

연구보고서 95-29

인쇄부수: 1,000부

인쇄매수: 189쪽

生活保護對象者에 대한 補充給與制度 導入方案

金 美 坤

全 學 錫

朴 仁 아

韓 國 保 健 社 會 研 究 院

머 리 말

貧困은 20세기 후반의 선진 복지국가에서도 존재하고 있으며, 이러한 貧困階層을 보호하기 위한 노력은 복지국가의 중요한 기능 중의 하나로 인식되고 있다. 最低生活의 保障이라는 정책적 목표를 달성하기 위해서, 국가는 자기 스스로의 힘으로 最低生活水準을 확보할 수 없는 가구를 生活保護對象者로 선정하여야 하고 이들에게 최저한의 문화적인 생활수준을 보장하여야 할 것이다. 이를 위하여 국가는 충분한 사회복지 재원을 확보하고 효율적인 전달체계를 구축하여야 하며, 대상자의 욕구를 정확히 측정하고 이들이 가진 資産程度를 파악하여 이의 차액을 지급하는 補充給與制度를 실시하여야 할 것이다. 補充給與制度는 公共扶助制度의 원리인 補充性的의 原理라는 측면에서 뿐만 아니라, 국가예산의 효율적인 집행이라는 측면에서도 바람직한 제도이다.

本研究院은 과거 생활보호제도 개선방안에 관한 연구(1990)에서 현행의 급여방식인 定額給與方式을 補充給與方式으로 改善하여야 하는 이유와 그 대체적인 方向을 제시한 바 있다. 그리고 최근 政府도 가까운 시일내에 補充給與制度를 실시할 計劃임을 발표하고 있다. 그러므로 本研究院은 補充給與制度 실시를 위한 具體的인 實施方案 마련이 시급히 필요한 것을 認識하고, 작년부턴 이를 위한 구체적인 研究計劃을 마련하였고, 금년 4월부터 본격적으로 研究作業에 착수하였다.

이 연구는 金美坤 責任研究員의 책임하에 全學錫 主任研究員, 박인아 研究員이 담당하여 수행하였다. 이들은 여러 차례의 討議와 많은 기존 국내외 文獻의 참고 및 分析을 바탕으로 연구를 수행하였고, 연구원 내외의 研究者, 政府의 關係者, 社會福祉專門要員 등 專門家들과

의 토론을 거쳐 본 보고서의 執筆을 완수하였다. 이들의 具體的인 擔當研究分野를 소개하면 다음과 같다.

- I. 序 論 (全學錫)
- II. 補充給與制度의 理論的 背景 및 制度導入의 妥當性 (金美坤)
- III. 各國의 補充給與制度 (박인아, 金美坤, 全學錫)
- IV. 補充給與制度의 基本方向 (金美坤, 全學錫)
- V. 補充給與制度의 導入方案 (金美坤)
- VI. 要約 및 結論 (金美坤)

이 보고서가 출간됨으로써 關係專門家의 研究활동에는 물론 生活保護制度의 改善에 큰 寄與가 될 것을 期待해 마지 않는다. 따라서 相關하게 전문가 및 정부부처의 담당관들께 一讀을 권하고 싶다.

연구진은 이 報告書의 研究작성 과정에서 많은 助言을 아끼지 않은 원내의 專門家와 생활보호업무의 주무부서로서 본 연구에 관련된 기초자료를 제공해준 保健福祉部 生活保護課 이상기 과장 및 담당 공무원들에게 깊이 感謝하고 있으며, 또한 본 원고를 읽고 유익한 助言을 해준 本院의 朴純一 연구위원과 李成基 책임연구원에게 감사하고 있다. 그리고 본 보고서가 발간되기까지 교정 및 편집에 많은 수고를 해준 소원철 책임관리원, 안현애 주임연구원, 양미선 주임관리원에게도 감사하고 있다.

끝으로 本 報告書의 내용은 어디까지나 著者들의 意見이며, 本 研究院의 公式見解는 아님을 밝혀 두고자 한다.

1995年 12月

韓國保健社會研究院

院長 延 河 清

目 次

要約 및 政策建議	11
第1章 序論	25
第1節 研究의 必要性 및 目的	25
第2節 研究의 方法 및 內容	26
第2章 補充給與制度의 理論的 背景 및 制度導入의 妥當性	28
第1節 補充給與制度의 概念	28
第2節 補充給與制度의 論理的 背景 및 關聯 制度	29
1. 公共扶助의 原理 및 生活保護法 精神	29
2. 롤즈(J. Rawls)의 分配的 正義論	32
3. 負의 所得稅	33
第3節 補充給與制度 導入의 妥當性	34
1. 現行 生計保護에 對한 評價	35
2. 補充給與制度 導入을 위한 現實與件	47
3. 補充給與制度 導入의 問題點 및 期待效果	48
第3章 各國의 補充給與制度	51
第1節 美 國	51
1. 歷史的·法的 背景	51
2. 制度分析	53
3. 補充給與導入에 對한 示唆點	66
第2節 日 本	69
1. 歷史的·法的 背景	69
2. 補充給與制度의 基本틀	71
3. 補充給與制度 適用對象者	75

4. 傳達體系	77
5. 豫算	78
6. 補充給與制度 導入에 대한 示唆點	80
第3節 英國	81
1. 歷史的·法的 背景	81
2. 制度分析	84
3. 補充給與制度 導入에 대한 示唆點	84
第4節 프랑스	95
1. 歷史的 背景	95
2. 制度의 分析	97
3. 프랑스 社會扶助制度의 示唆點	107
第4章 補充給與制度 基本方向	108
第1節 補充給與制度 模型設計의 基本原則	108
1. 基本原則	108
2. 原則들간의 優先順位 및 調和	113
第2節 補充給與制度의 基本틀	115
1. 補充給與制度의 基本틀에 대한 摸索	115
2. 本 研究의 補充給與制度 基本틀	118
第5章 補充給與制度 導入方案	120
第1節 補充給與額 決定	120
1. 最低生計費	120
2. 資産認定額	131
3. 家口特別經費	152
4. 給與水準	153
第2節 等級區分	154
1. 段階區分	154
2. 等級區分의 基準	157

第3節 等級 및 給與決定	158
1. 等級決定	158
2. 給與決定	159
第4節 給與方式	163
第6章 結 論	167
第1節 研究方向	167
第2節 研究結果	168
1. 補充給與制度의 基本를	168
2. 補充給與制度 導入方案	168
參考文獻	173
附 錄	179
1. 年度別 最低生計費 推定模型	181
2. 年度別 補充給與 基準線 推定結果	187

表目次

〈表 2- 1〉	受給者別・目的別 保護種類	35
〈表 2- 2〉	生活保護對象者 選定基準	37
〈表 2- 3〉	1995年 生計保護基準	38
〈表 2- 4〉	年度別 生計保護 水準	38
〈表 2- 5〉	生活保護 豫算(1995)	40
〈表 2- 6〉	生活保護 内容別 國費 支出推移	41
〈表 2- 7〉	生計保護 프로그램의 評價基準	43
〈表 2- 8〉	定額給與의 衡平性 問題	44
〈表 2- 9〉	所得偏差의 衡平性	45
〈表 2-10〉	1994年 生計保護對象者 所得基準과 最低生計費	46
〈表 3- 1〉	受給者數 및 月平均給與額	55
〈表 3- 2〉	聯邦・州政府 AFDC 給與 負擔率	63
〈表 3- 3〉	家口規模別 貧困線(1994)	68
〈表 3- 4〉	一般世帶와 被保護世帶의 消費支出額의 推移	75
〈表 3- 5〉	日本 生活保護對象者數의 推移	76
〈表 3- 6〉	他豫算 對比 生活保護 豫算	79
〈表 3- 7〉	生活保護豫算의 内容(1994)	79
〈表 3- 8〉	資産調査 給與	85
〈表 3- 9〉	資産調査給與에 隨伴되는 給與	86
〈表 3-10〉	所得補助의 個人手當 種類와 給與額	89
〈表 3-11〉	所得補助의 附加手當 種類와 給與額	90
〈表 3-12〉	家族控除 給與額	92
〈表 3-13〉	障礙勤勞手當 給與額	93
〈表 3-14〉	社會扶助 프로그램 對象者數	100

〈表 3-15〉	社會扶助의 傳達體系	103
〈表 3-16〉	社會扶助費 推移(1973~84)	104
〈表 3-17〉	總福祉支出 對比 社會扶助費 比重(1984)	104
〈表 3-18〉	社會扶助 프로그램別 構成比 推移(1963~84)	105
〈表 3-19〉	社會扶助費 財源負擔 進展	106
〈表 5- 1〉	定額給與에서의 地域, 家口規模, 家口類型, 所得水準間의 不平性 程度	125
〈表 5- 2〉	地域別 家口規模別 最低生計費(1994)	126
〈表 5- 3〉	地域別 家口規模別 補充給與 基準線(1994)	128
〈表 5- 4〉	GDP 對比 社會扶助費의 主要 外國과 比較	145
〈表 5- 5〉	年度別 給與充足率	154

圖 目 次

[圖 2-1]	生計費 支給 傳達體系	39
[圖 4-1]	補充給與制度의 基本틀	118

要約 및 政策建議

I. 補充給與制度의 理論的 背景 및 制度導入의 妥當性

1. 補充給與制度의 概念

補充給與制度는 資産額(所得認定額+財産의 所得換算額)이 국가가 정한 最低基準(national minimum)인 最低生計費에 미달하는 경우 그 부족분을 급여하는 제도임.

2. 補充給與制度의 理論的 背景 및 關聯制度

가. 公共扶助制度의 原理

- 생활보호를 받는 자에게 최저생활을 보장해야 한다는 最低生活保障의 原理
- 생활보호를 국가가 행하여야 한다는 國家責任의 原理
- 수급자가 이용할 수 있는 資産을 활용한 후 부족한 부분만을 보충해 주는 補充性的 原理 등이 있음.

나. 롤즈의 分配的 正義論

롤즈(J. Rawls)의 分配的 正義觀을 가장 집약적으로 잘 나타내주는 것은 最小極大化의 原則(maximin principle)임. 이는 가장 못사는 사람에게 가장 큰 이득이 돌아가도록 하여야 한다는 것임.

그러나 이것이 완전한 平等이나 寄與를 완전히 무시한 分배구조를

의미하는 것은 아님. 왜냐하면 물즈는 평등을 포함한 모든 경제적·사회적 가치에 우선하는 것으로 自由를 규정하고 있기 때문임.

다. 負의 所得稅

負의 所得稅(negative income tax) 제도는 모든 소득가득자에게 소득을 신고시키고 그 신고액이 과세최저한을 넘으면 그 초과분에 대해서는 누진과세를 하고, 과세최저한 이하의 경우에는 그 부족분에 일정을 곱한 금액을 조세의 환급과 같은 방법으로, 즉, 負의 租稅로서 급부하는 제도임.

3. 補充給與制度 導入의 妥當性

가. 現行 生計保護에 대한 評價

일반적으로 地域別 最低生計費는 대도시, 중·소도시, 농어촌의 순이며, 家口規模別 最低生計費는 家口員數의 增加에 따라 절대금액은 증가하나 증가액이 체감하는 規模의 經濟를 보이고 있음. 그리고 1995년의 경우 居宅保護對象者의 소득수준은 0에서 居宅保護對象者 選定基準인 19만원까지 분포하고 있음.

이러한 차이에도 불구하고 정부는 1995년 현재 전국적으로 동일한 1인당 월 78천원을 生計保護費로 지급하고 있음. 이 결과 거택보호대상가구의 地域, 家口規模, 所得水準의 차이에 따른 형평성의 문제가 제기되고 있음.

예컨대 所得水準別 衡平性 問題를 살펴보면 1994년 농촌 4인가구로서 거택보호대상가구나 所得이 없는 가구의 可處分所得은 생계보호급여액인 26만원(6.5만원×4인)으로 이는 농촌 4인가구 最低生計費 57.6만원에 미달(-31.6만원)하나, 所得이 選定基準과 같은 64만원(16만원

×4인)인 가구의 可處分所得은 最低生計費를 초과(+32.4만원)하게 됨.

나. 補充給與制度 導入을 위한 現實 與件

補充給與制度 모형의 두 축은 最低生計費와 수급가구의 소득과 재산상태를 고려한 資産認定額임. 그러므로 補充給與制度 도입을 위한 현실여건의 문제는 과학적인 最低生計費의 계측여부와 정확한 資産調査에 대한 문제로 국한됨.

最低生計費는 일반통계(승인번호 11701)로 지정되어 국민생활실태조사라는 제목으로 3년단위로 계측하도록 되어 있고, 1994년 본 원에서 지역별 가구규모별 最低生計費를 계측한 바가 있음. 그리고 비계측기간의 最低生計費는 추정 모형을 이용하여 추정할 수 있음.

그러나 현재의 생활보호대상자에 대한 資産調査는 정확성이 다소 떨어진다는 평가를 받고 있으므로 앞으로 조사기법의 개발, 조사인력의 전문화, 조사표의 개발 등을 통하여 資産調査의 정확성을 제고하여야 할 것임.

다. 補充給與制度 導入의 問題點 및 期待效果

- 期待效果

- 자산정도에 따라 차등급여를 실시함으로써 補充性的의 原理 및 分配的 正義가 제고되며, 效率的인 豫算執行을 기할 수 있음.
- 자산이 가장 빈약한 계층에게 가장 많은 급여를 하기 때문에 사회적인 總效用이 증가하게 되고, 수급자간 또는 수급자와 비수급자간의 衡平性이 제고됨.

- 豫想되는 問題點

- 현단계에서 補充給與制度가 도입될 경우 예상되는 주요한 문제점

은 資産調査의 精確性 문제, 受給者들의 불만, 行政의 복잡성임.

II. 補充給與制度 基本方向

1. 補充給與制度 模型設計의 基本原則

- 生存權保障의 原理: 生存權 保障의 理念을 바탕으로한 이 원리는 生活保護法에서 最低生活保障의 原理 즉, 생활보호를 받는 자에게 최저생활을 보장해야 한다는 원리로 구체화됨. 따라서 이 원리는 最低生計費가 補充給與制度 模型에서 생계보호비 지급의 기준선이 되어야 함을 의미함.
- 補充性的 原理: 수급자가 이용할 수 있는 자산, 능력 및 그 밖의 모든 것을 활용한 후 최후적으로 부족한 부분만을 보충해 주는 원리이며, 生活保護法 제4조에 규정되어 있음.
- 最小極大化의 原則(maximin principle): 한 사회의 가장 못사는 사람에게 가장 큰 이득이 돌아가도록 사회의 기본 구조를 짜야 한다는 원칙. 그러나 이것이 완전한 平等이나 寄與를 완전히 무시한 分配구조가 되어서는 안됨.
- 勤勞誘引 提高의 原則: 소득인정과 재산의 所得換算에 勤勞誘引을 위한 각종 제도적 장치를 두어야 한다는 원칙.
- 劣等處遇(less eligibility)의 原則: 채드윅(Edwin Chadwick)이 영국의 1834년 新救貧法에 반영한 법정신으로서, 구제받는 사람의 생활 수준이 자발적으로 일하는 독립 노동자의 임금수준보다 높아서는 안된다는 원리.
- 既得給與 維持의 原則: 제도도입에 따른 불만을 최소화하기 위하여 모든 수급가구에 既存體系(1996년 이후는 차등급여체계)에서의 최하

등급의 生計保護費 만큼은 최소한 보장하여야 한다는 원리.

- 現實性의 原則: 아무리 이상적인 제도일지라도 現實與件이 감안되지 않으면 제도로써 성공하기 힘들. 따라서 현실을 감안하여 제도 도입 초기에는 단순한 제도를 채택하고 여건의 성숙도를 감안하여 복잡한 제도로 이행하여야 할 것임.

2. 補充給與制度의 基本틀

가. 補充給與制度의 基本틀에 대한 摸索

- 補充給與制度의 모형은 현실여건이나 가치관에 따라 매우 다양한 형태를 띌 수 있음.
 - 最低生計費와 거택보호대상가구의 所得(flow)과 財産(stock) 상태를 동시에 고려하는 資産程度別 補充給與模型
 - 수급자의 欲求에 대응하는 급여를 하는 欲求別 補充給與模型
 - 受給家口의 능력을 아주 단순하게 등급화하는 單純等級 補充給與模型
- 본 연구에서는 補充給與制度의 基本原則들을 어느 모형이 가장 잘 반영할 수 있는 모형인가라는 관점에서 資産程度別 補充給與模型을 補充給與制度 基本模型으로 채택하였음.

나. 本 研究의 補充給與制度 基本틀

資産程度別 補充給與制度은 과학적으로 계측된 最低生計費와 資産 調査로 밝혀진 개별 가구의 資産認定額(所得과 財産의 所得換算額을 합한 金額)의 차액을 지급하는 방식임.

III. 補充給與制度 導入方案 및 政策建議

1. 補充給與額의 決定

가. 最低生計費의 決定

- 給與基準線으로서의 最低生計費

補充給與制度 모형에 적용될 最低生計費는 어느 정도 세분화된 最低生計費를 적용하는 것이 바람직한가? 이에 대한 판단기준을 마련하기 위하여 먼저 현행 給與體系에서 衡平性を 저하시키는 요인으로 지적된 소득, 지역, 가구규모, 가구유형들이 衡平성에 미치는 영향정도를 살펴보았음(表 1 참조). 분석결과 所得水準이 네 요인 중에서는 가장 衡平性を 저하시키는 것으로 나타났고 다음이 가구규모, 지역, 가구유형 순으로 나타났음.

이 중에서 가장 영향력이 적은 변수로 나타난 가구유형별 最低生計費는 현재 계측된 자료가 없을 뿐만 아니라 제도도입 초기에 적용하기에는 어려움 있을 것으로 예상됨. 따라서 제도도입 초기에는 地域別 家口規模別 最低生計費를 補充給與制度의 기준선으로 적용하고, 장기적으로는 家口類型別 最低生計費까지 반영하는 것이 바람직할 것임.

이를 위해서는 향후 最低生計費를 계측할 때에 기존의 地域別 家口規模別 最低生計費 뿐만 아니라 家口類型別 最低生計費도 계측하여야 할 것임.

〈表 1〉 定額給與에서의 地域, 家口規模, 家口類型, 所得水準間の 不平性 程度

구 분	정액급여 (B)	최저생계비 (PL)	최저생계비 충족률((소득+B)/ PL×100)
지역별 차이(4인가구, 소득이 없는 경우)			
대도시	260,000	711,766	36.53
중소도시	260,000	665,107	39.09
농어촌	260,000	576,414	45.11
가구규모별 차이(중소도시, 소득이 없는 경우)			
1인 가구	65,000	205,914	31.57
4인 가구	260,000	665,107	39.09
7인 가구	455,000	898,550	50.64
가구유형별 차이(중소도시, 4인가구, 소득이 없는 경우)			
일반가구 ¹⁾	260,000	665,107	39.09
노인가구 ²⁾	260,000	613,577	42.37
모자가구 ³⁾	260,000	589,121	44.13
소득수준별 차이(중소도시 4인가구의 경우)			
0	260,000	665,107	39.09
8만원/인	260,000	665,107	87.20
16만원/인	260,000	665,107	135.32

註: 1) 1994년 『최저생계비 계측조사연구』의 표준가구인 부부(40세, 36세)와 1자(11세), 2자(9세)의 가구.
 2) 표준가구에서 부부 중 한사람이 빠지고 노인이 포함된 가구로서 최저생계비 추정은 1989년 『최저생계비 계측조사연구』의 성인균등화 지수를 이용하여 추정함.
 3) 표준가구에서 부부 중 한사람이 빠지고 3자(7세)가 포함된 가구. 최저생계비 추정은 노인 가구와 동일함.

- 年度別 最低生計費

最低生計費를 매년 계측할 수 없으므로 비계측연도의 最低生計費는 추정되어야 함. 본 연구에서는 첫째, 물가상승만을 고려하는 방식 둘째, 가계지출에 대한 最低生計費 비율을 유지하는 방식 셋째, 물가·소

득·기호 변화를 동시에 고려하는 방식에 대한 장단점을 검토한 결과, 추정의 正確性和 簡便性이라는 관점에서 家計支出에 대한 最低生計費 비율을 유지하는 방식을 年度別 最低生計費 추정방식으로 정하였음. 일본에서는 1984년도 이후 이러한 방식으로 年度別 最低生計費를 추정하고 있으며, 이를 水準均衡方式이라 칭하고 있음.

이는 먼저 추정하고자 하는 연도의 4인가구 最低生計費를 다음과 같이 추정함.

$$PL_{t+i} = C_{t+i} \times PL_t / C_t$$

여기서 PL_{t+i} : 추정하고자 하는 t+i 年度の 4인가구 最低生計費
 C_{t+i} : 추정하고자 하는 t+i 年度の 4인가구 家計支出
 PL_t/C_t : 最低生計費 조사년도(t)의 家計支出에 대한 最低生計費 비율

이와 같이 추정하고자 하는 연도의 4인가구 最低生計費가 추정되면 4인가구 最低生計費에 대한 가구규모별 最低生計費의 비율인 家口均等化指數를 적용하여 가구규모별 最低生計費를 추정함.

나. 資産認定額

資産認定額は 所得認定額과 財産의 所得換算額の 합계임.

- 所得認定額

所得認定額の 결정은 근로수입, 농업수입, 사업수입, 기타수입의 합계에서 수입을 얻기 위한 필요불가결한 비용을 감한 후, 勤勞誘引을 위한 所得控除를 하도록 함.

$$\begin{aligned} \text{소득인정액} &= \text{월평균소득} - \text{소득공제} \\ &= \text{월평균수입} - \text{필요경비} - \text{소득공제} \end{aligned}$$

- 勤勞所得: 월평균 수입에서 必要經費를 감하여 계산한다. 근로수입 관련 必要經費로는 사회보험료, 소득세, 교통비, 탁아비(母의 경우)와 간병인이 필요한 경우(노인, 만성질환자, 장애인 등) 간병인의 비용
- 農業 所得: 판매수입(농업조수입)에서 비료대, 농약대, 종묘대, 농기구 수리비, 농기구 구입비(감가상각비용) 등의 必要經費를 감한 후 자가소비분을 더함.

$$\text{농업소득} = \text{판매수입}(\text{판매가격} \times \text{판매량}) - \text{농업생산 필요경비} + \text{자가소비환산액}$$

- 事業所得: 농업 이외의 自營事業(고정적인 부업 포함) 소득은 본인의 신고 외에 사업종류별로 해당지역의 동종사업자 평균소득, 해당가구의 일상생활실태 등을 참고하여 소득액을 인정함. 단 생업자금 상환금 등의 자립조장을 목적으로 한 프로그램의 이자상환분은 必要經費로 인정함.
- 移轉所得: 公共扶助를 제외한 국민연금 등 소득보장 성격의 移轉所得은 소득으로 인정. 가족 및 친지로 부터의 송금 및 증여를 받은 경우는 모두 소득으로 인정하며, 가족 및 친지로 부터의 금전의 현물증여(농수산물, 야채 등)도 그 수준이 일정량을 초과할 경우 소득액으로 인정함.
- 財産所得: 토지, 가옥, 기계, 기구류의 임대로부터 발생하는 수입에서 가옥보수비, 기계·기구 수리비 등 소득유지에 필요한 경비를 必要經費로 인정하여 감함. 그리고 금융자산에 의한 소득은 稅後所得으로 계산
- 所得控除: 勤勞誘引을 위하여 근로소득에 대하여 일정액의 基礎

控除와 일정비율의 定率控除를 두도록 함.¹⁾

- 財産의 所得換算額

資産認定에서 財産包含 與否: 급여산정과 관련된 資産認定에서 재산을 포함하여야 하는가? 하는 문제는 最低生計費에서의 財産 處理方式을 감안하여 결정하여야 함. 最低生計費에서의 財産 處理方式을 살펴보면 주거비의 경우 전세금에 이자율을 곱하여 비용으로 계산하고 있으며, 내구소비재의 경우 감가상각비용을 最低生計費에 포함하고 있음. 이와 같이 補充給與制度의 한 軸인 最低生計費 산정에 재산이 포함되어 있으므로 補充給與制度의 또다른 한 軸인 資産認定에서도 재산은 포함되어야 할 것임.

• 財産의 範圍

- ① 소득을 발생시키지 않는 재산(이유: 소득인정과 2중계산)
- ② 일정금액 이상의 재산
- ③ 처분가능한 재산
- ④ 특수인의 필요불가결한 용품(장애인의 자가용)이 아닌 재산

- 適用價格: 현행 생활보호사업의 재산조사에서는 재산의 종류에 따라 時價, 公示地價, 課標 중의 하나가 적용되고 있음. 이로 인하여 발생하는 형평성의 문제점(예: 전세는 時價를 적용하고 자가는 課標適用)을 해결하기 위해서는 모든 적용가격을 最低生計

1) 미국 AFDC의 경우 근로유인을 위하여 1967년부터 월간 개인소득에서 \$30를 먼저 공제한 후 잔여분에 대해서도 1/3을 공제하였음. 그러나 레이건 정부 이후부터 \$30 기초공제는 취업후 12개월까지, 특별공제 1/3은 취업후 4개월까지로 제한하였음(Rosen, Harvey S., *Public Finance*, 3rd. ed., Boston, Irwin, 1992, p.181). 일본의 경우도 일정액의 기초공제와 연간소득액의 10%의 특별공제를 두고 있음.

費의 적용가격인 時價로 통일하여야 할 것임. 그러나 時價에 대한 객관적인 자료가 없거나 부족하기 때문에 조사자의 자의성이 개입될 소지가 있음. 따라서 適用價格은 개별 재산의 課標 혹은 公示地價를 課標 혹은 公示地價의 평균현실화율로 나누어 適用價格을 구하고 이를 재산조사에 적용하는 것이 바람직함.

- 財産의 所得換算 方法: 財産의 所得換算額은 총 재산 중 가용재산으로 인정되는 재산인정액에 재산의 所得換算率²⁾을 곱하여 산출함. 所得換算率は 저소득층 재산이 주로 부동산이나 비금융자산으로 유동성이 매우 낮은 점과 재산형성을 조장한다는 生産的 福祉政策의 차원에서 공금리 수준보다 낮은 수준으로 하여야 할 것임.

- 資産調査

현행 생활보호대상자에 대한 資産調査는 정확성이 다소 떨어진다는 평가를 받고 있음. 그러므로 補充給與制度를 도입하기로 되어있는 2000년전에 조사기법의 개발, 조사인력의 전문화, 조사표의 보완 등을 통하여 資産調査의 정확성을 제고하여야 할 것임.

2. 等級 및 給與決定

가. 等級區分 程度

- 補充給與制度의 이론적인 모형에 따라 가구마다 다른 보충급여액

2) 영국의 경우 3,000~8,000파운드 사이의 자본은 3,000파운드를 기초공제하고, 초과분 250파운드당 주 1파운드의 소득으로 인정하고 있음(IS 20 Supplement, April 1990).

을 지급할 경우, 행정이 복잡해진데 비하여 實益은 크지 않음. 따라서 補充給與額 몇 개의 區間으로 나누어 등급별 차등을 두는 制度를 시행하는 것이 효율적임.

- 제도도입 초기에는 너무 복잡하지 않게 5단계 이하의 單純等級體系를 유지하고, 연차적으로 等級區分 정도를 세분화하는 것이 바람직함.

나. 個別家口의 等級決定

등급이 2개인 경우를 예로들어 등급결정 과정을 설명하면(등급수가 다른 경우에도 등급결정 과정은 같은 논리임), 最低生計費의 1/2線을 등급구분의 基準線으로 하여 最低生計費와 資産認定額의 차액이 基準線 이상이면 급여를 많이 받는 A등급으로 분류하고, 基準線 이하이면 급여를 적게 받는 B등급으로 분류

다. 等級別 給與決定

- 補充給與制度의 이론적인 모형에 따라 給與를 지급할 경우 既存體系에서 받고 있던 生計保護費보다 적은 給與를 받아야 하는 가구들이 발생할 수 있음. 이런 가구는 불평불만을 토로할 것임.
- 따라서 먼저 급여를 적게 받아야 하는 그룹인 B등급에게는 既存體系(1996년 이후의 차등급여체계)의 최하 등급의 生計保護費를 지급하도록 함.
- 이렇게 既存給與를 보장함으로써 첫째, A등급에게는 적정 보충급여액을 지급할 수 없고, 둘째 생활수준이 상대적으로 좋은 B등급에게 이론적인 補充給與額 보다 많은 생계보호비를 지급함으로써 형평의 문제가 발생함.
- 등급별 보충급여액의 배분에 있어서는 예산의 범위내에서 지급

하여야 하므로 A등급에게는 既存給與額에 追加給與額(生計保護豫算의 增加分과 해당 等級에 속하는 가구수를 감안하여 결정)을 더한 금액을 지급함. 그리고 이와같이 매년 추가급여액을 지급하면 등급별 보충급여액의 차이는 연차적으로 확대될 것임.

- 또한 두번째의 문제점을 보완하기 위해서는 既存體系에서의 최하 등급의 給與額을 향후 補充給與制度가 도입될 때까지 인상하지 않도록 하여야 할 것임.

라. 勤勞誘引이 裝置된 給與決定

- 勤勞誘引政策이 必要한 理由

- 補充給與制度는 最低生計費에서 資産認定額을 감한 금액을 지급하기 때문에 만약 所得控除를 두지 않을 경우, 거택보호대상가구의 생활수준이 모두 같아짐. 즉, 勤勞所得이 있는 가구나 없는 가구나 동일한 最低生計費 水準의 생활을 누리게 됨. 이는 勤勞意慾을 저하시킬 것임.

- 勤勞誘引을 위한 各種控除의 水準

- 基礎控除額 水準: 낮을 경우 勤勞誘引이라는 소기의 목적을 달성하지 못하고, 높을 경우 급여를 받는 수급자의 생활수준이 선정 기준 차상위 소득계층의 생활수준보다 높아지는 문제점이 발생함. 그러므로 이와 같은 상반된 효과를 감안하여 수준을 결정하여야 할 것임. 참고로 미국의 사회부조 프로그램별 基礎控除 水準은 기초보장액의 5~25% 수준임.
- 定率控除率 水準: 定率控除率의 높고 낮음이 미치는 영향은 基礎控除의 경우와 유사함. 따라서 基礎控除와 마찬가지로 상반된 효과를 감안하여 수준을 결정하여야 할 것임. 다만 현행 定額給與

方式에서 수급자이면 소득수준에 관계없이 동일한 급여를 수급(所得控除率이 100%)하고 있는 점을 감안하여 제도도입 초기에는 衡平性이 다소 손상될지라도 所得控除率을 50% 이상(즉, 勤勞所得의 50% 이하를 소득으로 인정)으로 높혀 勤勞誘引을 제고함. 장기적으로는 정책의 효과를 감안하여 控除率을 조정하도록 하여야 할 것임.

3. 給與方式

給與方式은 현재와 마찬가지로 의료비와 교육비의 경우 수급자의 의료 및 교육기회 보장이라는 관점에서 現物給與가 바람직하고, 나머지 비목은 원칙적으로 現金給與가 바람직함.

IV. 所要豫算

- 補充給與制度를 2000년에 도입할 경우 追加所要豫算은 근로유인을 위한 所得控除率의 크기에 좌우될 것임.
 - 정부는 생계보호예산을 증액하여 給與充足率((자가소득+급여액)/最低生計費)이 1998년에 100%수준에 이르도록 할 계획임. 따라서 補充給與制度가 도입될지라도 급여수준과 관련된 追加所要豫算은 필요하지 않음.
 - 다만 勤勞誘引을 위한 所得控除의 경우는 필연적으로 追加所要豫算이 수반되므로 이를 위한 追加所要豫算은 확보되어야 할 것임. 이 경우 追加所要豫算의 크기는 所得控除率의 크기에 좌우될 것임(추가소요예산=거택보호가구의 평균가구소득×소득공제율×거택보호가구수).

第1章 序論

第1節 研究의 必要性 및 目的

오늘날 어느 나라에서나 가장 일반적으로 합의되고 있는 사회복지 정책의 목표 중의 하나는 인간다운 最低生活을 보장해 주는 것이다. 이를 위하여 대부분의 국가는 公共扶助制度¹⁾를 두어 생활유지의 능력이 없거나 생활이 어려운 자에게 필요한 보호를 해줌으로써 이들의 最低生活을 보장하고 자활을 도와 국민전체의 삶의 질을 향상시키고 있다.

이와 같은 정책적 목표를 달성하기 위하여 우리나라에서도 1961년 生活保護法을 제정하고 生活保護事業을 시행해 왔으며, 국가경제의 성장에 힘입어 生活保護事業은 내실화와 발전을 거듭해왔다. 그러나 아직도 生活保護法이 목적으로 하고 있는 最低生活의 保障에는 미흡한 수준이다.

한정된 재원으로 효율적인 最低生活을 保障하기 위하여 무엇보다도 필요한 것은 受給者가 이용할 수 있는 자산, 능력 및 그 밖의 모든 것을 활용한 후 최후적으로 부족한 부분만을 보충해주는 生活保護法 제 4조에 규정된 補充性的의 原理가 지켜져야 한다. 그러나 우리나라의 현행 生活保護事業의 급여방식은 補充性的의 原理에 배치된 일률적인 1인

1) 1995년 12월 통과된 사회보장기본법에서는 그동안 일반적으로 사용되던 공적부조를 공공부조라는 용어로 바꾸었음. 따라서 본 보고서에서는 공적부조 대신 공공부조를 사용할 것임. 다만 외국제도인 경우는 외국에서 일반적으로 사용되고 있는 사회부조를 사용할 것임.

당 定額給與方式(1995년 현재 거택 1인당 월 78천원, 시설 1인당 월 72천원)을 채택하고 있다. 이는 都·農間の 最低生計費가 비슷하고, 受給家口の 所得 및 財産의 所有程度가 비슷할 경우에 타당성이 인정되는 給與支給方式이다.

그러나 1994년 本院이 계측한 最低生計費에 의하면 농촌의 最低生計費는 대도시의 약 81%수준으로 都·農間の 차이를 보이고 있으며, 1995년 생활보호대상자 선정을 위한 일제조사결과에 의하면 거택보호대상가구는 所得 및 財産이 전혀 없는 家口에서부터 소득이 1인당 19만원이며 가구재산이 2,500만원인 가구까지 분포하고 있다. 따라서 受給家口の 欲求와 資産(所得 및 財産)程度에 따라 給與를 달리 지급하는 補充給與制度가 도입되어야 할 것이다.

補充給與制度和 관련하여 本研究院은 1990년 『생활보호제도 개선방안에 관한 연구』에서 기존의 定額給與方式을 개선하여 補充給與制度를 실시하여야 할 必要性和 그 대체적인 實施의 方向을 제시한 바 있다(정복란 외, 1990). 이를 바탕으로 政府는 1996년부터 補充給與制度의 전단계라고 볼 수 있는 差等給與制度를 實施할 계획이다. 그리고 1994년의 사회복지장기발전계획과 1995년의 국민복지기획단에서는 2000년에 補充給與制度를 도입할 것을 건의하고 있다. 따라서 본 연구에서는 差等給與制度和 補充給與制度 도입에 따르는 문제점의 종합적인 검토와 분석을 통해 合理的이고 具體的인 實施方案을 모색하고자 한다.

第2節 研究의 方法 및 內容

研究의 方法은 국내외 연구결과에 대한 文獻研究와 補充給與制度를 실시하고 있는 선진외국의 補充給與制度 역사, 발전과정, 현황 등의 분석을 통하여 바람직한 補充給與制度의 基本方向과 基本模型을 제시

하고, 그 실천을 위한 具體的인 方案을 설정·제시하는 形態이다.

研究의 內容은 가능한 한 成長寄與的인 補充給與制度 메카니즘의 설정에 중점을 두었다. 제2장에서 補充給與制度의 이론적 배경과 제도 도입의 필요성과 타당성을 검토한다. 여기서는 주로 補充給與制度의 개념, 補充給與制度의 이론적 배경 및 관련제도, 補充給與制度 도입의 타당성 등을 절로 나누어 살펴 본다.

이어서 제3장에서 各國의 補充給與制度의 歷史와 發展過程 및 現況 등을 살펴봄으로써 우리나라에 적합한 제도 도입을 위한 示唆點을 발견하고자 한다. 여기에는 美國, 日本, 英國, 프랑스를 중심으로 살펴본다.

다음 제4장에서는 補充給與制度의 基本方向을 설정하기 위하여 補充給與制度 設計上의 基本原則과 補充給與制度의 基本틀에 대한 모색을 한다.

제5장에서는 本 研究에서 도입하고자 하는 補充給與制度의 구체적인 導入方案을 제시한다. 먼저 補充給與額의 결정문제를 다루기 위하여 最低生計費와 資産認定에 대하여 살펴보고 다음에 等級區分問題를 살펴본다. 이 章의 마지막 部分에서는 現金급여와 現물급여의 장단점을 살펴보고 補充給與制度下의 바람직한 給與方式 問題를 언급하고자 한다.

第2章 補充給與制度의 理論的 背景 및 制度導入의 妥當性

補充給與制度는 最低生活保障이라는 生活保護制度의 목적을 효율적으로 달성하기 위한 급여지급방식에 관한 제도이다. 그러므로 補充給與制度의 이론적 배경으로는 公共扶助의 이론적 배경과 원리들이 준용될 수 있다. 따라서 본 장에서는 이들을 중심으로 살펴보고 제도 도입의 타당성에 관하여 논하고자 한다.

第1節 補充給與制度의 概念

補充給與制度(Supplementary Benefit System)의 이론적 배경과 제도 도입 타당성을 살펴보기 전에 먼저 補充給與制度 개념이 무엇인가에 대하여 살펴보아야 할 것이다. 補充給與制度는 일반적으로 最低生計費와 資産額²⁾의 차액을 급여하는 제도를 의미한다. 그러므로 현행의 획일적인 급여방식(1995년 현재 1인당 78,000원)에 대립되는 개념이다. 이와 유사한 개념으로서는 差等給與制度가 있다. 이는 最低生計費와 資産과의 차액을 일정 구간으로 나누어 구간별 평균금액을 급여하는 제도이다. 그러므로 양자간의 개념상의 차이는 補充給與制度가 급여액을 1원단위까지 세분화하여 급여하는 제도인 반면에 差等給與制度는 급여액을 일정 구간으로 나누어 구간별 평균금액을 급여하는 점이다.

2) 본 연구에서 자산액은 소득인정액에 재산의 소득환산액을 합한 개념으로 정의한다. 여기서 재산의 소득환산액이란 재산을 소득으로 평가한 금액을 말한다.

다. 즉, 差等給與制度는 補充給與制度의 부분집합이라고 볼 수 있다.

그러나 補充給與制度에서 급여액을 1원 단위까지 세분화하여 지급한다는 것은 현실적이지 못하다. 세분화에 따르는 실익보다는 비용이 많이 지출되기 때문이다. 그러므로 세계 어느 나라에서도 이와 같이 화폐의 최종단위 차액까지 급여하는 補充給與制度를 채택하고 있는 나라는 없다. 급여를 일정구간으로 나누어 구간별 평균금액을 지급하는 것이 일반적이다. 이것은 결국 差等給與制度(資産程度別 差等給與制度)이다. 이러한 의미에서 差等給與制度和 補充給與制度는 용어상의 차이에도 불구하고 실제 현실적용에서는 동일한 형태로 나타난다. 이런 측면에서 두 제도의 용어를 혼용하여 사용할 수도 있다.

第2節 補充給與制度의 論理的 背景 및 關聯 制度

1. 公共扶助의 原理 및 生活保護法 精神

현행 생활보호는 헌법 제34조 5항의 생존권보장의 규정에 근거하여, 생활유지의 능력이 없거나 생활이 어려운 자에 대하여 最低生活을 보장하고 자립기반을 조성해 주는 것을 목적으로 하고 있다. 이러한 생활보호의 목적을 달성하기 위해서는 公共扶助制度에 내재되어 있는 제도적 원리들과 함께 生活保護法이 규정하고 있는 운영상의 원칙들이 지켜져야 한다. 일반적으로 公共扶助制度의 원리로는 生存權 保障의 原理, 平等의 原理, 國家責任의 原理, 補充性的의 原理 등이 있으며, 이러한 원리에서 파생되는 여러가지 운영상의 원칙들이 있다.

公共扶助制度의 원리 중에서 補充給與制度和 직접적으로 관련이 있는 원리는 生存權保障의 原理와 補充性的의 原理이다. 먼저 生存權保障의 原理는 국가가 생활이 어려운 모든 국민에게 생활이 어려운 정도

에 따라 필요한 보호를 하며 最低生活을 보장하는 생존권보장의 이념을 실현하는 것으로서, 국민의 보호받을 권리를 보장하는 원리이다. 따라서 국민은 누구나 생활이 어려울 때에는 국가에 대하여 보호를 법적으로 청구할 권리가 있으며, 국가는 법적 보호의 의무가 있다. 이러한 生存權保障의 原理는 현행 生活保護法에서 내용적으로는 最低生活保障의 原則과 自立基盤造成의 原則으로 구체화되고 있으며(제1조), 절차적으로는 申請保護의 原則(제18조)과 必要即應의 原則(제21조)으로 규정하고 있다

- ① 最低生活保障의 原則: 국가는 생활보호를 받는 자에게 건강하고 문화적인 最低生活을 유지하기에 충분한 정도를 보장하여야 한다는 원칙(제5조)을 의미한다.
- ② 自立基盤造成의 原則: 生活保護對象者에게 내재되어 있는 자립가능성을 끌어내어 육성함으로써 수급자가 자력으로 사회생활을 적응해 갈 수 있도록 하는 원칙이다. 이를 위하여 국가는 수급자의 욕구와 잠재능력을 파악하고 개발하는 社會的 保育器(Social Incubator) 기능을 수행하여야 한다.
- ③ 申請保護의 原則: 생활보호는 본인 또는 관계인의 신청에 의하여 이루어져야 한다는 것을 의미한다. 이는 생활보호가 국민의 생존권적 권리이지 시혜적 구호가 아님을 절차적으로 표현한 것이다.
- ④ 必要即應의 原則: 생활보호의 사유는 대부분 最低生活을 유지하기 어려운 급박한 경우이기 때문에 신청에 대하여 즉시 보호결정이 이루어져야 함을 의미한다.

다음으로 補充性的의 原理는 수급자가 이용할 수 있는 자산, 능력 및 그 밖의 모든 것을 활용한 후, 최후적으로 부족한 부분만을 보충해 주는 원리로서, 生活保護法 제4조3)에 규정되어 있다. 이러한 補充性的의 原理는 자산·능력 등 활용의무의 원칙, 친족부양 우선의 원칙, 타법

우선의 원칙과 최저기준과 정도의 원칙으로 구성된다. 보충성의 유무와 정도를 파악하기 위하여 生活保護制度에서는 다른 사회보장제도와 달리 資産調査(means test)가 실시된다.

- ① 資産·能力 등 活用義務의 原則: 자산이 있는 자는 우선 그 자산을 처분하여 자신의 생활유지를 도모하고 근로능력이 있는 자는 스스로의 노력으로 자신의 생활유지를 도모해야 한다는 원칙이다.
- ② 親族扶養 優先의 原則: 부양능력이 있는 부양의무자가 있을 경우 국가의 보호에 앞서 친족부양 우선의 원칙이 적용된다.
- ③ 他法優先의 原則: 生活保護法 이외의 다른 법률에 의한 보호는 生活保護法에 의한 보호에 우선하여 적용된다는 원칙이다. 이는 앞의 두가지 원칙과 함께 生活保護事業이 최종적인 안전망(safety net)임을 나타내는 원칙이다.
- ④ 最低基準과 程度의 原則: 수급자의 연령, 가구구성, 거주지역과 기타 생활여건 등을 고려한 최저한의 생활수요(最低生計費)를 기준으로 하여 본인의 소득이나 재산으로 충당될 수 있는 부분을 공제한 부족분만을 보충해 주는 것을 의미하며, 그 정도는 최저한의 생활수요를 충족시키기에 충분한 것인 동시에 이를 초과하지 않는 것이어야 한다. 이러한 최저기준과 정도의 원칙에 대하여 生活保護法에서 구체적으로 규정한 조항은 없으나, 제5조에서 보호의 기준을 “보호대상자의 연령, 세대구성, 거주지역, 기타 생활여건 등을 고려하여 보호의 종류별로 정한다”고 규정하고 있다.

3) 1항에서 “이 법에 의한 보호는 보호대상자가 자신의 생활의 유지·향상을 위하여 그 자산, 노동능력 등을 활용하여 최대한 노력하는 것을 전제로 이를 보충 발전시키는 것을 기본원칙으로 한다”고 규정하고 있으며, 2항에서는 “부양의무자의 부양과 기타 다른 법령에 의한 보호는 이 법에 의한 보호에 우선하여 행해지는 것으로 한다”고 규정하고 있다.

2. 롤즈(J. Rawls)의 分配的 正義論

롤즈(J. Rawls)의 分配的 正義觀을 가장 집약적으로 잘 나타내주는 것은 最小極大化의 原則(maximin principle)이다. 이는 분배에 있어서 가장 못사는 사람에게 가장 큰 이득이 돌아가도록 사회의 기본구조를 짜야 한다는 것을 의미한다. 그러나 이것이 완전한 평등이나 기여에 반비례하는 분배구조를 의미하는 것은 아니다. 왜냐하면 롤즈는 모든 경제적·사회적 가치에 우선하는 것으로 자유를 규정하고 있기 때문이다. 즉, 原初的 狀況에서 사람들에 의해 선택되리라고 기대되는 정의의 두 원칙 중에서 자유에 대한 원칙이 더 우선된다고 말하고 있다. 즉, 모든 사람이 다른 사람의 자유와 양립할 수 있는 한에 있어서 광범위한 자유에 대한 동등한 권리를 가져야 한다는 원칙을 평등보다 우선한다고 규정하고 있기 때문이다.

롤즈는 사회의 기본적 구조에 관한 아무런 원칙도 수립되지 않은 상태(原初的 狀況: original position)에서 사람들이 어떤 기본원칙을 합의해 가는 과정속에서 자연스럽게 分配的 正義觀이 수립된다고 말한다. 불확실성이 충만한 원초적 상황에서는 사회구성원 중 어느누구도 자신이 어떤 지위를 차지할지 또는 자신의 지능이나 능력이 어느 수준인지도 모르는 無知의 帳幕(veil of ignorance)에 감추어진다. 이때 危險忌避的(risk-averse)인 사람들의 태도는 일종의 社會的 安全網(safety net)을 준비해 놓고 있는 사회쪽으로 기울어 지기 때문에 最小極大化가 사회의 기본원칙으로 채택된다는 것이다. 最小極大化의 原則은 이와 같이 과정에서의 正義(procedural justice) 즉, 공평한 합의 또는 타협을 바탕으로 선택된 기본적 원칙이다. 그러므로 이 원칙은 어떤 사회에서도 적용될 수 있는 정당성을 지닌 分配的 正義가 될 수 있다는 것이다.

본 연구의 補充給與制度는 생활보호 급여를 한 사회의 가장 못사는

사람에게 보다 많이 지급하는 것을 내용으로 하고 있다. 따라서 가장 소득이 낮은 계층에 대한 부단한 지원 노력이 정의로운 사회를 향한 중요한 징검다리임을 설파한 롤즈(J. Rawls)의 分配的 正義론은 公共扶助制度和 함께 補充給與制度의 理論적 배경이 된다. 이는 사회전체 차원에서 ‘最小極大化의 原則’을 바탕으로 한 제도가 公共扶助制度이며, 사회부조대상자간의 ‘最小極大化의 原則’의 철학적 이념을 현실에 적용한 제도가 補充給與制度이기 때문이다.

3. 負의 所得稅

負의 所得稅(negative income tax) 제도는 모든 소득가득자에게 소득을 신고시키고, 그 신고액이 과세최저한을 넘으면 그 초과분에 대해서는 누진과세를 하고, 과세최저한 이하의 경우에는 그 부족분에 일정한 비율을 곱한 금액을 조세의 환급과 같은 방법으로 즉, 負의 租稅로서 급부하는 제도이다.⁴⁾ 이는 보수파인 프리드만(M. Friedman)과 진보파인 토빈(J. Tobin) 등에 의하여 제안되었다. 제안한 학자들의 성향이 보수파와 진보파라는 사상적 차이에도 불구하고 공통적으로 제안되었는 것은 負의 所得稅가 이론적으로 큰 장점을 지니고 있기 때문이다. 즉, 이 제도는 소득세의 테두리 안에서 공적부조를 실시함으로써 종래의 소득세와 공적부조의 결점을 제거하고 양자의 기능을 동시에 수행하고 있다. 이를 정리하면 다음과 같다.

4) 부의 소득세제도의 기본구조를 식으로 나타내면 다음과 같다.

$$T = G - r(E - D)$$

- 여기서, T : 이전소득(trasfer income)
 G : 보장소득수준(guarantee)
 r : 급부감소율 또는 한계조세율(marginal tax rate)
 E : 이전전 소득(pre-trasfer income)
 D : 공제액(disregard)

첫째, 과세최저한의 소득에는 미달하지만 공적부조대상자가 될 만큼 빈곤하지 않은 저소득층의 경우에는 종래의 소득세제도와 공적부조제도 하에서는 아무런 혜택이 없었지만 負의 所得稅制 하에서는 그들에게도 負의 所得稅가 지급된다. 이 결과 勤勞誘引政策과 劣等處遇의 原則(less eligibility)간의 상충성 문제가 해결된다. 그동안의 공적부조제도에서 勤勞誘引을 위하여 각종 控除制度를 두면 공적부조 수급자의 가치분소득(자가소득+급여)이 차상위 계층의 소득보다도 많아져서, 공적부조 수급자의 가치분소득은 비수급자의 소득보다 적어야 한다는 劣等處遇의 原則을 손상시켜 왔었다.

둘째, 전통적인 補充給與制度는 勤勞意慾을 감퇴시켰으나 이 제도는 勤勞意慾을 자극하는 장점이 있다. 勤勞誘引 정책을 두지 않은 補充給與制度는 노동을 하여 소득이 증가하면 그 금액만큼 급여가 줄어들었다(補充性的의 原理). 그러나 負의 所得稅제도는 근로소득의 일정비율만이 급여에서 감해지므로 일을 하면 할수록 수급자의 가치분소득은 증가한다.

셋째, 負의 所得稅制度는 공적부조수급자의 烙印感(stigma)을 줄인다. 공적부조제도는 수급자 선정 및 급여액 산정을 위하여 저소득층만을 대상으로 資産調査(means test)를 실시하여 이들에게 낙인감을 주었다. 그러나 負의 所得稅制度의 적용대상이 모든 사람이므로 낙인감을 줄일 수 있다.

第3節 補充給與制度 導入의 妥當性

補充給與制度가 도입되어야 하는가 아니면 도입될 필요가 없는가 하는 문제는 먼저 現行 定額給與가 公共扶助制度의 원리를 얼마나 충족하고 있는가를 살펴보아야 한다. 다음으로 도입을 위한 제반여건은

성숙되어 있으며 도입에 따른 부작용은 무엇이고 기대효과는 무엇인가에 대한 검토가 이루어져야 한다.

1. 現行 生計保護에 대한 評價

가. 生計保護 프로그램의 現況

우리나라의 生活保護事業은 근로능력이 없는 자에 대해서는 最低生活를 보장하고, 근로능력이 있는 자에게는 근로능력을 개발하여 자립기반을 마련할 수 있도록 지원하는데 초점을 맞추고 있다. 最低生活의 保障을 목적으로 시행되고 있는 프로그램으로 생계보호, 의료보호, 장애보호, 해산보호, 의료보호가 있으며, 自立支援을 목적으로 하는 프로그램으로는 교육보호, 직업훈련, 생업자금융자, 취로사업이 있다. 이 중에서 교육보호의 경우 넓은 의미에서의 最低生活保障 프로그램으로 분류하기도 한다. 이는 교육보호가 첫째, 生活保護對象者에게 기초교육으로서의 中等교육의 기회를 보장하는 것과 둘째, 생활보호대상가구의 자녀들에게 빈곤의 세습화를 막고 자립자활을 이루도록 하는, 약간 상이하면서도 연결되어 있는 두가지 목표를 가지고 있기 때문이다.

<表 2-1> 受給者別·目的別 保護種類

구 분	최저생활보장	자립지원
거택보호자 시설보호자	생계보호 장애보호 해산보호 의료보호 교육보호	교육보호
자활보호자	의료보호 교육보호	직업훈련 생업자금융자 취로사업 교육보호

이와 같은 最低生活保障 프로그램 중 의료보호와 교육보호는 해당 사유에 대한 서비스이며, 장애보호와 해산보호는 죽음과 출생이라는 특수상황에 대처하기 위한 프로그램이다. 결국 저소득층 最低生活을 보장하기 위한 보편적이며 주된 프로그램은 生計保護이고, 이를 제외한 나머지 프로그램들은 해당사유가 있는 가구에게만 지원되는 부가적인 성격을 지닌 프로그램이다. 그러므로 본 연구에서는 논의의 범위를 生計保護 프로그램으로 제한하고자 한다.

1) 生計保護의 保護對象

거택보호대상자와 시설보호대상자를 급여대상으로 하는 生計保護 대상자는 1995년 현재 전국민의 0.9%인 385,072명(거택 307,401명, 시설 77,671명)이다. 자격요건은 법정기준과 자산기준으로 나누어 지는데, 법정기준은 부양의무자가 없거나 있어도 부양능력이 없는 다음 각 호의 1에 해당하는 자로서 生活保護法에 의한 보호를 필요로 하는 자이다(生活保護法 제3조). ① 65세 이상 노쇠자, ② 18세 미만 아동(단, 중·고등학생일 경우는 20세까지 인정), ③ 임신부(출산전·후 1개월), ④ 폐질 또는 심신장애로 인하여 근로능력이 없는자, ⑤ 이들과 50세 이상 부녀자로만 구성된 세대이며, 자산기준은 1995년 현재 1인당 월 소득 19만원 이하이며, 가구재산 2,500만원 이하이다.

2) 生計保護의 給與方式 및 水準

가) 給與方式

현행 生計保護의 급여방식은 지역, 가구규모, 가구유형과 소득수준을 무시한 1인당 개념에 의한 무차별 定額給與를 실시하고 있다. 그리고 월단위 지급(生活保護法 제9조)과 주거지 보호(生活保護法 제10조)를 원칙으로 의료비와 교육비는 현물급여를 하고 있으며, 나머지는 현

금으로 지급하고 있다.

〈表 2-2〉 生活保護對象者 選定基準

연도	1인당 월소득(원)			가구당 재산액(만원)			가구당 경지면적
	대도시	중·소도시	농어촌	대도시	중·소도시	농어촌	
1966	600		400	-	-	-	3단보(도시, 농촌)
1970	800		700	-	-	-	"
1975	2,400		1,800	30		20	"
1980	20,000	18,000	16,000	70	60	50	"
1985	38,000 (42,000)	34,000 (38,000)	30,000 (34,000)	290 (300)	260 (270)	230 (250)	3단보(농촌)
1987	43,000(54,000)			320 (540)			-
1990	48,000(54,000)			340 (540)			-
1991	거택 55,000	자활 65,000 (85,000)		600 (800)			-
1993	130,000 (150,000)		140,000	1,300(1,300)			-
1994	160,000		170,000	거택 1,700 자활 2,000			-
1995	190,000		200,000	2,500			-

註: ()는 의료부조자 선정기준임.
 資料: 1) 보건복지부, 『보건사회백서』, 각년도.
 2) —————, 『생활보호사업지침』, 1995.

나) 保護水準

生計保護는 生活保護法 제5조 제1항에 근거한 급여로 보호의 수준을 “건강하고 문화적인 最低生活을 유지할 수 있는 것”으로 규정하고 있다. 生計保護는 1965년 居宅保護對象者에게 1인 1일당 소맥분 250g (월 244원), 施設保護對象者에게 백미 0.8홉, 잡곡 2.2홉을 지급한 것을 시작으로 1995년 현재 양곡, 부식비, 연료비, 피복비, 의료비, 교육비를 포함하여 거택보호의 경우 1인당 월 78,000원, 시설보호의 경우 1인당 월 72,000원을 지급하고 있다.

〈表 2-3〉 1995年 生計保護基準

구 분		'94	'95	증 감	
거택 보호	보호 대상	320천명	307천명	-13천명	
	지원 기준	백미(인/월)	10kg	10kg	-
		정맥(인/월)	2.5kg	2.5kg	-
		부식비(인/일)	820원	1,020원	200원
		연료비(가구/일)	675원	750원	75원
		피복비(인/년)	-	49,790원	49,790원
		장의비(구당)	300,000원	300,000원	-
보호수준(인/월)	65천원	78천원	13천원		
시설 보호	보호 대상	81천명	78천명	-3천명	
	지원 기준	백미(인/일)	456g	456g	-
		정맥(인/일)	114g	114g	-
		부식비(인/일)	820원	1,020원	200원
		연료비(가구/일)	50원	55원	5원
		피복비(인/년)	49,790원	49,790원	-
		장의비(구당)	300,000원	300,000원	-
보호수준(인/월)	65천원	72천원	7천원		

註: 1인당 월보호 수준에는 월평균 의료보호비(12,058원)와 학비지원(2,921원)을 포함하고, 장제비는 제외하여 산출.

資料: 보건복지부, 생활보호지침, 1995, p.15.

〈表 2-4〉 年度別 生計保護 水準

	주 식(양곡)		부식비(원)		연료비(원)		피복비(원)		월보호수준(원)	
	거택 (人/日)	시설 (人/日)	거택	시설 (人/日)	거택 (가구/月)	시설 (人/日)	거택	시설 (人/年)	거택	시설
1965	소맥분 250g	백미 0.8홉 잡곡 2.2홉	-	3	-	-	-	-	244	
1970	소맥분 250g	백미 1.5홉 잡곡 1.5홉	-	10	-	-	-	1,405	259	1,405
1975	소맥분 300g	백미 216g 정맥 207g	-	54.4	-	-	-	4,000	1,010	4,000
1980	백 미 288g 정 맥 138g	백미 432g 정맥 138g	가구당 月2,500	220	2,500	2,500	-	19,600	8,885	15,932

<表 2-4> 계속

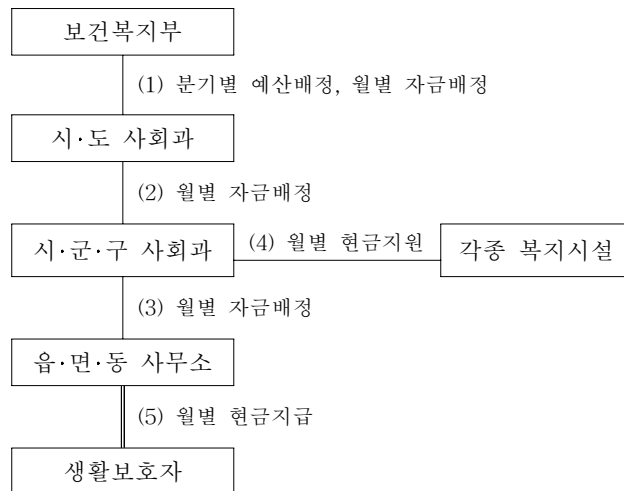
	주 식(양곡)		부식비(원)		연료비(원)		피복비(원)		월보호수준(원)	
	거택 (人/日)	시설 (人/日)	거택	시설 (人/日)	거택 (가구/月)	시설 (人/日)	거택	시설 (人/年)	거택	시설
1985	백미 288g 정맥 138g	백미 432g 정맥 138g	1일 세대주/ 세대원 250/20	350	1일 세대주/ 세대원 332/166	30	-	39,600	19,159	36,303
1990	백미 341g 정맥 85g	백미 456g 정맥 114g	550/110	500	513	50	-	43,600	29,000	48,000
1993	백미 10kg ¹⁾ 정맥 2.5kg ¹⁾	백미 456g 정맥 114g	700	700	563	50	-	49,790	56,000	57,000

註: 1) 人/月 기준임.
 資料: 보건사회부, 생활보호사업지침, 각년도.

3) 生計保護의 傳達體系

현행 생계비 전달체계는 다음과 같다.

[圖 2-1] 生計費 支給 傳達體系



4) 生計保護 豫算

가) 生計保護豫算 規模

1995년 현재 거택 및 시설보호대상자 385천명에 대한 生計保護豫算은 총 生活保護豫算 8,281억원의 34.7%인 2,875억원이며, 국비와 지방비간의 분담비율은 78% 대 22%이다. 거택보호 生計保護豫算 2,366억원은 수급자 1인당 월 78,000원에 상당하는 금액이다.

〈表 2-5〉 生活保護 豫算(1995)

(단위: 백만원)

구분	계	국비	지방비	비 고
총 계	828,092	638,585	189,507	
소 계	413,550	329,134	84,416	'94년 예산
거택보호	236,550	185,389	51,161	* 총 계: 704,730
시설보호	50,963	39,000	11,963	- 국 고: 521,997
학비지원	61,521	46,922	14,599	- 재 특: (28,000)
생업자금	(36,000)	(36,000)	-	- 지방비: 154,733
복지전문요원	28,516	21,823	6,693	
일시구호	709	709	-	#생활보호: 332,931
귀순복한동포	697	697	-	#의료보호: 340,141
부랑인보호	13,441	8,889	4,552	#일시구호 등 기타
사회복지관운영	21,618	6,768	14,850	: 31,658
의료보호	378,077	292,388	85,689	

註: 행정경비 예산 제외
()는 財特資金

나) 生計保護豫算과 自立支援豫算

生活保護制度의 保護內容別 支出推移를 살펴보면 <表 2-6>과 같다. 1985년의 경우 生計保護와 自活支援의 構成比率이 47.3%와 52.7%로서 自活支援에 대한 지출비율이 좀 더 컸었으나, 1993년 현재는 58.5%와 41.5%로 生計保護의 비율이 약간 큰 것으로 나타나고 있다. 이는 生計保護의 급여수준은 최근 비교적 큰 폭으로 인상되었으나, 자활보호의 경우에는 포함되어 있던 직업훈련이 1993년부터 노동부 소관으로 이관되고, 취로사업이 중앙정부 차원에서 폐지되는 등 제도자체의 축소가 이루어졌기 때문이다.

<表 2-6> 生活保護 內容別 國費 支出推移

(단위: 백만원, %)

연도	전체	생 계 보 호			자 립 자 활 지 원					
		소계	거택 보호	시설 보호	소계	교육 보호	직업 훈련	자금 융자	취로 사업	지방 이주
1985	141,915 (100.0)	67,168 (47.3)	49,702 (35.0)	17,466 (12.3)	74,747 (52.7)	34,754 (24.5)	2,484 (1.8)	4,371 (3.1)	31,858 (22.4)	1,280 (0.9)
1987	189,647 (100.0)	81,676 (43.1)	63,078 (33.3)	18,598 (9.8)	107,971 (56.9)	45,206 (23.8)	3,396 (1.8)	13,170 (6.9)	44,999 (23.7)	1,200 (0.6)
1990	310,197 (100.0)	165,721 (53.4)	133,135 (42.9)	32,586 (10.5)	144,476 (46.6)	98,774 (31.8)	8,153 (2.6)	19,822 (6.4)	17,727 (5.7)	-
1993	263,433 (100.0)	154,076 (58.5)	126,875 (48.2)	27,201 (10.3)	109,357 (41.5)	72,878 (27.7)	-	26,479 (10.1)	10,000 (3.8)	-
1994	267,064 (100.0)	189,880 (71.1)	157,318 (58.9)	32,562 (12.2)	77,184 (28.9)	49,184 (18.4)	-	28,000 (10.5)	-	-
1995	310,356 (100.0)	224,420 (72.3)	185,420 (59.7)	39,000 (12.6)	85,936 (27.7)	49,936 (16.1)	-	36,000 (11.6)	-	-

註: 1994년 및 1995년 자료는 예산자료임.

資料: 1) 보건복지부, 『보건사회통계연보』, 1993.

2) 보건복지부, 『세입·세출예산개요』, 각년도.

다) 中央과 地方政府間 財源 分擔

生活保護法 제36조(보호비용의 부담구분) 4항에 따른 生活保護豫算의 중앙과 지방정부간 재원분담 비율은 다음과 같다. 서울특별시의 경우 총액의 5/10 이하를 국가, 5/10 이상을 서울시가 부담하고, 직할시의 경우 총액의 8/10 이상을 국가, 2/10 이하를 직할시가 부담한다. 그리고 시도의 경우 총액의 8/10 이상을 국가, 1/10 이상을 도, 1/10 이하를 시나 군이 부담하도록 규정하고 있다.

1995년 生計保護豫算 2,875억원 중 78%인 2,244억원을 중앙정부가 조달하고 나머지는 지방정부에서 충당하였다. 이 비율은 전체 生活保護豫算의 중앙정부 부담비율과 거의 비슷한 수준이다.

나. 生計保護에 대한 評價

평가에는 기준이 되는 잣대가 있어야 한다. 生計保護는 생활보호 프로그램이므로 評價의 잣대는 公共扶助制度의 原理가 되어야 한다. 즉, 生計保護에 대한 評價란 現행의 生計保護가 公共扶助制度의 原理인 生存權保障의 原理, 平等의 原理, 國家責任의 原理, 補充性의 原理 등을 얼마나 충족시키고 있는가에 대한 평가를 수행하는 것이다.

그런데 본 절의 生計保護 평가의 목적이 現행 定額給與制度는 바람직한 제도인가에 대한 평가이다. 따라서 급여방식과 관련이 되는 원리가 평가의 기준이 되어야 할 것이다. 平等의 原理와 國家責任의 原理는 급여방식과는 무관한 대상자 선정과 公共扶助制度의 권리성에 관한 원리이다. 그리고 생존권 보장여부는 급여방식의 문제라기 보다는 급여수준에 관한 문제이기 때문에 生存權保障의 原理 또한 본 절의 평가목적에 부합되지 못한다. 그러나 補充性의 原理는 最低生計費와 資産의 차액을 급여하는 급여방식에 관한 원리이므로 평가의 척도로 이용될 수 있는 유일한 원리가 된다.

補充性의 原理는 수급자간 衡平性을 제고하고자 하는 원리이다. 따라서 現행 生計保護를 補充性의 原理라는 기준으로 평가한다는 것은 現행 生計保護제도를 衡平性이라는 측면에서 평가하는 것이 된다. 生計保護를 衡平性이라는 측면에서 평가할 수 있는 내용을 정리하면 <表 2-7>과 같다. 아울러 衡平性과 함께 평가의 일반적인 가치 기준으로 사용되는 효과성, 적절성, 책임성, 효율성 등의 기준으로 生計保護를 평가할 수 있는 항목들을 정리하였다.

<表 2-7> 生計保護 프로그램의 評價基準

가치	평가기준
형평성 (equity)	- 수급자 선정과정에서 형평성은 보장되는가 - 급여에서 형평성은 보장되는가 · 소득수준(소득능력)별 형평성 · 자산수준별 형평성 · 지역별 형평성 · 가구규모별 형평성 · 가구유형별 형평성
효과성 (effectiveness)	- 생계보호의 목표인 최저생활보장 정도 · (자가소득+생계보호액)/최저생계비의 비율
적절성 (adequacy)	- 생계보호의 내용(주부식비, 연료비, 피복비 등)이 최저 생활보장에 적절한가
책임성 (responsiveness)	- 대상집단의 욕구에 일치하는 정도 · 생계보호액/원하는 수준
효율성 (efficiency)	- 생계보호 실시 전후의 소득분배 및 빈곤 정도는 · 지니계수 개선정도 · 쉐의계수 개선정도 · 기타 각종지수들의 개선정도

1) 生計保護 給與에서의 衡平性

가) 定額給與로 인한 衡平性 問題

現行 生計保護는 전국적으로 동일한 1인당 定額給與를 지급하고 있다. 이 결과 수급가구의 地域, 家口規模, 所得水準의 차이에 따른 衡平性이 문제점으로 지적되고 있다. 예를들면, 1994년 居宅保護對象者 중에는 농촌에 살고있는 4인가구로 가구소득이 64만원(선정기준 16만원×4인)인 가구도 있을 수 있고, 도시에 살고 있는 1인가구로서 소득이 없는 가구도 있을 수 있다. 이 두 가구의 可處分所得(給與+自家所得)과 最低生計費를 비교해 보면 다음 <表 2-8>과 같다.

<表 2-8> 定額給與의 衡平性 問題

(단위: 만원)

	최저 생계비 (PL) ¹⁾	가처분 소득 (TI=B+I)	가처분 소득		과부족 (D=TI-PL)	B/PL (%)
			급여(B)	소득(I)		
농촌 4인가구	57.6	90	26 (=6.5×4)	64 (=16×4)	+32.4	0.451
도시 1인가구	22.0	6.5	6.5 (=6.5×1)	0	-15.5	0.295

註: 1) 금액은 1994년 기준
 資料: 박순일·김미곤 외, 『최저생계비 계측조사연구』, 한국보건사회연구원, 1994.

일반적으로 地域別 最低生計費는 대도시, 중·소도시, 농어촌의 순이며, 家口規模의 增加에 대한 생계비 증가는 절대금액은 증가하나 증가액이 체감하는 規模의 經濟가 작용하고 있다. 그럼에도 불구하고 현행 生計保護는 이러한 차이를 충분히 고려하지 못함으로써, 위에서 살펴본 바와 같이 농촌 4인가구는 급여 후 可處分所得이 最低生計費를 훨씬 초과(+32.4만원)하나 도시 1인가구의 경우 급여 후에도 最低生計에 미치지 못하고 있다(-15.5만원).

그리고 地域과 家口規模만의 衡平性을 살펴보면, 농촌 4인가구의 경우 給與의 最低生計費 充足率이 45.1%인 반면에 도시 1인가구의 경우는 29.5%에 불과하다. 이와 같이 현행 定額給與方式은 衡平性 次元의 문제점을 지니고 있다.

다음에는 동일지역의 동일가구규모에서 소득편차가 미치는 衡平性을 살펴보자. 앞의 경우처럼 농촌 4인가구의 경우 가구소득이 64만원인 경우도 거택보호대상자 소득기준에 충족되므로 소득이 없는 가구와 마찬가지로 거택보호대상자가 될 수 있다. 이 두 가구의 경우 동일한 급여를 받지만 가처분소득은 90만원과 26만원으로 차이가 매우 심하다. 이와 같이 定額給與方式은 사회부조제도의 원리인 補充性의 原理를 침해하고 있다.

〈表 2-9〉 所得偏差의 衡平性

(단위: 만원)

	최저 생계비 (PL) ¹⁾	가처분 소득 (TI=B+I)			과부족 (D=TI-PL)	B/PL (%)
			급여(B)	소득(I)		
농촌 4인가구	57.6	90	26	64	+ 32.4	0.451
농촌 4인가구	57.6	26	26	0	- 31.6	0.451

註: 금액은 1994년 기준.

資料: 박순일·김미곤 외, 『최저생계비 계측조사연구』, 한국보건사회연구원, 1994.

나) 保護種類別 衡平性

대부분의 福祉國家에서는 最低生計費 이하의 가구에 最低生活保障을 위한 生計保護를 실시하고 있다. 그러나 우리나라의 경우는 生活保護對象者의 대부분(95년의 경우 78.1%)이 자활보호대상자이며, 자활보호대상자의 45.5%(보건복지부, 1995:103)가 실질적으로 근로능력이 없는 가구이다. 그럼에도 불구하고 生活保護受給者 중에서 生計保護給與對象을 居宅 및 施設保護者로 제한하고 있어 1995년 현재 전체 생활보호자 175.5만명 중 21.9%인 38.5만명만이 生計保護를 받고 있을 뿐이다. 이 결과는 실제로 最低生計費 이하의 생활을 하고 있으면서도 生計保護를 받지 못하는 가구들이 대부분임을 나타내고 있다.

2) 生計保護對象者 選定에서의 衡平性

가) 資産基準 適用에서의 衡平性

현행 生計保護對象者 선정에서는 所得基準(1인당 월 19만원 이하)과 財産基準(가구당 2,500만원 이하)을 개별적으로 적용함에 따라 요보호 대상자가 탈락되고 있는 실정이다. 즉, 1인당 월소득 19만원, 가구재산

2,500만원인 가구는 生計保護對象者 즉, 거택보호대상자로 책정되나, 1인당 월소득 20만원이며, 가구재산이 없는 경우나 월소득이 없고 가구재산이 2,500만원을 약간 초과하는 가구는 生計保護對象者가 될 수 없다.

〈表 2-10〉 1994年 生計保護對象者 所得基準과 最低生計費
(단위: 천원, %)

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
소득기준	160	320	480	640	800	960	1,120
최저생계비 ¹⁾							
대도시	220 (72.7)	380 (84.2)	583 (82.3)	712 (89.9)	817 (97.9)	900 (106.7)	962 (116.4)
중·소도시	206 (77.7)	355 (90.1)	544 (88.2)	665 (96.2)	764 (104.7)	841 (114.1)	899 (124.6)
농어촌	178 (89.9)	308 (103.9)	472 (101.7)	576 (111.1)	662 (120.8)	729 (131.7)	779 (143.8)

註: 1) 괄호안은 소득기준/최저생계비×100
資料: 박순일·김미곤 외, 『최저생계비 계측조사연구』, 한국보건사회연구원, 1994.

나) 地域別, 家口規模別, 家口類型別 衡平性

현행 生計保護對象者 선정은 전국적으로 동일한 1인당 最低生計費 개념에 의하여 수급자를 선정하고 있다. 이 결과 最低生計費 이상의 생활을 누리고 있는 가구가 生計保護對象者로 선정되고 있는 반면에, 의료비의 과다지출 등으로 실제 생활이 最低生計費 이하의 생활을 하고 있는 가구가 生計保護對象者로 책정될 수 없는 경우도 발생한다. 즉, 대도시 1인가구의 경우 소득기준이 最低生計費의 72.7%에 불과하여 많은 生計保護對象者들이 탈락하고 있는 반면에 농어촌 7인가구인 경우는 소득기준이 最低生計費의 143.8% 수준인 가구도 생계보호대상자로 선정되고 있다. 이러한 사실과 대부분의 생계보호대상자가 1~2인 가구라는 현실을 고려하면 1~2인 가구 중에서 많은 가구들이 생

計保護對象者 선정에서 탈락되고 있음을 알 수 있다.

2. 補充給與制度 導入을 위한 現實與件

현행 定額給與는 앞에서 살펴 본 것처럼 公共扶助制度의 원리 중의 하나인 補充性的 原理를 손상시키며, 衡平性 차원에서 심각한 문제를 야기한다. 그리고 生計保護 자격기준 선상의 수급가구들은 항상 차상위 계층의 가구들 보다 급여액만큼 가처분소득이 많아진다. 이는 劣等處遇의 原則을 위반하는 것이며, 건전한 사회풍토를 해칠 수도 있다. 이와 같은 현상은 급여수준이 향상되면 될수록 심화될 것이다. 따라서 이와 같은 定額給與의 문제점을 해결할 수 있는 대안에 대한 탐색은 당연한 것이고 그 대안 중의 하나가 補充給與制度이다.

대안으로 검토된 補充給與制度가 현행 定額給與의 문제점을 해결할 수 있는 제도일지라도 제도도입을 위한 현실여건이 불충분하다면 제도로서 성공할 수 없다. 따라서 현실여건을 검토해 보아야 한다. 補充給與制度 모형의 두 축은 最低生計費와 소득과 재산상태를 고려한 資產認定額이다. 그러므로 補充給與制度 도입을 위한 현실여건의 문제는 과학적인 最低生計費의 측정여부와 정확한 資產調査에 대한 문제로 국한된다.

먼저 最低生計費에 대하여 살펴보면 最低生計費는 일반통계(승인번호 11701)로 지정되어 국민생활실태조사라는 제목으로 3년단위로 측정하도록 되어 있고, 1994년 당 연구원에서 지역별 가구규모별 最低生計費를 측정한 바가 있다. 그리고 비계측기간의 最低生計費는 추정 모형을 이용하여 추정할 수 있다. 그러므로 현실여건 중 最低生計費 부분은 거의 문제가 되지 못한다.

다음으로 정확한 資產調査에 대하여 살펴보자. 資產調査는 매년 9월 한달 동안 生活保護對象者 선정을 위하여 저소득층에 대한 전수조사

를 실시하고 있다. 다만 그 정확성이 문제이다. 현재의 資産調査는 정확성 측면에서 다소 떨어지고 있음으로 앞으로 補充給與制度를 도입할 예정인 2000년까지 조사기법의 발달, 조사인력의 전문화, 국가 기간전산망의 확충 등을 통하여 정확성을 확보하여야 할 것이다.

3. 補充給與制度 導入의 問題點 및 期待效果

현행 定額給與가 衡平性 차원에서 매우 심각한 문제가 있고, 그 대안인 補充給與制度를 도입할 수 있는 여건이 마련되었을 지라도 제도가 주는 期待收益이 費用보다도 클 경우는 도입할 수 없다. 즉, 제도 도입에 따르는 비용편익이나 비용효과분석을 한 후 도입여부를 결정하여야 한다. 그러나 대부분의 사회복지제도는 정확한 비용이나 편익을 측정할 수 없다. 補充給與制度도 대부분의 사회복지제도와 마찬가지로 비용과 편익을 측정할 수 없다. 따라서 본 연구에서는 제도 도입에 따라 파생되는 문제점과 기대효과를 비교함으로써 이에 대한 함의를 얻고자 한다.

가. 豫想되는 問題點

현단계에서 補充給與制度가 도입될 경우 예상되는 문제점으로는 첫째, 資産調査의 정확성이 다소 떨어진다는 점이다. 어떠한 資産調査도 100% 정확할 수는 없다. 그러나 資産調査의 결과가 급여에 직접 영향을 미치기 때문에 현행 定額給與에서의 資産調査 보다는 훨씬 정직한 資産調査가 요구된다. 자산조사의 정확성 여부는 조사대상자의 취업상태에 많은 영향을 받는다. 1995년 현재 生計保護 수급자의 취업률은 거택 보호대상자의 경우 가구주가 28.3%, 가구원이 15.7%이며, 이 중 소득 파악이 비교적 용이한 상시고용 비율은 가구주가 5.7%, 가구원이 5.1%에 불과하다. 나머지는 임시고용, 일일고용 및 영세 자영업이나

영세 농·수산업에 종사하고 있기 때문에 資産調査가 어렵고 부정확할 가능성이 있다.

둘째, 제도 전환기에 반드시 나타나는 문제 중의 하나로 수급자들의 불만이 높아질 수 있다. 定額給與에서 동일한 급여를 수급하던 수급자들이 제도전환에 따라 차등의 급여를 수급한다면 적은 급여를 수급한 사람이 불평불만을 제기할 가능성이 있다. 資産調査의 정확성 의심받는 상태에서는 불평불만이 더욱 커질 수 있다.

셋째, 행정이 복잡해질 것이다. 전국 1인당 개념의 最低生計費에서 지역별 가구규모별 最低生計費를 적용하여야 하고 資産調査 결과를 급여액 산정에 반영하여야 하기 때문에 행정이 복잡해질 수 있다.

나. 期待效果

補充給與制度 도입은 여러방면에서 다양한 효과를 보일 것으로 기대된다. 첫째, 公共扶助의 원리나 分配的 正義가 제고된다. 補充給與制度는 資産程度에 따른 차등급여를 하는 제도이므로 補充性的 原理와 최소극대화 원칙이 실현되어 롤즈의 分配的 正義가 제고된다.

둘째, 국가는 효율적인 예산집행을 기할 수 있다. 補充給與制度의 기본모형은 수급자에게 누구나 비슷한 급여충족률((자가소득+급여)/最低生計費)을 유지하도록 한다. 그 결과 定額給與에서 나타났던 수급자의 가치분소득이 最低生計費를 초과하는 경우와 最低生計費에 훨씬 미달하는 가구들이 상존하던 모순을 해결할 수 있다.

셋째, 사회적으로는 사회정의가 제고되고 사회적인 총효용이 증가한다. 일반적으로 한계효용은 소득(자산)이 증가함에 따라 체감한다. 補充給與制度는 資産이 빈약한 계층에 상대적으로 많은 급여를 하므로 사회적인 총효용을 증가시킨다.

넷째, 수급자간 衡平性이 제고된다. 補充給與制度는 資産이 적은 가

구에게 많은 급여를 하고 많은 가구에게 적은 급여를 하므로써 衡平性을 제고한다. 뿐만 아니라 수급자와 비수급자간에도 劣等處遇의 原則이 실현되어 수급자와 비수급자간의 衡平性이 유지된다.

이상의 期待效果와 問題點을 비교하면 첫째, 문제점보다는 기대효과가 매우 크고 둘째, 이와같은 문제점들이 補充給與制度 도입에 지장을 줄 정도로 심각한 정도는 아니라는 점이다. 즉, 첫번째 언급한 資産調査의 부정확성 문제는 補充給與制度 도입 계획 연도인 2000년까지 조사기법의 발달, 조사인력의 전문화, 국가 기간전산망의 확충 등을 통하여 개선될 소지가 많다. 그리고 제도 전환에 따르는 수급자의 불평불만에 관한 문제는 급여의 하방경직성을 감안하여 급여체계를 짜면된다. 즉, 既得給與 維持의 原則을 살려서 補充給與制度下的 최소 급여액이 定額給與에서 기득급여하던 수준이면 불평불만은 줄 것이다. 그리고 연차적으로 資産調査는 정확성을 더해 갈 것이고 그에 따라 수급자의 불평불만도 줄 것으로 판단된다.

第3章 各國의 補充給與制度

第1節 美國

1. 歷史的·法的 背景

가. 歷史的 背景

미국은 1935년 8월 14일에 제정된 社會保障法(Social Security Act)을 계기로 현대적인 社會保障제도를 갖추기 시작하였다고 할 수 있다. 그러나 1930년대 以前의 時期도 社會保障제도의 形成 및 發展이라는 관점에서 몇개의 소단계로 나누어 볼 수 있다(정일용, 1992:31~36).

첫번째 단계는 産業化가 진행되기 전 시기로 1840년대를 말한다. 이 기간은 빈곤에 대한 대부분의 책임이 가족에게 있었으며 社會적 차원에서 救濟活動은 민간의 자선행위에 의해 이루어졌다.

두번째 단계는 1840년대부터 19세기말까지의 기간으로 産業혁명이 추진되고 資本主義的 經濟體制가 확립되는 시기이다. 이 기간 동안 미국에서는 資本主義化에 따른 각종 社會경제적 矛盾이 나타나기 시작하였고 주기적인 恐慌으로 産業생산은 감소하였으며, 기업이 도산하고 실업이 급격히 증가하였다. 그리하여 전통적인 個人主義的 社會福祉制度로는 貧困問題의 해결이 어렵다는 인식이 高揚되어 정부의 개입이 증대되는 한편, 중진의 무계획적인 민간차원의 자선활동이 慈善組織協會(Charity Organization Society)의 조직으로 체계화되었다. 그러나 이 慈善組織協會도 가난의 원인을 개인적인 결함이나 도덕적 잘못에서 찾았고 공적부조가 빈민의 노동의욕과 도덕을 약화시키므로 사적

인 구제기관이 이를 대신해야 한다고 주장하였다. 이어 19세기 중반부터 20세기 초반까지 전개된 인보관운동(Settlement House Movement)은 노동자들에게 값싼 비용으로 음식과 주거를 제공할 뿐만 아니라 사회적 환경의 개선과 개혁을 위한 활동을 함으로써 20세기 초반까지 노동운동 및 사회복지 立法活動에 크게 기여하였다. 또 이 운동은 지금까지 빈곤의 원인을 개인적 결함에서 찾던 것과는 달리 그것을 사회경제적인 맥락에서 이해하려고 하였다.

세번째 단계는 20세기 초반부터 대공황 이전까지의 기간으로 진보적인 사상의 도입과 더불어 都市化와 産業化로 인해 소외된 貧困層의 문제해결을 위해서 예방적 입법과 社會保險을 통한 전반적 사회개혁이 요청되었다(강남기, 1982:192).

나. 法的 背景

미국에서 연방정부가 본격적으로 貧困對策을 위한 프로그램을 실시한 것은 1935년의 사회보장법을 통해서이다. 이 법은 빈곤 노년층을 위한 연금, 노년보험 및 실업보험을 포함한 사회보험과 공적부조 및 州政府와 地方政府의 공중보건사업을 위한 연방정부의 보조를 주 내용으로 한다(강남기, 1982:194). 특히 연방정부는 지금까지 州政府에서 부분적으로 운영해 오던 세 개의 공적부조 프로그램 - 老齡扶助, 盲人扶助, 要救護兒童扶助 - 을 그 총소요 비용의 50% 이상을 부담하면서 전국적으로 실시하였다. 결국 이 법은 빈민에 대한 物質的 救護는 정부가 책임을 지게 되고, 지금까지 이러한 구호를 해온 많은 민간 사회복지기관들은 個別的 서비스에 초점을 맞추기 시작한 계기를 마련하였다(이두호 외, 1991:406~407).

2. 制度分析

미국은 국민들의 最低生活을 보장하기 위하여 공식적인 貧困線을 기준으로 소득과 자산에 따른 補充給與를 실시하고 있다. 그러나 모든 빈민을 일괄적으로 한 제도내에 통합하여 실시하기보다는 노인, 맹인, 폐질인 등 노동능력이 부족한 계층과 그 외 노동능력이 있는 일반 저소득 계층을 구분하여 실시하고 있다. 다시말해서 노인, 맹인, 폐질인 등은 SSI에 포함시키고 그 외 아동이 있는 저소득 가구는 AFDC에 포함시켜 소득을 보장해 주고 있으며 SSI와 AFDC 급여수준에도 차등을 두고 있다(박경숙, 1994:60~62). 본 연구에서는 미국의 주요한 공적부조 프로그램 중 급여 지급방식에서 補充給與의 성격을 띠고 있는 補充所得保障(SSI), 要扶養兒童家族扶助(AFDC), 食品交換券(Food Stamps)에 관하여 살펴보고자 한다.

가. 補充所得保障 (Supplemental Security Income: SSI)

SSI는 65세 이상 노인과 맹인⁵⁾ 그리고 폐질인⁶⁾의 소득을 보장하기 위한 현금부조 프로그램이다. 자격요건과 연방 급여기준은 사회보장법 (Social Security Act)의 Title XVI(Supplemental Security Income for the Aged, Blind, and Disabled: 노인, 맹인, 폐질인을 위한 소득보장)에 규정되어 있으며 모든 州가 동일하다.

1) 歷史的 背景

SSI는 1972년에 법으로 제정되어 1974년 1월부터 시행되었다. 이 프로

5) 교정시력이 20/200이하인 자.

6) 의학적으로 판정가능한 신체적 또는 정신적 장애상태가 최소 12개월 이상 지속되었거나 지속될 것으로 판단되어 소득취득이 불가능한 자

그럼은 기존의 연방-주정부 프로그램인 老齡扶助(Old-Age Assistance: OAA), 盲人扶助(Aid to the Blind: AB), 廢疾扶助(Aid to the Permanently and Totally Disabled: APTD)를 대체한 연방 프로그램이다.

2) 對象者

급여자격은 신청자의 可算所得(countable income)이 1994년 현재 월 최고 급여액 \$446(부부인 경우 \$669) 이하이고 자산이 1994년 현재 \$2,000(부부인 경우 \$3,000) 이하인 경우이다(U.S. DHHS, 1994:69). 1993년 SSI 대상자 현황을 살펴보면, 전체 대상자 수는 5,984,300명으로 1989년 12월 이래 30.3%가 증가하였다. 이 중에서 시각 및 장애아동이 160%로 가장 많이 증가하였고 다음이 65세 이하 성인 장애인으로 37.3% 증가하였다. 아동 및 성인의 장애인인을 살펴보면, 32.9%가 精神障碍(mental disorder)이고 24%가 精神遲滯(mentally retarded)이다(U.S. DHHS, 1994:282).

3) 給與

월 급여액은 신청자의 가산소득과 월 최고 급여액의 차액으로 매월 1일에 지급되며 대상 가구내에 essential person⁷⁾이 있는 경우에는 추가 급여액이 지급된다. 1994년 현재 essential person에 대한 월 최고 추가액은 \$223이다. SSI급여 기준액은 매년 물가상승률(COLA)에 따라 증가한다. 州정부는 1973년 이전 州정부 프로그램의 대상자가 연방 프로그램인 SSI 급여대상자로 이전되면서 이전보다 적은 소득을 가지

7) essential person이란 1974년 이전의 주정부에서 제공되던 노인 및 맹인지원프로그램과 영구 및 일시 폐질인 지원 프로그램의 대상자였던 사람들을 말한다(U.S. DHHS, *Social Security Handbook*, 1993, pp.389~393).

게 될 경우, 그 차액을 보충해 주어야 한다. 또한 대부분의 州가 그 지역의 생계비를 반영하여 연방 SSI 급여액에 대한 補充給與를 시행하고 있다. <表 3-1>은 1993년 12월 현재 연방이 운영하는 급여를 받는 수급자 수 및 월 평균급여액을 나타낸 것이다. 표에서 나타난 바와 같이 전체 수급자 수는 5,984,330명이고 이 중에서 연방SSI 급여자 수는 57.6%, 州 補充給與受給者 수는 5.8%, 연방SSI와 州 補充給與를 동시에 받는 수는 36.6%이다.

<表 3-1> 受給者數 및 月平均給與額

(단위: 명, US\$)

연방 SSI		주 보충급여		연방 SSI 수급자수	연방+ 주 수급자수	주 보충급여 수급자수
인원수	급여액	인원수	급여액			
5,635,995	317.4	2,536,349	108.5	3,447,981	2,188,014	348,335

資料: Social Security Bulletin, Annual Statistical Supplement, 1994, p.291.

월 급여액 산정시 신청자의 모든 소득과 자산이 전부 고려되어지는 것은 아니며 일부 공제된다. 소득 및 자산기준과 공제항목은 다음과 같다.

가) 所得認定⁸⁾

연방급여는 개인의 可算所得(countable income)을 기초로 한다. 可算所得이란, 한 달을 기준으로 실제 소득에서 근로 동기를 높이기 위한 공제사항을 제하고 난 이후의 금액이다. 可算所得을 산정함에 있어서 소득을 근로소득과 불로소득을 구분하는 중요한 이유는 勤勞所得과 不勞所得에 대한 控除項目이 다르기 때문이다. 근로소득과 불로소득에 대한 공제사항은 다음과 같다.

8) 특별한 연도 표시가 없는 것은 1993년 기준임.

(1) 勤勞所得에 대한 控除事項

- a. 3달에 한 번이나 예측할 수 없는 불규칙한 근로소득 중 \$10
- b. 학교에 다니는 시각 또는 장애아동의 경우 월 \$400(年 \$1,620을 초과할 수 없다)
- c. 같은 달에 한하여 불로소득 공제 \$20에 적용되지 않은 잔액
- d. 근로소득 중 월 \$65
- e. 공제 후 그 달의 남은 근로소득의 1/2
- f. 65세 이하 또는 65세 1달전의 시각, 신체장애인의 영업비용 및 自己扶助計劃⁹⁾을 위해 필요한 소득

(2) 不勞所得에 대한 控除事項

- a. 식품교환제도, 학교급식, 국립주거법 등에 의해 제공되는 급여
- b. 교육비에 사용될 장학금
- c. 가정에서 소비하기 위하여 경작한 가내농작물
- d. 한 개인에 대한 3달에 한 번이나, 예측할 수 없는 불규칙한 불로소득 중 \$20까지
- e. 개인의 총 불로소득 중에서 처음 \$20

(3) 現物(in-kind income)에 대한 價値規程 및 所得控除

- a. 1/3 감액가치(One-Third Reduction Values) 규정

신청자가 다른 가구와 함께 거주하면서 그 가구로부터 음식과 주

9) 자기부조계획(Plans for Achieving Self-Support: PASS)은 장애자나 맹인이 교육, 직업훈련 또는 사업자금 마련과 같은 직업목표를 위하여 재산 또는 소득을 비축하는 것을 말하는데, 이는 SSI의 소득과 재산사항에서 공제 대상이다. 이들은 실현가능한 목표와 구체적인 사업계획을 가지고 있어야 하며, 직업상담가, 사회사업가 또는 고용주가 도움을 줄 수 있고 사회보장청은 그 계획에 대한 평가와 수용여부를 결정하여야 한다(U.S. DHHS, *Social Security Handbook*, 1993, p.391).

거를 제공받는 경우 聯邦給與額에서 1/3을 減額한다. 이는 현물에 대한 실제 화폐가치를 대신하여 행하여 지는 것이다. 감액된 聯邦給與額의 1/3은 부가소득으로 간주하며 일반 불로소득 공제사항에 적용되지 않는다.

b. 추정 최고가치(Presumed Maximum Values: PMV) 규정

다른 사람의 집에 같이 살지만 그 사람으로부터 음식과 주거를 제공받지 않는 경우나 다른 사람이 주거비를 제공한 집에 거주하고 있는 경우, 비의료시설에 살고 있는 경우 등 신청자가 다른 사람으로부터 도움을 받고 있으면서 1/3 減額 價値規程에 해당되지 않는 경우에 그 현물가치를 聯邦給與額의 1/3에 \$20를 더한 금액으로 간주한다. 1/3 減額價値(One-Third Reduction Values) 규정과는 다르게 이 규정에 의해 추정된 현물가치는 신청자가 받고 있는 현물의 실제 가치를 제시할 수 있는 경우 이의를 제기할 수 있고 그 실제가치가 可算所得 계산에 적용된다.

나) 財産認定

여기서 말하는 資産(resources)이란 현금이나 유동재산, 그리고 생계를 위해 현금으로 전환할 수 있는 개인 소유의 부동산 또는 사유재산을 말한다. 법정 資産基準을 초과하지 않는 신청자의 資産은 SSI급여액에 아무런 영향을 미치지 않는다. 資産은 한 달을 기준으로 산정되는데 일반적으로 流動資産(liquid)과 非流動資産(nonliquid)으로 구분되어진다. 여기서 말하는 流動資産이란 현금과 20일 이내에 현금으로 전환할 수 있는 형태의 것으로 일반적으로 저축, 주식, 채권, 신탁, 약속어음, 일부 생명보험 등을 말한다. 非流動資産은 20일 이내에 현금으로 전환할 수 없는 부동산과 사유재산을 포함한 모든 資産을 말한

다. 자동차나 생명보험 등과 같이 流動資産이거나 非流動資産으로 분류할 수 없는 종류도 있다. 流動資産과 非流動資産의 구분은 개인의 자활을 위해 필수적인 비사업 재산으로써의 공제여부와 條件給與¹⁰⁾ 자격여부를 결정하는데 중요한 의미가 있다. 자산기준 선정시 적용되는 공제항목은 다음과 같다.

- ① 대상자가 예전부터 살고 있던 집
- ② \$2,000 이하의 가구와 개인에게 의미가 있는 용품(결혼이나 약혼반지의 경우 그 가치는 무시된다)
- ③ \$4,500 이하의 자가용(치료, 출·퇴근, 기후나 지형적 여건으로 쇼핑과 같은 일상생활을 위한 필수적인 이동수단 등으로 사용되는 경우 그 가치는 무시된다)
- ④ 액면가치 \$1,500 이하의 생명보험
- ⑤ 시각, 신체장애자에게 필요한 재산으로 정부가 인정하는 것
- ⑥ 대상자 본인, 배우자를 포함한 가족의 葬地
- ⑦ \$1,500를 초과하지 않는 장제비
- ⑧ 공동자산으로 처분하기 곤란하거나 조건급여하의 초기 9개월 동안 소유주의 노력에도 불구하고 팔지 못한 부동산

4) 傳達體系

SSI급여를 원하는 자는 사회보장청 지역사무소에 가서 신청서류를

10) 조건급여(Conditional Payment)는 총 유동재산이 급여액의 3배를 초과하지 않고 부동산인 경우에는 9개월 이내에 다른 재산의 경우에는 3개월 이내에 그 초과한 비유동자산을 처분하여 급여액을 반환할 것을 서명한 자를 대상으로 지급된다. 이 급여는 가산재산이 기준한계를 초과하여 SSI 급여대상에서 제외된 경우에 가지고 있는 재산을 생계유지를 위한 현금으로 전환하는데 얼마간의 시간이 소요된다는 사실에 근거하여 이루어지는 것이다. 만약 조건급여 기간중에 합당한 이유로 처분노력이 실패한 경우 그 재산을 팔지 않는 한 그 재산은 재산공제항목으로 인정된다(U.S. DHHS, *Social Security Handbook*, 1993, p.383).

접수시키고 심사를 받는다. 사회보장청은 긴급 급여지급이 필요하다고 판단될 경우 유자격자에 한하여 월 최고급여액을 지급하기도 한다. 모든 수급 자격심사는 사회보장청 중앙 컴퓨터시스템에 의해 이루어지며 이 수급증서가 재무성에 제출되면 재무성은 월별로 수표를 발행하여 급여를 지급한다.

5) 財源

SSI급여는 연방정부의 일반조세로 충당되며 사회보장이나 의료보호 기금에서 지급되지 않는다. 연방급여에 대한 州 補充給與費用은 州정부 기금에 의해 충당된다.

나. 要扶養兒童家族扶助(Aid to Families with Dependent Children: AFDC)

연방정부는 1991년 4월 보건후생성(Department of Health and Human Services: HHS)내에 아동가족청(Administration for Children and Families)을 신설하였다. 이는 아동 및 개인의 경제·사회적 향상을 위하여 미국 전 지역에 걸쳐서 실시되고 있는 다양한 연방 프로그램을 하나의 조직으로 통합한 것이다. 이 프로그램들은 저소득 가구와 방치되거나 학대받는 아동 및 청소년, 발달장애와 정신지체를 가진 사람들의 福祉(well-being)를 향상시키는데 그 목적이 있다. AFDC는 이들 프로그램 중에서 아동이 있는 가족에 대한 가장 큰 현금부조 프로그램이다. AFDC는 연방법률이 규정하는 2가지 임무가 있다. 첫번째는 직접적으로 재정적 빈곤에 직면한 要扶養兒童을 가진 가족을 원조하는 것으로 현금부조가 제공된다. 대상가구의 대부분이 편부모 가구이다. 두번째는 이들 가족의 부모가 경제적으로 자립할 수 있도록 돕는 것이다(U.S. DHHS, 1993a:431).

1) 歷史的 背景

AFDC는 1911년 일리노이(Illinois)州에서 과부와 버림받은 여성들이 자녀를 양육할 수 있도록 하기 위하여 母親年金(mothers' pension)을 입법화하면서 시작되어 1913년에는 19개 州로 확산되었다. 1935년 社會保障法에 要扶養兒童扶助(Aid to Dependent Children: ADC)라는 명칭으로 제정되면서 전국적으로 실시되었다. 1961년에는 명칭을 要扶養兒童家族扶助(Aid to Families with Dependent Childten: AFDC)로 바꾸고 부모가 실업이 된 가정의 아동에 대해서도 급여를 제공(AFDC-UP이라고 부름)하게 되었다. 또한 1965년에는 勤勞誘引프로그램(Work Incentive Program: WIN)을 첨가하였는데, 이것은 공적부조 수급자를 노동시장으로 유인하여 경제적 독립을 촉진시키기 위한 목적을 가진 것으로 일하기를 거부하거나 직업훈련을 거부하는 경우 급여를 중단하는 것을 주요 내용으로 한다(신섭중 외, 1995:309~310).

2) 對象者

AFDC는 부모의 사망, 가출, 정신적, 신체적 무능력, 실업 등으로 인하여 적절한 보호를 받지 못하는 16세 미만의 아동을 대상으로 그 아동이 친부모·형제 또는 양부모·형제와 함께 살고 있는 경우는 그 가구의 所得과 資産程度에 따라 실시된다. 아동이 학교나 職業訓練과정에 있는 경우의 연령제한은 18세이며 16세와 18세 사이의 아동이 학교에 다니지 않는 경우 반드시 주에서 선정한 職業訓練 프로그램에 참가하여야 한다(U.S. DHHS, 1989:7~10).

3) 給與

월 급여액은 대상가구의 可算所得과 가구원 수에 따라 각 州가 정

한 標準 需要額에 의하여 정하여진다. 월 급여액과 可算所得을 합한 금액이 주가 정한 標準基準額과 일치할 때 가구에 필요한 수요가 충족되었다고 할 수 있는데, 모든 州가 대상가구의 수요를 완전히 충족시켜야 하는 규정이 없기 때문에 州에 따른 給與水準의 차이가 심하다. 연방이 정한 소득 및 자산인정과 控除項目은 다음과 같다(U.S. DHHS, 1994:120~122).

가) 所得認定

실제 소득에서 근로 동기를 높이기 위한 모든 控除項目을 제하기 전의 금액이 州가 결정한 標準欲求水準의 185% 이하인 가구로써 所得 控除項目은 다음과 같다.

- ① 신청가구의 소득이 州가 결정한 표준육구수준의 185%를 초과한 경우 6개월동안 대상아동의 소득일부 또는 전액
- ② 월 가구소득 중에서 처음 4개월 동안 \$30과 그 나머지의 1/3, 다음 8개월 동안은 \$30
- ③ 臨時 혹은 常用雇傭者의 월소득중 처음 \$75
- ④ 월 아동양육비(2세 미만: \$200, 2세 이상; \$175)
- ⑤ 일 수행에 필요한 경비 중에서 \$90까지
- ⑥ 양부모의 근로소득 중에서 \$90까지

나) 財産認定

공제 후 순재산가치가 \$1,000 이하인 가구로 控除項目은 다음과 같다.

- ① 수혜대상가구가 소유하고 있는 주택
- ② \$1500 이하의 자동차
- ③ 필수품에 해당하는 피복 및 가구

④ 일정수준의 장지

4) 傳達體系

AFDC는 1991년 4월에 창설된 보건후생성(Department of Health and Human Services)의 아동가족청(Administration for Children and Families)에 의해 집행된다. 연방정부는 州政府의 계획 및 보조금 안을 검토·승인하며, 기술적인 지원을 하고 주정부프로그램 운영을 평가하며, 운영에 대한 기준을 설정하며, 프로그램과 관련된 통계자료를 수집·분석한다. 각 州는 공공부조 프로그램을 관장하는 지방 공공복지사무소를 가지고 있다. 신청자들은 지방 공공 복지사무소에 부조를 신청한다. 州政府은 모든 사람에게 신청 기회를 주어야 하며 자격이 있는 사람에게는 즉시 보조를 제공하여야 한다. 신청이 거부되거나 지연되거나 급여가 축소되거나 중단된 사람은 그러한 결정에 대한 소원 및 해명을 요구할 수 있다.

5) 財源

AFDC의 財源은 연방정부, 州政府, 지방정부가 공동으로 부담한다. 연방정부의 州政府 보조금은 주별 1인당 소득수준에 따라 결정되며 州政府이 연방정부가 제공하는 지원금을 받기 위해서는 社會保障法에 제시된 연방정부 지침을 준수해야 한다. 가장 일반적인 지원방식을 보면 지원금의 처음 \$18까지는 5/6를 지원하고 \$18에서 \$32까지는 주의 재정능력에 따라 50%에서 60%를 부담 지원한다(변창남, 1988:101~102). <表 3-2>는 1992년 연방정부와 주정부가 지급한 AFDC 급여액을 나타낸 것이다. 표에 나타난 바와 같이 AFDC 총 급여액에 대한 부담률은 연방정부가 55.3%, 州政府이 44.7%이다.

〈表 3-2〉 聯邦·州政府 AFDC 給與 負擔率

(단위: 10억, %)

	전체	연방정부	주정부
급여액	\$21.9(100)	\$12.1(55.3)	\$9.8(44.7)

資料: Social Security Bulletin, *Annual Statistical Supplement*, 1994, p.15.

다. 食品交換券(Food Stamps)

1) 歴史的 背景

食品交換券 제도는 대공황 시기에 잉여농산물을 처분하기 위한 수단으로써 食品援助立法에 의해 저소득층을 대상으로 시행되기 시작하였다. 1933년에 국가적 차원에서 연방 잉여상품법인이 설립되어 잉여물품을 국가가 법인을 통해 구입하여 가난한 사람들에게 분배하였다. 1939년에는 赤黄色食品券(orange stamp)과 青色食品券(blue stamp)으로 구분된 二重食品券制度가 농림부에 의해 제정되었으나, 당시 전쟁 상황으로 인해 미국 농산물의 수요가 급격히 증가되어 1943년에 중단하게 되었다. 그러나 전쟁후 잉여농산물이 계속 축적되자 이를 처분하기 위하여 해외식품원조가 활발히 전개되었다. 이러한 해외원조가 상대적으로 국내 식품원조를 감소시키게 되자, 국내 빈민들에 대한 식품원조의 필요성이 다시 강조되기 시작하였다. 1963년 경제회복 및 성장 프로그램의 일환으로 케네디 대통령은 할인구매조건부 食品券制度를 행정명령으로 22개 주의 43개 지역에서 실시하고, 이 제도가 무료식품 배급이나 二重食品券制度보다 더 효율적이고 관리상 유리하다는 것을 인정하게 되어 전국적으로 확대 실시하고 이를 영속화시키기 위한 입법을 의회에 요청하였으나 그의 사망으로 성사되지 못하였다. 1964년 존슨대통령 취임 후 오늘날 식품권제도의 기본이 되는 食品交換券法

(Food Stamps Act)이 PL88-525로 입법화되었다. 그러나 割引購買條件附 食品券制度는 식품권을 구입할 돈마저 없는 극히 가난한 사람들은 식품권의 혜택을 받을 수 없고, 식품권 구입시 발생하는 수치감으로 인해 참여율이 낮다는 단점이 지적됨에 따라 1977년 無料食品券制度로 전환되었다. 이 제도는 식품권을 필요로 하는 자가 필요한 서류를 갖추어 식품권을 신청하면 유자격자로 판정된 사람에 한하여 정부가 무료로 식품권을 지급하는 것이다. 수급자는 식품권으로 정부가 지정한 품목 가운데서 자신이 필요로 하는 품목을 일반 식료품상에서 구입해 사용할 수 있다(김기원, 1994:227~230).

2) 對象者

수급자격은 신청자 개인의 환경을 기초로 하지 않고 그 가구의 크기와 소득에 의해 결정된다. 신청자가 AFDC나 SSI급여 대상자인 경우에는 자동적으로 수급자격이 부여되고, 그렇지 않은 경우에는 자산 조사를 실시한 후 자격여부를 결정한다.

3) 給與

월 급여수준은 勤儉食品計劃(Thrifty Food Plan: TFP)에서 영양상 적절한 식사를 위하여 가구규모에 따라 정해 놓은 식품구입비와 신청 가구의 소득에 의해 결정된다. 월 급여기준액은 매년 식료품비 상승에 의하여 상향 조정되는데, 1993년 소득이 전혀 없는 4인가구의 경우 월 \$375에 해당하는 食品交換券(food stamp) 급여를 받았다. 소득이 있는 가구는 TFP에 의해 결정되는 식품구입비용과 소득의 30% 사이의 차액에 해당하는 食品交換券을 받는다(정일용, 1992:86). 적용기준에 적합한 1, 2인가구는 이 제도에 의해 최소한 월 \$10를 받는다. 所得 및 資産認定과 控除事項(U.S. DHHS, 1994:132~133)은 다음과 같다.

가) 所得認定

가구 총소득이 OMB(Office of Management and Budget) 貧困線 130% 미만이어야 하고 공제 후 순소득이 貧困線 100% 미만이어야 한다. 그러나 가구원 중에 SSI, OASDI 또는 상이군인 급여 대상자인 장애인 및 60세 이상인 사람이 있으면, 貧困線의 130%를 초과하더라도 순소득이 貧困線 100% 미만이면 자격이 주어진다. SSI급여 혹은 사회보장급여가 유일한 소득원인 가구는 최소 1년동안 food stamps를 지급받게 된다. 폭우나 홍수 등의 천재지변으로 피해를 입은 가구는 특별재해에 대한 소득 및 자산기준을 충족시키면, 한 달간 food stamp의 자격이 주어진다. 다음은 순소득을 계산하기 위한 공제항목이다.

- ① 근로소득의 20%
- ② 기초공제 \$131
- ③ 자녀양육자가 취업 중이거나 직장을 찾고 있는 경우 아동 한 명당 월 \$160까지
- ④ SSI, OASDI 또는 상이군인 급여 대상자인 장애인 및 60세 이상인 가구원의 의료비 중에서 \$35를 제외한 금액
- ⑤ 시설비를 포함한 총 주거비에서 공제 후 소득의 50%를 뺀 나머지 비용 중에서 \$207까지(가구원 중에 SSI, OASDI 또는 상이군인 급여 대상자인 장애인 및 60세 이상인 사람이 있으면 \$207 한계액에 적용되지 않는다)

나) 財産基準

그 가구의 가처분 재산이 \$2,000(만약 가구원 중에 한명이 60세 이상이면 기준액은 \$3,000) 이하이다.

4) 傳達體系

이 프로그램은 농무성의 식품 및 영양국이 관할하고 있으며 지방복지사무소와 전국식품유통 및 금융기관에 의해 운영된다. 1980년 8월 1일부터 사회보장과 SSI신청자 또는 대상자 중에서 급여를 원하는 자는 사회보장 지역사무소에서 신청할 수 있게 되어 있다(U.S. DHHS, 1994:132). 그러나 급여에 대한 적격성 여부결정은 地方 食品交換券事務所가 담당한다. 사회보장 사무소는 신청서를 받은 1일 이내에 食品交換券 신청서와 관련 서류를 地方 食品交換券事務所에 보낸다. 가구원 나이가 65세 이상이거나 심신장애자가 포함되어 있는 가구는 전화로도 신청할 수 있다.

5) 財源

급여소요액은 연방정부의 일반조세에서 충당되며 행정비용은 연방과 주정부가 분담한다.

3. 補充給與導入에 대한 示唆點

이상에서 미국의 소득보장제도 중 자산조사에 의한 공적부조의 형태로 운영되고 있는 補充所得保障(SSI), 要扶養兒童家族扶助(AFDC), 食品交換券(Food Stamps)에 관하여 살펴보았다. 다음에는 미국의 공적부조제도의 급여를 衡平性, 充分性, 效率性이라는 측면에서 살펴봄으로써 우리나라 補充給與制度 도입에 대한 시사점을 얻고자 한다.

가. 衡平性

1973년 상·하원은 「양원 합동 경제위원회」의 6개 저소득지역의 생활실태에 관한 연구보고서에서 동 지역의 전체 가구 중 60%가 한 가

지 이상의 사회보장 급여를 받고 있으며, 40% 이상의 가구가 두 가지 이상의 급여를 받고 있다고 보고하였다. 그리하여 AFDC 급여만으로는 적절한 생활을 유지할 수 없지만 타 프로그램의 급여를 받는 결과, 사회보장 급여를 받을 수 없는 저임금 근로가구보다 더 많은 소득을 획득하는 경우까지도 발생하고 있다(정일용, 1992:137)고 하였다. 그리고 李 章 교수에 따르면, 미국의 公的扶助制度 하에서 근로소득이 있는 노인 수급자의 綜合給付減少率은 1.05이고 비근로소득 노인 수급자의 綜合給付減少率은 1.55이 되는데, 이는 근로소득 \$1을 더 벌면 \$1.55를 손해보아서 순손실 \$0.55를 낸다는 것이다. 결국 1이란 급부 감소율은 애써 일하더라도 최종 소득에는 아무런 증가를 가져오지 않는 부조리한 福祉體制를 의미한다(이장, 1985:89)고 설명하였다. 미국의 공적부조는 또한 지역간 급여수준의 차이가 심하다. 예를 들면 (U.S. DHHS, 1994:291, 344) SSI의 경우 1993년 州補充給與를 실시하지 않은 북캐롤리나(North Carolina)의 월 평균급여액은 \$274.84이고 주 보충급여를 실시하고 있는 뉴욕(New York)의 경우 \$386.8로 그 차이가 심하며, AFDC의 경우도 대상가구의 월 평균급여액이 푸토리코(Puerto Rico)의 경우 \$104.86이고, 알래스카(Alaska)의 경우 \$683.9로 지역간의 不公平이 문제되고 있다.

나. 充分性

〈表 3-3〉은 1994년 연방정부가 정한 貧困線을 나타낸 것이다. 연간 공적부조 급여액을 연방정부가 정한 貧困線과 비교해 보면 대부분의 급여수준이 이 貧困線을 훨씬 하회한다는 것을 알 수 있다. 예를 들면 SSI의 1994년 월 최고급여액 \$446을 연간 급여액으로 환산하면 \$5,352이 된다. 이 금액을 1994년 1인가구 貧困線 \$7,360과 비교해 보면, 1인당 연간 최고 SSI급여액은 1인가구 貧困線의 72.7%에 불과하

다. 또한 AFDC의 경우 1992년 대상가구의 평균 자녀수는 두 명이고 월 평균 급여액은 \$374로 이를 1992년 3인가구의 연간 빈곤가구소득 \$11,570과 비교해 보면 1992년 3인가구의 연간 AFDC급여액은 연방정부가 정한 연간 빈곤 3인가구 소득의 38.7%에 불과하다. 결국 하나의 프로그램만을 수급하는 경우 급여수준은 最低生活을 유지하기에 충분치 못하다는 것을 알 수 있다.

〈表 3-3〉 家口規模別 貧困線(1994)

(단위: \$)

가구원수	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인	8인
빈곤선	7,360	9,840	12,320	14,800	17,280	19,760	22,240	29,720

資料: U.S. DHHS, *Annual Statistical Supplement*, 1994, p.156.

다. 效率性

미국 공적부조제도의 중복성과 급여수준의 미약은 제도의 효율성과 효과성을 저해하는 요소라고 할 수 있다. 1990년 SIPP(Survey of Income and Program Participation)조사에 의하면 조사 인구의 9%가 AFDC 급여를 받고 있지만 그 급여액은 조사가구소득의 1%에 불과하며, 많은 빈곤가구가 여러가지 급여를 동시에 받고 있음에도 불구하고 貧困線 이하의 생활을 하고 있다(Kearney et al., 1994:29~30). 또한 여러가지 補充給與 프로그램의 기초가 되는 資産調査는 제도를 복잡하게 만들고 행정비용의 증가를 가져왔다. 이에 대하여 1992년 9월에 21명의 SSI 및 관련 공공정책분야의 전문가들에 의해서 행해진 SSI 프로그램 평가보고서에서 많은 전문가들은(U.S. DHHS, 1992:24~26) 한 달을 기준으로 정하여지는 월 급여액을 1년을 기준으로 산정하고 매년 COLA에 의한 聯邦給與率(FBR) 조정을 5년에 한 번씩

조정할 것을 주장하고 있다. 또한 자선에 대한 1/3 급여액 감액에 대하여 비인간적이고 불공평하며, 대부분의 제도가 격려하고 있는 가족 단위나 자발적 원조 원리에 위배된다고 비난하였다. 또한 전문가들은 所得控除 項目을 늘리는 것보다 聯邦給與率(FBR)을 높이는 것이 행정을 단순화시킬 뿐만 아니라, 소득이 전혀 없는 빈곤층에게 실질적으로 도움이 된다고 설명하고 있다.

第2節 日本

1. 歴史的·法的 背景

가. 歴史的 背景

일본 生活保護制度의 발전 과정을 살펴보면, 공적인 구빈정책으로 가장 먼저 등장한 것은 1874년에 제정된 救恤規則이다. 이 제도는 1929년에 救護法이 제정되어 1932년에 시행될 때까지 일반적 제도로서의 지위를 점하고 있었는데 기본적인 정신은 隣保相扶를 원칙으로 하고 구제의 대상, 범위, 종류 등 모두 한정된 내용을 가지며 더욱이 구제의 책임을 국가나 지방공공단체가 지는 형태는 아니었다.

이에 비해 1929년의 救護法은 생활곤궁자의 구호를 국가의 책임으로 보았으며 비용부담의 규정도 제정되는 등 당시로서는 매우 진전된 준비가 이루어졌다고 할 수 있으나, 구제대상자의 지위 보장도 없고 구제내용도 제한적이어서 구휼규칙과 마찬가지로 근대적 公的扶助制度로서의 조건을 구비한 것이라고는 말할 수 없다. 더욱이 이 救護法은 그 내용이 제한적이었기 때문에 종합적 구제제도로서의 명분을 내세웠음에도 불구하고 그 후 군사부조법, 모자보호법, 의료보호법, 전쟁

재해보호법이 그 간격을 메꾸기 위한 특별구제법규로서 잇따라 제정되어 公的扶助制度의 다원화를 보게 되었다.

그러나 終戰에 따른 비상사태에 이들 제도로서는 대처할 수 없었기 때문에 1945년에 생활곤궁자 긴급생활원호요강이 제정되어 생활곤궁자에 대한 숙박, 급식, 구료(救療), 의료침구 등의 급여가 익년 4월부터 행하여지게 되었다. 그리고 이 요강의 실시와는 별도로 검토되었던 통일적 生活扶助制度가 성안되어 1946년 9월 生活保護法을 제정하게 되었다. 이 입법원리는 요보호자에 대하여 무차별 평등하게 국가책임으로 부조를 한다는 것이며 종래의 구빈법규와는 의의를 달리하는 근대적인 公的扶助制度라고 할 수 있다. 그 후 신헌법의 제정에 따라 확충 강화되었으며, 1950년 5월에 현행의 生活保護法을 제정하게 되었는데 그 후 약간의 수정은 행하여졌지만 법제상의 기본적 정신의 변경 없이 오늘에 이르고 있다.

나. 法的 背景

일본의 生活保護法에서 補充給與를 규정한 조항은 제4조(보호의 보충성)¹¹⁾와 제8조(기준 및 정도의 원칙)¹²⁾이다. 이는 우리나라의 生活保護法 제4조(보호의 기본원칙)와 제5조(보호의 기준 등)에서 밝히고 있는 補充性이라는 법정신과 맥을 같이하고 있다.

11) ①항에서 “보호는 생활이 궁핍한 자가 그의 이용가능한 자산, 능력 그 밖의 모든 것을 최저한도의 생활유지를 위하여 활용하는 것을 요건으로 행해진다”

12) ①항에서 “보호는 후생대신이 정한 기준에의해 측정된 요보호자의 수요를 기초로 하여, 그 중 그자의 금전 또는 물품으로 충당할 수 없는 부족분을 보충하는 정도로 한다.” ②항에서 “전항의 기준 요보호자의 연령별, 성별, 세대구성별, 소재지역별, 그 밖에 보호의 종류에 따라 필요한 사정을 고려한 최저한도의생활의 수요를 충분히 충당할 수 있어야 한다.”

2. 補充給與制度의 基本틀

가구당 補充給與額은 각 가구별로 마련된 기준인 最低生活費에다 수입충당액을 뺀 금액인데 最低生活費는 生活扶助基準, 加算額, 住宅扶助, 教育扶助, 醫療扶助의 기준을 합산한 금액이고 收入充當額은 과거 3개월 평균 월 총수입에서 必要經費의 實費와 基礎控除를 뺀 금액을 말한다. 따라서 급여 종류별로 보호가 실시되지 않고 전체를 합산하여 보호가 실시되므로 보호종류별 기준이 산출되는 내용을 살펴 볼 필요가 있다.

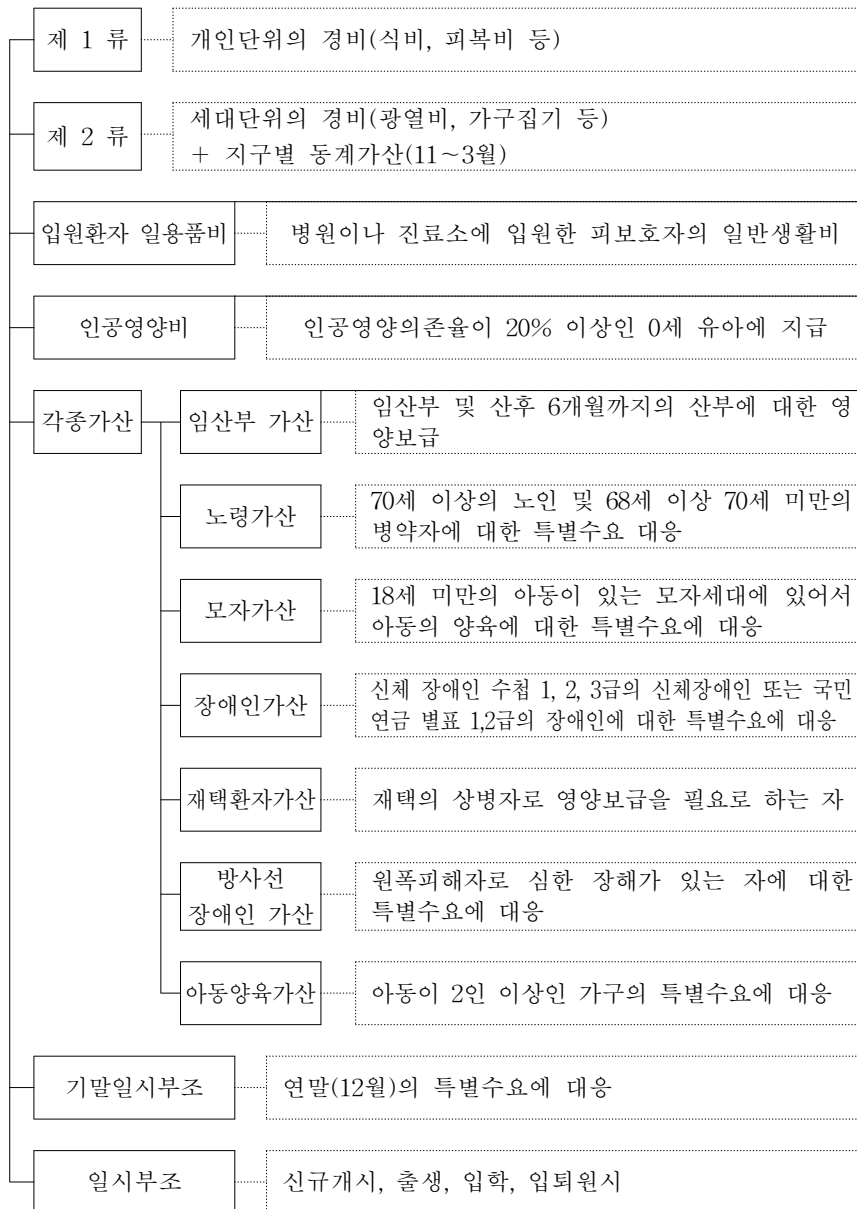
$$\text{보충급여액} = \text{최저생활비} - \text{수입인정액}$$

가. 最低生活費

最低生活費는 생활부조, 주택부조, 의료부조, 출산부조, 생업부조, 장제부조를 모두 합한 금액이다. 각 부조에 대한 구체적 내용은 다음과 같다.

1) 生活扶助

生活扶助의 기준은 일상생활에 필요한 기본적인 경비들인데 1류비, 2류비 그리고 각종 가산금으로 구성되어 있다. 1류비(개인적 경비)는 음식물비, 피복비 등의 개인단위로 소비하는 비목으로서 연령별로 차이가 있으며, 2류비(가구 공통적 경비)는 가구비, 광열비 등 가구 전체가 소비하는 생활비로 세대 인원수별로 차이를 두고 있다. 또 특별한 요구가 있는 사람에 대하여는 加算制度가 있는데 노령가산, 모자가산, 장애자 가산, 아동양육 가산, 방사선장애자 가산, 임산부 가산, 재택환자 가산 등이 있다.



2) 住宅扶助

집세, 방세, 지대	세든집이나 세든방에 대한 집세, 방세 또는 자기소유의 주거에 대한 토지의 지대 등
주택유지비	현재 거주하는 가옥의 보수 및 방, 수도설비 등의 수리에 드는 경비

3) 教育扶助

일반기준 + 학교급식비 + 통학교통비 + 교재대

4) 醫療扶助

진료비용 + 약제, 치료재료의 구입비 + 시술비용 + 간호의 비용 + 이송비

5) 出產扶助

분만에 필요한 분만료, 목욕료, 기타 위생재료비 등을 지급대상으로 하고 있다. 자택에서 분만할 수 없는 경우에는 분만시설에서의 분만이 인정되는 데 그러한 경우에는 별도의 기준액이 정해져 있다. 다만 이상 분만인 경우에는 醫療扶助에 의하여 행하여진다.

6) 生業扶助

생업비 + 기능습득비 + 취직지원비

7) 葬祭扶助

보호대상자가 사망한 경우 소정의 葬儀 관계 비용이 유족에 지급된다.

나. 收入認定額(수입충당액)

수입충당액 = 평균 월총수입 - 실비공제 - 근로공제

1) 平均 月 總收入

수입에는 근로수입, 사업수입, 농업수입, 기타수입이 있으며, 그 산정기준은 다음과 같다.

- 근로수입: 과거 3개월의 평균액
- 사업수입: 과거 3개월의 평균액
- 농업수입: 장래1년의 예상 수입액
- 기타수입: 은급, 연금, 재산수입 등

2) 實費控除

각 수입에 대응되는 實費控除는 다음과 같다. 이 중에서 사회보험료와 통근비의 경우는 勤勞控除를 한 금액에 대하여 적용하고 나머지의 경우는 勤勞控除 전에 實費控除를 한다.

- 근로수입: 사회보험료, 소득세, 통근비 등
- 사업수입: 원재료대, 仕入代, 기계기구 구입대 등
- 농업수입: 비료대, 종묘대, 농기구수리비, 소액농구구입비 등
- 기타수입: 수입을 얻기 위한 필요경비, 수급자격 증명 서류비, 가옥수리비

3) 勤勞控除

근로수입, 사업수입, 농업수입의 경우 勤勞誘引을 위하여 급지를 3급지로 구분하여 급지별 차등을 둔 勤勞控除를 실시하고 있다.

다. 補充給與 水準

일본의 補充給與 수준은 水準均衡方式에 따라 피보호세대의 소비지출이 일반근로자세대 소비지출의 일정비율을 유지하도록 수준을 조정하고 있다. 이를 부연해서 설명하면 국가의 공적부조 급여액과 자가소득을 합할 경우 그 수준이 일반근로자세대 소비지출의 일정비율(67% 내지 68%)이 되도록 補充給與額을 조정한다는 것이다. 참고로 1987년의 收入充當率¹³⁾이 32.9%였다. 이를 바탕으로 1987년의 補充給與額을 역산하면 1인당 평균 36,472円이다.¹⁴⁾

〈表 3-4〉 一般世帯와 被保護世帯의 消費支出額의 推移

(단위: 円, %)

구분	일반근로자 세대	피보호근로자세대	격차(B/A)
	1인당 소비지출액(A)	1인당 소비지출액(B)	
1984	75,149	50,447	67.1
1986	78,161	53,602	68.6
1988	82,559	56,376	68.3
1990	90,431	62,182	68.8
1992	96,254	65,591	68.1

資料: 社會福祉振興・試驗センター, 『保護のてびき』, 1994, p.39.

3. 補充給與制度 適用對象者

가. 對象者數

對象者數의 추이를 보면 〈表 3-5〉와 같이 연도별로 약간의 변동은 있으나 계속하여 감소하고 있는 추세를 보이고 있으며 1989년 현재 전

13) 수입인정/최저생활비×100

14) 79,350円(일반근로자세대 소비지출)×68.5%(수준균형률)×(1-32.9%(수입충당률)) = 36,472円

인구의 0.89%인 1,100천명이 보호를 받고 있다. 이러한 대상자의 대부분은 고령자, 모자, 상병자, 심신장애자 등의 노동능력이 없거나 미약한 사람들이다. 1989년 현재 노인세대가 전체 생활보호대상자 세대의 37.3%, 모자세대가 12.2%, 상병·장애세대가 41.9%를 차지하고 있다.

〈表 3-5〉 日本 生活保護對象者數의 推移

(단위: 천명, %)

구 분	1965	1970	1975	1980	1985	1989
생활부조	1,438 (89.9)	1,143 (85.0)	1,160 (86.0)	1,251 (87.7)	1,269 (88.7)	969 (88.1)
주택부조	728 (54.5)	643 (87.8)	705 (52.3)	867 (60.8)	968 (67.6)	789 (71.7)
교육부조	433 (27.1)	263 (19.6)	229 (17.0)	261 (18.3)	252 (17.6)	158 (14.4)
의료부조	616 (38.5)	702 (52.2)	785 (28.2)	856 (60.0)	910 (63.6)	753 (68.5)
기 타	11 (0.7)	7 (0.5)	5 (0.4)	5 (0.4)	4 (0.3)	3 (0.3)
전 체	1,599 (1.63)	1,344 (1.30)	1,349 (1.21)	1,427 (1.22)	1,431 (1.18)	1,100 (0.89)

註: 보호율 = 생보자/전인구×100
 資料: 日本 厚生省, 『社會福祉 行政業務報告』, 1988.

나. 生活保護對象者 選定基準

일본의 생활보호대상자 선정기준은 最低生活費이며, 이는 지역(6급지), 가구규모 및 가구유형별로 각기 그 수준이 다르다. 현행 最低生活費는 국민의 일반적인 생활실태, 물가, 소비동향 등이 감안된 상대빈곤 개념으로 계측되고 있으나, 계측방식은 다음과 같이 여러차례 바뀌어 왔다.

最低生活費는 1948년부터 1960년까지는 Market Basket 방식에 의하여 계측되었고, 1961년부터 1964년까지는 Engel 방식에 의하여 산

정되었다. Market Basket 방식과 Engel 방식은 절대적 빈곤을 측정하는 방식이다. 따라서 1948년부터 1964년까지의 最低生活費는 절대적 빈곤개념을 적용한 最低生活費이다. 그러나 1965년부터는 最低生活費 계측에 상대빈곤 개념을 도입하여 계측하였다. 1965년부터는 정부의 경제 전망에 의한 민간최종 소비지출의 신장률을 기초로 하여 일반세대와 피보호세대의 소비수준의 격차를 축소시켜가는 「隔差縮小方式」(1965~1983년)을 사용하였다. 그리고 1984년부터는 일반세대 소비지출과 피보호세대 소비지출간의 비율이 국민적 합의를 이룬 수준(67~68%)이라는 판단아래 동 비율을 유지하고자 일반 국민의 소비수준의 향상에 연동시키는 「水準均衡方式」으로 最低生活費를 계측하고 있다.

그리고 대상자 선정은 보호 신청가구 중에서 그 가구의 수입총당액(평균월액수입-실비공제-근로공제)이 후생성에서 매년 정하는 생활부조(1류비+2류비+가산금), 교육부조, 주택부조, 의료부조기준액을 합산한 금액(=最低生活費)보다 적은 가구를 대상자로 선정한다.

4. 傳達體系

가. 組織

都·道·府·縣 지사, 시장은 사회복지 사업법의 규정에 따라 福祉事務所를 관리하고 町·村長은 보호를 필요로 하는자에 대하여 법률이 정하는 바에 따라서 보호를 결정하고 실시하는데, 町·村長은 복지사무소장에게 이 업무를 위임하고 응급적 조치만을 직접 집행한다. 또 민생위원법에 의한 민생위원이 市·町·村長, 복지사무소장, 사회복지 주사의 업무집행에 협력하게 된다.

한편 사회복지행정을 효과적으로 운영하기 위해 설치된 생활보호의 제일선 기관인 복지사무소는 1987년 6월 현재 군부에 342개소, 시부에

833개소, 町村에 4개소로 총 1,179개소가 설치되어 있고, 이는 인구 10만명당 1개소의 비율이다.

나. 人力

福祉事務所에 복지사무소장, 사찰지도원, 현업원 및 사무직원을 배치하는 규정이 복지사무소법에 마련되어 있다. 福祉六法 담당 현업원의 법정수는 피보호세대수를 산정기준으로 하는데, 군부 福祉事務所の 경우에는 피보호세대수가 390세대 이하일때는 6인을 원칙으로 하고, 피보호세대 65세대 증가당 1명씩 증원하도록 되어 있다. 그리고 시부 복지사무소의 법정수는 240세대 이하(정촌은 160세대)일때는 3인(정촌은 2인)을 원칙으로 하고, 80세대 증가당 1명씩 증원하도록 되어 있다. 福祉事務所에 근무하는 福祉六法 담당 현업원 수는 1987년 현재 10,912명에 이르고 있으며 이들 1명이 담당하는 세대수는 시부 71.0세대, 군부 49.3세대이다.

5. 豫算

가. 豫算規模

〈表 3-6〉과 같이 1994년의 경우 生活保護豫算(지출액)은 10,524억 엔으로 일반회계예산대비 1.4%, 사회보장비 대비 7.8%, 후생성 예산 대비 7.7% 수준이다. 연도별 추이를 살펴보면 生活保護豫算의 상대적 구성비율이 떨어지고 있다.

〈表 3-6〉 他豫算 對比 生活保護 豫算

(단위: 억엔, %)

구분	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1994
일반회계예산(A)	15,697	36,581	79,498	212,888	425,888	524,996	730,817
사회보장비(B)	1,803	5,184	11,413	39,282	82,124	95,736	134,816
후생성예산(C)	1,640	4,787	11,035	39,067	81,495	95,028	136,109
생활보호비(D)	446	1,059	2,175	5,347	9,559	10,815	10,524
대일반회계비(D/A)	2.8	2.9	2.7	2.5	2.2	2.1	1.4
대사회보장비(D/B)	24.7	20.4	19.0	13.6	11.6	11.3	7.8
대후생성예산(D/C)	27.2	22.1	19.7	13.7	11.7	11.4	7.7
대사회보장비(D/B)	11.5	14.2	14.4	18.5	19.3	18.2	7.7

資料: 福祉士養成講座編輯委員會, 『公的扶助論』, 1989, p.99.

社會福祉振興・試驗センター, 『保護のてびき』, 1994, p.41.

나. 프로그램별 豫算

예산의 내용을 보면 〈表 3-7〉과 같이 醫療扶助에 전체예산의 56.9%를 쓰고 있으며 生活扶助 34.5%, 住宅扶助 7.5%, 教育扶助 1.0%, 기타 순으로 사용하고 있다. 그리고 피보호인원 1명당 보호비는 1986년 현재 92,216엔이다.

〈表 3-7〉 生活保護豫算의 內容(1994)

(단위: 억엔, %)

국고(10,065억엔)					지방비	합계
생활부조	주택부조	교육부조	의료부조	기타부조		
3,251 (32.3)	833 (8.3)	51 (0.5)	5,912 (58.7)	19 (0.2)	3,355	13,420

資料: 社會福祉振興・試驗センター, 『保護のてびき』, 1994, p.42.

다. 中央·地方 自治團體의 財源負擔

중앙정부와 지방 자치단체간의 生活保護豫算 財源부담 비율은 東京都의 경우 중앙정부와 東京都間的 부담비율이 50:50이며, 여타 지역은 중앙정부가 80%를 부담하고 지방 자치단체가 20%를 부담한다.

6. 補充給與制度 導入에 대한 示唆點

가. 肯定的인 側面: 完璧한 補充給與制度의 틀

일본 補充給與制度의 틀은 완벽에 가까울 정도의 제도적 틀을 갖추고 있다. 補充給與制度의 두 축 중의 하나인 最低生計費의 경우 지역에 따른 最低生計費의 차이를 반영하기 위하여 전국을 6급지로 나누어 차등을 두고 있으며, 가구규모에 따른 最低生計費 차이를 반영하기 위하여 1류(개인경비)와 2류(가구단위로 지출되는 경비)로 나누어 접근하고 있다. 그리고 가구유형에 따른 차이를 반영하기 위하여 각종 가산제도, 일시부조, 인공영양비 등을 두고 있다. 적어도 이론적으로는 완벽한 生存權保障의 原理를 실천하고 있다.

補充給與制度의 또다른 한 축인 資産의 경우도 補充性的의 原理에 따라 엄격한 資産調査를 실시하고 있으며, 實費控除와 勤勞控除를 두어 勤勞誘引을 제고하고 있다.

나. 否定的인 側面

일본의 補充給與制度 적용대상(생활보호대상자)은 1992년 현재 0.72 수준에 불과하다. 이와 같이 낮은 수준의 보호율은 일본경제의 지속적인 성장과 社會保險을 통한 빈곤의 예방이 주요한 요인임을 부정할 수는 없다. 그러나 일본 公的扶助 행정의 억제적인 측면을 무시할 수

없다. 즉, 福祉事務所 창구에서 신청서 접수수리를 억제하는 경향이라든가 資産調査에 있어서 실시기관이 금융기관등에의 조사를 할 수 있게 하는 포괄적인 동의서 제도, 부양의무자 조사의 강화, 조사항목의 상세화 등이 사생활을 침해할 수 있다. 이는 일본인들의 자조정신, 혹은 가족주의 전통의 표현일 수도 있으나 대상자에게는 烙印感(stigma)을 준다.

第3節 英國

1. 歷史的·法的 背景

가. 歷史的 背景

英國의 社會保障制度의 변천은 빈곤해결에 대한 국가개입의 擴大歷史라고 할 수 있다. 즉, 貧民에 대한 救護가 혈연집단이나 기능집단에 전적으로 의존되어 있던 공적 지원체계의 不在時代를 거쳐 救貧法 시대로 넘어오면서 국가는 貧困問題가 야기시킬 수 있는 사회질서의 혼란 방지에 주력하게 되었고(신섭중 외, 1995:77) 이어 산업화로 인한 경제·사회구조의 변화에 따라 빈곤의 문제가 개인의 책임한계를 벗어나 있다는 점이 인식되면서 본격적인 사회보장체계가 등장하였다.

나. 法的 背景

貧困을 도덕적 타락으로 간주하지 않고 사회정책적으로 해결하려던 노력은 1795년 Berkshire의 Newbury 근처 Speenhamland에서 결정되었던 임금보조제도이다. 이 제도는 스펄햄랜드 제도라고 불리는 소득보장정책으로 그 급여방식에 있어서 補充給與의 성격을 가지고 있

다. 이 제도에서는 남자의 경우 매주 약 1,360g, 여자와 아동의 경우는 매주 약 680g의 빵이 필요하다고 추정하고 給與額을 빵의 가격과 가족의 규모에 比例해서 결정하였다(김동국, 1994:134). 즉, 가족수와 물가수준을 감안하여 생계유지가 어려운 노동자에 대해 임금과 최저 생계수준간의 격차에 해당하는 만큼의 보조금을 지급하는 것이었다(유호식, 1995:14). 이 제도는 빈민들의 最低生活을 보장하려는 人道主義的 동기에서 출발했으나 임금에 逆比例하는 보조금을 지급하므로 노동자에게는 勤勞意慾을, 雇用主에게는 높은 임금을 지불하려는 동기를 弱化시키는 矛盾을 지니고 있었다. 이러한 모순은 1834년 빈민법이 개정될 때까지 해결되지 못하고 결국 1795년부터 1834년까지의 40년간에 걸쳐 저임금의 합리화, 노동의욕의 저하 및 구호비용의 증가를 가져왔다(김동국, 1994:136~137).

19세기에 접어 들어 구빈비용이 대폭 증대되었음에도 불구하고 빈곤이라는 사회문제는 조금도 해결의 기미가 보이지 않자 貧民法 전방에 관한 실태를 조사할 위원회가 임명되었고 1832년 빈민법위원회가 제출한 보고서를 토대로 1834년 신빈민법이 제정되었다. 이 법은 ‘劣等處遇의 原則(principle of less eligibility)’에 입각하여 구제받는 사람의 상황이 최하계층의 독립노동자의 상황과 실제적으로나 외견상으로나 같아질 수 없다는 조건에서 구제를 행하였다. 이는 빈곤의 사회적 원인을 부인하는 본질적인 모순을 안고 있었다. 이러한 빈곤에 대한 인식은 1904년 보수당정부에 의해 설치된 ‘빈민법과 빈곤의 구제에 관한 왕립위원회’의 보고서와 1908년의 노령연금법 및 1911년 국민보험법이 제정됨에 따라 바뀌어 갔다. 즉, 國民最低水準(national minimum)의 보호는 기본적 사회권으로서 필수적인 동시에 현대 산업이 요구하는 희소한 인적 자원을 보존하는 중요한 요소라는 인식이 나타났다(한국 사회복지학연구회, 1991:71~79).

1948년 國民扶助法(National Assistance Act)의 제정은 350여년간 지속해 오던 貧困法을 폐지함과 동시에 생존수단의 상실 및 부족상태에 빠진 국민들의 생존권 요구에 대한 사회적 책임을 규정한 것이었다. 그러나 國民扶助法은 국민보험법의 보조적인 역할을 수행하기 위하여 만들어졌으며 국민보험이 발전함에 따라 점차 소멸될 것으로 예상되었다. 그러나 예상과는 다르게 국민부조 수급자의 수는 계속 증가하였으며 이에 따라 1964년 선거에서 집권한 노동당 정부는 1966년에 社會保障部法(Ministry of Social Security Act)을 제정하고, 保險과 扶助의 연계성을 강화하기 위하여 기존의 연금·국민보험부(The Ministry of Pension and National Insurance)와 국민부조청(The National Assistance Board)을 통합하여 社會保障部¹⁵⁾를 설치하였다. 그리고 종래의 국민부조를 보충연금과 보충수당으로 이루어지는 補充給與制로 전환함으로써 부조의 烙印感(stigma)를 없애고 급여가 국민의 권리라는 점을 명확히 했으며 보충급여 수급자에 대한 불필요한 감독을 완화시키는 대신 수급자의 요구에 능동적으로 대처하기 위한 補充給與委員會를 사회보장부 내에 설치하고 給與申請者·受給者의 異議申請도 承認하였다(신섭중 외, 1995:72~76). 1979년 대처(Thatcher)가 이끄는 보수당이 정권을 획득하면서 사회보장제도 전체에 대한 평가가 진행되어, 1983년 그 개혁안이 綠書와 白書로 발표되었다. 이를 근거로 1986년 社會保障法이 제정되면서 이제까지의 補充給與制度(Supplementary Benefit

15) 사회보장부는 1966년 노동당 정부의 사회보장에 대한 행정구조의 개편작업의 일환으로 신설되었지만, 사회보장부 장관에게는 국무위원 자격이 주어지지 않았기 때문에 국무회의에서의 사회보장 정책에 관한 비중이 미약하였다. 그러한 결점을 보완하기 위해 1968년 11월 윌슨(Harold Wilson) 수상은 보건부와 사회보장부를 통합하여 보건사회보장청(The Department of Health and Social Security)을 설치하였고 오늘에 이르고 있다(慎燮重外, 전계서, 1995, p.76).

Scheme)가 所得補助制度(Income Support Scheme)로 바뀌어 오늘에 이르고 있다(차태환, 1991:83~84).

2. 制度分析

영국의 사회보장제도는 크게 寄與的 給與(contributory benefits)와 非寄與的 給與(non-contributory benefits)로 나뉘고, 비기여적 급여는 다시 資産調査給與와 非資産調査給與로 나뉜다. 이 중 비기여적 급여는 정부의 一般會計에서 빈곤층의 최저생계수준을 유지하기 위하여 지출하는 公的扶助를 의미하며, 수급자의 소득과 재산수준에 따라 차등을 두어 지불하는 資産調査給與와 자격이 있는 모든 사람들에게 차별없이 똑같은 액수를 지불하는 非資産調査給與로 나뉜다(이두호 외, 1991:370).

본 연구에서는 補充給與와 관련된 資産調査給與에 관하여 살펴보고, 資産調査給與 중에서 所得補助(Income Support: IS), 家族控除(Family Credit: FC), 障礙勤勞手當(Disability Working Allowance: DWA)에 관하여(Lakhani and Read, 1995) 자세히 살펴보기로 한다.

가. 資産調査給與(Means-Tested Benefits)

資産調査란 소득지원의 급여액을 결정하기 위한 사전조사로써 社會扶助에 의한 급여를 보다 선별적으로 제공하기 위한 것이다.

1) 給與의 種類

자산조사를 필요로 하는 급여에는 所得補助(Income Support: IS), 家族控除(Family Credit: FC), 障礙勤勞手當(Disability Working Allowance: DWA), 住宅給與(Housing Benefit: HB), 地方稅扶助(Council Tax

Benefit: CTB), 社會基金¹⁶⁾給與(Social Fund payments: SF), 국가보건 서비스 부담금 면제, 무료우유 및 비타민, 무료학교급식 및 기타교육 급여, 주택수리보조금 및 지역보조금과 서비스, 장애인을 위한 자유재량급여(discretionary payments)가 있다. 이들 급여는 常勤勤勞(full-time work; 주당 16시간 이상 근로) 유무에 따라 다음과 같이 분류할 수 있다.

이들 급여 중에 passported benefit라는 급여가 있다. 이 급여는 따로 資産調査를 필요로 하지 않으며 다른 資産調査給與의 자격이 주어지면 자동적으로 자격이 부여된다.

〈表 3-8〉 資産調査 給與

급여 종류	급여 내용
상근근로자가 아닌 사람들을 위한 급여	<ul style="list-style-type: none"> - 소득지원 (IS) - 사회기금 (SF) 중에서 난방비 - 地域社會保護補助金 - 家計貸付金(budgeting loans) - 무료학교급식
상근근로자들을 위한 급여	<ul style="list-style-type: none"> - 가족공제 (FC) - 장애근로수당 (DWA)
근로유무에 관계없이 주어지는 급여	<ul style="list-style-type: none"> - 주거급여 (HB) - 지방세금부조 (CTB) - 사회기금 (SF) 중에서 산아비, 장례비, 응급대부금(crisis loans) - 무료학교급식 이외의 교육급여 - 주택수리보조금

16) 사회기금은 크게 두가지로 구분되어 쓰여지는데 하나는 補助金(grant)으로 지급하는 것이고, 다른 하나는 貸附金(loan)으로 빌려주고 그들의 공적 부조 수당으로부터 매주 일정액씩 공제하는 것을 말한다(李斗護 外, 전게서, 1991, p.377).

〈表 3-9〉 資産調査給與에 隨伴되는 給與

Passporting Benefit	Passported Benefit
IS, FC, DWA	사회기금 중에서 산아비
IS, FC, DWA, HB, CTB	사회기금 중에서 장례비
IS, FC	건강급여(Health benefits)
IS	사회기금 중에서 난방비, 지역사회보호보조금, 가계대부금, 무료학교급식, 주택수리보조금

다음에서는 資産調査給與의 대상자 선정을 위한 기준이 되는 소득 및 자산규정에 관하여 알아보도록 하겠다. 각 급여에 대한 소득 및 자산기준은 매우 유사한다.

2) 所得認定

모든 급여는 週 단위로 지급되기 때문에 신청자의 所得 또한 週 단위로 轉換하여 계산한다. 근로로 인한 所得은 總所得(gross earnings)과 純所得(net earnings) 두가지로 나누어서 계산한다. 우선 총소득은 고용주로부터 받은 임금에서 순수하게 노동을 위해 쓰여지는 지출액¹⁷⁾을 控除한 것을 말하고, 순소득은 총소득에서 所得稅, 社會保障 釀出金, 기업연금이나 사적연금 各출금의 1/2을 공제한 것이다. 이상과 같은 기본적인 공제사항 외의 급여액 결정에 있어서의 가족 소득에 대한 控除項目은 다음과 같다.

① 配偶者 所得: 배우자의 소득은 신청자의 소득에 追加로 계산되어진다. 그러나 배우자가 18세 미만이고 IS급여 대상자격이 없는 경우에는 배우자의 소득이 일정액 공제된다. 예를 들면 A는 19세이고 그의 배우자 B가 17세이면서 급여자격이 없는 경우, B의 소득 중에서 ￦

17) 순수하게 노동을 위해 쓰여지는 지출에는 작업용 연장, 장비, 특수복, 작업복, 우표, 연료비, 차량비용 등이다.

36.20(£73.00~£36.80)가 공제된다.

② 扶養兒童 所得: 아동이 £3,000 이상의 資産을 가지고 있는 경우 그 아동에 대한 개인수당은 지급되지 않고, 그들의 소득 또한 신청자의 소득에 관여하지 않는다. 그러나 IS급여에서의 편부모 부가수당이나 가족 부가수당은 지급된다. 아동이 £3,000 이하의 資産을 가지고 있는 경우 그들의 소득이 신청자의 소득으로써 간주되는데, 그 소득액이 신청자의 개인수당에 IS의 장애아동 부가수당, 家族控除(FC), 장애근로수당(DWA)의 아동급여율을 합한 금액을 초과하면 그 초과액은 공제된다.

③ 其他 控除: 급여액 결정시 신청자가 받는 대부분의 기타 급여가 소득으로 간주되는데 특히 국가보험급여, 자녀급여, 불구수당, 병자간호수당 등이 포함된다. 그러나 간호수당과 거동수당은 공제된다. 또한, IS의 경우 편부모, 장애, 연금부가 수당을 받는 사람, 기타 연금이나 몇가지 조건을 만족하는 경우 가구소득의 £15가 공제된다. 이 £15 공제에 해당되지 않는 가구의 경우 신청자와 배우자의 근로소득이 각각 £5씩 공제된다.

3) 資産認定

資産에는 貯金, 財産, 退職金 등이 포함된다. 신청자와 그 배우자의 자산이 £8,000 이하(IS와 FC) 또는 £16,000 이하(DWA)이어야 資産調査給與의 수급자가 되며, £3,000 이하의 자산은 무시된다. 그리고 £3,000에서 £8,000(IS와 FC)사이 또는 £16,000(DWA)사이의 자산은 £250당 £1의 소득(tariff income)을 가지는 것으로 간주하여 급여액이 감액된다. 모든 資産이 다 고려되어지는 것은 아니며 控除項目은 다음과 같다.

① 집: 현재 거주하고 있는 집이나, 이혼이나 별거로 인하여 거주하고 있지 않은 경우, 처분하고자 하는 절차를 밟고 있는 경우, 수리 중에 있는 경우, 팔고 난 후에 다른 집을 사려고 하는 경우 등 몇가지 경우에는 6개월까지 그 가치가 공제되고 적절한 사유가 있는 경우에 한하여 공제기간이 연장된다.

② 個人 所有物: 보석이나 가구, 자동차 등을 포함한 모든 개인소유물은 공제된다. 또한 개인 소유물의 손상에 대해 수리를 위한 보상액은 6개월까지 그 가치가 공제되고 적절한 사유가 있는 경우 그 기간이 연장된다.

③ 事業 資本: 자영업인 경우 그 사업을 계속 운영하고 있는 동안 그 사업자본은 공제된다. 병으로 사업을 중단할 경우에는 그 사업을 다시 시작할 때까지 26주 동안 공제가능하고 처분하고자 할 경우에는 그 자산이 처분될 때까지 적절한 시간이 주어진다. 家族控除(FC), 障礙勤勞手當(DWA)의 경우 처분하여 얻은 資産은 13주 이내에 다른 사업자금으로 사용될 경우 공제된다.

④ 유산, 기타 급여, 자선금 등

⑤ 자산을 처분하는 과정에서 소요된 경비가 있을 경우 처분액의 10%까지 공제된다.

나. 所得補助(Income Support: IS)

1) 對象者

영국에 거주하는 16세 이상의 常勤勤勞(full-time work)자와 중등교육(full-time education)과정에 있는 자를 제외한 사람을 대상으로, 신청자의 총수요액(applicable amount: 個人手當(personal allowances), 附加手當(premiums), 住居費用(housing cost)을 합한 금액)이 총수입액보다 적고, 저축액과 자산이 £8,000 미만인 경우이다.

2) 給與

급여지급액은 신청자의 가구원 개개인에 대한 個人手當(personal allowances)에 그 가구의 필요에 따른 附加手當(premiums), 주거비용(housing costs)¹⁸⁾을 포함한 금액에서 가구소득을 뺀 금액인데 일정한 소득과 자산은 공제된다. 1995~96년 현재 개인수당 및 부가수당 종류와 급여액은 다음과 같다.

〈表 3-10〉 所得補助의 個人手當 種類와 給與額

종 류		급 여 액
개 인	18세 미만(일반)	주당 £ 28.00
	18세 미만(특별한 환경)	주당 £ 36.80
	18~24세	주당 £ 36.80
	25세 이상	주당 £ 46.50
편 부 모	18세 미만(일반)	주당 £ 28.00
	18세 미만(특별한 환경)	주당 £ 36.80
	18세 이상	주당 £ 46.50
부 부	두명이 다 18세 미만	주당 £ 55.55
	적어도 한명이 18세 이상	주당 £ 73.00
부양자녀	11세 미만	주당 £ 15.95(1인당)
	11~15세	주당 £ 23.40(")
	16~17세	주당 £ 28.00(")
	18세	주당 £ 36.80(")

18) 여기서의 주거비용(housing costs)이란 원칙적으로 신청자가 주택저당금(mortgage)이 있는 자가소유자인 경우 그 주택저당금에 대한 이자를 말하는데, 신청자가 60세 이하이면 처음 IS급여 16주 동안에는 그 이자의 50%만 지급되고, 16주 후에는 전액 지급된다. 그런데 영국 정부는 1995년 10월 이후부터 IS 주거비용(housing costs)에 대하여 새롭게 규정하고 있는데 주요내용은, 기존의 60세 이하의 신청자에 대하여 처음 8주 동안은 주거비용을 지급하지 않고, 다음 19주 동안은 50%지급, 신규 60세 이하의 신청자에 대하여는 처음 39주 동안 주거비용을 지급하지 않는 것으로 하고 있다.

〈表 3-11〉 所得補助의 附加手當¹⁾ 種類와 給與額

종 류	금 여 액
가족	주당 £ 10.25
장애아동	주당 £ 19.80
중증장애인 독신, 부부(if one qualifies) 부부(if both qualify)	주당 £ 35.05 주당 £ 70.10
간병인 독신, 부부(if one qualifies) 부부(if both qualify)	주당 £ 12.60 주당 £ 25.20
편부모 장애인(60세 이하) ²⁾ 독신 부부	주당 £ 5.20 주당 £ 19.80 주당 £ 28.30
연금수령자 60~74세 이하 독신 " 부부 75~79세 이하 독신 " 부부	주당 £ 18.60 주당 £ 28.05 주당 £ 20.70 주당 £ 30.95
특별연금수령자(80세 이상 또는 기타 조건 ³⁾ 을 충족하는 자) 독신 부부	주당 £ 25.15 주당 £ 35.95

- 註: 1) 부가수당에는 중복하여 받을 수 있는 급여와 선택하여 한 가지만 받는 급여가 있다. 즉, 가족, 장애아동, 중증장애, 간병인수당은 자격이 주어지면 모두 받을 수 있고 편부모, 장애, 연금, 특별연금수당은 모두 자격이 있다하더라도 급여률이 가장 높은 한 가지만 선택하여 지급받는다.
- 2) 60세 이상인 경우는 특별연금부가수당을 받는다. 즉, 부가수당에 있어서 편부모, 장애, 연금수령자, 특별연금수령자에 대해서 한사람이 한 가지만 받을 수 있다. 중복될 경우 가장 고액의 급여를 받게 된다.
- 3) 60세 이전부터 지금까지 장애부가수당을 받고 있는자 등.

시설이나 병원, 교도소 등에 있는 사람, 노동쟁의에 가담하고 있는 사람, 외국인 등에 대하여는 다른 급여액이 적용된다.

다. 家族控除 (Family Credit: FC)

가족공제는 자녀를 가진 저임금 常勤勤勞者(full-time worker)에 대한 税金免稅給與(tax-free benefit)이다. 장애를 가지고 있는 경우에는 家族控除 대신에 급여수준이 높은 障礙勤勞手當(DWA)을 신청할 수 있다. 家族控除는 週 단위로 지급되며, 보통 26週 동안 같은 비율로 지급된다.

1) 對象者

신청자는 영국에 거주해야 하고 신청자 또는 그 배우자가 영국내에서 주당 평균 16시간 이상 근로로 인한 소득이 있어야 한다.¹⁹⁾ 家族控除를 받기 위해서는 한 명 이상의 아동을 부양해야 하는데, 신청자가 그 아동의 부모일 필요는 없다. 영국에 거주하지 않는 배우자는 가구원으로 간주하지 않는다.

2) 給與

급여 기준액은 아동의 나이와 수, 그리고 그 가구의 소득과 자산에 의해 산정된다. 우선 아래 기준에 의해 신청가구의 최고 급여액이 결정되고 다음으로 그 가구소득과 £73(applicable amount: 표준액)의 차액을 계산하여 그 가구의 최고급여액에서 그 차액의 70%를 뺀 금액이 그 가구의 家族控除 주당 급여액이 된다. 영국 정부는 1995년 7월 1일 이후부터 주당 평균 30시간 이상 일하는 FC 신청자에게 주당 £10을 추가 지급한다고 발표했다. 1995~96년 현재 최고 급여액은 다음과 같다.

19) 신청을 하는 주 또는 신청 전 2주 이내에 상근근로(full-time)의 경험이 있어야 하고 신청 후 최소 5주동안 지속적으로 일을 하여야 한다.

〈表 3-12〉 家族控除 給與額

종 류	금 여 액
편부모 또는 부부	£ 45.10
아동 ¹⁾ 0~10세	£ 11.40
11~15세	£ 18.90
16~17세	£ 23.45
18세	£ 32.80

註: 1) 아동의 자산이 £3,000 이상이거나 아동의 주당 소득이 그 아동의 주당 급여율보다 많을 경우 그 아동에 대한 급여는 지급되지 않는다.

【급여액 산정의 실례】

A의 가구원은 A, 배우자, 3세, 5세 아동이다. A의 배우자는 주당 평균 29시간 일을 하고 그 가구의 순소득(실질소득에서 공제한 후 금액)은 £107.60이다. 이 가구의 최고급여액은 £67.90(부부: £45.10, 아동: £24.22)이다. 이 가구의 소득과 기준액과의 차액인 £34.60(£107.60~£73.00)의 70%는 £24.22이므로 이 가구의 주당 家族控除 給與額은 £43.68(£67.90~£24.22)가 된다.

라. 障碍勤勞手當 (Disability Working Allowance: DWA)

DWA는 장애를 가진 저임금 상근근로자(full-time worker)에 대한 세금면세급여(tax-free benefit)이다. DWA는 주단위로 지급되며, 급여액이 산정되면 신청자의 환경변화와 상관없이 26주 동안 같은 비율로 지급된다.

1) 對象者

영국내에 거주하는 16세 이상의 장애를 가진 상근근로자로서 £16,000 이하의 資産을 가지고 있는 자로 신청자 또는 그 배우자가 家族控除 給與 대상자가 아니어야 한다. 처음 신청하거나 최근 2년동안

대상자가 아니었던 경우에는 장애사실에 대한 조사를 실시하는데, 단 순히 양식에 서술되어 있는 몇가지 장애상황에 대한 條項²⁰⁾ 중에서 자신에게 해당되는 항목에 서명하면 된다. 심사관의 요구가 있을 경우에는 신청자의 장애를 증명해 줄 두명의 의료전문가가 필요하고 심사관이 그 의사들에게 障礙事實에 대하여 확인을 하게 된다.

2) 給與

급여 기준액은 아래 기준에 의해 신청가구의 최고 급여액이 결정되고, 다음으로 그 家口所得과 基準額(applicable amount)²¹⁾의 차액을 계산하여 그 가구의 최고급여액에서 그 차액의 70%를 뺀 금액이다. 영국 정부는 1995년 7월 1일 이후부터 주당 평균 30시간 이상 일하는 DWA 신청자에게 주당 £10을 추가 지급한다고 발표했다. 1995~96년 현재 최고 급여액은 다음과 같다.

〈表 3-13〉 障礙勤勞手當 給與額

종 류	급 여 액
개인	£ 46.85
편부모 또는 부부	£ 73.40
아동 ¹⁾ 0~10세	£ 11.40
11~15세	£ 18.90
16~17세	£ 23.45
18세	£ 32.80

註: 1) 아동의 자산이 £3,000 이상이거나 아동의 주당 소득이 그 아동의 주당 급여율보다 많을 경우 그 아동에 대한 급여는 지급되지 않는다.

20) 예를 들면, 여러가지 기타 다른 장애관련급여를 받고 있는지의 여부나 일상생활상의 문제점, 예를 들면 지팡이 없이 서 있을 수 없다, 다른 사람과 악수하기 위하여 손을 앞으로 뻗을 수 없다. 보청기를 사용하여도 전화벨 소리를 들을 수 없다 등.

21) 개인: £54.75, 부부 또는 편부모: £73, 장애아동인 있는 경우: £19.80

【급여액 산정의 실례】

A는 19세의 독신으로 주당 25시간 근로자이고 그의 순소득(실질소득에서 공제한 금액)은 £65이다. 그의 최고급여액은 £46.85가 되고 기준액과 순소득의 차액은 £10.25가 되므로 그의 주당 DWA의 급여액은 £39.67(£46.85~£7.18(£10.25의 70%))가 된다. 만약, 그의 순소득이 £54.75 이하이면 그는 최고급여액 £46.85를 받게 될 것이다.

3. 補充給與制度 導入에 대한 示唆點

지금까지 영국의 사회보장제도 중에서 자산조사에 의한 所得補助(Income Support: IS), 家族控除(Family Credit: FC), 障礙勤勞手當(disability Working Allowance: DWA)에 관하여 살펴보았다. 다음에는 영국의 補充給與制度에 대한 장단점을 살펴봄으로써 우리나라 補充給與制度 도입에 대한 시사점을 얻고자 한다.

가. 各種 控除制度

재산 및 소득에 대한 다양한 控除制度를 둠으로써 補充給與制度의 문제점 중의 하나인 勤勞誘引 저하를 방지하고자 노력하고 있다.

나. 制度의 非效率性

제도 자체가 너무나 복잡하고 비체계적으로 발전되어 옴에 따라 제도 자체가 비효율적이다. 일을 하는 貧困層 가족의 경우 소득에 대해 두가지의 조세를 부담하는 반면에 3가지의 사회보장 급여와 3가지 이상의 비화폐급여의 혜택을 받게 된다. 실업자 가족의 경우도 각각 다른 정부부처에 의해 관장되는 4개의 다른 급여를 받고 있다. 1981/2년

의 경우 1파운드의 급여를 지급하는데 0.105파운드의 行政費用이 소요되었다.

다. 貧困陷穽(poverty trap)

다양한 공적부조와 직접세의 상호작용으로 貧困陷穽(poverty trap)과 失業陷穽(unemployment trap)이 나타나고 있다. 여기서 말하는 貧困陷穽이란 어떤 가구의 소득이 증가함에 따라 그 가구의 순소득이 감소하거나 또는 아주 작게 증가하여 그 가구주가 일을 더할 의욕을 상실하게 만드는 공적부조제도의 문제점을 의미한다. 그리고 失業陷穽은 저소득층이 고용상태에 있을 때보다 실업상태에서 실업수당을 받을 때 그의 순소득이 더 높음으로 인해 발생하는 문제점이다²²⁾

第 4 節 프랑스

1. 歷史的 背景

16~17세기 救貧法 시기 이전에 있어서는 프랑스의 유일한 구제수단은 교회의 자선사업이었다. 이러한 교회의 자선사업은 16~17세기 절대왕정의 시작과 함께 國家介入主義(paternalism)의 영향으로 그 책임을 국가에 이양하게 되었다. 그러나 救貧法으로 대표되는 국가개입 주의적인 빈민구호는 실제 빈자를 보호하기 보다는 감금, 처벌 등을 주된 내용으로 하는 것이었다고 볼 수 있다. 그렇다고 하더라도 프랑스 社會扶助의 기원은 구미의 다른 여러나라들과 마찬가지로 이 救貧

22) 영국의 빈곤함과 실업함에 관한 자세한 내용은 李斗護 외, 『빈곤론』, 나남, 1991, pp.385~387를 참조.

法시대라고 볼 수 있는 것은 사실이다. 救貧法에서 시작된 社會扶助는 프랑스 사회의 근본적 변화의 분기점으로 꼽을 수 있는 1789년 프랑스 대혁명과 19세기 중반부터의 산업혁명에 의하여 본질적인 변화를 겪게 된다(정복란 외, 1990:277~289).

1789년 프랑스 대혁명과 함께 소집된 국민의회는 1790년 결인대책 위원회(Comite de Mendicite)를 조직하고 빈민구제에 대한 국가책임을 강조하였다. 그러나, 1889년 파리국제회의에서 ‘權利로서의 扶助’의 개념을 채택하여 제도를 입법화하였고 이를 시행하기 전까지의 프랑스의 社會扶助는 아직 맹아상태에 머무르고 있었다고 볼 수 있다.

1889년 파리에서 개최된 世界公的扶助總會(Congres International de l'Assistance Public)는 프랑스의 사회부조역사에 있어서 일획을 그었다. 이 총회는 프랑스의 사회보호가 현대적 의미의 社會扶助로 인식되게 하는 계기가 되었다고 볼 수 있으며, 새로운 社會扶助의 이념을 천명하였고 다음과 같은 기본원칙을 제정하였다(나병균, 1990:385).

- ① 공공단체의 의무개념에 입각한 부조의 원칙
- ② 거주지보호의 원칙(secours a domicile) 및 국가의 재정참여의 원칙
- ③ 부조의 보충성 원칙 등이다.

1889년 국제회의의 이후인 1893~1913년 사이에 현 社會扶助의 토대가 되는 모든 법령들이 제정되었다. 즉, 1893년 무료의료부조법, 1901년 결핵환자부조법, 1904년 요보호아동부조법, 1905년 노령부조법, 1913년 대가족부조법 및 임신부부조법 등이 제정되었다. 1919년에는 무료 직업훈련법이 제정되었다. 이러한 입법들은 1953년 통합, 정리되어 ‘扶助法令(Assistance Doigatoire)’으로 귀결되었다.

1953년도 통합법은 주로 재정의 효율적인 통합화를 위한 기술적인 것에 그쳤다고 볼 수 있으나, 이 개혁에서 기존의 公的扶助(Assistance Publique)라는 용어의 사용에서부터 社會扶助(Assistance Sociale)로

의 개명한 것은 중요한 사실로 지적되고 있다. 이는 그 전의 공적부조라는 용어에서의 자선과 구호라는 이념에서 社會扶助의 정의와 연대감의 개념으로 발상의 전환이 이루어진 것이라고 평가되고 있기 때문이다. 이 개혁의 결과 1956년 ‘家族 및 社會扶助法典’이 제정되었는데, 이것이 현 프랑스 社會扶助의 기초법률이다.

그리고 1970~80년대 프랑스 社會扶助에 있어서 또하나의 중요한 변화로 지적할 수 있는 것은 부조행정 및 책임의 지방분권화이다. 이는 기본적으로 1970년대 이후에 나타나고 있는 복지국가의 위기상황을 극복하기 위한 중요한 노력 중의 하나라고도 볼 수 있다(일본 사회보장연구소, 1989:214).

2. 制度의 分析

프랑스의 社會扶助는 1956년 제정된 ‘가족 및 社會扶助法典(Code de la Famille et l’Aide Sociale)’이 그 기초 법률임은 전술한 바와 같다. 동법에 규정된 社會扶助 프로그램은 의료부조, 노령부조, 장애인부조, 아동부조, 주택부조 등이다. 그리고 여기서 社會扶助의 원칙들은 ① 生存權 및 最低生活保障의 原則, ② 補完性的 原則, ③ 世帶單位保護의 原則 등이 제시되고 있다(籠山京 外, 1968:24).

가. 對象者

프랑스 社會扶助의 選定基準은 명시적으로 규정된 대상계층을 갖고 있지는 않다. 다만 ① 社會扶助 서비스에 대한 요구를 갖고 있으며, ② 경제적 능력과 관련하여 개인소득, 사회보장급여와 기타 사회보호급여를 결여한 사람, ③ 프랑스 민법상에 규정된 부양의무자로부터의 보호를 결여한 사람 등이면 社會扶助 審査委員會(Commission d’Aimission)의 심사를 거쳐 누구나 그 대상자가 될 수 있다.

1) 選定 基準

가) 醫療扶助

의료부조의 수급조건은 각 도(Departement)의 위원회에서 결정한 의료부조 조령의 규정에 근거한 일정소득 미만의 자로 규정되는데, 외국인의 경우 연속적으로 3년 이상 프랑스에 거주한 사람이면 가능하다.

나) 老人扶助

생활능력이 없는 65세 이상의 노인이며, 노동능력이 없는 경우에는 60세 이상도 가능하다.

다) 障礙者 扶助

60세 미만의 장애인으로서 노동능력을 전부 또는 3분의 2를 상실한 자이다.

라) 家族扶助

일정소득수준 미만의 가족에 대한 최저생계보장이 목적이었지만 家族手當制度의 보편화 이후 거의 유명무실해진 상태이다. 단, 부양의무자가 병역 중인 가족 등에 대한 수당지급은 여전히 유효하다.

마) 兒童扶助

대부분의 내용이 家族手當制度²³⁾로 이관되었기 때문에 부모없는 아

23) 가족수당제도는 1932년부터 신설된 제도로서 기존의 가족부조 및 아동부조를 많이 흡수하였고, 기여금(각출금)을 내지 않고도 수당을 지급받을 수 있다는 점 등에서는 사회보험보다는 사회부조의 성격이 강하나, 전국

동에 대한 국가후견아동(pupilles de l'Etat)의 지정, 양육 및 교육보호와 일정수준 미만의 빈곤가정 아동에 대한 교육보호는 아직 남아 있다.

바) 失業扶助

장단기 실업자들 중 빈곤계층에 대하여 실시하던 급여인데, 이것도 실업자를 위한 最低生活保障制度(RMI)가 실시되면서 거의 이에 흡수되었다.

2) 選定 節次

대상자 선정절차에는 통상절차와 특별절차로 나누어진다(윤정숙, 1985:178~180).

가) 通常節次

통상절차는 신청자가 거주지의 社會扶助事務所에 신청서와 각종 증빙서류를 첨부하여 신청하면 社會扶助事務所는 그 서류를 근거로 신청자의 집을 방문하여 각종 조사를 행한다. 서류는 도의 보건사회부조국으로 송부되어 심사를 행한 뒤, 그 결과를 인정위원회에 제안하고 인정위원회는 송부된 서류를 근거로 결정을 하게 된다.

- ① 신청자(사회부조 가정조사서를 작성하여 신청) → ② 사회부조 사무소 → ③ 조사원의 가정방문(심사의뢰) → ④ 도 보건사회부조국(심사) → ⑤ 인정위원회 → ⑥ 수혜자

나) 特別節次

특별수속의 경우는 긴급을 요하는 경우로서, 예를 들면 결핵환자의

민을 대상으로 한다는 점 등에서 본고가 주로 다루고자 하는 사회부조와는 다소 다른 점이 있기 때문에 여기서는 논외로 한다.

요양소 입소허가와 같은 것이 그 좋은 예이다. 절차는 다음과 같다.

- ① 긴급문제 발생(신고) → ② 사회부조사무소(심사) → ③ 도지사 또는 시·읍·면장 허가(판정) → ④ 입원입소 신청(결정) → ⑤ 혜택(단 결핵인 경우에는 도지사, 장애인, 노인시설입소 및 숙박재교육시설 입소는 시·읍·면장 허가를 얻어야 함)

3) 對象者數

각 프로그램별 대상자 수는 <表 3-14>와 같다.

<表 3-14> 社會扶助 프로그램 對象者數

(단위: 천명)

구 분	1973	1975	1977	1980	1984
아동부조	413	544	535	516	431
노령부조	273	242	247	279	310
장애부조	360	377	286	219	418
의료부조	1,405	1,164	1,214	1,284	1,190
기 타	119	118	151	161	163
합 계	2,570	2,446	2,433	2,460	2,513

資料: Annuaire Statistique de la France, 1986. (社會保障研究所, 『フランスの社會保障』, 1989, p.236에서 재인용).

나. 給與 形態 및 水準

위에서 언급한 서비스 종류별로 그 급여형태를 살펴보면 다음과 같다.

1) 醫療扶助

왕진, 방문간호, 기능회복훈련, 약품 및 보철기구의 교부, 필요시 가사보조 등과 같은 거택보호적인 급부와 입원부조가 있다. 入院扶助는 지정병원에의 입원, 인가를 전제로 한 입원치료, 요양시설에의 입소,

정액의료비의 부담 등의 내용을 가진다. 그 밖에 의료부조수급자 수당, 사회보험료의 부담 등이 있는데, 이 중 전자는 실제에 있어 지급하는 사례가 적어 소기의 목적을 달성하지 못하고 있다. 그러므로 醫療扶助는 대체로 현물급여 중심이며, 현금급여가 보완적으로 사용되고 있다고 볼 수 있다.

2) 老人扶助

老人扶助의 급여형태는 크게 거택부조와 自家外의 다른 가정에 위탁한 숙박처에 대하여 급여를 제공하는 방식이 있다. 또한 급여제공방식에 따라서 社會保障基金給與(AVTS), 單純給與(Allocation simple) 등의 기본급여와 국민연대성기금급여(FNS) 등의 補充給與 등으로 나눌 수도 있다. 급여형태는 현금지급 위주이며, 1993년의 경우 年 16,010 프랑이 지급되는 수준이었다(U.S. Department of Health and Human Services, 1994:117~120). 그리고 기타의 가사, 거택보호, 시설수용 등과 같이 현물급여로도 보충되고 있다.

3) 障礙者 扶助

障礙者 扶助의 급여형태 및 수준은 대체로 노인과 동일하다(1993年 年 16,010프랑). 기타의 시설수용, 보철기구지급 등과 같은 현물급여도 제공된다. 또한 障礙者 扶助에는 특수교육부조가 있는데, 이는 장애아동을 가진 가정에 대하여 지급되는 부조로서 장애아동의 재활에 필요한 교육비 전액을 부담하는 것이다.

4) 家族扶助

전술한 바와 같이 대부분 家族手當으로 이관되었으며 균인가족부조

의 경우 기본적으로 보충급여를 실시하고 있고, 자녀가 있을 경우는 가급수당(가족수당에서)이 추가된다.

5) 兒童扶助

兒童扶助도 전술한 바와 같이 그 대부분이 家族手當制度로 이관되었다. 현재 兒童扶助로서 존속하고 있는 것은 첫째, 고아를 국가후견 아동으로 지정하여 양육하고 교육에 필요한 비용을 국가가 부담하는 것이 있고 둘째, 일정소득 이하의 빈곤가정자녀에 대한 취학수당, 장학금 등을 지급하는 것이 있다. 이는 기본적으로 현금급여이다.

6) 其他

위의 것 이외에도 소송비용 및 기타 부수비용을 의미하는 법정부조 서비스(Aide Judiciaire)의 제공, 보조원수당의 보조, 주택부조 등이 있다.

다. 傳達體系

프랑스 社會扶助의 전달체계는 다음과 같다.

1) 國家(National)水準(사회보호부)

社會扶助에 관한 규칙의 제정과 시행에 관하여 책임을 진다.

2) 道(Départemental)水準

가) 道 保健社會福祉課(DDASS);

- ① 국가소관에 속한 社會扶助급여의 운영
- ② 국가예산으로 시행되는 각종 보건 및 사회복지활동의 상호조정
- ③ 국가에 관련된 보건 및 사회복지시설에 대한 감독

- ④ 보건 및 사회복지계획에의 참여
- ⑤ 사회복지수혜자 명부의 보관

나) 道 委員會(Conseil Général)

- ① 대부분의 社會扶助 법정급여의 조직과 분배
- ② 임의적 道(Départemental)社會扶助의 조직과 분배

3) 郡(Canton) 社會扶助 審査委員會

- ① 신청자의 부조신청에 대하여 가부간의 결정을 하고 본인에게 통보
- ② 지방공공단체 또는 부양의무자의 부양의무를 평가하고 사정
- ③ 社會扶助 대상자의 수급자격 요건의 지속적 평가 및 관리
- ④ 각 행정단위장들에 의해 긴급하게 받아 들여진 급여대상자의 승인

4) 面 社會福祉센터(CCAS: Centre Communal d'Actions Sociales)

- ① 반관반민 성격의 기구로서 社會扶助서비스의 일선 전달기관
- ② 전문성 확보를 위해 4명의 사회복지전문요원을 두고 있음(表 3-15 참조).

<表 3-15> 社會扶助의 傳達體系

국가수준	도(Départemental)	군(Canton)	면(Commune)
사회보호부	보건사회복지과 (DDASS) 도위원회	사회부조 심사위원회	(CCAS) 면사무소

라. 財源

1) 社會扶助費 推移

프랑스의 1970년대 및 1980년대의 社會扶助費를 국민총생산(GDP)

및 정부경상지출과 비교하면 <表 3-16>에 나타난 바와 같이 계속 증가하고 있는 추세이다. 정부경상지출대비 비율도 꾸준히 증가 추세이 었지만 특히 국민총생산대비 비율은 크게 증가하는 추세를 보였음을 알 수 있다.

<表 3-16> 社會扶助費 推移(1973~84)

(단위: %)

구 분	1973	1975	1977	1980	1983	1984
국민총생산(GDP)대비 비율	0.8	0.9	0.9	0.9	1.1	1.4
정부경상지출대비 비율 ¹⁾	2.2	2.3	2.3	2.2	2.4	2.4
국민총생산(GDP)대비 비율 ²⁾	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.8
정부경상지출대비 비율	1.4	1.5	1.5	1.4	1.5	1.7

註: 1), 2)는 상환전 총사회부조비의 정부경상지출 대비 비율임.

資料: 社會保障研究所, 『フランスの 社會保障』, 東京大學出版會, 1989, p.229.

2) 總福祉支出 對比 社會扶助費 比重

社會扶助 재원은 전체 국가복지지출의 4.1% 수준이다. 그런데 정확한 비율은 통계상 社會扶助와 사회복지서비스가 혼합되어 추계되는 문제 때문에 파악하는 것이 용이하지 않다. 이러한 약간의 문제점을 무시하고 추계해 본다면 <表 3-17>과 같다.

<表 3-17> 總福祉支出 對比 社會扶助費 比重(1984)

(단위: 백만프랑, %)

국가의 총복지지출비(A)	사회부조비(B)	비중(B/A×100)
1,277,626	51,907	4.1

資料: 社會保障研究所, 『フランスの 社會保障』, 東京大學出版會, 1989, p.229.

3) 社會扶助 프로그램別 構成比

社會扶助 프로그램別 구성비는 <表 3-18>에서 나타난 바와 같이 아동부조가 1984년의 경우 29.4%로 가장 많고 그 다음으로 장애인부조, 노령부조, 의료부조 등의 순이다.

<表 3-18> 社會扶助 프로그램別 構成比 推移(1963~84)

(단위: %)

구 분	1963	1970	1973	1975	1977	1980	1983	1984
아동부조	22.0	30.8	35.6	34.2	34.3	36.6	34.7	29.3
노령부조	12.7	14.9	15.7	14.8	15.5	16.2	16.4	22.3
장애인부조	19.4	21.1	21.2	20.2	20.2	21.2	22.8	23.8
의료부조	22.2	19.6	20.3	17.6	17.4	18.1	16.0	11.6
기 타	23.7	13.5	7.3	13.1	12.6	7.8	10.1	13.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料: 1) Ministère de la Santé, Santé et Sécurité Sociale, Tableauxéd, 1973~1974.

2) Annuaire Statistique de la France, 1986. (社會保障研究所, 『フランスの社會保障』, 東京大學出版會, 1989, p.229에서 재인용)

4) 社會扶助費 財源負擔

프랑스의 社會扶助는 역사적 배경에서 언급한 바와 같이 1970~80년대에 지방분권화를 크게 이루었다. 그러므로 재원조달 등의 면에서도 국고보조와 지방비가 모두 사용되나, 중앙에 비해서 道(Départemental) 등 지방단위에서 담당하고 있는 비중이 매우 커졌다. 즉, 1963년 중앙정부 보조금이 53.7% 수준이었던 것이 1984년은 17.0%로 감소되고 상대적으로 지방자치재정이 그만큼 확대되었음이 <表 3-19>에 잘 나타나 있다.

〈表 3-19〉 社會扶助費 財源負擔 進展

(단위: 백만프랑, %)

구 분		1963	1970	1983	1984
아동부조	중앙정부	551.0 (81.1)	1,520.8 (81.3)	-	-
	지방정부	128.1 (18.9)	349.0 (18.7)	14,800.0 (100.0)	15,212.6 (100.0)
	小 計	679.1 (100.0)	1,869.8 (100.0)	14,800.0 (100.0)	15,212.6 (100.0)
노령부조	중앙정부	140.8 (35.8)	333.1 (36.8)	300.0 (4.3)	91.7 (0.8)
	지방정부	189.1 (64.2)	572.2 (63.2)	6,700.0 (95.7)	11,466.9 (99.2)
	小 計	329.9 (100.0)	905.3 (100.0)	7,000.0 (100.0)	11,558.6 (100.0)
장애부조	중앙정부	237.4 (39.5)	514.6 (40.2)	3,100.0 (32.0)	2,935.8 (23.8)
	지방정부	363.2 (60.5)	764.4 (59.8)	6,600.0 (68.0)	9,423.5 (76.2)
	小 計	600.6 (100.0)	1,279.0 (100.0)	9,700.0 (100.0)	12,359.3 (100.0)
의료부조	중앙정부	256.8 (37.4)	483.8 (40.6)	-	2,293.4 (38.1)
	지방정부	429.6 (62.6)	706.7 (59.4)	6,800.0 (100.0)	3,731.6 (61.9)
	小 計	686.4 (100.0)	1,190.5 (100.0)	6,800.0 (100.0)	6,025.0 (100.0)
기 타	중앙정부	474.4 (64.3)	548.6 (67.1)	2,800.0 (65.1)	3,505.3 (51.9)
	지방정부	263.3 (35.7)	269.4 (32.9)	1,500.0 (34.9)	3,246.5 (48.1)
	小 計	737.7 (100.0)	818.0 (100.0)	4,300.0 (100.0)	6,751.8 (100.0)
합 計	중앙정부	1,660.4 (53.7)	3,400.9 (56.1)	8,900.0 (20.9)	8,826.2 (17.0)
	지방정부	1,432.3 (46.3)	2,661.7 (43.9)	33,700.0 (79.1)	43,081.1 (83.0)
	합 計	3,092.7 (100.0)	6,062.6 (100.0)	42,600.0 (100.0)	51,907.3 (100.0)

資料: 社會保障研究所, 『フランスの 社會保障』, 東京大學出版會, 1989, p.233.

3. 프랑스 社會扶助制度의 示唆點

프랑스 社會扶助制度의 특징으로서 제일 먼저 지적할 수 있는 것은 兒童養育과 관련한 부조에 큰 비중을 부여하고 있다는 것이다. 이것은 인구감소를 막기 위한 목적과 크게 관련이 있다 하더라도 兒童扶助 그 자체에 시사하는 바도 크다. 그리고 처음에는 아동을 양육하지 않는 가구에서 아동을 양육하는 가정으로의 소득의 수평적 재분배를 행하는 성격이 강하였으나 최근에 오면서 소득과 관련하여 급여하는 경우가 증대함으로써, 소득의 수직적 재분배의 성향이 강화되고 있다고 말할 수 있다.

둘째는 扶助行政 및 責任의 地方分權化이다. 현재 지방자치의 중요성이 커지고 있는 상황에 있는 우리나라에 시사하는 바가 크다고 하겠다.

셋째는 자유경쟁사회의 문제점을 치유하기 위하여 당위적으로 社會扶助가 필요한 것을 인식하고 이의 발전에 역점을 부여하고 있다는 점이다. 이것은 다른 한편 社會扶助에 대한 사회적 의무개념의 확인이라고도 볼 수 있는 것으로서 이 점도 우리나라에 시사하는 바가 크다고 하겠다.

끝으로 1995년 12월 현재 프랑스는 政府는 과다한 福祉財政赤字를 축소하기 위한 법개정을 推進하고 있고, 受惠者들은 抵抗하는 등 사회적으로 問題되는 상황에까지 直面해 있다. 너무 급히 好轉시키려 하는 등의 政府의 姿勢에도 문제가 있겠지만, 福祉支出도 임금처럼 크게 下方硬直的인 성격이 있음을 確認하는 계기가 되겠다.

第4章 補充給與制度 基本方向

본 장의 補充給與制度 基本방향에서는 제2장 중의 補充給與制度의 이론적 배경 및 生計保護에 대한 평가와 제3장 외국의 補充給與制度를 참고로 補充給與制度의 기본원칙과 기본틀에 대하여 논의하고자 한다.

第1節 補充給與制度 模型設計의 基本原則

補充給與制度(Supplementary Benefit System)는 最低生活保障이라는 生活保護制度의 목적을 효율적이며 효과적으로 달성하기 위한 제도이다. 그러므로 公共扶助制度의 내재적 원리들과 生活保護法이 규정하고 있는 운영상의 원칙들을 중심으로 補充給與制度의 基本 방향을 설정하였다.

1. 基本原則

가. 生存權保障의 原理

生存權保障의 原理는 헌법 제34조 5항의 규정에 근거한 公共扶助制度 原理이다. 이는 국가가 생활이 어려운 모든 국민에게 생활이 어려운 정도에 따라 필요한 보호를 하며 最低生活를 보장하는 生存權保障의 이념을 실현하는 것으로써, 국민의 보호받을 권리를 보장하는 원리이다. 따라서 국민은 누구나 생활이 어려울 때에는 국가에 대하여 보호를 법적으로 청구할 권리가 있으며, 국가는 법적 보호의 의무가 있다. 이러한 生存權保障의 原理는 현행 生活保護法에서 내용적으로는

最低生活保障의 原則과 自立基盤造成의 原則으로 구체화되고 있으며 (제1조), 절차적으로는 申請保護의 原則(제18조)과 必要即應의 原則(제21조)으로 규정하고 있다.

이와 같은 生存權保障의 原理가 補充給與制度和 직접적으로 관련을 갖는 부분은 국가가 보장해야 하는 基準線에 관한 부분이다. 즉, 국가는 생계보호를 받는 자에게 건강하고 문화적인 생활을 유지하기에 충분한 정도를 보호해야 한다는 이 원리는 補充給與制度 모형에서의 基準線이 最低生計費가 되어야 함을 의미한다.

나. 補充性的의 原理

補充性的의 原理는 수급자가 이용할 수 있는 자산, 능력 및 그 밖의 모든 것을 활용한 후, 최후적으로 부족한 부분만을 보충해 주는 公共扶助制度의 原理로서 生活保護法 제4조에서 규정하고 있다. 補充性的의 原理는 ① 資産, 能力 등 活用義務의 原則, ② 親族扶養의 原則, ③ 他法優先의 原則, ④ 最低基準과 程度의 原則을 내포한다. 이와 같이 보충성의 유무와 정도를 파악하기 위하여 生活保護制度에서는 다른 사회보장제도와 달리 資産調査(means test)를 실시하고 있다.

이 중에서 최저기준과 정도의 원칙은 수급자의 연령, 가구구성, 거주지역과 기타 생활여건 등을 고려한 최저한의 생활수요(最低生計費)를 기준으로 하여 본인의 소득이나 재산으로 충당될 수 있는 부분을 공제한 부족분만을 보충해주는 것을 의미하며, 그 정도는 최저한의 생활수요를 충족시키기에 충분한 것인 동시에 이를 초과하지 않는 것이어야 한다. 이러한 최저기준과 정도의 원칙에 대하여 生活保護法에서 구체적으로 규정한 조항은 없으나, 제5조에서 보호의 기준을 ‘보호대상자의 연령, 세대구성, 거주지역, 기타 생활여건 등을 고려하여 보호의 종류별로 정한다’고 규정하고 있다.

다. 最小極大化의 原則(maximin principle)

‘最小極大化의 原則’(Rawls, 1971:14)은 롤즈(Rawls)의 分配的 正義觀을 가장 집약적으로 나타내주는 것으로서 한 사회의 가장 못사는 사람에게 가장 큰 이득이 돌아가도록 사회의 기본 구조를 짜야 한다는 것이다. 그러나 이것이 완전한 평등이나 寄與를 무시한 分배구조를 의미하는 것은 아니다. 왜냐하면 롤즈는 모든 경제적·사회적 가치에 우선하는 것으로 自由를 규정하고 있기 때문이다. 그리고 여기에는 일종의 사회적 安全網(safety net)의 개념이 개재되어 있다.

본 연구의 補充給與制度는 分배적 觀點의 ‘最小極大化의 原則’을 소득재분배 문제에 적용한 것으로 볼 수 있다. 즉, 補充給與制度는 소득재분배 後인 생계보호 給與를 한 사회의 가장 못사는 사람에게 보다 많이 지급하는 것을 내용으로 하고 있기 때문이다.

라. 既得給與 維持의 原則

補充給與制度 도입초기에 이론적인 補充給與制度 모형에 따라 정확하게 給與額을 산정하여 지급한다면, 受給者 중 소득수준이 비교적 양호한 가구들은 既存體系(1996년 이후는 차등給與체계)에서 받던 給與보다 적은 給與額을 받을 것이다. 이 경우 生活保護對象者를 위한 제도도입이 오히려 저소득층의 욕구불만과 불평으로 이어질 것이다. 따라서 補充給與制度 도입에 따른 불만요인을 최소화하기 위하여 給與를 가장 적게 받는 등급의 給與額이 최소한 既存體系의 給與額 수준을 유지해야 할 것이다.

補充給與制度下에서 이러한 既得給與 維持原則의 충실한 이행에는 추가소요 예산이 수반될 것이다. 그러나 生計保護 예산의 증액은 현실적으로 어려울 것이다. 따라서 현행의 生計保護豫算으로 既得給與 維

持의 原則을 살릴수 있는 방안이 모색되어야 한다. 이를 위해서는 연도별 生計保護豫算의 순증분을 이용하여 最小極大化의 原則과 既得給與 維持原則 間에 조화를 살리도록 하여야 한다.

마. 勤勞誘引提高의 原理

만약 補充給與制度의 도입으로 ‘일을 하는 빈곤자’와 ‘일을하지 않는 빈곤자’가 동일한 사회적 복지수준을 향유 한다면 대부분의 빈곤한 자들은 일을 하지 않을 것이며 일한 빈곤자들은 상대적인 허탈감에 빠질 수도 있다. 이는 건전한 사회풍토를 해칠 것이다.

따라서 새로 도입하는 補充給與制度에서는 한국적 복지모형이라는 생산적·투자적·예방적 복지제도의 정착과 ‘일을 하는 빈곤자’와 ‘일을하지 않는 빈곤자’ 간의 衡平性을 보장하기 위하여 所得認定과 財産의 所得換算에서 각종 공제제도를 둬으로써 勤勞誘引(work incentive)을 제고하도록 하여야 할 것이다.

바. 劣等處遇의 原則

劣等處遇(less eligibility)의 原則은 영국의 1834년 新救貧法에 반영된 법정신으로 이 법의 산파역인 채드윅(Edwin Chadwick)이 제시한 원리로서 구제받는 사람의 구빈수준이 자발적으로 일하는 독립 노동자의 임금수준보다 높아서는 안된다는 원리이다(Finer, 1952:74). 이는 당시의 시대적 상황을 반영한 것이다. 18세기 영국의 구빈행정에 있어서 주요한 변화는 1795년 버크셔(Berkshire)에서 비공식적으로 시작된 스펄햄랜드 제도(Speenhamland System)이다. 이 제도에 따라 救貧當局은 가족수와 물가수준을 감안하여 생계유지가 어려운 노동자에게 賃金과 最低生計水準間의 격차에 해당하는 만큼의 補助金을 지급하는 것이었다. 이 제도는 한 때 영국 전역에 폭넓게 확산되었다.

그러나 18세기 말 이래 자유주의에 입각한 자본주의 문명이 출현하면서 구질서 속에서 존재했던 전통적인 보호주의는 거부되었으며, 특히 스펄햄랜드 제도(Speenhamland System)는 구호비용의 증가와 노동력을 한 지역에 머물게하여 산업화에 필수적인 노동력의 자유로운 이동을 막는다는 이유로 매우 심한 비판을 받았다. 이러한 자유주의 시대정신을 반영한 것이 1984년의 新救貧法이었고 이 법의 핵심적인 원리가 劣等處遇의 原則이다.

그러나 본 연구에서 이 원칙을 補充給與制度 모형설계의 기본원칙으로 삼은 것은 이 원칙을 확대해석함으로써 발생하는 반 복지적인 이론을 기본원칙으로 삼자는 것은 아니다. 즉, 노동가능한 노동자에 대한 사회보호를 거부하거나 공적부조가 제공되어도 극히 낮은 수준에 머물러야 한다는 논리를 따르자는 것은 아니며, 다음과 같은 차원에서 기본원칙으로 채택하였다.

첫째, 전체적인 차원에서 수급자와 비수급자간의 衡平性이라는 規範的 基準을 설정한 것이다.

둘째, 부분적으로는 앞에서 제시한 既得給與 維持의 原則과 勤勞誘引 提高原則의 적용에 따르는 수급자와 비수급자간의 가치분소득 역전현상의 심화를 제어하는 대립적인 원칙이다.

사. 現實性의 原則

아무리 이상적인 제도일지라도 실현 가능성이 없다면 무용지물이 될 것이다. 現實性의 原則이란 이와 같이 현실여건을 고려하여 補充給與制度 모형을 설정하자는 원칙이다. 이를 경제학적인 관점에서 살펴보면 일반적으로 이상적인 모형은 세분화된 제도이며, 이를 시행하면 수급자의 효용은 증가하나 동시에 비용도 증가한다. 따라서 효용과 비용이 균형을 이루는 점까지 제도를 세분화하는 것이 최적이거나, 사회복

지제도의 경우 정확한 수익과 비용을 측정할 수 없다.

그러나 우리는 비록 정확한 수익과 비용을 측정할 수는 없지만 수익과 비용을 판단할 수 있는 객관적인 사실들에 대해서는 補充給與制度 모형설정에 감안하여야 할 것이다. 즉, 부족한 生計保護豫算, 資産調査(means test)의 부정확성, 전문인력의 부족, 수급자간의 불만 등을 감안하여야 한다는 것이다. 이를 감안하면 제도도입 초기에는 대체로 단순한 제도를 채택하고 여건의 성숙도를 감안하여 복잡한 제도를 채택해 나가는 것이 바람직하다.

2. 原則들간의 優先順位 및 調和

앞에서 논의한 기본원칙들 間에는 서로 正(+)의 관계가 대부분이나 既得給與維持의 原則과 最小極大化의 原則, 既得給與維持의 原則과 劣等處遇의 原則, 勤勞誘引提高의 原理과 劣等處遇의 原則, 現實性의 原則과 補充性의 原理 등은 전적으로 또는 부분적으로 상충관계에 놓여 있다. 따라서 원칙들 間의 우선순위를 정하여야 한다.

이를 위하여 본 연구에서는 아무리 좋은 제도일지라도 현실여건이 감안되지 못한 경우 무용지물이므로 現實性의 原則을 최우선 순위에 두어야 한다고 본다.²⁴⁾ 예를 들면 補充給與制度의 한 축인 最低生計費의 경우 가구유형별 最低生計費를 적용하는 것이 生存權保障의 原理를 충실히 이행하는 것이다. 그러나 제도도입 초기의 여건 즉, 전문인력의 부족한 점과 家口類型別 最低生計費 계측자료가 없는 점 등을 감안할 때 도입할 수 없다. 이와 같이 現實性의 原則은 거의 모든 다

24) 복지적 관점에서는 급여수준과 밀접한 관계가 있는 생존권보장의 원리가 최우선 원리가 되어야 할 것이다. 그러나 본 보충급여제도 도입방안은 급여수준과는 다른 차원인 급여방법에 관한 연구이다. 즉 급여수준(생계보호예산 수준)은 보충급여제도 모형과는 별개인 외생변수일 뿐이다.

른 원칙보다도 우선적으로 적용되어져야 한다.

다음으로 제도 전환기의 수급자 불만을 최소화하는 既得給與 維持의 原則을 차선순위에 두어야 한다고 본다. 生活保護對象者를 위한 제도도입이 오히려 저소득층의 욕구불만과 불평을 확대한다면 補充給與制度는 제도로서 정착되기 곤란할 것이다. 또한 이 원칙을 우선적으로 적용하여도 이 원칙이 다른 원칙을 손상시키는 정도는 해를 거듭할수록 적어진다. 즉, 제도도입 초기의 기득급여액은 해를 거듭할수록 상대적인 비중이 줄어들어 劣等處遇의 原則을 손상시키는 정도가 줄어들고, 연도별 生計保護豫算 증액분을 이용하여 등급구조를 다단계로 나눌수 있기 때문에 補充性 原理의 위반정도도 상대적으로 줄어든다.

마지막으로 貧困對策의 새로운 패러다임(paradigm)과 빈곤함정(poverty trap)²⁵⁾ 등을 대비한 勤勞誘引提高의 原則을 선순위에 두어야 한다고 본다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 우리는 복지수준의 제고와 지속적인 경제성장을 위한 국가경쟁력 제고라는 명제를 동시에 달성하여야 한다. 이 경우 貧困對策에 있어서 새로운 패러다임이 필요하다. 즉, 기존의 단순한 구호차원의 '소비적 복지정책'에서 '생산적 투자형 복지정책'으로의 대전환을 요구하고 있다²⁶⁾. 둘째, 급여수준의 향상과 補充給與制度를 실시할 때 예상할 수 있는 문제점 중의 하나는 수급자들이 빈곤함정에 빠질 수 있다는 점이다. 즉, 급여산정에서 勤勞誘引을 위한 각종공제제도를 두지 않고, 補充給與制度를 채택하고 급여수준을 향상할 경우 수급자가 근로를 할지라도 언제나 동일한 가치

25) 보충급여제도하에서는 사회부조수급자가 수입을 증가하고자 근로시간을 늘려 근로소득이 증가할 경우 보충성 원리의 과도한 적용으로, 급여감소분이 근로소득 증가분과 비슷하거나 초과하여 순소득이 오히려 감소하거나 아주 적게 증가하는 현상이 발생한다. 이런 경우 수급자들의 근로의욕은 저하되고, 사회부조에 대한 의존성은 높아진다. 이와 같은 사회부조제도의 문제점을 빈곤함정이라 한다(이두호 외, 『빈곤론』, 나남, 1991, p.383).

26) 1995. 3. 23 대통령의 삶의 질의 세계화 선언 중에서.

분소득을 획득하므로 生計保護 수급자들의 勤勞意慾은 감퇴할 것이다.

따라서 勤勞誘引提高와 劣等處遇의 原則이 상충할 때 본 연구는 勤勞誘引提高에 우선순위를 둔다. 그러나 이 경우에도 劣等處遇의 原則이 완전히 무시될 정도면 곤란하다는 것은 두말할 필요도 없다.

第2節 補充給與制度的 基本틀

1. 補充給與制度的 基本틀에 대한 摸索

補充給與의 기본개념은 수급가구의 資産程度에 따라 차등지급하자는 것이다. 즉, 수급가구 중에서 소득이나 재산이 많은 가구는 급여를 적게하고 소득이나 재산이 적은 가구는 급여를 많이 하여 衡平性을 제고하자는 제도이다. 그런데 이와 같은 기본개념을 실현하는 방식 즉, 보충급여 모형은 현실여건이나 가치관에 따라 매우 다양한 형태를 띠 수 있다.

본 연구에서는 몇가지 모형을 상정한 후 앞에서 논의한 補充給與制度的 기본원칙들을 어느 모형이 가장 잘 반영할 수 있는 제도인가라는 관점으로 판단하여 본 연구의 補充給與制度 기본모형으로 설정하고자 한다. 이를 위하여 우선 보충급여 모형을 유형에 따라 몇가지로 분류해보자. 첫째, 외국의 補充給與制度 모형처럼 最低生計費에서 資産認定額을 감한 금액을 급여하는 방식이다. 이 방식이 補充給與制度的 일반적인 전형이라고 말할 수 있다. 이 모형은 이론적으로는 最低生計費에서 資産認定額의 차액을 1원단위까지 급여하는 것이다. 그러나 급여액을 1원단위로 지급한다는 것은 現實性的의 原則이라는 측면에서도 바람직하지 못하다. 그리고 세계 어느 나라에서도 이와 같이 화폐의 최종단위 차액까지 급여하는 補充給與制度를 채택하고 있는 나

라는 없다. 급여를 일정구간으로 나누어 평균금액을 지급하는 것이 일반적이다. 이것이 資産水準別 差等給與制度이다.

둘째로는 가칭 欲求別 差等給與制度를 들 수 있다. 이는 인간생활에 가장 기본이 되는 식료품비에 얼마를 더한 最低生存費를 모든 수급자에게 기본으로 급여하고 나머지는 수급가구의 욕구에 따라 추가하여 급여하는 제도이다. 즉, 집이 없어 월세를 내면서 살고 있는 가구에게는 식료품비에 주거비를 첨가하여 급여하고, 학생이 있는 경우에는 교육비를 첨가하여 급여하는 제도이다. 이는 資産調査를 하지 않아도 된다는 점이 장점이다.

셋째, 수급가구의 능력을 아주 단순하게 등급화하고 이를 바탕으로 차등급여하는 방식이 있다. 예를 들면 급여액을 가장 많이 받는 1등급의 조건은 부양의무자가 전혀 없고, 노동능력이 전혀 없으며, 질병이 있으면서 소득이나 재산이 거의 없는 경우이며, 2등급의 조건은 부양의무자로 딸만 있고, 노동능력이 없으며, 소득이나 재산이 약간 있는 경우 등이다. 결국 등급을 부양의무자 유무, 노동능력 유무, 질병 유무, 資産程度 등의 조합으로 결정하자는 것이다. 그리고 이 방식은 상황에 따라 소득이나 재산을 고려하지 않을 수도 있다.

이상의 모형들은 모두 장단점이 있다. 첫번째의 선진 외국에서 시행하고 있는 補充給與制度 모형은 과학적인 最低生計費 추정과 資産調査의 정확성이 성공의 생명이자 시행상의 단점이다. 그렇지만 最低生計費는 補充給與制度 때문이 아니라도 합리적인 대상자 선정문제라든지 다른 사회보장 프로그램을 위해서도 계측 및 추정되어야 할 사항이다. 또한 資産調査는 현재도 대상자 선정을 위하여 매년 9월 한달간 시행되고 있다. 그러므로 資産調査의 기법 향상, 조사인력의 전문화 등을 통하여 그 정확도는 향상되어야 하고 될 것이다. 그리고 이 모형은 본 연구에서 설정하고 있는 補充給與制度 기본원칙들이 모두 수용

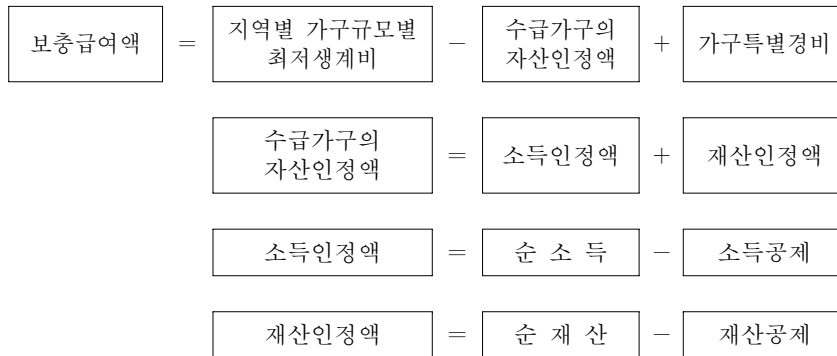
될 수 있는 장점이 있다.

두번째 언급한 欲求別 差等給與制度는 資産調査를 실시하지 않고 욕구조사만으로도 시행할 수 있다는 장점이 있으나 실제적용상에는 첫번째 방식보다 더 많은 문제점을 야기한다. 즉, 먼저 最低生計費의 最低生存費를 별도로 계측하여야 하는 불편함이 있다. 그리고 수급자간의 衡平性 차원에서 많은 문제점을 야기한다. 예를들면 월세에 살고 있는 경우만 주거비를 급여한다면 자가나 전세에 살지만 열악한 주거환경에 살고 있는 경우는 어떻게 처리할 것인가하는 문제가 남는다. 그리고 資産調査를 하지 않으므로 公共扶助의 원리이자 본 연구의 補充給與制度의 기본원칙으로 설정한 補充性的의 原理를 제도내에 반영하기 힘들다. 그리고 最低生存費만 급여받는 가구의 경우 生存權保障의 원칙과 기득급여유지의 원칙에 위배될 수도 있고, 반대로 모든 욕구에 대한 급여를 다 받을 경우 劣等處遇의 原則에 상치될 수도 있다. 결국 이 모형은 언젠가는 도입되어야 할 첫번째의 補充給與制度 모형을 현재의 資産調査에 대한 부담감 때문에 미래로 연기하는 것에 불과하다. 따라서 제도전환에 따르는 2중 고통이 수반될 것이다.

마지막으로 언급한 단순모형은 과연 국민소득 1만달러 시대이며, OECD 가입을 눈앞에 둔 시점에서 定額給與에서 補充給與制度로 전환하면서 선택할 수 있는 최선의 모형인가하는 의심부터 우선간다. 영국은 1795년 스피햄랜드제도(Speenhamland System)부터 이미 첫번째 모형을 시행했고, 일본의 경우 1946년 生活保護法이 제정되면서 補充給與制度를 채택하였다. 이 단순모형은 補充給與制度 기본원칙에 대부분 부적합할 뿐만 아니라 현행 추정소득제도가 갖는 모순점을 그대로 지닌다고 볼 수 있다.

따라서 본 연구의 補充給與制度 기본모형은 最低生計費에서 資産認定額을 감한 금액을 급여하는 방식을 채택하고자 한다.

[圖 4-1] 補充給與制度的 基本틀



2. 本 研究의 補充給與制度 基本틀

앞에서 살펴본 것처럼 본 연구에서 설정한 補充給與制度는 最低生計費와 資産認定額의 차액을 급여하는 제도이다(圖 4-1 참조). 기본모형의 한 축에 最低生計費를 基準線으로 설정한 것은 수급가구가 소득이 없는 가구일지라도 憲法 제34조 제1항의 “인간다운 생활” 및 生活保護法 제5조 1항의 “건강하고 문화적인 최저 생활”이 보장되어야 하기 때문이다. 즉, 生存權 保障原理를 반영한 것이다. 生存權 保障原理의 충실한 적용은 最低生計費를 지역별·가구규모별·가구유형별로 접근하여야 한다. 그러나 現實性의 原則을 고려하면 제도도입 초기에 가구유형별 最低生計費까지 적용할 수는 없으며, 단계별로 접근하여야 할 것이다.

最低生計費에서 소득과 재산을 감하는 것은 補充性의 原理, 最小極大化의 原理, 劣等處遇의 原則 등을 반영하는 것이며, 資産認定에서 각종 공제제도를 두는 것은 勤勞誘引提高의 原理를 반영하는 것이다.

그리고 한시적이며 특수한 상황과 가구유형별 最低生計費의 차이에

대응할 수 있도록 家口特別經費를 두었다. 家口特別經費는 제도도입 초기에는 한시적인 특수상황(예, 의료보호를 받고 있음에도 불구하고 초과지출되는 의료비)에 대응할 수 있어야 하며, 제도 정착기에는 보다 정당한 가구유형별 最低生計費의 차이를 반영할 수 있도록 하여야 한다.

第5章 補充給與制度 導入方案

본 장의 補充給與制度 도입방안은 제2장 補充給與制度의 이론적 배경 및 生計保護에 대한 평가, 제3장 외국의 補充給與制度에 대한 분석 및 시사점, 제4장 補充給與制度의 기본원칙을 바탕으로 補充給與制度의 두 축인 最低生計費와 資産을 중심으로 정리하였다.

第1節 補充給與額 決定

補充給與制度는 最低生計費에서 수급가구 資産認定額을 뺀 금액을 급여하는 제도이다. 그러므로 補充給與額이 결정되기 위해서는 最低生計費, 수급가구의 資産, 그리고 家口特別經費 등이 검토되어야 한다.

1. 最低生計費

현행 生活保護事業의 수급자 선정기준 및 급여기준은 전국적으로 동일한 1인당 最低生計費 개념이 적용되고 있다. 즉, 대도시나 농어촌, 1인가구 또는 7인가구에 적용되는 기준은 동일하다(예: 95년의 경우 1인당 급여액 7.8만원). 이와 같이 最低生計費를 1인당 개념으로 접근할 경우 수급자간 衡平性 저하라는 문제점이 야기됨을 제2장에서 살펴보았다. 따라서 이에 대한 개선방안으로 最低生計費를 어느 단계(지역별, 가구규모별, 가구유형별)까지 구분하는 것이 바람직한가?에 대한 검토가 이루어져야 한다. 아울러 연도별 最低生計費가 매년 계측되지 못하는 현실을 감안하여 현실 적용가능한 연도별 最低生計費 추정

방법에 대한 검토도 이루어져야 할 것이다.

가. 給與基準線으로서의 最低生計費

最低生計費가 生活保護事業의 선정기준이나 급여기준이 되어야 함은 이론의 여지가 없다. 그러나 最低生計費를 어느 단계까지 구분하여 적용하는 것이 바람직한가에 대해서는 다양한 의견이 나올 수 있다. 즉, 구분의 세분화에 따른 수급자간 衡平性 제고라는 긍정적인 효과와 행정비용의 증가라는 부정적인 효과가 동시에 발생하고 이를 측정할 수 없기 때문에 보는 관점에 따라 다른 의견이 나올 수 있을 것이다.

본 연구에서는 이에 대한 해답을 살펴보기 위해서 먼저 현재와 같은 1인당 개념의 最低生計費를 적용하는 경우와 지역별, 가구규모별, 가구유형별 最低生計費를 적용할 경우 어느 것이 補充給與制度의 기본원칙에 부합되며, 두 대안간의 장단점이 무엇인지를 비교하여 바람직한 방안을 선택하고자 한다. 다음단계로 만약 지역별, 가구규모별, 가구유형별 最低生計費가 바람직한 대안으로 설정된 경우에는 지역, 가구규모, 가구유형이 衡平性 정도에 미치는 영향과 현실여건들을 종합적으로 검토하여 어느 단계까지 구분할 것인가를 결정하고자 한다.

먼저 最低生計費를 구분 적용할 경우의 장단점과 구분 적용해야 할 당위성을 補充給與制度 기본원칙과 관련하여 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 最低生計費를 구분 적용할 경우 수급자간의 衡平性이 제고된다. 그 이유는 最低生計費의 地域別, 家口規模別, 家口類型別 차이(박순일 외, 1994:204~208)가 제도내에 반영되기 때문이다. 이는 결국 소비생활이 가구단위로 이루어지고 있는데 반하여 기존정책에 적용되고 있는 基準線은 1인당 평균개념을 적용하고 있는 논리적 모순을 해결하는 것이다.

둘째, 補充給與制度는 最低生計費와 家口資産이라는 두 축으로 이루

어진다. 만약 補充給與制度 도입으로 資産程度에 따른 衡平性이 제고 될 지라도 만약 또 다른 한 축인 最低生計費의 지역별, 가구규모별, 가구유형별 차이에 따른 衡平性 문제를 해결하지 못하면 補充給與制度 도입의 1차적인 목적인 수급자간의 衡平性 제고라는 효과는 반감 될 것이다. 앞으로 급여수준이 연차적으로 증액²⁷⁾될 경우 이러한 문제는 더욱 심각해질 것이다.

셋째, 행정복잡성에 따르는 비용의 증가가 예상되나, 증가폭은 미미 할 것으로 추측된다. 왜냐하면 지역별 가구규모별 最低生計費는 기존 계측된 결과를 이용하면 되고, 가구유형별 最低生計費는 제도 도입 초기에는 적용을 유보할 수 있기 때문이다. 다만 지역별(대도시, 중·소 도시, 농어촌) 最低生計費의 실제 적용에 있어서 대도시 주변의 읍·면 지역의 경우 행정분류상으로는 읍·면지역이나 실제 생계비는 중·소도시 이상인 곳이 현실적으로 많다. 이와 같은 경우 最低生計費에 포함되는 비목 중에서 지역간 차이가 가장 많이 나타나는 비목이 주거비²⁸⁾이므로 전세비용이 중·소도시와 비슷한 읍·면지역은 중·소도시의 最低生計費를 적용하도록 생활보호지침이 마련되어야 할 것이다. 장기적으로는 우리나라 전체에 대한 가칭 생계비지도가 작성되고 이를 生活保護事業에 이용하여야 할 것으로 생각된다.

넷째, 지역별 最低生計費를 수급자 선정 및 급여에 적용할 경우 수도권 인구집중 억제라는 부차적인 정책목표를 부분적이거나 상실한다. 1966년부터 1986년까지 도시와 농촌간의 생활실태 차이를 반영하여

27) 사회복지 장기발전계획(1994) 및 국민복지기획단 자료(1995)에 의하면 정부는 1995년 현재 70% 수준인 급여수준을 매년 10%씩 상향조정하여 1998년에는 최저생계비의 100% 수준에 도달하도록 추진할 계획임.

28) 1994년의 경우 대도시 4인가구와 농어촌 4인가구의 최저생계비 차이는 135,352원이다. 이 중 주거비의 차이가 106,779원으로 전체 차이의 78.9%를 차지한다.

生活保護對象者 査定기준을 달리 적용하였으나, 1987년부터 전국적으로 동일한 기준하에 生活保護對象者를査定하였다. 이와 같이 지역별로 차이를 두지 않는 것은 지역간의 소비수준의 차이가 무시해도 좋을 정도로 적기 때문이라기 보다는 수도권 인구집중억제라는 정책적 목표를 달성하고자 함이었다. 그러나 이와 같은 인위적인 정책이 그 효과가 있을지 매우 의심스럽고,²⁹⁾ 首都圈 人口集中抑制라는 정책적 목표를 달성하려면 근본적인 치유책인 농어촌 지역의 교육제도의 개선을 포함한 생활여건의 개선을 통하여 이루어져야 할 사항이지, 국민의 생존권적 기본권을 담보로 이루어질 사항도, 이루어져서도 안될 사항이다.

이상의 最低生計費 단계별 구분적용에 대한 논의를 종합하면 단점보다는 장점 또는 당위성이 훨씬 많다. 즉, 補充給與制度 도입의 1차 목적과 부합되는 衡平性의 증가에 비하여 행정의 복잡성이나 비용의 증가는 미미할 것으로 예상되며, 首都圈 人口集中抑制政策과 같은 부차적인 목표 때문에 국민의 生存權이 침해되어서는 안되기 때문이다. 이와 같이 最低生計費의 단계별 구분적용의 당위성이 인정될 경우 다음 단계로 고려하여야 할 사항은 단계구분을 지역별·가구규모별·가구유형별 最低生計費 중 어느 단계까지 적용하는 것이 타당할 것인가와 현실여건의 문제를 검토하여야 한다.

지역별·가구규모별·가구유형별 最低生計費 중 어느 단계까지 적용할 것인가 하는 단계구분의 정도 문제는 定額給與에서 衡平性을 저하시키는 요인으로 지적된 지역, 가구규모, 가구유형들이 衡平性에 미치는 영향을 살펴보아야 한다. 즉, 현행 定額給與에서 지역별·가구규모별·가구유형별 最低生計費를 채택할 경우 개선될 수 있는 衡平性 폭과 적용에 따른 행정의 복잡성 정도를 비교하여 적용의 바람직한 대

29) 이에 관한 직접적인 자료는 없으나, 이와 유사한 목적으로 1982년부터 실시된 자활보호대상자 지방이주사업이 소기의 목적을 달성하지 못하고 1990년부터 폐지된 것을 감안하면 효과가 매우 미약할 것으로 예상된다.

안을 찾고자 한다.

〈表 5-1〉은 定額給與에서 衡平性を 저하시키는 요인으로 지적된 지역, 가구규모, 가구유형, 소득수준에 대하여 補充給與制度 도입과 함께 衡平性を 제고하기 위하여 하나의 요인만을 세분하여 적용할 경우(다른 요인은 무변동) 개선될 수 있는 衡平性の 크기를 비교하였다. 지역 변수를 예로들어 설명하면, 현재와 같은 定額給與에서 지역별(대도시, 중·소도시, 농어촌) 最低生計費의 차이만을 고려하여 적용한다면 개선될 수 있는 最低生計費 充足率 편차의 최대치는 8.58(45.11-36.53)이다. 마찬가지로 가구규모를 고려할 경우 19.07, 가구유형은 5.04, 소득수준의 경우는 96.23이다. 따라서 定額給與에서 가장 衡平性を 저하시키는 요인은 소득이며, 다음이 가구규모, 지역, 가구유형 순으로 나타나 있으므로 소득에 의한 補充給與制度 도입과 함께 고려될 수 있는 最低生計費의 단계별 구분은 가구규모별 最低生計費, 지역별 最低生計費, 가구유형별 最低生計費 순이다.

이와 같은 분석결과와 현실여건이라는 제약조건을 동시에 고려하여 補充給與制度 도입과 함께 채택하여야 할 最低生計費를 결정하여야 한다. 가장 우선순위가 낮은 것으로 나타난 가구유형별 最低生計費를 먼저 살펴보면 다음과 같은 두 가지 측면에서 제도도입 초기에 적용하기 곤란하다. 첫째, 노인가구나 모자가구는 일반가구에 비하여 最低生計費가 낮으나 소득수준은 상대적으로 더 낮고, 補充給與制度를 도입할지라도 급여수준이 당장은 100%에 도달하지 못한다. 즉, 가구유형별 最低生計費를 적용할 경우 衡平性 측면에서 노인가구나 모자가구에게 오히려 더 나쁜 결과를 초래할 수도 있다. 둘째, 동일 가구규모 일지라도 가구유형은 매우 복잡하다. 앞에서 예를 든 노인가구, 모자가구외에 소년소녀가장 가구도 있을 수 있고, 노인가구에도 노인들만으로 이루어진 가구, 노인과 어른, 노인과 청소년 등이 있을 수 있

어서 그 구성은 매우 복잡하다. 이런 경우를 모두 구분하여 각기 다른 最低生計費를 부족한 전문인력으로 처리하기에는 너무 행정이 복잡할 것이다. 그러나 지역별, 가구규모별 最低生計費의 현실적용에는 큰 어려움이 없다는 것을 앞의 最低生計費 단계별 구분에 대한 장단점에서 살펴보았다.

〈表 5-1〉 定額給與에서의 地域, 家口規模, 家口類型, 所得水準間の 不平性 程度

구 분	정액급여 (B)	최저생계비 (PL)	최저생계비 충족율((소득+B)/ PL×100)
지역별 차이(4인가구, 소득이 없는 경우)			
대도시	260,000	711,766	36.53
중소도시	260,000	665,107	39.09
농어촌	260,000	576,414	45.11
가구규모별 차이(중소도시, 소득이 없는 경우)			
1인 가구	65,000	205,914	31.57
4인 가구	260,000	665,107	39.09
7인 가구	455,000	898,550	50.64
가구유형별 차이(중소도시, 4인가구, 소득이 없는 경우)			
일반가구 ¹⁾	260,000	665,107	39.09
노인가구 ²⁾	260,000	613,577	42.37
모자가구 ³⁾	260,000	589,121	44.13
소득수준별 차이(중소도시 4인가구의 경우)			
0	260,000	665,107	39.09
8만원/인	260,000	665,107	87.20
16만원/인	260,000	665,107	135.32

註: 1) 1994년 『最低生計費 계측조사연구』의 표준가구인 부부(40세, 36세)와 1자(11세), 2자(9세)의 가구

2) 표준가구에서 부부 중 한사람이 빠지고 노인이 포함된 가구로서 最低生計費 추정은 1989년 『最低生計費 계측조사연구』의 성인균등화지수를 이용하여 추정함.

3) 표준가구에서 부부 중 한사람이 빠지고 3자(7세)가 포함된 가구. 最低生計費 추정은 노인가구와 동일함.

따라서 補充給與制度 도입과 함께 현행 전국 1인당 개념에 의한 最低生計費에서 지역별·가구규모별 最低生計費를 채택하여 적용하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 이렇게 함으로써 最低生計費의 地域別 차이에 따른 衡平性과, 家口規模의 增加에 대한 생계비 증가는 절대금액은 증가하나 증가액이 체감하는 規模의 經濟를 반영할 수 있을 것이다.

이와 같은 지역별 가구규모별 最低生計費 중에서 <表 5-2>의 最低生計費는 1994년 본 연구원에서 계측한 最低生計費이다. 이는 일반통계(승인번호 11701)로 지정되어 국민생활실태조사라는 이름으로 3년단위로 계측하도록 되어 있는 우리나라의 공식적인 貧困線이다.

<表 5-2> 地域別 家口規模別 最低生計費(1994)

(단위: 원)

가구규모	균등화지수 ¹⁾	최저생계비			
		전국	대도시	중소도시	농어촌
1	0.309	206,402	220,359	205,914	178,455
2	0.534	356,030	380,106	355,188	307,824
3	0.819	545,729	582,632	544,439	471,837
4	1.000	666,684	711,766	665,107	576,414
5	1.148	765,627	817,401	763,817	661,961
6	1.265	843,445	900,480	841,450	729,242
7	1.351	900,680	961,586	898,550	778,727

註: 1) 4인 가구에 대한 n가구 규모의 지출비율
 資料: 박순일·김미곤 외, 『最低生計費 계측조사연구』, 한국보건사회연구원, 1994, p.206.

나. 現物給與를 差減한 最低生計費

앞에서 補充給與制度는 最低生計費에서 資産認定額을 뺀 금액을 급여하는 제도라고 언급하였다. 이와 같이 설명한 것은 제도를 간편하게 설명하기 위하여 生計保護 급여방식을 현금급여를 전제로하여 계산한

것이다. 그러나 우리나라의 생계보호급여는 현금급여와 함께 현물급여도 실시되고 있다. 만약 현물급여 부분을 무시하고 단순히 最低生計費에서 資産認定額을 빼고 급여할 경우 2중계산의 모순에 빠진다. 아울러 생계보호대상자에게는 면제되고 있는 오물세(쓰레기 봉투)와 감면되고 있는 전화요금 등도 2중계산의 오류에 빠질 수 있다. 따라서 현행 급여 중 현물급여 품목과 면제 또는 감면되고 있는 품목은 어떤 것이 있으며, 2중계산의 모순을 해결하기 위하여 이들을 어떤 기준하에 어떻게 처리하여야 할 것인가를 논의 하여야 한다.

먼저 현행 급여를 현금급여와 현물급여로 나눌 때 현물급여에 속하는 것은 의료비와 교육비이다. 즉, 현금대신 의료와 교육이라는 서비스가 제공된다. 한편 最低生計費의 의료비(최저보건의료비)는 병원비, 약국비, 의료보험료의 합계로 이루어진다. 현행 생계보호대상자의 경우 병원비는 전액 무료이고 의료보험료는 없다.³⁰⁾ 그러므로 정확한 차등급여액을 산정하기 위한 基準線(最低生計費)은 병원비와 의료보험료를 제외하여야 할 것이다. 1994년 最低生計費의 경우 최저병원비, 최저약국비, 최저의료보험료 합계 개념인 최저보건의료비는 대도시와 중·소도시의 4인가구가 32,411원, 농어촌의 4인가구가 30,957원이며, 최저의약품비 및 최저보건의료 용품비의 합계인 최저약국비는 월 4,031원이다(박순일 외, 1994:103~138). 따라서 의료비를 고려한 基準線(最低生計費)은 지역별 4인 가구의 最低生計費에서 대도시와 중·소도시의 경우 28,380(32,411-4,031)원, 농어촌의 경우 26,926(30,957-4,031)원을 감(-)하여야 할 것이다.

한편 현행 生活保護事業의 교육보호는 실업계 고등학생과 도시지역

30) 그러나 일부 생계보호대상자의 경우 의료보호 비급여부분과 급여일수 제한 등으로 의료보호에서 제공하고 있는 의료보호서비스를 초과한 욕구(need)가 있을 수 있다. 이런 경우에 대처하기 위하여 보충급여제도 모형에서는 가구특별경비를 두고 있다.

의 중학생을 대상으로 공교육비 중에서 입학금 및 수업료를 현물급여하고 있다. 1994년 最低生計費에 포함된 공교육비는 '94년 最低生計費의 표준가구 모형이 4인 가구로서 국민학생만 2인 포함된 모형이므로 육성회비 뿐이다. 그러므로 最低生計費와 교육비 현물급여간에는 2중 계산될 가능성이 없다.

끝으로 2중계산될 가능성이 있는 오물세(쓰레기 수거용 봉투)와 전화요금은 最低生計費에서 인정되고 있는 금액 자체가 아주 미미하다. 그러므로 비록 적은 부분에서 2중계산될지라도 무시하였다.

이상의 결과를 1994년 계측한 最低生計費에 반영하여 보충급여 모형의 基準線을 산출하면 다음과 같다.

〈表 5-3〉 地域別 家口規模別 補充給與 基準線(1994)

(단위: 원)

가구규모	균등화지수	보충급여 기준선			
		전국	대도시	중소도시	농어촌
1	0.309	197,724	211,573	197,127	170,119
2	0.534	341,061	364,950	340,033	293,444
3	0.819	522,784	559,401	521,208	449,796
4	1.000	638,653	683,386	636,727	549,488
5	1.148	733,436	784,809	731,225	631,039
6	1.265	807,982	864,576	805,546	695,177
7	1.351	862,811	923,245	860,209	742,351

다. 年度別 補充給與 基準線 推定

우리나라의 공식적인 貧困線인 最低生計費는 3년단위로 계측하도록 되어있다. 그러나 最低生計費가 실제 계측되어 발표된 것은 지난 22년간 3번(1972년, 1989년, 1994년) 뿐이었다. 만약 이와 같은 역사적 사실이 되풀이 되지 않고 3년단위로 最低生計費가 계측되더라도 보충급여를 위해서는 비조사기간의 最低生計費가 합리적이고 객관적인 방법

으로 추정되어야 한다.

비조사기간의 最低生計費 추정은 조사기간에 추정된 最低生計費를 바탕으로 2중계산되는 부분을 감한 후 物價指數의 變化, 國民所得의 上昇, 嗜好의 變化 등이 고려되어야 하며, 추정이 용이하여야 한다. 이러한 추정모형 탐색을 위하여 본 연구에서는 ① 기준 最低生計費에 연도별 물가상승률만을 적용하는 방식, ② 家計支出에 대한 最低生計費 비율을 유지시키는 방식, ③ 소득, 물가 및 기호의 변화를 동시에 고려하는 방식을 검토하고, 장단점과 현실성을 분석하여 바람직한 추정방법을 채택하고자 하였다. 연구결과 補充給與制度下에서 家計支出에 대한 最低生計費 비율을 유지하는 방식이 가장 바람직한 추정모형으로 나타났다. 즉, 이 방식이 추정상 심각한 문제점을 야기하지 않으면서 간편하게 추정이 가능한 방식으로 판명되었다. 따라서 본 절에서는 이를 중심으로 소개하고 나머지는 〈附錄 1〉에 소개한다.

家計支出에 대한 最低生計費 비율을 유지시키는 방식(일본의 경우 이를 수준균형방식이라고 함)은 最低生計費 추정을 위하여 먼저 계측 연도의 일반가구 家計支出과 最低生計費와의 비율을 구하고, 이 비율을 추정하고자 하는 연도의 家計支出에 적용하여 예측코자 하는 연도의 最低生計費를 추정한다. 즉, 이 방식은 구하고자 하는 연도의 家計支出 예측치를 추정한 후 家計支出과 最低生計費의 비율을 적용하여 最低生計費를 구하는 방식이다.

먼저 추정하고자 하는 연도의 4인가구의 最低生計費를 다음과 같이 추정한다.

$$PL_{t+i} = C_{t+i} \times PL_t / C_t$$

- 여기서 PL_{t+i} : 추정하고자 하는 t+i 年度の 4인가구 最低生計費
 C_{t+i} : 추정하고자 하는 t+i 年度の 4인가구 家計支出
 PL_t / C_t : 最低生計費 조사년도(t)의 家計支出에 대한 最低生計費의 비율

이와 같이 4인가구의 연도별 最低生計費가 추정되면 가구균등화지수³¹⁾를 적용하여 연도별 가구규모별 最低生計費를 추정한다.³²⁾

$$PL_j = PL_4 \times HS_j$$

HS_j: 가구균등화지수

이 방식은 상대적 貧困線 개념을 이용하여 最低生計費를 추정하는 것이므로 最低生計費 조사년도의 最低生計費와 일반가구 家計支出간의 비율(PL_i/C_i)이 적정한 수준일 경우만 이 방식을 이용할 수 있다. 따라서 1994년 最低生計費 계측결과가 사회적 합의를 이룰 수 있는 적정선인가 하는 문제를 검토해 보아야 한다. 이를 주요기관 및 국가들이 설정하고 있는 相對貧困線³³⁾과 비교하여 살펴보면 다음과 같다.

1994년 대도시 4인 가구 最低生計費 711,766원은 도시 전가구 4인

- 31) 4인가구 가계지출에 대한 n인가구의 가구지출 비율을 의미한다.
 32) 추정결과를 부록에 첨부하였으나 이 결과는 현 시점에서 이용가능한 자료를 사용하여 추정한 결과이다. 따라서 만약 내년에 새로운 자료를 첨가하여 다시 추정하면 결과는 당연히 변할 것이다. 그러므로 매년 새로운 자료를 추가하여 추정하여야 할 것이다.
 33) 주요기관 및 국가들의 상대빈곤선 기준은 다음과 같다.

주요기관 및 국가	상대빈곤선 기준
OECD	주위 가구소득의 40%
World Bank	개발도상국은 평균가구 소득의 1/3, 선진국은 평균가구소득의 1/2
V. Fuchs	중위가구소득의 50%
P. Townsend	빈곤층은 평균가구 소득의 80%이하, 극빈층은 50% 이하
Lee Rainwater	가구당 평균소득의 46~58%
일본	근로자가구 소비지출의 68%

資料: 정복란·김미곤 외, 『생활보호제도 개선방안에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 1990, p.25; 박순일, 『한국의 빈곤현실과 사회복지』, 일신사, 1994, p.64.

가구의 家計支出 1,313,400원의 54.2%, 근로자 4인 가구 소비지출 1,144,200원의 62.2%, 근로자 4인 가구 소득 1,724,600원의 41.3% 수준이다³⁴⁾. 이는 相對貧困線 중 가장 낮은 World Bank의 개발도상국 기준인 평균가구 소득 1/3보다는 높고 P. Townsend 빈곤층 기준인 평균가구 소득의 80%보다는 낮으며, OECD 기준인 40%와 비슷한 수준이다. 이를 종합하면 결국 1994년 한국보건사회연구원의 最低生計費는 1인당 GNP 1만불이 예상되는 우리나라의 경제력에 비하여 낮은 감이 없지 않으나 相對貧困線의 범주이내에 속하므로 사회적인 합의를 이룰 수 있는 수준인 것으로 판단된다.

2. 資産認定額

最低生計費는 일반 소비재에 대한 지출과 재산에 대한 감가상각비용 등의 합계로 이루어진다. 따라서 最低生計費와 함께 補充給與額의 두 축인 資産은 당연히 소득(flow)과 재산(stock)이 동시에 고려되어야 할 것이며, 資産認定時에는 수급자의 勤勞誘引(Work Incentive)을 위하여 소득 및 재산 공제조항을 두어야 할 것이다.

가. 所得認定³⁵⁾

수급자가구의 소득인정액은 근로수입, 사업수입, 농업수입, 기타수입의 합계에서 수입을 얻기 위한 필요불가결한 비용을 감한 후 勤勞誘引을 위한 所得控除를 하도록 한다.

34) 도시가계연보는 대도시와 중소도시 가구들을 포괄하고 있음에도 불구하고 대도시 최저생계비를 비교하였기 때문에 이 비율들은 상대적으로 과대 평가되었다.

35) 구체적인 자산조사(Means Test)에 관한 연구는 범위가 너무 광대하므로 여기서 다루지 않고 후속 연구를 할 예정이다.

$$\begin{aligned} \text{소득인정액} &= \text{월평균소득} - \text{소득공제} \\ &= \text{월평균수입} - \text{필요경비} - \text{소득공제} \end{aligned}$$

1) 勤勞所得

勤勞所得은 월평균 수입에서 필요경비를 감하여 계산한다. 근로수입 관련 필요경비로는 사회보험료, 소득세, 교통비, 탁아비(母의 경우)와 간병인이 필요한 경우(노인, 만성질환자, 장애인 등) 간병인의 비용 등이다.

2) 農業所得

農業所得은 판매수입(농업조수입)에서 비료대, 농약대, 종묘대, 농기구 수리비, 농기구 구입비(감가상각비용) 등의 必要經費를 감한 후 자가소비분을 더하여 계산한다.

$$\begin{aligned} \text{농업소득} &= \text{판매수입}(\text{판매가격} \times \text{판매량}) - \\ &\quad \text{농업생산 필요경비} + \text{자가소비 환산액} \end{aligned}$$

3) 事業所得

농업 이외의 자영사업(고정적인 부업 포함)소득은 본인의 신고 외에 사업종류별로 해당지역의 동종사업자 평균소득, 해당가구의 일상생활 실태 등을 참고하여 소득액을 인정한다. 단 생업자금 상환금 등의 자립조장을 목적으로 한 프로그램의 이자 상환분은 必要經費로 간주하여 공제하도록 한다.

4) 移轉所得

公共扶助所得을 제외한 국민연금 등 소득 보장적 이전소득은 소득으로 인정한다. 가족 및 친지로부터의 금전의 송금 및 증여는 모두 소

득으로 인정하며, 가족 및 친지로부터의 금전외 현물 증여(농수산물, 야채, 어패류)도 그 수준이 일정량을 초과할 경우 소득액으로 인정한다. 다만 이 경우 가족의 전통적인 보호기능을 약화시키는 수준까지 이어서는 안된다.

5) 財産所得

토지, 가옥, 기계, 기구류의 임대로부터 발생하는 수입에서 가옥보수비, 기계, 기구 수리비 등 소득 유지에 필요한 경비를 필요경비로 인정하여 감한다. 금융자산에 의한 소득은 稅後所得을 소득으로 계산한다.

6) 所得控除

勤勞誘引을 위하여 근로소득(임금소득, 농업소득, 사업소득, 기타근로소득)에 대해서 근로소득 중 일정액을 基礎控除로 인정하며, 근로소득에 대하여 연간소득의 일정비율의 범위내에서 定率控除를 하도록 한다.³⁶⁾ 그리고 고등학교 재학생과 비슷한 나이로 취업을 하고 있는 자와의 衡平性을 위하여 만 18세까지의 미성년자 소득에 대해서는 소득으로 인정하지 않도록 하며, 소년소녀 가장의 경우는 20세까지로 한다.

나. 財産의 所得換算

補充給與制度下에서 소득과 재산의 인정 즉, 資産認定과 관련하여 最低生計費에서 소득을 감하고 급여하여야 함은 補充性的 原理라는

36) 미국 AFDC의 경우 근로유인을 위하여 1967년부터 월간 개인소득에서 \$30를 먼저 공제한 후 잔여분에 대해서도 1/3을 공제하였다. 그러나 레이건 정부이후부터 \$30 기초공제는 취업후 12개월까지, 정률공제 1/3은 취업후 4개월까지로 제한하였다(Rosen, Harvey S., *Public Finance*, 3rd. ed., Boston, Irwin, p.181). 일본의 경우도 일정액의 기초공제와 연간소득액의 10%의 정률공제를 두고 있다.

측면에서 누구나 인정하고 있다. 그러나 재산의 문제는 간단하지가 않다. 저소득층의 적은 재산을 자산으로 인정하여야 하는가? 하는 원초적인 의문에서부터 재산을 포함한다면 그 범위는 어디까지이며? 포함되는 재산의 가격적용은? 그리고 어떤 방식으로 일정시점의 재산(stock)을 소득화(flow)할 것인가? 하는 등의 사항들이 논란의 대상이 될 수도 있다. 따라서 본 연구에서는 바람직한 補充給與制度의 재산인정과 관련하여 이와 같은 사항들을 순차적으로 검토하고자 한다.

1) 財産 包含與否

급여산정과 관련한 資産認定에서 재산을 포함하여야 하는가? 하는 문제는 公共扶助制度의 原理, 最低生計費에서의 재산의 처리방식 등과 관련하여 결정하여야 할 것이다. 公共扶助制度 原理³⁷⁾ 중의 하나인 補充性的의 原理는 수급자가 이용할 수 있는 자산, 능력 및 그 밖의 모든 것을 활용한 후 최후적으로 부족한 부분만을 보충해 주는 원리를 의미한다. 그 이유는 生活保護事業이 최후의 안정망(safe net)이기 때문이다. 그러므로 公共扶助制度의 原理라는 측면에서 재산은 資産認定에 포함되어야 할 것이다.

한편 最低生計費에서의 재산의 처리방식은 주거비의 경우 전세금에 이자율을 곱하여 비용으로 계산하고 있으며, 내구소비재의 경우 감가상각비용을 最低生計費에 포함하고 있다. 이와 같이 補充給與制度의 한 軸인 最低生計費 산정에 재산이 포함되어 있다. 그러므로 補充給與制度의 또 다른 한 軸인 資産認定에서도 재산은 당연히 포함되어야만 논리적인 균형을 이룰 수 있다. 따라서 재산은 資産認定에 포함되어야 할 것이다.

37) 생존권보장의 원리, 평등의 원리, 국가책임의 원리, 보충성의 원리가 있음.

2) 資産으로 認定되는 財産의 範圍

재산이 資産認定에 포함되어야 함은 앞에서 살펴 보았다. 그리고 대부분의 국가에서 재산을 資産認定에 포함하여 계산하고 있다. 그러나 그 나라의 사회경제적 특성이나 수급자 선정에서의 자산기준 등에 따라 資産認定에 포함시키는 범위는 다양하다.³⁸⁾ 본 연구에서는 우리나라의 경제사회적 특성과 最低生計費의 마켓 바스켓 내용, 소득인정 등을 감안하여, 다음과 같이 자산으로 인정되는 재산의 범위를 설정하고자 한다.

재산에는 현금, 저축 등의 동산과 가옥, 토지 등의 부동산이 포함된다. 그러나 재산 중 경작에 의한 농업소득과 임대애 따른 財産所得을 발생시키는 부동산과 금융소득을 낳는 금융자산은 소득인정에 계산하였으므로, 이들은 이중계산 방지를 위하여 재산인정에는 고려하지 않아야 한다. 즉, 財産認定에서는 먼저 재산의 성격을 소득을 발생시키는 재산과 소득을 발생시키지 않는 재산으로 구분하여 소득을 발생시키지 않는 재산만을 고려하여야 한다(제1조건).

소득이 발생되지 않는 재산으로는 주거용 가옥, 임야, 나대지 등의 부동산과 냉장고, 자동차 등의 내구소비재, 현금, 보석 등의 동산이 있다. 이를 다시 금액기준을 적용하여 일정금액³⁹⁾ 이상의 재산만을 재산인정에 포함하도록 한다(제2조건). 이는 財産이 일정금액 이하일 경우 재산을 소득화하면 그 금액이 극히 미미하여 급여에 미치는 영향이 매우 적은 반면에 조사에 따르는 비용은 매우 크기 때문이다.

財産所得을 발생하지 않는 재산이면서 일정금액 이상인 재산 중에

38) 제3장 참조

39) 생활필수품에 속하는 품목(최저생계비 마켓 바스켓에 포함되는 품목)은 현시가를 기준으로 대도시 4인가구 최저생계비의 1/2 이상의 값어치를 지닌 장농, T.V., 냉장고, 세탁기만 고려하고, 생활필수품에 속하지 않는 품목은 기준을 보다 낮게 잡아 조사하는 것이 바람직함.

는 처분해서는 안되거나 처분 불가능인 재산⁴⁰⁾이 있으며, 이를 재산인정에 포함시켜서는 안된다(제3조건). 이에 속하는 재산으로는 명의만 수급자로 되어 있는 종중 산이나 나대지, 부모 및 가족의 장지, 결혼반지 등이 포함된다. 끝으로 이상의 모든 조건을 충족한 재산이라 하더라도 특수인의 필요불가결한 용품일 경우는 財産認定에 포함되어서는 안된다(제4조건). 이에 관한 예로는 장애인용 자동차가 대표적인 예이다.

3) 適用價格

資産認定에 포함되는 주요한 재산은 주거용 가옥(전세 포함)과 내구 소비재이다. 여기서 문제가 되는 것은 이들 재산을 어떤 가격으로 평가해야 하는가 하는 문제이다. 즉, 현행 생활보호사업의 재산조사에서는 재산의 종류에 따라 時價, 公示地價, 課稅時價標準額 중의 하나가 적용되고 있기 때문이다⁴¹⁾. 이와 같은 價格體系의 혼용으로 수급가구의 재산소유 형태에 따른 衡平性의 문제점이 유발되고 있다. 우리나라 현실은 자가로 소유한 가구가 전세나 월세를 살고 있는 가정보다 대체로 형편이 좀 낫다. 그러나 가격적용에서 자가의 경우 현시가보다 훨씬 적은 과표를 적용하고, 전세나 월세의 경우는 현시가를 적용한다면 이는 수급자 선정에서나 급여에서 역진적인 재분배 정책을 시행하는 결과를 초래하여 가장 못사는 사람에게 가장 큰 이득이 돌아가도

40) 미국 AFDC의 경우 소유주의 노력에도 불구하고 팔지 못한 부동산이 있을 경우에도 9개월까지 조건급여를 제공하고 있다.

41) 현행 생활보호사업에서 적용되는 가격은 다음과 같다. 첫째, 가옥, 토지, 자동차 등은 과세시가 표준액을 적용하고 있으며 둘째, 개발예정지역 또는 토지투기지역으로 국토이용관리법에 의거 토지거래가 규제된 지역의 경우는 보상가격 또는 매매가격(매매가격이 공시지가 보다 낮은 경우는 공시지가) 셋째, 대도시 무허가주택 재개발지역의 가옥 및 전세방은 현시가를 적용하고 있다(보건복지부, 1994년 생활보호사업지침, 1994, p.9).

록 사회의 기본 구조를 짜야 한다는 롤즈(Rawls)의 分配的 正義觀에 배치된다.

따라서 適用價格은 하나로 통일되어야 한다. 그러면 어떤 가격으로 통일되어야 하는가? 이는 두가지 측면에서 현시가로 통일되어야 할 것이다. 첫째, 最低生計費의 가격적용이 현시가지며 둘째, 가격 증 현실을 잘 반영할 수 있는 것은 현시가지다. 그러나 여기서 문제가 되는 것은 모든 재산에 대한 객관적인 현시가 자료가 없거나 부족으로 資產認定에서 조사자에 따른 가격적용상의 자의성이 작용할 수 있다는 것이다. 그러므로 본 연구에서는 다음과 같은 방식으로 재산가격을 산출하여 재산인정에 적용할 것을 제안한다. 가옥의 경우는 과표를 과표 현실화율로 나누어 適用價格을 산출하고, 나대지나 임야 및 전답의 경우는 공시지가를 공시지가 현실화율로 나누어 適用價格을 계산한다.

$$P = T / Tr$$

P : 적용가격

T : 재산의 과표 혹은 공시지가

Tr : 과표 혹은 공시지가의 현실화율

여기서 문제가 되는 급지, 지목, 필지별 현실화율은 어느 누구도 알 수 없다는 점이다. 그러므로 과표 및 공시지가의 단계적 현실화를 위하여 국세청 및 건설교통부에서는 전국 또는 道別 현실화율의 평균치는 산출하고 있으므로 이를 적용하여 계산한다. 그러나 이 경우 현실화율이 평균치보다 높은 부동산의 경우는 適用價格이 현시가지보다 높게 계산되고, 평균치보다 낮은 부동산은 현시가지보다 낮게 계산되는 문제점이 발생한다. 이를 해결하기 위하여 평균현실화율에 公示地價나 課標 현실화율 標準偏差⁴²⁾의 3배를 더하여 적용하도록 한다.⁴³⁾

42) 과표 및 공시지가의 단계적 현실화를 위하여 국세청 및 건설교통부에서는

$$P = T / (T_m + 3 \times s)$$

- P : 적용가격
- T : 과표 혹은 공시지가
- T_m : 과표 혹은 공시지가의 평균현실화율
- s : 과표 혹은 공시지가의 현실화율에 대한 표준편차

평균현실화율에다 標準偏差의 3배를 더함은 ① 재산인정시 재산이 현시가보다 높게 평가되어서는 안되고 ② 재산의 경우 유동성이 소득보다 낮고 ③ 일종의 定率控除효과를 줌으로써 수급자의 재산형성을 衡平性의 틀속에서 조장하는 효과를 거둘 수 있기 때문이다.

4) 財産의 所得換算方法

재산인정액이 결정되면 다음으로 검토되어야 하는 것은 첫째, 이들 재산을 어떻게 소득으로 환가하는가? 둘째, 저소득층의 재산형성조장이라는 측면에서 財産控除를 둘 것인가? 둔다면 그 방법을 基礎控除 형태로 둘 것인가? 아니면 定率控除 형식을 선택할 것인가를 선택하여야 한다.

재산의 소득인정액은 재산인정액에 재산의 所得換算率을 곱하여 산출한다(재산의 소득환산액 = 재산인정액 × 재산의 所得換算率).⁴⁴⁾ 資産

전국 또는 道別 현실화율의 평균치를 산출하고 있으므로 이 자료를 이용하여 표준편차를 추정할 수 있음.

- 43) 이 경우 과표 및 공시지가의 현실화율 분포함수에 따라 약간의 차이가 있겠지만 분포를 정규분포라 가정한다면 표준편차의 3배를 더해준 경우에는 전체의 약 0.13%의 부동산은 재산인정액이 현시가보다 높을 것으로 판단된다. 이 경우에는 생활보호 업무담당자와 해당 읍·면·동장이 조정할 수 있도록 하여야 할 것이다.
- 44) 영국 소득부조(Income Support)의 경우 현금, 예금, 주택금융조합예금, 투자신탁예금, 주식, 토지 및 세준 주택의 순시장 가치를 합산(19세 미만의 가족의 3,000 파운드 이하의 자본 제외) 한 후 3,000파운드를 기초공제하고 자본의 소득환산(Tariff Income)표에 의하여 자본을 소득으로 환산하

認定에 포함되는 재산은 소득을 발생시키지 않는 재산으로 일정액 이상의 값어치를 지닌 것임은 앞에서 살펴 보았다. 여기서 문제는 재산의 所得換算率을 어떻게 결정하며, 모든 재산에 대하여 동일한 환산율을 적용할 것인가를 검토하여야 한다.

재산의 所得換算率 결정은 이론상으로는 재화를 생활필수품과 생활필수품이 아닌 경우로 나누어 생활필수품은 전물량방식으로 最低生計費를 산출하는 방식으로 계산하고, 생활필수품이 아닌 경우는 가격에 대한 시장이자율을 적용하면 된다. 즉, 생필품 중 가옥의 경우는 임대료 산정에 적용한 연 12.36%(박순일 외, 1994:95)를 적용하고, 생필품 중 내구소비재의 경우는 감가상각 방식을 적용하면 된다.⁴⁵⁾ 이는 결국 모든 재산의 所得換算率이 각기 다르다는 것을 의미한다.

그러나 이와 같이 재산의 종류에 따라 다른 換算率을 적용한다는 것은 논리적 타당성은 있으나 조사인력, 조사방법, 조사시간 등을 감안하면 당장은 현실성이 없고, 구분의 실익도 크지 않으므로 장기적으로는 여타 조건의 성숙과 함께 고려될 수 있는 방식이다. 따라서 補充給與制度 도입시에 적용될 수 있는 재산의 所得換算率을 하나로 단순화하여 적용하는 것이 바람직하다.

所得換算率을 하나로 결정한다면 어떤 수준이 적합할 것인가? 이에 대한 해답은 유동성 측면에서의 재산이 갖는 성격과 財産控除에 대한 가치관에 달려있다. 재산인정에 포함되는 저소득층 재산은 주로 부동산이나 비금융자산이며, 이들의 유동성은 매우 낮다. 補充性的의 原理에

여 주당 인정소득으로 간주하고 있음. 즉, 3,000~8,000 파운드 사이의 자본은 3,000 파운드를 기초공제하고 초과분 250 파운드당 週 1파운드의 소득으로 인정(IS 20 Supplement, April 1990).

45) 최저생계비 계측조사연구(1994)에서 냉장고의 경우 감가상각기간을 10년으로 하였으므로 수급가구 냉장고의 현시가를 120(10×12개월)으로 나누어서 소득으로 인정하는 것을 의미한다.

따라 재산을 資産認定에 포함한다 하더라도 유동성이 매우 낮음을 감안하여 所得換算率은 공금리 수준보다도 낮아야 할 것이다. 또한 衡平性 차원 보다는 저소득층의 재산형성을 조장한다는 생산적·복지 정책의 차원에서 재산인정에서 財産控除를 고려하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 재산인정에서 財産控除를 고려한다는 것은 基礎控除, 定率控除 또는 두 방식을 혼합하는 방식에 따라 약간 차이가 있으나 결국 재산의 所得換算率을 낮게 설정한다는 것을 의미한다. 따라서 재산의 所得換算率을 공금리 보다 낮은 수준에서 정책적으로 결정하여야 할 것으로 판단된다.

다. 所得 및 財産의 統合認定

補充給與體系에서 最低生計費에 대칭되는 개념인 資産認定額은 所得認定額과 재산의 所得換算額의 합계이다. 所得認定額은 소득에서 勤勞誘引을 위한 基礎控除 및 定率控除를 고려하는 것이 바람직함을 앞에서 지적하였다. 財産의 所得換算額은 저소득층의 재산형성을 조장한다는 차원에서 먼저 基礎控除를 고려하고 재산의 所得換算率을 적용하여 산정됨을 살펴보았다. 이를 정리하면 다음과 같다.

$$UA = I + W = (1 - r_1) \cdot (E - D_1) + r_2 \cdot (\sum P_n \cdot Q_n - D_2)$$

- 여기서
- UA : 자산인정액
 - I : 소득인정액
 - W : 재산의 소득환산액
 - r₁ : 근로유인을 위한 정률공제율
 - E : 소득
 - D₁ : 소득의 기초공제액
 - r₂ : 재산의 소득환산율
 - P_n : 품목별 가격
 - Q_n : 재산인정 대상 품목별 수량
 - D₂ : 재산의 기초공제액

라. 勤勞誘引

勤勞誘引을 위한 所得控除 및 財産控除에 대하여 앞에서 부분적으로 살펴보았다. 여기서는 勤勞誘引에 대하여 보다 구체적으로 살펴보하고자 한다. 즉, 勤勞誘引이 필요한 배경과 논리적인 근거는 무엇이며, 그 구체적인 방법과 勤勞誘引을 위한 각종공제의 수준은 어떠하여야 하는지에 대하여 구체적으로 논의하고자 한다.

1) 勤勞誘引政策이 必要한 背景 및 根據

勤勞誘引政策은 약간 상이하면서 내용적으로 연결된 두가지 차원에서 生活保護事業에 도입되어야 한다. 하나는 貧困對策에 생산적 투자형 복지정책이라는 새로운 패러다임(paradigm)이 요구되고 있다는 점이고, 또 하나는 급여수준의 향상과 급여방식의 전환에 따른 빈곤함정(poverty trap)에 대한 대비책이라는 측면이다.

먼저 貧困對策에 대한 새로운 패러다임에 대하여 살펴보면 다음과 같다. 급변하는 세계의 정치·경제·사회적 변화에 적극적으로 대응하기 위한 세계화의 궁극적 목표는 삶의 질의 세계화이며, 삶의 질의 세계화는 경제수준에 걸맞는 복지수준이 요구된다.

최근까지 경제성장과 복지를 상호 대립적인 관계로 인식하여 복지를 경제성장의 장애물로 간주하거나 또는 복지라는 것은 경제성장을 통한 전체 경제의 파이를 키움으로써 트리클 다운 효과(the trickle down effect)에 의하여 자연스럽게 달성되는 것으로 믿어온 결과 경제성장에 비하여 복지수준은 매우 열악하다. 그러나 경제수준에 걸맞지 않는 낮은 수준의 삶의 질은 오히려 향후 지속적인 경제성장을 제약하는 걸림돌로 작용할 수도 있다. 그러므로 복지수준의 제고는 필수적이다.

따라서 우리는 복지수준의 제고와 지속적인 경제성장을 위한 국가 경쟁력 제고라는 명제를 동시에 달성하여야 한다. 이는 貧困對策에 있어서 새로운 패러다임을 요구하고 있다. 즉, 기존의 단순한 구호차원의 ‘소비적 복지정책’에서 ‘생산적 투자형 복지정책’으로의 대전환을 요구하고 있다⁴⁶⁾. 生活保護事業이 생산적 투자형 복지정책으로 전환되려면 자활 프로그램은 자활정책으로서의 역할과 기능을 수행할 수 있도록 프로그램을 활성화하여야 할 것이며, 기초보장 프로그램인 生計保護에서는 수급자들의 勤勞誘引을 제고할 수 있어야 할 것이다.

다음으로 빈곤합정이 勤勞誘引政策의 배경이 될 수 있음에 대하여 살펴보면 다음과 같다. 公共扶助制度 중 가장 대표적인 제도인 生活保護制度는 근거법인 生活保護法이 명시하고 있듯이 最低生活의 보장을 목적으로 하고 있고, 정부도 법정신의 준수와 경제발전에 걸맞는 복지국가건설의 일부분으로서 현행의 열악한 生活保護對象者 급여수준을 연차적으로 향상시켜 1998년에는 最低生計費의 100%에 이르도록 하며, 급여 지급방식 또한 1997년부터 差等給與制度, 2000년에는 補充給與制度를 실시할 것임을 밝히고 있다(사회복지심의위원회, 1994).

이와 같이 급여수준의 향상과 차등급여 및 補充給與制度를 실시할 때 예상할 수 있는 문제점 중의 하나는 수급자들이 빈곤합정에 빠질 수 있다는 점이다. 빈곤합정은 수급자 선정과 급여 양 측면에서 발생된다. 수급자 선정에서는 소득이나 재산기준을 두고 있으며, 이 기준을 넘으면 일체의 社會扶助가 중단된다. 이 결과 定額給與에서는 소위 톱니효과(notch effect)⁴⁷⁾라는 것이 나타나 生計保護 수급가구의 가처분소득이 선정기준 차상위 비수급가구의 소득보다도 오히려 많아진다.

46) 1995. 3. 23. 대통령의 삶의 질의 세계화 선언 중에서.

47) 생계보호 선정기준을 중심으로 수급자와 비수급자간의 가용소득 차이가 notch(∨) 모양을 하기 때문에 붙여진 이름으로 정액급여를 실시할 경우 더욱 분명히 나타난다.

이는 劣等處遇(less eligibility)의 原則을 위반할 뿐만 아니라 선정기준 차상위 계층의 勤勞意慾을 저해할 가능성이 있다. 또한 급여산정에서 勤勞誘引政策(예: 所得控除 및 財産控除)을 두지 않고 補充給與制度를 채택하고 급여수준을 향상할 경우 수급자가 근로를 할지라도 언제나 동일한 가치분소득을 획득하므로 生計保護 수급자들의 勤勞意慾을 저해할 것이다.

2) 勤勞誘引과 經濟性 및 劣等處遇(less eligibility)의 原則

미국의 경우 공적부조의 목표로 充分性(adequacy), 勤勞誘引(work incentives), 效率性(efficiency), 經濟性(economy), 家族構造의 安定性(stability of family structure)을 들고 있다(이장, 1986:149). 이러한 목표는 우리의 경우에 그대로 적용하여도 별 무리가 없는 것으로 판단된다. 앞에서 勤勞誘引政策은 貧困對策의 새로운 패러다임 구축과 빈곤함정이라는 차원에서 補充給與制度에 도입되어야 함을 지적하였다. 그렇다면 勤勞誘引과 공적부조 목표간의 관계를 검토하여야 하며, 만약 상호배타적인 관계를 지닌 목표가 있다면 어떤 원칙하에 어느 정도의 수준으로 勤勞誘引을 반영하여야 하는 가를 검토하여야 한다.

充分性은 건전하고 문화적인 최저한의 수준을 보장함을 의미하므로 주로 공적부조예산, 수급자수, 最低生計費의 상호관계로 충분성의 정도가 결정된다. 효율성은 국민으로부터 거둬들인 세금을 수급자에게 손실없이 전달하는가를 의미하므로 행정비용의 정도 및 급여방식(현금 혹은 현물)에 따라 그 크기가 결정된다. 가족구조의 안정성은 공적부조가 가족해체를 얼마나 저지하느냐 하는 정도를 의미하며, 이는 선정기준, 급여방식 및 급여수준 등에 따라 그 정도를 달리한다. 그러므로 충분성, 효율성 및 가족구조의 안정성 등은 勤勞誘引과 직접적인 관계를 갖지 않는다.

經濟性은 복지예산에 투입되는 국민의 부담을 최소화하자는 목표이며(이장, 1986:153), 補充給與制度에서 勤勞誘引을 위한 所得控除 및 財産控除를 둘 경우 적어도 단기적으로는 수급자의 급여가 많아지고 이는 결국 국민의 부담이 늘어난다. 따라서 근로유인과 경제성 두 목표간에는 상호 배타적(mutually exclusive) 관계가 있다. 즉, 勤勞誘引을 높이기 위하여 각종 공제를 둘 경우 급여액은 많아지고 이는 결국 국민 조세부담을 증가시켜 경제성이 저하된다.

또한 勤勞誘引은 본 연구에서 補充給與制度의 주요한 기본원칙으로 설정한 劣等處遇(less eligibility)의 原則과도 상충할 수 있다. 貧困線 바로 밑의 계층이 근로소득에 대한 각종 공제를 받고 급여를 받을 경우 이 계층의 가처분소득은 貧困線 바로 위 계층의 소득 보다 많아져 劣等處遇(less eligibility)의 原則을 위반하게 된다. 이와 같이 勤勞誘引과 경제성 및 劣等處遇(less eligibility)의 原則이 상호배타적인 경우 첫째, 어느 목표 또는 원칙에 우선순위를 둘 것인가? 둘째, 우선순위로 선택된 목표나 원칙을 어느 정도 따를 것인가?를 결정하여야 한다.

먼저 經濟성과 勤勞誘引 중 어느 목표를 補充給與制度에 우선적으로 반영하여야 하는가에 대하여 살펴보자. 이 문제에 대한 해답은 간단치 않다. 이는 진정한 의미의 경제성이란 무엇을 의미하며, 勤勞誘引을 위한 공제를 두지 않을 경우 얼마정도의 근로감퇴(반대로 공제를 둘 경우 얼마정도의 勤勞誘引)가 예상되며 아울러 이 결과가 보충 급여 예산에는 어떠한 영향을 미치는가에 대한 검토가 이루어져야 한다.

엄밀한 의미에서 경제성이란 복지예산에 투입되는 국민의 부담을 최소화하자는 것이므로 절대적인 의미를 지니고 있다. 그러나 복지국가를 지향하는 우리의 현실에서 경제성에 관한 의미를 절대적인 의미로 해석할 수 없다. 절대적인 의미를 그대로 적용한다면 이는 이미 복지국가가 아니기 때문이다. 따라서 경제성의 의미는 상대적으로 해석되어야 할 것이다. GDP 대비 社會扶助費를 우리와 경제력이 비슷하

었던 시점의 주요 외국과 비교하여 살펴보면, 우리나라의 社會扶助에 대한 투자가 선진 외국에 비하여 상대적으로 매우 열악한 위치에 놓여있음을 알 수 있다. 각 국의 사회경제적 요인에 따라 社會扶助費는 다소 차이는 있을 수 있다. 그러나 일반적으로 社會扶助費는 일정비율까지 경제력에 비례하여 상승하는 추세이다. 국민소득이 8,483\$인 1994년 현재 우리나라의 GDP대비 사회부조비율은 1985년이나 비슷한 수준이다. 그러나 우리와 국민소득이 비슷하였던 70년대 후반의 일본이나 70년대 초반의 서독⁴⁸⁾의 GDP대비 사회부조비율은 우리의 몇배 수준인 1.3~2.3%이었다.

〈表 5-4〉 GDP 對比 社會扶助費의 主要 外國과 比較

(단위: %)

국 가	1970	1975	1980	1985
미 국	2.5	3.6	3.3	2.8
일 본	1.3	1.3	2.2	1.9
프랑스	2.2	2.4	2.3	2.5
서 독	2.3	3.5	3.0	2.7
스웨덴	2.9	3.2	2.9	3.2
영 국	2.5	3.0	4.2	6.0
한 국	-	0.47	0.51	0.44

註: 우리나라의 사회부조비는 생활보호, 의료보호, 보훈예산의 합계
 資料: 1) OECD(1987c.)

2) M. S. Gordon, *Social Security Policies in Industrial Countries*, Cambridge University Press, 1988, p.309에서 재인용.

3) 대한민국정부, 세입세출결산보고서, 각년호; 내무부, 지방재정연감, 각년호.

주요 외국과 GDP 대비 社會扶助費 비교를 통하여 우리는 비록 비교정책학적인 관점이지만 우리나라의 社會扶助費가 늘어나야 할 필요

48) 일본과 서독의 국민소득 1만불 도달시기는 경상가격으로 기준하면 각각 1984년과 1978년이다. 그러나 물가상승을 감안한 1992년 불변가격으로 환산할 경우 그 시기는 각각 1978년과 1973년이 된다.

가 있음을 살펴보았다. 이는 경제성 목표를 어느 정도까지는 희생할 수도 있다는 의미이며, 勤勞誘引과 경제성간의 목표의 충돌문제에서 勤勞誘引이 우선될 수 있음을 나타내는 하나의 예라고 볼 수 있다.

한편 勤勞誘引 목표가 경제성 목표에 우선될 수 있음을 나타내는 충분조건은 勤勞誘引을 위한 所得控除 제도의 긍정적인 효과가 所得控除의 부정적인 효과(경제성 목표의 손상)보다 많아야 한다는 것이다. 所得控除의 긍정적인 효과를 비록 정확히 잴 수는 없지만 효과가 있음을 앞에서 살펴보았다. 그러므로 여기서는 所得控除의 부정적인 효과의 크기를 살펴보고자 한다. 所得控除의 부정적인 효과 즉, 경제성 목표의 저해 정도는 補充給與制度下에서 勤勞誘引을 위한 공제를 두지 않을 경우의 소요예산과 둘 경우의 소요예산의 차이를 의미한다.

각종공제를 두지 않을 경우의 補充給與所要豫算은 소득분포가 대수 정규분포한다는 가정하에 다음식에 의하여 추정이 가능하다.

- 지역별 가구규모별 補充給與額(B_{ij})

$$B_{ij} = N_{ij} \int_0^{PL_{ij}} (PL_{ij} - X_{ij}) \frac{1}{X_{ij} \sigma_{ij} \sqrt{2\pi}} \exp\left(-\frac{1}{2\sigma_{ij}^2} (\ln X_{ij} - \mu_{ij})^2\right) dX_{ij}$$

- 여기서 PL : 最低生計費
- X : 資産認定額
- N : 가구수
- i : 지역을 나타내는 첨자 (대도시, 중소도시, 농어촌)
- j : 가구규모를 나타내는 첨자

- 총 補充給與額 TB = ΣΣB_{ij}

勤勞誘引을 위하여 공제를 둘 경우의 보충급여소요예산은 위 식의 資産認定額 X가 資産認定에 논의한 統合資産認定額 UA(=(1-r₁) · (E-D₁) + r₂ · (ΣP_n · Q_n - D₂))로 대체되어야 한다. 결국 勤勞誘引을 둘

경우와 두지 않는 경우의 소요예산의 차이는 X와 UA의 차이에 비례한다. 따라서 정책적인 변수인 r_1 (勤勞誘引을 위한 定率控除率), D_1 (소득의 기초공제액), r_2 (재산의 所得換算率), D_2 (재산의 기초공제액)의 크기에 따라 소요예산은 달라진다.

여기서 勤勞誘引을 위한 공제제도를 둘 경우와 그렇지 않을 경우의 소요예산 차이의 최대폭을 알아보기 위하여 다음과 같이 모형을 가정해보자. 1995년 현재 補充給與制度를 실시하고 있고, 이 제도하에서 勤勞誘引을 최대로 높이기 위하여 정책변수(r_1 , D_1)를 조작하여 소득인정액이 0이 되도록 하였다. 이 경우 추가로 소요되는 生計保護豫算의 규모는 지금 生計保護의 1.7배⁴⁹⁾ 정도가 필요할 것이며, 이 정도의 추가소요예산은 우리와 소득수준이 비슷하였던 외국의 과거시점 社會扶助수준과 비교할 때 용인될 수 있는 수준이다. 따라서 이상의 경제성과 勤勞誘引과의 우선순위에 관한 논의의 결론은 사회부조예산 규모가 적정수준에 이르기까지 당분간은 勤勞誘引이 경제정보다 우선되어야 한다는 것이다.

다음으로 살펴보아야 할 것은 앞에서 지적한 바처럼 勤勞誘引을 위한 각종 공제를 둘 경우 劣等處遇(less eligibility)의 原則과 상충하며, 이 경우 補充給與制度下에서 어떤 원칙을 우선하여야 하는가를 결정하여야 한다. 補充給與制度下의 각종 공제제도는 필연적으로 貧困線을 중심으로 톱니효과(notch effect)가 나타난다. 즉, 貧困線 바로 밑에 있는 계층이 각종 공제를 받고 급여를 받을 경우 이 계층의 가처분소득은 貧困線 바로 위 계층의 소득보다 오히려 많아진다. 이 결과 劣等處遇(less eligibility)의 原則을 위반하게 된다. 이와 같이 補充給與制度下에서는 양자간의 상충성은 필연적이다.⁵⁰⁾ 결국 필연적인 상충관계라면

49) 1995년 현재 1인당 급여액은 78,000원, 1인당 소득인정액은 55,000원이다. 소득인정액이 0일 경우 현재의 급여충족률 70%를 유지하기 위해서 필요한 생계보호예산규모는 현재의 1.7($=1+55,000/78,000$)배이다.

勤勞誘리를 위한 각종 공제의 폭을 조정하여 적정선을 유지하는 길이 최선이며, 이는 勤勞誘리 정책수단과 그 수준에서 살펴보고자 한다.

3) 勤勞誘리政策의 方法 및 效果

勤勞誘리를 위한 정책수단으로 근로소득에 대한 基礎控除(D)와 定率控除(r)를 고려해 볼 수 있다. 基礎控除額은 근로자가 버는대로 갖는 약소한 수준의 금액으로 이 금액은 급여감소에 전혀 영향을 미치지 않는 일종의 무시액(disregard)이다.

定率控除는 근로소득에서 基礎控除額을 감하고 남은 금액에 대하여 적용하는 比率을 의미한다. 租稅에서는 각종공제가 많으면 가처분소득이 많아진다. 補充給與制度에서도 이와같은 구조를 유지하기 위하여 基礎控除額을 감하고 남은 금액에 대하여 (1-定率控除率)을 곱하여 所得認定額을 산정하도록 모형을 구성하였다. 즉, 定率控除率이 높으면 所得認定額이 적어지고 이는 결국 補充給與額이 많아지는 효과를 발생한다. 이를 식으로 표현하면 다음과 같다.⁵¹⁾

$$I = (1-r) \cdot (E-D)$$

여기서 I : 소득인정액
 r : 정률공제율
 E : 근로소득
 D : 기초공제액

50) 역소득세(negative income tax)에서는 이와 같은 상충성이 발생하지 않으나 역소득세는 조세체계 전반에 관한 사항이므로 대안이 될 수 없다.

51) 이와같은 모형으로 所得認定額을 계산하면 근로소득이 기초공제액보다 적은 경우는 소득인정액이 음(-)의 값으로 나타나 최저생계비에서 자산인정액(소득인정액+재산의 소득환산액)을 감한 결과인 보충급여액이 최저생계비보다 많아지는 문제점이 나타난다. 이는 기초공제와 정률공제의 상호작용(interaction effect) 때문에 발생한다. 이를 감안하여 근로소득이 기초공제액보다 적은 경우와 많은 경우를 구분하여 적은 경우의 소득인정액은 0으로 하고, 많은 경우는 $I = (1-r) \times (E-D)$ 와 같이 계산하여야 한다.

勤勞誘인을 위하여 基礎控除와 定率控除를 둘 경우의 효과를 살펴 보면 다음과 같다. 基礎控除가 미치는 영향은 첫째, 수급가구의 경우 基礎控除額에 해당되는 勤勞所得은 급여에 전혀 영향을 미치지 않으므로 수급자들의 勤勞意慾이 높아지고 勤勞所得이 증가하게 되어 가처분소득이 증가하게 될 것이다. 둘째, 勤勞意慾을 유발시켜 인력난에 허덕이는 산업(특히, 단순가공업 등)에 노동력을 제공하게 된다. 셋째, 국가의 生計保護 소요예산이 단기적으로는 基礎控除를 두지 않는 경우보다 증가하게 된다. 넷째, 基礎控除額 만큼 톱니효과(notch effect)가 나타나 劣等處遇(less eligibility)의 原則을 위반하게 된다.

다음으로 定率控除가 미치는 영향을 살펴보면 첫째, 수급가구의 경우 勤勞意慾이 높아지고 근로소득이 증가하게 되어 가처분소득이 증가하게 될 것이다. 둘째, 산업계에 미치는 영향은 基礎控除와 마찬가지로 인력난에 허덕이는 산업에 노동력을 공급하게 된다. 셋째, 定率控除를 두지 않을 경우와 비교한 국가의 生計保護 소요예산은 정태적인 측면에서는 늘어난다. 그러나 비교정태적인 측면에서 이를 고찰하면 勤勞誘引 정도에 따라 소요예산은 증가 또는 감소될 수 있다. 즉, 所得控除를 두기 전의 수급가구의 평균 근로소득(E_1), 所得控除를 둔 후의 평균 근로소득(E_2)이라고 할 때, 定率控除率이 $(1-E_1/E_2)$ 의 값보다 적을 경우는 소요예산이 감소하나 그 반대의 경우는 증가한다.⁵²⁾ 넷째, 근로소득 증가폭만큼 톱니효과(notch effect)가 나타나 劣等處遇(less eligibility)의 原則을 위반하게 된다. 다섯째, 근로를 하는 수급자와 근로를 하지 않는 수급자간의 衡平性을 제고할 수 있다.

52) 정률공제를 두기 전의 생계보호를 위한 이전지출을 $T_1=PL_1-E_1$ 라 할 때, 두고 난 후의 이전지출은 $T_2=PL_2-(1-r) \times E_2$ 가 된다. 두 시점간의 이전지출의 차이는 $dT=T_1-T_2=PL_1-E_1-PL_2+(1-r) \times E_2=PL_1-PL_2-E_1+(1-r) \times E_2$. 여기서 $PL_1=PL_2$ 라고 가정하면, 생계보호예산이 감소한 경우인 $T_2 < T_1$ 은 $-E_1+(1-r) \times E_2 > 0$ 즉, $r < 1-E_1/E_2$ 이고 증가한 경우는 $r > 1-E_1/E_2$ 인 경우이다.

4) 勤勞誘인을 위한 各種 控除의 水準

끝으로 勤勞誘인을 위한 基礎控除 및 定率控除의 수준을 검토하여야 한다. 공제의 수준 결정의 주요한 변수로는 勤勞誘引程度, 經濟性, 劣等處遇의 原則이다. 控除水準이 미미하여 勤勞誘引이 되지 못한다면 제도만 복잡할 뿐 실효가 없고, 控除水準을 높인다면 經濟性의 목표와 劣等處遇의 原則을 손상시킨다. 따라서 적정 控除水準은 매우 중요하다.

그러나 勤勞誘引程度와 經濟성과 관련된 적정 控除水準의 파악은 사후적(ex-post)으로만 알 수 있다. 즉, 控除水準과 勤勞誘引程度와의 상관관계를 현재로서는 파악할 수 없다. 아울러 일정률의 공제를 할 경우의 평균 근로소득(E_2)도 파악할 수 없다. 사전적(ex-ante)으로 알 수 있는 것은 공제에 따른 劣等處遇(less eligibility) 原則의 손상정도이다(基礎控除의 경우 D , 定率控除의 경우 $r \times E$).

제도를 도입하는 우리의 현실에서는 控除水準 결정에 가장 중요한 변수인 勤勞誘引程度를 알 수 없으므로 본 연구에서는 미국의 예(이장, 1985:88~89)를 참고하고자 한다. 미국의 공적부조는 타 선진국과 마찬가지로 오랫동안 점진적으로 확대되어 와서 그 특징이 잡다한 종류의 프로그램이 병존해 있고, 그 운영이 지방분권화되어 있다. 이를테면 1972년경 미혼가족부조(AFDC) 수혜자는 그 99%가 醫療保護(Medicaid)를 받았고, 53%가 食品扶助(Food Stamps)를 받았으며, 15%가 식품분배(Food Distribution), 13%가 住宅扶助(Housing Assistance)를, 59%가 학교점심(School Lunch) 프로그램을 받았다. 즉, 社會扶助 수급가구들은 대부분 2~3개의 프로그램을 중복으로 수급하고 있고, 이 프로그램들의 給付減少率⁵³⁾과 基礎控除額(무시액)은 다음과 같다.

53) 給付減少率(benefit reduction rate)과 본연구에서 설정한 定率控除率(r)과의 관계는 급부감소율 $b=1-r$ 이다.

① 要扶養兒童家族扶助는 $T_1 = G_1 - (E - 30)$ 이다. 급부감소율(b)은 1이나 1967년에서 1981년까지는 2/3였다. G_1 은 각 주마다 다르나, 1983년도 4인가족의 경우 캘리포니아주는 월당 \$601이었고, 미시시피주는 \$120이었다. 基礎控除額(D)는 월당 \$30이다.

② 補充的所得保障(Supplemental Security Income)의 경우 근로소득인 경우 $T_2 = G_2 - 0.5(E - 65)$ 이고, 비근로소득인 경우는 $T_2 = G_2 - (E - 20)$ 이다.

③ 食品扶助는 $F = \text{貧困線}/3 - 0.3(E - D_3)$ 이다. 미국의 貧困線이 식품비에 3을 곱한 값이므로 貧困線/3의 값은 최저식품비를 의미한다.

④ 住宅扶助는 $H = G_4 - 0.25(E - D_4)$ 이다. G_4 는 아파트 전세비이다. 만약 미국의 어떤 가구가 요부양아동가족부조, 의료부조, 식품부조, 주택부조를 받을 경우 이 가구의 가구소득은 다음과 같다.

$$I = E + T_1 + M + F + H = G^* + (1 - b^*) \cdot E$$

$$G^* : G_1 + M + PoV/3 + G_4 + 30 + 0.3 D_3 + 0.25 D_4$$

$$b^* : 1 + 0.3 + 0.25 = 1.55$$

위의 미국 社會扶助의 급여구조에서 다음과 같은 사실들을 정리할 수 있다. 첫째, 基礎控除額은 근로소득인 경우 높고 비근로소득인 경우 낮으며, 그 수준은 기초보장액 G의 5~25% 수준이다. 둘째, 프로그램별 給付減少率(b)은 최고 1에서 최고 0.25이며, 근로소득인 경우 낮고 비근로소득인 경우는 높다. 셋째, 合計給付減少率 b^* 가 1보다 높아 이론적으로는 근로를 하면 할수록 가계소득이 떨어지는 모순점을 지니고 있다.

AFDC 하나의 프로그램을 수급하는 가구의 경우에도 勤勞誘인이 전혀 없으며($b=1$), AFDC와 다른 프로그램을 중복 수급하는 경우는 오히려 가구소득이 떨어진다. 이를 전술한 貧困陷穽(poverty trap)이라

고 하며, 이러한 유사한 예는 영국의 경우에서도 나타난다(이두호 외, 1991:383).

이와 같은 미국의 예와 基礎控除 및 定率控除의 장단점을 고려하여 補充給與制度下의 基礎控除 및 定率控除에 대한 바람직한 모형을 정리해보면 다음과 같다. 基礎控除率이 낮을 경우 勤勞誘引이라는 소기의 목적을 달성하지 못하고 제도만 복잡해지고, 높을 경우 선정기준 차하위 계층의 가치분소득(자가소득+급여액)이 선정기준 차상위 소득 계층의 소득보다 높아지는 문제점이 발생하는 점을 감안할 때 미국의 5%~25%선(지역별 가구규모별 最低生計費의 5%~25%)을 참고로 하여 정책적으로 결정하여야 할 것으로 판단된다.

한편 定率控除率 水準이 미치는 영향도 基礎控除와 유사하므로 基礎控除와 마찬가지로 상반된 효과를 감안하여 수준을 결정하여야 할 것이다. 다만 현행 定額給與方式에서 수급자이면 소득수준에 관계없이 동일한 급여를 수급(所得控除率이 100%)하고 있는 점을 감안하여 제도도입 초기에는 衡平性이 다소 손상될지라도 所得控除率을 50% 이상으로 높혀 勤勞所得의 1/2이하를 소득으로 인정하도록 하여야 할 것이다. 그리고 장기적으로는 정책의 효과를 감안하여 控除率을 조정하도록 하여야 할 것이다.

3. 家口特別經費

家口特別經費는 본 연구의 補充給與制度 모형에서 적용되는 最低生計費가 지역별·가구규모별 最低生計費이기 때문에 가구유형에 따른 最低生計費를 보전하기 위하여 필요한 항목이다. 일반적으로 가구유형에 따른 最低生計費란 가구원의 성, 나이, 건강 등에 따른 最低生計費의 차이를 말한다. 앞에서 가구원의 성과, 나이 차이는 衡平性에 미치는 정도가 그렇게 크지 않은 것으로 <表 5-1>에서 살펴보았다. 그러

므로 家口特別經費는 주로 건강과 관련한 最低生計費의 차이를 보전하는 방향으로 설정되어야 한다. 즉, 해산(특히 이상분만)으로 인한 생계비의 급등이라든가 의료보호를 받지만 의료보호 이외에 추가로 드는 비용이 많아서 최소한의 문화적인 생활을 유지하기 곤란할 경우 등의 특수상황에 직면할 때 그 가구는 最低生計費 이하의 생활을 할 수 밖에 없다.

이러한 경우 국가는 당연히 특수상황이 해소될 때까지 家口特別經費를 지원하여야 할 것이다. 家口特別經費는 그 가구의 상황에 따라 비용이 천차만별일 것이므로 일괄적인 비용의 산정이 불가능 하다. 그러므로 가구상황을 가장 잘 파악하고 있는 사회복지전문요원이 家口特別經費를 산정하여야 할 것이다.

그러나 家口特別經費는 補充給與制度 도입초기에 반드시 시행되어야 하는 것은 아니다. 왜냐하면 우리가 직면하고 있는 生計保護의 문제점은 너무나 많고 우선순위 측면에서 살펴볼 때 家口特別經費는 급여수준의 향상이라든지 적용대상의 확대보다 후 순위일 것이다. 따라서 제도의 정착기에 시행되는 것이 타당할 것으로 판단된다. 그리고 앞에서 언급한 바처럼 만약 제도의 정착기에 最低生計費가 가구유형까지 고려된 지역별 가구규모별 가구유형별 最低生計費를 기준으로 할 경우는 家口特別經費도 필요 없을 것이다.

4. 給與水準

급여수준의 문제는 급여방식과는 차원이 다른 별개의 문제이다. 즉, 현행 급여수준인 70% 수준에서도 補充給與制度를 시행할 수 있고, 반대로 定額給與에서도 급여 수준을 100% 수준으로 할 수도 있다. 따라서 본 연구에서는 급여수준의 문제를 외생변수로 취급하여 논의를 전개하고자 한다. 1994년 사회복지심의위원회 및 1995년 사회복지기획단

자료에 의하면 生計保護 급여충족률은 다음과 같다.

〈表 5-5〉 年度別 給與充足率

(단위: %)

연도	1995	1996	1997	1998
급여충족률 ¹⁾	70	80	90	100

註: 1) (자가소득+생계보호액)/最低生計費×100

資料: 사회복지심의위원회, 사회복지장기발전계획, 1994.

만약 제반여건을 감안하여 1997년도에 補充給與制度를 실시할 경우 1997년의 급여충족률이 90%이므로 1997년의 補充給與額 계산은 最低生計費에 0.9를 곱한 후 資産認定額(UA)을 감하면 된다.

第 2 節 等級區分

補充給與制度의 현실적용에 있어서는 차등급여제도와 마찬가지로 0에서 最低生計費水準까지의 補充給與額을 일정 간격으로 나눈후 구간별로 동일한 급여액을 지급하여야 한다. 그러므로 제도 도입을 위해서는 반드시 수급자를 몇 단계의 등급으로 나누어야 하고, 이 때 고려되어야 할 사항은 다음의 두 가지 사항이다. 첫째, 等級區分을 몇 단계로 나누는 것이 바람직한가? 둘째, 무엇을 等級區分의 기준으로 설정하는 것이 합리적인가?

1. 段階區分

補充給與制度에서 等級區分을 몇 단계로 구분하는 것이 바람직한가?⁵⁴⁾ 즉, 제도도입 초기에는 몇 단계로 설정하는 것이 바람직하며, 궁극적으로는 가장 바람직한 等級區分은 몇 단계인가? 이를 살펴보기

위해서는 먼저 等級區分의 세분화 정도에 따른 장·단점, 현실여건 그리고 補充給與制度 설계의 기본원칙들을 종합적으로 검토하여야 한다.

먼저 等級區分의 세분화 정도에 따른 장·단점을 살펴보면 等級區分을 세분화할 경우 補充給與制度 설계의 기본원칙인 最小極大化의 原則과 補充性的의 原理가 제도내에 잘 반영된다. 그 결과 구간내의 하단부에 속하는 소득 및 재산수준이 낮은 수급자에게 상대적으로 많은 혜택이 돌아간다. 그러나 이 경우 등급세분에 따른 행정의 복잡성이 예상되며, 수급자의 자기 등급에 대한 불만의 정도는 현행 제도가 定額給與이므로 等級區分이 세분화 된 경우가 심할 것이다. 또한 等級區分을 세분화하기 위해서는 정확한 資産調査, 전문인력의 확보 등 현실적인 여건이 뒷받침되어야 한다. 즉, 아무리 좋은 제도일지라도 현실여건을 감안하여 제도도입을 하여야 하기 때문이다.

이와 같은 현실여건의 문제는 작게는 等級區分의 세분화 정도에 영향을 미칠 뿐만 아니라 크게는 補充給與制度 도입여부 자체를 결정하는 주요한 변수가 된다. 그렇지만 본 절에서는 補充給與制度 도입을 결정하는 주요한 변수로서의 현실여건이라는 측면보다는 等級區分의 세분화 정도에 영향을 미치는 현실여건이라는 측면에서 살펴본다. 等級區分에 영향을 미치는 현실여건으로는 資産調査(means test)의 정확성 여부와 전문인력의 확보여부이다. 資産調査의 경우 한정된 조사인원으로 9월 한달에 일제조사를 실시하므로 조사자체가 부실할 가능성이 있다. 즉, 금융전산망은 개인의 비밀보호라는 차원에서 이용할 수 없고, 국가 기간전산망도 전국적인 전산망이 구축되어 있지 못하여 광역자치단체권 내에서는 이용이 가능하나 그외 지역의 경우 본적지 또는 전주소지에 우편으로 자산조회를 실시하고 있는 실정이므로 그

54) 이론적으로는 세분화에 따른 한계수익과 한계비용이 동일할 때까지 세분화하여야 한다. 그러나 한계수익과 한계비용을 계산한다는 것은 매우 어려우므로 여타의 다른 조건들을 검토하여 세분화 정도를 결정하여야 한다.

실효성이 낮다. 한편 1987년부터 일선 읍·면·동사무소에 배치하기 시작하여 1994년 말 현재 3,000명이 배치된 사회복지전문요원은 사회복지 행정의 전문화에 많은 기여를 하고 있다. 그러나 사회복지전문요원 1인당 적정 생활보호 대상가구수를 100가구로(정복란 외, 1990:148) 볼 경우 사회복지전문요원은 부족한 실정이다. 하지만 장기적으로는 조사 기법의 개발 및 국가기간 전산망의 확충 등으로 資産調査의 정확도가 높아질 것이며, 사회복지전문요원은 지속적으로 배치될 것이므로 補充給與制度를 포괄하고 있는 현실여건은 좋아 질 것으로 예상된다.

마지막으로 等級區分과 관련된 補充給與制度의 기본원칙으로 주요한 것은 最小極大化의 原則, 既得給與維持의 原則이다. 이 원칙은 等級區分の 측면에서 서로 상충되는 면이 있다. 最小極大化의 原則이란 가장 열악한 자(계층)에게 가장 많은 혜택이 주어지도록 하여야 하기 때문에 이를 충실히 이행하려면 等級區分을 세분하여야 할 것이다. 그러나 既得給與維持의 原則은 補充給與制度를 시행할 경우 기존 급여액보다 적은 급여를 받아야만 하는 가구들에게는 기존급여를 지급한다는 것이므로 급여구조를 단순하게 한다는 것이다. 한편 生計保護豫算이라는 제약조건하에서 既得給與維持의 原則을 시행할 경우 等級區分을 단순화할 수 밖에 없다. 왜냐하면 급여차등은 生計保護豫算의 증가분에 의존될 수 밖에 없기 때문이다. 결국 상반된 효과를 지닌 두 원칙간의 조화는 生計保護豫算이 얼마나 증가하느냐에 달려 있다.

이상의 논리들을 종합적으로 정리하면 등급세분화의 많은 장점에도 불구하고 제도도입 첫해에는 수급자간의 불만, 資産調査(means test)의 부정확성, 전문인력의 부족, 한정된 生計保護豫算 증가분 등을 감안하여 단순한(5단계 이하) 등급구조를 도입하여야 할 것이다. 제도도입 첫해에 단순한 등급구조를 적용하여도 다음해(제도도입 2년차)에 다시 最小極大化의 原則, 既得給與維持의 原則을 적용하면 등급은 전년도보다 그 수가 더 많아진다. 이와 같이 등급구조는 해를 거듭할수

록 세분화된다. 그리고 주변여건도 해를 거듭할수록 성숙될 것이다. 따라서 等級區分의 세분화는 점차적으로 자연스럽게 이루어질 것이다.

2. 等級區分의 基準

구간 설정기준으로는 금액기준과 가구수기준을 생각해 볼 수 있다. 이러한 두기준 중 補充給與制度下에서 어떤기준을 구간설정의 기준으로 하느냐에 따라 수급자간의 衡平성과 소요예산 등에서 차이가 날 것이다. 따라서 구간설정의 기준에 따라 야기되는 정책의 기대효과를 비교 검토하여 합리적인 等級區分의 기준을 채택하여야 할 것이다.

먼저 금액을 기준으로 구간을 설정한다면 소득분포의 형태에 따라 구간별 수급가구수가 결정될 것이다. 일반적으로 소득분포는 대수정규분포(log-normal distribution) 형태를 띠고 있으므로 이론적으로는 最低生計費에 가까운 소득을 지닌 가구수는 많고 소득이 0인 가구는 거의 없을 것이다.⁵⁵⁾ 그러므로 금액을 기준으로 구간을 설정할 경우 補充給與額으로 最低生計費水準을 받는 가구는 매우 적을 것이며, 급여액이 0에 가까울수록 많은 가구들이 분포될 것이다.

한편 가구수를 기준으로 구간을 설정하면 소득분포에 상관없이 구간별 수급가구수는 동일하다. 전체 수급가구수를 구간수로 나누어 구간별 수급가구수를 결정하기 때문이다. 이 경우 몇 가지 측면에서 금액을 기준으로 구간을 설정하는 것과 차이가 나타난다.

55) 그러나 생활보호대상자 선정을 위한 일제조사 자료에 나타난 소득 및 자산분포는 오히려 소득 및 자산이 0에 가까운 가구가 많고, 선정기준에 근접하는 가구는 적게 나타나고 있다. 이에 대한 이유는 첫째, 일부 읍·면·동 실무 담당자들이 금년도 선정기준을 감안하여 내년도 선정기준을 미리 예측하고 수급자로 확실히 선정되어야 하는 가구의 소득 및 재산을 의식적으로 낮추어 기입하기 때문이다. 둘째, 조사대상이 동년도 생활보호대상가구와 생활보호대상가구 차상위 계층으로 제한되기 때문이다.

첫째, 衡平性의 문제를 살펴보면 같은 등급에 속하는 가구들 사이의 소득차이가 금액을 기준으로 구간을 설정하는 경우 보다 상대적으로 크기 때문에 衡平性이 저하된다. 이는 最小極大化의 原則을 약화시킨다.

둘째, 所要豫算의 차이를 살펴보면 완벽한 補充給與를 실시할 경우 두 기준간의 소요예산의 차이는 없다. 그러나 한정된 예산으로 제도도입 초기 수급자들의 불만과 급여의 하방경직성 등을 감안하면 기득급여 유지의 원칙을 채택하여야 할 것이다. 이런 조건과 資産調査가 제대로 된다는 전제하에서는 가구수를 기준으로 구간을 설정할 경우보다 금액을 기준으로 등급을 결정하는 경우가 소득분포상 최소 급여액인 기득급여액(1995년 1인당 78,000원)을 지급받는 계층이 많다. 따라서 금액을 기준으로 등급을 결정하는 경우가 所要豫算이 적게 든다.

셋째, 受給者 不滿의 측면에서 두 구간 설정기준을 살펴보면 금액을 기준으로 구간을 설정하는 것이 수급자의 불만을 적게 할 것이다. 그 이유는 가구수를 기준으로 구간을 설정할 경우 구간내 가구들 사이의 소득차이가 금액을 기준으로 구간을 설정하는 경우보다 상대적으로 큰 반면에 補充給與額은 같다. 또한 가구수를 계산한 후 等級區分의 基準線이 결정되므로 행정의 복잡할 뿐 아니라 等級區分에 불만을 품은 수급자들이 잘 이해를 하지 못한다.

이상의 논의들을 종합하면 衡平性, 最小極大化의 原則, 豫算의 制約性, 受給者 不滿의 程度, 行政의 複雜性의 측면에서 금액을 기준으로 구간을 설정하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

第3節 等級 및 給與決定

1. 等級決定

最低生計費와 資産額의 차액인 급여의 범위는 이론적으로 1원에서

最低生計費까지이며, 분포형태는 급여액이 1에 가까울수록 밀도가 높고 最低生計費에 가까울수록 밀도는 낮은 분포일 것이다. 이론적인 補充給與制度는 1원에서 最低生計費까지 1원단위로 급여하여야 한다. 그러나 이렇게 급여할 경우 실익이 크지 않을 뿐만 아니라 행정만 복잡해진다. 즉, 補充給與制度 기본원칙인 現實性의 原則을 위반한다. 그러므로 급여액을 구간별로 나누어 구간별 평균금액을 지급하여야 한다. 이 경우 구간설정의 기준은 앞에서 논의한 바처럼 금액을 기준으로 한다. 제도도입 첫해에는 앞에서 언급한 바처럼 구간 수가 5개 이하인 단순모형을 채택하고 해를 거듭할수록 등급구조가 세분화된 모형으로 발전되어야 할 것이다.

등급결정과정을 구체적으로 살펴보기 위하여 등급구조가 2개인 단순모형을 예로들어 설명하면 다음과 같다. 이론적인 급여의 범위가 1원에서 最低生計費까지이므로 정부는 지역별·가구규모별 最低生計費의 제시와 함께 最低生計費의 1/2선(PL/2)을 等級區分의 基準線으로 生活保護事業 指針에 제시한다. 일선 읍·면·동 사무소에서는 수급가구의 자산을 조사한 후 정부에서 제시한 最低生計費와 資産의 차액을 가구별로 계산한다. 그리고 이 차액이 정부에서 정해진 基準線 이상이면 급여를 많이 받는 A등급으로 분류하고 基準線 이하이면 급여를 적게 받는 B등급으로 분류한다.

제도도입 초기에는 기득급여유지의 원칙 때문에 예산의 순증분을 이용하여 A등급에 해당되는 가구들에게 추가급여를 실시하여야 하므로 A등급에 속하는 가구가 많을 경우에는 정부는 等級區分의 基準線을 신축적으로 적용할 수도 있다.

2. 給與決定

이상과 같이 가구별 등급이 결정되면 등급별 보충급여액은 다음과

같이 결정한다. 먼저 급여를 적게 받는 그룹인 B등급에게는 既得給與維持의 原則을 적용하여 既存體系(1996년 이후의 차등급여체계)의 최하 등급의 生計保護費를 지급하도록 한다. 그리고 A등급에게는 기존 급여액에 生計保護豫算의 순증분(생계비 상승에 따른 연도별 생계보호예산의 증가분)을 감안한 追加給與額을 더한 금액을 補充給與額으로 지급한다

이와같이 등급별 급여액을 산정하여야 하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 補充給與制度의 이론적인 모형에 따라 급여할 경우 既存體系에서 받고 있던 生計保護費보다 적은 給與를 받는 가구들이 불평불만을 토로할 것이다. 둘째, 한정된 예산으로 B등급에게 既得給與하고 A등급에게 追加給與를 하기 위해서는 추가예산을 확보하든지 아니면 예산의 순증분내에서 해결하여야 한다. 정부는 補充給與制度가 도입될 예정인 2000년전인 1998년까지 생계보호예산을 증액하여 給與充足率(자가소득+급여액/최저생계비)이 100%수준까지 이르도록 할 계획이므로 계획대로 된다면 1998년에 적정 보충급여 소요예산이 확보될 것이다. 따라서 補充給與制度를 도입할 때 급여수준과 관련하여 추가예산을 투입하는 것은 바람직하지 않다.

이렇게 既存給與를 보장함으로써 다음과 같은 補充給與制度 基本原則들 간의 상충성이 발생한다. 첫째, A등급에게는 한정된 생계보호예산으로서는 적정 보충급여액을 지급할 수 없고(보충성 원칙의 위배), 둘째 생활수준이 상대적으로 좋은 B등급에게 이론적인 補充給與額보다 많은 생계보호비를 지급함으로써 형평의 문제(열등처우의 원칙 위배)가 발생한다는 점이다.⁵⁶⁾ 본 연구에서는 이와같은 補充給與制度 基本原則들 간의 상충성을 고려하여 그 우선순위를 정한바 있다(제4장

56) 그러므로 既存體系에서의 최하 등급의 給與額을 향후 補充給與制度가 도입될 때까지 인상하지 않도록 하여야 할 것이다.

제1절 참조). 이에 의하면 제도도입 초기에는 제도변경에 따르는 불평 불만을 최소화 하기 위하여 既得給與維持의 原則을 補充性的 原則이나 劣等處遇의 原則보다 우선적으로 적용하여야 한다는 것이다.

우선순위를 이와같이 설정한 이유는 B등급은 既得給與를 받기 때문에 불평불만이 없고(A등급과 비교한 상대적인 불만은 있을 수 있음), A등급은 비록 이론적인 보충급여액에는 미달하지만 전에 받던 차등급 급여보다 많이 받기 때문에 제도변경으로 혜택을 본다. 그리고 既得給與를 고정시키고 추가급여액을 매년 지급하면 등급간 급여의 차이가 자연스럽게 나타나게 되기 때문에 언젠가는 이론적인 보충급여모형에 수렴하게 된다. 또한 도입 첫해에 크게 보였던 既得給與額도 해를 거듭할수록 향상되는 급여에 비교하면 상대적인 비중이 줄어든다. 결국 본 연구의 우선순위에 따라 등급별 보충급여액을 연도별로 지급하면 補充性的 原則이나 劣等處遇의 原則을 위반하는 정도는 해를 거듭할수록 줄어든다.

A등급의 보충급여액을 예산의 범위내에서 지급하는 방식을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. A등급에게는 기존급여액을 기본으로 하고 生計保護豫算의 순증분을 감안하여 追加給與額을 산정하여 더한 금액을 급여한다. 정기국회에서 차년도 예산이 결정되므로 차년도 사업실시 전에 生計保護豫算의 순증분 파악이 가능하고, 매년 生活保護對象者 일제조사(9월)에서 A등급에 속하는 가구수 및 가구원수 파악이 가능하다. 이를 바탕으로 다음과 같이 1인당 追加給與額 또는 가구당 追加給與額을 산정한다.

$$AD=d B/n$$

여기서 AD : 1인당 추가급여액(또는 가구당 추가급여액)
 d B : 生計保護豫算의 순증분
 n : A등급에 속하는 가구원수(또는 가구수)

그러나 이와같이 기득급여액에 1인당 追加給與額을 더하여 급여할 경우 예상되는 문제점은 A등급에 속하는 가구들은 가구원수에 비례한 급여를 수급하므로 규모의 경제효과를 반영하지 못한다는 점이다. 즉, 가구규모가 늘어날 경우 생계비 증가분이 체감하는 효과를 반영하지 못한다. 반대로 가구당 追加給與額을 기득급여액에 더하여 지급하는 것도 가구원수 증가에 따른 생계비 증가를 반영하지 못한다.

이를 감안하기 위하여 한시적으로 다음과 같은 급여체계를 고려해 볼 수 있다. 生計保護豫算의 純增分을 둘로 나누어, 반은 1인당 追加給與額을 산정하고, 나머지 반은 가구당 追加給與額을 산정하여 합계 금액을 追加給與額으로 결정하는 방식이다. 이를 식으로 표현하면 다음과 같다.

$$AD = d \ B/2/N + H_s \times d \ B/2/n$$

- 여기서 AD : 가구별 추가급여액
 d B : 생계보호예산의 순증분
 N : A등급에 속하는 가구수
 n : A등급에 속하는 가구원수
 H_s : 가구별 가구원수

이상의 논리를 바탕으로 한 A등급에 속하는 가구의 급여액은 既得給與額에 追加給與額을 더한 금액이다. 追加給與額은 가구규모 증가에 따라 생계비가 증가하되 증가분이 체감되도록 구성하였다. 이를 식으로 표현하면 다음과 같다.

$$Ba = H_s \times B_1 \times AD = H_s \times B_1 + d \ B/2/N + H_s \times d \ B/2/n$$

- B_a : A등급에 속하는 가구의 급여액
 B₁ : 정액급여에서의 1인당 급여액

第 4 節 給與方式

현행 生計保護의 給與方式은 의료비와 교육비가 現物給與(in-kind transfer)이고 나머지는 現金給與(cash transfer)이다. 식료품비의 경우 1994년까지는 현물(쌀, 보리)을 지급하였으나 1995년부터는 현금급여를 원칙으로 生活保護事業指針을 변경하였다. 다만 노쇠, 폐질 등으로 거동이 불편한 거택보호 대상가구에게는 현물을 지급할 수 있도록 하였다.

그동안 生計保護 중 주식비의 現物給與에 대하여 많은 논란이 있었다. 현금급여가 수급자에게 보다 높은 효용을 제공한다는니 현물급여가 정책적으로 더 바람직하다는니 등이다. 본 연구에서는 효율성, 효과성 및 적합성 등의 다양한 가치기준으로 現物給與와 現金給與의 장단점을 분석함으로써 補充給與制度下의 바람직한 給與方式에 대한 함의를 얻고자 한다.

現金給與의 정당성 및 타당성을 법의 실천이라는 측면과 경제적 효과라는 측면으로 나누어 살펴볼 수 있다. 먼저 법적인 면을 살펴보면 우리나라의 生活保護法 제8조 및 제9조에서는 現金給與를 원칙으로 하고, 現物給與는 단서조항으로 규정하고 있다. 이와 같이 규정함은 개별 재화와 서비스의 선택을 수급자의 판단에 맡기고 정부는 구매력의 이전에 전념한다는 취지이며, 이의 근거에는 자원의 효율적인 배분은 경쟁적인 시장체제 안에서만 가능하다는 자본주의 정신이 깃들여 있다.

이와 같이 법의 뒷받침이 되고 있는 現金給與의 경제적 타당성을 효율성이라는 측면에서 살펴보면 다음과 같다. 먼저 동일한 예산으로 급여를 할 경우 수급자 1인당 지급되는 급여규모에서는 現金給與가 現物給與보다도 많다. 이는 現物給與에서 필연적으로 수반되는 저장,

운반, 분배에 따르는 행정비용이 발생하기 때문이다. 다음으로 행정비용을 고려하지 않고 수급자에게 동일한 화폐가치의 급여를 할 경우에도 現物給與로 인한 수급자의 효용 증가분 보다는 現金給與로 인한 효용 증가분이 일반적으로 크다.⁵⁷⁾

반면에 現物給與는 일반적으로 다음과 같은 경우 그 정당성이 인정된다. 먼저 수급자가 무능하거나 알콜 중독 등으로 합리적인 소비행위를 할 수 없는 경우이다. 수급자가 무능력할 경우 효용이 적은 재화를 선택할 가능성이 높다. 또한 알콜 중독자의 경우는 특히 現金給與를 할 경우 主食의 구입보다는 술을 더 선호할 수도 있다. 이는 결국 主食에 대한 소비수준을 떨어뜨릴 가능성도 존재한다.⁵⁸⁾ 이런 경우 현금급여 보다는 現物給與가 더 효과적이며 現物給與를 통하여 수급자간 효용의 불평등을 최소화할 수 있다(Kranshinsky, 1981:17).

둘째, 外部經濟(positive externality)가 존재하는 경우이다. 이는 주로 예방접종과 같은 의료의 경우에 해당된다. 만일 어떤 사람의 특정질병에 대한 예방접종이 다른 사람들에게 좋은 영향을 미친다면 이런 경우를 外部經濟라 한다. 이 경우 無賃乘車問題(free ride problem)가 발생된다. 즉, 자기가 치러야 하는 비용을 내지않고 공공의 혜택을 받으려 하는 경향 때문에 예방접종비용을 현금으로 지급하면 누구나 주위의 다른 사람들이 예방접종을 맞기를 기다릴 뿐 선뜻 먼저 나서지

57) 그러나 무차별 곡선의 형태에 따라 효용 증가분이 동일한 경우도 있다.

58) 그러나 Thomas, Fraker, Barbara Devaney and Edward Cavin, "An Evaluation of the Effect of Cashing out Food Stamps on Food Expenditures", *American Economic Review*, Vol.76, No.2, pp.230~234에 따르면, 현금급여와 현물급여간의 식료품 소비수준은 같은 것으로 나타났다. 물론 이는 우리와 사회 경제적인 배경이 다른 외국의 경우이기 때문에 단순한 참고 자료일 뿐이지만, 그 내용은 식료품에 대한 급여방식을 현물급여에서 현금급여로 전환한 푸에르토리코에 대한 실증분석결과와 식료품소비수준의 양 급여방식간 차이는 통계적으로 의미가 없는 것으로 나타났다.

않는다.

셋째, 寄附者 選好(donor's preferences) 즉, 납세자의 선호에 의한 생필품(쌀, 보리쌀)의 급여를 들 수 있다(Daly and Giertz, 1972:135). 납세자는 수급자가 사치성 물품을 소비하는 것 보다는 생필품(生計保護의 경우 쌀, 보리쌀)을 소비하는 것을 더 선호하며 기대한다. 나아가서는 세금으로 급여재원이 조달되고 있으므로 수급자의 재화 선택권을 기부자가 간섭할 수 있다는 논리이다. 또한 납세자와 수급자간에는 相互依存的인 效用函數(interdependent utility function)가 존재하고 있다는 가정을 하고 있으므로 저소득층 수급자가 생필품을 소비하면 납세자의 효용 또한 증진되어 전체적 복지가 증진된다는 것이다.

넷째, 生必需品 平等主義(commodity egalitarianism)가 분배정책에서 現物給與의 근거로 인용되기도 한다. 생필품은 재화의 수요 탄력성이 비교적 적으며 누구에게나 기본적으로 필요한 재화이다. 사회의 구성원은 누구나 이와 같은 사회적 필수품에 대해서는 최소한도의 범위 내에서 혜택을 받을 권리를 갖고 있다고 보는 입장이다.

다섯째, 정치적인 견지나 국가의 生必需品 在庫管理 측면을 들 수 있다. 現物給與는 수급자 뿐만 아니라 그 생필품을 생산하는 공급자에게도 도움이 되기 때문에 현물급여가 선호되었다. 미국의 경우 無料食品券(Food Stamps)의 열렬한 지지자들은 농업관련 이익단체들이며, 우리나라의 경우 쌀의 적정재고량 관리라는 측면에서 現物給與가 실시된 측면을 무시할 수 없다.

여섯째, 福祉士氣(welfare froud)를 떨어뜨리기 위한 방안의 하나로 現物給與를 실시할 수 있다. 수급자격이 없는 생활보호대상 차상위 계층의 사람들은 현금이 아닌 경우 現物給與 품목이 만약 그들 자신들이 진정으로 원하지 않는 것일 경우 부정환 방법으로 복지를 신청하지는 않을 것이다.

이상의 결과를 종합하여 補充給與制度下的 바람직한 給與方式을 정리하면 다음과 같다. 의료비와 의료비의 경우 수급자의 의료에 대한 무지, 외부효과, 생필품 평등주의 등의 관점에서 現物給與가 바람직하다. 그러나 의료비와 교육비를 제외한 다른 비목은 원칙적으로 現金給與가 바람직하다. 그 이유는 앞에서 언급한 것처럼 現金給與는 그동안 문제점으로 지적되어온 관리비, 운반비, 수급자의 효용개선이라는 측면에서 바람직하기 때문이다. 즉, 現物給與는 물품의 저장, 운반, 분배에 따르는 많은 관리비용이 수반되므로 동일한 예산으로 급여를 할 경우 수급자 1인당 지급되는 급여규모에서는 現金給與 보다도 적다. 또한 수급자에게 동일한 화폐가치의 급여를 할 경우에도 現金給與는 消費者 主權(consumer sovereignty) 때문에 실제로 소비된 비용 이상의 효용을 느끼게 된다(Kranshinsky, 1981:12). 따라서 補充給與制度下에서도 의료비와 교육비를 제외한 여타 비목의 給與方式은 당연히 현재와 같이 現金給與 방식을 원칙으로하고 사회담당공무원(사회복지전문요원)의 판단에 의해 불가피한 경우에 現物給與를 하도록 하여야 할 것이다.

第6章 結論

第1節 研究方向

最低生活保障이라는 生活保護制度의 정책적 목표를 달성하기 위해서, 국가는 자기 스스로의 힘으로 최저생활수준을 확보할 수 없는 가구를 生活保護對象者로 선정하고 이들에게 최저한의 문화적인 생활수준을 보장하여야 한다. 이를 위하여 국가는 충분한 사회복지 재원의 확보와 효율적인 전달체계의 구축과 함께 대상자의 欲求를 정확히 측정하고 이들이 가진 資産程度를 파악하여 이의 차액을 지급하는 補充給與制度를 실시하여야 할 것이다. 현행 1인당 월 78천원 지급하는 定額給與은 수급가구의 지역, 가구규모, 가구유형에 따른 欲求의 차이와 資産程度에 따른 가용자원의 차이로 衡平性 차원의 문제점이 있음을 지적받아 왔다.

본 연구는 현행 1인당 定額給與의 문제점을 해결할 수 있는 補充給與制度의 기본방향 설정을 위하여 첫째, 현행 生計保護制度에 대한 문제점과 補充給與制度가 도입될 경우 예상되는 문제점을 검토하였다. 둘째, 외국의 補充給與制度가 주는 示唆點을 참고로 하였다. 셋째, 소득분배의 分配的 正義와 公共扶助制度에 내재된 原理 및 原則이라는 측면을 고려하였다.

이를 바탕으로 補充給與制度의 기본원칙을 다음과 같이 설정하였다. 最低生活를 保障할 수 있는 수준이어야 하며(最低生活 保障의 原則), 資産認定額이 最低生計費에 미달하는 경우 그 부족분만을 지급하여야 할 것이다(補充性的의 原則). 아울러 제도도입으로 勤勞動機가 저하되지 않아야 할 것이다(勤勞誘引의 原則).

第 2 節 研究結果

1. 補充給與制度의 基本틀

補充給與制度의 기본원칙을 바탕으로 설정된 본 연구의 補充給與制度의 基本틀을 정리하면 다음과 같다. 補充給與額은 補充性的 原理에 따라 最低生計費에서 資産認定額을 감하고 家口特別經費를 더하는 모형을 기본으로 한다. 가구특별경비는 最低生計費에서 資産認定額을 감한 급여를 받을지라도 과도한 의료비 등으로 생계유지가 곤란한 특수 상황에 직면할 때 그 상황이 해소될 때까지 한시적으로 지원하는 급여이다. 그러나 가구특별경비는 생계보호 급여수준의 향상이나 적용대상의 확대보다는 우선순위가 낮으므로 제도초기에 당장 시행하기에는 곤란하므로 제도의 성숙과 함께 채택되어야 할 것이다.

$$T = PL - UA + SE$$

여기서 T : 補充給與額
 PL : 最低生計費
 UA : 資産認定額
 SE : 家口特別經費

2. 補充給與制度 導入方案

가. 最低生計費 決定

1) 給與基準線으로서의 最低生計費

제도도입 초기에는 지역별·가구규모별 最低生計費를 補充給與制度의 급여기준선으로 적용하고, 장기적으로는 가구유형별 最低生計費까지 반영하도록 한다.

2) 年度別 最低生計費 推定

最低生計費를 매년 계측할 수 없으므로 비계측연도의 最低生計費는 추정되어야 한다. 본 연구에서는 첫째, 물가상승만을 고려하는 방식 둘째, 가계지출에 대한 最低生計費 비율을 유지하는 방식 셋째, 물가, 소득, 기호변화를 동시에 고려하는 방식에 대한 장단점을 검토한 결과, 추정의 正確性和 簡便性이라는 관점에서 家計支出에 대한 最低生計費 비율을 유지하는 방식을 年度別 最低生計費 추정방식으로 정하였다. 일본에서는 1984년도 이후 이러한 방식으로 年度別 最低生計費를 추정하고 있으며, 이를 수준균형방식이라 칭하고 있다.

먼저 추정하고자 하는 연도의 4인가구의 最低生計費를 추정한다.

$$PL_{t+i} = C_{t+i} \times PL_t / C_t$$

여기서 PL_{t+i} : 추정하고자 하는 t+i 年度の 4인가구 最低生計費
 C_{t+i} : 추정하고자 하는 t+i 年度の 4인가구 家計支出
 PL_t / C_t : 最低生計費 조사년도(t)의 家計支出에 대한 最低生計費의 비율

이와 같이 추정하고자 하는 연도의 4인가구 最低生計費가 추정되면 4인가구 最低生計費에 대한 가구규모별 最低生計費의 비율인 家口均等化指數를 적용하여 가구규모별 最低生計費를 추정한다.

나. 資産認定額

資産認定額은 所得認定額과 財産의 所得換算額의 합계이다.

1) 所得認定額

수급가구의 所得認定額의 결정은 근로수입, 농업수입, 사업수입, 기타수입의 합계에서 수입을 얻기 위한 필요불가결한 비용을 감한 후,

勤勞誘引을 위한 所得控除를 하도록 한다.

$$\begin{aligned} \text{소득인정액} &= \text{월평균소득} - \text{소득공제} \\ &= \text{월평균수입} - \text{필요경비} - \text{소득공제} \end{aligned}$$

2) 財産의 所得換算額

- 資産認定에서 財産包含 與否

급여산정과 관련된 資産認定에서 재산을 포함하여야 하는가? 하는 문제는 最低生計費에서의 財産 處理方式을 감안하여 결정하여야 한다. 最低生計費에서의 財産 處理方式을 살펴보면 주거비의 경우 전세금에 이자율을 곱하여 비용으로 계산하고 있으며, 내구소비재의 경우 감가상각비용을 最低生計費에 포함하고 있다. 이와 같이 補充給與制度의 한 軸인 最低生計費 산정에 재산이 포함되어 있으므로 補充給與制度의 또다른 한 軸인 자산인정에서도 재산은 포함되어야 한다.

- 財産의 範圍

- ① 소득을 발생시키지 않는 재산(이유: 소득인정과 2중계산)
- ② 일정금액 이상의 재산
- ③ 처분가능한 재산
- ④ 특수인의 필요불가결한 용품(장애인의 자가용)이 아닌 재산

- 適用價格

현행 생활보호사업에서는 時價, 公示地價, 課標를 혼용하고 있으며 이로 인하여 발생하고 있는 衡平性의 문제점(예: 전세는 현시가를 적용하고 자가는 과표적용)을 해결하기 위해서는 모든 적용가격을 最低生計費의 적용가격인 時價로 통일하여야 한다. 그러나 時價에 대한 객관적인 자료가 없거나 부족하기 때문에 조사자의 자의성이 개입될 소

지가 있다. 따라서 본 연구에서는 개별 재산의 課標 혹은 公示地價를 課標 혹은 公示地價의 平均 현실화율로 나누어 適用價格을 산출하는 방식이 바람직한 것으로 판단된다.

- 財産의 所得換算方法

財産의 所得換算額은 총 재산중에서 가용재산으로 인정되는 재산인 정액에 재산의 所得換算率을 곱하여 산출한다. 즉, 재산의 소득환산액 = 재산인정액 × 재산의 所得換算率.⁵⁹⁾ 所得換算率은 재산인정에 포함되는 저소득층 재산이 주로 부동산이나 비금융자산으로 유동성이 매우 낮은 점과 자립을 위한 저소득층의 재산형성을 조장한다는 生産的·福祉 정책의 차원에서 공금리 수준보다 낮은 수준으로 하여야 할 것으로 판단된다.

3) 勤勞誘引이 勘案한 所得認定

- 勤勞誘引政策이 必要한 理由

補充給與制度는 最低生計費에서 資産認定額(소득인정액과 재산의 소득환산액의 합계)을 감한 금액을 지급하므로 소득인정액에 勤勞誘引을 위한 제도적 장치를 두지 않으면, 수급자의 근로 유무에 관계없이 동일한 생활수준이 보장된다. 이 결과 수급자의 근로의욕이 저하될 가능성이 있다.

- 勤勞誘引을 위한 各種控除의 水準

- 基礎控除額 水準: 낮을 경우 勤勞誘引이라는 소기의 목적을 달성

59) 영국의 경우 3,000~8,000 파운드 사이의 자본은 3,000 파운드를 기초공제 하고, 초과분 250 파운드당 주 1파운드의 소득으로 인정하고 있다(IS 20 Supplement, April 1990).

하지 못하고, 높을 경우 급여를 받는 수급자의 생활수준이 선정 기준 차상위 소득계층의 생활수준보다 높아지는 문제점이 발생함. 그러므로 이와 같은 상반된 효과를 감안하여 수준을 결정하여야 할 것임. 참고로 미국의 사회부조 프로그램별 基礎控除 水準은 기초보장액의 5~25% 수준임.

- 定率控除率 水準: 定率控除率 水準이 미치는 영향은 基礎控除의 경우 유사함. 따라서 基礎控除와 마찬가지로 상반된 효과를 감안하여 수준을 결정하여야 할 것임. 다만 현행 定額給與方式에서 수급자이면 소득수준에 관계없이 동일한 급여를 수급(所得控除率 100%)하고 있는 점을 감안하여 제도도입 초기에는 衡平性이 다소 손상될지라도 所得控除率을 50% 이상으로 높여 勤勞所得의 1/2이하를 소득으로 인정하도록 한다. 장기적으로는 정책의 효과를 감안하여 控除率을 조정하도록 하여야 할 것임.

參 考 文 獻

- 권순원 외, 『저소득층의 생활안정과 대책』, 한국개발연구원, 1993.
- 김계원, 「미국의 사회보장제도에 관한 고찰」, 『사회과학연구』, 경남대학교 사회과학연구소, 1994.
- 김기덕, 「사회복지정책의 재분배 효과: 공적부조의 빈곤제거 효과에 대한 평가」, 『사회복지연구』, 1994.
- 김기원, 「한국형 식품권제도 모형에 관한 연구」, 『사회복지연구』, 제5호, 1994.
- 김동국, 『서양사회복지사론』, 유풍출판사, 1994.
- 김동희, 『프랑스의 사회보장제도』, 서울대 출판부, 1980.
- 김진수, 『서독의 분단관리정책과 통일후 소득보장정책에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 1994.
- 나병균, 「프랑스의 사회복지」, 『비교사회복지론』, 유풍출판사, 1990.
- 노인철·김미곤 외, 『저소득층 실태변화와 정책과제』, 한국보건사회연구원, 1995.
- 박경숙, 「공적부조와 최저생활보장」, 『한국사회정책연구』, 창간호, 1994.
- 박순일·김미곤 외, 『최저생계비 계층조사연구』, 한국보건사회연구원, 1994.
- 박순일, 『한국의 빈곤현실과 사회보장』, 일신사, 1994.
- 변강수 외, 『복지의 나라 - 스웨덴』, 한국외대 출판부, 1981.
- 변창남, 「미국의 공적부조제도」, 『사회복지』, 제79호, 1988.
- 보건복지부, 『보건사회백서』, 각년도
_____, 『보건사회통계연보』, 1993.
_____, 『생활보호사업지침』, 1994~1995.

- _____, 『생활보호대상자 현황분석』, 각년도.
- _____, 『사회복지장기발전계획』, 1994.
- _____, 『세입·세출예산개요』, 각년도.
- 사회복지심의위원회, 『사회복지장기발전계획』, 1994.
- 송정부, 『일본의 빈곤정책』, 『사회정책연구』, 제2집, 한국복지정책연구소, 1982.
- 송과구 의료보험조합, 『무소득 세대 소득과약 적용방안』, 1991.
- 신섭중 외, 『비교사회복지론』, 유봉출판사, 1990.
- _____, 『각국의 사회보장』, 유봉출판사, 1995.
- 신섭중 역, Higgins 저, 『영미의 빈곤정책 비교연구』, 대학출판사, 1986.
- 안창수 외, 『최저생계비 계층조사 연구』, 한국보건사회연구원, 1989.
- _____, 『최근 외국의 사회보장』, 한국보건사회연구원, 1992.
- 유호식, 『한국 공적부조의 충분성에 관한 연구』, 국민대 박사학위논문, 1995.
- 윤정숙, 『프랑스의 사회부조 전달체계』, 『사회정책연구』, 제6집, 1985.
- 이두호 외, 『빈곤론』, 나남, 1991.
- 이성기, 『생활보호의 문제점과 개선방안』, 국립사회복지연수원 교육자료, 1995.
- 이인재, 『한국사회복지재정에 관한 분석 및 평가』, 『사회복지연구』, 한국사회복지연구회 1992.
- 이 장, 『사회보장제도와 역소득세』, 『사회보장연구』, 1986.
- _____, 『미국의 공적부조에 대한 충분성, 근로의료, 효율성을 중심으로 본 평가』, 『사회복지학회지』, 제6호, 1985.
- 윤연주, 『사회복지제도 체계화에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 1992.
- 이재환 역, 『일본의 사회복지동향』, 홍익제, 1987.
- 이정우, 『소득분배론』, 비봉출판사, 1992.
- 이준구, 『소득분배의 이론과 현실』, 다산출판사, 1990.

- 전광석 외, 『비교사회복지 제2집』, 한림대학교 사회복지연구소 편, 1993.
- 정복란·김미곤 외, 『생활보호제도 개선방안에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 1990.
- _____, 『생활보호대상자 선정에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 1991.
- 정일용, 『미국사회보장제도의 발전과정과 특성』, 국민경제교육연구소, 1992.
- 차태환, 『생존권적 기본권으로서의 공적부조에 관한 연구』, 국민대학교 박사학위논문, 1991.
- 최신덕, 『프랑스의 사회보장정책 - 현황 및 대책』, 보사부, 1988.
- 최종태, 『서독의 사회복지와 노사관계』, 서울대 출판부, 1980.
- 통계청, 『도시가계연보』, 각년도.
- 한국복지연구회, 『사회복지의 역사』, 홍익제, 1985.
- 한국사회복지학연구회, 『사회복지의 사상과 역사』, 한울, 1991.
- 籠山京 外, 『公的扶助制度 比較研究』, 光生館, 1968
- 福祉士養成講座編輯委員會, 『公的扶助論』, 日本 中央法規出版, 1989.
- 社會保障研究所, 『フランスの社會保障』, 東京大學出版會, 1989.
- 社會福祉振興試験センター, 『目でみる保護動向』, 1989.
- _____, 『保護のてびき』, 1988.
- 日本 厚生省 編, 『厚生白書』, 平成 5年版, 1994.
- _____, 『厚生統計要覽』, 平成 5年版, 1994.
- 日本 健康保險組合連合會 編, 『社會保障年鑑』, 1994年版.
- 日本 足立 正樹 編著, 『新版各國の社會保障』, 1993. 3.
- 日本 厚生省 大臣官房 統計情報部 編, 厚生統計協會, 『國民生活基礎調査』, 平成 4年, 1994.
- 全國社會福祉協議會, 『生活保護手帳』, 功文社, 1989.

- 厚生省, 『社会福祉行政業務報告』, 1988.
- 厚生省 社会局, 『社会保障の手引』, 1988.
- 厚生統計協会, 『国民の福祉の動向』, 1987.
- Lakhani, B. and J. Read, *National Welfare Benefits Handbook, 25th 1995/96*, Child Poverty Action Group, 1995.
- Daly, G. and F. Giertz, "Welfare Economics and Welfare Reform", *The American Economic Review*, Vol.62, No.1, 1972.
- Gilbert, N., H. Specht, P. Terrel, *Dimensions of Social Welfare Policy*, University of California, 1993.
- Kearney, J. R., H. F. Grunmann, and S. J. Gallicchio, "The Influence of Social Security Benefits and SSI Payments on the Poverty Status of Children", *Social Security Bulletin*, Vol.57, No.2, Summer 1994.
- Rawls, John, *A Study of Justice*, Harvard University, 1971.
- Rosen, Harvey S., *Public Finance*, 3rd. ed., Boston, Irwin,
- Kranshinsky, M., *Use Charges in the Social Services, Toronto*, University of Toronto Press, 1981.
- Midwinter, Eric C., *The Development of Social Welfare in Britain*, Buckingham: Open University Press, 1994.
- Finer, S. E., *The Life and Times of Sir Edwin Chadwick*, London, Methuen and Company, 1952.
- U.S. Department of Commerce Economics and Statistics Administration, *Statistical Abstract of the United States*, 1992.
- U.S. Department of Health and Human Services, *Characteristics of State Plans for Aid to Families with Dependent Children under Title IV-A of the Social Security Act*, 1989.
-
- _____, *Social Security Programs in the United States*, 1990.

_____, "SSI Modernization Project Final Report of the Expects", *Social Security Bulletin*, Vol.55, No.4, Winter 1992.

_____, *Social Security Handbook*, 1993a.

_____, *Social Security Programs Throughout the World*, 1993b.

_____, *Annual Statistical Supplement*, 1994.

Thomas, Fraker, Barbara Devaney, and Edward Cavin, "An Evaluation of the Effect of Cashing out Food Stamps on Food Expenditures", *The American Economic Review*, Vol.76, No.2.

附 錄

附錄 1. 年度別 最低生計費 推定模型

1. 物價上昇率만 適用하는 方式

이 방식은 비조사기간의 最低生計費를 추정하기 위한 가장 간단한 모형이다. 가장 쉽게 연도별 最低生計費를 추정할 수 있다는 장점 때문에 대부분의 연구나 정책⁶⁰⁾에 적용되고 있는 방식으로 모형은 다음과 같다.

$$PL_{ijt} = PL_{ijt-1} \times (1 + P_{t-1})$$

여기서 PL_{ijt} : i지역 j가구규모의 t년도 最低生計費
 PL_{ijt-1} : i지역 j가구규모의 t-1년도 最低生計費
 P_{t-1} : t-1년도 소비자물가상승률

이 모형이 갖는 단점으로는 첫째, 소득, 기호의 변화 및 기술의 발전에 따르는 변화 즉, 생활필수품의 내용 및 질의 변화를 반영하지 못하는 점이다.⁶¹⁾ 예를들면 기술의 발전에 따라 새로 생활필수품으로 편입되어야만 하는 품목이 最低生計費에 반영되지 못할 뿐만 아니라, 생활필수품의 질의 변화(흑백 T.V.에서 칼라 T.V.)가 반영되지 못하고,

60) 1989년 『최저생계비 계측조사연구』에서 1988년 최저생계비를 기준으로 소비자 물가상승률을 이용하여 1989년과 1990년의 최저생계비를 추정하였으며, 보건복지부 생활보호과에서 연도별 급여기준 설정을 위한 방식도 이 방식이다.

61) 이러한 단점을 보완하기 위한 방편으로 미국의 경우 Current Population Survey의 中位家口 支出構造 變動에 맞추어 비목별 구성을 조정한 후 消費者 物價變化를 반영하여 非調査期間의 最低生計費 즉, 貧困線을 추정하고 있다(박순일·김미곤 외, 『최저생계비 계측조사연구』, 한국보건사회연구원, 1994, p.209).

가격 변화만이 最低生計費에 반영됨으로써 연도별 最低生計費가 과소 추정된다. 이와 같은 현상은 추정되어야 할 연도와 계측연도간의 시차가 클 경우 매우 심각한 문제가 야기할 수 있다.

둘째, 차년도 最低生計費를 추정하기 위하여 당해년도 最低生計費에 적용되는 변화율 자료는 最低生計費 상승률이어야 한다. 最低生計費 상승률은 最低生計費 마켓 바스켓에 포함되는 생필품들에 대한 상승률인 반면에 소비자물가 상승률은 생필품을 포함한 전품목에 대한 상승률을 의미하며, 양자간에는 소위 장바구니 물가와 통계적으로 발표되는 물가와의 차이라는 괴리감이 존재한다.

셋째, 금년도 最低生計費를 추정하기 위하여 어느 연도의 물가상승률을 적용하느냐에 따라 차이가 발생한다. 일반적으로 금년도 물가상승률 자료는 추정치 뿐이고 전년도 자료는 실적치이므로 전년도 자료를 이용하고 있으나, 最低生計費가 그 해의 월 평균의 개념이므로 금년도 最低生計費를 추정하기 위하여 사용되는 자료로 전년도나 금년도 물가상승률 하나를 선택하여 적용하는 것은 논리적 모순이다.

2. 家計支出에 대한 最低生計費 比率을 維持하는 方式

最低生計費 계측연도의 평균 家計支出과 最低生計費와의 비율을 구하고, 이 비율을 추정하고자 하는 연도의 家計支出에 적용하여 예측하고자 하는 연도의 最低生計費를 추정하는 방식이다.

$$PL_{t+i} = C_{t+i} \times PL_t / C_t$$

여기서 PL_{t+i} : 추정하고자 하는 t+i년도 最低生計費
 C_{t+i} : 추정하고자 하는 t+1년도 家計支出 예측치
 PL_t / C_t : 최저생계비 조사년도(t)의 家計支出에 대한 最低生計費 비율

이와 같이 추정하고자 하는 연도의 4인가구 最低生計費가 추정되면 4인가구 最低生計費에 대한 가구규모별 最低生計費의 비율인 家口均等化指數를 적용하여 가구규모별 最低生計費를 추정한다.

이 방법은 앞의 경우와 마찬가지로 단순하고 조작이 용이할 뿐만 아니라 소득의 변화와 기호의 변화를 어느 정도 반영할 수 있다. 그러나 다음과 같은 문제점을 지니고 있다. 계측연도의 最低生計費와 일반 가구의 家計支出間의 비율이 사회적 합의를 이룬 적정선인가 하는 문제이다. 일본의 경우 동 비율을 점진적으로 향상시켜(1965~1983년간의 隔差縮小方式) 근로자가구 消費支出의 68%선이 最低生計費라는 사회적 합의가 이루어진 1984년 이후 이 방법을 적용하고 있다. 그러나 우리나라의 경우 이에 대한 사회적 합의가 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

3. 所得, 物價 및 嗜好의 變化를 同時에 考慮하는 方式⁶²⁾

조사연도의 最低生計費를 기초로 하여 國民所得의 向上, 物價水準의 增加, 그리고 嗜好의 變化를 반영한 다음 연도의 最低生計費를 추정하는 방식이다.

$$\begin{aligned}
 PL_{ijt} &= (1 + E \times GI) \times P_{ijt-1} \\
 PL_{ijt} &= (1 + E \times a \times Gn) \times PL_{ijt-1} \\
 PL_{ijt} &= (1 + E \times a \times (1 + p) \times rGn) \times PL_{ijt-1}
 \end{aligned}$$

여기서 PL_{ijt} : i지역 j가구 규모의 t년도 最低生計費
 E : 最低生計費의 소득탄성치
 GI : 저소득층의 명목소득 증가율
 a : 3분위계층의 所得(支出)增加率/平均家口의 所得(支出)增加率

62) 박순일·김미곤 외, 『최저생계비 계측조사연구』, 한국보건사회연구원, 1994, pp.210~213의 내용을 재정리 한 것임.

G_n : 평균가구의 명목소득 증가율
 p : 물가상승률
 rG_n : 실질소득 상승률
 PL_{ijt-1} : i 지역 j 가구규모의 $t-1$ 년도 最低生計費

이 방식은 일견 매우 정치한 것 같으나 다음과 같은 문제점을 지니고 있다. 첫째, 이 논리의 가장 핵심적인 요소인 最低生計費의 所得彈力性을 알 수 없다. 所得彈力性은 객관적인 시계열 자료를 이용하여 추정되어야 한다. 그러나 마땅한 시계열 자료가 없다.

둘째, 저소득층의 所得增加率에 관한 자료를 구할 수 없기 때문에 그 대리변수로서 소비지출 증가율 자료를 이용할 수 밖에 없다.

4. 補充給與制度下的 바람직한 最低生計費 推定模型

앞에서 검토한 最低生計費 推定模型들을 추정상의 문제점 정도와 추정의 간편성이라는 관점에서 검토를 하면 다음과 같다. 먼저 消費者物價上昇率만 적용하는 방식은 생활필수품의 내용 및 질의 변화를 반영하지 못한다는 측면에서 매우 심각한 문제점이 있으며, 끝으로 검토한 소득, 물가 및 기호의 변화를 동시에 고려하는 방식은 이론적으로는 매우 정치하나 最低生計費의 所得彈力性을 구할 수 없다는 결정적인 단점을 지니고 있다.

그러나 家計支出에 대한 最低生計費 비율을 유지하는 방식(이하 수준균형방식)은 생활필수품의 내용 및 질의 변화를 어느 정도 반영할 수 있을 뿐만 아니라 추정상의 결정적인 하자도 없다. 다만, 이 방식의 문제점으로 지적된 계측년도의 最低生計費와 일반가구의 家計支出간의 비율이 사회적 합의를 이룬 적정선인가 하는 문제인데 이를 주요기관 및 국가들이 설정하고 있는 相對貧困線⁶³⁾과 비교하여 살펴보면 다음과 같다. 1994년 대도시 4인 가구 最低生計費 711,766원은 도

시 전가구 4인 가구의 家計支出 1,313,400원의 54.2%, 근로자 4인 가구 소비지출 1,144,200원의 62.2%, 근로자 4인 가구 소득 1,724,600원의 41.3% 수준이다. 이는 相對貧困線 중 가장 낮은 World Bank의 개발도상국 기준인 평균가구 소득 1/3보다는 높고, P. Townsend 빈곤층 기준인 평균가구 소득의 80%보다는 낮으며, OECD 기준인 40%와 비슷한 수준이다. 결국 1994년 한국보건사회연구원의 最低生計費는 1인당 GNP 1만불이 예상되는 우리나라의 경제력에 비하여 낮은 감이 없지 않으나 相對貧困線의 범주내에 속하므로 사회적인 합의를 이룰 것으로 판단된다.

따라서 家計支出에 대한 最低生計費 비율을 유지하는 방식은 생활필수품의 내용 및 질의 변화를 어느 정도 반영할 뿐만 아니라 추정상의 결정적인 하자도 없고, 계측년도의 最低生計費 수준도 합리적인 수준이므로 이 방식을 補充給與制度下的 연도별 最低生計費 추정방식으로 결정하였다.

이와 같이 연도별 最低生計費 추정을 수준균형방식으로 할 경우 실제 추정에서는 예측하고자 하는 연도의 家計支出과 관련하여 다음과 같은 두 가지 접근방식이 있다. 첫째, 구하고자 하는 연도의 家計支出 예측치를 추정한 후 家計支出과 最低生計費의 비율을 적용하여 最低生計費를 구하는 방식이다. 이 방식에서 C_{t+i} (4인 가구의 t+i년도 家計支出 예측치)는 케인즈의 소비함수를 이용하여 추정한다.

$$PL_{t+i} = C_{t+i} \times PL_t / C_t$$

- 여기서 PL_{t+i} : 추정하고자 하는 t+i年度の 4인가구 最低生計費
 C_{t+i} : 추정하고자 하는 t+i年度の 4인가구 家計支出
 PL_t / C_t : 最低生計費 조사년도(t)의 家計支出에 대한 最低生計費의 비율

이와 같이 4인 가구의 연도별 最低生計費가 추정되면 가구균등화지수를 적용하여 연도별 가구규모별 最低生計費를 추정할 수 있다.

$$PL_{jt+i} = PL_{4t+i} \times HS_j$$

pl_{jt+i} : 추정하고자 하는 t+1년도의 가구규모별 최저생계비

pl_{4t+i} : 추정하고자 하는 t+1년도의 4인가구 최저생계비

HS_j : 가구규모별 가구균등화지수

둘째, 家計支出 발표년도의 家計支出에 대한 대리변수로 물가상승률과 실질GNP 상승률의 합⁶⁴⁾을 곱하여 예측하고자 하는 연도의 家計支出을 구한 후, 기준년도의 家計支出에 대한 最低生計費의 비율을 곱하여 예측연도의 最低生計費를 구한다. 이는 家計支出을 예측한다는 번잡함을 피하고 간편하게 最低生計費를 계측하고자 하는 방식이나 논리적 정합성은 앞의 방식에 미치지 못한다. 가구규모별 最低生計費 추정은 앞의 경우와 마찬가지로 4인 가구 最低生計費에 가구균등화지수를 적용하여 추정한다.

$$PL_{4t} = C_{4t-1} \times (1+a) \times PL_{4t} / C_{4t}$$

여기서 C_{4t-1} : 4인 가구의 t-1년도의 家計支出 실적치

a : 물가상승률 예측치와 실질 1인당 GNP 상승률 예측치의 합계

64) 정확한 가계지출 예측치를 알기 위해서는 가계지출 상승률을 적용하여야 함. 그러나 가계지출 상승률을 추정하기 전에는 알수 없으므로 가계지출 상승률에 대한 대리변수를 사용하는 것임.

附錄 2. 年度別 補充給與 基準線 推定結果

연도별 補充給與 基準線은 最低生計費를 補充給與模型의 基準線으로 사용할 경우에 발생하는 2중계산의 모순을 해결하기 위하여 最低生計費에서 現物給與(의료비)부분을 감한 금액이다.

1. 1995年 補充給與 基準線

(단위: 원)

가구규모	전국	대도시	중·소도시	농어촌
1	223,746	239,418	223,072	192,508
2	385,948	412,981	384,785	332,065
3	591,588	633,025	589,804	508,994
4	722,706	773,327	720,527	621,807
5	829,965	888,098	827,462	714,090
6	914,321	978,363	911,564	786,669
7	976,366	1,044,754	973,422	840,052

2. 1996年 補充給與 基準線

(단위: 원)

가구규모	전국	대도시	중·소도시	농어촌
1	247,699	265,04	246,952	213,117
2	427,265	457,19	425,976	367,613
3	654,918	700,79	652,944	563,483
4	800,073	856,11	797,661	688,372
5	918,814	983,17	916,043	790,535
6	1,012,201	1,083,099	1,009,149	870,884
7	1,080,888	1,156,597	1,077,629	929,981

3. 1997年 補充給與 基準線

(단위: 원)

가구규모	전국	대도시	중·소도시	농어촌
1	270,759	289,723	269,942	232,957
2	467,041	499,755	465,633	401,836
3	715,889	766,032	713,730	615,941
4	874,557	935,814	871,920	752,457
5	1,004,352	1,074,700	1,001,324	864,131
6	1,106,433	1,183,931	1,103,097	951,960
7	1,181,514	1,264,272	1,177,952	1,016,559

4. 1998年 補充給與 基準線

(단위: 원)

가구규모	전국	대도시	중·소도시	농어촌
1	296,835	317,626	295,940	255,393
2	512,022	547,886	510,478	440,537
3	784,836	839,808	782,469	675,262
4	958,785	1,025,942	955,895	824,926
5	1,101,080	1,178,204	1,097,761	947,355
6	1,212,993	1,297,955	1,209,336	1,043,643
7	1,295,305	1,386,033	1,291,400	1,114,463

5. 1999年 補充給與 基準線

(단위: 원)

가구규모	전국	대도시	중·소도시	농어촌
1	324,013	346,708	323,036	278,776
2	558,902	598,049	557,217	480,871
3	856,694	916,700	854,111	737,088
4	1,046,570	1,119,875	1,043,414	900,454
5	1,201,893	1,286,078	1,198,269	1,034,093
6	1,324,052	1,416,793	1,320,060	1,139,196
7	1,413,901	1,512,936	1,409,638	1,216,501

6. 2000年 補充給與 基準線

(단위: 원)

가구규모	전국	대도시	중·소도시	농어촌
1	351,016	375,602	349,957	302,009
2	605,480	647,890	603,655	520,947
3	928,090	993,096	925,292	798,516
4	1,133,790	1,213,204	1,130,371	975,497
5	1,302,058	1,393,259	1,298,132	1,120,273
6	1,434,397	1,534,867	1,430,072	1,234,136
7	1,531,734	1,639,022	1,527,116	1,317,883