연구보고서 2016-36

저소득층의 소득-자산분포를 통해 본 사회보장제도 재산기준의 개선 방향

강신욱 · 노대명 · 이소정 · 양난주 · 김근혜

KIHASA
한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Affairs

【책임연구자】
강신욱 한국보건사회연구원 연구위원

【주요 저서】

주요 소득보장정책의 효과성 평가 연구
한국보건사회연구원, 2015(공저)

소득불평등 심화의 원인과 분배구조 개선을 위한 정책 방향
한국보건사회연구원, 2014(공저)

【공동연구진】
노대명 한국보건사회연구원 연구위원
이소정 남서울대학교 노인복지학과 조교수
양난주 대구대학교 사회복지학과 부교수
김근혜 한국보건사회연구원 연구원

연구보고서 2016-36

저소득층의 소득-자산분포를 통해 본 사회보장제도 재산기준의 개선 방향

발 행 일	2016년 12월 31일
저 자	강 신 욱
발 행 인	김 상 호
발 행 처	한국보건사회연구원
주 소	[30147]세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전 화	대표전화: 044)287-8000
홈페이지	http://www.kihasa.re.kr
등 록	1994년 7월 1일(제8-142호)
인 쇄 처	고려씨엔피
가 격	8,000원

ⓒ 한국보건사회연구원 2016
ISBN 978-89-6827-397-1 93330

발간사

사회보장제도의 보장성을 강화하기 위해서는 사회적 보호가 필요한 계층이 누구인지와 그들의 욕구가 무엇인지를 정확히 파악하는 것이 우선되어야 한다. 그런 의미에서 사회보장제도의 대상자를 누구로 할지 설정하는 것은 제도 설계의 기본적 틀을 이룰 뿐만 아니라 제도의 효과에도 직접적으로 영향을 준다고 볼 수 있다. 소득기준과 자산기준은 사회보장제도의 대상자를 선정할 때 적용하는 두 가지 중심축이다.

이제까지 우리나라의 사회보장제도에 대한 연구를 살펴보면 소득기준선의 적절성에 대한 연구는 많았으나 자산기준의 적절성에 대한 심층적인 연구는 극히 제한적이었다. 특히 개별 제도가 아닌 다양한 제도 전반에 걸쳐 자산기준의 실태와 개선 방안을 논의했던 연구는 더욱 드물었던 것이 사실이다. 우리 연구원에서는 그간 축적된 가구의 소득 및 자산 관련 데이터 및 제도별 재산기준 적용 실태 등의 정보를 기초로 본격적으로 자산기준 관련 연구를 수행하게 되었다.이 연구의 책임을 맡은 강신욱 연구 위원과 연구에 참여한 원내외 연구진의 수고에 감사를 보낸다. 향후 개별 제도들의 자산기준 적용 방식을 개선하고 나아가 사회보장제도 전반의 설계 방식을 개선하는 데 이 연구가 중요한 단초가 되길 기대한다.

2016년 12월

한국보건사회연구원 원장

김 상 호

목 차

Abstract ····· 1
요약 ····· 3

제1장 서 론 ····· 7
제1절 문제 제기 ····· 9
제2절 연구의 방법과 구성 ····· 14

제2장 사회보장제도와 자산에 관한 이론적 검토 ····· 19
제1절 머리말 ····· 21
제2절 경제적 복지의 기준으로서의 소득과 자산 ····· 23
제3절 사회보장제도의 자격기준(eligibility)으로서의 자산 ····· 26
제4절 사회보장의 목적으로서의 자산 ····· 40
제5절 소결 ····· 48

제3장 소득 및 자산분포의 현황 ····· 51
제1절 분석 자료 및 방법 ····· 53
제2절 가구 자산분포 현황 ····· 55
제3절 한국의 자산분포 특징 ····· 76

제4장 주요 사회보장제도의 재산기준 적용 현황 ····· 89
제1절 사회보장제도의 재산기준 적용 방식 ····· 91
제2절 재산기준 유형별 사회보장제도의 분포 ····· 96

제3절 소득인정액 산정 방식과 자산기준 ····· 108
제4절 자산기준 적용의 문제점 ····· 113

제5장 자산기준 적용의 해외 사례: 영국 ····· 117
제1절 영국 사례에 대한 검토의 의의 ····· 119
제2절 영국 자산보유 실태 분석 ····· 121
제3절 영국 사회보장제도와 재산조사형 급여 ····· 139
제4절 영국 사회부조제도의 재산기준과 적용 ····· 161
제5절 영국 자산기준 운영의 특성과 시사점 ····· 171

제6장 자산기준 적용의 해외 사례: 호주 ····· 179
제1절 호주의 사회보장제도와 재산기준 ····· 181
제2절 호주 사회보장제도의 자산기준 적용 특징 ····· 196
제3절 호주 자재산기준제도의 주요 시사점 ····· 203

제7장 자산기준의 개선 방향 ····· 205
제1절 부채 공제의 실태와 개선 방안 ····· 207
제2절 자산의 소득환산 방식의 문제점과 대안 ····· 222
제3절 기본자산 공제선의 수준 조정과 적용 방식 개편 ····· 241

참고문헌 ····· 257

표 목차

〈표 3-1〉 지역별 연간 소득 및 자산의 평균 및 중위값 ····· 56
〈표 3-2〉 가구 내 가구주 보유분의 비중 ····· 58
〈표 3-3〉 가구주 연령대별 평균 소득 및 자산보유액 ····· 59
〈표 3-4〉 주요 소득 및 자산 범주 간 상관계수 ····· 63
〈표 3-5〉 시장소득 10개 분위별 평균 자산 보유액 ····· 64
〈표 3-6〉 시장소득 10개 분위별 자산구성의 특징 ····· 66
〈표 3-7〉 빈곤별 평균 소득 및 자산 ····· 67
〈표 3-8〉 소득 5분위 - 가구주 연령대별 소득 및 자산분포 ····· 70
〈표 3-9〉 빈곤지위 - 가구주 연령대별 소득 및 자산분포 ····· 73
〈표 3-10〉 순자산의 가구주 연령대별 분포 국제 비교(국가별 전체 평균=100) ····· 81
〈표 3-11〉 금융자산의 가구주 연령대별 상대비교(전 연령 평균=100) ····· 84
〈표 3-12〉 금융자산 중 전월세 보증금이 차지하는 비중 ····· 85
〈표 3-13〉 가구주 연령대별 금융자산의 분포 비교(한국 수정, 전 연령 평균=100) ····· 86
〈표 4-1〉 사회보장제도의 재산기준 적용 방식별 분포(2014년 기준) ····· 100
〈표 4-2〉 재산기준 적용 방식별 사회보장사업명(2014년 기준) ····· 101
〈표 4-3〉 재산기준 적용 방식별 예산 및 대상자 비중(2014년 기준) ····· 104
〈표 4-4〉 사회보장사업의 기능과 재산기준 적용 방식 분포 ····· 105
〈표 4-5〉 사회보장사업의 대상자 생애주기와 재산기준 적용 방식의 분포 ····· 107
〈표 4-6〉 주요 사회보장제도의 소득인정액 산정 방식 비교 ····· 111
〈표 5-1〉 영국의 시기별 가구 자산보유액 중위값(2006~2014) ····· 124
〈표 5-2〉 영국의 자산분위별 가구 비중과 중위값(2012~2014) ····· 125
〈표 5-3〉 영국의 자산유형별 지니계수(2006~2014) ····· 127
〈표 5-4〉 영국의 자산총규모와 연령에 따른 가구분포(2012~2014) ····· 130
〈표 5-5〉 영국 가구의 주택 소유(2006~2014) ····· 131
〈표 5-6〉 영국 주택보유 분포의 변화(1914~2010) ····· 132
〈표 5-7〉 영국의 주택대출금 중위값(2006~2014) ····· 134

〈표 5-8〉 영국의 주택대출금 순주택자산 중위값(2006~2014) ····· 134
〈표 5-9〉 영국의 연령대별 주택순자산 분위별 연령별 분포(2012~2014) ····· 139
〈표 5-10〉 영국의 사회보장급여별 지출과 수혜자 수(2009~2010) ····· 142
〈표 5-11〉 영국의 재산조사형 사회보장급여 특성 ····· 145
〈표 5-12〉 영국의 유니버설 크레디트(UC) 급여의 구성 ····· 152
〈표 5-13〉 연금 크레디트 급여 개요 ····· 154
〈표 5-14〉 영국의 지역주거수당 급여상한액(2016) ····· 157
〈표 5-15〉 영국의 주거급여의 구성 ····· 158
〈표 5-16〉 영국의 주거급여청구자 통계(2008~2016) ····· 159
〈표 5-17〉 재산조사형 사회보장급여의 재산기준 ····· 162
〈표 5-18〉 영국 소득지원급여(IS)에서 상정하는 자산수익률과 실제 이자율(1948~2008) ··· 175
〈표 6-1〉 호주의 주요 사회보장 급여 ····· 184
〈표 6-2〉 호주 주요 사회보장 급여의 자산기준선(2016. 7. 1.~9. 19.) ····· 190
〈표 6-3〉 호주 주요 사회보장 급여의 소득기준선(2016. 7. 1.~9. 19.) ····· 192
〈표 6-4〉 호주 사회보장급여의 자산기준선과 중위자산 비교(2012. 9. 20.~12. 31.) ··· 193
〈표 6-5〉 호주 주요 사회보장 급여의 소득기준선(2016. 7. 1.~9. 19.) ····· 195
〈표 7-1〉 지역별 가구규모별 자산과 부채 ····· 212
〈표 7-2〉 소득지위별 가구규모별 자산과 부채 ····· 213
〈표 7-3〉 부채공제와 기본공제에 따른 빈곤가구의 자산분포 변화 ····· 216
〈표 7-4〉 빈곤가구의 자산분포와 부채분포의 비교 ····· 218
〈표 7-5〉 주요 제도에서의 기본자산 공제한도 ····· 242
〈표 7-6〉 빈곤가구 중 주요 자산기준선별 기준 충족 가구 비율 ····· 243
〈표 7-7〉 빈곤가구 중 주거형태에 따른 자산기준 충족 가구 비율 ····· 244
〈표 7-8〉 빈곤가구의 소유 자산 분포와 기준선의 상대적 수준 ····· 246
〈표 7-9〉 주거급여의 지역별, 가구원수별 기준임대료(2016) ····· 250
〈표 7-10〉 기초보장제도 기본자산 공제한도의 변화 ····· 251

그림 목차

[그림 2-1] 사회보장의 이념과 운영원리에 따른 제도 유형 구분 ····· 29
[그림 3-1] 지역별 자산 구성 비교 ····· 57
[그림 3-2] 가구주 연령대별 소득 및 자산보유 수준 변화(30대=100) ····· 60
[그림 3-3] 가구주 연령대별 총자산 구성 ····· 61
[그림 3-4] 10분위별 소득 및 자산의 상대 비교(1분위=100) ····· 65
[그림 3-5] 빈곤 가구와 비빈곤 가구의 자산 구성 ····· 68
[그림 3-6] 소득 5분위 - 가구주 연령대별 소득 및 자산분포 ····· 72
[그림 3-7] 빈곤지위 - 가구주 연령대별 소득 및 자산분포 ····· 74
[그림 3-8] 주요 경제 협력 개발 기구(OECD) 국가들의 가구 평균 순자산액 비교(2010년 기준) ··· 78
[그림 3-9] 주요 경제 협력 개발 기구(OECD) 국가들의 가구 소득 대비 자산 비율 비교 ··· 79
[그림 3-10] 주요 경제 협력 개발 기구(OECD) 국가들의 주택소유율 비교 ····· 80
[그림 3-11] 주요 국가의 연령대별 순자산 중위값 비교(전체 연령평균=100) ····· 83
[그림 3-12] 연령대별 금융자산 비율 변화 추이(35~44세=100) ····· 87
[그림 4-1] 재산기준 적용에 따른 사회보장제도 유형화 ····· 96
[그림 4-2] 사회보장사업의 기능별 재산기준 적용 방식의 분포 ····· 106
[그림 4-3] 사회보장사업의 대상자 생애주기별 재산기준 적용 방식의 분포 ····· 107
[그림 5-1] 영국 가구 총자산의 구성(2012~2014) ····· 123
[그림 5-2] 영국의 소득분위별 자산 중위값(2010~2014) ····· 126
[그림 5-3] 영국의 가구유형별 가구 자산 중위값(2010~2012, 2012~2014) ····· 129
[그림 5-4] 영국의 주택 총가치 분위별 가구분포 비교(2006~2014) ····· 133
[그림 5-5] 영국의 소득분위별 주택소유율 비교(2006~2014) ····· 135
[그림 5-6] 영국의 소득분위별 주택소유자의 주택순자산 중위값(2006~2014) ····· 136
[그림 5-7] 영국의 소득분위별 전체 가구의 주택순자산 중위값 ····· 137
[그림 5-8] 영국의 가구유형별 주택소유율(2010~2014) ····· 138
[그림 5-9] 영국 사회보장급여별 재정 비중 ····· 143
[그림 5-10] 영국 사회보장급여의 수혜자 규모 비중 ····· 144

[그림 5-11] 영국 사회보장급여별 수혜자 규모 비교(2010~2011 기준) ····· 146
[그림 5-12] 영국 사회보장급여별 재정 규모 비교(2010~2011 기준) ····· 147
[그림 5-13] 재산조사형 급여 수급자 수 변화(1951~2010) ····· 148
[그림 5-14] 영국의 통합급여 유니버설 크레디트(Universal Credit) ····· 149
[그림 5-15] 연령별 영국의 주거급여 청구자 통계(2016. 5. 기준) ····· 160
[그림 5-16] 사회부조급여 자산기준 금액의 비교 ····· 172
[그림 5-17]소득지원급여(IS) 재산기준의 가치 추이(1948~2010) ····· 174
[그림 6-1] 호주의 소득 및 자산기준 적용 방식: 노령연금의 예 ····· 199
[그림 6-2] 호주 자산기준 적용 방식의 두 가지 예 ····· 200
[그림 7-1] 빈곤가구의 자산 및 부채의 분포 (2015년 기준) ····· 211
[그림 7-2] 자산의 소득환산 방식과 이중 기준선 방식 비교 ····· 231
[그림 7-3] 소득 간별 자산기준 차등화 방식과 자산의 소득환산 방식 비교 ····· 235
[그림 7-4] 빈곤층의 순자산 분포와 주요 기준선 ····· 247
[그림 7-5] 자가 거주 빈곤층의 주택자산 분포와 주요 기준선 ····· 248
[그림 7-6] 지역별 전세가격 변화(2015년 6월=100) ····· 251
[그림 7-7] 지역별 주택유형별 전세가격 연평균 증가율(2003~2015) ····· 252

Abstract

Improving means test of Social Security Benefits in Korea

The effect of social security system has closely related with the means test limits, especially in those countries where means test based benefits take major part of whole social benefits. The aim of this research is to suggest how to reform the asset test – asset limits and how to apply asset test criteria, based on the analysis of joint distribution of income and asset of low income class.

The main problems of asset test in Korean Social Security System can be summarized as follow: Most of social benefit based on means test has asset test regardless of its coverage. Most of benefits with asset test use asset-income conversion method. And the level of basic asset deduction which plays as substantial asset limit is so low that about half of the poor can not meet that criteria.

Because the current income-asset conversion system has some inefficiency problem and logical inconsistency, and play almost no practical role, it needs to be replaced with dual (income and asset) cut-off system. If that change cannot be expected in near future, some policy measure should be taken: Conversion rates, varying with asset types, should be

simplified. Housing assets- own house and deposits of rented house - should be taken separately with other asset, and more generous limit should be applied to them. Setting different asset limits according to income zone or beneficiary years, for example, could be an alternative for conversion rule. In case that the amount of benefit varies with recipients asset level, it is better to link asset level with payments than to convert asset to income. In setting asset limit, the size of household should be took into account. And indexing asset limit to major economic measure such as CPI is required to avoid lack in coverage of social benefits.

*key words: joint distribution of income and asset, asset test, asset-income conversion, dual cut-off, basic asset deduction

요 약

1. 연구의 배경 및 목적

한국의 사회보장제도가 지속적으로 확충되어 왔음에도 불구하고 여전히 사각지대가 존재한다는 지적 또한 많다. 이러한 문제가 발생하는 원인 가운데 하나는 사회보장제도의 대상자 선정기준, 즉 소득기준과 자산기준의 적절성에 있다고 볼 수 있다. 이에 본 연구에서는 그 가운데 특히 자산기준의 적용 방식과 수준이 논리적·현실적으로 타당한지 검토하고, 자산기준에 관한 제도적 개선 방안을 제시하고자 하였다.

용어의 혼란을 피하기 위해 본 연구에서는 자산(資産), 재산(財産), 부(富)등 다양한 용어로 사용되고 있는 것을 '자산'으로 지칭하였다. 이는 사회보장제도에서 means test가 전통적으로 소득조사(income test)와 자산조사(asset test)를 모두 포괄하는 개념으로 사용되고 있으며, 학계에서 'means test'를 주로 '재산조사'로 번역하는 데 따른 것이다. 요컨대 본 연구에서 재산은 소득과 자산을 포함하는 개념으로 사용하였고, 연구의 내용은 주로 자산기준에 초점을 맞추었다.

2. 주요 연구 결과

사회보장제도에서 자산조사는 주로 선별주의적 원칙에 근거하여 공공부조성 급여를 운영하는 경우에 주로 사용된다. 사회보장제도의 운영에서 자산보유는 양면성을 지닌다. 지원을 받을 만한 빈곤층(deserving poor)을 선별해 내는 기준이 되기도 하지만 위기 대응 능력을 높이기 위

해 자산축적을 지원하는 것이 사회보장제도의 주 영역이기도 하기 때문이다. 따라서 자산기준선을 적절하게 운영하는 것이 중요한 문제가 된다.

한편 자산기준을 적용하는 방식은 크게 소득기준과 자산기준을 별개로 적용하는 이중기준선 방식과, 자산을 소득으로 환산하여 소득 단일기준선을 운영하는 방식으로 구분된다. 각각의 논리적 장단점에도 불구하고 후자의 적용과 관련된 논란은 지속되어 왔다.

자산기준과 관련하여 한국의 사회보장제도가 갖는 문제는 자산기준의 수준과 관련된 문제와, 자산기준의 적용 방식과 관련된 문제로 구분하여 볼 수 있다. 특히 기초생활보장제도의 기본자산액 수준은 소득빈곤가구의 약 36.0%(비수도권)~46.7%(수도권)만을 대상자로 포함하고 있을 뿐이다. 자가에 거주하는 빈곤층의 경우 이 비율은 5% 미만(수도권)으로 떨어진다.

자산기준 부과 방식과 관련된 문제 가운데 대표적인 것은, 재산기준을 적용하는 제도 가운데 대부분이 자산기준을 부과하고 있고 자산기준을 부과하는 제도 가운데 다수가 소득인정액 방식, 즉 자산의 소득환산 방식을 적용하고 있다는 점이다. 자산의 소득환산 방식을 사용하는 제도는 본 연구의 검토 대상이었던 170개 제도 가운데 약 38.2%에 달하는 65개 제도였다. 가장 빈곤한 계층을 보호하기 위한 목적으로 설계된 국민기초생활보장제도의 자산기준 적용 방식인 소득인정액 방식이 중산층까지를 포괄하는 다수의 제도에 그대로 적용되고 있다는 점, 자산의 소득환산 방식이 제도별로 상이하고 매우 복잡하여 결과적으로 잠재적 복지대상자가 사회보장제도에 접근하기 어렵게 한다는 점 등은 작지 않은 문제이다. 자산의 소득환산 방식을 주거급여에 적용할 때 발생하는 논리적 모순은 시급히 해결해야 할 문제이다.

3. 결론 및 시사점

현행 사회보장제도에서 보유자산을 측정할 때 사용되는 것은 순자산이다. 순자산에 자산기준을 적용하는 것은 수급가구가 부채 증가를 통제할 유인을 약화한다는 점에서 개선이 필요하다. 부채의 공제한도를 제한하는 대신 기본자산공제한도를 상향 조정 하는 방안이나, 부채공제한도를 두지 않더라도 수급가구의 부채 관리를 강화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

자산의 소득환산 방식은 논리적으로나 현실적으로 그 근거가 취약하고 실제로 적용되는 가구도 많지 않아 실용성도 부족하다. 따라서 장기적으로는 자의 소득환산 방식을 폐지하고 소득과 자산에 대해 각각의 기준을 두는 이중기준선 방식으로 전환하는 것이 바람직하다. 다만 단기간 내에 폐지하는 것이 용이하지 않을 경우에는 우선적으로 다음과 같은 개선이 필요하다.

우선 자산 유형별로 차등화된 소득환산율을 단순화해야 할 것이다. 자산의 소득환산 방식 대신 수급 이력(기간)별로 자산기준을 차등화하거나 소득수준별로 자산기준을 차등화하는 방안을 대안으로 고려할 수 있다. 자산보유액이 급여의 수준에 직접 영향을 미치는 제도의 경우에는 자산을 소득으로 직접 환산하는 대신 영국이나 호주의 예처럼 자산보유액이 일정 수준 증가할 때마다 급여액이 일정 비율로 감소하는 방식을 채택하는 것이 더욱 단순하고 이해하기 쉬운 방법이 될 것이다.

기본자산공제한도를 현재보다 완화할 필요가 있다. 이때, 특히 주택자산과 주거용 자산을 다른 자산과 구분하는 것은 매우 중요하다. 영국이나 호주의 예처럼 자가에 대해서는 자산조사 대상에서 제외하지는 않더라도 주택 또는 주거용 자산에 대해 현재보다 훨씬 관대한 기준선을 적용하는

것이 바람직하다. 아울러 주거용 자산의 기준선을 정할 때에는 가구원수를 고려하여 차등화해야 할 것이다. 자산기준의 조정이 과거의 예와 같이 간헐적으로 이루어질 경우 자산기준의 적절성에 대한 논란은 피할 수 없다. 따라서 자산기준을 물가수준이나 주택가격 수준 등 주요 경제지표에 연동하여 주기적으로 변경하는 것이 바람직하다.

* 주요 용어: 소득-자산 결합분포, 자산기준, 자산의 소득환산 방식, 이중기준 방식, 기본자산액

제 1 장 서 론

제1절 문제 제기
제2절 연구의 방법과 구성

1 서 론

제1절 문제 제기

1. 사회보장제도의 사각지대와 재산기준

한국의 사회보장제도가 지난 1990년대 이후 지속적으로 확충되어 왔다는 점은 주지의 사실이다. 소득보장과 관련된 제도에 국한하더라도 「국민기초생활보장제도」(2000)와 「기초노령연금제도」(2008), 「근로장려세제」(2009) 등이 시행되었고 그 밖에도 대상자가 확대되거나 크고 작은 급여들이 신설되는 등의 발전이 지속적으로 이루어졌다. 그러나 현재의 사회보장제도의 효과에 대한 평가는 엇갈리고 있다. 이미 제도가 충분히 확충된 만큼 국민들의 체감도를 높이기 위한 정책들에 주목하여야 한다는 평가가 있는가 하면, 빈곤층 보호의 사각지대가 존재하는 것이 엄연한 현실이므로 이를 줄이기 위한 사회보장제도의 지속적인 개편과 확대가 필요하다는 주장도 존재한다.

다른 현실은 차치하더라도 핵심적 지표 가운데 하나인 빈곤율이 크게 줄지 않았다는 점을 통해 여전히 한국의 사회보장제도에 개선의 여지가 많음을 알 수 있다. 그간 다양한 사회보장제도들이 도입되고 확대되었음에도 불구하고 시장에서 발생하는 빈곤의 위험으로부터 국민들이 충분히 보호되지 못하고 있음을 의미하기 때문이다.

사회보장제도가 국민들을 사회적 위험으로부터 효과적으로 보호하고 있는지를 검토하려면 그 제도가 일차적으로 위험에 직면한 국민들 가운

데 얼마나 많은 수를 대상으로 설정하고 있는지를 확인해야 한다. 한 제도의 설계를 보면 그 제도가 보호를 필요로 하는 대상자를 충분히 포괄할 의도가 있었는지를 알 수 있다. 그런데 재산조사(means test)를 통해 대상자를 선정하는 제도가 다수인 한국의 사회보장제도하에서 대상자 포괄성을 일차적으로 규정하는 것은 재산기준선(means test limit), 즉 소득기준선(income limit)과 자산 기준선(asset limit)이다. 재산기준선이 낮다면, 즉 소득 수준과 자산보유 수준이 낮은 개인이나 가구만을 사회보장제도의 대상으로 삼는다면 제도적 지원이 필요한 계층 가운데 다수가 제도에서 배제될 것이다. 요컨대 재산기준의 문제는 사회보장제도의 대상자 포괄성과 직결되고 이는 나아가 그 제도의 효과에 밀접한 영향을 미치게 되는 것이다.

2. 자산기준과 관련된 선행 연구

재산기준제도가 갖는 이와 같은 한계에도 불구하고 이제까지의 연구나 제도를 둘러싼 정책적 논의는 주로 소득기준에 집중되어 왔던 것이 사실이다. 즉 재산기준을 형성하는 두 축 가운데 소득기준에 관한 논의는 다수 있었으나 자산기준과 관련된 논의는 국내에서 아직 많지 않은 편이다.

물론 사회보장제도가 일찍부터 발달한 국가의 경우 급여의 제공 방식을 둘러싼 비교 연구가 많았다. 예를 들어 판 우르숏과 쉘(van Oorshot and Schell, 1991)은 재산조사형 복지급여가 갖는 장단점을 상세하고도 근본적으로 검토한 바 있으며 생스베리와 모리슨즈(Sainsbury and Morissens, 2002)나 넬슨(Nelson.2007)은 최저소득을 보장하는 소득보장제도로서 사회보험 방식과 재산조사 방식이 주요 선진국에서 어떻게 배치되어 있는지를 비교한 바 있다. 그러나 이러한 연구들은 제도의 특성

에 대한 비교에 논의를 집중하고 있지 재산기준의 구체적 적용 방식이나 기준선(limit)의 수준을 직접적인 분석의 주 대상으로 삼고 있지는 않다. 분석의 수준과 관련된 연구는 특정 프로그램에서 재산기준선의 수준을 조정했을 때 그것이 기대한 효과를 얻는가에 대한 평가 연구에 집중되어 있다. 예를 들어 한라티(Hanratty, 2006)는 자산기준이나 보고의무를 개편한 것이 미국의 푸드스탬프 수급자의 접근성을 높이는 데 기여했는지를 분석하였고, 허스트와 질리악(Hurst and Ziliak, 2006)은 사회보장 급여의 자산기준을 조정한 것이 수급가구의 저축 유인을 높이는 데 기여했는지를 평가하였다.

자산기준에 대한 종합적 연구가 국내외를 불문하고 많지 않았던 것은 자산보유 실태를 보고하는 미시 자료가 충분히 축적되어 있지 않았던 사정과 무관하지 않다. 해외에서도 최근에 자산보유와 관련된 연구들이 (Eardley. et al., 1996; Jantti. et al., 2008; Andrews and Sanchez, 2011; Bonesmo, 2012) 발표되기 시작한 것은 룩셈부르크 자산조사데이터(Luxembourg Wealth Study dataset)가 구축되고 공개된 이후부터이다. 국내에서도 자산분포와 관련된 연구가 드물게 발표되었었으나 통계청에서 「가계금융복지조사」를 발표하기 시작한 이후에 소득-자산의 결합분포에 대한 연구(예: 전병유, 정준호, 2014)가 본격화되었다고 할 수 있다.

국내에서 사회보장제도의 자산기준과 관련된 연구가 집중되었던 분야는 주로 「국민기초생활보장제도」(이하 기초보장제도)의 대상자 선정기준과 관련된 논의였다. 그 이유는 공공부조제도가 다른 소득보장제도와 달리 엄격한 재산조사가 요구되는 제도이기 때문이다. 따라서 이 제도의 시행 초기부터 자산기준의 적절성에 대한 문제가 제기되었고(류정순, 2000), 제도의 부분적 혹은 전면적 개편이 있을 때마다 자산기준선과 관

련된 문제들이 논의된 바 있다(허선, 2002; 홍경준, 이상은, 김미곤, 2004; 여유진 2005; 허선, 김미곤, 유현상, 2009; 노대명 등, 2013).

기초보장제도의 자산기준은 다른 제도들에도 큰 영향을 미쳤다. 자산기준을 적용하는 큰 틀로서의 소득인정액 방식, 즉 자산의 소득환산 방식을 그대로 유지하면서 부분적인 자산보유 한도만을 조정하는 방식으로 차상위층 지원제도들의 자산기준이 설정되고 운영되었으며(강신욱, 노대명 등, 2015), 이 방식은 중산층까지를 포괄하는 다양한 제도들에도 적용되었다. 그 결과 기초보장제도의 자산기준 적용 방식에 대한 문제 제기들이 등장하기 시작했다. 이러한 논의들은 자산기준 적용 방식의 근본적 변화를 제안하는 내용을 담고 있거나(최성은, 2012; 한신실, 장동열, 2014), 기초보장제도의 자산기준 설계에 대한 구체적인 문제를 지적하면서 대안을 제시하고 있다(노대명 등, 2013; 정지운, 김성태, 임병인, 2015).

그런데 자산기준이 지닌 문제에 대한 국내의 논의는 다음과 같은 점을 충분히 반영하지 못하고 있다. 첫째, 기초보장제도의 자산기준선이 다른 제도들이 택하고 있는 자산기준선의 전범이 된 것이 사실이지만, 이미 더 폭넓은 계층까지도 포괄하는 사회보장제도들이 다수 도입된바 극빈층을 대상으로 하는 제도가 갖는 장단점이 중산층을 대상으로 하는 제도들에 그대로 나타나지 않을 수 있다는 점이다. 둘째, 이와 관련하여 다양한 제도들에서 사용되고 있는 재산기준의 적절성을 평가하기 위해서는 전체 소득계층에 대한 집단별 소득-자산 결합분포(joint distribution)에 대한 체계적 분석이 뒷받침될 필요가 있다는 점이다. 셋째, 무엇보다도 기초생활보장제도 자체가 2015년 7월을 기점으로 맞춤형 급여체계로 개편되었다는 점이다. 욕구별 급여체계하에서의 재산기준과 통합급여체계하에서의 자산기준은 그 원리에 있어서 차이가 나는 것이 불가피한 만큼 변화한 제도적 환경하에서 자산기준의 문제를 새롭게 검토해야 할 필요성이 생겼다.

3. 연구의 목적

본 연구는 이러한 문제의식하에 현행 사회보장제도들의 재산기준이 갖는 문제점을 검토하고 개선 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다. 재산기준에 문제가 있을 경우 사회보장제도의 보장성이 약해질 수 있다. 또한 제도의 대상이 되는 집단과 그렇지 않은 집단 사이에, 혹은 대상 집단 내에서 형평성의 문제가 발생할 수 있다. 또한 불합리한 재산기준은 과다한 행정비용을 발생시키고 제도에 대한 국민들의 이해도와 접근성을 떨어뜨릴 수 있다. 이 때문에 재산기준에 대한 체계적인 검토는 반드시 필요하다는 것이 본 연구의 기본적인 문제의식이다.

자산의 소득환산 방식을 채택하고 있는 대부분의 현행 제도들에서 자산기준과 소득기준은 복잡하게 얽혀 있어 분명히 구분되지 않고 있다. 따라서 본 연구는 주로 자산기준에 관한 논의에 집중하고자 한다. 그 이유는 앞서 언급하였듯이 소득기준과 관련된 논의는 이미 많이 이루어진 반면 자산기준의 문제는 실제로 사회보장제도의 포괄성에 적지 않은 영향을 미치면서도 깊이 논의되지 않은 문제이기 때문이다. 하지만 자산기준의 문제가 자산기준을 적용하는 방식의 문제부터 기준선의 구체적 수준을 어떻게 설정할 것인가의 문제까지 다양한 쟁점을 내포하는 만큼 자산기준의 문제는 전체 재산기준의 개선 방향을 설정하는 데 핵심적인 내용이 될 것이다.

본 연구에서 주목하고자 하는 자산기준의 문제는 크게 세 가지이다. 하나는 재산기준을 부과하는 것 자체의 타당성 문제이다. 모든 사회보험급여가 아닌 사회보장제도에 재산기준을 부과하는 것이 타당한지, 현재 재산기준이 부과된 제도와 그렇지 않은 제도들의 분포는 어떠한지 등을 검토할 필요가 있다. 둘째는 자산기준의 적용 방법의 적절성을 둘러싼 문제

이다. 단적으로 말해, 현재 각종 제도에서 광범위하게 사용되고 있는 자산의 소득환산 방식이 갖는 문제점과 개선안을 논의하고자 한다. 세 번째는 자산기준선의 구체적 수준, 즉 수급자와 비수급자를 가르는 자산보유 상한액을 설정하는 것과 관련된 문제이다.

제2절 연구의 방법과 구성

1. 연구 방법과 데이터

본 연구는 현행 주요 사회보장제도들의 재산기준, 특히 자산기준에 관한 연구이니만큼 다양한 제도 운영 실태에 대한 객관적 정보가 필요하다. 특히 제도별 자격기준선의 현황과 변화에 대한 정보가 필요하다. 이를 위해서 보건복지부를 비롯하여 각 제도 운영 주체가 발간한 제도별 시행 지침들(예: 보건복지부, 국민기초생활보장 사업안내, 각 연도)를 참고하였다. 개별 제도마다 재산기준을 적용하는 과정에는 세밀한 차이가 존재하지만 논점을 분명히 하기 위해 논의의 대상이 되지 않는 차이점들은 단순화하여 자산기준의 핵심적 구조만 비교할 것이다.

제도의 설계구조가 현실에서 어떤 효과를 낳고 어떤 문제를 일으키는지를 파악하려면 제도 설계의 내용을 소득과 자산의 분포에 대한 실태 분석과 함께 종합적으로 살펴보아야 한다. 본 연구에서는 주로 통계청 「가계금융복지조사」 2015년 원자료를 이용하여 가구가 얻는 소득과 가구가 보유한 자산 및 부채 실태를 분석할 것이다. 이 자료는 구체적인 제도별 선정기준에 관련된 모든 정보를 제공하고 있지는 않다.[1] 하지만 소득과

1) 대표적인 것이 가구원의 장애와 관련된 정보가 없다는 점이다. 또한 가구가 거주하는 지

자산 정보를 제공하는 다른 미시 자료(micro data)들에 비해 비교적 큰 표본을 갖고 있는 횡단면 자료라는 특징이 장점이라고 할 수 있다. 한편 자산보유 실태에 대해 국가 간에 개괄적 비교를 수행할 때에는 주요 국가의 자산분포에 대한 경제 협력 개발 기구(이하 OECD로 표기)의 집계 자료를 이용하였다.

또한 본 연구는 자산조사에 관한 외국의 사례를 참고하여 한국의 제도개선에 대한 시사점을 얻고자 하였다. 이를 위해 재산조사 방식의 사회보장 급여가 큰 비중을 차지하는 두 국가인 영국과 호주의 사례를 참고하였다.

2. 연구의 구성

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 먼저 다음 2장에서는 재산기준, 특히 자산기준의 적용과 관련된 이론적 논의를 진행한다. 무엇보다 먼저 소득, 자산, 부, 재산 등의 용어와 개념이 어떻게 혼용되어 사용되는지, 각각의 의미는 어떻게 다른지를 검토한 후, 사회보장제도에서 자산기준이 갖는 양면적 성격에 대해 언급할 것이다. 사회보장제도는 자산축적을 권장하기도 하고 일정 수준 이상의 자산보유자를 대상에서 제외시키기도 한다. 이러한 특성이 사회보장제도를 설계하고 운영하는 데 어떻게 반영되는지를 개괄할 것이다.

3장은 한국의 소득과 자산보유 실태에 대한 실증분석이다. 즉 한국의 소득-자산 결합분포에 대한 분석인데, 특히 지역별, 연령별, 소득계층별 자산분포의 실태에 대해 살펴보고 주요한 특징을 포착할 것이다. 이 분석의 내용은 이후 7장의 논의와 함께 자산기준 개선의 실증적 근거를 제공

역 구분이 수도권과 비수도권으로만 되어 있어, 사회보장제도의 운영에 적용되는 구분(대도시, 중소 도시, 농어촌)과 일치하지 않는다는 한계도 있다.

할 것이다.

4장은 실제로 한국의 사회보장제도들이 자산기준을 어떻게 운영하고 있는지 실태를 분석하고 그 문제점을 정리한다. 이를 위해 300개 주요 사회보장제도들의 2014년 운영 실태를 검토하고, 그 가운데 170개 제도들의 자산기준 적용 방식을 유형화한 후 문제점들을 지적할 것이다. 이 문제점들은 이후 7장에서 논의될 쟁점이 된다.

구체적인 제도 개선 방향을 논의하기에 앞서 5장과 6장에서는 각각 영국과 호주의 사례를 검토한다. 이 두 나라는 이른바 영미형 복지 체제의 대표적인 국가로서 잔여주의적, 선별주의적 복지제도를 운영하는 나라이다. 복지급여의 대상자를 선정하는 데 재산조사에 의존하는 정도가 크며, 따라서 자산조사 방식이나 기준에 대한 논의의 역사도 길다. 그 구체적인 내용들을 검토함으로써 한국의 제도 개선에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

7장은 이 연구의 결론에 해당되는 장으로서 사회보장제도의 자산기준 개선 방안을 크게 부채공제 방식의 문제, 자산의 소득환산 방식의 문제, 그리고 기본재산액의 수준에 관한 문제로 나누어 논의할 것이다.

3. 용어 사용 관련 전제

다음 2장에서 본격적으로 다루겠지만 자산 또는 재산이란 표현은 그 정확한 의미 구분 없이 혼용되고 있다. 따라서 본격적인 논의에 앞서 주요 용어의 사용에 대해 미리 언급할 필요가 있다.

사전적 정의에 따르면 재산조사급여(means tested benefit)란 "소득 및/또는 자본(capital)등 자원(resources)을 정해진 수준 이하로 보유하고 있는 시민들에게 지급되는 급여"이다(Alcock, 2002). 'Means test'

를 '재산조사'로 옮긴다면 이때 재산은 소득(income)과 자산(asset, 위의 인용문에서는 capital은 자산과 동일한 의미)을 모두 포괄하는 개념이다. 이에 따라 이 연구 전체를 통해 자산과 재산을 구분하여 사용하고자 한다. 즉 자산(asset)은 부동산, 금융자산, 동산 등 저량(貯量, stock)의 형태를 띤 경제적 자원을 의미하고, 재산은 자산뿐만 아니라 소득과 같은 유량(流量, flow) 형태의 경제적 자원까지도 포함하는 개념으로 사용할 것이다.

본 연구의 이러한 용어 사용법이 다소 혼란을 불러일으킬 수 있다. 자산기준과 관련된 다수의 자료들, 특히 정부 발간 자료들에서 asset을 '재산'으로 사용하는 경우가 많기 때문이다. 대표적인 것이 보건복지부의 『국민기초생활보장제도 사업안내』이다. 물론 「가계금융복지조사」처럼 'asset'을 '자산'으로 옮기고 있는 공적 자료들도 있다. 이러한 용어 혼용으로 인한 혼란이 있을 수 있으나, 본 연구에서는 용어의 일관된 사용이 오히려 혼동을 줄일 수 있는 방법이라고 판단하여 'asset'을 '자산'으로, 'means'를 '재산'으로 표현하기로 한다. 따라서 각종 자료에서 실질적으로는 자산을 의미하면서도 '재산'이라고 표현된 것을 모두 '자산'이라고 수정하여 표기할 것이다.

제 2 장

사회보장제도와 자산에 관한 이론적 검토

제1절 머리말
제2절 경제적 복지의 기준으로서의 소득과 자산
제3절 사회보장제도의 자격기준(eligibility)으로서의 자산
제4절 사회보장의 목적으로서의 자산
제5절 소결

2 사회보장제도와 자산에 관한 이론적 검토

제1절 머리말

우리나라는 빈곤제도의 자격기준 판정 시 저량으로서의 자산을 유량으로서의 소득으로 환산해 자산기준을 비교적 엄격하게 적용하는 국가이다. 국민기초생활보장제도의 수급자격 요건 선정 시 적용되는 이러한 '소득인정액' 기준은 특히 빈곤판정뿐만 아니라 여타 사회보장제도 및 사회서비스의 대상자를 판정하는 기준에도 널리 적용되고 있기 때문에 정책적 파급력이 매우 크다. 그러나 아직 사회보장정책에서 자산기준을 적용해야 하는 이론적·논리적 정당성에 대한 검토와 사회적 논의는 충분히 이루어지지 않았을 뿐만 아니라 각 제도가 갖는 특성 및 목적과의 정합성을 고려한 적절한 자산기준 적용 방식 등에 대한 충분한 검토도 이루어지지 않았다.

이 장에서는 광의의 사회보장제도 일반에서 자산(부)기준의 적용과 관련된 개념, 이론, 사례, 쟁점에 대한 검토를 통해 향후 사회보장제도에서 자산을 어떠한 방식으로 적용 및 고려해야 하는지에 관한 이론적·철학적 토대를 제시하고자 한다.

이를 위해 경제적 복지의 평가 기준으로서 자산의 개념과 유용성에 대해 검토하고 자산이 현대 자본주의사회에서 차지하는 의미와 위상에 대한 정리를 통해 사회보장제도에서 자산이 갖는 의미와 중요성에 대한 논점을 도출하고자 한다.

사회보장제도에서 자산과 관련된 쟁점은 크게 두 가지 경우로 정리될

수 있다. 우선 사회보장제도 운영의 기술적인 요소로서, 사회보장수급자격과 관련된 기준으로 소득과 함께 자산을 고려하는 경우이다. 사회보장제도에서 무기여 형태의 선별적 제도는 어떤 대상자에게 수급자격 요건을 줄 것인가와 관련된 고민과 사회적 논의를 수반하는데 이때 소득과 함께 자산을 개인 및 가구의 중요한 경제적 복지 수준 판정 요소로 활용해야 한다는 데에는 대부분 이견이 없다. 그러나 속성이 다른 소득과 자산을 어떤 방식으로 사회보장제도 내에서 동시에 고려해야 하는지에 관해서는 논쟁이 제기되어 왔으며 현재 대표적으로 이중기준선 방식과 자산의 소득환산 방식 등 두 가지 방식이 사회보장제도 내에서 수용되고 있다. 이와 관련해 본 장에서는 사회보장제도 수급자격 관련 기준으로서 자산이 등장하게 된 역사적 배경과 오늘날 재산이 더욱 중요하게 간주될 수밖에 없는 맥락 등을 짚어 보고 사회보장제도 수급자격을 결정함에 있어 자산이 반영되는 상이한 방식과 관련 논점 및 이론에 대해 정리한 후 구체적인 자산기준 반영 정책 사례를 국가별로 살펴보도록 하겠다.

두 번째로, 자산은 사회보장제도의 자격기준일 뿐만 아니라 그 자체로 사회보장의 개입 대상이자 목표가 되기도 하는데 과거에 비해 오늘날 이러한 경향성이 더욱 두드러지게 나타나는 것을 볼 수 있다. 그 이유는 자산불평등 혹은 부의 불평등 양상이 이전과는 다르게 계층 및 빈곤의 재생산에 큰 영향을 미친다는 주장이 제기되고 있기 때문이며 이에 대한 실증분석이 전무했던 과거에 비해 오늘날은 과학적이고 실증적인 분석에 근거해 자산이 수행하는 사회적 기능을 밝히는 연구들이 많이 발표되었기 때문이다. 따라서 비록 소득중심적 사회보장제도에 비해 그 규모나 사례가 희소하지만 본 장에서 자산불평등 혹은 자산빈곤에 대한 사회보장제도 개입의 맥락과 이유에 대해 정리해 보고 관련 정책 사례를 검토하도록 하겠다.

제2절 경제적 복지의 기준으로서의 소득과 자산

개인이나 가구의 경제적 복지(economic welfare) 수준을 나타내는 지표는 소득, 소비, 부(wealth)등으로 구분된다. 그러나 일반적으로 소득에 비해 소비와 부는 부차적으로 간주되는 경향이 있다. 그 이유는 소득이 개인이나 가구의 자원에 대한 직접적인 통제권을 보여 주기 때문이다. 소득과 소비를 비교했을 때 소비는 자원을 활용해 개인 혹은 가구의 욕구를 충족한 상태를 나타낸다는 점에서 오히려 욕구의 '잠재적 실현'에 불과한 소득에 비해 개인이나 가구의 경제적 복지 상태를 더 잘 나타낼 수 있는 지표라는 주장이 있다. 그러나 소비는 선택이나 기호에 좌우될 수 있는 속성을 갖고 있다는 점에서 선호의 동일성 혹은 선호에 대한 정보의 완전성을 충족하지 못하며 따라서 사회정책에서는 소비에 비해 소득이 비교우위를 갖는다.

어느 경우가 되었든 소득과 소비는 자원에 대한 통제력이냐, 아니면 욕구를 충족하기 위한 자원의 실현이냐는 측면에서 명확한 간극을 가지고 있다. 반면 소득과 자산, 부(재산)는 모두 아직 실현되지 않은 자원에 대한 잠재적 통제력이라는 측면에서 동일하며 소비에 비해 사회정책의 영역에서 어떠한 방식으로든 보편적으로 수용되고 있다. 사회정책에서 부가 갖는 중요성은 부의 축적과 집중이 더욱 심화되고 있는 현대사회에서 새롭게 강조되고 있다. 특히 부(wealth)는 그 속성상 소득으로 포착할 수 없는 또 다른 측면을 보여준다는 점에서 연구자들의 주목을 받는다. 부의 불평등을 분석한 다수의 연구에서 부는 소득과 그 속성과 기능에서 차이가 있음이 제기되고 있다.

경제학에서는 양(量)의 개념을 저량(stock)과 유량(flow)로 구분한다. 저량은 어떤 일정한 시점에서의 양을 나타내는 개념인 반면, 유량은 일정

한 기간 동안의 변화량을 나타내는 개념이다(장민수 등, 2009). 부는 저량의 개념으로 일정한 시점에서의 축적된 양인 반면 소득은 특정 기간 동안 가치의 변화량이라는 유량이라는 측면에서 부와 소득은 그 속성이 다르다. 또한 그 기능에 있어서도 소득은 개인이나 가구의 욕구의 실현, 소비의 원천이라는 차원을 가지고 있는 반면 부는 경제 위기 시 유동성의 제공, 권력의 분배 기제, 계급 재생산의 기제 등의 기능을 포함하고 있다는 측면에서도 차이가 있다.

한편 부(wealth)라는 개념은 재산(property), 자산(asset) 등과 혼용되어 사용되고 있으며 명확한 개념 정의가 이루어지지 않고 있다. 이는 소득에 대한 개념 정의가 매우 명확할 뿐만 아니라 소득의 하위 유형에 대한 분류도 매우 체계적이고 세분화되어 있는 것과 대조적이다. 부와 재산, 자산 간 개념 구분을 위해 먼저 사전적으로 정의된 개념을 살펴보면 다음과 같다.

사전적으로 부는 "특정한 경제 주체가 가지고 있는 재산의 전체"로 정의되어 있다. 반면 재산(property)은 "재화와 자산을 통틀어 이르는 말. 개인, 단체, 국가가 소유하는 토지, 가옥, 가구, 금전, 귀금속 따위의 금전적 가치가 있는 것"을 의미하는 것으로 정의되어 있으며 법률적으로는 동산, 부동산 외에 금전적 가치를 지니는 권리 및 의무의 총체로서 적극적 재산인 자산 이외에 소극적 재산인 부채를 포함하는 경우도 있는 것으로 정의되고 있다. 마지막으로 사전에 등재된 자산의 정의는 "개인이나 법인이 소유하고 있는 경제적 가치가 있는 유형·무형의 재산", "소득을 축적한 것"으로 정의되고 있으며 법률적으로는 "유형 또는 무형의 유가물로서 부채의 담보가 될 수 있는 것"으로 정의되고 있다[3].

이와 같은 사전적 정의를 통해서도 부와 재산, 자산의 개념이 명확히

3) 국립국어원.(http://stdweb2.korean.go.kr/search/View.jsp 2016.10.11. 인출)

구별되는 것은 아니다. 부에 대한 분석을 수행한 외국의 문헌에서는 부의 개념이 '순가치(net worth)'로 표현되는데 여기서 순가치는 전체 자산에서 부채를 뺀 순 자산을 의미한다. 핀코우(Pinkow, 2012) 등은 부의 구성 요소를 다음과 같은 세 가지로 정의했다. 첫째, 비금융자산(non-financial assets)인데 여기에는 주택을 비롯한 부동산과 자동차 등 비금전적 물질자산이 포함된다. 둘째는 금융자산(financial assets)인데 여기에는 저축, 채권, 주식 등과 같은 금전적 자산이 해당된다. 부의 세 번째 구성요소는 담보부대출, 신용대출 등을 포함하는 부채이다.

또한 울프(Wolff, 2002, p. 260)는 부를 매매 가능한 부(marketable wealth)와 축적된 부(augmented wealth=marketable wealth+연금+사회보장비)로 구분하기도 하고(Wolff, 1996, p. 434), 개인 차원의 부(private wealth)와 사회보장 및 사회안전망을 포함하는 사회적 차원의 부(social wealth)로 구별하기도 한다(Wolff, 2006). 종합해 보면 부는 비금융자산, 금융자산과 부채로 구성되며 비금융자산과 금융자산의 합에서 부채를 뺀 것이 부의 불평등 분석에서 자주 사용되는 순가치(net worth)의 개념이다. 요컨대 부(wealth) 또는 가치(worth)란 자산(asset)과 동일한 의미로 사용되고 있으며, 자산에서 부채를 제외한 것을 순가치(net worth) 혹은 순자산(net asset)이라고 볼 수 있다.

제3절 사회보장제도의 자격기준(eligibility)으로서의 자산

1. 역사적 맥락과 현재적 의의

자산이 사회보장제도에서 활용되는 첫 번째 유형은 사회보장의 자격기준으로 간주되는 경우이다. 사회보장의 자격기준, 즉 사회보장제도의 대상은 누구인가에 관한 문제는 사회정책의 가장 핵심적인 이슈로 대두되어 왔는데 이는 곧 제한된 사회자원을 누구에게 할당할 것인가의 문제와 일맥상통하기 때문이다. 이러한 이슈를 길버트와 테럴(Gilbert & Terrell, 2010)은 사회복지급여의 할당 원칙(social allocation)이라고 정의했다.

누가 사회보장의 혜택을 받을 것인가, 그 자격 조건을 어떻게 규정할 것인가는 오늘날의 사회보장제도와 관련해서도 중요한 이슈이지만 그 역사적 뿌리는 공공부조의 탄생기인 엘리자베스의 구빈법 시대로 거슬러 올라간다. 최초의 공공부조제도인 1601년 영국의 「구빈법」은 빈민을 근로능력이 있는 빈민, 근로능력이 없는 빈민, 빈곤한 아동으로 구분했으며 근로능력이 있는 빈민의 경우 작업장(workhouse)에 수용함으로써 공공부조의 수급자격에 선별성이 있어야 함을 보여 주는 역사적 근원을 형성하였다. 이후 1834년 신빈민법으로 이어지며 열등처우의 원칙(less eligibility)과 작업장 활용의 원칙(workhouse test) 등 수급자격 및 수준이 한층 더 선별적으로 강화되었으며 이러한 원칙은 오늘날의 국가별 공공부조제도로 이어져 근대적 재산조사의 근원이 되었다. 여기에는 빈곤을 개인의 탓으로 돌리고 근로능력이 있는 빈민은 수급의 대가로 가혹한 작업을 수행하게 함으로써 국가의 책임을 최소화하고자 하는 선별주의적 원칙이 내재되어 있다. 이는 국가에 의한 구호를 최소화하는것으로 오늘날 선

별성의 원칙, 개별능력 우선활용의 원칙, 보충성의 원칙 등 공공부조의 원칙으로 이어진다. '선별성의 원칙'은 공공부조가 재산조사에 의해 결정되는 개인적인 욕구를 토대로 제한적으로 활용됨을 의미하며 '개별능력 우선활용의 원칙'에서 개별능력이란 자신의 근로능력, 자기 자신 및 가족의 소득 및 자산, 부양의무자의 부양능력 등을 의미한다. '보충성의 원칙' 개별능력을 우선적으로 활용한 이후에도 최저생활수준에 못 미칠 때 그 부족한 부분만을 보충하여 급여하는 원리이다. 이러한 공공부조의 원칙을 실현하기 위해 요구되는 것이 재산조사이다.

오늘날, 보다 넓은 관점에서 사회보장제도 할당의 원리로 재산조사가 중요하게 대두되는 배경에는 선별주의와 보편주의라는 사회보장의 두 가지 상충적(trade-off)인 원리가 자리 잡고 있다. 아래 제시된 [그림 2-1]과 같이 사회보장제도는 보편주의와 선별주의라는 이념적 스펙트럼과 기여, 무기여 등 제도 운영 원리에 따라 몇 가지 유형으로 구분될 수 있다. 기여의 방식에 의한 사회보장제도 운영은 가입자의 기여(보험료)를 핵심 재원으로 삼고 있으며 수급자격 역시 기여로부터 도출되는 일종의 재산권적 권리이며 따라서 재산조사와 같은 선별 방식은 불필요하다. 누구나 사회보장의 대상이 될 수 있다는 점에서 보편주의적이지만 급여는 기여에 근거하며 기여는 일반적으로 소득비례적이기 때문에 직접적으로 재분배적이지 않으며 사회계층을 유지하는데 기여한다. 이러한 방식에 의해 운영되는 사회보장제도로 사회보험제도가 대표적이며 티트머스(Titmuss)의 산업성취 모형 혹은 에스핑 엔더슨(Esping-Andersen)의 조합주의 복지국가모형에 속하는 국가에서 선호하는 사회보장 운영 방식이다. 무기여의 방식으로 운영되는 사회보장제도는 기여에 의한 사회보장제도와 같은 재산권적 권리가 수반되지 않기 때문에 필연적으로 대상자의 자격기준을 별도로 규정해야 하는 문제에 직면하게 된다. 특히 무기

여에 의한 제도는 대부분의 경우 일반 조세를 재원으로 삼기 때문에 사회적 자원의 배분을 위한 정당한 명분이 무엇보다 중요하게 제기된다. 여기서 두 가지 상이한 방식을 적용할 수 있는데 한 가지는 자격기준을 인구학적 조건에 국한하는 방식이며 다른 한 가지는 재산조사를 통해 사회보장제도의 수급자격 요건을 엄밀하게 판정해 내는 방식이다. 사회보장 자격요건으로서 인구학적 조건은 일종의 시민권적 권리이며 따라서 보편주의적이다. 각종 사회수당이 이에 해당되는 정책 사례이며 일반적으로 보편주의적인 복지국가에서 이러한 정책 유형을 빈번하게 발견할 수 있다. 반면 재산조사에 의한 공공부조제도는 같은 무기여 방식이지만 인구학적 조건에 의한 사회수당과 매우 상이한 속성을 갖는다. 재산조사의 사전적 정의는 "공공부조의 자격조건을 결정하기 위해 개인 또는 가구의 소득과 자산을 중심으로 재정적 상태를 검증하는 것"이다. 실제 정책적으로 활용되는 재산조사의 의미는 여기서 한걸음 나아가 "개인 혹은 가구의 소득과 자산뿐만 아니라 기타 활용 가능한 모든 자산, 예를 들어 친인척 등으로부터의 사적 이전까지도 포함한 조사"로 적용되고 있다(최현수 등, 2007, p.35).

재산조사에 의한 자격요건은 제한된 사회자원으로 대상 효율성(target efficiency)이 가장 높은 정책을 추구할 수 있다는 이점을 갖지만 선별적이며 대상자들에게 낙인과 수치심을 수반한다.

정리하면, 재산조사(means-test) 무기여 방식의 사회보장제도 가운데 선별적인 이념에 근거한 복지제도의 중요한 자격요건 판별 수단으로서 일반적으로 공공부조제도의 대상자 선정기준으로 활용 되고 있다(Biggs, 2011). 다만 무기여 방식의 사회보장제도 대상자 선별 과정에서 통상적으로 다른 국가들은 소득(income)을 가장 중요한 수단으로 고려하는 반면 우리나라는 그에 못지않은 비중을 자산조사에 부여한다고 할 수 있다.

[그림 2-1] 사회보장의 이념과 운영원리에 따른 제도 유형 구분

<table>
<tr><th>이념</th><th colspan="2">운영 원리(자격기준)</th><th>제도</th></tr>
<tr><td>보편주의</td><td colspan="2">기여(보험료)</td><td>사회보험</td></tr>
<tr><td rowspan="2">선별주의</td><td rowspan="2">무기여</td><td>(인구학적 조건)</td><td>사회수당</td></tr>
<tr><td>(재산 조건)</td><td>공공부조</td></tr>
</table>

한편 현대사회로 접어들면서 사회보장의 자격요건 판별기준으로서 재산조사가 차지하는 중요성은 더욱 부각되고 있다. 그 배경에는 현대사회의 다양한 변화가 자리 잡고 있는데 우선 인구고령화 등으로 인한 사회보장 지출의 증가에 따른 재정의 보다 효율적인 활용의 필요성이 대두된 요인이 있으며 신자유주의적인 세계경제질서 재편과 불평등 및 양극화 경향이 심화되는 가운데 자산(부)의 불평등이 가구의 경제적 복지에서 차지하는 의미가 더욱 증가했기 때문이다.

서구사회에서 복지국가가 위기를 맞이한 1990년대 이후 대부분의 복지국가에서는 수급자의 범위를 축소하거나 사회보장제도의 목표효율성을 높이는 방향으로 제도 개편을 진행하였는데 이러한 맥락에서 사회보장제도의 자격기준으로 재산조사에 대한 관심이 증가하고 있다(정인영, 2007, p. 7). 우리나라는 1997년 외환위기 이후 각종 사회보장제도가 본격적으로 확충되기 시작했지만 제도 도입과 동시에 병행된 신자유주의적 구조로의 재편은 제도의 효율성에 대한 논의를 더욱 중요하게 부각하였으며 저출산·고령화, 가구 빈곤 및 경제적 불안정성이 증대되어 선별주의적 복지전략과 공공부조의 중요성을 더욱 강조하게 되었다. 1997년 외환위기 이후 지난 20여 년간 우리나라의 복지제도는 급속도로 확충되었는데 뒤늦은 사회보장의 확충과 사회보장에 대한 사회적 합의의 부재, 부족

한 재원은 제도의 광범한 사각지대를 출현시켰으며 이는 기여의 원리에 입각한 사회보험제도의 확충 및 대상자 확대보다 일반재원에 의한 무기여 방식의 제도를 더욱 선호하게 만드는 요인이 되었다. 가령, 세계에서 가장 높은 노인빈곤율이라는 현실에 직면해 사회보험 방식의 국민연금제도 확충의 노선보다 기초노령연금이나 기초연금과 같이 선별적인 사회수당 혹은 국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 검토와 같은 공공부조에 더욱 집중하는 현상을 보인다. 이처럼 서구 복지국가뿐만 아니라 우리사회에서도 기여보다 무기여에 의한 사회보장제도가 갖는 중요성에 더욱 무게가 실리고 있는 가운데 재산조사가 우리나라 사회보장에서 차지하는 위치 또한 더욱 중요해질 수 밖에 없다.

더욱이 우리나라에서 사회보장 자격요건 판단 기준으로서 자산이 중요시되는 맥락의 근거는 보수와 진보 모두에서 나름의 이유로 자산의 중요성에 동의하기 때문이다. 우선 보수적 관점에서는 제도의 지속가능성(sustainability)을 중요시하기 때문에 사회보장의 기준으로 자산의 중요성에 동의한다. 특히 기여에 의한 제도가 아닌 무기여 방식에 의한 공공부조제도는 정부의 일반예산에서 재원이 충당되기 때문에 제도의 효율적 운영과 재정부담 감소에 초점을 둘 수밖에 없으며 이러한 관점에서는 자산을 포함한 엄격한 수급자 선정 방식의 일환으로 재산조사에 대한 고려가 중요하게 부각된다.

또 다른 관점에서는 제도의 수급형평성을 중요시하는 측면에서 자산을 고려하는 관점이다(허선, 2002; 김미곤 등, 2003; 여유진 등, 2011). 이러한 관점에서 자산은 '개별가구의 능력을 나타내는 지표'이며 개인 및 가구마다 자산을 보유하고 있는 수준이 다른데 이 점을 제도적으로 고려하지 않는 것은 형평성에 어긋난다는 관점이다. 여기서 중요한 것은 수급자격요건으로 자산을 고려한다는 사실이 아니라 어떤 원칙에 입각해 자

산을 고려하는가의 문제이다. 공공부조제도는 수급자의 능력을 최대한 활용하여 노력하는 것을 전제로 급여를 제공하는 '보충성 원칙'과 국민이 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있어야 한다는 '최저생활보장 원칙' 등 서로 상충되는(trade-off) 원칙을 모두 내포하고 있다. 전자는 경제적 효율성의 관점에서 중요하며 후자는 사회적 적절성의 관점과 관련된다. 어떤 관점을 중요시하느냐에 따라 자산기준을 제도적으로 반영하는 정도에 대한 사회적 합의의 수준이 달라질 것이다. 즉, 사회적 적절성을 경제적 효율성에 비해 중요시하면 자산기준이 다소 높게 설정되는 선에서 사회적 합의가 이루어진다는 것이다(여유진, 2011, p. 28).

궁극적으로 사회보장의 수급자격 기준으로 자산을 고려한다는 것은 욕구를 선별해내기 위한 기준으로서 소득뿐만 아니라 자산까지 고려하는 것이 가장 합리적인 방법으로 간주되기 때문이다.

2. 사회보장제도의 자산기준 반영 방식과 정책 사례

사회보장제도에 자산기준을 반영함에 있어 야기되는 문제는 앞서 논의했듯 소득과 자산이 갖는 속성의 차이에서 비롯된다. 소득에 못지않게 자산의 원천 역시 다양하며 특히 저량으로서의 속성은 소득과 동시에 사회보장제도의 자격기준으로 활용됨에 있어 많은 논란을 야기한다.

사회보장제도의 수급자격 기준으로 자산을 반영하는 방식은 크게 '이중기준선'과 '자산의 소득환산 방식' 등 두 가지로 구분된다. 이하에서는 각 방식의 내용과 논리적·이론적 근거에 대해 살펴보고 관련 논점을 제시하도록 하겠다.

가. 이중기준선 방식

이중기준선(dual cut-off)방식은 소득기준과 자산기준을 각각 적용해 개별가구의 소득과 자산이 각각 일정 기준 이하일 경우 자격요건을 만족시키는 방식을 의미한다. 따라서 이중기준선 방식으로 수급자를 선정할 경우 가구가 보유하고 있는 자산의 수준이 대상자 선정 시에만 영향을 미치고 급여수준에는 영향을 미치지 않는다.

우리나라를 제외한 다수의 복지국가에서 사회보장 자격요건을 결정하기 위해 자산을 이용한 이중기준선 방식을 사용하는데 이는 대부분의 국가들이 소득 이외에 '자산'이 갖는 가치와 중요성을 인정하고 이를 제도적으로 반영하고자 함을 보여 주는 것이다. 우리나라도 생활보호제도에서는 이러한 방식을 적용하였으나 형평성 등의 문제로 국민기초생활보장제도에서는 이중기준선 방식이 아닌 자산의 소득환산 방식으로 전환하였다.

많은 국가들이 이중기준선 방식을 활용하는 가장 큰 이유는 복잡하지 않고 단순하기 때문이다. 즉, 저량으로서의 자산을 유량으로서의 소득과 단일한 척도로 환산하는 과정에서 발생할 수 있는 논리적 결함을 피하면서 자산수준을 사회보장제도 수급자격 기준으로 고려할 수 있는 가장 간단한 방식이라는 것이다.

반면 이중기준선 방식에 대한 가장 큰 비판은 형평성에 관한 것이다. 가령 소득이 전혀 없고 자산이 이중기준선 기준보다 살짝 위에 있는 가구는 수급자로 선정될 수 없는 반면 소득도 어느 정도 있고 자산도 어느 정도 있으나 이중기준선 기준보다 살짝 아래에 있는 가구는 수급자로 선정될 수 있어 형평성의 문제가 발생한다. 이 경우 누가 보아도 전자의 가구가 후자의 가구보다 빈곤하지 않다고 주장할 수 없으며 오히려 후자의 가구가 경제적 복지 수준은 더 높다고 볼 수 있다.

이중기준선 방식을 찬성하는 입장에서는 소득기준과 자산기준을 어떻게 설정하느냐에 따라 달라질 수 있다고 주장하지만 자산기준을 매우 낮게 설정하면 극빈층만 수급자격이 주어져 '최저생활보장'의 원칙에 어긋나며 제도의 사각지대를 매우 크게 만들어 형평성에 문제가 발생한다. 자산기준을 매우 관대하게 설정한다고 하더라도 기본적으로 이중기준선 기준이 발생시키는 선정과 제외의 경계가 형평성이 있는가에 대한 논란은 피해 갈 수 없다. 이뿐만 아니라 기준을 관대하게 설정할 경우 욕구가 크지 않은 대상들이 수급자에 포함돼 제도의 '대상 효율성'이 떨어져 형평성이 아닌 효율성의 관점에서도 공격을 받게 된다.

이러한 형평성의 문제가 있음에도 불구하고 이중기준선 방식을 찬성하는 입장에서는 자산 종류의 다양성, 그리고 자산이 종류별 성격이 매우 다르다는 점을 제도에 모두 반영할 수 없다는 점을 강조한다. 즉, 자산에도 소득이 창출되는 자산이 있는 반면 단순히 효용만 제공하는 자산도 있으며 최저생활에 반드시 필요한 필수자산과 비필수자산, 사용권만 있는 자산과 매도권도 있는 자산, 근로유인에 영향을 미치는 자산과 그렇지 않은 자산 등 다양하다(여유진, 2011, p. 29). 이렇듯 활용 목적과 개인에게 줄 수 있는 경제적 가치와 효용이 다양한 자산을 소득으로 환산한다는 것은 매우 복잡하며 논리적 비약이 발생한다는 주장이다.

나. 자산의 소득환산 방식

자산의 소득환산 방식은 저량으로서의 자산을 유량으로서의 소득으로 환산해 소득에 합산함으로써 가구의 경제적 능력을 하나의 단일 지표로 통합 측정 하는 방식이다. 우리나라는 자산을 소득으로 환산해 소득과 합산한 '소득인정액' 개념을 도입하여 소득인정액이 최저생계비에 못 미칠

경우 수급자격이 주어지며 최저생계비와 소득인정액의 차액만큼 급여가 지급된다.

자산의 소득환산은 기본적으로 앞서 논의한 이중기준선 방식이 가지고 오는 비형평성의 문제를 해결하고 더욱 욕구가 큰 사람을 대상자로 선정해 사각지대를 해소하기 위해 도입되었다. 또한 이 방식은 저량(stock)의 자산과 유량(flow)의 소득을 모두 고려하는 최저생계비와 같은 맥락에서 비교 가능하다는 점을 비롯해 개별능력을 우선적으로 활용해야 한다는 보충성의 원리를 반영하고 있다.

특히 자산의 소득환산 방식에서는 환산율이 중요한데, 환산율을 일반적인 이자율보다 높게 설정할 경우, 자산이 부유한 사람들을 제외할 수 있기 때문이다. 그러나 앞서 논의했듯 자산의 소득환산 방식은 근본적으로 자산을 소득으로 환산하는 과정에서 논리적 비약이 일어난다는 점, 자산조사와 관련한 행정과정이 복잡하여 높은 행정비용을 수반한다는 등의 비판을 받는다. 이러한 비판에도 불구하고 이 방식이 도입된 배경에는 자산이 소득으로 환산 가능하다는 이론적 뒷받침이 제공되기 때문인데 다음에서 관련된 이론을 살펴보도록 하겠다.

1) 자산효과(Wealth effects)

피구(Pigou)의 자산효과는 핵심적으로 자산이 증가하면 소비도 증가한다는 주장으로서 자산에서 소비로의 전환을 설명하는 유용한 이론이다. 이러한 주장의 출발점은 자산이 저축의 누적이며 현실에서 자산은 소득으로 변환될 수 있다는 전제이다. 따라서 현재의 소비는 현재의 소득뿐만 아니라 미래의 소득에 의해서도 영향을 받기 때문에 자산보유로부터 얻을 수 있는 미래 소득을 이자율로 할인하여 현재가치화할 경우 현재의

소비 증가로 연결될 수 있다는 논리이다(여유진 외, 2011, p. 39).

피구의 자산효과를 연구한 메이어(Meyer, 1974)는 자산효과에 대해 다음과 같이 설명하였다. 개인의 효용은 현재와 미래의 소비함수로 예측할 수 있는데 개인의 소비함수는 현재소득, 기대소득 그리고 자산으로 구성된다. 즉, 자산을 처분해 추가소득을 발생하게 되면 총소득 증가에 기여할 수 있으며 궁극적으로 개인의 효용을 증가시키는 소비가 가능해진다는 것이다. 따라서 그러한 자산의 가격이 상승하게 되면 그 자산으로부터 발생하는 소득이 늘어나기 때문에 소비가 많아질 수 있다는 논리이다(Meyer, 1974).

자산효과의 전제는 자산을 매각하여 소득으로 활용한다는 것이므로 '자산의 매각 후 사용 모델'이 적용된다고 할 수 있다. 이처럼 자산이 소득으로 치환될 수 있다는 가정은 우리나라 국민들이 자산을 바라보는 시각과 일맥상통한다. 가령, 부동산 과열 투자 현상이 발견되는 것은 부동산과 같은 자산의 가격이 상승하면 그만큼 자산을 매각해 소득의 증가분을 발생할 수 있고 이를 소비로 전환할 수 있다는 전제가 있기 때문이었다.

그러나 경제적 측면에서 이러한 관점이 일견 타당하다고 하더라도 과연 공공부조제도와 같은 사회보장제도의 수급자격 요건을 결정함에 있어 자산효과가 적합한가에 대해서는 여전히 의문이 제기된다. 즉, 자산효과는 주거와 같이 일상생활에 필수적인 자산 이외의 자산을 보유하고 있는 중상위층 이상의 소득계층에 대해서만 유효하며 저소득층의 경우 적용되기 어렵다는 것이다. 즉, 저소득층의 경우 소득으로 치환 가능한 자산의 보유량도 적을 뿐만 아니라 보유하고 있는 자산도 생계형 자산이 대부분이기 때문에 이를 매각하여 소비로 활용한다는 전제는 성립되지 않기 때문이다.

2) 위기척도

자산의 소득환산이 가능하고 타당하다는 근거가 되는 두 번째 이론은 위기척도(crisis measurement)인데 이는 일생동안 발생할 수 있는 수많은 위기의 상황에서 자산을 더 많이 보유한 가구가 위기 대처 가능성이 높아진다는 논리다(David & Fitzgerald, 1988). 이들은 가구의 경제적 위기는 현금뿐만 아니라 자산을 포함하여 측정해야 한다고 했는데 이때의 자산은 즉각적으로 현금화가 가능한 자산(liquid assets)이며, 주거와 같은 필수자산은 제외하였다. 측정 결과, 현금 소득만을 기준으로 하는 빈곤 측정보다 자산과 소득을 모두 고려했을 때 위기상황이 감소됨을 발견하였다(David & Fitzgerald, 1988). 이와 같은 위기척도의 관점에 따르면 빈곤한 가구라고 할지라도 재산의 보유에 따라 자산을 활용해 위기상황을 극복할 수 있으므로 실질적으로 빈곤한 상태가 아닐 수 있다는 것이다. 따라서 이러한 위기척도 이론도 '자산의 매각 후 사용 모델'이라 볼 수 있다.

그러나 위기척도 이론에서 주목해야 할 부분은 자산 가운데서도 즉각적인 현금화가 가능한 유동 자산만을 고려했다는 점이다. 여기서 주거와 같이 일상생활에 필수적인 자산은 위기가 발생했다고 하더라도 즉각적으로 현금화하기 어려운 자산이기 때문에 제외된다. 이러한 측면에서, 앞서 살펴본 피구의 자산효과이론과 비교했을 때 위기측정이론은 복지욕구 대상자를 선별해내려고 하는 사회보장제도에서 자산의 소득환산의 정당성을 뒷받침하는 데 보다 적절한 논리적·이론적 근거라고 할 수 있다.

3) 연금화의 방법(Annuitization)

세 번째 재산을 소득으로 환산할 수 있는 이론적 근거는 연금화의 방법

이 있다. 이는 와이스브로드와 한센(Weisbrod & Hansen, 1968)이 전 생애에 걸친 경제적 복지(economic welfare)를 측정하기 위해 소득과 자산을 합한(income-net worth) 연금화의 방법을 고안한 것에서 비롯되었다. 이들은 경제적 자원을 소득으로만 측정하던 기존의 방식을 비판하며 소득과 자산 모두를 고려해야 보다 포괄적인 경제적 행동 예측이 가능하다는 전제에서 출발한다. 이들은 자산이 수학적 계산을 통해 연금과 같이 간주될 수 있다는 아이디어를 이용하여 순자산(net worth)을 일정 기간 동안의 연금으로 전환하는 모델을 제시하였다. 즉, 어떤 개인이나 가구의 특정 연도에 있어서의 경제적 지위는 그 기간의 연간소득과 그 현재 순자산의 연간생애연금가치(annual lifetime annuity value)의 합으로 구성된다(여유진, 2011).

이 이론은 개인이나 가구의 경제적 지위는 그 기간의 연간소득과 현재 순자산의 연간생애연금가치의 합으로 구성할 수 있다고 보고 순자산이 연금화되는 기간을 잔여기대수명으로 설정하여 측정하였다(Weisbrod & Hansen, 1968). 와이스브로드와 한센은 연구를 통해 개인이나 가구가 보유하고 있는 소득, 순자산 그리고 기대수명의 상호 작용에 의해 단지 소득에만 의존해 경제적 지위를 측정하는 것 보다 훨씬 나은 상태로 나타난다는 것을 제시하였다.

이러한 방법 역시 앞선 논의들과 마찬가지로 연금화의 방법을 통해 자산을 소득으로 환산할 수 있다는 논리적 근거를 제공한다. 그러나 이러한 관점에 따를 경우 자산보유율이 젊은 세대에 비해 노인들에게서 높게 나타나므로 노인들의 경제적 복지 수준이 상대적으로 평가절상되는 문제점이 나타나게 된다. 따라서 연금화의 논거에 따라 자산을 소득환산해 사회보장의 수급대상 자격요건에 적용할 경우 상대적으로 노인들이 수급자로 선정되기 어려운 결과를 초래하게 된다.

이상의 이론적 논의들은 자산으로 인해 소비수준을 높이거나, 위기상황 발생 시 위기대처를 하는 등의 방법으로 공히 자산이 개인이나 가구의 경제적 복지의 지표가 충분히 될 수 있음을 제시하고 있다. 우리나라의 사회보장제도에서는 이러한 논리적 근거를 바탕으로 자산을 유량의 소득으로 환산해 소득과 합산한 단일한 지표인 '소득인정액' 개념을 활용한다. 소득인정액 개념의 발상은 정복란 등(1991)의 연구에서 처음 비롯되었다. 기존 생활보호대상자 선정 방식은 소득과 자산의 기준을 동시에 충족하는 소위 이중기준선 방식에 의존했는데 이러한 이중기준선 방식에서는 소득과 자산이 어느 정도 있는 가구는 생활보호대상자로 선정되는 반면, 자산은 전혀 없으나 소득이 조금 있는 가구와, 소득이 전혀 없고 자산이 조금 있는 가구는 수급자로 선정될 수 없는 형평성의 문제가 야기되었다. 이러한 불합리성을 해결하고자 착안된 것이 소득인정액 개념이다. 소득인정액은 소득평가액과 자산의 소득환산액의 합으로 정의되며 소득평가액은 실제 소득에서 가구 특성별 지출비용과 근로소득공제분을 차감한 것으로, 자산의 소득환산액은 자산의 종류별(일반자산, 금융자산, 자동차)에서 기본자산액과 부채를 뺀 값에 자산의 종류별 소득환산율을 곱한 것으로 정의된다.

이때, 일반자산은 거주하고 있는 주택, 기타 부동산 관련 재산 등 금융자산에 비해 처분성이나 환금성이 낮은 자산을 말한다[4]. 금융자산은 현금과 예금적금 등 환금성이 높은 자산을 말한다. 금융자산에는 현금 외에도 수표, 어음, 주식, 국·공채 등 유가증권, 예·적금, 부금, 보험, 수익증권 등이 포함된다. 자산의 소득환산제의 적용을 받는 자동차는 가구원 명의로 승용자동차, 승합자동차, 화물자동차, 특수자동차, 3륜 이하 소형자동

4) 구체적으로 일반재산에는 지방세법에 의한 토지, 건축물, 주택 등의 부동산, 주택·상가 등에 대한 임차보증금(전세금 포함), 100만원 이상의 가축·종묘 등 동산, 입목재산 등이 포함된다.

차(이륜자동차)가 이에 해당된다.

기본자산액은 생존을 위해 필수적이라고 간주되어 자산의 소득환산율의 적용을 받지 아니하는 자산액으로 정의되며, 최저생계비에 적용되는 4인 가구 최저주거면적에 해당하는 전세액으로 설정된다.

자산의 소득환산율은 일반자산에 대해 월 4.17%, 금융자산에 대해 월 6.26%, 그리고 자동차에 대해 월 100%가 적용되고 있다[5].

이처럼 우리나라에서 소득인정액이라는 개념을 도입해 자산의 소득환산 방식을 제도적으로 적용하고 있는 이유는 기본적으로 자산에서 소득이 발생할 수 있다는 이론을 제시함으로써 저량(stock)의 자산을 유량(flow)의 소득으로 환산할 수 있다고 판단하기 때문이다. 그러나 관련 이론들은 어느 정도 근거는 제공하지만, 동시에 자체적으로 논리의 한계를 수반한다. 가령, 제시된 이론들 가운데 위기척도 이론만 필수자산을 제외하고 즉각적인 현금화가 가능한 자산만을 소득의 전환으로 활용하는 방식을 제안하고 있으며 나머지 이론들은 필수자산에 대한 규정 및 즉각적 현금화 가능성 등에 대한 고려가 불충분하다. 현재 우리나라의 환산 방식은 필수자산까지도 매각한다는 전제를 깔고 있다는 점에서 동일한 한계가 있으며 이처럼 필수자산도 매각하여 생활비로 충당하게 된다면 실질적인 최저생활보장이 훼손된다. 또한 쉐라든(Sherraden, 1991)의 지적과 같이 자산을 매각한 후 소득으로 활용하는 것은 복지수급자들의 탈빈곤을 저해한다. 기본적으로 기초공제액을 초과하는 자산을 모두 매각해야 한다면이들이 자산을 형성할 유인이 줄어들 것이며, 이 때문에 수급자들의 자산 형성을 통한 빈곤탈피가 더욱 어려워진다는 것이다.

궁극적으로 자산의 소득환산 방식이 효과를 보려면 자산기준을 관대하

5) 일반자산의 환산율은 당시 자산기준액을 2년 동안 소진한다고 했을 때의 월 환산율로 설정되었으며, 금융자산은 일반자산의 1.5배로 산정되었다.

게 설정해야 함은 자명한 것으로 보인다. 이는 자산기준이 낮으면 사각지대의 문제를 강화하는 효과를 낳을 수 있기 때문이다.

제4절 사회보장의 목적으로서의 자산

1. 자산불평등과 자산빈곤에 대한 우려

평등에 대한 사회적 관심과 이를 이루기 위한 사회보장의 목표는 1970년대 이후 복지국가의 위기와 쇠퇴의 과정을 거치며 감소하는 경향을 보였다. 그러나 2008년에 닥친 경제위기는 경제적 불평등에 대한 관심을 다시 한번 고조하였고 특히 피케티(Piketty, 2014)에 의해 금융 및 주택 등의 자산의 집중 및 상속이 불평등의 주된 원인이라는 주장이 힘을 얻으면서 불평등에 대한 연구, 특히 소득을 비롯한 자산 혹은 부의 불평등 경향성 그 자체에 대한 관심이 고조되고 있다. 자산은 거시사회 구조 안에서 경제적 부를 구성하는 다른 요소들과 상호 작용 한다는 시각, 즉 소득불평등과 자산의 불평등이 상호 배타적이지 않으며 동시에 경제적 불평등의 중요한 측면을 구성한다는 관점이 부각되었다.

자산의 분포 혹은 자산의 불평등이 소득의 분포와 유사하거나 종속될 것이라는 일반적 관점과 달리 다수의 선행 연구 결과 자산은 소득의 분포와는 다른 경제적 자원의 분포라는 사실이 제기되고 있다(남상호, 2007; 이상붕, 2010; 신진욱, 2013; 이보윤, 김동훈, 2015; 전병유, 2016). 사회보장의 가장 일차적인 목적이 불평등의 해소라는 측면에서 지금까지 대부분의 사회보장제도와 관련 연구들은 소득불평등에 관한 분석과 해결방안에 집중해 왔으나 전술한 연구들은 사회보장제도가 자산 그 자체에

주목해야 할 필요성과 연결된다고 보았다.

대부분의 연구에서는 소득에 비해 자산의 불평등 정도가 훨씬 크게 나타나고 있다. 특히 우리나라는 1997년 외환위기를 경험한 이후 자산 가치의 급격한 변화를 경험하였고 이는 국민들의 자산에 대한 관심과 자산액의 급증을 수반하였다. 그러나 그 이면에는 자산불평등 및 자산빈곤의 심화 현상이 자리잡고 있으며 이러한 현상은 다수의 선행 연구 결과에 의해 설명된다. 신진욱(2013)은 선진 자본주의 사회에서 자산불평등도와 소득불평등도의 관계를 분석하고 한국에서 자산불평등과 소득불평등의 다중격차구조를 분석하였다. 분석 결과가 주는 시사점은 2000년대 한국의 주택 가격 변동은 주택 가격의 상승 그 자체보다 소득 대비 높은 주택 가격에 있다는 것을 주장한 데 있다. 또한 선진 자본주의 국가에서 자산불평등과 소득불평등은 한쪽이 불평등해지면 다른 쪽이 상대적으로 평등해져 서로 상쇄되는 경향을 보이는 반면 한국에서는 2000년대 이후 자산불평등과 소득불평등이 동시에 증가해 임금소득과 가계자산 중 어느 쪽으로도 경제적 욕구를 충족하기 어려운 이중적 불평등의 구조가 심화되고 있다는 것이다.

우리나라의 재산불평등에서 재산이 차지하는 중요도를 실증적으로 밝히고 있는 연구는 다수 존재한다. 남상섭(2009)은 가계자산 불평등 기여도를 분석한 결과, 부동산 분배의 기여도가 가장 높다고 보았으며 부동산 분배의 불평등을 개선하기 위한 정책적 노력이 필요함을 제기한 바 있다. 전병유(2016)는 외환위기를 거치면서 자산불평등이 크게 증가하였고, 적어도 2005년~2006년까지는 증가 추세가 유지되다가 그 이후 감소하는 것으로 분석하였다. 2006년 이후 자산불평등이 감소한 이유에 대해서는 아직 충분한 설명이 이루어지지 않고 있지만, 부동산을 비롯한 실물자산과 주식 등 금융자산의 가격이 안정화된 것이 큰 영향을 미쳤을 것으로

설명했다. 이보윤, 김동훈(2015)의 연구에서는 다수의 선진 자본주의 국가의 경우, 소득불평등과 자산불평등은 어느 한쪽의 상대적 평등을 이루려는 정책을 통해 다른 한쪽의 부정적 영향이 상쇄되는 패턴을 보이는 반면 한국은 소득과 자산 불평등이 모두 증가하는 경향을 보이며 정책 및 제도의 미비로 인해[6] 소득불평등과 자산불평등이 서로 상쇄되지 못하기 때문에 전반적으로 경제적 부의 격차가 심화되고 있음을 제기했다.

이처럼 자산불평등 경향성의 심화, 그리고 자산불평등이 소득의 불평등과 함께 중요하게 고려되어야 할 평등의 요소라는 맥락에서 자산 불평등에 대한 논의가 제기됨과 동시에 자산을 보유하지 않았다는 사실이 주는 경제적 불안정성의 측면에서 자산의 중요성이 제기되기도 한다. 남상호(2015)는 소득에만 기댈 경우 풍족한 경제생활을 보장받을 수 없으며 현재의 소득이 충분치 않더라도 자산을 일정 수준으로 보유하고 있는 가구는 예상치 못한 소득 상실 혹은 감소가 나타나더라도 일정 정도 안정적인 생활을 영위할 수 있기 때문에 자산분배 상태에 대해서 관심을 가질 필요가 있다고 주장했다. 이 연구에서 제시된 우리나라 가계 소득 및 자산분포의 특징은 가계의 순자산에 기반을 둔 지니계수(gini coefficient)는 0.60으로 가처분소득에 기반을 둔 지니계수 0.42를 상회하는 것으로 나타나 자산불평등 악화 추세가 지속되고 있다는 점이다. 최근 들어 총자산의 불평등도는 낮아졌으나 총부채의 불평등도는 반대로 높아지고 있었는데 그 이유는 소득 중·하위계층의 부채 증가에 기인하는 것으로 추정되며 앞으로 가계부채의 증가가 계속된다면 순자산의 하락 추이는 지속될 가능성이 크다고 주장했다. 특히 이러한 현상은 중·고령층의 노후소득보장 문

6) 이 연구에서는 대부분의 국가들이 소득불평등 혹은 자산불평등 성장에 있어 최소한 하나는 감소 추세에 있었으나 한국은 소득과 자산이 동시에 더욱 불평등해지는 방향으로 변화했음을 제시하며 그 원인을 국가정체성의 부정적 영향으로 인해 불평등 증가가 사회보장의 증가에 대한 지지로 이어지지 못하였기 때문으로 보았다(이보윤, 김동훈, 2015).

제와 직결되므로 정책적 대응이 조속하게 마련되어야 함을 시사했다.

이 밖에도 자산빈곤에 관한 연구는 늘어나고 있다(이태진 등 2005; 남상호, 2007; 석상훈, 2011; 이상은 등, 2011). 이들 연구에서는 자산빈곤의 규모와 추이, 자산빈곤 상태에서의 빈곤 유입 및 탈출 가능성 등을 분석하였는데 공통적으로 소득빈곤에 비해 자산빈곤이 빈곤화의 위험성을 높이고 빈곤 탈출 가능성을 낮추는 것으로 보았다.

또한 자산이 갖는 특성으로 인해 일반적으로 자산불평등이 소득불평등에 비해 훨씬 크게 나타난다. 자산의 불균등한 분배 자체가 불평등으로 이어질 뿐만 아니라 기본적으로 자산 가치의 상승으로 인한 이득이 발생할 수 있기 때문이다. 이런 관점에서 보면 자산의 불평등은 경제사회적 불평등을 확대 재생산하는 데 더욱 기여하는 기제가 된다.

종합해 보면 자산은 개인 및 가구의 잠재적 소비 원천이 되며 위기 시에는 유동성을 제공한다. 이뿐만 아니라 최근 자산의 상속과 집중의 심화로 자산의 불평등은 경제적 불평등과 빈곤 및 권력 분배의 중요한 축을 형성하는 것으로 사회적 공감을 얻고 있다. 이러한 자산의 기능은 이제 평등을 목표로 삼는 사회보장의 수단으로서가 아니라 중요한 축으로 인식되며 직접적으로 자산의 재분배를 목적으로 삼는 사회보장 프로그램이 출현하게 되는 배경이 되었다.

2. 자산형성 지원사업의 사례

피케티(Piketty, 2014)는 광범한 실증자료에 근거해 지난 3세기 동안 자본수익률이 경제성장률을 상회함으로써 최상위 소득계층에게 소득과 부가 집중되었다고 주장했다. 이와 같은 방식으로 불평등 경향이 심화된다면 부의 세습이 더욱 고착화되고, 이로 인하여 자본주의 시장의 위계구

조에서 위치와 신분이 사전에 결정되는 세습 자본주의(patrimonial capitalism)로 나아가게 된다고 주장했다. 그는 나아가 세습 자본주의를 막으려면 전 지구적 차원에서 부자들에게 누진세를 부과하는 '글로벌 부유세'를 도입해야 한다는 정책적 제안을 하였다.

이처럼 자산의 불평등에 새롭게 주목하면서 자산의 불평등을 해소하려는 새로운 정책 대안들이 출현하기 시작하는 가운데 사회보장제도 내에서도 자산의 불평등 혹은 재산빈곤을 직접적으로 겨냥하는 제도들이 등장했다. 그 대표적인 것이 쉐라든(Sherraden)에 의해 제기된 자산형성 지원사업이다. 쉐라든(Sherraden, 1990)은 빈곤문제 해법으로서 자산이 갖는 의미와 중요성을 설파하였는데 자산 그 자체가 저소득층으로 하여금 다르게 생각하고 행동하게 한다고 주장했다. 즉, 일반적으로 빈곤층은 미래보다 현재 지향적인데 그 이유는 미래를 준비할 수 있는 자산도 없는 데다 미래를 위해 현재의 소비를 지연하는 능력 또한 비빈곤계층에 비해 부족하기 때문이다. 따라서 빈곤층이 자산을 축적하게 되면 보다 미래 지향적인 사고를 가지고 행동의 변화가 일어날 수 있을 것이라고 주장했다.

빈곤층의 자산빈곤 예방과 자산형성을 촉진함으로써 탈빈곤을 도모하고자 하는 것이 자산형성 지원사업의 핵심적인 내용이다. 보다 구체적으로, 자산형성 지원사업은 금융자산(예금, 주식, 보험 등)과 비금융자산(부동산 등)의 소유와 형성을 촉진해 주기 위한 제도를 의미한다. 자산형성 지원사업에 깔려 있는 기본 전제는 소득 중심의 급여 외에 빈곤층이 저축을 통해 자산을 형성할 수 있도록 지원함으로써 궁극적으로 저소득층 성인 및 아동이 노동시장에 적응하고 소득을 축적해 갈 수 있는 물질적 기반을 형성해 주고자 함이다.

가. 미국 개인개발계좌(Individual Development Account)

저소득층의 자산형성 지원을 목적으로 개인의 소액저축액에 대한 일정 비율을 정부와 민간단체에서 매칭해 주는 계좌 제도이다. 사업 초기 단계에서는 지역단체들이 저소득층의 탈빈곤 지원을 위해 지역사회 금융기관들과 연계하여 시행하는 형태였으며 참여자들은 자산운영 및 금융교육을 필수로 이수해야 했다.

이 제도는 빈곤층의 자산형성의 중요성을 강조했던 쉐라든에 의해 고안된 것으로 그는 미국의 사회정책이 401(k), 개인은퇴계좌(IRA), 교육저축계좌 등 기본적으로 자산중심적 정책으로 선회해 왔으나 이들은 모두 중산층 이상을 대상으로 하고 있으며 저소득층을 위한 자산형성 지원 정책의 부재를 지적했다. 1990년대 개인개발계좌가 도입될 무렵의 미국은 마침 빈곤율의 증가와 더불어 기존 빈곤 정책에 대한 회의가 일어나기 시작하는 시점이었고, 더불어 90년대의 미국 경제성장으로 인해 새로운 정책의 도입을 무리가 없게 만드는 사회적 분위기가 형성 가능했다.

개인개발계좌 정책의 예산은 중앙정부, 지방정부, 금융기관 및 민간단체 기부금 세 군데에서 마련한다. 이 중 중앙정부의 예산이 가장 큰 비중을 차지하며 금융기관 및 민간단체 예산이 그 다음 순위이다. 개인개발계좌 정책의 민간기부금은 자선단체, 기업체의 자선기부금 및 금융기관의 보조금 등을 통해 조성되며, 공공기관과 비교할 때, 민간기부금으로 지원되는 개인개발계좌정책은 프로그램 제약 조건이나 사후 보고 절차가 덜 까다롭다[7]. 미국의 개인개발계좌 정책에서 다양한 지원금의 출처에 따라

---

7) 개인발달계좌사업이 구체적으로 진행되는 과정을 살펴보면 다음과 같다. 우선 지역사회 민간단체들이 선정한 사람들에게 개인발달계정을 개설한다. 신청자들은 계정자로서의 의무를 준수하며, 일정한 예비교육을 통해 개인발달계정 프로그램과 자산형성의 이점에 대해 배운다. 예비교육을 이수한 후 단체는 계정자 이름으로 계정을 개설한다. 계정자는 다달이 기여를 해야 하며 단체는 일정한 기간마다 매칭 자금을 별도의 계정에 불입한다. 계

개인개발계좌 정책의 세부 사항, 즉 목적, 구조, 지원금의 사용처, 참여자 자격요건 및 지출 방식 등을 규정지을 수 있는데 지원금 제공 기관은 개인개발계좌의 자금 사용 방식 및 행정 관련 사항에 대해 규제를 할 수 있다. 이처럼 미국의 개인개발계좌는 이처럼 지역중심적 운영 형태를 보임에 따라 정책 운영에 있어 규모의 경제가 성립되지 않아 막대한 정책행정 비용이 소요된다는 문제점을 안고 있다(Grinstein-Weiss, 2006). 그러나 참여자들의 저축 행태뿐만 아니라 제반 경제활동 양식과 행동, 신념, 감정, 태도 등에서 긍정적인 변화를 불러일으킨 정책으로 평가되고 있다.

나. 희망키움통장

희망키움통장은 2010년 보건복지부와 사회복지공동모금회에서 시작하였고 기초생활수급자가 목돈을 마련하여 탈빈곤 및 자립할 수 있도록 지원하는 사업이다. 따라서 최저생계비의 60% 이상 근로소득이 있는 가구를 대상으로 하며 3년 내에 탈수급하는 것을 전제로 제공한다. 1가구 1회에 한하여 지원 가능하지만 아동을 대상으로 하는 자산형성사업에 참여하고 있는 가구와 같이 유사한 사업에 참여하고 있는 가구는 중복 참여를 할 수 없다(보건복지부, 2016).

정자는 매달 은행으로부터 저축된 돈, 이자, 그리고 축적된 매칭 자금의 현황에 대한 일람표를 받는다. 계정자는 예산을 어떻게 세우고, 신용을 어떻게 관리하며, 경제적 문맹을 타개하기 위한 강습에 참여한다. 또한 저축금액의 투자와 관련하여 계정자가 선택한 분야에 대해 특별 훈련을 받게 되는데 그 분야는 대체로 주택 소유, 교육과 훈련 혹은 소규모 창업 등이다. 계정자가 원래 목표한 바를 성취하기에 충분한 돈을 모았을 때 지역사회 민간단체는 저축된 금액이 올바로 사용되었는지를 검토하고 그에 따라 저축된 모든 금액의 인출을 승낙한다(서용석, 2000).

다. 내일키움통장

2014년에 도입된 것으로 근로능력이 있는 빈곤층의 자립·자활을 목표로 한다. 근로능력이 있는 빈곤층을 위한 제도이므로 자활사업에 3개월 이상 참여한 사람에게만 기회가 주어진다. 희망키움통장이 확대·개선된 것으로서 인센티브는 확대되고 지원 방식은 개인의 책임을 강화하는 방식으로 설계되었다.

라. 아동발달지원계좌(CDA): 디딤씨앗통장

저소득층 아동의 사회 진출 시(대학 진학, 취업 등) 빈곤의 대물림을 방지하고 건전한 사회인으로 육성할 수 있는 물적 토대를 제공하기 위해 도입되었다. 요보호 아동이나 국민기초생활보장제도 수급가정 아동을 대상으로 0세부터 만 18세 미만까지 정부지원의 매칭지원이 이루어지며 24세에 도달할 때까지 본인적립을 통해 지속적으로 저축을 유지하는 것이 가능하다. 대응자금(matching fund)은 3만원 이내에서 지자체가 1:1로 지원한다. 적립된 금액은 만 18세 이후 학자금, 기술자격 취득비용, 취업훈련비용, 창업지원금, 주거 마련 등 자립을 위한 용도에 한해 사용 가능하다.

마. 서울시 희망플러스통장

2009년부터 서울시에서 자체적으로 운영하고 있는 저소득층 자산형성사업이다. 2009년 3월에 956명이 참여한 이후 2013년 10월 현재 14,756명이 사업에 참여하고 있어 사업의 규모는 점차 확대되어 왔다(김혜연, 2014에서 재인용). 본 사업에는 기초생활보장 수급대상자뿐 아니라 차상위빈곤층까지 포함하고 있다는 점에서 중앙정부에서 운영하고 있는 다른 자산형성지원사업보다 포괄적이다. 희망플러스통장사업은 2012년을 기준으로 월 5만원에서 최대 20만원까지 수급자의 경우 1:1, 차상위계층은 2:1로 매칭 지원금을 지급하고 있다. 매칭 지원금을 제공하는 것 뿐 아니라 경제적 자립을 지원하기 위해 지역별로 사례 관리 기관을 두어 자조모임 운영, 금융교육, 재무컨설팅 등의 서비스를 제공하고 있다. 참여자는 의무적으로 금융교육에 참여해야 하나 자조모임은 선택 사항으로 운영되고 있다(서울복지재단, http://www.welfare.seoul.kr에서 2016. 9. 6. 인출.).

제5절 소결

지금까지 사회보장제도와 자산기준을 두 가지 측면, 즉 사회보장의 자격요건 선정기준으로서 자산과 자산의 불평등성 및 자산의 빈곤 자체가 사회보장의 개입 대상이 되는 경우로 구분해 관련 이론과 쟁점 및 맥락을 살펴보았다.

우선 사회보장의 자격요건으로서 자산은 이중기준선 방식과 자산의 소득환산 방식으로 논쟁의 축이 형성된다. 관련 논점 및 이론, 그리고 외국의 경우 어떻게 적용하는지에 대해 검토한 결과가 주는 시사점은 다음과

같이 정리될 수 있다. 첫째, 자산기준이 사회보장의 자격요건 기준으로서 사회보장의 근본정신에 위배되지 않기 위해서는 자산의 하위 유형을 구체적으로 분류하고 자산의 성격에 대해 정리한 후 현금화 가능한 자산과 생계에 비필수적인 재화로 구분해 제도에 반영할 필요가 있다. 둘째, 외국의 경우 다양한 자산기준선 방식을 제도의 성격과 목표가 무엇인가에 따라 차별적으로 적용하는 모습을 볼 수 있는데 우리나라는 자산과 소득을 합산한 소득인정액 개념이 활용됨으로써 오히려 제도별 소득기준과 자산기준 적용의 융통성을 저해하는 측면이 있다. 소득인정액 개념은 형평성을 높일 수 있다는 긍정적 측면이 있음에도 불구하고 여러 가지 문제가 있다. 따라서 개별사회보장 제도의 성격이 무엇인가에 따라 소득과 자산기준의 통합적 적용보다 다양한 형태의 적용을 모색할 필요가 있다.

제 3 장 소득 및 자산분포의 현황

제1절 분석 자료 및 방법
제2절 가구 자산분포 현황
제3절 한국의 자산분포 특징

3 소득 및 자산분포의 현황

제1절 분석 자료 및 방법

1. 데이터

각종 사회보장제도의 재산기준이 실제로 저소득층을 보호하는 데 어떤 의미가 있는지를 분석하려면 각 자산기준선과 가구 및 개인의 소득 및 자산보유 실태를 비교하여 보는 것이 필요하다. 자산기준선을 적용한 결과 전체 인구나 개인 가운데 얼마나 사회보장제도의 대상이 되는지, 특히 저소득층 가운데에 얼마나 많은 집단이 제도의 대상으로 포괄되는지를 알 수 있기 때문이다.

전국적인 자산분포와 관련된 정보를 제공해 주는 미시 자료는 많지 않다. 본 연구에서는 통계청의 「가계금융복지조사」 2015년 자료(가구통합 공통: 금융+복지)를 이용하여 가구별 소득 및 자산 분포에 대해 분석하고자 한다. 이 자료는 소득은 2014년 발생한 소득을, 자산 및 부채는 2015년의 보유액을 보고하고 있다. 이에 따라 소득 및 자산을 각종 제도의 기준선과 비교할 때에는 2014년의 기준선들과 비교할 것이다. 이는 소득에 비해 자산이나 부채가 연도별 변화가 크지 않을 것이라는 가정에 근거한 것이다.

이 장의 분석에서 소득 및 자산을 파악하는 단위는 기본적으로 가구이다. 그러나 가구규모의 차이가 갖는 효과를 고려하여 주기 위해 원자료의 소득 및 자산금액을 그대로 사용하지 않고 가구균등화지수를 적용하여 사용할 것이다. 가구균등화지수는 소득, 자산, 부채 등을 가구원수의 제

곱근으로 나누어 주는 방식으로 적용하였다. 균등화지수를 적용한 소득 및 자산 범주를 이용하여 각종 분포를 분석할 때에는 개인가중치를 적용하였다. 개인 가중치는 원자료의 가구 가중치에다 가구원수를 곱한 값을 이용하였다.

2. 지역 및 자산 유형 구분

「가계금융복지조사」 자료는 가구가 거주하는 지역을 크게 수도권과 비수도권으로 구분하고 있다. 그런데 기초생활보장제도를 비롯한 다수의 사회보장제도에서는 재산기준을 적용할 때 지역을 대도시, 중소 도시, 농어촌으로 구분하고 있다. 제도상의 지역 구분과 데이터상의 지역 구분을 대응해야 할 필요가 있을 경우 수도권 가구에는 대도시 기준선을, 비수도권 자료에는 중소 도시 기준선을 적용하였다.

「가계금융복지조사」 자료에서는 자산의 유형을 크게 실물자산과 금융자산으로 구분하고 있다. 그리고 실물자산 안에는 거주주택과 비거주주택, 기타 부동산, 자동차 등이 포함된다. 금융자산은 크게 저축액과 현 거주지의 전월세보증금으로 구분된다. 한 가지 주목해야 할 것은 앞 장에서 살펴본 바와 같이 소득인정액을 산정할 때에는 전월세 임차보증금을 원칙적으로 주거용 자산으로 간주한다는 점이다. 그리고 주거용 자산 인정한도를 초과하는 부분에 대해서만 일반자산으로 간주한다. 어떤 경우이든 금융자산으로 간주하지 않는다. 이러한 이유로 「가계금융복지조사」 자료상의 전월세보증금을 여타 금융자산과 분리하여 고려할 필요가 있다. 이를 위해 이하의 분석에서는 주거용 자산이라는 별도의 범주를 두고자 한다. 주거용 자산은 거주주택에 현 거주지 전월세보증금을 합한 금액으로 정의된다. 한국의 경우 저소득층 거주 유형(입주 형태)에서 전세나

보증금이 있는 월세가 차지하는 비중이 적지 않다는 점을 고려한다면, 이와 같이 별도의 범주를 두는 것이 필요할 것으로 판단한다.

제2절 가구 자산분포 현황

1. 가구 소득 및 자산의 지역별 비교

다음의 〈표 3-1〉은 가구당 소득, 자산, 부채의 평균값과 중위값을 보여준다. 중위값을 별도로 제시한 이유는 특히 자산이나 부채의 경우 예외적으로 높은 값들이 존재함으로 인해 평균이 영향을 받을 가능성을 염두에 둔 것이다. 〈표 3-1〉의 모든 소득과 자산 범주는 가구균등화지수를 적용한 값이며, 균등화지수는 가구원수의 제곱근을 나누어주는 방식으로 적용하였다.

이 표에 따르면 2015년 기준 가구 평균 자산은 약 2억 861만 원인 것이고, 부채는 평균 약 3천 9백만 원인 것으로 나타났다. 총자산의 중위값은 약 1억 3천 3백만 원, 부채의 중위값은 약 1천 1백만 원, 순자산 중위값은 약 1억 5백만 원인 것으로 나타났다.

〈표 3-1〉은 또 전국을 수도권과 비수도권으로 구분했을 때 지역별 자산의 평균값과 중위값을 비교하고 있다. 평균 소득의 경우 소득범주와 무관하게 수도권이 비수도권에 비해 약 1.1배 높았는데, 총자산의 경우 이 배율은 1.4배, 순자산은 1.4배로 나타났다. 즉 지역 간 격차의 측면에서 보면 소득에 비해 자산 격차가 더 큰 것을 알 수 있다. 지역 간 격차는 거주주택의 가격에서 1.5배로 더 벌어지고, 거주주택 가액에 전월세보증금을 더한 주거자산의 경우는 1.7배로 더 격차가 확대된다. 소득과 자산의

중위값을 지역 간에 비교하더라도 이러한 경향은 유사하게 나타난다.

〈표 3-1〉 지역별 연간 소득 및 자산의 평균 및 중위값

(단위: 만 원, 배)

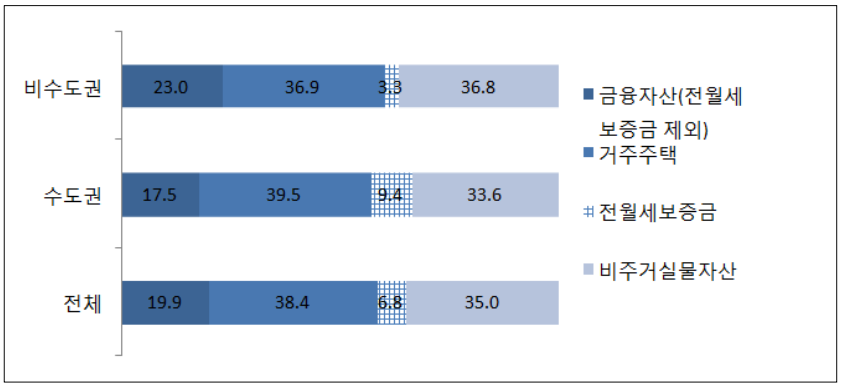
범주	평균				중위값			
	전체	수도권	비수도권	배율	전체	수도권	비수도권	배율
시장소득	2,841	2,985	2,707	1.1	2,400	2,513	2,309	1.1
경상소득	2,970	3,099	2,849	1.1	2,500	2,600	2,425	1.1
가처분소득	2,440	2,515	2,369	1.1	2,092	2,159	2,028	1.1
총자산	20,861	24,594	17,346	1.4	13,252	15,167	11,871	1.3
총부채	3,901	5,060	2,810	1.8	1,125	1,700	708	2.4
순자산	16,960	19,534	14,537	1.3	10,485	11,593	9,793	1.2
금융자산	5,556	6,609	4,564	1.4	3,041	3,572	2,648	1.3
실물자산	15,306	17,985	12,782	1.4	9,098	10,350	8,400	1.2
거주주택	8,007	9,710	6,404	1.5	5,196	5,650	5,000	1.1
주거자산	9,416	12,010	6,974	1.7	7,000	8,944	5,657	1.6

주: 배율은 수도권/비수도권의 값임.
주거자산= 거주주택+거주 임차주택의 전월세보증금임.
자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 2015, 원자료

사회보장제도에서 자산기준을 적용할 때 자산의 유형별로 기준을 달리 적용하는 경우가 많다. 따라서 자산이나 부채의 총액 못지않게 자산의 구성도 중요한 고려 사항이 된다. 아래 [그림 3-1]은 가구의 총자산을 거주주택, 주택을 제외한 실물자산, 전월세보증금, 전월세보증금을 제외한 금융자산으로 구분하였을 때 각각의 구성비를 보여 준다.

[그림 3-1] 지역별 자산 구성 비교

(단위: %)



자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 2015, 원자료

전국 가구 평균의 경우 거주주택이 총자산의 약 38.4%를 차지하고 여기에 전월세보증금까지 더한 주거자산의 비중은 약 45.2%에 이른다. 주택자산과 주거자산의 비중은 수도권에서 다소 높게 나타난다. 특히 전월세보증금의 비중은 수도권이 9.4%, 비수도권이 3.3%로 크게 차이가 난다. 〈표 3-1〉에서 확인된 지역별 주거용 자산의 격차가 자산의 구성비의 차이에서도 그대로 확인된다.

2. 가구주 연령대별 분포

소득과 마찬가지로 자산보유액 역시 생애주기에 따라 변화하게 된다. 생애주기별 소득의 변화는 근로능력의 변화에 조응하는 것이지만 자산의 변화는 반드시 그렇지는 않을 수 있다. 자산이 형성되는 과정 자체가 소득 중 일부를 저축하여 자산을 취득하는 방식을 띠는 경우가 많다. 한편 소득과 달리 자산은 증여와 상속 등을 통한 이전이 가능하다는 점에서 생애주기별 소득의 증감 양상과 자산의 증감 양상이 동일하지 않을 수 있

다. 생애주기별로 자산보유액이 변화하게 되면 사회보장제도의 자산기준을 적용할 때 그 기준이 생애주기별로 다른 영향을 미칠 수 있다.

통계청「가계금융복지조사」2014년 원자료에는 가구 구성원 개인별 소득과 자산 및 부채 보유에 관한 정보가 포함되어 있다. 이를 이용하여 가구 소득과 자산 가운데에서 가구주의 소극과 자산이 차지하는 비중을 계산할 수 있는데, 그 결과를 〈표 3-2〉가 간략히 보여 주고 있다. 전체 가구원 가운데 가구주의 수는 37.3%였지만 가구주는 가구 경상소득의 80.1%, 총자산의 82.7%, 부채의 79%에 해당되는 경제적 비중을 차지하고 있다. 이러한 점을 고려한다면 가구보유 자산의 연령대별 특성을 분석할 때 가구주의 연령을 기준으로 집단을 구분하는 것이 타당할 것이다.

〈표 3-2〉 가구 내 가구주 보유분의 비중

(단위: %)

	가구원수	총자산	금융자산	부채	경상소득
가구주 점유 비중	37.3	82.7	69.3	79.0	80.1

자료: 통계청,「가계금융복지조사」2015, 원자료; 통계청,「가구원 금융조사 및 복지조사」2014, 원자료

아래의 〈표 3-3〉은 가구주의 연령대별에 따라 구분한 가구의 평균 소득 및 자산보유액을 보여 준다. 가구의 평균 자산보유액은 가구주 연령대에 따라 차이가 있는데, 대체로 60~64세의 연령대가 가장 높고 30대 이하의 연령대에서 가장 낮다. 30대 이하의 가구에서 평균 자산액 약 1억 3천6백만 원이고 부채는 약 3천1백만 원 수준이다. 가구주 연령대가 높아질수록 자산과 부채보유액은 점차 늘어나서 60~64세 구간에서는 평균 자산액이 약 3억 원, 평균 부채액은 약 5천만 원 수준이 된다. 65세 이후의 고령층에서는 자산과 부채가 모두 다시 줄어드는 모습을 보인다.

〈표 3-3〉 가구주 연령대별 평균 소득 및 자산보유액

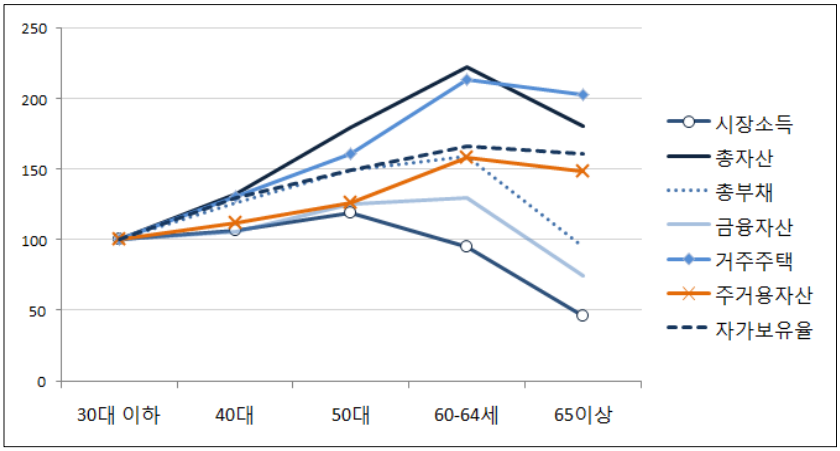
(단위: 만 원/연, 만 원, %)

	30대 이하	40대	50대	60~64세	65세 이상
인구(가구) 비중	18.9(19.0)	31.4(25.8)	28.3(25.5)	7.5(8.7)	13.9(21.0)
시장소득	2,853	3,036	3,409	2,699	1,309
경상소득	2,902	3,076	3,473	3,039	1,759
가처분소득	2,390	2,493	2,834	2,553	1,521
총자산	13,614	18,077	24,442	30,358	24,547
총부채	3,096	3,906	4,625	4,928	2,949
순자산	10,519	14,171	19,816	25,430	21,598
금융자산	5,158	5,475	6,448	6,698	3,841
전월세보증금	2,360	1,626	1,101	797	588
실물자산	8,456	12,602	17,994	23,660	20,706
거주주택	5,347	6,972	8,620	11,436	10,849
주거용 자산	7,707	8,598	9,721	12,233	11,437
자가보유율(%)	45.8	59.6	68.4	76.2	73.9

자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 2015, 원자료.

그런데 이러한 연령대별 수준 변화는 구체적인 자산 및 부채 범주에 따라 다소 차이가 있다. [그림 3-2]는 30대 이하 가구주 가구를 100으로 보았을 때 다른 연령대 가구의 소득, 자산, 부채 수준이 어떻게 다른지를 비교하고 있다. 우선 소득의 연령대별 격차에 비해 자산의 격차는 더 크다는 점을 알 수 있다. 또한 시장소득의 경우 50대를 정점으로 급격히 감소하지만 총자산은 60대 초반을 정점으로 감소한다. 자산의 유형별로 보면, 거주주택이나 주거용은 60대 초반 구간에서 정점을 이루지만, 그 이후 연령에서 감소하는 정도가 다른 범주들과는 달리 다소 완만하게 나타난다. 금융자산은 60대 초반까지 큰 증가세를 보이지 않다가 65세 이상에서 급격히 감소하는 모습을 보인다.

[그림 3-2] 가구주 연령대별 소득 및 자산보유 수준 변화(30대=100)

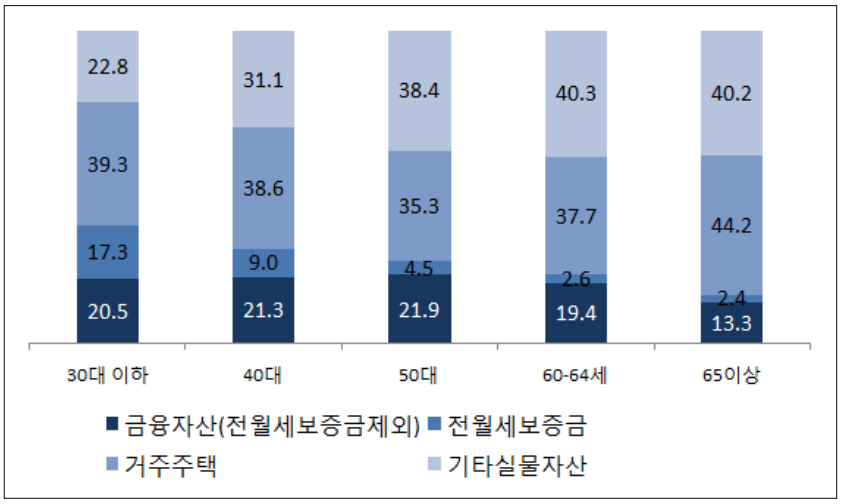


자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 2015, 원자료

연령대별 자산보유액의 변화가 자산의 유형별로 다른 양상을 보인다는 사실로부터 각 연령대의 자산구성이 상이할 것이라고 유추할 수 있다. [그림 3-3]에서 그 내용을 구체적으로 확인할 수 있다. 30대 이하 가구의 경우 전월세보증금이 전체 가구구성에서 차지하는 비중이 17.3%로 다른 연령대에 비해 월등히 높다. 전월세보증금과 거주주택을 합한 주거자산의 비중 역시 30대 이하에서 56.6%로 가장 높다. 연령대가 높아질수록 자가보유율이 증가함에 따라 전월세보증금의 비중은 점차 감소한다. 주거자산의 비중은 50대에서 최저가 된 후 60대부터 다시 증가한다. 전체적으로 50대까지는 금융자산의 비중이 증가하고 주택 및 주거자산의 비중이 감소하는 추이를 보이다가 50대를 기준으로 이러한 추이가 반대로 나타난다. 65세 이상 노년층은 다른 연령대에 비해 금융자산의 비중이 눈에 띄게 감소하고 거주주택의 비중이 높아진다. 즉 노인층에서는 자산의 대부분이 실물자산이고, 그 가운데 절반 이상이 거주 중인 주택인 것이다.

[그림 3-3] 가구주 연령대별 총자산 구성

(단위: %)



자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 2015, 원자료

이와 같은 연령대별 자산보유 상태의 차이는 자산기준을 적용하는 데 있어서도 중요한 시사점을 제공해 준다. 현재 대부분의 자산기준은 65세 이상의 연령층에 대해서 더 관대하다. 65세 이상 고령층의 급격한 소득 감소를 고려해서이다. 그런데 40대 이하의 연령층은 보유자산도 낮고 자산구성에서 금융자산이 차지하는 비중도 높다. 따라서 65세 미만에 대해 상대적으로 엄격한 기본자산 공제 한도를 적용하고 금융자산에 대해 높은 환산율을 적용하는 현재의 자산기준선 제도하에서 30, 40대는 두 가지 불리한 적용을 받고 있는 셈이다. 이러한 양상이 소득계층과 무관하게 나타나는 현상이라면 더욱 문제이다. 저소득층 안에서도 고령층과 청장년층 사이에 형평성의 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 이 소득계층별 자산분포 상태를 면밀히 분석할 필요가 있다.

3. 소득계층별 자산보유 현황

가. 소득분위별 자산보유 현황

소득분포와 자산분포가 갖는 관계는 경제적 기회의 불평등이라는 관점에서도 관심의 대상이 되지만 재산기준의 적용이라는 제도적 문제에서도 중요하게 고려해야 한다. 단적인 예를 들어 만일 소득과 자산의 상관관계가 매우 높다면 자산조사의 현실적인 유용성은 별로 없을 것이다. 저소득층의 자산보유액 역시 매우 낮을 것이기 때문이다. 반대로 소득과 자산의 상관관계가 매우 낮다면 자산조사를 엄격히 시행해야 할 필요성이 높아진다. 저소득층 가운데서도 많은 자산을 보유한 사람, 즉 공적인 지원을 받을 자격이 없는 사람이 많을 수 있기 때문이다.

자산과 부채의 상관관계 또한 문제가 된다. 만일 총자산과 총부채의 상관관계가 높다면 자산보유액이 많은 사람이 부채도 많다는 것을 의미한다. 이 경우 자산조사의 기준 범주로 순자산을 선택하는 것은 설득력이 떨어진다. 경제적으로 동원할 수 있는 자산이 많은 사람이 그 자산을 담보로 부채를 많이 졌을 가능성이 높기 때문이다. 같이 순자산이 0인 사람 가운데에서도 총자산이 보유액이 많은 사람과 전혀 자산을 보유하지 못한 사람이 섞여 있게 된다.

아래의 〈표 3-4〉는 주요 소득 및 자산 범주들 사이의 상관계수를 보여준다. 물론 이 상관계수는 두 범주의 관계를 분석할 때 다른 요인들을 통제하지 않은 단순한 상관계수이다. 이 표에서 보듯이 시장소득이나 경상소득 모두 총자산과 양(+)의 상관관계를 보이고, 상관계수의 크기는 0.5를 상회한다. 그렇지만 그 상관계수의 크기가 자산조사를 무의미하게 만들 정도로 높다고 보긴 어려울 것이다. 총자산과 부채의 상관계수는 약

0.6인 것으로 나타나 자산과 소득의 상관계수보다 높은 것을 알 수 있다. 하지만 총자산과 순자산의 상관계수가 매우 높게 나타난다. 자산이 많은 가구가 부채도 많은 것이 사실이지만, 총자산 대신 순자산을 자산 기준 범주로 사용하는 게 당장 큰 문제라고 단언하기는 어려운 정도이다. 따라서 이 문제에 대해서는 뒤에서 좀 더 면밀히 검토하고자 한다.

자산 유형에 주목하여 보면 총자산과 실물자산의 상관관계가 0.97에 이르는 반면 금융자산과의 상관관계는 0.59라는 점이 눈에 띈다. 금융자산과 실물자산, 특히 거주주택의 상관관계는 0.13 정도로 매우 낮다. 이는 자산기준을 적용할 때 유형별로 기준을 달리 적용하는 것이 필요하다는 점을 시사한다고 할 수 있다.

〈표 3-4〉 주요 소득 및 자산 범주 간 상관계수

	경상소득	총자산	총부채	순자산	금융자산	실물자산	거주주택	주거자산
시장소득	0.989	0.502	0.353	0.469	0.482	0.425	0.271	0.321
경상소득		0.524	0.354	0.495	0.495	0.447	0.292	0.341
총자산			0.598	0.968	0.590	0.966	0.562	0.612
총부채				0.377	0.204	0.626	0.348	0.392
순자산					0.617	0.920	0.541	0.584
금융자산						0.361	0.125	0.279
실물자산							0.609	0.617
거주주택								0.953

주: 모든 상관계수는 1%의 유의수준하에서 유의함.
자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 2015, 원자료

아래의 〈표 3-5〉는 가구 시장소득을 기준으로 10개 소득분위를 구분한 후 각 분위별 자산 및 부채 보유상태를 비교한 것이다. 소득분위가 높

아질수록 총자산과 총부채가 증가하는 것을 확인할 수 있는데, 이는 앞의 〈표 3-4〉의 상관계수가 보여주는 것에 일치하는 현상이다.

〈표 3-5〉 시장소득 10개 분위별 평균 자산보유액

(단위: 만 원)

분위	총자산	총부채	순자산	금융 자산	실물 자산	거주 주택	주거용 자산
1	10,810	1,067	9,743	2,223	8,587	5,482	6,151
2	11,198	1,925	9,274	2,739	8,459	5,047	5,966
3	12,092	2,131	9,961	3,109	8,983	5,277	6,300
4	13,732	2,905	10,827	3,360	10,372	6,317	7,414
5	15,763	2,955	12,808	4,213	11,550	6,543	7,868
6	16,410	3,302	13,108	4,636	11,774	6,923	8,394
7	19,478	3,747	15,731	5,441	14,037	8,348	9,725
8	23,375	4,529	18,846	6,482	16,894	9,353	11,155
9	30,333	6,048	24,285	8,578	21,755	11,106	13,043
10	54,952	10,296	44,656	14,632	40,320	15,547	17,996
전체	20,861	3,901	6,960	5,556	15,306	8,007	9,416
10분위 배율(배)	5.1	9.7	4.6	6.6	4.7	2.8	2.9

자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 2015, 원자료

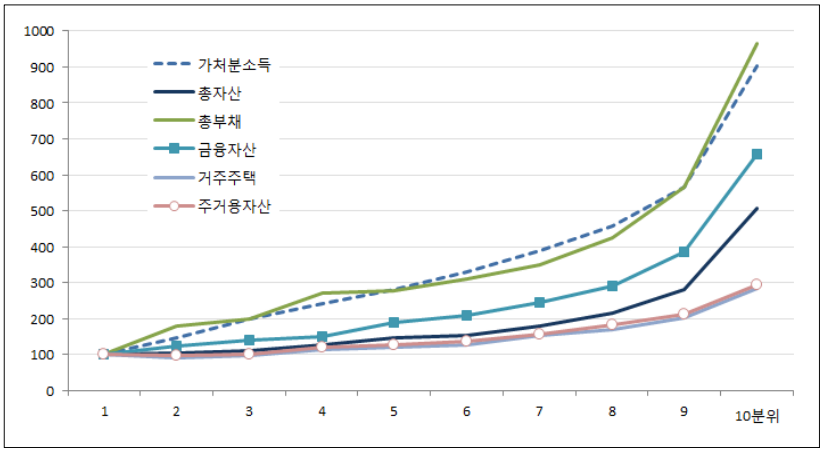
그런데 소득계층별 격차의 정도는 소득과 자산이, 그리고 자산 유형별로 상이하다. 위의 〈표 3-5〉에는 나타나 있지 않으나 소득 하위 1분위 소득 대비 최상위 10분위 소득의 배율은 시장소득 26.3배, 경상소득 10배, 가처분소득 9배로 추정된다.[8] 하지만 자산의 10분위 배율은 총자산 5.1배, 순자산은 4.6배, 금융자산 6.6배 등으로 나타난다. 거주주택이나 주거용 자산의 경우 이 배율은 2.6, 2.9배로 줄어든다. 소득의 불평등에 비

8) 통계청, 「가계금융복지조사」, 2015년 원자료를 이용하여 필자가 추정.

해 자산의 불평등이 훨씬 심할 것이라는 추측은 적어도 본 연구가 사용하고 있는 「가계금융복지조사」(2015) 자료를 통해 추정한 10분위 배율만으로는 지지되지 못한다.

소득계층별로 자산보유의 격차가 존재하는 것은 사실이다. 자산의 유형에 따라 그 격차의 양상은 다르게 나타난다. 아래의 [그림 3-4]는 시장소득 최하위 1분위의 소득 및 자산을 100으로 보았을 때 다른 분위의 소득과 자산 수준이 어떻게 나타나는지를 보여 준다.

[그림 3-4] 10분위별 소득 및 자산의 상대 비교(1분위=100)



자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 2015, 원자료

가처분소득과 총부채에 비해 총자산의 분위별 격차는 작은 편이다. 자산의 유형 면에서 보면 금융자산에 비해 주거용 자산과 거주주택의 소득분위별 격차는 비교적 완만히 확대되는 모습을 보인다. 거주주택이나 주거용 자산의 경우 2분위의 자산 수준이 1분위에 비해 낮기도 하다. 〈표 3-5〉를 보면 3분위의 거주주택 평균액은 1분위보다 낮다.

〈표 3-6〉 시장소득 10개 분위별 자산구성의 특징

(단위: %)

분위	총자산 구성				주거자산 비중	자가거주비율	부채-자산비율
	금융자산(보증금제외)	전월세보증금	거주주택	기타 실물자산(주택 제외)			
1	14.4	6.2	50.7	28.7	56.9	54.4	9.9
2	16.3	8.2	45.1	30.5	53.3	49.4	17.2
3	17.3	8.5	43.6	30.6	52.1	53.6	17.6
4	16.5	8.0	46.0	29.5	54.0	58.4	21.2
5	18.3	8.4	41.5	31.8	49.9	60.8	18.7
6	19.3	9.0	42.2	29.6	51.2	61.0	20.1
7	20.9	7.1	42.9	29.2	49.9	70.1	19.2
8	20.0	7.7	40.0	32.3	47.7	69.7	19.4
9	21.9	6.4	36.6	35.1	43.0	72.3	19.9
10	22.2	4.5	28.3	45.1	32.7	77.1	18.7
전체	19.9	6.8	38.4	35.0	45.1	62.7	18.7

자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 2015, 원자료.

〈표 3-6〉은 소득분위별 자산의 구성이 어떻게 다른지를 보여준다. 가장 눈에 띄는 특성은 소득분위가 높아짐에 따라 금융자산의 비중은 높아지고 전월세보증금과 거주주택의 비중이 낮아진다는 점이다. 하위 소득분위에서는 거주주택과 전월세보증금을 합한 주거자산의 비중이 50%가 넘는다. 주거자산의 비중은 7분위까지 거의 50%에 육박하다가 8분위부터 조금씩 감소하고 최상위 10분위에 가서야 30%대로 줄어든다. 하위 1, 2분위에서는 상대적으로 높은 주거자산 비중과 낮은 자가거주비율이 동시에 나타난다. 이러한 특성이 시사하는 바는 저소득층지원제도에서 자산기준을 적용할 때 전월세 임대보증금을 처리하는 방식이 관건일 수 있다는 점이다.

나. 빈곤지위별 자산보유 현황

사회보장제도가 확충됨에 따라 빈곤층 이외의 중산층을 대상으로 하는 현금 및 현물지원제도의 수도 늘어나고 있다. 하지만 여전히 다수의 사회보장제도의 대상층은 빈곤층이다. 따라서 소득계층을 빈곤가구와 비빈곤가구로 구분한 후 두 집단의 자산보유 특성을 비교하는 것이 사회보장제도 자산기준과 관련하여 더 직접적인 시사점을 제공해 줄 것이다.

〈표 3-7〉 빈곤별 평균 소득 및 자산

(단위: 만 원/연, 만 원, %)

	빈곤	비빈곤	비빈곤/빈곤(배)
인구(가구) 비중	19.0(26.7)	81.0(73.3)	
시장소득	604	3,368	5.6
경상소득	941	3,447	3.7
가처분소득	817	2,821	3.5
총자산	11,004	23,180	2.1
총부채	1,431	4,482	3.1
순자산	9,574	18,698	2.0
금융자산	2,449	6,286	2.6
실물자산	8,556	16,893	2.0
거주주택	5,316	8,640	1.6
주거자산	6,078	10,201	1.7
자가거주비율(%)	52.4	65.2	1.2

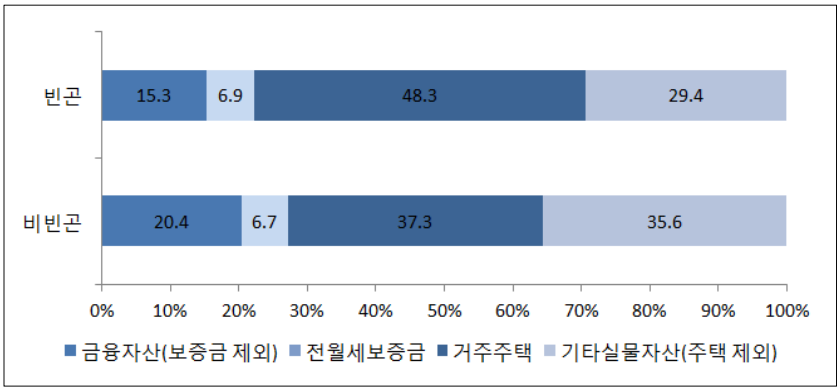
자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 2015, 원자료.

〈표 3-7〉은 빈곤층과 비빈곤층의 소득 및 자산보유 실태를 비교해 준다. 이때 빈곤층은 균등화된 시장소득이 중위값의 50%에 미치지 못하는 가구를 의미한다. 빈곤층의 평균 총자산은 약 1억 1천만 원, 평균 부채는

약 1400만 원이다. 비빈곤층의 자산은 빈곤층 대비 약 2.1배이고 부채는 그보다 더 큰 약 3.1배이다. 자산의 유형별로 보면 금융자산의 배율이 가장 크고 주거자산이나 거주주택의 배율은 상대적으로 크지 않은 편이다.

[그림 3-5] 빈곤가구와 비빈곤가구의 자산 구성

(단위: %)



자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 2015, 원자료.

[그림 3-5]는 두 집단의 자산구성을 보여주는데, 빈곤층의 경우 거주주택의 비중이 차지하는 비중이 거의 절반에 가깝다는 점을 쉽게 확인할 수 있다. 빈곤층에서 거주주택과 전월세보증금을 합한 주거자산의 비중은 55.2%이다. 금융자산의 비중은 낮고 실물자산, 특히 거주주택의 비중이 높다는 것은 빈곤층뿐만 아니라 중하위 소득층 전반의 특징이라고 볼 수 있다.

4. 소득계층 — 가구주 연령대별 자산분포

이상에서는 가구 자산분포가 가구주의 연령대에 따라서, 그리고 소득계층에 따라서 상이한 양상을 보인다는 점을 확인했다. 은퇴 이후의 고령층이 저소득층의 다수를 차지하고 있는 점을 고려한다면 하위소득분위나 빈곤층의 자산분포는 하위소득계층의 특성과 고령자 가구의 특성을 동시에 갖고 있을 수 있다. 하지만 최근 들어 근로연령대의 빈곤층 규모가 적지 않음을 고려할 때, 빈곤층 안에서도 연령대에 따라서 이질적인 자산보유 실태를 보일 수도 있으므로 저소득층에 자산기준을 적용할 때에도 자산의 연령대별 분포와 소득계층별 분포를 동시에 고려해야 할 필요가 있다.

〈표 3-8〉는 전체 가구를 소득에 따라 5개 분위로 구분하고, 이를 다시 〈표 3-3〉에서와 같이 가구주의 연령에 따라 구분했을 때 소득-연령대별 집단의 소득 및 자산보유 실태를 보여 준다. [그림 3-6]은 〈표 3-8〉의 내용을 좀 더 보기 쉽게 도식화한 것이다. 일차적으로 소득계층에 따라 집단을 구분한 만큼 [그림 3-6]의 (a) 에서 보듯이 분위별로 평균소득의 차이는 확연하게 나타난다. 그런데 동일 소득분위 안에서 고령자의 소득이 감소하는 현상은 1분위에서만 뚜렷이 나타날 뿐 다른 연령대에서는 65세 이상 가구의 소득이 크게 줄어들지 않는다. 65세 이상 가구의 소득을 50대 가구와 비교할 때 1분위에서는 그 비율이 약 58%이지만 2, 3, 4분위에서는 약 95~99%로 큰 차이가 없고, 5분위에서는 고령층의 시장소득이 오히려 더 높다.

〈표 3-8〉 소득 5분위 - 가구주 연령대별 소득 및 자산분포

(단위: 만 원/연, 만 원, %)

	가구주 연령	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
시장소득	30대	829	1,656	2,412	3,395	5,675
	40대	821	1,668	2,420	3,395	5,901
	50대	769	1,646	2,435	3,397	6,315
	60~64세	669	1,617	2,412	3,410	6,473
	65세 이상	444	1,562	2,382	3,375	6,610
총자산	30대	9,909	16,084	23,418	28,665	44,820
	40대	12,032	21,525	27,117	39,560	68,441
	50대	14,816	22,365	29,758	45,174	89,442
	60-64세	23,526	33,486	43,421	55,011	119,087
	65세 이상	20,460	39,839	59,315	66,483	174,963
주거자산	30대	3,450	5,312	7,386	9,155	12,175
	40대	3,513	5,991	7,154	9,875	14,190
	50대	4,450	6,028	7,226	10,308	15,527
	60-64세	7,940	9,006	11,531	14,523	20,846
	65세 이상	7,995	13,068	16,422	16,792	33,027
금융자산 (전월세 보증금 제외)	30대	974	1,475	2,448	3,084	5,884
	40대	1,344	1,875	2,742	4,219	7,986
	50대	1,553	2,460	3,203	4,798	10,651
	60-64세	2,408	3,112	4,610	6,243	15,181
	65세 이상	1,899	3,160	4,393	6,421	14,058
자가보유율 (%)	30대	27.7	44.1	46.3	53.6	48.2
	40대	31.6	52.3	58.8	68.9	73.3
	50대	40.7	55.7	66.6	77.3	82.7
	60-64세	67.7	69.5	77.2	84.2	88.3
	65세 이상	67.4	82.9	84.1	86.5	92.8

자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 2015, 원자료.

하지만 동일 소득분위 안에서 자산의 보유도 연령대별로 큰 차이가 없는지에 대해서는 많은 의문이 제기되어 왔다. 특히 한국의 노인빈곤율이 OECD 국가 중 최고의 수준인 것과 관련해서는 한국 노인이 많은 자산을

보유한 것을 감안한다면 노인빈곤의 문제가 그렇게 심각한 것이 아닐 수도 있다는 주장이 제기되어 왔다. 이러한 주장의 배경에는 하위소득분위에 놓여있다고 하더라도 고령층의 자산은 타 소득분위에 비해 많을 수 있다는 추측이 전제되어 있다. 〈표 3-8〉과 아래의 [그림 3-6]은 이러한 추측의 진위 여부를 확인시켜 준다.

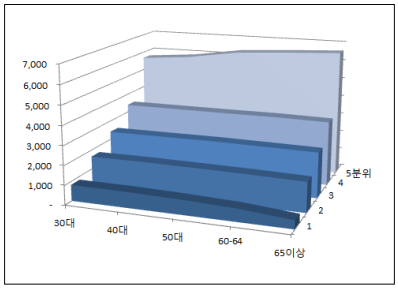
〈표 3-6〉의 (b)를 보면 높은 연령대일수록 총자산이 많은 것으로 나타나고 있으나, 그 정도는 소득분위별로 확연히 다름을 알 수 있다. 하위 1분위 안에서도 60대 이상의 총자산보유액은 50대 이하의 연령층에 비해서 많다. 그러나 가장 많은 자산을 보유한 65세 이상 가구의 평균 자산보유액(약 2억 5백만 원)도 2분위의 30대 이하 연령층 평균 총자산(약 1억 6천 원)보다 많을 뿐 2분위 40대의 자산보유액보다는 낮은 수준이다.

주거자산의 경우에는 연령효과가 다소 강하게 나타난다. 즉 1분위 65세 이상 연령층의 주거자산 평균(약 8천만 원)은 2분위와 3분위에서는 50대 평균보다 높은 수치이다. 하지만 전월세보증금을 제외한 금융자산의 분포를 보면 다시 소득분위의 규정성이 강해진다. 1분위 고령층의 자산보유액이 2분위 40대의 금융자산(전월세보증금 제외) 보유액과 유사해지는 것이다.

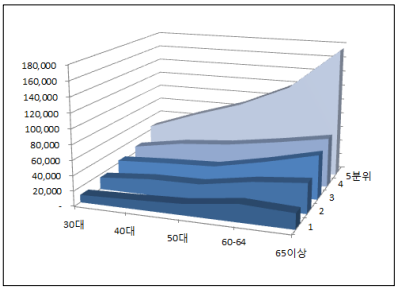
[그림 3-6] 소득 5분위 — 가구주 연령대별 소득 및 자산분포

(단위: 만 원/연, 만 원)

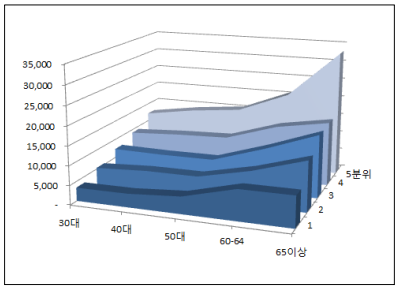
(a) 시장소득



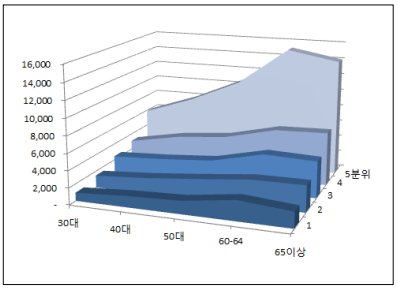
(b) 총자산



(C) 주거자산



(d) 금융자산(보증금 제외)



자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 2015, 원자료.

[그림 3-6]을 보면 고령층의 자산보유액이 상대적으로 크게 증가하는 현상은 상위소득분위에서 주로 관측될 뿐 하위소득분위에서는 연령효과가 훨씬 작게 나타났다. 즉 고령층이 청년층이나 중년층에 비해 많은 자산을 보유하고 있다는 주장은 저소득층에 국한하여 볼 때는 크게 설득력이 없는 주장이다.

이러한 실태는 소득계층을 빈곤층과 비빈곤층으로 나눈 후 연령별로 비교할 때 더 분명히 확인된다. 〈표 3-9〉와 [그림 3-7]은 빈곤지위와 가구주 연령대 두 차원으로 구분한 집단들 사이의 소득 및 자산을 비교한

다. 빈곤층과 비빈곤층 안에서 자산보유의 연령대별 격차가 있으나 빈곤층 65세 이상의 총자산은 비빈곤층 30대 이하 가구의 총자산과 큰 차이가 없다. 주거자산과 (전월세보증금을 제외한) 금융자산은 빈곤층의 고령층 자산보유액이 비빈곤층 30대 이하 연령층에 비해 더 낮다. 같은 연령대 안에서 빈곤층과 비빈곤층의 격차 역시 금융자산보다는 주거자산의 경우 훨씬 작다. 빈곤층 안에서 연령대별 격차가 크게 나타나는 것은 금융자산보다는 주거용 자산이다.

〈표 3-9〉 빈곤지위 - 가구주 연령대별 소득 및 자산분포

(단위: 만 원/연, 만 원)

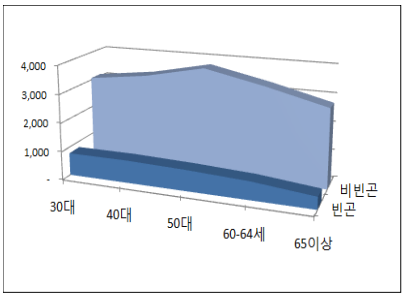
가구주 연령	시장소득		총자산		주거자산		금융자산 (전월세보증금 제외)	
	빈곤	비빈곤	빈곤	비빈곤	빈곤	비빈곤	빈곤	비빈곤
30대	788	3,066	5,016	14,501	3,242	8,167	927	2,991
40대	793	3,323	6,390	19,576	3,491	9,253	1,344	4,171
50대	736	3,760	8,633	26,518	4,490	10,408	1,539	5,847
60~64세	639	3,308	14,733	34,981	7,684	13,579	2,461	6,918
65세 이상	432	2,778	14,269	41,777	7,996	17,206	1,883	5,548

자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 2015, 원자료.

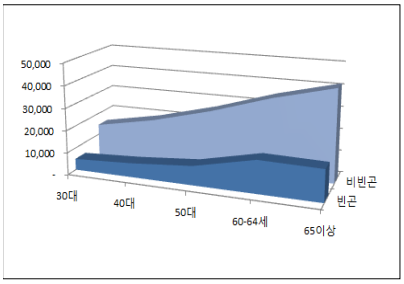
[그림 3-7] 빈곤지위 — 가구주 연령대별 소득 및 자산분포

(단위: 만 원/연, 만 원)

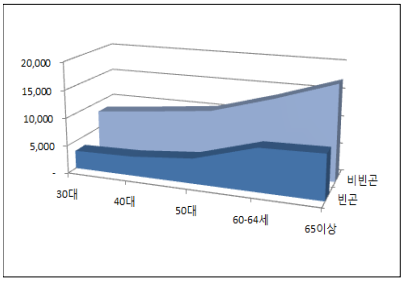
(a) 시장소득



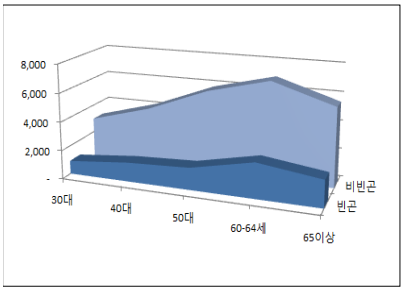
(b) 총자산



(C) 주거자산



(d) 금융자산(보증금 제외)



자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 2015, 원자료.

5. 소득계층별, 연령대별 자산분포가 자산기준선에 대해 갖는 의미

이상과 같은 사실은 사회보장제도의 자산기준을 설계하는 문제에 두 가지 질문을 던져 준다. 첫째는 소득기준이 존재하는 상태에서 연령대별로 자산기준을 차별화할 필요가 있을까 하는 것이다. 빈곤-고령층의 자산보유액이 빈곤-비고령층의 자산보유액에 비해서 많기는 하지만 그 차이가 크지 않을 경우 자산기준 차등화의 의미는 크지 않을 것이다. 반대로 모든 연령대에 대해 동일한 자산기준선을 적용한다면 고령층이 수급자격을 잃

게 될 가능성이 많고, 그 이유는 주거자산 때문일 가능성이 높다.

이 문제는 자연스럽게 두 번째 질문, 즉 자산 유형별로 기준을 별도로 운영해야 하는가에 대한 문제로 연결된다. 빈곤층 안에서 금융자산과 주거자산의 연령대별 분포는 다소 다른 양상을 보인다. 이러한 분포를 고려하여 각 자산 유형별로 자산기준을 운영할 수도 있을 것이다. 그러나 무엇보다도 각 자산이 갖는 의미가 다르다. 거주주택이나 주거용 자산의 경우 기본적인 주거욕구와 직접적으로 관련이 있다. 주거용 자산의 부족은 곧 주거불안이나 주거욕구의 박탈로 연결될 가능성이 있다. 반면 기타 실물자산이나 금융자산의 경우 특정한 필수적 욕구와 직접적으로 연관성이 있다고 보기 어렵다. 따라서 주거용 자산에 대해서는 비교적 관대하게 자산기준을 설정할 수도 있다.

이와 같이 연령의 차원과 자산 유형의 차원은 각각의 쟁점들을 내포하고 있다. 여기에다 개별 사회보장제도의 성격까지를 고려한다면 자산기준의 적용 방식은 매우 다양한 요인을 고려하여 설정되어야 할 것이다. 이 문제는 후에 현행 제도들의 기준선과 가구의 소득-자산분포를 연관해 분석하는 절에서 다시 논의할 것이다.

제3절 한국의 자산분포 특징

1. 자산분포 국가 간 비교의 의의

한국의 가구 소득-자산 결합분포가 제도상의 재산기준선과 어떤 관계가 있는지를 살펴보기에 앞서, 이 절에서는 국가 간 가구 자산분포를 비교하고자 한다. 가구 단위의 자산분포 실태를 국가간에 비교하는 것은 제도에 대한 이해와 관련하여 매우 중요하다. 다음 장에서는 재산조사에 바탕을 둔(means-test based) 사회보장제도의 비중이 큰 두 나라의 사례를 살펴볼 것이다. 외국의 제도 운영 사례를 살펴볼 때에는 그 나라의 자산보유가 어떤 특성이 있는지를 고려할 필요가 있으며 그 대표적인 예가 주택자산이다. 주거복지가 얼마나 확충되었는지는 각 가구, 특히 저소득층 가구의 자산축적 동기와 자산 유형별 배분에 영향을 미칠 수 있다. 만일 저소득층에 대한 주거지원이 충분히 확충되어 있다면 저소득층 가구가 자가주택을 구입하기 위해서 저축을 하고 보유한 자산의 대부분을 주택 형태로 보유하려고 하지 않을 것이다.

생애주기별 자산보유 행태의 차이는 또한 제도 운영 방식에도 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어 청장년기에 평균적인 자산보유 비중이 크지 않다면 이 연령층을 대상으로 하는 사회보장제도에서는 엄격한 자산조사가 수반되지 않을 수도 있다. 반대로 노년기의 평균적인 자산보유액이 많다면 노인빈곤층을 대상으로 한 사회보장제도에서도 재산조사가 엄격해질 가능성이 있다.

이와 같이 각 국가의 연령대별, 계층별 자산분포는 그 나라의 사회보장제도 운영과 긴밀하게 상호 작용을 하고 있을 가능성이 높다. 따라서 한국 사회보장제도가 재산조사 측면에서 갖는 특수성과 한계를 이해하기 위해 간략하게 한국의 자산분포 특성을 살펴볼 것이다.

2. 분석 자료

이 절에서 분석에 사용할 자료는 OECD가 제공하는 주요 국가(19개국)의 자산분포 자료이다. 이 자료는 룩셈부르크 자산조사(Luxembourg Wealth Study, LWS) 자료처럼 가구별 소득 및 자산분포를 보여주지는 않는다. 각 국가별 집계 자료를 제공하고 있기 때문에 앞 절에서와 같이 가구의 특성별로 세분화된 분석을 수행하기는 어렵다. 하지만 한국의 자산보유 현황이 어떠한 특징을 지니고 있는지를 개괄적으로 파악하는 데에는 큰 무리가 없을 것이다.

자료에 포함된 국가들의 자산 자료 기준 연도는 호주, 캐나다, 노르웨이, 영국 등이 2012년이고 칠레가 2011년, 그리고 한국은 2013년이다. 기타 국가는 모두 2010년을 기준으로 조사된 자료이다. 이 자료에서 자산은 총자산에서 부채를 차감한 순자산을 의미하며, 자산에는 피용자들의 연금적립금을 포함하지 않고 있다. 모든 자산액은 가구균등화지수를 적용하지 않은 값이다. 자산 가치는 각 기준년도의 각국 화폐 단위로 보고되고 있다. 자료를 OECD 홈페이지에서 추출한 시점은 2016년 6월 12일이다.

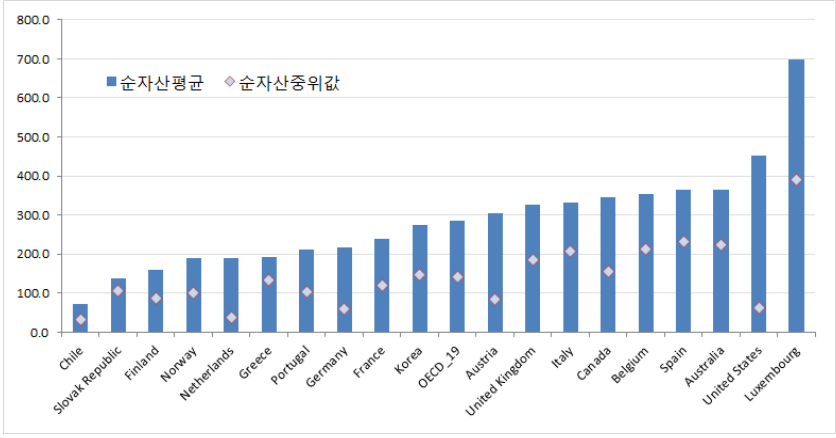
3. 자산보유의 수준

각 나라의 가구당 평균 자산보유 수준을 비교하기 위해서는 먼저 자산의 관측 시점과 화폐 단위를 통일해야 한다. 이를 위해 먼저 비교의 시점을 2010년으로 통일하였으며 자산 계측 연도가 2010년이 아닌 나라의 경우 사적소비지출 소비자물가지수(CPI for private consumption)을 적용하였다. 그리고 화폐 가치를 비교하기 위해 미국 달러 대비 구매력

평가지수(PPP)를 적용하였다. [그림 3-8]은 OECD 19개 국가에 대해 가구 순자산의 평균과 중위값을 비교한 결과를 보여준다.

[그림 3-8] 주요 경제 협력 개발 기구(OECD) 국가들의 가구 평균 순자산액 비교(2010년 기준)

(단위: 1,000 USD)

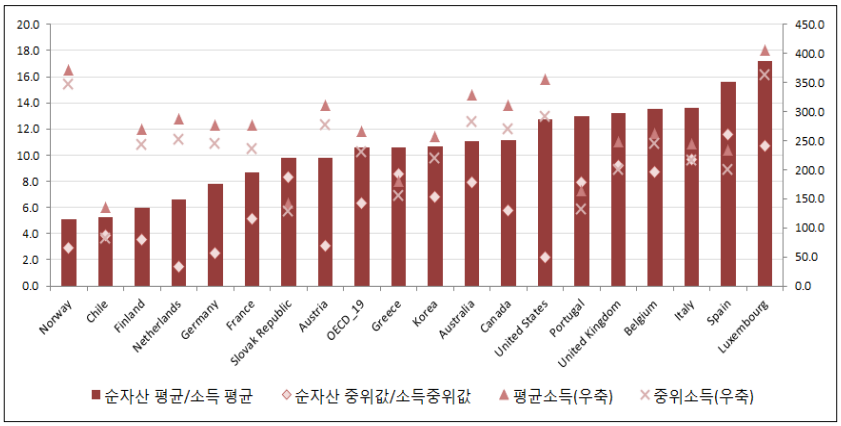


자료: OECD Stat.에서 2016. 7. 12. 인출.

비교 대상 국가 가운데 룩셈부르크가 가장 순자산 수준이 높았으며(가구 평균 약 70만 달러) 칠레가 가장 낮게 나타났다(가구 평균 약 7.1만 달러). 한국은 약 27만 달러 수준으로 비교 대상 19개국 평균(약 29만 달러)보다 다소 낮게 나타났다. 부의 수준이 높은 룩셈부르크와 미국의 경우 순자산 평균값과 중위값의 격차가 커서 자산불평등이 심하다는 것을 유추할 수 있다. 반대로 슬로바키아의 경우 자산보유 수준은 낮지만 자산의 불평등은 낮은 것으로 추정할 수 있다.

[그림 3-9] 주요 경제 협력 개발 기구(OECD) 국가들의 가구 소득 대비 자산 비율 비교

(단위: 배)



주: 1) 소득 평균은 균등화지수가 적용된 가구 가처분소득의 평균값임. 순자산은 균등화지수가 적용되지 않은 값임.
2) 평균소득은 물가지수(2010년 기준)와 구매력 평가지수를 고려하여 미국 달러로 표현됨.
자료: OECD Stat.에서 2016. 7. 12. 인출.

한편 위의 [그림 3-9]는 각 나라별로 가구 평균소득 대비 평균 순자산 보유액이 몇 배인지를 비교하여 보여 준다. 소득 대비 자산의 비율은 자산이 축적된 정도를 보여 줌과 동시에 위기에 대한 가구의 대처 능력을 보여주는 척도이다.[9] 룩셈부르크의 경우 이 비율이 가장 높아 약 17.2배의 수치를 보여준다. 반면 소득 대비 자산비율이 가장 낮은 나라는 노르웨이로 5.1배이고, 칠레는 5.2배로 노르웨이와 비슷한 수준이다. 한국은 10.6배로 비교 대상 19개 국가의 평균 수준이다.

이 그림에서 주목할 만한 또 하나의 특징은 가구의 평균소득 수준이 높다고 해서 반드시 자산비율이 높지 않다는 것이다. [그림 3-9]를 보면 노르웨이의 평균소득 수준이 비교대상 국가 가운데 최고 수준에 해당되지

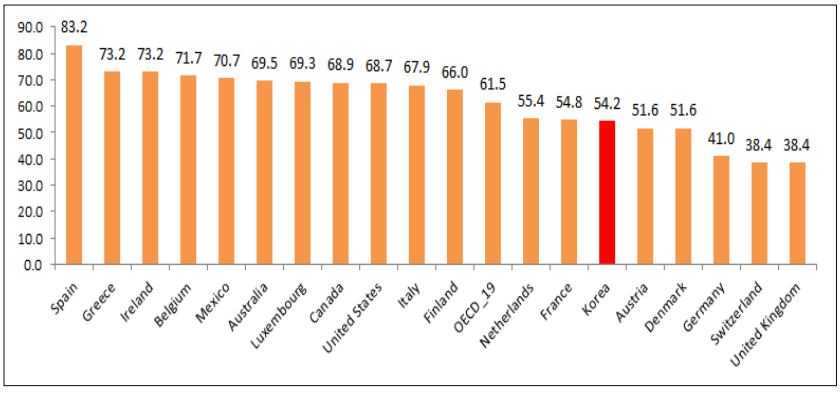
9) 이 계산에서 사용된 가구소득은 균등화지수가 적용된 가구 가처분소득이다. 반면 순자산액은 균등화지수가 적용되지 않은 수치임에 유의할 필요가 있다.

만 [그림 3-8]에서는 자산보유 수준이 낮은 수준임을 확인할 수 있다. 그 결과 평균소득 대비 순자산 평균의 비율이 하위에 해당된다([그림 3-9]). 반대로 스페인의 평균소득 수준은 높지 않은 편이지만 자산수준은 상위 4번째여서 소득 대비 자산비율이 두 번째로 높은 나라로 나타난다. 한국은 소득과 자산 모두 비교 대상 국가 가운데 중간 수준이어서 소득 대비 자산의 비율 역시 중간수준임을 알 수 있다.

한편 한국의 주택을 소유자의 비율은 OECD 평균에 비해 다소 못 미친다. [그림 3-10]에 따르면 2010년 시점에 한국의 주택보유율은 약 54.2%로, OECD 19개국 평균인 61.5%에 못 미친다. 주택 소유자 비율이 낮은 경우 사회보장에서 주거보장의 중요성이 강조될 수 있다. 또한 주택소유율은 주거자산에 대한 선정기준의 엄격성에도 영향을 미칠 것이다.

[그림 3-10] 주요 경제 협력 개발 기구(OECD) 국가들의 주택소유율 비교

(단위: %)



자료: 1) Andrews and Sanchez. (2011). The Evolution of Homeownership Rate in Selected OECD Countries: Demographic and Public Influenses, OECD Journal: Economic Studies 에서 인용.
2) 한국 자료: 통계청, 「인구주택총조사」 2010, KOSIS에서 2016. 9. 26. 인출.

4. 생애주기별 자산분포

앞서 한국의 경우에도 자산수준은 가구주 연령대에 따라 확연히 다르다는 점을 확인하였다. 60세 초반까지는 가구주 연령이 높아질수록 총자산이 증가하다가 65세 이상 연령층에서는 다시 감소하였다. 다른 나라의 경우는 어떠한지 확인하기 위해서 각 가구주의 전체 연령대 평균을 100으로 간주한 후 연령대 별 순자산의 상대적 수준을 비교하였다.

〈표 3-10〉 순자산의 가구주 연령대별 분포 국제 비교(국가별 전체 평균=100)

(단위: %)

국가명	16~34세	35~44세	45~54세	55~64세	65~74세	75세 이상
호주	30.7	80.8	119.0	141.7	135.3	122.5
오스트리아	29.4	109.4	145.5	131.2	94.5	74.7
벨기에	31.5	81.2	115.9	136.8	156.1	134.8
캐나다	30.6	77.4	124.1	140.8	137.0	107.0
칠레	42.6	71.2	93.9	123.9	116.9	133.4
핀란드	22.9	96.4	124.8	147.1	141.6	105.8
프랑스	31.1	91.7	130.2	160.3	151.8	113.1
독일	21.8	96.2	124.0	181.1	136.1	91.3
그리스	50.4	101.0	129.3	126.9	103.3	77.8
이탈리아	41.9	77.1	109.0	144.9	118.9	86.4
한국	46.3	87.1	109.7	141.8	108.2	68.9
룩셈부르크	23.6	74.7	118.2	123.4	179.7	127.3
네덜란드	10.8	59.0	112.0	150.3	162.3	133.7
노르웨이	19.3	72.2	121.7	159.7	175.3	143.2
포르투갈	43.3	80.1	108.2	157.0	109.4	90.1
슬로바키아	63.7	108.0	112.7	120.3	90.7	97.1
스페인	47.3	74.2	119.4	163.6	115.6	93.7
영국	28.0	71.4	113.2	148.0	132.6	105.8
미국	12.9	44.6	112.3	172.9	181.3	142.7
평균	33.1	81.8	118.1	145.9	134.0	107.9

자료: OECD Stat.에서 2016. 7. 12. 인출.

〈표 3-10〉의 OECD 국가 평균치를 보자. 전 연령대의 평균 자산을 100으로 보았을 때 가구주가 34세 이하인 가구의 순자산은 33.1에 해당하고, 가구주가 65세~74세인 가구의 순자산은 134에 해당된다. 65세를 전후로 보유자산의 수준이 감소 추이로 돌아서는 것은 한국의 경우와 마찬가지이다.

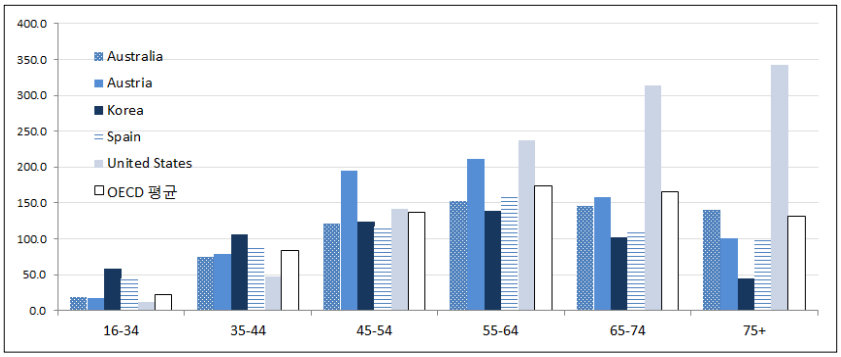
한국의 경우 34세 이하 가구의 상대적 순자산 수준은 43.3이고, 65~74세 가구의 상대적 순자산 수준은 108.2이다. 한국은 젊은 가구주가 보유하는 순자산의 상대적 수준이 OECD 평균에 비해 높은 편이고 반대로 노년층의 보유 비율은 낮은 편이다. 즉 다른 나라에 비하여 젊은 가구주의 상대적 자산보유 수준이 높은 것이다. 이는 한국의 특수한 주거 점유형태인 전세 제도와 무관하지 않은 것으로 추정된다. 전세 제도는 젊은 가구의 자산보유 정도를 다른 나라에 비해 높게 유지하도록 하는 요인이 되기 때문이다. 전세 제도는 한국의 65세 이상의 상대적 자산수준이 다른 나라에 비해 낮게 나타는 이유가 되기도 한다. 75세 이상의 자산수준은 더 크게 하락한다. 자녀가 혼인하고 분가할 경우 부모가 전세보증금을 지원하는 방식으로 자산의 세대 간 이전이 발생하고, 그 결과 청년층의 상대적 자산보유 수준은 다른 나라에 비해 높아지는 반면 노년층의 상대적 자산보유 수준은 낮아지는 것으로 추정된다. 미국의 경우 한국과 매우 상반되는 모습을 보여서, 청년층의 자산보유 수준은 비교 대상 국가 중 최저 수치인 반면, 고령층의 자산보유 수준이 급속히 증가하는 모습을 보인다. 미국의 65세 이후의 가구가 보유한 자산의 상대적 규모는 다른 나라의 같은 연령대에 비해 크게 높다.

아래의 [그림 3-11]은 연령대별 자산의 중위값을 이용하여 연령대별 자산의 분포를 주로 나라에 대해 비교한 것이다. 이 그림에서도 16~34세 가구의 자산보유 상대수준은 한국이 OECD 평균이나 여타 국가에 비해 상당히 높은 수준임을 알 수 있다. 미국을 제외한 다른 국가들이 대부분

65세를 전후로 자산보유 수준이 증가에서 감소세로 전환한다. 한국의 경우도 이러한 경향을 분명히 보여 주고 있으나, 청중년층이 보유한 자산의 상대적 수준이 다른 나라에 비해서 높고 중고령층의 경우는 반대라는 특징이 다시 한번 확인된다.

[그림 3-11] 주요 국가의 연령대별 순자산 중위값 비교(전체 연령평균=100)

(단위: %)



자료: OECD Stat. 2016. 7. 12. 인출.

다음 〈표 3-11〉은 금융자산에 국한하여 이와 같은 연령대별 분포를 비교하고 있다. 여기서도 16~34세 가구의 상대적 금융자산 보유수준은 비교 대상 국가 가운데 최고 수준임을 다시 한번 확인할 수 있다. 34세 이하 가구가 보유한 금융자산의 상대적 수준은 전체 연령 평균값 대비 약 85.4%이다. 이는 순자산에서보다 더 높은 수치이며 19개 국가 평균인 38.4%보다 두 배 이상 높은 수치이다. 비금융자산에서는 이와 정반대의 현상이 나타나며 비금융자산의 연령대별 분포를 보았을 때, 한국은 젊은 가구주 층의 비금융자산 보유수준이 전체 평균의 33%(16~34세) 및 83.7%(35~44세)인데, 이는 같은 연령대의 19개국 평균 비율인 47.2%, 94.1%보다 낮은 수이다.

〈표 3-11〉 금융자산의 가구주 연령대별 상대비교(전 연령 평균=100)

(단위: %)

국가명	16~34세	35~44세	45~54세	55~64세	65~74세	75세 이상
호주	37.5	85.9	125.2	141.0	115.5	111.0
오스트리아	27.9	133.3	148.5	133.3	64.4	51.0
벨기에	29.8	78.9	106.0	136.1	137.1	131.6
캐나다	27.4	60.9	125.0	153.7	144.8	107.4
칠레	36.3	96.8	94.3	144.7	109.0	82.7
핀란드	27.8	96.8	135.7	146.9	118.3	88.7
프랑스	42.9	91.1	107.8	144.4	123.9	103.9
독일	20.6	124.2	116.7	188.4	86.3	64.9
그리스	45.2	116.9	143.9	127.6	93.2	44.1
이탈리아	39.1	94.8	119.0	145.7	112.7	53.0
한국	85.4	111.0	122.0	115.3	60.0	34.6
룩셈부르크	32.0	95.3	121.6	116.1	108.3	147.9
노르웨이	34.3	78.7	125.7	151.0	154.9	121.7
포르투갈	47.5	83.0	104.8	179.0	99.6	58.4
슬로바키아	73.8	113.8	114.9	148.1	50.4	30.6
스페인	39.3	74.4	136.9	194.7	81.2	58.9
영국	29.2	85.0	155.0	218.5	159.3	117.5
미국	14.5	46.0	115.4	174.0	178.4	132.1
평균	38.4	92.6	123.2	153.3	111.0	85.5

자료: OECD Stat. 2016. 7. 12. 인출.

그런데 위의 〈표 3-11〉에서 한국의 금융자산에 전월세보증금이 포함되어 있는 점을 유념할 필요가 있다. 다른 나라의 경우 전세와 유사한 제도가 없거나 월세보증금의 비율이 낮다는 점을 감안할 때 금융자산의 연령대별 보유 비중을 객관적으로 비교하기 위해서는 전월세보증금을 제외하고 비교할 필요가 있다.

다음 〈표 3-12〉는 2013년 현재 각 연령대별로 금융자산에서 전월세보증금이 차지하는 비중을 보여 준다. 2013년을 기준으로 삼은 이유는 위의 OECD 데이터에서 한국의 자료가 2013년 자산을 조사한 것이기 때

문이다. 금융자산 중 전월세보증금의 비중은 35~44세 연령대에서 최고(54.4%)이고, 이후에는 급속히 감소한다.

〈표 3-12〉 금융자산 중 전월세보증금이 차지하는 비중

(단위: %)

가구주 연령대	16~34세	35~44세	45~54세	55~64세	65~74세	75세 이상
금융자산 대비 전월세보증금 비율	26.8	54.4	38.3	21.4	12.5	15.8

자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 2015, 원자료.

위 〈표 3-12〉에 제시된 가구 금융자산 대비 전월세보증금의 비율을 고려하여 금융자산의 일부를 비금융자산으로 이전하여 계산할 수 있다. 이와 같이 계산된 국가별, 가구주 연령대별 금융자산의 상대적 수준을 가지고 한국과 OECD 평균을 비교해 보면 다음 〈표 3-13〉과 같다. 보정을 한 결과 한국의 16~34세 가구주가 보유한 금융자산의 수준은 53.2%로 낮아졌지만 그럼에도 OECD 평균보다는 높은 수준이다. 54세까지 금융자산 보유의 상대적 수준은 한국이 OECD 비중보다 높은 것을 알 수 있다. 그러나 고령층, 특히 75세 이상 가구의 금융자산 수준은 더 급격히 낮아진 것 역시 확인할 수 있다.

〈표 3-13〉 가구주 연령대별 금융자산의 분포 비교(한국 수정, 전 연령 평균=100)

(단위: %)

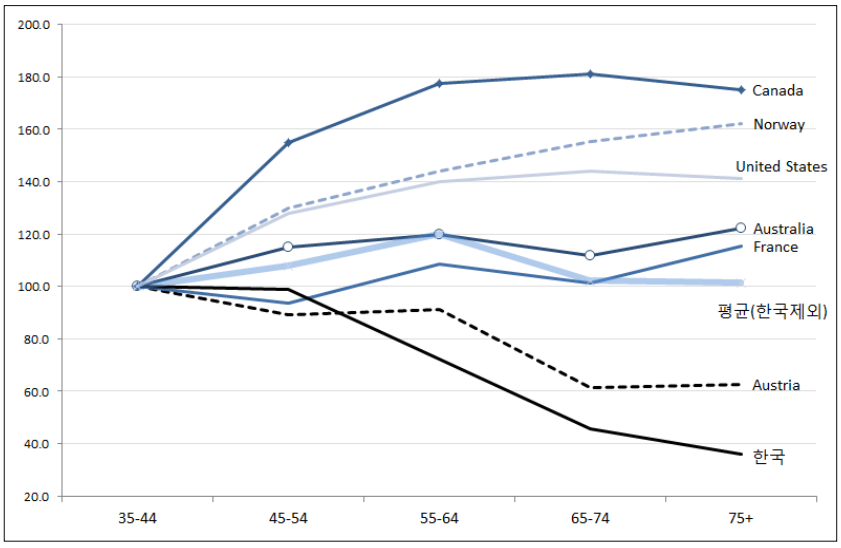
구분		16~34세	35~44세	45~54세	55~64세	65~74세	75세 이상
금융자산	한국	53.2	119.0	145.7	132.6	60.7	29.1
	OECD 평균	36.6	93.1	124.6	154.2	111.0	85.2
비금융자산	한국	45.8	82.9	102.8	139.6	110.3	77.6
	OECD 평균	47.9	94.1	117.1	128.9	118.1	93.2

자료: OECD stat. (2016.8.10. 인출) 및 통계청, 「가계금융복지조사」 2013, 원자료를 이용하여 재계산.

금융자산의 상대적 수준과는 별도로 전체 자산 구성 중 금융자산이 차지하는 비중도 연령대별로 다를 수 있다. 아래의 [그림 3-12]는 36~44세 가구의 금융자산 비율을 100으로 보았을 때 가구주의 연령대가 높아짐에 따라 금융자산 비율이 어떻게 변화하는지를 비교해 준다. 이 그림에 따르면 한국은 36~44세의 금융자산 비율이 최고가 되는 매우 예외적인 국가이다. 특히 50대 중반 이후부터 금융자산 비율이 급격히 감소하게 된다. 오스트리아도 한국과 비슷한 모습을 보이지만 초고령층에서 금융자산 비율이 줄어드는 추이는 한국보다 약하다. 반대로 캐나다, 미국, 노르웨이 등은 노년층으로 갈수록 금융자산의 비율이 증가하는 국가군이다. 호주와 프랑스의 경우 전체 연령대에 걸쳐 금융자산 비율이 비교적 일정하게 유지되는 모습을 보인다.

[그림 3-12] 연령대별 금융자산 비율 변화 추이(35~44세=100)

(단위: %)



자료: OECD stat (2016.8.10. 인출). 한국은 통계청, 「가계금융복지조사」 2013, 원자료를 이용하여 수정.

이상을 종합하면 한국은 고령층에서 자산의 수준이 감소하고 있으며, 특히 75세 이상의 초고령층에서는 보유자산수준이 낮은 모습을 보인다. 자산의 구성 측면에서도 금융자산의 비율이 급속히 낮아진다. 이것이 한국의 특수성인지, 한국의 75세 이상 연령층의 특수성인지를 확인하기 위해서는 더 깊이 있는 분석과 비교가 필요하겠지만, 노령연금제도가 성숙되지 않는 국가임에도 금융자산의 보유비율이 낮다는 것은 고령층의 생활 불안을 보여 주는 또 다른 단면이다.

제 4 장

주요 사회보장제도의 재산기준 적용 현황

제1절 사회보장제도의 재산기준 적용 방식
제2절 재산기준 유형별 사회보장제도의 분포
제3절 소득인정액 산정 방식과 자산기준
제4절 자산기준 적용의 문제점

4 주요 사회보장제도의 재산기준 적용 현황

제1절 사회보장제도의 재산기준 적용 방식

1. 대상자 선정 기준선과 급여액 결정 기준선

앞 장에서 사회보장 급여의 수급 대상자를 선정하는 방식에는 기여(contribution)에 근거한 방식과 기여에 근거하지 않은 방식이 있음을 확인하였다. 기여에 근거하지 않는 방식, 즉 비기여 혹은 무기여(non-contribution) 방식에서는 적정한 대상자를 선정하기 위해 다양한 기준을 제시하고 있다. 대상자 선정기준에는 지원 대상이 되는 가구 또는 개인의 경제적 능력을 판정하는 기준이 있을 수 있고, 이와 별도로 다른 인구사회학적 특성에 따른 기준이 있을 수 있다. 후자의 예를 들자면 기초연금의 경우 수급자가 되려면 65세 이상이어야 한다거나 장애인 대상 사회보장급여를 받기 위해서는 일정한 등급 이상의 장애인으로 등록되어 있어야 한다거나 하는 식이다. 이와 같이 어떤 개인이나 가구, 혹은 기관(시설)이 사회보장제도의 지원을 받기 위해 적절한 자격(eligibility)을 갖추고 있는지를 판정하는 데에는 일정한 기준(criteria)이 필요하다. 이 기준을 자격 판정기준 또는 (지원) 대상자 선정기준이라고 지칭할 수 있다. 이하에서는 이 기준을 선정기준으로 통칭할 것이다. 선정기준을 재산보유, 즉 소득이나 자산의 보유에 국한하여 볼 수 있다. 이때 일정한 수준 이하의 소득이나 자산을 보유한 개인 또는 가구만 사회보장제도의 지원을 받을 수 있게 된다. 사회보장 급여의 수급자격을 결정하는 재산 보유

의 수준, 즉 재산조사(means-test)를 통과하는 한계(limit)가 되는 이 선이 바로 사회보장 급여의 선정기준선이다.

그리고 선정기준을 통과한 대상자들에게 실제로 급여를 제공할 때 그 급여액의 크기를 결정하기 위한 기준이 있다. 이 기준선은 대상자 선정기준선과 같을 수도 있고 다를 수도 있다. 기초생활보장 생계급여의 경우 선정기준선과 급여기준선이 일치하는 대표적인 예이다. 2016년의 대상자 선정을 위한 재산기준은 (1인 가구의 경우) 가구의 소득인정액이 기준중위소득의 29%, 즉 월 47만 1201원 이하여야 한다는 것이다. 그리고 이 조건을 충족하는 가구에 대해 선정기준선과 가구 소득인정액의 차액만큼을 국가가 생계급여로 제공하게 된다. 반대로 기초생활보장제도 주거급여의 경우가 선정기준선과 급여기준선이 일치하지 않는 대표적인 예이다. 2016년 1인 가구의 주거급여 선정기준선은 기준중위소득의 43%인 월 69만 8677원이지만 소득인정액이 이보다 적은 임차가구에게 지급되는 주거급여의 상한은 서울의 경우 월 19만 5천 원이다. 이와 같이 실제로 급여를 결정하는 기준선, 또는 급여액의 상한선을 급여 기준선이라고 지칭할 것이다.

사회보장제도의 재산기준, 특히 자산기준이 저소득층을 적절히 포괄하고 있는지를 살펴보는 것이 본 연구의 주된 관심사라는 점에서 이하에서 논의할 기준선은 주로 선정기준선이다.

2. 재산에 대한 선정기준 적용의 구조

재산기준을 적용하는 일반적인 형식은 가구의 경제력을 어떤 비교 기준선과 견주는 것이다. 즉 대상자의 경제적 능력이 일정한 수준에 미치지 못할 때 사회보장급여의 수급자격을 갖추었다고 보는 것이고, 경제적 능

력이 일정한 기준을 상회하면 대상자에서 제외되는 것이다. 일반적으로 사회보장제도의 수급대상자를 선정하기 위한 재산기준(means test limit)은 다음과 같은 구조를 띤다.

대상자(가구, 개인)의 경제력 (A) ≤ 비교 기준 (B)

재산기준의 적용에 따라 사회보장제도를 유형화할 때 가장 첫 번째 기준은 이와 같은 기준을 두고 있는지 여부이다. 기여에 근거한 사회보험제도가 아니더라도 보편적 성격의 급여인 경우 재산기준을 별도로 두지 않은 제도가 있기 때문이다.

만일 재산기준을 두고 있는 제도들이라면 위의 부등식에서 A와 B의 위치에 어떤 경제적 변수를 둘 것인지가 제도마다 다르다. 요컨대, 재산기준 설정 방식은 A와 B의 자리에 어떤 범주를 사용하는가에 따라 유형화되고 구분될 수 있다.

먼저 대상자의 경제적 능력을 무엇으로 측정할 것인가 하는 문제, 즉 A의 위치에 어떤 범주를 적용할 것인가 하는 문제에 대해서 살펴보자. 대상자의 경제력을 측정하는 대표적인 변수는 소득과 자산이다. 제도마다 이 두 가지 범주를 모두 고려할 수도 있고 둘 가운데 하나만 고려할 수도 있다. 또는 둘 가운데 어느 것도 고려하지 않을 수 있다.[10] 후에 설명하겠지만 소득인정액 개념처럼 소득과 자산을 한 가지 범주로 환원하여 합산하는, 즉 소득과 자산을 단일한 범주로 통합하는 경우도 있다.

선정기준 적용 방식을 구분하는 두 번째 기준은 비교의 기준, 즉 B에

10) 경제적 능력을 고려하지 않는다고 해서 모두가 수급자가 된다는 의미는 아니다. 다른 인구학적, 사회적 특성들을 고려하여 수급자를 선정하는 경우가 다수이기 때문이다.

위치하는 기준으로 무엇을 사용할 것인가 하는 점이다. 아마도 가장 널리 알려진 비교의 기준은 최저생계비일 것이다. 국민기초생활보장제도의 수급자를 선정하기 위해서 사용되는 이 개념은 다른 복지제도의 수급자 선정기준으로도 폭넓게 이용되었는데, 2015년 7월부터 국민기초생활보장제도가 상대기준선을 방식을 채택하면서부터는 기준중위소득의 일정 비율(예: 30%)을 이용하는 방식으로 급속히 대체되었다. 최저생계비나 기준중위소득 등 별도의 계측이나 추정 작업을 통해 공표되는 기준선이 아니더라도 '(잠재적) 대상자의 일정 비율'을 기준선으로 삼는 방식도 있다. 예를 들어 기초연금과 같이 전체 노인의 '하위 70%'에게 급여를 제공하는 방식이 그것이다. 과거에는 보육료 지원에서도 이와 유사한 대상자 구분 방식을 사용했었다. 현재는 아동 보육료를 소득이나 재산과 상관없이 전 계층에게 지원하고 있으나, 2009년 6월까지는 지원 대상을 하위 50% 이하, 50~60%, 60~70%, 70% 이상 등으로 구분한 바 있었다.

본 연구에서 주로 다루고자 하는 기준의 문제는 자산기준 적용의 방식과 관련된 문제를 다룰 때에는 첫 번째 쟁점, 즉 지원 대상자의 경제력을 무엇으로 측정할 것인가(A의 위치에 어떤 범주를 사용할 것인가)의 문제를 논의할 것이다. 반대로 자산기준 적용 수준의 문제를 논의할 때에는 비교기준선과 관련된 쟁점, 즉 B의 구체적 수준과 관련된 문제를 다룰 것이다.

현실적으로 사회보장 급여의 대상자를 추정하고 급여를 결정하는 등 제도를 운영할 때에는 이 두 가지 문제가 별개일 수 없을 것이다. 하지만 경제력 측정 범주를 선택하는 문제가 논리적 문제의 성격을 띤다면 비교범주의 선택과 그 구체적 수준을 결정하는 것은 현실적 측면을 고려해야 하는 문제일 가능성이 높다.

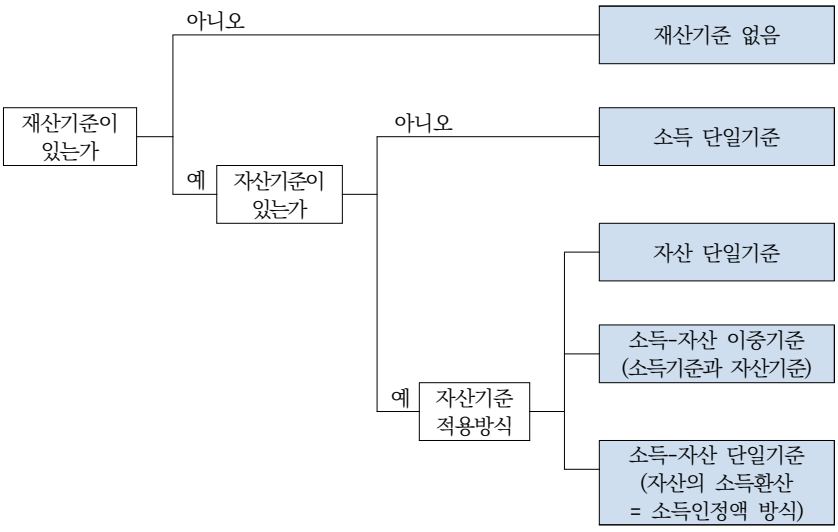
3. 재산기준 적용방식에 따른 유형화

사회보장제도들의 재산기준을 유형화하는 첫 번째 기준은 재산기준이 있는가 여부이다. 재산기준선은 구체적으로 소득기준선(income limit)과 자산기준선(asset limit)으로 구분되는데, 재산기준을 적용하면서 이 두 가지 기준을 모두 적용할 수도 있고, 둘 가운데 한 가지만 적용할 수도 있다. 본 연구의 관심이 주로 자산기준에 있으므로 재산기준을 유형화하는 두 번째 기준에 자산기준이 있는가 하는 것이다.

자산기준이 적용되는 제도는 다시 자산기준만 두고 있는지 아니면 소득과 자산에 대한 기준을 두고 있는지에 따라 구분할 수 있다. 만일 소득과 자산기준을 모두 두고 있는 제도라면 자산기준을 적용하는 방식에 따라 다시 크게 두 가지 유형으로 구분된다. 첫째는 소득과 자산 두 가지 기준을 별개로 적용하고(이중기준) 이 두 기준을 모두 충족해야만 사회보장 급여의 수급 자격을 얻는 것으로 보는 제도이다. 두 기준선을 사용한다는 의미에서 이와 같은 유형을 이중기준선(dual cut-off) 방식의 제도라고 볼 수 있다. 두 번째는 소득과 자산이라는 두 경제변수를 단일한 차원으로 합산하는 것이다. 이 장의 3절에서 자세히 설명하겠지만 이 방식은 자산보유액에 일정한 환산율을 곱하여 소득으로 환산한 후 그것을 소득에 더한다. 이런 점에서 이 방식을 자산의 소득환산 방식으로 지칭할 수 있다. 또한 국내의 제도에서는 이와 같이 소득에다 자산의 소득환산액을 더한 것을 소득인정액으로 지칭한다는 점에서 소득인정액 방식이라고 할 수도 있다.

이상과 같은 구분 기준에 따라 재산기준 적용 방식을 유형화하는 논리적 흐름은 다음 [그림 4-1]과 같다.

[그림 4-1] 재산기준 적용에 따른 사회보장제도 유형화



제2절 재산기준 유형별 사회보장제도의 분포

1. 재산기준 유형별 분포

가. 유형별 예시

1) 기초보장수급자·차상위층

재산기준을 적용하는 대표적인 사회보장제도가 공공부조제도이다. 한국의 대표적인 공공부조제도인 「국민기초생활보장제도」의 경우 수급자를 선정할 때 재산조사 기준과 부양의무자 기준을 적용하고 있다. 2014년 「국민기초생활보장법」이 개정됨에 따라 기초보장제도의 급여체계가

개편되었고 이에 맞추어 수급자 선정기준도 변화되었다. 부양의무자 기준을 논외로 한다면 기초보장제도의 수급자가 되기 위한 기준은 '가구의 소득인정액이 최저생계비 이하'(2015년 6월 이전)에서 '가구의 소득인정액이 기준중위소득의 x % 이하'(2016년 7월 이후)로 바뀌었다.[11] 어느 방식이든 자산기준을 적용할 때 소득인정액을 사용하고 있다.

또한 일반적으로 국민기초생활보장제도의 수급자는 아니지만 여전히 빈곤한 계층을 지칭하는 차상위계층을 정의할 때에도 소득인정액 범주를 이용한다. '차상위계층은 기초수급자 상위의 빈곤층으로 소득인정액이 최저생계비의 120% 이하'(2015년 6월 이전), 또는 '기준중위소득의 50% 이하'(2015년 7월 이후)로 규정된다(보건복지부, 2015). 사회보장제도들 가운데에는 그 대상자 요건을 '기초보장수급자' 또는 '차상위층'으로만 표기하는 경우가 있는 경우가 다수이다. 이러한 제도들은 소득인정액 기준을 적용하는 제도이긴 하지만 대상자 선정 시 신청자의 소득인정액을 별도로 측정하는 것이 아니라 기초보장 수급자이거나 차상위층으로 인정받은 사실 자체만으로 수급자격이 있다고 간주한다. 이러한 의미에서 이러한 제도들을 별개의 유형을 구분할 수 있다.

2) 소득인정액을 사용하되 별도의 기준선을 적용하는 제도

재산기준을 적용할 때 소득인정액 범주를 사용하지만 '기초보장 수급자'나 '차상위층' 조건과 일치하지 않는 별도의 기준선을 사용하는 제도들도 있다. 예를 들어 청소년한부모고교생 교육비지원사업은 소득인정액이 기준중위소득의 60% 이하여야 한다는 기준을 적용하고 있고, 장애인

11) 2016년의 경우 x는 생계급여에서는 29, 의료급여는 40, 주거급여는 43, 교육급여는 50이다.

자녀 교육비지원사업은 소득인정액이 기준중위소득의 52% 이하인 계층에게 급여를 제공하고 있다. 이와 같이 소득인정액 범주를 사용하면서도 그 한도(limit)가 기초보장급여의 한도나 차상위층한도와 다른 제도들을 별도로 유형화하고자 한다.

3) 소득-자산 이중기준선 적용 제도

이 유형은 소득기준과 자산기준을 각각 적용하는 제도들을 의미한다. 즉 소득도 기준선 이하이고 자산도 기준선 이하여야 수급 자격을 얻게 되는 제도들이다. 대표적인 예가 긴급복지지원 제도에 속하는 사업들이다. 긴급복지생계지원의 경우 2016년 현재 1인 가구가 대상자가 되기 위해서는 소득이 기준중위소득의 75%(월 약 122만원) 이하이면서 보유 자산이 1억 3500만 원 이하(대도시의 경우)여야 한다. 금융자산 기준은 별도로 적용되는데, 5백만 원 이하이어야 이 제도의 대상자가 될 수 있다.

4) 자산 단일기준 적용 제도

이 유형은 재산기준 가운데 소득기준은 적용하지 않고 자산기준만 적용하는 제도이다. 2014년 현재 이 유형에 해당되는 제도는 주택담보노후연금보증사업 단 1개뿐인데, 이 제도의 대상자가 되기 위한 조건은 '시가 9억 원 이하의 주택 소유자'(2016년 기준)여야 한다는 것이다.

5) 소득 기준만 적용 하는 제도

이 유형에 속하는 제도들은 위의 ④와 반대로 자산기준은 없고 소득기

준만 있는 제도들이다. 대표적인 예가 저소득층의 취업과 자활을 지원하기 위한 취업성공패키지사업이다. 이 제도의 대상자가 되기 위한 재산기준은 소득이 중위소득의 60% 또는 100% 이하여야 한다거나 연 매출액 8천만 원 미만이어야 한다(2016년 기준)는 등 소득 조건을 충족해야 할 뿐 별도의 자산 관련 조건은 없다.

6) 재산기준이 특정화되어 있지 않은 제도

대상자 선정시 재산 상태를 고려하기는 하지만 재산기준의 적용 범주와 방식, 기준선의 수준에 대해 특정화하지 않는 제도들도 있다. 예를 들어 대학교에 다니는 장애인 학생을 지원하는 장애학생도우미지원제도의 경우 중증 및 취약계층을 우선 지원한다고만 규정하고 있을 뿐, 취약계층의 구체적인 기준을 제시하고 있지는 않다. 노인돌봄기본서비스제도의 경우도 지원을 받을 수 있는 경제적 요건으로 '소득, 건강, 주거, 사회적 접촉 등의 수준이 낮아 복지서비스가 필요한 경우'로 한정하고 있을 뿐 소득과 주거 등의 구체적 기준선을 제시하고 있지는 않다.

7) 재산기준을 적용하지 않는 제도

소득과 자산의 보유 수준에 관계없이 일정한 인구학적 요건을 갖춘 집단에게 사회보장급여를 제공하는 제도들이 마지막 유형이다. 대표적인 것이 만 0~5세 보육료지원사업과 유아학비지원(만 3~5세 교육비지원사업이다. 이 사업들은 대상자를 선정하는 데 소득이나 자산기준을 적용하지 않고 오직 아동의 연령에 따라 차등 급여를 제공하고 있다.

나. 유형별 제도의 분포

아래의 〈표 4-1〉와 〈표 4-2〉는 위에서 예시한 유형들이 몇 개의, 어떠한 제도들이 해당되는지를 2014년 실태를 기준으로 보여 준다. 〈표 4-1〉은 앞의 [그림 4-1]의 구분과 같지만 논리적 위계와 사업 빈도수를 동시에 고려하여 각 유형의 순서를 재배치하였다. 이 표들에서 분류의 대상이 되는 170개 사업은 2014년 현재 시행되고 있는 사회보장제도 가운데 사회보장위원회가 사업조정과 평가를 위해 제시한 360개 사회보장사업들 가운데 일부를 추출한 것이다.[13]

〈표 4-1〉 사회보장제도의 재산기준 적용 방식별 분포(2014년 기준)

재산기준 유무	자산기준 유무	재산기준 적용 방식		사업수 (개)	사업수 비율(%)
재산기준 있음	자산기준 있음	소득인정액 기준	기초수급, 차상위	35	20.6
			별도기준	30	17.6
		소득기준 & 자산기준(이중 기준선)		16	9.4
		자산 단일기준		1	0.6
	자산기준 없음 = 소득 단일기준			26	15.3
	기타			7	4.1
재산기준 없음				55	32.4
계				170	100.0

자료: 강신욱 외(2015)을 이용하여 필자가 재분류

분석의 대상이 되는 170개 사업들 가운데 55개 사업을 제외한 115개 사업이 재산기준을 두고 있었다. 이 가운데 자산기준이 있는 사업이 82개

13) 이 360개 사업들의 구체적인 목록은 강신욱 외(2015) 「사회보장정책 평가의 방향과 과제」를 참조하기 바란다. 360개 사업 가운데 탈북자, 국가유공자, 특수질병보유자 등 특수 집단을 대상으로 하는 사업들을 제외한 것이다.

이고 자산은 고려하지 않고 소득기준만 적용하는 사업은 26개이다. 7개의 사업은 재산기준이 있기는 하지만 그 기준의 구체적 내용이 명시적으로 제시되지 않고 있다. 자산기준을 적용하는 제도 가운데 다수는 소득인정액 범주를 통해 자산기준을 적용하고 있는데, 그 수는 65개에 이른다. 기초보장수급자나 차상위층에게 자격을 부여하는 제도들 역시 재산기준은 소득인정액 범주를 사용한다고 볼 수 있다. 170개 사업들 중 이러한 사업은 35개인 것으로 확인되었다. 소득인정액을 사용하는 사업들 가운데 30개의 사업은 별도의 구체적인 기준을 제시하고 있었다.

이와 달리 소득과 자산 기준을 별개로 적용하는 사업의 수는 16개이다. 소득은 따지지 않고 자산만 고려하여 사업대상자를 선정하는 사회보장사업은 주택담보 노후연금보증사업 단 1개뿐이다. 〈표 4-2〉는 〈표 4-1〉의 구분에 해당되는 구체적인 사업의 목록들이다.[14]

〈표 4-2〉 재산기준 적용 방식별 사회보장사업명(2014년 기준)

재산기준 적용방식	사업명
소득인정액 (기초수급, 차상위)	(기초보장)생계급여, (기초보장)교육급여, (기초보장)장제급여, (기초보장)주거급여, (기초보장)주거현물급여 주거복지사업, (기초보장)해산급여, 자활장려금, 차상위 본인부담경감대상자지원, 의료급여(의료급여), 의료급여(건강생활유지비), 의료급여(대불금 지원), 의료급여(본인부담 보상금), 의료급여(본인부담 상한금), 의료급여(본인부담면제), 의료급여(선택병의원제), 의료급여(요양비), 의료급여(중증 및 희귀난치성질환자) 지원, 의료급여(장애인보장구 지원), 의료급여(임신.출산진료비 지원), 저소득층 기저귀·조제분유 지원, 고교 학비 지원, 초·중·고 학생 교육정보화 지원, 교육복지우선지원사업, 방과후학교 자유수강권, 학교우유급식/우유급식지원, 농어촌장애인 주택개조사업, 에너지 취약계층 고효율조명기기 무상교체 지원, 저소득층 에너지효율개선(단열/창호/바닥시공 및 에너지고효율기기교체지원), 독거노인응급안전돌보미사업, 노인의치보철(보건소 의치(틀니)사업), 장애인 의료비 지원, 장애수당, 양곡할인, 자활근로(기초, 차상위), 문화통합이용권

14) 주요 사회보장사업의 구체적인 선정기준은 보건복지부. (2016c). 2016년 차상위계층 등 저소득층 중앙부처 지원사업 안내 및 사회보장위원회 홈페이지(www.ssc.go.kr/menu/info/info030300.titles. 2016.09.10. 인출) 참조.

재산기준 적용방식	사업명
소득인정액 (별도 기준)	아동발달지원계좌(디딤씨앗통장)지원, 한부모가족 아동양육비 지원, 아동통합서비스지원(드림스타트사업), 한부모가족자녀 교육비 지원, 방과후보육료 지원, 청소년특별지원, 청소년한부모고교생 교육비지원, 국가장학금(Ⅰ, Ⅱ유형), 발달장애인 성년후견 심판비용지원, 성년후견선임비용 지원, 장애 진단비 및 검사비 지원, 장애인 자녀교육비지원, 장애인 보조기구교부, 장애아동수당, 장애인 연금, 매체활용능력증진 및 역기능해소(청소년인터넷게임중독 치료비지원), 방송소외계층방송접근권 보장사업(난청노인용수신기), 방송소외계층 방송접근권 보장사업(자막방송수신기), 방송소외계층 방송접근권 보장사업(화면해설방송수신기), 정보통신보조기기보급, 사회취약계층 실내환경 진단개선 사업, 취약농가인력지원(영농도우미, 가사도우미 지원), 개발제한구역 거주민 생활비용보조사업, 서민층 가스시설개선, 저소득층 옥내급수관 개량 및 교체 지원, 영구임대주택 공급, 다가구 등 기존주택매입임대, 기존주택전세임대, 가사간병방문관리사지원사업, 기초연금, 희망리본사업
소득기준 과 자산기준	(긴급복지)사회복지시설이용지원, (긴급복지)장제비지원, (긴급복지)해산비지원, (긴급복지)교육지원, (긴급지원)연료비 및 전기요금, (긴급복지)주거지원, (긴급복지)생계지원, (긴급복지)의료지원, 장애인 복지일자리지원, 지역공동체 일자리사업, 공공주택 공급(공공분양 및 공공임대), 농어가 목돈마련 저축장려금 지급, 장기전세주택 공급, 국민임대주택 공급, 국세감면(34종), 근로장려금
자산 단일 기준	주택담보노후연금보증
소득 단일 기준	신생아의 난청진단의료비 지원, 미숙아 및 선천성이상아 등 영유아 의료비 지원, 산모신생아건강관리사지원사업, 취학전아동 실명예방, 치매치료 관리비지원사업, 암검진사업, 희귀난치성질환자 의료비 등 지원, 난임부부시술비 지원, 노인안검진 및 개안수술, 입원명령 결핵환자 의료비 및 부양가족생활보호비지원, 장애인생활시설 실비입소이용료 지원, 발달재활서비스, 발달장애인 부모심리상담 지원사업, 언어발달지원사업, 청소년한부모자립지원, 장애아가족양육지원, 희망키움통장/근로소득장려금, 취업성공패키지(취업성공수당, 참여수당, 생계지원수당), 노인돌봄종합서비스, 아이돌봄 서비스, 예술인 긴급복지지원, 농어업인 연금보험료지원, 지역사회서비스투자사업, 대학생근로장학금지원, 급식비, 저소득층 본인일부부담금 경감
기타	재가암관리, 암환자의료비지원, 노인돌봄기본서비스, 초등돌봄교실, 가족역량강화지원사업, 장애대학생도우미지원, 장애인일반형일자리 지원
재산기준 없음	모성보호육아 지원(출산전후휴가급여, 육아휴직급여), 가정양육수당 지원, 만 0~5세보육료지원사업, 유아학비(만 3~5세 교육비), 시간연장형보육료지원, 아동안전지킴이, 국립특수학교 및 특수학급 지원, 일반건강검진비지원, 생애전환기건강진단(만 40세, 만 66세), 보험급여(건강보험 장애인보장구), 심뇌혈관질환 고위험군등록관리 시범사업, 선천성대사이상검사 및 환아관리 지원, 국가예방접종 지원사업, 외국인근로자 등 의료지원, 농어업인 건강보험료지원, 표준모자보건수첩 제작 배부, 6세미만 영유아건강검진, 여성장애인 출산비용지원, 청소년산모 임신·출산의료비 지원, 청소년전화 1388 및 모바일문자상담 운영, 학교 밖 청소년 지원, WEE 클래스 상담 지원, 성매매피해청소년 치료·재활, 국가우수장학금(인문사회계), 국가우수장학금(이공계), 장애아보육료지원, 장애인활동지원, 중증장애인 직업재활지원, 중도시

재산기준 적용방식	사업명
	각장애인재활훈련지원, 장애인 직업능력개발 운영(훈련수당), 중증장애인 지원고용(훈련수당), 장애인 직업능력개발지원 훈련수당, 장애인 운전교육장 임차 및 순회교육, 여성장애인교육지원, 경력단절여성취업 지원, 고학력경력단절여성 취업지원, 법원연계 이혼위기가족 회복 지원, 자녀양육비 이행지원(한부모)법률서비스, 가정폭력상담소 운영 지원, 폭력피해여성 주거지원사업, 권역별 미혼모부자 거점기관 운영, 가정폭력·성폭력피해자 무료법률지원, 가정폭력피해자 치료회복 프로그램 및 의료비 지원, 실종아동 보호 및 지원, 노후설계서비스지원사업, 독거노인사회관계 활성화 지원, 어르신 문화프로그램 운영, 고령층 정보화교육, 노인일자리, 사랑의 그린피시(PC) 보급, 삼림재해모니터링, 도서민 여객선운임지원, 산림서비스도우미, 석면피해구제급여, 농촌보육교사 특별근무수당 지원사업

주: 기타는 저소득층 우선지원이지만 기준이 명확하지 않은 사업
자료: 1) 보건복지부. (2016c). 2016년 차상위계층 등 저소득층 중앙부처 지원사업 안내.
2) 사회보장위원회 홈페이지(www.ssc.go.kr/menu /info/info030300.titles. 2016.09.10. 인출)

2. 재산기준 유형별 분포의 특징

〈표 4-1〉의 분포에서 확인할 수 있는 하나의 특징은 자산기준을 적용하는 사업의 비중이 높으며, 특히 소득인정액 범주를 활용하는 사업의 비중이 높다는 점이다. 자산기준을 적용하는 사업 82개는 재산기준을 적용하는 사업의 약 71.3%에 해당하는 수치이다. 또한 소득인정액 범주를 사용하는 사업 65개는 자산기준을 적용하는 사업의 약 79.2%에 해당하는 높은 수치이다.

소득인정액 범주를 이용하여 자산기준을 적용하는 사업의 비중이 높다는 점은 사업의 수뿐만 아니라 예산이나 대상자의 비중 측면에서도 확인할 수 있다. 〈표 4-3〉은 2014년 현재 각 재산기준 유형별로 예산과 사업 대상자(개인 및 가구)의 비중을 비교한 것이다. 소득인정액 범주를 이용한 사업들은 전체 사업예산의 약 58.3%를 차지하고 이들 제도의 대상 가구수는 전체 사업 대상 가구의 약 70.7%에 이른다.

〈표 4-3〉 재산기준 적용 방식별 예산 및 대상자 비중(2014년 기준)

	예산 비중	대상자(개인) 비중	대상 가구 비중
기초차상위	25.9	32.2	66.1
기타소득인정액	32.4	10.9	4.6
이중기준선	10.8	1.3	3.4
소득 단일기준	3.8	24.4	5.1
자산 단일기준	0.0	n.a.	n.a.
기타 기준	0.3	0.8	6.9
기준 없음	26.8	30.4	13.9
계	100.0	100.0	100.0

주: 대상자(개인) 비중은 개인 대상 사업들만을, 대상 가구 비중은 가구 단위 지원 사업들만을 비교하여 얻은 수치임.

아래의 〈표 4-4〉는 재산기준 적용 방식의 분포를 사회보장사업 기능별로 보여주고 있는데, 소득인정액을 사용하는 사업이 다수인 것은 사업의 기능과 무관하게 전 영역에서 나타나는 현상이다.

한편, [그림 4-2]를 보면 자산기준을 적용하지 않고 소득 단일기준을 적용하는 사업의 비중이 높은 분야를 확인할 수 있다. 하나는 주로 보건의료 관련 사업이다. 소득 단일기준 방식을 적용하는 26개 사업 가운데 거의 절반에 가까운 12개 사업이 보건의료분야 사업이다. 이 사업들에서는 자격여부를 판정할 때 건강보험료 부과와 관련된 정보(예: 보험료 부과액)를 활용한다.[15] 〈표 4-4〉에서 주로 생계 또는 생활지원으로 분류되는 이 사업들의 대상자는 주로 긴급한 지원이 필요한 상황에 놓인 계층이다. 자산조사에 적지 않은 시간이 소요된다는 점을 고려한다면 이들 사업

15) 그런데 건강보험 직장가입자의 경우 건강보험료 부과 시 소득만 고려하지만 지역가입자의 경우는 소득과 자산을 모두 고려한다. 따라서 건강보험료와 관련된 정보를 이용하여 사업대상자를 선정하는 사회보장사업의 경우 엄밀한 의미에서는 소득만 고려한다고 보기는 어렵다.

에서 자산기준을 고려하지 않는 것은 타당하다.

마찬가지로 고용지원 사업들 가운데에서는 반대로 자산조사를 하는 사업의 비중이 낮고 아예 재산조사가 없는 사업이 많다는 점 역시 자연스러운 현상이다. 또한 생계지원이나 생활지원 사업들에서 자산조사를 하는 사업의 비중이 높다는 점 역시 이 영역에서 현금 지원이 많다는 점을 고려할 때 타당한 측면이 있다고 볼 수 있다. 그러나 점차 보편성을 띠어 가는 교육지원 분야에서 자산조사 사업의 비중이 작지 않다는 점이나, 많은 영역에서 자산조사의 방식으로 소득인정액을 활용하는 사업의 비중이 높다는 점은 별개의 문제로 보아야 할 것이다.

〈표 4-4〉 사회보장사업의 기능과 재산기준 적용 방식 분포

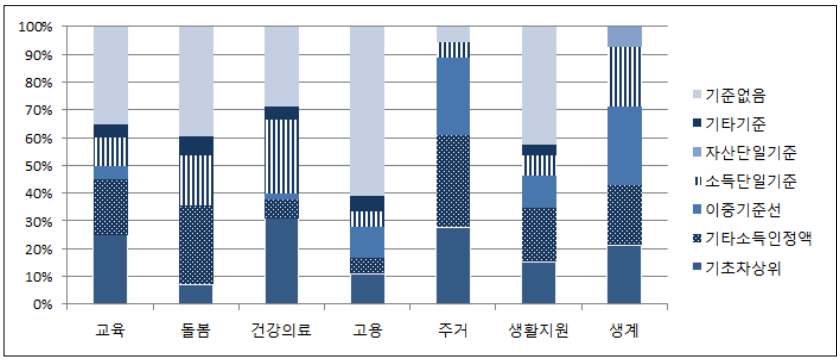
(단위: 개)

기능 / 재산기준방식	교육	돌봄	건강의료	고용	주거	생활지원	생계	재해보상	합계
기초차상위	5	2	14	2	5	4	3	0	35
기타소득인정액	4	8	3	1	6	5	3	0	30
이중기준선	1	0	1	2	5	3	4	0	16
소득 단일기준	2	5	12	1	1	2	3	0	26
자산 단일기준	0	0	0	0	0	0	1	0	1
기타 기준	1	2	2	1	0	1	0	0	7
기준 없음	7	11	13	11	1	11	0	1	55
합계	20	28	45	18	18	26	14	1	170

자료: 〈표 4-2〉를 이용하여 필자가 작성.

[그림 4-2] 사회보장사업의 기능별 재산기준 적용 방식의 분포

(단위: %)



자료: 〈표 4-2〉를 이용하여 필자가 작성.

아래의 〈표 4-5〉와 [그림 4-3]은 사회보장사업의 생애주기를 기준으로 구분한 대상 집단별로 재산기준 적용 방식이 어떻게 분포되어 있는지를 보여 준다. 여기서 영유아는 만 5세까지의 아동을, 전체 아동은 만 18세까지의 연령층을 의미한다. 영유아의 경우 다수의 정책이 저출산 대책의 관점에서 시행된 결과 전 계층을 지원 대상으로 하였고 따라서 재산기준이 적용되지 않거나 소득기준만을 적용하는 사업의 비중이 크게 나타난다. 하지만 영유아가 아닌 연령층의 아동·청소년 대상 사업이나 전체 아동 대상 사업에서는 여전히 절반이 넘는 사업들이 재산기준을 적용하고 있으며 소득인정액 기준을 적용하는 사업들이 45%를 넘고 있다.

〈표 4-5〉 사회보장사업의 대상자 생애주기와 재산기준 적용 방식의 분포

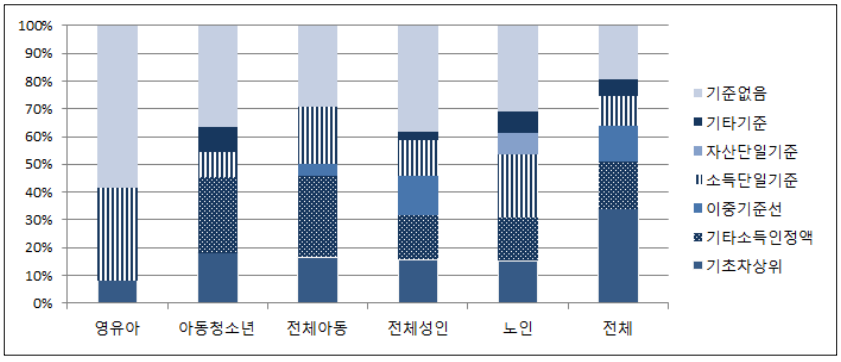
(단위: 개)

생애주기 / 재산기준방식	영유아	아동청소년	전체아동	전체성인	노인	전체	합계
기초차상위	1	2	4	10	2	16	35
기타소득인정액	0	3	7	10	2	8	30
이중기준선	0	0	1	9	0	6	16
소득 단일기준	4	1	5	8	3	5	26
자산 단일기준	0	0	0	0	1	0	1
기타 기준	0	1	0	2	1	3	7
기준 없음	7	4	7	24	4	9	55
합계	12	11	24	63	13	47	170

자료: 〈표 4-2〉를 이용하여 필자가 작성.

[그림 4-3] 사회보장사업의 대상자 생애주기별 재산기준 적용 방식의 분포

(단위: %)



자료: 〈표 4-2〉를 이용하여 필자가 작성.

노인층은 소득은 없지만 자산을 보유하고 있을 가능성이 높을 것으로 인식된다. 따라서 노인 대상 사업에는 재산조사를 거쳐야 하는 사업 수의 비중이 높지만, 전체 성인이나 연령을 구분하지 않는 전체 사업에 비해서는 낮게 나타난다.

제3절 소득인정액 산정 방식과 자산기준

1. 기초생활보장급여의 소득인정액 산정 방식

재산기준을 적용하는 사회보장급여 가운데 다수가 자산기준을 적용하고, 자산기준을 적용하는 급여 가운데 절대 다수가 소득인정액 개념을 사용하고 있음을 확인하였다. 따라서 사회보장제도에서 재산기준을 적용하는 구체적인 실태를 이해하기 위해서는 소득인정액이 무엇이고 어떻게 계산되는지 자세히 살펴볼 필요가 있다.

소득인정액을 산출하는 과정을 단순화하면 다음과 같다. 소득인정액은 가구 단위로 산정되는 만큼 이하의 소득, 지출, 자산 및 부채 등 범주는 모두 가구 단위로 파악된다(보건복지부, 2016a).[16] 한 가지 유의할 것은 2016년 국민기초생활보장사업 안내의 '소득인정액 산정 지침'에는 본 연구에서 말하는 자산(asset)이 모두 재산으로 표기되어 있다. 예를 들어 자산의 소득환산이 아닌 '재산의 소득환산', 기본자산액이 아닌 '기본재산액' 등으로 표기되어 있는 것이다. 그러나 본 연구에서는 용어 사용의 일관성을 유지하고 혼란을 피하기 위해 모두 자산으로 표기한다.

① 가구가 취득한 모든 소득을 합산한다.
② (소득평가액) 가구소득에서 공제 항목(가구 특성에 따른 지출, 근로소득공제액)을 차감하여 소득평가액을 산정한다.
③ (자산 유형 구분과 주거자산 인정한도) 가구가 보유한 자산을 주거용 자산, 일반자산, 금융자산, 자동차 등으로 구분한다. 주거용 임차보증금도 주거용 자산에 포함시킨다. 주거용 자산을 인정하는 데에

16) 보건복지부. (2016a). 2016년 국민기초생활보장사업 안내. p.124-187. 요약.

는 한도가 있는데(주거자산 인정한도) 지역별로 대도시는 1억 원, 중소 도시는 6천 8백만 원, 농어촌은 3천 8백만 원이다.

④ (금융자산공제) 300만 원 이하의 금융자산은 자산에서 공제한다.

⑤ (기본자산공제) 금융자산공제 이외에도 기본적 자산을 공제한다. 기본자산공제액은 대도시 5천 4백만 원, 중소도시 3천 4백만 원, 농어촌은 2천 9백만 원이다.

⑥ (순자산)전체 자산에서 가구가 보유한 부채를 차감한다. 즉 자산기준 적용 시 총자산이 아닌 순자산(= 총자산 - 부채)을 이용하는 것이다. 공제되는 부채의 용도와 종류에는 제한이 있으나 규모(한도액)에는 제한이 없다.

⑦ (근로무능력 가구의 기본자산공제) 근로무능력자만으로 구성된 가구의 경우 일정한 요건을 만족하면 기본자산 공제액을 높게 적용한다. 대도시 8천 5백만 원, 중소 도시 6천 5백만 원, 농어촌 6천만 원이다.

⑧ (자산의 소득환산) 공제액을 초과하는 자산에 대해 소득으로 환산한다. 이때 환산율은 자산의 유형별로 달리 적용하는데 주거자산은 월 1.04%, 일반자산은 월 4.17%, 금융자산은 월 6.26%, 자동차는 월 100%의 비율로 소득을 발생시키는 것으로 간주한다.

⑨ (소득인정액) 위 ②의 소득평가액과 위 ⑧의 자산의 소득환산액을 합하여 소득인정액을 산정한다.

2. 기타 급여의 소득인정액 산정 방식

소득인정액은 기초보장 급여 이외에 다른 급여의 대상자를 선정할 때에도 사용된다. 그런데 소득인정액 산출 방식은 제도에 따라 상이하다. 소득인정액이 산정 방식의 차이가 발생하는 지점은 소득평가액을 산정하

는 단계에서 공제항목을 어떻게 설정하는가(앞의 ②), 주거용 자산의 인정한도를 두는가, 둔다면 그 한도는 얼마인가(③), 기본자산공제액의 상한을 얼마로 하는가(⑤), 근로무능력자로만 구성된 가구에 대해 기본자산공제액을 별도로 적용하는가(⑦), 그리고 자산 유형별 환산율을 어떻게 적용하는가(⑧) 등의 문제에서다.

다음 〈표 4-6〉은 소득인정액 범주를 사용하는 5개의 주요 제도에서 이 항목들이 어떻게 달리 적용되는지를 보여준다. 5개 제도는 기초생활보장제도와 차상위층을 대상으로 하는 두 제도(차상위 자격 확인[17], 차상위 본인 부담 경감), 기초연금, 그리고 교육부의 대학생 학자금 지원 사업(국가장학금 I 유형) 등이다.

17) 이전 명칭은 '차상위 우선돌봄사업'이었다.

〈표 4-6〉 주요 사회보장제도의 소득인정액 산정 방식 비교

(단위: %/월, 만 원)

제도명 / 구분		기초생활 보장	차상위자격 확인	차상위본인 부담 경감	기초연금	국가장학금
소득 평가 시 공제항목		특성별 지출, 근로소득공제	특성별 지출, 근로소득공제	특성별 지출, 근로소득공제	근로소득 중 56만원, 공제 후 차액의 30%	학생소득 70/50만 원 가구원 일용소득 50만 원
주거자산 인정한도	대도시	10,000	10,000	10,000	없음	없음
	중소 도시	6,800	6,800	6,800		
	농어촌	3,800	3,800	3,800		
금융재산 공제액		300	300	300	2,000	없음
기본자산 공제액	대도시	5,400	5,400	13,500	13,500	5,400
	중소 도시	3,400	3,400	8,500	8,500	
	농어촌	2,900	2,900	7,250	7,250	
근로무능력 가구 기본자산공제	대도시	8,500	없음	없음	없음	없음
	중소 도시	6,500				
	농어촌	6,000				
환산율(%)	주거자산	1.04	1.04	1.04	4.0/년	4.17/3
	일반자산	4.17	4.17	4.17	4.0/년	4.17/3
	금융자산	6.26	4.17	6.26	4.0/년	6.26/3
	자동차	100	100	100	4.0/년[1)]	4.17/3
자산 파악 단위		가구	가구	가구	개인/부부	가구원 일부

주: 일정 기준을 초과하는 차에 대해서는 환산율 100% 적용.
자료: 1) 보건복지부. (2016a). 2016년 국민기초생활보장사업 안내.
2) 보건복지부. (2016b). 2016년 사회복지 통합업무 안내.
3) 한국장학재단. (2016). 2016년 1학기 학자금지원 소득분위 산정지침.

기초보장제도의 소득인정액 산정 방식을 기준으로 비교할 때 차상위 자격 확인 제도의 소득인정액 산정방식은 금융자산의 환산율이 낮고(월 4.17%) 근로무능력 가구의 기본자산공제한도를 별도로 두지 않는다는 점이 다르다. 차상위 본인부담경감사업의 소득인정액 산정방식은 기본자산공제한도가 기초보장제도에 비해 2.5배 높다는 점과 근로무능력가구의

기본자산공제액을 별도로 두지 않는다는 점이 다르다.

기초연금은 다른 제도들과 달리 소득 및 자산 조사의 단위가 가구가 아닌 노인 개인 또는 부부라는 점이 다르다. 기초연금이 가구 단위의 급여가 아닌 개인 단위의 급여이기 때문이다. 기초연금제도에서 가장 눈에 띄는 특징은 기본적인 생활자금을 유지하도록 허용하는 금융자산공제액이 2천만 원으로 타 제도에 비해 월등히 높다는 점이다. 그러나 무엇보다도 타 제도와 가장 큰 차이를 보이는 점은 자산의 소득환산비율이 매우 낮다는 점이다. 기초보장제도와 차상위층지원제도의 재산유형별 환산율이 월 단위로 적용되는 데 비해 기초연금은 환산율을 연 단위로 적용하며, 그 비율도 4.0%이다. 만일 금융자산 공제나 기본자산공제한도를 초과하는 금융자산을 1천만 원 지니고 있다면 기초보장제도에서는 그것이 연간 약 751만 원을 발생하는 것으로 간주하는 반면, 기초연금에서는 연간 40만 원의 소득을 발생하는 것으로 간주하는 것이다.

교육부의 대학생 학자금 지원 사업(국가장학금 I유형)은 소득인정액에 따라 구간을 구분하고 구간별로 학자금을 차등 지원 한다. 이 제도에서 소득인정액을 산정할 때에는 금융자산에 대한 생활자금 공제가 없다는 점, 기본자산공제한도에 지역별 편차를 두지 않는다는 점, 그리고 자산의 소득환산율이 기초보장제도나 차상위층 지원제도의 3분의 1 수준으로 적용된다는 점 등이 특징적이다.

이와 같이 소득인정액을 산정하는 방식이 다르다는 점은 결코 작지 않은 문제이다. 재산기준 적용 방식에서 소득인정액을 사용하는 제도의 수가 많다는 점을 고려하면 더욱 큰 문제이다. 예를 들어 어느 가구의 소득인정액이 200만 원이라고 하더라도 그것이 실제로 의미하는 소득과 자산의 규모는 제도마다 다르다. 이러한 차이가 크다면 자산기준을 적용하는 기준 범주의 모호성이 커지는 것이고, 결과적으로 선정기준선 자체의 의미가 약화된다.

제4절 자산기준 적용의 문제점

이 장에서는 현재 시행중인 사회보장제도들에서 재산기준이 어떻게 적용되고 있는지를 살펴보았다. 재산기준 적용 방식의 유형과 분포, 그리고 그 유형의 다수를 차지하는 소득인정액 방식의 특성을 통해 볼 때 다음과 같은 문제를 지적할 수 있다.

첫째는 재산기준 또는 자산기준을 적용하는 제도의 수가 적절한지 지나치게 많은 것은 아닌지 검토해 볼 필요가 있다. 물론 적절하다는 것의 기준이 정해져 있는 것은 아니다. 그러나 재산조사 방식의 제도가 빈곤함정, 낙인효과, 비수급자격자(non take up)의 발생과 같은 부정적 효과를 낳는다는 점(van Oorschot and Schell, 1991), 그리고 적지 않은 행정비용을 유발한다는 점을 고려한다면 너무 많은 사회보장급여가 재산조사에 의존하지 않는가를 비판적으로 검토해볼 필요가 있다.

재산조사를 시행하는 제도들 가운데 70%가 넘는 제도들이 자산조사를 시행하고 있다는 사실에 대해서도 마찬가지로 그 적절성을 검토해볼 필요가 있다. 자산조사를 하는 대부분의 제도들이 일차적으로 소득조사를 겸하고 있다. 소득조사가 시행되고 있는 상황에서 자산조사는 부차적 의미를 띠게 되는데, 이 부차적 의미의 정도가 제도의 성격에 따라 다를 수 있다. 따라서 그렇게 많은 급여에 대해 자산조사를 병행해야 하는지 검토할 필요가 있으며, 그렇지 않다면 어떤 기준으로 자산조사를 시행하지 않아도 되는 제도를 선정할지 검토해야 할 것이다.

자산기준을 적용하는 제도들 가운데 소득인정액을 사용하는 제도의 비중이 너무 높다는 점도 문제이다. 자산조사를 시행하는 제도의 약 80%가 소득인정액 개념을 이용하고 있다. 자산의 소득 환산에 따른 논리적, 실증적 문제는 후에 다시 논의하기로 하더라도 환산 방식이 제도마다 각기

다르다는 사실이 결코 작지 않은 문제라는 사실은 분명하다. 재산을 측정하는 범주가 같은 이름을 갖고 있으면서도 실은 상이한 경제적 자원을 의미한다면 '기준'으로서의 의미를 상실할 것이기 때문이다.

소득인정액을 적용하는 제도들 가운데 기초보장수급자나 차상위층이라는 사실을 재산기준 충족 요건의 충분조건으로 삼는 제도가 많다는 점은 다른 차원에서 문제가 될 수 있다. 사회보장제도의 수급 집단이 특정 소득계층으로 집중되는 결과를 낳을 것이고, 이는 비수급층과 수급층 사이의 형평성 문제, 그리고 빈곤(수급)의 함정 문제를 더욱 가중시킬 우려가 크다.

소득인정액 방식을 대부분의 자산 기준 적용 방식에서 자산을 측정할 때 순자산 범주를 이용한다. 즉 총자산에서 부채를 차감하는데, 이때 부채의 공제한도를 두지 않는다. 예를 들어 총자산이 아무리 많더라도 동일한 액수의 부채를 보유하고 있으면 순자산은 0이고, 대부분의 제도하에서 이러한 가구는 자산이 0인 가구로 간주된다. 과연 총자산과 부채가 모두 많은 가구와 총자산과 부채가 모두 적은 가구를 동일한 경제력의 가구로 볼 수 있을까는 중요한 문제일 수 있다. 또한 자산조사 시 순자산을 이용하는 방법은 수급 가구가 부채를 줄이려는 유인에 반작용한다는 문제가 있다.

소득인정액을 산정하는 데에는 기본자산공제액, 주거자산 인정 한도, 자산의 소득환산율 등 다양한 요인들이 영향을 미친다. 그런데 이러한 하위 범주들의 값은 가구의 특성과 무관하게 결정된 경우가 많으며 경제적 환경 변화에 따라 쉽게 변화하지 않는다. 예를 들어 기본자산공제한도는 지역별 전세가격(최저주거면적 전세가격)을 고려하여 산정된 것인데, 여기에는 가구규모가 고려되지 않고 있다(보건복지부, 2016a, p.187). 또한 전세가격의 지속적 상승에도 불구하고 기본자산액은 매우 간헐적으로

조정되었다. 요컨대 자산기준 자체가 경제적 환경 변화나 저소득층 가구의 자산보유 실태 변화를 반영하지 못하는 것이다.

마지막으로 자산보유 한도의 적절성 문제를 들 수 있다. 현행 제도들의 자산보유 한도가 너무 높거나 낮아 사회보장제도가 저소득층을 효과적으로 보호하는 데 부정적 영향을 주지 않는가 하는 것이다.

그런데, 이러한 문제들은 실제 저소득층 또는 전체 가구의 소득 및 자산분포를 살펴본 이후에 판단할 수 있는 문제들이다. 따라서 다음 장에서 한국의 가구별 소득-자산 결합분포에 대해 분석하면서, 위의 쟁점들과 관련된 실증적 근거들을 찾아보도록 할 것이다.

제 5 장

자산기준 적용의 해외 사례: 영국

제1절 영국 사례에 대한 검토의 의의
제2절 영국의 자산보유 실태 분석
제3절 영국 사회보장제도와 재산조사형 급여
제4절 영국의 사회부조제도의 재산기준과 적용
제5절 영국 자산기준 운영의 특성과 시사점

5 자산기준 적용의 해외 사례: 영국

제1절 영국 사례에 대한 검토의 의의

영국은 잔여적, 선별적 복지를 특징으로 하는 자유주의 복지국가로 분류된다(Castles and Mitchell, 1992, p.8). 자유주의 복지국가에서는 사회권에 의한 보편적 급여보다 빈민에 대한 복지급여가 큰 비중을 차지하고 이러한 공공부조급여는 재산조사를 통해 수급자를 선별한다. 이러한 특징을 갖고 있는 복지국가 영국의 사회보장정책 발달의 역사는 70년에 이른다. 복지국가 영국의 청사진은 1942년 「베버리지 리포트」로부터 출발했다. 베버리지는 2차 세계대전 당시 영국 사회보장정책을 검토하는 역할을 맡았고, 그 결과로 나온 청사진은 NHS, 완전고용, 공공교육, 공공주택, 국가보험과 국가부조 구상을 담은 실로 방대한 것이었다(Alcock and May. 2014, p.5). 영국 복지국가는 이 청사진을 바탕으로 2차 세계대전 이후부터 발전해 왔으며 1980년대에는 급진적으로 복지국가의 민영화를 추진한 나라이기도 하다. 그 결과 테일러 구비(Taylor-Gooby, 2004. p.573)가 말하듯이, 영국은 유럽 연합(EU)에서 가장 자유주의적 시장 중심 복지시스템을 갖고 있는가 하면 가장 신속하고 단호하게 움직이는 정부시스템을 갖고 있는 나라가 되었다. 정부 재정의 약 30%를 사회지출에 쓰면서도 빈곤율은 16.8%로 남유럽을 제외하고 유럽에서 가장 높은 나라이기도 하다(Office for National Statistics, 2016).

이러한 특징을 가진 복지국가 영국의 사회부조급여는 어떤 원칙과 기준으로 운영되고 있을까? 개인들이 축적한 자산은 국가로부터 사회적 부

조를 받을 때 어떤 기능을 하게 될까? 이 장은 영국 사회부조급여의 재산조사 기준과 운영 원칙을 조사하고 분석하는 것을 목적으로 한다. 특히 개인의 자산이 사회부조급여 체계에서 어떻게 선별되고 계산되는지 그리고 이 결과는 수급권과 급여 결정에 어떻게 적용되고 조정되는지를 살펴보고자 한다.

영국은 빈곤 문제에 대한 사회적 대응의 오랜 역사를 가지고 있는 나라이다. 그 과정에서 재산조사를 통해 지급하는 다양한 현금급여를 발전시켜 왔다. 영국에서 운영하는 재산조사의 기준과 운영 원칙은 어떠한지를 살펴보는 것은 상대적으로 역사가 짧은 사회부조급여제도를 가진 한국에 시사점을 줄 수 있다. 더구나 영국은 빈부격차가 크고 빈곤율이 높다는 점에서도 한국과 유사하며 그리고 인구규모도 크게 차이가 나지 않는다. 사회복지정책에서 '근로유인'을 강하게 강조한다는 점도 현재 한국의 사회복지정책이 가진 특성과 비슷하다. 이런 점에서 영국의 사례 분석은 북유럽 복지국가나 다른 대륙 유럽 국가보다 한국에 실제적으로 고려할 만한 가치를 시사점으로 줄 수 있다.

이를 위해 먼저 제2절에서는 영국의 자산보유실태를 분석하고 자산 중위값과 사회부조급여의 자산기준과 어떠한 관계가 있는지 살펴보고자 한다. 여기서는 특히 영국의 주택소유율을 살펴보면서 근로연령인구와 노인인구의 주택소유율이 어떻게 다른지 비교해 보고자 하였다. 다음 제3절에서는 영국의 사회보장급여의 구성을 알아보고 이 가운데 재산조사형 급여들로 근로연령층을 대상으로 하는 유니버설 크레디트(Universal Credit, 이하 UC)와 연금수급연령 이상 노인을 대상으로 하는 연금크레디트(Pension Credit, 이하 PC), 그리고 주거급여를 자세히 살펴보고자 한다. 특히 4절에서는 이들 재산조사형 급여 UC와 PC에 적용되는 재산기준 특히 자산기준의 세부적인 내용을 알아보고자 한다. 마지막으로 결

론을 대신하여 영국 사회부조급여의 재산기준의 특징과 문제점, 그리고 이에 대해 제기되는 개선 방안 및 한국에 주는 시사점은 무엇인지 논의하기로 하겠다.

제2절 영국 자산보유 실태 분석

본 연구에서는 영국의 사회보장급여에 적용되는 자산조사 현황과 원칙을 고찰하기 전에, 이 기준이 적용되는 맥락을 이해하기 위해 '부와 자산 조사(The Wealth and Assets Survey, 이하 WAS)' 결과를 통해 영국 가구에서 자산의 분포를 먼저 살펴보기로 하겠다.

영국 통계청에서는 WAS를 2년마다 실시한다.[19] 이 조사는 가구에서 소유한 부(wealth)를 네 유형으로 나누어 조사, 측정한다.[20] 주택자산(property wealth), 물적자산(physical wealth), 금융자산(financial wealth), 사적연금자산(private pension wealth)이 그것이다. 먼저 주택자산은 가구원이 거주하고 있는 주택과 그 외 소유하고 있는 주택, 별장(holiday homes), 임대하고 있는 주택(buy to-lets) 그리고 대지를 포함한다. 국내가 아닌 해외에 소유하고 주택들도 모두 조사 대상이 된다.

19) 영국 통계청은 이 조사를 실시하는 이유를 "가구의 경제적 안녕에 대한 자료 중에 비어 있는 부분들에 대한 정보, 예를 들어 저축과 부채, 은퇴를 위한 저금, 가구간 부의 분포, 재정계획에 영향을 미치는 요인들을 조사를 통해 모으는 데 있다."라고 밝히고 있다(Office for National Statistics, 2015a). 2015년 12월 18일에 공개된 가장 최근 조사 자료는 2만 247 가구를 대상으로 2012년 7월부터 2014년 6월까지 조사한 결과이다. 그리고 가구 서베이를 통한 종단 자료로도 구축하고 있는데 가장 최근에 발표된 자료는 2014년 5월에 공개된 세 번째 조사 결과이다. 이 자료는 2010년 7월부터 2012년 6월까지 2만 1451 가구를 표본으로 조사된 결과이다. 이전의 조사들도 2년 간격으로 같은 시기에 실시되었다.

20) 1차 조사: 2006년 7월~2008년 6월, 2차 조사: 2008년 7월~2010년 6월, 3차 조사: 2010년 7월~2012년 6월. 본문의 표에서는 기간 표시를 연도만으로 했는데 구체적인 기간은 모두 이처럼 7월부터 6월까지를 의미한다.

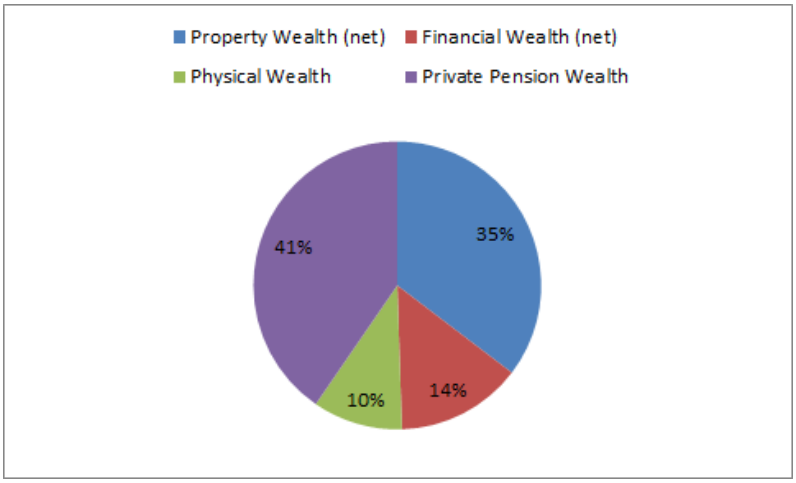
소유하고 있는 주택에 주택대출금(mortgage)이 있을 경우 이 액수를 자산 가치에서 제외하는 방식으로 순자산(net wealth)을 측정한다. 물적 자산은 가구원들이 소유하고 있는 자동차, 예술품, 고가구, 수집품들을 가리킨다. 금융자산은 은행계좌에 있는 잔고, 저금, 개인자산계좌(ISA), 주식 등의 공식 자산, 비공식 자산으로 현금 보유분 그리고 자녀들의 자산을 포함한다. 신용카드 미납금, 각종 고지서의 체납금, 대출금 등 부채는 재정에서 제외하여 순금융자산(net financial wealth)을 계산한다. 민간연금자산은 국가연금과 연계된 것이 아닌 직장연금, 개인연금, 사적 연금에서 지급받게 되는 개인권리분 등을 포함한다.

1. 영국의 가구 자산보유 실태[21)]

WAS 조사에 따르면 2012년에서 2014년 사이 영국 가구의 전체 순자산(net wealth)은 11.1경(trillion) 파운드이며 상위 10%의 부자가 전체 부의 45%, 하위 50%가 전체 부의 9%를 보유하고 있다. 상위 10% 가구는 하위 50% 가구보다 5.2배 부유한 것으로 나타났다. 부를 구성하는 요소를 살펴보면 4가지 자산 유형 가운데 민간연금 부문이 전체 부에서 41%로 가장 큰 비중을 차지하고 있고 다음으로 주택자산이 35%를 차지하고 있다([그림 5-1]).

21) 이 절의 내용은 2012년에서 7월부터 2014년 6월까지 조사되어 2015년 12월에 발표된 「부와 자산조사(The Wealth and Assets Survey(WAS)」 4차 보고서를 참고하여 작성되었다.

[그림 5-1] 영국 가구 총자산의 구성(2012~2014)



자료: Office for National Statistics (2015a), p.3

영국 가구 총자산[22]의 중위값은 민간연금을 포함했을 때 22만 5,100파운드이고 민간 연금을 제외했을 때 14만 1400파운드이다. 2010년~2012년 조사 결과와 비교해보면 가구 자산 중위값은 약 4,200파운드가 하락하였다. 그리고 WAS 조사가 시작된 2006년 이래 가장 낮은 값을 보이고 있다(〈표 5-1〉). 이 영국 중위 가구 자산규모는 2013년 기준 전업근로자의 연간 중위소득인 2만 7천 파운드 그리고 중위가구소득[23]인 2만 2000파운드와 비교해 볼 수 있다(Hills. et al., 2015, p.3). 영국 자산 중위값은 전업근로자 중위소득이나 가구중위소득의 약 5배에서 7배쯤 되

22) WAS 조사 결과에서 설명하는 가구총자산(total wealth)은 가구의 순자산(net wealth)을 측정한 것으로 주택순자산(net property wealth: 주택대출을 제외한 값), 금융순자산(net financial wealth: 금융부채를 제외한 값), 물적자산 그리고 사적연금자산을 합한 것을 가리킨다.

23) 이 중위가구소득은 소득세와 사회보험기여금 납부 이후의 금액을 가리키며 가구균등화 수치를 적용하여 산출하였다(Hills. et al., 2015, p.3).

는 규모인 것이다.

〈표 5-1〉 영국의 시기별 가구 자산보유액 중위값(2006~2014)

(단위: £)

	2006~2008	2008~2010	2010~2012	2012~2014
총자산중위값 (민간연금 포함)	196,700	204,300	216,500	225,100
순자산중위값 (민간연금 불포함)	146,600	144,500	145,600	141,400

자료: Office for National Statistics (2015a), p.10

다음으로 조사된 영국 가구의 총자산을 분위별로 살펴보기로 하겠다. 〈표 5-2〉를 보면 1백만 파운드 이상의 자산을 소유하여 가장 높은 자산분위에 속한 가구 비중이 2006~2008년 조사 당시 전체의 6%에서 6년 후인 2012~2014년 조사 결과에서는 11%로 증가한 것을 알 수 있다. 최상위분위에 속한 가구의 자산중위값은 약 145만 파운드로 최하위분위 가구중위값인 7,800파운드의 약 186배에 달한다.

〈표 5-2〉 영국의 자산분위별 가구 비중과 중위값(2012~2014)

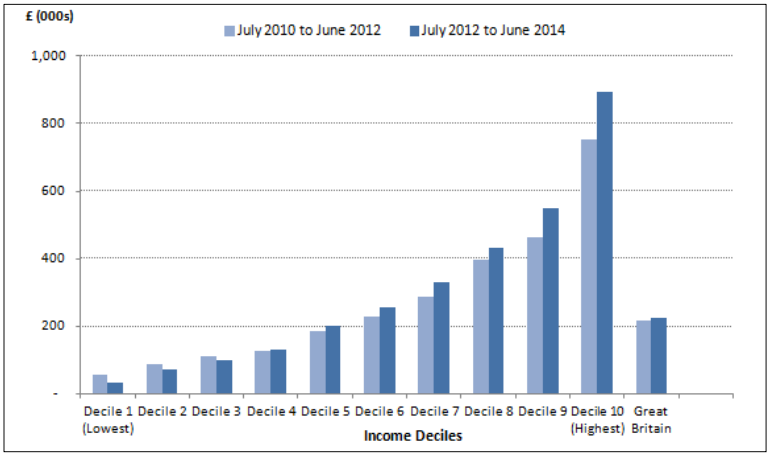
자산분위	가구 비중(%)				자산중위값(£)			
	2006~2008	2008~2010	2010~2012	2012~2014	2006~2008	2008~2010	2010~2012	2012~2014
£20,000 미만	16	15	14	15	7,500	7,500	7,700	7,800
£20,000 이상 £85,000 미만	16	16	16	16	43,600	44,200	44,400	44,400
£85,000 이상 £200,000 미만	18	18	17	17	140,100	140,100	138,300	138,500
£200,000 이상 £300,000 미만	13	13	12	11	246,300	247,200	247,000	245,800
£300,000 이상 £500,000 미만	16	16	16	15	381,200	382,000	388,400	386,300
£500,000 이상 £1 million 미만	14	15	16	16	666,700	668,100	674,200	686,000
£1 million 이상	6	7	8	11	1,382,800	1,390,300	1,401,100	1,445,400
계	100	100	100	100	196,700	204,300	216,500	225,100

자료: Office for National Statistics (2015a), p.11

그렇다면 소득분위별 자산규모는 어떻게 되는 것일까? [그림 5-2]는 소득분위별 자산중위값을 통해 소득과 자산이 어떻게 결합되고 있는지 보여 준다. 소득분위는 가구규모와 구성을 반영한 가구균등화 과정을 통해 산출한 것이다. 소득이 가장 낮은 그룹은 가장 적은 자산을 소유하고 있고, 소득이 가장 높은 그룹의 자산이 가장 많았다. 가장 낮은 소득을 가진 그룹의 자산 중위값은 3만 4천 파운드인데 비하여 가장 높은 소득을 가진 그룹의 자산 중위값은 26배나 높은 89만 5,400파운드이다. 자산분포 최하위그룹의 자산 중위값인 7,800파운드와 비교하였을 때, 소득하위그룹에 속한 가구들의 자산이 더 낮다는 것을 알 수 있다. 마찬가지로 고소득그룹의 자산중위값 역시 고자산그룹의 자산 중위값보다는 더 낮다는

것을 알 수 있다. 소득분위별 자산중위값의 변화 추이는 소득 하위그룹들의 자산 중위값이 하락하고 소득상위그룹의 자산중위값이 상승하는 것을 보여 준다. 가장 낮은 소득그룹의 자산중위값은 2년간 38% 하락하였고 소득상위그룹의 자산중위값은 같은 시기 19% 상승하였다.

[그림 5-2] 영국의 소득분위별 자산중위값(2010~2014)



자료: Office for National Statistics (2015a), p.13

영국에서 부의 격차는 현격하게 드러나며 최근 더 악화되었다고 할 수 있다. 영국의 총자산의 격차를 지니계수를 통해 확인해 보면 0.63으로 지난 세 차례에 걸친 자산조사 결과에 비해 더욱 악화된 것을 알 수 있다(〈표 5-3〉). 총자산의 격차를 이끄는 구성 부분은 단연 금융자산이다. 금융자산 지니계수는 0.91로 민간연금의 지니계수 0.73 그리고 주택자산 지니계수 0.66보다 월등하게 높았다. 자산격차의 추이를 살펴보면 주택과 금융자산 부분이 2006년부터 지속적으로 격차가 심화되어 온 것을 확인할 수 있다. 가구의 소유물로 측정하는 물적자산은 상대적으로 격차가 덜 하지만 이는 자산 성격 자체에 소유가 제한되는 점이 내포되어 있기

때문이라고 할 수 있다. 민간연금 부분은 최근 들어 지니계수 수치는 감소했으나 여전히 격차가 심한 편이라고 할 수 있다.

〈표 5-3〉 영국의 자산유형별 지니계수(2006~2014)

	2006~2008	2008~2010	2010~2012	2012~2014
주택순자산	0.63	0.63	0.64	0.66
금융순자산	0.89	0.89	0.92	0.91
물적자산	0.46	0.45	0.44	0.45
민간연금자산	0.77	0.76	0.73	0.73
총자산	0.61	0.61	0.61	0.63

자료: Office for National Statistics (2015a), p.7.

2. 가구 특성과 자산 분포

영국에서는 누가 자산을 많이 소유하고 있을까? 이 절에서는 자산 분포를 가구 특성에 따라 살펴보기로 하겠다. WAS는 영국의 자산분포를 분석하면서 영국의 가구 구성을 10가지 유형으로 특성화하여 제시한다. 독신가구인지, 독신가구 구성원이 노인인지 아닌지, 독신가구 구성원이 노인이 아니라면 한부모인지 아닌지로 나뉘고 독신가구가 아니라 커플가구라면 역시 노인가구인지 아닌지, 노인가구라면 모두 연금연령 이상인지 아니면 한 사람만 연금연령인지, 노인가구가 아니라면 자녀가 있는 가구인지 아닌지 그리고 한부모가구로 구분하는 것이다.

자산규모에 있어서 제일 하위를 차지한 가구유형은 아동을 포함한 한부모 가구로 자산중위값(민간연금을 포함한)이 2만 6800파운드로 영국 전체 가구의 (민간연금을 포함한) 자산 중위값 22만 5110파운드의 약 10분의 1 수준에 불과하다. 한부모가구의 자산중위값은 2년 전 2만 8800

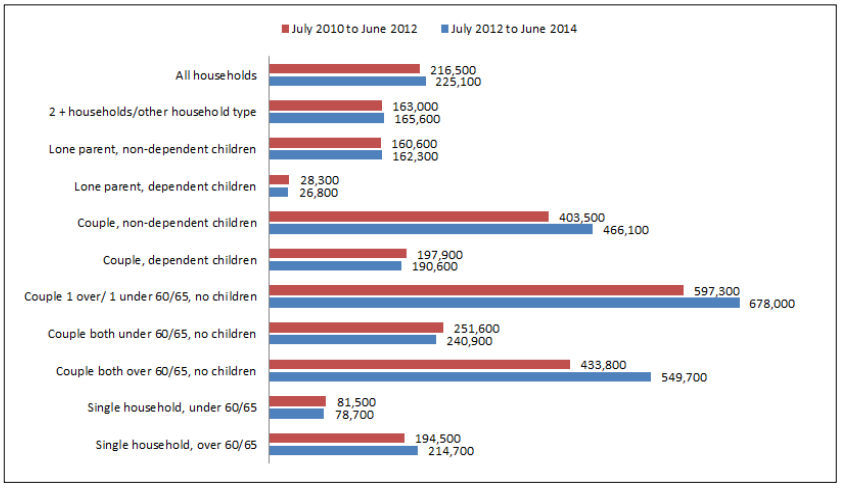
파운드에 비해서도 감소한 것이며 2006~2008년 조사 결과 2만 3900파운드, 2008~2010 조사 결과 2만 6,500파운드로 지속적으로 전체 가구 중에서 가장 낮은 값을 보이고 있다. 그 다음으로 자산이 적은 가구는 노인단독가구다. 세 번째 가구유형은 아동이 없는 한부모가구다.

가장 높은 자산을 소유한 가구는 아동이 포함되지 않은 근로연령의 성인 1명과 연금 연령[24] 이상의 성인 1명으로 구성된 가구로 자산중위값이 67만 8000파운드이다. 이는 전체가구 자산중위값(22만 5100파운드)의 약 3배에 달하는 것이다. 그 다음으로 자산이 많은 가구는 연금연령의 커플로 구성된 가구(54만 9700파운드)이며, 자녀 없는 성인 커플 가구(46만 6100파운드)가 그 다음 순위를 차지하고 있다.

가장 전형적인 가구는 성인 커플과 자녀로 구성된 가구로 전체 조사 가구표본의 19%(23%의 개인들이 이 유형의 가구에 소속되어 있음)를 차지하고 있는데, 이 가구유형의 자산중위값은 2010~2012년 조사에서 19만 9900파운드로 그 이전 조사에 비해 3% 하락하였는데 2012~2014년 조사에는 19만 600파운드로 재차 4% 하락한 것을 알 수 있다.

24) 연금연령(State Pension Age)는 영국에서 남성 65세, 여성 60세이다. 여성의 연금연령은 2010년 4월부터 매월 상승하여 2018년 11월에는 남성과 동일해질 예정이다. 이뿐만 아니라 2020년 10월부터는 남성과 여성 모두 66세로 연금수급연령이 상향될 예정이다.

[그림 5-3] 영국의 가구유형별 가구 자산 중위값(2010~2012, 2012~2014)



자료: Office for National Statistics (2015a), p.14

다음으로 연령과 자산의 관계를 살펴보기로 하겠다. 이는 각 연령대별 개인이 총자산 규모로 나뉜 그룹들 중 어디에 속하는지를 통해 알 수 있다.

〈표 5-4〉를 통해 각 연령대별 개인들이 어느 규모의 자산을 가진 가구에 몇 %씩 분포되어 있는지를 나타낸 것이다. 예를 들어 16세 미만 아동의 21%가 2만 파운드 이하인 저자산그룹에 속해있으며, 6%가 1백만 파운드 이상 고자산그룹에 속해 있다. 반면 65세 이상 노인은 이와는 반대의 경향을 보이는 것을 확인할 수 있다. 65세 이상 노인의 7%만이 자산규모 최하위그룹에 속해있고 16%가 최상위그룹에 속해 있다. 노인의 60%가 자산상위 세 그룹에 속해있다. 또 영국의 65세 이상 노인의 70% 이상이 20만 파운드 이상의 자산을 소유한 가구에서 살고 있다.

35세 미만 연령 그룹은 자산이 가장 적은 그룹에 속하는 경향을 보였다. 16세 미만 그리고 16세부터 24세, 25세에서 34세 연령의 21%가 자산이 2만 파운드 미만인 가구에 속해 있다. 반면에 55세에서 64세 연령

그룹은 6%, 그리고 65세 이상 노인은 7%만이 이에 속했다.

55세~64세 그룹의 25%는 가장 높은 자산을 가진 1백만 파운드 이상의 자산을 보유한 가구 그룹에 속해있다. 가장 높은 자산을 가진 그룹에 가장 적게 속한 연령 그룹은 25세~34세로 단지 4%의 개인들만이 최상위 자산을 가진 가구 그룹에 속해있었다.

〈표 5-4〉 영국의 자산총규모와 연령에 따른 가구분포(2012~2014)

(단위: %)

	16세 미만	16~24세	25~34세	35~44세	45~54세	55~64세	65세 이상	계
£20,000 미만	21	21	21	13	9	6	7	14
£20,000 이상 £85,000 미만	21	17	27	17	11	7	10	16
£85,000 이상 £200,000 미만	20	13	23	23	13	10	13	17
£200,000 이상 £300,000 미만	10	9	9	13	11	10	12	11
£300,000 이상 £500,000 미만	13	13	9	17	19	15	20	15
£500,000 이상 £1 백만 미만	10	16	8	12	22	27	24	17
£1 이상	6	12	4	5	14	25	16	11
계	100	100	100	100	100	100	100	100

자료: Office for National Statistics (2015a,) p.20

3. 영국의 주택 소유와 주택자산 분포

WAS 자료를 토대로 영국의 주택소유현황을 보면 전체 가구의 66%가 주택을 소유하고 있는 것을 알 수 있다. 이 가운데 34%는 주택대출금을

포함하고 있는 주택소유이고 나머지 33%는 대출금이 포함되지 않은 완전한 자가소유이다. 그리고 전체의 34%가 주택을 소유하지 않은 가구이다(〈표 5-5〉 참조).

〈표 5-5〉 영국 가구의 주택 소유(2006~2014)

(단위: %)

	2006~2008	2008~2010	2010~2012	2012~2014
주택 소유	68	67	68	66
주택대출 불포함	30	31	32	33
주택대출 포함	38	37	36	34
무주택소유	32	31	32	34
계	100	100	100	100

자료: Office for National Statistics (2015b), p.2

최근 영국 신문 『가디언』에는 「Resolution Foundation」의 연구 결과를 인용하여 잉글랜드의 주택소유율이 30년 만에 최저를 기록하였다는 기사가 나왔다(Osborne, 2016. 8. 2). 이에 따르면, 런던의 경우 2000년 72%를 기록했던 주택소유율이 2016년 2월 58%로 하락했고, 맨체스터의 주택소유율은 2003년 72%였다가 2016년 초 58%로 하락했다는 것이다.

장기간에 걸친 영국의 주택소유 추이를 살펴보면 1970, 1980년대에 꾸준히 주택소유율이 상승하여 2000년대에 70%를 기록하였다가 2010년 66%로 소유율이 하락하고 있는 것을 알 수 있다(〈표 5-6〉 참조).

〈표 5-6〉 영국 주택보유 분포의 변화(1914~2010)

(단위: %)

	본인소유	지방정부주택임대	민간주택임대	사회주택임대
1914	10	90		
1939	32	10	58	
1953	32	18	51	
1971	53	28	18	1
1981	60	27	11	2
2001	70	13	10	7
2010	66	8	17	9

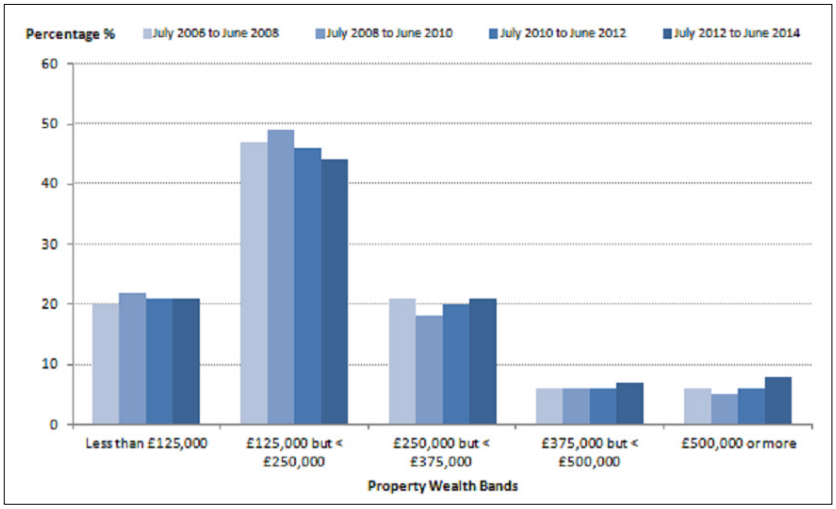
자료: Murie (2012), p.61., Alcock and May (2014), p.144.에서 재인용

영국에서 자신이 거주하고 있는 주택 외에 다른 주택과 빌딩, 대지를 소유하고 있는 가구는 전체의 11%로 나타났다. 이 가운데 두 번째 주택을 소유하고 있는 가구가 3%, 임대를 위한 주택을 소유하고 있는 가구가 4%로 조사되었다. 영국 전체 가구의 절반은 19만 5천 파운드 이상의 가치를 가진 주택을 주거 목적으로 소유하고 있다. 주거용 외 주택을 소유한 가구의 절반이 소유한 두 번째 주택의 가치는 14만 8천 파운드 이상이다.

그렇다면 영국 사람들이 주거용으로 살고 있는 주택의 자산 가치는 얼마나 되는 것일까? 주거용 주택의 총자산 가치를 다섯 범위로 나누어 가구분포를 비교해 보면 44%의 가구가 12만 5천 파운드 이상 25만 파운드 미만 범주의 자산 가치를 가진 주택에서 살고 있는 것을 알 수 있다(〈표 5-7〉 참조). 이때 주택의 가치는 총가치(gross)로 주택대출을 제외하지 않고 산정한 것이다. 주택 가격별로 나뉜 범주에 속한 가구비중은 조사연도마다 약간씩 차이를 보이는데, 전체적인 추이는 가장 다수가 속한 범주의 가구비중이 최근으로 오면서 점차 줄어든다는 것이다. 그리고 그보다 상위의 가치를 가진 범주에 속한 가구 비중이 약간씩 증가하는 것을

확인할 수 있다. 이러한 변동은 소유한 주택 가치가 상승하면서 발생한 것이라는 해석을 가능하게 한다.

[그림 5-4] 영국의 주택 총가치 분위별 가구분포 비교(2006~2014)



자료: Office for National Statistics (2015b), p.5

그렇다면 주택대출금을 받아 주택을 소유한 가구들은 얼마만큼의 주택대출금을 가지고 있는 것일까? 주택의 순가치를 파악하기 위해서는 주택대출금의 규모를 파악하여 이를 제외하는 것이 중요하다. 영국의 유주택 가구 절반 이상이 주거용 주택에 대출금을 8만 3천 파운드 이상 포함하고 있었다. 주택대출금을 포함하여 주택을 소유한 가구들의 주택대출금 중위값은 2012~2014년 조사 결과 9만 파운드로 2010~2012년 조사에 비해 5천 파운드가 상승했다.

〈표 5-7〉 영국의 주택대출금 중위값(2006~2014)

(단위: £)

	2006~2008	2008~2010	2010~2012	2012~2014
거주 주택의 대출금 중위값	70,000	75,000	80,000	83,000
추가 주택의 대출금 중위값	80,000	84,000	85,000	90,000

자료: Office for National Statistics (2015b), p.2

영국 가구의 주 거주주택의 자산 가치와 추가적으로 소유한 주택의 자산 가치 그리고 대출금이 있는 경우 이를 제외하여 산출한 영국 가구당 순주택자산의 중위값은 15만 3천 파운드이다. 2006년 조사 이후 큰 변동 없이 15만 파운드 수준을 보이고 있다.

〈표 5-8〉 영국의 순주택자산 중위값(2006~2014)

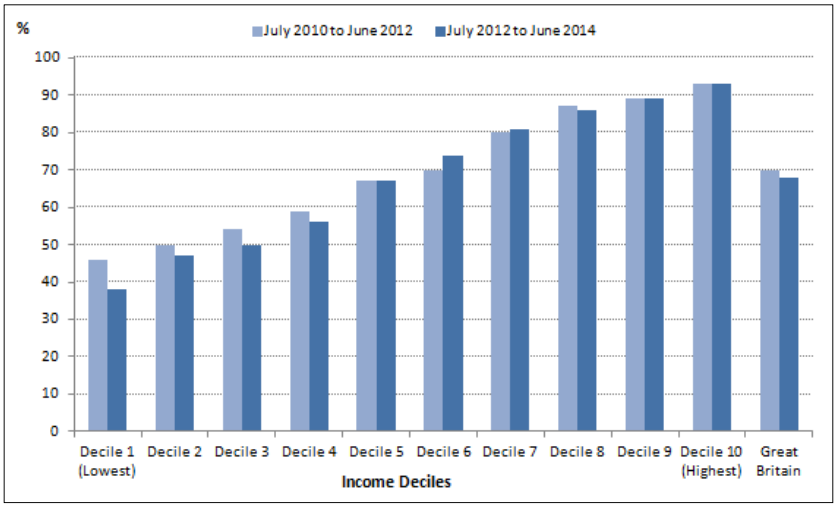
(단위: £)

	2012~2014	2010~2012	2008~2010	2006~2008
가구 순주택자산 중위값	153,000	150,000	148,000	150,000

자료: Office for National Statistics (2015b), p.9

이제까지 전체 주택소유와 주택자산의 가치 분포를 살펴보았는데 이제 가구별 소득에 상응하는 주택소유분포를 살펴보는 것이 필요하다. 먼저 가구균등화수치를 적용한 소득분위별 주택소유율을 살펴보면 [그림 5-5]와 같다. 하위소득분위 가구들의 주택소유율이 가장 낮았다. 가장 낮은 소득분위의 주택소유율은 38%이고 가장 높은 소득분위의 주택소유율은 93%다.

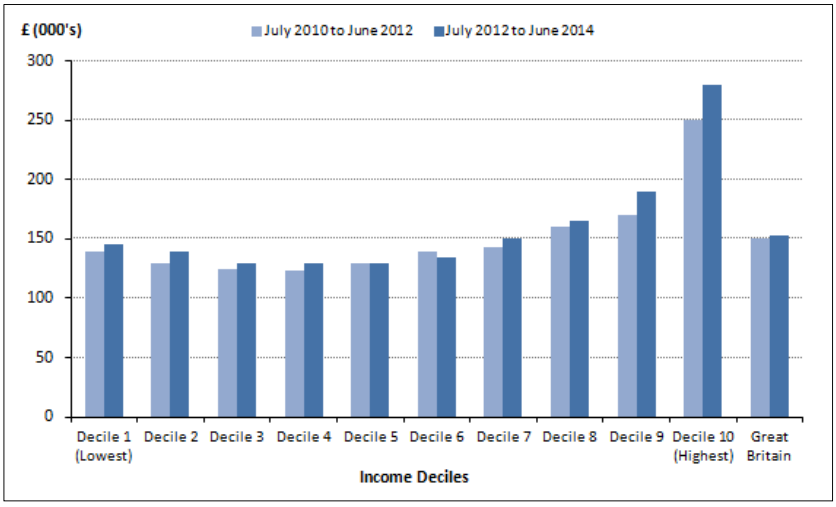
[그림 5-5] 영국의 소득분위별 주택소유율 비교(2006~2014)



자료: Office for National Statistics (2015b), p.11

소득분위별 주택소유자가 소유하고 있는 주택순자산의 중위값을 비교해 보면 흥미로운 사실이 발견된다. 소득이 가장 낮은 분위의 주택자산가치의 중위값이 전체에서 5번째로 높은 것이다. 따라서 가장 낮은 소득 분위의 주택소유 가구들이 가장 낮은 주택순자산 중위값을 가지고 있는 그룹이 아닌 것이다. 이는 소득하위 그룹에 고가의 주택을 소유하였으나 소득이 적은 노인가구들이 포함되어 있어 나타난 현상일 가능성이 높다.

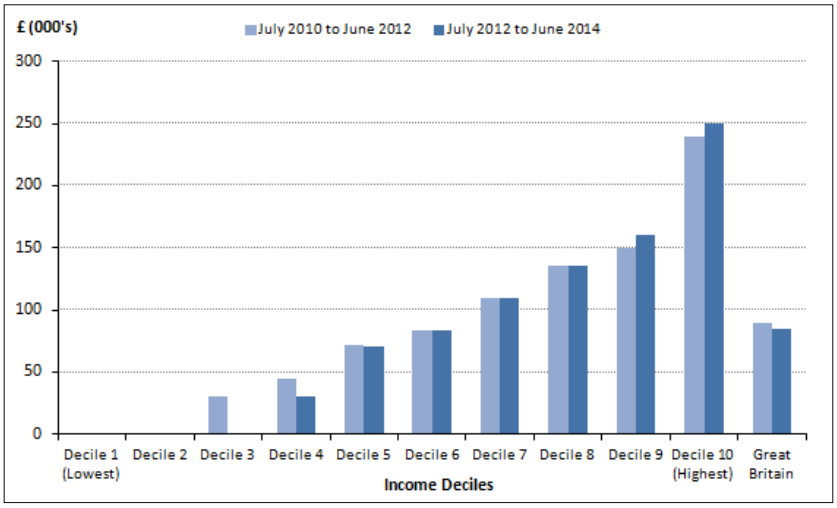
[그림 5-6] 영국의 소득분위별 주택소유자의 주택순자산 중위값(2006~2014)



자료: Office for National Statistics (2015b), p.12

그렇다면 소득분위별로 모든 가구들을 포함한 순주택자산 중위값은 어떻게 되는 것일까? [그림 5-6]이 소득분위별로 주택을 소유한 가구들 중에서 주택순자산 중위값을 보여주고 있다면 [그림 5-7]은 모든 가구를 포함하여 추출한 주택순자산 중위값을 보여주고 있다. 이를 통해 실제 소득 하위 세 분위의 주택순자산이 0이라는 것을 알 수 있다. 하위 소득 세 분위에 속한 가구들의 절반은 어떠한 주택자산도 갖고 있지 않은 것이다. 가구소득이 증가하는 것과 비례하여 주택순자산의 중위값도 증가하고 있으며 최고소득분위의 주택순자산 중위값은 25만 파운드로 나타나 있다.

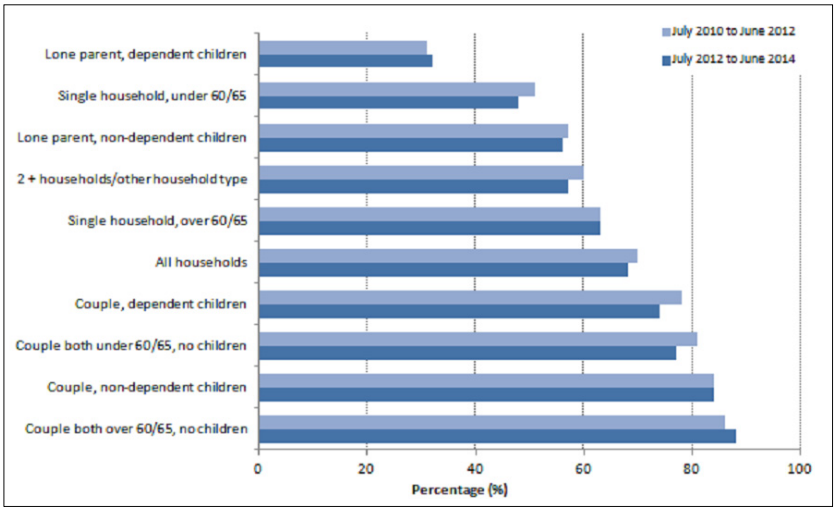
[그림 5-7] 영국의 소득분위별 전체 가구의 주택순자산 중위값



자료: Office for National Statistics (2015b, p.13).

가구유형에 따른 주택소유율을 살펴보면 [그림 5-8]과 같다. 앞서 총자산분포를 가구 특성에 따라 살펴볼 때와 마찬가지로 10가지 유형으로 가구를 구성하고 각 가구유형별 주택소유율을 살펴보았다. 가장 낮은 주택소유율을 보인 가구유형은 아동이 포함된 한부모가구로 전체의 3분의 1인 32%만이 주택을 소유하고 있었다. 가장 높은 주택소유율을 보인 가구유형은 성인커플가구로 한 명은 연금연령, 다른 한 명은 그 이하 근로연령으로 구성된 가구였다. 총자산에서도 가장 높은 규모를 보였던 이 가구의 주택소유율은 89%로 거의 10가구 중 9가구가 주택을 소유하고 있었다.

[그림 5-8] 영국의 가구유형별 주택소유율(2010~2014)



자료: Office for National Statistics (2015b), p.17

전체 가구의 무주택 비율은 30%이다. 이를 연령그룹별로 살펴보면 16세에서 24세까지 연령의 개인들 41%, 25세에서 34세 개인들 39% 그리고 16세 미만 아동의 36%가 주택을 소유하지 않은 가구에 속해 있다. 35세를 기준으로 주택을 소유한 가구에 속해 있는 비중이 높아져서 55세 이상 64세 이하 연령의 개인들 중 19%만이 무주택 가구에 속해 있고, 65세 이상의 경우 22%의 개인들만이 무주택 가구에 속해있다. 〈표 5-9〉에 따르면 연령이 높을수록 주택순자산 가치가 높은 그룹에 포함되는 비율이 높아지는 것을 알 수 있다.

〈표 5-9〉 영국의 연령대별 주택순자산 분포(2012~2014)

(단위: %)

	16세 미만	16~24세	25~34세	35~44세	45~54세	55~64세	65세 이하	계
주택 무소유	**36**	**41**	**39**	**29**	**24**	**19**	**22**	**30**
£50,000 미만	17	8	24	17	8	4	1	11
£50,000 이상 £125,000 미만	20	15	17	25	20	14	13	18
£125,000 이상 £250,000 미만	14	19	11	17	25	30	31	21
£250,000 이상 £375,000 미만	5	8	4	6	11	15	18	10
£375,000 이상 £500,000 미만	2	4	2	2	5	7	6	4
£500,000 이상	5	6	2	4	7	11	9	6
계	100	100	100	100	100	100	100	100

자료: Office for National Statistics (2015b), p.22

제3절 영국 사회보장제도와 재산조사형 급여

1. 영국의 사회보장급여 구성과 재산조사형 급여

영국의 사회보장시스템에서 사회보장급여(social security benefits)는 국민보험(National Insurance), 기여형 급여(contributory benefits), 비기여형 급여(non-contributory benefits) 그리고 재산조사형 급여(means-tested benefits)로 나뉜다(HM Revenue & Customs, 2016).

먼저 국민보험 가입과 기여에 기반하여 지급되는 급여는 국가연금(state pension)과 연금가입자 중 일정소득 이하인 사람들에게 지급되는 연금 크레디트(PC), 유족연금(widows and bereavement), 구직수당(Jobseeker's Allowance, 이하 JSA), 질병이나 장애로 일을 할 수 없는

사람들에 대한 재정적 지원인 고용지원급여(Employment and Support Allowance, 이하 ESA)[25]그리고 산재급여(Industrial benefit)가 있다.

비기여형 급여는 국민보험과 같이 기여금을 납부한 이력에 근거하여 지급되거나 재산조사를 통해 수급자격을 획득하는 방식으로 지급되는 급여가 아니다. 급여자격이 욕구(need) 혹은 인구학적 범주를 통해 획득되는 것으로 이 범주에 속하는 가장 대표적인 급여는 장애생활수당(Disability Living Allowance)와 간병수당(Attendance Allowance)이다(Spicker. 2011, p.101). 간병수당은 이름과 달리 간병을 하는 사람에게 지급되는 수당이 아니라 간병이 필요한 사람에게 지급되는 현금급여다. 연금연령 이상의 노인 중에서 돌봄이 필요한, 상대적으로 중증장애를 가진 노인에게 지급되는 현금급여로 장애 여부를 심사하여 지급하는데 장애 정도에 따라 두 종류의 급여로 나뉜다. 또 다른 비기여형 급여로는 아동급여(Child Benefit)가 있다.

재산조사형 급여(means-tested benefits)는 저소득층을 재정적으로 지원하는 급여다. 재산조사를 통해 지급되는 현금급여를 받기 위해서는 적은 자원을 가지고 있다는 조건을 충족해야 한다(Spicker. 2011, p.79). 대표적인 재산조사형 급여는 소득지원급여(Income Support)이다. 그리고 구직수당(Jobseeker's allowance[26]), 주거급여, 지방세지원급여, 고용과 지원 급여 (ESA)를 포함하고 있다. 재산조사를 통해 소득이 낮다는 조건을 충족하는 것 외에 간병수당(Attendance Allowance)을 받는 가족, 친지를 돌보는 조건까지 충족되었을 때 지급하는 돌봄수당(Carers Allowance)도 재산조사형 급여에 속한다.

---

25) ESA는 이전의 장애급여(Incapacity Benefit)를 대체한 급여이다.
26) 이 구직수당은 실업자들이 받는 소득지원급여(Income Support) 그리고 실업급여(Unemployment benefit)를 대체하는 급여이다.

〈표 5-10〉은 영국 사회보장급여의 성격에 따라 다섯 가지 범주로 나누고 범주별로 해당하는 구체적인 사회보장급여의 종류와 급여재정 그리고 수혜자 규모를 보여 주고 있다. 본 연구 대상인 재산조사형 급여의 경우 6종의 급여 프로그램이 시행되고 있다. 영국의 대표적인 공공부조인 소득지원급여(Income Support, 이하 IS)는 2009~2010년 기준[27]으로 약 192만 명의 수혜자를 가지고 있는데 이 급여는 주로 '근로가능연령의 일할 수 없는 사람'에 대한 재정적 지원의 성격을 가진다. '근로가능연령 그리고 근로가능조건'에 있는 저소득층에 대한 소득지원급여는 구직자수당(JSA)이며 이들 중 장애나 질병을 가진 사람에 대한 소득지원급여는 고용과 지원 급여(ESA)이다. 주거급여는 2010년 기준으로 약 350만 명에게 지급되고, IS의 약 2.5배에 달하는 지출규모를 가진다. 수혜자규모와 지출규모를 고려하면 저소득층의 사회보장에 가장 큰 영향을 미치는 급여로 간주할 수도 있다. IS와 주거급여는 영국의 저소득층에 대해 각각 생활지원과 주거비 지원의 성격을 가지는 공공부조급여라고 할 수 있다.

27) 영국 사회보장급여 지급 액수와 수혜자 규모에 대한 통계자료를 2010~2011년을 제시하는 이유는 다음과 같다. 지난 2013년 재산조사 방식의 사회보장급여 4종과 조세급여 2종이 통합하여 유니버설 크레디트(Universal Credit)라는 통합급여가 도입되었다. 따라서 그 이후 사회보장급여 수혜자와 지급 액수에 대한 통계는 기존 수급자 통계와 신규 유니버설 크레디트(Universal Credit) 수급자 통계로 이원화되었다. 따라서 영국 사회보장급여들의 전체 가운데 각 급여의 상대적인 비중을 살펴보기 위해서는 2013년 이전에 산출된 통계를 이용하는 것이 더 적절하다고 판단하였다. 그리고 이는 이미 출판된 저서에 제시된 것으로 신뢰성이 높다는 장점도 있다.

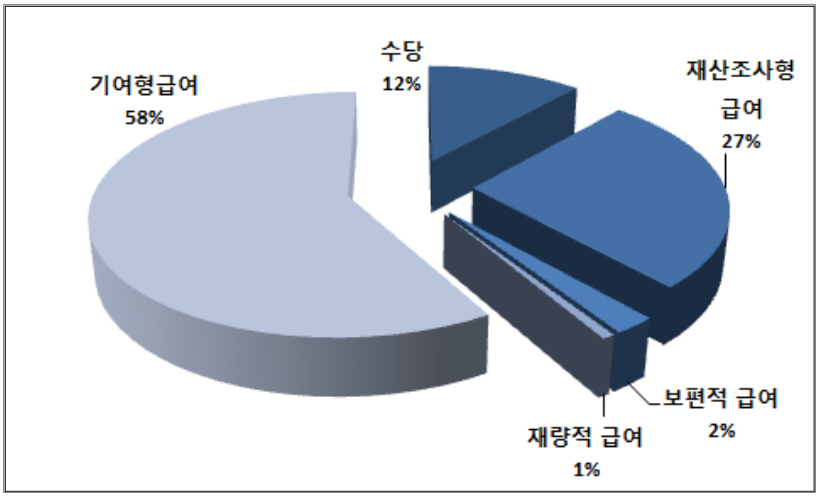
〈표 5-10〉 영국의 사회보장급여별 지출과 수혜자 수(2009~2010)

급여의 종류		지출 (£m)	수혜자 (천 명)
국민보험 (National Insurance) 과 기여형 급여 (Contributory Benefits)	국가연금(State Pension)	67,391	12,417
	연금크레디트(Pension Credit)	8,229	2,742
	유족연금(Widows and Bereavement)	649	115
	기여형 구직수당(Jobseeker's Allowance-contributory)	1,089	297
	장애급여 및 고용지원급여 (Incapacity Benefits and ESA)	6,692	1,362
	산재급여(Industrial Injuries Benefits)	844	269
비기여형 급여 (Non-contributory Benefits)	장애생활수당 (Disability Living Allowance)	11,796	3,108
	간병수당(Attendance Allowance)	5,256	1,605
재산조사형 급여 (Means-tested Benefits)	소득지원급여(Income Support)	8,344	1,923
	구직수당(Jobseeker's Allowance -income based)	3,601	1,116
	돌봄수당(Carers Allowance)	1,499	526
	주거급여(Housing Benefit)	19,978	3,547
	지방세지원급여(Council Tax Benefit)	4,698	5,602
	고용지원 급여(Employment and Support Allowance -income based)	687	199
보편적 급여 (Universal Benefits)	겨울난방비 지원 (Winter Fuel Payment)	2,735	12,625
	Category D Universal Pension	49	27
	노인 TV시청료 지원 (Over 75s TV licence)	549	4,128
재량적 급여 (Discretionary Benefits)	사회기금 (Social Fund)	749	n.a.
	장애인독립생활기금 (Independent Living Fund)	339	21

자료: Spicker. (2011). p. 226.

재산조사형 급여가 전체 사회보장급여의 재정 지출에서 차지하는 비중은 27%이다([그림 5-9] 참조). 국민보험에 기반한 기여형 급여가 전체 재정에서 차지하는 비중이 58%로 가장 높고 그 다음을 재산조사형 급여가 차지한다.

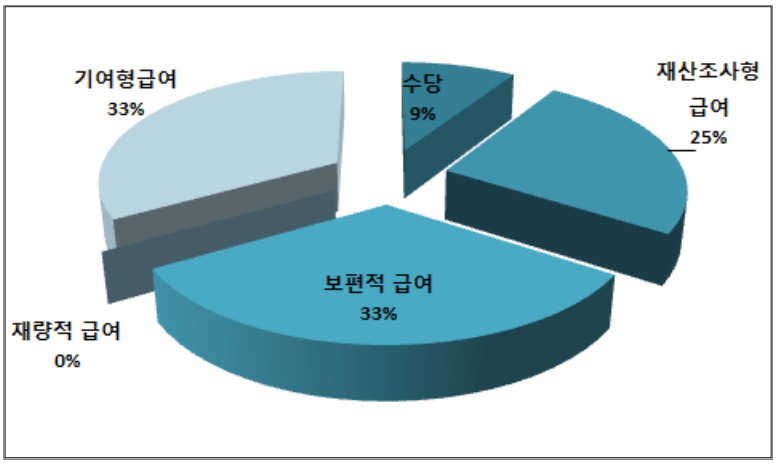
[그림 5-9] 영국 사회보장급여별 재정 비중



자료: Spicker. (2011). p.226을 기초로 구성.

재산조사형 급여는 전체 사회보장급여의 수혜자 규모에서도 재정적 비중과 비슷하게 25%를 차지한다. 하지만 이 부분은 신중한 해석이 필요하다. 재정 규모로는 2%에 불과한 보편적 급여가 적은 액수로 전체의 33%를 차지하고 있는 것이다. 여기에는 주로 겨울난방비 지원, 노인 TV 시청료 지원이 포함된다. 이 급여를 제외하고 기여형 급여 수급자와 재산조사형 급여 수급자의 비중만을 본다면 57:43이다. 재정 규모를 고려한다면 재산조사형 급여가 적은 재정으로 다수의 수급자에게 지급되고 있다는 것을 알 수 있다.

[그림 5-10] 영국 사회보장급여의 수혜자 규모 비중



자료: Spicker. (2011). p.226을 기초로 구성.

앞서 설명한 영국의 대표적인 재산조사형 사회보장급여들을 소득보장의 대상과 급여 특성에 따라 요약해 보면 〈표 5-11〉과 같다. 근로연령에 속하는 저소득층을 대상으로 지급하는 급여가 IS이고 근로연령층을 대상으로 하면서 근로연계의 성격을 내재하고 있는 급여가 JSA, ESA이다. 연금수급연령 이상인 노인들 가운데 저소득층을 대상으로 하는 급여가 연금 크레디트(PC)이고, 주거급여는 연령 제한 없이 주택을 임대하고 있는 저소득층에 대해 지급되는 급여다.

〈표 5-11〉 영국의 재산조사형 사회보장급여 특성[28]

	근로연령	연금수급연령	근로연계
소득지원급여 (Income Support)	V		
구직자수당(JSA)	V		V
고용지원급여(ESA)	V		V
주거급여 (Housing Benefit)	V	V	
연금 크레디트 (Pension Credit)		V	

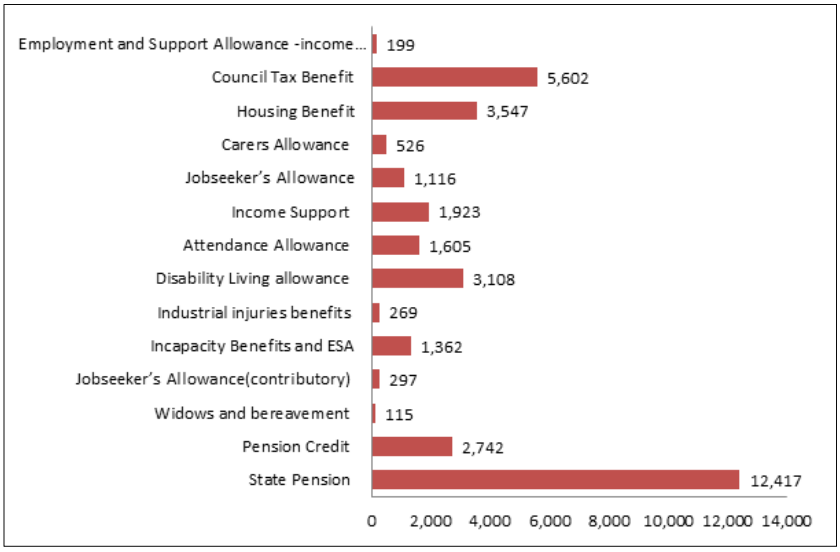
그렇다면 영국의 사회보장급여 중에는 어떤 급여가 가장 많은 사람들에게 혜택을 주고 있을까? 사회보장급여들을 수혜자 수를 중심으로 비교해 보면 [그림 5-11]과 같다. 물론 압도적인 다수가 받고 있는 급여는 국가연금이지만, 이 연구의 대상인 재산조사형 급여만 놓고 보면 주거급여가 약 350만 명에게 지급되고 있는 것을 알 수 있다. 일할 수 없는 사람에게 지급되는 공공부조인 IS가 약 192만 명에게, 그리고 구직과 연동하여 지급되는 저소득층에 대한 현금급여인 구직수당이 약 111만 명에게 지급되어 전체 공공부조 수급자는 약 303만 명을 넘는다고 할 수 있다. 저소득 노인에게 지급되는 연금크레디트의 수급자는 약 274만 명으로 확인할 수 있다. 따라서 근로연령층과 노령층을 모두 합하여 재산조사형 급여를 통해 공적 사회부조의 혜택을 보고 있는 영국인의 규모는 약 577만 명으

28) 〈표 5-10〉에서 재산조사형 급여로 제시되어있는 지방세지원급여(Council Tax Benefit)와 돌봄수당(Carers Allowance)은 다른 사회보장급여들과 성격을 달리하여 분석에서 제외한다. 지방세지원급여(Council Tax Benefit)는 지방정부에 납부하는 지방세인 council tax를 면제받거나 감면받는 성격의 급여다. 소득지원급여(Income Support), 구직수당(JSA), 연금크레디트(Pension Credit) 수급자라면 전액 감면을 받는다. 지방세지원급여(Council Tax benefit)는 2013년 4월부터 중앙정부 소관 급여로서는 폐지되었고 지방정부 재량 영역 안에서 운영되도록 변경되었다. 돌봄수당(Carers Allowance)은 비공식 가족 돌봄을 수행하는 사람이 특정 조건(피돌봄자의 자격, 노동시간, 소득기준 등)을 충족했을 경우 지급되는 급여다.

로 볼 수 있다. 공적연금인 국가연금을 받는 인구가 1,240만 명이니 이 절반에 약간 미치는 못하는 규모라고 가늠해 볼 수 있겠다.

[그림 5-11] 영국 사회보장급여별 수혜자 규모 비교(2010~2011 기준)

(단위: 천 명)

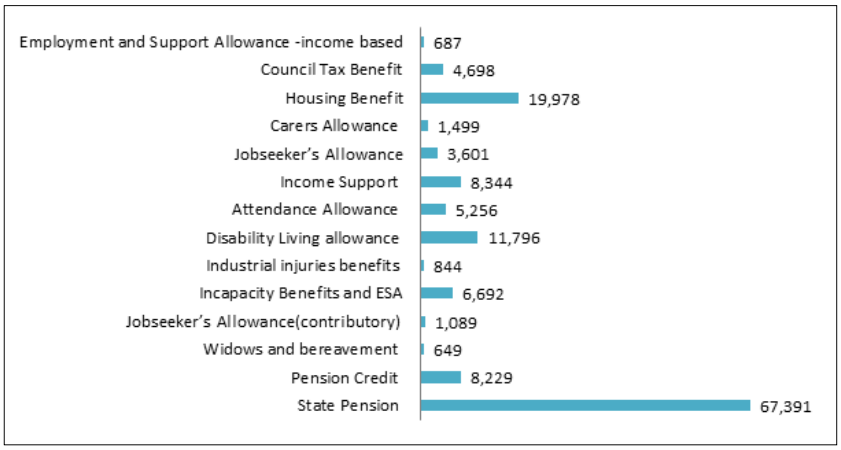


자료: Spicker. (2011). p.226을 기초로 구성.

각 급여별 재정 규모를 비교해 보았을 때도 역시 주거급여가 가장 크다는 것을 알 수 있다. 게다가 주거급여는 IS에 비하여 수급자 규모의 크기는 2배가 넘지 않는데, 재정은 2.5배에 달한다. 재정 규모만 놓고 보면, 근로연령층에 대한 공공부조인 IS와 연금수급연령인 노인에게 지급하는 PC의 규모는 각각 8,344백만 파운드 그리고 8,229백만 파운드로 비슷한 규모인 것을 알 수 있다.

[그림 5-12] 영국 사회보장급여별 재정 규모 비교(2010~2011 기준)

(단위: 백만 £)



자료: Spicker. (2011). p.226을 기초로 구성.

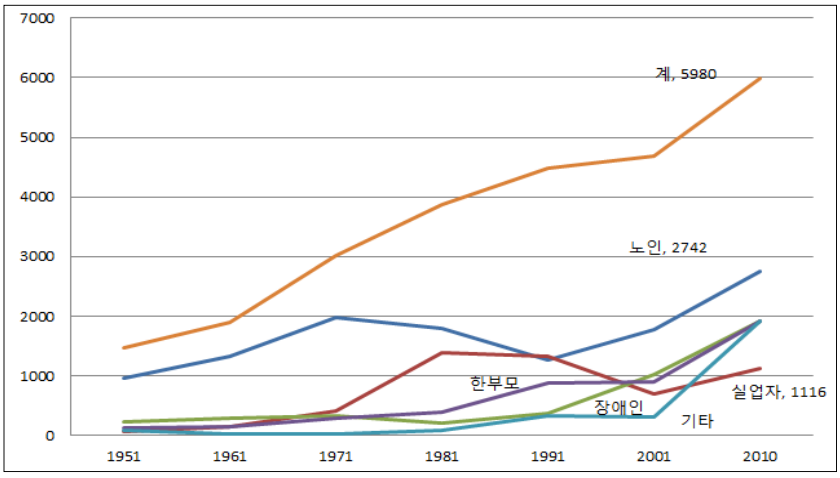
영국에서 재산조사형 공공부조 급여의 출발은 1948년 「국민부조법(National Assistance Act)」 도입으로 본다(Spicker. 2011, p.81). 그 이후 공공부조 급여의 명칭은 여러 번 바뀌고, 대상과 조건에 따라 새로운 제도가 도입되기도 하였다. 따라서 개별 급여프로그램의 변화보다는 재산조사를 통해 급여를 받는 수급자 규모가 어떻게 변해왔는지를 살펴보는 것이 영국에서 재산조사형 사회보장급여의 규모 변화 추이를 파악하는 데 도움이 될 수 있다. [그림 5-13]은 1950년부터 2010년까지 60년간 영국에서 재산조사형 급여[29] 수혜자 수를 인구그룹별로 비교한 결과를 보여준다(Spicker. 2011, p.81). 2010년 기준으로 재산조사형 급여의 총수혜자는 598만 명이고, 이 중에서 연금크레디트를 통해 급여를 받는 연금수급연령 이상 노인이 약 274만 명, 실업자가 약 112만 명에

29) 이 통계에 포함된 재산조사형 급여들은 국민부조(National Assistance, 1948), 부가급여(Supplementary Benefit,1966), 소득지원급여(Income Support, 1988), 구직수당과 연금크레디트(Jobseekers Allowance and Pension Credit)이다(Spicker, 2011, p. 81).

달한다. 장애인과 한부모와 기타 수급자들의 통계가 2010년 기준에서 통합되어 약 192만 명인데 2001년 기준으로는 장애인 약 101만 명, 한부모 약 89만 명임을 알 수 있다.

[그림 5-13] 재산조사형 급여 수급자 수 변화(1951~2010)

(단위: 천 명)



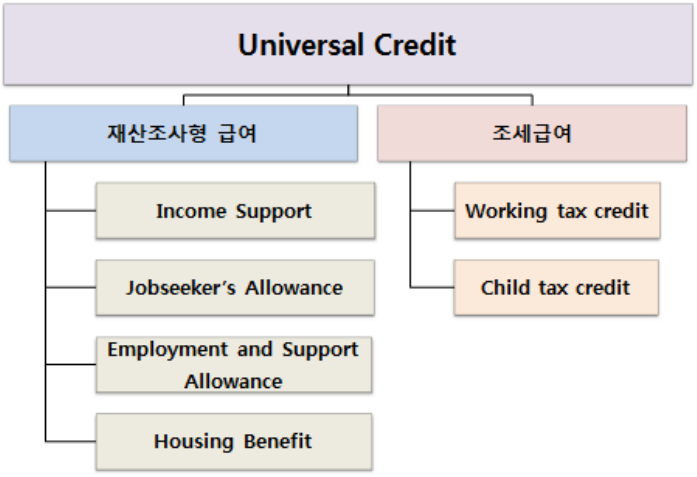
자료: Spicker. (2011). p.81를 기초로 구성.

그렇다면 다음으로는 영국의 재산조사형 사회보장급여의 내용에 대해 구체적으로 살펴보기로 하겠다. 먼저 근로연령층에 대한 대표적인 사회보장급여로 유니버설 크레디트(UC), 연금수급연령 이상의 노인에 대한 재산조사형 사회보장급여로 연금크레디트 그리고 연령 제한 없이 주택을 임대하고 있는 저소득층에 대해 재산조사를 통해 지급되는 주거급여를 살펴보기로 하겠다.

2. 영국 재산조사형 통합급여: 유니버설 크레디트(Universal Credit)

최근 영국의 사회보장시스템은 1940년대 베버리지 개혁 이후 가장 큰 제도적 변화라 불리는 공공부조제도의 개혁을 경험하고 있다. 2013년 도입된 유니버설 크레디트(UC)가 그것이다. UC는 그동안 재산조사형 사회보장급여인 IS, JSA, ESA, 주거급여 그리고 조세급여인 근로세액공제(Working tax credit)와 아동세액공제(Child tax credit)을 통합하고 대체하는 새로운 통합급여 프로그램이다([그림 5-14] 참조).

[그림 5-14] 영국의 통합급여 유니버설 크레디트(Universal Credit)



2016년 4월 기준으로 UC를 신청할 수 있는지 여부는 신청자의 거주지역과 신청자의 조건에 따라 다르다. 독신인 경우 전국 어디에서나 신청이 가능하지만 커플이거나 가족인 경우에는 일부 지역에서만 UC를 신청할 수 있다(Department of Work and Pension, 2016a).

UC[30]는 2013년 4월 처음 도입되면서 오직 신규 신청자, 특히 독신이자 실업상태에 있고, 자녀가 없는 새로운 신청자들을 대상으로 선도적으로 시행(pathfinder)되었고 이후 다른 신청자들에게까지 확대되었다. 정부는 2021년까지 UC시스템으로 모두 통합하여 재산조사형 급여 신청과 지급을 시행한다는 계획을 세우고 있다[31]. 2016년 현재 UC 수급자는 약 25만 명에 불과하며 아직 상당수의 수급자가 구급여체계에서 급여를 받고 있다. 즉, 현재 영국 사회보장급여체계는 구제도와 신제도의 공존기이자 이행기라고 할 수 있다.

UC는 저소득층에 대한 복지급여들을 하나로 통합하여 운영하는 단순하고 '효과적인' 급여를 표방한다(Royston. 2012, p.69). 영국에 살고 있는 18세 이상, 그리고 국가연금 수급연령 이하의 성인으로서 전일제 학생이 아니고 저축이나 자산이 1만 6천 파운드를 넘지 않는다면 UC를 신청할 수 있다. UC는 반드시 온라인으로 신청해야 한다. 온라인 신청이 어려운 사람에 한하여 지역에서 대면신청이 가능하다. 신청이 접수되면 신청자에게 거주 지역 고용센터(Jobcentre)가 취업코치(Work Coach) 면담 일정을 전달한다. 이 면담에 신청자는 조건과 자격을 증빙하는 서류를 가지고 가야 하며 급여 신청의 다음 단계를 진행하기 전에 취업코치가 신

30) 이하 UC에 대한 설명은 DWP(2016a)에서 발행한 「An Introduction to Universal Credit」의 내용을 요약 번역한 것이다.
(https://www.gov.uk/government/publications/universal-credit-an-introduction/an-introduction-to-universal-credit 2016. 8. 10. 인출)

31) UC 제도화 과정은 다음과 같다.
2013. 4. UC pathfinder 도입
2014. 4. UC pathfinder 10개 지역으로 확대
2014. 여름. UC 신청 커플에 의해 가능한 지역 도입
2014. 가을~2015. 4. UC 신청, 아동을 동반한 신청자에 의해서도 가능한 지역 도입
2014. 말. UC 신청 독신/커플 잉글랜드 북서쪽 확대
2015~ 2016. 영국 전역에 자녀 동반하지 않은 독신에 의한 UC 신청 확대
2016~ 2018. 새로운 모든 신청자에 의한 UC 신청 영국 전역으로 확대
2018~2021. 재산조사형 급여와 세액공제 신청을 UC 시스템으로 이전

청자의 기술을 파악하는 것과 그가 제안하는 구직활동에 성실히 임할 것을 동의(Claimant Commitment[32])해야 한다. 취업코치는 신청자의 '직업매칭' 계좌에 접근할 권한을 가지며 신청자가 가장 빠르게 직업을 구할 수 있도록 계획을 세우고 지원하는 역할을 하게 된다.

신청자가 일을 할 수 없는 상황이 아니라면 신청자는 주당 35시간을 구직과 연계된 활동(Job-related activity)을 해야 한다. 이 활동은 직업을 알아보거나[33], 고용주를 방문하거나 아니면 직업훈련을 받아야 함을 의미한다. UC는 신청자의 조건에 맞는 급여를 산정하여 지급하는데 만약 신청자가 주택임대료를 내고 있다면 주거급여를 포함하여 지급한다. 단 이전의 주거급여처럼 집주인이나 지방정부의 임대료 계좌로 직접 보내는 것이 아니라 다른 급여와 함께 신청자가 지정한 은행계좌로 매월 지급된다.

UC 수급자가 근로를 통해 수입을 가지게 되더라도 바로 수급권이 박탈되는 것은 아니다. UC 수급자격에 노동시간 제한 등은 존재하지 않고 수입이 발생하면 1파운드를 벌 때마다 UC 급여는 65 펜스(pense)가 삭감된다[34]. UC 급여는 기본적인 '표준수당'(standard allowance)과 '추가급여'(extra amounts)로 구성된다. 표준수당은 독신인지 커플인지 그리고 25세 미만인지 25세 이상인지에 따라 4 종류의 급여액으로 구성된다. 25세 미만의 독신 신청자의 표준수당은 월 251.77파운드이고 25세 이상의 커플에 대한 월 급여는 498.89파운드다. 여기에 자녀가 있을 경우 자녀에 대한 추가적인 급여가 더해지고, 자녀에게 장애가 있을 경우

32) 신청자 서약(Claimant Commitment)에 동의한 후에 정당한 이유 없이 구직 인터뷰에 출석하지 않거나 제안된 직업을 거절하면 일정 금액의 급여가 일정 기간 동안 삭감된다.
33) 직업을 찾아 보는 일은 온라인으로 할 수 있다. 유니버설 잡매치(Universal Jobmatch)는 영국에서 가장 큰 직업 사이트 중의 하나로 일자리를 알려 주고 매칭을 지원한다. UC 신청자는 이 사이트에 자신의 계좌를 만들고 이력서를 올려 구직 정보를 받을 뿐만 아니라 이 사이트를 통한 구직 활동을 기록해야 한다.
34) 독신 신청자일 경우 일을 통해 벌어들이는 수입이 한 달에 £338을 넘지 않으면 UC를 신청할 수 있고, 커플일 경우 £541을 넘지 않으면 신청할 수 있다.

또 추가적인 급여가 보태지게 된다.

신청자가 일이나 구직활동을 하기 어려운 조건을 가지고 있을 경우 추가급여가 더해지는데 이는 다분히 추가적인 상병급여, 장애급여의 요소를 가진다. 또한 자녀가 있어 보육 서비스를 이용하는 경우에는 자녀 1인에 대해서는 최고 649.35파운드, 2인 이상의 자녀에 대해서는 최고 1108.04 파운드까지 보육 비용이 지원된다. 그러나 이 보육 비용은 실비의 85%를 넘지 않는 범위에서 환급되는 방식으로 지원된다. 이러한 UC 급여의 구성을 정리하면 〈표 5-12〉와 같다.

〈표 5-12〉 영국의 유니버설 크레디트(UC) 급여의 구성

범주	구분		월 급여액(£)
표준수당	독신	25세 미만	251.77
		25세 이상	317.82
	커플	두 사람 모두 25세 미만	395.20
		1인 혹은 둘 다 25세 이상	498.89
추가급여	첫 번째 자녀		277.08
	두 번째 자녀부터 자녀별		231.67
	장애아동추가급여	경증장애	126.11
		중증장애	367.92
	일하기에 제한적인 조건		126.11
	일과 관련된 활동을 하기에 제한적인 조건		315.60
	돌봄자		150.39
	보육비용	자녀 1인	최고 646.35
		자녀 2인 이상	최고 1,108.04
		실제 보육 비용 보장율	85%

자료: Child Poverty Action Group. (2016).

3. 퇴직노인에 대한 공공부조급여: 연금크레디트

연금크레디트(Pension credit, 이하 PC)는 2003년에 저소득 연금수급자들을 위해 도입된 급여다. PC는 두 부분으로 구성되는데 먼저 개런티 크레디트(Guarantee Credit) 부분으로 주당 소득이 독신의 경우 155.60파운드, 커플의 경우 237.55파운드 이하면 신청할 수 있고 급여는 이 기준까지를 보충해 주는 방식으로 지급된다. 장애가 있으면 장애급여가 추가되고 만약 가족돌봄을 수행하고 있으면 돌봄자급여가 추가된다[35]. 두 번째 구성부분은 Savings Credit으로 독신인 경우 주당 소득이 133.82파운드를 넘지 않으면 주당 13.07 파운드의 급여가, 커플인 경우 주당 소득이 212.97 파운드를 넘지 않으면 주당 14.75파운드의 급여가 지급된다(〈표 5-13〉 참조). 이 부분은 퇴직 이후를 준비에 대한 보상적 성격을 갖는 급여 부분으로 간주되어 왔는데 2016년 4월부터 점차 소멸될 예정이다(Child poverty action group, 2016, p. 132).

2016년 4월 기준으로 PC를 신청할 수 있는 나이는 63세다. PC의 수급권을 결정하는 데 자산 상한(no upper limit of capital)은 존재하지 않는다. 다시 말해 얼마만큼의 자산을 가지고 있는지에 무관하게 연금크레디트을 신청할 수 있다는 것이다. 하지만 1만 파운드까지의 자산과 이 액수의 자산에서 발생되는 소득을 상회하는 자산에 대해서는 '소득인정액(assumed income)' 산정이 적용된다. 1만 파운드를 상회하는 자산은 500파운드마다 주당 1파운드의 소득으로 간주하여 급여액 산정에 반영한다.

---

35) 이 추가급여의 성격은 연금연령 이전의 조건으로 공공부조급여를 받던 사람이 연금크레디트를 받게 되었을 경우 불이익을 받지 않도록 한다는 데 목적이 있다. 즉 소득지원급여(Income Support)의 급여 구성 요소들과 연금크레디트의 급여 구성을 맞춘 것이다. 연금크레디트에서 장애추가급여 부분은 IS나 JSA, ESA에서 중증장애보상급여 부분과 연동되고, 돌봄자추가급여 부분은 소득지원급여의 돌봅자급여(IS carer premium)와 맞닿아있다.

〈표 5-13〉 연금크레디트 급여 개요

범주	구분		급여액(£)
개런티 크레디트 (Guarantee credit)	표준기본보장	독신	155.60
		커플	237.55
	중증 장애	1인 장애	61.85
		2인 장애	123.70
	돌봄자		34.60
Savings credit	지급여부 기준 소득	독신	133.82
		커플	212.97
	최대 지급액	독신	13.07
		커플	14.75

자료: Child Poverty Action Group. (2016).

4. 주거급여(housing benefit)

영국의 주거급여(housing benefit)는 주택의 임대비용을 지원하는 방식의 현금급여다. 주거급여는 자산조사 방식에 의거하여 운영되며 공공부조급여를 보강하는 중요한 소득보충급여(income supplements)로 간주된다(Spicker, 2011, p. 89). 이는 1972년 지방정부[36]에서 시행한 임대료 환급(Rent Rebate)을 출발로 시작되었고 현재와 같은 성격은 1982년 제도개혁으로 형성되었다. 다른 사회보장급여와 달리 주거급여는 지방정부에서 담당하고 있다.

36) 주거급여에 대한 정부의 공식적인 소개는 이러하지만, Alcock and May(2014, p. 148)는 1940년대부터 일부 지방정부에서 이를 시행했으며 1960년대에 확대되었음을 밝힌다. 1972년은 임대료 환급(Rent Rebates)이 Housing Finance Act에 의해 자산조사급여로 법제화된 해이다.

1982년부터 주거급여는 공공부조수급자의 주택임대료를 100% 지원해주는 방식으로 시작되었다. 1980년대에는 주택임대시장의 규제가 제거되었고 이는 임대료 인상과 주거급여지출의 막대한 증가를 초래하여 1990년대 중반에는 한해 주거급여 규모가 120억 파운드에 달했다(Malpass and Murie, 1999; Alcock and May, 2014, p. 148에서 재인용). 민간시장에서 규제가 사라지고 임대료가 100% 보장되자 임대인이건 임차인이건 임대료를 줄이려는 동기를 갖지 못하게 되었다. 2008년 정부는 민간임대에 대해서 정률의 지역주거수당(Local Hosing Allowance, 이하 LHA)을 도입하여 기존의 주거급여를 대체했다. 지역 임대료의 중위값 수준의 급여를 임대인에게 직접 지급하는 방식이었다. 이어서 2010년 선거로 집권한 연합정부는 지속적으로 분권화를 추진했고 그 결과 주거급여는 다른 사회서비스와 같이 지방정부의 책임이 되었다. 그 이후에도 지속적으로 주거급여를 둘러싼 삭감과 각종 수급조건들이 도입되었는데 예를 들면 각 주택규모별 전국 공통 상한 도입, 35세 이상 독신의 경우 주택이 아닌 방임대수당 도입, 무엇보다 전체 급여상한선을 정한 복지급여 상한제(Benefit cap)[37]가 주거급여를 그 대상에 포함하여 2013년에 도입되었다(Alcock and May, 2014, p.149).

현재 주거급여는 IS 신청자와 그 외 저소득 근로자에게 제공된다. 주거급여의 액수는 유동적이다. 신청자가 지방정부로부터 사회주택을 임대한 것인지 아니면 민영주택을 임대한 것인지 또 임대료가 얼마인지 그리고

37) 영국의 연합정부는 16세에서 64세 이하의 개인을 대상으로 정부로부터 받는 복지급여 상한제(Benefit Cap)를 도입하였다. 이에 해당하는 복지급여는 UC, 주거급여, 아동급여, 아동세액공제 등이 있다(PC는 포함되지 않음). 2016년 가을부터 적용되는 영국의 복지급여 상한의 조건과 액수는 다음과 같다. 가장 적게 받는 대상은 런던 외 지역에 거주하는 독신으로 연 1만 3400파운드 이상은 복지급여를 통해 받을 수 없다. 가장 많이 받는 대상은 런던 지역에 거주하는 커플로 복지급여를 신청하여 연간 2만 3천 파운드 이상을 넘을 수 없다.

신청자의 조건이 어떠한지에 따라 달라진다.

먼저 주거급여를 신청할 수 있는 자격은 다음과 같다. 첫째, 주택을 임대하여 임대료를 지급하고 있을 것, 둘째 복지급여를 신청한 사람이거나 저소득자일 것, 셋째 저축이 1만 6천 파운드 이하일 것이다. 주거급여를 신청할 수 없는 사람은 가장 먼저 저축이 1만 6천 파운드가 넘는 사람, 가까운 친척집에 살고 있는 사람, 전일제 학생, EU 구직자로 영국에 거주하는 사람, 망명자 그 외 출입국 관리 대상인 사람 등이다(영국정부 홈페이지 참조[38])

주거급여는 지방정부의 사회주택을 임대한 사람에게 지급되는 급여와 민간주택을 임대한 사람에게 지방정부가 지급하는 지역주거수당으로 나뉜다.

먼저, 신청자가 지방정부(Council)의 사회주택을 임대한 경우 주거급여는 다음과 같은 조건에 따라 달라진다.

- 적정(eligible) 임대료[39]
- 여유침실(spare room)[40]: 임대한 주택에 여유침실이 있는 경우 주거급여의 삭감이 이루어진다. 1개의 여유침실이 있으면 적격임대료의 14%, 2개 이상의 침실이 있는 경우 25%가 주거급여에서 삭감됨
- 가구소득: 6천 파운드가 넘는 복지급여, 연금, 저축 여부
- 가구원의 연령과 장애 여부

38) www.gov.uk/housing-benefit. 2016. 8. 10. 인출.

39) 적정 임대료(eligible rent)는 신청자가 살고 있는 지역에 적절한 주택(suitable property)의 합리적인 임대료(reasonable rent)를 의미한다. 난방 비용은 포함되지 않는다.

40) 아동의 경우 10세 미만의 경우 성별에 상관없이 방을 공동으로 이용하는 것으로 간주되고 성별이 같을 경우 16세 미만까지 적용된다. 16세 이상의 성인은 침실 1개를 단독으로 쓰는 것으로 간주되고, 아동의 경우 장애가 있거나 특별한 의료처치를 요할 경우도 인정된다. 학생이나 군인처럼 현재 같이 살고 있지 않은 가구원이지만 돌아올 것이 명백한 경우 여유침실을 사용하는 것으로 인정된다. 또한 야간돌봄을 반드시 수행해야 하는 가구원이 있는 경우 돌봄이를 위한 침실도 인정된다.

지역주거수당(LHA)은 세입자가 사적으로 주택을 임대한 경우에 지급되는 급여이다. 지역주거수당이 얼마나 지급되는가는 신청인이 사는 지역과 가구규모, 소득 그리고 상황에 따라 달라진다. 지방정부가 관장하는 사회주택에 사는 주거급여 수급자의 경우 급여가 직접 수급자의 임대료 계좌로 지급되는 데 비해 민간주택시장에서 임대한 주거급여 수급자의 경우 통장 계좌나 수표로 급여가 지급된다. 대략적인 지역주거수당의 액수는 다음과 같다.

〈표 5-14〉 영국의 지역주거수당 급여상한액(2016)

주거형태	주당 급여 상한액
1 침실 주택(혹은 공동으로 쓰는 경우)	최고 £260.64
2 침실 주택	최고 £302.33
3 침실 주택	최고 £354.46
4 침실 주택	최고 £417.02

자료: 영국 정부 홈페이지(www.gov.uk/housing-benefit/what-youll-get, 2016. 8. 10. 인출)

〈표 5-15〉 영국의 주거급여의 구성

범주	구분		급여액(£)
개인별	독신	25세 미만	57.90
		25세 미만(직업훈련 ESA)	73.10
		25세 이상	73.10
	한부모	18세 미만	57.90
		18세 미만(직업훈련 ESA)	73.10
		18세 이상	73.10
	커플	둘다 18세 미만	87.50
		둘다 18세 미만(직업훈련 ESA)	114.85
		한 사람 혹은 둘다 18세 이상	114.85
	아동	20세 미만	66.90
	노인	65세 미만 독신	155.60
		65세 이상 독신	168.70
		커플 두사람 모두 65세 미만	237.55
		커플 중 한사람 혹은 모두 65세 이상	252.30
구성요소	근로연계활동		29.05
	지원		36.20
특별급여	돌봄자		34.60
	장애	독신	32.25
		커플	45.95
	장애아동	독신	15.75
		커플	22.60
		아동	24.43
	중증장애	장애 1	61.85
		장애 2	123.70
	가족	일반요율	17.45
		일부 한부모	22.20
자산 제한	표준	하한	6000
		상한	16000
	요양원/연금 수급노인	하한	10000
		상한	16000
	- 자산 하한과 상한 사이 £250 당 £1로 산정 - 연금연령자의 경우 £1 per £500당 £1로 산정 - 연금크레디트, 개런티크래디트 수급자의 경우 자산 상한 없음		

자료: Child Poverty Action Group. (2016).

2016년 5월 기준으로 영국의 주거급여 청구자는 468만 1714명이다. 이 가운데 지방정부의 사회주택 임대 방식이 약 321만 명이고 민간시장에서 임대하고 지방정부로부터 임대료보조를 받는 방식이 약 147만 명이

다. 영국 총인구가 2016년 기준으로 약 6500만 명인데 이 가운데 주거급여 대상이 전체 인구의 약 14%에 달하는 것이다.

〈표 5-16〉 영국의 주거급여청구자 통계(2008~2016)

(단위: 명)

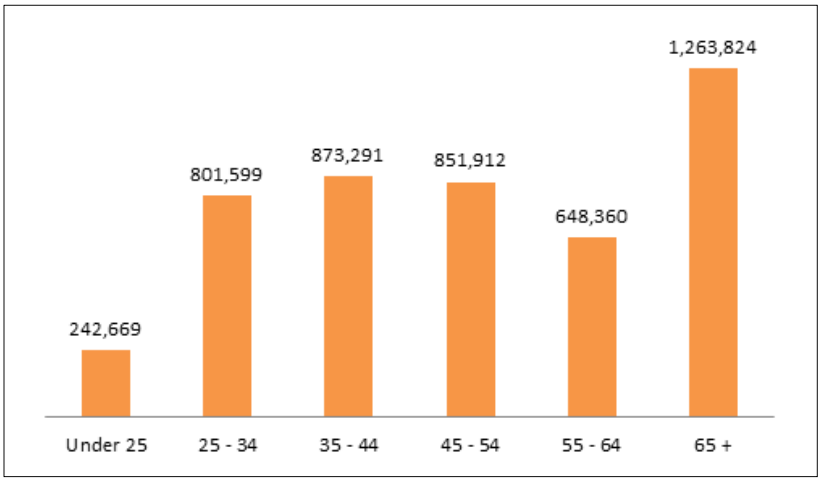
연/월	총계	임대유형						
		공공임대(Social Rent)			민간임대(Private Rent)			
		계	지방 정부 임대	등록된 사회적 임차인	계	민간-규제	민간-탈규제	
							지역주 거수당	비지역 주거수당
2008/12	4,200,160	3,114,584	1,493,897	1,620,688	1,081,245	55,877	423,207	602,071
2009/12	4,610,731	3,243,608	1,504,530	1,739,078	1,363,971	51,344	876,196	436,203
2010/12	4,817,161	3,303,780	1,491,764	1,812,014	1,510,799	47,507	1,104,726	358,427
2011/12	4,952,255	3,349,150	1,459,459	1,889,692	1,600,077	42,675	1,269,611	287,629
2012/12	5,038,044	3,381,945	1,446,061	1,935,885	1,652,321	38,260	1,366,339	247,649
2013/12	4,978,300	3,328,581	1,412,235	1,916,346	1,647,435	34,131	1,398,081	215,153
2014/12	4,877,289	3,288,827	1,385,953	1,902,869	1,586,120	30,862	1,364,635	190,550
2015/12	4,730,629	3,232,851	1,333,528	1,899,321	1,495,062	27,251	1,299,426	168,308
2016/ 5	4,681,714	3,211,262	1,322,154	1,889,108	1,467,762	25,950	1,278,329	163,407

자료: Department of Work and Pensions. (2016b).

2016년 기준으로 영국에서 주거급여를 받는 전체 약 468만 명 가운데 65세 이상 노인이 약 126만 명으로 전체의 약 27%에 달한다([그림 5-15] 참조). 주거급여 청구권자의 가구 형태를 보면 가장 다수인 약 253만 명의 신청자가 단독가구에 속해있고, 한부모가구가 약 115만 명으로 그 다음으로 수급율이 높은 가구형태이다. 주거급여 청구권자들이 평균적으로 받는 급여액은 주당 96.03파운드이고 가장 많은 액수가 주당 121.02파운드 그리고 가장 적은 급여액은 주당 82.45파운드인 것으로 나타났다. 가장 많

은 평균급여액은 40대 유자녀 커플가구에 속한 청구권자에게서, 가장 적은 평균급여액은 무자녀 노인커플가구에게서 발견된다.

[그림 5-15] 연령별 영국의 주거급여 청구자 통계(2016. 5. 기준)



자료: Department of Work and Pensions. (2016b).

제4절 영국 사회부조제도의 재산기준과 적용

본 장에서는 영국의 재산조사형 사회보장급여에 적용되는 재산기준을 살펴보고자 한다. 분석대상이 되는 제도는 근로연령을 대상으로 하는 유니버설 크레디트(UC)와 연금수급연령[41] 노인들에게 적용되는 연금크레디트(PC) 제도이다. 하지만 UC가 2013년에 도입된 제도이고 아직 전국적으로 모든 사람을 대상으로 실시되지 못하고 있다는 점을 감안하여 현재는 UC로 통합된 재산조사형 급여 IS, JSA, ESA도 포함하여 재산조사 기준을 살펴보고자 한다.

영국정부가 공시하고 있는 재산조사형 사회보장급여는 거의 공통적인 자산 한도(capital limit)을 제시하고 있다. 신청자가 6천 파운드[42]를 넘는 재산이 있는 경우 급여액수가 삭감되기 시작하고, 1만 6천 파운드가 넘을 경우 수급자격이 제한된다는 것이다. 단 PC의 경우 수급권을 제한하는 별도의 재산기준을 두고 있지는 않다. 그러나 1만 파운드를 초과하는 500파운드마다 1파운드의 소득으로 산정하여 급여액에서 삭감하기에 일정 규모의 재산을 가진 사람은 자동적으로 PC 급여액이 0원이 되어 아무 것도

41) 각종 급여의 신청기준 혹은 적격성을 설명할 때 나오는 표현이 연금연령(pension age), 국가연금수급연령(the qualifying age for state pension) 혹은 연금크레디트 수급연령(the qualifying age for pension credit)이다. 정확한 나이를 적시하지 않고 이런 표현을 쓰는 것은 연금 수급연령이 점차 상향 조정 되는 과정에 있기 때문이다. 2020년까지는 66세를 연금수급연령으로 상향조정하는 과정에 있고 최종적으로는 남녀 모두 68세까지 높일 계획이다. 따라서 현재 연금연령은 자신의 생년월일에 따라 각자 계산해서 알아보아야 한다. 1950년 4월 6일 이전에 출생한 사람이면 연금수급연령은 60세이다. 1950년 4월 6일과 1953년 12월 5일 사이에 출생한 사람이면 출생일 한 달 간격으로 연금수급연령이 60세에서 65세 사이에 위치하게 된다. 그리고 1953년 12월 5일 이후에 출생한 사람이면 연금연령은 65세 이상이 된다. 영국 정부는 자신의 연금수급연령을 확인할 수 있는 웹사이트를 제공하고 있다. www.gov.uk/calculate-state-pension.

42) 6000파운드를 원화로 환산하면 약 1천만 원이다. 1만 6천 파운드는 약 2800만원이다. 2016년 8월 현재 1파운드는 약 1500원이지만 브렉시트(Brexit) 이후 급격한 파운드화 하락의 결과이니 통상적인 가치는 그 이전의 평균적인 환율인 1700~1800원으로 계산하는 것이 적절할 것이다.

받을 수 없게 된다.

그렇다면 이제 근로연령층을 대상으로 하는 UC와 노인을 대상으로 하는 PC에서 재산기준이 어떻게 적용되는지 자세히 알아보기로 하겠다.

〈표 5-17〉 재산조사형 사회보장급여의 재산기준

급여	대상	재산기준
유니버설 크레디트 (Universal Credit)	16세 이상 연금연령 이하	6천 파운드 이상의 자산부터 250파운드마다 4.35파운드 소득으로 간주. 1만 6천 파운드가 넘는 재산이 있을 경우 수급권을 가질 수 없음.
소득지원 급여 (Income Support)	16세 이상 연금연령 이하	소득과 저축이 연 6천 파운드 이상일 경우 급여에 영향을 미치고 1만 6천 파운드 이상일 경우 수급권을 가질 수 없음.
구직자급여(JSA)	18세 이상 연금연령 이하 일할 수 있고, 구직활동인 사람 주당 16시간 이하 근로자	
고용지원급여 (ESA)	18세 이상 연금연령 이하 질병, 장애로 일할 수 없는 경우 JSA 비수급자	
주거급여 (Housing Benefit)	연령제한 없음	
연금크레디트 (Pension Credit)	연금연령(66세)	자산이 1만 파운드 이상일 경우 500파운드를 1파운드의 소득으로 산정 수급권을 제한하는 재산기준은 없음.

자료: Department of Work and Pensions.(2016. Aug.) Universal Credit 외. http://www.gov.uk에서 2016. 8. 10. 인출.

1. 유니버설 크레디트(UC)의 재산조사[43)]

가. 소득기준과 소득범위

UC 신청자가 독신일 경우 본인의 소득만, 파트너와 같이 신청할 경우는 두 사람 모두의 소득이 급여신청에 반영된다. UC에서 소득으로 간주하는 항목은 다음과 같다.

1) 고용 그리고 자영을 통해 발생하는 소득

- 고용관계에서 획득하게 되는 임금[44)], 초과근로수당, 보너스, 휴가비, 법정상병수당, 모성수당, 법정부모수당, 환급된 세금
- 수입에서 제외되는 비용: 고용 안에서 전적으로 불가피하게 필요한 비용, 일부 면세대상 수당, 현물서비스급여(아동보육바우처 등), 일과 연관되어 제공되는 주거, 자동차, 유류, 식사, 주차 비용
- 자영자의 경우 사정 기간(assessment period)에 발생한 소득에서 허용된 비용(permitted expense) 그리고 소득세와 사회보험료를 제외한 금액
- 제외 비용: 임대료, 임금, 보험료 등 정기적으로 지출되는 비용, 재료구입비. 광고비, 수리비, 교통비, 기기구입비, 부가가가치세(VAT) 등

---

43) 이 절에서 설명하고 있는 내용은 아동빈곤실천그룹(Child Poverty Action Group)이 매년 발간하고 있는 핸드북 「Welfare Benefits and Tax Credits 2016/2017」을 참고하여 작성하였다.

44) 고용관계에서 발생한 소득은 총소득에서 소득세, 사회보험료 납부액, 개인 혹은 직업연금에서 기여액 절반을 제외한 순소득(net earnings)으로 계산한다.

2) 근로를 통한 소득 외 수입

- 사회복지급여: 대부분의 사회복지급여, 수당, 연금이 수입으로 간주된다. 하지만 노인에 대한 간병수당, 아동급여, 장애수당 등은 소득으로 간주되지 않음
- 본인과 파트너 부양비(자녀에 대한 것은 제외): 이는 이전의 파트너에게서 부양비를 받는 경우 해당됨.
- 학자금 대출
- 고용, 직업훈련과정에서 발생하는 수입: 교통비나 아동보육비용 등은 예외로 함.
- 직업 혹은 개인연금
- 기타 보험급여: 질병이나 사고, 해고보험급여
- 종신연금(annuity) 수입
- 신탁(trust) 수입
- 영국 스포츠로부터의 보상금
- 잡수입: 저작권료 등

3) 저축, 자본으로부터 추정되는 수입(assumed income)

만약 신청자의 자산(capital)이 1만 6천 파운드 이상이라면 UC를 신청할 수 없다. 자산이 1만 6천 파운드를 넘지 않는다면 그 액수는 급여액에 영향을 미치게 된다. 자산으로부터 신청자의 월소득을 추정하여 계산하는 방식은 다음과 같다. 6천 파운드를 넘는 자산 250파운드마다 4.35파운드의 소득이 있는 것으로 추정한다.

나. 자산기준과 자산범위

연금연령 이하의 연령 그룹을 대상으로 하는 재산조사방식의 사회복지 급여에서 자산기준은 하위 6천 파운드 그리고 상위 1만 6천 파운드의 범위를 가진다. 즉 6천 파운드까지의 자산은 급여 산정에 반영하지 않고 1만 6천 파운드 이상 자산을 가지고 있으면 수급권을 가질 수 없는 것이다. 자산의 범위와 자산 항목을 다음과 같다.

1) 자산의 범위

- 저금(savings): 현금, 은행계좌의 잔액, 채권, 주식, 신탁
- 투자: 현금화했을 때의 환산액
- 부동산, 토지
- 융자, 자본에 대한 소유권
- 신탁
- 개인상해보상급여: 급여를 용처에 사용할 시간으로 52주 동안은 자산으로 간주하지 않음
- 자산으로 간주되는 소득: 자산으로부터 발생하는 소득은 발생한 날로부터 자산으로 간주 함. 예를 들면 이자, 본인의 집이 아닌 부동산에서의 임대 수입 등

2) 자산에 속하지 않는 품목

- 신청자의 주택: 급여신청자가 주택 소유자이고 그 주택에 거주하고 있다면 해당 주택은 그 가치가 얼마이건 간에 자산으로 간주하지 않음. 이뿐만 아니라 신청자가 살고 있지 않는 부동

산을 가치산정을 제외하는 경우도 있음. 예를 들어 이혼 등으로 살던 집에서 나왔을 경우, 집소유권이 법적 분쟁 중일 경우, 팔려고 내놓은 집일 경우, 수리 중인 경우, 거주하려는 계획이 있는 경우, 판매하여 대금을 갖고 있으나 새집을 사려는 경우, 손상된 집일 경우, 수리를 위해 융자받은 집일 경우, 소유를 위해 주택연합에 보증금을 지불한 경우 등은 UC 급여 신청에서 6개월간 가치 산정에서 제외

- 신청자의 파트너, 이전 파트너 혹은 친지의 집: 그 집에 PC 수급 연령이거나 일하기 어려운 조건의 친지(신청자나 신청자의 파트너의)나 부양자녀가 살고 있는 경우, 파트너나 배우자 등 한 가구를 구성하고 있는 사람으로 간주되는 이가 살고 있는 경우
- 개인소유물: 보석, 가구, 한 대의 차는 자산으로 간주하지 않음. 하지만 토지는 예외로 함
- 사업자산: 자영업자일 경우 사업자산은 제외
- 개인연금, 생명보험 등
- 사회복지급여: UC 급여, UC에서 소득으로 산정하지 않는 급여들(아동급여 등), IS, JSA, ESA, HB, CTB, CTC, WTC

3) 개념적 자산(notional capital)

신청자가 실제 소유하고 있지 않은 자산을 소유한 것으로 간주하여 계산하는 경우가 있다. 이는 UC 신청을 앞두고 급여액을 늘리기 위해 의도적으로 자산을 처분한 경우거나 신청자가 회사를 소유했거나 사업 파트너일 경우에 그러하다. 개념적 자산에 대한 산정 법칙은 실제 자산 산정 법칙과 동일하다.

다. 자산 기준의 적용

1) 시장 가치

위에서 제시된 자산 품목들은 시장 가치와 양도 가치에 의해 실제 가치가 산정된다. 이는 소유하고 있는 자산을 시장에 판매했을 경우, 그리고 이를 담보로 하고 융자를 받았을 경우 가치가 매겨지는 것과 마찬가지로 가치를 측정한다는 것이다. 따라서 자산항목 중에 소유하기가 불가능하거나 시장가치가 없는 경우는 그 가치가 상당히 낮게 계산되거나 전혀 인정되지 않기도 한다. 만약 법적으로 처분하기 어려운 자산이 있다면 그 가치는 없는 것으로 한다. 예를 들어 주택의 경우 그 지역의 부동산에 급매물로 내놓았을 경우 3개월 이내 가격을 가치로 계산한다. 이때 판매를 위한 비용으로 10%를 공제한다.

2) 부채 차감

자산 가치는 자산의 '순'가치를 산정한다. 따라서 부채나 주택융자금 등은 모두 자산가치에서 차감하여 계산한다. 주택이나 토지를 담보로 융자를 받은 상황이면 융자 금액이 주택이나 토지의 가치 계산에서 차감된다.

2. 연금크레디트(Pension Credit)의 재산조사

가. 소득 기준과 소득 범위

연금크레디트 신청자의 소득이 급여 신청에서 어떻게 다뤄지는가는 신청자가 고용되어 있는 근로자인가 자영업자인가에 따라 다르다.

1) 고용관계에서 발생하는 소득

고용관계에 있는 신청자일 경우 '순소득'(net earnings)을 소득으로 간주한다. 순소득은 총소득(gross earnings)에서 소득세, 사회보험료, 개인/직업연금의 절반의 기여금을 제외한 금액을 말한다.

2) 자영자의 소득

자영업을 통해 발생한 매출에서 각종 사업비용(공제되는 비용의 항목은 UC의 경우와 동일하지만 부채와 연관된 비용은 여기서는 포함되지 않는다), 소득세, 사회보험료, 개인연금료의 절반을 제외한 '순이익'(net profit)을 자영자의 소득으로 간주한다.

3) 소득으로 간주되지 않는 항목

- 소득에서 20파운드를 공제: 한부모, PC에서 돌봄자추가급여에 해당될 때, 간병수당, 장애수당, ESA 등의 수급자일 때
- 소득에서 5파운드(독신), 10파운드(커플) 공제: 위 20파운드 공제에 해당되지 않을 경우

4) 소득의 범위

- 연금과 복지급여
- 과거의 파트너에게 받는 부양비
- 세입자, 하숙인에게 받는 비용에서 주당 20파운드 제외한 값
- 거주하고 있는 주택이 아닌 주택의 세입자로부터 받는 임대료는 수입으로 간주되지 않고 해당 주택이 자산으로 계산되어 '간주소득'을 계산하게 된다.

- 직업연금, 개인연금
- 잡소득: 저작권료 등

나. 자산 기준과 자산 범위

UC 혹은 그 이전의 재산조사에 의해 지급되는 현금급여들과 다르게 PC는 급여 신청에서 자산기준 상한이 존재하지 않는다. 단지 1만 파운드 이상의 자산에 대해서는 그 가치가 급여액 산정에 영향을 미칠 따름이다. 1만 파운드를 초과하는 자산은 500파운드를 1파운드의 간주소득(deemed income)으로 계산하여 주당 급여에서 해당된 액수만큼을 삭감한다.

이 계산에는 신청자의 자산과 신청자의 파트너의 자산만을 대상으로 한다. 자녀들의 재산은 PC 신청에 어떤 영향도 미치지 않는다.

1) 자산의 범위

- 저금(savings): 현금, 은행계좌의 잔액, 채권, 주식, 신탁
- 투자: 현금화했을 때의 환산액
- 부동산, 토지
- 융자: 융자는 신청자가 소유한 돈으로 간주됨
- 신탁: 신탁 방식으로 소유한 돈이나 부동산은 간주소득 계산에서 제외됨. 신탁으로부터 고정된 수입이 있는 것으로 보지 않음. 신탁에서 실제로 발생하고 지급되는 금액만 자산으로 간주함
- 개인상해보상: 신청자와 신청자의 파트너에 대한 사고뿐만 아니라 사망에 대해서도 발생하는 보상금으로서의 개인상해보

상금은 자산으로 간주하지 않음

2) 자산으로 간주되지 않는 품목

- 신청자가 살고 있는 주택: 급여 신청자가 살고 있는 집은 자산으로 계산하지 않음. 여기에는 살고 있는 주택과 분리하여 판매하는 것이 통상적이지 않은 창고, 정원, 부속건축물 등도 포함됨. 대가족일 경우 별채의 주택까지 두 채의 건물이 하나의 주택으로 간주되기도 함
- 신청자가 살고 있지 않은 경우에도 주택의 가치를 자산으로 간주하지 않는 경우: 이혼이나 별거일 경우 26주간 자산으로 간주하지 않고, 주택에 남은 파트너가 한부모일 경우에는 주택을 자산으로 간주하여 계산하지 않음. 본인 소유 주택으로 만들기 위한 법적 절차 중인 경우, 주택을 처분하는 과정인 경우, 주택을 수리하는 경우, 거주 목적으로 이사를 준비 중인 주택의 경우는 모두 26주간 자산 가치 계산에서 제외됨. 신청자의 주택이 훼손되어 보험에서 보상이 이루어진 경우 1년간 가치 산정에서 제외함
- 과거 파트너나 친지의 주택: 신청자나 신청자 파트너의 친지가 PC수급연령이거나 일하기 어려운 조건에서 살고 있을 때, 과거 파트너가 이혼이나 별거를 한 상태가 아닌 관계에서 살고 있을 때, 과거 파트너와 이혼이나 별거를 하고 있으나 그가 한부모일 때 주택은 자산 가치 산정에서 제외된다. 만약 한부모가 아니면 26주간만 제외함
- 개인 소유물: 보석, 가구, 한 대의 차는 제외
- 사업 자산 자영업자인 경우 사업 자산은 제외함. 신청자가 일

할 수 없는 조건이라면 26주간만 자산 산정에서 제외

- 생명보험의 해약금 가치
- 부동산의 미래 이자 가치
- 급여: 연금크레디트, 주거급여, 아동급여, 사회펀드급여는 자산 산정에서 제외
- 개인상해보상금, 특별보상금
- 장례 계획금

3) 개념적 자산(notional capital)

신청자가 실제 소유하고 있지 않은 자산을 소유한 것으로 간주되는 경우가 있다. PC 신청을 앞두고 급여액을 늘리기 위해 의도적으로 자산을 처분했거나 부채를 갚거나 줄인 경우가 그러하다. 그리고 회사를 소유했거나 공동 파트너일 경우에도 그러하다. 가공의 자산에 대한 산정 법칙은 실제 자산 산정 법칙과 동일하다.

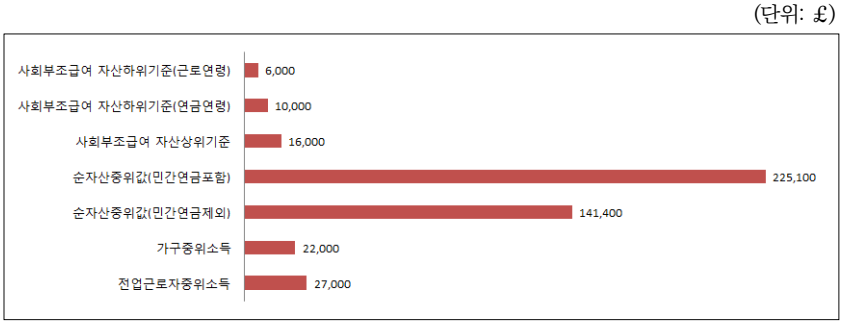
제5절 영국 자산기준 운영의 특성과 시사점

앞에서 살펴본 UC와 PC 급여의 자산기준을 정리하면 다음과 같다. 신청자가 근로연령이면 6천 파운드까지의 자산은 급여에 영향을 미치지 않는다. 그 이상의 재산이 있는 경우 250파운드마다 주당 4.35파운드씩 급여에서 차감되고 자산이 1만 6천 파운드가 넘으면 급여를 신청할 수 없다. 신청자가 연금수급연령 이상의 노인인 경우 1만 파운드까지의 재산은 급여에 영향을 미치지 않는다. 1만 파운드 이상의 재산에 대해 500파운드마다 주당 1파운드씩 급여액이 감소된다.

그렇다면 수급자격을 결정하게 되는 1만 6천 파운드라는 기준은 영국 전체 국민들의 소득과 자산 분포에서 어느 정도의 상대적 위치를 가지는 액수일까? 2장에서 살펴본 영국의 자산 분석 결과에 의하면 2012~2014년 기준으로 영국의 자산중위값은 민간연금을 제외하고 14만 1400파운드, 민간연금을 포함하면 22만 5100파운드이다. 사회부조급여 수급권을 가늠하는 재산 기준 1만 6천 파운드는 민간연금을 제외한 중위 순자산의 약 11%, 민간연금을 포함한 중위 순자산의 약 7%에 해당한다. 이를 중위소득에 비교해보면 2013년 기준 전업근로자 연간 중위소득 2만 7천 파운드의 약 59%, 가구 연간 중위소득 2만 2천 파운드의 약 73%에 해당한다. 하위 재산기준인 6천 파운드는 민간연금을 제외한 중위 순자산의 약 4.2%, 민간연금을 포함한 중위 순자산의 약 2.6%에 해당한다. 전업근로자 연간 중위소득의 약 22%, 가구 연간 중위소득의 약 27%에 해당한다.

[그림 5-16] 사회부조급여 자산기준 금액의 비교

(단위: £)



자료: 자산 중위값(2012~2014년 WAS자료), 중위소득(2013년 기준, Hills et al., 2015)

영국에서 소득이 낮은 국민, 생계지원의 욕구를 가진 국민에 대한 국가의 지원에 재산 소유 여부가 기준으로 작용해온 역사의 뿌리는 상당히 깊다. 17~18세기의 「빈민법(Poor Law)」에서도 주택이나 자산을 소유했거나 일정액의 저축을 가진 사람에 대해서는 일체 지원하지 않았는데 후에

「빈민법」의 문제를 지적하면서 채드윅은 검소한 습관을 통해 저축을 하는 유인에 역행한다고 지적한 바 있다(Hills, et al., 2015, p.179).

현재 사회부조급여의 출발이 되는 1948년 「국민부조법(National Assistance Act)」은 「빈민법」이 가졌던 문제를 비판하면서 근대적 의미의 복지국가의 기초를 형성하려고 하였다. 하지만, 국민부조법 이래 영국의 사회부조 급여에 적용되어온 재산기준은 두 가지 점에서 크게 비판을 받고 있다.

첫째는 재산조사방식의 사회보장급여의 수급권을 결정하는 재산기준을 조절하기 위한 정식 체계(regular system)가 없다는 점이다(Hills, et al., 2015, p.210). 1980년대 이래 영국의 대부분의 급여수준과 조세기준은 해마다 인플레이션에 대한 소매물가지수(retail price index)를 적용하여 조정해 오고 있다(Sutherland, et al., 2008). 하지만 IS에 적용하는 재산기준은 여기서 예외가 되며 별도의 조정 기준이나 조정 원칙을 갖고 있지 않다.

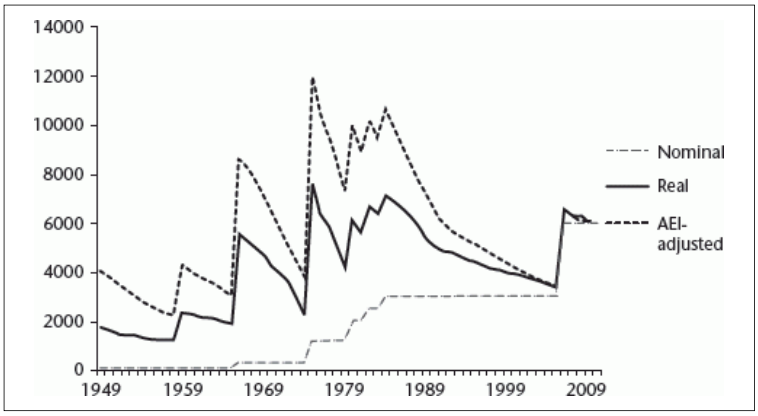
힐스(Hills)와 그 동료들은(2015) 1948년부터 2010년까지의 재산기준들을 액면가 액수(nominal), 실제 액수(real: 2010~2011년 소매물가지수(retail price index) 반영), AEI-조정 액수(average earning index, 2010~2011년 평균소득지수 반영)으로 비교하였다.

[그림 5-17]이 재산기준 변화를 보여 주고 있는데 이 기준들은 주기적으로 인플레이션을 반영할 뿐 재산기준을 조정하는 어떤 기준이나 근거를 갖고 있지 못하기에 그야말로 들쑥날쑥 변해 왔다는 것을 보여 주고 있다. 재산기준의 액면 수치 변화는 가장 위의 그래프를 통해 볼 수 있는데 1966년, 1975년 그리고 2006년에 급격하게 상승했다. 두 번째 줄은 명목 액수의 실제 가치를 보여주고 있는데, 현재 하위 재산기준인 6천 파운드가 1970년대 중반에서 1980년대 중반에 적용되던 재산기준의 실제

가치보다 높다는 것을 말해 준다. 세 번째 줄은 연구진들이 평균소득지수를 적용하여 각 재산기준의 상대적인 가치가 어떻게 변해 왔는지를 보여주는 것이다.

재산기준의 하위선이 가지는 실제 가치는 1950년대에는 1천~2천 파운드 선이었다가 3천 파운드로 변동하고 1970년대 중반 이후에는 7천 파운드로 변화한 것으로 알 수 있다(Hills, et al., 2015, p.182). 실제 가치의 재산기준이 왜 7천 파운드까지 상승했는지, 그러다가 왜 서서히 그 절반의 가치로까지 하락했는지 이러한 변동의 추이를 논리적으로 설명하는 기준을 사회부조급여제도 안에서 찾아 보기 힘들다. 영국의 다른 조세나 급여 등은 인플레이션을 반영하여 매년 조정되거나 상속세의 경우 기준점을 주택가격으로 적용하는 등의 기준을 제시하고 있는 데 반해 사회부조급여에서 재산기준은 얼마에 한 번씩 변동한다거나 하는 기준은 없다(Hills, et al., 2015, p. 210-211).

[그림 5-17] 소득지원급여(IS) 재산기준의 가치 추이(1948~2010)



자료: Hill, et al., (2015). p.183.

사회부조급여에 적용되는 재산기준이 가진 두 번째 문제점은 상정하고 있는 자산수익률(assumed rate of return)이 실제 이자율과 크게 차이가 난다는 점이다. 〈표 5-18〉은 1948년부터 2008년까지의 재산기준에서 상정하는 자산수익률과 실제 이자율의 차이를 보여주는데 크게는 17%까지 차이가 난다. 사회부조급여 신청자가 소유하고 있는 자산은 그 가치의 20%가 소득으로 간주된다. 그러나 실제 이자율은 그에 크게 못 미치고 있다. 이러한 격차 역시 사회부조급여에 적용하고 있는 재산기준의 문제점으로 지적된다.

〈표 5-18〉 영국 소득지원급여(IS)에서 상정하는 자산수익률과 실제 이자율(1948~2008)

연도	IS 자산수익률	실제 이자율	차이
1948	5.2	2.0	3.2
1958	5.2	5.3	-0.1
1968	25.0	7.4	17.6
1978	26.1	9.3	16.8
1988	20.9	10.1	10.8
1998	20.9	7.2	13.7
2008	20.9	4.6	16.3

자료: Hill, et al., (2015). p.183.

사회부조급여에 적용되는 재산기준에 대한 근본적인 문제 제기는 왜 재산조사형 급여는 기여형 급여와 다른 기준을 적용하는가이다. 대표적인 기여형 급여인 국가연금(State Pension)은 재산기준을 적용하지 않고 지급한다. 그러나 IS나 PC는 재산조사기준을 적용한다. 상당수의 재산조사형 급여가 기여형 급여와 겹치기 때문에 상이한 급여의 규칙은 정치적 문제를 낳는다. 일부에는 이를 '자산의 덫'(asset trap)이라고 표현하면

서 한편으로는 자산을 축적하고 저축을 장려하는 정부가 다른 사회정책에서는 축적한 자산으로 인해 피해를 보도록 만들고 있다고 비판한다(Hills, et al., 2015, p.182).

급여별로 재산기준 적용 여부가 상이하다는 비판은 사실 연금과 사회부조급여를 비교하면서 제기되는 것보다 국민건강서비스(National Heath Service, NHS)와 노인장기요양서비스를 비교하면서 한층 강도 높게 비판된다. 영국의 노인장기요양서비스는 사회부조급여와 마찬가지로 재산조사형 급여로 운영되는데, 사회부조의 자산기준에서는 제외되는 신청자의 주택이 장기요양서비스 자산조사에는 포함되기 때문이다. 따라서 주택을 소유하고 있는 상당수의 노인들은 너싱홈(nursing home)을 이용하는데 지원을 받지 못하고 자부담을 해야 하는 처지에 놓이는 것이다. 병원에서 이루어지는 보건의료서비스는 무료로 이용하고 퇴원 후의 돌봄서비스는 구매해야 하는 사회서비스 간 격차가 사회보장체계에서 재산기준의 적용에 대한 논의를 활성화하는 현실적 요인으로 작용하고 있다.

마지막으로 재산조사방식의 사회보장급여와 관련한 개선 방안은 최근 세 가지로 제기된다(Hills, et al., 2015, p. 220). 첫째, 자산기준(capital thresholds)을 자동 지수화하여야 한다. 이를 통해 사회부조급여에 적용되는 자산기준액이 무엇을 기준으로 설정되고, 언제 무엇을 기준으로 변동되는지를 명확하게 하여야 한다는 것이다. 둘째, 사회부조급여에 적용되는 자산기준을 높여야 한다. 이를 통해 소득이 낮은 사람들의 자산축적과 저축이 국가로부터 사회복지 지원을 받는데 걸림돌이 되지 않도록 하여야 한다. 셋째, 자산으로 추정하는 소득비율을 낮춰야 한다. 추정소득율과 실제 이자율의 격차는 비현실적인 소득을 추정하고 있으므로 추정소득율을 낮춰 현실에서의 간극을 줄여야 한다.

이상으로 살펴본 영국 사회부조제도의 재산기준과 운영을 분석한 결과,

현재 한국 사회부조제도가 숙고해야 할 문제들을 알 수 있다. 사회부조제도는 사회적 차원에서 빈곤문제를 해결하고, 불평등 악화를 예방하며 개인적 차원에서는 사회구성원에게 최소한의 생활을 보장한다는 의미를 가진다. 그렇다면 그 대상을 선별하는 기준이 현실을 정확하게 반영하는 것이 정책의 목표를 달성하고 제도의 효과성을 높이는 길이 될 것이다. 그런 점에서 현재 영국의 재산조사 기준의 몇 가지 요소를 한국에 적용 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 먼저 자산조사의 범위에 대한 것이다. 영국은 사회부조급여 신청자가 살고 있는 주택과 사용하고 있는 소유물은 자산조사의 범위에서 제외하고 있다. 실제 소득으로 환산 가능한 자산들만 조사에 포함하는 것이다. 두 번째는 신청자가 근로연령인가 연금연령인가에 따라 재산기준이 다르고 자산의 소득환산액이 다르게 적용된다는 점이다. 이 역시 사회부조급여에 재산기준을 적용하는 목적이 무엇인지를 현실적으로 고려하고 있는 지점이라고 볼 수 있다.

한국은 특히 노인빈곤율이 높다. 이 문제의 원인을 물론 연금제도의 미성숙 등 다른 제도적 요인에서 찾을 수도 있고, 사회부조제도 가운데 부양의무자 조항 등 다른 요소에서 찾을 수도 있다. 하지만 빈곤을 해결하기 위한 사회부조제도의 효과성을 높이기 위한 개선 방안의 하나로 영국이 가진 자산기준을 검토해 보는 것은 대단히 의미 있는 시도가 될 수 있을 것으로 보인다.

제 6 장

자산기준 적용의 해외 사례: 호주

제1절 호주의 사회보장제도와 재산기준
제2절 호주 사회보장제도의 자산기준 적용 특징
제3절 호주 자산기준제도의 주요 시사점

6 자산기준 적용의 해외 사례: 호주

제1절 호주의 사회보장제도와 재산기준

1. 호주 사회보장제도의 특징

호주는 사회보장제도의 대부분이 재산조사(means test)를 수반하는 급여로 구성된 대표적인 국가이다. 즉 기여를 통해 수급자격을 얻는 사회보험 방식이 아니라 일정한 자격심사를 통과하면 사회보장 급여의 수급자격을 얻게 되는 사회부조 방식이 사회보장제도의 근간을 이룬다. 재원의 대부분도 정부의 일반 회계에서 조달된다. 따라서 사회보장제도의 수급대상자를 선정할 때 재산조사, 즉 소득조사나 자산조사를 시행하는 경우가 많으며, 제도의 운영에서 재산조사가 갖는 비중이 큰 만큼 재산조사 적용 방식도 매우 엄밀하게 설계되어 있다.[45]

재산기준의 설계 방식과 수급자들이 받는 급여의 크기가 직접적으로 연관되는 대표적인 제도가 소득지원제도(income support system)일 것이다. 소득지원제도의 경우 급여의 신청자가 얻는 소득과 갖고 있는 자산의 크기에 따라 정부에서 현금으로 받는 급여가 달라진다. 현물급여의 경우 재산기준이 수급자격 여부를 결정할 수는 있으나 실제로 받는 현물이나 서비스의 양에는 직접적으로 영향을 미치지 못하는 경우가 많다.

호주의 소득보장제도는 대상이 되는 인구사회학적 범주에 따라 자녀양

45) 호주의 사회보장제도에 대한 종합적 소개는 한국보건사회연구원(2012)와 Whiteford and Angenent(2002) 등을 참조할 것.

육급여(Family Tax Benefit), 노령연금(Age Pension), 장애연금(Dis-ability Support Pension), 돌봄급여(Carer Payment), 교육훈련수당(Austudy), 그리고 실업급여(New Start Allowance) 등으로 구분된다. 그리고 이들 급여를 중심으로 각종 유사 혹은 보완적 급여들이 있다. 대부분의 급여가 근로능력이 없거나 일할 수 없는 상태의 사람들과 실업자를 대상으로 한 급여이다. 이러한 인구사회학적 요건 이외에도 거주요건을 충족하여야 하는 경우가 있고, 무엇보다도 재산조사를 거쳐서 수급 여부와 급여액을 결정한다. 급여액은 정액급여(flat-rate)를 기본으로 하지만 각 제도군에 따라 다양한 방식으로 소득 및 자산조사결과를 반영하여 급여를 결정한다.

2. 주요 소득지원제도에서 재산기준 적용 실태

가. 주요 제도와 재산기준 적용 여부

주요 소득보장제도의 대상자 선정기준과 급여기준에서 소득 및 자산조사가 어떻게 활용되고 있는지를 구체적으로 살펴보는 것이 이 장의 목적이다. 이에 앞서 우선 주요 소득보장제도에 대해 개략적인 내용과 소득조사 및 자산조사의 적용 여부에 대해 살펴보자.[46]

아래의 〈표 6-1〉는 호주 정부가 제공하고 있는 주요 사회보장급여의 내용과 급여 수준, 그리고 소득조사 및 자산조사의 시행 여부를 간략히 소개하고 있다. 급여의 대상이 되는 인구사회학적 집단을 기준으로 대표적인 몇 가지 급여에 대해 주요 내용과 조건을 소개하면 다음과 같다.

---

46) 이하의 내용은 Centrelink(2016). A guide to Australian Government payments (https://www. humanservices.gov.au(2016. 7. 23. 인출)을 참조함.

첫째는 자녀의 양육비를 지원 급여이다. 대표적인 것이 자녀양육급여 A(Family Tax Benefit, Part A)로 15세 이하(자녀가 학생인 경우는 19세 이하)의 자녀를 양육하는 부모나 보호자에게 자녀의 수에 따라 일정한 급여를 제공하는 급여이다. 수급자격을 판정하는 데에는 소득조사는 있지만 자산조사는 없다. 아동을 한부모 혹은 조부모가 양육하는지에 따라 추가적인 급여가 제공(자녀양육급여 B)되기도 한다. 자녀를 허가된 보육기관에 보내는 경우, 재산조사 없이 지급되는 자녀보육료지원(Child Care Benefit)제도가 있는데, 이는 재산조사를 거치지 않고 급여를 지급한다. 한편 소득과 자산기준이 일정 수준 이하인 가구에 대해 추가적인 지원을 하는 급여(자녀양육보조금, Parenting Payment)도 있다.

두 번째는 노령연금 및 관련 급여이다. 대표적인 급여인 노령연금(Age Pension)은 65세 이상 연령의 수급자에게 현금을 지원하는 것으로 소득 및 자산조사를 거쳐 연금액을 결정한다. 장애인연금의 경우 16~65세의 연령층 중 장애등급(점수) 기준을 충족한 사람에게 지급되는데 이 역시 노령연금과 마찬가지로 소득 및 자산조사를 거친다. 연금수급연령 미만의 피용자 중 질병 등으로 일할 수 없는 상태에 있는 자에게 급여를 제공하는 상병수당(Sickness Allowance)이나 교통약자의 이동을 지원하기 위한 명목으로 제공되는 교통약자수당(Mobility Allowance)등은 기타 근로무능력층을 위한 현금급여이다.

세 번째는 돌봄서비스를 제공하는 자에게 제공되는 급여이다. 대표적인 것이 아동, 심한 장애자, 질환자 등을 돌보는 보호자에게 제공되는 돌봄급여(Carer Payment)와 이들을 집에서 돌보는 경우 제공되는 돌봄수당(Carer Allownce)이다. 전자는 소득 및 자산조사를 통해 급여가 결정되지만 후자는 소득과 자산조사 모두 수반하지 않는다.

네 번째는 교육훈련수당(Austudy)을 포함한 여타 교육 관련 급여이다.

교육비 지원은 주로 교육이나 직업훈련을 받고 있는 25세 이상의 성인들에 대해 제공되는 급여인데, 소득 및 자산조사를 거쳐 급여의 크기가 정해진다. 교육과 훈련에 필요한 실제 비용을 보전해 주는 급여라기보다는 그에 따른 소득의 감소를 보상해 주는 제도이다. 같은 취지의 제도라도 대상자가 타 연금이나 수당을 수급하는 경우에 제공되는 급여(연금·수당 수급자 교육보조, Pensioner Education Supplement)에는 재산조사가 수담되지 않는다.

마지막으로는 실업자에게 지급되는 실업수당 성격의 급여들이다. 이는 크게 두 가지 급여로 구분되는데, 16~24세의 전일제 학생이나 22세 미만의 구직자에게 지급되는 청년수당(Youth Allowance)과 22세 이상의 실업자에게 지급되는 실업수당(New Start Allowance)이 그것이다. 두 급여 모두 소득 및 자산조사를 거쳐 급여액이 결정된다.

이 외에도 〈표 6-1〉에 제시되어 있지는 않으나 위의 다섯 부류의 급여와 연관된 다양한 급여가 존재한다.

〈표 6-1〉 호주의 주요 사회보장 급여

급여명	급여 개요	주요 급여수준 및 수급 기준	소득조사	자산조사
자녀양육급여 A [Family Tax Benefit (FTB) Part A)	- 친자녀·친손주·입양아를 돌보는 보호자들에 대한 보육 비용 지원 - 아동의 조건 • 0~15세 • 16~19세는 풀타임 중등교육·훈련과정 학생 포함	- 가족소득, 아동의 수·연령에 따라 차등 - 기본급여율(아동 1인당, 연령별 동일) • 2주당 $58.66~연간 $2,255.70 - 최대급여율(1인당, 연령에 따라 차등) • 최대 2주당 $182.84~연간 $6,927 - 2가지 소득조사(높은 비율 적용) • 첫째, $51,903 이상 금액에 대해 최대급여 중 달러당 20센트 감액 • 둘째, $94,316 이상 금액에 대해 기본급여 중 달러당 30센트 감액	○	×
자녀양육급여 B [Family Tax Benefit (FTB) Part B)	- 한부모, 조부모, 보호자(비부모, 외벌이 부부, 가정위탁 가족에	- 최대급여율(연령에 따라 차등) • 5세 이하: 최대 2주당 $155.54~연간 $4,409.2 • 5~18세: 최대 2주당 $108.64~연간	○	×

급여명	급여 개요	주요 급여수준 및 수급 기준	소득조사	자산조사
	대한 추가 지원 - 시간 중 최소 35%을 양육에 사용	$3,186.45 - 소득조사 기준 • 주 소득자의 조정 과세소득이 연간 $100,000 이하(소득지원금 제외) - 주소득자의 소득이 기준 이하이면 보조 소득자의 소득을 기준으로 지급 • 연간 $5,475이상 소득에 대해 최대급여 중 달러당 20센트 감액		
의료카드 (Health Care Card)	- 자녀양육급여 A (Family Tax Benefit Part A)의 최대급여를 받는 자	- 자녀양육급여 A(FTB A)와 소득기준 동일 - 12개월 단위 카드 발행	○	×
부모유급휴가 (Parental Leave Pay)	- 출산·입양으로 자녀양육을 위해 일을 쉬고 있는 주 양육자에 대한 지원	- 주당 $672.60(세전) - 최대 18주 지원 - 이전 회계 연도 개인 정산 과세수입 $150,000 이하	○	×
자녀보육료지원 (Child Care Benefit)	- 자녀 양육 비용 지원(승인된 보육서비스 및 등록된 보육서비스에 대한 지원)	- 보육서비스 유형, 가구소득, 보육서비스 이용 자녀 수, 보육수당 가능한 직장(연수·학업) 심사에 따라 차등 - 가구소득 기준(보호 아동 수에 따라 차등) • 아동 1명: $154,697 • 아동 2명: $160,308 • 아동 3명: $181,024 (4명부터 $34,237씩 추가)	× (일부 존재)	×
자녀보육료 환급 (Child Care Rebate)	- 아동의 보호자(부모)가 근로, 연수·학업 중인 경우 승인된 아동 돌봄을 위한 개인부담 지출 경비를 지원 - 자녀보육료지원 (Child Care Benefit)에 추가로 지급	- 기본요율 • 승인된 돌봄(Approved care)을 위한 현금지불 비용의 연간 50% 한도 지급 (연간 아동1인당 $7,500 한도)	×	×
양육보조금 (Parenting Payment)	- 부모·보호자의 소득을 지원하여 아동의 양육비용지원 - 한부모로서 8세 미만 자녀를, 파트너가 있는 경우 6세 미만 자녀 양육	- 기본요율(보호자의 소득·자산에 따라 차등) • 한부모: 2주당 $737.10까지 지원 • 부모: 2주당 $476.40까지 지원	○	○

급여명	급여 개요	주요 급여수준 및 수급 기준	소득 조사	자산 조사
노령연금 (Age Pension)	- 65세 이상 노인에 대한 소득지원	〈급여수준〉 - 독신/부부 소득·자산별 차등 - 기본급여율 • 독신: 2주당 $794.80 • 부부: 2주당 $599.10(1인 기준)	○	○
장애연금 (Disability Support Pension)	- 신체적·지적·정신적으로 장애가 있는 이들이 유급근로를 통해 스스로 온전히 부양할 수 없는 경우 재정 지원 •16세 이상~65세 이하 •장애 평가 20점 이상 •장애로 인해 2년간 주당 15시간 근로 •영구 시각장애(소득, 자산조사 면제)	- 독신/부부, 연령, 자녀 유무에 따라 차등 - 기본급여율(21세 초과) • 독신: 2주당 $794.80 • 부부: 2주당 $599.10(1인 기준) - 기본급여율(21세 이하, 자녀 무) • 독신: 2주당 $350.60~$556.70 • 부부: 2주당 $556.70(1인 기준)	○	○
상병수당 (Sickness Allowance)	- 고용되어 일을 하고 있으나 질병으로 인해 일을 할 수 없게 된 이들을 위한 단기 수당 - 노령연금 수급 이하 연령	- 기본요율(가구형태, 아동 유무별 차등) • 2주당 $476~737.10 - 소득조사(가구 형태, 전체·부분 수령에 따라 차등) • 전체 수당: 2주당 $104까지, 초과 시 달러당 40~60센트씩 감소 • 부분 수당: $1,023.0~$1,976.75 미만 - 자산조사(가구형태, 자가소유 여부별 차등) • $202,000~$433,000 (기준 초과 시 자격 박탈)	○	○
교통약자수당 (Mobility Allowance)	- 장애·질병·부상으로 인해 상당한 도움 없이는 장기·영구적으로 대중교통을 이용할 수 없는 경우 지원	- 기본요율: 2주당 $93.20 - 높은요율: 2주당 $130.3	×	×
돌봄급여 (Carer Payment)	- 아동, 심한 장애·질환이 있는 성인, 허약한 고령자에게 개인적으	- 기본요율 • 다른 소득지원 수당에서 규정 (노령연금, 에너지 지원 등) - 보호 제공자는 소득·자산 조사 적용	○	○

급여명	급여 개요	주요 급여수준 및 수급 기준	소득조사	자산조사
	로 지속적인 돌봄을 제공하는 경우 보호자에 대한 소득 지원	• 노령연금과 기준 동일		
돌봄수당 (Carer Allowance)	- 아동, 장애·질환이 있는 성인, 허약한 고령자를 집에서 돌보는 부모·보호자를 위한 소득지원 보충금	- 기본요율 • 2주당 $123.5 • 16세 이하 아동 1명당 연간 $1,000의 장애아동지원급여(Child Disability Assistance payment) 지급	×	×
돌봄보조수당 (Carer Supplement)	- 장애·질환이 있는 사람의 돌봄 비용을 지원하는 보조 지원금을 연 단위 일시금	- 보호대상자 1인당 $600까지 지급 - 연간 매해 7월 일시불 지급(2개 이상의 돌봄 관련 수당 지급 가능)	×	×
교육훈련수당 (Austudy)	- 25세 이상 학업 중이거나 전일제 견습 중인 이들에 대한 재정 지원	- 기본요율(가구 형태, 아동 유무별 차등) • 2주당 $433.20~$567.60 - 소득조사(가구 형태, 전체·부분수당별 차등) • 수당에 의한 첫 장학금 $7,826은 면제 • 2주당 $433면제, 초과소득 시 수당 감액 • 학생의 경우 면제 구간 소득 중 2주당 $10,800 저축 가능 - 자산조사(개인만, 가구 형태, 자가 소유 여부별 차등) • $202,000~$433,000(기준 초과 시 자격 박탈)	○	○
연금·수당수급자 교육지원 (Pensioner Education Supplement)	- 정식 인가된 교육기관에서 승인된 교육과정을 이수하는 연금 및 수당수급자들에 대한 학업 비용 보조	- 기본요율(학업부담 비율에 따라 차등) • 2주당 $62.40-최소 50% 학업 부담, 25% 학업+25% 근로 • 2주당 $31.20-최소 25% 학업 부담	×	×
청년수당 (Youth Allowance)	- 16~24세의 전일 학생 - 22세 이하의 전일 학생, 전일 견습생, 구직자, 질병으로 인한 근로 및 학업불가능자에 대한 재정지원	- 기본요율(연령, 가구 형태, 아동 유무별 차등) • 2주당 $237.10~$737.10 • 승인된 활동하의 구직자는 2주당 $20.80의 추가 지급 가능 - 소득조사 • 전체 수당: 2주당 $104까지, 초과 시 달러당 40~60센트씩 감소 • 부분 수당: $1,023.0~$1,976.75 미만	○	○

급여명	급여 개요	주요 급여수준 및 수급 기준	소득 조사	자산 조사
		- 자산조사 • $202,000~$433,000 (기준 초과 시 자격 박탈) - 유동자산 기준 초과 시 지급 지연 발생 가능 • 독신: $5,500 이상 • 부부: $11,000 이상		
실업급여 (Newstart Allowance)	- 일자리를 찾거나 구직 가능성을 증진하는 활동에 참가하는 동안 재정적 지원 - 22세 이상, 연금 수급연령 미만	- 기본요율(가구 형태, 아동 유무별 차등) • 2주당 $476~737.10 • 승인된 활동을 하는 구직자는 2주당 $20.80 추가 지급 가능 - 임대료 지원(독신·아동·질병 유무에 따라 차등) • 2주당 최소 $86.93~$351.93 - 소득·자산조사 기준 및 유동자산 대기기간은 청년수당(Youth Allowance)과 동일	○	○

주: 화폐 단위는 호주 달러(AUD)임.

자료: Centrelink(2016). A guide to Australian Government payments (https://www.humanservices.gov.au. 2016. 7. 23. 인출. p.1-44.)

나. 제도군별 자산 및 소득기준

아래의 〈표 6-2〉는 〈표 6-1〉의 급여 가운데 자산조사를 수반하는 급여들의 자산기준 적용 실태를 보여 준다. 자산기준을 적용할 때 평가의 대상이 되는 자산 범주는 순자산, 즉 총자산에서 부채를 차감한 금액이다. 한 가지 특징적인 점은 급여의 대상자가 보유한 주택은 그 가치와 무관하게 자산평가에 포함되지 않는다는 것이다. 만일 급여 대상자가 주택을 보유하고 있지 않다면 무주택자의 자산기준을 별도로 적용받는다. 또한 임대료 보조를 받는 가구라면 그렇지 않은 가구에 비해 더 높은 자산기준이 적용될 수 있다.

자산기준이 적용되는 급여들은 크게 두 가지로 구분되는데, 첫째는 각종 수당(청년수당, 실업급여 등)이나 교육훈련보조, 그리고 양육급여 등 근로연령층에게 제공되는 급여에 대한 자산기준이고, 둘째는 노령연금이나 장애인연금 등 근로무능력층에게 제공되는 급여의 자산기준이다. 후자는 다시 전액연금, 부분연금, 장애인연금에 적용되는 기준으로 세분된다.

〈표 6-2〉 호주 주요 사회보장 급여의 자산기준선(2016. 7. 1.~9. 19.)

(단위: AUD)

대표 제도	주택소유 여부 / 가구 구성	소유	비소유	해당제도 및 기타
수당 (Allownance)	독신	202,000	348,500	각종 수당(Allowance), 교육훈련수당(Austudy), 양육보조금(Parenting payment), 특별급여(Special benefit) 기준 초과 시 급여중지
	부부(동거)	286,500	433,000	
	부부(질병으로 인한 분리)	286,500	433,000	
	한 사람만 유자격	286,500	433,000	
전액 연금 (Full Pension)	독신	209,000	360,500	기준 초과 시 2주당 1,000분의 $1.5 비율로 급여 감소
	부부(동거)	296,500	448,500	
	부부(질병으로 인한 분리)	296,500	448,500	
	한 사람만 유자격	296,500	448,500	
부분 연금 (Part Pension)	독신	791,750	943,250	
	부부(동거)	1,175,000	1,326,500	
	부부(질병으로 인한 분리)	1,462,000	1,613,500	
	한 사람만 유자격	1,175,000	1,326,500	
장애인 지원 연금 (21세 미만, 무자녀)	독신, 피부양, 16~17세	457,500	690,000	
	독신, 피부양, 18~20세	490,000	641,500	
	독신, 독립 16~20세	590,500	742,000	
	부부, 독립 16~20세	1,055,500	1,207,000	

자료: Centerlink. (2016), p. 33~34.

자산기준의 상한선은 근로연령층 대상 수당들보다 연금에서 다소 높다. 연금의 경우에도 전액연금보다는 부분연금의 상한이 높다. 노령연금보다는 장애인연금의 자산기준 상한선이 훨씬 낮다.

〈표 6-2〉의 제도별 자산기준에서 특징적인 점은 거주하는 주택을 소유하고 있는지 여부에 따라 적용되는 자산보유의 상한선이 다르다는 점이

다. 이는 주택을 보유한 경우 그 자산 가치에 무관하게 자산 조사의 적용 대상에서 제외하는 방침에 따른 것이다(Centrelink, 2016). 주택을 자산 조사 대상에서 제외하는 대신 주택보유자에게 적용되는 자산기준선이 비소유자의 자산기준선보다 낮다.

한편 아래의 〈표 6-3〉는 주요 급여들의 소득기준을 보여준다. 소득기준 역시 크게 근로무능력층과 근로능력층에 따라 차별 적용되고 있고, 각각의 집단 내에서도 급여의 성격에 따라 달리 적용되고 있다. 노령연금과 장애연금의 전액 수급을 위한 소득기준은 동일하지만 부분 급여를 위한 수급기준은 다소 차이가 난다. 근로연령층 대상 급여의 경우 청년수당의 소득기준이 실업수당의 소득기준보다 일반적으로 높다는 점을 알 수 있다.

〈표 6-3〉 호주 주요 사회보장 급여의 소득기준선(2016. 7. 1.~9. 19.)

(단위: AUD/2주)

대표 제도	연금(수당)유형 / 가구 구성	전액	부분	기타 해당제도 및 급여 변화 조건
연금 (Full Pension)	독신	164	1,911.8	전액 기준 초과 시 달러당 0.5(독신), 0.25(부부)달러씩 급여 감소
	부부(동거)	292	2,926.8	
	부부(질병으로 인한 분리)	292	3,787.6	
장애인지원 연금 (21세 미만, 무자녀)	16~17세, 피부양	164	909.4	전액 기준 초과 시 달러당 0.5(독신), 0.25(부부)달러씩 급여 감소
	18~20세, 피부양	164	1,007.0	
	16~20세, 독립	292	1,308.0	
	부부(동거)	292	2,567.0	
청년수당 (Youth Allowance)	독신, 18세 이하, 자가, 학생· 견습	433	849.0	-교육훈련수당Austudy, Abstudy -구직자는 143~250 구간에서 달러당 0.5씩, 250달러 이상에서 달러당 0.6달러씩 급여 감소 -학생은 433~519구간에서 달러당 0.5씩, 250달러 이상에서 달러당 0.6달러씩 급여 감소
	독신, 18세 이하, 자가, 구직	143	562.5	
	독신, 18세 이상, 자가, 학생· 견습	433	930.3	
	독신, 18세 이상, 자가, 구직	143	643.8	
	부부, 아동보육, 학생· 견습	433	1,253.0	
	부부, 아동보육, 학생· 구직	143	966.5	
실업수당 (New Allowance)	독신, 무자녀	104	1,023.0	-미망인수당(widow allowance), 파트너수당(partner allowance), 상병수당(sickness allowance) -전액급여의 경우 104~254구간에서 달러당 0.5씩, 254달러 이상에서 달러당 0.6 달러씩 급여 감소
	독신, 아동부양	104	1,096.2	
	독신, 아동부양, 주 보호자	104	1554.8	
	부부(각자)	104	936.2	

자료: Centerlink. (2016), p. 33~34.

〈표 6-2〉과 〈표 6-3〉의 두 기준선은 각각 급여액을 결정하는 데 영향을 미친다. 만일 소득기준과 자산기준을 모두 요구하는 경우 급여의 크기는 두 조건에서 결정되는 값 가운데 적은 액수로 결정된다.

다. 제도군별 자산 및 소득기준선의 상대적 수준

앞에서 살펴본 〈표 6-2〉과 〈표 6-3〉의 기준선 금액들은 모두 호주 달러로 표시되어 있고 또한 절대액으로 표시되어 있어 그 현실적 수준이 어느 정도인지를 쉽게 파악하기 어렵다. 자산조사 및 소득조사 기준선의 상대적 수준을 살펴보기 위해 〈표 6-4〉는 자산기준선을 앞의 3장에서 살펴본 호주의 중위자산수준과 비교하였다. 이 때 중위자산값이 알려진 시점(2012년)과 비교 시점을 일치시키기 위해 자산기준선 역시 2012년의 값들을 사용하였다.[48]

〈표 6-4〉 호주 사회보장급여의 자산기준선과 중위자산 비교(2012. 9. 20.~12. 31.)

(단위: AUD, %)

대표 제도	주택소유여부 / 가구 구성	자산기준선		중위자산 대비 비율	
		주택소유	무주택	주택소유	무주택
수당 및 전액 연금 (Allownance & Full Pension)	독신	192,500	332,000	52.7	91.0
	부부(동거)	273,000	412,500	74.8	113.0
	부부(질병으로 인한 분리)	273,000	412,500	74.8	113.0
	한 사람만 유자격	273,000	412,500	74.8	113.0
부분 연금 (Part Pension)	독신	707,750	847,250	193.9	232.1
	부부(동거)	1,050,000	1,189,500	287.7	325.9
	부부(질병으로 인한 분리)	1,303,500	1,443,000	357.1	395.3
	한 사람만 유자격	1,050,000	1,189,500	287.7	325.9
장애인 지원 연금 (21세 미만, 무자녀)	독신, 피부양, 16~17세	419,750	559,250	115.0	153.2
	독신, 피부양, 18~20세	449,500	589,000	123.2	161.4
	독신, 독립 16~20세	541,250	680,750	148.3	186.5
	부부, 독립 16~20세	966,500	1,106,000	264.8	303.0

주: 2012년 기준 호주의 가구 순자산 중위값은 365,000 호주 달러임(OECD.Stat).
자료: Centerlink. (2012), p. 31~35; OECD Stat. (2016. 8.10. 인출) 참조.

48) 주요 제도의 2012년 자산기준선에 대해서는 Centrelink. (2012). A Guide to Australian Government Payments: 20 September- 31 December 2012, Australian Government Department of Human Services 참조.

제3장의 [그림 3-8]에 사용된 자료에 따르면 호주의 2012년 순자산 중위값은 36만 5,000 호주 달러(AUD)로 추정된다. 다만 이 값은 균등화지수를 적용하지 않은 값이라는 점을 감안할 필요가 있다. 가구 자산의 중위값과 자산기준선을 비교하면 완전 연금이나 주요 수당의 경우 무주택 독신가구에게 적용되는 자산기준은 중위값의 약 91%에 해당된다. 주택을 갖고 있을 경우에도 자산기준선은 중위값을 약간 상회하는 52.7%였다. 배우자가 있는 경우의 자산기준선은 중위값의 74.8%(주택보유자), 113%(무주택자)로 높아진다. 부분연금의 경우 자산기준선은 176.1~395.3% 선으로 완전연금에 비해 약 세 배 이상 높아진다. 장애연금의 자산기준선은 완전연금과 부분연금의 사이에 위치한다.

소득선이 상대적으로 어느 정도의 수준인지를 확인하기 위해 〈표 6-3〉와 같이 2016년을 이용하되, 기준선을 2016년의 빈곤선과 비교하였다. 호주 정부가 공식적으로 발표하는 빈곤선이 없는 만큼, 빈곤선은 멜버른 응용경제 및 사회조사 연구소(Melbourne Institute of Applied Economics and Social Research)가 매년 분기별로 발표하는 빈곤선 가운데 2016년 3월의 가구유형별 빈곤선을 참조하였다.[49] 이 빈곤선은 계절조정을 거친 가구 가처분소득을 개인당 소득으로 나눈 뒤, 그 값을 가구유형과 가구주의 취업 여부에 따라서 상이한 비율을 곱하는 방식으로 계산하였다. 2016년 1분기의 개인당 평균 가처분소득은 2주당 831.41 호주달러이다. 이하에서는 가구주가 미취업 상태이면서 자녀가 없는 독신(425.61호주달러/2주)과 부부 가구(602.87 호주달러/2주)의 빈곤선을 각각 독신 및 부부 소득기준선과 비교하였다.

49) Melbourne Institute of Applied Economics and Social Research. (2016). Poverty Line: Australia: March Quarter 2016, Melbourne University. 참조.

〈표 6-5〉 호주 주요 사회보장 급여의 소득기준선(2016. 7. 1.~9. 19.)

(단위: AUD/2주, %)

대표 제도	연금(수당)유형 / 가구 구성	소득기준선		빈곤선 대비 비율	
		전액	부분	전액	부분
연금 (Full Pension)	독신	164	1,911.8	38.5	449.2
	부부(동거)	292	2,926.8	48.4	485.5
	부부(질병으로 인한 분리)	292	3,787.6	48.4	628.3
장애인 지원 연금 (21세 미만, 무자녀)	16~17세, 피부양	164	909.4	38.5	213.7
	18~20세, 피부양	164	1,007.0	38.5	236.6
	16~20세, 독립	292	1,308.0	68.6	307.3
	부부(동거)	292	2,567.0	48.4	425.8
청년수당 (Youth Allowance)	독신, 18-, 자가, 학생· 견습	433	849.0	101.7	199.5
	독신, 18, 자가, 구직	143	562.5	33.6	132.2
	독신, 18, 자가, 학생· 견습	433	930.3	101.7	218.6
	독신, 18, 자가, 구직	143	643.8	33.6	151.3
실업수당 (New Allowance)	독신, 무자녀	104	1,023.0	24.4	240.4
	독신, 아동부양	104	1,096.2	24.4	257.6
	독신, 아동부양, 주 보호자	104	1554.8	24.4	363.0
	부부(각자)	104	936.2	24.4	220.0

자료: Centerlink. (2016), p. 33~34; Melbourne Institute of Applied Economics and Social Research. (2016).

각 사회보장 급여의 전액을 수급하는 경우의 소득기준을 살펴보면 연금수급기준은 독신가구 기준이 빈곤선의 약 38.5%, 부부가구 기준이 빈곤선의 약 48.4%이다. 장애인 연금의 소득기준선도 이와 크게 다르지 않다. 실업자를 대상으로 한 수당은 소득기준선이 더 낮아 빈곤선의 4분의 1에 못 미치는 24.4%이다. 청년수당의 소득기준선은 학생이나 견습생에 대해서는 빈곤선의 101.7%로 높은 수준이지만 구직자의 경우는 빈곤선

의 33.6%로 크게 떨어진다. 즉 학생이나 직업훈련생에 비해 구직자의 소득기준은 훨씬 관대한 것이다.

제2절 호주 사회보장제도의 자산기준 적용 특징

1. 재산기준 적용 여부의 차별화

앞서 이 장의 서두에서도 언급하였듯이 호주의 사회보장제도는 사회보험 방식이 아닌 사회부조 방식의 급여들을 근간으로 하는 만큼 소득 및 자산조사와 관련된 기준이 매우 체계화되어 있다. 그 특징들 가운데 가장 먼저 눈에 띄는 것은 사회보장 급여가 소득과 자산조사를 모두 수반하는 급여, 소득조사만 거치는 급여, 그리고 두 조사 다 시행하지 않는 급여로 크게 구분된다.

대체로 급여액이 큰 연금(완전연금, 부분연금)과 수당(청년수당, 실업수당)과 같은 경우는 소득과 자산조사를 모두 통과해야 급여를 받을 수 있으나, 급여의 크기가 작거나 급여의 대상자가 인구사회학적으로 매우 취약한 특성을 갖는 경우에는 재산조사를 거치지 않고 급여를 지급하는 경우가 있다.

집에서 아동을 양육하는 가구에 대해 지원되는 각종 급여(자녀양육지원, 의료카드, 부모유급휴직급여 등)의 경우에는 소득조사만 시행할 뿐 자산조사는 시행하지 않는다. 자녀를 보육시설에 보내는 경우에는 대부분 소득조사와 자산조사 모두 시행하지 않는다. 장애나 부상 등이 심해 자유롭게 이동할 수 없는 교통약자에게 제공되는 수당(교통약자수당)이나 가정 내에서 돌봄서비스를 매일 수행하는 보호자에게 제공되는 돌봄수당의 경우에도 소득과 자산조사 모두 생략한다. 같은 수당 수급자 안에

서도 특별히 더 추가적인 비용이 필요한 경우, 소액의 보조금 지급에 대해서는 소득과 자산조사를 생략하는 경우가 있다. 대표적인 것이 연금수급자와 수당수급자에 대한 교육비 보조금의 경우이다.

호주의 사회보장급여가 재산조사 방식의 급여라고 하더라도 이와 같이 모든 급여에 대해 소득조사나 자산조사 의무가 부과되는 것은 아니다. 어떤 급여를 보편적 급여로 혹은 선별적 급여로 운영할지 여부는 급여의 성격, 특히 급여를 통해 지원받게 되는 대상의 특수성에 따라 달라진다.

2. 자산 평가에서 주된 주택의 제외

자산조사를 위해 가구의 자산을 평가할 때 호주에서는 가구가 보유한 주된 주택(principal home)을 자산에 포함하지 않는다. 이는 앞 장에서 본 바와 같이 영국의 경우와 동일하다. 자산조사에서 주택을 제외하는 대신 주택소유자에 대해서는 자산기준을 더욱 엄격하게 적용한다. 무주택 가구의 자산기준은 급여마다 다르지만 주택소유자에게 적용되는 자산기준의 약 1.14배~1.72배의 수준이다. 완전 연금과 수당에서 이 비율이 높고 부분연금에서는 이 비율이 상대적으로 낮다.

주택소유자에 대해 낮은 자산기준을 적용하더라도 주택을 자산조사에서 제외한다는 것은 주택자산에 관대한 기준을 적용하는 셈으로 평균적 주택자산이 유주택자와 무주택자의 차이보다 클 것이기 때문이다. 주택에 대해 이렇게 관대한 취급을 하는 것은 주거용 자산이 여타 자산에 비해 다른 성격을 갖고 있음을 고려하였기 때문이다.

3. 이중기준선 방식과 소득 및 자산기준의 비순차성

재산조사를 통과해야 하는 급여 가운데 소득 기준만을 적용하는 급여는 있으나 자산기준만을 적용하는 급여는 없다. 즉 자산조사를 시행하는 급여의 경우 소득조사는 반드시 수행해야 한다. 역의 관계는 성립하지 않는다. 소득조사를 시행해야 하는 급여 가운데 자산조사를 시행하지 않아도 되는 급여가 있기 때문이다.

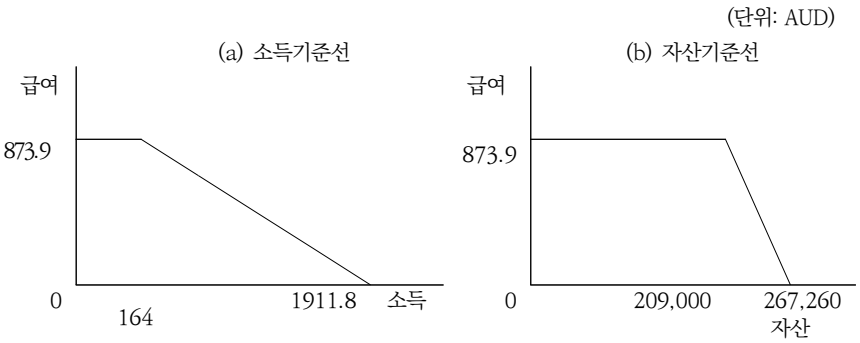
그런데 호주의 사회보장 급여에서 소득과 자산조사를 모두 수행해야 하는 경우, 소득기준과 자산기준을 별도로 적용한다. 각각의 기준에서 수급자격 여부와 급여액이 결정되고, 두 조사에서 결정된 급여액 가운데 작은 값이 실제 급여액으로 판정된다. 둘 가운데 한 가지 조사를 통과하지 못할 경우, 즉 통과하지 못한 조사의 결과 급여액이 0으로 판정된다면 결과적으로 급여를 받을 수 없게 된다. 이는 전형적인 이중기준선 방식인 것이다.

소득기준과 자산기준을 적용한 결과, 급여액이 결정되는 구조는 조사 면제 구간(test-free zone), 기준이 점감하는 구간(taper zone), 그리고 자격 상실점(dis-qualifying limit)에 의해 설명된다. 예컨대 〈표 6-2〉과 〈표 6-3〉의 노령연금 전액연금에 대한 소득기준과 자산기준을 보자. 소득기준선의 경우 독신가구는 2주당 164 호주달러까지는 소득과 무관하게 기본적인 급여(독신의 경우 2주당 794.8달러)가 지급된다. 만일 독신가구가 연금 보조금(Pension Supplement)과 에너지 지원금(Energy Supplement)까지 받을 때에는 급여액이 873.9달러 이른다. 그런데 만일 소득이 이 기준을 초과하는 경우 1달러를 초과할 때마다 0.5달러씩 급여가 감소한다. 그렇다면 873.9달러의 급여가 0이 되는 지점은 164호주달러를 넘어서는 소득이 1,747.8(=873.9×1/0.5)호주달러인 때, 즉 1,911.8호주달러가 될 때이다. 이것이 〈표 6-3〉에 제시된 부분급여 소득기준 상한액이

되는 것이다.

이러한 산식은 자산기준에 대해서도 적용된다. 〈표 6-2〉에서 주택을 소유한 독신가구의 전액 노령연금수급 자산기준은 20만 9천 호주달러이다. 그런데 보유자산이 이를 초과하는 경우 1천 호주달러 초과할 때마다 급여가 1.5호주달러씩 감소한다. 그렇다면 위에서와 마찬가지로 연금 최대 급여액인 873.9호주달러가 0이 되는 지점은 자산이 기준선을 5만 8260호주달러 초과할 때, 즉 총자산이 26만 7260호주달러인 경우까지이다. 이를 그림으로 표현하면 아래 [그림 6-1]과 같다.

[그림 6-1] 호주의 소득 및 자산기준 적용 방식: 노령연금의 예



자료: 〈표 6-2〉 및 〈표 6-3〉를 이용하여 구성

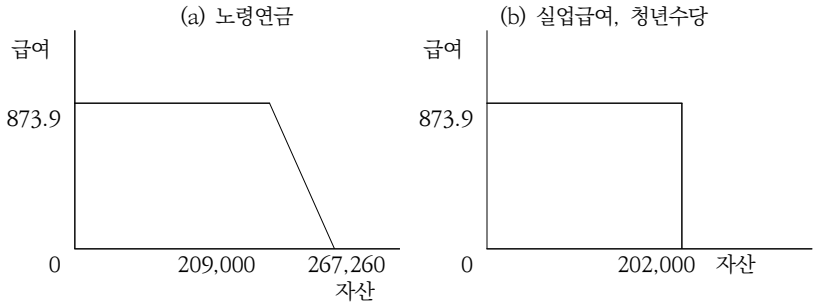
이 그림에서 (a)소득기준선의 경우 소득이 164 호주달러가 되는 지점까지가 소득조사 면제 구간이고 그 이후 소득이 증가함에 따라 급여가 낮아지는 구간이 점감 구간이다. 그리고 소득이 1,911.8 호주달러를 초과하게 되면 수급 자격은 주어지지 않는다. (b) 자산기준선의 경우에도 자산조사 면제 구간(20만 9천 호주달러까지), 급여 점감 구간(26만 7260호주달러까지)을 확인할 수 있다. 자산기준선은 소득기준선에 비해 점감구간의 기울기가 급한 것이 차이점이라고 할 수 있다. 결과적으로 급여는 (a)에서

결정되는 급여와 (b)에서 결정되는 급여 가운데 작은 값으로 결정된다.

모든 급여가 이와 같은 기준선 구조를 띠고 있는 것은 아니다. 〈표 6-3〉에서 알 수 있듯이 대부분의 급여는 소득기준선이 [그림 6-1]과 같은 형태를 띠고 있다. 그러나 실업급여나 청년수당 등의 자산기준선은 보유 자산이 기준을 초과할 때 급여가 정지되는 구조, 즉 점감 구간이 없는 구조이다. 아래 [그림 6-2]는 이 두 가지 급여의 자산기준 적용 방식을 비교하고 있다.

[그림 6-2] 호주 자산기준 적용 방식의 두 가지 예

(단위: AUD)



자료: 〈표 6-2〉을 이용하여 구성

소득기준과 자산기준이 모두 있는 제도의 경우 급여는 두 기준에 의해 결정되는 각 급여액의 최솟값으로 결정된다는 것은 이미 언급한 바 있다. 그런데 이중기준선을 운영하는 제도 가운데에서도 이러한 방식은 독특한 것이라고 할 수 있다. 통상적으로 소득기준과 자산기준은 순차적으로 적용된다. 즉 소득기준을 먼저 적용하고 이 기준을 통과한 대상자들에 대해 자산기준을 추가적으로 적용하여 최종적으로 수급대상자와 급여액을 결정하는 것이 통상적인 이중기준선의 적용 방식이다. 두 기준선을 적용하는 방식 가운데에서도 이러한 차이에 대해서는 이후 7장에서 다시 상세히 논의하기로 한다.

4. 가구구조에 따른 기준선의 차등화

앞의 〈표 6-2〉과 〈표 6-3〉을 보면 소득과 자산기준선이 주택 소유 여부에 따라 달라질 뿐만 아니라 가구의 구성에 따라 달라진다는 점을 알 수 있다. 가구 구성을 구분할 때에도 급여의 성격에 따라 독신 여부 및 동거 여부를 기준으로 구분하기도 하고(노령연금의 소득기준 및 자산기준), 독신이더라도 연령에 따라 구분하기도 하며(장애인 연금의 소득기준 및 자산기준), 기타 부양해야할 아동이 있는지(실업급여의 소득기준), 자신의 집에서 거주하고 있는지(교육 관련 수당), 단순 학업 상태인지 구직 상태인지(청년수당의 소득기준) 등 여러 가지 기준에 따라 기준선이 세분화된다.

가구구성에 따른 기준선의 수준도 급여에 따라 다르다. 예를 들어 실업급여나 청년수당 같은 수당이나 완전 노령연금을 받는 주택 보유자의 경우 독신과 배우자가 있는 가구의 자산기준선은 1:1.42이지만 부분연금 수급자의 자산기준에서는 이 비율이 1:1.48이다. 한편 노령(완전)연금의 경우 소득기준선에는 이 비율이 1:1.78이 된다. 물론 이 비율의 차이가 특정한 객관적 기준에 근거한 것은 아니고 각 제도마다 고유한 형성 및 발전의 과정에서 생겨난 것이다. 한국의 경우 대부분의 소득기준선에서는 가구원수별로 차등화된 선정기준을 적용하지만 자산기준에서는 그렇지 않은 경우가 많다는 점에서 호주의 사례를 참고할 만하다.

5. 재산기준의 주기적 조정

호주의 재산기준선 운용에서 확인할 수 있는 마지막 주요 특징은 소득기준선이나 자산기준선의 수준을 주기적으로 변경한다는 것이다. 앞의

〈표 6-4〉와 〈표 6-2〉을 비교하여 보면 4년 사이에 자산기준이 어떻게 변하였는지를 알 수 있다. 예를 들어 각종 실업급여나 청년수당에 적용되는 자산기준선의 경우 2012년부터 2016년까지 4년간 약 4.9%~5.0% 상승하였다. 노령연금의 자산보유 기준선 역시 같은 기간 동안 약 8.6% 상승하였다.

호주 정부는 실제로 대부분의 재산조사 기준선을 소비자물가지수에 연동하여 주기적으로 조정하고 있다.[50] 이는 제도를 시행한 이래에 자산에 대한 기본공제선을 단 두 차례 조정하였던 한국의 기초생활보장제도와는 무척 대비되는 사례이다. 소비자물가에 대한 지수 연동(indexation)으로 재산조사의 기준선뿐만 아니라 급여액도 조정된다. 소득지원 급여의 조사 면제 구간은 매년 7월 초에 조정되어 발표되고, 조정된 각 급여액은 매년 3월과 9월에 발표된다. 제도의 조정이 필요한 경우 정부는 일부 급여의 기준선에 대해 물가 연동을 일시적으로 정지하기도 하는데 2016년 8월 현재 호주 정부는 자녀양육급여 A의 소득조사 면제 구간과 자녀양육급여 B의 소득상한선에 대한 물가 연동을 중지하고 있는 상태이다.

50) 소득 및 자산기준의 조사 면제 구간(test free area)은 1985년 이후로 소비자물가지수만 반영하여 변화했을 뿐 실질가치를 반영하지 못하다가 최근의 법령 개정으로 인해 2017년부터 개정된 기준선을 적용하도록 되었다.

제3절 호주 자산기준제도의 주요 시사점

이 장에서는 사회부조(social assistance)방식의 급여, 즉 재산조사를 통해 수급자를 선정하고 급여를 결정하는 방식을 사회보장제도의 근간으로 유지하고 있는 호주의 사례를 살펴보았다. 재산기준선의 설정과 운영이 사회보장제도에서 차지하는 비중이 클 수밖에 없고, 따라서 실제 각 기준선이 매우 세밀하게 설계되어 있었다.

호주의 재산기준선에서 가장 큰 특징은 소득기준과 자산기준을 별개로 운영한다는 점이다. 이는 자산을 소득으로 환산한 후 소득에 합산하여 단일기준선(소득인정액 기준선)을 운영하는 한국의 경우와 단적으로 대비되는 방식인데, 이 문제에 대해서는 다음 장에서 본격적으로 검토할 것이다.

다른 특징 가운데 주된 거주주택을 자산에 포함하지 않는다는 점은 주거용 자산에 대해 기준선을 관대하게 설정하는 극단적인 예로서 참고할 만하다. 가구규모나 가구 특성별로 자산기준을 차등화하는 것은 가구규모와 무관하게 지역별로 단일한 기본자산액을 운영하고 있는 한국의 경우와 대비된다. 또한 소득 및 자산기준선을 주기적으로 조정하는 방식은 기준선을 어떤 지표에 연동할 것인가의 문제와는 별개로 참고할 만하다 할 것이다. 재산 기준선을 항상 현실화는 것은 사회보장제도의 보장성을 유지하는 데 필요조건일 것이기 때문이다.

제 7 장

자산기준의 개선 방향

제1절 부채 공제의 실태와 개선 방안
제2절 자산의 소득환산 방식의 문제점과 대안
제3절 기본자산 공제선의 수준 조정과 적용 방식 개편

7 자산기준의 개선 방향

제1절 부채 공제의 실태와 개선 방안

여기서는 각종 복지제도, 특히 저소득층 복지제도를 중심으로, 자산기준을 적용하기 위해 총자산에서 부채를 공제하여 순자산을 산출하는 방식에 문제점이 없는지 살펴보기로 한다. 총자산에서 부채를 공제하는 과정에서 검토해야 할 사항은 무엇인가? 크게 세 가지 사항을 검토할 수 있다. 첫째, 부채공제에서 모든 부채를 고려해야 하는가 하는 점이다. 지금까지 우리나라의 복지제도는 공동 채무를 제외한 거의 모든 부채를 인정하는 포괄적인 방식을 채택해 왔다. 이처럼 모든 부채를 공제하는 방식에는 문제가 없는지 살펴볼 필요가 있다. 둘째, 부채 발생 사유에 따른 적용 여부를 판단할 필요는 없는가 하는 점이다. 현재 대다수 복지제도는 부채 사유를 입증하기 힘들다는 점을 들어 입증 가능한 모든 부채를 공제하는 방식을 취하고 있다. 이러한 점에 문제가 없는지 살펴봐야 한다. 셋째, 부채공제의 수준은 어떻게 결정해야 하는가이다. 지금 부채공제는 입증 가능한 모든 부채의 전액을 공제하는 방식을 취하고 있다. 이것이 바람직한 방식인지 확인할 필요가 있다.

1. 자산의 소득환산과 부채공제의 문제

우리나라의 각종 복지제도가 자산기준을 적용하는 과정에서 어떠한 문제점이 발생하고 있는지, 그중에서도 총자산에서 부채를 공제하는 것이 어떤 영향을 미치는지 간단하게 살펴보기로 한다. 이를 위해서는 먼저 우

리나라의 대다수 비기여형 복지제도가 채택하고 있는 자산기준 적용 방식에 대해 간략하게 살펴볼 필요가 있다. 그리고 그것이 직면하고 있는 문제점과 현안 과제는 무엇인지 확인하고, 그것과 자산기준 적용에 앞서 부채공제와 어떤 관련성이 있는지 살펴보는 것이 순서이다.

한국의 대다수 비기여형 복지제도가 지원 대상 선정을 위한 기준으로 취하고 있는 자산기준 적용 방식은 서구의 일반적인 자산기준 적용 방식과는 다른 독특한 방식이다. 이른바 자산의 소득환산 방식이라 불리는 것이다. 그것은 개별가구의 자산에 별도의 자산기준을 적용하는 방식이 아니라, 자산을 소득으로 환산하고 그것을 소득평가액과 합산하여 소득인정액을 산출한 뒤, 이것에 소득기준을 적용하는 방식이다. 이는 소득기준과 자산기준을 별도로 운용하지 않는 단일기준 방식이라는 점에서 독창성을 인정할 수 있다. 물론 자산의 소득환산을 통해 선정기준을 소득기준으로 단일화한 것은 매우 효율적인 선택이기도 하지만, 더불어 해결해야 할 새로운 문제를 야기하고 있는 것 또한 사실이다.

그렇다면 이제 자산의 소득환산 방식이 어떻게 운용되고 있는지 살펴보고 현행 자산기준 적용 방식을 둘러싸고 있는 다양한 쟁점을 이해해 보기로 하자. 기초생활보장제도에서 자산기준의 적용이 어떻게 이루어지고 있는지 간략하게 정리하면 다음과 같다. 2015년 현재 전체 현금급여 수급가구[51]의 90%이상이 자산을 보유하고 있으며, 65%의 가구가 일반자산을 보유하고 있다. 하지만 정작 자산의 소득환산액이 있는 수급가구는 2% 미만이다. 그렇다고 소득인정액이 없는 가구가 마찬가지로 많은 것도 아니다. 소득인정액이 1원 이상 있는 수급가구는 전체 가구의 71%를 차지하기 때문이다. 그중 70%가 소득평가액이 있는 가구라는 점이 특이점이다. 이는 현 기초생활보장제도에서 자산의 소득환산 방식이 적용되는

51) 여기서 현금급여 수급가구란 생계급여 또는 주거급여 수급가구를 지칭한다.

수급가구는 매우 제한된 규모라는 점을 말해 준다.

이러한 적용 실태는 자산의 소득환산 방식을 계속 유지할 필요가 있는지에 대한 의문을 제기하게 한다. 따라서 이것이 어떠한 원인에서 비롯된 것인지, 의지적으로 기대했던 효과인지 살펴볼 필요가 있다. 한 가지 언급하고자 하는 점은 자산의 소득환산 방식을 택하던, 기준선 방식(cut-off)을 택하던 그것은 부채공제 문제와 별 관련이 없다는 것이다. 어떤 방식을 택하던 어떤 자산인가를 기준으로 선택해야 하고, 이 과정에서 부채를 어떻게 공제할 것인지는 계속 쟁점이 될 것이기 때문이다.

기초생활보장제도에서 자산의 소득환산액이 발생하는 가구가 적었던 이유는 무엇인가? 첫째, 빈곤층의 자산규모가 작아서 자산의 소득환산의 대상이 되는 가구가 적었을 가능성이 있다. 만일 그렇다면 자산기준을 복잡하게 적용할 필요가 없을 것이다. 이 경우 자산의 소득환산 방식을 유지할 필요성이 그리 크지 않으며, 만약 제도 개편을 하더라도 그 비용 또한 크지 않을 것이다. 둘째, 빈곤가구, 특히 수급가구의 부채규모가 커서 순자산이 낮아져 자산의 소득환산 대상이 감소했을 개연성이다. 만일 부채공제의 영향이 크다면, 현행 부채공제의 수준과 적용 범위가 적정한지에 대한 검토가 필요할 것이다. 셋째, 기초생활보장제도에서 기본자산액 공제로 순자산이 감소하여 자산의 소득환산 대상이 급감했을 개연성이다. 만일 그렇다면 자산기준선을 상향 조정 하는 방식의 효과성을 검토하여 개편 방안을 마련할 필요가 있을 것이다.

이 글의 관심사가 지금까지 사용해 왔던 부채공제 방식, 즉 총자산에서 거의 모든 부채를 공제하는 방식이 어떻게 적용되고 있는지, 그리고 그것은 어떤 문제점을 안고 있는지 살펴보는 것이라는 점을 다시 한번 환기해 본다.

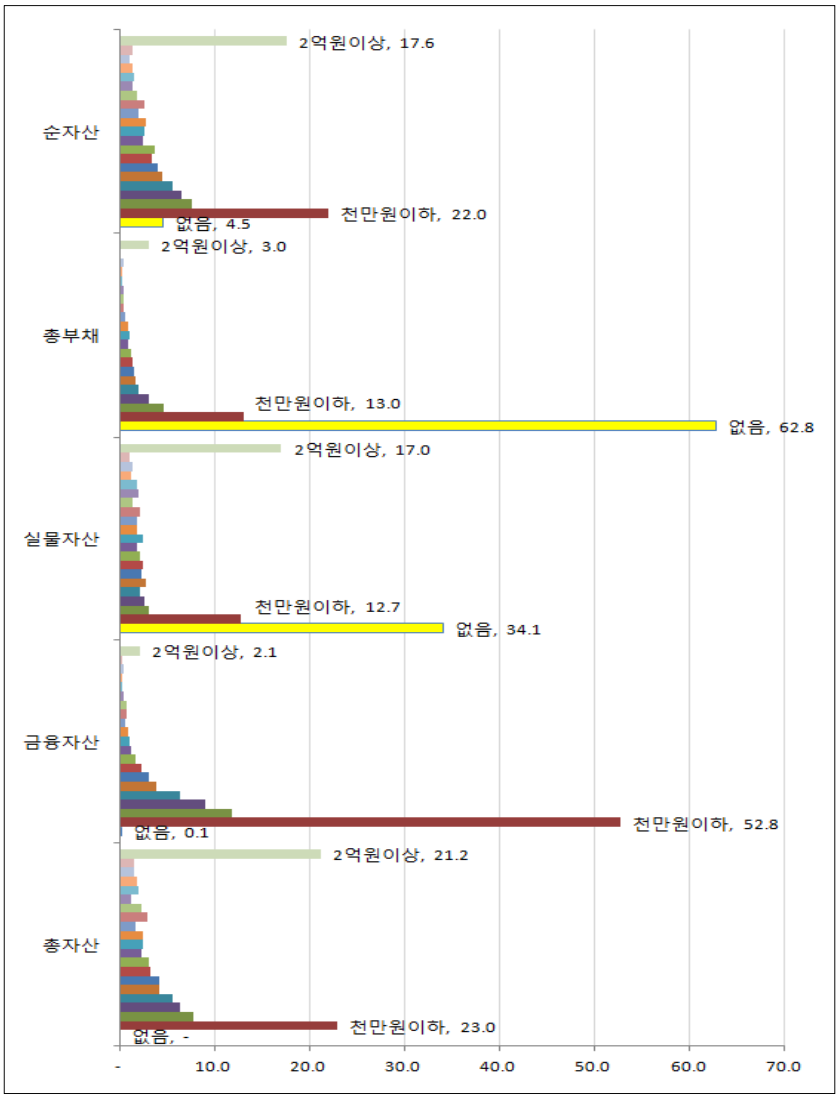
2. 빈곤가구의 낮은 자산규모와 부채공제의 문제

소득인정액 산출 단계에서 자산의 소득환산액이 있는 가구의 규모가 극히 작았던 이유는 빈곤가구의 자산규모 자체가 낮기 때문인가? 이는 매우 중요한 질문이다. 만일 그렇다면 부채공제 적용 방식에 대해 이토록 고민할 필요조차 없을지 모른다. 어쩌면 서구 복지국가들의 사례처럼, 사회부조제도의 자산기준, 특히 비주거용 자산에 대한 기준을 더 낮춰도 무방할지 모른다. 하지만 그렇지 않다면, 즉 소득은 낮지만 자산을 보유한 빈곤층 규모가 상당하다면, 자산기준의 타당성과 지속가능성 등에 대한 중장기적 재검토가 필요할 것이다.

실제로 한국 빈곤가구의 자산분포를 보면, 자산의 소득환산 방식이 적용되는 수급가구의 비율이 이토록 낮은 이유를 쉽게 이해할 수 있다. 아래 그림을 보면, 2015년 현재 빈곤가구[52] 중 총자산이 0(zero)인 가구는 거의 없다. 총자산에는 소액의 예금 등이 모두 포함되기 때문에 빈곤가구라 하더라도 총자산이 0이 될 개연성은 거의 없다는 점을 감안해야 한다. 하지만 총자산의 대부분(약 78.9%)을 차지하는 실물자산이 0인 가구는 약 34.1%에 이른 것을 볼 때 소액의 금융자산을 가진 가구가 상당수 존재한다는 점을 알 수 있다. 실물자산이 있다 하더라도 그 가치가 2천만 원 이하인 가구를 포함하면, 빈곤가구의 52.5%는 어떤 자산기준을 적용하더라도 수급이 가능한 가구이다.

52) 여기서 빈곤가구는 균등화된 가처분소득 중위값의 40%를 빈곤선으로 설정하여 판별하였다. 그것은 엄밀하게 중위소득의 43%로 설정하는 것이 바람직할지 모른다. 하지만 기존 최저생계비가 중위소득의 40%수준이라는 점에서 개편 전후의 비교가 용이하다는 이 점을 고려하여, 중위소득의 40%로 빈곤가구를 판별하였다. 하지만 이후의 분석은 중위소득의 60%를 기준으로 한 것이다.

[그림 7-1] 빈곤가구의 자산 및 부채의 분포(2015년 기준)



주: 1) 빈곤가구는 균등화된 가처분 중위소득의 40%를 빈곤선으로 판별.
2) 분석 결과는 가중화된 수치임.
자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 2015, 원자료.

좀 더 구체적으로 빈곤가구의 총자산과 금융자산 그리고 실물자산과 부채 등을 살펴보면 아래 표와 같다. 먼저 수도권과 비수도권으로 나눈 뒤, 가구원수에 따라 총자산과 부채 그리고 순자산 등을 살펴보았다. 전체 평균을 보면, 평균 총자산은 3억 4천만 원, 부채는 6천만 원, 그리고 순자산은 2억 8천만 원으로 추정된다.

〈표 7-1〉 지역별 가구규모별 자산과 부채

(단위: 만 원, %)

지역	가구원	자산(만 원)			구성비(%)		대비 부채 비중(%)	
		총자산	부채	순자산	금융부채	보증금	총자산	순자산
수도권	1	15,368	2,363	13,006	66.2	33.8	15.4	18.2
	2	42,459	6,704	35,755	58.3	41.7	15.8	18.7
	3	43,721	7,727	35,994	62.0	38.0	17.7	21.5
	4	48,227	11,364	36,863	66.2	33.8	23.6	30.8
	5	52,500	12,544	39,956	67.9	32.1	23.9	31.4
	6	58,512	15,178	43,334	71.5	28.5	25.9	35.0
비수도권	1	10,000	1,028	8,972	79.8	20.2	10.3	11.5
	2	26,616	2,998	23,618	74.2	25.8	11.3	12.7
	3	29,756	4,494	25,261	77.5	22.5	15.1	17.8
	4	35,930	6,170	29,760	80.3	19.7	17.2	20.7
	5	38,866	8,273	30,593	85.0	15.0	21.3	27.0
	6	45,123	9,886	35,237	87.1	12.9	21.9	28.1
전체	1	12,429	1,632	10,797	70.9	29.1	13.1	15.1
	2	33,663	4,646	29,017	64.0	36.0	13.8	16.0
	3	36,867	6,140	30,726	67.6	32.4	16.7	20.0
	4	42,081	8,768	33,313	71.2	28.8	20.8	26.3
	5	45,221	10,264	34,957	75.2	24.8	22.7	29.4
	6	51,480	12,399	39,082	78.1	21.9	24.1	31.7
전체		34,248	6,177	28,071	69.9	30.1	18.0	22.0

주: 위의 자산 금액은 가구가중치로 가중화된 수치임.
자료 : 통계청, 「가계금융복지조사」 2015, 원자료.

이어지는 표는 소득지위 및 가구규모별로 자산과 부채를 살펴본 것이다. 먼저 빈곤가구의 평균 총자산은 1억 7천만 원, 부채는 3천3백만 원, 순자산은 1억 4천만 원 규모로 추정되며, 일반가구의 총자산은 4억 2천만 원, 부채는 7천4백만 원, 순자산은 3억 4천만 원으로 추정된다. 이는 빈곤가구의 부채규모는 작지만 전체 자산규모와 소득능력을 감안할 때, 일반가구에 비해 부채에 따른 부담이 적지 않다는 점을 알 수 있다. 총자산 대비 부채 비중을 보면, 빈곤가구는 19.5%인데 비해, 일반가구는 17.8%로 낮게 나타나고 있다. 그중에서도 3인 가구로 특정하여 부채 부담을 비교하면, 빈곤가구는 총자산 대비 부채 비중이 24.3%, 일반가구는 15.8%로 나타난다.

〈표 7-2〉 소득지위별 가구규모별 자산과 부채

(단위: 만 원, %)

지역	가구원	자산(만 원)			부채 내 구성비(%)		총자산 대비 부채 비중(%)
		총자산	부채	순자산	금융부채	보증금	
빈곤가구	1	8,143	843	7,300	70.7	29.3	10.4
	2	21,685	3,125	18,560	60.1	39.9	14.4
	3	18,121	4,408	13,713	68.4	31.6	24.3
	4	20,535	6,558	13,976	85.0	15.0	31.9
	5	28,343	7,955	20,388	86.2	13.8	28.1
	6	33,475	9,064	24,412	84.0	16.0	27.1
	소계	16,926	3,304	13,622	72.8	27.2	19.5
일반가구	1	18,108	2,677	15,431	71.0	29.0	14.8
	2	42,056	5,712	36,344	65.5	34.5	13.6
	3	41,898	6,605	35,293	67.4	32.6	15.8
	4	45,631	9,132	36,499	69.5	30.5	20.0
	5	48,725	10,743	37,982	73.6	26.4	22.0
	6	55,726	13,185	42,541	77.1	22.9	23.7
	소계	41,589	7,394	34,195	69.3	30.7	17.8
전체	1	12,429	1,632	10,797	70.9	29.1	13.1
	2	33,663	4,646	29,017	64.0	36.0	13.8
	3	36,867	6,140	30,726	67.6	32.4	16.7
	4	42,081	8,768	33,313	71.2	28.8	20.8
	5	45,221	10,264	34,957	75.2	24.8	22.7
	6	51,480	12,399	39,082	78.1	21.9	24.1
	소계	34,248	6,177	28,071	69.9	30.1	18.0

주: 빈곤가구는 균등화된 가처분소득 중위값의 60%를 기준으로 판별.
자료 : 통계청, 「가계금융복지조사」 2015, 원자료.

3. 기본공제와 부채공제가 자산분포에 미치는 영향

빈곤가구의 절반 이상이 자산이 0이거나 2천만 원 이하라는 위의 분석 결과는 나머지 절반의 문제를 제기한다. 즉 나머지 절반의 빈곤가구에게 자산기준을 어떻게 적용해야 하는지 즉, 자산기준 적용 방식 문제에 초점을 맞추게 하는 것이다. 자산기준을 적용하는 방식은 크게 두 가지로 압축할 수 있다. 하나는 자산에서 부채를 공제함으로써 사실상 자산기준을 '특정집단', 즉 부채를 많이 가진 집단을 대상으로 높여 주는 방식이다. 그리고 다른 하나는 일종의 필수재적 자산에 대해 '모든 수급가구'에 적용되는 기본자산공제이다. 현행 기초생활보장제도나 기타 저소득층복지제도에서 적용하고 있는 생활 준비금이나 주거자산에 대한 기본공제가 그것이다.

아래 표는 기본자산공제와 부채공제가 자산분포에 어떠한 영향을 미치는지 분석한 결과이다. 이 표는 자산분포를 1천만 원 구간으로 나누어 모두 20개의 집단으로 구분하여 살펴보는 방식을 택하였다. 여기서 자산이 없는 가구를 별도로 구분한 이유는 해당 가구는 사실상 자산의 소득환산이 적용되지 않을 개연성이 높은 가구이기 때문이다. 그리고 부채공제와 기본공제 중 어느 것이 순자산의 감소에 더 큰 영향을 미치는지, 그리고 자산의 소득환산 대상에서 제외되는 수준으로 순자산이 감소하는지 살펴보았다.

먼저 빈곤가구 중에는 부채규모가 커서 총자산에서 부채를 제외하면 순자산이 없거나 매우 낮을 개연성을 가진 가구가 존재한다. 그렇다면 전체 빈곤가구 중 부채를 갖고 있는 가구는 얼마나 되며, 부채의 규모는 어느 정도인지 살펴보자. 「가계금융복지조사」 자료에 따르면, 전체 빈곤가구의 37.2%가 부채를 보유하고 있으며, 12.8%는 6천만 원 이상의 부채를 보

유하고 있는 것으로 추정된다. 이는 자산을 보유하고 있더라도 상당수 가구가 부채공제를 통해 순자산이 0이 될 개연성이 있음을 의미한다. 이를 위해 「가계금융복지조사」의 데이터에서 총자산에서 총부채를 제한 자산, 즉 순자산을 산출하고, 그것이 0이 되는 경우를 살펴보았다. 그 결과, 2015년 현재 총자산에서 총부채를 제하는 경우, 자산이 0 이하의 값을 갖는 가구의 비율은 약 2.7%이다. 하지만 빈곤가구 내에서 순자산이 0 이하의 값을 갖는 가구의 비율은 4.5%이다. 이는 사실상 자산의 소득환산을 할 자산이 없는 가구의 비중이 4.5%라는 점을 말해 준다. 물론 이상의 분석 결과는 빈곤가구를 대상으로 한 추정 결과라는 점에서 수급가구를 대상으로 하는 복지제도의 운영 실태에 그대로 대입하기 힘들다. 하지만 기초생활보장제도 등 복지제도 수급가구가 빈곤가구 중에서도 상대적으로 생활이 힘든 가구이며, 이들 중 더 많은 가구가 상당수의 부채를 진 가구로 추정해 볼 수 있다. 이는 지금까지 기초생활보장제도 수급가구의 부채 관련 사례를 통해서도 확인할 수 있는 사항이다. 그럼에도 전체적으로 부채공제가 자산의 소득환산이 거의 없을 정도로 수급가구에 강력한 영향을 미쳤을 것으로 여겨지지는 않는다. 자산기준에서 부채공제의 문제가 주로 일부 빈곤가구를 대상으로 하는 사안임을 말해 주는 이유이다.[53]

기초생활보장제도의 지침에 따라, 기본자산액 공제와 생활준비금 공제를 통해 소득환산을 할 자산액이 0이 되는 개연성에 대해 살펴보았다. 총자산에서 각종 기본공제를 한 이후의 자산분포를 보면, 전체 빈곤가구의 58.9%에게서 자산이 0 이하인 것으로 나타나고 있다. 이는 기초생활보장제도 수급가구 중 상당수의 가구에서 자산의 소득환산액이 발생하지 않

53) 기초생활보장제도 수급가구의 부채규모를 보면, 수급가구의 19%가 부채를 갖고 있는 것으로 나타나고 있다. 그리고 평균적인 부채규모 또한 빈곤가구 전체 평균 수준보다 높은 것으로 알려져 있다. 하지만 이것이 전체 수급가구 중 2%미만에게서 자산의 소득환산액이 존재하는 강력한 요인이라고 말하기는 힘들다.

는 이유가 주로 기본자산액 공제와 생활준비금 공제에 따른 것임을 말해 준다. 부채는 실제 해당되는 부채가 있는 경우에만 적용된다는 점에서, 빈곤가구 및 수급가구의 일부에게만 존재하는 부채가 미치는 영향보다 금융자산과 전월세보증금, 심지어 자가소유자산에 대해서도 적용되는 기본자산액 공제와 생활준비금 공제의 영향이 더 강력하다고 말할 수 있다.

〈표 7-3〉 부채공제와 기본공제에 따른 빈곤가구의 자산분포 변화

(단위: 빈곤가구의 %)

자산규모	총자산(A)	부채공제 후 총자산(B)	B-A	기본공제 후 총자산(C)	C-A
없음	-	4.5	4.5	58.9	58.9
1,000만 원 이하	23.0	22.0	-1.0	3.2	-19.8
2,000만 원 이하	7.7	7.5	-0.2	2.3	-5.4
3,000만 원 이하	6.3	6.4	0.1	2.5	-3.8
4,000만 원 이하	5.6	5.5	-0.1	1.8	-3.8
5,000만 원 이하	4.2	4.5	0.3	2.1	-2.1
6,000만 원 이하	4.1	4.0	-0.1	1.6	-2.5
7,000만 원 이하	3.2	3.4	0.2	1.9	-1.3
8,000만 원 이하	3.0	3.7	0.7	1.7	-1.4
9,000만 원 이하	2.2	2.4	0.2	1.9	-0.3
1억만 원 이하	2.4	2.6	0.2	1.3	-1.1
11,000만 원 이하	2.4	2.8	0.4	1.3	-1.2
12,000만 원 이하	1.6	1.9	0.3	1.1	-0.5
13,000만 원 이하	2.8	2.6	-0.3	1.1	-1.8
14,000만 원 이하	2.3	1.9	-0.4	1.0	-1.3
15,000만 원 이하	1.2	1.4	0.2	0.6	-0.6
16,000만 원 이하	2.0	1.6	-0.4	0.8	-1.2
17,000만 원 이하	1.8	1.4	-0.4	0.7	-1.1
18,000만 원 이하	1.5	1.1	-0.4	0.7	-0.8
19,000만 원 이하	1.5	1.3	-0.2	0.9	-0.7
19,000만 원 이상	21.2	17.6	-3.6	12.7	-8.4
합계	100.0	100.0		100.0	

주: 1) 부채공제는 총자산에서 자동차값을 제외하는 자산에서 부채를 공제한 금액을 기준으로 구간화한 것임.
2) 기본공제 (C)는 예금 등 금융자산에서 생활준비금을 500만 원 공제하였으며, 지역별로 주거자산(전월세보증금 포함)에서 수도권 지역에 5400만 원, 비수도권 지역에 3800만 원을 공제하였음.
자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 2015, 원자료.

4. 빈곤가구 중 고부채 가구에 대한 분석

빈곤가구 중 일부는 상대적으로 높은 부채를 안고 있으며, 이들 중 상당수는 기초생활보장제도와 같은 복지제도의 수급을 받고 있다. 문제는 전체 빈곤가구 중 부채와 자산이 모두 큰 경우이다. 이는 상당수의 자산을 부채로 공제함으로써 수급자격을 취득하게 된다는 점에서 이론적으로는 자산의 소득환산 방식의 취지에 부합하지만, 의도적으로 부채를 발생하여 실질적인 이자부담 없이 수급자격을 취득하는 등 악용의 소지가 있다는 점에서 모니터링이 필요하다. 그리고 이처럼 의도적으로 부채를 만들지는 않더라도 일정한 자산을 보유함으로써 얻을 수 있는 과도한 편익 또한 문제가 될 수 있다. 이러한 이유에서 전체 빈곤가구 중 자산과 부채가 평균보다 많은 가구가 어느 정도 분포하는지 살펴볼 필요가 있다. 아래 표는 전체 빈곤가구 중 부채와 순자산이 상위 50%에 포함되는 가구가 약 10.1%에 이른다는 점을 보여 주고 있다. 이들 가구의 평균 부채액을 살펴보면, 약 1억 7천만 원에 이르는 것으로 추정된다.

〈표 7-4〉 빈곤가구의 자산분포와 부채분포의 비교

(단위: 개인의 %)

		균등화된 부채의 십분위									
		0	3	4	5	6	7	8	9	10	전체
균등화된 자산의 십분위	0	-	0.0	0.9	1.0	0.9	0.7	0.6	0.8	0.4	5.2
	1	17.5	0.3	2.4	1.4	0.4	0.4	0.5	0.1	0.0	23.2
	2	10.0	0.1	2.0	1.6	0.9	1.0	0.8	0.7	0.1	17.0
	3	6.1	0.1	0.7	2.0	0.8	0.9	1.6	0.5	0.3	12.9
	4	4.7	0.2	0.3	0.6	0.6	0.7	0.8	0.8	0.2	8.8
	5	3.3	0.0	0.6	0.5	0.6	0.6	0.9	0.6	0.4	7.6
	6	4.0	0.0	0.7	0.4	0.5	0.2	0.6	0.3	0.7	7.4
	7	2.8	-	0.3	0.3	0.2	0.7	0.5	0.3	0.1	5.1
	8	1.6	-	0.3	0.3	0.2	0.3	0.4	0.2	0.6	3.9
	9	1.4	-	0.4	0.6	0.4	0.2	0.2	0.5	0.8	4.4
	10	1.7	0.0	0.2	0.2	0.1	0.2	0.1	0.3	1.5	4.4
	전체	53.0	0.7	8.9	8.8	5.5	5.7	7.0	5.1	5.3	100.0

자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 2015, 원자료.

문제는 이처럼 부채와 자산이 모두 큰 빈곤가구가 복지급여 수급가구 중에 얼마나 분포하고 있는가 하는 점이다. 이와 관련해서는 여기서 다루기 힘들다. 그 이유는 수급가구의 자산과 부채에 대한 행정데이터가 요구되기 때문이다. 기존의 연구 결과를 참조하면, 기초생활보장제도 수급가구의 부채규모는 전체 빈곤가구에 비해 매우 큰 것을 알 수 있다. 2015년 현재 기초생활보장제도 수급가구의 평균 부채는 약 8천 1백만 원으로 빈곤가구 평균 부채 약 3천 3백만 원에 비해 약 2.5배 높은 것으로 알려져 있다. 이는 한편으로는 기초생활보장제도 수급가구 중 과도한 부채에 시달리는 빈곤층이 상당수 보호받고 있음을 의미하지만, 다른 한편으로는 높은 수준의 자산을 갖고 있음에도 부채공제를 통해 수급자격을 유지함으로써 혜택을 받는 집단이 존재할 수 있음을 말해 준다.

5. 부채공제 방식의 개선을 위한 제안

여기서는 자산기준과 관련해서 몇 가지 제안을 하고자 한다.

첫째, 한국의 비기여형 복지제도의 자산기준의 적정성에 대한 종합적 검토가 필요하다. 비기여형 복지제도에 자산기준을 적용하는 이유는 지원 대상을 좀 더 명확하게 표적화하기 위함이다. 이와 관련해서 주목해야 할 점은 많은 국가에서 자산기준을 매우 엄격하게 적용하고 있다는 것이다. 참고로 미국 등 일부 국가는 자산기준으로 복지급여 최대 급여액의 3개월~6개월 치를 기준선으로 적용하기도 한다. 이를 한국 상황에 대입하는 경우, 2016년 의료급여의 3인 가구 자산기준은 4백 29만 원~1천 54만 원이 된다.[54] 그것은 한국에서 주거와 관련된 기본공제선의 3분의 1~5분의 1 수준에 불과한 것이다. 상대적으로 자산기준을 관대하게 설정하는 경우라 하더라도 주거용 자산에 국한된 경우가 대부분이며, 기타 자산에 대해서는 매우 엄격한 기준을 적용하는 경향이 있다. 이는 빈곤가구의 자산 형성 등을 고려하지 못하고 있다는 비판을 받기도 한다. 더욱이 한국의 비기여형 복지제도가 다른 국가에 비해 상대적으로 관대한 자산기준을 적용하는 것이 문제라고 말할 수는 없다. 하지만 현재의 자산기준이 적정하고 공평하게 적용되고 있는지에 대해서는 평가가 필요하다고 판단된다.

둘째, 부채공제를 통제하는 방안을 강구할 필요가 있다. 만일 한국 복지제도의 자산기준이 관대하다면, 왜 일선에서는 수급자격이 엄격하고 자산의 소득환산 방식에 문제가 있다고 말하는 것일까? 그것은 현행 자산기준 적용 방식이 대다수 빈곤가구에게는 매우 엄격하지만 다른 누군가에는 관대하게 적용되고 있기 때문이다. 자산유형에 따라 차등 적용 되는

54) 여기서는 2016년 기준중위소득의 40%를 과거의 최저생계비에 준한 것으로 간주하여 대입하였다. 구체적으로는 3인 가구의 기준중위소득의 40%를 기준으로 대입하였다.

소득환산율은 자산기준이 엄격하다고 느끼는 이유 중 하나이다. 예를 들면, 주거자산이나 일반자산의 소득환산율은 시중금리에 비해 매우 높은 수준이며, 그것을 소득으로 환산하면 많은 빈곤가구들은 복지급여를 수급하기 힘들다. 그리고 자동차 관련 기준은 빈곤가구의 실제 생활과 괴리된 규정이라고 말할 수 있다. 하지만 자산기준의 허점 또한 적지 않다. 그것은 주로 부채공제의 허점과 관련이 있다. 현재 상황에서는 높은 자산과 그에 상응하는 큰 부채를 갖는 방식으로 수급자격을 취득하거나 유지할 수 있기 때문이다. 따라서 거의 모든 부채를 거의 모든 자산에서 공제하는 방식은 수정이 필요하다고 판단된다. 그것은 주거용 자산에 대한 부채공제는 유지하거나 확대하더라도, 비주거용 자산에 대한 공제는 줄여 가는 방안이 필요할 것이다. 부채공제는 기본공제와 달리 소규모 특정 집단에게 혜택을 준다는 점에서, 그리고 그 혜택이 바람직한 것인지 확신하기도 힘들다는 점에서 보완이 필요한 것이다.

셋째, 부채공제를 통제하는 대신 기본공제를 확대하고 궁극적으로는 자산기준을 상향 조정 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 지금까지 적용되고 있는 방식, 즉 기본공제 등을 통해 주거용 자산의 선정기준을 높이고, 생활준비금을 통해 소정의 금융자산을 보유하게 하는 것은 바람직한 선택으로 보인다. 이는 자산의 소득환산 방식을 취하는 과정에서 발생하는 문제점을 보완하는 의미 또한 갖는다. 사실 주거자산과 관련한 기본공제는 주거자산에 대한 자산기준선을 상향 조정하는 것과 다르지 않다. 이는 장기적으로 자산기준을 기준선 방식(cut-off)으로 개편하면서 그 수준을 현재의 기본공제 등을 포함하여 현실화하는 개선 방안을 모색할 필요가 있다는 점을 말해 준다.

넷째, 현재의 복지급여 수급가구 중 과부채가구에 대한 실태 조사를 통해 개편 방안을 모색할 필요가 있다. 현행 지침을 보면, 부채공제의 적용

범위와 제한 규정에 대해 자세하게 언급되어 있다. 그중에서도 해당 자산의 상환이자를 소득에서 공제하지 못하도록 규정한 것은 적절한 조치로 판단된다. 이는 자산기준을 적용하기 위해 부채를 공제해 주는 혜택과 소득에서 이자부담을 공제해 주는 데 따른 다양한 문제를 예방하고 있는 것이다. 그 밖에도 지침에 규정된 부채공제의 제한사유, 즉 자산가액을 줄이기 위해 고의적으로 부채를 얻은 경우나 그 동안의 생활 실태를 보아 부채의 필요성이 확인되지 않음에도 소득수준과 자산에 비하여 과도한 부채를 얻은 경우 등에 대해서는 부채공제를 제한할 수 있게 한 것은 제도의 건강성을 유지하기 위해 필요한 규정일 것이다. 하지만 문제는 이러한 철저한 규정이 문서상의 규정에 머물 수 있다는 점이다. 그것은 수급자의 부채금액 중 일부가 과도하게 높게 나타나고 있다는 점에서 알 수 있다. 향후 이 집단에 대해서는 추가적인 연구가 필요하다고 판단된다.[55] 이 점은 현실에서 위에 다양한 부채공제 제한 조치가 취해지기 힘든 경우가 존재하고 있음을 의미하는 것으로 해석된다. 이러한 이유에서 기초생활보장제도를 비롯한 각 복지제도의 자산기준 적용 실태를 점검하고, 그에 따라 개선방안을 마련할 필요가 있다.

끝으로 부채공제의 수준을 통제하는 방식보다 부채 자체에 대한 수급가구의 부채 유지 및 상환 실태를 점검하는 방식을 강화할 필요가 있다. 부채공제의 수준을 정하는 방안에 대해서는 신중한 검토가 필요하다. 현재의 부채공제는 상한선이 없다고 말할 수 있다. 이는 자산이 있더라도 부채를 통해 자산의 소득환산을 받지 않을 수 있는 여지가 있음을 의미한다. 그렇다고 부채공제의 상한을 두는 방식 또한 문제가 있다. 그것은 실제로 엄청난 부채가 존재함에도 복지제도의 수급자격이 제한됨으로써 또

55) 기초생활보장제도 수급가구 중 부채 금액이 극도로 높은 가구가 일부 존재하고 있다. 수급가구 중 부채가 수억 원을 넘어서는 경우에 대해서는 별도로 그 사유와 자산기준 적용 실태를 분석할 필요가 있을 것으로 판단된다.

다른 문제를 야기할 수 있는 것이다. 따라서 부채공제의 상한선을 두기보다 부채 자체에 대한 관리를 강화하는 방안이 현실적일 것이다. 그것은 부채가 존재하는 경우, ① 원금이나 이자가 제대로 상환되고 있는지 ② 만일 그렇지 못하다면 채무불이행 상태가 발생하고 있는지 ③ 채무불이행 상태에서도 부채를 청산하지 않고 자산을 유지하고 있는 것인지 등을 정기적으로 점검하는 것이다. 이는 과도한 부채가 특별한 사유 없이 장기간 지속되어 사실상 자산기준을 무력화하는 일을 최소화하는 데 기여할 것으로 예상된다.

제2절 자산의 소득환산 방식의 문제점과 대안

1. 자산기준 적용 방식의 비교

급여의 대상이 가구일 수도 있고 개인일 수도 있으나 편의상 가구로 한정하도록 하자. 가구의 소득에 대해 각종 공제가 적용될 수 있으나 이 절의 논의에서 소득공제는 논의의 대상이 아니므로 공제의 적용 여부는 별도로 표기하지 않도록 한다.

먼저 단순한 이중기준선 방식에 대해 살펴보자.

$$B = \begin{cases} B(I) & \text{if } I \le IL \text{ and } A \le AL \\ 0 & \text{if } I > IL \text{ or } A > AL \end{cases} \qquad \text{----------(1)}$$

여기서 B는 급여액이다. A는 자산보유액이고, IL과 AL은 각각 소득기준선(상한선)과 자산기준선(상한선)이다. 소득과 자산이 모두 각각의 기

준선 이하인 가구에 한해서만 급여(B(I))가 제공된다. 이때 급여는 소득(I)의 함수인데, 소득이 증가할수록 급여가 감소하는 보충급여 방식하에서는 $B'(I) < 0$이 된다. 소득 및 자격기준을 갖춘 경우 정액급여가 주어진다면 B는 상수가 될 것이다. 만일 소득과 자산에 대해 공제액이 인정되고, 그 공제 한도를 각각 I_F, A_F라고 한다면 위의 조건식에서 I 와 A는 각각 $I-I_F, A-A_F$로 바뀔 것이다.

자산을 소득으로 환산하는 기초생활보장제도의 소득인정액을 간략히 표현하면 다음과 같다.

$$B = \begin{cases} B(I, A; R) & \text{if } I + R(A - AF) \leq IL \\ 0 & \text{if } I + R(A - AF) > IL \end{cases} \quad \text{----------(2)}$$

여기서 AF는 자산에 대한 공제액이고, R은 자산의 소득환산율이다. 자산의 소득환산액과 소득의 합, 즉 소득인정액이 급여를 받기 위한 소득상한액(IL)에 미치지 못할 경우 급여를 받게 되고, 그렇지 않은 경우에는 급여를 받지 못한다.

호주의 재산기준 적용 방식은 앞서 6장에서 살펴본 것처럼 소득기준과 자산기준 각각에 의해 급여를 산출한 후 둘 가운데 최솟값을 급여액으로 최종 결정 하는 방식이다. 소득기준과 자산기준 적용 방식 모두 조사 면제 구간(test free area)와 자격 정지선, 그리고 자산이나 소득 증가에 따른 급여 감소율에 의해 구성된다. BI를 소득기준 적용에 의해 적용되는 급여라고 하고, BA를 자산기준 적용에 의해 결정되는 급여라고 하면, 급여의 최종적인 크기는

$$B = \min(BI, BA) \quad \text{----------(3)}$$

가 된다. 이때 B_I와 B_A는 다시 다음과 같이 표현된다.

$$B_I = \begin{cases} B_{MAX} & \text{if } I \le IF \\ BI(I; IF, IL, TR_I) < B_{MAX}, (B_I' < 0) & \text{if } IF < I \le IL \\ 0 & \text{if } I > IL \end{cases} \quad (4)$$

$$B_A = \begin{cases} B_{MAX} & \text{if } A \le AF \\ BA(A; AF, AL, TR_A) < B_{MAX}, (B_A' < 0) & \text{if } AF < A \le AL \\ 0 & \text{if } A > AL \end{cases} \quad (5)$$

위 식에서 B_{MAX}는 수급자가 받을 수 있는 급여의 최댓값을 의미한다. 소득이 소득조사 면제 구간에 있을 때($I \le IF$)는 최대 급여를 받지만, 소득이 조사 면제 구간을 벗어나면 급여의 크기가 감소하기 시작하다가 ($B_I' < 0$), 소득이 자격상한선(IL)을 초과하게 되면 급여는 중지된다. 이때 소득조사에 적용되는 급여감소율(TR_A)은 급여의 감소가 시작되는 시점과 급여가 0이 되는 소득까지의 거리, 그리고 최대 급여액에 의해 결정된다. 즉

$$TR_A = \frac{B_{MAX}}{(IL - IF)} \quad \text{----------(6)}$$

로 표현할 수 있다. 이렇게 하여 BI가 결정되고, 마찬가지 방법에 의해 식 (6)에 따라 자산조사에서의 급여액이 결정되면,[56] 식 (3)에 둘 중 최솟값으로 급여액이 결정되는 방식이다.

56) 식(5)에서 TR_A는 자산증가에 따른 급여감소율이고, AL은 급여를 받을 수 있는 자산상한액이다.

2. 자산 환산액의 소득 합산에 따른 문제

자산의 소득환산 방식이 단순한 이중기준선과 가장 다른 점은 이중 기준선 방식의 경우 AF=AL인 반면 자산의 소득환산 방식은 AF 〈AL이라는 점이다. 즉 이중기준선 방식에서는 자산기준선을 초과하는 수준의 자산을 보유한 가구가 수급자격을 얻지 못하는 반면, 자산의 소득환산 방식은 자산보유한도(AF)를 자산에 대한 기본공제액 개념으로 바꾸고 그것을 넘어서는 자산을 보유한 가구에게도 급여를 줄 수 있도록 했다는 점이다.

한편 자산의 소득환산 방식이 호주식 자산기준 적용 방식을 비교하면 AF 〈 AL이라는 점은 두 방식이 모두 같다. 그러나 기본공제액을 초과하는 자산보유액(A-AF)에 대해 자산의 소득환산 방식은 그것을 소득으로 전환하여 더한다는 점이다. 즉 AF 이상의 자산을 가진 가구에게 삭감된 급여를 제공하는 것이 아니라, 그것을 소득으로 전환하고 기존의 가구소득에 합산한 후 소득기준에 따라 급여를 받게 한다는 점이다.[57]

자산에 대해 일정 금액의 자산을 소득과 동일시할 수 있다는 발상은 많은 논란을 불러일으켰다. 가장 대표적인 것은 자산보유에 의해 발생하는 소득과의 중복성이다. 일정한 자산보유의 결과 재산소득(이자, 배당, 임대료 등)이 발생한 경우 그 소득을 수급가구의 소득을 간주하고, 또 한 번 자산의 소득환산액을 가산한다는 것은 재산조사(means test)에서 자산이 갖는 의미를 중복 계상 하는 것이고, 그 결과 수급 대상자의 경제력이 과대평가되어 수급자격을 박탈당하거나 급여를 삭감당하는 가구가 발생한다는 것이다. 자산의 소득환산은 재산소득이 없는 가구에 대해서는 발생하지 않은 소득을 발생한 것으로 간주하는 결과를 초래하게 되는데, 이

57) 식(2)에서 급여를 받을 수 있는 소득인정액의 최대 한도가 소득기준상한선(IL)로 표기된 이유도 이 때문이다.

역시 앞의 비판과 같은 맥락에 놓인 비판이라고 할 수 있다.

이 문제에 대해 홍경준, 이상은·김미곤(2004)은 이를 "재산(자산)의 소득환산은 가능한가?"[58]라는 질문으로 치환한 후 두 가지 근거에서 이러한 환산이 가능하다고 주장하였다. 첫째는 최저생계비를 구성하는 항목 가운데 주거비를 계산할 때 주거용 자산의 가액을 유량(flow)로 환산한다는 것이다. 둘째는 자산의 소득환산액이 소득이 아님을 인정할지라도 공공부조제도의 보충성의 원리를 감안할 때 그것을 선정 및 급여에 적용한다는 것이 문제가 없다는 것이다. 정지운, 김성태, 임병인(2015)도 귀속임대료(imputed rent) 모형이 자산의 소득환산에 대한 이론적 근거로 사용되고 있음을 인용하고 있다.[59]

그런데, 주거비 부담을 계산할 때 주거자산의 가치를 소득으로 환산하는 것은 주거자산에 대해 별도의 기준을 적용할 수 없거나 적용하지 않는다는 전제하에 사용되는 방식이다. 만일 생계유지에 필요한 유량(지출이나 소득)과 저량(stock)(자산)을 각각의 선정기준과 비교하려고 한다면 소득기준과 자산기준을 각각 사용하면 되지 자산을 소득으로 환산할 필요는 없다. 따라서 필수 주거자산의 크기를 주거비로 환산하는 경우가 있다는 점이 자산의 소득환산 방식에 대한 적극적인 근거는 될 수 없다. 홍경준 등(2004)의 두 번째 주장 역시 자산을 공공부조 수급자 선정이나 급여액 결정에 고려해야 한다는 의미일 뿐 자산의 소득환산을 정당화하는 논의라고 보기 어렵다.

그런데 자산과 소득을 비교하는 것이 자산 환산액을 소득에 합산하는 것은 결코 동일한 의미가 아니라는 점을 유의할 필요가 있다. 자산을 소득에 대응하는 것은 두 가지 의미를 지닐 수 있다. 첫째는 '(소득 없이)A

58) 홍경준, 이상은, 김미곤. (2004), p.60-61, 참조. 원문에서는 자산 대신 '재산'이라는 단어를 사용하였으나, 이 연구에서는 용어상의 통일을 위해 '자산'으로 바꾸어 인용하였다.
59) 정지운, 김성태, 임병인. (2011), p.66.

원 자산을 보유하고 있는 가구와 (자산 없이) B원의 소득을 얻는 가구를 제도 운영에서 동일하게 간주하겠다'는 의미이다. 둘째는 'A원의 자산을 보유한 가구는 B원의 소득을 얻는 것으로 간주한다'는 의미이다. 두 번째 방식이 기초생활보장제도의 자산소득환산 방식이다. 이러한 제도적 적용이 중복 계상이라는 비판이나 실현되지 않은 소득을 실재하는 것으로 간주한다는 비판에 직면하게 한 것이다. 또한 환산율의 적절성이나 현실성을 둘러싼 논란도 환산액을 소득에 합산하는 데 따라 발생한 결과이다. 이에 대해서는 다음 소절에서 별도로 논의하기로 한다.

3. 환산율을 둘러싼 논란

앞의 식 (2)는 자산의 소득환산 방식을 적용하는 기초생활보장제도의 급여 결정 방식을 단순화하여 표현한 것이다. 실제는 훨씬 복잡하다. 그 이유는 기초생활보장제도가 자산의 유형을 구분하고 유형별로 환산율을 달리 적용하기 때문이다. 자산의 유형을 고려하여 식(2)에서 소득인정액 $AI = I + R(A - AF),\ (AF \le A < AL)$이라고 하면, AI는 다음과 같이 표현된다.

$$AI = \begin{cases} R_1 AH + R_2((A_1 - AH) + A_2) + R_3 A_3 + A_4 & \text{if } AF \le AH < A_1 \\ R_1(A_1 - AF) + R_2 A_2 + R_3 A_3 + A_4 & \text{if } AF \le A_1 < AH \\ R_1 A_1 + R_2(A_2 - (AF - A_1)) + R_3 A_3 + A_4 & \text{if } A_1 \le AF < A_1 + A_2 \\ R_1 A_1 + R_2 A_2 + R_3(A_3 - (AF - A_2 - A_2)) + A & \text{if } A_1 + A_2 \le AF < A_1 + A_2 + A \\ A_4 & \text{if } A_1 + A_2 + A_3 \le AF \end{cases}$$

-----(7)

이 식에서 AH는 주거자산 인정 한도이고 A_1, A_2, A_3, A_4는 각각 주거용 자산, 일반자산, 금융자산, 자동차이다. 또한 R_1, R_2, R_3은 각각 주거용 자산, 일반자산, 금융자산의 월소득 환산율이다. 자동차의 경우 월소득 환산율을 100%로 적용하고 있기 때문에(즉 환산율=1) 별도의 환산율 표기를 하지 않았다. 기초생활보장제도에서 모두 4가지 유형으로 자산을 구분하고 있고, 자산의 소득환산율도 각각 차등화되어 있다.

자산의 소득환산 방식에 대해 제기되는 가장 대표적인 비판이 환산율이 현실적인가 하는 것이다. 금융자산의 소득환산율(R_3)은 월 6.26%이다. 자산의 소득환산율이 비현실적이라는 비판은 이 환산율을 금융자산에 대한 시장수익률, 예를 들어 국채수익률이나 저축성 예금의 이자율과 비교하여 보면 매우 높은 수준이라는 점에서 설득력을 얻게 된다.

하지만 이러한 비판은 오해에 근거하고 있는데, 그러한 오해를 불러일으키는 것이 자산을 소득으로 환산하여 소득에 합산하는 방식이다. 자산의 소득환산율 자체가 실제 그 자산을 운용함에 따르는 수익률과 관련 있는 것이 아니라 자산을 매각하는 데 걸리는 시간과 연동되어 있기 때문이다. 일반자산에 대해서는 기본자산공제액을 초과하는 자산을 2년 동안에 '사용'한다는 가정하에 산출된 4.17%(=100÷24)를 적용하였고, 금융자산은 유동성이 높은 점을 고려하여 그 1.5배를 적용하였으며, 주거용 자산의 경우 일반자산 환산율의 4분의 1로 결정된 것이기 때문이다.[60] 그렇다면 환산율의 기준은 자산별 수익률이 아닌 '사용'인 것이다. 물론 이때 '사용'의 의미는 자산이 다 소진되어 기본자산공제액 초과분이 0이 되는 것을 의미하므로, 실질적으로는 자산의 처분이나 매각, 인출 등을 포함하는 의미이다. 즉 공공부조 수급을 받기 이전에 자력구제의 조치로 가

60) 강조는 필자. 보건복지70년사편찬위원회.(2015), p.105. 참조. 널리 알려져 있다시피 자동차의 환산율은 '국민 정서를 감안하여' 월 100%의 환산율을 적용하였다. 같은 쪽 참조.

구가 보유한 자산을 처분하는 데 허용된 시간이 환산율의 크기를 규정하는 실질적 요인이다. 환산율이 이러한 의미라면 각 유형별 자산의 시장수익률과 비교하여 환산율이 지나치게 높음을 비판하는 것은 적절하지 않은 비교이다.

환산율을 처분에 걸리는 시간과의 관계로 이해할 경우, 또 다른 비판을 피할 수 없다. 첫째는 일반재산 처분에 걸리는 시간 2년이 실증적인 근거를 갖고 있는가 하는 것이다. 물론 실제로 자산의 상태에 따라서 매각이 어려울 수도 있고 반대인 경우도 있을 수 있다. 일반재산의 처분 기간에 비해 주거용 자산의 처분에 4배의 시간이 걸린다고 볼 현실적 근거도 없다. 2년에 걸쳐 처분하지 못하는 주거용 자산은 극히 제한될 것이기 때문이다. 또한 대부분의 금융자산은 1.3년(=2년÷1.5)보다 훨씬 짧은 기간 안에 현금화할 수 있다.

둘째, 이러한 관점에서 본다면 자산의 유형별 환산율의 차이 역시 현실적 근거를 상실한다. 현실적으로 2년 안에 현금화하기 어려울 정도로 유동성이 낮은 자산은 없을 것이기 때문이다. 위의 식 (7)이 이와 같이 복잡한 형태를 띤 배경에는 자산의 유형별 구분이 필요하다는 인식, 그리고 자산의 소득환산율이 유형별로 달라야 한다는 인식이 놓여 있다. 자산을 유형별로 구분한 결과 기본자산 공제액을 적용하는 방식도 복잡해지고 환산율을 적용하는 방식도 복잡해진 것이다. 그러나 환산율을 산출한 근거가 처분에 걸리는 시간을 2년으로 설정한 데에서 비롯된 것이라면, 자산 유형의 구분은 설득력이 없어진다.

그렇다면 각 유형별 자산의 처분에 걸리는 현실적 기간에 근거를 두고 있다기보다는 각 유형별 자산의 보유를 허용하려는 정책적 판단과 연관되어 있다고 보아야 할 것이다. 그런데 정책적 판단에 따라 일정한 시간이 지날 경우 수급 대상층이 자산을 보유하도록 허용되는 한도는 축소한

다고 하더라도 세 번째 비판이 제기될 수 있다. 즉 보유자산을 소득으로 환산하여 소득에 합산하지 않고 자산보유 한도를 수급기간에 따라 차등화하는 방법이다. 예를 들어 일반자산을 2년 안에 처분할 것을 기준으로 환산율을 적용하는 대신 수급자격 취득 당시의 일반자산 허용 한도에 비해 수급 1년 후의 일반자산 허용 한도를 절반으로 줄이고 수급 2년 후에는 기본자산 공제액을 초과하는 일반자산의 보유를 허용하지 않는 방법이 그것이다. 이 방법과 현행의 환산 방식을 비교해 보면, 현재의 환산 방식은 수급자의 입장에서 기본자산 공제액을 초과하는 자산을 보유하도록 용인되는 대신 급여를 일부 삭감당하는 것이다. 자산보유 자체가 소득을 창출하지 않는다는 점을 감안한다면 이러한 방식은 (적어도 기초생활보장제도의 경우) 공공부조제도가 지향하는 최저생활 보장의 원칙과 보충성의 원리(자력 구제 우선의 원리) 모두를 훼손하는 결과를 초래한다.

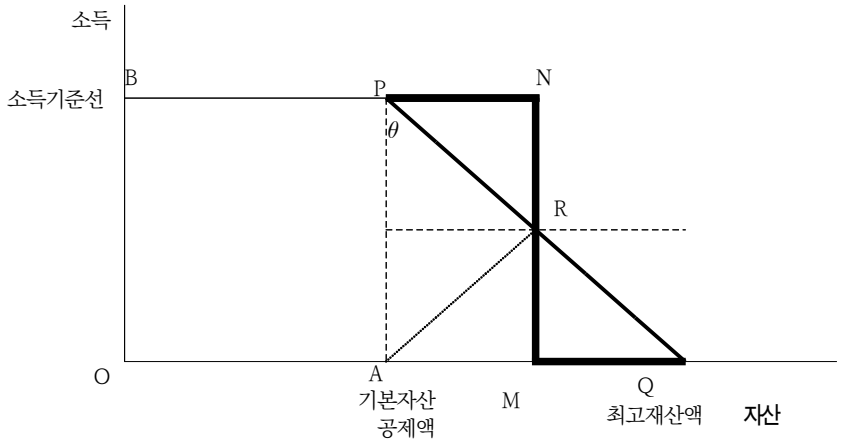
4. 형평성과 효율성의 문제

가. 형평성을 둘러싼 두 방식의 비교

자산의 소득환산 방식과 단순한 이중기준선 방식을 비교할 때 가장 논란이 되는 것이 어떤 방법이 더 형평성과 효과성의 측면에서 더 우월한가 하는 것이다. 예를 들어 홍경준, 이상은, 김미곤(2004)과 허선, 김미곤, 유현상(2009)은 이 문제를 직접적으로 다루고 있고 노대명 등(2013)도 이 문제를 다루고 있다. 정지운·김성태·임병인(2015)는 보유자산의 규모에 따라 자산의 소득환산을 적용하는 방식, 즉 위의 식 (7)에서 A_1, A_2, A_3, A_4 이 어떤 구간에 놓이는가에 따라 기본자산 공제액을 달리 적용하는 현행 방식이 수직적 형평성과 수평적 형평성을 어떻게 훼손하는지 검토하였다.

형평성의 차원에서 두 방식을 비교할 때 자주 이용되는 도식은 다음 [그림 7-2]와 같은 것이다.

[그림 7-2] 자산의 소득환산 방식과 이중기준선 방식 비교



자료: 노대명 등. (2013), p.227.에서 수정하여 인용.

자산의 소득환산 방식에서 수급자격을 갖춘 가구는 □OBPQ 내에 위치하는 가구이다. 기본자산 공제액(A) 이상의 자산을 보유한 수급가구, 즉 자산의 소득환산액이 발생하는 가구는 △APQ 내의 가구이다. 직선 PQ에 놓인 가구는 수급자격을 갖춘 가구 중 자산의 소득환산액이 최대인 가구라고 할 수 있다. 이들 가구는 생계급여처럼 보충급여 방식을 채택하는 제도하에서는 급여액이 0이 되는 가구이기도 하다. 자산의 소득환산 방식과 이중기준선 방식을 비교하기 위해 편의상 기본자산 공제액과 자산의 소득환산율을[61] 적용하여 구한 최고자산액(Q)의 중점(M)을 이중기준선의 자산기준선으로 간주하자. 즉, 이중기준선 방식은 □OBNM 내

61) 편의상 자산의 유형을 구분하지 않고, 일반자산을 대표자산으로 간주하기로 한다.

의 가구를 수급대상으로 하게 된다.

형평성과 관련된 논의는 자산의 소득환산 방식에서는 수급대상에 포함되지만 이중기준선 방식에서는 제외되는 가구, 즉 △MRQ 내의 가구와 반대로 이중기준선 방식에서는 수급자격을 얻지만 자산의 소득환산방식에서는 수급자격을 얻지 못하는 △PNR의 가구를 비교하는 방식으로 이루어졌다. 예컨대 허선 등(2009)은 두 집단의 평균연령, 장애여부, 경제활동상태, 소득 및 지출, 생활만족도 등을 비교하였다. 그 결과 △MRQ에 위치한 가구가 상대적으로 생활이 더 어려운 처지에 놓여 있음을 이유로 자산의 소득환산 방식이 형평성 측면에서 더 바람직하다는 결론을 내린 바 있다. 홍경준 등(2004)과 노대명 등(2013)는 두 삼각형에 위치한 가구의 규모를 비교하여 어떤 방식이 더 많은 빈곤층을 수급자로 포괄하는지를 비교하기도 하였다. 그러나 이러한 비교는 각 위치에 놓인 가구들의 특성 분포에 의존하게 되고, 그러한 특성들이나 가구의 분포는 고정된 것이 아니라는 점에서 충분한 설득력을 지닐 수 없다.[62]

가구 특성의 분포라는 실증적 논의와 무관하게 직관적으로 자산의 소득환산 방식이 형평성에 부합한다는 주장도 있다. 이중기준선 방식에서 소득과 자산이 모두 선정기준선에 조금 못 미치는 가구(△PNR에서 N 부근의 가구)는 수급자격을 얻고 소득은 기준선에 크게 미치지 못하지만 자산기준은 조금 초과하는 가구(△MRQ에서 M 부근의 가구)는 수급자격을 얻지 못하는 것이 형평성의 문제를 초래한다는 것이다(보건복지70년사편찬위원회, 2015, p. 104). 그런데 이러한 논리는 반대로도 적용 가능하다. 소득은 적지만 자산이 상대적으로 많은 가구(△MRQ에서 Q 부근의 가구)는 수급자격을 얻고 소득은 소득기준선보다 조금 낮은 정도이고 자

62) 허선 등 (2009)의 경우 두 집단을 비교하기 위해 사용한 「한국복지패널」 자료상의 표본 수가 각각 23가구와 21가구라는 점에서 통계적 유의성의 문제도 제기될 수 있다.

산이 상대적으로 적은 가구(△PNR에서 P 부근의 가구)는 수급자격을 얻지 못하는 것이 형평성을 위배하지 않는가 하는 문제도 제기될 수 있는 것이다.

형평성 측면에서 두 방식이 어떤 차이를 갖는가와 관련된 문제에서는 빈곤의 판정에서 소득을 이용하는 것이 일차적이라는 점, 그리고 자산기준은 소득빈곤층 가운데에서 지원을 받을 자격이 있는 빈곤층(deserving poor)을 판별하는 부차적 기준으로 적용되어 왔음을 상기할 필요가 있다. 즉 소득기준선 이하의 빈곤층은 욕구 충족이 억압되고 위기에 취약하다는 점에서 동질적인 집단이라고 보아야 할 것이다. 그렇다면 이 집단 안에서 자산보유를 더 허용하는 대신 소득의 감소를 묵인하는 것이 오히려 빈곤층 보호의 기본적 목표에서 벗어나는 것이라고 할 수 있다.

나. 효율성과 보장성 훼손의 문제: 환산액이 급여에 미치는 경우

한편 두 방식의 비교에서 본격적으로 논의되지 않은 문제가 있는데, 바로 효율성의 문제이다. 자산의 소득환산 방식을 적용하는 제도들 가운데에는 환산액이 자격 대상자를 선정하는 데에만 영향을 미치고 선정된 이후에 받게 될 급여에는 영향을 미치지 않는 제도들이 있다. 대표적인 것이 기초보장제도의 의료급여이다. 차상위층에게 현물이나 서비스를 제공하는 다수의 급여들도 여기에 해당된다. 반대로 환산액이 선정과 급여에 모두 영향을 미치는 제도가 있는데, 대표적인 것이 기초보장제도의 생계급여이다. 효율성의 문제는 바로 후자의 제도들에게 해당되는 문제이다.

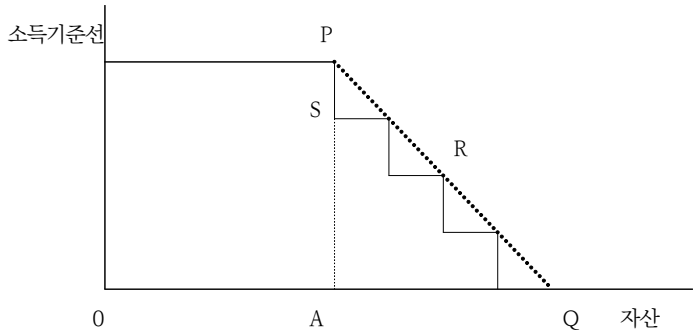
위의 논의에서 두 삼각형 △MRQ과 △PNR에 포함된 가구규모나 특성을 비교하는 것은 실증적 측면에서의 효과성 논의라고 할 수 있다. 그런데 이 두 방식과 무관하게 항상 수급자격을 얻는 집단 가운데 □APRM에

속하는 가구는 어떤 방식을 택하는가에 따라 급여액의 크기가 달라질 수 있다. 즉, 자산의 소득환산 방식에서는 자산의 소득환산액이 추가되는 만큼 보충급여의 원리에 따라 급여액이 감소할 수 있는 것이다. 예컨대 위의 [그림 7-2]에서 A에 해당되는 가구는 두 방식 모두 수급자격을 얻지만 이중기준선 방식하에서는 급여액이 직선 PA의 길이($\overline{PA}$와 같게 된다. 그런데 자산의 소득환산 방식하에서는 급여의 크기는 (각 ∠PRA의 크기를 θ라고 하면[64]) $\overline{PA}\sin\theta$와 같아진다. 이 그림에서 $\sin\theta$값이 1보다 작은 점을 감안할 때 자산 소득환산 방식에서의 급여는 이중기준선 방식하의 급여액보다 작다. 이러한 급여의 삭감이 발생하는 이유는 바로 자산을 소득으로 환산하여 소득에 합산하였기 때문이다.

자산이 소득환산 방식과 달리 소득구간별로 자산기준을 차등화하는 방안을 비교하여 보자. 이 방법은 단순한 이중기준선 방식과는 달리 소득이 기준선 이하인 집단에 대해서 단일한 자산기준을 적용하는 것이 아니라 그 안에서도 소득구간을 세분화하여 구간별로 자산기준을 달리 적용하는 방안인데, [그림 7-3]처럼 표현된다.

64) θ의 크기는 1-자산의 소득환산율과 같다.

[그림 7-3] 소득 간별 자산기준 차등화 방식과 자산의 소득환산 방식 비교



위 그림에서 점선이 자산의 소득환산 방식하에서의 수급자를 선정하는 기준선이라면 소득에 따라 자산기준을 차등 적용 한 변형된 이중기준선 방식은 계단형으로 그려지는 기준선으로 표현된다. 변형된 이중기준선하에서 A에 위치한 가구의 급여액은 직선 SA의 길이로 결정될 것이나 자산의 소득환산 방식에서는 [그림 7-2]에서 언급한 바와 같이 직선 RA가 되는 것이다.

다. 환산액이 급여에 영향을 미치지 않는 경우

앞서 언급한 듯이 기초보장제도의 의료급여나 교육급여제도에서는 자산의 소득환산액이 존재하는지 여부가 수급자로 선정되는 데에는 영향을 미칠 수 있으나 일단 수급자로 선정된 이후에 받게 되는 급여에는 영향을 미치지 못한다.

국가장학금제도의 경우는 급여에 영향을 미치는 정도가 불연속적으로 나타나는 형태이다. 자산의 소득환산액에 따라 신청자의 소득 구간(분위)이 결정되지만, 각 소득분위 안에서는 동일한 금액의 학자금 지원을 받게

되기 때문이다(한국장학재단, 2016, p.51).

이러한 제도에서는 위에서 살펴본 효율성의 문제 두 방식과 무관하게 수급자격을 얻는 집단에서 급여의 삭감이 발생하는 문제는 발생하지 않거나 발생하더라도 그 정도가 크지 않을 것이다. 그렇다면 이 경우 자산의 소득환산제도는 소득구간별로 자산기준선을 차등화하는 제도와 본질적으로 큰 차이가 없다. 즉 위의 [그림 7-3]에서 계단식으로 그려진 실선에서 계단의 구간을 세분하게 되면 $\overline{PQ}$ 연결선으로 근접하게 된다.

이 경우 쟁점은 두 가지로 압축되는데, 첫째는 환산율의 적절성이다. 직선 $\overline{PQ}$의 기울기, 또는 계단의 가파른 정도는 어느 수준이 적절한가 하는 문제이다. 이는 앞에서 언급했듯이 정책적 고려에 의해 결정되는 문제이다. 그런데 환산율의 결정에 내재된 정책적 고려, 즉 일정한 기간 동안에 자산을 처분할 것을 요구하는 보충성(자력 구제 우선)의 원리가 모든 제도에게 적용되어야 하는 것이다. 최후의 사회안전망으로서 공공부조제도에는 이 원리가 적용되는 것이 타당하지만 차상위층이나 심지어 중산층을 대상으로 하는 제도에까지 이 원칙을 제공하는 것은 설득력이 없다.

물론 기초연금이나 대학생학자금지원제도처럼 중산층까지를 대상으로 삼는 일부 제도들[66]은 환산율을 낮은 수준으로 유지하고 있다. 기초연금은 연 4%의 환산율을 적용하고 있으며, 대학생학자금지원사업은 다른 제도에서 적용하는 월 환산율의 3분의 1 수준을 적용하고 있다. 그러나 이 환산율 역시 기초보장제도의 환산율을 바탕으로 완화된 비율을 산출한 것인 바, 그 실증적 근거가 취약한 것은 마찬가지이다. 무엇보다도, 소득 구간별로 자산기준을 차등화하는 계단식 자산기준선 방식에 비해 뚜렷한 장점이 없다. 오히려 제도에 대한 복잡성만 가중하여 행정 비용을 증가시키

66) 기초연금은 전체 노인의 70%를 제도의 대상으로 설정하고 있으며, 국가장학금의 대학생학자금지원사업은 10분위 가운데 8분위까지 장학금을 지급한다.

고 잠재적 신청자들로 하여금 자신의 수급가능성을 예측하기 어렵게 만드는 효과만 있을 뿐이다. 이 문제에 대해서는 뒤에서 다시 다룰 것이다.

5. 일관성의 문제: 주거급여(임차급여)의 경우

자산의 소득환산 방식은 자산을 보유하고 있다는 것을 소득을 더 보유한 것과 동일시하는 관점에 입각하고 있다. 그런데 이러한 관점이 제도의 내적 일관성을 훼손하는 경우도 있다. 대표적인 예가 맞춤형 급여체계로 개편된 이후의 주거급여제도이다. 현행 주거급여제도하에서도 수급자 선정기준에는 소득인정액이 활용된다. 임차가구가 소득인정액이 기준중위소득의 43%에 미치지 못하면 주거급여의 수급자격을 얻는다. 그리고 이때 소득인정액을 산정하는 방식은 위에서 검토한 바와 같이 기초생활보장제도 생계급여의 소득인정액 산정 방식과 같다. 단, 생계급여와 다른 점은 선정기준선 이외에 급여 기준선인 기준임대료를 두고 기준임대료와 월 실제 임차료 중 작은 값을 주거급여(임차급여)로 지급한다. 즉,

$$\text{주거급여 } HB = \min(SR, RR) \text{ if } AI < 0.43 \times \text{기준중위소득} \quad \text{-------(8)}$$

이다. 여기서 SR은 급지별, 가구원수별로 책정된 기준임대료이고, RR은 실제 임차료이다. HB는 주거급여의 임차급여이다. AI는 기초보장제도 방식으로 산정된 소득인정액이다.

그런데 전세가구의 경우 월 임차료가 없기 때문에 임차료에 대한 부담을 환산하는 방식을 취한다. 전세보증금에 대한 월 임차료 환산 방식은 보증금에다 연간 4%, 즉 월별 0.33%의 환산율을 적용해 주는 것이다. 이럴 경우 1천만 원의 보증금당 약 3.3만 원의 임차료 부담을 지는 것과 동

일하게 간주된다(국토교통부, 2016, p. 101).

이와 같이 임차료를 산정할 때 전세보증금이 많다는 사실은 주거부담이 과중하다는 것으로 간주된다. 예를 들어 2016년 현재 서울에 거주하는 4인 가구의 기준임대료는 월 30만 7천 원인데, 이를 전세보증금으로 환산하면 9,210만 원에 해당된다. 즉 서울의 4인 가구의 전세보증금이 9,210만 원보다 작은 경우에는 전세보증금이 높을수록 주거 부담이 큰 것으로 간주되고, 정부의 급여도 높아지게 된다. 그런데 자산의 소득환산 방식에서는 대도시 지역의 기본자산 공제한도가 5,400만 원이고, 이 수준을 초과하는 자산에 대해서는 경제적 부담 능력이 있는 것으로 간주하여 소득으로 환산하게 된다. 즉 전세보증금이 5,400~9,210만 원 사이인 서울 거주 4인 가구는 전세보증금이 주거비 부담 증가 요인으로도 간주되고 주거비 부담 능력 증가 요인으로 간주되는 것이다.

이러한 모순은 한국의 전세제도가 갖는 특징에서 비롯된 것이고, 장차 저소득층에서 월세의 비중이 전세의 비중을 대체하면 현실적으로 해소될 문제일 수도 있다. 그러나 현실적으로 이러한 문제가 발생할 여지가 줄어드는 것과는 별개로, 한 제도의 구성요인 안에 명백히 논리적으로 모순되는 요소를 내포하고 있는 것은 시급히 해결되어야 할 문제라고 할 것이다.

6. 현실성과 복잡성의 문제

마지막으로 살펴볼 문제는 자산의 소득환산제도가 갖는 현실적 이득과 비용에 관한 문제이다. 즉 자산의 소득환산제도로 인해 기본공제액 이상의 자산을 보유하고 있으면서도 기초보장수급자로 포함되는 가구의 규모가 어느 정도인가 하는 점이다.

노대명 외(2013, p. 229)은 통계청 「가계금융복지조사」 2012년 원자

료를 이용하여 추정한 결과, 생계급여 수급층은 중위소득 30% 이하의 소득계층 가운데 1.7%에 불과함을 보인 바 있다.

실제로 자산의 소득환산액이 발생하는 가구 규모가 이렇게 작다는 것은 [그림 7-2]에서 ∠PRA의 θ가 매우 작다는 것, 즉 자산의 소득환산율이 매우 크다는 점을 고려한다면 자명한 일이라고 할 수 있다. 자산을 유형별로 구분하고 환산율을 적용하는 방식이 위의 식(7)과 같이 매우 복잡하다는 점을 되돌아보면, 자산의 소득환산이 적용되는 가구가 극히 소수라는 사실은 제도의 효율성을 의심하게 한다. 즉 적용 대상이 많지 않은 집단을 염두에 두고 매우 복잡한 제도를 설계하고 있는 것이다.

소득인정액을 산정하는 방식이 일반인은 물론 전문가들도 이해하기 어려운 점을 감안한다면 평균적으로 연령이 높고 학력이 낮은 빈곤층에게는 더 이해하기 어려운 내용일 것이다. 잠재적인 복지제도의 대상자들이 본인의 수급가능성을 타진하기 쉽게 하여 제도에 대한 접근을 용이하게 하는 일은 비수급 자격자(non-take up)의 존재를 줄이는 일과 직결된다고 할 수 있다.

7. 자산의 소득환산 방식의 개선 방안

자산의 소득환산 방식이 갖는 주요 문제점, 즉 보장성이 훼손되고 제도에 대한 빈곤층의 이해와 접근이 어렵다는 점, 그리고 무엇보다 해당되는 계층의 수가 지극히 적어 현실적 유용성도 크지 않다는 점을 고려한다면 장기적으로 이 방식은 폐기하는 것이 바람직하다. 그러나 이중기준선제도로 전환하면서도 자산의 소득환산 방식에 내재하고 있었던 장점은 그대로 유지하는 것이 바람직할 것이다.

자산의 소득환산 방식이 갖고 있던 설계상의 장점 가운데 하나는 같은

소득 빈곤층(소득기준선 이하인 계층)이라고 할지라도 자산보유액에 따라 차등 대우 한다는 점이다. 즉 소득수준이 상대적으로 더 낮은 빈곤층에 대해서는 더 관대한 자산기준을 적용한다는 것이다. 이는 자산의 소득환산 방식을 사용하지 않으면서도 위의 [그림 7-3]과 같이 소득 구간별 자산기준 차등화를 통해 그 취지를 살릴 수 있다. 다만, 이 경우 자산보유액이 급여액의 수준과 연동되는 급여(예: 기초보장생계급여)와 급여액에는 영향을 주지 않고 자격기준에만 영향을 주는 급여(예: 기초보장의료급여)를 구분할 필요가 있다. 전자와 같은 급여라면 자산을 소득으로 환산하지 말고 자산이 일정 규모 증가할 때마다 급여액이 일정액씩 삭감되는 단순한 구조(예: 호주의 노령연금 방식)를 따르는 것이 더 효율적일 것이다.

자산의 소득환산 방식에서 환산율 결정에 포함된 근본적 문제의식은 기본자산액을 초과하는 자산보유분을 수급자들이 일정한 기간 안에 처분해야 한다는 것이었다. 이러한 취지를 살린다면 환산 방식을 폐지하는 대신 수급이력(기간)별로 자산기준을 달리 적용하는 방법을 선택할 수도 있을 것이다. 이 경우 현재와 같이 복잡한 자산유형 구분 방식은 설득력이 없다. 따라서 자산을 크게 두 종류의 자산, 즉 주거용 자산과 비주거용 자산으로 구분하는 방식이 바람직하다.

제3절 기본자산 공제선의 수준 조정과 적용 방식 개편

1. 현행 기본자산액의 제약성

가. 이중기준선 제도하의 기본자산액

자산의 소득환산 방식을 폐지하거나 큰 폭으로 개정한다고 전제하였을 때 자산기준선의 준거점으로 삼을 수 있는 것이 현행 제도들의 기본자산액, 정확히 표현하면 기본자산공제 한도액이다. 기본자산액은 그 선을 초과하는 자산보유액에 대해 소득으로 환산하겠다는 의미의 기준선이므로(즉 그 수준 이하의 자산보유액에 대해서는 소득으로 환산하지 않겠다는 의미의 선이므로) 이중기준선 방식에서의 자산기준선에 비견된다고 할 수 있기 때문이다. 또한 자산기준을 새롭게 설정할 때에도 비교의 준거점이 될 수 있다.

아래의 〈표 7-5〉는 현행 기초생활보장제도의 기본자산액과 기타 제도의 기본자산액을 지역별로 보여 준다. 기초보장제도의 기본자산액(〈표 7-5〉의 1)과 별도로 근로무능력자로만 구성된 가구만 해당되는 자산의 소득환산 제외 한도(〈표 7-5〉의 3)가 있는데, 이는 실질적으로 근로무능력가구에 대해 기본자산액과 같은 의미를 지닌다. 기초연금이나 차상위 본인부담경감사업 등에서는 기초보장제도의 기본자산액에 2.5배를 곱한 값을 기본자산액으로 사용한다(〈표 7-5〉의 4). 한편 참고를 위해 기초생활보장제도에서 기본자산액을 넘어 보유할 수 있는 최대 허용 자산액을 계산해 보았다(〈표 7-5〉의 2). 이 최대자산액은 일반자산의 환산율(월 6.26%)을 적용하여 1인 가구의 빈곤선에 해당되는 소득을 환산해 낼 수 있는 자산의 크기를 구한 후, 이를 기본자산액에 합한 값이다. 각 기준선

의 수준은 기초보장 기본자산액 〈 기초보장 최대자산액 〈 기초보장 근로무능력가구 기본자산액 〈 차상위제도 기본자산액의 순서였다.

〈표 7-5〉 주요 제도에서의 기본자산 공제한도

(단위: 만 원)

	1. 기초보장제도 기본자산액	2. 기초보장제도 최대자산액	3. 기초보장제도 근로무능력가구 기본자산액	4. 차상위지원 기본자산액
대도시	5,400	7,798	8,500	13,500
중소 도시	3,400	5,798	6,500	8,500
농어촌	2,900	5,298	6,000	7,250

주: 기초보장제도의 최대자산액은 빈곤선(중위소득의 50%선)에 일반자산의 환산율(6.26%/월)을 적용하여 추정함.
자료: 보건복지부. (2016a). 2016년 국민기초생활보장사업 안내; 보건복지부. (2016b). 2016년 사회복지 통합업무 안내 등 참조.

나. 각 기본자산액의 제약성

이 기준선들이 얼마나 제약성이 있는지를 살펴봄으로써 자산기준선의 적정 수준을 가늠하는 데 참고로 할 수 있다. 이때 제약성이란 빈곤가구에 대해 이들 자산기준선을 적용했을 때 얼마나 많은 비율의 가구가 그 기준선 이하에 위치하는지를 의미한다. 현행 제도들에서 기본자산액은 가구원수에 따른 구분이 없다. 따라서 이 제약성을 비교할 때에도 가구균등화지수를 적용하지 않은 자산액을 이용하였고, 해당 계층의 비율도 가구비율로 계산하였다. 아래의 〈표 7-6〉은 그 결과를 보여 준다.

〈표 7-6〉 빈곤가구 중 주요 자산기준선별 기준 충족 가구 비율

(단위: %)

자산 범주	기준선별 구간	수도권		비수도권	
		비율	누적비율	비율	누적비율
총자산	기초보장 기본자산액 미만	42.3	42.3	36.0	36.0
	~ 최대자산 미만	7.2	49.6	10.4	46.5
	~ 근로무능력가구 공제 미만	0.8	50.4	2.4	48.9
	~ 차상위 기본자산액 미만	10.6	60.9	6.5	55.4
	차상위 기본자산액 이상	39.1	100.0	44.6	100.0
순자산	기초보장 기본자산액 미만	46.7	46.7	38.6	38.6
	~ 최대자산 미만	7.9	54.6	10.3	48.9
	~ 근로무능력가구 공제 미만	1.5	56.1	2.7	51.5
	~ 차상위 기본자산액 미만	10.5	66.6	6.6	58.1
	차상위 기본자산액 이상	33.4	100.0	41.9	100.0
주거용 자산	기초보장 기본자산액 미만	50.0	50.0	50.2	50.2
	~ 최대자산 미만	6.5	56.6	11.7	61.9
	~ 근로무능력가구 공제 미만	1.7	58.3	3.0	64.9
	~ 차상위 기본자산액 미만	11.5	69.8	7.2	72.1
	차상위 기본자산액 이상	30.2	100.0	27.9	100.0

주: 자산의 크기에 가구균등화지수를 적용하지 않음. 가구 가중치 적용.
자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 2015, 원자료.

빈곤층 가운데 총자산이 기초보장제도의 기본자산액 미만인 가구의 비율은 수도권 약 42.3%, 비수도권 약 36.0%였다. 순자산을 기준으로 할 경우 이 비율은 다수 증가하여 수도권과 비수도권이 각각 46.7%, 38.6%로 나타났다. 근로무능력가구에 대한 기본자산액을 자산기준으로 순자산과 비교하여 보면 이 비율은 수도권에서 56.1%, 비수도권에서 51.5%가 기준선 이내에 위치하는 것으로 추정된다. 즉 여전히 절반에 가까운 빈곤층은 자산보유기준을 초과하여 대상에서 제외되는 것을 확인할 수 있다.

기본자산액은 기초생활보장제도의 도입 당시 지역별 최저주거기준(전세 기준)을 감안하여 설정되었던 것을 감안하여 기본자산액을 주거자산에 비교하여 보았다(〈표7-6〉의 하단). 이 경우 기본자산액은 정확히 전체 빈곤층의 절반을 대상에서 제외하는 효과를 갖고 있는 것으로 나타났다. 근로무능력가구 기본자산액을 주거자산과 대비할 경우 빈곤층의 58.3%가 자산기준 이하에 위치하게 되기 때문이다.

기본자산액과 주거용 자산의 관련성을 좀 더 고려하기 위해 이번에는 자가에 거주하는 가구는 주택자산과 전월세가구의 보증금과 비교하였다(〈표 7-7〉). 그 결과 주요 기준선이 갖는 제약성은 자가거주가구와 임차가구에서 확연히 차이가 난다. 거주주택이 기본자산액 이하인 빈곤층의 비율은 약 4.7%(수도권), 22.9%(비수도권)이다. 반면 전월세가구 중 보증금이 자본자산액 이하인 가구의 비중은 77.4%(수도권), 83.6%(비수도권)로 크게 높아진다.

〈표 7-7〉 빈곤가구 중 주거형태에 따른 자산기준 충족 가구 비율

(단위: %)

자산 범주	기준선별 구간	수도권		비수도권	
		비율	누적비율	비율	누적비율
자가보유자 주택자산	기초보장 기본자산액 미만	4.7	4.7	22.9	22.9
	~최대자산 미만	5.7	10.4	15.8	38.8
	~근로무능력가구 공제 미만	2.2	12.6	4.4	43.1
	~차상위 기본자산액 미만	18.0	30.6	11.1	54.2
	차상위 기본자산액 이상	69.5	100.0	45.8	100.0
전월세 거주자 임차보증금	기초보장 기본자산액 미만	77.4	77.4	83.6	83.6
	~ 최대자산 미만	8.3	85.6	9.5	93.1
	~근로무능력가구 공제 미만	1.6	87.2	1.7	94.8
	~차상위 기본자산액 미만	8.3	95.5	2.5	97.3
	차상위 기본자산액 이상	4.5	100.0	2.7	100.0

주: 자산의 크기에 가구균등화지수를 적용하지 않음. 가구 가중치 적용.
자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 2015, 원자료.

자산기준으로서 각종 기본자산액이 얼마나 빈곤층의 얼마나 많은 비율을 배제하는 것이 바람직한지에 대해서는 객관적 기준을 제시하기는 어렵다. 다만 기준선의 변화와 비교 범주의 변화에 따라 제외되는 빈곤층의 추정 비율을 이용하여 정책적 판단에 따라 기준선을 설정해야 할 것이다. 하지만 〈표 7-6〉에서와 같이 현행 기초보장제도의 기본자산액이 빈곤층의 절반 이상을 자산기준에 의해 배제한다는 점을 볼 때, 기본자산액이 결코 충분히 높은 수준이라고는 할 수 없다.

자산기준을 완화하는 방안으로 기본자산액을 주거용 자산에 대한 기준선으로 활용할 경우, 〈표 7-7〉을 통해 알 수 있는 것은 기본자산액이 자가에 거주하는 빈곤층까지를 포괄하기에는 너무 낮은 수준이다. 만일 기초보장제도가 자가보유에 대해 일종의 비유인(dis-incentive)를 제공하려는 목표를 갖고 있지 않다면 자가를 대상으로 하는 자산기준선은 현행 기본자산액보다 훨씬 완화될 필요가 있다.

다. 각 기본자산액과 빈곤층 자산 분포

만일 자산기준선으로서 기본자산액을 상향 조정 하고자 한다면 어떤 수준이 적절할 것인가. 이에 대한 구체적 제안을 하는 것은 본 연구의 범위를 벗어난 일일 것이다. 그러나 대신 현재의 기준선들이 대략 자산분포의 어느 지점에 위치하고 있는지를 확인하고, 만약 기준선을 미세하게 조정함에 따라 얼마나 많은 빈곤가구가 기준선 이하로 유입될지를 추정해 봄으로써 정책적 판단의 근거로 삼을 수는 있다.

다음의 〈표 7-8〉은 지역별로 각 자산유형의 분포를 추론할 수 있는 통계치, 즉 주요 4분위값을 보여준다. 또한 위의 〈표 7-5〉의 각 기준선들이 중위값의 몇 %에 해당되는지를 보여준다. 이를 통해 자산기준선과 비교

자산범주를 조정할 경우에 빈곤층의 얼마나 많은 비율이 자산기준을 통과할지를 예측할 수 있다.

〈표 7-8〉 빈곤가구의 소유 자산분포와 기준선의 상대적 수준

(단위: %)

지역	자산범주	25%	중위값	75%	중위값 대비 비율			
					기본 자산액	최대 자산액	무능력기본 자산액	차상위 기본 자산액
수도권	총자산	2,020	8,070	24,090	66.9	96.6	105.3	167.3
	순자산	1,170	6,518	20,165	82.8	119.6	130.4	207.1
	주거자산	1,000	5,300	17,000	101.9	47.1	160.4	254.7
	주택자산	12,400	20,000	32,000	27.0	39.0	42.5	67.5
	임차보증금	500	2,300	5,000	234.8	339.0	369.6	587.0
비수도권	총자산	1,435	6,750	16,775	50.4	85.9	96.3	125.9
	순자산	1,112	6,100	15,391	55.7	95.1	106.6	139.3
	주거자산	500	3,300	9,850	103.0	175.7	197.0	257.6
	주택자산	4,000	8,000	13,000	42.5	72.5	81.3	106.3
	임차보증금	300	1,000	2,500	340.0	579.8	50.0	850.0

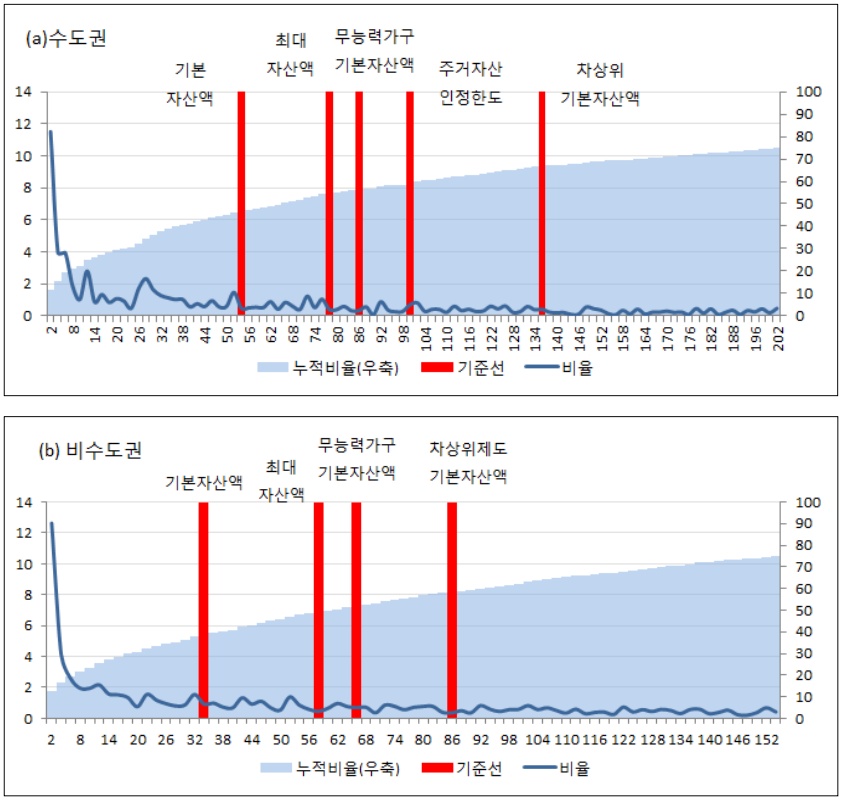
주: 자산의 크기에 가구균등화지수를 적용하지 않음. 가구 가중치 적용.
주택자산은 자가거주 가구만을, 임차보증금은 전세와 보증부 월세 가구만을 대상으로 계산한 것임.
자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 2015, 원자료.

수도권 빈곤가구의 총자산 중위값은 약 8,070만 원으로 추정된다. 이 값과 대비하여 보면 기초보장제도의 기본자산액은 총자산 중위값의 약 66.9%이다. 근로무능력가구에 대한 기본자산액은 중위값의 105.3%로 중위값보다 조금 큰 수준임을 알 수 있다. 차상위층 지원제도의 기본자산액은 총자산 중위값의 167.3%이다. 만일 자산기준을 통해 해당 지역 빈곤층의 절반 정도를 포괄하는 목표를 갖고 있다면 〈표 7-8〉의 자산유형별 중위값과 아래 [그림 7-4]의 순자산 분포와 기준선의 관계가 참고가 될 수 있다. 그렇다면 현재의 기본자산액은 수도권과 비수도권 모두 순

자산 기준으로서는 너무 낮다고 할 수 있다. 만일 기본자산액을 주거용 자산에 한정하여 기준선으로 활용한다면 빈곤층의 50% 정도를 포괄할 수 있다. 그러나 이 경우 자가보유가구와 임차가구 사이에 포괄성의 차이가 매우 크게 나타날 것이므로 두 집단에 대해 동일한 기준을 적용하기는 힘들 것이다.

[그림 7-4] 빈곤층의 순자산 분포와 주요 기준선

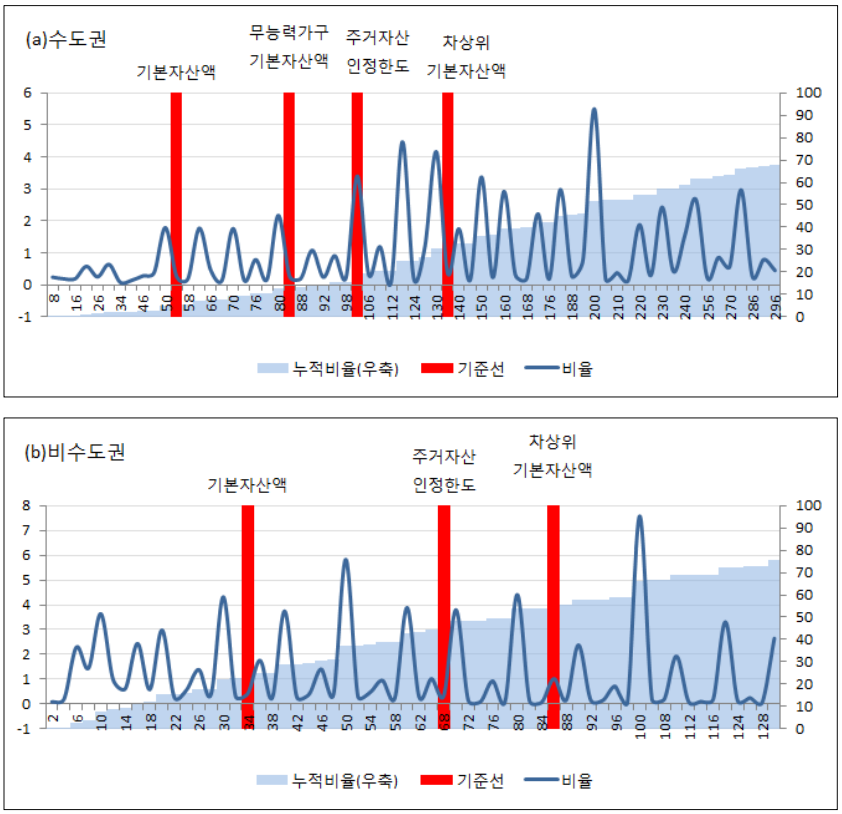
(단위: %)



자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 2015, 원자료.

[그림 7-5] 자가 거주 빈곤층의 주택자산 분포와 주요 기준선

(단위: %)



자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 2015, 원자료.

요컨대, 이중기준선 방식하에서 총자산이나 순자산에 적용되는 자산기준선으로 활용하고자 한다면 그 수준은 현행 기초보장제도의 기본자산액보다 높아지는 것이 바람직하다. 만일 주거용 자산과 비주거용 자산에 대한 자산기준을 분리하고자 한다면, 주거용 자산 기준선을 자가가구와 임차가구에 대해 동일하게 적용하는 것은 바람직하지 않다.

자가가구에 대해서는 영국이나 호주처럼 자가 전체를 자산조사에서 제

외하지는 않더라도, 자가에 대해 현행 기본자산액보다 훨씬 상향조정된 기준선을 적용하는 것이 바람직하다([그림 7-5])[69]. 임차가구에 대해서는 주거급여(임차급여)에 적용되는 자산기준 및 주거급여의 산정방식과 연계하여 기준을 설정하는 것이 바람직하다.

2. 가구원수별 차등화

자산기준의 확대와 별개로 현행 기본자산액의 문제로 지적되고 있는 가구원수별 자산기준의 차이 문제를 지적할 필요가 있다. 현재는 기초보장제도나 여타 제도에서 모두 기본자산액의 지역별 차이를 두고 있을 뿐 가구원수의 차이를 두고 있지 않다.

그런데 기본자산액이 최저주거기준(전세)와 개념적으로 연관되어 있음을 고려할 때 가구원수의 차이가 반영되지 않은 것은 설득력이 없다. 단적인 예로 주거급여의 기준임대료에 가구원수의 구분이 아래 〈표 7-9〉와 같이 8개로 구분되어 있다. 1급지인 서울의 경우 1인 가구와 4인 가구의 기준임대료 비율은 약 1:1.6이다.

69) 이 경우 수급자가 자가를 상속하거나 증여하는 데 따른 문제가 논란이 될 수 있다. 이에 대해서는 자가의 상속을 부양의무자 기준 여부와 연계하거나 역모기지제도의 적용을 받도록 하는 등 다양한 대안이 있을 수 있는데, 본 연구의 주제를 벗어나는 만큼 여기서는 다루지 않는다.

〈표 7-9〉 주거급여의 지역별, 가구원수별 기준임대료(2016)

(단위: 원/월)

구분	1급지 (서울)	2급지 (경기, 인천)	3급지 (광역시, 세종시)	4급지 (그 외 지역)
1인	195,000	174,000	143,000	133,000
2인	225,000	195,000	154,000	143,000
3인	266,000	236,000	184,000	174,000
4인	307,000	276,000	215,000	195,000
5인	317,000	287,000	225,000	205,000
6~7인	369,000	338,000	256,000	236,000
8~9인	405,000	371,800	281,600	259,600
10~11인	446,490	408,980	309,760	285,560

자료: 국토교통부. (2016). 2016년 주거급여 사업안내, p.100.

이러한 가구원수별 기준임대료의 차이는 전세보증금을 월임차료로 환산할 때에도 반영된다. 주거급여 지원의 대상이 되는 전세가구의 선정과 그에 따른 급여액 산정 시에도 가구원수의 차이가 고려되는 것이다. 기본자산액 산정 시 가구원수를 반영하지 않은 것은 기초보장제도 안에서의 논리적 불일치를 야기하는 만큼 개선이 필요하다.

3. 지수 연동

현재 적용되고 있는 기초보장제도의 기본자산액은 아래의 〈표 7-10〉과 같이 2003년 이후 두 차례 조정을 거쳤다. 2004년에 대도시 기준으로 약 500만 원이 인상된 후 6년 후에 다시 1600만 원이 인상되었던 것이다. 지역간 전세가격 상승률의 차이를 반영하여 중소도시의 기본자산 증가율은 더 낮았고, 농어촌의 경우 변화가 전혀 없었다. 아래의 [그림 7-6]

은 2003년부터 2015년까지의 지역별 전세가격 변화 추이를 보여주는데, 2008년까지의 상승률이 비교적 높았던 것을 감안할 때 2009년에 기본자산액이 조정된 것은 비교적 적절한 시기의 조정이었다고 할 수 있다.

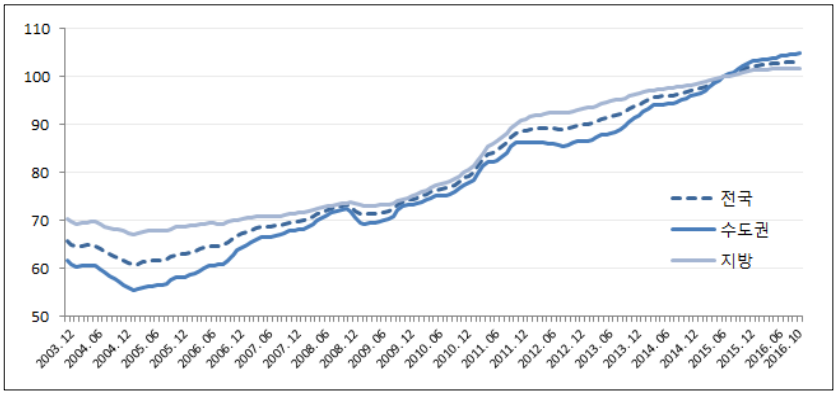
〈표 7-10〉 기초보장제도 기본자산 공제한도의 변화

(단위: 만 원, %)

	2003년	2004~2008년	2009년 이후	2003~2015 평균 증가율
대도시	3,300	3,800	5,400	4.19
중소 도시	3,000	3,100	3,400	1.05
농어촌	2,900	2,900	2,900	0.00

자료: 보건복지부. 국민기초생활보장사업 안내. 각년도; 보건복지70년사편찬위원회. (2015), p.105에서 재인용.

[그림 7-6] 지역별 전세가격 변화(2015년 6월=100)

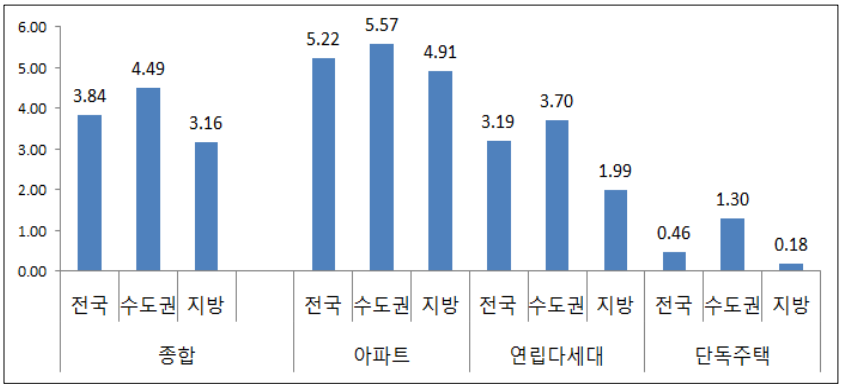


자료: 한국감정원. 「전국주택가격동향조사」. KOSIS에서 2016. 11. 5.인출.

하지만 [그림 7-6]에서 보듯이 2009년 이후에도 전세가격은 지속적으로 상승하였고, 최근에 이르러서도 그 상승세가 지속되고 있다. 이런 점에서 보면 2009년 이후 기본자산액이 조정되지 않은 것은 시장의 사정

을 반영하지 못하고 있는 것이다. [그림 7-7]은 2003년부터 2015년까지 전세가격의 연평균 증가율을 비교하고 있다. 주택 유형을 구분하지 않은 (종합) 수도권의 평균 증가율은 4.49%로 위의 〈표 7-10〉의 대도시 기본자산액 증가율에 비해 높다. 지방의 경우 아파트는 물론 연립다세대의 연평균 전세가 증가율이 〈표 7-10〉의 중소 도시 기본자산액 증가 속도보다 빨랐던 것을 확인할 수 있다.

[그림 7-7] 지역별 주택유형별 전세가격 연평균 증가율(2003~2015)



자료: 한국감정원. 「전국주택가격동향조사」. KOSIS에서 2016. 11. 5.인출.

자산기준선이 경제상황에 따라 신축적으로 조정되지 않는 이유는 자산의 소득환산 방식과 무관하지 않다. 기초생활보장제도의 경우 수급가구가 되기 위해서는 소득인정액이 급여별 선정기준선 이하이어야 한다. 급여별 선정기준선이 매년 조정된다는 사실로 인해 자산의 소득환산액에 적용되는 기준과 나아가 자산기준이 매년 조정되는 셈이다. 즉 소득기준의 조정을 통해 부분적으로 자산의 기준도 조정되는 것이다. 자산의 소득환산액이 발생할 만큼의 자산규모를 지닌 수급대상가구에 대해서는 그러한 효과가 있을 수 있다.

그러나 이러한 조정방식은 기본자산액의 수준에는 전혀 영향을 미치지 못한다. 기본자산액의 증가와 최대자산액의 증가가 급여 수준에 미치는 효과가 전혀 다른 점을 고려한다면, 기본자산액의 조정이 신축적으로 이루어지지 못하는 것은 문제라고 할 수 있다. 만일 자산의 소득환산 방식에서 이중기준선 방식으로 전환하는 것을 전제로 한다면 소득기준의 조정과 자산기준의 조정은 독립적으로 이루어질 수밖에 없고, 따라서 궁극적으로는 기본자산액을 경제상황에 맞게 주기적으로 조정할 수 있는 장치를 마련하는 것이 필요하다.

자산기준의 조정에 따른 논란을 줄이는 방법은 자산기준을 특정한 경제지표에 자산기준을 연동하는 것이다. 현재 기초생활보장제도의 선정기준에 활용되는 기준중위소득은 이전 3년간의 평균 증가율에 연동되도록 규정되어 있다. 기초생활보장제도가 개편되기 이전에 선정기준선으로 사용되었던 최저생계비는 비계측 연도에 소비자물가지수를 연동하여 설정되었다. 이와 같이 자산기준도 다른 관련 경제지표에 연동하여 매년 개편하는 방안을 검토할 필요가 있다. 소비자물가지수나 주택임차료 상승률, 또는 일정기준 이하의 주택에 대한 전세가 증가율 등 적절한 지표에 자산기준을 연동하여 매년 새로운 기준을 정하고, 주기적으로 실질적 수준의 적절성을 검토하도록 하는 방안이 필요하다.

4. 기초보장 주거급여와 여타 급여에서 기본자산액의 관계

앞서 여러 차례 언급했듯이 현재 자산의 소득환산 방식에 내재한 기본자산액의 실질적 의미는 최저 주거기준의 전세가이다. 즉 공공부조제도의 수급자가 되기 이전에 자가 자산을 처분하여 생계비에 사용하는 자구책을 강구할지라도 최소한의 주거를 유지하기 위한 자산까지 처분하지는

않아도 된다는 취지가 자산기준 설계에 반영된 것이다.

그런데 이러한 자산기준의 구성은 기초생활보장제도가 통합급여체계로 운영되던 당시에 갖추어진 것이다. 당시에는 주거급여가 별도로 시행되지 않고 있었고 주거급여의 수준도 실질적인 주거 지원 기능을 했다고 보기 어려울 정도로 약했을 당시에 주거 유지에 필요한 정도의 자산액을 기본자산액으로 설정한 것이다.

현행 욕구별 급여체계하에서는 주거급여가 별도의 급여로 시행되고 있는 만큼 주거급여를 제외한 여타 급여에서 기본자산액이 갖는 의미는 달라질 수밖에 없다. 현행 주거급여의 주거보장 정도에 대해서는 별도의 평가가 필요하지만, 주거보장이 주거급여를 통해서 수행된다는 전제하에서는 다른 급여의 기본자산액이 갖는 의미와 수준 등이 다시 검토될 필요가 있다.

이를 위해서는 우선 자산기준을 적용할 때 주거용 자산 및 주택자산과 다른 자산이 구분되어 고려되어야 할 것이다. 주거급여를 통해 실질적으로 큰 지원을 받지 못하는 자가거주 빈곤층에 대해서는 주택자산에 대한 기준선을 현재 기본자산액보다 관대하게 설정하는 방안을 고려할 필요가 있다. 주택자산 기준선을 크게 높이는 대신 비주택 자산에 대한 기준선에서 주거 유지를 위해 고려되었던 부분을 제외할 수 있을 것이다.

자가를 소유하지 않은 전월세거주가구의 보증금에 대해서는 주거급여의 임차급여 지원방식과 연계하여 개편 방안을 모색하여야 할 것이다. 만일 임차가구의 임차보증금에 대해서도 자가가구의 주택자산과 마찬가지로 주거자산 한도를 높게 설정한다면 임차급여 지급 시 전세가구에 대한 임대료 산정방식이 개정되어야 할 것이다.

5. 기본자산액 수준의 조정 방안

만일 자산의 소득환산 방식이 폐지되고 이중기준선 방식으로 전환될 경우 현행 기본자산액은 자산기준선의 중요한 준거가 될 것이다. 자산의 소득환산 방식이 유지된다고 하더라도 실제로 환산액이 발생하는 소득빈곤가구가 극히 적은 점을 감안한다면, 자산기준에서 기본자산액이 차지하는 비중은 절대적이라고 할 수 있다. 그만큼 기본자산액을 조정해야할 필요성은 매우 크다. 이상에서 논의된 조정방안을 다시 요약하면 다음과 같다.

우선 현행 기본자산액을 상향 조정 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이때 일괄적인 상향 조정보다는 주택(혹은 주거용)자산과 기타 자산을 구분한다는 전제하에 어떤 자산기준을 얼마나 높일지 검토하는 것이 좋다. 기본적으로는 주택(주거)자산에 대해 상대적으로 관대하게 자산기준을 적용하는 방향으로의 개선이 필요하다. 물론 적정한 자산기준선이 구체적으로 어느 정도가 되어야 할지는 각 제도별 목적과 대상자군의 특성을 고려하여 설정하여야 할 것이다.

기본자산액의 수준을 조정하는 것과는 별개로 가구원수별로 기준을 차등화하는 방안과 특정 지수에 연동하는 방안을 도입할 필요가 있다. 가구원수별로 자산기준을 차등화하는 방안은 특히 주택(주거용)자산의 한도를 별도로 설정할 경우에 반드시 고려되어야 할 것이다.

참고문헌

강신욱, 강혜규, 노대명, 이현주 이병재. (2015). 사회보장정책평가의 방향과 과제. 보건복지부·한국보건사회연구원.

강신욱, 노대명, 류정희, 이현주, 정해식, 황도경, 박형존. (2015). 맞춤형 급여제도 개편에 따른 차상위층 지원제도 개선방안. 보건복지부·한국보건사회연구원.

국토교통부. (2016). 2016년 주거급여 사업안내. 국토교통부.

김미곤, 등. (2003). 소득인정액 시범사업(제2차연도) 재산의 소득환산에 관한 연구. 한국보건사회연구원.

김유찬. (2013). 재산의 소득환산제에 대한 고찰. 조세학술논집, 29(1), pp.213-247.

김종수. (2012). 국민기초생활보장법상 수급요건에 관한 검토. 사회보장법연구 (2), pp.1-32.

김혜연(2014). 저소득층 자산형성사업 참여자의 저축에 미치는 영향요인에 관한 연구. 한국사회복지행정학 제16권 제2호(통권43호), 2014.05.p.127-153.

남상섭. (2009). 한국가계자산의 분배와 불평등 요인분해. 경제연구, 27(2), pp. 59~86.

남상호. (2007). 우리나라 가구의 자산분포 현황과 시사점. 경제학 공동학술대회 발표논문, 2, 13.

남상호. (2015). 우리나라 가계의 소득 및 자산분포 분석. 재정정책논집, 17(3), pp.143-171.

노대명, 이현주, 강신욱, 김문길, 신현웅, 신화연, 외. (2013). 국민기초생활보장 제도의 맞춤형 급여체계 개편방안 마련을 위한 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.

류정순. (2000). 국민기초생활보장법 시행령의 재산기준 평가. 월간복지동향, (20), pp.23-25.

보건복지70년사편찬위원회. (2015). 보건복지70년사-사회복지편. 보건복지부.

보건복지부. (2013). 2013년 국민기초생활보장사업안내. 보건복지부.

보건복지부, (2015). 우선돌봄차상위가구 발굴·지원사업 안내. 보건복지부.

보건복지부. (2016a). 2016년 국민기초생활보장사업 안내. 보건복지부.

보건복지부. (2016b). 2016년 사회복지 통합업무 안내. 보건복지부.

보건복지부. (2016c). 2016년 차상위계층 등 저소득층 중앙부처 지원사업 안내. 보건복지부.

한국장학재단. (2016). 2016년 1학기 학자금지원 소득분위 산정지침, 한국장학재단.

서용석. (2000). 자산지향적 사회정책: 미국을 중심으로. 한국사회정책, 7(1), pp. 73-107.

신진욱. (2013). 한국에서 자산 및 소득의 이중적 불평등: 국제 비교 관점에서 본 한국의 불평등 구조의 특성. 민주사회와 정책연구, 23, pp. 41-70.

여유진 김미곤, 김문길, 정재훈, 홍경준, 송치호. (2011). 국민기초생활보장제도 재산의 소득환산제 개선방안 연구. 한국보건사회연구원.

여유진. (2005). 국민기초생활보장제도 선정 및 급여현황과 문제점. 보건복지포럼, 2005년 3월호, pp.67-79.

이보윤, 김동훈. (2015). 한국의 경제적 불평등과 복지선호: 기술특정성과 국가정체성의 역할. 한국과 국제정치, 31(2), pp.149-176.

이상붕. (2010). 외환위기 이후 전개된 한국 부의 불평등 실태와 구조 분석 : 계급, 지역 및 연령집단을 중심으로. 박사학위논문, 연세대학교.

서울복지재단, http://www.welfare.seoul.kr에서 2016. 9. 6. 인출.

장동열. (2014). 사회복지할당 원리로서 재산의 소득환산제에 대한 비판적 고찰. 석사학위논문, 중앙대학교.

장민수, 이순배, 정영근, 정진상. (2009). 이해하기 쉬운 경제학 강의. 학문사.

전병유. (2016). 한국의 자산 불평등. 월간 복지동향, (216), pp.18-27.

전병유, 정준호. (2014). 소득-자산의 다중격차 - 소득-자산의 결합분포를 중심으로. 경제발전연구, 20(1), pp.105-134.

정복란, 이성기, 김미곤, 허선 (1991). 생활보호대상자 선정에 관한 연구. 한국보건사회연구원.

정인영. (2007). 공공부조제도 국가 간 비교 연구: 한국과 OECD 8 개국을 중심으로. 사회복지정책, 31, pp.7-33.

정지운, 김성태, 임병인. (2015). 국민기초생활보장제도의 소득인정액 기준의 수직적·수평적 공평성 분석. 재정학연구, 8(3), pp.59-87.

최성은. (2012). 복지대상자 선정기준의 현황과 개선방안. 재정포럼, 201, pp.27-42.

최인덕, 김성욱, 이혁수. (2012). 교육비지원을 위한 소득인정액 산정방식 개선에 관한 연구. 공주대학교·교육과학기술부.

최현수, 김태완, 김문길, 양시현, 김효진, 방효정, 송해욱, 유희진, 김아름, 오정. (2007). 국민기초생활보장제도 자산조사체계 효율화 방안 연구. 한국보건사회연구원.

최현수, 최준영, 이경진. (2012). 2012년 보육료 지원대상 선정기준 조정방안 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.

한국보건사회연구원. (2012). 주요국의 사회보장제도 – 호주. 한국보건사회연구원.

한신실, 장동열. (2014). 빈곤층에게 자산은 소득의 대체재인가? 보완재인가?. 사회복지정책, 41(4), pp.227-351.

허선. (2002). 소득인정액제도의 의의와 쟁점: 기초법 2003년에 크게 바뀐다. 월간복지동향, (45), pp.34-36.

허선, 김미곤, 유현상. (2009). 국민기초생활보장제도에 있어서 재산의 소득환산제도에 대한 평가: 형평성을 중심으로. 사회보장연구, 25(1), pp.1-24.

홍경준, 이상은, 김미곤. (2004). 재산의 소득환산제: 이슈, 시행결과, 그리고 개선방향. 사회보장연구, 20(2), pp.57-80.

Alcock, P., A. Erskine, and M. May. (eds). (2002). The Blackwell Dictionary of Social Policy. Blackwell Publishing, p.145.

Alcock, Pete., May, Margaret. (2014). *Social policy in Britain*. Palgrave MacMillan.

Andrews,D. and A.C. Sanchez. (2011). The Evolution of Homeownership Rates in Selected OECD Countries. *Demographic and Public Influences, OECD Journal: Economic*

Studies, pp.207-243.

Azpitarte, F. (2011). Measurement and identification of asset-poor households: A Cross-National comparison between Spain and the United Kingdom. *Journal of Economic Inequality*, 9(1), pp.87-110.

Biggs. (2011). Means Testing and Its Limits. *National Affairs*, 9, pp.97-112.

Bonesmo Fredriksen, K. (2012). Less Income Inequality and More Growth - Are They compatible? Part 6. *The Distribution of Wealth, OECD Economics Department Working Papers*, No. 939, OECD Publishing.

Caner, A. and E. N. Wolff. (2004). Asset Poverty in the United States, 1984-99: Evidence from the Panel Study of Income Dynamics. *Review of Income and Wealth Series 80, no. 4,* pp.493-518.

Castles, Francis G., and Deborah Mitchell. (1992). "Identifying welfare state regimes: the links between politics, instruments and outcomes." Governance. *An International Journal of Policy and Administration. Vol. 5, No. 1,* pp. 1-26.

Centrelink. (2016). A guide to Australian Government payments (https://www. humanservices.gov.au (2016. 7. 23. 인출)

Centrelink. (2012). A Guide to Australian Government Payments: 20 September- 31 December 2012, Australian Government Department of Human Services

Child Poverty Action Group. (2016). Welfare benefits and tax credits Handbook. London: Child Poverty Action Group.

David, M., & Fitzgerald, J. (1988). Measuring poverty and crises: A comparison of annual and subannual accounting periods using the survey of income and program participation. University of Wisconsin-Madison.

Department of Work and Pensions. (2016b). *Housing benefits statistics 2016.* https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-work-pensions/about/statistics 에서 2016. 8. 12 인출.

Department of Work and Pensions. (2016a). *An Introduction to Universal Credit.* http://www.gov.uk에서 2016. 8. 10 인출.

Department of Work and Pensions. (2016. Aug.). *Employment support allowance.* http://www.gov.uk에서 2016. 8. 10 인출.

Department of Work and Pensions. (2016. Aug.). *Housing benefit.* http://www.gov.uk에서 2016. 8. 10 인출.

Department of Work and Pensions. (2016. Aug.). *Income Support*. http://www.gov.uk에서 2016. 8. 10 인출.

Department of Work and Pensions. (2016. Aug.). *Jobseekers allowance*. http://www.gov.uk에서 2016. 8. 10 인출.

Department of Work and Pensions. (2016. Aug.). *Pension credit.* http://www.gov.uk에서 2016. 8. 10 인출.

Department of Work and Pensions. (2016. Aug.). *Universal credit*. http://www.gov.uk에서 2016. 8. 10 인출.

Eardley, T., Bradshaw, J., Ditch, J., Gough, I., and Whiteford, P. (1996). Social Assistance in OECD Countries, Vol.1: 'Synthesis Report'. HMSO.

Gilbert, N. & Terrell, P. (2010). Dimensions of social welfare policy(8th edition). Allyn & Bacon.

Grinstein-Weiss, M. (2006). 개인개발계좌(IDAs). *국제사회보장동향, 2006년 10월호*, pp.2-12.

Hanratty, M. (2006). Has the Food Stamp Program Become more Accessible? Impacts of Recent Changes in Reporting Requirement and Asset Eligibility limits. *Journal of Policy Analysis and Management, 25(3)*, pp.603-621.

Hills, John. et al. (Eds). (2015). Wealth in the UK. Oxford: Oxford University Press.

HM Revenue & Custums. (2016). *HMRC internal manual Employment Income Manual.* https://www.gov.uk/hmrc-internal-manuals/employment-income-manual/eim76002에서 2016. 8. 15. 인출.

Hubbard, R. G., J. Skinner and S.P. Zeldes. (1994). Precutioanry Saving and Social Insurance. *NBER Working Paper Series, no.4884*, pp.1-61.

Hurst, E. and J. Ziliak. (2006). Do Welfare Asset limits Affect Households Saving? Evidence from Welfare Reform. *Journal of Human Resources, 41(1),* pp.46-71.

Jantti, M., E. Sierminska and T. Smeeding. (2008). *The Joint Distribution of Household Income and Wealth: Evidences from the Luxembourg Wealth Study*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, (65), OECD Publishing.

Melbourne Institute of Applied Economics and Social Research. (2016). Poverty Line: Australia: March Quarter 2016, Melbourne University.

Nelson, K. (2007). Universalism versus Targeting: The vulnerability of Social Insurance and Means-tested Minimum Income Protection in 18 countries, 1990-2002. International Social Security Review, 60(1), pp.33-58.

Office for National Statistics. (2015a). *Chapter 2: Total wealth, wealth, in Great Britain, 2012 to 2014*. http://www.ons.gov.uk/에서 2016. 7. 15. 인출.

Office for National Statistics. (2015b). *Chapter 3: Property wealth, wealth in Great Britain, 2012 to 2014.* http://www.ons.gov.uk/에

서 2016. 7. 15. 인출.

Office for National Statistics. (2016). *Persistent poverty in the UK and EU:2014.* http://www.ons.gov.uk/에서 2016. 10. 16 인출.

Osborne, Hilarly. (2016. 8. 2.). *Home ownership in England at lowest level in 30 years as housing crisis grows*. The Guardian, https://www.theguardian.com/society/2016/aug/02/home-ownership-in-england-at-lowest-level-in-30-years-as-housing-crisis-grows. 2016.8.10. 인출.

Piketty, T. (2014). Capital in the Twenty-First Century. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Pinkow, L. (Ed). (2012). Wealth Inequality Reader. Dollars&Sense.

Royston, Sam. (2012). Understanding universal credit. *Journal of Poverty and Social Justice, vol 20, no 1,* 69-86.

Sainsbury, D. and A. Morissens. (2002). Poverty in Europe in the mid-1990s: the effectiveness of means tested benefits. *Journal of European Social Policy, 12(4),* pp.307-327.

Spicker, Paul. (2011). How social security works: an introduction to benefits in Britain. Policy press.

Sutherland, Holly., Evans, Martin., Hancock, Ruth., Hills, John and Francesca Zantomio. (2008. Apr. 9). *The impact of benefit and tax uprating om incomes and poverty*. Joseph Rowntree Foundation. http://www.jrf.org.uk/report/ (2016. 10. 13. 인출).

Taylor-Gooby, Peter., Trine Larsen. and Johannes Kananen. (2004). Market means and welfare ends: the UK welfare state experiment. *Journal of Social Policy, Vol. 33, No. 4,* pp. 573-592.

van Oorschot, W. J. H. and Schell, J.(1991). Means-Testing in Europe: A Growing concern in M. Adler, C. Bell, J. Clasen and A.

Sinfield(eds.) The Sociology of Social Security.(pp.187-211) Edinburgh: Edinburgh Univ. Press.

Weisbrod, B. & Hansen, W. (1968). An income-net worth approach to measuring economic welfare. The American Economic Review, Vol. 58, No.5, p.1315-1329.

Whiteford, P. and G. Angenent. (2002). The Australian system of Social Protection-an overview, Department of Family and Community Service and Indigenous Affairs(FaHCSIA). *Occasional Paper, no.6,* pp.1-104.

Wolff, N. E. (1996). International Comparisons of Wealth Inequality. *Review of Income and Wealth, 42,* pp.433-451.

Wolff, N. E. (2002). Inheritances and Wealth Inequality. *The American Economic Review, 92,* pp.260-264.

Wolff, N. E. (Ed). (2006). International Perspectives on Household Wealth. Edward Elgar Press.

〈관련 자료 목록〉

국립국어원 홈페이지 http://stdweb2.korean.go.kr/

사회보장위원회 홈페이지 www.ssc.go.kr

영국정부 홈페이지 www.gov.uk

통계청, 「가계금융복지조사」 각년도, 원자료.

통계청, 「가구원 금융조사 및 복지조사」 2014, 원자료.

통계청. 「인구주택총조사」 2010, 원자료

한국감정원. 「전국주택가격동향조사」

OECD Stat. stats.oecd.org

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회원종류

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원
- 정기간행물회원 : 35,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지(www.kihasa.re.kr) - 발간자료 - 간행물구독안내

▶ 문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동 1F~5F
  간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

KIHASA 도서 판매처

- 한국경제서적(총판) 737-7498
- 교보문고(광화문점) 1544-1900
- 영풍문고(종로점) 399-5600
- 서울문고(종로점) 2198-2307
- Yes24 http://www.yes24.com
- 알라딘 http://www.aladdin.co.kr