

근로능력 수급자의 탈수급 방안

Anti-poverty Programs for Beneficiaries with Ability to Work

김미곤 한국보건사회연구원 연구위원

국민기초생활보장제도 시행이후 자립·자활률이 낮아지고, 탈수급 비율이 낮아지고 있다. 이는 경제·사회적인 제도 외적인 문제와 제도 내적인 문제가 결합되어 나타난 결과이나, 본 연구에서는 제도 내적인 문제에 대한 개선방안을 중심으로 살펴보았다.

그 결과 현행 보충급여 방식을 인간의 이기심에 순응하는 급여방식으로의 전환이 필요함을 지적하였다. 동 급여방식의 핵심은 열심히 일하고 소득을 잘 신고하는 자에게 보다 많은 급여를 제공하되, 적정예산의 범위 내에서 작동하도록 설계되어있다. 아울러 급여방식 개선과 근로소득장려세제와의 연계성을 제고하고, 차상위 계층에게 현물급여 확대, 인적·물적 자본축적 방안 등을 제시하고 있다.

하지만 이들 개별 프로그램의 개선만으로 탈수급이라는 정책적 목표를 획기적으로 개선될 수는 없다. 왜냐하면, 빈곤 및 수급의 원인이 다차원적인 것과 마찬가지로 탈수급 방안도 제도적인 다차원적 접근이 필요하기 때문이다

1. 들어가는 말

국민기초생활보장제도(이하 기초보장제도)는 빈곤층에 대한 최저생활보장과 자활 도모를 목적으로 2000년 10월부터 시행되어, 금년 10월이면 만 8년이 된다. 기초보장제도 시행이후 최저생활보장과 자활이라는 측면에서 성과가 있었음에 대해서는 많은 학자들이 지적하고 있다. 하지만, 아직도 기초보장의 사각지대가 상존하고 있고, 자활 및 탈수급이 제대로 되지 않고 있다는 비판을 받고 있다. 탈수급이 잘 되지 않는 것은 비단 기초보장제도 뿐만 아니라 세계 모든 공공부조제도에서

나타나고 있는 공통적인 현상이다. 그 이유는 효과적인 탈수급을 도모하기 위해서는 제도 내적인 문제와 제도 외적인 문제들이 동시에 해결되어야 하기 때문이다. 그러나 제도 외적인 영역은 정책으로서 통제하기 어렵고, 제도 내적인 영역에서도 탈수급을 어렵게 만드는 본질적인 문제점들이 존재하고 있다.

우리나라의 경우 탈수급을 도모하기 위하여 또는 다른 정책적 목적을 위하여 자활사업의 시행, 기초보장제도 내의 근로소득공제제도 시행, 근로소득장려세제(이하 EITC), 모니터링 제도 등을 두거나 도입을 검토하고 있다. 하지만 현재 시행 또는 검토되고 있는 안

으로는 탈수급이라는 소기의 목적을 효율적으로 달성하지 못할 것으로 판단된다.

그 이유는 첫째, 기초보장제도를 포함한 공공부조제도는 인간의 이기심에 반하는 제도이기 때문이다. 대부분의 복지제도는 인간의 이기심에 일정정도 반하는 측면이 있다. 특히 공공부조의 경우 보충성의 원리를 제도 운영 원리로 적용하고 있기 때문에 열심히 일을 하거나, 소득을 정확하게 신고하면 급여가 축소된다. 이는 근로 저하 및 소득신고의 정확성을 훼손하여 탈수급을 저해한다. 둘째, 수급자에게 지원되는 기초보장제도의 각종 프로그램과 차상위계층에게 지원되는 제도간의 연계성이 부족하기 때문이다. 연계성 부족은 수급자와 차상위 계층간의 소득역전현상(notch effect)을 유발하게 되어 빈곤의 함정(poverty trap)을 초래할 수 있다. 예컨대, 현행 제도 설계 내용상으로는 근로장려금을 지원받는 수급자와 차상위 계층으로서 EITC 급여를 받는 자간의 가처분소득이 역전되는 현상이 발생한다. 셋째, 수급자에서 차상위계층(비수급 빈곤층과 차상위 계층)으로 이행할 경우 이들 계층이 꼭 필요로 하는 주거, 의료 등에 대한 현물급여가 부족하다. 이들 욕구가 있는 수급

자의 경우 탈수급 보다는 수급을 선택할 가능성이 높다.

따라서 본고에서는 이러한 핵심요인을 해결할 수 있는 제도적 개선방안을 모색하고자 먼저, 수급자 유형과 탈수급 모형을 살펴본 후 주요 중점 추진과제를 제시하고자 한다.

2. 수급자 유형 및 탈수급 모형

1) 수급자 유형

탈수급 방안을 마련하기 위해서는 수급자의 연령별, 근로능력 유무별 상태를 살펴보는 것이 순서이다. 먼저 연령별 현황을 살펴보자. 수급자 구성비는 중년기(40~64세)가 가장 많고(32.0%), 노년기(65세 이상) 25.8%, 청소년기(10~19세) 21.1%, 영유아기(0~4세) 2.1% 순으로 나타나고 있다. 이러한 생애주기별 분포는 청년기 및 중년기 수급자 중 근로능력자에게는 중·단기적 탈수급 정책인 노동정책이 필요하고, 학생에게는 장기적 탈수급 정책인 인적자본 대책이 필요함을 시사하고 있다.

표 1. 생애주기별 수급자 백분율 및 수급률(2006년)

(단위: 명)

구분	계	영유아기	학령기	청소년기	청년기	중년기	노년기
수급자 백분율	100.0	2.1	5.9	21.1	13.1	32.0	25.8
총인구수 대비 비율	3.0	1.3	2.7	4.6	1.2	3.0	8.1

주: 생애주기는 영유아기(0~4세), 학령기(5~9세), 청소년기(10~19세), 청년기(20~39세), 중년기(40~64세), 노년기(65세 이상)로 분류함. 총인구수는 통계청, 연령별(시도) 추계인구를 참고함.

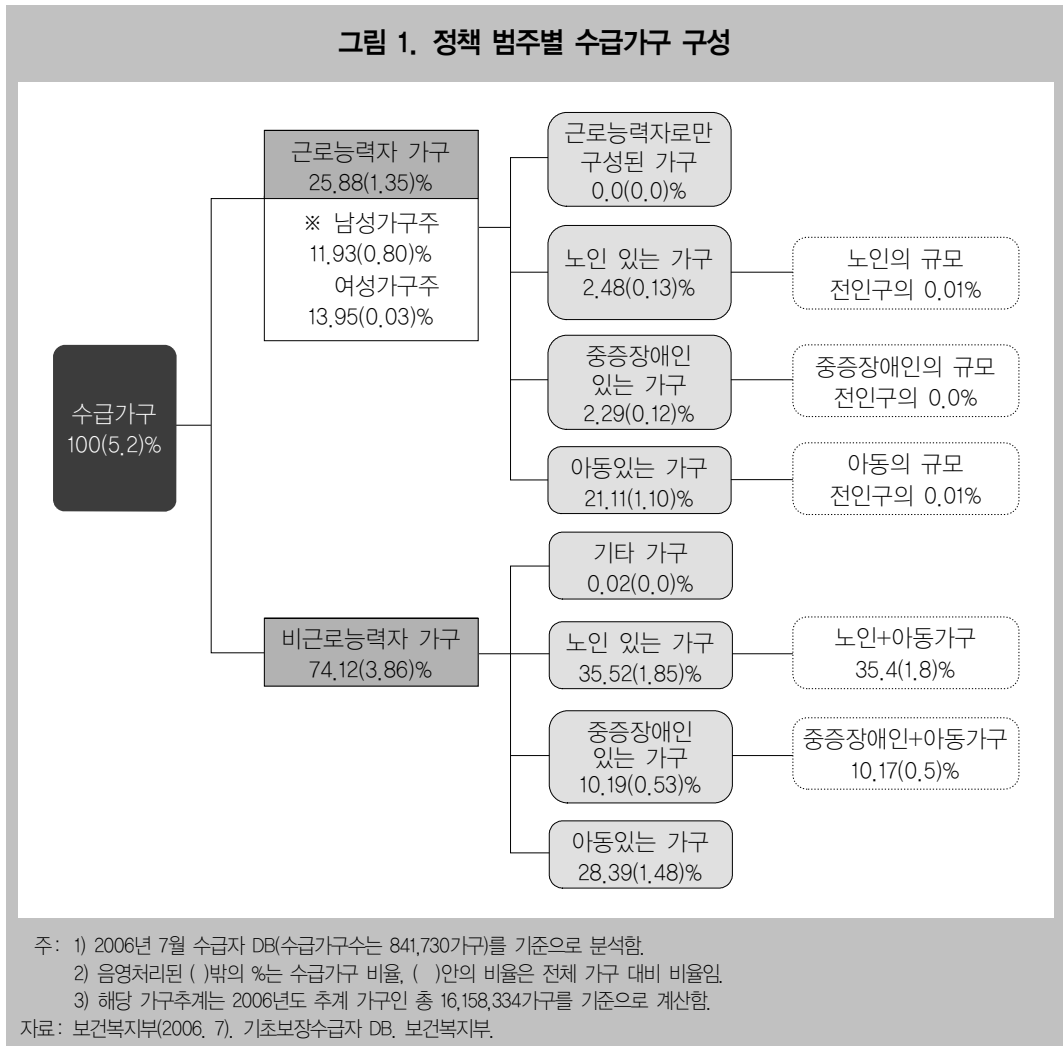
다음으로 수급가구를 근로능력자가 있는 가구와 없는 가구로 나누어 살펴보면, 수급가구 중 노동정책 대상 가구로 분류될 수 있는 근로능력 가구는 25.9%이고, 무능력자 가구는 74.1%이다. 이들 근로능력 가구 중에서 노인이 있는 가구는 전체 수급자 가구 중 2.48%, 중증장애인이 있는 가구와 아동이 있는 가구는 각각 2.29%, 21.11%이다. 이러한

사실은 취약자가 있는 수급가구의 경우 이들에 대한 사회서비스가 동시에 제공되어야 원활한 탈수급이 가능함을 의미한다.

2) 탈수급 모형

빈곤의 원인이 다차원적인 것과 마찬가지로 수급의 원인도 다차원적이다. 그러므로 탈

그림 1. 정책 범주별 수급가구 구성

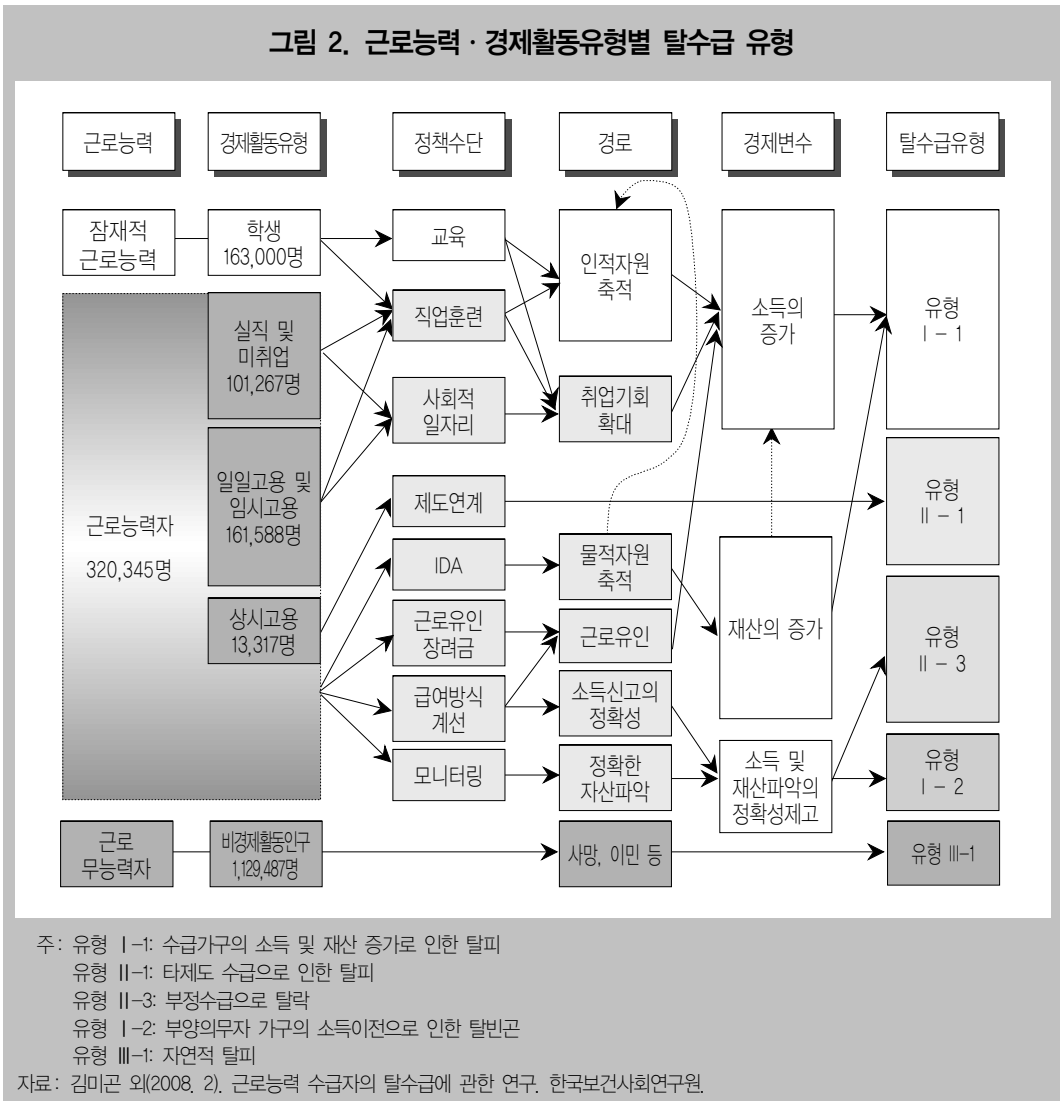


수급 대책도 다차원적인 접근이 필요하다. 대상(target group)을 연령, 근로능력상태, 경제활동상태, 가구의 능력상태, 욕구상태 등을 종합적으로 감안하여 이들에게 적절한 정책수단을 제공하여야 하고, 이들 정책수단들이 다차원적으로 유기적으로 연계되어야 한다.

먼저, 탈수급 기반조성이라는 관점에서 인

적·물적 자본 축적, 사회적 일자리 확충이 필요하다. 그리고 제도 개선 차원에서 급여방식 개선, 근로유인 시스템 구축, 모니터링 체계 구축, 기초보장제도와 EITC 등의 사회보장정책과의 연계방안이 필요하다. 이들을 도식화하면 다음과 같다.

그림 2. 근로능력·경제활동유형별 탈수급 유형



3. 탈수급을 위한 주요 추진과제

1) 급여방식 개선을 통한 탈수급

현행 기초보장제도의 급여는 보충성의 원리에 따라 급여하고 있다. 이는 주지하고 있는 바와 같이 근로저하, 소득의 하향신고, 탈수급 저해 등의 부작용을 초래한다. 이러한 문제를 개선하기 위하여 근로장려금 지원, 수급자에 대한 EITC 적용 등이 논의되고 있으나, 이는 근본적인 해결책이 될 수 없다. 그 이유는 근로장려금을 지원하거나, 수급자에게 EITC를 적용할지라도 (신고)소득의 증가는 급여의 감소로 이어지기 때문이다. 따라서 기초보장제도 급여방식에 대한 패러다임의 전환이 필요하다. 즉 열심히 일하여 소득을 높게 신고하면, 급여를 더 많이 주는 체계로 전환하되, 적정 예산의 범위 내에서 동 급여가 작동할 수 있도록 설계되어야 한다.

본고에서 제안하고 있는 급여방식은 근로능력이 없거나, 미약한 가구의 경우 현행과 동일한 급여방식으로 급여하고, 현물급여(교

육, 의료급여)도 현행과 마찬가지로 욕구가 있는 해당자에게 급여하는 체계를 유지하고 있다. 그러므로 새로운 급여방식의 핵심은 근로능력 있는 가구에게 적용되는 현금 급여방식의 변경이다. 이를 위한 전제조건으로 조건부 수급자 선정방식 변경이 필요함을 지적하고 있다. 즉, 현재의 자활사업 참여대상자(조건부 수급자) 선정방식은 주당 근로시간(process 개념)을 기준으로 하고 있으나, 이를 신고소득(output 개념)으로 전환한다. 즉, 신고소득이 최저생계비의 1/2이하인 가구를 자활 프로그램에 참여시킨다.

<표 2>와 같이 현금급여 및 근로장려금을 지원할 경우 소득을 높게 신고하면, 급여를 더 많이 받는 체계가 된다. 그러므로 근로를 통한 장기적 자활이 활성화 되고, 소득신고 정확성이 제고되며, 행정 관리비용(자산조사 비용)이 감소될 것으로 기대된다. 반면, 동 급여방식은 상방소득신고의 문제점이 나타날 수 있다. 현재의 보충급여는 하방 소득신고의 문제점이 있으나, 동 급여방식은 근로소득이 많은 자에게 더 많은 급여를 주므로 상방소득 신고의 문제점이 발생할 가능성이 있다. 이는

표 2. 급여방식 개선(안)에서의 현금급여 및 장려금

- 현행 방식
 - 현금급여 = 현금급여기준선 - 소득인정액
 - ※ 장려금 = 근로소득 × 장려금율(30%)
- 개선(안)
 - 현금급여 = 현금급여기준선 - 소득인정액 + 장려금 - 조정금액
 - ※ 장려금 = 근로소득 × 기여율
 - ※ 기여율 = 근로소득 / 최저생계비
 - ※ 조정금액 = 기여율 50%인 가구의 장려금

양 문제점 간의 경중의 문제로 귀착된다. 현행 체계에서 소득의 하방신고는 100% 급여증가로 이어지는 반면, 새로운 급여방식에서 소득을 상방신고 할지라도 급여증가는 매우 약하게 나타난다. 그러므로 상대적인 문제의 정도가 약하다. 또한 새로운 급여방식은 근로에 대한 강한 유인으로 수급자와 차상위 계층 간의 소득역전현상(notch effect)이 더 크게 증가하는 문제가 있다. 이 문제는 차상위 계층에 지원되는 EITC와의 연계성을 높이고, 최저생계비 초과소득을 자산형성지원(IDA) 프로그램에 저축함으로써 해결하여야 한다.

한편, 동 개선(안)의 추가 소요예산은 단순 시뮬레이션에 따르면, 현행 제도에서 근로장려금을 약 9%¹⁾ 지원하는 경우의 소요예산과 비슷할 것으로 추정된다. 이 정도의 예산은 우리나라의 공공부조에서 감내할 수 있는 수준이라고 판단된다.

2) 기초보장제도와 EITC간의 연계성 제고를 통한 탈수급

EITC(Earned Income Tax Credit) 도입은 소득의 불평등 문제를 완화하고 현행 공공부조가 지니고 있는 몇 가지 문제점들을 완화할 수 있다. 즉 빈곤의 함정(poverty trap), 차상위 계층과의 소득역전현상(notch effect), 하향 소득신고, 근로저하 등의 문제를 어느 정도 해결할 수 있다. 하지만 문제는 현재 설

계된 EITC제도는 기초보장제도와 연계성이 부족하여 소기의 목적을 달성하기 어렵다는 점이다.

기초보장제도와 연계성을 제고하려면 기초보장제도에서 근로장려금을 가장 많이 받는 수급자의 가처분소득과 소득이 최저생계비를 바로 초과하는 EITC 수급자의 가처분 소득이 적어도 동일하거나 많아야 한다. 그러나 현행 설계내용으로는 오히려 적어진다. 이는 탈수급에 부정적인 요인으로 작용하게 된다. 예컨대, 댐을 만들었으나, 고기들이 상류로 올라갈 수 있는 어로가 부실하다는 이야기다. 어로는 생태계의 균형을 이룰 수 있는 길이나, 현재의 체계는 고기들이 댐 밑에서 머무를 수밖에 없는 체계이다. 이상적인 소득체계는 기초보장수급자, 차상위 계층, 차차상위 계층간에 가처분소득이 연속적으로 증가하는 체계(단조증가 체계)이다.

단조증가 체계의 구축을 위해서는 다음과 같은 접근이 필요하다. 먼저, 계층에 따라 제도적 특성을 감안하여 각각 다른 근로유인 방식을 채택하여야 한다는 점이다. 즉, 수급자에게는 급여방식 개선으로 근로유인 및 탈수급을 도모하고, 차상위계층에게는 EITC의 점감급여로서 근로유인을 도모하여 수급자화를 막는 기능을 수행하도록 하여야 한다. 둘째, 급여 수준이 계층간 역전이 발생하지 않도록 설계되어야 한다. 이는 소득이 최저생계비를 바로 초과하는 EITC 수급자의 가처분 소득이

1) 동 소요예산은 단순 시뮬레이션 결과이므로 편의(bias)가 나타날 수 있음. 정확한 소요예산 추정은 급여방식 변경으로 인한 수급자의 행태변화까지 감안되어야 하나, 이를 반영할 수 있는 자료가 현재로서는 없음.

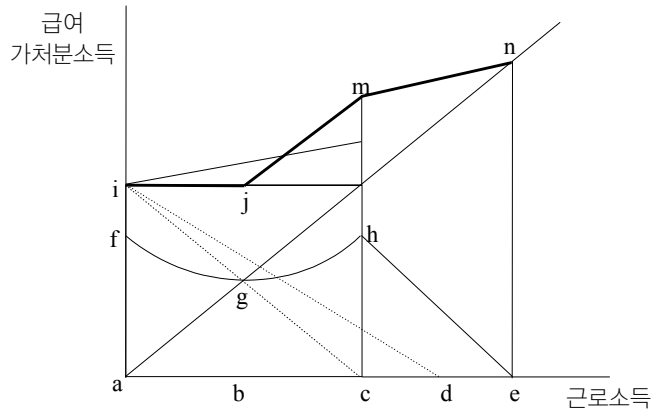
기초보장제도에서 근로장려금을 가장 많이 받는 수급자의 가처분소득과 동일해지도록 EITC 급여수준이 결정되어야 함을 의미한다. 셋째, EITC급여는 점점 감액되는 체계가 바람직하다. 이러한 점감구간(phase-out range) 급여는 기울기(급여감소율)가 매우 중요하다. 만약 근로소득의 증가폭과 EITC급여의 급여 감소폭이 동일할 경우 EITC급여를 받는 자들의 가처분 소득은 동일해진다. 가처분 소득이 동일할 경우 일보다는 여가를 더 선호할 것이다. 그러므로 근로유인이 되지 못한다. 그러므로 급여감소폭이 근로소득 증가폭보다 적

게 되도록 점감구간(phase-out range) 급여를 제공하여야 한다. 이는 점감구간(phase-out range) 급여 기울기가 45° 이하가 되어야 함을 의미한다. 이 경우 EITC급여를 받는 최고소득(e)은 수급자의 최고급여액과 기울기에 의하여 결정될 수 있다. 이를 도식화 하면 다음과 같다.

3) 차상위 계층에 대한 현물급여 확대를 통한 탈수급

현행 제도는 차상위계층(비수급 빈곤층과

그림 3. 새로운 급여방식과 EITC 결합 모형



<그림에 대한 설명>

- ac: 최저생계비, ai:현금급여기준선, an: 사회보장제도가 없을 경우의 가처분 소득
- ic: 보충급여선, id: 근로소득공제 하의 보충급여선
- fgh: 새로운 급여선, he: EITC 점감(phase-out)급여
- ik: 근로소득공제가 없는 상태의 수급자의 가처분 소득선, il: 근로소득공제가 있는 상태의 수급자의 가처분 소득
- ijm: 새로운 급여방식에서의 수급자의 가처분 소득, mn: EITC 수급자의 가처분 소득, ijmn: 새로운 급여방식과 EITC가 도입 후의 가처분 소득선
- Δiki : 근로소득공제로 인한 추가소요예산액, Δjkm : 새로운 급여방식으로 인한 추가 소요예산, Δmkn : EITC 도입으로 인한 추가 소요예산, $\Delta jkmn$: 총 추가소요예산

차상위 계층)에 대한 주거, 의료 등에 대한 현물급여가 부족하다. 이들 욕구가 있는 수급자의 경우 탈수급보다는 수급을 선택할 가능성이 높다. 탈수급자에게 현물지원을 지원하지 않을 경우 소득이 증가하여 빈곤선을 초과할 지라도 일부는 소득을 은닉하여 수급자에 머물러 현물급여를 받으려고 할 것이다(Bane & Ellwood(1994), Rational Choice Models). 만약, 이들이 수급자에 머물 경우 생계급여뿐만 아니라 다른 현물급여도 지원받게 된다. 이는 제도의 건강성을 해치고, 예산의 효율적 집행을 저해한다.

따라서 탈수급자에게 이들이 필요로 하는 현물을 수급자들이 받는 수준이나 유사한 수준을 지원하면 원활한 탈수급을 도모할 수 있다. 물론, 보편적인 서비스 및 현물지원 대상은 보편성 원칙을 견지하는 것이 바람직하다. 그러나 예산의 제약 등을 감안하면, 비수급빈곤층과 잠재빈곤층이 우선적인 대상이 되어야 한다.

4) 인적·물적자본 축적을 통한 탈빈곤

탈빈곤은 자활사업의 궁극적이 목적이며, 탈수급보다 광의의 개념이다. 탈수급이 수급자 지원을 벗어나는 것이라면 탈빈곤은 빈곤 상태에서 벗어나는 것을 의미한다. 이러한 탈빈곤은 인적자본 및 물적자본 축적을 통하여 가능하다.

인적자본을 축적하는 방법으로는 교육, 기능훈련, 직업훈련 등 다양한 수단이 있다. 우리나라의 경우 이들 인적자본 축적을 위한 프

로그램은 다양하나 수준이 미흡하여 그 효과를 거두지 못하는 것으로 판단된다. 이는 미국의 예에서도 입증된 바가 있다. 미국의 경우 1960년대의 인적자본이론에 따라 다양한 교육, 훈련 프로그램을 진행하였지만 그 수준이 평균 이하의 교육 및 훈련내용이어서 실제 취업으로 이어지지 못하였다. 이는 인적자본이론 이후 선발이론, 직무경쟁이론이 나오게 배경이 된다. 기초생활보장제도의 교육급여는 고등학교까지 지원하고 있다. 고등학교 학력으로 한 가구를 탈빈곤으로 이끌기에는 역부족이다. 따라서 공부를 잘하는 학생이 대학을 진학할 경우 국공립대학은 물론이고, 사립대학교까지 지원하는 것이 바람직하다.

다음으로는 물적자본 축적은 인적자본 축적을 통한 탈빈곤과 함께 탈빈곤의 양대 축임에도 불구하고, 현행 기초보장제도는 물적자본을 축적할 수 없는 구조이다. 기초보장제도는 보충성 원리에 따른 보충급여를 하고 있으므로 수급자의 경우 최저생계비 이상의 가처분 소득을 향유할 수 없다. 근로소득공제제도 및 자활특례제도 등으로 부분적으로 초과소득(최저생계비 초과소득)이 발생하여도 수급자 및 저소득층은 소비성향이 높으므로 적립할 가능성이 낮다. 미래를 위한 저축이 없는 경우 필요불가결한 소비(의료비, 주택마련 등)를 할 수 없고, 중장기적으로는 물적자본 축적을 통한 탈빈곤을 어렵게 한다. 결국 보충성의 원리를 강하게 적용하면 자산형성 자체가 불리하게 작용하게 되어 자산형성을 게을리 할 가능성 있다. 이는 빈곤의 악순환으로 이어지게 된다. 따라서 빈곤층이 일정정도

의 저축을 하면 국가와 민간이 추가로 지원(matching fund)하는 자산형성 프로그램(Individual Development Account)이 필요하다. 그리고 자산형성 프로그램(AID)의 경우 동 프로그램으로 축적된 재산은 재산의 소득 환산 대상 재산으로 간주하지 않아야 한다.

4. 나가는 길

본고에서는 탈수급 방안을 모색하기 위하여 수급자의 유형과 탈수급 모형을 살펴본 후 주요 중점 추진과제를 언급하였다. 하지만 이들 개별 프로그램의 개선만으로 탈수급이라는 정책적 목표를 획기적으로 개선될 수는 없다. 왜냐하면, 빈곤 및 수급의 원인이 다차원적인 것과 마찬가지로 탈수급 방안도 제도적인 다차원적 접근이 필요하기 때문이다. 이러한 점을 감안하여 본고에서는 인간의 이기심에 바탕을 둔 급여방식, 기초보장제도와 EITC와의 연계성 제고, 차상위 계층에 대한 현물

급여 제공, 인적·물적자본 축적 등의 대안을 제시하였다.

끝으로 우리의 사회적 관심사가 탈수급이라는 좁은 시각에서 벗어나 탈빈곤이라는 보다 높은 차원으로 이행되어야 함을 지적하고 싶다. 경제적 효율의 관점에서 탈수급 방안은 사회복지 지출의 낭비적 요소를 줄이고 아울러 근로 가능한 인구들 간의 형평성을 도모하며 개인의 자활의지를 고취하는데 그 목적이 있다. 그러나 좀 더 근본적으로 사회통합의 관점에서의 탈빈곤 방안은 납세자와 수급자, 근로자와 비근로자, 사회의 내재자(inclusion)와 배제자(exclusion) 간의 이분화와 분열을 방지함으로써 궁극적으로 사회통합과 안정을 도모하는 적극적인 의미를 내포하고 있다. 가장 강력한 탈수급 대책은 공공부조제도를 시행하지 않거나, 최저생계비 수준을 대폭감소하면 된다는 우스개 소리가 있다. 이는 탈빈곤 대책과 탈수급 대책간의 극명한 차이점을 보여주는 이야기이다. **본문**