

미국의 公的扶助에 대한 충분성, 근로의욕, 효율성을 중심으로 본 평가

이 장

(국민대 교수)

〈차 례〉

I. 序 言	IV. 경 제 성
II. 충 분 성	V. 효 율 성
III. 근 로 의 욕	VI. 결 론

I. 序 言

이 글은 1984년도 5월 서울대학교에서 열린 한국사회사업학회 學術發表會에서 발표한 것과 University of Michigan 박사논문의 일부를 정리해 놓은 것이다. 주제는 미국의 공적부조정책을 충분성(adequacy), 근로의욕(work incentives), 경제성(economy)과 효율성(efficiency)의 네 가지 견지에서 살펴보고, 여기에서 나온 결론을 우리 대한민국 실정에 간단히 비추어 보고자 한다.

II. 충 분 성

우선 Asa Briggs의 복지국가개념부터 살펴 보기로 하자. 그의 정의에 따르면 복지국가란 정치적 행정적 수단을 사용하여 시민의 사회권을 회복키 위해 다음과 같은 세 가지 방향으로 시장의 움직임을 수정하는 국가이다. ① 노령, 죽음, 실직, 장애, 질병 및 출산과 같은 예측할 수 있는 위험에 대비키 위해 최소한의 충분한 수준의 집단보장(collective security)의 마련, ② 개인이나 가족이 私的 근로소득이나 저축이 없더라도 최소한의 충분한 수준의 소득을 마련해 주고, ③ 모든 시민에게 교육, 건강, 예술 및 오락에 관한 높은 수준의 사회적 문화적 봉사를 取得할 수 있도록 보장." 上記의 ①은 사회보험에 관한 것이고 ②는 공적부조의 제일 중요한 目標인 충분성을 잘 드러내고 있다. 여기서 충분성이라 함은 個人이나 가족이 살아가는데 꼭 필요한 음식과 옷과 주거지(shelter)와 기타

품목을 확보할 수 있는 소득수준을 보장하는 것이다.

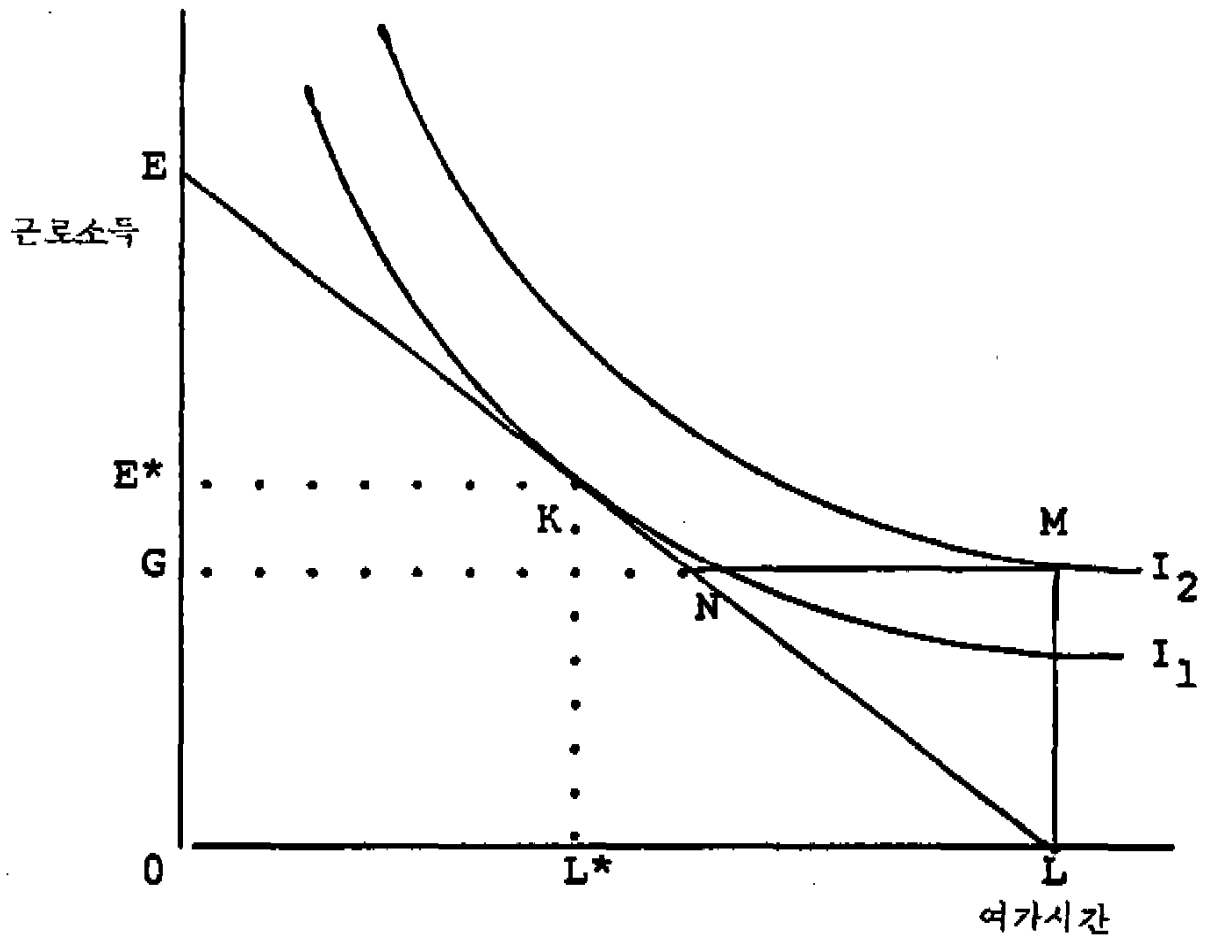
故로 여기서의 충분성은 상대적 빈곤보다는 어떤 객관적 근거를 가진 절대적 빈곤을 해결키 위한 개념이다.

선진산업국가에서는 항상 노동의 공급이 수요를 초과하고, 기회가 不均等하게 配分되어서 自由노동시장이 능력에 비례하여 보수를 지불하지 못하는 경우가 많다. 그러나 현대산업이 만들어낸 富가 증가함에 따라, 재능있는 사람과 기업심이 강한 사람의 創意性을 不當하게 벌하거나 損傷시키지 않으면서 모두에게 기본적 생활보호를 확보할 수 있는 충분한 財源이 있다고 주장하는 것이 通說이다.³⁾ 선진국과 달리 財源이 부족하고 사회보험이 발달치 못한 후진국에서는 사회보장의 제일 목표인 충분성을 기하기 위해서 公的扶助의 역할이 상대적으로 중요하다.³⁾

미국에서 충분성을 표시하는 가장 중요한 사회지표는 人口조사국(Census Bureau) 과 사회보장청(Social Security Administration)에서 많이 사용하는 빈곤선이다. 이 빈곤선은 Mollie Qrshansky가 60년대 말에 만든 개념으로 간단히 설명하면 값싼 음식(economy-cost diet)만 사용해서 生存에 필수적인 영양을 갖춘 음식을 마련하는데 필요한 음식값에 세 배를 곱해서 算定한 최저 생활비이다. 이 세 배는 1950년대 평균적으로 미국의 음식값이 전체생활비의 1/3에 달했기 때문이다.⁴⁾ 우리나라에서는 충분성을 나타내는 지표로서 보건사회부, 노동청, 노동조합에서 최저생계비를 推計하고 있다.⁵⁾ 그럼 충분히 公적부조를 실시한다고 하면, 두 가지 문제점 — 근로의욕과 경제성 — 이 야기된다.

III. 근로의욕

복지정책을 수립할 때 가장 많이 또 가장 자주 듣는 비판은 복지정책이 근로의욕을 감퇴시키고 게으른 사람을 不勞로 먹여 살리고 구호기관에 계속 의존하게 만든다는 것이다. 이 점을 <그림 1>을 써서 체계적으로 설명해보자. X-축은 근로자가 가질 수 있는 여가시간이고 Y-축은 그가 벌 수 있는 임금이다. 만약 그가 일하지 않고 완전히 논다면 그는 L시간의 여유를 즐길 수 있고, 만약 그가 놀지 않고 全可用시간을 일한다면 E액수 만큼의 돈을 벌 수 있을 것이다. 여기서 EL은 여가와 소득의 상호조정(trade off)선이다. 여기서 아무런 부조가 없다면 효용무차별곡선 I_1 을 가진 근로자는 자기의 효용을 최대로 만족시킬 수 있는 K점을 위해서 $(L-L^*)$ 시간 일하고 E^* 정도의 임금을 번다. 이 때 정부가 누구에게나 G만큼의 소득을 확보해 준다고 하자. 이러한 경우 <그림 1>의 근로자는



<그림 1> 부조와 근로의욕 감퇴

$(L - L^*)$ 시간 일하는 대신 완전히 놀고 지내는 것이 더 합리적이다. <그림 1>은 근로자 소득자체는 E^* 에서 G 로 줄지만 여가를 최대한으로 가짐으로써 일할 때보다 더 많은 효용을 이 근로자가 즐길 수 있음을 보여 준다.

이제 충분성과 근로의욕에 대한 의미를 규명키 위해 역소득세구조를 이용하여서 이 두 개념을 操作化(operationalize) 해보자. 필자는 여기에서 충분성을 나타낼 수 있는 지표로 요구호자가 아무 근로소득이 없더라도 국가에서 확보해 주는 보증액을 $G (= Guarantee)$ 로 표시한다. 다음 근로의욕을 操縱할 수 있는 변수의 指標로서는 급부감소율(Benefit Reduction Rate) 혹은 한계조세율(Marginal Tax Rate), r 을 소개하기로 한다. 급부감소율 r 은 근로소득이 1원 올라가는 데 따라 얼마나 부조급부가 내려가는 비율을 나타내어서 원칙적으로 0에서부터 1까지 값을 취한다. 상기 <그림 1>에서 NM 은 수평선으로, 이는 근로소득이 G 이하일 경우 근로소득이 있든 없든 국가에서 G 까지만 所得을 確保시킴으로써 급부감소율이 1이 되어서 1원을 벌면 부조액 1원을 잃는 경우이다. 이 경우 말할 것도 없이 근로소득이 G 이하에서는 근로장려요인은 全無하여 個人의 여가를 일부러 줄여 가면서 애써 일할 필요가 전혀 없다.

이제 G 와 r 의 두 매개변수를 사용하여 역소득세 구조를 설명해보자. 근로자의 移讓後所得 (Post-transfer Income) I 는 근로소득 (Earnings) E 와 이양소득 (Transfer Income) T 의 합이다.

$$I = E + T \dots\dots\dots (1)$$

이양소득은 保障額 G 와 급부감소율과 무시액 (Disregard) D 의 함수이다.

$$T = G - r(E - D) \dots\dots\dots (2)$$

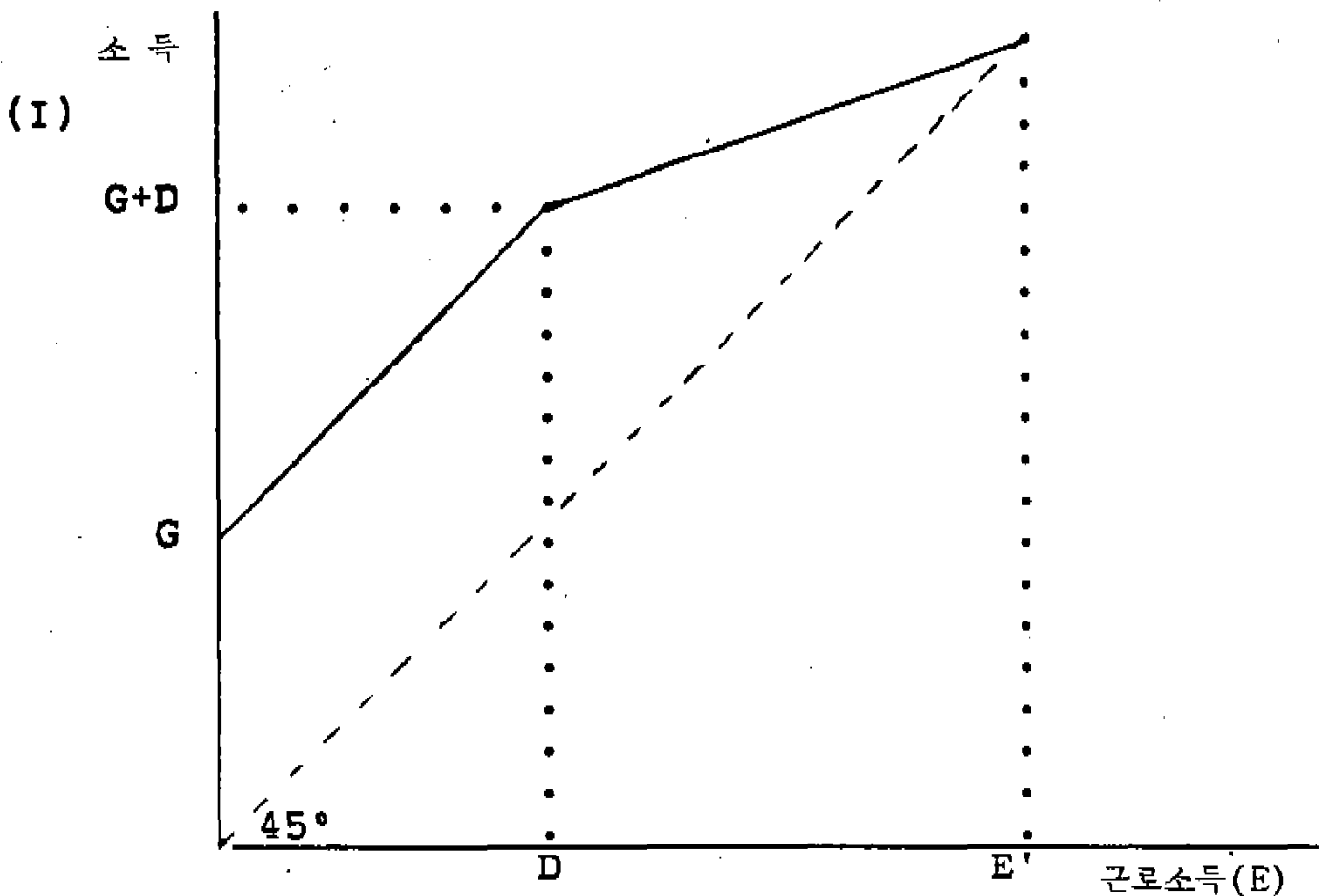
여기서 근로소득 (E)가 무시액보다 적은 경우, 급부감소율은 0으로서 이양액 T 는 그대로 보장액 G 가 된다.

$$T = G \dots\dots\dots (2)'$$

여기서 무시액 (Disregard) D 는 저소득근로자의 근로의욕을 최대로 장려키위해 급부감소율이 전혀 적용 안하는 수준을 의미한다. 이 경우 이양후소득은,

$$\begin{aligned} I &= E + T \\ &= E + G \dots\dots\dots (3)' \end{aligned}$$

그러나 일반적으로 근로소득이 무시액보다 크다. 이 경우 공식 (2)를 (1)에 대입하면,



< 그림 2 > 역소득세의 보장액 (G), 급부감소율 (r)과 무시액 (D)

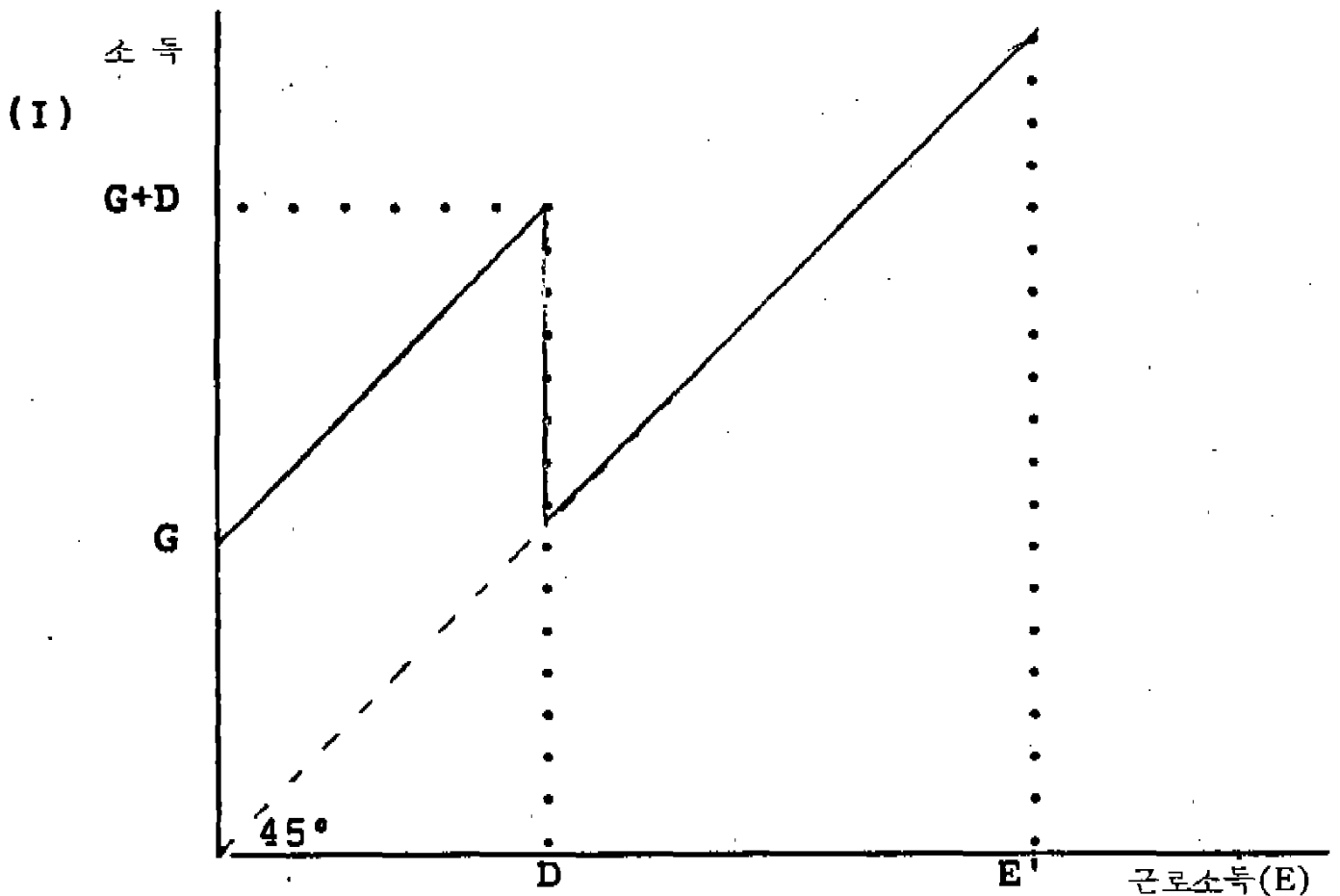
$$\begin{aligned}
I &= E + T \\
&= E + G - r(E - D) \\
&= (G + rD) + (1 - r)E \dots\dots\dots(3)
\end{aligned}$$

(3)과 (3)'을 종합해서 그리면 <그림 2>가 된다. <그림 2>의 의미를 다시 한 번 음미해보자. 어느 가정이나 개인이 소득이 전혀 없을 때 국가는 G라는 최저생활을 보장해준다. 이 점을 <그림 2>로 표현하면, E가 0일 경우, Y-축을 통과하는 切點(intercept)은 G이고 근로소득이 무시액 D이하인 경우 경사도는 45°로서 경사(slope)는 탄젠트값으로 1이다. 이 경사값 1은 환언하면 급부감소가 전혀 없는 0의 값을 취해서 근로소득이 생겨도 그 액수가 D이하인 경우 부조액이 전혀 감소되지 않았음을 의미한다. 근로소득이 D보다 클 경우는 일반적으로 급부감소율 r은 0보다 크고 1보다 적은 값을 취해서 경사값 (1 - r)은 1보다 낮은 기울기를 보인다. 그러면 언제 부조가 중지되는가? <그림 2>를 참조해서 이 부조중지점(Break-even point)을 E'라고 하면, 이때 E'은 공식 (3)의 값과 一致할 것이다.

$$\begin{aligned}
E' &= (G + rD) + (1 - r)E' \\
0 &= G + rD - rE' \\
E' &= D + \frac{G}{r} \dots\dots\dots(4)
\end{aligned}$$

공식 (4)에서 무시액이 0이면 부조중지점은 $\frac{G}{r}$ 이다. 이 경우, 만약 4인 가족에 보증액이 5만원이고, 부조감소율 r이 1/3이면 15만원이 바로 부조가 중지되고 세금이 始作되는 소득점이다. 현행 稅制에서 부조중지점과 가장 근사한 개념은 면세점일 것이다. 단지 역소득세는 세금을 면제할 뿐만 아니라 국가가 좀 더 적극적 자세를 취하여 貧者에게 물품대신 현금을 바로 주어 요구호자가 자기가 원하는 물품을 자유롭게 살 권리를 부여하는 제도이다.

이제 공식 (3)의 일반 공적부조의 한 특수형태 즉 급부감소율이 0인 경우, 온국민 누구에게나 G만큼 줄 수는 없다. 왜냐하면 주는 만큼 누가 내어야 함으로 <그림 2> 처럼 D선까지만 G를 주기로 하면 결과는 <그림 3>과 같이 된다. 여기서 D보다 약간 높은 근로소득을 가진 사람은 D보다 약간 적은 사람보다 똑 떨어진 소득을 공적부조제도 때문에 갖게 되었다. 이것이 바로 공적부조제도가 근로의욕을 감퇴시킬 수 있는 원인의 하나로서 눈금효과(notch effect)라고 불리운다. <그림 3>과 같은 공적부조형태는 정책집행 하기에는 용이하나 근로의욕을 저해하는 결과를 가져 온다. 이와 같은 제도는 많이 볼 수 있다. 우리나라의 생활보호나 의료보호도 소득이나 자산이 一定선을 넘으면 부조가 일체 중단되어



<그림 3> 부조의 근로의욕 감퇴 : 눈금효과

서 저소득 노동자의 경우 일해서 손해볼 경우가 적지 않다.

다음에는 공적부조제도가上記한 눈금효과 以外에도 여하히 근로의욕을 저해할 수 있는 가를 알기 위해 미국의 경우를 예를 들자. 미국의 공적부조는 他선진국과 같이 오랫동안 점진적으로 확대되어와서 그 특징이 잡다한 종류의 프로그램이 병존해 있고 그 운영이 地方分權化되었다는 點이다. 이를테면 1972년경 미혼가족부조(AFDC) 수혜자는 그 99%가 의료보호(Medicaid)를 받았고, 53%가 식품부조(Food Stamps)를 받았고, 15%가 식품분배(Food Distribution), 13%가 주택부조(Housing Assistance)를, 59%가 학교점심(School Lunch) 프로그램의 부조를 받았다.⁹⁾

이제 공식 (3)을 사용하여 미국의 공적부조 프로그램들을 설명해보자. 먼저 미혼가족부조는,

$$T_1 = G_1 - (E - 30)$$

즉 급부감소율은 1이나, 1967년에서 1981년까지는 $\frac{2}{3}$ 였다. 여기서 G_1 은 각 주마다 다르나, 1983년도경에 4인가족의 경우 캘리포니아주는 月當 601불이었고 미시시피주는 120불이었다. 무시액 D는 月當 30불이다. 노인부조는 두 가지 공식이 있는데, 첫째 공

식은 근로소득

$$T_2 = G_2 - 0.5(E - 65)$$

급부감소율은 AFDC보다 厚한 0.5이면, 무시액은 月 65불이다. 비근로소득인 경우 급부감소율은 1이고 무시액은 20불이다. 식품부조를 볼 것 같으면,

$$F = Pov/3 - 0.3(E - D_2)$$

여기서 G는 前記한 미국정부 빈곤선의 상에 해당하며 급부감소율은 0.3이다. 식품부조는 많은 사람이 혜택을 받고 근로의욕을 장려하는 진보적 프로그램이다. 다음은 주택부조(Housing Assistance)의 이전액 H는,

$$H = G_4 - 0.25(E - D_4)$$

G_4 는 아파트 집세비이고 급부감소율은 0.25이다.

前記한 各種 프로그램을 종합해서 미혼가족부조수혜자가 의료보호, 식품부조, 주택부조를 받으면,"

$$\begin{aligned} I &= E + T_1 + M + F + H \\ &= (G_1 + M + Pov/3 + H) + (1 - r_1 - f - h)E \\ &= G^* + (1 - r^*)E \end{aligned}$$

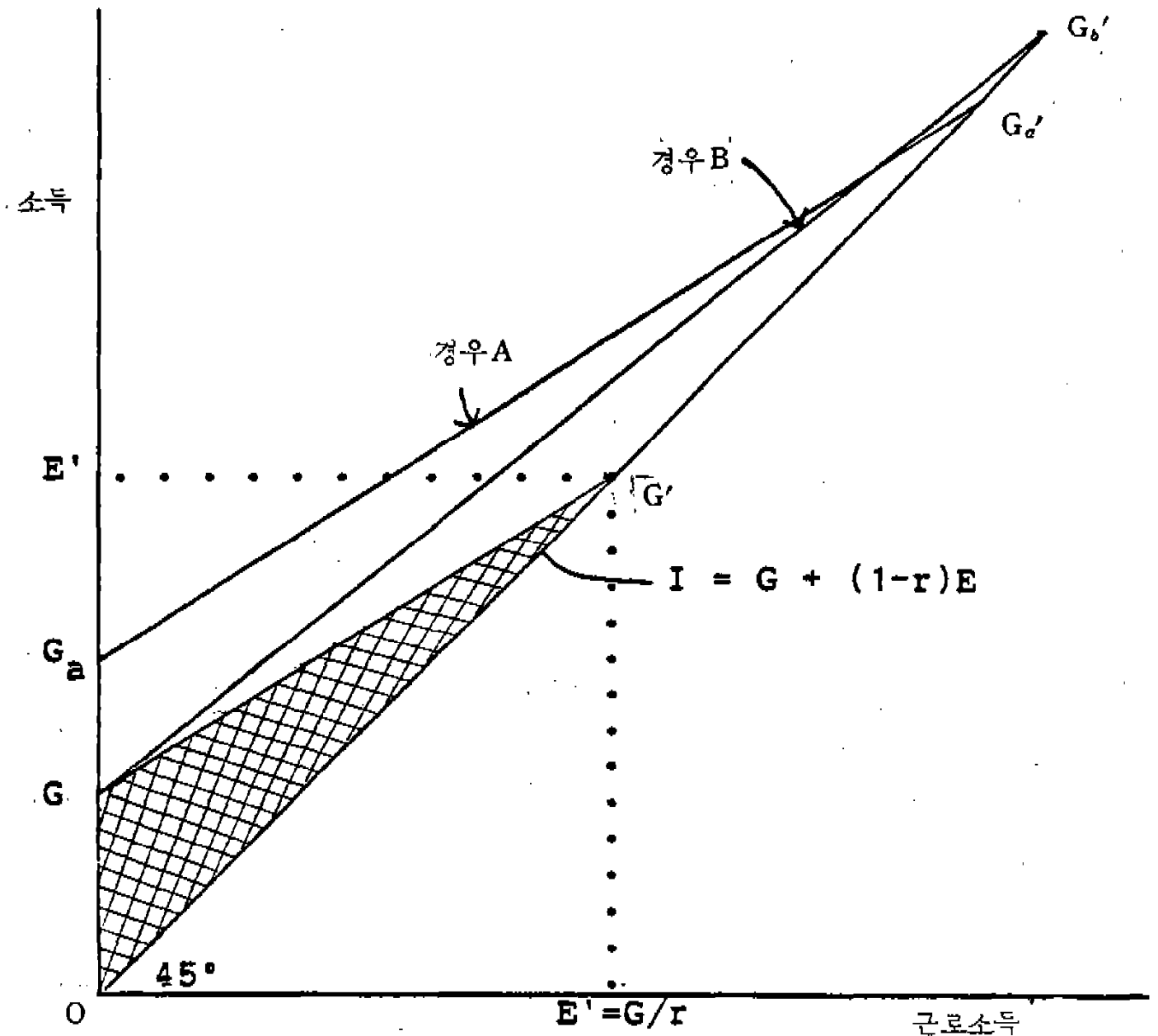
上記의 r^* 는 종합급부감소율이라 부른다. 이 수혜자의 r^* 는 이론적으로 $(1 + .3 + .25) = 1.55$ 으로, 근로소득이 있는 노인부조자는 1.05이고 비근로소득 노인부조자는 역시 1.55이다. 여기서 1.55의 의미를 되새길 필요가 있다. 이것은 근로소득을 1불을 더 벌 경우 1불 55전을 손해보아서 순손실 55전을 낸다는 얘기다. 물론 실제로 종합급부감소율이 1.55까지는 이르지 않고, 특히 이중에 주택부조는 혜택을 받기 어렵고 실제 운영상 종합급부감소율을 약간 下向시키나 美國現行 미혼가족부조나 노인부조의 1이란 숫자는 얼마나 저소득근로자의 근로의욕을 감퇴시키는 制度的 장치이다. 결국 1이란 급부감소율은 애써 일하더라도 최종 소득의 아무런 증가를 가져 오지 않는 부조리한 복지체제를 의미한다. 여기에 첨부해야 할 점은 보통 급부중지소득수준이나 면세점 이하의 근로소득을 가져 오는 노동시장은 막별이 노동시장으로 임금수준이 낮은 것은 취언할 필요도 없고 기타의 취업조건 - 노동조합이 조직이 안되었고, 취업환경이 劣惡하고, 직장의 안정성이 없고, 진급할 진로가 없는 - 이 나쁜 직장일 가능성이 많다." 이러한 조건에도 불구하고 일한 저소득근로자는 미국 복지제도의 혜택을 못받고 일부 비근로者만 혜택을 입는 것은 衡平(Equity)의 원칙에 위반된다고 볼 수 있다.

위에서 <그림 1>, 현금효과 또 종합급부감소율효과를 통해 우리는 여하히 복지제도가 제

도상의 결점으로 인해 근로의욕을 감퇴시킬 수 있음을 밝혔다. 이러한 이론적 근거아래 미국의 보수적 경제학자인 Milton Friedman도⁹⁾ 또 진보적 경제학자인 James Tobin도¹⁰⁾ 미국공적부조의 개선을 위해 역소득세를 주창했다.

IV. 경제성

사회보험이나 공적부조나 그 비용은 국민의 호주머니에서 나온다. 국민소득이 많으면 그만큼 복지사업에 쓸 수 있는 경제력이 큰 것이다. 그러나 주어진 경제력下에서 공적부조에 얼마나 돈을 쓸 수 있는가는 결국 정치적 결정의 소산이다. 다시 말하면 공적부조의 두



〈그림 4〉 충분성, 근로의욕고취, 경제성의 상충

제약조건은 첫째는 국가 경제력이고, 둘째는 他예산책정부문에 비한 상대적 중요성이다. 미국과 구라파 선진국가의 복지체제의 고민은 70년대와 80년대에서 국가경제가 성장을 못하고 정체해 왔다는 점이다. 경제력에 비해 계속 성장해온 복지예산은 국가재정력에 심각한 부담을 주고 나아가서는 중산층의 보수화에 큰 원인이 되었고, 복지예산의 급격한 팽창에 썩기를 받았다. 여기서는 국가가 어떻게 적은 돈을 써서 주어진 목표를 달성할 수 있는가를 살펴 보자. 특히 여하히 공적부조의 경제성목표가 他목표인 충분성과 근로의욕고취와 相衡되는가를 살펴보자. 이론적 도구는 역시 공식 (3)과 <그림 2>에 근거한 <그림 4>이며 설명의 간략을 기하기 위하여 무시액 D 를 零으로 정했다. 여기서 GG' 은 기본 역소득세로서 삼각형 $GG'O$ 는 단순히 생각해서 공적부조경비의 크기를 나타낸다고 볼 수 있다. 경우 A는 충분성의 수준 G 를 G_0 로 올렸을 때 삼각형 G_0OG_0' 의 크기는 커져서 부조경비가 늘어서 경제성과 相衡되는 것은 쉽사리 알 수 있다. 경우 B는 급부감소율 r 을 r_0 로 감소시켜 근로의욕을 높이려고 했다. 원래 경사도는 $(1-r)$ 이었으나 $(1-r_0)$ 는 경사가 더 가파라져서 삼각형 GOG_0' 는 원삼각형 GOG' 보다 커진 것을 알 수 있다. 이는 결국 정부가 근로소득이 생김에 따라 정부가 유보해서 수혜자에게 안주는 비율 r 이 적어지면, 총부조경비가 늘 것은 自明한 얘기이다. 따라서 근로의욕을 고무시키기 위하여 낮은 급부감소율을 정한다는 것은 경제성 목표와 상치된다는 것을 알 수 있다. 여기서 경제성과 근로의욕을 최대화하려면, 해결책은 아주 쉽다. 공적부조를 전혀 실시를 하지 않으면 된다. 그러나 이 해결책이 얼마나 많은 人間の 큰 고통을 의미한다는 점을 인식할 필요가 있다고 생각한다.

이 章에서는 공적부조의 세 가지 목표가 서로 상호배타적이라는 것을 밝혔다. 이는 중요한 의미가 있다. 어떠한 복지정책을 채택하더라도 이 세 가지 목표를 동시에 충분히 달성할 수는 없고, 이 세 목표를 상호조정해서 어떤 선택점을 취해야 한다. 이 점을 바꾸어 분석해볼 것 같으면 누구나 어느 부조제도를 쉽사리 비판할 수 있다. 흔히들 진보파는(Liberals) 기존의 부조정책이 充分치 못하다고 비판하며, 보수파는 기존의 정책이 국고를 너무 많이 쓰고 또 흔히들 근로의욕을 상실시킨다고 말한다.

V. 효율성

前述한 바와 같이 공적부조기금은 국민의 호주머니로부터 나와야 한다. 따라서 이 기금이 효과적 효율적으로 쓰여져야 하는 것은 당연하다. 여기서는 효율성이라 함은 국민으로

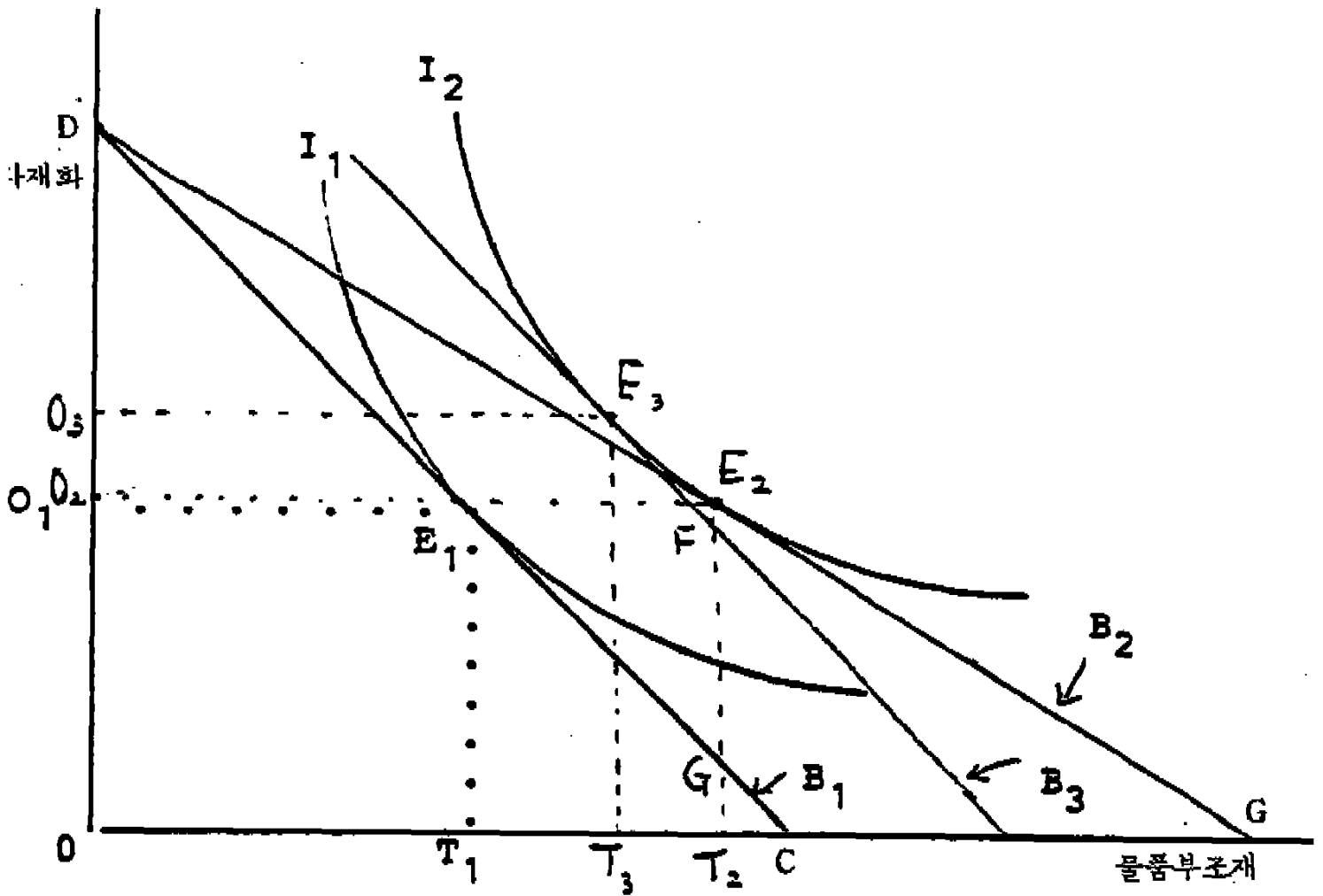
〈표 1〉 미국 중요 공적 부조 사업

	제정년도 1982 지출액 단위 : 10억불
모자부조 (Aid to Families with Dependent Children)	8.0
식품부조 (Food Stamps)	11.0
의료부조 (Medicaid)	17.0
노인부조 (Supplemental Security Income)	7.7
아동영양부조 (Child Nutrition and Other Nutritional Programs)	4.6
주택부조 (Housing Assistance)	8.0
근로소득세 혜택 (Earned Income Tax Credit)	1.2
원호부조 (Veterans Pensions)	3.9
저소득에너지부조 (Low Income Energy Assistance)	1.7
합 계	63.5

자료 : Office of Management and Budget, Budget of the United States Government, Fiscal Year 1984 (Washington, D. C : U. S Government Printing Office, 1983), pp. 5 - 114, 5 - 115, 8 - 95, and 9 - 5.

부터 나온 돈이 여하히 수요자의 기본적 필요를 최대한으로 충족시키느냐를 의미한다. 특히 여기서의 문제점은 부조를 현금으로 할 것이냐 혹은 物品 (in-kind)으로 행할 것이냐에 둔다.

이 문제점을 다루기 위해서 미국의 경우를 살펴보자. 〈표 1〉은 미국연방정부가 재정년도 1982 년도에 실제로 지출한 중요¹¹⁾ 프로그램을 열거했다. 〈표 1〉은 연방정부가 현금부조 — 즉 모자부조 (AFDC), 노인부조 (SSI), 원호부조 (Veterans Pensions), 근로소득세 혜택 (Earned Income Tax Credit) — 에 208억 달러를 지출했고 물품부조 (In-kind Assistance), 식품부조 (Food Stamps), 의료보호 (Medicaid), 아동영양부조, 주택부조 (Housing Assistance), 저소득에너지부조 (Low Income Energy Assistance)에 427억 달러를 지출하였다. 이는 연방정부가 현금부조보다 비현금부조에 두 배 이상의 돈을 쓴 것



〈그림 5〉 비현금부조의 비효율성

을 의미한다. 이는 수혜자 입장에서 볼 것 같으면 현금 1분에 물품 2분의 양식으로 도움을 받은 셈이다.

그럼 왜 이렇게 현금·물품의 구분에 우리가 관심을 두는가? 여기서 요지는 비현금부조는 본질적으로 비효율적이라는 데 있다고 경제학자들은 오랫동안 강조해왔다. 이를 〈그림 5〉를 통해서 살펴 보자. 우선 정부에서 생활보호자로 하여금 어떤 생활필수품 — 이를테면 쌀같은 — 을 싸게 살 수 있도록 유통과정에 보조금을 지불한다고 하자. X-축은 할인된 생활필품을 살 수 있는 양을 표시하고, Y-축은 기타 상품의 양을 표시한다. B₁선이 원래 정부가 시장에 개입을 안해서 할인이 없는 상태하에서 주어진 돈으로 두 종류의 상품을 살 수 있는 예산선이다. OC는 주어진 예산으로 쌀만 사는 경우이고, OD는 쌀을 제외한 기타 물건을 살 수 있는 틀이다. 이 시민은 자신의 효용을 최대화하기 위해서는 T₁만큼의 할인된 물품부조재(In-kind transfer good)를 사고 기타물건은 O₁만큼 살 것이다. 이때를 수학적으로 나타내면 효용무차별곡선 I₁은 E₁에서 B₁예산선과 접선을 이루고 있다. B₂는 정부가 시장에 개입해서 이 생활필품을 생활보호자에게 싸게 팔 때의 예산선이

다. 이 경우 기타상품의 가격은 同一하여 주어진 예산으로 살 수 있는 OD는 같으나 할인된 物品扶助財(In-kind Transfer good)의 양은 늘어서 OG만큼이나 살 수 있게 되었다. 이때 효용을 최대로 만족시킬 수 있는 균형점은 E_2 로 I_1 보다 더 큰 효용을 가진 무차별곡선 I_2 에 놓여 있다. 여기서 B_1 과 평행하게 I_2 무차별곡선에 接하도록 새로운 예산선 B_3 를 그려서 이 물품부조의 효율성을 따져보자. 이때의 接點을 E_3 라고 부르면 E_3 는 E_2 와 똑같은 효용무차별곡선에 있으므로 효용 만족도는 똑같다. 이제 E_2 에서 X-축에 수직선을 내려서 B_3 와 만나는 점을 F라고 하고 이 수직선이 B_1 과 만나는 점을 G라고 부른다. 이 경우 정부는 공적부조예산으로 E_2T_2 만큼 썼으나 생활보호자는 FT_2 만큼 혜택을 입어서 결국 E_2F 만큼의 돈을 낭비한 셈이 된다. <그림 2>는 정부가 보조하는 비율이 높으면 높을수록 낭비의 비율 E_2F 가 크다는 것을 보여준다.¹²⁾

다시 <표 1>의 미국의 경우로 돌아가자. 전술한 바와 같이 미국에서 비현금부조는 현금부조총액의 2배가 넘는다는 점을 밝혔다. 현금부조의 大宗인 모자부조(AFDC)나 노인부조(SSI)가 각각 식품부조(Food Stamps)나 의료보호(Medicaid)보다 훨씬 적다. 前述하듯이 貧者의 立場에서는 1불 현금과 2불 이상의 物件도움을 받은 셈이다. 이 실정을 비판적으로 얘기하면 요구호자는 良質은 아니지만 음식은 배불리 먹을 수 있고, 의사방문은 부담없이 자주 갈 수 있으나 現金없이 살아야 하는 셈이다. 자본주의국가에서 돈이란 일종의 자유와 긍지를 의미한다. 선택의 自由와 긍지없이 그냥 배만 부르고, 구호기구나 병원직원의 눈총을 받아 치료를 받아 식물과 같이 살아만 간다는 것이 生의 큰 意味가 있는 것인가?

그러면 왜 미국정부는 요구호자 입장에서 많은 낭비가 되는 물품부조를 4위주로 하는가? 이는 근본적으로 미국민주주의의 간성이 되는 중상류계층의 하층계층에 대한 不信에서 나온 소치이다. 중상층의 상당수는 貧者들이 現金을 손에 쥐게 되면 음식이나 자녀 양육같은 필수적인 용도에 돈을 쓰지 않고, 술이나 마약 혹은 캐디락차를 사는데 써버린다고 믿고 있다. 물론 예외는 있지만 대부분의 수혜자는 부조현금을 목적인 바대로 생활필수용도에 쓴다고 객관적 조사는 밝혔지만,¹³⁾ 이 술과 캐디락의 神話는 일부 보수적 Mass Media에 의해서 계속적으로 또 조직적으로 전파되어 貧者까지 포함한 많은 사람이 믿어 오고있다.

물품부조의 비효율성에는 이 물품부조재의 수집, 운송, 저장, 분배 과정을 다루는 비용을 간과할 수가 없다. 특히 양곡을 포함한 모든 식품부조는 生産地에서 요구호자가 있는 소비지까지의 공간적 거리와 생산시기와 소비시기까지의 시간적 차이로 수집, 저장, 운송,

관리비가 막대하다. 여기서 의료보호비는 주의깊게 볼 필요가 있다. 의료보호지출은 공적 부조중 제일 큰 사업으로 연방정부 혼자만 지출하는 돈이 무려 174억불에 달한다. 생활보호자를 인도적으로 병치료한다는 기본정신은 좋으나, 그 결과 소산을 알 필요가 있다. 의료보호자는 치료비가 공짜니 한 번 진료받을 것을 두 번 가서, 병원과 의사서비스에 대한 과잉수요를 일으켜 오늘날 결국 공적부조예산만 파산지경에 이르기까지 불러 놓았다. 이 효율성의 설명은 앞의 <그림 5>에서 했다. 여기서 치료·입원비가 완전 무료인 경우 이 비효율성의 정도는 아주 크다고 볼 수 있다.

우리 대한민국에 있어서 비현금 물품부조도 미국과 같이 비슷한 논리가 적용된다고 하겠다. 생활보호자에 대해서 정부는 일정량의 양곡을 배급하고, 무료로 진료와 입원을 해준다고 한다. 미국과 같이 의료보호로 쓰는 경비가 생활보호에 쓰는 경비에 비해 상당하다고 한다. 물론 이러한 물품부조는 없는 것보다는 나은 제도이며, 일단 주어진 혜택을 도로 박탈한다는 것은 어려운 것이다. 그러나 貧者가 받는 서비스에 비해 국가가 지불하는 비용 사이에 상당한 간극이 있다. 의사들은 치료보상이 적어서 불만이며, 환자에 대해 質的으로 우수한 치료를 할 수 없이 치료요구가 많으며, 빈자에게는 진료소 가고 입원하는 것보다는 같은 돈을 현금으로 가져서 쓸 훨씬 진요한 용도가 많다는 점을 지적하고 싶고, 국가 입장에서는 가혹이나 적은 공적부조기금이 모두가 불만인 의료보호로 탕진되고 앞으로 더욱 탕진될 추세로 보인다. 그 이유는 의료비는 이때까지 계속 상승되는 것이 전망되기 때문이다.

VI. 결 론

이 논문은 미국연방정부의 공적부조제도를 공적부조의 네 가지 목표 — 충분성, 근로의욕고취, 경제성, 효율성 — 點에서 관찰하였다. 여기서 충분성, 근로의욕고취, 경제성은 상호배타적 목표로서, 어느 공적부조정책도 세 목표를 동시에 만족시킬 수가 없다. 미국의 공적부조정책은 오랜세월에 걸쳐 점진적으로 발전되어 왔기 때문에 각종 프로그램이 다양하고 그 운영은 지방분권적이다. (이점은 Social Security (OASDHI)의 중앙집권적 운영과 대조적이다). 다수의 부조프로그램의 병립은 높은 종합급부감소율로 근로의욕의 감퇴에 큰 공헌을 한다. 일부 수혜자는 일하지 않고 혜택을 입으나 많은 저소득근로자 (Working Poor)는 낮은 임금을 번다는 이유로 부당하게 국가의 복지정책의 혜택을 못받았다. 또한 현금부조에 비해 훨씬 더 많은 예산을 쓰는 비현금물품부조는 수혜자의 입장에서 낭

비가 많은 비효율적인 것을 이론적으로 밝혔다. 이런 폐단을 시정키 위해 Milton Friedman과 James Tobin은 역소득세(Negative Income Tax)를 주창하였다. 역소득세는 근로의욕 뿐만 아니라 충분성, 경제성, 衡平性(Equity), 효율성을 올릴 수가 있다.¹⁾

우리 대한민국은 사회보장에 필요한 財源이 구미에 비해서 훨씬 적다. 우리는 앞으로 수출증대도 계속해야 하고 줄기찬 경제성장도 계속해야 한다. 이르기 위해서는 사회보험보다는 공적부조를 강조해야 하고 공적부조정책으로는 근로의욕을 저해시키지 않도록 정책의 기본틀을 잡아야 하며, 저소득근로자를 장려보호하는 제도를 수립해야 한다. 이러한 目標을 위해 이 논문은 역소득세제도를 주창한다. 이때까지 무시되었던 충분성과 낮은 급부감소율을 가진 우리 한국현실에 맞는 매개변수를 갖춘 역소득세가 소득세제개혁의 일익을 담당하였으면 하고 바란다.

우리 國家의 安保와 勝共은 꼭 비싼 비행기와 전투함과 전차보유에만 있지는 않다고 생각한다. 한국현실에 맞는 사회보장제도를 실시하여 못먹고 헐벗는 국민이 없고, 저소득근로자가 보호장려되고, 아울러 기업인이 자유로운 기업활동을 할 때 우리는 진정 勝共을 한다고 생각한다. 국민계층이 위화감없이 총화융합(Integration)이 되는 것이 우리의 민주화와 통일의 첩경이라고 필자는 판단한다. 이러한 길을 가는 데 역소득세는 가장 좋은 나침반이라고 생각하면서 이 논문을 끝낸다.

*** 註 ***

- 1) Asa Briggs, "The Welfare State in Historical Perspective," *European Journal of Sociology*, 2 (1961), p. 228.
- 2) Harry K. Girvetz, "Welfare State," *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 16 (1968), p. 514.
- 3) 박종기, 서상목, 연하청, 김동현, 민재성, 「사회보장개선을 위한 연구보고서」(한국개발연구원, 1981년 1월), p. 290.
- 4) Mollie Orshansky, "How Poverty is Measured," *Monthly Labor Review*, (February, 1969), pp. 37 - 41.
- 5) 서상목, "빈곤인구의 추계와 속성분석," 「한국개발연구」, 제 1권 제 2호 (1979년 6월), p. 20.
- 6) James R. Storey, *Public Income Transfer Programs: The Incident of Multiple Benefits and Issues Raised by Receipt*, Prepared for the Use of the

Subcommittee on Fiscal Policy of Joint Economic Committee, 92nd Congress, 2nd Session (1972), p. 26, Table 8.

- 7) 여기서 각 프로그램의 무시액은 설명의 간략을 위해 생략하였다.
- 8) P. Doeringer and M. J. Piore, *Internal Labor Markets and Manpower Analysis* (Lexington, Massachusetts : Heath, 1971)
- 9) Milton Friedman, *Capitalism and Freedom* (Chicago : University of Chicago Press, 1962).
- 10) James Tobin, "On Improving the Economic Status of the Negro," *Daedalus* (Fall 1965), pp. 878 - 898.
- 11) 10 억불 이상의 Program을 이 논문에서 중요하다고 정의하였음. AFDC, Medicaid의 상당한 부분은 주와 지방정부가 부담한다는 것을 유의할 필요가 있다.
- 12) Henry J. Aaron and George M. von Farstenberg, "The Efficiency of Transfers in Kind : The Case of Housing Assistance," *Western Economic Journal*, 9 (June 1971), pp. 184. - 185.
- 13) John B. Williamson, "Beliefs about the Welfare Poor," *Sociology and Social Research*, 58 (January, 1974), pp. 163 - 175.
- 14) Paul A. Samuelson, *Economics*, 10th ed., (New York : McGraw-Hill, 1976), p. 806.