

Working Paper 02-1-10

# 저소득층에 대한 생산적 복지

김 미 곤

한국보건사회연구원



## 목 차

1. 정책대상으로서의 저소득층(2000년 기준) / 1
  2. 정책대상별 생산적 복지대책 / 2
- 별첨. 근로유인을 위한 급여방식 개선 / 11



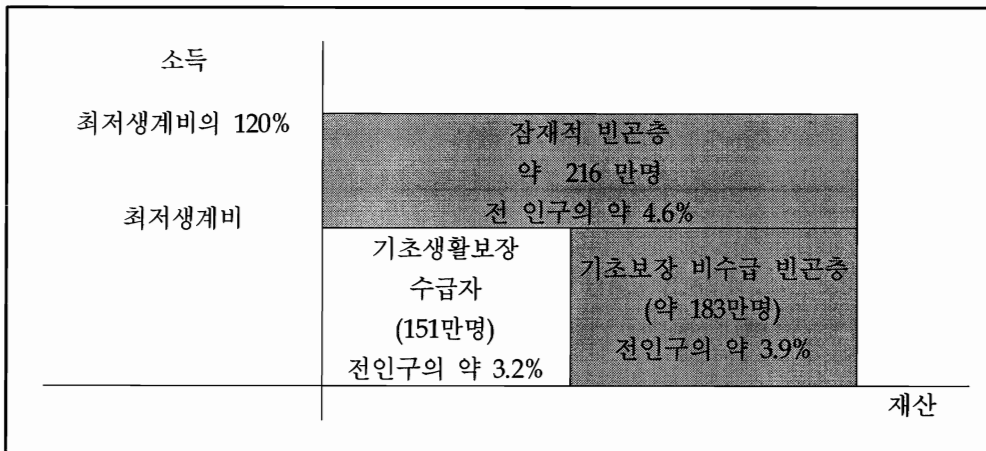
# 1. 정책대상으로서의 저소득층(2000년 기준)

□ 기초보장수급자 : 151만명(전국민의 약 3.2%)

□ 차상위 계층 : 약 399만명(전국민의 약 8.5%)

- 잠재적 빈곤층(소득이 최저생계비의 100~120%)은 전 인구의 약 4.6%인 216만명으로 추정됨.
- 기초보장 비수급 빈곤층은 전 인구의 약 3.9%인 184만명으로 추정됨.

[그림] 2000년 저소득가구의 구성(음영으로 처리된 부분이 차상위 계층)



※ 산출근거

- 기초보장 수급자수: 151만명(보건복지부)
- 2000년 인구수: 4,701만명(통계청)
- 기초보장 비수급 빈곤층: {빈곤율(7.1%) - 수급율(3.2%)} × 인구수
- 잠재적 빈곤층: {최저생계비 120%이하 비율(11.7%) - 빈곤율(7.1%)} × 인구수
- 최저생계비 120%이하 비율(11.7%): 도시가계연보(108p) 근로자 가구 기준
  - 평균가구원 3.54명에 해당하는 최저생계비: 84만원(3인 74만원, 4인 93만원간의 가중 평균값)
  - 최저생계비의 120% : 101만원
  - 소득이 101만원이하인 비율: 11.7%

## 2. 정책대상별 생산적 복지대책

### □ 저소득층에 대한 생산적복지 대책 총괄

대상		목표	정책수단(연구과제)
기초보장 수급자		- 기초보장 내실화	- 지역별·가구유형별 최저생계비 도입 - 자산조사의 정확성 제고를 위한 모니터링 시스템 구축
		- 근로유인	- 소득공제제도 - 급여방식 개선
		- 탈빈곤	- 자립적립금제도 - 부조제도 - 자활대책
차상위 계층	비수급 빈곤층	- 기초보장 사각지대 축소	- 부양의무자 기준 개선 - 소득인정액 제도(특히 재산의 소득환산) - 자활대책(특히 사회적 일자리)
	잠재적 빈곤층	- 사회안전망 사각지대 축소 - 빈곤예방 - 자립	- 긴급식품권 제도 - 개인단위 급여 활성화(빈곤의 원인 및 대책) - 자활대책

□ 정책목표별 정책수단(각론)

① 기초보장제도의 내실화

정책수단	내용	비고
지역별 가구유형별 최저생계비 적용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소득기준은 중소도시를 기준으로 한 가구규모별 최저생계비를 적용하고 있음.</li> <li>• 이 결과 지역별, 가구유형별 형평성 문제가 발생</li> <li>- 소득기준을 대도시, 중소도시, 농어촌으로 구분하여 적용</li> <li>- 가구유형별 형평성 문제는 주로 의료비, 교육비에서 발생하므로 이는 다음과 같은 방식으로 개선</li> <li>• 최저의료비와 최저교육비를 제외한 순최저생계비와 개별가구의 소득에서 의료비와 교육비를 제외한 순소득을 비교하여 선정 및 급여</li> </ul>	
모니터링 시스템 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국민기초생활보장법이 시행된 이후 기초보장 관련 예산이 급격히 증가할 것으로 예측되고 있음.</li> <li>• 2001년 예산: 2조 7,377억원(1조 99억원, 전년대비 58.5% 증가)</li> <li>• 2030년 추정예산: 약 38조원(KDI, 국가예산과 정책목표, p.59)</li> <li>- 현재 기초보장예산의 효율적인 집행과 관련한 국민기초생활보장 제도의 각 영역에 대한 평가 시스템은 매우 미흡한 실정임.</li> <li>- 기초보장·자활정책에 대한 평가를 바탕으로 기초보장과 자활정책의 역동성을 도모하고, 효율적인 예산 집행 도모</li> <li>• 정책제안-&gt;집행-&gt;평가-&gt;정책개선 간의 원활한 feedback 체계를 구축을 통한 바람직한 제도 구축</li> </ul>	

② 근로의욕을 고취

정책수단	내용	비고
소득공제제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 수급자의 근로유인을 위한 조치로서, 수급자의 소득평가시 근로소득의 일부를 공제해주는 제도</li> <li>· 이론적으로는 공제액만큼 급여가 증가되어, 근로유인이 됨.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 소득공제제도는 장애인, 학생 등에게 부분적으로 시행중</li> </ul>
급여방식개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 현행 급여체계는 소득이 증가하면 급여가 감소하는 체계임. 따라서 근로의욕 저하</li> <li>· 이러한 체계에서 소득공제제도를 실시하여도 부분적인 근로유인만 기대됨.</li> <li>· 따라서 기존의 급여체계와 전혀 다른 새로운 급여체계가 필요, 즉, 근로소득이 많은 가구에게 급여를 더 주는 급여체제로 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2002년 8월부터 시범사업 실시</li> <li>※별첨 참조</li> </ul>



③ 탈빈곤

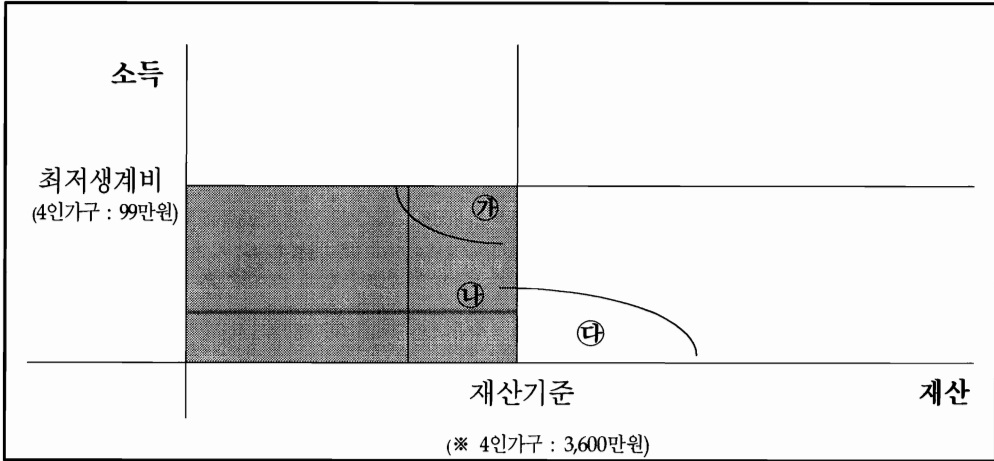
정책수단	내용	비고
자립적립금 제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 수급자의 자활을 촉진하기 위한 제도로써 자활사업단의 잉여금과 초과소득(최저생계비 이상의 소득) 등을 본인의 계좌에 적립한 후 적립금액이 일정규모 이상일 때 자립시키는 제도</li> <li>· 적립하는 동안은 일반수급자로 인정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도입방안 검토 중 (보건복지부)</li> </ul>
부조제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 현행 기초생활보장제도는 원칙적으로 소득이 최저생계비를 초과하는 순간 모든 급여가 박탈됨(all or nothing).</li> <li>· 이 결과 제도에 안주하려는 빈곤의 함정(poverty trap)이 발생</li> <li>· 따라서 최저생계비의 100~110%에 해당되는 자에게는 교육, 자활, 의료, 주거급여 실시. 110~120%에 해당되는 자에게는 교육, 자활, 급여 실시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주거급여 대상은 전월세자로 한정</li> </ul>

#### ④ 기초보장 사각지대 축소

정책수단	내용	비고
부양의무자 제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부양능력을 판별하는 기준 중 특히 재산기준이 비현실적임.               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 신청가구와 부양의무자가구의 재산기준 합이 120% 이상일 경우 부양능력이 있는 것으로 판정하고 있음.</li> <li>• 다만, 실제소득이 최저생계비의 50%이하이면서 근로 능력이 있는 가구원이 없거나 또는 재산이 주택에 한정되어 있는 경우는 부양의무자의 재산이 '수급권자 및 부양의무자가구 재산기준 합이 150% 이하'인 경우 부양능력 없음으로 분류하고 있음.</li> </ul> </li> <li>- 그러나 이러한 경우 수급권자는 부양의무자로부터 실질적인 부양을 받을 수 없음. 왜냐하면 부양의무자가 재산을 팔아서 수급권자를 부양하여야 하나 이는 현실적으로 매우 힘들기 때문.</li> <li>- 부양의무자의 부양능력 판정기준과 관련하여 고려할 점은 크게 두 가지 임.               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 첫째, 소득과 재산을 동일선상에서 취급하고 있다는 점임. 그러나 소득과 재산은 유동성 측면에서 동일하게 취급할 수 없음.</li> <li>• 둘째, 부양의무자라도 촌수에 따라 혈연관계 등에 부양 정도가 다르나 동일한 부양능력 판정 및 부양비를 부과하고 있다는 점임</li> </ul> </li> <li>- 이러한 문제를 해결하기 위해서는 먼저 부양의무자를 절대적 부양의무자(혈연관계의 1촌)와 상대적 부양의무자(비혈연이나 2촌)로 구분한 후 소득과 재산간의 차등을 두는 것이 바람직함.               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 즉, 절대적 부양의무자에게 적용되는 소득기준은 현행과 동일하게 적용하되, 재산기준은 수급자와 수급권자 재산기준의 150% 이상일 경우 부양능력 있음(현행 120%에서 150% 인상)으로 지침을 바꾸는 것이 바람직함.</li> <li>• 한편 상대적 부양의무자에게는 소득기준을 소득이 수급자와 수급권자 최저생계비의 130% 이상일 경우 부양능력 있음(현행 120%에서 130% 인상)하고, 재산기준은 적용하지 않거나 200%로 하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.</li> </ul> </li> </ul>	

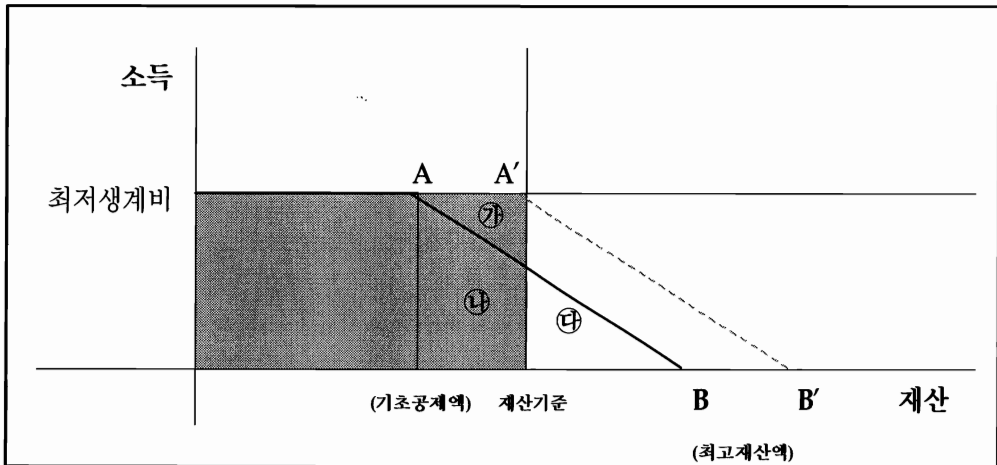
□ 소득인정액 개념 도입

〈현행 방식〉 선정 : 소득·재산 2중 기준, 급여 : 소득기준



주) ㉠ : 선정 문제 ㉡ : 급여의 형평성 문제 ㉢ : 재산상 이유로 탈락문제

〈소득인정제 도입시〉 선정 및 급여 : 최저생계비 단일 기준



주) A점(재산의 기초공제), B점(소득 0일 때, 최고재산허용기준) 결정에 따라 대상자 및 소요예산이 변동됨

- ㉠ : 탈락 ㉡ : 급여감소 ㉢ : 신규보호

## ⑤ 빈곤 예방

### 〈개인단위 급여 활성화〉

- 가구 전체가 빈곤해진 후에 국가가 보장하는 것보다 사전에 개인을 보장하는 것은 공공부조의 효율성을 증대시킴
  - 만성신부전증 등 환자가 있어 의료비가 과대하게 지출되는 가구나 교육비 부담이 있는 次上位 階層의 가구는 이로 인하여 가구 전체가 빈곤의 나락으로 떨어질 수 있음.
- 개인단위의 보장은 우리 나라 빈곤화에 큰 영향을 미치고 있는 질병과 교육을 대상으로 하는 것이 바람직
  - 즉, 차상위 계층에 속하는 가구의 가구원 중 만성질환(치매, 신부전증 등)을 앓고 있는 자와 중·고등학생에게 個人單位 保障을 실시

### 〈긴급식품권(Food Exchange Coupon) 제도 도입〉

## □ 도입의 필요성

- 기초보장제도로 포괄할 수 없는 절대빈곤층의 존재
  - 2001년 현재 절대빈곤층은 약 7~8%로 추정되고 있으나(한국보건사회연구원) 기초보장 수급자는 약 3.2%에 불과함
  - 이는 기초보장제도가 친족부양우선의 원칙에 따라 부양의무자 기준을 적용하고 있고, 소득기준과 재산기준을 중복적용하고 있기 때문임.
- 가족내 소득분배의 문제로 인한 결식 가구원의 존재

- 일부 가정의 경우 가족내 소득분배의 문제(주소득자의 음주, 가구의 학대 등)로 결식 노인, 아동 등이 발생하고 있음(예, 2000년 1월의 결식아동은 약 20만명으로 추정되었음).

- 이러한 긴급구호대상은 어느 사회나 항상 존재

— 통일대비 사회보장 프로그램의 미비

- 북한의 체제변화에 따라 발생할 수 있는 탈북자의 급격한 증가나 통일시 기존 우리의 사회보장제도로는 대처할 수 없는 상황에 직면할 수도 있음.

- 최소한의 비용이 투입되는 프로그램의 준비가 필요.

— 잉여 농산물의 활용 필요성

- 잉여 농산물(특히 쌀)의 재고비용이 증가하고 있음. 미국의 경우 식품교환권(Food Stamps)제도 도입의 목적 중의 하나가 잉여농산물을 소비를 촉진하기 위함이었음.

□ 도입방안

— 급여대상

- 차상위 계층 중 결식아동 및 학생, 소년소녀가장, 저소득층 노인, 노숙자, 저소득 장애인 및 폐질자, 한계계층 실업자, 월남 난민 등

— 제도운용

- 생존에 필요한 물품을 구입할 수 있도록 식료품 교환권을 교부하여 식품점(농산물직판장 등)에서 구입토록 함.

- 식료품 교환권은 기존의 농·수·축협외 상품권을 이용
- 식료품 교환권의 최소액면가는 1000원권으로 하고, 물건 구입후 잔돈은 현금 상환이 가능토록 함.
- 식품권 오남용을 방지하기 위한 제재장치 마련 및 구입제한 품목 설정
  - 현금으로 교환하여 사용할 경우 수급자격 박탈
  - 주류, 담배 등의 필수품이 아닌 품목
- 가구내 취사가 불가능한 자를 위하여 대중음식점에서 5,000원 미만의 식사를 할 수 있도록 조치
- 근로능력이 있는 급여대상자는 총 급여일수를 24개월로 제한
  - 급여개시 후 12개월부터는 구직활동여부를 조사하여 추가 급여 여부를 결정

□ 소요예산

- 소요예산 : 20만명×3식×1,000원×30일×12 개월 = 2,160억원

□ 기대효과

- 한계계층 실업자, 노숙자, 노약자, 결식아동, 난민 등에게 최소한의 비용으로 기초영양 공급
- 실업대책과 빈곤계층에 대한 복지기능을 보완함으로써 사회적 갈등 해결
- 잉여농산물 소비 촉진
- 사회안전망의 사각지대 축소
- 통일시 긴급사태에 대처하는 역할 수행

## [별첨] 근로유인을 위한 급여방식 개선

### 1. 문제 제기

#### 가. 급여방식 및 수준

- 국민기초생활보장법(이하 '법')에서는 보충성의 원리와 타법우선적용의 원리를 급여의 기본원칙으로 규정하고 있음(법제3조)
  - 보충성의 원리에 따라 최저생계비와 소득인정액<sup>1)</sup>간의 차액을 급여(보충)하고 있으며,
  - 타 법령에서 지원되는 의료보험료, 주민세 등은 급여하지 않고 있음.
- 법에 규정된 급여수준은 소득인정액, 타법지원액, 급여의 합계가 최저생계비 이상이 되도록 규정하고 있음(법제3조 및 제7조).
  - $\text{소득인정액} + \text{타법지원액} + \text{급여} \geq \text{최저생계비}$
- 기초보장 급여는 현금급여와 현물급여로 구성되며, 구체적인 산식은 다음과 같음.
  - $\text{급여} = \text{현금급여} + \text{현물급여}$
  - $\text{현금급여} = \text{현금급여기준선} - \text{소득인정액}$
  - ※  $\text{소득인정액} = \text{소득평가액} + \text{재산의 소득환산액}$ 
    - $\text{소득평가액} = \text{실제소득} - \text{가구특성별 지출비용} - \text{근로소득공제}$
    - $\text{재산의 소득환산액} = (\text{재산} - \text{기초공제액} - \text{부채}) \times \text{소득환산율}$
  - 현물급여: 교육, 의료급여는 해당자에게 급여

---

1) 2002년까지는 소득평가액

## 나. 문제점

### □ 보충급여로 인한 근로의욕 저하

- 기초보장제도에서 채택하고 있는 보충급여방식은 일을 하나 하지 않으나 생활수준이 최저생계비수준으로 같아짐. 왜냐하면 소득이 증가하는 만큼 급여를 적게 지급하기 때문임.
  - 이 결과 수급자의 근로의욕이 저하되고, 일하는 자와 일하지 않는 자간의 형평성 문제가 발생함.
- 근로동기 고취 및 유도를 위한 소득공제제도와 조건부수급제도(자활)를 두고 있으나, 부분적인 성과만 기대할 수 있음.
  - 그 이유는 보충급여에서 수급자의 소득증가는 급여감소로 이어지기 때문임<sup>2)</sup>.

### □ 보충급여로 인한 소득파악의 어려움

- 기초보장 수급자에 대한 자산조사(means test)의 어려움은 세계 각국 공통의 문제임.
  - 이는 대부분의 취업 수급자들이 소득파악이 잘되지 않는 비공식 부문(영세자영업, 일일노동 등)에 종사하고 있고,
  - 기초보장제도가 채택하고 있는 보충급여는 소득이 파악(또는 신고)되는 만큼 급여의 감소로 이어지기 때문에 소극적인 소득신고의 요인이 되기 때문임.

---

2) 소득공제의 경우 소득공제율이 100%가 아닌 경우에는 소득증가는 곧 급여감소로 이어져 근로유인의 효과가 약화됨. 자활사업의 경우 참여자의 소득이 전부 밝혀져 급여감소로 이어지고, 참여하지 않고 일용직 등으로 일을 할 경우 소득의 전부 또는 부분적인 은닉이 가능하므로 자활사업 참여자체를 꺼리고 있음.

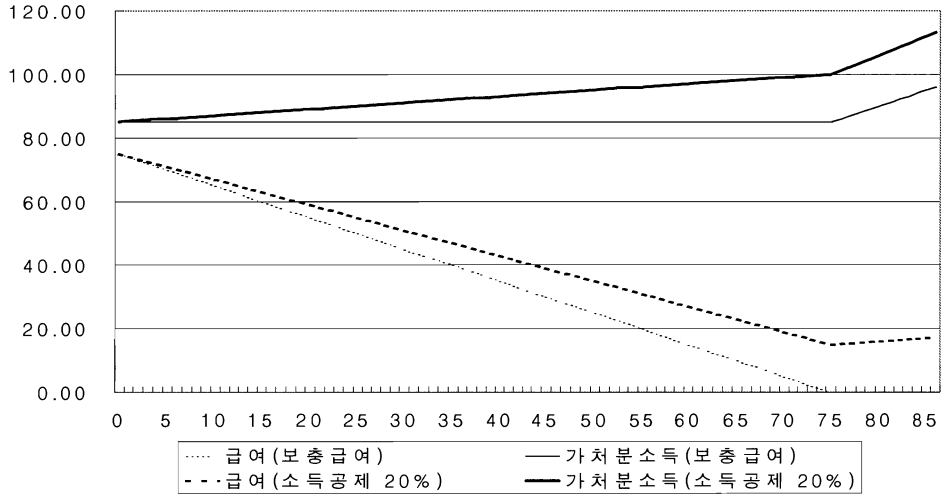


- 하지만 자산조사의 부정확성은 여러 가지 차원에서 문제를 야기함.
  - 상대적으로 생활형편이 나은 가구가 선정되고, 많은 급여를 수급하여 차상위 계층과의 소득역전 현상이 발생할 경우 비수급자들은 기초보장제도 자체를 불신하게 됨. 이는 결국 사회연대감을 저해하게 됨.
  - 한편 수급자간에서는 상대적으로 적은 급여를 수급하고 있는 가구와 많은 급여를 수급하고 있는 가구간의 불신이 야기됨.
  - 자활사업 참여를 꺼리는 요인이 됨(앞의 주 참조). 이는 생산적 복지의 이념을 저해하게 됨.
- 정확한 소득파악을 위해서는 수급자의 의식변화, 관련전산망의 구축, 전문요원의 확대 등이 요구되나, 이 또한 근본적인 해결책이 될 수 없음.
  - 그 이유는 보충급여의 경우 소득이 파악되는 만큼 급여의 감소로 이어지기 때문임.

□ 효율적인 자활목표 달성의 어려움

- 어려운 여건속에서도 현행 자활정책은 부분적인 성과를 보이고 있으나, 자활목표를 달성하기에는 본질적인 어려움이 있음.
  - 이는 현행 자활정책이 조건이행을 하면 생계급여를 지급한다는 수동적 소극적 이념하에서 출발하였고,
  - 보충급여로 인하여 자활사업 참여대상자들이 자활사업 참여 자체를 꺼리거나 참여할지라도 참여일수를 줄이기 때문임.

[그림 1] 소득수준별 급여 및 가처분소득(2001년 4인가구 비 근로소득 10만원<sup>3)</sup> 경우)



- 종축: 급여, 가처분소득(급여+소득)
- 횡축: 근로소득

## 2. 기본틀

근로할 여건이 되는 근로능력자가 있는 가구와 그렇지 않은 가구를 구분하여 상이한 급여체계 적용

근로능력이 없거나 미약한 가구에 적용되는 급여체계

— 현행 급여체계와 동일. 즉,

- 현물급여: 교육, 의료급여는 해당자에게 급여
- 현금급여 = 현금급여기준선 - 근로소득 × (1 - 소득공제율) + 비근로소득 - 재산의 소득환산액<sup>4)</sup>

3) 수급자 가구의 평균 비근로소득이 약 9.5만원이나 모형의 단순화를 위하여 10만원으로 가정

□ 근로능력 있는 가구에 적용되는 급여체계

- 다음과 같은 방식으로 지원

- 현물급여: 교육, 의료급여는 해당자에게 급여(현행과 동일)

• 현금급여 = 현금급여기준선 - 소득평가액 - 재산의 소득환산액 - 조건부과금 + 장려금  
※ 조건부과금 = (근로가능자수를 고려한 정액)  
※ 근로장려금 = 근로소득 × 기여율  
※ 기여율 = 근로소득 / 최저생계비

- 현금급여 체계(안) 구성요소의 합의 및 조건

- 근로장려금: 근로유인을 위하여 도입된 개념으로 근로소득이 많을 때 급여가 많아야 함.
- 기여율: 최저생계비를 본인의 근로소득으로 채우는 정도. 이는 수급자 자신의 자활에 대한 기여일 뿐 아니라 수급가구의 근로소득 증가를 통해 국가의 기초보장예산 절감에 기여하는 비율이기도 함. 동 비율의 범위는 0~1.
- 조건부과금: 근로장려금과 대칭되는 요소로서 근로가능자의 근로의무를 양화(量化)한 금액. 현행 제도에서 조건부수급자가 자활사업에 참여하지 않을 경우 받는 불이익<sup>5)</sup>과 유사한 의미. 그 금액은 조건불이행한 조건부수급자가 박탈당하는 자기 몫의 생계급여 등을 바탕으로 산정. 여기에 각 가구별 근로가능한 근로능력자의 수를 고려.

4) 2003년부터 적용

5) 현행 제도에서 조건부수급자가 자활사업에 참여하지 않을 경우 두 가지의 불이익을 받게 됨. 하나는 본인의 생계급여를 받을 수 없고, 다른 하나는 자활사업에 참여하지 않고 다른 일을 하고 있는 것으로 간주하여 추정소득을 부과함. 따라서 현금급여는 본인의 생계급여액과 추정소득의 합계액만큼 줄어들

### 3. 기본 틀을 단순 적용할 경우의 급여체계

#### H 모형의 소득수준별 급여

- 소득수준별 급여는 "U"자형 급여체계임. 즉 근로소득이 최저생계비 수준인 가구와 없는 가구가 가장 많은 급여를 받고, 중간(급여전환점)에서 가장 적은 급여를 받는 체계임.
  - 이는 소득이 낮은 계층은 보충성의 원리에 의하여 현금급여를 받고, 소득이 높은 계층은 근로장려금을 많이 받기 때문임.

#### H 모형의 미세 조정 필요성

- 동 현금급여 개선(안)은 현행 보충급여체계 보다는 많이 개선되었으나, 정책의 역동성을 살리기 위해서는 부분 조정이 필요함.
  - 개선된 점: 급여 전환점(최저생계비의 1/2) 이상인 경우 근로소득이 많을수록 급여 증가
  - 개선되어야 할 점 : ① 급여 전환점 미만의 구간에서는 근로소득이 증가할 경우 급여 감소(하향 소득신고 가능성 상존), ② 급여 전환점 미만인 가구의 경우 가처분 소득이 최저생계비 이하가 되는 점. ③ 차상위 계층과의 형평성
- 따라서 기본 틀을 미세 조정하여 개선되어야 할 점에 대한 보완

### 4. 기본 틀에 대한 조정

- 급여 전환점 미만 가구는 원칙적으로 자활사업에 투입(앞의 ①과 ②에 대한 해결방안)

- 자활사업에 참여할 경우 근로소득이 약 50만원 이상으로 증가하게 되어 동 급여체계에서 급여 전환점 미만 가구들은 거의 없어지게 됨. 따라서 소득이 증가할수록 급여가 많아지는 구간만 존재하게 됨.
- 그러나 여러 가지 사정으로 자활사업에 참여하지 못하는 경우 참여하지 못하는 사유를 개인 책임과 국가 책임으로 나누고,
  - 국가 책임(직업훈련자, 예산 때문에 자활사업에 참여하지 못하는 경우 등)인 경우 현행과 마찬가지로 보충급여 제공.
  - 개인 책임인 경우 조건불이행자와 기타로 나누어 급여수준을 달리함.

〈유형별 급여방식〉

- 실제소득이 급여전환점 이상인 자
  - 대상: 영세자영업자, 일용근로자, 파트타임 근무자 등 현직 참여로 자활사업에 참여하지 않는 자
  - 급여수준: H 모형상의 급여 전환점 소득에 해당하는 급여
- 실제소득이 급여전환점 이하인 자로서 조건불이행자
  - 대상: 정상적인 근로를 하지 않으면서 조건을 불이행하는 자
  - 급여수준(현행과 동): 현금급여기준선 - 소득 - 본인의 생계급여 - 추정소득

□ 차상위 계층과의 형평성(소득역전) 제고(앞의 ③에 대한 해결방안)

- H 모형대로 시행할 경우 수급자와 비수급자간의 소득역전현상(notch effect)이 발생됨.
  - 이는 소득수준별 급여가 "U"자형 급여체계이기 때문임(cf. 현행 보충급여는 우하향 직선)
  - 이러한 소득역전현상은 H 모형에서는 피할 수 없는 현상임. 이는 근로유인을 위한 소득공제제도의 경우도 마찬가지로 발생함.

- 이에 대한 해결방안으로 첫째, 가처분 소득이 최저생계비를 초과하는 가구의 초과소득을 자립적립금으로 적립하는 제도를 도입하고, 둘째, 차상위 계층에게 현물급여 실시
  - 이와 같이 현재 가처분가능한 소득을 기준으로 할 경우에는 소득 역전현상이 발생하지 않게 됨.

## 5. 급여체계 개선(안)과 현행 보충급여와의 비교

### □ 근로의욕 및 소득신고 태도

- 신고소득이 급여 전환점 이상인 가구는 근로의욕이 증가하고, 소득 신고의 정확성이 높아질 것임.
  - 그 이유는 추가 근로 또는 성실한 소득신고가 바로 급여의 증가로 이어지기 때문임.
  - ※ 소득의 상향 신고 문제가 예상되나, 상향신고의 문제는 하향 신고의 해악보다는 문제성이 약함. 또한 근로장려금을 받기 위해서는 소득원 증명 등의 절차를 강구할 수 있음.
- 신고소득이 급여 전환점 이하인 가구는 원칙적으로 자활사업에 투입되므로 소득이 급여 전환점 이상이 되어 앞의 논리에 따라 소득 신고를 성실하게 할 것임.
  - 실제소득이 급여전환점 이상이면서 미만이라고 신고한 가구의 경우 자활사업 참여대상이되므로 소득신고를 투명하게 하여 보다 많은 급여를 받으려고 할 것임.
  - 실제소득과 신고소득이 급여전환점 이하인 가구의 경우 본인의

사정으로 자활사업에 참여하지 않는 자는 최저급여를 받게 되어  
현행 급여수준보다 낮아지므로 근로동기가 제고됨.

#### □ 소요예산 비교

- 동 개선(안)은 보충급여(소득공제 10%포함)보다 소요예산이 절감  
될 것으로 판단됨.
  - 소득공제제도는 2003년부터 도입될 예정이며, 추가 소요예산 규  
모는 공제수준에 따라 달라짐.
  - 소요예산 추정을 위해서는 근로능력 있는 수급가구의 소득분포가  
있어야 가능. 그러나 동 가구들의 정확한 소득분포 자료는 현재  
없음.
  - 따라서 여기서 소득구간별로 1가구씩 분포한다고 가정한 단순 소  
요예산으로 비교하면 동 급여체계 개선(안)의 소요예산이 근로소  
득공제 10%포함 예산보다 적게 들어감
- 절감 사유
  - 첫째, 근로능력자 현금급여모형에서 소요예산이 현재보다 같거나  
적도록 ‘조정금액’으로 조정하기 때문(소득수준별 가구분포를 고  
려하여 조정가능)
  - 둘째, 자립적립금은 단기적으로 예산의 증가로 나타나나 중장기  
적으로는 탈빈곤으로 수급자 수가 감소하기 때문
  - 셋째, 현행 보충급여 방식은 인간의 이기심과 배치되므로 관리비  
용(조사비용 등)이 많이 수반되기 때문

---

6) 소득공제율이 약 10%일 경우 추가 소요예산은 약 1,400억원에 이를 것으로 추정됨.

## 6. 동 급여체계 개선(안)의 함의 및 기대효과

### 가. 함의

#### □ 공공부조의 급여체계에 대한 패러다임의 전환

- 기존의 공공부조는 모든 가구들의 최저생활 보장을 위하여 보충급여 방식을 채택하고 있음. 이는 소득이 증가하면 급여가 감소하는 체계임.
- 그러나 동 급여체계 개선(안)은
  - 근로소득이 증가함에 따라 급여가 증가하는 체계를 유지하면서, 최저생활을 보장하는 체계임. 즉, 미국 EITC 이념과 공공부조의 보충성 원리를 조합한 모형임.
  - 동시에 기초보장과 자활사업을 논리적으로 연계시키고 있음.
- ※ 미국 EITC의 경우 기존 공공부조 프로그램(TANF, SSI 등)과는 별개의 근로유인을 위한 조세정책이며, 보충성의 원리는 없음.

#### □ 인간의 이기심과 제도간의 조화

- 기존의 공공부조는 보충성의 원리에 따라 근로소득이 많아지고 소득신고를 성실하게 하면 급여가 줄어들게 됨. 따라서 근로의욕과 소득신고가 불성실해짐
- 그러나 동 개선(안)은 근로소득이 많아지고, 소득신고를 잘하면 급여가 증가하는 체계이므로 근로의욕이 증가하고, 소득신고를 성실하게 됨. 즉, 인간의 이기심과 제도간의 순응성이 제고 됨(도덕적 해이 축소).



□ 효율적인 자활 도모

－ 효율적인 자활정책 수립 가능

• 기존의 자활은 조건이행을 하면 생계급여를 지급한다는 수동적 소극적 이념하에서 출발하였음. 이 결과 자활사업 참여를 회피하고 있음.

• 그러나 동 모형은 조건이행을 전제로 하는 것이 아니라 인간의 이기심을 전제로 제도를 설계하였기 때문에 효율적인 자활정책 수립이 가능

－ 자립적립금 등을 활용한 조기 탈빈곤 가능

• 자활사업의 최선의 목표인 탈빈곤을 조기에 달성할 수 있음.

나. 장단점

□ 장점

- － 제도와 이기심과의 순응성
- － 근로유인 제고
- － 소득신고의 정확성 제고
- － 탈빈곤의 조기 달성
- － 보충급여방식보다 예산 절감

□ 단점

- － 급여체계의 복잡성

- 차상위 계층과의 소득역전 현상 심화
  - 그러나 소득공제제도를 도입할 경우도 마찬가지로 역전현상 발생
- 근로능력자에 대한 합리적인 기준 설정의 어려움.