

# 근로유인 제고방안

## Increasing Work Incentives for Basic Social Security Recipient

### 1. 서론

국민기초생활보장제도는 부양능력을 가진 부양의무자가 없고 소득과 재산이 일정수준 이하인 빈곤한 사람이면 근로능력 유무에 관계없이 수급자로 선정될 수 있는 대상의 포괄성을 특성으로 삼고 있다. 그 결과 기존의 생활보호사업제도에 비하여 빈곤에 대한 사회적 안전망으로서의 역할을 충실히 수행할 수 있게 되었다. 그러나 서구의 경험에서 알 수 있듯이 근로능력자들을 공공부조대상자로 포함함으로써 이들의 근로의욕을 저하시킬 위험이 내재해 있다. 그러한 가능성은 국민기초생활보장제도가 급여체계의 기본원리로서 채택하고 있는 보충성원리와 통합형급여방식에 의하여 더욱 높아진다.

〈표 1〉에서 나타나는 바와 같이 제도 시행 3년 기간동안 수급가구 중 근로소득이 발생하는 수급가구의 비율은 조금씩 줄고 있으나, 평균근로소득은 미세한 증가를 보이고 있어 수급자들의 근로의욕이 감소하는 현상은 아직 나타나지 않고 있다고 할 수 있다. 그러나 제도의 기본설계가 수급자들의 근로의욕을 감소시킬 수 있는 구조를



朴 凌 厚

한국보건사회연구원 사회보장연구실장

표 1. 기초보장수급가구의 평균근로소득 변화

|                             | 2001.10 | 2002.1  | 2002.4  | 2002.7  | 2002.10 | 2003.1  | 2003.4  | 2003.7  |
|-----------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 전체수급가구 <sup>1)</sup> (A)    | 707,000 | 709,000 | 700,000 | 691,000 | 690,000 | 687,000 | 693,000 | 696,000 |
| 근로수급가구 <sup>2)</sup> (B)    | 346,000 | 340,000 | 329,000 | 318,000 | 311,000 | 304,000 | 295,000 | 289,000 |
| 전체수급가구 대비<br>근로수급가구 비율(B/A) | 0.49    | 0.48    | 0.47    | 0.46    | 0.45    | 0.44    | 0.43    | 0.42    |
| 근로수급가구의<br>평균근로소득(원)        | 351,000 | 354,000 | 355,000 | 356,000 | 356,000 | 358,000 | 362,000 | 363,000 |

주: 1) 시설수급가구는 제외한 수치임.  
 2) 근로수급가구는 가구원중 한 명이라도 근로에 참여하여 근로사업소득이 발생하고 있는 가구를 의미함.  
 자료: 보건복지부 내부자료 재구성

가지고 있다면 시간의 문제일 뿐 수급자들의 제도에 대한 인식이 명확해질수록 근로감퇴 현상은 나타나게 될 것이다. 수급자들의 근로동기 약화가 현재화할 경우 이른바 복지병 혹은 빈곤의 덫에 대한 비난이 일어나고 그 결과 공공부조제도는 정치적 지지의 하락과 더불어 제도 내용의 후퇴를 가져오게 될 것이다. 따라서 수급자들의 근로동기를 강화할 수 있는 유인장치의 발굴과 제도화는 국민기초생활보장제도의 건전한 발전을 위하여 반드시 필요한 과제라 하겠다.

본 글에서는 국민기초생활보장제도에 내재된 수급자들의 근로감퇴 기제와 이를 해소하기 위한 제도적 장치들을 먼저 살펴보고, 추가적으로 필요한 근로유인방안들을 제안하고자 한다.

## 2. 수급자의 근로행태에 관한 이론적 고찰

### 1) 공공부조 수급자의 노동공급을 설명하는 이론

공공부조 수급자의 노동공급을 설명하는 이론은 크게 경기변동이론, 기대이론, 빈곤문화이론, 합리적 선택이론으로 요약할 수 있다. 이 가운데 경기변동이론은 거시경제적 측면에 초점을 둔 이론인 반면, 나머지 이론들은 수급자의 개별적인 선호 또는 가치 등에 초점을 둔 미시적 측면의 이론이라 할 수 있다. 각 이론들은 수급자의 근로활동참여 또는

국민기초생활보장제도는 부양능력을 가진 부양의무자가 없고 소득과 재산이 일정수준 이하인 빈곤한 사람이면 근로능력 유무에 관계없이 수급자로 선정될 수 있는 대상의 포괄성을 특성으로 삼고 있다. 그 결과 기존의 생활보호사업 제도에 비하여 빈곤에 대한 사회적 안전망으로서의 역할을 충실히 수행할 수 있게 되었다.

공공부조 급여에 대한 의존성을 결정하는 요인들의 영향을 설명하는데 있어서 다양한 논리를 제공해주는데, 이처럼 이론간의 차이가 존재하는 이유는 수급자의 근로동기 및 노동공급 결정에 있어서 상이한 요인을 강조하고 있기 때문이다<sup>1)</sup>.

각 이론에서 강조하고 있는 공공부조 수급자의 노동공급 결정요인을 살펴보면, 먼저 경기변동이론(economic cycle model)에서는 실업률로 대변되는 거시경제 여건이 수급자들의 취업상태를 결정하는 주된 요인이라고 주장한다<sup>2)</sup>. 경제상태가 호전되어 취업기회가 확대될 경우, 실업률은 낮아지고 근로활동참여 기회가 증가하기 때문에 수급자를 포함한 모든 계층의 노동공급이 증가할 것이라는 것이다. 요컨대, 이것은 수급자가 취업할 수 있는 거시경제적 상황이 조성되면 수급자의 노동공급이 증가한다는 이론이다. 그러나 이 이론은 수급자가 노동시장에서 실제로 취업할 수 있는가 또는 어떤 상황에서 수급자가 노동공급을 증가시키고자 하는가에 대해서는 설명하지 못한다는 한계를 지니고 있다. 다시 말해서, 경제성장에 의한 높은 취업기회는 수급자의 근로활동참여를 위한 필요조건일 뿐 충분조건은 아니라는 점이다. 미국에서 1980년부터 1990년대 초반까지 경기순환에 상관없이 공공부조 수급자의 취업률이 낮은 수준에서 안정적으로 나타난 사실은 이 이론의 설명력을 약화시켰다. 이러한 약점에도 불구하고 경기순환이론은 수급자의 취업가능성을 거시경제적 측면에서 설명해 주는 중요한 이론이라 할 수 있는데, 1991년 이후 사상 유례없던 미국의 장기호황이 TANF(Temporary Assistance for Needy Families)로 대표되는 복지개혁과 EITC(Earned Income Tax Credit) 등의 근로유인정책과 함께 수급자의 근로활동참가율을 높인 주요 요인으로 평가되고 있다는 사실이 이를 입증하고 있다.

둘째, 기대이론(expectancy model)은 과거의 경험을 기초로 형성되는 기대감이나 자신감 등이 개인의 노동공급을 결정한다는 이론이다. 이것은 어떠한 행동 또는 행태변화-예를 들면, 근로활동참여-가 바람직한 결과를 가져올 것이라고 예상하거나 기대할 수 있을 경우 사람들은 그러한 방식으로 행동할 것이라는 이론이다. 또한, 실패를 반복적으로 경험한 사람의 경우 자신의 행동에 따른 결과를 통제할 수 있는 능력에 대한 자신감을 상실하게 되어 그러한 행동에 대한 동기부여가 될 가능성이 낮다는 사

- 1) Bane, Mary Jo & David T. Ellwood, *Welfare Realities: From Rhetoric to Reform*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1994.
- 2) Blank, Rebecca M. & Alan S. Blinder, "Macroeconomics, Income Distribution, and Poverty", In *Fighting Poverty: what Works and What Doesn't*, Danziger, Sheldon H. & Daniel H. Weinberg.(eds), Combridge, Massachusetts, and London, England: Harvard niversity Press, 1986.

실을 강조한다. 따라서 이 이론에 따르면 수급자의 노동시장 진입이 어려운 상황에서 반복되는 실패의 경험이 오히려 의존성을 강화시켜 노동공급을 완전히 포기하도록 만들 수 있다. 이처럼 기대이론은 빈곤계층의 근로활동 포기과 낮은 취업률을 설명할 수 있는 유효한 도구이기는 하나 실증분석을 위해서는 개인의 과거 경험 등을 포괄적으로 파악해서 분석해야 한다는 연구수행상의 어려움을 내재하고 있다.

셋째, 빈곤문화이론(class cultural model)은 빈곤층에서 관찰되는 일탈적 문화와 비관적 인생관, 의존적 습관, 열등감, 운명주의 등의 가치관이 공공부조 수급자들, 보다 넓게는 빈곤한 계층 사람들의 취업을 막는 주된 요인이라고 설명한다<sup>3)</sup>. 그러나 빈곤층에 나타나는 일탈적 문화가 빈곤의 원인이 아니라 빈곤의 결과라는 실증적 분석들<sup>4)</sup>에 의해 빈곤문화이론은 그 실효성을 상실하고 있다.

넷째, 합리적 선택이론(rational choice model)의 논지는 노동을 통해 얻는 이익(benefits)과 그 대가로 지불하는 비용(costs)을 효용의 개념으로 일원화하여 자신에게 돌아오는 효용이 최대가 되도록 한다는 전제하에 근로자들이 노동시장 진입 및 노동시간 정도를 결정한다는 것이다<sup>5)</sup>. 여기에서 노동을 통해 얻는 이익은 화폐소득(income)으로 지불하

공공부조 수급자의 노동공급을 설명하는 이론은 크게 경기변동이론, 기대이론, 빈곤문화이론, 합리적 선택이론으로 요약할 수 있다. 이 가운데 경기변동이론은 거시경제적 측면에 초점을 둔 이론인 반면, 나머지 이론들은 수급자의 개별적인 선호 또는 가치 등에 초점을 둔 미시적 측면의 이론이라 할 수 있다.

- 3) Banfield, Edward C., *The Unheavenly City: The Nature and Future of our Urban Crisis*, Boston: Massachusetts: Little, Brown and Company, 1968; Rosenbaum, James E. and Popkin, Susan J., "Employment and Earnings of Low-Income Blacks Who Move to Middle-Class Suburbs", in Jencks, Christopher and Peterson, Paul E.(eds.), *The Urban Underclass*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1991.
- 4) Valentine, Charles M., *Culture and Poverty: Critique and Counter-proposals*, Chicago: University of Chicago Press, 1968; Beeghley, Leonard, *Living Poorly in America*, New York: Praeger Publishers, 1983; Corcoran, Mary, Duncan, Greg J., Gurin, Gerald, and Gurin, Patricia, "Myth and Reality: The Causes and Persistence of Poverty", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.4, No.4, 1985; Spicker, Paul, *Poverty and Social Security: Concepts and Principles*, London and New York: Routledge, 1993.
- 5) Moffitt, Robert, "Incentive Effects of the U. S. Welfare System: A Review", *Journal of Economic Literature*, Vol. 30, No.1, 1992; Edin, Kathryn & Lein, Laura, "Work, Welfare, and Single Mothers' Economic Survival Strategies", *American Sociological Review*, Vol. 62, No.2, 1997.

는 비용은 줄어든 여가시간(leisure)으로 단순화시켜 논의를 진행하기도 한다. 합리적 선택이론은 그 논리의 단순성으로 인해 설명력이 제한적이기는 하나, 대다수의 공공 부조 수급자들이 노동시장에 진입할 때 취업으로 발생할 이득과 지불할 비용에 대하여 의식을 하며 나름대로 비교 고찰하고 있다는 실증자료들은 이 모델의 실효성을 뒷받침해 주고 있다.

## 2) 수급자의 근로동기에 부정적 영향을 미칠 수 있는 요소

앞서 제시된 이론들이 주장하는 바와 같이 기초보장수급자들의 근로행태는 다양한 요인에 의하여 영향을 받는다. 거시경제지표인 실업률은 물론 개인의 속성, 가정적 여건 등도 수급자의 근로행태와 밀접한 관련을 가지고 있다. 그러나 무엇보다도 기초보장제도에 내재된 구조적 요인이 수급자의 근로행태에 미치는 영향이 보다 크다고 할 수 있다. 그 중에서도 급여체계상의 보충급여원리와 통합급여방식이 수급자들의 근로의욕을 직접적으로 감퇴시킬 요소를 안고 있는 것으로 지적되고 있다.

현행 기초생활보장법에 의한 급여는 수급자의 소득인정액과 법에 의한 급여의 합산액이 최저생계비 이상이 되도록 하는 보충급여방식에 의거하고 있다(법 제7조 2항). 규정상으로는 최저생계비 이상이 될 것을 요구하고 있지만 실제 운영에 있어서는 최저생계비와 가구별 소득인정액과의 차액이 급여로 주어지고 있다. 따라서 수급자의 소득이 정확하게 드러난다면 최저생계비 이하의 소득을 버는 수급자는 소득액만큼 급여액이 삭감되므로 급여액과 소득액을 합한 가처분소득은 언제나 최저생계비 수준으로 동일해진다. 예컨대 노동을 전혀 하지 않는 수급자와 노동을 통해 최저생계비 수준에 근접하는 정도의 소득을 버는 수급자의 가처분소득이 동일해지는 것이다. 그리고 노동시장에 참여하는 수급자는 교통비 등 일정액의 비용이 발생하므로 만약 노동참가비용을 공제해주지 않을 경우 노동시장에 참여하는 수급자의 실질 가처분소득이 노동을 전혀 하지 않는 수급자보다 더 낮아질 가능성마저 있다. 합리적 선택이론에 입각한다면 보충급여방식하에서는 대다수의 수급자가 노동을 포기할 가능성이 높은 것이다. 따라서 보충급여방식이 야기할 수 있는 근로동기약화를 예방하기 위한 제도적 장치가 필요하다 하겠다.

현 제도가 채택하고 있는 통합급여방식도 수급자의 근로동기에 영향을 미칠 가능성이 높다. 통합급여방식이란 일단 기초보장수급자로 선정되면 생계급여·의료급여·교육급여·자활급여 등 법에 의한 급여가 모두 주어지고, 소득이 빈곤선을 넘어

서면 제반 급여가 일시에 중단되는 방식을 말한다. 공공부조급여 중 생계급여는 TANF, SSI(Supplemental Security Income) 등에 의해 주어지고, 식품은 Food Stamp, 의료급여는 Medicaid 제도에 의해 각기 상이한 수급조건에 의거하여 개별적으로 주어지는 미국의 경우와 비교해 보면 한국은 국민기초생활보장법 하나에 모든 공공부조급여가 통합되어 있음을 알 수 있다. 따라서 우리의 경우 수급자의 소득이 최저생계비 이상이 되어 기초보장대상에서 제외되면 모든 급여에 대한 수급권을 일시에 상실하게 되므로 특정급여에 대한 욕구가 큰 가구는 최저생계비 이하에서 머물러는 경향이 나타날 수 있다. 즉, 통합급여방식이 일정 부분 수급자의 근로동기를 약화시킬 수 있는 기제를 가지고 있는 것이다.

보충급여방식은 공공부조제도가 제1의 목적으로 삼는 기초보장 구현에 충실한 급여원리임으로 이를 지키는 것은 중요하다. 또한 통합급여 방식 역시 개별급여방식에 비해 행정적 체계성과 관리의 효율면에서 장점을 가지고 있다. 따라서 수급자의 근로동기약화를 이유로 보충급여 방식과 통합급여방식을 폐기하기 보다 이들을 살리면서 근로동기약화라는 부작용을 완화할 수 있는 장치를 마련하는 것이 올바른 개선방안이 될 것이다.

공공부조수급자들의 근로동기를 강화시키는 문제는 공공부조제도를 시행하고 있는 모든 국가가 직면하고 있는 주요 정책과제이다. 특히 1980년대 이후 미국과 유럽에서 사회보장제도에 대한 국민적 비판의 초점이 공공부조수급자의 근로동기약화이었던 만큼 이에 대한 정책적 처방도 다양하게 제안되었다. 수급자의 근로동기를 강화하는 방안은 적극적 방식과 소극적 방식으로 구분된다. 적극적 방식이란 노동시장에 참여하는 수급자에게 경제적 인센티브를 제공하는 방안이다. 노동시장에 참여하는 수급자가 일을 하지 않는 수급자보다 실질 가처분소득이 더 많아지도록 하는 제반 제도적 장치가 여기에 속한다. 소극적 방식이란 근로능력을 가진 수급자에게 취업을 요구하고, 정당한 요구에 불응할 경우 수급액을 삭감하거나 일부 중단하는 방안, 수급기간 자체를 일정기간으로 한정하는 방안 등이 그 예가 된다.

그 외에 수급자의 근로능력을 향상시키는 직업훈련을 행하거나 직접

현행 기초생활보장법에 의한 급여는 수급자의 소득인정액과 법에 의한 급여의 합산액이 최저생계비 이상이 되도록 하는 보충급여방식에 의거하고 있는데 규정상으로는 최저생계비 이상이 될 것을 요구하고 있지만 실제 운영에 있어서는 최저생계비와 가구별 소득인정액과의 차액이 급여로 주어지고 있다.

적으로 일자리를 제공하는 적극적 노동시장정책도 공공부조수급자의 근로동기를 강화하는 주요 방안으로 거론된다. 그러나 우리나라에서는 적극적 노동시장정책이 자활사업이란 이름으로 시행되고 있으며 자활사업을 분석한 부분에서 다루고 있으므로 여기서는 언급하지 않고 적극적 유인책과 소극적 유인책에 대해서만 상술하도록 하겠다.

### 3. 적극적 근로유인제도

#### 1) 근로소득공제제도

보충급여방식이 야기하는 근로동기약화의 부작용을 완화하기 위하여 각국이 가장 일반적으로 채택하는 정책대안은 “근로소득공제제도”의 채택이다. 근로소득공제제란 수급자의 근로소득의 일정부분을 노동참여비용으로 간주하여 공제하고 남은 부분만 소득으로 계산하는 제도이다. 그 결과 보충급여 원리하에서도 근로소득을 획득하고 있는 수급자의 가처분소득이 일을 하지 않고 전적으로 국가급여에 의존하는 수급자의 가처분소득보다 근로소득공제액만큼 많아진다.

현행 법 상 근로소득공제에 대한 근거는 법 제2조 제8호 “소득평가액의 구체적인 산정방식은 보건복지부령으로 정하되, 가구특성에 따른 지출요인과 근로를 유인하기 위한 요소 등을 반영하여야 한다”는 규정이다. 이 규정에 의거하여 2003년 현재 장애인 직업재활사업에 참여해 얻은 소득, 자활공동체에 참가하여 얻은 소득, 학생이 얻은 근로소득에 한하여 공제율 30%의 근로소득공제가 적용되고 있다. 그러나 수급자 중에 규정의 적용을 받을 수 있는 대상은 매우 한정적이어서 조만간 전체 수급자를 대상으로 하는 근로소득공제제도의 확대적용이 필요하다. 근로소득공제제도의 전면적 실시에 앞서 우리 여건에 적합한 근로소득공제방식을 도출하기 위하여 2001년 7월부터 2003년 12월까지 시범사업이 진행되고 있다. 시범사업 진행에 있어 아직 확정적인 결과는 도출되지 않았지만, 중간점검에서 드러난 바로는 소득과악률이 높은 수급자층에서 소득공제에 의한 근로유인 효과가 나타나고 있어<sup>6)</sup> 근로소득공제제도가 기초보장수급자의 근로동기를 유인하는 유력한 수단이 될 수 있음을 암시하고 있다.

6) 박능후 외, 『소득인정액 시범사업에 관한 연구(제2차) I : 근로소득공제』, 한국보건사회연구원, 2003.

그러나 보충급여 원리하에서 근로소득공제 제도가 수급자의 가처분 소득의 실질적 증가를 초래하고 이를 통해 근로동기가 강화되려면 몇 가지 전제조건을 충족시켜야 한다. 첫째, 복지행정기관은 수급자의 근로소득을 온전히 파악하고 있어야 한다. 만약 수급자가 자신의 근로소득액을 숨기거나 하향신고가 가능하다면 근로소득공제제도는 효과를 발휘할 수 없다. 비록 근로소득공제제도가 실시된다고 하더라도 근로소득을 신고하면 일단 보충급여원리에 의하여 신고된 근로소득액수 만큼 급여액이 삭감되고, 그 중의 일부만이 공제액으로 간주되어 되돌려 받는 것이므로 경제적 이익의 관점에서만 보면 근로소득공제율이 100%가 아닌 한 소득을 숨길 수 있는 수급자는 가능한 소득을 숨기거나 하향신고를 하고자 할 것이다. 따라서 행정기관에 의한 수급자의 소득과 악력이 미비하면 근로소득공제제도의 실시가 수급자의 근로동기를 유발할 가능성은 낮아진다.

둘째, 수급자는 상당 정도 유연성을 가지고 자신의 노동시간을 조절할 수 있어야 한다. 즉, 자신의 노동에 대한 추가적인 보상이 예상되어 노동시간을 늘리고자 할 경우 이를 실현할 수 있어야 하는 것이다. 만약 노동시간이 경직되어 있어 수급자의 개인적인 의사와는 무관하게 노동시간과 임금이 고정되어 있다면 근로소득공제제도로 인해 수급자가 노동행태를 변화시킬 가능성은 원천적으로 없는 것이다. 현실적으로 노동시장은 어느 정도 탄력성을 가지고 있으므로 적정 수준의 소득공제율을 적용함으로써 수급자의 추가적인 근로활동을 유인해 낼 수 있다.

## 2) 근로소득보전세제(EITC)

EITC(the Eamed Income Tax Credit)란 일정 수준 이하의 근로소득을 가진 자에 대해 정부가 정해진 기준에 의거하여 조세제도를 통해 소득을 보전해 주는 소득보장제도이다. EITC 제도가 저소득근로계층의 근로유인책으로 주목을 받는 이유는 EITC의 독특한 급여체계에 있다. EITC 급여체계는 근로소득 수준에 따라 점증구간(phase-in range), 평탄구간(plateau(flat) range), 점감구간(phase-out range)으로 구분되는데 점증구간은 근로소득이 증가함에 따라 EITC 급여액이 정률(급여증가율)

근로소득공제제도에  
수급자의 근로소득의 일정부분을  
노동참여비용으로 간주하여  
공제하고 남은 부분만 소득으로  
계산하는 제도이다.  
그 결과 보충급여 원리하에서도  
근로소득을 획득하고 있는  
수급자의 가처분소득이 일을  
하지 않고 전적으로 국가급여에  
의존하는 수급자의 가처분소득보다  
근로소득공제액만큼 많아진다.

로 증가하는 구간이다. 따라서 EITC는 점증구간내에서는 소득이 증가할수록 급여가 증가하게 되어 수급자의 근로동기를 강화시킬 수 있다. 대부분의 공공부조수급자는 근로를 전혀 하지 않거나 근로를 하는 경우에도 근로소득수준이 낮으므로 EITC의 점증구간에 위치할 가능성이 많다. 만약 미국의 경우처럼 공공부조수급자의 근로소득에 대하여 공공부조제도 자체에서도 근로소득공제를 해 주고, EITC에서 또다시 EITC급여를 행하는 이중급여의 혜택을 주게되면 공공부조수급자들의 근로동기는 매우 강화될 수 있다. 그러나 소득이 증가할수록 급여액이 감소하는 점감구간에서는 오히려 근로동기가 약화될 수도 있어 EITC가 유발하는 수급자의 근로행태변화는 제도를 어떻게 설계하는냐에 따라 달라진다.

EITC의 노동유인효과와 관련하여, 미국의 EITC 제도가 저소득 근로자의 노동공급 및 근로시간을 증가시켰는가에 대한 많은 실증적 분석들이 있어 왔으나 일치된 결론에 이르지 못하고 있다. Meyer and Rosenbaum(1998), Eissa and Liebman(1996) 등의 연구결과에 따르면, EITC가 일반적으로 노동력 공급, 그 중에서도 편모의 노동력 공급과 근로시간을 증가시킨 것으로 나타났다. 이에 비해, Dickert, Houser, and Scholz(1995), Attanasio and McCurdy(1997)는 EITC가 부양아동이 있는 부부 중 여성의 노동공급과 노동시간을 크게 감소시킨다는 결과를 제시하고 있다.

우리나라에서 최근들어 EITC 도입에 대한 논의가 활발하지만 소득과악인프라가 취약하고 소요재원 조달이 용이하지 않아 실제 도입까지에는 상당한 기간이 소요될 것으로 전망된다. 그리고 EITC가 도입되더라도 근로를 하고 있는 기초보장수급자들은 대부분 비공식분야에 종사하고 있어 소득의 객관적 파악을 전제로 하는 EITC의 적용대상에서 제외될 가능성이 높다. 따라서 EITC의 한국적 의미는 기초보장수급자보다 일반 저소득근로층에 대한 소득보전제도로서의 의의가 클 것으로 예상된다. 다시말해 기초보장수급자의 근로유인방안으로서 EITC의 기능은 매우 제한적이며 단기내에 효과를 가져올 수 있는 제도가 아닌 것이다.

#### 4. 소극적 근로강화 제도

공공부조수급자의 노동시장참여를 강화하는 방안으로서 근로조건 부과 및 제재, 수급기간 제한 등 소극적 징벌제도가 사용되기도 한다. 이 중에서 근로조건부과란 흔히 근로연계복지(workfare)라고 하며 근로능력이 있는 공공부조 수급자에게 급여를 대가로 근로활동에 대한 참여를 의무화하는 것이다. 근로조건부과는 일반 실업자가

아닌 공공부조 수급자를 대상으로 하며, 불참 시 급여박탈 등 제재가 따른다는 점에서 적극적 노동시장정책과 다르다. 이런 점에서 근로연계 복지는 공공부조 수급자의 시민적 권리를 침해하는 강제노동이라는 비판이 제기되기도 하지만, 강제성을 제외하면 취업지원을 위한 정책내용들은 적극적 노동시장정책과 크게 다르지 않다. 근로조건이 부과되었음에도 불구하고 정당한 이유없이 노동을 거절하는 수급자에게는 급여의 중지 혹은 삭감이란 제재가 가해진다. 우리의 경우 근로능력이 있는 수급자는 조건부수급자로 분류되어 자활사업참여가 의무로 주어지며, 정당한 이유없이 자활사업에 참여하지 않으면 조건부수급자 몫의 생계급여가 중지되는 제재가 가해진다(법 제30조 제2항).

소극적 징벌제도도 운용여하에 따라서는 적극적 유인제도 못지 않게 수급자의 근로활동을 담보할 수 있는 수단으로 활용될 수 있다. 그러나 지난 3년간 기초보장제도의 시행과정에서 징벌제도에 의한 수급자의 근로담보는 실효를 거두지 못하고 있다. 그 이유는 첫째, 조건부수급자 수가 매우 적다는 점이다. 기초보장수급자 134만명 중 근로능력자는 30만명에 이르지만 조건부수급자는 이들의 11.5%인 3.5만명(2003. 6월 현재: 복지부 내부자료)에 불과하여 징벌적 규정에 의해 근로활동을 담보할 수 있는 대상이 원천적으로 적은 실정이다. 둘째, 그나마 적은 대상에 대해서 조건부수급 규정을 면밀히 시행할 행정력이 뒷받침되지 못한다는 점이다. 원래 징벌제도는 적극적 유인제도보다 더 많은 행정력과 비용의 투입을 필요로 한다. 예컨대 조건부수급자에 대해서는 자활지원계획의 수립, 자활지원급여 및 후원연계, 자활여건변화와 급여실시결과에 대한 정기적 평가, 평가결과에 의거한 징벌조치강구 등 관련 업무의 양이 증가하며 전문성을 필요로 한다. 그러나 일선행정의 실패는 여타 업무의 과중으로 조건부수급자를 행정적으로 면밀히 관리할 수 없어 조건불이행자에 대한 제재가 제대로 이뤄지지 못하고 있다. 따라서 향후 복지담당인력의 증원, 대상자관리의 체계화 등 전달체계상의 인프라가 상당한 수준으로 향상되기 전에는 징벌적 수단에 의한 수급자의 근로유인강화는 실효를 거두지 못할 것으로 전망된다.

수급기간 제한은 공공부조수급권을 일정한 기간내로 한정하는 제도로서 1996년 미국의 복지개혁조치에서 그 예를 찾아볼 수 있다. 그러나

우리나라에서 최근들어 EITC 도입에 대한 논의가 활발하지만 소득파악인프라가 취약하고 소요재원 조달이 용이하지 않아 실제 도입까지에는 상당한 기간이 소요될 것으로 전망된다. 그리고 EITC가 도입되더라도 근로를 하고 있는 기초보장수급자들은 대부분 비공식분야에 종사하고 있어 소득의 객관적 파악을 전제로 하는 EITC의 적용대상에서 제외될 가능성이 높다. 따라서 EITC의 한국적 의미는 기초보장수급자보다 일반 저소득근로층에 대한 소득보전제도로서의 의미가 클 것으로 예상된다.

수급기간제한은 공공부조수급자의 근로를 강화하는 수단이라기보다 수급권 자체를 박탈하여 대상자 수를 줄이는 수단으로 사용된다. 이러한 수급기간 제한은 공공부조 수급자가 마음만 먹으면 스스로 노동시장에서 일자리를 찾아 자립해 나갈 수 있다는 기본전제를 깔고 있는 것이다. 따라서 근로무능력자를 다수 포함하고 있는 우리의 기초보장제도에서 도입할 수 있는 여지는 매우 적다.

## 5. 결론

국민기초생활보장제도는 급여체계가 보충급여방식에 입각해 있어 수급자들의 근로의욕을 떨어뜨릴 가능성을 내재하고 있다. 그럼에도 불구하고 시행 3년이 경과한 현재까지 수급자들의 근로활동이 현저하게 저하되는 현상은 발견되지 않고 있다. 이는 근로활동을 하고 있는 수급자들의 대다수가 비공식부문에 종사하고 있어 소득이 정확하게 노출되지 않는 점에서 부분적으로 이유를 찾을 수 있을 것이며, 수급자들이 아직 제도에 대한 인식이 부족하여 보충급여방식의 원리를 충분히 인지하지 못한 것에서도 일부의 원인을 찾을 수 있을 것이다. 그러나 사회의 발전방향이 비공식부문의 축소와 소득원의 노출강화로 나아가고 있고, 시간이 흐름에 따라 수급자들의 제도인식도는 높아지게 되어 조만간 근로활동의 약화가 나타날 가능성이 높다.

수급자들의 근로활동이 약화되기 전에 근로유인제도를 도입, 정착하는 것이 기초 보장제도의 건전한 발전을 위해서 매우 긴급하며, 그 방법은 앞서 언급한 바와 같이 적극적 유인책과 소극적 강화책이 모두 모색될 수 있을 것이다. 이 중에서 적용대상의 포괄성 측면과 행정적 효율성 측면에서 볼 때 소극적 강화책보다는 적극적 유인책이 보다 바람직하다고 하겠다. 적극적 유인책 중에서도 EITC는 공공부조수급자를 포함할 수 있는 범위가 제한적이므로 우리 현실에서 취할 수 있는 유효한 수단은 근로소득공제제도라 판단된다. 그러나 근로소득공제가 제대로 작동하기 위해서는 소득과 약 인프라의 구축과 노동시장에서의 일자리의 제공이 뒷받침되어야함으로 소득과 약 행정체계의 구축과 일자리를 제공하는 자활사업의 활성화가 동시에 진행되어야 할 것이다. ■