

정책보고서 2011-

국민기초생활보장제도
재산의 소득환산제 개선방안 연구

여유진 · 김미곤 · 김문길
정재훈 · 홍경준 · 송치호

한국보건사회연구원
보건복지부

정책보고서 2011-

국민기초생활보장제도
재산의 소득환산제 개선방안 연구

발 행 일
저 자 여 유 진
발 행 인 김 용 하
발 행 처 한국보건사회연구원
주 소 서울특별시 은평구 진흥로 268(우: 122-705)
전 화 대표전화: 02) 380-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등 록 1994년 7월 1일 (제8-142호)
인 쇄 처
가 격

© 한국보건사회연구원



제출문

보건복지부장관 귀하

본 보고서를 귀부와 용역계약(2010. 12. 10.)한 「국민기초생활보장제도 재산의 소득환산제도 개선방안에 관한 연구」의 보고서로 제출합니다.

2011년 10월

한국보건사회연구원

원 장 김 용 하



머리말

일반적으로 복지국가에 가까울수록 한 나라의 공공부조 수급비율은 줄어들 것으로 예측되었으나, 오늘날 상황은 그러하지 못하다. 선진국과 개발도상국을 막론하고 세계화된 경제의 불안정성과 저출산·고령화 등의 영향으로 인해 가구의 빈곤 위험과 경제적 불안정성은 더욱 가중되고 있는 것이 현실이다. 이에 따라 공공부조의 역할과 중요성은 오히려 더 커지고 있는 것이 세계적 추세이다.

우리나라의 경우도 지난 외환위기를 계기로 도입된 국민기초생활보장 제도의 역할이 더욱 커지고 있으며 이에 따른 논란도 가중되고 있다. 한편으로는 이 제도의 사각지대 문제, 다른 한편으로 근로능력 있는 가구의 빈곤함정 문제가 논란의 핵심이라 할 수 있다. 이와 관련하여 현 제도의 좀 더 근본적인 개혁을 통해 이러한 문제에 대응하고자 하는 노력이 계속되고 있다. 그러나 제도의 근본적 개혁은 하루 아침에 쉽게 이루어질 수 없을 뿐만 아니라 매우 신중한 접근이 요구된다. 근본적인 대안 모색과 더불어 제도의 세부적인 개선을 통해 사각지대를 해소하는 방안이 현실적인 차원에서 계속 모색되어야 한다고 본다.

본 보고서는 사각지대 해소를 위한 하나의 개선 방안으로 재산의 소득환산제도를 다루고 있다. 사각지대는 주로 소득인정액 산정 시 개별 가구의 능력을 과대 평가하거나 불합리한 부양의무자 기준 때문에 발생한다. 부양의무자 기준은 기초보장제도 시행 이래 몇 차례의 법과 시행령 개정을 통해 부양의무자의 범위와 판정기준이 완화된 바 있지만, 재

산의 소득환산제도는 2003년 본격적인 실시 이래 몇 차례의 사회적 논란에도 불구하고 원형을 그대로 유지하고 있다. 재산도 가구의 ‘능력’을 판단하는 중요한 기준인 만큼 공공부조제도에서 재산을 고려하지 않을 수는 없겠지만, 재산으로 인해 실질적으로 정말 어려운 처지(박탈상태)에 놓여 있음에도 불구하고 기초보장 수급에서 배제되거나 탈락하는 극단적인 사례에는 유연하게 대처할 필요가 있다. 본 보고서가 재산의 소득환산과 관련한 실현 가능하고 유용한 정책 대안을 제시할 수 있기를 기대한다.

본 연구는 여유진 연구위원의 책임 하에 원내의 김미곤 연구위원, 김문길 부연구위원, 송치호 연구원, 원외의 정재훈 교수와 홍경준 교수가 필진으로 참여하였다. 연구진은 다양한 방면에서 보고서 작성에 기여해 주신 분들께 감사의 마음을 전하고 있다. 우선, 본 보고서 작성의 처음부터 끝까지 기본구상과 공무원 설문조사, 그리고 대안의 형성에 이르기까지 꼼꼼하게 살피고 함께 고민해 주신 보건복지부의 권병기 과장님과 강준 사무관께 특별히 감사의 마음을 전한다. 또한, 본 연구에 대한 검토를 통하여 연구에 소중한 조언을 하여 주신 김태완 연구위원과 최현수 부연구위원에게도 감사드린다. 보고서의 정리와 여러 가지 번거로운 일들에 손을 보태준 정희라 연구원과 김희란 연구보조원에게도 고마움을 전한다. 마지막으로, 포커스그룹인터뷰에 적극적으로 응해 주시고 현장의 다양한 목소리를 전해 줌으로써 보고서를 더욱 풍부하게 하는데 크게 기여해 주신 사회복지 전담 공무원들께 깊이 감사드린다.

본 보고서가 국민기초생활보장제도의 개선·발전에 기여할 수 있기를 바란다. 끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 어디까지나 저자들의 의견이며 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2011년 10월

한국보건사회연구원장

김 용 하

머리말

요약	1
----------	---

제1장 서 론	11
---------------	----

제1절 연구의 필요성 및 목적	11
------------------------	----

제2절 연구 내용 및 방법	13
----------------------	----

제2장 재산 기준 설정의 이론적 · 논리적 검토	21
----------------------------------	----

제1절 공공부조제도와 재산기준	21
------------------------	----

제2절 재산 소득환산의 이론적 배경	32
---------------------------	----

제3절 재산의 소득환산 모형	47
-----------------------	----

제3장 외국 공공부조제도의 재산기준	57
---------------------------	----

제1절 영국 공공부조제도의 재산기준	57
---------------------------	----

제2절 독일 공공부조제도의 재산기준	79
---------------------------	----

제3절 호주 공공부조제도의 재산기준	106
---------------------------	-----

제4절 일본 공공부조제도의 재산기준	117
---------------------------	-----

제5절 소결: 외국 재산기준의 함의	126
---------------------------	-----

제4장 사회복지전담공무원의 재산의 소득환산제에 대한 인식 ..	131
------------------------------------	-----

제1절 사회복지전담공무원 포커스그룹 인터뷰 결과	131
----------------------------------	-----

제2절 사회복지전담공무원 설문조사 결과	142
-----------------------------	-----

제5장 재산의 소득환산제의 현황 및 문제점	171
제1절 재산의 소득환산제 연혁 및 현황	171
제2절 수급가구와 비수급 빈곤가구의 자산 실태	181
제3절 현행 재산의 소득환산제의 문제점	194
 제6장 재산의 소득환산제 개선방안 및 효과분석	207
제1절 재산의 소득환산제 개선모형	207
제2절 재산의 소득환산제 개선모형별 효과 및 소요예산	224
 제7장 결론 및 정책적 제언	251
제1절 요약 및 결론	251
제2절 정책적 제언	254
 참고 문헌	265
 부 록	271
[부록 1] FGI 설문지	271
[부록 2] 이메일조사 설문지	275

표 목차

〈표 2-1〉 대표재산별 월 환산율	53
〈표 3-1〉 급여 오남용과 업무 실수로 인한 과다 지출 급여액이 전체 급여 지출에서 차지하는 비율(2009/10년)	65
〈표 3-2〉 급여 오남용과 업무 실수로 인한 미지출 급여액이 전체 급여 지출에서 차지하는 비율(2009/10년)	68
〈표 3-3〉 독일 기초보장 체계	80
〈표 3-4〉 비간주재산과 보호재산 비교	99
〈표 3-5〉 호주 사회보장 급여 종류	107
〈표 3-6〉 제도별 소득조사와 재산조사 여부	110
〈표 3-7〉 수당과 완전연금의 재산한도액(기본공제액)	114
〈표 3-8〉 부분연금의 재산한도액(최고재산액)	115
〈표 3-9〉 일본 생활보호제도의 보호의 종류와 내용	118
〈표 3-10〉 일본 생활부조기준액 산출방식(2011년 기준)	119
〈표 4-1〉 공무원 포커스그룹 인터뷰 진행과정	132
〈표 4-2〉 응답자 특성	143
〈표 4-3〉 생활보호제도와와의 비교	145
〈표 4-4〉 현행 기본재산액 수준에 대한 인식	146
〈표 4-5〉 기본재산액 수준의 상향정도	147
〈표 4-6〉 기본재산액 수준의 하향정도	148
〈표 4-7〉 현행 일반재산의 소득환산율 수준에 대한 인식	150
〈표 4-8〉 일반재산의 적정 소득환산율	151
〈표 4-9〉 현행 금융재산의 소득환산율 수준에 대한 인식	153
〈표 4-10〉 금융재산의 적정 소득환산율	154

〈표 4-11〉 금융재산과 일반재산간 적정 환산율 배율	156
〈표 4-12〉 현행 자동차의 소득환산율 수준에 대한 인식	157
〈표 4-13〉 자동차의 적정 소득환산율	159
〈표 4-14〉 주거재산 분리방안에 대한 의견	160
〈표 4-15〉 기본재산 차등적용 방안에 대한 의견	161
〈표 4-16〉 근로무능력가구 재산특례를 엄격화하는 방안에 대한 의견	163
〈표 4-17〉 선정시 엄격 적용하고 급여시 기준을 완화하는 방안에 대한 의견	164
〈표 4-18〉 자동차의 범위를 확대하는 방안에 대한 의견	166
〈표 4-19〉 재산종류별 현행 환산율에 대한 입장(종합)	167
〈표 4-20〉 재산의 소득환산제 개선 대안별 인식	168
〈표 5-1〉 가구규모별 소득평가액 및 재산 기준(2000~2002년)	172
〈표 5-2〉 2003년 재산의 소득환산제 실시 당시 기초공제액과 소득환산율	174
〈표 5-3〉 2003년 이후 기본재산액 변화	176
〈표 5-4〉 가구규모별·지역별 수급권자 일반재산의 최고재산액	179
〈표 5-5〉 가구규모별·지역별 수급권자 금융재산의 최고재산액	180
〈표 5-6〉 가구 특성	183
〈표 5-7〉 가구빈곤율(2009년 기준)	184
〈표 5-8〉 유형별 가구 특성	189
〈표 5-9〉 소득 및 총생활비	190
〈표 5-10〉 주거 유형 및 주택 가격	191
〈표 5-11〉 재산 및 부채	192
〈표 5-12〉 소득산출액	194
〈표 5-13〉 자동차 등록대수 변화 추이	196
〈표 5-14〉 가구빈곤율 및 기초보장 수급률(2009년)	198

.....	
〈표 6-1〉 재산의 소득환산의 문제점별 개선 원칙과 방향	210
〈표 6-2〉 재산의 소득환산의 문제점별 개선 원칙과 방향	212
〈표 6-3〉 재산의 소득환산제 개선모형	212
〈표 6-4〉 재산의 소득환산제 개선모형에 따른 재산유형별 최고재산액	215
〈표 6-5〉 재산의 소득환산제 개선에 따른 부양의무자 재산기준 개선 모형	218
〈표 6-6〉 2010년 최저생계비의 생계비와 임대료 구분(4인가구 기준)	220
〈표 6-7〉 생계급여 재산의 소득환산제(4인가구 기준)	221
〈표 6-8〉 주거급여 재산의 소득환산제(4인가구 기준)	222
〈표 6-9〉 빈곤율	225
〈표 6-10〉 가구유형별 비율과 가구 수	226
〈표 6-11〉 가구유형별 최대 수급가능가구수	227
〈표 6-12〉 재산의 소득환산제 개선모형에 따른 신규수급가구 수	232
〈표 6-13〉 재산의 소득환산제 개선모형에 따른 신규수급자 소요예산 추계 결과	235
〈표 6-14〉 재산의 소득환산제 개선모형에 따른 총 추가소요예산 추계 결 과	239
〈표 6-15〉 부양의무자 재산기준 변화에 따른 추가 수급자 수 및 소요예산	244
〈표 6-16〉 생계급여와 주거급여 분리모형에 따른 실태 분석	246
〈표 6-17〉 생계급여와 주거급여 분리모형에 따른 수급자 분포	247
〈표 6-18〉 생계급여와 주거급여 분리모형에 따른 총소요예산	247
〈표 7-1〉 가구유형별 자동차 보유율(2009년 기준)	259

그림 목차

[그림 2-1] 2002년까지의 선정 급여(2002년 4인가구 기준)	36
[그림 2-2] 소득인정액 적용시 선정 및 급여	38
[그림 3-1] 취업활동인구 중 사회보장급여 수령집단별 비교 (1999- 2010)	59
[그림 3-2] 구직자 수당 제재 유형 별 건수	66
[그림 3-3] 노인수발수당 수급자 수 변화(2002-2010)	72
[그림 3-4] 장애생계수당 수급자 수(2002-2010)	73
[그림 3-5] 사적 소득에 따른 독신 연금, 수당, 학생급여액 비교	111
[그림 3-6] 각국의 공공부조제도의 관점별 비교	126
[그림 5-1] 2003년 중소도시 기준 가구별 일반재산 최고재산액 도해	174
[그림 5-2] 재산의 소득환산제 실시 전후의 변화(4인가구 예, 2003년)	175
[그림 5-3] 2011년 중소도시 기준 가구별 일반재산 최고재산액 도해	179
[그림 5-4] 2011년 중소도시 기준 가구별 금융재산 최고재산액 도해	180

요약

1. 연구의 필요성 및 목적

□ 연구의 필요성

- 공공부조제도는 최종적인 사회안전망(last social safety net)이므로 사각지대가 없어야 함.
 - 그러나 현행 국민기초생활보장제도는 넓은 사각지대가 존재
- 사각지대를 발생시키는 두 가지 주요요인은 부양의무자기준과 재산의 소득환산제임.
- 현행 재산의 소득환산제는 다양한 측면에서 비판받고 있으며, 이로 인한 사회문제도 발생하고 있음.
 - 소득환산율은 제도 시행 초기의 재산을 2년 내에 소진하는 것을 전제로 역산된 비율로 설정되어 있어 논리적 기반이 취약하다는 비판을 받고 있음.
 - 또한, 주거용 재산 등 일반재산에 대해서 월 4.17%, 금융재산에 대해 월 6.26%, 자동차에 대해 100%의 환산율을 적용하는 것은 지나치게 높다는 비판이 제기되고 있으며, 이로 인한 사회문제도 발생하고 있는 것이 현실임.

□ 연구 목적

- 국민기초생활보장제도 재산의 소득환산제도에 대한 이론적·논리적 검토를 바탕으로 이론과 제도 간의 정합성 제고

- 이를 바탕으로 좀 더 효율적이고 현실성 있는 대안을 마련하고, 이에 따른 사회·경제적 효과 분석

□ 연구내용 및 방법

- 본 연구에서는 재산의 소득환산제의 이론적·논리적 근거, 외국 공공부조제도에서의 재산 범위와 재산 기준이 주는 시사점, 재산의 소득환산제에 대한 사회복지 전담공무원의 인식을 검토 한 후,
- 재산의 소득환산제의 문제점과 개선대안, 개선 대안별 사각지대 해소 효과와 추가 소요예산 분석

2. 재산기준 설정의 이론적·논리적 검토

□ 재산기준의 수준

- 재산기준은 공공부조제도에 내재하고 있는 ‘보충성 원칙’과 ‘최저생활보장 원칙’ 중 어느 원칙을 더 우선적으로 적용하는가에 따라 그 수준이 달라짐.
- 만약 어떤 국가가 ‘최저생활보장 원칙’을 ‘보충성 원칙’보다 우선시 하면 재산기준이 다소 높게 설정됨. 반대이면, 낮게 설정됨.

□ 재산기준 설정방식

- 공공부조제도에서 재산기준을 고려하는 방식은 소위 ‘cut-off 방식’과 ‘재산의 소득환산 방식’으로 구분됨.
- ‘cut-off 방식’이란 소득기준과 재산기준을 각각 두고, 개별가구의 소득과 재산이 각각의 기준이하일 경우 수급자로 선정하는 체계를 의미함.
- ‘재산의 소득환산 방식’은 재산을 소득으로 환산함으로써 개별가구의 능력을 하나의 지표(예, 소득인정액)로 통일하는 방식을 의미함.
- 각각의 방식은 장단점이 있음.
- ‘cut-off’방식은 제도가 간편하다는 장점이 있고, 환산방식을 형평

성을 제고할 수 있다는 장점이 있음.

□ 재산의 소득환산의 모형

○ 매각 후 사용 모델

- 동 모델은 재산을 특정 기간 동안 매각한다고 가정하여 환산율을 산출하는 모델. 현재 기초보장제도의 논리적 근거를 제공하고 있는 모델임.

○ 재산으로부터 파생되는 서비스를 소득으로 환산하는 모델

- 이 모델은 최저생활보장 원리에 좀 더 무게중심을 두고 있는 모델로서, 전가임대료 방식이 이 모델의 한 예라 할 수 있음. 즉, 재산으로부터 창출되는 서비스를 소득으로 간주하여 환산율을 산출하는 모델임.

○ 최저생계비 산정 역환산 모델

- 최저생계비의 저량에 해당하는 값을 재산에 대응시켜 역으로 환산율을 산출하는 방식

3. 외국 공공부조제도의 재산기준

3

□ 재산기준 설정방식

- 비교 대상 국가들 중 독일과 일본에서 공공부조제도의 재산기준은 순수 cut-off 방식에 가깝다면, 영국과 호주에서 공공부조제도의 재산기준은 cut-off 방식과 재산의 소득환산제 방식을 혼용하고 있다고 할 수 있음.

□ 재산기준 수준

- 독일의 경우 매우 광범위한 비간주재산과 보호재산을 설정함으로써 cut-off 방식이면서 매우 관대한 재산기준을 적용하고 있음.
- 반면, 일본의 경우 보호되어야 하는 재산의 범주를 매우 협소하게 규정하고 이를 초과할 경우 수급권을 제한하고 있음.
- 또한, 이들 국가들 중 영국, 독일, 호주는 거주하는 주택에 대해서는

요약

거의 예외없이—즉, 매우 고가의 주택을 제외하고는— 재산의 범주에서 제외하고 있음.

□ 재산의 소득환산

- 영국 소득보조(IS)의 경우 금융재산에 대하여 250파운드당 주 1파운드를 차감하는 방식으로 재산을 소득으로 환산하고 있음.
- 호주에서는 연금형 급여에 대해 재산의 소득환산제를 취하고 있는데, 기초공제액을 초과하는 1,000달러당 2주에 1.5달러씩 재산을 소득으로 환산하고 있음.

4. 사회복지전담공무원 인식

□ 재산의 소득환산제에 대한 인식

- cut-off 방식에서 소득환산제로의 제도 변화에 대하여 긍정적 의견이 다수

□ 재산의 소득환산제 개선방안에 대한 인식

- 개선 방안에 대한 각론에서는 상당한 의견의 편차가 존재하는 것으로 나타났다.
- 특히, 연령과 경력연수에 따라, 그리고 근로능력있는 빈자에 대한 수급권에 대한 의견에 따라 현재의 재산 기준이 완화될 필요가 있다는 의견과 현수준을 유지해야한다는 의견, 그리고 오히려 기준을 강화해야 한다는 의견이 팽팽히 맞섰다.

5. 재산의 소득환산제 현황 문제점

□ 현황

○ 소득인정액

- 소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액
 - 소득평가액 = 실제소득 - 가구특성별 지출비용 - 근로소득공제
 - 재산의 소득환산액 = (재산 - 기본재산액 - 부채) × 소득환산율

○ 재산의 소득환산액

- 재산의 소득환산액 = {(일반금융재산의 종류별가액 - 기본재산액 - 부채) + 승용차 재산가액} × 재산의 종류별 소득환산율
- 재산의 종류 : 일반재산, 금융재산, 자동차
- 기본재산액 : 대도시(5,400만원), 중소도시(3,400만원), 농어촌(2,900만원)
- 소득환산율 : 일반재산(월4.17%), 금융재산(월6.26%), 자동차(월100%)

□ 문제점

- 재산의 소득환산율 산정의 이론적·논리적 근거가 취약하다는 점.
- 재산의 소득환산율, 그 중에서도 주택과 자동차에 대한 환산율이 너무 높게 설정되어 있어 이로 인한 기초보장 사각지대가 광범위하게 존재한다는 점.
- 소득을 창출할 수 없는 재산, 대표적으로, 거주하고 있는 주택을 소득으로 환산함으로써 최저생활보장 원칙을 저해한다는 점.
- 재산 종류 간 형평성 문제, 즉 일반재산과 금융재산의 환산율을 달리 적용함으로써 형평성을 저해한다는 점.
- 기본공제액을 가구규모와 관계없이 동일하게 설정함으로써 1~3인가구에게는 유리한 반면 5인 이상 가구에게는 불리한 결과를 초래한다는 점.
- 소득을 유발하는 재산, 예컨대 농지, 자영자 점포의 전세금, 영업용 택시 등에 대해 소득과 재산으로 동시에 산정하는 것은 부당하다는 점.
- 근로무능력자로만 구성된 가구에 대해 광범위한 재산특례기준을 부여하는 것은 형평성 측면에서 문제시될 수 있다는 점 등.

6. 재산의 소득환산제 개선방안 및 효과분석

□ 개선 기본방향

- 제도의 논리적 타당성 제고
- 대상 포괄성을 확대, 즉 사각지대 축소
- 급여의 적절성 제고
- 제도 내적·외적 형평성 제고
- 제도 개선의 우선순위 고려
- 예산 제약성(현실성), 효율성, 간소성, 국민정서 등의 측면도 동시에 고려

□ 점진적 개선 모형 및 분석결과

○ 모형

- 시뮬레이션 모형은 위의 개선방향을 근거로 할 때 크게 현 제도를 기준으로 하는 기준모형(baseline)
- 현 제도의 틀을 유지한 채 재산의 소득환산율을 일률적으로 인하하는 점진적 인하모형(모형 I)
- 금융재산부터 부채를 공제하는 부채 공제순서 변경모형(모형 II)
- 일반재산과 금융재산 환산율의 비율을 조정하는 환산율 비율조정 모형(모형 III)
- 주거환산율을 분리하여 환산율을 더 낮게 책정하고 나머지는 현 환산율을 유지하는 주거환산율 분리모형(모형 IV)
- 기본공제액 인상모형(모형 V)
- 가구규모별로 기본공제액을 차등 적용하는 차등공제액 모형(모형 VI)
- 재산특례 강화모형(모형 VII)으로 구분

○ 분석결과

- 시뮬레이션 결과, 현 제도의 틀을 유지하는 모형의 경우 추가 수급자 수는 최소 0명에서 최대 10만명 내외이며, 추가 현금급여

소요예산(의료급여 제외, 지방비 포함)은 최소 약 -130억원에서
최대 약 1,000억까지로 나타났음.

□ 주거급여 분리모형 분석결과

○ 모형

- 2010년 계측된 최저생계비의 지역별·점유형태별 주거비를 기준
으로 생계비와 주거비를 분리한 모형

○ 분석결과

- 생계급여와 주거급여 분리모형의 총 소요예산은 3조 2천억원 내
외가 될 것으로 추계됨(의료급여 제외, 지자체 예산 포함).

7. 결론 및 정책적 제언

□ 중장기적인 개선 과제 및 우선 순위

- 일률적으로 환산율을 인하는 모형(모형 I)을 적용한다면, 단기적으로
는 일반재산 기준 환산율을 현재의 절반 수준인 2.38%(금융재산은
3.57)로 낮추고, 자동차는 25% 수준으로 인하하는 방안, 장기적으로
일반재산 환산율 기준 1.04% 정도로 설정

- 현재 100%인 자동차 환산율은 25% 정도까지 인하하는 방안과,
일반재산으로 취급하는 자동차에 대한 예외규정을 좀 더 완화하
는 방안을 함께 고려

- 논리적 측면이나 국민 정서 등을 감안할 때, 일률적 환산율 인하
모형보다 주거재산의 분리모형(모형 IV)모형이 평가 기준에 더
부합

- 장기적으로는 생계급여와 주거급여를 완전히 분리하는 모형을 신
중히 검토

- 농촌의 경작지, 어촌의 어선, 도시의 영세자영 사업장, 영업용 택시
등 소득을 유발하는 재산에 대한 이중 카운트 문제는 첫째, 소득을
유발하는 재산에 대하여 추정 소득을 부과되 재산으로는 산정하지

않는 방안과, 둘째, 소득과 재산 중 더 높게(수급자에게 불리) 혹은 더 낮게(수급자에게 유리) 산정되는 것 한 가지만 적용하는 방안 적용 필요

- 제도 외적인 측면에서 국민기초생활보장제도의 재산기준은 공적 역모기지 제도 및 자산축적제도(IDA)와의 적극적 연계 모색

01

K
I
H
A
S
A

서론

제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

국민기초생활보장제도의 선정 여부를 판가름하는 가장 중요한 두 기준은 부양의무자 기준과 소득인정액 기준(최저생계비 기준)이다¹⁾. 이 두 가지 기준은 공공부조제도의 넓은 의미의 ‘자력 우선의 원칙’을 제도적으로 구현하는 기준이다. 즉, 부양의무자 기준은 가족에 의한 보호, 즉 사적 부양 우선의 원칙을 체현하며, 소득인정액 기준은 자신의 소득과 재산을 우선적으로 활용해야 한다는 원칙을 표방하고 있다. 이 중 2003년부터 실시되고 있는 소득인정액기준은 생활보호제도에서 적용되던 소득 기준과 재산 기준이라는 이분화된 재산기준(이하 cut-off 방식)이 가지는 단점을 보완하면서, 형평성을 높이는 제도로 평가받고 있다 (홍경준 외, 2004; 허선 외, 2009).

다른 한편, ‘자력 우선의 원칙’은 공공부조제도의 기준을 엄격하게 설정함으로써 ‘최후의 안전망’(last resort)으로서 국민기초생활보장제도

1) 엄밀한 의미에서 국민기초생활보장제도의 선정기준은 부양의무자기준과 최저생계비이다. 그러나 『국민기초생활보장사업안내』를 포함한 대부분의 교재나 보고서에서 부양의무자기준과 소득인정액을 선정기준이라고 언급하고 있다. 이는 선정기준과 개별가구의 능력을 구분하지 않았기 때문에 발생한 혼란이라고 생각된다. 기초보장제도를 포함한 공공부조제도는 선정기준과 개별가구의 능력을 비교하여 개별가구의 능력이 기준에 미치지 못하면 선정하고, 그 차액을 급여하는 제도이다. 여기서 소득인정액은 개별가구마다 달라지는 개별가구의 능력을 나타내는 지표이고, 최저생계비는 국가가 정한 하나의 기준선이다. 하지만 본 보고서에서는 양자를 엄격하게 구분할 필요가 있을 경우에는 이를 구분하되, 나머지 경우는 구분하지 않고 혼용하여 사용하고자 한다.

에의 의존성을 최소화하고 근로유인의 훼손을 막고자 하는 ‘암묵적’ 목적도 없지 않다.

그러나 이러한 엄격한 국민기초생활보장제도의 선정 기준으로 인해, 소득만 놓고 볼 때 최저생계비 미만임에도 불구하고 국민기초생활보장제도의 급여로부터 제외된 이른바 ‘기초보장의 사각지대’²⁾가 편재함으로써 이를 둘러싼 갈등이 사회문제화³⁾되고 있는 양상이다. 예컨대, 여유진 외(2010)에 의하면 기초보장 수급 전 소득 기준으로 가구빈곤율은 11.26%에 이르지만, 이들 가구 중 2008년 1년 동안 기초보장 급여를 받은 경험이 있는 가구는 45.5%로 절반에도 채 못 미치는 것으로 나타났다. 이는 물론 다른 이유에서 기인할 수도 있지만, 무엇보다도 부양의무자 기준과 재산의 소득환산제로 인한 것으로 판단된다. 특히, 노인가구의 수급률은 전체 평균보다 오히려 더 낮게 나타난다. 소득이 최저생계비 미만인 남성노인가구주 가구 중 27.7%, 여성노인가구주 가구 중 45.9%만이 기초보장 수급을 받고 있었다.

이와 같은 사각지대의 문제를 완화시키고자 두 기준 중 부양의무자 기준은 기초보장제도 시행 이래 개선 필요성과 방안에 대한 몇 차례의 정책적 연구가 이루어져 왔다(여유진 외, 2003; 여유진 외, 2008). 또

- 2) 여기에서 ‘기초보장의 사각지대’란 여러 가지 이유로 자신의 힘으로는 기본적인 욕구(basic need)를 충족할 수 없음에도 불구하고 공적 보장체계로부터 배제되거나 급여의 부족으로 욕구가 결핍된 채 살아가고 있는 상태를 의미한다. 따라서 기초보장 사각지대는 좁은 의미로는 주로 대상의 포괄성을 의미하지만, 넓은 의미로는 급여의 적절성까지를 포함하고 있다.
- 3) 2003년 7월 17일 인천의 고층아파트에서 어머니가 세 자녀와 함께 투신자살하는 사건이 발생하였다. 자살한 손모씨는 남편의 부도로 빈곤상태에 놓여 있었지만 남편이 처분하지 않은 중고자동차 때문에 기초보장 수급자로 선정되지 못했다는 사실이 알려져 사회적 파장을 일으켰다. 2004년 12월 1일 양산에서도 비슷한 생계형 동반자살 사건이 발생하였다. 2004년 12월 18일 대구에서는 장릉에서 4세 발달장애 아동이 기아로 숨진 채 발견되는 사건이 발생하여 또 한번 충격을 안겨주었다. 이러한 일련의 사건으로 인해 기초보장 사각지대 문제가 사회적으로 이슈로 떠올랐다. 이외에도 노인의 생계형 자살이 크게 증가하고 노부모 부양을 둘러싼 가족 갈등이 사회문제화되는 등 빈곤과 관련된 문제가 증가하고 있는 실정이다. 그러나 제도 시행 이후 부양의무자기준의 일부 완화 등을 제외하고는 국민기초생활보장제도에서 사각지대를 축소하기 위한 구체적 대안들과 노력들은 현실화되지 못했다.

한, 몇 차례의 법과 시행령 개정을 통해 부양의무자의 범위와 판정기준이 완료된 바 있다.

그러나 재산의 소득환산제도는 본격적인 실시에 따른 모형 설계와 효과에 대한 연구(홍경준 외, 2003, 2004) 이후 문제점과 개선 방안에 대한 후속 연구가 이루어진 바 없다. 이 결과, 2003년 재산의 소득환산제의 본격적 실시 이래, 2004년과 2009년 두 차례에 걸쳐 대도시와 중소도시의 기본재산액만 상향조정되었을 뿐 원형을 그대로 유지하고 있다.

현행 재산의 소득환산제도는 기본재산액(공제액)과 추가분에 대한 소득환산율(일반재산 월 4.17%, 금융재산 월 6.26%, 승용차 월 100%)로 구성되어 있다. 현행 제도에서 소득환산율의 기원은 제도 시행 초기의 재산을 2년 내에 소진하는 것을 전제로 역산된 비율로 설정되어 있어 논리적 기반이 취약하다는 비판도 적지 않다. 또한, 주거용 재산 등 일반재산에 대해서 월 4.17%, 금융재산에 대해 월 6.26%, 자동차에 대해 월 100%의 환산율을 적용하는 것은 지나치게 높다는 비판이 제기되고 있으며, 이로 인한 사회문제도 발생하고 있는 것이 현실이다.

제도 시행 10년에 즈음하여, 재산의 소득환산제도를 재검토함으로써 논리적 근거를 보강함과 아울러 좀 더 현실성 있는 대안을 마련하고, 이에 따른 사회·경제적 효과를 분석하는 것이 본 연구의 목적이다. 구체적으로, 본 연구는 재산의 소득환산제도의 이론적·경험적 근거와 외국 공공부조제도의 재산 기준을 검토하고, 개선 모형을 설정하며, 개선에 따른 소요 예산과 사각지대 해소 효과 등을 분석하는데 목적이 있다.

제2절 연구 내용 및 방법

1. 연구 내용

본 보고서는 총 7개의 장으로 구성되어 있다.

먼저, 제1장에서는 연구의 필요성과 목적, 연구의 주요 내용과 방법을 기술하고 있으며, 아울러 연구의 기대효과와 한계점을 적시하고 있다.

제2장에서는 공공부조제도에서 재산 기준을 설정하는 이론적, 논리적 근거와 대안적인 소득환산 모형들을 검토하고 있다. 빈곤에 대응하는 최후의 안전망으로서 공공부조제도의 기본적인 성격을 논하고, 빈곤을 측정하는 ‘능력’의 개념에는 재산을 포함한 다양한 요소들이 포함될 수 있음을 역설한다. 또한, 공공부조제도의 선정 기준으로서 재산의 소득환산이 가지는 의미와 장점을 cut-off 방식과의 비교를 통해 제시하고, 이러한 재산의 소득환산의 대안적 모형을 설계하고 있다.

제3장에서는 외국 공공부조제도에서 재산기준 설정 방식과 그 시사점을 검토한다. 외국의 공공부조제도도 나름의 재산기준을 설정하고 있지만, 그 포괄 범위와 수준, 재산기준의 설정 방식은 그 나라 공공부조제도 성립의 역사적 배경과 발전 경로에 따라, 그리고 공공부조제도의 성격에 따라 상이하다. 본 장에서는 가장 오랜 공공부조의 역사를 지닌 영국, 대륙식 복지제도의 전형으로 꼽히는 독일, 독특한 사회부조형 복지국가를 형성한 호주, 그리고 우리나라와 가장 유사한 형태의 공공부조제도를 가지고 있는 일본 생활보호제도의 재산기준 설정 방식과 기준을 살펴보고, 이를 통해 국민기초생활보장제도에서 재산의 소득환산제 개선에 주는 함의를 이끌어내고자 하였다.

제4장에서는 기초보장제도 전달체계의 최일선에 있는 사회복지전담공무원의 재산의 소득환산제에 대한 인식과 개선 방안에 대한 의견을 분석하고 있다. 심층면접을 통해 ‘재산의 소득환산제’의 구체적인 실태와 문제점, 그리고 개선에 대한 의견을 청취한 결과를 분석하는 한편, 설문조사 결과를 분석함으로써 현재 재산의 소득환산제에 대한 인식과 개선 방향에 대한 시사점을 얻고자 하였다.

제5장은 재산의 소득환산제의 연혁과 현황, 수급자와 비수급 빈곤층(차상위계층)의 자산 상태에 대한 분석, 재산의 소득환산제의 구체적인 문제점 등의 내용을 담고 있다. 재산의 소득환산제가 2003년 처음 도입된 이후 어떠한 변화를 거쳤으며 현재 기본공제액과 환산율이 어떻게 설정되어 있는지를 검토한다. 이어서 기초보장 수급가구와 비수급 빈곤가구(소득인정액 미만인 비수급 빈곤가구와 소득평가액 미만인 비수급 빈곤가구)의 가구 특성, 소득, 그리고 특히 자산 상태를 비교 분석하였다. 특히, 재산의 소득환산제로 인한 비수급의 실태를 분석함으로써 개선의 방향에 대한 시사점을 도출하고자 하였다. 이러한 재산의 소득환산제의 현황과 비수급 빈곤층 실태 분석 결과를 바탕으로 재산의 소득환산제가 가진 문제점을 심층적으로 제시하고 있다.

제6장에서는 앞서 2장에서 5장까지의 검토 및 분석 내용을 토대로 재산의 소득환산제의 개선 방향, 구체적인 개선 방안 그리고 개선 모형을 제시하고 있다. 또한, 개선 모형의 사각지대 해소효과와 추가 소요예산을 시뮬레이션 분석을 통해 제시하고 있다.

마지막으로 제7장에서는 지금까지의 논의 내용을 요약·정리하고, 재산의 소득환산제의 중장기적인 개선 방안에 대한 정책적 제언을 담고 있다.

2. 연구 방법

본 연구에서는 ‘재산의 소득환산제’의 문제점과 개선 방안을 논리적이고도 구체적으로 제시하기 위하여 이론적 접근, 해외 사례 연구, 원자료와 2차자료를 통한 실태 분석, 포커스그룹 인터뷰와 인터넷 설문조사 결과 분석, 시뮬레이션 분석 등 다양한 방법을 채용하였다.

먼저, 공공부조에서 재산 기준을 두는 근거, 소득환산의 논리적 근거, 그리고 소득환산모형 등과 관련해서 국내외 관련 논의와 이론들을 검토

하였다. 또한, 각국의 다양한 공공부조제도에서의 재산기준에 대한 해외 사례를 연구하였다. 대상 국가는 영국, 호주, 독일, 일본이다. 특히, 이들 국가에 대한 매우 구체적인 재산 기준을 파악하기 위해 해외 출장을 통해 전문가와 사회복지 담당자와의 인터뷰를 실시하였다.

다음으로 재산의 소득환산제가 갖는 문제점을 구체적으로 파악하고자 실태자료 분석과 병행하여, 사회복지 전담공무원에 대한 포커스그룹인터뷰(FGI)와 이메일 설문조사를 실시하여 그 결과를 분석하였다. 실태 분석을 위해 주로 사용된 원자료는 「2010년 최저생계비 계측을 위한 국민생활실태조사」(기준연도: 2009년)이다. 「2010년 최저생계비 계측을 위한 국민생활실태조사」(기초조사)는 『2010년 최저생계비 계측조사 연구』를 위해 실시된 조사로 총완료 가구수가 19,261가구에 이른다. 이와 같이, 가장 최근의 대표성 있는 표본을 사용하여 분석함으로써 결과의 신뢰성을 높이하고자 하였다.

한편, 사회복지 전담 공무원의 재산의 소득환산제에 대한 구체적인 인식을 파악하고자 총 5회에 걸쳐 포커스 그룹 인터뷰가 진행되었다. 포커스 그룹 인터뷰는 2011.3.3.~2011.7.11.까지 총 5회에 걸쳐 실시되었다. 다양한 지역적 특성을 고려하기 위하여 대도시(서울, 부산), 중소도시(목포, 제주, 안동 등), 그리고 농어촌(제주시 애월읍, 전남 신안군 영암군, 충남 서천군 등) 지역의 공무원을 고르게 대상에 포함시켰다. FGI 면접지를 활용하여 면접이 진행되었으며, 주로 지역적 특성을 고려하여 재산의 소득환산제 운용 현황과 문제점, 그리고 이에 대한 개선 방안 등에 대한 심층 면접이 실시되었다⁴⁾.

이러한 심층 면접과 함께 사회복지전담공무원을 대상으로 한 이메일 설문조사도 병행되었다. 사회복지전담공무원 이메일 설문조사의 대상은 2010년도 보건복지부 교육프로그램을 이수한 공무원 7천 여명 중 7급

4) 면접지는 부록 1에 제시되어 있다.

이상의 사회복지전담공무원이다. 표본 추출 방법은 비비례 층화 추출법이며, 대도시(도농복합군 포함) 200명, 중소도시 150명, 농어촌 150명으로 총 500명이 표본으로 선정되었다. 조사 기간은 2011년 4월 16일부터 4월 24일까지(총 9일간)이었으며, 조사 방법은 이메일을 활용한 전자설문방식으로 진행되었다. 설문은 주로 현재 재산의 소득환산제에 대한 인식, 기본공제액과 환산을 수준에 대한 인식, 개선의 필요성과 선호도 등에 대한 문항으로 구성되어 있다⁵⁾. 조사 결과는 복무 기간별, 업무 영역별, 지역별, 연령별, 성별로 분석되었다.

마지막으로, 재산의 소득환산제 개선 모형별 추가 수급자(가구) 수와 소요 예산을 산출하기 위하여 시뮬레이션 분석을 실시하였다. 분석에 사용된 자료는 앞서 실태 분석에서도 사용된 「2010년 최저생계비 계층을 위한 국민생활실태조사」 원자료이다. 분석 내용은 소득평가액, 재산의 소득환산액, 소득인정액 등을 산출하여 인구집단별 빈곤율을 산출하고, 재산, 부양의무자 기준으로 인한 기초보장 사각지대 규모를 추정한다. 이를 바탕으로 재산의 소득환산제 개선에 따른 인구집단별 사각지대 해소 규모 및 추가 소요예산 등을 추계하였다.

5) 설문지는 부록 2에 제시되어 있다.

재산기준 설정의 이론적·논리적 근거

제2장 재산 기준 설정의 이론적·논리적 검토

제1절 공공부조제도와 재산기준

1. 빈곤과 공공부조제도

공공부조제도는 빈곤에 대한 최종적인 사회안전망(last social safety net)이다. 그러므로 공공부조제도와 선정기준으로서의 재산기준의 관계를 살펴보기 위해서는 빈곤에 대한 개념부터 살펴보는 것이 순서이다.

하지만 빈곤(poverty)을 엄격하게 정의내리는 것은 쉬운 일이 아니다. 왜냐하면 “아름다움(美)이 보는 사람의 눈에 달렸듯이 빈곤도 그와 같이 하나의 가치판단”이기 때문이며(Orshansky, 1969), 그리고 “가치판단으로부터 자유로운 빈곤개념은 있을 수 없기”(OECD, 1976) 때문이기도 하다. 또한 “빈곤이란 항상 몇 가지 상호 연관되는 의미를 지니고 있으며, 또한 그것이 발생하는 특정한 사회의 관행에 의해 정의되어지는 것”이기 때문이다(Hobsbawm, 1974). 이러한 점을 감안하면 빈곤을 정의하는 것은 ‘현자의 돌’(philosopher's stone)⁶⁾을 찾으려는 시도일 수도 있다(Rein, 1968).

그럼에도 빈곤을 개념적으로 정의하고 이를 조작적으로 정의내리는 것은 사회복지정책의 가장 기본적이고 일차적인 과업 중의 하나이며,

6) ‘현자의 돌’은 중세 연금술사들이 찾으려 했던 신비의 돌을 말하며, 모차르트가 5명의 작곡가와 더불어 작곡했던 오페라 곡 이름이기도 하다.

공공부조제도 선정기준 중의 하나인 재산기준을 논하는 출발선이 되기 때문이다. 먼저, 빈곤의 사전적 의미는 ‘기본 욕구를 충족시킬 수 있는 생활수단이 부족한 상태’ 즉, ‘자원의 결핍으로 인해 기본적인 물질적인 욕구를 충족시킬 수 없는 상태’이다. 빈곤을 이와 같이 정의하면, 저개발 국가의 빈곤은 놀랄 만한 일이 아니지만, 전반적인 생산력의 수준이 모든 국민을 충분히 먹여 살리고도 남음이 있는 선진국에서도 빈곤이 존재한다는 것은 놀랄만한 사실이 된다. 이는 빈곤의 문제가 분배의 불평등과 밀접한 관련을 맺고 있다는 사실을 시사해 준다. 즉, 빈곤의 정의는 특정 시대와 사회 및 지역에 따라 달라질 수 있다는 것이다. 그러므로 빈곤 개념은 연구자들에 따라서 다양하게 정의 내려져 왔다. 스미스(Smith, 1776)는 필수품을 구입할 수 없는 상태를 빈곤이라고 보면서, 더 나아가 체면을 유지할 수 있는 최소한의 재화를 구입할 수 없는 상태도 빈곤으로 정의하고 있다.

“내가 이해하기에 필수품은 생활의 유지를 위해 불가피하게 필요한 재화뿐만 아니라, 관습상 최하위층의 사람일지라도 그것 없이는 신망 있는 사람으로서의 체면을 유지할 수 없는 그러한 재화이다. 예컨대, 린넨셔츠는 엄격히 말해서 생활필수품은 아니다. 그러나 현재 신망 있는 일용노동자라면 린넨셔츠 없이 공공장소에 나타나기에 남부끄러울 것이며, 린넨셔츠가 없는 것은 수치스러운 빈곤 상태를 나타내는 것이다”(Smith, A., 1776).

그리고 라운트리(Rowntree, 1901), 타운젠드(Townsend, 1962), 센(Sen, 1981) 등은 그 당시의 사회경제적 여건, 공동체의 인식, 학자로서의 지향하는 가치 등을 바탕으로 빈곤개념을 정의 내리고 있다. 그들의 빈곤개념에서 우리는 빈곤개념이 확대되고 있음을 알 수 있다. 라운트리는 개별가구의 능력이 최소한의 물질적 욕구를 충족할 수 없는 상태를 ‘가난’한 것으로 개념정의하고 있다. 반면, 타운젠드는 개별가구의 능력이 최소한의 물질적 욕구를 충족할지라도 주변 다른 가구보다 상대

적으로 못살고 있다면 빈곤한 것으로 보고 있다. 그리고 센의 경우 능력의 결핍까지도 빈곤의 개념에 포괄하고 있다.

“어떤 가족의 총소득이 단순히 물리적 효율성을 위한 최소한의 필수품을 획득하기에 충분치 않다면 빈곤한 것으로 간주 된다”(Rowntree, S., 1901. Sen, 1981).

“인구에서 개인, 가족, 그리고 집단은 그들이 속한 사회에서 적절한 영양을 섭취하고, 활동에 참여하며, 관습적인 혹은 최소한으로 널리 장려되거나 인정되는 생활조건과 설비를 갖추기 위한 자원이 결여될 때 빈곤상태에 있다고 말할 수 있다”(Townsend P., 1962).

“빈곤은 최소한으로 받아들일 수 있는 특정 수준에 도달하기 위한 기본적 능력(capability)의 결여(failure)이다.(Sen, A., 1983).

“빈곤은 정치적으로 받아들일 수 있는 생활수준을 달성할 수 있는 능력이 없는 상태이다”(Liu & Wu, 1998).

이 외에도 많은 학자들이 빈곤을 개념 정의 하고 있지만, 학자들의 견해를 종합하면 1960~70년 전후⁷⁾로 그 개념이 절대에서 상대로 이행되고 있음을 확인할 수 있다. 즉, 라운트리(Rowntree, 1901) 이후의 빈곤개념이 절대적 빈곤개념에 가깝다고 볼 수 있는 반면, 타운젠드(Townsend, 1979) 등 대부분 연구자의 빈곤개념은 상대적 개념에 가깝다고 볼 수 있다.

엄밀한 의미에서 시공을 초월한 가치중립적인 빈곤개념은 존재할 수 없다. 따라서 빈곤은 그 자체로 상대적 개념이라 해도 무리가 없을 것이다. 특히, 빈곤의 개념은 다음과 같은 두 가지 의미에서 상대적이라

7) 이와 같은 시기 구분을 한 것은 상대빈곤 개념의 최대 공헌자인 Townsend를 기준으로 설정하였음을 밝힌다. Townsend(1962, p. 219)에서 “인간은 로빈슨 크루소(Robison Crusoe)가 아니라 사회적 동물이기 때문에 빈곤은 정태적인 개념이 아니라 동태적인 개념으로 이해하여야 한다고 주장”하고 있다. 그리고 그는 이미 1952년 연구에서 빈곤 개념은 고정적인 것이 아니라 극히 사회적인 것일 수 밖에 없다고 주장하고 있다(Townsend, 1952.). 하지만, 상대적 박탈 개념은 Townsend 이전에도 제기되었다. 미국 군인들의 생활행태를 연구한 Stouffer, et. al.,(1949)년 연구가 그 대표적인 예이다. 그리고 Townsend와 비슷한 시기에 상대적 박탈과 정의를 다루고 있는 W. G. Runciman(1966)의 연구도 있다.

할 수 있다. 첫째, 기본욕구조차도 상대적으로만 정의될 수 있다는 것이다. 즉, ‘얼마나 많은 사람들이 무엇을’은 사회규범과 경제적 조건을 반영함으로써 특정한 장소와 특정 시점에서만 대답되어질 수 있는 질문이다. 둘째, 공동체 인식을 반영하는 어떠한 빈곤 개념도 또한 상대적이다. 왜냐하면 그러한 인식들은 특정 사회규범과 태도를 체현한 산물이기 때문이다.

이러한 빈곤의 개념적 정의를 정리하면, 크게 세 가지 잠재적 측정 범주들이 포함되어 있다고 볼 수 있다. 첫째, 객관적으로 정의된 절대적 최소보다 적게 가지고 있는 것, 둘째, 상대적으로 그 사회의 다른 사람들보다 적게 가지고 있는 것, 셋째, 스스로가 생활을 꾸려나가기 어렵다고 느끼는 것이다. 이러한 잠재적 범주에 기초해서 빈곤의 개념은 주로 절대적 빈곤, 상대적 빈곤, 주관적 빈곤으로 구분되어 개념화되고 측정되어 왔다

빈곤선(poverty line)은 지금까지 논의된 빈곤 개념을 바탕으로 빈곤 여부를 확정하기 위해 준거가 되는 기준선이라 할 수 있다. 빈곤선은 앞에서 제시된 빈곤의 개념적 구분에 따라 크게 네 가지 접근방식에 따라 설정될 수 있다(Saunders, 2004). 첫 번째 방식은 재화의 장비구니 측면에서 욕구를 확인한 다음 그것을 사기 위한 비용이 얼마인지를 추정하는 예산기준(Budget standard)이다. 두 번째 방식은 중위(혹은 평균) 소득의 특정 비율과 같이 명시적으로 상대적 방식으로 기준을 설정하는 저소득기준(Low income standard)이다. 세 번째 방식은 최소소득 기준에 대한 공동체 인식에 기초한 주관적 기준(Subjective standard)이고, 그리고 마지막 방식은 (소득지원급여에서 반영되는 것과 같이) 저소득에 대한 공식적 혹은 승인된 기준에 기초한 공식적 기준(Official standard)이다. 이는 각각 절대적, 상대적, 주관적, 그리고 정책적 빈곤 개념에 바탕을 둔 기준이다. 그러나 네 가지 방법 모두 비판에서 자유

롭지 못하다. 그 이유는 “가치판단으로부터 자유로운 빈곤개념은 있을 수 없기 때문에” 빈곤선에 부여된 많은 (때로 갈등적인) 요구를 충족시킬 수 있는 단일한 빈곤기준이 존재하지 않기 때문이다.

비록 모든 사람들이 동의하는 단일한 빈곤개념 및 빈곤선은 존재하지 않지만, 인간답게 살 수 있는 최소한의 수준에 가장 가까운 개념이 빈곤선임에는 틀림이 없다. 그리고 대부분의 복지국가에서는 공공부조제도의 선정·급여기준으로 빈곤선을 직·간접적으로 사용하고 있다⁸⁾.

2. 공공부조제도 수급자 선정·급여기준

공공부조제도의 선정 및 급여방식은 그리스 신화의 ‘Dike의 천칭’과 유사하다. 예컨대, 천칭의 한축에 객관적인 기준인 빈곤선(≒최저생계비)을 두고, 다른 한축에 개별가구의 능력이 얼마인지를 비교하여, 개별가구의 능력이 최저생계비에 미치지 못하고, 부양의무자기준을 충족하면 수급자로 선정되는 체계이다. 그리고 급여는 천칭이 기울어지는 만큼 급여한다. 이를 보충급여라고 한다. 그러므로 엄밀한 의미에서 공공부조제도의 선정·급여기준은 최저생계비와 부양의무자 기준이 되고, 소득이나 재산수준은 개별가구의 능력을 나타내는 지표가 된다. 이들에 대하여 기준과 능력지표로 나누어 간단하게 살펴보자.

기준 중 빈곤선(≒최저생계비)에 대해서는 앞에서 살펴보았으므로 논외로 한다. 선정기준 중의 하나인 부양의무자기준은 가족부양우선 원칙을 반영한 기준이다. 가족부양원칙이란 잘사는 가족이 있을 경우 국가의 도움 전에 이들이 수급권자를 우선적으로 부양하는 것이 바람직하다

8) 여유진 연구(2005)에 의하면, ‘한국과 일본의 경우 최저소득기준(MIS), 최저소득보장(MIP), 빈곤선, 공공부조 선정 및 급여기준선이 직접적인 관계를 지니고 있는 반면, 다른 나라에서는 간접적인 관계를 보이고 있다’라고 논하고 있다. 우리나라와 일본의 경우 규범적 혹은 경험적 빈곤선≒최저소득기준(MIS)≒공공부조기준선≒최저소득보장(MIP)의 관계에 있고, 미국, 영국의 경우 규범적 혹은 경험적 빈곤선≠최저소득기준(MIS)≠공공부조기준선≠최저소득보장(MIP)의 관계에 있다.

는 규범이다. 그러나 모든 국가의 공공부조제도에 부양의무자기준을 두고 있는 것은 아니다. 개인주의가 극도로 발달한 미국 등의 나라에서는 공공부조제도에 부양의무자기준이 아예 없다. 반면, 가족 간의 유대관계를 상대적으로 강조하는 대륙국가(독일, 오스트리아 등)와 동 아시아 국가들은 부양의무자기준을 두고 있다. 동 기준을 두는 나라에서도 부양의무자의 범위, 부양능력 판정기준 등은 그 나라의 사회경제적 특성에 따라 다르다. 우리나라의 경우 상대적으로 매우 강한 부양의무자기준을 두고 있다(여유진 외, 2003).

다음으로 개별가구의 능력 지표에 대하여 살펴보자. 개별가구의 능력 지표에는 소득(income), 소비(consumption), 부(wealth), 근로소득획득능력(earnings capacity), 선택집합(choice sets), 수행능력(capabilities) 등 매우 다양하다. 그러나 다양한 지표 중 일부 지표들은 양화(量化) 하는데 몇 가지 어려움이 있다. 첫째, 측정상의 문제이다. 예를 들어 근로소득획득능력, 수행능력 등의 경우 정확한 가치를 계산하기 어렵다. 또한 소비의 경우에도 신뢰성 있는 자료를 구하기 어렵다. 예컨대, 내구재의 소비를 어떻게 계산하고, 서비스에 대한 가치를 어떻게 환산할 것인가 등의 문제에 봉착하게 된다. 둘째, 다양한 자원들 각각을 정확하게 측정하였다 하더라도 다양한 자원들을 동일척도로의 환산(commensurability)하기 어렵다. 예를 들어 유량(flow)으로서의 소득과 저장(stock)으로서의 부를 동일한 척도로 환산하기 어렵다.

이러한 어려움 때문에 일부 국가들을 제외한 대부분 국가들의 공공부조제도에서는 소득기준과 재산기준을 각각 적용하고 있다. 즉, 소득과 재산이 각각의 기준 이하일 경우 수급권자가 될 수 있다. 우리나라의 경우도 2002년까지 수급자 선정기준으로 소득기준과 재산기준을 각각 두는 방식을 채택하다가, 2003년부터 소득인정액기준⁹⁾으로 대체하였다.

9) 소득인정액은 기준이라기 보다는 개별가구의 능력을 나타내는 지표이다. 그러나 『국민기초생활보장사업안내』를 비롯하여 일반적으로 소득인정액기준이라고 표현하고 있으므로

선정·급여와 관련하여 소득기준과 재산기준을 각각 두는 방식과 소득 인정액 방식 간의 주된 차이점은 전자의 경우 재산수준이 선정에만 영향을 미치나, 후자의 경우 선정과 급여에 동시에 영향을 준다는 점이다.

3. 공공부조의 원리와 재산기준

앞에서 재산이 공공부조제도의 선정·급여에 영향을 주는 논거로써 개별가구의 능력을 나타내는 지표라는 점을 들었다. 즉, 객관적인 기준인 최저생계비에 대칭되는 개별가구의 능력을 보여주는 지표 중의 하나가 재산이므로 이를 공공부조제도의 선정·급여에 반영하는 것이 타당할 수 있다는 논리에 대하여 살펴보았다. 논리의 흐름상 그 다음 단계는(반영한다면) 어느 정도의 재산을 보유한 가구까지를 공공부조의 대상으로 선정하고 급여하여야 하는가의 문제가 된다. 이는 재산기준의 높고 낮음-적정성-의 문제와 관련된다. 사회과학에서 어려운 난제 중의 하나가 적정, 중용, 중도 등의 수준을 설정하는 것이다. 그러므로 재산기준의 높낮이에 대한 문제도 예외가 아니다.

재산기준의 수준과 관련지어 살펴보면, 국민기초생활보장법을 포함한 대부분 국가의 공공부조법에는 대립되는 두 원칙이 존재한다. ‘보충성 원칙’과 ‘최저생활보장 원칙’이 그것이다. 최저생활보장의 원칙은 급여수준이 ‘건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것’이어야 한다는 것을 의미한다. 이는 사회적 적절성(social adequacy)과 관련된다. 만약 어떤 국가가 ‘최저생활보장 원칙’을 ‘보충성 원칙’보다 우선시 하면 재산기준이 다소 높게 설정될 것이다. 반면, 보충성의 원칙은 수급자 자신의 소득·재산·근로능력 등을 활용하여 최대한 노력하는 것을 전제로 급여한다는 것을 의미한다. 이는 경제적 효율성(economic efficiency)

여기서는 이를 따른다.

을 지칭하는 또 다른 표현에 불과하다. 자명한 이야기이지만 어떤 국가가 ‘보충성 원칙’을 ‘최저생활보장 원칙’보다 우선시 하면 재산기준이 다소 낮게 설정될 것이다. 주지하는 바와 같이 사회적 적절성과 경제적 효율성은 서로 상충되는(trade-off) 개념이다. 그러므로 논리적 접근으로 는 불가능하다.

역사적으로 볼 때 상충되는 가치 및 개념들을 녹여내는 방법 중의 하나는 그 사회의 사회경제적 특성, 제도적 특성을 반영한 양보와 타협이다. 이를 반영하듯 주요국의 재산기준을 살펴보면, 그 나라의 사회경제적 조건, 사회보장제도(특히 공공부조제도)의 특성에 따라 그 수준이 달라짐을 볼 수 있다. 한 예로 우리나라의 공공부조제도에서 4인가구의 최저거주면적(전용면적 약 37m²)에 해당되는 전세가격을 기본공제액으로 설정하고 있는 것도 논리적 접근이라기 보다는 사회적 타협의 산물이다.

4. 재산기준 설정방식

공공부조제도에서 재산기준을 고려하는 방식은 크게 두 가지로 구분된다. 소위 ‘cut-off 방식’과 ‘재산의 소득환산 방식’이다. 두 방식은 각기 나름대로의 타당성을 지니고 있다. 그러므로 양 방식에 대한 지지자들도 갈라진다. 각각의 논거를 중심으로 살펴보자.

‘cut-off 방식’이란 소득기준과 재산기준을 각각 두고, 개별가구의 소득과 재산이 각각의 기준이하일 경우 수급자로 선정하는 체계를 말한다. 미국, 독일, 일본 등의 대부분 복지국가들이 이러한 방식을 채택하고 있다. 동 방식의 장점은 제도가 단순하다는 점이다. 그리고 유량(flow)인 소득과 저장(stock)인 재산을 하나의 척도로 통일하여야 하는 과정을 생략할 수 있다. 만약, 동일 척도로 통합 한다면, 저장(stock)인 재산을 유량으로 환산(commensurability)하여야 한다. 그 이유는 최저생계비가

유량이기 때문이다. 즉, 단일 개념의 개별가구 능력을 보여주는 종합지표(예, 소득인정액)는 객관적인 기준인 최저생계비와 동일차원이어야 만 이 비교 가능하기 때문이다. 여기서 저량인 재산을 유량인 소득으로 환산하기 위해서는 ‘재산의 환산율’이 결정되어야 한다. 그러나 적정 환산율, 특히 재산의 종류별 환산율 산정이 어렵다.

그 이유는 재산의 종류가 매우 다양하고 종류별 성격이 다르기 때문이다. 공공부조제도의 목적, 지향하여야 하는 방향성 등과 관련하여 재산을 단순하게 구분해 보아도 복잡하다. 예를 들면 우리나라 공공부조 제도에서 적용하고 있는 바와 같이 일반재산, 금융재산, 승용차로 구분할 수 있다. 최저생활이라는 관점에서는 필수재산과 비필수 재산으로도 구분될 수 있다. 그리고 일부재산은 소득이 창출되는 재산(예, 전답, 예금, 월세준 주택)이고, 그렇지 않고 효용(utility)만 향유할 수 있는 재산도 있다. 또한 외국의 공공부조제도 처럼 주거용 재산과 비 주거용 재산으로도 구분할 필요도 있다. 일부 재산은 사용권만 있는 재산(예, 보증금)인 반면, 대부분의 재산은 사용권뿐만 아니라 매도권이 있는 재산이다. 마지막으로 근로유인(work incentive)과 관련이 있는 재산(예, 전답)과 관련 없는 재산(예, 나대지)으로도 구분이 가능하다.

이와 같이 다양한 재산 중 ‘cut-off 방식’을 선호하는 학자들은 효용(utility)만 있는 재산을 무리하게 소득으로 환산하는 ‘재산의 소득환산 방식’을 논리적 결함이 있는 방식이라고 주장한다. 예를 들면 전세보증금의 경우 집을 사용할 수 있는 권리와 그것을 누릴 수 있는 효용만 있는 재산이다. 이를 무리하게 소득으로 환산한다는 것이 논리적 비약이라는 것이다. 이 비판에 대해서는 ‘재산의 소득환산방식’을 지지하는 학자들도 완전히 자유롭지는 못하다. 왜냐하면 오늘날의 발달된 경제학에서도 효용을 가격이나 소득으로 완전하게 환산하지 못하고 있기 때문이다.

반면, ‘재산의 소득환산 방식’은 재산을 소득으로 환산함으로써 개별 가구의 능력을 하나의 지표(예, 소득인정액)로 통일하는 방식이다. 그러므로 동 방식에는 재산기준이라는 개념이 존재할 수 없다. 선정과 급여는 객관적인 최저생계비와 통합된 능력지표(예, 소득인정액)를 비교하여 소득인정액이 최저생계비 이하일 경우 수급자로 선정될 수 있고, 급여는 최저생계비와 소득인정액의 차액으로 계산된다. 재산의 소득환산 방식을 공공부조제도에 적용하고 있는 나라로는 우리나라, 영국, 벨기에, 호주 등이다. 그러나 적용양태는 다소 차이가 있다. 우리나라의 경우 ‘재산의 소득환산액’을 ‘소득평가액’과 합산한 ‘소득인정액’을 최저생계비와 비교하여 선정·급여하는 방식을 채택하고 있다. 반면, 우리나라를 제외한 나라(영국, 벨기에, 호주)는 선정에는 적용하지 않고 급여에만 적용하거나, 환산대상 재산을 금융재산으로 국한하거나, 환산은 하되 소득과 합산하지 않는 방식을 채택하고 있다. 그러므로 우리나라의 경우 완전한 환산방식을 채택하고 있고, 여타 나라들은 부분적인 환산방식을 적용하고 있다.

동 방식의 대표적인 장점은 수급자 선정 및 급여에서의 형평성을 제고할 수 있다는 점이다. 예컨대, 재산의 소득환산제를 적용하지 않고, ‘cut-off 방식’을 적용하였던 2002년 우리나라의 경우 소득기준과 재산기준은 각각 4인가구의 경우 99만원과 3,600만원 이하였다. 여기서 극단적인 예를 들면, 소득이 전혀 없으면서 재산이 3,601만원인 가구(A)는 수급을 받지 못한다. 반면, 소득이 99만원이고 재산이 3,600만원인 가구(B)는 수급가능하다. 직관적으로 보아도 전자 가구(A)가 후자 가구(B)보다 열악한 가구이나 수급에서 탈락된다. 또한 급여에서 소득이 전혀 없으면서 재산이 3,601만원인 가구(A)는 선정에서 제외되므로 급여액이 0이다. 그러나 이와 생활수준이 유사한 소득이 전혀 없으면서 재산이 3,600만원인 가구(C)는 선정되어 최저생계비 수준의 급여(99만원)

을 받는다. 그러므로 재산 1만원 차이 때문에 가처분 소득이 99만원 차이가 나게 된다. 이는 수급자와 비수급간 형평성 문제를 야기하고, 제도에 대한 불신으로 이어질 수 있다.

이러한 형평성 문제는 재산을 소득으로 환산한 재산의 소득환산액과 소득평가액을 합산한 소득인정액을 최저생계비와 비교하여 선정·급여하면 해결된다. 앞의 예에서 소득인정액 개념을 적용하면, B가구(재산 3,600만원, 소득 99만원)는 선정에서 탈락되고, A가구(재산 3,601만원, 소득 0원)는 새로이 선정되는 결과를 초래한다. 그리고 C가구(재산 3,600만원, 소득 0원)와 새로이 선정되는 A가구(재산 3,601만원, 소득 0원) 간의 급여 차이는 재산 1만원의 환산액만큼 차이가 발생한다. 이는 ‘cut-off 방식’에서 A가구(재산 3,601만원, 소득 0원)는 급여가 없고, C가구는 급여로 최저생계비 수준인 99만원을 받았던 점을 감안하면 형평성이 매우 큰 폭으로 제고된 결과이다.

그리고 ‘cut-off 방식’을 선호하는 학자들이 주장하는 ‘재산의 소득환산방식’의 논리적 결함(효용만 있는 재산을 소득으로 무리하게 환산한다는 결함)이라는 부분에서 스스로도 또한 자유롭지 못하다. 왜냐하면 ‘cut-off 방식’에서 재산기준 전후에 있는 두 가구, 즉 B가구(재산 3,600만원, 소득 99만원)와 A가구(재산 3,601만원, 소득 0원) 간에 한 가구는 선정되고, 다른 한 가구는 탈락되는 논리적 근거가 무엇인지를 살펴보면 자명해진다. 단순히 보면 재산기준이 3,600만원이기 때문이다. 그러나 그 이면에는 재산 1만원을 소득 99만원보다 더 높게 평가(환산)하고 있기 때문에 A가구는 선정에서 탈락되고, B가구는 선정되는 것이다. 그러므로 엄밀하게 보면 ‘cut-off 방식’도 재산을 소득으로 환산하고 있는 것이다. 즉, ‘cut-off 방식’은 재산기준을 초과하는 재산에 대하여 무한대(∞)의 환산율을 적용하고 있는 것이다. 그러므로 ‘cut-off 방식’은 ‘재산의 소득환산방식’의 극단적인 한 방식에 불과한

부분집합(sub-set)이다. 따라서 ‘재산의 소득환산방식’의 논리적 결함은 ‘cut-off 방식’에서도 여전히 결함으로 존재한다.

결국 ‘cut-off 방식’과 ‘재산의 소득환산방식’ 간에 어느 방식이 더 타당하냐는 문제는 논리적 결함이라는 잣대로 재단할 수 없다. 다만, 앞에서 살펴본 바처럼 ‘cut-off 방식’은 제도가 단순하다는 점이 장점이고, ‘재산의 소득환산방식’은 형평성을 제고할 수 있는 방식이라는 점이 장점이다. 그러므로 양자 간 선택의 문제는 어느 장점을 그 사회가 더 우선적인 가치로 받아들이는가의 문제이다.

아울러 현재의 재산기준의 ‘높낮이’와 기초보장의 사각지대도 양자 간 선택의 문제에 고려의 대상이 될 수 있다. ‘cut-off 방식’은 현재의 재산기준이 높은 수준일 경우 형평성 문제를 많이 야기하나, 그 수준이 낮을 경우 거의 발생하지 않는다. 다른 방식으로 설명하면, ‘재산의 소득환산방식’은 현재의 재산기준이 낮을 경우 효용성이 떨어지고, 재산기준이 높을 경우 그 효용성이 높아진다. 이러한 경우의 대표적인 예가 일본과 호주의 경우이다. 일본은 보충성의 원리를 강조하여 재산기준이 매우 낮기 때문에 굳이 ‘재산의 소득환산방식’을 적용할 필요가 없다. 그러나 낮은 재산기준을 적용하고 있기 때문에 기초보장의 사각지대는 그만큼 넓어진다. 반면, 호주의 경우 최저생활보장의 원리를 더 우선적인 가치로 간주하여 매우 관대한 재산기준을 두고 있기 때문에 ‘재산의 소득환산방식’이 필요하게 된다. 그 결과 호주의 관대한 재산기준은 기초보장의 사각지대를 줄이는데 큰 기여를 하고 있다.

제2절 재산 소득환산의 이론적 배경

1. 재산의 소득환산 방식의 논거

가. 최저생계비 구조와 재산

공공부조제도는 부양의무자기준을 논외로 한다면, 객관적인 기준인 최저생계비와 개별가구의 능력(소득, 소득평가액, 소득인정액)을 비교하여, 개별가구의 능력이 최저생계비 이하인 자를 수급자로 선정하고 차액을 급여하는 제도이다. 양자 간의 비교는 동일 차원으로 이루어지는 것이 바람직하다. 그러므로 최저생계비의 개념 및 차원에 대하여 먼저 살펴보자.

최저생계비는 최소한의 건전하고 문화적인 생활을 할 수 있는 비용으로서 한 사회에 살아가는데 필요한 ‘최소한의 욕구(need)’를 충족시키는 데 소요되는 금액이다. 산정 단위(기간)는 그 사회의 사회경제적 특성에 따라 달라지나, 우리나라의 경우 월 단위로 산출하고 있다. 최저생계비 산정(특히 전물량 방식의 최저생계비¹⁰⁾)시 그 핵심 개념인 ‘최소한의 욕구’를 반영한 마켓 바스켓(market basket)은 식료품, 광열·수도비, 교통비 등 일상적으로 지출되는 유량(flow) 성격의 필수지출과 TV, 장롱, 주택 등의 저량(stock) 성격의 필수재산으로 구성된다. 그러므로 최저생계비 자체에 다른 차원인 유량과 저량이 포함되어 있다. 차원이 다른 유량과 저량은 단순 합산될 수 없다. 따라서 최저생계비 계측에서는 필수재산(stock)을 비용으로 환산하여(flow로 전환) 필수지출과 합산한다. 이를 식으로 표현하면 다음과 같다.

$$\text{최저생계비} = \sum \text{유량(flow)} + \sum \{ \text{저량(stock)의 유량화 값} \}$$

10) 다른 방식의 최저생계비 산정, 즉 상대방식, 반물량 방식 등의 방식으로 ‘최소한의 욕구’를 금액화 할 경우에는 계측방식이 다르므로 유량과 저량이 명시적으로 나타나지 않으나, 그 이면에는 유량인 필수지출과 저량인 필수재산이 ‘최소한의 욕구’에 포괄되고 있다.

공공부조제도는 앞에서 언급한 바와 같이 ‘Dike 천칭’과 유사하므로 저울의 한 측인 최저생계비 구조(내용)를 감안하여, 개별가구의 능력 판단도 동일 차원으로 접근하는 것이 바람직하다. 왜냐하면, 개별가구의 물적 능력 또한 유량 성격의 소득과 저장 성격의 재산으로 구성되어 있기 때문이다. 즉, 소득은 최저생계비의 필수지출(flow)과 대응되고, 재산은 최저생계비의 필수재산(stock)과 대응된다. 그러므로 최저생계비와 마찬가지로 하나의 지표로 통일하는 것이 바람직하다. 여기서 통일하는 방향의 문제에 직면한다. 즉, 소득을 재산으로 환산할 수도 있고, 재산을 소득으로 환산할 수도 있다. 그러나 최저생계비가 유량이므로 당연히 재산을 소득으로 환산하는 것이 바람직하다.

나. 형평성과 재산

여기서는 수급자와 비수급자, 수급자간의 자산 소유형태별 형평성 문제를 중심으로 재산의 소득환산의 당위성을 살펴보고자 한다. 앞에서 ‘cut-off 방식’과 ‘재산의 소득환산 방식’의 장점을 비교하면서, 형평성 문제를 언급한 바 있다. 그러나 여기서는 형평성과 함께, 형평성과 관련 되는 기초보장의 사각지대, 과잉급여 등을 보다 구체적으로 살펴보고자 한다.

과거 우리나라의 생활보호제도와 2002년까지의 국민기초생활보장제도, 그리고 현행 대부분의 외국 공공부조제도는 ‘cut-off 방식’으로 수급자를 선정·급여하고 있다. ‘cut-off 방식’이란 전술한 바와 같이 소득기준과 재산기준을 동시에 만족할 경우 수급자로 선정하고, 최저생계비와 소득의 차액을 지급하는 체계이다. 이러한 체계는 다음과 같은 문제점을 야기한다.

첫째, 소득이 낮으면서 재산이 기준을 초과하여 탈락한 가구 중 일부

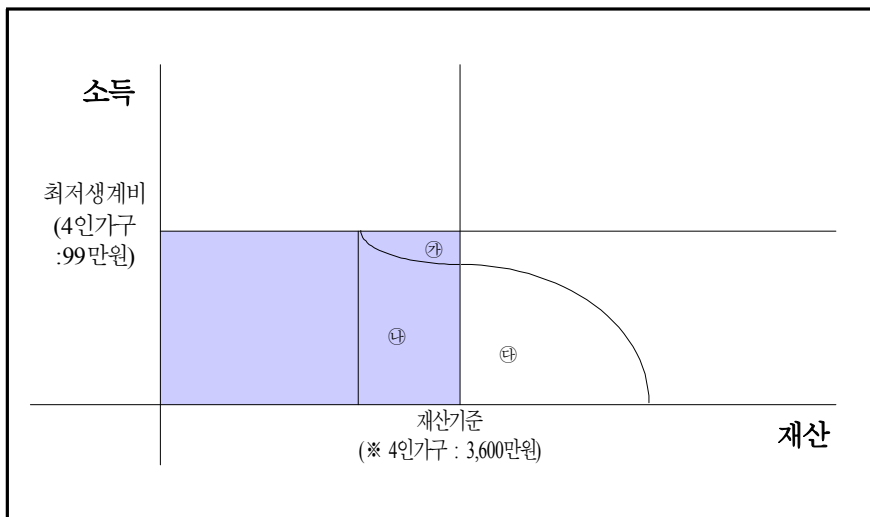
는 실질적인 빈곤층임에도 불구하고 선정될 수 없다. 이는 기초보장의 사각지대와 관련되는 문제이다. 둘째, 개별가구의 소득이 거의 최저생계비 수준이고, 재산이 재산기준에 거의 도달하는 가구는 실질적인 빈곤층이 아님에도 불구하고 수급자로 선정된다. 이들 계층이 실질적인 빈곤층이 아니라는 점은 최저생계비 개념과 관련된다. 엄밀한 의미의 최저생계비는 재산이 전혀 없는 상태에서 살아 갈 수 있는 최소한의 비용이다. 그러므로 이러한 가구는 빈곤하지 않은 가구이다. 빈곤하지 않은 가구에게 공공부조 한다는 것은 예산 낭비라는 비판을 받게 된다. 셋째, 최저생계비와 소득간의 차액을 지급하는 ‘cut-off 방식’은 재산보유 정도에 따른 형평성 문제를 야기한다. 재산이 기준에 거의 도달하는 가구와 재산이 없는 가구 간에는 소득이 동일할지라도 생활수준이 다르다. 그럼에도 불구하고 동일한 급여가 이루어지기 때문에 형평성 문제가 발생한다. 넷째, 소득이 전혀 없는 가구로서 재산보유 정도가 재산기준 바로 밑의 가구와 바로 위의 가구는 생활수준이 비슷함에도 불구하고 전자의 가구는 수급자로 선정되고, 후자는 선정에서 탈락한다. ‘cut-off 방식’은 선정 후 급여에는 재산수준이 영향을 미치지 않으므로 선정된 가구는 최저생계비 수준의 급여를 받게된다. 이 결과 공공부조 전에는 생활수준이 비슷한 두 가구가 공공부조 후에는 가처분 소득이 최저생계비 수준만큼 차이가 나게 된다.

이를 그림으로 설명하면 다음과 같다. [그림 2-1] 는 하나의 예시로서, ‘cut-off 방식’이 적용되었던, 2002년 기초보장제도를 도식화 한 것이다. 2002년의 기초보장제도 수급자 소득기준은 가구규모별 최저생계비 이하이고, 재산은 1~2인가구 3,300만원, 3~4인가구 3,600만원, 5인 이상 4,000만원 이하였다. 그러므로 4인가구로서 소득이 99만원 이하이고 재산이 3,600만원 이하이면 수급자가 될 수 있다.

이 경우 ㉠의 영역에 있는 가구, 즉 소득과 재산이 최저생계비 수준

및 재산기준에 가까운 가구들은 실질적인 빈곤층이 아님¹¹⁾에도 불구하고 선정된다. ㉡의 영역에 있는 가구, 즉 소득수준은 낮으나 재산이 어느 정도 있는 가구들은 과잉급여의 문제가 발생한다. 이들 가구들은 재산이 일정정도 이상 있는 가구들이므로 선정될지라도 최저생계비 구성 항목 중 필수재산에 해당되는 생계비를 지급하지 않는 것이 이론적으로 타당하다. 그러나 재산을 고려하지 않고 소득만을 고려하여 최저생계비와의 차액을 급여하므로 과잉급여의 문제가 발생한다. ㉡의 영역, 즉 소득이 거의 없고 재산이 기준을 초과한 가구들은 최저생활을 유지할 수 없음에도 선정될 수 없다. 뿐만 아니라 ㉡의 영역에 있는 가구들보다 생활형편이 더 열악함에도 이들은 선정될 수 없다.

[그림 2-1] 2002년까지의 선정 급여(2002년 4인가구 기준)



11) 이론적인 최저생계비는 재산이 없는 가구가 최저생활을 유지할 수 있는 수준이다. 그러므로 일정정도의 재산(예, 자가소유)이 있는 가구는 그 품목만큼 생계비가 줄어들기 때문에 동 가구의 이론적인 최저생계비는 줄어들게 된다.

이러한 문제점들이 ‘재산의 소득환산 방식’, 나아가 소득인정액이라는 개념을 도입하면 어떻게 해결되는 지를 살펴보자. 국민기초생활보장법 제2조에는 소득인정액을 소득평가액과 재산의 소득환산액의 합계로 규정하고 있다. 소득평가액은 (실제소득 - 가구특성별 지출비용 - 근로소득공제)로 계산되고, 재산의 소득환산액은((재산 - 기초공제액 - 부채) × 소득환산율)로 계산된다.

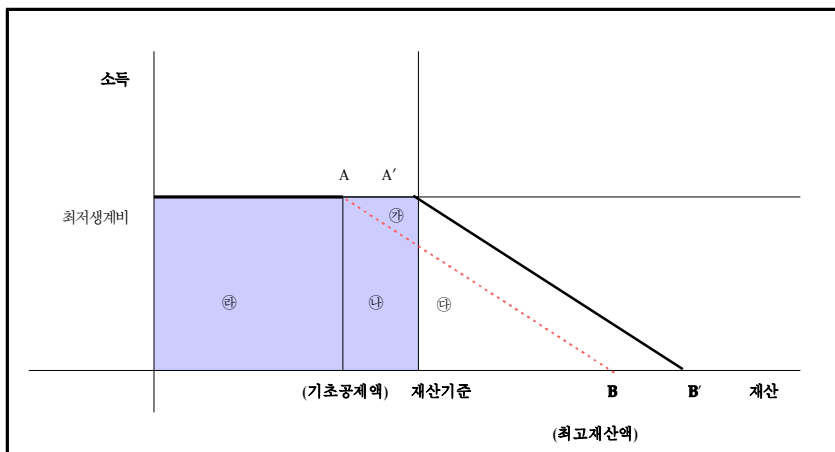
이렇게 산정된 소득인정액 개념을 적용할 경우 선정 및 급여는 [그림 2-2] 와 같이 된다. 재산의 소득환산액은 기초공제와 부채를 감한 후 남은 재산에 대하여 환산율을 적용하므로 재산의 소득환산액은 최저생계비와 [그림 2-2] 의 점선 간의 차액으로 계산된다. 예컨대, 소득이 전혀 없는 가구의 경우 보유 재산이 최고재산액 정도일 때 재산의 소득환산액은 최저생계비가 된다. 그러므로 재산이 기초공제수준을 초과하고 소득이 최저생계비에 가까운 ㉠의 영역에 있는 가구들은 선정에서 재산의 소득환산액이 소득인정액에 포함되므로 탈락하게 된다. 이러한 결과는 이들 계층은 실질적인 빈곤층이 아니므로 공공부조가 빈곤에 대한 최종적인 사회안전망(last social safety net)이라는 관점에서 바람직한 제도 변화를 의미한다.

소득수준은 낮으나 재산이 어느 정도 있는 가구들인 ㉡의 영역에 있는 가구들은 최저생계비와 [그림 2-2] 의 점선 간의 차액(재산의 소득환산액)만큼 급여가 감소하므로 과잉급여의 문제가 해결 된다. 이는 또한 수급자간 재산수준별 형평성이 제고되었음을 의미한다. 왜냐하면, ㉡의 영역에 있는 가구와 ㉢의 영역에 있는 가구는 재산 보유정도가 다르기 때문이다. 극단적인 경우, ㉡의 영역에 있는 가구는 필수재산 이상의 재산을 보유하고 있는 반면, ㉢의 영역에 있는 가구는 필수재산 미만의 재산을 보유하고 있거나 재산이 없는 가구이다. 이러한 두 가구 간의 급여차이는 분배정의 차원에서도 바람직하다.

그리고 ㉔의 영역, 즉 소득이 거의 없고 재산이 기준을 초과함으로써 최저생활을 유지할 수 없음에도 선정될 수 없었던 가구들은 제도 변화로 선정될 수 있다. 이 결과 그동안 기초보장의 사각지대에 머물고 있던 가구들이 신규로 기초보장급여를 받게 되므로 기초보장의 사각지대가 줄어들게 된다. ㉔의 영역에 있는 가구들은 선정될지라도 재산의 소득환산액(최저생계비와 점선 간의 차액)이 있으므로 그 만큼 급여는 줄어들게 된다.

한편, 'cut-off 방식'에서는 ㉔의 영역에 있는 가구들의 급여수준은 최저생계비 수준이었고, ㉔의 영역에 있는 가구들은 선정에서 탈락하는 가구이므로 급여가 없었다. 그러나 '재산의 소득환산 방식'에서는 ㉔의 영역에 있는 가구들이 선정된다. 이 때 ㉔의 영역에 있는 가구들은 ㉔의 영역에 있는 가구들보다 재산의 소득환산액이 많으므로 급여수준은 ㉔의 영역에 있는 가구보다 적어진다. 이러한 결과는 재산보유 정도별 형평성이 제고되었음을 의미한다.

[그림 2-2] 소득인정액 적용시 선정 및 급여



2. 재산의 소득환산관련 이론

가. 피구의 자산효과

재산은 저축의 누적분이다($W = \sum S$). 즉, 소득 중 소비를 제외한 부분이 저축이고($S = Y - C$) 저축이 누적된 부분이 재산이다. 이러한 재산은 현실에서는 이자율이라는 매개체를 바탕으로 소득으로 전환된다($Y = i \times W$). 그러므로 소득과 재산은 서로 변환될 수 있는 가역성을 지니고 있다.

이를 감안하면, 공공부조제도에서 재산을 소득으로 환산하는 ‘재산의 소득환산방식’이 경제학적으로 볼 때 근거 없는 것은 아니다. 일찍이 영국의 경제학자 피구는 자산가격이 상승하면 소비가 증가한다고 주장하였다(피구(Pigou)의 자산효과). 자산효과는 현재의 소비가 현재의 소득뿐만 아니라 미래의 소득에 의해서도 영향을 받는다는 점에 근거를 두고 있다. 원래 자산가격이란 자산보유로부터 얻을 수 있는 미래의 소득을 이자율로 할인하여 현재가치화한 것이기 때문이다. 즉, 주가는 미래의 배당소득을 현재 가치화한 것이고, 부동산가격은 미래의 임대료를 현재 가치화한 것이다. 따라서 주가나 땅값이 올라 주식이나 부동산 등의 자산가격이 상승하면 그 자산으로부터 창출되는 미래의 소득이 증가한 것이 되므로 사람들은 소비를 늘리게 되는 것이다¹²⁾.

이러한 피구의 자산효과는 적어도 재산이 많은 가구가 적은 가구보다 지출로 시현되는¹³⁾ 현재의 삶의 수준(well-being)이 높다는 것을 말한

12) 2001~07년 3/4분기 동안 가계소비에 대한 주택가격의 장단기 영향력은 각각 0.50%와 0.11%, 주가의 장단기 영향력은 각각 0.10%와 0.021%로 추정된 바 있다. (「자산가격 상승이 소비에 미치는 영향」, LG Business Insight, 2007.11.7, LG경제연구원)

13) 공공부조제도에서 객관적인 기준인 최저생계비에 상응하는 이상적인 측정치는 각 개인의 ‘생활수준’(standard of living), 좀 더 궁극적으로는 ‘복지’(welfare)의 수준이다. 그러나 ‘생활수준’ 혹은 ‘복지’라는 개념은 모호한 것이고, 무엇이 생활수준(복지)을 구성하는지에

다. 여기서 상대적으로 열악한 가구에 더 많은 지원을 하는 것은 분배정의에도 부합된다. 따라서 공공부조제도에서 재산의 소득환산은 분배적 정의와도 맥을 같이 한다.

나. 위기척도(Crisis measure)¹⁴⁾

우리는 일생동안 살아가면서 실업, 질병, 산재, 노령, 사망 등의 다양한 사회적 위험에 직면하게 된다. 사회적 위험에 직면한 가구들은 소득이 단절되거나 줄어들게 된다. 이 때 가용할 수 있는 1차적인 자원은 타 가구원의 소득과 재산이다. 이러한 관점에서 David and Fitzgerald(1987)는 어떤 가구의 빈곤여부를 평가함에 있어서 소득과 함께 재산을 고려해야 한다고 주장하면서 위기정의(crisis definition)를 제안하였다. 이 위기정의에 따르면 일시적인 빈곤을 경험하는 사람들의 경우 유량(flow)으로서의 정규적인 소득뿐만 아니라 저량(stock)로서의 그들이 이용할 수 있는 재산을 가지고 있다면, 이들은 재산을 이용할 수 있기 때문에 위기상황에 있다고 보기 어렵다는 것이다.

그리고 소득과 함께 합산되는 재산의 범위와 관련하여, 빈곤의 측정 시에 주택 등의 필수적인 재산을 제외하고 은행저축예금과 같이 즉각적으로 현금화될 수 있는 재산을 포함시켰다. 즉, 그들은 소득액에 주택 등의 필수재산을 제외한 재산액을 합산한 위기척도(Crisis measure)를 적용하여 빈곤율을 계산하였다.

대해 경제학자나 사회과학자들 간에 어떠한 동의도 존재하지 않음(Goodman, 1997). 소득과 소비 중 소비는 개인 혹은 가구의 안녕(well-being)에 대한 더 직접적인 측정치라는 점과 장기적인 복지의 실질적인 지표를 제공할 수 있다는 점에서 많은 학자들은 소득보다 더 나은 지표라고 주장하고 있다(Culter & Katz, 1991, 1992 등). 맥그레거와 바루아(McGregor & Barooah, 1992)는 소득이 자원의 수준에 대한 측정치로 바람직한 반면 소비는 생활수준에 대한 측정치로 바람직한 지표라고 주장하고 있다.

14) 위기척도, 연금화 방법, 추정임대료 부분은 홍경준 외, 『재산의 소득환산제에 관한 중장기 추진전략』, 2004에서 발췌 수정 보완하였음을 밝힌다.

구체적으로 David and Fitzgerald(1987)은 SIPP 1984 패널자료를 이용하여 이전 인터뷰에서 보고된 이자(interest)에 이자율 6%를 적용하여 자본화된 가치(capitalized value)를 추정하고 이를 소득에 더하여 위기척도에 따른 빈곤율을 계산하였다. 그 결과 월별 단위(monthly basis)로 빈곤율을 측정하였을 때 소득이 공식적 빈곤선 미만인 소득기준 빈곤율보다 위기척도에 따른 경우 빈곤율이 3%포인트(21%) 감소되고, 4개월 단위의 경우 2%포인트(14%), 그리고 연도 단위의 경우 1%포인트(8%) 감소된다는 것을 발견하였다. 그리고 채권이나 임대재산의 자본화된 가치를 더하는 것은 빈곤율에 거의 영향을 미치지 않는다는 것을 발견했다. 이는 미국의 경우 빈곤선 미만의 소득을 가지는 가구들이 이러한 재산을 거의 가지고 있지 않다는 것과 맥을 같이 한다.

다. 연금화의 방법(annuitization)

Weisbrod and Hansen(1968)은 재산이 수학적으로 연금으로 전환될 수 있다는 아이디어를 이용하여 순재산(net worth)을 일정기간 동안의 연금으로 전환하는 다음과 같은 이론적 모델을 제시하였다.

어떤 개인이나 가구의 특정 연도에 있어서의 경제적 지위, Y^* , 는 그 기간의 연간소득과 그 현재 순재산의 연간 생애 연금가치(annual lifetime annuity value)의 합으로 구성된다. 이를 수식으로 표현하면 다음 식(1)과 같다.

$$Y_t^* = Y_t + NW_t A_n = Y_t + NW_t \frac{r}{1 - (1 + r)^{-n}} \quad (1)$$

(여기서, Y_t^* 는 t 시점에서의 경제적 지위(economic position), Y_t 는 t시점의 연간소득, NW_t 는 t시점에서의 재산(net worth), A_n 은 현재가치가 1인 n 연도동안의 연금, 그리고 r 은 이자율이다).

이 기본모델을 이용하여 순재산이 연금화되는 두 극단적인 기간을 고

려해 볼 수 있다. 먼저 순재산이 무한의 기간 동안 연금화 된다면, 재산의 생애 연금가치가 0에 수렴하므로 그 개인 또는 가구의 경제적 지위는 현재의 연간소득에 의해서만 결정되게 된다. 즉

$$Y_t^* = Y_t \quad (2)$$

다음으로 순재산이 현재년도 동안에만 전적으로 연금화 된다면 현재의 경제적 지위는 현재의 연간소득과 현재의 순재산액의 합으로 구성된다.

$$Y_t^* = Y_t + NW_t \quad (3)$$

Weisbrod and Hansen(1968)은 저축이 일반적인 생애기간동안의 소비패턴을 평활하게 만들고 의료지출과 같은 예기치 않은 욕구에 대비하기 위해 이루어진다는 생애주기가설에 근거하여 순재산이 연금화되는 기간을 성별 연령별 기대수명으로 설정하였다.

이후 Moon(1977)은 노인들의 경제적 복지(economic well-being)를 측정하는데 이 방법을 이용했다. 그러나 이 순재산의 연금화의 방법에 있어서 핵심은 연금화 기간을 어떻게 선정하는가 하는 것이다. Weisbrod and Hansen(1968)에 의해 사용된 기대수명까지의 잔여기간 동안의 순재산의 연금화는 노인과 젊은이의 경제적 지위에 상당히 다른 영향을 미치게 된다. 노인의 경우 상대적으로 재산이 많고 잔여기대여명이 짧으므로 재산의 연금화에 따른 경제적 지위의 향상이 큰 반면, 젊은이의 경우 상대적으로 재산이 적고 잔여기대수명은 길므로 재산의 연금화에 따른 경제적 지위변화의 정도가 작다. 그러므로 잔여 기대수명기간 동안의 순재산의 연금화방법을 적용할 경우 노인들의 경제적 지

위가 상대적으로 고평가되고 젊은이들의 경제적 지위가 상대적으로 저평가된다. 이 방법을 공적부조제도에 적용할 경우 노인들의 공공부조 탈락률이 높아져 젊은이에 비해 노인들이 상대적으로 불이익을 당하게 된다.

Weisbrod and Hansen(1968)의 이러한 순재산의 연금화의 방법은 저량인 재산을 유량인 소득으로 환산할 수 있는 한 방법을 제시했다는 점에서 중요한 의미를 가진다. 또한 Weisbrod and Hansen의 연금화 방법은 적어도 재산이 소득으로 전환될 수 있기 때문에 동일한 소득을 가지고 있는 가구일지라도 재산이 많은 가구가 위기 시 대처 가능성이 높아진다는 것을 시사하고 있다.

라. 추정임대료 (Imputed rent)

개별가구의 능력을 판단함에 있어서 소득만을 기준으로 할 경우 임차인에 비하여 주택소유자의 능력을 과소 평가할 수 있다. 즉, 임차인(renters)과 주택소유자(homeowners)의 경제적 자원의 정도를 비교함에 있어서 소득만을 측정하게 되면 주택소유자의 경제적 자원을 상대적으로 저평가하게 된다. 그러므로 주택소유자들이 집으로부터 얻는 서비스의 유량(flow of services)을 고려해야 한다는 주장이 제기되어왔다. 주택소유자들이 집으로부터 얻는 서비스의 유량을 평가하기 위하여 그 주택에 대한 임대료 비용을 추정하여 이를 소득에 포함하고자 하는 일련의 시도들이 있어 왔다. 그 기본논리는 주택소유자들은 임대료를 지불하지 않기 때문에 임대차인에 비해 그 임대료만큼 다른 항목의 소비를 위한 소득을 더 가지므로 주택소유자들의 소득에 추정임대료(imputed rent)를 추가하여야 한다는 것이다. 즉, 소득에 추정임대료를 포함하지 않을 경우 주택소유자들의 실질 지출능력이 과소평가된다는

것이다.

주택소유자들의 추정임대료는 두 가지 방법에 의해 계산되어왔다. 첫째, 주택소유자들에게 그들의 주택을 임대할 경우 어느 정도 임대료를 받을 수 있을지를 질문하는 것이다. 둘째, 주택의 특성에 대한 자료를 수집하고 회귀분석을 통하여 주택의 특성(방수 등)에 따른 임대료의 정도를 추정하는 것이다. 그러나 각각의 방법은 임대료의 추정에 있어서 일정한 문제를 가진다. 전자의 방법은 응답오류를 포함할 가능성이 높다. 후자의 방법은 임대자와 주택소유자 모두의 주택의 특성 등에 대한 많은 정보를 수집해야 하고 또한 회귀분석 결과에 대한 신뢰성의 문제가 있다.

한편 Ruggles(1990)는 많은 노인들이 그들의 현재 욕구보다는 더 큰 주택에 계속 거주한다는 점을 지적하면서 주택의 특성 자체로부터 추정된 임대료를 그대로 소득에 추가하는 것은 이들의 경제적 자원의 정도를 과대평가하는 문제를 가진다고 한다. 따라서 이러한 경우 추정임대료에 대한 일정한 하향조정이 필요하다고 주장하였다.

마. 관련이론의 함의

앞에서 몇 가지의 재산의 소득환산관련 이론들을 살펴보았다. 각 이론들은 설명하는 방식이 약간씩 상이 하나, 흐르는 맥은 유사하다. ① 재산이 많으면 소비가 많아진다(피구 자산효과). ② 동일소득을 지닌 가구일지라도 재산이 많은 가구가 위기 시 대처 가능성이 높아진다(위기 척도). ③ 주택을 소유한 가구들은 임대료 만큼을 소득에서 지출하지 않아도 되기 때문에 임차인과 주택소유자를 소득만으로 능력을 판정하는 것은 타당하지 않다(추정임대료). 더 나아가 Weisbrod and Hansen (1968)의 저량인 재산을 유량인 소득으로 환산할 수 있는 수리적 모델

을 제시하고 있다.

하지만, 우리나라의 ‘cut-off 방식’을 선호하는 학자들은 효용(utility)만 있는 재산을 무리하게 소득으로 환산하는 ‘재산의 소득환산방식’을 논리적 결함이 있는 방식이라고 주장하고 있다. 재산을 효용으로 국한하여 생각하면, 이러한 비판은 어느 정도 수긍이 되는 측면도 있다. 효용이 가격이나 소득으로 전환되는 방법은 아직 개발되지 않고 있기 때문이다.

그러나 재산을 ‘효용만 있는 객체’라고 전제하는 것이 과연 타당한가의 문제도 살펴보아야 한다. 재산은 소득이 창출되는 재산(농지 등), 인간의 기본적 생활을 위한 서비스를 발생시키는 재산(주택 등), 즉각적으로 현금화가 가능한 재산(은행저축 등), 그리고 그린벨트로 묶여 있는 나대지와 같이 서비스를 생산하지도 즉각적으로 현금화가 가능하지도 않은 재산으로 구분될 수 있다. 이러한 재산을 ‘재산의 소득환산’이라는 관점에서 살펴보자.

첫째, ‘소득이 창출되는 재산’의 경우 공공부조제도 원리 중 최저생활보장의 원리를 교조적으로 적용하면, 재산소득만을 고려하는 것이 바람직하다¹⁵⁾. 만약, 재산소득과 함께 재산의 소득환산액을 합산하게 되면, 이중 계산의 문제에 직면하게 된다¹⁶⁾. 그러나 공공부조제도에는 최저생활보장의 원리에 대립되는 보충성의 원리가 있다. 보충성의 원리를 감안하면 재산소득과 함께 재산의 소득환산액을 합산하는 것이 타당해진다. 결국 우선순위 문제(양자 간의 선택)에 직면하게 된다. 여기에서 현실과 이론 간의 조화 필요성이 제기된다. ‘소득이 창출되는 재산’의 경우 소득인정액 제도가 도입되기 전의 국민기초생활보장제도나 생활보

15) 이는 ‘cut-off 방식’이나 ‘재산의 소득환산방식’ 모두에 적용되는 논리이다. 즉, 재산 고려방식의 문제가 아니라 재산의 범위에 해당되는 문제이다.

16) 또한 근로저하, 형평성 문제도 야기한다. 예를 들어 보자. 나대지와 농지의 경우 나대지는 재산의 소득환산액만 존재한다. 그러나 농지의 경우 농업소득도 소득인정액에 포함된다. 그러므로 근로저하를 야기할 가능성도 있고, 형평성 문제도 아울러 발생할 수 있다.

호제도에서 재산소득과 함께 재산을 동시에 고려하였다. 제도변경 시 고려하여야 할 요소는 이론적 타당성과 함께 연착륙 가능성이다. 어떤 제도변경이 이론적으로 타당할지라도 그 변경으로 정착된다면 이는 바람직하지 않다. 그러므로 제도 발전 단계에 따라 초기에는 보충성 원리를 우선적으로 적용하다가, 중·장기적으로 최저생활보장의 원리로 무게 중심을 옮기는 것이 타당할 것으로 판단된다.

둘째, 서비스를 창출하는 재산의 경우 그 부분만큼 서비스를 구입할 지출수요가 없으므로 그만큼의 소득이 있는 것으로 간주할 수 있다. 추정임대료에서 본 바와 같이 주택소유자는 임대료를 지출할 필요가 없다. 그러므로 임차인과 비교할 때 임대료만큼 소득이 있는 것으로 간주할 수 있다. 일부 재산 특히, 전세금의 경우 주거라는 효용과 동일한 수준의 주거서비스를 제공한다. 이 경우 서비스는 효용과 거의 유사한 개념이 될 수 있다. 그러므로 재산을 ‘효용만 있는 객체’로 개념 정의하는 것 자체가 문제이다. 이를 역으로 설명하면 다음과 같은 논리가 성립한다. 현실에서는 전세에 상응하는 월세가 존재한다. 그리고 최저주거비 계측에서는 최저주거면적에 해당되는 전세금을 비용으로 전환하고 있다. 만약, 전세금이 효용이기 때문에 소득으로 전환될 수 없다면, 전세금에 상응하는 월세도 존재할 수 없고, 최저 주거비 계측에서는 최저주거면적에 해당되는 전세금을 비용으로 전환할 수도 없다. 그러나 현실과 최저생계비 계측이론에서는 이와 같지 않다.

셋째, 즉각적으로 현금화가 가능한 재산의 경우 한 개인이나 가구가 빈곤에 빠질 위험에 처하게 되었을 때 즉각적으로 현금화하여 소득부족을 보완할 수 있다. 이는 위기척도에서 살펴본 바와 같다. 즉, David and Fitzgerald(1987)는 어떤 가구의 빈곤여부를 평가함에 있어서 소득과 함께 재산을 고려해야 한다고 주장하였다. 이 위기척도에 따르면 일시적인 빈곤을 경험하는 사람들의 경우 유량(flow)으로서의 정규적인

소득뿐만 아니라 저량(stock)로서의 그들이 이용할 수 있는 재산을 가지고 있다면, 이들은 재산을 이용할 수 있기 때문에 위기상황에 있다고 보기 어렵다는 것이다.

넷째, 서비스를 생산하지도 않고 즉각적으로 현금화가 가능하지도 않은 재산의 경우, 장기적으로 일단 매각되면 일시적으로 목돈(lumpsum money)이 발생되지만, 단기적으로는 즉각적인 현금화가 어려우므로 소득부족을 대체하기 어렵다. 그러나 이러한 이 재산을 담보로 한 대출이 가능하다면 이러한 종류의 재산의 현금화에 있어서 제기되는 시간적 갭은 대출에 의하여 평활(smooth)해질 수 있다.

정리해 보면, 서비스를 창출하는 재산이나 즉각적으로 현금화가 가능한 재산은 일종의 소득을 발생시키는 것으로 볼 수 있다. 또한 서비스를 생산하지도 않고 즉각적으로 현금화가 가능하지도 않은 재산의 경우에도 이 재산을 담보로 한 대출의 가능성을 전제하면 이 재산은 개인에게 이용 가능한 경제적 자원을 제공하는 것으로 볼 수 있다. 즉, 재산의 소유는 단순히 개인에게 주관적인 효용만을 제공한다기 보다는 실질적인 경제적 자원 특히 현금소득(money income)을 발생시킨다. 따라서 재산수준을 고려하지 않는 ‘cut-off 방식’ 보다는 재산의 소득환산제를 적용하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

제3절 재산의 소득환산 모형

위에서 살펴본 네 가지의 재산의 소득환산관련 이론들은 모두 개인 또는 가구의 경제적 자원을 평가할 때 소득뿐만 아니라 재산을 고려하는 것이 필요하다는 공감대에 기반하고 있다. 그러나 각각의 방법들은 나름대로의 재산의 소득환산을 시도하거나 논리적 기반을 제공하지만,

공공부조제도에 바로 적용되기에는 일정 정도의 한계가 있다. 기존의 논의들의 이론적 근거를 바탕으로 공공부조제도에 적용될 수 있는 재산의 소득환산에 대한 모델을 정리해 보면 다음과 같다.

1. 모델1 : 재산의 매각 후 사용 모델

재산의 매각 후 사용 모델이란 공공부조제도 원리 중 보충성 원리를 최저생활보장의 원리보다 강조한 모델이다. 보충성 원리를 강조할 경우 빈곤선의 이하의 소득을 가진 가구의 경우 재산을 소유하고 있다면 그 재산을 매각하여 소득으로 활용해야 한다는 논리로 귀결된다. 앞의 관련 이론 검토에서 살펴본 이론 중 Weisbrod and Hansen(1968)의 연금화 방법이나 David and Fitzgerald(1987)의 위기척도가 여기에 가까운 이론이다. 그리고 피구(Pigou, 1943)의 자산효과도 이 범주에 포함시킬 수 있다. 그러나 이들의 논의와 관련하여 재산의 매각 후 사용을 전제할 경우, 세 가지의 주요 이슈가 제기된다.

첫째, 어떤 재산을 매각해야 하는가의 이슈이다. David and Fitzgerald(1987)는 그들의 위기척도에서 어떤 개인이나 가구가 위기상황에 있는지(또는 공공부조 수급자로 선정되어야 하는지)의 여부를 결정함에 있어서 주택 등의 필수적인 재산을 제외하고 즉각적으로 현금화될 수 있는 재산을 고려해야 한다고 제시하였다. 이들의 분석에서는 필수재산의 여부와 즉각적 현금화의 정도의 문제가 혼재되어 있는 것 같다. 양자는 그 성격에 차이가 있다. 필수재산을 재산 매각대상에서 제외한다는 것은 인간으로서 생활하는데 기본적으로 필요한 재산이라면 이를 매각하여 생활비에 충당하도록 요구하기는 어렵다는 점을 반영한다. 예를 들어 주택의 경우 인간에게 있어서 주거는 기본적인 것이므로 자신의 집을 매각하여 생활비를 충당하도록 요구하기는 어렵다는 것이다.

그리고 즉각적 현금화가 어려운 재산을 재산 매각대상에서 제외한다는 것은 실제로 현금화가 어려운데 이를 가능한 것처럼 전제하는 것은 타당하지 않다는 점을 반영하고 있다.

둘째, 매각한 재산을 어느 정도의 기간 동안에 균분하여 사용하는 것으로 가정해야 하는가의 이슈이다. Weisbrod and Hansen(1968)는 재산을 매각하여 잔여기대수명 동안 연금화하여 균분하여 사용하는 것으로 가정하였다. 이 방법은 젊은이에 비해 노인들의 소득을 과대평가하게 되는 문제를 가지고 있어 현실적으로 적용되기는 어렵다. 그러나 그들의 기본모델은 사용기간에 다양한 변화를 줄 수 있는 여지가 충분히 있다. 따라서 재산을 매각하여 이를 생활비로 사용한다는 모델에 기반할 경우, 재산의 성격(필수재산, 즉각적 현금화 가능성)에 따른 매각 대상 재산의 설정과 매각된 재산의 사용기간의 설정을 둘러싼 정책적 판단의 문제가 제기된다. 이는 결국 사회적 합의의 영역이다. 우리나라의 국민기초생활보장제도의 경우 기초공제액을 초과하는 재산을 2년간 균분 사용하는 것으로 가정하고 있다.

셋째, 재산 매각 후 사용모델은 매각을 전제로 하고 있다. 하지만 현실적으로는 매각되지 않고 재산은 그대로 유지된다. 이 결과 다음과 같은 모순이 발생한다. 우리나라의 제도에서 기초공제액을 초과하는 재산은 2년간 균분 사용하는 것으로 가정하여 선정이나 급여에 적용하고 있다. 그러므로 이론적으로 2년 후는 균분 사용할 초과재산이 없어진다. 따라서 2년 후에는 이를 제도에 반영하지 않아야 한다. 그러나 2년 후에도 제도에서 이를 반영하고 있다. 이는 논리적 모순이다. 이러한 모순은 매각 후 사용 모델의 한계로 많은 사람들로부터 지적되고 있다. 반면, 이후에 살펴볼 재산으로부터 파생되는 서비스를 소득으로 환산하는 모델이나 최저생계비 역환산 모델에서는 이러한 문제점이 발생하지 않는다.

2. 모델2 : 재산으로부터 파생되는 서비스를 소득으로 환산 모델

모델 1이 공공부조제도 원리 중 보충성 원리를 강조한 모델이라면, 최저생활보장의 원리에 보다 무게 중심을 두고 있는 것이 모델 2이다. 모델 2의 경우 모델 1과는 달리 재산 매각을 전제로 하지 않는다. 단지, 재산으로부터 파생되는 서비스를 소득으로 환산하여 이를 개별가구의 능력 파악에 포함시키고 있다. 따라서 이 두 모델 간에는 일정한 갈등관계가 존재한다. 이는 결국 공공부조제도의 대립되는 두 원리(보충성의 원리 대 최저생활보장의 원리)간의 상충성의 문제이기도 하다.

앞에서 살펴본 추정임대료 모델은 서비스를 창출하는 재산의 한 종류로서 주택의 경우 임차인에 비해 자가 소유자는 임대료를 지불하지 않음으로써 그 만큼의 소득액이 있는 것으로 평가하여야 한다는 것을 제시하고 있다. 이와 같이 재산으로부터 창출되는 서비스를 소득으로 평가하고자 하는 경우, 어떤 재산이 어떠한 서비스를 창출하는지 그 서비스의 가치는 얼마나 되는지를 평가하는데 관련된 기술적 어려움이 존재한다. 그러나 모델2의 경우 소진된 재산의 환산이라는 모델 1의 단점을 극복할 수 있다. 하지만, 보충성의 원리에 보다 무게 중심을 두는 나라의 경우 동 모델의 유용성은 그 만큼 낮아진다.

3. 모델3 : 최저생계비 산정 역환산 모델

최저생계비 산정 역환산 모델이란 최저생계비 산정 방식에서 착안된 모델이다. 최저생계비는 Σ 유량(flow)과 $\Sigma\{\text{저량(stock)의 유량화 값}\}$ 의 합이다. 여기서, Σ 유량(flow)은 소득에 대응되고, $\Sigma\{\text{저량(stock)의 유량화 값}\}$ 은 재산에 대응된다. 그러므로 $\Sigma\{\text{저량(stock)의 유량화 값}\}$ 의

방식을 역으로 적용하지는 것이 동 모델의 기본 발상이다. 이러한 방식은 이론적 장점뿐만 아니라 현실적인 장점도 지니고 있다. 기초보장제도는 소득인정액(재산의 소득환산액+소득평가액)과 최저생계비를 비교하여 선정하고 급여하는 구조이다. 그러므로 동 모델은 소득인정액을 최저생계비와 동일 차원으로 전환하여 비교할 수 있다. 또한 이론적인 재산의 환산율도 동 모델에서 산출할 수 있다. 즉, 최저생계비 산정 시 적용된 이자율과 재산의 소득환산율을 연계시킴으로써 이자율에 상응하는 환산을 산출이 가능하다. 상응하는 환산을 산출과정은 다음과 같다.

재산의 소득환산율은 최저생계비에서 적용한 이자율¹⁷⁾(이하 ‘이자율’)을 사용하는 것이 바람직하다. 그러나 현행 재산의 소득환산모형¹⁸⁾에서는 기본공제가 있으므로¹⁹⁾ ‘이자율’을 그대로 적용하면 과소 환산의 문제가 발생한다. 예컨대, 최저주거 기준 이상의 주택에서 살고 있는 경우 주택의 재산 환산율은 최저주거비 이상이 되어야 하나, 기본공제 후 재산가격에 이자율을 적용할 경우 최저주거비 이하가 된다. 즉, 수급(권)자의 주택가격이 5,000만원일 경우 3,400만원(2010년 중소도시 기초공제액)을 기본공제하고 남은 금액 1,600만원에 대하여 ‘이자율’을 적용한 재산의 소득환산액은 최저생계비의 최저주거비 이하가 된다. 하지만 적정 환산율은 최저 주거기준에 해당되는 주택가격(2010년 중소도시의 경우 3,400만원)의 소득환산액이 최저주거비가 되어야 한다.

그러므로 환산을 산정은 ‘이자율’을 기초로 하되, 기초공제액이 감안되어야 한다. 즉, 기본공제 前 재산액에 ‘이자율’을 곱한 금액이 기본공

17) 2010년 중소도시 최저생계비의 경우 최저주거비 산정 시 최저거주 면적에 해당되는 전세가격을 설정하고, 자기자본에 대해서는 은행 예금이자율, 타인자본에 대해서는 대출이자율을 곱하여 비용으로 산정하였다.

18) 재산의 소득환산액 = (재산의 종류별 가액 - 기초공제액 - 부채)×재산의 종류별 소득환산율

19) 기초공제는 이론적인 관점에서는 두지 않는 것이 타당하나 두지 않을 경우 기존의 수급자들 대부분이 탈락하거나 급여가 감소하게 됨. 이는 제도의 연착륙이 불가능하므로 설정한 것이다.

제 後 재산에 환산율을 곱한 금액과 같도록 모형을 구성한다.

$$W \times r = w \times x \dots\dots\dots ①$$

$$x = (W \times r) / w \dots\dots\dots ②$$

여기서 W:기본공제 前 재산
r: 최저생계비 산출시 전세자금 월 이자율
w: 기본공제 後 재산(=W - 기본공제액)
x: 재산의 월 소득환산율

위 식을 이용하여 재산의 소득환산율을 구하면 다음과 같다. 2010년 현재 중소도시²⁰⁾의 기초공제액은 3,400만원이므로 기초공제 후 재산은 (w=W-3,400만원)이 되고, 최저주거비 산출시 적용한 전세자금 대출이자율²¹⁾은 약 연 6%이므로(김미곤 외, 2010년 최저생계비) 이를 위 식에 대입하여 월 소득환산율을 구하면 다음과 같이 된다.

$$x = (W \times 6 / 12) / (W - 3,400 \text{만원}) \dots\dots\dots ③$$

동 논리를 바탕으로 재산의 소득환산율을 구할 경우 개별가구의 재산 수준(W)에 따라 환산율(x값)이 달리 산출된다. 그러나 개별가구 마다 다른 환산율을 적용한다는 것은 바람직하지 않다. 그러므로 4인 가구의 대표재산(\bar{w})을 정하고 이 값을 기준으로 산출된 환산율을 모든 가구에 적용하는 것이 바람직하다. 대표재산은 4인 가구로서 그 소득이 4인 가구 최저생계비 수준인 가구들의 평균재산을 적용하는 것이 바람직하다. 이는 최저생계비수준의 소득에 대응되는 재산수준을 적용한다는 의미가 되기 때문이다. 그리고 대표재산 추정에는 회귀분석 등 다양한 방식이 가능하다.

20) 환산율이 지역별 다른 것은 바람직하지 않으므로(경계선 문제, 동일 가격의 재산이 지역마다 환산액이 달라지는 문제 등) 중소도시를 기준으로 하였다.
21) 여기서는 예시이므로 대출이자율만 적용하였으나, 예금이자율과 가중평균하여 사용하는 것이 타당할 수 있다.

$$x = (\bar{w} \times 6/12) / (\bar{w} - 3,400 \text{만원}) \dots\dots\dots ④$$

동 모델을 이용하여 4인가구 대표재산별 환산율을 산출해 보면 <표 2-1> 과 같다. 대표재산이 연도마다 달라지므로²²⁾ 여기서는 대표재산별 시뮬레이션 결과를 제시하고자 한다. 만약, 어느 특정 연도에 대표재산이 기본공제액(3,400만원)의 1.5배 수준인 5,100만원으로 밝혀지면 월 환산율(x값)은 1.50%가 되고, 2.0배 수준인 6,800만원이 대표재산으로 밝혀지면 환산율(x값)은 1.00%가 된다.

<표 2-1> 대표재산별 월 환산율

구분	대표재산 (만원)	월 환산율 (%)
기본공제액(3,400만원)의 1.0배	3,400	-
기본공제액(3,400만원)의 1.1배	3,740	5.500
기본공제액(3,400만원)의 1.2배	4,080	3.000
기본공제액(3,400만원)의 1.3배	4,420	2.167
기본공제액(3,400만원)의 1.4배	4,760	1.750
기본공제액(3,400만원)의 1.5배	5,100	1.500
기본공제액(3,400만원)의 1.6배	5,440	1.333
기본공제액(3,400만원)의 1.7배	5,780	1.214
기본공제액(3,400만원)의 1.8배	6,120	1.125
기본공제액(3,400만원)의 1.9배	6,460	1.056
기본공제액(3,400만원)의 2.0배	6,800	1.000
기본공제액(3,400만원)의 2.1배	7,140	0.955
기본공제액(3,400만원)의 2.2배	7,480	0.917
기본공제액(3,400만원)의 2.3배	7,820	0.885
기본공제액(3,400만원)의 2.4배	8,160	0.857
기본공제액(3,400만원)의 2.5배	8,500	0.833
기본공제액(3,400만원)의 2.6배	8,840	0.813
기본공제액(3,400만원)의 2.7배	9,180	0.794
기본공제액(3,400만원)의 2.8배	9,520	0.778
기본공제액(3,400만원)의 2.9배	9,860	0.763
기본공제액(3,400만원)의 3.0배	10,200	0.750

22) 달라지는 이유는 매년 최저생계비가 변하고, 재산가격이 변동하기 때문이다.

구분	대표재산 (만원)	월 환산율 (%)
기본공제액(3,400만원)의 3.1배	10,540	0.738
기본공제액(3,400만원)의 3.2배	10,880	0.727
기본공제액(3,400만원)의 3.3배	11,220	0.717
기본공제액(3,400만원)의 3.4배	11,560	0.708
기본공제액(3,400만원)의 3.5배	11,900	0.700
기본공제액(3,400만원)의 3.6배	12,240	0.692
기본공제액(3,400만원)의 3.7배	12,580	0.685
기본공제액(3,400만원)의 3.8배	12,920	0.679
기본공제액(3,400만원)의 3.9배	13,260	0.672
기본공제액(3,400만원)의 4.0배	13,600	0.667
기본공제액(3,400만원)의 4.1배	13,940	0.661
기본공제액(3,400만원)의 4.2배	14,280	0.656
기본공제액(3,400만원)의 4.3배	14,620	0.652
기본공제액(3,400만원)의 4.4배	14,960	0.647
기본공제액(3,400만원)의 4.5배	15,300	0.643
기본공제액(3,400만원)의 4.6배	15,640	0.639
기본공제액(3,400만원)의 4.7배	15,980	0.635
기본공제액(3,400만원)의 4.8배	16,320	0.632
기본공제액(3,400만원)의 4.9배	16,660	0.628
기본공제액(3,400만원)의 5.0배	17,000	0.625

동 모델은 엄밀한 의미에서 모델 2와 유사한 점이 있지만, 현실적으로 최저생계비에 상응하는 구조 및 환산율을 산출할 수 있다는 장점이 있다. 즉, 모델 2의 단점인 서비스의 가치를 얼마로 평가할 것인가의 문제를 해결하고 있다. 그러므로 공공부조제도에 적용 가능성은 그 만큼 높아진다. 하지만, 모델 3의 경우도 모델 2와 마찬가지로 공공부조제도의 원리 중 최저생활보장의 원리에 기반하고 있다. 따라서 보충성 원리에 보다 무게 중심을 두는 경우 그 의미가 줄어들게 된다.

외국 공공부조제도의 재산 기준

제3장 외국 공공부조제도의 재산기준

지금까지 빈곤과 공공부조제도의 관계, 공공부조제도에서 재산기준의 의미, 그리고 재산의 소득환산제의 이론적·논리적 근거 등을 살펴보았다. 외국의 공공부조제도에서도 앞서 이론적 배경에서 제시한 논거들을 근거로 나름의 재산기준을 설정하고 있지만, 그 포괄 범위와 수준, 재산기준의 설정 방식은 그 나라 공공부조제도 성립의 역사적 배경과 발전 경로에 따라, 그리고 공공부조제도의 성격에 따라 상이하다. 본 장에서는 각국의 공공부조제도에서 재산기준 설정 방식과 기준을 살펴보고, 이를 통해 국민기초생활보장제도에서 재산의 소득환산제 개선에 주는 함의를 이끌어내고자 한다. 여기에서 다룰 나라는 가장 오랜 공공부조의 역사를 지닌 영국, 대륙식 복지레짐의 전형으로 꼽히는 독일, 독특한 사회부조형 복지국가를 형성한 호주, 그리고 우리나라와 가장 유사한 형태의 생활보호제도를 가지고 있는 일본이다.

제1절 영국 공공부조제도의 재산기준

1. 영국 공공부조제도 개관

가. 공공부조 급여의 종류

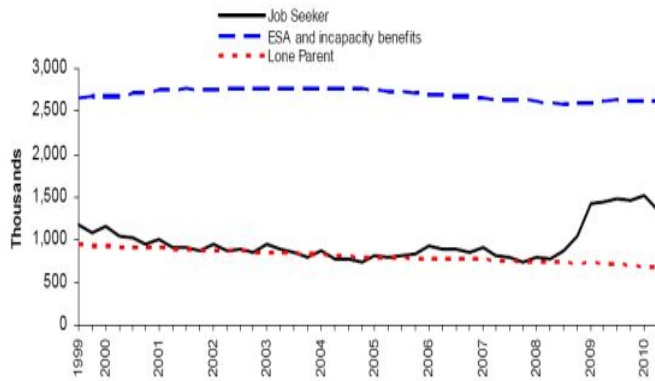
1) 취업활동 여부에 따른 분류

영국의 공공부조 급여는 취업활동인구와 비취업활동인구 대상 급여로 크게 분류할 수 있다. 취업활동인구 대상 급여는 구직자수당(Jobseeker's Allowance), 고용지원수당과 장애급여(Employment and Support Allowance and incapacity benefits), 소득지원(Income Support), 주거급여(Housing Benefit), 지방세급여(Council Tax Benefit), 유족급여(Widow's Benefit & Bereavement Benefit)가 있다.

취업활동인구는 다시 크게 구직자수당(job seeker's allowance) 수령 집단, 고용지원수당(employment and incapacity benefits) 수령 집단, 그리고 한부모(lone parent) 집단으로 분류된다. 이 중 사회보장급여 수령 집단으로서 한부모 집단의 비중은 1999년 이후 낮은 수준에서 일정하게 유지되는 현상을 보인다. 고용지원수당 수령 집단은 사회보장급여 수령 집단 중 가장 높은 비중을 차지한다. 1999년부터 2010년까지 고용지원수당 수령 집단은 250만 명 이상 수준을 지속적으로 유지하고 있다. 구직자수당 수령 집단은 2008년에서 2009년 사이 약 100만 명에서 150만 명까지 급격히 증가하다가 2010년 약간 감소하는 모습을 보인다([그림 3-1] 참조).

비취업활동인구 대상 급여는 다시 연금생활자, 장애인과 돌봄노동 담당자로 분류할 수 있다. 여기에는 연금공제(Pension Credit), 장애생계수당(Disability Living Allowance), 간호수당(Attendance Allowance), 돌봄수당(Carer's Allowance), 산재급여(Industrial Injuries Disablement Benefit)가 있다.

[그림 3-1] 취업활동인구 중 사회보장급여 수령집단별 비교(1999-2010)



자료: DWP(2010:7)

2) 대상자 집단에 따른 분류

사회보장급여 종류를 저소득계층, 임산부, 사망자 유족, 환자와 사고 피해자, 노인, 장애인, 돌봄노동 담당자 등 대상 집단에 따라 분류하기도 한다.²³⁾

저소득층 대상 급여에는 지방세급여(Council Tax Benefit), 주거급여(Housing Benefit), 소득지원(Income Support)이 있다. 임산부 대상 사회보장급여에는 아동양육비(Child maintenance), 모성수당(Maternity Allowance), 법정모성급여(Statutory Maternity Pay)가 있다. 사망자 가족 대상으로 장례비 지급(Funeral Payments), 유족급여(Bereavement benefits), 전쟁유가족연금(War Widow's or Widower's Pension)이 있다.

이 밖에도 환자와 사고 피해자를 대상으로 고용지원수당(Employment and Support Allowance), 법정질병수당(Statutory Sick

23) <http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/BenefitsTaxCreditsAndOtherSupport/index.htm>

Pay), 요양여행경비 지원(Healthcare Travel Costs Scheme) 등이 있다. 은퇴집단 대상 사회보장급여에는 연금공제(Pension Credit), 난방비 지원(Cold Weather Payment), 국가연금(State Pension)이 있다. 장애인 대상 급여에는 장애생계수당(Disability Living Allowance), 노인수발수당(Attendance Allowance), 자활기금(The Independent Living Fund)이 있다. 돌봄노동 담당자 대상 급여에는 돌봄수당(Carer's Allowance), 돌봄서비스 비용 지불(Direct payments for care and services), 장애생계수당(Disability Living Allowance) 등이 있다.

나. 소득지원(Income Support)

1) 소득지원 대상자

영국에서 가장 중요한 공공부조제도 중 하나인 소득지원(Income Support)은 당사자, 당사자의 배우자, 장애 등의 이유로 더 많은 지출을 필요로 하는 자, 주거급여(Housing Benefit)로서 주거비용을 조달하지 못하는 자 등을 대상으로 한다. 여기에서 배우자는 혼인 신고 배우자와 동거 배우자(civil partner)로 분류한다.

소득지원의 우선 대상자는 실업자이다. 그러나 실업자로 등록하지 않았더라도 다음과 같은 경우 소득지원 대상자가 될 수 있다 (Jobcentreplus, 2011:3).

- 한부모(a lone parent)
- 가족 내 수발 담당자(carer)
- 법정질병수당(SSP: Statutory Sick Pay) 수급자²⁴⁾

24) 4일 이상 연속으로 그리고 28주 범위에서 질병으로 인하여 근무가 불가능할 경우 고용주 부담으로 질병수당을 받을 수 있다. 65세 이상 노인, 주급 95파운드 미만 취업자, 모성수당(Maternity Allowance or Statutory Maternity Pay: SMP) 수급자, 사회보장급여(Social Security Benefits) 수급자, 파업 중 근로자 등은 질병수당 수급 자격이 없다.

- 육아휴직자
- 임신부

등록 실업자로서 소득지원을 받을 수 있는 사람은 다음 조건을 충족하여야 한다(Jobcentreplus, 2011:4).

- 16세 이상 연금공제(pension credit)²⁵⁾ 수급 이전 연령인 자
- 저소득일 경우: 독신인 경우 주급 132.6 파운드 이하, 배우자가 있을 경우 주급 202.4 파운드 이하를 버는 자
- 주당 16시간 미만 취업활동을 하는 경우
- 구직자수당(jobseeker's allowance)이나 고용수당(employment allowance)을 받지 않는 경우
- 1만6천 파운드 이상 예금이 없는 경우
- 영국 내 거주하는 경우

동거인으로서 배우자가 있을 경우 배우자의 재산과 소득도 급여 수급 결정 과정에서 함께 고려하게 된다. 따라서 배우자 관련 정보가 불충분하거나 부정확할 경우 급여 수준 감소 내지 급여 지불 거절 상황이 생길 수 있다. 배우자는 혼인신고를 하였거나, 혼인신고를 하지 않았더라도 혼인관계와 유사한 형태로 동거하는 사람을 의미한다. 동거 배우자에는 동성도 포함한다(Jobcentreplus, 2011).²⁶⁾ 독일의 경우에 배우자

25) 연금공제는 1997년 도입되었던 최저소득보장(the Minimum Income Guarantee)을 대체하기 위하여 2003년 당시 재무장관 고든 브라운(Gordon Brown) 주도로 도입되었다. 연금공제는 최저소득을 보장해 주는 보장공제(guarantee credit)와 취업활동 기간 동안 연금 저축을 했던 사람들에게 보상 차원에서 돌려주는 저축공제(savings credit)가 있다. 연금공제 수급 개시 연령은 65세이지만, 여성의 경우에 2020년 4월까지 60세부터 연금공제 수급 자격을 갖는다.

26) 2004년 이후 시민배우자법(the Civil Partnership Act 2004)에 따라 동성 커플도 혼인 신고 배우자와 동등한 권리와 책임을 갖게 되었다. 이는 동성 동거 커플의 경우에도 상속, 소득지원급여, 연금급여, 양육권, 가족 간 의무와 권리 등에 있어서 지금까지 이성부부나 동거 커플이 갖던 의무와 권리를 동등하게 갖는다는 것을 의미한다. 따라서 동성 배우자의 재산과 소득도 자산조사 대상이 된다.

로 인정할 수 있는 동거 기간을 1년 이상으로 명시하고 있는 것에 비하여 영국에서는 배우자 인정 동거 기간을 명문화하고 있지 않다. 또한 독일의 경우, 가구를 욕구공동체, 가구공동체, 보증공동체로 세분화한 것에 비교하여 영국의 경우에는 생활을 함께 하는 가계(household) 개념 정도를 규정하고 있을 뿐이다.

가계 구성원으로서 의무 신고 대상은 미성년 자녀, 가계 내 거주를 함께 하는 친척, 하숙생, 임차인, 친구 등이다. 반면 친인척의 가계에 급여 수급 신청자가 살고 있는 경우에 해당 친인척을 동거인으로 신고할 필요는 없다. 여기에서도 독일의 경우처럼 복수의 가계가 도움을 주고받는다는 것을 전제로 하는 가구공동체 혹은 보증공동체 개념은 성립하지 않는다.

2) 소득지원의 종류

소득지원은 수당(allowances), 추가급여(premium), 주거비용(housing costs)로 분류할 수 있다.

수당은 일일 생활비 지원을 의미한다. 따라서 소득지원의 가장 중요한 요소가 수당이다. 수당은 수급자가 하루 필요로 하는 생활비를 지원함을 목적으로 한다. 이러한 수당에는 모성수당(Maternity Allowance), 고용지원수당(Employment and Support Allowance), 법정질병수당(Statutory Sick Pay), 장애생계수당(Disability Living Allowance), 노인수발수당(Attendance Allowance), 돌봄수당(Carer's Allowance), 장애생계수당(Disability Living Allowance) 등이 있다.

통상적으로 들어가는 일일 생활비와 별도 비용이 발생했을 때 추가급여를 제공하게 된다. 즉 추가급여는 수급자의 개별적 욕구를 충족시키기 위한 소득지원이다. 추가급여로 분류할 수 있는 급여에는 아동양육

비(Child maintenance), 법정모성급여(Statutory Maternity Pay), 장례비 지급(Funeral Payments), 유족급여(Bereavement benefits), 법정질병수당(Statutory Sick Pay), 요양여행경비 지원(Healthcare Travel Costs Scheme), 돌봄서비스 비용 지불(Direct payments for care and services) 등이 있다.

주거비용에는 모기지 이자(mortgage interest)와 주거급여에서 지불하지 않는 기타 주거비용이 포함된다. 난방비 지원(Cold Weather Payment)이 그 예로 볼 수 있다.

다. 공공부조의 전달체계

1)잡센터 플러스

공공부조 주관 중앙부처는 노동연금부(The Department for Work and Pensions: DWP)이다. 노동연금부는 2001년 교육고용부(The Department for Education and Employment)의 고용 부문과 사회보장부(The Department of Social Security)를 통폐합하여 출범하였다. 노동연금부의 주업무는 공공부조, 취업지원, 장애인·노인 대상 서비스, 연금 등의 분야에 걸쳐 있다. 노동연금부 산하 지역조직으로 잡센터 플러스(Jobcentre Plus)와 연금·장애·보호자서비스(The Pension, Disability and Carers Service)가 있다. 잡센터 플러스는 취업연령층 대상 취업 지원 및 연결을 주 활동 목표로 한다.

잡센터 플러스(Jobcentre Plus)는 공공부조 전달체계에서 취업연령층 수급자 대상 최일선 조직이라는 의미에서 가장 중요한 역할을 하는 조직이다. 연금수급연령 노인, 장애인 등을 제외한 모든 취업활동연령층 수급자는 잡센터 플러스를 통하여 모든 종류 급여를 신청하고 받게 된다.²⁷⁾

잡센터 플러스는 기존 고용 서비스(Employment Service)와 급여 전달(Benefits Agency) 기능을 통합하여 2002년 4월부터 노동연금부 산하 조직으로 업무 개시를 하였다. 잡센터 플러스의 역사적 모델은 20세기 초 도입한 국영 직업소개소(the government-run Labour Exchanges)이다.

잡센터 플러스는 취업 연결 기능과 더불어 구직자 수당(Jobseeker's Allowance), 장애급여(Incapacity Benefit), 고용지원수당(Employment and Support Allowance), 그리고 소득지원(Income Support) 업무도 함께 하고 있다. 잡센터 플러스 업무의 주대상 집단은 장기 구직자수당 수급자와 한부모, 소득지원 혹은 장애급여 수급자이다.

2) 지자체(the local authority; council)

지자체는 지방세급여(council tax benefit)와 주거급여(housing benefit)를 제공한다. 지방세급여는 취업활동 여부와 관계없이 저소득으로 인하여 지방세(council tax) 완납 능력이 없을 때 지원받는다. 지방세급여 수급 자격으로서 자가 소유 여부는 관계없다. 즉 임대, 자가, 무료 거주 등 여부는 지방세급여 수급 자격에 영향을 주지 않으며, 다만 현재 소득이 급여 수급 자격 결정 기준이 된다. 예금액이 1만6천 파운드 이상이면 급여 수급 대상에서 대체로 제외된다.²⁷⁾ 지방세급여가 주택 소유 여부를 가리지 않는 급여라면, 주거급여는 자가주택 소유자는 대상에서 제외한다. 주거급여는 자산조사에 기반 하여 주거임대자를 대상으로 지급하는 급여이다.

27) 2011년 2월 22일 잉글랜드 슈롭셔 군(Council Shropshire) 슈테프 잭슨(Steph Jackson) 국장 인터뷰.

28) http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/BenefitsTaxCreditsAndOtherSupport/On_a_low_income/DG_10018923

라. 공공부조 관련 주요 이슈

거짓 신고나 불성실 신고 등으로 인하여 급여를 오남용하는 경우, 그리고 이와 반대로 업무 처리 미숙으로 인하여 급여를 누락하는 사례 등이 급여 제공 과정에서 이슈가 되고 있다.

1) 급여 오남용

2009/10년도 전체 사회급여 지출 1,480억 파운드의 2.2%인 33억 파운드가 오남용이나 전달과정 실수로 필요보다 더 많이 지급된 것으로 집계하고 있다(DWP, 2011:1). 지난 수년 간 추세를 보면 전체 급여 중 약 2% 정도가 오남용이나 업무처리 미숙으로 더 많이 지급된 것으로 볼 수 있다(DWP, 2011:2).

〈표 3-1〉 급여 오남용과 업무 실수로 인한 과다 지출 급여액이 전체 급여 지출에서 차지하는 비율(2009/10년)

(단위: %)

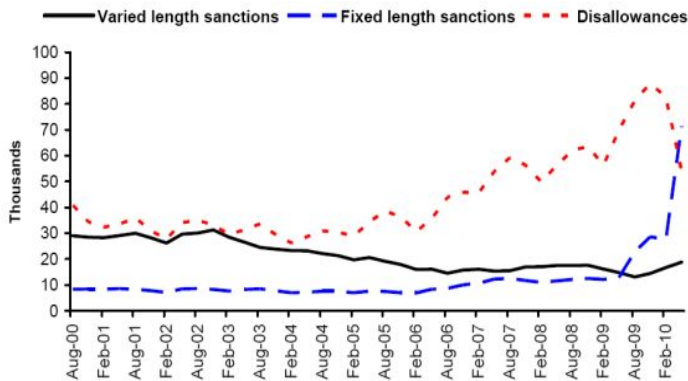
	오남용	신청자 실수	업무 착오
소득지원(income support)	2.4	1.5	1.4
구직자수당 (jobseeker's allowance)	3.6	0.4	1.8
연금공제(pension credit)	1.9	1.7	2.3
주거급여(housing benefit)	1.2	2.8	0.7
장애수당(incapacity benefit)	0.5	0.6	1.7
돌봄수당(carer's allowance)	3.9	1.6	0.6
지방세급여 (council tax benefit)	1.1	2.4	0.7

자료: DWP(2011:9)를 토대로 재구성.

급여 종류 별로 보면, 소득지원의 경우 오남용으로 인한 과다 지출액이 전체 소득지원액에서 차지하는 비율은 2.4%로서 업무 착오로 인한 과다 지출액보다 거의 두 배 이상 높은 비중을 보였다. 오남용 비율이 가장 높은 급여는 돌봄수당으로서 3.9%의 오남용률을 기록하였다. 신청자 실수로 인한 급여 과다 지급은 주거급여에서 그 비율이 가장 높으며, 업무 착오는 연금공제에서 2.3%로 가장 높았다(〈표 3-1〉 참조).

거짓신고나 불성실 신고로 제재를 받는 경우 급여 제공 자체를 중단하거나 거부(disallowance)하는 경우가 차지하는 비중이 가장 높다. 구직자 수당의 예를 보면, 2000년 8월 현재 약 4만 명이 급여 거부 내지 중단을 당했으며, 이 숫자는 2009년에 8만 여명 수준으로 두 배 이상 증가하였다. 2010년에 급여 거부자 수가 약 5만 여명 수준으로 급감한 대신 ‘일정기간 동안 급여 제재(fixed length sanctions)’²⁹⁾를 받은 수가 전년도 대비 6배 이상 급증하여 6만 여명에 달했다(〔그림 3-2〕).

[그림 3-2] 구직자 수당 제재 유형 별 건수



자료: DWP(2010:16).

29) 급여 제재 기간은 1주에서 26주까지 다양하다.

급여 오남용 문제에 영국 정부는 매우 적극적으로 대처하고 있다.³⁰⁾ 급여 사기(benefit fraud)를 구체적으로 정의하고 사례 발견 시 신고할 것을 적극적으로 홍보하고 있으며, 급여사기조사 서비스(The Fraud Investigation Service)를 운영하고 있다. 일반 대중이 알기 쉽게 정리하여 제시하고 있는 급여 사기라 함은 급여 신청 시 부정직하게 혹은 고의로 자신을 둘러싼 환경에 대한 신고를 하지 않은 경우이며, 구체적인 내용은 다음과 같다.

- ① 동거 배우자 존재를 알리지 않거나, 동거 배우자가 취업활동 하는 사실을 알리지 않는 경우
- ② 다른 급여 수령 사실을 알리지 않는 경우
- ③ 저축 사실을 숨기거나 저축액을 정확하게 알리지 않는 경우
- ④ 자녀가 독립하여 주거를 따로 하는 사실을 알리지 않는 경우
- ⑤ 취업활동 개시나 소득이 생기기 시작한 상황을 알리지 않는 경우
- ⑥ 유산 상속을 한 사실을 숨기는 경우
- ⑦ 외국에 가거나, 외국에 거주하거나 주소를 옮긴 사실을 알리지 않는 경우

이러한 급여 사기 사실을 인지한 사람은 온라인에서 ‘급여절도보고서 양식(benefit thieves reporting form)’에 들어가 신고할 수 있다. 국가 급여사기전화(the National Benefit Fraud Hotline (NFBH) on 0800 854 440)를 무료로 이용할 수도 있고, 문자 신고(0800 328 0512)와 우편 신고³¹⁾도 가능하다. 모든 신고는 익명으로 할 수 있으며, 근거 없는 투서를 예방하기 위하여 혐의자의 신상을 비교적 자세히 신고하도록

30) http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/BenefitsTaxCreditsAndOtherSupport/BenefitFraud/DG_10014876

31) NBFH, PO Box 224, Preston, PR1 1GP

유도하고 있다.

2) 급여 미제공

2009/10년도 전체 사회급여 지출 1,480억파운드의 0.9%인 13억파운드가 행정상 실수로 덜 지급된 것으로 파악하고 있다(DWP, 2011:1).

수급자 오남용으로 인한 급여 미지출액은 없는 것으로 집계된다. 신청자 실수나 업무 착오 등 담당자 실수로 인한 미지출 급여액은 지방세 급여에서 그 비중이 가장 높다. 신청자 실수로 인한 미지급 비율이 0.9%, 업무 착오로 인한 미지급 비율은 0.4%에 달한다.

〈표 3-2〉 급여 오남용과 업무 실수로 인한 미지출 급여액이 전체 급여 지출에서 차지하는 비율(2009/10년)

(단위: %)

	오남용	신청자 실수	업무 착오
소득지원(income support)	0	0.5	0.6
구직자수당 (jobseeker's allowance)	0	0.2	0.4
연금공제(pension credit)	0	1.0	1.2
주거급여(housing benefit)	0	1.1	0.4
장애수당(incapacity benefit)	0	0.0	0.8
돌봄수당(carer's allowance)	0	0.1	0.0
지방세급여 (council tax benefit)	0	0.9	0.4

출처: 'DWP(2011:11)'를 토대로 재구성.

2. 영국 공공부조제도의 선정 기준 및 재산의 소득환산

영국 공공부조제도에서 재산 산정의 기본 원칙은 주거용 재산의 경우 재산 범주에서 제외하고 비주거용 재산(현금, 예금, 주식 등)의 경우 일정한 상한선을 설정하여 분리(cut-off)하는 것이다. 그러나 일부 예금 자산에 대해서는 환산율을 적용하는 방식을 취하고 있다.

가. 소득기준

급여 수준 결정에서 고려하는 소득의 범주에는 다음과 같은 내용이 포함된다.

- 세후소득(근로소득세, 국민보험(National Insurance: NI), 기타 연금보험료 등을 납부하고 난 후 남는 소득)
- 사회보장급여(social security benefits)
- 근로세 공제(working tax credit)와 아동세 공제(child tax credit)
- 하숙이나 임대차(boarders and lodgers) 수입
- 이혼배우자로부터 받는 자녀 양육비와 생활비

1) 세후소득과 사회보장급여

세후소득에는 소득세, 국민보험료, 기타 연금보험료 등을 납부한 후 소득을 의미한다. 국민보험(National Insurance)은 1911년 질병과 실업에 대비한 사회보험으로 도입한 이래 대상 범위를 확장하여 사망, 은퇴, 실업, 임신·출산, 장애 등 모든 사회적 위험에 종합적으로 대응하는 보험으로 기능하고 있다. 소득에 따라 차이는 있지만, 중위소득집단을 기준으로 할 때 개인소득의 20%를 보험료로 납부한다. 자영업자 경우에는 고정된 보험료를 납부하며, 개인 차원의 임의가입도 가능하다. 사회보장급여에는 주거급여(Housing Benefit), 지방세급여(Council Tax Benefit)등 자산조사 기반의 각종 급여가 포함된다.

2) 세액 공제

근로세·아동세 공제(working tax credit(WTC) and child tax credit(CTC))는 저소득 근로자에게 국가가 세금의 일부를 돌려주는 일종의 근로장려세제(EITC) 같은 프로그램이다. 2003년부터 도입되어 자산조사 기반으로 운영하는 사회보장급여의 일종인데, 미성년 자녀 양육을 하는 경우에 근로세 공제(WTC)와 더불어 아동세 공제(CTC) 혜택도 받게 된다.

근로세·아동세 공제 기준은 2010년 현재 1인당 연 1,890파운드이다. 여기에 더하여 배우자가 있거나 한부모일 경우 1,860파운드를 가산한다. 장애가족이 있을 때 1명 당 2,530파운드를 가산한다. 중증장애 경우에는 2,530파운드를 가산한다. 주당 30시간 이상 일할 경우 775파운드, 50세가 넘는 사람이 주당 16시간 이상 29시간까지 일할 경우 1,300파운드, 30시간 이상 일할 경우 1,935파운드를 가산한다. 개인 상황에 따라 이 요소들을 모두 더하여 세금 공제(tax credit) 기준을 정하게 되는 것이다.

예를 들어 무자녀 부부가 있을 경우 세금 공제 기준 요소는 ‘개인 공제액 + 배우자 공제액’으로 하여 ‘£1,890 + £1,860 = £3,750’, 즉 3,750파운드가 된다. 2010년 현재 최저소득선이 연 6,420파운드이고 이 기준을 초과할 때마다 부과하는 공제취소비율(withdrawal rate)은 39%³²⁾이다. 따라서 만약 부부 소득이 연 1만 파운드라고 한다면 ‘(10,000 - 6,420) × 0.39 = 1,396.2’이므로, 최저소득선을 초과하는 소득에 따른 공제취소액이 1,396.2파운드가 된다. 결국 이 부부가 받을 수 있는 근로세 공제액은 ‘£3,750 - £1,396.20’ 즉 2,353.8파운드가 되는 것이다.³³⁾

32) 1파운드 소득이 증가할 때마다 39%만큼 공제액을 깎는다는 의미이다.

33) 2011년 2월 22일 잉글랜드 슈롭셔 군(Council Shropshire) 슈테프 잭슨(Steph Jackson) 국장 인터뷰.

3) 비소득 범주

소득으로 간주하지 않는 수입의 경우는 다음과 같다(Jobcentreplus, 2011:9).

- 독신일 경우 수입의 처음 5파운드
- 배우자가 있을 경우 수입의 처음 10파운드
- 한부모로서 19세 미만 자녀를 양육하는 경우 수입의 처음 20파운드

더 나아가 다음과 같은 항목은 소득으로 간주하지 않는다(Jobcentreplus, 2011:17).

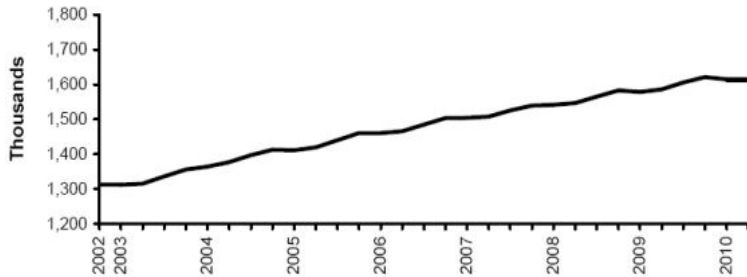
- 노인수발수당(attendance allowance)
- 장애생계수당(disability living allowance)
- 맥판레인 금고(the Macfarlane Trust)
- 아일렌 금고(the Eileen Trust)
- 자활기금(the Independent Living Fund)
- 스킵톤 기금(the Skipton Fund)

노인수발수당(Attendance allowance)³⁴⁾은 65세 이상 노인이 개별수발 보호를 필요로 할 때 지불하는 세금면제 급여이다. 수발보호를 필요로 하는 장애 범주는 시각장애에서 시작하여 지적장애까지 다양하다. 노인수발수당은 소득이나 예금과 관계없이, 즉 소득 수준에 관계없이 65세 이상 노인이고 개별수발 보호를 필요로 하면 누구나 받을 수 있는 수당이다. 노인수발수당 수급자는 인구 고령화와 더불어 지속적 증가 추세를 보인다. 2002년 약 130만 명이었던 노인수발수당 수급자는 2010년에 약 161만 명으로 증가하였다. 이들 중 67%는 80세 이상 초

34) http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/BenefitsTaxCreditsAndOtherSupport/Disabledpeople/DG_10018710

고령자이다(DWP, 2010:25).

[그림 3-3] 노인수발수당 수급자 수 변화(2002-2010)

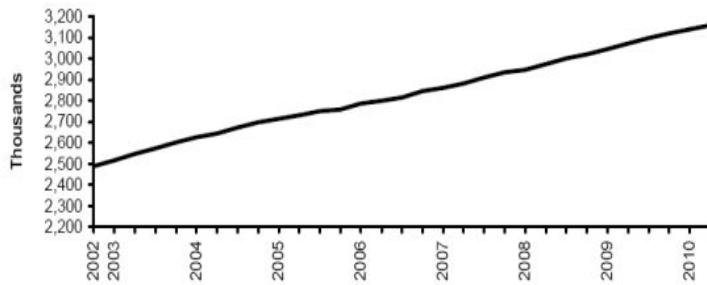


출처: DWP(2010:25).

지속적 장애가 있으나 65세 미만일 경우에는 장애생계수당(Disability Living Allowance)을 받는다. 질병으로 인하여 6개월 이상 생존 가능성이 없을 경우에는 더욱 신속하고 또한 더 높은 수준의 수발수당을 받을 수 있다. 수발수당을 받기 위해서 반드시 의사의 진단서를 첨부할 필요는 없다. 다만 필요하다고 판단해서 요구할 때에는 의사의 진단을 첨부해야 한다. 수발수당 지급액은 장애 상태에 따라 주당 49.3파운드에서 73.6파운드에 이른다. 장애생계수당 수급자 수는 2002년 약 250만 명에서 2010년에 316만 명으로 증가하였다([그림 3-4] 참조).

맥팔레인 금고(the Macfarlane Trust)는 후천성면역결핍증(HIV)에 걸린 혈우병(haemophilia) 환자를 돕기 위한 기금이다. 1970년대와 1980년대 초까지 혈액 관리가 제대로 되지 않던 시기에 약 1,200명의 혈우병 환자가 치료 과정에서 후천성면역결핍증에 걸렸으며 약 800명이 사망하였다. 아직 생존해 있는 환자와 유가족에게 각종 현금·현물 서비스를 맥팔레인 금고가 제공하고 있으며 이러한 현금·현물서비스는 소득으로 간주하지 않는다.

[그림 3-4] 장애생계수당 수급자 수(2002-2010)



출처: DWP(2010:25).

아일렌 금고(the Eileen Trust)는 국민보건서비스(NHS) 치료 과정, 특히 수술과정에서 후천성면연결뿔증에 걸린 환자를 돕기 위한 기금이다. 피해자들에게 정기적으로 현금을 지급하는 등 서비스를 제공하고 있으며 이때 지급하는 현금을 역시 소득으로 간주하지 않는다.

자활기금(The Independent Living Fund: ILF)은 노동연금부(the Department for Work and Pensions) 산하 공공기관이다. 자활기금은 5년 한시적 운영 조건으로 1988년 설립되었으나 그 후 지속적 활동을 하게 되었고 현재에는 매년 약 2만 명 정도 장애인을 지원하고 있다.³⁵⁾ 장애인이 필요로 하는 서비스를 지역사회에서 구매하고 이를 통해서 시설보호보다 재가보호를 유도하기 위하여 만들어진 자활기금은 장애인 대상 서비스 구매 비용을 직접 현금으로 지원하는 활동을 하고 있다.

따라서 자활기금은 집에 머물면서 서비스를 구매하는 장애인을 대상으로 일주일 단위로 필요한 재가보호 서비스 비용을 현금으로 지불해 준다. 즉 장애인이 고용한 서비스 제공자에게 인건비를 지불하는 지원을 하고 있으며, 서비스 제공자에서 해당 장애인과 주거를 함께 하는 가족과 친인척은 제외된다. 이렇게 자활기금에서 제공하는 현금은 소득으로 간주하지 않는다.

35) <http://www.dwp.gov.uk/ilf/about-ilf/>

스킵톤 기금(the Skipton Fund)은 2004년 3월 설립되었으며, 국민건강서비스(NHS) 치료 및 수혈 과정에서 C형 간염에 걸린 피해자를 돕는 활동을 하고 있다. 보건부(the Department of Health) 소속이며, 처음 발병 시 2만 파운드를 지급하며 병세 악화 시 그 다음 단계로 2만5천 파운드를 현금으로 지원하고 있다. 이 지원 금액은 소득으로 간주하지 않는다³⁶⁾.

나. 재산 기준

1) 주거용 재산과 비간주 재산

급여 신청자가 실제로 살고 있는 집의 가치는 소유 여부와 관계없이 급여 제공 과정에서 고려하지 않는다. 비주거용 재산을 1만 6천 파운드 이상 보유하지 않는다면 지방세급여나 주거급여 신청도 가능하다. 물론 소유 주택이 두 채 이상일 경우에는 실제 살고 있는 집을 제외한 나머지 집의 가치나 월세 소득 등을 고려하여 급여 수급 여부를 결정한다. 살고 있는 집을 팔기 위해 내놓아서 현금화할 수 있는 가능성이 있거나 누군가로부터 집을 물려받은 경우에도 실제 집을 팔거나 세를 놓아 현금화하기 전까지는 급여를 제공하는 것을 원칙으로 한다.

독일에서와 같이 생활용품, 교통수단, 노후생활 대비 자금, 취업활동 준비 자금, 적합한 주거 공간, 신탁관리 재산, 의미 있는 유산 등 비간주 재산을 명문화하여 규정하고 있지는 않다. 그러나 현실적으로 급여 신청자의 취업활동에 필요하거나 현금화할 수 없는 재산 등은 재산소득으로 보지 않는 관습을 유지하고 있다.³⁷⁾

36) <http://www.skiptonfund.org/Eng/index.php>

37) '2011년 2월 22일 잉글랜드 슈롭셔 군(Council Shropshire) 슈테프 잭슨(Steph Jackson) 국장 인터뷰'를 토대로 구성.

2) 현금 자산(capital assets)

주식, 채권, 은행예금 등은 급여 제공 과정에서 고려 대상이 된다. 지역에 따라 현금 자산 보유액을 급여 제공 자격 결정에서 고려하는 수준은 다르다. 대체로 예금의 경우 6천 파운드를 넘어 가면 급여 제공 과정에서 고려 대상이 된다. 즉 예금액을 고려하여 급여 수준을 조정하게 된다. 보호시설(a care home)에 거주하는 사람의 경우 고려 금액 수준은 1만 파운드이다. 시설 거주이든 자가 거주이든 관계없이 1만 6천 파운드가 넘는 예금을 보유할 경우에 소득지원 대상에서 제외된다 (Jobcentreplus, 2011:3).

현금 자산 범주에 자동차, 가재도구 등은 포함되지 않는다. 독일의 경우 자동차의 시장가격을 자산 보유액으로 고려하는데 반하여 영국에서는 집과 현금, 주식, 채권, 예금 등 자본자산(capital assets)의 자산은 급여 수급 자격 부여 과정에서 고려하는 요소가 아니다. 따라서 독일에 서와 같은 보호자산(protected assets) 개념도 존재하지 않는다.³⁸⁾

3) 재산 처분 기준

재산 처분 기간과 관련해서, 독일의 경우에 주택 처분 기간을 10년으로 명시하고, 급여 수급 신청일 기준 10년 이전에 특히 부양의무 관계가 있는 가족에게 양도한 주택이 있을 경우 급여 지급 과정에서 고려한다. 그러나 다른 재산 처분 관련 기간을 설정하고 있지는 않다.

영국의 경우에는 본인이나 배우자가 급여 수급 시점을 기준으로 6개월 이전에 처분한 재산(property)이 있는지 없는지 여부를 파악하여 급

38) Steph Jackson의 말 "The only two things that are considered are accounts of cash, so that's stocks, shares, bank accounts and actual cash held in the property, or the actual property itself. But everything else, disregarded."

여 결정에 고려하고 있다. 즉 재산 처분 시기, 처분으로 인해 생긴 소득액 등을 파악하여 급여 지급 수준에 반영하고 있는 것이다 (Jobcentreplus, 2011:22).

다. 재산의 소득환산

사회보장급여 지급에서 재산의 소득환산율을 일률적으로 적용하지 않는다. 생계유지에 필요한 수당을 지급할 때에는 급여 수준 250파운드를 기준으로 하여 주당 지급 금액을 1파운드씩 감액한다. 예금이 6천파운드를 초과하고 1만 6천파운드 미만이면 예금액에 따라 소득이 발생하는 것으로 추정하고, 받을 수 있는 급여는 250파운드를 기준으로 하여 일주일에 1파운드씩 급여를 감액한다.

생활시설에 거주할 경우 예금액 기준은 1만 파운드이다. 따라서 예금액이 1만 파운드 초과 1만6천 파운드 미만일 경우 역시 수급 가능 급여 250파운드를 기준으로 일주일에 1파운드 감액을 하게 된다 (Jobcentreplus, 2011:10).

그러나 수발수당이나 방문간호서비스 등 보건서비스 제공 과정에서 소요되는 비용 부담 관련 급여들은 재산을 소득으로 환산하지 않는다. 물론 서비스 전달 과정에서 사회 통념상 많은 현금 자산을 갖고 있는 경우에는 문자 그대로 ‘무시할 수 있는 한계(a disregard ceiling)’로서 재산소득 환산 개념을 적용하기도 한다.

예를 들어, 수발수당 지급 시에는 소득 수준을 고려하지 않지만, 방문간호서비스(domiciliary care)를 받으려면 3만 파운드 이상 현금자산을 갖고 있으면 안된다. 그러나 보유 현금자산이 3만 파운드 이하라면 방문간호서비스를 받을 수 있다. 3만 파운드를 기반으로 어떤 이익이 발생하여 보유 현금자산이 3만 파운드를 넘게 되면 서비스 제공을 중단

하면 되는 것이다. 하지만 현재 보유하고 있는 현금자산에서 자동으로 몇 %의 이익이 발생한다고 전제하지도 않는다. 이런 의미에서 3만 파운드는 방문간호서비스 제공에서 ‘무시할 수 있는 한도’가 된다.

3. 영국 공공부조제도의 시사점

영국 공공부조제도의 재산기준 및 재산의 소득환산제가 한국의 제도에 주는 시사점을 다음과 같은 몇 가지 점으로 요약될 수 있다. 그리고 재산과 관련하여 대립되는 두 원리(최저생활보장의 원리 vs 보충성의 원리)를 어떻게 제도에 반영하고 있는지도 아울러 살펴본다.

첫째, 영국의 경우 공공부조 프로그램에 따라 그리고 선정·급여에 따라 cut-off 방식과 재산의 소득환산 방식을 다르게 적용하고 있다. 우리나라 국민기초생활보장제도에서의 ‘재산의 소득환산제’는 선정 및 급여 모두에 적용되고 있으나, 영국의 경우 재산의 소득환산제는 소득지원(Income Support)의 급여에만 적용하고 있다. 또한 지방세 급여 및 주거급여 프로그램은 cut-off 방식을 적용하고 있다. 즉, 비 거주용 재산이 1만6천 파운드 이상인 경우 수급할 수 없다.

둘째, 필수재에 대해서는 재산으로 간주하지 않고, 금융재산에 대해서도 일정금액에 대하여 재산으로 간주하지 않고 있다(a disregard ceiling). 거주하고 있는 집에 대해서는 가격에 상관없이 필수재로 인정하여 재산으로 간주하지 않음으로써 수급에 영향을 미치지 않는다. 그리고 금융재산의 경우도 6,000파운드까지는 재산으로 간주하지 않고 있다. 상기 두 가지 외에도 명시적으로 규정하지 않고 있지만 수급자의 생활 상황을 고려하여 자동차, 가재도구 등은 비간주 재산으로 인정하고 있다.

셋째, 재산 산정 단위를 욕구공동체, 가구공동체, 보증공동체 등 비교

적 구체적으로 명시한 독일과 비교하면 그리 구체적이지 않게 명시하고 있다. 독일에서는 배우자 동거 인정 기간을 1년 이상으로 명시하고 있는 것에 비하여 영국에서는 배우자 인정 동거 기간을 명문화하고 있지 않다. 결국 영국에서는 동거 배우자의 부양의무를 독일에서보다 더 엄격하게 강조하고 있다는 해석이 가능하다.

넷째, 영국도 독일에서와 마찬가지로 동성 배우자를 인정하는 경향을 보인다. 즉 삶의 형태의 다양화, 동거 형태의 다양화 추세를 받아들이는 정책 변화를 보여주고 있는 것이다.

다섯째, 생계비 지원일 경우에는 예금 자산 규모를 고려한 환산율을 적용하지만 수발 비용 등 보건의료 서비스 관련 비용의 경우에는 실질적으로 소득 수준과 관계없이 보편적 서비스를 제공하고 있다. 즉, 수급자 상황에 따른 다양한 형태 급여 제공 방식을 택하고 있다.

여섯째, 독일에서는 급여 신청 및 수급 시점을 기준으로 소득과 재산의 차이를 명확하게 구분하고 있는 반면, 영국에서는 관련 규정을 명확하게 갖고 있지 않다. 그러나 독일에서와 달리 영국에서는 재산 처분액을 고려할 수 있는 시점 자체는 급여 신청일 기준 6개월 전으로 함으로써 재산을 고의로 처분하고 급여 수급을 신청하는 도덕적 해이를 막는 적극적 방법을 선택하고 있다.

일곱째, 독일에서와 같이 비간주 재산과 보호재산(Schonvermögen)으로 세분하여 재산 개념을 설정하고 있지는 않다. 그러나 연금보험료 관련 소득, 연금으로 인한 소득 등은 재산 범주에 넣지 않음으로써 현실적으로 보호재산 개념을 실천하고 있다.

여덟째, 노인수발수당과 장애생계수당 등 사회보장급여와 맥팔레인 금고, 아일렌 금고, 자활기금, 스킵톤 기금 등 공익·공적 지원을 토대로 받는 현금과 서비스는 소득으로 인정하지 않음으로써 명문화되지 않은 보호재산 개념을 적용하고 있다.

아홉째, 독일에서와 달리 영국에서는 급여 오남용 문제에 매우 적극적으로 대처하는 경향을 보인다. 급여사기전담 서비스를 운영하면서 온라인, 전화, 문자, 우편 등 모든 경로를 통해 익명으로 급여사기 사례를 신고할 수 있으며, 급여사기 관련 통계를 상세히 제시하고 있다.

이러한 점을 종합적으로 감안하면 영국의 공공부조제도는 재산과 관련하여 대립되는 두 원리(최저생활보장의 원리 vs 보충성의 원리) 간의 조화, 제도별 특성, 수급자별 형평성 등이 고려된 제도라고 평가할 수 있다. 예컨대, 수급권자의 최저생활보장을 위하여 거주하고 있는 집과 6,000파운드 미만의 금융재산은 재산으로 간주하지 않고 있고, 보충성 원리를 감안하여 1,6000파운드를 재산기준으로 설정하고 있다. 그리고 주거급여의 재산기준은 cut-off 방식으로, 소득지원(Income Support)의 경우 6,000~16,000파운드의 금융재산은 소득으로 환산하여 급여를 삭감시키고 있다(재산의 소득환산제 적용). 이 결과 수급자의 재산 정도별 형평성을 제고하고 있다.

제2절 독일 공공부조제도의 재산기준

1. 독일 공공부조제도 개관

독일 사회보장체계는 제도 도입 목적에 따라 크게 네 가지 차원으로 분류할 수 있다. 첫째, 사회적 위험 발생 시 생활수준의 급격한 하락을 사회적 차원에서 예방하는(Soziale Vorsorge) 사회보험(Sozialversicherung)이 있다. 둘째, 국가와 사회에 공헌하는 행위 때문에 겪는 삶의 문제 해결을 사회적 차원에서 지원하는 사회보상(Soziale Entschädigung)이 있다. 셋째, 인구학적 특성과 생애주기에 따라 사회 차원의 보호와 지원을 필요로 하는 집단을 대상으로 하는 사회지원(Soziale Förderung)이

있다. 넷째, 사회적 위험이나 인구학적 특성에 근거한 기초보장(Grundsicherung)³⁹⁾이 있다. 공공부조의 재산기준은 독일 사회보장체계 중 기초보장(Grundsicherung) 영역에 속하는 주제이다.

기초보장 대상은 취업 능력이 있고 일자리를 구하는 사람들과 가족 구성원, 취업능력이 없거나 취업할 상황이 아닌 사람들과 가족 구성원으로 분류한다. 기초보장은 조세를 통해 재원을 조달하며, 사회보험 위주 독일 복지국가 체계에서 새로운 경향으로 받아들일 수 있다. 이미 시행 중이던 사회부조(Sozialhilfe)와 더불어 2000년대에 들어서 소위 ‘하르쯔 개혁(Die Hartz-Reform)’ 결과 도입한 구직자 기초보장(Grundsicherung für Arbeitsuchende)이 두 기둥을 이룬다. 사회부조는 노령과 취업능력감소 시 기초보장과 생계보장(Hilfe zum Lebensunterhalt)으로 분류한다. 구직자 기초보장은 구직자에게 지급하는 실업급여Ⅱ와 구직자의 비취업 가족(배우자, 부양 자녀)에게 지급하는 사회수당(Sozialgeld)으로 분류한다. 결국 독일 기초보장제도는 취업무능력자를 주대상으로 하는 사회부조와 취업능력자를 대상으로 하는 구직자 기초보장으로 이루어진다.

〈표 3-3〉 독일 기초보장 체계

대 상	사회부조		구직자 기초보장	
	노인 취업능력감소자	기타 생계급여 필요자	취업능력자 (실업급여Ⅱ 수급자)	실업급여Ⅱ 수급자 부양가족

기초보장이 구현하는 주요 원칙은 자기책임 실현에 따른 보충적 급여 제공과 지원·지지에 대한 수급자 권리 보장이다. 전자가 수급자의 개인 책임을 요구하는(fordern) 원칙이라면, 후자는 수급자를 지원

39) 이하 ‘기초보장’이라고 한다.

(fördern)하는 원칙이다. 수급자는 취업활동을 통한 사회통합에 동의하고 자신에게 주어지는 일자리를 받아들여야 한다. 만약 이 의무를 이행하지 않을 경우 급여 수준 축소라는 제재가 따른다. 반면 수급자는 구직활동 관련 상담, 취업 알선, 취업 훈련 등 서비스를 받을 수 있는 권리를 갖는다.

가. 기초보장으로서 사회부조(Sozialhilfe)

1) 노령과 취업능력 감소(Alter und Erwerbsminderung)

노령과 취업능력 감소로 더 이상 취업활동을 할 수 없을 경우에 사회부조를 받을 수 있다(SGB II § 41). 이 때 노령은 65세 이상을 의미한다. 사회법 6권 연금법 개정으로 인하여 1947년 출생자부터는 이 연령이 67세로 높아진다(SGB VI § 43).

취업능력 감소는 일시적이 아니라 질병이나 장애로 지속적으로(dauerhaft) 일반적인 취업활동을 할 수 없는 상황을 의미한다. 일반적으로 취업활동을 할 수 없는 상황은 주중 매일 하루 최소 3시간 이상 일할 수 있는 능력이 되지 못하는 경우이다(SGB II § 8 (1)). ‘지속적’이라 함은 9년을 의미한다(SGB VI § 102 (2)).

질병이나 장애 등 이유로 취업활동을 하지 못하지만 유기한 연금(befristete Rente)⁴⁰⁾을 받기 때문에 실업급여II 수급자격이 없을 경우 생계급여를 받을 수 있다.

40) 질병·장애 등으로 취업활동을 하지 못할 경우 일단 3년까지 연금을 받을 수 있다. 연금 수급 3년 후 취업능력 상황을 봐서 다시 연금수급을 두 번 연장할 수 있다. 따라서 유기한 연금은 최대 9년까지 받을 수 있다. 9년이 지나도 취업능력이 되지 않으면 일반연금으로 전환하여 사망 때까지 연금을 받게 된다(SGB VI § 102(2)).

2) 기타 생계급여(Hilfe zum Lebensunterhalt) 필요자

노령과 취업능력 감소를 전제로 하면서 동시에 다음과 같은 조건에서 자신이나 부양 의무자의 소득과 자산으로 생계유지가 곤란한 경우 생계급여를 받는다(SGB XII § 19(1-6)).

첫째, 양로원이나 기타 재활시설 등 생활시설에서 6개월 이상 살고 있기 때문에 실업급여Ⅱ 수급자격을 상실한 경우(SGB II § 7(4)) 생계급여 수급 자격을 갖게 된다.

둘째, 건강급여(Hilfe zur Gesundheit), 장애인통합급여(Eingliederungshilfe für behinderte Menschen), 수발급여(Hilfe zur Pflege), 기타 특별위 기상항극복을 위한 급여(Hilfe zur Überwindung besodnerer sozialer Schwierigkeiten und Hilfen in anderen Lebenslagen)를 받는 자가 생계유지가 곤란한 경우 생계급여를 받는다. 건강급여, 장애인통합급여, 수발급여 등은 특히 시설거주 노인·장애인 대상 급여인데, 이들이 시설 거주 비용을 지불할 능력이 되지 않을 때 사회부조가 생계급여 지원을 하는 것이다. 그 외 일시 파산선고를 받은 자와 그 가족이 특별위기 상황 극복 과정에서 필요한 생계비 지원을 받는다.

셋째, 임신 중이거나 6세 미만 아동을 키우는 사람이 생계유지가 곤란한 경우 역시 생계급여를 받는다.

넷째, 망명 허가를 받은 외국인이 생계유지가 곤란할 경우에도 생계급여 대상자가 된다.

요약하면, 기초보장으로서 사회부조 수급 대상자가 될 수 있는 전제 조건은 노령, 장애, 임신과 돌봄노동, 파산 등 기타 위기 상황이 된다. 이러한 상황을 전제로 급여를 제공하는 과정에서 재산과 소득을 고려하게 되는 것이다.

나. 기초보장으로서 실업급여II

기초보장으로서 실업급여II는 취업능력이 있는 구직자 대상 실업급여 II 그 자체와 실업급여II 수급자와 욕구공동체(Bedarfsgemeinschaft) 구성원으로서 배우자나 자녀로서 동거하기 때문에 파생적 수급권 차원에서 수급하는 사회수당(Sozialgeld)으로 구성된다.

1) 실업급여II

기초보장으로서 실업급여II 수급 자격은 첫째, 16세에서 64세까지 취업연령대에 속하며, 둘째, 취업능력이 있어야 하고, 셋째, 도움을 받아야 할 욕구가 있으며(hilfebedürftig), 넷째, 독일에 거주해야 한다(SGB II § 7(1)).

취업능력이 있음은, 앞서 밝힌 취업능력 감소와 반대로, 하루 최소한 3시간 이상 취업활동을 할 수 있는 상황을 의미한다(SGB II § 8). 만약 현재 질병 등 이유로 취업활동을 하지 못하는 상황일지라도 6개월 이내에 회복 가능성이 있으면 취업 능력자로 간주하여 실업급여II를 지급한다. 도움을 받아야 할 욕구가 있는 상황은 취업활동, 인정소득과 자산, 가족이나 제3자 도움, 기타 사회복지급여 등으로도 생계유지가 곤란한 경우이다(SGB II § 9).

일반적으로 다음과 같은 상황일 경우에는 모든 취업활동을 할 수 있는 상황으로 간주하지는 않는다(SGB II § 10).

- ① 신체적·정신적·심리적으로 장애 때문에 특정 분야 일을 못할 경우
- ② 과거 취업활동이 특히 육체적 부담을 주었기 때문에 다시 그 일을 시작하려면 충분한 휴식이 필요하다고 판단하는 경우
- ③ 3세 미만 자신의 혹은 배우자의 자녀가 있는 경우. 자녀가 3세

이상이 되었을 경우에도 지역에 자녀를 맡길 어린이집이 없는 경우.

④ 가족 구성원 수발을 다른 사람에게 맡길 수 없는 경우.

⑤ 기타 사유가 발생하는 경우.

2) 사회수당(Sozialgeld)

실업급여Ⅱ 수급자와 욕구공동체(Bedarfsgemeinschaft)에서 동거하면서 취업능력이 없고, 노령·취업능력 감소 등 이유로 사회부조를 받지 않는 경우에 사회수당 수급자가 된다.

욕구공동체는 근로능력 있는 실업급여Ⅱ 수급자 본인, 수급자의 배우자, 자녀로 구성된다. 배우자로서 조건은 동성 혹은 이성 간 혼인, 사실혼, 동거 관계 모두 해당한다.⁴¹⁾ 자녀 조건은 25세 미만이며 혼인하지 않았고 근로능력이나 재산이 없어서 독자적 생계유지를 못하기 때문에 부모와 동거하는 경우이다. 실업급여Ⅱ 수급자가 근로능력 없는 65세 이상 부모와 함께 살 경우 그 부모는 또 다른 욕구공동체 구성원이 된다. 실업급여Ⅱ 수급 자격이 16세에서 64세까지 취업 연령층을 대상으로 하기 때문이다. 근로능력 없는 65세 이상 부모는 독자적 욕구공동체로서 사회부조 급여를 받는다. 부부가 실업급여Ⅱ를 받는 가운데 자녀 연령이 26세가 되었을 경우 이 자녀는 욕구공동체에서 제외되고 급여 수급 대상자에서도 제외된다.

사회수당(Sozialgeld)은 실업급여Ⅱ나 사회부조 생계급여와 명칭이 다를 뿐 급여 수준이나 내용은 유사하다. 25세 이상 자녀는 욕구공동체에 속하지 않는다. 그러나 이 자녀가 동거하면서 임신 중이거나 6세 이하 자녀를 양육하고 있을 경우 한 거주지에 욕구공동체 두 개가 존재하

41) 독일의 경우에는 2001년부터 동성 배우자 등록을 인정하였고, 2008년부터는 이성 부부 중 한 명이 결혼 생활 도중 성을 바꿔 동성이 되었을 경우에는 동성혼인도 인정하고 있다.

는 것으로 간주한다. 예를 들어, 50대 중년부부가 실업급여Ⅱ를 받고 있는데, 28살 딸이 3살 손녀를 데리고 들어와 함께 살 경우 이 가정에는 50대 중년부부 욕구공동체와 28살 딸의 한부모 가족 욕구공동체가 동시에 존재하는 것으로 간주하고 급여 제공을 욕구공동체 별로 분리해서 하게 된다.

2. 독일 공공부조제도의 선정 기준

가. 기본 원칙

1) 보충성 원칙

기초보장이 지향하는 가장 큰 과제는 구직자의 자기책임(Eigenverantwortung) 원칙 구현이다. 따라서 급여 제공 과정에서 본인과 부양 의무자의 소득·재산 수준을 반영하는 원칙은 사회부조와 실업급여Ⅱ에서 원칙적으로 동일하게 적용하고 있다. 자기책임은 보충성 원칙의 전제 조건이다. 따라서 자기책임을 우선시하는 보충성 원칙을 적용하여 수급자는 자신의 소득과 재산을 먼저 생계유지를 위하여 소비해야 한다. 그러나 소득과 보유재산을 무조건 우선 처분한다는 의미는 아니다.

실업급여Ⅱ는 기본적으로 취업능력자를 대상으로 하기 때문에 취업활동을 해서 소득이 생길 경우 급여수준 결정에서 반영해야 할 소득(SGB II § 11)과 반영하지 않아야 할 소득(SGB II § 11a)을 구분하고 있다. 재산의 경우에는 반영하지 않아야 할 재산의 종류를 열거함으로써(SGB II § 12), 그 외 재산에 대해서는 급여 수급 이전에 ‘우선 처분 원칙’을 적용하고 있다.

사회부조 생계급여(Hilfe zum Lebensunterhalt)는 ‘기본욕구(Regelbed

-arf), 부가욕구(Mehrbedarf), 특별욕구(Sonderbedarf), 주거비용(Unterkunfts-kosten), 의료·수발보험료(Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge), 난방비용(Heizkosten)'을 모두 더한 비용이 본인과 배우자⁴²⁾ 소득과 재산을 투입한 액수보다 더 많을 때 받게 된다(SGB XII § 19(1)). 이와 같이 사회부조제도는 급여 수급 이전에 토지, 주택, 예금 등 재산을 우선 처분해서 자구책을 강구해야 한다는 '보충성 원칙'을 명시하고 있다(SGB XII § 90).

2) 욕구공동체와 가구공동체 재산 적용 원칙

욕구공동체는 앞서 설명한대로, 기초보장 수급 단위이므로 욕구공동체 소유 재산은 모두 수급 자격과 수준 결정에 반영한다. 그러나 가구공동체(Haushaltsgemeinschaft) 내에 욕구공동체가 존재하는 경우에 가구공동체 재산을 반영하지는 않는다. 다만 가구공동체 내 구성원 중 부양이나 도움을 줄 능력이 있다고 인정하는 경우에 부양과 도움 수준만큼 급여 수준을 삭감한다.

욕구공동체는 최소한 1명의 취업능력자와 그 부양가족(배우자, 피부양 자녀)으로 구성된다. 자녀가 25세가 되지 않았고 미혼이며 취업능력이 없고 자신의 소득이나 재산으로 살아갈 능력도 없을 경우 욕구공동체를 구성하는 것으로 간주한다. 그러나 위탁자녀, 손자녀 등은 욕구공동체 구성원으로 보지 않는다(Marburger, 2009:16).

복수의 가계가 지속적으로 주거를 함께 할 경우 가구공동체로 정의한다. 이 가구공동체 중 기초보장 수급을 하는 욕구공동체가 있을 수 있다. 이런 의미에서 가구공동체는 욕구공동체를 포함하는 개념이다. 대개 주거를 함께 하는 친척이 가구공동체를 형성한다. 이들이 단지 살림을

42) 동성 혹은 이성으로서 혼인, 사실혼, 동거 등 관계가 배우자 성립 조건에 모두 해당한다.

따로 한다면 가구공동체가 될 수 없다. 공유하는 은행 계좌가 있거나 살림 비용, 주거비 등 생활비를 분담한다면 가구공동체로 본다. 따라서 기초보장 수급자와 그 가족이 이러한 가구공동체에 거주할 경우 이들이 가구공동체 구성원으로부터 일정 정도 도움을 받고 있다는 전제를 하게 되며, 이 전제에 따라 급여 수준을 조절하게 된다(SGB II § 9(5)).

예를 들어, 30세 여성이 5살 자녀와 함께 실업급여Ⅱ를 받으면서 친엄마 집에 들어와 살기 시작했고 친엄마는 실업급여Ⅱ 수급자가 아니라면, 전자는 욕구공동체이고 이 욕구공동체와 친엄마는 가구공동체를 이룬다. 친엄마(할머니)가 매일 이 한부모 가족을 위하여 저녁식사를 준비한다면 욕구공동체로서 한부모 가족은 저녁식사 비용을 제외한 규정급여를 받게 된다. 또한 집세 부담이 없기 때문에 주거급여도 받지 못한다. 반면 함께 살던 부부가 이혼을 했지만 경제적 이유로 인하여 한 집에 살지만 각자 살림을 따로 하는 가운데 각각 실업급여Ⅱ를 신청했다면 이들은 각자의 욕구공동체를 형성하고 있는 것으로 간주하여 따로 기초생활보장을 받게 된다.

욕구공동체는 급여 수급 단위로서, 그리고 가구공동체는 급여 수준을 조절하는 단위로서 의미를 갖는 개념이다. 사회법 2권 9조에서 가구공동체 내 도움을 ‘추정(Vermutung)’하는 것은 법적 부양의무가 없을지라도 친인척 간에는 도덕적 이유로 서로 돕는다고 전제하기 때문에 가구공동체 구성원이 제공하는 도움 수준이나 내용은 특별한 검증 절차를 거치지 않고 주거를 함께 하고 있다면 당연히 발생하는 것으로 간주한다.

욕구공동체와 유사한 개념으로 보증공동체(Einstehensgemeinschaft)가 있다. 보증공동체는 욕구공동체 구성 요소로서 혼인·동거에 따른 배우자 관계, 친인척 관계는 아니지만, 지속적으로 함께 살면서 가계를 공동 운영할 때 성립한다. 보증공동체 구성원의 소득과 재산은 급여 수준 결

정에 영향을 준다. 보증공동체 구성원 여부는 1년 이상 함께 살면서 공동의 자녀 양육을 하고 서로의 소득과 재산 처분에 관한 권리를 가지고 있음에 따라 결정된다(SGB II § 7).

예를 들어, 5세 자녀를 양육하는 32세 남성이 실업급여Ⅱ를 받고 있는 가운데, 월 세후 소득이 3천유로가 넘는 여성과 동거를 시작했지만, 동거 기간이 1년을 넘기 전까지 이 남성의 급여는 삭감되지 않는다. 그러나 동거 기간이 1년을 넘게 되면 여성 파트너의 소득으로 인하여 남성의 실업급여Ⅱ 수급 수준이 낮아지게 될 것이다.

나. 소득(Einkommen)과 재산(Vermögen)의 구분

기초보장 제공 과정에서 고려하는 요소로서 취업능력 여부와 욕구공동체 거주 여부가 있다. 여기에 더하여 소득, 재산, 제3자의 도움, 다른 사회보장 급여 수혜 여부, 구직노력(Aufnahme einer zumutbaren Arbeit) 등 요소를 고려하여 기초보장 수준을 결정하게 된다. 이 과정에서 급여 수준에 특히 많은 영향을 소득과 재산이 미칠 수 있다.

1) 소득과 재산의 차이

공공부조 자산기준의 쟁점 중 하나는 소득과 재산을 구분하는 것이다(홍경준 외, 2004:60). 독일 사회법은 소득과 재산을 다음과 같이 분류한다. 재산은 기초보장 수급 시점과 수급 기간에 수급 신청자가 보유하고 있는 현금과 환금 가능 가치가 있는 자산을 의미한다. 소득은 수급 기간 중 한 달을 단위로 정기적으로 수급자가 얻는 가치와 현금을 의미한다(Obermaier, 2009:16). 결국 소득과 재산을 분류하는 기준은 ‘시점’ 이라고 할 수 있다. 수급 신청 시점 이전에 갖고 있는 것은 재산이

며, 수급 신청 이후에 갖게 되는 것은 소득이 된다.

2) 소득

소득은 기초보장 급여 수급 기간 중 한 달 단위로 발생하는 정기적 현금 수입을 의미하지만, 일시불로 지급받은 부양비, 퇴직보상금(Abfindung), 세금 환급액, 유산 상속, 기타 사회보장급여도 소득으로 간주한다(Obermaier, 2009:19-20).

여성 가장 한부모 가족이 기초보장 수급 중 이혼한 전남편으로부터 부양비를 일시불로 지급받았다면 이는 소득으로 간주한다. 실업급여Ⅱ 수급 실업자가 퇴사한 전 직장에서 뒤늦게 퇴직보상금을 받았거나 실업급여, 질병수당 등 사회보장급여를 역시 뒤늦게 한꺼번에 받았다면 이 또한 역시 소득으로 간주한다.

그러나 고통보상금(Schmerzensgeld)은 소득으로도 재산으로도 간주하지 않는다. 정신적·심리적 고통에 대한 보상을 소득이나 재산 가치 증식으로 보지 않기 때문이다. 그러나 고통보상금을 저축하거나 투자하여 발생한 이자 수익은 소득으로 간주한다. 손해보상금(Schadensersatzzahlung)은 정신적·심리적 보상이 아니라 물질적 재산에 대한 보상이기 때문에 보상금 수령 시 소득으로 간주한다(Obermaier, 2009:20).

부모수당(Elterngeld)은 부모시간 시작 전 소득의 67%를 받는데, 최저수령금액은 월 300유로이다. 이 300유로는 소득으로 간주하지 않는다. 그러나 300유로를 넘어가는 차액은 소득으로 간주한다. 수발수당(Pflegegeld)의 경우 한 욕구공동체 내 두 명을 수발하기 때문에 수령하는 수발수당은 소득으로 간주하지 않는다. 그러나 세 명째 수발수당은 해당 수령액의 75%를, 네 명째 수발수당은 100% 소득으로 간주하게 된다. 산재보험 수당과 아동수당(Kindergeld)도 전액 소득으로 간주

한다.

소득은 결국 경제 활동에 따른 사업소득과 취업소득, 사회보험 관계에 기초한 실업급여 I, 질병수당(Krankengeld), 노령연금(Altersrente), 개인적 보상 차원의 부양비, 임대차 소득, 금융 이자, 사회수당으로서 아동수당, 조세 지출 형태의 세금 환급 등으로 분류할 수 있다. 반면, 소득으로 간주하지 않는 것으로는 실업급여II, 사회보상(soziale Entschädigung) 차원의 연금, 사회수당으로서 양육수당(Erziehungsgeld)과 모성수당(Mutterschafts-geld) (300유로 한도), 보상금(Schmerzensgeld), 임신·출산을 위한 모자재단(die Bundesstiftung 'Mutter und Kind') 지원금, 미성년 아동이 받은 용돈(일시불 3,100유로 한도)등이 있다(Rosky, 2010:65-66).

3) 재산

현금이나 현금 가치가 있는 물건은 모두 재산으로 간주한다(SGB II § 12). 여기에는 은행 예금액, 주식 등 금융재산, 보석 및 장신구, 그림, 골동품 등 동산과 부동산으로서 일반재산, 승용차가 모두 포함된다. 현금화할 수 있는 모든 것은 일단 재산으로 간주하는 것이다.

급여 신청 시 급여 신청자는 자신이 보유하고 있는 재산 가치를 밝혀야 한다. 이때 재산 가치는 해당 물품을 시장에서 거래할 때 받을 수 있는 금액을 의미한다. 특히 값나가는 그림이나 골동품 등 특별한 재산 가치를 신고할 경우에는 전문가 감정서를 첨부해야 하는데, 이때 감정에 들어가는 비용은 급여 신청자 본인이 부담해야 한다(Rosky,2010:69).

다. 재산 기준

1) 재산 기준 적용 방식

실업급여Ⅱ와 사회부조 두 영역 기초보장에서 재산 기준의 기초는 관대한 한도액 설정(cut-off) 방식이다. 기본적으로 재산 규모에 따른 소득 환산을 하지 않고 최저생계 유지에 필요한 보유 재산과 소득이 최저생계비 기준범위를 초과하면 급여를 받지 못한다는 의미에서 한도액 설정(cut-off) 방식으로 볼 수 있다. 그러나 급여 수급에 있어서 초과 재산 범위 산정이 급여 수급 신청 시점 생활 형편을 최대한 고려한다는 의미에서 관대한 성격을 갖는다.

더 나아가 수급자는 욕구공동체, 보증공동체, 가구공동체 개념 규정 과정 가운데 단순히 돈 많은 배우자나 친척과 함께 산다는 점만으로 급여 감소를 염려하지 않아도 된다. 수급자가 이러한 공동체 구성원으로 부터 도움을 받아 일정 정도 급여를 받지 않아도 된다는 점을 입증하는 책임은 급여 제공자에게 있기 때문이다. 급여 제공자로서 지자체나 지역고용지원센터(ARGE)의 입증 책임을 연방사회법원이 명시하였기 때문이다(Bundessozialgericht 14 AS 6/08 R)(Rosky, 2010:34). 그리고 급여 제공자는 수급자가 부당급여 수급을 하고 있다는 의심만 갖고서 가정 방문 조사를 할 수 없다. 그러나 근거 있는 이유가 있을 때 당사자에게 통보를 하고 조사 방문을 하는 것은 법적으로 문제가 없다(Hessisches Landessozialgericht L 7 AS 13/06) (Rosky, 2010:35).

2) 재산의 분류: 비간주재산과 보호재산

재산은 재산의 처분 가능 여부, 생활 필수 요소로서 갖는 의미, 재산

자체가 갖는 의미에 따라 다른 양상을 나타낸다. 특히, 재산 기준에서 중요한 요소는 사용·처분 가능성(*Verwertbarkeit*)이다.⁴³⁾ 기초보장 수급 욕구가 발생할 경우 중요하게 보아야 하는 점은 수급 신청자가 얼마나 많은 재산을 갖고 있느냐가 아니라 소유 재산을 실제 얼마나 현금화하여 사용할 수 있느냐 하는 것이다(*Obermaier, 2009:16*). 재산을 사용·처분이 가능하면 소득으로 환산할 수 있다. 사용·처분 가능성은 다음 내용을 의미한다.

- 판매(*Verkauf*)
- 소비(*Verbrauch*)
- 양도(*Übertragung*)
- 담보(*Beleihung*)
- 임대(*Vermietung/Verpachtung*)

보유 재산을 타인에게 양도하고 급여 수급 신청을 하는 경우에는 재산이 있는 것으로 간주하여 급여 수준을 낮추거나 급여 지급을 거절할 수 있다. 저당 잡힌 재산, 압수당한 재산, 부채 청산 과정에서 압류 당한 재산 등은 부채로 간주하여 수급 수준 결정에 반영한다. 담보, 압류, 파산 등으로 본인이 함부로 처분할 수 없는 재산이기 때문이다. 그러나 부채 자체를 재산 기준에서 자동적으로 고려하는 것은 아니다. 현금 빚이나 그와 유사한 부채를 갖고 있는 경우에는 고려치 않는다.⁴⁴⁾

무엇보다 사회법에서 주로 재산 처분이 불가능한 경우를 특히 비간주 재산과 보호재산으로 분류하여 재산 산정에서 제외하고 있다.

43) 인터뷰 자료, Herr Borkenhagen, Stadt Trier, 2011년 2월 14일.

44) 인터뷰 자료, Herr Borkenhagen, Stadt Trier, 2011년 2월 14일.

가) 비간주 재산

급여 제공 수준 결정에서 고려하지 않는 재산이 있다. 생활에 필수적인 이 재산을 소비할 경우 생계유지나 취업활동에 제약이 되어 사회적 자활을 어렵게 할 여지가 있다고 판단할 수 있는 경우이다. 또한 처분할 경우 환전성이 크지만 처분을 강요받을 경우 정신적·심리적 고통이 따를 수 있는 의미 있는 유산 역시 재산으로 간주하지 않는다. 이렇게 보호받는 재산(Geschütztes Vermögen)은 아예 재산 자체가 존재하지 않는 것으로 여긴다는 의미에서 비간주 재산이라고 할 수 있다. 반면 함께 언급할 ‘보호재산(Schonvermögen)’은 재산으로서 가치와 존재는 인정하지만 수급 수준 결정에서 고려하지 않는 재산을 의미한다.

비간주 재산은 사회법 2권(SGB II) 12조(3)에 근거하여 다음 항목들은 보유 재산으로 간주하지 않고 따라서 급여 수준 결정에 영향을 미치지 않는다.

- 집안 가재도구(Hausrat)
- 자동차
- 노후생활 대비 자금
- 취업훈련이나 취업활동 비용
- 적절한 주거 공간
- 가치 없는 재산
- 의미 있는 유산

① 집안 가재도구(Hausrat)

집안 살림에 필요한 가구, 살림살이나 생활에 필요한 전자제품 등은 재산으로 간주하지 않는다. 식기구, 책, 부엌 가구, 촬영 기구, 의복, 옷장 등 가구, 운동·오락 기구, TV 등이 그 대상이다.

급여 수급 수준에 비교하여 지나치게 비싼 가재도구가 있을 경우에 구매 원천을 조사할 수 있지만, 이는 급여 수급 기간 중에 주로 해당된다. 급여 신청 당시 개인 용도로 사용하고 있는 가재도구는 가격이 사회적 통념을 벗어날 정도로 비싸지 않는 이상 급여 수급 여부나 수준 결정에 영향을 주지 않는다.⁴⁵⁾

② 자동차

급여 수급 단위로서 욕구공동체(Bedarfsgemeinschaft)에 함께 거주하는 취업능력자 1인당 자동차 1대가 허용된다. 차종 관계없이 자동차 가치가 2011년 현재 7,700유로 이하이어야 한다. 자동차 가치 기준은 자동차 시세를 반영하여 변화한다. 예를 들어 2009년 기준액은 7,500 유로이었다(Obermaier, 2009:45). 장애인용 자동차로서 더 많은 장비를 필요로 하는 경우에는 해당 장비 가격만큼 가치를 반영해 준다.

③ 노후생활 대비 자금

법정연금보험에 가입하고 있지 않은 욕구공동체 거주자가 저축하는 적정 수준의 노후생활대비 자금(angemessene Altersvorsorge)은 재산으로 간주하지 않는다. 예를 들어, 급여 신청자 아버지의 개인연금저축이나 리스터연금(Riesterrente)과 같은 법정민간연금 보험료가 이에 해당한다.

④ 취업훈련·활동 수단

취업훈련이나 취업활동을 위하여 반드시 필요한 도구나 수단, 예를 들어, 자영업자나 기술자의 공구나 전문서적, 사무실 가구 등과 취업훈련·활동에 필요한 이동을 위한 자동차는 재산으로 간주하지 않는다.

45) 인터뷰 자료, Herr Borkenhagen, Stadt Trier, 2011년 2월 14일.

다만 자동차의 경우 공공교통수단으로 이동이 불가능하거나 취업활동을 위하여 자동차가 필요하다는 것을 입증해야 한다. 이와 같이 재산을 처분하기 힘든 상황을 ‘예외적 곤란(eine besondere Härte)’으로 표현한다.

⑤ 주거 공간⁴⁶⁾

주택을 임대나 소유 형태를 막론하고 재산으로 보고 여기에서 일정한 소득이 발생하는 것으로 보느냐 보지 않느냐가 재산 소득 환산에서 중요한 쟁점이다. 독일 경우에 주택을 보유하고 있더라도 주거 공간을 임대해 주어 소득이 발생하는 경우가 아니라면 주택을 기초로 재산 소득 환산을 하지 않는 것이 기본 원칙이다(Obermaier, 2009:66). 다만 이 경우 적절한 주거 공간을 어떻게 보느냐는 쟁점이 될 수 있다.

적절한 주거 공간 규정은 지역마다 토지 가격이나 주거비용에 따라 다르지만 대체로 임대주택(Sozialwohnung) 건축 기준에 맞추어 적용하고 있다. 아파트 경우⁴⁷⁾ 적합한 주거 면적을 1인 45-50㎡로, 2인 60㎡, 3인 75-80㎡, 4인 85-90㎡, 5인 95-105㎡로 각각 적용하고 있다. 그리고 1명 늘어날 때마다 10-15㎡ 정도를 적합한 주거 면적으로 인정한다(Beninde u.a, 2009:19). 주택⁴⁸⁾일 경우에 4인 가족 기준 적정 주거 면적을 130㎡까지 인정하고 있다. 이 경우 전체 대지 면적은 도시의 경우 500㎡, 농촌 지역의 경우 800㎡까지 인정한다(Obermaier, 2009:45). 이러한 기준은 2006년 11월 연방사회법원(das Bundessozialgericht) 판결에서 명시함으로써 도입되었다(Rosky, 2010:47). 장애인이 있을 경우에는 더 넓은 주거 면적을 인정하는데, 장애 정도에 따라 인정 범위는 달라진다.

46) 인터뷰 자료, Herr Fiedler, Stadt Hagen, 2011년 2월 8일.

47) 독일식 표현으로 Wohnung.

48) 독일식 표현으로 Haus.

집이 지나치게 넓다든지 넓아서 난방비용이 너무 많이 나오는 경우에 이사를 요구할 수 있다. 그러나 이 경우에 이사 비용을 급여 제공자가 부담해야 한다. 하지만 규정급여는 연방정부 부담, 주거비용은 지방정부 부담 체계 때문에 주거비용만을 문제 삼아 지방정부 입장에서 이사를 요구하기가 현실적으로 어려운 경우가 많아서 실제 난방비용이 사회적으로 문제가 될 정도로 지나치게 나오지 않는 이상 이사를 강요받는 경우는 없다고 할 수 있다.

⑥ 신탁관리 재산

타인의 재산을 신탁 관리 하는 경우에는 본인 소유 재산으로 인정하지 않는다. 만약 신탁 관리 대가로 선물을 받거나 현금을 받으면 이는 일시적 소득으로 간주하여 급여 수준 반영 여부를 심사하게 된다. 기초 보장 수급자는 급여 수급 기간 중 타인의 재산을 신탁 관리하게 될 경우 이를 반드시 신고하여 자신의 소득과 타인의 소득 발생을 구분할 수 있도록 해야 한다(Obermaier, 2009:44).

⑦ 의미 있는 유산

물려준 사람과 특별한 의미 있는 유산 등 소유자 입장에서 처분할 수 없는 재산은 재산으로 인정하지 않는다. 이 경우도 ‘예외적 곤란(eine besondere Härte)’으로 표현한다. 집안 대대로 물려 내려오는 가보로서 그림이나 도자기가 있다면 이것의 시장 가치가 아무리 많이 나간다고 하더라도 재산으로 간주하지 않는다. 다만 이것을 팔아서 현금화했다면 일시적 소득이 발생한 것으로 보고 이 소득액을 고려하여 급여 수준을 재조정할 수 있다.

나) 보호재산(Schonvermögen)

재산으로 간주하지만 보호받아야 할 재산이기 때문에 급여 제공 여부에 영향을 주지 않는 재산이 있다. 이를 보호재산(Schonvermögen)이라 한다. 법 근거는 SGB II 12(2)이다. 보호재산 항목은 다음과 같다.

- 기초공제(Grundfreibetrag)
- 노후생활 대비 자금(Altersvorsorge)
- 기초부양공제

① 기초공제

기초공제를 둘 것이냐, 둔다면 어느 정도 수준까지 할 것이냐는 재산 소득환산 과정에서 중요한 이슈 중 하나이다(홍경준 외, 2004:61). 실업급여Ⅱ와 사회부조에서는 성인일 때, 급여 신청자와 배우자는 연령에 따라, 부양 자녀는 수에 따라 기초공제를 인정받는다. 기초공제액만큼은 보호재산으로 간주하고 급여 선정과 계산에 반영하지 않는다.

2011년 현재 성인의 경우 나이 당 150유로 현금 보유를 기초공제 재산으로 인정한다. 즉 40세 Gerald Schmidt가 35세 배우자 Rita Schmidt, 10세 자녀 Anika Schmidt와 함께 실업급여 Ⅱ를 신청했다고 가정하자. 그러면 Gerald Schmidt가 보유해도 되는 기초재산액은 ‘150(유로) × 40(년) = 6,000유로’이다. Rita Schmidt가 보유해도 되는 기초재산액은 ‘150(유로) × 35(년) = 5,250유로’이다. 자녀 Anika Schmidt는 미성년자로서 최소 3,100유로에서 최대 9,750유로까지 기초재산액 인정을 받는다. 9,750유로는 2011년 현재 1인당 인정받을 수 있는 최대 기초공제액이다. 대체로 장애 등 특별한 문제가 없다면 미성년 자녀 기초공제액은 3,100유로이다. 결국 이 가족이 보호받을 수 있는 기초재산액, 즉 보유해도 되는 현금 액수 한도는 ‘6,000 + 5,250 +

3,100 = 14,350유로⁴⁹⁾가 된다.

② 노후생활 대비 자금

급여 신청자로서 취업활동 능력이 있는 성인이 노후생활 대비 자금을 모으고 있을 경우, 그리고 이 노후생활자금이나 연금을 60세 이전에 현금화할 수 없는 것이 전제될 경우 이를 보호재산으로 간주한다. 2011년 현재 나이 당 연 250유로를 이러한 의미에서 보호재산으로 인정하고 있다. 이 경우 보호재산 최고 인정액은 16,250유로인데, 이는 65년 동안 매년 250유로씩 저축했음을 전제로 하는 수준이다(Obermaier, 2009:46).⁵⁰⁾

③ 기초부양공제

육구공동체에 함께 살고 있는 가구원 1인당 750유로를 필수 구매비(eine notwendige Anschaffung)로 인정하고 재산 가치 평가에서 제외하고 있다.

다) 비간주재산과 보호재산 비교

비간주 재산과 보호재산은 모두 재산 산정에 반영하지 않는 재산이다. 그러나 두 재산 간 차이를 비교하면 다음과 같다.

비간주 재산은 재산이지만 재산 가치 측정을 적극적으로 하지 않으며, 다만 항목 별로 존재 여부만 확인하는 재산을 의미한다. 또한 비간주 재산은 대여를 전제로 급여 제공 근거가 되기도 한다. 집안 가재도구, 자동차, 노후생활 대비 자금, 취업훈련·활동에 필요한 도구나 가구, 주택, 신탁관리 재산, 의미 있는 유산 등은 급여 제공 이전에 존재 여

49) 약 22,242,500원(1유로 = 1,550원 기준).

50) $16,250 \div 250 = 65$ 년

부를 확인하지만 가치가 어느 정도 되는지 측정하지 않는다.

그러나 비간주 재산은 급여 신청 시 급하게 처분하기 어렵지만 시간을 두고 처분해서 생계유지에 활용할 수 있는 재산이기 때문에 비간주 재산을 담보로 급여 제공을 대여 형태로 할 수 있다. 예를 들어 현시가 3만 유로짜리 자동차가 있지만 당장 처분이 어려운 경우 이 자동차를 담보로 생활 자금을 대여 받고 나중에 대여 받은 급여 수준만큼 상환하면 된다.

반면 보호재산은 재산 가치를 적극적으로 하여 현금 보유액이나 보험 가입액 등을 확인한다. 보호재산 한도가 기초공제액 범위를 넘으면 재산 산정에 반영하기 때문이다. 그러나 보호재산을 담보로 하여 급여를 제공할 수는 없다.

〈표 3-4〉 비간주재산과 보호재산 비교

비간주 재산	보호재산
재산 가치 측정을 적극적으로 안함 항목 별 확인 수준	재산 가치 측정을 적극적으로 함 현금 보유액·보험 가입액 확인
대여를 전제로 한 급여 제공 근거가 됨 재산 소득 환산에 고려하지 않음	대여를 전제로 한 급여 제공 근거가 안됨

3) 재산기준 적용의 예

지금까지 내용을 종합하여 재산기준 적용의 예를 들면 다음과 같다 (Obermaier, 2009:47).

38세 전직 보험설계사 뮐러(Müller)가 은행예금 6천유로, 만기수급액 기준 연금보험 9천유로, 연간 납부액 1천유로 상당이며 최종 보험금 1만2천유로 리스터연금을 갖고 있다. 뮐러가 사는 집은 70m² 상당 자기 소유 아파트이며, 신차 가격 2만유로, 현재 가격 7천5백 유로에 해당하는 승용차를 소유하고 있다. 무선 인터넷 연결이 되며 보험관리 프로그램

램을 운영할 수 있는 필러의 노트북 컴퓨터 가격은 현재 3천유로 정도이다. 그 외 가재도구가 있고 고급 음향기기 한 세트를 1년 전 교통사고 위로금(Schmerzensgeld)으로 받은 2만 유로를 들여 구입하였다.

이 경우 필러의 재산 기준 적용 결과는 다음과 같다. 일단 리스터연금 가치는 환산에서 제외한다. 70m² 정도 자가 아파트도 혼자 살기에 비교적 적합한 것으로 판단한다. 자동차 가격도 재산으로 반영할 수준은 아니며 더군다나 보험설계사로서 다시 활동하려면 자동차는 필수적인 취업활동 수단이기 때문에 자동차 가격도 반영하지 않는다. 노트북 컴퓨터는 보험설계사로 일하기 위하여 가장 필수적인 도구이며 따라서 특히 이 경우 재산에 포함할 수 없는 ‘예외적 곤란(eine besondere Härte)’ 상황에 해당한다. 음향기기 세트도 교통사고 위로금으로 받은 돈으로 샀기 때문에 예외적으로 처분 곤란한 가재도구로 본다. 만기수급액 기준 9천 유로짜리 연금보험의 경우 연간 보호재산으로 인정할 수 있는 연간 납부 보험료 250유로를 38세 나이 기준으로 곱하면($250 \times 38 = 9,500$) 9천5백유로가 된다. 이 액수 역시 기초공제액 9,750유로 이하이기 때문에 재산 고려에서 제외한다. 은행예금의 경우 38세 나이 기준 연간 150유로 예금 인정액을 곱하면($38 \times 150 = 5,700$) 5천7백 유로로서 역시 은행 예금 한도액 6,450유로를 넘지 않는다.

따라서 6천유로 예금통장을 갖고서 70m² 아파트에 혼자 살면서 7천5백유로짜리 차를 몰고 2만 유로짜리 음향기기 세트를 갖고 있으며 9천 유로짜리 개인연금 하나, 1만2천 유로짜리 리스터연금 하나에 가입해 있는 필러는 재산에 따른 급여 수준 감소 없이 실업급여Ⅱ를 그대로 받게 된다.

재산 개별 항목이 기준액을 초과했다 하더라도 합산하여 기준점에 미달하면 급여 제공 수준 결정에 반영하지 않는다. 앞서 예를 든 슈미트(Schmidt) 가족은 모두 합쳐 현금 1만 유로를 갖고 있으며 보유 자동

차 가격은 1만1천 유로이다. 따라서 간주하지 않는 재산으로서 자동차 가격이 기준 7천5백 유로를 3천5백유로 이상 넘고 있다. 반면 기초공제 받을 수 있는 현금액이 1만4천350 유로인데 슈미트 가족은 1만 유로 현금만 갖고 있다. 기초공제 가능 현금 최고 액수에 4,350유로가 모자란 반면 자동차 가격은 3,500유로만 초과하고 있어서 전체적으로 볼 때 여전히 850유로(4,350 - 3,500)가 기초공제 수준에 미달하고 있다. 따라서 슈미트 가족은 급여를 받기 위하여 자동차를 팔 필요는 없다.

4) 대여(Darlehen)

당장 재산 처분이 불가능한데 급여가 필요한 경우에 사회법 2권 (SGB II)과 사회법 12권(SGB XII)에 근거하여 기초생활보장 급여를 대여 형태로 받을 수 있다. 그러나 이 경우에 급여 제공 기간을 대개 6개월로 제한하고 있다. 수급자가 6개월 이내에 취업을 못하거나 재산 처분을 못하여 수급액을 다시 못 갚을 경우에는 비취업자로 인정하거나 처분할 수 없는 재산으로 인정하여 채무 이행을 촉구하지는 않는다.⁵¹⁾

5) 재산기준 관련 쟁점

재산기준에서 여전히 존재하는 쟁점으로는 비간주 재산 기준을 둘러싼 논쟁, 오남용 문제, 재산 증여 문제, 그리고 욕구공동체 구성원 재산 반영 문제가 있다.

먼저, 비간주 재산과 관련된 쟁점이다. 어느 정도 면적의 주거공간이 적합하고 그러기 때문에 자산으로 간주하지 않아야 한다는 것은 법원 판결을 통해서 명백하게 기준이 생겨났다. 그러나 집안 가재도구, 자동차 등 물품에 해당하는 것들이 어느 정도 비간주 재산으로서 적합한지

51) 인터뷰 자료, Herr Borkenhagen, Stadt Trier, 2011년 2월 14일.

(angemessen)에 대해서는 지속적인 논쟁이 있다. 적합한 집안 가재도 구로서 세탁기, 침대, 옷장, 부엌 시설 등을 인정하고 있지만, 이들이 고가품일 경우에는 일단 처분해야 한다는 문제 제기가 끊임없이 존재한다. 더 나아가 대중교통 연결이 잘 구축되어 있지 않은 지역에서 7,500 유로를 넘는, 예를 들어, 1만유로 정도 가치가 나가는 자동차를 가지고 있는 사람들의 경우에 자동차 가격 1만 유로를 ‘적합한 가격’으로 여기고 재산으로 간주하지 말아야 한다는 사회법원(Sozialgericht) 판결이 최근 몇 년 사이 잇따르고 있다(Rosky, 2010:70).

둘째, 오남용 문제로 이를 어떻게 적발하느냐 할 때 마땅한 수단은 존재하지 않는다. 오남용 수급자 주변에서 신고가 들어오는 경우가 있거나 담당 공무원으로서 지나치게 의심이 가는 경우 조사를 시작하게 된다. 그러나 의심만으로써 은행계좌 문의를 하기 어렵고 재정국(Finanzamt) 조세 자료를 열람하기도 법적으로 어렵기 때문에 오남용 사례 적발은 현실적으로 불가능하다고 본다.⁵²⁾ 다만 하겐 시 경우에는 일명 ‘사회탐정(Sozialdetektiv)’이라고 하는 오남용 적발 전문 공무원 6명이 활동하고 있다.⁵³⁾ 이들은 급여 수급자 거주지를 직접 방문하고 주변 조사 등을 통하여 급여 수급자의 성실 신고 여부를 확인하고 있다.⁵⁴⁾

셋째, 재산 증여 문제로, 재산을 자녀나 손자녀 혹은 주변 사람에게 증여하고 급여 신청을 하는 경우가 다수 발생하였다. 따라서 현재에는 재산 증여 제한 기한을 10년으로 하고 있다. 즉 급여 신청 시점을 기준으로 10년 전까지 타인에게 증여한 재산이 있으면, 그 재산 가치는 급여 신청에서 고려하고 있다.

마지막으로, 욕구공동체 구성원 재산 반영과 관련된 문제이다. 실업급

52) 인터뷰 자료, Frau Wiedemann, Stadt Bielefeld, 2011년 2월 15일.

53) 하르쯔급여(SGB II) 부문에 5명, 기초보장(Grundsicherung, SGB XII) 부문에 1명.

54) 인터뷰 자료, Herr Fiedler, Stadt Hagen, 2011년 2월 8일.

여Ⅱ와 사회부조 수급자 본인 재산 외 욕구공동체 거주 배우자 재산을 재산 산정에 반영하는 것은 논쟁의 여지가 없다. 그러나 미성년 자녀 명의 재산을 어떻게 반영할지, 그리고 자녀 1인당 기초공제액 3천1백 유로를 자녀 수 만큼 그대로 곱하여 반영할지 아니면 다른 가족 구성원 기초공제액으로 반영할 지는 법 규정에 따로 명시하지 않고 있다. 이때 자녀 몫으로 남이 있는 현금을 자녀 몫으로 계산해야 할지 아니면 다른 가족 구성원 몫으로 계산해야 할지에 따라 급여 계산 방법이 달라진다.

예를 들어, 25세 여성이 미성년 자녀 1명과 함께 급여 신청을 한 경우가 있다(Obermaier, 2009:48-49). 급여 신청 시점에서 자녀 통장에 5백유로, 엄마 통장에는 7천5백유로가 있다. 자녀 통장에 있는 5백 유로를 미성년 자녀 기초공제로 본다면 미성년 자녀 기초공제 한도액 3천 1백 유로에 못 미치기 때문에 미성년 자녀 재산소득 환산액이 0유로가 된다. 엄마 경우에는 나이 25세를 기준으로 기초 공제액이 연간 150유로에 엄마 나이를 곱한 3,750유로가 되고 욕구공동체 내 2인 기초부양공제액 1천5백유로($750\text{유로} \times 2\text{명}$)를 모두 더하면 2,250유로가 된다. 그렇다면 엄마로부터 고려할 수 있는 재산액은 예금액 7천5백 유로에서 엄마의 기초공제액 합계 4,750유로($3,750+1,000$)를 제외한 2,250유로가 된다. 따라서 이 경우에 재산 소득 환산 2,250유로를 전제로 한 급여 수준 결정을 하게 된다.

반면 욕구공동체에서 미성년 자녀 예금 5백유로도 엄마 소유로 본다면 이 가족의 예금액은 8천유로가 된다. 그리고 엄마 나이 25세를 기준으로 기초 공제액이 연간 150유로에 엄마 나이를 곱한 3,750유로가 되고 미성년 자녀 공제액은 3,100유로, 욕구공동체 내 2인 기초부양공제액 1천5백유로($750\text{유로} \times 2\text{명}$)를 모두 더하면 8,350유로가 된다. 결국 예금액 8천유로가 기초공제액 합계 8,350유로보다 낮기 때문에 재산소득 환산을 하지 않아도 된다.

이와 같이, 미성년 자녀 소득을 개별 분리해서 고려하면 이 한부모 가족은 2,250유로의 재산이 있는 것으로 간주되어 급여 수급에서 불이익을 받게 된다. 반면 미성년 자녀소득을 욕구공동체 범위에 포함하고 합산을 할 경우에 이 한부모 가족의 재산은 급여 수급에 영향을 주지 않게 된다.

3. 독일 공공부조제도의 시사점

독일 공공부조제도의 재산기준이 한국의 제도에 주는 시사점을 다음과 같은 몇 가지 점으로 요약될 수 있다. 그리고 재산과 관련하여 대립되는 두 원리(최저생활보장의 원리 vs 보충성의 원리)를 어떻게 제도에 반영하고 있는지도 아울러 살펴본다.

첫째, 독일의 경우 재산을 소득으로 환산하지 않고, 재산이 일정기준을 초과하면 급여를 받지 못한다. 즉, 재산기준 적용방식은 cut-off 방식이다. 재산기준은 수급 신청 시점 생활 형편을 최대한 고려한다는 의미에서 관대한 성격을 갖는다.

둘째, 재산 및 소득 적용 단위를 비교적 구체적으로 명시하고 있다. 재산 소득 적용 단위로서 욕구공동체, 가구공동체, 보증공동체 등을 규정함으로써 자산조사(means test)를 어느 정도 범위에서 누구의 재산과 소득까지 해야 하는지 비교적 명확하게 알 수 있다. 더 나아가 수급자가 단순히 돈 많은 배우자나 친척과 주거를 함께 한다는 이유만으로 급여 수급을 못하거나 급여 수준이 감소하는 경우를 피할 수 있다.

셋째, 재산의 실체를 밝히거나 적합성을 측정하는 책임이 수급자에게 있지 않고 급여 제공자인 지역고용센터나 지자체에 있고 또한 구체적인 증거가 없이 추측하는 재산의 존재를 이유로 급여 제공을 거부하거나 급여 수준을 낮추지 못하게 하고 있다.

넷째, 급여 신청 및 수급 시점을 기준으로 소득과 재산의 차이를 명확하게 구분하고 있다. 수급 신청 시점 이전에 갖고 있는 것은 재산이며, 수급 신청 이후에 갖게 되는 것은 소득이 된다.

다섯째, 비간주 재산 기준을 생활용품, 교통수단, 노후생활 대비 자금, 취업활동 준비 자금, 적합한 주거 공간, 신탁관리 재산, 의미 있는 유산 등으로 세분함으로써 수급자의 생활 상황에 최대한 적합한 급여 제공을 시도하고 있다.

여섯째, 재산으로 간주하지만 보호받아야 할 재산이기 때문에 급여 제공 여부에 영향을 주지 않는 재산으로서 보호재산(Schonvermögen) 개념을 두어 부양자녀를 둔 가족 지원을 한다거나 노후생활 대비 자금을 축적하도록 하는 기회를 제공하고 있다.

일곱째, 당장 재산 처분이 불가능한데 급여가 필요한 경우에 기초생활보장 급여를 대여 형태로 받을 수 있도록 함으로써 생활 상황에 따라 매우 융통성 있는 급여 제공을 하고 있다.

이러한 점을 종합적으로 감안하면 독일의 공공부조제도는 재산과 관련하여 대립되는 두 원리 -최저생활보장의 원리 vs 보충성의 원리 - 중 최저생활보장의 원리를 더 우선시 한다고 평가할 수 있다. 독일의 재산 기준은 비교적 높은 수준이다. 단순비교하기에는 다소 어려운 점이 있으나 전반적으로 영국보다 높을 가능성이 크다. 영국의 경우 금융재산이 가구당 16,000파운드 이상이면 수급이 불가능하다. 반면, 독일의 경우 약 ‘성인가구원의 나이합계×400유로+아동수×9,750유로+가구원수×750유로’ 이상이면 수급이 불가능 하다. 재산기준이 높음에도 불구하고 cut-off 방식을 적용하고 있으므로 재산 소유정도별 형평성 문제가 발생할 수 있다. 예컨대, 금융재산이 ‘성인가구원의 나이합계×400유로+아동수×9,750유로+가구원수×750유로’ 보다 약간 적은 가구와 금융재산이 전혀 없는 가구가 동일한 급여를 받는 문제가 발생할 수 있다.

제3절 호주 공공부조제도의 재산기준

1. 호주의 사회부조제도 개관

호주는 잘 알려져 있는 바와 같이 자산조사형(means-tested) 급여가 매우 발달해 있는 복지국가이다. 그러나 이 때 자산조사형 급여는 흔히 생각하는 바와 같이 매우 제한된 인구—특히, 빈곤한 가구—에게만 지급되는 사회부조와는 성격이 다소 다르다. 호주의 소득보장체계, 특히 노령연금은 준보편적 성격을 띠는 현금이전이며, 자산조사는 빈곤한 가구를 선별하는 도구라기보다는 부유한 가구를 배제하기 위한 도구라고 할 수 있다. 이와 같이, 호주는 자산조사형 급여가 발달해 있기 때문에 그만큼 자산조사의 범위와 방식, 기술 등이 선진적이라고 볼 수 있다. 특히, 노령연금의 재산조사(asset test)에서는 우리나라와 유사한 재산의 소득환산 방식이 존재한다. 여기에서는 자산조사 중 특히 재산조사에 초점을 맞추어 호주의 자산조사형 급여를 개관하고자 한다.

호주의 소득보장체계에서 직접적인 현금 이전은 여러 범주로 나누어 진다(Commonwealth of Australia, 2008). 소득지원(Income Support) 급여들은 성인의 기초생활비를 제공하며, 2주 단위로 지급된다. 급여들은 이전의 소득이나 피용자, 고용주 기여와 무관하게 지급되며, 자산조사와 급여 요건을 충족하는 한 계속 지급되는 무제한적 급여(indefinite basis)이다. 소득지원을 받는 성인은 자녀 양육과 같은 여타 특정 비용을 지원하는 다양한 가족지원과 주거급여 등도 활용 가능하다.

소득지원 프로그램들은 주요하게 더 이상 근로를 기대할 수 없는 사람들에게 지급되는 노령연금(Age Pension), 상당 정도의 파트타임 근로를 할 수 없는 사람들에게 지급되는 장애연금(Disability Support Pension), 양육 책임이 있는 사람들에게 지원되는 부모 및 보호자 급여

(Parenting and Carer Payments), 전일제 학업으로 인해 현재 일할 수 없는 사람들에게 지급되는 학생급여(student payments), 그리고 근로 능력이 있고 일반적으로 근로를 기대할 수 있는 사람들에게 지급되는 진입자 수당(Newstart Allowance) 등이 있다(<표 3-5> 참조).

〈표 3-5〉 호주 사회보장 급여 종류

범주	급여	
가족 및 아동	가족 지원	가족세제급여 (Family Tax Benefit) 유급 출산휴가 (Paid Parental Leave) 예방접종 수당 (Maternity Immunisation Allowance) 출산급여 (Baby Bonus) 고아 수당 (Double Orphan Pension) 가족 위기 급여 (Crisis Payment)
	보육	보육 급여 (Child Care Benefit) 보육 세제 환급 (Child Care Tax Rebate)
노인, 질병 및 장애인	노인	노령연금 (Age Pension) 배우자 연금 (Wife Pension) 공과금 수당 (Utilities Allowance) 연방정부 건강 할인 카드 (Commonwealth Seniors Card)
	질병 및 장애인	장애 연금 (Disability Support Pension) 병가 수당 (Sickness Allowance) 간병인 급여 (Carer Payment) 간병인 수당 (Carer Allowance)
학생, 청소년 및 노동시장 관련	학생 및 청소년	학업 수당 (Austudy) 원주민 학업 수당 (ABSTUDY) 청소년 수당 (Youth Allowance) 벽지출신 학생 지원 급여 (Assistance for Isolated Children Scheme)
	노동 시장	실업 수당 (New Start Allowance) 실업자 배우자 수당 (Partner Allowance) 과부 수당 (Widow Allowance) 육아 급여 (Parenting Payment) 교통 수당 (Mobility Allowance) 특별 수당 (Special Benefit)
기타 급여	사별수당 (Bereavement Allowance) 주거비 지원 (Rent Assistance)	

출처: Centrelink, 2011; FaHCSIA, 2010; Koken & Smith, 2005

이러한 소득지원 프로그램들은 크게 연금(pension)과 수당(allowance)의 두 가지 범주로 대분류할 수 있다. 연금은 근로능력이 미약하거나 없는 노인, 장애인 등을 대상으로 하는 장기적인 급여를 포괄적으로 지칭하며, 이에 비해 수당은 일시적인 보호의 수단으로 지급되는 단기적 급여를 지칭하는 용어로 사용된다. 일반적으로 연금은 수당보다 급여액이 더 높고 소득과 재산 조사 기준이 더 관대하다. 수당의 하위범주인 학생급여는 연금보다 개인 소득조사 기준은 더 관대하지만, 급여액은 수당보다도 덜 관대하다.

소득지원을 받기 위해서는 소득 또는 기여와 연계된 자격조건은 없으나 거주요건(residence requirements)과 소득/재산 조사 등 두 가지 조건을 충족시켜야 한다. 기본적으로 모든 호주인들은 사회보장 급여를 신청할 수 있는 자격이 있으나, 새로운 이민자들은 실업 및 기타 수당에 대한 자격을 부여 받기 위해 2년의 거주가 요구된다. 단, 난민들과 그 가족은 대기기간 없이 자격이 부여된다. 노령연금과 장애연금은 10년의 거주요건을 충족시켜야 한다. 단, 호주와 협약이 되어 있는 일부 국가들에 대해서는 해당 국가에서의 거주기간도 호주에서의 거주기간으로 인정된다(Koken & Smith, 2005).

소득이 없는 사람들은 기본적으로 각 범주에 해당되는 복지급여를 받을 수 있으나, 일부 급여는 구직활동에 관한 요구사항을 충족시켜야만 지급된다. 시각 장애인에게 지급되는 노령연금 및 장애연금을 제외한 모든 연금과 수당은 자산조사를 통해 자격조건이 결정된다. 일반적으로 수당의 경우에는 당사자의 2주치 소득을 고려하고, 연금과 가족세제급여에 대해서는 당사자의 연간 가족소득을 고려한다.

2. 호주 공공부조제도의 자산조사와 재산기준

가. 자산조사의 기본 원리

앞서 언급한 바와 같이 자산조사는 일반적으로 두 가지 요소, 즉 소득조사와 재산조사로 구성된다(Commonwealth of Australia, 2008). 자산조사는 부부 혹은 가족 단위로 운영된다. 연금급여에 대해서는 소득조사와 재산조사 모두 실시한다. 수당의 경우 대체로 소득지원 성격을 가진 수당에 대해서는 소득조사와 재산조사 모두 실시하지만, 가족지원 성격을 가진 수당에 대해서는 소득조사만 실시한다(<표 3-6> 참조). 또한 조세체계를 통해 지급되는 급여(예를 들면, Family Tax Benefit)의 경우에도 소득조사만으로 자격이 결정된다.

연금의 경우, 소득과 재산조사를 분리해서 조사하며, 급여액은 둘 중 더 낮은 금액을 지급한다. 달리 말해, 소득조사 하에서 동액을 지급받는 사람이라도 자산 보유상태는 매우 다를 수 있으며, 그 역도 마찬가지이다. 수당의 경우, 재산이 특정 한도를 넘지 않을 때에만 수급 가능하며 급여액은 소득조사로 산정된다. 즉, 연금의 재산은 소득환산 방식이, 수당의 재산은 cut-off 방식이 적용된다. 소득과 재산 모두 수당 수급자보다는 연금 수급자에게 더 관대한 기준이 적용된다.

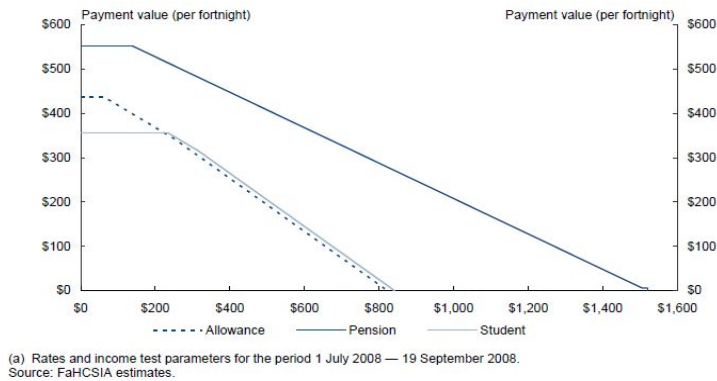
소득조사 하에서, 수당은 연금보다 더 높은 소진율(taper rates)을 갖고 있기 때문에 사적 소득이 더 빨리 감소한다([그림 3-5] 참조). 연금은 대부분의 수당보다 감소하기 전에 더 많은 소득이 인정된다. 즉, 연금의 기본 공제액(free area)이 수당보다 더 높게 설정되어 있다. 예컨대, 연금은 기본 공제액을 초과하는 1달러당 40센트의 비율로 사적 소득이 감소(또는 부부 한 명당 20센트)하는 반면, 진입자 수당은 2주당 \$62에서 \$250 사이에서 50센트, \$250 이상에서 60센트씩 감소한다.

〈표 3-6〉 제도별 소득조사와 재산조사 여부

Payment name	소득조사	재산조사
ABSTUDY	Yes	Yes
AGDRP	No	No
Age Pension	Yes	Yes
Assistance for Isolated Children Scheme	Yes	No
Austudy	Yes	Yes
Baby Bonus	Yes	No
Bereavement Allowance	Yes	Yes
Carer Allowance (caring for a person 16 years or over)	No	No
Carer Allowance (caring for a child under 16 years)	No	No
Carer Payment (caring for a person 16 years or over)	Yes	Yes
Carer Payment (caring for a child under 16 years)	Yes	Yes
Child Care Benefit	Yes	No
Disability Support Pension	Yes	Yes
Double Orphan Pension	No	No
Family Tax Benefit Part A	Yes	No
Family Tax Benefit Part B	Yes	No
Maternity Immunisation Allowance	No	No
Mobility Allowance	No	No
Newstart Allowance	Yes	Yes
Parenting Payment	Yes	Yes
Partner Allowance	Yes	Yes
Pension Bonus Bereavement Payment	Yes	Yes
Pension Bonus Scheme	Yes	Yes
Pensioner Education Supplement	No	No
Pharmaceutical Allowance	No	No
Remote Area Allowance	No	No
Seniors Supplement	Yes	No
Sickness Allowance	Yes	Yes
Special Benefit	Yes	Yes
Tasmanian Freight Equalisation Scheme	No	No
Telephone Allowance	No	No
Utilities Allowance	No	No
Widow Allowance	Yes	Yes
Widow B Pension	Yes	Yes
Wife Pension	Yes	Yes
Youth Allowance	Yes	Yes

자료: http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/payments/pay_iat.htm

[그림 3-5] 사적 소득에 따른 독신 연금, 수당, 학생급여액 비교



자료: Commonwealth of Australia(2008)

재산조사 하에서, 개인이나 부부의 주택 소유 여부에 따라 상이한 기준이 적용된다. 수당의 경우 기준을 넘어서는 재산이 있을 경우 즉시 수당을 철회시키지만, 연금의 경우 기준을 초과하는 \$1,000당 2주당 \$1.5씩 점차로 감소하는 방식이 적용된다.

연금과 수당에 대한 자격은 개인이나 가족 환경의 단기 변화에 대응할 수 있도록 ‘경상’소득을 사용하여 2주 단위로 사정되며, 급여 또한 2주 단위로 지급된다. 대부분의 가족지원은 해당 연도(current financial year)의 ‘조정된 과세소득’(adjusted taxable income)에 기초하여 사정되지만, 대다수의 수급자들은 조정된 과세소득의 추정액을 사용해서 2주 단위로 급여를 지급받는다.

나. 재산기준

1) 재산의 분류

급여 산정에서 고려되는 재산(asset) 개념은 본인이 일부 혹은 전부를 소유한 소유물(property or possession)이며, 여기에는 국외에 보유

하고 있는 재산과 부채도 포함된다. 재산조사에서 사용되는 재산 개념으로 사정재산(assessable assets), 면제재산(exempt asset), 유동재산(liquid assets) 등이다.

사정재산(assessable assets)이란 센터링크에 급여를 청구할 때 선정 여부와 급여 산정을 위해 사정되는 재산을 말한다. 소득지원 급여를 산정할 때 대부분의 재산이 사정재산으로 간주된다. 이 때 재산의 가치는 그것을 팔 때 얻을 수 있는 금액이다. 또한, 재산을 담보로 한 어떠한 부채도 재산 가치로부터 공제된다. 사정재산에는 다음과 같은 것들이 포함된다.

- 은행, 건축협회 혹은 신용협동조합 계좌(무이자 계좌 포함)에 보유한 모든 금전, 이자변동성예금, 고정예금, 주식, 채무증서, 증권, 자산트러스트, 우애조합 증서 및 신탁투자
- 노령연금 연령일 경우, 적립연금(superannuation)과 변액(rollover)펀드에 보유한 모든 자산의 가치
- 별장(주거용 주택은 포함하지 않음)을 포함한 모든 실물 자산의 가치
- 영업권(goodwill)을 포함한 모든 기업과 농장의 가치
- 생명보험의 해약가치
- 1년에 \$10,000 이상, 5년에 \$30,000 이상의 증여 가치
- 가족 트러스트, 가족구성원, 조직 등에 빌려준 (무이자 포함) 부채 가치
- 소유한 모든 자동차의 가치
- 주택으로 사용하지 않으면서 소유한 모든 배와 이동주택의 가치
- 가구 집기와 개인 휴대물의 가치
- 거래, 투자 혹은 취미 목적으로 보유한 모든 수집품의 가치
- 주택 소유자와 비소유자의 재산 한도액 차이보다 적은 경우 실버타운 입소 보증금의 가치
- 일부 소득환산가능 제품(income streams products)

- 민간 트러스트나 회사 운영자인 경우 그 트러스트나 회사의 추정 가치
- 본인이나 배우자의, 혹은 배우자 사망에 따른 생명보험금(life interest) 가치

면제재산(esempt assets)이란 센터링크에 급여를 청구할 때 사정되지 않는 재산을 말하며, 따라서 면제재산은 소득지원급여 산정시 고려되지 않는다. 면제재산에는 다음과 같은 것들이 포함된다.

- 가족의 주요 주택과 마루 카펫과 벽난로와 같은 불박이 가구, 그리고 집과 동일 토지대장에 속해 있는 사적으로 사용되는 2헥타르까지의 주변 땅 혹은 농부나 농촌 거주자에 대한 새로운 규칙에 적용되는 집의 동일 토지대장에 속한 2헥타르 이상의 모든 땅(만일 주요 거주지를 떠난다면, 떠나는 이유에 따라 이는 12달까지 면제될 수 있음)
- 생명보험금(life interest) 또는 granny flat interest(살아있는 동안만 유지되는 거주 등에 대한 권리)
- 처분(매각 혹은 임대)했지만 계속 살고 있는 집
- 유품, 증여품
- 완성되지 않은 제품
- 투자나 취미 목적으로 소장하는 것이 아닌 무공 메달이나 트로피
- 장애인에 대한 시혜
- 보훈처에서 제공된 선물용 자동차
- 주거용 주택을 팔고 그 돈으로 새 집을 사려고 계획하고 있는 경우 12개월까지 면제. 불가피한 이유로 구매가 늦어지는 경우 추가로 12개월 연장
- 호스텔 사용권
- First Home Saver Account 투자 가치

- 노령연금 수급 연령 미만인 경우 적립연금과 변액펀드로 가지고 있는 자산 등

재산 가치(The value of assets)는 일반적으로 시장에 재산을 팔 경우 얻을 수 있는 금액 빼기 유효한 부채 혹은 저당물의 값이다. 만일 연금, 수당 혹은 급여를 청구하거나 받고 있다면, 본인의 사정가능한 재산의 순 시장가치에 대한 본인의 추정치를 제공해야 한다. 필요한 경우 센터링크는 본인이 비용을 메길 수 없는 실물과 기업 같은 재산에 대해 전문적인 산정 작업을 해 주기도 한다.

2) 기본공제와 재산의 소득환산

2011년 7월 1일부터 모든 연금, 수당, Austudy 급여에 적용되는 재산 한도액은 아래 <표 3-7>과 같다.

<표 3-7> 수당과 완전연금의 재산한도액(기본공제액)

가족 상태	주택소유자	주택비소유자
독신	\$186,750	\$321,750
부부(통합)	\$265,000	\$400,000
질병으로 인한 분리(부부 통합)	\$265,000	\$400,000
한 사람만 유자격자(통합재산)	\$265,000	\$400,000

이 때, 수당과 같이 cut-off 방식을 적용하는 급여의 경우 아래의 금액은 재산의 한도액 개념에 가깝고, 연금과 같이 재산의 소득환산제를 적용하는 급여에서 이 금액은 기본공제액 개념에 가깝다. 재산의 한도액은 주택을 소유한 가구와 그렇지 않은 가구 간에 차이가 난다. 예컨대, 독신의 경우 주택소유자의 재산한도액은 \$186,750이며, 비소유자는 \$321,750이다. 이와 같이, 재산기준은 전반적으로 매우 관대하지만 주택을 소유하지 않은 가구에 더 관대한 기준을 적용하고 있다. 이는 거

주하고 있는 주택에 한하여 재산으로 간주하지 않기 때문이다.

앞서 언급한 바와 같이, 수당이나 부모급여 같은 급여의 경우 위 표에 제시된 금액을 초과하는 재산을 보유한 경우 급여가 지급되지 않는다. 이에 비해, 연금의 경우, 이 액수를 초과하는 재산은 그 액수 이상의 매 \$1,000달러에 대해 2주당 \$1.50씩 연금액이 감소한다. 이와 같이, 감액된 연금을 부분연금이라 하며, 아래 표에 제시된 최고재산액에서 부분연금은 완전히 소진된다. 최고재산액 한도는 매우 높아서 독신일 경우라도 주택소유자는 \$673,000, 주택비소유자는 \$808,000에 달한다. 부부의 경우 총 재산한도액은 주택소유자와 비소유자 각각 \$998,000과 \$1,133,000에 달한다.

〈표 3-8〉 부분연금의 재산한도액(최고재산액)

부분연금		
가족 상태	주택소유자	주택비소유자
독신	\$673,000	\$808,000
부부(통합)	\$998,000	\$1,133,000
질병으로 인한 분리(부부 통합)	\$1,237,000	\$1,372,500
한 사람만 유자격자(통합재산)	\$998,000	\$1,133,000
전환기 주택소유자(Transitional homeowner)		
가족 상태	주택소유자	주택비소유자
독신	\$620,750	\$755,750
부부(통합)	\$966,000	\$1,101,000
질병으로 인한 분리(부부 통합)	\$1,133,000	\$1,268,000
한 사람만 유자격자(통합재산)	\$966,000	\$1,101,000
21세 미만(무자녀) DSP		
가족 상태	주택소유자	주택비소유자
i) 독신-피부양		
16-17세	\$406,000	\$541,000
18-20세	\$434,750	\$569,750
ii) 독신-독립		
16-20세	\$523,250	\$658,250
iii) 부부(통합)		
16-20세	\$934,000	\$1,069,000

주: 급여액은 소득조사와 재산조사 둘 다에 대해 산정됨. 결과, 낮은 급여액이 적용됨.

임대부조가 수당이나 연금과 함께 지급될 경우 한도액은 증가함.

자료: <http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/factors/assets.htm>

3. 호주 공공부조제도의 시사점

호주 공공부조제도는 대상의 포괄성 면에서 보면 타의 추종을 불허한다. 특히, 호주 공공부조제도의 재산기준 및 재산의 소득환산제가 한국의 제도에 주는 시사점을 다음과 같은 몇 가지 점으로 요약될 수 있다. 그리고 재산과 관련하여 대립되는 두 원리(최저생활보장의 원리 vs 보충성의 원리)를 어떻게 제도에 반영하고 있는지도 아울러 살펴본다.

첫째, 호주 공공부조제도의 재산 기준은 제도의 성격에 따라 그 방식을 달리한다. 수당 성격, 즉 주로 근로능력 있는 청장년층을 대상으로 하는 수당의 경우 cut-off 방식인데 비해, 노인이나 장애인 등 근로능력이 없는 사람들을 대상으로 하는 연금의 경우 재산의 소득환산 방식을 차용하고 있다. 이는 전자의 경우 좀 더 엄격한 기준을 적용함으로써 근로유인의 문제에 대처하고자 하는데 비해, 후자의 경우 매우 관대한 기준을 적용하되 재산이 주는 이득을 부분적으로 소득화함으로써 급여의 형평성을 높이하고자 하는 의도로 보인다.

둘째, 호주 공공부조제도 역시 거주하는 주택에 대해서는 재산으로 간주하지 않는다. 이는 주거권을 가장 기본적인 인간의 권리로 보는 경향이 있음을 알 수 있다. 거주하는 주택에 대해 재산으로 간주하지 않는 것은 바람직할 수는 있지만, 기초보장제도를 제외한 나머지 복지제도들이 거의 성숙되어 있지 않은 한국의 현실과 주택이 주요한 투자의 대상으로 간주되는 국민 정서 등도 함께 고려될 필요가 있다.

마지막으로, 호주에서 재산의 환산율은 매 \$1,000당 2주에 \$1.50씩, 즉 월기준으로 약 \$3씩 소득으로 환산한다. 이는 연간으로 치면 3.6% 정도로 예금 이자율과 비슷한 수준이라 할 수 있다. 즉, 호주에서 환산의 의미는 그 재산을 실제로 예금 혹은 투자했을 때 올릴 수 있는 수익률(intrest)에 가깝다고 할 수 있다. 장기적으로 우리나라에서 재산의 소

득환산율도 논리적 근거가 취약한 소진가설보다는 효용가설 혹은 이자율 개념으로 전환되는 것이 바람직할 것으로 보인다. 다만, 이 경우 최고재산액이 지나치게 높아질 우려가 있다는 점을 감안하여 점진적인 개선 방안이 마련될 필요가 있다.

이러한 점을 종합적으로 감안하면 호주의 공공부조제도는 재산과 관련하여 대립되는 두 원리 -최저생활보장의 원리 vs 보충성의 원리- 중 매우 관대한 재산기준을 설정하고 있으므로 최저생활보장의 원리를 더 우선시 한다고 평가할 수 있다. 독일과 마찬가지로 최저생활보장의 원리를 우선시 하면서 장기적 급여인 연금의 경우 독일과는 달리 재산의 소득환산제를 적용하고 있다. 이 결과 독일과는 달리 수급자 재산 소유 정도별 형평성 문제 발생할 가능성이 적다. 반면 수당의 경우 재산의 소득환산을 하지 않고 있으나, 재산기준이 연금보다 낮고, 단기성 급여이므로 형평성 문제가 크게 부각되지 않을 수 있다.

제4절 일본 공공부조제도의 재산기준

1. 일본의 공공부조제도 개관

일본의 공공부조제도인 생활보호제도는 빈곤한 자에 대하여 그 빈곤의 정도에 따라 필요한 보호를 실시함으로써, 건강하고 문화적인 최저한도의 생활을 보장하는 동시에 자립을 조장하는 것을 목적으로 한다.

생활보호제도는 세대원 전원이 이용할 수 있는 자산, 능력, 그리고 그 밖의 모든 것을 최저한도의 생활유지를 위해서 활용할 것을 전제로 한다. 그리고 부양의무자의 부양은 생활보호법에 따르는 보호에 우선한다. 이렇게 생활비를 충당하고도 후생노동성 대신이 정하는 보호의 기준으로 측정한 최저한도의 생활을 유지할 수 없는 경우 보호의 대상이

된다.

생활보호 급여는 보충성의 원칙에 따라 후생대신이 정하는 기준에 의해 측정된 수요(최저생활비)를 기초로, 피보험자의 현금수입, 금전 등을 채우지 못하는 부족분을 보충하여 지급한다.

보호의 종류는 생활부조, 주택부조, 교육부조, 의료부조, 개호부조, 출산부조, 생업부조, 상제부조 등이며, 구체적인 내용은 아래의 <표 3-9>와 같다.

<표 3-9> 일본 생활보호제도의 보호의 종류와 내용

생활을 영위하는데 있어서 생기는 비용	부조의 종류	지급 내용
일상생활에 필요한 비용 (식비·피복비·광열비 등)	생활 부조	기준액은, (1)식비등의 개인적 비용 (2)광열수비등의 세대 공통비용 합산으로 산출 특정 세대에는 가산이 있음(모자가산 등)
아파트등의 집세	주택 부조	정해진 범위내에서 실비를 지급
의무 교육을 받기 위해서 필요한 학용품비	교육 부조	정해진 기준액을 지급
의료 서비스의 비용	의료 부조	비용은 직접 의료 기관에 지불 (본인 부담 없음)
개호 서비스의 비용	개호 부조	비용은 직접 개호 사업자에게 지불 (본인 부담 없음)
출산 비용	출산 부조	정해진 범위내에서 실비를 지급
취업에 필요한 기능의 습득등에 소요되는 비용	생업 부조	정해진 범위내에서 실비를 지급
상제 비용	상제 부조	정해진 범위내에서 실비를 지급

최저생활비는 연령에 따라 급지별로 책정된 액수(제1류비)와 가구특성별로 책정되는 가구별 액수(제2류비), 특수한 욕구에 따르는 가산액, 주거비, 교육비, 의료비 등으로 구성되며, 각 기준액을 조합하여 가구별 최저생활비가 산출된다.

생활부조액 = (개개가구원)연령별 액수+가구원수별 액수+가구구성원 특성에 따른 가산액

부조액은 피보호가구의 가구구성과 기타 보호기준에 따라 측정된 액수들의 가구단위합계액(최저생활비)에서 해당가구의 소득액과 보유한 수입액을 감한 금액으로 산출된다.

평균월수입 - (필요경비의 실비 + 각종 공제) = 수입인정액
 최저생활비 - 수입인정액 = 부조액

생활부조액의 구체적인 산출방식은 아래 표에서 확인할 수 있다. 가구원 연령별로 산정된 제1류비를 가구원 개인별로 합산하여 가구규모별 가중치(4인가구 95%, 5인가구 90%)를 적용해서 가구의 제1류비를 산출한다. 여기에 급지별 입원환자, 시설입소자, 외지에서 돈을 버는 자를 제외한 모든 가구원의 제2류비를 합계하고, 겨울철(11월~다음해 3월) 가산을 계상해서 가구의 제2류비를 산출한다. 여기에 장애인가구, 모자가구 등 한부모가구에 대한 가산액을 더하고, 필요에 따라 주택·교육·개호·의료부조를 합산한다. 출산, 장제, 상제 등의 경우에도 일정액이 가산된다.

〈표 3-10〉 일본 생활부조기준액 산출방식(2011년 기준)

① 생활부조기준(제1류비)

(단위: 엔)

연령	1급지		2급지		3급지	
	1급지-1	1급지-2	2급지-1	2급지-2	3급지-1	3급지-2
0~2	20,900	19,960	19,020	18,080	17,140	16,200
3~5	26,350	25,160	23,980	22,790	21,610	20,420
6~11	34,070	32,540	31,000	29,470	27,940	26,400
12~19	42,080	40,190	38,290	36,400	34,510	32,610
20~40	40,270	38,460	36,650	34,830	33,020	31,210

41~59	38,180	36,460	34,740	33,030	31,310	29,590
60~69	36,100	34,480	32,850	31,230	29,600	27,980
70~	32,340	31,120	29,430	28,300	26,520	25,510



② 생활부조기준(제2류비)

(단위: 원)

인원	1급지		2급지		3급지	
	1급지-1	1급지-2	2급지-1	2급지-2	3급지-1	3급지-2
1인	43,430	41,480	39,520	37,570	35,610	33,660
2인	48,070	45,910	43,740	41,580	39,420	37,250
3인	53,290	50,890	48,490	46,100	43,700	41,300
4인	55,160	52,680	50,200	47,710	45,230	42,750
5인 이상 1인당 가산액	440	440	400	400	360	360



③ 가산액

(단위: 원)

가산의 대상		가산액		
		1급지	2급지	3급지
장해 자	신체장해자 장해정도 등급표의 1·2급에 해당하는 자 등	26,850	24,970	23,100
	신체장해자 장해정도 등급표의 3급에 해당하는 자 등	17,890	16,650	15,400
모자 세대 등	아동 1인의 경우	23,260	21,640	20,020
	아동 2인의 경우	25,100	23,360	21,630
	3인 이상의 아동 1인당 가산액	940	870	800
중학생수료전의 자녀를 양육하는 경우		13,000(자녀 1인당)		



④ 필요에 따라 주택부조, 교육부조, 개호부조, 의료부조



최 저 생 활 비

자료: 후생노동성 홈페이지 자료, “생활부조 기준액에 대하여”

2. 일본 공공부조제도에서의 재산기준

일본 생활보호제도에서 재산의 활용방법은 제도의 보충성의 원칙으로부터 찾을 수 있다. 생활보호를 받기 위해서는 “생활이 곤궁한 자가 이용할 수 있는 자산, 능력, 그 외 모든 것을 최저한도의 생활유지를 위해 활용하는 것을 기본요건으로”(법제4조)하고 있다. 즉, 최저생활유지를 위해 자산을 우선 활용해야 하는데, 대표적인 방법으로 자산을 매각해서 그 수입으로 생활비를 충당하는 방식을 들 수 있다.

어떤 자산이 매각의 대상이 되는지, 혹은 보유를 하고 있더라도 보호를 받을 수 있는 자산은 어떤 것인지에 대한 원칙이 있다. 첫째, 현실적으로 최저생활의 유지를 위해서 활용되어 처분하는 것보다 보유하는 것이 생활유지 및 자립조장에 더욱 효과적이라고 인정되는 것은 처분하지 않아도 된다. 둘째, 현재는 활용되지 않지만 미래에 활용될 것이 거의 확실해서 지금 처분하는 것보다도 보유하는 것이 생활유지에 더욱 효과적이라고 인정되는 것도 처분하지 않아도 된다.

하지만 이 같은 원칙은 상당히 추상적이어서 이것만으로 개개의 경우를 실질적으로 적용해서 판단하기는 어렵다. 따라서 자산의 취급방식은 결국 case-by-case 방식으로, 해당지역 복지사무소가 개별 가구의 실태와 그 지역의 실정에 맞추어 판단하게 하고 있다.

재산의 활용은 매각을 원칙으로 하지만 기계적인 취급방법은 가능한 지양하도록 하고, 세대가 자립할 수 있는 방도를 제거해버리는 일이 없도록 처리하도록 하고 있다. 이 같은 차원에서 다음의 몇 가지 예외를 두고 있다.

- ① 그 자산이 현실에 최저한도의 생활 유지를 위해서 활용되고 있어 처분하는 것보다도 보유하고 있는 것이 생활 유지 및 자립의 조장에 실효가 있는 것

② 현재 활용되지는 않지만, 가까운 장래에 있어 활용되는 것이 거의 확실하고, 처분하는 것보다도 보유하고 있는 것이 생활 유지에 실효가 있다고 인정되는 것

③ 처분할 수 없거나, 처분하기가 매우 곤란한 것

④ 매각 대금보다 매각에 필요로 하는 경비가 비싼 것

⑤ 사회 통념상 처분시키는 것이 적당하지 않은 것

그 밖에 매각이 어려울 때는 해당 자산을 대여함으로써 수익을 얻는 방법을 택하도록 하고 있다. 요점은 국민의 세금으로 충당되는 공적인 구제를 받는 데는 지역주민, 특히 저소득자와의 균형을 고려해서 최저 생활의 내용에 기초하여 그 보유를 어느 정도 용인할 수 있는가가 판단의 기준이 된다고 할 수 있다.

재산 보유의 한도 및 재산 활용의 구체적인 방식은 다음과 같다.

① 보유가 인정되는 택지

- 해당 세대의 거주용으로 제공되는 가옥에 부속된 토지 중에서 건축 기준법 제52조 및 제53조에 규정하는 필요한 면적의 것

- 농업이외의 사업용으로 제공되는 토지 중에서 사업 수행상 필요 최소 한도의 면적의 것

② 보유가 인정되는 전답

- 해당 지역의 농가의 평균 경작 면적, 해당 세대의 가동 인원등으로부터 판단하여 적당하다고 인정되는 것

- 해당 세대의 세대원이 실제로 경작하고 있지만, 또는 해당 세대의 세대원 혹은 해당 세대의 세대원이 되는 사람이 대개 3년 이내에 경작 하는 것으로써 세대의 수입 증가에 현저하게 공헌하는 것

③ 보유가 인정되는 산림 및 임야

- 사업용(식림사업 제외) 또는 연료의 자급용 혹은 채초지용으로서 필요한 것이며, 해당 지역의 저소득 세대와의 균형을 잃지 않는다

고 인정되는 면적의 것

- 해당 세대의 세대원이 실제로 최저생활 유지를 위해서 이용하고 있는 것, 또는 해당 세대원 혹은 해당 세대의 세대원이 되는 사람이 대개 3년 이내에 이용하는 것으로써 세대의 수입 증가에 현저하게 공헌하는 것

④ 보유가 인정되는 거주용 주택

- 해당 지역의 주택, 해당 세대의 특성 등을 감안하여 적당하다고 인정되는 것(동경도 이타바시구의 경우 500만엔 미만의 주택)
- 보유를 인정받는 것이어도, 해당 세대의 인원, 구성 등을 감안할 때 방수에 여유가 있다고 인정되는 경우는 셋방주기로 활용

⑤ 보유가 인정되는 가구 집기 및 의류 침구

- 해당 세대의 인원, 구성 등으로부터 판단해 이용의 필요가 있다고 인정되는 품목 및 수량은 보유를 인정(예, 컬러 TV)

⑥ 보유가 인정되는 취미 장식품

- 처분가치가 작은 것은 보유를 인정

⑦ 귀금속 및 채권

- 보유를 인정하지 않음

⑧ 보유가 인정되는 통근용 자동차

- 택시운전기사, 자영업 등 사업용으로 사용하는 경우
- 장애인이 자동차에 의해 통근(통원)하는 경우
- 산간벽지 등 지리적 조건, 기상적 조건이 나쁜 지역에 거주하는 사람 등이 자동차로 통근하는 경우

⑨ 보유가 인정되는 장애인 자동차

- 장애인의 통원 등을 위해서 정기적으로 자동차가 이용되는 것이 분명한 경우
- 해당자의 장애의 상황에 의해, 이용할 수 있는 공공 교통기관이 전

혀 없거나 공공 교통기관을 이용하는 것이 현저히 곤란하고, 자동차 외에 통원 등을 실시하는 것이 극히 곤란한 것이 분명하게 인정되는 경우

- 자동차의 처분 가치가 작고, 또는 구조상 신체장애인용으로 개조되어 있는 것이며, 통원등에 필요 최소한의 것(대개 배기량 2,000cc 이하)인 경우
- 자동차의 유지에 필요로 하는 비용이 외로부터의 원조(유지비에 충당하는 것을 특정한 것에 한정), 타시책의 활용등에 의해 확실히 조달될 전망이 있는 경우
- 장애인 자신이 운전하는 경우 또는 오로지 장애인의 통원등을 위해서 생계 동일자 혹은 상시 간호자가 운전하는 경우

⑩ 보유가 인정되는 예금

- 예금 등을 포함한 소유금은 최저 생활비의 50%, 즉 1개월의 생활비의 반까지 보유가 인정
- 그 이상의 소유금이 있는 경우에는, 우선 그것을 다 사용하고 나서 생활보호를 신청하도록 안내

3. 일본 공공부조제도의 시사점

일본 공공부조제도의 재산기준이 한국의 제도에 주는 시사점을 다음과 같은 몇 가지 점으로 요약될 수 있다. 그리고 재산과 관련하여 대립되는 두 원리(최저생활보장의 원리 vs 보충성의 원리)를 어떻게 제도에 반영하고 있는지도 아울러 살펴본다.

첫째, 재산을 고려하는 방식은 cut-off 방식이며 재산기준이 매우 낮다. 일본의 공공부조 수급률이 매우 낮은 것은 이처럼 재산기준이 낮은 것에 연유하는 바가 큰 것으로 생각된다. 예컨대, 예금 등을 포함한 소

유급이 최저 생활비의 50%를 초과하는 경우 수급자 될 수 없다.

둘째, 재산기준이 매우 낮아 많은 비수급 빈곤층이 존재한다. 중위 소득 50%이하 상대빈곤율이 2006년 약 15.7%로 발표되어 일본사회에 충격을 준 이후, 2009년에는 16.0%로 더욱 악화한 것으로 나타났다(후생노동성, 국립사회보장·인구문제연구소, 내부자료). 그럼에도 불구하고 일본 생활보호제도의 수급률은 약 1.4% 수준이어서 매우 넓은 비수급 빈곤층이 존재한다는 것을 알 수 있다. 다만, 최근 격차사회의 진전으로 수급률이 증가하는 추세에 있다(1997년 0.72%에서 2010년 1.38%⁵⁵⁾).

셋째, 재산기준이 매우 낮기 때문에 재산의 소득환산제를 하지 않아도 재산으로 인한 형평성 문제는 상대적으로 적게 발생할 것으로 보인다.

넷째, 낮은 재산기준은 물적자본 축적을 통한 탈빈곤(탈수급)을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 일본의 경우 다른 나라에 비하여 공공부조 수급률이 매우 낮기 때문에 탈수급 정책은 상대적으로 미약한 편이다.

다섯째, 재산기준 이상의 재산을 보유하고 있는 비수급 빈곤층에게는 역 모기지제를 운영하고 있다.

이러한 점을 종합적으로 감안하면 일본의 공공부조제도는 재산과 관련하여 대립되는 두 원리 -최저생활보장의 원리 vs 보충성의 원리- 중 보충성 원리를 더 우선시 한다고 평가할 수 있다. 이처럼 보충성 원리를 상대적으로 더 강조하므로 광범위한 생활보호제도의 사각지대가 존재하고 있다.

55) 후생노동성대신관방통계정보부, 「사회복지행정업무보고」 (복지행정보고예)

제5절 소결: 외국 재산기준의 함의

1. 관점별 외국 공공부조제도 비교

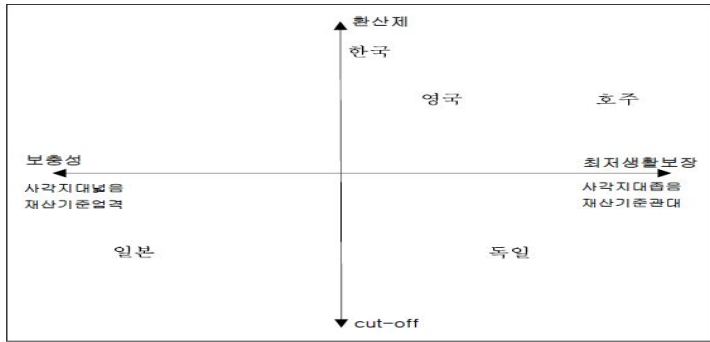
지금까지 살펴본 외국의 사례를 관점별로 비교해보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

먼저, 재산을 고려하는 방식에 대해서는 일본과 독일은 cut-off 방식만을 적용하며, 영국과 호주는 cut-off 방식과 재산의 소득환산제를 혼용하고 있다.

둘째, 재산과 관련하여 대립되는 두 원리, 즉 최저생활보장의 원리와 보충성의 원리 간의 정책 우선순위에 대해서는 호주, 독일, 영국은 상대적으로 최저생활보장 원리를 강조하는 반면, 일본은 보충성 원리를 보다 강조한다.

셋째, 재산 적용방식으로 인한 기초보장의 사각지대의 범위에 대해서는 일본은 사각지대가 넓은 반면, 영국, 호주, 독일은 사각지대가 상대적으로 넓지 않다.

[그림 3-6] 각국의 공공부조제도의 관점별 비교



마지막으로, 재산 소유정도별 급여에서의 형평성 문제에 대해서는 독일은 형평성 문제가 심한 편이고, 영국, 호주, 일본은 형평성 문제가 그리 심하지는 않다.

이러한 관점별 비교를 도식화 하면 <그림 3-6>과 같다.

2. 관점별 비교에 대한 소결

공공부조제도에서 재산을 처리하는 방식은 그 나라의 사회경제적 조건, 사회보장제도(특히 공공부조제도)의 특성에 따라 달라진다. 호주의 경우 공공부조형 사회보장체계이므로 대상 포괄성을 감안하여 매우 관대한 재산기준을 두고 있다. 공공부조 수급자 선정에서 서구의 경우 재산보다는 소득을 더 우선시하므로 재산기준이 상대적으로 관대한 반면, 일본의 재산을 더 우선시 하여 매우 경직된 재산기준을 적용하고 있는 것으로 판단된다.

공공부조제도에서 재산을 처리하는 방식(cut-off vs 재산의 소득환산제)에 따라 기초보장의 사각지대, 형평성 문제 등은 달리 나타난다. 일본의 경우 낮은 재산기준을 적용하기 때문에 광범위한 공공부조의 사각지대가 존재하고, 물적자본 축적을 통한 탈수급이 어렵게 되어 있다. 그러나 재산소유정도별 형평성 문제는 상대적으로 약한 것으로 보인다. 반면, 독일의 경우는 높은 재산기준을 적용하기 때문에 기초보장의 사각지대는 적으나, 재산소유정도별 형평성 문제가 상대적으로 심각하다 할 수 있다.

공공부조제도가 지향하여야 하는 방향성 및 원리와 관련하여 재산기준을 살펴보면, 재산기준과 관련되는 공공부조제도의 두 원리 -최저생활보장의 원리 vs 보충성의 원리- 간의 조화가 필요하다. 이를 위해서는 호주처럼 너무 높지도 않고, 일본처럼 너무 낮지도 않은 적절한 재산기준이 필요하다. 하지만, 기초보장의 사각지대, 물적 자본 축적 등을 감

안하면 다소 높은 수준의 재산기준 설정이 필요하다. 다소 높은 수준의 재산기준은 보충성 원리를 위해하지만, 공공부조제도가 최종적인 사회안전망이라는 점, 물질자본 축적이 인적자본 축적과 함께 탈수급의 양대 축이라는 점을 감안하면 다소 높은 재산기준을 고려할 필요가 있다.

끝으로, 수급자의 재산 소유 정도별 형평성을 고려하는 재산기준 설정이 필요하다 할 수 있다. 일본처럼 매우 낮은 재산기준을 두지 않는 한 재산 소유 정도별 형평성을 고려하기 위해서는 재산의 소득환산제가 필요하다.

사회복지전담공무원의 재산의
소득환산제에 대한 인식

제4장 사회복지전담공무원의 재산의 소득환산제에 대한 인식

제1절 사회복지전담공무원 포커스그룹 인터뷰 결과

1. 포커스그룹 인터뷰 개요

국민기초생활보장제도 재산의 소득환산제도 관련 문제점 및 개선방향에 대해 일선지자체 사회복지담당자가 느끼는 현장의 의견을 구체적으로 파악하기 위하여 지자체 사회복지전담공무원을 대상으로 포커스그룹 인터뷰(FGI)를 실시하였다. 다양한 지역적 특성을 고려하기 위하여 대도시(서울, 부산), 중소도시(목포, 제주, 안동 등), 그리고 농어촌(제주시 애월읍, 전남 신안군 영암군, 충남 서천군 등) 지역의 공무원을 고르게 대상에 포함시켰다. 크게 4개의 권역(서울 경기, 부산 경남, 전남, 제주)별로 해당지역 공무원 3~6명 정도를 인터뷰했다. 그리고 4차 FGI는 보사연 기초보장평가센터가 운영하고 있는 기초보장모니터링포럼 회원들을 대상으로 한 워크숍을 겸해서 전국 10개 지역의 공무원을 인터뷰했다. 권역별 FGI에서는 해당 지역의 특수한 사정을 파악하는데도 일정시간을 할애했다.

FGI는 2011년 3월 3일 제1차 FGI를 시작으로 2011년 7월 11일 제5차 FGI까지 총 4개월여에 걸쳐 5차례 실시하였다.

〈표 4-1〉 공무원 포커스그룹 인터뷰 진행과정

구분	날짜	지역/장소	참석자
1차	2011.3.3	제주시 제주시청	· 공무원: 허철훈, 강성우(제주시청 주민생활지원과), 고선희(제주시 일도1동 주민센터), 김석기(제주시 애월읍사무소) · 연구진: 여유진, 김미곤, 김문길, 송치호
2차	2011.3.11	목포시 목포시청	· 공무원: 김윤중, 김희정(목포시청 주민생활지원과), 김성희(목포시 유달동 주민센터), 박종규(전남 신안군청), 이동철(전남 영암군 신북면) · 연구진: 여유진, 김문길, 송치호
3차	2011.3.22	서울시 보사연	· 공무원: 송해옥(노원구청), 김정희(광진구 구의2동 주민센터), 김금순(광진구 자양3동 주민센터) · 연구진: 여유진, 김문길, 송치호
4차	2011.6.23	전국 서귀포시	· 공무원: 송명희(광주광역시 풍암동 주민센터), 김연실(충남 서천군청), 박영수(충남 공주시청), 김영숙(충남 금산군청), 노미경(경기도 의왕시청), 김정희(서울시 광진구 구의2동 주민센터), 문지인(서울시 광진구 중곡2동 주민센터), 이동형(경북 안동시 태화동 주민센터), 김근영(제주특별자치도 제주시 조천읍주민센터), 최일남(부산광역시 수영구청) · 연구진: 여유진, 김문길
5차	2011.7.11	부산시 해운대구	· 공무원: 손수옥(기장군청), 남연진(기장읍 주민센터), 최일남(수영구청), 양경아(망미1동 주민센터), 김경구(해운대구청), 전수영(해운대구청) · 연구진: 여유진, 김미곤, 김문길

2. FGI 주요 논의 내용 및 쟁점

FGI를 진행하면서 관련된 주제에 대한 집중도를 높이기 위해 반구조화한 설문지를 만들어 대상 공무원들이 미리 내용을 숙지할 수 있도록 사전에 이메일로 발송하였다.

조사표에 포함되었던 질문내용(부록 3 참조)을 중심으로 진행을 하되, 그 외의 내용도 자연스러운 논의의 흐름을 유지하기 위해 논의를 진행하였다. 사전에 선정한 주제와 그 밖의 관련 주제에 관한 논의 내용은 다음과 같다.

가. 재산의 소득환산제와 기존의 재산기준(소득기준과 완전 분리)에 대한 인식

과거 생활보호제도 하에서의 컷오프(cut-off) 방식에 비해 기초보장제도의 재산의 소득환산제도가 진일보했다는 평가에 대해 어떻게 생각하는지를 물었다. 이에 대해 이견을 보이는 공무원은 없었다.

재산의 소득환산제도가 진일보한 제도라고 생각하는 이유는 크게 세 가지 정도로 정리가 될 수 있다.

먼저, 재산을 소득으로 환산함으로써 선정기준을 단일화 시켰다는 점에서 생활보호제도의 기준보다 더 합리적이라는 것이다.

둘째, 소득인정액 개념을 설정함으로써 수급자의 기본재산권을 어느 정도 인정하게 되었다는 점에서 진일보했다는 것이다.

셋째, 기본재산권 인정을 바탕으로 자활의 기반이 제공될 수 있는 여지를 만들었다는 점에서 진일보했다는 것이다.

나. 재산의 소득환산제를 선정에 적용함으로써 발생하는 문제점

우리나라의 경우 재산의 소득환산제를 선정과 급여에 적용하고 있지만, 외국의 경우(영국, 호주) 급여에만 적용하고 있다. 이러한 관점에서 재산의 소득환산액을 선정에 적용하는데 있어서 발생할 수 있는 문제점에 대하여 질문하였다. 그 결과 세 가지 정도가 지적되었다.

하나는 소득이 유발되는 재산의 경우는 재산 그 자체와 그로부터 파생되는 소득이 동시에 잡히기 때문에, 소득이 유발되지 않는 다른 재산과의 형평성 문제가 지적되었다. 하지만, 이 문제는 재산의 소득환산제의 문제라기보다는 재산의 범주에 해당하는 문제이므로 cut-off 방식에서도 발생하는 문제이다. 또한 재산의 소득환산액을 급여에 반영할 경우에도 발생하는 문제이다.

“농지의 경우는 재산과 농업소득이 이중으로 계산되고 있어서 재산의 소유 형태에 따른 형평성 저해와 근로의욕 저하의 위험이 있습니다.” (목포)

두 번째는 기본적으로 신청자들이 보유하고 있는 재산수준이 기본재산액 수준 정도이어서 소득환산제에 적용할 만한 재산액이 거의 없거나, 있는 경우 기본 재산액을 약간만 초과하면 수급자체에서 탈락하는 경우는 문제라는 지적이다. 이는 재산의 환산율이 상대적으로 높음을 지적하는 것이라 할 수 있다.

세 번째는 실제 소득수준과 재산정도가 대동소이한데, 재산이 조금 상회하여 수급탈락 되는 경우, 수급자와의 형평성에 문제가 생긴다는 것이다. 이러한 경계선의 문제는 모든 공공부조제도에서 발생하는 문제이다. 제2장 이론에서 살펴본 바처럼 cut-off 방식에서는 경계선의 문제가 더 많이 발생한다. 재산의 소득환산제의 경우 cut-off 방식보다는 형평성 문제를 더 잘 해결하고 있지만 경계선의 문제는 존재할 수밖에 없다.

다. 재산의 소득환산제를 급여에 적용함으로써 발생하는 문제점

다른 문제들에 비해 가장 많은 지적이 있었던 부분 중 하나가 소득환산제를 급여에 적용하는데서 발생하는 문제들이었다. 이들을 정리해보면 다음과 같다.

먼저, 기본적으로 최저생계비 수준이 현실의 생활수준을 반영하지 못한다는 관점에서 볼 때, 재산의 소득환산액을 급여에 적용하는 것은 문제가 된다는 지적이다.

“최저생계비 수준이 현실과 괴리가 있다고 보는 관점에서, 재산의 소득환산액을 급여기준에 적용하는 것은 현실에 맞지 않는다고 생각합니다. 실제 소득이 아닌 소득을 소득으로 보고 급여에서 차감하는 것은 무리라는 생각입니

다” (부산)

둘째, 농어촌 지역의 경우 무료임차나 부분무료임차로 거주하는 경우가 많은데, 이 경우 선정에서 보다 급여기준에서 문제가 되는 경우가 많다는 것이다. 따라서 자립능력이 떨어지는 경우는 급여에 있어서 별도의 기준을 설정할 필요가 있다는 제안도 나왔다.

셋째, 주거재산을 소득환산의 대상으로 포함시킴으로써 저소득층의 주거안정에 위협이 될 수 있다는 지적이다. 소득인정액 초과로 선정에서 탈락하는 경우를 살펴보면 대부분의 재산이 주거재산이라는 것이다. 주거가 안정되어야 나머지 부족분에 대한 지원도 효율적으로 이루어질 수 있고, 이들이 빈곤의 나락으로 떨어지지 않게 하는 효과도 있을 것이기 때문에 주거재산을 포함시키는 것은 재고가 필요하다는 것이다. 이에 따라 선정기준의 환산율을 좀 더 낮추고 급여기준을 조금 더 유연하게 조정할 필요가 있다는 제안도 제기되었다.

그리고, 소득환산으로 인해 삭감되는 급여액의 한도를 정할 필요가 있다는 의견도 있었다. 소득환산으로 인해 급여가 0원이 되는 경우도 있다는 것이다. 수급자 입장에서 상당히 받아들이기 어려운 상황이 되는 것이다. 물론, 의료급여 등 현물급여가 있기는 하지만 수급자의 입장에서 실제 통장으로 들어오는 현금급여에 더욱 민감할 수밖에 없기 때문에 이 같은 상황은 고려가 필요하다는 것이다.

라. 기본재산액 수준

현행 지역별 기본재산액 수준에 대해서는 지역별로 다소 입장차이가 발견되었다. 같은 농어촌이라 하더라도 제주의 경우는 2,900만원으로 전세를 얻기가 어려운 반면, 전남지역의 도서지역 같은 경우는 그 가격으로 전세를 구할 수 있다고 한다. 따라서 기본재산액 수준에 대해서는

지역별로 조정의 방향과 정도에 차이가 필요하다는 점을 시사한다 하겠다.

기본재산액 수준을 정하는데 있어서 지역과 가구원 수별로 차등적용할 필요가 있다는 의견이 제기되었다.

먼저, 기본재산액은 지역별로 모든 가구에 있어서 동일하게 적용되는데, 소득인정액이나 생계비가 가구원수에 따라 차등적용되는 것과 마찬가지로 기본재산액도 가구원수에 따라 차등적용할 필요가 있다는 지적이다. 가구원 수가 많으면 주거에 있어서 방이 하나 더 필요할 수 있고, 금융재산도 더욱 필요할 수 있다는 것에 근거한 지적이라 할 수 있다.

그리고 기본재산액 고려시 지역별 배려가 필요하다는 것이다. 현행 기본재산액은 광역단위로 설정되어 있는데, 같은 광역단위 지역이라 하더라도 지역별로 부동산가격, 지가상승률, 소비자물가상승률 등에 차이가 많은 경우가 있기 때문에 이를 고려할 필요가 있다는 것이다. 따라서 지역별로 좀 더 세부적인 기본재산액이 설정될 필요가 있다는 주장이 제기된다.

이 밖에 일반재산과 금융재산의 성격이 다르기 때문에 기본재산액의 총액을 지역별로 차등할 것이 아니라 일반재산, 금융재산, 자동차 모두 그 특성에 따라 차등적으로 기본재산액을 설정할 필요가 있다는 주장도 있었다.

마. 일반재산과 금융재산의 환산율 수준

먼저, 일반재산에 비해 높은 금융재산의 환산율을 낮출 필요가 있다는 지적이 있었다. 상황에 따라 일반재산과 금융재산 보유비율이 결정될 수 있는데, 두 재산간 환산율에 차이를 두게 되면 피해를 입게 되는 경우가 발생할 수 있기 때문이다.

“가령 동일 재산을 가지고 중소도시의 전셋집을 구입하여 사는 경우와 직장 때문에 불가피하게 대도시에서 임대(월세)로 살면서 금융재산 형태로 보유하고 있는 경우, 금융재산의 환산율이 높아서 후자의 경우 자기재산 유지가 힘들게 된다고 생각합니다” (제주)

금융재산의 환산율 조정이나, 금융재산의 보유한도를 별도로 정하는 문제에 대해서 많은 의견들이 나왔는데, 금융재산을 보다 엄격화해야 한다는 입장과 보다 완화해야 한다는 입장으로 나뉘어졌다. 엄격화해야 한다는 입장은 주거비가 거의 들지 않아 현금을 많이 보유하는 가구와, 월세 등으로 주거비가 많이 들어 현금보유 기회가 적은 가구간의 형평성을 고려하여야 한다는 것이다. 반면, 완화해야 한다는 입장은 현금보유 및 축적을 통해 월세에서 전세로, 전세에서 자가로의 주거안정을 높일 수 있는 기회를 박탈하지 않아야 한다는 논리에 근거한다.

그리고 금융재산의 분류에 따라 그 특성을 고려하여 별도의 환산율을 적용할 필요가 있다는 지적도 있었다. 금융재산을 세분화하여, 공제성 보험(상해공제, 농업공제 등)의 경우 환산율을 낮추고, 일반예금이나 장기성 적금의 경우 환산율을 높이는 방식으로 금융재산의 환산율을 차별화할 필요가 있다는 지적이다. 일반재산의 경우도 주거용 재산을 구분하여 별도의 주거용 재산에 대해서는 환산율을 좀 더 낮출 필요가 있다는 주장도 있었다.

소득이 낮은 사람보다는 재산이 낮은 사람이 훨씬 빈곤해 보이는 측면이 있기 때문에 재산수순별로 환산율을 누진적용하는 방안이 제기되기도 하였다.

“대도시 빈곤층이 주 수급자이다보니 대도시 기본재산액이 5,400만원이라고 해도, 그 정도 수준으로 생활하는 사람 거의 없을 겁니다. 1천만원 월세방과 5천만원 전세집은 주거환경 차이가 많기 때문에, 재산액이 일정 수준을 초

과하면 환산율을 상향조정하는 방법(누진제)을 고려할 필요가 있을 것으로 보입니다” (서울)

바. 자동차의 환산율 수준

1) 완화

가장 많은 이야기가 있었던 것이 자동차에 관한 것이었다. 자동차 기준을 완화하고 폐지해야 한다는 입장과 아직은 시기장소라는 입장이 갈렸다.

먼저, 기준을 완화하거나 폐지해야 한다는 입장은 자동차가 필수재라는 인식에 주로 근거했다. 제도 도입당시에 비해 자동차 보급률이 높아졌기 때문에 현실을 반영해서 환산율을 낮출 필요가 있다는 것이다. 적정 환산율 수준에 대해서는 구체적으로 언급된 것은 없었지만, 현재 자동차 보급률을 기준으로 하는 방식이 제안되기도 했다.

생업용 자동차 기준도 현실화 할 필요가 있다는 의견도 있었다.

“생업용 자동차 기준도 검토가 필요합니다. 지금 개인택시의 경우 1,600cc 이하 차량이 없거든요 개인택시하시는 분들의 소득만 명확히 잡을 수 있다면 이것은 필요 없는 기준이 될 겁니다. 개인택시협회에 문의하면 대략적인 근사치의 소득은 확인할 수 있습니다. 이런 부분을 좀더 확인해서 보완이 되어, 좀 현실화시켰으면 합니다.” (제주)

자동차의 환산율 100%에 대한 문제들도 지적되었다. 먼저, 명의를 가지고는 있지만 노후차량에다 운행하지 않는 차량이지만, 처분비용이 커서 처분하지 못하는 경우에도 수급에서 탈락하는 경우가 많기 때문에 이 같은 상황에 대해서는 고려가 필요하다는 것이다. 이런 경우는 담당 공무원이 확인 후 조치할 수 있도록 지침상 특례조항 같은 것이 마련되

기를 바란다는 의견이 있었다.

하루에 버스가 1~2회 밖에 들어오지 않는 농어촌 지역의 경우에는 자동차 기준을 완화할 필요가 있다는 의견이 있었다. 모든 영역이 수급자 요건을 충족하는데도 불구하고 불평한 대중교통 여건상 경차를 보유하는 경우 수급이 안되는 경우는 일선에서 대응하기가 어렵다는 입장이다.

그리고 생업용 차량 중에서도 화물차에 대해서는 보다 완화할 필요가 있다는 주장도 사례와 함께 제기되었다.

“약 300만원 상당의 화물차로 해운수산업에 영위하다 뇌졸중으로 쓰러지면서 책정을 요청하셨는데, 근로활동을 하지 않기 때문에 자동차를 생업용으로 보지 않아 선정제외되는 사례가 있었습니다. 상담과정에서 어려운 상황을 인지를 했지만 선정되지 못했거든요. 따라서 화물차에 대해서는 완화할 필요 있다고 생각합니다” (부산)

일반재산으로 인정할 수 있는 자동차의 범위를 늘리는 것과 자동차 소득환산율을 낮추는 방식이 주로 제기되었지만, 자동차 보유기간 한도를 낮추는 방안도 제기되었다. 예컨대, 경차에 한해서는 보유기간을 10년에서 5년으로 줄이는 방안이다. 보육료의 경우는 7년을 기준으로 하고 있어, 타 제도의 기준을 참조할 필요성도 있어 보인다는 것이다.

2) 현행 유지

자동차기준을 완화하는 것에 대한 반대의 입장은 아무래도 역시 국민정서에 근거하는 측면이 강했다. 그리고 공무원들이 체감하기에 기초보장제도의 다른 부분들은 더욱더 엄격해지고 있는데, 자동차기준을 완화하는 것은 이 같은 경향에 배치되는 것을 근거로 들기도 했다.

그럼에도 불구하고, 일선에서 대응하기 어려운 측면들에 대해서는 공

감대가 있었고, 이에 따라 일정 조건을 전제로 기준완화를 받아들일 수 있다는 입장이 있었다. 차량보유 비용(보험료, 수리비 등)에 대해 추정 소득을 부과하는 방법이다.

“단, 차량유지에 대해서는 추정소득을 부과할 수 있는 근거(보험료, 차량유지비)를 남긴다면 큰 문제는 없을 거라고 생각합니다” (제주)

그러나 추정소득 부과에 대한 반론도 제기되었다.

“10년 이상 된 차량의 경우 추정소득을 쉽게 부과할 수 없어요. 생업용 차량은 그렇게 하지만 인권위에서 문제를 제기하거나, 수급자들이 지침을 잘 이해하고 있어서 추정소득 부과는 어렵죠” (서울)

그 밖에 선정상 발생할 수 있는 문제에 대해서 생활보장심의위원회를 활용하라는 지침에 대해서는 실제 준비와 사후처리 등의 행정상 어려움 때문에 쉽게 활용하기 어렵기 때문에 실질적인 도움이 되기는 어렵다는 의견들이 제기되기도 하였다.

사. 주거용 재산에 대한 별도 고려 필요성

주거용 재산 보유비율이 높은 노인가구의 경우 주거용 재산 때문에 수급에서 탈락되는 사례들이 발견된다.

“소득이 거의 없고, 재산이 주거용 재산이 전부인 노부부 2인이 사는 경우 주거재산의 소득환산이 많이 되어 수급자 선정에서 제외되는 사례가 있었는데, 이런 것은 문제가 있다고 생각합니다.” (제주)

이 같은 문제에 대해 주거용 재산과 비주거용 재산을 분리하여, 주거

용 재산에 대해서는 환산율을 더 낮게 적용하는 방안이 제기되었다. 주거용 재산에 대해 주거면적, 주거형태, 지역별 주택가격 등을 종합적으로 고려하여 별도의 기준을 설정할 필요가 있다는 것이다. 이 같은 별도 고려의 근거는 다른 재산유형에 비해 주거용 재산은 소득화가 까다롭다는 것이다. 그리고 주거안정에 대한 측면도 고려가 되었다.

“주거급여를 자가/전세/월세 등 주거형태에 따라, 그리고 가구원수별로 차등화하는 방안도 생각해볼 수 있을 것 같아요. 같은 전세라고 하더라도 전세 보증금이 출처가 100% 내 자산이나 아니면 전세를 깬 대출이나에 따라서도 전세나 월세나의 성격이 달라질 수 있겠죠” (서울)

주거용 재산에 대해서는 기준이 초과하더라도 보호가 필요할 경우에는 살아있는 동안 보호하고, 사후에 국가가 재산을 환수하는 방안, 즉 주택연금과 같은 방식의 제안도 있었다.

“주거문제 때문에 기준초과로 책정이 안되는 분들도 사전에 그런 절차를 갖춰놓은 다음에 보호를 전제로 하는 것도 필요하지 않을까 생각합니다.” (경기도 의왕시)

주택연금 활용방안 논의는 공공부조제도의 상호호혜성에 관한 것으로까지 발전하기도 하였다.

“국가에서 주는 범위를 넓히고 있어 일선에서 힘든 측면이 있어요. 의무부과 없이 주는 것이 많아지고 있다는 것인데, 똑같은 입장이 아닌데도 똑같이 주고 있는 것은 문제라고 생각합니다. 환산제 개선 논의 이전에 재산이 있는 경우는 주택연금을 적극 적용하는 방안이 필요하다고 생각합니다. 예금이 있으면 장제비는 찾아서 하라는 지침이 있거든요 (…). 국가가 주는 만큼 수급자에게 의무를 부과할 필요가 있습니다. (…) 동일한 재산을 가진 자 중 수급자에 대해서는 국가가 환수하고, 비수급자에 대해서는 자기보유 또는 유산증여 되도록 하면 불만이 없을 겁니다.” (제주)

물론, 이에 대해서 반론도 없지 않았다. 주로 관계단절로 파악된 가구에서 사후 권리를 주장하고 나오는 경우가 드물지 않다는 사례에 주로 근거한 것이다.

아. 기타 의견

이상 재산의 소득환산제 관련 논의를 진행하는 과정에서 자연스럽게 제도와 관련한 다른 문제들도 논의가 되었다.

기본재산액 수준에 있어서 제도 간 상이한 수준이 지적되었다. 차상위의 기본공제액은 1억 3,500만원, 한부모 및 장애인은 5,400만원, 기초노령연금 10,800만원으로 제도별 공제기준이 상이하므로, 일선에서 어려운 측면이 있기 때문에 제도간의 표준화가 필요하다는 의견이었다.

그리고 환산율에 있어서도 제도 간 차이가 지적되었다. 장애인연금, 기초노령연금은 연 5%, 기초보장제도와 한부모는 월 4.17%, 보육료는 기초보장제도의 1/3으로 각각 상이하다. 비율은 매년 물가상승률 등을 감안해서 정해진 것으로 이해되지만 통합조사관리 측면에서 환산율을 통일한다면 행정상 편의성을 높일 수 있을 것이라는 의견이었다.

제2절 사회복지전담공무원 설문조사 결과

1. 표본 및 조사개요

2010년도 보건복지부 교육프로그램을 이수한 사회복지전담공무원 7천여명 중 7급 이상의 사회복지전담공무원 500명을 대상으로 조사하였다. 비비례층화추출 방법으로 대도시(도농복합군포함) 200명, 중소도시 150명, 농어촌 150명을 각각 추출하였다. 조사기간은 2011년 4월 16

일부터 4월 24일까지 총9일이 소요되었다. 리서치회사(리서치앤리서치)에서 이메일 조사방식으로 조사를 수행하였다.

응답자 특성을 살펴보면, 먼저 근무지역별로는 시·군·구가 52%, 읍·면·동은 48%였으며, 복무기간은 5~10년이 41%로 가장 많고 다음으로 15~20년 26%, 10~15년 17%, 5년 미만 10%, 그리고 20~25년 6%의 순으로 집계되었다.

응답자의 70%가 기초보장업무에 종사하고 있었고, 기초보장업무 종사자 중 상담/접수 업무가 35%로 가장 많았고, 관리가 25%, 조사가 20%, 급여가 11%였다.

성별은 여성이 70%, 남성이 30%로 여성 비율이 훨씬 높았고, 연령대로는 30대가 51%, 40대가 40%로 응답자의 약 90%가 30~40대로 나타났다. 50대 이상은 7%, 20대는 2%였다.

〈표 4-2〉 응답자 특성

(단위: 명, %)			
구분	구분	인원	비율
지역	대도시	200	40.0%
	중소도시	150	30.0%
	농어촌	150	30.0%
근무지역	시 / 군 / 구	262	52.4%
	읍 / 면 / 동	238	47.6%
사회복지담당 복무기간	5년 미만	51	10.2%
	5-10년 미만	204	40.8%
	10-15년 미만	85	17.0%
	15-20년 미만	130	26.0%
	20-25년 미만	30	6.0%
기초보장업무 담당여부	예	347	69.4%
	상담/접수 조사	120	34.6%
		70	20.2%
	급여	37	10.7%
	관리	87	25.1%
	기타행정	33	9.5%

	아니오	153	30.6%
성별	남자	149	29.8%
	여자	351	70.2%
연령	20대	12	2.4%
	30대	254	50.8%
	40대	200	40.0%
	50대 이상	34	6.8%

2. 조사결과

가. 재산의 소득환산제도에 대한 평가

국민기초생활보장제도의 재산의 소득환산제도가 생활보호제도 하에서의 재산 기준(소득기준과 완전 분리)에 비해 진일보한 제도라 생각하는 지에 대해서 긍정이 65%, 부정 11%, 중립 24%로 나타나 응답자의 2/3가 동의하는 것을 알 수 있다.

진일보라 생각하는 경향은 농어촌지역, 읍면동, 사회복지담당 복무기간 15년 이상, 40대 이상일수록 더욱 강한 반면, 20대와 복무기간 5년 미만의 젊은 공무원들일수록 진일보성에 대해 부정하는 경향이 강한 것을 알 수 있다.

〈표 4-3〉 생활보호제도와의 비교

(단위: %)

구분		매우 그렇다	그런 편이다	보통 이다	그렇지 않은 편이다	매우 그렇지 않다	계
전체		12.0	53.4	24.0	8.6	2.0	100.0
지역	대도시	10.5	54.5	23.0	9.5	2.5	100.0
	중소도시	10.7	51.3	26.7	10.0	1.3	100.0
	농어촌	15.3	54.0	22.7	6.0	2.0	100.0
근무기관	시 / 군 / 구	13.4	53.4	23.3	8.4	1.5	100.0
	읍 / 면 / 동	10.5	53.4	24.8	8.8	2.5	100.0
사회복지담당 부 복무기간	5년 미만	3.9	43.1	41.2	9.8	2.0	100.0
	5-10년 미만	9.3	54.9	23.0	10.3	2.5	100.0
	10-15년 미만	12.9	49.4	28.2	9.4	0.0	100.0
	15-20년 미만	19.2	55.4	16.9	5.4	3.1	100.0
	20-25년 미만	10.0	63.3	20.0	6.7	0.0	100.0
기초보장업 무 담당여부	예	12.4	53.0	23.6	8.4	2.6	100.0
	상담/접수	10.8	53.3	24.2	8.3	3.3	100.0
	조사	14.3	45.7	27.1	8.6	4.3	100.0
	급여	10.8	64.9	21.6	2.7	0.0	100.0
	관리	10.3	57.5	19.5	11.5	1.1	100.0
	기타	21.2	42.4	27.3	6.1	3.0	100.0
	행정	21.2	42.4	27.3	6.1	3.0	100.0
	아니오	11.1	54.2	24.8	9.2	0.7	100.0
성별	남자	16.8	52.3	22.1	6.0	2.7	100.0
	여자	10.0	53.8	24.8	9.7	1.7	100.0
연령	20대	0.0	25.0	66.7	8.3	0.0	100.0
	30대	8.7	52.0	26.8	10.2	2.4	100.0
	40대	17.5	55.5	19.0	6.5	1.5	100.0
	50대 이상	8.8	61.8	17.6	8.8	2.9	100.0

나. 기본재산액에 대한 의견

1) 현재 기본재산액 수준에 대한 의견

현재의 기본재산액 수준(대도시 5,400만원, 중소도시 3,400만원, 농어촌 2,900만원)에 대해서는 적절하다가 60%로 가장 많았고, 높다는 29%, 낮다는 11%로 나타났다.

지역별로 중소도시는 평균과 비슷한 분포이지만 대도시는 높다는 인

식이 상대적으로 강한 반면, 농어촌은 낮다는 인식이 상당히 강한 것으로 나타나(대도시: 높다 19%, 낮다 17% vs 농어촌: 높다 4%, 낮다 44%) 지역별로 인식의 차이가 다소 큰 것으로 파악된다.

〈표 4-4〉 현행 기본재산액 수준에 대한 인식

(단위: %)

구분		낮다	적절하다	높다	계
전체		28.6	60.2	11.2	100.0
지역	대도시	17.0	64.0	19.0	100.0
	중소도시	28.7	63.3	8.0	100.0
	농어촌	44.0	52.0	4.0	100.0
근무기관	시 / 군 / 구	30.5	61.5	8.0	100.0
	읍 / 면 / 동	26.5	58.8	14.7	100.0
사회복지 담당 복무기간	5 년 미만	27.5	56.9	15.7	100.0
	5-10년 미만	30.9	58.3	10.8	100.0
	10-15년 미만	27.1	62.4	10.6	100.0
	15-20년 미만	27.7	63.8	8.5	100.0
	20-25년 미만	23.3	56.7	20.0	100.0
기초보장 업무 담당여부	예	27.1	59.9	13.0	100.0
	상담/ 접수	25.8	61.7	12.5	100.0
	조사	28.6	60.0	11.4	100.0
	급여	29.7	62.2	8.1	100.0
	관리	24.1	59.8	16.1	100.0
	기타	33.3	51.5	15.2	100.0
	행정				
	아니오	32.0	60.8	7.2	100.0
성별	남자	30.2	55.0	14.8	100.0
	여자	27.9	62.4	9.7	100.0
연령	20대	25.0	58.3	16.7	100.0
	30대	29.1	58.7	12.2	100.0
	40대	28.5	61.5	10.0	100.0
	50대 이상	26.5	64.7	8.8	100.0

2) 기본재산액 상향조정폭(현행 기본재산액 수준이 낮다고 응답한 공무원)

현행 기본재산액 수준이 낮다고 응답한 공무원들 중 적절한 상향폭으

로 1천만원~2천만원을 꼽은 공무원이 53%로 가장 많았고, 1천만원 이내로 꼽은 공무원이 22%로 뒤를 이었다. 2천만원~3천만원은 19%이었고 3천만원 이상은 5%에 머물렀다. 즉, 상향조정이 필요하다고 응답한 공무원 중 약 75%정도가 2천만원을 넘지 않는 수준의 상향조정이 필요하다고 응답했다.

대도시는 약 77%가 1천만원~3천만원 수준을 선호했고, 중소도시는 67%가 1천만원~2천만원을, 그리고 농어촌은 약 76%가 2천만원 이내를 바람직한 것으로 꼽아 지역별 차이가 비교적 선명하게 드러났다.

〈표 4-5〉 기본재산액 수준의 상향정도

(단위: %)

구분		100~ 1,000만 원	1,100~ 2,000만 원	2,100~ 3,000만 원	3,100~ 4,000만 원	4,100만 원~	계	
전체		21.7	53.1	18.9	4.9	1.4	100.0	
지역	대도시	14.7	44.1	32.4	2.9	5.9	100.0	
	중소도시	18.6	67.4	9.3	4.7	0.0	100.0	
	농어촌	27.3	48.5	18.2	6.1	0.0	100.0	
근무기관	시 / 군 / 구	21.3	52.5	20.0	6.3	0.0	100.0	
	읍 / 면 / 동	22.2	54.0	17.5	3.2	3.2	100.0	
사회복지 담당 복무기간	5 년 미만	21.4	50.0	14.3	0.0	14.3	100.0	
	5-10년 미만	30.2	47.6	19.0	3.2	0.0	100.0	
	10-15년 미만	21.7	47.8	26.1	4.3	0.0	100.0	
	15-20년 미만	11.1	61.1	19.4	8.3	0.0	100.0	
	20-25년 미만	0.0	85.7	0.0	14.3	0.0	100.0	
기초보장 업무 담당여부	예		26.6	53.2	14.9	3.2	2.1	100.0
		상담/ 접수	22.6	51.6	16.1	6.5	3.2	100.0
		조사	25.0	55.0	15.0	5.0	0.0	100.0
		급여	45.5	54.5	0.0	0.0	0.0	100.0
		관리	38.1	47.6	14.3	0.0	0.0	100.0
		기타 행정	0.0	63.6	27.3	0.0	9.1	100.0
	아니오		12.2	53.1	26.5	8.2	0.0	100.0

성별	남자	22.2	37.8	28.9	8.9	2.2	100.0
	여자	21.4	60.2	14.3	3.1	1.0	100.0
연령	20대	0.0	66.7	0.0	0.0	33.3	100.0
	30대	31.1	47.3	17.6	2.7	1.4	100.0
	40대	12.3	57.9	22.8	7.0	0.0	100.0
	50대	11.1	66.7	11.1	11.1	0.0	100.0

3) 기본재산액 하향조정폭(현행 기본재산액 수준이 높다고 응답한 공무원)

현행 기본재산액 수준이 높다고 응답한 공무원들 중 적절한 하향폭으로 1천만원 이내를 꼽은 공무원이 45%로 가장 많았고, 다음으로 1천만원~2천만원을 꼽은 공무원이 34%로 뒤를 이었다. 2천만원~3천만원은 14%이었고 3천만원 이상은 7%에 머물렀다.

대도시는 1천만원 이내와 1천만원~2천만원을 꼽은 응답자가 각각 37%이고, 2천만원~3천만원을 꼽은 응답자도 18%로 나타났다. 중소도시의 경우 1천만원 이내와 1천만원~2천만원을 꼽은 응답자가 각각 42%로 대도시보다 이 정도 조정폭을 조금 더 선호하는 것을 알 수 있다. 농어촌은 모든 응답자가 1천만원 이내를 꼽아 지역간 인식의 차이가 선명하게 드러났다. 이는 지역별 기본재산액 수준이 대도시>중소도시>농어촌 순인 것을 반영한 결과라 할 수 있다.

〈표 4-6〉 기본재산액 수준의 하향정도

(단위: %)

구분		100~ 1,000만 원	1,100~ 2,000만 원	2,100~ 3,000만 원	3,100~ 4,000만 원	4,100만 원~	계
전체		44.6	33.9	14.3	3.6	3.6	100.0
지역	대도시	36.8	36.8	18.4	5.3	2.6	100.0
	중소도시	41.7	41.7	8.3	0.0	8.3	100.0
	농어촌	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0

근무기관	시 / 군 / 구	42.9	28.6	19.0	4.8	4.8	100.0
	읍 / 면 / 동	45.7	37.1	11.4	2.9	2.9	100.0
사회복지 담당 복무기간	5 년 미만	62.5	12.5	25.0	0.0	0.0	100.0
	5-10년 미만	45.5	40.9	9.1	0.0	4.5	100.0
	10-15년 미만	33.3	44.4	11.1	0.0	11.1	100.0
	15-20년 미만	27.3	27.3	27.3	18.2	0.0	100.0
	20-25년 미만	66.7	33.3	0.0	0.0	0.0	100.0
기초보장 업무 담당여부	예	44.4	37.8	8.9	4.4	4.4	100.0
	상담/ 접수	46.7	33.3	13.3	0.0	6.7	100.0
	조사	37.5	25.0	0.0	25.0	12.5	100.0
	급여	66.7	33.3	0.0	0.0	0.0	100.0
	관리	42.9	50.0	7.1	0.0	0.0	100.0
	기타 행정	40.0	40.0	20.0	0.0	0.0	100.0
	아니오	45.5	18.2	36.4	0.0	0.0	100.0
성별	남자	63.6	22.7	4.5	4.5	4.5	100.0
	여자	32.4	41.2	20.6	2.9	2.9	100.0
연령	20대	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	30대	32.3	45.2	16.1	0.0	6.5	100.0
	40대	65.0	20.0	10.0	5.0	0.0	100.0
	50대	0.0	33.3	33.3	33.3	0.0	100.0

다. 소득환산율에 대한 의견

1) 현재 일반재산 소득환산율 수준에 대한 인식

현재 일반재산 소득환산율 4.17%에 대한 인식은 적절하다는 인식이 71%로 가장 많았고, 높다는 인식이 16%로 낮다는 인식 13%보다 조금 많은 것으로 나타났다.

지역별로 보면, 대도시와 중소도시는 전체 응답자와 비슷한 패턴을 보이는 한편, 농어촌은 높다는 인식이 19%로 낮다는 인식 8%에 비해 많은 것으로 나타났다.

근무기관별로는 시·군·구에서 높다는 인식이 17%로 낮다는 인식 10%에 비해 높은 반면, 읍·면·동에서는 높다는 인식과 낮다는 인식

이 비슷한 수준으로 나타났다.

연령별로는 20대의 92%가 적절하다고 인식한 가운데, 8%가 낮다고 인식했지만 높다고 인식한 응답자는 없었다. 40대의 경우는 21%가 높다고 인식한 반면, 9%가 낮다고 인식해서 높다는 인식이 더욱 강한 것으로 나타났다.

〈표 4-7〉 현행 일반재산의 소득환산율 수준에 대한 인식

		(단위: %)			
구분		높다	적절하다	낮다	계
전체		16.2	71.2	12.6	100.0
지역	대도시	14.5	71.5	14.0	100.0
	중소도시	16.0	68.7	15.3	100.0
	농어촌	18.7	73.3	8.0	100.0
근무기관	시 / 군 / 구	17.2	72.9	9.9	100.0
	읍 / 면 / 동	15.1	69.3	15.5	100.0
사회복지담당 복무기간	5년 미만	11.8	78.4	9.8	100.0
	5-10년 미만	13.2	73.0	13.7	100.0
	10-15년 미만	20.0	72.9	7.1	100.0
	15-20년 미만	20.0	63.8	16.2	100.0
	20-25년 미만	16.7	73.3	10.0	100.0
기초보장업무 담당여부	예	15.3	72.9	11.8	100.0
	상담/접수	15.8	66.7	17.5	100.0
	조사	18.6	77.1	4.3	100.0
	급여	5.4	89.2	5.4	100.0
	관리	16.1	72.4	11.5	100.0
	기타	15.2	69.7	15.2	100.0
	행정	15.2	69.7	15.2	100.0
	아니오	18.3	67.3	14.4	100.0
성별	남자	16.1	67.8	16.1	100.0
	여자	16.2	72.6	11.1	100.0
연령	20대	0.0	91.7	8.3	100.0
	30대	14.2	72.8	13.0	100.0
	40대	20.5	70.5	9.0	100.0
	50대	11.8	55.9	32.4	100.0

2) 일반재산의 적정 소득환산율(현행 일반재산 환산율이 높다고 응답한 공무원)

현행 일반재산 소득환산율(4.17%)이 높다고 응답한 공무원들에 대해 어느 정도 수준으로 낮추는 것이 바람직한지를 물은 결과, 전체적으로 2~2.9%가 57%로 가장 많았고, 다음으로는 3~4%가 32%로 두 번째로 많았다. 1.9% 미만으로 낮추어야 한다는 응답은 11%로 대폭 인하에 대한 의견은 소수인 것으로 나타났다.

지역별로 보면, 대도시는 전체와 비슷한 분포를 보이고 있다. 중소도시는 2~2.9%를 선호하는 비율이 67%로 가장 많고 3~4%를 선호하는 비율은 21% 정도인 반면, 농어촌은 2~2.9%를 선호하는 비율은 54%인데 비해 3~4%를 선호하는 비율이 43%로 나타나 농어촌지역이 도시지역에 비해 소폭의 인하를 더욱 선호하는 것을 알 수 있다.

연령별로는, 현행 환산율이 높다고 인식한 20대가 아무도 없는 가운데, 50대의 75%가 2~3%를 선호하는 것으로 나타난 것이 특징적이다.

〈표 4-8〉 일반재산의 적정 소득환산율

(단위: %)

구분		3~4%	2~2.9%	1~1.9%	1%미만	계
전체		32.1	56.8	6.2	4.9	100.0
지역	대도시	31.0	51.7	10.3	6.9	100.0
	중소도시	20.8	66.7	8.3	4.2	100.0
	농어촌	42.9	53.6	0.0	3.6	100.0
근무기관	시 / 군 / 구	31.1	53.3	8.9	6.7	100.0
	읍 / 면 / 동	33.3	61.1	2.8	2.8	100.0
사회복지담당 복무기간	5년 미만	83.3	16.7	0.0	0.0	100.0
	5-10년 미만	33.3	59.3	0.0	7.4	100.0
	10-15년 미만	23.5	58.8	11.8	5.9	100.0
	15-20년 미만	26.9	65.4	7.7	0.0	100.0
	20-25년 미만	20.0	40.0	20.0	20.0	100.0
기초보장업	예	39.6	54.7	3.8	1.9	100.0

무 담당여부		상담/ 접수	31.6	63.2	5.3	0.0	100.0
		조사	46.2	53.8	0.0	0.0	100.0
		급여	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0
		관리	57.1	42.9	0.0	0.0	100.0
		기타 행정	20.0	40.0	20.0	20.0	100.0
	아니오		17.9	60.7	10.7	10.7	100.0
성별	남자		29.2	54.2	8.3	8.3	100.0
	여자		33.3	57.9	5.3	3.5	100.0
연령	20대		0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	30대		36.1	55.6	2.8	5.6	100.0
	40대		31.7	56.1	9.8	2.4	100.0
	50대		0.0	75.0	0.0	25.0	100.0

3) 현행금융재산 소득환산을 수준에 대한 인식

현재 금융재산 소득환산을 6.29%에 대해 적절하다는 인식이 56%로 가장 많았고, 높다는 인식은 24%로 낮다는 인식 20%보다 조금 많은 것으로 나타났다.

일반재산과 마찬가지로 금융재산 소득환산율에 있어서도 지역별 차이가 드러나는데, 중소도시가 전체와 비슷한 분포를 보이는 한편, 대도시는 낮다는 인식이 25%로 높다는 인식 19%보다 조금 더 많고, 농어촌은 높다는 인식이 32%로 낮다는 인식 14%에 비해 더 많은 것으로 나타났다.

연령대별 인식의 차이가 두드러지는 것으로 보인다. 먼저 20대는 적절하다는 인식이 83%로 지배적인 반면, 30대 이상은 52%에서 59% 정도가 적절하다고 인식하는 것으로 나타났다. 30대 이상 중에서 30대

와 40대는 높다는 인식이 25~26%로 낮다는 인식 18~22% 보다 강한 반면, 50대 이상은 낮다는 인식이 32%로 높다는 인식 9%보다 강한 것으로 나타났다.

〈표 4-9〉 현행 금융재산의 소득환산율 수준에 대한 인식

(단위: %)

구분		높다	적절하다	낮다	계
전체		24.0	55.6	20.4	100.0
지역	대도시	18.5	56.5	25.0	100.0
	중소도시	23.3	56.0	20.7	100.0
	농어촌	32.0	54.0	14.0	100.0
근무기관	시 / 군 / 구	27.9	56.9	15.3	100.0
	읍 / 면 / 동	19.7	54.2	26.1	100.0
사회복지담당 복무기간	5 년 미만	23.5	68.6	7.8	100.0
	5-10년 미만	27.0	47.5	25.5	100.0
	10-15년 미만	28.2	57.6	14.1	100.0
	15-20년 미만	18.5	60.8	20.8	100.0
	20-25년 미만	16.7	60.0	23.3	100.0
기초보장업무 담당여부	예	21.6	55.9	22.5	100.0
	상담/ 접수 조사 급여	19.2	53.3	27.5	100.0
		31.4	48.6	20.0	100.0
		18.9	70.3	10.8	100.0
		20.7	60.9	18.4	100.0
	기타 행정	15.2	51.5	33.3	100.0
	아니오	29.4	54.9	15.7	100.0
성별	남자	26.8	49.7	23.5	100.0
	여자	22.8	58.1	19.1	100.0
연령	20대	16.7	83.3	0.0	100.0
	30대	26.0	52.0	22.0	100.0
	40대	24.5	58.0	17.5	100.0
	50대	8.8	58.8	32.4	100.0

4) 금융재산의 적정 소득환산율(현행 일반재산 환산율이 높다고 응답한 공무원)

현행 금융재산 소득환산율(6.26%)이 높다고 응답한 공무원들에 대해 어느 정도 수준으로 낮추는 것이 바람직한지를 묻은 결과, 전체적으로 4~4.9%가 45%로 가장 많았고, 다음으로는 3~3.9%가 26%로 두 번째로 많았다. 5~6%로 소폭 하향조정에 대해서는 18%가 선호하는 한편, 2% 미만으로의 하향조정에 대해서는 4%만이 선호하는 것으로 나타났다. 3~4.9% 정도로의 중폭의 하향조정을 많이 선호한다는 것을 알 수 있다.

지역별로는 농어촌이 전체와 비슷한 분포를 보이는 가운데, 대도시는 4~4.9%가 51%로 가장 많이 선호하고 5~6%와 3~3.9%가 각각 19%로 그 뒤를 잇고 있는 것으로 나타났다. 농어촌도 역시 4~4.9%가 46%로 가장 많은 선호를 보이면서도 3~3.9%에 대한 선호도 29%로 대도시에 비해 선호가 강한 것을 알 수 있다.

연령별로는 20대의 모든 응답자가 4~4.9%를 선호하였고, 30대는 5~6%와 3~3.9%가 각각 21%와 23%로 나타났다.

〈표 4-10〉 금융재산의 적정 소득환산율

(단위: %)

구분		5~6%	4~4.9%	3~3.9%	2~2.9%	1~1.9%	1% 미만	계
전체		18.3	45.0	25.8	6.7	3.3	0.8	100.0
지역	대도시	18.9	51.4	18.9	5.4	5.4	0.0	100.0
	중소도시	17.1	37.1	28.6	11.4	2.9	2.9	100.0
	농어촌	18.8	45.8	29.2	4.2	2.1	0.0	100.0
근무기관	시 / 군 / 구	11.0	46.6	27.4	8.2	5.5	1.4	100.0
	읍 / 면 / 동	29.8	42.6	23.4	4.3	0.0	0.0	100.0
사회복지 담당 복무기간	5년 미만	25.0	66.7	8.3	0.0	0.0	0.0	100.0
	5-10년 미만	21.8	47.3	23.6	7.3	0.0	0.0	100.0
	10-15년 미만	16.7	50.0	20.8	8.3	4.2	0.0	100.0
	15-20년 미만	12.5	25.0	45.8	8.3	8.3	0.0	100.0
	20-25년 미만	0.0	40.0	20.0	0.0	20.0	20.0	100.0

기초보장 업무 담당여부	예	24.0	45.3	24.0	5.3	1.3	0.0	100.0
	상담/ 접수	17.4	52.2	26.1	4.3	0.0	0.0	100.0
	조사	18.2	45.5	27.3	9.1	0.0	0.0	100.0
	급여	14.3	57.1	28.6	0.0	0.0	0.0	100.0
	관리	38.9	38.9	22.2	0.0	0.0	0.0	100.0
	기타행 정	40.0	20.0	0.0	20.0	20.0	0.0	100.0
	아니오	8.9	44.4	28.9	8.9	6.7	2.2	100.0
성별	남자	12.5	47.5	25.0	12.5	2.5	0.0	100.0
	여자	21.3	43.8	26.3	3.8	3.8	1.3	100.0
연령	20대	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	30대	21.2	50.0	22.7	6.1	0.0	0.0	100.0
	40대	16.3	36.7	30.6	8.2	8.2	0.0	100.0
	50대	0.0	33.3	33.3	0.0	0.0	33.3	100.0

5) 금융재산/일반재산간 적정 환산율 배율

현행 재산종류별 환산율은 금융재산 환산율이 일반재산 환산율의 1.5배로 설정되어 있는데, 이 배율을 유지하자는 의견이 44%로 가장 많았지만 절반에 미치지 못한 것으로 나타났다. 현행보다 일반재산 대비 금융재산의 환산율을 보다 높게 설정해야 한다는 의견은 37%, 보다 낮게 설정해야 한다는 의견은 18%로 상향해야 한다는 의견이 하향해야 한다는 의견의 2배정도로 높게 나타났다.

지역별로 보면 상향조정에 대한 선호는 대도시와 중소도시가 농어촌보다 강한 반면(대도시, 중소도시 각 40%, 농어촌 31%), 하향조정에 대한 선호는 농어촌이 더욱 강한 것으로 나타났다(대도시 14%, 중소도시 19%, 농어촌 23%).

다른 문항에 비해 이 문항에 대해서는 연령별 차이는 그리 크지 않은 것으로 보인다. 그 중에서 상향조정에 대한 선호는 40대가 57%로 가장 높았고, 현행유지에 대한 선호는 20대가 25%로 가장 높았으며, 하향조정에 대한 선호 역시 20대가 25%로 가장 높은 것으로 나타났다.

〈표 4-11〉 금융재산과 일반재산간 적정 환산율 배율

(단위: %)

구분		2배 이상	1.6~1.9배	현행 (1.5배)	1~1.4배	1배 미만	계
전체		23.2	14.2	44.4	16.2	2.0	100.0
지역	대도시	23.0	17.0	46.5	12.5	1.0	100.0
	중소도시	30.0	10.0	40.7	16.0	3.3	100.0
	농어촌	16.7	14.7	45.3	21.3	2.0	100.0
근무기관	시 / 군 / 구	20.6	11.1	47.7	18.3	2.3	100.0
	읍 / 면 / 동	26.1	17.6	40.8	13.9	1.7	100.0
사회복지 담당 복무기간	5 년 미만	17.6	13.7	43.1	25.5	0.0	100.0
	5-10년 미만	26.5	15.2	39.2	15.2	3.9	100.0
	10-15년 미만	20.0	12.9	50.6	16.5	0.0	100.0
	15-20년 미만	24.6	13.8	44.6	16.2	0.8	100.0
	20-25년 미만	13.3	13.3	63.3	6.7	3.3	100.0
기초보장 업무 담당여부	예	27.1	13.3	43.2	14.4	2.0	100.0
	상담/ 접수	29.2	17.5	42.5	8.3	2.5	100.0
	조사	25.7	4.3	45.7	21.4	2.9	100.0
	급여	24.3	10.8	59.5	2.7	2.7	100.0
	관리	29.9	12.6	36.8	19.5	1.1	100.0
	기타 행정	18.2	21.2	39.4	21.2	0.0	100.0
	아니오	14.4	16.3	47.1	20.3	2.0	100.0
성별	남자	26.2	13.4	38.9	18.8	2.7	100.0
	여자	21.9	14.5	46.7	15.1	1.7	100.0
연령	20대	25.0	16.7	33.3	25.0	0.0	100.0
	30대	24.8	14.6	42.5	15.4	2.8	100.0
	40대	18.5	13.5	48.5	18.5	1.0	100.0
	50대	38.2	14.7	38.2	5.9	2.9	100.0

6) 현재 자동차 소득환산율 수준에 대한 인식

현행 100%로 설정되어 있는 자동차의 소득환산율 수준에 대해, 전체적으로 63%가 적절한 것으로 보고 있으며, 높다는 인식이 32%로 낮다는 인식 5%에 비해 큰 것으로 나타났다.

지역별로 살펴보면, 대도시와 중소도시는 전체와 비슷한 분포를 보이지만, 농어촌은 높다는 인식이 44%로 다른 지역에 비해 높고, 낮다는 인식은 2%로 역시 다른 지역에 비해 낮은 특징을 보인다.

연령별로는 20대에서 적절하다는 인식이 75%로 가장 높았고, 연령대가 높아질수록 높다는 인식이 조금씩 약해지는 경향을 보인다. 한편, 높다는 인식은 20대에서 40대까지는 연령대가 높아질수록 더욱 강해지는 경향을 보인다. 50대는 21%로 가장 낮았다. 100%의 환산율이 낮다고 인식하는 비율도 무시할 만큼 낮지는 않은 것으로 나타났다. 특히 50대의 21%가 낮은 것으로 인식하는 것으로 나타났다.

〈표 4-12〉 현행 자동차의 소득환산율 수준에 대한 인식

(단위: %)

구분		높다	적절하다	낮다	계
전체		32.2	62.6	5.2	100.0
지역	대도시	25.5	67.0	7.5	100.0
	중소도시	29.3	65.3	5.3	100.0
	농어촌	44.0	54.0	2.0	100.0
근무기관	시 / 군 / 구	37.8	58.4	3.8	100.0
	읍 / 면 / 동	26.1	67.2	6.7	100.0
사회복지 담당 복무기간	5년 미만	31.4	64.7	3.9	100.0
	5-10년 미만	33.3	63.2	3.4	100.0
	10-15년 미만	23.5	72.9	3.5	100.0
	15-20년 미만	36.2	56.2	7.7	100.0
	20-25년 미만	33.3	53.3	13.3	100.0
기초보장 업무 담당여부	예	26.5	67.1	6.3	100.0
	상담/ 접수	21.7	72.5	5.8	100.0
	조사	30.0	64.3	5.7	100.0

		급여	24.3	73.0	2.7	100.0
		관리	29.9	62.1	8.0	100.0
		기타행정	30.3	60.6	9.1	100.0
	아니오		45.1	52.3	2.6	100.0
성별	남자		32.9	58.4	8.7	100.0
	여자		31.9	64.4	3.7	100.0
연령	20대		25.0	75.0	0.0	100.0
	30대		31.1	65.0	3.9	100.0
	40대		36.0	59.5	4.5	100.0
	50대		20.6	58.8	20.6	100.0

7) 자동차의 적정 소득환산율(현행 자동차 환산율이 높다고 응답한 공무원)

현행 자동차의 소득환산율(100%)이 높다고 응답한 공무원들에 대해 어느 정도 수준으로 낮추는 것이 바람직한지를 물은 결과, 전체적으로는 50~69%가 57%로 가장 많았고, 다음으로는 30~49%가 21%로 두 번째로 많았다. 그리고 70~99%로의 소폭 하향조정에 대해서는 16%가 선호하는 한편, 29% 이하로의 하향조정에 대해서는 7%만이 선호하는 것으로 나타났다. 대체로 중폭의 하향조정을 선호한다는 것을 알 수 있다.

지역별로는 전체 분포와 특별한 차이를 보이고 있지 않지만, 50~69% 수준으로의 조정에 대해서 64%가 선호를 밝혀 농어촌이 중폭 조정을 가장 많이 선호하는 것을 알 수 있다. 그리고 중소도시의 경우는 70~99%로의 소폭 하향조정이 25%로 다른 지역에 비해 소폭조정을 더 많이 선호하는 것을 알 수 있다.

연령별로는 20대는 70~99%로의 중폭조정에 대해 33%, 30~49%의 중폭이상 조정에 대해 33%, 그리고 10%미만의 대폭조정에 대해 33%가 선호를 밝혀 연령집단 내에서 뚜렷하게 선호가 갈렸다. 그 밖의 연령대는 전체와 비슷한 분포를 보였다.

〈표 4-13〉 자동차의 적정 소득환산율

(단위: %)

구분		70~ 99%	50~ 69%	30~ 49%	10~ 29%	10% 미만	계
전체		15.5	57.1	20.5	2.5	4.3	100.0
지역	대도시	9.8	54.9	25.5	3.9	5.9	100.0
	중소도시	25.0	50.0	13.6	4.5	6.8	100.0
	농어촌	13.6	63.6	21.2	0.0	1.5	100.0
근무기관	시 / 군 / 구	14.1	54.5	25.3	3.0	3.0	100.0
	읍 / 면 / 동	17.7	61.3	12.9	1.6	6.5	100.0
사회복지 담당 복무기간	5 년 미만	25.0	43.8	25.0	0.0	6.3	100.0
	5-10년 미만	14.7	66.2	14.7	1.5	2.9	100.0
	10-15년 미만	20.0	55.0	20.0	0.0	5.0	100.0
	15-20년 미만	14.9	53.2	25.5	2.1	4.3	100.0
	20-25년 미만	0.0	40.0	30.0	20.0	10.0	100.0
기초보장 업무 담당여부	예	15.2	59.8	17.4	3.3	4.3	100.0
	상담/ 접수	23.1	61.5	7.7	0.0	7.7	100.0
	조사	9.5	61.9	23.8	4.8	0.0	100.0
	급여	11.1	77.8	11.1	0.0	0.0	100.0
	관리	11.5	53.8	26.9	3.8	3.8	100.0
	기타 행정	20.0	50.0	10.0	10.0	10.0	100.0
	아니오	15.9	53.6	24.6	1.4	4.3	100.0
성별	남자	6.1	53.1	24.5	8.2	8.2	100.0
	여자	19.6	58.9	18.8	0.0	2.7	100.0
연령	20대	33.3	0.0	33.3	0.0	33.3	100.0
	30대	21.5	59.5	15.2	0.0	3.8	100.0
	40대	9.7	56.9	25.0	5.6	2.8	100.0
	50대	0.0	57.1	28.6	0.0	14.3	100.0

라. 재산의 소득환산제 개선 대안에 대한 의견

1) 주거재산 분리

수급자의 주거안정을 보장하기 위하여 주거재산을 일반재산으로부터 분리하고 주거재산 환산율을 일반재산 환산율보다 낮게 설정하는 방안에 대해서 전체적으로는 찬성이 53%, 보통이 16%, 반대가 31%로 나타났다. 지역별, 연령별로는 특징적인 차이는 나타나지 않는다.

〈표 4-14〉 주거재산 분리방안에 대한 의견

(단위: %)

구분		매우 찬성	찬성	보통	반대	매우 반대	계
전체		9.2	43.6	16.4	25.8	5.0	100.0
지역	대도시	6.5	42.5	16.5	28.5	6.0	100.0
	중소도시	11.3	41.3	16.0	26.7	4.7	100.0
	농어촌	10.7	47.3	16.7	21.3	4.0	100.0
근무기관	시 / 군 / 구	11.1	47.7	15.6	21.0	4.6	100.0
	읍 / 면 / 동	7.1	39.1	17.2	31.1	5.5	100.0
사회복지 담당 복무기간	5년 미만	13.7	35.3	21.6	25.5	3.9	100.0
	5-10년 미만	7.8	43.6	18.6	26.0	3.9	100.0
	10-15년 미만	7.1	42.4	15.3	25.9	9.4	100.0
	15-20년 미만	12.3	46.9	9.2	26.9	4.6	100.0
	20-25년 미만	3.3	46.7	26.7	20.0	3.3	100.0
기초보장 업무 담당여부	예	8.6	40.6	15.3	29.7	5.8	100.0
	상담/ 접수	10.5	50.3	19.0	17.0	3.3	100.0
	조사	5.0	40.0	16.7	32.5	5.8	100.0
	급여	8.6	38.6	12.9	32.9	7.1	100.0
	관리	13.5	43.2	13.5	27.0	2.7	100.0
	기타	9.2	42.5	16.1	26.4	5.7	100.0
	행정						
	아니오	15.2	39.4	15.2	24.2	6.1	100.0
성별	남자	12.1	48.3	14.1	16.8	8.7	100.0
	여자	8.0	41.6	17.4	29.6	3.4	100.0
연령	20대	16.7	41.7	8.3	33.3	0.0	100.0
	30대	9.4	39.0	20.5	25.2	5.9	100.0
	40대	9.0	50.5	11.5	24.0	5.0	100.0
	50대	5.9	38.2	17.6	38.2	0.0	100.0

2) 기본재산액 차등적용

개선 대안 중 가구규모에 따라 기본재산액을 차등 적용하는 즉, 가구 원수가 많을수록 기본재산액을 높게 설정하는 방안에 대해서 전체적으로 찬성이 47%로 가장 많았고, 반대는 33%, 그리고 보통은 20%로 나타났다. 지역별로 뚜렷한 차이점은 없지만 농어촌의 경우 다른 지역에 비해 찬성이 52%로 다소 높고 반대가 27%로 다소 낮은 것으로 나타났다.

연령대별로는 20대가 찬성 42%인데 비해 30대 이상은 47~48%로 나타나 30대 이상 연령대의 찬성 정도가 큰 것으로 나타났다. 그러나 반대입장은 20대를 비롯한 모든 연령대에서 33% 정도로 비슷한 것으로 나타났다. 대신 20대의 중립적인 입장이 다른 연령대보다 다소 강한 편이다.

〈표 4-15〉 기본재산 차등적용 방안에 대한 의견

(단위: %)

구분		매우 찬성	찬성	보통	반대	매우 반대	계
전체		6.4	40.8	19.8	28.0	5.0	100.0
지역	대도시	5.0	41.0	19.0	33.0	2.0	100.0
	중소도시	7.3	36.7	20.0	28.0	8.0	100.0
	농어촌	7.3	44.7	20.7	21.3	6.0	100.0
근무기관	시 / 군 / 구	7.6	41.2	21.0	26.0	4.2	100.0
	읍 / 면 / 동	5.0	40.3	18.5	30.3	5.9	100.0
사회복지 담당 복무기간	5 년 미만	9.8	49.0	17.6	19.6	3.9	100.0
	5-10년 미만	7.8	40.2	19.1	26.5	6.4	100.0
	10-15년 미만	4.7	32.9	22.4	35.3	4.7	100.0
	15-20년 미만	4.6	42.3	19.2	29.2	4.6	100.0
	20-25년 미만	3.3	46.7	23.3	26.7	0.0	100.0

기초보장 업무 담당여부	예	6.3	36.6	18.4	32.9	5.8	100.0
	상담/ 접수	6.5	50.3	22.9	17.0	3.3	100.0
	조사	3.3	37.5	20.8	30.8	7.5	100.0
	급여	7.1	32.9	15.7	37.1	7.1	100.0
	관리	8.1	35.1	21.6	35.1	0.0	100.0
	기타 행정	8.0	32.2	17.2	36.8	5.7	100.0
	아니오	9.1	54.5	15.2	18.2	3.0	100.0
성별	남자	10.1	49.0	18.8	17.4	4.7	100.0
	여자	4.8	37.3	20.2	32.5	5.1	100.0
연령	20대	16.7	25.0	25.0	33.3	0.0	100.0
	30대	8.7	38.6	19.7	26.4	6.7	100.0
	40대	3.5	44.0	19.5	29.0	4.0	100.0
	50대	2.9	44.1	20.6	32.4	0.0	100.0

3) 재산특례 엄격 설정

근로무능력가구에 대한 재산특례를 현재보다 엄격하게 설정하는 방안에 대해서 전체적으로 찬성 58%, 보통 27%, 반대 15%로 나타나 찬성하는 의견이 과반을 차지하는 것을 알 수 있다.

지역별로 큰 차이는 없지만 농어촌의 찬성 입장이 66%로 54~57% 정도인 다른 지역에 비해 좀 더 강한 특징은 지적할 만하다.

연령별로는 다른 연령대들이 전체 분포를 따르는 것과 달리 20대는 찬성이 33%로 다른 연령대보다 확연히 낮았고, 보통이 50%로 다른 연령대보다 크게 높은 특징을 보인다. 반대는 17%로 다른 연령대와 큰 차이를 보이지는 않았다.

〈표 4-16〉 근로무능력가구 재산특례를 엄격화하는 방안에 대한 의견

(단위: %)

구분		매우 찬성	찬성	보통	반대	매우 반대	계
전체		15.8	42.6	26.8	13.6	1.2	100.0
지역	대도시	15.0	38.5	28.5	18.0	0.0	100.0
	중소도시	16.7	40.7	31.3	10.0	1.3	100.0
	농어촌	16.0	50.0	20.0	11.3	2.7	100.0
근무기관	시 / 군 / 구	14.9	41.2	26.0	17.2	0.8	100.0
	읍 / 면 / 동	16.8	44.1	27.7	9.7	1.7	100.0
사회복지 담당 복무기간	5 년 미만	9.8	45.1	33.3	11.8	0.0	100.0
	5-10년 미만	20.6	40.7	23.5	13.7	1.5	100.0
	10-15년 미만	12.9	43.5	34.1	9.4	0.0	100.0
	15-20년 미만	11.5	46.2	24.6	15.4	2.3	100.0
	20-25년 미만	20.0	33.3	26.7	20.0	0.0	100.0
기초보장 업무 담당여부	예	16.1	41.5	27.7	13.5	1.2	100.0
	상답/ 접수	15.0	45.1	24.8	13.7	1.3	100.0
	조사	16.7	44.2	28.3	10.0	0.8	100.0
	급여	11.4	38.6	25.7	24.3	0.0	100.0
	관리	10.8	45.9	24.3	18.9	0.0	100.0
	기타 행정	20.7	37.9	27.6	10.3	3.4	100.0
	아니오	18.2	42.4	33.3	6.1	0.0	100.0
성별	남자	19.5	41.6	28.2	10.7	0.0	100.0
	여자	14.2	43.0	26.2	14.8	1.7	100.0
연령	20대	16.7	16.7	50.0	16.7	0.0	100.0
	30대	20.1	41.3	26.0	11.4	1.2	100.0
	40대	9.5	46.0	27.5	15.5	1.5	100.0
	50대	20.6	41.2	20.6	17.6	0.0	100.0

4) 선정시 엄격 적용, 급여시 기준 완화

재산의 소득환산액을 선정시에는 기준에 따라 엄격하게 적용하되, 급여시에는 완화된 기준 적용을 적용하는 방안, 예컨대 급여액 산정시에는 일반재산의 환산액을 반영하지 않는 방안에 대해서 전체적으로 찬성 30%, 보통 27%, 반대 42%로 나타났다. 이 방안에 대해서는 반대 입장이 강한 것을 알 수 있다.

지역별로는 중소도시가 전체 분포를 따르는 것으로 보이나 대도시와 농어촌은 다른 양상을 보인다. 먼저, 대도시는 찬성이 24%로 전체에 비해 낮고 반대가 46%로 전체에 비해 높았다. 농어촌은 이와 반대로 찬성이 39%로 전체보다 높고 반대는 35%로 전체보다 낮았다. 즉, 대도시는 반대가, 농어촌은 찬성이 더 많은 것을 알 수 있다.

연령별로는 역시 20대가 전체와 다른 패턴을 보인다. 찬성이 8%로 아주 낮은 반면, 반대가 58%로 평균을 크게 상회한다.

〈표 4-17〉 선정시 엄격 적용하고 급여시 기준을 완화하는 방안에 대한 의견

(단위: %)

구분		매우 찬성	찬성	보통	반대	매우 반대	계
전체		3.6	26.8	27.2	35.4	7.0	100.0
지역	대도시	3.0	21.0	30.0	38.5	7.5	100.0
	중소도시	3.3	27.3	24.7	36.7	8.0	100.0
	농어촌	4.7	34.0	26.0	30.0	5.3	100.0
근무기관	시 / 군 / 구	3.1	29.4	26.3	35.1	6.1	100.0
	읍 / 면 / 동	4.2	23.9	28.2	35.7	8.0	100.0
사회복지 담당 복무기간	5년 미만	0.0	21.6	21.6	52.9	3.9	100.0
	5-10년 미만	5.4	26.5	25.0	35.3	7.8	100.0
	10-15년 미만	3.5	24.7	32.9	29.4	9.4	100.0
	15-20년 미만	2.3	31.5	26.9	33.1	6.2	100.0
	20-25년 미만	3.3	23.3	36.7	33.3	3.3	100.0

기초보장 업무 담당여부	예	3.7	25.4	26.2	36.3	8.4	100.0
	상담/ 접수	3.3	30.1	29.4	33.3	3.9	100.0
	조사	2.5	29.2	29.2	31.7	7.5	100.0
	급여	2.9	27.1	20.0	41.4	8.6	100.0
	관리	2.7	27.0	29.7	35.1	5.4	100.0
	기타 행정	5.7	18.4	24.1	40.2	11.5	100.0
	아니오	6.1	24.2	30.3	33.3	6.1	100.0
성별	남자	5.4	35.6	29.5	24.8	4.7	100.0
	여자	2.8	23.1	26.2	39.9	8.0	100.0
연령	20대	0.0	8.3	33.3	58.3	0.0	100.0
	30대	4.7	25.2	25.6	35.8	8.7	100.0
	40대	3.0	29.0	28.5	34.0	5.5	100.0
	50대	0.0	32.4	29.4	32.4	5.9	100.0

5) 자동차 특례범위 확대

일반재산으로 간주하는 자동차의 범위를 확대하는 방안에 대해서는 전체적으로 찬성 40%, 보통 20%, 반대 40%로 찬성과 반대가 정확하게 반으로 갈라졌다.

지역별로는 다소 차이를 보이는데, 대도시는 찬성이 34%, 반대 46%로 반대가 많았던 반면, 농어촌은 찬성이 48%, 반대가 32%로 찬성이 더 많은 것으로 나타났다. 중소도시는 전체와 비슷한 분포를 보인다.

연령별로는 20대는 찬성 58%, 반대 25%로 전체는 물론 다른 연령대의 찬성률을 크게 상회한다. 30대는 반대가 43%로 찬성 5%보다 많았고, 40대는 전체 분포를 크게 벗어나지 않았고, 50대는 찬성 47%, 반대 29%로 찬성이 조금 더 많은 것으로 나타났다.

이 같은 결과는 농어촌지역일수록 교통여건, 고령화 등의 문제로 자동차의 필요성이 도시지역에 비해 크다는 인식을 반영한다. 이 같은 문제의식은 FGI에서 농어촌지역 공무원의 입장에서 확인이 된다. 지금

까지 기준완화에 상대적으로 부정적인 인식을 보여왔던 20대의 찬성률이 크게 높은 것은 다소 의외로 보인다.

〈표 4-18〉 자동차의 범위를 확대하는 방안에 대한 의견

(단위: %)

구분		매우 찬성	찬성	보통	반대	매우 반대	계
전체		7.6	32.2	19.8	27.2	13.2	100.0
지역	대도시	7.5	26.5	20.5	30.0	15.5	100.0
	중소도시	8.0	31.3	18.7	28.0	14.0	100.0
	농어촌	7.3	40.7	20.0	22.7	9.3	100.0
근무기관	시 / 군 / 구	7.6	35.9	20.2	26.3	9.9	100.0
	읍 / 면 / 동	7.6	28.2	19.3	28.2	16.8	100.0
사회복지 담당 복무기간	5년 미만	7.8	35.3	21.6	29.4	5.9	100.0
	5-10년 미만	7.4	30.4	19.6	26.0	16.7	100.0
	10-15년 미만	2.4	32.9	20.0	28.2	16.5	100.0
	15-20년 미만	9.2	34.6	20.0	26.2	10.0	100.0
	20-25년 미만	16.7	26.7	16.7	33.3	6.7	100.0
기초보장 업무 담당여부	예	8.1	29.4	17.0	29.4	16.1	100.0
	상담/ 접수	6.5	38.6	26.1	22.2	6.5	100.0
	조사	5.8	25.0	21.7	31.7	15.8	100.0
	급여	10.0	30.0	17.1	28.6	14.3	100.0
	관리	8.1	40.5	10.8	35.1	5.4	100.0
	기타 행정	10.3	27.6	12.6	29.9	19.5	100.0
	아니오	6.1	36.4	18.2	15.2	24.2	100.0
성별	남자	7.4	32.9	22.1	19.5	18.1	100.0
	여자	7.7	31.9	18.8	30.5	11.1	100.0
연령	20대	16.7	41.7	16.7	25.0	0.0	100.0
	30대	6.3	28.7	21.7	26.4	16.9	100.0
	40대	7.0	36.5	17.0	28.5	11.0	100.0
	50대	17.6	29.4	23.5	26.5	2.9	100.0

마. 조사결과의 종합

재산종류별 현행 환산율 수준에 대한 입장을 종합해보면, 세 가지 환산율 중 가장 적절하다는 응답이 많은 것은 일반재산(72%)이고, 금융재산에 대해서 적절하다는 응답이 적었다(56%). 그리고 현재 환산율 수준이 높다고 응답한 비율이 가장 높은 것은 자동차의 환산율이다. 나머지는 금융재산, 일반재산 순이다. 그리고 현재 환산율 수준이 낮다고 응답한 비율이 가장 높은 것은 금융재산이고, 일반재산, 자동차의 순으로 뒤를 잇는다.

이 같은 결과를 제도개선에 반영한다면 환산율 조정이 가장 필요한 것은 금융재산수준이고, 환산율을 낮추어야 한다면 자동차를 제일 우선 고려해야 할 것이다. 그리고 환산율을 높여야 한다면 금융재산의 환산율이 될 것이다.

〈표 4-19〉 재산종류별 현행 환산율에 대한 입장(종합)

(단위: %)

환산율	높다	적절하다	낮다
일반재산 4.17%	16.2	71.2	12.6
금융재산 6.26%	24.0	55.6	20.4
자동차 100%	32.2	62.6	5.2

현행 재산기준이나 현행 환산율이 적절한가, 환산율을 낮추어야 된다면 어느 수준까지 낮추는 것이 바람직한가 등의 질문에 대해 특징적인 차이를 보인 기준은 지역과 연령대였다. 나머지 기준들에 대해서는 일관적인 경향성을 발견하기 어려웠다. 지역은

한편, 연령과 관련해서는 20대의 공무원들이 현행 기준을 완화하는 것에 대해 보다 부정적이었으며, 30대 이상의 공무원들은 대체로 유사

한 경향성을 보이는 것으로 파악되었다. 다만, 자동차의 소득환산을 하향조정 폭에 있어서 1/3 정도가 10% 미만으로의 조정이 필요한 것으로 응답한 것은 여타 문항에 대한 일관적인 태도와 대비가 된다.

이 같은 20대의 경향성을 벗어나는 태도는 일반재산으로 간주하는 자동차의 범위를 늘리는 방안에 대한 20대의 높은 찬성률(58%. 전체평균은 40%)에서도 찾을 수 있다. 이 두 가지 사실을 종합해보면 20대일수록 자동차의 필수성에 대한 인식이 강하거나, 수급자가 자동차를 보유하는 것에 대한 사회적 시선으로부터 보다 자유롭다고 생각할 수 있을 듯하다.

연구진이 제시한 5가지 대안에 대한 인식은 다음의 표에 종합되어 있다.

〈표 4-20〉 재산의 소득환산제 개선 대안별 인식

(단위: %)

대안	매우 찬성	찬성	보통	반대	매우 반대	계
<대안1> 주거재산을 일반재산으로부터 분리하고, 주거재산 환산율을 일반 재산 환산율보다 낮게 설정	9.2	43.6	16.4	25.8	5.0	100.0
<대안2> 가구규모에 따라 기본재산액을 차등 적용(가구원수가 많을수록 기본재산액을 높게 설정)	6.4	40.8	19.8	28.0	5.0	100.0
<대안3> 근로무능력가구에 대한 재산특례를 현재보다 엄격하게 설정	15.8	42.6	26.8	13.6	1.2	100.0
<대안4> 재산의 소득환산액을 선정 시에는 기준에 따라 엄격하게 적용하되, 급여시에는 완화된 기준 적용(예. 급여액 산정시에는 일반재산의 환산액을 반영하지 않음)	3.6	26.8	27.2	35.4	7.0	100.0
<대안5> 일반재산으로 간주하는 자동차의 범위 확대	7.6	32.2	19.8	27.2	13.2	100.0

재산의 소득환산제의 현황 및 문제점

제5장 재산의 소득환산제의 현황 및 문제점

제1 절 재산의 소득환산제 연혁 및 현황

1. 재산의 소득환산제 연혁

국민기초생활보장법은 1999년 9월 7일 기존의 범주적(categorical) 공공부조법인 생활보호법을 대체하여 명실상부히 ‘전국민의 건강하고 문화적인 최저생활’을 보장하기 위한 일반적(general) 공공부조법으로 제정되었다⁵⁶⁾. 법률 제정 당시부터 수급권자의 범위(법제5조제1항)는 “부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자로 소득인정액이 최저생계비 이하인 자”로 규정하고 있다. 또한 이 때 “소득인정액”이라 함은 “개별가구의 소득평가액과 재산의 소득환산액⁵⁷⁾을 합산한 금액”(법제2조제7항)으로 정의되고 있다. 이어 법제2조제8항에서 “재산의 소득환산액”을 “보장기관이 급여의 결정 및 실시등에 사용하기 위하여 개별가구의 재산가액에 소득환산율을 곱하여 산출한 금액”으로 정하고 있다. “개별가구의 재산범위·재산가액의 산정기준 및 소득환산율 기타 필요한 사항에 관하여는 보건복지부령으

56) 1999년 9월 7일 법률 제6024호로 제정되었으며, 2000년 10월 1일자로 제도가 본격적으로 시행되었다.

57) 재산소득환산제의 필요성 및 모형을 제시한 최초의 연구는 『생활보호대상자 선정기준에 관한 연구』(정복란 외, 1991)이다.

로 정”(법제2조제8항)하는 것으로 하고 있다. 다만, 제도의 연착륙을 감안하여 2002년까지는 소득기준과 재산기준의 이원화된 기준으로 대상을 선정하고(국민기초생활보장법 부칙 제5조), 2003년부터는 최저생계비와 소득인정액을 비교하여 선정하고 급여하도록 규정하고 있다(국민기초생활보장법 부칙 제1조)(김미곤 외, 2001).

이에 따라, 2003년 이전까지는 소득기준의 경우 전년도에 공표된 당해 연도 최저생계비를 근거로 소득평가액을 설정하고 해당 가구규모별 소득평가액 기준에 미치지 못할 경우 소득기준을 충족하는 것으로 보았다. 재산기준의 경우 재산가액이라는 금액기준과 주택과 농지의 면적 및 승용차 소유에 따른 실물기준으로 구성되었다(보건복지부·한국보건사회연구원, 2010). 2002년의 경우, 1인가구의 소득평가액과 재산가액은 각각 35만원과 3,300만원, 4인 가구의 소득평가액과 재산가액은 각각 99만원과 3,600만원으로 설정되었다.

〈표 5-1〉 가구규모별 소득평가액 및 재산 기준(2000~2002년)

(단위: 만원)

가구규모 연도	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인이상
2000년	32	54	74	93	106	120
	2,900		3,200		3,600	
2001년	33	55	76	96	109	123
	3,100		3,400		3,800	
2002년	35	57	79	99	113	127
	3,300		3,600		4,000	

주: 소득평가액 기준은 전년도 12월1일에 공표한 최저생계비를 근거로 설정함(2003년 이후부터는 소득인정액 방식으로 환산하여 적용함)

자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 2010, 『국민기초생활보장제도 10년사』.

이와 같이, 제정 당시부터 법에 명시되었던 재산의 소득환산제의 실제 적용이 늦어진 것은 제도의 연착륙을 위한 사전 정비작업에 시간이

필요했기 때문이다⁵⁸⁾⁵⁹⁾. 2003년 1월부터 본격적으로 시행된 재산의 소득환산제의 내용에 대해서는 시행규칙(2000. 8. 18) 제4조에 언급되어 있다.

재산의 소득환산제는 공제 대상이 되는 재산에 대한 기본재산액과 부채, 그리고 나머지 재산에 대한 소득환산율로 구성되어 있다. 2003년 재산의 소득환산제 실시 당시의 기초공제액(공제대상 기본공제액)은 지역별로, 대도시(도·농복합군 포함) 3,300만원, 중소도시 3,000만원, 농어촌 2,900만원으로 설정되었다. 재산의 소득환산율은 재산의 종류별로 차등 적용되었다. 먼저, 주택, 토지 등의 일반재산은 지역별 전세가격 등 재산 수준, 신규 수급자 규모 등을 감안하여 기초공제액을 초과하는 일반재산을 2년 동안에 최대한 사용하는 경우의 환산율 적용한 결과 4.17%로 결정되었다⁶⁰⁾. 금융재산은 환금융이성 등을 고려하여 일반재산의 1.5배인 6.26%로 설정되었으며, 승용차를 보유하는 경우 기초생활보장수급자로 선정 보호하기 곤란하다는 현재의 국민 정서를 감안하여 월 100% 환산율을 적용하였다(보건복지부, 2003).

58) 법 제정 당시 국민기초생활보장법상 부칙제4조에 “시범사업의 특례” 조항이 포함되었다. 이 부칙에 근거하여 보건복지부의 수탁 하에 한국보건사회연구원에서 두 차례에 걸쳐 소득인정액 시범사업이 이루어졌으며(김미곤 외, 2001; 2003), 그 결과를 바탕으로 전문위원회의 논의와 중앙생활보장위원회의 의결을 거쳐 재산의 소득환산제의 구체적인 내용(기본재산액, 소득환산율 등)이 결정되었다.

59) 재산의 소득환산제 실시를 위한 전문위원회 회의록에 의하면, 재산의 소득환산율 결정을 위해 네 가지 사항이 고려되었다. 첫째, 제도의 정착률을 위해, 재산의 소득환산으로 인한 수급자 변동이 가장 적도록 제도가 설계되어야 한다. 둘째, 국민정서를 감안하여, 소득이 0인 가구의 재산기준액이 국민들의 정서에 부합하도록 설정되어야 한다. 셋째, 재산형성 조장할 수 있도록, 환산 자체가 저소득층의 재산형성을 저해하지만 환산율을 낮게 설정하는 등의 방법으로 재산형성을 도와주는 방향으로 제도가 설계되어야 한다. 넷째, 유동성을 감안하여 금융재산과 비금융재산간에 환산율을 차등 적용한다는 것이다(제1차 소득인정액 전문위원회 회의자료, 2002. 5. 21).

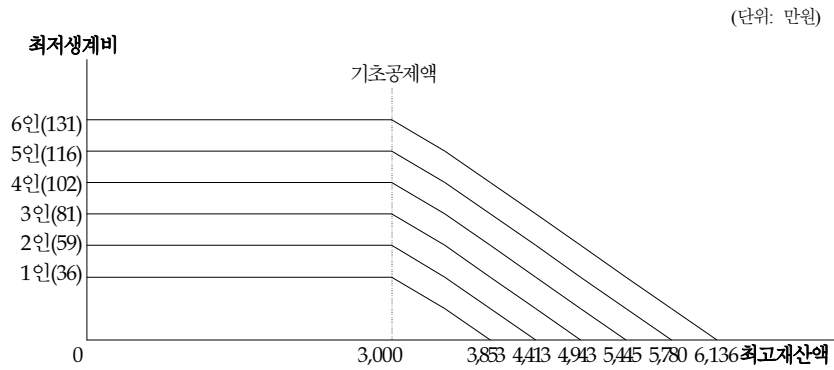
60) 재산의 소득환산율 설정 원리는 국민기초생활보장제도의 보충성 원리와 최저생활보장 원리의 절충을 통해 산출되는 것으로, 기초생활보장수급자로 선정보호되기 전에 자신의 재산, 소득, 근로능력 등을 최대한 활용토록 하는 보충성의 원리(법 제3조)에 기초하되, 최저생활보장의 원리도 반영하여 보유재산 등에 대한 활용 기간을 적정하게 부여하여 산정되었다. 통상적인 이자율(수익율) 방식에 따를 경우 역대 이상의 재산보유자도 수급자로 선정 보호되는 문제 발생한다는 점도 감안되었다(보건복지부, 2003).

〈표 5-2〉 2003년 재산의 소득환산제 실시 당시 기초공제액과 소득환산율

기초 공제액	지 역	대도시	중소도시	농어촌
	단위(만원)	3,300	3,000	2,900
소득 환산율	재산의 종류	일반재산	금융재산	승 용 차
	단위(%)	월 4.17%	월 6.26%	월 100%

자료: 보건복지부, 2003, 『국민기초생활보장사업안내』.

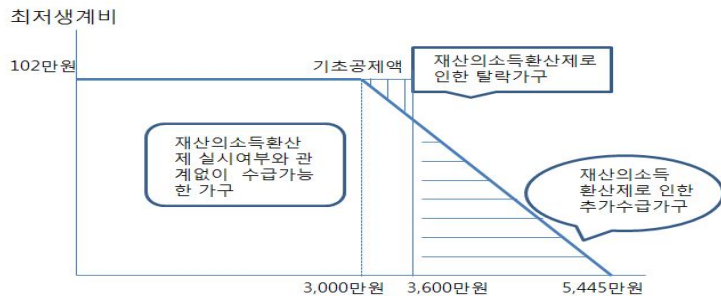
[그림 5-1] 2003년 중소도시 기준 가구별 일반재산 최고재산액 도해



자료: 보건복지부, 2003, 『국민기초생활보장사업안내』.

[그림 5-1] 에서 보는 바와 같이, 재산의 소득환산제 실시로 인해 기초공제액 이상의 재산에 대해서는 환산율이 적용되어 소득인정액으로 합산됨으로써 소득과 재산기준의 관계가 사선(슬라이딩)형태로 변화하였다.

[그림 5-2] 재산의 소득환산제 실시 전후의 변화(4인가구 예, 2003년)



재산의 소득환산제가 가지는 의미는 위 그림에서 더욱 잘 드러난다. 4인 가구의 경우 기존에는 소득 102만원 미만, 재산 3,600만원 미만으로 이원화된 기준이 적용되었으며 이는 아래 그림에서 보듯이 직사각형 형태로 그려진다. 이러한 이원화된 기준 하에서는 극단적인 예로, 소득이 전혀 없으면서 재산이 3,700만원 있는 가구는 수급을 받지 못하는데 비해, 소득이 100만원이고, 재산은 3,500만원인 가구는 수급가능하게 된다. 이에 비해, 재산의 소득환산율이 적용될 경우 기초공제액(3,000만원) 이상의 재산은 환산율이 적용되어 소득으로 환산됨으로써 완만하게 소진되는(smoothing) 형태를 띤다. 그 결과, 위 그림에서와 같이 가로 빗금친 일부 기존 수급가구는 수급자격을 잃게 되지만, 세로 빗금친 기존의 비수급가구는 추가로 기초보장의 수급을 받을 수 있게 된다.

이와 같이, 재산의 소득환산제는 소득과 재산의 이원화체계가 가지는 형평성의 문제를 완화하고자 하는 취지로 개발된 제도이다. 이후 기본 재산액은 지역별 4인가구의 최저주거비(전세 기준) 등을 감안하여 몇 차례 상향조정되었으나 전체적인 제도의 골격이나, 특히 환산율은 2003년 설정 이후 변동 없이 지금까지 이어져 오고 있다.

〈표 5-3〉 2003년 이후 기본재산액 변화

(단위: 만원)

	2003년	2004년~2008년	2009년 이후
대도시	3,300	3,800	5,400
중소도시	3,000	3,100	3,400
농어촌	2,900	2,900	2,900

주) 지역별 최저거주비(전세 기준) 등을 감안하여 설정

2. 재산의 소득환산제 현황

국민기초생활보장법 제5조(수급권자의 범위)제1항에 의하면 수급권자는 “부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자로서 소득인정액이 최저생계비 이하인 자”로 제한된다. 이 때 “소득인정액”이라 함은 개별 가구의 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 금액(법제2조제8항)이며, 아래와 같이 산정된다.

$$\begin{aligned} \text{소득인정액} &= \text{소득평가액} + \text{재산의 소득환산액} \\ &= \text{실제소득} - \text{가구특성별 지출비용} - \text{근로소득공제} \\ &\quad + (\text{재산} - \text{기본재산액} - \text{부채}) \times \text{소득환산율} \end{aligned}$$

※ 소득평가액 및 재산의 소득환산액이 (-)인 경우는 0원으로 처리

소득인정액 중 재산의 소득환산액은 해당 가구의 기초공제액과 부채를 제한 재산 종류별(일반재산, 금융재산, 자동차) 가액에 재산 종류별 환산율을 곱한 금액이다.

$$\begin{aligned} \text{재산의 소득환산액} &= \{(\text{일반금융재산의 종류별가액} - \text{기본재산액} - \text{부채}) + \text{승용차} \\ &\quad \text{재산가액}\} \times \text{재산의 종류별 소득환산율} \end{aligned}$$

※ 재산의 소득환산 결과 “-”값은 불인정(이 경우는 0원으로 처리)
- 재산의 종류 : 일반재산, 금융재산, 자동차

- 기본재산액 : 대도시(5,400만원), 중소도시(3,400만원), 농어촌(2,900만원)
- ※ 대도시 : 특별시, 광역시의 “구”(도농복합군 포함) / 중소도시 : 도의 “시” / 농어촌 : 도의 “군”
- 소득환산율 : 일반재산(월4.17%), 금융재산(월6.26%), 자동차(월100%)

이 때, 일반재산은 거주하고 있는 주택, 기타 부동산관련 재산 등 금융재산에 비해 처분성이나 환금성이 낮은 재산을 말한다. 구체적으로 일반재산에는 지방세법에 의한 토지, 건축물, 주택 등의 부동산, 주택·상가 등에 대한 임차보증금(전세금 포함), 100만원 이상의 가축·종묘 등 동산, 입목재산 등이 포함된다. 금융재산은 현금과 예적금 등 처분성과 환금성이 높은 재산을 말한다. 금융재산에는 현금 외에도 수표, 어음, 주식, 국·공채 등 유가증권, 예·적금, 부금, 보험, 수익증권 등이 포함된다. 재산의 소득환산제의 적용을 받는 자동차는 가구원 명의의 차량으로 승용자동차, 승합자동차, 화물자동차, 특수자동차, 3륜이하 소형자동차(이륜자동차)를 포함 한다⁶¹⁾.

기본재산액은 생존을 위해 필수적이라고 간주되어 재산의 소득환산을

61) 자동차의 경우 100% 환산율이 적용되는 만큼 몇 가지 예외적인 조항이 적용되고 있다. 첫째, 장애인사용자동차로써 장애등급 1~3급 장애인인 수급권자 본인의 직접적인 이동수단으로 활용되고 있는 배기량 2000cc이하의 자동차 1대에 한하여 재산 산정시 제외된다. 둘째, 자동차가 생계유지를 위한 직접적인 수단이 되는 경우(일반재산의 소득환산율이 적용되는 생업용 자동차) 1대에 한하여 자동차가격의 50%만 재산가액으로 산정된다. 또한 다음의 자동차에 해당하는 경우에는 일반재산의 환산율이 적용된다. ① 장애인사용자동차로써 배기량 2000cc 이하의 승용자동차, 승차정원 11인승 이상 15인승 이하의 승합자동차, 적재적량 1톤이하의 화물자동차, ② 자동차가 생계유지를 위한 직접적인 수단이 되는 경우(생업용 자동차)로서 배기량 1600cc 이하의 승용자동차, 승차정원 11인승 이상 승합자동차, 화물자동차, 건설기계관리법에 의해 등록신고된 12톤 이상 덤프트럭, 콘크리트믹서트럭, 특수자동차(견인·구난용 등), ③ 1600cc 이하 승용자동차 중 차령 10년 이상인 차량(단, 차령 10년 미만이라도 차량가액이 150만원 미만인 차량), 본인의 질병, 부상 등의 사유로 소유가 불가피한 차량, 질병·부상 등으로 거동이 곤란한 가구원을 보호하기 위하여 소유가 불가피한 차량, 3륜이하 소형자동차(이륜자동차) 중 50cc 이상 260cc 이하 차량, 압류 등으로 폐차·매매가 불가능한 차량으로서 운행이 불가능한 자동차, 기타 가구특성이나 생활실태 등으로 보아 생계유지가 어려우나 차량으로 인해 보호가 곤란한 가구의 차량으로써, 시·군·구 생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 일정기간 동안 일반재산으로 간주하기로 한 경우, 급여 신청일로부터 2개월이내 처분 예정이거나 생업용으로 전환 예정인 차량(보건복지부, 2010).

의 적용을 받지 아니하는 재산액으로 정의될 수 있으며, 이는 최저생계비 산정시 적용되는 4인 가구의 최저주거면적에 해당하는 전세액으로 설정된다. 2011년 현재 적용되고 있는 기본재산액은 대도시(도농복합군 포함) 5,400만원, 중소도시 3,400만원, 농어촌 2,900만원이다. 마지막으로, 제도의 핵심이라 할 수 있는 재산의 소득환산율은 일반재산에 대해 월 4.17%, 금융재산에 대해 월 6.26%, 그리고 자동차에 대해 월 100%가 적용되고 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 일반재산의 환산율은 당시 재산기준액을 2년 동안 소진한다고 했을 때의 월 환산율로 설정되었으며, 금융재산은 일반재산의 1.5배로 산정되었다. 자동차는 사회적 정서를 감안하여 100%로 설정하였다.

이와 같이 설정된 재산의 소득환산제에 따라 가구규모별·지역별 수급권자 일반재산의 최고재산액은 아래 표 및 그림과 같다. 예를 들면, 농어촌에 거주하는 1인가구의 경우 별도의 금융재산이 없는 상태라면, 4000만원 정도의 주택을 소유하고 있어도 다른 조건이 충족되는 한 기초보장 수급자가 될 수 있다. 단, 이 경우 2,900만원 이상에 대하여서는 단위당 4.17%의 환산율이 적용되므로 이에 비례하여 급여액이 줄어들게 된다. 마찬가지로, 대도시 4인가구의 경우 최대 8,852만원까지의 일반재산이 허용된다⁶²⁾.

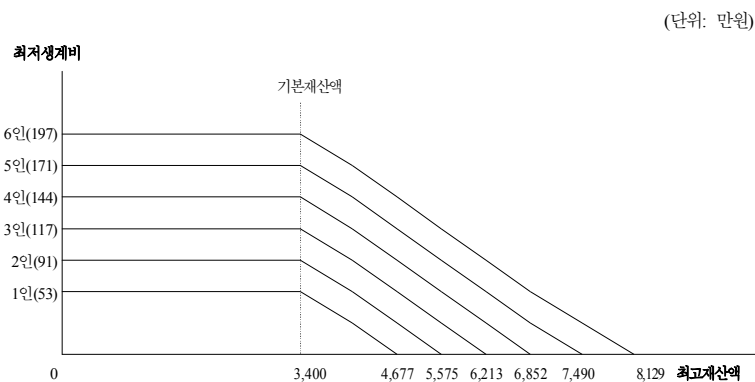
62) 그러나, 농어촌 1인가구의 경우 3,946만원 이상, 대도시 4인가구의 경우 8,226만원 이상의 일반재산을 가지고 있으면 생계급여를 포함한 현금급여를 받지 못하게 된다.

〈표 5-4〉 가구규모별 · 지역별 수급권자 일반재산의 최고재산액

(단위: 원)

지역 가구	농어촌	중소도시	대도시
1 인	41,771,775	46,771,775	66,771,775
2 인	50,746,523	55,746,523	75,746,523
3 인	57,132,398	62,132,398	82,132,398
4 인	63,518,297	68,518,297	88,518,297
5 인	69,904,173	74,904,173	94,904,173
6 인	76,290,048	81,290,048	101,290,048
7 인	82,675,947	87,675,947	107,675,947

〔그림 5-3〕 2011년 중소도시 기준 가구별 일반재산 최고재산액 도해



자료: 보건복지부, 2010, 『국민기초생활보장사업안내』.

금융재산의 경우 일반재산보다 1.5배 더 높은 환산율이 적용되기 때문에 금융재산만 보유한다고 가정하면 최고재산액의 수준이 낮아진다⁶³⁾. 예컨대, 중소도시의 월세에 거주하는 단독가구의 경우 주택을 포함한 일반재산이 전무할 경우, 금융재산은 최대 4,251만원까지 소유할 수 있다.

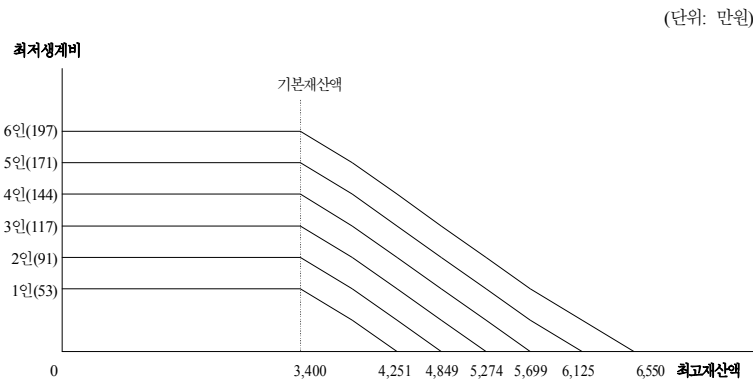
63) 물론 수급자 중 최고재산액까지 금융재산만 보유한 가구는 거의 전무하다. 이 부분은 이 해를 돕기 위한 가정일 뿐이다. 수급가구의 재산 상태에 대해서는 제2절에서 다루었다.

〈표 5-5〉 가구규모별·지역별 수급권자 금융재산의 최고재산액

(단위: 원)

지역 가구	농어촌	중소도시	대도시
1 인	37,507,716	42,507,716	62,507,716
2 인	43,486,102	48,486,102	68,486,102
3 인	47,739,952	52,739,952	72,739,952
4 인	51,993,818	56,993,818	76,993,818
5 인	56,247,668	61,247,668	81,247,668
6 인	60,501,518	65,501,518	85,501,518
7 인	62,859,537	67,859,537	87,859,537

[그림 5-4] 2011년 중소도시 기준 가구별 금융재산 최고재산액 도해



재산의 소득환산제는 공공부조 수급자 선정을 위한 제도이나, 부양의 무자의 재산 산정시에도 활용되고 있다. 다만, 부양의무자의 재산기준에는 수급자에 비해 완화된 기준이 적용되고 있으며, 그 내용은 다음과 같다.

재산의 소득환산액 = (재산가액 - 기본재산액 - 부채) × 재산의 소득환산율

- 기본재산액: 대도시(13,300만원), 중소도시(10,850만원), 농어촌(10,150만원)
- 재산의 소득환산율 : 모든 재산에 대하여 일반재산 환산율 4.17%를 공통으로 적용
- 부채 : 수급권자와 동일 방식 적용
- 기타 사항 : 금융재산에서 생활준비금(300만원) 공제

주: 2010년 이전에는 수급권자와 부양의무자의 기본재산액이 연계되어 움직였으나, 2010년부터는 연계되지 않음. 2008년 부양의무자의 기본재산액은 기존의 수급권자 기본재산액의 2.5배에서 3.5배로 개정되었음. 2010년 수급권자 기본재산액이 상향조정되었으나 부양의무자 기본재산액은 이에 연동하여 조정되지 않음.

제2절 수급가구와 비수급 빈곤가구의 자산 실태

재산은 감가상각(주택, 자동차 등), 자산의 감소(예금을 찾아서 생활비로 쓸 경우 등), 자산의 증식(이자, 임대료 수입 등) 등을 통해 효용을 창출한다는 점에서 분명 가구의 능력을 측정하는 주요한 지표 중 하나이다. 여기에서는 『2010년 최저생계비 계측을 위한 국민생활실태조사』(기준연도: 2009년)⁶⁴⁾ 원자료를 활용하여 수급자와 차상위가구의 자산 보유 실태를 살펴보고자 한다.

1. 전체 가구 특성

본격적으로 수급자와 차상위가구의 자산 실태를 살펴보기에 앞서 전체 가구의 특성을 검토하고자 한다. 먼저, 전체 조사대상 가구 중 노인 가구주 가구가 22.3%, 여성가구주가 20.8%, 양부모가구가 23.8%

64) 『2010년 최저생계비 계측을 위한 국민생활실태조사』(기초조사)는 2005년 인구주택총조사 자료를 모집단으로 활용하여 전국 550개 조사구(예비 50개 조사구), 22,000가구를 대상으로 조사가 실시되었으며, 최종적으로 19,261가구에 대해 조사를 완료하여 약 87.5%의 조사 완료율을 보였다(김미곤 외, 2010).

를 차지하였다. 이 중 국민기초보장제도의 수급가구는 5%(가구원 중 일부 수급가구 0.9% 포함)였다. 전체 가구의 평균 가구원 수는 2.8명, 청장년가구주가구는 3.1명, 노인가구주가구는 1.9명이었다. 기초보장 수급가구의 평균 가구원 수는 1.9명으로 평균 가구원 수에 비해 약 1명 정도 적은 것으로 나타났다.

가구주의 경제활동 유형을 살펴보면, 청장년가구주 중에서는 상용직의 비중이 43.7%로 가장 높은 비중을 차지하는 데 비해, 노인가구주 중 비경제활동인구가 차지하는 비중이 66.9%에 이르렀다. 기초보장 수급가구의 경우 1.6%만이 상용직에 종사하였으며, 임시·일용·자활 근로자가 17.3%로 근로활동 유형이 매우 불안정한 것으로 나타났다. 또한, 기초보장 수급자 중 76.8%는 비경제활동인구로 나타나 수급자의 대다수가 근로무능력자이거나 기타 이유로 근로활동을 할 수 없는 인구인 것으로 보인다.

전체 가구와 인구의 빈곤율을 살펴본 결과는 〈표 5-7〉과 같다. 가구 빈곤율의 경우, 경상소득 기준으로 9.27%, 소득평가액 기준으로 15.14%, 소득인정액 기준으로 10.3%로 나타났다. 이와 같이, 소득평가액이나 소득인정액 기준 빈곤율이 더 높게 나타나는 것은 소득평가액 산정시 각종 공제(6개월 이상 의료비, 고등학생 납입금 등)가 적용되기 때문인 것으로 보인다. 인구 빈곤율은 전체적으로 가구빈곤율에 비해 3~4%p 정도 낮게 나타나는데, 이는 빈곤가구의 가구규모가 평균 가구 규모보다 작음을 의미한다. 실제로 가구 규모별 빈곤율을 살펴보면, 경상소득 기준 가구빈곤율의 경우 1인 가구가 20.5%로 5가구 중 1가구가 빈곤한 가구인 데 비해, 4인 가구의 가구빈곤율은 2.2%에 불과해 빈곤율이 10배 이상 차이를 보이는 것으로 나타났다.

〈표 5-6〉 가구 특성

(단위: 가구)

	전체	가구주 연령별		가구주 성별		가구유형별			수급여부별	
		청장년	노인	남성	여성	양부모	한부모	기타가구	비수급	수급1)
빈도	19,261	14,970	4,291	15,259	4,002	4,582	370	14,309	18,476	785
비율	100.0	77.7	22.3	79.2	20.8	23.8	1.9	74.3	95.9	4.1
평균가구원수	2.8	3.1	1.9	3.2	1.6	3.8	2.6	2.5	2.9	1.9
여성가구주비율	79.2	15.7	38.6	0.0	100.0	0.5	69.1	26.0	19.3	56.3
가구주 평균연령	51.7	45.7	72.6	50.2	57.4	40.3	41.8	55.6	51.3	60.8
가구주 경제활동유형										
고용주	3.4	4.2	0.7	4.1	0.8	5.3	0.7	2.9	3.6	0.0
상용직	34.4	43.7	2.2	39.8	14.2	61.4	22.5	26.1	35.8	1.6
임시, 일용, 자활	21.3	24.1	11.2	19.3	28.8	16.3	47.1	22.2	21.4	17.3
자영 및 무급가족종사자	16.6	16.1	18.6	18.6	9.0	13.2	8.1	17.9	17.2	3.3
실업자	1.8	2.2	0.5	1.8	2.0	1.8	3.0	1.8	1.9	0.9
비경활	22.4	9.7	66.9	16.4	45.3	2.0	18.7	29.1	20.1	76.8
기타	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1

주 1) 가구원 일부 수급(전체 가구의 0.9%)은 제외

원자료: 『2010년 최저생계비 계측을 위한 국민생활실태조사』

〈표 5-7〉 가구빈곤율(2009년 기준)

(단위: %)

		가구빈곤율				인구빈곤율			
		경상소득	공공부조전 경상소득	소득평가액	소득인정액	경상소득	공공부조전 경상소득	소득평가액	소득인정액
전체		9.27	11.04	15.14	10.30	6.26	7.60	10.48	6.52
가구 규모별	1인	20.46	24.30	32.13	27.21	20.46	24.30	32.13	27.21
	2인	14.13	15.86	22.92	12.37	14.13	15.86	22.92	12.37
	3인	4.33	5.85	7.80	4.60	4.33	5.85	7.80	4.60
	4인	2.19	2.79	3.83	2.23	2.19	2.79	3.83	2.23
	5인	3.38	4.80	7.10	4.05	3.38	4.80	7.10	4.05
	6인	6.85	8.06	9.82	4.74	6.85	8.06	9.82	4.74
	7인이상	8.36	9.13	9.13	5.00	8.36	9.13	9.13	5.00
노인 대 비노인	청장년가구주	4.42	5.59	7.10	4.54	3.60	4.56	6.01	3.67
	노인가구주	26.19	30.06	43.19	30.39	21.77	25.30	36.54	23.12
남성 대 여성	남성가구주	6.51	7.65	10.75	6.19	4.94	5.83	8.17	4.46
	여성가구주	19.79	23.97	31.88	25.98	16.09	20.73	27.62	21.87
양부모 대 한부모	한부모가구	15.73	24.98	30.08	26.60	15.77	26.17	31.82	27.82
	양부모가구	2.16	2.55	3.68	2.05	2.21	2.62	3.83	2.15
	기타가구	11.38	13.40	18.42	12.52	7.96	9.51	13.13	8.07

원자료: 『2010년 최저생계비 계측을 위한 국민생활실태조사』

예상할 수 있는 바와 같이, 노인가구주 가구의 가구 빈곤율은 경상소득 기준으로 26.2%, 소득평가액 기준으로 43.2%에 달해 청장년가구주 가구의 4.4%와 7.1%에 비해 크게 높았다. 여성가구주 가구의 빈곤율 역시 경상소득 기준으로 19.8%, 소득평가액 기준으로 31.9%로 남성가구주 가구의 빈곤율 각각 6.5%와 10.8%보다 3배 정도 높게 나타났다. 또 다른 형태의 취약가구라 할 수 있는 한부모가구의 경상소득 기준 빈곤율 역시 15.7%로 양부모가구 빈곤율 2.2%에 비해 7배 정도 더 높았다. 이와 같이, 빈곤율은 1~2인 가구, 노인가구주 가구, 여성가구주 가구, 한부모가구 등에서 전반적으로 매우 높게 나타난다.

2. 기초보장 수급자와 비수급자 간 자산 실태 비교

수급가구와 차상위가구의 자산 실태를 비교 분석하기 위해 소득평가액은 최저생계비 미만이지만 소득인정액은 최저생계비 이상인 가구(이하 유형 A), 소득인정액이 최저생계비 미만인 반면 기초보장 비수급가구(이하 유형 B), 소득인정액이 최저생계비 미만인 반면 기초보장 수급가구(이하 유형 C)로 가구 유형을 분류하였다. 이 중 또한, 이 집단을 각각을 청장년가구주(<65세) 가구와 노인가구주(>=65세) 가구로 구분하여 비교하였다.

이 중 소득평가액은 최저생계비 이상이지만 소득인정액은 최저생계비 미만인 가구들(유형 A)은 주로 재산기준으로 인해 기초보장 수급을 받지 못하는 가구들로 재산의 소득환산제 개선을 통해 추가로 수급할 가능성이 있는 집단이다. 소득인정액이 최저생계비 미만인 반면 기초보장 수급을 받지 못하는 가구들(유형 B)은 현재 기준으로 자산기준은 충족하나 비수급인 가구들로 주로 부양의무자기준으로 인한 비수급가구로 가정되는 집단이다. 마지막으로, 소득인정액이 최저생계비 미만인 반면 기초보장 수급을 받고 있는 가구들(유형 C)은 현재 자산기준, 부양의무자기

준을 충족하는 가구들로, 재산의 소득환산제가 개선될 경우 급여액이 변화될 가능성이 있는 집단이다.

먼저 유형별로 노인가구주 가구 비율을 살펴보면, 유형 A는 59.4%, 유형 B는 71.5%, 유형 C는 54.5%로 기초보장 수급가구의 노인가구주 비율이 가장 낮았다. 특히, 유형 B에서 노인가구주 가구의 비율이 상대적으로 높게 나타나는 것은 노인이 빈곤함에도 불구하고 부양의무자 기준으로 인해 수급을 받지 못할 가능성이 높음을 시사한다.

평균 가구원 수는 유형 B와 유형 C가 1.8명으로 비슷하다. 이에 비해 유형 A의 평균 가구원 수는 2.3명으로 유형 B와 유형 C에 비해서는 가구규모가 다소 더 큰 것으로 나타났다. 여성가구주의 비율과 연령에 있어서도 비슷한 패턴을 보인다. 즉, 유형 B와 유형 C의 경우 여성가구주의 비율이 50% 이상으로, 2가구 중 1가구 이상이 여성가구주 가구인 것으로 나타났다. 반면, 유형 A에서 여성가구주의 비율은 25%로 4가구 중 약 1가구만이 여성가구주 가구임을 알 수 있다. 이는 -청장년이든 노인이든- ‘여성의 빈곤화’를 보여주는 결과라 할 수 있다. 이와 같이, 유형 B와 유형 C는 노인과 여성의 비율이 상대적으로 높고, 가구원수도 비슷하다는 점에서 전반적인 가구특성이 상당히 유사한데 비해, 유형 A의 경우 상대적으로 젊은 층의 비율이 높고 남성가구주의 비율이 높다는 점에서 차이를 보인다.

또한, 유형 B와 유형 C에서는 가구주가 경제활동에 종사하지 않는 비율이 각각 69.1%와 71.5%로 매우 높게 나타난다. 이에 비해, 유형 A의 가구주 비경제활동인구 비율은 57.1%로 전체 가구 평균에 비해서는 매우 높은 수준이지만, 유형 B와 유형 C에 비해서는 상대적으로 낮은 수준이다. 청장년가구주 가구의 경우 유형 A에서는 자영자가 21.3%, 임시·일용직이 13.2%를 차지했으며, 유형 B에서는 임시·일용직이 37.9%, 자영자가 10.7%를 차지했다. 이에 비해 유형 C의 기초

보장 수급자인 경우 임시·일용직이 23%를 차지하였고, 나머지 중 70% 이상이 비경제활동인구였다. 즉, 수급가구의 경우 청장년가구주 가구라 하더라도 비수급가구에 비해 경제활동 참가율이 상대적으로 매우 저조한 것으로 나타났다.

가구 유형별로 소득 및 총생활비를 비교해 보면, 먼저 유형 A의 경우 경상소득은 78.5만원, 총생활비는 146.7만원으로 68만원 정도의 적자를 보이는 것으로 나타났다. 유형 B의 경우 경상소득은 65.6만원 총 생활비는 126.6만원으로 역시 61만원 정도의 적자를 보였다. 이에 비해, 유형 C 수급가구의 경우 경상소득은 75.7만원, 총생활비는 102.4만원으로 적자 규모(26.3만원)가 비수급 빈곤층에 비해 상대적으로 적은 것으로 나타났다. 사적 이전소득도 유형 A(25.8만원)와 유형 B(27.5만원)의 경우 유사한 수준이었지만 유형 C는 이보다 훨씬 낮은 9.9만원이었다⁶⁵⁾. 본 연구와 관련해서 주목해 볼 점은 유형 A의 경우 유형 B와 유형 C에서는 거의 전무한 금융소득 수준이 상당히 높다는 점이다. 청장년가구주 가구의 경우 5만원, 노인가구주 가구의 경우 10.3만원 정도의 월평균 금융소득이 있는 것으로 나타났다. 뒤에서 구체적으로 살펴 보겠지만, 이는 상대적으로 높은 재산 수준이 실질적인 효용과 소득을 창출한다는 점에서 주목할 만한 부분이라 하겠다. 청장년 수급가구의 근로소득은 21.6만원으로 유형 A(48.2만원)와 유형 B(48.4만원)에 비해 낮은 편이었다. 특히, 청장년가구의 최종적인 경상소득에 있어 유형 C는 95만으로 유형 A(79.5만원), 유형 B(82.7만원)에 비해 상대적으로 높았다. 즉, 비수급 빈곤층의 경우 비수급의 결과로 수급가구에 비해 최종적인 복지의 상태가 더 열악한 것으로 나타났다.

빈곤층에서 가장 큰 비중을 차지하는 재산 유형인 주택 관련 실태를 분석해본 결과는 〈표 5-10〉에 제시되어 있다. 유형 A의 경우 자가가

65) 이러한 결과는 유형 A의 경우도 재산의 소득환산제 개선으로 인해 재산기준을 충족하더라도 부양의무자기준으로 인해 상당수가 탈락할 것임을 시사한다.

77.6%로 자가의 비율이 상대적으로 높게 나타난다. 이에 비해, 유형 B의 경우 자가의 비율이 33.2%, 유형 C의 경우 14.6%에 불과했다. 특히, 유형 C 기초보장 수급가구의 경우 65%, 즉 3가구 중 약 2가구가 월세 혹은 보증부 월세가구에 거주하는 것으로 나타나 주거 상태가 상대적으로 매우 열악함을 알 수 있다.

거주하는 주택의 가격을 살펴보면, 유형 A의 경우 자가 거주자의 평균 주택가격이 1억 4천만원에 달해, 유형 B의 3,500만원, 유형 C의 3,700만원에 비해 4배 정도 높은 주택에 거주하고 있는 것으로 나타났다. 전세의 경우도 유형 A는 평균 6,700만원, 유형 B는 2,800만원, 유형 C는 2,400만원 수준으로 유형 A가 다른 가구 유형에 비해 2.4~2.8배 정도 높았다.

이와 같이, 앞서 살펴본 바와 같이 소득에 있어서는 유형 A, B, C 간에는 큰 차이가 없는데 비해, 주택가격에는 유형 A와 유형 B, C 간에 큰 격차를 보였다. 이는 유형 A에 속한 가구가 소득은 최저생계비 미만임에도 불구하고, 재산 중에서도 거주하고 있는 주택으로 인해 기초보장 수급을 받지 못하는 가구들로 구성되어 있음을 단적으로 보여주는 결과이다.

그러나 <표 5-11>에 의하면, 유형 A에 속한 가구들이 평균적으로 거주하는 주택 외의 재산에서도 유형 B, 유형 C와는 큰 차이를 보임을 알 수 있다. 유형 A의 경우 주거용 재산을 제외하고라도 비주거용재산이 9,300만원에 이르며, 특히 노인가구주 가구의 비주거용재산은 약 1억원에 이른다. 이러한 결과는 유형 A에 속한 가구들 중 상당수가 비록 소득이 낮기는 하지만, 평균적으로 보면 복지의 수준이 유형 B와 유형 C에 비해 상대적으로 높음을 시사한다.

〈표 5-8〉 유형별 가구 특성

(단위: %)

	소득평균액<최저생계비 & 소득인정액>최저생계비			소득인정액<최저생계비 & 비수급가구			소득인정액<최저생계비 & 수급가구		
	유형 A			유형 B			유형 C		
	전체	가구주유형		전체	가구주유형		전체	가구주유형	
		청장년	노인		청장년	노인		청장년	노인
비율(100=청장년+노인)	100.0	40.6	59.4	100.0	28.5	71.5	100.0	45.6	54.5
비율(100=유형B+유형C)				66.3	55.2	72.1	33.7	44.9	28.0
평균가구원수	2.3	2.8	2.0	1.8	2.7	1.5	1.8	2.3	1.3
여성가구주비율	25.2	27.6	23.5	50.8	32.2	58.2	55.6	42.3	66.8
가구주 평균연령	63.8	49.9	73.3	67.9	48.7	75.6	62.4	48.5	74.0
가구주 경제활동유형									
고용주	1.4	3.4	0.0	0.1	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0
상용직	1.5	3.8	0.0	1.7	5.5	0.2	0.8	1.5	0.2
임시,일용,자활	13.2	23.3	6.4	16.5	37.9	7.9	12.2	23.0	3.2
자영 및 무급가족종사자	21.3	22.3	20.7	9.9	10.7	9.6	2.4	1.8	2.9
실업자	5.4	13.0	0.3	2.7	8.1	0.6	1.1	2.3	0.0
비경활	57.1	34.3	72.7	69.1	37.5	81.7	83.6	71.5	93.8

원자료: 『2010년 최저생계비 계측을 위한 국민생활실태조사』

〈표 5-9〉 소득 및 총생활비

(단위: 만원)

	소득평가액<최저생계비 & 소득인정액>최저생계비			소득인정액<최저생계비 & 비수급가구			소득인정액<최저생계비 & 수급가구		
	유형 A			유형 B			유형 C		
	전체	가구주유형		전체	가구주유형		전체	가구주유형	
		청장년	노인		청장년	노인		청장년	노인
소득실태									
근로소득	28.0	48.2	14.3	19.4	48.4	7.9	11.6	21.6	3.2
금융소득	8.1	5.0	10.3	0.7	0.5	0.8	0.0	0.0	0.0
사적이전소득	25.8	12.9	34.6	27.5	17.6	32.6	9.9	11.2	8.9
사회보험급여	6.9	6.0	7.5	3.2	3.0	3.2	1.1	1.1	1.2
기타정부보조금	8.8	6.9	10.0	11.7	9.9	12.5	16.1	15.8	16.4
기초보장급여	0.9	0.6	1.1	3.1	6.6	1.7	36.9	45.9	29.3
경상소득	78.5	79.5	77.8	65.6	82.7	58.8	75.7	95.0	59.6
총생활비	146.7	202.8	108.3	126.6	135.0	64.0	102.4	102.2	57.3

원자료: 『2010년 최저생계비 계측을 위한 국민생활실태조사』

〈표 5-10〉 주거 유형 및 주택 가격

(단위: %, 만원)

	소득평가액<최저생계비 & 소득인정액>최저생계비			소득인정액<최저생계비 & 비수급가구			소득인정액<최저생계비 & 수급가구		
	유형 A			유형 B			유형 C		
	전체	가구주유형		전체	가구주유형		전체	가구주유형	
		청장년	노인		청장년	노인		청장년	노인
주거점유형태									
자가	77.6	66.6	85.1	33.2	20.3	38.4	14.6	10.4	18.1
전세	14.1	19.9	10.2	21.0	22.8	20.3	16.1	15.7	16.4
보증부월세	4.3	10.0	0.5	18.3	40.0	9.6	42.6	53.7	33.4
월세	0.5	1.1	0.1	4.3	4.2	4.3	14.0	11.4	16.3
기타	3.5	2.4	4.2	23.2	12.8	27.4	12.6	8.9	15.8
거주하는 주택									
현시가	12,207.0	11,193.4	12,899.1	1,904.4	2,070.7	1,838.1	910.0	1,048.8	793.8
자가	14,422.2	14,587.5	14,333.8	3,486.2	5,090.4	3,148.2	2,583.4	3,663.1	2,065.6
전세	6,691.7	6,629.3	6,775.2	2,757.5	2,967.4	2,663.5	1,988.2	2,435.3	1,629.6
보증부월세	1,634.0	1,618.8	1,862.0	905.8	908.8	900.7	499.6	532.1	455.8

원자료: 『2010년 최저생계비 계측을 위한 국민생활실태조사』

〈표 5-11〉 재산 및 부채

(단위: 만원, %, 대)

	소득평가액<최저생계비 & 소득인정액>최저생계비			소득인정액<최저생계비 & 비수급가구			소득인정액<최저생계비 & 수급가구		
	유형 A			유형 B			유형 C		
	전체	가구주유형		전체	가구주유형		전체	가구주유형	
		청장년	노인		청장년	노인		청장년	노인
재산(A)									
총재산	21,552.3	19,639.8	22,858.1	2,585.8	3,109.8	2,376.6	1,063.8	1,230.0	924.7
주거용재산(B)	12,207.0	11,193.4	12,899.1	1,904.4	2,070.7	1,838.1	910.0	1,048.8	793.8
B/A	56.6	57.0	56.4	73.6	66.6	77.3	85.5	85.3	85.8
비주거용재산(C)	9,345.3	8,446.5	9,959.0	681.4	1,039.1	538.6	153.9	181.2	130.9
C/A	43.4	43.0	43.6	26.4	33.4	22.7	14.5	14.7	14.2
일반재산(D)	19,185.8	17,075.3	20,626.8	2,287.8	2,768.1	2,096.1	945.8	1,103.6	813.9
D/A	89.0	86.9	90.2	88.5	89.0	88.2	88.9	89.7	88.0
금융재산(E)	2,158.3	2,144.6	2,167.6	297.3	341.4	279.6	117.8	126.2	110.7
E/A	10.0	10.9	9.5	11.5	11.0	11.8	11.1	10.3	12.0
승용차가격	228.2	447.3	78.5	7.9	20.1	3.1	7.1	15.7	0.0
승용차보유대수	0.4	0.7	0.2	0.1	0.2	0.0	0.0	0.1	0.0
부채									
총부채	2,551.6	3,431.0	1,951.2	1,090.4	2,484.3	533.9	31.3	84.3	10.1
총이자지출액(연간)	69.1	133.7	25.1	742.3	1,385.5	204.1	18.6	31.8	7.5
순재산액	19,000.7	16,208.8	20,906.9	1,495.4	625.5	1,842.7	321.5	-155.5	720.6

원자료: 『2010년 최저생계비 계측을 위한 국민생활실태조사』

실제로 유형 B와 유형 C에 속한 가구들의 평균적인 비주거용 재산은 각각 681만원과 154만원에 불과하다. 금융재산의 경우도, 유형 A는 2,158만원에 달하지만 유형 B와 유형 C는 각각 297만원과 118만원에 불과한 것으로 나타났다. 수급가구인 유형 C의 경우 비주거용 재산이 총재산에서 차지하는 비중은 14.5%에 불과하나, 유형 A의 경우 43.4%에 이를 정도로 높다. 유형 B의 경우 그 중간 정도인 26.4%이다.

그러나 모든 가구 유형에서 일반재산이 총재산의 89% 내외를 차지하는 것으로 나타났다. 이는 유형 A의 경우 비주거용재산의 상당 부분도 부동산임을 시사한다. 다시 말해, 유형 A를 상당 정도 기초보장 수급자로 포괄하기 위해서는 주거용 재산을 포함한 일반재산의 환산율을 인하할 필요성이 있음을 의미한다. 승용 자동차와 관련해서, 유형 A 가구에서 청장년가구주 가구의 경우 10가구에 7가구 꼴로 자가용 승용차를 보유(영업용 제외)하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과를 통해 볼 때, 재산의 소득환산제 개선과 관련해서 자동차의 환산율을 크게 인하하지 않는 한 재산의 소득환산제를 개선하더라도 유형 A의 청장년가구 수급률은 높지 않을 것임을 시사한다.

마지막으로, 가구 유형별로 소득평가액, 재산의 소득환산액과 소득인정액을 산출한 결과에 의하면 유형 A와 유형 B, C 간에는 소득 산출액에 있어 확연한 차이가 나타났다. 유형 A의 소득평가액은 58.9만원으로 유형 C의 수급가구에 비해서는 2배 이상 높지만, 유형 B의 소득인정액 미만 비수급가구에 비해서는 12만원 정도 높은 수준이다. 유형 A의 평균 가구원 수가 유형 B, C보다 약간 더 많다는 점을 감안할 때, 소득평가액 수준은 큰 차이가 나지 않는다고 할 수 있다.

그러나 유형 A의 재산의 소득환산액은 857만원으로 매우 높게 나타난다. 이는 앞서 살펴본 바와 같이 이들 가구의 평균 재산 수준이 유형 B 또는 유형 C에 비해 매우 높게 나타난 결과라 할 수 있다. 이에 비

해, 유형 B와 유형 C의 재산의 소득환산액은 거의 0에 가깝다. 즉, 이들 가구의 대부분은 기본공제액 미만의 재산을 가지거나 기본공제액을 약간 초과하는 재산만을 가지고 있다고 할 수 있다. 이러한 결론을 종합해 볼 때, 재산의 소득환산제의 미소한 조정으로 인한 사각지대 해소 효과는 그리 크지 않을 것으로 기대된다.

〈표 5-12〉 소득산출액

(단위: 만원)

가구 구분	기준	전체	가구주유형	
			청장년	노인
소득평가액<최저생계비 & 소득인정액>최저생계비	소득평가액	58.9	64.5	55.0
	재산의 소득환산액	857.1	948.6	794.7
	소득인정액	916.0	1,013.1	849.7
소득인정액<최저생계비 & 비수급가구	소득평가액	46.7	62.8	40.3
	재산의 소득환산액	0.5	1.6	0.1
	소득인정액	47.2	64.4	40.3
소득인정액<최저생계비 & 수급가구	소득평가액	28.2	39.0	19.2
	재산의 소득환산액	0.5	0.9	0.1
	소득인정액	28.7	39.9	19.3

원자료: 『2010년 최저생계비 계측을 위한 국민생활실태조사』

제3절 현행 재산의 소득환산제의 문제점

지금까지 국민기초생활보장제도 재산의 소득환산제의 연혁과 현황을 살펴보고, 사회복지 담당 공무원이 느끼는 재산의 소득환산제의 문제점을 포커스그룹인터뷰(FGI)와 설문조사를 통해 양적·질적으로 분석하였다. 지금까지의 논의 결과를 토대로 현재 운용되고 있는 재산의 소득환산제도가 가진 문제점을 제시하면 다음과 같다.

먼저, 재산의 소득환산제의 핵심이 되는 두 기둥, 즉 기본공제액과

환산율 산정의 이론적·논리적 근거가 취약하다는 점을 들 수 있다. 재산의 소득환산제 자체의 이론적·논리적 설득력은 앞서 이미 살펴본 바 있다. 여기에서 말하는 이론적·논리적 근거란 소득환산제 자체가 아닌 그 내부의 기본공제액과 환산율이라는 점에서 기술적(technical)인 측면에 초점을 두는 것이다.

앞서 언급한 바와 같이, 애초에 기본공제액은 제도의 연착륙과 최저 주거보장이라는 취지에서 도입된 것이다. 일반재산의 소득환산율은 기본공제액을 제외한 나머지 재산에 대해 2년 동안 균등하게 나누어 소진한다는 논리로 설정되었다. 금융재산은 유동성을 감안하여 일반재산보다 1.5배 높게 설정되었으며, 자동차의 경우 당시의 국민정서를 감안하여 100%로 정해졌다. 특히, 소득환산율에서 “왜 2년 소진”인가라는 점은 논리적 설득력을 갖기 보다는 현실성과 사회적 합의—소득인정액 전문위원회 심의—에 바탕을 둔 결과라고 볼 수 있다. 앞서 이론적 배경에서 기술한 바와 같이 이자율에 근거하여 환산율을 설정할 경우 2003년 당시 최고 재산액이 1억을 초과하게 된다. 1억을 넘는 재산을 가진 사람이 공공부조 수급자가 된다는 것에 대한 국민적 반감과 재정부담 등을 고려할 때 적절치 못하다는 것이 당시의 평가였다.

이는 정책이란 “진흙탕을 헤쳐나가는 것”(muddling through)라는 린드블롬의 말과 같이 단순히 합리성과 이론적 근거만으로 도입될 수 있는 것이 아님을 보여주는 한 예이다. 그럼에도 불구하고, 제도의 개선 과정은 좀 더 합리성과 논리적 근거를 강화하는 방향으로 나아가야 함은 자명하다. 따라서, 재산의 소득환산제 개선 대안은 실현가능성(feasibility)과 더불어 합리성을 제고하는 방향으로 설계되어야 할 것이다.

둘째, 재산의 소득환산율이 너무 높다는 것이 문제점으로 지적되고 있다. 이와 관련해서 특히, 주거용 재산과 자동차⁶⁶⁾에 대한 환산율이

너무 높다는 점이 문제시되어 왔다. 주거용 재산을 포함한 일반재산의 경우 뒤에서 구체적으로 언급할 바와 같이 사용가치는 있지만 부분적인 매각이 가능하지 않은 경우가 대부분이다. 현재 기본공제액을 초과하는 일반재산에 대한 월 소득환산율은 4.17%로 연간으로 따지면 50% 정도의 환산율이 적용되고 있는 셈이다.

한편, 자동차의 경우 월 100%의 환산율이 적용되고 있다. 장애인용이나 생업용 자동차 등에 대해 상당한 예외를 두고 있기는 하지만 100%의 환산율이라는 것은 사실상 자동차를 보유하고 있기만 하면 기초보장 수급 대상이 될 수 없다는 것을 표명하고 있는 것이나 마찬가지라 할 수 있다. 자동차에 대한 이러한 엄격한 환산율의 적용은 물론 국민적 정서를 반영한 결과라고 할 수 있다.

〈표 5-13〉 자동차 등록대수 변화 추이

(단위: 천대, 천가구, %)

	등록대수 (A)	총가구수 (B)	비율 (A/B)	관용	자가용	영업용
1990	3,395	11,355	29.9	34	3,039	322
1995	8,469	12,958	65.4	46	7,975	449
2000	12,059	14,312	84.3	50	11,389	620
2005	15,397	15,887	96.9	58	14,555	784
2010	17,941	17,339	103.5	66	16,901	974

자료: www.kosis.kr

〈표 5-13〉에서 보는 바와 같이, 1990년 가구당 자동차 보유 비율을 단순 산정하면 29.9%에 지나지 않았으나, 이후 자동차, 특히 자가용

- 66) 2003년 7월 17일 인천의 손모씨가 세 자녀와 함께 아파트에서 투신자살한 사건을 계기로 국민기초생활보장제도의 자동차 환산율은 사회적 이슈로 떠올랐다. 손모씨는 남편의 사업실패와 부채로 인한 생활고로 기초보장 수급신청을 하였으나 차령 9년된 자동차가 있다는 이유로 수급을 거부당했다고 한다. 이후 일반재산으로 간주되는 자동차의 범주가 확대되기는 하였으나, 자동차의 환산율은 100%로 유지되고 있다.

자동차는 급속하게 보급되었다. 국민기초생활보장제도가 실시될 당시만 하더라도 자동차 보유비율은 84.3%였으나, 2010년에는 103.5%에 이르러 사실상 가구에서 자동차는 필수품까지는 아니더라도 일상적인 소모품으로 정착했다고 해도 과언이 아니다.

이와 같이, 엄격한 부양의무자기준과 함께 높은 소득환산율은 실질적으로 빈곤 상태, 혹은 박탈 상태에 놓여 있음에도 불구하고 기초보장급여를 받지 못하는 이른바 ‘기초보장 사각지대’의 가장 큰 원인으로 지목되어 왔다. 아래 표에서 보는 바와 같이, 소득평가액 기준으로 전체 가구의 빈곤율은 15.1%에 이르며, 소득인정액 기준 빈곤율도 10.3%에 이른다⁶⁷⁾. 그러나 가구원 중 일부 수급가구를 포함한 기초보장 수급가구의 비율은 5.01%에 불과하다⁶⁸⁾. 소득평가액 기준 빈곤율과 소득인정액 기준 빈곤율 간의 차이(표에서 A-B)는—다른 요인도 있을 수 있지만—주로 재산을 소득으로 환산한 데 따른 빈곤율 격차를 보여주고 있다. 즉, 빈곤율 차이 4.84%p는 재산을 소득으로 환산함으로써 최저생계비 기준 빈곤선을 초과한 가구의 비율을 나타낸다. 이에 비해, 소득인정액 기준 빈곤율과 수급률 간의 차이(표에서 B-C)는—다른 요인들도 있을 수 있지만—주로 부양의무자 기준에 의해 발생한다고 볼 수 있다. 즉, 소득 기준과 재산 기준(소득인정액 기준)을 모두 충족함에도 불구하고 수급자가 되지 못한 가구라는 점에서 부양능력 있는 부양의무자가 존재할 가능성이 큰 가구들이 여기에 포함된다. 그 비율은 5.29%p이다.

67) 본 연구에서는 보건복지부에서 매년 발간하는 『국민기초생활보장사업안내』의 소득평가액 및 소득인정액 계산 방식을 최대한 준용하였다. 따라서, 6개월 이상 만성질환자, 고등학생의 납입금, 기초노령연금의 일정액, 국민연금 본인부담료의 50% 등을 소득산정에서 공제하였으므로 경상소득 빈곤율보다 소득평가액의 빈곤율이 높게 산출되었다. 참고로 동일 자료로 산출된 경상소득 빈곤율은 9.27%였다.

68) 2009년 기준으로 실제 국민기초생활보장 수급가구 수는 882,925가구이다(보건복지부, 2010). 통계청 가구추계(www.kosis.kr)에 의하면 2009년 기준 총가구수는 16,916,966가구이다. 따라서, 수급률은 5.22%이다.

〈표 5-14〉 가구빈곤율 및 기초보장 수급률(2009년)

(단위: %)

	빈곤율			수급률	
	소득평가액(A)	소득인정액(B)	A-B	(수급가구/전체가구)×100(C)	B-C
전체가구	15.14	10.30	4.84	5.01	5.29
비노인가구	7.10	4.54	2.56	3.47	1.07
노인가구	43.19	30.39	12.79	10.36	20.03
한부모가구	30.08	26.60	3.47	22.28	4.32
양부모가구	3.68	2.05	1.62	1.15	0.90
기타가구	18.42	12.52	5.90	5.80	6.72

주 : 가구원 중 일부 수급가구도 포함됨.

자료: 『2010년 최저생계비 계측을 위한 국민생활실태조사』 원자료.

특히, 소득은 최저생계비 미만인데, 재산을 소득으로 환산했을 때 최저생계비를 초과함으로써 수급자가 되지 못하는 가구의 비율이 가장 높게 나타나는 가구유형은 노인가구주 가구로, 그 비율은 약 12.8%p에 이른다. 이렇게 볼 때, 부양의무자 기준 뿐만 아니라 재산 기준으로 인해서 이른바 ‘기초보장 사각지대’에 가장 많이 방치되어 있는 가구 유형은 노인가구이다. 이는 노인가구의 경우 근로능력이 낮아 소득은 적는데 비해 상대적으로 긴 기간 동안의 축적을 통해 재산은 비노인가구보다 많을 가능성이 높기 때문인 것으로 보인다. 역사적으로 공공부조 제도는 상대적으로 근로무능력자에게 더 관대했다는 점을 고려할 때, 재산기준과 부양의무자기준으로 인해 가장 큰 고통을 받는 인구 계층이 노인이라는 점은 역설적이다.

높은 재산의 소득환산율로 인해 광범위한 기초보장 사각지대가 존재한다는 사실에도 불구하고, ‘최후의 보루(사회안전망)’으로서의 국민기초생활보장제도의 성격을 감안할 때, 주택과 자동차에 대한 환산율을 일시에 크게 낮추는데 따른 부작용도 고려하지 않을 수 없다. 예컨대 주택에 대한 소득환산율을 현재의 이자율 수준인 연 5%(월 0.417%)를

가정할 때, 대도시에 거주하는 4인가구의 경우 최대 주택 허용가액은 2011년 기준으로 약 4억에 이르게 된다. 앞서 사회복지 공무원을 대상으로 한 심층인터뷰나 설문조사 결과에서 보는 바와 같이, 현재 기본공제액이나 환산율이 적정하다는 비율이 다수를 차지하고, 오히려 근로무능력자에 대한 재산특례가 너무 관대하게 설정되었다는 비판도 제기되는 상황에서 급격한 환산율 인하는 부작용을 초래할 가능성도 적지 않다. 자동차 기준의 경우 현재의 100% 환산율이 지나치게 높다는 의견도 적지 않았지만, 여전히 자동차를 보유한 가구를 수급자로 선정하는데 따른 부정적 인식도 적지 않은 점을 감안하여, 현재와 같이 일반재산으로 취급하는 자동차에 대한 예외규정을 좀 더 완화하는 수준에서 점진적 완화가 필요하다는 의견이 다수를 차지하였다.

셋째, 재산의 소득환산제가 가진 또 다른 문제점으로 지적되고 있는 것은 소득을 창출할 수 없는 재산을 소득으로 환산한다는 비판과 관련되어 있다. 대표적인 예는 현재 거주하고 있는 주택이다. 물론 주택은 효용(utility)을 창출하는 재화(혹은 서비스)임에 분명하지만, 주택의 소유자 혹은 점유자가 공간을 활용하고 있는 한에 있어 그 일부분만을 다른 재화나 금전으로 변환할 수 없는 성질을 가지고 있다. 따라서, 기본공제액 이상의 가치를 가지는 주택에 거주하고 있다고 해서 이를 소득으로 환산하는 것은 타당하지 않으며, 따라서 거주하고 있는 주택을 소득으로 환산하는 것은 부적절하다는 것이 비판의 핵심이다.

그러나 일면 타당한 이러한 비판에도 반론이 있을 수 있다. 현 제도에서 기본공제액은 최저거주면적에 해당하는 주택의 전세가액을 근거로 설정되었다. 즉, 그 이상의 가격이 매겨질 수 있는 자거나 전세 주택에 거주하는 경우, 이는 추가적인 효용을 영위하고 있다고 보아 소득으로 환산되어야 한다는 것이 현 재산의 소득환산제의 논리이다. 이는 “최저보장”이라는 공공부조의 성격상 불가피하다는 것이다. 다른 한편, 거주

하는 주택을 완전 공제할 경우 어느 수준까지를 공제해야 하는지의 문제가 발생할 뿐만 아니라, 어떠한 기준선을 정하든 "all or nothing"의 문제가 발생할 수 있다⁶⁹⁾. 따라서, 주거기준에 대해서는 지방자치단체와 사회복지 담당 공무원에게 상당한 자율성을 부여하지 않는 한에 있어 거주하는 주택을 완전히 공제하는 것은 또 다른 형평성의 문제를 유발한다.

그럼에도 불구하고, 거주하는 주택에 대해 부분적으로나마 소득으로 환산하는 방식에 따른 문제점을 보완할 수 있는 대안 모색이 필요하다. 첫째, 가장 간단하게는 거주용 재산에 한해 소득환산율을 대폭 인하는 방안이 있을 수 있다. 둘째, 거주용 주택에 한하여 선정시에는 재산의 소득환산율을 적용하되, 급여시에는 이를 반영하지 않는 방안이 있을 수 있다. 셋째, 거주용 재산에 한하여 기초공제액을 대폭 인상하는 방안도 모색할 필요가 있다. 넷째, 자가, 전세, 월세 등 주거 점유형태별로 차등화된 기초공제액을 설정하되, 주거급여 역시 점유형태별로 차등지급하는 방안이 모색될 수 있다. 마지막으로, 자가에 대하여 완화된 기준을 적용하되, 거주하는 주택을 담보로 한 급여(일종의 역모기지형)로 전환하는 방식이 있을 수 있다. 이 중 첫 번째에서 세 번째 대안까지는 주거점유형태별 형평성의 문제를 유발할 수 있다. 즉, 자가인 가구에게 유리하게 적용되는 데 비해, 전세 혹은 월세에 살면서 자가주택을 마련하기 위해 금융재산을 일정 정도 보유한 가구에게는 불리하게 적용된다. 이에 비해, 네 번째와 다섯 번째 대안은 적용에 있어서의 비형평성을 다른 제도로 보완하여 줌으로써 이상적인 대안에 가깝게 설정될 수 있는 여지가 있다. 물론 이러한 대안들을 부분적으로 차용하여 복합

69) 예를 들면, 기준선을 1억원까지의 주택으로 정한다면, 소득이 전혀 없으면서 1억1천만원 상당의 주택을 보유한 사람은 수급에서 탈락하게 되고, 소득이 최저생계비에 근접하면서 9천만원 상당의 주택을 보유한 사람은 수급을 받게 된다. 단, 이 제도가 상당히 불편적이든가, 다른 여타의 제도, 예컨대 주거급여, 역모기지 등을 통해 보완이 가능하다면 이러한 문제는 상당히 완화될 수 있다.

적인 모형을 설정할 수도 있으나, 이 경우 제도가 매우 복잡해지는 단점을 감수해야 할 것이다.

넷째, 재산 종류 간 형평성 문제를 제기할 수 있다. 이는 정 반대되는 두 가지 방향에서의 형평성 문제가 동시에 지적될 수 있다. 즉, 한편에서는 일반재산에 비해 금융재산에 대해 1.5배 더 높은 환산율을 적용하는 것은 부당하다는 지적이며, 다른 한편에서는 금융재산에 대해 기본 공제에 더해 추가 공제-생활준비금 300만원에 3년 이상 장기금융저축 공제 최대 900만원까지-까지 적용하는 것은 지나치게 관대하다는 지적이다. 전자의 예로, 보증부 월세에 거주하면서 전세 혹은 자가로 이주하기 위해 금융재산을 축적하고 있는 경우, 비슷한 수준의 토지나 기타 일반재산의 보유하는 경우보다 더 높은 환산율을 적용받게 됨으로써 삶의 질 향상을 도모하기 어렵다는 것이다. 특히, 주택이나 토지의 경우 실제 시가보다 70~80% 수준에 불과한 지방세정의 시가표준액을 적용하고 있기 때문에 자가 거주자와 월세 거주자 간의 생활 수준 격차는 수치로 나타나는 것보다 훨씬 더 큰 것이 보통이다. 후자의 비판과 관련해서는, 극단적인 예로 대도시 월세거주자의 경우 기본공제액 5,400만원과 생활준비금, 장기주택금융공제 총 1,200만원을 포함해 최대 6,600만원의 현금을 보유해도 소득이 전혀 없을 경우 최대 급여액을 받을 수 있게 된다. 이는 사실상 외국의 공공부조제도에 비해 금융재산에 관한 한 더 관대한 기준이 적용되고 있다고 할 수 있다.

이러한 비판은 사실상 최저생계비, 특히 최저주거비와 기초보장제도의 재산의 소득환산제와의 정합성과 밀접한 관계가 있다. 최저생계비에서 최저주거비는 중소도시 전세 기준으로 설정되고 있으며, 이 기준과 유사하게 기본공제액이 설정된다. 최저주거비(주거급여)와 재산의 소득환산제 간의 정합성을 유지하기 위해서는 기본공제액 이상의 주택에 거주하는 경우, 주거급여액이 0이 되어야 할 뿐만

아니라, 추가분의 주택가격에 대해 재산의 소득환산율이 적용되어야 한다. 기본공제액에 해당하는 주택에 거주하는 가구의 경우 재산의 소득환산액과 주거급여액이 모두 0원이 되어야 한다. 기본공제액 미만에 거주하는 가구의 경우 주거급여액이 주택가격에 반비례하여 증가되어야 하며, 주택가격이 0원이 되었을 때 즉, 월세에 거주하는 경우 최대 주거급여액이 지급되는 방식으로 급여가 설계되어야 정합성이 유지될 수 있다. 그러나 현재의 급여구조 하에서는 기본공제액 이상의 주택에 거주하는 경우 재산의 소득환산은 이루어지지만 주거급여는 전액 혹은 부분적으로 지급되며, 기본공제액에 해당하는 주택에 거주하는 경우 재산의 소득환산액은 0원이지만, 주거급여는 전액 또는 부분적으로 지급되도록 설계되어 있다. 현 제도는 이러한 측면에서 기본공제액 이상에 해당하는 주택에 거주하는 자가와 전세 거주자에게 유리한 반면, 월세 거주자에게는 불리한 제도라고 할 수 있다.

다섯째, 재산의 소득환산제 중 기본공제액의 가구규모별 형평성 문제가 제기될 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 현 제도에서 기본공제액은 4인 가구의 최저거주면적에 해당하는 전세액과 유사한 수준으로 설정되어 있다. 이 경우, 규모의 경제를 감안한다 하더라도 1~3인 가구가 상대적으로 유리하며, 5인 이상 가구는 상대적으로 불리하게 된다. 물론, 재산의 소득환산율은 가구 규모별 최저생계비에 따라 달라지기 때문에, 최고 재산액은 가구규모별로 차이가 있다. 그럼에도 불구하고, 공제되는 재산액에서의 가구규모별 형평성과 제도의 정합성을 고려할 때 기본공제액은 가구규모별로 차이를 두는 것이 바람직하다.

여섯째, 소득을 유발하는 재산의 이중 소득 산정의 문제를 들 수 있다. 현 제도 하에서는 농지, 자영자의 점포 전세금 등 소득을 유발하는 재산도 소득으로 환산된다. 이 경우, 이러한 재산으로부터 유발되는 소득은 소득평가액으로 산정되며, 기본공제액을 초과하는 재산 자체도 소

소득환산액을 통해 최종적인 소득인정액에 합산됨으로써 이중으로 소득이 부과된다는 비판에 직면한다. 또한, 예컨대 동일한 가격의 나대지를 소유한 경우 재산의 소득환산액만 부과되는 반면, 경작지의 경우 소득평가액과 재산의 소득환산액이 동시에 부과되는데 따른 형평성의 문제도 제기될 수 있다. 이러한 점을 개선하기 위해서는 일정 정도의 소득을 유발하는 재산에 대해서는 소득평가액만을 산정하는 방안이 고려될 필요가 있다. 그러나, 이 경우에도 지나치게 높은 재산이 공제되는데 따른 부작용을 고려하여 적정선까지만을 공제하는 등 신중한 접근이 요구된다.

마지막으로, 국민기초생활보장제도의 재산의 소득환산제에서는 수급자의 재산범위 특례 규정을 두고 있는데, 이것은 사실상 완화된 재산기준으로 광범위하게 적용되고 있기 때문에 근로무능력가구와 근로능력가구 간에 형평성을 저해하는 요인이 될 뿐만 아니라, 제도의 복잡성을 가중시킨다는 지적이 있다. 수급자 재산범위 특례는 노인, 중증장애인 등 근로능력이 없는 자로만 구성된 가구 중, 재산가액이 대도시 8,500만원, 중소도시 6,500만원, 농어촌 6,000만원 이내이면서, 금융재산이 지역별 기본재산액 이하이고 소득환산율이 100% 적용되는 승용차가 없는 가구에 대해 소득환산 대상에서 제외하는 것을 말한다. 이는 근로무능력가구에 대해 완화된 기준을 적용함으로써 소득능력이 없는 가구에 대해 추가적인 보호를 제공하고자 하는 취지에서 도입된 것으로 보인다.

그러나 예를 들면 노인 단독가구와 근로무능력자 3인과 근로미약자(예컨대, 경증장애인)로 구성된 4인가구를 비교할 때 이러한 특례는 형평성의 문제를 야기할 소지가 많음을 알 수 있다. 즉, 전자의 경우 1인가구임에도 불구하고 중소도시의 경우 6,500만원까지의 재산을 보유하고도 소득이 전무할 경우 최대급여액을 수급할 수 있다. 반면, 후자의 경우 4인가구임에도 불구하고 중소도시의 경우 3,400만원 이상의 재산에 대해 소득환산이 적용됨으로써 소득이 전무하다 해도 추가적인 재산

으로 인해 급여가 삭감되며, 일반재산이 6,852만원 이상인 경우 수급대상에서 제외되게 된다.

이와 같이, 가구에 근로능력자가 있는 경우와 없는 경우에 따라 차등화된 재산기준을 적용하는 -그리고 이 기준이 급여액에도 영향을 미치는-것이 바람직한가에 대해서는 논란의 소지가 있지만, 동일 제도 내에서 과도한 차이를 발생시키는 것은 형평성 측면에서 재론의 여지가 있다고 보여진다. 또한, 이는 ‘특례’기준이라고 보기에는 적용되는 가구가 매우 많은 것으로 추정된다. “2010년 최저생계비 계측을 위한 국민생활실태조사” 분석 결과에 의하면, 전체 가구 중 노인이나 중증 장애인 등 근로무능력자만으로 구성되어 있으면서 재산특례 기준을 충족하는 가구는 10가구 중 한 가구(9.7%)에 달하며, 기초보장 수급가구 중에서는 10가구 중 약 4가구(42.3%)에 달하는 것으로 나타났다. 따라서 재산의 소득환산제 내에 과도한 비율을 차지하는 특례기준을 따로 두는 것은 제도의 취지나 복잡성 측면에서도 바람직하지 못한 것으로 보인다. 이는 사실상, 근로능력자 가구에 대해서는 재산의 소득환산제를, 근로무능력가구에 대해서는 cut-off 방식을 적용하는 것이나 마찬가지이다.

재산의 소득환산제 개선방안 및 효과분석

제6장 재산의 소득환산제 개선방안 및 효과분석

제1 절 재산의 소득환산제 개선모형

1. 개선 기본 방향

재산의 소득환산제의 개선 방향은 달리 말하자면 현재 재산이 소득환산제가 가진 문제점을 해결 내지는 개선하는 방향이다. 이는 기초보장 제도가 추구해야할 원칙과 연관지어서 다음과 같이 재정리할 수 있다.

첫째, 제도의 논리적 타당성을 높이는 방향이다. 현 재산의 소득환산제가 기반하고 있는 ‘2년 소진설’은 생활보호제도의 연장선상에서 제도의 연착륙을 고려하여 사회적 합의를 통해 설정된 만큼, 개선의 이념형적 모형은 좀 더 논리적·이론적 근거에 기반하여야 한다. 앞서 2장에서 살펴본 바에 의하며, 재산의 소득환산에서 가장 일반적으로 사용되는 기준은 시중 금리(이자율)이다. 호주 노령연금의 경우도 구체적으로 그 근거를 밝히고 있지는 않지만, 월 0.3%, 연간으로 환산할 때 3.6% 정도의 환산율을 적용하고 있다. 이는 대략 이자율과 유사한 수준이다. 또한, 최저생계비 산정에서도 평균 이자율—2010년의 경우 5.05%—을 사용하여 전세가구의 전가임대료를 산정하고 있다⁷⁰⁾. 따라서, 제도의

70) 2010년 최저주거비 산정에서 전세의 월임대료 환산을 위하여, 전세 자금 전액을 국민주택기금의 근로자·서민 전세자금대출과 은행의 신용대출을 통해 조달하는 것으로 가정하였다. 즉 지역별 전세 자금의 70%는 국민주택기금의 근로자·서민 전세자금 대출을 통해

정합성 측면에서도 이자율을 환산율에 적용하는 것은 타당성을 갖는다고 볼 수 있다. 다만, 이자율을 사용할 경우 재산의 처분보다는 보유를 가정한다는 점에서 최고 한도액이 지나치게 높을 경우 공공부조의 성격 및 국민정서와 배치될 우려가 있음을 염두에 둘 필요가 있다.

둘째, 대상 포괄성을 확대하는 방향, 즉 사각지대를 축소하는 방향이다. 국민기초생활보장제도는 빈곤에 대응해 국가가 사회성원의 최소한의 인간다운 생활을 보장해주기 위해 마련된 ‘최후의 안전망’(last resort)이다. 그러나 이 제도 하에서도 부양의무자 기준과 소득인정액 기준을 거쳐야만 수급을 받을 수 있다는 측면에서 광범위한 기초보장 사각지대가 존재하고 있음은 주지의 사실이다. 재산의 소득환산제에 국한해서 볼 때, 앞서 자동차나 주택으로 인한 자살 사건이 발생한 예에서도 알 수 있듯이, 실제로 심각한 박탈 상태에 놓여 있음에도 불구하고 엄격한 재산기준으로 인해 수급자가 되지 못하는 사례가 빈발하고 있다. 이를 위해서는 전반적으로 재산의 소득환산율을 낮추는 방향을 검토하되, 특히, 환금성이 낮은 재산, 즉 주거용 재산에 대한 소득환산율을 낮추거나, 기본재산액을 높이는 방향, 그리고 현재 지나치게 높게 설정되어 있는 자동차에 대한 소득환산율을 대폭 인하하거나, 예외 규정을 완화하는 방향 등이 집중적으로 검토될 필요가 있다.

셋째, 급여의 적절성이 제고되는 방향으로 제도가 개선되어야 한다. 이는 효용가치만 있을 뿐 환금성이 낮은 거주하고 있는 주택에 대한 소득 환산으로 인해 발생하는 문제와, 농경지, 점포임대료, 영업용 택시 등 소득을 유발하는 재산에 대한 이중 소득 산정의 문제로 인해 발생하

조달하고, 나머지 30%는 신용대출을 통해 조달하는 것으로 하였다. 이 때, 월(전가)임대료는 대출에 대한 월이자를 반영하여 계산하였으며, 원금상환액은 임대료 산정에 반영하지 않았다. 국민주택기금 근로자·서민 전세자금 대출의 연 이자율은 4.5%(국토해양부, 2010년 기준)이며, 여기에 더하여 국민주택기금 대출시 가입이 의무화되어 있는 보증보험의 보험료 0.3%가 부가된다. 금융기관 신용대출의 평균 이자율은 연 6.32%(한국은행, 2010. 1.기준)가 적용되었다.

는 적절성 문제와 관련되어 있다. 본 연구에서는 급여 적절성을 제고하
되 동시의 공공부조의 최소보장 원칙을 훼손하지 않는 방안을 고려할
것이다.

넷째, 제도 내적·외적 형평성이 제고되는 방향이어야 한다. 재산의
소득환산제와 관련해서 형평성의 문제는 주로 재산종류, 즉 주거용 재
산, 주거용 재산을 제외한 일반재산과 금융재산의 소득환산을 설정과
관련된 형평성, 가구규모와 관계없이 단일한 기본공제액을 설정함으로써
발생하는 가구규모간 형평성, 근로무능력 가구에 대한 재산특례제도로
인해 제기되는 근로능력 가구와 근로무능력 가구 간의 형평성 측면으로
나누어 볼 수 있다. 본 연구에서는 이러한 세 가지 측면에서 형평성을
제고할 수 있는 방안을 구체적으로 살펴볼 것이다.

다섯째, 제도 개선의 우선순위를 고려해야 한다. 제도의 개선은 제한
된 예산의 범위 내에서 고려될 수 밖에 없으므로 전체 사회·경제적 방
향성과 사회복지제도의 전망 속에서 우선순위가 설정되어야 한다. 이러
한 측면에서 근로능력가구보다는 근로무능력가구에, 현 수급자의 급여
적절성보다는 사각지대에 놓여있는 가구에 대한 대상 포괄성이 제도 개
선의 우선순위로 설정되는 것이 바람직할 것으로 보인다.

마지막으로, 예산 제약성(현실성), 효율성, 간소성, 국민정서 등의 측
면이 고려되어야 한다. 공공부조의 예산은 일반조세로부터 조달되는 만
큼 낭비없이 효율적으로 집행되어야 할 뿐만 아니라, 납세자인 일반 국
민이 명시적이든 암묵적이든 동의할 수 있는 범위를 크게 벗어나지 않
아야 한다. 뿐만 아니라, 제도 내에 포괄하는 수급자의 근로유인을 훼손
하지 않고 도덕적 해이(moral hazard)를 최소화하도록 제도가 설계되어
야 한다. 또한, 제도가 지나치게 복잡해서 행정비용이 과도하게 발생하
지 않도록 해야 할 것이다.

이상의 제도 개선 원칙과 방향을 정리하면 〈표 6-1〉과 같다.

〈표 6-1〉 재산의 소득환산의 문제점별 개선 원칙과 방향

문제	원칙	개선방향	시뮬레이션 가능여부
논리적 근거 취약	논리적 타당성 제도 정합성	환산율을 연간 이자율에 준하여 조정	가능
		부채의 공제순서 변경	가능
환산율이 너무 높음	대상 포괄성 사회통합	일반재산 환산율 인하	가능
		금융재산 환산율 인하	가능
		자동차 환산율 인하	가능
		자동차 특례 완화	불가
주거재산 환산	제도 합리성 대상 포괄성 급여 적절성	생계급여와 주거급여 분리 및 생계급여 산장준 에서 주거공제액 상향	가능
		주거재산 환산율 신설 및 환산율 인하	가능
		주거재산의 소득환산액을 산장에서는 적용, 급여 에서는 미적용	가능
		기본공제액 인상	가능
재산종류간 형평성	제도 형평성 제도적 정합성	일반재산/금융재산 비율 인상	가능
		일반재산/금융재산 비율 인하	가능
가구규모별 형평성	대상 형평성 제도적 정합성	가구규모별 기본공제액 차등 적용 (1·2인 3·4인 5인 이상)	가능
이중 소득 산정	제도 합리성 급여적절성	농경지·점포임대료·영업용택시 등에 대해 추정 소득만 부과(해당 재산에 대해서는 상한만 설정)	불가
		농경지·점포임대료·영업용택시 등에 대한 별도 공제 설정 또는 환산율 인하	불가
재산특례 형평성	대상 형평성· 간소성	재산특례 대상 강화	가능

2. 개선 모형

가. 현 제도 하에서의 개선 모형

시뮬레이션 모형은 위의 개선방향을 근거로 할 때 크게 현 제도를 기준으로 하는 기준모형(baseline), 현 제도의 틀을 유지한 채 재산의 소득환산율을 일률적으로 인하하는 점진적 인하모형(모형 I), 금융재산부터 부채를 공제하는 부채 공제순서 변경모형(모형 II), 일반재산과 금융재산 환산율의 비율을 조정하는 환산율 비율조정모형(모형 III), 주거

환산율을 분리하여 환산율을 더 낮게 책정하고 나머지는 현 환산율을 유지하는 주거환산율 분리모형(모형 IV), 기본공제액 인상모형(모형 V), 가구규모별로 기본공제액을 차등 적용하는 차등공제액 모형(모형 VI), 재산특례 강화모형(모형 VII)으로 구분한다⁷¹⁾. 본 연구에서는 이러한 모형별 시뮬레이션 결과를 검토하고자 한다.

재산의 소득환산제 개선모형을 도표로 제시하면 〈표 6-3〉과 같다. 먼저, 목표 환산율, 즉 환산율의 최저선은 1.04%(주거환산율 분리모형 IV-1-3과 IV-1-4)로, 현재 일반재산 환산율의 1/4 수준으로 설정하였다. 이러한 목표 환산율은 연간으로 치면 12.48%로 대출 이자율과 전가임 대료(imputed rent)를 반영한 것이다. 나머지 점진적 인하모형의 환산율은 사용기간을 현재의 2년에서 5년까지 연장할 때의 환산율이다.

부채순서 변경모형은 현재 일반재산부터 부채를 제하고 남은 부채에 대해 금융재산에서 제하는 방식을 변경하여, 금융재산에서 먼저 부채를 공제하고 남은 부채에 대하여 일반재산에서 제하는 방식을 적용하였다. 기본공제 인상모형은 2010년 최저생계비 계층 결과 지역별 최저주거면적에 해당하는 평균 전세액(모형 V-1)과 자가액(모형 V-2)을 반영하여 설정되었다. 2010년 최저주거면적에 해당하는 전세가액과 자가가액은 각각 아래 표와 같다.

71) 이론적 배경에 따라 환산율의 점진적 인하모형은 다시 사용기간 연장모형과 목표 환산율 달성모형으로 구분할 수 있으나, 사실상 내용면에서는 큰 차이가 없으므로 구분을 두지 않기로 한다. 또한, 부채의 공제 순서를 변경한 대안 모형도 환산율의 점진적 인하모형 및 환산율 비율조정모형(모형 II)에서 함께 다룰 것이다. 환산율의 점진적 인하모형(모형 I)은 세부적으로 일반재산, 금융재산, 승용차 환산율 인하모형으로 구분가능하다. 마지막으로, 재산의 소득환산제의 개선으로 인한 부양의무자 재산 기준 변화로 인한 추가 수급자 증가도 시뮬레이션하고자 한다.

〈표 6-2〉 재산의 소득환산의 문제점별 개선 원칙과 방향

(단위: 천원)			
최저거주면적	대도시	중소도시	농어촌
전세액	59,000	40,000	29,000 ¹⁾
자가액	100,000	68,000	38,000

주 1) 분석 결과 농어촌 최저거주면적에 해당하는 전세가액은 24,000천원이었으나, 현 기본공제액 수준을 유지해 주기 위해 29,000천원으로 설정하였다.

가구규모별 기본공제액 차등모형의 경우, 3~4인가구의 기본공제액을 1(4인가구 균등화지수)이라고 했을 때 1~2인가구의 기본공제액은 0.67(2인가구 균등화지수), 5~6인가구의 기본공제액은 1.185(5인가구 균등화지수)를 적용한 모형이다.

〈표 6-3〉 재산의 소득환산제 개선모형

모형 구분	모형	가정	기본공제(단위:만원)			환산율(단위:월, %)			
			농어촌	중소도시	대도시	주거재산	일반재산	금융재산	자동차
Base line			2900	3400	5400	4.17	4.17	6.26	100
환산율 인하 모형	I-1-1	사용기간 2년	2900	3400	5400	4.17	4.17	6.26	75
	I-1-2		2900	3400	5400	4.17	4.17	6.26	50
	I-1-3		2900	3400	5400	4.17	4.17	6.26	25
	I-1-4		2900	3400	5400	4.17	4.17	6.26	4.17
	I-2-1	사용기간 2.5년	2900	3400	5400	3.33	3.33	5.00	100
	I-2-2		2900	3400	5400	3.33	3.33	5.00	75
	I-2-3		2900	3400	5400	3.33	3.33	5.00	50
	I-2-4		2900	3400	5400	3.33	3.33	5.00	25
	I-2-5		2900	3400	5400	3.33	3.33	5.00	3.33
	I-3-1	사용기간 3년	2900	3400	5400	2.78	2.78	4.17	100
	I-3-2		2900	3400	5400	2.78	2.78	4.17	75
	I-3-3		2900	3400	5400	2.78	2.78	4.17	50
	I-3-4		2900	3400	5400	2.78	2.78	4.17	25
	I-3-5		2900	3400	5400	2.78	2.78	4.17	2.78
	I-4-1	사용기간 3.5년	2900	3400	5400	2.38	2.38	3.57	100
	I-4-2		2900	3400	5400	2.38	2.38	3.57	75
	I-4-3		2900	3400	5400	2.38	2.38	3.57	50

모형구분	모형	가정	기본공제(단위:만원)			환산율(단위:월, %)			
			농어촌	중소도시	대도시	주거재산	일반재산	금융재산	자동차
	I-4-4	사용기간 4년	2900	3400	5400	2.38	2.38	3.57	25
	I-4-5		2900	3400	5400	2.38	2.38	3.57	2.38
	I-5-1		2900	3400	5400	2.08	2.08	3.13	100
	I-5-2		2900	3400	5400	2.08	2.08	3.13	75
	I-5-3		2900	3400	5400	2.08	2.08	3.13	50
	I-5-4		2900	3400	5400	2.08	2.08	3.13	25
	I-5-5		2900	3400	5400	2.08	2.08	3.13	2.08
	I-6-1	사용기간 4.5년	2900	3400	5400	1.85	1.85	2.78	100
	I-6-2		2900	3400	5400	1.85	1.85	2.78	75
	I-6-3		2900	3400	5400	1.85	1.85	2.78	50
	I-6-4		2900	3400	5400	1.85	1.85	2.78	25
	I-6-5		2900	3400	5400	1.85	1.85	2.78	1.85
	I-7-1	사용기간 5년	2900	3400	5400	1.67	1.67	2.50	100
	I-7-2		2900	3400	5400	1.67	1.67	2.50	75
	I-7-3		2900	3400	5400	1.67	1.67	2.50	50
	I-7-4		2900	3400	5400	1.67	1.67	2.50	25
	I-7-5		2900	3400	5400	1.67	1.67	2.50	1.67
부채 순서 변경 모형	II-1	금융재산→ 일반재산	2900	3400	5400	4.17	4.17	6.26	100
	II-2		2900	3400	5400	4.17	4.17	6.26	4.17
	II-3		2900	3400	5400	3.33	3.33	5.00	100
	II-4		2900	3400	5400	3.33	3.33	5.00	3.33
	II-5		2900	3400	5400	2.78	2.78	4.17	100
	II-6		2900	3400	5400	2.78	2.78	4.17	2.78
	II-7		2900	3400	5400	2.38	2.38	3.57	100
	II-8		2900	3400	5400	2.38	2.38	3.57	2.38
	II-9		2900	3400	5400	2.08	2.08	3.13	100
	II-10		2900	3400	5400	2.08	2.08	3.13	2.08
	II-11		2900	3400	5400	1.85	1.85	2.78	100
	II-12		2900	3400	5400	1.85	1.85	2.78	1.85
	II-13		2900	3400	5400	1.67	1.67	2.50	100
	II-14		2900	3400	5400	1.67	1.67	2.50	1.67
재산 간 비율 조정 모형	III-1	1:1	2900	3400	5400	4.17	4.17	4.17	100
	III-2	1:2	2900	3400	5400	4.17	4.17	8.34	100
	III-3	0.5:1:2	2900	3400	5400	2.09	4.17	8.34	100
	III-4	0.25:1:2	2900	3400	5400	1.04	4.17	8.34	100
주거 환산	IV-1-1	일반재산의 0.75	2900	3400	5400	3.13	4.17	6.26	100

모형 구분	모형	가정	기본공제(단위:만원)			환산율(단위:월, %)			
			농어촌	중소 도시	대도시	주거 재산	일반 재산	금 용 재 산	자동 차
울 분리 모형	IV-1-2	일반재산의 0.5	2900	3400	5400	2.09	4.17	6.26	100
	IV-1-3	일반재산의 0.25	2900	3400	5400	1.04	4.17	6.26	100
	IV-2-1	일반재산의 0.75 (주거만공 제)	2900	3400	5400	3.13	4.17	6.26	100
	IV-2-2	일반재산의 0.5 (주거만공 제)	2900	3400	5400	2.09	4.17	6.26	100
	IV-2-3	일반재산의 0.25 (주거만공 제)	2900	3400	5400	1.04	4.17	6.26	100
기본 공제 액 인상 모형	V-1	2010년 최저주거비 전세기준	2900	4000	5900	4.17	4.17	6.26	100
	V-2	2010년 최저주거비 자가기준	3800	6800	10000	4.17	4.17	6.26	100
규모 별 기본 공제 액 차등 모형	VI-1	2010년 최저주거비 전세기준	2900	4000	5900	4.17	4.17	6.26	100
	VI-2	2010년 최저주거비 자가기준	3800	6800	10000	4.17	4.17	6.26	100
재산 특례 강화 모형	VII	완전동일 화 (능력vs무 능력)	2900	3400	5400	4.17	4.17	6.26	100

이러한 개선모형에 따른 중소도시 4인가구 기준 최고재산액은 아래 표와 같이 변화한다. 현재 기준으로 일반재산의 최고 한도액은 6,669만원, 금융재산의 최고 한도액은 5,577만원이다. 주거용 재산을 일반재산으로부터 분리하여 주거재산에 대한 환산율을 1.04%까지 인하할 경우 16,475만원의 주택에 거주하더라도 기초보장 수급권을 가지게 된다. 자동차의 경우 월 환산율을 25%까지 내릴 경우 545만원 미만의 자동차를 소유한 가구도 수급을 받을 수 있게 되며, 일반재산으로 취급하는 경우 자동차는 수급권을 제한하는 기능을 사실상 상실하게 된다.

〈표 6-4〉 재산의 소득환산제 개선모형에 따른 재산유형별 최고재산액⁷²⁾

구분	모형	가정	최고재산액 (2010년 중소도시 4인가구 기준, 단위:만원)			
			주거재산	일반재산	금융재산	자동차
Baseline			6,669	6,669	5,577	136
환산율인 하모형	I-1-1	사용기간 2년	6,669	6,669	5,577	182
	I-1-2		6,669	6,669	5,577	273
	I-1-3		6,669	6,669	5,577	545
	I-1-4		6,669	6,669	5,577	3,269
	I-2-1	사용기간 2.5년	7,493	7,493	6,126	136
	I-2-2		7,493	7,493	6,126	182
	I-2-3		7,493	7,493	6,126	273
	I-2-4		7,493	7,493	6,126	545
	I-2-5		7,493	7,493	6,126	4,093
	I-3-1	사용기간 3년	8,303	8,303	6,669	136
	I-3-2		8,303	8,303	6,669	182
	I-3-3		8,303	8,303	6,669	273
	I-3-4		8,303	8,303	6,669	545
	I-3-5		8,303	8,303	6,669	4,903
	I-4-1	사용기간 3.5년	9,127	9,127	7,218	136
	I-4-2		9,127	9,127	7,218	182

72) 최저재산액의 개념은 소득과 다른 유형의 재산이 0인 상태에서 기초보장 수급을 받을 수 있는 해당 재산 유형의 재산 한도액이다. 즉, 일반재산의 최고재산액이 6,669만원이라는 것은 소득이 전무하고, 생활준비금을 제외한 금융재산 또한 전혀 없는 가구가 기초보장 수급을 받기 위해 가질 수 있는 최고 재산 한도액이 6,669만원이라는 것이다. 또한, 최저재산액에 근접하는 재산을 가진 가구의 재산의 소득환산액은 해당 가구의 최저생계비와 거의 동일해지기 때문에 사실상 현금급여(생계급여와 주거급여)는 받을 수 없게 된다.

구분	모형	가정	최고재산액 (2010년 중소도시 4인가구 기준, 단위:만원)			
			주거재산	일반재산	금융재산	자동차
	I-4-3		9,127	9,127	7,218	273
	I-4-4		9,127	9,127	7,218	545
	I-4-5		9,127	9,127	7,218	5,727
	I-5-1	사용기간 4년	9,953	9,953	7,755	136
	I-5-2		9,953	9,953	7,755	182
	I-5-3		9,953	9,953	7,755	273
	I-5-4		9,953	9,953	7,755	545
	I-5-5		9,953	9,953	7,755	6,553
	I-6-1	사용기간 4.5년	10,768	10,768	8,303	136
	I-6-2		10,768	10,768	8,303	182
	I-6-3		10,768	10,768	8,303	273
	I-6-4		10,768	10,768	8,303	545
	I-6-5		10,768	10,768	8,303	7,368
	I-7-1	사용기간 5년	11,562	11,562	8,852	136
	I-7-2		11,562	11,562	8,852	182
	I-7-3		11,562	11,562	8,852	273
	I-7-4		11,562	11,562	8,852	545
	I-7-5		11,562	11,562	8,852	8,162
부채순서 변경모형	II-1	사용기간	6,669	6,669	5,577	136
	II-2	2년	6,669	6,669	5,577	3,269
	II-3	사용기간	7,493	7,493	6,126	136
	II-4	2.5년	7,493	7,493	6,126	4,093
	II-5	사용기간	8,303	8,303	6,669	136
	II-6	3년	8,303	8,303	6,669	4,903
	II-7	사용기간	9,127	9,127	7,218	136
	II-8	3.5년	9,127	9,127	7,218	5,727
	II-9	사용기간	9,953	9,953	7,755	136
	II-10	4년	9,953	9,953	7,755	6,553
	II-11	사용기간	10,768	10,768	8,303	136
	II-12	4.5년	10,768	10,768	8,303	7,368
	II-13	사용기간	11,562	11,562	8,852	136
	II-14	5년	11,562	11,562	8,852	8,162
재산간비 율조정모 형	III-1	1대1	6,669	6,669	6,669	136
	III-2	1대2	6,669	6,669	5,034	136
	III-3	0.5:1:2	9,938	6,669	5,034	136
	III-4	0.25:1:2	16,475	6,669	5,034	136
주거환산 율분리모 형	IV-1-1	일반재산의 0.75	7,755	6,669	5,577	136
	IV-1-2	일반재산의 0.5	9,922	6,669	5,577	136
	IV-1-3	일반재산의	16,475	6,669	5,577	136

구분	모형	가정	최고재산액 (2010년 중소도시 4인가구 기준, 단위:만원)			
			주거재산	일반재산	금융재산	자동차
		0.25				
	IV-2-1	일반재산의 0.75(주거만 공제)	7,755	6,669	5,577	136
	IV-2-2	일반재산의 0.5(주거만 공제)	9,922	6,669	5,577	136
	IV-2-3	일반재산의 0.25(주거만 공제)	16,475	6,669	5,577	136
기본공제 액인상모 형	V-1	최저주거비 전세기준	7,269	7,269	6,177	136
	V-2	최저주거비 자가기준	10,069	10,069	8,977	136
가구규모 별 기본공제 액차등모 형	VI-1	최저주거비 전세기준	7,269	7,269	6,177	136
	VI-2	최저주거비 자가기준	10,069	10,069	8,977	136
재산특례 강화모형	VII	완전동일화 (능력vs무능 력)	6,669	6,669	5,577	136

마지막으로, 재산의 소득환산제 변경에 따라 이와 연동되어 있는 부양의무자의 재산기준도 변화하게 되며, 부양의무자의 재산기준 변화에 따라 수급자 또한 증가하게 된다. 본 연구에서는 재산의 소득환산제 변화에 따른 부양의무자 기준 완화로 인한 수급자 증가를 간략하게 추계하고자 하며 그 모형은 아래 표와 같다. 부양의무자 기준에서 소득 기준과 부양비는 현재와 동일한 것으로 상정하였다. 즉, 부양능력 없음 소득기준은 부양의무자 가구 최저생계비의 1.3배로 설정하였으며, 부양능력 미약 구간의 부양비는 30%로 설정하였다. 재산기준은 수급자 기본공제액의 3.5배로 설정되어 있다. 그러나 2009년부터 인상된 수급자 기본공제액은 현재(2011년 기준) 부양의무자 재산기준에는 적용되고 있지

않다. 따라서, 부양의무자 기본재산 공제액은 인상되기 전 수급자 기본공제액의 3.5배를 적용하고 있는 현재 기준과, 인상 후 수급자 기본공제액의 3.5배를 적용한 개선 기준 각각에 대해 시뮬레이션 분석을 실시한다. 재산의 소득환산율은 위 개선 모형에 따라 현재 4.17%에서 1.04%까지의 점진적 인하 모형을 상정하였다. 단, 부양의무자의 경우 재산의 소득환산율은 재산의 종류에 관계없이 동일하게 일반재산의 환산율을 적용하는 현재 방식을 그대로 준용하였다.

〈표 6-5〉 재산의 소득환산제 개선에 따른 부양의무자 재산기준 개선 모형

구분	모형	기본재산 설정식	기본재산액	환산율
baseline		3.5배 (2008년기준)		4.17%
현 기본재산 기준	Ⅷ-1	3.5배 (2008년기준)	대도시: 13,300만원 중소도시: 10,850만원 농어촌: 10,150만원	3.33%
				2.78%
				2.38%
				2.08%
				1.85%
				1.67%
				1.04%
개선된 기본재산 기준	Ⅷ-2	3.5배 (2011년기준)	대도시: 18,900만원 중소도시: 11,900만원 농어촌: 10,150만원	4.17%
				3.33%
				2.78%
				2.38%
				2.08%
				1.85%
				1.67%
				1.04%

나. 생계급여와 주거급여 완전 분리 모형

앞서 살펴본 모형들은 대체로 기존의 기초보장제도 틀을 유지한 채로 재산의 소득환산제도를 개선한 점진 모형이라 할 수 있다. 이러한 점진

모형은 제도의 안정성 측면에서는 유리하나, 제도가 가진 문제점을 근본적으로 극복하는 데는 한계가 있다. 그 대표적인 것이 주거재산의 처리 방식이다.

사실 주거재산의 처리방식은 주거급여와 매우 밀접한 관계가 있다. 현재와 같이, 생계급여와 주거급여가 함께 묶여 있는 경우 주거유형별 형평성 문제를 근본적으로 극복하기가 쉽지 않다. 예컨대, 현 제도에서 2인 자가 거주자의 경우, 소득이 전무하더라도 주택 가격이 대도시 5,400만원, 중소도시 3,400만원, 농어촌 2,900만원 이상인 경우 초과분이 소득으로 환산되어 급여가 감소할 뿐만 아니라, 주택 가격이 대도시 7,575만원, 중소도시 5,575만원, 농어촌 5,075만원 이상인 경우 기초보장 수급을 받을 수 없게 된다.

그렇다고 해서, 기본공제액을 크게 상향 조정할 경우 큰 액수의 금융채산을 가진 가구도 수급받게 됨으로써 도덕적 해이나 국민 정서상의 문제가 유발될 수 있다. 반대로, 거주하는 주택에만 한정하여 공제액을 상향 조정하거나 일반재산에 대해서만 환산율을 크게 낮추는 경우, 월세 거주자와의 형평성 문제가 야기될 수 있다. 또한, 이 경우 현재 주거 점유형태별로 거의 차등화되어 있지 않은 주거급여도 함께 조정되어야 한다.

이와 같은 난맥상을 풀 수 있는 하나의 대안으로 본 연구에서는 생계급여와 주거급여를 분리하여 상이한 재산의 소득환산제를 적용하는 방안을 모색하고자 한다. 모형 설정을 위한 기준 연도는 가장 최근의 최저생계비 계측 연도인 2010년이다. 계측연도의 경우—실제 적용 여부와는 관계 없이—주거급여 분리를 위해 필요한 지역별·점유형태별 주거비가 계측되기 때문이다⁷³⁾.

73) 그러나 본 연구에서 사용한 자료인 『국민생활실태조사』의 기준연도가 2009년이기 때문에, 2010년 기준으로 모형을 설정하되, 시뮬레이션 분석을 위하여서는 이를 2009년 수치로 환산하여 사용하였다.

생계급여와 주거급여를 분리하기 위한 첫 번째 단계는 최저생계비에서 주거비를 분리해 내는 것이다. 이 때, 주거비는 관리비, 수리비 등을 제외한 순수한 임대료만을 의미한다. 2010년 계측된 최저생계비에서 임대료만을 제외한 4인가구 최저생계비의 구성은 아래 표와 같다. 아래 표에서 조정 최저생계비(1,223,834원)란 준거가 되는 2010년 중소도시 기준 최저생계비(1,397,434원)⁷⁴⁾에서 전세기준 임대료(173,600원)를 뺀 금액이다. 이와 같이 하여, 조정된 최저생계비(현금 생계비+현물 및 서비스)와 생계비는 지역 및 점유형태와 무관하게 동일한 금액으로 설정된다. 임대료는 2010년 최저생계비에서 계측된 지역별·점유형태별 임대료가 적용된다. 그 결과, 중소도시 전세기준 월임대료는 173,600원, 월세기준 월임대료는 286,000원으로 설정되었으며, 자가га구의 임대료는 0원으로 설정되었다.

〈표 6-6〉 2010년 최저생계비의 생계비와 임대료 구분(4인가구 기준)

(단위: 원)

지역	점유형태	조정 최저생계비	생계비	임대료	임대료포함최 저생계비
대도시	자가	1,223,834	970,571	0	1,223,834
	전세	1,223,834	970,571	256,060	1,479,894
	월세	1,223,834	970,571	421,850	1,645,684
중소도시	자가	1,223,834	970,571	0	1,223,834
	전세	1,223,834	970,571	173,600	1,397,434
	월세	1,223,834	970,571	286,000	1,509,834
농어촌	자가	1,223,834	970,571	0	1,223,834
	전세	1,223,834	970,571	104,160	1,327,994
	월세	1,223,834	970,571	171,600	1,395,434

74) 원래 중생보위 발표 2010년 중소도시 기준 4인가구의 최저생계비는 1,397,488원이다. 본 연구의 최저생계비가 이 금액과 약간 차이가 나는 이유는 점유형태별로 동일한 주거비 환산율을 설정하는 과정에서 약간의 조정을 거쳤기 때문이다. 즉, 원래 중소도시 전세기준 임대료는 173,654원이었으나, 환산율 조정결과 173,600원으로 조정되어 54원이 감소했다.

다음 단계로 생계급여에서 재산의 소득환산제는 아래 표와 같이 적용된다. 먼저, 거주하는 주택에 한하여 주택공제액을 설정한다. 주택공제액은 2010년 최저생계비 계층에서 최저거주면적에 해당하는 주택의 지역별 가격을 근거로 설정되었다⁷⁵⁾. 주택공제액은 대도시 자가주택의 경우가 가장 높아 100,000천원이며, 전세주택의 경우 현재 대도시 기본공제액과 동일한 59,000천원이다. 중소도시의 경우 자가와 전세의 주택공제액은 각각 68,000천원과 40,000천원으로 설정되었다. 농어촌의 경우는 자가와 전세 각각 38,000천원과 24,000천원으로 설정되었다. 순수 월세의 경우 주택공제액은 0원이다.

〈표 6-7〉 생계급여 재산의 소득환산제(4인가구 기준)

(단위: 천원)

구분	점유 형태	주택 공제액	주택 환산율	기타재산 환산율	주택의 최대가액	기타재산의 최대가액
대도시	자가	100,000	0.0417	0.0833	123,274	11,646
	전세	59,000	0.0417	0.0833	82,274	11,646
	월세	0	0.0417	0.0833	0	11,646
중소도시	자가	68,000	0.0417	0.0833	91,274	11,646
	전세	40,000	0.0417	0.0833	63,274	11,646
	월세	0	0.0417	0.0833	0	11,646
농어촌	자가	38,000	0.0417	0.0833	61,274	11,646
	전세	24,000	0.0417	0.0833	47,274	11,646
	월세	0	0.0417	0.0833	0	11,646

이와 같이 설정된 주택공제액을 초과하는 경우 초과분에 대해 현재 일반재산의 환산율인 월 4.17%가 적용되어 소득으로 환산된다. 결과적으로, 대도시 자가에 거주하는 가구는 123,000천원 미만 주택을 보유하

75) 가격조사 결과, 2010년 4인 기준 최저거주면적에 해당하는 주택(아파트 기준)의 지역별·점유형태별 평균가격은 다음과 같다.

구분	대도시		중소도시		농어촌	
	자가	전세	자가	전세	자가	전세
평균가격(만원)	10,859	5,925	6,717	3,965	3,803	2,345

더라도 소득이 전무한 경우 생계급여를 받을 수 있게 된다. 다만 1억 이상의 주택에 대해서는 소득으로 환산되므로 생계급여가 삭감된다. 주택 이외의 재산, 예컨대 토지, 임야 등의 일반재산과 금융재산에 대해서는 지금보다 더 높은 재산의 소득환산율(주택환산율의 2배)인 월 8.33%가 적용되어, 기타 재산의 최대가액은 11,646천원이 된다⁷⁶⁾.

마지막으로, 주거급여에 대한 재산의 소득환산제는 아래 표에서와 같이 설정된다. 최대급여액은 4인가구 최저생계비에서 임대료에 해당하는 금액이다. 기본공제액은 생활준비금(300만원), 장기저축(최대 900만원)에 위 생계급여의 기타재산 최대가액을 합한 금액이다.

〈표 6-8〉 주거급여 재산의 소득환산제(4인가구 기준)

(단위: 원)

구분	점유형태	최대급여액	기본공제액 ¹⁾	환산율 ²⁾	환산율 ³⁾
대도시	자가	0			
	전세	256,060	23,646,204	0.00434	0.00255
	월세	421,850	23,646,204	0.00715	0.00421
중소도시	자가	0			
	전세	173,600	23,646,204	0.00434	0.00255
	월세	286,000	23,646,204	0.00715	0.00421
농어촌	자가	0			
	전세	104,160	23,646,204	0.00434	0.00255
	월세	171,600	23,646,204	0.00715	0.00421

주: 1) 기본공제액은 생활준비금(300만원)과 장기저축(최대 900만원)이 포함된 금액이다.

2) 최대재산액을 중소도시 전세 기준으로 설정할 경우의 환산율임.

3) 최대재산액을 중소도시 자가 기준으로 설정할 경우의 환산율임.

전세와 월세의 환산율은 두 가지 대안으로 제시된다. 첫 번째 대안은 기본공제액을 제외한 최대 재산액이 중소도시 전세액(생계급여의 지역별 전세 기준 주택공제액)-대도시 5,900만원, 중소도시 4,000만원, 농어촌 2,400만원-이 되도록 역환산한 비율이다. 이 때 전세가구의 환산율은 0.434%, 월세가구의 환산율은 0.715%가 된다. 두 번째 대안은

76) 단, 현재와 마찬가지로 생활준비금(300만원)과 장기저축(최대 900만원)에 대해서는 공제된다.

기본공제액을 제외한 최대 재산액이 중소도시 자가액(생계급여의 지역별 자가 기준 주택공제액)-대도시 10,000만원, 중소도시 6,800만원, 농어촌 3,800만원-이 되도록 역환산한 비율이다. 이 경우 전세가구의 환산율은 0.256%, 월세가구의 환산율은 0.422%가 된다.

본 모형은 생계급여와 주거급여를 완전히 분리하되, 생계급여의 경우 공제액을 주거 점유형태별로 차등화함으로써 상대적으로 자가 거주자에게 지금보다 수급을 용이하게 하는 한편, 월세 거주자 중 일정 금융채산을 보유한 가구는 생계급여 대신 주거급여를 받을 수 있도록 전환하였다. 따라서 주거급여는 월세 가구에 유리하도록 설정되었다. 생계급여는 주거재산 이외의 재산에 대해서는 지금보다 훨씬 엄격한 기준을 적용하고, 최저생계비에서 임대료를 제외함으로써 사실상 현금급여액을 생계급여로 축소하였다. 주거급여는 주거재산을 포함한 모든 재산에 대해 매우 완화된 환산율을 적용하여, 사실상 전세 혹은 자가를 마련할 수 있는 재산액을 축적할 수 있는 구조로 설계되었다.

이 모형에서 생계급여의 경우 거주하고 있는 주택에 대해서만 공제가 이루어지고, 지역과 주거점유 형태별로 공제액이 차등화되므로, ‘수급권’이라는 측면만 놓고 볼 때 현 제도와 비교해서 자기주택 거주자와 대도시 거주자에게 유리하다. 반면, 월세 거주자는 지금보다 훨씬 더 불리한 입장에 처하며 현재 기초보장 수급자 중 월세 거주자의 상당수는 위와 같이 제도가 바뀔 경우 생계급여 수급에서 탈락할 위험에 처할 것이다. 그러나 생계급여 수급에서 탈락한 대부분의 월세 거주자는 주거급여를 받게 되므로 실질적으로는 불이익을 받게 되는 경우는 거의 없을 것으로 보인다. 단, 이 경우 현재 기초보장제도 하에서 받고 있는 각종 현물 급여의 지급 여부가 문제시될 수 있지만, 이는 이들 급여의 선정 기준에 좌우되므로 근본적으로는 생계급여와 주거급여의 분리로 인해 발생하는 문제로 볼 수는 없다.

다른 한편, ‘급여 수준’이라는 측면에서 볼 때는 현 수급자 중 자가 수급자의 급여액이 줄어들 것으로 예상된다. 현 제도에서는 자가 거주자에 대해서도 주거급여를 지급하고 있지만, 변화된 모형에서는 자가 거주자에 대해서는 주거급여를 지급하지 않게 된다. 이와 같이, 자가 거주자의 경우 생계급여만을 받게 되므로 급여액은 실질적으로 감소하게 된다. 반면, 지역별·점유형태별로 차등적인 주거급여를 설정함으로써 월세 거주자, 특히 대도시 월세 거주자의 경우 현재보다 더 높은 급여를 받게 된다.

제2절 재산의 소득환산제 개선모형별 효과 및 소요예산

1. 시뮬레이션 절차

재산의 소득환산제도의 대안별 효과—추가(혹은 감소) 수급자 수 및 그에 따른 소요 예산—를 추정하기 위한 시뮬레이션 절차는 다음과 같다.

먼저, 『2010년 최저생계비 계측을 위한 국민생활실태조사』 원자료⁷⁷⁾를 활용하여 가구빈곤율과 인구빈곤율을 추정하였다. 빈곤율은 소득평가액과 소득인정액(소득평가액+재산의 소득환산액) 기준으로 각각 산출되었다. 그 결과 아래 표에서와 같이, 가구빈곤율은 소득평가액 기준으로 15.14%, 소득인정액 기준으로 10.3%로 나타났다. 인구빈곤율은 소득평

77) 『2010년 최저생계비 계측을 위한 국민생활실태조사』는 『2010년 최저생계비 계측조사 연구』(김미곤 외, 2010)를 위해 전국 550개 표본조사구 약 22,000가구를 표본으로 조사된 전국적 규모의 조사이다. 최종적인 완료가구수는 19,261가구로 조사 완수율은 87.5%이다. 본 조사는 가장 최근의 대규모 가구조사이면서 재산의 소득환산제 시뮬레이션에 필요한 대부분을 변수를 포함하고 있어 본 연구에 가장 적합한 데이터로 사료된다.

가액 기준으로 10.48%와 소득인정액 기준으로 6.52%로 추정되었다. 여기에서 소득평가액과 소득인정액 간의 차이(A-B) 즉 가구 기준으로 4.86%p, 인구 기준으로 3.96%—는 소득평가액은 최저생계비 미만이지만 소득인정액은 최저생계비 이상인 가구와 인구의 비율을 의미한다. 이를 통계청 가구 및 인구추계 자료를 활용하여 전체 가구와 인구 대비 수치로 환산하면 각각 약 84만가구, 194만명이 된다⁷⁸⁾.

〈표 6-9〉 빈곤율

	가구빈곤율			인구빈곤율		
	소득평가액 (A)	소득인정액 (B)	A-B	소득평가액 (A)	소득인정액 (B)	A-B
비율	15.14	10.30	4.84	10.48	6.52	3.96
빈도	2,630,819	1,790,201	840,618	5,134,093	3,193,832	1,940,262

자료: 빈곤율은 「2010년 최저생계비 계측을 위한 국민생활실태조사」 원자료.
가구 및 인구 수는 통계청(www.kosis.kr)

다음으로 재산의 소득환산제 개선에 따른 수급가구(인구)의 증감을 가구주의 연령에 따라 분리하여 추계하기 위하여, 각 시뮬레이션 모형에 따라 추가로 수급가능한—혹은 탈락하는⁷⁹⁾— 가구와 인구수를 청장년가구주 가구와 노인가구주 가구로 분리해서 각각 산정하였다. 두 집단을 구분하는 가구주의 연령은 65세이다. 분석 결과, 소득평가액이 최저생계비 미만인면서 소득인정액은 최저생계비 이상인 가구 중 청장년가구주 가구가 차지하는 비율은 40.58%였으며, 나머지 59.42%는 노인가구주 가구였다. 이를 가구 수로 환산하면, 청장년가구주 가구가 약 34만가구, 노인가구주 가구가 약 50만가구로 나타났다.

78) 통계청(www.kosis.kr) 2011년 가구 및 인구 추계 자료 사용(가구 17,379,667가구, 인구 48,988,833명)하였다. 원데이터가 2009년 기준임에도 불구하고, 2011년 가구와 인구 수를 사용한 것은 최종적인 시뮬레이션 기준연도를 2011년도로 하기 위함이다.

79) 예컨대, 재산특례강화모형이나 생계급여와 주거급여 완전분리모형의 경우는 현 수급가구 중 일부가 탈락하는 한편, 비수급가구 중 일부가 새롭게 진입하게 된다. 따라서, 이러한 모형에서는 추가 수급가구 뿐 아니라 현 수급가구 중 탈락가구도 추계하여야 한다.

〈표 6-10〉 가구유형별 비율과 가구 수

	(단위: %, 가구)		
	청장년가구주	노인가구주	전체
비율	40.58	59.42	100.00
가구수	341,123	499,495	840,618

그러나 이러한 방식으로 추계된 모든 가구가 모두 수급가능한 것은 아니다. 부양의무자 기준이라는 또 하나의 엄연한 기준이 존재하기 때문이다. 이와 같이, 재산의 소득환산제도 개선으로 인해 소득인정액 기준이 최저생계비 미만이 되는 가구 중 상당수는 부양의무자 기준으로 인해 최종적으로 탈락하게 된다. 본 연구에서는 부양의무자 기준으로 인한 탈락을 고려하기 위하여, 현 제도 하에서 소득인정액이 최저생계비 미만인 가구 중 기초보장 수급을 받고 있는 가구의 비율, 즉 수급률을 산출하여 이를 위의 시뮬레이션 결과에 적용하였다. 분석 결과에 의하면, 수급률은 청장년가구주 가구의 경우 44.85%, 노인가구주 가구의 경우 27.95%로 노인가구주 가구의 수급률이 현저하게 낮은 것으로 나타났다. 이 비율을 위 표의 가구수에 적용하면 최종적인 최대 수급가능 가구 수가 산출된다. 아래 표에서 최대 수급가능 가구 수란 재산을 전혀 고려하지 않고 소득만을 고려하여 수급자를 선정할 경우, 즉 소득평가액이 최저생계비 미만인 가구를 수급대상으로 할 경우 추가로 진입하는 가구의 최대 추정치이다. 청장년가구주 가구의 경우 최대 약 15만가구, 노인가구주 가구의 경우 최대 약 14만가구가 수급가구에 포함되어 전체적으로 약 29만여 가구가 최대 추가 수급가능가구로 편입되는 것으로 추정된다⁸⁰⁾.

80) 물론 어떠한 나라도 공공부조에서 재산을 전혀 고려하지 않는 경우는 없기 때문에 이러한 최대 수급가능가구 수는 비현실적인 것이다. 이는 다만 시뮬레이션을 위한 기본 추계치일 뿐이다.

〈표 6-11〉 가구유형별 최대 수급가능가구수

	(단위: %, 가구)		
	청장년가구주	노인가구주	전체
수급률 ¹⁾	44.85	27.95	34.81
최대 수급가능가구수	152,994	139,609	292,602

주 : 1) 수급률은 소득인정액이 최저생계비 미만인 가구 중 기초보장 수급가구의 비율로 산출됨.

자료: 비율은 『2010년 최저생계비 계측을 위한 국민생활실태조사』 원자료.

가구 및 인구수는 통계청(www.kosis.kr)

마지막으로, 재산의 소득환산제 개선에 따른 추가 소요예산을 추계한다. 이는 두 가지 측면이 고려되어야 한다. 그 중 하나는 기존의 비수급가구 중 제도 개선으로 인해 추가로 수급하게 되는 가구로 인한 추가 소요예산이다. 이는 추가 수급가구의 생계급여는 현금급여기준선에서 추가수급가구의 평균 소득인정액을 뺀 ‘1가구당 생계급여’를 산출하고, 여기에 추가 수급가구 수를 곱해서 산출된다. 의료급여는 현 수급자의 1인당 평균 의료급여액에 추가 수급자 수를 곱하여 산출된다. 다른 하나는 재산의 소득환산제도 개선에 따른 현재 기초보장수급가구의 소득인정액 감소—즉, 생계급여액 증가—로 인한 추가 소요예산이다. 이는 먼저 현금급여기준선에서 현 제도 기준 수급가구의 소득인정액을 빼준 현 제도 기준 ‘1가구당 평균 생계급여액’을 산출하고, 다음으로 동일한 현금급여기준선에서 제도 개선 이후 기준 수급가구의 소득인정액을 빼준 제도 개선 이후의 ‘1가구당 평균 생계급여액’을 산출 한 후, 후자에서 전자를 빼주고 여기에 전체 수급가구수를 곱하여 산출된다. 이를 정리하면 다음과 같다.

《제도 개선에 따른 추가 수급가구의 생계급여와 의료급여 소요예산》

○ 추가 수급가구의 생계급여 소요예산 = $\frac{\sum_{k=1}^{n_1} (BEN_h - COM_k^{af})}{n_1} \times N_1$

○ 기존 수급가구의 생계급여 추가소요예산

$$= \frac{\sum_{k=1}^{n_2} [(BEN_h - COM_k^{af}) - (BEN_h - COM_k^{bef})]}{n_2} \times N_2$$

(단, $BEN < COM$ 인 경우, $BEN - COM = 0$)

○ 추가 수급가구의 의료급여 소요예산 = $BEN_m \times N_3$

여기에서, n_1 : 표본의 추가수급가구 수

n_2 : 표본의 기존수급가구 수

N_1 : 모집단의 추가수급가구 수

N_2 : 모집단의 기존수급가구 수

N_3 : 모집단의 추가수급자 수

BEN_h : 가구규모별 현금급여기준선

COM_k^{af} : 개선 후 k가구의 소득인정액

COM_k^{bef} : 개선 전 k가구의 소득인정액

BEN_m : 기존수급자의 1인당 월의료급여

이러한 시뮬레이션 분석은 불가피한 몇 가지 한계를 가진다. 첫째, 제도 개선은 수급자 또는 비수급 빈곤층의 행태 변화를 수반할 수 있다. 예컨대, 급여의 보충성 원칙으로 인해 새롭게 수급자로 편입된 가구의 경우 근로소득이나 사적 이전소득을 과소보고하거나 실질적으로 줄일 가능성이 있다. 그러나 이러한 행태변화를 예측하는 것은 매우 어렵기 때문에 본 연구에서는 현 상태에서의 소득과 재산을 그대로 반영할 수 밖에 없었다. 둘째, 변수 조작화의 한계이다. 본 연구에서 사용하는

『국민생활실태조사』에서 변수는 실제 기초보장제도의 수급자 선정과 급여시 사용하는 자산조사 항목을 모두 포함하고 있지 않다. 예컨대, 수급자 선정시 6개월이상 의료비를 공제해 주고 있지만 『국민생활실태조사』에서는 이를 부분적으로만 반영해 주었다. 또한 자동차 환산시 생업용 자동차, 차령 10년 이상의 자동차, 장애인 자동차 등을 일반재산으로 처리하고 있지만, 본 조사 결과에서는 이를 명확히 구분하기 어려웠다. 이러한 이유로 차량 시가 150만원 미만의 자동차와 중증 장애인이 있는 가구의 자동차를 일반재산으로 처리하는 방식으로 부분적으로만 조정하였다.

부양의무자 재산기준 개선에 따른 수급자 증감과 추가 소요 예산 산정을 위해서 『2008 부양의무자기준 개선을 위한 비수급빈곤가구 조사』(2008년 기준)의 원자료를 활용하였다. 추계의 결과가 기초노령연금이 본격적으로 실시되기 전인 2008년 기준이라는 점에서 한계가 있지만 본 연구에서는 대략적인 규모와 추이를 보는데 의의를 두고자 한다.

2. 수급자 증감 및 추가 소요 예산

가. 현 제도 하에서의 개선 모형 시뮬레이션 결과

현 제도 하에서의 점진적 개선모형에 따른 신규 수급자 증가 및 추가 소요예산, 그리고 기존 수급자 급여 증감에 따른 총 추가 소요예산은 아래 〈표 6-12〉, 〈표 6-13〉, 〈표6-14〉에 각각 제시되어 있다. 재산의 소득환산제 개선에 따라 최소 1,400여 가구(모형 I-1-1)에서 34,000여 가구(모형 I-7-4)에 이르기까지 다양하다. 다른 기준은 모두 현재와 동일하되 자동차의 소득환산율만 25%로 인하하는 경우 약 1,400가구, 7,000여명 정도가 추가로 수급자로 편입되는 것으로 나타났다.

다. 자동차의 소득환산율을 일반재산과 동일하게 취급할 경우 추가 수급자 가구는 약 14,000가구, 추가 수급자 수는 약 45,000명에 이르렀다. 이와 같이, 자동차 소득환산율의 경우 25% 이상에서는 수급자 수 증가에 거의 영향을 미치지 못하다가 25% 미만으로 떨어지면 수급자 수에 크게 영향을 미침을 알 수 있다. 또한, 자동차의 소득환산율 인하로 인해 기초보장 수급자로 편입되는 대부분의 가구가 청장년 가구주 가구라는 점도 눈여겨 보아야 할 점이다⁸¹⁾.

모든 환산율을 점진적으로 인하하는 것을 가정한 환산율 인하모형에서, 일반재산의 환산율을 1.67%까지, 금융재산의 환산율을 2.50%까지 낮추고 자동차 환산율을 일반재산과 동일하게 설정한 최대모형(I-7-5)의 경우 수급가구가 34,000여 가구, 수급자가 최대 10만명 정도까지 증가하는 것으로 나타났다. 이로 인한 소요 예산은 현금급여만을 감안할 때 약 740억원 정도로 추산되었다. 이에 더하여 기존 수급자 중 환산율 완화로 인해 급여액이 증가함으로써 약 340억원의 소요예산이 추가로 투입되어야 할 것으로 보인다. 따라서 최종적으로 환산율을 최대한 인하했을 때의 총 추가소요예산은 약 1,076억원 정도로 추산된다⁸²⁾.

부채 공제 순서를 현재의 일반재산→금융재산 순에서 금융재산→일반재산 순으로 변경할 때 수급자 변화를 보여주는 것이 모형 II이다. 환산율을 현재 부채 공제 순서에 따라 인하할 때(모형 I)와 부채 공제 순서를 변경한 후 인하할 때(모형 II)를 비교해 보면, 상대적으로 부채 공제 순서를 변경한 모형에서 신규 수급자 수 증가가 적게 나타남을 알 수

81) 단, 청장년가구주 가구의 17.9% 정도에는 노인이 1인 이상 포함되어 있다.

82) 이러한 추가소요예산은 부양의무자 기준 개선에 따른 소요예산에 비해 상당히 낮은 수준이다. 부양의무자 기준 개선에 따른 추가 소요예산은 모형에 따라 추가 소요예산은 최소 140억원에서 최대 16,780억원에 이르는 것으로 추계된 바 있다(여유진 외, 2009). 상대적으로 재산의 소득환산제 개선에 따른 추가 소요예산이 적은 것은 일차적으로 신규 수급자들의 현재 소득인정액이 최저생계비 바로 위에 몰려 있어서, 대부분의 경우 재산의 소득환산제를 개선하더라도 받을 수 있는 생계급여 수준이 매우 낮으며, 심지어 이들 중 상당수는 현금급여 대상이 아니기 때문이다. 또한, 본 연구에서 의료급여 예산을 제외한 것도 상대적으로 추가 소요예산이 낮게 나타난 한 원인이다.

있다. 이는 현재와 같이 일반재산→금융재산 순으로 공제할 때 빈곤 가구의 재산 산정에 좀 더 유리함을 의미한다. 즉, 빈곤 가구의 경우 재산의 대부분이 주택과 관련된 일반재산으로 분류될 개연성이 높기 때문에 일반재산에서 부채를 먼저 공제해 주는 것이 유리하다는 것이다. 이는 현 수급자의 경우에도 마찬가지이다. 현 수급자의 경우 현재의 환산율을 유지할 경우에는 급여가 증가하는 가구보다 급여가 감소하는 가구가 더 높게 나타난다. 또한, 환산율을 점차로 낮추더라도 일반재산→금융재산 순으로 공제했을 때보다 급여가 증가하는 가구가 상대적으로 덜 늘어나며, 급여가 줄어드는 가구도 일부 지속된다.

재산간 비율조정 모형(III)과 주거환산율 분리모형(IV)의 경우, 주거재산의 환산율을 크게 낮추는 경우 다른 모형에 비해 상대적으로 노인 신규수급자의 비중이 증가하는 것으로 나타났다. 예컨대, 금융재산의 환산율을 일반재산의 두 배인 8.34%로 높이는 대신 주거재산의 환산율을 1.04%로 낮추는 모형 III-4의 경우 신규 수급가구는 약 4,400가구로 추정되며, 이들 신규 수급가구 중 36.5%가 노인가구주 가구로 나타났다. 또, 다른 재산의 환산율을 고정한 채 주거재산의 환산율을 1.04%까지 인하할 경우(모형 IV-1-3) 신규 수급가구는 약 5,400여 가구로 추산되며, 신규 수급하는 3가구 중 1가구는 노인가구로 추정된다. 이와 같이, 다른 모형들에 비해 주거재산 환산율을 낮출 경우 상대적으로 노인 가구의 수급률이 증가하는 것은 노인가구의 특성상 주거용 재산은 비교적 높지만, 금융재산이나 소득은 상대적으로 낮은 가구가 많기 때문인 것으로 보인다. 또한 주거재산의 환산율을 크게 낮추더라도 자동차 환산율을 지금과 같이 100%로 유지하는 한 추가 수급자와 이로 인한 소요예산은 크지 않은 것으로 나타났다. 최대 신규 수급자 수는 4,200여 명, 현금급여의 추가 소요예산은 120억원 정도이며, 현 수급자의 급여 인상분까지를 반영하더라도 추가 소요예산은 330억원 정도였다.

〈표 6-12〉 재산의 소득환산제 개선모형에 따른 신규수급가구 수

구분	모형	환산율 (단위: 월, %)				추가수급가구 수1) (단위: 명)			추가수급가구의 비율 (단위: %)		
		주거재산	일반재산	금융재산	자동차	청장년	노인	전체	청장년	노인	전체
Baseline		4.17	4.17	6.26	100.00						
환산율인하 모형	I-1-1	4.17	4.17	6.26	75.00	0	0	0	0.0	0.0	0.0
	I-1-2	4.17	4.17	6.26	50.00	0	0	0	0.0	0.0	0.0
	I-1-3	4.17	4.17	6.26	25.00	1,378	0	1,378	100.0	0.0	100.0
	I-1-4	4.17	4.17	6.26	4.17	13,039	1,014	14,054	92.8	7.2	100.0
	I-2-1	3.33	3.33	5.00	100.00	1,444	273	1,716	84.1	15.9	100.0
	I-2-2	3.33	3.33	5.00	75.00	1,444	273	1,716	84.1	15.9	100.0
	I-2-3	3.33	3.33	5.00	50.00	1,444	273	1,716	84.1	15.9	100.0
	I-2-4	3.33	3.33	5.00	25.00	2,821	273	3,094	91.2	8.8	100.0
	I-2-5	3.33	3.33	5.00	3.33	15,674	1,287	16,961	92.4	7.6	100.0
	I-3-1	2.78	2.78	4.17	100.00	3,201	797	3,998	80.1	19.9	100.0
	I-3-2	2.78	2.78	4.17	75.00	3,201	797	3,998	80.1	19.9	100.0
	I-3-3	2.78	2.78	4.17	50.00	3,201	797	3,998	80.1	19.9	100.0
	I-3-4	2.78	2.78	4.17	25.00	4,579	797	5,376	85.2	14.8	100.0
	I-3-5	2.78	2.78	4.17	2.78	20,514	2,003	22,517	91.1	8.9	100.0
	I-4-1	2.38	2.38	3.57	100.00	3,966	930	4,896	81.0	19.0	100.0
	I-4-2	2.38	2.38	3.57	75.00	3,966	930	4,896	81.0	19.0	100.0
	I-4-3	2.38	2.38	3.57	50.00	3,966	930	4,896	81.0	19.0	100.0
	I-4-4	2.38	2.38	3.57	25.00	5,344	930	6,273	85.2	14.8	100.0
	I-4-5	2.38	2.38	3.57	2.38	21,776	2,136	23,912	91.1	8.9	100.0
	I-5-1	2.08	2.08	3.13	100.00	6,036	1,633	7,669	78.7	21.3	100.0

구분	모형	환산율 (단위: 월, %)				추가수급가구 수1) (단위: 명)			추가수급가구의 비율 (단위: %)		
		주거재산	일반재산	금융재산	자동차	청장년	노인	전체	청장년	노인	전체
	I-5-2	2.08	2.08	3.13		6,036	1,633	7,669	78.7	21.3	100.0
	I-5-3	2.08	2.08	3.13	50.00	6,036	1,633	7,669	78.7	21.3	100.0
	I-5-4	2.08	2.08	3.13	25.00	7,414	1,633	9,047	81.9	18.1	100.0
	I-5-5	2.08	2.08	3.13	2.08	25,545	2,839	28,384	90.0	10.0	100.0
	I-6-1	1.85	1.85	2.78	100.00	7,893	2,418	10,311	76.6	23.4	100.0
	I-6-2	1.85	1.85	2.78	75.00	7,893	2,418	10,311	76.6	23.4	100.0
	I-6-3	1.85	1.85	2.78	50.00	7,893	2,418	10,311	76.6	23.4	100.0
	I-6-4	1.85	1.85	2.78	25.00	9,271	2,418	11,689	79.3	20.7	100.0
	I-6-5	1.85	1.85	2.78	1.85	29,167	3,624	32,790	88.9	11.1	100.0
	I-7-1	1.67	1.67	2.50	100.00	8,940	2,581	11,521	77.6	22.4	100.0
	I-7-2	1.67	1.67	2.50	75.00	8,940	2,581	11,521	77.6	22.4	100.0
	I-7-3	1.67	1.67	2.50	50.00	8,940	2,581	11,521	77.6	22.4	100.0
	I-7-4	1.67	1.67	2.50	25.00	10,318	2,581	12,899	80.0	20.0	100.0
	I-7-5	1.67	1.67	2.50	1.67	30,627	3,787	34,414	89.0	11.0	100.0
부채순서 변경모형	II-1	4.17	4.17	6.26	100.00	224	0	224	100.0	0.0	100.0
	II-2	4.17	4.17	6.26	4.17	13,127	1,014	14,141	92.8	7.2	100.0
	II-3	3.33	3.33	5.00	100.00	871	0	871	100.0	0.0	100.0
	II-4	3.33	3.33	5.00	3.33	15,102	1,014	16,116	93.7	6.3	100.0
	II-5	2.78	2.78	4.17	100.00	2,181	641	2,822	77.3	22.7	100.0
	II-6	2.78	2.78	4.17	2.78	19,154	1,847	21,002	91.2	8.8	100.0
	II-7	2.38	2.38	3.57	100.00	4,318	797	5,114	84.4	15.6	100.0
	II-8	2.38	2.38	3.57	2.38	21,514	2,003	23,517	91.5	8.5	100.0
	II-9	2.08	2.08	3.13	100.00	4,897	1,615	6,512	75.2	24.8	100.0

구분	모형	환산율 (단위: 월, %)				추가수급가구 수1) (단위: 명)			추가수급가구의 비율 (단위: %)		
		주거재산	일반재산	금융재산	자동차	청장년	노인	전체	청장년	노인	전체
	Ⅱ-10	2.08	2.08	3.13	2.08	24,130	2,821	26,952	89.5	10.5	100.0
	Ⅱ-11	1.85	1.85	2.78	100.00	5,884	1,834	7,718	76.2	23.8	100.0
	Ⅱ-12	1.85	1.85	2.78	1.85	25,659	3,040	28,699	89.4	10.6	100.0
	Ⅱ-13	1.67	1.67	2.50	100.00	6,899	2,418	9,317	74.1	25.9	100.0
	Ⅱ-14	1.67	1.67	2.50	1.67	27,860	3,624	31,484	88.5	11.5	100.0
재산간비율 조정모형	Ⅲ-1	4.17	4.17	4.17	100.00	871	0	871	100.0	0.0	100.0
	Ⅲ-2	4.17	4.17	8.34	100.00	0	0	0	0.0	0.0	0.0
	Ⅲ-3	2.09	4.17	8.34	100.00	1,216	273	1,489	81.7	18.3	100.0
	Ⅲ-4	1.04	4.17	8.34	100.00	2,822	1,619	4,441	63.5	36.5	100.0
주거환산율 분리모형	Ⅳ-1-1	3.13	4.17	6.26	100.00	637	273	910	70.0	30.0	100.0
	Ⅳ-1-2	2.09	4.17	6.26	100.00	1,216	273	1,489	81.7	18.3	100.0
	Ⅳ-1-3	1.04	4.17	6.26	100.00	3,568	1,789	5,356	66.6	33.4	100.0
	Ⅳ-2-1	3.13	4.17	6.26	100.00	637	273	910	70.0	30.0	100.0
	Ⅳ-2-2	2.09	4.17	6.26	100.00	1,216	273	1,489	81.7	18.3	100.0
	Ⅳ-2-3	1.04	4.17	6.26	100.00	3,568	1,789	5,356	66.6	33.4	100.0
기본공제액 인상모형	V-1	4.17	4.17	6.26	100.00	4,561	907	5,469	83.4	16.6	100.0
	V-2	4.17	4.17	6.26	100.00	27,762	15,843	43,605	63.7	36.3	100.0
가구규모별 기본공제액 차등모형	Ⅵ-1	4.17	4.17	6.26	100.00	2,886	467	3,352	86.1	13.9	100.0
	Ⅵ-2	4.17	4.17	6.26	100.00	16,271	3,270	19,541	83.3	16.7	100.0

주 1) 청장년가구주 가구 중 17.9%에는 노인이 포함되어 있음.

〈표 6-13〉 재산의 소득환산제 개선모형에 따른 신규수급자 소요예산 추계 결과

구분	모형	환산율 (단위: 월, %)				추가수급자 수 (단위: 명)			신규수급자소요예산 (단위:연간, 천원) ※ 의료급여 예산 미포함		
		주거재산	일반재산	금융재산	자동차	청장년	노인	전체	청장년	노인	전체
Baseline		4.17	4.17	6.26	100.00						
환산율인하 모형	I-1-1	4.17	4.17	6.26	75.00	0	0	0	0	0	0
	I-1-2	4.17	4.17	6.26	50.00	0	0	0	0	0	0
	I-1-3	4.17	4.17	6.26	25.00	7,000	0	7,000	0	0	0
	I-1-4	4.17	4.17	6.26	4.17	42,478	2,234	44,712	44,581,831	1,984,460	46,566,292
	I-2-1	3.33	3.33	5.00	100.00	2,580	818	3,398	0	0	0
	I-2-2	3.33	3.33	5.00	75.00	2,580	818	3,398	0	0	0
	I-2-3	3.33	3.33	5.00	50.00	2,580	818	3,398	0	0	0
	I-2-4	3.33	3.33	5.00	25.00	9,580	818	10,398	0	0	0
	I-2-5	3.33	3.33	5.00	3.33	49,559	3,053	52,612	50,387,459	2,266,883	52,654,342
	I-3-1	2.78	2.78	4.17	100.00	6,921	2,235	9,156	66,594	0	66,594
	I-3-2	2.78	2.78	4.17	75.00	6,921	2,235	9,156	66,594	0	66,594
	I-3-3	2.78	2.78	4.17	50.00	6,921	2,235	9,156	66,594	0	66,594
	I-3-4	2.78	2.78	4.17	25.00	13,921	2,235	16,156	66,594	0	66,594
	I-3-5	2.78	2.78	4.17	2.78	64,375	4,661	69,036	54,785,010	2,451,809	57,236,819

구분	모형	환산율 (단위: 월, %)				추가수급자 수 (단위: 명)			신규수급자소요예산 (단위: 연간, 천원) ※ 의료급여 예산 미포함		
		주거재산	일반재산	금융재산	자동차	청장년	노인	전체	청장년	노인	전체
	I-4-1	2.38	2.38	3.57	100.00	9,213	2,501	11,714	82,489	0	82,489
	I-4-2	2.38	2.38	3.57	75.00	9,213	2,501	11,714	1,094,478	7,339	1,101,817
	I-4-3	2.38	2.38	3.57	50.00	9,213	2,501	11,714	1,094,478	7,339	1,101,817
	I-4-4	2.38	2.38	3.57	25.00	16,213	2,501	18,714	1,094,476	7,339	1,101,815
	I-4-5	2.38	2.38	3.57	2.38	67,664	4,927	72,591	59,139,073	2,593,639	61,732,711
	I-5-1	2.08	2.08	3.13	100.00	15,599	4,474	20,073	2,164,771	277,913	2,442,684
	I-5-2	2.08	2.08	3.13	75.00	15,599	4,474	20,073	2,164,771	277,913	2,442,684
	I-5-3	2.08	2.08	3.13	50.00	15,599	4,474	20,073	2,164,771	277,913	2,442,684
	I-5-4	2.08	2.08	3.13	25.00	22,599	4,474	27,073	2,164,773	277,913	2,442,686
	I-5-5	2.08	2.08	3.13	2.08	78,631	6,900	85,531	63,045,234	2,965,074	66,010,307
	I-6-1	1.85	1.85	2.78	100.00	21,260	6,700	27,960	3,000,113	576,002	3,576,116
	I-6-2	1.85	1.85	2.78	75.00	21,260	6,700	27,960	3,000,113	576,002	3,576,116
	I-6-3	1.85	1.85	2.78	50.00	21,260	6,700	27,960	3,000,113	576,002	3,576,116
	I-6-4	1.85	1.85	2.78	25.00	28,260	6,700	34,960	3,000,116	576,002	3,576,119
	I-6-5	1.85	1.85	2.78	1.85	91,351	9,126	100,477	66,399,827	3,351,970	69,751,797
	I-7-1	1.67	1.67	2.50	100.00	23,403	7,026	30,430	3,660,965	1,057,267	4,718,232
	I-7-2	1.67	1.67	2.50	75.00	23,403	7,026	30,430	3,660,965	1,057,267	4,718,232

구분	모형	환산율 (단위: 월, %)				추가수급자 수 (단위: 명)			신규수급자소요예산 (단위:연간, 천원)) ※ 의료급여 예산 미포함		
		주거재산	일반재산	금융재산	자동차	청장년	노인	전체	청장년	노인	전체
	I-7-3	1.67	1.67	2.50	50.00	23,403	7,026	30,430	3,660,965	1,057,267	4,718,232
	I-7-4	1.67	1.67	2.50	25.00	30,404	7,026	37,430	3,660,968	1,057,267	4,718,235
	I-7-5	1.67	1.67	2.50	1.67	95,145	9,452	104,598	69,793,417	3,909,322	73,702,738
부채순서 변경모형	Ⅱ-1	4.17	4.17	6.26	100.00	449	0	449	0	0	0
	Ⅱ-2	4.17	4.17	6.26	4.17	42,380	2,234	44,615	44,466,880	1,984,460	46,451,340
	Ⅱ-3	3.33	3.33	5.00	100.00	1,095	0	1,095	54,424	0	54,424
	Ⅱ-4	3.33	3.33	5.00	3.33	48,074	2,234	50,308	50,258,118	2,266,891	52,525,008
	Ⅱ-5	2.78	2.78	4.17	100.00	4,133	1,924	6,057	621,402	0	621,402
	Ⅱ-6	2.78	2.78	4.17	2.78	60,911	4,350	65,260	55,111,035	2,451,812	57,562,848
	Ⅱ-7	2.38	2.38	3.57	100.00	10,732	2,235	12,967	1,588,389	0	1,588,389
	Ⅱ-8	2.38	2.38	3.57	2.38	53,479	4,661	58,140	59,371,427	2,586,299	61,957,726
	Ⅱ-9	2.08	2.08	3.13	100.00	11,891	4,219	16,110	2,604,841	129,239	2,734,080
	Ⅱ-10	2.08	2.08	3.13	2.08	74,372	6,645	81,017	63,028,333	2,816,401	65,844,734
	Ⅱ-11	1.85	1.85	2.78	100.00	15,628	4,876	20,504	3,608,345	338,376	3,946,721
	Ⅱ-12	1.85	1.85	2.78	1.85	79,722	7,302	87,024	66,304,965	3,114,342	69,419,308
	Ⅱ-13	1.67	1.67	2.50	100.00	18,792	6,700	25,492	4,467,784	854,905	5,322,689
	Ⅱ-14	1.67	1.67	2.50	1.67	87,632	9,126	96,757	69,866,284	3,706,956	73,573,239

구분	모형	환산율 (단위: 월, %)				추가수급자 수 (단위: 명)			신규수급자소요예산 (단위:연간, 천원) ※ 의료급여 예산 미포함		
		주거재산	일반재산	금융재산	자동차	청장년	노인	전체	청장년	노인	전체
재산간비율 조정모형	Ⅲ-1	4.17	4.17	4.17	100.00	1,095	0	1,095	66,595	0	66,595
	Ⅲ-2	4.17	4.17	8.34	100.00	0	0	0	0	0	0
	Ⅲ-3	2.09	4.17	8.34	100.00	2,432	818	3,251	0	0	0
	Ⅲ-4	1.04	4.17	8.34	100.00	6,460	3,903	10,363	683,427	267,348	950,775
주거환산율 분리모형	Ⅳ-1-1	3.13	4.17	6.26	100.00	1,274	818	2,092	0	0	0
	Ⅳ-1-2	2.09	4.17	6.26	100.00	2,432	818	3,251	0	0	0
	Ⅳ-1-3	1.04	4.17	6.26	100.00	8,697	4,242	12,938	683,427	538,530	1,221,957
	Ⅳ-2-1	3.13	4.17	6.26	100.00	1,274	818	2,092	0	0	0
	Ⅳ-2-2	2.09	4.17	6.26	100.00	2,432	818	3,251	0	0	0
	Ⅳ-2-3	1.04	4.17	6.26	100.00	8,697	4,242	12,938	683,427	538,530	1,221,957
기본공제액 인상모형	V-1	4.17	4.17	6.26	100.00	11,117	2,281	13,398	1,040,336	0	1,040,336
	V-2	4.17	4.17	6.26	100.00	70,541	32,726	103,266	34,652,298	21,954,603	56,606,902
가구규모별 기본공제액 차등모형	Ⅵ-1	4.17	4.17	6.26	100.00	10,267	1,400	11,667	0	0	0
	Ⅵ-2	4.17	4.17	6.26	100.00	55,089	10,860	65,949	14,573,563	3,399,055	17,972,618
재산특례 강화모형	Ⅶ	4.17	4.17	6.26	100.00	0	0	0	0	0	0

〈표 6-14〉 재산의 소득환산제 개선모형에 따른 총 추가소요예산 추계 결과

구분	모형	가정	신규수급가구		기존수급가구				총추가소요예산 ※ 의료급여 예산 미포함
			가구수	소요예산	급여증가 가구수	소요예산	급여감소 가구수	절감예산	
Baseline				0	0	0	0	0	0
환산율 인하모형	I-1-1	사용기간 2년	0	0	0	0	0	0	0
	I-1-2		0	0	0	0	0	0	0
	I-1-3		1,378	0	1,582	4,820,877	0	0	4,820,877
	I-1-4		14,054	46,566,292	7,118	7,364,297	0	0	53,930,589
	I-2-1	사용기간 2.5년	1,716	0	7,118	7,364,297	0	0	7,364,297
	I-2-2		1,716	0	7,118	7,364,297	0	0	7,364,297
	I-2-3		1,716	0	7,118	7,364,297	0	0	7,364,297
	I-2-4		3,094	0	7,118	7,364,297	0	0	7,364,297
	I-2-5		16,961	52,654,342	8,700	13,043,108	0	0	65,697,450
	I-3-1	사용기간 3년	3,998	66,594	7,118	12,870,915	0	0	12,937,509
	I-3-2		3,998	66,594	7,118	12,870,915	0	0	12,937,509
	I-3-3		3,998	66,594	7,118	12,870,915	0	0	12,937,509
	I-3-4		5,376	66,594	7,118	12,870,915	0	0	12,937,509
	I-3-5		22,517	57,236,819	8,700	19,062,470	0	0	76,299,290
	I-4-1	사용기간 3.5년	4,896	82,489	7,118	12,870,915	0	0	12,953,404
	I-4-2		4,896	1,101,817	7,118	16,875,720	0	0	17,977,537
	I-4-3		4,896	1,101,817	7,118	16,875,720	0	0	17,977,537
	I-4-4		6,273	1,101,815	8,700	23,440,195	0	0	24,542,010
	I-4-5		23,912	61,732,711	7,118	12,870,915	0	0	74,603,626
	I-5-1	사용기간	7,669	2,442,684	9,052	20,681,370	0	0	23,124,054

구분	모형	가정	신규수급가구		기존수급가구				총추가소요예산 ※ 의료급여 예산 미포함
			가구수	소요예산	급여증가 가구수	소요예산	급여감소 가구수	절감예산	
부채순서 변경모형	I-5-2	4년	7,669	2,442,684	9,052	20,681,370	0	0	23,124,054
	I-5-3		7,669	2,442,684	9,052	20,681,370	0	0	23,124,054
	I-5-4		9,047	2,442,686	9,052	20,681,370	0	0	23,124,056
	I-5-5		28,384	66,010,307	10,633	27,533,787	0	0	93,544,094
	I-6-1	사용기간 4.5년	10,311	3,576,116	9,052	24,031,317	0	0	27,607,432
	I-6-2		10,311	3,576,116	9,052	24,031,317	0	0	27,607,432
	I-6-3		10,311	3,576,116	9,052	24,031,317	0	0	27,607,432
	I-6-4		11,689	3,576,119	9,052	24,031,317	0	0	27,607,435
	I-6-5	사용기간 5년	32,790	69,751,797	10,633	31,097,471	0	0	100,849,268
	I-7-1		11,521	4,718,232	9,052	26,657,835	0	0	31,376,067
	I-7-2		11,521	4,718,232	9,052	26,657,835	0	0	31,376,067
	I-7-3		11,521	4,718,232	9,052	26,657,835	0	0	31,376,067
	I-7-4		12,899	4,718,235	9,052	26,657,835	0	0	31,376,070
	I-7-5		34,414	73,702,738	10,633	33,891,270	0	0	107,594,008
	II-1	사용기간	224	0	0	0	4,482	-2,993,323	-2,993,323
	II-2	2년	14,141	46,451,340	1,582	4,441,236	4,482	-2,993,323	47,899,253
	II-3	사용기간	871	54,424	6,239	6,174,818	2,373	-1,230,833	4,998,409
	II-4	2.5년	16,116	52,525,008	7,821	11,850,300	2,373	-1,230,833	63,144,475
	II-5	사용기간	2,822	621,402	7,118	11,499,978	1,494	-642,694	11,478,687
	II-6	3년	21,002	57,562,848	8,700	17,696,045	1,494	-642,694	74,616,199
	II-7	사용기간	5,114	1,588,389	7,118	15,702,042	1,494	-550,220	16,740,211
	II-8	3.5년	23,517	61,957,726	8,700	22,270,368	1,494	-550,220	83,677,874

구분	모형	가정	신규수급가구		기존수급가구				총추가소요예산 ※ 의료급여 예산 미포함
			가구수	소요예산	급여증가 가구수	소요예산	급여감소 가구수	절감예산	
	Ⅱ-9	사용기간	6,512	2,734,080	7,118	18,853,594	1,494	-480,864	21,106,811
	Ⅱ-10	4년	26,952	65,844,734	8,700	25,701,121	1,494	-480,864	91,064,990
	Ⅱ-11	사용기간	7,718	3,946,721	7,909	21,164,729	1,494	-427,692	24,683,758
	Ⅱ-12	4.5년	28,699	69,419,308	9,491	28,217,855	1,494	-427,692	97,209,470
	Ⅱ-13	사용기간	9,317	5,322,689	9,052	23,487,502	1,494	-386,078	28,424,112
	Ⅱ-14	5년	31,484	73,573,239	10,633	30,728,510	1,494	-386,078	103,915,671
재산간 비율조정 모형	Ⅲ-1	1대1	871	66,595	0	0	0	0	66,595
	Ⅲ-2	1대2	0	0	0	0	0	0	0
	Ⅲ-3	0.5:1:2	1,489	0	7,909	19,485,529	0	0	19,485,529
	Ⅲ-4	0.25:1:2	4,441	950,775	7,909	30,925,930	0	0	31,876,705
주거 환산율 분리모형	Ⅳ-1-1	일반재산의 0.75	910	0	7,118	9,203,208	0	0	9,203,208
	Ⅳ-1-2	일반재산의 0.5	1,489	0	7,909	19,485,529	0	0	19,485,529
	Ⅳ-1-3	일반재산의 0.25	5,356	1,221,957	9,052	31,596,278	0	0	32,818,234
	Ⅳ-2-1	일반재산의 0.75	910	0	7,118	9,203,208	36,031	-22,650,092	-13,446,884
	Ⅳ-2-2	일반재산의 0.5	1,489	0	7,909	19,485,529	36,031	-22,650,092	-3,164,563
	Ⅳ-2-3	일반재산의 0.25	5,356	1,221,957	9,052	31,596,278	36,031	-22,650,092	10,168,142

구분	모형	가정	신규수급가구		기존수급가구				총추가소요예산 ※ 의료급여 예산 미포함
			가구수	소요예산	급여증가 가구수	소요예산	급여감소 가구수	절감예산	
기본 공제액 인상모형	V-1	2010년 최저주거비 전세기준	5,469	1,040,336	6,503	16,837,698	0	0	17,878,034
	V-2	2010년 최저주거비 자가기준	43,605	56,606,902	10,721	54,720,803	0	0	111,327,705
가구 규모별 기본공제 차등모형	VI-1	2010년 최저주거비 전세기준	3,352	0	3,252	10,875,878	7,470	-5,170,030	5,705,848
	VI-2	2010년 최저주거비 자가기준	19,541	17,972,618	8,436	46,390,156	527	-1,335,084	63,027,690
재산특례 강화모형	VII	근로능력가 구와 동일	0	0	0	0	15,203	-12,522,536	-12,522,536

기본공제액을 2010년 최저거주면적에 해당하는 자가 가격까지 인상할 경우 추가 수급가구는 약 43,600여 가구에 이르러, 신규 수급가구는 가장 많지만 이에 따른 예산은 약 570억으로 환산율을 최대한 인하한 모형 I-7-5(약 737억원)보다 낮게 나타났다. 이는 상대적으로 가구 규모가 적어 추가 가구원수(103천명)가 모형 I-7-5(105천명)보다 약간 적게 나타날 뿐 아니라 1인당 급여액이 상대적으로 낮기 때문이다. 그러나 기존 수급가구의 급여액 증가까지를 반영한 합계 추가 소요예산은 1,110억여원으로, 분석된 모든 모형 중 가장 소요예산이 높은 것으로 나타났다.

제도 합리성을 높이기 위한 한 방안으로 제시된 가구규모별 기본공제액 차등모형(모형 VI)에서, 최저거주면적에 해당하는 전세가액으로 가구규모별 기본공제액을 설정한 경우(모형 VI-1) 추가 수급가구는 약 3,400가구, 수급자 수는 약 1만명 정도로 나타났으며, 이에 따른 현금급여 추가 소요예산은 전무한 것으로 나타났다. 즉, 신규 수급자들은 대부분 현금급여 기준선 이상의 소득인정액을 보유한 것으로 추정된다. 또한, 예상할 수 있는 바와 같이, 수급자의 70% 이상을 차지하고 있는 1~2인 가구의 기본공제액이 낮아짐에 따라 추가 소요예산은 마이너스인 것으로 나타났다. 이에 비해, 가구규모별 기본공제액을 2010년 최저거주면적에 해당하는 자가액으로 설정한 경우 신규 수급가구는 약 16,000가구, 신규 수급자는 66,000가구로 추산되었으며, 이에 따른 현금급여 추가 소요예산도 180억원에 이르는 것으로 추정된다. 또한, 기존 수급자의 급여 증가까지를 감안한 총 소요예산은 630억원에 이르는 것으로 추계되었다.

재산특례 강화모형(VII)은 현재 근로무능력자로만 구성된 가구에 적용되는 재산특례를 폐지하고 다른 수급자와 동일한 재산기준을 적용하는 모형이다. 이러한 모형의 결과는 예상할 수 있는 바와 같이 기존 수급

자의 탈락 혹은 급여의 감소를 초래할 수 있기 때문에 접근에 신중을 기하여야 함은 물론이다. 추계 결과 재산특례 강화모형에 의해 급여가 감소되는 수급가구는 15,000가구에 이르며, 이로 인한 현금급여 감소 총액은 120억에 달하는 것으로 나타났다.

마지막으로, 앞서 서술한 바와 같이 현재 수급자의 재산 기준과 부양의무자 재산 기준은 연동되어 있다. 따라서 재산의 소득환산제가 개선됨에 따라 부양의무자 재산 기준도 개선됨으로써 수급자가 증가되는 간접 효과가 발생하게 된다. 앞서 살펴본 모형 중 주로 환산을 변동에 따른 부양의무자 재산 기준 변화로 인한 수급자 증가와 소요예산을 추계한 결과는 아래 표와 같다.

〈표 6-15〉 부양의무자 재산기준 변화에 따른 추가 수급자 수 및 소요예산

(단위: 명, 천원)

모형	재산기준		추가 수급자수	1인당 급여액	추가 소요예산
	기본재산	환산율		현금급여	※ 의료급여 예산 미포함
VIII-1	대도시:13,300만원 중소도시:10,850만원 농어촌:10,150만원	3.33%	17,193	1,133	15,266,853
		2.78%	19,281	1,120	16,921,620
		2.38%	22,274	1,174	20,502,698
		2.08%	25,267	1,172	23,213,471
		1.85%	26,032	1,192	24,317,726
		1.67%	28,051	1,183	26,020,901
		1.04%	41,485	1,232	40,055,474
VIII-2	대도시:18,900만원 중소도시:11,900만원 농어촌:10,150만원	4.17%	27,355	1,251	26,827,307
		3.33%	29,165	1,255	28,695,155
		2.78%	30,766	1,240	29,902,578
		2.38%	33,271	1,241	32,357,151
		2.08%	35,847	1,238	34,773,600
		1.85%	38,074	1,263	37,695,760
		1.67%	39,536	1,259	39,024,580
		1.04%	51,091	1,292	51,732,836

자료: 『2008 부양의무자기준 개선을 위한 비수급빈곤가구 조사』 원자료(2008년 기준)

먼저, 부양의무자 기본재산을 현재 적용되고 있는 기준, 즉 2008년 수급자 기본재산의 3.5배로 유지한 채 환산율만 점진적으로 인하한 모형(VIII-1)의 경우 환산을 인하에 따라 수급자 수는 17,000여명에서 41,000여명까지 증가하는 것으로 나타났다. 이에 따른 현금급여 추가 소요예산은 150억원에서 400억원까지로 추산되었다. 부양의무자 기본재산을 현재 수급자에게 적용되고 있는 기본재산의 3.5배로 인상하고 환산율도 점진적으로 인하하는 것을 가정한 모형 VIII-2의 경우, 추정되는 추가 수급자 수는 환산율 4.17%에서 1.04%까지로 변화함에 따라 약 27,000명에서 51,000명까지로 나타난다. 또한, 이에 따른 추가 소요 예산은 270억에서 520억원 정도로 추계되었다.

나. 생계급여와 주거급여 분리 모형 시뮬레이션 결과

생계급여와 주거급여를 분리한 모형에 의한 실태 분석 결과⁸³⁾는 아래 표와 같다. 소득인정액이 생계급여 기준 최저생계비 미만인 빈곤가구의 비율은 6.36%, 주거급여 기준 최저생계비 미만인 가구의 비율은 각각 7.14%와 7.38%로 나타났다. 현 기초보장 수급자 중 생계급여의 경우 70.8%, 주거급여1의 경우 69.8%, 주거급여2의 경우 69.9%가 변화된 급여 체계 하에서도 급여를 수급할 수 있는 것으로 추정된다. 또, 자가·무상임차가구의 경우 주거급여를 거의 수급받지 못하는 반면, 월세가구의 경우 4가구 중 1가구 정도가 주거급여를 받을 수 있는 것으로 나타났다. 생계급여의 경우도 월세가구의 수급률이 높기는 하지만, 자가가구의 수급률도 상당히 높게 나타났다.

83) 이러한 결과는 물론 부양의무자 기준을 적용하기 전 기준이다. 부양의무자 기준을 적용할 때 수급률은 여기에서 1/2~1/3 수준으로 떨어질 것이다. 부양의무자 기준을 적용한 결과 추정 수급자 수는 <표 6-18>에 제시되어 있다.

〈표 6-16〉 생계급여와 주거급여 분리모형에 따른 실태 분석

(단위: %)

구분		구분	생계급여	주거급여1	주거급여2
빈곤율		빈곤	6.36	7.14	7.38
빈곤가구의 가구주 연령 분포		65세 미만	34.29	51.23	51.62
		65세 이상	65.71	48.77	48.38
현 기초보장수급자 중 수급자 비율		비수급	29.22	30.19	30.07
		수급	70.78	69.81	69.93
주거접유 형태별 빈곤자 비율	자가/무상임차	비수급	95.3	99.39	99.39
		수급	4.7	0.61	0.61
	전세	비수급	93.46	89.36	88.36
		수급	6.54	10.64	11.64
	월세/보증부월세	비수급	88.16	74.37	74.15
		수급	11.84	25.63	25.85

주: 주거급여1과 주거급여2는 각각 표 2-7에서 환산율1과 환산율2를 적용한 모형임.

새로운 모형에 의한 생계급여와 주거급여 수급 분포를 좀 더 세부적으로 살펴본 결과는 아래 표와 같다. 전체 가구를 대상으로 볼 때, 주거급여와 생계급여를 동시에 받을 수 있는 가구는 6.4% 내외이다. 이에 비해, 생계급여만 받을 수 있는 가구는 2.5% 내외로 추정되며, 주거급여만 받을 수 있는 가구는 3.3~3.6% 내외가 될 것으로 추정되었다. 현재 기초보장 수급가구만을 놓고 볼 때, 수급자의 약 54.6% 정도는 새로운 모형 하에서도 생계급여와 주거급여를 모두 받을 수 있는 것으로 분석되었다. 또한, 생계급여만을 받을 수 있는 가구는 16.2% 내외, 주거급여만 받을 수 있는 가구는 15.3% 내외가 될 것으로 추정되었다. 그러나 현재 기초보장 수급가구 중 약 14% 정도는 생계급여와 주거급여를 분리한 새로운 모형 하에서는 두 급여 모두 받지 못하는 것으로 나타났다.

〈표 6-17〉 생계급여와 주거급여 분리모형에 따른 수급자 분포

	생계 급여	주거급여1			주거급여2		
		비수급	수급	합계	비수급	수급	합계
전체	비수급	90.33	3.31	93.64	90.08	3.55	93.64
	수급	2.53	3.83	6.36	2.53	3.83	6.36
	합계	92.86	7.14	100	92.62	7.38	100
현 수급자	비수급	13.95	15.26	29.22	13.84	15.38	29.22
	수급	16.23	54.55	70.78	16.23	54.55	70.78
	합계	30.19	69.81	100	30.07	69.93	100

〈표 6-18〉 생계급여와 주거급여 분리모형에 따른 총소요예산

		생계급여 혹은 주거급여1	생계급여 혹은 주거급여2
현기초보장비수급가구의 수급률	모수:기초보장가 구제외 총가구	6.42%	6.67%
현기초보장수급가구의 수급률	모수:총수급가구	86.05%	86.16%
수급가구수(2010년)	현 비수급가구 ¹⁾	364천가구	378천가구
	현 수급가구	756천가구	757천가구
	총 수급가구	1,120천가구	1,135천가구
가구당 평균급여액		233.7천원	233.0천원
총소요예산 (의료급여 미포함)	(중앙+지방)	31,403억원	31,742억원

주: 1) 수급률은 소득인정액이 최저생계비 미만인 가구 중 기초보장 수급가구의 비율(34.81%)로 산출됨.

마지막으로, 생계급여와 주거급여 분리모형의 총 소요예산은 3조 2천
억원 내외가 될 것으로 추계되었다⁸⁴⁾. 이는 현재 기초보장 비수급가구
에 대해서는 부양의무자 기준에 의한 탈락예상분(65.19%)을 반영하여
추계한 결과이다. 즉, 제도 운영방식에 따라 주거급여에 대해서는 부양

84) 이는 의료급여 예산을 제외한 금액이며, 지자체 예산까지 포함한 액수이다.

의무자 기준을 적용하지 않는다면 수급가구는 이보다 훨씬 증가할 것으로 예상된다.

결론 및 정책적 제언

제7장 결론 및 정책적 제언

제1절 요약 및 결론

본 연구는 국민기초생활보장제도 재산의 소득환산제도를 재검토함으로써 논리적 근거를 보강함과 아울러 좀 더 효율적이고 현실성 있는 방안을 마련하고, 이에 따른 사회·경제적 효과를 분석하는 데 일차적 목적을 두었다. 이를 위해 본 연구에서는 재산의 소득환산제의 이론적·논리적 근거, 외국 공공부조제도에서의 재산 범위와 재산 기준이 주는 시사점, 재산의 소득환산제에 대한 사회복지 전담공무원의 인식, 그리고 재산의 소득환산제의 문제점과 개선대안, 개선 대안별 사각지대 해소효과와 추가 소요예산을 분석하는데 각 장이 할애되었다. 각 장별 내용을 요약하면 다음과 같다.

먼저, 재산의 소득환산제의 이론적·논리적 근거를 다루고 있는 제2장에서는 보충성 원칙과 최저생활보장 원칙 간의 상충성(trade-off) 측면에서 공공부조제도에 개별가구의 능력을 측정하는 지표로서 소득기준뿐만 아니라 재산기준을 두고 있음을 강조한다. 또한, 재산기준으로서 ‘cut-off’ 방식과 환산방식을 비교할 때, 간명성 측면에서는 cut-off 방식이, 형평성 측면에서는 환산방식이 우위에 있다는 점을 논리적으로 제시하였다. 또한 후자 즉 재산의 소득환산 방식을 정책적으로 채택할 경우, 필수적으로 저량(stock)을 유량(flow)로 변경하여야 한다. 이 때, 저량을 유량으로 환산하는 방식으로 크게 세 가지를 제시하고 있다. 첫

제는 매각 후 사용 모델이다. 이는 재산을 특정 기간 동안 매각하는 것을 전제로 하는 것으로, 현재 기초보장제도의 논리적 근거를 제공하는 모델이기도 하다. 두 번째 모델은 재산으로부터 파생되는 서비스를 소득으로 환산하는 모델이다. 이 모델은 최저생활보장 원리에 좀 더 무게 중심을 두고 있는 모델로서, 전가임대료 방식이 이 모델의 한 예라 할 수 있다. 마지막으로, 최저생계비 산정 역환산 모델은 최저생계비의 저량에 해당하는 값을 재산에 대응시켜 역으로 환산율을 산출하는 방식이다. 뒷 부분의 대안 모델들은 이러한 재산환산을 설정 방식을 혼합적으로 적용하여 도출되었다.

제3장에서는 영국, 독일, 호주, 일본의 공공부조제도에서 재산을 다루는 방식과 재산의 범위 등에 대해 다루었다. 이들 비교 대상 국가들 중 독일과 일본에서 공공부조제도의 재산기준은 순수 cut-off 방식에 가깝다면, 영국과 호주에서 공공부조제도의 재산기준은 cut-off 방식과 재산의 소득환산제 방식을 혼용하고 있다고 할 수 있다. 독일의 경우 매우 광범위한 비간주재산과 보호재산을 설정함으로써 cut-off 방식이면서 매우 관대한 재산기준을 적용하고 있다. 반면, 일본의 경우 보호되어야 하는 재산의 범주를 매우 협소하게 규정하고 이를 초과할 경우 수급권을 제한하고 있다. 영국 소득보조(IS)의 경우 금융재산에 대하여 매 250파운드당 주 1파운드를 차감하는 방식으로 재산을 소득으로 환산하고 있다. 호주에서는 연금형 급여에 대해 재산의 소득환산제를 취하고 있는데, 기초공제액을 초과하는 매 1,000달러당 2주에 1.5달러씩 재산을 소득으로 환산한다. 이와 같이, 나라마다 그리고 제도마다 재산의 범위와 재산기준의 적용방식을 달리하고 있다.

또한, 이들 국가들 중 영국, 독일, 호주는 거주하는 주택에 대해서는 거의 예외없이—매우 고가의 주택을 제외하고는—재산의 범주에서 제외하고 있다. 이와 같이, 거주하고 있는 주택에 대해서 매우 관대한 기

준을 적용하고 있거나 비간주 재산으로 간주하는 것은, 이들 나라의 경우 공공부조 이외의 소득보장 장치들이 매우 촘촘하게 갖추어져 있고, 거주하는 주택을 재산으로 간주하고 수급권을 제한할 경우 최저생활보장이라는 복지국가의 기본원칙에 위배된다고 판단하기 때문이다. 대신, 이들 나라에서는 주택을 보유하지 않은 임대가구에 대해서 주거급여를 제공하는 방식을 취하고 있다.

이어서 제4장에서는 포커스그룹인터뷰와 이메일 설문조사를 활용하여 재산의 소득환산제에 대한 사회복지전담공무원의 인식을 분석하였다. 분석 결과, 재산의 소득환산제에 대해서는 긍정적 의견이 다수를 차지하였으나, 개선 방안에 대한 각론에서는 상당한 의견의 편차가 존재하는 것으로 나타났다. 특히, 연령과 경력연수에 따라, 그리고 근로 능력있는 빈자의 수급권에 대한 의견에 따라 현재의 재산 기준이 완화될 필요가 있다는 의견과 현수준을 유지해야한다는 의견, 그리고 오히려 기준을 강화해야 한다는 의견이 팽팽히 맞섰다.

제5장은 재산의 소득환산제의 연혁과 내용을 개관하고, 수급가구와 차상위계층(비수급빈곤가구) 간 자산실태를 분석하는데 할애되었다. 또한, 앞서의 논의를 종합적으로 검토한 결과 현재 재산의 소득환산제가 갖는 문제점을 적시하였다. ①재산의 소득환산율 산정의 이론적·논리적 근거가 취약하다는 점, ②재산의 소득환산율, 그 중에서도 주택과 자동차에 대한 환산율이 너무 높게 설정되어 있어 이로 인한 기초보장 사각지대가 광범위하게 존재한다는 점, ③소득을 창출할 수 없는 재산, 대표적으로 거주하고 있는 주택을 소득으로 환산함으로써 최저생활보장 원칙을 저해한다는 점, ④재산 종류 간 형평성 문제, 즉 일반재산과 금융재산의 환산율을 달리 적용함으로써 형평성을 저해한다는 점, ⑤기본공제액을 가구규모와 관계없이 동일하게 설정함으로써 1~3인가구에게는 유리한 반면 5인 이상 가구에게는 불리한 결과를 초래한다는 점, ⑥소

득을 유발하는 재산, 예컨대 농지, 자영자 점포의 전세금, 영업용 택시 등에 대해 소득과 재산으로 동시에 산정하는 것은 부당하다는 점, ⑦근로무능력자로만 구성된 가구에 대해 광범위한 재산특례기준을 부여하는 것은 형평성 측면에서 문제시될 수 있다는 점 등을 주요한 문제점으로 지적하고 있다.

마지막으로 제6장에서는 지금까지의 논의를 토대로 재산의 소득환산제 개선모형을 구체적으로 설정하고, 각 모형별 추가 수급자 수와 소요 예산을 추계하였다. 개선 모형은 크게 현 제도의 틀 내에서 재산의 소득환산제를 점진적으로 개선해 나가는 안과, 생계급여와 주거급여를 완전히 분리하는 안으로 구분된다. 전자의 시뮬레이션 모형은 다시 현 제도의 틀을 유지한 채 재산의 소득환산율을 일률적으로 인하하는 점진적 인하모형(모형 I), 금융재산부터 부채를 공제하는 부채 공제순서 변경 모형(모형 II), 일반재산과 금융재산 환산율의 비율을 조정하는 환산율 비율조정모형(모형 III), 주거환산율을 분리하여 환산율을 더 낮게 책정하고 나머지는 현 환산율을 유지하는 주거환산율 분리모형(모형 IV), 기본공제액 인상모형(모형 V), 가구규모별로 기본공제액을 차등 적용하는 차등공제액 모형(모형 VI), 재산특례 강화모형(모형 VII)으로 나누어진다. 시뮬레이션 결과, 현 제도의 틀을 유지하는 모형의 경우 추가 수급자 수는 최소 0명에서 최대 10만명 내외이며, 추가 현금급여 소요예산은 최소 약 -130억원에서 최대 약 1,000억까지로 나타났다.

제2절 정책적 제언

빈곤은 결과적인 측면에서는 매우 다차원적이지만, 원인의 측면에서 보면 ‘가구 자원의 결핍’이라는 하나의 차원으로 설명될 수 있다. 물론

이 때 ‘자원’의 범위와 ‘결핍’의 정도를 어떻게 보느냐에 따라 빈곤의 범위와 수준은 달리 정의될 수 있다. 본 연구는 빈곤을 규정하는 자원이라는 측면에서 재산을 어떻게 볼 것인가라는 질문에 대한 하나의 답을 주고자 하였다. 궁극적으로는 국민기초생활보장제도에서 재산을 어떻게 처리하는 것이 ‘진정으로’ 박탈된 사람들을 가려내는데 가장 효과적이고 효율적인가, 즉 현 제도를 어떻게 개선했을 때 최소의 비용으로 필요한 사람들에게 적절한 자원을 제공할 수 있는가의 문제에 답하는 것이다.

이와 관련하여 당장의 혹은 좀 더 중장기적인 개선을 염두에 둘 때 어떠한 모형을 우선 순위로 꼽을 수 있는가?

우선, 가장 손쉬운 방법을 찾는다면 재산의 종류와 관계없이 일률적으로 환산율을 인하는 모형(모형 I)을 생각해 볼 수 있다. 그 중에서도 제도의 안정성과 최고 재산액의 급격한 상승에 따른 국민 정서 악화 등을 감안하여 단기적으로는 일반재산 기준 환산율을 현재의 절반 수준인 2.38%(금융재산은 3.57%)로 낮추고, 자동차는 25% 수준으로 인하는 방안을 우선적으로 고려할 필요가 있다. 이에 따른, 추가 수급자 수는 약 19,000명 정도이며, 신규 수급자로 인한 생계급여 예산은 약 110억, 총 추가 현금급여 소요예산은 235억 정도로 추산된다⁸⁵⁾. 단, 환산율의 최종적인 목표, 즉 장기목표는 이론적·논리적 측면과 외국 환산율 등을 종합해 볼 때 우리나라의 전가임대료 수준(12% 내외)인 일반재산 환산율 기준 1.04% 정도로 설정하는 것이 적절할 것으로 보인다. 단, 장기적으로 환산율이 1.04% 정도로 인하되기 위해서는 최저생계비의 점유형태별 차등화가 전제되어야 할 것이다.

환산율을 재산 종류와 관계없이 일률적으로 인하할 경우 금융재산의 최고한도액이 매우 높아지는데 따른 부작용 문제가 제기될 수 있다. 이

85) 단, 신규수급자에 대한 의료급여 예산은 이와 별도로 반영되어야 한다.

를 감안하다 보면 효용만 있지 처분성은 약한 주거용 재산의 환산액을 큰 폭으로 인하하는 데는 한계가 있다. 이러한 점을 고려할 때, 우선적인 대안으로 떠오른 것은 재산간 비율조정모형(모형 III) 및 주거재산의 분리모형(모형 IV)이다.

재산간 비율조정모형 중 III-3과 III-4, 즉 상대적으로 주거용 재산의 환산율을 좀 더 낮추고 금융재산의 환산율은 지금보다 더 높이는 방안은 사실상 주거환산율 분리모형이라 할 수 있다. 그러나, 이 모형은 주거재산은 현재보다 유리하게, 금융재산은 현재보다 불리하게 적용함으로써 상대적으로 현금을 소유하고 있는 가구에 불이익을 주는 모형이라 할 수 있다. 공공부조제도가 특히 금융소득에 대해 더 강한 기준을 적용하는 것은 동서고금을 막론하고 공통적으로 나타나는 현상이라는 점에서 이 모형이 설득력을 가지고 있지만, 주거급여에 대해 별다른 차등을 두고 있지 않는 현재의 공공부조 제도 하에서, 전세 혹은 자가 마련을 위해 월세에 살면서 금융재산을 일정 정도 보유한 가구에 큰 불이익을 주는 것은 형평성에 맞지 않다는 비판에 직면할 수 있다. 이와 같이, 현재도 금융재산에 대해 일반재산보다 1.5배 높은 환산율을 적용하고 있다는 점에서, 금융재산에 지금보다 더 높은 환산율을 적용하는 것은 부적절하다고 판단된다.

따라서, 재산간 비율조정모형(모형 III)보다는 주거재산의 분리모형(모형 IV)모형에 좀 더 우선 순위를 두는 것이 여러 평가 기준에 부합한다고 보여진다. 주거재산 분리모형은 현 재산의 소득환산제의 문제점을 상당 부분 개선하는 모형이라는 점에서 현재의 제도적 틀 내에서 가장 설득력 있는 모형으로 평가된다. ‘거주하는 주택’이라는 특수한 재화에 대해서는 환산율을 상당 정도 낮춤으로써 집 이외의 재산과 소득이 거의 없는 가구에 대한 추가 보호가 가능하다. 집 이외의 재산은 처분가능성이 상대적으로 높다는 점에서 현 환산율 유지하고, 월세인 가구가

전세주택 등을 마련하기 위해 금융재산을 일정 정도 보유할 여지를 주기 위해 금융재산의 환산율도 현 수준으로 유지하는 것을 원칙으로 한다. 주거 환산율을 1.04%까지 인하할 경우(IV-1-3) 추가 수급가구는 약 5,400가구, 추가 수급자는 약 13,000여명으로 추산되며, 이에 따른 생계급여 추가 소요예산은 122억, 총 추가 현금급여 소요예산은 약 330억원으로 추산된다.

반면, 현재 제도 하에서는 기본공제액을 인상하는 모형(모형 V)은 상대적으로 선호되지 않는 모형이다. 왜냐하면, 기본공제액을 인상할 경우 재산 간 형평성을 지금보다 더 악화시킬 가능성이 높기 때문이다. 이로 인해 장기적으로는 공공부조에 대한 국민정서가 악화될 수 있고, 근로 유인에도 좋지 않은 영향을 미칠 수 있다.

이와 같이, 중단기적으로는 현 제도의 틀을 유지하면서 재산의 소득 환산제를 개선함으로써 기초보장 사각지대를 완화하는 방안을 모색할 필요가 있다. 그러나 중장기적으로 볼 때, 현 제도의 틀을 유지하면서 생계급여와 주거급여의 정합성을 유지하고 재산 간 형평성을 보장하는 데는 일정한 한계가 있는 것도 사실이다. 이러한 점을 감안하여 장기적으로 생계급여와 주거급여를 완전히 분리하는 모형을 신중히 검토하여야 할 것이다.

시뮬레이션 분석 결과, 생계급여와 주거급여 분리모형에서 생계급여의 경우 65세 이상 가구주의 수급률이 상대적으로 높고, 주거급여의 경우 65세 미만 가구주의 수급률이 약간 더 높게 나타남으로써, 공공부조 제도의 취지에 좀 더 부합하는 것으로 나타났다. 점유 형태별로도 월세 가구의 주거급여 수급률이 매우 높게 나타남으로써, 현재 진행되고 있는 주거점유형태의 월세화(혹은 반전세화) 추세에 부응할 수 있는 것으로 판단된다. 또한, 이 모형은 주거급여의 부양의무자기준 적용, 의료급여나 기타 급여의 활용 가능성 등을 좀 더 융통성있게 적용할 수 있다

는 점에서 제도의 유연성을 높일 수 있는 방안이기도 하다.

시뮬레이션 결과에 의하면, 이 모형에 따른 총 소요예산은 3조 1천억원 정도로, 2011년 기초보장 현금급여 예산(31,898천억원)과 거의 유사한 것으로 추계되었다. 수급가구 수는 112만 가구로 2010년 12월 기준 수급가구 수(약 88만가구)보다 좀 더 많은 것으로 추산된다. 다만, 기존 수급가구 중 약 14% 정도는 변화된 제도에서 생계급여, 주거급여를 모두 수급받지 못하게 되므로 제도의 연착륙을 위해서는 좀 더 엄밀한 연구가 후행될 필요가 있다. 또한, 제도 변화에 따른 효과와 부작용 등에 대해서도 추가적인 연구가 필요할 것으로 보인다.

일반재산 및 금융재산 환산율과 별도로 자동차 환산율에 대해서는 추가적인 검토가 필요한 부분이다. 시뮬레이션 결과, 자동차 환산율의 경우 25% 내외로 인하하지 않는 한 환산율 인하의 실효성이 거의 없는 것으로 나타났다. 다른 표현으로 하자면, 현재의 100%에서 30% 내외까지 자동차 환산율은 인하하더라도 이는 상징적인 효과만 있을 뿐, 실제 이로 인한 수급자 증가는 미미할 것으로 판단된다.

한편, 아래 표에서 보는 바와 같이 전체 가구에서 자동차를 보유하지 않은 가구가 44%로, 여전히 상당히 많은 가구가 자동차를 보유하고 있지 않다. 특히, 소득인정액을 기준으로 볼 때 빈곤한 청장년가구주 가구의 경우 약 12%, 노인가구주 가구의 경우 1.5%만이 자동차를 보유하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 측면에서 국민 정서나 근로유인 등을 감안할 때 단기간 내에 자동차 환산율을 크게 낮추는 것은 또 다른 문제를 유발할 우려가 있다. 다른 한편, 근로활동이나 사회활동을 위해 필수불가결한 경우에 대해서는 자동차 보유를 인정할 필요가 있다는 점도 참작되어야 한다. 청장년가구주 가구의 경우 12% 정도가 소득인정액 기준으로 빈곤함에도 불구하고 자동차를 보유하고 있는 것으로 나타났다. 이는 개인의 선호를 반영하는 것일 수도 있으나, 근로활동 등의 이

유로 자동차가 필수적인 가구도 상당수 있을 수 있음을 시사하는 것이다.

〈표 7-1〉 가구유형별 자동차 보유율(2009년 기준)

(단위: %)

보유대수	전체	소득인정액 기준 비빈곤가구		소득인정액 기준 빈곤가구	
		청장년 가구주	노인 가구주	청장년 가구주	노인 가구주
없음	44.03	31.26	71.41	87.89	98.44
1대	47.44	57.85	25.74	11.99	1.51
2대	7.97	10.17	2.64	0.11	0.04
3대 이상	0.56	0.72	0.21	-	-
합계	100	100	100	100	100

자료: 「2010년 최저생계비 계측을 위한 국민생활실태조사」 원자료.

이를 종합적으로 판단할 때, 현재 100%인 자동차 환산율을 25% 정도까지 인하하는 방안과, 일반재산으로 취급하는 자동차에 대한 예외규정을 좀 더 완화하는 방안을 함께 고려할 필요가 있다. 현재도 장애인 자동차와 일부 생계용 자동차 등에 대한 예외규정을 두고 있지만 이를 좀 더 유연하게 확대하는 방안이 강구될 수 있다. 첫째, 생업용 자동차에 한하여 배기량 기준을 높이는 안이다. 현재 승용자동차의 경우 생업용이라 하더라도 배기량 1600cc 이하만 일반재산으로 처리하고 있다. 그러나 예컨대 영업용 택시 같은 경우 대부분 1600cc를 초과한다. 이러한 예외적인 생업용 승용자동차의 경우 배기량을 상향 조정하되 이로 인한 소득 파악을 좀 더 강화할 필요가 있다. 둘째, 생업용 자동차의 경우 재산에서 완전히 공제하고 대신 소득만을 파악하는 방안이다. 현재 생업용 자동차는 일반재산으로 환산하되, 1대에 한하여 자동차가격의 50%만을 재산가액으로 산정토록 하고 있다. 그러나 화물자동차, 특수자동차, 덤프트럭, 택시 등은 50%만 재산으로 산정하더라도 상당액이

소득으로 환산될 가능성이 높을 뿐만 아니라, 앞서 언급한 대로 소득과 재산의 이중 산정의 결과를 초래한다. 예컨대, 2,000만원 짜리 생업용 자동차를 소유한 경우—다른 재산으로 인해 기본공제액을 초과한다고 할 때—재산의 소득환산액이 41.7만원이고, 여기에 더해 이로 인해 발생하는 근로소득도 소득으로 산정된다. 이러한 이중 산정의 문제를 줄이기 위해 생업용 자동차 1대에 한하여 재산으로부터 공제하되 이로 인해 발생하는 소득 파악을 좀 더 강화할 필요가 있다. 셋째, 생업용 자동차의 범위를 좀 더 확대하는 안이다. 현재 경운기, 제초기, 이앙기, 콤바인, 트랙터 등 농업용 기계 및 특수장비와 어선 등은 일반재산에 포함되어 있다. 이들의 성격은 다르지만 넓은 범주에서 생업을 위한 수단 성격의 기계라는 점에서는 공통점이 있다. 만약 생업용 자동차에 대해 공제한다면—현재도 50%만 재산으로 산정—이들에 대해서도 마찬가지로 기준이 적용될 필요가 있다.

이 밖에도 재산의 소득환산제와 관련하여, 농촌의 경작지, 어촌의 어선, 도시의 영세자영 사업장 등 소득을 유발하는 재산에 대한 이중 카운트 문제는 시뮬레이션을 통해 다룰 수 없었지만, 재산의 소득환산제 개선과 관련해서 고려되어야 할 부분이다. 이에 대한 해결책으로는 첫째, 이미 승용자동차에 대한 대안으로 언급한 바와 같이, 소득을 유발하는 재산에 대하여 추정 소득을 부과되 재산으로는 산정하지 않는 방안과, 둘째, 소득과 재산 중 더 높게(수급자에게 불리) 혹은 더 낮게(수급자에게 유리) 산정되는 것 한 가지만 적용하는 방안이 있을 수 있다. 이 중 어떠한 방안을 채택하더라도, 지침상 좀 더 명확한 기준을 제시해 줄 필요가 있다.

그러나 이러한 개선 대안들이 개개 가구들의 특수한 사정과 상황을 모두 고려할 수는 없다. ‘제도’란 개인 및 가구의 능력과 욕구를 어느 정도 표준화·일반화할 수밖에 없는 속성을 지니고 있기 때문이다. 현

실에서 부딪히는 수많은 ‘사정들’을 모두 지침이나 규정집에 담을 수 없는 것도 이러한 이유에서이다. 따라서 법 한도 내에서 지침에 없는 예외적인 상황에 대해서는 지자체의 생활보장위원회를 좀 더 적극적으로 활용할 필요가 있다.

제도 외적인 측면에서 국민기초생활보장제도의 재산기준은 공적 역모기지 제도 및 자산축적제도(IDA)와의 적극적 연계가 모색될 필요가 있다. 이미 서술한 바와 같이, 재산을 공공부조 수급에서 ‘자력’(自力) 판단의 기준으로 사용하는 것은 어느 나라나 예외가 없으며, 다만 이의 처분가능성에 대한 판단과 소득 환산의 엄격성은 나라마다 큰 차이가 있다. 따라서 정도의 차이는 있을지언정 공공부조제도의 취지를 생각할 때 재산기준을 무한정으로 완화할 수는 없는 일이다. 이를 대체할 수 있는 다각적인 방안이 함께 모색되어야 하며, 그 하나의 방안으로 공공형 역모기지 제도를 예로 들 수 있다. 이는 노인가구가 상당액의 주택을 보유하고 있는 경우, 이 주택을 담보로 수급권을 부여하는 방안이다. 즉, 국민기초생활보장제도의 재산기준을 초과하는 주택을 보유하고 있는 경우, 수급자의 사망 후 -생전의 수급액에 상응하는- 국가의 주택 처분권을 전제로 급여를 제공하는 것이다. 이는 특히 사적 부양의무 완화에 비례하여 추진될 필요가 있다. 즉, 자식은 노부모에 대한 금전적 부양 의무를 면제 받는 대신, 노령 수급자 사망 후 재산의 처분권(상속권)에 대해서도 제한을 받아야 한다는 논리다.

다른 한편, 근로능력자의 경우 재산의 소득환산으로 인한 탈수급 저해 효과를 추정하여, 이에 대응할 수 있는 자산축적제도(IDA)와의 연계 방안이 모색될 필요가 있다. 특히, 전체 수급자 대상의 일반적 IDA보다는, 수급자 중 아동에 대한 교육투자, 자영자의 자활자금 등을 위한 목적적 IDA가 활성화될 필요가 있다.

마지막으로, 본 보고서의 핵심적 부분이라 할 수 있는 시뮬레이션 추

정상의 한계를 짓고 넘어갈 필요가 있다.

먼저, 본 시뮬레이션 분석의 가장 큰 한계로 지적될 수 있는 것은 사례수가 적어 엄밀한 분석에 한계가 있을 수 있다는 점이다. 신규수급가구 추정을 위한 가구수는 996가구, 기존수급가구 추정을 위한 가구수는 907가구로 범주가 많은 분석을 수행하기에는 사례수가 적다는 점을 감안해야 한다.

둘째, 급여의 과소추정 우려가 존재한다는 점이다. 시뮬레이션 분석에 사용된 『국민생활실태조사』 원자료는 각종 현물소득, 공적·사적 이전 소득 등이 매우 자세하게 조사되어 있어, 실제 현장에서 조사되는 것보다 소득인정액이 높아질 여지가 있다. 이를 예증해 주는 결과로 원자료 분석 결과 수급가구당 급여액(현금급여 기준선-가구의 소득인정액)이 실제 수급가구당 급여액보다 낮게 나타났다. 따라서, 실제로는 추계된 수급자 수보다 좀 더 많은 숫자가 수급자로 들어올 가능성도 배제할 수 없다⁸⁶⁾.

셋째, 2009년 분석 결과를 2011년으로 환산한 데 따른 문제이다. 전술한 바와 같이, 『국민생활실태조사』의 기준 연도는 2009년이다. 본 시뮬레이션에서는 2009년의 소득과 재산을 기준으로 시뮬레이션 한 결과를 2011년 통계청 추계 인구와 가구에 적용하여 결과를 산출한 것이다. 이는 이 기간 동안 빈곤율이나 가구 상황 등에 통계적으로 유의미한 변화가 없었다는 강한 가정 하에 산출한 결과이다. 그러나, 특히 현재 주택시장 불안정으로 주택가격 및 전세가격 등락에 따라 추가되는 가구 수의 오차 폭이 클 수 있다. 실제로 2009년에서 2011년 간 실물경기가 매우 불안정하였기 때문에 추계와 실제 상의 오차가 상당히 클 수 있음을 감안하여야 한다.

86) 물론 제도가 개선되더라도 정보의 한계나 접근성 등으로 인하여 수급자가 한꺼번에 늘어나지 않는다는 점과, 실제 공공부조의 수급률(take-up rate)이 대부분의 나라에서 60~80%를 넘지 않는 점 등을 감안할 때 이는 지나친 기우일 수 있다.

넷째, 본 연구에서는 제도의 변화에 따른 수급자와 비수급 빈곤자의 행태(behavior) 변화에 대해서는 어떠한 가정도 하지 않았다. 그러나 실제로는 제도가 변화함에 따라 수급자나 비수급 빈곤자는 수급에 유리한 방식으로 행태를 변화시킬 수 있다. 예컨대, 자동차 환산율을 인하하면 본인이 평소에 타고 다니던 자동차를 처분하고 값싼 자동차를 구매함으로써 수급자가 되고자 하는 사람도 있을 수 있을 것이다. 그러나 이러한 행위자의 이익극대화 행위까지를 수치화한다는 것은 쉽지 않다. 따라서 본 시뮬레이션 결과는 단순히 현 상태에서 행태 변화가 없다는 가정 하에 추산된 결과임을 주지할 필요가 있다.

참고 문헌

- 김미곤 외(2001). 소득인정액 시범사업에 관한 연구(제1차연도). 한국보건사회연구원.
- 김미곤 외(2002). 소득인정액 시범사업에 관한 연구(제2차연도): 재산의 소득환산에 관한 연구. 한국보건사회연구원.
- 김미곤(2010). 2010년 기초보장제도 변화와 전망. 한국보건사회연구원, 보건복지포럼, 통권 제159호 2010.1, 45~53쪽.
- 박영미(2002). 기초생활보장제도의 전개와 추진방향. 한국거버넌스학회보, 제9호 2002.12, 124~135쪽.
- 보건복지부(2002. 5. 21). 시범사업 추진경과 및 운영방안. 제1차 소득인정액 전문위원회 회의자료.
- 보건복지부·한국보건사회연구원(2010) 국민기초생활보장제도 10년사.
- 신동면(2009). 근로 저소득층을 위한 자산 형성 지원 제도 설계에 관한 연구. 한국거버넌스학회보, 제16권 제3호 2009.12, 209~226쪽.
- 여유진(2005). 최저소득보장의 적절성에 관한 시론적 연구. 한국사회보장학회 추계학술대회 자료.
- 정복란 외(1991). 생활보호대상자 선정기준에 관한 연구. 한국보건사회연구원.
- 허선(2002). 소득인정액 제도의 의의와 쟁점 - 기초법 2003년에 크게 바뀐다. 참여연대사회복지위원회, 월간 복지동향, 제45호 2002.6, 34~36쪽.
- 허선 외(2009). 국민기초생활보장제도에 있어서 재산의 소득환산제에 대한 평가-형평성을 중심으로-, 사회보장연구, 제48호 2009.2, 1~24쪽.
- 홍경준 외(2004). 재산의 소득환산제. 이슈, 시행결과, 그리고 개선방향. 사

- 회보장연구, Vol.20, No.2, 57-80쪽.
- 홍경준(2010). 근로빈곤층 지원정책의 현황과 대책. 한국보건사회연구원, 보건복지포럼 5~18쪽.
- 홍경준(2004) 재산의 소득환산제: 이슈, 시행결과, 그리고 개선방향. 사회보장연구, 제20권 제2호, pp.57-80.
- LG경제연구원(2007). 자산가격 상승이 소비에 미치는 영향. LG Business Insight
- Beninde, Thomas u.a.(2009). Arbeitslosengeld 2 für Geingverdiener und Erwerbslose, Der Paritätische Gesamtverband.
- Commonwealth of Australia(2008). Architecture of Australia's Tax and Transfer System.
- David, Martin, and John Fitzgerald.(1987). "Measuring Poverty and Crises: A Comparison of Annual and Subannual Accounting Periods Using the Survey of Income and Program Participation. Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin-Madison.
- DWP(2010). DWP Quarterly Statistical Summary, 17. Nov. 2010.
- DWP(2011). Fraud and Error in the Benefit System: April 2009 to March 2010.
- Hobsbawm, E.(1974). Poverty. International Encyclopedia of the Social Science 12: 389-404. New York: Macmillan and Free Press.
- Jobcentreplus(2011). Income Support, Department for Work and Pen.
- Liu, Eva and Wu, Jackie. 1998. "The Measure of Poverty." Research and Library Services Division Report. Hongkong: Provisional Legislative Council Secretariat.
- Marburger, Horst(2009). Der aktuelle Hartz IV-Ratgeber, Walhalla Rechtshilfe.
- Obermaier, Sebastian(2009). Arbeitslosengeld II in Frage und

- Antwort, Beck-Rechtsberater im dtv.
- Orshansky, Mollie.(1965). Counting the Poor: Another Look at the Poverty Profile. Social Security Bulletin 28(1): 3-29.
- Rein, M.(1968). Problems in the Definition and Measurement of Poverty. In Poverty in America. Febman, L. A., Kornbluh, J.L. and Haber, A. (eds.). Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Rosky, Thomas(2010). Hartz IV. Alles, was Sie wissen müssen, Weltbild.
- Rowntree, B. Seebohm.(1901). Poverty: A Study of Town Life. London: Macmillan.
- Ruggles, Patricia.(1990). Drawing the line-Alternative poverty measures and their implications for public policy. ch.7
- Sen, Amartya.(1983). Poor, Relatively Speaking. Oxford Economic Papers 35(2): 153-169. Oxford University Press.
- Smith, Adam.(1776). The Wealth of Nations. London: Methuen and Co., Ltd.
- Townsend, P.(1962). The Meaning of Poverty. The British Journal of Sociology 13(3): 210-227. Oxford: Blackwell.
- Weisbrod, Burton, and Lee Hansen.(1968). An income-net worth approach to measuring economic welfare. American Economic Review. 58(5). 1315-1329.
- <http://www.centrelink.gov.au>

부 록

[부록 1] FGI 설문지

이 조사표에 기재된 내용은 통계법 제33조에 의하여 비밀이 보장됩니다

국민기초생활보장제도 재산의 소득환산제 개선방안을 위한 공무원 심층인터뷰(FGI)

안녕하십니까?

한국보건사회연구원은 보건복지가족부의 의뢰를 받아 『국민기초생활보장제도 재산의 소득환산제 개선방안에 관한 연구』를 수행하고 있습니다. 이에 일선 지자체 사회복지 담당자가 피부로 느끼는 국민기초생활보장제도 선정·급여 기준, 특히 재산의 소득환산제의 문제점과 개선 방향에 대한 의견을 구체적으로 파악하고자 심층 인터뷰를 실시하고자 합니다.

본 연구의 목적은 국민기초생활보장제도 도입 10년을 맞이하여, 기존 제도에서 불합리한 점을 개선하고, 좀 더 효율적이고 효과적인 제도로 거듭나고자 하는 개선 노력의 일환이라고 할 수 있습니다. 특히, 제도 개선 과정에서 일선 담당 공무원분들이 체감하는 제도의 미비점을 적극적으로 반영하고자 본 인터뷰를 진행하게 되었습니다. 이 점 양지하시어 인터뷰에 적극적으로 협조하여 주시면 감사하겠습니다.

본 조사표는 심층 인터뷰를 위한 설문지로서 사전에 관련 문항에 대하여 생각을 정리하여 주신다면 인터뷰에 많은 도움이 될 것입니다. 인터뷰에 응해주신데 대한 보답으로는 보잘 것 없지만 소정(10만원)의 사례를 준비하였습니다. 인터뷰 결과는 국민기초생활보장제도 발전에 귀중한 자료로 활용될 것임을 다시 한 번 강조드리며, 협조에 감사드립니다.

2011년 3월

주 소 시·도 구·시·군 동·읍·면

응답자 성 명		주요 담당 업무		전 화 번 호	()
직 책		근속 연수	()년 ()개월	휴 전 번 호	

한국보건사회연구원

잘 아시는 바와 같이, 국민기초생활보장제도 재산의 소득환산제는 다음과 같이 구성되어 있습니다.

□ 모형

○ 재산의 소득환산액 = {(일반·금융재산의 종류별가액 - 기본재산액 - 부채) + 승용차 재산가액} × 재산의 종류별 소득환산율

□ 기본재산액

	2003년	2004년~2009년	2010년 이후
대도시	3,300	3,800	5,400
중소도시	3,000	3,100	3,400
농어촌	2,900	2,900	2,900

주) 지역별 최저거주비 등을 감안하여 설정

□ 환산율: 일반재산(월4.17%), 금융재산(월6.26%), 자동차(월100%)

귀하가 담당하고 계신 국민기초생활보장제도 관련 업무의 성격, 담당 지역의 특성 등을 감안하시어, 현재 모형 자체의 문제점, 기본재산액의 지역별가구규모별 형평성과 수준, 일반재산·금융재산·자동차 환산율의 형평성과 수준, 부채 차감 방식의 문제점, 기타 재산의 소득환산제와 관련된 다양한 부문에 대한 의견을 개진하여 주시면 감사하겠습니다. 특히, 업무 수행 중 재산의 소득환산제와 관련해서 체감한 여러 가지 경험들을 진솔하게 그리고 구체적으로 말씀하여 주신다면, 연구에 많은 도움이 되겠습니다.

1. 귀하가 생각하시기에 국민기초생활보장제도의 재산의 소득환산제도는 생활보호제도 하에서의 재산 기준(소득기준과 완전 분리)에 비해 진일보한 제도라 생각하십니까, 그 반대라고 생각하십니까? 그렇게 생각하시는 이유는 무엇입니까?
2. 재산의 소득환산제를 선정기준으로 적용함으로써 발생하는 문제점이 있다면 무엇이라고 생각하십니까? 그 중 재산의 소득환산제의 가장 큰 문제점은 무엇이라고 생각하십니까? (귀하가 담당하는 지역의 특성(대도시, 중소도시, 농어촌, 도농복합군 등)도 함께 고려하여 주시기 바랍니다). 그렇게 생각하시는 구체적인 이유를 말씀해 주시기 바랍니다.
3. 재산의 소득환산제를 급여기준으로 적용함으로써 발생하는 문제점이 있다면 무엇이라고 생각하십니까? 그 중 재산의 소득환산제의 가장 큰 문제점은 무엇이라고 생각하십니까? (귀하가 담당하는 지역의 특성(대도시, 중소도시, 농어촌, 도농복합군 등)도 함께 고려하여 주시기 바랍니다). 그렇게 생각하시는 구체적인 이유를 말씀해 주시기 바랍니다.

4. 귀하가 생각하시기에 수급자가 되어야 마땅하나 선정기준상 재산의 소득환산의 엄격성으로 인해 탈락한 **구체적 사례**를 알고 계시다면 말씀해 주시기 바랍니다.

해당 가구의 소득, 재산, 부양의무자, 만성질환자 또는 장애인 존재 여부, 수급 탈락의 구체적인 사유(재산 중 어떠한 재산으로 인한 것인지 등)

5. 재산의 소득환산제를 개선해야 한다면 무엇을 어떻게 개선하는 것이 좋은지 의견을 말씀해 주시기 바랍니다. 그 중 **가장 시급히** 개선해야 하는 것은 무엇이라고 생각하십니까?
6. 국민기초생활보장제도의 다른 부분(부양의무자 기준, 자활제도, 주거급여, 교육급여 등)에 비해 **재산의 소득환산제 개선의 시급성**은 어느 정도라고 생각하십니까? 귀하가 생각하시기에 국민기초생활보장제도 중 가장 시급하게 개선되어야 할 부분은 무엇입니까?
7. 기타 사회복지제도, 국민기초생활보장제도, 재산의 소득환산제 등과 관련해서 하시고 싶은 말씀이 있으시면 해 주시면 감사하겠습니다(타 제도와의 연계 발전 방안, 재산의 소득환산제의 타 제도와의 적용 등)

※ 관련 사례, 자료가 있으시다면 인터뷰 시에 연구진에게 전달해 주시면 감사하겠습니다. 다시 한 번 협조에 감사드립니다.

[부록 2] 이메일조사 설문지

국민기초생활보장제도 재산의 소득환산제 개선을 위한 사회복지전담공무원 설문조사

안녕하십니까?

한국보건사회연구원은 보건복지부의 의뢰를 받아 『국민기초생활보장제도 재산의 소득환산제 개선방안에 관한 연구』를 수행하고 있습니다. 이에 일선 지자체 사회복지 담당자가 피부로 느끼는 국민기초생활보장제도 선정·급여 기준, 특히 재산의 소득환산제의 문제점과 개선 방향에 대한 의견을 구하고자 합니다.

본 연구의 목적은 국민기초생활보장제도 도입 10년을 맞이하여, 기존 제도에서 불합리한 점을 개선하고, 좀 더 효율적이고 효과적인 제도로 거듭나고자 하는 개선 노력의 일환이라고 할 수 있습니다. 특히, 제도 개선 과정에서 일선 담당 공무원분들이 체감하는 제도의 미비점을 적극적으로 반영하고자 본 조사를 실시하게 되었습니다. 이 점 양지하시어 조사에 적극적으로 협조하여 주시면 감사하겠습니다.

조사에 응해 주신 분들께는 작지만 소정의 상품권(휴대폰 무료통화권)을 드립니다. 조사의 결과는 통계법 제33조에 의하여 비밀이 보장됩니다.

※ 담당자 연락처:

2011년 4월

275

부
록

한국보건사회연구원

잘 아시는 바와 같이, 국민기초생활보장제도 재산의 소득환산제는 다음과 같이 구성되어 있습니다.

□ 모형

재산의 소득환산액 = {(일반·금융재산의 종류별가액 - 기본재산액 - 부채) + 승용차 재산가액} × 재산의 종류별 소득환산율

□ 기본재산액

	대도시	중소도시	농어촌
기본재산액	5,400만원	3,400만원	2,900만원

□ 환산율: 일반재산(월4.17%), 금융재산(월6.26%), 승용차(월100%)

1. 귀하가 생각하시기에 국민기초생활보장제도의 재산의 소득환산제도는 생활보호제도 하에서의 재산 기준(소득기준과 완전 분리)에 비해 진일보한 제도라 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 보통이다
④ 그렇지 않은 편이다 ⑤ 매우 그렇지 않다

2. (귀하가 일하고 계신 지역을 기준으로 볼 때) 현재의 재산기준 중 기본재산액의 수준에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- ① 낮다(2-1번으로) ② 적절한 수준이다(3번으로) ③ 높다(2-2번으로)

- 2-1. 낮은 편이라고 생각하신다면 현재보다 얼마 정도 높게 책정되는 것이 적절하다고 생각하십니까?

예) 귀하의 지역이 농어촌인 경우 현재 기본재산액이 2,900만원인데, 귀하의 생각에 4,000만원 정도가 적절하다고 생각하시면 → ②번에 체크

- ① 현재보다 100~1,000만원 정도 더 높은 수준
② 현재보다 1,100~2,000만원 정도 더 높은 수준
③ 현재보다 2,100~3,000만원 정도 더 높은 수준
④ 현재보다 3,100~4,000만원 정도 더 높은 수준
⑤ 현재보다 4,100만원 이상 더 높은 수준

- 2-2. 높은 편이라고 생각하신다면 현재보다 얼마 정도 낮게 책정되는 것이 적절하다고 생각하십니까?

예) 귀하의 지역이 농어촌인 경우 현재 기본재산액이 2,900만원인데, 귀하의 생각에 2,000만원 정도가 적절하다고 생각하시면 → ①번에 체크

- ① 현재보다 100~1,000만원 정도 더 낮은 수준
- ② 현재보다 1,100~2,000만원 정도 더 낮은 수준
- ③ 현재보다 2,100~3,000만원 정도 더 낮은 수준
- ④ 현재보다 3,100~4,000만원 정도 더 낮은 수준
- ⑤ 현재보다 4,100만원 이상 더 낮은 수준

3. 현재의 재산기준 중 일반재산의 소득환산율(월 4.17%) 수준에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- ① 높다(3-1번으로) ② 적절한 수준이다(4번으로) ③ 낮다(4번으로)

3-1. 높은 편이라고 생각하신다면 어느 정도의 환산율이 적절하다고 생각하십니까?

- ① 3%~4% ② 2%~2.9% ③ 1%~1.9% ④ 1% 미만

4. 현재의 재산기준 중 금융재산의 소득환산율(월 6.26%) 수준에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- ① 높다(4-1번으로) ② 적절한 수준이다(5번으로) ③ 낮다(5번으로)

4-1. 높은 편이라고 생각하신다면 어느 정도의 환산율이 적절하다고 생각하십니까?

- ① 5%~6% ② 4%~4.9% ③ 3%~3.9%
- ④ 2%~2.9% ⑤ 1%~1.9% ⑥ 1% 미만

5. 현재 금융재산의 환산율(월 6.26%)은 일반재산의 환산율(월 4.17%)에 비해 1.5배 (=6.26/4.17) 높게 설정되어 있습니다. 금융재산과 일반재산 간 환산율 비율은 어느 정도가 적절하다고 생각하십니까?

- ① 금융재산 환산율을 일반재산 환산율보다 2배 이상 높게 설정
- ② 금융재산 환산율을 일반재산 환산율의 1.6배~1.9배 정도로 설정
- ③ 현행 수준 유지(1.5배)
- ④ 금융재산 환산율을 일반재산 환산율의 1배~1.4배 정도로 설정
- ⑤ 금융재산 환산율을 일반재산 환산율의 1배 미만으로 설정(금융재산 환산율을 일반재산 환산율보다 낮게 설정함을 의미함)

6. 현재의 재산기준 중 **자동차의 소득환산율(월 100%) 수준**에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- ① 높다(6-1번으로) ② 적절한 수준이다(7번으로) ③ 낮다(7번으로)

6-1. **높은 편이라고 생각하신다면** 어느 정도의 환산율이 적절하다고 생각하십니까?

- ① 70%~99% ② 50%~69% ③ 30%~49%
④ 10%~29% ⑤ 10% 미만

7. 재산의 소득환산제를 다음과 같이 바꾸는데 대한 귀하의 의견은?

	① 매우 찬성	② 찬성	③ 보통	④ 반대	⑤ 매우 반대
7-1) 주거재산을 일반재산으로부터 분리 하고, 주거재산 환산율을 일반재산 환산율보다 낮게 설정					
7-2) 가구규모에 따라 기본재산액을 차등 적용 (가구원수가 많을수록 기본재산액을 높게 설정)					
7-3) 근로무능력가구에 대한 재산특례를 현재보다 엄격하게 설정					
7-4) 재산의 소득환산액을 선정시에는 기준에 따라 엄격하게 적용하되, 급여시에는 완화된 기준 적용 (예. 급여액 선정시에는 일반재산의 환산액을 반영하지 않음)					
7-5) 일반재산으로 간주하는 자동차의 범위 확대					

* 귀하가 사회복지 담당 공무원으로 복무한 기간은? ()년 ()개월

* 귀하는 현재 기초보장업무를 담당하고 계십니까?

※ 기초보장업무 외의 업무를 함께 병행하는 경우에도 기초보장 관련 업무를 수행하는 경우에는 “① 예”로 응답하여 주시기 바랍니다.

- ① 예 ② 아니오

** (담당하고 계시다면) 주로 어떤 업무입니까?

※ 아래 보기에 주어진 업무를 중복적으로 수행하고 계신 경우 가장 시간을 많이 투자하는 업무에 응답하여 주시기 바랍니다.

- ① 상담접수 ② 조사 ③ 급여 ④ 관리 ⑤ 기타 행정

* 귀하가 현재 일하고 계신 곳은 다음 주 어디에 해당하십니까?

① 시·군·구

② 읍·면·동

* 귀하가 현재 일하고 계시는 지역은 다음 중 어디에 해당하십니까?

① 대도시(도농복합군 포함)

② 중소도시

③ 농어촌

* 귀하의 성별은?

① 남

② 여

* 귀하의 연령은?

① 20대

② 30대

③ 40대

④ 50대

⑤ 60세 이상