

국민기초생활보장제도의 개선방향

- 조세정책을 통한 근로유인 제고방안 -

2002. 10.

김재진 · 권오성



서 언

1997년 11월말에 촉발된 IMF 외환위기로 빈곤인구가 급증하고, 노숙자의 증가, 가정해체 등으로 우리 국민, 특히 서민층이 극심한 고통을 겪게 되자 국가가 더 이상 이를 방치할 수가 없는 상황이 되면서 사회안전망 정비의 필요성이 대두되었다. 즉, 우리 사회 구성의 가장 기본단위인 가족을 보호하고 건강하게 유지하기 위한 제도적 장치가 필요하게 되었으며, 단순 생계지원이 아닌 수급자의 자립 자활을 촉진하는 생산적이고 종합적인 빈곤대책의 필요성이 제기됨에 따라 국민기초생활보장제도를 도입하게 되었다.

이러한 역사적 배경을 가지고 탄생한 국민기초생활보장제도는 근로능력의 유무에 관계없이 최저생계비 이하의 모든 국민들의 기초생활을 국가가 보장해주는 것으로, 이는 과거 생활보호법상의 국가의 재량에 의한 자선적 생활보호 급여에서 법적인 보장을 받는 권리성 급여로 전환함을 의미하며, 가난의 책임은 그 당사자뿐만 아니라 그가 속한 사회에도 있다는 인식에 바탕을 두고 있다. 이처럼 보충성원리에 입각한 국민기초생활보장제도의 특성은 서구의 복지국가가 경험하였듯이 필연적으로 수급자의 근로의욕을 감퇴시키는 문제점을 수반한다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서 일을 하는 수급자에게 근로소득공제제도(Earnings Disregard)제도를 적용하게 되어 있으나, 현재는 제한적으로 시행하고 있다. 하지만 이를 일반수급자에게 계획대로 10% 이내로 시행한다고 하더라도 높은 한계세율, 소득과약 인프라의 미비, 'All or Nothing' 방식의 급여체계, 복지전담공무원의 부족 등으로 그 효과가 의문시되

고 있다.

따라서 우리나라도 보완적으로 조세제도를 통하여 수급자의 근로유인을 제고할 수 있는 방안을 마련하는 것이 시급하다고 할 수 있다. 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드 등 선진국가에서는 조세제도를 통하여 공공부조 수급자의 근로유인을 제고하려는 정책이 가장 중요한 복지정책의 하나로 정착된 지 오래다. 이와 같은 점을 인식하여 본 보고서에서는 조세정책을 통하여 서민층은 물론이고 중하위 계층의 근로유인을 제고하는 방안을 논의하였다. 본 보고서는 본원의 김재진 박사와 권오성 박사가 집필하였다. 저자들은 본 보고서의 초고를 읽고 유익한 의견을 주신 건국대학교의 김원식 교수와 본원의 김진수 박사 및 익명의 두 논평자에게 진심으로 감사하고 있다. 또한 연구에 필요한 자료의 수집·정리 및 통계처리에 수고한 박승준 연구원, 김익홍 연구원, 김주연 연구원, 오미순 연구조원, 신수미 연구조원 그리고 짧지 않은 원고의 교정을 맡아준 출판담당자에게도 감사한 마음을 전하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 필자의 개인적 견해이며 본 연구원의 공식적인 견해를 반영한 것이 아님을 밝혀둔다.

2002년 12월

韓國租稅研究院

院長 宋 大 熙

<요약 및 정책시사점>

<요약>

국민기초생활보장제도는 근로능력에 상관없이 최저생계비 이하의 모든 국민들은 국가로부터 최저생활을 보장받을 권리가 있음을 인정한 공공부조제도로 특성상 수급자들이 국가의 보호로부터 안주할 가능성이 높다는 문제점을 수반한다.

선진국들도 공공부조 수급자들의 근로동기를 고취하기 위하여 공공부조 내에 근로소득공제(Earnings Disregard)제도를 도입함과 동시에, 조세정책을 통하여 저소득계층의 근로유인을 배가하는 이중의 장치를 마련하는 추세이다. 이는 복지제도의 지속가능성뿐만 아니라 수급자들이 스스로 자립하여 인간으로써 가장 소중한 의무인 근로를 통한 기쁨을 누릴 수 있도록 하기 위하여도 매우 중요하기 때문이다.

우리나라는 현재 근로소득공제(Earnings Disregard)가 학생, 장애인, 자활사업참여자 등에게 제한적으로 적용되고 있으며, 일반수급자에 대해서는 공제방법, 공제율, 그리고 효과에 대한 사회적 합의가 도출되지 않아 시행을 미루고 있는 처지이다. 또 시행되더라도 한계세율이 90%에 이르고, 소득과약 인프라가 미흡하며, 'All or Nothing' 방식의 급여체계, 사회복지 전담공무원의 부족 등으로 그 효과가 의문시되고 있다. 이러한 상황을 고려할 때, 조세제도를 통하여 근로유인을 제고할 필요성이 더욱 대두된다.

첫째, EITC제도를 도입하여 현재의 국민기초생활보장제도 수급자뿐만 아니라 중하위소득계층의 근로유인을 적극적으로 제고해야 한다. 현재의 수급자 중에서 근로무능력자에게는 국가가 국민기초생활보장제도를 통하여 최저한의 생활을 확실하게 보장해주고, 수급자 중 근로능력자와 차상위계층을 포함한 중하위소득 이하의 계층에 대해서는 EITC를 통하여 근로의욕을 고취해야 할 것이다.

둘째, 현재 국민기초생활보장제도의 수급자를 채용하는 고용주에게 세제상 인센티브를 제공하여 취업기회를 확대해야 할 것이다. 공공부조 수급자들은 일할 의욕이 있다고 하더라도 노동시장의 진입장벽으로 인하여 취업하기가 어려운 실정이다. 고용주에게 세제상 인센티브를 줌으로 인하여 수급자를 채용함에 따르는 위험을 분산하고, 수급자는 일정기간 동안 열심히 일하여 자기의 능력과 경쟁력을 입증할 기회를 가지도록 해야 할 것이다.

<정책시사점>

1970년대 이후 서구의 복지국가는 국민의 생활이 국가의 복지혜택에 의존하는 비율이 점차 높아지면서 복지제도의 지속성과 효율성을 강조하게 되었다. 따라서 이들 국가들은 과거와는 달리 사회보장의 목표가 국가가 개인의 복지를 전부 책임지는 것이 아닌 최저보장 혹은 기초보장에 한하여 직접 책임을 부담하는 방향으로 선회하고 있으며, 이를 위하여 수혜자 및 급여수준을 축소하고 급여조건을 강화하는 등의 변화를 시도하고 있다.

우리나라가 2000년 10월에 도입한 국민기초생활보장제도도 서구의 복지국가가 경험한 이러한 문제를 미리 예방하고 장기

적으로 지속가능하며 생산적인 공공부조제도로 정착시키기 위해서 근로소득공제를 도입하였지만, 현재는 학생, 장애인, 자활공동체 참여자에게 한하여 제한적으로 시행하고 있고, 일반근로자에 대한 적용은 사회적 합의가 이루어지지 않아 미루고 있는 실정이다.

기존에 학생, 장애인, 자활공동체 참여자에게 실시하고 있는 정률방식을 일반근로자에게 적용하더라도 현재의 계획대로라면 한계세율이 최소한도 90%에 달한다는 의미이므로 상식적으로 생각해도 근로유인효과가 극히 미미할 것이라는 것을 우리는 충분히 예견할 수 있다. 그러나 근로유인효과만을 고려하여 외국의 경우처럼 근로소득공제비율을 지금 예정하고 있는 10%보다 현격하게 인상하더라도 우리나라만이 처한 특수한 환경으로 인하여 이론과 달리 근로유인효과가 그만큼 제고되지 않을 수 있다.

첫째, 수급자들에 대한 소득과약체계의 미흡으로 근로소득공제비율을 인상하더라도 외국의 경우처럼 수급자들의 근로의욕이 증가하지 않을 가능성이 있으며, 증가하더라도 증가율이 외국의 경험에 비하여 현저하게 작을 수 있다. 우리나라의 경우 주지하다시피 수급자들의 대부분이 소득과약이 어려운 비정규직 노동자이거나 영세 자영업자인 실정이다. 표본조사 결과 조 건부수급자나 현재 취업한 수급자 중에서 소득과약이 용이한 상시고용자는 4.9%에 불과하다.

둘째, 국민기초생활보장제도는 수급자로 일단 판정을 받게 되면, 생계급여를 비롯하여 주거, 의료, 교육급여 등 7가지 급여를 받게 된다. 즉, 소득이 증가하여 소득기준을 초과하거나 하여 수급자에서 탈락하게 되면 생계급여뿐만 아니라 다른 모든 급여도 일시에 중단된다. 이러한 'All or Nothing' 방식의 급여구

조하에서는 소득이 증가함에 따라 각종 급여가 점진적으로 감소하는 것이 아니라 소득이 일정수준이 넘게 되면 모든 급여가 일시에 중단된다는 문제점이 있다. 이러한 급여체계하에서는 근로소득공제비율을 인상하더라도 수급자들이 민감하게 반응하지 않을 가능성이 충분하게 있다.

셋째, 사회복지 전담공무원의 부족으로 수급자 선정과 근로소득공제제도 적용 대상자의 소득과약에 정확성을 기하고 본연의 업무에 충실하기가 현실적으로 어려울 수밖에 없다. 국민기초생활보장제도의 수급자 소득과약체계가 미흡하고 수급자의 소득이 대부분 임시소득임을 감안하면, 사회복지 전담공무원의 역할이 제도의 성공적 정착을 위하여 가장 중요한 요소임을 알 수가 있다. 그러나 현실적으로 사회복지 전담공무원이 수급자수의 증가와 담당업무의 확대에도 불구하고 절대적으로 부족한 실정이다. 물론 2002년말까지 총 7,200명까지 증원할 예정이나 여전히 선진국에 비하여 적대적으로 부족한 형편이다.

이러한 세 가지 요인으로 인하여 근로소득공제를 일반수급자에게 확대 실시한다고 하더라도 그 효과면에서 한계가 있을 것이라는 것을 쉽게 예상할 수가 있다. 우리나라에 비하여 사회복지보장제도의 역사가 깊고 오랜 경험을 가지고 있으며 복지인프라의 구축이 앞선 선진국에서는 이미 공공부조의 특성상 제도의 틀 안에서 수급자의 근로유인을 제고하는 데 한계가 있음을 인식하고 조세제도를 통하여 이를 보완하려는 노력을 기울여 왔다.

미국의 경우 1975년에 EITC제도를 도입한 이래 지속적으로 확대하여 현재는 TANF제도와 더불어 공공부조의 수급자로 하여금 일할 의욕을 느끼게 하는 가장 강력한 유인책으로 작용하고 있다. 영국의 경우에도 WFTC제도를 도입하여 저임금 상시

근로자의 근로소득이 일정수준 이하로 떨어지지 않도록 세액공제제도를 운영하고 있다. 뉴질랜드의 경우 미국의 EITC제도와 유사한 FTC(Family Tax Credit)제도를 도입하여 부양아동이 있는 가정이 전일제 근로활동에 종사할 경우에 세액공제를 허용하여 근로활동을 촉진하고 있다. 호주도 2003년 4월부터 Working Credit제도를 도입하여 현재의 정부보조금 수혜자들로 하여금 임시직, 비정규직, 또는 정규직을 구할 동기를 강화하려고 한다.

선진국은 공공부조 수급자의 취업을 촉진하기 위하여 이들을 채용하는 고용주에 대해서도 세제상 인센티브를 제공하고 있다. 프랑스의 경우 공공부조의 수급자를 채용한 고용주에게 사회보험 기여금을 면제시켜 줌으로써 고용주에게 공공부조 수급자의 직장복귀에 대한 세제상 인센티브를 제공해 주고 있다. 미국의 경우에도 Welfare-to Work Credit이라고 하여 공공부조 수급자를 채용한 고용주에게 지급한 임금의 일정액에 대하여 세액공제를 해주고 있으며, Work Opportunity Tax Credit을 통하여 취약계층을 고용을 촉진하기 위하여 그들에게 지급한 최초의 임금 6,000달러의 40%를 세액공제해 주고 있다.

현실적으로 우리나라 국민기초생활보장제도 자체의 한계점과 보충성원리에 의한 수급자의 근로감퇴요인을 방지하고 이들에게 충분한 근로유인을 제공하여 이들이 정상적인 경제활동에 적극 참여할 수 있도록 하기 위해서는 공공부조와 조세제도의 적절한 역할 분담이 필요하다.

첫째, EITC제도를 도입해야 한다. 현재의 수급자 중에서 근로능력자와 근로무능력자를 구분하여, 근로무능력자에게는 국가가 최저한의 생활을 확실하게 보장해주고, 근로능력자에게는 점차 자활·자립할 수 있도록 유도해야 한다. 이런 관점에서 수

급자 중 근로능력자와 차상위계층을 포함한 일정소득 이하의 중하위소득계층에 대해서는 EITC제도를 도입하여 조세제도를 통한 정규소득 파악체계 내에서 근로유인효과를 도모하는 이중의 장치가 절대적으로 필요하다.

둘째, 공공부조 수급자들을 채용하는 고용주에게 세제상 인센티브를 제공하여 취업기회를 확대해야 한다. 공공부조 수급자들은 비록 그들이 일할 의욕이 있다고 하더라도 노동시장 진입 장벽으로 동등한 기회가 주어지지 않는다. 따라서 이들이 근로의욕이 있다고 하더라도 그들에게 고용의 기회가 주어지기가 어려운 것이 현실이다. 수급자에게 취업기회를 주기 위해서는 고용주에게 수급자를 채용하였을 경우, 채용 후 최초 1년 동안에 그들에게 지급하는 봉급의 일정액에 대하여 세액공제나 소득공제를 허용할 필요가 있다. 이렇게 함으로써 고용주로 하여금 공공부조 수급자를 채용하는 데 따르는 위험을 분산하고, 수급자는 1년 동안 열심히 일을 하여 고용주에게 자기를 계속하여 채용하도록 능력과 성실성을 입증할 기회를 가지게 되기 때문이다.

목 차

I. 서론	17
II. 우리나라 공공부조의 의의와 범위	21
1. 공공부조의 원리와 특성	21
2. 공공부조의 종류	29
III. 국민기초생활보장제도	39
1. 국민기초생활보장법 도입 배경	39
2. 국민기초생활보장제도의 개관	48
3. 국민기초생활보장제도 관련 예산	77
IV. 근로소득공제(EarningsDisregard)	85
1. 근로소득공제제도	85
2. 공제유형	87
3. 근로소득공제제도의 현황	91
V. 주요국의 공공부조제도	94
1. 분립형 공공부조제도	95
2. 일체형 공공부조제도	140
3. 주요국의 공공부조 정책의 시사점	155

VI. 근로유인 제고를 위한 조세제도(외국사례)	159
1. 미국	159
2. 뉴질랜드	199
3. 호주	209
4. 영국	216
VII. 조세정책을 통한 근로유인 제고방안	229
1. EITC제도의 도입	229
2. 수급자를 채용하는 고용주에 대한 한시적 세제혜택 부여	247
VIII. 결 론	250
참고문헌	257
부록 : 소득공제 유형별 근로유인효과	260

표 목 차

<표 II- 1> 사회보장제도의 특성	22
<표 III- 1> 1999년도 생활보호대상자 선정기준	40
<표 III- 2> 일반생활보호대상자의 구분	41
<표 III- 3> 국민기초생활보장법과 생활보호법의 주요내용 비교	47
<표 III- 4> 가구규모별 소득평가액(2002년 기준)	53
<표 III- 5> 가구 규모별 재산기준	53
<표 III- 6> 주택 및 농지의 면적기준	54
<표 III- 7> 부양능력 판정기준표(2001년)	56
<표 III- 8> 수급자의 현금급여기준(소득 없는 경우)	62
<표 III- 9> 주거급여 기준표	64
<표 III-10> 교육급여 대상 및 급여수준	67
<표 III-11> 국민기초생활보장 수급자 현황 (2001년 11월 기준, 시설수급자 포함)	69
<표 III-12> 특례 유형별 비중(2001년 11월)	70
<표 III-13> 수급자 가구 규모별 현황(2001년 11월)	71
<표 III-14> 수급자 가구 유형별 현황(2001년 11월)	71
<표 III-15> 수급자 취업 현황(2001년 11월)	72
<표 III-16> 수급자의 소득규모별/가구원별 비율(2001년 11월) ·	73
<표 III-17> 수급자의 재산규모별/가구원별 비율(2001년 11월) ·	74
<표 III-18> 수급자의 근로능력유무 및 보장사유별 분포 (2001년 12월)	75

<표 III-19> 사회복지지출 규모 추이	79
<표 III-20> 우리나라 사회복지예산 변동추이	84
<표 IV- 1> 현행 근로소득공제대상 및 공제율	91
<표 V- 1> 미국의 공공부조제도 주요내용	98
<표 V- 2> 가구규모에 따른 Food Stamps 월 최대급여액(1998)	103
<표 V- 3> 영국의 자산조사형 공공부조제도 내용 정리	112
<표 V- 4> 자산조사형 급여의 근로유형별 분류	112
<표 V- 5> 사회기금(Social Fund)의 종류와 급여내용	117
<표 V- 6> 사회적 최저선 지원부조제도 (The Social Minima) 내용	120
<표 V- 7> Aide Sociale 지원유형 및 내용 (department 기준)	126
<표 V- 8> ISS의 주요 내용	130
<표 V- 9> 독일의 공공부조 내용정리	143
<표 V-10> 일본의 공공부조제도 내용 정리	150
<표 VI- 1> EITC제도의 변수(1979~1998)(명목 달러가치) ..	172
<표 VI- 2> 최대 실질 EITC 공제액, 실질지출 (199년도 달러 기준)	173
<표 VI- 3> 연방 EITC 결정변수	174
<표 VI- 4> State Earned Income Tax Credit	176
<표 VI- 5> EITC 각 구간별 근로유인 발생효과 (w = 순임금률)	183
<표 VI- 6> 자녀 수에 따른 지급금액	200
<표 VI- 7> Family Support 또는 IFTC의 최대소득수준(1999년 7월)	202
<표 VI- 8> 자녀 수에 따른 가족보조	203

<표 VI- 9> 소득과 자녀 수에 따른 세액공제액	206
<표 VI-10> 자녀 수에 따른 자녀세액공제	207
<표 VI-11> 자녀 수에 따른 부모세액공제	208
<표 VI-12> 최대 지불액(2002. 7)	209
<표 VI-13> 기본 지급액(2002. 7)	209
<표 VI-14> 최대 지불액(2002. 7)	210
<표 VI-15> 자녀세액공제 지침(2003~2004 과세연도)	224
<표 VI-16> 근로세액공제 수혜 지침(2003~2004 과세연도) ·	226
<부표 1> 소득공제모형	260

그림목차

[그림 III-1] 급여수준	61
[그림 III-2] 기초생활보장제도 (근로소득공제 없는 경우)에서의 예산선	76
[그림 III-3] 분야별 사회복지예산 변동추이	80
[그림 IV-1] 보충성과 근로의욕	92
[그림 V-1] 미국 사회보장제도의 전반적 체계	97
[그림 V-2] 영국 사회보장제도의 전반적 체계	111
[그림 V-3] 독일 사회보장제도의 전반적 체계	141
[그림 V-4] 독일의 공공부조 구성체계	143
[그림 V-5] 일본 사회보장제도의 전반적 체계	149
[그림 V-6] 생활보호기준 체계와 종류	151
[그림 VI-1] Earned Income Tax Credit (2명 이상의 자녀를 둔 가구, 1979, 1999)	164

[그림 VI-2] Federal Earned Income Tax Credit(2002)	170
[그림 VI-3] EITC의 한계소득세율	171
[그림 VI-4] 4인 가구의 세부담과 한계세율(Illinois, 1998)	177
[그림 VI-5] 4인 가구의 세부담과 한계세율(Illinois, 1984)	178
[그림 VI-6] 노동시장 참여와 노동시간에 대한 EITC의 영향 ..	184
[그림 VI-7] 총 EITC 신고비율과 지급비율 (자녀 보유가구, 1997)	187
[그림 VII-1] 복지제도에 따른 근로유인효과	231
[부록 그림- 1] 기준 A-근로소득공제제도를 실시하지 않는 경우	261
[부록 그림- 2] 정률 B-10% 정률공제시 근로유인효과	262
[부록 그림- 3] 정률 C-20% 정률공제시 근로유인효과	263
[부록 그림- 4] 정률 D-30% 정률공제시 근로유인효과	264
[부록 그림- 5] 정률 E-40% 정률공제시 근로유인효과	265
[부록 그림- 6] 정률 F-50% 정률공제시 근로유인효과	266
[부록 그림- 7] 정률 G-50% 정률공제시 근로유인효과	267
[부록 그림- 8] 혼합 H-정액 5만원+잔액의 20% 공제시 근로유인효과	268
[부록 그림- 9] 혼합 I-정액 10만원+잔액의 10% 공제시 근로유인효과	269
[부록 그림-10] 혼합 J-정액 10만원+잔액의 20% 공제시 근로유인효과	270
[부록그림-11] 기타 K-소득이 높은 group에 높은 비율 적용 ..	271

I. 서론

1961년에 도입되어 약 40년간 시행되어온 생활보호법이 국민에게 인간다운 최저생활을 보장하기에 여러 가지 면에서 불충분하다고 평가되어 2000년 10월 국민기초생활보장법이 시행되면서 우리나라 공공부조제도는 새로운 틀을 갖추게 되었다. 과거 생활보호법은 보호대상자를 연령·신체상태 등을 기준으로 하여 선별하여 이러한 조건에 맞지 않는 자는 자기 생활능력이 없더라도 국가의 보호를 받지 못하며, 대상자를 생계보호대상자와 자활보호대상자로 구분하고 후자에 대해서는 근로능력이 있다는 이유로 취업보호의 대상으로 하는 등 문제점이 지적되었다. 이러한 생활보호법상의 한계점을 개선하고 IMF 외환위기로 빈곤인구가 급증하고, 노숙자의 증가, 가정해제 등의 사회문제가 확대되자 국가가 더 이상 이를 방치할 수가 없는 상황이 되면서 사회안전망 정비의 필요성이 대두되었다. 즉, 우리 사회 구성의 가장 기본단위인 가족을 보호하고 건강하게 유지하기 위한 제도적 장치가 필요하게 되었으며, 단순 생계지원이 아닌 수급자의 자립자활을 촉진하는 생산적이고 종합적인 빈곤대책의 필요성이 제기되었다.

이러한 역사적 배경을 가지고 탄생한 국민기초생활보장제도는 근로능력의 유무에 관계없이 최저생계비 이하의 모든 국민들의 기초생활을 국가가 보장해주는 것으로, 이는 과거 생활보호법상의 국가의 재량에 의한 자선적 생활보호급여에서 법적인 보장을 받는 권리성 급여로 전환함을 의미하며, 가난의 책임은 그 당사자뿐만 아니라 그가 속한 사회에도 있다는 인식에 바탕을 두고 있다.

이처럼 최저생계비에 미달하는 모든 국민에 대하여 국가가 그 차액을 지원해주는 보충성원리에 입각한 국민기초생활보장제도는 여러 가지 장점에도 불구하고 수급자의 근로유인을 감퇴시키고 노동시장에 적극적으로 참여하기보다는 국가가 주는 지원금에 안주하게 하는 문제점을 수반한다. 이러한 문제점은 공공부조제도가 지닌 공통적인 특성으로 서구 복지국가들도 이러한 문제점을 해결하고자 각종 근로유인장치를 마련하고 있는 것이 세계적인 추세이다. 국민기초생활보장제도는 도입된 역사가 일천하지만 서구 복지국가들이 겪은 문제점을 타산지석으로 삼아 이를 미연에 방지하고자 우리나라는 제도 도입 초기부터 수급자에게 근로유인을 제공하기 위하여 근로소득공제제도를 도입하고자 하였으나, 준비의 미흡으로 학생, 자활참여자, 장애자에 한하여 실시를 하고, 기타 일반 수급자에 대해서는 2002년 1월부터 시행하고자 하였다. 하지만 2002년 1월에도 시행이 불가능하여 또 다시 2003년으로 연기하게 되었다. 이처럼 근로소득공제제도가 그 중요성에도 불구하고 시행이 계속 지연되는 것은 공제방안과 그 효과에 대한 사회적 합의가 도출되지 않은 것이 가장 중요한 이유이다.

하지만 제도를 자세히 분석하여 보면, 근로소득공제를 도입하더라도 제도 자체가 수급자에 대한 소득과약탈의 저조, 'All or Nothing' 방식의 급여체계, 사회복지 전담공무원의 부족 등으로 근로유인이 충분하게 작동하지 않을 가능성이 상존한다. 선진국에서는 우리보다 소득과약 인프라가 더 잘 구축되어 있으며 공공부조제도 내에서 수급자의 근로의욕을 담보하기 위한 각종 장치를 마련하고 있음에도 불구하고, 다시 조세제도를 통하여 근로유인을 배가하여 공공부조제도를 보완하도록 이중장치를 마련하는 것이 최근의 추세이다.

선진국에서는 이미 공공부조의 특성상 제도의 틀 안에서 수급자

의 근로유인을 제고하는 데 한계가 있음을 인식하고 조세제도를 통하여 근로유인효과를 배가시키려는 노력을 기울여 왔다. 예를 들면, 미국에서는 1975년에 EITC제도를 도입한 후 지금까지 계속 확대 시행하고 있으며, 지금은 저소득계층을 위한 가장 확실한 소득보전정책으로 자리잡고 있다. 영국에서는 2003년부터 기존의 세액공제제도를 대체하는 Working Tax Credit제도를 도입하여 공공부조 수급자의 근로의욕을 제고시키고자 한다. 호주도 2003년 4월부터 Working Credit제도를 도입하여 현재의 정부보조금 수혜자들로 하여금 임시직, 비정규직, 또는 정규직을 구할 동기를 강화할 계획이다. 즉, 취업을 하여 Working Credit을 축적한 자는 고용소득을 산정할 시에 Working Credit만큼 차감하도록 하여 소득심사 시에 산정근로소득이 감소하며, 따라서 그들이 정부로부터 지급받는 지원금이 증가하도록 하여 근로유인을 강화하였다. 뉴질랜드도 Family Tax Credit제도를 통하여 일정시간 이상 일하는 저소득층에 대하여 세제상 혜택을 추가적으로 주어 근로유인을 고취시키고 있다.

우리나라도 국민기초생활보장제도가 지속가능한 공공부조제도로 자리매김하기 위해서는 근로무능력자에 대해서는 국가가 최저한의 생활을 보장해주고, 일시적인 사유로 인하여 수급자가 된 근로능력자에 대해서는 적극적인 자활지원사업을 통하여 하루 빨리 정규노동시장에 진입하여 스스로 열심히 땀 흘려 일하여 얻은 소득으로 살아가는 기쁨을 누릴 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 일반수급자에게는 실효성 있는 근로소득공제(Earnings Disregard)제도를 도입해야 하는 것은 물론이고, 조세제도를 통하여 근로유인을 보완하고, 배가하는 방안을 마련하는 것이 매우 시급하고 중요한 과제이다.

본 보고서에서는 우리나라 국민기초생활보장제도 수급자의 근

로유인을 고취하기 위하여 현재 학생, 장애인, 자활참여자 등에게 제한적으로 도입되고 있으며, 점차 일반수급자에게도 확대 예정인 근로소득공제(Earnings Disregard)제도의 한계점을 제시하고, 조세정책을 통하여 현재의 수급자뿐만 아니라 중하위계층의 근로유인을 제고할 방향을 제시하고자 한다.

본 보고서의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 우리나라 공공부조제도를 개관하고, 제Ⅲ장에서는 국민기초생활보장제도의 내용을 소개하며, 제Ⅳ장에서는 근로소득공제(Earnings Disregard)제도에 의의와 유형에 대하여 소개하고, 제Ⅴ장에서는 주요국의 공공부조제도를 요약하였다. 제Ⅵ장에서는 공공부조제도를 통한 근로유인의 효과를 보완하기 위하여 추가적으로 조세제도를 통하여 근로유인을 제고하고 있는 선진국의 사례를 소개하였다. 제Ⅶ장은 조세제도를 통하여 현행 국민기초생활보장법상의 근로유인효과를 배가할 수 있는 방안을 제시하고, 제Ⅷ장은 본 보고서의 결론으로 맺었다.

II. 우리나라 공공부조의 의의와 범위

1. 공공부조의 원리와 특성

가. 공공부조와 사회보험, 사회복지서비스

공공부조는 사회보장제도의 하나이며, 사회보장프로그램은 나라에 따라 매우 다양하게 나타나고 학자들에 따라 다양하게 분류되고 있다. 예컨대 Rejda는 사회보장의 접근방법에 따라 사회보험, 사회부조, 공적서비스로 구별하고 Myers는 사회보험제도, 사회부조제도, 보편적 급여제도, 강제적 고용계획, 보조적 임의보험으로 구별하며, ILO는 사회보험, 공공부조의 2가지 형태로 나눈다.

우리나라와 일본의 사회보장제도는 일반적으로 ① 사회보험 ② 공공부조 ③ 사회복지서비스로 나누고 있는데 이것을 중심으로 사회보장제도의 특징을 보면 <표 II-1>과 같다.

사회보장을 구성하는 3가지 제도가 <표II-1>에서 볼 수 있는 바와 같이 그 주체, 객체, 기능 및 재원에 있어서 각각 상이한 특징을 지니고 있다. 이 3가지 중에서 노동능력이 있는 사람을 위한 사회보험제도가 가장 늦게 발달하였지만 이것은 주로 예방사업을 목적으로 하고 있어서 매우 중요하다. 사회보장 초기일수록 노동능력이 없는 사람을 보호하기 위한 공공부조와 사회복지서비스가 발달하였다. 이것은 구빈사업이기 때문에 매우 치료적이고 소비적인 것이라고 비판을 받았다. 그러나 개인과 가족 및 직장이 스스로 빈곤과 욕구를 해결하지 못하였기 때문에 사회복지서비스, 공공부조,

사회보험의 순으로 사회보장제도가 발달하였다.

<표 II-1> 사회보장제도의 특성

구 성	사회보험	공적부조	사회복지서비스
주 체	중앙정부	지방정부	사회복지법인
객 체	국민	빈 민	요보호자
기 능	연금	생계보호	수용보호
	의료보험	의료보호	아동복지
	산재보험	교육보호	노인보호
	실업보험	주택보호	장애인복지
	가족수당	고용보호	모자복지
재 원	기여금	조 세	재정보조금·현금

사회보험이나 사회복지서비스보다는 공공부조의 경우에 대립적인 형태를 보인다. 사회보험은 기여에 대한 보장이라는 기본원칙에 근거를 두고 있어 적어도 보장을 받게 되는 대상이 일정 조건에 의해서 현금으로 기여를 하여야 하는 만큼 자율을 주장하는 입장에서 거부감이 적을 수 있으며, 분배를 주장하는 입장에서도 사회보험의 보조 기능을 수행한다는 점에서 중요한 영역으로 여기게 된다. 사회복지서비스의 경우는 대상이 노인, 장애인 등 구체적이고 급여의 형태도 서비스이며 수준도 높지 않다는 점에서 양측의 차이는 극단적이지 않은 경향을 보이고 있다. 그러나 공공부조의 경우 사회보험과는 달리 가입을 전제로 하고 있지 않으며, 급여대상이 사회복지서비스처럼 특정한 취약계층이 아닌 모든 국민 중 결과적으로 빈곤으로 추락한 계층에게 현금급여를 중심으로 지급하도록 하고 있다.

나. 공공부조제도의 개념 및 유형

공공부조제도란 모든 국민이 인간다운 생활을 영위하도록 하기 위해 국가 및 지방자치단체의 책임하에 생활유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도를 말한다.

공공부조제도는 공공부조의 행정적 책임과 재정 책임을 중앙정부와 지방정부 중 누가 담당하는가에 따라 3가지 유형, 즉 중앙형 공공부조, 지방분담형 공공부조, 지방형 공공부조로 구분할 수 있다.

1) 중앙형 공공부조

중앙형 공공부조의 대표적 예는 영국의 Income Support 제도이다. 영국의 공공부조의 원형은 1948년 국민부조법(The National Assistance Act)으로부터 시작된다. 국민부조법은 생활수단을 상실하였거나 부족한 국민들의 생존권 요구에 대한 사회적 책임을 규정함으로써 350여년간 지속해 온 구빈법을 대체하였으며, 공공부조에 필요한 재원을 지방세가 아닌 국세로 전환하여 조달하도록 규정하였다. 영국의 공공부조제도는 자산조사를 거쳐 실시되며, 종류로는 Income Support, Family Credit, Housing Benefit, Community Charge Benefit, Social Fund 등이 있다. 이 중에서 Income Support와 Social Fund는 상시 고용이 아닌(주 16시간 미만) 사람에게 지급되며, Family Credit은 상시 고용인 사람에게만 지급되며, Housing Benefit와 Community Benefit은 고용상태와 상관없이 지급된다.

2) 지방부담형 공공부조

지방부담형 공공부조 시행의 행정적 책임은 지방정부가 지고 재정적 책임을 중앙정부와 지방정부가 분담하는 유형으로 미국, 캐나다, 일본 그리고 덴마크와 핀란드가 여기에 속한다. 지방부담형 공공부조의 대표적 제도는 미국의 AFDC제도이다.

AFDC는 1935년 사회보장법에서 유래한다. 사회보장법이 규정하는 공공부조 가운데 가장 핵심적이고 규모가 큰 프로그램은 아동이 있는 어머니에게 제공되던 모연금제도의 발전된 형태인 ADC(Aid Dependent Children)였다. ADC에 의해 제공되는 서비스는 시설보호나 현물이 아닌 현금이였다. AFDC는 이러한 ADC에서 발전된 제도이다. AFDC 수급자격은 사회보장법의 규정에 근거하여 결정된다. 수급아동은 부모의 심실질환, 장기 무주택, 사망 등으로 부모가 양육할 기회를 상실하였거나 빈곤상태에 있어야 하며, 반드시 부모의 집에서 생활하여야 한다. 그리고 수급아동은 반드시 18세 미만이어야 한다.

AFDC 수급자 선정을 위한 재산 및 소득기준은 주별, 대상자별로 다를 수 있으나, 연방정부가 규정하는 원칙적 선정기준은 가구 총소득이 주가 결정한 표준육구 수준의 185% 이하 가구이다.

3) 지방형 공공부조

공공부조의 행정적 책임과 재정적 책임을 지방정부가 전담하는 유형인 지방형 공공부조는 전형적 지방형인 독일을 중심으로 독일로부터 영향을 받은 오스트리아, 이탈리아, 스페인, 스웨덴, 노르웨이 등이 이에 속한다.

독일의 공공부조(Sozialhilfe)는 현금지원에 의한 재정지원뿐만 아니라 현물급여 및 서비스 제공을 통한 종합적 접근에 초점을 두고 있다. Sozialhilfe는 크게 두 가지로 나뉘어진다. 첫 번째는 생계부조로 일반적 빈곤계층에 대한 사회적 최적생계를 보장하는 부조이다. 그리고 생계부조는 다시 거택부조와 시설부조로 분류된다. 특별부조는 특수한 생활여건에 처해 있는 대상에 대하여 보호 또는 지원을 하는 제도로써, 자활부조를 비롯하여 의료부조, 장애인부조 등 13가지 종류로 구분하고 있으며, 담당기관의 판단에 따라 급여의 지급 여부를 결정하도록 하고 있다.

다. 공공부조제도의 목적과 기본원리

1) 공공부조제도의 목적

우리나라의 공공부조법인 국민기초생활보장법은 공공부조의 목적에 대한 헌법상 국민의 생존권 보장 이념에 그 근거를 두며, 생활유지와 능력이 없거나 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 한다(국민기초생활보장법 제1조)고 규정되어 있다. 법규정에서 볼 수 있는 것처럼 공공부조제도는 두 가지 측면의 목적을 지니고 있다. 즉 생활이 곤란한 자에 대한 ‘최저생활 보장’과 생활이 곤란한 자의 ‘자활을 조성하는 것’이 그것이다.

가) 최저생활보장의 목적

공공부조제도는 생활이 곤란한 자의 최후의 안전망으로서 ‘최저생활’을 보장하는 데 일차적인 목적이 있다. 여기서 ‘최저생활’이란 헌법 제34조의 ‘인간다운 생활’, 국민기초생활보장법 제4조의 ‘건강

하고 문화적인' 최저생활을 의미한다.

‘최저생활’의 보장은 보건복지부장관이 정하는 보장기준에 따라서 특정한 보장대상자의 수요를 기초로 하여 본인이나 부양의무자의 자조 노력에 의하여도 보장이 되지 않는 부족분을 급여하는 것을 원칙으로 한다(국민기초생활보장법 제3조). ‘필요한 급여’는 주로 현금급여를 원칙으로 하며, 경우에 따라서 현물급여를 제공한다(국민기초생활보장법 제9조). 현금급여의 원칙이 채택된 것은 비록 피보호자의 생활이라 할지라도 기본적으로는 본인의 자주적 판단에 맡긴다는 것이 법의 취지에 가깝기 때문이다.

나) 자활 조성의 목적

공공부조제도는 단지 최저생활을 보장하는 것만이 아니라 궁극적으로 생활이 어려운 자의 자립을 조장하는 것을 목적으로 한다. 이러한 자활 조성의 목적은 국민기초생활보장법 제1조에 명시되어 있다. 자활 조성을 한다는 것은 정부의 보호를 받지 아니하고 자력으로 정상생활을 할 수 있게 원조하는 것을 의미한다. 기초생활보장제도의 급여 중 자활급여가 자활 조성을 위한 것이다(국민기초생활보장법 제15조). 자활급여의 내용은 자활에 필요한 금품의 지급 또는 대여, 자활에 필요한 기능 습득의 지원, 취업 알선 등 정보 제공, 공공근로 등 자활을 위한 근로기회의 제공, 자활에 필요한 시설 및 장비의 대여 등이다.

2) 공공부조의 기본원리

가) 생존권 보장의 원리

국민기초생활보장법 제1조는 “이 법은 생활유지의 능력이 없거나 생활이 어려운 자에게 필요한 보호를 행하여 이들의 최저생활

을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 한다”고 규정한다. 이 규정 전체가 생존권 보장의 원리를 나타내며, 기초생활보장제도는 국민의 생존권을 보장하기 위한 제도로서의 의의 내지 역할을 지니고 있다는 취지의 원리를 나타낸다.

나) 평등보장의 원리

우리나라 헌법에서는 “모든 국민은 행복을 추구할 권리를 가진다”(제10조). 그리고 “모든 국민은 법 앞에서 평등하다”(제11조)라고 규정하고 있다. 또한 국민기초생활보장법에서는 본법의 수급권자의 범위를 규정하고 있다.(제5조). 그러므로 본법의 요건을 충족하는 한 본법상의 보호는 평등하게 행해져야 한다는 원리인 것이다.

다) 최저생활보장의 원리

최저생활보장의 원리란 생존권 보장을 그 제도가 보장하고 있는 생활내용 면에서 본 원리인데, 이 제도에 의하여 급여를 받는 자는 최저한도의 수요가 충족될 수 있는 정도의 생활을 모든 국민에게 한결같이 보장하는 것이다. 즉 국민 각자는 소득의 고저, 직업의 차이, 가족의 대소 등 차이가 있겠지만 모든 국민은 최저한도의 생활이 객관적으로 보장될 수 있도록, 그리고 이러한 보장을 위협하는 원인을 배제하는 조치를 취하는 원리이다(신섭중, 1979).

라) 보충성의 원리

보충성의 원리란 본법의 급여를 받으려고 하는 사람은 그 전제 조건으로서 개인적으로 가능한 모든 지원을 동원하여 생활유지에 최대한 노력해야 하고 그렇게 노력한다 하더라도 부족할 경우에, 그 부족한 부분을 본법의 제도를 통해 급여한다는 원리인 것이다. 이 원리는 생활의 개인책임 내지 자기책임을 기초로 한 자본주의

사회의 최종적 또는 포괄적인 생활보장수단으로서의 공공부조의 본질을 가장 잘 나타낸 것이다.

라. 공공부조제도의 특성

공공부조제도는 사회보험, 사회복지서비스와 더불어 대표적 사회보장제도의 하나이다. 공공부조제도는 최후의 사회적 안전망 역할을 하는 것으로, 일반조세를 재원으로 하며 일정 소득(자산) 이하의 사람들에게만 최저수준의 급여를 제공한다.

1) 공공부조제도의 장점

사회보장제도에서 소득재분배효과는 조세를 재원으로 하는 공공부조제도에서 가장 전형적으로 나타난다. 왜냐하면 공공부조제도는 누진세를 기초한 조세를 기본재원으로 하고, 가장 소득이 낮은 계층을 대상으로 집중적으로 급여를 제공하기 때문이다. 그리고 공공부조제도는 제한된 예산을 저소득층에게 집중적으로 사용할 수 있다는 점에서 비용효율성의 장점을 가진다. 이에 소득재분배와 결과의 평등을 가장 효율적으로 달성할 수 있다.

2) 공공부조제도의 단점

첫째, 공공부조제도는 수급자격을 결정하는 데 있어 소득/자산 조사를 실시하기 때문에 이를 위한 행정비용이 많이 소요되는 단점이 있다. 둘째, 공공부조제도는 수급자의 근로의욕을 크게 저하시킨다는 비판이 있다. 셋째, 공공부조 프로그램은 사회보험과 달리 과거의 기여금을 돌려받는 것이 아니므로 수급의 '권리'라는 측

면에서 취약점이 있고 사회수당처럼 인구학적 특성을 기준으로 하는 것이 아니라 저소득을 수급의 기준으로 하기 때문에 수급자의 수치심을 유발할 가능성이 크다. 넷째, 공공부조제도는 사회보험이나 사회수당에 비해 정치적 지지를 적게 받는 경향이 있다.

2. 공공부조의 종류

가. 생활보장

1) 생활보장의 개념

생활보장사업은 한 마디로 자신의 힘으로 최저한의 생활마저 유지할 능력이 없거나 생활이 어려운, 우리 사회에서 가장 가난한 계층의 사람들에게 정부가 공공의 재정으로 경제적으로 생활을 부조하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하여 인간다운 생활을 하도록 보장하려는 제도이다(생활보호법 제1조).

생활보장사업은 과거 생활보호사업을 말하였는데 이것은 우리나라에 있어서 빈곤층을 보호하기 위한, 가장 중심이 되는 대책으로, 나라에 따라서는 공적부조(public assistance), 사회부조(social assistance), 또는 무기여급여(non-contributory benefit)이라고 한다. 사회보험이 소득이 있는 계층을 대상으로 하는 데 반하여, 생활보장은 소득이 없거나 소득수준이 매우 낮아 사회보험에 기여할 수 없어 사회보험의 대상이 되지 못하거나, 사회보험의 급여로 소득이 최저생계비에 미치지 못하는 사람들을 대상으로 하고 있다. 즉 생활보장은 정부의 재정으로 빈곤층에게 각종 급여를 무상으로 제공하는 제도이다. 그래서 소득이 많은 국민들이 내는 세금으로 빈곤한 사람들을 도와주는 셈이어서 사회복지제도 가운데서 소득

재분배의 효과가 가장 큰 제도이다.

이 제도는 또한 자칫 급여를 받는 사람들에게 공짜로 국가의 도움을 받아 살아가려는 의존심을 조장할 우려가 있다. 사회복지에 있어서 중요한 가치 가운데 하나가 사람들이 남에게 의존하여 살아가는 것을 배격하고, 자신의 문제를 스스로 해결할 수 있는 능력을 기르도록 하는 것이다. 생활보장사업의 궁극적 목표도 생활보호를 받는 대상자들이 가능하면 자립하도록 하는 것이어서, 생활보장사업에는 원칙적으로 대상자들이 자립할 수 있도록 돕는 여러 가지 사회복지서비스가 따르도록 되어 있다.

2) 생활보장사업의 대상

생활보장의 대상은 스스로 생활을 꾸려나갈 능력이 없거나 약한 사람들이라고 할 수 있다. 구체적인 대상을 보면, 2000년 10월 이전의 생활보호법에서는 그 대상을 인구학적 기준에 따라 규정하고 있었지만, 국민기초생활보장법이 제정되면서 인구학적 기준이 없어지고 그 대상을 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자로서 소득인정액이 최저생계비 이하인 사람들로 규정하고 있다.

2000년 10월 이전에 실시된 자산조사 결과 대상자가 한시적 생활보호대상자를 포함한 152만명보다 적은 149만명이 선정되면서 생활보호대상자 선정기준보다 오히려 기준이 강화된 것이라는 비판을 받아왔다. 이에 따라 선정기준을 완화하고 특례기준 등을 신설하여 2000년 12월에는 약 151만명 정도가 수급대상자로 선정되었다. 2001년에는 총수급자가 6월말 기준으로 약 150만명에 이르렀다.

3) 생활보호대상자의 선정기준

국민기초생활보장법에서는 생활이 어려운 저소득가구의 가구주, 가구원, 친족 및 기타 관계인이 직접 급여를 신청하는 것을 원칙으로 하고 있다. 급여를 필요로 하는 저소득층이 누락되지 않도록 생활이 어렵지만 급여신청을 하지 않았거나 신청서를 작성할 수 없는 가구에 대하여는 본인 동의를 얻어 사회복지 전담공무원이 직권으로 신청이 가능하다. 이렇게 신청을 하면 선정기준에 따라 수급자를 선정하게 된다.

국민기초생활보장법이 시행되면서 선정기준의 내용에 큰 변화가 있었다. 우선 이 법에 의한 급여를 받을 수 있는 자격을 가진 수급권자의 범위는 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자로서, 보건복지부 장관이 개별가구의 소득평가액과 재산을 기준으로 매년 정하는 선정기준에 해당하는 자이다.

수급자로 선정되기 위해서는 소득평가액 기준, 재산 기준(금액 기준, 주택·농지 면적기준, 승용차 기준), 부양의무자 기준을 동시에 충족시켜야한다. 생활보호법에서는 그 기준이 가구당 재산 2천 900만원, 가구원 1인당 월 소득 23만원 이하로 되어 있어서 가구 규모를 반영하지 못한 기준이었지만, 기초생활보장법에서는 가구 규모별로 차등화된 기준을 설정하고 있다.

소득기준은 매년 공표되는 최저생계비를 토대로 결정되며, 최저생계비는 수급권자의 생활실태, 물가상승률 등을 고려하여 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 결정된다. 재산기준은 재산금액기준과 주택·농지·자동차 등 실물기준으로 구성된다. 부양의무자의 기준은 소득·재산기준을 충족하면서 ① 부양의무자가 없는 경우 ② 부양의무자가 있어도 부양능력이 없는 경우 ③ 부양능

력이 있는 부양의무자가 있어도 부양할 수 없는 경우에 수급자로 선정될 수 있다.

4) 생활보장사업의 종류와 수준

우리나라의 현행 생활보장 사업에서는 급여의 종류로 ① 생계급여 ② 의료급여 ③ 주거급여 ④ 교육급여 ⑤ 해산급여 ⑥ 장제급여 ⑦ 자활급여를 규정하고 있다. 이 중 수급 대상자의 필요에 따라 하나의 급여만을 받거나, 둘 이상의 보호를 함께 받을 수 있도록 규정하고 있다.

나. 의료보호

1) 의료보호의 개념

1977년부터 복지정책의 일환으로 시행하고 있는 의료보호사업은 생활유지 능력이 없거나 생활이 어려운 저소득층의 의료욕구를 국가재정에 의해 해결하기 위한 제도이다.

전 세계의 의료보장제도를 개관해 볼 때 저소득층을 위한 특별 의료보장제도는 거의 없다. 우리나라에서 실시하고 있는 의료보호제도와 유사한 것은 미국의 의료부조제도이다. 우리나라의 사회복지제도와 흡사한 체계를 갖고 있는 일본의 경우에도 이러한 제도는 시행되지 않고 있다.

의료보호대상자 중 생활보호대상자는 보건복지부장관이 정한 기준에 따라 시장·군수·구청장이 의료보호 신청자의 소득·재산 등을 조사하여 1종, 2종으로 구분하여 매년 책정된다.

2) 의료보호제도의 현황

가) 의료보호의 범위와 방법

의료보호 대상자는 모든 질병이나 부상에 대하여 진찰, 처치, 수술, 분만, 기타의 치료, 약제 또는 치료재료의 급여, 의료시설에의 수용, 간호, 이송 기타 의료목적 달성을 위한 조치 등 의료보호를 받도록 하고 있다.

의료보호대상자의 진료비 부담은 1종 보호대상자와 2종 보호대상자 간에 차이를 두고 있다. 1종 보호대상자는 외래·입원치료 구분 없이 전액을 정부에서 부담하며 2종 보호대상자는 제 1차 진료기관 외래진료시 소요되는 보호비용과 제 2차진료기관에서 만성질환자가 외래진료를 받을 경우 1,000원은 본인이 부담하고 나머지는 정부가 부담한다. 입원진료비의 경우 정부와 본인이 80%와 20%씩 각각 부담하되, 생계유지가 곤란한 생활보호대상자인 점을 고려하여 본인 부담분이 10만원 이상인 경우 10만원 초과분은 정부에서 대출하여 준 다음 무이자로 1년에서 3년에 걸쳐 분할 상환하도록 하고 있다.

나) 의료보호수가

의료보호사업은 국가재정으로 시행하는 사업이므로, 현행 의료보호수가 기준은 의료보험수가와는 별도로 고시하여 적용하고 있다. 1990년부터는 의료보호수가를 의료보험의 행위별 수가체계와 동일하게 운영하고 있으며 초진, 재진으로 구분하여 정액수가를 별도로 운영하고 있던 정신질환자에 대한 외래진료수가는 내원일당 진료비(1일 10,050원)와 투약일당 진료비(1일 970원)로 변경하여 실제 진료를 받은 경우와 투약만 실시한 경우 각각 다른 진료비를 산정토록 하여 진료의 질을 높이도록 하였다.

다) 의료보호기금 운용

의료보호사업 재원을 충당하기 위하여 각 시·도에 의료보호기금을 설치 운용하고 있으며 이 기금은 국고보조금(서울 50%, 기타 80%), 지방비출연금(서울 50%, 기타 20%), 기금운영으로 생기는 수익 및 기타수입으로 조성하도록 하고 있다. 1999년 현재 의료보호기금 예산은 총 10,583억원이며 이 중 국고가 8,098억원, 지방비가 2,485억원이다.

다. 재해구호

1) 재해구호의 개념

재해구호라는 말은 한해, 풍해, 수해, 화재 등의 재해로 인한 피해로 생활이 어렵게 된 사람을 구호하여 주는 것을 말한다. 구호라는 말은 전통적인 사회사업의 뜻을 지니고 있다. 현대적 사회사업의 개념이 주로 사회심리적 서비스를 말하지만 구호사업은 주로 물질적·금전적 원조를 행하는 것을 말한다. 이러한 물질적·금전적 지원이 필요한 구호사업을 정부가 개입하여 행하면 사회정책이 되고 구호사업은 공적부조가 될 것이다.

우리나라에 있어서 구호사업은 일찍이 정부가 깊이 개입하였다. 전통적인 사회에 있어서 특히 수재 또는 한재가 대단히 심하여 매년 정부는 이것을 지원하기 위하여 각종의 정책을 실시했다. 이러한 구호정책이 오늘날에 이르기까지 거의 연례행사가 되어 정부는 막대한 재정을 투입하고 있다. 특히 태풍이 심한 해는 농작물, 가옥, 농지, 과수원 등에 막대한 피해를 주고 많은 이재민이 발생하여 이들의 의식주 문제를 해결하기 위한 노력을 정부뿐만 아니라 언론기관, 대한적십자사, 학교 등 공공단체 등이 참여하고 있다.

2) 재해구호의 방법

우리나라에 있어서 재해구호의 방법은 현물 및 현금서비스를 행할 수 있게 되어 있지만 주로 현물급여를 행하였다. 현물서비스는 다음과 같다(「재해구조법」, 제5조).

- ① 수용시설의 제공(응급가설주택을 포함)
- ② 급식 또는 식품, 의류, 침구, 학용품, 기타 생활필수품의 급여
- ③ 의료 및 조산
- ④ 이재자의 구출
- ⑤ 이재주택의 응급수리
- ⑥ 생업에 필요한 자금, 기구 또는 자재의 급여나 대여
- ⑦ 생업알선
- ⑧ 장례
- ⑨ 기타 보건사회장관이 지정하는 사항

위의 방법 중 급식은 주식용 양곡을 최초 7일간 1일 1인당 백미 432그램을, 8일 이후부터는 백미 288그램과 정맥 238그램을 급여하며 부식비는 보건복지부 장관이 정하게 되어 있다. 그리고 건물 및 도로의 손실보상의 범위에 대한 규정도 따로 정해져 있다.

이러한 물질적 구호 이외에 시·도가 필요하다고 인정하는 경우 이재자에게 현금을 지급할 수 있다. 이러한 재해구호법이 시행되기 전이나 그후에도 실제로 현물급여가 거의 전부였고 이재민의 자녀교육비 등 감면조치가 있었다.

라. 주거보호

1) 주택의 개념 및 국가개입의 필요성

일반적으로 주택은 일정한 장소 즉 토지에 고정되어 있어 상품으로서의 유통성이 낮으며, 비교적 규모가 큰 상품으로서 생산을 위해서는 큰 자본이 소요되어 주택가격은 매우 비싼 것이 보통이다. 또한 주택은 생산업자의 이윤창출의 수단이 되며, 국민의 기초적 욕구를 충족시켜 주는 것으로서 그 수요는 절대적이며 긴요하다. 그리고 주택공급은 비탄력적 성격을 갖는 반면 주택수요의 필수적 성격 때문에 주택시장은 항상 불완전한 특성을 지니고 있다. 따라서 세계의 여러 선진 복지국가에서는 자국 국민들의 주택문제를 해결하기 위하여 다양하게 개입하고 있으며 이에 따라 주택관련 정책은 기본적인 사회보장정책의 한 부분으로 자리잡고 있다.

2) 우리나라의 주거보호제도

가) 주거보호정책

우리나라에서도 국가의 주택시장에 대한 개입은 계속 시도되어 왔으나, 선진국가와는 달리 사회보장의 성격을 갖는 본격적인 주거보호정책의 역사는 매우 짧다. 해방과 한국전쟁 직후 1960년대 까지 난민 등 요보호자에 대한 주거보호 형식으로, 본격적인 대규모 주택건설이 시작된 1970년대 이후에는 주택시장에 대한 규제 형식으로 국가의 개입이 이루어져 왔다. 더욱이 1970년대 이후 그 성격이 무주택자 등을 비롯한 국민의 주거욕구의 해결이라는 측면보다는 주택시장 및 전체 경제의 순환을 조절하기 위한 경제정책적 성격이 강하게 나타나 주택 및 토지의 가격의 급상승에 따른 차

익을 노리는 대기업 및 투기업자들의 불로소득의 원천으로 작용하게 된다. 이와 함께 핵가족의 증가 등에 따라 주택부족의 문제는 더욱 심화되고, 노동자나 도시빈민, 그리고 농어민 등 일반 국민의 주거사정은 열악한 상황에 놓이게 되었다. 즉, 주택의 양적 부족문제와 함께 낮은 질적 수준이 만성화되었던 것이다. 이러한 결과 주거욕구의 불충족과 주거의 불평등이 심화되어 주택문제는 사회적 갈등의 원천이 되었다.

이와 같이 사회보장으로서의 주거보호 정책이 부재한 가운데 이를 해결하기 위해 시행된 정책이 '영구임대주택' 정책이다. 이는 앞에서 언급한 의미의 공공임대주택으로서 주택문제가 커다란 사회문제로서 제기되는 시점인 1989년 2월에 발표되어 그 해 12월부터 입주가 시작되었다.

나) 영구임대주택

원래의 영구임대주택은 6대 도시를 비롯한 도시지역의 생활능력이 없는 생활보호가구 중 거택보호자 및 자활보호자를 입주대상으로 총 25만호를 건설·공급하겠다는 계획으로 추진되었다. 그러나 이 정책은 1995년까지 당초의 계획에 못 미치는 총 191,141가구가 공급되고 종결되었다. 그리고 이들 대상가구의 범위는 점차 확대되어 의료부조자, 보훈대상자 중 의료부조자의 소득수준 이하인자, 일본군 위안부(1993. 10. 15 신설), 저소득 모자가정(1992. 6. 8 신설, 1993. 10. 15 개정)등이 영구임대주택의 입주대상으로 포함되었다(건설부: 1993, 1998년부터 대한주택공사에서 관리). 또한 입주 우선순위는 해당지역의 거주기간, 가구주 연령, 가구원수 등을 종합적으로 고려하는 점수제를 채택하였다.

다) 사원임대주택 및 공공임대주택

1990년부터 공급된 사원임대주택은 근로자복지주택과 함께 근로자주택을 구성하지만 후자는 분양주택으로서 사회보장적 의미가 거의 없고, 사원임대주택은 그 공급주체가 기업으로 제조업 등 무주택 근로자를 대상으로 전용면적 기준 7~15평의 주택을 국민주택기금을 사용하여 5년 거치 20년 상환을 조건으로 제공되고 있다. 그러나 상대적으로 저소득인 근로자의 제외, 노동통제적인 성격, 정부의 직접적인 재정지원의 결여 등 문제를 갖고 있다.

‘공공임대주택’은 영구임대주택의 공급 중단이 결정된 1992년부터 공급된 주택으로 임대대상은 청약저축가입자 및 철거세입자이다. 처음에 정부 50%, 국민주택기금의 용자 20%가 지원되었으나 1991년도 이후 정부의 재정지원이 중단되었다. 그리고 주택의 규모는 전용면적 기준 12평 이하였으나 1993년도 이후부터는 7~15평으로 다양화되었다.

라) 국민기초생활보장 수급자의 주거급여

국민기초생활보장 수급자에게는 생계급여와 교육·의료·주거·자활·장제·해산급여 등 7가지 종류의 급여가 제공되며, 이중 매월 현금으로 지급되는 것이 생계급여와 주거급여이다.

주거급여는 저소득층의 주거환경 개선을 유도하기 위하여, 기존 생계비에 포함하여 지급하던 것을 국민기초생활보장제도에서 분리, 신설한 것이다. 가구규모별로 1~2인 가구는 2만원, 3~4인 가구는 3만 2천원, 5~6인 가구는 4만원을 매월 지급한다.

Ⅲ. 국민기초생활보장제도

1. 국민기초생활보장법 도입 배경

가. 생활보호제도의 내용과 그 평가

우리나라는 1961년 생활보호법을 제정하여 시행하였고 1974년부터 생활보호사업의 일환으로 취로사업을 실시하고 있다. 한편 1982년부터 종전의 영세민·준영세민의 구분에서 자활보호의 개념을 도입하여 거택보호자, 시설보호자, 자활보호자로 구분하였다. 이때부터 생활보호자의 자립과 자활을 지원하기 위해 무상훈련 및 훈련비 지원을 내용으로 직업훈련 사업을 실시하고 있다. 한편 1993년부터 각 부처에서 행하던 직업훈련을 노동부가 일괄적으로 담당하기 시작했다. 또한 1996년 차등 급여제를 처음 도입하였다.

특히 1999년 약 40년간 시행해 오던 생활보호법을 대체하는 국민기초생활보장법을 제정하였다. 그리하여 ‘생산적 복지’라는 이름 아래 2000년 10월부터 국민기초생활보장제도를 시행하고 있다.

1) 내용

생활보호법은 제1조에서 ‘생활유지의 능력이 없거나 생활이 어려운 자에게 필요한 보호를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성함으로써 사회복지의 향상에 기여함을 목적으로 한다’고 규정하고 있다. 그리고 시행령 6조에서 생활보호대상자를 거택

보호대상자, 시설보호대상자, 그리고 자활보호대상자로 구분하고 있다. 생활보호의 수혜자가 되려면 시행령 6조에서 규정하고 있는 법적 요건을 충족시켜야 한다. 구체적으로 볼 때 1999년에는 <표 III-1>과 같이 소득기준과 재산기준을 만족시켜야 했다.

<표 III-1> 1999년도 생활보호대상자 선정기준

구 분	소득 기준	재산 기준
일 반 생활보호대상자	거택보호자 월/23만원 이하 자활보호자 월/23만원 이하	거택보호자 2,900만원 이하 자활보호자 2,900만원 이하
한시적 생활보호대상자	한시적 생계보호대상자 월/23만원 이하 한시적 자활보호대상자 월/23만원 이하	4,400만원 이하

이 중에서 한시적 생활보호대상자는 1997년말에 닥친 경제위기 때문에 실직하거나 파산하여 생계가 어렵게 된 사람들로서 위와 같은 소득과 재산기준을 만족시키는 사람들을 말한다. 한편 일반 생활보호대상자는 <표 III-2>와 같이 구분한다.

여기서 생활보호대상자를 구분할 때 연령의 많고 적음이나 근로능력의 유무를 고려하고 있다는 점에 주목해야 한다. 그리하여 근로능력이 있는 사람은 자활보호대상자로 분류되어 생계보호를 받지 못한다. 따라서 자활보호자는 의료보호나 교육보호는 받지만 생계는 자신의 노동을 통해 해결해야 한다. 이것이 국민기초생활보장제도와 가장 큰 차이점이다. 국민기초생활보장제도에서는 근로능력이 있더라도 소득이 최저생계비에 미치지 못할 경우 생계비를 지원해 준다.

한편 자활보호자의 경우 특별한 사유로 인해 공공근로사업이나 특별취로사업에 참여하지 못하는 경우 동절기 6개월간 생활비를 지원한다. 근로능력이 없는 사람은 거택보호자로 분류된다. 거택보호자

의 경우 가구규모와 소득 등급에 따라 생계보호비를 지급받고 있다.

<표 III-2> 일반생활보호대상자의 구분

구분	요건	보호내용
거택보호대상자	- 65세 이상 노쇠자 - 18세 미만 아동 - 임산부 - 질병이나 사고로 근로 능력을 잃은 사람, 장애로 인하여 근로능력이 없는 사람 - 기타	생계보호 자활보호 교육보호 해산보호 장제보호 의료보호
시설보호대상자	- 주거가 없거나 주거가 있어도 그 곳에서는 보호를 행할 수 없어서 보호시설에 수용된 사람	위와 같음
자활보호대상자	- 거택 및 시설보호 대상자 가구가 아닌 가구원, 즉 근로능력자를 가진 생활보호대상가구	의료보호 자활보호 교육보호

2) 평가

첫째, 자활보호자의 경우 의료보호, 교육보호, 자활보호만을 보장하고 생계는 보장해 주지 않는다. 그러므로 제도 자체가 자활보호자의 노동공급 유인을 저해할 가능성은 별로 없다.

둘째, 거택보호자의 경우를 살펴보자. 물론 거택보호자들은 노동능력이 없다고 ‘판정된’ 사람들이다. 그러나 법적으로 거택보호자로 분류되었다고 해서 반드시 노동능력이 없다고 볼 수는 없다. 65세 이상의 노인, 18세 미만의 아동, 임산부도 돈을 버는 경우를 흔히 볼 수 있다. 사람은 누구나 경제적으로 더 나아지기를 원하기 때문이다. 다만 그들의 소득이 그렇게 많지 않다는 것뿐이다.

생활보호제도 아래에서 거택보호자에게 지급되는 이러한 생계보호비는 다음에 논의할 국민기초생활보장제도에 비해 노동공급 유인 측면에서는 더 바람직하다. 즉 자신이 번 소득이 높은 사람이

생계보호비를 받은 이후의 총소득도 높아지기 때문에 노동을 공급할 유인이 있다는 것이다. 그 결과 노동을 전혀 하지 않을 가능성이 상당히 적어진다. 물론 거택보호자들의 노동공급은 경제 전체적으로 볼 때 그 비중은 작다. 그러나 이러한 결과는 다음에 논의할 국민기초생활보장제도와 비교할 때 큰 장점이라고 볼 수 있다.

나. 생활보호법의 한계

생활보호법은 1961년에 제정된 후 부분적으로 개정되어 왔지만, 기본적인 구조를 그대로 유지하여 왔다. 생활보호법은 국민 전체에게 인간다운 최저생활을 보장하기에는 여러 가지 이유에서 충분하지 못하다는 평가를 받아 왔다.

기원적으로 보면 생활보호법의 모범은 일제시대에 만들어진 조선구호령이다. 당시 식민지에 적용하기 위해서 만들어진 이 법은 개인을 빈곤으로부터 보호하는 이념을 갖고 있다기보다는 질서유지적 사고에 의해서 지배되었으리라고 쉽게 생각할 수 있다. 빈곤이 개인적인 속성에 그 원인이 있는가 아니면 사회적 구조의 산물인가 하는 것은 빈곤론에서 오랜 쟁점 중의 하나이다. 위와 같은 태생의 한계를 가지고 있는 생활보호법에서 빈곤생활자가 사회구조적 산물로서 파악될 수 없는 것은 당연하였다. 따라서 빈곤생활자에 대해 사회적 열등자라는 가치론적 판단이 내재해 있을 수밖에 없었으며, 이러한 시각으로 인해 항상 최저생활보장을 위한 정책을 객관적으로 형성하고 집행하는 데 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없었다. 즉 공공부조제도는 모든 사회적 위험에 대응하는 「포괄성」과 해당되는 사회구성원에게 모두 적용되는 「보편성」, 그리고 최저한도의 생계를 유지할 수 있는 「국민기본선의 보장」을 핵심내용으로 하나, 생활보호법은 대상자 선정의 기준이나 제

공하는 급여의 내용, 그리고 급여의 수준에서 법의 본래 목적을 실현하기에 미흡하다는 문제점이 다음과 같이 지적되었다.

첫째, 생활보호법은 급여의 수준으로 건강하고 문화적인 최저생활을 보장한다고 규율하였지만 이러한 이념은 실제에 있어서는 생활보호법의 다른 규정 및 생활보호행정에 전혀 반영되어 있지 않았다.

둘째, 생활보호법은 보호대상자를 연령·신체상태 등을 기준으로 하여 선별하였다. 65세 이상의 노쇠자, 18세 미만의 아동, 임산부, 폐질 또는 심신장애로 인하여 근로능력이 없는 자 등이 그들이다. 결국 이러한 조건에 있지 않은 자는 자기 생활능력이 없더라도 이는 개인의 자기책임으로서 국가에 의한 보호의 필요성, 따라서 보호의 가치가 없는 인적 집단이라는 판단을 한 것이라고 볼 수 있다.

셋째, 생활보호법은 생활보호대상자를 선정하는 기준을 직접 입법하지도 않았으며, 또 행정적 기준을 지도하는 지침이 되지도 못했다. 생활보호대상자를 선정함에 있어서 법치행정의 최소한의 요청에도 충실하지 못했다는 것이다.

넷째, 생활보호법은 보호대상자를 생계보호대상자와 자활보호대상자로 구분하고, 전자에 한하여 생계보호 급여를 하였다. 후자에게는 근로능력이 있다는 이유로 취업보호의 대상으로 하였다. 따라서 생활보호를 담당하는 기관이 취업보호를 하더라도 실제 취업보호가 성과가 없는 경우 미취업으로 인한 위험을 자활보호대상자 스스로에게 부담시킨 것이다. 이는 결국 이른바 빈곤의 함정(poverty trap), 즉 근로능력이 있는 자를 생활보호의 대상으로 할 경우 이들은 근로의 유인을 상실하고 생활보호에 의존하게 되는 위험에 지나치게 민감했던 입법이라고 할 수 있다.

다섯째, 부양관계에 대한 규정이 명확하지도 않고, 또 사회보장법의 특수성을 반영하고 있지도 못했다. 실제 생활보호행정에서는

부양의무의 범위를 좁게 해석하고 있었지만 이에 대한 법적 규율이 결여되어 있었다. 부양의무에 관한 규율이 부양의무자의 각종 사회적 수요를 고려하지 못했다. 예컨대 아동, 노인 등을 부양하는 부양의무자는 그렇지 않은 자에 비해서는 부양의무의 범위가 좁을 수밖에 없다. 이러한 요청을 생활보호법은 전혀 반영하고 있지 못했다.

여섯째, 개인으로 하여금 사회에 복귀하여 정상적인 생활을 할 수 있도록 하기 위해서는 급여의 종류로서 현금 및 현물급여 이외에 거동보호 등을 위한 서비스급여가 필수적이다. 생활보호법은 이 점을 전혀 반영하고 있지 못했다.

일곱째, 생계보호요건을 충족시키지 못하는 경우에도 빈곤상태에 처하게 되는 것을 방지하기 위해서 예방적인 급여의 필요성이 있는데, 이에 대한 정책적 고려가 부족했다.

여덟째, 보호급여의 수준이 지속적으로 매년 상향조정되기는 했지만, 최저생활을 보장하기에는 불충분하였다. 마지막으로, 주거에 대한 수요를 생활보호법은 전혀 보호하지 못했다.

다. 국민기초생활보장법 도입

지난 40여년간 노인, 장애인 등 근로 무능력자에 대한 단순 생계 지원 중심의 생활보호제도가 실시됨에 따라, 생활보호법이 가지고 있는 자체 문제에 대해 개선의 필요성이 강하게 제기되었다. 그러나 1997년 이후 외환위기하에서 시행된 경제구조 및 기업의 구조조정에 있어서 사회안전망의 정비가 선결과제로서 제시되었으며, 이때 무엇보다도 최종적인 사회안전망이라고 할 수 있는 공공부조법의 개혁이 요구되었다. 즉, 1997년 외환위기 이후에 구조조정과 경기침체에 따른 대량실업으로 근로능력이 있는 빈곤인구가 급증

하고 자살, 노숙자의 증가, 가정해체 등의 사회문제가 확대되었다. 그러나 기존의 생활보호제도는 근로능력자에게는 생계비를 지급하지 않는 것이 원칙이었으므로 최후의 사회안전망으로서 한계가 있었다.

따라서 우리 사회 구성의 가장 기본단위인 가족을 보호하고 건강하게 유지하기 위한 제도적 장치가 필요하게 되었다. 이에 따라 기존의 생활보호법상의 단순생계지원이 아닌 수급자의 자립자활을 촉진하는 생산적 복지를 지향하는 종합적 빈곤대책의 필요성이 제기되었다. 따라서 근로능력에 관계없이 최저생계비 이하의 저소득층의 기초생활을 국가가 보장할 필요성이 대두되었으며, 이를 반영하여 기존 생활보호법의 문제점을 상당 부분 개선하는 내용으로 국민기초생활보장법이 제정되었다.

국민기초생활보장제도의 가장 큰 변화는 생활보호법에서는 노동능력이 있는 삶들은 생계보호의 대상이 아니었지만 국민기초생활보장법에서는 이들의 생계도 보장해 주는 것이다. 즉, 근로능력의 유무에 관계없이 최저생활비 이하의 모든 국민들의 기초생활을 보장하는 것인데, 이는 국민기초생활보장제도의 장점이자 동시에 단점도 되고 있다.

이것은 과거 생활보호법상의 국가의 재량에 의한 자선적 생활보호급여에서 법적인 보장을 받는 권리성 급여로 전환함을 의미하며, 가난의 책임은 그 개인뿐만 아니라 사회에도 있다는 빈곤관의 일대 전환에 따른 국가에 의한 절대빈곤의 해소를 의미한다. 다만 근로능력이 있는 빈곤층에 대해서는 스스로 빈곤에서 탈출하도록 체계적인 자활서비스를 제공하여 생산적 복지를 구현하고자 하는 것이다.

라. 생활보호법과 국민기초생활보장법의 차이

생활보호법은 그 자체의 용어가 의미하듯이 국가에 의한 보호적 성격을 띤 반면, 국민기초생활보장법은 국가로부터 보호가 국민의 권리적 성격을 띠고 있다. 대상자 구분에서도 기존의 생활보호법에서는 연령 등 인구학적 기준에 의하여 대상자를 구분하였지만, 국민기초생활보장법에서는 대상자 구분을 폐지하였다. 대상자 선정기준에서도 생활보호법상에는 보건복지부장관이 정하는 소득과 재산기준 이하인 자로 하였으나, 국민기초생활보장법에서는 소득 인정액이 최저생계비 이하인 자로 바뀌었다.

급여수준에서도 국민기초생활보장법에서는 생활보호법에서 제공하는 6개의 급여 이외에 추가로 주거급여와 긴급급여를 신설하였다. 가장 큰 차이는 국민기초생활보장법에서는 근로능력이 있는 저소득층에게 자활에 필요한 서비스를 체계적으로 제공하여 수급권자의 궁극적인 자활을 촉진하고자 하는 것이다. 이것이 바로 생산적 복지체계 구축의 가장 중요한 요소인 것이다.

Ⅲ. 국민기초생활보장제도 47

<표 III-3> 국민기초생활보장법과 생활보호법의 주요내용 비교

구 분	생활보호법	국민기초생활보호법
법적 용어	- 국가에 의한 보호적 성격 ○ 보호대상자, 보호기관	- 저소득층의 권리적 성격 ○ 수급권자, 보장기관, 생계급여 등
대상자 구분	- 인구학적 기준에 의한 대상자 구분 ○ 거택보호자 : 18세 미만 아동, 65세 이상 등 ○ 자활보호자 : 인구학적으로 경제활동 가능한 근로능력자	- 대상자 구분 폐지 ○ 근로무능력자는 조건 없이 급여 ○ 근로능력자는 자활사업 참가 조건부 급여 * 연령기준 외에 신체적·정신적 능력과 부양, 간병, 양육 등 가구여건 감안 가능
대상자 선정기준	- 보건복지부장관이 정하는 소득과 재산 기준 이하인 자 * 1999년 : 월 소득이 23만원/인 월 재산이 2,900만원/가구	- 소득인정액이 최저생계비 이하인 자 * 소득인정액 : 개별가구의 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 금액
급여 수준	- 생계보호 ○ 거택보호자에게만 지급 - 의료보호 ○ 거택보호 : 의료비 전액지원 ○ 자활보호 : 의료비의 80% - 교육보호 : 중·고생자녀 학비전액 지원 - 해산보호 - 장제보호, 자활보호 등	- 생계급여 ○ 모든 대상자에게 지급하되 근로능력자는 자활관련사업에 연계하는 조건부로 지급 - 주거급여 신설 ○ 임대료, 유지수선비 등 주거안정을 위한 수급품 - 긴급급여 신설 ○ 긴급 필요시에 우선 급여를 실시. 의료, 교육, 해산, 장제보호 등은 현행과 동일
자활지원 계획	신 설	- 근로능력자 가구별 자활지원계획 수립을 통한 체계적 자활지원 ○ 근로능력, 가구특성, 자활욕구 등을 토대로 자활방향, 자활에 필요한 서비스, 생계급여의 조건 등을 계획 ○ 자활에 필요한 서비스를 체계적으로 제공하여 수급권자의 궁극적인 자활을 촉진

2. 국민기초생활보장제도의 개관

가. 제도 개요

1) 기본원칙

가) 보편성의 원칙

공공부조법체계에서는 개인에게 인간다운 최저생활을 하는 데 저해가 되는 모든 생활상황이 보호의 대상이 된다. 질병·장애·노령·실업 등 특정한 원인에 의해서 야기된, 혹은 공동체에 책임이 있는 행위 중에 발생한 생활상태를 보호하는 사회보험 혹은 사회보상과 다른 점이다. 국민기초생활보장법은 기존의 생활보호법과는 달리 근로능력의 존재 여부에 관계없이 빈곤상태에 있는 모든 국민을 보호의 대상으로 하고 있으며, 이로써 보편성의 원칙을 실현하고 있다.

나) 보충성의 원칙

국민기초생활법 제3조에 의하면 급여의 기본원칙은 수급자가 자신의 생활의 유지·향상을 위하여 그 소득·재산·근로능력 등을 활용하여 최대한 노력하는 것을 전제로 이를 보충·발전시키는 것을 기본원칙으로 한다고 하였다. 또 부양의무자의 부양과 다른 법령에 의한 보호는 이 법에 의한 급여에 우선하여 행하여지는 것으로 하며, 다만 다른 법령에 의한 보호의 수준이 이 법에서 정하는 수준에 이르지 아니하는 경우에는 나머지 부분에 관하여 이 법에 의한 급여를 받을 권리를 잃지 아니한다고 하였다.

보충성의 원칙이란 개인의 빈곤이 극복될 수 없을 때 비로소 공공부조체계에 의한 보호가 이루어진다는 내용을 갖는 원칙이며,

사회적 위험이 발생하면 개인이 그것을 스스로 극복할 능력이 실제 있는가를 묻지 않고 추상적으로 수요가 발생한 것으로 의제하는 사회보험 또는 사회보상과 다른 점이다.

다) 개별성의 원칙

적어도 부분적으로나마 사회보험이 갖추어져 있는 국가라면 빈곤은 대부분의 경우 비전형적인 생활위험이 발생한 결과이다. 질병·장애·노령·실업 등 전형적인 생활위험에 대한 추상적인 보호는 사회보험을 통해서 이루어지기 때문이다. 따라서 국민기초생활보장법적 보호를 행하는 데에 있어서, 수요의 측정은 현재의 구체적인 수요상황이 존재하는가의 여부를 기준으로 이루어진다. 또 이러한 상황을 보호하기 위해서 지급되는 급여의 종류 및 형태, 그리고 급여수준을 결정함에 있어서 급여를 통해서 보호대상자의 현재의 구체적인 사실상의 수요를 충족시킬 수 있는가의 여부가 공공부조의 제도적 완전성을 판단하는 기준이 된다. 사회적 위험이 현실화되면 추상적으로 수요가 의제되고, 급여의 수준이 법에 의해서 결정되는 사회보상 혹은 사회보험과는 달리 공공부조에서는 구체적인 수요심사(needs test)와 자산조사(means test) 등이 실시된 후 보호가 이루어진다. 또 현물 혹은 현금급여만으로는 스스로 거동할 수 없는 자의 생활간호와 같은 수요를 충족시키는 데에는 한계가 있으므로 공공부조에서는 현금급여 및 현물급여와 함께 서비스 급여에 중요한 비중이 두어진다.

2) 수급권자·수급자

이 법의 대상은 수급권자 및 수급자이다. 수급권자라 함은 이 법에 의한 급여를 받을 수 있는 자격을 가진 자를 말하고, 수급자라

함은 이 법에 의한 급여를 받는 자를 말한다. 한편 국가 또는 지방 단체와 같은 보장기관이 수급자에게 이 법에 의해 급여하거나 대여하는 금전 또는 물품을 수급품이라고 한다.

그런데 수급자란 수급권자 중에서 실제의 급여를 받는 자이므로 그 범위는 따로 정할 필요가 없다. 그런 점에서 법적용 대상으로서 의미가 있는 것은 수급권자이다. 이 법은 수급권자를 원칙적 수급권자와 일시적 수급권자로 구분하고 있다. 먼저, 원칙적인 수급권자(본래적 수급권자)는 ‘부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자’로서 소득인정액이 최저생계비 이하인 자이다. 다음으로, 일시적 수급권자(예외적 수급권자)는 원칙적 수급권자에 해당하지 아니하여도 ‘생활이 어려운 자로서 일정기간 동안 이 법이 정하는 급여의 전부 또는 일부가 필요하다고 보건복지부장관이 정하는 자’이다.

국민기초생활보장법(이하 기초법)상의 생활보장 수급자는 부양의무자 기준을 충족하고 소득인정액이 최저생계비 이하인 경우에 해당하는 국민은 누구나 대상이 될 수 있다. 이에 비해 생활보호법은 부양의무자 기준, 인구학적 기준 그리고 재산기준을 동시에 충족시켜야 한다.

기초법상의 부양의무자 기준은 기존의 생활보호법상의 규정과 동일하며, 기존의 생계보호대상자 선정기준 중의 하나인 인구학적 기준의 폐지를 통해 생활보호의 근대화를 추구하고 있다. 부양의무자 기준은 부양의무자 범위 이내의 자가 있는지 여부, 있을 경우 부양능력을 지니고 있는지, 부양능력을 지니고 있다면 실제로 부양을 하는지 여부로 구분된다.

수급자의 기본적 권리는 첫째, 수급자에 대한 급여는 정당한 사유 없이 이를 불리하게 변경할 수 없다. 둘째, 수급권 및 수급품은 압류할 수 없다. 다만, 수급권자는 본인의 의사에 반하여 수급자가

되는 것을 강제받지 아니하며, 수급권을 포기할 수도 있다. 수급자의 기본적인 의무는 첫째, 수급권을 타인에게 양도할 수 없다. 둘째, 수급자는 거주지역·세대의 구성에 변동이 있거나 재산상황 등에 현저한 변동이 있는 때에는 지체없이 관할 보장기관에 이를 신고하여야 한다.

3) 수급기준

국민기초생활보장법의 수급자로 선정되기 위해서는 소득기준, 재산기준(금액기준, 주택·농지 면적기준, 승용차기준), 부양의무자 기준을 동시에 충족시켜야 한다. 즉, 소득인정액이 최저생계비에 미달해야 하며, 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없어야 한다. 부양의무자 요건에 해당하지 않거나, 재산기준을 초과하는 가구는 가구소득이 최저생계비 이하일지라도 수급권자에서 제외된다. 다만, 2003년부터는 「소득과 재산의 이원적 기준」은 소득인정액으로 통일될 예정이다. ‘소득인정액’이란 개별가구의 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 금액을 말한다. 여기서 ‘개별가구의 소득평가액’이란 개별가구의 실제소득에도 불구하고 보장기관이 급여의 결정 및 실시 등에 사용하기 위하여 산출한 금액을, 그리고 ‘재산의 소득환산액’이란 보장기관이 급여의 결정 및 실시 등에 사용하기 위하여 개별가구의 재산가액에 소득환산율을 곱하여 산출한 금액을 말한다.

소득인정액이 적용되는 2003년 이전까지는 소득기준으로 최저생계비가 적용된다. 생활보호법과 기초법을 비교하면 최저생계비에 대한 정의는 동일하나 결정방식 및 활용에서 차이가 있다. 최저생계비의 결정과 관련하여 생활보호법에서는 중앙생활보호위원회의 심의사항이지만 기초법에서는 심의 및 의결사항이다. 또한 최

저생계비의 활용의 경우 생활보호법에서는 소득기준과 급여기준으로 사용되지만, 기초법에서는 소득인정액과 비교하여 수급자를 선정하고 급여를 지급하는 기준이 되고 있다.

가) 소득기준

소득기준으로는 가구 규모별 최저생계비¹⁾를 적용함으로써 국민기초생활보장 신청대상자의 소득평가액이 이에 못 미치는 경우 국민기초생활보장법의 수급권자가 될 수 있도록 하였다. 국민기초생활보장법에서는 기존의 생활보호법에 비하여 두 가지 변화를 가지고 왔다. 첫째, 국민기초생활보장제도하에서는 소득기준을 만족시키면 신체 혹은 연령에 관계없이 수급권자가 될 수 있다²⁾. 둘째, 국민기초생활보장법에서는 기존의 생활보호법과 마찬가지로 소득과 재산을 함께 고려하나, 재산을 그 자체로서 기준으로 적용하지 않고, 재산가액을 소득으로 환산하여 통합된 기준을 적용하도록 하고 있다³⁾.

-
- 1) 최저생계비는 5년 단위로 계측되고, 비계측연도의 최저생계비는 국민의 소득·지출수준과 수급권자의 생활실태, 물가상승률 등을 고려하여 결정되도록 규정하고 있다. 우리나라의 경우 1999년 최저생계비를 계측한 후 2000~2001년의 최저생계비는 소비자 물가상승률을 적용하여 추정된 최저생계비를 사용하고 있다. 2003년도 최저생계비는 1인 가구 기준으로 월 356,000원이며, 2인 가구 589,000원, 4인 가구 1,019,000원 등이다. 이는 금년도 최저생계비보다 3.0%를 인상시킨 것이다.
 - 2) 다만 근로능력이 있는 자가 수급권자가 되기 위해서는 직업알선기관이 알선하는 직업에 종사하여야 한다는 조건이 붙어 있다.
 - 3) 국민기초생활보장법 부칙 제1조에 의하면 2002년까지는 소득기준과 재산기준으로 선정하고, 최저생계비와 소득평가액의 차액을 급여하나, 2003년부터는 최저생계비와 소득인정액을 비교하여 선정하고 지급하도록 규정하고 있다.

<표 III-4> 가구규모별 소득평가액(2002년 기준)

(단위: 만원)

가구규모	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
소득평가액(월)	35	57	79	99	113	127
(※ 2001년 기준)	(33)	(55)	(76)	(96)	(109)	(123)

주: 7인 가구부터는 1인이 증가할 때마다 14만원씩 증가(7인 가구 141만원, 8인 가구 155만원)

자료: 보건복지부, 『2002년도 국민기초생활보장 사업계획(선정기준 및 급여기준)』, 2002. 1.

나) 재산기준

국민기초생활보장법에서는 재산기준을 세분하여 적용하고 있다. 재산기준은 금액기준, 면적기준, 자동차기준으로 구분되는데, 하나의 기준이라도 초과하면 수급자가 될 수 없다. 우선 금액기준을 살펴보면 생활보호법에서는 가구 규모에 대한 고려를 하지 않았으나, 국민기초생활보장법에서는 가구 규모를 고려하여 규모별로 차등화 하였다.

<표 III-5> 가구 규모별 재산기준

구 분	1~2인 가구	3~4인 가구	5인 이상 가구
재산가액	3,300만원	3,600만원	4,000만원
(※2001년 기준)	3,100만원	3,400만원	3,800만원

자료: 보건복지부, 『2002년도 국민기초생활보장 사업계획』, 2002. 1.

재산면적기준은 주택기준과 농지기준으로 구분된다. 주택의 경우 자가와 비자가를 구분하여 기준을 달리 설정하고 있으며, 농지의 경우 소유면적이 시도별 평균 농지경작면적을 초과하는 경우

수급자가 될 수 없도록 규정하고 있다.

다만 주택 및 농지면적기준 적용이 제외되는 대상자가 있는데, 주택면적기준이 적용되지 않는 경우로 근로능력이 없는 자로만 구성된 가구⁴⁾, 가구원 중에 만성·희귀질환 등으로 6개월 이상 치료를 요하는 자가 있는 가구(의료비 소득공제 대상가구), 주택 처분이 곤란한 가구가 이에 해당한다. 그리고 농지 면적기준 적용 제외의 경우에는 가구원 중에 만성·희귀질환 등으로 6개월 이상 치료를 요하는 자가 있는 가구로서 농업소득으로 병원비 감당이 곤란한 가구, 토지의 처분이 곤란한 가구, 긴급급여 대상자(긴급급여 기간 동안) 등이 포함된다.

<표 III-6> 주택 및 농지의 면적기준

구 분	선정 제외대상자
주 택	○ 전용면적 15평(50㎡)을 초과하는 주택 소유가구 ○ 전용면적 20평(66㎡)을 초과하는 주택 임차가구
농 지	○ 농업 종사가구 중 시·도별 농가구당 평균경지면적 ¹⁾ 을 초과하는 경지(논, 밭)를 소유한 가구

주: 1) 시·도별 농가호당 평균경지면적(단위: ha)

- 경기 1.42, 강원 1.48, 충북 1.48, 충남 1.49, 전북 1.59, 전남 1.45, 경북 1.24, 경남 1.07, 제주 1.46, 인천 1.46, 울산 1.29
 - 서울 1.42, 부산 1.07, 대구 1.24, 광주 1.45, 대전 1.49
- (인접도의 평균경지면적 준용)

자료: 보건복지부, 『2000~2001년 국민기초생활보장 수급현황』, 2002. 5.

4) 미취학 아동, 치매노인, 질병·부상·장애 등으로 거동이 곤란한 가구원 등을 양육·간병·보호하기 위해 근로가 어려워 생계급여 조건 부과를 면제받는 가구 포함.

또한 국민기초생활보장법에서는 승용차를 소유한 자는 원칙적으로 수급자가 될 수 없다고 규정하고 있다. 다만 장애인 사용자 동차로서 2000cc 미만인 경우, 1,500cc 미만의 승용차를 생업에 직접적으로 사용하고 있는 경우 또는 질병, 장애 등에 따라 불가피하게 소유하는 경우 등은 승용차 기준의 적용에서 제외된다.

다) 부양의무자기준

국민기초생활보장법이 규정하고 있는 부양의무자는 수급권자를 부양할 책임이 있는 자로서 수급권자의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족을 말한다. 국민기초생활보장법은 부양의무자가 있어도 부양능력이 없는 경우를 유형화하여 이 경우에는 부양의무자에 관계없이 보호를 행하도록 하고 있다⁵⁾. 국민기초생활보장법은 부양의무자가 있어도 현실적인 이유에서 부양을 받을 수 없는 경우⁶⁾ 역시 부양의무자의 존재 여부에 불구하고 보호를 행한다. 이밖에 부양능력이 미약한 경우(시행령 제4조제1항 제4호 다목)나 부양의무자인 출가한 딸 등의 부양능력에 대하여는 인정기준(시행령 제4조 제2항)을 완화하여 정할 수 있도록 하였다.

-
- 5) 첫째, 부양의무자가 수급자인 경우, 둘째, 직계존속 또는 장애인복지법에 의한 중증장애인인 직계비속을 자신의 주거에서 부양하는 경우, 셋째, 법 제24조에 의한 차상위계층 혹은 일용근로자 등으로서 재산의 소득환산액이 수급권자 및 당해 부양의무자 각각의 최저생계비의 100분의 42에 해당하는 금액을 합한 금액에 미달하는 경우, 넷째, 그밖에 실제소득이 수급권자 및 당해 부양의무자 각각의 최저생계비를 합한 금액의 100분의 120 미만이거나 혹은 재산의 소득환산액이 수급권자 및 당해 부양의무자 각각의 최저생계비의 100분의 42에 해당하는 금액을 합한 금액에 미달하는 경우 등.
 - 6) 병역법에 의하여 징집 또는 소집된 경우, 해외 이주법에 의한 해외 이주자에 해당하는 경우, 행형법 및 사회보호법 등에 의한 교도소·구치소·보호감호시설 등에 수용중인 경우 등

(1) 부양능력 판정기준

부양의무자의 부양능력은 부양의무자 가구의 소득과 재산을 기준으로 판단하며, 판정기준은 시행령 제4조에 의거 2002년도 최저생계비 및 재산기준에 의해 결정된다.

<표 III-7> 부양능력 판정기준표(2001년)

(단위: 만원)

부양능력 판정	부양의무자 가구 수급 권자가구	1인		2인		3인		4인		5인		6인	
		소득	재산	소득	재산	소득	재산	소득	재산	소득	재산	소득	재산
없음 (해당금액 미만일때)	1인	41	7,920	69	7,920	94	8,280	119	8,280	135	8,760	152	8,760
	2인	41	7,920	69	7,920	94	8,280	119	8,280	135	8,760	152	8,760
	3인	41	8,280	69	8,280	94	8,640	119	8,640	135	9,120	152	9,120
	4인	41	8,280	69	8,280	94	8,640	119	8,640	135	9,120	152	9,120
	5인	41	8,760	69	8,760	94	9,120	119	9,120	135	9,600	152	9,600
	6인	41	8,760	69	8,760	94	9,120	119	9,120	135	9,600	152	9,600
있음 (해당금액 이상일때)	1인	83	7,920	110	7,920	136	8,280	160	8,280	176	8,760	194	8,760
	2인	110	7,920	137	7,920	163	8,280	187	8,280	204	8,760	221	8,760
	3인	136	8,280	163	8,280	189	8,640	213	8,640	229	9,120	247	9,120
	4인	160	8,280	187	8,280	213	8,640	238	8,640	254	9,120	271	9,120
	5인	176	8,760	204	8,760	229	9,120	254	9,120	270	9,600	287	9,600
	6인	194	8,760	221	8,760	247	9,120	271	9,120	287	9,600	305	9,600

주: 1. 부양능력 미약: (재산은 부양능력 없음 기준에 해당하고) 소득이 부양능력 없음과 있음 기준 사이

예) 수급권자가 2인 가구, 부양의무자가 4인 가구일 때

- 부양의무자가구의 소득이 119만원 미만이고, 재산이 8,280만원 미만 ⇨ 부양능력 없음
- 소득이 187만원 이상 또는 재산이 8,280만원 이상 ⇨ 부양능력 있음
- 재산이 8,280만원 미만이고 소득이 119만원 이상, 187만원 미만 ⇨ 부양능력 미약

자료: 보건복지부, 『2002년도 국민기초생활보장 사업계획』, 2002. 1.

(2) 부양비 부과기준

부양의무자가 ‘부양능력 미약’인 경우는 수급권자에게 일정액의 부양비를 지원하는 것을 조건으로 수급자를 선정한다. 그러나 부양비로 인하여 수급권자의 소득이 선정기준을 초과하는 경우가 발생하고, 부양비 하향조정에 대한 지자체 등의 건의가 있어 ‘부양비 부과로 인해 수급자 선정에서 제외되는 경우가 가급적 발생하지 않도록’ 부양비 수준을 조정한다. 즉, ‘부양능력 미약자 가구 최저생계비의 120%를 초과하는 소득’의 0.5에서 0.4(출가한 딸인 경우는 0.3에서 0.15)로 하향 조정한다.

※ 부양비 산출공식

$$\text{부양비} = (\text{부양의무자의 소득} - \text{부양의무자가구 최저생계비의 } 120\%) \times 0.4$$

단, 출가한 딸은 0.4 대신 0.15 적용

라) 수급자 특례선정기준

국민기초생활보장법에서는 또한 특례수급 대상자를 인정하고 있다. 특례수급이란 일반 수급자 선정기준을 초과한 자에게도 기초보장의 기회를 제공하는 것으로, 이는 획일적인 기준으로는 다양한 개별 사례를 다 포괄할 수 없기 때문에 규정된 것이다. 이에 수급권자 재산금액기준의 특례, 부양의무자 재산기준의 특례, 의료급여의 특례, 교육급여의 특례, 자활급여의 특례, 기타 타법률 등에 의한 급여대상자(북한이탈주민, 일군위안부 및 사할린 동포)에 대한 특례가 적용되고 있다.

(1) 수급권자 재산금액기준의 특례

수급권자 재산금액기준의 특례대상자는 재산이 당해연도 재산

기준의 150% 이하인 가구 중 다음에 해당하는 가구이다. 첫째, 근로능력이 없는 자로만 구성된 가구이다. 둘째, 재산의 처분이 곤란한 가구이다. 셋째, 가구특성이나 생활실태로 보아 보장기관이 보호가 필요하다고 인정한 가구이다. 그리고 재산이 당해연도 재산기준의 150%를 다소 초과하더라도 다음에 해당하는 가구는 6개월간 수급자로 선정될 수 있다. 재산이 주택(전월세보증금 포함)으로 한정되고 처분이 곤란한 경우 또는 처분하더라도 가구특성이나 생활실태로 보아 당장 생계유지가 어려운 경우이다. 이러한 경우에 해당하는 가구에 대해서는 일반수급자와 동일한 급여지급을 그 내용으로 한다.

(2) 부양의무자 재산기준의 특례

부양의무자 가구가 근로능력과 소득이 전혀 없고, 재산이 주택에 한정되어 있는 경우로 재산가액이 '수급권자가구 재산기준과 부양의무자가구 재산기준을 합산한 금액의 150% 이하'인 경우 부양능력이 없는 것으로 보아 수급특례를 적용하고 있다.

(3) 의료급여의 특례

적용대상자는 첫째, 소득에서 6개월 이상 지속적으로 지출되는 의료비를 공제하면 수급자 선정요건에 해당하나, 수급자 선정 이후에는 공제대상 지출이 발생하지 않아 소득평가액 기준을 초과하는 가구이다. 둘째, 소득평가액과 부양의무자기준을 충족하고, 재산이 당해연도 재산기준의 150% 이하인 가구 중 만성·희귀질환 등으로 6개월 이상 치료를 요하는 자가 있는 가구이다.

(4) 교육급여의 특례

특례 적용대상은 소득에서 중·고등학생 학비(입학금, 수업료)

로 지출되는 비용을 공제하면 수급자 선정요건에 해당하나, 수급자 선정 이후에는 공제대상 지출이 발생하지 않아 소득평가액 기준을 초과하는 가구이다.

(5) 자활급여의 특례

자활급여 특례는 수급자이었던 자가 공공근로, 자활공공근로(취로사업) 또는 자활공동체 등에 참가하여 발생한 소득으로 소득평가액이 선정기준을 초과한 경우이다.

마) 재산의 소득환산제

2003년 1월 1일부터 「소득과 재산의 이원적 기준」은 소득인정액으로 통일하여 국민기초생활보장 수급자에게 적용되는 소득환산제를 시행한다.

보건복지부는 2002년 8월 28일 중앙생활보장위원회(위원장: 김성호 보건복지부장관)를 개최하여 국민기초생활보장법에 의하여 2003년 1월부터 국민기초생활보장 수급자에게 적용되는 소득인정액 제도의 핵심인 재산의 소득환산제 시행방안을 확정하였다.

재산의 소득환산제란 기본재산 규모를 초과하는 일반재산, 금융재산, 승용차 등 재산금액을 소득으로 환산하여 수급자의 소득에 합산하는 제도이다. 재산의 소득환산제의 도입은 현행 수급자 선정기준인 소득기준과 재산기준의 엄격한 적용으로 소득은 낮으나 재산이 기준을 다소 초과하는 저소득 계층의 보호 강화를 목적으로 한 것이다. 현행 재산기준의 엄격한 적용으로 소득은 적지만 재산이 기준을 다소 초과하는 저소득 가구가 계속 보호를 받지 못하는 사각지대가 상존하므로, 현행 제도의 수급자 선정기준상의 문제점을 해소함으로써 기초생활보장제도를 보다 더 합리적으로 운영하게 된다. 또한 2003년부터는 재산을 소득으로 환산한 금액과

수급자의 실제소득을 합산한 금액(소득인정액)이 수급자 선정기준이 될 뿐만 아니라 생계비 지급기준으로도 활용된다.

내년도에 도입되는 소득인정제도는 재산에서 일정액(기본공제액)을 빼고 남은 재산액에 대해 그 종류에 따라 3가지로 분류하여, 종류별로 각기 다른 소득환산율을 적용함으로써 재산을 소득으로 환산한다. 이때, 기본재산액과 소득환산율은 매년 달라질 수 있다.

재산을 소득으로 환산하는 방식은 수급자의 모든 재산에서 주거비용 등 일상생활에 필요한 기초공제액을 차감하고, 나머지 금액에 대하여 소득환산율(소득이 0일때 보호 가능한 최고재산액에 해당되는 율)을 곱하여 산출하게 된다.

※ 재산의 소득 환산액=(총재산-기초공제액)× 소득환산율

기초공제액은 주거비용 등 기본적인 생활유지에 필요한 비용으로서 소득으로 환산하는 재산에서 공제하게 된다. 기초공제액 수준은 전세금 등 재산수준의 지역적 차이를 감안하여 농·어촌 2,900만원, 중소도시 3,000만원, 대도시는 3,300만원이 적용된다.

소득환산율은 일반재산의 경우에는 4.17%, 금융재산은 현금재산인 관계로 일반재산의 1.5배 수준인 6.26%, 승용차의 경우에는 현행처럼 10년 이내의 승용차 보유시 탈락될 수 있도록 100%를 적용하게 된다.

소득환산제 적용시 약 25,000가구(약 5만명)가 새로이 기초생활보장의 혜택을 받게 될 전망이다. 기존 수급자 중 재산과 소득이 상대적으로 많았던 약 5천 가구는 수급자격을 잃게 되나, 새 제도에 따른 충격을 줄이기 위해 1년 동안 한시적으로 의료급여 혜택을 부여함으로써 기초생활을 지원하게 된다.

지금까지 최저생계비가 결정되면 그에 준하여 소득기준이 적용되

었으나, 내년부터는 차년도 기본재산액과 소득환산율을 조정하여야 하므로, 이를 뒷받침하기 위한 기초자료의 필요성이 더욱 커졌다.

4) 급여 종류

급여는 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여의 7종이 있다. 급여제공은 생계급여를 기본으로 하고, 필요에 따라 다른 급여를 병합해 시행하고 있으며 급여의 수준은 급여와 수급자의 소득인정액을 포함하여 최저생계비 이상이 되도록 하고 있다.

[그림 Ⅲ-1] 급여수준

$$\boxed{\text{급여수준}} = \boxed{\text{최저생계비}} - \boxed{\begin{array}{c} \text{가구소득} \\ \text{(소득인정액)} \end{array}} - \boxed{\text{타법령지원액}}$$

가) 일반 생계급여

생계급여는 수급자의 소득평가액과 가구별 최저생계비의 차액을 각종 급여로 지원하는 보충급여제를 원칙으로 하며, 이에 따라 생계급여는 현금급여기준에서 주거급여와 가구소득을 제외한 금액이 지급된다. 이때 현금급여기준은 최저생계비에서 현물로 지급되는 의료비, 교육비 및 타법지원액(주민세, 교육세, TV 수신료 등)을 차감한 금액으로서, 소득이 없는 수급자가 받는 현금급여(생계, 주거급여) 수준을 의미한다.

생계급여는 수급자에게 기초적인 생계수단을 보호하기 위한 급여로서 의복, 음식물, 연료비 및 그밖에 일상생활을 유지하는 데에 기본적으로 필요한 수요를 충족시키는 기능을 수행한다. 급여는 원칙적으로 현금급여, 예외적으로 현물급여로써 지급된다. 수급품

은 매월 정기적으로 지급된다. 수급품은 수급자에게 직접 지급한다. 다만, 보장시설이나 타인의 가정에 위탁하여 생계급여를 하는 경우에는 위탁받은 자에게 이를 지급할 수 있다. 이미 언급했듯이 생계급여는 수급자의 소득인정액을 고려하여 차등 지급된다.

<표 III-8> 수급자의 현금급여기준(소득 없는 경우)

(단위: 만원)

	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
소득평가액(A)	35	57	79	99	113	127
他法 지원액(B)	4.6	6.6	9.7	11.9	13.9	15.2
현금급여기준 (C = A-B)	30.4	50.4	69.3	87.1	99.1	111.8

주: 2003년도 현금지급 기준은 1인 가구 31.3만원, 2인 가구 51.9만원, 4인 가구 89.7만원 등이다. 이는 금년도 현금급여 기준보다 3.0% 인상시킨 것이다.

자료: 보건복지부, 『2002년도 국민기초생활보장 사업계획』, 2002. 1.

근로능력이 있는 자에게는 생계급여가 조건적으로 지급될 수 있다. 즉 수급자에게 자활에 필요한 사업에 참가할 것을 조건으로 하여 생계급여를 지급할 수 있다(조건부 수급자). 근로능력이 있는 조건부 수급자는 18세 이상 60세 이하의 수급자를 말하였으나, 상한연령을 현행 60세에서 64세 이하로 상향조정하되, 2003년까지 62세, 2004년부터 64세로 단계적으로 조정하는 국민기초생활보장법 시행령 중 개정령안이 공고되었다. 이 영은 2003년 1월 1일부터 시행한다. 다만, 장애인고용촉진및직업재활법상의 중증장애인, 질병·부상 또는 그 후유증으로 2개월 이상(2003년 1월 1일부터는 3개월 이상)의 치료 또는 요양이 필요한 자, 임산부, 공익근무요원 등 법률상 의무를 이행중인 자 및 기타 근로가 곤란하다고 보건복지부장관이 정하는 자는 제

외된다. 또 가구 혹은 개인의 여건상 자활사업에 참가하기가 곤란한 자 역시 제외된다. 미취학 자녀 또는 거동이 곤란한 가구원, 보호가 필요한 가구원을 양육·간병 또는 보호하는 수급자, 학교에 재학중인 자 및 그밖에 자활사업에 참가할 것을 조건으로 생계급여를 지급하는 것이 곤란하다고 보건복지부장관이 정하는 자 등 역시 제외된다.

조건부 수급자에게 참가할 것이 조건으로 제시되는 사업은 직업 훈련, 공공근로, 직업안정업상 직업안정기관의 장이 제시하는 사업장에서의 취업, 고용정책기본법상의 취로사업, 자활후견기관의 사업, 자활공동체의 사업, 개인 또는 공동 창업, 근로의욕 및 능력의 유지를 위한 자원봉사 및 기타 수급자의 자활에 필요하다고 보건복지부장관이 정하여 고시하는 사업을 말한다.

생계급여는 원칙적으로 수급자의 주거에서 행한다. 다만, 주거가 없거나 있어도 그곳에서는 급여의 목적을 달성할 수 없는 경우, 또 본인이 희망하고 있는 경우에는 보장시설이나 타인의 가정에 위탁하여 보호할 수 있다. 거실의 임차료 기타 거실의 유지에 필요한 비용은 수급품에 가산하여 지급한다. 이 경우 주거급여가 행하여진 것으로 본다.

나) 주거급여

생활보호법에서는 주거비를 생계급여에 포함하여 지급하여 왔으나, 국민기초생활보장법에서는 수급자의 주거실태에 따른 적절한 급여가 이루어지도록 하고 수급자가 보다 나은 주거환경에서 거주할 수 있도록 유도하기 위하여 주거급여를 분리, 신설하였다.

주거급여는 주거유형에 따른 구분 없이 동일금액을 현금으로 지급하며 가구원 수에 따라 차등 지급된다. 그리고 급여대상자는 의료·교육·자활급여의 특례자와 시설수급자를 제외한 모든 수급자가 해당된다.

<표 III-9> 주거급여 기준표

가구규모		1~2인 가구	3~4인 가구	5~6인 가구	7인 이상 가구
주거 급여액 (월)	일반	28,000원	40,000원	53,000원	6인 가구의 1인당 급여액에 당해 가구원수를 곱하여 산출 예) 자가가구가 아닌 7인 가구인 경우; (53,000원×6)×7인=62,000원 지급
	자가가구 등 ¹⁾	20,000원	28,000원	37,000원	

주: 1) 자가가구 등의 범위

- 수급자 본인 소유 주택에 거주하는 자
- 주택 전체 무료 임차자(주택소유자로 타인 주택전체를 무료 임차한 자 포함)
- 미등기주택 소유거주자
- 무허가주택 소유거주자(기존 무허가 관리 대상에 등재된 경우)
- 기타 시장·군수·구청장이 자가 거주자로 인정하는 자

자료: 보건복지부, 『2002년도 국민기초생활보장 사업계획』, 2002. 1.

주거급여는 수급자에게 주거안정에 필요한 임차료, 유지수선비, 기타 대통령령이 정하는 수급품을 지급하는 형태로 이루어진다. 주거급여의 기준 및 지급절차 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다. 임차료는 월세임차료를 지급하거나 전세자금을 대여하는 것을 내용으로 한다. 월세임차료로는 매월 주택 임차의 대가로 지불하는 금액의 100분의 50이 지급된다. 다만 월세임차료에는 상한과 하한이 있다. 이는 수급자 및 차상위계층의 주거실태, 최저생계비 중 주거비의 비중 기타 수급자의 주거안정 등을 고려하여 보건복지부장관이 매년 정한다. 월세임차료는 임차의 형태에 따라 산정방법이 다르다. 먼저 전세로 주택을 임차한 경우에는 월세임차료는 전세금에 재산의 소득환산에 있어서 적용되는 소득환산율을 곱하여 산정된다. 다음, 보증부 월세로 주택을 임차한 경우에는 임차보증금에 역시 위와 같은 소득환산율을 곱하여 산정된

금액에 월세를 합한 금액을 월세임차료로 한다. 월세로 주택을 임차한 경우에는 특별한 환산이 필요하지 않다. 임차료로 전세자금을 대여하는 경우 전세자금 대여대상자의 선정기준 및 대여조건 기타 전세자금의 대여에 관하여 필요한 사항은 주택건설촉진법 제 10조의 규정에 의한 국민주택기금의 운용에 관한 계획이 정하는 바에 따른다. 주거보호의 내용인 유지수선비는 주택을 소유하고 그 주택에 거주하는 수급자와 타인 소유의 주택에 무료로 거주하는 수급자에게 지급한다. 유지수선비의 지급은 원칙적으로 현물급여이다. 즉 수급자가 거주하는 주택의 유지에 필요한 점검 또는 수선을 실시하는 것으로 한다. 다만, 점검 또는 수선을 실시할 수 없거나 실시하는 것이 적당하지 아니하다고 인정하는 경우에는 점검 또는 수선에 필요한 금품을 지급할 수 있다.

다) 의료급여

의료급여의 내용은 의료급여법에 의해서 독자적으로 규율되고 있다. 급여의 종류는 건강보험법상의 급여의 종류와 동일하다. 의료급여의 방법·절차·범위·의료수가기준과 그 계산방법 등은 보건복지부장관이 정한다.

의료급여는 수급권자를 1종대상자와 2종대상자로 구분하여 실시된다. 1종대상자는 근로능력이 없는 자로 구성된 세대이거나 미취학자녀 또는 거동이 불편한 가구원을 보호하고 있는 자 또는 보장시설 대상자로 규정하고 있고, 2종대상자는 1종대상자에 해당되지 않는 모든 경우가 대상이 된다.

1종 의료급여대상자는 통원 및 입원치료가 모두 무료로 제공된다. 2종 의료급여대상자의 경우에는 일부 본인부담이 있다. 본인부담분은 통원치료와 입원치료, 그리고 진료기관의 종류에 따라 달리 책정되어 있다. 먼저 제1차 진료기관에서 통원치료를 받는 경

우 정액으로 진료당 1,500원을 본인이 부담한다. 이에 비해 제1차 진료기관에서 입원치료를 받거나 제2차 및 제3차 진료기관에서 진료를 받은 경우 해당 비용의 20%를 본인이 부담한다. 다만 보건소, 보건지소 및 보건진료소에서 진료를 받는 경우에는 급여비용의 전부가 면제된다.

이들은 저소득자들이기 때문에 본인부담이 과다하여 실질적으로 의료급여를 받지 못하는 상황이 발생할 수 있다. 이를 방지하기 위하여 의료급여법은 대불제도를 마련하고 있다. 즉 본인부담이 10만원을 넘는 경우 10만원을 초과하는 금액을 의료급여기금에서 대불할 수 있다. 대불금의 상환은 무이자로 한다.

건강보험법에 있어서와 마찬가지로 의료기관은 개설과 동시에 의료급여기관이 된다. 의료급여를 행한 의료급여기관은 건강보험심사평가원에 급여비용에 대한 심사청구를 하며, 이는 동시에 급여비용에 대한 청구로 인정된다. 건강보험심사평가원은 심사의 내용을 시장·군수·구청장에게 통보하고 이에 기초하여 급여비용이 지급된다.

2003년부터는 의료 사각지대에 있는 만성·희귀질환자, 자활특례자 등 차상위계층에 대한 의료급여 확대와 2종대상자의 과도한 입원진료비 본인부담의 일부를 경감시키기로 했다.

라) 교육급여

교육급여는 수급권자 가운데 중·고등학생 자녀가 있는 경우 입학금 및 수업료와 교과서 대금을 지급한다. 입학금과 수업료는 연도별·급지별 고지된 금액을 전액 지급하며 교과서 대금은 학년초 일괄 지급하는 것을 원칙으로 신규 책정되는 자에 대하여 최초 학비 지급시 1인당 5만원을 1회에 한하여 지급하고 있다. 또한 금년 하반기부터 중·고생 자녀에게 학용품비를 추가지원하기로 했다.

<표 III-10> 교육급여 대상 및 급여수준

구분	지급대상	지급수준
교육 급여	수급자 중·고등학생 자녀	· 중 2~고3 학생에 대해서는 입학금, 수업료, 교과서대 · 중1 신입생은 부교재비 연 1회 27,000원 지급

자료: 보건복지부, 『2002년도 국민기초생활보장 사업계획』, 2002. 1.

마) 자활급여

자활급여는 근로능력이 있는 수급자에게 자활의 기초를 마련해 주기 위한 급여이다. 이를 위해서 금품이 지급되거나 또 대여될 수 있다. 자활에 필요한 시설 및 장비가 대여되기도 한다. 자활급여는 궁극적으로는 수급자가 정상적인 소득활동을 할 수 있는 상태를 실현하여야 한다. 이를 위하여 국민기초생활보장법은 근로기회를 제공받기 위하여 또는 독립적인 사업을 행하기 위하여 필요한 각종 조치를 취하고 있다. 먼저 필요한 경우 기능습득을 지원한다. 이 경우 훈련에 필요한 준비금, 수당, 식비 등이 지원된다. 또 취업을 알선하는 등 이와 관련된 정보를 제공하도록 하고 있다. 이들 지원은 필요한 경우 시설에 위탁하여 행할 수 있다. 또 공공근로 등 자활을 위한 근로기회를 직접 제공하기도 한다.

사업지원과 관련해서는 특히 자활급여 수급자들의 공동사업이 지원의 대상이 된다. 자활공동체에는 사업자금이 융자되거나 국·공유지가 우선 대여될 수 있으며, 이들의 자활을 촉진하기 위한 각종 사업이 이루어진다. 마지막으로 자활급여 수급자의 자활을 촉진하기 위하여 자활후견기관이 지정될 수 있다. 자활지원사업에 경험과 능력이 있는 사회복지법인 및 단체 혹은 개인이 자활후견기관이 될 수 있다. 여기서는 자활의욕을 고취하기 위한 일반적인 교육과 특히 자활을 위한 직업교육 및 취업알선, 생업을 위한 자금

용자 알선 등이 이루어진다. 이밖에 자활을 위한 정보제공·상담 역시 이루어진다. 자활후견기관을 지원하기 위하여 설립·운영비용이 보조되고, 국·공유재산이 무상으로 임대될 수 있으며, 보장기관이 실시하는 사업을 자활후견기관에 우선적으로 위탁하도록 하였다. 자활후견기관의 지정 및 자활공동체의 설립·운영에 있어서는 수급자뿐 아니라 이와 생활수준이 유사한 자가 포함되며, 이때 생활수준이 유사한 자라 함은 차상위계층을 말한다.

자활사업의 본격 추진으로 생산적 복지를 구현하기 위해 자활사업 참여대상을 3만명까지 확대하고 근로유인 제고를 위하여 소득공제제도 등 전면 확대를 추진한다. 금년 하반기부터 장애인·학생 등에 대한 근로소득공제율 10~15%를 30%로 상향조정하고 내년에는 전체 수급자로 확대하며 국민연금 가입시 보험료의 50% 소득공제를 추진한다.

바) 해산급여

해산급여는 수급자가구 중에 출산여성이 있을 경우 분만 전후의 필요한 조치와 보호를 위하여 1인당 18만 5천원을 지급하고 쌍둥이일 경우 추가로 9만원을 지급한다.

사) 장제급여

장제급여는 수급자가 사망한 경우, 장제를 행하는 자에게 지급하는 급여로서 사체의 검안·운반·화장 또는 매장 기타 장제조치를 행하는 데 필요한 비용을 지급한다. 급여액은 근로능력이 없는 자로만 구성된 가구(의료급여 1종)일 경우 가구당 50만원을 지급하고, 근로능력이 있는 가구원이 있는 경우(의료급여 2종)일 경우에는 20만원을 지급한다.

나. 제도 현황

1) 수급 현황

국민기초생활보장제도의 도입 이후 추진 현황을 살펴보면, 국가 보호가 필요한 생계비 지급대상자가 1999년 54만명에서 2000년 149만명과 2001년(11월 기준) 144만명으로 확대되었다. 과거의 생활보호제도하에서는 근로능력이 있는 자가 한 사람이라도 있는 경우에는 현금지원인 생계급여를 지급하지 않았다. 예컨대, 1999년 생활보호대상자는 192만명이며, 이 가운데 생계급여를 지급받는 대상자는 약 28.1%인 54만명이었다. 그러나 국민기초생활보장제도에서는 일반수급자 이외에 근로능력이 있는 저소득실직자에 대해서는 자활사업 참여를 조건으로 모든 수급자에게 생계급여를 지급함에 따라 전체 수급자 수와 생계급여 수급자 수가 동일하게 나타나고 있다.

<표 III-11> 국민기초생활보장 수급자 현황
(2001년 11월 기준, 시설수급자 포함)

(단위: 만명, %)

구 분	1997	1998	1999	2000		2001 ¹⁾
				1~9월	10~12월	
전체 수급자수	141	147	192	170	149	144.2 ²⁾
생계급여 수급자수	37	44	54	50	149	144.2
생계급여 수급자 비율	26.2	29.9	28.1	29.4	100.0	100.0

주: 1) 2001년 연평균은 149만명임. 2002년 생계비 수급자수는 155만명임.

2) 전체 수급자 중 일반 수급자는 136.7만명, 시설 수급자는 7.4만명임.

자료: 보건복지부, 「2000~2001년 국민기초생활보장 수급현황」, 2002. 5.

아울러 특례기준에 따른 수급자 현황을 살펴보면 <표 II-12>와 같다. 2001년 11월 현재 특례로 보호중인 가구는 전체 수급가구 70만 7,331가구의 3.26%인 2만 3,051가구이다. 이들 가구가 특례수급자로 선정된 특례 유형별 비중을 보면 수급권자 재산기준특례(36.4%), 의료급여특례(30.0%), 자활급여특례(14.2%)가 대부분을 차지하고 있음을 알 수 있다.

<표 III-12> 특례 유형별 비중(2001년 11월)

(단위: 가구, %)

특례유형 구분	계	수급권자 재산기준 특례	부양의무자 재산기준 특례	의료 특례	교육 특례	자활 특례	의료, 교육, 자활 중복특례	타법률 수급자
수급가구	23,051	8,396	1,308	6,919	1,889	3,273	756	510
분포비율	100.0	36.4	5.7	30.0	8.2	14.2	3.3	2.2

자료: 보건복지부, 「2000~2001년 국민기초생활보장 수급현황」, 2002. 5.

2) 수급자가구의 특성별 현황

우선 수급자가구의 규모별·유형별·취업 여부에 따른 일반적 특성을 살펴보면 다음과 같다. 수급자들의 가구원 수별 분포 비중은 1인 가구(51.0%)→2인 가구(21.4%)→3인 가구(15.1%)의 순으로 높게 나타나고 있다. 특히 2001년 기초생활보장 수급자는 과반수가 단독가구로 나타나고 있는데, 이는 1999년의 수급자 실태조사 때 평균 가구원 수가 3.45명(4인 가구 35.4%, 3인 가구 20.3%)이었던 것과 큰 차이를 보인다.

<표 III-13> 수급자 가구 규모별 현황(2001년 11월)

(단위: 가구, %)

구 분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구	7인 가구	합 계
수급자수	360,595	151,443	106,515	61,518	19,873	5,429	1,963	707,331
분포비율	51.0	21.4	15.1	8.7	2.8	0.8	0.3	100.0

자료: 보건복지부, 「2000~2001년 국민기초생활보장 수급현황」, 2002. 5.

수급자의 가구 유형별 분포에 있어서는 대부분 노인, 장애인, 편부모(모자, 부자) 가구 등 취약계층 세대가 전체 수급자의 약 63%를, 안정적인 일반구성원 세대가구는 37%의 비중을 보이고 있다.

<표 III-14> 수급자 가구 유형별 현황(2001년 11월)

(단위: 가구, %)

구 분	계	일반 세대	취약계층세대					
			소 계	노인 세대	장애인 세대	모자세대	부자세대	소년·소녀 가장세대
수급자수	707,331	262,025	445,306	239,741	100,721	71,126	19,494	14,224
분포비율	100.0	37.0	63.0	33.9	14.2	10.1	2.8	2.0

자료: 보건복지부, 「2000~2001년 국민기초생활보장 수급현황」, 2002. 5.

또한 수급자의 취업특성을 보면, 4명 중 3명이 비경제활동인구이며, 1명만 경제활동인구에 해당된다. 경제활동인구에 속하는 수급자의 경우에도 대부분 고용이 불안정한 임시와 일일고용, 실직 및 미취업자이며, 이들은 전체 경제활동인구의 76.8%를 차지하고 있다. 반면 임시고용 등에 비해 상대적으로 안정된 상시고용이나 자영업 및 농수축산업은 전체 경제활동인구의 23.2%에 불과하다.

<표 III-15> 수급자 취업 현황(2001년 11월)

(단위: 명, %)

구 분	계	경제활동인구 ¹⁾							비경제 활동 인구 ²⁾
		소 계	상시 고용	임시 고용	일일 고용	자영 업	농수 축산업	실직 및 미취업	
수급자 수	1,367,540	345,349	22,044	34,838	149,079	53,479	4,717	81,192	1,022,191
		(100.0)	(6.4)	(10.1)	(43.2)	(15.5)	(1.4)	(23.5)	

주: 1) 경제활동인구는 고용안정인구와 불안정인구로 구분할 수 있다. 전자는 상시고용, 자영업, 농수축산업 종사자를 의미하며, 후자는 임시고용, 일일고용, 실직/미취업자인구로 구성된다.

2) 만 15세 이상 세대원 중 가사종사자, 학생, 노령, 장애, 사고·질병 등으로 취업도 실업도 아닌 상태에 있는 자를 의미함.

자료: 보건복지부, 「2000~2001년 국민기초생활보장 수급현황」, 2002. 5.

다음으로 수급자의 소득 및 재산상태를 살펴보자. 먼저 수급자 가구의 소득 규모별 비중을 <표 III-16>에서 살펴보면, 20만원 이하의 저소득가구가 46.1%로 가장 높았으며, 20만원 이상~60만원 이하인 가구 역시 전체 수급자가구의 36.2%로 높은 비중을 점하고 있다. 즉 수급자가구의 약 80% 이상이 60만원에 못 미치는 소득을 가지고 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 소득 규모별 수급자의 가구원 구성을 보면, 소득이 전혀 없는 경우는 1인 가구가 13.6%, 2인 가구 6.5%, 3인 가구 3.3%로 나타나고 있다. 1인 가구의 경우 20만원 이하가 가장 높은 분포(37.2%)를, 3인 가구는 60만원 이하가 대부분(68.0%)을, 그리고 5인 가구부터는 60만원 초과가 대부분의 비중을 차지하고 있다.

<표 III-16> 수급자의 소득규모별/가구원별 비율(2001년 11월)

(단위: 가구, %)

	총 가구	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구	7인 이상 가구
계	707,331	360,595	151,443	106,510	61,518	19,873	5,429	1,963
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
소득 없음	64,081 (9.1)	49,105 (13.6)	9,879 (6.5)	3,538 (3.3)	1,241 (2.0)	251 (1.3)	46 (0.8)	21 (1.1)
10만원 이하	150,681 (21.3)	129,580 (35.9)	16,491 (10.9)	3,463 (3.3)	959 (1.6)	156 (0.8)	29 (0.5)	3 (0.2)
20만원 이하	175,671 (24.8)	134,234 (37.2)	30,353 (20.0)	8,249 (7.7)	2,351 (3.8)	394 (2.0)	67 (1.2)	23 (1.2)
60만원 이하	256,087 (36.2)	47,676 (13.2)	94,720 (62.5)	72,423 (68.0)	31,987 (52.0)	7,524 (37.9)	1,373 (25.3)	384 (19.6)
60만원 이상	60,811 (8.6)	-	-	18,837 (17.7)	24,980 (40.6)	11,548 (58.1)	3,914 (72.1)	1,532 (78.0)

자료: 보건복지부, 「2000~2001년 국민기초생활보장 수급현황」, 2002. 5.

한편 수급자의 재산규모에 있어서는 1,500만원 이하가 전체의 83.7%에 이르고 있다. 이 중 재산이 없는 경우가 32.8%로 가장 높은 점유비를 보이고 있으며, '500만원 이하'와 '500만원 초과~1,500만원 이하'의 재산을 가진 자가 각각 30.8%, 20.1%로 그 다음으로 높은 비중을 차지하고 있다. 수급자 재산규모 중 비교적 높다고 할 수 있는 '3,500만원 초과'는 전체 수급자 가구의 1.1%에 불과한 것으로 나타나고 있다.

<표 III-17> 수급자의 재산규모별/가구원별 비율(2001년 11월)

(단위: 가구, %)

	총가구	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구	7인 이상 가구
계	707,331 (100.0)	360,595 (100.0)	151,443 (100.0)	106,510 (100.0)	61,518 (100.0)	19,873 (100.0)	5,429 (100.0)	1,963 (100.0)
재산 없음	232,001 (32.8)	150,047 (41.6)	38,656 (25.5)	24,872 (23.4)	12,937 (21.0)	3,988 (20.1)	1,071 (19.7)	430 (21.9)
500만원 이하	217,641 (30.8)	104,597 (29.0)	49,394 (32.6)	36,030 (33.8)	19,479 (31.7)	6,034 (30.4)	1,585 (29.2)	522 (26.6)
1,500만원 이하	142,443 (20.1)	64,199 (17.8)	33,671 (22.2)	23,471 (22.0)	14,585 (23.7)	4,759 (23.9)	1,301 (24.0)	457 (23.3)
2,500만원 이하	75,666 (10.7)	29,019 (8.0)	19,296 (12.7)	14,179 (13.3)	9,146 (14.9)	2,938 (14.8)	785 (14.5)	303 (15.4)
3,500만원 이하	31,379 (4.4)	9,828 (2.7)	8,193 (5.4)	6,622 (6.2)	4,453 (7.2)	1,615 (8.1)	499 (9.2)	169 (8.6)
4,500만원 이하	5,274 (0.7)	1,937 (0.5)	1,424 (0.9)	791 (0.7)	562 (0.9)	375 (1.9)	127 (2.3)	58 (3.0)
5,500만원 이하	2,827 (0.4)	968 (0.3)	809 (0.5)	545 (0.5)	356 (0.6)	100 (0.5)	33 (0.6)	16 (0.8)
5,500만원 초과	100 (0.0)	-	-	-	-	64 (0.3)	28 (0.5)	8 (0.4)

자료: 보건복지부, 「2000~2001년 국민기초생활보장수급 현황」, 2002. 5.

3) 기초생활보장 사유의 구성비

기초생활보장 사유를 보면 근로무능력 때문이라는 이유가 73%로 가장 크고, 근로능력이 있음에도 생활이 어려운 경우가 27%로 나타나고 있다. 보장 사유를 보다 세분하여 살펴보면, 우선 수급자

중 근로무능력자의 경우, '연로하기 때문'이 46%로 가장 높은 비중을 차지하였으며, 질병 25%, 장애 19%의 순으로 나타나고 있다. 그리고 근로능력자의 보장 사유를 보면 저임금·저소득이 73.9%로 가장 높으며, 실직·미취업이 16.3%, 양육간병이 3.9%로 그 다음 순으로 나타나고 있다.

<표 III-18> 수급자의 근로능력유무 및 보장사유별 분포
(2001년 12월)

(단위: 가구, %)

총계	근로무능력자							근로능력자						
	소계	질병	장애	연로	연소	임신	기타 (부상 등)	소계	실직/ 미취업	사업 실패	저임금 저소득	직업 훈련	양육 간병	기타
780,907	570,159	140,245	109,525	260,383	34,770	182	25,054	210,748	34,409	4,028	155,717	609	8,211	7,774
	(100.0)	(24.6)	(19.2)	(45.7)	(6.1)	(0.0)	(4.4)	(100.0)	(16.3)	(1.9)	(73.9)	(0.3)	(3.9)	(3.7)

자료: 보건복지부, 「2000~2001년 국민기초생활보장 수급현황」, 2002. 5.

다. 국민기초생활보장제도의 특징

보충성의 원리를 기초로 하는 국민기초생활보장제도는 별도의 근로유인제도가 함께 시행되지 않는 경우, 최저보장액을 한도로 100%의 급여감소율이 적용되는 최저소득보장제도의 성격과 동일하게 된다. 따라서 급여감소율 100%의 기초생활보장제도는 전 국민의 최저생활을 보장한다는 장점이 있는 대신 근로와 관련하여 심각한 도덕적 해이를 유발할 수 있다. 예를 들어 4인 가구의 경우 수급권자의 소득이 60만원이라고 가정해보자. 그러면 그는 <표 III-8>의 4인 가구의 최저생계비에 해당하는 99만원에서 자신의 소득 60만원을 뺀 39만원을 받게 된다. 물론 이 금액에서 의료급여나

결국 어떠한 근로유인제도가 가미되지 않은 기초생활보장제도 ($r=1$)의 도입은 최소소득이 최저생계비에 미치지 못하는 사람에게 [그림 Ⅲ-2]에서 보듯이 노동공급 유인이 전혀 없을 뿐만 아니라, 저소득가구의 경우 빈곤상태에서 벗어남으로 인해 받게 될 여러 가지 불이익을 우려하여 빈곤의 범주 안에 머무르고자 한다. 또한 차상위계층의 경우에는 근로의욕의 저하는 물론 빈곤선 안으로 들어오려는 유인이 작용하여 이른바 빈곤의 함정(poverty trap)에 빠질 수 있다.

결국 이러한 점들을 고려하여 국민기초생활보장제도에서는 공공부조제도 내 근로유인장치인 근로소득공제제도를 둠으로써⁷⁾, 근로능력이 있는 수급자들에게 생계급여를 지급하는 동시에 그들 근로소득의 일정비율을 공제해 주고 있다.

3. 국민기초생활보장제도 관련 예산

우리나라의 복지재정은 선진국에 비해 그 절대규모가 작고, 전체예산에서 차지하는 비중도 낮은 실정이다. 정부는 1990년 이후 성장과 복지의 균형이라는 새로운 패러다임 아래 사회복지에 대한 정부투자를 단계적으로 확대하였다. 국민기초생활보장제도의 도입

7) 근로능력이 있는지를 판단하는 것은 주관적인 문제이다. 그리고 정보가 비대칭적인 점을 고려할 때 수급자가 되기를 원하는 개인의 입장에서 자신이 근로능력이 없는 사람으로 보이도록 하여 이득을 취하려고 할 것이다. 즉 또 다른 측면에서 도덕적 해이가 발생할 가능성이 있다. 나아가서 판단하는 사람의 주관에 따라 근로능력이 있는지에 대한 판단 결과가 달라질 수 있는 위험이 도사리고 있다. 이것은 생활보호제도의 경우에도 마찬가지였다. 그러나 국민기초생활보장제도에서는 생계비보조액이 크게 늘어나 그 정도가 더욱 심할 것으로 예상된다.

과 더불어 장애인·노인과 같은 취약계층에 대한 복지서비스를 강화함에 따라 최근 5년간 생산적 복지철학을 구현하기 위해 복지예산을 대폭 증액하였다. 현재 전체 사회복지예산에서 국민기초생활보장관련 예산이 차지하는 비중이 가장 크다.

가. 사회복지예산의 규모

먼저 국세수입을 원천으로 하는 일반회계기준(중앙정부 예산)에 따르면 복지예산은 5조 9천 970억원(1997년)에서 12조 2천 850억원(2001년)으로 2배 이상 증가하였다. 최근 5년 동안의 복지예산의 연평균 증가율도 19.6%로 그 이전의 14.2%보다 높으며, 사회복지지출의 GDP 대비 비중도 1997년 1.55%에서 2001년에는 2.25%로 45.2%나 증가하였다.

일반회계 예산에 특별회계와 기금 등을 추가하고 있는 통합재정 기준에 따른 사회복지지출 규모의 증가율도 크게 증가하여 2000년 20조 2천 823억원으로, 최근 5년 동안에 과거 1990년부터 1997년까지의 연평균증가율 18.0%보다 훨씬 높은 24.9%를 기록하였다. GDP 대비 사회복지지출 규모의 비중도 1997년 2.3%에서 2000년 3.89%로 69.1%가 증가하였다. 통합재정 기준에는 최근에 급격한 증가추세를 보이고 있는 의료보험관련 지출이 포함되지 않았기 때문에 최근 5년 동안에 사회복지지출은 실질적으로 이보다 더 증가하였다고 볼 수 있다.

OECD기준에 의한 GDP 대비 사회복지지출 비중(퇴직금 포함)도 크게 증가하여 1997년에는 6.46%이었으나, 1998년과 1999년에는 각각 10.86%와 9.77%를 차지하였다. 1999년의 GDP 대비 비중이 1998년에 비해 감소한 이유는 기업의 구조조정 등으로 퇴직자가 급증하면서 기업의 법정퇴직금이 1998년에 최고수준에 달한 후

크게 감소한 데 기인한다.

<표 III-19> 사회복지지출 규모 추이

(단위: 10억원, %)

	1990	1997	1998	1999	2000	2001	1990~1997	1997~2001
일반회계기준 ¹⁾ (GDP대비)	2,363 (1.32)	5,997 (1.32)	6,906 (1.55)	8,620 (1.79)	10,550 (2.02)	12,285 (2.25)	14.2	19.6
통합재정기준 ²⁾ (GDP대비)	3,260 (1.82)	10,401 (2.30)	13,210 (2.97)	15,756 (3.26)	20,282 (3.89)	-	18.0	24.92
OECD기준 ³⁾ (GDP대비)	7,591 (4.25)	29,270 (6.46)	48,269 (10.86)	47,179 (9.77)	-	-	-	-

주: 1) 사회개발예산: 사회보장+환경개선+문화 및 관광+주택 및 지역사회개발

2) 일반회계 사회개발예산+기금 및 특별회계 사회복지 지출, 연평균 증가율은 1997~2000년 기간임.

3) 공적부조예산+사회보험지출+민간법정퇴직금

자료: 기획예산처, 『예산개요』, 각 연도.

나. 사회복지예산 추이

IMF 외환위기 이후 사회복지지출은 사회보험과 공적부조분야를 중심으로 대폭 증가하였으며, 저소득층 생계비 보조 등 공적부조 지출도 대폭 확충되었다. 공적부조 예산의 연평균 증가율은 IMF 외환위기 이전(1990~1997)에는 13.4%였으나, 그후 5년 동안(1998~1999년)에는 27.1%로 증가하였다. 이는 외환위기 이후 급격히 증가한 빈곤층 실업자에 대한 한시적 생계보호의 실시로 인해 수혜자가 늘어난 데 기인한다. 그러나 동 기간에는 2000년 10월부터 시행한 국민기초생활보장제도로 인해 증가된 저소득층 지원 예산이 포함되지 않았기 때문에 이 점을 고려하면 공적부조지출규

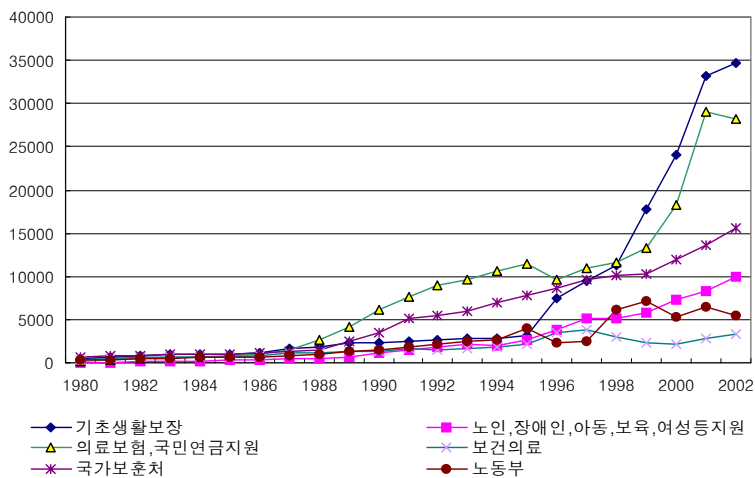
모는 더욱 크게 증가하였다고 볼 수 있다.

전체 사회복지예산의 지출부문은 국민기초생활보장, 의료보험, 국민연금, 국가유공자, 노인·장애인 등 취약계층지원, 직업훈련·고용안정·공공근로예산, 보건의료 등으로 구성되어 있으며, 지출 규모는 국민기초생활보장관련 예산이 차지하는 비중이 가장 크고 나머지 순으로 구성된다.

최근의 예산증가비율도 국민기초생활보장제도, 의료보험 및 국민연금관련 예산의 증가가 가장 두드러진다. 최근 5년간 평균예산 증가율로는 직업훈련·공공근로 등 노동부관련 예산(33.6%), 기초생활보장(30.8%), 의료보험·국민연금지원예산(23%), 노인·장애인·아동 등 취약계층지원예산(14.6%)의 순이다. 노동부관련 예산 증가율이 높은 것은 IMF 외환위기로 인하여 실업예산이 1998년도에 예외적으로 138.9%나 증가하였기 때문이다.

[그림 III-3] 분야별 사회복지예산 변동추이

(단위: 억원)



1) 기초생활보장(자활 포함)

1995년 이전까지 완만한 상승세를 유지하던 자활을 포함한 국민기초생활보장관련 예산은 1996년 이후 빠르게 증가하기 시작하여 지난 5년간 평균 30.8%씩 증가하였는데, 근로소득공제제도를 일반근로자에게 확대 시행하게 되면 앞으로 예산이 추가로 소요될 것으로 보인다.

2000년 10월에 도입된 국민기초생활보장제도가 2001년부터 본격적으로 시행됨에 따라 관련예산도 크게 증가하여 2002년도에는 전년대비 4.34%가 증가한 3조 4,702억원에 이른다. 이는 2002년도 예산에서 사회복지예산 전체 대비 국민기초생활보장예산의 비율이 기타 지원에 비해 큰 비중을 차지하고 있음을 통해서도 알 수 있다⁸⁾. 국민기초생활보호법에서는 과거 생활보호법과는 달리 최저생계비에서 가구소득 및 TV수신료, 의료보험료 감면 등 타 법령에서 지원하는 금액을 공제한 나머지 금액을 지급토록 함에 따라 지급수준이 대폭 인상되었다. 2001년말 기준 5,500명 수준인 사회복지전문요원을 수혜 대상인원의 증가, 사회복지수요의 증가 및 복지사업확대 등을 고려하여 2002년에 1,700명을 증원하여, 2001년 사회복지전문요원 1인당 담당가구를 130가구에서 선진국 수준인 100가구로 낮추어 업무부담을 경감시켜 주었다.

2001년도 자활사업예산은 재특자금 400억원을 포함하여 923억원이었고, 2002년에는 재특자금 270억원을 포함하여 1,475억원을 배정하였다. 현재 자활참여자는 2001년 10월말 기준으로 약 81,000명 수준이다. 자활사업은 조건부 수급자를 비취업대상자와 취업대상자로 분류하여 추진하고 있으며, 복지부가 주관하는 비취업대상

8) <표 III-20> 우리나라 사회복지예산 변동 추이 참조.

자활사업은 자활근로, 지역봉사, 자활후견기관 지원, 자활인프라 구축 등으로 1,324억원(생업자금 포함)이, 노동부가 주관하는 취업 대상 자활사업은 자활인턴제, 자활직업훈련, 취업알선 등으로 976억원이 배정되었다.

2) 기타

가) 노인·장애인 등 취약계층 지원

노인·장애인 등 취약계층을 위한 예산도 1994년과 1998년을 제외하고는 빠르게 상승하고 있으며, 지난 5년간 평균 14.6%로 증가하였다. 경제위기를 거치면서 가정에서 부양되지 못하거나 보호받기 힘든 무의탁 아동, 노인, 부녀, 장애인 및 부랑인 등을 수용 보호하는 사회복지시설에 대한 정부지원을 강화하였으며, 이는 전통적인 가족 공동체의식이 서구화로 붕괴됨에 따라 취약·소외계층에 대한 국가의 의무가 증대되었기 때문이다.

나) 의료보험·국민연금지원

1988년 의료보험과 국민연금이 도입된 이후 연평균 24.8%씩 예산이 증가하였고, 지난 5년간은 연평균 22.96%씩 증가하였다. 주요 원인으로서는 노령화 및 수가인상으로 인한 의료수요의 증대와, 의약분업의 시행으로 인한 농어민·도시자영업 등 지역 주민의 보험료 추가부담을 덜어주기 위한 국가부담이 증대되었기 때문이다. 국민연금은 1988년 근로자 10인 이상인 사업장을 대상으로 도입된 이후 적용대상이 계속 확대되어 2002년 8월 기준, 가입자가 1,628만명에 이르는 등 수혜권이 전국민으로 확대되었다.

다) 보건의료

보건·의료관련 예산은 1998~2000년을 제외하고 꾸준하게 증가하였다. 1998년 이전 5년 동안 보건·의료관련 예산은 연평균 약 22.27%씩 증가하였으나, 1996년 이후 5년간 보건·의료관련 평균 예산증가율은 약 -0.79%를 기록하였는데, 1998~2000년 기간 동안 보건·의료관련 예산이 감소한 것은 민간병동 확충을 위한 예산이 대폭 삭감되었기 때문이다.

라) 국가유공자 지원

보훈처 예산은 1990년대 초반에 급속하게 증가하였으나 최근에는 완만한 증가세로 전환되어, 최근 5년간 보훈처 평균 예산증가율은 약 9.43%를 기록하였다. 보훈처 예산 중에서 국가유공자와 유가족에 대한 보상금이 가장 큰 비중을 차지(2001년 예산의 약 88.2%)하고 있으며, 1999년 이후 최근 3년간 유공자와 유가족에 대한 교육지원사업에 대한 예산증가율이 가장 높아 평균 34.8%를 차지한다.

마) 직업훈련·공공근로 등 기타

직업훈련, 고용안정, 공공근로 등의 예산은 경기에 민감하게 반응하며 예산도 이에 따라 진폭이 심하다. IMF 경제위기 발생 이후인 1998년도에는 예외적으로 예산이 138.9%나 증가하였고, 2000년도에는 경기가 호전되고 실업자가 감소함에 따라 전년도에 비하여 25.52%가 감소하였다.

<표 III-20> 우리나라 사회복지예산 변동추이

(단위: 억원, %)

	기초생활 보장	노인· 장애인 등 취약계층 지원	의료보험 · 국민연금 지원	보건의료	국가 유공자 지원	직업훈련 · 고용안정· 공공근로 등	합 계	기초생활 보장예산 비 율 (합계대비)
1980	562(-)	59(-)	228(-)	369(-)	627(-)	-(-)	1,845(-)	30.46
1981	610(8.54)	69(16.95)	412(80.70)	475(28.73)	795(26.79)	330(-)	2,691(45.85)	22.67
1982	888(45.57)	128(85.51)	517(25.49)	588(23.79)	896(26.79)	461(39.70)	3,478(29.25)	25.53
1983	957(7.77)	187(46.09)	678(31.14)	655(11.39)	993(12.70)	542(17.57)	4,012(15.35)	23.85
1984	990(3.45)	227(21.39)	697(2.80)	650(-0.76)	1,005(10.83)	684(26.20)	4,253(6.01)	23.28
1985	935(-5.56)	329(44.93)	763(9.47)	724(11.38)	1,066(1.21)	699(2.19)	4,516(6.18)	20.70
1986	1,176(25.78)	390(18.54)	1,038(36.04)	896(23.76)	1,150(6.07)	622(-11.02)	5,272(16.74)	22.31
1987	1,580(34.35)	469(20.26)	1,416(36.42)	1,091(21.76)	1,276(7.88)	762(22.51)	6,594(25.08)	23.96
1988	1,743(10.32)	558(18.98)	2,737(93.29)	1,125(3.12)	1,481(10.96)	1,034(35.70)	8,678(31.60)	20.09
1989	2,244(28.74)	724(29.75)	4,079(49.03)	1,262(12.18)	2,458(16.07)	1,301(25.82)	12,068(39.06)	18.59
1990	2,351(4.77)	1,222(68.78)	6,082(49.11)	1,384(9.67)	3,557(65.97)	1,426(9.61)	16,022(32.76)	14.67
1991	2,506(6.59)	1,490(21.93)	7,709(26.75)	1,577(13.95)	5,109(44.71)	1,807(26.72)	20,198(26.06)	12.41
1992	2,693(7.46)	1,789(20.07)	9,015(16.94)	1,520(-3.61)	5,463(43.63)	2,142(18.54)	22,622(12.00)	11.90
1993	2,780(3.23)	2,146(19.96)	9,676(7.33)	1,589(4.54)	5,997(6.93)	2,538(18.49)	24,726(9.30)	11.24
1994	2,749(-1.12)	2,068(-3.63)	10,581(9.35)	1,853(16.61)	6,951(9.77)	2,729(7.53)	26,931(8.92)	10.21
1995	3,103(12.88)	2,658(28.53)	11,432(8.04)	2,162(16.68)	7,738(15.91)	4,008(46.87)	31,101(15.48)	9.98
1996	7,410(138.80)	3,858(45.15)	9,667(-15.44)	3,568(65.03)	8,535(11.32)	2,268(-43.41)	35,366(13.71)	20.95
1997	9,499(28.19)	5,092(31.99)	10,908(12.84)	3,871(8.49)	9,612(11.08)	2,541(12.04)	41,523(17.41)	22.88
1998	11,365(19.64)	5,165(1.43)	11,654(6.84)	3,040(-21.47)	10,047(11.83)	6,071(138.92)	47,342(14.01)	24.01
1999	17,819(56.79)	5,805(12.39)	13,254(13.73)	2,313(-23.91)	10,333(4.53)	7,182(18.30)	56,706(19.78)	31.42
2000	23,990(34.63)	7,293(25.63)	18,306(38.12)	2,161(-6.57)	11,966(2.85)	5,349(-25.52)	69,065(21.79)	34.74
2001	33,260(38.64)	8,380(14.90)	29,082(58.87)	2,867(32.67)	13,688(14.39)	6,436(20.32)	93,713(35.69)	35.49
2002	34,702(4.34)	9,935(18.56)	28,281(-2.75)	3,307(15.35)	15,543(13.55)	5,418(15.82)	97,186(3.71)	35.71

주: 1. 산특, 농특 및 예특사업은 제외된 금액임.

2. () 안은 증가율.

자료: 보건복지부, 노동부, 보훈처

IV. 근로소득공제(Earnings Disregard) 제도의 개념과 유형

국민기초생활보장제도의 보충성 원리는 최저생활보장을 제한된 예산으로 효과적으로 달성할 수 있기 때문에 많은 복지 선진국들이 추구하고 있는 공공부조 원리 중의 하나이다. 그러나 보충성 원리는 앞서 살펴본 바와 같이 최저생계비 미만 소득자에게 있어서는 근로 유무에 관계없이 가처분소득이 동일하므로 수급가구의 근로동기를 저해하는 것은 물론 차상위 계층의 근로의욕을 억제하는 문제점이 지적되었다. 이에 근로소득공제제도 등과 같은 근로유인 장치의 필요성이 대두하게 되었다.

1. 근로소득공제제도

가. 소득공제제도의 실시효과

공공부조제도에서 보충성의 원리를 기본원리로 채용하는 한 재정 측면의 추가 부담은 소득공제제도 도입 여부에 상관없이 필연적이다. 그러나 소득공제제도를 실시함에 따라 근로능력자가 장기적으로 수급자에서 탈피하여 정규노동시장에 진입하게 됨으로써 예산절약의 효과도 따른다. 이외에도 일을 함에 따라 인간으로서 느끼게 되는 자아 만족감은 금전적으로 환산할 수 없는 가치가 있는 것이다. 하지만 근로소득공제제도를 도입함에 따라 현재의 수급자 중에서 어느 정도가 일할 의욕을 느껴서 정규 노동시장으로

진입할 것인가는, 즉 제도의 실효성은 근본적으로 사회적 인프라와 공제율에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 또한 소득공제제도의 재정측면 이외에도, 기업의 생산성 제고, 일하는 풍토 조성 등의 효과를 감안하면 소득공제제도의 도입 타당성은 더욱 높아진다.

나. 근로소득공제제도의 의의와 전제조건

1) 의의

근로소득공제제도란 수급자의 근로소득의 일정부분을 노동참여비용으로 간주하여 공제하고 남은 부분만 소득으로 계산하는 제도이다. 그 결과 보충급여 원리하에서 근로소득을 획득하고 있는 수급자의 가처분소득보다 근로소득공제액만큼 많아지게 됨으로써 수급자의 근로동기를 강화한다.

2) 전제조건

보충급여 원리하에서 근로소득공제제도가 수급자의 가처분소득의 실질적 증가를 초래하고 이를 통해 근로동기가 강화되려면 몇 가지 전제조건을 충족시켜야 한다.

첫째, 복지행정기관은 수급자의 근로소득을 온전히 파악하고 있어야 한다. 만약 수급자가 자신의 근로소득액을 숨기거나 하향 신고가 가능하다면 근로소득공제제도는 효과를 발휘할 수 없다. 비록 근로소득공제제도가 실시된다고 하더라도 근로소득을 신고하면 일단 보충급여 원리에 의하여 신고된 근로소득액수만큼 급여액이 삭감되고, 그 중의 일부만이 공제액으로 간주되어 되돌려 받는 것이므로 경제적 이익의 관점에서만 보면 근로소득공제율이

100%가 아닌 한 소득을 숨길 수 있는 수급자는 가능한 한 소득을 숨기거나 하향신고하고자 할 것이다. 따라서 행정기관에 의한 수급자의 소득 파악력이 미비하면 근로소득공제제도의 실시가 수급자의 근로동기를 유발할 가능성은 낮아지게 된다.

둘째, 수급자는 상당 정도 유연성을 가지고 자신의 노동시간을 조절할 수 있어야 한다. 즉, 자신의 노동에 대한 추가적인 보상이 예상되어 노동시간을 늘리고자 할 경우 이를 실현할 수 있어야 하는 것이다. 만약 노동시장이 경직되어 있어 수급자의 개인적인 의사와는 무관하게 노동시간과 임금이 고정되어 있다면 근로소득공제제도로 인해 수급자가 노동행태를 변화시킬 가능성은 원천적으로 없는 것이다.

셋째, 수급자는 근로소득공제제도의 내용을 이해하고 이를 인지하고 있어야 한다. 근로소득이 발생하면 그 액수만큼 급여가 감소되는 것이 아니라 일정액의 보상이 주어지는 근로소득공제제도가 시행되고 있음을 인지하고 이를 활용하고자 하는 의지가 있어야 제도의 효과가 발생하게 된다.

2. 공제유형

가. 정률공제

정률공제방식은 근로소득의 일정비율을 공제하는 방법으로 가장 보편적으로 사용되며, 현행 국민기초생활보장제도에서도 이 방법을 채택하고 있다. 정률공제방법은 공제율이 높아질수록 근로유인 효과가 높게 나타나며, 공제율이 낮은 경우에는 근로유인 효과가 거의 나타나지 않으므로 제도의 실효성을 거두기 위해서는 일정 수준 이상의 공제율이 적용되어야 한다. 또한 이 방안은 근로소득이 높

을수록 공제액의 크기가 증가하기 때문에 근로소득이 높은 계층에게 유리하며 근로소득이 낮은 계층에서는 근로소득의 공제 규모가 작아서 근로소득공제로 인한 근로유인효과가 낮게 나타난다.

나. 정액공제

정액공제방식은 근로소득에서 일정금액을 공제하는 방식으로 주로 근로활동에 따른 부대비용을 고려하는 차원에서 적용된다. 정액공제 방식은 근로소득이 낮은 계층에 대해서는 공제규모를 크게 느끼도록 하는 효과가 있지만, 근로시간이 증가하여 근로소득이 증가할지라도 추가적인 공제가 없기 때문에 최소 근로시간 이상의 근로활동에 대한 추가적인 근로유인 효과는 거의 나타나지 않는다. 또, 보충급여 방식의 공공부조제도에서 정액공제수준을 일정수준 이상으로 높게 설정할 수 없기 때문에 근로소득이 높은 계층에게는 근로유인 효과가 크게 나타나지 않는다.

다. 혼합공제

혼합공제방식은 정액공제와 정률공제를 함께 적용하여 두 모형이 가진 장점을 조합함으로써 근로유인 효과를 극대화시킬 수 있다는 점에서 가장 선호되는 모형이다. 이 방식은 근로소득이 낮은 계층에 대해서는 취업에 따른 부대비용으로 일정금액을 공제함으로써 취업을 유인하고 근로소득공제의 체감효과를 높이며, 일정수준 이상의 근로소득이 있는 계층에 대해서는 잔여 근로소득의 일정비율을 공제함으로써 추가적으로 근로유인 효과를 제고시킬 수 있다는 장점이 있다.

라. 차등공제

이 모형은 다양한 기준에 따라 정률·정액·혼합공제를 차등적으로 적용하는 것으로서 공제액을 산정하는 방식이 상대적으로 복잡하지만, 특정 목표를 달성하거나 근로소득공제 대상의 특성에 따라 적합한 근로소득공제를 제공하기 위해 공제방식이나 수준을 다르게 적용할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

차등공제 모형의 분류기준으로는 근로소득공제 적용기간, 적용시점, 소득과약 정도, 적용대상자의 특성, 근로소득 수준, 적용지역 정도 등을 고려할 수 있다.

1) 적용기간별 차등공제

수급기간에 따라 공제수준을 차등해서 적용하는 형태로서 수급기간이 경과할수록 공제수준을 낮게 적용하는 체계로 구성되어 있다.

2) 적용시점별 차등공제

적용시점별 차등공제란 근로소득공제를 수급자를 선정하는 시점에 적용할 것인지, 또는 수급자로 선정된 후에 적용할 것인지에 따라 공제액을 차등적용하는 것을 말한다.

3) 적용대상별 차등공제

두 가지 형태로 구분되는데, 하나는 근로소득이 있는 대상자의 특성에 따라 차등으로 적용하는 것이고, 다른 하나는 대상자가 속

해 있는 노동시장의 특성과 창출하는 근로소득의 종류에 따라 차등으로 적용하는 방식이다.

4) 근로소득 수준별 차등공제

근로소득 수준에 따른 차등공제 모형은 소득구간에 따라 각기 다른 공제수준을 적용하는 구조를 가진다. 소득구간별로 적용하는 공제수준의 변화에 따라 첫째, 근로소득 수준이 높아짐에 따라 공제율을 높게 적용하는 형태, 둘째, 근로소득 수준이 높아짐에 따라 공제수준을 점차 낮게 적용하는 형태, 마지막으로 근로소득 수준이 높아짐에 따라 공제수준이 높아지다가 일정 수준에서 낮아지는 형태 등으로 분류한다.

마. 모형의 장·단점

근로소득에 대한 정률모형의 경우 모형이 단순하여 적용 및 관리가 용이하다는 장점이 있는 반면에 근로소득이 낮은 가구의 근로유인이 낮다는 단점을 가진다. 정액모형의 경우 근로소득이 증가할 때도 추가 근로유인효과가 나타나지 않는다는 단점이 있다. 혼합모형의 경우 장점은 정률모형에 비해 소득공제에 대한 인지도의 제고로 근로유인 효과가 높다. 그러나 초기 도입비용이 과다 소요된다는 단점을 가지고 있다. 기타모형의 경우 기존 및 신규 추가소득의 구분 및 관리가 복잡하여 기존 근로소득과 추가소득 간 형평성 문제가 발생하게 된다.

3. 근로소득공제제도의 현황

가. 시행 상황

우리나라의 국민기초생활보장제도 역시 보충성의 원리로 발생하는 근로동기에 미치는 부정적인 영향을 완화하고 생산적 복지이념을 구체화하기 위해 조건부 생계급여 및 자활지원사업과 함께 근로소득공제제도라는 제도적 장치를 두고 있다. 특히 근로소득공제는 국민기초생활보장법 제2조 제8호의 소득평가액 산정시 근로를 유인하기 위한 요소를 반영해야 한다는 규정에 근거하고 있다. 근로소득공제는 이러한 취지와 법적 근거에 의해 소득평가액 산정시 근로소득의 일정비율을 공제하는 것으로서 현재 적용되고 있는 근로소득공제대상 및 공제율은 <표 IV-1>과 같다.

<표 IV-1> 현행 근로소득공제대상 및 공제율

근거조항	근로소득공제 대상	공제율
시행규칙 제2조 제6호	장애인이 직업재활사업에 참가하여 얻은 소득	100분의 15
시행규칙 제2조 제7호	자활공동체의 구성원이 당해 자활공동체에 참가하여 얻은 소득	100분의 10
시행규칙 제2조 제8호	학생이 얻은 근로소득 및 사업소득	100분의 10
시행규칙 제2조 제9호	제6호 내지 제8호에 해당하지 않는 일반 근로소득 및 사업소득 (※ 부칙 제1조 제1항에 의해 2003년 1월 1일 이후 시행)	100분의 10이내

자료: 보건복지부

현행 근로소득공제제도의 도입은 근로소득이 있는 수급자를 대상으로 생계급여를 소득공제액만큼 증가시켜 결국에는 가처분소

득을 증가시킴으로써 근로유인을 제공하고, 근로활동에 참여하지 않는 수급가구와의 형평성 문제를 해소할 수 있을 것이라는 기대하에 이루어졌다. 또한 재정적 관점에서도 단기적으로 생계급여의 증가로 인해 소요예산이 증가하지만, 장기적으로는 추가적인 근로활동에 따른 근로소득 증가가 생계급여의 감소와 脫빈곤에 의한 수급자 규모의 감소를 가져오게 되어 예산절감효과를 나타낼 것으로 예상하고 있다.

[그림 IV-1] 보충성과 근로의욕

구분	근로소득공제가 없을 경우		근로소득공제가 있을 경우	
	소득이 극히 낮은자	소득이 조금 있는자	현재의 근로소득 상태	근로소득 증가시
			추가근로소득공제	
			근로소득자의 가처분소득 증가분	근로소득자의 가처분소득 증가분
최저 생계 비	생계급여	생계급여	생계급여	생계급여
				추가근로 소득공제
				예산절감분
		가구소득(A)	근로소득공제	근로소득공제
	가구소득(A)	가구소득	가구소득	가구소득
효과	근로의욕 약화 및 소득 감소 → 급여액 및 예산 증가		근로소득 감소 방지	근로소득 증가 유인
			→ 단기적 예산증가/장기적 절감 → 생산적 복지의 구현	

그러나 현행 근로소득공제제도는 이와 같은 도입취지에도 불구하고 적용대상이 장애인, 학생, 자활공동체사업 참가자 등으로 제한되어 있다. 그리고 수급자의 대부분을 차지하는 일반 근로소득자에 대해서는 2003년부터 적용하기로 되어 있어, 이들 일반 근로대상자들의 근로의욕 저하가 문제점으로 지적되고 있다. 아울러 최저생계비를 약간 상회하는 차상위계층의 근로빈곤층 역시 근로의욕을 저하시키는 것은 물론 급여 감소를 피하기 위해 근로소득을 하향신고하는 현상이 나타날 수 있다.

이밖에도 2003년부터 일반근로자에 대한 근로소득공제가 실시되더라도 적용 공제율 수준이 너무 낮아(10% 이내), 근로동기의 제고 및 노동공급 의욕의 상승효과를 기대하기가 어렵다는 의견이 제기되고 있다. 그렇다고 소득공제 수준을 너무 높게 책정할 경우 시행초기에 막대한 예산이 소요되고 신규수급자가 다수 진입할 가능성이 있다. 결국 근로소득공제제도가 국민기초생활보장법(제2조 제8호)에 규정한 바와 같이 근로유인효과를 제대로 발휘하도록 하여 국민기초생활보장제도가 생산적이고 장기적으로 지속가능한 제도로 정착되기 위해서는 일반근로자에 대한 적정 공제방안과 공제수준을 산정하는 것이 가장 시급한 문제이다⁹⁾.

9) 현재 2003년 시행 예정인 소득공제제도의 개선사항 파악을 위해 2002년 한 해 동안 다양한 공제율 및 공제방식을 조합한 공제제도의 모형을 시범사업으로 실시하고 있다.

V. 주요국의 공공부조제도

IMF 구제금융 체제 이후 대규모 실업과 빈곤 확산으로 사회문제가 대두되면서 기존 생활보호제도로는 이러한 사회문제를 효과적으로 대응할 수 없다고 인식한 정부는 최저생계를 제도적으로 보장하는 사회안전망을 구축하기 위해 2000년 10월부터 국민기초생활보장제도를 실시하였다. 이러한 국민기초생활보장제도는 국민의 정부 들어 국정 3대 이념 중 하나인 ‘생산적 복지’라는 이념하에 제도화된 것으로 기존 시혜적인 공공부조제도의 단편적 개선제도라기보다는 근로연계 및 근로유인을 위한 새로운 생산적 복지시스템 구축의 기본 틀에서 제도화된 것이다.

한편, 주요 선진국들은 1980년대 이후 과감한 복지개혁을 통해 기존 시혜적인 복지정책에서 Workfare(Welfare-to-Work)라는 근로의 무조건 및 근로유인을 강화하는 체제로 복지정책을 전환하였다. 이러한 복지개혁을 통해 각국은 근로의욕 저하 및 도덕적 해이 현상을 방지하고 새로운 근로연계 복지시스템을 구축하려고 노력하고 있다.

본장에서는 이처럼 주요 선진국들의 복지개혁 및 공공부조제도의 사례를 바탕으로 국민기초생활보장제도 시행 초기에 따른 부분적인 문제점과 향후 보완되어야 할 사항들에 대한 정책적 함의 및 시사점을 얻는 데 그 목적이 있다.

각국의 제도 현황 및 사례를 고찰하기에 앞서 공공부조제도를 제도의 통합 여부에 따라 분류하여 보면 ‘분립형’과 ‘일체형’ 크게 2가지로 구분할 수 있다. 분립형은 수급대상자의 범주에 따라 혹은 급여의 종류에 따라 각기 분리된 제도에 의하여 운영되는 방식으

로 미국과 대부분 유럽 국가들이 이에 해당된다. 반면 일체형은 하나의 제도 내에 수급대상자 전체를 포함하고 급여의 종류도 한 제도 안에 총망라하여 운영되는 방식으로 독일, 일본 등에서 채택·운영하고 있다. 우리나라의 경우는 2000년 10월 국민기초생활보장제도의 시행으로 공공부조 운영방식이 기존의 분립형에서 일체형으로 전환되었다.

공공부조제도를 분립형 및 일체형이라는 제도 운영방식에 따라 구분하여 주요 선진국들의 제도 현황을 살펴보면 다음과 같다.

1. 분립형 공공부조제도

가. 미국

1) 미국의 복지정책 이념과 사회보장체계

미국의 복지정책은 복지의 책임이 ‘개인과 가족’에게 있다는 「자조(self-help)」 이념에 바탕을 두고 있다. 즉, 미국의 사회보장제도는 1차적으로 개인과 가족에게 그 책임이 있으며 국가와 사회에 그 1차적인 책임이 있지 않다는 자조(self-help) 이념을 근거로 복지정책을 수행하고 있다.

미국의 사회보장체계는 「자조」라는 복지정책의 이념을 근거로 [그림 V-1]과 같이 소득보장프로그램인 사회보험제도와 다양한 공공부조제도로 구성되어 있다. 특히, 공공부조제도의 경우는 대상 및 욕구에 따라 다양한 개별 제도로 분리·운영되는 분립형 공공부조제도를 운영하고 있어 제도별 수급선정 기준, 급여방식, 운영주체 등이 서로 다르다. 그러나, 일부 제도간 급여의 중복 등을 방지하기 위한 상호연계장치가 마련되어 효율성 있는 제도를 운영하

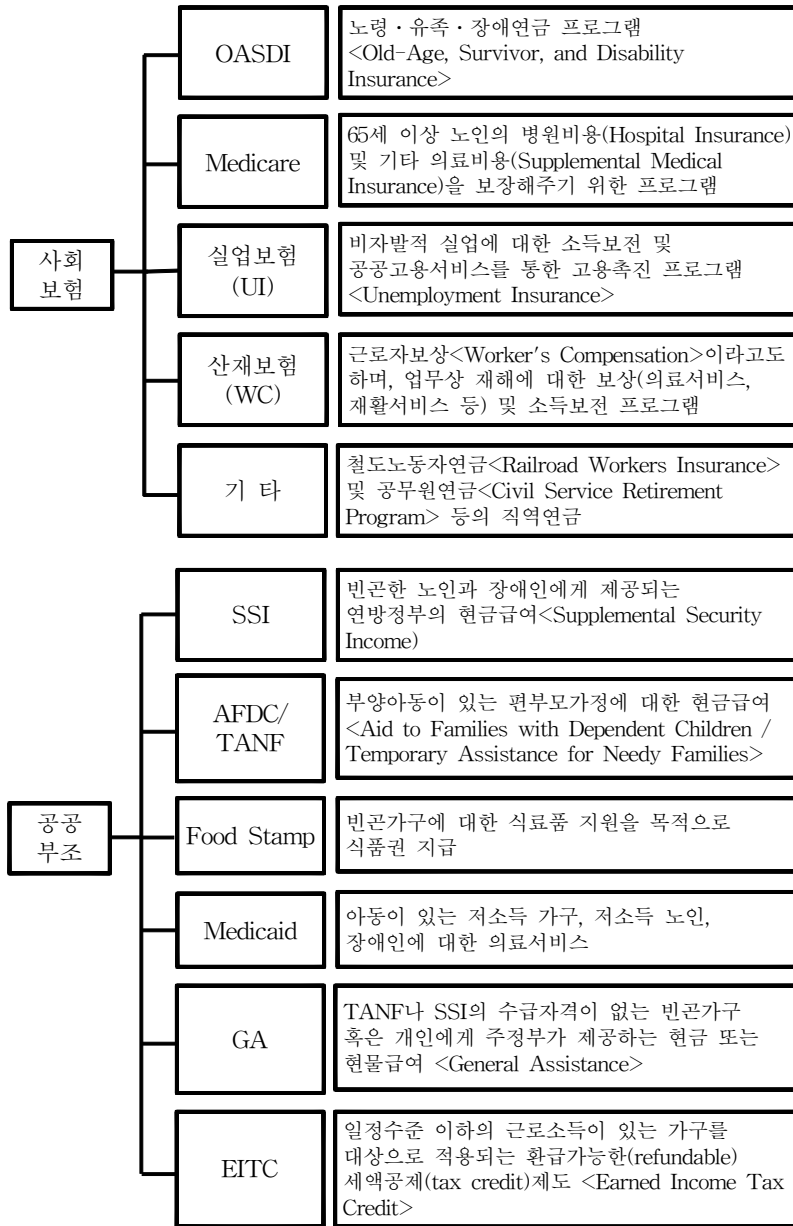
고 있다.

최근 미국의 공공부조 개혁에 대한 특이할 만한 내용을 살펴보면, 1996년 클린턴 행정부의 빈곤감소정책 차원에서 ‘개인적 책임과 근로기회 조정법(PRWRA: Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996, 이하 ‘복지개혁법’)’ 제정으로 기존의 공공부조제도를 근본적으로 개혁한 것을 거론할 수 있다. 즉, 부작용이 많았던 기존 AFDC(Aid to Families with Dependent Children)를 폐지하고 TANF(Temporary Assistance for Needy Families)를 대체 도입한 것이 주요한 제도 변화인데, 이러한 공공부조제도 개혁의 주요내용은 ① 일정기간(5년) 동안 근로조건으로 각종 복지혜택을 지원하는 것과 ② 기존 연방정부 중심의 복지정책을 각 주정부에 재량적으로 정책수행을 맡기어 사업을 다양하게 개발하여 시행토록 하는 것이다. 이에 따라, 연방정부는 주정부에 보조금(grant)을 지급함과 동시에 그에 따른 각 주정부의 복지정책에 대한 평가기능만을 보유하게 되었다.

2) 미국의 공공부조제도 현황

현행 미국의 공공부조제도의 주요 내용을 정리하여 보면 <표 V-1>과 같이 SSI(보충적 소득보장 프로그램), TANF(빈곤가구에 대한 한시적 부조), Food Stamp(식품권 제도), Medicaid(의료부조), GA(일반부조)로 구분·정리할 수 있다. 반면, EITC(근로소득 세액공제) 제도는 타공공부조 수급자들의 근로유인을 위한 환급가능한 세액공제제도로 공공부조 수급권자들에게만 제공되는 것이 아니라 일정 소득수준 이하의 근로소득자에게도 제공되는 조세체계의 변형된 소득보장 급여라 할 수 있으며, IRS(Internal Revenue Service)에서 관리·운영하고 있다.

[그림 V-1] 미국 사회보장제도의 전반적 체계



<표 V-1> 미국의 공공부조제도 주요내용

	SSI (Supplemental Security Income)	TANF (Temporary Assistance for Needy Families)	Food Stamp ¹⁾	Medicaid ¹⁾	GA (General Assistance)
지원대상	빈곤노인 및 빈곤장애인	부양아동이 있는 저소득 편부모가정	빈곤가구	아동이 있는 저소득 가구, 노인, 장애인	TANF, SSI 수급자격이 없는 빈곤자
재원조달	연방정부	연방+州政府	연방정부	연방+州政府	州+지방정부
급여형태	현금	현금	현물	현물	현금·현물
제한조치	-	연방정부 보조금에 대한 수급기간 평생 5년으로 제한	-	-	-
근로능력자의 근로의무	없음	급여지급 2년 경과 후 근로참여 의무화	구직등록 및 교육훈련 의무적 수행	없음	최저임금수준의 공공근로참여 요구
소득공제	수급대상자 특성에 따라 정액 및 정률공제			-	-

주: 1) SSI 및 TANF 수급권자는 자동적으로 수혜대상자가 됨.

단, Medicaid의 경우 일부 주에서는 SSI 수급자를 제외시키기도 함.

가) SSI(Supplemental Security Income: 보충적 소득보장 프로그램)

SSI는 매월 빈곤한 노인과 장애인에게 제공되는 연방정부의 현금급여로 연방정부 규정에 따라 모든 주에서 동일한 자격 및 급여기준이 적용된다. SSI의 재원은 연방정부의 일반재정에 의해 조달되며 수급대상자에 대한 근로의무조건이 없고, 수급대상자의 특성에 따라 정액 및 정률방식의 소득공제혜택을 받는다.

SSI의 수급대상자 선정기준은 65세 이상 노인과 시각장애인, 또는 월 500달러 이상의 소득에 해당하는 생산적 활동이 불가능한 장애인으로서, 자산기준(2000년 기준)이 개인은 2,000달러, 부부는

3,000달러이어야 하며, 소득기준은 소득인정액이 SSI 급여액 이하 일 경우에 급여를 받을 수 있는 권리를 갖는다.

소득인정액 및 근로소득공제는 Food Stamp, Home Energy/Housing Assistance 등의 현물급여는 포함하지 않으며, 근로소득과 비근로소득이 모두 있는 경우에는 비근로소득에 대해 우선적으로 20달러를 정액 공제한다. 단, 비근로소득이 없는 경우는 근로소득에서 20달러를 정액 공제한다. 또한, 최대 급여액은 1997년 기준 일 경우 개인은 484달러, 부부는 726달러이며, 수급자가 가구주와 거주하면서 부양받고 있다면 급여수준의 3분의 1을 감액받는다.

나) TANF(Temporary Assistance for Needy Families: 빈곤가구에 대한 한시적 부조 프로그램)

TANF는 부양아동이 있는 편부모가정에 대해 현금급여를 제공하는 것으로서, 1996년 복지개혁법에 의해 기존 AFDC를 대체한 것이다. TANF 시행으로 인해 기존의 AFDC를 수급하는 부모에게 교육 및 직업훈련을 제공하던 JOBS(Job Opportunities and Skills Training)와 요보호 가족에 대한 긴급부조 제도인 EA(Emergency Assistance)제도가 통합·운영되고 있다.

특히, 근로유인을 위해 TANF의 혜택을 받는 수급기간을 평생 5년(60개월)으로 제한함과 동시에 급여기간 2년이 경과한 후에는 반드시 근로에 참여해야 한다는 근로활동 의무조건을 두고 있다.

TANF의 수급대상자 선정기준은 연방정부의 지침을 준수하는 범위 내에서 주정부가 운영하기 때문에 주마다 수급자격기준이 다를 수 있으나, 일반적으로 기존의 AFDC프로그램의 수급자격조건과 유사하다. 즉, 부모의 사망, 가출, 정신적 또는 신체적 무능력, 실업 등에 의하여 부모로부터 부양받을 수 없는 18세 미만의 아동이 있는 가구 중 소득과 자산기준에 따라 선정된다. 위 조건에 해

당되는 가구 중 법정공제액을 제외한 소득이 각 주에서 설정한 최저생계비(Needy Standard)의 185% 이하의 가구를 1차적인 대상으로 선정한다. 2차적인 대상은 자산기준으로 재산액 1,500달러 이하(단, 현재 소유하고 있는 주택과 자동차 1대 그리고 장례비용은 자산에서 제외함)가 대상범위에 속한다.

소득인정액 및 근로소득공제의 경우, 표준수당과 아동부양비용을 제외하고 근로소득의 일정비율을 공제한 모든 소득을 소득인정액으로 결정한다. 또한, 근로소득공제 범위는 연방법에서 근로활동에 대한 보상으로 취업 후 4개월간 근로소득 중 30달러를 정액공제하고 다시 잔여 근로소득의 30%를 정률공제한다. 그리고 그 이후 기간에 대해서는 표준수당과 아동부양비용을 제외하고 90달러를 정액 공제한다.

TANF의 급여수준은 가구원 수에 따른 최저생계비의 100% 또는 그 이하 수준에서 주정부가 결정한 TANF 급여기준액과 소득인정액의 차액을 지급한다. 따라서, 급여수준은 주별, 가구 규모별로 다양하게 상이한 차이가 있다.

특히, 1996년 복지개혁법에 의한 TANF의 근로요건(Work Requirement) 강화내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 1996년 복지개혁법에 의해 수급기간은 일생 동안 통산 60개월(5년)로 제한한다.

둘째, 모든 주정부는 2002년까지 수급자의 50%를 근로활동에 참가하도록 만들거나 복지급여의 대상으로부터 탈피할 수 있게 유도해야 한다. 이러한 목표를 달성하기 위해 주정부는 2005년까지 해당 주의 수급자 수를 어느 수준까지 감소시킬 것인지를 결정하고 이를 연간목표로 제시해야 한다.

셋째, TANF 수급자들은 주정부가 판단하기에 근로활동에 참가할 준비가 되었다고 인정되거나 혹은 급여를 받기 시작한 지 24개월

(2년)이 경과하게 되면 주정부가 명하는 근로 또는 직업훈련 프로그램에 참여함으로써 취업을 위한 적극적인 노력을 입증해야 한다.

넷째, 수급자들은 주당 20~35시간을 근로해야 하는데 편부모의 경우는 주당 30시간을, 부부의 경우에는 주당 35시간을 근로해야 한다(단, 6세 미만의 피부양아동이 있으면서 적절한 아동양육서비스를 찾지 못하거나 1세 미만의 피부양아동을 가진 편부모의 경우에는 예외가 적용됨).

다섯째, 이처럼 강화된 근로요건에 따라 피부양아동이 없는 부모가 요구받은 근로 또는 직업훈련 프로그램에 참여하지 않거나 특별한 이유나 설명 없이 주정부가 지정한 부모원조나 아동양육프로그램을 이용하지 않는 수급자는 TANF의 수급자격을 상실한다.

TANF의 재원조달 및 관리운영 주체를 살펴보면 재원은 연방정부와 주정부의 재원으로 운영되며, 특히 연방정부의 주정부에 대한 재원조달은 포괄적 보조금(Block Grant)방식으로 지원된다. 이러한 포괄적 보조금은 연방 DHHS(Department of Health and Human Services)에서 관리하며 2002년까지 매년 164억달러의 Base-level Block Grant를 지원하고 있다. 이로 인해 주정부는 자산기준 및 급여수준, 자격요건 등 제도 운영에 대한 자율권을 갖게 되었으나 전액 지원을 받기 위해서는 연방정부의 운영지침을 따라야 하는 조건이 있다.

연방정부는 기본적인 Block Grant 이외에 ① 빈곤율 및 인구증가율이 일정수준 이상인 주 ② 일정기간 내에 사생아 수를 감소시키거나 ③ 성공적으로 TANF 프로그램을 운영한 주 ④ 가장 최근 분기 동안 실업률이 6.5% 이상이거나 실업률이 이전 2년 동안의 동일 분기 실업률보다 10%가 높은 주에 대해서 추가보조금(Supplemental Grants)을 지원하고 있다. 반면, 연방정부가 요구하는 규정을 준수하지 않는 주에 대해서는 지원되는 재원을 삭감할

수 있다. 프로그램 운영에 대한 관리는 연방정부의 DHHS 산하 ACF(Administration for Children and Families)에서 담당하며, 각 주정부의 OFA(Office of Family Assistance)에서 실질적인 운영을 담당하고 있다.

다) Food Stamps(식품권 제도)

Food Stamps는 저소득 가구로 하여금 적절한 영양 수준을 유지할 수 있도록 식품권을 지급해주는 제도인데, 연방정부에 의해 1964년부터 시행되어 1977년 변화를 거쳐 현재의 제도로 정착되었다.

수급자격 및 급여결정 방식을 살펴보면, 수급단위는 가구를 대상으로 하며 다음과 같은 여러 가지 기준에 부합되어야 한다.

- Financial Test: 월 소득과 유동자산이 법적기준 이하일 것
- Employment/Training-related Test: 노동능력이 있는 특정 가구의 경우 구직등록 및 정해진 일이나 교육훈련을 받아야 함
- Categorical Eligibility Rule: 특정 범주에 포함될 경우 자동적으로 수급자격이 주어지도록 하거나 수급자격을 제한함
- 전 가구원이 TANF, SSI 등의 수급대상자일 경우 Food Stamps 수급자격을 자동적으로 취득

한편, 자산기준은 노인이 없는 가구는 2,000달러, 노인이 있는 가구는 3,000달러이며, 소득인정액이 수급자격 소득기준 이하일 경우 수급가능하다. 급여수준은 가구원 수와 가구의 월 순소득에 따라 월 최대급여액 한도 내에서 결정된다. 수급자격을 가진 가구의 월 순소득과 가구원 수에 따라 최대급여액 한도가 먼저 결정되고, 월 순소득의 30%를 월 최대급여액에서 제외한 액수가 Food Stamps 급여액이 된다. 이러한 급여결정방식에 대한 예시를 들어보면 다음과 같이 나타낼 수 있다

$\text{Food Stamps 급여} = \text{월 최대급여액} - (\text{월 순소득} \times 0.3)$
<Food Stamps 급여결정 예시> 가구원 수가 3인이며, 월 순소득이 400달러일 경우 ⇒ 월 최대급여액 : 321달러 ⇒ Food Stamps 급여액 = 321달러 - (400달러 × 0.3) = 321달러 - 120달러 = 201달러

<표 V-2> 가구규모에 따른 Food Stamps 월 최대급여액(1998)

(단위: 달러)

가구원 수	48개 주
1인	122
2인	224
3인	321
4인	408
5인	485
6인	582
7인	643
8인	735
1명 추가시	+92

자료: U.S. Department of Agriculture

소득인정액 및 근로소득공제의 경우는 노인과 장애인이 있는 경우와 없는 경우로 구분되고 그 기준도 서로 다르게 나타난다. 즉, 노인과 장애인이 없는 가구의 경우는 소득인정액으로 가구 월 총소득을 사용하며, 가구 월 총소득은 비과세소득을 제외한 모든 현금소득이 된다. 또한, 표준공제·아동부양비용 공제·근로소득공제·피부양자 보호비용 공제는 노인과 장애인이 있는 가구와 동일하게 적용되나, 주거비 공제는 위의 모든 소득공제가 적용된 월 순소득의 50%를 초과하는 주거비에 대해 월 250달러까지 공제할 수 있다. 반면, 노인과 장애인이 있는 가구의 경우는 소득인정액으로

가구 월 순소득을 사용하며, 가구의 월 순소득은 총소득에서 아래의 항목을 공제한 소득이 된다.

- ① 표준공제: 가구원 수에 관계없이 월 134달러 공제
- ② 아동부양비용 공제: 법정 아동부양비 전액공제
- ③ 근로소득공제: Tax와 Work expense를 고려하여 모든 근로소득의 20% 정률공제
- ④ 피부양자 보호비용 공제: 취업 또는 직업훈련에 참여할 경우, 피부양자 1인당 월 175달러(2세 미만 아동은 월 200달러)까지 공제
- ⑤ 주거비 공제: 위의 모든 소득공제가 적용된 월 순소득의 50%를 초과하는 주거비에 대해 제한 없이 공제
- ⑥ 가구원 중 노인 및 장애인에 의한 의료비 지출공제: 월 35달러를 초과하는 모든 의료비 공제

한편, Food Stamps제도의 관리운영 주체는 DA(Department of Agriculture)의 FNS(Food and Nutrition Service)에서 관리하며, 각 주정부에서 운영하고 있다.

라) Medicaid(의료부조)

Medicaid는 아동이 있는 저소득 가구, 저소득 노인, 장애인들을 위해 현물로 의료서비스를 제공하는 제도로 연방정부의 공공부조 제도 중 예산규모가 가장 큰 프로그램이다.

재원조달은 연방정부와 주정부가 공동으로 재원을 부담하여 의료서비스를 제공하며, Medicaid의 수급대상자는 소득 및 자산에 의한 기준과 특정범주에 포함 여부에 따라 선정된다. 즉, 연방정부의 지침에 의해 ‘범주적 요보호 집단(The Categorically Needy Groups)’과 ‘의료적 요보호 집단(The Medically Needy Groups)’으

로 구분될 수 있다. 주정부는 이러한 구분에 따라 특정 집단에 대해서는 의무적으로 의료서비스를 제공해야 하지만, 일부 집단에 대해서는 선정기준을 자율적으로 선택하여 서비스를 제공할 수 있다.

범주적 요보호 집단은 다른 공공부조제도의 급여를 받는 대상자들을 의미하며 이들에 대해서는 주정부가 의무적으로 의료서비스를 제공하도록 규정하고 있지만 주정부에 따라 다음과 같이 예외적인 경우도 있다.

- TANF 수급가구: 아동이 있는 저소득 가구로서 TANF의 수급자격을 갖춘 가구
- SSI 수급자: 일반적으로 SSI 수급자들은 Medicaid의 수급대상이 되지만, Minnesota 등 12개 주에서는 보다 엄격한 자격기준을 적용함
- 빈곤선의 133% 이하의 소득을 가진 가구의 임산부와 6세 미만의 아동 그리고 빈곤선 이하의 소득을 가진 가구의 19세 미만의 아동
- 특정 Medicare 수급자: Medicare에 의해 완전한 서비스를 받지 못한 것으로 간주되는 대상자 등

한편, 의료적 요보호 집단은 범주적 요보호 집단의 자격기준을 충족시키지는 않지만, 의료수요를 가지고 있으며 보다 완화된 소득 및 자산기준을 적용함으로써 수급자격을 가지게 되는 집단을 의미하는데, 뉴욕주 등 40개 주에서 이들에 대한 수급자격을 다음과 같이 인정하고 있다.

- 주정부에 따라 완화된 소득 및 자산기준에 의해 수급자격을 가지게 되는 집단(Poverty-related Group): 빈곤선의 185% 이하의 소득을 가진 가구의 임산부 및 1세 미만의 아동
- 지출삭감(spending down)에 의해 수급자격을 가지게 되는 집단: 의료비 지출분에 대해 소득공제를 함으로써 소득기준

을 충족

- SSI는 받지 못하지만, 주정부의 SSI 보충급여를 받는 노인 및 장애인 그리고 SSI 급여수준의 300% 미만의 소득을 가지면서 의료시설에 입원하고 있거나 지역사회로부터 장기요양 보호 서비스를 받고 있는 노인 등

Medicaid의 급여수준은 연방정부의 지침에 따라 각 주에서는 의무적인 서비스를 제공해야 하며, 주정부의 재량에 따라 33가지의 선택적인 서비스를 제공할 수 있다.

마) GA(General Assistance: 일반부조)

GA는 TANF나 SSI의 수급자격이 없는 빈곤가구나 개인에 대해 현물 또는 현금급여를 제공하는 주정부 또는 지방정부의 공공부조 제도이다. 즉, 연방정부의 다양한 공공부조제도의 자격기준을 충족시키지 못하거나 긴급한 원조를 필요로 하는 경우 등 사각지대에 있는 대상자들을 위한 보완적 성격의 프로그램이라 할 수 있다.

GA의 재원 및 관리운영 주체를 살펴보면, 연방정부와 관계없이 주정부나 지방정부의 일반재정에서 재원이 조달되며, 자율적으로 프로그램을 관리운영하고 있다. 따라서, GA의 수급대상자 선정기준 및 급여수준과 서비스 형태는 각 주에 따라 다르며, 동일한 주에서도 지방(county)마다 다르게 나타난다.

한편, GA에 있어 근로능력자에 대한 근로의무 경향을 살펴보면 대부분의 GA프로그램들이 근로가능한 수급자에게 최저임금 수준의 공공근로에 참여하도록 요구하고 있으며, 급여수준 또한 계속 감소하는 추세에 있다.

바) EITC(Earned Income Tax Credit: 근로소득 세액공제)제도

EITC는 일정 소득수준 이하의 근로소득이 있는 사람들의 개인

소득세에 대해 적용되는 환급가능한 세액공제(Refundable Tax Credit)제도이다. 이는 1975년 입법된 이후 현재까지 시행중인 프로그램으로서 근로소득이 있는 대상자들에게 적용되어 다른 복지 프로그램에 비해 근로의욕을 높일 수 있는 대안적 프로그램으로 확대되고 있다. EITC제도가 근로능력이 있는 빈곤층(Working Poor)을 빈곤으로부터 벗어나게 하는 데 목적이 있지만, EITC는 단지 TANF 등과 같이 빈곤층에게만 혜택을 제공하기 위한 것은 아니다.

3) 공공부조제도간 상호관계

가) Food Stamps와 SSI-TANF간의 관계

수급자격은 전 가구원이 SSI 및 TANF의 수급권을 가지는 경우 자동적으로 Food Stamps의 수급자격이 부여되며, 급여수준은 Food Stamps의 급여산정 방식에 의해 각 급여의 상호조정을 거쳐 결정된다. 즉, 순소득에 SSI 급여 및 TANF 급여액이 포함되기 때문에 SSI 및 TANF 급여의 증가(감소)는 Food Stamps 급여에 있어서 30%의 감소(증가)를 가져온다. 예를 들어, TANF 수급자의 소득을 100달러만큼 증가시키기 위해서 정부가 단순히 TANF 급여를 100달러만큼 증가시킨다면, Food Stamps 급여가 30달러만큼 감소하기 때문에 실질적인 소득증가 효과는 70달러가 된다. 따라서, 실질적으로 100달러만큼 소득을 증가시키기 위해 정부는 TANF 급여를 $143(=\$100/0.7)$ 달러만큼 증가시켜야 한다.

나) Medicaid와 타 공공부조제도간의 상호관계

수급자격에 있어서 TANF 수급가구는 Medicaid의 의료서비스를 제공받을 수 있으며, SSI의 수급자의 경우는 일부 주를 제외하

고 Medicaid의 수급자격을 가지게 된다.

다) EITC제도와 타 공공부조제도 간의 상호관계

EITC제도하에서는 다른 공공부조제도의 수급 여부와 관계없이 일정수준 이하의 근로소득이 있을 경우 그에 합당한 환급을 받을 수 있다. 그리고 EITC 급여는 SSI, Medicaid, Food Stamps 등과 같은 공공부조 프로그램의 자격기준이나 급여수준을 결정하는 데 영향을 주지 않는다. 조세체계는 소득이전프로그램과는 독립적으로 운영된다. 따라서 EITC제도와 다른 복지프로그램들 간에는 상대적으로 상호영향력이 거의 미치지 않는다고 할 수 있다.

1979년 의회는 EITC의 선지급금(Advanced Payment)과 총액지급(Lump-sum Payment)이 AFDC, Food Stamps와 SSI 수혜자들의 근로소득으로 간주될 수 있도록 요청했다. 1981년 통과된 『총괄예산조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act 81: OBRA 81)』은 AFDC 수혜자격이 있는 사람들이 EITC의 혜택도 받을 수 있도록 하였으며, 대신에 AFDC와 Food Stamps의 수혜 폭을 축소하도록 하였다. 1984년에는 납세자들이 실제로 EITC 혜택을 받았다는 사실을 증명할 수 있는 경우에만 AFDC의 혜택을 감소시키도록 하였다. 1990년 「총괄예산조정법(OBRA 90)」에서는 AFDC, 의료보장, Food Stamps, SSI와 저소득자에 대한 주택자금 공제(Low-income Housing Benefits)혜택에 대한 수혜자격이 생겼을 때에는 수혜를 받은 달 또는 그 다음 달부터 EITC가 더 이상 소득이나 자산으로 간주되는 것을 금지하였다. 1993년 「Mickey Leland Hunger법」은 Food Stamps의 혜택을 받은 이후 12개월 동안은 EITC의 혜택을 받을 수 없도록 하였다.

AFDC가 폐지되면서, EITC를 주정부의 TANF(Temporary Assistance to Needy Families) 프로그램과 서로 어떻게 연계시킬

것인지가 불분명하게 되었다. 이와 관련하여 두 가지 중요한 쟁점이 있는데 첫째는, 현재 주에서 운영하는 복지프로그램들에 대한 자격을 정할 때 ETIC를 소득으로 간주할 것인지에 대한 여부를 결정하는 권한이 주정부에 있다는 것이다. 둘째, 많은 TANF 프로그램들이 근로자에 대한 보조금과 직업관련 활동규정을 담고 있는데 이것이 납세의무와 EITC 지급을 유발하는 경우도 있고 아닌 경우도 있다는 것이다. 1997년 예산안은 TANF의 자금이 지원된 지역사회봉사(Community Service)와 직업훈련(Work Experience)으로부터 초래된 소득에 대해서는 EITC를 요구할 수 없음을 명확히 하였다. 기타 나머지 상황에 대해서는 일반적인 복지원칙에 의해서 판단하도록 하였다.

나. 영국

1) 영국의 복지정책 이념과 사회보장체계

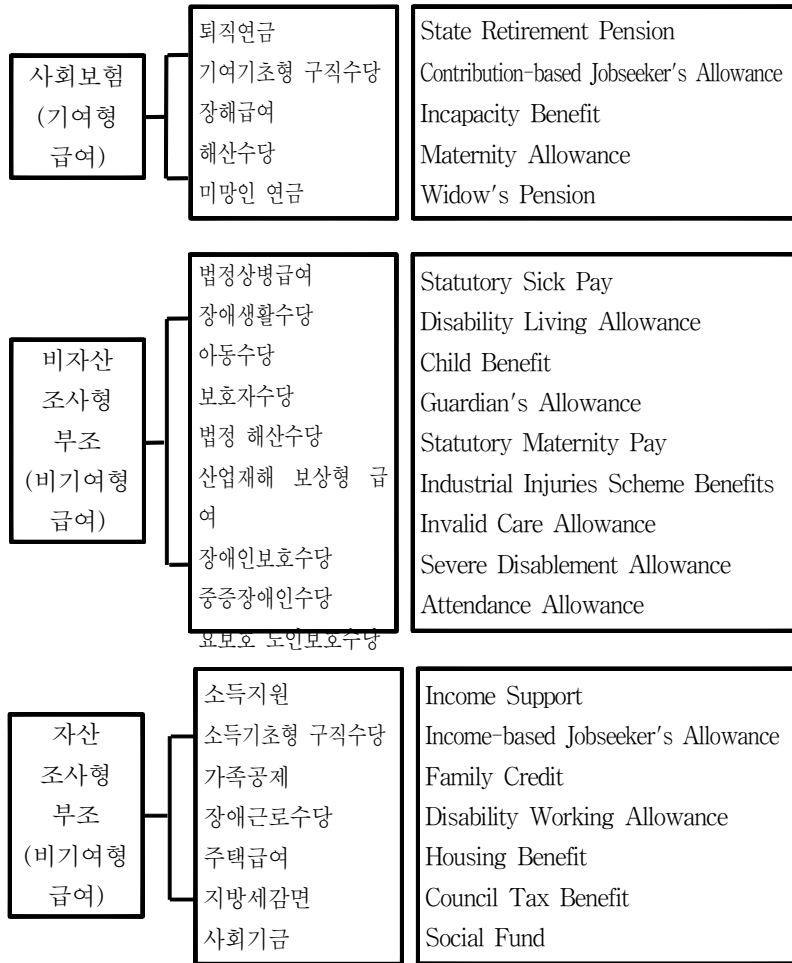
1970년대 말부터 1980년대 초까지 대처의 보수당 정부 시절 사회보장제도를 원래의 베버리지 모형에 근거하여 재확립하느냐 아니면 자산조사형 공공부조제도를 확대하느냐에 대해 복지정책 논쟁이 벌어졌다. 이에 대처의 보수당 정부는 자유주의정책 이데올로기하에서 복지정책에 대한 국가의 역할을 축소하고 자유시장원리를 강화하여 국민들의 자립·자활생활을 강조하기에 이른다.

1980년대 대처정부 이래로 영국의 복지정책 이념은 자유시장원리 강화 및 근로 참여를 강조하게 되었으며, 이에 따라 사회복지에 대한 국가 역할 축소 및 시장원리를 강화하여 기존 국가주도의 공적연금제도를 축소하게 되었다. 이에 대한 예로서, 사적연금제도 장려 및 공공부조의 최소한 유지 등을 들 수 있다.

한편, 공공부조 수급대상자에 대한 근로참여 강화조치로 25세 이상 장기실직자, 장애인, 편부모에 대한 교육훈련 참여 의무화 등 근로참여 의무조건을 강화하였다. 공공부조제도에 있어서는 1980년대 이후 자산조사형 공공부조의 강화로 개인의 자립·자활활동을 강화하는 개혁조치를 취하게 되었다. 따라서 특정 취약계층(노인, 장애인, 아동, 여성, 산재근로자 등)을 대상으로 한 비자산조사형 급여제도와 자산조사형 급여제도로 공공부조제도를 이원화하였고, 1986~1988년 사회보장법 제정 등을 통해 자산조사 강화 등 공공부조제도에 일대 개혁을 단행하기에 이른다. 이러한 공공부조 개혁에 대한 내용을 살펴보면 다음과 같다.

- 기존 보충급여(Supplementary Benefits)를 소득지원(Income Support) 프로그램으로 대체
 - 이사비용, 주택수리비, 출산비, 장례비 등 단일목적 급여를 사회기금(Social Fund)으로 대체
 - 자산조사를 보다 엄격하게 강화시키고 공공부조에 의한 혜택을 더욱 선별적으로 제공하고자 신청자의 연령은 물론, 가족의 부양관계까지 조사하는 사전조사를 더욱 엄격히 실시함
- 이러한 복지 개혁 이후 최근 영국의 사회보장제도의 전반적 체계를 살펴보면, [그림 V-2]에서 보는 것과 같이 크게 기여형 급여(Contributory Benefit)와 비기여형 급여(Non-contributory Benefit)로 구분할 수 있다. 비기여형 급여에는 다시 자산조사급여(Means-tested Benefit)와 비자산조사급여(Non-means-tested Benefit 또는 보편적 수당)으로 구분된다. 이 중 특히 자산조사급여는 자산조사를 거쳐 수혜 대상자를 선별하는 급여로서 가장 대표적인 것이 IS (Income Support: 소득지원 프로그램)로 1988년 기존 SB(Supplementary Benefits: 보충적 급여지원 프로그램)를 대체한 것이다.

[그림 V-2] 영국 사회보장제도의 전반적 체계



2) 영국의 공공부조제도 현황 : 자산조사형 공공부조 중심으로

영국의 공공부조제도는 자산조사형과 비자산조사형으로 구분되는데, 비자산조사형 부조는 자산조사 없이 해당계층의 욕구에 기초하여 지급되는 급여로 일명 '보편적 수당'이라고도 한다.

현재 영국의 자산조사형 공공부조제도는 7가지의 제도가 시행되고 있으며, 각 제도의 내용을 수급대상자의 근로여부 또는 근로형태를 기준으로 정리한 것이 <표 V-3>과 <표 V-4>에 나타나 있다.

<표 V-3> 영국의 자산조사형 공공부조제도 내용 정리

	IS (Income Support)	JSA (Jobseeker's Allowance)	FC ¹⁾ (Family Credit)	DWA ²⁾ (Disability Working Allowance)	HB (Housing Benefit)	CTB (Council Tax Benefit)	SF (Social Fund)
대상자	저소득 노인, 아동보호자, 편부모, 장애인 등 실직자 및 주당 16시간 미만시간제 근로자 (단, JSA는 근로조건 의무)		저임금 상시근로자	장애 및 질병이 있는 취업자	IS수급자 및 저소득자	저소득자	저소득층 정규수입으로 감당할 수 없는 비용 발생시
급여형태	현금		현금	현금	현금	세금감면	현금
기간제한	×		○	○	×	×	×
근로조건	○			×	×	-	×

주: 1) FC: 수급자 및 그 배우자가 DWA급여 수여시 FC제외

2) DWA: 6개월간 지급(실직 및 근로시간 감소시 IS 수급가능)

<표 V-4> 자산조사형 급여의 근로유형별 분류

	실직자 혹은 시간제 근로자	정규직	근로여부와 무관
급여 종류	- IS - JSA - SF: 지역사회보조금, 가계비대부, 혹은 장기보조금	- FC - DWA	- HB - CTB - SF: 해산수당, 장례보조금, 위기대부

각 제도에 대해 보다 자세한 내용을 살펴보면 다음과 같다.

가) IS(Income Support: 소득지원 프로그램)

IS는 저소득자들에게 급여를 제공함으로써 최소 한도의 생계유지를 위한 안정망 역할을 하는 공공부조로서 자산조사를 거쳐 일정수준 이하의 수입과 자산을 가진 18세 이상의 개인에게 지급한다. 한편, 1996년 10월부터 근로능력이 있는 저소득 실업자들은 IS를 받지 못하고 JSA(Income-based Jobseeker's Allowance: 소득기초형 구직급여)를 받고 있다.

수급대상자 선정기준을 살펴보면 국적은 영국인, EU 소속 국민, 그 외 쌍무계약이 있는 국가 시민으로 국내에 실질적으로 거주하는 사람들이 해당되며, 근로가 불가능한 질병이나 장애가 있는 사람, 60세 이상, 아동이나 환자, 환자 보호자, 임산부, 편부모 또는 부모 부양자, 등록된 시각·청각장애인, 특정범주의 학생, 50세 이상으로 지난 10년간 직장을 갖지 못한 자, 피난민 등을 대상으로 수혜자격이 부여된다. 또한, 실직자이거나 혹은 주당 16시간 미만으로 근로하는 사람이 신청할 수 있으며, 근로능력이 있는 신청자는 구직을 위한 적극적인 노력을 보여주어야만 수급대상자가 될 수 있다. 더불어, 자산이 8천파운드(요양시설에 거주하는 자는 1만 6천파운드)를 초과하는 사람은 수혜자격 대상에서 제외된다.

급여수준은 결혼 여부, 연령, 부양아동의 수, 거주지역 등에 따라 개인수당을 지급하며, 개인수당 외에도 필요에 따라 부가급여를 지급하거나 주거비용을 보조해 주고 있다. 그리고 개인수당 및 부가급여의 급여수준은 소득수준에 따라 보충적 방식으로 결정되며 급여의 지급기간에는 제한이 없다.

나) JSA(Income-based Jobseeker's Allowance: 소득기초형 구직자급여제도)

JSA는 IS 수급자 중 근로능력이 있는 사람(18세 이상 연금수급 연령 이하, 즉 남성의 경우 65세 이하, 여성은 60세 이하의 사람을 대상으로 근로를 하고 있지 않거나 평균근로시간이 주당 16시간 이하인 경우)에게 수급자격이 있다. 수급기준 및 급여액은 공공부조인 IS와 동일한 반면 구직활동을 하여야만 급여를 지급한다. 즉, 소득기초형 구직자 급여를 수급하기 위해서는 기여기초형 구직자 급여와 마찬가지로 직업센터(Job Center)에 출석하여 신고하고 구직합의서(Jobseeker's Agreement)를 작성한 뒤 정기적으로 직업센터에 출석해야 한다.

이처럼 JSA는 일반 공공부조인 IS와 동일한 수급기준과 급여수준을 적용하지만 구직활동을 강제하여 직업센터에 등록하고 적극적인 구직활동을 하는 조건으로 급여를 지급한다. 그러나, JSA는 수급조건이 충족되면 수급기간에 제한 없이 지급된다.

다) DWA(Disability Working Allowance: 장애근로자 소득지원 프로그램)

DWA는 무기여 급여로서 세금이 부과되지 않는 소득관련 급여로 16세 이상인 사람이 주당 평균 16시간 이상의 근로를 하지만 질병이나 장애 등으로 소득획득 능력이 제한되는 경우에 지급된다.

DWA는 대상자의 수입 및 자산(saving), 자녀유무, 자녀의 수 및 연령 등에 따라 지급되는 급여액이 상이한데, 대상자(혹은 배우자)의 자산(saving)이 1만 6천파운드 이상인 경우 DWA에 대한 수급자격이 없으며 3천파운드 이상인 경우 급여가 감소된다. 또한, DWA는 24주(6개월)동안 지급되며 그 기간 동안 생활환경 변화는 고려되지 않고 지급되는데, DWA가 주당 400파운드보다 적을 경

우 지급기간 동안 일괄급여(lump sum)가 가능하다.

한편, DWA의 수혜자가 직장을 잃었거나 근로시간이 감소되었을 때 다음과 같은 경우에 한하여 IS를 신청할 수 있다.

- 정신적 혹은 육체적 장애가 있는 경우
- 장애로 인해 장애가 없는 사람의 소득 75% 이하를 버는 경우
- 장애로 인해 장애가 없는 사람에 비하여 근로시간이 75% 이하인 경우

라) HB(Housing Benefit: 주택급여제도)

HB는 IS를 받고 있거나 IS수혜자는 아니지만 저소득층인 사람들에게 민영 혹은 공영주택의 임대료를 보조하는 정책으로 지방자치단체가 운영하는 제도이다. 그리고 HB는 급여신청 유무, 상시고용 여부, 기타 사회보장급여 수급 여부와 관계없이 제공되지만 지원액은 소득수준, 가족규모, 저축액, 집세 등을 고려하여 결정된다.

자산에 대한 수급대상자 선정기준은 IS에 비해 2배가 높아 자산이 1만 6천파운드 이상인 경우 수혜자격이 없으며, 3천~1만 6천파운드의 자산을 가진 경우에는 자산에 따라 감면된 금액을 지급한다. 일반적으로 IS대상자나 FC대상자는 최고 주택급여(Maximum Housing Benefit)를 수급할 수 있다.

또한 16~17세에 해당하는 수혜자와 18~24세인 수혜자의 급여수준이 같다는 점과 편부모의 경우 급여율이 더 높다는 점을 제외하고는 IS와 급여율체계가 동일하다. HB는 전국적 단위의 급여이며 관련규칙이 사회보장청(DSS)에 의해 제정되지만 지방정부가 급여를 제공하며 세금이 부과되지 않는 점이 특이한 사항이라 할 수 있다.

마) CTB(Council Tax Benefit: 지방세 공제제도)

CTB는 자산조사를 통하여 지급하는 급여 중 가장 최근에 도입된 것으로 지방자치단체에서 운영하고 있는데, 수혜자는 자산이 1만 6천파운드 이하인 자이며 지방세 감면액은 소득과 자산, 부과된 지방세액, 개인적 상황(personal circumstance)에 따라 차등지급하며 최고 100%까지 감면이 가능한 제도이다.

바) SF(Social Fund: 사회기금제도)

SF는 정규적인 수입으로는 감당할 수 없는 비용이 발생했을 경우 지원하는 제도로서, 자격조건은 국민보험 기여금의 납부 여부와 상관없이 신청자의 필요나 소득 정도에 따라 지급된다. SF의 종류와 급여내용에 대해 보다 자세히 살펴보면 <표 V-5>에서 보는 것과 같이 상환을 하지 않는 보조금(grant)과 무이자로 상환하는 대부(loan)으로 구분된다.

<표 V-5> 사회기금(Social Fund)의 종류와 급여내용

	종류	급여자격	지급액	비고
보조금 (Grant)	지역사회보조금	IS 대상자	최하 £30	
	해산수당	IS, FC or DWA대상자	최고 £100	출산전 11주에서 출산후 13주 이내에 신고해야 지급
	장례 보조금	IS, FC, DWA, HB or CTB 대상자로 장례책임자	최고 £500	사망자의 재산이 있는 경우에는 이를 처분하여 상환
	혹한기 보조금	연금생활자, 장애인, 또는 장애인을 양육하고 있거나 5세 이하의 아동을 양육하는 IS대상자	£85	기온이 0℃이하에 지급
대부 (Loan)	가계비 대부	IS대상자, 혹은 JSA수급자	£30~1,000	무이자 상환 필수적인 가구, 가전기기, 침구 등을 위한 예산을 보조
	위기대부	IS나 JSA의 자격이 없는 16세 이상인 자로 긴급하게 금전적인 도움이 필요한 사람		무이자 상환 최고 78주

3) 최근의 복지정책 경향

최근 영국의 복지정책 경향은 근로유인에 초점을 맞춘 복지개혁에 노력을 기울여 공공부조 수급자의 근로유인효과를 제고하기 위한 다양한 정책을 시도하고 있다. 즉, 조세 및 급여체계를 통해 실업자가 근로활동을 통해 소득을 증가시키려는 노력을 고무하기 위해 저소득 노동자에게 FC, DWA, HB, CTB를 시행하고 있으며 특히, FC 및 DWA 수급자의 경우 주당 30시간 이상 노동에 대해

9.82파운드만큼의 장려금을 지급하여 근로유인을 제고하고 있다.

또한, 실직자 및 임시직에 있는 사람들을 대상으로 하는 IS제도에서도 1일 기준으로 독신자의 경우 4.60파운드, 부부는 9.20파운드, 편부모·병자·장애인은 13.5파운드까지 소득으로 산정하지 않음으로써 IS대상자의 근로유인을 제고하고 있다.

다. 프랑스

1) 프랑스의 전반적 사회보장체계

프랑스의 사회보장체계는 매우 복잡하나 다른 국가들과 마찬가지로 크게 사회보험 및 공공부조로 양분되어 있는데, 사회보험은 기본적으로 노동시장에서 은퇴하거나 근로할 수 없을 때 소득수준을 유지하는 것을 주 목적으로 근로자와 그들 가족을 위한 다양한 제도가 시행되고 있다.

이러한 사회보험과 관련된 주요 핵심제도는 다음 4가지를 열거할 수 있다.

첫째, ‘일반보험 제도(Regime General)’는 광범위하게 질병이나 산재, 분만, 가족, 노령 및 사망에 대하여 보험방식으로 급여를 제공하는 제도로 동 보험의 급여수혜 대상자는 인구의 약 70%에 해당되며, 급여지급 요건(예를 들면 사망, 질병, 분만 등)에 따라 그 수준이 상이하게 결정하게 된다.

둘째, ‘농업보험제도(Regime Agricole)’는 농업의 피고용자나 자영자를 보장해 주는 제도이지만, 자영자는 질병이나 산재로 인한 경우 보장을 받을 수 없다. 동 제도의 재원은 전체 재원의 약 20%가 기여금으로 충당되며, 부가가치세나 일반세 및 일반제도로부터의 전입금 등으로 나머지 부분이 충당되고 있다.

셋째, ‘특수지역 보험’은 공무원, 철도노동자, 광부 등 특수직역 종사자들에 대한 보험으로 수급요건 및 급여수준은 직역마다 차이가 있다.

넷째, ‘자영자를 위한 사회보험제도’는 자영자를 위한 질병, 분만, 노령 등에 대해 보장해주는 제도로서 법적으로 강제성을 지닌 규정이 제도의 제정과 행정을 규율하고 있으며 기금은 대부분 고용주와 피고용자의 기여금으로 충당된다.

위의 주요 제도 외에도 많은 부가적인 사회보장제도가 있는데 예를 들면, 일반보험제도 및 농업보험제도의 피고용자에 대하여 강제 가입제도인 부가연금제도(Regimes Complementaires de Retraites)가 있어 보험가입 피고용자는 일반보험제도에 의하여 제공되는 것에 추가하여 부가연금을 받을 수 있다.

한편, 공공부조는 크게 다음 3가지 유형으로 구분될 수 있다.

첫째, ‘사회적 최저선 지원제도(The Social Minima)’는 RMI(the Revenu Minimun d’Insertion)를 포함하여 8가지 하부제도로 구성되어 있으며, 공공부조 중 가장 핵심적인 제도이다.

둘째, ‘기타 자산조사형(Other Income-tested) 급여’는 주택과 가족부조를 비롯한 다양한 부조가 여기에 포함된다.

셋째, ‘지역별 공공부조’는 지역단위에서 책임지는 제도로 현금 부조라기보다는 공공서비스나 기타 여러 종류의 부조를 포함한다.

2) 프랑스의 공공부조제도 현황

가) The Social Minima(사회적 최저선 지원제도)

The Social Minima(사회적 최저선 지원제도)는 전국적으로 일정한 사회적 최저 수준의 생활지원을 위해 인구학적인 범주 또는 가구 특성에 따른 특별한 욕구를 충족시키고자 마련된 제도이다.

이 제도는 8개의 하부 부조제도를 포함하고 있으며 7개 부조제도는 특수계층을 대상으로 한 것이며 RMI(Revenu Minimum d'Insertion: 일반 부조제도)는 특수계층에서 제외된 실업자 및 저소득층을 위해 보편적인 사회안정망 역할을 수행하기 위하여 1988년 12월에 만들어졌다.

The Social Minima에 대한 내용은 <표 V-6>에 요약되어 있으며, 8가지의 부조내용에 대해 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다.

<표 V-6> 사회적 최저선 지원부조제도(The Social Minima) 내용

종 류	적용대상 및 내용
1. 노인부조(MV)	노인층을 위한 부조제도
2. 장애부조(AAH)	20~60세의 사람 중 50~80% 이상의 영구적인 장애로 근로할 수 없는 대상에 지급
3. 편부모지원부조(API)	소득이 없고 구직 능력이 없는 편부모를 대상으로 지급(단, 가장 어린 자녀가 3살이 될 때까지 지불가능)
4. 기타 장애부조(MI)	근로와 관계없는 사고로 질병에 걸리거나, 장애를 입어 근로할 수 없는 사람을 위한 급여지급
5. 미망인 지원부조(AV)	근로자나 농부가 사망하여 그 배우자(55세 이하 과부)가 홀로 자녀 양육을 하고 있는 경우 급여지급
6. 보충적 실업급여부조(ASS)	州정부 차원에서 제공하는 실업급여로 장기간의 실업으로 실업급여 혜택을 더 이상 받을 수 없는 사람을 대상으로 지급(RMI와 같은 구직활동을 조건으로 하지 않음)
7. 실업급여 소외계층을 위한 부조(AI)	실업급여나 ASS를 수급할 자격이 없는 사람(예: 국외추방자, 국적상실자 등)에게 지급되는 급여
8. 일반부조제도(RMI)	다른 사회보험제도나 자산조사를 통한 급여에 의해 전혀 보호를 받지 못하는 실업자 및 저소득층에게 지급

(1) MV(Minimum Vieillesse: 노인부조)

MV는 65세(장애인의 경우 60세) 이상의 노인들을 대상으로 하며, 이들 대상자들은 보통 몇 개의 부분적인 급여들을 함께 받고 있다. 수급기간에는 제한이 없으며, 프랑스와 상호호혜조약을 맺고 있는 국가의 외국인으로서 프랑스에 10년 이상 살고 있다면 수급 대상자 자격이 있다.

(2) AAH(Allocation aux Adultes Handicape's: 장애부조)

20세 이상~60세 이하의 사람 중 80% 이상의 영구적인 장애가 있거나, 최소 50% 이상의 장애가 있고 근로를 할 수 없는 것으로 분류된 사람에게 지급된다. 단, 이들은 질병급여를 수급하지 않고 있어야 하고, 자산이 일정수준 이하이어야 한다. 한편, 동 급여제도는 최대 5년간 지급되며 계속 급여지급을 받기 위해서는 의료검사를 받아 수급대상자의 적격 여부 판정을 받아야 하는 조건이 있다.

(3) API(Allocation de Parent Isole': 편부모 지원부조)

편부모를 위한 제도로서 소득이 없고 직업을 구할 능력이 없는 사람에게 지급된다. 단, 신청자가 반대의 성별인 사람과 동일 주거에서 동거하고 있다면 편부모로 간주되지 않으며 그들이 동거하고 있지 않다는 것을 점검하기 위하여 행정당국의 빈번한 방문이 이루어진다.

급여기간은 1년(12개월)이나 가장 어린 아동이 3살이 될 때까지 지급연장이 가능하며, API는 상당히 후한 급여로 간주되고 있는 바, 이는 출산을 장려하고 아동을 가진 여성의 소득을 보장해주는 효과가 있다.

(4) MI(Minimum Invalidite': 기타 장애부조)

근로와 관계없는 사고로 질병에 걸리거나 장애를 입어 근로를 할 수 없는 사람을 위한 급여로서 MI는 갱신이 가능하고 급여 청구기간에 제한이 없으며, 정식 거주증명이 필요하지만 국적 요건이나 특정기간 동안의 프랑스 거주요건은 적용하고 있지 않다.

(5) AV(Allocation Veuvage: 미망인 지원부조)

부양자녀를 가진 55세 이하의 독신여성(과부)을 위한 제도로 임금근로자나 농부의 배우자이면 이를 청구할 수 있으나 기타 자영업자의 배우자이면 이를 청구할 수 없다. 급여액은 해마다 갈수록 감소하며, 3년이란 급여기간 제한이 있다. 단, 청구인 배우자가 사망할 당시 최저 50세 이상이라면, 청구를 2년간 연장시킬 수 있다.

MI와 AV의 재원은 사회보험기여금으로부터 그 재원이 조달되며 질병보험국(Branche Maladie)에 의해 운영되고 있다.

(6) ASS(Allocation de Solidarite Specifique: 보충적 실업급여 부조)

장기간의 실업으로 실업급여의 혜택을 더 이상 받을 수 없는 사람을 위한 卅정부 차원의 실업급여로서, 동 급여를 수급받기 위해서 명확하게 구직활동 노력을 증명할 필요는 없지만 수급자는 65세 이하이어야 하는 제한규정이 있으며, 급여 청구전 10년 동안 5년은 근로를 했어야 급여대상자가 될 수 있다. 급여수급기간에는 제한이 없고 재원의 3분의 2는 국가로부터 충당되며 3분의 1은 공무원으로부터의 기여금에서 충당되고 있으며 실업보험국에서 운영한다.

(7) AI(Allocation d'Insertion: 실업급여 소외계층을 위한 부조)

AI는 실업급여 혹은 ASS에 의해 자격이 주어지지 않는 사람들에게 주로 지급된다. 즉, 국외 추방자, 국적 상실자, 정치적 망명자 및 과거의 죄수 등과 같이 실업급여나 ASS를 수급할 자격이 없는 집단만이 이를 청구할 수 있다. 재원의 3분의 2는 국가로부터 3분의 1은 공무원으로부터의 기여금에서 충당되며 운영은 고용연합회(ASSEDIC: Associations pour L'Emploi dans l'Industrie et le Commerce)에서 담당한다. 급여청구기간은 1년(12개월)이며 개인의 최고 급여액은 1일 44.70프랑, 월 1,259프랑이다.

(8) RMI(Revenu Minimum d'Insertion: 일반부조제도)

다른 사회보험제도나 자산조사에 의한 기타 급여를 통해 보호를 받지 못하는 실업자나 도움이 필요한 저소득층을 위한 마지막의 지치 역할을 하는 부조제도로서, 한국의 국민기초생활보장제도와 유사하다. RMI는 저소득층을 노동시장이나 사회에 재통합하는 데 도움을 주려는 특수한 정책목표를 가지는 근로연계의 대표적인 복지프로그램이다.

특히, RMI는 '사회연대성 고용계약' 및 '직장으로의 복귀계약'을 통해 수급자의 근로연계 및 근로의욕을 고취시키는 데 그 목적이 있다. 즉, 사회연대성 고용계약의 경우, 수급자의 30% 정도가 고용이나 훈련을 받고 있으며 고용된 사람 중 60% 정도가 비영리활동(주로 지역사회 연합체나 공공기관)과 관련된 부문에 종사하고 있으며, 국가가 이 비용을 전액부담하고 있다. 또 다른 형태의 계약은 직장으로의 복귀계약으로 이들을 고용한 고용주의 사회보험 기여금을 면제시켜 줌으로써 고용주들에게 이들의 직장복귀에 대한 인센티브를 주고 있다.

수급자격 및 급여에 대해 살펴보면, 25세 이상인 개인이어야 하

며 25세 이하의 사람은 자녀가 있거나 임신한 경우가 아니면 RMI의 수급자격이 없으며, 프랑스 국민이 아닌 자는 3년 이상 프랑스에 거주한 경우에 수급자격이 있다. 급여는 처음 3개월 동안 지불하고 3개월~1년 동안에 계속 보호 여부를 판단하여 수급권을 갱신하며 급여수급 기간에는 제한이 없고, 수급권자는 일정한 기일 내에 행정당국의 면접통지를 받고 개인 및 가족신상에 대한 전문상담인과 면접을 받으며, 자산조사를 통하여 수급자격 판정을 받게 된다. 또한, 가옥소유자이면서 주택급여를 받는 사람과 무료임대주택에 사는 사람은 개인은 월 267프랑, 부부는 553프랑이 감액된다. 즉, 신청자와 배우자의 소득·재산은 모두 포함되나 각각의 급여에 있어서 공제율이 다르다. 모든 신청자는 그들의 재산, 주택, 가구 상황의 변화를 보고해야 할 의무가 있으며, 급여수준은 1인 독신가구의 경우 월 2,600프랑이며 2인 가구는 3,200프랑이고 아동수에 따라 추가급여가 지급된다. RMI의 수급자들은 구직활동을 전제조건으로 하기 때문에 전국구직자 알선기관(ANPE: Agence Nationale pour l'Emploi)에 등록함으로써 그들의 자활 노력에 대해 매분기마다 평가받아야 하며 불이행자는 과감히 급여가 중지되는 제한조치가 있다. 즉, 전국구직자 알선기관에서 실업자는 직업을 구하지 못했다는 것을 확인시켜야 하며 매달 몇 시간을 일했으며 어떤 상황 변화가 있었는지에 관한 설문지를 작성·제출하여야 하는 등 일정한 의무가 부과된다.

한편, RMI는 전국적으로 지급되고 있는 급여로서 지방에서는 CAF(Caisse d'Allocation Familiales)에 의해 운영되며, 재원은 CNAF(Caisse Nationale des Allocation Familiales)에 의하여 충당되며 그 비용은 나중에 중앙정부의 일반재원으로부터 상환을 받는다.

나) Other Income-tested(기타 자산조사형 급여)

Other Income-tested(기타 자산조사형 급여)제도는 다른 공공부조와 연계된 소득관련 급여로서 주택급여, 가족급여 그리고 기타 현금급여 등이 있다. 특히, 주택급여의 경우는 대부금 이자나 사회 및 민간 임대주택의 집세를 충당해 주는 형태가 있으나, 전액 보장해주는 것이 아니고 가구 구성, 집세 수준 및 청구인과 함께 살고 있는 아동 수의 규모에 따라 상이하다.

중앙정부에서 전국적으로 수급자격기준이 결정되며 가족국(Branche Famille)의 기여금을 통해 재정이 충당되며, 기타 지역(department와 communes)은 지방세와 중앙정부로부터의 보조금을 통하여 기금을 마련한다.

지역별 공공부조 중 대표적인 것은 AS(Aide Sociale)과 CCAS(Centres Communaux d'Action Sociale)로 구분할 수 있다. AS는 국가 혹은 departments 단위로 공공부조가 제공되며, CCAS는 비교적 행정구역이 큰 코뮌에 의하여 제공되며, 각 department는 자체적인 사회복지서비스 제도를 가지고 있다. department 수준에서의 AS(Aide Sociale)의 주요 내용은 다음 <표 V-7>과 같이 정리할 수 있다.

<표 V-7> Aide Sociale 지원유형 및 내용(department 기준)

지원유형	지원내용
아동지원 (ASE: Aide Sociale a l'Enfance)	<ul style="list-style-type: none"> • Aide a Domiciles(가정내 지원): 가정에서 생활하는 아동을 위한 현금지원이나, 살림지원, 특별한 학습 지원 등을 제공 • 아동급여(Prise en Charge Physique): 입양자녀 지원이 목적
장애인지원	<ul style="list-style-type: none"> • 생활지원: 살림지원과 함께 현금지원이나 직접적인 서비스가 제공됨 • 배당지원: 매일 부조가 필요한 사람, 근로하고 있으나 장애로 인해 추가적인 비용이 소요되는 사람에게 보조해 줌
노인지원	<ul style="list-style-type: none"> • 노인에 대한 생활지원 및 기타 지원이 있음
의료지원	<ul style="list-style-type: none"> • Cotisation d'Assurance Personnelle: RMI 및 질 병 보험에 가입되어 있지 않는 사람을 대신하여 질 병 보험에 대한 기여금을 departments가 지불하는 제도 • Aide Mdeicale a Domicile: 입원 이외에 보건보호 요구를 전체 또는 부분적으로 보장해 주는 제도 • Aide Hospitaliere: 입원보호 제도

3) 문제점

프랑스의 사회보장제도는 너무 복잡하고 혼란스러운 체계로 인하여 일관성 있는 전국적인 자료 확보가 어려운 문제점이 있다. 즉, 공공부조와 관련된 여러 다양한 조직과 기관들이 있고, 사회보험과 공공부조가 서로 중첩되어 있어 공공부조에 대한 일관성 있는 데이터 확보가 어려워 정책 실행에 어려움이 있다.

특히, RMI 및 API의 경우 제도 규정의 문제점들로 근로의욕 저하 및 도덕적 해이가 발생할 소지 또한 존재하고 있다. 다시 말해, 수급자격 규정의 모호성으로 인해 동거한다는 사실을 신고하지 않

도록 유인하는 부분이 있으며, API의 수급자인 편모가 급여를 받는 동안에는 계속 편모로 남아 있도록 하는 유인이 있어 각종 급여의 선정기준이 근로의욕 저하 및 도덕적 해이를 초래하는 문제가 중요한 이슈로 떠오르고 있는 실정이다.

라. 뉴질랜드

1) 뉴질랜드의 복지정책 이념 및 사회보장체계

최근 뉴질랜드의 사회복지정책은 수급자에 대한 기존의 제재조치보다는 근로 가능한 사람들의 근로유인에 초점을 맞추고 있는 추세이다. 이에 따라 모든 수급자에 대하여 근로소득세액 공제제도를 시행하고 있으며, 종전의 급여제한 조치 등은 최근 들어 폐지되었다. 이는 수급자에 대한 기존의 제재조치보다는 근로활동을 통해 급여대상에서 탈피시키려는 목적으로 근로유인을 강화하고 있다.

이러한 뉴질랜드 사회보장정책의 최근 변화는 다음 4가지로 요약할 수 있다.

첫째, 수급자들이 가능한 한 빨리 근로활동을 시작해야 한다는 관점에서 그들이 제공받는 급여 및 지원에 대하여 요구되는 수준이 더욱 엄격해지고 있다.

둘째, 수급자들로 하여금 근로활동에 참여하도록 유도하는 재정적 유인책들이 강화되고 있다.

셋째, 수급자들이 일자리를 구하는 데 있어서 유리하도록 다양한 차원의 프로그램들이 지원되고 있다.

넷째, 근로유인 중심의 사회보장정책을 가장 효율적으로 수행할 수 있도록 지원하기 위해 행정조직 및 기구들을 재편하였다.

뉴질랜드의 사회보장체계도 다른 국가와 유사하게 사회보험 및 공공부조의 형태로 구분되는데 특히 영국과 같이 사회보험은 기여형 급여이며, 공공부조는 보편적 수당과 자산조사형 부조로 구분된다.

사회보험 가운데서 가장 핵심적인 것은 노후연금(National Superannuation)과 55세 이상 실업자 연금(Fifty-Five Plus Benefit)이며, 이 중 FFPB는 노후연금 수급자에 해당되지 않는 55세 이상 실업자에게 주어지는 급여이다.

공공부조 중 보편적 수당에 해당되는 것들은 실업수당, 고아수당, 생계보조수당, 환자수당, 병가수당, 장애인수당, 과부수당, 청년수당, 응급수당, 학생수당, 가족수당, 직업훈련 보조수당, 양로원수당, 주거수당, 사망보조수당 등 매우 다양하게 수급계층별로 존재하고 있다. 자산조사형 급여로 보편적인 공공부조 프로그램은 ISS(Income Support Service: 소득지원서비스)가 존재하고 있다.

2) 뉴질랜드의 공공부조 현황

뉴질랜드의 공공부조제도의 가장 특징적인 면은 사회보장급여 전체를 공공부조방식으로 운영하고 있어 수급자 비율이 높다는 데 있다.

노령급여의 부가급여와 장애급여, 유족급여는 일정 소득 이하의 주민에게 자산조사를 거쳐 지급되는 공공부조 방식으로 운영되고 있다. 질병·출산급여에서 질병급여의 현금급여는 일정소득 이하의 피고용자를, 의료급여는 모든 주민을 대상으로 실시되고 있으며 출산급여는 일정 소득 이하의 독신 여성을 대상으로 실시되고 있다. 이에 대한 재원은 전부 국가의 일반재정에서 충당되어 질병급여의 현금급여와 출산급여는 공공부조방식으로, 의료급여는 수

당방식으로 운영되고 있다. 노동재해급여는 국내의 모든 피고용자와 해외에서 노동재해를 입은 자국민까지 대상으로 한다. 재원은 고용주가 사고의 내용에 따라 기여를 하며, 정부는 의료비용을 부담하는 사회보험 방식으로 운영되고 있다. 실업급여는 연금수급자와 학생을 제외한 일정 소득 이하의 피고용자를 대상으로 하며, 재원은 전부 정부의 일반재정으로 충당되는 공공부조방식으로 운영되고 있다. 가족급여는 가사급여(domestic purpose benefit), 장애아동급여, 가족부조가 시행되고 있는데, 가사급여는 종일 아동을 돌보아야 하는 편부모에게 지급되고, 장애아동급여는 신체적·정신적으로 장애를 가진 아동을 집에서 돌보는 경우에 지급되며, 가족부조는 부양아동이 있는 저소득 근로자와 모든 사회보장 수급자에게 주어진다. 이에 따른 재원은 모두 정부의 일반재정에서 충당되며 가족부조는 공공부조방식으로, 나머지는 수당방식으로 운영되고 있다.

ISS(Income Support Service: 소득지원서비스)는 자산조사를 거쳐 지원해주는 가장 보편적인 공공부조 프로그램으로 국가 최저기준을 기준으로 소득과의 차이를 지원하는 보충급여 형태로 운영되고 있으며, 근로 가능한 수급자는 노동과 연계하여 급여를 지원하고 있다.

ISS 수급자에 대한 자산조사는 금융 등 모든 소득정보가 국세청으로 자동연결되어 있으며 수급자격 유무, 지원액 등의 결정은 국세청에서 제공하는 자료를 이용하여 이루어지고 있다. 이렇게 국세청을 중심으로 소득과약자료가 전국 단일의 DB로 구축되어 있어 만일 부정확한 방법으로 급여를 받을 경우에는 경고, 처벌, 환수 등 엄격한 법적조치를 취하고 있어 우리나라 국민기초생활보장제도 운영에 시사하는 바가 크다고 하겠다.

<표 V-8> ISS의 주요 내용

구 분	내 용
국 적	• 자국민, 난민 • 영국, 호주, 네덜란드 국민
거 주	• 국내거주 • 노령(연령별 거주기간) • 유족(3~5년 이상)
연 령	• 노령(62세 이상) • 장애(16세 이상)
노동의사	• 노동이 가능한 자는 노동의사와 구직노력을 입증해야 지급
자산기준	• 물가 등을 고려한 국가최저기준에 의하여 결정
자산기준의 결정	• 국가차원에서 중앙정부가 결정
자산조사 범위	• 신청자, 배우자와 부양가족
자산조사 내용	• 모든 자산
보호율	• 2000년 기준 전체인구의 24.9% ※ 사회보장급여 전체를 공공부조방식으로 운영하므로 인해 수급자 비율이 높음
급여수준 (성인 1인기준)	• 월평균 임금의 약 36%정도
급여형태	• 노령·장애·유족급여, 질병·출산급여, 노동재해급여, 실업급여, 가족수당 등
책임유형별 급여형태	현금: 연금, 주택급여, 장애급여, 특별급여

ISS에 대한 주요 내용은 <표 V-8>에 요약되어 있으며, 종류별 급여로는 노령·장애·유족급여, 질병·출산급여, 노동재해급여, 실업급여, 가족수당 등이 있는데 그 중 주요 급여내용을 살펴보면 다음과 같다.

노령급여는 65세 이상의 노인을 대상으로 하며, 일반적인 자산 조사는 실시하지 않지만 연령에 따른 거주기간을 채우지 못할 경

우 소득조사를 실시한다. 장애급여는 16세 이상의 영구·중증장애인이거나 맹인을 대상으로 하며, 최근 10년의 거주기간을 충족하여야 하고 맹인의 경우를 제외하고는 소득조사를 실시한다. 유족급여는 특정 유형의 과부와 고아를 대상으로 급여를 지급하며, 3~5년의 거주요건을 충족시켜야 함과 동시에 소득조사를 실시하고 있다.

3) 최근의 복지개혁

근로복지(Welfare-to-Work)의 개념을 중심으로 뉴질랜드에서 최근에 나타나고 있는 복지개혁의 내용은 다음 네 가지 범주로 구분할 수 있다.

첫째, 가장 강조되고 있는 영역으로서 ‘상호간의 의무’라는 관점을 중심으로 수급자에 대한 목표수준의 강화

둘째, 수급자들로 하여금 근로활동을 통하여 급여대상에서 벗어나도록 유인하기 위한 재정적 지원의 확대

셋째, 수급자들이 일자리를 구해서 근로하도록 하는 것을 다양한 차원에서 지원해주는 프로그램의 개발

넷째, 이러한 정책적 변화를 효율적으로 수행할 수 있도록 행정조직과 제도 등의 인프라를 변화시키는 것으로 분류할 수 있다. 이들의 내용을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

가) ‘상호간의 의무’ 개념에 기초한 수급자에 대한 목표설정

역사적으로 1970년대 중반까지 뉴질랜드의 소득보장 프로그램은 수급자격을 증명하는 것을 제외하면, 거의 수급자에 대해 기대되는 목표 수준을 부여하지 않았다. 즉, 일단 수급자로 등록되면 거의 수급자에 대해 관심을 기울이지 않아 실업급여 수급자를 제

위한 다른 프로그램은 수급자들로 하여금 급여대상에서 벗어나 고용상태로 전환하도록 만드는 것을 강조하지 않았으며, 심지어 실업급여 대상자에 대한 근로능력 평가도 형식에 지나지 않았다.

그러나, 점차 장기적인 급여의존 비율이 증가하고, 급여 수준이 높아짐에 따라 정책결정자들은 재원이 충분하지 않다는 데 관심을 가지기 시작했고, 수급자들이 어떤 경로에 의해서 급여대상자에서 벗어나게 되는가에 관심을 기울일 수 밖에 없었다. 이러한 문제의 식으로부터 ‘상호간의 의무(reciprocal obligation)’라는 개념이 제시되었다. 여기서 상호간의 의무란 복지급여의 수급이 자립할 수 있는 능력을 높이고, 복지에 대한 의존을 최소화시키고, 개인과 지역사회의 복지를 증진시키기 위해서 노력해야 할 책임을 발생시킨다는 생각이라고 정의를 내리고 있다.

특히, 강화된 근로조건을 의미하는 ‘상호간의 의무’에 대한 강조는 다음과 같은 구체적인 변화를 가져왔다.

(1) Work Test의 강화

Work Test는 일하려는 의지를 갖고 구직을 위한 적절한 노력을 기울일 것을 지속적으로 요구하고 있다. Work Test의 성격은 시대에 따라 다양하게 나타났는데, 1970년대 후반까지는 실업자가 많지 않았고 일자리도 풍부했기 때문에 수급자들에게 다른 의무를 부여하지 않았다. 그러나, 최근에 경제적 어려움이 계속되고 실업자가 증가함에 따라 Work Test가 강화되었다.

(2) Work Test 적용대상의 확대

복지개혁에 있어서 중요한 변화 중 하나는 더 많은 범위의 수급자들을 Work Test의 적용대상으로 포함시킨 것이다. 즉, 예전과 같이 실업급여 수급자로 Work Test의 대상을 한정시키는 것이 아

나라 근로활동이 가능한 연령대에 있는 광범위한 수급자 집단에 적용시키는 것으로 변화한 것이다. 이것은 소득보장 프로그램에 있어서 전반적인 복지의존 비율을 낮추기 위한 것이며, 실업자들에게만 Work Test를 적용했던 기존 정책들의 실패를 교정하기 위한 것이다.

Work Test 대상자의 확대로 인해 새롭게 적용을 받게 된 집단은 첫째, 실업급여 수급자의 배우자, 둘째, 연령이 높은 아동을 가진 편부모, 셋째, 이전에 질병급여와 장애급여의 자격을 가졌던 사람들이다. 특히, 편부모의 경우 두 단계로 확대되었는데, 1997년에는 14세 이상의 아동을 가진 경우 시간제(part-time) 일자리를 찾거나, 시간제의 교육훈련을 받아야 했고, 7세 이상의 아동이 있는 경우, 매년 한 차례씩 일을 할 수 있는 준비를 하고 있음을 입증해야 했다. 그러나, 최근에는 다시 6~13세의 아동이 있는 경우에도 시간제 일자리를 찾아야 하고, 14세 이상의 아동을 가진 경우에는 전일근무제(full-time) 일자리를 구해야 하는 것으로 강화되었다.

(3) 장애와 질병을 가진 사람들에 대한 근로능력 평가

장애와 질병을 가지고 있으면서 근로능력이 있다고 판단되는 사람들은 새롭게 Work Test를 받아야 하는 집단 중 하나이다. 이들에 대한 Work Test 과정은 전문가들에 의해 수행되며, 전문가들은 급여대상자가 일을 할 수 있다고 기대되는 시간을 주당 15시간 이하, 주당 15~30시간, 주당 30시간 이상의 세 가지 범주로 분류하고 있다.

근로능력에 대한 심사 결과 주당 30시간 이상 일할 수 있다고 판단되는 사람들은 전일근무제의 일자리를 찾아야 한다. 이러한 심사 결과는 급여수급자가 성공적으로 근로활동에 참여할 수 있도록 어떤 지원을 받아야하는가를 결정할 때에도 고려되고 있다.

(4) 근로 요건(Work Requirement) 불이행에 대한 제재

Work Test의 강화는 근로 요건을 따르지 않을 경우 적용되는 급여제한 등의 제재조치의 강화에 의해 뒷받침되고 있다. 이는 적절하게 제공된 일자리의 거부나, 근로능력 평가, 구직활동, 근로경험, 직업상담 등의 계획된 활동에 불참하거나 성실하게 이행하지 않는 경우 및 자발적인 실업 등 다양한 상황에 대해 적용되고 있다. 또한, 이렇게 제도에 순응하지 않는 경우가 반복해서 발생할 경우에는 이에 대한 제재조치가 가중되어 적용되고 있다. 예를 들면, 적절하게 제공된 일자리를 처음으로 거부했을 경우에는 다시 이를 받아들일 때까지 최소 1주일 동안 급여가 중지된다. 그러나, 두 번째 이를 거부했을 경우에는 13주까지 중지될 수도 있다. 다만, 아동을 가진 편부모에 대해서는 이 기간 동안 50%까지만 중단시킬 수 있다.

(5) 지역공동체 임금노동(Community Wage Work)의 제공

최근의 개혁에서 나타난 중요한 특징 중 하나는 근로연계 복지급여의 개발이다. 대표적인 프로그램으로 1998년 10월 도입된 「지역공동체 임금노동 프로그램(Community Wage Program)」을 들 수 있는데, 근로능력이 있는 수급자들로 하여금 기술수준을 유지하고, 자신감을 가지도록 지원하며, 고용기회를 증가시키는 것을 목표로 하여 지역공동체 임금노동에 참여할 것을 요구하고 있다.

또한, 이 프로그램은 기존에 Work Test의 적용을 받지 않았던 질병급여 수급자들도 지역공동체 임금노동에 대한 근로능력 평가를 받도록 하고 있다. 이러한 지역공동체 임금노동의 제공은 자원봉사기관, 노동 트러스트(work trust) 등 후원 조직이나 기관에 의해 이루어지며, 완전한 임금률(full-rate)로 지역공동체임금을 받을 경우에는 주당 20시간, 부분적인 임금률로 지역공동체임금을 받을

경우에는 주당 10시간까지 지역공동체 임금노동에 참가해야 한다.

나) 근로유인의 제공

수급자로 하여금 수급대상에서 벗어나 일을 하도록 만들기 위해 수급자에게 요구할 수 있는 목표수준을 강화하는 것은 근로연계복지(Welfare-to-Work)의 한 부분에 불과하다. 이러한 방법은 사람들로 하여금 저임금 노동을 강제한다는 점에서 논란이 있을 수 있다. 따라서, 최근의 정책적 접근은 일을 하도록 유인하는 재정적 지원과 근로활동을 할 경우 받을 수 있는 수익률을 높이는 것에 초점을 맞추고 있다. 이러한 관점에서 다음의 세 가지 구체적인 프로그램이 제안되고 있다.

(1) 근로소득에 대한 세금부담의 축소

뉴질랜드에서는 1996년부터 근로소득에 대한 세금부담을 경감시키는 방향으로 변화가 나타나고 있다. 예를 들면, 모든 수급자들에게 대한 근로소득공제를 주당 85달러까지 확대하였고, 편부모나 장애인, 만성질환자 같은 특정 집단에 대해서는 주당 85~200달러까지의 근로소득에 대해 급여감소율을 70%에서 30%로 낮추었다. 이러한 조치는 편부모나 장애인들의 유효 한계세율(Effective Marginal Tax Rate)을 감소시킴으로써 시간제 근로활동으로부터 받을 수 있는 수익률을 높이는 결과를 가져왔고, 이를 인식한 사람들로 하여금 시간제일지라도 근로활동에 참여하도록 만드는 유인 효과를 가져왔다.

(2) 근로활동을 하는 가구에 대한 급여

또 하나의 프로그램으로서 아동을 가지고 전일제 근로활동에 종사하는 가구에 대한 세액공제(Tax Credit)제도가 1986년부터 시작

되었는데, 이것은 최근 미국의 EITC와 유사한 FTC(Family Tax Credit)로 다시 정립되었다. 이 제도의 목표는 근로활동에 종사하고 있는 저소득 가구에 대해서 최저한의 생활수준을 보장하고, 급여수준보다 근로소득수준을 높임으로써 근로활동에 대한 유인을 제공하기 위한 것이다.

자격조건은 편부모의 경우 최소한 주당 20시간 이상의 근로활동이 요구되며, 부부의 경우에는 주당 총 30시간 이상의 근로활동에 참여해야 하는데, 1996년에는 급여를 수급하지 않는 일반 저소득 가구에 대해 적용되는 IFTC(Independent Family Tax Credit)도 시행되었다.

(3) 기본적인 급여수준의 축소

급여의 수준을 낮추는 것도 수급자들로 하여금 근로활동에 대해 고려하도록 만들기 때문에 경제적인 근로유인 구조를 변화시키는 방법 중 하나라고 할 수 있다. 이러한 급여수준의 삭감은 경제상황의 악화라는 요인으로부터 제기된 것이지만, 수급자들이 급여를 받는 대신에 근로활동에 참여하도록 하는 경제적 유인효과를 더 높이기 위해서는 최저임금 수준과 급여수준의 차이를 더 크게 만들어야 한다는 원리가 고려된 것이다.

다) 근로활동으로의 전환에 대한 지원

뉴질랜드의 복지 개혁에 있어서 세 번째로 중요한 접근방식은 수급자들이 급여를 수급하는 것으로부터 근로활동으로 전환할 수 있도록 지원하는 여러 가지 프로그램들을 시행하는 것이다. 이것은 수급자들이 적극적으로 구직활동을 하고 근로활동에 참여하게 만드는 경제적 유인효과를 가진 프로그램의 적용을 받고 있더라도 그들이 적절한 고용기회를 가질 수 있도록 다양한 지원을 필요로

한다는 점에서 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다.

이러한 목표를 달성하기 위한 구체적인 프로그램들은 다음과 같다.

(1) 사례 관리(Case Management) 프로그램

사례관리 프로그램으로는 크게 두 가지가 시행되고 있는데, 그 중 하나가 「개별맞춤서비스(Customised Service)」이다. 이 프로그램에서는 각 수급자들이 그들의 고용과 관련된 계약이나 지원에 대해 책임을 지는 개별적인 사례 관리자와 연결되어 있다. 수급자와 사례관리자 간 1대 1 관계를 통해서 고용이나 궁극적인 자활에 대한 계획을 수립하게 되며, 고용에 대한 장애요인을 확인하고 이를 극복하기 위해 필요한 직업훈련이나 교육 등에 대한 지원이 이루어진다.

다른 프로그램으로는 1980년대 후반 편부모에 대한 사회적 관심이 증가함에 따라 편부모에 대해 고용에 영향을 미치는 장애요인을 제거하고 취업할 수 있는 준비를 하도록 지원하는 호주의 직업 교육 및 훈련(Jobs Education and Training) 프로그램의 영향을 받아 편부모만을 대상으로 적용하고 있는 컴퍼스가 있다. 단, 이 프로그램에 대한 참여는 수급자가 자발적으로 선택할 수 있도록 되어 있다.

(2) 인적자본 개발 프로그램

사례관리 프로그램의 주요 목표 중 하나는 수급자들이 노동시장에서 성공적으로 고용되지 못하게 만드는 장애요인에 대한 확인과 이를 극복하도록 지원하는 것이었다. 그 중 수급자들의 기술이나 능력의 부족은 근로활동을 어렵게 하고 장기적으로 복지에 의존하도록 만드는 중요 요인 중 하나이다. 따라서, 뉴질랜드 정부는 이를

해결하기 위한 방법으로 수급자들에게 기술훈련을 위한 기회를 제공함으로써 경쟁력을 가지도록 만드는 프로그램을 시행하고 있다.

이러한 프로그램 중 대표적인 것으로 실업자들의 기술능력 향상을 위해 1987년부터 시행되었던 'ACCESS'와 1993년에 이를 대체해서 시행되고 있는 훈련기회프로그램(Training Opportunities Programme: TOP)이 있다.

(3) 고용연계(Job Matching) 및 구직활동 지원(Job Search Services)

수급자들의 취업을 위해서 극복해야 하는 또 다른 장애요인으로 는 고용기회에 대한 접근의 어려움을 들 수 있다. 따라서 뉴질랜드 고용서비스의 주요기능 중 하나는 구직활동을 하고 있는 수급자들을 적절한 일자리에 연결시켜 주는 것(Job Search Service & Job Matching)이다. 즉, 구직자에게는 일자리 은행(Job Bank)을 통해서 일자리에 대한 정보를 신속하게 제공하고 사용자에게는 구직자 정보은행(Talent Bank)을 통해서 구직자에 대한 정보를 제공함으로써, 적절한 기관에 대해 구직자들을 연결시켜주거나, 구직자들에게는 필요한 기술을 습득할 수 있는 교육기회나 근로경험을 할 수 있는 프로그램에 연계시키는 서비스를 제공하고 있다.

(4) 근로 경험(Work Experience) 프로그램

많은 구직자들은 기술이 부족하거나 오랜 기간 노동시장으로부터 벗어나 있었기 때문에 경험하게 되는 어려움을 가지게 된다. 따라서, 이들이 취업을 위해 노동시장에 진입하기 전에 필요한 기술을 습득하고, 근로활동에 대한 적응을 위해 사전에 근로활동을 경험할 수 있도록 하는 프로그램이 필요한데, 1998년 10월 도입된 「지역공동체 임금노동 프로그램」도 일종의 근로경험을 미리 제

공하는 것이라고 할 수 있다.

(5) 임금 보조(Job Plus Scheme) 프로그램

실업자들의 고용을 직접 연결시키거나 구직자의 기술을 향상시키는 방법 이외에도 사용자들로 하여금 복지급여 수급자들의 고용을 증가시키도록 경제적인 유인을 제공하는 프로그램인 'Job Plus Scheme'이 시행되고 있다.

이 프로그램은 구직활동에 있어서 불리한 사람들 특히, 26주 이상 장기간 실업상태에 있는 사람들을 주대상으로 해서 사용자가 이들을 정규직으로 고용할 경우 6개월이나 1년 동안 이들에 대한 임금을 보조하는 'Job Plus Asset'과 특정한 일자리에 고용하기 위한 교육기간중의 임금에 대해서 보조하는 'Job Plus Training'으로 구성되어 있다.

라) 제도적 환경의 개혁

'Welfare-to-Work'을 지향하는 복지개혁에 있어서 앞서 살펴본 세 가지 접근방식의 정책적 변화들은 급여 및 고용유인 전달체계의 효율적인 개선과 함께 이루어져야 최대의 효과를 가져올 수 있다.

뉴질랜드에서 고용정책은 노동부(NZES; New Zealand Employment Service)에서, 소득보장정책은 사회복지부(IS; Income Support)에서 담당해 왔다. 그러나 Welfare-to-Work에 대한 강조는 이러한 업무의 구분을 무의미하게 만들었고, 효율성이란 관점에서 부처별로 분리되어 있는 전달체계가 개선되어야 할 필요성이 제기되었다. 이에 대해 뉴질랜드 정부는 1998년 10월부터 NZSE와 IS를 「WINS(Work and Income New Zealand)」란 단일 조직으로 통합하여 관련 업무를 담당하도록 함으로써 복지대상자의 급여와

이를 위해 필요한 근로요건의 적용, 교육 및 직업훈련, 구직활동 지원 등 각종 프로그램에 의한 종합적인 서비스를 제공하고 있다.

2. 일체형 공공부조제도

가. 독일

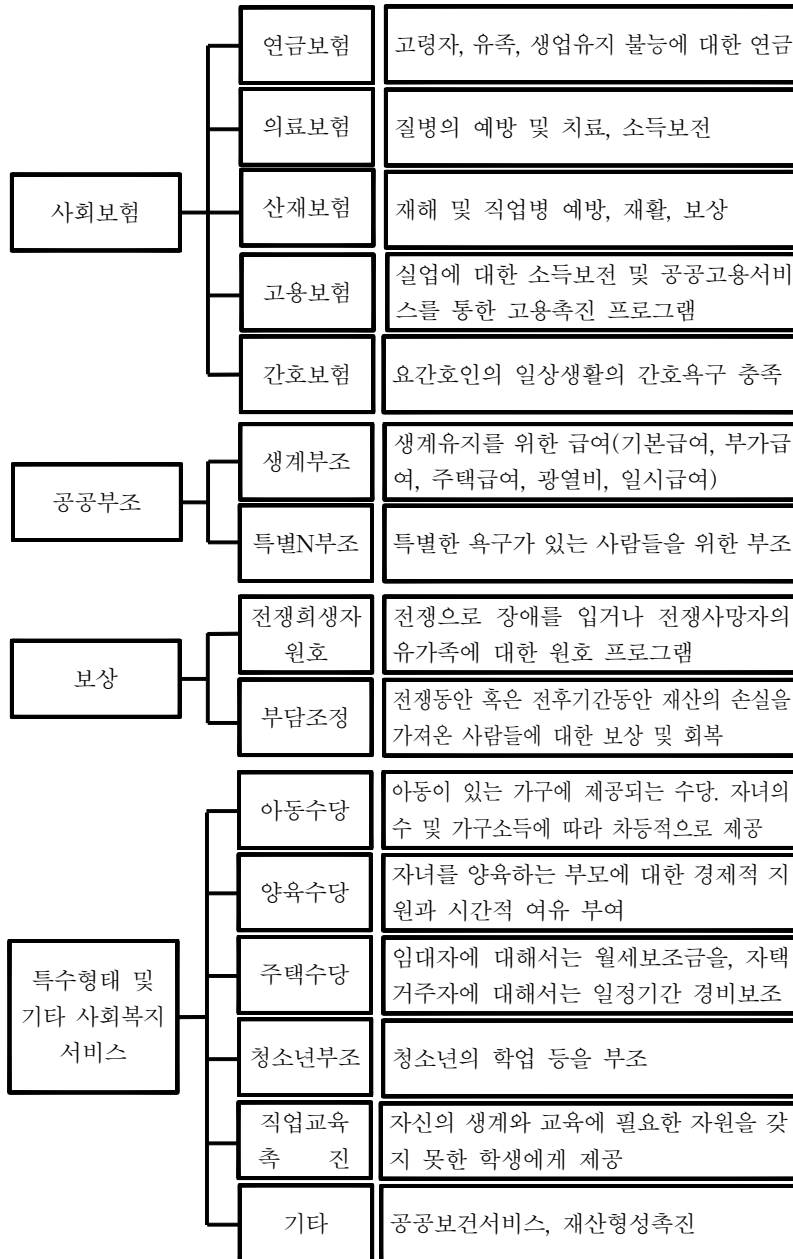
1) 독일의 복지정책 이념과 사회보장체계

독일의 복지정책은 「자조를 위한 원조」, 「스스로 책임지는 사고」란 두 가지 기본적 가치가 오늘날에는 하나의 포괄적인 개념으로 사회보장의 기저를 이루고 있다. 따라서 소비적·치료적 방식에서 생산적·예방적인 방향으로 복지정책이 변화하고 있다.

특히, 1996년 시행된 공공부조 개혁으로 사회보험의 근간을 장기적으로 안정시킬 수 있는 토대를 마련하였는데 예를 들어, 공공부조 수급자에게 수급개시 후 6개월까지 매달 일정수준의 보조금을 지급하고 제공된 일자리를 거부할 경우 급여수준이 첫 단계에서 최소 25% 감소토록 함으로써 노동시장에 재편입될 수 있도록 강력한 조치를 취한다는 것이 그 주요 골자이다. 더불어, 공공부조의 오용을 막기 위해 연방사회청(Sozialamt)과 동일 행정조직 내 서로 다른 부서간 자료를 통합 이용하는 행정의 연계화 및 효율화를 이루고 있다.

독일의 사회보장체계는 개별 법률이 누적되어 형성된 것이기 때문에 상당히 복잡한 양상을 띠고 있는데 사회보험, 공공부조, 보상, 그리고 특수형태 및 기타 사회복지서비스로 크게 네 가지로 구분될 수 있으며, 이를 도표로 나타내면 [그림 V-3]과 같다.

[그림 V-3] 독일 사회보장제도의 전반적 체계



2) 독일의 공공부조제도 현황

독일의 공공부조제도에 있어 가장 중요한 특징은 다른 사회복지 제도와는 달리 ‘개별화(Individualisierung)’와 ‘보충성(Nachrang)’이라는 두 가지 원칙이 근간을 이루고 있다는 것이다.

개별화 원칙은 부조의 방식 및 형식 그리고 정도가 각 개인의 특수성에 따르는 것을 의미하는 것으로 각 개인은 자기가 처한 특수 상황에 맞게 도움을 받는다. 공공부조의 기본형태는 수급자가 희망하는 특정부조가 적절할 경우 최대한의 부조를 급여받을 수 있도록 규정하고 있으며, 사회복지관, 수용시설 혹은 관련시설에 지원을 받고자 하는 경우에는 지원내용과 지원금 지급은 해당기관과 협의에 의하여 이루어지도록 되어 있다. 한편, 보충성 원칙은 자립할 수 없거나 필요한 도움을 다른 사람으로부터 받을 수 없는 사람만이 지원받는 것을 의미한다.

독일의 공공부조는 <표 V-9> 및 [그림 V-4]에서 보는 것과 같이 자산조사 여부에 따라 생계부조와 특별부조로 이원화되어 있다.

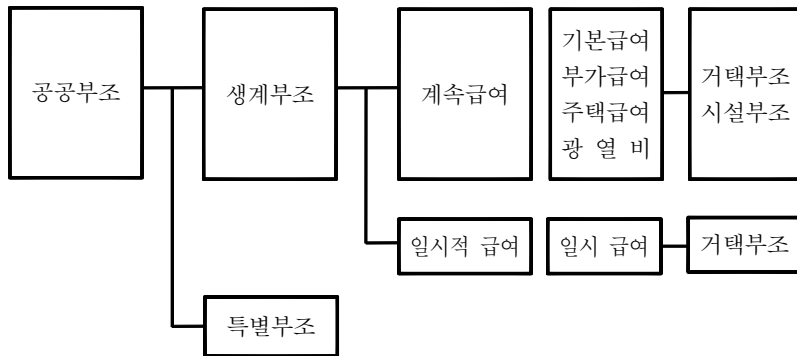
생계부조는 법적인 수급자격을 갖춘 사람에게 지급기간의 제한 없이 일정한 급여를 제공하는 것으로 기본급여, 부가급여, 주택급여, 광열비 등이 포함되며, 의복이나 가구 등과 같은 현물의 일괄 지급(lump-sum payment)도 이에 포함된다.

특별부조는 장애인, 노인, 의료보험이 없는 사람이나 기타 다양한 형태의 특별한 욕구가 있는 사람들을 위한 지원이다. 그 중 일부는 법으로 정해져 있는 반면 일부는 임의규정으로 되어 있는 것도 있다.

<표 V-9> 독일의 공공부조 내용정리

	생계부조	특별부조
대상자	자산조사를 통한 표준생계비 이하의 빈곤가구	자산조사 없이 장애, 질병, 노령, 여성 등 특정취약계층
급여수준	연령 및 가구 구성별로 차등 지급	12가지 종류의 급여를 해당 계층별로 지급
급여기간	지급기한 제한 없음	일부제한 조치
소득공제	30~50% 공제	-
근로조건	근로능력이자 근로거부시 급여의 25% 감축지급	-

[그림 V-4] 독일의 공공부조 구성체계



가) 생계부조(Hilfe zum Lebensunterhalt)

생계부조는 생계유지를 위한 지속적 부조로서 대상은 꼭 필요한 생계유지비를 스스로의 힘 즉, 자신의 수입과 재산으로 전혀 또는 충분히 조달하지 못하는 사람에게 주어지며 근본적으로 전체 수입과 보호받지 못하는 가족의 재산을 고려한다.

반면 노동능력이 있는 자에게는 그에 상응하는 노동의사가 있어

야 수급대상자가 될 수 있다. 단, 육체적·정신적으로 노동이 불가능한 상태일 경우와 직업을 갖는 것이 자녀양육에 해를 끼치는 경우 그리고 사양직종에 종사했던 경우는 제외한다. 그리고 소득 및 재산을 소진한 자가 수급대상자의 우선권이 있으며, 표준생계비(최저생계비)에서 수급권자의 소득과의 차액을 지급함을 원칙으로 하는데 표준생계비는 가구의 일반적인 필수지출비용으로 산출되며 나이별로 차등이 있다.

재산조사는 가구단위의 소득과 재산을 기준으로 이루어지는데, 소득은 금전이나 금전적 가치를 지니는 모든 것으로 임금 및 월세, 임대료, 사업, 금융자산으로부터의 수입, 사회보험급여, 주택수당과 같은 사회급여 등이 포함된다. 단, 아동양육수당, 사회부조수당, 전쟁연금 및 전쟁수당 그리고 민간자선단체로부터 받는 급여나 기타 사적 이전 등은 소득에서 제외된다. 더불어, 소득공제율은 州에 따라 다르지만 일반적으로 30~50%를 공제한다. 재산에 대한 기준은 따로 없지만 재산을 소득환산액으로 환산하여 기준으로 삼으며 가구당 기초공제가 이루어진다.

급여기준은 기본급여에서 수급권자의 소득과의 차액을 지급함을 원칙으로 하며, 가구원 수 및 연령, 가구 구성상 지위에 따라 다음과 같이 급여가 차등적으로 지급된다.

- 가구주 및 독신자: 기준급여의 100%
- 7세 미만 아동: 50%
- 전적으로 부양받는 7세 미만 아동: 55%
- 7~14세 아동: 65%
- 14~18세 아동: 90%
- 18세 이상 가구원: 80%

또한, 급여기간에 따라 ‘계속급여’와 ‘일시급여’로 구분되는데 예

를들어, 거택부조는 계속급여인 기본급여, 부가급여, 주택급여, 광열비와 일시적 급여인 일시급여가 있다.

나) 특별부조(Hilfe in besondern Lebenslagen)

특별부조는 장애, 질병, 노령 등 특수한 생활여건에 대한 부조로서 12가지의 특별부조가 있는데 이러한 12가지 특별부조의 종류 및 내용을 살펴보면 다음과 같다.

① 자활급여: 충분한 경제적 생활기반이 결여되어 있거나 또는 기초생활 유지에 위협받고 있는 자에 대하여 생활기반 조성이 가능토록 현금을 급여하거나 대여한다. 주로 자립할 수 있는 자를 대상으로 하며 작업용구 등의 현물도 함께 제공된다.

② 건강관리부조: 질병의 우려가 있다고 의사가 판단하는 자에 대하여 제공되는 급여로서 질병의 조기 발견을 위한 건강진단 등이 제공된다.

③ 의료보호: 환자에 대하여 의사 및 치과의사의 치료, 의약품, 의료재료 및 의치 제공, 입원과 요양, 또는 질병에 의한 고통을 경감시키기 위한 급여 등을 제공한다.

④ 가족계획을 위한 부조: 피임에 필요한 전문적인 상담이나 비용을 지급한다.

⑤ 임신부와 산모를 위한 부조: 임신 및 분만에 관련된 모든 필요한 진료를 내용으로 하며, 합법적인 임신중절의 경우 의사의 치료 및 의약품 등 필요한 의료서비스를 제공한다.

⑥ 장애인 재활부조: 신체적·정신적 및 심리적으로 장기간 장애상태에 있는 자를 의학적·직업적·사회적으로 재활시키기 위해 지급되는 급여로 보통 장애인 재활급여는 생활간호급여와 함께 제공된다. 다른 사회보장제도에 의해 재활급여를 받지 못하는 자가 그 대상이 되며 특별부조 중 생활간호부조 다음으로 재정부담

이 많은 급여 중 하나이다.

⑦ 시각장애인을 위한 부조: 다른 급여와는 달리 실제의 욕구를 충족시키기 위해서가 아니라 시각장애인에게 발생하는 추가비용을 보상하기 위한 성격을 띠고 있다. 대부분 각 州에서 州法에 의하여 또는 다른 연방법에 의하여 맹인에 대한 보호를 행하기 때문에 연방사회부조법상의 시각장애인 보호의 기능은 그다지 크지 않다.

⑧ 생활간호부조: 질병이나 장애로 인하여 세면, 식사 등 일상생활에서 극히 개인적 활동을 할 수 없는 자를 보호하는 급여로서 시설보호 혹은 거택간호의 형태로 이루어진다. 생활간호보조금은 시설에 수용하거나 자택에서 간호를 받을 수 있도록 급여를 제공한다. 이때 생활간호보조금 액수는 요보호 상태의 정도에 따라 차등적으로 산정하며 특별히 간호인을 필요로 하는 경우에는 간호인 고용비용을 공공부조 담당청이 부담하며 그 대신 생활간호보조금은 삭감된다.

⑨ 가사유지를 위한 부조: 가사노동을 담당하는 가족 구성원이 입원과 같은 특별한 사정 때문에 가사를 돌볼 수 없고, 이로써 가족이 해체될 위험에 처하는 것을 방지하기 위한 급여이다.

⑩ 특수한 요보호자 보호: 다른 사회보장제도 또는 다른 공공부조 급여에 의해 보호받지 못하는 자, 예컨대 주거가 일정하지 않은 부랑자, 일탈 청소년, 전과자 등에 대한 개인적 보호 및 거주지 마련 등을 통해 이들에게 사회 적응능력을 기르기 위한 급여제도로 주로 시설보호의 형태로 이루어진다.

⑪ 노인부조: 다른 공공부조급여에 의해 보호되지 못하는 노인의 특수한 수요를 충족시키기 위한 급여로 65세 이상 노인에게 수급자격이 있다. 주거부조, 노인에게 맞는 소일거리 마련, 사교와 오락 등 문화적 욕구에 따른 모임이나 시설이용을 위한 부조, 친지와 의 접촉을 위한 부조 등이 있다.

⑫ 해외거주 독일인을 위한 부조: 독일인이 체류하는 다른 국가의 특별한 상황을 고려하여 당사자에게 공공부조가 필요할 정도로 생활이 위협받고 있는 경우 제공되는 부조로 1993년 이후 그 수급 기준이 매우 제한되었다.

독일의 공공부조제도 운영의 특징은 지방정부 위주의 공공부조이며 DB 통합관리를 통한 효율적 운영이라 할 수 있다. 연방정부의 역할 축소에 따른 지방정부의 역할 증대로 공공부조 재원의 80%를 지방자치단체가 부담하고 연방정부는 나머지 20%를 부담하고 있으며 연방정부는 단지 이주자와 난민, 그리고 해외체류 독일인에 대한 공공부조급여의 재원을 부담하는 데 그치고 있다. 반면, 지방정부는 광역단체 중심으로 공공부조를 관리·운영하고 있는데, 지원 중복 최소화를 위해 행정조직간 DB의 통합관리 및 공동이용에 따른 효율적 운영시스템이 구축되어 있다.

3) 최근의 복지정책 경향

최근 독일의 복지정책 변화 중 가장 중요한 측면은 바로 근로유인효과를 제공하기 위한 노력이라 할 수 있다. 이러한 근로유인효과를 제공하는 내용들은 소득조사시 취업소득의 일부를 소득부문에서 제외시키는 것과 수급자의 장기적인 복지 경력에 대한 정보를 지방노동관서와 지방사회관서간 공유하는 시스템 구축이 그 예이다. 특히 복지 경력에 대한 정보공유는 단지 부정수급자의 소득을 감시한다기보다는 장기적인 복지 의존성, 취업경력 및 가족상황 등에 대한 보다 포괄적인 정보를 형성하고 이를 취업상담 및 복지상담에 이용하려는 취지에서 마련된 제도적 장치라 할 수 있다.

또한, 취업촉진을 위해 파견 및 단시간 고용관계에 대해서 이들을 고용한 사용자에게 정부의 지원금을 지급하고 정규 고용관계가 성

립할 경우에는 비용의 일부를 지방공공부조 담당청에서 이를 부담하는 것도 근로유인을 위한 제도적 장치라 할 수 있다. ABM이라 불리우는 고용창출사업을 통해 공익과 관련된 일자리를 지방정부가 만들고 여기에 실업자나 빈곤층의 취업을 유도하며 취업계약이 있는 경우 추가지출에 대한 보상을 지급하고 있다. 근로의욕을 고취하기 위해 공공부조 수급자가 고용보험 적용대상인 사업체에 취업을 하거나 자영업을 시작하는 경우, 최대 1년(12개월)까지 매월 기본급여만큼의 수당이 지급된다. 반면, 노동능력에 상응하는 취업을 거부할 경우 기본급여를 75%로 축소 지급하는 제재조치가 있다.

이밖에, 물가연동에 따른 기존의 획일적인 공공부조 급여지급을 중지하고 생계비 변동에 따라 급여비율을 적절하게 조정하기 위해, 1996~1999년 기간동안의 공공부조개혁법에 따라 기존의 물가연동에 따른 획일적인 급여지급을 중지하였다. 그리고, 1999년 7월부터 매년 통계상의 실수입, 소비자 동향 그리고 생계비 변동에 따라 급여비율을 적절하게 조정토록 개정하였다.

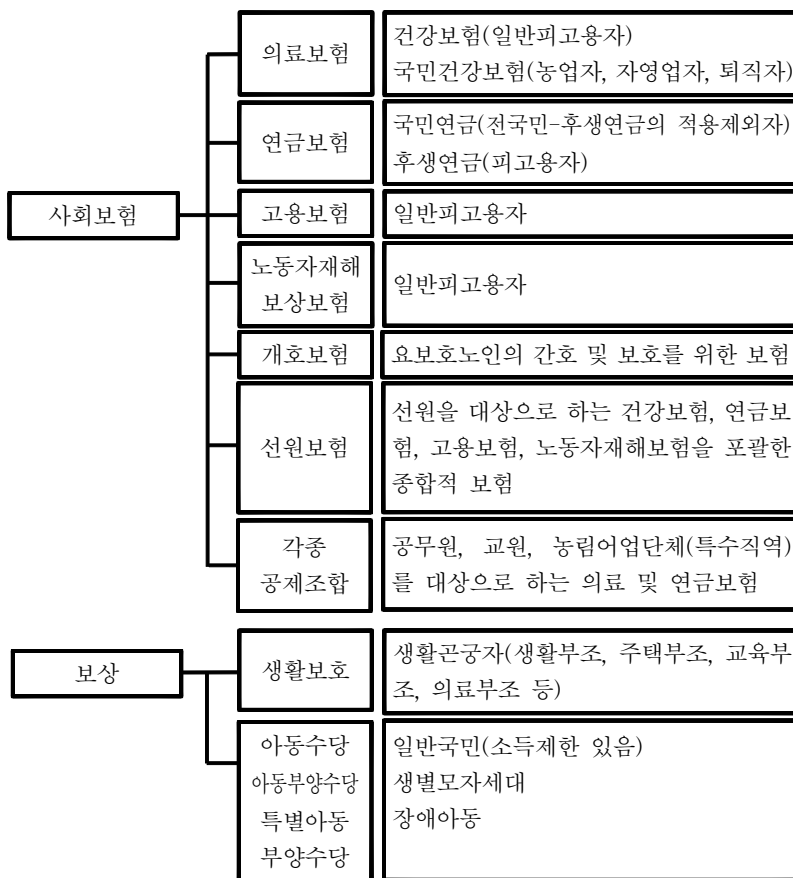
나. 일본

1) 일본의 복지정책과 사회보장체계

최근 일본은 고령사회(Aged Society) 대비 위주의 사회복지정책을 추진하고 있다. 즉, 빈곤층 보호보다는 인구고령화에 따른 고령사회에 대비한 정책적 노력을 기울이고 있는데 예를 들면, 1984년부터 지역의료보험과는 별도로 노인을 위한 퇴직자의료보험을 1984년부터 실시하고, 2000년 4월부터 노인간호를 위한 공적개호(介護)보험을 시행하는 등 고령사회에 따른 부작용을 최소화하기 위해 심혈을 기울이고 있다.

일본의 사회보장체계는 한국과 거의 비슷한 내용을 가진 사회보험, 공공부조, 그리고 공중위생 및 사회복지서비스 등 크게 세 가지로 구분되어 운영되고 있다. 특히, 일본의 공공부조제도인 생활보호제도는 최저 한도의 생활보장뿐만 아니라 자립을 강조하는 것을 목적으로 하고 있다. 일본의 전반적인 사회보장체계를 살펴보면 [그림 V-5]에서 보는 것과 같은 도표로 요약할 수 있다.

[그림 V-5] 일본 사회보장제도의 전반적 체계



2) 일본의 공공부조제도 현황

일본의 공공부조는 한국과 매우 유사한 공공부조 체계를 지니고 있으며 중앙정부 위주의 공공부조제도를 운영하고 있다. 특히, 일본의 생활보호제도의 경우 한국의 국민기초생활보장제도와 마찬가지로 최저생계비 지급대상자 및 급여가 통합·운영되는 일체형이고 그 내용도 매우 유사하다. 이러한 일본의 공공부조제도의 내용을 정리하여 보면 <표 V-10>과 같다.

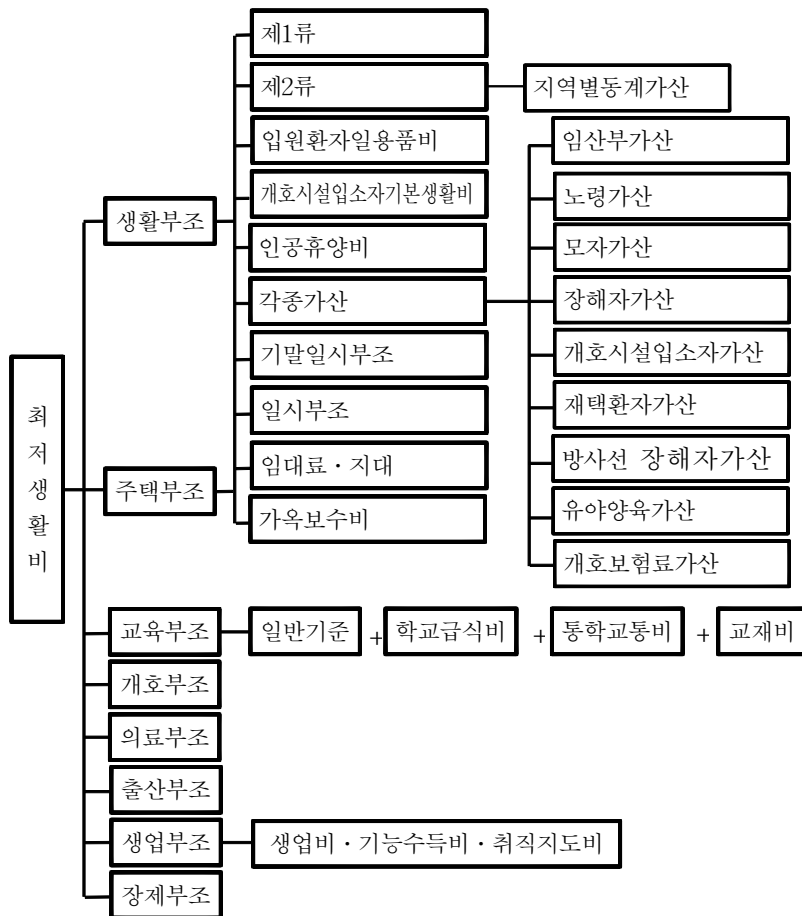
<표 V-10> 일본의 공공부조제도 내용 정리

	생활보호제도	취약계층지원제도
대 상 자	최저생활비 이하의 빈곤자	아동, 여성, 장애 등 저소득 취약계층
급여수준	연령, 성별, 세대구성 등 사정에 따라 최저생활비를 보전해 줌	해당 계층별 급여지급
급여기간	지급기한 제한 없음	지급기한 제한 없음
근로조건	근로능력자가 근로조건 거부시 급여지급 중지	-
소득공제	6개의 근로공제 및 기타공제 '정액공제'	-
재원조달	중앙정부 위주	중앙정부 위주

일본의 공공부조제도인 생활보호제도는 스스로 최저생활을 유지할 수 없는 빈곤층에 대해 생활부조 외에 주택부조, 교육부조, 의료부조 등 8개의 급여를 포괄적으로 지급한다. 수급대상자는 소득조사를 통해 최저생활비 이하인 자를 선정하며, 최저생활비는 피보호자의 연령, 성별, 세대의 구성, 기타 필요한 사정을 고려하여 최저한도의 수요를 충족시키는 수준에서 결정된다.

만일 근로능력이 있는 사람이 적절한 일자리가 있음에도 불구하고 일을 하지 않는 경우에는 부조를 수급할 수 없으며, 반대로 근로능력과 근로의사가 있고 구직활동을 하고 있는데도 현재 일할 직장이 없는 경우에는 부조를 받을 수 있다. 생활보호기준 체계와 종류에 대해 요약하여 도표로 나타내면 [그림 V-6]과 같다.

[그림 V-6] 생활보호기준 체계와 종류



생활보호제도의 8개 급여종류 및 내용을 보다 구체적으로 살펴 보면 다음과 같다.

- ① 생활부조: 식품과 그 외 일상생활에서의 수요를 충족시키기 위해 필요한 경비
- ② 교육부조: 의무교육에 따라 필요한 교과서와 학용품, 학교급식, 그리고 기타 필요 경비
- ③ 주택부조: 주거, 보수와 기타 주택유지를 위해 필요한 경비
- ④ 의료부조: 약과 치료재료, 수술 등 치료를 위한 시술, 주택에서의 요양관리 및 진료비용, 간호, 병원과 진료소에서의 입원 및 이송 등에 필요한 경비
- ⑤ 개호부조: 주택개호, 복지용구, 주택개수, 시설개호, 이주에 필요한 경비
- ⑥ 출산부조: 출산 및 출산전후의 조치, 위생재료 등에 필요한 경비
- ⑦ 생업부조: 생업에 필요한 자금, 도구와 재료, 생업에 필요한 기능습득, 취업을 위해 필요한 경비
- ⑧ 장제부조: 검시, 사체의 운반, 화장과 이장, 분골 등을 위해 필요한 경비

이 중 생활부조 기준액은 연령별·세대인원별 기준액과 가구구성원 특성에 따른 가산액의 합산에 의하여 산정된다. 이러한 생활부조기준액은 격차축소방식에 따라 매년 일반근로가구 소비지출 변동에 따라 조정된다.

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

생활·교육·주택·출산·생업·장제부조 등 6개 부조는 현금급여를 원칙으로 하지만 현금급여가 불가능하거나 적절하지 않다고 판단될 경우와 보호목적을 달성하기 어려운 경우에는 현물급여로 대체가능하다. 의료·개호보호 2개 부조는 현물급여를 원칙으로 하고 있으나 여러 가지 이유로 불가능할 경우 예외적으로 현금급여지급이 가능하다.

이러한 생활보호제도에서 지급되는 생활부조액은 최저생활비에서 수입인정액을 제외한 부분을 지급하는 보충급여적 성격을 지니고 있다. 부조액은 피보호가구의 가구 구성과 기타 보호기준에 따라 측정된 액수들의 가구단위 합계액(최저생활비)에서 해당가구의 소득액과 보유한 현금의 합계액(수입액)을 차감한 금액인데, 수입액에서 수입활동을 위해 필요한 경비 등이 공제되고 수입으로 인정되지 않는 부분도 있다.

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

한편, 피보호자는 자산, 능력 등 모든 것을 자신의 생활유지를 위해 충당하는 조건으로 보호를 수급하도록 하고 있다. 그러나, 근로소득 등에 대해서는 수입을 얻기 위해 필요경비가 발생할 수 있기 때문에 이러한 필요경비를 공제해주는 한편 근로의욕을 고취시키기 위해 근로공제 등의 공제제도를 시행하고 있다. 이러한 근로에 대한 수입공제(근로공제)를 살펴보면 다음과 같다.

근로공제	실비공제	사회보험료, 소득세, 교통비 등
	기초공제	수입금액에 따라 1급지에 최고 월 33,560엔 정액공제
	특별공제	1급지에 최고 연 152,600엔 정액공제
	신규취로공제	월 10,600엔 정액공제
	미성년자공제	월 11,700엔 정액공제
	소액불안정취로수입공제	월 8,000엔 정액공제

이 밖에 기타 수입공제로는 실비공제(수입을 얻기 위해 필요한 교통비, 우편료, 지방세 등), 자립생활을 목적으로 하는 자본금의 상환금공제, 임시수입공제(월 8,000엔 정액공제) 등이 있다.

3) 일본의 사회보장제도 개혁 방향

일본의 사회보장제도 연혁을 개략적으로 살펴보면 2차대전 후 美군정기간(1946~1952)에 사회보장제도의 기본틀을 마련하였고, 1970년대 중·후반에서 1980년대 중반까지는 「일본형 복지사회」를 추구한 시기라고 할 수 있다. 특히, 오일쇼크(1973년)에 따른 경제위기는 국가보다는 가족과 지역사회를 중요한 복지제공자로 설정하는 「일본형 복지사회」를 추구하게 된 계기가 되었다. 이러한 ‘일본형 복지사회론’ 특징은 ① 서구형 복지국가 부정 ② 자조 노력 중시 ③ 가족에 의한 복지 중시 ④ 지역사회내의 상호부조 중시 ⑤ 기업복지 중시 ⑥ 민간(개인·가족·기업 등)과 시장시스템 중시 ⑦ 자조 노력이나 가족 등이 제대로 기능하지 못할 경우 사회보장제도에 의해 보조한다는 개념으로 요약될 수 있다. 결국, 이러한 기조 위에서 일본은 국가의 재정부담을 완화하는 방향으로 사회보장제도 구축을 시도하게 되었다.

한편, 1980년대 후반에서 1990년대 초반은 일본형 복지사회를 전제로 고령사회 대비책 마련에 노력을 기울이기 시작한 시기이며, 1990년대는 심도 있는 고령사회 대비책 마련에 심혈을 기울인 시기라고 할 수 있다.

그리고 최근 일본의 사회보장제도는 고령화사회(Aging Society)에서 고령사회(Aged Society)로의 이행기간이 불과 24년(1970: 7% → 1994: 14.1%)이란 단기간에 이루어졌기 때문에 기업부담 증대 및 사회보장부담 그리고 조세부담 증대로 이어지는 상황에서 기업 경쟁력 및 재정에 부담을 주지 않는 범위 내에서 고령사회를 대비·보완하는 데 그 목표를 두고 있는 실정이다.

이러한 기초 위에서 최근 일본의 사회보장체계 구조개혁 방향은 크게 다음 네 가지로 요약할 수 있다. ① 효율화면에서 중복지원 및 낭비요소를 일소하고 ② 개인의 자립을 중시하며 ③ 공·사의 적절한 역할분담 및 민간참여 촉진으로 기초적인 수요는 공적보장이 담당하며 기초수요 초과부분은 규제완화 및 경쟁체제를 도입하여 개인이 민간서비스를 자유로이 선택할 수 있도록 하고 ④ 전체적인 공평과 공정성 확보 면에서 응능(應能) 및 응익(應益) 원칙에 의거하여 비용을 부담하고 있다.

이러한 사회보장체계를 통하여 일본은 국고부담률 삭감, 적정부담 및 적정급여 수준 검토, 민간참여 활성화, 국가기능 축소 및 지방역할 확충이라는 네 가지 큰 틀의 정책목표를 달성하기 위한 복지 개혁에 노력하고 있다.

3. 주요국의 공공부조 정책의 시사점

지금까지 주요국의 공공부조 현황 및 복지정책 개혁 내용을 고찰하면서 얻을 수 있는 정책적 함의 및 시사점은 크게 다음 네 가

지로 요약할 수 있다.

가. 수급자에 대한 근로유인 강화

미국의 경우 근로유인을 고취시키기 위한 일환으로 EITC(근로 소득세액공제)를 SSI, TANF, Food Stamps의 제공 여부를 판단하는 소득기준에 포함하지 않고 있다. 근로유인을 위해 TANF의 혜택을 받는 수급기간을 평생 5년(60개월)로 제한함과 동시에 급여기간 2년이 경과한 후에는 반드시 근로에 참여해야 한다는 근로활동 의무조건을 두고 있다. 영국의 경우 근로소득의 일정금액 이하는 공제하는 방법으로 근로유인을 고취시키고 있는데, 그 구체적인 사례로 IS에서 독신자, 장애인 등 대상별 1일 4.6~13.5파운드의 공제를 들 수 있다. 또 근로능력이 있는 신청자는 구직을 위한 적극적인 노력을 보여주어야만 수급대상자가 될 수 있도록 하였다. 영국의 JSA(Job Seeker's Allowance)의 경우 수급기준 및 급여액은 공공부조인 IS와 비슷한 반면 구직활동을 하여야만 급여를 지급하도록 하고 있다. 즉, 소득기초형 구직자 급여를 수급하기 위해서는 기여기초형 구직자급여와 마찬가지로 직업센터(Job Center)에 출석하여 신고하고 구직합의서를 작성한 뒤 정기적으로 직업센터에 출석해야 한다. 일본의 경우도 근로유인을 위해 근로소득 및 임시소득 공제제도를 실시하고 있다.

나. 전반적으로 '근로를 전제로 한 공공부조' 및 '개인의 자조를 강조하는 공공부조정책'으로 전환하고 있는 추세

최근 선진국들은 자조 및 자활 의지가 없는 수급자에 대해 공적 부조의 급여지급 중단조치를 취하고 있다. 예를 들면, 미국의 경우

AFDC가 폐지되고 TANF로 전환하면서 근로조건부 급여지급, 급여기간 제한, 교육훈련 이수 의무 등의 조치를 취하고 있으며, 영국의 경우 IS(소득지원프로그램) 대상자의 구직 노력을 의무화하는 규정이 있다. 프랑스의 RMI 수급자들은 구직활동을 전제조건으로 하기 때문에 전국구직자 알선기관(ANPE: Agence Nationale pour l'Emploi)에 등록함으로써 그들의 자활 노력에 대해 매분기마다 평가받아야 하며, 불이행자는 과감히 급여가 중지된다. 독일의 경우는 근로능력자가 정부에서 제공한 일자리를 거부할 경우에 급여액을 삭감하는 규정을 명확하게 실행하고 있다.

다. 중복지원 방지 및 부정수급자 선별강화

미국의 경우 중복수혜 방지를 위한 상호연계장치를 마련하여 Food Stamps 수급시 TANF와 SSI급여를 공제하고 있다. 특히, 소득과약을 제고를 통한 부정수급자의 선별 강화에 노력하는 국가로는 뉴질랜드를 그 예로 들 수 있는데, 뉴질랜드의 ISS는 수급자에 대한 자산조사가 국세청을 통해 철저히 이루어지고 있다. 즉, 금융 등 모든 자산 정보가 국세청으로 자동 연결되어 있으며 수급자격 유무, 지원액 등의 결정은 국세청에서 제공하는 자료를 이용하여 이루어지고 있다. 이렇게 국세청을 중심으로 소득과약자료가 전국 단일의 DB로 구축되어 있어 만일 부정할 방법으로 급여를 받을 경우에는 경고, 처벌, 환수 등 엄격한 법적조치를 취하고 있어 시사하는 바가 크다.

라. 공공부조에 있어 지방정부의 역할 강화

미국의 경우 州정부에서 대부분 공공부조에 대한 재정을 부담하

고 있으며, 연방정부는 노인, 장애인 등 저소득계층의 기본적 빈곤 퇴치 위주의 SSI, Food Stamps를 추진하고 있다. EITC제도도 최근에 들어 주정부 차원에서 실시하고 있는 수가 늘어나고 있다.

특히, 독일의 경우 지방정부가 공공부조제도를 관리, 운영하고 있으며, 공공부조에 소요되는 재정부담을 지방정부가 80%를 부담하고 연방정부는 나머지 20%를 부담하고 있으며 연방정부는 단지 이주자와 난민, 그리고 해외체류 독일인에 대한 공공부조급여의 재원을 부담하는 데 그치고 있다. 이는 향후 우리나라의 중장기적 공공부조제도 운영방향에 있어서 시사점이 큰 사례라 하겠다.

VI. 근로유인 제고를 위한 조세제도(외국사례)

1. 미국

가. EITC제도

최근 선진국의 복지 개혁에서 나타나고 있는 주요 경향은 노동시장으로부터 배제되어 있는 계층의 고용기회를 높이기 위한 제도적 장치를 마련하는 것이며, 동시에 근로활동에 대해 적절한 보상을 제공함으로써 근로유인을 강화하고, 저임금 근로자들을 빈곤으로부터 벗어나게 하며, 소득분배 상태를 개선시키려는 것이라고 할 수 있다. 이에 따라 주요 OECD 국가들의 경우 소위 'Making Work Pay Policy', 'In-Work Benefit'이라 통칭되고 있는 프로그램의 도입을 고려하고 있으며, 미국에서는 이미 EITC(Earned Income Tax Credits) 제도를 시행하여 이러한 정신을 반영하고 있다.

근로소득 세액공제(EITC)제도는 미국 내 연방정부 수준에서의 가장 중요한 근로유인 및 소득재분배 프로그램이다. EITC는 저소득근로자의 낮은 소득을 보충하기 위해 고안된 환급가능한 세액공제제도(Refundable Tax Credit)로 원래는 저소득근로자의 사회보장세 부담을 줄여주기 위한 수단으로 도입되었으나 현재 빈곤구제 노력의 중요한 수단으로 자리매김하였다.

저소득근로자들에 대한 지원을 제공하는 프로그램으로는 EITC가 Medicare 프로그램 다음으로 그 규모가 크다고 할 수 있다.

EITC 수급대상자들 가운데 납부해야 할 세금이 없거나 혹은 납부해야 할 소득세의 액수가 소득세 공제액보다 더 적은 대상에 대해서는 공제액의 전부 혹은 일부를 현금으로 지급하고 있다.

EITC제도는 저소득계층의 무거운 근로소득세 부담을 보전하기 위해 1975년 제정되었으며, 그 당시에는 620만가구가 평균 609달러(1998년 달러 기준)의 공제혜택을 받았다. EITC는 카터, 레이건, 부시 집권기(1978, 1984, 1986, 1990)에 지속적으로 확대 시행되었다. 부시 행정부의 마지막 해인 1992년까지 1,410만가구가 평균 1,076달러(1998년 달러 기준)의 공제혜택을 받았으며, 클린턴 행정부의 확대 정책으로 1997년엔 약 1,950만가구가 평균 약 1,600달러의 혜택을 받았다. EITC 확대와는 대조적으로 부양자녀가 있는 가정에 대한 복지지원 프로그램 중 하나인 AFDC(Aid to Families with Dependent Children)는 중단되어 지금은 TANF(Temporary Assistance to Needy Families)로 변경되었다.

EITC의 지출액은 1992~1998년 기간 동안 147억달러(1998년 달러기준)가 증가하여 85억달러에서 232억달러로 증가하였다. 반면 TANF 지출액은 20억달러가 감소하여 175억달러에서 155억달러로 줄었다. 클린턴 시기에 축소된 복지 영역은 이것만이 아니었다. Food Stamps 지출이 1992~1998년 기간 동안 43억달러 감소하여 378억달러에서 335억달러로 줄었는데, 이러한 지출감소는 소득수준이 공공부조를 받을 만큼 낮지만 식량지원을 받지 않는 가정의 비율이 증가하였음을 반영한다. 1995~1997년 기간 동안 Food Stamps를 받는 사람이 440만명 줄었다. 이 인원은 빈곤인구 감소 규모의 5배에 해당한다. 이 결과 사설무료급식소의 부담이 가파르게 증가하였다. 또한 EITC제도는 2001년 6월에 만들어진 「2001년 경제성장과 조세조정법(The Economic Growth and Tax Reconciliation Act of 2001)」을 통해 더욱 정교하게 다듬어졌다.

EITC의 연간 예산은 2000회계연도 기준으로 약 30조 6천억달러이며 2005년까지 약 35조 5천억달러로 증가될 계획이다. 1999년에는 1,900만명이 넘는 사람들이 EITC를 청구하였다.

최근에는 주정부 차원에서 EITC를 채택하려는 논의가 활발히 진행되고 있으며 EITC는 복지와 조세정책 두 부분과 밀접한 연관을 가지고 있다. 연방 EITC 프로그램에 대한 올바른 이해는 주정부가 EITC제도를 도입할지에 대한 여부와, 만약 도입된다면 어떤 식으로 조직화할지에 대해 정보를 제공할 수 있을 것이다.

1) EITC제도의 발전 과정

가) 1960~1970년대

1960년대와 1970년대 초기에 효율적인 빈곤구제 정책방안에 대한 수많은 논의가 있었다. 이러한 정책논의들 중의 하나가 소득보조금(EITC도 이 중 하나)과 취업에 불리한 근로자를 고용하는 고용주에 대해 지급되는 고용보조금에 대한 것이었다¹⁰⁾. 소득보조금이나 고용보조금의 문제는 일을 할 수 없는 사람들에게 대해서는 해줄 수 있는 것이 아무것도 없다는 것이다. 결과적으로, 이러한 보조금제도들은 식품과 주거, 건강보호 그리고 그 외의 기초생활품 제공을 지원하는 다른 프로그램들과 연계되어야 한다는 것을 의미한다.

EITC제도는 1960년대와 1970년대에 부(-)의 소득세(Negative Income Tax) 논쟁을 둘러싼 정치적 혼란 속에서 확립되었다. 이러한 이유로 1966년에 부의 소득세는 경제기회계획국(Office of Economic Opportunity)¹¹⁾ 계획 중에서 가장 중요한 주제였다. 그

10) 이후의 접근논의는 최근에 연방소득세체계의 일부인 ‘고용기회와 복지 대 근로세액공제(Work Opportunity and Welfare-to-Work Tax Credit)’에서 발견된다.

러나 존슨대통령은 근로의욕을 상실시킨다는 이유로 부의 소득세와 연간소득보장(Guaranteed Annual Income)제도에 반대하였으며, 대통령의 지원이 없었기 때문에 부의 소득세는 채택되지 않았다. 그럼에도 불구하고, 미국 정부는 1960년대 후반과 1970년대 초에 New Jersey, Iowa와 Seattle-Denver에서 소득세 보장정책을 통해 부의 소득세 효과를 시험하기 위한 광범위한 사회적 실험에 착수했다.

1969년에 닉슨대통령은 「가계원조(Aid of Families)」를 「부양아동프로그램(Dependent Children Program)」으로 대체하기 위한 「가계지원계획(Family Assistance Plan; FAP)」이라는 부의 소득세의 개념을 도입하였다. FAP는 초기에는 의회로부터 광범위한 지지가 이뤄졌으나, 나중에는 지나치게 비용이 많이 들고 근로조건이 엄격하지 않다는 이유로 자유진영과 보수진영에 의해 모두 공격을 받았다.

상원의 재정위원회 의장인 Russell Long은 FAP에 반대하는 대신에, 그 대안으로 근로의지가 있는 사람들을 위한 계획을 제안했다. 그 계획은 대규모의 공공서비스 일자리를 창출하고 사회보장세를 부담할 수 있도록 임금의 10%에 해당하는 ‘근로상여금(Work Bonus)’지급을 포함한 것이었다. 결국 FAP는 1972년에 폐지되었으나 Long의원은 이후 3년 동안 근로상여금제도를 추진했다. 이러한 노력은 다음 세 가지 사건에 의해 더욱 촉진되었다. 첫째, 1960년에서 1970년 사이에 근로소득세율이 3.0%에서 4.8%로 증가되고, 1973년에는 5.8%로 증가되었는데, 이로 인해 저소득가구의 조세부담 증가에 대한 사회적 관심이 집중되었다. 둘째, 각 연구소와 대학, 정부기관에서 부의 소득세에 관련된 수많은 연구가 진행되었

11) 빈곤퇴치 수행을 담당하는 연방기구

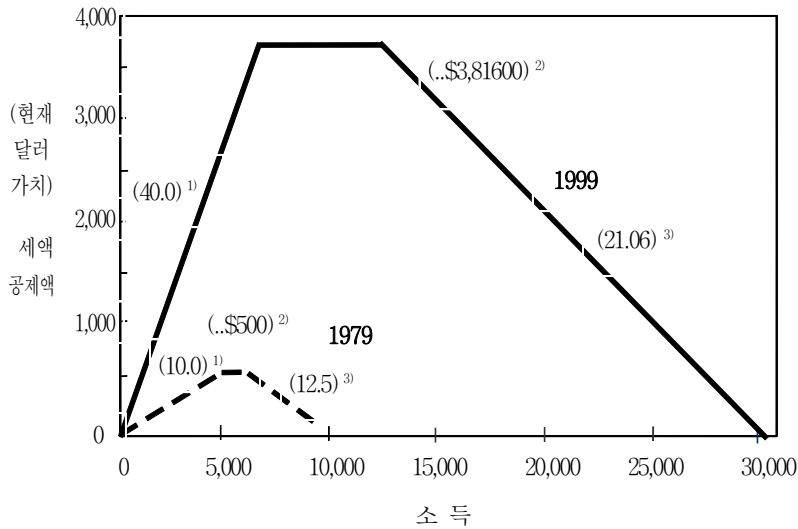
다. 셋째, 1974년에 시작된 경기침체를 들 수 있다. 경기침체가 지속되자 의회는 1975년에 소득세 81억달러를 환급하고 추가적으로 100억달러를 감면함으로써 총수요를 진작시키도록 하였다.

1975년에 조세감면법이 통과되면서, Long의원이 주장했던 근로상여금과는 조금 다른 형태인 EITC제도를 한시적으로(18개월 동안) 도입할 수 있었다. EITC는 조정총소득(Adjusted Gross Income; AGI)의 10%를 산출된 세액에서 공제하도록 하였다. 자녀를 가진 납세자는 최대 400달러까지 공제되고, 소득이 4,000달러에서 8,000달러 사이인 납세자의 경우 소득 1달러당 0.1달러의 비율로 공제율이 감소하도록 하여, 조정총소득이 8,000달러에 이를 때 공제혜택이 완전히 없어지도록 하였다.

이러한 과정을 거치면서 EITC제도는 1978년 법개정으로 인해 비로소 상설화되었다. 또한 1978년 법률은 다음 [그림 VI-1]에서와 같이 점증구간(Phase in)과 점감구간(Phase out)에 평탄구간(Flat Range)을 추가하였다.

사회보장에 대한 지출이 1970년대 후반부터 서서히 감소하여 1980년대에 급격히 축소되면서, EITC제도 1978년과 1986년의 조세개혁법(TRA 86; Tax Reform Act 1986)을 통해 변화되었다. 그러나 EITC규정을 포함하여, 세법에 물가상승률을 반영하지 않으므로써 이 기간 동안에 공제액의 실질가치가 저하되었다. 따라서 근로빈곤층(Working Poor)에 대한 조세를 감면시켜주기 위해 「TRA 86」은 EITC의 공제액을 1975년의 공제액 실질가치와 동등한 수준까지 인상하였다. 「TRA 86」은 또한 공제액을 물가상승률이 반영되도록 지수화하였다. 이 기간 동안 EITC제도는 자유진영과 보수진영에 의해 모두 지속적으로 지지를 받았고, 이들 두 진영은 저소득가구에 대한 조세부담 완화와 근로보상에 대해 원칙적으로 합의하였다.

[그림 VI-1] Earned Income Tax Credit
(2명 이상의 자녀를 둔 가구, 1979, 1999)



주: 1) 보조금률, 2) 혜택 감면율, 3) 2명 이상의 자녀에 대한 최대 혜택

나) 1980~1990년대

1980년대와 1990년대에는 경제정책 논의에 있어서 재정적자가 지배적인 화두였다. 1990년도에는 연간 적자가 3,000억달러를 초과할 것으로 예상되자 부시대통령은 그가 주창했던 '새로운 조세는 없다(No New Tax)'라는 선언을 포기하고, 민주당 지도자를 만나 「재정적자 축소안(Deficit Reduction Legislation)」에 합의하였다. 산고를 거듭한 이 협상에서 1990년 세법개정을 통해 조세감면(Exemption)을 단계적으로 폐지하고, 고소득납세자들에 대한 공제 혜택을 항목별로 정리하기로 하였으며, 최고한계세율을 28%에서 31%로 증가시키기로 하였다.

분배문제는 조세정책에 있어서 항상 중요한 역할을 해왔지만 1990

년에는 특히 그 역할이 강조되었다. 이것은 민주당 지도자들이 공화당 대통령에게 가졌던 반감과 1980년대의 정책이 저소득가구에 냉담했던 점을 감안했기 때문이다. EITC제도는 여러 가지 재정적자 감소 정책이 분배에 미치는 효과를 강화하는 가장 손쉬운 방법으로 받아들여지게 되었고, 분배문제는 1990년부터 이후 3년간의 EITC를 단계적으로 확장시키는 데 있어서 가장 중요한 역할을 한 요인이 되었다. 1991년에는 처음으로, 2명 이상의 자녀를 둔 납세자들에 대한 최대 세액공제액이 자녀 1명을 둔 납세자보다 더 높게 설정되었다.

가장 최근에 일어난 EITC제도의 주요한 변화는 1993년의 예산안에 의해서였다. 클린턴은 그의 첫 연두교서(State of Union)연설에서 “환급가능한 EITC제도의 확장에 의해서 우리는 역사를 창출할 것이다; ‘당신이 만약 주당 40시간을 일하고 가정에 1명의 자녀가 있다면, 당신은 더 이상 가난하지 않을 것이다’라는 원칙을 실현함으로써 미국의 수백만 근로빈곤층의 노동을 보상할 것이다”라고 하였다. 이 선언은 최초 Long상원의원이 주장한 빈곤구제를 위한 ‘근로상여금(Work Bonus)’에서 시작된 EITC제도의 발전을 최종적으로 완성한 것으로 볼 수 있다.

클린턴 대통령이 의도했던 EITC제도의 목표는 최소임금을 받고 일하는 근로자가 EITC제도의 혜택을 받게 되면, 그 가계의 세후 순소득이 빈곤선 이상이 되어야 한다는 것이다. 이러한 목표를 달성하기 위해, EITC제도는 다시 확대되었고, 2명 이상의 자녀를 둔 가구에 대해 급격히 그 혜택이 증가되었다. 1994년에는 처음으로, 자녀가 없는 납세자들에게도 소액의 세액공제 혜택이 주어졌다.

EITC의 확장을 담은 1993년의 예산안은 상원에서 한번의 표결로 통과되었으나, 공화당원들의 지지는 전혀 받지 못했다. 이것은 EITC제도의 정치적 발전 과정에 있어서 전환점을 의미한다. EITC제도가 처음에 민주당에 의해 제기되어 전적으로 민주당과 연계되

있기 때문에 이후 EITC제도와 관련된 이슈에 있어 수많은 정치적 논쟁이 일어났다.

클린턴 행정부 시기에 공적인 식량 부조가 줄어들면서 모든 공적 부조와 Food Stamps 사업의 지출을 1992년과 1998년 모두 국내총생산의 1.3% 수준으로 동결시키는 결과를 가져왔다. 따라서 EITC제도가 이전의 복지체계의 문제 일부를 해결한다 할지라도 기타 공적부조와 Food Stamps 관련 예산의 동결로 새로운 심각한 문제들이 적지않게 야기되었다.

메사추세츠(MIT)대학의 Robert Pollin(2000)에 따르면, 가난하고 기술이 없는 여성들을 복지수급자에서 탈피하여 노동시장으로 진입하는 것은 임금 하락을 부르고, 최저임금이 여전히 너무 낮아 단 한 명의 자녀를 둔 전일근무 노동자조차 공식적인 빈곤 수준을 벗어나지 못하게 하고 있다는 것이다. 이런 상황에 처해 있는 여성들은 소득을 보충해 주는 EITC제도의 혜택을 받을 것이다. 그러나 이제 육아비용을 추가적으로 부담해야 하고 Food Stamps 프로그램의 지원은 더 줄어들었다. 구조적으로 낮은 최저임금과 확대된 EITC의 상호작용은 기업들로 하여금 계속해서 아주 낮은 임금을 제공하도록 허용하는 결과를 가져왔고, 반면 전일근무 노동자를 포함한 빈곤층의 빈곤 완화 비용을 납세자들에게 전가시키고 있다고 주장하였다. 결국, 클린턴 행정부의 빈곤퇴치프로그램은 빈곤층에 대한 소득이전이 국내총생산(GDP)에서 차지하는 비율을 증가시키지 않았다. 미국의 빈곤선 이하 가정 대부분의 전반적 삶의 조건은 육아비용 증가로 인해 클린턴 정부 때에 더욱 악화되었을 것이라고 Pollin은 주장하고 있다.

다) 2000년대

2001년 개정세법 중에서 EITC 관련 내용을 살펴보면, 부시대통

령의 서명으로 2001년 7월 1일부터 시행되는 「개정세법(Economic Growth & Tax Relief Reconciliation Act of 2001)」은 2001년부터 2010년까지의 한시적인 세법으로 2010년 이전에 다시 개정되지 않는다면 2010년 이후 효력을 상실하고 2001년 이전의 세법으로 다시 돌아간다는 조항을 담고 있다. 향후 10년 동안 총 13조 5천억달러에 이르는 이 감세안은 전체의 약 70% 이상의 감세효과가 개인소득세 인하에 치중되고 있다. 그 중 EITC의 확대 내용은 다음과 같다.

(단위: 달러)

	최대수혜액	해당근로 소득	소득 상한선
싱글(만 25세에서 65세 까지)	4,750~5,950	10,700	364
부양자녀 1명	7,100~13,100	28,281	2,428
부양자녀 2명	10,000~13,100	32,121	4,008

2) EITC제도의 체계

미국의 EITC제도의 특징은 저소득층에게 현금으로 보조해주는 정부이전지출 프로그램이 복지제도를 통하여 이루어지지 않고 조세제도를 통하여 이루어진다는 것이다. EITC제도는 간단하게 말해서 저소득 가정의 소득에 대하여 보조금을 지급해주는 것이며, 일을 하는 가정만이 EITC를 받을 자격이 주어진다. 이런 점에서 EITC제도는 일과 복지를 연계하려는 최근의 추세와 일치한다. EITC제도는 그 이름이 의미하듯이 세부담의 감소를 가져오는 세액공제의 형태로 보조금이 지불된다. 예를 들면, 우리가 정부에 1,000달러의 소득세를 납부해야 하지만, 600달러의 세액공제를 받는다고 한다면 400달러만 납부하면 된다. 중요한 것은 세액공제액

이 납부세액보다 클 경우 그 차액을 환급받는다. 즉, 정부가 납세자에게 차액만큼 수표를 보내주기 때문에 EITC로 인한 세액공제는 현금과 동일하다. EITC제도는 1975년 도입 이래 수년 동안 조세제도의 일부로 운영되고 있지만, 그 혜택이 1993년 대폭 확대되었고 지금은 연방정부가 연간 약 310억달러를 EITC 예산으로 지출하고 있다.

가) EITC의 자격조건

EITC의 수급을 받기 위해서는 납세자들이 규칙적으로 세금신고서를 제출해야 하며 자격을 가진 아동에 대한 정보를 적는 EITC 일람표를 작성해야 한다. EITC는 환급가능한 것으로, 그 의미는 납세자가 연방소득세 납부의무를 가지는지의 여부와 관계없이 정부로부터 지급받을 수 있다는 것이다.

EITC의 자격을 얻기 위해서는 몇 가지 기본적인 조건을 충족해야 한다. 첫째, 납세자는 연수와 가족 규모에 따라 변하는 기준금액(Threshold)보다 조정총소득(Adjusted Gross Income; AGI)이 더 작아야 한다. 둘째, 최근까지 납세자는 자격이 있는 아동을 부양해야만 하였으며, 자격이 있는 아동은 연령, 관계, 거주여부에 대한 조건을 충족해야 한다. 연령기준은 19세 이하여야 하고, 학생(full-time student)일 경우에는 24세 이하여야 하는데, 장애인 경우는 연령에 구애를 받지 않는다. 셋째, 아동과의 관계기준(Relationship Test)은 EITC 청구자가 아동의 부모 또는 조부모여야 된다(수양아동 포함). 넷째, 거주기준은 아동이 적어도 1년 중 6개월 이상 납세자와 함께 거주해야 한다(수양아동은 12개월). 다섯째, 이 밖의 다른 기준으로는 과세·비과세근로소득, 배당소득, 순자본소득, 임대소득, 로열티 그리고 무이자소득(Passive Income)의 합계가 2,350달러를 초과하지 않아야 한다.

<보편적 조건>

- 자국민 또는 1년 이상 지속적으로 거주한 외국인
- Social Security Number(사회보장번호: 우리나라의 경우 주민등록번호에 해당)를 소유하고 있어야 함.
- 근로소득이 있어야 함.
- 자산투자에 의한 소득이 2,350달러 미만이어야 함(1999년 소득기준).
- 기혼일 경우 분리 신청할 수 없음.

<아동이 있는 경우>

- 아동과의 관계, 아동의 연령, 아동의 거주 여부에 대한 조건을 만족해야 함.

<아동이 없는 경우>

- 연령이 25세 이상 65세 이하
- 6개월 이상 국내에 거주하고 있어야 함.

나) EITC의 급여 형태와 수준

EITC제도는 중·저소득 근로가구와 개인을 위한 환급가능한 세액공제제도이다. 연방 EITC제도는 환급가능한 세액공제제도이고, 이것은 EITC의 공제액이 근로자들이 납부해야 하는 세액을 초과할 경우 그 초과분을 환급받을 수 있음을 의미한다. 따라서 소득이 아주 낮은 가구들은 납부해야 할 소득세가 매우 작거나 거의 없기 때문에 EITC는 중·저소득 근로자들에게 세액감면은 물론이고 소득지원까지도 제공할 수 있다.

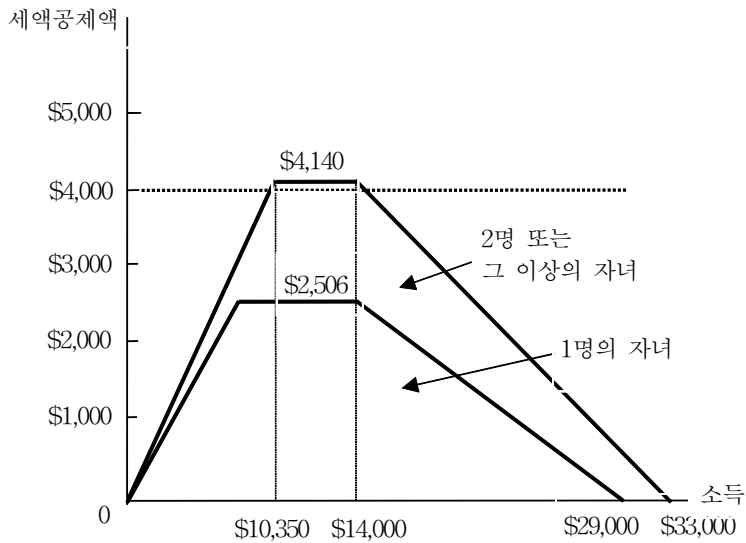
소득세의 세액공제액은 수급가구의 연간 소득액에 공제율을 곱하여 구하는데, 현재 연방정부의 EITC는 [그림 VI-2]에서 나타난 바와 같이 소득을 3구간으로 나누고, 소득 구간에 따라 공제율을

다르게 적용하고 있다.

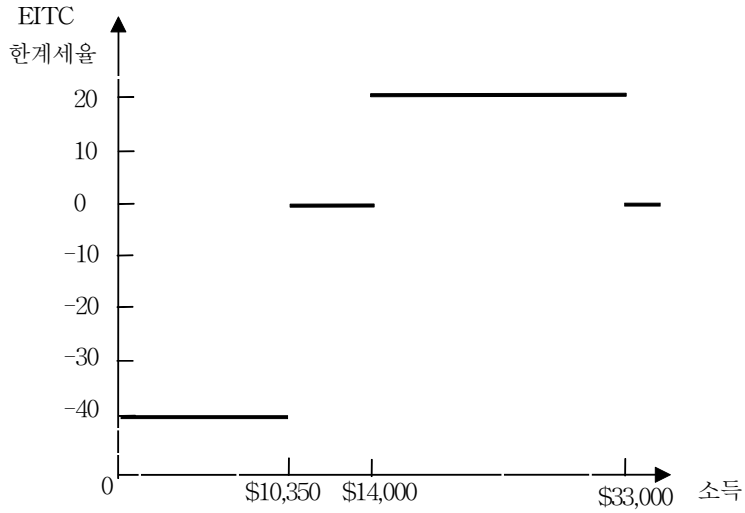
2명 이상의 자녀를 둔 가구의 경우, 연방 EITC는 납세자의 소득이 10,350달러에 이를 때까지는 추가소득 1달러당 40센트의 소득세액 공제혜택을 받을 수 있다. 따라서 이 구간에서는 소득이 증가할수록 총공제액 또한 증가하게 되며 최대공제액은 4,140달러가 된다. EITC의 공제 혜택은 소득이 대략 1,400달러에 이르면 점점 감소하기 시작하여 33,000달러에 달할 때까지 혜택을 받게 된다.

1명의 자녀를 둔 가구의 경우는, 최대공제액이 2,506달러이고 수혜자격은 소득이 약 29,000달러에 이르면 소멸된다. 자녀를 1명도 가지지 않은 임금소득자들에게 대해서는 EITC가 일반적으로 적용되지 않는다. 최대공제액은 376달러이고 공제혜택은 소득이 11,000달러가 되면 완전히 소멸된다.

[그림 VI-2] Federal Earned Income Tax Credit(2002)



[그림 VI-3] EITC의 한계소득세율



<표 VI-1>은 적용 소득구간과 세액공제율 및 점감비율을, <표 VI-2>는 실질 EITC 공제규모와 실질 EITC지출과 수혜자 수를 나타내고 있다.

<표 VI-1> EITC제도의 변수(1979~1998)(명목 달러가치)

(단위: 달러, %)

연 도	점증비율	점증구간	최대공제액	점감비율	점감구간
1975~78	10.0	0~4,000	400	10.0	4,000~8,000
1979~84	10.0	0~5,000	500	12.5	6,000~10,000
1985~86	11.0	0~5,000	550	12.22	6,500~11,000
1987	14.0	0~6,080	851	10.0	6,920~15,432
1988	14.0	0~6,240	874	10.0	9,840~18,576
1989	14.0	0~6,500	910	10.0	10,240~19,340
1990	14.0	0~6,810	953	10.0	10,730~20,264
1991 ¹⁾	16.7 ²⁾	0~7,140	1,192	11.93	11,250~21,250
	17.3 ³⁾		1,235	12.36	11,250~21,250
1992 ¹⁾	17.6 ²⁾	0~7,520	1,324	12.57	11,840~22,370
	18.4 ³⁾		1,384	13.14	11,840~22,370
1993 ¹⁾	18.5 ²⁾	0~7,750	1,434	13.21	12,200~23,050
	19.5 ³⁾		1,511	13.93	12,200~23,050
1994	23.6 ²⁾	0~7,750	2,038	15.98	11,000~23,755
	30.0 ²⁾	0~8,245	2,528	17.68	11,000~25,296
	7.65 ²⁾	0~4,000	306	7.65	5,000~9,000
1995	34.0 ²⁾	0~6,160	2,094	15.98	11,290~24,396
	36.0 ³⁾	0~8,640	3,110	20.22	11,290~26,673
	7.65 ⁴⁾	0~4,100	314	7.65	5,130~9,230
1996	34.0 ²⁾	0~6,330	2,152	15.98	11,610~25,078
	40.0 ³⁾	0~8,890	3,556	21.06	11,610~28,495
	7.65 ⁴⁾	0~4,220	323	7.65	5,280~9,500
1997	34.0 ²⁾	0~6,500	2,210	15.98	11,930~25,750
	40.0 ³⁾	0~9,140	3,656	21.06	11,930~29,290
	7.65 ⁴⁾	0~4,340	332	7.65	5,430~9,770
1998	34.0 ²⁾	0~6,680	2,271	15.98	12,260~26,473
	40.0 ³⁾	0~9,390	3,756	21.06	12,260~30,095
	7.65 ⁴⁾	0~4,460	341	7.65	5,570~10,030
1999	34.0 ²⁾	0~6,800	2,312	15.98	12,460~26,928
	40.0 ³⁾	0~9,540	3,816	21.06	12,460~30,580
	7.65 ⁴⁾	0~4,530	347	7.65	5,670~10,200

주: 1) 기본공제만 적용

2) 1명의 자녀를 가진 납세자

3) 2명 이상의 자녀를 가진 납세자

4) 자녀가 없는 납세

자료: 1998 Green Book, Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives, U.S. Government Printing Office, pp. 867, 1998 and 1999 parameters come from Publication 596, Internal Revenue Service

<표 VI-2> 최대 실질 EITC 공제액, 실질지출,
수혜자수(1999년도 달러기준)

연 도	최대 실질 공제액 (달러)	실질 EITC 지출 (백만달러)	수혜자수 (천명)
1975	1,239	3,871	6,215
1976	1,171	3,792	6,473
1977	1,100	3,098	5,627
1978	1,022	2,678	5,192
1979	1,147	4,709	7,135
1980	1,011	4,015	6,954
1981	916	3,504	6,717
1982	863	3,064	6,395
1983	836	3,002	7,368
1984	802	2,626	6,376
1985	852	3,233	7,432
1986	836	3,054	7,156
1987	1,248	4,973	8,738
1988	1,231	8,303	11,148
1989	1,223	8,861	11,696
1990	1,215	9,614	12,542
1991	1,511	13,584	13,665
1992	1,643	15,470	14,097
1993	1,742	17,913	15,117
1994	2,842	23,725	19,017
1995	3,400	28,374	19,334
1996	3,776	30,607	19,464
1997	3,795	31,800	19,490
1998	3,839	31,959	19,516
1999	3,816	31,900	19,542

자료: 1998 Green Book, and general IRS Statistics of Income data on individuals available at http://www.irs.ustreas.gov/prod/tax_stats/soi/ind_gss.html.

자녀가 1명인 가구와 2명인 가구는 EITC변수가 다르다. 이 변수들은 매년 물가상승률을 반영하여 조정되며, 같은 방법으로 연방 세액공제, 소득공제, 세제혜택(Tax Benefit)들도 조정된다. <표 VI-3>은 2001, 2002년 과세연도에 국세청에서 발표된 변수들이다.

<표 VI-3> 연방 EITC 결정변수

(단위: 달러, %)

과세연도	공제비율	최대공제액	점감비율	점감구간	
2명의 자녀를 둔 가구	2001	40% 10,020	4,008	21.06	13,090~32,121
	2002	40% 10,350	4,140	21.06	기혼: 14,520~34,178 미혼: 13,520~33,178
1명의 자녀를 둔 가구	2001	34% 7,140	2,428	15.98	13,090~28,281
	2002	34% 7,370	2,506	15.98	기혼: 14,520~30,201 미혼: 13,520~29,201
자녀가 없는 가구	2001	7.65% 4,760	364	7.65	5,950~10,708
	2002	7.65% 4,910	376	7.65	기혼: 7,150~12,060 미혼: 6,150~11,060

자료: 미국 국세청

3) 주정부에서 운영하는 EITC(State-EITC)

2000년 6월 현재 미국 14개주와 콜롬비아자치구는 EITC제도를 주정부 소득세의 하나로 운영하고 있다. <표 VI-4>는 EITC제도의 변수들을 보여주고 있는데, State-EITC는 대부분의 주에서 연방 EITC 급여수준의 일정 비율로 계산하고 있으며, 연방 EITC의 자격조건을 그대로 적용하고 있다. 일례로 뉴욕에서는 State-EITC가 연방 EITC공제액의 20% 수준이다. State-EITC를 운영하고 있는 주들 가운데 10개주는 연방 EITC제도와 마찬가지로 환급가능

한 EITC제도를 실시하고 있으며, 이들 대부분은 자격을 가진 아동의 존재 여부와 관계없이 근로자들에게 세액공제혜택을 제공하고 있다.

州 EITC제도 중에는 두 가지 두드러진 특징이 있다. 첫째, 위스콘신주에서는 주 EITC제도가 세 가지 형태로 구성되어 있는데 먼저 자녀 1명을 가진 납세자의 경우 주 EITC는 연방 공제액의 4%이고, 두 명의 자녀를 둔 경우에는 연방 공제액의 14%, 자녀가 3명 이상인 경우는 43%의 수준에 이른다. 이러한 구조는 3명 이상의 자녀를 가진 가구들이 빈곤에서 벗어나는 데 필요로 하는 소득 이상을 보장하기 위해 설계되었기 때문이다. 둘째, 미네소타주의 State-EITC는 두 개의 점증구간(Second Phase-in Range)으로 구성되어 있는데, 이것은 최소임금노동자의 임금이 인상되거나 노동시간이 연장되더라도 현금지원(Cash Assistance), Food Stamps의 감소와 조세증가로 인해 더 이상 부유해지지 못하는 문제를 해결하기 위해서 설계되었다.

연방 EITC와 주 EITC의 공제를 합하면 상당한 혜택을 받을 수 있다. 예를 들어 위스콘신주에서 어떤 가구의 연간소득이 9,600달러면서 3명 이상의 자녀를 두었다면, 연방 EITC와 주 EITC의 공제액이 5,457달러가 되거나 또는 근로소득의 57%를 보상받을 수 있다.

<표 VI-4> State Earned Income Tax Credit

(단위: %)

	주(state)	연방 세액공제에 대한 비율
환급가능한 세액공제	콜로라도	10
	콜롬비아	10
	캔사스	10
	메릴랜드	10
	메사추세츠	10(2001년에는 15%)
	미네소타	평균 29%(소득에 따라 변화)
	뉴저지	10(2003년까지 20%로 인상)
	뉴욕	20(2003년까지 30%로 인상)
	벨몬트	32
	위스콘신	4%(자녀 1명)/14%(자녀 2명)/43%(자녀 3명)
환급하지 않는 세액공제	일리노이	5
	아이오와	6.5
	마이애미	5
	오레곤	5
	로드 아일랜드	26

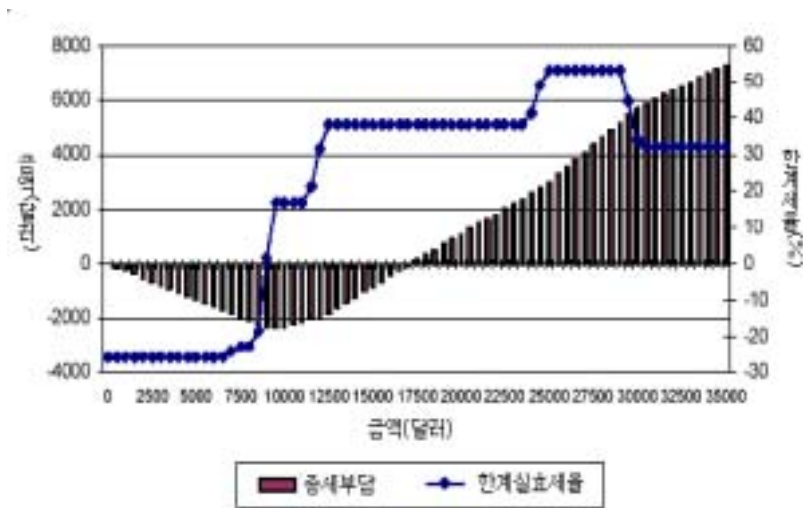
자료: Nicholas Johnson, "A Hand Up: How State Earned Income Tax Credits Help Working Families Escape Poverty in 2000: An Overview," Center on Budget and Policy Priorities, June 9, 1999, Particularly Table 1.

가) 주정부 EITC의 적용사례

[그림 VI-4]는 1998년 일리노이주에서 양부모와 2명의 자녀로 구성된 가구들의 총세부담과 한계세율을 보여주고 있다(일리노이주는 다른 주에 비해서 상대적으로 저소득가구에 대한 세율이 높다). 근로자들이 근로소득세(Payroll Taxes) 전부를 부담한다고 가정하면 고용주(employer)와 피고용인(employee)의 근로소득세의 부담률은 14.2%가 된다.¹²⁾ 최초의 한계세율은 -25.8%인데 이것은 14.2%의 실효근로소득세율과 -40%의 EITC율의 합계를 반영한

것이다. EITC의 평탄구간은 10,000달러에서 발생하는데 여기에서 일리노이주의 가계가 3%의 한계주세율(Marginal State Tax Rate)에 직면하게 된다. 실효세율은 대부분의 점감구간에서 38.3%인데 이것은 14.2%의 근로소득세와 21.1%의 EITC점감률, 3%의 일리노이주 소득세의 합계를 반영한다. 실효세율은 25,000달러와 29,000달러의 소득구간에서, 이들 가계들이 15%의 연방소득세 과세구간에 포함되기 때문에 53.3%로 급증하게 된다. 이에 대응하는 평균 조세부담은 아래의 그림에서 막대그래프로 보여주고 있다. 양부모와 2명의 자녀로 구성된 가구는 대략 17,200달러에 이를 때까지 부(-)의 소득과 근로소득세의 조합을 가진다.

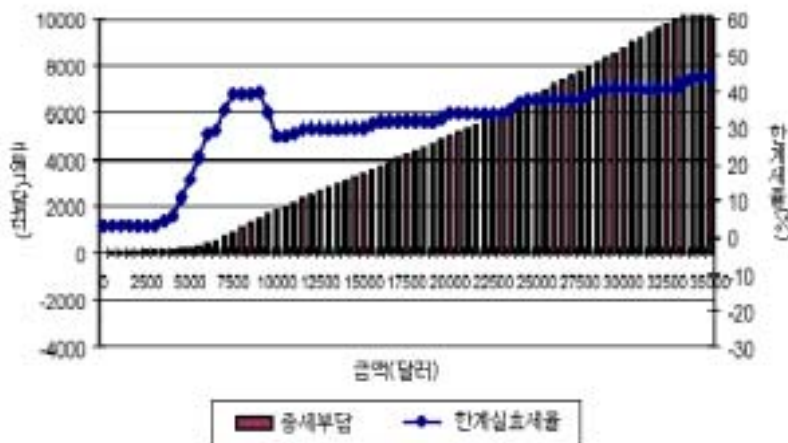
[그림 VI-4] 4인 가구의 세부담과 한계세율(Illinois, 1998)



12) 고용주와 피고용인은 소득의 각각 7.65%를 근로소득세(Payroll Taxes)로 부담한다. 세후소득이 근로소득세가 없을 때보다 7.65% 더 높을 것임을 가정하면 실효근로소득세율은 (0.153/1.0765) 또는 14.2가 된다.

[그림 VI-5]는 1986년의 세계개혁과 1990년, 1993년에 걸친 EITC의 확대로 저소득자에 대한 세금이 감소하기 이전인 1984년의 상황을 보여주고 있다. 한계세율과 평균세율의 패턴이 1998년에 저소득가구에 적용된 그것과 현저하게 차이가 나는 것을 볼 수 있다. 근로소득세(고용주와 고용인에 대해서 각각 7%)가 현재와 마찬가지로 높은 수준이며 이는 13.1%의 실효세율을 초래한다. EITC는 5,000달러까지의 소득에 대해 10%의 세액공제율만 적용한다. 따라서 아주 낮은 저소득 납세자도 양(+의) 한계세율에 직면하게 된다. EITC는 6,000달러부터는 12.5%로 점점 감소한다. 뿐만 아니라, 11%의 연방한계세율 구간이 대략 6,000달러에서 시작된다. 그렇기 때문에 최저소득가구는 적어도 28%의 한계세율에 직면하게 되고 일부는 상당히 높은 한계세율에 직면한다.

[그림 VI-5] 4인 가구의 세부담과 한계세율(Illinois, 1984)



4) 기존복지 프로그램 급여와의 관계

한편, EITC제도와 다른 복지프로그램의 급여와의 관계를 살펴 보면, EITC 급여는 AFDC, SSI, Medicaid, Food Stamps, Low-Income Housing 등과 같은 복지프로그램의 자격기준이나 급여수준을 결정하는 데 사용되지 않는다. 그리고 TANF 도입 이후, TANF의 수급자격 및 급여수준 결정시 EITC를 포함할 것인가에 대한 결정에 있어서는 州정부에 재량권을 부여하고 있다. 즉, EITC는 IRS가 전 국민을 대상으로 한 근로의욕 고취를 통한 빈민구제대책의 하나(負의 소득세: Milton Friedman이 고안한 빈민구제 대안)이다.

EITC제도에서 근로소득 세액공제액 산정방법은 과세근로소득(Taxable Earned Income)과 비과세근로소득(Non-taxable Earned Income)의 합계로 연금급여, 실업급여 및 TANF 등 다른 사회복지 조의 급여는 근로소득으로 간주하지 않으며, 세액공제 기준은 이러한 근로소득 기준과 아동의 수를 기준으로 산정된다. 특히 아동의 수에 따라 근로소득 수준을 점층구간(Phase-in)/평탄구간(Plateau(flat))/점감구간(Phase-out)이라는 3구간으로 구분하여 각각 다른 방식을 적용하고 있다.

5) 기존복지 프로그램과 EITC의 차이점

EITC제도의 도입은 순임금률과 총소득을 변화시킴으로써 각 가구 또는 개인의 동공급을 변화시킬 수 있는 충분한 유인을 제공한다. 그러나 EITC가 노동 공급에 미치는 효과는 기존의 「AFDC (Aid to Families with Dependent Children)」와 「NIT (Negative Income Tax)」와는 다음 두 가지 점에서 차이가 난다. 첫째, 기존

의 AFDC 형태의 공공부조와 대안적 소득이전정책으로서 초기에 제안되었던 부의 소득세(NIT)는 근로자가 근로활동을 시작하면 EITC의 점감구간과 같은 급여감소율이 적용되기 때문에 노동공급을 감소시키는 근로감소(Work Disincentive)효과가 저소득층에게 집중적으로 나타난다. 그러나 EITC가 제공하는 근로유인 효과의 첫 번째 다른 형태는 EITC제도가 대부분의 빈곤가구를 점증구간에 포함하고 있기 때문에 빈곤가구의 노동공급을 증가시킬 수 있다는 것이다.

둘째, EITC가 점감구간에 있어서 잠재적으로 노동공급을 감소시키는 효과를 가져올 수 있지만, 이것은 주로 이미 노동공급이 상당한 수준에 있는 중산층 이상의 노동자들에게 제한적으로 나타난다는 점이다. 특히 Hoffman and Seidman(1990)은 이러한 노동공급 감소효과가 약 2~3%밖에 되지 않을 것으로 추정하고 있으며, 급여감소율을 낮춤으로써 점감구간이 증가하고, 이와 동시에 노동공급의 감소를 완화시킬 것이라고 주장하였다.

6) EITC제도의 성공배경

1990년 이후 EITC제도가 가장 성공적인 정책 사례로 꼽히고 있는 데에는 미국 경제 환경이 지닌 몇 가지 특징에 기인한다.

첫째, 미국은 자유로운 노동시장구조로 인해 고용규제가 거의 없다. 노동시장의 유연성은 저숙련 근로자의 고용에 대한 장벽을 감소시키고 노동력 참가를 촉진함으로써 EITC제도의 효율성을 증진시키는 원동력이 되고 있다.

둘째, EITC제도는 연간 소득 약 3만 4,178 달러(2002년 2인 이상 자녀를 둔 가정 기준) 이하 저소득 가구에 한하여 제한적으로 실시함으로써 그 효과를 증진시킬 수 있었다.

셋째, 효과적으로 관리되고 있는 소득세체계에 기인한다. 이는 EITC제도의 참가율을 높임으로써 제도의 실효성을 향상시키고, 제도 운영에 따른 행정비용에 대한 부담을 절감시킬 수 있다.

넷째, 낮은 조세부담률로 인해 점감구간에서 나타날 수 있는 한계세율에 의한 노동공급 감소효과가 상대적으로 미미하게 작용한다.

다섯째, 미국의 낮은 최저임금 때문이다. 최저임금제는 고용주의 고용능력을 제한하는 것은 물론 노동공급 증가에 따라 임금이 조정될 수 있는 가능성을 제한한다. 따라서 EITC제도하에서 노동공급에 대한 높은 근로유인 효과가 노동시장에서 실현되기를 바란다면 최저임금수준이 낮은 것이 바람직하며, 이런 측면에서 미국의 시간당 최저임금수준이 매우 낮은 사실이 EITC제도가 성공적으로 정착한 이유 중 하나이다¹³⁾.

7) EITC제도의 도입효과

가) 근로유인효과 제고

EITC제도 도입은 순임금률과 총소득을 변화시킴으로써 각 가구 또는 개인의 노동공급을 변화시킬 수 있는 충분한 유인을 제공하게 되는데, 이러한 측면에서 노동공급과 관련된 일반적인 이론을 살펴볼 필요가 있다. 개인은 그가 제공할 노동공급량, 즉 근로시간

13) 우리나라의 경우 낮은 조세부담률, 낮은 최저임금수준 등은 미국과 유사하다고 할 수 있지만, 미국에 비해 상대적으로 경직적인 노동시장과 조세체계의 상이성 등이 존재한다. 따라서 EITC제도를 도입할 경우 현재 우리나라에서 운영되고 있는 근로소득공제, 인적공제, 특별공제, 세액공제제도 등을 포함한 전반적인 소득세체계와 노동시장의 여건에 대한 검토가 선행되어야 할 것이다.

을 다음의 세 가지 조건에 기반하여 선택한다. 즉, 순임금률, 비근로소득, 그리고 마지막으로 여가에 대한 소득의 선호 정도(여가와 소득의 한계대체율)이다. 여기서 여가에 대한 소득의 선호 정도는 일정하다고 가정하면, 순임금과 비근로소득의 변화가 노동공급의 변화를 가져오는 중요한 요인이 된다고 할 수 있다.

일반적으로 비근로소득의 증가는 노동공급을 감소시키는 부(-)의 소득효과를 발생시킨다. 다른 한편으로 순임금의 증가는 현재의 노동공급수준을 그대로 유지하더라도 더 높은 소득을 얻을 수 있기 때문에 노동공급을 감소시키는 소득효과를 발생시킨다. 이처럼 임금률 상승에 의한 대체효과와 소득효과는 서로 다른 방향으로 작용하기 때문에 그 효과의 상대적 크기에 따라 노동공급은 증가할 수도 있고 감소할 수도 있다. 이와 같은 이론적 접근에 따라 EITC제도의 도입이 노동공급에 미치는 효과를 검토하기 위해서는 EITC제도의 급여체계가 점증구간, 평탄구간, 점감구간에 따라 순임금률과 비근로소득의 변화가 다르게 나타나기 때문에 각 구간에 대하여 개별적으로 살펴보아야 한다(<표 VI-5> 참조).

첫째, 점증구간의 경우, 이 구간에서는 근로소득의 증가에 따라 급여증가율에 의해 급여액이 증가하므로 순임금률의 증가를 가져오게 되고, 이로 인하여 소득효과와 대체효과가 발생하기 때문에 노동공급에 미치는 효과는 두 효과의 상대적 크기에 따라 달라질 것이다. 그러나 이 구간에 포함되는 대부분의 가구들이 저소득가구임을 감안할 때, 대체효과가 더 크게 나타날 것이므로 노동공급을 증가시킬 것으로 예상된다.

둘째, 평탄구간의 경우 이 구간이 시작되는 시점부터 근로소득의 증가와 관계없이 최대급여액이 지급되기 때문에 이는 순임금률의 변화와는 관계없이 최대급여액이 지급된다는 것을 의미하며, 이는 순임금률의 변화와는 관계없이 비근로소득이 증가하는 것과

같은 효과를 가져온다.

셋째, 점감구간에서는 급여감소율의 적용으로 인해 순임금률은 하락한다. 그러나 임금률의 하락에도 불구하고 EITC 급여에 의해서 소득은 증가하게 되는데, 이것은 비근로소득의 증가를 가져온다. 따라서 순임금률 하락은 대체효과를 통하여 노동공급을 감소시킨다. 또한 임금률 하락으로 인한 (+)의 소득효과는 비근로소득 증가로 인한 (-)의 소득효과에 의하여 상쇄되므로 노동공급은 감소된다.

<표 VI-5> EITC 각 구간별 근로유인 발생 효과(w = 순임금률)

점증	$w(\uparrow)$	여가의 기회비용(\uparrow) \rightarrow 비근로소득(\uparrow)	\rightarrow 노동공급(\uparrow) \rightarrow 노동공급(\downarrow)	\rightarrow (+)대체효과 \rightarrow (-)소득효과	노동증가 ²⁾
평탄	w 의 변화 관계없음 ¹⁾	\rightarrow 비근로소득(\uparrow)	\rightarrow 노동공급(\downarrow)	\rightarrow (-)소득효과	노동감소
점감	$w(\downarrow)$	여가의 기회비용(\downarrow) \rightarrow 비근로소득(\uparrow)	\rightarrow 노동공급(\downarrow) \rightarrow 노동공급(\downarrow)	\rightarrow (-)대체효과 \rightarrow (-)소득효과	노동감소

주: 1) 순임금(w)의 변화와 상관없이 최대급여액이 지급되므로 대체효과가 발생하지 않음.

2) 이 구간의 대부분 가구들이 저소득가구를 고려할 때 대체효과가 더 크게 나타남.

EITC제도의 근로유인효과를 이해하기 위한 가장 단순한 모형은 아래 [그림 VI-6]의 「노동-여가 모형」이다. 이 정형화된 모형에서 보면, EITC는 수혜자격을 가진 가구에 대한 예산제약선을 a, d, e에서 a, b, c, d, e로 전환시킨다. 점증구간은 선분 a, b에 의해 대표되고, 평탄구간은 b, c에 의해, 그리고 점감구간은 c, d에 의해 대표

듯이 EITC프로그램의 도입이 이들이 내린 근로 여부의 결정을 변경시키지는 못한다. 따라서 EITC의 근로유인효과는 확실히 양(+)이 된다. 즉, EITC는 어떤 근로자들에게는 노동시장 참여를 유발할 것이고 이미 노동시장에 참여하고 있던 비숙련노동자나 그 외의 사람들에게는 노동시장을 떠나지 못하게 할 것이다. 이러한 결과는 AFDC와 같은 부의 소득세와 관련된 프로그램으로 인해 발생하게 되는 노동공급변화 예측과는 상반된 결과이다¹⁴⁾.

그렇지만 동시에, 「노동-여가 모형」에서 EITC제도의 도입이 노동시간에 미치는 효과는 명확하지 못하다. 그 이유는 [그림 VI-6]에서 볼 수 있듯이, EITC가 평탄구간과 점감구간에서 가지는 효과가 각기 다르기 때문이다. EITC의 급여체계는 점증구간, 평탄구간, 점감구간에 따라 실효한계임금률의 변화가 다르게 나타난다. II의 형태에 속하는 사람들의 경우, EITC의 도입은 근로시간은 변경시키지 못하고, 단지 세액공제를 통해 그들이 받게 되는 소득만을 변경시킨다. 이에 따라, II형태를 가진 사람들에게 EITC제도의 도입은 음(-)의 소득효과만 유발하게 된다.

EITC의 점감구간은 III의 형태에 속하는 사람들과 연관된다. 이들은 그림에서처럼 실제로 충분한 세액공제를 받게 되므로 근로시간을 감소시키려는 유인을 가진다. 이 경우는 EITC의 점감구간에서 근로시간에 대한 음의 효과를 가지게 된다. EITC제도 도입 후의 실효임금률은 EITC가 도입되기 전과 비교했을 때보다 작고 그 자체로 음의 대체효과를 초래한다.

이처럼, 저소득근로자들의 근로행위에 영향을 주기 위한 EITC의 확대효과는 간단하게 설명되지 않는다. 특히, EITC가 노동시장

14) 즉 전혀 일하지 않는 사람들에게도 소득을 보장해 주는 것은 그 사람들이 일을 하지 않고 정부의 지원에 안주하게 하여 도덕적 해이를 야기할 수 있다.

에 미치는 효과는 세액공제의 범위 내의 납세자들의 분포와 노동 시장 안팎에 있는 사람들이 이러한 근로유인효과에 반응하는 탄력성 정도에 달려 있다.

지금까지 EITC제도의 각 구간별 저소득자의 노동공급에 대한 태도를 살펴본 결과, EITC는 점증구간 이후에는 순임금률의 하락 효과로 인해 추가근로소득에 대한 의욕을 저하시킬 수 있음을 알 수 있었다. 그러나 EITC는 여전히 저소득근로자계층에 대해서는 노동공급 의욕을 증진시키며, 무엇보다 중요한 점은 비노동공급 가구에겐 근로 동기를 제공한다는 사실이다. 즉 EITC는 근로소득에 대한 소득공제를 통해 비노동공급자가 근로로 벌어들인 소득으로 인해 공적부조 수급자일 때 받던 급여혜택의 감소를 일정수준까지 완화시켜 준다. 이와 같이 현재 근로를 제공하지 않고 있는 계층으로 하여금 자발적으로 근로활동에 참여할 강력한 유인을 제공한다는 점이 EITC가 저소득 빈곤계층을 위한 빈곤대책으로서 뿐만 아니라, 근로유인효과를 제공하는 정책으로서 주목받는 이유라 할 수 있다.

나) 빈곤구제효과

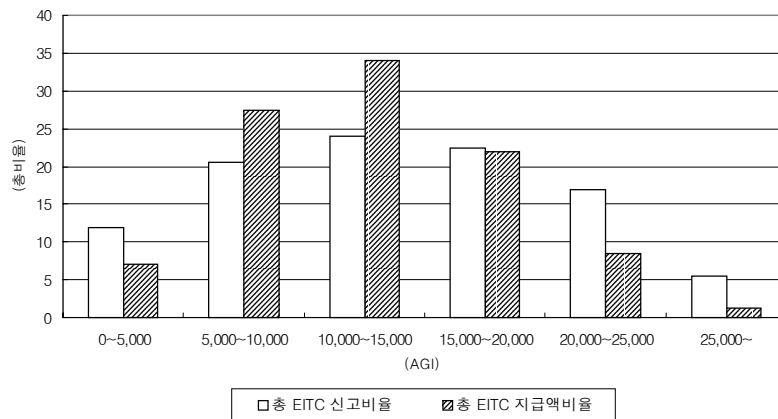
EITC는 아동 빈곤을 감소시키기 위한 제도들 가운데 단일제도로는 가장 규모가 큰 제도라고 할 수 있다. 또한 미국 통계청에 따르면 1997년의 경우 EITC를 통해 빈곤으로부터 벗어난 총인구는 약 460만명으로서 이는 1993년의 약 2배에 해당하는 규모였다.

EITC구조를 살펴보면, 공제혜택 조건이 2002년을 기준으로 1명 이상의 자녀를 가진 납세자가 부부합산으로 세금보고를 할 경우는 근로소득과 조정총소득이 3만 4,178달러보다 적어야 하고, 1명의 자녀를 둔 경우는 3만 201달러, 자녀가 없는 경우는 1만 2,060달러 보다 적어야 한다. 세금신고를 한 가구들에 대한 지급을 살펴보면,

EITC 지급자의 절반 이상이 빈곤선¹⁵⁾이상의 소득을 가진 가구에 주어졌다. Scholz and Levine(2000)은 EITC 공제 전 소득이 빈곤선 이하에 있는 납세자들에게 EITC 지급의 60% 이상이 주어져서 총지급액의 약 50%가 직접적으로 빈곤격차를 감소시켰다고 보았다.

[그림 VI-7]은 1997년 납세신고로부터 얻은 자료로서, EITC신고의 분포와 자녀를 가진 수혜대상자들에 대한 EITC지급액(조정총소득에 한 구분)을 보여준다. EITC 수혜자의 약 23.3%가 세액공제의 점증구간에 속하고, 이들은 총지급액의 22.3%를 받는다. 또한 수혜자의 약 18.2%가 평탄구간에 속하며, 총지급액의 26.4%를 받는다. 나머지 58.3%는 점감구간에 속하며 총지급액의 51.3%를 받고 있다.

[그림 VI-7] 총 EITC 신고비율과 지급비율(자녀 보유가구, 1997)



자료: http://www.irs.ustreas.gov/prod/tax_stats/soi/ind_gss.html, (97INDTR.EXE,97in04ag.xls, posted 12-28-99), Individual Income Tax Returns, 1997 and authors' calculations.

15) HHT 빈곤가이드라인은 1999년 기준으로 1인가구의 경우는 8,240달러이고 2인 가구일 경우는 1만 1,060달러, 3인 가구는 1만 3,880달러, 4인 가구는 1만 6,700달러이다.

미국 정부는 직접적인 이전지출뿐만 아니라 간접적으로 조세정책을 통하여 소득분배에 영향을 미칠 수가 있다. 정부가 모든 국민에게 동일세율로 과세를 하지만, 소득이 일정 수준을 미달할 경우에 보조금을 지급한다고 하면, 이는 저소득층에게 낮은 세율을 적용하는 것과 마찬가지로이다. 따라서 이전지출 프로그램을 통하여 이전지출을 하는 경우와 조세제도를 통하여 암묵적으로 이전지출을 하는 경우를 구분하는 것은 인위적이다. 조세제도를 통한 소득 이전 프로그램의 가장 대표적인 것이 EITC제도이다. EITC제도는 저소득층에게 실질적으로 정부에서 실질적으로 소득을 제공하는 것이다. 클린턴 정부하에서 기술 숙련도가 낮은 저소득층이 복지 혜택을 벗어나도록 근로유인을 강화하기 위하여 EITC제도에 관한 예산을 대폭 증가하였다.

EITC 프로그램은 자녀를 가진 저소득계층 가정에 대하여 소득 수준과 자녀수에 비례하여 정부가 소득을 보전해주는 제도이다. 1980년대에는 소득보전액 수준이 낮았으며, 저소득 계층의 사회복지 기여금부담을 경감시켜주는 것이 주목적이었다. 하지만, 1993년도에 EITC가 크게 확대되어 2명의 자녀를 둔 노동자의 경우 소득이 1달러 증가함에 따라 정부로부터 40%의 소득보전을 받는다. 지금은 TANF로 대체가 되었지만, 구제도인 AFDC 프로그램하에서는 EITC는 AFDC 혜택수준을 결정하는 데 있어서 소득으로 간주를 하지 않았기 때문에 저소득계층은 일을 함으로써 더욱 소득수준이 향상되었다. 하지만, TANF제도하에서는 근로소득(Earned Income)이나 비근로소득(Unearned Income)을 어떻게 처리할 것인가에 대한 규정이 없다. 각 주마다 소득기준을 독자적으로 정하고 근로소득과 여타 소득을 어떻게 처리할 것인가에 대한 규정을 따로 정하게 되어 있다. 따라서 TANF와 EITC간의 상호관계는 주마다 다르다.

8) EITC 도입효과에 관한 기존연구

가) Scholz(1994)

Scholz(1994)는 EITC제도의 참여율을 조사하였는데 EITC 수혜자에 대한 다양한 자료를 수집·조사한 결과 자격자의 약 80~86%가 1990년도에 세액공제를 받았다는 사실을 발견했다. 다시 말해, EITC를 받을 수 있는 자 중 약 210만명에 달하는 인원이 EITC를 받을 자격은 있음에도 불구하고 세액공제를 받지 못한 것으로 나타났다. 1988년 데이터를 가지고 조사한 결과 EITC 수혜자의 상당 비율이 비적격자인 것으로 드러났다. 1993년 EITC를 대폭 확대함으로써 인하여 허위로 EITC를 청구하려는 인센티브가 증가할 것으로 기대된다고 하였다. 1993년 이전의 구제도하에서나 1993년에 EITC제도를 대폭 확대한 이후에, 50% 이상의 수혜자가 소득효과와 대체효과 모두가 노동 공급을 감소시키는 방향으로 작용하는 점감구간에 속하는 것으로 드러났다. OBRA 93(Omnibus Budget Reconciliation Act 93)에 의한 EITC제도가 완전하게 시행되면 빈곤선 이하의 소득을 가진 600만명 이상의 납세자들에게 혜택을 제공하게 되며, 빈곤격차를 64억달러만큼 감소시키고 100만명 이상의 납세자의 소득을 빈곤선 이상으로 끌어올릴 것으로 예상된다고 하였다.

나) Holzblatt, McCubbin, and Gillette(1994)

Holzblatt, McCubbin, and Gillette(1994)은 최근 확대된 EITC제도의 내용과 의미를 요약하였다. EITC제도는 저소득가정에게 다음 두 가지 이유로 인하여 일하는 것이 유리하다는 것이다. 첫째, 저소득층에 대한 다른 현금지급프로그램과는 달리 EITC제도는 수혜자가 일을 하면 혜택이 주어진다. 둘째, 세액공제액이 최초에는 일을 하여 소득이 증가함에 따라서 같이 증가한다. 따라서 다른 이전지

출 프로그램이 소득이 증가함에 따라 혜택이 감소하는 데 반하여, EITC제도는 소득이 늘면 세액공제 혜택이 증가하기 때문에 대안이 될 수가 있다는 것이다. EITC제도는 일을 전혀 하지 않거나, 일을 하더라도 최저임금 수준에서 일년내내 풀타임 이하에서 일을 할 사람들에게는 근로에 대한 한계보상이 크게 증가하는 장점이 있다.

최근에 EITC제도를 확대하면서 몇 가지 새로운 조치를 취하였다. 첫째, 점증구간의 비율이 크게 증가하였다. 둘째, 자녀와 같이 살지 않는 경우에도 EITC를 받을 자격을 부여하였다. 셋째, 기존에 정부로부터 복지혜택을 받던 사람이 일을 시작할 경우에도 과도기간 동안은 당해연도에 정부로부터 받은 보조금액에 상관없이 EITC를 받을 자격을 부여하였다.

다) Browning(1995)

Browning(1995)은 정태노동공급모형을 이용하여 EITC가 가처분 소득과 수혜자의 후생에 미치는 영향을 추정하였다. 그는 EITC 수혜자의 약 3분의 2와 총소득의 약 84%가 EITC제도의 점감구간에 속한다고 보고, 연구의 초점을 점감구간에 포함되는 납세자에 초점을 맞추었다. 기존 연구에서 도출한 보상임금탄력성(Compensated Wage Elasticities)과 총소득탄력성을 사용한 결과 점감구간에 속하는 EITC 수혜자의 약 50%가 소득이 줄어서 총가처분소득이 감소하는 것으로 추정하였다. 동 점감구간에 속하는 집단의 한계순 이득(Marginal Net Benefit)은 평균적으로 1달러의 비용에 대하여 50센트 이하인 것으로 추정하였다.

EITC 혜택 범위의 확대는 점증구간과 점감구간에 속하는 가정에 상반된 영향을 미치게 마련이다. 점증구간에 속하는 가정에는 혜택이 증가하여 긍정적인 영향을 미쳤지만, 상대적으로 동 집단에 속하는 인구의 비중이 적기 때문에 이는 필연적으로 점감구간

에 속하는 가정에게는 부정적인 효과를 가져왔다. 가장 중요한 문제는 점증구간의 긍정적인 효과를 극대화하고, 점감구간의 부정적 효과를 최소화할 수 있도록 EITC제도를 다시 설계해야 한다는 것이다. 현 체제를 그대로 유지하면 점증구간과 점감구간 사이에 상호 상쇄효과가 있기 때문에 문제를 근본적으로 개선할 수가 없다고 주장하고 있다.

라) Dickert, Houser and Scholz(1995)

이들은 EITC제도가 노동시장의 참여율에 어떻게 영향을 미치는지를 조사하였다. 이를 위해 가족의 예산제약선을 규정하기 위하여 상세한 SIPP(Survey of Income and Program Participation)에 기반한 미시실험모형을 이용하였다. 그 결과 EITC제도가 노동시장의 참여율에 미치는 긍정적 효과는 새로이 노동시장에 진입한 자의 근로시간에 따라 이미 노동시장에 참여하고 있는 자의 근로시간에 미치는 부정적 효과를 상쇄하는 것으로 나타났다. 정부의 이전지출 프로그램의 참여율은 세후 임금과 역상관관계가 있으며, 따라서 장기적으로 EITC의 비용을 낮추는 것으로 나타났다.

Dickert, Houser and Scholz(1995)에 따르면 EITC의 효율성은 노동시장이 어떻게 반응하는가에 영향을 받으며, 대부분의 노동자들은 근로소득세액공제(EITC)의 급여일정구간 또는 평탄구간(Plateau Range)에서 수입에 대한 세액공제를 받는다. 이 구간에서는 근로소득의 증가와 무관하게 최대급여액이 지급되기 때문에, 이는 순임금률의 변화와는 관계없이 비근로소득이 증가하는 것과 같은 효과를 가져온다. 따라서, 소득효과의 발생으로 인해 노동공급의 감소를 가져오게 되는 것이다.

이러한 노동시장에 미친 역효과에도 불구하고 Dickert, Houser and Scholz(1995)에 따르면 1993년 EITC를 확대할 때 시뮬레이션

도출결과 편모가구(Single-Parent Family)의 노동시장참여율은 3.3%까지 증가했고, 양부모(Two-Parent Families) 중 주소득자(Primary Earner)는 0.7% 증가했으며, 부소득자(Secondary Earner)의 노동시장 참가율은 감소했다. 다른 연구들도 노동시장 참여 효과가 (+)임을 밝히고 있다. 그리고 EITC가 근로시간을 감소시킨다는 증거는 없었으나(Eissa & Liebman, 1996) 전반적으로 숙련형성 효과는 없는 것으로 나타났다(Cossa et al., 1999). 분명한 것은 EITC제도의 노동참여효과는 이미 노동시장에 참여한 사람들의 노동에 대한 세액공제의 부정적인 효과를 충분히 상쇄할 수 있고, 노동공급에 관한 EITC의 효과에 관한 향후 방향은 근로자의 노동시장 참여효과도 포함해야 한다고 주장하였다.

마) Eissa and Liebman(1996)

1986년도에 미국에서 단행된 근본적 세제개혁법(Tax Reform Act 1986)의 내용 중에는 EITC제도의 확대도 포함되어 있는데, Eissa and Liebman(1996)은 EITC제도가 편모가정의 노동공급에 어떤 영향을 미치는지를 조사하였다. 1986년의 세제개혁법과 1987년에 있었던 EITC제도의 확대는 EITC의 혜택을 적용받을 수 있는 가구의 조세부담금을 최고 1,186달러까지 경감시켰다. Eissa and Liebman(1996)은 EITC의 혜택의 확대가 자식이 없는 편모가정과 자식이 있는 편모가정의 노동공급에 어떤 영향을 주었는지를 조사한 결과, 1984~1986, 그리고 1988~1990년 사이에 자식이 있는 편모가정의 노동공급이 73.0%에서 75.8%로 상승하여 약 2.8% 증가하였다는 것을 발견하였다. 이러한 결과는 학력이 고졸 이하 이면서 자식을 가진 편모의 경우에 더욱 크게 나타나, EITC의 혜택의 확대에 의한 노동공급의 증가가 약 6.1%에 이르는 것으로 밝혀졌다. 하지만 이미 노동시장에 참여하고 있는 경우에는 자식을

둔 편모가정의 노동공급 시간에 변동이 없다는 것을 발견하였다. 결국 EITC는 소득이전정책의 하나이지만 다른 복지정책에 비하여 상대적으로 근로유인 측면에 있어서 왜곡이 적다는 것을 발견하였다. 따라서 근로능력이 있는 저소득층에게 소득을 재분배하고자 할 경우, EITC제도는 효율비용을 최소화하면서 소득을 이전시킬 수 있는 방안이라고 주장하였다.

바) Eissa and Hoynes(1997년)

일반적으로 부부는 합산소득을 신고하기 때문에, 조세가 부과되는 조정총소득(AGI)은 각각의 배우자의 분리된 소득에 의존하지 않고 합산된 소득에 의한다. 조세체계에 대한 분석의 단위가 개인보다는 가구라는 사실은 부부 중 두 번째 소득자의 실효임금률에 영향을 미치게 된다. 이것은 EITC의 도입으로 인해 발생하는 것으로 중요한 논의대상이 될 수 있다. Eissa and Hoynes는 이러한 내용을 살펴보기 위해, 다음의 사례를 들어서 설명하였다.

남편이 1만 1,650달러(1997년 가치)의 소득이 있고 부인은 남편의 소득을 주어진 것으로 가정하여 행동한다고 하자. 이 경우에, 만약 부인이 일하지 않는다면 이 가구가 받게 되는 최대공제액은 3,656달러가 된다(2명의 자녀를 두었다고 가정). 만약 부인이 일한다고 하면 이 가구의 공제액은 소득 1달러당 0.21달러가 감소되며, 사회보장세(payroll tax)와 기타 주세(state tax)로 0.142달러를 부담하게 된다. 이렇게 되면 부인의 한계세율이 최소 35%, 다시 말해서 실효임금률이 총임금률의 65%밖에 되지 않는다. 비록 EITC의 도입이 남편을 노동시장에 참여하도록 유인할지 몰라도, 부부 합산신고로부터 초래되는 부인의 낮은 실효임금은 부인이 일을 하지 않게 만드는 유인을 제공한다. 뿐만 아니라, 부인이 일을 하고 있다 하더라도, EITC가 도입되면 실효임금이 하락(대체효과)하고

비근로소득이 증가(소득효과)하기 때문에 EITC가 도입되기 이전과 비교했을 때 근로시간을 단축하게 된다.

좀더 일반적인 공동의사결정(joint decision-making) 모형하에서 보면, 총임금률과 상대배우자의 비근로시간 결정간의 불일치의 정도가 커지면 커질수록, 배우자 중 한 명이 노동시장에 참여하지 못하게 만드는 유인이 더 커진다. 다시 말해, EITC가 잠재적으로 근로 비유인효과(work disincentive effect)에 미치는 영향력은 노동공급의 크기, 남편과 부인의 노동임금의 탄력성, 조세유인에 대한 인식 정도, EITC의 점증구간, 평탄구간, 점감구간에 따른 임금률의 분포에 달려 있다.

사) Liebman(1997)

Liebman(1997)은 1993년의 EITC 확장에 따른 밀도함수를 도출한 결과 13,000달러를 중심으로 분포가 집중되면서 오른쪽으로 비스듬한 모양을 보여주며, 7천달러와 2만 6천달러 사이의 소득을 가진 가구들에게 거의 모든 지급액이 주어진 것을 알 수 있다. 즉, 수혜액의 대부분이 7천~2만 6천달러의 근로소득이 있는 가구에게 돌아갔음을 보여주고 있다. 또한 그는 1990년 기준으로 EITC 수혜자의 75%가 적어도 연간 1,000시간을 일하며, 60%가 연간 1,500시간 이상을 근무한다고 보고하였다.

Liebman은 저임금 노동시장에서 EITC 중요성에 관한 흥미로운 추정결과를 보여주고 있는데, 1976년에서 1996년 사이에 하위 15분위의 소득자 비중이 4.4%에서 3.7%로 감소되었다는 것이다. 반면에 상위 5% 소득자의 비중은 동 기간 동안 16.0%에서 21.4%로 증가하였다. Liebman의 추정은 자녀를 가진 가구에 대해 EITC가 첫번째 5분위의 소득감소를 29% 상쇄시켰고, 두 번째 5분위 소득의 감소를 9% 상쇄시켰다는 것이다.

아) Meyer and Rosenbaum(1999)

Meyer and Rosenbaum(1999)은 1984~1996년 동안 미국의 복지 정책과 조세정책은 크게 변화하였는데 이러한 사실이 동 기간에 미국의 모자가정, 특히 자녀가 어린 모자가정의 고용률과 고용시간이 전례가 없을 만큼 크게 증가한 것과 어떤 관련이 있는지를 파악하고자 하였다. 1984~1996년 동안 무엇보다도 EITC제도가 크게 확대되었고, 복지혜택이 크게 삭감되었으며, 복지수혜기간이 추가적으로 적용되었고, 일을 하는 사람에 대한 Medicaid 혜택이 확대되었다. 이러한 정책 변화의 가장 중요한 취지는 저소득층으로 하여금 일을 하도록 장려하자는 것이었다. Meyer and Rosenbaum가 조사한 결과 동 기간 동안 편모의 고용률이 58.5%에서 64.5%로 증가하였다는 사실을 발견하였다. 이러한 편모의 노동시간 증가의 60% 이상은 EITC제도의 확대에 의한 것이며, 고용증가율의 약 6분의 1이 복지혜택의 감소에 의한 것으로 밝혀졌다. 결론적으로 조세 및 복지정책의 재정상 인센티브가 편모의 노동공급 결정과정에 상당한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

자) Attanasio and McCurdy(1997)

Attanasio and McCurdy(1997)는 일생 동안 가구의 노동공급곡선을 일관성 있게 추정하기 위하여, 과거 10년간 정책에 의한 EITC 제도의 변화를 이용하였다. 그들은 EITC가 노동시장에 있는 부부들에게 미치는 효과를 추정하기 위하여 수단변수(Instrumental Variable)를 이용하였는데, 그 수단변수로는 연령과 교육, 주(state) 더미, 지역과 상호작용된 연도 더미를 이용한 다항식이 이용되었다. 그들은 근로시간만을 분석하였는데, 그 결과 EITC의 확대는 근로시간에 상당한 효과를 미치는 것으로 나타났다.

차) Blumenthal, Erard, and Ho(2001)

Blumenthal, Erard, and Ho(2001)는 EITC제도는 사회복지혜택을 조세제도를 통하여 전달하는 가장 우수한 모델로 평가하였다. 환급가능한 세액공제로 운영하면서 EITC는 연간 1,900만가구에 300억달러의 현금을 지급하고 있다. 전통적인 복지제도와는 달리 EITC제도는 상대적으로 운영비용이 적게 들지만, 순응문제(Compliance Problems)에서 완전히 자유로운 것은 아니다.

Blumenthal, Erard, and Ho(2001)는 EITC제도의 수혜자격이 있는 가정을 대상으로 조사한 결과, 1988년도에 신청 자격자 중에서 약 89%의 가정이 EITC를 신청한 것으로 추정되었는데, 특히 노년층과 자영업자의 경우 EITC를 받을 자격이 있음에도 불구하고 신청을 하지 않는 비율이 높은 것으로 나타났다. 특히 EITC를 신청하는 비율은 1998년과 2000년에 대폭 확대된 세액공제액의 크기에 민감하게 반응하는 것으로 나타났다. 모의실험 결과 실질혜택의 증가로 인하여 EITC제도의 신청률이 89%에서 91.6%로 증가한 것으로 추정되었다.

1988년에 EITC를 신청한 가정 중에서 3분의 1이상이 부적격 가정인 것으로 판명되었다. 이러한 결과는 세무사 등이 적격가구의 EITC 신청률을 촉진시킨 것은 사실이지만, 과거에 비적격자인 사람이 신청하는 것을 방지하는 데에는 실패한 것으로 드러났다.

나. Working Opportunity Tax Credit

Working Opportunity Tax Credit은 2003년 12월 31일까지를 기한으로 하여, 고용주들로 하여금 경제적으로 불이익을 받는 많은 집단들에 속한 사람들을 고용하도록 하기 위해 제정되었다. 고용기회 세액공제의 대상에 속하는 사람들은 전과자(Qualified Ex-felons),

범죄가능성이 높은 청년(High-risk Youths), Food Stamp 수혜자, 퇴역군인(Veterans), 하계근로청년(Summer Youth Employee), 특정 복지혜택을 받고 있는 사람 등이 포함된다.

1) Working Opportunity Tax Credit의 산정(일반)

Working Opportunity Tax Credit은 일반적으로 이 세액공제의 대상이 되는 피고용인을 고용한 후 첫 1년 동안, 임금의 처음 6,000 달러에 대해서 40%를 공제해 준다. 그러므로 이 세액공제는 고용하고 1년이 지난 후에 피고용인에게 지불되는 임금에 대해서는 공제혜택을 주지 않는다. 만약 피고용인의 고용 첫해가 고용주의 2개 과세연도에 걸쳐진다 하더라도, 고용주는 각각의 과세연도에 Working Opportunity Tax Credit을 모두 받을 수 있다. 또한 Working Opportunity Tax Credit이 결정되면, 고용주의 세금절감혜택은 이 세액공제액에 의해 감소하게 된다.

고용주가 이 40%의 Working Opportunity Tax Credit을 적용받으려면, 첫째, 고용된 피고용인이 세액공제 대상이 되는 집단의 일원이라는 사실을 지정된 지방정부기관에 의해 인증을 받아야만 한다. 둘째, 피고용인이 고용주를 위해 최소 400시간 이상을 근로해야 한다. 만약 피고용인이 첫 번째 조건은 충족시키고, 두 번째 조건을 충족시키지 못한다면, 공제율이 25% 감소된다(피고용인이 고용주를 위해 최소 120시간 이상을 근로했을 경우).

2) Working Opportunity Tax Credit의 산정(적격하계근로청년)

적격하계근로청년(Qualified Summer Youth Employee)에 대한 Working Opportunity Tax Credit은 5월 1일부터 9월 15일까지 90일

동안 근로하는 청년에 대해 제공된다. 이 세액공제에 적용되는 최소 임금은 1인당 3,000달러이다. 세액공제율은 Working Opportunity Tax Credit의 일반조항에서 적용되는 것과 동일하다. 만약 해당 피고용자가 90일 간의 고용 이후에 또 다른 공제대상 집단의 일원의 자격으로 계속 근로하게 된다면, 이 새로운 공제대상 집단의 일원으로서 일반 근로기회세액공제가 적용되는 임금액은 하계근로청년에게 지급되는 임금만큼 감소된다.

적격하계근로청년(Qualified Summer Youth Employee)은 연령이 고용일을 기준으로 16세에서 17세 사이에 있어야 한다. 또 다른 자격조건은 그들의 주요 작업장이 허용지역(Empowerment Zone) 또는 기업체(Enterprise Community) 내에 있어야 한다는 것이다.

다. Welfare-To-Work Credit

Welfare-To-Work Credit은 가구지원 복지혜택을 장기간 수혜 받고 있는 사람들(Long-term Recipients of Family Assistance Welfare Benefits)을 고용하는 고용주가 이용할 수 있는 제도이다. 일반적으로 장기사회복지수혜자는(Long-term Recipients) 18개월 이상 공적부조 프로그램의 지원을 받고 있는 가구의 일원이라는 사실을 지정된 지방정부기관에 의해 인증 받은 사람들이다. Working Opportunity Tax Credit이 고용된 첫해의 임금에만 적용되는 데 비해, Welfare-To-Work Credit은 고용 후 2년 동안의 임금에 대해 적용된다. 만약 피고용인의 고용 첫해와 두 번째 해가 고용주의 두 해 이상의 과세연도와 겹친다면, 고용주는 그 두 해 이상의 과세연도 모두 세액공제를 받을 수 있다. 또한 Welfare-To-Work Credit을 받게 되면, 임금에 대한 고용주의 세금공제는 Welfare-To-Work Credit만큼 감소된다.

고용주는 1개 과세연도에 Working Opportunity Tax Credit과 Welfare-To-Work Credit을 모두 적용 받을 수는 없다. 그리고 Welfare-To-Work Credit은 2002년 12월 이후에 고용된 피고용인에 대해서는 적용되지 않는다.

1) 최대 세액공제액

Welfare-To-Work Credit은 고용 첫해에 피고용인에게 지급되는 임금의 최초 1만달러에 대해 35%를 적용해 주고, 고용 후 두 번째 해에는 지급되는 임금의 최초 1만달러에 대해 50%를 공제해준다. 따라서 최대세액공제액은 8,500달러가 된다[즉, 3,500달러(첫해)+5,000달러(두 번째 해)]. 두 번째 해의 세액공제율이 더 높은 이유는 고용주로 하여금 사회복지수혜자의 근로를 유인하게 하기 위함이다.

2. 뉴질랜드

가. 개정 전의 근로유인 조세제도

가족보조(Family Support)와 GMFI(Guaranteed Minimum Family Income)은 뉴질랜드 영주권을 가진 18세 미만의 자녀를 둔 저소득 가정에 지급되는 자녀양육 보조금이다. 1996년 7월부터 IFTC(Independent Family Tax Credit)가 추가로 신설되었으나, 현재는 다른 명칭으로 변경되어 운영되고 있다.

1) 가족보조(Family Support)

가족보조(Family Support) 신청자는 자녀의 주 부양자이어야 한다. 16세 이상으로서 뉴질랜드 영주권을 가지고 1년 이상 거주하였거나 혹은 영주권을 가진 자녀를 부양할 경우라야 하며 자녀의 경우는 18세 이하로 직장이 없고 실업수당·학생 수당 등 제반 수당의 수혜자가 아니어야 한다. 또한 주 부양자 및 전 가족의 소득수준이 자녀가 하나인 경우에는 연간 3만 1달러 이하여야 하며, 2인 자녀는 3만 6,001달러, 3인 자녀는 4만 501달러 이하여야 한다.

지급금액은 국세청(Inland Revenue)에 신청하면 가족의 일년간의 예상소득과 부양자녀의 수에 근거하여 계산한다. 지급금액을 간단히 설명하면 다음과 같다.

<표 VI-6> 자녀수에 따른 지급금액

첫째 자녀인 경우	주 47달러(15세 미만)	주 60달러(16~18세)
둘째 자녀부터	주 32달러(12세까지) 주 40달러(13~15세)	주 60달러(16~18세)

신청은 연중 어느 때나 신청을 할 수 있으나 1년분을 모두 수령하기 위해서는 매년 3월말까지 연간소득을 신고, 작성하여 국세청 앞으로 발송하여야 한다. 그리고 한번 신청한 것은 영구적으로 유효한 것이 아니고 매년 다시 신청하여야 한다. 가족보조를 받은 사람은 예외없이 소득세신고를 하여야 하며 연말정산에서 신청 당시 예상소득보다 많은 실제소득이 있었을 경우 세금을 환불하여야 한다.

신청시 구비서류는 가족보조신청서(FSI: Family Support Application)를 작성하여 국세청 앞으로 발송하여야 하며, 작성시에 납세번호¹⁶⁾, 은행계좌번호가 있어야 한다. 양부모가 있을 경우 양

부모가 모두 신청서를 작성해야 한다. 신청서를 접수하면 지급금액을 산출한 후 자격증(Certificate of Entitlement)을 발송해 준다. 가족보조 및 GMFI 지급금액이 얼마나 되는지 등을 기록한 증명서이다.

가족보조는 2주에 한번씩 신청인의 은행계좌에 자동 입금된다. 그러나 신청인이 원할 경우 연말에 일시불로 받을 수도 있다. 이 수당은 사회복지부서에서 지정된 은행계좌로 자동 입금된다.

2) GMFI(Guaranteed Minimum Family Income)

GMFI(Guaranteed Minimum Family Income)는 가족수당에 추가로 지급되는 세액공제이다. 부양자녀를 가진 모든 근로자들은 주당최소수입을 가진다. GMFI는 연간총소득이 1만 8,368달러 이하이며 자녀보유 가정이어야 자격을 갖는다. 다시 말하면 주당 287달러의 소득을 가진 가정을 말한다.

3) Independent Family Tax Credit

저소득층 가정에 지급되는 수당인 IFTC(Independent Family Tax Credit)가 신설되어 1996년 7월 1일부터 IRD에서 가족수당과 GMFI 이외에 IFTC를 지급하기 시작했다. 지급되는 IFTC금액은 그 해에 예상되는 가정의 수입과 자녀수 그리고 가정의 수입형태에 따라서 결정이 된다. 그러나 부부(배우자)가 NZISS로부터 저소

16) 납세번호(IRD Number): IRD는 Inland Revenue Department의 약자로 우리나라의 세무서에 해당하는 국가기관이다. 세무서에 등록하는 납세번호라고 이해하면 된다. 이곳 IRD에서 지급해주는 개인 소득을 관리하는 번호이다.

득수령자(Income-Tested Benefit), 뉴질랜드 국민연금생활자, 학생수당, ACC에서 받는 주급(3개월 이상 수령시) 등의 사항에 해당된다면 IFTC 혜택을 받을 수 없다. 주택보조금(Accommodation Benefit)과 같은 보조수당을 받을 경우는 IFTC를 받을 수 있다.

<표 VI-7> Family Support 또는 IFTC의
최대소득수준(1999년 7월)

(단위: 달러)

자녀수	한 해의 가정수입(세전)	
	Family Support	IFTC
1	30,001	33,001
2	36,001	40,501
3	40,501	49,501
4	46,501	57,001
5	52,501	64,501
6	58,501	74,280

나. 현행 근로유인 조세제도

현행 가족수당(Family Assistance)은 재정적으로 독립하지 않고 집에 함께 거주하는 18세 이하의 자녀를 가진 가족에게 재정적인 도움을 준다. 뉴질랜드에서는 주요 소득을 근로에서 얻는 가족에게 가족수당을 지불한다. 이러한 가족수당은 현재 가족보조(Family Support), 가족세액공제(Family Tax Credit), 자녀세액공제(Child Tax Credit), 부모세액공제(Parental Tax Credit)로 나뉘어진다.

1) 가족보조(Family Support)

일반적인 보조금이 Work & Income¹⁷⁾에서 지급되는 것과는 달리, 국세청(Inland Revenue)에 의해 제공되는 자녀양육 보조금이다.

가족보조(Family Support)의 자격은 자녀 수와 소득에 따라 주어진다. 보호자가 영주권자로서 최소한 12개월 이상 뉴질랜드에 거주했거나, 뉴질랜드에서 세금을 내는 세금상 거주자로서 현재 뉴질랜드에 거주하고 있거나, 수당지급대상자인 자녀가 영주권자로서 뉴질랜드에 거주하는 경우이며, 한 가족의 주 수입원이 정부 보조 수당이 아닌 가족구성원의 노동으로 인한 수입이어야 한다.

또한 자녀는 18세 이하로 정규교육 과정에 다녀야 하며 다른 수당을 받으면 자격자가 될 수 없다. 보조금액은 자녀 수에 따라 달라지며, 3월 31일 회계연도가 끝난 후 일시불로 지급해 주기도 한다.

<표 VI-8> 자녀 수에 따른 가족보조

자녀수	한 해의 가정수입(세전)
1명	30,946달러 이하
2명	36,493달러 이하
3명	42,040달러 이하
4명	47,586달러 이하
5명	53,133달러 이하
6명	58,680달러 이하

17) 취업을 돕고 생계비를 보조하는 역할을 담당하는 정부기관을 Work and Income New Zealand라 한다. Work and Income New Zealand는 뉴질랜드 전역에 사무실을 가지고 있으며 매년 90억달러 이상의 수당을 지급한다.

만일 위의 금액 이상의 소득이 있어도 한 명 이상의 13, 14, 15세의 자녀가 있거나 16, 17, 18세의 자녀, 또는 6세 이상의 자녀가 있을 경우 가족보조를 받을 수 있다.

파트타임으로 일해도 여전히 가족보조를 받을 수 있다. 총소득이 연간 2만달러 이하라면 Work and Income으로부터 가족보조를 계속해서 받을 수 있고, 연간소득이 2만달러 이상이라면 가족보조를 받기 위해서는 국세청에 등록해야 한다. 소득이 올라갈수록 수당은 감소한다. 가족보조의 금액은 배우자의 세전 주당소득에 본인의 세전 주당소득을 추가한 것이며, 13세 미만의 모든 자녀는 <표 VI-9>에 따르지만, 13, 14, 15세의 자녀는 'FS'금액에 16달러씩 추가되고, 가장 연장자인 자녀가 16, 17, 18세라면 26달러가 추가되고, 다른 어떤 자녀가 16, 17, 18세라면 56달러를 추가로 받을 수 있다.

2) 가족세액공제(Family Tax Credit)

가족보조의 한 형태인 가족세액공제(Family Tax Credit)는 일년에 가족의 수입이 최소한 1만 8,368달러(주당 세후 286달러)에 이르도록 하기 위해 지급되는 수당이다. 부모 중 한 사람만 있는 경우 최소한 주당 20시간 이상, 양부모가 모두 있으면 합쳐서 최소한 주당 30시간 이상 일을 해야 한다. 또한 가족세액공제를 얻기 위해서는 가족보조를 받을 자격조건을 만족해야 한다.

그러나 일반적으로 가족의 수입이 자영업이거나 다른 수당을 포함하고 있으면 받을 수 없다. 즉, 수입이 뉴질랜드 국민연금 또는 학생수당이거나, 자영업소득이거나, PAYE를 공제하지 않은 수입(Shareholder-Employee Salary), 파트너¹⁸⁾에 의한 고용일 때는 자

18) 세금을 내는 당해연도 동안 함께 살고 있는 남편 또는 부인 또는

격이 되지 않는다. NZISS로부터 저소득수당(Income-Tested Benefit)¹⁹⁾, 보훈연금(Veteran's Pension) 대상자에 해당된다면 혜택을 전혀 받을 수 없다. 또한 병가 등으로 인한 보수 없는 휴가와 과업일 경우에는 세액공제자격이 되지 않는다.

동업자

19) 저소득수당(Income-Tested Benefit): 생계보조수당, 미망인의 퇴직수당, 병자수당, 청소년수당, 긴급수당, 사회수당

<표 VI-9> 소득과 자녀수에 따른 세액공제액

세전 주당 가정수입	세전 연간 가정수입	2주마다 지급																							
		자녀수																							
		1			2			3			4			5			6								
		FS	CTC	PTC	FS	CTC	PTC	FS	CTC	PTC	FS	CTC	PTC	FS	CTC	PTC	FS	CTC	PTC						
144 to 182	7,501 to 9,500	94	30	300	158	60	300	222	90	300	286	120	300	350	150	300	414	180	300	269					
183 to 221	9,501 to 11,500	94	30	300	158	60	300	222	90	300	286	120	300	350	150	300	414	180	300	208					
222 to 259	11,501 to 13,500	94	30	300	158	60	300	222	90	300	286	120	300	350	150	300	414	180	300	147					
260 to 298	13,501 to 15,500	94	30	300	158	60	300	222	90	300	286	120	300	350	150	300	414	180	300	87					
299 to 336	15,501 to 17,500	94	30	300	158	60	300	222	90	300	286	120	300	350	150	300	414	180	300	26					
337 to 375	17,501 to 20,000	94	30	300	158	60	300	222	90	300	286	120	300	350	150	300	414	180	300						
376 to 413	20,001 to 21,500	83	30	300	147	60	300	211	90	300	275	120	300	339	150	300	403	180	300						
414 to 451	21,501 to 23,500	69	30	300	133	60	300	197	90	300	261	120	300	325	150	300	389	180	300						
452 to 490	23,501 to 25,500	55	30	300	119	60	300	183	90	300	247	120	300	311	150	300	375	180	300						
491 to 519	25,501 to 27,000	45	30	300	109	60	300	173	90	300	237	120	300	301	150	300	365	180	300						
520 to 548	27,001 to 28,500	28	30	300	92	60	300	156	90	300	220	120	300	284	150	300	348	180	300						
549 to 576	28,501 to 30,000	10	30	300	74	60	300	138	90	300	202	120	300	266	150	300	330	180	300						
577 to 605	30,001 to 31,500		23	300	57	60	300	121	90	300	185	120	300	249	150	300	313	180	300						
606 to 634	31,501 to 33,000		6	300	40	60	300	104	90	300	168	120	300	232	150	300	296	180	300						
635 to 663	33,001 to 34,500			289	23	60	300	87	90	300	151	120	300	215	150	300	279	180	300						
664 to 692	34,501 to 36,000			271	5	60	300	69	90	300	133	120	300	197	150	300	261	180	300						
693 to 721	36,001 to 37,500			254		48	300	52	90	300	116	120	300	180	150	300	244	180	300						
722 to 750	37,501 to 39,000			237		31	300	35	90	300	99	120	300	163	150	300	227	180	300						
751 to 778	39,001 to 40,500			219		13	300	17	90	300	81	120	300	145	150	300	209	180	300						
779 to 807	40,501 to 42,000			202			296		90	300	64	120	300	128	150	300	192	180	300						
808 to 836	42,001 to 43,500			185			279		73	300	47	120	300	111	150	300	175	180	300						
837 to 865	43,501 to 45,000			168			261		55	300	29	120	300	93	150	300	157	180	300						
866 to 894	45,501 to 46,500			150			244		38	300	12	120	300	76	150	300	140	180	300						
895 to 923	46,501 to 48,000			133			227		21	300		115	300	59	150	300	123	180	300						
924 to 951	48,001 to 49,500			116			210		3	300		97	300	41	150	300	106	180	300						
952 to 980	49,501 to 51,000			99			192			286		80	300	24	150	300	88	180	300						
981 to 1,009	51,001 to 52,500			81			175			269		63	300	7	150	300	71	180	300						
1,010 to 1,038	52,501 to 54,000			64			158			252		46	300		140	300	54	180	300						
1,039 to 1,067	54,001 to 55,500			47			141			234		28	300		122	300	36	180	300						
1,068 to 1,096	55,501 to 57,000			30			123			217		11	300		105	300	19	180	300						
1,097 to 1,125	57,001 to 58,500			12			106			200			294		88	300	2	180	300						
1,126 to 1,153	58,501 to 60,000						89			183			277		70	300		164	300						
1,154 to 1,182	60,001 to 61,500						72			165			259		53	300		147	300						
1,183 to 1,211	61,501 to 63,000						54			148			242		36	300		130	300						
1,212 to 1,240	63,001 to 64,500						37			131			225		18	300		112	300						
1,241 to 1,269	64,501 to 66,000						20			114			207			300		95	300						

주: FS: Family Support, PTC: Parental Tax Credit
 CTC: Child Tax Credit, FTC: Family Tax Credit

3) 자녀세액공제(Child Tax Credit)

자녀세액공제(Child Tax Credit)는 가족보조 지급액에 추가로 지급되는 수당이며, 다른 정부보조를 받지 않는 저소득가정을 대상으로 한다. 즉, 가족소득이 저소득수령자(Income-Tested Benefit), ACC에서 받는 주급(3개월 이상 수령시) 등에 해당되지 않는다면 자녀세액공제를 받을 자격이 된다. 최대지급액은 18세 이하의 부양자녀 각각에 대해 연간 780달러이며, 이는 주당 15달러에 해당하는 금액이다.

<표 VI-10> 자녀 수에 따른 자녀세액공제

자녀수	한 해의 가정수입(세전)
1명	33,546달러 이하
2명	41,693달러 이하
3명	49,840달러 이하
4명	57,986달러 이하
5명	66,133달러 이하
6명	74,280달러 이하

4) 부모세액공제(Parental Tax Credit)

부모세액공제(Parental Tax Credit)는 1999년 10월 1일 이후에 태어난 아이를 대상으로 생후 최초 56일 동안, 즉 8주 동안 받을 수 있는 지급액이다. 생후 3개월 내에 신청하면 2주에 한번씩, 또는 회계연도 끝에 일시불로 받을 수 있다.

<표 VI-11> 자녀 수에 따른 부모세액공제

자녀수	한 해의 가정수입(세전)
1명	59,617달러 이하
2명	67,763달러 이하
3명	75,910달러 이하
4명	84,058달러 이하
5명	92,203달러 이하
6명	100,350달러 이하

만약 이 금액 이상 소득이 있더라도, 한 명 이상의 13, 14, 15세의 자녀가 있거나, 자녀의 나이가 16, 17, 18세이거나, 6명 이상의 자녀를 가졌거나, 올해에 1명 이상의 자녀가 태어났다면 부모세액공제를 받을 자격이 된다.

부모세액공제는 신생아당 1,200달러까지 지불되며, 지급액은 가족의 수입, 처음 8주 동안 자녀가 부모(주 자녀 보호자)²⁰⁾의 보호 안에 있던 날짜 수에 따라 달라진다. 부모세액공제액은 출생 후 최초 8주간 동안 주 보호자인 자의 은행계좌로 지급된다. 일부 기간 동안 보호했다면 약간의 세액공제를 받을 수 있다. 최초 8주간 동안 자녀가 사망하는 경우에는 주 자녀 보호자에게 전액의 자녀세액공제액을 지불한다.

20) 주 자녀 보호자(Principal Child Carer): 아이의 하루를 책임질 수 있는 16세 이상인 자로서 파트타임으로 돌보거나, 아이 돌보는 일을 직업으로 하지 않는 자를 말한다.

3. 호주

가. Family Tax Benefit Part A

「가족수당(Family Tax Benefit) Part A」는 자라나는 아이들의 양육비용을 부담하는 가족에게 세액공제를 통하여 도움을 준다. 20세 이하의 부양자녀 또는 24세 이하의 학생 자녀가 있는 부모에게 지불된다. 지불방법은 2주에 한번 은행구좌로 입금하고, 연말정산 후 세액공제해 주는 방식이다.

<표 VI-12> 최대 지불액(2002. 7)

자녀당	2주마다	연 간
13세 미만	126.70달러	3,303.25달러
13~15세	160.72달러	4,190.20달러
16~17세	40.74달러	1,062.15달러
18~24세	54.74달러	1,427.15달러

연간 가구소득액이 3만 806달러 미만이면 최고액을 수령할 수 있으며, 소득의 추가 1달러당 30센트씩 감소한다.

<표 VI-13> 기본 지급액(2002. 7)

자녀당	2주마다	연 간
18세 이하	40.74달러	1,062.15달러
18~24세	54.74달러	1,427.15달러

연간 가구소득이 7만 9,643달러까지 기본금액을 수령하고 2번째 자녀부터는 부양자녀당 3,212달러가 추가된다. 연간 가구소득이 3

만 806달러 미만이면 최고액을 수령할 수 있고, 연간 가구소득이 연간 3만 806달러 이상이면 기본액수에 달할 때까지 지급액이 1달러당 30센트씩 감소한다. 연간 가구소득이 7만 9,643달러까지 기본액을 수령하고 그 이상인 경우 지원액수가 0이 될 때까지 1달러당 30센트씩 감소한다.

「가족수당(Family Tax Benefit) Part A」를 적용받기 위해서는, 18세 이하의 부양자녀가 한 명인 가족의 경우에는 연간 8만 3,184달러, 18~24세의 한 명의 부양자녀를 가진 가족은 8만 4,401달러의 최대소득수준을 가져야 한다.

추가지급이 가능한 경우인 집세보조(Rent Assistance), 4명 이상의 자녀에 대한 대가족 지원금(Large Family Supplement), 같은 생일에 태어난 3명 이상의 6세 이하의 자녀를 가진 Multiple Birth Allowance의 자격이 되는 경우 연간 가구소득 한도액이 더욱 높아진다.

나. Family Tax Benefit Part B

「가족수당(Family Tax Benefit) Part B」는 특히 5세 이하의 자녀를 가진 편부모(Sole Parents)를 포함한 미혼가정(Single Income Families)에게 추가로 보조해 주는 것이다.

<표 VI-14> 최대 지불액(2002. 7)

자녀당	2주마다	연간
5세 미만	108.78달러	2,836.05달러
5~15세 또는 학생인 경우 16~18세	75.88달러	1,978.30달러

2주에 한 번 은행계좌로 입금하고, 연말정산 후 세금공제한다. 소득심사(Income Test)의 경우 편부모에 대한 소득심사는 없고, 부부인 경우 첫 번째 소득자의 경우는 고려하지 않는다. 두 번째 소득자의 연간소득이 1,752달러 이상이 되면 1달러당 30센트씩 수당액이 감소한다.

두 번째 소득자가 가족수당 Part B를 받을 수 있는 최고액은 가장 어린 자녀가 5세 미만인 경우 연간 1만 1,206달러 또는 가장 어린 자녀가 5~18세인 경우 연간 8,347달러이다.

추가지급이 가능한 경우인 집세보조(Rent Assistance), 4명 이상의 자녀에 대한 대가족 지원금(Large Family Supplement), 같은 생일에 태어난 3명 이상의 6세 이하의 자녀를 가진 Multiple Birth Allowance의 자격이 되는 경우 연간 가구소득 한도액이 더 높아진다.

다. Working Credit

1) Working Credit의 도입배경

Working Credit은 「Australians Working Together Package」의 일부분으로 연방정부가 저소득계층의 근로유인을 제고하기 위하여 새로 도입할 예정인 제도로서 2003년 4월 28일부터 적용될 예정이다. Working Credit의 도입시기가 최초 2002년 10월 20일로 예정되었다가 지금은 2003년 4월 28일로 연기되었다. 사람들이 취업하도록 하는 촉진제로 작용하는 Working Credit은, 그것이 수급자들에게 무엇을 의미하는지 사람들이 이해하는 것이 매우 중요하다. 제도 도입을 2003년 4월까지 연기함으로써 Centrelink와 FaC(S21)는 해당자들에게 Working Credit이 무엇이고, 수급자에게 미

치는 영향은 무엇인지에 대해 널리 홍보할 수 있는 시간을 가질 수 있게 되었다.

이는 기존의 자격심사제도를 보완하는 제도이다. 현행 제도는 저소득층은 근로소득이 일정수준에 도달하기 전에는 정부의 지원금이 감소하지 않으며, 소득이 일정수준을 초과하게 되면 정부의 지원금이 일정비율로 감소하기 시작한다. 하지만 Working Credit 제도의 도입으로 저소득 근로자들은 근로소득이 증가함에 따라 Working Credit을 축적한 후에 향후 소득심사 시 사용되는 소득에서 차감하게 됨으로써 실제 정부로 받는 지원금이 증가(감소가 줄어들다)하게 된다.

Working Credit제도는 Centrelink를 통하여 정부로부터 보조금을 받는 계층이 고용기회를 얻었을 경우에 도움이 되며, 최근에 고용기회가 없었던 수급자에게는 혜택이 더 많이 돌아간다. 동 제도는 특히 비정규직, 계절적 직업, 임시직과 정부로부터 보조금을 받는 자가 최초로 직장을 구하였을 경우에 혜택이 돌아간다.

Working Credit제도의 도입을 추진하게 된 배경은 첫째, 정부로부터 소득지원금(Income Support)을 받는 계층이 전업(full-time), 비정규직, 임시직, Casual Work(요청이 있을 경우만 일하는 경우) 등을 구할 경우, 일을 하는 동안에는 정부로부터 지급받는 소득보조금을 더 많이 함으로써 구직 동기와 근로의욕을 고취하자는 것이다.

둘째, 많은 사람들은 정부로부터 소득지원금을 받는 사람들이 비정규직이나 Casual Work를 할 경우에 정부지원금이 중단될 것으로 생각한다. 하지만, 비정규직이나 Casual Work에 대한 경험없

21) 호주 복지부(FaCS: the Department of Family and Community Services)

이 정규직장을 구하기가 매우 어렵다. 따라서 Working Credit을 통하여 비정규직, 임시직, Casual Work에게도 혜택이 돌아가도록 할 필요성이 제기되었다.

셋째, 정부지원금을 받는 자 중에는 근로소득이 발생하였을 경우에 언제, 어떻게 센타링크(Centrelink)²²⁾에 연락해야 할지 모르는 경우가 있다. 지금보다 좀더 단순한 소득심사 규칙을 만들어서 사람들이 그들의 근로소득이 정부로 지급받는 지원금액에 어떻게 영향을 미치는지, 그리고 언제 Centrelink에 접촉을 해야 하는지를 좀더 쉽게 이해할 수 있도록 할 필요성이 제기되었다.

넷째, 단기간 동안 일을 한 후에 다시 정부지원금을 지원할 수 있도록 하고, 단기간 동안 정부보조금 지원을 벗어난 이후에 다시 보조금을 받기 용이하도록 할 필요성이 제기되었다.

2) Working Credit의 도입목적

첫째, 재정적 인센티브를 강화하여 현재의 정부보조금 수혜자들로 하여금 임시직, 비정규직, 또는 정규직을 구할 동기를 강화하는 것이다. 취업을 하여 Working Credit을 축적한 자는 고용소득을 산정할 경우에 Working Credit만큼 차감하도록 되어 있어 소득심사 시에 산정근로소득이 감소하기 때문에 그들이 정부로부터 지급받는 지원금이 증가하게 된다. 즉, 소득이 있는 수급자는 현재의 규정보다 지급액의 감소가 줄어들거나, 최소한 같기 때문에 Centrelink로부터 지급받는 금액이 증가할 수가 있는 것이다.

둘째, 단기간 고용기회를 가졌다가 다시 정부의 소득보조금을 신

22) Centrelink는 가족, 퇴직, 직업 수당 등을 포함한 소득 지원 프로그램을 관할하는 오스트레일리아 정부기관이다.

청하기가 용이하게 하도록 하기 위한 것이다. 수급자가 단기 또는 정규취업을 한 후에 12주안에 다시 직장을 잃었을 경우에는 다시 정부의 소득지원금을 받기가 용이하도록 규정을 개정하였다. 적격자에게는 취업 후 최초 12주간 동안 허가증(Concession Cards)과 보조자격증(Supplement Entitlement)을 유지하도록 하여, 그들이 장기로 취업하기 위해서 필요한 기술을 습득할 수 있는 단기 취업을 선택할 추가적인 유인을 제공할 수가 있는 것이다.

셋째, 수급자들로 하여금 그들이 임시직을 얻을 경우에도 그들이 정부로부터 지급받는 보조금이 어떻게 영향을 받는지를 좀더 쉽게 이해할 수 있도록 하기 위함이다. 수급자들이 일을 할 경우에 그들의 고용소득을 좀더 쉽게 측정할 수 있도록 단순하면서 이해가 용이한 규정을 도입하였다. 새로운 규정이 현재 취업자의 소득산정에 적용되는 복잡한 평균계산법을 대체할 것이다.

3) Working Credit의 대상

Working Credit의 대상은 구직보조금(Newstart Allowance), 장애인연금수당(Disability Support Pension), 청소년보조금>Youth Allowance), 장애인보조금수당자의 파트너보조금(Carer Payment), 노년연금(Mature Age Allowance), 양육수당(Parenting Payment), 배우자수당(Partner Allowance), 미망인수당(Widow Allowance), 사별수당(Bereavement Allowance), 부인연금수당(Wife Pension), 환자보조금(Sickness Allowance), 미망인연금수당 B(Widow B Pension)를 받는 사람들이다.

노년연금(Age Allowance)을 받는 나이인 65세 남자, 62세 여자, 또는 특별수당(Special Benefit)를 받는 사람들은 Working Credit을 얻을 수 없다. 청소년보조금>Youth Allowance), 교육수당(Austudy)

을 받는 학생들은 Working Credit의 대신으로 Student Income Bank를 이용할 수 있다.

4) Working Credit 적립기준

2003년 4월부터, 총소득이 2주마다 48달러 이하인 사람들은 Working Credit을 적립할 수 있다. 소득이 없는 사람들은 자동적으로 48 Working Credit을 적립한다. 예를 들어 20달러 소득을 가진 사람은 28 Working Credit을 적립할 것이다. ($48 - 20 = 28$). 사람들은 최대 1000 Working Credit까지 적립할 수 있다.

5) Working Credit의 사용

근로로 인한 소득이 발생하였을 경우에 Working Credit을 자동적으로 사용할 수 있다. Working Credit은 그들의 정부로 지급받는 소득지원금에 영향을 미칠 만큼 충분한 돈을 벌 때 사용되어진다. 구직보조금을 받는 사람은 2주간 소득이 62달러가 될 때까지는 그들이 현재 정부로부터 받는 소득지원금에 영향을 미치지 않는다. 즉, 소득지원금에 추가로 일한만큼의 소득을 번 것에 대해 62달러까지 보장이 되는 것이다. 그리고 장애인보조금을 받는 미혼자는 소득지원금의 삭감 없이 2주마다 116달러를 번다. 수급자들이 기준금액 이상을 벌 때 소득신고하에 평가된 소득금액을 줄이기 위해서 Working Credit을 사용한다. 1 Working Credit은 근로소득의 1달러와 상쇄된다. 이것은 일을 처음 시작할 때 Centrelink에서 지불되는 수당(Centrelink Payment)보다 Working Credit을 적용함으로써 실질 소득이 증가하거나 최소한 동일 수준을 유지한다는 것을 의미한다.

4. 영국

가. 근로유인조세제도

1) 근로가구 세액공제(Working Families Tax Credit)

근로가구 세액공제는 근로가구에 대해 지불되는 세액공제이다. 이것은 가족공제(Family Credit)를 대신하며, 영국 국세청에 의해 운영되고, 보통 세액공제 신청자 또는 배우자에게 직접 지급된다. 또한 이 근로가구 세액공제는 2003년 4월부터 두 가지 새로운 세액공제로 대체될 것이다.

가) 자격조건

자격조건은 첫째, 16세 이하(학생일 경우는 19세 이하)의 부양자녀가 1명 이상인 가구(부부 또는 편부모), 둘째, 부부 중 1명이 피고용인과 자영업자에 상관없이 최소한 16시간 이상을 근로하는 가구, 셋째, 영국에서 거주해야 하며 영국에서 일할 자격을 가지는 가구, 넷째, 8,000파운드 이하의 저축을 하고 있는 가구이다.

나) 공제규모

먼저, 2002년 4월 9일부터 공제를 받는 경우, 수급가능 최대공제액은 다음과 같다. 첫째, 기본성인 공제(Basic Adult Credit)는 60파운드, 둘째, 30시간공제(부부 중 1명이 주당 30시간 이상 근로할 때)가 11.65파운드, 셋째, 자녀 1명당 공제액이 0~15세가 26.45파운드, 16~18세는 27.20파운드, 넷째, 중증장애성인 세액공제(Adult Enhanced Disability Credit) 16.25파운드, 다섯째, 장애아동 세액공제(Disabled Child Credit) 35.50파운드, 여섯째, 중증장애아동 세액

공제(Child Enhanced Disability Credit)이 46.75파운드이다.

2002년 6월 4일부터 공제를 받는 경우에 수급가능 최대공제액은 다음과 같다. 첫째, 기본성인 공제(Basic Adult Credit)가 62.50파운드, 둘째, 30시간공제(부부 중 1명이 주당 30시간 이상 근로할 때)가 11.65파운드, 셋째, 자녀 1명당 공제액이 0~15세가 26.45파운드, 16~18세는 27.20파운드, 넷째, 중증장애성인 세액공제(Adult Enhanced Disability Credit) 16.25파운드, 다섯째, 장애아동 세액공제(Disabled Child Credit) 35.50파운드, 여섯째, 중증장애아동 세액공제(Child Enhanced Disability Credit)이 46.75파운드이다.

수혜자들은 근로가구세액공제에 부가해서 아동보호 세액공제(Child Care Tax Credit)를 받을 수 있다. 이것은 아동보호 비용을 지원받기 위함이다. 아동보호 세액공제액은 근로가구 세액공제의 일부로 포함되며, 따로 분리해서 지급하지 않는다. 편부모는 주당 16시간 이상을 일해야 하며, 부부의 경우는 두 명 모두 주당 16시간 이상 근로하거나 또는 둘 중의 1명이 16시간 이상을 근로하고 다른 1명은 장애로 인한 장애인환자 관리대상(Invalid Carriage) 또는 장애급여(Disability Benefit)를 받고 있어야 한다.

수급자격을 얻기 위해서는, 비록 실제적인 수혜시점이 신청한 날 이후가 되더라도, 세액공제를 신청하기 전에 이미 누가 아동보호를 맡을 것인지를 정하고 있어야 한다. 만일 법정출산휴가(Statutory Maternity Leave) 중에 있다면, 이 기간 동안 새로 태어난 아이에 대한 아동보호 세액공제를 신청할 수 없다. 그러나 만약 현재 아동보호 비용을 지출하고 있고, 새로운 아이가 태어나기 전에 가구 내에 다른 아동에 대해 아동보호를 준비했다면, 비용을 지원받을 수 있다.

공제규모는 자녀가 1명일 경우, 135파운드의 한도 내에서, 그리고 자녀가 2명 이상일 경우 200파운드 한도 내에서 아동보호비용의 70%가 지급된다.

다) 별도의 지원(Extra Help)

별도지원은 새롭게 자녀를 가지게 된 부모(New Parents), 법정 출산휴가중인 사람, 장애인, 과부가 이용할 수 있다. 이 중 새롭게 자녀를 가지게 된 부모에 대한 별도지원의 경우는, 신생아 또는 합법적인 양자가 생기게 될 때 이용할 수 있다. 수혜대상가구는 기존 자녀에 대한 지원을 포기하고 새로운 자녀를 위해 별도지원을 신청할 수 있다.

법정출산휴가중인 사람의 경우는, 만약 부부 중 한 명이 법정출산휴가를 받기 전까지 주당 16시간 이상을 근로했다면, 18주간 지속적으로 받게 되는 법정출산급여(Statutory Maternity Pay) 또는 출산공제(Maternity Allowance)를 받는 동안 근로가구 세액공제를 신청할 수 있다. 장애인인 경우는, 부부 중 1명이 장애 정도가 심해서 국가로부터 많은 장애생계공제(Disability Living Allowance)를 받고 있다면, 기본성인공제와 더불어 중증장애 세액공제(Enhanced Disability Credit)를 받을 자격을 가지게 된다. 또한 근로가구 세액공제 대신에 장애인 세액공제를 신청할 수도 있다. 만일 장애아동을 두고 있고 장애생계공제의 상위 보호요소를 받고 있다면, 장애아동 세액공제(Disability Child Tax Credit) 대신에 더 많은 혜택을 주는 중증장애아동 세액공제(Child Enhanced Disability Credit)가 지급될 것이다. 과부의 경우는, 과부공제(Widowed Mother's Allowance) 또는 편부모공제(Widowed Parent's Allowance) 중의 하나를 받고 있다면, 그 공제의 처음 15파운드씩은 소득으로 계산하지 않는다.

라) 수혜기간과 지급방법

근로가구 세액공제의 수령기간은 보통 26주간 지속된다. 그러나 이것은 2003년 4월부터 근로세액공제(Working Tax Credit)와 자

녀세액공제(Child Tax Credit) 두 개의 새로운 세액공제로 대체될 것이다.

지급방법은 보통 국세청이 피고용인과 자영업자들에게 그들의 거래은행이나 주택조합에 직접 지급한다. 지급은 2주마다 이루어지며, 2003년 4월 7일까지 매번 수급받는 주와 그 1주 전에 대한 세액공제를 받게 된다.

2) 아동세액공제(Children's Tax Credit)

아동세액공제는 함께 거주하는 16세 이하의 자녀를 최소한 1명 이상 둔 사람들을 위한 새로운 소득세액 공제제도이다. 이것은 2001년 4월 6일에 도입되었으며 2002~2003 과세연도 기준으로 소득세를 연간 529파운드, 주당 10.70파운드까지 절감시킬 수 있다.

가) 자격조건

아동세액공제는 16세 이하의 자녀 1명 이상을 둔 가구를 지원하기 위해 고안된 소득세액공제(Income Tax Relief)제도이다. 이것은 기혼부부나 동거커플 그리고 편부모가 이용할 수 있다.

이 세액공제를 신청하기 위해서는 다음과 같은 조건을 가진 자녀 1명 이상을 두고 있어야 한다. 첫째, 자기자식, 의붓자식, 양자 또는 자기비용으로 돌보는 아동, 둘째, 과세연도의 시작시점에 16세 이하에 있는 자녀, 셋째, 해당 과세연도의 일정기간을 함께 살아야한다. 그리고 만약 다른 사람이 동일 아동에 대한 아동세액공제를 신청한다면, 그 사람과 이전의 신청자는 이 세액공제를 분배해야 한다.

아동세액공제는 소득세액 공제제도이다. 이것은 수혜자에게 직접 지급되는 것이 아니라 소득세 부담을 경감시켜주는 방법이다. 아동세액공제는 개인세액공제(Personal Tax Allowance)와는 달

리, 세금을 내지 않는 사람들에게까지 혜택을 주지 않는다. 즉 납세자에 한하여 어느 정도 세금을 감면시켜주는 것이다. 또한 아동세액공제는 가구당 한 번의 세액공제를 해준다. 즉, 함께 거주하는 아동 1명 이상이 되더라도 그 각각의 아동들에 대한 세액공제를 전부 해주는 것이 아니다.

나) 실질적 수혜자

함께 생활하는 커플에 대한 아동세액공제의 규정은 결혼한 부부와 동거중인 남녀에게 적용되며, 두 사람 중 1명만 이 세액공제 혜택을 받을 수 있다. 만약 둘 중의 어느 한 명도 높은 세율의 세금을 내지 않는 경우에, 이들 중 1명이 세액공제 혜택을 전부 받거나 아니면 둘이서 균등하게 세액공제를 나누어 받을 수 있다. 만약 아동세액공제를 받는 배우자가 이 세액공제를 이용할 수 있을 만큼의 충분한 납세를 하지 않는다면, 그 사람은 해당과세연도 종료 이후에 다른 배우자에게 세액공제 혜택을 이전할 수 있다. 만약 둘 중의 1명 또는 2명 모두가 고소득자일 경우는, 더 많은 소득을 버는 배우자가 이 세액공제를 신청해야 한다. 그러나 수혜자가 다른 상대방에게 그것을 나누거나 이전할 수 없다. 이러한 이유는 세액공제의 체계가 고소득자의 소득에 기초하고 있기 때문이다.

다) 과세연도 기간 동안의 아동세액공제액의 변화

해당연도 동안 수혜자의 여건이 변하게 되면 아동세액공제에 영향을 미치게 된다. 여건이 변하는 경우는 배우자와 거주를 시작하게 되거나 끝났을 때, 또는 자녀와의 동거를 시작하거나 끝났을 때, 본인 또는 배우자의 소득이 변했을 경우이다.

아동세액공제는 수혜자의 여건이 변화한 시점에 의해 달라진다. 만약 배우자와 동거를 시작하게 된다면, 이 동거인들 사이에 세액

공제를 나누는 것은 배우자와 동거를 시작하거나 결혼한 이후부터 적용하게 된다. 만약 결혼하지 않았고 새로운 배우자가 아동의 친 부모가 아니라면, 이들은 아동을 돌보는 데 드는 총비용의 절반 이상을 부담하고 있을 경우에만 아동세액공제 몫을 신청할 수 있다. 그리고 혼자서 아동보호비용을 전부 부담하고 있다면, 아동세액공제의 전부를 그 사람이 받을 수 있다.

배우자와 동거를 끝냈을 경우에는, 두 사람이 헤어지기 이전 시점까지만 세액공제의 몫에 대한 규정을 적용할 수 있다. 그리고 두 사람이 헤어진 이후는, 아동이 아직까지 함께 생활하고 있는 것을 전제로 하여 나머지 기간 동안의 세액공제를 신청할 수 있다.

라) 본인 또는 배우자가 높은 세율의 소득세를 납부하게 될 경우 배우자 중 1명이 높은 세율의 소득세를 납부하게 될 경우에는 고소득을 받는 사이 아동세액공제를 신청해야만 한다. 만약 둘이서 세액공제를 나누어 받고 있거나 아니면 이전에 더 낮은 소득을 배우자가 세액공제의 모두를 받기로 합의했었다면, 가능한 빨리 국세청에 신고해서 올바른 수혜자에게 세액공제가 배분되도록 해야 한다. 이렇게 되면 공제액은 아동세액공제를 신청한 사람의 소득을 기초로 하기 때문에 점차적으로 감소하게 될 것이다.

나. 개정된 근로유인조세제도(2003년 4월 시행 예정)

2003년 4월부터, 기존의 세액공제(Tax Credits)들이 자녀세액공제(Child Tax Credit)와 근로세액공제(Working Tax Credit)라는 두 가지 새로운 세액공제로 대체될 예정이다.

자녀세액공제는 16세에서 18세 사이에 있는 자녀를 둔 가구를 위한 제도로 납세자의 소득을 기초로 이뤄진다. 또한 납세자의 근

로활동 여부와 상관없이 청구할 수 있다. 이것은 기존의 단일체계 내에서 이루어지던 세액공제와 급여(Benefit)를 대체하는 것이고 현재 자녀를 두고 있으며 5만 8천파운드 이하의 소득을 얻고 있는 모든 가구들이 이 공제를 신청할 수 있다. 그리고 근로세액공제(Working Tax Credit)는 저소득 근로가구를 지원할 것이다.

자녀세액공제와 근로세액공제의 도입 목적은 자녀를 둔 저소득가구에 대한 정부의 지원방식을 개선하기 위함이다. 이러한 변화는 좀 더 많은 사람들이 더 많은 금전적 혜택을 받게 되는 것을 의미한다.

자녀세액공제와 근로세액공제는 납세자가 다음과 같은 상황에 있다하더라도 이 두 새로운 공제 중의 한 가지 또는 두 가지 모두를 신청할 수 있다. 그것은 첫째, 현재 기존의 세액공제 중 한 가지를 받고 있거나 둘째, 과거에 세액공제를 받았다거나 또는 셋째, 최근에 기존의 세액공제 중 한 가지를 신청 또는 갱신했을 경우이다.

그러나 납세자가 소득지원(Income Support)이나 소득에 기초한 구직자 수당(Income-based Jobseeker's Allowance)을 받고 있다면, 신청할 필요가 없다. 또한 근로연금부(Department for Work and Pension)가 납세자에게 연락을 취해서 새로운 세액공제제도가 납세자에게 어떤 영향을 줄지에 대해 알려준다.

아동급여(Child Benefit)는 자녀세액공제와 근로세액공제가 도입된다 하더라도 영향을 받지 않을 것이다. 자녀를 둔 가구들은 현재와 마찬가지로 아동수당을 신청할 수 있으며, 앞으로도 이들 세액공제와 상관없이 계속해서 지급받을 수 있다.

이들 세액공제 혜택을 받기 위해서는, 영국 내에서 살아야만 한다(즉, England, Scotland, Wales 또는 Northern Ireland). 그러나 영국에서 거주하지 않더라도 수혜자격을 얻을 수 있는 경우가 있는데, 이 경우는 부부 중 한사람이 영국에서 일을 하거나 해외에 파견된 공무원이거나 또는 영국정부의 연금을 받고 있거나 구직자

수당을 받고 있을 때이다.

가. 자녀세액공제(Child Tax Credit)

자녀세액공제는 자녀를 둔 가구를 지원하기 위한 것이다. 만약 납세자가 1명 이상의 자녀를 부양하고 있다면 자녀세액공제를 신청할 수 있으며, 단지 자녀세액공제를 신청하기 위해 근로를 할 필요는 없다. 자녀세액공제는 16세 생일이 지난 후 돌아오는 9월 1일 까지의 자녀 또는 다음과 같은 조건에 있는 16세에서 18세의 자녀에 대해 혜택을 제공한다.

- ‘A’등급, NVQ 등급이 3이거나 Scottish Higher 이상의 학생
- 직업을 가지지 않은 학생 또는 직업훈련원(Training Place)과정에 있지 않는 학생 그리고 직업소개소(Careers Service)나 연계서비스(Connexions Service)²³⁾등록되어 있지 않는 학생
- 소득지원(Income Support)을 신청하지 않거나 자신들의 권리인 세액공제를 신청하지 않은 경우
- 법정에서 4개월 이상의 구류판결을 받지 않은 경우

자녀세액공제는 아동급여(Child Benefit)와 근로세액공제(Working Tax Credit)에 부가적으로 지급될 것이다.

다음 <표 VI-15>는 근로세액공제를 받지 않을 경우, 2003~2004 과세연도에 자녀세액공제를 얼마나 받을 수 있는지에 대한 지침을 보여주고 있다(과세연도는 당해 4월 6일부터 다음 해 4월 5일까지 운영됨). 만약 근로활동을 하고 있다면 추가적인 공제를 받을 수 있다.

23) Connexions Service는 Scotland나 Northern Ireland에는 적용되지 않는다.

<표 VI-15> 자녀세액공제 지침(2003~2004 과세연도)

(단위: 파운드)

총연간부부 합산소득(£)	자녀 1명인 경우		자녀 2명인 경우		자녀 3명인 경우	
	1년	1주	1년	1주	1년	1주
5,000	1,990	38.00	3,435	65.70	4,880	93.30
10,000	1,990	38.00	3,435	65.70	4,880	93.30
15,000	1,335	25.50	2,780	53.20	4,225	80.80
20,000	545	10.40	930	17.80	2,375	45.40
25,000	545	10.40	545	10.40	545	10.40
30,000	545	10.40	545	10.40	545	10.40
40,000	545	10.40	545	10.40	545	10.40
50,000	545	10.40	545	10.40	545	10.40
60,000	0	0.00	0	0.00	0	0.00

각 열의 첫 번째 수치는 공제받을 수 있는 최대금액을 나타내며 소득(결혼했을 경우에는 부부합산소득)이 증가함에 따라 감소한다. 일반적으로 과세할 수 있는 소득은 세액공제 신청 소득으로 간주하는데 예를 들면, 피고용 또는 자영업으로 인한 소득, 사회보장 급여(Social Security benefit), 그리고 저축으로 인한 소득이 여기에 해당한다.

자녀세액공제는 가족 중에서 자녀들을 돌봄에 있어서 가장 책임이 많은 사람에게 직접적으로 지급될 것이며 그 사람은 지급을 1주마다 받을 것인지, 4주마다 받을 것인지를 선택할 수 있다.

만약 소득지원(Income Support)이나 소득에 기초한 구직자수당(Income-based Jobseeker's Allowance)을 받고 있다면, 자녀에 대한 자녀세액공제의 최대금액을 받을 자격을 가진다. 따라서 별도로 자녀세액공제를 신청할 필요가 없다. 그리고 근로연금부(Department for Working and Pensions)가 직접 연락을 취해서

새로운 세액공제가 수혜자에게 어떠한 이익을 주는지에 대해 고지한다.

나. 근로세액공제(Working Tax Credit)

근로세액공제는 저소득 근로자들의 소득을 높이기 위해 지급된다. 여기에는 자녀가 없는 근로자들도 포함되며, 가족구성원 중에 장애인이 있는 근로가구를 위해 별도의 혜택을 준다. 피고용인과 자영업자들이 수혜대상이 되며 자격요건을 갖춘 아동 보호를 위한 비용을 지원한다.

1) 자격조건

아동과 청소년을 부양할 책임이 있는 사람의 경우, 연령이 16세 이상이면서 적어도 주당 30시간 이상을 근로하고 있다면 근로세액공제를 신청할 수 있다. 그리고 자녀가 없는 사람일 경우에는 다음과 같은 조건을 갖추게 되면 근로세액공제를 청구할 수 있다. 첫째, 연령이 25세 이상이면서 주당 30시간 이상을 근무하는 자, 둘째, 연령이 16세 이상이면서 최소 주당 16시간을 일하고, 직장을 얻는 데 불이익을 당할 정도의 장애를 가지고 있는 자, 셋째, 부부 중 한명이 50세 이상이면서 주당 16시간 이상 일하는 사람으로 과거 실직수당을 받은 적이 있는 경우이다.

근로세액공제는 자녀세액공제를 받는다 하더라도 추가적으로 받을 수 있다. 근로세액공제액은 정규 근로시간, 소득(결혼했을 경우에는 부부합산소득) 등과 같이 수혜자의 여건에 기초해서 결정된다.

<표 VI-16> 근로세액공제 수혜 지침(2003~2004 과세연도)

① 최소 1명의 아동 또는 청소년에 대한 부양책임이 있는 경우

(단위: 파운드)

총연간부부합산 소득 (£)	주당 16~30시간을 일하는 부모 또는 편부모		주당 30시간 이상을 일하는 부모 또는 편부모	
	1년	1주	1년	1주
5,000	3,000	58.00	3,645	69.70
7,500	2,100	40.50	2,745	52.50
10,000	1,150	22.70	1,820	34.80
12,500	250	4.90	895	17.10
15,000	0	0.00	0	0.00

② 아동과 청소년에 대한 부양책임이 없는 경우

(단위: 파운드)

총연간부부합산 소득 (£)	25세 이상이거나 주당 30시간을 일하는 독신자		주당 30시간을 일하는 부부(25세 이상)	
	1년	1주	1년	1주
5,000	2,145	41.00	3,645	69.70
7,500	1,245	23.80	2,745	52.50
10,000	320	6.10	1,820	34.80
12,500	0	0.00	895	17.10
15,000	0	0.00	0	0.00

또한, 수혜자(또는 결혼했을 경우 배우자)가 다음과 같은 조건에 있다면 더 높은 비율의 근로세액공제를 받을 수 있다. 첫째, 연령이 50세 이상이고 과거에 실직수당을 받은 적이 있는 자, 둘째, 직업을 얻는 데 불이익을 받을 만큼의 장애를 가진 근로자, 셋째, 중증 장애인.

VI. 근로유인 제고를 위한 조세제도 227

또한, 근로세액공제의 일부분으로서, 등록비용 또는 승인된 아동 보호비용(Cost of Registered or Approved Child Care)에 대한 추가적인 도움을 받을 수 있는데, 이것을 아동보호요소(Child Care Element)라 한다. 아동보호요소는 주당 최소 16시간을 근무하면 수혜자격이 되는데, 결혼을 했을 경우에는 부부가 각각 모두 16시간 이상을 일하고 둘 중의 한 명이 장애로 인해 일할 수 없는 경우가 아니라면 혜택을 받을 수 있다.

근로 세액공제의 아동보호요소는 승인된 아동보호를 위해 보낸 시간 1주일당 매1파운드에 대한 세액공제를 70%까지 해주게 된다. 또한 자녀 1명일 경우 135파운드 한도, 자녀가 2명 이상일 경우는 주당 200파운드 한도 내에서 혜택을 받게 된다. 따라서 수혜자가 받을 수 있는 아동보호요인의 최대금액은 다음과 같다.

- 자녀가 1명인 경우에는 주당 94.50파운드(£135×70%)
- 자녀가 2명 이상인 경우는 주당 140파운드(£200×70%)

예를 들어, 1주일당 100파운드를 지출한다면, 아동보호요소는 세액공제를 70파운드까지 받게 될 것이고, 주당 40파운드를 지출한다면 아동보호요인은 28파운드까지 받게 될 것이다.

아동보호요소는 근로세액공제액에 추가적으로 받게 된다. 받을 수 있는 최종금액은 수혜자의 소득(결혼한 경우는 부부합산소득)에 기초한다.

2) 지급방법

피고용인일 경우는 보통 고용주가 봉급과 함께 근로세액공제를 지급하며, 자영업자인 경우에는 정부가 직접 근로세액공제를 지급한다. 결혼을 했고 부부가 모두 주당 16시간 이상을 일한다면, 수혜자가 둘 중 누가 근로세액공제 지급을 받을 것인지를 결정할 수

있다.

만약 근로세액공제의 아동보호요소를 받을 자격이 있다면, 가족 중에서 자녀를 돌보는 데 대부분의 책임이 있는 사람에게 직접 지급되며, 아동세액공제도 별도로 지급된다. 아동보호요소는 수혜자가 피고용인 경우에도, 고용주가 아닌 정부에서 직접 지급할 것이다.

다. 세액공제를 위한 요구사항

2003년 4월 초에 지급되는 세액공제를 받기 위해서는 다음과 같은 것들을 준비해야 한다. 첫째, 2001~2002 과세연도(즉, 2001년 4월 6일부터 2002년 4월 5일까지)의 소득명세서(배우자 소득명세서 포함), 둘째, 국가보험번호(배우자 것도 포함).

세액공제를 신청을 위해서, 수혜대상자는 2001~2002 과세연도 동안의 소득에 관련된 다음과 같은 서류들을 보관하고 있어야 한다. 예를 들면, 과세연도 종료 이후 고용주에 발급한 P60 납세증명서(Tax Certificate)와 피고용인의 P11D 또는 P9D(고용주로부터 받았을 경우에 해당), 그리고 거래은행과 주택조합이 해당연도에 받은 과세이자(Taxable Interest)를 보냈다는 사실을 증명할 수 있는 진술서, 자영업자일 경우 과세수익 또는 손실에 대한 명세서 등을 말한다.

Ⅶ. 조세정책을 통한 근로유인 제고방안

1. EITC제도의 도입

가. 공공부조제도와 조세제도의 연계 필요성

복지제도는 복지수혜 자격요건으로 소득수준을 가장 중요한 기준으로 삼는다. 따라서 소득이 증가함에 따라 혜택은 감소하게 마련이다. 예를 들면, 소득이 일정수준(Threshold)을 초과하게 되면, 수급자의 자격이 박탈된다. 개인들은 자기 자신의 총소득, 즉, 자기 자신이 일을 하여 번 소득과 정부로부터 지급받는 이전지출의 합에 관심을 가질 것이다. 따라서 수급자들은 자기의 소득과 정부로부터 받는 지원금의 합을 최대화하기 위하여 행동할 것이다. 그러나 현재의 제도는 일을 전혀 하지 않는 수급자나 10시간을 일하는 수급자는 최후소득은 동일하게 된다. 비록 일반 근로자에 대한 소득공제제도를 10%로 도입한다고 하더라도 한계세율이 90%에 달하기 때문에 일을 할 충분한 인센티브가 되지 못한다.

자격요건으로 기준선(Threshold)이 있는 공공부조의 또 다른 문제점을 차상위 계층은 소득이 기준선보다 약간만 초과하여도 수급자로 탈락하여 생계급여는 물론이고 나머지 6가지 급여도 받지 못하게 된다. 이런 차상위 계층의 문제를 해결하기 위하여 소득이 기준선(Threshold)의 120% 이내일 경우 수급자로 인정하는 등의 해결책을 도모하지만, 이는 또 다른 차상위 계층을 낳을 뿐 문제를 근본적으로 해결하지 못한다.

공공부조제도의 이런 한계점을 극복하고, 수급자의 근로유인을 제고하기 위해서 선진국에서는 공공부조제도와 조세제도를 연계하여 운영하고 있다. 대표적인 것이 미국의 EITC제도이다. 미국의 경우 각종 공공부조제도와 EITC제도를 연계하여 공공부조로는 부족한 근로유인효과를 배가하면서 수급자의 소득과 약률도 제고하는 일석이조의 효과를 거두고 있다.

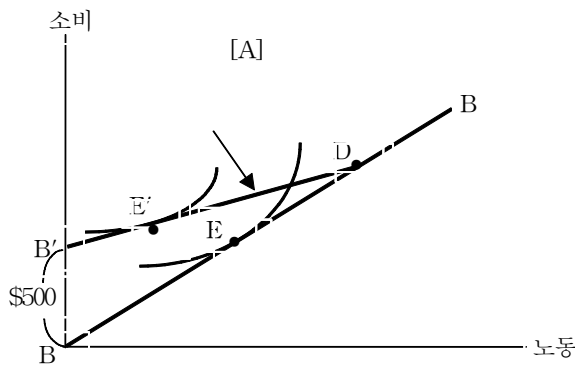
예를 들면 미국의 공공부조제도는 1996년의 개혁 이전에는 정부로부터 복지혜택을 받는 저소득 근로자는 소득이 100달러 증가하면 AFDC 혜택이 100달러 감소하지만, EITC는 40달러 증가하며, EITC가 증가함에 따라 Food Stamps가 10달러 감소하게 된다. 따라서 동 근로자의 순소득은 30달러 증가를 하게 된다. 이는 실질적으로 한계세율이 70%가 됨을 의미한다. 이러한 높은 한계세율은 근로의욕을 감퇴시킬 것이며, 최소한 일을 하여 번 근로소득(Earned Income)의 보고를 축소보고할 유인을 제공한다.

이처럼 근로시간을 증가시킴에 따른 한계수익이 감소함에 따라 복지수급자의 근로유인이 감소하게 되며 이러한 사실은 많은 연구에서 실증적으로 증명되었다. EITC제도는 정부로부터 복지혜택을 받는 수급자에게 더 많은 근로유인을 제공하기 위하여 설계되었다. 동시에 최근에 AFDC 프로그램을 대체한 TANF의 중요한 목적 중의 하나는 EITC제도가 자녀를 가진 저소득계층이 노동시장에 참여하도록 하기 위하여 제공하는 당근정책을 보완하기 위해서다. 즉, TANF제도에서는 정부로부터 복지혜택을 받을 자격기간을 엄격하게 제한하고 근로의무규정을 강화하였다. Medicaid처럼 복지혜택을 받기 위해서는 소득수준이 일정수준 이하여야 한다든지 등의 기준을 두고 있는 정부의 복지정책은 근로유인에 심각한 부정적인 영향을 미친다. 왜냐하면, 열심히 일을 하여 소득이 기준선(Threshold)을 초과하게 되면 복지혜택을 일시에 모두 포기해야 하

기 때문이다. 소득이 기준금액을 초과하게 되면 의료혜택을 일시에 상실하게 되어 있는 현행의 Medicaid제도는 저소득층으로 하여금 복지혜택에서 벗어나 정규 근로시장에 진입하는 데 가장 심각한 장애요인으로 작용한다. 왜냐하면, 저소득층을 고용하고 있는 대부분의 고용주들은 종업원들에게 의료혜택을 제공하지 않기 때문이다.

복지수급자의 상당수는 복지혜택을 상실할 것을 두려워하여 일을 기피하기도 하지만, 일을 하면서도 이를 정확하게 보고하지 않는 경우도 많다. 예를 들면, 정부로부터 복지혜택을 받는 자가 정부로 취직을 하거나 유아를 돌보는 경우에는 소득과약이 어렵고 따라서 소득을 정확하게 보고하지 않을 수가 있다²⁴⁾.

[그림 VII-1] 복지제도에 따른 근로유인효과



24) 시카고 지역에서 정부로부터 복지혜택을 받고 있는 55명의 여성을 조사한 결과 전부가 정부로부터 받는 AFDC 이외의 소득이 있었으나, 이 중에서 단지 4명만이 여타 소득을 보고한 것으로 밝혀졌으며, 이들 4명도 나머지 소득을 축소 보고한 것으로 드러났다. 보고하지 않은 소득의 약 43%는 친척이나 아버지로부터 받은 것이며, 22%는 일용소득, 12%는 정규봉급, 11%는 매춘 등으로부터의 소득인 것으로 나타났다.

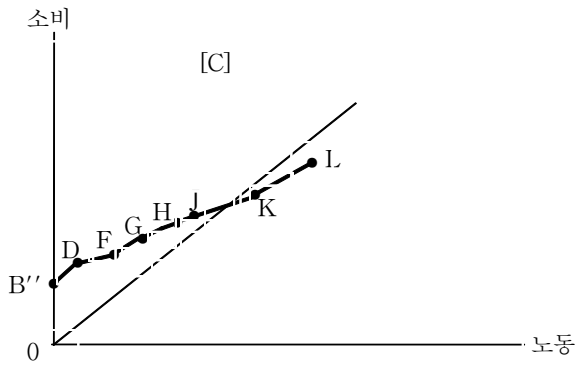
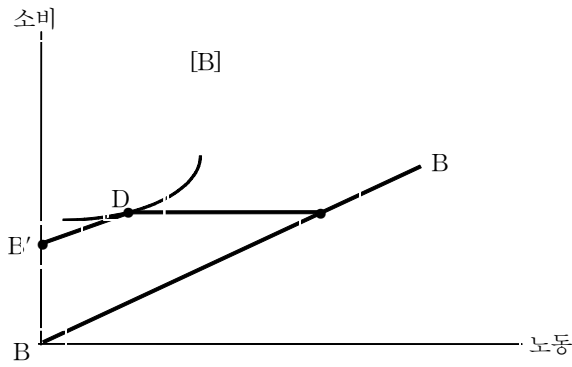


그림 [A]는 1979년 이전의 복지제도의 전형으로 소득이 증가함에 따라 복지혜택은 감소한다. 소득효과와 대체효과가 모두 근로유인을 감퇴시킨다. BB는 세전 예산선을 나타낸다. 노동시간이 증가함에 따라 세후소득도 증가하게 되고 따라서 소비도 증가한다. 균형은 E점에서 달성되며 E에서는 예산선과 무차별곡선이 만난다. 즉, 임금(w)과 한계대체율(MRS)이 같아진다. B'DB는 개인이 월 500달러를 고정적으로 정부로부터 지급받으며 그의 소득이 증가함에 따라 정부의 지원금이 감소하는 복지제도하의 예산선이다. 그

의 임금은 6달러이지만 세후 임금은 4달러이다. 따라서 새로운 균형점은 E'이며, 그 이전보다 노동공급이 감소하였다. 그의 노동시간은 두 가지 이유로 감소한다. 첫째, 개인이 이전보다 부유해져서 여가를 이전보다 더 즐기며, 이것을 소득효과(Income Effect)라고 한다. 소비자는 소득이 증가함에 따라 어떤 재화의 소비를 늘리게 마련이다. 둘째, 추가 노동에 대한 보상이 감소하였으므로, 근로유인도 감소하게 마련이며 이를 대체효과(Substitution Effect)라고 한다. 여기서는 소득효과와 대체효과가 모두 근로시간을 단축하는 방향으로 작용한다.²⁵⁾

그림 [B]는 1979년 이후의 복지제도를 나타낸 것으로 소득이 일정수준을 초과하면, 복지혜택도 동일하게 감소한다. 즉, 소득이 기준선을 초과하면, 소득이 1달러 증가함에 따라 복지혜택도 1달러 감소하기 때문에 개인에게는 더 이상 노동시간을 늘릴 유인이 전혀 없다. 따라서 개인은 기준이 되는 소득까지만 일할 유인이 생긴다. 그 이상 일해도 그에 따른 보상이 전혀 증가하지 않기 때문에 더 이상 일할 이유가 전혀 없다.

그림 [C]는 현재의 EITC, TANF, Food Stamps제도를 모두 포함하는 복지제도를 설명하고 있다. 이 경우 예산선이 6개 구간으로 나뉜다.

OB'' = 개인의 기초 복지혜택 수준

B''D = 개인이 정부로부터 받는 복지혜택에 전혀 영향을 받지 않고 벌 수 있는 기본소득 수준. 개인은 사회보장세를 납부하지만, 소득세는 내지 않고 대신 정부로부터 EITC를 지급받는다. 동 구간의 예산선의 기울기는 단지 임금인 6

25) Joseph E. Stiglitz (2000) 참조

달러이며, 이는 EITC만큼 증가하였고, 사회보장세만큼 감소한 임금수준이다.

- DF = 근로시간이 증가함에 따라 EITC가 증가한다. 반면, TANF나, Food Stamps의 혜택을 감소한다. 동 구간에서는 개인의 노동시간이 증가할수록 복지혜택은 감소한다. 하지만 EITC제도가 임금을 40% 보전해주기 때문에 그의 순세율은 약 70%가 된다. 따라서 동 구간의 예산선의 기울기는 이전구간보다 약간 더 평탄하다.
- FG = F점에서 TANF의 혜택이 소진되며, 근로시간이 증가함에 따라 EITC 혜택이 증가하지만, Food Stamps 혜택의 감소가 이를 어느 정도 상쇄한다. 개인은 사회보장세를 납부한다. 따라서 FG구간의 예산선의 기울기는 DF구간보다 더 가파르다.
- GH = G점에서 개인은 소득세를 내기 시작하며, 따라서 노동에 따른 보상이 더욱 감소
- HJ = H점에서 EITC가 감소하기 시작하며, 따라서 노동에 따른 보상이 더욱 감소
- JK = J점에서 Food Stamps의 혜택이 중지되며, 따라서 근로유인이 증가
- KL = K점에서 EITC 혜택이 소진되며, 따라서 근로유인이 증가

위에서 살펴본 바와 같이 개인이 예산선의 어느 위치에 있느냐에 따라 복지제도가 노동공급에 미치는 효과는 다양하게 나타난다. 일반적으로 노동에 대한 한계수익은 임금보다 낮으며, 어떤 경우에는 훨씬 낮은 경우도 있다. 대체효과가 크다는 말은 그 만큼 왜곡이 크다는 것을 의미하며 노동공급이 크게 감소한다는 것을 의미한다. 대부분의 저소득 계층의 노동자들은 그들의 세후소득과

이전지출 소득이 조세와 보조금이 없을 경우보다 크다. 따라서 소득효과도 노동공급을 감소시키는 방향으로 작용한다. 따라서 소득효과와 대체효과는 상호 상충효과를 가져오면서 노동공급을 축소시킨다.

나. EITC 적용 대상

1) 소득수준

현행 국민기초생활보장제도는 근로무능력자와 근로능력자로 구분한다. 총수급자 약 151만명 중에서 116만명 정도가 근로무능력자고 나머지 약 35만명이 근로능력자로 분류된다. 근로능력자 중에서도 가구 여건곤란자, 현재 취업자, 환경적응자 등이 28만5천명에 이르고, 조건부 수급자는 약 6만 1천명이다. EITC의 장점은 일을 하여 소득이 발생하는 자에게는 누구에게나(소득이 일정수준 이하일 경우) 세금을 환급해주는 제도이다.

따라서 EITC제도의 적용대상은 어느 계층으로 한정되지 않는 장점이 있다. 현행 국민기초생활보장제도 수급자를 근로무능력자와 근로능력자로 구분한 후에 근로무능력자로 판명이 된 수급자에 대해서는 기간에 상관없이 국가가 최저생활을 보장해 주어야 한다. 하지만 근로능력자는 일정기간 동안은 국가가 최저생활을 보장해 주면서 본인의 자활을 도와주지만, 궁극적으로는 스스로 자립하여 정규노동시장에 참여하여 인간다운 생활을 영위할 수 있도록 근로유인을 충분하게 제공해야 된다. 인간은 속성상 누구나 국가가 최저생활을 보장해주고 그 수준이 상대적으로 높을 경우 이에 안주할 가능성이 많다. 이런 생활이 장기화되면, 신이 인간에게 부여한 가장 소중한 것 중 하나인 열심히 땀을 흘려서 일하는 기쁨을 영원

이 망각하게 되고 본인 스스로 나태해지게 된다.

따라서 암묵적으로는 EITC의 대상은 현재의 수급자 중 근로능력자와 차상위계층을 포함한 일정 수준 소득 이하의 계층이 모두 포함될 것이다. 하지만 비록 현재는 근로무능력자로 분류된 수급자라고 할지라도 이들이 처한 상황이 호전되어 일을 할 경우에는 이들에게도 예외없이 적용될 수 있는 것이 EITC제도이기 때문에 실질적으로는 소득이 EITC점감구간에 끝나는 수준보다 낮을 경우에는 모두 적용받을 수 있다.

현행 국민기초생활보장제도의 단점은 일정 소득수준(Threshold)을 정하여 소득이 이를 초과할 경우에는 일시에 모든 급여가 중단되는 문제점이 있으며, 차상위계층까지 자활대상자로 포함한다고 하더라도 그 이상 소득을 가진 사람은 다시 혜택을 받지 못하는 문제점이 다시 야기된다. 하지만 EITC의 경우 이러한 차상위계층에 대한 문제점을 해결하면서 점증구간(Phase-in Range)의 설정에 따라, 예를 들면 면세점 이하의 소득자에게 모두 적용될 수 있는 장점이 있다. 그리고 점증구간의 다음에는 바로 혜택이 일시에 중단되는 것이 아니라 평탄구간(Plateau Range)을 두어 소득이 점증구간을 초과함에 따라 세액공제액이 일시에 감소하게 되는 문제를 방지하게 된다.

EITC제도를 도입함에 따라 현재 국민기초생활보호 대상자뿐만 아니라 소득이 일정 수준 이하인 근로자는 누구나 혜택을 받을 수가 있다. EITC의 혜택을 받기 위해서는 해당자들이 소득을 신고해서 인정받아야 하기 때문에 이들에 대한 소득이 자연스럽게 파악된다. 즉, EITC제도를 통하여 현재 수급자이거나 수급자는 아니지만 소득수준이 면세점 이하인 국민들도 조세체계 안으로 자발적으로 흡수되어 이들에 대한 소득파악률이 제고되는 장점도 부수적으로 따르게 된다.

2) 부양자녀 수

수급자의 근로의욕을 고취하기 위하여 자녀 수에 상관없이 일을 하는 사람에게 EITC를 적용하고, 부양자녀 수에 따라 세액공제액을 차등화 하는 것이 필요하다. 하지만 제도 도입시의 충격을 완화하기 위해서는 자녀를 가진 자에 한하여 우선적으로 적용을 한 후 점차 자녀가 없는 자에게도 확대·적용하는 것이 필요하다.

다. EITC제도의 도입효과

국민기초생활보장제도가 근로능력이 없는 저소득층에게는 국가가 최소한의 삶을 보장해주고, 근로능력이 있는 수급자에게는 근로의욕을 제고하여 장기적으로 국가로부터의 복지수혜에서 벗어나 스스로 자립하여 인간으로서의 존엄성을 회복하도록 제도를 설계하기 위해서는 소득과약이 선결과제이다. 현재의 수급자도 근로능력자와 근로무능력자를 확실하게 구분하여 근로무능력자에게는 국가가 최저한의 생활을 확실하게 보장해주고, 근로능력자에게는 점차 자활·자립할 수 있도록 유도해야 한다. 이런 관점에서 수급자 중 근로능력자와 수급대상은 아니지만 저소득계층으로 분류될 수 있는 차상위계층에 대해서는 EITC제도를 도입하여 조세제도를 통한 정규소득 파악체계 내에서 근로유인효과를 도모하는 이종의 장치가 절대적으로 필요하다.

우리나라는 현재 2003년 근로소득자에 대한 근로소득공제제도의 실시를 앞두고 있지만 이 제도는 앞서도 지적했던 것처럼 근로유인효과에 있어 몇 가지 한계점을 지니고 있다. 따라서 미국에서 근로유인의 실효성에 대해 성공적인 평가를 받고 있는 EITC제도의 국내 도입을 적극 검토하여 저소득근로계층의 근로유인을 제

고해야 할 필요가 있다. 일정수준까지는 자신이 열심히 일하여 버는 근로소득이 많아지면 많아질수록 정부로부터 받는 소득보전액이 많아지는 것을 주된 내용으로 하는 EITC제도는 저소득근로자의 근로의욕을 촉진시킬 뿐만 아니라 소득보전을 통하여 직접적으로 빈곤에서 벗어나게 하는 제도로서 조세제도를 통한 공공부조의 성격을 띠고 있는 빈곤대책이다.

1) 근로유인효과 제고

EITC제도는 공적부조 수급자를 포함한 저소득계층에게 근로동기를 제공하고 근로의욕을 증진시키는 효과를 갖는다. 즉, 근로활동으로 인한 소득증가로 공적부조의 혜택이 감소하게 되더라도, 공적부조 수급자가 겪게 되는 경제적 부담을 일정수준까지 경감시켜주어 공적부조 수급자에게 근로동기를 제공하는 효과를 갖는다.

이러한 근로동기 및 근로의욕에 미치는 효과에 관해서는 실증적인 연구결과들이 많다. Hotz, Mullin과 Scholz는 그들의 논문인 “The Earned Income Tax Credit and Labor Market Participation of Families on Welfare”에서 1990년대의 캘리포니아주의 복지(AFDC)수혜 대상 가구를 중심으로 EITC제도의 효과를 조사하였다. 그들은 EITC제도의 고용증대 효과가 매우 크다는 사실을 발견하였다. 그들은 EITC 범위의 확대효과를 조사함에 있어서, 두 명 이상의 자녀를 가진 가구들의 근로유인이 증가되었다는 것을 발견하였다. 1994년 이전에 EITC는 자녀의 수와 관계없이 모든 가구에 비슷하게 적용되었으나 1994년 이후 2명 이상의 자녀를 가진 가구들이 점진적으로 EITC의 혜택을 더 크게 받게 되었다.

뿐만 아니라, Meyer와 Rosenbaum(1998)의 연구에 따르면 1984년부터 1996년까지의 기간 동안, EITC로 인해 편모의 노동시장 참

여율이 63% 증가하였고 1992년에서 1996년 사이에만 37% 증가한 것으로 나타났다. 뿐만 아니라 Eissa와 Liebman(1996)도 지난 10년간 EITC의 최대수급액이 증가함에 따라 저소득 편모가구의 노동시장 참여가 증가했음을 밝히는 연구결과를 제시했다. 일례로 1986년에 EITC 범위의 확장에 따라 편모의 고용이 74.2%에서 2.8%포인트 증가한 것으로 나타났다. 이러한 효과는 고등학교 이하의 교육을 받은 편모들에게서 약 6% 증가하는 것으로 나타났다.

2) 빈곤 차상위계층에 대한 혜택 제공

EITC제도의 도입으로 인해 가장 효과를 볼 수 있는 점은 수급자에서 탈락한 빈곤차상위계층에 대한 복지정책이 마련될 수 있다는 점이다. 이들은 저소득층에 속하지만 다른 복지제도의 혜택을 받을 수 없다. 이것은 국민기초생활보장제도가 하나의 프로그램 내에서 각종 급여가 제공되고, 또한 각 급여에 대한 수급자격도 각각의 급여에 대한 개별 기준에 의해서 결정되는 것이 아니라 공적부조 수급자격 기준에 의해 일괄적으로 결정되기 때문이다. EITC 제도를 도입할 경우, 빈곤층에 속하면서도 다른 복지제도의 혜택을 받을 수 없는 이러한 빈곤차상위계층에 대한 복지정책이 새로 도입될 수 있다는 것이다. 또한 이에 따라 복지제도를 연상할 때 발생할 수 있는 심리적 수치심을 완화시킬 수 있게 된다.

3) 소득재분배의 역할

EITC제도의 도입은 저소득 근로자를 위한 소득재분배의 역할을 한다는 것이다. 즉, 조세제도를 통해 저소득 근로자계층에 대한 경제적 혜택을 제공한다. 기존의 공공부조가 근로활동에 참여하고

있지 않은 저소득 계층을 위한 소득재분배가 목적인 것을 감안하면, 공공부조의 혜택에서 제외되었던 이들 계층에도 근로유인효과를 제고시킬 수 있는 대안적 프로그램이 될 수 있다.

4) 적극적 개념의 사회복지 추구

EITC는 저소득 계층을 위한 보다 적극적인 사회복지 프로그램이다. 즉 단순히 소득세를 감면하는 것에 그치지 않고, 세금의 환급을 통해 적극적으로 근로자의 소득을 지원함으로써 소득을 증가시키는 것이다.

우리나라에서 EITC를 도입할 경우 중위 소득 이하의 저소득 근로자가구를 1차적 대상으로 하여 실시하는 것이 바람직할 것이다. 왜냐하면 근로자의 경우 소득이 비교적 정확하게 파악되고 있기 때문이다. 그리고 근로자에 대해 우선으로 이 제도를 실시하는 것은 자영업자들의 불투명한 세원포착으로 사회보험 확대 과정에서 상대적 손실감을 느끼고 있는 근로자들에게 일종의 보상을 해줌으로써 소득이 투명하게 드러나는 현상을 권장하는 사회적 분위기 조성에도 도움이 될 것이다.

라. EITC제도 도입시 유의사항

1) 국민기초생활보장제도와와의 적절한 관계 설정

EITC는 근로소득이 있는 가구만을 대상으로 한다는 한계점을 가지고 있기 때문에 기존의 국민기초생활보장제도 등의 공적부조 제도를 대체할 수 있는 성격을 가진 제도가 아니다. 따라서 국민기초생활보장제도와 EITC의 적용대상 및 급여수준 사이의 적절한

관계의 설정은 EITC제도의 도입에 있어서 중요한 쟁점이 될 것이다. 그렇지만 궁극적으로 국민기초생활보장제도는 근로무능력자에게 국가가 최저한의 생활을 보장해주는 공공부조의 성격으로 탈바꿈하고, 현재의 수급자 중에서 근로능력자에 한해서는 자활사업에 적극적으로 참여하게 하고, 국민기초생활보장제도상의 근로소득공제제도(Earnings Disregard)와 EITC제도를 통한 이중장치를 통하여 그들의 근로의욕을 배가시켜야 할 것이다. 또 EITC를 통하여 현재의 수급자뿐만 아니라 차상위계층을 포함한 소득이 일정수준 이하인 근로자들에게도 적극적으로 노동시장에 참여할 유인을 제공해야 한다.

2) EITC 도입의 기술적 선결과제

EITC제도의 기술적인 문제를 들 수 있다. 점증구간에서의 노동공급 효과는 음(-)의 소득효과와 양(+의 대체효과)의 상대적 크기에 따라 결정되지만, 대체효과가 클 것으로 판단되므로 노동공급을 증가시킬 것으로 예상할 수 있다. 평탄구간에서는 대체효과가 발생하지 않으며, 음의 소득효과로 인해 노동공급을 감소시킬 것이며, 점감구간에서는 음의 소득효과와 음의 대체효과로 인한 노동공급의 감소현상이 나타날 것이다. 이처럼 점감구간에서 나타나는 근로유인효과의 저하에 대한 대책이 이 제도의 성공 여부를 결정할 것이다. 즉 근로유인이 얼마나 저해되는가는 점감구간을 어디에 설정하는가 그리고 그 한계세율은 얼마로 하는가에 따라 달라진다. 또한 점감구간과 그 한계세율은 점증구간의 한계세율을 얼마로 하며, 평면구간을 어느 정도에 설정하는가와 상호 밀접한 관계가 있다. 따라서 이에 대한 연구가 제도 도입 이전에 반드시 선행되어야 할 것이다.

3) 근로무능력자에 대한 기본생존권 보장

EITC제도는 근로소득자에게만 혜택이 제공되므로 수급자 중에서 근로무능력자는 혜택을 전혀 받을 수가 없다. 그러므로 정부는 소득이 없는 계층에게 기본생존권에 대한 보장을 제공해야 제도 도입의 실효성을 거둘 수 있을 것이다.²⁶⁾ 국민기초생활보장제도는 궁극적으로 근로능력이 없으며, 따라서 자활능력이 없는 계층으로 한정하여 국가에서 확실하게 보장을 해주고, 근로능력이 있지만 개인적인 상황에 따라서 한시적으로 최저생계비 이하의 소득을 가진 계층에 대해서는 정부가 한시적으로 자활사업을 적극적으로 지원해주며, 국민기초생활보장법상의 근로소득공제제도(Earnings Disregard)제도와 EITC제도를 통하여 근로동기를 부여하여 궁극적으로 정규 노동시장에 참여할 수 있도록 적극적으로 유도해야 할 것이다.

4) 수급자에 대한 소득과약률 제고

EITC제도의 성공적인 정착을 위해서는 수급자의 소득과약이 선결되어야 한다. EITC의 주된 수급대상자인 공적부조 수급자가 일을 하게 되는 경우, 이들의 고용형태는 일용직이나 임시직이 될 가능성이 높으며, 또 다른 주요 수급대상자인 저소득 근로자들의 고용형태 또한 불완전상태에 있을 가능성이 매우 높기 때문에, 수급자에 대한 소득 과약에 어려움이 따를 것으로 예상된다. EITC제도의 성공을 위해서는 수급자에 대한 정확한 소득과약이 전제되어야 한다. 현재 수급자들은 면세점 이하의 소득을 가지고 있기 때문에

26) 예를 들면, 의료, 식품 등의 현물급여의 실시가 먼저 행해져야 한다.

국세청의 소득과약계층 대상이 아니며, 복지 전달공무원의 노력에 의하여 그들의 소득을 단지 추정하고 있을 뿐이다.

다른 한편으로는 EITC를 적용받기 위해서는 과세당국에 소득신고를 전제로 하는 것이기 때문에, EITC제도를 도입함으로써 인하여 면세점 이하의 저소득 계층과 국민기초생활보장제도 수급자에게 소득을 정확하게 신고할 유인을 제공하기도 한다. 따라서 EITC제도를 도입함에 따라 점증·평탄·점감 구간, 구간별 한계세율 등에 따라 저소득계층의 소득과약율이 점진적으로 제고될 수 있다.

현실적으로 이들 계층의 취업형태를 감안하면 소득을 하루아침에 정확하게 파악한다는 것은 불가능하겠지만, 이를 위한 노력을 중단해서는 아니 될 것이다. 수급자에 대한 소득과약을 제고가 국민기초생활보장제도나 조세제도를 통한 근로유인 제고효과의 기본 전제가 되기 때문이다.

5) 사회복지 전달공무원의 증가와 효율적인 평가체계구축

미국 EITC제도의 경우 소득조사상의 오류(tagging error: 지원이 필요한 가구를 대상에서 누락시키거나 불필요한 가구를 대상에 포함시키는 오류)가 약 20%에 달하고 있는 것으로 조사되고 있다. 이처럼 복지 전달체계가 잘 갖추어져 있는 선진국의 경험에 비추어볼 때, 우리나라의 대상자 선정 및 조사상의 오류 정도는 이보다 더욱 심각하리라는 것을 쉽게 짐작할 수 있다. 우리나라의 현실은 첫째, 사회복지 전달공무원의 부족과 업무과다로 고유의 업무를 충실하게 수행할 수 없다는 것이다. 인원부족으로 구역 내의 수급자에 대한 밀착된 업무수행이 불가능하며 사무실에서 다른 업무도 추가로 해야 하는 실정이기 때문에 고유 업무에 전담할 수가 없다. 따라서 수급자의 특성상 그들의 생활환경이나 취업상태의 변화가

많음에도 불구하고 업무과다로 이를 알면서도 이를 정확하게 파악하기가 힘든 형편이다. 둘째는 부족한 사회복지 전담공무원을 충원하는 데 치중하다보니, 이들의 업무에 대한 엄격한 관리 및 사후 평가체계가 구축되어 있지 않다. 우리나라의 경우 이러한 전문요원 업무의 정확도를 점검하기 위한 통계조사가 제대로 실행된 적이 없으며, 제도적 통제장치도 거의 전무한 실정이다. 이처럼 막대한 예산이 소요되는 사업을 전문요원이 이타적 객관성에만 의존할 수는 없으며, 보다 과학적인 제도적 통제장치가 반드시 마련되어야 할 것이다. 이를 위해서는 무엇보다도 먼저 담당부처가 선정·조사과정의 정확도를 진단하기 위하여 정기적으로 통계자료를 생산해야 할 것이며, 아울러 이러한 검사 결과가 다시 피드백되어 선정과정의 정확도를 제고하는 데 기여할 수 있도록 유인체계를 확립하여야 할 것이다.

6) 적정 최저임금수준의 보장

저소득 근로자들에 대한 추가적인 유인제공은 저임금노동의 공급량을 확대시킴으로써 임금을 하락시킬 우려가 있다. 이러한 효과는 고용비용의 하락을 통해 취업량을 증가시키는 긍정적인 시장효과도 가지나, 또한 이러한 제도의 실질적 혜택이 고용주의 이윤증가로 전가되어 당초의 목적에 어긋날 수 있다는 점도 지적된다. 이에 따라 근로조건부 지원제도를 실시할 경우 임금수준의 지나친 하락을 방지하기 위해 적정수준의 최저임금이 보장되도록 해야 할 것이다.

7) 제도 설계의 단순화

이러한 근로조건부 지원제도를 도입함에 있어 대상자들이 그 혜

택의 내용을 제대로 파악하고 이해할 수 있도록 가능한 한 단순한 형태로 고안되어야 한다는 것이다. 만일 제도의 복잡성이나 신청 과정상 추가적 비용이 소요될 경우, 대상자들은 이러한 지원혜택의 신청을 아예 포기하는 경우가 발생할 수 있다는 점이다. 이 경우 이러한 제도의 도입 타당성에도 불구하고 대상자들의 이해 부족으로 참여율이 저조하게 되어 실질적으로는 근로유인 제고 기능을 제대로 수행할 수 없게 될 가능성이 있다.

8) 기존의 제도들과의 연계문제

EITC제도를 도입하기 위해서는 다른 사회보장제도들과의 관계를 우선적으로 고려하여 상호 보완작용을 하도록 설계해야 한다. EITC의 도입은 기존의 국민기초생활보장제도와 밀접한 연관을 가지게 되므로 올바른 EITC제도를 설계하고 그 실효성 제고를 위해서는 이들 제도 간의 상호작용에 대한 세심한 검토가 이루어져야 할 것이다. 미국의 경우 EITC 외의 다른 프로그램들이 각기 상이한 개별적인 기준을 적용하고 있으면서, 동시에 개별 프로그램의 수급액이 다른 프로그램의 수급액과 밀접한 관련이 있기 때문에 상호 관련성이 매우 높다. 이렇게 함으로써 여러 개의 프로그램을 제공함에 따라 발생할 수 있는 자원의 낭비를 최소화하면서 수급자들의 근로의욕을 일정수준까지 지속적으로 고취시킬 수 있기 때문이다. 근로소득이 증가하여 어느 한 프로그램의 수혜대상에서 탈락하더라도 다른 프로그램에서 지원을 받을 수 있으며, EITC의 수혜대상을 극빈층으로 한정하기보다는 극빈층을 포함하여 중하위 소득계층을 주요 대상으로 하는 중심적인 복지제도로 정착될 수 있었던 것이다.

반면에 우리나라의 경우는 미국과 달리 국민기초생활보장제도

가 한 개의 프로그램 안에서 교육, 생계, 자활, 주거, 의료 등의 모든 급여가 제공되는 구조이기 때문에 소득이 증가함에 따라 단계적으로 혜택이 감소하지 않고 소득이 일정수준을 초과하게 되면 혜택이 일괄적으로 중단되게 되어 수급자들이 되도록이면 수급자의 신분에서 벗어나지 않고 제도의 보호에 안주하려고 한다는 문제점이 있다. EITC제도를 도입하려는 가장 중요한 이유가 결국 국민기초생활보장제도상의 근로소득공제(Earnings Disregard)제도와 더불어 근로유인을 배가하자는 것이기 때문에 이러한 취지를 잘 살릴 수 있도록 제도를 설계하는 것이 필요하다. 미국의 경우 TANF, Food Stamps, EITC제도가 수급액에서 밀접한 관계가 있도록 설계되어 있다. 예를 들면, 근로소득이 증가하면 저소득계층이 정부로부터 환급받는 EITC가 약 근로소득의 약 40%만큼 증가하는 반면, TANF나 Food Stamps가 일정비율로 감소하도록 설계되어 있다. 또 근로소득이 증가함에 따라 TANF가 제일 먼저 소진되며, 2차로 Food Stamps, 마지막으로 EITC가 소진되도록 설계되어 있어 소득이 일정수준을 초과하더라도 혜택이 일거에 모두 사라지는 문제점을 방지하고 있다.

결국 우리나라도 EITC제도가 성공적으로 도입 및 시행되기 위해서는 최저소득보장의 성격을 지닌 국민기초생활보장법상의 급여와 EITC로 환급받을 수 있는 세액공제액과의 상관관계가 수급자의 근로의욕을 감퇴하지 않도록 설계되는 것이 무엇보다도 중요하다. 즉, 궁극적으로 국민기초생활보장제도는 근로능력이 없는 최저빈곤층에 대하여 국가가 인간으로서 필요한 최저생활을 보장해주는 제도로 발전시키고, 근로능력이 있지만 한시적으로 빈곤계층으로 전락한 계층은 근로소득공제(Earnings Disregard)제도와 EITC제도를 통하여 근로유인을 배가하여 수급자에게 벗어나도록 해야 할 것이다. EITC의 적용범위를 국민기초생활보장제도의 수

급자로 한정하지 말고 차상위계층을 포함한 일정 소득수준 이하의 중하위소득계층을 대상으로 확대해야 할 것이다. EITC의 적용대상을 소득이 국민기초생활보장제도의 지급기준(Threshold)을 초과하는 계층에게도 확대함으로써 소득이 기준선을 초과함에 따라 급여가 일시에 모두 중지되는 차상위계층의 문제를 해결하는 동시에 중하위소득계층의 근로유인도 제고하는 방향으로 나아가는 것이 바람직하다고 하겠다.

EITC제도는 국민기초생활보장제도의 보충성 원리로 인한 근로의욕 감소현상을 방지하고 보완해 주는 장점이 있는 동시에, 국가로부터 공공부조의 혜택을 받을 때 느끼는 Stigma현상을 막을 수 있는 부수적 이점도 있다. 저소득계층에 대한 소득과약 인프라의 미비로 국민기초생활보장제도의 효율적 운영이 저해되고 있는 현실을 감안하면, EITC제도의 도입은 동제도 적용 대상계층이 자발적으로 조세체계안으로 들어올 유인을 제공하여 현행 국민기초생활보장제도와 새로 도입 예정인 일반근로자에 대한 근로소득공제제도(Earnings Disregard)의 실효성을 동시에 제고할 수 있는 장점이 있다.

2. 수급자를 채용하는 고용주에 대한 한시적 세제혜택 부여

국민기초생활보장제도 수급자들, 특히 장기 수급자들은 근로능력이나 경쟁력이 떨어지는 것이 일반적이다. 따라서 일차적으로 수급자 자신들이 자활·자립하기 위하여 적극적인 노력을 기울이는 것이 필요하고, 이를 위하여 그들이 정부가 제공하는 공공부조에 안주하지 않도록, 제도 안에 근로소득 공제제도(Earnings Disregard)를 두어 이를 효과적으로 운영하는 것이 필요하다. 2차적으로는 그들이 노동시장으로 끌어들이기 위하여 EITC제도를 운

영하여 보충성 원리에 따른 공공부조제도 자체의 근로의욕 감퇴 요인을 근로소득공제제도와 더불어 상쇄하고 그들이 적극적으로 노동시장으로 진입할 의욕을 가지도록 해야 할 것이다. 하지만 이들이 일할 의욕이 있다고 하더라도 사회적 인식이 이들은 노동의 질에 있어서 일반근로자에 비하여 경쟁력이 뒤진다고 생각하는 것이 일반적이다. 고용주에 입장에서는 기왕이면 경쟁력이 있는 근로자를 채용하려는 것이 당연지사이다. 또 현재와 같이 실업률이 높은 상황에서는 국민기초생활보장제도의 수급자가 좁은 취직의 문을 뚫고 채용되기란 여간 어려운 일이 아니다. 이러한 여건하에서는 수급자에게 근로소득 공제제도(Earnings Disregard)와 EITC 제도를 통하여 근로유인을 제공하고, 또 수급자 자신이 근로할 의욕이 있다고 하더라도 그들에게 고용의 기회가 주어지기가 어려운 것이 현실이다. 특히 그들이 기술력을 가지고 있다고 하더라도 단지 수년 동안 여러 가지 사정에 의하여 국민기초생활보장제도의 보호를 받으면서 생활을 하였다는 이유로 그들에게 동등한 근로의 기회가 주어지지 않는다면 불공평하다.

이러한 문제점을 해결하고자 일정기간 이상 동안 국민기초생활보장제도의 수급자인 자를 채용하는 고용주에게 세제상의 혜택을 주어 수급자를 채용하여 최소한의 기간 동안 시험할 수 있는 기회를 제공할 필요가 있는 것이다. 이런 기회를 제공하기 위해서는 고용주에게 수급자를 채용하였을 경우, 채용 후 최초 1년 동안에 그들에게 지급하는 봉급의 일정액에 대하여 세액공제나 소득공제를 허용할 필요가 있다. 이렇게 함으로써 고용주로 하여금 공공부조 수급자를 채용하는 데 따르는 위험을 상쇄할 수 있는 요인이 되며 수급자는 1년 동안 열심히 일을 하여 고용주에게 자기를 계속하여 채용하도록 능력과 성실성을 입증할 기회를 가지게 되는 장점이 있다.

VII. 조세정책을 통한 근로유인 제고방안 249

이러한 예는 이미 선진국에서 찾아볼 수가 있다. 프랑스의 경우 공공부조의 수급자를 채용한 고용주에게 사회보험 기여금을 면제시켜 줌으로써 고용주에게 공공부조 수급자의 직장복귀에 대한 세제상 인센티브를 제공해 주고 있다. 미국의 경우에도 Welfare-to-Work Credit이라고 하여 공공부조 수급자를 채용한 고용주에게 고용주가 지급한 임금의 일정액에 대하여 세액공제를 해주고 있으며, Work Opportunity Tax Credit을 통하여 취약계층을 고용을 촉진하기 위하여 그들에게 지급한 최초의 임금 6천달러의 40%를 세액공제해 주고 있다.

VIII. 결 론

1970년대 이후 서구의 복지국가는 복지체계의 한계로 인한 여러 가지 문제들로 고심해 왔으며, 특히 1990년대 이후에는 안정적인 복지혜택 확보에 있어 위기적 상황에 봉착하고 있다. 국민의 생활이 국가의 복지혜택에 의존하는 비율이 점차 높아지면서 복지제도의 지속성과 효율성을 강조하게 되었고, 복지제도의 남용을 방지하기 위한 대책마련에 심각한 고민을 하게 되었다. 이를 위하여 서구의 복지국가들은 과거와는 달리 사회보장의 목표가 국가가 개인의 복지를 전부 책임지는 것이 아닌 최저보장 혹은 기초보장에 한하여 직접 책임을 부담하는 방향으로 선회하고 있으며, 이를 위하여 수혜자 및 급여수준을 축소하고 급여조건을 강화하는 등의 변화를 시도하고 있다. 또 복지재정의 장기적 안정화에 심각한 영향을 미치고 있는 노인인구의 증가 등 인구구조의 불균형 문제를 해결하기 위해서도 다각적인 대책을 마련하고 있다.

우리나라가 2000년 10월에 도입한 국민기초생활보장제도도 서구의 복지국가가 경험한 이러한 문제를 미리 예방하고 장기적으로 지속가능하며 생산적인 공공부조제도로 정착되기 위해서는 수급자에게 근로유인을 효과적으로 제공할 수 있는 적절한 근로소득공제의 도입이 시급하다. 도입 당시에 미리 충분한 준비과정을 거쳐서 도입과 동시에 근로소득공제제도와 재산의 소득환산액 제도가 시행되지 못한 것이 아쉬움으로 남으나, 지금부터라도 제대로 시행되어 근로능력이 있는 수급자에게 일할 의욕을 부여하여 장기적으로 빈곤으로부터 탈출할 수 있도록 해야 할 것이다.

기존의 학생, 장애인, 자활공동체 참여자에게 시행하고 있는 정률방식을 일반근로자에게 적용하더라도 과연 몇 %로 하는 것이 적정한가 하는 문제가 남는다. 현재의 계획대로라면 2003년부터 일반근로자에 대하여 10% 이내에서 근로소득공제를 적용하게 되어있는데, 이는 실효세율이 90%에 달한다는 의미이므로 상식적으로 생각해도 근로유인효과가 극히 미미할 것이라는 것을 우리는 충분히 예견할 수 있다. 다른 제약조건을 감안하지 않고 근로유인효과만을 고려한다면 외국의 예처럼 근로소득 공제비율을 지금 예정하고 있는 10%보다 현격하게 인상해야 하며, 이는 지금보다 예산소요가 크게 증가한다는 것을 의미한다. 그렇다면 근로소득 공제비율의 확대에 의한 추가적인 재정부담을 감안하지 않더라도 근로유인효과만이라도 확실하게 담보될 것인가? 이론적으로는 공제비율을 확대하면 선진국의 경험에서 보듯이 근로유인효과도 그만큼 증대되겠지만, 과연 우리나라에도 그대로 될 것인가? 국내 특유의 상황을 고려하지 않고 외국의 제도를 단편적으로 이해하고 그대로 도입할 경우 많은 문제점을 야기한다는 것은 우리는 이미 과거에 충분히 경험하였다. 우리나라의 경우 다음의 세 가지 이유로 위의 결론을 내는 데 신중함을 기해야 한다고 판단된다.

첫째, 근로소득 공제제도의 성공 여부는 결국 수급자들의 소득을 얼마나 정확하게 추적·파악할 수 있느냐에 달려 있다고 할 수 있다. 하지만 우리나라의 경우 주지하다시피 수급자들의 대부분이 소득파악이 어려운 비정규직 노동자이거나 영세 자영업자인 실정이다. 표본조사 결과 조건부 수급자나 현재 취업한 수급자 중에서 소득파악이 용이한 상시고용자는 4.9%에 불과하고, 소득파악이 곤란한 임시고용이나 일일고용 형태의 비정규직이 약 58.3%, 실업자가 21.4%, 자영업자가 4.4%로 파악되고 있다. 상시고용자를 제외한 나머지 수급자는 보충성 원리에 의하여 정직하게 자신의 소득

을 신고할 유인이 없다. 우리나라만의 이런 특수성으로 인하여 근로소득 공제비율을 인상하더라도 외국의 예처럼 수급자들의 근로의욕이 증가하지 않을 가능성이 있으며, 증가하더라도 증가율이 외국의 경험에 비하여 현저하게 작을 수 있다.

둘째, 우리나라의 국민기초생활보장제도는 소득기준, 재산기준, 부양의무자기준을 만족하여 수급자로 일단 판정을 받게 되면, 생계급여를 비롯하여 주거, 의료, 교육급여 등 7가지 급여를 받게 된다. 이를 역으로 생각하면, 소득이 증가하여 소득기준을 초과하거나 하여 수급자에서 탈락하게 되면 생계급여뿐만 아니라 다른 모든 급여도 일시에 중단된다. 즉, 국민기초생활보장제도하에서 지급되는 각종 급여는 각각의 급여에 대한 수급자의 수요와 욕구를 반영하여 개별기준에 의하여 결정되는 것이 아니라, 국민기초생활보장제도하의 수급조건에 의하여 일괄 결정된다. 이러한 'All or Nothing' 방식의 급여구조하에서는 소득이 증가함에 따라 각종 급여가 점진적으로 감소하는 것이 아니라 소득이 일정수준이 넘게 되면 모든 급여가 일시에 중단된다는 문제점이 있다. 이러한 구조하에서는 근로소득 공제비율을 인상하더라도 수급자들이 민감하게 반응하지 않을 가능성이 충분하게 있다. 공공부조의 특성상 노약자가 많기 때문에 이들에게는 국민기초생활보장제도의 수급자로서 받게 되는 생계급여보다는 무료의료혜택이 훨씬 더 가치가 있고 중요할 수가 있는 것이다. 이러한 현상은 선진국의 예에서도 쉽게 관찰되고 있다.

셋째, 국민기초생활보장제도의 수급자 소득과약체계가 미흡하고 수급자의 소득이 대부분 임시소득임을 감안하면, 사회복지 전담공무원의 역할이 제도의 성공적 정착을 위하여 가장 중요한 요소임을 알 수가 있다. 그러나 현실적으로 사회복지 전담공무원의 수가 수급자에 비하여 절대적으로 부족하다. 사회복지 전담공무원이 담

당해야 할 업무는 서비스 대상자 조사 및 선정, 생계·교육·의료 등 기초생활보장 급여와 장애수당, 경로연금 등 각종 연금의 지급 업무, 취약계층의 가정문제 등 고충상담 후 해당기관에 연계하는 업무, 저소득가구의 자활·직업훈련·취업알성·용자 등 자립지원 업무, 장애인·노인 등에 대한 각종 지원시책 안내 및 제공업무, 자원봉사, 결연사업 등 민간복지자원 발굴 및 연계업무 등 다양하다. 이처럼 사회복지 전담공무원이 담당해야 하는 업무가 다양하고, 정부의 복지제도 확대에 따라 사회복지 전담공무원의 업무량이 폭발적으로 증가하고 업무범위도 확대되고 있으나 인력이 뒷받침되지 못하고 있다. 국민기초생활보장제도의 시행으로 생계급여의 대상자가 기존의 37만명에서 151만명으로 증가하였고, 담당업무도 과거에는 당사자의 소득 및 재산만 조사하였으면 되었으나, 지금은 부양의무자를 포함한 소득, 재산 및 금융조사까지 해야 한다. 이러한 업무량의 증가에도 불구하고 사회복지 전담공무원의 수는 계획대로 충원이 되지 않고 있다. 사회복지 전담공무원은 1987년 49명에서 시작하여 1999년 4,200명, 2001년 5,500명으로 확대되었으며, 2002년까지는 총 7,200명의 사회복지 전담공무원을 확보, 배치할 계획을 가지고 있다. 이처럼 사회복지 전담공무원이 계속 확충되면서 담당하는 가구도 계속 감소되어, 2001년에는 전체 기초보장대상가구는 70만 7,331가구로 사회복지 전담공무원 1인당 129가구를 담당하게 되었다. 이렇게 사회복지 전담공무원이 담당하는 평균 수급가구 수가 감소한 것은 사실이나 아직 선진국에 비하여 절대적으로 부족한 형편이라고 하겠다. 따라서 수급자 선정과 급여에 급급한 공무원들이 근로소득공제제도 적용 대상자의 소득과약에 정확성을 기하고 본연의 업무에 충실하기가 현실적으로 어려울 수밖에 없다.

이러한 세 가지 요인으로 인하여 근로소득공제를 일반수급자에

게 확대 실시한다하더라도 그 효과면에서 한계가 있을 것이라는 것을 쉽게 예상할 수가 있다. 우리나라에 비하여 사회보장제도의 역사가 깊고 오랜 경험을 가지고 있으며 복지인프라의 구축이 앞선 선진국에서는 이미 공공부조의 특성상 제도의 틀 안에서 수급자의 근로유인을 제고하는 데 한계가 있음을 인식하고 조세제도를 통하여 이를 보완하려는 노력을 기울여 왔다.

미국의 경우 1975년에 EITC제도를 도입하여 시행한 결과 성공적이라는 판단하에 그후 지속적으로 EITC의 범위를 확대해 왔으며, 현재는 TANF제도와 더불어 공공부조의 수급자로 하여금 일할 의욕을 느끼게 하는 가장 강력한 유인책으로 작용하고 있다. 영국의 경우에도 WFTC제도를 도입하여 저임금 상시근로자의 근로소득이 일정수준 이하로 떨어지지 않도록 세액공제제도를 운영하고 있다. 뉴질랜드의 경우에는 미국의 EITC제도와 유사한 FTC (Family Tax Credit)제도를 도입하여 부양아동이 있는 가장이 전일제 근로활동에 종사할 경우에 세액공제를 허용하여 근로활동을 촉진하고 있다. 호주도 2003년 4월부터 Working Credit제도를 도입하여 현재의 정부보조금 수혜자들로 하여금 임시직, 비정규직 또는 정규직을 구할 동기를 강화하려고 한다. 즉, 취업을 하여 Working Credit을 축적한 자는 고용소득을 산정할 시에 Working Credit만큼 차감하도록 하여 소득심사시에 산정근로소득이 감소하며, 따라서 그들이 정부로부터 지급받는 지원금이 증가하도록 하여 근로유인을 강화하였다.

공공부조 수급자의 취업을 촉진하기 위하여 이들을 채용하는 고용주에 대해서도 세제상 인센티브를 제공하고 있다. 프랑스의 경우 공공부조의 수급자를 채용한 고용주에게 사회보험 기여금을 면제시켜 줌으로써 고용주에게 공공부조 수급자의 직장복귀에 대한 세제상 인센티브를 제공해 주고 있다. 미국의 경우에도 Welfare-to

Work Credit이라고 하여 공공부조 수급자를 채용한 고용주에게 지급한 임금의 일정액에 대하여 세액공제를 해주고 있으며, Work Opportunity Tax Credit을 통하여 취약계층의 고용을 촉진하기 위하여 그들에게 지급한 최초의 임금 6,000달러의 40%를 세액공제해 주고 있다.

현실적으로 우리나라 국민기초생활보장제도 자체의 한계점과 보충성 원리로 의한 수급자의 근로감퇴요인을 방지하고 충분한 근로유인을 제공하여 이들이 정상적인 경제활동에 적극 참여할 수 있도록 하기 위해서는 공공부조와 조세제도의 적절한 역할 분담이 필요하다. 조세제도를 통한 적절한 근로유인의 제공은 국민기초생활보장제도의 지속가능성에 필수적이기 때문이다. 이미 선진국의 경험을 통하여 검증된 조세제도를 도입하여 수급자들의 근로유인을 제고하는 것이 필요하다.

첫째, EITC제도를 도입해야 한다. 현재의 수급자 중에서 근로능력자와 근로무능력자를 구분하여, 근로무능력자에게는 국가가 최저한의 생활을 확실하게 보장해주고, 근로능력자에게는 점차 자활·자립할 수 있도록 유도해야 한다. 이런 관점에서 수급자 중 근로능력자와 차상위계층을 포함한 일정소득 이하의 중하위소득계층에 대해서는 EITC제도를 도입하여 조세제도를 통한 정규소득 파악체계 내에서 근로유인효과를 도모하는 이중의 장치가 절대적으로 필요하다. 국민기초생활보장제도가 근로능력이 없는 저소득층에게는 국가가 최소한의 삶을 보장해주고, 근로능력이 있는 수급자에게는 근로의욕을 제고하여 장기적으로 국가로부터의 복지수혜에서 벗어나 스스로 자립하여 인간으로서의 존엄성을 회복하도록 제도를 설계하기 위해서는 소득과약이 선결과제이다. 이런 측면을 고려해서도 우리나라가 EITC제도를 도입할 필요가 있다. EITC제도는 국민기초생활보장제도의 보충성 원리로 인한 근로의

육 감소현상을 방지하고 보완해 주는 장점이 있으며, 국가로부터 공공부조의 혜택을 받을 때 느끼는 Stigma현상을 막을 수 있는 부수적 이점도 있다.

둘째, 공공부조 수급자들을 채용하는 고용주에게 세제상 인센티브를 제공하여 취업기회를 확대해야 한다. 공공부조 수급자들은 비록 그들이 일할 의욕이 있다고 하더라도 사회적 인식이 이들은 노동의 질에 있어서 일반근로자에 비하여 경쟁력이 뒤진다고 생각하여 수요자 측면에서 진입장벽이 존재한다. 따라서 이들이 근로의욕이 있다고 하더라도 그들에게 고용의 기회가 주어지기가 어려운 것이 현실이다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 일정기간 이상 동안 국민기초생활보장제도 수급자로 생활한 자를 채용하는 고용주에게 세제상의 혜택을 주어 수급자를 채용하여 최소한의 기간동안 시험할 수 있는 기회를 제공할 필요가 있는 것이다. 이런 기회를 제공하기 위해서는 수급자를 채용하였을 경우, 고용주에게 채용 후 최초 1년 동안에 그들에게 지급하는 봉급의 일정액에 대하여 세액공제나 소득공제를 허용할 필요가 있다. 이렇게 함으로써 고용주로 하여금 공공부조 수급자를 채용하는 데 따르는 위험을 분산시킬 수 있고, 수급자는 1년 동안 열심히 일을 하여 고용주에게 자기를 계속하여 채용하도록 능력과 성실성을 입증할 기회를 가지게 되기 때문이다.

국민기초생활보장제도와 조세제도의 적절한 역할 분담을 통하여 일정소득 이하 계층의 근로동기를 제고하는 것을 국민기초생활보장제도 자체의 지속가능성뿐만 아니라 지속적인 국가경제 발전을 위해서도 아주 중요한 문제이다. 따라서 이 문제를 해결하기 위해서는 공공부조를 담당하고 있는 복지부나 노동부뿐만 아니라 재정경제부와 국세청, 기획예산처 등이 모두 나서서 지혜를 모아야 할 국가적인 과제임에 틀림이 없다.

참고문헌

- 김영모, 『현대사회보장론』, 한국복지정책연구소, 2001.
- 김태성·김진수, 『사회보장론』, 2001.
- 닐 길버트, 『복지국가에서 능력개발국가로-미국 사회복지의 이해』, 2001.
- 보건복지부, 『2001년도 국민기초생활보장사업 안내』, 2001.
- _____, 『국민기초생활보장 관련법령집』, 2000. 8.
- _____, 『국민기초생활보장제도 자활사업 재할프로그래밍 안내』, 2001.
- _____, 『생산적 복지 구현을 위한 참여복지체계 구축방안』, 1999. 12.
- 삶의질향상기획단, 『공동체와 함께 하는 자활지원』, 2000. 1.
- 서울시정개발연구원·보건복지부, 『지역특성별 자활지원모형개발에 관한 연구』, 2000. 9.
- 이인재·류진석·권문일·김진구, 『사회보장론』, 2002. 3.
- 이현주·김미곤·강혜규·노대명·송연경, 『국민기초생활보장제도 운영실태 평가 및 개선방향』, 한국보건사회연구원, 정책보고서 2001-24, 2001. 12.
- 자활종합지원센터, 『고용과 지역개발(제1권-종합리포트)』, 2001. 6.
- 전광석, 『한국사회보장법론』, 2002.
- 한국도시연구소, 『자활생산 공동체운동의 길잡이』, 연구보고 2000-2, 2000. 3.
- 한국보건사회연구원, 『국민기초생활보장법 시행방안에 관한 연구(Ⅰ)』, 용역보고서 2000-09-1, 2000. 4.

- _____, 『국민기초생활보장법 시행방안에 관한 연구(Ⅱ)』, 용역보고서 2000-09-2, 2000. 4.
- 황덕순, 『생산적 복지를 위한 노동정책 연구』, 한국노동연구원, 2000. 12.
- 빈곤과 실업극복을 위한 국제포럼, 『자활사업 활성화와 사회적 일자리 창출』, 2000. 12.
- Blumenthal, Marsha, Brian Erard, and Chih-Chin Ho, “Participation and Compliance with the Earned Income Tax Credit”, *Journal of Economic Literature*, Feb. 2001.
- Browning, Edgar K. “Effects of the Earned Income Tax Credit on Income and Welfare,” *National Tax Journal*, Vol. 48, No. 1, March 1995, pp. 23~43
- Danziger, Sheldon and Robert Haveman, “How Income Transfer Programs Affect Work, Savings, and Income Distribution: A Critical Review,” *Journal of Economic Literature*, Vol. 19, Sep. 1981, pp. 975~1028.
- Dickert, Stacy, Scott Houser, and John Karl Scholz, “The Earned Income Tax Credit and Transfer Programs: A Study of Labor Market and Program Participation,” *Tax Policy and the Economy*, James M. Poterba (ed.), National Bureau of Economic Research and the MIT Press 9, 1995, pp. 1~50.
- Eissa, Nada and Jeffrey B. Liebman, “Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit,” *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 111, Issue 2, May 1996, pp. 605~637.
- Holtzblatt, J., J. McCubbin and R. Gillette, “Promoting Work

- Through the EITC,” *National Tax Journal*, vol. 47, 1994, pp. 591~605.
- Hotz, V. Joseph and John Karl Scholz, “The Earned Income Tax Credit,” NBER Working Paper 8078, Jan. 2001.
- Internal Revenue Service, 1999.
- John B. Horowitz, “Income Mobility and the Earned Income Tax Credit,” *Economic Inquiry*, Vol. 40, No. 3, July 2002, pp. 334~347.
- Joint Committee on Taxation, 1975-1997.
- Meyer, Bruce D. and Dan T. Rosenbaum, “Welfare, The Earned Income Tax Credit, and the Labor Supply of Single Mothers,” NBER Working Paper 7363, Sep. 1999.
- Moffit, Robert and Anuradha Rangarajan, “The Work Incentives of AFDC Tax Rates: Reconciling Different Estimates,” *Journal of Human Resources*, Vol. 26, Issue 1, Winter 1991, pp. 165~179.
- Moffit, Robert, “Incentive Effects of the U.S. Welfare System: A Review,” *Journal of Economic Literature*, Vol. 30, March 1992, pp. 1~61.
- Rosen, Harvey S. *Public Finance* (6th Edition), Boston, McGraw-Hill Publishing Company, 2002.
- Scholz, John Karl, “The Earned Income Tax Credit: Participation, Compliance, and Antipoverty Effectiveness,” *National Tax Journal*, March 1994, pp. 59~81.
- Stiglitz, Joseph E. *Economics of the Public Sector* (3rd Edition), New York/London, W.W. Norton & Company, 2000.
- U.S. Department of Agriculture

부록: 소득공제 유형별 근로유인효과

1. 공제모형

소득공제방식은 일반적으로 정액공제, 정률공제, 혼합공제(정액+정률공제)로 나누어진다. 소득공제모형은 3가지 소득공제방식을 모두 고려하여야 하고, 모형 간의 근로유인 정도를 비교하기 위해서는 각 방식별 수준을 달리하여야 한다. 따라서 소득공제방식과 그 수준을 조절하여 여러 가지 모형을 설정하였다.

<부표 1> 소득공제 모형

구분	공제모형	
기준	A	근로소득공제제도를 실시하지 않는 경우
정률	B	정률공제 10%
	C	정률공제 20%
	D	정률공제 30%
	E	정률공제 40%
	F	정률공제 50%
정액	G	정액 10만원 공제
혼합 (정액+정률)	H	정액 5만원, 잔액의 20% 공제
	I	정액 10만원, 잔액의 10% 공제
	J	정액 10만원, 잔액의 20% 공제
기타	K	소득이 높은 그룹에 높은 비율 적용

[부록 그림-1] 기준 A-근로소득공제제도를 실시하지 않는 경우
(단위: 만원)



(단위: 시간)

Y : 소득 T : 총이용가능시간(360시간³⁾이라 가정) L : 근로시간
I : 여가시간 W : 시간당 임금(1,900원⁴)이라 가정)

$$AB: Y=W \cdot L=W(T-L)=684,000-1,900I \quad (1)$$

$$CE: Y=320,000 \quad (2)$$

주: 1) 1인가구 최저생계비 32만원

2) 식 (1)과 식 (2)가 만날 때 $I=192$

3) 하루 12시간(수면 8시간, 식사 3시간, 기타 1시간을 제함)×30일(1개월)

4) 최저임금 1,865원(2000.9.1~2001.8.31)을 반올림함.

* 기초생활보장제도에서 취업자로 분류되어 조건면제를 받으려면 주당 평균 3일 이상(1일 6시간 이상) 근로에 종사해야 함 ⇒ 18시간(1주)

262

×4=72시간(1개월)

[부록 그림-2] 정률 B-10% 정률공제시 근로유인효과

(단위: 만원)



(단위: 시간)

$$AB: Y=684,000-1,900l \quad (1)$$

$$\begin{aligned} BC: Y &= W(T-1) + \text{급여} \\ &= W(T-1) + [\text{최저생계비} - \text{소득평가액}] \\ &= W(T-1) + [320,000 - \{W(T-1) - 0.1 \cdot W(T-1)\}] \\ &= 0.1 \cdot W(T-1) + 320,000 \\ &= 388,400 - 190l \quad (2) \end{aligned}$$

주: 1) 공제율을 10%로 할 경우 수급자 소득기준이 356,000원으로 상향됨.

$$\Rightarrow W(T-1) - 0.1 \cdot W(T-1) = 320,000$$

2) 식 (1)과 식 (2)가 만날때 $l=173$

[부록 그림-3] 정률 C-20% 정률공제시 근로유인효과

(단위: 만원)



(단위: 시간)

$$AB: Y = 684,000 - 1,900l \quad (1)$$

$$\begin{aligned} BC: Y &= W(T-1) + \text{급여} \\ &= W(T-1) + [\text{최저생계비} - \text{소득평가액}] \\ &= W(T-1) + [320,000 - \{W(T-1) - 0.2 \cdot W(T-1)\}] \\ &= 0.2 \cdot W(T-1) + 320,000 \\ &= 456,800 - 380l \quad (2) \end{aligned}$$

주: 1) 공제율을 20%로 할 경우 수급자 소득기준이 400,000원으로 상향됨.

$$\Rightarrow W(T-1) - 0.2 \cdot W(T-1) = 320,000$$

2) 식 (1)과 식 (2)가 만날때 $l=149$

[부록 그림-4] 정률 D-30% 정률공제시 근로유인효과

(단위: 만원)



(단위: 시간)

$$AB: Y=684,000-1,900l \quad (1)$$

$$\begin{aligned} BC: Y &= W(T-1) + \text{급여} \\ &= W(T-1) + [\text{최저생계비} - \text{소득평가액}] \\ &= W(T-1) + [320,000 - \{W(T-1) - 0.3 \cdot W(T-1)\}] \\ &= 0.3 \cdot W(T-1) + 320,000 \\ &= 525,200 - 570l \quad (2) \end{aligned}$$

주: 1) 공제율을 30%로 할 경우 수급자 소득기준이 457,000원으로 상향됨.

$$\Rightarrow W(T-1) - 0.3 \cdot W(T-1) = 320,000$$

2) 식 (1)과 식 (2)가 만날때 $l=119$

[부록 그림-5] 정률 E-40% 정률공제시 근로유인효과

(단위: 만원)



(단위: 시간)

$$AB: Y = 684,000 - 1,900I \quad (1)$$

$$\begin{aligned} BC: Y &= W(T-1) + \text{급여} \\ &= W(T-1) + [\text{최저생계비} - \text{소득평가액}] \\ &= W(T-1) + [320,000 - \{W(T-1) - 0.4 \cdot W(T-1)\}] \\ &= 0.4 \cdot W(T-1) + 320,000 \\ &= 593,600 - 760I \quad (2) \end{aligned}$$

주: 1) 공제율을 40%로 할 경우 수급자 소득기준이 530,000원으로 상향됨

$$\Rightarrow W(T-1) - 0.4 \cdot W(T-1) = 320,000$$

2) 식 (1)과 식 (2)가 만날때 $1=79$

[부록 그림-6] 정률 F-50% 정률공제시 근로유인효과

(단위: 만원)



(단위: 시간)

$$AB: Y = 684,000 - 1,900I \quad (1)$$

$$\begin{aligned} BC: Y &= W(T-1) + \text{급여} \\ &= W(T-1) + [\text{최저생계비} - \text{소득평가액}] \\ &= W(T-1) + [320,000 - \{W(T-1) - 0.5 \cdot W(T-1)\}] \\ &= 0.5 \cdot W(T-1) + 320,000 \\ &= 662,000 - 950I \quad (2) \end{aligned}$$

주: 1) 공제율을 50%로 할 경우 수급자 소득기준이 640,000원으로 상향됨

$$\Rightarrow W(T-1) - 0.4 \cdot W(T-1) = 320,000$$

2) 식 (1)과 식 (2)가 만날때 $1=23$

[부록 그림-7] 정률 G-50% 정률공제시 근로유인효과

(단위: 만원)



(단위: 시간)

$$AB: Y = 684,000 - 1,900l \quad (1)$$

$$\begin{aligned} BE: Y &= W(T-1) + \text{급여} \\ &= W(T-1) + [32 - \{W(T-1) - 10\}] \\ &= 420,000 \quad (2) \end{aligned}$$

주: 1) 공제액을 10만원으로 할 경우 수급자 소득기준이 420,000원으로 상향됨.

$$\Rightarrow W(T-1) - 100,000 = 320,000$$

2) 식 (1)과 식 (2)가 만날때 $l=139$

[부록 그림-8] 혼합 H-정액 5만원 + 잔액의 20% 공제시
근로유인효과

(단위: 만원)



(단위: 시간)

$$AB: Y = 684,000 - 1,900l \quad (1)$$

$$BC: Y = W(T-1) + \text{급여} \\ = W(T-1) + [\text{최저생계비} - \text{소득평가액}^3] \\ = 496,800 - 380l \quad (2)$$

주: 1) 정액 5만원, 잔액의 20%공제안을 도입할 경우 수급자 소득기준이 450,000원으로 상향됨.

$$\Rightarrow 0.8W(T-1) - 40,000 = 320,000$$

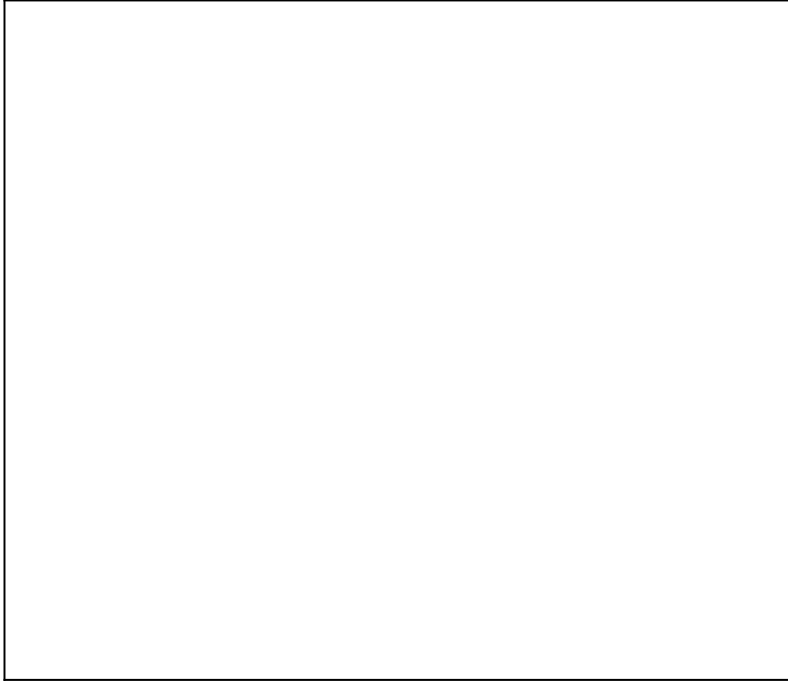
2) 식 (1)과 식 (2)가 만날때 $l=123$

$$3) W(T-1) - 50,000 - 0.2 \cdot \{W(T-1) - 50,000\} = 0.8W(T-1) - 40,000$$

[부록 그림-9] 혼합 I-정액 10만원 + 잔액의 10% 공제시

근로유인효과

(단위: 만원)



(단위: 시간)

$$AB: Y = 684,000 - 1,900I \quad (1)$$

$$\begin{aligned} BC: Y &= W(T-1) + \text{급여} \\ &= W(T-1) + [\text{최저생계비} - \text{소득평가액}^3] \\ &= 478,400 - 190I \quad (2) \end{aligned}$$

주: 1) 정액 10만원, 잔액의 10%공제안을 도입할 경우 수급자 소득기준이 455,000원으로 상향됨.

$$\Rightarrow 0.9W(T-1) - 90,000 = 320,000$$

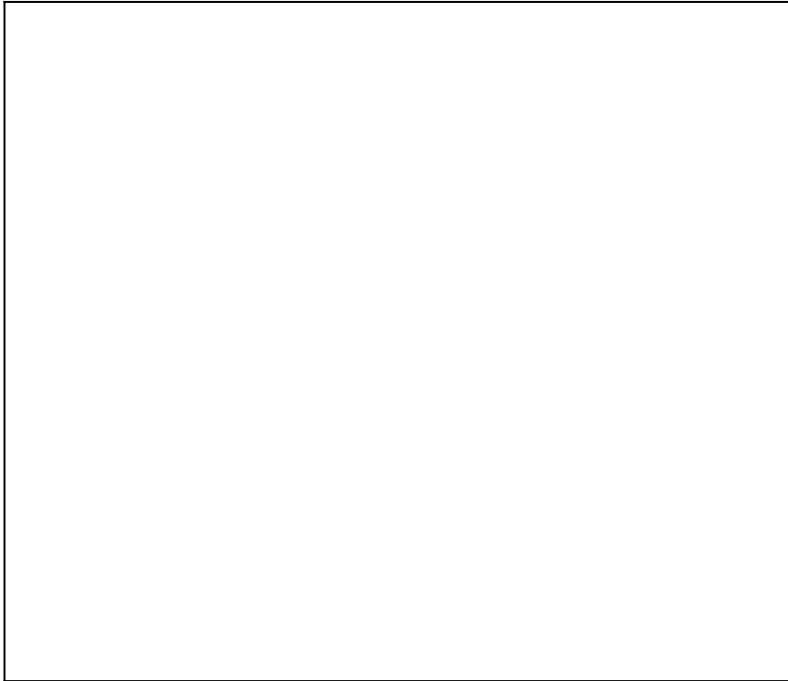
2) 식 (1)과 식 (2)가 만날때 $t=120$

3) $W(T-1)-100,000-0.1 \cdot \{W(T-1)-100,000\}=0.9W(T-1)-90,000$

[부록 그림-10] 혼합 J-정액 10만원 + 잔액의 20% 공제시

근로유인효과

(단위: 만원)



(단위: 시간)

$$AB: Y=684,000-1,900t \quad (1)$$

$$\begin{aligned} BC : Y &= W(T-1) + \text{급여} \\ &= W(T-1) + [\text{최저생계비} - \text{소득평가액}^3] \\ &= 536,800 - 380t \quad (2) \end{aligned}$$

주: 1) 정액 10만원, 잔액의 20%공제안을 도입할 경우 수급자 소득기준이 500,000원으로 상향됨.

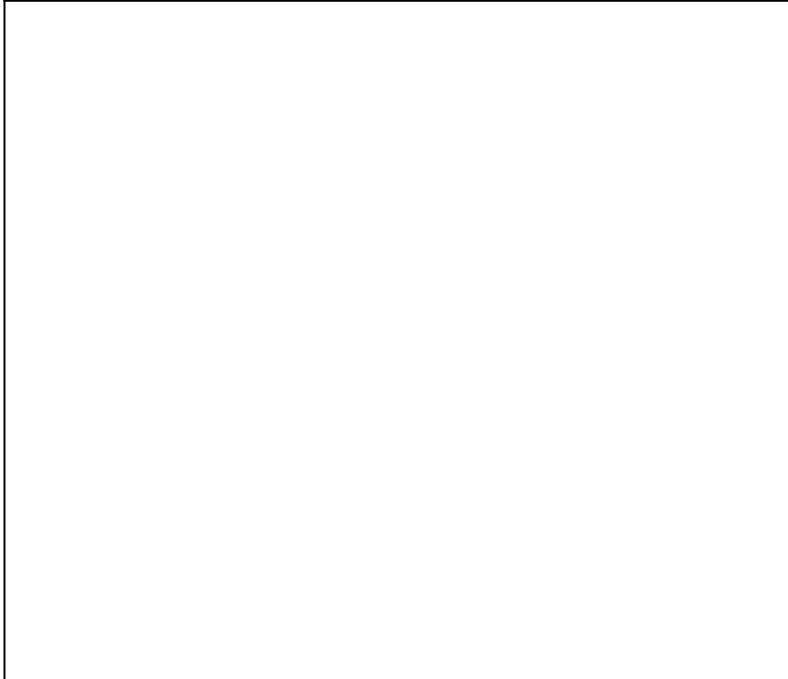
$$\Rightarrow 0.8W(T-1) - 80,000 = 320,000$$

2) 식 (1)과 식 (2)가 만날때 $1=97$

$$3) W(T-1) - 100,000 - 0.2 \cdot \{W(T-1) - 100,000\} = 0.8W(T-1) - 80,000$$

[부록그림-11] 기타 K-소득이 높은 group에 높은 비율 적용

(단위: 만원)



(단위: 시간)

$$AB: Y = 684,000 - 1,900I \quad (1)$$

$$BE: Y = W(T-1) + [320,000 - \{W(T-1) - 0.15 \cdot W(T-1)\}] \\ = 422,600 - 285I \quad (2)$$

$$CD: Y = 388,400 - 190I \quad (3)$$

주: 1) 30만원~60만원 이하 소득자에게는 15% 공제율을 적용하므로 수급자 소득기준은 376,000원으로 상향됨 $\Rightarrow 0.85W(T-1) = 320,000$

- 2) 근로소득이 30만원이면 10% 공제율을 적용하므로 수입은 350,000원임
- 3) 식 (5-1)과 식 (5-2)가 만날때 $l=1,620$
- 4) 근로소득이 30만원일때의 여가시간 \Rightarrow 식 (5-1)에 대입하면 $l=202$

<국문요약>

국민기초생활보장제도의 개선방향 - 조세정책을 통한 근로유인 제고방안 -

김재진 · 권오성

2000년 10월에 도입된 국민기초생활보장제도는 근로능력에 상관 없이 최저생계비 이하의 모든 국민들은 국가로부터 최저생활을 보장받을 권리가 있음을 인정한 공공부조제도이다. 동 제도는 다른 공공부조제도와 마찬가지로 특성상 수급자들이 국가의 보호로부터 안주할 가능성이 높다는 문제점을 수반한다. 선진국들도 공공부조 수급자들의 근로동기를 고취하기 위하여 공공부조 내에 근로소득공제(Earnings Disregard)제도를 도입함과 동시에, 조세정책을 통하여 저소득계층의 근로유인을 배가하는 이중의 장치를 마련하는 추세이다. 이는 복지제도의 지속가능성뿐만 아니라 수급자들이 스스로 자립하여 인간으로서 가장 소중한 의무인 근로를 통한 기쁨을 누릴 수 있도록 하기 위하여도 매우 중요하기 때문이다.

우리나라는 현재 근로소득공제(Earnings Disregard)가 학생, 장애인, 자활사업(Self-Support Program)참여자 등에게 제한적으로 적용되고 있으며, 일반수급자에 대해서는 공제방법, 공제율, 그리고 효과에 대한 사회적 합의가 도출되지 않아 시행을 미루고 있는 처지이다. 또 시행되더라도 한계세율(Marginal Tax Rate)이 90%에 이르고, 소득 파악 인프라가 미흡하며, 'All or Nothing' 방식의 급여체계, 사회복지 전담공무원의 부족 등으로 그 효과가 의문시되고 있다. 이러한 상황을 고려할 때, 조세제도를 통하여 근로유인을 제고할 필요성이

더욱 대두된다.

첫째, ETC제도를 도입하여 현재의 국민기초생활보장제도 수급자 뿐만 아니라 중하위소득계층의 근로유인을 적극적으로 제고해야 한다. 현재의 수급자 중에서 근로무능력자에게는 국가가 국민기초생활보장제도를 통하여 최저한의 생활을 확실하게 보장해주고, 수급자 중 근로능력자와 중하위소득 이하의 계층에 대해서는 ETC를 통하여 근로의욕을 고취해야 할 것이다.

둘째, 현재 국민기초생활보장제도의 수급자를 채용하는 고용주에게 세제상 인센티브를 제공하여 취업기회를 확대해야 할 것이다. 공공부조 수급자들은 일할 의욕이 있다고 하더라도 노동시장의 진입장벽으로 인하여 취업하기가 어려운 실정이다. 고용주에게 세제상 인센티브를 줌으로써 수급자를 채용함에 따르는 위험을 분산하고, 수급자는 일정기간 동안 열심히 일하여 자기의 능력과 경쟁력을 입증할 기회를 가지게 될 것이다.

<Abstract>

Directions in Improvement of the National Minimum Living Standards of Security System

- Labor Inducement through Tax Policy -

Jae-Jin Kim, O-sung Kwon

The National Minimum Living Standard of Security System (NMLSS), introduced in October of 2000, is a Public Assistance Program that recognizes the people's rights to be assured in a minimum living standard regardless of their ability to work. As for other Public Assistance Programs, the NMLSS entails the problem of being abused by the beneficiaries that is meant to protect. In order to encourage labor, the government of advanced countries is making it available on dual provisions, such as the Earnings Disregard System within the public aid system and through tax policies that entice the low-income class to work. This is not only important for the continuance of the welfare system, but also for the workers well being since earning income could be the most valuable responsibility of being independent in human being.

In Korea, the application of the Earnings Disregard System is currently limited to students, the disabled, and participants of self-support programs. It has not been carried out for the

general beneficiaries, since the deduction method, deduction rate, and its effects have not been socially agreed upon. Even if it becomes effective, we may expect questionable results due to the 90% marginal tax rate, deficiencies in understanding the income infrastructure, payment method of "all-or-nothing," or the lack of public officials that deal exclusively in social welfare. Under such conditions, the need for labor inducement through appropriate tax policies is indispensable.

First, by introducing the EITC System, both the current beneficiaries of the NMLSS and the lower-middle income workers must be actively induced to participate in the labor market. The government's assignment for the current beneficiaries would be to secure a minimum standard of living for those incapable of work through the NMLSS, and to encourage work through EITC for those that are able to work in the lower-middle income class.

Second, the opportunities for employment of NMLSS beneficiaries shall be expanded through a presentation of incentives to employers, to overcome the barrier of employment that they presently face. By being offered tax incentives, the employers will be able to disperse the risk of hiring NMLSS recipients, and those employed will be given opportunities to prove their abilities and competitiveness by working enthusiastically for a certain period of time.

<著者略歷>

金 裁 鎮

西江大學校 經濟學科 卒業
美國 Michigan State University 經濟學 碩·博士
現, 韓國租稅研究院 研究委員

權 五 盛

西江大學校 經濟學科 卒業
美國 Washington大 經濟學 碩·博士
現, 韓國租稅研究院 專門研究委員

政策報告書 02-07

국민기초생활보장제도의 개선방향

2002年 10月 28日 印刷

2002年 10月 30日 發行

著 者 金裁鎮·權五盛

發行人 宋大熙

發行處 韓國租稅研究院

138-774 서울特別市 松坡區 可樂洞 79-6

電話 : 2186-2114(代), 팩시밀리 : 2186-2179

登 錄 1993年 7月 15日 第21-466號

組版 및 印刷 上 일 인 쇄

© 韓國租稅研究院 2002

ISBN 89-8191-231-9

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 11,000원