 한도(Char A 기준)를 넘지 않을 때에만 수급 가능하며 급여액은 소득만으로 산정
- Chart A 기준은 가족형태 및 주택소유 여부에 따라 달라짐. 동 기준은 주택비소유자에게 관대한 기준이 적용됨.

○ 연금의 경우

- 근로능력이 미약하거나 없는 노인, 장애인 등을 대상으로 하는 장기적 급여 성격
- 소득과 재산조사를 분리해서 조사하며, 급여액은 둘 중 더 낮은 금액 지급.
- Chart A 기준까지의 재산은 급여에 영향을 주지 않는 기본공제액 성격을 지니고 있음.
- 동 기준을 초과하여 Chart B기준까지의 재산은 소득으로 환산되어 급여가 감소됨.
 - Chart A기준을 초과하는 \$1,000당 2주당 \$1.5씩 점차로 감소하는 방식 적용.

□ 호주의 경우 독일보다 더 관대한 재산기준을 적용하고 있음.

- 거주용 주택은 영국, 독일과 마찬가지로 재산으로 간주하지 않고 있음.
- Allowance, Austudy, Parenting Payment 등의 수당은 재산기준으로 Chart A기준이 적용되나, 연금의 경우 이보다 관대한 Chart B기준이 재산기준이 됨.
 - 독신으로 주택소유자 조차도 Chart B기준은 \$673,000임.

□ 이러한 점을 종합적으로 감안하면 호주의 공공부조제도는 재산과 관련하여 대립되는 두 원리 -최저생활보장의 원리 vs 보충성의 원리 - 중 매우 관대한 재산기준을 설정하고 있으므로 최저생활보장의 원리를 더 우선시 한다고 평가할 수 있음.

- 독일과 마찬가지로 최저생활보장의 원리를 우선시 하면서 장기적 급여인 연금의 경우 독일과는 달리 재산의 소득환산제를 적용하고 있음. 이 결과 독일과는 달리 수급자 재산 소유 정도별 형평성 문제 발생할 가능성이 적음.
- 반면 수당의 경우 재산의 소득환산을 하지 않고 있으나, 재산기준이 연금보다 낮고, 단기성 급여이므로 형평성 문제가 크게 부각되지 않을 수 있음.

4) 일본 공공부조제도의 재산기준

가) 일본의 공공부조제도 개관

- 일본의 공적부조제도인 생활보호제도는 스스로 최저생활을 유지할 수 없는 빈곤층에 대해 생활부조의 주택부조, 교육부조, 의료부조 등의 급여를 포괄적으로 지급

□ 수급자 선정방식

- 우리나라보다 상대적으로 약한 부양의무자기준을 충족하여야 하고,
- ‘생활이 곤궁한 일본국민으로, 현금소득을 포함한 자산, 노동능력, 이 외 일체의 것으로 생활비를 충당하고도 후생대신이 정하는 보호의 기준으로 측정한 최저한도의 생활을 유지할 수 없는 사람’을 대상으로 함.

□ 급여기준 및 방식

- 후생대신이 정하는 기준에 의해 측정된 수요(최저생활비)를 기초로 해서, 피보험자의 현금수입, 금전 등을 채우지 못하는 부족분을 보충하여 지급
- 최저생활비의 계산
 - 최저생활비는 연령에 따라 급지별로 책정된 액수(1류)와 가구특성별로 책정되는 가구별 액수(2류), 특수한 욕구에 따르는 가산액, 주거비, 교육비, 의료비 등으로 구성되며, 각 기준액을 조합하여 가구별 최저생활비가 산출됨.

$$\text{생활부조액} = (\text{개개가구원})\text{연령별 액수} + \text{가구원수별 액수} + \text{가구구성원 특성에 따른 가산액}$$

- 부조액은 피보호가구의 가구구성과 기타 보호기준에 따라 측정된 액수들의 가구단위합계액(최저생활비)에서 해당가구의 소득액과 보유한 수입액을 감한 금액

$$\begin{aligned} \text{평균월수입} - (\text{필요경비의 실비} + \text{각종 공제}) &= \text{수입인정액} \\ \text{최저생활비} - \text{수입인정액} &= \text{부조액} \end{aligned}$$

□ 일본 생활보호제도의 특징

- 일본의 생활보호제도는 동일 기준으로 생활보호 대상자를 선정 후 생활보호제도의 틀 안에서 각종 급여를 지급하고 있는 일체형임.

나) 일본 공공부조제도에서의 재산기준

□ 재산의 활용의 원칙

- 최저생활에 있어서 소유 또는 이용을 용인하는데 적절하지 않는 재산은 원칙적으로 처분하여 최저한도의 생활유지를 위해서 활용하도록 함
- 재산의 활용은 매각을 원칙으로 하지만²⁾, 매각이 어려울 때는 해당 자산을 대여함으로써 수익

12) 단, 다음의 경우는 예외로 인정

- ① 그 자산이 현실에 최저한도의 생활 유지를 위해서 활용되고 있어 처분하는 것보다도 보유하고 있는 것이 생활 유지 및 자립의 조장에 실효가 있는 것
- ② 현재 활용되지는 않지만, 가까운 장래에 있어 활용되는 것이 거의 확실하고, 처분하는 것보다도 보유하고 있는 것이 생활 유지에 실효가 있다고 인정되는 것
- ③ 처분할 수 없거나, 처분하기가 매우 곤란한 것

을 얻는 방법을 택하도록 함.

- 처분 가치가 이용가치에 비교해 현저하게 크다고 인정되는 것은 처분토록 함.

○ 이러한 판단기준에 따라 복지사무소가 개별적으로 자산의 보유 또는 이용의 인정여부를 판단

- 요점은 국민의 세금으로 충당되는 공적인 구제를 받는 데는 지역주민, 특히 저소득자와의 균형을 고려해서 최저생활의 내용에 기초하여 그 보유를 어느 정도 용인할 수 있는가가 판단의 기준이 된다고 할 수 있음.

□ 재산 보유의 한도 및 재산 활용의 구체적인 방식은 다음과 같음.

○ 보유가 인정되는 택지

- 해당 세대의 거주용으로 제공되는 가옥에 부속된 토지 중에서 건축 기준법 제52조 및 제53조에 규정하는 필요한 면적의 것

- 농업이외의 사업용으로 제공되는 토지 중에서 사업 수행상 필요 최소 한도의 면적의 것

○ 보유가 인정되는 전답

- 해당 지역의 농가의 평균 경작 면적, 해당 세대의 가동 인원등으로부터 판단하여 적당하다고 인정되는 것

- 해당 세대의 세대원이 실제로 경작하고 있지만, 또는 해당 세대의 세대원 혹은 해당 세대의 세대원이 되는 사람이 대개 3년 이내에 경작 하는 것으로써 세대의 수입 증가에 현저하게 공헌하는 것

○ 보유가 인정되는 산림 및 임야

- 사업용(식림사업 제외) 또는 연료의 자급용 혹은 채초지용으로서 필요한 것이며, 해당 지역의 저소득 세대와의 균형을 잃지 않는다고 인정되는 면적의 것

- 해당 세대의 세대원이 실제로 최저생활 유지를 위해서 이용하고 있는 것, 또는 해당 세대원 혹은 해당 세대의 세대원이 되는 사람이 대개 3년 이내에 이용하는 것으로써 세대의 수입 증가에 현저하게 공헌하는 것

○ 보유가 인정되는 거주용 주택

- 해당 지역의 주택, 해당 세대의 특성 등을 감안하여 적당하다고 인정되는 것(동경도 이타바시 구의 경우 500만엔 미만의 주택)

- 보유를 인정받는 것이어도, 해당 세대의 인원, 구성 등을 감안할 때 방수에 여유가 있다고 인정되는 경우는 셋방주기로 활용

○ 보유가 인정되는 가구 잡기 및 의류 침구

- 해당 세대의 인원, 구성 등으로부터 판단해 이용의 필요가 있다고 인정되는 품목 및 수량은 보유를 인정(예, 컬러 TV)

○ 보유가 인정되는 취미 장식품

④ 매각 대금보다 매각에 필요로 하는 경비가 비싼 것

⑤ 사회 통념상 처분시키는 것이 적당하지 않은 것

- 처분가치가 작은 것은 보유를 인정
- 귀금속 및 채권
 - 보유를 인정하지 않음
- 보유가 인정되는 통근용 자동차
 - 택시운전기사, 자영업 등 사업용으로 사용하는 경우
 - 장애인이 자동차에 의해 통근(통원)하는 경우
 - 산간벽지 등 지리적 조건, 기상적 조건이 나쁜 지역에 거주하는 사람들이 자동차로 통근하는 경우
- 보유가 인정되는 장애인 자동차
 - 장애인이 통원, 통소 및 통학을 위해서 자동차를 필요로 하는 경우로, 다음에 해당하고, 그 보유가 사회적으로 적당하다고 인정될 때 보유를 인정
 - 장애인의 통원등을 위해서 정기적으로 자동차가 이용되는 것이 분명한 경우
 - 해당자의 장애의 상황에 의해, 이용할 수 있는 공공 교통기관이 전혀 없거나 공공 교통기관을 이용하는 것이 현저히 곤란하고, 자동차 외에 통원등을 실시하는 것이 극히 곤란하다고 하는 것이 분명하게 인정되는 경우
 - 자동차의 처분 가치가 작고, 또는 구조상 신체장애인용으로 개조되어 있는 것이며, 통원등에 필요 최소한의 것(배기량이 대개 2,000cc이하)인 경우
 - 자동차의 유지에 필요로 하는 비용이 외로부터의 원조(유지비에 충당하는 것을 특정한 것에 한정한다.), 타시책의 활용등에 의해, 확실히 조달될 전망이 있는 경우
 - 장애인 자신이 운전하는 경우 또는 오로지 장애인의 통원등을 위해서 생계 동일자 혹은 상시 개호자가 운전하는 경우
- 보유가 인정되는 예금
 - 예금등을 포함한 소유금은 최저 생활비의 50%, 즉 1개월의 생활비의 반까지 보유가 인정
 - 그 이상의 소유금이 있는 경우에는, 우선 그것을 다 사용하고 나서 생활보호를 신청하도록 안내

다) 일본 공공부조제도의 시사점

- 재산을 고려하는 방식은 cut-off 방식이며 재산기준이 매우 낮음.
 - 일본의 공공부조 수급률이 매우 낮은 것은 재산기준이 낮기 때문인 것으로 판단됨.
 - 예컨대, 예금 등을 포함한 소유금이 최저 생활비의 50%를 초과하는 경우 수급자 될 수 없음.
 - 재산기준이 매우 낮아 많은 비수급 빈곤층이 존재
 - 중위 소득 50이하 상대빈곤율이 2006년 약 15.7%(후생성 사회보장인구문제연구소, 내부자료)에 이르고 있으나, 일본 생활보호제도의 수급률은 약 1.4% 수준이므로 매우 넓은 비수급 빈

곤충이 존재함.

- 일본의 경우 격차사회의 진전으로 수급률이 증가하는 추세에 있음(1997년 0.7% → 2010년 1.4%).

○ 재산기준이 매우 낮기 때문에 재산의 소득환산제를 하지 않아도 재산으로 인한 형평성 문제는 상대적으로 적게 발생함.

○ 낮은 재산기준은 물적자본 축적을 통한 탈빈곤(탈수급)을 저해하는 요인으로 작용.

- 일본의 경우 다른 나라에 비하여 공공부조 수급률이 매우 낮기 때문에 탈수급 정책은 상대적으로 미약함.

□ 재산기준 이상의 재산을 보유하고 있는 비수급 빈곤층에게는 역 모기지제를 운영하고 있음.

□ 이러한 점을 종합적으로 감안하면 일본의 공공부조제도는 재산과 관련하여 대립되는 두 원리 -최저 생활보장의 원리 vs 보충성의 원리 - 중 매우 보충성 원리를 더 우선시 한다고 평가할 수 있음.

○ 보충성 원리를 상대적으로 더 강조하므로 일본의 경우 광범위한 기초보장의 사각지대가 존재하고 있음.

5) 외국 공공부조제도의 재산기준에 대한 소결

가) 관점별 외국 공공부조제도 비교

□ 재산을 고려하는 방식

○ cut-off 방식만을 적용하는 국가 : 일본, 독일

○ cut-off 방식과 재산의 소득환산제를 혼용하는 국가 : 영국, 호주

□ 재산과 관련하여 대립되는 두 원리 - 최저생활보장의 원리 vs 보충성의 원리 - 간의 정책 우선순위

○ 상대적으로 최저생활보장원리를 강조하는 국가 : 호주, 독일, 영국

○ 보충성 원리를 강조하는 국가 : 일본

□ 재산으로 인한 기초보장의 사각지대

○ 사각지대 많음 : 일본

○ 사각지대 적음 : 영국, 호주, 독일

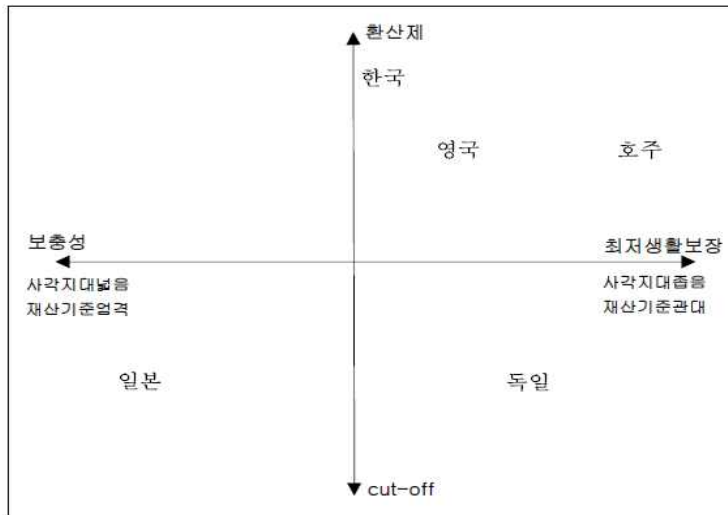
□ 재산 소유정도별 급여에서의 형평성 문제

○ 형평성 문제가 상대적으로 심함 : 독일

○ 형평성 문제가 상대적으로 약함 : 영국, 호주, 일본

□ 관점별 비교를 도식화하면 다음과 같음.

[그림 1-4] 각국의 공공부조제도의 관점별 비교



나) 관점별 비교에 대한 소결

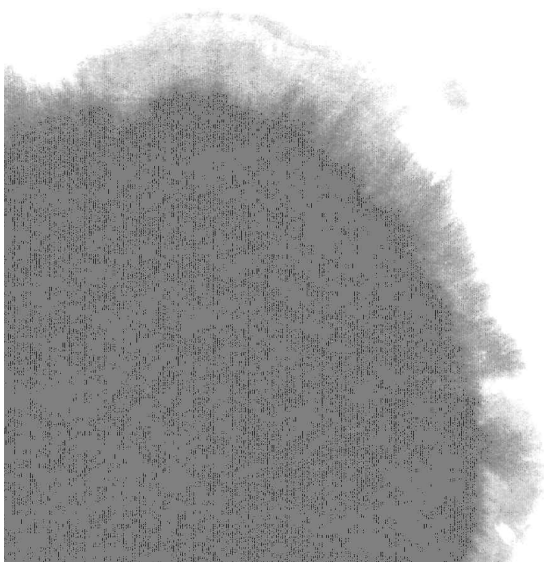
- 공공부조제도에서 재산을 처리하는 방식은 그 나라의 사회경제적 조건, 사회보장제도(특히 공공부조 제도)의 특성에 따라 달라짐.
 - 호주의 경우 공공부조형 사회보장체계이므로 대상 포괄성을 감안하여 매우 관대한 재산기준을 두고 있음.
 - 공공부조 수급자 선정에서 서구의 경우 재산보다는 소득을 더 우선시하므로 재산기준이 상대적으로 관대한 반면, 일본의 경우 재산을 더 우선시 하여 매우 경직된 재산기준을 적용하고 있음.
- 공공부조제도에서 재산을 처리하는 방식(cut-off vs 재산의 소득환산제)에 따라 기초보장의 사각지대, 형평성 문제 등은 달리 나타남.
 - 일본의 경우 낮은 재산기준을 적용하기 때문에 광범위한 기초보장의 사각지대가 존재하고, 물적 자본 축적을 통한 탈수급을 어렵게 만들. 그러나 재산소유정도별 형평성 문제는 상대적으로 약함.
 - 반면 독일의 경우 높은 재산기준을 적용하기 때문에 기초보장의 사각지대는 적으나, 재산소유정도별 형평성 문제가 상대적으로 심함.
- 공공부조제도가 지향하여야 하는 방향성 및 원리와 관련하여 재산기준을 살펴보면,
 - 재산기준과 관련되는 공공부조제도의 원리-최저생활보장의 원리 vs 보충성의 원리-간의 조화가 필요함.
 - 이를 위해서는 호주처럼 너무 높지도 않고, 일본처럼 너무 낮지도 않은 적절한 재산기준이 필

요함.

- 하지만, 기초보장의 사각지대, 물적 자본 축적 등을 감안하면 다소 높은 수준의 재산기준 설정이 필요함.
 - 다소 높은 수준의 재산기준은 보충성 원리를 위해하지만, 공공부조제도가 최종적인 사회안전망이라는 점, 물적자본 축적이 인적자본 축적과 함께 탈수급의 양대 축이라는 점을 감안하면 다소 높은 재산기준을 고려할 필요가 있음.
- 수급자의 재산 소유 정도별 형평성을 고려하는 재산기준 설정이 필요함.
 - 일본처럼 매우 낮은 재산기준을 두지 않는 한 재산 소유 정도별 형평성을 고려하기 위해서는 재산의 소득환산제가 필요함.

02

재산의 소득환산제의 문제점 및 개선방안



1. 현행 재산의 소득환산제의 문제점

□ 지금까지 학계와 관계 등에서 이루어지고 있는 논의와 수급자의 실태 분석 결과 등을 토대로 현재 운용되고 있는 재산의 소득환산제도가 가진 문제점은 다음과 같은 몇 가지로 요약될 수 있음.

□ 먼저, 재산의 소득환산제의 핵심이 되는 두 기동, 즉 기본공제액과 환산율 산정의 이론적·논리적 근거가 취약하다는 점

○ 일반재산의 소득환산율은 기본공제액을 제외한 나머지 재산에 대해 2년 동안 균등하게 나누어 소진한다는 논리로 설정됨.

– 금융재산은 유동성을 감안하여 일반재산보다 1.5배 높게 설정되었으며, 자동차의 경우 당시의 국민정서를 감안하여 100%로 정해짐.

– 특히, 소득환산율에서 “왜 2년 소진”인가라는 점은 논리적 설득력을 갖기 보다는 현실성과 사회적 합의-소득인정액 전문위원회 심의-에 바탕을 둔 결과라 볼 수 있음.

○ 제도의 개선 과정은 좀 더 합리성과 논리적 근거를 강화하는 방향으로 나아가야 하며, 따라서 재산의 소득환산제 개선 대안은 실현가능성(feasibility)과 더불어 합리성을 제고하는 방향으로 설계되어야 할 것임.

□ 둘째, 재산의 소득환산율이 너무 높다는 점.

○ 특히, 주거용 재산과 자동차¹³⁾에 대한 환산율이 너무 높다는 점이 문제시되어 있음.

– 주거용 재산을 포함한 일반재산의 경우 사용가치는 있지만 부분적인 매각이 가능하지 않은 경우가 대부분. 현재 기본공제액을 초과하는 일반재산에 대한 월 소득환산율은 4.17%로 연간으로 따지면 50% 정도의 환산율이 적용되고 있는 셈임.

○ 자동차의 경우 월 100%의 환산율이 적용되고 있음.

– 장애인용이나 생업용 자동차 등에 대해 상당한 예외를 두고 있기는 하지만 100%의 환산율이라는 것은 사실상 자동차를 보유하고 있거나 하면 기초보장 수급 대상이 될 수 없다는 것을 표명하고 있는 것이나 마찬가지임.

– 자동차는 사실상 가구에서 자동차는 필수품까지는 아니더라도 근로활동 등을 위한 소모품으로 정착했다고 볼 수 있음. 국민기초생활보장제도가 실시될 당시만 하더라도 자동차 보유비율은 84.3%였으나, 2010년에는 103.5%에 이룸.

○ 엄격한 부양의무자기준과 함께 높은 소득환산율은 실질적으로 빈곤 상태, 혹은 박탈 상태에 놓여

13) 2003년 7월 17일 인천의 손모씨가 세 자녀와 함께 아파트에서 투신자살한 사건을 계기로 국민기초생활보장제도의 자동차 환산율은 사회적 이슈로 떠올랐다. 손모씨는 남편의 사업실패와 부채로 인한 생활고로 기초보장 수급신청을 하였으나 차령 9년된 자동차가 있다는 이유로 수급을 거부당했다고 한다. 이후 일반재산으로 간주되는 자동차의 범주가 확대되기는 하였으나, 자동차의 환산율은 100%로 유지되고 있다.

있음에도 불구하고 기초보장급여를 받지 못하는 이른바 ‘기초보장 사각지대’의 가장 큰 원인으로 지목되어 있음.

– 아래 표에서 보는 바와 같이, 소득평가액 기준으로 전체 가구의 빈곤율은 15.1%에 이르며, 소득인정액 기준 빈곤율도 10.3%에 이릅니다¹⁴⁾. 그러나 가구원 중 일부 수급가구를 포함한 기초보장 수급가구의 비율은 5.01%임¹⁵⁾.

- 소득평가액 기준 빈곤율과 소득인정액 기준 빈곤율 간의 차이(표에서 A-B)는 다른 요인도 있을 수 있지만—주로 재산을 소득으로 환산한 데 따른 빈곤율 격차를 보여주고 있음. 즉, 빈곤율 차이 4.84%p는 재산을 소득으로 환산함으로써 최저생계비 기준 빈곤선을 초과한 가구의 비율임.
- 특히, 소득은 최저생계비 미만인데, 재산을 소득으로 환산했을 때 최저생계비를 초과함으로써 수급자가 되지 못하는 가구의 비율이 가장 높게 나타나는 가구유형은 노인가구주 가구로, 그 비율은 약 12.8%p에 이릅니다.

〈표 2-1〉 가구빈곤율 및 기초보장 수급률(2009년)

(단위: %)

	빈곤율			수급률	
	소득평가액(A)	소득인정액(B)	A-B	(수급가구/전체 가구)×100(C)	B-C
전체가구	15.14	10.30	4.84	5.01	5.29
비노인가구	7.10	4.54	2.56	3.47	1.07
노인가구	43.19	30.39	12.79	10.36	20.03
한부모가구	30.08	26.60	3.47	22.28	4.32
양부모가구	3.68	2.05	1.62	1.15	0.90
기타가구	18.42	12.52	5.90	5.80	6.72

주 : 가구원 중 일부 수급가구도 포함됨.
 자료: 『2010년 최저생계비 계측을 위한 국민생활실태조사』 원자료.

○ 높은 재산의 소득환산율로 인해 광범위한 기초보장 사각지대가 존재한다는 사실에도 불구하고, ‘최후의 보루(사회안전망)’으로서의 국민기초생활보장제도의 성격을 감안할 때, 주택과 자동차에 대한 환산율을 일시에 크게 낮추는데 따른 부작용도 고려하지 않을 수 없음.

- 예컨대 주택에 대한 소득환산율을 현재의 이자율 수준인 연 5%(월 0.417%)를 가정할 때, 대도시에서 거주하는 4인가구의 경우 최대 주택 허용가액은 2011년 기준으로 약 4억에 이르게 됨.
- 자동차 기준의 경우 현재의 100% 환산율이 지나치게 높다는 의견도 적지 않았지만, 여전히 자동차를 보유한 가구를 수급자로 선정하는데 따른 부정적 인식도 적지 않은 점을 감안하여,

14) 본 연구에서는 보건복지부에서 매년 발간하는 『국민기초생활보장사업안내』의 소득평가액 및 소득인정액 계산 방식을 최대한 준용하였다. 따라서, 6개월 이상 만성질환자, 고등학생의 납입금, 기초노령연금의 일정액, 국민연금 본인부담료의 50% 등을 소득산정에서 공제하였으므로 경상소득 빈곤율보다 소득평가액의 빈곤율이 높게 산출되었다. 참고로 동일 자료로 산출된 경상소득 빈곤율은 9.27%였다.

15) 2009년 기준으로 실제 국민기초생활보장 수급가구 수는 882,925가구이다(보건복지부, 2010). 통계청 가구추계(www.kosis.kr)에 의하면 2009년 기준 총가구수는 16,916,966가구이다. 따라서, 수급률은 5.22%이다.

현재와 같이 일반재산으로 취급하는 자동차에 대한 예외규정을 좀 더 완화하는 수준에서 점진적 완화가 필요함.

□ 셋째, 소득을 창출할 수 없는 재산을 소득으로 환산한다는 비판

○ 대표적인 예는 현재 거주하고 있는 주택. 주택은 효용(utility)을 창출하는 재화(혹은 서비스)임에 분명하지만, 주택의 소유자 혹은 점유자가 공간을 활용하고 있는 한에 있어 그 일부분만을 다른 재화나 금전으로 변환할 수 없는 성질을 가지고 있음.

- 따라서, 기본공제액 이상의 가치를 가지는 주택에 거주하고 있다고 해서 이를 소득으로 환산하는 것은 타당하지 않으며, 따라서 거주하고 있는 주택을 소득으로 환산하는 것은 부적절하다는 것이 비판의 핵심.

- 이러한 비판에 대한 반론도 가능. 현 제도에서 기본공제액은 최저거주면적에 해당하는 주택의 전세가액을 근거로 설정됨.

• 즉, 그 이상의 가격이 매겨질 수 있는 자가나 전세 주택에 거주하는 경우, 이는 추가적인 효용을 영위하고 있다고 보아 소득으로 환산되어야 한다는 것이 현 재산의 소득환산제의 논리. 이는 보충성 원리라는 공공부조의 성격상 불가피하다는 것.

• 다른 한편, 거주하는 주택을 완전 공제할 경우 어느 수준까지를 공제해야 하는지의 문제가 발생할 뿐만 아니라, 어떠한 기준선을 정하든 "all or nothing"의 문제가 발생할 수 있음¹⁶⁾. 따라서, 주거기준에 대해서는 지방자치단체와 사회복지 담당 공무원에게 상당한 자율성을 부여하지 않는 한에 있어 거주하는 주택을 완전히 공제하는 것은 또 다른 형평성의 문제를 유발함.

○ 그럼에도 불구하고, 거주하는 주택에 대해 부분적으로나마 소득으로 환산하는 방식에 따른 문제점을 보완할 수 있는 대안 모색이 필요함.

- 첫째, 가장 간단하게는 거주용 재산에 한해 소득환산율을 대폭 인하하는 방안. 둘째, 거주용 주택에 한하여 선정시에는 재산의 소득환산율을 적용하되, 급여시에는 이를 반영하지 않는 방안. 셋째, 거주용 재산에 한하여 기초공제액을 대폭 인상하는 방안. 넷째, 자가, 전세, 월세 등 주거 점유형태별로 차등화된 기초공제액을 설정하되, 주거급여 역시 점유형태별로 차등지급하는 방안. 마지막으로, 자가에 대하여 완화된 기준을 적용하되, 거주하는 주택을 담보로 한 급여(일종의 역모기지형)로 전환하는 방식.

- 이 중 첫 번째에서 세 번째 대안까지는 주거점유형태별 형평성의 문제를 유발함. 즉, 자가인 가구에 유리하게 적용되는 데 비해, 전세 혹은 월세에 살면서 자기주택을 마련하기 위해 금융채산을 일정 정도 보유한 가구에게는 불리하게 적용된다.

- 네 번째와 다섯 번째 대안은 적용에 있어서의 비형평성을 다른 제도로 보완하여 줌으로써 이

16) 예를 들면, 기준선을 1억원까지의 주택으로 정한다면, 소득이 전혀 없으면서 1억1천만원 상당의 주택을 보유한 사람은 수급에서 탈락하게 되고, 소득이 최저생계비에 근접하면서 9천만원 상당의 주택을 보유한 사람은 수급을 받게 된다. 단, 이 제도가 상당히 보편적이든가, 다른 여타의 제도, 예컨대 주거급여, 역모기지 등을 통해 보완이 가능하다면 이러한 문제는 상당히 완화될 수 있다.

상적인 대안에 가깝게 설정될 수 있는 여지가 있음. 이 경우 제도가 매우 복잡해지는 단점을 감수해야 할 것임.

□ 넷째, 재산 종류 간 형평성 문제.

○ 이는 정 반대되는 두 가지 방향에서의 형평성 문제가 동시에 지적될 수 있음.

－ 한편에서는 일반재산에 비해 금융재산에 대해 1.5배 더 높은 환산율을 적용하는 것은 부당하다는 지적, 다른 한편에서는 금융재산에 대해 기본 공제에 더해 추가 공제-생활준비금 300만원에 3년 이상 장기금융저축 공제 최대 900만원까지-까지 적용하는 것은 지나치게 관대하다는 지적.

- 전자의 예로, 보증부 월세에 거주하면서 전세 혹은 자가로 이주하기 위해 금융재산을 축적하고 있는 경우, 비슷한 수준의 토지나 기타 일반재산의 보유하는 경우보다 더 높은 환산율을 적용받게 됨으로써 삶의 질 향상을 도모하기 어렵다는 것.
- 후자의 비판과 관련해서는, 극단적인 예로 대도시 월세거주자의 경우 기본공제액 5,400만원과 생활준비금, 장기주택금융공제 총 1,200만원을 포함해 최대 6,600만원의 현금을 보유해도 소득이 전혀 없을 경우 최대 급여액을 받을 수 있게 됨. 이는 사실상 외국의 공공부조 제도에 비해 금융재산에 관한한 더 관대한 기준이 적용되고 있다고 할 수 있음.

○ 이러한 비판은 사실상 최저생계비, 특히 최저주거비와 기초보장제도의 재산의 소득환산제와의 정합성과 밀접한 관계가 있음.

－ 최저생계비에서 최저주거비는 중소도시 전세 기준으로 설정되고 있으며, 이 기준과 유사하게 기본공제액이 설정됨.

- 최저주거비(주거급여)와 재산의 소득환산제 간의 정합성을 유지하기 위해서는 기본공제액 이상의 주택에 거주하는 경우, 주거급여액이 0이 되어야 할 뿐만 아니라, 추가분의 주택가격에 대해 재산의 소득환산율이 적용되어야 함.
- 기본공제액에 해당하는 주택에 거주하는 가구의 경우 재산의 소득환산액과 주거급여액이 모두 0원이 되어야 함.
- 기본공제액 미만에 거주하는 가구의 경우 주거급여액이 주택가격에 반비례하여 증가되어야 하며, 주택가격이 0원이 되었을 때 즉, 월세에 거주하는 경우 최대 주거급여액이 지급되는 방식으로 급여가 설계되어야 정합성이 유지될 수 있음.

－ 그러나, 현재의 급여구조 하에서는 기본공제액 이상의 주택에 거주하는 경우 재산의 소득환산은 이루어지지만 주거급여는 전액 혹은 부분적으로 지급되며, 기본공제액에 해당하는 주택에 거주하는 경우 재산의 소득환산액은 0원이지만, 주거급여는 전액 또는 부분적으로 지급되도록 설계되어 있음.

- 현 제도는 이러한 측면에서 기본공제액 이상에 해당하는 주택에 거주하는 자가와 전세 거주자에게 유리한 반면, 월세 거주자에게는 불리한 제도라고 할 수 있음.

□ 다섯째, 소득을 유발하는 재산의 이중 소득 산정의 문제

- 현 제도 하에서는 농지, 자영자의 집포 전세금 등 소득을 유발하는 재산도 소득으로 환산됨.
 - 이 경우, 이러한 재산으로부터 유발되는 소득은 소득평가액으로 산정되며, 기본공제액을 초과하는 재산 자체도 소득환산액을 통해 최종적인 소득인정액에 합산됨으로써 이중으로 소득이 부과된다는 비판에 직면
 - 또한, 동일한 가격의 나대지를 소유한 경우 재산의 소득환산액만 부과되는 반면, 경작지의 경우 소득평가액과 재산의 소득환산액이 동시에 부과되는데 따른 형평성의 문제도 제기될 수 있음.
- 이러한 점을 개선하기 위해서는 일정 정도의 소득을 유발하는 재산에 대해서는 소득평가액만을 산정하는 방안이 고려될 필요가 있음.
 - 그러나, 이 경우에도 지나치게 높은 재산이 공제되는데 따른 부작용을 고려하여 적정선까지만을 공제하는 등 신중한 접근이 요구됨.

□ 마지막으로, 근로무능력가구에 대한 재산특례의 문제점

- 국민기초생활보장제도의 재산의 소득환산제에서는 수급자의 재산범위 특례 규정을 두고 있는데, 이것은 사실상 완화된 재산기준으로 적용되고 있기 때문에 근로무능력가구와 근로능력 가구 간에 형평성을 저해하는 요인이 될 뿐만 아니라, 제도의 복잡성을 가중시킨다는 지적.
 - 이는 근로무능력가구에 대해 완화된 기준을 적용함으로써 소득능력이 없는 가구에 대해 추가적인 보호를 제공하고자 하는 취지에서 도입.
 - 그러나, 예를 들면 노인 단독가구와 근로무능력자 3인과 근로미약자(예컨대, 경증장애인)로 구성된 4인가구를 비교할 때 이러한 특례는 형평성의 문제를 야기할 소지가 많음.

2. 재산의 소득환산제 개선방안

1) 개선 기본 방향

□ 재산의 소득환산제의 개선 방향은 달리 말하자면 현재 재산의 소득환산제가 가진 문제점을 해결 내지는 개선하는 방향임. 이는 기초보장제도가 추구해야할 원칙과 연관지어 다음과 같이 재정리할 수 있음.

- 첫째, 제도의 논리적 타당성을 높이는 방향
- 둘째, 대상 포괄성 확대하는 방향, 즉 사각지대를 축소하는 방향
- 셋째, 급여의 적절성이 제고되는 방향
- 넷째, 제도 내적·외적 형평성이 제고되는 방향
- 다섯째, 제도 확대의 우선순위 고려: 근로무능력자>근로능력자, 대상포괄성>급여적절성, 전체 사회복지의 방향성에 부합
- 여섯째, 예산 제약성(현실성)
- 마지막으로, 효율성, 간소성, 국민정서 등의 측면 고려

□ 이상의 제도 개선 원칙과 방향을 정리하면 아래 표와 같음.

〈표 2-2〉 재산의 소득환산의 문제점별 개선 원칙과 방향

문제	원칙	개선방향	시뮬레이션 가능여부
논리적 근거 취약	논리적 타당성 제도 정합성	환산율을 연간 아지출에 준하여 조정	가능
		부채의 공제순서 변경(금융재산-일반재산)	가능
환산율이 너무 높음	대상 포괄성 사회통합	일반재산 환산율 인하	가능
		금융재산 환산율 인하	가능
		자동차 환산율 인하	가능
		자동차 특례(일반재산내주) 완화	불가
주거재산 환산	제도 합리성 대상 포괄성 급여 적절성	생계급여와 주거급여 분리 및 생계급여 선정기준에서 주거급여 상향	가능
		주거재산 환산율 신설 및 환산율 인하	가능
		주거재산의 소득환산액을 선정에서는 적용, 급여에서는 미적용	가능
		기본공제액 인상	가능
재산종류간 형평성	제도 형평성 제도내적 정합성	일반재산·금융재산 비율 인상	가능
		일반재산·금융재산 비율 인하	가능
가구규모별 형평성	대상 형평성 제도내적 정합성	가구규모별 기본공제액 차등 적용 (1·2인 3·4인 5인 이상)	가능
이중 소득 산정	제도 합리성 급여적절성	농경지·잡곡밭·양잠택시 등에 대해 추정 소득만 부과(해당 재산에 대해서는 상한선 설정)	불가
		농경지·잡곡밭·양잠택시 등에 대한 별도 공제 설정 또는 환산율 인하	불가

2) 개선 모형

가) 현 제도 하에서의 개선 모형

- 현 제도의 틀 안에서 시뮬레이션 가능한 개선모형은 다음과 같이 설정됨.
 - 재산의 소득환산율을 일률적으로 인하하는 점진적 인하모형(모형 I)
 - 금융재산부터 부채를 공제하는 부채 공제순서 변경모형(모형 II)
 - 일반재산과 금융재산 환산율의 비율을 조정하는 환산율 비율조정모형(모형 III)
 - 주거환산율을 분리하여 환산율을 더 낮게 책정하고 나머지는 현 환산율을 유지하는 주거환산율 분리모형(모형 IV)
 - 기본공제액 인상모형(모형 V)
 - 가구규모별로 기본공제액을 차등 적용하는 차등공제액 모형(모형 VI)
- 이를 도표로 제시하면 다음과 같음.
 - 목표 환산율(환산율 최저선)은 1.04%(주거환산율 분리모형 IV-1-3과 IV-1-4)는 대출 이자율 및 전가임대료(imputed rent)를 반영한 것임(현 일반재산 환산율의 1/4).
 - 그 나머지 환산율은 현재 일반재산 환산율 4.17%에서 목표 환산율 1.04%에 이르기까지 점진적으로 인하한 것임.
 - 부채순서 변경모형은 현재 일반재산부터 부채를 제하고 남은 부채에 대해 금융재산에서 제하는 방식을 변경하여, 금융재산→일반재산 순서로 부채를 제하는 방식 적용.
 - 기본공제 인상모형은 2010년 최저생계비 계측 결과 지역별 최저주거면적에 해당하는 평균 전세액(모형 V-1)과 자가액(모형 V-2)을 반영하여 설정함.
 - 가구규모별 기본공제액 차등모형의 경우, 3~4인가구의 기본공제액을 1(4인가구 균등화지수)이라고 했을 때 1~2인가구의 기본공제액은 0.67(2인가구 균등화지수), 5~6인가구의 기본공제액은 1.185(5인가구 균등화지수)를 적용한 모형임.

〈표 2-3〉 재산의 소득환산제 개선모형

모형구분	모형	가정	기본공제(단위:만원)			환산율(단위:월, %)			
			농어촌	중소도시	대도시	주거재산	일반재산	금융재산	자동차
Baseline		사용기간2년	2900	3400	5400	4.17	4.17	6.26	100.00
환산율 인하모형	I-1-1		2900	3400	5400	4.17	4.17	6.26	75.00
	I-1-2		2900	3400	5400	4.17	4.17	6.26	50.00
	I-1-3		2900	3400	5400	4.17	4.17	6.26	25.00
	I-1-4		2900	3400	5400	4.17	4.17	6.26	4.17
	I-2-1	사용기간2.5년	2900	3400	5400	3.33	3.33	5.00	100.00
	I-2-2		2900	3400	5400	3.33	3.33	5.00	75.00
	I-2-3		2900	3400	5400	3.33	3.33	5.00	50.00

모형구분	모형	가정	기본공제(단위:만원)			환산율(단위:월, %)			
			농어촌	중소도시	대도시	주거재산	일반재산	금융재산	자동차
	I-2-4		2900	3400	5400	3.33	3.33	5.00	25.00
	I-2-5		2900	3400	5400	3.33	3.33	5.00	3.33
	I-3-1	사용기간3년	2900	3400	5400	2.78	2.78	4.17	100.00
	I-3-2		2900	3400	5400	2.78	2.78	4.17	75.00
	I-3-3		2900	3400	5400	2.78	2.78	4.17	50.00
	I-3-4		2900	3400	5400	2.78	2.78	4.17	25.00
	I-3-5		2900	3400	5400	2.78	2.78	4.17	2.78
	I-4-1	사용기간3.5년	2900	3400	5400	2.38	2.38	3.57	100.00
	I-4-2		2900	3400	5400	2.38	2.38	3.57	75.00
	I-4-3		2900	3400	5400	2.38	2.38	3.57	50.00
	I-4-4		2900	3400	5400	2.38	2.38	3.57	25.00
	I-4-5		2900	3400	5400	2.38	2.38	3.57	2.38
	I-5-1	사용기간4년	2900	3400	5400	2.08	2.08	3.13	100.00
	I-5-2		2900	3400	5400	2.08	2.08	3.13	75.00
	I-5-3		2900	3400	5400	2.08	2.08	3.13	50.00
	I-5-4		2900	3400	5400	2.08	2.08	3.13	25.00
	I-5-5		2900	3400	5400	2.08	2.08	3.13	2.08
	I-6-1	사용기간4.5년	2900	3400	5400	1.85	1.85	2.78	100.00
	I-6-2		2900	3400	5400	1.85	1.85	2.78	75.00
	I-6-3		2900	3400	5400	1.85	1.85	2.78	50.00
	I-6-4		2900	3400	5400	1.85	1.85	2.78	25.00
	I-6-5		2900	3400	5400	1.85	1.85	2.78	1.85
	I-7-1	사용기간5년	2900	3400	5400	1.67	1.67	2.50	100.00
	I-7-2		2900	3400	5400	1.67	1.67	2.50	75.00
	I-7-3		2900	3400	5400	1.67	1.67	2.50	50.00
	I-7-4		2900	3400	5400	1.67	1.67	2.50	25.00
	I-7-5		2900	3400	5400	1.67	1.67	2.50	1.67
부채순서변경모형	II-1	금융→일반	2900	3400	5400	4.17	4.17	6.26	100.00
	II-2		2900	3400	5400	4.17	4.17	6.26	4.17
	II-3		2900	3400	5400	3.33	3.33	5.00	100.00
	II-4		2900	3400	5400	3.33	3.33	5.00	3.33
	II-5		2900	3400	5400	2.78	2.78	4.17	100.00
	II-6		2900	3400	5400	2.78	2.78	4.17	2.78
	II-7		2900	3400	5400	2.38	2.38	3.57	100.00
	II-8		2900	3400	5400	2.38	2.38	3.57	2.38
	II-9		2900	3400	5400	2.08	2.08	3.13	100.00
	II-10		2900	3400	5400	2.08	2.08	3.13	2.08
	II-11		2900	3400	5400	1.85	1.85	2.78	100.00
	II-12		2900	3400	5400	1.85	1.85	2.78	1.85
	II-13		2900	3400	5400	1.67	1.67	2.50	100.00
	II-14		2900	3400	5400	1.67	1.67	2.50	1.67
재산간비율조정모형	III-1	1:1	2900	3400	5400	4.17	4.17	4.17	100.00
	III-2	1:2	2900	3400	5400	4.17	4.17	8.34	100.00
	III-3	0.5:1:2	2900	3400	5400	2.09	4.17	8.34	100.00
	III-4	0.25:1:2	2900	3400	5400	1.04	4.17	8.34	100.00
주거환산율분리모형	IV-1-1	일반재산의0.75	2900	3400	5400	3.13	4.17	6.26	100.00
	IV-1-2	일반재산의0.5	2900	3400	5400	2.09	4.17	6.26	100.00
	IV-1-3	일반재산의0.25	2900	3400	5400	1.04	4.17	6.26	100.00
	IV-2-1	일반재산의0.75(주거만공제)	2900	3400	5400	3.13	4.17	6.26	100.00
	IV-2-2	일반재산의0.5(주거만공제)	2900	3400	5400	2.09	4.17	6.26	100.00

모형구분	모형	가정	기본공제(단위:만원)			환산율(단위:월, %)			
			농어촌	중소도시	대도시	주거재산	일반재산	금융재산	자동차
	IV-2-3	일반재산의0.25 (주거만공제)	2900	3400	5400	1.04	4.17	6.26	100.00
기본 공제액 인상모형	V-1	2010년 최저주 거비 전세기준	2900	4000	5900	4.17	4.17	6.26	100.00
	V-2	2010년 최저주 거비 자가기준	3800	6800	10000	4.17	4.17	6.26	100.00
규모별 기본공제액 차등모형	VI-1	2010년 최저주 거비 전세기준	2900	4000	5900	4.17	4.17	6.26	100.00
	VI-2	2010년 최저주 거비 자가기준	3800	6800	10000	4.17	4.17	6.26	100.00

□ 이러한 개선모형에 따른 중소도시 4인가구 기준 최고재산액은 다음과 같이 변화함.

〈표 2-4〉 재산의 소득환산제 개선모형에 따른 재산유형별 최고재산액

구분	모형	가정	최고재산액(2010년 중소도시 4인가구 기준, 단위:만원)			
			주거재산	일반재산	금융재산	자동차
Baseline		사용기간2년	6,669	6,669	5,577	136
환산율인하 모형	I-1-1		6,669	6,669	5,577	182
	I-1-2		6,669	6,669	5,577	273
	I-1-3		6,669	6,669	5,577	545
	I-1-4		6,669	6,669	5,577	3,269
	I-2-1	사용기간2.5년	7,493	7,493	6,126	136
	I-2-2		7,493	7,493	6,126	182
	I-2-3		7,493	7,493	6,126	273
	I-2-4		7,493	7,493	6,126	545
	I-2-5		7,493	7,493	6,126	4,093
	I-3-1	사용기간3년	8,303	8,303	6,669	136
	I-3-2		8,303	8,303	6,669	182
	I-3-3		8,303	8,303	6,669	273
	I-3-4		8,303	8,303	6,669	545
	I-3-5		8,303	8,303	6,669	4,903
	I-4-1	사용기간3.5년	9,127	9,127	7,218	136
	I-4-2		9,127	9,127	7,218	182
	I-4-3		9,127	9,127	7,218	273
	I-4-4		9,127	9,127	7,218	545
	I-4-5		9,127	9,127	7,218	5,727
	I-5-1	사용기간4년	9,953	9,953	7,755	136
I-5-2		9,953	9,953	7,755	182	
I-5-3		9,953	9,953	7,755	273	
I-5-4		9,953	9,953	7,755	545	
I-5-5		9,953	9,953	7,755	6,553	
I-6-1	사용기간4.5년	10,768	10,768	8,303	136	
I-6-2		10,768	10,768	8,303	182	
I-6-3		10,768	10,768	8,303	273	
I-6-4		10,768	10,768	8,303	545	
I-6-5		10,768	10,768	8,303	7,368	
I-7-1	사용기간5년	11,562	11,562	8,852	136	
I-7-2		11,562	11,562	8,852	182	

구분	모형	가정	최고재산액(2010년 중소도시 4인가구 기준, 단위:만원)			
			주거재산	일반재산	금융재산	자동차
	I-7-3		11,562	11,562	8,852	273
	I-7-4		11,562	11,562	8,852	545
	I-7-5		11,562	11,562	8,852	8,162
부채순서변 경모형	II-1	사용기간2년	6,669	6,669	5,577	136
	II-2	사용기간2년	6,669	6,669	5,577	3,269
	II-3	사용기간2.5년	7,493	7,493	6,126	136
	II-4		7,493	7,493	6,126	4,093
	II-5	사용기간3년	8,303	8,303	6,669	136
	II-6		8,303	8,303	6,669	4,903
	II-7	사용기간3.5년	9,127	9,127	7,218	136
	II-8		9,127	9,127	7,218	5,727
	II-9	사용기간4년	9,953	9,953	7,755	136
	II-10		9,953	9,953	7,755	6,553
	II-11	사용기간4.5년	10,768	10,768	8,303	136
	II-12		10,768	10,768	8,303	7,368
	II-13	사용기간5년	11,562	11,562	8,852	136
	II-14		11,562	11,562	8,852	8,162
재산간비율 조정모형	III-1	1대1	6,669	6,669	6,669	136
	III-2	1대2	6,669	6,669	5,034	136
	III-3	0.5:1:2	9,938	6,669	5,034	136
	III-4	0.25:1:2	16,475	6,669	5,034	136
주거환산율 분리모형	IV-1-1	일반재산의0.75	7,755	6,669	5,577	136
	IV-1-2	일반재산의0.5	9,922	6,669	5,577	136
	IV-1-3	일반재산의0.25	16,475	6,669	5,577	136
	IV-2-1	일반재산의0.75(주거만공제)	7,755	6,669	5,577	136
	IV-2-2	일반재산의0.5(주거만공제)	9,922	6,669	5,577	136
	IV-2-3	일반재산의0.25(주거만공제)	16,475	6,669	5,577	136
기본공제액 인상모형	V-1	2010년 최저주거비 전세기준	7,269	7,269	6,177	136
	V-2	2010년 최저주거비 자가기준	10,069	10,069	8,977	136
가구규모별 기본공제액 차등모형	VI-1	2010년 최저주거비 전세기준	7,269	7,269	6,177	136
	VI-2	2010년 최저주거비 자가기준	10,069	10,069	8,977	136

나) 생계급여와 주거급여 완전 분리 모형

□ 앞서 살펴본 점진 모형은 제도의 안정성 측면에서는 유리하나, 제도가 가진 문제점을 근본적으로 극복하는 데는 한계가 있음.

○ 그 대표적인 것이 주거재산의 처리 방식.

- 기본공제액을 크게 상향 조정할 경우 큰 액수의 금융재산을 가진 가구도 수급받게 됨으로써 도덕적 해이나 국민 정서상의 문제가 유발될 수 있음.

• 반대로, 거주하는 주택에만 한정하여 공제액을 상향 조정하거나 일반재산에 대해서만 환산율을 크게 낮추는 경우, 월세 거주자와의 형평성 문제가 야기될 수 있음. 또한, 이 경우 현재 주거 점유형태별로 거의 차등화되어 있지 않은 주거급여도 함께 조정되어야 함.

- 이와 같은 난맥상을 풀 수 있는 하나의 대안으로 본 연구에서는 생계급여와 주거급여를 분리하여 상이한 재산의 소득환산제를 적용하는 방안을 모색함.

□ 생계급여와 주거급여를 분리하기 위해서는 다음의 절차를 거침(모형 설정을 위한 기준 연도는 가장 최근의 최저생계비 계측 연도인 2010년¹⁷⁾)

- 첫 번째 단계는 최저생계비에서 주거비를 분리해 내는 것. 이 때, 주거비는 관리비, 수리비 등을 제외한 순수한 임대료만을 의미. 2010년 계측된 최저생계비에서 임대료만을 제외한 4인가구 최저생계비의 구성은 아래 표와 같음.

〈표 2-5〉 2010년 최저생계비의 생계비와 임대료 구분(4인가구 기준)

(단위: 원)

지역	점유형태	조정 최저생계비	생계비	임대료	임대료포함최저 생계비
대도시	자가	1,223,834	970,571	0	1,223,834
	전세	1,223,834	970,571	256,060	1,479,894
	월세	1,223,834	970,571	421,850	1,645,684
중소도시	자가	1,223,834	970,571	0	1,223,834
	전세	1,223,834	970,571	173,600	1,397,434
	월세	1,223,834	970,571	286,000	1,509,834
농어촌	자가	1,223,834	970,571	0	1,223,834
	전세	1,223,834	970,571	104,160	1,327,994
	월세	1,223,834	970,571	171,600	1,395,434

- 다음 단계로 생계급여에서 재산의 소득환산제는 아래 표와 같이 적용됨.
 - 먼저, 거주하는 주택에 한하여 주택공제액 설정. 주택공제액은 2010년 최저생계비 계측에서 최저거주면적에 해당하는 주택의 지역별 가격을 근거로 설정됨¹⁸⁾.
 - 이와 같이 설정된 주택공제액을 초과하는 경우 초과분에 대해 현재 일반재산의 환산율인 월 4.17%가 적용되어 소득으로 환산.
 - 결과적으로, 대도시 자가에 거주하는 가구는 123,000천원 미만 주택을 보유하더라도 소득이 전무한 경우 생계급여를 받을 수 있게 됨. 다만 1억 이상의 주택에 대해서는 소득으로 환산되므로 생계급여가 삭감됨.
 - 주택 이외의 재산, 예컨대 토지, 임야 등의 일반재산과 금융재산에 대해서는 지금보다 더 높은 재산의 소득환산율(주택환산율의 2배)인 월 8.33%가 적용되어, 기타 재산의 최대가액은 11,646천원이 됨¹⁹⁾.

17) 그러나 본 연구에서 사용한 자료인 『국민생활실태조사』의 기준연도가 2009년이기 때문에, 2010년 기준으로 모형을 설정 하되, 시뮬레이션 분석을 위하여서는 이를 2009년 수치로 환산하여 사용하였다.

18) 가격조사 결과, 2010년 4인 기준 최저거주면적에 해당하는 주택(아파트 기준)의 지역별·점유형태별 평균가격은 다음과 같다.

구분	대도시		중소도시		농어촌	
	자가	전세	자가	전세	자가	전세
평균가격(만원)	10,859	5,925	6,717	3,965	3,803	2,345

19) 단, 현재와 마찬가지로 생활준비금(300만원)과 장기저축(최대 900만원)에 대해서는 공제된다.

〈표 2-6〉 생계급여 재산의 소득환산제(4인가구 기준)

(단위: 천원)

구분		주택 공제액	주택 환산율	기타재산환 산율	주택의 최대가액	기타재산의 최대가액
대도시	자가	100,000	0.0417	0.0833	123,274	11,646
	전세	59,000	0.0417	0.0833	82,274	11,646
	월세	0	0.0417	0.0833	0	11,646
중소도시	자가	68,000	0.0417	0.0833	91,274	11,646
	전세	40,000	0.0417	0.0833	63,274	11,646
	월세	0	0.0417	0.0833	0	11,646
농어촌	자가	38,000	0.0417	0.0833	61,274	11,646
	전세	24,000	0.0417	0.0833	47,274	11,646
	월세	0	0.0417	0.0833	0	11,646

○ 마지막으로, 주거급여에 대한 재산의 소득환산제는 아래 표에서와 같이 설정됨.

- 최대급여액은 4인가구 최저생계비에서 임대료에 해당하는 금액.
- 기본공제액은 생활준비금(300만원), 장기저축(최대 900만원)에 위 생계급여의 기타재산 최대 가액을 합한 금액.
- 전세와 월세의 환산율은 두 가지 대안으로 제시됨.
 - 첫 번째 대안은 기본공제액을 제외한 최대 재산액이 중소도시 전세액(생계급여의 지역별 전 세 기준 주택공제액)-대도시 5,900만원, 중소도시 4,000만원, 농어촌 2,400만원-이 되도록 역환산한 비율. 이 때 전세가구의 환산율은 0.434%, 월세가구의 환산율은 0.715%가 됨.
 - 두 번째 대안은 기본공제액을 제외한 최대 재산액이 중소도시 자가액(생계급여의 지역별 자 가 기준 주택공제액)-대도시 10,000만원, 중소도시 6,800만원, 농어촌 3,800만원-이 되 도록 역환산한 비율. 이 경우 전세가구의 환산율은 0.256%, 월세가구의 환산율은 0.422% 가 됨.

〈표 2-7〉 주거급여 재산의 소득환산제(4인가구 기준)

(단위: 원)

구분		최대급여액	기본공제액 ¹⁾	환산율 ¹⁾	환산율 ²⁾
대도시	자가	0			
	전세	256,060	23,646,204	0.00434	0.00255
	월세	421,850	23,646,204	0.00715	0.00421
중소도시	자가	0			
	전세	173,600	23,646,204	0.00434	0.00255
	월세	286,000	23,646,204	0.00715	0.00421
농어촌	자가	0			
	전세	104,160	23,646,204	0.00434	0.00255
	월세	171,600	23,646,204	0.00715	0.00421

주: 1) 기본공제액은 생활준비금(300만원)과 장기저축(최대 900만원)이 포함된 금액이다.

2) 최대재산액을 중소도시 전세 기준으로 설정할 경우의 환산율임.

3) 최대재산액을 중소도시 자가 기준으로 설정할 경우의 환산율임.

○ 모형에 대한 규범적 평가

- 생계급여와 주거급여를 완전히 분리하되, 생계급여의 경우 공제액을 주거점유형태별로 차등화함으로써 상대적으로 자가 거주자에게 지금보다 수급을 용이하고 하는 한편,
 - 월세 거주자 중 일정 금융재산을 보유한 가구는 생계급여 대신 주거급여를 받을 수 있도록 전환. 이 경우, 주거급여는 월세 가구에 유리하도록 설정.
 - 생계급여는 주거재산 이외의 재산에 대해서는 지금보다 훨씬 엄격한 기준을 적용하고, 최저 생계비에서 임대료를 제외함으로써 사실상 현금급여액을 생계급여로 축소.
 - 주거급여는 주거재산을 포함한 모든 재산에 대해 매우 완화된 환산율을 적용하여, 사실상 전세 혹은 자가를 마련할 수 있는 재산액을 축적할 수 있는 구조로 설계.
- 이 모형에서, 생계급여의 경우 거주하고 있는 주택에 대해서만 공제가 이루어지고, 지역과 주거점유 형태별로 공제액이 차등화되므로, ‘수급권’이라는 측면만 놓고 볼 때 현 제도와 비교해서 자기주택 거주자와 대도시 거주자에게 유리함.
 - 반면, 월세 거주자는 지금보다 훨씬 더 불리한 입장에 처하며 현재 기초보장 수급자 중 월세 거주자의 상당수는 위와 같이 제도가 바뀔 경우 생계급여 수급에서 탈락할 위험에 처함. 그러나 생계급여 수급에서 탈락한 대부분의 월세 거주자는 주거급여를 받게 되므로 실질적으로는 불이익을 받게 되는 경우는 거의 없을 것으로 보임. 단, 이 경우 현재 기초보장제도 하에서 받고 있는 각종 현물 급여의 지급 여부가 문제시될 수 있지만, 이는 이들 급여의 선정 기준에 좌우되므로 근본적으로는 생계급여와 주거급여의 분리로 인해 발생하는 문제로 볼 수는 없음.
- 다른 한편, ‘급여 수준’이라는 측면에서 볼 때는 현 수급자 중 자가 수급자의 급여액이 줄어들 것으로 예상됨.
 - 현 제도에서는 자가 거주자에 대해서도 주거급여를 지급하고 있지만, 변화된 모형에서는 자가 거주자에 대해서는 주거급여를 지급하지 않게 됨. 이와 같이, 자가 거주자의 경우 생계급여만을 받게 되므로 급여액은 실질적으로 감소하게 됨.
 - 반면, 지역별·점유형태별로 차등적인 주거급여를 설정함으로써 월세 거주자, 특히 대도시 월세 거주자의 경우 현재보다 더 높은 급여를 받게 됨.

3. 재산의 소득환산제 개선모형별 효과 및 소요예산 분석

1) 시뮬레이션 절차

□ 재산의 소득환산제도의 대안별 효과-추가(혹은 감소) 수급자 수 및 그에 따른 소요 예산-를 추정하기 위한 시뮬레이션 절차는 다음과 같음.

- 먼저, 『2010년 최저생계비 계측을 위한 국민생활실태조사』 원자료²⁰⁾를 활용하여 가구빈곤율과 인구빈곤율을 추정.
 - 여기에서 소득평가액과 소득인정액 간의 차이(A-B)-즉 가구 기준으로 4.86%p, 인구 기준으로 3.96%-는 소득평가액은 최저생계비 미만이지만 소득인정액은 최저생계비 이상인 가구와 인구의 비율을 의미.
 - 이를 통계청 가구 및 인구추계 자료를 활용하여 전체 가구와 인구 대비 수치로 환산하면 각각 약 84만가구, 194만명.

〈표 2-8〉 빈곤율

(단위: %, 명)

	가구빈곤율			인구빈곤율		
	소득평가액 (A)	소득인정액 (B)	A-B	소득평가액 (A)	소득인정액 (B)	A-B
비율	15.14	10.30	4.84	10.48	6.52	3.96
빈도	2,630,819	1,790,201	840,618	5,134,093	3,193,832	1,940,262

자료: 빈곤율은 『2010년 최저생계비 계측을 위한 국민생활실태조사』 원자료.
가구 및 인구 수는 통계청(www.kosis.kr)

- 다음으로 재산의 소득환산제 개선에 따른 수급가구(인구)의 증감을 가구의 연령에 따라 분리하여 추계하기 위하여, 각 시뮬레이션 모형에 따라 추가로 수급가능한-혹은 탈락하는²¹⁾- 가구수를 청장년가구주가구와 노인가구주가구로 분리해서 각각 산정.

20) 『2010년 최저생계비 계측을 위한 국민생활실태조사』는 『2010년 최저생계비 계측조사 연구』(김미곤 외, 2010)를 위해 전국 550개 표본조사구 약 22,000가구를 표본으로 조사된 전국적 규모의 조사이다. 최종적인 완료가구수는 19,261가구로 조사 완수율은 87.5%이다. 본 조사는 가장 최근의 대규모 가구조사이면서 재산의 소득환산제 시뮬레이션에 필요한 대부분을 변수를 포함하고 있어 본 연구에 가장 적합한 데이터로 사료된다.

21) 예컨대, 재산특례강화모형이나 생계급여와 주거급여 완전분리모형의 경우는 현 수급가구 중 일부가 탈락하는 한편, 비수급가구 중 일부가 새롭게 진입하게 된다. 따라서, 이러한 모형에서는 추가 수급가구 뿐 아니라 현 수급가구 중 탈락가구도 추계하여야 한다.

〈표 2-9〉 가구유형별 비율과 가구 수

(단위: %, 가구)			
	청장년가구주	노인가구주	전체
비율	40.58	59.42	100.00
가구수	341,123	499,495	840,618

- 부양의무자 기준으로 인한 탈락을 고려하기 위하여, 현 제도 하에서 소득인정액이 최저생계비 미만인 가구 중 기초보장 수급을 받고 있는 가구의 비율, 즉 수급률을 산출하여 이를 위의 시뮬레이션 결과에 적용.
 - 이러한 절차를 통해 최종적인 최대 수급가능 가구 수 산출.
 - 최대 수급가능 가구 수란 재산을 전혀 고려하지 않고 소득만을 고려하여 수급자를 선정할 경우, 즉 소득평가액이 최저생계비 미만인 가구를 수급대상으로 할 경우 추가로 진입하는 가구의 최대 추정치.
 - 청장년가구주 가구의 경우 최대 약 15만가구, 노인가구주 가구의 경우 최대 약 14만가구가 수급가구에 포함되어 전체적으로 약 29만여 가구가 최대 추가 수급가능가구로 편입되는 것으로 추정.

〈표 2-10〉 가구유형별 최대 수급가능가구수

(단위: %, 가구)			
	청장년가구주	노인가구주	전체
수급률 ¹⁾	44.85	27.95	34.81
최대 수급가능가구수	152,994	139,609	292,602

주 : 1) 수급률은 소득인정액이 최저생계비 미만인 가구 중 기초보장 수급가구의 비율로 산출됨.
 자료: 비율은 『2010년 최저생계비 계측을 위한 국민생활실태조사』 원자료.
 가구 및 인구 수는 통계청(www.kosis.kr)

- 마지막으로, 재산의 소득환산제 개선에 따른 추가 소요예산 추계.
 - 두 가지 측면: 하나는 기존의 비수급가구 중 제도 개선으로 인해 추가로 수급하게 되는 가구로 인한 추가 소요예산. 다른 하나는 재산의 소득환산제도 개선에 따른 현재 기초보장수급가구의 소득인정액 감소-즉, 생계급여액 증가-로 인한 추가 소요예산.
 - 산출 방식은 아래와 같음.

〈제도 개선에 따른 추가 수급가구의 생계급여와 의료급여 소요예산〉

○ 추가 수급가구의 생계급여 소요예산 = $\frac{\sum_{k=1}^{n_1} (BEN_n - COM_k^{af})}{n_1} \times N_1$

○ 기존 수급가구의 생계급여 추가소요예산

$$= \frac{\sum_{k=1}^{n_2} [(BEN_n - COM_k^{af}) - (BEN_n - COM_k^{kf})]}{n_2} \times N_2$$

<p>(단, $BEN < COM$인 경우, $BEN - COM = 0$)</p> <p>○ 추가 수급가구의 의료급여 소요예산 = $BEN_m \times N_3$</p> <p>여기에서, n_1: 표본의 추가수급가구 수 n_2: 표본의 기존수급가구 수 N_1: 모집단의 추가수급가구 수 N_2: 모집단의 기존수급가구 수 N_3: 모집단의 추가수급자 수 BEN_h: 가구규모별 현금급여기준선 COM_k^{af}: 개선 후 k가구의 소득인정액 COM_k^{bef}: 개선 전 k가구의 소득인정액 BEN_m: 기존수급자의 1인당 월의료급여</p>

2) 추계 결과

가) 현 제도 하에서의 개선 모형

- 현 제도 하에서의 점진적 개선모형에 따른 신규 수급자 증가 및 추가 소요예산
 - 신규 수급자 증가와 이에 따른 추가 소요예산(생계급여)은 다음 표와 같이 추산되었음.
 - 재산의 소득환산제 개선으로 인한 신규 수급자 증가에 따른 추가 소요예산은 생계급여 예산만을 가정할 때 최소 0원에서 최대 740억 내외임.
 - 이러한 추가소요예산은 부양의무자 기준 개선에 따른 소요예산에 비해 상당히 낮은 수준임.
 - 이러한 결과는 일차적으로 신규 수급자들의 현재 소득인정액이 최저생계비 바로 위에 몰려 있어서, 대부분의 경우 재산의 소득환산제를 개선하더라도 받을 수 있는 생계급여 수준이 매우 낮기 때문(이들 중 상당수는 현금급여 대상이 아님).
 - 재산유형별 환산율의 점진적 인하를 가정한 환산율 인하모형에 따라 추가 수급자 수는 크게 달라지는 것으로 나타남.
 - 일반재산과 금융재산 환산율은 현재와 동일하게 유지한 채 자동차 환산율의 경우 25%로 인하할 경우 수급자가 7,000여명 정도 증가하는 것으로 나타남.
 - 일반재산과 금융재산 환산율도 동시에 인하할 경우, 자동차 환산율은 25% 전후까지 수급자 수 증가에 거의 영향을 미치지 못하나, 일반재산과 동일한 환산율을 적용할 경우 수급자 수 증가에 큰 영향을 미치는 것으로 나타남.
 - 일반재산 환산율을 현재의 일반재산 4.17%(금융재산 6.26%)에서, 최대 5년 소진가정에 따라 1.67%(금융재산 2.50%)로 인하하고 자동차에도 일반재산 환산율을 적용할 경우 수급자는 최대 105천여명 증가하는 것으로 나타남.
 - 수급자 증가는 대체로 청장년가구주 가구에 집중되어 있으며, 특히 자동차 환산율을 감소할 경우 신규수급자 중 청장년가구주 가구가 훨씬 더 큰 비중으로 늘어남.
 - 단, 청장년가구주 가구의 17.9% 정도에는 노인이 1인 이상 포함되어 있음.

- 부채공제 순서를 현재의 일반재산→금융재산에서 금융재산→일반재산의 순서로 할 경우, 주로 금융재산을 보유하고 있는 가구에 유리함.
 - 그 결과 다른 개선모형에 비해 부채공제 순서변경 모형의 경우 추가 수급가구의 대부분이 청장년가구인 것으로 나타남.
 - 이는 예상할 수 있듯이, 노인가구의 경우 주택 보유율이 높은 대신 현금 보유율이 상대적으로 낮고, 청장년가구의 경우 이와 반대로 나타나기 때문으로 추정할 수 있음.
- 재산간 비율조정 모형에서는 주거재산의 환산율을 크게 낮추는 경우 다른 모형에 비해 상대적으로 노인 신규수급자의 비중이 증가하는 것으로 나타남.
 - 예컨대, 다른 재산의 환산율을 고정한 채 주거재산의 환산율을 1.04%까지 인하할 경우(모형 IV-1-3) 신규 수급가구는 약 5,400여 가구로 추산되며, 신규 수급하는 3가구 중 1가구는 노인가구로 추정됨.
 - 이는 부채공제 순서변경 모형에서 청장년가구가 집중되어 있는 것과 유사한 이유라고 추정됨.
- 기본공제액을 2010년 최저주거면적에 해당하는 자가 가격까지 인상할 경우 추가 수급가구는 약 43,600여 가구에 이르러, 신규 수급가구 수는 가장 많지만 이에 따른 예산은 약 566억으로 환산율을 최대한 인하한 모형 I-7-5(약 737억원)보다 낮게 나타남.
 - 이는 상대적으로 가구규모가 적어 추가 가구원수(103천명)가 모형 I-7-5(105천명)보다 약간 적게 나타날 뿐 아니라 1인당 급여액이 상대적으로 낮기 때문임.

□ 점진적 개선모형에 따른 총 추가소요예산

- 재산의 소득환산제 변화에 따른 총 추가소요예산은 -130억원에서 약 1,000억에 이르기까지 편차가 상당히 큼.
 - 환산율을 5년 소진 가정으로 대폭 인하하고, 특히 자동차 환산율을 일반재산 환산율과 동일하게 조정된 모형 I-6-5와 I-7-5, 기본공제액을 최저주거면적에 해당하는 주택가격까지 인상한 V-2모형 등에서 추가 소요예산이 매우 크게 나타남.
 - 기본공제액을 거주하고 있는 주택에만 적용하고 대신 주택에 대한 환산율을 현재 일반재산의 0.75배로 낮춘 IV-2-1모형에서는 추가 소요예산은 마이너스로 나타남.
- 총 추가소요예산을 원인별로 볼 때 기존 수급가구의 급여 증감이 신규 수급가구 증가에 비해 소요예산에서 더 영향을 미치는 것으로 나타남.
 - 앞서도 지적한 바와 같이, 신규 수급자의 경우 현 제도하에서는 차상위계층으로 분류되는 만큼 기존 수급자에 비해 상대적으로 경제적 상태가 우월하여, 수급자가 되더라도 생계급여액이 크지 않기 때문일 것으로 추정됨.
 - 이는 신규 수급가구 수가 기존수급가구 중 급여증가 가구 수보다 많음에도 불구하고, 소요예산은 더 적은 데서도 알 수 있음.

〈표 2-11〉 재산의 소득환산제 개선모형에 따른 신규수급자 수 및 신규수급자 소요예산 추계 결과

구분	모형	환산율 (단위: 월, %)				추가수급가구 수 ¹⁾ (단위: 명)			추가수급가구의 비율 (단위: %)			추가수급자 수 (단위: 명)			신규수급자소요예산 (단위: 연간, 천원) ※ 의료급여 예산 미포함		
		주거 재산	일반 재산	금융 재산	자동차	청장 년	노인	전체	청장 년	노인	전체	청장 년	노인	전체	청장년	노인	전체
Baseline		4.17	4.17	6.26	100.00												
환산율인하 모형	I-1-1	4.17	4.17	6.26	75.00	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0	0	0	0	0	0
	I-1-2	4.17	4.17	6.26	50.00	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0	0	0	0	0	0
	I-1-3	4.17	4.17	6.26	25.00	1,378	0	1,378	100.0	0.0	100.0	7,000	0	7,000	0	0	0
	I-1-4	4.17	4.17	6.26	4.17	13,039	1,014	14,054	92.8	7.2	100.0	42,478	2,234	44,712	44,581,831	1,984,460	46,566,292
	I-2-1	3.33	3.33	5.00	100.00	1,444	273	1,716	84.1	15.9	100.0	2,580	818	3,398	0	0	0
	I-2-2	3.33	3.33	5.00	75.00	1,444	273	1,716	84.1	15.9	100.0	2,580	818	3,398	0	0	0
	I-2-3	3.33	3.33	5.00	50.00	1,444	273	1,716	84.1	15.9	100.0	2,580	818	3,398	0	0	0
	I-2-4	3.33	3.33	5.00	25.00	2,821	273	3,094	91.2	8.8	100.0	9,580	818	10,398	0	0	0
	I-2-5	3.33	3.33	5.00	3.33	15,674	1,287	16,961	92.4	7.6	100.0	49,559	3,053	52,612	50,387,459	2,266,883	52,654,342
	I-3-1	2.78	2.78	4.17	100.00	3,201	797	3,998	80.1	19.9	100.0	6,921	2,235	9,156	66,594	0	66,594
	I-3-2	2.78	2.78	4.17	75.00	3,201	797	3,998	80.1	19.9	100.0	6,921	2,235	9,156	66,594	0	66,594
	I-3-3	2.78	2.78	4.17	50.00	3,201	797	3,998	80.1	19.9	100.0	6,921	2,235	9,156	66,594	0	66,594
	I-3-4	2.78	2.78	4.17	25.00	4,579	797	5,376	85.2	14.8	100.0	13,921	2,235	16,156	66,594	0	66,594
	I-3-5	2.78	2.78	4.17	2.78	20,514	2,003	22,517	91.1	8.9	100.0	64,375	4,661	69,036	54,785,010	2,451,809	57,236,819
	I-4-1	2.38	2.38	3.57	100.00	3,966	930	4,896	81.0	19.0	100.0	9,213	2,501	11,714	82,489	0	82,489
	I-4-2	2.38	2.38	3.57	75.00	3,966	930	4,896	81.0	19.0	100.0	9,213	2,501	11,714	1,094,478	7,339	1,101,817
	I-4-3	2.38	2.38	3.57	50.00	3,966	930	4,896	81.0	19.0	100.0	9,213	2,501	11,714	1,094,478	7,339	1,101,817
	I-4-4	2.38	2.38	3.57	25.00	5,344	930	6,273	85.2	14.8	100.0	16,213	2,501	18,714	1,094,476	7,339	1,101,815
	I-4-5	2.38	2.38	3.57	2.38	21,776	2,136	23,912	91.1	8.9	100.0	67,664	4,927	72,591	59,139,073	2,593,639	61,732,711
	I-5-1	2.08	2.08	3.13	100.00	6,036	1,633	7,669	78.7	21.3	100.0	15,599	4,474	20,073	2,164,771	277,913	2,442,684
I-5-2	2.08	2.08	3.13	75.00	6,036	1,633	7,669	78.7	21.3	100.0	15,599	4,474	20,073	2,164,771	277,913	2,442,684	
I-5-3	2.08	2.08	3.13	50.00	6,036	1,633	7,669	78.7	21.3	100.0	15,599	4,474	20,073	2,164,771	277,913	2,442,684	
I-5-4	2.08	2.08	3.13	25.00	7,414	1,633	9,047	81.9	18.1	100.0	22,599	4,474	27,073	2,164,773	277,913	2,442,686	
I-5-5	2.08	2.08	3.13	2.08	25,545	2,839	28,384	90.0	10.0	100.0	78,631	6,900	85,531	63,045,234	2,965,074	66,010,307	
I-6-1	1.85	1.85	2.78	100.00	7,893	2,418	10,311	76.6	23.4	100.0	21,260	6,700	27,960	3,000,113	576,002	3,576,116	
I-6-2	1.85	1.85	2.78	75.00	7,893	2,418	10,311	76.6	23.4	100.0	21,260	6,700	27,960	3,000,113	576,002	3,576,116	

구분	모형	환산율 (단위: 월, %)				추가수급가구 수 ¹⁾ (단위: 명)			추가수급가구의 비율 (단위: %)			추가수급자 수 (단위: 명)			신규수급자소요예산 (단위: 연간, 천원) ※ 의료급여 예산 미포함		
		주거 재산	일반 재산	금융 재산	자동차	청장 년	노인	전체	청장 년	노인	전체	청장 년	노인	전체	청장년	노인	전체
	I-6-3	1.85	1.85	2.78	50.00	7,893	2,418	10,311	76.6	23.4	100.0	21,260	6,700	27,960	3,000,113	576,002	3,576,116
	I-6-4	1.85	1.85	2.78	25.00	9,271	2,418	11,689	79.3	20.7	100.0	28,260	6,700	34,960	3,000,116	576,002	3,576,119
	I-6-5	1.85	1.85	2.78	1.85	29,167	3,624	32,790	88.9	11.1	100.0	91,351	9,126	100,477	66,399,827	3,351,970	69,751,797
	I-7-1	1.67	1.67	2.50	100.00	8,940	2,581	11,521	77.6	22.4	100.0	23,403	7,026	30,430	3,660,965	1,057,267	4,718,232
	I-7-2	1.67	1.67	2.50	75.00	8,940	2,581	11,521	77.6	22.4	100.0	23,403	7,026	30,430	3,660,965	1,057,267	4,718,232
	I-7-3	1.67	1.67	2.50	50.00	8,940	2,581	11,521	77.6	22.4	100.0	23,403	7,026	30,430	3,660,965	1,057,267	4,718,232
	I-7-4	1.67	1.67	2.50	25.00	10,318	2,581	12,899	80.0	20.0	100.0	30,404	7,026	37,430	3,660,968	1,057,267	4,718,235
	I-7-5	1.67	1.67	2.50	1.67	30,627	3,787	34,414	89.0	11.0	100.0	95,145	9,452	104,598	69,793,417	3,909,322	73,702,738
부채순서 변경모형	II-1	4.17	4.17	6.26	100.00	224	0	224	100.0	0.0	100.0	449	0	449	0	0	0
	II-2	4.17	4.17	6.26	4.17	13,127	1,014	14,141	92.8	7.2	100.0	42,380	2,234	44,615	44,466,880	1,984,460	46,451,340
	II-3	3.33	3.33	5.00	100.00	871	0	871	100.0	0.0	100.0	1,095	0	1,095	54,424	0	54,424
	II-4	3.33	3.33	5.00	3.33	15,102	1,014	16,116	93.7	6.3	100.0	48,074	2,234	50,308	50,258,118	2,266,891	52,525,008
	II-5	2.78	2.78	4.17	100.00	2,181	641	2,822	77.3	22.7	100.0	4,133	1,924	6,057	621,402	0	621,402
	II-6	2.78	2.78	4.17	2.78	19,154	1,847	21,002	91.2	8.8	100.0	60,911	4,350	65,260	55,111,035	2,451,812	57,562,848
	II-7	2.38	2.38	3.57	100.00	4,318	797	5,114	84.4	15.6	100.0	10,732	2,235	12,967	1,588,389	0	1,588,389
	II-8	2.38	2.38	3.57	2.38	21,514	2,003	23,517	91.5	8.5	100.0	53,479	4,661	58,140	59,371,427	2,586,299	61,957,726
	II-9	2.08	2.08	3.13	100.00	4,897	1,615	6,512	75.2	24.8	100.0	11,891	4,219	16,110	2,604,841	129,239	2,734,080
	II-10	2.08	2.08	3.13	2.08	24,130	2,821	26,952	89.5	10.5	100.0	74,372	6,645	81,017	63,028,333	2,816,401	65,844,734
	II-11	1.85	1.85	2.78	100.00	5,884	1,834	7,718	76.2	23.8	100.0	15,628	4,876	20,504	3,608,345	338,376	3,946,721
	II-12	1.85	1.85	2.78	1.85	25,659	3,040	28,699	89.4	10.6	100.0	79,722	7,302	87,024	66,304,965	3,114,342	69,419,308
	II-13	1.67	1.67	2.50	100.00	6,899	2,418	9,317	74.1	25.9	100.0	18,792	6,700	25,492	4,467,784	854,905	5,322,689
	II-14	1.67	1.67	2.50	1.67	27,860	3,624	31,484	88.5	11.5	100.0	87,632	9,126	96,757	69,866,284	3,706,956	73,573,239
재산간비율 조정모형	III-1	4.17	4.17	4.17	100.00	871	0	871	100.0	0.0	100.0	1,095	0	1,095	66,595	0	66,595
	III-2	4.17	4.17	8.34	100.00	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0	0	0	0	0	0
	III-3	2.09	4.17	8.34	100.00	1,216	273	1,489	81.7	18.3	100.0	2,432	818	3,251	0	0	0
	III-4	1.04	4.17	8.34	100.00	2,822	1,619	4,441	63.5	36.5	100.0	6,460	3,903	10,363	683,427	267,348	950,775
주거환산율 분리모형	IV-1-1	3.13	4.17	6.26	100.00	637	273	910	70.0	30.0	100.0	1,274	818	2,092	0	0	0
	IV-1-2	2.09	4.17	6.26	100.00	1,216	273	1,489	81.7	18.3	100.0	2,432	818	3,251	0	0	0
	IV-1-3	1.04	4.17	6.26	100.00	3,568	1,789	5,356	66.6	33.4	100.0	8,697	4,242	12,938	683,427	538,530	1,221,957

구분	모형	환산율 (단위: 월, %)				추가수급가구 수 ¹⁾ (단위: 명)			추가수급가구의 비율 (단위: %)			추가수급자 수 (단위: 명)			신규수급자소요예산 (단위: 연간, 천원) ※ 의료급여 예산 미포함		
		주거 재산	일반 재산	금융 재산	자동차	청장 년	노인	전체	청장 년	노인	전체	청장 년	노인	전체	청장년	노인	전체
	IV-2-1	3.13	4.17	6.26	100.00	637	273	910	70.0	30.0	100.0	1,274	818	2,092	0	0	0
	IV-2-2	2.09	4.17	6.26	100.00	1,216	273	1,489	81.7	18.3	100.0	2,432	818	3,251	0	0	0
	IV-2-3	1.04	4.17	6.26	100.00	3,568	1,789	5,356	66.6	33.4	100.0	8,697	4,242	12,938	683,427	538,530	1,221,957
기본공제액 인상모형	V-1	4.17	4.17	6.26	100.00	4,561	907	5,469	83.4	16.6	100.0	11,117	2,281	13,398	1,040,336	0	1,040,336
	V-2	4.17	4.17	6.26	100.00	27,762	15,843	43,605	63.7	36.3	100.0	70,541	32,726	103,266	34,652,298	21,954,603	56,606,902
가구규모별 기본공제액 차등모형	VI-1	4.17	4.17	6.26	100.00	2,886	467	3,352	86.1	13.9	100.0	10,267	1,400	11,667	0	0	0
	VI-2	4.17	4.17	6.26	100.00	16,271	3,270	19,541	83.3	16.7	100.0	55,089	10,860	65,949	14,573,563	3,399,055	17,972,618

1) 청장년가구주 가구 중 17.9%에는 노인이 포함되어 있음.

〈표 2-12〉 재산의 소득환산제 개선모형에 따른 총 추가소요예산 추계 결과

구분	모형	가정	신규수급가구		기존수급가구				총추가소요예산 ※ 의료급여 예산 미포함
			가구수	소요예산	급여증가 가구수	소요예산	급여감소 가구수	절감예산	
Baseline		사용기간2년	0	0	0	0	0	0	0
환산율인하모형	I-1-1		0	0	0	0	0	0	0
	I-1-2		0	0	0	0	0	0	0
	I-1-3		7,000	0	1,582	4,820,877	0	0	4,820,877
	I-1-4		44,712	46,566,292	7,118	7,364,297	0	0	53,930,589
	I-2-1	사용기간2.5년	3,398	0	7,118	7,364,297	0	0	7,364,297
	I-2-2		3,398	0	7,118	7,364,297	0	0	7,364,297
	I-2-3		3,398	0	7,118	7,364,297	0	0	7,364,297
	I-2-4		10,398	0	7,118	7,364,297	0	0	7,364,297
	I-2-5		52,612	52,654,342	8,700	13,043,108	0	0	65,697,450
	I-3-1	사용기간3년	9,156	66,594	7,118	12,870,915	0	0	12,937,509
I-3-2		9,156	66,594	7,118	12,870,915	0	0	12,937,509	

구분	모형	가정	신규수급가구		기존수급가구				총추가소요예산 ※ 의료급여 예산 미포함
			가구수	소요예산	급여증가 가구수	소요예산	급여감소 가구수	절감예산	
	I-3-3		9,156	66,594	7,118	12,870,915	0	0	12,937,509
	I-3-4		16,156	66,594	7,118	12,870,915	0	0	12,937,509
	I-3-5		69,036	57,236,819	8,700	19,062,470	0	0	76,299,290
	I-4-1	사용기간3.5년	11,714	82,489	7,118	12,870,915	0	0	12,953,404
	I-4-2		11,714	1,101,817	7,118	16,875,720	0	0	17,977,537
	I-4-3		11,714	1,101,817	7,118	16,875,720	0	0	17,977,537
	I-4-4		18,714	1,101,815	8,700	23,440,195	0	0	24,542,010
	I-4-5		72,591	61,732,711	7,118	12,870,915	0	0	74,603,626
	I-5-1	사용기간4년	20,073	2,442,684	9,052	20,681,370	0	0	23,124,054
	I-5-2		20,073	2,442,684	9,052	20,681,370	0	0	23,124,054
	I-5-3		20,073	2,442,684	9,052	20,681,370	0	0	23,124,054
	I-5-4		27,073	2,442,686	9,052	20,681,370	0	0	23,124,056
	I-5-5		85,531	66,010,307	10,633	27,533,787	0	0	93,544,094
	I-6-1	사용기간4.5년	27,960	3,576,116	9,052	24,031,317	0	0	27,607,432
	I-6-2		27,960	3,576,116	9,052	24,031,317	0	0	27,607,432
	I-6-3		27,960	3,576,116	9,052	24,031,317	0	0	27,607,432
	I-6-4		34,960	3,576,119	9,052	24,031,317	0	0	27,607,435
	I-6-5		100,477	69,751,797	10,633	31,097,471	0	0	100,849,268
	I-7-1	사용기간5년	30,430	4,718,232	9,052	26,657,835	0	0	31,376,067
	I-7-2		30,430	4,718,232	9,052	26,657,835	0	0	31,376,067
	I-7-3		30,430	4,718,232	9,052	26,657,835	0	0	31,376,067
	I-7-4		37,430	4,718,235	9,052	26,657,835	0	0	31,376,070
	I-7-5		104,598	73,702,738	10,633	33,891,270	0	0	107,594,008
부채순서변경모형	II-1	사용기간2년	449	0	0	0	4,482	-2,993,323	-2,993,323
	II-2		44,615	46,451,340	1,582	4,441,236	4,482	-2,993,323	47,899,253
	II-3	사용기간2.5년	1,095	54,424	6,239	6,174,818	2,373	-1,230,833	4,998,409
	II-4		50,308	52,525,008	7,821	11,850,300	2,373	-1,230,833	63,144,475
	II-5	사용기간3년	6,057	621,402	7,118	11,499,978	1,494	-642,694	11,478,687
	II-6		65,260	57,562,848	8,700	17,696,045	1,494	-642,694	74,616,199
	II-7	사용기간3.5년	12,967	1,588,389	7,118	15,702,042	1,494	-550,220	16,740,211
	II-8		58,140	61,957,726	8,700	22,270,368	1,494	-550,220	83,677,874

구분	모형	가정	신규수급가구		기존수급가구				총추가소요예산 ※ 의료급여 예산 미포함
			가구수	소요예산	급여증가 가구수	소요예산	급여감소 가구수	절감예산	
	Ⅱ-9	사용기간4년	16,110	2,734,080	7,118	18,853,594	1,494	-480,864	21,106,811
	Ⅱ-10		81,017	65,844,734	8,700	25,701,121	1,494	-480,864	91,064,990
	Ⅱ-11	사용기간4.5년	20,504	3,946,721	7,909	21,164,729	1,494	-427,692	24,683,758
	Ⅱ-12		87,024	69,419,308	9,491	28,217,855	1,494	-427,692	97,209,470
	Ⅱ-13	사용기간5년	25,492	5,322,689	9,052	23,487,502	1,494	-386,078	28,424,112
	Ⅱ-14		96,757	73,573,239	10,633	30,728,510	1,494	-386,078	103,915,671
재산간비율조정모형	Ⅲ-1	1대1	1,095	66,595	0	0	0	0	66,595
	Ⅲ-2	1대2	0	0	0	0	0	0	0
	Ⅲ-3	0.5:1:2	3,251	0	7,909	19,485,529	0	0	19,485,529
	Ⅲ-4	0.25:1:2	10,363	950,775	7,909	30,925,930	0	0	31,876,705
주거환산율분리모형	Ⅳ-1-1	일반재산의0.75	2,092	0	7,118	9,203,208	0	0	9,203,208
	Ⅳ-1-2	일반재산의0.5	3,251	0	7,909	19,485,529	0	0	19,485,529
	Ⅳ-1-3	일반재산의0.25	12,938	1,221,957	9,052	31,596,278	0	0	32,818,234
	Ⅳ-2-1	일반재산의0.75	2,092	0	7,118	9,203,208	36,031	-22,650,092	-13,446,884
	Ⅳ-2-2	일반재산의0.5	3,251	0	7,909	19,485,529	36,031	-22,650,092	-3,164,563
	Ⅳ-2-3	일반재산의0.25	12,938	1,221,957	9,052	31,596,278	36,031	-22,650,092	10,168,142
기본공제액인상모형	V-1	2010년 최저주거비 전세기준	13,398	1,040,336	6,503	16,837,698	0	0	17,878,034
	V-2	2010년 최저주거비 차가기준	103,266	56,606,902	10,721	54,720,803	0	0	111,327,705
가구규모별 기본공제액차등모형	Ⅵ-1	2010년 최저주거비 전세기준	11,667	0	3,252	10,875,878	7,470	-5,170,030	5,705,848
	Ⅵ-2	2010년 최저주거비 차가기준	65,949	17,972,618	8,436	46,390,156	527	-1,335,084	63,027,690

나) 생계급여와 주거급여 분리 모형

- 생계급여와 주거급여를 분리한 모형에 의한 실태 분석 결과²⁾는 아래 표와 같음.
 - 소득인정액이 생계급여 기준 최저생계비 미만인 빈곤가구의 비율은 6.36%, 주거급여 기준 최저생계비 미만인 가구의 비율은 각각 7.14%와 7.38%로 나타남.
 - 현 기초보장 수급자 중 생계급여의 경우 70.8%, 주거급여1의 경우 69.8%, 주거급여2의 경우 69.9%가 변화된 급여 체계 하에서도 급여를 수급할 수 있는 것으로 추정됨.
 - 자가무상임차가구의 경우 주거급여를 거의 수급받지 못하는 반면, 월세가구의 경우 4가구 중 1가구 정도가 주거급여를 받을 수 있는 것으로 나타남.
 - 생계급여도 월세가구의 수급률이 높기는 하지만, 자가가구의 수급률도 상당히 높게 나타남.

〈표 2-13〉 생계급여와 주거급여 분리모형에 따른 실태 분석

(단위: %)

		생계급여	주거급여1	주거급여2
빈곤율		6.36	7.14	7.38
빈곤가구의 가구주 연령 분포		65세 미만	51.23	51.62
		65세 이상	48.77	48.38
현 기초보장수급자 중 수급자 비율		비수급	30.19	30.07
		수급	69.81	69.93
주거점유 형태별 빈곤자 비율	자가/무상임차	비수급	99.39	99.39
		수급	0.61	0.61
	전세	비수급	89.36	88.36
		수급	10.64	11.64
	월세/보증부월세	비수급	74.37	74.15
		수급	25.63	25.85

주: 주거급여1과 주거급여2는 각각 표 2-7에서 환산율1과 환산율2를 적용한 모형임.

- 새로운 모형에 의한 생계급여와 주거급여 수급 분포를 좀 더 세부적으로 살펴보면 다음과 같음.
 - 전체 가구를 대상으로 볼 때, 주거급여와 생계급여를 동시에 받을 수 있는 가구는 6.4% 내외임.
 - 생계급여만 받을 수 있는 가구는 2.5% 내외로 추정되며, 주거급여만 받을 수 있는 가구는 3.3~3.6% 내외가 될 것으로 추정됨.
 - 현재 기초보장 수급가구만을 놓고 볼 때, 수급자의 약 54.6% 정도는 새로운 모형 하에서도 생계급여와 주거급여를 모두 받을 수 있는 것으로 분석되었음.
 - 생계급여만을 받을 수 있는 가구는 16.2% 내외, 주거급여만 받을 수 있는 가구는 15.3% 내외가 될 것으로 추정되었음.

22) 이러한 결과는 물론 부양의무자 기준을 적용하기 전 기준이다. 부양의무자 기준을 적용할 때 수급률은 여기에서 1/2~1/3 수준으로 떨어질 것이다.

- 현재 기초보장 수급가구 중 약 14% 정도는 생계급여와 주거급여를 분리한 새로운 모형 하에 서는 두 급여 모두 받지 못하는 것으로 나타남.

〈표 2-14〉 생계급여와 주거급여 분리모형에 따른 수급자 분포

	생계급여	주거급여1			주거급여2		
		비수급	수급	합계	비수급	수급	합계
전체	비수급	90.33	3.31	93.64	90.08	3.55	93.64
	수급	2.53	3.83	6.36	2.53	3.83	6.36
	합계	92.86	7.14	100	92.62	7.38	100
현 수급자	비수급	13.95	15.26	29.22	13.84	15.38	29.22
	수급	16.23	54.55	70.78	16.23	54.55	70.78
	합계	30.19	69.81	100	30.07	69.93	100

□ 총 소요예산

- 분리모형의 총 소요예산은 3조 2천억원 내외가 될 것으로 추계됨(이는 의료급여 예산을 제외한 금액이며, 지자체 예산까지 포함한 액수임).
- 현재 기초보장 비수급가구에 대해서는 부양의무자 기준에 의한 탈락예상분(65.19%)을 반영하여 추계한 결과임. 즉, 제도 운영방식에 따라 주거급여에 대해서는 부양의무자 기준을 적용하지 않는다면 수급가구는 이보다 훨씬 증가할 것임.

〈표 2-15〉 생계급여와 주거급여 분리모형에 따른 총소요예산

		생계급여 혹은 주거급여1	생계급여 혹은 주거급여2
현기초보장비수급가구의 수급률 (모수:기초보장가구제외 총가구)		6.42%	6.67%
현기초보장수급가구의 수급률 (모수:총수급가구)		86.05%	86.16%
수급가구수(2010년)	현 비수급가구 ¹⁾	363,680가구	377,842가구
	현 수급가구	756,207가구	757,173가구
	총 수급가구	1,119,887가구	1,135,015가구
가구당 평균급여액		233.7천원	233.0천원
총소요예산(의료급여 미포함)	(중앙+지방)	3,140,288,661천원	3,174,174,043천원

1) 수급률은 소득인정액이 최저생계비 미만인 가구 중 기초보장 수급가구의 비율(34.81%)로 산출됨.

4. 소결

□ 시뮬레이션 결과, 점진적 개선모형의 우선 순위 평가

○ 전체적인 환산율 인하(모형 I)와 관련하여,

- 최종적인 목표를 일반재산 환산율 기준 1.67%로 두되, 제도의 안정성과 최고 재산액의 급격한 상승에 따른 국민 정서 악화 등을 감안하여 현재의 50% 수준인 2.38%로 낮추고, 자동차는 25% 수준으로 인하하는 방안을 우선적으로 고려.

• 이 경우 중소도시 4인가구 기준 일반재산 최고재산액은 9,127만원임. 단, 일반재산이 3,400만원 이상인 경우 급여액이 점차로 낮아진다는 점을 감안해야 함.

• 이에 따른, 추가 수급자 수는 18,700명 정도이며, 신규 수급자로 인한 생계급여 예산은 약 110억, 총 추가 소요예산은 235억 정도로 추산됨(단, 신규수급자에 대한 의료급여 예산은 이와 별도로 반영되어야 함).

○ 자동차 환산율 인하 및 예외규정의 완화와 관련하여,

- 시뮬레이션 결과, 자동차 환산율의 경우 25% 내외로 인하하지 않는 한 환산율 인하의 실효성이 거의 없는 것으로 나타남.

• 다른 표현으로 하면, 현재의 100%에서 30% 내외까지 자동차 환산율은 인하하더라도 이는 상징적인 효과만 있을 뿐, 실제 이로 인한 수급자 증가는 미미할 것으로 판단됨.

- 한편, 아래 표에서 보는 바와 같이 전체 가구에서 자동차를 보유하지 않은 가구가 44%로 여전히 상당히 많은 비율의 가구가 자동차를 보유하고 있지 않은 것으로 나타남.

• 특히, 소득인정액을 기준으로 볼 때 빈곤한 청장년가구주 가구의 경우 약 12%, 노인가구주 가구의 경우 1.5%만이 자동차를 보유하고 있는 것으로 나타남.

• 국민 정서나 근로유인 등의 측면을 감안할 때 단기간에 자동차 환산율을 크게 낮추는 것은 또 다른 문제를 유발할 우려가 있음.

- 다른 한편, 근로활동이나 사회활동을 위해 필수불가결한 경우에 대해서는 자동차 보유를 인정할 필요가 있음.

• 청장년가구주 가구의 경우 12% 정도가 소득인정액 기준으로 빈곤함에도 불구하고 자동차를 보유하고 있는 것으로 나타남. 이는 개인의 선호를 반영하는 것일 수도 있으나, 근로활동 등의 이유로 자동차가 필요한 가구도 상당수 있을 수 있음을 시사.

- 이를 종합적으로 판단할 때,

• 현재 100%인 자동차 환산율을 25% 정도까지 인하하고,

• 일본에서와 같이 일반재산으로 취급하는 자동차에 대한 예외규정(근로활동 또는 지리적 위치상 필수적인 자동차 등)을 좀 더 완화하는 수준에서 점진적 완화가 필요함.

〈표 2-16〉 가구유형별 자동차 보유율(2009년)

(단위: %)

보유대수	전체	소득인정액 기준 비빈곤가구		소득인정액 기준 빈곤가구	
		청장년가구주	노인가구주	청장년가구주	노인가구주
없음	44.03	31.26	71.41	87.89	98.44
1대	47.44	57.85	25.74	11.99	1.51
2대	7.97	10.17	2.64	0.11	0.04
3대 이상	0.56	0.72	0.21	-	-
합계	100	100	100	100	100

- 재산간 비율조정모형(모형 III) 및 주거재산의 분리모형(모형 IV)과 관련하여,
 - 재산간 비율조정모형 중 III-3과 III-4는 사실상 주거환산율 분리모형이라 할 수 있음. 그러나, 이 모형은 주거재산은 현재보다 유리하게, 금융재산은 현재보다 불리하게 적용함으로써 상대적으로 현금을 소유하고 있는 가구에 불이익을 주는 모형이라 할 수 있음.
 - 공공부조제도가 특히 금융소득에 대해 더 강한 기준을 적용하는 것은 동서고금을 막론하고 공통적으로 나타나는 현상이라는 점에서 이 모형이 설득력을 가지고 있지만,
 - 주거급여에 대해 별다른 차등을 두고 있지 않는 현재의 공공부조 제도 하에서, 전세 혹은 자가 마련을 위해 월세에 살면서 금융재산을 일정 정도 보유한 가구에 큰 불이익을 주는 것은 형평성에 맞지 않다는 비판에 직면할 수 있음.
 - 현재도 금융재산에 대해 일반재산보다 1.5배 높은 환산율을 적용하고 있다는 점에서, 금융 재산에 지금보다 더 높은 환산율을 적용하는 것은 부적절하다고 판단됨.
 - 따라서, 모형 III보다는 모형 IV에 좀 더 우선 순위를 두는 것이 여러 평가 기준에 부합한다고 보여짐.
 - 모형 IV는 현 재산의 소득환산제의 문제점을 상당 부분 개선하는 모형이라는 점에서 현재의 제도적 틀 내에서 가장 설득력 있는 모형으로 평가됨.
 - ‘거주하는 주택’이라는 특수한 재화에 대해서는 환산율을 상당 정도 낮춤으로써 집 이외의 재산과 소득이 거의 없는 가구에 대한 추가 보호 가능
 - 집 이외의 재산은 처분가능성이 상대적으로 높다는 점에서 현 환산율 유지, 월세인 가구가 전세주택 등을 마련하기 위해 금융재산을 일정 정도 보유할 여지를 주기 위해 금융재산의 환산율도 현 수준으로 유지
 - 주거 환산율을 1.04%까지 인하할 경우(IV-1-3) 추가 수급가구는 5,356가구, 추가 수급자는 약 13,000여명으로 추산되며, 이에 따른 생계급여 추가 소요예산은 122억, 총 추가 소요예산은 약 328억원으로 추계됨(단, 의료급여 예산 미포함)
- 현재 제도 하에서는 기본공제액을 인상하는 모형(모형 V)은 상대적으로 선호되지 않는 모형임.
 - 왜냐하면, 기본공제액을 인상할 경우 재산 간 형평성을 지금보다 더 악화시킬 가능성이 높기 때문.

- 이로 인해 공공부조에 대한 국민정서가 악화될 수 있고, 근로유인에도 좋지 않은 영향을 미칠 수 있음.

□ 생계급여와 주거급여의 완전 분리 모형의 평가

- 분리모형에서는 생계급여의 경우 65세 이상 가구주의 수급률이 상대적으로 높고, 주거급여는 65세 미만 가구주의 수급률이 약간 더 높게 나타남으로써, 공공부조제도의 취지에 좀 더 부합한다고 볼 수 있음.
 - 점유형태별로도 월세가구의 주거급여 수급률이 매우 높게 나타남으로써, 현재 진행되고 있는 주거점유형태의 월세화(혹은 반전세화) 추세에 부응할 수 있는 것으로 판단됨.
 - 주거급여에는 부양의무자기준 적용 여부, 의료급여나 기타 급여의 적용 여부 등을 좀 더 융통성있게 적용할 수 있다는 점에서 제도의 유연성을 높일 수 있는 방안임.
- 총 소요예산이 3조 1천억원 정도로 추산되며, 2011년 예산(31,898천억원)과 거의 유사한 것으로 추계됨(단, 급여액이 다소 과소 추정되었을 가능성을 배제할 수 없음).
 - 수급가구 수는 112만 가구로 2010년 12월 기준 수급가구 수(약 88만가구)보다 좀 더 많은 것으로 추산됨.
- 기존 수급가구 중 약 14%는 변화된 제도에서 생계급여, 주거급여 모두 수급받지 못하게 되므로 제도의 정착률을 위해서는 좀 더 엄밀한 연구가 후행될 필요가 있음.
 - 또한, 제도 변화에 따른 효과와 부작용 등에 대해서도 추가적인 연구 필요.

□ 기타 재산의 소득환산제 개선 방안

- 농촌의 경작지, 어촌의 어선, 도시의 영세자영 사업장, 영업용 택시 등 소득을 유발하는 재산에 대한 이중 카운트 문제는 시뮬레이션을 통해 다룰 수 없었지만, 재산의 소득환산제 개선과 관련하여 고려되어야 할 부분임.
 - 이에 대한 해결책으로는 첫째, 소득을 유발하는 재산에 대하여 추정 소득을 부과되 재산으로는 산정하지 않는 방안, 둘째, 소득과 재산 중 더 높게(수급자에게 불리) 혹은 더 낮게(수급자에게 유리) 산정되는 것 한 가지만 적용하는 방안이 있을 수 있음.
 - 이 중 어떠한 방안을 채택하더라도, 지침상 좀 더 명확한 기준을 제시해 줄 필요가 있음.
- 공적 역모기지 제도 및 자산축적제도(IDA)와의 적극적 연계 모색
 - 재산을 공공부조 수급에서 '자력'(自力) 판단의 기준으로 사용하는 것은 어느 나라나 예외가 없으며, 다만 이의 처분가능성에 대한 판단과 소득 환산의 엄격성은 나라마다 차이가 있음.
 - 특히, 사적 부양의무 완화에 비례하여, 특히 노령 수급자의 사망 후 재산의 처분권, 즉 상속권에 대한 제한도 아울러 고려될 필요가 있음.
 - 특히, 노령 수급자가 상당액의 거주 주택을 보유하고 있는 경우 주택을 담보로 하는 수급권 설정, 즉 공적 역모기지형 수급권 부여를 대안으로 고려할 수 있음.

- 즉, 재산기준을 초과하는 주택을 보유하고 있는 경우, 수급자의 사망 후 - 생전 수급액에 상응하는 - 국가의 주택 처분권을 전제로 급여를 제공하는 방안을 모색할 필요가 있음.
- 근로능력자의 경우, 재산의 소득환산으로 인한 탈수급 저해 효과를 추정하여, 이에 대응할 수 있는 자산축적제도(IDA)와의 연계방안이 모색될 필요가 있음.
 - 특히, 전체 수급자 대상의 일반적 IDA보다는, 수급자 중 아동에 대한 교육투자, 자영자의 자활자금 등을 위한 목적적 IDA가 활성화될 필요가 있음.

□ 시뮬레이션 분석상의 한계

- 사례수가 적어 엄밀한 분석에 한계
 - 신규수급가구 추정을 위한 가구수는 996가구, 기존수급가구 추정을 위한 가구수는 907가구로 엄밀한 분석을 하기에는 사례수가 적음.
- 급여의 과소추정 우려
 - 『국민생활실태조사』 상 소득에서 각종 현물소득, 공적·사적 이전소득 등이 매우 자세하게 조사되어 소득인정액이 높아질 여지가 있음. ex) 수급가구당 급여액 산정 결과, 실제 수급가구당 급여액보다 낮게 나타남
- 2009년 분석 결과를 2011년으로 환산한 데 따른 문제
 - 『국민생활실태조사』 의 기준 연도는 2009년임. 즉, 2009년의 소득과 재산을 기준으로 시뮬레이션 한 결과를 2011년 통계청 추계 인구와 가구에 적용하여 결과를 산출함.
 - 이 기간 동안 빈곤율이나 가구 상황 등에 통계적으로 유의미한 변화가 없었다는 강한 가정하에 산출한 결과임.
- 현재 주택시장 불안정으로 주택가격 및 전세가격 등락에 따라 추가되는 가구 수의 오차 폭이 클 수 있음.
 - 실제로는 2009년에서 2011년 간 실물경기가 매우 불안정하였기 때문에 추계와 실제 상의 오차가 상당히 클 수 있음을 감안해야 함.

참고 문헌

- 김미곤 외, 2001. 12., 『소득인정액 시범사업에 관한 연구(제1차연도)』, 한국보건사회연구원.
- 김미곤 외, 2002. 12., 『소득인정액 시범사업에 관한 연구(제2차연도): 재산의 소득환산에 관한 연구』, 한국보건사회연구원.
- 보건복지부·한국보건사회연구원, 2010, 『국민기초생활보장제도 10년사』.
- 홍경준, 2004, “재산의 소득환산제: 이슈, 시행결과, 그리고 개선방향”, 『사회보장연구』, 제20권 제2호, pp.57-80.
- 보건복지부, 2002. 5. 21. “시범사업 추진경과 및 운영방안”. 제1차 소득인정액 전문위원회 회의자료
- 김미곤(2010), “2010년 기초보장제도 변화와 전망”, 한국보건사회연구원, 보건복지포럼, 통권 제159호 2010.1, 45~53쪽.
- 박영미(2002), “기초생활보장제도의 전개와 추진방향”, 한국거버넌스학회보, 제9호 2002.12, 124~135쪽.
- 신동면(2009), “근로 저소득층을 위한 자산 형성 지원 제도 설계에 관한 연구”, 한국거버넌스학회보, 제16권 제3호 2009.12, 209~226쪽.
- 정복란 외(1991), 『생활보호대상자 선정기준에 관한 연구』, 한국보건사회연구원.
- 허선(2002), “소득인정액 제도의 의의와 쟁점 - 기초법 2003년에 크게 바뀐다”, 참여연대사회복지위원회, 월간 복지동향, 제45호 2002.6, 34~36쪽.
- 홍경준 외(2004), “재산의 소득환산제. 이슈, 시행결과, 그리고 개선방향”, 사회보장연구, Vol.20, No.2, 57-80쪽.
- 홍경준(2010), “근로빈곤층 지원정책의 현황과 대책”, 한국보건사회연구원, 보건복지포럼 5~18쪽.
- DWP(2010), DWP Quarterly Statistical Summary, 17. Nov. 2010.
- DWP(2011), Fraud and Error in the Benefit System: April 2009 to March 2010.
- Jobcentreplus(2011), Income Support, Department for Work and Pen.
- Beninde, Thomas u.a.(2009), Arbeitslosengeld 2 für Geingverdiener und Erwerbslose, Der Paritätische Gesamtverband.
- Marburger, Horst(2009), Der aktuelle Hartz IV-Ratgeber, Walhalla Rechtshilfe.
- Obermaier, Sebastian(2009), Arbeitslosengeld II in Frage und Antwort, Beck-Rechtsberater im dtv.
- Rosky, Thomas(2010), Hartz IV. Alles, was Sie wissen müssen, Weltbild.
- Commonwealth of Australia. 2008. Architecture of Australia's Tax and Transfer System.
<http://www.centrelink.gov.au>