농어촌지역에 대한 기초생활보장제도 특례 개선방안 연구

Reforms of National Basic Livelihood Security Program in Rural Area

2008. 12.

농 림 부

서 강 대 학 교

제 출 문

농림부 장관 귀하

본 보고서를 농어촌지역에 대한 기초생활보장제도 특례 개선방안 연구의 최종연구 보고서로 제출합니다.

2008년 12월

주관연구기관 : 서강대학교 산학협력단

연구책임자 문진영

연구원 김미곤

여유진

요 약 문

1. 연구과제명: 농어촌지역에 대한 기초생활보장제도 특례 개선방안 연구

2. 연구기간 : 2008년 7월 3일~2008년 12월 15일

3. 연구의 필요성 및 목적

3.1 연구배경 및 필요성

□ 한국복지패널(2006) 분석결과에 의하면, 2006년 기준 농어촌의 빈곤율[1)]은 14.8%로, 대도시 빈곤율 6.6%와 중소도시 빈곤율 6.8%에 비해 2배 이상 높은 실정임.

- 이러한 현실에서, 지역별 수급자 비율은 큰 차이가 나지 않기 때문에, 농어촌 지역의 기초생활 사각지대가 광범위하다는 사실을 알 수 있음.
- 더욱이, 농어촌 지역의 특수한 사정, 예컨대 자유무역협정으로 인한 농가의 어려움이나 제도 자체의 제한(농지의 이중계산 등) 등으로 인해 농어촌 지역의 기초보장 사각지대 범위가 확대될 우려가 있음.

□ 따라서, 농어촌 기초생활보장제도의 합리적 운영을 통한 사각지대의 해소가 절대적으로 필요함.

- 기초보장제도의 전반적인 개선을 통해 농어촌 사각지대를 축소할 필요가 있음.
- 특히, 농어촌의 특수한 상황에 대한 면밀한 검토를 통해 농어촌 기초보장 특례를 개선·확대할 필요성이 제기되고 있음.

3.2 목 적

□ 이러한 농어촌 지역의 현실을 감안하여, 본 연구는 농어촌지역 국민기초생활보장제도의 개선방안을 제시하고자 함.

- 농어촌 지역 소득인정액제 개선
- 농어촌 지역 부양의무자기준 개선
- 농어촌 지역 특례제도 개선

1) 빈곤율에는 빈곤인구율과 빈곤가구율이 있음. 본 보고서에서 빈곤율이라고 기술할 때는 빈곤인구율을 의미함.

4. 연구내용 및 결론

4.1 연구내용

□ 본 연구의 주요 내용은 다음과 같음.

- 농어촌 지역 국민기초생활보장제도 현황분석
- 농어촌 지역 빈곤현황 및 기초보장제도 수급현황 분석
- 국민기초생활보장제도 사각지대 원인 분석 및 개선의 기본방향
- 농어촌 지역 소득인정액제 개선방안
- 농어촌 지역 부양의무자기준 개선방안

4.2 연구결과

□ 농어촌의 빈곤 현실과 기초보장 사각지대

- 대도시와 중소도시의 경상소득 기준 빈곤인구율은 각각 6.6%, 6.8%인 반면에 농어촌의 경우 14.8%에 이르고 있음.
  - 기초생활보장제도의 빈곤율 감소효과는 대도시 지역이 -2.7%p인데 반하여, 농어촌 지역의 경우 이보 낮은 -2.0%p임.
- 대도시와 중소도시의 기초보장제도 수급인구율(일반수급+조건부수급+가구원 중 일부수급+특례수급)은 각각 6.2% 4.4%이고 농어촌은 7.2%임.
  - 그러므로 빈곤인구율 대비 수급인구율은 대도시 93.5%와 중소도시 66.3%, 농어촌 48.6%임.
  - 이는 빈곤인구 중 기초보장제도에 의하여 수급 받는 인구 비율은 농어촌

이 매우 낮음을 의미함.

- 빈곤함에도 불구하고 기초보장제도에 의한 보장을 받지 못하는 이른바 비수급 빈곤가구의 비율은 전체 가구의 8.6%인 140만 가구에 이르는 것으로 추정됨.
  - 또한, 잠재적 빈곤 가구비율(경상소득 기준 최저생계비의 100%~120%)은 5.7%로 나타났음.
  - 이러한 '기초보장의 사각지대'가 광범위하게 나타나는 주요 원인은 기초보장제도의 엄격한 부양의무자기준과 과도하게 높게 설정된 재산의 소득환산제도에 기인하는 것으로 보임.

□ 농어촌 기초생활보장제도 개선방안

- 소득인정액 제도의 다각적인 검토 결과 다음과 같은 몇 가지 측면에서 개선방안을 제시함.
  - 소득이 창출되는 재산에 개선
  - 재산의 소득환산율 인하
  - 일반재산의 기초공제액 조정
  - 농어민 특례 확대방안
- 부양의무자 기준에 대한 면밀한 검토 결과 다음과 같은 몇 가지 측면에서 개선방안을 제시함.
  - 부양능력 판정 소득기준 완화
  - 부양능력 판정 재산기준 완화
  - 농어촌 부양의무자 특례 신설

5. 연구결과의 실용화 방안

□ 본 연구에서 제시한 소득인정액 제도와 부양의무자 기준의 개선방안은 시범사업을 통하여 현실적합 가능성(feasibility)을 검증하고, 점차 전국적인 규모로 확대할 필요가 있음.

□ 단, 지역사회를 몇 개의 유형, 예를 들자면 도시 인접지역, 평야 농업 중심지역, 산간·해안지역 등으로 나누어 지역 여건에 맞게 단계적으로 적용하는 것을 고려할 수 있음.

Summary

1. Title: Reforms of National Basic Livelihood Security Program in Rural Area

2. Research Terms: 3rd of July, 2008 ~ 15th of Dec., 2008

3. Research Aims

According to the recent research using Korean Welfare Panel (2006), poverty rate of rural area comes up to 14.8% in 2006, more than two times as high as those of metropolitan area (6.6%) and small and medium sized cities (6.8%), respectively. It vividly reflects the fact that take-up rate of National Basic Livelihood Security Program (NBLSP, hereafter) among rural inhabitants is much lower than that of city dwellers. It means that much more poor people in rural area are not covered by the NBLSP than those living in cities. Thus it is urgently needed to increase the take-up rate of NBLSP in rural area. However, surprisingly few attempts have so far been made at reforming the NBLSP in rural area. It is in this regard this research purports, first of all, to analyze how the NBLSP is working in rural area. Secondly, this research duly extracts main barriers of the NBLSP to increase the take-up rate in rural area. Thirdly and probably most importantly, it proposes some reforms of the NBLSP such as reforms of income calculation, family obligation regulation and particular cases for rural area.

4. Research Contents and Conclusion

- ○ Overall study of the NBLSP in rural area
- ○ Measurement of poverty rate in rural area
- ○ Analysis of causes of uncovered poor people in rural area
- ○ Reforms of income calculation in rural area
- ○ Reforms of family obligation regulation in rural area

5. Practical Use of the Research

○ Reforms of the NBLSP suggested in this research are strongly recommended to put into operation nationwide after feasibility assessment.

연구 내용 요약

1. 서론

1.1 연구의 필요성

□ 최근 한국 사회는 여러 방면에서 양극화 현상이 가속화되고 있는 양상을 보임.

- IMF 경제위기가 발발한 1998년을 기점으로 소득양극화 지수(Wolfson 지수, ER 지수)와 소득불평등 지수(지니계수와 5분위 배율)가 악화되었고, 2005년 현재까지 IMF 경제위기 이전의 수준을 회복하지 못하고 있는 실정임.
- 이러한 양극화 현상이 고착화 되면, 계급 간 사회갈등이 악화되고, 사회적 자본의 축적이 어려워지며, 내수가 위축되어 장기적으로는 사회통합을 저해하는 결정적인 요인으로 작용함.

□ 이러한 한국 사회 전반의 양극화 현상은 특히, 도농(都農) 간의 극심한 소득격차로 이어지고 있음.

- 경상소득 기준으로 농어촌(군 및 도농복합지역)의 평균소득은 2,519만원으로 전국 평균보다 976만원 적게 나타났음.
- 특히, 농업선진국들과의 자유무역협정이 가속화됨에 따라 농촌의 소득과 삶은 향후 더욱 큰 어려움에 직면할 것으로 예상됨.

□ 농어촌의 기초보장의 사각지대는 인구 기준으로 약 7.6%(경상소득 기준 빈곤율-기초보장 수급률)로 추산되며, 이는 대도시나 중소도시보다 높은 수준임.

- 그 이유는 첫째, 농어촌의 빈곤율(14.8%)이 대도시(6.6%)나 중소도시(6.8%)보다 높기 때문임.
- 둘째, 농어촌의 주요 재산인 농지의 경우 재산으로도 계산되고(재산의 소득환산액), 소득으로도 계산되는(소득평가액) '이 중 적용의 문제'가 있기 때문임.
- 마지막으로, 농촌지역에 거주하는 빈곤층은 주로 노령 독신가구인 경우가 많은데, 이들은 자녀가 없거나 자녀가 있어도 부양능력과 부양의지가 없어서 가족간의 이전소득은 기대하기 어려운 실정임.

□ 농어촌 지역의 높은 빈곤율과 기초보장의 사각지대 문제는 학계뿐만 아니라 정치권의 주요 관심사 부각되고 있음.

- 17대 대통령 선거공약으로 농어민 기초생활보장제 적용확대, 농어촌 기초생활보장이 제시됨.
- 대통령직인수위원회에서는 국정과제로 농어촌 생활여건 개선(능동적 복지 중 일반과제 5번)을 제시하고 있음(2008. 2. 5.).

1.2 연구의 목적 및 내용

□ 본 연구는 이러한 농어촌 현실의 어려움과 도농 격차에 따른 사회 양극화의 심화 등의 문제를 적시하고, 국민기초생활보장제도의 개선방안을 검토함으로써 이에 대한 부분적인 처방을 제시하고자 함.

□ 이러한 검토 결과를 바탕으로, 본 연구에서는 국민기초생활보장제도 부양의무자 기준과 재산의 소득환산제, 그리고 소득평가액에 대한 개선방안을 제시하고자 함.

1.3 연구 방법

□ 농어촌과 도시 간의 빈곤, 수급 현황, 사각지대 규모 등을 분석하기 위하여 한국복지패널 2차 원자료(2006)를 사용하여 대도시, 중소도시, 농어촌의 빈곤율과 수급률을 분석하였음.

□ 재산의 소득환산제도에 대한 이론적 검토, 부양의무자 기준의 역사적 기원과 이론적 근거 등을 제시하였음.

□ 최근 부양의식과 부양실태 등을 분석하기 위하여 통계청 사회조사 자료 등의 이차자료를 활용하였음.

□ 다양한 대안 제시를 위하여 이론적 검토와 실태 분석을 바탕으로 논리적·직관적 방식으로 개선방안을 제시하였음.

2. 농어촌 기초보장제도 분석

2.1 국민기초생활보장제도 개요

□ 수급자 선정

◦ 보장단위

- 가구(세대)단위로 보장하는 것을 원칙으로 하되, 특히 필요하다고 인정하는 경우 개인단위 보장이 가능함.

□ 선정기준

◦ 2003년 소득인정액제도 도입에 따라 종전의 3개의 수급자 선정기준(소득평가액 기준, 재산기준, 부양의무자 기준)이 2개의 선정기준(소득인정액 기준, 부양의무자 기준)으로 통합됨.

- 그러므로 2008년 현재 수급자로 선정되기 위해서는 소득인정액 기준, 부양의무자 기준을 동시에 충족시켜야 함.

□ 소득인정액 기준

◦ 소득인정액 기준(2008년도)

(표 2-1) 2008년 소득인정액 기준

(단위: 원)

구 분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
최저생계비(월)	463,047	784,319	1,026,603	1,265,848	1,487,878	1,712,186

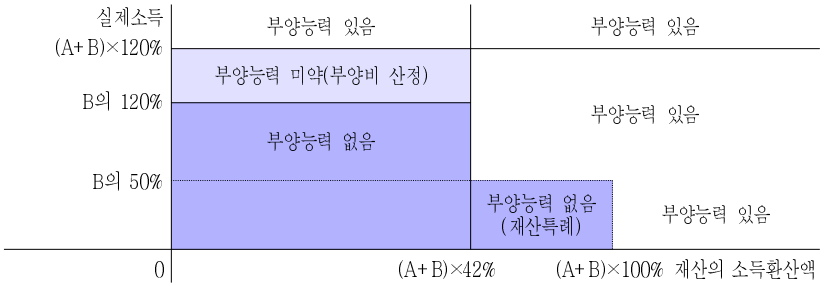
주: 7인이상 가구는 1인 증가시마다 224,308원씩 증가(7인 1,936,494원).
자료: 보건복지부(2008), 2008년 국민기초생활보장사업 안내.

□ 부양의무자 기준

◦ 부양의무자의 범위

- 수급권자의 직계혈족 및 그 배우자

◦ 부양능력 유무의 판정



A: 수급권자가구의 최저생계비 B: 부양의무자가구의 최저생계비

<그림 2-1> 부양의무자 부양능력 판정

□ 수급자 급여

◦ 국민기초생활보장법에서는 7종 급여(생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여)를 제공하고 있음.

- 이 중 생계급여는 현금급여기준선 이하인 가구에게 지원되며, 의료, 교육, 해산, 장제급여는 욕구가 있는 수급가구에게 지원됨. 그리고 주거급여는 모든 수급가구에게 지급되며, 자활급여는 조건부 수급자에게 노동의 대가로 지급됨.

2.2 국민기초생활보장 특례제도 개요

□ 농어촌관련 특례제도

◦ 농어촌주민의보건복지증진을위한특별법 제19조(수급권자 선정기준의 특례) 및 동법시행규칙 제7조의 규정에 의하여

◦ 농어민가구의 소득평가액 산정시 농어민가구의 특성을 반영한 지출요인을 추가 인정

- 농지법 제2조의 규정에 의한 농지를 1ha미만 소유한 자(임차한 자 포함)가 지급받은 친환경농업소득보조금 및 논농업소득보조금

- 농어민가구가 부담한 보육료중 15만원 이내의 금액
- 농어업에 직접 사용하기 위해 금융기관에서 대출받은 대출금의 상환액중 이자비용의 100분의 50에 해당하는 금액

◦ 농어민가구의 재산의 소득환산액을 산정하는 경우, 경작농지 등 농어업과 직접 관련되는 재산에 대하여 소득환산기준의 일부를 완화하여 적용

- 농지법 제2조의 규정에 의한 농지중 직접 생산에 사용되고 있는 농지의 가액과 가축·종묘·농기계 등 농어업에 직접 사용되는 동산의 재산가액을 합한 금액중 500만원이내의 금액을 추가로 차감('04. 6. 5 시행)

□ 농어촌 특례 외 특례제도

◦ 수급권자 재산범위의 특례
◦ 부양의무자기준 특례에 따른 수급권자 범위의 특례
◦ 의료급여 특례
◦ 교육급여 특례
◦ 자활급여 특례
◦ 북한이탈주민 범위의 특례
◦ 일군위안부 범위의 특례
◦ 인간면역결핍바이러스 감염자(에이즈 감염자) 범위의 특례
◦ 기타 수급권자 범위의 특례(영주귀국 사할린 한인, 한센병 정착촌 거주자, 보장시설 생활자에 대한 수급권자 범위 특례, 사회취약계층에 대한 특별보호대책)

□ 특례 수급자 규모(2007년)

◦ 수급자 선정기준을 다소 초과하였지만 당분간 기초생활보장수급자로 보호되는 특례수급자로 선정된 특례유형은 의료급여특례(1.3%)와 자활급여특례(30.4%)가 31.7%를 차지함.
◦ 특례로 보호 중인 가구는 전체 수급자 가구 852,420가구의 2.0%인 16,937가구임.

2.3 농어촌 국민기초생활보장제도관련 여건변화

□ 대내외 여건변화

◦ 첫째, 경제적 측면에서 도하개발아젠더(DDA: Doha Development Agenda), 자유무역협정(FTA: Free Trade Agreement) 등 다자간 양자간 무역협상으로 세계경제의 통합속도는 매우 가속화되고 있음.
◦ 둘째, 사회적 측면에서 저출산·고령화 현상이 심화되면서 노인인구비율이 급격히 증가하고 있음.

- 도시·농촌 고령화율은 2005년 기준으로 도시지역 7.2%, 농촌지역 18.6%로 나타남. 또한 5년 동안 도시·농촌 간 고령화율의 격차는 훨씬 더 커짐.

(표 2-2) 도시와 농촌의 고령화율 비교

(단위: 천명, %)

구분		전국	도시(동부)	농촌(읍면부)	도농간 고령화율 격차
2000	전체인구(A)	45,985	36,642	9,343	-
	65세이상 인구(B)	3,372	2,001	1,370	-
	비율(B/A)	7.3	5.5	14.7	9.2
2005	전체인구(A)	47,041	38,338	8,704	-
	65세이상 인구(B)	4,365	2,747	1,618	-
	비율(B/A)	9.3	7.2	18.6	11.4

자료: KOSIS, 인구주택총조사(2000, 2005).

◦ 셋째, 문화적 측면에서 사적 부양의식이 점점 약화되고 있음.

- 우리나라의 경우 전체 가구 중 3세대 확대가구의 비율은 1980년 23.3%에서 2004년에는 12.0%로 감소하여 핵가족화가 가속화됨.

◦ 결국 핵가족화, 고령화가 심화되면서 가족 내 사적 부양의식은 약화되고 있으며, 농촌지역의 경우 인구고령화가 도시보다 빠른 속도로 진행되고 있기 때문에 사적 부양의 책임을 보완시켜 줄 수 있는 공적부양체계, 특히 사적 부양을 받기 어려운 노인에 대한 공적부양체계를 개선할 필요가 있음.

□ 대내외 여건변화가 농업 및 농어촌 지역에 미치는 영향

◦ 농촌경제 및 농가소득의 변화

- 국내총생산(GDP)에서 농업이 차지하는 비중은 2000년 4.3%에서 2004년 3.4%, 2007년 2.7%로 지속적으로 하락하고 있음.
- 농업의 성장률은 2000년 3.0%의 성장률을 보인 이후 2004년에는 10.7%의 비교적 높은 성장률을 보였음. 그러나 이후 감소하기 시작하여 2006년 -2.5%, 2007년 0.3%의 성장률을 보임.
- 농가소득의 경우 2000년 약 2,307만원에서 2004년 2,900만원으로 증가하였으며, 2006년 3,230만원으로 다소 증가하였으나 2007년 3,197만원으로 감소함.
- 한편 도시근로자소득 대비 농가소득 비중을 살펴보면, 2003년 농가소득은 도시근로자소득의 81.6% 수준이었고, 2007년에는 77.8% 정도로 예상됨.

(표 2-3) 도시근로자소득 대비 농가소득 비율

(단위: 천원, %)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007(p)
농가소득(A)	23,072	23,907	24,475	26,878	29,001	30,503	32,303	31,967
도시근로자소득(B)	-	-	-	32,947	35,042	36,610	38,740	41,066
비율(A/B*100)	-	-	-	81.6	82.8	83.3	83.4	77.8

주 : 농가소득=농업소득+농외소득+이전소득+비경상소득임.
도시근로자소득=2인이상 도시근로자가구의 월평균 경상소득*12
자료: 농림수산식품부(2008), 농림수산식품 주요통계.
통계청, 전국가계조사, 각년도.

◦ 농촌인구의 변화

- 국내 총가구에서 농가수가 차지하는 비중은 2000년 9.7%에서, 2004년 8.0%, 2007년 7.4%로 지속적으로 감소하고 있음. 농가인구 비중 역시 2000년 8.6%에서 2004년 7.1%, 2007년 6.8%로 감소하여 농가인구는 약 327만명에 불과한 것으로 나타남.
- 농가인구에 대한 고령화비율은 증가함. 농가인구 중 50세 이상이 차지하는 비율은 2000년 49.8%, 2004년 56.8%, 2007년 60.1%로 증가함. 특히, 농가인구 중 65세 이상이 차지하는 비율은 2000년 21.7%에서 2007년 32.1%로 급격히 증가하고 있음.

◦ 농가부채구조의 변화

- 농가부채는 2000년 2020만 7천원이었던 것이 2007년 2994만 6천원으로 1.5배 증가하였음.
- 농가부채의 구조는 2000년 생산성부채가 67%, 가계성부채가 19%, 차입금상환 및 이자 지불이 14%였으나, 생산성부채비율은 2003년을 정점으로 지속적으로 감소하고 가계성부채비율은 지속적으로 증가하고 있어, 농가의 장래소득 개선가능성이 감소하고 있음.

◦ 한·미 FTA체결에 따른 농가피해규모

- 농업부문을 중심으로 생산액 감소, 즉 피해규모를 계산한 대외정책연구원 자료(2005)에 의하면 한·미 FTA체결은 전산업적으로 경쟁압력이 강화되어 산업구조의 고도화 등 잠재적 이익이 예상되지만, 동시에 예상되는 농업부문의 피해가 상당할 것으로 추정됨.

3. 농어촌 빈곤 및 국민기초생활보장제도 수급현황 분석

3.1 분석방법

□ 분석자료: 한국복지패널(2차조사)

◦ 본 연구에서 사용된 2차년도 조사완료된 가구는 6,511가구를 대상으로 농어촌 빈곤 및 수급현황을 분석하였음.

□ 용어의 정의

◦ 본 분석에서는 한국복지패널의 조사항목에서 허용하는 한 농업·농촌 및 식품산업 기본법과 농어촌 정비법에 준하는 농가 및 농촌의 정의에 부합하도록 하였음.

- '농가'는 경작규모가 1천 제곱미터 이상인 가구, 농업 총소득이 연간 100만원[2] 이상인 가구, 그리고 가구원 중 농림업을 경영하거나 고용되어 있

는 사람이 있는 가구로 정의됨. 어가는 이에 준하는 정의, 즉 어업 총소득이 연간 100만원 이상인 가구와 가구원 중 어업을 경영하거나 종사하는 사람이 있는 가구로 정의됨.

- 농어촌은 '군지역'과 광역시의 '도농복합군'으로 정의됨. 또한, 대도시는 서울특별시 및 6대 광역시(부산, 대구, 대전, 인천, 광주, 울산)로 정의되며, 중소도시는 대도시를 제외한 기타 '시지역'으로 정의됨.

□ 소득의 정의

- 본 연구에서 사용한 소득의 정의는 다음과 같음.
- 일차소득은 순수시장소득이며, 민간부문소득은 여기에 사적이전소득을 더한 소득, 경상소득은 다시 민간부문소득에 공적이전소득, 즉 사회복지급여를 더한 소득, 가처분소득은 경상소득에서 세금 및 사회보장분담금을 제한 소득임.

□ 분석방법

- 농어촌 빈곤 실태 및 공적이전소득의 빈곤감소 효과 분석을 위하여, 지역별(대도시, 중소도시, 농어촌)·소득유형별(일차소득, 민간부문소득, 경상소득) 빈곤율을 산출하여 농어촌의 상대적 빈곤 발생도(Headcount ratio)를 도시지역과 비교분석하였음.
- 공적이전소득, 특히 국민기초생활보장제도의 빈곤감소 효과를 살펴보기 위하여, 소득 단계별 빈곤율 및 빈곤갭비율을 산출하고 후자에서 전자를 빼주는 방식으로 효과를 산출하였음.
  - 사적이전소득의 효과 = 민간부문소득 빈곤율(갭) - 일차소득 빈곤율(갭)
  - 공적이전소득의 효과 = 경상소득 빈곤율(갭) - 민간부문소득 빈곤율(갭)
- 농어촌 주민의 국민기초생활보장 급여 수급 현황을 살펴보기 위하여, 각 지역별 수급율을 비교하였으며, 농어촌 수급가구 중 경제활동인구가 있는 가구의 비율, 농어가의 비율 등을 살펴봄으로써 어떠한 가구가 주로 급여를 받고 있는가를 구체적으로 분석하고자 하였음.

2) 2008년 현재 시행령상 120만원이지만, 2006년 기준으로 100만원임.

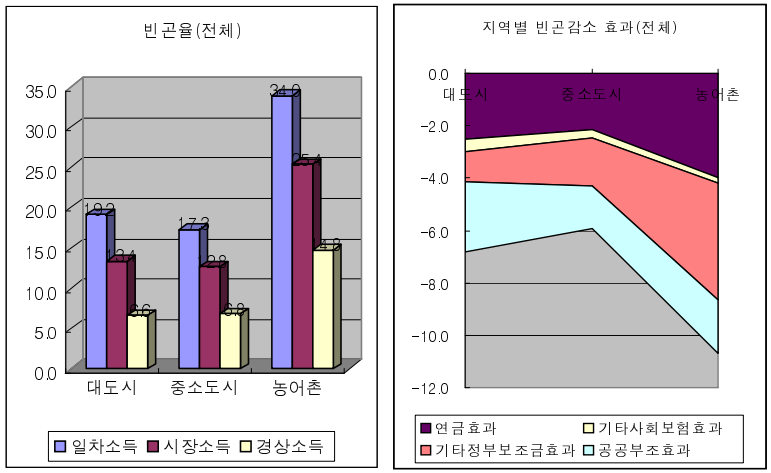
3.2 농어촌 빈곤 실태 및 공적이전소득의 빈곤감소 효과

□ 인구현황 및 특성

- 농어촌 인구분포의 두드러진 특징은 인구의 고령화가 상당히 진행되었다는 것임. 농어촌의 경우 4명 중 1명이 65세 이상의 노인으로 도시지역에 비해 노인인구의 비율이 2배 이상 높게 나타남.
  - 그 결과 농어촌의 평균 연령은 전국 평균 연령에 비해 약 7세 정도 높은 43.2세이며, 중위 연령은 8세 높은 44세에 이름.
  - 평균 가구원 수는 중소도시 3.01명, 대도시 2.93명보다 적은 2.65명임.
- 경상소득 기준으로 농어촌(군 및 도농복합지역)의 평균소득은 2,519만원으로 전국 평균보다 976만원 적게 나타났음.
  - 가구규모의 제곱근으로 나누어준 '1인 균등화된 개인소득'의 경우 농어촌의 평균소득은 전국 평균보다 443만원 적게 나타났음.

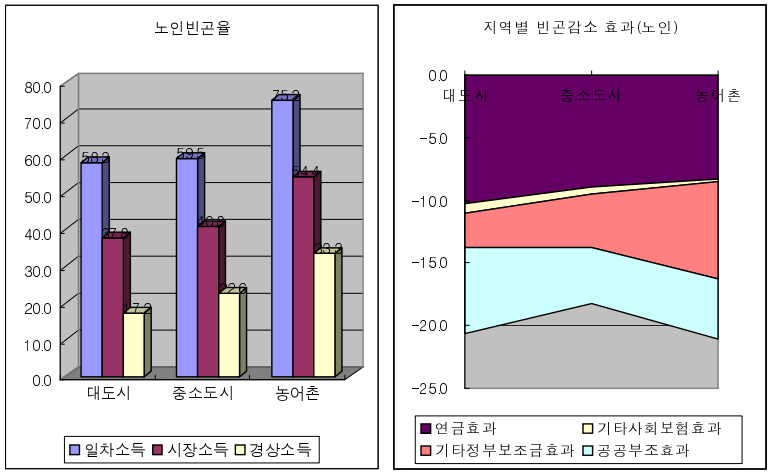
□ 농어촌 빈곤율 및 공적이전의 빈곤감소 효과

- 농어촌의 인구빈곤율은 일차소득 기준으로 34.0%에 달하며, 시장소득 기준으로 25.4%, 경상소득 기준으로 14.8%에 이르며, 경상소득 기준 인구빈곤율은 대도시나 중소도시에 비해 약 2.2배 높은 것임.
- 농어촌의 공적이전의 감소효과는 -10.7%p로 대도시의 -6.8%p와 중소도시의 -5.9%p에 비해 높게 나타남.
  - 그러나, 국민기초생활보장제도의 빈곤율 감소효과는 대도시가 가장 커서 -2.7%p에 이르는데 비해, 농어촌의 경우 빈곤율 감소효과는 -2.0%p에 불과한 것으로 나타남.



자료: 한국복지패널조사(2차조사) 원자료.

<그림 3-1> 지역별 빈곤율 및 공적이전소득의 효과



자료: 한국복지패널조사(2차조사) 원자료.

<그림 3-2> 지역별 노인 빈곤율 및 공적 이전소득의 효과

- 농어촌의 노인빈곤율은 일차소득 기준으로 75.2%로 노인 4명 중 3명이 빈곤한 것으로 나타났으며, 이러한 노인빈곤율은 대도시(58.3%)와 중소도시(59.5%)보다도 높은 것임.
  - 농어촌의 경상소득 기준 노인빈곤율은 대도시(17.2%)와 중소도시(22.6%)보다 각각 1.9배, 1.5배 더 높은 수준임.
- 사적이전과 공적이전의 빈곤감소효과는 농어촌의 경우 각각 -20.8%p, -21.1%p로 비슷하게 나타나고 있음.
  - 그러나, 연금과 국민기초생활보장 급여의 빈곤감소 효과는 대도시가 각각 -10.3%p와 -6.9%p로 농어촌(각각 -8.3%p와 4.9%p)에 비해 높게 나타남.

3.3 농어촌 주민의 국민기초보장급여 수급 현황

□ 농어촌 기초보장 수급률

- 농어촌의 기초보장 수급률은 인구비율 7.19%(가구비율 9.30%)로 대도시의 기초보장 수급률은 인구비율 6.17%(가구비율 7.26%), 중소도시의 기초보장 수급률은 인구비율 4.44%(가구비율 5.90%)보다 다소 높게 나타남.
- 농어촌의 경우 도시 지역에 비해 기초보장 수급률이 전반적으로 높게 나타나고, 특히 가구원 중 일부수급 가구의 비중이 상대적으로 높게 나타나는데 비해 조건부 수급자의 비중은 상대적으로 낮은 것이 특징임.

□ 농어촌 수급가구의 가구주 특성

- 성별로 볼 때 전체 지역 걸쳐 남성가구주 가구와 여성가구주 가구의 비율이 50% 내외로 큰 차이를 보이지 않음.
- 연령별로 볼 때, 농어촌의 노인 수급가구 비율은 59.3%에 이르는데 비해, 대도시와 중소도시는 각각 37.2%와 36.5%로 낮게 나타남.
- 장애유무별로 볼 때, 가구주가 중증 장애인인 수급가구의 비율은 대도시 9.3%, 중소도시 10.2%, 농어촌 9.6%로 큰 차이가 없음. 경증 장애 또한 농어촌이 14.9%로 대도시 15.4%와 중소도시 17.0%보다 약간 낮은 수준이나

그 차이는 무시할 만한 수준임.

- 수급가구의 경제활동 유형별로 볼 때 공히 비경제활동인구가 60% 이상을 차지하고 있음.
  - 나머지 중 농어촌의 경우 자영자(16.6%)와 일용임금근로자(11.7%)의 비중이 높고, 대도시는 일용임금근로자(11.6%), 중소도시는 상시임금근로자(10.5%)의 비중이 상대적으로 높았음.

4. 국민기초생활보장제도 사각지대의 원인 및 개선의 기본방향

4.1 국민기초생활보장제도 사각지대의 원인 및 규모

□ 기초보장 사각지대 개념

- 사각지대는 일반적으로 대상포괄성과 급여 충분성을 의미함.
  - 대상 포괄성: 기초보장수급자가 되어야 함에도 불구하고 선정되지 못하는 경우
  - 급여 충분성: 급여를 받고도 최저생활을 유지할 수 없는 경우

□ 기초보장 사각지대 원인

- 소득인정액 적용에 따른 사각지대
  - 정책적 빈곤(국민기초생활보장제도)에서의 능력을 나타내는 지표로 소득인정액(소득평가액+재산의 소득환산액)을 사용하고 있음. 즉, 소득과 함께 재산을 활용함으로써, 소득이 최저생계비 이하임에도 불구하고 재산의 소득환산으로 인해 수급자로 선정되지 못하는 비수급 빈곤층이 발생할 수 있음.
  - 사각지대 영역: 비수급 빈곤층 중 일부
- 부양의무자 기준으로 인한 사각지대
  - 현재 부양의무자 기준은 소득기준과 재산기준으로 구분되며, 부양의무자 소득이 수급권자 최저생계비와 부양의무자 최저생계비 합의 130%를 초과하는 경우 부양능력 있음으로 판정되어 선정될 수 없음. 또한 부양의무자가 소득이 전혀 없을 지라도 재산기준을 초과하면 수급자로 선정될 수 없음.
  - 이 결과 실질적으로 부양을 받지 못함에도 불구하고 수급자로 선정되지 못하고, 선정되는 경우에도 부양비로 인하여 최저생계비이하의 생활을 하는 경우가 발생함.
  - 사각지대 영역: 비수급 빈곤층 중 일부

□ 기초보장 사각지대의 규모

- 가장 최근의 전국자료[3]인 한국보건사회연구원의 한국복지패널조사(2006년 기준)에 의하면, 경상소득이 최저생계비 미만인 절대빈곤 가구율은 전체 가구의 14.1%로 나타남.
  - 수급빈곤 가구율은 약 5.4%인 87만가구로 추정되며,
  - 비수급 빈곤가구(Ⅰ) 즉, 개별 가구의 소득인정액이 최저생계비 미만이지만 기초보장제도에 의하여 수급을 받지 못하는 빈곤층은 약 4.8%인 78만가구임.
  - 그리고 비수급빈곤가구(Ⅱ) 즉, 소득인정액이 최저생계비를 초과하고, 경상소득이 최저생계비 미만인 가구이므로 이는 재산의 소득환산제 때문에 기초보장제도를 받지 못하는 계층은 약 3.8%인 62만가구로 추정됨.
- 기초보장의 사각지대는 비수급빈곤가구(Ⅰ)과 비수급빈곤가구(Ⅱ)의 일부로 추정됨.
  - 그 이유는 비수급빈곤가구(Ⅰ)의 경우 만약 부양의무자 기준이 기초보장제도에 두지 않는 것이 타당하다면, 동 계층의 모두가 기초보장의 사각지대임. 그러나 부양의무자 기준 자체를 인정한다면, 현행 부양의무자 기준의 비합리한 측면 때문에 발생하는 일부만이 사각지대임.
  - 한편, 비수급빈곤가구(Ⅱ)의 경우 소득환산제의 타당성은 인정되기 때문에(제5장 참조) 동 제도의 비합리한 측면 때문에 발생하는 일부만이 사각지대임.

3) 통계청 가계조사는 2007년 자료까지 발표하고 있으나 농어가가 제외되어 있음.

4.2 기초보장 사각지대 축소의 기본방향

□ 원인별 기초보장 사각지대 해소

- 재산의 소득환산제의 개선
- 부양의무자기준의 개선
- 지역별·가구유형별 최저생계비 적용

□ 욕구별 급여 확대

- 특정 욕구, 예컨대 주거, 의료, 교육 등에 대한 과도한 지출 부담으로 인해 빈곤의 위험에 놓여있는 소위 '빈곤위험계층'에 대해서는 이러한 특정 욕구에 대한 급여만을 지원함으로써 장·단기적으로 빈곤을 예방하고 빈곤의 세습을 방지하는 효과를 가질 수 있음.

□ 재산신탁제도 도입 검토

- 재산의 소득환산제를 개선할지라도 비수급빈곤가구 중에는 소득이 없거나 미약함에도 불구하고, 재산의 소득환산액이 최저생계비를 초과하여 최저생활을 유지할 수 없는 가구가 발생할 수 있음.
- 이는 공공부조에서 보충성 원리 및 국민정서를 고려하여 기초공제수준 및 환산율을 적용하기 때문임. 즉, 재산이 많은 가구들을 수급자로 선정할 경우 보충성의 원리를 훼손됨. 국민들의 정서를 감안할 때, 소득이 없는 가구라도 일정정도 이상의 재산을 보유할 경우 수급자로 선정하기 힘듦.
- 이러한 점들을 감안할 때 소득이 열악함에도 불구하고 재산이 기준을 초과하여 수급자로 선정될 수 없는 가구들에 대한 기초보장 방안이 마련되어야 함. 그 방안 중의 하나가 재산신탁제도임.

□ 근로소득장려세제 확대를 통한 취약계층 빈곤화 예방 및 사각지대 축소

- 2008년 소득분에 대하여 2009년 근로소득장려세제(EITC)를 지급할 예정임.
- 그러나 적용대상이 좁고, 급여수준이 낮아 소기의 목적을 달성하기 어려움.

또한 현행 국민기초생활보장제도와의 연계성이 미흡함.

- 따라서 대상 확대, 급여수준 인상, 국민기초생활보장제도와의 연계성 제고로 근로소득장려세제(EITC)의 고유 목적을 달성함과 동시에 기초보장의 사각지대 축소에 기여하도록 함.

4.3 농어촌의 특수성과 특례제 확대의 필요성

□ 농업 및 농어촌의 상대적 열악성

- 도시근로자소득 대비 농가소득 비중을 살펴보면, 2003년 농가소득은 도시근로자소득의 81.6% 수준이었고, 2007년에는 77.8% 정도임. 한미 FTA체결 등 대외 개방은 산업구조의 고도화 등 도시지역의 잠재적 이익이 예상되지만, 농업부문의 피해가 상당할 것으로 추정됨.
- 농촌인구의 노령화는 농업 생산성을 저하시키고, 부양의식 감소는 농촌 노인들의 이전소득 감소로 이어짐.
- 한편, 농가부채는 2000년 2020만 7천원이었던 것이 2007년 2994만 6천원으로 1.5배 증가하였음. 농가부채의 구조는 2000년 생산성부채가 67%, 가계성부채가 19%, 차입금상환 및 이자 지불이 14%였으나, 생산성부채비율은 2003년을 정점으로 지속적으로 감소하고 가계성부채비율은 지속적으로 증가하고 있어, 농가의 장래소득 개선가능성이 감소하고 있음.

□ 농어촌은 빈곤인구율에 비하여 수급인구율이 낮음.

- 빈곤인구율 대비 수급인구률은 대도시 93.5%와 중소도시 66.3%, 농어촌 48.6%로 나타나고 있음. 이는 빈곤인구 중 기초보장제도에 의하여 수급받는 인구 비율은 농어촌이 매우 낮다는 것을 의미함.

(표 4-1) 지역별 빈곤인구율과 수급인구률

(단위: %)

	빈곤인구율(A)	수급인구율(B)	비율(B/A*100)1)
대도시	6.6	6.2	93.5
중소도시	6.8	4.4	65.3
농어촌	14.8	7.2	48.6
전국	7.4	5.5	74.1

주: 1) 소수점 처리 관계로 약간의 오차가 있을 수 있음.
자료: KOWEPS(한국복지패널데이터) 2차 원자료.

□ 농어촌 기초보장 및 특례제 확대의 필요성

◦ 농어촌 기초보장제도 사각지대를 줄이기 위한 기초보장제도 확대의 필요성

– 농어촌의 기초보장제도 사각지대를 줄이기 위해서는 특례제 개선에 앞서 기초보장의 사각지대 원인별 해소방안에 따른 정책이 시행되어야 함.

(표 4-2) 원인별 사각지대 해소방안

사각지대원인	정책적 사각지대	사각지대 해소방안
개념적 괴리	소득인정액 중 재산의 소득환산액의 설정	▷ 재산의 소득환산율 제도 합리화
	지역별 최저생계비 미적용	▷ 지역별 최저생계비 적용
	가구유형별 최저생계비 미적용	▷ 가구유형별 최저생계비 설정 ▷ 가구유형별 공공부조제도 다원화 (가구특성별 수당제도 확대) ▷ 공공부조제도 이원화 검토
	특정 욕구에 대한 고려부족	▷ 주거급여(지원) 확대 ▷ 의료급여 확대 ▷ 교육급여 확대
제도적 배제	부양의무자기준의 엄격한 적용	▷ 부양의무자기준 합리화 ▷ 재산신탁제도 도입
	근로능력있는 빈민에 대한 조건부수급	▷ 자활사업활성화 ▷ 근로소득보전세제(EITC) 도입
자의적 배제	사회복지전달체계 미비	▷ 사회복지행정체계 간 연계망 구축
		▷ 사회복지인력체계 정비
		▷ 긴급지원스시템 구축
자발적 배제	주변계층에 대한 고려 부족	▷ 개별사회사업 및 사회복지상담서비스 강화
		▷ 노숙자쪽방거주자 등 주변인에 대한 대책 수립

◦ 농어촌 기초보장제도 사각지대를 줄이기 위한 농어촌 특례제 확대의 필요성

– 앞에서 제시한 기초보장 사각지대 해소를 위한 정책이 시행될지라도 농어촌에 대한 특례제는 확대되어야 함.

- 그 이유는 핵가족화, 고령화가 심화되면서 가족 내 사적 부양의식은 약화되고 있으며, 농촌지역의 경우 인구고령화가 도시보다 빠른 속도로 진행되고 있기 때문에 사적 부양의 책임을 보완시켜 줄 수 있는 공적부양체계, 특히 사적 부양을 받기 어려운 노인에 대한 공적부양체계를 개선할 필요가 있기 때문임.
- 또한 지역별 빈곤율 및 수급률 비율에서 살펴본 바와 같이 동일한 정책을 시행할 경우 대도시 지역은 빈곤율 대비 93.5%가 수급 받는 반면 농어촌의 경우 48.6% 만이 수급 받고 있기 때문임.

5. 농어촌 소득인정액제 개선

5.1 소득인정액에 대한 이론적 검토

□ 소득인정액 도입배경

◦ 세계 대부분 복지선진국의 공공부조제도에서는 선정기준으로 소득기준과 재산기준을 두고 두 기준이 동시에 충족할 경우 수급자로 선정하고 있으며 (Joint threshold, 일명 cut-off 방식), 급여는 빈곤선과 개별가구 소득간의 차액을 지급하고 있음(supplementary benefit).

◦ 이러한 체계는 다음과 같은 문제점을 야기

– 소득이 없으나, 재산이 기준을 초과하여 탈락한 가구 중 일부는 실질적인 빈곤층임에도 불구하고 선정될 수 없는 반면에 소득과 재산이 거의 기준에 도달하는 가구는 실질적인 빈곤층이 아님에도 불구하고 선정됨.

– 또한 재산이 기준에 거의 도달하는 가구와 재산이 없는 가구 간에는 소득이 동일할지라도 생활수준이 다름. 그럼에도 불구하고 동일한 급여가 제공됨. 이는 형평성 문제 야기

◦ 이러한 문제를 해결하기 위하여 국민기초생활보장법에 도입된 개념이 소득인정액임.

□ 소득인정액 개념

◦ 소득인정액이라는 개념을 최초로 사용한 연구는 정복란·김미곤 외(1991)의 연구이며, 동 개념은 1999년 국민기초생활보장법에 법제화 됨.

- 국민기초생활보장법 제2조에 정의된 소득인정액 개념은 다음과 같음.

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

□ 국민기초생활보장제도와 소득인정액

◦ 국민기초생활보장제도 수급자는 부양의무자기준을 충족하고, 소득인정액이 최저생계비 이하일 경우에 선정됨.

◦ 급여는 최저생계비에서 현물급여(의료)와 기타법령에서 제공하는 부분(급식비, TV수신료 등)을 제외하여 현금급여기준선을 산정한 후 여기에 다시 소득인정액을 차감한 금액을 현금급여하고 있음.

◦ 그러므로 소득인정액은 국민기초생활보장제도의 핵심요소 중의 하나임.

□ 소득인정액에 대한 이론적 모델

◦ 위기척도(Crisis measure)

- David and Fitzgerald(1987)는 어떤 가구의 빈곤여부를 평가함에 있어서 소득과 함께 재산을 고려해야 한다고 주장하면서 위기정의(crisis definition)를 제안

◦ 연금화의 방법(annuitization)

- Weisbrod and Hansen(1968)은 재산이 수학적으로 연금으로 전환될 수 있다는 아이디어를 이용하여 순재산(net worth)을 일정기간동안의 연금으로 전환하는 이론적 모델을 제시

◦ 추정임대료 (Imputed rent)

- 임차인(renters)과 주택소유자(homeowners)의 경제적 자원의 정도를 비교함에서 있어서 소득만을 측정하게 되면 주택소유자의 경제적 자원을 상대적으로 저평가하게 됨. 따라서 이 집으로부터 얻는 서비스의 유량(flow of services)을 고려해야 한다는 주장임.

5.2 소득인정액제의 현황 및 문제점

□ 현황

◦ 소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액

◦ 소득평가액 = 실제소득 - 가구특성별 지출요인을 반영한 금품-근로소득에 대한 공제액

◦ 재산의 소득환산액 = (재산종류별 가액 - 기본재산액 - 부채)×재산의 종류별 소득환산율

◦ 기본재산액

지 역	대 도 시	중 소 도 시	농 어 촌
금 액(만 원)	3,800	3,100	2,900

◦ 재산의 종류별 소득환산율

재산의 종류	일 반 재 산	금 융 재 산	승 용 차
소득환산율	월 4.17%	월 6.26%	월 100%

□ 소득평가액관련 주요 문제점

◦ 기초보장제도에서 규정하고 있는 실제소득 중 법적인 또는 논리적인 문제를 지니고 있는 것은 추정소득과 부양비 문제임.

- 추정소득의 경우 현실적인 타당성은 어느 정도 인정되나 사회권적 급여에 추정소득을 부과하는 것은 법적인 문제가 있음.

- 부양비의 경우 '부양능력 미약'으로 판정된 부양의무자가구가 수급권자에게 부양비만큼을 사적이전 한다고 전제하고 수급권자의 소득을 산정하는 제도이나, 현실에서는 부양의무자의 부양능력 판정기준이 너무 엄격하여

'부양능력 미약' 으로 판정받은 가구가 지침에서 규정하고 있는 부양비를 수급권자에게 제공할 수 없는 현실임.

□ 재산의 소득환산제관련 주요 문제점

◦ 이중 계산의 문제

- 현행 기초보장제도의 경우 소득이 창출되는 재산은 소득으로도 파악하고 재산으로도 파악하고 있음. 즉, 농지의 경우 농업소득으로도 파악함과 동시에 재산으로도 파악하고 있음.
- 하지만 이 경우 2중 계산의 문제, 재산의 소유형태에 따른 형평성, 근로저하의 문제, 공공부조의 최저생활보장 원리 등에 대하여 자유로울 수 없음.

◦ 환산율 산정 논리상의 문제점

- 2002년 전문위원회에서 일반재산의 경우 매각하여 24개월 균등사용 한다는 전제 아래 월 4.17%로 결정하였음. 금융재산의 경우 일반재산보다는 유동성이 높다는 가정아래 일반재산 환산율의 1.5배를 적용하였고, 자동차의 경우 국민정서를 감안하여 100%를 적용하였음.
- 이러한 접근은 이론적인 측면에서는 연금화 방법(annuitization)과 맥을 같이함. 하지만 왜 균등사용기간이 24개월인지에 대한 객관적인 근거가 없음.

◦ 환산율의 적정성

- 본 연구의 주요관심 지역인 농촌(전북)의 경우 논 1ha 경작농가의 경우 소득평가액은 597,000원/월이나 논 1ha에 대한 재산의 소득환산액은 1,211,426원/월로 나타나고 있음. 이 결과 대부분의 농가가 재산의 소득환산 때문에 실제로 빈곤함에도 불구하고 수급을 받지 못하는 결과를 초래함.

5.3 소득인정액제 개선방안

□ 기본방향

◦ 최저생활보장의 원리와 보충성 원리간의 조화

- 최저생활보장의 원리를 감안하면 소득이 없는 가구의 경우 재산으로부터

산출되는 소득 또는 서비스 수준이 최저생계비 수준이 되어야 함. 이는 최고재산액이 높아야 함을 의미함[4].

- 하지만, 보충성의 원리를 감안하면 필수재산(예컨대, 최저거주면적에 해당되는 전세액 등)을 제외한 재산이 있을 경우 수급자가 되기 전에 재산을 팔아서 생활하여야 함. 이는 최고재산액이 매우 낮아야 함을 의미함.
- 그러므로 단기에는 제도의 연착륙, 국민정서[5] 등을 고려하여 점진적인 개선이라는 측면에서 보충성 원리를 우선 적용하는 것이 바람직함. 중기는 양자간의 균형을 도모하고, 장기에는 자산형성을 통한 자활도모, 기초보장의 사각지대 축소 등의 목적을 실현하기 위한 최저생활보장 원리에 무게중심을 두는 방안이 바람직함.

◦ 기초공제액 인상보다는 환산율 인하

- 최저생계비는 재산이 없을 경우에 살아갈 수 있는 최소한의 비용임. 그러므로 기초공제액은 논리적으로 없거나 아주 미약한 수준으로 두는 것이 타당함. 현행 제도에서 기초공제액을 두고 있는 것은 이론적인 측면보다는 제도의 연착륙 때문에 선택한 불가피한 조치였음.
- 따라서 기존의 기초공제를 없앨 수는 없지만, 향후 개선에서는 원칙적으로 더 이상 증액시키지 않는 것이 바람직함.

◦ 재산 종류별 형평성 제고

- 먼저 일반재산과 금융재산 간의 형평성 문제를 살펴보면, 현행 제도에서는 금융재산의 환산율이 일반재산보다 1.5배 높음. 이는 금융재산이 일반재산보다 유동성이 높으므로 이론적인 측면에서는 설득력을 지니고 있음.
- 반면 기초공제의 경우 금융재산이 일반재산보다 높음. 금융재산의 경우 생활준비금 300만원과 3년 이상 장기 저축인 경우 600만원까지 추가 공제가 가능함. 그러므로 금융재산의 공제액이 일반재산보다 최대 900만원까지 많음.
- 이 결과 금융재산의 경우 환산율이 1.5배 높을 지라도 공제액이 많아 결국은 금융재산의 환산액이 일반재산보다 낮게 산출되고 있음.

◦ 지역별(대도시, 중소도시, 농어촌) 경제적 여건 반영 필요

4) 최고 재산액 수준이 높다는 것은 기초공제수준이 높고 환산율이 낮아야 함을 의미함.
5) 공공부조제도는 국민의 세금으로 운영되는 제도이므로 최고재산액(소득이 없을 경우 재산상한액) 수준이 높을 경우 국민의 정서에 부합하지 않을 수도 있음.

- 2장 분석결과에 의하면, 농어촌의 경우 비록 수급률이 대도시, 중소도시보다 높지만, 빈곤율 대비 수급률은 오히려 낮음.
- 이는 재정여건이 어려운 군의 경우 수급권을 보장할 수 없는 문제가 발생하기 때문인 것으로 추론됨. 따라서 2009년 이후 재정자립도 반영비율을 높여야 함.

◦ 농어민 특성 반영의 필요성
- 세계무역기구(WTO) DDA협상이후 농산물 시장개방에 따른 농가소득 감소와 노령인구의 증가 등 농어촌지역에 새롭게 대두되는 복지수요에 능동적으로 대응하기 위하여 농어민가구에 대하여 특례를 적용하고 있음.
- 그러나 농어민 특례조항을 두고 기초보장제도에 두고 있으나, 그 효과가 매우 미미함.

□ 소득이 창출되는 재산에 대한 개선방안

◦ 단기에는 재산의 소득환산액과 재산소득 중 많은 것 하나만 적용하고, 장기에는 재산소득만 적용함.
- 제도가 이와 같이 변경될 경우 농어촌 지역의 기초보장이 확대될 것으로 예상됨.

□ 재산의 소득환산율 인하

◦ 일반재산의 환산율 설정방안
- 수급자 선정은 소득인정액(재산의 소득환산액+소득평가액)과 최저생계비를 비교하여 선정. 그러므로 재산의 소득환산율은 최저생계비에서 적용한 이자율[6](이하 '이자율')을 사용하는 것이 바람직함.
- 2007년 최저생계비 계측조사 연구에서 중소도시 4인가구 최저거주기준에 부합하는 주택재산이 약 6,270만원이었으므로 이를 기준으로 할 경우 적정 환산율은 약 월 0.86%가 됨.

◦ 금융재산에 대한 환산율 인하
- 금융재산은 일반재산보다 유동성이 높으므로 2002년 금융재산의 환산율

6) 1999년 중소도시 최저생계비의 경우 최저주거비 산정시 최저거주 면적에 해당되는 전세가격을 설정하고, 자기자본에 대해서는 은행 예금이자율, 타인자본에 대해서는 대출이자율을 곱하여 비용으로 산정하였음.

정하는 논리를 수용하여 일반재산 환산율의 1.5배를 적용함. 예컨대, 일반재산의 환산율이 월 0.86%로 결정된다면, 이의 1.5배인 월 1.29%적용

◦ 승용차 환산율 인하
- 승용차의 환산율은 우리나라의 자동차 보유비율을 감안하여 자동차 보유비율이 50%인 경우 환산율 100%[7], 보유비율이 100%인 경우 환산율 0%[8]를 적용한다는 원칙 하에 환산율을 조정하는 것이 바람직함. 즉, 보유비율 1%증가에 환산율을 2%씩 감소시키도록 함. 다만, 이러한 조정은 자동차 보유비율에 대한 객관적인 통계가 5년 단위로 생산(인구주택총조사)되므로 5년 단위로 조정.
- 이렇게 조정하다가 환산율이 금융재산 환산율 수준에 이르게 되면 금융재산 환산율과 동일하게 설정함.

□ 농어민 특례 확대 방안

◦ 부채에 대한 이자 감면 확대
- 현행 농어민 특례 중 '농어업에 직접 사용하기 위해 금융기관에서 대출받은 대출금의 상환액중 이자비용의 100분의 50에 해당하는 금액'은 소득평가액에서 감하고 있음. 즉, 지출요인을 반영한 금품으로 인정하여 공제하고 있음.
- 이론적인 측면에서 살펴보면, 모든 이자를 소득에서 감하는 것이 타당함. 즉, 기초보장제도에서 금융재산의 이자소득은 소득에 포함하면서, 부채에 대한 이자는 소득에 감하지 않고 있는 점은 형평성 차원에서 맞지 않음.
- 따라서 원칙적인 측면에서 모든 부채의 이자를 소득에서 감하는 것이 타당.하지만, 단계적으로 적용한다는 차원에서 농어업관련 이자에 대하여 100% 공제를 우선 적용할 필요가 있음.

◦ 소득평가액에 감해지는 직불금 확대
- 현행 농어민 특례 중 직불금은 '농지법 제2조의 규정에 의한 농지를 1ha 미만 소유한 자(임차한 자 포함)가 지급받은 친환경농업소득보조금 및 논

7) 2000년 승용차 보유비율이 48.6%이므로 2003년 현재 보유비율을 50%로 가정하고 현재의 환산율이 100%인 지침을 수용한다는 전제로 논리를 전개함.
8) 자동차가 보편화된 미국의 경우 환산율이 0임.

농업소득보조금'으로 규정하고 있음.

- 이중 '조건 불리지역 직불금'은 농업생산성이 낮고, 정주여건이 불리한 농촌지역에 대한 지원을 통해 농가소득 보조 및 지역사회 활성화 유도를 목적으로 하고 있으므로 보다 열악한 곳에 더 지원하여야 한다는 분배 정의 차원에서도 부합됨.
- 또한 '영유아 자녀 양육비지원'은 농업인의 영유아 양육에 대한 지원을 통해 농가 소득안정 및 농업생산성 제고에 기여하고, 젊은 층의 농어촌거주 유도라는 목적을 지니고 있음. 이러한 농업복지라는 차원 외에도 교육·보육은 빈곤의 악순환(vicious circle of poverty) 막는 핵심임[9].
- 따라서 '조건 불리지역 직불금'과 '영유아 자녀 양육비지원'을 소득평가액 산정에서 가구특성을 반영한 금품으로 인정하여 감해줄 필요성이 있음.

◦ 재산의 소득환산 시 처분이 곤란한 일정수준 이하 재산의 경우 환산대상에서 제외하거나 경감 적용 필요

- 0.5ha 미만의 휴·폐경 농지는 재산의 소득환산율 1/2 적용
- 3년 이상 방치된 빈 축사 재산의 소득환산율 1/2 적용
- 3년 이상 방치된 휴양식장 재산의 소득환산율 1/2 적용

◦ 사회보험료 공제

- 건강보험의 경우 체납자가 전국적으로 200만 세대에 육박하고 국민연금의 납부예외자 비율은 2008년 8월 현재 약 17.5%에 이르고 있음.
- 이러한 사회보험의 사각지대는 건강의 악화를 유발하고, 노후의 소득보장 기능을 저해함. 따라서 사회보험의 사각지대는 가능한 한 축소되어야 함.
- 그러나 농어촌의 경우 경제적인 여건은 날로 악화되어 경상소득 기준 인구빈곤율은 대도시나 중소도시에 비해 약 2.2배 높음. 이는 농어촌 지역 농어민이 사회보험 사각지대에 놓일 가능성이 도시 지역보다 2.2배 높음을 의미함.
- 따라서 농어민 내는 사회보험료를 소득평가액에서 감해주는 조치 필요

9) 현행 농어민 특례에는 '농어가가 부담하는 보육료 중 15만원 이내의 금액'이 있어 소득평가액 산정시 실제 소득에서 감해주고 있음. 이는 보육비를 지출하는 경우에 한하므로 어렵지만 상대적으로 여유가 있어 보육을 받는 경우는 혜택이 주어지고 더욱 열악하여 보육을 받지 못하는 경우는 혜택이 없는 특례임. 반면 '영유아 자녀 양육비지원'은 2006년부터 시설 미이용자에게도 지원되므로 동 직불금이 농어가 특례로 인정되면 저소득층간의 형평성을 제고할 수 있음.

6. 부양의무자기준 개선방안

6.1 부양의무자기준에 대한 이론적 검토

□ 공적 부양과 사적 부양의 관계

◦ 공적 부양과 사적 부양의 관계에 대한 기존 연구들에서 하나의 쟁점은 그 둘 간 관계가 대체적인가 보완적인가라는 점.

- 공적 부양과 사적 부양의 관계를 대체적인 관계로 보는 관점에 따르면, 공적 부양의 증가는 빈곤한 가족 성원에게 자원의 증가로 연결되고, 그 결과 사적 부양의 제공이 빈곤 가족 성원에게 주는 효용이 감소하게 되며, 사적 부양도 감소하게 된다는 것.
- 사적 부양의 동기를 교환동기라는 관점에 따르면, 공적 부양의 증가는 수급자의 교환자원의 가치를 상승시켜, 오히려 사적 부양의 절대량을 증가시킬 수 있다는 것.

◦ 유교문화권과 같이 孝문화가 강한 사회의 경우 공적 부양과 사적 부양은 특별한 관계가 없는 것으로 주장됨.

- 한국과 같이 유교문화적 전통이 비교적 강하게 남아있는 사회의 경우, 사적 부양이 효라는 문화적 전통에 기반하여 이루어진다면, 사적 부양과 공적 부양 간에는 특별한 관계가 없을 수 있음. 그 경우 공적 부양의 확대가 사적 부양의 축소로 결과하지 않을 수 있음.

□ 공공부조제도에서 공적 부양과 사적 부양의 관계

◦ 공공부조제도에서 공적 부양과 사적 부양의 관계는 공공부조의 두 가지 원리인 최저생활보장의 원리와 보충성의 원리를 근거로 살펴 볼 수 있음.

- 보충성의 원리는 공공부조를 받기 전에 사적 부양을 우선적으로 받아야 한다는 원칙만을 제시할 뿐, 사적 부양의 당사자인 부양의무자의 범위와 사적 부양의 정도에 대해서는 구체적으로 제시해 주지 않음.
- 최저생활보장의 원리는 모든 국민의 최저생활 보장에 대한 궁극적인 책임은 국가에 있음을 명시하는 것. 따라서 공공부조의 최저생활보장 원리는

모든 국민의 최저생활보장의 방법으로 사적 부양을 활용한다 할지라도, 최저생활보장에 대한 최종적인 책임은 국가임을 시사하는 원리임.

□ 우리나라의 부양여건 변화

- 산업화·도시화·핵가족화로 인하여 전통적인 대가족중심 사회에 큰 변화가 발생함.
  - 1960년대 이래 급격하게 진행되어온 산업화와 도시화는 물리적 이동성을 크게 증가시켰으며, 가족구조에도 큰 변화를 가져왔음.
  - 지난 20여 년간 부부, 부부와 기타친인척 등 동일세대로 이루어진 1세대 가구는 9.6%에서 16.2%로 6.6%p 증가하였으며, 1인가구 역시 6.9%에서 19.9%로 13%p나 증가하였음. 반면, 2세대 가구는 동 기간 동안 각각 11.6%p와 8%p 감소하였음.
- 반면, 저출산과 평균수명 연장으로 인한 인구노령화가 부양수요 증가에 주요한 원인이 되고 있음.
  - 우리나라는 이미 2000년에 고령화사회에 진입하였으며, 2020년에는 65세 이상 노인의 비율이 14%를 넘어서게 되어 고령사회로 진입.
  - 특히, 농어촌의 경우 공적으로든 사적으로든 부양을 받아야할 피부양인구, 그 중에서도 노인인구의 비중이 매우 높게 나타나는 특징을 가지고 있음. 즉, 동부의 경우 노인인구의 비율이 7.2%에 불과한 데 비해, 읍부는 11.8%, 면부는 24.2%에 이름.

□ 부양의식 및 실태의 변화

- 통계청 사회의식조사 결과에 의하면, 장남, 자식 중 능력자 등 자녀가 노부모를 부양해야 한다는 견해는 1998년 89.9%→2002년 70.7%→2006년 63.4%→2008년40.7%로 짧은 기간 동안 급속도로 감소하고 있음.
  - 이에 반비례하여 가족과 정부가 함께 부양해야 한다는 견해는 2002년 18.2%에서 2006년 26.4%로, 그리고 2008년에는 43.6%로 급격히 증가하였음.
- 통계청 조사에 의하면, 부모님 생활비의 주제공자는 장남을 비롯한 가족이 1998년 58.2%→2002년 53.3%→2006년 54.6%→52.9%로 1998년 이후 약간 줄어든 반면, 부모님 스스로 해결은 약간 늘어났음.
  - 특히, 여전히 도시지역보다는 가족지원의 비율이 높기는 하지만, 도시지역인 동부보다는 농어촌지역인 읍면부에서 가족의 지원이 크게 약화된 것으로 나타남.
  - 즉, 읍면부의 경우 부모님에 대한 경제적 지원은 1998년 73.0%→2002년 66.5%→2006년 61.7%→2008년 56.7%로 감소폭이 크게 나타남. 이에 반비례해서 부모님 스스로 해결하는 비율이 큰 폭으로 증가하였음.

6.2 부양의무자기준의 현황 및 문제점

□ 부양의무자기준의 현황

- 부양의무자의 범위: '수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자'
- 부양능력 판정기준: 소득기준 & 재산기준
- 부양의무자 가구 특성에 따라 탄력적으로 적용

□ 부양의무자기준의 문제점

- 첫째, 과도한 부양의무자 기준으로 인한 광범위한 기초보장의 사각지대 발생으로, 기초생활보장제도의 보호받지 못하는 이른바 '기초보장 사각지대'의 규모가 전체 가구의 4.8%인 약 78만 가구에 이르는 것으로 추산됨.
  - 이러한 기초보장의 사각지대를 발생시키는 가장 주요한 원인으로 부양의무자 기준을 꼽을 수 있음.
  - 특히, 농어촌의 경우 전반적인 빈곤율이 높을 뿐만 아니라, 노인 빈곤율이 특히 높음에도 불구하고 이들 중 많은 가구가 기초보장의 사각지대에 놓여 있으며, 그 가장 중요한 원인 중 하나가 부양의무자 기준 때문인 것으로 판단됨.
- 둘째, 엄격한 부양능력 판정기준으로 인해 빈곤을 확대 재생산할 위험이 있음.
  - 수급권자 1인 가구, 부양의무자 4인 가구의 경우, 부양능력 있음 소득기준은 225만원으로 이는 2007년 전국가구 평균소득 357만원(4인기준)의

63%수준에 불과함.

- 또한, 부양능력 있음 재산기준(4인 기준)은 대도시 기준 1억 12백만원으로, 이는 소득 하위20%의 평균 순자산(1억 15백만원)에 해당함.

◦ 셋째, 부양능력 판정기준의 불합리성과 비형평성을 꼽을 수 있음.

- 부양의무자가 농어업에 종사하는 경우 생계수단이 되는 농지나 선박 등을 재산으로 간주함으로써 이를 처분하면서까지 수급권자를 부양하라는 불합리한 부양의무 설정하고 있음.

6.3 부양의무자기준 개선방안

□ 부양의무자기준 개선의 기본원칙

◦ 공적 부양 책임 및 최저보장 강화: 국민기초생활보장제도는 국민의 최후의 안전망(last resort)임을 감안하여, 빈곤함에도 불구하고 부양의무자 기준으로 인해 급여를 받지 못하는 사각지대를 최소화하는 방향으로 제도가 재설계되어야 함.

◦ 부양의무자 가구의 적정 생활을 훼손하지 않는 수준의 소득기준 설정: 부양능력 판정 소득기준은 이러한 적정 생활수준 유지, 내집 마련, 노후 등을 대비한 저축 등을 감안한 합리적 수준으로 완화할 필요가 있음.

◦ 부양의무자 재산의 용도를 감안한 재산기준 및 재산의 소득환산율 설정: 부양능력 판정 재산기준은 이러한 주거용 재산의 평균적 수준을 감안하여 완화되어야 하며, 생업용 재산에 대한 공제 등을 검토할 필요가 있음.

◦ 합리적 수준의 부양비 설정: 부양비는 추가 소득에 대한 처분권과 부양의무자 가구의 근로의욕 등을 감안하여 합리적 수준으로 조정될 필요가 있음.

◦ 농어촌 지역의 특수성 반영: 자유무역협정으로 인한 농산물 시장개방에 따른 농가소득 감소와 농어촌지역의 고령화 등을 감안하고, 생업용 자산의 특수성을 고려할 필요가 있음.

□ 부양의무자기준 개선방안

◦ 부양능력 판정 소득기준 개선방안

- 부양비 부과의 기준선('부양능력 없음 기준')은 부양의무자가 최소한 중위 혹은 평균소득[10]을 향유한다는 전제로 설정.

- 현재 '부양능력 없은 소득기준'인 (부양의무자 최저생계비×1.3)을 단계적으로 중위소득 기준(부양의무자 최저생계비×2.6) 또는 평균소득 기준(부양의무자 최저생계비×2.9)까지 완화.

◦ 부양능력 판정 재산기준 개선방안

- 재산 기준 역시 부양의무자 가구가 평균적인 생활을 향유하고 그 여력으로 수급권자 가구를 부양한다는 것을 전제로 함.

- 부양능력 판정 재산의 기본공제액 기준은 현재의 중소도시 4인 가구 기준으로 3.5배(1억 850만원, 2008년 11월 시행)[11]를 단계적으로 수급권자 기초공제액의 6배(1억 8,600백만원)까지 상향조정토록 함.

- 또한, 현재 적용되고 있는 환산율 4.17%를 단계적으로 인하하여 최종적으로 0.86%까지 인하함.

- 이 경우, 재산기준 개선에 따른 부양능력 판정 재산액 기준은 중소도시 4인 가구 기준으로 현재의 약 1억 2,600만원에서 약 2억 6,900만원으로 상향조정됨.

□ 농어촌 부양의무자 특례 신설 방안

◦ 농어촌 고령자에 대한 별도가구 인정특례(2008년 12월 3일자로 기시행)

- 농어촌에서 자녀와 함께 거주하는 고령자(75세 이상) 중 가구 소득인정액이 최저생계비의 100%에서 150% 사이에 있는 가구에 대해, 별도 가구로 인정하여 고령자에 대해서만 수급권을 인정하여 별도 가구로 보호하는 방안임.

◦ 농어민 부양의무자 특례

- 주업이 농어업인 부양의무자 가구에 대하여 다음과 같은 소득(지출)과 재

10) 중위소득을 부양능력 없음 소득기준으로 설정하는 또다른 근거로, 4인 가구 기준으로, 하위 10% 가구는 월평균 58만원, 하위 20% 가구는 5만원 가계수지 적자를 나타내고, 하위 30%, 40%, 50% 가구의 가계수지 흑자 규모도 각각 11만원, 25만원, 37만원에 불과하다는 점을 들 수 있음(통계청 가계조사 2007년 결과). 여러 가지 비경상적 지출과 예비적 저축 등을 감안한다면 이러한 가계수지 하에서 타가구까지 부양한다는 것은 어려움.

11) 2008년 10월까지 4인 가구 기준 기초공제액은 중소도시 7,750만원, 대도시 9,500만원, 농어촌 7,250만원임.

산에 대하여 추가 공제하는 방안임.

- 소득공제
  - 정부의 농업보조금: 쌀소득보조직불금, 경영이양직불금, 친환경농업직불금 등
  - 기타 보육료 지원 등 농어촌 정부보조금
- 지출공제
  - 농어업 부채 관련 이자 지출(100% 공제)
  - 농어업 부채 관련 원금 상환액(100% 공제)
  - 1년 이내의 농업관련 비경상적 지출(농기계 구입 등)
- 재산공제
  - 순수하게 생업을 위해 직접 경작하거나 사용하는 자영지, 선박 등의 생업용 재산(상한액 설정 필요)

7. 결론 및 정책 건의

7.1 요약 및 결론

□ 최근 농어촌 사회의 대내외 여건 변화

◦ 2000년대 이후 한국의 농어촌 사회는 다음과 같은 급격한 변화를 경험하고 있음.

- 경제적 측면에서 도하개발아젠더(DDA: Doha Development Agenda), 자유무역협정(FTA: Free Trade Agreement) 등 다자간 양자간 무역협상으로 세계경제의 통합속도는 매우 가속화되고 있음.
- 사회적 측면에서 저출산·고령화 현상이 심화되면서 노인인구비율이 급격히 증가하고 있음.
- 가족구조적 측면에서는 3세대 이상 거주자의 비율이 급격하게 떨어지는 한편으로, 사적 부양의식이 점점 약화되고 있음.

◦ 이러한 농어촌 지역사회의 변화는 필연적으로 사회안전망의 확충을 요구하고 있으나, 농어촌 지역의 사회안전망은 절대적인 수준에서 낙후되었을 뿐만 아니라, 타 지역에 비하여 제도적 형평성이 떨어지는 실정임.

□ 농어촌 지역의 빈곤인구율과 국민기초생활보장제도의 빈곤 완화 효과

◦ 농어촌 지역의 빈곤 인구율은 경상소득 기준으로 14.8%로 대도시(6.6%)나 중소도시(6.8%)에 비하여 월등하게 높은 것으로 나타났음.

◦ 국민기초생활보장제도의 빈곤률 감소효과는 대도시가 가장 커서 -2.7%p에 이르는 반면에 농어촌의 경우 빈곤률 감소효과는 -2.0%p에 불과한 것으로 나타났음.

□ 농어촌 지역의 수급률과 국민기초생활보장제도의 사각지대

◦ 대도시와 중소도시의 기초보장제도 수급인구율(일반수급+조건부수급+가구원중 일부수급+특례수급)은 각각 6.2% 4.4%이고 농어촌은 7.2%임. 그러므로 빈곤인구율 대비 수급인구율은 대도시 93.5%와 중소도시 66.3%, 농어촌 48.6%임.

◦ 한편, 빈곤하지만 기초보장제도에 의하여 보장을 받지 못하는 비수급 빈곤가구비율은 8.7%이고 잠재적 빈곤 가구비율(소득인정액 기준 최저생계비의 100%-120%)은 5.7%로 나타났는데, 이들 중 상당수가 기초보장의 사각지대를 형성하고 있는 것으로 추정됨.

□ 소득인정액 제도 개선방안

◦ 소득이 창출되는 재산에 대한 개선방안

- 단기적으로는 재산의 소득환산액과 재산소득 중 많은 것 하나만 적용하고, 장기적으로는 재산소득만 적용하는 것이 바람직함. 한편 재산 소득만을 소득인정액에 포함할 경우에는, 소득이 창출되는 재산은 기초공제를 하지 않아야 함.

◦ 일반재산의 소득환산율 인하

- 일반재산의 경우, 환산율은 최저 주거기준에 해당하는 주택가격(2007년 중소도시의 경우 6,270만원)의 소득환산액이 최저주거비가 되는 것이 바람직함. 이러한 논리에 따라 적정 재산의 소득환산율을 산출하면 약 월

0.86%가 됨.

◦ 금융재산의 소득환산율 인하

- 금융재산은 일반재산에 비하여 유동성이 높으므로, 일반재산 환산율의 1.5배를 적용하는 것이 바람직함.

◦ 승용차의 소득환산율 인하

- 승용차의 경우, 한국의 자동차 보유비율을 감안하여 자동차 보유비율이 50%인 경우 환산율 100%, 그리고 보유비율이 100%인 경우 환산율 0%를 적용한다는 원칙 하에 환산율을 조정하는 것이 바람직함.

◦ 일반재산의 기초공제액

- 일반재산의 기초공제액을 금융재산의 기초공제액과 동일하게 조정(300만원 인상)

◦ 농어민 특례 확대 방안

- 현행 농어민 특례 중 '농어업에 직접 사용하기 위해 금융기관에서 대출받은 대출금의 상환액중 이자비용의 100분의 50에 해당하는 금액'은 소득평가액에서 감하고 있는데, 원칙적인 측면에서 살펴보면 모든 이자를 소득에서 감하는 것이 타당함. 하지만, 단계적으로 적용한다는 차원에서 농어업 관련 이자에 대하여 100% 공제를 우선 적용할 필요가 있음.
- 직불금 중 '조건 불리지역 직불금'은 농업생산성이 낮고, 정주여건이 불리한 농촌지역에 대한 지원을 통해 농가소득 보조 및 지역사회 활성화 유도를 목적으로 하고 있으므로 보다 열악한 곳에 더 지원하여야 한다는 분배정의 차원에서 소득평가액 산정에서 가구특성을 반영한 금품으로 인정하여 감해줄 필요성이 있음.
- 또한 '영유아 자녀 양육비지원'은 농업인의 영유아 양육에 대한 지원을 통해 농가 소득안정 및 농업생산성 제고에 기여하고, 젊은 층의 농어촌거주 유도라는 목적을 지니고 있음. 이러한 농업복지라는 차원 외에도 교육·보육은 빈곤의 악순환(vicious circle of poverty) 막는 핵심임. 따라서 가구특성을 반영한 금품으로 인정하여 감해줄 필요성이 있음.
- 농어촌의 경우 경제적인 여건은 날로 악화되어 경상소득 기준 인구빈곤율은 대도시나 중소도시에 비해 약 2.2배 높은 현실을 감안하여, 농어민이

납부하는 사회보험료를 소득평가액에서 감해주는 조치가 필요함.

□ 부양의무자 기준 개선

◦ 일반적 개선사항

- 일반적 개선의 기본 취지는 부양의무자가 적어도 우리나라의 평균적인 삶의 수준을 영위하고, 그 여력으로 노부모를 부양하도록 한다는 것임.
  - 이를 위해서, 부양능력 없음 소득기준은 현행 부양의무자 최저생계비의 130%에서 중위소득 기준(최저생계비의 260%) 또는 평균소득 기준(최저생계비의 290%)까지 상향조정하는 방안을 제안함.
  - 재산기준 역시 기초공제액을 현행 수급자 기초공제액의 3.5배(1억 850만원)에서 6배(1억 8600만원)까지 상향조정하고, 환산율 또한 현재의 4.17%에서 0.86%로 인하하는 방안을 제안함.

◦ 농어민 부양의무자 특례

- 주업이 농어업인 부양의무자 가구에 대하여 다음과 같은 소득(지출)과 재산에 대하여 추가 공제하는 방안으로, 소득공제와 지출공제 그리고 재산공제가 있을 수 있음.
- 소득공제
  - 정부의 농업보조금: 쌀소득보조직불금, 경영이양직불금, 친환경농업직불금 등
  - 기타 보육료 지원 등 농어촌 정부보조금
- 지출공제
  - 농어업 부채 관련 이자 지출(100% 공제)
  - 농어업 부채 관련 원금 상환액(100% 공제)
  - 1년 이내의 농업관련 비경상적 지출(농기계 구입 등)
- 재산공제
  - 순수하게 생업을 위해 직접 경작하거나 사용하는 자영지, 선박 등의 생업용 재산(상한액 설정 필요)

7.2 정책건의

□ 농어촌 지역의 사회안전망은 절대적인 수준에서 낙후되었을 뿐만 아니라, 타 지역에 비하여 제도적 형평성이 떨어지는 실정임. 여기에 대내외적인 환경변화는 농어촌지역에 더욱 불리하게 작용될 것으로 예상됨.

□ 이러한 문제의식을 바탕으로, 본 연구는 사회안전망의 핵심이라고 할 수 있는 국민기초생활보장제도 개선에 대한 정책건의는 다음과 같음.

1. 농지의 경우 이중 적용의 문제(소득평가액과 재산의 소득환산액에 동시 반영)가 있으므로 단기에는 재산의 소득환산액과 농업소득 중 많은 것 하나만 적용하고, 장기적으로는 농업소득만 적용할 것을 건의함.

2. 현행 일반재산 소득환산율 월 4.17%는 2003년 제도도입 초기의 연착륙을 고려하여 높게 적용된 환산율이므로 연차적으로 낮추어 이론에 부합되는 월 0.86%를 적용할 것을 건의함.

3. 금융재산의 소득환산율은 금융재산이 일반재산보다 유동성이 높다는 점을 감안하여 일반재산 환산율의 1.5배를 적용할 것을 건의함.

4. 승용차의 소득환산율은 한국의 자동차 보유비율을 감안하여 자동차 보유비율이 50%인 경우 환산율 100%, 그리고 보유비율이 100%인 경우 환산율 0%를 적용한다는 원칙 하에 환산율을 조정할 것을 건의함. 즉, 보유비율 1%증가에 환산율을 2%씩 감소시키도록 함.

5. 현행 기초보장제도는 금융재산의 기초공제액이 일반재산의 기초공제액보다 높으므로 양자간의 형평성 제고가 필요함. 따라서 일반재산의 기초공제액을 금융재산의 기초공제액과 동일하게 조정(300만원 인상)할 것을 건의함.

6. 현행 농어민 특례 중 '농어업에 직접 사용하기 위해 금융기관에서 대출받은 대출금의 상환액중 이자비용의 100분의 50에 해당하는 금액'은 소득평가액에서 감하고 있는데, 원칙적인 측면에서 살펴보면 모든 이자를 소득에서 감하는 것이 타당함. 하지만, 단계적으로 적용한다는 차원에서 농어업관련 이자에 대하여 100% 공제를 농어촌 지역에 우선 적용할 것을 건의함.

7. 직불금 중 '조건 불리지역 직불금'은 농업생산성이 낮고, 정주여건이 불리한 농촌지역에 대한 지원을 통해 농가소득 보조 및 지역사회 활성화 유도를 목적으로 하고 있으므로 보다 열악한 곳에 더 지원하여야 한다는 분배 정의 차원에서 소득평가액 산정에서 가구특성을 반영한 금품으로 인정하여 감해줄 것을 건의함.

8. '영유아 자녀 양육비지원'은 농업인의 영유아 양육에 대한 지원을 통해 농가소득안정 및 농업생산성 제고에 기여하고, 젊은 층의 농어촌거주 유도라는 목적을 지니고 있음. 이러한 농업복지라는 차원 외에도 교육·보육은 빈곤의 악순환(vicious circle of poverty) 막는 핵심임. 따라서 가구특성을 반영한 금품으로 인정하여 감해줄 것을 건의함.

9. 농어촌의 경우 경제적인 여건은 날로 악화되어 경상소득 기준 인구빈곤율은 대도시나 중소도시에 비해 약 2.2배 높음. 이는 사회보장제도의 사각지대를 야기함. 따라서 농어민이 납부하는 사회보험료를 소득평가액에서 감해줄 것을 건의함.

10. 부양의무자 기준 중 '부양능력 없음' 소득기준은 현행 부양의무자 최저생계비의 130%에서 중위소득 기준(최저생계비의 260%) 또는 평균소득 기준(최저생계비의 290%)까지 연차적으로 상향조정할 것을 건의함.

11. 또한 부양의무자 재산기준 역시 기초공제액을 현행 수급자 기초공제액의 3.5배(1억 850만원)에서 6배(1억 8600만원)까지 연차적으로 상향조정하고, 환산율 또한 현재의 4.17%에서 0.86%로 연차적으로 인하할 것을 건의함.

12. 주업이 농어업인 부양의무자 가구에 대하여 소득(정부의 농업보조금과 기타 보육료 지원)과 지출(농어업 부채관련 이자 지출과 원금상환액, 농기계 구입 등 농업관련 비경상적 지출), 그리고 재산(생업을 위한 자영지와 선박 등의 생업용 재산)에 대하여 추가 공제하는 방안을 건의함.

목 차

1. 서론 ····· 1
1.1 연구의 배경 및 목적 ····· 1
1.2 연구의 범위 및 내용 ····· 4
1.3 연구진행 방법 ····· 4
1.4 기대 효과 및 실용화 계획 ····· 4

2. 농어촌 기초보장제도 분석 ····· 7
2.1 국민기초생활보장제도 개요 ····· 7
2.2 국민기초생활보장 특례제도 개요 ····· 11
2.3 농어촌 국민기초생활보장제도관련 여건변화 ····· 18

3. 농어촌 빈곤 및 국민기초생활보장제도 수급현황 분석 ····· 31
3.1 분석방법 ····· 31
3.2 농어촌 빈곤 실태 및 공적이전소득의 빈곤감소 효과 ····· 36
3.3 농어촌 주민의 국민기초보장급여 수급 현황 ····· 42

4. 국민기초생활보장제도 사각지대의 원인 및 개선의 기본방향 ····· 46
4.1 국민기초생활보장제도 사각지대의 원인 및 규모 ····· 46
4.2 기초보장 사각지대 축소의 기본방향 ····· 53
4.3 농어촌의 특수성과 특례제 확대의 필요성 ····· 59

5. 농어촌 소득인정액제 개선 ····· 63
5.1 소득인정액제에 대한 이론적 검토 ····· 63
5.2 소득인정액제의 현황 및 문제점 ····· 69

5.3 농어촌 소득인정액제 개선방안 ····· 78
5.4 소결 ····· 88

6. 부양의무자기준 개선방안 ····· 91
6.1 부양의무자기준에 대한 이론적 검토 ····· 91
6.2 부양의무자기준의 현황 및 문제점 ····· 91
6.3 부양의무자기준 개선방안 ····· 106
6.4 소결 ····· 110

7. 결론 및 정책건의 ····· 112
7.1 요약 및 결론 ····· 112
7.2 정책건의 ····· 115

참고문헌 ····· 118
부록 ····· 121

표 목 차

(표 1-1) 소득양극화 및 소득불평등 지수의 추이 ····· 1
(표 1-2) 지역별 소득 차이(2007년 현재) ····· 2
(표 1-3) 농촌사회 소득 양극화 완화를 위하여 필요한 정책 ····· 2
(표 2-1) 2008년 소득인정액 기준 ····· 7
(표 2-2) 2008년도 최저생계비 및 현금급여기준 ····· 10
(표 2-3) 2008년도 긴급생계급여액 ····· 10
(표 2-4) 2008년도 주거급여 한도액 및 현물급여 기준액 ····· 11
(표 2-5) 특례유형별 백분율(2007) ····· 16
(표 2-6) 고령화속도: 한국과 주요선진국 비교 ····· 20
(표 2-7) 도시와 농촌의 고령화율 비교 ····· 20
(표 2-8) 농촌부문의 생산비중 및 성장률 ····· 23
(표 2-9) 농촌가구 소득추이(연간) ····· 24
(표 2-10) 도시근로자소득 대비 농가소득 비율 ····· 24
(표 2-12) 한·미 FTA에 따른 생산변동(CGE자본축적모형) ····· 29
(표 2-13) 한·미 FTA에 따른 산출액 변화(CGE자본축적모형) ····· 29
(표 3-1) 한국복지패널 가구 및 가구원의 원표본 유지율 ····· 30
(표 3-2) 소득분류와 구성요소 ····· 33
(표 3-3) 2006년 최저생계비 및 현금급여기준선 ····· 43
(표 3-4) 지역별 연령분포 ····· 35
(표 3-5) 지역별 연간 소득 ····· 36
(표 3-6) 농어촌 지역의 농업보조금 수급 실태 ····· 37
(표 3-8) 지역별 노인 빈곤율 및 이전소득의 효과 ····· 40
(표 3-9) 지역별 기초보장 수급률 ····· 42
(표 3-10) 지역별 수급가구 가구주의 특성 ····· 4
(표 4-1) 취약계층 범주별 규모 ····· 50
(표 4-2) 지역별 빈곤인구율과 수급인구율 ····· 60
(표 4-3) 원인별 사각지대 해소방안 ····· 60
(표 5-1) 근로소득 공제율 ····· 70
(표 5-2) 일반재산의 소득환산율이 적용되는 차량 ····· 71

(표 5-3) 지역별 기본재산액 ····· 72
(표 5-4) 재산종류별 소득환산율 ····· 72
(표 5-5) 재산수준별 일반재산과 금융재산간의 형평성(중소도시기준) ····· 80
(표 5-6) 대표재산별 월 환산율 ····· 83
(표 5-7) 농업협정에 따른 국내 직불제 분류 ····· 86
(표 6-1) 가구구성별 가구 및 구성비 추이(1985~2005) ····· 89
(표 6-2) 노인인구의 증가 추이 ····· 94
(표 6-3) 지역별 인구분포 ····· 95
(표 6-4) 노부모 부양에 대한 견해 ····· 96
(표 6-5) 부모님 생활비 주제공자(가구주의 경우) ····· 97
(표 6-6) 소득원의 상대적 중요성 ····· 98
(표 6-7) 부양능력 판정기준표(부양의무자가 농어촌에 거주하는 경우) ····· 101
(표 6-8) 비수급 빈곤가구의 규모 ····· 102
(표 6-9) 가구규모별 평균 경상소득 및 소비지출 ····· 103
(표 6-10) 주거유형별 자산 현황 ····· 104
(표 6-11) 소득 및 지출 대비 최저생계비의 비율 ····· 107

그 림 목 차

<그림 2-1> 소득인정액 도입에 따른 수급자 선정기준의 변화 ····· 6
<그림 2-2> 부양의무자 기준 적용 도해 ····· 7
<그림 2-3> 부양의무자 부양능력 판정 ····· 8
<그림 2-4> 특례유형별 분포(2007) ····· 16
<그림 2-5> 최근 10년간 합계출산율(TFR) 추이 ····· 18
<그림 2-6> 최근 10년간 고령화율 추이 ····· 19
<그림 2-7> 노부모 부양책임에 대한 인식 ····· 22
<그림 2-8> 노부모를 가족이 돌볼 경우 그 부양책임주체 ····· 22
<그림 2-9> 연령별 농가수 추이 ····· 26
<그림 2-10> 농가부채구조의 변화 ····· 27
<그림 3-1> 지역별 빈곤율 및 공적이전소득의 효과 ····· 39
<그림 3-2> 지역별 노인 빈곤율 및 공적 이전소득의 효과 ····· 39
<그림 4-1> 취약계층 분류 ····· 49
<그림 4-2> 기초보장 사각지대의 정책적 영역 ····· 51
<그림 4-3> 기초보장 사각지대 해소방안 ····· 53
<그림 5-1> 생활보호법상의 선정방식 ····· 67
<그림 5-2> 국민기초생활보장법상의 선정방식 ····· 68
<그림 6-1> 부양능력 판정기준(일반/특례) ····· 100

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

□ 최근 한국 사회의 양극화 현상

◦ 최근 한국 사회는 여러 방면에서 양극화 현상이 가속화되고 있는 양상을 보임.

- 이러한 양극화는 그 속도가 매우 빠를 뿐만 아니라, 여러 측면-예를 들자면, 자산, 교육, 기술, 문화 등-에서 압축적이고 동시적으로 진행되고 있음.
- 아래 (표 1-1)에서 알 수 있듯이, IMF 경제위기가 발발한 1998년을 기점으로 소득양극화 지수(Wolfson 지수, ER 지수)[12]와 소득불평등 지수(지니계수와 5분위 배율)가 악화되었고, 2005년 현재까지 IMF 경제위기 이전의 수준을 회복하지 못하고 있는 실정임.

(표 1-1) 소득양극화 및 소득불평등 지수의 추이

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
지니계수	0.284	0.291	0.283	0.316	0.320	0.317	0.319	0.312	0.306	0.310	0.310
5분위 배율*	4.42	4.63	4.49	5.41	5.49	5.32	5.36	5.18	5.22	5.41	5.43
ER 지수	0.018	0.018	0.019	0.021	0.021	0.021	0.021	0.020	0.021	0.021	0.021
Wolfson 지수	0.257	0.266	0.257	0.282	0.291	0.284	0.291	0.285	0.274	0.280	0.280

* 5분위 배율은 상위 20%의 평균소득을 하위 20% 평균소득으로 나눈 값(상위20%/하위20%)
자료: 민승규 (2006), 95쪽.

- 이러한 양극화 현상이 고착화되면, 계급 간 사회갈등이 악화되고, 사회적 자본의 축적이 어려워지며, 내수가 위축되어 장기적으로는 사회통합을 저해하는 결정적인 요인으로 작용함.

□ 도농간 소득양극화 현상

◦ 이러한 한국 사회 전반의 양극화 현상은 특히, 도농(都農) 간의 극심한 소득격차로 이어지고 있음.

- 경상소득 기준으로 농어촌(군 및 도농복합지역)의 평균소득은 2,519만원으로 전국 평균보다 976만원 적게 나타났음.

12) 양극화를 측정하는 대표적인 지표로서는 Wolfson지수와 ER(Esteban & Ray)지수 등을 들 수 있음. Woflson지수와 ER지수에 대한 자세한 설명은 민승규 외(2006), 91-93쪽을 참조하시오.

- 가구규모의 제곱근으로 나누어준 '1인 균등화된 개인소득'의 경우 농어촌의 평균소득은 전국 평균보다 443만원 적게 나타났음. 즉, 농어촌의 1인당 평균소득은 전국 평균보다 월평균 약 37만원 적은 것으로 나타났음.

(표 1-2) 지역별 소득 차이(2007년 현재)

(단위: 만원)

소득	지역	평균 경상소득
가구소득	대도시	3,528
	중소도시	3,661
	농어촌	2,519
	전국	3,495
1인 균등화된 개인소득	대도시	2,180
	중소도시	2,228
	농어촌	1,721
	전국	2,164

자료: 한국복지패널조사(2차조사) 원자료.

◦ 특히, 농업선진국들과의 자유무역협정이 가속화됨에 따라 농촌의 소득과 삶은 향후 더욱 큰 어려움에 직면할 것으로 예상됨.

- 이와 더불어, 농어촌의 인구고령화가 진행됨에 따라 도농간의 격차는 더욱 벌어질 우려가 있음.

□ 소득양극화 완화 정책

◦ 농촌지역 주민들을 대상으로 농촌사회의 소득양극화 현상을 완화하기 위하여 어떠한 정책이 필요한 가에 대해서 심층 조사한 결과를 정리하면 다음의 (표 1-3)과 같음.

(표 1-3) 농촌사회 소득 양극화 완화를 위하여 필요한 정책

응답범주	빈도	%
취약계층을 위한 일자리 발굴·확대	123	30.3
국민기초생활보장제도를 농촌 실정에 맞게 개선	106	26.1
농촌형 특별소득보조제도의 도입	77	19.0
중농 소농 육성정책	62	15.3
경로연금의 확대	21	5.2
기타	14	3.4
	3	0.7
계	406	100.0

자료: 박대식 외. 농촌사회의 양극화 실태와 정책과제, 농촌경제연구소, <표 3-8>.

◦ 즉, 상당수의 농촌 지역 거주자들은 양극화 해소를 위하여서는, 국민기초생활보장제도의 개선, 농촌형 특별소득보조제도의 도입, 경로연금의 확대 등 사회복지제도의 개선 또는 도입을 선호하는 것으로 나타났음.

◦ 특히 취약계층을 위한 일자리 발굴·확대 역시 국민기초생활보장제도의 자활지원사업으로 가능하다는 점을 고려할 때, 국민기초생활보장제도의 개선은 시급한 과제로 떠오르고 있음.

□ 상대적으로 심각한 농어촌 기초보장 사각지대 문제

◦ 농어촌의 기초보장의 사각지대는 인구 기준으로 약 7.6%(경상소득 기준 빈곤율-기초보장 수급률)로 추산되며, 이는 대도시나 중소도시보다 높은 수준임.

- 그 이유는 첫째, 농어촌의 빈곤율(14.8%)이 대도시(6.6%)나 중소도시(6.8%)보다 높기 때문임.
- 둘째, 농어촌의 주요 재산인 농지의 경우 재산으로도 계산되고(재산의 소득환산액), 소득으로도 계산되는(소득평가액) '이 중 적용의 문제'가 있기 때문임.
  - 이는 여러 가지 문제점을 야기함. 예컨대, 농사를 짓지 않고 유휴지로 남겨 두면 재산의 소득환산액만 계산되므로 '근로저하'의 문제점을 야기함. 또한 농지를 팔아 도시의 부동산에 투자하면 재산의 소득환산액만 적용되므로 '부동산 투기'를 조장하는 동인으로 작용.
  - 한편, 도시지역의 주요 재산인 주택의 경우 재산의 소득환산액만 적용되는 것과 비교하여도 '지역간 형평성 문제'를 야기할 수 있음.
- 마지막으로, 농촌지역에 거주하는 빈곤층은 주로 노령 독신가구인 경우가 많은데, 이들은 자녀가 없거나 자녀가 있어도 부양능력과 부양의지가 없어서 가족간의 이전소득은 기대하기 어려운 실정임.
  - 이들 중 상당수가 부양의무자 기준 등으로 인하여 국민기초생활보장제도의 혜택을 제대로 받지 못하고 있는 것으로 나타났음(박대식 외, 2006: 30-31).

□ 농어촌 지역의 높은 빈곤율과 기초보장의 사각지대 문제는 학계뿐만 아니라 정치권의 주요 관심사 부각되고 있음.

- 17대 대통령 선거공약으로 농어민 기초생활보장제 적용확대, 농어촌 기초생활보장이 제시됨.
- 대통령직인수위원회에서는 국정과제로 농어촌 생활여건 개선(능동적 복지 중 일반과제 5번)을 제시하고 있음(2008. 2. 5.).

□ 연구의 목적

◦ 본 연구는 이러한 농어촌 현실의 어려움과 도농 격차에 따른 사회 양극화의 심화 등의 문제를 적시하고, 국민기초생활보장제도의 개선방안을 검토함으로써 이에 대한 부분적인 처방을 제시하고자 함.

- 한국복지패널 원자료 분석을 통하여, 도농 간 빈곤율과 기초보장 수급률 등을 분석함으로써 농어촌의 상대적 어려움과 광범위한 사각지대의 현실을 구체적으로 파악하고자 함.
- 국민기초생활보장제도의 내용을 검토함으로써, 기초보장 사각지대의 원인을 구체적으로 파악하고자 함.

◦ 이러한 검토 결과를 바탕으로, 본 연구에서는 국민기초생활보장제도 부양의무자기준과 재산의 소득환산제, 그리고 소득평가액에 대한 개선방안을 제시하고자 함.

- 먼저, 기초보장 사각지대 요인을 일반적 요인과 농어촌 요인으로 구분하여 검토하고, 이를 바탕으로 기초보장제도에서의 사각지대 축소방안 제시함.
- 아울러 기초보장제도에서의 농어촌 특례 개선방안을 제시함으로써 사각지대 해소에 기여하고자 함.

2.2 연구 범위 및 내용

◦ 농어촌 지역 국민기초생활보장제도 현황분석
◦ 농어촌 지역 빈곤현황 및 기초보장제도 수급현황 분석
◦ 국민기초생활보장제도 사각지대 원인 분석 및 개선의 기본방향
◦ 농어촌 지역 소득인정액제 개선방안
◦ 농어촌 지역 부양의무자기준 개선방안

2.3 연구 진행방법

□ 연구의 방법

◦ 농어촌의 빈곤과 수급 현황을 분석하기 위하여 다양한 자료 분석 방법을 사용하였음.

- 농어촌과 도시 간의 빈곤과 수급 현황을 분석하기 위하여 한국복지패

널 2차 원자료(2006)를 사용하여 대도시, 중소도시, 농어촌의 빈곤율과 수급률을 분석하였음.

- 또한, 농어촌 수급자의 특성을 분석하기 위하여, 성별·연령별·경제활동 상태별 수급 현황을 분석하였음.

◦ 국민기초생활보장제도의 사각지대 분석을 위하여 이론적 검토와 원자료 분석 방법을 사용하였음.

- 국민기초생활보장제도의 세부 내용 검토를 통하여 사각지대의 원인을 분석하였음.
- 또한, 국민기초생활보장제도의 사각지대 현황을 분석하기 위하여, 한국복지패널 2차 원자료(2006)를 사용하여 비수급빈곤층, 잠재적 빈곤층의 규모를 추정하였음.

◦ 농어촌 국민기초생활보장제도 개선방안 검토를 위하여 이론적 검토, 이차자료 분석, 논리적·직관적 분석 등의 방법을 사용하였음.

- 재산의 소득환산제도에 대한 이론적 검토, 부양의무자 기준의 역사적 기원과 이론적 근거 등을 제시하였음.
- 최근 부양의식과 부양실태 등을 분석하기 위하여 통계청 사회조사 자료 등의 이차자료를 활용하였음.
- 다양한 대안 제시를 위하여 이론적 검토와 실태 분석을 바탕으로 논리적·직관적 방식으로 개선방안을 제시하였음.

□ 연구의 진행과정

일자	활동	장소	비고
7월 3일	연구개시		
7월 18일	착수세미나	농어촌 연구소	
9월 19일	농어촌 복지현장 field trip	경기도 및 충청도 농촌지역	
9월 25일	제2차 자문회의	서강대학교	
10월 2일	중간발표회	농어촌 연구소	
11월 13일	제3차 자문회의	서강대학교	
11월 20일	결과발표회	농어촌 연구소	
11월 29일	보고서 작성 완료 및 제출		
12월 15일	프로젝트 마감		

2.4 기대효과 및 실용화 계획

□ 기대효과

○ 농어촌지역 기초생활보장 수급자의 합리적 선정을 통한 사각지대의 축소
○ 도시지역과 비교하여, 농어촌지역 기초생활보장 제도의 형평성 제고
○ 고령화 사회에 대비한 농어촌 지역 거주민의 노후 생계보장체제 정비

□ 활용계획

○ 본 연구에서 제시한 소득인정액 제도와 부양의무자 기준의 개선방안은 시범사업을 통하여 현실적합 가능성(feasibility)을 검증하고, 점차 전국적인 규모로 확대할 필요가 있음.
○ 단, 지역사회를 몇 개의 유형, 예를 들자면 도시 인접지역, 평야 농업 중심지역, 산간·해안지역 등으로 나누어 지역 여건에 맞게 단계적으로 적용하는 것을 고려할 수 있음.

2. 농어촌 기초보장제도 분석

2.1 국민기초생활보장제도 개요

2.1.1 수급자[13] 선정

1) 보장단위

□ 가구(세대)단위로 보장하는 것을 원칙으로 하되, 특히 필요하다고 인정하는 경우 개인단위 보장이 가능함.

- 가구단위 보장: 보장가구에 속하는 모든 가구원
- 개인단위 보장: 특정 가구원

2) 선정기준

□ 2003년 소득인정액제도 도입에 따라 종전의 3개의 수급자 선정기준(소득평가액 기준, 재산기준, 부양의무자 기준)에서 2개의 기준(소득인정액 기준, 부양의무자 기준)으준으로 통합[14]

□ 수급자로 선정되기 위해서는 소득인정액 기준, 부양의무자 기준을 동시에 충족시켜야 함.

변경 전('02년까지)		변경 후('03년부터)		
- 소득평가액기준	……>	소득평가액	┐ │ │ ….>	① 소득인정액기준
- 재산기준 ·금액기준 ·실물기준 (주택, 농지, 승용차)	┐ │ │ ….> │ └	재산의 소득환산액 (실물기준 폐지)	│ └	
- 부양의무자기준	……>			② 부양의무자기준

13) 수급자는 국민기초생활보장제도에 의하여 급여를 받는 자를 의미하고, 수급권자는 수급을 받을 권리가 있는 자를 의미함.

14) 이러한 국민기초생활보장사업안내의 분류는 약간 논리적 문제가 있음. 공공부조는 객관적인 기준과 개별가구의 능력을 비교하여 선정하고 급여하는 제도임. 즉, 개별가구의 능력이 객관적인 기준에 미치지 못한 경우 선정하고 차액만큼 급여하는 제도임. 따라서 엄밀한 의미에서 국민기초생활보장법 선정기준은 부양의무자 기준과 최저생계비이고, 소득인정액은 개별가구의 능력을 나타내는 지표에 해당됨. 하지만, 본 보고서에서는 국민기초생활보장사업안내에 따라 소득인정액 기준을 선정기준으로 기술함.

□ 소득인정액 기준

◦ 소득인정액 기준(2008년도)

– 소득인정액이 다음기준 이하[15]인 가구

(표 2-1) 2008년 소득인정액 기준

(단위: 원)

구 분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
최저생계비(월)	463,047	784,319	1,026,603	1,265,848	1,487,878	1,712,186

주: 7인이상 가구는 1인 증가시마다 224,308원씩 증가(7인 1,936,494원),
자료: 보건복지부(2008), 2008년 국민기초생활보장사업 안내.

◦ 소득인정액 산정방식

– 소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액

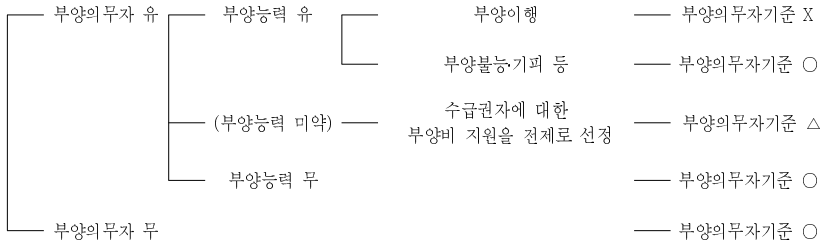
└ = (재산 - 기초공제액 - 부채) × 소득환산율

└ = 실제소득 - 가구특성별 지출비용 - 근로소득공제

□ 부양의무자 기준

◦ 기준

– 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 경우



<그림 2-2> 부양의무자 기준 적용 도해

15) 빈곤여부를 가릴 때는 미만으로 사용하는 것이 논리적이나, 국민기초생활보장제도에서는 대부분 이하를 적용하고 있음.

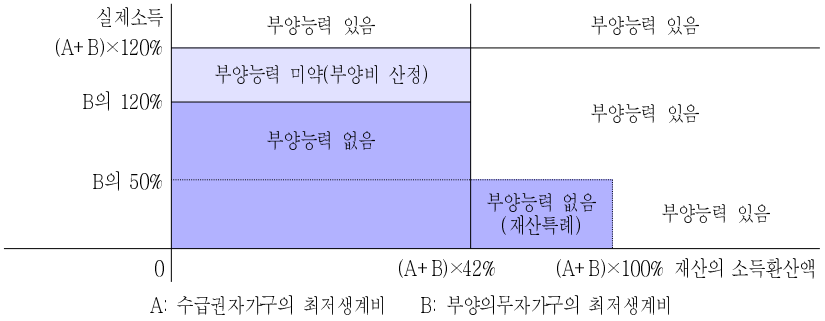
◦ 부양의무자의 범위(국민기초생활보장법 제2조)

– 수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자

<부양의무자기준 관련 법(시행령)개정 내용>

1. 2000년 제정당시
   - 법(범위): "수급권자의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이 하는 2촌이내의 혈족"
   - 시행령(판정기준): "부양의무자(가구)소득이 두 가구 각각의 최저생계비 합의 120%보다 많은 자(가구)"
2. 2004년 3월 5일 1차 법개정(범위): "수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌이내의 혈족" (2005년 7월 1일부터 시행)
3. 2005년 12월 23일 2차 법개정(범위): "수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자" (2007년 1월 1일부터 시행)
4. 2006년 2월 22일 시행령개정(판정기준): "부양의무자(가구)소득이 두 가구 각각의 최저생계비 합의 130%보다 많은 자(가구)"

◦ 부양능력 유무의 판정



<그림 2-3> 부양의무자 부양능력 판정

2.1.2 수급자 급여

□ 국민기초생활보장법에서는 다음의 7종의 급여를 보장

- 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여가 그것임.
- 이 중 생계급여는 현금급여기준선이하인 가구에게 지원되며, 의료, 교육, 해산, 장제급여는 욕구가 있는 수급자에게 지원됨[16]. 그리고 주거급여는 모든 수급가구에게 지급됨. 한편 자활급여는 조건부 수급자에게 노동의 대가로 지급됨.

1) 생계급여

□ 일반수급자에 대한 생계급여(일반생계급여)

- 급여대상자
  - 의료·교육·자활급여의 특례자, 에이즈쉼터·노숙자쉼터 및 한국갱생보호공단시설 거주자 등 국가 또는 지방자치단체로부터 생계를 제공받는 자를 제외한 모든 수급자
- 급여의 내용
  - 수급자에게 의복·음식물 및 연료비, 기타 일상생활에 기본적으로 필요한 금품을 지급함이 원칙
  - 수급자의 소득인정액과 가구별 최저생계비의 차액을 각종 급여로 지원하는 보충급여제 실시
- 급여액 산정기준
  - 생계급여는 현금급여기준에서 가구의 소득인정액과 주거급여액을 차감하여 산정, 십원 단위로 지급

가구별 생계급여액 = 현금급여기준액[17] - 가구의 소득인정액 - 주거급여액

16) 따라서 현행 기초생활보장제도를 개별급여 도입을 주장하는 연구자들이 주장하는 'all or nothing'이라고 표현은 정확한 표현이 아님.
17) 현금급여기준선= 최저생계비- 현물급여- 타법령 지원액

(표 2-2) 2008년도 최저생계비 및 현금급여기준

(단위: 원)

구 분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
최저생계비(A)	463,047	784,319	1,026,603	1,265,848	1,487,878	1,712,186
타 지원액(B)	75,436	127,775	167,246	206,222	242,394	278,936
현금급여기준 (C=A-B)	387,611	656,544	859,357	1,059,626	1,245,484	1,433,250
주거급여액(D)	79,859	135,268	177,053	218,314	256,607	295,292
생계급여액 (E=C-D)	307,752	521,276	682,304	841,312	988,877	1,137,958

주: 1) 7인 이상 가구의 최저생계비: 1인 증가시마다 224,308원씩 증가(7인 가구: 1,936,494원)
2) 7인 이상 가구의 현금급여기준: 1인 증가시마다 187,766원씩 증가(7인 가구: 1,621,016원)
자료: 보건복지부(2008), 2008년 국민기초생활보장사업 안내.

□ 긴급생계급여

- 급여대상자
  - 주소득원의 사망, 질병 또는 행방불명 등으로 갑자기 생계유지가 어려운 경우
  - 부 또는 모의 가출 등으로 갑자기 생계유지가 어려운 경우
  - 천재지변이나 화재 등으로 재산소득상의 손실이 발생하여 갑자기 생계유지가 어려운 경우
  - 기타 거주지외의 지역에서 거주하고 있으나 소득이 없어 생계유지가 어려운 경우 등
- 급여액
  - 최저생계비 중 식료품비에 해당하는 다음 금액을 지급('06년 기준)

(표 2-3) 2008년도 긴급생계급여액

(단위: 원)

가구규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
지급액(원)	174,000	294,724	385,768	475,669	559,101	643,390

주: 7인 이상 가구는 가구원 1인 추가시 84,288원 추가지급됨.
자료: 보건복지부(2008), 2008년 국민기초생활보장사업 안내.

□ 조건부 생계급여

- 조건부 수급자로 결정된 자에게는 자활지원계획에 따라 자활에 필요한 사업에 참가할 것을 조건으로 생계급여 실시
- 조건불이행시 본의 생계급여 일부 또는 전부 중지

2) 주거급여

□ 주거급여의 일반원칙

- 수급자에게 주거안정에 필요한 임차료, 유지수선비 등을 주거급여로 지급
- 주거급여와 생계급여에 포함된 주거비를 통하여 최저주거 보장

□ 주거급여 제외 대상자

- 주거급여가 불필요하거나, 타법령 등에 의하여 주거를 제공받고 있는 다음의 수급자에 대해서는 주거급여를 제공하지 않음.
  - 의료·교육·자활급여 특례수급자
  - 보장시설에 거주하는 수급자
  - 국가 및 지방자치단체가 운영비를 지원하는 '노숙자 쉼터' 및 '법무부 산하 한국갱생보호공단시설'에 거주하는 수급자
  - 의료기관에 3개월 이상 입원한 1인 가구로서 무료임차자 또는 주거가 없는 자
  - 기타 에이즈쉼터 거주 수급자

□ 급여 내용

- 주거급여제외 대상자를 제외한 모든 수급자는 다음의 기준에 의한 현금급여를 제공

(표 2-4) 2008년도 주거급여 한도액 및 현물급여 기준액

(단위: 원/월)

가구수	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
주거급여 한도액	79,859	135,268	177,053	218,314	256,607	295,292	333,977
현물급여	7,000	12,000	17,000	21,000	25,000	29,000	34,000

주: 1) 주거급여 한도액 = 최저주거비(가구별 최저생계비 × 17.2465%)
2) 현물급여의 경우 8인 이상 가구는 1인 증가시 3,000원 추가됨.
3) 자가가구 등"에 해당하는 수급자에게 가구별 현금급여액에 해당하는 금액을 차감한 나머지를 주거 현금급여로 지급함. 단, 가구별 주거급여액이 현금급여액에 미치지 못하는 경우 주거급여는 현금급여로만 실시함.

자료: 보건복지부(2008), 2008년 국민기초생활보장사업 안내.

- 또한 저렴한 비용으로 자가가구 등의 주거환경을 개선하고, 수급자가 참여하는 '집수리도우미사업'을 활성화하기 위하여 주거현물급여를 제공(단, '자가가구'에 해당하진 않지만 수선 및 점검서비스가 필요한 가구에 대해서도 지급 가능)

3) 교육급여

□ 수급자 중 중·고등학교에 입학 또는 재학하는 자 및 동등학력이 인정되는 각종학교, 평생교육법에 의한 평생교육시설의 학습에 참가하는 자에게 입학금·수업료·교과서대·학용품비 등을 지원

□ 신청자: 학비지원대상자인 수급자, 수급자의 친권자 또는 후견인

□ 신청기관: 거주지 시장·군수·구청장

4) 해산급여

□ 분만전과 분만후의 필요한 조치와 보호를 위해 수급자가 출산한 경우 해산비를 지급

□ 출산여성에게 1인당 500천원을 현금으로 지급(추가 출생영아 1인당 25만원 추가지급)

5) 장제급여

□ 수급자가 사망한 경우 사체의 검안·운반·화장 또는 매장 기타 장제조치를 행하는데 필요한 금품을 지급

□ 장제급여는 실제로 장제를 행하는 자에게 지급하는 것을 원칙으로 함.

□ 근로능력이 없는 자로만 구성된 가구는 구당 50만원, 근로능력이 있는 가구원이 있는 경우는 구당 40만원을 현금으로 지급. 다만, 금전지급이 적당하지 아니하다고 인정되는 경우 물품 지급 가능

6) 자활급여

□ 자활에 필요한 금품의 지급 및 대여

□ 자활에 필요한 기능습득이 지원

□ 취업알선 등 정보의 제공

□ 공공근로 등 자활을 위한 근로기회의 제공

□ 자활에 필요한 시설 및 장비의 대여

□ 기타 자활조성을 위한 각종 지원 등

7) 의료급여

□ 의료급여수급권자의 질병·부상·출산 등에 대한 의료급여 지원

□ 급여일수 상한제가 시행되어 수급권자 1인당 연간급여를 받을 수 있는 급여일수를 365일(윤년 366일)로 제한하되, 의료급여일수 연장승인제도를 통해 필요시 급여일수 연장가능(다만, 정신 및 행동장애, 뇌성마비 및 마비성증후군 등 보건복지부장관이 정하여 고시하는 질환을 가진 자에 대하여는 상한일수에 30일을 추가한 일수를 상한일수로 함.)

□ 수급자가 의료급여를 받고자 할 경우에는 반드시 의료급여증과 신분증 등을 의료급여기관에 제출하여야 함.

2.2 국민기초생활보장 특례제도 개요

2.2.1 농어촌관련 특례제도

□ 특례인정 사유

- 세계무역기구(WTO) DDA협상이후 농산물 시장개방에 따른 농가소득 감소와 노령인구의 증가 등 농어촌지역에 새롭게 대두되는 복지수요에 능동적으로 대응하기 위하여 각종 복지시책을 강구
- 농어민가구에 대하여 국민기초생활보장제도 수급자 선정기준의 특례를 인정함으로써 농어민의 삶의 질 향상 도모

□ 농어촌주민의보건복지증진을위한특별법 제19조(수급권자 선정기준의 특례) 및 동법시행규칙 제7조의 규정에 의하여

- 농어민가구의 소득평가액 산정시 농어민가구의 특성을 반영한 지출요인을 추가 인정
  1) 농지법 제2조의 규정에 의한 농지를 1ha미만 소유한 자(임차한 자 포함)가 지급받은 친환경농업소득보조금 및 논농업소득보조금
  2) 농어민가구가 부담한 보육료중 15만원 이내의 금액
  3) 농어업에 직접 사용하기 위해 금융기관에서 대출받은 대출금의 상환액중 이자비용의 100분의 50에 해당하는 금액
- 농어민가구의 재산의 소득환산액을 산정하는 경우, 경작농지 등 농어업과 직접 관련되는 재산에 대하여 소득환산기준의 일부를 완화하여 적용
  1) 농지법 제2조의 규정에 의한 농지중 직접 생산에 사용되고 있는 농지의 가액과 가축·종묘농기계 등 농어업에 직접 사용되는 동산의 재산가액을 합한 금액중 500만원이내의 금액을 추가로 차감('04. 6. 5 시행)

2.2.2 농어촌관련 외 특례제도

□ 수급권자 범위의 특례

- 수급권자 재산범위의 특례
  - 노인, 중증장애인 등 근로능력이 없는 자로만 구성된 가구는 소득환산 대상에서 제외. 다만, 재산가액이 6,000만원 이내에 해당하고 소득 환산율이 100% 적용되는 승용차가 없는 가구에 한정
  - 재산처분의 곤란으로 재산의 소득환산이 어려운 가구는 해당 재산을 소득환산대상에서 제외. 다만, 재산가액이 6,000만원 이내에 해당하고 소득 환산율이 100% 적용되는 승용차가 없는 가구에 한정
  - 기타 가구특성이나 생활실태로 보아 생계유지가 어려워 보장기관이 소득환산의 대상으로 하기 곤란하다고 판단한 가구의 재산에 대해서는 시·군·구 생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 해당재산을 소득환산대상에서 제외할 수 있음.
- 부양의무자기준 특례에 따른 수급권자 범위의 특례
  - 부양의무자가 다음의 기준에 모두 해당하는 경우 부양능력이 없는 것으로 인정
    - 소득기준: 실제소득이 부양의무자 가구의 최저생계비의 50% 이하

- 재산기준: 재산의 소득환산액이 '수급권자 및 부양의무자가구의 각각의 최저생계비를 합한 금액의 42% 이상 100% 미만
- 가구특성: 근로능력이 있는 가구원이 없거나 또는 재산이 주택에 한정되어 있는 경우

□ 개인단위 보장에 따른 수급권자 범위의 특례

◦ 의료급여 특례

– 실제소득에서 6개월 이상 지속적으로 지출되는 의료비를 공제하면 수급자 선정요건에 해당하나, 수급자 선정 이후에는 공제 대상 지출이 발생하지 않아 소득인정액 기준을 초과하는 가구

◦ 교육급여 특례

– 실제소득에서 중고등학생 학비(입학금, 수업료)로 지출되는 비용을 공제하면 수급자 선정요건에 해당하나, 수급자 선정 이후에는 공제대상 지출이 발생하지 않아 소득인정액 기준을 초과하는 가구

◦ 자활급여 특례

– 수급자가 자활근로, 자활공동체, 자활인턴 등 자활사업에 참가하여 발생한 소득으로 인하여 소득인정액이 선정기준을 초과한 경우

- 기준초과의 판정시점은 자활사업에 참가하여 발생한 소득으로 인하여 3개월 평균 소득인정액이 선정기준을 초과하는 시점이므로 4개월째부터 자활급여 특례자로 선정

□ 타 법률 등에 의한 수급권자 범위의 특례

◦ 북한이탈주민

– 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률(제26조)에 의해 "생활이 어려운 북한이탈주민"에 대해서는 최초 거주지 전입 후 5년의 범위 내에서 급여 실시

◦ 일군위안부

– '일제하일본군위안부에대한생활안정지원법'(제4조)에 의해 급여 실시

– 일군위안부와 주거 및 생계를 같이하는 가구원은 별도가구로 처리

◦ 인간면역결핍바이러스 감염자(에이즈 감염자)

– 본인가구의 소득인정액 만으로 수급여부 판단

– 재산의 소득환산시 특례적용(1500CC미만의 승용차에 대하여 일반재산으로 간주)

□ 기타 수급권자 범위의 특례

◦ 영주귀국 사할린 한인, 한센병 정착촌 거주자, 보장시설 생활자에 대한 수급권자 범위 특례, 사회취약계층에 대한 특별보호대책

□ 특례 수급자 규모(2007년)

◦ 수급자 선정기준은 다소 초과하였지만 당분간 기초생활보장수급자로 보호되는 특례수급자로 선정된 특례유형은 의료급여특례(1.3%)와 자활급여특례(30.4%)가 31.7%를 차지함.

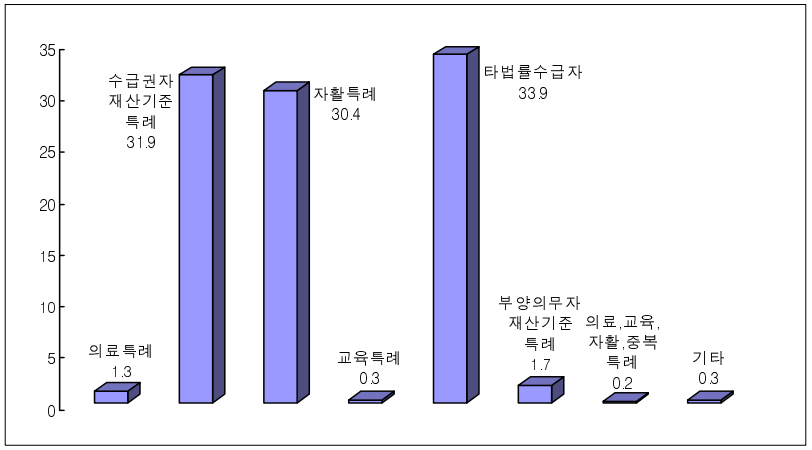
◦ 특례로 보호중인 가구는 전체 수급자 가구 852,420가구의 2.0%인 16,937가구임.

(표 2-5) 특례유형별 백분율(2007)

(단위: %)

계	의료 특례	수급권자 재산기준 특례	자활 특례	교육 특례	타법률 수급자	부양의무자 재산기준 특례	의료·교육·자활·중복특례	기타
100.0	1.3	31.9	30.4	0.3	33.9	1.7	0.2	0.3

자료: 보건복지부, 『2007년 국민기초생활보장 수급자 현황』, 2008.



자료: 보건복지부, 『2007년 국민기초생활보장 수급자 현황』, 2008.

<그림 2-4> 특례유형별 분포(2007)

2.3 농어촌 국민기초생활보장제도관련 여건변화

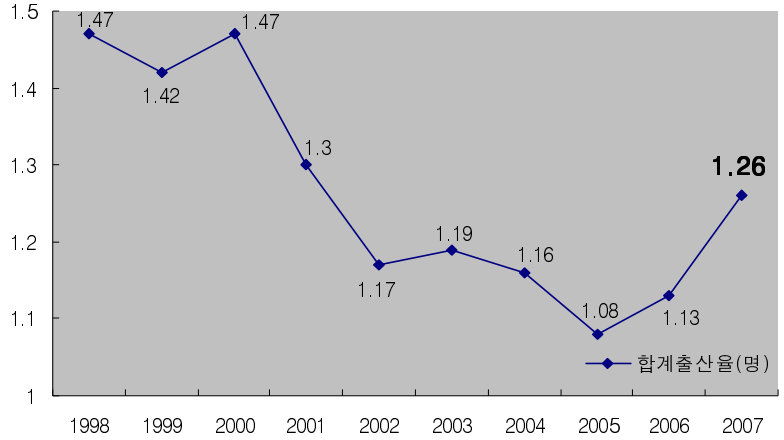
2.3.1 대내외 여건변화

□ 첫째, 경제적 측면에서 도하개발아젠더(DDA: Doha Development Agenda), 자유무역협정(FTA: Free Trade Agreement) 등 다자간 양자간 무역협상으로 세계경제의 통합속도는 매우 가속화되고 있음.

- WTO/DDA의 다자무역정책과 병행하여 양자 간 자유무역협정(FTA) 추진으로 세계의 경제통합은 가속화되고 있음.
  - 우리나라의 경우 2004년 칠레, 2005년 싱가포르, 유럽자유연합(스위스, 노르웨이, 아이슬란드, 리히텐슈타인 4개국)과 FTA를 체결하였고, 2007년 4월 2일에는 세계 제일의 경제대국인 미국과 한미자유무역협정(FTA)이 타결됨.
  - 2007년 6월 1일 한·동남아시아국가연합(ASEAN) 상품 협정이 발효되었고, 동년 11월 21일에는 서비스 협정이 서명되었음.
  - 현재 EU, ASEAN(투자협정), 캐나다, 인도, 멕시코, 걸프협력회의(Gulf Cooperation Council: 사우디아라비아 등 6개국) 등과 FTA협상을 진행 중임.
  - 이러한 동시다발적인 FTA협상 추진에 따라 가장 큰 피해가 예상되는 산업은 타 산업에 비해 국제경쟁력이 낮은 농업부문이 될 것으로 예측하고 있음.
- 특히 한·미 FTA협상은 농산물, 공산품, 서비스 부문 등 모든 산업분야 및 경쟁정책, 정부조달정책, 지식재산권 등 국내제도 및 정책이슈까지 다룬 매우 포괄적인 협상이었음.
  - 한·미 FTA 농업분과에서는 농산물, 축산물이 협상대상이었으며, 쌀 관련 16개 품목은 시장개방의 예외로 처리되었고, 1,531개 협상대상품목 중 민감품목에 대해서는 다양한 관세양허 유형이 도입됨(장기간에 걸친 관세철폐, 농산물 긴급수입제한조치(ASG: Agriculture Safeguard), 관세철폐 이외의 관세율할당(TRQ: Tariff Rate Quota) 제공, 계절관세, 용도별로 차별화된 개방 방식 등).
  - 그럼에도 불구하고 한·미 FTA 협상결과가 이행될 경우 미국산 농산물 수입으로 국내 농산물 생산액은 발효 후 5년차에 4,465억원, 10년차에 8,958억 원, 15년차에 1조 361억원 감소될 것으로 추정됨(최낙균·이홍식 외, 2007).
  - 따라서 이 협상이 국내 경제주체, 특히 농촌 및 농업관련 종사자에게 미치는 영향과 충격의 정도는 매우 클 것으로 예상됨.

□ 둘째, 사회적 측면에서 저출산·고령화 현상이 심화되면서 노인인구비율이 급격히 증가하고 있음.

- 최근 10년간 출산력 수준을 나타내는 합계출산율(TFR: Total Fertility Rate)은 1998년 1.47명에서 2007년 1.26명으로 감소함.

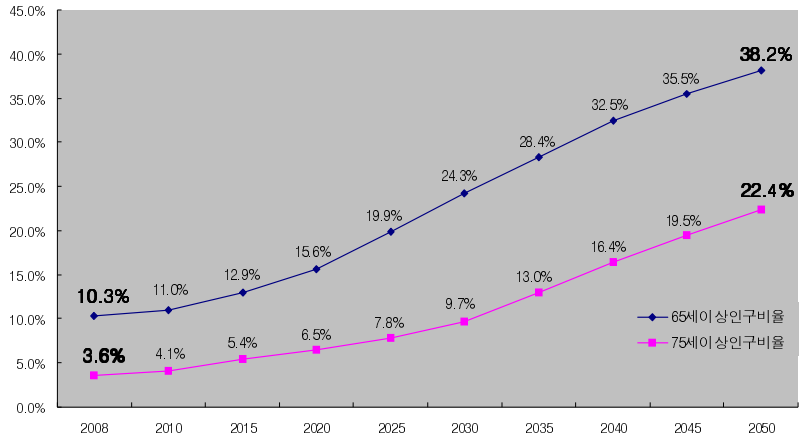


자료: KOSIS, 인구동향조사(2008).

<그림 2-5> 최근 10년간 합계출산율(TFR) 추이

- 이미 고령화 사회(aging society: 7%~14%)로 진입[18]한 우리나라는 2018년 14.3%로 고령 사회(14%~20% 미만), 2026년 20.8%로 초고령 사회(super-aged society : 20% 이상)에 진입할 전망임.

18) 2000년 고령화율이 7.2%로 UN에서 분류하고 있는 고령화 사회(aging society : 7%~14% 미만)로 진입함.



자료: KOSIS, 장래인구추계(2008).

<그림 2-6> 최근 10년간 고령화율 추이

◦ 인구고령화 속도 또한 주요선진국과 비교할 때 매우 빠르게 진행되고 있음.

– 선진국의 경우 평균적으로 고령화사회에서 고령사회로 진입하는데 60년, 고령사회에서 초고령사회로 진입하는데 33년이 걸림. 반면에 우리나라의 경우 고령화사회에서 고령사회로 진입하는데 18년, 고령사회에서 초고령사회로 진입하는데 8년이 걸릴 것으로 예상됨.

(표 2-6) 고령화속도: 한국과 주요선진국 비교

(단위: 년)

국가	65세이상 노인비율 도달연도			소요기간	
	고령화사회 (7%)	고령사회 (14%)	초고령사회 (20%)	7%→14%	14%→20%
한 국	2000	2018	2026	18	8
선진국평균	-	-	-	60	33
일 본	1970	1994	2007	24	13
프랑스	1864	1979	2018	115	39
독 일	1932	1972	2010	40	38
영 국	1929	1975	2029	46	54
미 국	1942	2015	2035	73	20

자료: UN, The Aging of Population and Its Economic and Implications(Population Studies, No.26.1956)
UN, World Population Prospects : The 2006 Revision Population Database
日本, 國立社會保障 人口問題硏究所 '日本の 將來推計人口, 人口統計資料集(2006年版)
KOSIS, 장래인구추계(2006)

– 또한 도시·농촌 고령화율은 2005년 기준으로 도시지역 7.2%, 농촌지역 18.6%로 나타남. 또한 5년 동안 도시·농촌 간 고령화율의 격차는 훨씬 더 커짐.

(표 2-7) 도시와 농촌의 고령화율 비교

(단위: 천명, %)

구분		전국	도시(동부)	농촌(읍면부)	도농간 고령화율 격차
2000	전체인구(A)	45,985	36,642	9,343	-
	65세이상 인구(B)	3,372	2,001	1,370	-
	비율(B/A)	7.3	5.5	14.7	9.2
2005	전체인구(A)	47,041	38,338	8,704	-
	65세이상 인구(B)	4,365	2,747	1,618	-
	비율(B/A)	9.3	7.2	18.6	11.4

자료: KOSIS, 인구주택총조사(2000, 2005).

□ 셋째, 문화적 측면에서 사적 부양의식이 점점 약화되고 있음.

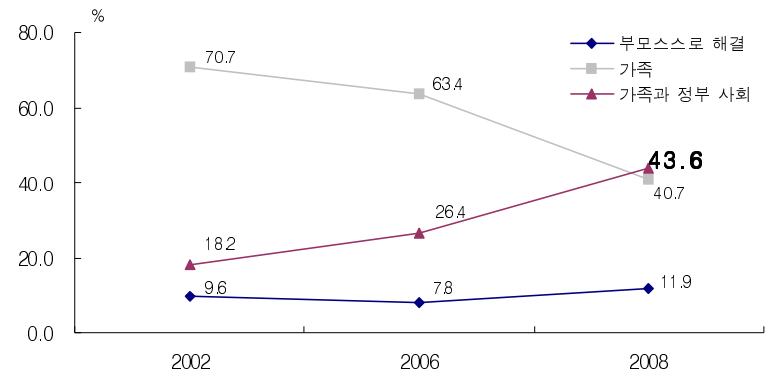
◦ 2000년 이후 서구선진국은 물론 개도국에서도 전체 가구의 약 80% 이상이 핵가족으로 나타나 핵가족화는 전세계적인 추세임.

- 우리나라의 경우 전체 가구 중 3세대 확대가구의 비율은 1980년 23.3%에서 2004년에는 12.0%로 감소하여 핵가족화가 가속화됨.
- 이처럼 확대가구의 비율은 절대적으로 감소하였지만, 2004년 기준 65세 이상 노인의 47.9%, 80세 이상 고령노인의 98%가 자녀와 동거하고 있는 것으로 나타남(전국노인생활실태조사, 2004). 즉, 핵가족화와 더불어 3세대 확대가구의 내적 다양성이 증가[19]하는 방향으로 변화하고 있음.
- 결국 우리나라 가족구조는 현재 3세대 가구의 감소, 1세대 가구 및 노인 단독가구의 증가, 3세대 가구의 내적 다양성 증가로 특징지을 수 있음.

◦ 이러한 가족구조의 변화, 인구의 고령화는 노인부양의 문제를 심화시키고 있지만 노인계층에 대한 국가적·사회적 부양체계는 외형적 경제성장의 수준을 따르지 못하고 있음.

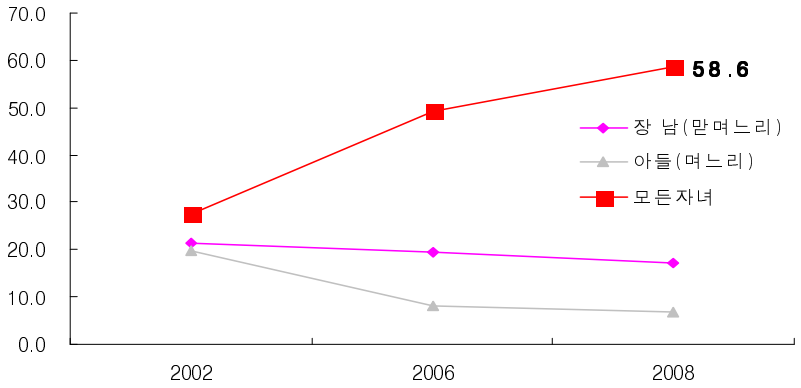
- 노인부양에서 가족부양의 역할만을 강조하는 것은 부양자에게 심각한 스트레스를 유발할 뿐만 아니라 가족 구성원 간 심리적·정서적 관계를 악화시킬 뿐임.
- 2008년 11월 26일 발표된 2008년 사회조사 결과(통계청)에 따르면 노부모 부양에 대해 부모의 노후 생계는「가족과 정부·사회」가 같이 돌보아야 한다는 견해가 43.6%로,「가족(40.7%)」이라는 의견을 앞지름. 또한 가족이 돌보아야 할 경우에도「장남(맏며느리)」또는「아들(며느리)」이 돌보아야 한다는 견해는 줄고,「모든 자녀」가 같이 해야 한다는 의견이 늘어나는 추세임.

19) 이혼율 증가, 기혼여성의 취업률 증가로 성인자녀세대의 필요에 따라 3세대 가족을 이루는 경우가 많아지고, 친정부모와의 동거비율이 과거에 비해 높아지고 있음. 더불어 고령화 진전으로 다세대 간의 공존기간이 늘어나고 있음(김혜경, 2006).



자료: 통계청(2008), 2008년 사회조사.

<그림 2-7> 노부모 부양책임에 대한 인식



자료: 통계청(2008), 2008년 사회조사.

<그림 2-8> 노부모를 가족이 돌볼 경우 그 부양책임주체

◦ 결국 핵가족화, 고령화가 심화되면서 가족 내 사적 부양의식은 약화되고 있으며, 농촌지역의 경우 인구고령화가 도시보다 빠른 속도로 진행되고 있기 때문에 사적 부양의 책임을 보완시켜 줄 수 있는 공적부양체계, 특히 사적 부양을 받기 어려운 노인에 대한 공적부양체계를 개선할 필요가 있음.

2.3.2 대내외 여건변화가 농업 및 농어촌 지역에 미치는 영향

□ 농촌경제 및 농가소득의 변화

◦ 농촌경제의 변화

- 국내총생산(GDP)에서 농업이 차지하는 비중은 2000년 4.3%에서 2004년 3.4%, 2007년 2.7%로 지속적으로 하락하고 있음.
- 농업의 성장률은 2000년 3.0%의 성장률을 보인 이후 2004년에는 10.7%의 비교적 높은 성장률을 보였음. 그러나 이후 감소하기 시작하여 2006년 -2.5%, 2007년 0.3%의 성장률을 보임.

(표 2-8) 농촌부문의 생산비중 및 성장률

구분	단위	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007(p)
국내총생산	10억원	578,665	622,123	684,264	724,675	779,381	810,516	848,045	901,189
농림어업	10억원	25,030	24,806	24,655	24,166	26,246	24,631	24,635	23,982
(구성비)	%	4.3	4.0	3.6	3.3	3.4	3.0	2.9	2.7
농업	10억원	24,304	24,263	24,634	23,914	25,720	24,315	24,593	24,332
(구성비)	%	4.2	3.9	3.6	3.3	3.3	3.0	2.9	2.7
경제성장률	%	8.5	3.8	7.0	3.1	4.7	4.2	5.1	5.0
농어업성장률	%	1.2	1.1	-3.5	-7.1	9.2	0.7	-1.5	1.1
농업성장률	%	3.0	1.3	-3.2	-5.7	10.7	0.7	-2.5	0.3

주 : 농업은 재배업, 축산업, 농림어업서비스의 합계임.
자료: 농림수산식품부(2008), 농림수산식품 주요통계.

◦ 농가소득 감소

- 농가소득의 경우 2000년 약 2,307만원에서 2004년 2,900만원으로 증가하였으며, 2006년 3,230만원으로 다소 증가하였으나 2007년 3,197만원으로 감소함.

(표 2-9) 농촌가구 소득추이(연간)

(단위: 천원)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007(p)
농가소득	23,072	23,907	24,475	26,878	29,001	30,503	32,303	31,967
농업소득	10,897	11,267	11,274	10,572	12,050	11,815	12,092	10,406
농외소득	7,432	7,829	8,140	9,397	9,544	9,884	10,037	11,097
이전소득	4,743	4,811	5,060	2,031	3,006	4,078	4,886	4,959
비경상소득	-	-	-	4,878	4,401	4,725	5,289	5,506

주 : 농가소득=농업소득+농외소득+이전소득+비경상소득임.
비경상소득=2003년부터 이전소득에서 일부항목 분리 신설(경조수입, 퇴직일시금 등).
자료: 농림수산식품부(2008), 농림수산식품 주요통계.

◦ 한편 도시근로자소득 대비 농가소득 비중을 살펴보면, 2003년 농가소득은 도시근로자소득의 81.6% 수준이었고, 2007년에는 77.8% 정도로 예상됨.

(표 2-10) 도시근로자소득 대비 농가소득 비율

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007(p)
농가소득(A)	23,072	23,907	24,475	26,878	29,001	30,503	32,303	31,967
도시근로자소득(B)	-	-	-	32,947	35,042	36,610	38,740	41,066
비율(A/B*100)	-	-	-	81.6	82.8	83.3	83.4	77.8

주 : 농가소득=농업소득+농외소득+이전소득+비경상소득임.
도시근로자소득=2인이상 도시근로자가구의 월평균 경상소득*12
자료: 농림수산식품부(2008), 농림수산식품 주요통계.
통계청, 전국가계조사, 각년도.

□ 농촌인구 및 농가부채구조의 변화

◦ 농촌인구의 변화

- 국내 총가구에서 농가수가 차지하는 비중은 2000년 9.7%에서, 2004년 8.0%, 2007년 7.4%로 지속적으로 감소하고 있음. 농가인구 비중 역시 2000년 8.6%에서 2004년 7.1%, 2007년 6.8%로 감소하여 농가인구는 약 327만명에 불과한 것으로 나타남. 농가의 호당인구도 200년 2.91명, 2004년 2.75명, 2007년 2.66명으로 점차 줄어들고 있음.
- 그러나 농가인구에 대한 고령화비율은 증가함. 농가인구 중 50세 이상이 차지하는 비율은 2000년 49.8%, 2004년 56.8%, 2007년 60.1%로 증가함. 특히, 농가인구 중 65세 이상이 차지하는 비율은 2000년 21.7%에서 2007년 32.1%로 급격히 증가하고 있음.

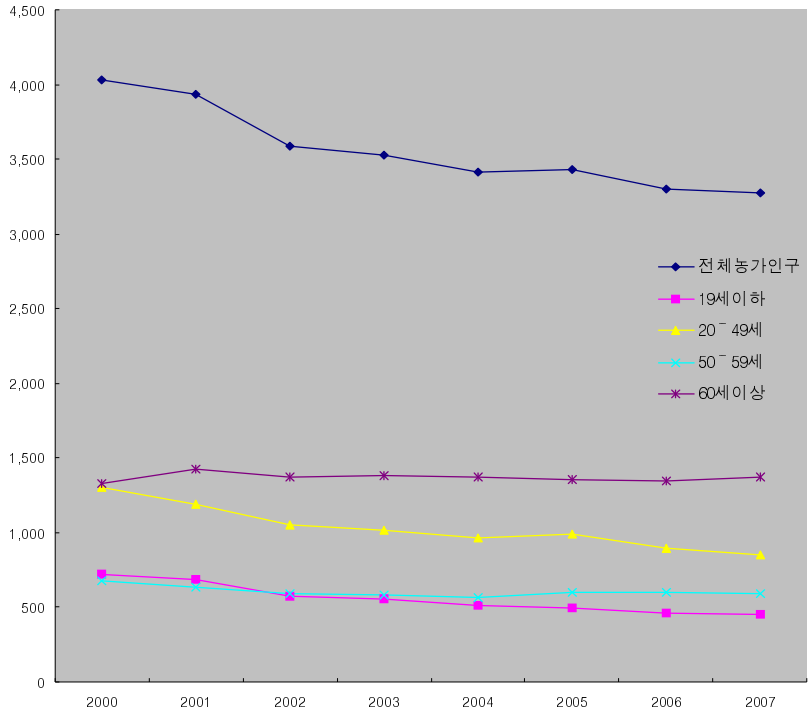
- 한편 총취업자수 대비 농림어업취업자 비율도 2000년 10.6%에서 2004년 8.1%, 2007년 7.4%까지 감소하고 있음.

(표 2-11) 농가수, 농가인구, 농림어업취업자 비율 추이

구분	단위	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
총가구수	천호	14,312	14,834	15,064	15,298	15,539	15,887	16,158	16,673
농가수	천호	1,383	1,354	1,280	1,264	1,240	1,273	1,245	1,231
구성비	%	9.7	9.1	8.5	8.3	8.0	8.0	7.7	7.4
총인구	천명	47,008	47,357	47,622	47,859	48,039	48,138	48,297	48,456
농가인구	천명	4,031	3,933	3,591	3,530	3,415	3,434	3,304	3,274
구성비	%	8.6	8.3	7.5	7.4	7.1	7.1	6.8	6.8
50세이상 비율	%	49.8	52.4	54.6	55.4	56.8	56.8	59.0	60.1
60세이상 비율	%	33.1	36.2	38.2	39.0	40.3	39.3	40.8	42.0
65세이상 비율	%	21.7	24.4	26.2	27.8	29.3	29.1	30.8	32.1
호당농가인구	명	2.91	2.91	2.80	2.79	2.75	2.70	2.65	2.66
총취업자수	명	21,156	21,572	22,169	22,139	22,557	22,856	23,151	23,433
농림어업취업자	명	2,243	2,148	2,069	1,950	1,825	1,815	1,785	1,726
구성비	%	10.6	10.0	9.3	8.8	8.1	7.9	7.7	7.4

자료: 농림수산식품부(2008), 농림수산식품 주요통계.

- 한편 연령별 농가인구수의 변화를 살펴보면 전체농가인구는 2000년(약 403만명)에서 2007년 사이에 꾸준히 감소하고 있음. 또한 19세이하, 20~49세의 농가인구수는 지속적으로 감소하고 있음. 반면 50~59세, 60세이상 농가인구수는 거의 정체 또는 약간 증가하는 경향을 보이고 있음.

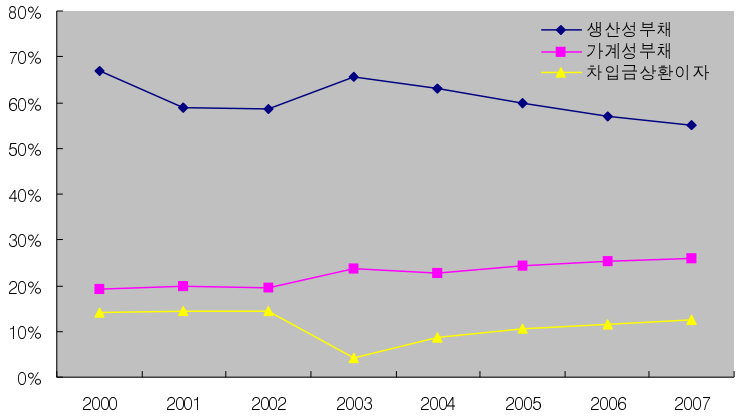


자료: 농림수산식품부(2008), 농림수산식품 주요통계.

<그림 2-9> 연령별 농가수 추이

◦ 농가부채구조의 변화

- 농가부채는 2000년 2020만 7천원이었던 것이 2007년 2994만 6천원으로 1.5배 증가하였음.
- 농가부채의 구조는 2000년 생산성부채가 67%, 가계성부채가 19%, 차입금상환 및 이자 지불이 14%였으나, 아래 그림과 같이 생산성부채비율은 2003년을 정점으로 지속적으로 감소하고 가계성부채비율은 지속적으로 증가하고 있어, 농가의 장래소득 개선가능성이 감소하고 있음.



주: 생산성부채=농업용부채+겸업용부채
가계성부채=가계용부채
차입금상환이자=기타용부채
자료: 농림수산식품부(2008), 농림수산식품 주요통계.

<그림 2-10> 농가부채구조의 변화

□ 한·미 FTA체결에 따른 농가피해규모

◦ 한·미 FTA의 경제적 파급효과 추정을 위한 모형

- 한·미 FTA의 농업부문 경제적 파급효과를 추정하기 위해 흔히 사용되는 정량분석 모형으로 부분균형분석모형과 연산가능일반균형(CGE)모형이 있음.
- 부분균형분석은 국내수요 및 공급함수, 그리고 수입수요함수를 시계열을 사용하여 추정한 후 연립방정식 체계의 해를 동시에 구함으로써 특정부문에 미치는 영향이나 변수의 변화를 추정하는 방법임. 이 방법의 장점은 각 개별 방정식 추정시 장기간의 시계열을 사용하여 계수를 추정하기 때문에 모형이 매우 안정적인 결과를 보여준다는 점임.
- 그러나 개별 방정식 추정과정의 이론적 기반이 미약하고, 거시경제 전반에 미치는 효과 및 환류효과(feedback effects)를 계산하지 못할 뿐 아니라, 반영하지도 않기 때문에 편의가 발생할 가능성이 있음.
- 이와 반대로 CGE모형은 경제학의 이론체계(일반균형의 이론적 방정식 체계)를 모형으로 설정하고, 주어진 기준연도 데이터를 사용하여 모형의 계수들을 보정

(calibration)하고 미지수 개수(균형조건)를 조정한 후 정책모의실험을 하는 방법론임. 이 방법은 정책변수 충격의 파급경로를 이론적으로 정당화할 수 있고, 부분균형방법과 달리 전 산업에 미치는 파급효과 및 환류효과를 계산할 수 있음.

- FTA의 경제적 파급효과에 대한 선행연구는 비교우위 강약에 따라 FTA 이후 특화가 전개된다는 고정관념이 강하였고, 이를 증명하는 유용한 접근으로 부분균형모형이 주로 활용됨. 국내재와 수입재가 거의 완전탄력적으로 가정되기 때문에 관세인하에 따른 수입재 가격의 하락은 곧바로 국내생산에 타격을 주게 됨. 그러나 NAFTA의 경험에서 보듯 FTA로 특화가 전개되는 효과와 함께 경쟁력이 약한 산업까지 포함하여 교역량 자체가 증가하는 효과도 동시에 발생함.
- 이런 측면에서 CGE모형은 이미 분석체계 안에 FTA의 두 가지 효과(특화전개와 무역량증대 효과)가 발생하는 매커니즘을 구비하고 있다는 현실적인 강점이 있음.
- 이 CGE모형의 분석체계는 정태모형, 자본축적모형이 있음. 특히 자본축적모형(Baldwin의 1989, 1992년 연구)은 무역자유화로 자원배분의 효율성이 증진되고, 이에 따라 생산 및 국민후생이 증가하는 과정까지 분석함으로써 정태모형의 한계를 넘어서는 모형임. 이 모형은 증가된 소득이 저축되고 다시 투자되어 생산 및 소득이 또다시 증가하는 무역자유화의 동태적 효과도 파악하고자 하는 시도임.
- 따라서 여기에서는 CGE모형 중 자본축적모형을 활용한 한·미 FTA의 거시경제효과, 특히 농업부문에 미치는 파급효과를 중심으로 분석한 결과를 제시함.

◦ 농가피해규모를 중심으로 살펴본 한·미 FTA의 경제적 파급효과

- CGE모형에서는 금액기준으로 부문별 피해규모가 계산가능함. 농업부문을 중심으로 생산액 감소, 즉 피해규모를 계산하면 아래 표와 같음.
- 먼저 곡물 및 기타 작물의 경우를 보면 완전자유화의 시나리오1에서 각각 7억 2천만 달러, 9억 6천만 달러의 산출액이 감소함. 70%의 관세 삭감을 고려한 시나리오2에서는 곡물 4억 9천만 달러, 기타 작물 7억 3천만 달러로 산출액 감소.
- 한·미 FTA로 국내 피해가 클 수 있는 쇠고기를 포함한 육류의 경우 완전자유화의 시나리오1에서 산출감소액(농가피해액)이 7억 8천만 달러, 시나리오2에서 8억 2천만 달러 수준으로 나타남. 시나리오2에서 피해규모가 더 큰 이유는 육류의 경우 관세 삭감 70% 품목에서 제외되었기 때문임.

(표 2-12) 한미 FTA에 따른 생산변동(CGE자본축적모형)

	생산량 변화(%)				산출액 변화(백만달러)[1]	
	시나리오1[2]		시나리오2[3]		시나리오1	시나리오2
	한국	미국	한국	미국	한국	미국
쌀	1.37	-0.62	0.80	-0.49	305	117
곡물	-34.93	3.97	-21.23	3.40	-724	-487
채소 및 과일	1.01	0.04	0.79	-0.02	16	-26
기타 작물	-24.44	0.64	-17.23	0.49	-964	-734
산동물	2.27	0.08	-1.26	0.18	-612	-666
육류	-4.38	0.47	-7.04	0.58	-780	-822
기타 가공식품	24.00	-0.08	14.06	0.00	269	-94
음료 및 담배	3.02	0.02	1.95	0.03	-247	-166
임산물 및 수산물	6.83	-0.15	4.22	-0.11	310	179
채취업(석탄, 석유, 광물)	-0.44	-0.79	-0.05	-0.59	-2	4
제조업	1.45	-0.04	1.46	-0.04	6,734	6,657
서비스업	1.26	-0.01	1.12	-0.01	9,430	8,411

주: 1) 중간재를 포함한 산출액임. 가격변화와 물량변화를 동시에 고려하여 계산한 결과임.
2) 시나리오1: 한국의 쌀을 제외하고 양국 모두 전 품목에서 관세를 철폐할 경우를 가정한 모형
3) 시나리오2: 미국은 한국에 대하여 전 품목에서 관세를 철폐하며, 한국은 곡물, 채소과일, 기타 작물 등 고관세품목에서 70%의 관세를 삭감하고, 쌀부문에서는 양허를 제외하며, 기타 품목에서 무세화하는 것을 가정한 모형임.
자료: 대외경제정책연구원(2005), 한·미 FTA가 한국 농업에 미치는 경제적 파급효과.

- 전 산업의 피해액(산출감소액) 및 이익액(산출증가액)을 종합하면, 한·미 FTA에 따른 산출증가액은 시나리오1에서 137억 달러, 시나리오2에서는 약 124억 달러 수준에 이르고 있음. 그러나 부문별로 살펴보면 농산물(축산물 포함) 농가 피해규모는 시나리오 1, 2에서 각각 27억 6천만 달러, 26억 2천만 달러로 추정됨.
- 결국 한·미 FTA체결은 전산업적으로 경쟁압력이 강화되어 산업구조의 고도화 등 잠재적 이익이 예상되지만, 동시에 예상되는 농업부문의 피해가 상당할 것으로 추정됨.

(표 2-13) 한·미 FTA에 따른 산출액 변화(CGE자본축적모형)

(단위: 백만 달러)

구분	시나리오1	시나리오2
농산물	-2,759	-2,617
가공식품	22	-261
채취	308	183
제조업	6,734	9,957
서비스	9,440	8,411
합계	13,744	12,373

3. 농어촌 빈곤 및 국민기초생활보장제도 수급현황 분석

3.1 분석방법

3.1.1 자료

□ 분석자료: 한국복지패널(2차조사)

◦ 본 연구에서 농어촌 빈곤 및 수급실태를 분석하기 위하여 사용된 자료는 한국보건사회연구원에서 매년 조사되는 한국복지패널 2차조사 결과임.

- 2006년 1차 완료된 표본규모는 7,072가구이며, 조사대상은 표본가구, 표본가구에 속하는 15세 이상 가구원, 부가조사 대상으로 구분됨.
- 본 연구에서 사용된 2차년도 조사완료된 가구는 6,511가구임. 2차년도의 표본유지율은 아래 (표 3-1)과 같음.

(표 3-1) 한국복지패널 가구 및 가구원의 원표본 유지율

(단위: 가구, 명)

조사년도	가 구		가구원	
	표본수	유지율	표본수	유지율
1차	7,072	-	14,463	-
2차	6,511	92.06%	13,083	90.46%

자료: 김미곤 외(2007).

◦ 본 연구에서 농어촌 빈곤 및 수급실태를 분석하기 위하여 한국복지패널 데이터를 사용한 근거는 다음과 같음.

- 첫째, 한국복지패널은 제주도를 포함한 전국을 대상으로 한 종단면 조사임.
  - 횡단면 조사인 통계청의 가계조사와 종단면 조사인 노동 패널의 경우 농어가 또는 읍면지역이 표본에 포함되지 않지만, 한국복지패널의 경우 농어가와 읍면지역을 표본에 포함하고 있음.
  - 그러므로 표본의 대표성이 매우 높을 뿐만 아니라(김미곤 외 2007:5), 농어촌과 도시지역을 비교분석할 수 있는 거의 유일한 조사임.
- 둘째, 한국복지패널은 소득을 매우 세부적으로 조사하고 있어, 소득과 관련된 각종 자료 산출이 용이함.

- 특히, 사회복지 관련 소득(공적연금, 사회보험, 국민기초생활보장급여, 농업보조금, 보육료 등 기타 각종 정부보조금)을 매우 상세하게 조사하고 있어 사회복지 제도의 효과성과 개선방안을 연구하는데 좋은 자료원이 될 수 있음.

– 특히, 농어촌과 도시지역의 공공부조성 급여의 수급률 등을 비교분석하고자 하는 본 연구의 목적에 가장 부합한 데이터로 생각되어 한국복지패널 2차 조사결과를 활용코자 함.

3.1.2 용어의 정의

□ 농업 및 농업인, 농가의 정의

◦ 농업·농촌 및 식품산업 기본법 제2조(정의) 1항에 의하면, "농업"이란 농작물재배업, 축산업, 임업 및 이들과 관련된 산업으로서 시행령 제2조에 따라 구체적으로 다음과 같은 업종을 포함함.

1. 농작물재배업: 식량작물 재배업, 채소작물 재배업, 과실작물 재배업, 화훼작물 재배업, 특용작물 재배업, 약용작물 재배업, 버섯 재배업, 양잠업 및 종자·묘목 재배업(임업용 종자·묘목 재배업은 제외한다).
2. 축산업: 동물(수생동물은 제외한다)의 사육업·증식업·부화업 및 종축업(種畜業).
3. 임업: 육림업(자연휴양림·자연수목원의 조성·관리·운영업을 포함한다), 임산물 생산·채취업 및 임업용 종자·묘목 재배업.

◦ 농업·농촌 및 식품산업 기본법 제2조(정의) 2항에 의하면, "농업인"이란 농업에 종사하는 자로서 시행령 제3조에 따라 구체적으로 다음 중 하나에 해당하는 사람을 지칭함.

1. 1천 제곱미터 이상의 농지(「농어촌정비법」 제84조에 따라 비농업인이 분양이나 임대받은 농어촌 주택 등에 부속된 농지는 제외한다)를 경영하거나 경작하는 사람.
2. 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만원 이상인 사람.
3. 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 사람.
4. 법 제28조제1항에 따라 설립된 영농조합법인의 농산물 출하·가공·수출활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람.
5. 법 제29조제1항에 따라 설립된 농업회사법인의 농산물 유통·가공·판매활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람.

◦ 본 분석에서는 한국복지패널의 조사항목에서 허용하는 한 농업·농촌 및 식품산업 기본법에 준하는 농가의 정의에 부합하도록 하였음.

– 본 분석에서 '농가'는 경작규모가 1천 제곱미터 이상인 가구, 농업 총소득이 연간 100만원[20] 이상인 가구, 그리고 가구원 중 농림업을 경영하거나 고용되어 있는 사람이 있는 가구로 정의됨.

– 어가는 이에 준하는 정의, 즉 어업 총소득이 연간 100만원 이상인 가구와 가구원 중 어업을 경영하거나 종사하는 사람이 있는 가구로 정의됨.

□ 농촌의 정의

◦ 농업·농촌 및 식품산업 기본법 제2조(정의) 제5항에 의하면, "농촌"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지역을 말함.

가. 「지방자치법」에 따른 군의 지역,

나. 가목 외의 지역 중 그 지역의 농업, 농업 관련 산업, 농업인구 및 생활여건 등을 고려하여 농림부장관이 고시하는 지역

◦ 또한, 농어촌정비법 제2조(정의) 제1항에서도 비슷하게, "농어촌"이란 군의 지역과 시의 지역 중 대통령령으로 정하는 지역을 말한다고 정의하고 있음.

– 여기에서 대통령령이 정하는 시의 지역이란 농어촌정비법 시행령 제2조에 의하면, 「지방자치법」 제2조제1항제2호에 따른 시의 지역 중 첫째, 농촌 소득의 증대를 위하여 필요한 지역으로서 농림수산식품부장관이 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제5호나목에 따라 농촌으로 고시하는 지역. 둘째, 어촌 소득의 증대를 위하여 필요한 지역으로서 농림수산식품부장관이 어촌으로 고시하는 지역을 말함.

– 또, "준농어촌"이란 광역시 관할 구역 안의 지방자치단체인 구(이하 "광역시 자치구"라 한다)의 구역 중 「농지법」에 따른 농업진흥지역과 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」에 따른 개발제한구역을 말함.

◦ 본 연구에서는 조사항목이 허용하는 범위 안에서 농업·농촌 및 식품산업 기본법과 농어촌정비법의 정의에 부합하도록 농어촌의 정의를 조작화하였음.

– 본 연구에서 농어촌은 '군지역'과 광역시의 '도농복합군'으로 정의됨.

– 또한, 대도시는 서울특별시 및 6대 광역시(부산, 대구, 대전, 인천, 광주, 울산)로 정의되며, 중소도시는 대도시를 제외한 기타 '시지역'으로 정의됨.

□ 소득의 정의

◦ 본 연구에서 사용하는 소득변수와 각 변수의 조작적 정의는 아래 (표 3-2)와 같음.

20) 2008년 현재 시행령상 120만원이지만, 2006년 기준으로 100만원임.

(표 3-2) 소득분류와 구성요소

소득분류	구성요소(단위: 연간)	한국복지패널의 세부화된 소득요소
일차소득	임금소득+ 사업소득+ 농어업소득+ 부업소득+ 재산소득	임금소득=상용근로자소득+ 임시일용근로자소득 재산소득=이자·배당금+ 임대수입+ 기타
민간부문(시장)소득	임금소득+ 사업소득+ 농어업소득+ 부업소득+ 재산소득+ **사적이전소득**	사적이전소득=개인연금+ 기타 민간보험+부모나 자녀로부터의 보조금+ 민간보조금
경상소득	임금소득+ 사업소득+ 농어업소득+ 부업소득+ 재산소득+ 사적이전소득+ **공적이전소득**	공적이전소득=공적연금+ 기타사회보험(고용보험+ 산재보험)+ 기타정부보조금(장애수당+ 경로연금+ 노인교통비+ 모부자가정수당+ 가정위탁금(소년소녀가장보호비)+ 영유아보육료지원+ 학비지원+ 국가유공자에대한보조금+ 농어업정부보조금+ 기타)+ 국민기초생활보장급여
가처분소득	임금소득+ 사업소득+ 농어업소득+ 부업소득+ 재산소득+ 사적이전소득+ 공적이전소득 – **세금및사회보장부담금**	세금 및 사회보장부담금=(세금+ 사회보장부담금)×12
총소득	임금소득+ 사업소득+ 농어업소득+ 부업소득+ 재산소득+ 사적이전소득+ 공적이전소득+ **비경상소득**	비경상소득(기타소득)=증여·상속+ 경조금+ 보상금+ 사고보험금+ 기타

주: 2차조사(2006년 소득) 기준임.

- 일차소득은 순수시장소득이며, 민간부문소득은 여기에 사적이전소득을 더한 소득, 경상소득은 다시 민간부문소득에 공적이전소득, 즉 사회복지급여를 더한 소득, 가처분소득은 경상소득에서 세금 및 사회보장분담금을 제한 소득임.

3.1.3 분석방법

□ 농어촌 빈곤 실태 및 공적이전소득의 빈곤감소 효과 분석

- 농어촌 빈곤 실태를 분석하기 위해서 지역별(대도시, 중소도시, 농어촌)·소득유형별(일차소득, 민간부문소득, 경상소득) 빈곤율을 산출하여 농어촌의 상대적 빈곤 발생도(Headcount ratio)를 도시지역과 비교분석하였음.
  - 빈곤율 산출을 위한 빈곤선은 2006년 최저생계비를 사용하였음. 단, 국민기초생활보장 수급자의 경우 현금급여 등을 감안하여, 최저생계비 대신 현금급여기준선을 사용함.
  - 2006년 최저생계비와 현금급여기준선은 다음 (표 3-3)과 같음.

(표 3-3) 2006년 최저생계비 및 현금급여기준선

(단위: 원)

구 분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
최저생계비(A)	418,309	700,849	939,849	1,170,422	1,353,242	1,542,382
타 지원액(B)	60,400	101,196	135,706	168,998	195,396	222,705
현금급여기준 (C=A-B)	357,909	599,653	804,143	1,001,424	1,157,846	1,319,677

주: 1) 7인 이상 가구의 최저생계비 : 1인 증가시마다 189,140원씩 증가(7인 가구 : 1,731,522원)
2) 7인 이상 가구의 현금급여기준 : 1인 증가시마다 161,831원씩 증가(7인 가구 : 1,481,508원)
자료: 보건복지부(2006), 『2006년 국민기초생활보장사업 안내』.

- 공적이전소득, 특히 국민기초생활보장제도의 빈곤감소 효과를 살펴보기 위하여, 소득 단계별 빈곤율 및 빈곤갭비율을 산출하고 후자에서 전자를 빼주는 방식으로 효과를 산출하였음.
  - 사적이전소득의 효과 = 민간부문소득 빈곤율(갭) – 일차소득 빈곤율(갭)
  - 공적이전소득의 효과 = 경상소득 빈곤율(갭) – 민간부문소득 빈곤율(갭)

□ 농어촌 주민의 국민기초생활보장 급여 수급 현황

- 농어촌 주민의 국민기초생활보장 급여 수급 현황을 살펴보기 위하여, 각 지역별 수급율을 비교하였으며, 농어촌 수급가구 중 경제활동인구가 있는 가구의 비율, 농어가의 비율 등을 살펴봄으로써 어떠한 가구가 주로 급여를 받고 있는가를 구체적으로 분석하고자 하였음.

3.2 농어촌 빈곤 실태 및 공적이전소득의 빈곤감소 효과

3.2.1 인구현황 및 특성

□ 지역별·연령별 인구비중

- 본격적인 분석에 앞서, 농어촌 지역의 인구 특성을 살펴보기 위하여, 지역별 인구의 연령분포를 분석해 보았음. 그 결과는 아래 표 3-4와 같음.
  - 한국복지패널 2차 조사 데이터를 분석한 결과에 의하면, 대도시와 중소도시에 각각 전체 인구 중 약 46%가 거주하는 것으로 나타났으며, 농어촌에는 약 8%만이 거주하는 것으로 나타남.
  - 예상할 수 있는 바와 같이, 농어촌 인구분포의 두드러진 특징은 인구의 고령화가 상당히 진행되었다는 것임. 농어촌의 경우 4명 중 1명이 65세 이상의 노인으로 도시지역에 비해 노인인구의 비율이 2배 이상 높게 나타남.

(표 3-4) 지역별 연령분포

	대도시	중소도시	농어촌	전국
인구비중	46.10	45.61	8.29	100.00
15세미만	19.50	23.57	17.50	21.19
15-64세	68.41	64.69	56.92	65.76
65세 이상	12.09	11.74	25.59	13.05
평균연령(세)	36.0	35.1	43.2	36.2
연령중위수(세)	36	35	44	36
평균가구원수	2.93	3.01	2.65	2.94

자료: 한국복지패널조사(2차조사) 원자료.

  - 그 결과 농어촌의 평균 연령은 전국 평균 연령에 비해 약 7세 정도 높은 43.2세이며, 중위 연령은 8세 높은 44세에 이름.
  - 평균 가구원 수는 중소도시 3.01명, 대도시 2.93명보다 적은 2.65명임.
- 요컨대, 농어촌의 경우 상대적으로 아동과 경제활동인구의 비중은 낮은 대신 노인이 많은 인구구조로 인하여 가구소득 역시 도시지역에 비해 낮을 것으로 예상됨.

□ 지역별 연간 소득

- 아래 (표 3-5)는 지역별 가구소득 및 1인 균등화된 개인소득을 제시하고 있음. 단, 여기에서 '1인 균등화된 개인소득'이란 가구소득에 OECD 가구균등화지수, 즉 가구원의 제곱근으로 나누어준 소득을 일컬음.
  - 경상소득 기준으로 농어촌(군 및 도농복합지역)의 평균소득은 2,519만원으로 전국 평균보다 976만원 적게 나타났음[21].
  - 가구규모의 제곱근으로 나누어준 '1인 균등화된 개인소득'의 경우 농어촌의 평균소득은 전국 평균보다 443만원 적게 나타났음. 즉, 농어촌의 1인당 평균소득은 전국 평균보다 월평균 약 37만원 적은 것으로 나타남.

(표 3-5) 지역별 연간 소득

(단위: 만원/년)

구분	지역별	일차소득		시장소득		경상소득	
		평균	중위	평균	중위	평균	중위
가구소득	대도시	3,098	2,508	3,312	2,730	3,528	2,975
	중소도시	3,284	2,633	3,476	2,780	3,661	2,925
	농어촌	2,064	1,042	2,295	1,340	2,519	1,751
	전국	3,086	2,486	3,292	2,640	3,495	2,852
1인균등화된 개인소득	대도시	1,946	1,674	2,058	1,766	2,180	1,845
	중소도시	2,025	1,668	2,126	1,731	2,228	1,845
	농어촌	1,460	1,175	1,590	1,251	1,721	1,419
	전국	1,942	1,640	2,050	1,703	2,164	1,805

자료: 한국복지패널조사(2차조사) 원자료.

21) 통계청에서 실시하는 농가경제조사(2006)의 농가 총소득은 32,303천원이며, 경상소득은 27,014천원으로 한국복지패널의 군 및 도농복합지역 경상소득(2,519만원)보다 약간 높게 나타난다. 그러나 농가경제조사에서는 단독가구(1인)를 제외하고 있어, 영세자영농이나 영세소작농의 상당수가 제외되어 있기 때문에 대표성이 다소 떨어지는 한계가 있다.

□ 농업보조금 수급실태

- 아래 표 3-6은 농어촌 지역의 농업보조금[22] 수급 실태를 나타낸 것임. 농어촌 전체 가구의 농업 보조금의 평균 수급액은 30.6만원으로 나타났음.
  - 농업보조금을 지급받고 있는 가구는 전체 농어촌 가구의 37.3%에 달하는 것으로 나타남.
  - 또한, 이들 농업보조금을 지급받고 있는 가구만을 대상으로 할 때, 가구당 평균 수급액은 98.1만원임.

(표 3-6) 농어촌 지역의 농업보조금 수급 실태

(단위: 만원/년, 가구, %)

지역	전체		농업보조금 수급 가구		
	평균수급액	가구수(A)	평균수급액	가구수(B)	비율(B/A)
농어촌	30.6	1419	98.1	529	37.3
전국	4.7	6575	95.0	734	11.2

자료: 한국복지패널조사(2차조사) 원자료.

3.2.2 농어촌의 빈곤 실태 및 공적이전의 빈곤감소 효과

□ 지역별 빈곤율

- 아래 (표 3-7) 및 <그림 3-1>은 지역별·소득유형별 빈곤율과 이전소득의 빈곤감소 효과를 보여주고 있음.
  - 농어촌의 인구빈곤율은 일차소득 기준으로 34.0%에 달하며, 시장소득 기준으로 25.4%, 경상소득 기준으로 14.8%에 이름.
  - 경상소득 기준 인구빈곤율은 대도시나 중소도시에 비해 약 2.2배 높은 것임.
- 비슷하게, 가구빈곤율 역시 농어촌의 경우 일차소득 47.0%, 시장소득 34.1%, 경상소득 20.7%로 대도시나 중소도시보다 훨씬 더 높게 나타남.
  - 경상소득 기준으로 가구빈곤율은 대도시나 중소도시에 비해 약 2.5배 정도 더 높은 것으로 나타남.

22) 농어업 보조금으로는 쌀소득보조직불금, 경영이양직불금, 친환경농업직불금, 경관보전직불금, 조건불리지역직불금 등이 있음.

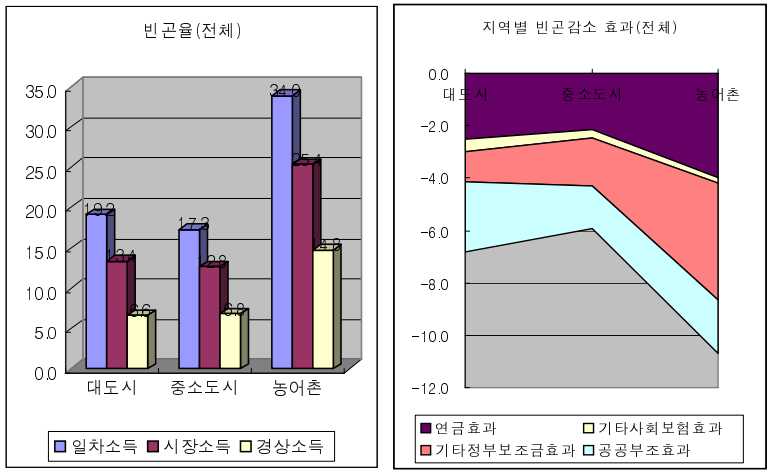
□ 지역별 공적이전의 빈곤감소 효과

- 농어촌의 사적이전 빈곤감소효과는 -8.5%p로 대도시의 -5.8%p와 중소도시의 -4.6%p보다 높은 것으로 나타남.
  - 또한 농어촌의 공적이전의 감소효과도 -10.7%p로 대도시의 -6.8%p와 중소도시의 -5.9%p에 비해 높게 나타남.
  - 즉, 농어촌의 경우 가족간 소득이전과 같은 사적이전소득과 공공부조 등의 공적이전소득에 대한 의존율이 도시지역에 비해 높은 것을 알 수 있음.
- 특히, 공적이전소득의 빈곤감소 효과 중에서도 기타정부보조금과 연금의 빈곤감소효과가 각각-4.5%p와 -4.0%p로 도시지역에 비해 빈곤감소 효과가 큰 것으로 나타남.
  - 이는 농어촌이라는 지역적 특성과 지역의 인구특성의 복합적 결과로 보임. 즉, 기타정부보조금에는 경로연금, 노인교통비, 농어업 정부보조금 등이 포함되어 있어 노인의 비중이 높은 농어촌 지역의 빈곤감소효과에 크게 기여한 것으로 보임.
  - 반면, 본 연구에서 관심이 있는 국민기초생활보장제도의 빈곤율 감소효과는 대도시가 가장 커서 -2.7%p에 이르는데 비해, 농어촌의 경우 빈곤율 감소효과는 -2.0%p에 불과한 것으로 나타남.

(표 3-7) 지역별 전체 빈곤율 및 이전소득의 효과

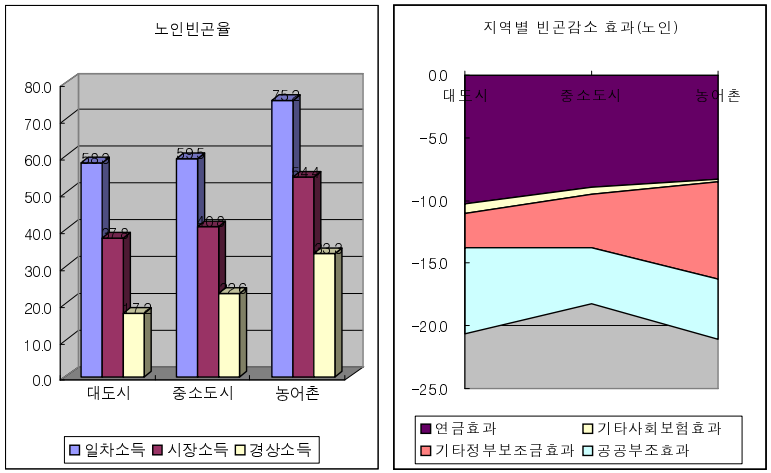
		일차소득	개인연금효과	가족이전효과	민간이전효과	시장소득	연금효과	기타사회보험효과	기타정부보조금효과	공공부조효과	경상소득
대도시	빈곤율(%)	19.2	19.1	14.4	13.4	13.4	10.8	10.4	9.2	6.6	6.6
	빈곤감소효과(%p)	-	-0.1	-4.7	-1.0	-5.8	-2.5	-0.5	-1.1	-2.7	-6.8
중소도시	빈곤율(%)	17.3	17.3	13.9	12.8	12.8	10.6	10.3	8.5	6.8	6.8
	빈곤감소효과(%p)	-	0.0	-3.4	-1.2	-4.6	-2.2	-0.3	-1.8	-1.6	-5.9
농어촌	빈곤율(%)	34.0	34.0	26.5	25.4	25.4	21.5	21.3	16.8	14.8	14.8
	빈곤감소효과(%p)	-	0.0	-7.5	-1.0	-8.5	-4.0	-0.2	-4.5	-2.0	-10.7
전국	빈곤율(%)	19.6	19.5	15.2	14.1	14.1	11.6	11.2	9.5	7.4	7.4
	빈곤감소효과(%p)	-	0.0	-4.3	-1.1	-5.5	-2.5	-0.4	-1.7	-2.1	-6.7

자료: 한국복지패널조사(2차조사) 원자료.



자료: 한국복지패널조사(2차조사) 원자료.

<그림 3-1> 지역별 빈곤율 및 공적이전소득의 효과



자료: 한국복지패널조사(2차조사) 원자료.

<그림 3-2> 지역별 노인 빈곤율 및 공적 이전소득의 효과

(표 3-8) 지역별 노인 빈곤율 및 이전소득의 효과

		일차소득	개인연금효과	가족이전효과	민간이전효과	시장소득	연금효과	기타사회보험효과	기타정부보조금효과	공공부조효과	경상소득
대도시	빈곤율(%)	58.3	58.3	38.8	37.8	37.8	27.5	26.8	24.1	17.2	17.2
	빈곤감소효과(%p)	-	0.0	-19.5	-1.0	-20.5	-10.3	-0.7	-2.7	-6.9	-20.6
중소도시	빈곤율(%)	59.5	59.5	42.1	40.8	40.8	31.9	31.3	27.0	22.6	22.6
	빈곤감소효과(%p)	-	0.0	-17.3	-1.4	-18.7	-8.9	-0.6	-4.3	-4.4	-18.2
농어촌	빈곤율(%)	75.2	75.2	55.2	54.4	54.4	46.0	45.9	38.1	33.3	33.3
	빈곤감소효과(%p)	-	0.0	-20.0	-0.8	-20.8	-8.3	-0.2	-7.7	-4.9	-21.1
전국	빈곤율(%)	61.5	61.5	42.8	41.7	41.7	32.3	31.7	27.6	22.0	22.0
	빈곤감소효과(%p)	-	0.0	-18.7	-1.1	-19.8	-9.4	-0.6	-4.2	-5.5	-19.7

자료: 한국복지패널조사(2차조사) 원자료.

□ 지역별 노인빈곤율

- 지역별 노인빈곤율과 이전소득의 빈곤감소 효과는 (표 3-8)과 <그림 3-2>에 제시되어 있음.
- 농어촌의 노인빈곤율은 일차소득 기준으로 75.2%로 노인 4명 중 3명이 빈곤한 것으로 나타남.
  - 또한, 이러한 노인빈곤율은 대도시(58.3%)와 중소도시(59.5%)보다도 높은 것임.
  - 이와 같이, 농어촌 노인의 빈곤율이 상대적으로 더 높게 나타나는 것은 농어촌에 노인단독가구와 노인부분가구가 집중적으로 분포하고 있는데 비해 자녀와 함께 거주하고 있는 노인의 비율이 도시지역에 비해 상대적으로 적기 때문인 것으로 판단됨.
- 공적 이전 후의 소득인 경상소득 기준으로도 농어촌의 노인빈곤율은 33.3%에 이르러 노인 3명 중 1명은 최저생계비에 못미치는 소득으로 생활하고 있는 것으로 나타남.
  - 이러한 농어촌의 경상소득 기준 노인빈곤율은 대도시(17.2%)와 중소도시(22.6%)보다 각각 1.9배, 1.5배 더 높은 수준임.

□ 지역별 이전소득의 노인빈곤감소 효과

- 사적이전과 공적이전의 빈곤감소효과는 농어촌의 경우 각각 -20.8%p, -21.1%p로 비슷하게 나타나고 있음.
  - 특히, 사적이전 중 가족간 소득이전에 의한 빈곤감소효과가 -20.0%p로 공공부조에 의한 빈곤감소효과(-4.9%p)보다 네 배 이상 높게 나타남.
  - 즉, 빈곤한 노인들의 대다수가 부양의무자기준 등으로 인하여 공공부조 즉 국민기초생활보장 급여보다는 따로 살고 있는 가족(주로 자녀)의 이전소득에 의존하여 빈곤문제에 대처하고 있는 것을 알 수 있음.
- 농어촌의 경우 농업보조금, 노인교통비 등 기타 정부보조금의 빈곤감소 효과가 -7.7%p로 중소도시(4.4%p)와 대도시(-2.7%p)에 비해 훨씬 높은 수준임.
  - 그러나, 연금과 국민기초생활보장 급여의 빈곤감소 효과는 대도시가 각각 -10.3%p와 -6.9%p로 농어촌(각각 -8.3%p와 4.9%p)에 비해 높게 나타남.
  - 농어촌에 노인인구의 비율이 높은데 비해, 공적이전의 절대적인 노인 빈곤감소 효과가 낮은 점은 정책 개입에서 중요하게 다루어져야 할 부분으로 보임.

3.3 농어촌 주민의 국민기초보장급여 수급 현황

3.3.1 농어촌 기초보장 수급률

□ 지역별 기초보장 수급률

- 아래 (표 3-9)는 한국복지패널 2차조사 분석 결과, 지역별 기초보장 수급률을 제시한 것임.
- 인구 비율로 볼 때, 농어촌의 기초보장 수급률은 7.19%로 대도시의 기초보장 수급률은 6.17%, 중소도시의 기초보장 수급률은 4.44%보다 다소 높게 나타남.
  ※ 2006년 당시 실제 기초보장 수급률인 3.2% 내외였던 점을 감안하면, 한국복지패널의 수급률은 다소 높은 것임. 즉 기초보장 수급가구가 다소 과대 표집되었을 가능성이 있음.
- 가구 비율로 볼 때도 역시 농어촌의 기초보장 수급률은 전체 가구의 9.3%로 대도시와 중소도시의 각각 7.26%와 5.90%에 비해 상대적으로 높게 나타남.

(표 3-9) 지역별 기초보장 수급률

(단위:%)

			일반수급	조건부수급	가구원 중 일부수급	특례수급
인구	대도시		4.26	0.46	1.39	0.06
	중소도시		2.70	0.52	1.14	0.08
	농어촌		4.38	0.20	2.61	0.00
	전국		3.56	0.47	1.38	0.07
가구	대도시	수급률	5.63	0.45	1.11	0.07
		비율	77.6	6.2	15.3	0.9
	중소도시	수급률	4.36	0.49	0.97	0.08
		비율	73.9	8.3	16.5	1.4
	농어촌	수급률	7.04	0.25	2.10	0.00
		비율	75.0	2.7	22.3	0.0
	전국	수급률	5.09	0.45	1.14	0.07
		비율	75.9	6.5	16.6	1.0

자료: 한국복지패널조사(2차조사) 원자료.

  - 특히, 수급형태별로 볼 때 전체 수급가구 중 일반 수급가구의 비중은 75% 내외로 지역별로 큰 차이를 보이지 않는 반면, 가구원 중 일부 수급 가구의 비중은 농어촌이 22.3%에 달해 대도시나 중소도시에 비해 상대적으로 높게 나타남.
  - 반면, 조건부 수급가구의 비중은 농어촌이 2.7%로 대도시의 6.2%나 중소도시의 8.3%에 비해 상대적으로 낮게 나타남.
- 요컨대, 농어촌의 경우 도시 지역에 비해 기초보장 수급률이 전반적으로 높게 나타나고, 특히 가구원 중 일부수급 가구의 비중이 상대적으로 높게 나타나는 데 비해 조건부 수급자의 비중은 상대적으로 낮은 것이 특징임.
  - 이는 앞에서 살펴본 바와 같이, 농어촌에 빈곤율 도시지역에 비해 상대적으로 더 높고, 특히 조손가구나 1촌 이내 직계혈족이 아닌 친인척이나 이웃과 동거하는 가구형태의 빈곤자가 적지 않음을 의미함.

3.3.2 농어촌 수급가구의 가구주 특성

□ 지역별 수급가구 가구주의 특성

- 아래 (표 3-10)은 지역별 수급가구 가구주의 성, 연령, 학력별, 장애 유무별, 근로능력 유무별, 경제활동 유형별 특성을 보여주고 있음.

◦ 먼저, 성별로 볼 때 전체 지역 걸쳐 남성가구주 가구와 여성가구주 가구의 비율이 50% 내외로 큰 차이를 보이지 않음.

◦ 연령별로 볼 때, 농어촌 지역 수급자 가구주의 경우 노인층 비율이 대도시와 중소도시에 비해 매우 높음.

- 대도시의 경우 가구주의 연령이 35~64세의 청장년층 비율이 59.0%를 차지하고 는데 비해, 농어촌의 경우 37.4%에 불과함.
- 이에 비해, 농어촌의 노인 수급가구 비율은 59.3%에 이르는데 비해, 대도시와 중소도시는 각각 37.2%와 36.5%로 낮게 나타남.
- 이는 농어촌의 노인 비율이 전반적으로 높고, 경제활동연령의 비율이 낮은데 기인하는 것으로 보임.

◦ 장애유무별로 볼 때, 도시지역과 농촌지역의 수급가구 가구주 장애 비율은 비슷한 분포를 보임.

- 가구주가 중증 장애인인 수급가구의 비율은 대도시 9.3%, 중소도시 10.2%, 농어촌 9.6%로 큰 차이가 없음.
- 경증 장애 또한 농어촌이 14.9%로 대도시 15.4%와 중소도시 17.0%보다 약간 낮은 수준이나 그 차이는 무시할 만한 수준임.

◦ 근로능력에 따른 주관적 판단별로 볼 때, 농어촌 수급가구 중 근로가능한 가구주의 비율은 대도시보다는 약간 낮지만, 중소도시보다는 오히려 약간 높은 수준이었음.

- 근로가능한 가구주의 비율은 대도시가 49.1%로 가장 높고, 농어촌이 44.9%로 그 다음이며, 중소도시가 가장 낮은 42.7% 수준이었음.
- 반대로 근로능력이 없다고 응답한 가구주의 비율은 중소도시가 가장 높은 15.2%였으며, 다음이 대도시 12.7%였고, 농어촌은 가장 낮은 9.4%였음.
- 이는 각 지역의 연령 비율과는 다소 상충하는 결과로, 이는 지역의 특성을 반영한 결과로 보임. 즉, 도시 지역의 경우 주로 피용자가 많으며 이들의 경우 연령이나 신체 상태에 따라 근로가능성이 급격히 떨어지는 반면, 농어촌의 경우 농사일의 특성상 다소 연령이 높거나 신체기능이 떨어지더라도 어느 정도의 일은 가능하기 때문임.

◦ 마지막으로, 수급가구의 경제활동 유형별로 볼 때 공히 비경제활동인구가 60% 이상을 차지하고 있음.

- 나머지 중 농어촌의 경우 자영자(16.6%)와 일용임금근로자(11.7%)의 비중이 높고, 대도시는 일용임금근로자(11.6%), 중소도시는 상시임금근로자(10.5%)의 비중이 상대적으로 높았음.
- 연령대로 볼 때 54%가 35~64세인데 비해, 비경활자가 60% 이상을 차지한다는 것은 다소 의외의 결과임. 이들의 특성에 대한 세부적인 연구가 필요하겠지만, 수급가구의 고용가능성(employability)을 높이고 자활사업을 활성화 시키는 등의 적극적 노동시장정책이 보완되어야 할 것으로 보임.

(표 3-10) 지역별 수급가구 가구주의 특성

(단위: %)

구분	범주	대도시	중소도시	농어촌	합계
성별	남	48.4	45.4	49.2	47.4
	여	51.6	54.6	50.9	52.6
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0
연령별	~34	3.9	10.3	3.3	6.3
	35~64	59.0	53.2	37.4	54.0
	65~	37.2	36.5	59.3	39.7
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0
학력별	중졸이하	59.3	69.1	89.9	66.9
	고졸이하	32.8	26.3	7.1	27.1
	대학이상	7.9	4.6	3.0	6.0
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0
장애 유무별	비장애	75.3	72.8	75.5	74.4
	경증	15.4	17.0	14.9	15.9
	중증	9.3	10.2	9.6	9.7
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0
근로능력 유무별	15세미만	0.0	0.4	0.0	0.2
	근로가능	49.1	42.7	44.9	46.1
	단순근로가능	16.0	20.6	18.6	18.1
	단순근로미약	21.9	21.1	27.1	22.2
	근로능력없음	12.7	15.2	9.4	13.3
	무응답	0.3	0.0	0.0	0.2
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0
경제활동 유형별	상시임금근로자	5.3	10.5	2.5	6.9
	임시임금근로자	5.5	4.4	1.6	4.6
	일용임금근로자	11.6	9.5	11.7	10.8
	자활및공공근로	5.2	4.6	2.1	4.6
	자영자	3.9	6.5	16.6	6.5
	무급가족종사자	0.3	0.4	0.5	0.4
	실업자	8.1	3.9	2.8	5.8
	비경활	60.2	60.2	62.4	60.5
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 한국복지패널조사(2차조사) 원자료.

4. 국민기초생활보장제도 사각지대의 원인 및 개선의 기본방향

4.1 국민기초생활보장제도 사각지대의 원인 및 규모

4.1.1 기초보장 사각지대 개념

□ 기초보장제도의 위상

- 협의의 사회보장제도는 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 등으로 이루어져 있으며, 기초보장제도는 우리나라의 공공부조제도 중 가장 주요한 제도임.
- 기초보장제도는 개별가구의 능력(소득, 재산 등)과 사회보험제도 등의 급여의 합계액이 빈곤선이하일 경우 국가 및 지방자치단체가 지원하는 최종적인 안정망(last social safety net)으로서의 의미를 가짐.
  - 따라서, 기초보장제도는 모든 국민에게 최소한의 건강하고 문화적인 생활수준을 보장는 것을 목표로 함.

□ 사각지대의 일반적 의미

- 사각지대는 일반적으로 대상포괄성과 급여 충분성을 의미
  - 대상 포괄성: 기초보장수급자가 되어야 함에도 불구하고 선정되지 못하는 경우
  - 급여 충분성: 급여를 받고도 최저생활을 유지할 수 없는 경우

□ 기초보장 사각지대의 의미

- 수요자의 측면: 여러 가지 이유로 자신의 힘으로는 기본적인 욕구(need)를 충족할 수 없음에도 불구하고 공적 보장체계로부터 배제되거나 급여의 부족으로 욕구가 결핍된 채 살아가고 있는 상태
- 공급자(정책적) 측면: 기초보장제도는 최종적인 사회안전망이므로 좁은 의미의 사각지대(대상 포괄성)뿐만 아니라, 넓은 의미의 사각지대(대상 포괄성+급여 적절성)까지를 포괄하는 의미로 규정하는 것이 바람직함.
  - 제도의 단계적 확충이라는 관점에서 단기에는 대상 포괄성에 초점을 두고, 중장기적으로는 급여의 적절성까지를 고려하는 것이 바람직함.

4.1.2 기초보장 사각지대 원인

— 기초보장의 사각지대가 발생하는 원인은 다양하며, 상호복합적임.

□ 정책적 빈곤선과 욕구간의 괴리에 따른 배제

- 실재적·학술적 빈곤선과 정책적 빈곤선(소득인정액) 간의 괴리에 의해 발생하는 사각지대
  - 일반적으로 빈곤 측정을 위해 개인 혹은 가구의 능력을 나타내는 지표로 '소득'을 사용하고 있으나,
  - 정책적 빈곤(국민기초생활보장제도)에서의 능력을 나타내는 지표로는 소득인정액(소득평가액+재산의 소득환산액)을 사용하고 있음. 즉, 소득과 함께 재산을 활용함으로써, 소득이 최저생계비 이하임에도 불구하고 재산의 소득환산으로 인해 수급자로 선정되지 못하는 비수급 빈곤층이 발생할 수 있음.
  - 특히, 현행 재산의 소득환산율이 높아 재산의 소득환산으로 탈락한 가구 중 소득이 없거나 미약한 가구의 경우 실질적인 빈곤층임에도 불구하고 수급자로 선정되지 못하는 경우가 있음.
  - 여유진(2003)의 연구에 따르면 비수급 빈곤층(소득기준)의 약 51%가 재산 때문에 수급을 받지 못하는 것으로 밝혀지고 있음.
  - 사각지대 영역: 비수급 빈곤층[23] 중 일부
- 현재 적용하고 있는 최저생계비로 인해 발생하는 사각지대
  - 객관적인 기준 즉, 빈곤선은 빈곤관에 따라 객관적, 주관적, 상대적 빈곤선이 있으나, 우리나라의 경우 절대적인 빈곤관에 따라 최저생계비를 계측하고 있음.
  - 최저생계비는 구분 정도에 따라 가구규모별 최저생계비, 지역별 가구규모별 최저생계비, 지역별 가구규모별 가구유형별 최저생계비 등이 있음.
  - 현재 적용하고 있는 최저생계비는 중소도시 기준 가구규모별 최저생계비이며, 비계측연도에는 주로 물가만 반영하여 최저생계비를 추정하고 있음. 이 결과 다음과 같은 사각지대가 발생함.
  - 첫째, 중소도시 기준 가구규모별 최저생계비이므로, 지역적으로는 대도시 거주 저소득층, 가구유형으로는 장애인, 편부모 등의 가구는 생활이 실질적인 최저생계비

23) 비수급 빈곤층이란 경상소득이 최저생계비 이하이나, 기초보장제도에 의하여 수급을 받지 못하는 계층

이하이면서 수급자로 선정되지 못하는 경우가 발생하고, 선정되는 경우도 실질적인 최저생계비 이하의 생활을 하게 됨.

- 둘째, 최저생계비 변화는 물가수준의 변화와 생활의 질 변화로 이루어지나, 그동안의 비계측연도 최저생계비 추정은 주로 물가변화만을 반영하였음. 이 결과 최저생계비가 과소 추정되어 생활이 실질적인 최저생계비 이하이나 선정되지 못하고 선정되는 경우도 실절적인 최저생계비 이하의 생활을 하게 됨.
- 사각지대 영역: 주로 잠재적 빈곤층[24]에서 발생하며, 비수급 빈곤층에서도 발생할 수 있음.

□ 제도적 배제

◦ 예산제한, 도덕적 해이(moral hazard) 방지, 정책적 가치 등에 따라 수급권을 제한하기 위한 제도적 장치에 의한 배제, 특히 개인과 가족에게 빈곤에 대한 일차적 책임을 부여함으로써 발생하는 배제임.
  - 자력에 의한 노력
  - 가족에 대한 일차적 책임 전가(법제3조)

◦ 부양의무자 기준으로 인한 사각지대 발생
  - 현재 부양의무자 기준은 소득기준과 재산기준으로 구분되며, 부양의무자 소득이 수급권자 최저생계비와 부양의무자 최저생계비 합의 130%를 초과하는 경우 부양능력 있음으로 판정되어 선정될 수 없음. 또한 부양의무자가 소득이 전혀 없을 지라도 재산기준을 초과하면 수급자로 선정될 수 없음.
  - 이 결과 실질적으로 부양을 받지 못함에도 불구하고 수급자로 선정되지 못하고, 선정되는 경우에도 부양비로 인하여 최저생계비이하의 생활을 하는 경우가 발생함.
  - 여유진(2003)의 연구에 따르면 비수급 빈곤층의 약 49%가 부양의무자 기준 때문에 수급을 받지 못하는 것으로 밝혀지고 있음.
  - 사각지대 영역: 비수급 빈곤층 중 일부

◦ 근로능력 있는 가구원이 있는 가구에 대한 급여제한
  - 근로능력이 있으면서 일하지 않고 있는 가구원이 있는 경우 자활사업 등에의 참여를 전제로 하여 기초보장 수급자격이 주어짐.

24) 소득인정액이 최저생계비의 100~120%에 속하는 계층. 국민기초생활보장제도에서는 비수급 빈곤층과 잠재빈곤층을 합하여 차상위 계층으로 분류하고 있음. 그러므로 법적인 차상위 계층은 소득인정액이 최저생계비 120%이하이나 기초보장제도에 의하여 수급을 받지 못하는 계층임(시행령제3조).

  - 그러나, 자활사업이 활성화되어 있지 않고 효과도 미미하여 참여동기가 미약함.

□ 자의적 배제

◦ 일선 행정에서의 자의적 판단에 의한 배제
  - 철저한 자산조사를 거치기 전에 담당공무원의 자의적 판단에 의해 수급권 배제
  - 실질적 권리구제의 미흡, 정보의 제한 등 수급권에 대한 접근성 제한으로 인한 임의적 배제

◦ 일선 행정의 정보력, 전문성, 수급자 발굴의지 부족 등에 의한 배제
  - 기초보장제도에 대한 이해 부족, 전문적 판단능력 부족, 신청주의 위주의 행정으로 인한 배제

◦ 사각지대 영역: 비수급 빈곤층과 잠재적 빈곤층 모두에서 발생할 수 있음

□ 자발적 배제

◦ 자신의 의지로 공적 보호체계로 진입하지 않음으로 발생하는 배제[25]
  - 만성빈곤, 장기실업, 빈곤문화의 세습, 상대적 박탈감 등으로 인한 자포자기
  - 스티그마(stigma)에 대한 거부감, 노숙자, 알콜릭 등

◦ 사각지대 영역: 비수급 빈곤층과 잠재적 빈곤층 모두에서 발생할 수 있음.

4.1.3 기초보장 사각지대의 규모와 영역

1) 기초보장 사각지대의 규모

□ 저소득층 구분

◦ 차상위 및 차차상위계층
  - ① 수급빈곤가구 : (소득인정액 < 최저생계비) & 수급
  - ② 비수급빈곤가구 Ⅰ : (소득인정액 < 최저생계비) & 비수급
  - ③ 비수급빈곤가구 Ⅱ : (소득인정액 ≥ 최저생계비) & (월평균경상소득 < 최저생계비)

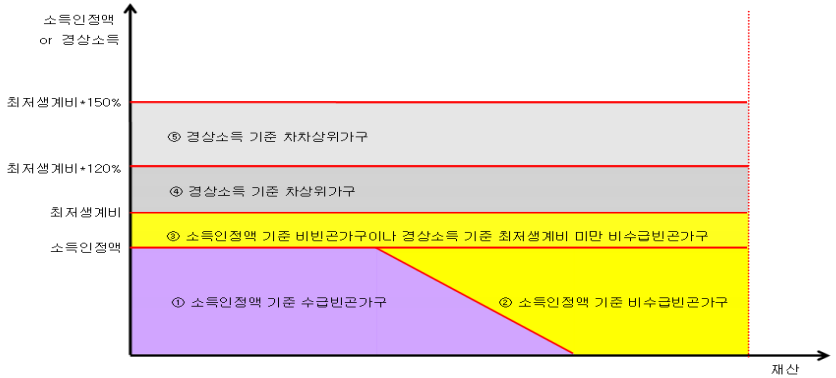
    ※ ①+②= 소득인정액 기준 빈곤가구 : 소득인정액 < 최저생계비

    ※ ②+③= 전체 비수급빈곤가구

25) 유럽 OECD 국가들의 경우 사회적 배제의 상당 부분이 장기실업, 청년실업, 노숙 등으로 인한 자발적 배제의 결과로 발생하는 것으로 보고 있음.

◦ 차상위 및 차차상위계층

- ④ 차상위가구 : 최저생계비 ≤ 월평균경상소득 < 최저생계비*120%
- ⑤ 차차상위가구 : 최저생계비*120% ≤ 월평균경상소득 < 최저생계비*150%



<그림 4-1> 취약계층 분류

□ 취약계층 범주별 가구비율 및 가구수(2006년 기준)

◦ 가장 최근의 전국자료[26]인 한국보건사회연구원의 한국복지패널조사(2006년기준)에 의하면, 경상소득이 최저생계비 미만[27]인 절대빈곤 가구율은 전체 가구의 14.1%로 나타남.

- 수급빈곤 가구율은 약 5.4%인 87만가구로 추정되며,
- 비수급 빈곤가구(Ⅰ)은 약 4.8%인 78만가구, 그리고 비수급빈곤가구(Ⅱ)는 약 3.8%인 62만가구로 추정됨.
- 한편, 경상소득이 최저생계비의 100~120%에 속하는 차상위 가구는 약 5.7%인 95만 가구로 추정됨.

26) 통계청 가계조사는 2007년 자료까지 발표하고 있으나 농어가가 제외되어 있음.
27) 빈곤 여부를 나눌 때 현실적으로는 큰 의미가 없지만, 개념적으로는 미만으로 사용하는 것이 타당함. 그러나 현행 기초보장제도에서는 대부분 이하로 사용하고 있음.

(표 4-1) 취약계층 범주별 규모

(단위: %, 가구)

구분		구성비	근로능력가구	근로무능력가구
수급빈곤가구	비율	5.39	49.68	50.32
	가구수	870,934	432,680	438,254
비수급빈곤가구 Ⅰ	비율	4.84	54.20	45.80
	가구수	782,063	423,878	358,185
비수급빈곤가구 Ⅱ	비율	3.83	68.24	31.76
	가구수	618,864	422,313	196,551
차상위가구	비율	5.86	66.05	33.95
	가구수	946,878	625,413	321,465
차차상위가구	비율	7.64	76.54	23.46
	가구수	1,234,497	944,884	289,613
소득인정액기준 빈곤가구	비율	10.23	51.82	48.18
	가구수	1,652,998	856,583	796,414
전체 비수급빈곤가구	비율	8.68	60.40	39.60
	가구수	1,402,543	847,136	555,407

주: 근로능력가구=심신능력상 근로능력정도가 근로가능한 가구원이 1인 이상 있는 가구
근로무능력가구=단순근로가능(집에서 부업을 할 수 있는 정도), 단순근로미약(집안일만 가능), 근로능력이 없어 경제활동을 하지 않는 가구원으로만 구성된 가구
자료: KOWEPS(한국복지패널데이터) 2차 원자료.
가구수는 KOSIS, 장래인구추계(2006년 기준 전국가구수: 16,158,334가구) 참조.

□ 사각지대 규모

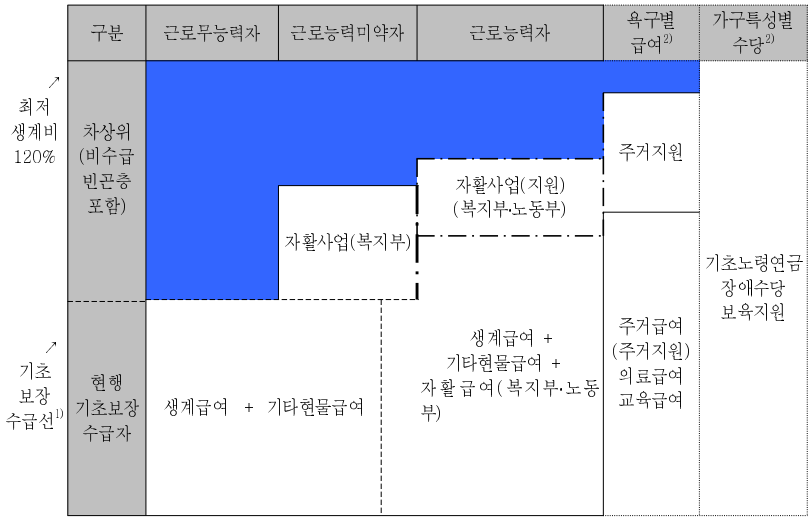
- 기초보장의 사각지대는 비수급빈곤가구(Ⅰ)과 비수급빈곤가구(Ⅱ)의 일부로 추정됨.
  - 비수급빈곤가구(Ⅰ)은 개별 가구의 소득인정액이 최저생계비 미만이지만 기초보장제도에 의하여 수급을 받지 못하는 빈곤층임. 그러므로 동 계층은 부양의무자 기준 때문에 수급을 받지 못하는 계층임.
  - 여기서 만약 부양의무자 기준이 기초보장제도에 두지 않는 것이 타당하다면, 동 계층의 모두가 기초보장의 사각지대임. 그러나 부양의무자 기준 자체를 인정한다면, 현행 부양의무자 기준의 비합리한 측면 때문에 발생하는 일부만이 사각지대임.
- 비수급빈곤가구(Ⅱ)는 소득인정액이 최저생계비를 초과하고, 경상소득이 최저생계비 미만인 가구이므로 이는 재산의 소득환산제 때문에 기초보장제도를 받지 못하는 계층임.
  - 재산의 소득환산제의 경우 타당성은 인정되기 때문에(제5장 참조) 동 제도의 비합리한 측면 때문에 발생하는 일부만이 사각지대임.

- 부양의무자기준과 재산의 소득환산제의 비합리성 정도는 이론뿐만 아니라 사회적 합의를 바탕으로 결정되므로 사각지대의 규모 추정은 현재로서는 불가능함.

2) 기초보장 사각지대의 정책적 영역

□ 기초보장의 영역과 정책적 사각지대

- 현행 국민기초생활보장제도의 수급자에게는 생계급여와 주거급여, 의료급여, 교육급여와 각종 수당이 모두 주어지며, 근로능력자 중 일부는 자활사업에 참여하는 것을 조건으로 하여 급여가 주어지고 있음.
- 이에 비해, 비수급 빈곤층을 포함한 차상위계층 중 극히 일부만이 의료특례, 교육특례 등의 욕구별 급여와 자활사업 등의 참여를 통한 부분급여를 받고 있음. 또한, 차상위계층의 기초노령연금과 보육지원 등의 급여를 지원하고 있음.



주: 1) 기초보장수급선은 기초보장 수급자로 선정되기 위한 기준, 즉 소득인정액기준과 부양의무자기준의 상한선임.
2) 욕구별 급여와 가구특성별 수당은 해당 욕구와 특성을 가진 가구에게만 지급됨.

<그림 4-2> 기초보장 사각지대의 정책적 영역

4.2 기초보장 사각지대 축소의 기본방향

4.2.1 기초보장 사각지대 축소의 기본방향

□ 전체 사회보장체계의 틀 고려

- 국민기초생활보장제도는 최선의 안전망이 아니라 최후의 안전망임.
  - 따라서, 비수급 빈곤층에 대한 기초보장에 정책의 우선순위를 두어야 함을 감안하면, 잠재적 빈곤층의 사각지대 문제는 사회보험, 범주적 공공부조(욕구별 급여)와 수당제도(가구특성별 수당)를 통해 완화, 해소하는 방향이 보다 바람직한 것으로 생각됨.
  - 또한, 기초노령연금제도 등의 소득보장제도와 국민기초생활보장제도와의 적절한 제도 간 연계방안이 모색되어야 함.

□ 형평성 제고

- 동일한 욕구에 대한 동일한 처우(수평성 형평성), 상이한 욕구에 대한 상이한 처우(수직적 형평성), 세대간 부담 전가의 최소화(세대간 형평성)이 고려되어야 함.
- 형평성과 관련하여 'all or nothing'를 제기하고 있음. 이는 수급자가 되면 모든 급여를 받고, 수급자가 아니면 아무런 급여를 받지 못한다는 의미임.
  - 그러나 현행 기초보장제도는 수급자되면 모든 급여를 받는 것이 아니라 모든 급여를 받을 수 있는 자격이 주어지는 체계임. 즉, 학생이 있어야 교육급여를 받고 아파야 의료급여를 받음. 또한 현금급여 조차 현금급여기준선이하의 수급자에게만 제공됨.
  - 이러한 체계에게 수급자에게는 문제가 없음. 문제는 차상위 계층의 경우 욕구가 결핍됨에도 불구하고 급여를 받지 못하는 것이 문제임. 즉, 욕구가 있는 자에게 필요한 급여가 주어지는 'only' 문제를 해소하는데 주안점을 두어야 함.
- 이를 위해서는 범주적 공공부조와 수당제도를 강화할 필요가 있음.

□ 효율성 제고

- 가능한 근로의욕을 훼손하지 않고 자립을 촉진하는 방향으로 제도가 설계되어야 함.
- 단기효율(예컨대, 이전후 빈곤율)보다는 장기효율(예컨대, 자립에 의한 빈곤탈출률)에 초점을 두어야 함.

- 이를 위해서는 근로능력별로 차별적인 제도설계를 고려할 필요가 있음.

□ 제도의 단순성

◦ 제도가 복잡해 질 경우 다양한 손실비용(행정비용, 오남용의 위험, 중복과 누락의 발생)이 발생하게 됨. 따라서 제도는 가능한 단순하게 설계되어야 함.

- 이와 관련하여, 전달체계, 특히 제도간 정보연계망을 체계적으로 구축하는 방안이 마련되어야 할 것으로 보임.

4.2.2 원인별 기초보장 사각지대 해소방안

1) 개념적 괴리에 의한 사각지대 해소방안[28]

(1) 지역별·가구유형별 최저생계비 적용

□ 지역별 물가 및 욕구 차이를 감안한 최저생계비 적용

◦ 대도시의 경우 실질적인 최저생계비는 중소도시보다 높음[29]. 그럼에도 불구하고 중소도시 가구규모별 최저생계비를 적용할 경우 대도시의 잠재적 빈곤층으로 분류되고 있는 일부는 빈곤함에도 불구하고 기초보장 수급자가 되지 못하는 경우가 발생함.

◦ 이를 감안하면 지역별 가규모별 최저생계비가 도입되어야 함. 이 경우 농어촌의 최저생계비를 줄여야 하는 문제가 발생하고 이로 인한 수급자들의 불만이 야기될 가능성이 있음.

◦ 따라서 연도별 최저생계비를 조정할 때 단계적으로 접근하여야 함. 즉, 농어촌의 최저생계비는 동결하고, 중소도시는 정상적으로 인상시키고, 대도시는 보다 높게 인상시켜 최저생계비의 지역간 적정 차등을 유지하도록 함.

□ 가구유형별 욕구를 감안한 최저생계비 설정

◦ 가구규모별 최저생계비는 같은 가구규모이면 최저생계비가 동일함. 즉, 가구구성원의 차이, 주택 점유형태의 차이 등이 반영되지 않은 평균적인 최저생계비임.

28) 개념적 괴리와 관련하여 가장 큰 이슈는 재산의 소득인정액 관련임. 이에 대해서는 제5장 참조에서 자세히 살펴볼 것이므로 여기서는 생략함.

29) 1999년 최저생계비 계측조사연구(김미곤 외), 2004년 최저생계비조사 연구(김미곤 외), 2007년 최저생계비 계측조사 연구(여유진 외)에 의하면 대도시, 중소도시, 농어촌간의 최저생계비 비율은 약 106:100:86임.

◦ 그 결과 장애인가구, 한부모가구, 월세가구 등은 최저생활을 유지하는 수준이 정상적인 가구 또는 전세가구보다 높음에도 불구하고 평균적인 최저생계비를 적용받기 때문에 실질적인 빈곤층임에도 불구하고 선정되지 못하는 경우가 발생함.

◦ 따라서 가구별 특성 및 가구 구성원의 특성을 감안한 가구유형별 최저생계비를 선정 및 급여기준으로 적용하여야 함.

(2) 가구유형별 공공부조제도의 다원화

□ 가구유형별 수당제도와 국민기초생활보장제도의 연계

◦ 현재 실시되고 있는 기초노령연금, 장애수당, 저소득모부자가정지원 등 범주적 공공부조제도와의 연계를 강화함.

◦ 자격조건 조정

- 수급자 vs 비수급자 간의 문제를 완화시키기 위해 수당제도는 차상위계층 중심으로 재편하는 방안을 고려할 필요가 있음.

- 국민기초생활보장제도의 자격조건과 연계된 자격조건 준용. 예컨대, 위에서 계측된 가구유형별 최저생계비 활용. 단, 소득기준으로만 선정하도록 함.

◦ 급여수준 조정: 가구유형별 최저생계비에서 일반가구에 비해 초과되는 최저생계비를 감안하여 조정

(3) 욕구별 급여 확대

□ 특정 욕구, 예컨대 주거, 의료, 교육 등에 대한 과도한 지출 부담으로 인해 빈곤의 위험에 놓여있는 소위 '빈곤위험계층'에 대해서는 이러한 특정 욕구에 대한 급여만을 지원함으로써 장·단기적으로 빈곤을 예방하고 빈곤의 세습을 방지하는 효과를 가질 수 있음.

◦ 현재 국민기초생활보장제도 내에 의료특례, 교육특례, 자활특례제도 등이 부분적으로 '욕구별 급여'의 역할을 하고 있으나 그 대상범위가 매우 협소하여 전체적인 효과는 극히 미미한 것으로 봄.

◦ 특히 위에서 지적한 바와 같이, 현재의 최저생계비 계측과 적용에서는 주거유형별 지출부담의 차이를 거의 반영하고 있지 않아 월세가구를 중심으로 주거비 과도부담가구에 대한 지원방안이 모색될 필요가 있음.

□ 주거급여 및 주거지원 확대

- 주거지원을 계층별로 차별화하기 위하여, 현재의 주거지원프로그램의 선정기준을 개선함.
  - 주택이용 상태에 따른 주거수준의 정도, 소득 및 주거비부담 수준 적용
- 기초보장수급자의 주거급여를 단계적으로 현실화함.
  - 생계급여에서 주거비 분리, 대도시가구와 1~2인가구의 추가 주거비 반영
  - 주거비보조대상가구 확대(주거비부담 임차가구)
- 최저(적정) 주거기준 달성하기 위해 각종 주택개량지원을 확대함
  - 주택개량지원(기준미달가구) 및 주택관리지원(노후주택)의 선정기준과 수준 개선
  - 대상주택, 대상개량행위, 부담 가능한 대출조건 등 주택개량지원 기준 개선
- 저소득층 및 생활위험에 처할 가능성이 높은 서민층의 주거비 부담을 경감시키기 위한 대책 강화
  - 저소득층이 낮은 주거비로 장기 거주할 수 있도록 서민용 장기 임대아파트를 서민용 영구임대아파트로 건설하여 최저주거기준이하의 주택을 점진적으로 대체해 가는 장기계획
  - 다가구 매입임대사업, 소형 국민임대주택공급 확대
  - 주거 빈곤층의 특성에 따라 공공주택·비영리주택·조합주택 등 다양한 유형의 사회주택을 공급
  - 민간기업의 임대사업 참여 활성화를 위해 세제감면 확대

2) 제도적 배제에 의한 사각지대 해소방안[30]

(1) 재산신탁제도 도입 검토

□ 처분가치가 떨어지는 주택 등의 재산이 있다고 해서 수급자로 선정되지 못하는 비수급 빈곤층을 대상으로 하는 재산신탁제도 도입 검토

- 재산의 소득환산제를 개선할지라도 비수급빈곤가구 중에는 소득이 없거나 미약함에도 불구하고, 재산의 소득환산액이 최저생계비를 초과하여 최저생활을 유지할 수 없는 가구가 발생할 수 있음.
- 이는 공공부조에서 보충성 원리 및 국민정서를 고려하여 기초공제수준 및 환산율을 적용하기 때문임. 즉, 재산이 많은 가구들을 수급자로 선정할 경우 보충성의 원리를 훼손됨. 국민들의 정서를 감안할 때, 소득이 없는 가구라도 일정정도 이상의 재산을 보유할 경우 수급자로 선정하기 힘듦.
- 이러한 점들을 감안할 때 소득이 열악함에도 불구하고 재산이 기준을 초과하여 수급자로 선정될 수 없는 가구들에 대한 기초보장 방안이 마련되어야 함. 그 방안 중의 하나가 재산신탁제도임.

□ 비수급 빈곤노인을 대상으로 한 재산신탁제도 도입

- 재산신탁제도란 비수급빈곤가구의 재산을 담보로 국가가 최저생계비에 상응하는 기초보장급여를 하고 사후에 정산하는 제도임(역모기지 제도와 유사함).
- 적용대상은 65세(혹은 60세) 이상 비수급빈곤가구로 부양의무자기준과 재산의 소득환산액 때문에 기초보장을 받지 못하는 가구로 함.
- 급여 수준은 가구규모별 최저생계비 수준을 기준으로 하고, 운용은 기초자치단체가 비수급 빈곤층의 재산을 담보로 기초보장을 실시하고, 사후 정산하도록 하는 것이 바람직할 것으로 보임.

(2) 자활사업 활성화

□ 자활사업 대상자 범위 확대 및 자활사업의 효과성 제고

- 자활사업 참여대상 범위를 차상위층 및 저소득층으로 단계적으로 확대
- 참여자의 취업잠재력 및 취업능력별 특성을 고려한 자활대상자 선정 및 프로그램 연계체계 강화

□ 자활 프로그램의 다양화

- 청년 및 장년층 실직빈곤층 중 취업잠재력이 있는 집단을 대상으로 지방자치단체와 지역사회 기업간의 취업지원 네트워크 구축
- 근로빈곤층의 눈 높이와 시장의 요구에 부응하는 차별화된 직업훈련 프로그램의 강화와 취업유지를 위한 이수자 사후관리 프로그램 도입— 자활사업 참여대상 범위를 차상위에서 저소득층으로 단계적으로 확대

□ 근로능력이 미약하여 경제여건이 회복되어도 취업이 힘든 실직빈곤층에게는 자활근로사업 등을 통해 자립을 지원

30) 제도적 배제의 핵심 이슈는 부양의무자기준임. 이는 제6장에서 자세히 살펴볼 예정이므로 여기서는 생략함.

◦ 현 자활근로사업을 단순한 근로유지형 프로그램과 일정 수준의 직업능력(半숙련)을 개발하여 지역노동시장에 진입할 수 있도록 돕는 프로그램으로 세분화

□ 사회서비스부문 일자리 창출을 통한 근로빈곤층 지원 강화

◦ 복지서비스 공급확대를 통해 사회서비스 부문의 시장형성을 촉진하고, 이를 통해 새로운 일자리를 창출하며, 지역사회의 삶의 질을 향상시키는 전략을 추진

◦ 우선적으로 수요가 많은 간병·보육 등 복지부문 서비스의 공급확대를 추진하며, 단계적으로 교육, 환경 등 분야에서의 일자리 창출을 추진

(3) 근로소득장려세제(EITC) 확대

□ 근로소득장려세제 확대를 통한 취약계층 빈곤화 예방

◦ 2008년 소득분에 대하여 2009년 근로소득장려세제(EITC)를 지급할 예정임.

– 이는 개인의 근로·사업의욕을 고취하여 노동공급을 증가시키면서 소득을 보전해주는 제도로서 조세에 사회보장개념이 가미된 것임.

◦ 그러나 적용대상이 좁고, 급여수준이 낮아 소기의 목적을 달성하기 어려움. 또한 현행 국민기초생활보장제도와의 연계성이 미흡함.

◦ 따라서 대상 확대, 급여수준 인상, 국민기초생활보장제도와의 연계성 제고로 근로소득장려세제(EITC)의 고유 목적을 달성함과 동시에 기초보장의 사각지대 축소에 기여하도록 함.

□ 근로소득보전세제(EITC)의 사회보험연계방안 모색

◦ 사회보험 기여액에 상응하는 액수를 정부가 보조금을 통해 대납함으로써 사회보험 가입자가 되도록 하는 방안임(보험금 대납제도)

4.2.3 소결: 정책영역별 사각지대 해소방안

□ 정책영역별 사각지대 해소방안

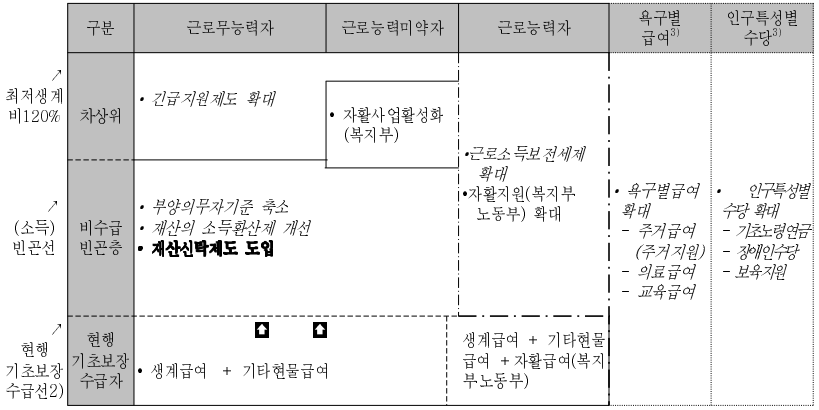
◦ 비수급빈곤층에 대해서는 국민기초생활보장제도의 선정기준을 완화함으로써 근로무능력자와 일부 근로능력 미약자들을 기초생활보장제도의 틀 내로 흡수

◦ 근로능력자의 근로유인 제고하고 자활사업을 활성화함

◦ 차상위계층을 중심으로 근로소득장려세제 확대

◦ 특정 욕구에 대한 과다한 지출로 인해 빈곤위험계층에 대해서는 의료, 주거, 교육의 서비스 급여 등 욕구별 급여를 확대 적용

◦ 노인, 장애인, 아동 등 추가지출이 요구되거나 정책적 지원 필요 대상이 있는 가구에 지급되는 가구특성별 수당을 차상위계층까지로 확대하고 급여수준도 현실화



주: 1) 굵은글씨는 새로 도입되어야 할 제도, 이텔릭체는 현재 있으나 확대되어야 하는 제도임.
2) 기초보장수급선은 기초보장 수급자로 선정되기 위한 기준, 즉 소득인정액기준과 부양 의무자기준의 상한선임.
3) 욕구별 급여와 가구특성별 수당은 해당 욕구와 특성을 가진 가구에게만 지급됨.

<그림 4-3> 기초보장 사각지대 해소방안

4.3 농어촌의 특수성과 특례제 확대의 필요성

4.3.1 농업 및 농어촌의 상대적 열악성

□ 농촌경제 및 농가소득의 감소

◦ 도시근로자소득 대비 농가소득 비중을 살펴보면, 2003년 농가소득은 도시근로자소득의 81.6% 수준이었고, 2007년에는 77.8% 정도로 예상됨.

◦ 한미 FTA체결 등 대외 개방은 산업구조의 고도화 등 도시지역의 잠재적 이익이 예상되지만, 농업부문의 피해가 상당할 것으로 추정됨.

□ 농촌인구의 노령화 및 부양의식 감소

- 국내 총가구에서 농가수가 차지하는 비중은 2000년 9.7%에서, 2004년 8.0%, 2007년 7.4%로 지속적으로 감소하고 있음. 농가인구 비중 역시 2000년 8.6%에서 2004년 7.1%, 2007년 6.8%로 감소하여 농가인구는 약 327만명에 불과한 것으로 나타남.
- 농가인구 중 고령화비율은 증가. 농가인구 중 50세 이상이 차지하는 비율은 2000년 49.8%, 2004년 56.8%, 2007년 60.1%로 증가함. 특히, 농가인구 중 65세 이상이 차지하는 비율은 2000년 21.7%에서 2007년 32.1%로 급격히 증가하고 있음.
  - 이러한 현실과 대외 개방은 농업의 경쟁력 저하를 더욱 가속화시킬 것으로 전망됨.
- 여기에 더하여 문화적 측면에서 사적 부양의식이 점점 약화되고 있음. 이는 농촌 노인들의 이전소득 감소로 이어짐.

□ 농가부채의 증가

- 농가부채는 2000년 2020만 7천원이었던 것이 2007년 2994만 6천원으로 1.5배 증가하였음.
- 농가부채의 구조는 2000년 생산성부채가 67%, 가계성부채가 19%, 차입금상환 및 이자 지불이 14%였으나, 생산성부채비율은 2003년을 정점으로 지속적으로 감소하고 가계성부채비율은 지속적으로 증가하고 있어, 농가의 장래소득 개선가능성이 감소하고 있음.

□ 빈곤인구율에 비하여 낮은 수급인구율

- 제3장 분석에 의하면 대도시와 중소도시의 빈곤인구율은 각각 6.6%, 6.8%인 반면에 농어촌의 경우 14.8%에 이르고 있음.
- 반면 대도시와 중소도시의 기초보장제도 수급인구율(일반수급+조건부수급+가구원 중 일부수급+특례수급)은 각각 6.2% 4.4%이고 농어촌은 7.2%임
- 그러므로 빈곤인구율 대비 수급인구율은 대도시 93.5%와 중소도시 66.3%, 농어촌 48.6%임.
  - 이는 빈곤인구 중 기초보장제도에 의하여 수급 받는 인구 비율은 농어촌이 매우 낮음을 의미함.

(표 4-2) 지역별 빈곤인구율과 수급인구율

(단위: %)

구분	빈곤인구율(A)	수급인구율(B)	비율(B/A*100)1)
대도시	6.6	6.2	93.5
중소도시	6.8	4.4	65.3
농어촌	14.8	7.2	48.6
전국	7.4	5.5	74.1

주: 1) 소수점 처리 관계로 약간의 오차가 있을 수 있음.
자료: KOWEPS(한국복지패널데이터) 2차 원자료.

4.3.2 농어촌 기초보장 및 특례제 확대의 필요성

□ 농어촌 기초보장제도 사각지대를 줄이기 위한 기초보장제도 확대의 필요성

- 농어촌의 기초보장제도 사각지대를 줄이기 위해서는 특례제 개선에 앞서 기초보장의 사각지대 원인별 해소방안에 따른 정책이 시행되어야 함.
  - 이를 정리하면 다음과 같음.

(표 4-3) 원인별 사각지대 해소방안

사각지대원인	정책적 사각지대	사각지대 해소방안
개념적 괴리	소득인정액 중 재산의 소득환산액의 설정	▷ 재산의 소득환산율 제도 합리화
	지역별 최저생계비 미적용	▷ 지역별 최저생계비 적용
	가구유형별 최저생계비 미적용	▷ 가구유형별 최저생계비 설정 ▷ 가구유형별 공공부조제도 다원화 (가구특성별 수당제도 확대) ▷ 공공부조제도 이원화 검토
	특정 욕구에 대한 고려부족	▷ 주거급여(지원) 확대 ▷ 의료급여 확대 ▷ 교육급여 확대
제도적 배제	부양의무자기준의 엄격한 적용	▷ 부양의무자기준 합리화 ▷ 재산신탁제도 도입
	근로능력있는 빈민에 대한 조건부수급	▷ 자활사업활성화 ▷ 근로소득보전세제(EITC) 도입
자의적 배제	사회복지전달체계 미비	▷ 사회복지행정체계 간 연계망 구축
		▷ 사회복지인력체계 정비
		▷ 긴급지원스시템 구축
자발적 배제	주변계층에 대한 고려 부족	▷ 개별사회사업 및 사회복지상담서비스 강화
		▷ 노숙자쪽방거주자 등 주변인에 대한 대책 수립

□ 농어촌 기초보장제도 사각지대를 줄이기 위한 농어촌 특례제 확대의 필요성

- 앞에서 제시한 기초보장 사각지대 해소를 위한 정책이 시행될지라도 농어촌에 대한 특례제는 확대되어야 함.
  - 그 이유는 핵가족화, 고령화가 심화되면서 가족 내 사적 부양의식은 약화되고 있으며, 농촌지역의 경우 인구고령화가 도시보다 빠른 속도로 진행되고 있기 때문에 사적 부양의 책임을 보완시켜 줄 수 있는 공적부양체계, 특히 사적 부양을 받기 어려운 노인에 대한 공적부양체계를 개선할 필요가 있기 때문임.
- 또한 지역별 빈곤율 및 수급률 비율에서 살펴본 바와 같이 동일한 정책을 시행할 경우 대도시 지역은 빈곤율 대비 93.5%가 수급 받는 반면 농어촌의 경우 48.6% 만이 수급을 받고 있음.
  - 이는 농어촌 특성에 맞는 대책이 필요함을 의미함.

5. 농어촌 소득인정액제 개선

5.1 소득인정액제에 대한 이론적 검토

5.1.1 국민기초생활보장제도와 소득인정액제

□ 국민기초생활보장제도의 수급자 선정 및 급여

- 국민기초생활보장제도와 같은 공공부조제도는 객관적인 기준과 개별가구의 능력을 비교하여 선정·급여하는 제도임.
  - 국민기초생활보장제도에서는 객관적인 기준으로 최저생계비와 부양의무자기준을 그리고 개별가구의 능력으로 2003년부터 소득인정액을 적용하고 있음.
  - 수급선정은 부양의무자기준을 충족하고, 소득인정액이 최저생계비 이하일 경우에 수급자로 선정됨.
  - 급여의 경우 최저생계비에서 현물급여(의료)와 기타법령에서 제공하는 부분(급식비 TV수신료 등)을 제외하여 현금급여기준선을 산정한 후 여기에 다시 소득인정액을 차감한 금액을 현금급여하고 있음.
- 그러므로 소득인정액은 국민기초생활보장제도의 핵심요소 중의 하나임.

□ 개별가구의 능력을 나타내는 지표로서의 소득인정액의 타당성

- 개별가구의 능력을 나타내는 지표로서 소득인정액이 타당한가에 대한 쟁점이 기초보장제도 시행이후 계속 제기되고 있음.
  - 최근 국민기초생활보장제도의 급여방식을 현행 통합급여에서 개별급여로의 전환을 주장하는 연구자들은 소득인정액을 폐기하고 과거(2002년까지)와 마찬가지로 소득기준과 재산기준을 두어야 한다고 주장하고 있음.
  - 이는 개별가구의 능력을 나타내는 지표로서 소득인정액이 타당하지 않다는 주장과 동일함.
- 따라서 본 장에서는 소득인정액에 대한 타당성에 대한 이론적 검토를 바탕으로 문제점을 도출하고, 개선방안을 모색하고자 함.

5.1.2 소득인정액에 대한 이론적 배경[31)]

□ 개별가구의 능력을 나타내는 지표

- 개별가구의 능력을 나타내는 지표로는 소득(income), 소비(consumption), 부(wealth), 근로소득획득능력(earnings capacity), 선택집합(choice sets), 수행능력(capabilities) 등을 들 수 있음(홍경준 외, 2004).
- 그러나 이러한 지표들을 제도에 종합적으로 반영하기에는 두 가지의 어려움이 있음.
  - 첫째, 다양한 자원들 각각의 측정상의 문제임. 예를 들어 부나 근로소득획득능력 등의 경우 정확한 가치를 계산하기 어렵고, 소비의 경우에도 신뢰성 있는 자료를 구하기 어려움.
  - 둘째, 다양한 자원들 각각이 정확하게 측정되었다 하더라도 다양한 자원들을 동일 척도로의 환산(commensurability)하기 어려움. 예를 들어 유량(flow)으로서의 소득과 저량(stock)으로서의 부를 동일한 척도로 환산하기가 어려움.
  - 이러한 어려움 때문에 외국의 공공부조에서는 소득(income)을 주요 지표로 사용하고 있음.
- 그러나 소득은 개인이 이용할 수 있는 다양한 자원들 중의 하나일 뿐임.
  - 만일 소득의 분포가 다른 다양한 자원들의 분포와 일치된다면 소득은 그 자체로 개인들의 경제적 지위를 반영할 수 있음.
  - 그러나 소득의 분포가 다른 경제적 자원의 분포와 항상 일치하는 것은 아님. 예를 들어 미국에서 소득의 분포와 순재산의 분포간에는 상당한 차이가 있는 것으로 분석되어 왔음(Weisbrod and Hansen, 1968).
  - 우리나라의 경우에도 홍경준 외(2003)는 보건복지부와 한국보건사회연구원에서 2002년도 재산의 소득환산제 시범사업의 일환으로 기존의 국민기초생활보장제도 수급자와 신규신청자로 구성되는 빈곤층에 대해 수집한 조사자료를 분석했는데, 그 결과 소득과 재산 간의 피어슨 상관관계 계수가 0.359로서 그 상관관계의 정도가 약한 것으로 나타났음.
- 이러한 문제점을 보완하기 위하여 현실적으로 거의 모든 선진국들의 공적부조제도에서는 수급자 선정에 있어서 소득과 함께 재산기준을 이용하여 왔음.

31) 소득인정액에 대한 이론적 타당성은 홍경준 외(2004), 『재산의 소득환산제에 관한 중장기 추진전략 연구』와 김미곤 외(2002), 『1차년도 소득인정액 시범사업에 관한 연구』와 김미곤 외(2003), 『2차년도 소득인정액 시범사업에 관한 연구』에서 요약 발췌함.

  - 대부분의 경우 재산기준의 적용방식은 소득의 수준에 무관하게 동일한 재산기준을 부과하는 단순재산기준(simple cutoff)의 방식을 이용하는 것이 일반적임.
  - 한편, 영국과 벨기에와 같이 공적부조제도의 적용에 있어서 재산을 소득으로 환산하여 소득과 재산의 소득환산액을 합한 소득인정액을 평가하여 선정여부를 결정하고 있음.

□ 소득인정액에 대한 이론적 모델

- 위기척도(Crisis measure)
  - David and Fitzgerald(1987)는 어떤 가구의 빈곤여부를 평가함에 있어서 소득과 함께 재산을 고려해야 한다고 주장하면서 위기정의(crisis definition)를 제안
  - 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 것임.
  - 위기 시 소득과 함께 합산되는 재산의 범위와 관련하여, 빈곤의 측정시에 주택 등의 필수적인 재산을 제외하고 은행저축예금과 같이 즉각적으로 현금화될 수 있는 재산을 포함
- 연금화의 방법(annuitization)
  - Weisbrod and Hansen(1968)은 재산이 수학적으로 연금으로 전환될 수 있다는 아이디어를 이용하여 순재산(net worth)을 일정기간동안의 연금으로 전환하는 이론적 모델을 제시
  - 어떤 개인이나 가구의 특정 년도에 있어서의 있어서의 경제적 지위, Y*, 는 그 기간의 연간소득과 그 현재 순재산의 연간생애연금가치(annual lifetime annuity value)의 합으로 구성됨. 이를 수식으로 표현하면 다음 식(1)과 같다.

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

  - 수식(1)에서 Y^*_t 는 t 시점에서의 경제적 지위(economic position), Y_t는 현재의 연간소득, NW_t는 t시점에서의 재산(net worth), A_n은 현재가치가 1인 n 연도동안의 연금, 그리고 r은 이자율임.
  - 이 기본모델을 이용하여 순재산이 연금화되는 두 극단적인 기간을 고려해 볼 수

있음. 먼저 순재산이 무한의 기간동안 연금화된다면, 그 개인 또는 가구의 경제적 지위는 현재의 연간소득에 의해서만 결정됨. 즉

$$Y^*_t = Y_t$$

(2)

- 다음으로 순재산이 현재년도 동안에만 전적으로 연금화된다면 현재의 경제적 지위는 현재의 연간소득과 현재의 순재산액의 합으로 구성됨.

$$Y^*_t = Y_t + NW_t \qquad (3)$$

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

◦ 추정임대료 (Imputed rent)

- 임차인(renters)과 주택소유자(homeowners)의 경제적 자원의 정도를 비교함에서 있어서 소득만을 측정하게 되면 주택소유자의 경제적 자원을 상대적으로 저평가하게 됨. 따라서 이 집으로부터 얻는 서비스의 유량(flow of services)을 고려해야 한다는 주장임.
- 그 기본논리는 주택소유자들은 임대료를 지불하지 않기 때문에 임대자에 비해 그 임대료만큼 다른 항목의 소비를 위한 소득을 더 가지므로 주택소유자들의 소득에 추정임대료(imputed rent)를 추가하여야 한다는 것임.

5.1.3 소득인정액 개념 및 도입배경

□ 소득인정액 개념

◦ 소득인정액이라는 개념을 최초로 사용한 연구는 정복란·김미곤 외(1991)의 연구임.

- 동 연구에서 김미곤은 소득과 재산이 통합된 개념이라는 점에서 자산인정액이라는 개념을 사용하고, 기본모형을 제시한 바 있음.
- 1999년 국민기초생활보장법 제정시 자산인정액이라는 개념이 일반적인들이 쉽게 이해할 수 없다는 주장이 제기되자 동 개념을 소득인정액이라고 개념 정의하였음. 국민기초생활보장법 제2조에 정의된 소득인정액 개념은 다음과 같음.

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

- 먼저 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액의 합계로 정의하고 있으며, 소득평가액은 실제소득에서 근로유인을 위한 요소와 가구특성별 지출비용을 감하도록 규정하고 있음(법 제2조8항).
- 여기서 가구특성별 지출비용 빼주는 이유는 현행 최저생계비가 가구규모별 최저생계비이기 때문임. 노인, 장애인 등의 취약계층은 일반인보다 추가 지출비용이 발생하나, 선정기준이 일반인과 동일(가구규모별 최저생계비)하기 때문에 소득평가액 산정 시 이와 같이 처리하면 형평성을 도모할 수 있기 때문임.
- 재산의 소득환산모형은 법제2조9항 및 시행규칙 제4조에서 정의 내리고 있음. 이들 내용을 종합하면 재산의 소득환산액은 실제재산에서 기초공제와 부채를 뺀 후 소득환산율을 곱하여 산출함. 그리고 소득환산율은 이자율, 물가상승률, 부동산 및 전세가격상승률 등을 감안하여 보건복지부장관이 결정하도록 규정하고 있음.

□ 소득인정액 도입배경

◦ 세계 대부분 복지선진국의 공공부조제도에서는 선정기준으로 소득기준과 재산기준을 두고 두 기준이 동시에 충족할 경우 수급자로 선정하고 있으며(Joint threshold, 일명 cut-off 방식), 급여는 빈곤선과 개별가구 소득간의 차액을 지급하고 있음(supplementary benefit).

- 즉, 수급자 선정의 경우 빈곤선을 기준으로 한 소득기준과 개별가구의 소득수준을 고려하지 않는 획일적인 재산기준을 두고 개별 가구의 소득과 재산이 소득기준과 재산기준 이하일 경우 공공부조 수급자로 선정하고 있음.
- 급여의 경우 개별가구의 재산은 거의 고려하지 않고 빈곤선과 개별가구의 소득만을 고려하여 차액을 지급하는 보충급여를 채택하고 있음.

◦ 우리나라의 생활보호제도에서도 외국과 마찬가지로 소득기준과 재산기준을 동시에 충족할 경우 수급자로 선정체계였음.

- 이러한 생활보호법 체계는 형평성 문제와 근로저하를 야기함. 문제점을 선정과 급여로 나누어 살펴보면,

◦ 소득이 없고, 재산이 재산기준을 초과하여 탈락한 가구 중 일부는 실질적인 빈곤층임에도 불구하고 선정될 수 없는 반면에 소득과 재산이 거의 기준에 도달하는 가구는 실질적인 빈곤층이 아님에도 불구하고 선정됨.

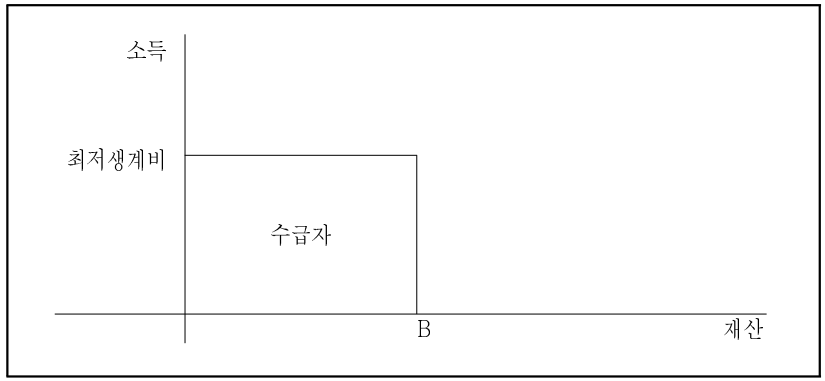
- 또한 생활보호법에서는 소득평가액이 아닌 소득을 기준으로 수급자를 선정함으로써 차상위 계층의 근로의욕을 저하시켰음. 소득을 기준으로 선정하므로 차상위 계층이 일을 하지 않으면 수급자가 되나, 일을 하면 차상위 계층에 남게되는 불합리한 측면이 있었음.

◦ 급여의 경우 다음과 같은 문제점을 야기

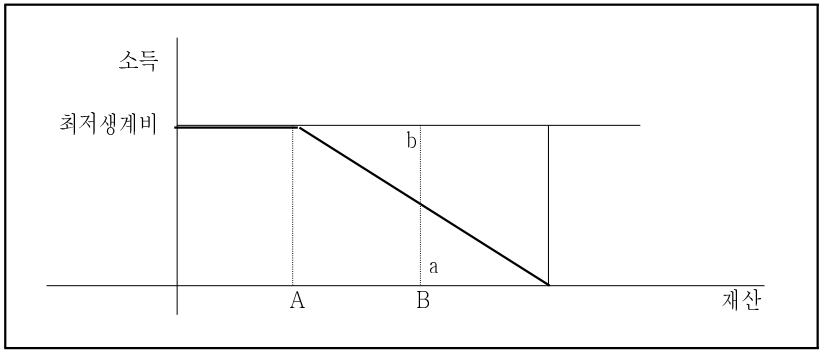
- 최저생계비와 소득간의 차액을 지급하는 생활보호법상의 급여(거택보호자에 대한 급여)는 일하는 자와 일하지 않는 자간의 형평성, 재산보유 상태에 따른 형평성 문제 등을 야기
- 즉, 생활보호법상의 급여체계는 일하는 자나 일하지 않는 자의 급여가 동일(소득공제가 없는 보충성의 원리 적용)해짐으로 수급자들의 근로의욕이 저하됨.
- 또한 재산이 기준에 거의 도달하는 가구와 재산이 없는 가구간에는 소득이 동일할지라도 생활수준이 다름. 그럼에도 불구하고 동일한 급여가 이루어지기 때문에 형평성 문제 발생

◦ 이러한 문제를 해결하기 위하여 국민기초생활보장법에 도입된 개념이 소득인정액임.

- 소득인정액과 최저생계비를 비교하여 선정하고, 최저생계비와 소득인정액의 차액을 급여하면 소득기준과 재산기준을 동시에 충족할 경우 선정되는 불합리한 측면을 개선하고, 근로의욕 저하를 방지하고, 차상위 계층과의 형평성을 제고할 수 있음.
- 이를 그림으로 살펴보면, <그림 5-1>에서 기존의 수급자이였던 b가 소득인정액 개념을 적용하면서 선정에서 탈락하고, a의 경우 과거에는 수급을 받지 못하던 가구가 추가로 선정됨.



<그림 5-1> 생활보호법상의 선정방식



주: A - 재산의 기초공제수준
B - 2002년까지의 재산기준, 대각선은 수급자 여부를 가르는 경계선

<그림 5-2> 국민기초생활보장법상의 선정방식

5.2 소득인정액제의 현황 및 문제점

5.2.1 소득인정액 현황

1) 소득인정액

□ 소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액

2) 소득평가액산정(법 제2조제8호, 시행규칙 제2조)

소득평가액	=	실제소득
	-	가구특성에 따른 지출요인을 반영한 금품
	-	근로활동을 통해 얻은 소득에 대한 공제액

※ 산정결과 소득평가액이 " - "가 되는 경우 0원으로 처리.

□ 실제소득

- 실제소득 산정에 포함되는 소득(시행령 제3조)
  - 근로소득[32], 사업소득(농업소득, 임업소득, 어업소득, 기타 사업소득), 재산소득(임대소득, 이자소득), 기타소득(사적이전소득[33], 부양비, 공적이전소득[34])추정소득[35]
- 실제소득 산정에서 제외하는 금품
  - 퇴직금, 현상금, 보상금 등 정기적으로 지급되는 것으로 볼 수 없는 금품(재산으로 산정)
  - 보육·교육 기타 이와 유사한 성질의 서비스 이용을 전제로 제공받는 보육료·학자금, 기타 이와 유사한 금품[36]
  - 조례에 의하여 지방자치단체가 수급자 또는 생활이 어려운 저소득층에게 지급하는 금품(단, 취로사업 노임 등 근로의 대가로 지급하는 금품은 소득에 포함)

□ 가구특성에 따른 지출요인을 반영한 금품(가구특성 지출비용)

- 기초노령연금법에 의한 기초노령연금액 중 '07.12월 수령한 경로연금에 해당하는 금액
- 장애인복지법 제44조에 의한 장애수당 및 제45조에 의한 장애아동부양수당 및 보호수당
- 한부모가족지원법 제12조제1항제4호에 의한 아동양육비
- '희귀 난치성질환자 의료비 지원사업'에 의한 의료비 중 호흡보조기 대여료, 산소호흡기 대여료 및 간병비
- 아동복지사업지침에 의한 소년소녀가정(18세 미만의 아동이 실질적으로 생계를 이끌어 가는 경우)지원금
- 고엽제후유의증환자지원등에관한법률 제7조제7항에 의한 고엽제후유의증환자수당 중 장애인복지법에 의한 중증장애인에게 지급되는 장애수당에 해당하는 금액
- 만성질환 등의 치료·요양·재활로 인하여 6개월이상 지속적으로 지출하는 의료비(의료기관의 진단서 및 진료비 영수증 첨부)[37]
- 자동차손해배상보장법 제26조 및 동법시행령 제18조의 규정에 의한 재활보조금
- 자신의 소득에서 지출하고 있는 중고등학생의 입학금·수업료[38]
- 국민연금에 가입한 수급자의 본인부담분 연금보험료의 50%에 해당하는 금액[39]
- 장애인올림픽에서 입상한 자[40]가 한국장애인복지진흥회로부터 받는 연금
- 입양촉진 및 절차에 관한 특례법 제23조의 규정에 의한 양육보조금

□ 근로활동 등을 통해 얻는 소득에 대한 공제액 : 자활소득공제

- 아래 표에 해당하는 소득에 대하여 정해진 공제율을 적용하여 공제하되, 근로활동 등을 통해 얻은 소득임이 명백하지 않은 경우(가구의 지출규모에 의해 추정한 소득 등)는 공제율을 적용하지 않음.

(표 5-1) 근로소득 공제율

공 제 대 상 소 득	공 제 율
장애인이 직업재활사업에 참여해 얻은 소득	30%
자활공동체에 참가하여 얻은 소득	30%
학생이 얻은 근로소득 및 사업소득	30%
자활근로에 참가하여 얻은 소득	30%

자료: 보건복지가족부, 『2008년 국민기초생활보장안내』, 2008.

3) 재산의 소득환산액 산정

□ 산정방식

- 재산의 소득환산액: (재산의 종류별 가액 - 기본재산액 - 부채) × 재산의 종류별 소득환산율
  ※ 재산의 소득환산 결과 " - "값은 불인정. 이 경우는 0원으로 처리

□ 재산의 종류[41] 및 범위

- 일반재산

32) 단, 소득세법의 규정에 의한 비과세 근로소득은 제외. 그러나 비과세 근로소득 중에서 연장시간근로·야간근로 또는 휴일근로로 인하여 받는 급여, 국외에서 근로를 제공하고 받는 급여는 소득에 포함
33) 단, 부양의무가 없는 자로부터 정기적으로 받는 금품 중 가구별 최저생계비의 20% 이하에 해당하는 금품은 제외(무료거주에 따른 임차료 산정의 경우에도 동일)
34) 단, 국가유공자나 독립유공자 등에 대한 생활조정수당, 참전군인 등에 대한 생계보조비는 제외
35) 부양의무자에 대해서는 원칙적으로 추정소득을 부과하지 않음
36) 실제소득 산정에서 제외되는 보육료·학자금은 부양의무자가 아닌 타인 및 공사기관에서 보육·교육 등을 목적으로 지급하는 금액으로서, 수급권자를 거치지 않고 보육·교육기관 등에 직접 지급되거나 수급권자에게 지급하더라도 일정한 납입확인을 거친 후에 제공하는 것이므로 수급권자가 자신의 생계를 위한 목적으로 활용할 수 없는 금품에 한정됨. 부양의무자가 학비 명목으로 일정한 금품을 수급권자에게 직접 지원하고 있는 경우에는 제외대상이 아니며 동 금액은 사적이전소득으로 산정하여야 함.
37) 보장결정 후에는 의료급여 지급에 따라 의료비의 본인부담이 감소하므로, 이를 반영하여 급여액을 산정해야 함에 유의
38) 중고등학생의 수업료·입학금 공제는 교육급여 특례에 한하여 실질적 효과가 있는 바, 교육급여 특례로 선정되지 않을 경우에는 적용의 실익이 없음에 유의
39) 국민연금 '급여'는 공적이전소득으로서 공제대상이 아님에 유의
40) 장애인복지법 제29조의 한국장애인복지진흥회에 가맹된 경기단체에 등록된 자
41) 재산의 종류에 따라 소득환산율이 다를 뿐 아니라, 공제대상(기본재산액, 부채) 및 공제순서도 차이가 있음.

◦ 금융재산

- 금융재산 중 공제대상 및 공제기준: 생활준비금공제(가구당 300만원 공제), 3년 이상 장기금융저축 공제(가구당 1통장에 한해 연간 300만원 한도(3년 600만원))에서 공제(수급권자에 한하여 적용)

◦ 승용차

- 재산가액 산정에서 **제외·감면**되는 자동차

(가) 장애인사용자동차[42]로써 장애등급 1~3급 장애인인 수급권자 본인의 직접적인 이동수단으로 활용되고 있는 배기량 2000cc이하의 자동차 1대에 한하여 재산 산정시 제외.

(나) 자동차가 생계유지를 위한 직접적인 수단이 되는 경우(생업용 자동차) 1대에 한하여 자동차가격의 50%만 재산가액으로 산정(동 차량으로 인한 소득파악에 철저)

- **일반재산의 소득환산율**이 적용되는 자동차

(표 5-2) 일반재산의 소득환산율이 적용되는 차량

일반재산	승용차
(가) **장애인사용자동차**로써 다음의 차량 - 배기량 2000cc 이하의 승용자동차 - 승차정원 11인승 이상 15인승 이하의 승합자동차 - 적재적량 1톤이하의 화물자동차 (나) **자동차가 생계유지를 위한 직접적인 수단이 되는 경우(생업용 자동차)**로서 다음의 차량 1대 - 배기량 1600cc 이하의 승용자동차 - 승차정원 11인승 이상 승합자동차 - 화물자동차, 건설기계관리법에 의해 등록신고된 12톤 이상 덤프트럭, 콘크리트 믹서트럭 - 특수자동차(견인·구난용 등) (다) **1600cc 이하 승용자동차** 중 다음의 차량 - 차령 10년 이상인 차량 - 질병, 부상 등의 사유로 소유가 불가피한 차량 (라) **이륜자동차** 중 50cc 이상 260cc 이하 차량 (마) 압류 등으로 폐차·매매가 불가능한 차량으로서 운행이 불가능한 자동차 (바) 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	그 외 자동차

자료: 보건복지가족부, 『2008년 국민기초생활보장안내』, 2008에서 재정리.

42) **장애인사용자동차**: 장애인복지법 제39조 및 동법시행규칙 제23조에 의한 장애인사용자동차(국가유공자등예우및지원에관한법률 제6조의 규정에 의하여 등록한 국가유공자 중 상이등급의 판정을 받는 자가 사용하는 자동차 포함)로서, 수급권자인 장애인 본인의 직접적 이동수단으로 활용되고 있는 경우를 의미. 장애인 본인이 직접 운전하지 않는 경우는 장애인과 주민등록표상의 주소를 같이 하고 함께 거주하는 배우자, 직계존비속, 직계비속의 배우자, 형제자매가 운전하는 경우에 한하여 장애인사용자동차로 인정됨에 유의

□ 기본재산액(공제대상 재산가액)

- 개념: 보장가구의 기초생활 유지에 필요하다고 인정되어 보건복지부장관이 정하여 고시하는 소득환산에서 제외되는 재산가액
- 적용금액
  - 지역별 전세가격(최저주거면적 전세가격) 등의 차이를 감안하되, 가구규모와 관계없이 다음 금액을 동일하게 적용

(표 5-3) 지역별 기본재산액

(단위: 만원)

지 역	대도시	중소도시	농어촌
금 액	3,800	3,100	2,900

자료: 보건복지가족부, 『2008년 국민기초생활보장안내』, 2008.

□ 부채

- 의료비부채
- 학비부채
- 주거부채 : 자가 또는 전월세보증금 마련을 위한 부채
- 일반부채 : 위 3가지 경우에 해당하지 않는 부채(토지, 사업자금 등을 마련하기 위한 부채 등)

□ 재산의 종류별 소득환산율

- 소득환산율

(표 5-4) 재산종류별 소득환산율

재산의 종류	일반재산	금융재산	승 용 차
소득환산율	월 4.17%	월 6.26%	월 100%

자료: 보건복지가족부, 『2008년 국민기초생활보장안내』, 2008.

5.2.2 소득인정액에 대한 쟁점 및 문제점[43]

1) 소득인정액제의 타당성에 대한 쟁점

- 일부 학자들은 재산의 소득환산제도에 대하여 재산의 소득환산액은 효용(utility)이지 소득(income)이 아니기 때문에 논리적 근거가 약하다고 주장하고 있음[44].
  - 이는 재산의 소득인정액제에 대한 본질적인 의문으로서 제도의 존립기반과 관련되는 쟁점임. 만약 재산의 소득환산제도가 논리적이지 못하다면 소득인정액제의 존립 타당성을 잃게 됨.
- 하지만, 이러한 주장은 다음과 같은 몇 가지 측면들을 간과하고 있음.
  - 첫째, 국민기초생활보장제와 같은 공공부조는 객관적 기준(최저생계비)과 개별가구의 능력을 비교하여 선정하고 급여하기 때문에 개별 가구의 능력은 최저생계비와 동일 차원이어야 한다는 점임.
  - 최저생계비는 식료품비, 주거비, 피복신발비 등 11개 비목으로 구성되는데, 이 중 식료품비, 의복비, 교육비 등의 10개 비목은 일정기간동안 지출되는 비용(유량, flow)이며, 주거비는 최저주거면적에 해당되는 재산가액(저량, stock)을 월비용으로 환산한 금액(flow)임. 결국 최저생계비는 유량과 저량의 유량화된 금액과의 합계로 이루어짐. 그러므로 개별가구의 능력도 소득(flow)과 재산의 소득환산액(flow)을 합산한 소득인정액으로 산정하는 것이 논리적으로 타당함.
  - 둘째, 재산의 소득환산액은 소득이 아니라 효용이라는 주장은 공공부조의 기본원리 중 최저생활보장의 원리만을 감안한 주장이라는 점임. 공공부조의 또 다른 원리인 보충성의 원리를 감안하면, 비록 효용일지라도 선정 및 급여에 적용하는 논리적으로 문제가 없음.
  - 셋째, 이러한 이유로 외국의 경우에도 경제적 능력을 파악함에 있어 재산가치를 수치화(연금화, annuitized)하여 소득에 합하는 방식을 채택하고 있음. 즉, 경제적 재원(resource)을 연금화(annuitized)하여 이를 비재산(non-wealth) 소득에 합산

43) 소득인정액에 대한 문제점은 매우 많아 다 언급할 수 없음. 따라서 여기서는 주요한 문제점과 농어촌 기초보장제도 개선이라는 차원으로 국한하여 언급함.

44) 이러한 주장과 함께 욕구의 비대칭성 문제를 지적하면서 과거의 재산기준, 소득기준으로 회귀하여야 한다고 설파하고 있음. 이들이 주장하는 욕구의 비대칭성이란 개념은 소득인정액제와 개별가구의 욕구 간의 불일치(비대칭) 관계를 의미함. 예컨대, 주거욕구가 있는 수급자가 재산의 소득환산 때문에 수급자가 될 수 없거나, 수급자가 되어도 적정 주거급여를 받을 수 없기 때문에 소득인정액제는 타당하지 않다고 주장하고 있음. 그러나 이는 논리적 모순임. 왜냐하면, Cut-off 방식의 재산기준이라는 것은 재산기준의 소득 환산율이 무한대(∞)인 소득인정액제의 극단적 유형이기 때문임.

하고 있음(Weisbrod and Hansen, 1968). 이 외에도 빈곤선을 재산수준(자가 집의 소유여부)에 따라 다르게 설정하는 경우도 있음. 담보대출이 없는 자가소유자는 비슷한 상황에서 같은 생활수준에 도달하기 위해서라면 임차인이나 담보대출 소유자보다 더 적은 소득이 있으면 된다는 점에 착안하여 빈곤선을 재산수준(집의 소유여부)에 따라 조정하고 있음(Karel van den bosch, 1998).

◦ 이와 같은 이유로 영국의 사회부조제도인 Income Support(이하 IS)에서는 Tariff Income이라는 개념을 두고 있음.

- Tariff Income은 우리나라의 재산의 소득환산제도와 매우 유사함. 즉, 재산 중 현금저축, 은행저축, 채권, 주신과 신탁 등의 금융재산과 자신의 집을 제외한 부동산의 가치를 재산 등을 합산한 후 £3,000까지의 재산은 무시하고 초과 £250 당 주 £1의 소득이 있는 것으로 간주하고 있음. IS의 재산기준이 £8,000이므로 환산액은 최대 월 약 £80(=(8,000-3,000)÷250×4)가 됨.

2) 소득평가액에 대한 문제점

□ 실제소득의 문제점

◦ 실제소득은 시행령 제3조에 개념규정하고 있음. 기초보장제도에서 규정하고 있는 실제소득 중 법적인 또는 논리적인 문제를 지니고 있는 것은 추정소득과 부양비 문제임.

- 추정소득의 경우 소득파악이 잘되지 않는 현실을 감안하여 소득이 있을 것으로 추정되는 자에게 소득을 부과하는 제도로서 현실적인 타당성은 어느 정도 인정됨. 그러나 사회권적 급여에 추정소득을 부과하는 것은 법적인 문제가 있음.
- 부양비의 경우 '부양능력 미약'으로 판정된 부양의무자가구가 수급권자에게 부양비만큼을 사적이전 한다고 전제하고 수급권자의 소득을 산정하는 제도이나, 현실에서는 부양의무자의 부양능력 판정기준이 너무 엄격하여 '부양능력 미약' 으로 판정받은 가구가 지침에서 규정하고 있는 부양비를 수급권자에게 제공할 수 없는 현실임.

◦ 이러한 점을 감안하면, 추정소득과 부양비는 단계적으로 폐지되어야 함.

- 단계적 폐지에는 분배 정의를 감안하여 취약계층이 있는 가구, FTA 등으로 어려운 농어촌부터 폐지를 검토하여야 함.

□ 가구특성에 따른 지출요인을 반영한 금품에 대한 문제점

◦ 현행 가구특성을 반영한 지출비용은 국민기초생활보장제도 시행이후 매년 수정·보완하였음.

- 따라서 일부 가구유형의 경우 더 반영되어야 할 비용들이 존재할 수 있으나, 큰 문제점을 발견하기 어려움.

□ 근로활동을 통해 얻은 소득에 대한 공제액

◦ 기초보장법에는 소득공제제도를 두고 현재 일부 시행하고 있으나, 부분적인 성과만을 기대할 수 있음. 왜냐하면 소득공제의 경우 공제율이 100%[45]가 아닌 경우 소득증가는 급여감소로 이어져 근로유인의 효과가 반감되기 때문임.

◦ 근로장려금 지원대상(target group)의 제한

- 일반 시장에서 일하는 경우 근로장려금 지원이 없고, 공공이 제공하는 일자리(자활사업, 장애인 직업재활사업 등)에는 장려금이 지원됨으로써 역차별적이며, 역류현상을 초래할 수 있음.
- 이러한 대상 제한은 농업에 종사하는 경우 더 불리하게 작용됨. 따라서 대상 확대 시 농업에 종사하는 경우를 포함하는 방안 검토가 필요함.

3) 재산의 소득환산액에 대한 문제점

□ 환산대상 재산의 범위 문제

◦ 재산을 소득으로 환산할 경우 첫 번째 부딪히는 문제는 재산의 범위를 어떻게 규정할 것인가의 문제임.

◦ 재산을 여러 가지로 구분해 볼 수 있지만 재산의 소득환산이라는 관점에서는 소득이 창출되는 재산과 창출되지 않는 재산으로 구분할 필요성이 있음. 소득이 창출되는 재산으로는 임차 해준 주택, 농지, 은행예금 등을 들 수 있음.

- 현행 기초보장제도의 경우 소득이 창출되는 재산은 소득으로도 파악하고 재산으로도 파악하고 있음. 즉, 농지의 경우 농업소득으로도 파악함과 동시에 재산으로도 파악하고 있음. 이는 재산 등이 있을 경우 자신의 재산 등을 활용하여야 한다

45) 소득 공제제도란 근로유인을 위하여 실제소득(E)의 일정 비율(r)을 감한 금액을 소득평가액(E')으로 인정하는 제도{E'= (1-r)×E}. 그러므로 소득공제율이 100%라는 것은 모든 수급자의 근로소득 평가액이 0라는 것을 의미하므로 보충성의 원리를 제도에 적용하지 않겠다는 의미가 됨. 따라서 특수한 경우를 제외하고는 공제율을 100%로 할 수 없음.

는 보충성의 원리(법 제3조 1항)와 제도의 연착륙[46]을 감안한 것임.

- 하지만 이 경우 2중 계산의 문제, 재산의 소유형태에 따른 형평성, 근로저하의 문제, 공공부조의 최저생활보장 원리 등에 대하여 자유로울 수 없음.
- 개별 가구의 경우 소득이 창출되는 재산을 소유할 것인지 아니면 창출되지 않는 재산을 소유할 것인지는 선택의 문제임. 소득이 창출되지 않는 재산은 재산으로만 파악하면서 소득이 창출되는 재산은 소득과 재산으로 이 중 파악한다는 것은 형평성 문제를 야기할 수 있음. 즉, 동일한 재산가격으로부터 산출되는 소득인정액이 달라지는 문제가 발생함.
- 또한 토지에 농사를 지을 경우 농업소득으로 파악됨과 동시에 재산의 소득환산도 하고, 나대지는 재산의 소득환산만 한다면, 일부 가구들은 토지를 나대지로 둘 수도 있음. 이는 근로저하의 문제를 야기함.

◦ 이러한 점과 최저생활보장의 원리를 감안하면 소득[47]으로만 인정하는 것이 바람직함.

□ 환산율에 대한 문제

◦ 환산율 산정 논리상의 문제점

- 2002년 전문위원회에서 일반재산의 경우 매각하여 24개월 균등사용 한다는 전제아래 월 4.17%로 결정하였음. 금융재산의 경우 일반재산보다는 유동성이 높다는 가정아래 일반재산 환산율의 1.5배를 적용하였고, 자동차의 경우 국민정서를 감안하여 100%를 적용하였음.
- 이러한 접근은 이론적인 측면에서는 연금화 방법(annuitization)과 맥을 같이함. 하지만 왜 균등사용기간이 24개월인지에 대한 객관적인 근거가 없음.
- 또한 연금화 방법에 의한 접근은 균등사용기간이 끝난 시점에서는 논리적으로 재산이 없는 것이나, 현행 제도는 계속 재산의 소득환산이 이루어지고 있음.

◦ 환산율의 적정성

- 적정 소득환산율 문제에 대해서는 공공부조의 원리, 국민정서, 저소득층의 재산형성을 통한 탈빈곤 유도, 제도의 연착륙 등의 다양한 관점들이 대립함. 여기서는 공공부조의 원리와 저소득층의 재산형성을 통한 탈빈곤 유도라는 점에 국한하여 살펴봄.

46) 소득인정액제 도입시 재산으로 인정하던 토지 등을 환산대상 재산으로 인정하지 않고 기초공제제도를 두게 되면 농촌지역에서 수급자가 급증할 것으로 예상되기 때문에 취한 조치임.

47) 소득과 재산 중 소득으로 인정하는 이유는 최저생계비 계측 방식과의 일관성 유지를 위해서임. 최저생계비의 경우 필수 재산을 월 비용으로 환산하고 있으므로 소득인정액에서도 재산을 소득으로 환산하는 것이 바람직함.

- 먼저 공공부조의 원리부터 살펴보면, 보충성 원리와 최저생활보장의 원리가 상충됨. 수급가구의 소득인정액과 급여의 합계가 최저생계비 이상이어야 한다는(법 제7조) 최저생활보장의 원리에 따르면 재산의 소득환산율은 낮게 설정되어야 함. 반면에 일정정도 이상의 재산이 있을 경우 공공부조를 받기 전에 이를 활용하여야 한다는(법 제3조) 보충성 원리의 견지에서는 재산의 소득환산율을 높게 설정하여야 함.
- 저소득층의 재산형성 조장을 통한 탈빈곤이라는 측면에서는 환산율을 낮추어야 함. 왜냐하면 환산 자체가 저소득층의 재산형성을 저해하지만 환산율을 낮게 설정하는 등의 방법으로 재산형성을 도와주는 방향으로 제도가 설계되어야 하기 때문임.
- 본 연구의 주요관심 지역인 농촌(전북)의 경우 논 1ha 경작농가의 경우 소득평가액은 597,000원/월이나 논 1ha에 대한 재산의 소득환산액은 1,211,426원/월로 나타나고 있음. 이결과 대부분의 농가가 재산의 소득환산 때문에 실제로 빈곤함에도 불구하고 수급을 받지 못하는 결과를 초래
- 이상의 논의를 종합하면 환산율은 낮게 설정되어야 함.

5.3 농어촌 소득인정액제 개선방안

5.3.1 소득인정액제 개선의 기본원칙

□ 최저생활보장의 원리와 보충성 원리간의 조화

◦ 소득인정액제에는 기초보장 원리인 최저생활보장의 원리와 보충성의 원리가 상충됨.

- 최저생활보장의 원리를 감안하면 소득이 없는 가구의 경우 재산으로부터 산출되는 소득 또는 서비스 수준이 최저생계비 수준이 되어야 함. 이는 최고재산액이 높아야 함을 의미함[48].
- 하지만, 보충성의 원리를 감안하면 필수재산(예컨대, 최저거주면적에 해당되는 전세액 등)을 제외한 재산이 있을 경우 수급자가 되기 전에 재산을 팔아서 생활하여야 함. 이는 최고재산액이 매우 낮아야 함을 의미함.

◦ 이와 같이 재산의 소득환산제에는 두 원리간의 상충성이 존재. 따라서 양 원리간의 우선순위 결정이 필요함.

- 단기에는 제도의 연착륙, 국민정서[49] 등을 고려하여 점진적인 개선이라는 측면에

48) 최고 재산액 수준이 높다는 것은 기초공제수준이 높고 환산율이 낮아야 함을 의미함.

서 보충성 원리를 우선 적용하는 것이 바람직함. 중기는 양자간의 균형을 도모하고, 장기에는 자산형성을 통한 자활도모, 기초보장의 사각지대 축소 등의 목적을 실현하기 위한 최저생활보장 원리에 무게 중심을 두는 방안이 바람직함.

□ 기초공제액보다는 환산율 조정

◦ 재산의 소득환산제 개선의 핵심요소는 기초공제액과 환산율임. 그러므로 법의 목적과 기본원칙을 달성하는 수단은 기초공제액과 환산율 조정하는 것임. 이들 중 어느 것을 조정하느냐는 정책적인 선택일 수도 있음.

- 하지만 이론적인 측면에서는 환산율을 조정하는 것이 바람직함. 기초생활보장제도의 선정 및 급여는 최저생계비와 소득인정액을 비교하여 소득인정액이 최저생계비 이하인 경우 수급자로 선정하고, 차액을 급여함. 그러므로 소득인정액의 구성요소인 재산의 소득환산액을 계산함에 있어서도 최저생계비의 구조를 감안하는 것이 바람직함.
- 최저생계비는 재산이 없을 경우에 살아갈 수 있는 최소한의 비용임. 그러므로 기초공제액은 논리적으로 없거나 아주 미약한 수준으로 두는 것이 타당함. 현행 제도에서 기초공제액을 두고 있는 것은 이론적인 측면보다는 제도의 연착륙 때문에 선택한 불가피한 조치였음.
- 즉, 소득환산제 도입 시에 기초공제를 두지 않을 경우 재산이 많은 가구들이 탈락하는 문제가 발생하기 때문에 기초공제 두었음. 이러한 이유에서 기존의 기초공제를 없앨 수는 없지만, 향후 개선에서는 원칙적으로 더 이상 증액시키지 않는 것이 바람직함.

◦ 하지만 2008년 현재 재산의 소득환산제에서는 금융재산의 기초공제액이 일반재산보다 높음.

- 이 결과 금융재산의 환산율이 일반재산보다 높아도 재산수준이 약 5,800만원 이하인 경우 금융재산의 환산액이 일반재산보다 낮음(표 5-1 참조). 그러나 금융재산은 일반재산보다 유동성이 높으므로 일반재산보다 환산액이 높아야 함.
- 따라서 이에 대한 조정이 필요. 조정의 경우 금융재산의 추가 공제액을 삭제할 수도 있으나 이는 기존 수급자의 탈락 등의 문제가 발생한다. 따라서 단기에는 금융재산과 일반재산 간의 균형을 맞추는 방향으로 제도가 설계되어야 함. 그리고 중장기적으로는 환산율을 낮추는 방향으로 설계되어야 함.

49) 공공부조제도는 국민의 세금으로 운영되는 제도이므로 최고재산액(소득이 없을 경우 재산상한액) 수준이 높을 경우 국민의 정서에 부합하지 않을 수도 있음.

□ 재산 종류별 형평성 제고

◦ 재산의 종류별 형평성이 제고되는 방향으로 제도가 설계되어야 함.

- 재산의 소득환산이라는 관점에서 재산 종류를 나누어 보면, 필수재산과 비필수재산, 금융재산과 비금융재산, 소득이 창출되는 재산과 창출되지 않는 재산 등으로 구분해 볼 수 있음.
- 필수재산과 비필수재산의 경우 이론적인 측면에서는 양자간의 환산액이 달라지도록 설계하는 것이 바람직함. 하지만, 일선 현장 이를 구분하여 제도에 반영시키는 것은 현실적으로 어려움. 따라서 2002년 전문위원회에서 필수재산과 비필수재산 간의 구분은 하지 않기로 하였음.

◦ 그러므로 여기서는 일반재산과 금융재산 간의 형평성 문제에 대하여 살펴보고자 함. 소득이 창출되는 재산과 창출되지 않는 재산 간의 형평성 문제는 본장 2절 참조

- 먼저 일반재산과 금융재산 간의 형평성 문제를 살펴보면, 현행 제도에서는 금융재산의 환산율이 일반재산보다 1.5배 높음. 이는 금융재산이 일반재산보다 유동성이 높으므로 이론적인 측면에서는 설득력을 지니고 있음.
- 반면 기초공제의 경우 금융재산이 일반재산보다 높음. 금융재산의 경우 생활준비금 300만원과 3년 이상 장기 저축인 경우 600만원까지 추가 공제가 가능함. 그러므로 금융재산의 공제액이 일반재산보다 최대 900만원까지 많음.
- 이 결과 금융재산의 경우 환산율이 1.5배 높을 지라도 공제액이 많아 결국은 금융재산의 환산액이 일반재산보다 낮게 산출되고 있음. 〈표 5-1〉의 경우 비록 극단적인 경우이나, 논리적인 정합성을 상실하고 있음을 보여 주고 있음.
- 금융재산만 있는 가구(A)와 일반재산만 있는 가구(B)간의 재산환산액을 계산해보면, 중소도시의 경우 일반재산은 3,100만원까지 공제되고, 금융재산의 경우 4,000만원까지 공제된다. 그러므로 금융재산을 4,000만원 가진 A의 경우 환산액은 0이 됨. 그러나 일반재산을 4,000만원 보유한 B의 경우 환산액은 약 38만원이 됨. 재산이 5,000만원인 경우 일반재산 환산액은 약 79만원이나 금융재산은 약 63만원에 불과함. 이러한 형평성 문제는 재산수준이 5,796만원에 도달할 경우 해결됨. 그러나 동 5,796만원은 2008년 3인 가구 일반재산 최고재산액을 초과하는 수준임. 그러므로 형평성 문제는 수급자 선정기준을 초과한 상태에서 해결됨. 따라서 금융재산과 일반재산 간의 형평성이 제고되는 방향으로 제도가 설계되어야 함.

(표 5-5) 재산수준별 일반재산과 금융재산간의 형평성(중소도시기준)

(단위: 만원)

재산수준	일반재산 월환산액	금융재산 월환산액
3,100	0	0
4,000	37.5	0
5,000	79.2	62.6
5,796	112.4	112.4

□ 지역별(대도시, 중소도시, 농어촌) 경제적 여건 반영 필요

- 기초보장제도에서 지역별 경제적 여건(형평성)과 관련되는 요소는 최저생계비, 지역별 기초공제액임.
  - 최저생계비의 경우 중소도시 최저생계비 수준을 100으로 놓으면, 대도시 107, 농어촌은 87이며, 현재 적용되는 최저생계비는 중소도시 기준 최저생계비임. 그러므로 농촌의 경우 상대적으로 유리하게 적용되고 있음.
  - 지역별 기초공제액의 경우 대도시 3,800만원, 중소도시 3,100만원, 농어촌 2,900임. 2002년 기초공제액 설정의 논리는 대도시, 중소도시는 4인 가구 최저거주 면적에 해당되는 전세가격을 그리고 농어촌은 4인 가구 최저거주 면적에 해당되는 자가가격을 적용하였음. 그 당시 농어촌의 경우 최저거주면적에 해당되는 자가 가격은 2,900보다 낮았으나, 지역간 격차를 완화한다는 차원에서 2,900만원으로 결정하였음.
  - 따라서 최저생계비, 지역별 기초공제액은 농어촌이 상대적으로 유리하게 적용되고 있다고 볼 수 있음.
- 그럼에도 불구하고 2장 분석결과에 의하면, 농어촌의 경우 비록 수급률이 대도시, 중소도시보다 높지만, 빈곤율 대비 수급률은 오히려 낮음.
  - 이는 기초보장제도 설계상의 이유와 재정여건이 복합적으로 영향을 미친 결과임.
  - 기초보장제도에서 중앙과 지방의 재정분담비율은 서울의 경우 중앙(50), 서울(25), 구(25), 서울 제외 시·도의 경우 중앙(80), 광역시 및 도(10), 군(10)의 비율로 재정분담 원칙 하에 2008년부터 약간의 재정자립도를 반영하고 있음.
  - 여기서 재정여건이 어려운 군의 경우 수급권을 보장할 수 없는 문제가 발생함. 따라서 2009년 이후 재정자립도 반영비율을 높여야 함.

□ 농어민 특성 반영의 필요성

- 세계무역기구(WTO) DDA협상이후 농산물 시장개방에 따른 농가소득 감소와 노령인구의 증가 등 농어촌지역에 새롭게 대두되는 복지수요에 능동적으로 대응하기 위하여 농어민가구에 대하여 특례를 적용하고 있음.
  - 그러나 농어민 특례조항을 두고 기초보장제도에 두고 있으나, 그 효과가 매우 미미함.
  - 농어민 특례조항으로 수급자가 된 경우가 매우 미미하여 기초보장 수급자 D/B상에 나타나지 않고 있음. 본 과제를 수행하면서 방문한 군의 경우에도 농어민 특례 때문에 수급을 받는 경우는 없었음.
- 따라서 WTO, FTA 등과 관련한 농어촌의 어려운 현실을 감안하여 농어민 특례조항을 확대할 필요성이 있음.

5.3.2 소득인정액제 개선방안

□ 소득이 창출되는 재산에 대한 개선방안

- 현행 제도는 소득이 창출되는 재산과 아닌 재산에 대한 개념구분 없이 모든 재산이 선정과 급여에 영향을 주는 체계임.
  - 이러한 체계의 문제점은 2중 적용의 문제(재산소득과 재산의 소득환산액)와 재산의 소유형태에 따른 형평성 문제, 근로저하의 문제를 야기
- 따라서 이에 대한 개선방안이 필요하나, 단계적 접근이 필요
  - 단기에는 재산의 소득환산액과 재산소득 중 많은 것 하나만 적용하고, 장기에는 재산소득만 적용함.
  - 재산 소득만을 소득인정액에 포함할 경우 소득이 창출되는 재산은 기초공제를 하지 않아야 함.
- 제도가 이와 같이 변경될 경우 농어촌의 농지는 농업소득으로만 계산되므로 농어촌 지역의 기초보장이 확대될 것으로 예상됨.

□ 재산의 소득환산율 인하

- 현행 환산율 결정에 있어서는 논리적인 접근보다는 제도의 연착륙에 보다 무게 중심을 두었었음.
  - 재산의 소득환산제를 연착륙시키기 위해서는 기초공제를 재산기준에 근접하는 수준으로 결정하고, 환산율을 높게 설정하여야 제도 변화로 인한 선정 및 탈락 규모가 크지 않기 때문임.

- 이러한 접근은 제도도입 초기에는 바람직함. 그러나 중장기적으로는 기초보장제도의 목적에 부응하도록 재산환산제를 개선하여야 함. 이는 제도도입 초기에는 현실에 무게 중심을 둘 수밖에 없었지만, 중장기적으로는 논리적인 접근을 하여야 한다는 의미임.

◦ 일반재산의 환산율 설정방안

- 수급자 선정은 소득인정액(재산의 소득환산액+소득평가액)과 최저생계비를 비교하여 선정. 그러므로 재산의 소득환산율은 최저생계비에서 적용한 이자율[50](이하 '이자율')을 사용하는 것이 바람직함.
- 그러나 현행 재산의 소득환산모형에서는 기초공제가 있으므로[51] '이자율'을 그대로 적용하면 과소 환산의 문제가 발생. 예컨대, 최저주거 기준 이상의 주택에서 살고 있는 경우 주택의 재산 환산율은 최저주거비 이상이 되어야 하나, 기초공제 후 재산가격에 이자율을 적용할 경우 최저주거비 이하가 됨.
- 적정 환산율은 최저 주거기준에 해당되는 주택가격(2007년 중소도시의 경우 6,270만원)의 소득환산액이 최저주거비가 되어야 함.
- 그러므로 기초공제 前 재산액에 '이자율'을 곱한 금액이 기초공제 後 재산에 환산율을 곱한 금액과 같도록 하여야 함.

$$W \times r = w \times x \quad ①$$

$$x = (W \times r) / w \quad ②$$

여기서 W:기초공제 前 재산

r: 최저생계비 산출시 전세자금 월 이자율

w: 기초공제 後 재산(=W - 기초공제액)

x: 소득환산율

- 위 식을 이용하여 재산의 소득환산율은 구하면 다음과 같다. 2008년 현재 중소도시[52]의 기초공제액은 3,100만원이므로 기초공제 후 재산은 (w=W-3,100만원)이 되고, 최저주거비 산출시 적용한 전세자금 대출이자율[53]은 연 5.2%이므로(여유진 외, 2007년 최저생계비) 이를 위 식에 대입하여 월 소득환산율을 구하면 다음과 같음.

$$x = (W \times 5.2/12) / (W - 3{,}100\text{만원}) \quad ③$$

- 동 논리를 바탕으로 재산의 소득환산율을 구할 경우 개별가구의 재산수준(W)에 따라 환산율(x값)이 달리 산출. 그러나 개별가구 마다 다른 환산율을 적용한다는 것은 바람직하지 않음. 그러므로 4인 가구의 대표재산($\overline{w}$)을 정하고 이 값을 기준으로 산출된 환산율을 모든 가구에 적용하는 것이 바람직함. 대표재산은 4인가구로서 그 소득이 4인가구 최저생계비 수준인 가구들의 평균재산을 적용하는 하거나, 4인가구 최저거주기준에 부합하는 주거가격을 적용하는 타당함.

$$x = (\overline{w} \times 5.2/12) / (\overline{w} - 3{,}100\text{만원}) \quad \cdots\cdots ④$$

(표 5-6) 대표재산별 월 환산율

구 분	대표 재산	월 환산율(%)
기초공제액(3,100만원)의 1.2배	3,720만원	2.60
기초공제액(3,100만원)의 1.3배	4,030만원	1.88
기초공제액(3,100만원)의 1.4배	4,340만원	1.52
기초공제액(3,100만원)의 1.5배	4,650만원	1.30
기초공제액(3,100만원)의 1.6배	4,960만원	1.16
기초공제액(3,100만원)의 1.7배	5,270만원	1.05
기초공제액(3,100만원)의 1.8배	5,580만원	0.98
기초공제액(3,100만원)의 1.9배	5,890만원	0.91
기초공제액(3,100만원)의 2.0배	6,200만원	0.87

- 2007년 최저생계비 계측조사 연구에서 중소도시 4인가구 최저거주기준에 부합하는 주택재산이 약 6,270만원[54]이었으므로 이를 대표재산으로 설정할 경우 환산율은 약 0.86%가 됨.
  - 따라서 이하에서는 월 환산율 0.87%를 적정 환산율이라고 가정하고 논리를 전개함.

◦ 금융재산에 대한 환산율 인하

- 금융재산은 일반재산보다 유동성이 높으므로 2002년 금융재산의 환산율 정하는 논리를 수용하여 일반재산 환산율의 1.5배를 적용함.
- 예컨대, 일반재산의 환산율이 0.86%로 결정된다면, 이의 1.5배인 1.29%적용

◦ 승용차 환산율 인하

50) 1999년 중소도시 최저생계비의 경우 최저주거비 산정시 최저거주 면적에 해당되는 전세가격을 설정하고, 자기자본에 대해서는 은행 예금이자율, 타인자본에 대해서는 대출이자율을 곱하여 비용으로 산정하였음.

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

52) 환산율이 지역별 다른 것은 바람직하지 않으므로(경계선 문제, 동일 가격의 재산이 지역마다 환산액이 달라지는 문제 등) 중소도시를 기준으로 하였음.

53) 여기서는 예시이므로 대출이자율만 적용하였으나, 예금이자율과 가중평균하여 사용하는 것이 타당함.

54) 이를 적용하는 이유는 최저기준에 부합되는 자가 주택에 거주하는 가구들의 주거환산액이 최저주거비가 되는 것이 타당하기 때문임.

- 2002년까지는 승용차가 있는 경우 원칙적으로 수급자로 선정될 수 없었음. 재산의 소득환산제 시행이 후 자동차가 승용차로 분류되면 100%의 환산율을 적용 받고, 일반재산으로 분류되면 4.17%의 환산율을 적용 받고 있음.
- 이러한 체계는 과거보다는 개선되었지만, 자동차로 인하여 자살한 경우가 발생(2003년 인천지역)하고, 일선 읍면동에서는 자동차 분류에 따른 빈번하게 민원이 발생하고 있음. 이러한 점을 감안할 때, 승용차에 대한 환산율은 인하되어야 함.
- 승용차의 환산율은 우리나라의 자동차 보유비율을 감안하여 자동차 보유비율이 50%인 경우 환산율 100%[55], 보유비율이 100%인 경우 환산율 0%[56]를 적용한다는 원칙 하에 환산율을 조정하는 것이 바람직함. 즉, 보유비율 1%증가에 환산율을 2%씩 감소시키도록 함. 다만, 이러한 조정은 자동차 보유비율에 대한 객관적인 통계가 5년 단위로 생산(인구주택총조사)되므로 5년 단위로 조정.
- 이렇게 조정하다가 환산율이 금융재산 환산율 수준에 이르게 되면 금융재산 환산율과 동일하게 설정함.

◦ 이상과 같은 환산율 인하는 농어촌 비수급 빈곤층 중 일부 기초보장을 받을 수 있게 만들고, 수급자는 급여의 수준을 높여 줄 것으로 판단됨.

□ 일반재산의 기초공제액 조정

◦ 유동성이라는 관점에서 살펴보면, 일반재산의 기초공제액이 더 높아야 하나, 현행 제도는 금융재산의 기초공제액이 일반재산의 기초공제액 보다 높음.
- 따라서 일반재산의 기초공제 수준을 300만원 인상하여 동일한 수준을 유지하는 것이 바람직함.

◦ 일반재산이 기초공제액이 300만원 인상될 경우 농어촌의 재산이 대부분 일반재산이므로 농어촌의 기초보장은 확대될 것으로 판단됨.

□ 농어민 특례 확대 방안

◦ 부채에 대한 이자 감면 확대
- 현행 농어민 특례 중 '농어업에 직접 사용하기 위해 금융기관에서 대출받은 대출금의 상환액중 이자비용의 100분의 50에 해당하는 금액'은 소득평가액에서 감하고 있음. 즉, 지출요인을 반영한 금품으로 인정하여 공제하고 있음.
- 이와 같은 조치는 농어업에 한정하고 있으나, 이론적인 측면에서 살펴보면, 진일

55) 2000년 승용차 보유비율이 48.6%이므로 2003년 현재 보유비율을 50%로 가정하고 현재의 환산율이 100%인 지침을 수용한다는 전제이다.
56) 자동차가 보편화된 미국의 경우 환산율이 0이다.

보한 것임.
- 그러나 원칙적인 측면에서 살펴보면, 모든 이자를 소득에서 감하는 것이 타당함. 즉, 기초보장제도에서 금융재산의 이자소득은 소득에 포함하면서, 부채에 대한 이자는 소득에 감하지 않고 있는 점은 형평성 차원에서 맞지 않음.
- 따라서 원칙적인 측면에서 모든 부채의 이자를 소득에서 감하는 것이 타당.하지만, 단계적으로 적용한다는 차원에서 농어업관련 이자에 대하여 100% 공제를 우선 적용할 필요가 있음.

◦ 소득평가액에 감해지는 직불금 확대
- 현행 농어민 특례 중 직불금은 '농지법 제2조의 규정에 의한 농지를 1ha미만 소유한 자(임차한 자 포함)가 지급받은 친환경농업소득보조금 및 논농업소득보조금'으로 규정하고 있음.
- 아래의 (표 5-7)은 2008년 현재 우리나라에서 시행하고 있는 직불금을 정리한 것임.
- 이중 '조건 불리지역 직불금'은 농업생산성이 낮고, 정주여건이 불리한 농촌지역에 대한 지원을 통해 농가소득 보조 및 지역사회 활성화 유도를 목적으로 하고 있으므로 보다 열악한 곳에 더 지원하여야 한다는 분배 정의 차원에서도 부합됨.
- 또한 '영유아 자녀 양육비지원'은 농업인의 영유아 양육에 대한 지원을 통해 농가소득안정 및 농업생산성 제고에 기여하고, 젊은 층의 농어촌거주 유도라는 목적을 지니고 있음. 이러한 농업복지라는 차원 외에도 교육보육은 빈곤의 악순환(vicious circle of poverty) 막는 핵심임[57].
- 따라서 '조건 불리지역 직불금'과 '영유아 자녀 양육비지원'을 소득평가액 산정에서 가구특성을 반영한 금품으로 인정하여 감해줄 필요성이 있음.

57) 현행 농어민 특례에는 '농어가가 부담하는 보육료 중 15만원 이내의 금액'이 있어 소득평가액 산정시 실제소득에서 감해주고 있음. 이는 보육비를 지출하는 경우에 한하므로 어렵지만 상대적으로 여유가 있어 보육을 받는 경우는 혜택이 주어지고 더욱 열악하여 보육을 받지 못하는 경우는 혜택이 없는 특례임. 반면 '영유아 자녀 양육비지원'은 2006년부터 시설 미이용자에게도 지원되므로 동 직불금이 농어가 특례로 인정되면 저소득층간의 형평성을 제고할 수 있음.

(표 5-7) 농업협정에 따른 국내 직불제 분류

분 류	관련규정	내 용	직접지불제
허용대상	부속서 2의 5~13항 (green box)	·생산중립적 소득보조 (6항)	◦ **고정직불제** (쌀소득등보전직불제中) ◦ **경영이양 직불제*** ◦ 농업인 재해공제* ◦ 영유아자녀양육비지원 ◦ 여성농업인 일손듭기지원 ◦ 농어민건강보험료지원 ◦ 농어민연금보험료지원
		·소득보험 및 income Safety-Net (7항)	
		·자연재해 구호지원 (8항)	◦ 농작물재해보험* ◦ 가축공제*
		·탈농지원(9항)	
		·휴경보상지원(10항)	◦ 과수폐원지원
		·투자원조를 통한 구조조정 지원 (11항)	
		·환경보전 지원(12항)	◦ **친환경농업 직불제*** ◦ **경관보전직불제**
		·조건불리지역 지원 (13항)	◦ **조건불리지역 직불제**
	6조 5항 (blue box)	·생산제한정책하 직접지불	
	6조 2항	·개도국의 농업투자	
감축대상	6조 1항	·투입재 등 기타보조 ·감축대상 직접보조 ·가격지지	◦ **변동직불제** (쌀소득등보전직불제中) ◦ 과수소득보전직불

◦ 재산의 소득환산 시 처분이 곤란한 일정수준 이하 재산의 경우 환산대상에서 제외하거나 경감 적용 필요

- 0.5ha 미만의 휴폐경 농지는 재산의 소득환산율 1/2 적용
- 3년 이상 방치된 빈 축사 재산의 소득환산율 1/2 적용
- 3년 이상 방치된 휴양식장 재산의 소득환산율 1/2 적용

◦ 사회보험료 공제

- 건강보험의 경우 체납자가 전국적으로 200만 세대에 육박하고 국민연금의 납부예외자 비율은 2008년 8월 현재 약 17.5%에 이르고 있음.
- 이러한 사회보험의 사각지대는 건강의 악화를 유발하고, 노후의 소득보장기능을 저해함. 따라서 사회보험의 사각지대는 가능한 한 축소되어야 함.
- 그러나 농어촌의 경우 경제적인 여건은 날로 악화되어 경상소득 기준 인구빈곤율은 대도시나 중소도시에 비해 약 2.2배 높음. 이는 농어촌 지역 농어민이 사회보험 사각지대에 놓일 가능성이 도시 지역보다 2.2배 높음을 의미
- 따라서 농어민 내는 사회보험료를 소득평가액에서 감해주는 조치 필요

5.4 소결

□ 이론적 타당성과 농어촌 현실을 반영한 소득인정액제 개선의 필요성

◦ 2003년 소득인정액제 시행은 기초보장의 사각지대를 축소하고, 수급자의 재산수준에 따른 형평성을 제고하는 효과를 거두었음.

◦ 그러나 소득인정액제 도입 초기 기초보장제도의 연착륙을 우선적으로 고려하여 이론적인 재산의 소득환산율 보다 높은 환산율을 적용하였음.

◦ 이제 기초보장제도가 정착하여 어느 정도 성숙단계에 이르렀으므로 적정 재산의 소득환산율이 얼마인지를 논리적으로 산출하고, 이의 적용을 연차적으로 고려하여야 함.

◦ 또한 현행 농어촌은 도시지역에 비하여 비록 수급율은 높으나, 빈곤율 대비 수급률을 살펴보면 도시지역보다 낮음.

◦ 이는 여러 가지 요인이 복합적으로 작용한 결과이지만, 소득인정액제에도 일정정도 그 원인이 있음.

◦ 따라서 소득인정액제는 다음과 같이 개선하는 것이 바람직함.

□ 소득인정액제 개선방안

◦ 소득이 창출되는 재산에 대한 개선방안

- 현행제도는 소득이 창출되는 재산과 그렇지 않은 재산에 대한 구분 없이 모든 재산이 국민기초생활보장제도의 수급과 급여에 영향을 미치는 체계이기 때문에 2중

적용(재산소득과 재산의 소득환산액)과 재산의 소유형태에 따른 형평성의 문제, 그리고 근로저하의 문제를 야기하고 있음.

- 따라서 단기적으로는 재산의 소득환산액과 재산소득 중 많은 것 하나만 적용하고, 장기적으로는 재산소득만 적용하는 것이 바람직함. 한편 재산 소득만을 소득인정액에 포함할 경우에는, 소득이 창출되는 재산은 기초공제를 하지 않아야 함.
- 제도가 이와 같이 변경될 경우 농어촌의 농지는 농업소득으로만 계산되므로 농어촌 지역의 기초보장이 확대될 것으로 예상됨.

◦ 일반재산의 소득환산율 인하

- 일반재산의 경우, 환산율은 최저 주거기준에 해당하는 주택가격(2007년 중소도시의 경우 6,270만원)의 소득환산액이 최저주거비가 되는 것이 바람직함. 이를 산식으로 표현하면 다음과 같음.

x = (6,270만원 × 5.2/12) /(6,270만원 -3,100만원) 5.2: 2007년 최저생계비 산정시 이자율

- 위의 산식에 의한 적정 재산의 소득환산율은 약 월 0.86%가 됨.

◦ 금융재산의 소득환산율 인하

- 금융재산은 일반재산에 비하여 유동성이 높으므로, 일반재산 환산율의 1.5배를 적용하는 것이 바람직함.

◦ 승용차의 소득환산율 인하

- 승용차의 경우, 한국의 자동차 보유비율을 감안하여 자동차 보유비율이 50%인 경우 환산율 100%, 그리고 보유비율이 100%인 경우 환산율 0%를 적용한다는 원칙 하에 환산율을 조정하는 것이 바람직함.
- 즉, 보유비율 1%증가에 환산율을 2%씩 감소시키도록 함. 다만, 이러한 조정은 자동차 보유비율에 대한 객관적인 통계가 5년 단위로 생산(인구주택총조사)되므로 5년 단위로 조정하는 것이 바람직함.

◦ 일반재산의 기초공제액

- 현행 기초보장제도는 기초공제액은 금융재산에 비하여 일반재산이 불리함.
- 따라서 일반재산의 기초공제액을 금융재산의 기초공제액과 동일하게 조정(300만원 인상)
  - 이 경우, 농어촌의 재산이 대부분 일반재산임을 감안할 때 농어촌의 기초보장이 확대될 것으로 기대됨.

◦ 농어민 특례 확대 방안

- 현행 농어민 특례 중 '농어업에 직접 사용하기 위해 금융기관에서 대출받은 대출금의 상환액중 이자비용의 100분의 50에 해당하는 금액'은 소득평가액에서 감하고 있는데, 원칙적인 측면에서 살펴보면 모든 이자를 소득에서 감하는 것이 타당함. 하지만, 단계적으로 적용한다는 차원에서 농어업관련 이자에 대하여 100% 공제를 우선 적용할 필요가 있음.
- 직불금 중 '조건 불리지역 직불금'은 농업생산성이 낮고, 정주여건이 불리한 농촌지역에 대한 지원을 통해 농가소득 보조 및 지역사회 활성화 유도를 목적으로 하고 있으므로 보다 열악한 곳에 더 지원하여야 한다는 분배 정의 차원에서 소득평가액 산정에서 가구특성을 반영한 금품으로 인정하여 감해줄 필요성이 있음.
- 또한 '영유아 자녀 양육비지원'은 농업인의 영유아 양육에 대한 지원을 통해 농가소득안정 및 농업생산성 제고에 기여하고, 젊은 층의 농어촌거주 유도라는 목적을 지니고 있음. 이러한 농업복지라는 차원 외에도 교육보육은 빈곤의 악순환(vicious circle of poverty) 막는 핵심임. 따라서 가구특성을 반영한 금품으로 인정하여 감해줄 필요성이 있음.
- 재산의 소득환산 시 처분이 곤란한 일정수준 이하 재산(예를 들자면, 0.5ha 미만의 휴폐경 농지, 3년 이상 방치된 빈 축사와 휴양식장 등)의 경우 환산대상에서 제외하거나 경감하여 적용할 필요가 있음.
- 또한 농어촌의 경우 경제적인 여건은 날로 악화되어 경상소득 기준 인구빈곤율은 대도시나 중소도시에 비해 약 2.2배 높은 현실을 감안하여, 농어민이 납부하는 사회보험료를 소득평가액에서 감해주는 조치가 필요함.

6. 부양의무자기준 개선방안

6.1 부양의무자기준에 대한 이론적 검토

6.1.1 사적 부양과 공적 부양의 관계[58)]

1) 부양의 역사와 특징

□ 부양의 역사

- 부양의 역사를 보면, 근대 이전 사회의 경우 부양의 대부분은 가족 중심의 사적 부양체계에 의해 해결되어 왔음. 단지 자연재해 또는 전쟁과 같은 위기상황에서만 한시적으로 공적인 부양이 이루어져 왔음.
- 하지만, 근대사회 이후 사적 부양과 공적 부양간의 관계는 역전되었음. 근대사회 들어 산업화, 도시화, 핵가족화가 진전됨에 따라 가족을 중심으로 한 사적 부양의 기능은 현저하게 약화되었고, 그에 따라 전체 부양에서 사적 부양의 비중은 현저하게 감소되었으며, 대신에 공적 부양의 비중이 크게 확대되어 왔음.

□ 공적부양과 사적부양의 특징 비교

- 공적 부양과 사적 부양은 모두 수급자에게 경제적, 심리적 자원을 제공함으로서 수급자의 욕구 충족을 돕는다는 점에서는 공통적이지만, 재원의 성격, 부양의 성격 및 최대 수혜계층 그리고 수혜자의 1인당 수혜액 등에서 서로 다른 특성을 가지고 있음.
- 공적 부양은 국가가 일반예산을 재원으로 하여, 법적인 절차에 따라 강제적으로 이루어지며, 낯선 타인(strangers)인 일반국민이 대상인데 반해,
  - 사적 부양은 개인 소득을 재원으로 하고, 개인의 자발성에 기초하여 이루어지며, 친밀한 아는 사람이 대상이라는 점에서 상이함.
- 공적 부양과 사적 부양간 또 다른 차이는 최대수혜계층에서도 나타남.
  - 공적 부양은 세금을 재원으로 하고, 급여의 제공도 욕구에 따른 분배원리가 지배적인 원리이므로 최대수혜계층은 빈곤계층임.
  - 반면에 사적 부양의 최대 수혜계층은 중간층이고, 빈곤층의 경우 별로 혜택을 보지 못한다는 평가가 일반적임(김태성, 2003).
  - 미국을 대상으로 한 연구에 의하면, 사적 부양의 최대 수혜계층은 5분위계층 중 중하계층인 2분위 계층이고, 가장 빈곤한 1분위 계층은 가장 부유한 5분위계층 다음으로 혜택을 적게 받는 것으로 나타남(McGarry & Schoeni, 1995).
  - 한국을 대상으로 한 사적 부양의 최대 수혜계층을 연구한 결과도 이와 동일한 결과를 보여 주고 있음(손병돈, 1998).
  - 그 이유는 사적 부양은 주로 가족간에 이루어지는데, 저소득층의 경우 가족, 친척들 역시 대체로 경제적 능력이 떨어지기 때문에 사적 부양이 충분하게 이루어지지 못한다는 점과 저소득층의 경우 가족간 공동체적 결속도 다른 계층에 비해 매우 미약하다는 점에 기인함(김상균, 홍경준, 1997).
- 공적 부양과 사적 부양간 차이는 개별 가구에게 제공되는 부양액의 절대규모라는 측면에서도 나타남.
  - 공적 부양은 자원 동원이라는 측면에서 볼 때 가장 능력있는 조직인 국가가 주체이고, 대상가구의 욕구에 근거하여 급여가 제공된다는 점에서 개별가구에게 제공되는 부양액의 규모는 빈곤선과 같은 객관적인 욕구 충족의 상한선외에 다른 제한이 없음.
  - 반면에 사적 부양은 개별 가구가 주체이고, 개별 가구의 경제력이라는 제한과 자원을 제공하는 가구의 생활을 영위한 후 여분으로 제공된다는 점에서 제공되는 사적 부양의 절대량은 일반적으로 그다지 크지 않음.

2) 공적 부양과 사적 부양의 관계

□ 공적 부양과 사적 부양의 관계에 대한 기존 연구들에서 하나의 쟁점은 그 둘 간 관계가 대체적인가 보완적인가라는 점.

- 공적 부양과 사적 부양의 관계를 대체적인 관계로 보는 관점은 사적 부양의 동기를 이타적인 동기로 보고 있음.
  - 사적 부양의 동기에 대한 이타주의적 관점은 사적 부양이 빈곤한 가족성원에게 이전을 제공함으로서 가족의 효용을 극대화하고자 하는 동기에서 이루어진다고 봄(Becker, 1974; 손병돈, 1998; 진재문, 1999).
  - 따라서 공적 부양의 증가는 빈곤한 가족 성원에게 자원의 증가로 연결되고, 그 결과 사적 부양의 제공이 빈곤 가족 성원에게 주는 효용이 감소하게 되며, 사적 부

58) 이 부분은 여유진 외 (2003) 『국민기초생활보장제도 부양의무자기준 개선방안』, 한국보건사회연구원을 수정·보완하였음.

양도 감소하게 된다는 것.

- 사적 부양의 동기를 교환동기라는 관점에서 볼 경우 일반적으로 공적 부양과 사적 부양의 관계는 보완적인 관계로 봄.
  - 공적 부양의 증가는 수급자의 교환자원의 가치를 상승시켜, 오히려 사적 부양의 절대량을 증가시킬 수 있다는 것(Cox, 1987; 손병돈, 1998).
- 한편, 유교문화권과 같이 孝문화가 강한 사회의 경우 공적 부양과 사적 부양은 특별한 관계가 없는 것으로 주장됨(진재문, 1999; 손병돈, 1999).
  - 즉 사적부양이 자식의 도리로서 이루어질 경우, 공적 부양이 증가하거나 감소하는 것에 무관하게 사적 부양은 별다른 변화가 없다는 것.
- 이론적으로 보면, 사적 부양과 공적 부양의 관계는 단정적으로 결론짓기 어려움.
  - 한국과 같이 유교문화적 전통이 비교적 강하게 남아있는 사회의 경우, 사적 부양이 효라는 문화적 전통에 기반하여 이루어진다면, 사적 부양과 공적 부양간에는 특별한 관계가 없을 수 있음. 그 경우 공적 부양의 확대가 사적 부양의 축소로 결과하지 않을 수 있음.
  - 또한 사적 부양을 법적으로 강제하지 않는다 할지라도, 효라는 문화적 강제가 있다는 점에서 급격하게 감소하거나 위축되지 않을 가능성도 큼.

□ 공공부조제도에서 공적 부양과 사적 부양의 관계

- 공공부조제도에서 공적 부양과 사적 부양의 관계는 공공부조의 두 가지 원리인 최저생활보장의 원리와 보충성의 원리를 근거로 살펴 볼 수 있음.
- 보충성의 원리는 공공부조의 급여를 수급하려는 사람은 그 전제 요건으로서 개인적으로 가능한 한 모든 자원을 동원하여 생활유지에 최대한 노력해야 하고, 그렇게 노력한다 하더라도 부족한 경우에 그 부족한 부분을 공공부조제도를 통해 급여하자는 원리.
  - 여기서 가능한 모든 자원이라는 범주에는 자산의 활용, 근로능력의 활용, 친족부양, 다른 법에 의한 보호 등이 포함된다(김만두, 1991). 요컨대 사적부양이 공적부양보다 우선한다는 것.
  - 보충성의 원리는 공공부조를 받기 전에 사적 부양을 우선적으로 받아야 한다는 원칙만을 제시할 뿐, 사적 부양의 당사자인 부양의무자의 범위와 사적 부양의 정도에 대해서는 구체적으로 제시해 주지 않음.
- 공공부조의 또 다른 축인 최저생활보장의 원리는 모든 국민이 최저생활을 할 수 있도록 국가가 이에 관한 책임을 져야한다는 것임.

  - 이는 모든 국민의 최저생활 보장에 대한 궁극적인 책임은 국가에 있음을 명시하는 것.
  - 따라서 공공부조의 최저생활보장 원리는 모든 국민의 최저생활보장의 방법으로 사적 부양을 활용한다 할지라도, 최저생활보장에 대한 최종적인 책임은 국가임을 시사하는 원리.

6.1.2 우리나라의 부양여건 변화와 부양의식 및 실태 변화

1) 부양여건의 변화

□ 사적 부양 여건의 악화

- 산업화·도시화·핵가족화로 인하여 전통적인 대가족중심 사회에 큰 변화가 발생함.
  - 1960년대 이래 급격하게 진행되어온 산업화와 도시화는 물리적 이동성을 크게 증가시켰으며, 가족구조에도 큰 변화를 가져왔음.
  - 지난 20여 년간 부부, 부부와 기타친인척 등 동일세대로 이루어진 1세대가구는 9.6%에서 16.2%로 6.6%p 증가하였으며, 1인가구 역시 6.9%에서 19.9%로 13%p나 증가하였음. 반면, 2세대 가구는 동 기간 동안 각각 11.6%p와 8%p 감소하였음(표 6-1 참조).
  - 이와 같이, 급격한 산업화와 핵가족화, 그리고 여성의 경제활동 증가 등과 같은 요인으로 인하여 가족내 혹은 가족간 부양능력과 부양의식은 크게 약화됨.

(표 6-1) 가구구성별 가구 및 구성비 추이(1985~2005)

(단위 : 가구, %)

	계	1세대	2세대	3세대이상	비친족가구	1인 가구	(핵가족)
1985	9,571,361 (100.0)	195,529 (9.6)	6,412,196 (67.0)	1,422,830 (14.9)	159,865 (1.7)	660,941 (6.9)	6,586,227 (68.8)
1990	11,354,540 (100.0)	1,219,667 (10.7)	7,529,077 (66.3)	1,418,091 (12.5)	166,224 (1.5)	1,021,481 (9.0)	7,726,327 (68.0)
1995	12,958,181 (100.0)	1,640,434 (12.7)	8,200,487 (63.3)	1,291,864 (10.0)	182,990 (1.4)	1,642,406 (12.7)	8,886,488 (68.6)
2000	14,311,807 (100.0)	2,033,763 (14.2)	8,696,082 (60.8)	1,198,298 (8.4)	159,231 (1.1)	2,224,433 (15.5)	9,780,777 (68.3)
2005	15,887,128 (100.0)	2,574,717 (16.2)	8,807,326 (55.4)	1,108,464 (6.9)	225,946 (1.4)	3,170,675 (19.9)	10,330,684 (65.0)

주: 1세대가구는 부부, 부부+기타친인척 등 동일 세대로 이루어진 가구이고, 2세대가구는 부부+자녀, 부부+부모, 조부모+손자녀 등 2개의 세대로 이루어진 가구이며, 3세대가구는 부부+자녀+양친 등 3개 이상의 세대로 구성된 가구임.
자료: 통계청 (2007.11.)「장래가구추계」.

□ 부양 수요의 증가

- 반면, 저출산과 평균수명 연장으로 인한 인구노령화가 부양수요 증가에 주요한 원인이 되고 있음.
- 표에서 보는 바와 같이, 우리나라는 이미 2000년에 고령화사회에 진입하였으며, 2020년에는 65세 이상 노인의 비율이 14%를 넘어서게 되어 고령사회로 진입.
  - 이러한 고령사회가 주는 의미는 무엇보다도 경제활동인구가 노인을 부양해야 할 부담, 즉 노인부양비가 급격하게 높아질 것이라는 점.
- 요컨대, 부양의 공급자, 특히 사적부양의 주요공급자인 가족은 산업화와 핵가족화, 개인주의화 등의 영향으로 그 기능이 약화되고 있는 반면, 부양의 수요자, 특히 노인의 경우 퇴직 등으로 인한 경제력의 급격한 약화와 평균수명의 연장 등으로 더 많은 부양의 욕구를 가지게 됨.
  - 이러한 배경에서 국가는 사적부양을 대체하여 부양수요를 충족시켜주어야 하는 역할을 상당 부분 이전받게 됨.

(표 6-2) 노인인구의 증가 추이

(단위: %)

구분	2000 고령화사회	2005	2020 고령사회	2030 초고령사회
전체 인구수	47,008	48,138	49,875	48,635
65세 이상 인구수	3,395	4,367	7,701	11,811
65세 이상 노인의 비율	7.2	9.1	15.6	24.3
노인부양비[1]	10.1	12.6	21.7	37.7
노령화지수[2]	34.3	47.3	125.9	213.8

주: 1) 노인부양비: 부양연령층(15-64세)인구와 피부양 노인연령층(65세이상)인구비.
(65세 이상인구 / 15-64세 인구 × 100)
2) 노령화지수: 유년층인구에 대한 노령인구 비로 노령화 정도를 나타내는 지표.
(65세 이상인구 / 0-14세 인구 × 100)
자료: 통계청,『장래인구추계』, 2006. 12.

□ 농어촌의 피부양인구 증가

- 특히, 농어촌의 경우 공적으로든 사적으로든 부양을 받아야할 피부양인구, 그 중에서도 노인인구의 비중이 매우 높게 나타나는 특징을 가지고 있음.
  - 표에서 보는 바와 같이, 읍부는 동부보다, 면부는 읍부보다 65세 이상 인구의 비율이 매우 높게 나타남. 즉, 동부의 경우 노인인구의 비율이 7.2%에 불과한 데

비해, 읍부는 11.8%, 면부는 24.2%에 이름.

(표 6-3) 지역별 인구분포

(단위: %)

구분	동부	읍부	면부	전국
인구비중	81.5	8.3	10.2	100.0
15세미만	19.5	21.2	13.9	19.1
15~64세	73.3	67.0	62.0	71.6
65세이상	7.2	11.8	24.2	9.3
평균연령(세)	34.4	36.3	44.8	35.6
연령중위수(세)	34	35.8	46.5	35

자료: 통계청, 「2005 인구주택총조사」.

- 이와 같이, 농어촌은 재정능력은 작은데 비해, 피부양인구는 높게 나타나고 있어 상대적 박탈과 소외지역으로 남을 가능성이 높음.
  - 기초보장제도는 이러한 지역적 특성을 감안하여 농어촌의 피부양인구가 최대한 제도로부터 소외되는 않는 방향으로 설계될 필요가 있음.

2) 부양의식 및 부양실태의 변화

□ 부양의식의 약화

- 통계청 사회의식조사 결과에 의하면, 장남, 자식 중 능력자 등 자녀가 노부모를 부양해야 한다는 견해는 1998년 89.9%→2002년 70.7%→2006년 63.4%→2008년40.7%로 짧은 기간 동안 급속도로 감소하고 있음.
  - 이에 반비례하여 가족과 정부가 함께 부양해야 한다는 견해는 2002년 18.2%에서 2006년 26.4%로, 그리고 2008년에는 43.6%로 급격히 증가하였음.
  - 특히, 최근의 경제 불안, 물가 상승, 고용 불안정 등의 가구 경제에 불리한 요인들이 증가하면서 2008년의 자식의 노부모 부양의식이 급격히 쇠퇴하고 있는 양상을 보임.

(표 6-4) 노부모 부양에 대한 견해

(단위: %)

구분	1998	2002	2006	2008
스스로 해결	8.1	9.6	7.8	11.9
가족	89.9	70.7	63.4	40.7
장남	22.4	15.1	19.5	17.3
아들들	7.0	13.9	8.1	6.7
딸들	0.5	1.0	0.9	0.9
아들과 딸들	14.5	19.5	49.2	58.6
자식중 능력자	45.5	21.2	22.2	16.4
가족 + 정부사회		18.2	26.4	·43.6
정부사회	2.0	1.3	2.3	3.8
기타		0.2	0.1	0.0
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청(www.kosis.kr).

□ 부양실태의 변화

- 통계청 조사에 의하면, 부모님 생활비의 주제공자는 장남을 비롯한 가족이 1998년 58.2%→2002년 53.3%→2006년 54.6%→52.9%로 1998년 이후 약간 줄어든 반면, 부모님 스스로 해결은 약간 늘어났음.
  - 특히, 여전히 도시지역보다는 가족지원의 비율이 높기는 하지만, 도시지역인 동부보다는 농어촌지역인 읍면부에서 가족의 지원이 크게 약화된 것으로 나타남. 즉, 읍면부의 경우 부모님에 대한 경제적 지원은 1998년 73.0%→2002년 66.5%→2006년 61.7%→2008년 56.7%로 감소폭이 크게 나타남. 이에 반비례해서 부모님 스스로 해결하는 비율이 큰 폭으로 증가하였음.

(표 6-5) 부모님 생활비 주제공자(가구주의 경우)

		부모님 계심	가족					부모님 스스로 해결	기타
				장남	아들들	딸들	아들과 딸		
2008	계	100.0	52.9	14.6	10.5	1.9	25.9	46.6	0.5
	동부	100.0	52.2	13.7	10.2	1.9	26.4	47.3	0.5
	읍면부	100.0	56.7	20.4	12.2	1.4	22.7	42.7	0.4
2006	계	100.0	54.6	15.6	12.1	2.1	24.8	44.8	0.5
	동부	100.0	53.7	15.0	11.9	2.2	24.6	45.9	0.5
	읍면부	100.0	61.7	20.0	13.4	1.8	26.5	37.5	0.7
2002	계	100.0	53.3	22.7	17.5	1.7	11.4	46.3	0.5
	동부	100.0	51.3	20.7	17.1	1.7	11.8	48.2	0.5
	읍면부	100.0	66.5	36.1	20.2	1.2	8.9	33.0	0.5
1998	계	100.0	58.2	27.0	19.8	1.8	9.6	41.6	0.2
	동부	100.0	55.8	24.5	19.4	1.8	9.9	44.0	0.2
	읍면부	100.0	73.0	42.3	21.9	1.3	7.5	26.8	0.2

자료: 통계청(www.kosis.kr).

- 특히, 연령에 따른 소득원의 상대적 비중을 나타낸 아래의 표를 살펴보면, 65세 이상 노인의 경우 평균적으로 전체 소득의 약 절반을 사적이전소득이나 공적이전소득에 의존하고 있는 것을 알 수 있음.
  - 사적이전과 공적이전에의 의존율은 24.5%와 24.4%로 비슷한 수준임.
  - 공적이전 중에서는 공적연금에 의존하는 비중이 16.7%에 달하는데 비해, 공공부조가 전체소득에서 차지하는 비중은 2.9%로 매우 미약함. 3장에서 살펴본 바와 같이, 경상소득 기준으로 노인 빈곤율이 22%에 달하는 반면, 공공부조가 전체 소득에서 차지하는 비중이 매우 미약한 수준이라는 점은 기초보장 사각지대가 상당히 존재하고 있음을 간접적으로 시사하는 결과라 볼 수 있음.

(표 6-6) 소득원의 상대적 중요성

(단위:%)

	일차소득	사적 이전소득	공적연금	기타 사회보험	기타 공적이전	공공부조	공적이전	경상소득
35세미만	3,673	138	8	20	44	10	81	3,892
	94.4	3.5	0.2	0.5	1.1	0.3	2.1	100.0
35~64세	3,715	166	104	23	39	27	193	4,074
	91.2	4.1	2.6	0.6	1.0	0.7	4.7	100.0
65세이상	818	393	267	16	61	46	391	1,601
	51.1	24.5	16.7	1.0	3.8	2.9	24.4	100.0
합계	3,086	206	111	21	45	26	203	3,495
	88.3	5.9	3.2	0.6	1.3	0.7	5.8	100.0

자료: 2006년 한국복지패널조사 원자료.

□ 요약 및 함의

- 요컨대, 산업화·도시화·핵가족화 등의 일련의 현대화 현상은 가족기능과 가족의 부양의식을 크게 약화시킴으로써 가족의 부양제공이 크게 줄어든 반면, 노인단독가구 등 빈곤이 크게 늘어남으로써 부양수요는 크게 증가하고 있음.
  - 이러한 상황에서 우리나라는 산업화와 더불어 갖추어져야 할 공적보장체계, 특히 노인빈곤을 예방하기 위한 공적연금은 미성숙한 상태에 있음.
  - 이와 같이, 가족부양의식과 실질적인 부양이 약화되는 상황에서 노인뿐만 아니라 장애인, 한부모가구, 소년소녀가구 등 취약계층에 대한 2차적 안전망이 제대로 갖추어져 있지 않은 것이 현실임.
- 따라서, 최종적인 사회안전망이라 할 수 있는 국민기초생활보장제도가 이러한 빈곤의 사각지대를 보완할 제도로서 자리매김하기 위해서는 부양의무자 기준을 재검토할 필요가 있을 것으로 보임.
- 특히, 농어촌지역의 빈곤율 수준이 도시지역보다 높고, 아울러 노인인구 등 취약집단이 집중적으로 분포되어 있는 만큼 농어촌지역의 빈곤감소 대책으로서 부양의무자기준 개선은 매우 중요한 의미가 있다고 보임.

6.2 부양의무자기준의 현황 및 문제점

6.2.1 부양의무자기준의 현황

□ 사적부양 우선의 원칙

- 국민기초생활보장법 제3조제2항에 의거하여 '사적부양 우선의 원칙'하에, 수급자로 선정되기 위해서는 부양능력이 있는 부양의무자가 없는 것을 전제로 수급권을 부여하고 있음.

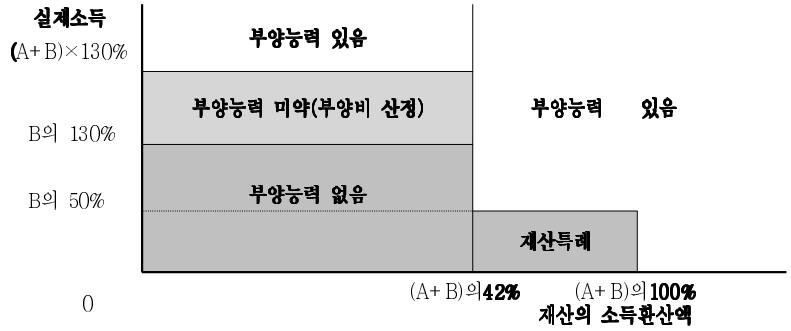
□ 부양의무자의 범위

- 국민기초생활보장법상 부양의무자라 함은 '수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자'를 말함.
- 1999년 국민기초생활보장법 제정 당시 부양의무자는 '직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족'으로 그 범위가 넓었음.
  - 이 때는 부모-자신 간뿐만 아니라, 조부모-손자녀 간, 함께 사는 형제, 자매 간에도 부양의무가 존재하였음.
- 2005년 7월 법개정을 통해 직계혈족의 범위를 1촌으로 축소하고, 이후 2007년 1월 다시 부양의무자에서 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족을 제외하였음.
  - 이로써 부양의무는 부모-자신 간으로 한정되고 있음.

□ 부양능력 판정기준

- 수급자로 선정되기 위해서는 부양능력 있는 부양의무자가 없어야 함.
  - 단, 부양능력 '미약'에 해당하는 부양의무자는 일정 금액의 '부양비'를 수급권자에게 정기적으로 지원하는 것을 전제로(간주부양비) 부양능력이 없는 것으로 인정되며, '부양비'는 수급권자 가구의 기타소득(부양비)으로 산정하여 수급자 선정 및 급여액 결정에 반영됨.
  - 부양능력 판정기준은 아래 그림에 제시되어 있음. 부양능력 판정기준은 크게 소득기준과 재산 기준으로 나눌 수 있음.
- 소득 기준(2006년 7월: 부양능력 판정기준을 120%→130%로 완화)
  - 부양능력 있음 : 부양의무자와 수급권자 최저생계비 합의 130%이상(120~387만원)

- 부양능력 없음 : 부양의무자 최저생계비의 130%미만(60~193만원)
- 부양능력 미약 : 일정비율(40%)[59]을 부양비로 계산, 수급권자의 소득으로 산정



※ A : 수급권자가구의 최저생계비 B : 부양의무자가구의 최저생계비

<그림 6-1> 부양능력 판정기준(일반/특례)

◦ 재산 기준(8,000천만원~1억3천만원)
- 재산의 소득환산액이 부양의무자와 수급권자 최저생계비 합의 42%를 기준으로 판정
- 재산산정시 기초공제액 : 대도시 9,500만원, 중·소도시 7,750만원, 농어촌 7,250만원[60]
- 예를 들면, 수급권 2인 가구, 부양의무자 4인 가구인 경우, 부양의무자 가구의 소득이 267만원 이상이거나, 재산이 9,315만원 이상이면 부양능력이 있는 것으로 보아, 수급권 가구의 소득인정액이 최저생계비 미만이더라도 보호 대상에서 제외.

◦ 부양의무자 가구 특성에 따라 탄력적으로 적용
- 출가한 딸 및 친정부모는 재산기준을 적용치 않고, 부양능력 있음 기준 없이 부양

59) 보건복지가족부는 2008년 11월부터 부양능력 미약 가구의 부양비를 기존의 40%에서 30%로 인하하였다. 이로 인해 약96천명의 수급자의 급여(월평균 2만원)가 증가할 것으로 예상했다(보건복지가족부 보도자료, 2008.11.20.).

60) 보건복지가족부는 2008년 11월부터 부양의무자 재산기준을 29백만원~38백만원 인상하였다. 중·소도시에 거주하는 부양의무자(4인가구)의 경우, 재산기준을 기존의 95백만원에서 126백만원으로 상향조정(31백만원)하였고, 대도시의 경우, 112백만원에서 150백만원으로 38백만원 인상하였으며, 농어촌의 경우 90백만원에서 119백만원으로 29백만원 상향조정 하였다. 이로서 부양의무자 재산기준은 전국가구 평균 주거용 재산의 70% 수준까지 인상되었으며, 이로 인해 약15천 가구가 추가로 보호받을 것으로 예상된다(보건복지가족부 보도자료, 2008.11.20.)

비만 15%로 낮게 산정

(표 6-7) 부양능력 판정기준표(부양의무자가 농어촌에 거주하는 경우)

(단위 : 만원)

부양의무자 / 수급권자	부양능력 판정	1인		2인		3인		4인		5인		6인	
		소득	재산	소득	재산	소득	재산	소득	재산	소득	재산	소득	재산
1인	없음	60	8,183	102	8,506	133	8,750	165	8,991	193	9,215	223	9,441
	미약	60~120		102~162		133~194		165~225		193~254		223~283	
	있음	120		162		194		225		254		283	
2인	없음	60	8,506	102	8,830	133	9,074	165	9,315	193	9,539	223	9,764
	미약	60~162		102~204		133~235		165~267		193~295		223~325	
	있음	162		204		235		267		295		325	
3인	없음	60	8,750	102	9,074	133	9,318	165	9,559	193	9,783	223	10,008
	미약	60~194		102~235		133~267		165~298		193~327		223~356	
	있음	194		235		267		298		327		356	
4인	없음	60	8,991	102	9,315	133	9,559	165	9,800	193	10,024	223	10,249
	미약	60~225		102~267		133~298		165~329		193~358		223~387	
	있음	225		267		298		329		358		387	
5인	없음	60	9,215	102	9,539	133	9,783	165	10,024	193	10,247	223	10,473
	미약	60~254		102~295		133~327		165~358		193~387		223~416	
	있음	254		295		327		358		387		416	
6인	없음	60	9,441	102	9,764	133	10,008	165	10,249	193	10,473	223	10,699
	미약	60~283		102~325		133~356		165~387		193~416		223~445	
	있음	283		325		356		387		416		445	

자료: 보건복지가족부 (2008) 『2008년 국민기초생활보장사업 안내』.

6.2.2 부양의무자기준의 문제점

□ 과도한 부양의무자 기준으로 인한 광범위한 기초보장의 사각지대 발생

- 가구의 소득인정액(소득평가액+ 재산의 소득환산액)이 최저생계비 미만임에도 불구하고, 기초생활보장제도의 보호받지 못하는 이른바 '기초보장 사각지대'의 규모가 전체 가구의 4.8%인 약 78만 가구에 이르는 것으로 추산됨(아래 표 6-8 참조).

(표 6-8) 비수급 빈곤가구의 규모

(단위: %, 가구)

구분		구성비	근로능력가구[1]	근로무능력가구[2]
수급빈곤가구	비율	5.39	49.68	50.32
	가구수	870,934	432,680	438,254
비수급빈곤가구 I 3)	비율	4.84	54.20	45.80
	가구수	782,063	423,878	358,185
비수급빈곤가구 II 4)	비율	3.83	68.24	31.76
	가구수	618,864	422,313	196,551

주: 1) 근로능력가구: 심신능력상 근로능력정도가 근로가능한 가구원이 1인 이상 있는 가구
2) 근로무능력가구: 단순근로가능(집에서 부업을 할 수 있는 정도), 단순근로미약(집안일만 가능), 근로능력이 없어 경제활동을 하지 않는 가구원으로만 구성된 가구
3) 비수급빈곤가구 I: 가구의 소득인정액이 최저생계비 미만이면서 국민기초생활보장 수급을 받지 못하는 가구
4) 비수급빈곤가구 II: 가구의 소득이 최저생계비 미만이면서 국민기초생활보장 수급을 받지 못하는 가구
자료: 한국복지패널 2차 원자료.
가구수는 KOSIS, 장래인구추계(2006년 기준 전국가구수: 16,158,334가구) 참조.

- 이러한 기초보장의 사각지대를 발생시키는 가장 주요한 원인으로 부양의무자 기준을 꼽을 수 있음.
  - 특히, 가구의 소득인정액이 최저생계비 미만인 비수급빈곤 가구 중 45.8%인 약 36만 가구는 가구 내에 정상적인 소득활동을 할 수 있는 가구원이 없는 근로 무능력 가구임.
  - 이들 가구가 국민기초생활보장 급여 수급권을 갖지 못하는 가장 중요한 이유는 이들 가구의 부양의무자가 부양능력이 있다고 판정되기 때문인 것으로 추정됨.
- 특히, 농어촌의 경우 3장의 표 3-7에서 보는 바와 같이 공적 이전 이후의 소득인 경상소득 기준 빈곤율이 14.8%로 도시 지역의 2배가 넘어 빈곤의 사각지대가 널리 분포해 있고,

- 특히, 공적이전 이후에도 노인의 빈곤율은 33.3%에 이르러 노인 3명 중 1명은 빈곤한 것으로 나타나고 있음(표 3-8 참조).
- 농어촌의 기초보장 수급률은 9% 내외로 도시지역보다 약간 높은 수준임(표 3-9 참조)
- 이와 같이, 농어촌의 경우 전반적인 빈곤율이 높을 뿐만 아니라, 노인 빈곤율이 특히 높음에도 불구하고 이들 중 많은 가구가 기초보장의 사각지대에 놓여 있으며, 그 가장 중요한 원인 중 하나가 부양의무자 기준 때문인 것으로 판단됨.

□ 엄격한 부양능력 판정기준으로 인한 빈곤의 확대 재생산 위험

◦ 수급권자 1인 가구, 부양의무자 4인 가구의 경우, 부양능력 있음 소득기준은 225만원으로 이는 2007년 전국가구 평균소득 357만원(4인기준)의 63%수준에 불과함.
- 이들 가구를 부양능력 있음 가구로 판정한다는 것은, 수급권자 가구에 대해 최저생계비(2008년 46만원)만큼의 생활비를 보조하고 나머지 179만원으로 이는 4인 가구 최저생계비의 약 140%에 해당하고, 4인 가구 평균 소비지출(260만원)의 69%에 불과한 것임.
- 부부와 두 자녀로 구성된 가구에서 교육비, 주거비 등의 부담을 감안한다면, 이러한 낮은 소득자에게 무리한 사적부양 의무를 강요함으로써 '가족간 빈곤을 확대 재생산'할 위험을 높이는 결과를 초래하는 것임.

(표 6-9) 가구규모별 평균 경상소득 및 소비지출

(단위: 세, 원)

가구원수	가구주연령	경상소득	소비지출
1인	54.22	1,198,876	856,190
2인	53.49	2,106,877	1,525,645
3인	46.97	3,057,632	2,199,316
4인	43.97	3,565,005	2,598,069
5인	44.71	3,714,086	2,849,723
6인 이상	47.09	4,096,270	3,091,463

자료: 2007년 가계조사(www.kosis.kr).

◦ 또한, 부양능력 있음 재산기준(4인 기준)은 대도시 기준 1억 12백만원으로, 이는 소득 하위20%의 평균 순자산(1억 15백만원)에 해당
- 자기집을 가진 가구의 경우, 순자산은 3억 35백만으로, 이 중 자가 주택의 평균

가격이 1억 88백만에 이름. 즉, 평균적으로 볼 때 자가 가구의 경우 자신의 집 이외의 별다른 소득이 없다 하더라도 부양능력이 있는 것으로 평가되어 수급권 가구를 부양해야 함.
- 자기 집을 갖지 못한 전세가구의 경우도 평균 자산이 1억 40백만원으로, 자신의 집을 소유할 여력이 없을 정도의 형편임에도 불구하고 수급권 가구를 부양해야 하는 경우가 다수 발생함.

(표 6-10) 주거유형별 자산 현황

(단위: 가구, %, 만원)

구분	평균	자기집	전세	월세	기타
조사가구수	8,275	5,495	1,378	1,023	379
(비율)	(100.0)	(66.4)	(16.7)	(12.4)	(4.6)
순자산 (총자산-부채)	24,164	33,521	14,001	4,381	9,767
저축총액	5,745	5,831	8,358	2,496	2,619
저축액	4,570	5,831	3,410	1,587	2,619
전세보증금	1,049	-	4,948	-	-
월세보증금	126	-	-	909	-
부동산평가액	21,604	31,556	8,505	3,234	8,601
주택	12,756	18,840	4,886	1,628	3,924
주택이외	8,848	12,716	3,619	1,606	4,677
기타자산평가액	764	974	562	278	433

자료: 2006년 자산조사(www.kosis.kr).

□ 부양능력 판정기준의 불합리성과 비형평성

◦ 부양의무자가 농어업에 종사하는 경우 생계수단이 되는 농지나 선박 등을 재산으로 간주함으로써 이를 처분하면서까지 수급권자를 부양하라는 불합리한 부양의무 설정하고 있음.[61]

61) 최경환(2007)은 국민기초생활보장제도 운영에서 농촌의 특수성이 제대로 반영되지 못한다고 비판하고 있음. 농촌주민이 소득평가액 및 재산의 소득환산액 산정, 부양의무자 기준, 부양능력 판정 등에서 불리하다고 지적함. 또한, 농촌지역의 자활사업이 활성화되지 못하고 있으며, '집수리 및 주거환경개선사업의 사업비 한도(가구당 150만원)가 너무 낮다는 점을 주요하게 지적하고 있음.

6.3 부양의무자기준 개선방안

6.3.1 부양의무자기준 개선의 기본원칙

□ 공적 부양 책임 및 최저보장 강화

- 핵가족화와 가족유대 약화, 이에 따른 부양의식 약화 등의 시대적 흐름을 반영하여 사회적 연대와 공적 부양 강화를 통한 최저 보장을 강화할 필요성이 증가하였음.
- 국민기초생활보장제도는 국민의 최후의 안전망(last resort)임을 감안하여, 빈곤함에도 불구하고 부양의무자 기준으로 인해 급여를 받지 못하는 사각지대를 최소화하는 방향으로 제도가 재설계되어야 함.

□ 부양의무자 가구의 적정 생활을 훼손하지 않는 수준의 소득기준 설정

- 현재의 부양능력 판정 소득기준(없음 기준의 경우 부양의무자가구 최저생계비의 130%)은 지나치게 낮게 설정되어 있어 부양의무자 가구의 적정한 생활수준 유지, 내집 마련, 노후 등을 대비한 저축 여력을 훼손할 우려가 있음.
- 부양능력 판정 소득기준은 이러한 적정 생활수준 유지, 내집 마련, 노후 등을 대비한 저축 등을 감안한 합리적 수준으로 완화할 필요가 있음.

□ 부양의무자 재산의 용도를 감안한 재산기준 및 재산의 소득환산율 설정

- 부양의무자 재산 기준은 부양의무자 가구가 적어도 평균적인 생활을 향유하고 그 여력으로 수급권자 가구를 부양한다는 것을 전제로 함.
  - 현재의 부양능력 판정 재산기준(2인 수급권자 + 4인 부양의무자 농어촌 기준 9,315만원)의 경우 지나치게 낮게 설정되어 있을 뿐만 아니라, 주거용, 생업용 재산까지 침해할 우려가 있음.
- 부양능력 판정 재산기준은 이러한 주거용 재산의 평균적 수준을 감안하여 완화되어야 하며, 생업용 재산에 대한 공제 등을 검토할 필요가 있음.

□ 합리적 수준의 부양비 설정

- 부양능력 미약 가구의 경우, 최저생계비 130% 이상의 추가적 소득에 대해 40%를 부양비로 간주하고 있으나, 이는 한계소득의 처분권을 지나치게 제한하는 높은 수준임.
- 부양비는 추가 소득에 대한 처분권과 부양의무자 가구의 근로의욕 등을 감안하여 합리적 수준으로 조정될 필요가 있음.

□ 농어촌 지역의 특수성 반영

- 자유무역협정으로 인한 농산물 시장개방에 따른 농가소득 감소와 농어촌지역의 고령화 등을 감안하여, 부양의무자 가구가 농어업에 종사할 경우 농업부채에 대한 이자부담 등에 대한 추가적인 공제 조치가 필요하다고 판단됨.
- 또한, 생업용 자산과 주거 등 생활용 자산이 혼재되어 있어 이를 모두 부양의무자의 자산으로 간주할 경우 부양의무자 판정에 상대적으로 불이익을 당할 소지가 있음.
  - 토지, 선박, 임야 등 직접적으로 경작하거나 생업에 이용하고 있고 소득을 발생시키는 자산을 모두 재산으로 파악할 경우, 이를 처분하여 부양의무를 지기도 어려울 뿐만 아니라, 소득과 재산의 이중 계산의 문제도 발생함.
  - 부양의무자의 재산 산정시 이들 생업용 자산을 산정대상에서 제외하는 방안을 검토할 필요가 있음.

6.3.2 부양의무자기준 개선방안

□ 부양능력 판정 소득기준 개선방안

- 부양비 부과의 기준선('부양능력 없음 기준')은 부양의무자가 최소한 중위 혹은 평균소득[62]을 향유한다는 전제로 설정.
  - 2007년 기준 4인 가구의 중위소득은 319만원으로 2007년 4인 가구 최저생계비 123만원의 2.6배에 이름. 또한, 평균소득은 357만원으로 최저생계비의 2.9배, 평균지출은 304만원으로 최저생계비의 2.5배, 중위지출은 257만원으로 최저생계비의 2.1배임.
  - 따라서 현재 '부양능력 없은 소득기준'인 (부양의무자 최저생계비×1.3)을 단계적으로 중위소득 기준(부양의무자 최저생계비×2.6) 또는 평균소득 기준(부양의무자 최저생계비×2.9)까지 완화해 나갈 필요가 있음.

62) 중위소득을 부양능력 없음 소득기준으로 설정하는 또다른 근거로, 4인 가구 기준으로, 하위 10% 가구는 월평균 58만원, 하위 20% 가구는 5만원 가계수지 적자를 나타내고, 하위 30%, 40%, 50% 가구의 가계수지 흑자 규모도 각각 11만원, 25만원, 37만원에 불과하다는 점을 들 수 있음(통계청 가계조사 2007년 결과). 여러 가지 비경상적 지출과 예비적 저축 등을 감안한다면 이러한 가계수지 하에서 타가구까지 부양한다는 것은 어려움.

(표 6-11) 소득 및 지출 대비 최저생계비의 비율

구 분	최저생계비		평균 경상소득			중위 경상소득			평균 가계지출			중위 가계지출		
	금액	상승률	금액	상승률	비율	금액	상승률	비율	금액	상승률	비율	금액	상승률	비율
03	1,019,411	3.0%	2,833,945		36.0%	2,505,000		40.7%	2,422,271		42.1%	2,104,760		48.4%
04	1,055,000	3.5%	3,055,232	8.2%	34.4%	2,720,000	8.6%	38.8%	2,629,009	8.5%	40.1%	2,265,630	7.6%	46.6%
04 (개측치)	1,103,235	8.2%	3,055,232		36.0%	2,720,000		40.6%	2,629,009		42.0%	2,265,630		48.7%
05	1,136,332	7.7%	3,164,677	3.2%	35.9%	2,865,300	5.4%	39.6%	2,740,610	4.2%	41.5%	2,354,218	3.9%	48.3%
06	1,170,422	3.0%	3,332,513	6.3%	34.8%	3,002,200	4.7%	39.0%	2,942,954	7.4%	39.8%	2,477,586	5.2%	47.2%
07	1,205,535	3.0%	3,565,854	6.0%	33.8%	3,194,900	6.4%	37.7%	3,037,390	3.2%	39.7%	2,565,746	3.6%	47.0%
07 (개측치)	1,232,569	5.3%	3,565,854		34.6%	3,194,900		38.6%	3,037,390		40.6%	2,565,746		48.0%

자료: 비율은 최저생계비 대비 비율임.
통계청「가계조사」전체(도시근로자, 농어촌 근로자, 자영자) 4인가구 기준.

- ‘부양능력 있음 기준’은 별도로 두지 않고, ‘부양능력 없음 기준’ 이상의 소득을 가진 가구에 일정률의 부양비(30%)를 부과하고 이 부양비가 수급가구의 최저생계비를 초과하는 지점에서 자연스럽게 부양능력 있음 기준이 설정되도록 개선.

□ 부양능력 판정 재산기준 개선방안

- 재산 기준 역시 부양의무자 가구가 평균적인 생활을 향유하고 그 여력으로 수급권자 가구를 부양한다는 것을 전제로 함.
- 재산 기준의 조정은 기초공제액의 조정 방식과 환산율의 조정 방식이 있을 수 있으며, 기초공제액은 자산액 중 특히 주택의 평균 향유 수준을 기준으로 조정되어야 함.
  - 통계청의 2006년 자산조사 결과에 의하면, 66.4%가 자기 집을 소유하고 있으며 자기 집의 평균 가격은 1억 8,500백만원(가구원수 3.09명)인 것으로 나타남.
  - 따라서 부양능력 판정 재산의 기본공제액 기준은 현재의 중소도시 4인 가구 기준으로 3.5배(1억 850만원, 2008년 11월 시행)[63]를 단계적으로 수급권자 기초공제액의 6배(1억 8,600백만원)까지 상향조정토록 함.
- 부양의무자 가구 재산의 소득환산율은 수급가구 일산재산의 소득환산율의 개선방안에 준하여 하향 조정토록 함.

63) 2008년 10월까지 4인 가구 기준 기초공제액은 중소도시 7,750만원, 대도시 9,500만원, 농어촌 7,250만원임.

  - 제5장의 일반재산의 월환산율 개선방안을 적용할 때, 현재 적용되고 있는 환산율 4.17%를 단계적으로 인하하여 최종적으로 0.86%까지 인하함.
  - 이 경우 4인 가구 기준 최고 환산액은 8,346만원 (=(1,265,848 + 463,047) × 0.48 ÷ 0.0087)임.
- 따라서, 재산기준 개선에 따른 부양능력 판정 재산액 기준은 중소도시 4인 가구 기준으로 현재의 약 1억 2,600만원에서 약 2억 6,900만원으로 상향조정됨.

□ 농어촌 부양의무자 특례 신설 방안

- 자유무역협정 등으로 인한 농어촌의 어려운 현실과, 농어업이 가지는 특수성 등을 감안하여 현행 농어촌 특례에 더하여 농어촌 부양의무자 특례 신설을 검토할 필요가 있음.
- 이는 첫째, 농어촌에 거주하는 고령의 수급권자에 대한 부양의무자 기준 완화 특례와 둘째, 농어촌에 거주하면서 농어업에 종사하는 부양의무자에 대한 부양의무자 기준 완화 특례로 구분할 수 있음.
- 농어촌 노인에 대한 별도가구 인정특례[64]
  - 농어촌에서 자녀와 함께 거주하는 노인(65세 이상) 중 가구 소득인정액이 최저생계비의 100%에서 150% 사이에 있는 가구에 대해, 별도 가구로 인정하여 고령자에 대해서만 수급권을 인정하여 별도 가구로 보호하는 방안임.
  - 단, 고령 수급권자에게 함께 거주하는 자녀 이외의 부양능력 있는 다른 자녀가 있는 경우는 제외됨.
- 농어민 부양의무자 특례
  - 주업이 농어업인 부양의무자 가구에 대하여 다음과 같은 소득(지출)과 재산에 대하여 추가 공제하는 방안임.
  - 소득공제
    - 정부의 농업보조금: 쌀소득보조직불금, 경영이양직불금, 친환경농업직불금 등
    - 기타 보육료 지원 등 농어촌 정부보조금
  - 지출공제

64) 보건복지가족부는 본 보고서 종료 직전인 2008년 12월 3일 저소득층 노인의 최저생활보장을 강화하기 위해 결혼한 자녀의 집에서 거주하는 노인에 대하여 별도가구로 인정하는 특례를 전면 확대하여 시행한다고 밝혔다. 즉, 기존에는 별도가구로 인정되는 범위를 ‘출가한 딸의 집에 거주하는 친정부모’에 한정하였으나, ‘결혼한 아들가구에 거주하는 부모’도 별도가구로 인정되며, 이로써 자녀 집에 거주하는 노부모 모두가 별도가구로 인정되는 것이다. 따라서 여기에서 제시된 노인에 대한 별도가구 인정특례는 시행이 완료된 상태이다.

- 농어업 부채 관련 이자 지출(100% 공제)
- 농어업 부채 관련 원금 상환액(100% 공제)
- 1년 이내의 농업관련 비경상적 지출(농기계 구입 등)

– 재산공제

- 순수하게 생업을 위해 직접 경작하거나 사용하는 자경지, 선박 등의 생업용 재산(상한액 설정 필요)

6.4 소결

□ 핵가족화, 여성의 사회참여 확대, 유교적 가족주의의 쇠퇴 등으로 인하여 부양의식이 급속히 약화되고 있으며, 이에 따라 노부모 부양 실태 또한 점차로 가족부양에서 국가와 가족의 공동부양 형태로 자리 잡아 가고 있음.

◦ 그러나, 현재 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준은 지나치게 엄격하여 이러한 시대적 변화상을 제대로 반영하고 있지 못한 것이 현실임.

◦ 그 결과로 빈곤함에도 불구하고 사적 부양과 공적 부양 모두에서 배제된 '빈곤의 사각지대'가 광범위하게 분포되어 있음.

◦ 또한, 엄격한 부양의무자 기준으로 인한 부양의 '강요'는 세대간 빈곤을 전이시키는 이른바 '빈곤의 악순환'을 야기할 우려 또한 적지 않음.

◦ 이러한 의미에서 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준 개선을 통하여 특히 '노인 부양의 사회화'를 확대할 필요가 있음.

□ 부양의무자 기준 개선은 일반적인 개선(소득, 재산기준의 완화)과 농어촌 현실을 반영한 특례적 개선(농어촌 부양의무자 특례 신설)으로 구분할 수 있음.

◦ 일반적 개선의 기본 취지는 부양의무자가 적어도 우리나라의 평균적인 삶의 수준을 영위하고, 그 여력으로 노부모를 부양하도록 한다는 것임.

– 이를 위해서, 부양능력 없음 소득기준은 현행 부양의무자 최저생계비의 130%에서 중위소득 기준(최저생계비의 260%) 또는 평균소득 기준(최저생계비의 290%)까지 상향조정하는 방안을 제안함.

– 재산기준 역시 기초공제액을 현행 수급자 기초공제액의 3.5배(1억 850만원)에서 6배(1억 8600만원)까지 상향조정하고, 환산율 또한 현재의 4.17%에서 0.86%로 인하하는 방안을 제안함.

◦ 농어촌 부양의무자 특례의 경우, 농어촌에 자녀와 함께 거주하는 고령자에 대한 별도가구 인정특례와 농어업에 종사하는 부양의무자의 소득, 지출, 재산에 대한 추가적인 공제 조치를 제안함.

◦ 부양의무자 기준의 급격한 완화로 인한 재정부담과 사회적 인식 변화를 감안하여 부양의무자 기준 완화는 단계적으로 시행하는 것이 바람직할 것으로 보임.

– 다만, 농어촌 부양의무자 특례는 이로 인한 추가 수급자가 많지 않을 것으로 추정되므로 전면적 시행에 무리가 없을 것으로 보임.

□ 이러한 부양의무자 기준 개선은 농어촌에 가장 큰 효과를 발휘할 것으로 기대됨.

◦ 그 이유는 무엇보다도 농어촌의 경우 전체적으로 빈곤율이 높을 뿐만 아니라 특히 노인 빈곤율이 매우 높게 나타나기 때문임.

– 즉, 부양의무자 기준 개선은 일차적으로 노인을 부양하는 자녀의 부양부담을 국가화하는 것이므로, 농어촌 노인 빈곤문제 해결에 매우 큰 효과가 있을 것으로 기대됨.

– 특히, 농어촌 부양의무자 특례를 실시할 경우 농어민 부양의무자의 부담을 경감할 수 있을 뿐만 아니라, 농어촌에 거주하는 노인을 별도가구로 인정함으로써 부모와 자녀 모두의 소득보장에 큰 도움이 될 수 있을 것으로 기대됨.

7. 결론 및 정책건의

7.1 요약 및 결론

□ 최근 농어촌 사회의 대내외 여건 변화

- 2000년대 이후 한국의 농어촌 사회는 다음과 같은 급격한 변화를 경험하고 있음.
  - 경제적 측면에서 도하개발아젠더(DDA: Doha Development Agenda), 자유무역협정(FTA: Free Trade Agreement) 등 다자간 양자간 무역협상으로 세계경제의 통합속도는 매우 가속화되고 있음.
  - 사회적 측면에서 저출산·고령화 현상이 심화되면서 노인인구비율이 급격히 증가하고 있음.
  - 가족구조적 측면에서는 3세대 이상 거주자의 비율이 급격하게 떨어지는 한편으로, 사적 부양의식이 점점 약화되고 있음.
- 이러한 농어촌 지역사회의 변화는 필연적으로 사회안전망의 확충을 요구하고 있으나, 농어촌 지역의 사회안전망은 절대적인 수준에서 낙후되었을 뿐만 아니라, 타 지역에 비하여 제도적 형평성이 떨어지는 실정임.
  - 이러한 문제의식을 바탕으로, 본 연구는 사회안전망의 핵심이라고 할 수 있는 국민기초생활보장제도의 합리적 개선방안을 모색하고자 하였는데, 그 결과는 다음과 같음.

□ 농어촌 지역의 빈곤인구율과 국민기초생활보장제도의 빈곤 완화 효과

- 농어촌 지역의 빈곤 인구율은 경상소득 기준으로 14.8%로 대도시(6.6%)나 중소도시(6.8%)에 비하여 월등하게 높은 것으로 나타났음.
- 이러한 현실에도 불구하고, 국민기초생활보장제도의 빈곤률 감소효과는 대도시가 가장 커서 -2.7%p에 이르는 반면에 농어촌의 경우 빈곤률 감소효과는 -2.0%p에 불과한 것으로 나타났음.

□ 농어촌 지역의 수급률과 국민기초생활보장제도의 사각지대

- 대도시와 중소도시의 기초보장제도 수급인구율(일반수급+조건부수급+가구원중 일부수급+특례수급)은 각각 6.2% 4.4%이고 농어촌은 7.2%임.
- 그러므로 빈곤인구율 대비 수급인구율은 대도시 93.5%와 중소도시 66.3%, 농어촌 48.6%임.

  - 이는 빈곤인구 중 기초보장제도에 의하여 수급 받는 인구 비율은 농어촌이 매우 낮음을 의미함.
  - 이러한 연구결과는 국민기초생활보장제도가 농어촌 지역 주민들에게는 오히려 불리하게 적용되어, 이에 대한 개선의 필요성을 역설하고 있음.
- 한편, 빈곤하지만 기초보장제도에 의하여 보장을 받지 못하는 비수급 빈곤 가구비율은 8.7%이고 잠재적 빈곤 가구비율(소득인정액 기준 최저생계비의 100%-120%)은 5.7%로 나타났는데, 이들 중 상당수가 기초보장의 사각지대를 형성하고 있는 것으로 추정됨.

□ 소득인정액 제도 개선방안

- 소득이 창출되는 재산에 대한 개선방안
  - 현행제도는 소득이 창출되는 재산과 그렇지 않은 재산에 대한 구분 없이 모든 재산이 국민기초생활보장제도의 수급과 급여에 영향을 미치는 체계이기 때문에 2중 적용(재산소득과 재산의 소득환산액)과 재산의 소유형태에 따른 형평성의 문제, 그리고 근로저하의 문제를 야기하고 있음.
  - 따라서 단기적으로는 재산의 소득환산액과 재산소득 중 많은 것 하나만 적용하고, 장기적으로는 재산소득만 적용하는 것이 바람직함. 한편 재산 소득만을 소득인정액에 포함할 경우에는, 소득이 창출되는 재산은 기초공제를 하지 않아야 함.
  - 제도가 이와 같이 변경될 경우 농어촌의 농지는 농업소득으로만 계산되므로 농어촌 지역의 기초보장이 확대될 것으로 예상됨.
- 일반재산의 소득환산율 인하
  - 일반재산의 경우, 환산율은 최저 주거기준에 해당하는 주택가격(2007년 중소도시의 경우 6,270만원)의 소득환산액이 최저주거비가 되는 것이 바람직함. 이를 산식으로 표현하면 다음과 같음.

$$x = (6{,}270\text{만원} \times 5.2/12) / (6{,}270\text{만원} - 3{,}100\text{만원})$$

5.2: 2007년 최저생계비 산정시 이자율

  - 위의 산식에 의한 적정 재산의 소득환산율은 약 월 0.86%가 됨.
- 금융재산의 소득환산율 인하
  - 금융재산은 일반재산에 비하여 유동성이 높으므로, 일반재산 환산율의 1.5배를 적

용하는 것이 바람직함.

◦ 승용차의 소득환산율 인하

- 승용차의 경우, 한국의 자동차 보유비율을 감안하여 자동차 보유비율이 50%인 경우 환산율 100%, 그리고 보유비율이 100%인 경우 환산율 0%를 적용한다는 원칙 하에 환산율을 조정하는 것이 바람직함.
- 즉, 보유비율 1%증가에 환산율을 2%씩 감소시키도록 함. 다만, 이러한 조정은 자동차 보유비율에 대한 객관적인 통계가 5년 단위로 생산(인구주택총조사)되므로 5년 단위로 조정하는 것이 바람직함.

◦ 일반재산의 기초공제액

- 현행 기초보장제도는 기초공제액은 금융재산에 비하여 일반재산이 불리함.
- 따라서 일반재산의 기초공제액을 금융재산의 기초공제액과 동일하게 조정(300만원 인상)
  - 이 경우, 농어촌의 재산이 대부분 일반재산임을 감안할 때 농어촌의 기초보장이 확대될 것으로 기대됨.

◦ 농어민 특례 확대 방안

- 현행 농어민 특례 중 '농어업에 직접 사용하기 위해 금융기관에서 대출받은 대출금의 상환액중 이자비용의 100분의 50에 해당하는 금액'은 소득평가액에서 감하고 있는데, 원칙적인 측면에서 살펴보면 모든 이자를 소득에서 감하는 것이 타당함. 하지만, 단계적으로 적용한다는 차원에서 농어업관련 이자에 대하여 100% 공제를 우선 적용할 필요가 있음.
- 직불금 중 '조건 불리지역 직불금'은 농업생산성이 낮고, 정주여건이 불리한 농촌지역에 대한 지원을 통해 농가소득 보조 및 지역사회 활성화 유도를 목적으로 하고 있으므로 보다 열악한 곳에 더 지원하여야 한다는 분배 정의 차원에서 소득평가액 산정에서 가구특성을 반영한 금품으로 인정하여 감해줄 필요성이 있음.
- 또한 '영유아 자녀 양육비지원'은 농업인의 영유아 양육에 대한 지원을 통해 농가소득안정 및 농업생산성 제고에 기여하고, 젊은 층의 농어촌거주 유도라는 목적을 지니고 있음. 이러한 농업복지라는 차원 외에도 교육·보육은 빈곤의 악순환(vicious circle of poverty) 막는 핵심임. 따라서 가구특성을 반영한 금품으로 인정하여 감해줄 필요성이 있음.
- 재산의 소득환산 시 처분이 곤란한 일정수준 이하 재산(예를 들자면, 0.5ha 미만의 휴·폐경 농지, 3년 이상 방치된 빈 축사와 휴양식장 등)의 경우 환산대상에서 제외하거나 경감하여 적용할 필요가 있음.
- 또한 농어촌의 경우 경제적인 여건은 날로 악화되어 경상소득 기준 인구빈곤율은 대도시나 중소도시에 비해 약 2.2배 높은 현실을 감안하여, 농어민이 납부하는 사회보험료를 소득평가액에서 감해주는 조치가 필요함.

□ 부양의무자 기준 개선

◦ 일반적 개선사항

- 일반적 개선의 기본 취지는 부양의무자가 적어도 우리나라의 평균적인 삶의 수준을 영위하고, 그 여력으로 노부모를 부양하도록 한다는 것임.
  - 이를 위해서, 부양능력 없음 소득기준은 현행 부양의무자 최저생계비의 130%에서 중위소득 기준(최저생계비의 260%) 또는 평균소득 기준(최저생계비의 290%)까지 상향조정하는 방안을 제안함.
  - 재산기준 역시 기초공제액을 현행 수급자 기초공제액의 3.5배(1억 850만원)에서 6배(1억 8600만원)까지 상향조정하고, 환산율 또한 현재의 4.17%에서 0.86%로 인하하는 방안을 제안함.

◦ 농어민 부양의무자 특례

- 주업이 농어업인 부양의무자 가구에 대하여 다음과 같은 소득(지출)과 재산에 대하여 추가 공제하는 방안임.
- 소득공제
  - 정부의 농업보조금: 쌀소득보조직불금, 경영이양직불금, 친환경농업직불금 등
  - 기타 보육료 지원 등 농어촌 정부보조금
- 지출공제
  - 농어업 부채 관련 이자 지출(100% 공제)
  - 농어업 부채 관련 원금 상환액(100% 공제)
  - 1년 이내의 농업관련 비경상적 지출(농기계 구입 등)
- 재산공제
  - 순수하게 생업을 위해 직접 경작하거나 사용하는 자영지, 선박 등의 생업용 재산(상한액 설정 필요)부양의무자 기준 개선

7.2 정책건의

□ 농어촌 지역의 사회안전망은 절대적인 수준에서 낙후되었을 뿐만 아니라, 타 지역에 비하여 제도적 형평성이 떨어지는 실정임. 여기에 대내외적인 환경변화는 농어촌지역에 더욱 불리하게 작용될 것으로 예상됨.

□ 이러한 문제의식을 바탕으로, 본 연구는 사회안전망의 핵심이라고 할 수 있는 국민기초생활보장제도 개선에 대한 정책건의는 다음과 같음.

1. 농지의 경우 이중 적용의 문제(소득평가액과 재산의 소득환산액에 동시 반영)가 있으므로 단기에는 재산의 소득환산액과 농업소득 중 많은 것 하나만 적용하고, 장기적으로는 농업소득만 적용할 것을 건의함.

2. 현행 일반재산 소득환산율 월 4.17%는 2003년 제도도입 초기의 연착륙을 고려하여 높게 적용된 환산율이므로 연차적으로 낮추어 이론에 부합되는 월 0.86%를 적용할 것을 건의함.

3. 금융재산의 소득환산율은 금융재산이 일반재산보다 유동성이 높다는 점을 감안하여 일반재산 환산율의 1.5배를 적용할 것을 건의함.

4. 승용차의 소득환산율은 한국의 자동차 보유비율을 감안하여 자동차 보유비율이 50%인 경우 환산율 100%, 그리고 보유비율이 100%인 경우 환산율 0%를 적용한다는 원칙 하에 환산율을 조정할 것을 건의함. 즉, 보유비율 1%증가에 환산율을 2%씩 감소시키도록 함.

5. 현행 기초보장제도는 금융재산의 기초공제액이 일반재산의 기초공제액보다 높으므로 양자간의 형평성 제고가 필요함. 따라서 일반재산의 기초공제액을 금융재산의 기초공제액과 동일하게 조정(300만원 인상)할 것을 건의함.

6. 현행 농어민 특례 중 '농어업에 직접 사용하기 위해 금융기관에서 대출받은 대출금의 상환액중 이자비용의 100분의 50에 해당하는 금액'은 소득평가액에서 감하고 있는데, 원칙적인 측면에서 살펴보면 모든 이자를 소득에서 감하는 것이 타당함. 하지만, 단계적으로 적용한다는 차원에서 농어업관련 이자에 대하여 100% 공제를 농어촌 지역에 우선 적용할 것을 건의함.

7. 직불금 중 '조건 불리지역 직불금'은 농업생산성이 낮고, 정주여건이 불리한 농촌지역에 대한 지원을 통해 농가소득 보조 및 지역사회 활성화 유도를 목적으로 하고 있으므로 보다 열악한 곳에 더 지원하여야 한다는 분배 정의 차원에서 소득평가액 산정에서 가구특성을 반영한 금품으로 인정하여 감해줄 것을 건의함.

8. '영유아 자녀 양육비지원'은 농업인의 영유아 양육에 대한 지원을 통해 농가 소득안정 및 농업생산성 제고에 기여하고, 젊은 층의 농어촌거주 유도라는 목적을 지니고 있음. 이러한 농업복지라는 차원 외에도 교육·보육은 빈곤의 악순환(vicious circle of poverty) 막는 핵심임. 따라서 가구특성을 반영한 금품으로 인정하여 감해줄 것을 건의함.

9. 농어촌의 경우 경제적인 여건은 날로 악화되어 경상소득 기준 인구빈곤율은 대도시나 중소도시에 비해 약 2.2배 높음. 이는 사회보장제도의 사각지대를 야기함. 따라서 농어민이 납부하는 사회보험료를 소득평가액에서 감해줄 것을 건의함.

10. 부양의무자 기준 중 '부양능력 없음' 소득기준은 현행 부양의무자 최저생계비의 130%에서 중위소득 기준(최저생계비의 260%) 또는 평균소득 기준(최저생계비의 290%)까지 연차적으로 상향조정할 것을 건의함.

11. 또한 부양의무자 재산기준 역시 기초공제액을 현행 수급자 기초공제액의 3.5배(1억 850만원)에서 6배(1억 8600만원)까지 연차적으로 상향조정하고, 환산율 또한 현재의 4.17%에서 0.86%로 연차적으로 인하할 것을 건의함.

12. 주업이 농어업인 부양의무자 가구에 대하여 소득(정부의 농업보조금과 기타 보육료 지원)과 지출(농어업 부채관련 이자 지출과 원금상환액, 농기계 구입 등 농업관련 비경상적 지출), 그리고 재산(생업을 위한 자영지와 선박 등의 생업용 재산)에 대하여 추가 공제하는 방안을 건의함.

참고문헌

[국내 문헌 및 참고자료]

KOSIS. 2000. 인구주택총조사.

KOSIS. 2005. 인구주택총조사.

KOSIS. 2006. 자산조사.

KOSIS. 2008. 인구동향조사.

KOSIS. 장래인구추계. 각년도.

김만두. 1991.『사회복지법제론』. 서울: 홍익제.

김미곤·박능후·이현주·양시현·송인주·최현수. 2001. 『1차년도 소득인정액 시범사업에 관한 연구』. 서울: 한국보건사회연구원.

김미곤·박능후·이현주·양시현·최현수·임세희. 2003. 『2차년도 소득인정액 시범사업에 관한 연구』. 서울: 한국보건사회연구원.

김미곤·송치호·오지현·유현상. 2007. 소득인정액 개념을 적용한 지역별 빈곤현황 및 요인. 2006 한국복지패널 심층분석 보고서. 서울: 한국보건사회연구원.

김미곤·여유진·손창균·이봉주·강상경·안상훈·구인회·김태성·백학영·임세희·윤민석·지은정·유현상·김문길·서봉균·오지현·송치호·김계연. 2007. 2007 한국복지패널 기초분석 보고서. 서울: 한국보건사회연구원.

김미곤·여유진·양시현·강성호·김태완·이경민. 1999. 『1999년 최저생계비 계측조사 연구』. 서울: 한국보건사회연구원.

김미곤·여유진·이태진·양시현·최현수·김태완·박지혜·김용희·이선우·김진욱·석재은. 2004. 『2004년 최저생계비 계측조사 연구』. 서울: 한국보건사회연구원.

김상균·홍경준. 1997.「한국 복지체제는 지속가능한가: 공동체적 결속을 중심으로」,『사회복지연구』, 제10호, pp. 49-85.

김태성. 2003.『사회복지정책입문』. 서울: 청목출판사.

김태성·손병돈. 2002.『빈곤과 사회복지정책』. 서울: 청목출판사.

김혜경. 2006. "3세대가족과 핵가족의 각 세대별 인구사회학적 부양관련 태도 및 가족관계적 특성의 차이". 사회복지정책 제27집. pp. 55~77.

농림수산식품부. 2008. 2008년 농림수산식품 주요통계.

민승규·김용기·이갑수·김근영·손민중·양준호 외. 2006. 소득양극화의 현황과 원인. 서울: 삼성경제연구소.

박대식 외. 2006. 농촌사회의 양극화 실태와 정책과제. 서울: 한국농촌경제연구원.

보건복지가족부 보도자료. 2008년 11월 20일자.

보건복지가족부. 2008. 『2008년 국민기초생활보장사업 안내』.

보건복지부. 2006. 2006년 국민기초생활보장사업 안내.

보건복지부. 2008. 2008년 국민기초생활보장사업 안내.

보건복지부. 2008.『2007년 국민기초생활보장 수급자 현황』.

손병돈. 1998.「가족간 소득이전의 결정요인」. 서울대 박사학위 논문.

손병돈. 1999.「부모 부양의 동기와 재분배 효과」.『한국노년학』19권 2호.

여유진·김미곤·김수봉·손병돈·김수연·송연경. 2003. 『국민기초생활보장제도 부양의무자기준 개선방안』. 서울: 한국보건사회연구원.

여유진·김미곤·김태완·손창균·최현수·이선우·김문길·김계연·오지현·송치호·서봉균·유현상·김은정. 2007. 『2007년 최저생계비 계측조사 연구』. 서울: 한국보건사회연구원.

이창수·박범현·권오복. 2005. 『한·미 FTA가 한국 농업에 미치는 경제적 파급효과』. 서울: 대외경제정책연구원.

정경희·오영희·석재은·도세록·김찬우·이윤경·김희경. 2005. 2004년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사. 서울: 한국보건사회연구원.

진재문. 1999.「사회보장이전과 사적 이전의 관계에 관한 연구. 서울대 박사학위논문.

최경환. 2007.12. "농촌 사회안전망 정책의 선진화 과제" 『농촌복지정책의 문제와 과제』. 한국농촌경제연구원.

최낙균·이홍식 외. 2007. 『한·미 FTA 협상의 분야별 평가와 정책과제』. 서울: 대외경제정책연구원.

통계청. 2006. 농가경제조사.

통계청. 2008. 2008년 사회조사. 2008년 11월 26일 보도자료.

통계청. 전국가계조사. 각년도.

한국보건사회연구원·서울대 사회복지연구소. 2006. KOWEPS(한국복지패널조사) 1차년도 원자료.

한국보건사회연구원·서울대 사회복지연구소. 2007. KOWEPS(한국복지패널조사) 2차년도 원자료.

홍경준·이상은·김미곤. 2004. 『재산의 소득환산제에 관한 중장기 추진전략 연구』. 서울: TCG사회복지연구소.

[국외 문헌 및 참고자료]

Becker, Gary S. 1974. "A Theory of Social Interactions", Journal of Political Economy 82(6): 1063-93.

Cox, Donald. 1987. "Motives for Private Income Transfers", Journal of Political Economy 95(3): 508-46.

McGarry, Kathleen and Robert F. Schoeni. 1995. "Transfer Behavior in Health and Retirement Study: Measurement and the Redistribution of Resources within the Family", The Journal of Human Resources XXX,: S185.

Weisbrod, Burton, and Lee Hansen. 1968. An income-net worth approach to measuring economic welfare. American Economic Review. 58(5). 1315-1329.

David, M. & J. 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.

Van den Bosch, Karel, 1998. "Poverty and Assets in Belgium," Review of Income and Wealth, Blackwell Publishing, vol. 44(2), pages 215-28, June.

<부록>

■ 자문의견 및 반영내역서

1) 착수세미나

자문위원 의견		반영내용(보고서 페이지)	
1	세부적인 데이터 수집 방법은 무엇인가?	○	(1) 농촌경제 및 농가소득 변화: 농림수산식품부(2008), [농림수산식품 주요통계] (2) 기타 전국자료: 한국보건사회연구원, [한국복지패널조사]를 사용하였음.

2) 중간검토회의

자문위원 의견		반영내용	
1	농어촌 지역의 빈곤율에 대한 심층적 연구가 필요하다	○	제3장 제2절
2	농촌지역 토지가치 산정 방법	○	제5장 제3절
3	농촌지역의 명목상 가구원 수와 실제적 가구원 수의 차이가 나는데 이의 보정 방법이 필요하다	○	향후 심층 연구과제
4	휴농기의 농지 등 소득을 창출하지 못하는 재산이 존재하는데 이에 대한 내용을 반영하여야 한다	○	제5장 제3절
5	농어민이 기초생활수급자가 된다면 지역별 분류를 하여야 하는가 아니면 산업별 분류를 하여야 하는가?	○	분류목적에 따라 다름
6	소득평가제도에 적용되는 소득의 종류 파악(예를 들면 보육료)	○	제2장 제2절
7	농촌지역에서 승용차와 오토바이를 재산 환산제도에 포함시켜야 하는가?	○	제5장 제3절

3) 최종 결과발표회의

자문위원 의견		반영내용(보고서 페이지)	
1	연구결과 전체를 이해하기 쉽게 요약 정리할 필요가 있다	○	본론에 들어가기 전에, 37쪽 분량으로 연구결과 요약으로 정리하였음
2	정책건의를 일목요연하게 정리할 필요가 있다	○	정책건의를 절(7.2)로 독립시켜서 정리하였음

■ 공동(위촉)연구 참여내역

분야별 공동(위촉)연구 참여내역

구분	연구항목	서강대학교		용역기관	
		부 서 명	성명	기관명	성명
주관	◦ 총괄집필 ◦ 서론 ◦ 결론 및 정책제안	서강대학교	문진영		
	◦ 농어촌 빈곤 및 수급현황 ◦ 사각지대 원인 분석 ◦ 소득인정액제도 개선 ◦ 정책제안 및 건의서 작성	보건사회연구원	김미곤		
	◦ 농어촌기초보장제도 분석 ◦ 부양의무자기준 개선 ◦ 정책제안 및 건의서 작성	보건사회연구원	여유진		

주 의

1. 이 보고서는 농림수산식품부 농촌개발시험연구사업으로 한국농촌공사 농어촌연구원으로부터 연구비를 지원받아 서강대학교 산학협력단에서 수행한 연구보고서입니다.
2. 이 보고서의 내용은 연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.

■ 발 행 처

농어촌지역에 대한 기초생활보장제도 특례 개선방안 연구	
발 행	2008. 12
발행인	김 낙 수
발행처	서강대학교 산학협력단
주 소	서울특별시 마포구 신수동 1 서강대학교 전 화 02 - 705 - 8171 FAX 02 - 705 - 8671

■ 이책의 내용을 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
단, 이책의 출처를 명시하면 인용이 가능합니다.