

연구보고서 2004-22

# 국민기초생활보장제도의 평가 및 개선방안

윤진호, 박능후,  
강병구, 이상은

서울사회경제연구소  
한국보건사회연구원  
기초보장·자활정책 평가센터

## 제 출 문

한국보건사회연구원 원장 귀하

본 보고서를 귀 연구원과 용역계약한 「국민기초생활보장제도  
평가 및 개선방안」의 최종보고서로 제출합니다.

2004년 12월 29일  
서울사회경제연구소

## 목 차

요 약 .....	1
제1장 서론 .....	41
제1절 연구배경 및 목적 .....	41
제2절 연구방법 및 내용 .....	44
제2장 국민기초생활보장제도의 위상과 기능 .....	46
제1절 소득보장기능 .....	47
제2절 고용보장기능 .....	50
제3절 의료보장기능 .....	53
제4절 주거보장기능 .....	54
제3장 수급대상선정체계 .....	56
제1절 수급대상선정체계의 현황 .....	56
제2절 수급대상선정체계에 대한 평가 .....	65
제3절 수급자 선정결과의 적절성 평가 .....	85
제4절 국민기초생활보장제도 수급자 선정체계의 개선방향 .....	88
제4장 급여체계 .....	92
제1절 급여체계의 구조 .....	92
제2절 통합급여체계와 재산의 소득환산제 .....	100

제3절 보충급여원칙과 근로동기 확보방안 .....	105
제5장 전달체계 .....	107
제1절 국민기초생활보장제도 전달체계의 현황 .....	107
제2절 국민기초생활보장제도의 전달체계 평가 .....	114
제3절 국민기초생활보장제도 전달체계의 개선방안 .....	122
제6장 자활지원제도의 평가 및 개선방안 .....	125
제1절 문제의 제기 .....	125
제2절 자활지원제도의 현황 .....	126
제3절 자활지원제도의 평가 .....	133
제4절 자활지원제도 개선의 기본방향 .....	136
제5절 자활지원제도 개선방안 .....	146
제7장 수급가구의 생활실태와 정책효과 .....	154
제1절 수급가구의 생활실태 .....	154
제2절 기초보장제도의 효과 .....	162
제3절 개선방안 .....	172
제8장 정책제언 .....	173
부록 .....	178

## 표 차례

〈표 2-1〉 한국의 사회보장체계 .....	46
〈표 2-2〉 공공부조 성격을 지닌 소득보장 프로그램 .....	49
〈표 2-3〉 자활사업 유형별 참여자 현황 .....	51
〈표 3-1〉 중소도시 가구규모별 최저생계비(2002-2004) .....	57
〈표 3-2〉 2002년 가구규모별 재산금액기준 .....	58
〈표 3-3〉 주택 및 농지의 면적기준 .....	58
〈표 3-4〉 금융재산의 공제대상 및 공제기준 .....	60
〈표 3-5〉 지역별 기초공제액 .....	61
〈표 3-6〉 2004년 가구별 지역별 일반재산의 최고재산액 .....	62
〈표 3-7〉 재산의 소득환산율 .....	62
〈표 3-8〉 부양능력미약가구의 부양비 산정 .....	65
〈표 3-9〉 1999년 최저생계비의 다른 방법에 의한 빈곤선과의 비교(4인가구) .....	67
〈표 3-10〉 재산의 소비지출에 대한 영향 .....	74
〈표 3-11〉 주거형태 고려시 재산의 소비지출에 대한 영향 .....	75
〈표 3-12〉 금융재산의 비중 첨가시 재산의 소비지출에 대한 영향 .....	76
〈표 3-13〉 가족구조의 변화 .....	78
〈표 3-14〉 부양의무자 범위 .....	80
〈표 3-15〉 부양의무자가구와 수급자가구에 대한 재산의 소득환산방식 비교 .....	81

〈표 3-16〉 빈곤가구들의 사적이전 수급 실태 .....	83
〈표 3-17〉 국민기초생활보장제도 수급지위별 사적이전 수급 실태 .....	84
〈표 3-18〉 국민기초생활보장제도 비수급 가구 중 소득-재산기준 충족하지만 부양의무자기준에 의해 배제된 가구들의 사적이전 수급 실태 .....	85
〈표 3-19〉 빈곤가구 중 국민기초생활보장제도 수급가구의 비율 .....	86
〈표 3-20〉 국민기초생활보장제도 비수급 빈곤가구 중 재산 및 부양의무자기준에 의한 제외가구 .....	86
〈표 3-21〉 빈곤가구 중 가구특성에 따른 국민기초생활보장제도 수급율 .....	87
〈표 4-1〉 1999년 표준가구 최저생계비 비목별 품목수 .....	93
〈표 4-2〉 1999년 지역별·비목별 표준가구(4인가구)의 최저생계비 .....	93
〈표 4-3〉 1999년 지역별·가구규모별 최저생계비 .....	94
〈표 4-4〉 2004년 값으로 환산한 지역별·비목별 4인가구의 최저생계비 · 96	
〈표 4-5〉 2001년 가구규모별 최저생계비·현금급여실태 .....	99
〈표 5-1〉 사회복지전담공무원 정원 현황 .....	108
〈표 5-2〉 사회복지전담공무원 1인 담당 복지대상자 수 .....	108
〈표 5-3〉 사회복지전담공무원의 세부업무내용 .....	109
〈표 5-4〉 사회복지사무소 시범사업의 개요 .....	113
〈표 5-5〉 지역유형별 사회복지사무소의 조직모형 .....	114
〈표 6-1〉 자활사업 대상자 현황 .....	127
〈표 6-2〉 자활사업 프로그램별 참여 현황 .....	128
〈표 6-3〉 자활공동체 및 자활근로 사업단 현황(2003년 9월) .....	128
〈표 6-4〉 5대 표준화 자활사업(업그레이드형) 추진 현황(2003년 9월) .....	129

〈표 6-5〉 연도별 자활성공자 규모 .....	130
〈표 6-6〉 기초보장예산 증가추이 : 1998~2004 .....	131
〈표 6-7〉 노동부 자활사업예산 현황 : 2001~2004 .....	132
〈표 6-8〉 자활사업의 당면문제와 발생원인 .....	133
〈표 6-9〉 자활사업의 영역별 문제점과 개선방안 .....	146
〈표 7-1〉 가구유형별 가구원수 .....	155
〈표 7-2〉 수급가구 가구주의 특성 .....	156
〈표 7-3〉 가구주의 경제활동 상태 .....	157
〈표 7-4〉 가구원수별 월평균 소득 및 지출 .....	158
〈표 7-5〉 가구유형별 가계수지 .....	159
〈표 7-6〉 가구유형별 지출구성 .....	159
〈표 7-7〉 가구유형별 부채규모 .....	160
〈표 7-8〉 가구유형별 부채사유 .....	160
〈표 7-9〉 가구유형별 부채조달 방안 .....	161
〈표 7-10〉 부채상환 상태 .....	162
〈표 7-11〉 1차 판별조사 가구의 월평균 소득 .....	163
〈표 7-12〉 2차 심층조사가구 세대주의 인구사회학적 특성 .....	164
〈표 7-13〉 소득유형별 빈곤지수 .....	166
〈표 7-14〉 소득유형별 지니계수 .....	167
〈표 7-15〉 노동공급모형 추정결과 .....	169
〈표 7-16〉 공적이전소득의 노동공급효과 .....	170
〈부표 1〉 조사지역의 특성 .....	178

## 그림 차례

〈그림 3-1〉 부양능력 판정 도해 .....	64
〈그림 3-2〉 1988, 1994, 1999년 최저생계비의 비교 .....	67
〈그림 3-3〉 소득수준별 차등 재산기준과 수급자 선정상의 형평성 ....	69
〈그림 3-4〉 재산의 소득환산제 도입과 소득인정액 .....	70
〈그림 4-1〉 재산의 소득환산제 개념도 .....	102
〈그림 6-1〉 1990년대 각국의 적극적 노동시장정책 관련 지출추이 ..	138



## - 요약 -

### 제 1 장 서론

#### 제1절 연구배경 및 목적

□ 2000년 10월 시행된 국민기초생활보장제도는 기존의 최소복지주의에 입각한 생활보호제도를 외연적으로 확대하였을 뿐만 아니라 공공부조의 '시혜적 성격'을 국민의 '사회적 권리'라는 측면으로 한 차원 발전시켰음.

- 그러나 빈곤계층에 대한 최저생활의 보장과 자활을 목표로 하고 있는 국민기초생활보장제도는 그 시행과정에서 수급자의 선정기준, 급여수준 및 급여체계, 전달체계, 자활사업 등의 측면에서 많은 문제점을 노정하였음.

- 수급자 선정과 관련하여서는 다소 비현실적인 부양의무자 요건과 소득인정액 산출의 적절성이 문제시되고 있으며, 자활대상자의 선정과 관련하여서는 근로능력의 판정 및 조건부수급자의 지속적인 감소가 문제시되고 있음.

- 현행의 급여체계에서는 보충급여 방식과 현물급여(주거, 의료, 교육)와 현금급여의 통합급여방식이 문제시되고 있음.

· 특히 근로능력자에 대해 현금급여를 제공하고 현금급여에는 근로소득의 100%가 삭감되는 높은 급여감소율이 적용되어 수급자의 노동공급 감소효과가 예상됨.

· 또한 근로소득이 최저생계비 이상으로 증가하여 현금급여의 자격을 상실하는 순간 기타 현물급여의 수급자격도 동시에 상실하게 되어 가처분소득

이 수급탈피 이전보다 감소될 가능성이 있음.

- 전달체계는 서비스 공급자들 사이 또는 서비스 공급자와 수요자들 사이에 존재하는 조직의 배열로서 사업의 효과성 및 효율성 제고를 위해 매우 중요함에도 불구하고 다소의 취약성을 보이고 있음.
- 자활사업은 제도적 운영체계의 문제, 취약한 자활프로그램, 부적절한 전달체계, 근로인센티브의 미흡 등으로 인해 효과적으로 작동하지 못하고 있으며, 참여자 또한 지속적으로 감소하는 추세에 있음.

□ 이상에서 제기된 문제점을 통해서 볼 때 국민기초생활보장제도의 평가는 매우 종합적이고도 심층적인 분석을 필요로 함.

- 이와 같은 연구의 필요성에 입각하여 본 연구는 국민기초생활보장제도를 수급자의 선정기준, 급여수준 및 급여체계, 전달체계, 자활사업 등의 측면에서 종합적으로 평가하고, 이를 바탕으로 합리적인 정책방안을 제시하고자 함.

## 제2절 연구방법 및 내용

□ 본 연구의 목적을 달성하기 위해 먼저 국민기초생활보장제도와 관련된 국내외의 선행연구를 검토하고, 국민기초생활보장제도와 관련된 기존의 실태조사자료를 심층적으로 분석함.

- 저소득층 자활사업 실태조사(2002년, 2003년), 국민기초생활보장제도 평가조사(2002년, 2003년), 근로소득공제시범사업 관련 조사(2001-2003) 등을 이용하여 실증적인 평가결과를 도출함.
- 국민기초생활보장제도 시행기관 및 자활후견기관을 방문하여 담당공무원에 대한 인터뷰를 병행하여 문제점을 분석함.

## 제 2장 국민기초생활보장제도의 위상과 기능

- 국민기초생활보장제도는 제공하는 급여의 종류와 범위가 매우 넓어 여러 제도와 직간접적인 관련을 맺고 있기 때문에 국민기초생활보장제도를 온전히 이해하기 위해서는 관련 제도와의 관계 속에서 기능을 파악하는 것이 필요함

### 제1절 소득보장기능

- 국민기초생활보장제도의 일차적 기능은 저소득층에 대한 소득보장임
  - 사회보험제도의 시행연륜이 일천한 우리나라의 경우 각종 사회보험제도는 적용을 받지 못하는 광범위한 사각지대를 가지고 있어 공공부조제도에 의한 소득보장기능이 선진국에 비해 상대적으로 더 중요함.
  - 국민기초생활보장제도에 의한 소득보장은 부조원칙에 입각해 있음.
    - 부조원칙은 빈곤현상 그 자체를 대상으로 급여가 제공되는 특성을 가짐
    - 부조원칙은 보호의 우선순위에서 '후순위의 보호'가 수반되어 최후의 안전망으로 일컬어짐.
    - 부조원칙은 급여수준과 관련하여 보충성의 원칙이 적용됨.
    - 부조의 원칙에 입각한 급여는 국가의 일반재정에 의하여 그 재원을 충당함.
- 국민기초생활보장제도에 직접 기초한 제도는 아니지만 공공부조의 성격을 지닌 소득보장제도들로서 경로연금, 장애인수당, 소년소녀가장지원, 모부자가정지원 등이 있음.
  - 범주적 공공부조 프로그램들과 기초생활보장제도와의 관계는 다음 <표>와 같음.

〈표〉 공공부조 성격을 지닌 소득보장 프로그램과 기초보장제도와의 관계

	장애수당	소년소녀 가장	경로연금	모·부자 가정	영유아 보육
선정기준	기초보장대상자와 동일	기초보장대상자와 동일	기초보장대상자 + 저소득계층	기초보장대상자 + 저소득계층	기초보장대상자 + 저소득계층
급여내용	1인당 월 5만	6만5천원	3.5만원~5만원	1일 568원	보육료 지원
급여의 성격	기초보장에 부가급여	기초보장 현금급여에 부가됨	기초보장에 부가급여+저소득 노인 소득보조	기초보장생계급여와 대체관계(부가급여 아님)	기초보장에 부가급여+저소득 가정 아동양육 지원

자료: 보건복지부(2003)

- 공공부조의 성격을 띤 경로연금, 장애수당, 소년소녀가장지원, 모부자가정지원 등의 제도들이 형식상으로는 국민기초생활보장제도에서 충족하지 못하는 가구특성별 욕구에 따른 추가 지출분을 보완해주고 있지만, 적용범위 측면에서 실질적으로 국민기초생활보장제도의 사각지대를 보완하는 역할을 온전히 행하지 못하고 있음.
- 범주적 공공부조제도는 일견 국민기초생활보장제도의 미비점을 보완하고 있지만, 두 제도간에 대부분의 대상이 겹친다는 점에서 두 제도간의 관계를 새롭게 정립할 필요가 있음
  - 관계정립의 구체적 대안으로서 기초보장제도의 급여수준을 확장하여 범주적 공공부조에서 지급되는 부가급여를 흡수하는 방안이 우선 논의될 수 있을 것임.

## 제2절 고용보장기능

- 고용보장정책이란 정부가 노동시장에 개입하여 교육·훈련, 고용알선, 고용창출 등과 관련된 프로그램을 실시함으로써 노동자들의 실업과 빈곤을 적극적으로 예방하려는 일련의 정책을 말함.
  
- 전반적인 사회보장체계내에서 보면 고용보장사업의 주된 기능은 고용보험제도에 의하여 주도되고 있음.
  - 고용보험은 실업자를 대상으로 하는 고용지원, 직업훈련, 실업급여 등의 프로그램을 실시하고 있으며, 특히 고령자와 여성 등 사회적 취약계층을 대상으로 하는 특화된 프로그램도 실시하고 있음.
  
- 국민기초생활보장제도는 자활지원사업을 통해 고용보장의 기능을 담당하고 있음.
  - 국민기초생활보장제도의 틀 내에서 운영되는 자활지원사업은 근로가능한 빈곤계층 및 차상위계층을 대상으로 근로능력 있는 저소득층이 스스로의 힘으로 자활할 수 있도록 안정된 일자리 제공 및 자활능력 배양을 목적으로 함
  - 자활사업은 복지부가 시행하는 지역봉사, 재활프로그램, 자활근로, 자활공동체 사업과 노동부가 시행하는 직업적응훈련, 자활직업훈련, 창업지원사업으로 구성되어 있음.
  
- 이 밖에 기초보장수급자와 밀접히 관련된 고용보장제도로서 취약계층을 위한 의무고용제도와 고용촉진 장려금 제도가 있음.

### 제3절 의료보장기능

- 의료보장은 질병의 위험에 처한 사람에게 필수적 혹은 부가적 의료서비스를 제공하는 것으로 사회보험 방식의 건강보험과 공공부조 방식의 의료급여제도를 들 수 있음.
  - 국민기초생활보장제도는 이 중에서 의료급여제도에 의한 의료급여를 급여의 한 부분으로 직접 활용하고 있으며, 건강보험제도와는 관리운영체계에서 관련을 맺고 있음.
  - 국민기초생활보장제도에 의한 의료급여서비스는 건강보험제도에 의하여 보호를 받을 수 없는 저소득층의 의료수요를 충족하는 역할을 담당하고 있음.
  - 의료급여와 건강보험제도간의 경계영역에 위치한 집단의 존재는 국민기초생활보장제도에 의한 의료급여대상자의 적정 범위에 대한 논의를 계속 제기하고 있음.

### 제4절 주거보장기능

- 주거보장이란 주거안정성과 더불어 적절한 주거수준과 주거비용을 보장하기 위한 국가의 원조를 의미함.
  - 국민기초생활보장법에는 주거보장으로서 현금으로 주어지는 주거급여만을 규정하고 있음.
    - 그러나 각종 공공임대주택에 관련된 법규들이 국민기초생활보장수급자에게 공공임대주택의 우선 입주권을 부여함으로써 국민기초생활보장제도에 의한 주거보장의 영역을 확대하고 있음.

- 임대주택 거주들이 부담하는 관리비 부담이 어려워 임대주택 입주를 꺼려하는 저소득계층에게 국민기초생활보장제도가 주거비보조를 행하게 되면 주거보장제도로써 국민기초생활보장제도의 기능이 강화될 것임.

## 제 3 장 수급대상선정체계

### 제1절 수급대상선정체계의 현황

#### 1. 소득-재산기준: 소득인정액기준

##### □ 소득기준

- 국민기초생활보장제도에서는 중소도시기준의 가구규모별 최저생계비 수준을 소득기준으로 활용하고 있음.

##### □ 재산기준

- 과거의 단순재산기준: 2002년까지는 소득기준과 별도의 재산기준을 설정하여 소득과 재산기준 모두를 충족하여야 수급자로 선정될 수 있도록 하였음.
- 현행 소득인정액기준: 2003년부터는 소득과 재산을 통합한 단일의 기준인 소득인정액제도를 시행하고 있음. 이를 위하여 재산을 소득으로 환산하는 재산의 소득환산제가 시행되고 있음.
- 재산의 소득환산모형은 우선 재산의 종류별 재산액을 결정하고 여기에 기초공제액과 부채를 감한 나머지 금액에 대하여 재산의 종류별 소득환산율을 곱하는 방식으로 설정됨.
- 재산을 일반재산, 금융재산, 승용차의 세가지 종류로 구분하고, 일반재산과 금융재산의 순서로 해당 가구의 기초생활 유지에 필요하다고 인정되는 기초

공제액(대도시 3,800만원, 중소도시 3,100만원, 농어촌 2,900만원)만큼을 재산의 소득환산대상에서 제함.

- 재산의 소득환산율은 일반재산 4.17%, 금융재산 6.26%, 그리고 승용차 100%임.

## 2. 부양의무자기준

□ 가족에 의한 보호 우선의 원칙을 적용하기 위하여 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 실제로 부양을 제공하지 않을 경우 수급자로 선정될 수 있음.

- 현재 부양의무자의 범위는 수급권자의 직계혈족(부모, 자녀, 조부모, 손자녀 등)과 그 배우자(며느리, 사위 등)와 수급권자와 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족(형제자매 등)으로 설정되어 있음.
- 2005년 7월부터 부양의무자 범위는 직계혈족의 1촌(부모, 자녀)과 그 배우자와 수급권자와 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족으로 축소될 예정으로 있음.

□ 부양능력의 판정

- 부양능력의 판정은 소득과 재산기준에 의하여 이루어짐.
- 소득기준은 기본적으로 부양의무자가구의 소득이 수급권자가구의 최저생계비(A)와 부양의무자가구 최저생계비(B)의 합이 120%(즉,  $(A+B)*120%$ )보다 크면 부양능력이 있는 것으로 판정됨.
- 재산기준은 부양의무자가구의 재산의 소득환산액이 수급권자가구와 부양의무자가구의 최저생계비의 합이 42%(즉,  $(A+B)*42%$ )보다 큰 경우 부양능력 있음으로 판정됨.



## 제2절 수급대상선정 체계에 대한 평가

### 1. 소득기준(최저생계비 수준)의 적절성

- 횡단적 비교방법으로 현행 최저생계비 산정방식 이외의 다른 방법을 적용하여 도출되는 빈곤선과 그 수준을 비교하였음.
  - 김미곤 외(1999)는 1999년도에 4인가구에 대한 빈곤선을 반물량방식, 상대적 빈곤선, 주관적 빈곤선 등의 대안적인 방법들을 사용하여 추정하였음. 현행 최저생계비는 다른 방법에 의해 계측된 빈곤선들의 중하정도에 해당되었음.
  
- 종단적 비교방식으로서 1988년, 1994년, 그리고 1999년도 재계측에 따른 최저생계비 수준의 추이변화를 1988년도 최저생계비에 물가인상분만 반영한 최저생계비의 추이와 비교해 보았음.
  - 그 결과 1988년 최저생계비를 그 이후에도 계속 적용하는 경우에 비해, 1994년도와 1999년도에 재계측된 최저생계비는 현저하게 높은 수준임. 이는 1994년과 1999년 재계측된 최저생계비가 물가수준인상뿐만 아니라 그동안의 전반적인 생활수준의 상승을 반영한 것으로 볼 수 있음.
  
- 이러한 분석결과 현행 최저생계비 수준은 아주 만족스럽지는 않더라도 대체로 수급할 만한 범주내에 있는 것으로 보여짐.
  - 문제는 전반적인 최저생계비의 수준이라기 보다는 오히려 이 최저생계비가 장애인이나 노인 등을 가진 가구 등의 가구특성에 따른 추가적 지출욕구에 잘 대응하지 못한다는데 있음.

## 2. 재산기준의 적절성

### 1) 재산의 소득환산의 타당성 검토

- 재산의 소득환산제는 차등적 재산기준에 비해 형평성을 증가시킴.
  - 수급자간의 형평성의 측면에서, 동일하게 소득이 없지만 재산이 없거나 최대재산액을 가진 두사람에 대해 차등적 재산기준은 동일한 급여를 제공하는 반면, 재산의 소득환산제는 재산이 0인 사람에게는 최저생계비액만큼의 급여를 최대재산액을 가진 사람에게는 0 의 급여를 제공.
  - 차등적 재산기준에 비해 재산의 소득환산제가 정부 입장에서 비용절감적임.
- 재산의 소득환산제의 복잡성과 사회복지담당공무원의 업무부담 증가문제는 사회복지담당공무원들에 대한 심층면접결과 우려했던 것만큼 심각한 문제는 아닌 것으로 나타났다.

### 2) 실증적 평가

- 국민기초생활보장제도 수급자 선정에 있어서 재산의 정도를 고려하는 것이 적절한 것인지를 평가하기 위하여 본 연구에서는 한국보건사회연구원에서 2002년 조사한 “저소득층 자활사업 실태조사” 자료를 이용하여 재산액의 정도에 따라 소비지출액에 차이가 있는지를 검토해 보았음.
- 재산의 소비지출에 대한 영향
  - 분석모델: 소비지출을 종속변수로 하고 재산액을 주요 독립변수로 하는 회귀분석을 실시하였음. 통제변수로는 공적이전후 가구소득, 가구원수, 거주지역, 가구형태, 그리고 주거형태 등이 이용되었음.
  - 분석결과: 순재산(-포함) 100만원의 증가는 소비지출을 3천6백원 만큼 증가시키고, 순재산(>=0)의 100만원 증가는 소비지출을 4천9백원만큼 증가시키

며, 그리고 총재산 100만원의 증가는 소비지출을 7천6백원만큼 증가시키는 것으로 나타났음.

□ 금융재산과 일반재산의 소비지출에 대한 영향의 차이

- 금융재산에 대해 일반재산에 비해 높은 환산율을 적용하는 것이 타당한지를 검토해 보기 위해 총재산의 규모가 동일한 사람들의 경우 금융재산의 크기의 차이가 소비지출에 추가적인 차이를 발생시키는지에 대한 회귀분석을 실시하였음.
- 그 결과 총재산의 규모를 통제한 후에도 금융재산이 백만원 많을 때 월소비지출이 약 4천원 정도 더 많은 것으로 나타났음.

3. 부양의무자 기준의 적절성

1) 부양의무자기준의 타당성 검토

□ 부양의무자의 범위의 적절성

- 현행 부양의무자 범위는 직계혈족과 그 배우자, 그리고 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족으로 광범위하게 설정되어 있어, 과거의 확대가족에 해당되는 범위에 가까움. 이는 현재의 핵가족화된 상황에 적합하지 않음.
- 일반적으로 빈곤가구의 가족들이 상대적으로 저소득층일 가능성이 높다는 사실을 고려하면 이는 수급권자 가구의 존재로 인해 그 부양의무자가 가구까지 빈곤에 빠뜨리는 문제를 야기할 수 있음.
- 또한 부양의무자가구가 실제로 수급권자가구에 대해 최저생계비만큼의 부양비를 지급하지 않음으로써 이들 가구들이 빈곤상태에 방치되는 문제를 야기함.

□ 부양의무자에 대한 재산의 소득환산제 평가

- 부양의무자에 대해서도 재산의 소득환산제를 적용하는 것으로 인식되고 있

지만, 실제로는 부양의무자의 재산을 소득환산액으로 전환한 후 소득과 합하여 소득인정액을 계산하는 것이 아니라 소득과 재산의 소득환산액을 따로 취급하여 각각에 대해 별도의 기준을 적용하고 있음.

- 따라서 현행 제도에서의 부양의무자 가구에 대한 재산의 소득환산은 불필요한 계산과정을 거치고 있음.

## 2) 부양의무자 기준에 대한 실증적 평가

□ 부양의무자 기준으로 인해 국민기초생활보장제도로부터 적용제외될 가능성이 높은 집단들에 있어서 사적이전을 받는 가구의 비중과 그 평균 금액을 검토해 보았음.

- 빈곤가구 중 가족으로부터 사적이전을 받은 가구는 약 38%에 불과함.
- 국민기초생활보장제도 수급가구들의 경우 가족으로부터 이전을 받는 가구가 약 15%, 그리고 가족이나 친척/친구 및 사회단체를 포함하여 사적이전을 받는 가구가 약 21%정도였음.
- 국민기초생활보장제도 비수급가구들의 경우 가족으로부터 이전을 받는 경우가 약 14%, 가족이나 친척/친구 및 사회단체 등으로부터 이전을 받는 경우가 약 15%였음.
- 국민기초생활보장제도 비수급 빈곤가구 중 소득-재산기준을 충족시키지만 비수급상태인 가구들을 부양의무자기준 때문에 적용제외된 가구들로 규정하고 이들에 있어서의 사적이전 수급실태를 검토해 보았음. 이들 가구의 경우 가족으로부터 사적이전을 받은 가구가 전체의 약 50%정도이고 가족이나 친척/친구 및 사회단체 등으로부터 이전을 받은 가구가 전체의 52%로 나타났다.

## 제3절 수급자 선정결과의 적절성 평가

□ 빈곤가구 중 국민기초생활보장제도 수급율을 검토해 봄으로써 간접적으로

수급자 선정결과와 적절성을 평가해 보고자 하였음.

- 최저생계비 미만 소득을 가진 226만의 빈곤가구 중 국민기초생활보장제도 수급가구는 약 60만가구로서 빈곤가구의 26%에 불과하였음.

□ 국민기초생활보장제도 비수급 빈곤가구중 재산기준과 부양의무자기준에 의해 적용제외된 비중을 추정하였음.

- 국민기초생활보장제도 비수급 빈곤가구 중 재산기준을 넘는 순재산을 가진 가구를 재산기준에 의한 비수급가구로 지정하고, 나머지 비수급 빈곤가구를 부양의무자기준에 의한 비수급가구로 지정하였음.
- 국민기초생활보장제도 비수급 빈곤가구 중 재산기준에 의한 비수급가구가 약 43%, 그리고 부양의무자기준에 의한 비수급가구가 57%로 나타났음.

□ 빈곤가구 중 가구특성에 따른 국민기초생활보장제도 수급율 차이 검토

- 빈곤가구들 중 가구특성에 있어서 보다 취약한 상황에 있는 근로무능력가구, 편부모가구, 그리고 월세나 무상주거형태에 있는 빈곤가구들이 상대적으로 양호한 상태에 있는 빈곤가구들에 비하여 수급율이 높게 나타났음.

#### 제4절 국민기초생활보장제도 수급자 선정 체계의 개선방향

□ 소득기준의 개선방향

- 전반적으로는 소득기준이 적절하지만, 가구특성에 따른 추가적인 지출욕구에 잘 대응하지 못하는 것으로 평가되었음. 따라서 향후 소득기준은 대체로 현재 수준의 전반적인 최저생계비를 유지하면서 장애인이나 노인 등의 추가적 지출, 월세가구들의 추가주거비 지출, 질환자로 인한 추가적 의료비 지출 등의 가구특성에 따른 추가적 지출수요를 반영하도록 다양화되는 것이 필요함.

□ 재산기준의 개선방향

- 재산의 소득환산제 자체를 보다 정치화하는 방향에서의 다음과 같은 개선작업들이 이루어져야 할 것임.
- 현재 기초공제액 수준은 4인가구 최저주거면적의 전세가격을 기준으로 설정되어 있음. 이 논리에 따른다면 노인이나 장애인가구 등의 경우 이들이 최저주거면적의 자가에 거주하고 있다면 이들은 이 집을 팔고 전세로 옮겨야만 기초생활보장제도 수급자가 될 수 있음. 근로능력가구와 달리 근로무능력가구에 대해서는 일괄적으로 6,000만원의 기초공제를 시행하고 나머지 재산에 대해서만 재산의 소득환산을 적용하는 것이 적절할 것임.
- 금융재산과 관련하여 현 규정에 따르면 6,085만원의 금융재산이 있는 사람이 국민기초생활보장제도의 수급자가 될 수 있음. 기초공제될 수 있는 금융재산의 수준에 일정한 제한을 가하거나 금융재산에 대한 환산율을 증가시키는 등의 방법을 도입할 필요가 있음.
- 승용차의 경우 향후 자동차에 대한 환산율을 점차적으로 낮추거나 또는 일반재산으로 간주하는 차령을 단축시키는 방안 등의 검토가 필요.

□ 부양의무자기준의 개선방향

- 부양의무자의 부양능력기준에 있어서 부양의무자가구에 대한 부분을 최저생계비 수준에서 중위소득수준으로 인상시키는 방안을 고려할 필요 있음.
- 부양의무자가 존재한다고 해서 국민기초생활보장제도의 수급대상에서 아예 제외하는 것은 많은 빈곤자들을 정부지원의 사각지대에 방치하는 결과를 낳고 있음. 향후 부양의무자가 존재할 경우 이 부양의무자에게 최저생계비 전액을 부담하도록 요구하기 보다는 그 중 일정한 비중을 부담하도록 하고, 그 비중을 초기에는 높게 설정했다가 점차 낮추어 가는 것이 바람직할 것임.
- 부양의무자에 대한 소득과 재산의 파악이 어렵다는 점을 고려하여, 부양의무자의 부양능력을 직접 소득과 재산을 조사하여 판단하기보다는 건강보험 등의 자료를 이용하는 방법을 고려해 볼 필요가 있음.

## 제 4 장 급 여 체 계

### 제1절 급여체계의 구조

- 국민기초생활보장법의 급여체계는 통합급여체계 및 보충급여체계의 특성을 가지며 기저에는 최저생계비가 깔려있음.

#### 1. 최저생계비 구성과 수준

- 매 5년마다 (향후에는 매 3년마다) 한국보건사회연구원에 의하여 공식적으로 계측되고 있는 최저생계비는 11개 비목으로 구성되어 있음
  - 계측이 완료된 가장 최근의 자료인 1999년 최저생계비는 식료품·주거·광열수도·가구집기·피복신발·보건의료·교육·교양오락·교통통신·기타소비·비소비지출 등 11개 비목으로 구성
  - 이 중 식료품은 101개 품목, 주거는 4개 품목 등 각 비목별 적정수의 품목이 선정되어 마켓바스켓을 구성하고 있으며, 대도시와 중소도시는 총 373개, 농어촌은 총 376개 품목이 선정됨.
- 4인 표준가구를 기준으로 계측된 최저생계비에 가구균등화지수를 적용하여 가구규모별 최저생계비를 도출하게 되며, 1999년 지역별·가구규모별 최저생계비는 다음 표와 같음.

〈표〉 1999년 지역별·가구규모별 최저생계비

(단위: 원)

구 분	1인가구 (0.349)	2인가구 (0.578)	3인가구 (0.795)	4인가구 (1.000)	5인가구 (1.137)	6인가구 (1.283)
대 도시	334,217	553,516	761,325	957,641	1,088,838	1,228,653
중소도시	314,574	520,984	716,579	901,357	1,024,843	1,156,441
농 어 촌	270,784	448,462	616,829	775,885	882,181	995,460

주: 1) ( )속의 수치는 가구균등화지수를 의미 자료: 김미곤 외, 1999년 최저생계비  
계측조사연구, 한국보건사회연구원

- 한국보건사회연구원은 지역별·가구규모별로 최저생계비를 계측하지만 정부가 국민기초생활보장제도에서 활용하고 있는 최저생계비는 중소도시를 기준으로 산정된 가구규모별 최저생계비임
  - 따라서 대도시에 거주하는 수급자는 손해를 보고 있고, 농어촌 거주자는 이익을 누리고 있다고 할 수 있음.

□ 1999년에 계측된 최저생계비는 매년 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 새롭게 설정됨.

- 재산정시 국민의 소득·지출수준과 수급권자의 가구유형 등 생활실태, 물가상승률 등을 고려하여 결정하게 되나 1999년 이후 2004년까지 실제 나타난 바는 소비자물가상승률에 근접하는 수준의 인상이 이뤄졌음.
- 지난 5년간 최저생계비는 17.05% 증가하였으며, 증가 비율대로 11개 비목에 적용하여 2004년의 비목별 최저생계비 금액을 산정하면 다음 표에 제시된 바와 같음.



〈표〉 2004년 값으로 환산한 지역별·비목별 4인가구의 최저생계비

(단위: 원, %)

최저생계비	대도시		중소도시		농어촌	
식료품	429,535	(38.3)	429,535	(40.7)	380,688	(41.9)
주거	263,772	(23.5)	204,653	(19.4)	134,424	(14.8)
광열수도	59,840	( 5.3)	59,601	( 5.7)	63,242	( 7.0)
가구집기	37,458	( 3.3)	37,317	( 3.5)	37,299	( 4.1)
피복신발	50,721	( 4.5)	50,722	( 4.8)	49,295	( 5.4)
보건의료	54,292	( 4.8)	50,040	( 4.7)	45,600	( 5.0)
교육	49,246	( 4.4)	49,247	( 4.7)	43,394	( 4.8)
교양오락	23,314	( 2.1)	23,314	( 2.2)	23,021	( 2.5)
교통통신	67,898	( 6.1)	65,557	( 6.2)	47,753	( 5.3)
기타소비	61,664	( 5.5)	61,664	( 5.8)	61,664	( 6.8)
비소비지출	23,236	( 2.1)	23,083	( 2.2)	21,840	( 2.4)
합계	1,120,976	1.06	1,055,090	1.0	908,220	0.86

□ 1999년에 계측된 4인 기준 중소도시 최저생계비 901,357원은 도시근로자 4인가구 중위소득의 39.3% 수준임.

- 이 것은 OECD에서 제시한 상대적 빈곤선 중 저소득국에 적용하는 중위소득의 40%선보다 조금 낮은 수준임.
  - OECD가 권장하는 중위소득국의 상대적 빈곤선은 중위소득의 50%선이며, 한국은 중위소득국에 속하므로 OECD 기준에 의하면 현행 최저생계비는 우리 소득수준에 비하여 낮은 편임
  - 현재의 최저생계비는 건강하고 문화적인 생활을 보장하기에는 외국과 비교할 때 미흡한 수준이며, 이처럼 최저생계비 수준이 낮게 산정되는 이유 중의 하나는 최저생계비 수준이 곧 공공부조급여기준을 의미하게 되어 은연중에 하향산정의 압력을 사회적으로 받는 데도 있음.

## 2. 급여기준으로서의 최저생계비의 타당성 검토

□ 최저생계비를 공공부조급여기준으로 곧바로 연결짓는 것은 논란의 소지가 많음.

- 최저생계비는 표준가구의 건강하고 문화적인 생활을 유지하는데 필요한 최소한의 비용을 의미하는데, 공공부조급여기준이 과연 건강하고 문화적인 생활을 유지하는 것을 기준으로 삼을 수 있는가 하는 문제임
- 영국의 구빈법에서 시작된 공공부조제도는 재원을 전액 일반조세에서 조달하므로 담세자들로부터 끊임없이 규모 축소를 요구받게 되어 급여수준은 항상 일정한 한계내에 머물기 마련임.
- 국민기초생활보장제도가 현실적으로 제공할 수 있는 급여수준은 근로경력이 있는 은퇴자들이 누리는 급여수준(즉, 연금보험수준)이 최대한이 될 것이며, 그 이상은 될 수 없을 것임.
  - 공공부조제도의 현금급여기준선이 사회보험제도인 국민연금급여액보다 높게 설정되어 있어 시행상의 제도 왜곡이 일어날 가능성이 내재되어 있음.
- 제도개선 대안으로서 최저생계비와 공공부조급여기준선을 개념적으로 분리시키는 작업이 먼저 추진되어야 할 것임.
  - 이 경우 공공부조급여기준선을 어디에 설정할 것인가가 문제시 될 것인데 사회보험에 의한 보장수준보다 낮은 수준에서 사회적 합의를 거쳐 설정되어야 할 것임.
  - 최저생계비와 공공부조급여기준선이 분리되고 나면 최저생계비는 본래의 취지대로 건강하고 문화적인 생활을 보장하는 적정수준으로 재산정될 것임.

## 제2절 통합급여체계와 재산의 소득환산제

### 1. 통합급여체계의 의의와 현황

□ 통합급여체계란 동일한 기준을 사용하여 대상자를 일률적으로 선정한 후 생계·주거·의료 등 둘 이상의 상이한 욕구를 하나의 급여체계에서 충족하는 급여방식을 의미함.

- 통합급여체계에서는 대상자 선정의 기준이 통일되어 행정관리가 용이하며, 급여의 편중을 예방할 수 있는 장점이 있음
  - 단점은 단일기준에 적합한 대상자는 모든 종류의 급여를 받을 수 있으나, 일정 범위를 넘어서는 순간 모든 급여를 받을 수 없게 되는 급여의 悉無律로 인해 많은 부작용이 유발되고 있다는 점임.

### 2. 통합급여체계의 문제점과 개선방향

□ 통합급여체계는 이론적으로 취약점을 가지고 있음.

- 통합급여체계가 정당성을 가지기 위해서는 최저생계비로 통합체계내에 포함된 각 욕구를 충족할 때 각 비목별로 사용하는 화폐의 마지막 한 단위의 한계효용이 모두 동일하다는 가정이 필요함.
- 또한 최저생계비는 표준가구를 대상으로 설정된 것이므로 개별 가구의 욕구 충족에 대한 선호도가 표준가구와 동일하다는 가정이 필요함.
  - 그러나 두 가정은 현실세계에서 충족하기 힘든 가정임.

□ 통합급여체계와 구조적으로 연결되어 있는 것이 재산의 소득환산제임.

- 재산의 소득환산개념에 대해서 이론적으로는 다음 두 가지를 문제점으로 지

적할 수 있음.

- 첫째, 최저생계비 개념은 재산이 0인 가구를 상정하고 계측된 것이므로 재산의 기초공제액 개념은 최저생계비 개념과 부합되지 않는다는 사실임.
  - 둘째, 근본적인 문제로서 재산에서 소득이 발생한다는 전제조건 자체가 이론적으로 수증하기 힘들다는 점임.
- 상대적으로 재산을 많이 가진 수급자가 적게 가진 수급자에 비해 재산에서 누리는 효용이 상대적으로 큰 것은 사실임.
- 그러나 직접적으로 소득을 발생시키지 않는 재산이 수급자에게 주는 효용의 최대치는 주거욕구를 충족시켜 주는 선이 될 것임.
  - 따라서 수급자의 재산차등에 따른 소득의 차이, 즉 재산의 소득환산액의 차이는 1999년 최저생계비 계측시에 주거비가 최저생계비에서 차지하는 19.4%가 최대치여야 하는 것임.
- 욕구간 대체충족성을 전제로 재산의 소득환산제는 재설계되어야 할 것임.
- 재설계의 방향은 재산의 소득환산 범위는 최대한 주거비에 한정되도록 하는 것임.
- 통합급여의 단점이 노정되고 있음에도 불구하고, 기왕에 통합급여체계로 출발한 국민기초생활보장제도의 급여체계를 일시에 개별급여로 환원하는 것은 바람직하지 않음.
- 통합급여형태를 기본적으로 유지하면서 현물급여의 성격이 강한 의료급여와 주거급여에 대해서는 수급권의 범위를 확장하는 것이 필요하다고 봄.

### 제3절 보충급여원칙과 근로동기 확보방안

- 보충급여방식이 초래하는 수급자의 근로동기 약화를 예방하기 위한 제도적 장치 마련이 필요함.
- 공공부조수급자의 근로활동 참여를 제고하는 방안으로서 재정적 인센티브를

제공하는 방안, 자활지원서비스를 강화하는 방안, 제재 및 수급기간 제한 등 부정적 정책수단을 활용하는 방안, 공공부조 급여체계 자체를 수정하는 방안 등이 제시되고 있음.

- 수급자의 근로의욕 감퇴를 예방하는 기제의 하나가 근로소득공제제도임.
  - 근로소득공제는 공제율의 고저, 비율공제와 정액공제의 배합 등 여러 가지 방식이 가능하며 가장 효과적인 방법은 사회경제적 여건과 수급자군의 특성에 따라 달라짐.
  - 2001년 7월부터 시작되어 2003년 12월까지 30개월 동안 시행된 근로소득공제제도 시범사업의 결과는 수급자들을 노동시장으로 끌어들이 수 있는 최소한의 공제율인 한계공제율이 존재한다는 것이며, 시범사업의 결과는 전반적인 한계공제율이 30%임을 보고하고 있음.
- 이 밖에 수급자의 근로동기를 강화하는 방안으로서 보충급여방식을 개선한 새로운 급여체계의 모색도 진지하게 검토하여야 할 것임.
  - 특히, 수급자를 근로능력 정도에 따라 근로능력이 없거나 미약한 자는 현행의 보충급여방식을 그대로 적용하고, 근로능력자에 대해서는 근로의무를 전제로 근로소득이 많을수록 급여가 많아지게 하는 새로운 급여체계의 타당성을 검토해볼 필요가 있음.

## 제 5 장 전 달 체 계

### 제1절 국민기초생활보장제도 전달체계의 현황

- 우리나라의 국민기초생활보장제도의 전달체계는 중앙정부조직으로서 보건

복지부로부터, 중간전달체계로서 시·도 및 시·군·구의 복지행정조직을 거쳐, 일선의 읍·면·동의 사회복지담당공무원에 도달하는 세가지 수준으로 구성되어 있음.

- 일선 사회복지담당공무원 현황
  - 2003년 현재 시·군·구(읍·면·동)에서 사회복지행정업무를 담당하고 있는 공무원은 약 12,000명으로, 이중 사회복지전담공무원이 약 7,200명, 사회복지직으로 전환된 사람이 약 800여명, 그리고 전국 시·군·구청 사회복지과(가정복지과)에 근무하는 일반행정직 공무원이 약 4,100여명으로 구성되어 있음.
- 사회복지전담공무원들의 업무
  - 사회복지전담공무원들의 업무는 기초생활보장업무를 포함하여 노인복지, 아동복지, 장애인복지, 모부자복지, 장사업무 등을 포함하고 있음. 그외에도 기타 수해나 화재 등 재난 구호사업, 노숙사 신상파악 및 시설입소, 특수질환이나 희귀난치성 환자 관리, 사회복지공동모금회 지원, 유공자 발굴 등의 업무를 수행함. 또한 지방공무원으로서 읍면동 사무소 업무를 부분적으로 지원함.
- 사회복지전달체계를 개선하기 위한 대안의 하나로 사회복지 전담행정체계를 구축하고자 하는 사회복지사무소 시범사업이 실시되고 있음.
  - 2004년 7월부터 2년간 실시될 것으로 설정되어 있는데, 대도시 3지역, 중소도시 3지역, 농어촌지역 3지역의 총 9개 지역에서 현재 실시 중에 있음.

## 제2절 국민기초생활보장제도의 전달체계 평가

- 미시적으로 제도에서 설정하고 있는 규정들이 얼마나 잘 집행되고 있는지를 기초보장영역과 자립지원영역으로 나누어 검토함. 이 검토는 주로 사회복지전담공무원에 대한 심층면접 결과를 이용하여 이루어짐.

- 거시적으로 전달체계 구조 변화 문제로 사회복지사무소 시범사업에 대해 검토함.

### 1. 기초보장영역

- 잠재적 대상자 발굴 및 홍보
  - 사회복지전담공무원들에 대한 심층면접에 따르면 사회복지전담공무원들이 직접 대상자 발굴을 하는 경우는 거의 없는 것으로 나타남. 대체로 본인신청에 의한 경우가 90-95%이상이고, 전담공무원들이 직접 대상자를 발굴하는 경우는 10% 또는 5%미만이라는 응답이 대부분이었음.
  
- 소득-자산조사의 정확성
  - 임금근로자의 경우에는 대체로 소득이 확인된다고 볼 수 있지만, 자영자의 경우에는 소득파악이 어려운 것으로 나타났음.
  - 재산의 경우 토지 주택 등 부동산은 대체로 파악가능한 반면, 금융재산의 파악에 어려움이 있는 것으로 나타났음. 금융재산의 경우 보건복지부에서 1년에 1-2회 실시하는 전국금융자산 조회시 금융재산에 대한 의뢰가 이루어지지만 그 결과가 신청후 약 6개월 이후에 나오기 때문에 그 6개월동안의 금융재산 변동 가능성 때문에 거의 적용하기 어려움.
  - 수급자 선정후에는 노인이나 장애인가구 등에 대해서는 1년에 한번씩 그리고 조건부 수급자 등 근로능력이 있는 가구에 대해서는 분기별로 1번 또는 6개월에 한번 정도 소득-자산의 변화를 체크하는 것으로 나타났음.
  
- 부양의무자에 대한 조사의 정확성
  - 부양의무자에 대한 소득-자산조사는 거의 국세청 과세자료를 이용하여 이루어짐. 전반적으로 부양의무자에 대한 소득-자산조사는 정확하지 않고 신뢰성이 낮다는 응답이 대부분이었음.

## 2. 자립지원영역

### 사회복지전담공무원의 자립지원역할

- 대부분의 사회복지전담공무원들은 수급자를 자활후견기관이나 노동부에 의뢰해 주는 것 이외에는 자립지원을 위한 활동이 없었음. 수급자 소득·자산 조사에 업무의 대부분이 소요되어 수급자의 자립지원을 위한 별도의 활동은 생각하기도 어렵다는 반응을 보였음.
- 또한 자활사업대상자에 대한 관리에 있어서, 이들에게 국민기초생활보장제도를 떠나 자립해야 한다는 압력이나 명확한 방향제시를 하지 않고 있는 것으로 나타남.

### 조건부 수급자 관리

- 대부분의 사회복지전담공무원들은 조건부수급자가 근로관련 활동에 참여하지 않는 경우는 거의 없고, 이런 경우가 발생할 때는 생계급여를 삭감한다고 응답하였음.
- 그리고 사회복지전담공무원들은 대체로 근로능력을 가진 수급자의 소득변화 등을 주기적으로 체크하고 있는 것으로 평가됨.

### 자활후견기관이나 노동부 등 타기관과의 협조관계

- 자활후견기관이나 고용안정센터의 경우 대체로 한달에 한번 정도 자활사업참여 수급자의 소득 등에 대한 정보를 제공함. 하지만 이들 기관들의 경우 자활사업 참여 수급자의 생계급여와 무관하기 때문에 독촉 필요성이 없음. 이들 기관은 단지 일정 시기마다 전담공무원에게 상황을 전달해 줄 뿐인데, 이 때 전담공무원이 전화하여 생계급여 제거 문제를 제기함.

## 3. 사회복지사무소 시범사업에 대한 평가

### 사회복지사무소의 장점



- 현재 사회복지전담공무원이 담당하고 있는 다양한 업무들에 대한 효율화, 전문화가 제고될 수 있음.
  - 기초보장 뿐만 아니라 다른 복지서비스의 충실화가 가능해질 것임. 사회복지전담공무원들에 대한 심층면접 결과 사회복지전담공무원들의 업무파일이 약 30개인데 그중 하나의 파일인 국민기초생활보장대상 수급자의 소득 및 자산조사에 그들의 업무의 95%이상을 할애하고 있음. 사회복지사무소 체계는 사회복지전담공무원들이 이러한 다양한 업무들을 각각 전담하여 수행함으로써 기초생활보장제도 이외의 다른 복지서비스의 충실화를 기할 수 있을 것임.
  - 지역단위의 복지의 종합 기획 및 지역내 자원연계·조정기능을 강화할 수 있음.
- 사회복지사무소의 단점
- 가장 주요한 비판중의 하나는 복지대상자들의 사회복지사무소에 대한 접근성이 저하됨.
  - 인력부족으로 사회복지업무의 효율화 전문화 효과가 나타나지 못함.
  - 사회복지사무소로 별도로 분리되어 나온 상황에서 읍면동사무소의 다른 행정부문의 협조관계 구축에 문제가 발생되고 있음.

### 제3절 국민기초생활보장제도 전달체계의 개선방안

#### 1. 전달체계의 미시적 개선방안

- 대상자 발굴 및 홍보의 개선이 필요함.
- 대상자 소득 및 재산과약을 개선해야 함.
  - 저소득 자영업자나 비정규직근로자들에 대한 소득과약체계를 구축하기 위하여 근로소득보전세제(EITC)를 도입하여 점증구간에 속한 저소득자들의 소

득신고 충실화 효과를 기대해 볼 수 있음.

- 향후 금융자산조화에 소요되는 시간을 단축하고 그 횟수를 늘릴 필요가 있을 것임.
- 사회복지전담공무원의 자립지원역할 강화가 필요함.
  - 근로능력을 가진 수급자들이 국민기초생활보장제도에 의존하기 보다는 제도를 떠나 노동시장에 진입하여 자립할 수 있도록 지속적인 사례관리가 이루어져야 함.
- 자활관련기관들에서의 자활사업참여자들에게 대한 보다 엄격한 관리가 필요함. 자활후견기관이나 고용안정센터 등의 경우 자활사업참여자들이 미참여시 거의 독촉 등이 이루어지지 않고 있는 것으로 나타났음. 이들 기관들에 자활사업참여자의 참여도나 자활성공 정도에 따라 기관들간에 인센티브를 제공하는 방안 등을 통하여 보다 엄격한 관리가 이루어지도록 해야 함.
- 무엇보다도 이러한 역할들이 제대로 수행되지 못하고 있는 가장 주요한 이유는 부족한 인원으로 지나치게 다양하고 과다한 업무를 담당하기 때문임. 향후 사회복지담당인력의 확충이 전제되어야만 사회복지전달체계가 그 역할을 제대로 다할 수 있을 것임.

## 2. 사회복지사무소 시범사업 관련 개선방안

- 기본적으로 현재 제기되고 있는 전달체계상의 문제점들의 많은 부분은 사회복지전담인력의 부족에서 기인함. 기본적으로 인력부족으로 인한 문제는 사회복지사무소 체계를 구축하는 경우에도 유사하게 발생됨. 따라서 사회복지전담공무원을 증원하여야 함.
- 사회복지사무소의 접근성을 제고하기 위해서는 현재와 같이 중소도시동지역(대도시 구, 농어촌 군)에 1개 사무소가 아니라 최소한 3-4개의 사무소를 설치하는 방안을 고려해 볼 수 있음.
- 사회복지사무소가 성공적이기 위해서는 주민전산프로그램의 이용 등 일반

행정부문과의 긴밀한 업무협조체계가 구축되어야 함.

## 제 6 장 자활지원제도의 평가 및 개선방안

### 제1절 문제의 제기

- 2000년 국민기초생활보장제도의 한 부분으로 도입된 자활지원정책은 근로능력이 있는 빈곤층의 탈빈곤을 위해 취업관련 서비스를 제공한다는 점에서 전통적인 소득보장정책과 적극적 노동시장정책이 결합된 근로연계형 복지정책(workfare)이라고 할 수 있음.
  - 자활지원정책은 1997년 외환위기 이후 근로능력이 있는 빈곤층에 대한 소득보장제도를 마련했다는 점에서 의의가 있지만, 외부 노동시장여건, 제도적 운영체계, 세부 프로그램 및 전달체계 등의 문제로 인해 효과적으로 작동하지 못하였음.
  - 본 장의 목적은 근로빈곤층의 사회통합을 촉진하고 노동공급을 확대할 수 있는 고용친화적 복지정책을 구축한다는 관점에서 기존의 자활지원정책을 평가하고 이를 토대로 효과적인 개선방안을 제시하는 것임.

### 제2절 자활지원제도의 현황

- 2004년 9월말 현재 자활사업 대상자는 52,619명으로 전년 대비 1.9% 감소하였으며, 이 중 조건부수급자는 29,059명으로 전년 대비 13.8% 감소하였음.
  - 반면에 일반수급자 중 자활사업 희망 참여자, 자활특례수급자, 차상위층

은 각각 3,346명, 5,304명, 14,913명으로 증가하여 전년 대비 7.1%, 19.1%, 21.0%의 증가를 기록하였음.

- 자활사업 프로그램 참여현황을 보면 2004년 9월말 현재 자활사업에 총 52,619명이 참가하여 전년 대비 13.2%의 증가를 보였음. 총 참가자 중 복지부와 노동부 자활사업 참여자는 각각 50,642명, 1,977명으로 전년 대비 15.1%, -25.6%의 증감을 보이고 있음.
- 보건복지부 시행 자활사업 중 자활공동체는 2003년 9월 현재 1,014명에서 2004년 9월 현재 1,926명으로 89.9%의 증가를 기록한 반면, 자활근로는 동 기간에 38,600명에서 43,852명으로 13.6% 증가하였음.
- 2003년 9월말 현재 98개의 기관에서 191개의 자활공동체를 운영하고 있으며, 참여자는 1,014명에 이르고 있음. 자활근로사업단의 경우 1,694개의 사업단에서 38,600명이 참여하여 자활사업 중 가장 큰 비중을 차지하고 있음.
- 2003년 9월말 현재, 총 5대 표준화사업단에 7,762명이 참여하고 있으며, 사업내용별 사업단 수와 참여자는 집수리 195개 사업단 2,345명, 간병 255개 사업단 2,894명, 청소 122개 사업단 992명, 폐자원 재활용 143개 사업단 1,258명, 음식물 재활용 33개 사업단 273명으로 분포되어 있음.

□ 자활사업의 성과는 질적 성과와 양적 성과의 측면에서 살펴볼 수 있음.

- 질적 성과의 측면에서 자활사업은 사회적으로 배제되어 무력감에 고통 받고 있는 실직수급자에게 사회참여의 기회를 제공한다는 점에서 매우 큰 의의를 가지고 있음.
- 양적 성과의 측면에서 2003년 9월 현재 자활사업 참여자 57,554명 가운데 2,993명(5.2%)이 취업 및 창업 또는 자활특례자로 상향이동하여 자활에 성공한 것으로 보고되었음.

□ 자활사업 예산의 경우 2000년 국민기초생활보장제도가 실시된 이후 꾸준한 상승률을 보이고 있는데, 2004년의 경우 1,933억이 배정되어 2003년(1,493억)

보다 29.5%의 증가된 예산이 책정되었음.

- 2004년 자활사업예산의 특징으로는, 차상위계층 1만 명을 대상으로 하는 사회적 일자리에 301억원이 신규 배정되어 자활근로 예산에 반영되었고, 자활사업 참가자 2만 3천명에 대한 근로소득공제가 확대되어 34억원이 배정되었다는 것임.
- 노동부의 자활사업 예산은 국민기초생활보장제도가 실시된 이후 지속적으로 감소하여 2001년 976억원에서 2004년에는 111억원으로 감소하였음. 이는 노동부 자활사업 참여자의 수가 당초 기대했던 것에 미치지 못하고, 현 자활제도의 틀 내에서는 노동부 프로그램의 활성화와 대상자의 적극적인 참여를 기대하기 어려운 현실에 기인하고 있음.

### 제3절 자활지원제도의 평가

□ 그 동안 자활사업이 소기의 성과를 거두지 못하고 부진하였던 이유는 국민기초생활보장제도의 대상자 선정기준 및 급여체계와 같은 외부적 요인과 자활사업 지침 등 내부적 요인에서 찾을 수 있음.

- 현재의 자활사업 운영체계는 부정확한 근로능력자 판정표에 따라 취업대상자와 비취업대상자로 구분하고, 이들을 대상으로 제한된 프로그램을 제공하고 있음.
- 자활사업을 통한 취업·창업 성공모형이 부재함.
- 초기상담 및 전문직업상담이 부실함.
- 취업알선을 위한 지원체계가 미비함.
- 직업훈련 프로그램에 대한 수요가 부족함.
- 창업지원 프로그램의 실적이 저조함.
- 자활사업 참여자는 노동강도가 약한 『취로형 사업』으로 편중되는 경향을 보이며, 참여자 중 일부는 해당 사업에 안주하려는 경향마저 보였음.
- 자활공동체의 수익이 부진하였음.

- 재활프로그램 운영기관에 대한 충분한 재정적 지원과 실효성 있는 프로그램이 부족하여 사업의 내실을 기하기 곤란한 실정이었음.
- 자활후견기관의 사업수행역량과 지원체계에 문제가 있음.
- 취업수급자의 전일제 근로를 유인할 수 있는 지원체계가 미비함.

## 제4절 자활지원제도 개선의 기본방향

### 1. 자활지원제도 개선을 위한 전제조건

- 고용친화적인 성장전략을 수립할 필요가 있음.
  - 우리나라의 경우 취약계층을 위한 적극적 노동시장 관련 지출은 OECD국가들 가운데 매우 낮은 수준에 머물고 있음. 따라서 이 분야에 대한 지원을 확대할 필요가 있음.
  
- 국민기초생활보장제도로 집중되어 있는 공공부조제도를 대상의 포괄성, 지원의 형평성, 지원의 합목적성, 제도의 작동가능성이라는 관점에서 재구성할 필요가 있음.
  - 대상의 포괄성 측면에서 급여 내에 중복 또는 과다지급의 위험성을 최소화하고 비수급 빈곤층 및 준빈곤층에 대한 보호를 확대해야 함.
  - 지원의 형평성 측면에서 자가보유자와 전·월세 보유자간의 급여형평성, 1~2인 가구와 4인 이상 가구간의 급여형평성, 소득이 최저생계비를 초과하거나 그에 근접하는 근로능력 수급자와 근로능력이 없는 비수급 빈곤층 간의 형평성, 수급자와 차상위층간의 형평성 등이 문제시 되고 있음.
  - 지원의 합목적성 측면에서 빈곤층의 특성에 따라 설정된 정책목표에 맞게 지원체계와 지원방식을 결정해야 함.
  - 제도 작동의 가능성 측면에서 현행의 공공부조제도를 개편할 경우 현실의 제약조건을 충분히 고려할 필요가 있음. 더욱이 제도 개편에 따른 복

지지출의 증가규모 또한 제도의 '정상적인' 작동에 영향을 미친다는 점에서 단계적 접근방식이 요구됨.

- 자활지원제도의 개편은 근로빈곤층의 빈곤탈출을 촉진하는 종합적인 탈빈곤 정책의 차원에서 추진되어야 함.
  - 중장기적으로 근로소득공제제도(EITC)의 도입이 요구됨.
  - 노동수요측면에서 근로빈곤층이 접근할 수 있는 일자리를 창출하는 정책을 추진해야 함.
  - 지역사회 차원에서 고용·복지 연계서비스를 제공할 수 있는 전달체계 또는 인프라를 구축해야 함.
  - 빈곤층에 대한 사회복지서비스의 확대가 필요함.

## 2. 자활지원제도 개선의 기본방향

- 자활지원제도는 현행의 국민기초생활보장제도에 법적 근거를 두되, 대상자 선정, 급여체계와 근로인센티브, 프로그램 운영체계, 자활사업 전달체계 등과 관련해서 자율성을 확대하는 수준에서 개선방안을 모색하는 것이 현실적이라고 판단됨. 이처럼 절충안을 수용하게 된 배경은 크게 세 가지로 정리할 수 있음.
  - 첫째, 자활지원제도를 분리하기 위한 제도적 여건이 충족되지 않았음.
  - 둘째, 이원화된 제도를 도입하기 위해서는 지역차원에서 통합적인 복지·고용서비스가 구축되어야 함.
  - 셋째, 자활지원제도의 개편이 제도분리를 전제로 추진될 경우, 수급자격의 변화를 포함한 혼란이 발생하는 것은 불가피함.
  
- 자활지원제도는 자활이 가능한 참여자를 선정하고, 참여자의 사업성공 의지를 고취시킬 수 있는 근로유인형 급여체계와 사업방식을 채택하고, 사업운

영의 자율성을 보장하며, 참여자의 근로조건을 개선함으로써 사업추진의 역동성을 보장하는 방향으로 개선방안을 마련해야 함.

- 또한 자활사업에 부여된 부정적인 낙인을 제거하고 취업과 자기개발의 전망을 가질 수 있는 형식을 갖추게 하는 일 또한 매우 중요한 과제임.

□ 자활지원제도를 새로이 개편함에 있어서 민간기관에 대한 합리적인 지원체계와 객관적인 평가방식의 구축이 매우 중요함.

- 특히, 지난 4년간의 사업추진과정에서 나타난 민·관의 형식적인 협력체계를 지양하고 실질적 협력체계를 구축해야 함.

□ 자활사업의 활성화를 위해서는 지방정부의 권한과 책임을 강화하는 방향으로 제도개선이 필요함.

- 그 내용은 광역자활지원센터를 설치하고, 기초자치단체에 자활전담인력을 배치함으로써 지역자활사업의 기획과 수행 그리고 평가를 담당할 수 있도록 권한을 강화하는 것을 골자로 함.

## 제5절 자활지원제도 개선방안

□ 자활지원제도는 근로능력이 있는 수급자, 비수급 빈곤층 근로능력자 및 차상위층 근로능력자로 지원대상을 단계적으로 확대함.

- 첫째, 근로능력이 있는 수급자 모두를 자활지원대상자로 관리.
- 둘째, 자활지원대상의 범위는 단계적으로 확대. 제도개선 초기에는 실직 수급자와 기존 차상위층 참여자를 중심으로 지원대상을 소폭 확대하고, 비경제활동인구 및 불완전취업 수급자 → 비수급 빈곤층 실직자 → 차상위층 실직자 순으로 지원대상을 단계적으로 확대.
- 셋째, 자활지원대상자 선정기준은 소득과 취업상태를 기준을 결정.



- 자활전담공무원의 배치를 통해 사례관리를 강화하고, 취업·비취업대상자 구분을 폐지하며, 단계적인 지원절차를 확립.
  - 자활지원대상자에 대한 초기상담 및 사례관리기능을 강화하기 위해 자활전담공무원을 배치하며, 이들에게 업무수행상 필요한 권한을 부여.
  - 자활지원대상자 분류와 관련해서 ‘취업·비취업 대상자’의 구분을 폐지하고, 자활전담공무원의 전문적 판단에 따라 자활지원계획을 수립. 이를 위해 자활전담공무원의 대상자 분류를 위한 직업능력 판정매뉴얼을 개발하고 전문교육을 실시.
  - 자활지원대상자에 대한 지원절차는 다음과 같음: ① 욕구판정 → ② 직업능력 판정 → ③ 자활지원계획 수립 → ④ 서비스연계 → ⑤ 관리 및 제재.
  
- 현재의 통합급여체계를 단계적으로 개별급여체계로 전환하면서 급여방식과 근로인센티브를 개편.
  - 급여방식은 보충급여방식을 보완 또는 제한.
  - 수급자를 대상으로 근로장려금 제도를 적용한다. 단, 비수급 참여자에 대해서는 근로장려금 제도를 적용하지 않음.
  - 취업 및 자활사업 참여로 소득이 최저생계비를 초과하는 경우, 근로소득의 일정비율을 공제한 소득으로 지원의 계속여부를 판정.
  - 조건불이행자와 불성실 참여자에 대한 제재수위를 차등화 하여, 조건불이행에 따른 제재를 상대적으로 강하게 설정. 단, 제재조치를 내리더라도 사전·사후의 상담과 관리를 강화함으로써 취업 또는 자활사업 참여를 촉진하는 방안을 병행.
  
- 취업지원전략을 강화하고, 참여자 합의에 근거하여 프로그램을 제공하며, 대상자별, 업종별 성공모형을 개발하는 방향으로 자활프로그램을 개편.
  - 참여자에게 일자리를 연계하는 취업알선 프로그램을 우선 제공.
  - 취업알선에도 불구하고 취업에 성공하지 못한 참여자에 대해서는 직업훈련과 같은 교육중심 프로그램을 제공.

- 창업희망자를 위한 창업지원 프로그램을 강화.
  - 자활근로 프로그램을 개편하여, 현재의 취로형 사업은 점진적으로 축소하여 무급근로형 사업으로 개편하며, 업그레이드형 사업은 인턴제 파견 및 자활공동체·사회적 기업 인력지원 방식 등으로 다양화하며, 사업참여소득을 임금형태로 지급하는 유급근로형 프로그램으로 발전시킴.
  - 자활공동체에 대한 지원을 강화.
  - 재활프로그램 및 지역봉사 프로그램은 사업성과 평가 후 전면 개편.
- 자활지원대상자에 대한 지원과 관리체계를 내실화하기 위해 전담인력을 확충하고, 이들에 대한 교육훈련 프로그램 강화.
- 자활지원제도 개선안의 효과적인 집행을 보장하기 위해 『자활전담공무원』 및 『직업상담인력』을 확충.
  - 자활대상자 판정과 분류, 그리고 적절한 프로그램 제공과 같은 전문화된 기능을 수행할 수 있도록 자활사업 지원인력에 대한 교육기능을 강화.
- 통합·연계를 통한 공공전달체계의 효율화, 민간전달체계의 권리와 의무의 조화, 전달체계의 정보화 촉진을 기본원칙으로 자활사업 전달체계를 개편.
- 자활지원대상자 선정·관리체계를 일원화하고, 서비스 연계체계를 다원화.
  - 자활사업 관리 및 지원체계와 관련해서 중앙자활지원위원회, 자활지원계, 광역자활지원센터를 설치 운영.
  - 자활후견기관을 포함한 민간 자활사업 실시기관의 사업운영에 따른 자율성을 보장하며, 그에 따른 평가체계를 강화.
  - 자활사업 전달체계의 정보화를 촉진.

## 제 7 장 수급가구의 생활실태와 정책효과

### 제1절 수급가구의 생활실태

#### □ 가구규모 및 가구주 특성

- 한국보건사회연구원에서 2004년에 조사한 『기초보장제도 평가조사 2003』 자료에 따르면 실제 가구원수를 기준으로 전체 수급가구의 규모별 분포를 보면, 1인 가구의 비율이 35.6%로 가장 높고, 2, 3, 4인 가구의 비율이 각각 24.2%, 18.4%, 13.0%를 차지하였음.
- 수급가구유형별 가구규모의 분포를 보면 일반수급가구와 특례수급가구의 경우 1인 가구의 비율이 각각 38.8%, 31.4%로 가장 높지만, 조건부수급자 가구의 경우 2인 가구의 비율(27.0%)이 가장 높고, 평균 가구원수도 3.0명으로 나타났음.
- 수급가구 가구주의 성별분포를 보면 일반수급가구의 경우 여자의 비율(56.3%)이 남자의 비율(43.7%)보다 높지만, 조건부수급가구와 특례수급가구의 경우 남자의 비율이 높은 것으로 조사되었음.
- 수급가구 가구주의 경제활동 상태를 보면 비경제활동인구의 비율(59.0%)이 가장 높고, 다음으로 일용직의 비율이 16.7%로 조사되었음.

#### □ 가구소득 및 지출

- 가구규모별 월평균 소득 및 지출을 보면 4인 이하 가구의 경우 평균 소득액이 최저생계비에 미달하였지만, 5인 이상 가구의 경우에는 평균 소득액이 최저생계비를 초과하였음.
- 수급가구의 경우 근근히 생활하는데 필요한 월소득이 최저생계비보다 적은 것으로 응답하였으며, 가구규모가 클수록 최저생계비보다 적은 액수로 최저한의 생활이 가능하지만, 문화적 생활을 하기 위해 필요한 월소득은

최저생계비보다 큰 것으로 응답하였음.

- 가구유형별 월평균 가계수지를 보면 전체 수급가구의 30.6%가 적자상태에 있었으며, 평균 적자액은 16.4만원에 달하였음.
- 가구유형별 지출구성을 보면 전반적으로 가계지출에서 차지하는 식비의 비중이 가장 크고, 다음으로 주거비, 보건의료비의 순으로 나타났음. 특히 조건부수급가구의 경우 타 유형의 가구에 비해 식비의 비중이 크고, 특례 수급가구의 경우 보건의료비의 비중이 큰 것으로 나타났음.

□ 부채규모를 보면 부채가 있다고 응답한 전체 수급가구(49.2%)의 평균 부채액은 2,454만원으로 나타났음.

- 부채사유를 보면 전체 수급가구의 경우 생계비의 비율(26.8%)이 가장 높고, 다음으로 주택관련 자금(18.5%), 사업자금(17.1%), 의료비(15.4%)의 순으로 나타났음.
- 부채조달 방안에 있어서는 친척 및 친지, 은행에 의존하는 비율이 높고, 신용카드에 의존하는 비율도 비교적 높게 나타났음.
- 부채가 있는 가구의 부채상환 상태를 보면 전체 수급가구의 13.6%만이 매달 원리금을 상환하고 있으며, 32.0%의 수급가구는 이자만 상환하고, 22.6%는 원리금을 전혀 상환하지 못한다고 응답하였음.

## 제2절 기초보장제도의 효과<sup>1)</sup>

□ 2002년 한국보건사회연구원에서 실시한 『저소득층 자활사업 실태조사』를 이용하여 기초생활보장제도가 분배 및 노동공급에 미치는 영향을 분석하였음.

- 국민기초생활보장법의 현금급여, 기타의 공적 이전소득, 사회보험급여의

1) 본 절은 강병구(2004), 「공적 이전소득의 분배 및 노동공급 효과」, 『사회보장연구』를 수정·보완한 것임.

상대적 빈곤계층 축소효과는 각각 0.51%(76천 가구), 0.42%(63천 가구), 1.28%(190천 가구)인 것으로 추정됨.

- 동등화지수를 0.5로 할 경우 국민기초생활보장법의 현금급여, 기타의 공적 이전소득, 사회보험급여의 소득분배 개선효과는 지니계수를 각각 0.0086 포인트(2.44%), 0.00149 포인트(0.42%), 0.00936 포인트(2.65%) 감소시키는 것으로 추정됨.
- 공적 이전소득의 노동공급탄력성은 비근로소득의 노동공급탄력성에 비해 작고, 국민기초생활보장법의 현금급여, 공적 이전소득(I), 공적 이전소득(II)이 10% 증가할 때 남자의 연간 노동시간은 각각 0.15%, 0.14%, 0.19% 감소하며, 여자의 연간 노동시간급은 각각 0.12%, 0.11%, 0.09% 감소하는 것으로 추정되었음.

### 제3절 개선방안

- 국민기초생활보장제도 수급가구는 부채상환의 부담을 안은 채 근근히 생계를 유지하는 것으로 나타났음.
  - 따라서 향후 최저생계비를 현실화하여 생계비 지원을 적정수준으로 유지하고, 수급가구의 악성 채무를 청산할 수 있는 지원방안을 마련할 필요가 있음.
- 국민기초생활보장제도를 포함한 공적 이전소득의 빈곤감소 및 분배개선 효과는 그다지 크지 않은 것으로 평가되었음. 또한 기초보장제도의 노동공급 감소효과는 심각하지 않은 것으로 평가되지만, 여전히 노동공급에 부정적인 요인으로 작용하고 있음.
  - 따라서 향후 기초보장제도에 대한 예산을 확대하여 빈곤의 사각지대에 있는 빈곤층을 보호할 뿐만 아니라, 동시에 근로능력이 있는 조건부수급자에 대한 근로유인체계를 개선할 필요가 있음.

## 제 8 장 정 책 제 언

- 경로연금, 장애인수당, 소년소녀가장지원, 모부자가정지원 등의 범주적 공공부조제도와 국민기초생활보장제도간의 관계를 새롭게 정립할 필요가 있음.
  - 기초보장제도의 급여수준을 확장하여 범주적 공공부조에서 지급되는 부가급여를 흡수하는 방안이 우선 논의될 수 있음.
  
- 자활지원사업을 활성화하기 위해 여타 고용보장제도를 연계지어 적극 활용하는 방안이 강구되어야 할 필요가 있음.
  
- 의료급여와 건강보험제도간의 경계영역에 위치한 집단의 존재는 국민기초생활보장제도에 의한 의료급여대상자의 적정 범위에 대한 논의를 계속 제기하고 있음.
  
- 임대주택 거주들이 부담하는 관리비 부담이 어려워 임대주택 입주를 꺼려하는 저소득계층에게 국민기초생활보장제도가 주거비보조를 행하게 되면 주거보장제도로써 국민기초생활보장제도의 기능이 강화될 것임.
  
- 소득기준은 대체로 현재 수준의 전반적인 최저생계비를 유지하면서 장애인이나 노인 등의 추가적 지출, 월세가구들의 추가주거비 지출, 질환자로 인한 추가적 의료비 지출 등의 가구특성에 따른 추가적 지출수요를 반영하도록 다양화되는 것이 필요함.
  
- 재산기준과 관련해서는 2003년 이후 실시되고 있는 재산의 소득환산제는 대체로 타당성을 가진 것으로 평가되었지만, 향후 단순재산기준보다는 재산의 소득환산제를 유지하면서 재산의 소득환산제 자체를 보다 정치화하는 방향

에서 개선작업들이 요구됨.

- 부양의무자기준과 관련하여 부양의무자의 부양능력기준에 있어서 부양의무자가구에 대한 부분을 최저생계비 수준에서 중위소득수준으로 인상시키는 방안을 고려할 필요가 있음.
- 최저생계비와 공공부조급여기준선을 개념적으로 분리시키는 작업이 추진되어야 함.
- 통합급여형태를 기본적으로 유지하면서 현물급여의 성격이 강한 의료급여와 주거급여에 대해서는 수급권의 범위를 확장하는 것이 필요함.
- 소득의 객관적 파악을 전제로 근로소득공제사업은 실시할 수 있는 것이므로 확대시행은 신중을 기하여야 하지만 일반근로소득 중에서도 4대보험 관련 소득증명원 등 객관성이 인정되는 소득에 대해서는 근로소득공제를 적용하여야 할 것임.
- 전달체계의 개선방안과 관련하여 대상자 발굴 및 홍보의 개선, 대상자 소득 및 재산파악의 개선, 사회복지전담공무원의 자립지원역할 강화, 자활관련기관들에서의 자활사업참여자들에 대한 보다 엄격한 관리, 사회복지담당인력의 확충 등이 요구된다.
- 사회복지사무소 시범사업 관련 개선방안으로는 사회복지전담공무원의 증원, 사회복지사무소의 접근성 제고, 사회복지사무소와 일반행정부문간의 유기적인 업무협조체계 등이 요구됨.
- 자활지원제도는 선고용지원 후 소득보장의 원칙하에 지원대상의 단계적 확대, 사례관리의 강화, 취업·비취업대상자 구분을 폐지, 보충급여방식의 보

완 또는 제한, 취업지원전략의 강화, 참여자 합의에 근거한 프로그램의 제공, 대상자별, 업종별 성공모형의 개발, 자활지원대상자에 대한 지원과 관리체계의 내실화, 자활지원대상자 선정·관리체계의 일원화 및 서비스 연계체계의 다원화, 중앙자활지원위원회의 설치, 민간 자활사업 실시기관의 사업운영에 따른 자율성을 보장 및 평가체계의 강화, 자활사업 전달체계의 정보화 촉진 등이 요구됨.

- 향후 최저생계비를 현실화하여 생계비 지원을 적정수준으로 유지하고, 수급가구의 악성 채무를 청산할 수 있는 지원방안을 마련할 필요가 있음.
- 기초보장제도에 대한 예산을 확대하여 빈곤의 사각지대에 있는 빈곤층을 보호할 뿐만 아니라, 동시에 근로능력이 있는 조건부수급자에 대한 근로유인체계를 개선할 필요가 있음.



# 제 1 장 서론

## 제1절 연구배경 및 목적

2000년 10월 시행된 국민기초생활보장제도는 기존의 최소복지주의에 입각한 생활보호제도를 외연적으로 확대하였을 뿐만 아니라 공공부조의 '시혜적 성격'을 국민의 '사회적 권리'라는 측면으로 한 차원 발전시켰다. 그 결과 생계비 지급대상자가 1997년 37만 명에 불과하였지만, 2000년 10월 이후 151만 명 이상으로 증가하였고, 이에 따라 국민기초생활보장 예산도 2000년 이후 가파르게 증가하였다. 그러나 빈곤계층에 대한 최저생활의 보장과 자활을 목표로 하고 있는 국민기초생활보장제도는 그 시행과정에서 수급자의 선정기준, 급여수준 및 급여체계, 전달체계, 자활사업 등의 측면에서 많은 문제점을 노정하였다.

수급자 선정과 관련하여서는 다소 비현실적인 부양의무자 요건과 소득인정액 산출의 적절성이 문제시되고 있으며, 자활대상자의 선정과 관련하여서는 근로능력의 판정 및 조건부수급자의 지속적인 감소가 문제시되고 있다.

첫째, 부양의무자 기준은 부양의무자의 부양능력까지 고려한다는 점에서 합리적일 수 있지만, 현실적으로는 부양의무자 및 이들의 부양능력을 파악하는 것이 용이하지 않고, 따라서 부양의무자 규정에 대한 면밀한 재검토가 요구된다. 이태진 외(2003)에 따르면 수급신청자 중 탈락의 주된 이유가 부양의무자 기준에 의한 것이며, 탈락에 대한 반발의 주된 요인도 부양의무자 요건이라는 사실은 부양의무자 요건이 현실의 요구와 상당히 괴리되어 있음을 시사한다.

둘째, 소득인정액의 산출에 이용되는 소득과 재산의 부정확한 파악으로 인해 수급자의 선정과 급여에 왜곡이 발생하지만, 현재의 행정체계로는 수급자의 소득과 재산을 정확히 파악하는데 한계가 있다. 따라서 빈곤계층의 성실신고를

유도할 수 있는 방안의 마련과 함께 소득과약율과 재산의 포착율을 제고시킬 수 있는 제도개선이 요구된다. 특히 근로소득이 정확하게 파악되지 못할 경우 음성적인 소득활동이 가능한 불완전취업으로 수급자를 유인하게 되어 단기적으로는 수급자의 가처분소득을 증가시키지만, 장기적으로는 탈수급에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

셋째, 2003년부터 시행된 재산의 소득환산제는 개별가구의 재산소유형태별 형평성 제고와 급여의 적절성 확보를 목적으로 도입되었지만, 소득환산제도의 적합성, 적용재산의 범위, 기초공제의 타당성, 소득환산율의 적정수준 등과 관련하여 다양한 쟁점이 제기되고 있다. 특히 경제적 지위의 판단지표에 따라서 소득환산제도의 도입이 오히려 형평성을 손상시키는 것으로 판단된다. 홍경준·이상은·김미곤(2004)의 복지DB 자료 분석에 따르면 순재산액과 기초공제 후 순금융재산액을 경제적 지위의 판단지표로 하는 경우에 신규수급가구보다 탈락가구의 경제적 지위가 더 열악한 것으로 나타났으며, 이는 현재 시행되고 있는 재산 종류별 기초공제방식의 심각한 문제로 제시되고 있다.

넷째, 현행의 제도에서는 연령과 건강상태, 그리고 직업이력에 기초한 분류기준에 따라 조건부수급자를 취업대상자와 비취업대상자로 구분하고 있지만, 판정점수가 70점 미만이라 하더라도 자활대상자의 의지가 높은 경우에는 취업대상자로 분류될 수 있도록 한다는 점에서 현행의 분류기준은 개선의 여지가 있다.

다섯째, 자활사업 참여자 중 조건부수급자가 차지하는 비중이 지속적으로 감소하는 반면 조건부과제외자 및 조건제시유예자의 비중은 증가하고 있다. 또한 2003년 1/4분기 현재 자활사업에 참여하고 있는 근로능력이 상대적으로 양호한 차상위계층 11,123명 중 80.6%가 취로형 자활근로에 참여하고 있다. 이와 같은 사실은 국민기초생활보장제도에 있어서 근로능력자의 판정 및 차상위계층의 근로능력 판별에 문제가 있다는 것을 의미한다.

한편 국민기초생활보장제도의 급여는 급여수준 및 내용이 적절해야 할 뿐만 아니라 수급자의 개별 특성이 고려되어야 한다. 왜냐하면 급여수준이 현실의 생계비를 제대로 반영하지 못할 경우 '최저생활보장'이라는 기본 목표를 달성

할 수 없기 때문이며, 급여내용이 부적절할 경우 예산계약 하에서 수급자의 욕구를 실질적으로 충족시킬 수 없기 때문이다. 또한 수급자의 개별 특성이 합리적으로 반영되지 못할 경우 수급자가 처한 특수한 상황으로 인해 발생하는 비용을 충당하지 못함으로써 실질적인 최저생활을 보장할 수 없다. 특히 의료급여의 경우 1, 2종의 구분에 대한 타당성과 2종 환자에 대한 본인부담금의 적정성이 문제시되고 있다. 따라서 현재 기초보장의 급여기준이 기초생활을 영위하는데 충분한 수준인가, 급여내용은 적절한가, 가구의 여건을 충분히 고려하고 있는가 등에 대한 종합적인 평가가 요구된다.

현행의 급여체계에서는 보충급여 방식과 현물급여(주거, 의료, 교육)와 현금급여의 통합급여방식이 문제시되고 있다. 특히 근로능력자에 대해 현금급여를 제공하고 현금급여에는 근로소득의 100%가 삭감되는 높은 급여감소율이 적용되어 수급자의 노동공급 감소효과가 예상된다. 또한 근로소득이 최저생계비 이상으로 증가하여 현금급여의 자격을 상실하는 순간 기타 현물급여의 수급자격도 동시에 상실하게 되어 가처분소득이 수급탈피 이전보다 감소될 가능성이 있다. 따라서 근로소득에 대한 적정수준의 소득공제와 현물급여와 현금급여의 합리적인 분리방안이 요구된다.

전달체계는 서비스 공급자들 사이 또는 서비스 공급자와 수요자들 사이에 존재하는 조직의 배열로서 사업의 효과성 및 효율성 제고를 위해 매우 중요함에도 불구하고 다소의 취약성을 보이고 있다. 기초보장과 관련하여서는 읍·면·동 사무소 - 시·군·구청의 조직 구조 및 관련 조직 사이의 관계가 유기적이지 못하거나 이에 소속된 담당공무원의 배치 및 업무수행이 미흡하다. 특히 자활전달체계의 경우 형식적으로 자활사업은 보건복지부가 총괄적으로 담당하지만, 조건부수급자가 취업대상자와 비취업대상자로 분류됨으로써 실제로는 노동부와 복지부로 이원화되어 있고, 이로 인해 사업추진과정에서 책임소재가 명확하지 못하고 추진절차도 복잡한 실정이다. 따라서 국민기초보장제도의 효과성 및 효율성을 제고시키기 위해서는 전달체계 전반에 대한 재검토와 합리적 방안의 제시가 요구된다.

한편 국민기초생활보장제도의 시행과 함께 강화된 자활사업은 공적 부조제도

와 적극적 노동시장정책을 연계시킴으로써 근로빈곤층의 자활 또는 자립을 목표로 하고 있다. 근로능력이 있는 빈곤층에게도 최저생계비를 지원하기 때문에 자활사업의 성공여부는 국민기초생활보장제도의 지속적인 발전을 위해 매우 중요한 과제라고 할 수 있다. 그러나 자활사업은 제도적 운영체계의 문제, 취약한 자활프로그램, 부적절한 전달체계, 근로인센티브의 미흡 등으로 인해 효과적으로 작동하지 못하고 있으며, 참여자 또한 지속적으로 감소하는 추세에 있다.

이상에서 제기된 문제점을 통해서 볼 때 국민기초생활보장제도의 평가는 매우 종합적이고도 심층적인 분석을 필요로 한다. 그럼에도 불구하고 그 동안 진행되어 온 선행연구들은 대부분의 경우 기초보장과 자활의 이원화된 관점에서 분석되거나 1차 조사 자료에 대한 기초분석에 충실하였다. 따라서 국민기초생활보장제도의 도입이 4년차로 접어드는 현재의 시점에서 제도에 대한 종합적이고도 심층적인 분석이 필요하다.

이와 같은 연구의 필요성에 입각하여 본 연구는 국민기초생활보장제도를 수급자의 선정기준, 급여수준 및 급여체계, 전달체계, 자활사업 등의 측면에서 종합적으로 평가하고, 이를 바탕으로 합리적인 정책방안을 제시하고자 한다. 특히 기존의 선행연구와 1차 조사자료에 대한 심층적인 분석을 통해 실증을 통한 정책제안이 이루어지도록 시도한다.

## 제2절 연구방법 및 내용

본 연구의 목적을 달성하기 위해 먼저 국민기초생활보장제도와 관련된 국내외의 선행연구를 검토하고, 국민기초생활보장제도와 관련된 기존의 실태조사자료를 심층적으로 분석한다. 본 연구에 이용된 분석자료는 저소득층 자활사업 실태조사(2002년, 2003년), 국민기초생활보장제도 평가조사(2002년, 2003년), 근로소득공제시범사업 관련 조사(2001-2003) 등이다. 실태조사자료에 대한 기초분석과 함께 심층적인 계량분석을 통해 실증적인 평가결과를 도출한다. 또한 국민기초생활보장제도 시행기관 및 자활후견기관을 방문하여 담당공무원에 대한

인터뷰를 병행하여 자료조사를 통해 파악하기 어려운 문제점을 분석한다.

본 보고서는 8개의 장으로 구성되어 있다. 제1장의 서론에 이어 제2장에서는 국민기초보장제도의 위상과 기능을 살펴봄으로써 이후 분석의 전개를 위한 토대를 제공한다. 제3장에서는 국민기초생활보장제도 수급대상자 선정체계의 현황을 살펴본 후 선정체계를 소득기준, 재산기준, 부양의무자기준의 측면에서 평가한다. 또한 수급자 선정결과의 적절성을 포괄성과 형평성의 측면에서 평가한다. 제4장에서는 현행 국민기초생활보장제도의 급여체계를 급여수준의 충분성, 급여내용의 적절성, 급여산정의 적합성이라는 측면에서 평가하고, 근로소득공제를 비롯하여 급여체계의 전반적인 개선방안을 제시한다. 제5장에서는 국민기초생활보장제도 전달체계의 현황과 최근 시범사업으로 시행하고 있는 사회복지사 무소의 현황을 분석한다. 또한 기초보장영역과 자립지원영역의 측면에서 전달체계를 평가한 후 개선방안을 제시한다. 제6장에서는 자활지원제도의 현황을 분석하고, 자활지원제도의 위상, 자활지원의 사각지대, 자활대상자 선정관리체계, 빈곤탈출효과 등의 측면에서 자활지원제도를 평가한다. 또한 자활지원제도 개선의 기본방향과 개선방안을 제시한다. 제7장에서는 국민기초생활보장제도 수급가구 및 차상위계층 가구의 경제상태를 비교하고, 기초보장제도의 빈곤감소 및 노동공급효과를 분석한 후 제도개선방안을 제시한다. 마지막으로 제8장에서는 본문에서의 분석 및 평가결과를 바탕으로 국민기초생활보장제도에 대한 전반적인 개선방안을 제시한다.

## 제 2 장 국민기초생활보장제도의 위상과 기능

국민기초생활보장제도의 체계를 파악하기 위해서는 두 가지 접근이 필요하다. 첫째, 국민기초생활보장제도 자체의 내용을 분석하는 것이다. 예컨대 정책 분석의 틀로 자주 사용되는 대상, 급여, 재원, 전달체계의 차원에서 국민기초생활보장제도의 내용을 분석하는 것이 이러한 접근법에 속한다. 본 연구에서는 3 장 이하의 장에서 이러한 분석작업이 이뤄진다.

둘째, 사회보장제도내에서 차지하는 위상을 중심으로 국민기초생활보장제도의 체계를 분석하는 것이다. <표 2-1>에 제시된 바와 같이 국민기초생활보장제도는 공공부조제도의 한 부분이다.

<표 2-1> 한국의 사회보장체계

			대상자
사회보험	연금보험	국민연금제도 공무원연금제도 사립학교교직원연금제도 군인연금제도	일반국민 국가 및 지방공무원 사립학교직원 군인
	고용보험제도		일반피용자
	건강보험제도		일반국민
	산업재해보상보험제도		일반피용자
공공부조	국민기초생활보장제도		빈곤세대
	기타 프로그램	경로연금(구 노령수당) 장애수당 소년소녀가장세대 보호제도 저소득 모·부자가정 지원	65세이상노인 중증, 중복장애인 소년소녀가장세대 모·부자가정

그러나 국민기초생활보장제도는 생계급여로 주어지는 소득보장, 의료급여로 주어지는 의료보장, 자활급여로 주어지는 고용보장 등 제공하는 급여의 종류와 범위가 매우 넓어 여러 제도와 직간접적인 관련을 맺고 있기 때문에 국민기초생활보장제도를 온전히 이해하기 위해서는 관련 제도와 관계 속에서 파악하는 것이 필요하다. 본 장에서는 이러한 관점에 입각하여 국민기초생활보장제도의 체계를 분석하고자 한다.

### 제1절 소득보장기능

국민기초생활보장제도의 일차적 기능은 저소득층에 대한 소득보장이다. 소득보장이란 노령, 실업, 장애, 질병 등 사회적 위험에 직면해서 소득원이 상실되었을 때, 그 소득의 일부 또는 전부를 보상해주는 것을 말한다. 사회보장제도의 역사가 오래된 선진국의 경우 사회적 위험에 대처하는 소득보장의 주된 기능은 연금보험, 실업보험, 건강보험 등 사회보험제도에 의하여 수행된다. 그러나 사회보험제도의 시행연륜이 일천한 우리나라의 경우 각종 사회보험제도는 적용을 받지 못하는 광범위한 사각지대를 가지고 있어 공공부조제도에 의한 소득보장 기능이 선진국에 비해 상대적으로 더 중요하다.

국민기초생활보장제도에 의한 소득보장은 부조원칙에 입각해 있다. 부조원칙은 다음과 같은 특성을 가진다(이정우, 2002). 첫째, 부조원칙은 대상자의 사전적 비용부담은 물론 사회적 기여나 피해의 여부에 상관없이 빈곤현상 그 자체를 대상으로 급여가 제공되는 특성을 가진다. 둘째, 부조원칙은 보호의 우선순위에서 '후순위의 보호'가 수반된다. 후순위의 보호란 먼저 수급자 자신의 자산·소득, 일반사회복지제도의 급여 등을 우선적으로 활용하여야 하며, 다음으로 부양의무자로부터 지원을 받은 이후에도 생활의 어려움을 겪게 될 경우 비로소 공공부조제도로부터 지원을 받는 것을 의미한다. 이러한 의미에서 공공부조에 의한 급여는 '최후의 안전망'으로 일컬어진다. 셋째, 부조원칙은 급여수준과 관련하여 보충성의 원칙이 적용된다. 즉, 설정된 소득보장선과 수급가구의

실제소득간의 차액이 급여수준이 되며, 실제소득을 파악하기 위해 반드시 자산 조사를 거치게 된다. 넷째, 부조의 원칙에 입각한 급여는 국가의 일반재정에 의하여 그 재원을 충당한다.

부조원칙에 입각한 국민기초생활보장제도와 대비되는 소득보장제도는 보험방식에 입각해 있는 국민연금제도이다. 사회보험제도인 국민연금제도와 공공부조제도인 국민기초생활보장제도는 둘 다 이전소득을 유발하여 소득보전을 꾀한다는 점에서 동일한 기능을 하지만 공공부조제도가 빈곤을 완화하는데 주된 목적이 있는 것에 비해 사회보험은 빈곤을 예방하는데 주된 목적을 두는 등 두 제도간에는 많은 차이점이 존재한다.

Rejda(1999)는 사회보험과 공공부조의 차이점을 다음과 같이 정리하고 있다.

- ① 재정예측성: 사회보험의 수입과 지출은 예측이 비교적 용이하지만, 빈곤계층의 규모와 생계비 수준에 따라 지출규모가 결정되는 공공부조는 재정지출 규모를 예측하기 힘들다.
- ② 자산조사: 공공부조는 수급자를 결정하기 위해 자산조사가 필수적이지만 사회보험은 자산조사를 필요로 하지 않는다.
- ③ 재정충당방식: 사회보험은 보험료로 재정을 충당하나 공공부조는 정부의 일반세입으로 재정을 조달한다.
- ④ 대상자 수: 사회보험의 대상자는 수가 많으나 공공부조 대상자는 그 수가 제한적이다.
- ⑤ 낙인: 자산조사를 거치는 공공부조는 낙인을 유발하지만 사회보험은 그렇지 않다.

Rejda의 지적과 같이 낙인이 뒤따르지 않고 대상의 보편성을 확보할 수 있다는 점에서 소득보장의 근간이 되는 제도는 사회보험제도가 우선시 된다. 그럼에도 불구하고 공공부조제도의 존립은 불가피하다. 왜냐하면 보험료 납부를 전제로 수급권을 부여하는 사회보험제도는 근로가 원천적으로 불가능한 아동·장애인 등은 제도내에 포괄할 수 없기 때문이다. 즉, 1차 사회적 안전망인 사회보험의 그물망에서 떨어져 나온 사람들을 보호하는 2차 사회적 안전망으로서 공공부조제도는 주요한 기능을 수행하는 것이다.



국민기초생활보장제도에 직접 기초한 제도는 아니지만 공공부조의 성격을 지닌 소득보장제도들로서 경로연금, 장애인수당, 소년소녀가장지원, 모부자가정지원 등이 있다. 국민기초생활보장제도의 소득 및 급여의 기준이 되는 최저생계비는 산정 시에 가구의 특성을 반영하지 못하고 있으며, 장애·노령·아동 등과 같은 추가적인 지출이 필요한 욕구를 고려하지 못하고 있다. 이러한 국민기초생활보장제도의 문제들을 부분적으로 보완해 주는 제도들이 상기의 범주적 공공부조의 성격을 띠는 제도들이다. 이러한 프로그램들과 기초생활보장제도와의 관계는 다음 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 공공부조 성격을 지닌 소득보장 프로그램

	장애수당	소년소녀가장	경로연금	모·부자 가정	영유아 보육
선정기준	기초보장대상자와 동일	기초보장대상자와 동일	기초보장대상자 + 저소득계층	기초보장대상자 + 저소득계층	기초보장대상자 + 저소득계층
급여내용	1인당 월 5만	6만5천원	3.5만원~5만원	1일 568원	보육료 지원
급여의 성격	기초보장에 부가급여	기초보장 현금급여에 부가됨	기초보장에 부가급여+저소득 노인 소득보조	기초보장생계급여와 대체관계(부가급여 아님)	기초보장에 부가급여+저소득 가정 아동양육 지원

자료: 보건복지부(2003)

범주적 공공부조 제도의 적용대상자 규모를 보면 2003년 현재 경로연금 예산상의 적용대상자가 80만 명이며, 장애인 수당이 13만8천명, 소년소녀가장지원제도가 8천명이다(보건복지부, 2003). 적용대상자 규모가 비교적 적은 것은 수급 선정기준과 관련되어 있다. 장애수당과 소년소녀가장지원제도는 기초보장대상자의 선정기준과 동일하여, 가구특성으로 인한 욕구를 지녔으나 기초보장의 자산기준과 부양의무자 기준에 부합하지 못하는 장애인 가구와 소년소녀가장 가구가 적용대상에서 제외되는 결과를 초래한다. 이에 비해 경로연금과 모·부자

가정지원 제도는 기초보장대상자 외에 저소득계층 일부를 포함하여 가구특성으로 인한 욕구 일부를 충족한다고 볼 수 있다. 그러나 모·부자 가정지원제도의 경우 국민기초생활보장제도의 생계급여와 병급할 수 없도록 되어 있고, 경로연금의 경우도 3.5~5만원으로 급여수준이 매우 낮아 기초보장에 대한 보완적 기능은 제한적이다. 즉, 공공부조의 성격을 띤 경로연금, 장애수당, 소년소녀가장 지원, 모부자가정지원 등의 제도들이 형식상으로는 국민기초생활보장제도에서 충족하지 못하는 가구특성별 욕구에 따른 추가 지출분을 보완해주고 있지만, 적용범위 측면에서 실질적으로 국민기초생활보장제도의 사각지대를 보완하는 역할을 온전히 행하지 못하고 있는 것이다.

이러한 범주적 공공부조제도는 일견 국민기초생활보장제도의 미비점을 보완하고 있지만, 두 제도간에 대부분의 대상이 겹친다는 점에서 두 제도간의 관계를 새롭게 정립할 필요가 있다. 관계정립의 구체적 대안으로서 기초보장제도의 급여수준을 확장하여 범주적 공공부조에서 지급되는 부가급여를 흡수하는 방안이 우선 논의될 수 있을 것이다.

## 제2절 고용보장기능

고용보장정책이란 정부가 노동시장에 개입하여 교육·훈련, 고용알선, 고용창출 등과 관련된 프로그램을 실시함으로써 노동자들의 실업과 빈곤을 적극적으로 예방하려는 일련의 정책을 말한다. 고용보장 정책은 크게 보면, 고용지원, 고용창출, 직업훈련 프로그램 등으로 구분될 수 있다.

국민기초생활보장제도는 자활지원사업을 통해 고용보장의 기능을 담당하고 있다. 국민기초생활보장제도의 틀 내에서 운영되는 자활지원사업은 근로가능한 빈곤계층 및 차상위계층을 대상으로 근로능력 있는 저소득층이 스스로의 힘으로 자활할 수 있도록 안정된 일자리 제공 및 자활능력 배양을 목적으로 한다. 자활사업은 복지부가 시행하는 지역봉사, 재활프로그램, 자활근로, 자활공동체 사업과 노동부가 시행하는 직업적응훈련, 자활직업훈련, 창업지원사업으로 구성

되어 있다. 국민기초생활보장제도는 근로능력이 있는 수급자들에게 자활사업에 참여할 것을 조건으로 생계급여를 실시하되, 근로능력이 상대적으로 양호한 사람들은 취업대상자로 분류하여 노동부 소관사업에, 근로능력이 떨어지는 사람들은 비취업대상자로 분류하여 복지부 소관의 자활사업에 참여할 것을 의무화하고 있다.

자활사업 참여자는 2003년 6월말 현재 총 45,358명이 참여하고 있다. 내역을 보면 비취업대상자 중 42,543명이 복지부 자활사업에 참여하고 있으며, 취업대상자 중 2,825명이 노동부 사업에 참여하고 있다. 세부 자활사업별로 보면, 자활근로가 3만 8천명으로 대부분을 차지하고, 창업지원 등이 가장 적은 138명 수준이다.

〈표 2-3〉 자활사업 유형별 참여자 현황

		복지부 [명]						노동부 [명]							
비취업 대상자	참여자 합계	자 활 공 동 체	자활근로			지역 봉사 재활 사업	생업 자금 등 기타	취업 대상자	참여자 합계	직업 직응 훈련	취업 알선	직업 훈련	자활 취업 촉진	창업 지원 등	계획 수립 심사
			소계	업그레 이드형	취로형										
45,411	42,543	1,127	38,253	11,274	26,979	2,884	279	7,765	2,825	574	347	435	249	138	973

출처: 참여복지기획단, 참여복지5개년계획. 2004.

전반적인 사회보장체계내에서 보면 고용보장사업의 주된 기능은 고용보험제도에 의하여 주도되고 있다. 즉, 고용보험은 실업자를 대상으로 하는 고용지원, 직업훈련, 실업급여 등의 프로그램을 실시하고 있으며, 특히 고령자와 여성 등 사회적 취약계층을 대상으로 하는 특화된 프로그램도 실시하고 있다.

이 밖에 기초보장수급자와 밀접히 관련된 고용보장제도로서 취약계층을 위한 의무고용제도와 고용촉진 장려금 제도가 있다. 취약계층에 대한 의무고용제도

의 대표적인 예는 장애인 의무고용제도<sup>2)</sup>이다. 1990년에 제정된 『장애인 고용 촉진 등에 관한 법률』에 의해 상시 300인 이상 사업주로 하여금 일정률 이상의 장애인을 의무고용토록 하고 이를 지키지 못한 기업에 대해서는 부담금을 납부하도록 하는 의무고용제도(quota-levy system)가 도입되었다. 민간사업주에 대해서 근로자 총수의 5% 범위 내에서 대통령이 정하는 비율 이상을 장애인에게 할당하도록 되어 있으며, 현재는 2%가 적용되고 있다. 또한 장애인 의무고용제가 적용되는 사업장은 국가 및 지방자치단체와 300인 이상 상시근로자를 고용하고 있는 민간기업에 한정되어 있다<sup>3)</sup>.

『장애인 고용촉진 및 직업재활법』 제27조에 의거하여 장애인 의무고용을 준수하지 않은 사업주에게 부담금을 징수하고 있는 부담금제도는 장애인 의무고용의 법조항을 준수하지 않을 경우 지불해야 하는 대체적 비용부담의 성격을 가진다. 의무고용률에 미달되게 장애인을 고용한 사업주는 매월 의무고용률에 의하여 고용하여야 할 장애인수에서 고용장애인수를 뺀 수의 연간합계에 부담 기초액을 곱한 연간부담금액에서 장려금 지급대상 연간합산금액을 차감한 금액을 고용부담금으로 납부하여야 한다(황수경, 2003).

고용촉진지원제도는 고령자의 다수고용과 신규채용에 대해 보조금을 지급하는 것에서 출발해서 여성과 고령자의 재고용에 대한 보조금, 여성가장의 신규채용에 대한 보조금, 장기실업자에 대한 보조금으로 그 영역을 점차 넓혀 오고 있다. 또한 각각의 보조금에 대해서는 지원금액의 수준을 높여 가면서 동시에 고용주의 도덕적 해이로 인한 제도의 오·남용을 방지하는 방향으로 제도개선이

2) 차별금지법에는 장애인 등이라는 이유로 고용 및 기타사항에 대해 비장애인과 차별대우를 받는 것을 금지하는 것이며, 이는 동일한 직업능력을 가진 비장애인과 장애인은 동일한 대우를 받아야 함을 의미한다. 이에 비해 의무고용제는 기업에게 일정수 또는 일정비율의 장애인을 고용하도록 의무지우고, 이를 강제하기 위해 의무고용을 이행하지 않은 사업주에 대해 부담금을 부과하는 것이다. 전자는 어떤 특정한 일자리가 있을 때 직무능력이 비장애인보다 우월한 장애인이 고용되는 것을 보장함으로써 경제적 효율성을 증가시키는 효과가 큰 반면, 후자는 어떤 특정한 일자리가 있을 때 직무능력이 떨어지는 일정수의 장애인이 고용되는 것을 보장함으로써 사회적 형평성을 증대시키는 효과가 큼. 이 둘은 상호보완적인 정책수단으로 사용되어야 한다(황수경, 2003).

3) 건설업(운전사가 딸린 건설장비임대업 제외)은 공사실적액이 노동부장관이 매년 고시하는 금액 이상인 사업주에 대해 장애인 고용의무가 부과되고 있다.

이뤄지고 있다(장지연·김정우, 2002).

국민기초생활보장제도의 자활지원사업과 여타의 고용보장제도는 별개의 제도로 운영되고 있다. 그러나 현재의 미진한 자활지원사업을 활성화하기 위해 여타 고용보장제도를 연계지어 적극 활용하는 방안이 강구되어야 할 것이다. 예컨대 고용촉진지원제의 경우 기초보장수급자를 고용할 경우 일반 취업자에 비해 지원금을 더 지급하는 것이다.

### 제3절 의료보장기능

의료보장은 질병의 위험에 처한 사람에게 필수적 혹은 부가적 의료서비스를 제공하는 것으로 사회보험 방식의 건강보험과 공공부조 방식의 의료급여제도를 들 수 있다. 국민기초생활보장제도는 이 중에서 의료급여제도에 의한 의료급여를 급여의 한 부분으로 직접 활용하고 있으며, 건강보험제도와는 관리운영체계에서 관련을 맺고 있다.

우리나라 의료보장 적용인구는 2003년 12월 현재 약 4천850만명이며, 이 중 건강보험의 적용인구는 4,710만명으로 의료보장 적용인구의 97.0%이며, 의료급여는 약 145만명으로 3.0%를 차지한다 (보건복지부, 주요업무참고자료2004). 의료급여대상자의 대부분을 국민기초생활보장대상자가 차지하고 있으나, 의료급여제도는 그 대상자로서 이 외에 국가유공자, 중요 무형문화재의 보유자 등을 포함하고 있다.

국민기초생활보장제도의 의료급여는 대상자를 1종과 2종으로 나눈다. 1종은 근로능력이 없는 자로 구성된 세대이거나 미취학 자녀 또는 거동이 불편한 가구원을 보호하고 있는 자 또는 보장시설 대상자로 1·2·3차 진료기관 모두에서 외래 및 입원비 전액 무료혜택을 받고 있다. 그러나 2종 대상자는 1차 진료기관에서 외래의 경우 1,000원~1500원, 입원의 경우 의료비용의 20%를 본인이 부담하도록 되어 있다. 2·3차 진료기관의 경우도 외래·입원 공히 20%를 본인이 부담하여야 한다.

국가에 의한 의료보장 대상 범위를 전국민으로 설정하고, 보험료 부담이 있는 계층은 건강보험제도에 의하여, 부담능력이 없는 계층은 의료급여제도에 의하여 보장을 받도록 구분되어 있지만 양 제도의 경계선에 위치하는 집단이 존재하고 있다. 이 집단은 기초보장수급자가 아니어서 의료급여 대상이 아니면서 건강보험료의 납부도 이행하지 않는 경우이다. 이들은 대부분 보험료 납부연체자로 분류되고 있지만 의료수요가 긴급한 경우에는 의료급여특례자로 편입되어 의료보장서비스를 받기도 한다.

요컨대 국민기초생활보장제도에 의한 의료급여서비스는 건강보험제도에 의하여 보호를 받을 수 없는 저소득층의 의료수요를 충족하는 역할을 담당하고 있다. 그리고 의료급여와 건강보험제도간의 경계영역에 위치한 집단의 존재는 국민기초생활보장제도에 의한 의료급여대상자의 적정 범위에 대한 논의를 계속 제기하고 있다.

#### 제4절 주거보장기능

주거보장이란 주거안정성과 더불어 적절한 주거수준과 주거비용을 보장하기 위한 국가의 원조를 의미한다. 주거보장은 취약계층에게 일정 수준의 주거생활을 보장하기 위한 특별한 보호조치와 저소득 등의 자구노력에 대한 지원을 포함한다(변재관 외, 1998).

국민기초생활보장제도의 수급자를 대상으로 하는 주거급여는 주거안정을 도모하기 위해 임차료, 유지수선비 등을 현금 및 현물로 지원하는 제도이다. 2003년 기준 3~4인 가구 주거현금급여로서 월 41,000원을 지급하고 있다. 자가거주는 현금급여액을 70% 지급하고, 30%는 현물급여를 실시한다. 생계급여에 포함된 주거비를 합산하면 4인 가구의 경우 최저주거비 197,766원을 지급하고 있다.

공공임대주택은 임대주택법시행령에서 정의하고 있는 국가 또는 지방자치단체의 재정으로 건설하거나 국민주택기금에 의한 자금을 지원받아 건설하여 임대하는 주택이다. 공공임대주택의 유형에는 영구임대주택, 장기임대주택, 공공

임대주택, 국민임대주택 등이 있다.

국민기초생활보장법에는 주거보장으로서 현금으로 주어지는 주거급여만을 규정하고 있다. 그러나 각종 공공임대주택에 관련된 법규들이 국민기초생활보장수급자에게 공공임대주택의 우선 입주권을 부여함으로써 국민기초생활보장제도에 의한 주거보장의 영역을 확대하고 있다. 임대주택 거주들이 부담하는 관리비 부담이 어려워 임대주택 입주를 꺼려하는 저소득계층에게 국민기초생활보장제도가 주거비보조를 행하게 되면 주거보장제도로서 국민기초생활보장제도의 기능이 강화될 것이다.

## 제 3 장 수급대상선정체계

### 제1절 수급대상선정체계의 현황

우리나라의 국민기초생활보장제도는 근로능력의 유무에 무관하게 기초생활유지가 어려운 빈곤층에게 기초생활보장을 제공하는데 그 목적이 있다. 따라서 국민기초생활보장제도의 수급대상은 기초생활유지가 어려운 계층이다. 국민기초생활보장제도에서는 구체적으로 기초생활유지가 어려운 계층을 소득인정액 기준과 부양의무자기준이라는 두가지 기준에 따라 조작적으로 정의하고 이를 수급자 선정에 적용하고 있다.

#### 1. 소득-재산기준: 소득인정액기준

##### 1) 소득기준

국민기초생활보장제도의 수급자 선정에 있어서 가장 기본적이고 중요한 기준은 소득기준이다. 국민기초생활보장제도는 기초생활수준을 최저생계비 수준으로 설정한다. 개별 가구가 국민기초생활보장제도의 수급가구로 선정되기 위해서는 우선 그 가구의 소득이 최저생계비 미만이라는 소득기준을 충족시켜야 한다.

최저생계비는 전국에 동일한 하나의 단일선이 존재하는 것이 아니라 지역별 가구규모별로 차등적으로 설정된다. 그런데 국민기초생활보장제도에서 소득기준으로 활용하고 있는 최저생계비 수준은 중소도시기준의 가구규모별 최저생계비 수준이다. 최저생계비는 5년마다 재계측되어 왔는데, 1999년도에 계측된 최



저생계비에 물가인상률을 고려하여 매년 약 3%정도 인상시켜왔다. 2004년 현재 새로운 최저생계비가 계측되어 2005년부터 적용될 예정으로 있으며 향후 3년마다 재계측되도록 설정되어 있다. 1999년 최저생계비에 기반하여 국민기초생활보장제도의 소득기준으로 활용된 중소도시 가구규모별 최저생계비 수준은 다음과 같다.

<표 3-1> 중소도시 가구규모별 최저생계비(2002-2004) (단위: 천원)

가구규모	1인	2인	3인	4인	5인	6인
2002	345	572	786	989	1125	1269
2003	355	589	810	1,019	1,125	1,307
2004	368	609	838	1,055	1,200	1,354

자료: 보건복지부. 국민기초생활보장사업안내. 각년도.

## 2) 재산기준

그러나 소득은 개별가구의 경제적 지위 또는 경제적 능력을 측정할 수 있는 하나의 기준이지만 유일한 기준인 것은 아니다. 특정 가구의 경제적 지위는 소득뿐만 아니라 재산, 기회, 권력 등 다양한 요인들에 의해 결정된다. 개별 가구의 경제적 지위, 즉 기초생활유지곤란 여부를 판정하기 위하여 보완적으로 사용되는 기준이 재산기준이다.

### 가. 과거의 단순재산기준

국민기초생활보장제도에서는 2002년까지 소득기준과 별도의 재산기준을 설정하여 소득과 재산기준 모두를 충족하여야 수급자로 선정될 수 있도록 하였다. 그러다가 2003년부터 재산을 소득으로 환산하여 소득과 합산한 소득인정액을 최저생계비와 비교하는 소득인정액 제도를 운용하고 있다.

우선 2002년까지 적용되었던 재산기준을 검토해 보면 다음과 같다. 2002년까지 재산기준은 금액기준, 면적기준, 자동차기준의 세가지 기준으로 세분화하여

적용되었다. 첫째, 재산의 금액기준은 지역별 구분없이 가구규모별로 설정되었다. 둘째, 재산의 면적기준은 주택기준과 농지기준으로 구분되어 설정되었다. 셋째, 재산의 자동차 기준으로 자동차를 소유하지 않아야 수급자로 지정될 수 있도록 하였다.

<표 3-2> 2002년 가구규모별 재산금액기준 (단위: 만원)

가구규모	1-2인 가구	3-4인 가구	5인 이상
재산가액(규모)	3,300	3,600	4,000

자료: 보건복지부(2002). 국민기초생활보장사업안내I.

<표 3-3> 주택 및 농지의 면적기준

구분	면적기준
주택	- 자가가구: 전용면적 15평(50제곱미터) 미만의 주택
	- 임차가구: 전용면적 20평(66제곱미터) 미만의 주택
농지	- 소유농지가 시도별 농가구당 평균경지면적 미만

자료: 보건복지부(2002). 국민기초생활보장사업안내I.

#### 나. 현행 소득인정액기준

2003년부터 국민기초생활보장제도에서는 소득과 재산을 통합한 단일의 기준인 소득인정액제도를 시행하고 있다. 소득인정액을 계산하기 위하여 소득평가액에 더하여 재산을 소득으로 환산하는 재산의 소득환산제가 시행되고 있다. 재산의 소득환산모형은 우선 재산의 종류별 재산액을 결정하고 여기에 기초공제액과 부채를 감한 나머지 금액에 대하여 재산의 종류별 소득환산율을 곱하는 방식으로 설정된다.

소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액
재산의 소득환산액 = (재산의 종류별 가액 - 기초공제액 - 부채) × 재산의 종류별 소득환산율

이와같이 재산의 소득환산액을 계산할 경우 재산가액이 기초공제액이나 부채액에 미달되는 경우 재산의 소득환산액이 음(-)의 값을 가질 수 있다. 그러나 환산액이 음(-)이 될 경우는 0원으로 처리하고 있다.

#### ㄱ. 재산의 종류 및 범위

현행 제도에서는 재산의 소득환산제 적용을 위한 재산을 일반재산, 금융재산, 승용차의 세가지 종류로 구분하여 공제수준, 기초공제순서, 그리고 환산율에 차등을 두고 있다.

첫째, 일반재산은 금융재산과 승용차를 제외한 국민기초생활보장법상의 가구원 명의의 모든 재산을 포함하고 있다. 다만, 군복무, 해외체류, 교도소 등 수감, 보장시설 입소, 가출·행방불명·실종 등의 사유로 조사대상 가구에 속하지 아니한 자 명의의 재산을 조사대상 가구의 가구원이 사용·수익하는 경우에는 이를 재산에 포함시키고 있다.

둘째, 금융재산은 조사대상 가구원 명의의 현금, 수표, 어음, 주식, 국·공채 등 유가증권, 예금, 적금, 부금, 저축성보험 및 금전신탁 등의 합계액을 의미한다. 금융재산의 경우 의료비, 관혼상제비, 기본적인 생활준비금 등을 고려하여 가구당 300만원은 금융재산에서 제외하고 있다. 그리고 3년 이상 장기금융저축에 대해 가구당 1통장에 한해 연간 300만원 한도내에서 공제해 주고 있다.

〈표 3-4〉 금융재산의 공제대상 및 공제기준

공제대상 및 수준	비고
(가) 생활준비금공제 : 가구당 300만원 공제	-부양의무자에게도 동일하게 적용 - 이자를 소득으로 산정
(나) 3년 이상 장기금융저축 공제 : 가구당 1통장에 한해 연간 300만원까지	-부양의무자에게는 적용하지 않음. -이자를 적립하는 경우만 해당됨. -이자는 소득으로 산정하지 않고, 만기시 재산으로 산정

자료: 보건복지부(2004). 국민기초생활보장사업안내.

셋째, 승용차는 일반재산과 별도로 구분하여 환산율 등을 달리 적용한다. 자동차 중 사용목적이나 크기, 그리고 차령 등을 고려하여 다음의 경우는 일반재산으로 분류한다. 승용자동차 중 2000cc 미만의 장애인 사용 차량이나 1500cc 미만 차량 중 생업에 직접 사용하거나 차령 11년 이상인 차량은 일반재산으로 분류한다. 또한 승합자동차 중에서 생업용 차량이나 장애인 사용 2000cc 미만 차량 등은 일반재산으로 분류한다. 일반재산이외의 자동차는 승용차로 분류하여 100%의 환산율이 적용되고 기초공제가 없다.

한편, 기초보장제도에서는 근로능력이 없는 가구에 대해서는 재산가액이 6,000만원 이내에 해당하고 승용차가 없는 경우 그 재산을 소득환산대상에서 제외한다. 그러나 재산가액이 6,000만원을 초과하거나 승용차가 있는 경우에는 일반적인 재산의 소득환산제가 그대로 적용된다.

#### ㄴ. 기초공제액

기초공제액은 재산중 보장가구의 기초생활 유지에 필요하다고 인정되어 소득 환산에서 제외되는 금액으로, 최저거주면적에 해당되는 지역별 전세가격을 토대로 산출되었다. 기초공제액은 지역별로 차등을 두고 있으나, 가구규모별로는 차등을 두지 않고 있다. 현행 기초보장제도의 기초공제액 수준은 다음과 같다.

〈표 3-5〉 지역별 기초공제액

지 역	대도시	중소도시	농어촌
금액(만원)	3,800	3,100	2,900

자료: 보건복지부(2004). 국민기초생활보장사업안내.

기초보장제도에서는 재산 종류별 환산율이 다르기 때문에 기초공제를 어느 재산부터 하느냐에 따라 재산의 소득환산액에 영향을 미친다. 현행 제도에서는 기초공제를 일반재산, 금융재산의 순서로 공제하되, 일반재산과 금융재산에서 공제한 후 기초공제액이 남는 경우에도 승용차 가액에서는 공제를 하지 않는다.

#### ㉔. 부채

기초보장제도는 원칙적으로 순재산 개념을 적용하고 있기 때문에 부채의 규모는 재산의 소득환산액에 영향을 미치는 요소이다. 부채는 용도와 관계없이 전액 공제함을 원칙으로 하되, 공증인 증서 등 객관적으로 인정되는 사채는 일반재산기준 지역별 가구규모별 최고재산액<sup>4)</sup>까지만 인정한다. 다만, 의료비 부채가 최고재산액을 초과하는 경우에는 의료비부채에 한해서만 전액 인정한다. 부채차감 순서는 기초공제와 마찬가지로 일반재산, 금융재산의 순서로 차감하되, 일반재산, 금융재산에서 부채를 차감한 결과 남는 부채가 있는 경우에도 승용차 가액에서는 더 이상 부채를 차감하지 않는다.

4) 최고재산액이란 소득이 전혀 없는 가구가 재산만 있을 경우 수급자로 선정될 수 있는 최대 재산금액. 예컨대, 중소도시 4인 가구로서 소득평가액이 전혀 없는 경우 최대 재산기준은 5,630만원임.

&lt;표 3-6&gt; 2004년 가구별 지역별 일반재산의 최고재산액 (단위: 만원)

가구 \ 지역	농어촌	중소도시	대도시
1 인	3,783	3,983	4,683
2 인	4,362	4,562	5,262
3 인	4,912	5,112	5,812
4 인	5,430	5,630	6,330
5 인	5,777	5,977	6,677
6 인	6,146	6,346	7,046

※ 편의상 만원단위로 제시한 것이고, 실제로는 원단위까지 계산  
 자료: 보건복지부(2004). 국민기초생활보장사업안내.

#### ㄷ. 재산의 종류별 소득환산율

재산가액에서 기초공제와 부채를 감한 후 남은 재산에 대해서는 재산 종류별 환산율을 곱하여 재산의 소득환산액을 산출한다. 2004년 현재 적용되고 있는 재산의 소득환산율은 다음과 같다.

&lt;표 3-7&gt; 재산의 소득환산율

재산의 종류	일반재산	금융재산	승용차
소득환산율	월 4.17%	월 6.26%	월 100%

자료: 보건복지부(2004). 국민기초생활보장사업안내.

## 2. 부양의무자기준

소득과 재산기준에 비추어 소득인정액이 최저생계비 미만인 가구인 모든 가구가 국민기초생활보장제도에 의한 수급대상으로 선정되지는 않는다. 소득-재산기준에서 기초생활을 영위하기 어려운 것으로 판정된 가구에 대해서는 우선

적으로 그 가족에 의해 기초생활을 보장하도록 하고 있다. 국민기초생활보장제도에 의한 사회적 보호는 가족에 의한 보호가 어려운 경우에 한하여 최후의 안전망으로서 제공된다.

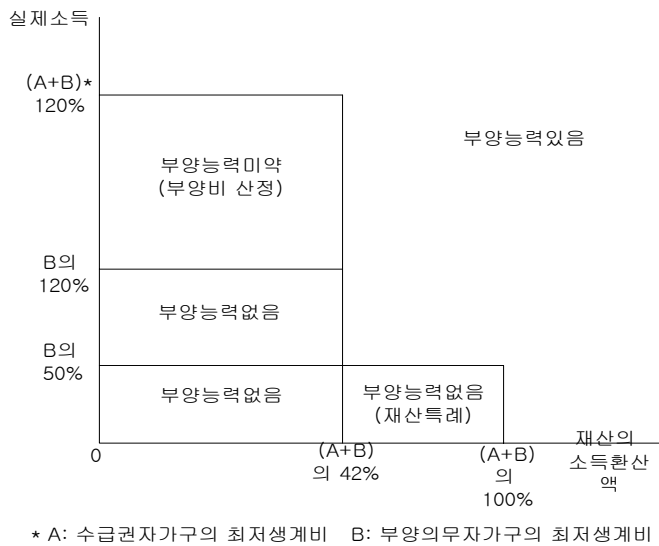
가족에 의한 보호 우선의 원칙을 적용하기 위하여 국민기초생활보장제도에서는 구체적으로 부양의무자기준을 설정하고 있다. 현재 부양의무자의 범위는 수급권자의 직계혈족(부모, 자녀, 조부모, 손자녀 등)과 그 배우자(며느리, 사위 등)와 수급권자와 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족(형제자매 등)으로 설정되어 있다. 그러나 2005년 7월부터 부양의무자 범위는 직계혈족의 1촌(부모, 자녀)과 그 배우자와 수급권자와 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족으로 축소될 예정이다. 이러한 부양의무자가 없거나, 이들 부양의무자가 부양능력이 없다고 판정되거나, 실제로 부양을 제공하지 않아 최저생계비 이하의 생활을 하고 있는 것으로 판정되는 경우 부양의무자 기준을 충족하여 국민기초생활보장제도의 수급자로 선정될 수 있다.

부양능력의 판정은 소득과 재산기준에 의하여 이루어진다. 소득기준은 기본적으로 부양의무자가구의 소득이 수급권자가구의 최저생계비(A)와 부양의무자가구 최저생계비(B)의 합인 120%(즉,  $(A+B)*120\%$ )보다 크면 부양능력이 있는 것으로 판정한다. 부양의무자가구의 소득이 이보다 작을 경우 다시 부양능력미약가구와 부양능력없는 가구로 구분한다. 부양능력미약 가구는 부양의무자가구의 소득이 수급권자가구의 최저생계비(A)와 부양의무자가구 최저생계비(B)의 합인 120%(즉,  $(A+B)*120\%$ )보다 작지만 부양의무자가구 최저생계비(B)의 120%보다 큰 경우로, 일정한 부양비를 산정하여 수급권자 가구에 대한 급여에서 삭감한다. 부양의무자가구의 소득이 그 가구 최저생계비(B)의 120%미만이면 부양능력 없음으로 판정된다.

재산기준은 부양의무자가구의 재산의 소득환산액이 수급권자가구와 부양의무자가구의 최저생계비의 합인 120%(즉,  $(A+B)*120\%$ )보다 큰 경우 부양능력있음으로 판정된다. 부양의무자가구의 재산을 소득으로 환산하는 방식은 수급권자가구에 대한 재산의 소득환산과 그 방식에 있어 차이가 있다. 부양의무자가구에 대한 재산의 소득환산에 있어서는 기초공제액을 수급권자 가구의 기초공

제액의 2.5배를 적용하여 대도시 9,500만원, 중소도시 7,750만원, 그리고 농어촌 7,250만원을 적용하고 있다. 재산의 소득환산율에 있어서도 모든 재산에 대하여 일반재산 환산율 4.17%를 공통으로 적용하고 있다. 이와같이 소득과 재산기준에 의한 부양의무자가구의 부양능력판정을 그림으로 표시해 보면 다음과 같다.

<그림 3-1> 부양능력 판정 도해



자료: 보건복지부(2004). 국민기초생활보장사업안내.

부양능력미약으로 판정된 부양의무자의 경우에는 일정 금액의 부양비를 수급권자에게 정기적으로 지원하는 것을 전제로 부양능력이 없는 것으로 인정되며, 부양비는 수급권자 가구의 기타 소득으로 산정하여 수급자 선정 및 급여액 결정에 반영하고 있다. 부양비는 부양의무자가구의 특성에 따라 부양의무자가구의 실제소득에서 부양의무자가구 최저생계비의 120%를 차감한 금액의 40%, 30%, 그리고 15%로 설정되고 있다.



&lt;표 3-8&gt; 부양능력미약가구의 부양비 산정

부양비	부양의무자 종류
(Y - 1.2B)의 40%	- 수급권자와 1촌이내의 직계존비속 관계에 있는 자 - 수급권자의 배우자
(Y - 1.2B)의 30%	- 수급권자와 2촌이상의 직계존비속 관계에 있는 자 - 형제자매
(Y - 1.2B)의 15%*	- 출가한 딸(손녀), 배우자와 이혼, 사별한 딸(손녀), 사망한 아들 또는 손자의 배우자(며느리, 손부), 사망한 딸 또는 손녀의 배우자(사위, 손서), 출가한 딸(배우자와 이혼 사별한 딸 포함)에 대한 친정(조)부모 - 사망한 아들의 배우자(며느리)에 대한 시부모(며느리가구에 자녀가 있을 경우에 한함), 취업자녀

주): Y: 부양의무자가구 실제소득, B: 부양의무자가구 최저생계비 \* 15% 부양비가 적용되는 경우, 소득기준은 1.2B 이상임.

자료: 보건복지부(2004). 국민기초생활보장사업안내.

## 제2절 수급대상선정 체계에 대한 평가

### 1. 소득기준(최저생계비 수준)의 적절성

국민기초생활보장제도의 수급자 선정에 있어서 가장 기본이 되는 소득기준의 적절성을 평가하는 것은 어려운 과제이다. 국민기초생활보장제도의 소득기준은 기본적으로 국민들에게 인간으로서의 최소한의 생활을 보장하는 수준이어야 한다. 그러나 최소한의 수준 자체에 대한 개념정의가 쉽지 않고 또한 이에 대한 조작적 정의 또한 어렵다.

현재 국민기초생활보장제도에서는 1999년도에 계측된 중소도시 가구규모별 최저생계비를 그 소득기준으로 설정하고 있다. 이 최저생계비 수준의 적절성을

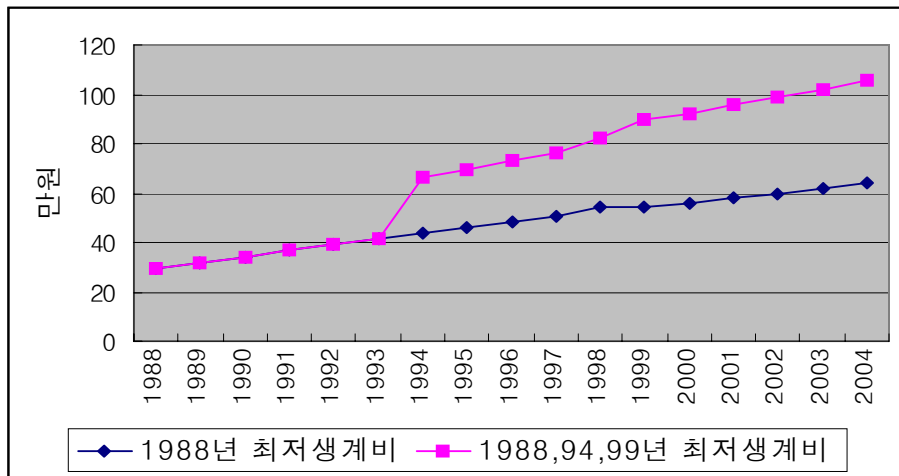
평가하는 한가지 방법은 횡단적 비교방법으로 현행 최저생계비 산정방식 이외의 다른 방법을 적용하여 도출되는 빈곤선과 그 수준을 비교해 보는 것이다.

김미곤 외(1999)는 1999년도에 4인가구에 대한 빈곤선을 대안적인 방법들을 사용하여 추정해 보았다. 반물량방식을 이용한 경우 빈곤선의 수준은 현행 최저생계비 수준보다 약 28-33만원 정도 높은 123만원으로 나타났다. 상대적빈곤선으로 평균소득의 40%를 그 기준으로 적용한 경우, 빈곤선은 916천원으로 현행 중소도시 빈곤선 901원과 유사하게 나타났다. 평균소득의 50%를 빈곤선으로 설정한 경우 115만원 정도로 현행 최저생계비보다 더 높게 나타났다. 한편 주관적 빈곤선을 추정한 결과 근근히 생활하기 위해 필요한 생활비로 789천원, 그럭저럭 생활하기 위해 필요한 생활비로 109만원, 건강하고 문화적인 생활을 위한 생활비는 145만원 정도 되는 것으로 나타났다.

현행 최저생계비는 반물량방식에 의한 빈곤선 보다는 낮고, 평균소득 40%의 빈곤선과 거의 유사하며, 주관적 빈곤선과 관련해서는 “근근히” 생활하는 수준과 “그럭저럭” 생활하는 수준의 중간정도에 해당되는 것으로 나타났다. 즉, 현행 최저생계비는 다른 방법에 의해 계측된 빈곤선들의 중하정도에 해당되는 것으로 볼 수 있다.

최저생계비 수준의 적절성을 평가하는 다른 한가지 방법은 종단적 비교방식으로서 1988년, 1994년, 그리고 1999년도 재계측에 따른 최저생계비 수준의 추이변화를 1988년도 최저생계비에 물가인상분만 반영한 최저생계비의 추이와 비교해 보는 것이다. 1988년, 1994년, 그리고 1999년 재계측된 최저생계비 추이를 검토함에 있어서 비계측연도는 직전에 계측된 최저생계비에 소비자물가인상을 반영하여 추정하였다. 그림에서 보이는 것처럼 1988년 최저생계비를 그 이후에도 계속 적용하는 경우에 비해, 1994년도와 1999년도에 재계측된 최저생계비는 현저하게 높은 수준임을 볼 수 있다. 이는 1994년과 1999년 재계측된 최저생계비가 물가수준인상뿐만 아니라 그동안의 전반적인 생활수준의 상승을 반영한 것으로 볼 수 있다.

<그림 3-2> 1988, 1994, 1999년 최저생계비의 비교



<표 3-9> 1999년 최저생계비의 다른 방법에 의한 빈곤선과의 비교(4인가구)

계측방식		빈곤선
현행 최저생계비	중소도시	901,357
	대도시	957,641
	농어촌	775,885
반물량방식*	도시지역	1,231,000
상대적 빈곤선*	도시 평균가구소득의 40%	916,836
	도시 평균가구소득의 50%	1,146,045
주관적 빈곤선	근근히	789,002
	그럭저럭	1,089,150
	건강하고 문화적인	1,451,940

주: \*도시가계연보의 자료를 이용하여 도출된 도시지역 빈곤선.

자료: 김미곤 외(1999). 1999년 최저생계비 계측조사연구. 한국보건사회연구원, pp. 243-281.

이와같이 현행 최저생계비 수준을 횡단적 및 종단적으로 비교해 본 결과, 현행 최저생계비 수준은 아주 만족스럽지는 않더라도 대체로 수급할 만한 범주내에 있는 것으로 보여진다. 문제는 전반적인 최저생계비의 수준이라기 보다는 오히려 이 최저생계비가 장애인이나 노인 등을 가진 가구 등의 가구특성에 따른 추가적 지출욕구에 잘 대응하지 못한다는데 있다. 특히 국민기초생활보장제도에서 이용하는 소득기준은 중소도시의 가구규모별 최저생계비이므로 지역적 특성도 반영되어 있지 않다.

사회복지전담공무원들에 대한 심층면접에서도 응답자들은 대부분 최저생계비 수준이 적절한 편이라고 응답하였다. 하지만 가구특성에 따라 다음과 같은 몇 가지 특수한 경우에는 최저생계비의 수준이 낮다고 응답하였다.

첫째, 월세가구의 경우 생계급여의 상당부분을 월세로 지출하므로 최저생계유지가 어렵다.

둘째, 질환자의 경우 병원왕래를 위해 교통비가 추가적으로 필요하다.

셋째, 노인이나 장애인의 경우 의료급여에 의해 부담되지 않는 병원비가 많이 소요되므로 현재의 최저생계비로는 최저생활유지 어렵다.

넷째, 아동이 있는 경우 학용품비, 학원비 등 추가적인 비용이 소요된다.

다섯째, 농촌의 경우 도시에 비해 교통비(버스비)가 많이 든다. 농촌지역의 경우 버스 이용비가 도시의 택시비 정도에 해당된다.

즉, 소득기준은 전반적으로는 적절한 편이지만, 가구특성에 따른 추가적 욕구 반영이 미흡한 것으로 평가된다.

## 2. 재산기준의 적절성

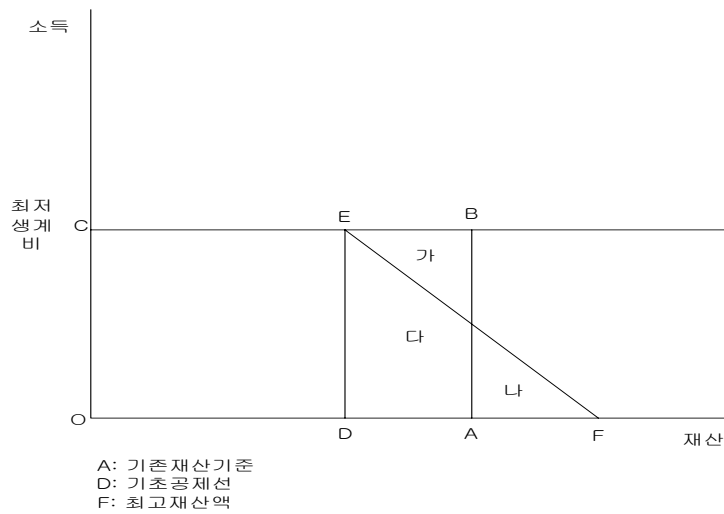
### 1) 재산의 소득환산의 타당성 검토

2002년까지 우리나라의 국민기초생활보장제도에서는 수급자의 선정에 있어서 소득과 재산의 두 가지 기준을 모두 충족해야 수급자로 선정되도록 하는 단순 재산기준방식을 적용하였다. 그러나 이 방식은 <그림 3-3>에서 잘 나타난 것처럼

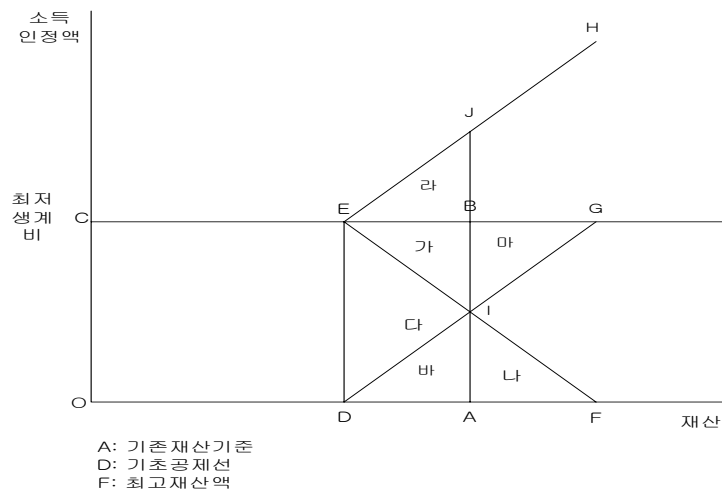
럼 수급자 선정에 있어서 형평성의 문제(그림에서 삼각형 '가'와 '나'로 표시된 부분간의)를 야기하는 것으로 지적되었다.

그러나 사실 <그림 3-3>는 재산의 소득환산제를 보여준다기 보다는 소득수준별 차등적 재산기준(이하 차등적 재산기준)을 적용하는 경우를 보여준다. 재산의 소득환산제는 보다 정확하게는 <그림 3-4>에 의해 묘사된다. <그림 3-4>는 소득에 재산의 소득환산액을 더한 소득인정액의 분포를 보여준다. DF의 재산을 가진 최저생계비미만 소득자들의 소득분포는 DFGE로부터 재산의 소득환산 결과 소득에 재산의 소득환산액을 더한 소득인정액의 분포가 DGHE로 증가된다.

<그림 3-3> 소득수준별 차등 재산기준과 수급자 선정상의 형평성



&lt;그림 3-4&gt; 재산의 소득환산제 도입과 소득인정액



차등적 재산기준과 비교하여 재산의 소득환산제는 다음과 같은 몇가지 특징을 보여준다.

첫째, 탈락자, 신규수급자, 그리고 계속수급자를 동일하게 선정하지만 급여수준에 있어서는 그 영향에 차이가 있다. 예를 들어 신규수급자의 경우 F점에서 소득이 0인 경우 차등적 재산기준하에서는 급여액이 최저생계비액(OC)만큼인 반면, 재산의 소득환산제하에서는 급여액이 0이다.

둘째, 수급자간의 형평성을 증진시킨다. 예를 들어 동일하게 소득이 없지만 재산이 0과 F로 다른 두 사람에 대해 차등적 재산기준은 동일한 급여를 제공하는 반면, 재산의 소득환산제는 재산이 0인 사람에게는 최저생계비액만큼의 급여를 재산이 F인 사람에게는 급여를 제공하지 않는다.

셋째, 차등적 재산기준에 비해 재산의 소득환산제가 정부 입장에서 비용절감적이다.

이러한 점들에서 볼 때, 재산의 소득환산제는 단순재산기준과 차등적 재산기

준에 비해 탈락자와 수급자간에 그리고 수급자들내에서의 형평성을 증진시키고 비용절감적이라는 점에서 상대적인 장점을 가지는 것 같다.

한편 재산의 소득환산제는 과거의 단순재산기준에 비하여 재산의 소득환산과정이 이해하기 어렵고 복잡하다는 우려가 제기되어 왔다. 이러한 복잡성으로 인해 수급자들이 수급자격을 가지는지 그 여부를 판단하기 어렵고 사회복지담당 공무원의 업무부담을 증가시킬 것이라는 문제점이 제기되어 왔다.

그러나 사회복지담당공무원들에 대한 심층면접 결과 이러한 문제는 우려했던 것만큼 심각한 문제는 되지 않는 것으로 나타났다. 재산의 소득환산제에 대해 수급자들에게 설명하는 것이 어려웠느냐는 질문에 대해, 어떤 사회복지전담공무원은 재산이 일정수준을 넘으면 재산 일정금액당 소득얼마씩으로 간주하여 이를 더하여 소득을 평가한다는 정도로 간략하게 설명하는 것 자체는 어렵지 않았다고 응답하였다. 반면, 다른 전담공무원은 재산의 종류별 구분이나 계산방식을 이해시키기 어려웠다고 응답하였다. 즉, 재산의 소득환산제를 수급가구에 개략적으로 설명하기에는 큰 어려움이 없지만, 그 구체적인 제도내용과 계산방식을 이해시키는데에는 어려움이 있는 것으로 보인다.

또한 재산의 소득환산제 실시로 인해 업무부담이 증가되었는가의 질문에 대해, 대부분 처음에 재산의 소득환산 지침을 이해하고 적용하는데 어려움이 있었으나, 업무자체는 복지부 전산프로그램에 의해 처리되므로 재산의 소득환산제에 따른 업무부담의 증가는 거의 없다고 응답했다. 오히려 재산의 소득환산에 따른 문제점은 재산의 소득환산제 실시에 따라 급여감소나 탈락을 경험하게 되는 사람과의 민원 문제 조정이 어렵고 이에 많은 시간이 소모되는 것으로 나타났다.

## 2) 실증적 평가

국민기초생활보장제도 수급자 선정에 있어서 재산의 정도를 고려하는 것이 적절한 것인지를 평가하기 위하여 본 연구에서는 재산액의 정도에 따라 소비지출액에 차이가 있는지를 검토해 본다. 재산의 소득환산제에 대한 비판 중의 하

나는 재산을 소유하고 있다는 것은 단순한 효용일뿐이라는 것이었다. 그러나 재산의 처분을 통한 소득창출과 재산을 담보로 한 대출이 가능하다는 점을 고려하면 재산을 단순한 효용이라고만 보기는 어렵다. 본 연구에서의 가정은 한 가구의 재산이 많을수록 재산의 처분과 재산을 담보로 한 대출의 가능성도 커지므로 그 결과 소비지출도 더 클 것이라는 것이다. 즉, 분석결과 재산의 정도가 클수록 소비지출의 수준이 더 높은 것으로 나타난다면 이는 재산의 소득환산제를 일정정도 지지하는 근거를 제공하는 것으로 볼 수 있다. 하지만 재산과 소비지출간에 관계가 없는 것으로 나타난다면 이는 재산의 소득환산제의 타당성을 의심케하는 증거를 제공하는 것으로 볼 수 있다.

재산의 정도와 소비지출의 크기간의 관계를 살펴보기 위하여, 본 연구에서는 한국보건사회연구원에서 2002년 조사한 “저소득층 자활사업 실태조사” 자료를 이용하였다. 이 자료는 두 가지의 자료로 구성된다. 첫째, 근로빈곤층 판별조사 자료이다. 이 자료는 2000년도 인구주택총조사에의 표본조사구에서 확률표집에 의하여 추출된 1만가구에 대하여 가구 및 가구원들의 특성과 재산 등을 조사한 자료이다. 최종조사결과 9,244가구가 조사되었다. 둘째, 1차 근로빈곤층 패널조사자료이다. 이 조사는 판별조사로부터 근로빈곤층으로 판정된 1,077가구와 그 가구원 1,600명의 개인들에 대한 조사이다.

본 연구에서 종속변수로 설정되는 소비지출은 근로빈곤층 판별조사자료에는 포함되어 있지 않고, 1,077가구의 근로빈곤층에만 제한되어 실시된 1차 근로빈곤층 패널조사자료에만 포함된다. 따라서 실증분석은 이들 1,077가구의 근로빈곤층 가구로 제한된다. 또한 본 연구의 주요관심은 재산이 무한대로 많은 사람이 아니라 국민기초생활보장제도의 잠재적 수급자층 정도로 제한된다. 국민기초생활보장제도에서 대도시 6인가구의 최대재산액이 약 7,000만원 정도 수준이므로, 본 연구에서는 대상을 재산가액이 10억이하인 가구로 제한한다. 그 결과 1,021가구가 최종분석에 이용되었다.

재산액이 소비지출에 미치는 영향을 살펴보기 위하여, 소비지출을 종속변수로 하고 재산액을 주요 독립변수로 하는 회귀분석을 실시하였다. 통제변수로써는 공적이전후 가구소득, 가구원수, 거주지역, 가구형태, 그리고 주거형태 등이 이



용되었다. 재산액은 총재산에서 부채를 차감한 순재산(- 포함), 순재산 중 음의 값을 갖는 경우 이를 0으로 처리한 순재산( $\geq 0$ ), 그리고 부채를 차감하지 않은 총재산의 세가지로 측정하였고, 단위는 100만원이다. 공적이전후 가구소득은 만 원단위로 측정되었다. 그리고 거주지역은 대도시를 제외범주로하여 중소도시와 농어촌 더미변수들이 이용되었다. 가구형태로는 일반가구(부부+자녀)를 제외범 주로 하여 모부자가구, 단독가구, 기타가구 더미변수들이 포함되었다. 그리고 주거형태로는 자가를 제외범주로 하여 전세, 월세, 무상의 더미변수들이 포함되었다.

<표 3-10>은 재산의 소비지출에 대한 영향의 정도를 분석한 회귀분석 결과이다. 모델(1), (2), (3)은 각각 순재산(- 포함), 순재산( $\geq 0$ ), 그리고 부채를 차감하지 않은 총재산의 세가지의 다른 재산 변수를 이용한 것이다. 분석 결과 순재산(-포함) 100만원의 증가는 소비지출을 3천6백원 만큼 증가시키고, 순재산( $\geq 0$ )의 100만원 증가는 소비지출을 4천9백원만큼 증가시키며, 그리고 총재산 100만원의 증가는 소비지출을 7천6백원만큼 증가시키는 것으로 나타났다. 이들 회귀계수들은 95%신뢰수준에서 통계적으로 유의하였다. 통제변수들의 경우, 동일한 재산과 소득수준을 가진 가구들사이에서도 가구원수가 많을수록 소비지출이 많고, 대도시에 비해 농어촌의 소비지출 수준이 낮은 것으로 나타나 대체로 예상과 일치했다. 그리고 가구내 만성질환자수의 경우 만성질환자 수가 많을수록 소비지출 수준이 낮은 것으로 나타났는데, 이는 만성질환자들의 경우 향후 추가적 소득획득의 어려움을 예상하여 소비지출을 제한시키고 있는 것으로 보인다.

&lt;표 3-10&gt; 재산의 소비지출에 대한 영향

독립변수	(1)		(2)		(3)	
	coeff.	s.e.	coeff.	s.e.	coeff.	s.e.
상수	31.663***	3.936	31.020***	3.951	28.983***	3.888
순재산(- 포함)	0.036*	0.016				
순재산(- 는 0)			0.049**	0.017		
총재산					0.076***	0.015
공적이전후	0.184***	0.037	0.187***	0.037	0.197***	0.037
가구소득						
가구원수	13.465***	1.119	13.381***	1.118	13.160***	1.099
중소도시+	-2.387	2.718	-2.381	2.714	-1.919	2.657
농어촌	-11.831***	2.313	-11.875***	2.310	-12.069***	2.272
모부자가구+	-3.416	3.557	-3.189	3.555	-2.399	3.496
단독가구	-6.729	3.992	-6.521	3.987	-5.439	3.935
기타가구	-3.748	2.897	-3.519	2.897	-2.807	2.850
가구내	-2.639*	1.240	-2.655*	1.238	-2.711*	1.211
만성질환자수						
	n=1009, R-2=0.39		n=1009, R-2=0.39		n=1021, R-2=0.40	

+제외범주는 각각 대도시와 일반가구(부부+자녀)임. 주: 재산 10억 이하의 경우만 분석에 포함되었음. \* p<.05, \*\* p<.01, \*\*\* p<.001.

&lt;표 3-11&gt; 주거형태 고려시 재산의 소비지출에 대한 영향

독립변수	(1)		(2)		(3)	
	coeff.	s.e.	coeff.	s.e.	coeff.	s.e.
상수	30.579***	4.210	29.706***	4.233	26.468***	4.161
순재산(- 포함)	0.044**	0.017				
순재산(- 는 0)			0.058**	0.019		
총재산					0.091***	0.016
공적이전후	0.180***	0.037	0.183***	0.037	0.194***	0.037
가구소득						
가구원수	13.488***	1.122	13.371***	1.121	13.026***	1.102
중소도시+	-2.513	2.731	-2.499	2.726	-1.949	2.664
농어촌	-10.617***	2.524	-10.564***	2.521	-10.261***	2.473
모부자가구+	-3.990	3.590	-3.825	3.586	-3.500	3.519
단독가구	-7.032	4.015	-6.908	4.010	-6.249	3.948
기타가구	-4.204	2.909	-3.975	2.907	-3.377	2.854
가구내	-2.764*	1.250	-2.760*	1.248	-2.772*	1.218
만성질환자수						
전세+	-1.803	3.101	-1.484	3.101	-0.225	3.046
월세	5.310	2.818	5.667*	2.791	8.134**	2.740
무상	-3.654	3.725	-3.354	3.701	-1.375	3.631
	n=1009, R-2=0.39		n=1009, R-2=0.40		n=1021, R-2=0.41	

+제외범주는 각각 대도시, 일반가구(부부+자녀), 그리고 자가임.

한편 주거형태에 따라 자가에 비해 월세인 경우 월세부담으로 인해 소비지출이 훨씬 높을 것으로 예상된다. <표 3-11>에서는 앞의 분석에 더하여 회귀모형에 주거형태 더미들을 포함시켰다. 그 결과 자가에 비해 월세자는 월 약 5만3천원에서 8만1천원 만큼의 추가적인 지출이 있는 것으로 나타났다. 재산을 포함한 다른 독립변수들의 회귀계수는 거의 유사하였다.

이러한 분석결과는 동일한 소득수준과 유사한 가구특성을 가진 가구들의 경우 재산이 많을수록 소비지출의 수준도 더 높다는 것을 제시한다. 이는 재산이 많을수록 재산 처분이나 재산을 담보로 한 대출 가능성 등을 고려하여 소비지

출을 더 많이 하는 것으로 추측할 수 있다. 즉, 재산과 소비지출간의 관계에 대한 위의 분석결과들은 재산의 소득환산제의 타당성에 대한 일정한 근거를 제공하는 것으로 보여진다.

한편, 현행 재산의 소득환산제에서는 재산의 종류를 일반재산과 금융재산으로 구분하여 서로 다른 환산율을 적용하고 있다. 금융재산의 경우 유동성이 더 크다는 점을 고려하여 일반재산의 환산율 4.17%보다 높은 6.26%의 환산율을 적용하고 있다. 본 연구에서는 금융재산에 대해 일반재산에 비해 높은 환산율을 적용하는 것이 타당한지를 검토해 보기 위해 총재산의 규모가 동일한 사람들의 경우 금융재산의 크기의 차이가 소비지출에 추가적인 차이를 발생시키는 지에 대한 회귀분석을 실시하였다.

<표 3-12> 금융재산의 비중 첨가시 재산의 소비지출에 대한 영향

독립변수	(1)		(2)	
	coeff.	s.e.	coeff.	s.e.
상수	28.665***	3.875	26.091***	4.145
금융재산	0.372**	0.127	0.400**	0.127
총재산	0.065***	0.015	0.079***	0.017
공적이전후 가구소득	0.196***	0.037	0.192***	0.037
가구원수	13.077***	1.096	12.937***	1.097
중소도시+	-1.706	2.648	-1.742	2.653
농어촌	-11.700***	2.267	-9.822***	2.466
모부자가구+	-2.451	3.483	-3.604	3.504
단독가구	-5.862	3.923	-6.728	3.934
기타가구	-2.661	2.840	-3.260	2.841
가구내 만성질환자수	-2.580*	1.207	-2.646*	1.213
전세+			-0.456	3.033
월세			8.473**	2.730
무상			-1.531	3.616
	n=1021, R-2=0.41		n=1021, R-2=0.42	

+제외범주는 각각 대도시, 일반가구(부부+자녀), 그리고 자가임.

그 결과 <표 2-12>에서 보이는 바와 같이 총재산의 규모를 통제된 후에도 금융재산의 크기가 클수록 소비지출의 수준이 증가되는 것으로 나타났다. 총재산의 크기가 동일한 경우에도 금융재산이 백만원 많을 때 월소비지출이 약 4천 원 정도 더 많은 것으로 나타났다. 다른 독립변수들의 회귀계수는 앞서와 유사하게 나타났다. 이와같이 동일한 재산을 가진 경우라도 금융재산이 많을수록 소비지출이 더 높다는 본 연구의 분석결과는 일반재산과 금융재산을 구분하여 금융재산에 더 높은 환산율을 적용하고 있는 현 재산의 소득환산제에 대한 일정한 실증적 근거를 제공한다.

### 3. 부양의무자 기준의 적절성

#### 1) 부양의무자기준의 타당성 검토

##### 가. 부양의무자의 범위의 적절성

###### ㄱ. 핵가족화와 부양의무자 범위

현행 부양의무자 범위는 직계혈족과 그 배우자, 그리고 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족으로 광범위하게 설정되어 있다. 이러한 부양의무자 범위는 과거의 확대가족에 해당되는 범위에 가깝다. 과거에 개인들의 생활보장은 대가족에 의하여 이루어졌다. 그러나 핵가족화가 진행되어 개인들이 과거와 같이 대가족에 그들의 생활을 의존하기 어려워져 가고 있다. 우리나라에서 1세대가구의 비율은 과거 1960년에 7.5%에 불과하였으나 2000년까지 14.2%로 약 2배만 큼 증가되었다. 반면 3세대가구의 비율은 과거 1960년에 28.5%로부터 2000년 8.4%로 약 1/3 미만으로 감소되었다. 그 결과 평균가구원수도 1960년의 5.7명 으로부터 2000년까지 3.1명으로 감소되었다. 이러한 핵가족화의 양상의 진행은 개인들이 과거와 같이 개인의 생활곤란을 가족에 의존하여 해결하기 어려워졌다는 것을 제시한다.

&lt;표 3-13&gt; 가족구조의 변화

구분	1960	1970	1980	1990	1995	2000
1세대가구비율	7.5	6.8	8.3	10.7	13.0	14.2
3세대이상가구비율	28.5	23.2	17.0	12.5	10.1	8.4
평균가구원수	5.7	5.5	4.7	3.7	3.3	3.1
이혼율	-	0.4	0.6	1.1	1.5	2.5

자료: 통계청, 인구주택총조사, 각년도; 한국의 사회지표, 2001; 김용하(2004)에서 재인용.

실제로 보통 사람들의 경우에도 부모-자식간에도 생활비나 용돈을 매월 정기적으로 부모에게 지급하는 경우는 그렇게 보편적이지 않은 것이 현실이다. 대부분의 경우 명절이나 생신 등 일년에 몇번 용돈을 지급하는 경우가 대부분이다. 그런데 이 관계를 넘어서 조부모와 손자녀간에 완전한 생계부담을 요구하는 것은 현실성이 떨어진다. 더욱이 사망한 아들의 배우자인 며느리에게 생계부담을 요구하는 것이나 형제에게 생계부담을 요구하는 것은 과도하게 과거의 확대가족의 개념에 기반한 것으로 현재의 핵가족화된 상황에 적합하지 않다.

#### ㄴ. 빈곤의 가족간 확대재생산

민법에서 생활부조적 부양은 부양의 정도는 부양의무자가 자기의 사회적 지위, 신분에 적합한 생활정도를 낮추지 않고 요부양자를 부양할 수 있는 정도의 여유가 있을 때만 발생하는 것으로 규정하고 있다(여유진 외, 2003).

그러나 현행 부양의무자 규정은 부양의무자가구와 수급권자가구의 최저생계비의 합이 120%의 소득이 있으면 부양능력이 있는 것으로 판정하여 전적으로 수급권자 가구를 부양할 것을 요구한다. 이 기준정도의 소득을 가진 부양의무자가구의 경우 자기 소득의 절반을 수급권자 가구의 기초생활보장을 위하여 부담하여야 한다. 그 결과 부양의무자가구의 지출은 과거에 비해 1/2 수준으로 저하되어야만 한다. 즉, 이 정도의 소득을 가진 부양의무자가구의 경우 자기의 사회적 지위나 신분에 적합한 생활정도를 현저히 낮추지 않고 요부양자를 부양

하기는 불가능하다. 일반적으로 빈곤가구의 가족들이 상대적으로 저소득층일 가능성이 높다는 사실을 고려하면 이는 수급권자 가구의 존재로 인해 그 부양의무자가 가구까지 빈곤에 빠뜨리는 문제를 야기할 수 있다.

#### ㉔. 부양의무자의 부양의무 방기로 인한 빈곤문제

이러한 문제는 또한 반대로 부양의무자가구가 실제로 수급권자가구에 대해 최저생계비만큼의 부양비를 지급하지 않음으로써 이들 가구들이 빈곤상태에 방치되는 문제를 야기한다.

부양의무자가구의 부양여부에 대한 판정은 부양의무자가구가 수급권자가구에 대해 최저생계비와의 차액을 부양비로 지급하는지에 대한 판정이 아니다. 오히려 최소한의 경제적 능력을 가진 부양의무자가구가 수급권자 가구와 완전한 관계의 단절에 있는지의 여부만을 판정한다. 즉, 부양의무자가구가 수급권자 가구와 일정한 왕래를 가지고 명절 때 등 부정기적으로 조그만 경제적 지원을 하는 경우에도 수급권자가구에 대해 전면적인 최저생계비 부양을 하는 것으로 가정하는 것이다. 사회복지담당공무원이 빈곤상태에 빠져있는 수급권자 가구에 대해 부양의무자가 존재하는 것으로 판정했다고 해서 부양의무자가구의 경제적 지원행태가 전면적인 최저생계비 지원으로 바뀔 것으로 가정하기는 어렵다. 그 결과는 부양의무자 기준에 의해 탈락한 다수의 수급권자 가구들이 부양의무자 가구로부터 최저생계비만큼의 부양비 지원을 받지 못하고 빈곤상태에 방치되는 결과로 나타날 가능성이 높다.

#### ㉕. 안정적 가족관계의 저해

부양의무자 가구의 입장에서 수급권자 가구에 대해 전면적인 최저생계비 지원을 제공할 것이 아니라면, 차라리 기존의 가족 또는 혈연관계를 단절하는 것이 수급권자 가구를 국민기초생활보장제도 수급자로 선정할 수 있도록 하는 것으로서 오히려 바람직한 행동일 수 있다. 따라서 과도하게 광범위한 부양의무자 기준은 저소득층의 가족해체를 조장할 수 있는 부정적인 파급효과를 야기할 수 있다.

#### ㉔. 외국의 경험

서구 선진국들의 경우 부양의무자기준이 없거나 핵가족 단위로 아주 좁게 설정된 경우가 대부분이다. 덴마크, 노르웨이, 스웨덴 등 대부분의 OECD 국가들은 부양의무자 기준없이 신청자와 배우자의 소득-자산만을 조사하여 사회부조의 수급여부를 결정한다. 호주, 독일, 벨기에 등의 일부국가들은 부모-자식간의 관계로 자산조사 범위를 확대하여 핵가족 측면에서 규정한다. 조부모나 형제자매 등을 포함하여 확대가족의 측면에서 자산조사를 실시하는 국가들은 남부유럽의 그리스, 이탈리아, 포르투갈, 스페인 등이 있다.

<표 3-14> 부양의무자 범위

부양의무자 범위	해당 국가
부양의무자기준 없음 (신청자와 배우자 소득-자산만 조사)	대부분의 OECD 국가들
배우자와 부모-자식의 핵가족 측면에서 규정	호주, 독일, 벨기에, 프랑스, 영국 등
확대가족적 접근(조부모, 형제자매 등 포함)	남부유럽국가들(그리스, 이탈리아, 포르투갈, 스페인 등)

자료: Eardley et. al(1997). 이상은(2004)에서 재인용; 여유진 외(2003). 참조

#### 나. 부양의무자에 대한 재산의 소득환산제 평가

우리나라 기초생활보장제도에서는 부양의무자 가구의 부양능력을 판정함에 있어서 소득뿐만 아니라 재산의 소득환산액을 같이 고려하고 있어 부양의무자에 대해서도 재산의 소득환산제를 적용하는 것으로 인식되고 있다. 그런데 이는 부양의무자의 재산을 소득환산액으로 전환하는 것은 맞지만, 엄밀하게 말하면 수급권자 가구에 적용되는 것과 같은 재산의 소득환산제를 실시하고 있는 것은 아니다. 수급권자 가구의 경우 소득과 재산의 소득환산액을 합하여 소득 인정액을 계산하고 있는 반면, 부양의무자가구의 경우에는 소득과 재산의 소득



환산액을 합하여 소득인정액을 계산하는 것이 아니라 소득과 재산의 소득환산액을 따로 취급하여 각각에 대해 별도의 기준을 적용하고 있다.

<표 3-15> 부양의무자가구와 수급자가구에 대한 재산의 소득환산방식 비교

가구구분	소득기준	재산기준
부양의무자가구	소득	재산의 소득환산액
수급자가구	소득인정액 = 소득 + 재산의 소득환산액	

즉, 부양의무자 가구의 경우에는 재산의 소득환산액을 일종의 단순재산기준 (또는 소득수준에 따른 차등적 재산기준)으로만 적용하고 있다. 재산기준으로 설정되고 있는 (A+B)의 42%는 저장(stock)인 재산을 유량(flow)인 소득으로 환산한 것임은 맞다. 그러나 재산의 소득환산액은 소득과 통합되어 평가되는 것이 아니라 (A+B)의 42%에 해당되는 일정한 재산액 기준에 따라서만 평가되고 있다. 따라서 이를 역으로 계산하면, 어떤 대도시 부양의무자가구의 재산액 x에서 기초공제액 9,500만원과 금융재산 공제 300만원을 제한 잔여재산액에 4.17%의 환산율을 적용한 액수가 수급대상가구와 부양의무자가 가구가 모두 4인 가구라고 할 때 1999년도의 4인가구 최저생계비(93만원)에 0.42를 곱한 값과 같다. 여기에 해당되는 재산액 X는 11,673만원에 해당된다.

$$(2 \times 93 \text{만원}) \times 0.42 = (x - 9,500 \text{만원} - 300 \text{만원}) \times 0.0417$$

그리고 재산특례는 근로무능력가구로만 구성되거나 재산이 주택에 한정되어 있는 가구로서 소득이 (A+B)의 50% 이하인 자에 대해 재산기준을 재산의 소득환산액 수준 (A+B)미만으로 설정한 것이다. 재산의 소득환산액 (A+B)는 재산액 27,792만원에 해당된다.

$$(2 \times 93 \text{만원}) = (x - 9,500 \text{만원} - 300 \text{만원}) \times 0.0417$$

그래서 재산특례의 경우를 고려하면 단순재산기준을 적용하고 있다기 보다는 소득수준에 따른 차등적 재산기준을 적용하고 적용하고 있는 것으로 평가된다. 즉, 소득이 부양의무자가구 최저생계비(B)의 1/2 수준 이상인 경우에는 11,673만원의 재산기준을, 소득이 부양의무자가구 최저생계비(B)의 1/2 수준 이하인 가구 중 근로무능력가구나 재산이 주택만으로 구성된 경우에는 27,792의 재산기준을 적용시키고 있는 것이다.

부양능력미약가구의 경우에는 일정한 부양비를 산정하기는 하지만, 이는 재산의 소득환산액에 따른 조정액이 아니라 재산이 재산기준 미만인 가구 중에서 소득수준에 따라 설정되는 조정액이다. 그러므로 부양능력미약가구에 대한 부양비 산정은 재산의 소득환산제와는 아무런 관계가 없다.

따라서 현행 제도에서의 부양의무자 가구에 대한 재산의 소득환산은 불필요한 계산과정을 거치고 있는 것이므로, 소득수준에 따른 차등적 재산기준제도로 환원되어야 할 것으로 판단된다.

## 2) 부양의무자 기준에 대한 실증적 평가

부양의무자 기준의 적절성을 평가해 보기 위하여 과연 부양의무자 기준으로 인해 국민기초생활보장제도로부터 적용제외될 가능성이 높은 집단들에 있어서 사적이전을 받는 가구의 비중과 그 평균 금액을 검토해 보았다. 본 연구에서 이용한 “저소득층 자활사업 실태조사” 자료에서는 사적이전의 수급여부의 검토에 있어서 구체적으로 가족으로부터 이전을 받은 경우와 보다 포괄적으로 가족뿐만 아니라 친척/친구나 사회단체 등을 포함하여 사적이전을 받은 경우로 구분해 볼 수 있다. 그러나 사적이전 수급액의 경우에는 가족으로부터 받은 금액이 구분되지 않고, 가족, 친척/친구, 그리고 사회단체 등으로부터 수급한 사적이전액 총액 정보만이 수집되었다.

우선 포괄적으로 빈곤가구들에 있어서 사적이전 수급실태를 검토해 보았다. <표 3-16>에서 제시된 바와 같이 빈곤가구 중 가족으로부터 사적이전을 받는 가구는 약 38%에 불과하였다. 가족, 친척/친구, 사회단체 등 어떤 종류든지 사

적이전을 받은 가구의 비율도 41%에 불과하였다. 즉, 빈곤가구 10가구 중 6가구는 어떠한 종류의 사적이전도 받지 못하는 실정이다. 이는 부양의무자가 존재한다 하더라도 절반 이상이 실제로는 어떠한 지원도 받지 못할 가능성이 높다는 것을 보여준다. 사적이전 수급 금액은 전체 빈곤가구에 있어서 월평균 9만원 정도이고, 사적이전을 받는 빈곤가구의 경우에는 월평균 약 21만원 정도 되는 것으로 나타났다.

<표 3-16> 빈곤가구의 사적이전 수급 실태

		표본	가중치부여
총 사례수		1585	2,260,166
사적이전 수급가 구 비중(%)	가족으로부터 이전	38.6	37.6
	가족, 친척/ 친구,사회단체 등으로부터의 이전	42.1	41.4
사적이전 수금액(만원)		8.6	8.9
사적이전 수급자 중 사적이전 수금액(만원)		20.5	21.5

다음으로 국민기초생활보장제도 수급여부에 따라 사적이전 수급실태를 검토해 본 결과가 <표 3-17>에서 제시된다. 국민기초생활보장제도 수급가구의 경우 가족으로부터 이전을 받는 가구가 약 15%, 그리고 가족이나 친척/친구 및 사회단체를 포함하여 사적이전을 받는 가구가 약 21%정도로 나타나고 있다. 그리고 사적이전의 평균금액은 전체 국민기초생활보장제도 수급자의 경우 3.4만원 그리고 사적이전을 받는 사람들 중에서는 16만원 정도인 것으로 나타났다.

한편 국민기초생활보장제도 비수급가구의 경우 가족으로부터 이전을 받는 경우가 약 14%, 가족이나 친척/친구 및 사회단체 등으로부터 이전을 받는 경우가 약 15%로 국민기초생활보장제도 수급가구에 비해 사적이전을 받는 가구의 비중이 낮았다. 그러나 금액에 있어서는 국민기초생활보장제도 비수급가구의 경우 전체 평균이 6만원, 그리고 사적이전 수급자들의 평균이 38.8만원으로 국민기초생활보장제도 수급가구에 비해 금액이 약 2배정도 높은 것으로 나

타났다. 이는 소득수준이 중상이상인 가구들의 경우 사적이전금액도 상대적으로 더 크기 때문일 것으로 생각된다.

<표 3-17> 국민기초생활보장제도 수급지위별 사적이전 수급 실태

		수급가구		비수급가구	
		표본	가중치	표본	가중치
총 사례수		464	683788	8780	14213922
사적이전 수급가 구 비중(%)	가족으로부터 이전	16.6	15.3	15.4	13.9
	가족, 친척/ 친구,사회단체 등으로부터의 이전	21.8	20.8	16.5	15.0
사적이전액(만원)		3.4	3.4	6.0	5.8
수급자 중 사적이전액(만원)		15.3	16.2	36.5	38.8

마지막으로, 국민기초생활보장제도 비수급 빈곤가구 중 부양의무자기준 때문에 적용제외된 가구들에 있어서의 사적이전 수급실태를 검토해 보았다. 그런데 저소득층 자활사업 실태조사자료는 부양의무자의 존재에 대한 정보를 포함하고 있지 않다. 그러므로 본 연구에서는 부양의무자기준 때문에 국민기초생활보장제도로부터 적용제외된 가구들을 소득이 최저생계비 미만으로 빈곤한 가구 중에서 순재산액이 2002년도 재산기준을 초과하는 가구를 제외한 나머지 가구들로 조작적으로 정의하였다.

이 기준에 따라 부양의무자 기준에 의해 적용제외된 것으로 규정된 가구들의 사적이전 수급실태가 <표 3-18>에서 제시된다. 이들 가구의 경우 가족으로부터 사적이전을 받은 가구가 전체의 약 50%정도이고 가족이나 친척/친구 및 사회단체 등으로부터 이전을 받은 가구가 전체의 52%로 나타났다. 평균 사적이전 수급액은 사적이전 비수급자를 포함한 전체 평균이 약 12만원, 그리고 사적이전 수급자들의 경우에는 사적이전 수급액이 약 23만원정도인 것으로 나타났다.

<표 3-18> 국민기초생활보장제도 비수급 가구 중 소득-재산기준 충족하지만 부양의무자기준에 의해 배제된 가구들의 사적이전 수급 실태

		표본	가중치부여
총 사례수		627	887909
사적이전 수급가 구 비중(%)	가족으로부터 이전	50.4	48.8
	가족, 친척/ 친구,사회단체 등으로부터의 이전	53.3	52.0
사적이전액(만원)		11.7	11.8
수급자 중 사적이전액(만원)		22.0	22.7

이러한 분석결과는 대체로 부양의무자 기준으로 인해 국민기초생활보장제도로부터 적용제외될 가능성이 높은 집단들의 경우 약 절반이 부양의무자가구로부터 어떠한 지원도 받지 못하고 지원을 받는 경우에도 그 지원액수가 약 20만원 정도에 불과할 것이라는 것을 제시한다.

### 제3절 수급자 선정결과의 적절성 평가

여기에서는 빈곤가구 중 국민기초생활보장제도 수급율을 검토해 봄으로써 간접적으로 수급자 선정결과의 적절성을 평가해 보고자 한다. <표 3-19>에서 제시된 바와 같이 최저생계비 미만 소득을 가진 226만의 빈곤가구 중 국민기초생활보장제도 수급가구는 약 60만가구로서 빈곤가구의 26%에 불과하고 나머지 74%의 빈곤가구는 국민기초생활보장제도의 적용을 받지 못하고 있다.

국민기초생활보장제도 비수급 빈곤가구 중 재산 및 부양의무자기준에 따른 탈락자의 규모를 다음과 같이 추정해 보았다. 국민기초생활보장제도 비수급 빈곤가구 중 재산기준을 넘는 순재산을 가진 가구를 재산기준에 의한 비수급가구로 지정하고, 나머지 비수급 빈곤가구를 부양의무자기준에 의한 비수급가구로 지정하였다. 이처럼 소득기준 충족자 중 재산기준 이외의 기준에 따라 탈락한

사람들을 모두 부양의무자기준에 의해 탈락한 것으로 가정하는 것은 자발적으로 기초생활보장제도에의 참여를 거부한 사람들을 포함하여 부양의무자기준에 의해 탈락한 사람들의 비중을 과대평가하게 되는 문제가 있다. 아래의 분석결과는 이러한 점을 고려하면서 해석되어야 한다.

이와같이 방법에 의한 적용제외자에 대한 위계적 추정의 결과 <표 3-20>과 같이 국민기초생활보장제도 비수급 빈곤가구 중 재산기준에 의한 비수급가구가 약 43%, 그리고 부양의무자기준에 의한 비수급가구가 57%인 것으로 나타났다. 즉, 부양의무자기준에 의한 적용제외가구에 자발적 비수급자들이 포함되어 있다는 점을 고려하면, 빈곤가구 중 재산기준과 부양의무자기준에 의해 적용제외되는 경우가 비슷한 것으로 볼 수 있다.

<표 3-19> 빈곤가구 중 국민기초생활보장제도 수급가구의 비율

	표본		가중치부여	
	도수	백분율	도수	백분율
수급가구	404	25.5	596623	26.4
비수급가구	1181	74.5	1663543	73.6
합계	1585	100.0	2260166	100.0

<표 3-20> 국민기초생활보장제도 비수급 빈곤가구 중 재산 및 부양의무자기준에 의한 제외가구

	표본		가중치부여	
	도수	백분율	도수	백분율
재산기준 비수급가구	472	43.0	657,905	42.6
부양의무자기준 비수급가구	627	57.1	887,909	57.4
합계	1099	100.0	1,545,814	100.0

주: 비수급빈곤가구 1181가구 중 82가구는 재산 및 사적이전액 정보가 missing.

다음으로, 빈곤가구 중 하위집단별로 국민기초생활보장제도의 수급자 선정결

과가 형평성을 가지는지를 살펴보기 위하여, 빈곤가구 중 가구특성에 따라 국민기초생활보장제도 수급율에 어떠한 차이가 있는지를 검토해 보았다. 그 결과 <표 3-21>에 제시된 바와 같다.

<표 3-21> 빈곤가구 중 가구특성에 따른 국민기초생활보장제도 수급율

		표본		가중치부여	
		도수	수급율	도수	백분율
지역	대도시	415	24.1	794656	25.7
	중소도시	331	27.8	619271	28.3
	농어촌	839	25.3	846238	25.7
	합계	1585		2260166	
근로능력	근로무능력가구	587	30.3	1350690	31.7
	근로능력가구	998	17.4	909476	18.5
	합계	1585		2260166	
가구형태	일반가구(부부+자녀)	279	19.7	429750	20.7
	부부가구	483	14.9	652111	14.7
	모자가구	59	57.6	92174	56.6
	부자가구	23	43.5	37428	48.3
	단독가구	547	31.3	745557	31.4
	소년소녀가장가구	1	0.0	1672	0.0
	기타	193	32.1	301474	35.6
	합계	1585		2260166	
주거형태	자가	855	15.0	1102550	13.3
	전세	186	22.0	321334	21.9
	월세	324	48.2	568115	50.0
	무상	220	35.9	268167	35.6
	합계	1585		2260166	

주: 도수는 각 범주에 속한 전체 대상가구수이고, 수급율은 각 범주에 속한 대상가구 중 국민기초생활보장제도 수급자의 비율이다. 따라서 이들 수급율의 합은 100%로 귀결되지 않는다.

지역별로는 대도시, 중소도시, 농어촌간에 수급율이 유사하게 25%정도로 나타났다. 대도시에 거주하는 약 80만 빈곤가구 중 25.7%가 국민기초생활보장제

도 수급가구인 것으로 나타났다. 중소도시와 농어촌의 경우에도 각각 62만과 85만의 빈곤가구 중 국민기초생활보장제도 수급가구의 비중은 각각 28.3%와 25.7%였다. 가구내 근로능력자를 가진 근로능력가구 여부에 따라서는 근로무능력가구의 수급율이 31.7%로 근로능력가구의 수급율 18.5%보다 약 1.7배 가까이 높게 나타났다. 가구형태별로는 일반가구(부부+자녀)와 부부가구에 비해 모자가구와 부자가구, 그리고 단독가구의 수급율이 훨씬 높게 나타났다. 그리고 주거형태별로는 자가에 비해 월세나 무상의 경우 수급율이 3-4배 높은 것으로 나타났다. 즉 빈곤가구들 중 가구특성에 있어서 보다 취약한 상황에 있는 근로무능력가구, 편부모가구, 그리고 월세나 무상주거형태에 있는 빈곤가구들이 상대적으로 양호한 상태에 있는 빈곤가구들에 비하여 수급율이 높다는 것을 보여준다. 이러한 결과는 국민기초생활보장제도가 빈곤가구 중에서 보다 취약한 상황에 있는 가구들을 보다 집중적으로 보호하고 있다는 것으로서 가구특성에 따른 형평성이 대체로 충족되고 있다는 것을 제시한다.

#### 제4절 국민기초생활보장제도 수급자 선정체계의 개선방향

국민기초생활보장제도 수급자 선정체계에 있어서 개선방향을 소득기준, 재산기준, 그리고 부양의무자 기준의 세가지 부분으로 나누어 살펴본다.

##### 1. 소득기준의 개선방향

소득기준의 경우에는 앞의 최저생계비 수준에 대한 횡단적 및 종단적 비교 결과 대체로 최저생계비 수준이 아주 만족스럽지는 않더라도 대체로 수급할 만한 범위내에 있는 것으로 평가되었다. 따라서 전반적으로는 소득기준이 적절하지만, 가구특성에 따른 추가적인 지출욕구에 잘 대응하지 못하는 것으로 평가되었다. 사회복지전문요원들에 대한 심층면접 결과도 유사한 평가를 제시하였다. 따라서 향후 소득기준은 대체로 현재 수준의 전반적인 최저생계비를 유지하면서 장애인이나 노인 등의 추가적 지출, 월세가구들의 추가주거비 지출, 질



환자로 인한 추가적 의료비 지출 등의 가구특성에 따른 추가적 지출수요를 반영하도록 다양화되는 것이 필요하다.

## 2. 재산기준의 개선방향

다음으로, 재산기준과 관련해서는 2003년 이후 실시되고 있는 재산의 소득환산제는 대체로 타당성을 가진 것으로 평가되었다. 재산의 소비지출에의 영향에 대한 회귀분석을 실시한 결과 동일한 소득과 유사한 가구특성을 가진 경우 재산이 많을수록 소비지출이 더 높은 것으로 나타났다. 또한 동일한 재산액을 가진 경우에도 금융재산이 많을수록 소비지출이 더 높은 것으로 나타나, 재산의 소득환산에 있어서 일반재산보다는 금융재산에 더 높은 환산율을 적용하는 것도 대체로 수긍할 수 있는 것으로 보인다. 따라서 향후 단순재산기준보다는 재산의 소득환산제를 유지하면서 재산의 소득환산제 자체를 보다 정치화하는 방향에서의 다음과 같은 개선작업들이 이루어져야 할 것으로 보인다.

첫째, 현행 기초공제액 수준은 4인가구 최저주거면적의 전세가격을 기준으로 지역별로 대도시, 중소도시, 농어촌간의 차이만을 두고 있다. 이 논리에 따르면 노인이나 장애인가구 등의 경우 이들이 최저주거면적의 자가에 거주하고 있다면 이들은 이 집을 팔고 전세로 옮겨야만 기초생활보장제도 수급자가 될 수 있다. 이러한 점을 반영하여 2004년 현재 재산의 소득환산에 있어서 근로무능력자로만 구성된 가구에 대해서는 재산가액이 6,000만원 미만인 경우에는 이들의 재산을 소득환산대상에서 제외하고 있다. 그런데, 이들 가구의 재산가액이 6,000만원 이상인 경우에는 6,000만원의 기초공제 후 나머지 재산에 대해 재산의 소득환산제를 적용하는 것이 아니라 일반가구와 동일한 기초공제하에서 일반가구와 동일한 재산의 소득환산제를 적용하고 있다. 이들 근로무능력가구에 대해서는 일괄적으로 6,000만원의 기초공제를 시행하고 나머지 재산에 대해서만 재산의 소득환산을 적용하는 것이 적절할 것이다.

둘째, 금융재산과 관련하여 재산이 일반재산없이 금융재산만으로 구성된 사람의 경우, 금융재산 기초공제 300만원과 장기저축 300만원, 그리고 대도시의

경우 기초공제 3,800만원을 합하여 총4,400만원이 금융재산이 재산의 소득환산에서 제외된다. 따라서 소득이 없는 4인가구의 경우, 금융재산의 소득환산액이 4인가구 최저생계비인 1,055천원에 해당되기 위해서는 금융재산이 1685만원(=최저생계비 105.5만원 / 환산율 0.0626)이 있어야 한다. 즉, 현 규정에 따르면 6,085만원의 금융재산이 있는 사람이 국민기초생활보장제도의 수급자가 될 수 있다. 이 재산이 부채를 제한 순재산이라는 것을 고려하면 이 수준 이상의 상당한 금융재산을 가진 사람이 국민기초생활보장제도의 수급자가 될 수 있다는 것을 의미한다. 기초공제될 수 있는 금융재산의 수준에 일정한 제한을 가하거나 금융재산에 대한 환산율을 증가시키는 등의 방법을 도입할 필요가 있을 것으로 판단된다.

셋째, 승용차의 경우 국민정서를 고려하여 기초공제도 적용하지 않고 환산율 100%를 적용하고 있다. 1500cc 미만 승용차 중 차령11년 이상인 경우는 일반재산으로 간주하여 기초공제와 일반재산에 대한 환산율이 적용된다. 향후 자동차에 대한 환산율을 점차적으로 낮추거나 또는 일반재산으로 간주하는 차령을 단축시키는 방안 등을 검토해 볼 필요가 있다.

### 3. 부양의무자기준의 개선방향

부양의무자의 범위는 핵가족화 경향 등을 고려할 때 1촌 이내의 직계혈족으로 제한하는 것이 적절할 것으로 생각된다. 이미 2005년 7월부터 부양의무자를 1촌이내의 직계혈족과 그 배우자로 제한하도록 계획되어 있는데, 이는 적절한 것으로 판단된다. 이제 부양의무자범위의 변화를 전제로 하면, 부양의무자기준의 문제는 부양의무자의 부양능력과 실제부양정도가 그 핵심이 된다.

먼저 부양의무자의 부양능력과 관련하여, 현행 제도에서는 부양의무자가구와 수급권자 가구의 최저생계비의 합이 120%의 소득이 있으면 부양능력이 있는 것으로 판정하여 전적으로 수급권자 가구를 부양할 것을 요구한다. 그러나 빈곤가구의 가족들이 상대적으로 저소득층일 가능성이 높다는 사실을 고려하면 이는 수급권자 가구의 존재로 인해 그 부양의무자가구까지 빈곤에 빠뜨리는 문

제를 야기할 수 있다. 따라서, 부양의무자의 부양능력기준에 있어서 부양의무자가구에 대한 부분을 최저생계비 수준에서 중위소득수준으로 인상시키는 방안을 고려할 필요가 있다.

다음으로 부양의무자가구의 실제부양정도와 관련하여, 앞의 분석결과 부양의무자기준에 의해 국민기초생활보장제도로부터 적용제외 되는 빈곤가구 중 약 절반만이 사적이전을 받고 있었고, 사적이전을 받는 가구들의 평균 수급금액은 약 22만원인 것으로 나타났다. 즉, 약 절반은 부양의무자로부터 부양을 받을 것으로 가정되어 국민기초생활보장제도로부터 적용제외 되지만 실제로는 전혀 부양비를 지급받지 못한다는 것이다. 그리고 부양비를 지급받는 경우에도 그 금액은 최저생계비에 훨씬 못미치는 22만원정도로 제한적일 것으로 보인다. 사회복지전문요원들에 대한 심층면접에서도 부양의무자들이 대부분 부정기적으로 명절 등의 시기에 일년에 두세번 용돈을 지급하는 정도이지 매달 정기적으로 부양비를 제공하는 경우는 드물 것으로 응답하였다. 이러한 분석결과들에 미루어 볼 때, 부양의무자가 존재한다고 해서 국민기초생활보장제도의 수급대상에서 아예 제외하는 것은 많은 빈곤자들을 정부지원의 사각지대에 방치하는 결과를 낳고 있는 것으로 보인다. 향후 부양의무자가 존재할 경우 이 부양의무자에게 최저생계비 전액을 부담하도록 요구하기 보다는 그 중 일정한 비중을 부담하도록 하고, 그 비중을 초기에는 높게 설정했다가 점차 낮추어 가는 것이 바람직할 것이다.

마지막으로 부양의무자에 대한 현행의 재산의 소득환산제는 실제로는 재산의 소득환산이 아니라 단순한 재산기준을 적용하고 있는 것임을 앞에서 보였다. 그런데 사회복지담당공무원들에 대한 심층면접에 따르면 부양의무자의 소득과 재산을 제대로 파악하기가 거의 어려운 것으로 나타났다. 이처럼 부양의무자에 대한 소득과 재산의 파악이 어려운 상황이라면, 부양의무자의 부양능력을 직접 소득과 재산을 조사하여 판단하기보다는 건강보험 등의 자료를 이용하는 방법을 고려해 볼 필요가 있다.

## 제 4 장 급 여 체 계

### 제1절 급여체계의 구조

국민기초생활보장법에 열거된 급여 관련 주요 규정들은 다음과 같다. 국민기초생활보장제도는 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 삼고 있다(법 제1조). 여기서 생활이 어려운 자란 가구의 소득인정액이 최저생계비 이하인 자를 지칭한다(법 제5조 제1항). 이 법에 의한 급여는 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것이어야 하며(법 제4조 제1항), 생계·주거·의료·교육·해산·장례·자활급여 등 7개 종류로 구성된다(법 제7조). 급여수준은 수급자의 소득인정액을 포함하여 최저생계비 이상이 되어야 한다(법 제7조 제2항). 최저생계비라 함은 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용으로서 보건복지부장관이 공표하는 금액을 말한다(법 제2조 제6호). 그리고 이러한 최저생계비를 결정하기 위하여 필요한 계측조사를 3년마다 실시하여야 한다(법 제6조 제3항).

이러한 급여 관련 규정에 의하여 생성된 국민기초생활보장법의 급여체계는 통합급여체계 및 보충급여체계의 특성을 가진다. 그리고 급여체계의 기저에는 최저생계비가 깔려있다. 최저생계비 구성에서 시작하여 급여체계 현황과 문제점, 정책과제를 분석해 본다.

#### 1. 최저생계비 구성과 수준

최저생계비는 매 5년마다 한국보건사회연구원에 의하여 공식적으로 계측되고

있다. 2004년에 새로운 계측이 진행되고 있지만 계측이 완료된 가장 최근 최저생계비는 1999년 최저생계비이다. 1999년 최저생계비는 식료품·주거·광열수도·가구집기·피복신발·보건의료·교육·교양오락·교통통신·기타소비·비소비지출 등 11개 비목으로 구성되어 있다. 이 중 식료품은 101개 품목, 주거는 4개 품목 등 각 비목별 적정수의 품목을 선정하여 마켓바스켓을 구성하였는데 대도시와 중소도시는 총 373개, 농어촌은 총 376개 품목이 선정되었다 (표2 참조).

〈표 4-1〉 1999년 표준가구 최저생계비 비목별 품목수

최저생계비 비목	대도시	중소도시	농어촌
식료품	101	101	101
주거	4	4	2
광열수도	5	5	5
가구집기	78	78	80
피복신발	95	95	96
보건의료	16	16	16
교육	14	14	14
교양오락	14	14	14
교통통신	15	15	15
기타소비	27	27	27
비소비지출	4	4	6
합계	373	373	376

자료: 김미곤 외, 1999년 최저생계비 계측조사연구, 한국보건사회연구원

선정된 마켓바스켓에 대해 여러 유형의 가구별로 소비실태를 계측한 것이 아니라 부 36세, 모 33세, 자(7세 및 5세)로 구성된 4인 표준가구를 설정하여 이 가구가 바스켓에 산정된 품목을 소비하는 실태를 조사하여 집계한 것이 1999년 최저생계비이며 그 결과는 다음 표에 제시되어 있다.

〈표 4-2〉 1999년 지역별·비목별 표준가구(4인가구)의 최저생계비

(단위: 원, %)

최저생계비	대도시		중소도시		농어촌	
식료품	366,948	(38.3)	366,948	(40.7)	325,219	(41.9)
주거	225,338	(23.5)	174,833	(19.4)	114,837	(14.8)
광열수도	51,121	( 5.3)	51,224	( 5.7)	54,027	( 7.0)
가구집기	32,000	( 3.3)	31,880	( 3.5)	31,864	( 4.1)
피복신발	43,331	( 4.5)	43,331	( 4.8)	42,112	( 5.4)
보건의료	46,381	( 4.8)	42,749	( 4.7)	38,956	( 5.0)
교육	42,071	( 4.4)	42,071	( 4.7)	37,071	( 4.8)
교양오락	19,917	( 2.1)	19,917	( 2.2)	19,667	( 2.5)
교통통신	58,005	( 6.1)	56,005	( 6.2)	40,795	( 5.3)
기타소비	52,679	( 5.5)	52,679	( 5.8)	52,679	( 6.8)
비소비지출	19,850	( 2.1)	19,720	( 2.2)	18,658	( 2.4)
합계	957,641	1.06	901,357	1.00	775,885	0.86

자료: 김미곤 외, 1999년 최저생계비 계측조사연구, 한국보건사회연구원

4인 표준가구를 기준으로 계측된 최저생계비에 가구균등화지수를 적용하여 가구규모별 최저생계비를 도출하게 된다. 1999년 지역별·가구규모별 최저생계비는 다음 표와 같다.

〈표 4-3〉 1999년 지역별·가구규모별 최저생계비

(단위: 원)

구분	1인가구 (0.349)	2인가구 (0.578)	3인가구 (0.795)	4인가구 (1.000)	5인가구 (1.137)	6인가구 (1.283)
대도시	334,217	553,516	761,325	957,641	1,088,838	1,228,653
중소도시	314,574	520,984	716,579	901,357	1,024,843	1,156,441
농어촌	270,784	448,462	616,829	775,885	882,181	995,460

주: 1) ( )속의 수치는 가구균등화지수를 의미 자료: 김미곤 외, 1999년 최저생계비 계측조사연구, 한국보건사회연구원

한국보건사회연구원은 지역별·가구규모별로 최저생계비를 계측하지만 정부가 국민기초생활보장제도에서 활용하고 있는 최저생계비는 중소도시를 기준으로

산정된 가구규모별 최저생계비이다. 따라서 대도시에 거주하는 수급자는 손해를 보고 있고, 농어촌 거주자는 이익을 누리고 있다고 할 수 있다.

1999년에 계측된 최저생계비는 매년 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 새롭게 설정된다. 최저생계비는 국민의 소득·지출수준과 수급권자의 가구 유형 등 생활실태, 물가상승률 등을 고려하여 결정(법 제6조 제1항)되므로 매년의 보정도 이러한 원칙에 충실하여야 할 것이나, 1999년 이후 2004년까지 실제 나타난 바는 소비자물가상승률에 근접하는 수준의 인상이 이뤄졌다.

매년 행해지는 최저생계비 보정은 각 비목별 변화는 고려하지 않고 합계액만 일정률 변화시키므로 이론적으로 보면 1999년 계측시 산정된 11개 비목간 비중은 계속 유지되고 있는 셈이다. 비목간 비중변화는 새로운 실계측이 이뤄지는 연도에 반영될 것이다.

2004년에 적용되는 4인가구 최저생계비는 1,055,090원이다. 이는 1999년 계측치의 117.056%이다. 즉, 지난 5년간 최저생계비는 17.056% 증가한 것이며, 연평균 3.2%의 증가율이다. 17.056%의 증가 비율대로 11개 비목에 적용하여 2004년의 비목별 최저생계비 금액을 산정한 것이 다음 표이다. 지역간·비목간 비율 변화는 없는 것으로 가정되었다.

<표 4-4>가 의미하는 바는 2004년 4인으로 구성된 표준가구가 최소한의 건강하고 문화적인 생활을 유지하는데 필요한 비용이 중소도시의 경우 1,055,090원이라는 것이다. 그러나 여기서 강조할 점은 설정된 최저생계비는 실제 가구의 생활비가 아니라 표준가구라는 가상적인 가구의 생활비라는 사실이다. 따라서 표준가구와 판이한 특성을 가진 가구의 경우 건강하고 문화적인 생활을 위해 실제 소요되는 최소한의 비용은 상당히 달라질 수 있다. 즉, 현행의 최저생계비는 가구특성을 고려하지 않고 표준가구를 기준으로 산정된 다분히 가공적인 개념의 생활비인 것이다. 그 결과 가구특성을 고려한 다양한 형태와 수준의 최저생계비를 산출·적용하여야 한다는 요구가 지속적으로 나타나고 있다. 이러한 사회적 요구는 2004년 새롭게 계측되는 최저생계비 측정작업에서 상당부분 해소될 수 있을 것으로 기대된다.

〈표 4-4〉 2004년 값으로 환산한 지역별·비목별 4인가구의 최저생계비

(단위: 원, %)

최저생계비	대도시		중소도시		농어촌	
식료품	429,535	(38.3)	429,535	(40.7)	380,688	(41.9)
주거	263,772	(23.5)	204,653	(19.4)	134,424	(14.8)
광열수도	59,840	( 5.3)	59,601	( 5.7)	63,242	( 7.0)
가구집기	37,458	( 3.3)	37,317	( 3.5)	37,299	( 4.1)
피복신발	50,721	( 4.5)	50,722	( 4.8)	49,295	( 5.4)
보건의료	54,292	( 4.8)	50,040	( 4.7)	45,600	( 5.0)
교육	49,246	( 4.4)	49,247	( 4.7)	43,394	( 4.8)
교양오락	23,314	( 2.1)	23,314	( 2.2)	23,021	( 2.5)
교통통신	67,898	( 6.1)	65,557	( 6.2)	47,753	( 5.3)
기타소비	61,664	( 5.5)	61,664	( 5.8)	61,664	( 6.8)
비소비지출	23,236	( 2.1)	23,083	( 2.2)	21,840	( 2.4)
합계	1,120,976	1.06	1,055,090	1.0	908,220	0.86

마켓바스켓을 구성하여 측정하는 한국의 최저생계비는 기본적으로 절대빈곤 개념에 입각해 있다. 기본적이라고 하는 것은 엄격한 의미에서 보면 최저생계비는 절대빈곤개념이 아니라 상대빈곤개념도 일부 포함되어 있기 때문이다. 왜냐하면 현행 최저생계비는 매년 물가변동뿐만 아니라 생활의 변화를 반영하여 보정하고, 5년에 한번씩 재계측을 통해 재계측기간내에 일어난 경제적 성장, 생활상의 향상을 어느 정도 반영해 오고 있기 때문이다.

절대빈곤개념에 충실한 미국의 빈곤선은 1965년 Orshansky 처음 계측한 이후 지금까지 매년의 소비자물가변동률을 감안하여 조정할 뿐 새로운 계측을 행하지 않고 있다. 그 결과 미국의 빈곤선은 1965년 중위소득의 46%였으나, 1968년 41%, 1973년 38%로 계속 떨어져 오고 있다(김태성·손병돈, 2002).

한국의 1999년에 계측된 4인 기준 중소도시 최저생계비 901,357원은 1999년 도시근로자 4인가구 중위소득의 39.3% 수준이다. 이 것은 OECD에서 제시한 상대적 빈곤선 중 저소득국에 적용하는 중위소득의 40%선보다 조금 낮은 수준이다. OECD가 권장하는 중위소득국의 상대적 빈곤선은 중위소득의 50%선이다.



다. 한국이 중위소득국에 속하므로 OECD 기준에 의하면 현행 최저생계비는 우리 소득수준에 비하여 낮은 편이다. 즉, 현재의 최저생계비는 건강하고 문화적인 생활을 보장하기에는 외국과 비교할 때 미흡한 수준이다. 이처럼 최저생계비 수준이 낮게 산정되는 이유 중의 하나는 최저생계비 수준이 곧 공공부조 급여기준을 의미하게 되어 은연중에 하향산정의 압력을 사회적으로 받는 데도 있다<sup>5)</sup>.

## 2. 급여기준으로서의 최저생계비의 타당성 검토

최저생계비를 공공부조급여기준으로 곧바로 연결짓는 것은 논란의 소지가 많다. 1999년 계측된 최저생계비는 표준가구의 건강하고 문화적인 생활을 유지하는데 필요한 최소한의 비용을 의미하는데, 공공부조급여기준이 과연 건강하고 문화적인 생활을 유지하는 것을 기준으로 삼을 수 있는가 하는 문제이다. 여기서 강조하고자 하는 관점은 바람직하나의 차원이 아니라 현실적으로 가능하나의 차원이다.

영국의 구빈법에서 시작된 공공부조제도는 재원을 전액 일반조세에서 조달하므로 담세자들로부터 끊임없이 규모 축소를 요구받게 되어 급여수준은 항상 일정한 한계내에 머물기 마련이다<sup>6)</sup>. 사회보장의 역사적 발전과정을 살펴보면 취업 중인 근로자를 우선적으로 보호하였고, 그 다음 우선순위가 근로경력이 있는 은퇴자이며, 근로경력이 없는 취약계층은 사회보장의 우선순위가 가장 뒤떨어진다. 여기서 우선순위가 낮다함은 제도출현의 시기가 늦고, 급여수급의 편이성이 낮으며, 급여수준이 상대적으로 낮음을 의미한다<sup>7)</sup>. 다시 말해 보면 근

5) 전물량방식의 최저생계비는 산정과정에서 계측자의 주관이 개입될 위험이 항상 뒤따른다. 바스켓 구성품목의 선정, 내구연수의 산정 등이 특히 그러하다. 예컨대 1994년 최저생계비 계측시에는 14인치 흑백 TV가 바스켓 구성품목이었지만 1999년 최저생계비 계측시에는 14인치 컬러 TV로 품목이 바뀌었다. 이는 생활수준의 변화를 반영한 결과이지만 어느 정도 생활수준변화를 반영하느냐에 따라 최저생계비 수준은 가변적이다.

6) 공공부조제도의 뿌리인 영국의 빈민법이 가지는 사회통제적 성격 및 사회보험에 비해 열등한 위상에 대한 자세한 논의는 원석조, 사회복지 역사의 이해, 양서원, 2001을 참조하길 바람.

7) 보다 자세한 논의는 기초보장제도의 발전과정을 논하고 있는 박능후, “기초보장제도의 역사

로능력이 없는 노인과 장애인, 아동이 다수를 이루는 기초보장수급권자들은 사회보장에서 우선순위가 뒤떨어지는 계층이라 할 수 있다. 이 것은 국민기초생활보장제도가 현실적으로 제공할 수 있는 급여수준은 근로경력이 있는 은퇴자들이 누리는 급여수준(즉, 연금보험수준)이 최대한이 될 것이며, 그 이상은 될 수 없을 것이다.

2001년 10월 현재 국민연금제도의 연금수급권자(특례, 조기, 장애, 유족 포함)의 월평균 연금액 430,249원<sup>8)</sup>은 국민기초생활보장제도의 2인가구의 현금급여기준선 482,000원보다 낮다. 물론 국민연금제도는 제도의 성숙과 더불어 연금수금액이 빠른 속도로 증가할 것이다. 그러나 현재 수준은 공공부조제도의 현금급여기준선이 사회보험제도의 국민연금급여액보다 높게 설정되어 있다. 이 말은 현재의 최저생계비는 앞서 언급하였듯이 건강하고 문화적인 생활을 보장하기에는 너무 낮고, 공공부조급여기준으로 사용하기에는 너무 높은 이중적 딜레마에 처해 있음을 의미한다.

이처럼 공공부조제도가 가지는 본질적인 특성을 도외시하고, 공공부조급여수준이 사회보험급여보다 높게 설정되면 제도운영의 왜곡이 발생하게 된다. 다시 말해 법으로는 국민기초생활보장제도가 제공하고자 하는 급여가 “건강하고 문화적인 생활”이 가능하도록 할 것을 천명하고 있지만 실제 제도운영은 그렇지 못하다는 것이다.

표에서 제시된 바와 같이 2001년의 경우 4인가구의 최저생계비는 월 95만6천 원이고, 현금급여기준선은 84만 2천원이지만 4인가구에게 지급된 실제 현금지급액 평균은 월 35만1천원에 불과하다. 공교롭게도 가구규모별 실제 지급된 현금급여액은 현금급여기준선의 42%, 최저생계비의 37% 수준 부근이다.

적 발전과정과 함의”, 보건사회연구, 제20권 제2호, 2000.을 참고하길 바람.

8) 2001. 10월 현재 특례, 조기, 장애, 유족연금 수급권자의 총합인 770,293명이 10개월간 받은 연금수급총액 3,314,185백만원을 월평균 수급액으로 나눈 값임. 이에 대한 기초자료는 정경배 외, 공적연금제도 개선방안 연구, 한국보건사회연구원, 2001. p. 79 표 2-4참조.

&lt;표 4-5&gt; 2001년 가구규모별 최저생계비·현금급여실태

(단위: 천원)

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
최저생계비	334	553	760	956	1,087	1,277
현금급여기준	286	482	667	842	959	1,083
실현금지금액	122	203	279	351	399	450

자료: 보건복지부, 기초생활보장 통계자료, 2001.

이러한 현금급여기준선과 실제 급여액간의 차이(58%)를 어떻게 해석할 것인가? 1차적 해석은 수급가구가 그 뭇만큼 소득을 가지고 있는데서 이유를 찾게 된다. 2001년 현재 전체 70만 수급가구 중 18만명이 취업 가구원을 가지고 있으므로 상당수의 가구는 근로소득이 발생하고 있어 이러한 해석을 부정하기 힘들다. 그러나 평균적으로 현금급여기준선의 절반 이하로 급여로 주어지고 있다는 사실은 현금급여기준이 공공부조제도가 감당하기에 너무 높다는데서 그 이유를 찾아야 할 것이다. 즉, 법의 규정과 현실제도 운영간에 괴리가 발생하고 있는 것이다.

공공부조 급여기준으로서 최저생계비를 사용하는 외국의 예는 일본 외에 찾아보기 힘들다. 미국의 경우 공공부조급여기준선과 최저생계비는 별개로 존재한다. 그리고 외형적으로는 관대한 수급조건과 급여수준을 설정해 놓았지만 유무형의 사회적 압력을 가하여 실제적으로는 전 인구의 0.7%<sup>9)</sup>만을 생활보호대상자로 포함하고 있는 일본의 공공부조제도는 외형과 실체가 많이 달라 법에 규정된 내용만을 근거로 공공부조급여기준으로 최저생계비를 사용하는 유력한 외국 사례로 일본을 거론하는 것은 적절하지 못할 수 있다.

그렇다면 제도개선은 어떤 방향으로 이루어져야 할 것인가? 무엇보다 먼저

9) 일본 후생성 발표에 의하면 일본의 생활보호제도에 의한 보호율은 95년에 0.75, 96년 0.71%, 97년 0.72%이다. 박능후 외, OECD 주요국의 사회부조제도와 국민기초생활보장제도 비교연구, 한국보건사회연구원, 2000.

명분론에 집착하여 법을 만들고 제도를 운영하는 허식을 버려야 할 것이다. 소수의 북구유럽 국가를 제외하고 아직 공공부조제도에 의하여 “건강하고 문화적인 생활”을 보장한 예는 없다. 19세기까지 수 차례의 시민혁명을 겪었고, 20세기 들어 두 차례의 세계대전을 치르면서 전국민적인 일체감을 체험한 영국과 프랑스에서도 공공부조에 의해서는 건강하고 문화적인 생활을 보장하지 못했다. 건강하고 문화적인 생활의 보장은 사회보험과 수당제가 근간이 되는 것이며, 공공부조제도는 그 보다 낮은 수준의 보장에 머무를 수밖에 없을 것이다. 구체적으로 국민기초생활보장제도는 급여기준을 건강하고 문화적인 생활을 보장하는 최저생계비와 바로 연계짓어서는 안된다는 것이다. 적어도 사회보험방식에 의한 급여가 이 수준에 도달하기 전까지는 비록 법규정이 있다하더라도 실효성을 확보하기 힘들 것이다. 구체적 제도개선 대안으로서 최저생계비와 공공부조급여기준선을 개념적으로 분리시키는 작업이 먼저 추진되어야 한다. 이 경우 공공부조급여기준선을 어디에 설정할 것인가가 문제시 될 것이다. 사회보험에 의한 보장수준보다 낮은 수준에서 사회적 합의를 거쳐 설정되어야 할 것이다. 최저생계비와 공공부조급여기준선이 분리되고 나면 최저생계비는 본래의 취지대로 건강하고 문화적인 생활을 보장하는 적정수준으로 재산정될 것이다.

## 제2절 통합급여체계와 재산의 소득환산제

### 1. 통합급여체계의 의의와 현황

급여체계와 관련된 또다른 논란은 공공부조에서 행하고자 하는 생계, 의료, 주거, 교육, 자활 등 제반 급여를 현행 국민기초생활보장제도가 하나로 묶어 운영하는 이른바 통합급여체계에서 비롯된 문제이다. 통합급여체계의 정확한 의미를 학문적으로 규정한 예를 찾기가 힘들지만, 다음과 같이 정의될 수 있다. 즉, 통합급여체계란 동일한 기준을 사용하여 대상자를 일률적으로 선정한 후 생계·주거·의료 등 둘 이상의 상이한 욕구를 하나의 급여체계에서 충족하는

급여방식이다.

통합급여체계는 급여종류별로 제도를 분리 운영하는 개별급여체계에 비해 여러 가지 장점을 가진다. 무엇보다 통합급여체계에서는 대상자 선정의 기준이 통일되어 행정관리가 용이하며, 급여의 편중을 예방할 수 있다. 단점은 단일기준에 적합한 대상자는 모든 종류의 급여를 받을 수 있으나, 일정 범위를 넘어서는 순간 모든 급여를 받을 수 없게 되는 급여의 悉無律로 인해 많은 부작용이 유발되고 있다는 점이다. 특히 건강상태가 좋지 않은 빈곤층은 의료급여에 대한 수요가 크며, 그 결과 자신의 노력 여하에 따라 빈곤선 이상의 소득획득이 가능함에도 의료급여를 지속하기 위하여 빈곤선 이하에 머무는 경우가 빈번하다. 현금급여와 현물급여의 혼합급여가 가능한 주거급여의 경우에도 유사한 사례가 발생하고 있다. 예컨대 공공임대주택의 입주권을 계속 확보하기 위하여 일정 수준 이상의 소득획득을 단념하고 빈곤선 이하에 머무는 경우가 대표적이다.

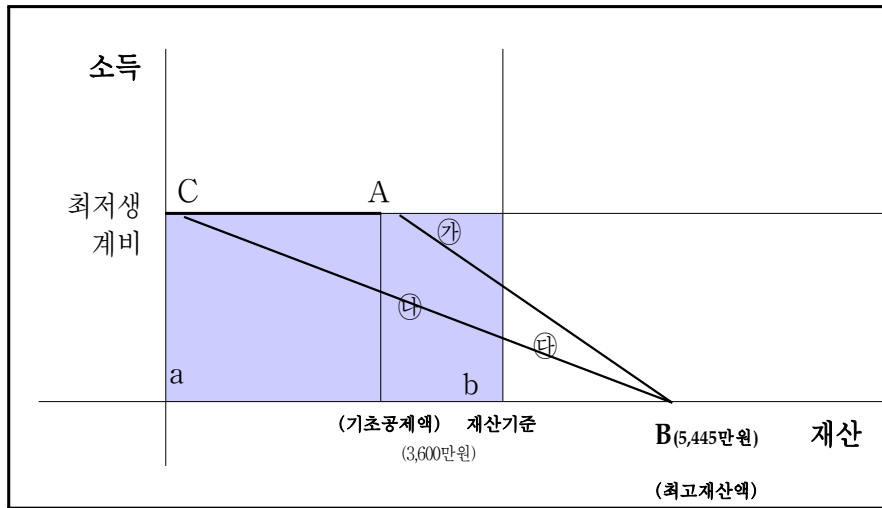
## 2. 통합급여체계의 문제점과 개선방향

통합급여체계는 이론적으로도 문제점을 가지고 있다. 단일기준의 대상자선정과 하나로 통합된 현금급여의 통합급여체계가 정당성을 가지기 위해서는 최저생계비로 통합체계내에 포함된 각 욕구를 충족할 때 각 비목별로 사용하는 화폐의 마지막 한 단위의 한계효용이 모두 동일하다는 가정이 필요하다. 여기에 더하여 최저생계비는 표준가구를 대상으로 설정된 것이므로 개별 가구의 욕구 충족에 대한 선호도가 표준가구와 동일하다는 가정이 또한 필요하다. 그러나 이 두 가정은 현실적으로 충족되기 힘든 것들이다. 예컨대 의료와 교육에 대해서는 그 수요가 발생하면 다른 욕구에 우선하여 충족하고자 하는 긴요도가 높은 게 상례이다. 그 결과 빈곤선보다 상당히 높은 소득수준의 가정에서도 의료 욕구가 발생하면 이를 우선적으로 충족하기 위해 다른 욕구를 억제하거나 충족할 수 없는 사태가 발생할 수 있다. 따라서 의료욕구를 사회적으로 충족시키는 장치가 필요한데, 현재의 통합급여체계에서는 이 것을 '의료급여특례자'로 처리

하고 있다.

통합급여체계와 구조적으로 연결되어 있는 것이 재산의 소득환산제이다. 재산의 소득환산제를 도입하게 된 동기는 대상자 선정기준을 소득과 재산으로 양분한 과거의 방식이 수급자간에 형평문제를 발생시킨다는 점이다.

<그림 4-1> 재산의 소득환산제 개념도



그림으로 이를 설명해 보면 다음과 같다. 소득(최저생계비)과 재산(4인가구 3,600만원)으로 선정기준이 분리되어 있는 기존 방식에서는 음영처리된 부분에 해당하는 자는 모두 수급자가 된다. 이 때 소득과 재산이 모두 0에 가까운 a 가구와 소득은 0에 가깝지만 재산은 기준한계치에 가까운 b 가구는 소득수준이 동일하므로 동일급여를 받게 된다. b 가구는 a 가구에 비해 재산을 다소 가지고 있으므로 그로부터 혜택을 누리고 있을 것인데도 불구하고 이를 감안하지 않고 동일 급여를 받는 것은 형평에 맞지 않다는 지적이 있을 수 있다. 이 형평문제를 해결하기 위해 재산은 일정비율 소득을 발생시킨다고 가정하여, 재산을 소득으로 환산하고자 하는 방안이 재산의 소득환산제이다. 새로운 소득인정

액제도 하에서 b는 기초공제액을 초과하는 재산에 대해서 매월 4.17%의 소득이 발생한다고 간주되어 현금급여가 그 만큼 줄어든다<sup>10)</sup>. 또한 재산의 소득환산제를 실시한 결과 (선분 AB) 과거 방식에서 수급권자이던 ㉔ 계층은 새로운 방식하에서 탈락하게 되었으며, 과거 방식에서는 수급권자가 아니던 ㉕ 계층은 새로운 수급자로 편입하게 되었다.

재산의 소득환산으로 수급자간에 형평성이 제고된다는 주장은 어떤 면에서 일리가 있다. 그러나 형평성 제고를 위해 논리적 근거가 미약한 개념을 사용하는 것은 문제가 있다. 재산의 소득환산개념에 대해서 이론적으로는 다음 두 가지를 문제점으로 지적할 수 있다. 첫째, 최저생계비 개념은 재산이 零인 가구를 상정하고 계측된 것이므로 재산의 기초공제액 개념은 최저생계비 개념과 부합되지 않는다는 사실이다. 최저생계비 개념에 충실하게 재산의 소득환산제를 도입한다면 기준선은 선분 AB가 아니라 선분 CB가 될 것이다. 다만 CB로 기준선이 확정될 경우 기존 수급자 중에서 수급권을 상실하게 되는 사례가 지나치게 많아 제도 시행을 어렵게 만들 것이라는 현실적 제한을 감안하여 재조정할 필요가 있다. 이 재조정된 선이 현재의 선분 AB라고 하겠다. 따라서 현재 시행되고 있는 재산의 소득환산 기준선은 이론적으로 정치한 것은 아니며 제도시행의 현실성을 감안하여 도출된 선인 것이다.

둘째, 보다 근본적인 문제로서 재산에서 소득이 발생한다는 전제조건 자체가 이론적으로 수긍하기 힘들다는 점이다. 자산 중 금융자산의 경우 예금이자 발생하므로 자산에서 소득이 발생한다고 가정할 수 있다. 그러나 이 경우에도 화폐보유 자체에서 소득이 발생하는 것은 아니며 금융제도를 이용해 자산을 활용하는 대가로 소득이 발생한다. 이에 비해 일반재산은 소유 자체로서 소득이 발생하지 않는다. 더구나 자산가치의 월 4.17%, 연 50%의 소득이 발생한다고 간주하는 재산의 소득환산율은 그 규모 자체도 대단히 비현실적이다.

상대적으로 재산을 많이 가진 수급자가 적게 가진 수급자에 비해 재산에서

10) b의 재산이 3,500만원이고, 중소도시에 거주하고 있다면 기초공제재산 3,000만원을 제하고 남은 500만원에 대해 월 4.17%, 20만 8,500원의 소득이 발생하는 것으로 간주된다. 즉, 재산의 소득환산액이 매월 208,500원인 것이다.

누리는 효용이 상대적으로 큰 것은 사실이다. 그러나 직접적으로 소득을 발생시키지 않는 재산이 수급자에게 주는 효용의 최대치는 주거욕구를 충족시켜 주는 선이 될 것이다. 따라서 수급자의 재산차등에 따른 소득의 차이, 즉 재산의 소득환산액의 차이는 1999년 최저생계비 계측시에 주거비가 최저생계비에서 차지하는 19.4%(김미곤 외, 1999)가 최대치여야 하는 것이다. 그러나 2004년의 경우 4인 중소도시 가구 기준 최고재산허용기준은 5,630만원이며, 기초공제액은 3,100만원이므로 재산의 소득환산액은 주거비 비중을 훨씬 초과할 수 있다. 예컨대 재산이 5,500만원인 가구는 재산의 소득환산액이 월 100만원이 되어 최저생계비 내에서 주거비가 차지하는 비중을 초과함은 물론 현금급여기준선 897,489원보다 많게 된다. 따라서 이 가구는 주거욕구를 최소 수준 이상 충족하고 있다하여 식품, 의복, 광열에 필요한 현금급여는 전혀 받지 못하며 현물로 주어지는 의료급여만 받을 수 있다. 이상의 예에서 볼 수 있듯이 현행 재산의 소득환산제는 환산의 범위가 주거비에 한정되지 않고 현금급여 전반에 걸쳐 영향을 미칠 수 있도록 설계되어 있는데 이 것은 각 욕구간 대체충족성을 전제하는 논리적 무리를 범하고 있다. 그러나 욕구간의 대체충족성은 잘못된 가정이다. 예컨대 주거욕구가 최저수준 이상으로 충족되었다하여 의료나 생계욕구가 그만큼 줄어드는 것은 아니다. 의료와 생계욕구는 그 자체로서 충족되어야 하는 것이다. 따라서 욕구간 대체충족성을 전제로 재산의 소득환산제는 재설계되어야 할 것이다. 그리고 재설계의 방향은 재산의 소득환산 범위는 최대한 주거비에 한정되도록 하는 것이다.

통합급여의 단점이 노정되고 있음에도 불구하고, 기왕에 통합급여체제로 출발한 국민기초생활보장제도의 급여체계를 일시에 개별급여로 환원하는 것은 바람직하지 않다. 통합급여형태를 기본적으로 유지하면서 현물급여의 성격이 강한 의료급여와 주거급여에 대해서는 수급권의 범위를 확장하는 것이 필요하다고 본다. 다만 대상자 확대를 위해 현행과 같이 특례수급의 형태로 하는 방안과 급여 종류에 따라 수급권의 범위를 일괄적으로 확대하는 방안을 놓고 장단점을 따져 보아야 할 것이다.



### 제3절 보충급여원칙과 근로동기 확보방안

현행 국민기초생활보장법은 가구규모별 현금급여기준선을 급여상한선으로 설정해 두고 가구별 소득액과 급여상한선간의 차액만큼이 급여로 주어지는 보충급여방식을 채택하고 있다. 현행 급여방식에서는 수급자가 노동시장에서 벌어들이는 근로소득액만큼 급여액이 삭감되므로 노동의 금전적 대가는 없는 셈이다. 일을 하게 되면 집에 가만히 머물 때에 비해 교통비 등 노동참가비용이 소요되므로 노동시장에 참여하는 수급자가 일을 하지 않고 집에 머무는 수급자보다 실질적인 가처분소득은 오히려 줄어들 수도 있어 현행 급여방식이 수급자의 근로의욕을 감퇴시킬 수 있다는 우려는 나름대로의 정당성을 가지고 있다.

수급자의 근로동기를 제고하는 방안에 대한 논의가 사회적으로 확산되고 있다. 저소득층, 특히 공공부조수급자의 근로활동 참여를 제고하는 방안으로서 재정적 인센티브를 제공하는 방안, 자활지원서비스를 강화하는 방안, 제재 및 수급기간 제한 등 부정적 정책수단을 활용하는 방안, 공공부조 급여체계 자체를 수정하는 방안 등이 제시되고 있다(김영순 외, 2003).

수급자의 근로의욕 감퇴를 예방하는 기제의 하나가 근로소득공제제도이다. 근로소득공제제도는 수급자의 근로소득에 대하여 일정 부문 비용으로 간주하여 소득에서 공제해 줌으로써 급여액 산정시에 소득으로 인한 급여액 삭감액을 줄여주어 그 만큼 수급자의 총소득을 증대시켜준다. 따라서 여타 조건이 동일한 경우 공제율이 높을수록 수급자의 근로동기를 강화할 수 있을 것이다. 그러나 소득공제액은 그 만큼 정부의 재정부담을 증가시킴으로 아무런 제약없이 공제율을 선택할 수 있는 것이 아니라 재정적 제약하에 정책대안을 선택하게 된다.

근로소득공제는 공제율의 고저, 비율공제와 정액공제의 배합 등 여러 가지 방식이 가능하며 가장 효과적인 방법은 사회경제적 여건과 수급자군의 특성에 따라 달라진다.

2001년 7월부터 시작되어 2003년 12월까지 30개월 동안 시행된 근로소득공제

제도 시범사업의 결과는 수급자들을 노동시장으로 끌어들이 수 있는 최소한의 공제율인 한계공제율이 존재한다는 것이며, 시범사업의 결과는 전반적인 한계 공제율이 30%임을 보고하고 있다 (박능후 외, 2004).

시범사업의 결과와는 무관하게 2004년 현재 국민기초생활보장수급자에 대한 근로소득공제는 제한적으로 시행되고 있다. 구체적 내역을 보면 장애인이 직업 재활사업에 참여해 얻은 소득, 자활공동체에 참가하여 얻은 소득, 학생이 얻은 근로소득 및 사업소득, 공공근로에 참가하여 얻은 소득 중 20만원을 초과하는 소득 등 네 종류의 소득에 대해서 30%의 공제율을 적용하고 있다. 그러나 이를 제외한 일반근로활동에 대해서는 근로소득공제를 적용하지 않고 있는 것이다. 소득의 객관적 파악을 전제로 근로소득공제사업은 실시할 수 있는 것이므로 확대시행은 신중을 기하여야 하지만 일반근로소득 중에서도 4대보험 관련 소득증명원 등 객관성이 인정되는 소득에 대해서는 근로소득공제를 적용하여야 할 것이다.

이 밖에 수급자의 근로동기를 강화하는 방안으로서 보충급여방식을 개선한 새로운 급여체계의 모색도 진지하게 검토하여야 할 것이다. 특히, 수급자를 근로능력 정도에 따라 근로능력이 없거나 미약한 자는 현행의 보충급여방식을 그대로 적용하고, 근로능력자에 대해서는 근로의무를 전제로 근로소득이 많을수록 급여가 많아지게 하는 새로운 급여체계(김미곤, 2002)의 타당성을 검토해볼 필요가 있을 것이다.

## 제 5 장 전 달 체 계

### 제1절 국민기초생활보장제도 전달체계의 현황

#### 1. 전달체계의 현황

우리나라의 국민기초생활보장제도의 전달체계는 중앙정부조직으로서 보건복지부로부터, 중간전달체계로서 시·도 및 시·군·구의 복지행정조직을 거쳐, 일선의 읍·면·동의 사회복지담당공무원에 도달하는 세가지 수준으로 구성되어 있다. 보건복지부는 최저생계비, 각종 급여수준, 수급권자 범위의 특례, 자활후견기관 지정 등 국민기초생활보장제도의 주요 정책사항을 결정한다. 시·도 및 시·군·구의 복지행정조직에서는 법령에 위임된 구체적인 국민기초생활보장사업을 집행하고 그 결과를 보건복지부 장관에게 보고하게 된다. 그리고 읍·면·동의 사회복지담당공무원은 일선에서 국민기초생활보장제도를 집행한다.

일선에서 사회복지업무를 집행하는 사회복지전담공무원은 1987년 49명을 모집하여 최초로 배치되기 시작하였고, 2002년 현재까지 7,200명 수준으로 확충되었다. 2003년 현재 시·군·구(읍·면·동)에서 사회복지행정업무를 담당하고 있는 공무원은 약 12,000명으로 파악되고 있다. 이중 사회복지전담공무원이 약 7,200명, 2002년까지 시·군·구청을 중심으로 근무하던 여성복지지도원 및 아동복지상담원들 중 사회복지직으로 전환된 사람이 약 800여명, 그리고 전국 시·군·구청 사회복지과(가정복지과)에 근무하는 일반행정직 공무원이 약 4,100여명으로 구성되어 있다(강혜규, 이현주, 2003).

&lt;표 5-1&gt; 사회복지전담공무원 정원 현황 (단위: 명)

구분	1987	1991	1992	1994	1999	2000	2001	2002
신규	49	1,676	481	519	1,200	600	700	1,700
누계	49	2,000	2,481	3,000	4,200	4,800	5,500	7,200

자료: 문창진(2003)

&lt;표 5-2&gt; 사회복지전담공무원 1인 담당 복지대상자 수

구분	1999	2000	2001	2003	비고
정원	4,200	4,800	5,500	7,200	'03년 현재
1인당 기초수급자(세대)	124	147	125	97	- 기초생활보장수급자
1인당 기초수급자(명)	416	354	273	188	: 691,018세대(1,350,800명)
1인당 복지대상자(명)	745	699	597	470	- 복지대상자 전체 : 3,360,600명

자료: 문창진(2003)

이들 사회복지전담공무원 1인이 담당하는 복지대상자의 수는, 2003년 현재 기초생활보장제도 수급자 135만명 그리고 복지대상자 전체 336만명을 기준으로 할 때, 전담공무원 1인당 기초생활보장제도 수급자 약 188명 그리고 복지대상자 470명을 담당하고 있는 것으로 추정된다.

사회복지전담공무원들의 업무는 기초생활보장업무를 포함하여 노인복지, 아동복지, 장애인복지, 모부자복지, 장사업무 등 다양한 업무를 포함하고 있다. 기초생활보장업무에는 수급자 자격관리 및 조사, 수급자 관리행정업무, 수급자급여지급, 의료급여, 자활급여, 수급자 욕구에 따른 서비스, 기초생활보장 관련 일반행정 등이 포함된다. 노인복지에는 경로연금, 교통수당, 경로당, 노인건강진단사업, 독거노인 지원, 복지관 등 민간네트워크와의 연계, 동경로잔치, 노인보호시설 및 요양시설 등 시설입소 의뢰 등의 업무가 포함된다. 모부자복지에 있어서는 모부자가정 급여신청, 자산조사, 급여지급, 새마을 부녀회 등 직능단체 관

리 등의 업무가 포함된다. 장애인복지에 있어서는 장애인 등록관리, 장애인복지 서비스, 장애인복지 일반행정, 타법률과 관련된 서비스 등을 담당한다. 아동복지에 있어서는 보육료지원, 소년소녀가장세대, 결식아동 조사 지원, 후원자 관리 및 결연, 아동 신상상담, 민간보육시설 점검 및 안전관리, 청소년지도협의회 관리 지원 등을 담당한다. 장사업무로서 매장, 화장, 개장 신고와 개인묘지설치 권고 등의 업무를 수행한다. 그리고 기타 수해나 화재 등 재난 구호사업, 노숙사 신상과약 및 시설입소, 특수질환이나 희귀난치성 환자 관리, 사회복지공동모금회 지원, 유공자 발굴 등의 업무를 수행한다. 또한 지방공무원으로서 읍면동 사무소 업무를 부분적으로 지원한다.

<표 5-3> 사회복지전담공무원의 세부업무내용

구분	업무내용
기초생활보장	<b>1.수급자 자격관리·조사</b>
	기초생활보장사업 신청 및 상담
	수급권자 관련서류 제출(호적등본,소득·재산관련서류)
	행정기관에서 구비 가능한 서류준비(세금내역서,등초본등)
	전 국분 자산조사의뢰 및 전산자료 입력
	가정방문 상담조사 및 부양의무자 조사
	조사된 자료의 정리취합 결재,급여대상자 시군구 신청
	전산 자료 확인 및 부양의무자등 관계자료 확인
	시군구의 수급권자 급여결정 통보에 따른 안내
	재산산정에 따른 부동산 협회와의 업무협조
	<b>2.수급자 관리 행정업무</b>
	수급자 근로능력 및 근로종사 여부조사와 증빙자료 구비
	수급자 전입·전출 관리(전산정리,관련서류송부,대장정리)
수급자 정기조사(연간)및 근로능력자 소득조사(분기별)	
수급자 정기교육	
<b>3.수급자 급여지급(생계·주거·교육·해산·장제)</b>	
소득관련 조사·취합·회신된 각종 자료의 전산반영	
각종 공제사항의 입력 및 확인(양곡비,자활소득 등)	
수급자 전출입 확인 및 대사	
급여확정,계좌입금 자료생성 한 후 시군구로 입금자료송부	
보장비용 징수(고지서발급,독촉,채권확보 방안강구,징수)	

구분	업무내용
	<b>4.의료급여</b>
	의료급여대상자 변동사항 보고
	의료급여 안내,기재사항변경,재발급신청
	의료급여증 발급 및 계속보장여부확인,반납
	국가유공자 실태조사 및 관리
	의료급여 진료내역서 송부
	의료급여 과다이용자관리
	의료급여 상한일수연장신청자 관리
	수급권자 적정의료 이용교육 및 홍보
	<b>5.자활급여</b>
	수급자 사정 후 자활지원 계획수립
	수급자에게 상담을 위한 내방통지
	수급자 상담 및 조건부수급자 종별구분(취업·비취업구분)
	해당기관에 의뢰(고용안정센터,후견기관,자활공동체 등)
	취로형 자활근로 사업추진 및 현장관리
	조건 이행여부 확인
	자활급여 지급 및 불이행자 급여제한,중지
	복지행정 자료입력 및 정기보고서(월보)작성 제출
	<b>6.수급자 욕구에 따른 서비스 제공</b>
	기초생활보장사업 신청 및 상담
	영구임대아파트 입주 신청
	각종 자금용자(생업자금,생활안정자금,전세자금 등)
	민간서비스 기관 및 후원자 연결
	지역사회 네트워크(각 단체)의 민간자원 개발 유지
	쓰레기종량제봉투 지급관리(분기별지급)
	<b>7.기초생활보장 관련일반행정</b>
	각종통계자료 작성
	업무연찬 관련회의·교육참가·지침숙지
	수급자관련 정보요청 기관에 자료제공
	공문작성,결재 등 일반행정 업무
<b>노인복지</b>	경로연금 대상자 신청접수,조사,취합,입력,보고,결정,통보
	경로연금 생성,확정,집행
	교통수당접수,전출입관리,신규자안내문발송,사망자정리
	노인교통수당 자료정리,대사,급여생성,시군구보고
	경로당개설 등록신청,점검,지도,회의개최,운영비지급,정산
	경로당시설 점검 및 위문품 전달

구분	업무내용
	경로당 운영특수사업 및 노인복지 증진사업 추진
	노인건강진단사업 추진
	독거노인 중식지원 및 가정도우미 증진사업추진
	민간네트워크와의연대로 욕구예따른 서비스의뢰(복지관등)
	동경로잔치 개최 및 경로의달 각종행사 인력동원
	노인보호시설,요양시설 등 시설입소의뢰,시행
<b>모부자복지</b>	모부자가정 급여신청,자산조사,자료취합
	<b>모부자가정 급여생성,확정,급여지급</b>
	모부자가정 서비스지원(자금융자,증명서발급,임대아파트입주 등)
	새마을부녀회 등 직능단체 관리
<b>장애인복지</b>	<b>장애인등록관리</b>
	장애인 등록 신청 접수 및 진단의뢰서 발급
	장애진단서 접수 및 전산자료 입력
	장애인에게 지원되는 각종 서비스 안내
	장애인 복지제도에 관한 문의,안내
	<b>장애인복지 서비스</b>
	차량관련:식별표지,할인카드,복지카드 신청접수
	차량관련:식별표지,할인카드,복지카드 발급신청
	차량관련:식별표지,할인카드,복지카드 민원교부,회수
	복지카드 관련 복지행정 시스템 자료관리
	<b>장애인복지 일반행정</b>
	기타장애인 자립자금 융자,장애인아파트 분양안내,보장구지원, 장애인관련 기관안내 등
	장애인 증명서 발급
	장애인 전출입 및 장애인진단서 관리
	장애인 관련 각종 통계자료 작성,보고
	타 기관이 요청하는 각종자료 및 명단제공
	<b>타 법률과 관련된 서비스</b>
	장애수당,장애아동부양수당 자료생성,집행
	저소득 장애인 자녀교육비 대상자 신청,조사,책정,집행
	장애인 시설 입소 의뢰
<b>아동복지</b>	보육로지원 대상가구 신청,접수,조사,관리
	소년소녀가장세대 책정관리
	결식아동조사,지원 및 식권교부 및 정산
	후원자 관리 및 신규발굴,결연
	각종 후원행사추진 및 자립지원 장기계획수립

구분	업무내용
	아동 신상상담 및 정서적 지지
	민간보육시설 운영점검, 안전관리
	청소년지도협의회 관리, 지원
<b>장사업무</b>	매장, 화장, 개장 신고
	개인묘지설치 신고
<b>기타</b>	유치원보육비 지원대상자 조사(교육청)
	저소득층자녀 급식비지원대상자 가정조사(교육청)
	수해, 화재 등 재난 구호사업
	노숙자 신상과약 및 시설입소
	특수질환수급자(정신질환, 알콜중독 등) 상담, 관리, 결연, 입퇴원
	희귀난치성질환자 조사, 무료암 검진대상자 자료제공(보건소)
	수급자, 장애인등 감면대상자명단제공(보험공단, 한전, 각종학교)
	재가복지 대상자 명단제출(복지관 등)
	사회복지 공동모금회 이웃돕기성금 모금
	각종 행사 유공자 발굴, 추천, 공적상신
<b>지방공무원 으로서의 역할</b>	읍면동사무소 업무가 종합행정업무로 통, 리 담당업무 등 각종업무를 담당하고 있음 이외에도 각 지자체별로 특수한 사업등을 추진하는 경우가 있고 읍면동사무소의 특성에 따라 기재하지 않은 단위업무를 수행하는 경우도 상당함.

자료: 춘천시 사회복지사무소 내부자료

## 2. 사회복지사무소 시범사업의 현황

사회복지전담공무원의 증가에 기반하여 사회복지전달체계를 개선하기 위한 대안의 하나로 사회복지 전달행정체계를 구축하고자 하는 사회복지사무소 시범사업이 실시되고 있다. 사회복지사무소는 시·군·구 단위에 지방특별행정기관으로서 지역의 사회복지업무를 기획·집행할 수 있는 전달조직을 설치하여 기존 읍·면·동에서 분산 수행되던 복지업무를 통합함으로써, 업무수행의 효율화와 전문화를 도모하고자 하는 것이다(강혜규, 이현주, 2003).



&lt;표 5-4&gt; 사회복지사무소 시범사업의 개요

구분	내용
시범사업 기간	2004년 7월 ~ 2006년 6월 (2년간)
시범사업 지역	- 대도시: 서울 서초, 부산 부산진·사하구, 광주 남구 - 중소도시: 강원 춘천시, 충남 공주시, 경북 안동시 - 농촌: 충북 옥천군, 울산 울주군
설치방식	- 시군구 조례를 개정하여 한시기구로 사회복지사무소 설치 - 시군구청내 기존 사무실 개보수 등을 통해 사무공간 확보 - 시군구의 사회복지담당부서 소속 공무원(행정직 포함) 및 읍면동 사회복지담당공무원을 사회복지사무소 소속으로 배치
주요업무	- 시군구 및 읍면동에서 수행하고 있는 기존 사회복지 업무 - 기초생활보장 및 복지서비스의 내실화 - 민간자원의 개발 연계 등 지역사회복지의 활성화 - 지역사회복지협의체 구성 및 운영
시범사업 예산	- 국고로 시군구당 1억1천만원 ~ 1억5천만원 지원, 지방정부도 동일한 예산을 부담.

자료: 심재호(2004).

사회복지사무소 시범사업은 2004년 7월부터 2년간 실시될 것으로 설정되어 있는데, 대도시 3지역, 중소도시 3지역, 농어촌지역 3지역의 총 9개 지역에서 현재 실시 중에 있다. 사회복지사무소는 시군구청내 기존 사무실을 개보수하여 독립적인 사무공간을 마련하고, 여기에 기존의 시군구의 사회복지담당부서 소속 공무원(행정직 포함) 및 읍면동 사회복지담당공무원을 사회복지사무소 소속으로 배치하는 것이다. 주요업무는 기존의 시군구와 읍면동에서 수행하던 사회복지업무와 함께 민간자원의 개발 연계 등 지역사회복지의 활성화와 지역사회복지협의체 구성 및 운영을 그 주요 내용으로 하고 있다.

지역유형별로 사회복지사무소의 조직은 특별시의 경우 3개과 12개팀으로 구성되는 모형으로, 중소도시의 경우 2개과 8~10개팀으로, 그리고 농어촌의 경우

과의 구분없이 6-8개의 팀으로 구성되는 모형으로 운영되고 있다.

<표 5-5> 지역유형별 사회복지사무소의 조직모형

구분	지역유형			사무소기구		
	행정구역	인구규모	복지자원 및 접근성	소장	과	팀
3개과형 (대도시형)	특별광역시의 자치구	약40만명이상	-복지자원 풍부 -접근성양호	1 (4급)	3 (5급)	12
2개과형 (일반도시형)	도의 시지역	약10-40만명	-복지자원양호 -접근성양호	1 (4급)	2 (5급)	8-10
1개과형 (농어촌형)	도의 군지역	약10만명이하	-복지자원취약 -접근성미흡	1 (5급)	-	6-8

자료: 심재호(2004).

## 제2절 국민기초생활보장제도의 전달체계 평가

여기에서 국민기초생활보장제도의 전달체계 평가는, 우선 미시적으로 제도에서 설정하고 있는 규정들이 얼마나 잘 집행되고 있는지를 기초보장영역과 자립지원영역으로 나누어 검토한다. 이 검토는 주로 사회복지전담공무원에 대한 심층면접 결과를 이용하여 이루어진다. 다음으로 거시적으로 사회복지사무소와 같은 전달체계 구조 변화 문제에 대해 검토해 본다.

### 1. 기초보장영역

#### 1) 잠재적 대상자 발굴 및 홍보

사회복지전담공무원들에 대한 심층면접에 따르면 사회복지전담공무원들이 직

접 대상자 발굴을 하는 경우는 거의 없다. 대체로 본인신청에 의한 경우가 90-95%이상이고, 전담공무원들이 직접 대상자를 발굴하는 경우는 10% 또는 5%미만이라는 응답이 대부분이었다. 하지만, 사회복지전담공무원이 직접 발굴하는 것은 아니지만, 통장이나 이장 등이 신청자를 의뢰하는 경우들은 좀 있는 것으로 나타났다.

한편, 도시와 농촌지역간에 대상자 발굴에 있어서 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 도시의 경우에는 잠재적 대상자를 발굴하기 어려운 반면, 농촌지역의 경우에는 마을사람들이 서로의 사정을 잘 알고 있어 어떤 가구가 어려운 상황에 처하게 되면 이장 등을 통하여 대상자 발굴이 상대적으로 훨씬 원활하게 이루어지고 있는 것으로 나타났다.

또한 사회복지전담공무원들이 전체 업무 중 대상자 발굴에 투자하는 비중은 대부분 10%미만으로 거의 없다고 답하였다. 한편, 농촌 지역의 경우 어떤 사회복지전담공무원은 마을 대소사 등에 찾아가서 그 마을에 누가 다쳤는지 등 변화된 상황을 파악한다고 응답한 경우도 있었다.

국민기초생활보장제도에 대한 홍보는 주로 TV, 시보, 반사회, 통이장 등을 통하여 이루어지고 있는 것으로 응답하였다. 대부분의 잠재적인 수급자들이 국민기초생활보장제도의 존재에 대해 또는 최소한 생활이 어려워지면 정부지원을 받을 수 있다는 것에 대해서는 알고 있다고 응답하였다. 그러나 국민기초생활보장제도의 구체적인 수급자 선정기준들에 대해서는 자세히 알지 못한다고 응답하였다.

전반적으로 농어촌지역의 경우에는 마을 사람들이 서로 잘 알고 있으므로 잠재적 수급자의 발굴이 상대적으로 원활한 반면, 중소도시지역의 경우에는 잠재적 수급자의 발굴에 어려움이 있는 것으로 나타났다. 한편, 대도시의 빈민밀집지역의 경우에는 국민기초생활보장제도에 대한 정보가 상대적으로 잘 알려져서 잠재적 수급자들의 자발적 신청이 원활한 것으로 평가되었다. 그리고 사회복지전담공무원들은 국민기초생활보장제도의 홍보나 잠재적 대상자 발굴 업무는 거의 수행하지 못하고 있는 것으로 나타났다.

## 2) 소득-자산조사의 정확성

### 가. 최초 수급자 선정시 소득-자산조사의 정확성

임금근로자의 경우에는 최초 수급시 소득신고서, 고용확인서, 월급계좌 등에 의해 대체로 소득이 확인된다고 볼 수 있지만, 자영자의 경우에는 소득파악이 어려운 것으로 나타났다.

재산의 경우 토지 주택 등 부동산은 대체로 파악가능한 반면, 금융재산의 파악에 어려움이 있는 것으로 나타났다. 금융재산의 경우 보건복지부에서 1년에 1-2회 실시하는 전국금융자산 조회시 금융재산에 대한 의뢰가 이루어지지만 그 결과가 신청후 약 6개월 이후에 나오기 때문에 그 6개월동안의 금융재산 변동 가능성 때문에 거의 적용하기 어렵다.

한편 소득-자산조사에 있어서도 도시와 농촌간의 차이가 상당히 존재하는 것으로 나타났다. 도시지역의 경우 소득파악이 거의 어렵다고 판단하는 반면, 농촌지역의 경우에는 마을 사람들이 서로의 사정을 잘 알고 있어 대체로 소득파악이 가능하다고 판단하고 있었다.

### 나. 수급자 선정후의 소득-자산조사의 관리

노인이나 장애인가구 등에 대해서는 1년에 한번씩 소득-자산조사를 실시한다. 하지만, 조건부 수급자 등 근로능력이 있는 가구에 대해서는 분기별로 1번 또는 6개월에 한번 정도 소득-자산의 변화를 체크하는 것으로 나타났다. 따라서 근로능력이 있는 가구들의 소득-자산변화는 분기정도 단위로 추적관리(follow-up)되고 있는 것으로 나타났다.

### 다. 재산의 소득환산제의 집행용이성

재산의 소득환산제 도입에 따라 업무부담이 상당히 증가되었을 것으로 우려되었으나, 사회복지전담공무원들의 응답에 따르면 전산자동처리로 실제로는 업무부담증가가 거의 없는 것으로 나타났다. 하지만, 재산의 소득환산제의 적용결

과 나타난 급여감소나 탈락을 둘러싼 민원처리로 인한 업무부담 증가는 존재하는 것으로 나타났다.

재산의 소득환산제에 대해서는 주로 재산이 많으면 급여를 수급할 수 없다거나 급여가 감소된다는 정도로 대략적으로만 수급자에게 설명하고 있었다. 따라서 재산의 소득환산제를 수급가구에게 설명하는 것이 어렵다고 응답한 경우는 없었다. 이는 국민기초생활보장제도의 수급가구 선정에 있어서 재산을 고려하는 것이 국민들의 상식과 잘 부합되는 측면이 있다는 점과 관련된 것으로 보인다.

#### 라. 부양의무자에 대한 조사의 정확성

부양의무자에 대한 소득-자산조사는 거의 국세청 과세자료를 이용하여 이루어지고 있었다. 부양의무자에게 자진신고하도록 우편물 발송하지만, 회신율이 약 30% 정도로 낮고 그 중 많은 경우가 부양능력이 없음을 입증하려고 하는 경우들이다. 그리고 금융재산의 경우에는 부양의무자의 금융재산을 조회할 수 없기 때문에 거의 파악할 수 없다. 최초 수급자 선정 후 부양의무자의 소득 및 자산에 대한 추적조사는 국세청 과세자료를 1년에 한번 정도 체크하는 것 이외에는 거의 이루어지지 않는 것으로 나타났다. 전반적으로 부양의무자에 대한 소득-자산조사는 정확하지 않고 신뢰성이 낮다는 응답이 대부분이었다.

## 2. 자립지원영역

### 가. 사회복지전담공무원의 자립지원역할

사회복지전담공무원들이 수급자들의 자립지원을 하고 수행하고 있는 활동들을 열거해 달라는 질문에 대해 대부분의 사회복지전담공무원들은 수급자를 자활후견기관이나 노동부에 의뢰해 주는 것 이외에는 자립지원을 위한 활동이 없다고 대답하였다. 또한 수급자 소득-자산 조사에 업무의 대부분이 소요되어 수급자의 자립지원을 위한 별도의 활동은 생각하기도 어렵다는 반응을 보였다. 즉, 현재 사회복지전담공무원들의 자립지원 역할은 거의 이루어지지 못하는 것

으로 평가된다.

또한 자활사업대상자에 대한 관리에 있어서, 이들에게 국민기초생활보장제도를 떠나 자립해야 한다는 압력이나 명확한 방향제시를 하고 있는가 하는 질문에 대해, 대부분 압력을 넣거나 방향제시 등을 하지 않고 있는 것으로 나타났다. 그 이유에 대해서는 다양한 응답들이 제시되었다. 수급자들이 대부분 중령이거나 신체적 결함을 가진 사람들이므로 자활을 강조할 여건이 못된다거나, 자립에 대한 충고시 “니가 뭔데 그런 소리하느냐?”는 소리듣게 되고 수급자와 갈등 야기될 가능성이 높아서 하지 않는다거나, 또는 다른 업무 부담이 과중하여 자립자활 방향 등에 대한 상담이 어렵다는 것 등이 이유로 제시되었다.

그래서 자활사업대상자에 대해 이들의 자립을 위한 준비과정을 체계적으로 추적 관리하는 사례관리는 생각하지도 못하고 있는 상황이었다.

#### 나. 조건부 수급자 관리

조건부 수급자가 근로관련 활동에 참여하지 않는 경우가 얼마나 있는지, 이런 경우 실제로 생계급여를 삭감하는지에 대한 질문에 대해 대부분의 사회복지전담공무원들은 조건부수급자가 근로관련 활동에 참여하지 않는 경우는 거의 없고, 이런 경우가 발생할 때는 생계급여를 삭감한다고 응답하였다.

그리고 조건부 수급자 여부의 최초 결정 후, 이후 상황변화에 따라 기존에 취업으로 조건부 수급자가 아니었던 사람이 실업상태에 있는 경우 등을 대체로 추적조사하고 있는 것으로 나타났다.

그래서 사회복지전담공무원들은 대체로 근로능력을 가진 수급자의 소득변화 등을 주기적으로 체크하고 있는 것으로 보인다.

#### 다. 자활후견기관이나 노동부 등 타기관과의 협조관계

한국보건사회연구원의 2002년 국민기초생활보장제도 평가(이태진 외, 2003)에 따르면, 자활사업미참여자 중 90.2%가 전담공무원이나 자활후견기관 또는 고용안정센터 등으로부터 방문독촉 받은 적이 없다고 응답하였는데, 이렇게 방문독촉정도가 낮은 이유에 대하여 질문하였다. 이에 대해 사회복지전담요원들은 다

음과 같이 응답하였다. 자활후견기관이나 고용안정센터의 경우 대체로 한달에 한번 정도 자활사업참여 수급자의 소득 등에 대한 정보를 제공한다. 하지만 이들 기관들의 경우 자활사업 참여 수급자의 생계급여와 무관하기 때문에 독촉 필요성이 없다. 이들 기관은 단지 일정 시기마다 전담공무원에게 상황을 전달해 줄 뿐인데, 이 때 전담공무원이 전화하여 생계급여 제거 문제를 제기한다. 하지만 이때는 이미 약 한달 정도의 시간적 갭이 있는 상황이다.

또한 한국보건사회연구원의 조사에 따르면 사회복지전담공무원이 6개월동안 관련기관 담당자와 접촉한 회수가 고용안정센터담당자와 2.3회, 자활후견기관담당자와 5.5회, 복지시설담당자와 3.7회로 낮게 나타난(이태진 외, 2003) 이유에 대해 질문하였다. 이에 대해 사회복지전담공무원들은 업무의 90% 이상이 소득·자산 조사에 치중되고 나머지 10%는 그외의 복지업무들에 할당되므로 자활관련 사항을 조정할 시간적 여유가 없다고 응답하였다. 또한 자활후견기관이나 노동부 고용안정센터와의 업무협조는 이들 기관에서 통보 오면 소득조정하고, 대상자가 자활사업에 불참한다고 통보오면 수급자에게 연락하여 생계급여가 삭감될 수 있음을 언급하는 정도로 그치고 있다.

즉, 타기관과의 업무협조는 수급자를 이들 기관에 의뢰하고 그 후 이들 기관으로부터 자활사업 참여 수급자의 소득변동에 대한 통보를 받고, 수급자격과 생계급여 유지 문제를 결정하는 것으로 국한되어 있는 것으로 보인다.

### 3. 사회복지사무소 시범사업에 대한 평가

사회복지사무소 시범사업은 2004년 7월부터 시작되어 이제 시행된지 불과 6개월 정도에 불과하여 아직 본격적인 평가를 하기에는 이른 시점이다 하지만 이러한 점을 고려하면서 현재 시범사업 초기시점까지 나타나고 있는 사회복지사무소 시범사업의 장단점들을 정리해 보고자 한다.

사회복지사무소 방식의 전달체계가 갖는 장점으로는 다음의 몇가지 측면들이 강조되어 왔다.

첫째, 현재 사회복지전담공무원이 담당하고 있는 다양한 업무들에 대한 효율

화, 전문화가 제고될 수 있다. 기존에 읍·면·동사무소에서 한사람의 사회복지 전담공무원이 기초생활보장업무, 노인복지, 아동복지, 장애인복지, 모부자복지, 장사업무 등의 다양한 업무를 모두 담당함으로써 각각의 업무에 있어서 전문적 서비스를 제공하기 어려웠다. 사회복지사무소 체계는 사회복지사무소 내에서 각각의 업무들을 팀별로 또는 사회복지전담공무원별로 분담하여 맡음으로써, 각 업무에 대한 전문성을 제고시킬 수 있다는 것이다.

둘째, 기초보장 뿐만 아니라 다른 복지서비스의 충실화가 가능해 질 것이다. 읍·면·동사무소에서 한사람의 사회복지전담공무원이 다양한 업무를 모두 담당하도록 되어 있다. 하지만, 사회복지전담공무원들에 대한 심층면접 결과 사회복지전담공무원들의 업무과일이 약 30개인데 그중 하나의 과일인 국민기초생활보장대상 수급자의 소득 및 자산조사에 그들의 업무의 95%이상을 할애하고 있다고 답하였다. 사회복지사무소 체계는 사회복지전담공무원들이 이러한 다양한 업무들을 각각 전담하여 수행함으로써 기초생활보장제도 이외의 다른 복지서비스의 충실화를 기할 수 있을 것으로 기대된다.

셋째, 지역단위의 복지의 종합 기획 및 지역내 자원연계·조정기능을 강화할 수 있다. 읍·면·동사무소에 한사람씩의 사회복지전담공무원들이 분산 배치되어 있는 현 체계에 비해, 사회복지전담공무원이 같이 모여서 업무를 수행하는 사회복지사무소체계하에서는 지역단위의 복지에 대한 종합적인 기획 기능이 향상되고, 지역내의 다양한 자원들을 연계, 조정하는 기능도 강화될 것이라는 것이다. 특히 그동안의 중앙정부의 지침을 받아서 일선에서 집행만 하는 상명하달식의 방식으로부터, 사회복지전문인력에 의한 정책기획기능이 강화됨으로써 현장의 경험이 정책수립에 영향을 주는 현장중심의 정책 수립이 가능해 질 진다는 것이다.

그러나 사회복지사무소 시범사업과 관련하여 다음과 같은 문제점들이 제기되고 있다.

첫째, 가장 주요한 비판중의 하나는 복지대상자들의 사회복지사무소에 대한 접근성이 낮아졌다는 것이다. 대도시의 구, 중소도시 동지역, 그리고 군지역의 읍면동사무소에 배치되어 있던 사회복지전담공무원들이 각각 1개소의 사회복지



사무소로 통합됨으로써, 복지대상자들과 사회복지전담공무원과의 거리가 더 멀어졌다는 것이다. 복지대상자들이 주로 노인, 장애인, 아동 등 취약계층이라는 점을 고려하면 물리적 거리의 증가는 이들 복지대상자들의 불편과 복지에 대한 접근을 저하시킨다. 또한 사회복지전담공무원들의 경우에도 관할 지역이 해당 동에서 구나 시 또는 군전체로 확대됨으로써 이들 복지대상자에 대한 가정방문조사가 어렵다.

둘째, 인력부족으로 사회복지업무의 효율화 전문화 효과가 나타나지 못하고 있다. 읍면동사무소에 흩어져 있던 사회복지전담공무원들을 하나의 사회복지사무소에 모아서 기능별로 역할을 분담하면 효율화와 전문화의 효과가 나타날 것으로 예상하였다. 하지만 기본적인 문제는 업무의 분담과 내실화를 기할 수 있는 인력이 부족하다는 것이다. 이러한 상태에서 사회복지사무소 체계는 각 기능영역별로 과도한 케이스부담으로 인해 여전히 업무의 내실화와 전문화는 제대로 이루어지기 어렵다.

셋째, 타 행정부문과의 협조관계 문제이다. 과거에는 읍면동사무소에서 다른 행정부문의 지원을 받을 수 있었다. 그러나 현재 시범사업에서는 사회복지사무소로 별도로 분리되어 나온 상황에서 읍면동사무소의 다른 행정부문과의 협조관계 구축에 문제가 발생되고 있다. 예를 들어 과거에는 읍면동사무소에서 주민전산프로그램을 이용할 수 있었지만, 사회복지사무소에서는 주민전산프로그램을 이용할 수 없으므로 전출입, 주민등록 말소여부, 제적부, 전화번호 등을 쉽게 확인하기 어렵다. 또한 읍면 근무자의 경우 과거에는 같은 직원이었으나 이제 사회복지사무소의 파견직원으로 소속이 바뀌면서 숙지도 안서는 등 차이가 발생하고 있다. 그 결과 읍면 근무 사회복지전담공무원과 다른 공무원간에 업무협조에 어려움이 야기되고 있다.

### 제3절 국민기초생활보장제도 전달체계의 개선방안

#### 1. 전달체계의 미시적 개선방안

첫째, 대상자 발굴 및 홍보의 개선이 필요하다. 국민기초생활보장제도의 수급자 선정은 대부분 본인 신청에 의해 이루어지고, 사회복지담당공무원들이 직접 대상자를 발굴하는 경우는 거의 없었다. 농촌지역의 경우에는 빈곤가구 발생시 이장이나 마을 주민들에 의해 그 사정변화가 사회복지담당공무원들에게 원활하게 알려질 가능성이 높은 반면, 도시지역의 경우에는 본인이 직접 신청하지 않는 한 국민기초생활보장제도의 지원 없이 빈곤상태에 방치될 가능성이 상당히 존재한다. 언론에서 이따금씩 보도되는 생계비관 자살 등의 문제는 이러한 문제와 관련이 있다. 향후 사회복지전담공무원들의 대상자 발굴기능(outreaching)이 더욱 강화될 필요가 있다.

둘째, 대상자 소득 및 재산파악을 개선해야 한다. 수급대상자들에 대한 소득조사에 있어서 임금근로자의 경우에는 소득파악이 용이한 편이나 자영자나 비정규직근로자들의 경우에는 소득파악이 어렵다. 이들 저소득 자영자나 비정규직근로자들에 대한 소득파악체계를 구축하기 위하여 근로소득보전세제(EITC)를 도입하여 점증구간에 속한 저소득자들의 소득신고 충실화 효과를 기대해 볼 수 있다.

재산의 경우에도 부동산의 경우에는 대체로 파악가능하지만, 금융재산의 경우에는 파악이 어려운 것으로 나타났다. 특히 전국금융자산조회에 약 6개월이 걸려 그 실효성이 없는 것으로 나타났다. 향후 금융자산조회에 소요되는 시간을 단축하고 그 횟수를 늘릴 필요가 있을 것으로 판단된다.

셋째, 사회복지전담공무원의 자립지원역할 강화가 필요하다. 사회복지담당공무원들의 업무는 소득자산조사와 이에 따른 수급자선정에 집중되어 근로능력이 있는 수급자들의 자립지원역할은 거의 수행되지 못하고 있다. 근로능력을 가진 수급자들이 국민기초생활보장제도에 의존하기 보다는 제도를 떠나 노동시장에

진입하여 자립할 수 있도록 지속적인 사례관리가 이루어져야 한다.

넷째, 자활관련기관들에서의 자활사업참여자에게 대한 보다 엄격한 관리가 필요하다. 자활후견기관이나 고용안정센터 등의 경우 자활사업참여자들이 미참여시 거의 독촉 등이 이루어지지 않고 있는 것으로 나타났다. 이는 이들 기관에서 독촉을 할 필요가 없기 때문이다. 이들 기관들에 자활사업참여자의 참여도나 자활성공 정도에 따라 기관들간에 인센티브를 제공하는 방안 등을 통하여 보다 엄격한 관리가 이루어지도록 해야 한다.

다섯째, 무엇보다도 이러한 역할들이 제대로 수행되지 못하고 있는 가장 주요한 이유는 부족한 인원으로 지나치게 다양하고 과다한 업무를 담당하기 때문이다. 향후 사회복지담당인력의 확충이 전제되어야만 사회복지전달체계가 그 역할을 제대로 다할 수 있을 것이다.

## 2. 사회복지사무소 시범사업 관련 개선방안

첫째, 기본적으로 현재 제기되고 있는 전달체계상의 문제점들의 많은 부분은 사회복지전담인력의 부족에서 기인한다. 사회복지사무소는 이러한 인력부족으로 인해 발생하는 문제점을 사회복지사무소에 전담공무원들을 모아서 기능분화를 시킴으로써 대처해보고자 하는 방안이다. 하지만, 기본적으로 인력부족으로 인한 문제는 사회복지사무소 체계를 구축하는 경우에도 유사하게 발생된다. 따라서 사회복지전담공무원을 증원하여야 한다. 사회복지전담공무원의 증원이 어렵다면, 기존 지방직 공무원의 사회복지전담공무원으로의 전환문제도 진지하게 고려해 보아야 한다.

둘째, 사회복지사무소는 그 접근성이 저하되는 문제를 노출하고 있다. 사회복지사무소의 접근성 문제가 해소되지 않는다면 사회복지사무소를 축으로 한 전달체계 구축은 현실적으로 적용되기 어렵다. 사회복지사무소의 접근성을 제고하기 위해서는 현재와 같이 중소도시동지역(대도시 구, 농어촌 군)에 1개 사무소가 아니라 최소한 3-4개의 사무소를 설치하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 또한 사회복지사무소의 설치보다는 기존 읍면동사무소 체계를 이용하면서 사회복지

지전담공무원을 증원하는 방안을 고려할 수 있다.

셋째, 사회복지사무소와 일반행정부문간의 업무협조체계가 긴밀하게 구축되어야 한다. 과거에는 읍면동 사무소에서 다른 행정부문의 지원받을 수 있었다. 특히 주민전산프로그램을 이용할 수 있었기 때문에 전출입이나 주민등록 말소 여부, 제적부, 전화번호 등을 쉽게 확인할 수 있었다. 그러나 현재 시범사업 중인 사회복지사무소에서는 이 주민전산프로그램을 이용할 수 없다. 행정자치부에서 이 이용권을 보건복지부에게 이전하지 않기 때문이다. 사회복지사무소가 성공적이기 위해서는 주민전산프로그램의 이용 등 일반행정부문과의 긴밀한 업무협조체계가 구축되어야 한다.

## 제 6 장 자 활 지 원 제 도 의 평 가 및 개 선 방 안 <sup>11)</sup>

### 제1절 문제의 제기

2000년 국민기초생활보장제도의 한 부분으로 도입된 자활지원정책은 근로능력이 있는 빈곤층의 탈빈곤을 위해 취업관련 서비스를 제공한다는 점에서 전통적인 소득보장정책과 적극적 노동시장정책이 결합된 근로연계형 복지정책(workfare)이라고 할 수 있다. 또한 자활지원정책은 소득보장체계를 확대하는 과정에서 불가피하게 직면하게 되는 재원부족의 문제에 대응하는 한국사회의 특성을 반영하고 있다.

자활지원정책은 1997년 외환위기 이후 근로능력이 있는 빈곤층에 대한 소득보장제도를 마련했다는 점에서 의의가 있지만, 외부 노동시장여건, 제도적 운영체제, 세부 프로그램 및 전달체계 등의 문제로 인해 효과적으로 작동하지 못하였다. 자활지원정책의 효과성에 대한 기존의 연구결과를 종합할 때, 현재의 자활지원정책은 한국 공공부조제도의 개편을 포함하는 보다 근본적인 변화 또는 새로운 패러다임을 필요로 하고 있다. 제도개선의 기본방향은 근로빈곤층에 대한 노동시장의 여건변화와 공공부조제도를 뒷받침할 재원과 인프라를 고려하여, 근로빈곤층의 취업을 촉진할 수 있는 효과적인 정책을 수립함으로써, 이들의 사회통합을 촉진하고 노동공급을 확대할 수 있는 고용친화적 복지정책을 수립하는 것이다.

따라서 본 장의 목적은 근로빈곤층의 사회통합을 촉진하고 노동공급을 확대

---

11) 본 장의 내용은 노대명·박찬임·강병구 외(2004)의 내용을 수정, 보완한 것임.

할 수 있는 고용친화적 복지정책을 구축한다는 관점에서 기존의 자활지원정책을 평가하고 이를 토대로 효과적인 개선방안을 제시하는 것이다. 이를 위해 본 장에서는 자활지원제도를 자활대상자의 선정과 관리, 자활사업의 급여체계와 근로인센티브, 자활사업 프로그램, 자활사업 전달체계 등으로 구분하여 각각에 대한 평가와 개선방안을 제시한다.

## 제2절 자활지원제도의 현황

### 1. 조건부수급자의 자활사업 참여자 규모

국민기초생활보장법 시행령에 의해 차상위층이나 일반인도 자활사업의 참여가 가능하지만, 원칙적으로는 '근로능력이 있는 수급자'로서 조건부과 제외 사유가 없어야 한다. 즉, 생계급여 수급자로서 근로능력을 갖춘 자가 자활사업의 대상이 된다. <표 6-1>는 자활사업 참여대상자의 현황을 보여주고 있다. 2003년 9월말 현재 자활사업 대상자는 53,621명이며 이중 조건부수급자는 33,720명, 일반수급자 중 자활사업 희망 참여자는 3,120명, 자활특례수급자는 4,454명, 차상위층으로 파악되어 관리중이나 현재 자활사업에 참여중인 사람은 12,327명이었다. 2004년 9월말 현재 자활사업 대상자는 52,619명으로 전년 대비 1.9% 감소하였으며, 이 중 조건부수급자는 29,059명으로 전년 대비 13.8% 감소하였다. 반면에 일반수급자 중 자활사업 희망 참여자, 자활특례수급자, 차상위층은 각각 3,346명, 5,304명, 14,913명으로 증가하여 전년 대비 7.1%, 19.1%, 21.0%의 증가를 기록하였다.

〈표 6-1〉 자활사업 대상자 현황

(단위: 명)

자활 사업 대상자	국민기초생활보장수급자										차상위 계층 ④
	근로능력이 없는자			근로능력이 있는자							
	소계	자활사 업미참 여자	자활 사업 희망 참여자 ①	소계	조건 부과 제외자	조건 제시 유예자	조건부수급자			자활 특례 수급 자 ③	
							소소계 ②	취업 대상자	비취업 대상자		
2003년 53,621	950,569	947,449	3,120	298,112	225,362	34,234	33,720	7,110	26,610	4,454	12,327
2004년 52,619			3,343				29,059			5,304	14,913

자료: 보건복지부 자활지원과 내부자료 재구성. 자활사업대상자=①희망참여자+②조건부수급자+③자활특례자+④차상위계층

## 2. 자활사업 프로그램 참여현황

〈표 6-2〉은 자활사업 프로그램별 참여자 현황을 나타낸 것이다. 자활사업 참여자를 프로그램별로 살펴보면 2003년 9월말 현재 복지부 사업에는 총 43,993명이, 노동부 사업에는 2,508명이 참여하여 총 46,501명이 자활사업에 참여하고 있어서, 현재의 자활사업 참여자는 대부분 복지부 사업에 참여하고 있는 것으로 볼 수 있다. 사업별로 보면, 자활근로가 가장 큰 규모로 38,000여명이 참여하고 있으며, 생업자금 등 기타지원이 가장 적은 1,494명 수준이다. 2004년 9월말 현재 자활사업에 총 52,619명이 참가하여 전년 대비 13.2%의 증가를 보였다. 총 참가자 중 복지부와 노동부 자활사업 참여자는 각각 50,642명, 1,977명으로 전년 대비 15.1%, -25.6%의 증감율을 보이고 있다. 보건복지부 시행 자활사업 중 자활공동체는 2003년 9월 현재 1,014명에서 2004년 9월 현재 1,926명으로 89.9%의 증가를 기록한 반면, 자활근로는 동 기간에 38,600명에서 43,852명으로 13.6% 증가하였다.

〈표 6-2〉 자활사업 프로그램별 참여 현황

(단위: 명)

구 분	총계	보건복지부						노동부 취업알선, 직업훈련 등	
		계	자활 공동체	자활근로			지역봉사 사회적응		생업자금 등 기타
				소계	UP형	취로형			
2003년 9월 현재	46,501	43,993	1,014	38,600	11,441	27,159	2,885	1,494	2,508
누계(1~9월)	71,355	67,479	1,529	59,287	17,550	41,737	4,331	2,332	3,876
2004년 9월 현재	52,619	50,642	1,926	43,852	17,507	26,345	3,017	1,847	1,977
누계(1~9월)	85,726	81,176	2,662	70,053	22,190	41,604	5,067	3,394	4,550

자료 : 보건복지부 내부자료.

다음으로 현 자활사업의 핵심적인 역할을 하고 있는 자활근로와 자활공동체, 5대 표준화 사업현황과 참여현황을 살펴보면 다음과 같다. 이들 사업은 주로 자활후견기관에 의해 실시되나 지자체와 복지관에서도 일부 수행하고 있다. 복지부 자료(2003)에 의하면, 먼저 자활공동체의 경우 2003년 9월말 현재 98개의 기관에서 191개의 자활공동체를 운영하고 있으며, 참여자는 1,014명에 이른다. 자활근로사업단의 경우 1,694개의 사업단에서 38,600명이 참여하여 자활사업 중 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

〈표 6-3〉 자활공동체 및 자활근로 사업단 현황(2003년 9월)

(단위: 개, 명)

구 분	계	자활 공동체	자활근로사업단			
			계	업그레이드형	취로형	
공동체(사업단)수	2,918	191	1,674	1,244	430	
참여자 수	39,614	1,014	38,600	11,441	27,159	
추진 기관	계	713	98	615	388	227
	자활후견기관	288	92	196	196	-
	지자체·복지관 등	425	6	419	192	227

자료 : 복지부(2003) 내부자료



마지막으로 사회적 일자리와 밀접하게 관련되어 있는 5대 표준화 사업, 즉 집수리사업, 간병사업, 청소사업, 폐자원 재활용사업, 음식물 재활용사업의 추진 현황은 <표 6-4>와 같다. 2003년 9월말 현재, 총 748개 사업단에 7,762명이 참여하고 있으며, 사업내용별 사업단 수와 참여자는 집수리 195개 사업단 2,345명, 간병 255개 사업단 2,894명, 청소 122개 사업단 992명, 폐자원 재활용 143개 사업단 1,258명, 음식물 재활용 33개 사업단 273명으로 분포되어 있다. 각 사업단의 평균 구성인원을 보면 집수리와 간병사업단은 약11.5명, 청소와 음식물재활용 사업단은 약 8명, 그리고 음식물 재활용 사업단은 약 9명으로 구성된다.

<표 6-4> 5대 표준화 자활사업(업그레이드형) 추진 현황(2003년 9월)

구 분		계	집수리	간병	청소	폐자원재활용	음식물재활용
사업단수(개)		748	195	255	122	143	33
참 여 자 (명)	계(명)	7,762	2,345	2,894	992	1,258	273
	수급자	6,413	1,918	2,384	812	1,073	226
	차상위 등	1,349	427	510	180	185	47
수익금 적립액(백만원)		3,667	1,018	608	1,028	915	98

자료 : 복지부(2003) 내부자료

이상의 자활사업에 있어서 현재 가장 크게 제기되고 있는 문제는 자활사업이 '탈빈곤'이라는 본래의 정책 목표를 달성하고 있는가 하는 점이다. 물론 여기에는 자활공동체 및 자활근로사업단을 둘러싼 열악한 환경과 조건을 전제하지 않을 수 없겠지만, 각 사업단이나 공동체는 수익창출을 통한 빈곤탈출에 심각한 어려움을 겪고 있는 것이 현실이다.

자활사업이 열악한 수입구조 속에서 '탈빈곤'이라는 목표를 달성하지 못하고 있는 원인으로 자활공동체 사업의 지원문제, 자활근로사업에 대한 탄력적 운영에 대한 문제가 지적되고 있다. 즉, 상대적으로 일반기업에 비해 경쟁력이 떨어지는 자활공동체가 수익을 창출하고 안정적으로 운영되기 위해서는 정부와 지자체, 그리고 민간차원의 적극적인 지원이 필요하나, 실제로 이러한 지원이 제도적으로 정착되어 있지 못한 상태에 있다. 예를 들어 자활근로의 경우 수익사

업을 추진하는 순간에 발생하는 행정적 어려움 등이 그것이다. 또한 5대 표준화 사업의 당초 목표는 시장에서 경제적 자립을 촉구하는 것이었으나, 현재는 공익형 사업인 사회적 일자리형 위주로 이루어지고 있다. 이러한 공익형 자활근로사업은 시장가치보다는 사회에 기여하는 가치를 산출하는 것으로 보아야 한다는 시각이 제기되고 있다.

### 3. 자활사업의 성과

자활사업은 다양한 측면에서 성과를 평가할 수 있다. 그것은 자활사업의 질적 성과와 양적 성과의 측면에서 살펴볼 수 있다. 자활사업은 사회적으로 배제되어 무력감에 고통 받고 있는 실직수급자에게 사회참여의 기회를 제공한다는 점에서 매우 큰 의의를 가지고 있다. 수급자가 자활사업에 참여하는 것이 개인의 삶과 가족의 생활에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것은 자활사업의 질적 성과이다. 다른 한편으로 자활사업의 양적 성과는 <표 6-5>에 나타나 있는 바와 같이, 취업과 창업 또는 소득증가에 따른 이동으로 평가할 수 있다. 2004년 9월 현재 자활사업 참여자 57,554명 가운데 2,993명(5.2%)이 취업 및 창업 또는 자활특례자로 상향이동하여 자활에 성공한 것으로 보고되었다. 그러나 자활사업의 성과를 평가할 경우 질적 평가와 양적평가를 동시에 고려해야 하며, 양적 성과만으로는 자활사업의 다양한 성과를 충분히 평가할 수 없다.

<표 6-5> 연도별 자활성공자 규모

(단위: 명)

구 분	자활사업 참여자(A)	자활성공(소득기준 초과)			자활성공율 (B/A)
		소 계(B)	취업·창업 등	자활특례자(상향이동)	
'02. 12월	72,446	4,990	3,740	1,250	6.9%
'03. 12월	63,178	4,307	2,953	1,354	6.8%
'04. 09월	57,554	2,993	1,202	1,791	5.2%

주 : 자활사업참여자(조건부·일반수급자+자활특례자)와 자활성공자는 당해연도의 누적 통계임.  
자료 : 복지부(2004), 2005년도 자활사업안내.

4. 자활사업의 예산

국민기초생활보장제도와 관련된 연도별 예산의 추이를 보면, <표 6-6>에 나타나듯이 의료급여를 포함한 기초보장예산은 꾸준한 상승률을 보였다. 특히, 현금급여(생계급여 및 주거급여)와 의료급여의 상승률이 높게 나타나고 있으며, 이들이 주로 기초보장예산의 증가요인으로 작용함을 알 수 있다. 2004년 예산 배정의 분포를 살펴보면, 기초보장예산이 94.8%를 차지하고 있으며, 자활지원 예산은 5.2%로 나타나고 있다. 가장 높은 분포를 보이고 있는 급여항목은 의료급여로서 전체 기초보장예산의 절반가량(50.2%)을 차지하고 있다.

<표 6-6> 기초보장예산 증가추이 : 1998~2004

(단위: 억원, %)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
							금액	비율
합 계	10,901	18,479	23,321	27,923	33,819	35,046	37,530	100.0
[생활보장]	10,640	17,467	22,542	26,999	32,343	33,553	35,592	94.8
◦ 생계급여	4,484	8,388	10,730	12,835	12,641	13,130	13,939	37.1
◦ 주거급여	-	-	414	1,742	1,793	1,785	1,838	4.9
◦ 교육급여	649	914	986	960	940	935	881	2.3
◦ 의료급여	5,462	8,098	10,323	11,397	16,904	17,617	18,823	50.2
◦ 해산·장제급여	45	67	89	65	65	87	112	0.3
[자활지원]	261	1,012	779	924	1,476	1,493	1,933	5.2
◦ 자활지원센터	11	12	29	141	231	231	246	0.7
◦ 자활(공공)근로	250	1,000	500	600	1,203	1,203	1,624	4.3
◦ 기초보장기금	-	-	250	-	-	-	-	-
◦ 조건부수급자지원	-	-	-	177	21	17	12	0.03
◦ 실태조사	-	-	-	-	3	3	3	0.01
◦ 재활프로그램	-	-	-	3	16	16	12	0.03
◦ 협회지원	-	-	-	3	3	3	3.5	0.01
◦ 자활지원제도 개선 시범사업	-	-	-	-	-	-	12	0.03
[생업자금] 채특	[450]	[350]	[400]	[400]	-	[17,000]	[15,300]	-

자료: 1998~2001년 보건복지부 생활보장과, 국민기초생활보장 통계자료, 2001년 9월. 2002~2003년 보건복지부, 2002년도 세입세출예산, 보건복지부, 2003년도 세입세출예산. 2004년 2004년도 국민기초생활보장사업 안내(I, II).

자활사업 예산의 경우 2000년 국민기초생활보장제도가 실시된 이후 꾸준한 상승률을 보이고 있는데, 2004년의 경우 1,933억이 배정되어 2003년(1,493억)보다 29.5%의 증가된 예산이 책정되었다. 2004년 자활사업예산의 특징으로는, 사회적으로 이슈가 되고 있는 근로빈곤층 문제의 해결을 위하여 차상위계층 1만 명을 대상으로 하는 사회적 일자리에 301억원이 신규 배정되어 자활근로 예산에 반영되었고, 자활사업 참가자 2만 3천명에 대한 근로소득공제가 확대되어 34억원이 배정되었다는 점이다.

자활사업의 원활한 추진을 위한 재원조성을 목적으로 도입된 국민기초생활보장기금은 자활공동체가 금융기관 등으로부터 대여받은 자금의 이차보전, 자활공동체 사업자금 대여, 지역자활지원계획의 집행 비용, 자활공동체 또는 저소득층의 생업자금 채무를 신용보증 하는데 소요되는 비용, 수급자 및 차상위계층의 복지증진을 위한 사업으로 활용하는데 사용된다. 그러나 국민기초생활보장기금은 제도시행 초기(2000년)에 중앙정부의 예산으로 250억원이 편성되었으나 2001년부터는 전액 삭감되었다.

한편 <표 6-7>에서 보듯이 노동부의 자활사업 예산은 국민기초생활보장제도가 실시된 이후 지속적으로 감소하여 2001년 976억원에서 2004년에는 111억원으로 감소하였다. 이는 노동부 자활사업 참여자의 수가 당초 기대했던 것에 미치지 못하고, 현 자활제도의 틀 내에서는 노동부 프로그램의 활성화와 대상자의 적극적인 참여를 기대하기 어려운 현실에 기인한다.

<표 6-7> 노동부 자활사업예산 현황 : 2001~2004

(단위: 억원)

구 분	2001	2002	2003	2004
합 계	976	312	144	111
프로그램 (노동부)	구직활동지원 118	적응훈련 60	적응훈련 33	적응훈련 20
	자활직업훈련 558	직업훈련 140	직업훈련 77	직업훈련 61
	자활인턴 300	구직세일즈 112	자활취업촉진 34	자활취업촉진 30

자료: 보건복지부(2003), <자활사업 추진현황 통계>. 보건복지부(2004), <2004년도 국민기초생활보장사업 안내(II)>.

### 제3절 자활지원제도의 평가

2000년 이후 4년간 실시된 자활사업은 사업방향에 있어서의 혼돈과 전반적인 성과부진으로 평가된다. 더욱이 자활사업의 추진과정에서 나타난 문제점을 개선하려는 정부의 적극적인 노력 또한 부족하였다고 할 수 있다. 자활사업이 소기의 성과를 거두지 못하고 부진하였던 이유는 국민기초생활보장제도의 대상자 선정기준 및 급여체계와 같은 외부적 요인과 자활사업 지침 등 내부적 요인에서 찾을 수 있으며, 구체적인 내용은 <표 6-8>에 요약되어 있다.

<표 6-8> 자활사업의 당면문제와 발생원인

당면문제	발생원인	
	외적 요인	내적 요인
제도적 위상의 혼란 - 자활사업의 종속적 지위	- 정책목표가 다른 제도의 혼합 - 정부의 정책추진의지 부족	
자활지원 사각지대 발생 - 비수급 빈곤층 및 차상위층 - 불완전취업 수급자	- 실적수급자 중심의 선정기준 - 부족한 공급자원(예산)	- 대상자 발굴체계 미약
자활대상자 선정관리체계 미비 - 통합적 서비스 제공 부진 - 소득초과자 관리 허술	- 대상자 관리체계 이원화 - 취약한 소득과약능력 - 전문 실무인력 부족	- 실무인력의 전문성 부족 - 초기상담/직업능력판정 기법의 취약
빈곤탈출효과 부진 - 취업/창업성공자 미미 - 취업자 중 부분취업자 증가	- 통합급여로 인한 의존성 증가 - 보충급여로 인한 인센티브부족	- 소득 및 취업시간 기준 미약 - 프로그램의 실효성부족

출처: 노대명·박찬임·강병구 외(2004).

첫째, 사업추진체계(대상자 선정·관리·지원체계)의 불안정성을 들 수 있다. 현재의 자활사업 운영체계는 부정확한 근로능력자 판정표에 따라 취업대상자와 비취업대상자로 구분하고, 이들을 대상으로 제한된 프로그램을 제공하고 있다. 이는 현 자활사업이 자활대상자에 대한 체계적인 관리가 어렵고, 각 참여자의 욕구와 필요에 따른 서비스 연계가 힘들다는 것을 의미한다.

둘째, 자활사업을 통한 취업·창업 성공모형의 부재를 들 수 있다. 자활사업 참여자의 취업 및 창업을 촉진할 수 있는 분야와 업종을 개발하고, 이를 위해 체계적 지원을 강화하는 실천계획이 부재한 것이다. 특히 기존 자활사업 중 성과가 나타나고 있는 프로그램에 대한 평가와 개선을 통해 취업 및 창업지원의 성공모형을 만드는 노력이 미약하였다.

셋째, 초기상담 및 전문직업상담의 부실을 들 수 있다. 자활사업 참여자의 가구여건과 소득수준을 파악하는 초기상담과 직업능력을 판정하는 전문직업상담이 부실하여, 실질적인 자활지원계획 수립이 곤란하였다. 더불어 초기상담을 담당할 전문인력이 부족하고, 사례관리나 근로능력 판정을 위한 매뉴얼이 개발되어 있지 않는 상태이다.

넷째, 취업알선을 위한 지원체계의 미비를 들 수 있다. 취업알선이 취업대상자를 위한 특정한 프로그램의 형태로 운영되고 있어, 취업가능성이 높은 참여자마저 자활사업에 참여시키는 문제가 발생하였다. 더욱이 지역차원에서 자활대상자에게 일자리를 발굴·연계하는 민·관 협력형 취업알선 프로그램이 부재하여 취업알선사업의 성과가 미미하였다.

다섯째, 직업훈련 프로그램의 수요부족을 들 수 있다. 직업훈련 및 창업교육 프로그램은 훈련참여자의 다양한 욕구를 반영한 프로그램을 편성할 수 있는 '최소 규모의 참여자'가 확보되지 않아 운영이 곤란하였다. 또한 직업훈련 프로그램과 취업알선 프로그램간의 연계가 부족하여, 당장 생계가 급한 수급자의 참여를 유인하지 못하였다.

여섯째, 창업지원 프로그램의 저조한 실적을 들 수 있다. 취업이 힘든 중장년 근로빈곤층의 상당수가 창업을 통한 빈곤탈출을 희망하고 있으나, 창업지원 프로그램은 활성화되지 못하였다. 실제로 2003년 현재 저소득층을 위한 창업지원 자금이 연간 1,200억원 가량 투입되고 있으나, 까다로운 대출요건과 지원서비스 부재로 실적이 저조한 상황이다.

일곱째, 자활근로사업 참여자의 사업편중과 안주(安住)를 지적할 수 있다. 자활사업 참여자는 노동강도가 약한 『취로형 사업』으로 편중되는 경향을 보이며, 참여자 중 일부는 해당 사업에 안주하려는 경향마저 보였다. 참고로 취로형

자활근로사업은 복지부 자활사업 참여자의 62%, 자활근로사업 참여자의 70%를 차지하고 있는 상황이다. 이러한 편중 및 안주현상이 발생하는 이유는 업그레йд 자활근로사업을 통한 취업 또는 빈곤탈출전망이 불확실하고, 취로형 사업에 참여하여 근로소득이 감소해도 보충급여원칙에 따라 생계급여가 증가하여 실제 지급받는 공적이전소득은 큰 차이가 없기 때문으로 판단된다.

여덟째, 자활공동체의 수익부진을 들 수 있다. 자활공동체 사업은 시장경쟁력이 취약한 수급자와 차상위층을 대상으로 공동창업을 통한 빈곤탈출을 지향하고 있으나, 적정 임금을 보장할 수익을 창출하지 못하였다. 또한 자활공동체가 수익을 창출하고 안정적으로 운영되는데 필요한 정부와 지자체의 지원(자활공동체에 대한 세제혜택, 지자체의 사업위탁 및 우선구매)이 미미하였다. 참고로 영국과 프랑스 등 대부분의 서구국가는 자활공동체와 같은 형태의 기업을 사회적 기업 또는 자활지원기업을 제도화하여 세제혜택과 지자체 사업 우선위탁 등의 지원을 하고 있다.

아홉째, 재활프로그램의 효과성 문제를 들 수 있다. 기존의 재활프로그램은 알코올중독 등으로 인한 자활대상자의 심리적 장애를 치유할 수 있는 지속적인 사례관리와 교육을 보장하지 못하였다. 재활프로그램 운영기관에 대한 충분한 재정적 지원과 실효성 있는 프로그램이 부족하여 사업의 내실을 기하기 곤란한 실정이다.

열째, 자활후견기관의 사업수행역량과 지원체계의 문제를 들 수 있다. 자활후견기관은 지역별·기관별로 다양한 사업성과를 보이고 있으나, 이에 대한 객관적인 평가와 그에 근거한 인센티브지원이 이루어지지 않았다. 현재의 지원체계와 지원비용으로 전문적인 창업지원역량을 갖춘 인력을 고용하기 어려우며, 실무자의 사례관리 능력과 창업지원역량을 강화할 수 있는 교육·훈련체계 또한 마련되어 있지 않은 상황이다.

끝으로 취업수급자의 전일제 근로를 유인할 수 있는 지원체계 미비를 들 수 있다. 현 국민기초생활보장제도의 취약한 보충급여방식과 취업을 보장하지 못하는 자활사업 프로그램으로 인해 수급자가 부분취업을 통해 소득을 조정함으로써 국민기초생활보장제도에 잔존하도록 유인하는 문제점이 나타나고 있다.

## 제4절 자활지원제도 개선의 기본방향

### 1. 자활지원제도 개선을 위한 전제조건

성장과 분배의 선순환 구조를 기조로 자활지원제도를 개선하는데 필요한 요건은 고용친화적 성장전략을 통해 근로빈곤층을 흡수할 수 있는 일자리를 창출하고, 공공부조제도를 개편하여 일정한 예산으로 보다 많은 빈곤층을 보호하고, 수급자의 경제적 자립을 촉진하기 위한 탈빈곤정책을 강화하며, 사회적 서비스를 확대함으로써 보편적 복지체계의 전환에 대비하는 것이다.

#### 가. 고용친화적 성장전략의 수립

외환위기 이후 한국경제는 저성장·저고용의 국면으로 진입하였다. 2003년 우리 경제는 3.1% 성장하였지만, 취업자 수는 오히려 전년 대비 3만 명 감소하였다. 특히 제조업 부문의 취업자는 2001년 이후 지속적으로 감소하고 있으며, 전체 취업자에서 차지하는 비중도 빠른 속도로 감소하고 있다. 더불어 외환위기 이후 급속히 팽창해 왔던 서비스 부문의 일자리 또한 내수침체와 맞물려 감소세를 나타내고 있다. 특히 경제영역에서의 세계화는 실업·빈곤문제와 관련해서 불확실성을 증대시키고 있다. 세계화에 따른 시장개방 및 기술발달은 경제성장과 고용창출의 기회일 수 있지만, 그 반대의 결과를 초래할 수도 있다. 실제로 1980년대 이후 서구 국가들에서 기업이 대거 해외로 이전함에 따라 제조업 분야의 일자리가 급속하게 감소하였다. 이러한 현상은 우리 사회에서도 부분적으로 나타나고 있으며, 이를 방지할 경우 근로빈곤층의 문제는 더욱 심각해질 수 있다. 따라서 저성장 국면에서 일자리 창출을 촉진할 수 있는 전략의 발굴이야말로 그 어느 때보다 중요한 의미를 갖고 있다.

고용친화적 성장전략과 관련해서 국가의 역할은 상당정도 적극적 노동시장정책을 통해 이루어진다. 적극적 노동시장정책의 발달정도는 사회지출 중 적극적



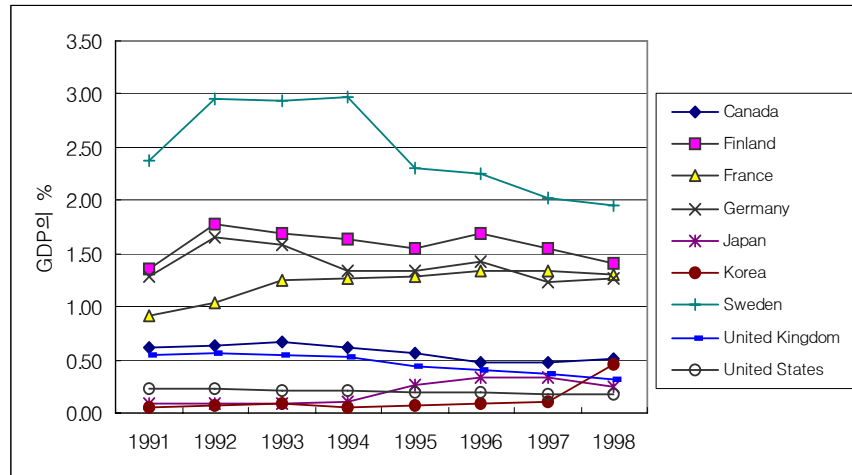
노동시장정책에 대한 지출을 통해서 어느 정도 가능할 수 있다. [그림 6-1]에서 보듯이 1998년 이전까지 한국의 적극적 노동시장정책 지출수준은 OECD 국가 중 가장 낮은 국가군에 속하였다. 1991년부터 1998년까지 OECD 회원국의 GDP 대비 적극적 노동시장 정책관련 지출액의 평균을 보면 스웨덴이 2.5%를 지출하여 가장 높게 나타났고, 1% 이상 지출국 8개국, 0.5% 이상 지출국 8개국, 0.2% 이상 지출국 7개국이고, 0.2% 미만 지출국은 5개국인데,<sup>12)</sup> 한국은 0.12%로서 가장 낮은 국가군에 속하였다.<sup>13)</sup> 그러나 외환위기 이후 급격히 증가하는 실업자 및 만성실업자 등에 대처하기 위해 공공 고용안정서비스, 노동시장 훈련, 청년실업대책, 보조금 고용, 장애인 고용정책 등 적극적 노동시장정책에 대한 투자가 확대되었으며, 그 결과, 1997년 0.11%에 불과하였던 적극적 노동시장정책 관련 지출은 1998년 0.46%, 1999년 0.70%, 2000년 0.48%로 증가하였다. 2001년과 2002년의 지출수준은 각기 0.31%, 0.28%로서 외환위기 이전의 3배 수준이고, 이는 일본이나 미국보다 높은 수준이었다.<sup>14)</sup> 그러나 이것이 적극적 노동시장정책이 충분히 발달했음을 의미하지는 않는다. 특히 취약계층을 위한 적극적 노동시장 관련지출은 OECD국가들에 비해 매우 낮은 수준에 머물고 있는 것이다. 이 점에서 한국의 적극적 노동시장 정책은 외환위기를 기점으로 본격적인 시작되었으나, 이제 정책을 내실화하고 단계적으로 확대해야 하는 과제를 안고 있다고 말할 수 있다.

12) 1% 이상 국가는 모두 유럽국가로서 덴마크, 핀란드, 아일랜드, 독일, 벨기에, 프랑스, 네덜란드, 노르웨이이고, 0.5% 이상 국가는 뉴질랜드, 포르투갈, 이태리, 스페인, 호주, 캐나다, 스위스, 영국이고, 0.2% 이상 국가는 폴란드, 오스트리아, 그리스, 룩셈부르크, 미국, 일본, 체코이며, 0.2% 미만 국가는 한국, 아이슬란드, 터키, 멕시코, 슬로바키아이다.

13) 한국의 적극적 노동시장 지출수준을 1로 볼 때 다른 국가의 지출수준을 보면, 스웨덴 21배, 독일 12배, 프랑스 10배, 영국 4배, 미국 1.7배, 일본 1.6배로 나타난다.

14) OECD(2003), *OECD Employment Outlook*.

〈그림 6-1〉 1990년대 각국의 적극적 노동시장정책 관련 지출추이



자료: OECD(2002), Social expenditure database.

#### 나. 공공부조제도의 개편

“성장과 분배의 선순환 구조”라는 맥락에서 빈곤층에 대한 소득보장기능을 강화하기 위해서는 현재 국민기초생활보장제도로 집중되어 있는 공공부조제도를 개편할 필요가 있다. 그것은 공공부조제도를 대상의 포괄성, 지원의 형평성, 지원의 합목적성, 제도의 작동가능성이라는 관점에서 재구성해야 한다는 것을 의미한다.

먼저 대상의 포괄성은 국민기초생활보장제도를 비롯한 기타 공공부조제도가 전체 빈곤층 중 일부만을 집중적으로 보호하고 있다는 점에 주목하여, 급여 내에 중복 또는 과다지급의 위험성을 최소화하고 비수급 빈곤층 및 준빈곤층에 대한 보호를 확대해야 한다는 것을 의미한다. 수급 빈곤층과 비수급 빈곤층에 대한 차등지원의 합리적 논거를 발견할 수 없는 상황에서 사각지대에 놓인 보다 많은 빈곤층을 보호할 수 있는 포괄적인 제도구축은 매우 시급한 과제라 할 수 있다.

둘째, 지원의 형평성을 고려하여 공공부조제도를 구성해야 한다. 이는 국민기초생활보장제도 내부적으로는 자가보유자와 전·월세 보유자간의 급여형평성, 1~2인 가구와 4인 이상 가구간의 급여형평성의 문제를 의미하고, 외부적으로는 소득이 최저생계비를 초과하거나 그에 근접하는 근로능력 수급자와 근로능력이 없는 비수급 빈곤층 간의 형평성이나 수급자와 차상위층간의 형평성을 해소할 수 있도록 제도를 구성해야 한다는 것을 의미한다.

셋째, 빈곤층의 특성에 따라 설정된 정책목표에 맞게 지원체계와 지원방식을 결정해야 한다. 가령 근로능력이 없는 수급자라면 욕구에 따른 소득보장을 중심으로, 근로능력이 있는 수급자라면 취업촉진과 빈곤탈출을 중심으로 지원체계 및 방식을 결정해야 한다. 그리고 의료비 과다지출로 시달리는 근로빈곤층에게는 개별 의료급여를 지급하고, 주거빈곤으로 시달리는 근로빈곤층에게는 개별 주거급여를 지원함으로써 빈곤축발요인을 제거하는 방식을 채택해야 한다.

넷째, 제도의 작동 가능성을 토대로 제도를 설계해야 한다. 현 국민기초생활보장제도는 제정당시부터 전달체계와 소득파악체계, 그리고 재원과 관련해서 그 작동 가능성에 대해 의문이 제기되었으며, 제도가 실시된 이후 4년이 지난 시점에도 이러한 문제는 여전히 미해결의 상태에 있다. 따라서 현행의 공공부조제도를 개편할 경우 현실의 제약조건을 충분히 고려할 필요가 있다. 더욱이 제도 개편에 따른 복지지출의 증가규모 또한 제도의 '정상적인' 작동에 영향을 미친다는 점에서 단계적 접근방식이 요구된다.

위에 언급한 네 가지 원칙에 따라 '자활지원제도 개선과 관련해서' 공공부조제도 개편방안을 요약하면 아래와 같다. ① 포괄성을 위해서는 통합급여체계를 개별급여체제로 전환하는 것이다. 모든 빈곤층에게 모든 급여를 제공하는 것은 바람직하지도 않으며, 가능하지도 않다. 이 점에서 보다 많은 빈곤가구의 다양한 욕구에 비용 효과적으로 대처하기 위해서는 개별급여체계를 도입해야 한다. 특히 중장기적인 관점에서 <주거급여의 개별화> 또한 매우 시급한 과제라고 말할 수 있다.<sup>15)</sup> ② 제도의 형평성을 위해서는 1~2인 가구 최저생계비를 현실

15) 참고로 OECD social expenditure database에는 주거급여(housing benefit)가 없는 것으로 기재되어 있다. 하지만 국민기초생활보장제도는 내용적으로 명시적으로 지급되는 주거급여 외

화하고, 주거급여 개별화를 통해 지역별 최저생계비를 현실화하고, 개별급여를 통해 비수급 빈곤층에 대한 지원을 확대해야 한다. 그리고 이는 복지지출의 증가속도를 고려하여 근로무능력자 우선으로 확대하여야 한다. ③ 대상자 특성에 맞게 선정, 급여, 서비스 전달을 하기 위해서는 제도의 탄력성을 높이거나, 별개의 제도를 구축해야 한다. 근로무능력자에게는 소득보장기능을 중심으로, 근로빈곤층에게는 근로유인을 통한 자활을 중심으로 제도를 설계해야 하는 것이다. ④ 제도의 작동가능성을 높이기 위해서는 전달체계를 확충하고, 그 속도에 맞게 단계적으로 대상자를 확대하여 제도의 난기능과 예산의 과도한 증가를 막아야 한다.

#### 다. 탈빈곤정책의 강화

자활지원제도는 비단 공공부조제도를 개편하는 것만으로 활성화될 수는 없다. 공공부조제도의 개편과 함께 적극적 노동시장정책의 보완과 복지서비스의 확충이 요구된다. 또한 조세정책을 활용한 근로빈곤층의 소득보조, 사회적 일자리 창출을 위한 자치단체의 민간위탁 활성화 등 다양한 정책이 동시에 뒷받침되어야 한다. 이와 같은 측면에서 근로빈곤층의 빈곤탈출을 촉진하는 종합적인 탈빈곤정책이 필요하다.

탈빈곤정책과 관련해서 최근 쟁점이 되고 있는 몇 가지 사항을 언급하면 다음과 같다. 첫째, 중장기적으로 근로소득공제제도(EITC)의 도입이 요구된다. 국민기초생활보장제도에 내재하는 심각한 문제 중의 하나는 미약한 근로유인효과로 인해 근로능력이 있는 수급자들을 취업 또는 전일제의 일자리(full time job)로 유인하지 못한다는 것이다. 또한 비수급 빈곤층 및 차상위층과의 소득역전현상이 발생하고 있음에도 적절히 대처하지 못하고 있다는 점이다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위한 방안으로 근로소득공제제도의 도입을 고려할 수 있다. 둘째, 노동수요측면에서 근로빈곤층이 접근할 수 있는 일자리를 창출하는 정책을

---

에도 해당 급여를 지급하고 있다. 이 점에서 주거급여를 명시화하는 작업이 필요하며, 주거급여의 비수급 빈곤층(특히, 주거빈곤층)에게 확대하기 위해서도 급여의 개별화가 필요하다고 말할 수 있다.

추진해야 한다. 노동시장에서 불완전취업상태에 있는 사람들에 대해서는 임금을 현실화하고 고용조건을 개선하는 방식으로, 노동시장에 진입하지 못하는 사람들에게는 사회적 일자리를 제공하는 방식으로 대처해야 한다.<sup>16)</sup> 보다 구체적으로는 복지서비스 관련 지출을 확대하여 이 분야를 중심으로 사회적 일자리를 확대할 필요가 있다. 셋째, 지역사회 차원에서 고용·복지 연계서비스를 제공할 수 있는 전달체계 또는 인프라를 구축해야 한다. 국민기초생활보장제도의 도입 당시 자활지원제도는 적극적 노동시장정책을 통해 수급자에게 각종의 고용서비스를 지원하도록 설계되었다. 그러나 지난 4년의 시행 결과를 보면 당초의 설계와는 상당히 다른 방향으로 추진되었다. 고용정책과 연관을 갖고 추진된 자활사업은 매우 부진하였으며, 오히려 복지정책으로서 추진된 자활사업이 전체 자활사업 중 상당 비중을 차지하게 되었다. 이러한 결과는 고용정책과 복지정책의 추진체계 및 전달체계가 거의 단절되어 자활사업이 필요로 하는 서비스 연계가 원활하지 않았기 때문이다. 이를 개선하기 위해서는 지역사회 단위에서 고용·복지 연계서비스를 제공할 수 있는 구조를 마련하는 것이 필요하다. 넷째, 빈곤층에 대한 사회서비스의 확대가 필요하다. 근로능력이 있는 빈곤층 중 가구여건 등의 이유로 취업하지 못하고 있는 사람의 비율이 높게 나타나고 있으며, 취업은 빈곤탈출을 가능하게 하는 전제조건이라고 말할 수 있다. 그러나 보육 또는 간병비용을 감당할 수 없는 수준의 저임금은 이들의 취업을 저해하고 있으며, 바로 이와 같은 점에서 근로빈곤층에 대한 복지서비스의 확대가 필요하다.

## 2. 자활지원제도 개선의 기본방향

### 가. 자활지원제도의 위상정립

자활지원제도의 개편과 관련된 기존의 논의는 국민기초생활보장제도로 단일

16) 노대명(2003), 「서구 사회적 일자리 창출의 쟁점과 과제」, 『국제노동 브리프』, 2003년 3/4월 참조.

화된 현재의 공공부조제도를 근로능력과 근로무능력자를 대상으로 하는 제도로 이원화하는 것을 전제로 진행되었다. 그러나 현 시점에서 제도를 이원화하는 것은 재정과 전달체계의 측면에서 많은 어려움을 수반하는 것으로 판단된다. 따라서 자활지원제도는 현행의 국민기초생활보장제도에 법적 근거를 두되, 대상자 선정, 급여체계와 근로인센티브, 프로그램 운영체계, 자활사업 전달체계 등과 관련해서 자율성을 확대하는 수준에서 개선방안을 모색하는 것이 현실적이라고 판단된다.

이처럼 절충안을 수용하게 된 배경은 크게 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 자활지원제도를 분리하기 위한 제도적 여건이 충족되지 않았기 때문이다. 자활지원제도가 활성화되기 위해서는 개별급여체계 정착을 포함하는 공공부조제도의 개편, 근로소득공제제도의 도입 등이 전제되어야 하지만, 현 시점에서 이러한 여건은 조성되어 있지 않다. 둘째, 이원화된 제도를 도입하기 위해서는 지역차원에서 통합적인 복지·고용서비스가 구축되어야 한다. 그러나 취약계층을 위한 적극적 노동시장정책과 인프라는 여전히 취약한 상태에 있으며, 각종 고용지원 인프라 또한 지역차원에서 복지·고용서비스의 통합을 수행하기 힘든 여건에 있다. 셋째, 자활지원제도의 개편이 제도분리를 전제로 추진될 경우, 수급자격의 변화를 포함한 혼란이 발생하는 것은 불가피한 일이다. 따라서 단기적으로는 현행의 국민기초생활보장제도에서 자활지원제도의 자율성을 확대하는 방식을 채택하되, 장기적으로는 이원화에 따른 필요조건의 충족여부를 감안하여 단계적으로 독립된 제도를 구축하는 방안이 현실적이라고 말할 수 있다.

#### 나. 근로유인형 제도의 구축

자활사업의 성과와 관련된 논의과정에서 쟁점 가운데 하나는 사업에 참여하는 행위주체인 사람의 문제였다. 이는 수급자 개인의 근로의지와 능력이 자활에 결정적인 영향을 미친다는 것을 의미하며, 근로능력이 있는 수급자 중 약 20만 명에 달하는 취업자는 자력으로 노동시장에 진입해 있으며, 실직수급자 또한 본인의 의지와 노력에 따라 취업할 가능성이 높다는 것을 알 수 있다. 더

육이 자활사업 참여를 통해 취업에 성공한 수급자의 경우 본인의 의지와 노력은 매우 중요한 역할을 하고 있다.

한편 각 개인의 의지와 노력이 자활사업의 성패에 큰 영향을 미친다는 것은 부인할 수 없는 사실이지만, 오히려 이러한 개인의 노력과 의지를 꺾는 제도적 장애가 보다 중요한 문제라는 주장도 비중 있게 자리하고 있다. 정교하지 못한 대상자 선정방식, 노동에 대한 불충분한 보상, 지원인력과 서비스의 부족, 지원과 관련된 모호한 규정 등은 많은 실무자가 지적하고 있는 사업실패의 중요한 원인이다. 단적인 예로 자활공동체로의 진입을 권장하는 각종 지침에도 불구하고 자활공동체 창업에 필요한 지원이 이루어지지 않는 것은 제도가 자활사업에 미치는 영향을 잘 말해준다. 수급자 중 한 사람이 사업자 등록을 하여도 세제상의 혜택이 전혀 없어 오히려 세부담 증가로 소득이 감소하는 현상이 발생하는 점, 사업시행초기 창업자금과 창업자문을 필요로 하나 이를 지원할 조직과 인력이 전무하다는 점이 그러한 예이다.

따라서 자활지원제도는 자활이 가능한 참여자를 선정하고, 참여자의 사업성공 의지를 고취시킬 수 있는 근로유인형 급여체계와 사업방식을 채택하고, 사업운영의 자율성을 보장하며, 참여자의 근로조건을 개선함으로써 사업추진의 역동성을 보장하는 방향으로 개선방안을 마련해야 한다. 그밖에도 자활사업에 부여된 부정적인 낙인을 제거하고 취업과 자기개발의 전망을 가질 수 있는 형식을 갖추게 하는 일 또한 매우 중요한 과제이다.

#### 다. 민·관 협력체계의 강화

장기실직이나 비경제활동상태에 머물러 있는 수급자를 대상으로 하는 자활사업은 참여자의 의지 이상으로 지원을 담당하는 행위주체의 협력이 사업의 성과 도출에 중용한 영향을 미친다. 따라서 자활지원제도의 개선방안은 효과적인 민·관 협력체계를 전제로 하고 있다.

민·관의 지원주체가 자활사업에 미친 영향은 다양한 측면에서 확인된다. 먼저 지방자치단체의 자활사업 담당자가 경직된 지침을 탄력적으로 해석하고, 자

치단체의 다양한 자원을 연계함으로써 사업을 활성화시킨 사례는 전국의 많은 자치단체에서 발견된다. 재활용사업을 위해 자치단체의 토지를 무상으로 임대한 경우, 자치단체의 건물을 작업장으로 지원한 경우, 민간단체의 자활사업을 지원하기 위해 지원센터를 설립한 경우, 구청에 세차사업단을 수용함으로써 일 자리를 창출하는 경우 등이 그러한 예이다. 또한 민간기관(특히 자활후견기관)의 지원노력이 사업의 성공에 미치는 영향 또한 지대하다. 사업단을 설립하고 관료를 개척하는 등 사업초기에 실무자가 담당하는 역할은 매우 중요한 것으로 확인되고 있다. 제과사업단의 기술교육을 위해 호텔의 제과담당자를 설득했던 사례, 자활공동체를 설립하는 과정에서 실무자에서 사업참여자로 투신하여 혼신의 노력을 하고 있는 사례 등은 이미 널리 알려져 있다.

자활사업의 영역이 확대됨에 따라 민·관 지원주체가 해결할 수 없는 문제는 점점 증가하고 있다. 자치단체의 공무원이 직접 사업에 참여하여 모든 일을 처리할 수는 없는 일이다. 따라서 민간기관의 지원자인 실무자와의 의사소통이 매우 중요한 업무가 된다. 또한 자활후견기관의 실무자가 수급자격이나 보육의 문제에 직면한 참여자의 문제를 해결하기는 힘든 일이다. 더욱이 창업을 하고자 하는 경우 자치단체 공무원의 지원은 더욱 중요하게 된다. 이처럼 자활사업이 진행될수록 민·관의 상호협력이 자활사업의 성공에 중요한 요인으로 작용한다.

그러나 지난 4년 동안 자활사업을 둘러싼 각 행위주체는 서로에 대해 신뢰관계를 형성하지 못하고 극심한 갈등을 겪어 왔다. 민간기관은 정부의 획일적인 사업지침과 부족한 지원에 불만을 토로하였고, 지방자치단체는 민간단체의 허술한 사업관리와 실적부족을 비판하여 왔다. 더욱이 평가를 통해 사업부진의 원인을 파악하고 대책을 마련하려는 시도 또한 평가대상자의 반대에 직면하기도 하였다. 특히 평가지표와 평가방식에 대한 이견은 평가결과에 대한 인정을 거부하는 극한 상태에 이르기도 하였다.

따라서 자활지원체도를 새로이 개편함에 있어서 민간기관에 대한 합리적인 지원체계와 객관적인 평가방식의 구축이 매우 중요하다고 할 수 있다. 특히, 지난 4년간의 사업추진과정에서 나타난 민·관의 형식적인 협력체계를 지양하고



실질적 협력체계를 구축해야 한다.

#### 라. 지방분권화를 통한 자활사업 내실화

지방정부는 자활사업의 대상자 선정과 급여가 이루어지는 현상이며, 사업에 대한 다양한 지원을 결정하는 주체이기 때문에 자활사업의 추진에 있어서 매우 중요한 역할을 담당한다. 더욱이 수급자와 자활사업 참여자가 필요로 하는 각종 서비스가 지역단위에서 제공되어야 하기 때문에 지역단위의 수요를 비교적 정확히 파악하는 지방정부의 역할은 더욱 중요하게 된다.

그러나 현행 자활지원제도는 공급자 중심이자 중앙집중적인 방식으로 운영되어 왔다. 중앙부처는 주어진 예산범위 내에서 각 자치단체에 사업예산을 배정하고, 이를 토대로 자치단체는 자활사업의 규모와 방식을 결정하고 있는 것이다. 이 점에서 지역 자활사업은 지역 근로빈곤층과 민간기관의 욕구를 제대로 반영할 수 없었다. 참고로 매년 12월에 발표되는 종합자활지원계획은 지역자활지원계획에 토대를 둔 것이라기보다 지역자활지원계획이 따라야 할 지침과도 같은 역할을 수행하였다. 이와 같은 점에서 현행의 자활사업은 수요자 중심의 사업이 아니라 공급자 중심의 사업이라고 할 수 있다.

더욱이 이원화된 전달체계가 효과적으로 작동하지 못하는 양상을 보이고 있다. 보건복지부는 국민기초생활보장제도의 전반적인 사업지침을 수립하고, 그 집행은 지방자치단체를 통해 이루어진다. 지방자치단체는 조건부수급자의 선정과 분류, 서비스 제공을 담당하지만, 취업대상자를 위한 자활사업은 노동부 고용안정센터가 관리하고 있다. 이 과정에서 지역단위의 고용·복지서비스가 유기적으로 연계되지 못하고 있다.

따라서 자활사업의 활성화를 위해서는 지방정부의 권한과 책임을 강화하는 방향으로 제도개선이 필요하다. 그것은 광역자활지원센터를 설치하고, 기초자치단체에 자활전담인력을 배치함으로써 지역자활사업의 기획과 수행 그리고 평가를 담당할 수 있도록 권한을 강화하는 것을 골자로 한다.

## 제5절 자활지원제도 개선방안

자활지원제도가 직면한 문제점과 그것을 해결하기 위한 개선방안은 <표 6-9>에 나타나듯이 지원대상의 범위, 초기상담 및 관리, 급여방식과 근로인센티브, 자활사업 프로그램, 자활지원 실무인력의 역량강화, 자활사업 전달체계 등과 같은 6개 항목으로 구성된다.

<표 6-9> 자활사업의 영역별 문제점과 개선방안

	문제점	개선방안
대상 범위	- 자활대상 범위가 협소하여 자활사업의 사각지대가 발생	- 자활대상 범위를 기초보장 수급자 중 근로능력자와 차상위층으로 단계적 확대
초기 상담	- 자활사업 전담인력의 부재로 인한 자활대상자 초기상담 및 관리의 미흡	- 자활전담공무원의 배치를 통한 자활대상자 사례관리 및 지원체계 강화
급여 체계	- 현 급여체계와 급여방식으로 인한 기초보장 수급자의 근로의욕 저하	- 근로유인형 급여체계 구축을 통한 근로빈곤층의 자활의욕 고취
프로그램	- 실효성 있는 자활사업 프로그램의 부재로 인한 사업성과의 부진	- 취업 및 창업기회 제공을 위한 효과적인 자활프로그램 개발·지원
실무 역량	- 실무자의 열악한 사업추진여건과 부족한 전문역량으로 인한 효과적 지원 부재	- 자활사업 실무자 및 참여자의 역량 강화를 위한 교육·지원 강화
전달 체계	- 자활사업 전달체계의 분절화로 인한 통합적인 서비스 지원이 취약	- 지역중심의 자활사업 활성화를 위한 단계적인 자활사업 전달체계 개편

출처: 노대명·박찬임·강병구 외(2004).

### 1. 지원대상의 범위

자활지원제도는 근로능력이 있는 수급자, 비수급 빈곤층 근로능력자 및 차상위층 근로능력자로 지원대상을 단계적으로 확대한다. 이를 좀더 구체적으로 언급하면 다음과 같다.

첫째, 근로능력이 있는 수급자 모두를 자활지원대상자로 관리한다. 이는 현재

의 자활지원제도가 실직수급자만을 대상으로 하는 것과 달리, 비경제활동인구나 불완전취업상태에 있는 수급자 또한 지원대상에 포함시킨다는 것을 의미한다. 하지만 완전취업상태의 수급자에 대해서는 현 국민기초생활보장제도와 동일한 방식으로 근로의무의 조건을 이행한 것으로 간주하여, 최저생계비에 미달하는 소득에 대해 급여한다.

둘째, 자활지원대상자의 범위는 단계적으로 확대한다. 이는 제도개선 초기에는 실직수급자와 기존 차상위층 참여자를 중심으로 지원대상을 소폭 확대하고, 비경제활동인구 및 불완전취업 수급자 → 비수급 빈곤층 실직자 → 차상위층 실직자 순으로 지원대상을 단계적으로 확대한다.

셋째, 자활지원대상자 선정기준은 소득과 취업상태를 기준으로 결정한다. 근로능력을 가진 수급자는 모두 지원대상이 된다. 하지만 비수급 빈곤층과 차상위층에 대해서는 가구소득과 취업상태를 기준으로 지원여부를 결정한다. 여기서 적용하는 소득은 소득인정액이 아닌 실제 가구총소득을 적용한다. 그리고 취업상태와 관련해서는 실업자 → 기타 미취업자(비경제활동인구) → 불완전취업자 순으로 대상범위를 확대한다.

## 2. 초기상담 및 관리

자활전담공무원의 배치를 통해 사례관리를 강화하고, 취업·비취업대상자 구분을 폐지하며, 단계적인 지원절차를 확립한다.

먼저 자활지원대상자에 대한 초기상담 및 사례관리기능을 강화하기 위해 자활전담공무원을 배치하며, 이들에게 자활지원대상자에 대한 <초기상담>, <대상자 선정>, <육구판정>, <가구별 자활지원계획 수립>, <서비스 연계>, <관리와 제재>의 업무를 수행하는데 필요한 권한을 부여한다. 이는 자활지원대상자에 대한 사례관리의 일관성과 안정성을 보장하는데 목적이 있다.

둘째, 현재 자활지원대상자 분류와 관련해서 해결과제로 간주되고 있는 '취업·비취업 대상자'의 구분을 폐지하고, 자활전담공무원의 전문적 판단에 따라 자활지원계획을 수립하고 필요한 서비스를 다양하게 연계하는 방식을 취한다.

이를 위해 자활전담공무원의 대상자 분류를 위한 직업능력 판정매뉴얼을 개발하고 전문교육을 실시한다.

셋째, 자활지원대상자에 대한 지원은 아래와 같은 절차로 구성한다. ① 욕구 판정 : 자활전담공무원은 자활대상자의 근로능력, 서비스 욕구, 가구여건 등을 종합적으로 판단하여 자활사업 참여여부를 결정하고, 자활사업에 참여하지 않는 취업자에 대해서는 별도의 관리체계를 구축한다. ② 직업능력 판정 : 고용안정센터는 자활사업 참여자의 직업능력을 판정하기 위한 기초교육 프로그램을 실시하고, 자활전담공무원에게 직업능력 판정결과를 보고함으로써 가구별 자활지원계획 수립 및 서비스 연계의 기초자료로 활용한다. ③ 자활지원계획 수립 : 욕구판정 및 직업능력판정 결과를 토대로 자활사업 참여자와의 합의에 기초한 가구별 자활지원계획을 수립한다. ④ 서비스연계 : 자활지원계획에 따라 자활사업 참여자가 필요로 하는 서비스를 제공하며, 급여·고용·복지서비스를 통합적으로 지원한다. ⑤ 관리 및 제재 : 자활사업 프로그램 종료에 따른 신규 프로그램 연계, 소득변화에 따른 급여의 조정, 사례관리의 종결, 지원의 중단, 조건 불이행에 따른 제재 등의 업무를 담당한다.

### 3. 급여방식과 근로인센티브

자활지원제도는 <급여방식>, <근로소득공제>, <소득초과에 대한 조치>, <제재>와 관련해서 아래와 같이 개편한다. 참고로 이 개선방안은 현재의 통합급여체계를 단계적으로 개별급여체계로 전환하는 것을 전제로 한다.

먼저 급여방식은 보충급여방식을 보완 또는 제한하는 것을 골자로 한다. ① 취업수급자에 대해서는 자활기준소득을 적용하여 성실한 소득신고를 유도하고, 최저생계비에 미달하는 소득에 대해 보충급여를 실시한다. ② 자활사업 참여자에 대해서는 사업참여소득을 임금의 형태로 상향조정하고, 자활사업에 대한 성실 참여를 유인할 수 있도록 <제한적 보충급여방식>과 근로장려금 제도를 적용한다. ③ 국민기초생활보장 수급자가 아닌 자활사업 참여자에 대해서는 자활사업 참여소득이나 지원서비스만을 제공한다. 개별급여는 해당 급여 및 서비스

지원기준을 충족하는 경우에 제공한다.

둘째, 근로인센티브제도와 관련해서는 수급자를 대상으로 근로장려금 제도를 적용한다. 단, 비수급 참여자에 대해서는 근로장려금 제도를 적용하지 않는다.<sup>17)</sup> 근로장려금은 실직자의 취업을 촉진하고, 불완전취업자의 전일제 취업을 촉진하며, 완전취업자의 고용유지를 지원하고, 저소득층 취업자의 역유입을 억제할 수 있는 체계로 구축한다. 단, 근로장려금제도는 취업상태에 따른 소득과 약 가능성을 토대로 단계적으로 확대한다.

셋째, 취업 및 자활사업 참여로 소득이 최저생계비를 초과하는 자활지원대상자에 대해서는 다음과 같은 원칙을 적용한다. 취업수급자 및 자활사업 참여 수급자의 가구총소득이 최저생계비를 초과하는 경우, 근로소득의 일정비율을 공제한 소득으로 지원의 계속여부를 판정한다.<sup>18)</sup> 단, 이 경우에도 소득과 약 가능성을 고려하여 적용여부를 결정한다. 자활사업에 참여하는 비수급자의 소득이 최저생계비를 초과하는 경우에는 사업기간까지 사업참여를 허용한다.

넷째, 조건불이행 및 불성실 참여자에 대한 제재조치는 다음과 같은 원칙에 따라 집행한다. 먼저 조건불이행자와 불성실 참여자에 대한 제재수위를 차등화하여, 조건불이행에 따른 제재를 상대적으로 강하게 설정한다. 제재조치를 내리더라도 사전·사후의 상담과 관리를 강화함으로써 취업 또는 자활사업 참여를 촉진하는 방안을 병행한다. 제재조치가 취해진 이후, 조건을 이행하거나 성실참여가 확인된 경우에는 다음 달부터 즉시 제재조치를 중단한다. 제재조치로 인해 해당 가구 내 아동이나 노인 등 취약계층의 생계불안이 발생하는 것을 방지하는 구제방안을 마련한다.

#### 4. 자활사업 프로그램

자활사업 프로그램은 취업지원전략을 강화하고, 참여자 합의에 근거하여 프

17) 비수급 참여자에 대해서는 근로소득공제제도(EITC)를 적용한다.

18) 근로능력이 있는 수급자의 선정과 관련해서는 소득공제를 반영하지 않으며, 급여에 대해서는 소득공제를 반영한다.

로그램을 제공하며, 대상자별, 업종별 성공모형을 개발한다. 구체적인 프로그램과 관련해서는 다음과 같은 개선방안을 마련한다.

첫째, 자활지원제도는 참여자에게 일자리를 연계하는 취업알선 프로그램을 우선 제공한다. 그리고 이를 위해 기존 Work-Net과 연계하여 상용직 일자리 외에도 불완전취업자의 접근성이 높은 part-time 또는 임시직 일자리 알선체계를 강화한다. 지방자치단체는 지역차원의 민관협의기구를 구성하여 『자활대상자 취업지원협약』을 마련하고, 참여기업에 대해 인건비 지원 또는 세제상의 혜택을 제공한다.

둘째, 취업알선에도 불구하고 취업에 성공하지 못한 참여자에 대해서는 직업훈련과 같은 교육중심 프로그램을 제공한다. 취업대상자와 비취업대상자의 구분폐지를 통해 타 자활사업 프로그램 참여자의 직업훈련 참여를 촉진함으로써 다양한 프로그램을 운영할 수 있는 규모의 경계를 실현한다. 그리고 직업훈련을 통한 취업자에 대한 지속적인 사후관리를 통해 자활직업훈련의 효과를 파악한다.

셋째, 창업희망자를 위한 창업지원 프로그램을 강화한다. 자활대상자의 개인창업 및 자활공동체 및 사회적 기업의 창업 등에 대한 종합적인 창업자문을 할 수 있는 전문가를 갖춘 저소득층 창업지원센터를 설립하며, 보건복지부의 생업자금 및 국민기초생활보장기금, 근로복지공단 창업융자금의 보증요건 및 운영체계를 개선하여 저소득층에 대한 창업자금융자를 확대한다. 끝으로 민간 창업지원기관(사회연대은행 등)에 창업자금 신청자를 위탁하여 지원한다.

넷째, 자활근로 프로그램을 개편하여, 현재의 취로형 사업은 점진적으로 축소하여 무급근로형 사업으로 개편하며, 업그레이드형 사업은 인턴제 파견 및 자활공동체·사회적 기업 인력지원 방식 등으로 다양화하며, 사업참여소득을 임금형태로 지급하는 유급근로형 프로그램으로 발전시킨다. 좀더 구체적으로 설명하면, 인건비 지원은 최저임금을 고려하여 결정하고, 임금이나 수익금 분배를 통해 인센티브를 부여한다. 아울러 사업참여자의 사회보험 가입을 의무화한다. 자활후견기관에 대한 위탁은 운영의 자율성, 안정적인 인건비 지원, 사업초기의 사업비 지원확대를 보장하는 방향에서 개선한다.

다섯째, 자활공동체에 대한 지원을 강화한다. 자활공동체를 『자활지원기업』으로 법제화하여, 자치단체의 사업위탁 및 우선 구매 조항을 명문화하고 세제상의 혜택을 부여한다. 그리고 자활공동체의 창업과 관련해서 업종, 입지, 마케팅 등에 대한 창업자문을 강화하여 창업성공률(투자금대비 3%의 수익을 2년간 유지)을 제고한다. 자활공동체에 참여하는 수급자는 1년간 인건비를 지원받는 인턴사원으로 간주되며, 생계급여와 현물급여 수급자격을 유지한다.

여섯째, 재활프로그램 및 지역봉사 프로그램은 사업성과 평가 후 전면 개편한다. 먼저 재활프로그램은 사업성과에 대한 평가를 통해 운영체계 개선방안을 마련하며, 지역봉사 프로그램은 취로형 자활근로와 함께 무급근로형 프로그램으로 통합한다.

#### 5. 자활지원 실무인력의 역량강화

자활지원대상자에 대한 지원과 관리체계를 내실화하기 위해 전담인력을 확충하고, 이들에 대한 교육훈련 프로그램 강화한다.

먼저 자활지원제도 개선안의 효과적인 집행을 보장하기 위해 『자활전담공무원』 및 『직업상담인력』을 확충한다. 기초자치단체는 수급자 중 근로능력자 규모를 고려하여 자활전담공무원을 배치하며, 시행초기에는 기존 사회복지전담공무원 중 자활업무 전담자, 신규 사회복지전담공무원 충원인력을 활용하여 우선 배치한다. 그리고 직업능력판정 업무의 증가를 고려하여 고용안정센터의 지원인력을 확대한다.

그리고 자활대상자 판정과 분류, 그리고 적절한 프로그램 제공과 같은 전문화된 기능을 수행할 수 있도록 자활사업 지원인력에 대한 교육기능을 강화한다. 이를 위해 자활전담공무원, 직업상담원, 사회복지전담공무원 등 공공부문 지원인력에 대한 교육과정을 설치·운영한다. 그리고 이들에 대한 교육은 복지부와 노동부가 합동으로 교육 매뉴얼을 작성하여 집행한다. 끝으로 민간부문 자활지원인력(자활후견기관 및 사회복지관 실무자)에 대한 교육을 강화한다. 현재 민간차원에서 자체적으로 실시하고 있는 교육프로그램을 전문교육기관에 의

되하여 보다 전문적인 지원역량을 개발하게 한다. 그리고 교육프로그램을 자격 인증교육으로 발전시킨다.

## 6. 자활사업 전달체계

자활사업의 전달체계는 통합·연계를 통한 공공전달체계의 효율화, 민간전달체계의 권리와 의무의 조화, 전달체계의 정보화 촉진을 기본원칙으로 개편한다.

먼저, 자활지원대상자 선정·관리체계를 일원화하고, 서비스 연계체계를 다원화한다. 이는 취업대상자와 비취업대상자를 폐지함에 따라, 자활지원대상자에 대한 <선정·지원·관리>에 대한 업무와 권한은 지방자치단체의 자활전담공무원을 중심으로 일원화(통합)하여 원스톱서비스 체계를 구축하고, 각 대상자에게 제공할 서비스는 관련 부처 및 기관에게 의뢰하는 방식으로 다원화한다.

둘째, 자활사업 관리 및 지원체계와 관련해서 중앙자활지원위원회를 설치하여 자활사업의 기획과 평가를 담당하게 한다. 아울러 광역자치단체는 『자활지원계』를 설치하여 급여·고용지원서비스·복지서비스와 관련된 공급자원을 조성하는 역할을 담당하게 하며, 기초자치단체는 자활전담공무원 및 직업상담인력을 확충하여 조성된 자원을 효과적으로 지원하는 역할을 담당하게 한다. 그리고 광역자치단체 차원에서 자활사업을 지원하는 역할을 담당하는 『광역자활지원센터』를 민관협력 방식으로 설치 운영한다.

셋째, 자활후견기관을 포함한 민간 자활사업 실시기관의 사업운영에 따른 자율성을 보장하며, 그에 따른 평가체계를 강화한다. 자활후견기관 지원과 자활근로사업 위탁에 있어 예산운영의 자율성을 확대하고, 사업결과에 대한 평가를 통해 인센티브를 부여하는 방식으로 개편한다. 아울러 자활지원대상자에 대한 통합적 사례관리에 있어 공공부문 전달체계와의 유기적 연계망을 구축한다.

끝으로 자활사업 전달체계의 정보화를 촉진한다. 현재 국민기초생활보장제도 수급자를 중심으로 구축되어 있는 행정전산망을 개편하여, 자활지원대상자에 대한 통합적인 정보망을 구축한다. 이는 자활지원대상자에 대한 초기상담기록 중 인권침해의 소지가 없는 기본상담정보에 대한 자활지원인력간의 공유체계를



## 제6장 자활지원제도의 평가 및 개선방안 153

구축함으로써 지원의 연속성을 보장하게 한다. 그리고 이러한 정보망을 기반으로 지방자치단체 차원에서 자활지원대상자에 대한 구직·구인체계로 활용한다.

## 제 7 장 수급가구의 생활실태와 정책효과

국민기초생활보장제도는 수급요건을 만족하는 빈곤가구에 대해서 현금급여와 현물급여를 지급하고 있다. 수급가구의 경우 일반수급가구, 조건부수급가구, 특례수급가구로 구분된다. 본 장의 제1절에서는 한국보건사회연구원에서 실시한 『기초보장제도 평가조사 2003』 자료를 이용하여 수급가구의 생활실태를 분석한다. 제2절에서는 『자활사업 실태조사 2002, 2003』 자료를 이용하여 기초보장제도가 수급가구의 빈곤완화 및 노동공급에 미치는 영향을 분석한다. 제3절에서는 수급가구의 경제상태와 관련하여 개선방안을 제시한다.

### 제1절 수급가구의 생활실태

#### 1. 가구규모 및 가구주 특성

한국보건사회연구원에서 2004년에 조사한 『기초보장제도 평가조사 2003』 자료에 따르면 행정적으로 파악된 통합조사표상의 가구원수와 실제로 생계를 같이 하는 가구원수간의 분포는 유사하게 나타났다. <표 7-1>에서 나타나듯이 실제 가구원수를 기준으로 전체 수급가구의 규모별 분포를 보면, 1인 가구의 비율이 35.6%로 가장 높고, 2, 3, 4인 가구의 비율이 각각 24.2%, 18.4%, 13.0%를 차지하였다. 전체 수급가구의 평균 가구원수는 2.4명으로 조사되었다.

수급가구유형별 가구규모의 분포를 보면 일반수급가구와 특례수급가구의 경우 1인 가구의 비율이 각각 38.8%, 31.4%로 가장 높지만, 조건부수급자 가구의 경우 2인 가구의 비율(27.0%)이 가장 높고, 평균 가구원수도 3.0명으로 나타났다. 일반수급가구와 특례수급가구의 평균 가구원수는 2.3명으로 동일하였다.

&lt;표 7-1&gt; 가구유형별 가구원수

(단위: 가구수, %, 명)

	통합조사표상 가구원수				생계가구원수			
	전체	일반 수급가 구	조건부 수급 가구	특례 수급 가구	전체	일반 수급 가구	조건부 수급 가구	특례 수급 가구
가구수	1,309	1,100	174	35	1,308	1,099	174	35
1인	41.4	45.6	17.2	31.4	35.6	38.8	16.1	31.4
2인	22.0	21.5	24.1	25.7	24.2	23.7	27.0	25.7
3인	18.1	16.8	24.1	28.6	18.4	17.4	23.6	25.7
4인	12.4	11.3	19.6	11.4	13.0	12.3	17.2	14.3
5인	3.9	3.0	9.8	2.9	5.4	4.6	10.3	2.9
6인 이상	2.2	1.8	5.2	0.0	3.4	3.2	5.8	0.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
평균 가구원수	2.2	2.1	3.0	2.3	2.4	2.3	3.0	2.3

수급가구 가구주의 성별분포를 보면 일반수급가구의 경우 여자의 비율(56.3%)이 남자의 비율(43.7%)보다 높지만, 조건부수급가구와 특례수급가구의 경우 남자의 비율이 높은 것으로 조사되었다. 연령별 분포를 보면 일반수급가구의 경우 60세 이상의 비율이 49.4%로 가장 높았지만, 조건부수급가구와 특례수급가구의 경우에는 18~59세의 비율이 가장 높았다. 전체 수급가구 가구주의 평균연령은 56.1세로 조사되었고, 일반수급가구의 경우 57.2세로 가장 높게 나타났다. 학력별 분포를 보면 전체 수급가구 가구주의 64.6%가 초등학교 이하의 학력을 소지한 것으로 조사되었고, 이와 같은 저학력의 경향은 일반수급가구(65.8%), 조건부수급가구(61.0%), 특례수급가구(45.7%)의 순으로 나타났다. 혼인

상태를 보면 전체 수급가구주의 27.7%만이 배우자가 있는 것으로 조사되었고, 조건부수급가구(45.4%)와 특례수급가구(45.7%)에 비해 일반수급가구의 유배우자 비율(24.3%)이 매우 낮게 조사되었다.

이상의 내용을 종합할 때 일반수급가구는 타 가구에 비해 1인 가구, 여성 가구주, 고령자, 저학력, 독신의 비중이 높은 것으로 특징지어진다.

<표 7-2> 수급가구 가구주의 특성

(단위: %)

		전체	일반 수급가구	조건부 수급가구	특례 수급가구
성별	남	46.4	43.7	59.0	68.6
	여	53.6	56.3	41.0	31.4
연령	18세 미만	2.1	2.6	0.0	0.0
	18~59세	53.6	48.0	85.6	74.3
	60세 이상	44.3	49.4	14.4	25.7
	평균연령	56.1	57.2	50.1	51.2
학력	무학	33.4	36.2	19.0	17.1
	초등학교	31.2	29.6	42.0	28.6
	중학교	15.4	14.8	17.8	22.9
	고등학교	16.8	16.5	19.0	17.1
	전문대졸 이상	3.2	2.5	2.2	14.3
혼인상태	미혼	8.3	8.9	4.6	5.7
	유배우	27.7	24.3	45.4	45.7
	이혼	18.6	18.1	20.1	25.7
	사별	39.6	42.2	27.0	20.0
	별거	3.3	3.5	2.3	2.9
	비해당	2.5	3.0	0.6	0.0
합계		100.0	100.0	100.0	100.0

한편 전체 수급가구 가구주의 경제활동 상태를 보면 비경제활동인구의 비율(59.0%)이 가장 높고, 다음으로 일용직의 비율이 16.7%로 조사되었다. 가구유형 별 분포를 보면, 비경제활동인구의 비율은 일반수급가구(64.9%), 조건부수급가구(28.7%), 특례수급가구(25.7%)의 순으로 나타났다. 일반수급가구의 경우

29.9%가 자활근로 및 공공근로사업을 포함한 일자리에 취업을 하고 있었고, 일용직 종사자의 비율이 16.5%로 가장 높게 나타났다. 조건부수급자의 경우 65.5%의 취업자 중 자활근로 및 공공근로사업의 종사자가 31.6%를 차지하였으며, 일용직 종사자가 20.1%를 차지하였다. 특례수급가구의 경우 68.8%의 취업자 중 자활근로 및 공공근로사업의 종사자가 31.4%를 차지하였고, 다음으로 자영업 종사자가 17.1%를 차지하였다.

<표 7-3> 가구주의 경제활동 상태

(단위: %)

	전체	일반 수급가구	조건부 수급가구	특례 수급가구
취업				
상시고용	1.4	1.5	0.6	2.9
임시고용	3.1	2.9	2.9	8.6
일용직	16.7	16.5	20.1	8.6
자영업	8.4	7.8	10.3	17.1
고용주	0.0	0.0	0.0	0.0
무급가족종사자	0.5	0.6	0.0	0.0
자활/공공근로	5.6	0.6	31.6	31.4
실업자	3.8	3.4	5.6	5.7
비경활인구	59.0	64.9	28.7	25.7
비해당	1.6	1.9	0.0	0.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0

## 2. 가구소득 및 지출

가구규모별 월평균 소득 및 지출을 보면 4인 이하 가구의 경우 평균 소득액이 최저생계비에 미달하였지만, 5인 이상 가구의 경우에는 평균 소득액이 최저생계비를 초과하였다. 또한 3인 가구를 제외하고는 지출액이 소득액보다 적었지만, 4인 이하 가구에 비해 5인 이상 가구의 경우 그 차이가 크게 나타났다.

수급가구의 경우 근근히 생활하는데 필요한 월소득이 최저생계비보다 적은

것으로 응답하였으며, 가구규모가 클수록 최저생계비보다 적은 액수로 최저한의 생활이 가능한 것으로 응답하였다. 반면에 문화적 생활을 하기 위해 필요한 월소득은 최저생계비보다 큰 것으로 응답하였으며, 수급가구의 소득과 지출액은 이보다 크게 낮은 것으로 조사되었다. <표 7-4>에 나타나듯이 3인 가구의 경우 소득액과 지출액은 각각 75.6만원, 75.9만원으로 근근히 생활하기에 필요한 주관적 최저생계비(75.6만원)에 근사하지만, 최저생계비(81.0만원)에 미달할 뿐만 아니라 문화적 생활을 영위하기 위해 요구되는 주관적 최저생계비(107.3만원)에 크게 못 미치는 것으로 조사되었다.

<표 7-4> 가구원수별 월평균 소득 및 지출

(단위: 만원)

	소득액	지출액	주관적 최저생계비		최저생계비
			근근히 생활	문화적 생활	
1인	32.6	31.5	33.5	50.2	35.6
2인	54.4	54.3	55.2	79.8	58.9
3인	75.6	75.9	75.6	107.3	81.0
4인	95.8	94.6	94.3	129.6	101.9
5인	122.6	109.7	113.4	152.1	115.9
6인	144.3	137.5	134.3	181.5	130.8

주) 실제로 거주를 같이 하는 가구원수 기준임.

한편 가구유형별 월평균 가계수지를 보면 전체 수급가구의 30.6%가 적자상태에 있었으며, 평균 적자액은 16.4만원에 달하였다. 반면에 전체 수급가구의 51.0%는 흑자를 기록하였으며, 평균 흑자액은 13.1만원이었다. 적자상태의 비율은 특례수급가구(37.1%), 조건부수급가구(36.8%), 일반수급가구(29.4%)의 순으로 나타났으며, 평균 적자액은 각각 39.8만원, 16.7만원, 15.5만원을 기록하였다.

&lt;표 7-5&gt; 가구유형별 가계수지

(단위: %, 만원)

	전체	일반 수급가구	조건부 수급가구	특례 수급가구
적자 (적자 평균)	30.6 (16.4)	29.4 (15.5)	36.8 (16.7)	37.1 (39.8)
균형	18.4	19.4	11.5	20.0
흑자 (흑자 평균)	51.0 (13.1)	51.2 (12.3)	51.7 (15.8)	42.5 (24.4)
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

주) 가계수지=월소득액-월지출액.

가구유형별 지출구성을 보면 전반적으로 가계지출에서 차지하는 식비의 비중이 가장 크고, 다음으로 주거비, 보건의료비의 순으로 나타났다. 특히 조건부수급가구의 경우 타 유형의 가구에 비해 식비의 비중이 크고, 특례수급가구의 경우 보건의료비의 비중이 큰 것으로 나타났다.

&lt;표 7-6&gt; 가구유형별 지출구성

(단위: 만원, %)

	식비	주거비	보건의료비	기타	합계
전체	37.6	20.1	6.7	35.5	100.0
일반수급가구	37.3	20.5	6.7	35.5	100.0
조건부수급가구	40.6	18.2	6.0	35.1	100.0
특례수급가구	32.7	17.5	11.6	38.3	100.0

### 3. 부채규모 및 사유

부채규모를 보면 부채가 있다고 응답한 전체 수급가구(49.2%)의 평균 부채액은 2,454만원으로 나타났다. 가구유형별로 살펴보면 부채가 있다고 응답한 비율은 일반수급가구(46.3%), 조건부수급가구(67.2%), 특례수급가구(51.4%)로 나타나 조건부수급가구의 부채가구비율이 가장 높았다. 그러나 부채가구의 평균 부채액

을 보면 특례수급가구(2,944만원), 일반수급가구(2,569만원), 조건부수급가구(1,882만원)의 순으로 나타나 특례수급가구의 평균 부채액이 가장 큰 것으로 조사되었다.

부채사유를 보면 전체 수급가구의 경우 생계비의 비율(26.8%)이 가장 높고, 다음으로 주택관련 자금(18.5%), 사업자금(17.1%), 의료비(15.4%)의 순으로 나타났다.

<표 7-7> 가구유형별 부채규모

(단위: %, 가구, 만원)

		전체	일반 수급가구	조건부 수급가구	특례 수급가구
부채유무	없다	50.8	53.7	32.8	48.6
	있다 (평균액)	49.2 (2,454)	46.3 (2,569)	67.2 (1,882)	51.4 (2,944)
합계		100.0	100.0	100.0	100.0

<표 7-8> 가구유형별 부채사유

(단위: %, 만원)

	전체	일반 수급가구	조건부 수급가구	특례 수급가구
식료품등 생계비	26.8	27.2	28.2	5.6
의료비	15.4	16.1	8.6	38.9
교육비	4.7	4.5	6.0	0.0
주택관련자금	18.5	18.7	18.8	11.1
자동차구입	1.2	1.4	0.9	0.0
내구재구입	0.5	0.4	0.9	0.0
영농자금	6.2	5.5	9.4	5.6
사업자금	17.1	16.3	18.8	27.8
부채변제	2.5	2.4	2.6	5.6
관혼상제	0.9	0.8	1.7	0.0
기타	6.2	6.7	4.3	5.6
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0



가구유형별 부채사유를 보면 일반수급가구와 조건부수급가구의 경우 전체 수급가구와 유사한 분포를 보이고 있지만, 부채조달 방안에 있어서는 친척 및 친지, 은행에 의존하는 비율이 높고, 신용카드에 의존하는 비율도 비교적 높게 나타났다. <표 7-9>에서 보듯이 전체 수급가구의 경우 친척 및 친지, 은행, 신용카드 의존비율이 각각 38.3%, 33.5%, 14.7%로 나타난 반면, 은행의 금융기관과 사채업자에 대한 의존비율은 각각 9.4%, 3.3%로 조사되었다. 가구유형별로 부채조달방안을 비교할 때 특례수급가구의 경우 타 유형의 가구에 비해 은행의 금융기관으로부터 부채를 조달하는 비율이 높은 것으로 조사되었다.

<표 7-9> 가구유형별 부채조달 방안

(단위: %)

	전체	일반 수급가구	조건부 수급가구	특례 수급가구
친척 및 친지	38.3	38.1	40.2	33.3
은행(농협 포함)	33.5	34.0	32.5	27.8
은행의 금융기관	9.4	10.4	4.3	16.7
신용카드	14.7	13.7	18.8	16.7
사채업자	3.3	3.1	4.3	5.6
기타	0.8	0.8	0.0	0.0
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

부채가 있는 가구의 부채상환 상태를 보면 전체 수급가구의 13.6%만이 매달 원리금을 상환하고 있으며, 32.0%의 수급가구는 이자만 상환하고, 22.6%는 원리금을 전혀 상환하지 못한다고 응답하였다. 이와 같은 분포는 가구유형별로 큰 차이를 보이고 있지 않지만, 특례수급가구의 경우 매달 원리금을 상환한다고 응답한 비율(27.8%)이 타 유형의 가구에 비해 높게 조사되었다.

&lt;표 7-10&gt; 부채상환 상태

(단위: %)

	전체	일반 수급가구	조건부 수급가구	특례 수급가구
매달 원리금 상환	13.6	14.5	7.7	27.8
이자만 상환	32.0	31.1	36.8	27.8
이자 연체 경험, 원금상환 못함	10.1	10.8	7.7	5.6
원리금을 전혀 상환하지 못함	22.6	21.1	28.2	27.8
이자가 없고 원금상환 준비	4.6	4.3	6.0	5.6
이자가 없고 원금상환 준비못함	16.9	18.0	13.7	5.6
기타	0.2	0.2	0.0	0.0
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

제2절 기초보장제도의 효과<sup>19)</sup>

## 1. 분석자료

본 절에서는 2002년 한국보건사회연구원에서 실시한 『저소득층 자활사업 실태조사』를 이용하여 기초생활보장제도가 분배 및 노동공급에 미치는 영향을 분석하였다. 국민기초생활보장법의 현금급여가 분배 및 노동공급에 미치는 영향을 분석하기 위해 1차 판별조사 가구 중 기초생활보장수급가구의 공적 이전소득(I)을 모두 국민기초생활보장법의 현금급여로 간주하여 기타의 공적 이전소득과 구분하였다. 이와 같은 방법을 취한 것은 『저소득층 자활사업 실태조사』에서 기초생활보장제도의 현금급여가 별도의 항목으로 조사되지 않고, 편부모 가구 보조금, 장애인가구 보조금, 소년소녀가장보호비, 경로연금, 교통수당 등 기타의 공적 이전소득과 함께 총액으로 조사되었기 때문이다. 그러나 기타의 공적 이전소득 중 일부는 기초생활보장제도의 현금급여와 중복수혜가 가능하기

19) 본 절은 강병구(2004), 『공적 이전소득의 분배 및 노동공급 효과』, 『사회보장연구』를 수정·보완한 것임.

때문에 이와 같은 방식을 통해 추정된 현금급여의 빈곤감소 및 분배개선 효과는 과대평가될 가능성이 있다.

<표 7-11>에서 보듯이 1차 조사가구의 월평균 총소득은 201.5만원으로 나타났는데 이러한 수치는 『도시가계조사』 자료의 월평균 가구소득에 비해 낮은 금액이며 기본적으로 조사대상의 차이에 기인한다. 『도시가계조사』의 경우 전국 도시에 거주하고 있는 2인 이상 가구를 조사대상으로 하고 있지만, 『저소득층 자활사업 실태조사』는 농어촌을 포함한 전국의 1인 이상 전체가구를 조사대상으로 하고 있다. 일반적으로 1인가구의 평균소득이 상대적으로 낮기 때문에 <표 7-11>의 월평균소득은 낮게 된다. 소득유형별 비중을 보면 근로소득과 사업 및 부업소득이 각각 총소득의 60.1%, 31.2%를 차지하고, 사적 이전소득이 사회보험급여를 포함한 공적 이전소득에 비해 많은 것으로 나타났다. 추정된 국민기초생활보장법의 현금급여는 평균 1.1만원으로 기타의 공적 이전소득을 포함한 공적 이전소득(I)에 비해 다소 적은 것으로 나타났다.

<표 7-11> 1차 판별조사 가구의 월평균 소득

(단위: 만원)

변수	가구수	평균값	표준편차
가구총소득	9244	201.5	6826.8
근로소득	9244	121.1	5351.2
사업 및 부업소득	9244	62.9	5626.0
재산소득	9244	7.4	1838.7
사적 이전소득	9244	5.7	887.2
사회보험급여	9244	2.9	689.3
현금급여	9244	1.1	247.8
공적 이전소득(I)	9244	1.5	255.5
공적 이전소득(II)	9244	4.4	730.9

주 1) 평균값과 표준편차는 가중치를 부여한 수치임. 2) 공적 이전소득(I)에는 국민기초생활보장급여, 편부모가구 보조금(생계비, 아동양육·자녀교육비), 장애인가구 보조금(장애수당, 아동양육·자녀교육비), 소년소녀가장 보호비, 경로연금, 교통수당 등이 포함. 3) 공적 이전소득(II)은 공적 이전소득(I)에 사회보험급여를 합산한 금액임. 4) 현금급여는 국민기초생활보장법의 현금급여 추정치임. 자료) 노대명·이태진·강병구 외(2003).

한편 2차 심층조사가구 세대주의 경제활동상태를 보면 임금근로자와 미취업자가 각각 374명과 227명으로 나타났다. 임금근로자의 경우 주당 노동시간이 85시간 이상이라고 응답한 비율은 3.28%에 달하고 100시간 이상이라고 응답한 비율도 1.48%를 차지하였다. 이와 같은 장시간의 주당 노동시간은 측정오차(measurement error)를 반영할 수 있기 때문에 주당 노동시간이 85시간 이상이라고 응답한 세대주를 분석대상에서 제외시켰다.

<표 7-12> 2차 심층조사가구 세대주의 인구사회학적 특성

(단위: 시간, 년, 천원)

변수	임금근로자				미취업자	
	남자		여자		평균값	표준편차
	평균값	표준편차	평균값	표준편차		
노동시간	2009.8	52,370	2051.0	52,728	0.0	0
시간당 임금	7.6	359	4.3	173	0.0	0
나이	44.4	441	47.2	412	47.1	481
교육년수	9.9	151	7.7	190	10.0	165
경력년수	23.7	481	21.0	507	21.2	501
부의 교육수준	4.7	191	3.7	178	5.1	212
모의 교육수준	3.1	154	2.4	150	3.6	179
현금급여	417.3	55,255	1006.8	82,571	467.4	62,099
공적이전소득(I)	448.3	55,362	1085.2	84,235	502.4	62,440
공적이전소득(II)	468.5	55,909	1165.0	85,254	789.8	79,731
비근로소득	1349.0	115,297	1038.0	74,970	4279.4	187,086
비근로소득(I)	1317.9	115,050	959.6	72,860	4244.4	186,843
비근로소득(II)	1297.7	114,943	879.8	72,462	3957.0	187,351

주 1) 평균값과 표준편차는 가중치를 부여한 수치임. 2) 노동시간, 비근로소득, 공적 이전소득은 연간 수치임. 3) 비근로소득=가구총소득-[세대주의 근로소득+국민기초생활보장법의 현금급여]. 4) 비근로소득(I)=가구총소득-[세대주의 근로소득+공적 이전소득(I)]. 5) 비근로소득(II)=가구총소득-[세대주의 근로소득+공적 이전소득(II)].

<표 7-12>는 2차 심층조사가구 세대주의 인구사회학적 특성을 제시하고 있다. 먼저 임금근로자 중 남자와 여자의 연평균 근로시간은 각각 2009.8시간과 2051.0시간으로 여자의 근로시간이 남자에 비해 많은 것으로 나타났다. 이와 같

은 조사결과는 남자의 경우 월평균 근로일수와 주당 근로시간이 적은 일용직 근로자의 비중이 여자에 비해 많기 때문이다. 반면에 남자와 여자의 시간당 임금은 각각 7.6천원과 4.3천원으로 추정되었다. 임금근로자 중 남자의 평균나이는 여자에 비해 적지만 본인 및 부모의 교육년수, 경력년수는 많은 것으로 나타났다. 미취업자 전체의 평균나이는 여자 임금근로자와 비슷하며 본인 및 부모의 교육수준이 임금근로자에 비해 다소 높은 것으로 나타났다. 한편 국민기초생활보장법의 현금급여와 공적 이전소득을 보면 여자 임금근로자의 평균급여액이 가장 많고, 미취업자의 평균급여액이 남자 임금근로자에 비해 많은 것으로 조사되었다. 반면에 여자 임금근로자의 비근로소득은 미취업자의 25% 이하인 것으로 나타났다.<sup>20)</sup> 이는 곧 공적 이전소득을 받으면서 노동시장에 참가하는 빈곤가구 여성가장의 비중이 높음을 간접적으로 보여주는 것이다.

## 2. 분배개선 효과

기초생활보장제도의 빈곤감소효과를 추정하기 위해 소득을 4가지 유형으로 구분하였다. 소득1은 가구총소득이며, 소득2는 가구총소득에서 국민기초생활보장법의 현금급여를 뺀 것이다. 소득3은 가구총소득에서 공적 이전소득(I)을 제외한 금액이고, 소득4는 가구총소득에서 공적 이전소득(II)을 제외한 금액으로 LIS(Luxembourg Income Study)의 소득구분에서 시장소득(market income)에 해당된다.

또한 가구규모의 차이를 조정하기 위해 동등화지수(equivalence index)를 이용하여 가구소득을 조정하였다. 조정된 소득은 가구소득을 동등화지수로 조정된 가구원수로 나누어준 것으로  $M_i = Y_i / S_i^\epsilon$  이다. 본 연구에서는 LIS와 OECD에서 일반적으로 이용하는 동등화지수( $\epsilon=0.5$ )를 이용하였다.

<표 7-13>에 나타나듯이 전체가구 중위소득의 50%를 상대적 빈곤선으로 가정할 경우 소득1, 소득2, 소득3, 소득4 범주의 빈곤계층비율은 각각 18.54%, 19.05%, 19.47%, 20.75%로 추정되었다. 분석결과에 의하면 국민기초생활보장법

20) 세대주의 근로소득 이외에 가구원의 근로소득은 비근로소득으로 간주하였다.

의 현금급여는 빈곤계층비율, 평균소득갭, FGT지수(Foster, Greer and Thorbecke, 1984)를 각각 0.0051, 0.0668, 0.0148 만큼 낮추는 것으로 추정되었다. 이러한 수치는 모집단의 가구수를 고려할 때 국민기초생활보장법의 현금급여를 통해 약 76천 가구가 상대적 빈곤으로부터 탈출하였으며, 빈곤계층의 평균소득갭을 6.68% 축소시켰다는 것을 의미한다. 마찬가지로 사회보험급여를 제외한 공적 이전소득(I)은 이러한 지표를 각각 0.0093, 0.0679, 0.017 만큼 낮추는 것으로 나타났다. 이러한 수치는 공적 이전소득(I)을 통해 약 139천 가구가 빈곤으로부터 탈출하였으며, 빈곤계층의 평균소득갭을 6.79% 축소시켰다는 것을 의미한다. 또한 공적이전소득(II)은 빈곤계층비율, 평균소득갭, FGT지수를 각각 0.0221, 0.0917, 0.0282 만큼 낮추는 것으로 나타났으며, 이러한 수치는 사회보험급여를 포함한 공적 이전소득을 통해 약 329천 가구가 빈곤으로부터 탈출하고, 빈곤계층의 평균소득갭이 9.17% 축소되었다는 것을 의미한다.

<표 7-13> 소득유형별 빈곤지수

구 분		빈곤계층비율	평균소득갭	FGT지수
소득1	중간소득 40%	0.1405	0.3994	0.0561
	중간소득 50%	0.1854	0.4151	0.0770
	중간소득 60%	0.2219	0.4397	0.0976
소득2	중간소득 40%	0.1467	0.4998	0.0733
	중간소득 50%	0.1905	0.4819	0.0918
	중간소득 60%	0.2254	0.4907	0.1106
소득3	중간소득 40%	0.1508	0.5019	0.0757
	중간소득 50%	0.1947	0.4830	0.0940
	중간소득 60%	0.2266	0.4973	0.1127
소득4	중간소득 40%	0.1641	0.5259	0.0863
	중간소득 50%	0.2075	0.5068	0.1052
	중간소득 60%	0.2411	0.5148	0.1241

주 1) 소득1 = 근로소득+사업 및 부업소득+재산소득+사적 이전소득+사회보험급여+공적 이전소득. 2) 소득2 = 소득1-국민기초생활보장법의 현금급여. 3) 소득3 = 소득1-공적 이전소득(I). 4) 소득4 = 소득1-공적 이전소득(II).

이상의 분석결과를 종합하면 국민기초생활보장법의 현금급여, 기타의 공적 이전소득, 사회보험급여의 상대적 빈곤계층 축소효과는 각각 0.51%(76천 가구), 0.42%(63천 가구), 1.28%(190천 가구)인 것으로 추정된다. 따라서 사회보험급여의 상대적 빈곤계층 축소효과가 가장 크고, 국민기초생활보장법상 현금급여의 효과가 기타 공적 이전소득의 효과보다 큰 것으로 판단된다.

한편 지니계수의 추정결과가 <표 7-14>에 나타나 있다. 동등화지수 (equivalence index)가 0.5일 경우 소득1, 소득2, 소득3, 소득4의 지니계수는 각각 0.35297, 0.36157, 0.36306, 0.37242 로 나타났다.<sup>21)</sup> 소득1의 경우 사회보험급여 및 이전소득을 모두 포함하는 총소득이기 때문에 지니계수가 가장 작고, 소득4의 경우 국민기초생활보장법의 현금급여만을 포함하고 있기 때문에 지니계수가 가장 크다. 한편 국민기초생활보장법의 현금급여는 동등화지수가 0, 0.5, 1.0일 경우 지니계수를 각각 0.00667, 0.0086, 0.01102 만큼 낮추는 것으로 추정되었다. 또한 공적 이전소득(I)은 지니계수를 각각 0.00781, 0.01009, 0.01278 만큼 낮추지만, 공적 이전소득(II)을 기준으로 할 경우 각각 0.01603, 0.01945, 0.02221 만큼 낮추는 것으로 나타났다.

<표 7-14> 소득유형별 지니계수

	$\epsilon = 0.0$	$\epsilon = 0.5$	$\epsilon = 1.0$
소득1	0.38400	0.35297	0.36718
소득2	0.39067	0.36157	0.37820
소득3	0.39181	0.36306	0.37996
소득4	0.40003	0.37242	0.38939

주 1) 소득1 = 근로소득+사업 및 부업소득+재산소득+사적 이전소득+사회보험급여+공적 이전소득. 2) 소득2 = 소득1-국민기초생활보장법의 현금급여. 3) 소득3 = 소득1-공적 이전소득(I) 4) 소득4 = 소득1-공적 이전소득(II).

21) 유경준·김대일(2003)이 2000년의 『가구소비실태조사』를 이용하여 추정한 시장소득 지니계수 (동등화지수=0.5)는 0.374로서 본 조사 자료의 소득4에 해당하는 0.372와 유사하다.

이상의 분석결과를 종합하면 동등화지수를 0.5로 할 경우 국민기초생활보장법의 현금급여, 기타의 공적 이전소득, 사회보험급여의 소득분배 개선효과는 지니계수를 각각 0.0086 포인트(2.44%), 0.00149 포인트(0.42%), 0.00936 포인트(2.65%) 감소시키는 것으로 추정된다. 따라서 사회보험급여의 소득분배 개선효과가 가장 크고, 국민기초생활보장법상 현금급여의 효과는 기타 공적 이전소득의 효과보다 큰 것으로 판단된다.

### 3. 노동공급 효과

노동공급방정식의 추정결과가 <표 7-15>에 제시되어있다. 공적 이전소득의 유형에 따라 분석모형을 구분하였으며, 모형1, 모형2, 모형3은 공적 이전소득의 변수로 각각 국민기초생활보장법의 현금급여, 공적 이전소득(I), 공적 이전소득(II)을 이용한 것이다. 건강상태는 더미변수로서 질환 또는 장애가 있는 가구주의 경우 비교집단이 된다. 따라서 건강상태가 양호한 경우 1이고, 질환 또는 장애가 있는 경우에는 0으로 처리하였다. 분석결과에서 보듯이 나이의 추정계수는 통계적으로 유의한 음의 값을 나타내어 나이의 증가가 노동공급을 감소시키지만, 교육년수의 증가는 노동공급을 증가시키는 것으로 나타났다. 또한 건강상태는 노동공급에 영향을 미치는 중요한 변수로 확인되었다. 로그임금의 경우 모든 모형에서 통계적으로 유의한 음의 값을 나타내고 있으며, 이는 임금인상으로 인한 소득효과가 대체효과를 압도하는 것으로 해석된다.

한편 비근로소득의 경우 남자만을 대상으로 추정된 계수값은 모두 음의 값을 나타내지만, 여자의 경우 양의 값을 나타내어 일반적인 경우와 다른 분석결과를 보이고 있다. 이는 빈곤가구의 여성가장에게 있어서 사적 이전소득과 재산소득 또는 타가구원의 근로소득 증가는 오히려 이들의 노동시간을 증가시키는 방향으로 작용하고 있다는 의미이다.<sup>22)</sup> 공적 이전소득의 경우 모든 모형에서

22) 이와 관련해서는 별도의 심층적인 연구가 필요하겠지만, 빈곤가구의 여성가장에게 있어서 여가시간이 열등재(inferior goods)이거나 혹은 연간 노동시간에 대한 측정오차(measurement error)의 반영일 수 있다.



음의 추정치를 보이고 있지만, 남자의 경우에만 통계적으로 유의한 결과를 보이고 있다. 특히 모형1과 모형2를 비교할 때 국민기초생활보장법의 보호를 받고 있는 남자세대주의 노동공급 감소효과가 약간 큰 것으로 나타났다.

<표 7-15> 노동공급모형 추정결과

	모형1		모형2		모형3	
	남자	여자	남자	여자	남자	여자
나이	-26.22 (4.28)	-22.63 (2.35)	-26.25 (4.29)	-21.82 (2.36)	-26.85 (4.30)	-21.84 (2.37)
교육년수	43.30 (1.94)	14.66 (0.73)	42.70 (1.92)	17.23 (0.87)	39.83 (1.78)	15.66 (0.80)
건강상태	158.00 (1.11)	268.89 (1.61)	162.55 (1.14)	280.45 (1.74)	171.41 (1.23)	294.29 (1.85)
로그임금	-1222.3 (4.01)	-917.36 (2.69)	-1219.3 (3.96)	-1013.3 (3.01)	-1182.4 (3.56)	-1038.3 (3.14)
비근로소득	-0.064 (1.39)	0.089 (1.50)	-0.066 (1.41)	0.075 (1.35)	-0.073 (1.57)	0.068 (1.28)
공적 이전소득	-0.071 (1.71)	-0.024 (0.62)	-0.068 (1.62)	-0.022 (0.56)	-0.082 (1.93)	-0.016 (0.39)
$\lambda$	327.02 (0.71)	-256.14 (0.75)	346.36 (0.73)	-209.64 (0.63)	437.35 (0.90)	-200.75 (0.61)
N	223	117	223	117	223	117
R <sup>2</sup>	0.72	0.66	0.72	0.68	0.72	0.66

주 1) 모형1, 모형2, 모형3에서 공적 이전소득은 각각 국민기초생활보장법상의 현금급여, 공적 이전소득(I), 공적 이전소득(II)를 나타냄. 2) 추정식에 이용된 종속변수는 연간 노동시간이며, ( )안의 값은 t-값의 절대치를 나타냄.

<표 7-16>은 <표 7-15>의 추정결과를 이용하여 계산한 비보상 임금효과(uncompensated wage effect) 및 소득효과(income effect)와 노동공급탄력성을 요약하여 제시하고 있다. 노동공급효과(1), 노동공급효과(2), 노동공급효과(3)은 각각 시간당 임금, 비근로소득, 공적 이전소득의 단위당 변화에 대한 연간 근로

시간의 변화를 나타낸다. 노동공급탄력성(1), 노동공급탄력성(2), 노동공급탄력성(3)은 각각 노동공급의 임금탄력성, 비근로소득 탄력성, 공적 이전소득 탄력성을 나타낸다. 각각의 효과를 계산함에 있어서는 <표 7-12>에 제시된 평균 임금, 비근로소득, 공적 이전소득, 노동시간을 이용하였다.

<표 7-16> 공적이전소득의 노동공급효과

	모형1		모형2		모형3	
	남자	여자	남자	여자	남자	여자
노동공급효과(1)	-160.5	-212.3	-160.1	-234.6	-155.3	-240.4
노동공급효과(2)	-63.6	88.9	-66.0	75.2	-73.1	67.8
노동공급효과(3)	-71.3	-24.1	-68.0	-21.8	-81.6	-15.6
노동공급탄력성(1)	-0.608	-0.447	-0.607	-0.494	-0.588	-0.506
노동공급탄력성(2)	-0.043	0.045	-0.043	0.035	-0.047	0.029
노동공급탄력성(3)	-0.015	-0.012	-0.014	-0.011	-0.019	-0.009

주 1) 노동공급효과(1), 노동공급효과(2), 노동공급효과(3)은 각각 시간당 임금, 비근로소득, 공적 이전소득의 단위당 증가에 따른 노동공급시간의 변화를 나타냄. 2) 노동공급탄력성(1), 노동공급탄력성(2), 노동공급탄력성(3)은 각각 시간당 임금, 비근로소득, 공적 이전소득의 노동공급탄력성을 나타냄. 3) 노동공급효과 및 탄력성의 계산에 이용된 시간당 임금, 비근로소득, 공적 이전소득의 단위는 각각 1000원, 100만원, 100만원임.

먼저 평균값을 기준으로 계산된 노동공급효과를 보면 시간당 임금수준의 변화가 노동공급에 미치는 영향은 남자보다 여자에게서 크게 나타났다. 남자의 시간당 임금이 1,000원 증가할 때 연간 노동시간은 모형1, 모형2, 모형3에서 각각 160.5시간, 160.1시간, 155.3시간 감소하지만, 여자의 경우 각각 212.3시간, 234.6시간, 240.4시간 감소하는 것으로 추정되었다. 비근로소득이 노동공급에 미치는 영향을 보면 남자의 경우 비근로소득의 증가는 노동공급을 감소시키지만, 여자의 경우 오히려 노동공급을 증가시키는 것으로 나타났다. 연간 100만원의 비근로소득 증가는 모형1, 모형2, 모형3에서 남자의 연간 근로시간을 각각 63.6시간, 66.0시간, 73.1시간 감소시키지만, 여자의 근로시간은 오히려 88.9시간,

75.2시간, 67.8시간 증가하는 것으로 추정되었다. 반면에 공적 이전소득의 증가는 모든 임금근로자의 노동공급을 감소시키는 것으로 나타났다. 국민기초생활보장법의 현금급여, 공적 이전소득(I), 공적 이전소득(II)이 연간 100만원 증가할 경우 남자의 연간 노동시간은 71.3시간, 68.0시간, 81.6시간 감소하고, 여자의 연간 노동시간은 각각 24.1시간, 21.8시간, 15.6시간 감소하는 것으로 추정되었다.

한편 노동공급의 탄력성을 보면 시간당 임금의 변화율에 대한 연간 노동시간의 변화율은 여자보다 남자에게서 크게 나타났다. 시간당 임금이 10% 증가할 경우 남자의 연간 노동시간은 모형1, 모형2, 모형3에서 각각 6.08%, 6.07%, 5.88% 감소하지만, 여자의 연간 노동시간은 각각 4.47%, 4.94%, 5.06% 감소하는 것으로 추정되었다.<sup>23)</sup> 반면에 비근로소득의 노동공급탄력성은 남자의 경우 플러스의 값을 갖지만, 여자의 경우에는 마이너스의 값을 갖는 것으로 나타났다. 연간 비근로소득이 10% 증가할 때 남자의 연간 노동시간은 모형1, 모형2, 모형3에서 각각 0.43%, 0.43%, 0.47% 감소하지만, 여자의 경우 오히려 0.45%, 0.35%, 0.29% 증가하는 것으로 추정되었다. 또한 공적 이전소득의 노동공급탄력성은 비근로소득의 노동공급탄력성에 비해 작은 것으로 나타났다. 국민기초생활보장법의 현금급여, 공적 이전소득(I), 공적 이전소득(II)이 10% 증가할 때 남자의 연간 노동시간은 각각 0.15%, 0.14%, 0.19% 감소하고, 여자의 연간 노동시간급은 각각 0.12%, 0.11%, 0.09% 감소하는 것으로 추정되었다.

23) 이와 같은 노동공급의 임금탄력성은 기존의 연구결과에 비해 큰 수치이다. 나성린·남재량·문춘결(2002)이 통계청의 1993년 『경제활동인구조사』와 『도시가계조사』 자료를 결합하여 추정한 도시근로자 전체의 임금탄력성은 -0.27이었다. 또한 유경준·김대일(2002)이 1999~2001년 『한국노동패널』을 이용하여 추정한 임금탄력성은 남자의 경우 -0.026, 여자의 경우 0.136을 기록하였다. 이러한 추정치의 차이는 분석대상과 추정모형의 차이에 기인하는 것으로 판단되며, 일정 정도는 노동시간에 대한 측정오차(measurement error)를 반영하는 것일 수도 있다.

### 제3절 개선방안

기초보장제도의 수급가구는 1인 가구, 여성 가구주, 고령자, 저학력, 독신의 비중이 높은 것으로 나타나며, 가구주의 경우 비경제활동 상태에 있거나 일용직 또는 자활/공공근로사업 등에 참여하는 것으로 조사되었다. 또한 수급가구의 경우 근근히 생활하는데 필요한 월소득이 최저생계비보다 적지만, 문화적 생활을 하기 위해 필요한 월소득은 최저생계비보다 큰 것으로 응답하였으며, 수급가구의 소득과 지출액은 이보다 크게 낮은 것으로 조사되었다.

부채규모를 보면 부채가 있다고 응답한 전체 수급가구(49.2%)의 평균 부채액은 2,454만원으로 나타났으며, 조건부수급가구의 부채가구비율이 가장 높고 특별수급가구의 평균 부채액이 가장 큰 것으로 조사되었다. 또한 부채사유를 보면 전체 수급가구의 경우 생계비의 비율이 가장 높고, 다음으로 주택관련 자금, 사업자금, 의료비의 순으로 나타났다. 부채조달 방안에 있어서는 친척 및 친지, 은행에 의존하는 비율이 높고, 신용카드에 의존하는 비율도 비교적 높게 나타났다. 부채가 있는 가구의 부채상환 상태를 보면 전체 수급가구의 13.6%만이 매달 원리금을 상환하고 있으며, 32.0%의 수급가구는 이자만 상환하고, 22.6%는 원리금을 전혀 상환하지 못한다고 응답하였다.

이상의 내용을 종합할 때 수급가구는 부채상환의 부담을 안은 채 근근히 생계를 유지하는 것으로 나타났다. 따라서 향후 최저생계비를 현실화하여 생계비 지원을 적정수준으로 유지하고, 수급가구의 악성 채무를 청산할 수 있는 지원 방안을 마련할 필요가 있다.

한편 기초보장제도를 포함한 공적 이전소득의 빈곤감소 및 분배개선 효과는 그다지 크지 않은 것으로 평가되었다. 또한 기초보장제도의 노동공급 감소효과는 심각하지 않은 것으로 평가되지만, 여전히 노동공급에 부정적인 요인으로 작용하고 있다. 따라서 향후 기초보장제도에 대한 예산을 확대하여 빈곤의 사각지대에 있는 빈곤층을 보호할 뿐만 아니라, 동시에 근로능력이 있는 조건부 수급자에 대한 근로유인체계를 개선할 필요가 있다.

## 제 8 장 정 책 제 언

수급자의 선정기준, 급여수준 및 급여체계, 전달체계, 자활사업 등의 측면에서 국민기초생활보장제도를 종합적으로 평가한 결과 다음과 같은 제도개선방안이 도출되었다.

1. 국민기초생활보장제도에 직접 기초한 제도는 아니지만 공공부조의 성격을 지닌 소득보장제도들로서 경로연금, 장애인수당, 소년소녀가장지원, 모부자가정지원 등이 있다. 국민기초생활보장제도의 소득 및 급여의 기준이 되는 최저생계비는 산정 시에 가구의 특성을 반영하지 못하고 있으며, 장애·노령·아동 등과 같은 추가적인 지출이 필요한 욕구를 고려하지 못하고 있다. 이러한 국민기초생활보장제도의 문제들을 부분적으로 보완해 주는 제도들이 상기의 범주적 공공부조의 성격을 띠는 제도들이다. 이러한 범주적 공공부조제도는 일견 국민기초생활보장제도의 미비점을 보완하고 있지만, 두 제도간에 대부분의 대상이 겹친다는 점에서 두 제도간의 관계를 새롭게 정립할 필요가 있다. 관계정립의 구체적 대안으로서 기초보장제도의 급여수준을 확장하여 범주적 공공부조에서 지급되는 부가급여를 흡수하는 방안이 우선 논의될 수 있을 것이다.

2. 국민기초생활보장제도의 자활지원사업과 여타의 고용보장제도는 별개의 제도로 운영되고 있다. 그러나 현재의 미진한 자활지원사업을 활성화하기 위해 여타 고용보장제도를 연계지어 적극 활용하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

3. 국민기초생활보장제도에 의한 의료급여서비스는 건강보험제도에 의하여 보호를 받을 수 없는 저소득층의 의료수요를 충족하는 역할을 담당하고 있다. 그리고 의료급여와 건강보험제도간의 경계영역에 위치한 집단의 존재는 국민기초생활보장제도에 의한 의료급여대상자의 걱정 범위에 대한 논의를 계속 제기하고 있다.

4. 국민기초생활보장법에는 주거보장으로서 현금으로 주어지는 주거급여만을

규정하고 있다. 그러나 각종 공공임대주택에 관련된 법규들이 국민기초생활보장수급자에게 공공임대주택의 우선 입주권을 부여함으로써 국민기초생활보장제도에 의한 주거보장의 영역을 확대하고 있다. 임대주택 거주들이 부담하는 관리비 부담이 어려워 임대주택 입주를 꺼려하는 저소득계층에게 국민기초생활보장제도가 주거비보조를 행하게 되면 주거보장제도로써 국민기초생활보장제도의 기능이 강화될 것이다.

5. 수급자 선정기준과 관련하여 전반적으로는 소득기준이 적절하지만, 가구특성에 따른 추가적인 지출욕구에 잘 대응하지 못하는 것으로 평가되었다. 사회복지전문요원들에 대한 심층면접 결과도 유사한 평가를 제시하였다. 따라서 향후 소득기준은 대체로 현재 수준의 전반적인 최저생계비를 유지하면서 장애인이나 노인 등의 추가적 지출, 월세가구들의 추가주거비 지출, 질환자로 인한 추가적 의료비 지출 등의 가구특성에 따른 추가적 지출수요를 반영하도록 다양화 되는 것이 필요하다.

6. 재산기준과 관련해서는 2003년 이후 실시되고 있는 재산의 소득환산제는 대체로 타당성을 가진 것으로 평가되었다. 그렇지만 향후 단순재산기준보다는 재산의 소득환산제를 유지하면서 재산의 소득환산제 자체를 보다 정치화하는 방향에서 다음과 같은 개선작업들이 이루어져야 한다. 근로무능력가구에 대해서는 일괄적으로 6,000만원의 기초공제를 시행하고 나머지 재산에 대해서만 재산의 소득환산을 적용하는 것이 적절할 것이다. 기초공제될 수 있는 금융재산의 수준에 일정한 제한을 가하거나 금융재산에 대한 환산율을 증가시키는 등의 방법을 도입할 필요가 있을 것으로 판단된다. 향후 자동차에 대한 환산율을 점차적으로 낮추거나 또는 일반재산으로 간주하는 차령을 단축시키는 방안 등을 검토해 볼 필요가 있다.

7. 부양의무자기준과 관련하여 부양의무자의 부양능력기준에 있어서 부양의무자가구에 대한 부분을 최저생계비 수준에서 중위소득수준으로 인상시키는 방안을 고려할 필요가 있다. 또한 부양의무자가 존재할 경우 이 부양의무자에게 최저생계비 전액을 부담하도록 요구하기 보다는 그 중 일정한 비중을 부담하도록 하고, 그 비중을 초기에는 높게 설정했다가 점차 낮추어 가는 것이 바람직

할 것이다. 부양의무자에 대한 소득과 재산의 파악이 어려운 상황이라면, 부양의무자의 부양능력을 직접 소득과 재산을 조사하여 판단하기보다는 건강보험 등의 자료를 이용하는 방법을 고려해 볼 필요가 있다.

8. 최저생계비와 공공부조급여기준선을 개념적으로 분리시키는 작업이 추진되어야 한다. 이 경우 공공부조급여기준선을 어디에 설정할 것인가가 문제시 될 것이다. 사회보험에 의한 보장수준보다 낮은 수준에서 사회적 합의를 거쳐 설정되어야 할 것이다. 최저생계비와 공공부조급여기준선이 분리되고 나면 최저생계비는 본래의 취지대로 건강하고 문화적인 생활을 보장하는 적정수준으로 재산정될 것이다.

9. 통합급여의 단점이 노정되고 있음에도 불구하고, 기왕에 통합급여체제로 출발한 국민기초생활보장제도의 급여체계를 일시에 개별급여로 환원하는 것은 바람직하지 않다. 통합급여형태를 기본적으로 유지하면서 현물급여의 성격이 강한 의료급여와 주거급여에 대해서는 수급권의 범위를 확장하는 것이 필요하다. 다만 대상자 확대를 위해 현행과 같이 특례수급의 형태로 하는 방안과 급여 종류에 따라 수급권의 범위를 일괄적으로 확대하는 방안을 놓고 장단점을 따져 보아야 할 것이다.

10. 수급자의 근로의욕 감퇴를 예방하는 기제의 하나가 근로소득공제제도이다. 소득의 객관적 파악을 전제로 근로소득공제사업은 실시할 수 있는 것이므로 확대시행은 신중을 기하여야 하지만 일반근로소득 중에서도 4대보험 관련 소득증명원 등 객관성이 인정되는 소득에 대해서는 근로소득공제를 적용하여야 할 것이다. 이 밖에 수급자의 근로동기를 강화하는 방안으로서 보충급여방식을 개선한 새로운 급여체계의 모색도 진지하게 검토하여야 할 것이다. 특히, 수급자를 근로능력 정도에 따라 근로능력이 없거나 미약한 자는 현행의 보충급여방식을 그대로 적용하고, 근로능력자에 대해서는 근로의무를 전제로 근로소득이 많을수록 급여가 많아지게 하는 새로운 급여체계의 타당성을 검토해볼 필요가 있을 것이다.

11. 전달체계의 미시적 개선방안과 관련하여 첫째, 대상자 발굴 및 홍보의 개선이 필요하다. 둘째, 대상자 소득 및 재산파악을 개선해야 한다. 셋째, 사회복지

지전담공무원의 자립지원역할 강화가 필요하다. 넷째, 자활관련기관들에서의 자활사업참여자들에 대한 보다 엄격한 관리가 필요하다. 다섯째, 사회복지담당인력의 확충이 전제되어야만 사회복지전달체계가 그 역할을 제대로 다할 수 있을 것이다.

12. 사회복지사무소 시범사업 관련 개선방안으로는 첫째, 기본적으로 현재 제기되고 있는 전달체계상의 문제점들의 많은 부분은 사회복지전담인력의 부족에서 기인한다. 따라서 사회복지전담공무원을 증원하여야 한다. 사회복지전담공무원의 증원이 어렵다면, 기존 지방직 공무원의 사회복지전담공무원으로의 전환 문제도 진지하게 고려해 보아야 한다. 둘째, 사회복지사무소는 그 접근성이 저하되는 문제를 노출하고 있다. 사회복지사무소의 접근성을 제고하기 위해서는 현재와 같이 중소도시동지역(대도시 구, 농어촌 군)에 1개 사무소가 아니라 최소한 3-4개의 사무소를 설치하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 셋째, 사회복지사무소와 일반행정부문의 업무협조체계가 긴밀하게 구축되어야 한다. 사회복지사무소가 성공적이기 위해서는 주민전산프로그램의 이용 등 일반행정부문의 긴밀한 업무협조체계가 구축되어야 한다.

13. 자활지원제도는 선고용지원 후 소득보장의 원칙하에 첫째, 근로능력이 있는 수급자, 비수급 빈곤층 근로능력자 및 차상위층 근로능력자로 지원대상을 단계적으로 확대한다. 둘째, 자활전담공무원의 배치를 통해 사례관리를 강화하고, 취업·비취업대상자 구분을 폐지하며, 단계적인 지원절차를 확립한다. 셋째, 보충급여방식을 보완 또는 제한한다. 넷째, 자활사업 프로그램의 취업지원전략을 강화하고, 참여자 합의에 근거하여 프로그램을 제공하며, 대상자별, 업종별 성공모형을 개발한다. 다섯째, 자활지원대상자에 대한 지원과 관리체계를 내실화하기 위해 전담인력을 확충하고, 이들에 대한 교육훈련 프로그램 강화한다. 여섯째, 자활지원대상자 선정·관리체계를 일원화하고, 서비스 연계체계를 다원화한다. 일곱째, 자활사업 관리 및 지원체계와 관련해서 중앙자활지원위원회를 설치하여 자활사업의 기획과 평가를 담당하게 한다. 여덟째, 자활후견기관을 포함한 민간 자활사업 실시기관의 사업운영에 따른 자율성을 보장하며, 그에 따른 평가체계를 강화하고, 자활사업 전달체계의 정보화를 촉진한다.



14. 향후 최저생계비를 현실화하여 생계비 지원을 적정수준으로 유지하고, 수급가구의 악성 채무를 청산할 수 있는 지원방안을 마련할 필요가 있다. 또한 기초보장제도에 대한 예산을 확대하여 빈곤의 사각지대에 있는 빈곤층을 보호할 뿐만 아니라, 동시에 근로능력이 있는 조건부수급자에 대한 근로유인체계를 개선할 필요가 있다.

## <부 록>

### 국민기초생활보장제도 평가를 위한 사회복지전담공무원 심층면접조사 결과

#### <조사개요>

국민기초생활보장제도의 평가와 개선방안의 마련을 위하여 사회복지전담공무원들에 대한 심층면접조사를 실시하였다. 조사지역은 대도시, 중소도시, 농어촌으로 구분하여, 대도시의 경우 서울특별시와 부산광역시를 조사지역으로 지정하였고, 중소도시의 경우 경기도 부천시와 강원도 춘천시를, 그리고 농어촌의 경우 전라북도 부안군과 강원도 홍천군을 각각 선정하였다. 이 지역들에서 국민기초생활보장업무를 담당하고 있는 사회복지전담공무원들을 선정하여 심층면접하였다. 심층면접은 11월 15일부터 11월 25일 사이에 진행되었다.

#### <부표 1> 조사지역의 특성

지역		조 사 참 여 전담공무원	공무원 배치 기관	지역적 특성
대도시	서울시	2명	동사무소	- 주택지역 1인 - 임대아파트지역 1인
	부산시	2명	동사무소	- 주택지역 1인 - 임대아파트지역 1인
중소도 시	경기도 부천시	2명	동사무소	
	강원도 춘천시	4명	춘천시 사회복지사 사무소	- 사회복지사무소 시범사 업 실시 지역
농어촌	전라북도 부안군	3명	면사무소	- 전형적 농어촌지역
	강원도 홍천군	4명	읍사무소 1명 면사무소 3명	- 읍은 중소도시에 유사 - 면은 전형적 농어촌지역

심층면접의 방식은 심층면접 약 1주일 전에 심층면접 질문지를 미리 전달하여 질문들에 대한 답변내용을 미리 준비할 수 있도록 하고, 각 지역별로 간담회 형식으로 각 질문문항들에 대해 질문응답 및 토론하는 형식으로 진행되었다. 각 지역별로 간담회에는 약 3시간씩이 소요되었다.

## I. 대상자 선정

### 1. 잠재적 수급대상자에 대한 질문들입니다.

1) 전체 수급자들중 본인의 신청에 의한 경우와 전담공무원에 의한 대상자 발굴에 의한 경우는 각각 어느정도 비중을 차지합니까?

(응답)

사회복지전담공무원들이 직접 대상자 발굴을 하는 경우는 거의 없다. 대체로 본인신청에 의한 경우가 90-95%이상이고, 전담공무원들이 직접 대상자를 발굴하는 경우는 10% 또는 5%미만이라는 응답이 대부분이었다. 하지만, 사회복지전담공무원이 직접 발굴하는 것은 아니지만, 통장이나 이장 등이 신청자를 의뢰하는 경우들은 좀 있는 것으로 나타났다. 춘천지역의 경우 전체 수급자 중 통장이나 이장 등이 신청자를 의뢰한 경우가 약 20% 정도 되는 것으로 나타났다. 사회복지전담공무원들이 직접 대상자를 발굴하는 경우는 연말연시에 의료보험공단이나 한전 등에서 단전가구나 3개월 이상 보험료 체납 가구에 대한 소득조사 의뢰가 있으므로 이때 이들을 조사하는 과정에서 이루어진다는 응답이 있었다.

한편, 도시와 농촌지역간에 대상자 발굴에 있어서 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 도시의 경우에는 잠재적 대상자를 발굴하기 어려운 반면, 농촌지역의 경우에는 마을사람들이 서로의 사정을 잘 알고 있어 어떤 가구가 어려운 상황에 처하게 되면 이장 등을 통하여 대상자 발굴이 상대적으로 훨씬 원활하게 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 농촌지역의 경우 사회복지전담공무원의 대상자 발굴 정도는 사회복지전담공무원에 따라 다양하게 나타나고 있는 것으로 나

타났다. 전라북도 부안군의 경우 두명의 전담공무원은 대상자 발굴이 5%미만 이라고 대답한 반면, 한명은 40%에 이른다고 답하였다. 또한 강원도 홍천군의 경우에도 세명의 전담공무원은 이장을 통한 의뢰이외에 직접 대상자 발굴한 경우가 거의 없다고 응답한 반면, 한명의 사회복지전담공무원은 직접 발굴하는 경우가 상당히 된다고 응답하였다.

2) 전체 업무중 대상자 발굴에 투자하는 비중은 얼마나 됩니까?

(응답)

대부분 업무중 대상자 발굴에 투자하는 비중은 거의 없다고 응답하였다. 대부분 5% 미만 또는 높아야 10% 미만으로 응답하였다. 그러나 농촌지역의 경우, 사회복지전담공무원에 따라 대상자 발굴에 상당한 시간을 투자하는 경우가 있었다. 부안군의 경우 한명의 전담공무원은 업무의 약 15%를 투자한다고 했고, 홍천군의 전담공무원 한명도 업무의 약 45%를 대상자 발굴에 투자한다고 응답하였다. 이들의 경우 이장 반장 만나고 마을 대소사 있을 때 찾아가서 그 마을에 누가 다쳤는지 등 변화 상황 파악하고, 또한 아동, 노인, 장애인 등의 다른 업무 보면서 경제사정을 조사하여 수급자로 지정하고 있다고 응답하였다. 이처럼 농촌지역에서 대상자 발굴에는 전담공무원의 성별, 연령, 경력 등 개인적 특성이 상당히 작용하고 있는 것으로 보인다.

3) 잠재적 수급자들이 국민기초생활보장제도에 대해 잘 알고 있다고 생각하십니까?

(응답)

대도시 지역과 중소도시의 경우에는 국민기초생활보장제도에 대해서 잠재적 수급자들이 대체로 어느정도는 알고 있다고 생각한다는 응답이 나왔다. 즉 제도의 유무나 생활이 어려우면 정부지원을 받을 수 있다는 정도는 알고 있다는 것이다. 하지만 구체적인 기준들, 즉, 소득기준, 재산의 소득환산, 부양의무자 기준 등의 세부내용에 대해서는 잘 모른다고 생각한다는 응답이 대부분이었다.

농어촌의 경우 강원도 홍천의 경우는 대체로 제도의 존재를 알고 있고, 마

을 이장 들이 내용을 좀 더 자세하고 알고 있다고 응답한 반면, 전라북도 부안의 경우에는 세명중 두명의 공무원이 잠재적 수급자들이 제도를 잘 알고 있지 못할 것이라고 응답하였다.

4) 국민기초생활보장제도에 대한 홍보는 어떠한 방법으로 어느정도 이루어지고 있습니까?

(응답)

TV나 언론 등 매스컴을 통하여 국민기초생활보장제도에 대한 기본적인 홍보가 이루어지고 있다고 응답하였고, 통장이나 이장들을 통하여 홍보가 이루어지고 있으며, 또한 반상회, 시나 군의 홈페이지, 시보, 동절기에 내거는 플랭카드 등을 통해 홍보가 이루어지고 있다고 다양한 응답들이 나왔다.

또한 잠재적 수급자들은 병원 입원시 의료급여 수급자와 그 가족을 통해 국민기초생활보장제도에 대한 정보를 획득하는 경우가 다수 발생되고 있다는 응답도 나왔다. 수급자의 경우 입원시 의료비 지불이 없거나 상대적으로 적고 간병인 서비스까지 받을 수 있으므로, 같은 병실에 입원한 잠재적 수급자가 이를 통해 국민기초생활보장제도에 대한 정보를 얻는 경우가 많다는 것이다.

그러나 한명의 전담공무원들은 홍보 후 사후처리 즉 업무과중 문제 때문에 홍보는 엄두도 못내고 있다고 응답하였다. 또 다른 전담 공무원은 국민기초생활보장제도에 대한 홍보를 일반가구에까지 전달하는 체계가 극히 미흡하다고 응답하였다.

5) 최저생계비 미만 소득을 가진 가구 중 부양의무자 기준과 재산의 소득환산 때문에 탈락되는 경우는 얼마나 됩니까? (최저생계비 미만 가구 대비 %)

(응답)

서울과 부산의 대도시 지역과 부천의 경우에는 부양의무자 기준과 재산의 소득환산 때문에 탈락되는 경우가 거의 없거나 최고 10%미만 이라는 응답들이 나왔다. 하지만, 춘천시의 경우 부양의무자기준에 의한 탈락이 약 15-20%, 그리고 재산에 의해 탈락되는 경우가 3%정도 발생하는 것으로 응답하였다. 부안의

경우에도 두명은 10% 정도로 한명은 부양의무자기준에 의한 탈락이 20% 그리고 재산의 소득환산에 의한 탈락이 5% 정도되는 것으로 응답하였다.

한편 농촌지역인 홍천의 경우 신청자 중 70-80% 이상이 부양의무자 기준 때문에 탈락되는 한편, 재산의 소득환산제 때문에 탈락되는 경우는 거의 없다고 응답하였다. 젊은 사람이 농사짓는 경우 부채가 너무 많고, 농지가격 등도 공시지가로 설정되기 때문에 재산이 기초공제 수준 넘는 경우 거의 없다는 것이다. 더욱이 농촌의 경우 노인 장애인 가구가 많아 이 경우 6000만원까지 기초공제 되므로 더욱 재산 소득환산에 적용되는 사람 없다고 한다. 그러나 홍천읍의 경우에는 10명 중 5명이 탈락되는데 그중 3명이 부양의무자 기준 때문에, 그리고 2명이 자동차와 재산 때문에 탈락되는 것으로 나타났다. 홍천읍은 중소도시인 춘천에 오히려 유사하게 나타났다.

그리고 부양의무자기준의 적용에 있어 실제 부양여부와 소득과약에 어려움이 있으므로, 대부분 정상적 가정생활을 유지하는지 등에 대한 판단에 의존한다는 응답이 나왔다.

6) 국민기초생활보장제도의 선정기준(소득인정액, 부양의무자 기준)을 충족시키는 가구들 중 비수급자들은 어느정도 존재할 것으로 생각하십니까? (가구수 및 수급가구 대비 비중)

(응답)

서울과 부산의 대도시 지역의 경우 국민기초생활보장제도의 선정기준을 충족시키지만 비수급자로 존재하는 경우는 1%내외로 아주 작을 것으로 추정하고 있었다. 중소도시인 부천의 경우 약 15%미만일 것으로 춘천의 경우 약 25% 정도가 선정기준 충족시키지만 비수급자로 남아 있을 것이라고 추정하였다. 그리고 농어촌지역인 부안의 경우 2-15%로 응답이 다양하게 나타났고, 홍천의 경우 이런 가구는 거의 없을 것이라고 응답하였다. 다만 홍천읍의 경우 약 10%정도 비수급자가 존재할 것으로 추정되었다. 즉 전반적으로 볼 때 국민기초생활보장제도 선정기준 충족자 중 비수급가구들은 작게는 1% 많게는 약 25%정도까지 존재할 것으로 예상된다.

2. 수급자 선정기준 중 소득-자산조사에 대한 질문들입니다.

1) 최초 수급자 선정시 소득-자산조사가 얼마나 정확하게 되고 있다고 생각하십니까?

(응답)

소득의 경우 임금근로자의 소득은 소득신고서, 고용확인서, 월급계좌 등에 의해 대체로 정확하게 확인되고 소득조사가 이루어지고 있다고 평가되었다. 그러나 그러나 자영자나 일용직의 경우에는 소득신고에 의존할 뿐 실제적인 소득 조사의 방법이 거의 없는 것으로 나타났다.

그리고 재산의 경우 부동산 등의 재산은 대체로 파악되는 편이지만, 금융재산의 경우 정확하게 조사되기 어려운 것으로 평가하였다. 금융재산의 경우 수급자로 지정된 후 1년에 한두번 이루어지는 보건복지부의 일괄 조사시 이루어지므로 신청시에는 거의 알 수 없다. 게다가 보건복지부의 금융자산 조사결과는 의뢰후 6개월 후에 그 결과가 나오므로 그 6개월 동안 금융재산 변동가능성 때문에 거의 적용하기 어렵다. 따라서 최초 수급자 선정시 금융재산은 주로 신고에 의존할 수 있을 뿐이다. 예를 들어 예를 들어 2004년 6월에 복지부에 금융자산 조회를 신청한 이후 11월에 8월 기준의 금융재산액이 통보되어 왔다. 이 자료는 이미 몇 달 전의 자료여서 적용에 어려움 있었다.

한편 농촌의 경우 소득자산조사는 거의 정확하게 되고 있다고 평가하였다. 이장이나 이웃들이 해당가구의 경제사정을 아주 세부적인 경우까지 알고 있는 경우가 대부분이므로 소득자산조사가 상당히 정확하다고 평가하고 있었다. 그러나 홍천군의 읍지역의 경우 면단위의 농촌에 비해 소득을 아주 정확하게 파악하기는 어려운 점 있는 것으로 평가하였다. 그럼에도 이웃사람으로부터의 정보나 지출규모 등을 통해 소득의 약 80%는 정확하게 파악한다고 추정하였다.

2) 수급자 선정후에 수급자가구의 소득과 자산을 어느정도기간마다 체크하십니까?

(응답)

대부분의 일반 수급가구들, 특히 노인이나 장애인 가구 등 근로능력이 없는

가구에 대해서는 1년에 한번씩 소득변화를 체크하고 있었다. 그러나 근로능력이 있는 가구들, 특히 조건부 수급자 가구의 경우에는 사회복지전담공무원에 따라 분기에 한번 또는 6개월에 한번씩 체크하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 소득이나 취업 등이 불규칙적인 사람들은 주요 관리대상으로 구분하여 2-3개월에 한번씩 주로 체크하고 있는 경우도 있었다. 또한 자활사업참여자는 거의 매월 소득보고하므로 매월 소득을 파악하고 있었다.

소득변화를 체크하는 방법은 주로 먼저 서신안내문을 보내 수급자가 읍면동 사무소로 방문하도록 하고, 만일 방문하지 않을 경우에는 직접 가정방문도 실시하는 것으로 나타났다.

3) 과거의 재산기준으로부터 재산의 소득환산제로의 전환으로 인해 업무 부담이 많이 증가되었습니까? 증가되었다면 약 몇 % 정도 증가되었다고 생각하십니까?  
(응답)

업무자체는 복지부 전산프로그램에 의해 처리되므로 재산의 소득환산제에 따른 업무부담의 증가는 거의 없는 것으로 나타났다. 그러나 처음에 재산의 소득환산 지침을 이해하고 적용하는데 어려움이 있었고, 또한 재산의 소득환산결과 급여감소나 탈락을 경험하게 되는 사람과의 민원 문제 조정이 어렵고 이에 많은 시간이 소모되는 것으로 나타났다.

4) 수급자가 재산의 소득환산제에 대해 이해하고 있습니까?  
(응답)

수급자들은 재산이 많으면 수급할 수 없다는 정도로 인식하고 있다. 재산을 소득으로 환산하는 것에 대해서는 수급자들이 이를 잘 이해하지 못하고 있다는 응답이 대부분이었다.

5) 재산의 소득환산제에 대해 수급가구에 설명하는 것이 어려웠습니까?  
(응답)

같은 지역내에서도 사회복지전담공무원간에 대답이 상당히 다르게 나타났



다. 어떤 사회복지전담공무원은 재산이 일정수준을 넘으면 재산 일정금액당 소득얼마씩으로 간주하여 이를 더하여 소득을 평가한다는 정도로 간략하게 설명하는 것 자체는 어렵지 않았다고 응답하였다. 반면, 다른 전담공무원은 재산의 종류별 구분이나 계산방식을 이해시키기 어려웠다고 응답하였다. 즉, 재산의 소득환산제를 수급가구에 개략적으로 설명하기에는 큰 어려움이 없지만, 그 구체적인 제도내용과 계산방식을 이해시키기 어려운 것으로 보인다.

6) 재산의 소득환산으로 인해 수급탈락하거나 급여가 감소된 가구의 경우 항의나 반발이 심한편입니까?

(응답)

동일지역내에서도 사회복지전담공무원에 따라 응답이 다르게 나타났다. 어떤 전담공무원은 항의나 반발이 심각하고 이를 납득시키기가 어렵다고 응답한 반면, 다른 전담공무원은 항의나 반발이 심하지는 않다고 응답하였다.

7) 과거의 재산기준으로부터 재산의 소득환산제로의 전환으로 인해 탈락된 가구와 신규수급가구는 몇가구나 됩니까?

(응답)

재산의 소득환산제로의 전환으로 인해 탈락된 가구와 신규수급가구는 거의 없는 것으로 나타났다. 서울이나 부산의 대도시 지역에서는 탈락이나 신규수급가구가 없다고 응답하였고, 부천과 춘천의 중소도시에서는 해당 동에서 탈락가구와 신규수급가구가 약 1-2가구 정도 발생하는 정도인 것으로 나타났다. 한편 농촌지역의 경우 탈락가구는 거의 없지만 신규수급가구는 상당히 증가하는 것으로 응답하였다. 그 이유는 재산의 소득환산제가 도입되면서 기존의 재산 면적기준이 없어졌기 때문인 것으로 나타났다. 과거 농촌지역에서는 면적기준 때문에 탈락된 사람들이 많았는데, 이제 이들이 신규수급자로 들어오게 되었다는 것이다. 그 결과 과거에 재산 때문에 수급자로 지정되지 못했던 사람들은 거의 신규수급자로 지정되게 되었다.

8) 재산의 소득환산방식을 제도에서 규정한 대로 수행하고 있습니까? 아니면 본인의 전반적인 판단에 의존하는 편입니까? 만일 제대로 규정을 적용하지 않고 있다면 그 이유는 무엇입니까? (예:비현실성, 복잡성, 불필요성 등)

(응답)

대부분 규정에 따라 재산의 소득환산방식을 시행하고 있는 것으로 응답하였다.

9) 재산의 소득환산제에 대해 개선의견이 있습니까? (예: 단순재산기준으로의 복귀, 기초공제액이나 환산율의 개선 등)

(응답) 다음과 같은 다양한 의견이 제시되었다.

- 기초공제액 수준이 너무 높다고 판단된다. 대부분 시가 보다는 시가의 1/3수준에 불과한 공시지가가 적용되므로 기초공제액 후에 재산이 남아있는 경우는 거의 없다.
- 금융자산의 규모에 따라 단계를 구분하고 각 단계마다 별도의 이자율을 적용하는 방안을 마련하는 것이 필요하다.
- 금융자산이 일정수준 이상이면 수급자에서 탈락시키는 것이 좋을 것이다. 현재 그 기준이 너무 높다.
- 단순재산기준으로 복귀하는 것이 업무의 단순성 등의 측면에서 오히려 나을 것이다. 단순재산기준으로 복귀할 경우 기초공제액 적용, 부채 인정 등의 규정을 모두 적용할 경우 재산의 소득환산제 적용과 동일할 것으로 판단된다.

3. 부양의무자 기준에 대한 질문들입니다.

1) 부양의무자의 존재와 부양여부, 그리고 부양의무자의 소득 및 자산에 대한 조사는 얼마나 정확하게 이루어지고 있다고 생각하십니까?

(응답)

국세청 자료통해 소득과 재산 파악되는 정도로만 파악된다. 그 이외에는 부양의무자에게 소득자산을 신고하도록 우편물을 발송한다. 이 신고서 회신시 전세계약서나 연말정산서, 월금계약서 등 증빙자료를 첨부하도록 하고 있다. 하지

만, 회신율이 30% 정도에 불과하고 그 중 많은 경우가 부양능력이 없음을 증명하려고 하는 경우들이다.

부양의무자의 경우 소득자신신고서 발송시 그 부분 중에 금융자산조회동의 여부에 대한 항목이 있으나 이의 기입은 임의사항이다. 그래서 대부분 동의하지 않기 때문에, 부양의무자의 금융재산을 조회할 수 없다.

또한 부양의무자 소득자산 신고서 발생 후 업무를 못할 정도로 적개심이 많이 제기된다. 특히 가족관계에 불화가 있는 경우, 부양의무자가구의 소득조사하는 것에 대한 불만이 크다.

전반적으로 국세청 자료로 파악되는 것 이외에는 부양의무자의 소득-재산 파악이 거의 어렵다고 평가하고 있다.

2) 최초 수급자 선정후 부양의무자의 소득 및 자산에 대한 체크가 이루어지고 있습니까?

(응답)

대부분 일년에 한번 정도 소득 및 재산의 변화를 체크하는 정도라고 한다. 그런데 이 조사는 주로 국세청 자료 검토 통해 체크하는 정도이다. 부양의무자는 추정소득도 적용되지 않고 소득조사에 대한 적개심 등이 높아 주로 국세청 자료에 의존할 뿐이다. 그런데 국세청 자료는 1년전 자료이어서 그 적용성에 한계가 많다. 예를 들어 국세청 자료에 기반하여 부양비 책정을 했는데, 작년에는 그랬지만 이제는 부양의무자가 실직하여 부양비 책정에 대해 항의를 받은 경우가 있다.

3) 부양의무자기준에 의해 적용제외 되는 가구 중 실제 부양비를 지급 받고 있는 가구의 비중은 얼마나 된다고 생각하십니까?

(응답)

대부분 부양비를 부분적일지라도 지급은 받고 있을 것으로 평가하였다. 그 이유중의 하나는 가족상황을 봐서 정상적인 가족관계가 이루어진다고 판단되는 경우에 부양의무자로 지정하기 때문이라는 응답이 있었다. 하지만 대부분 부정

기적으로 한번씩 지원을 받는 형태일 것이고, 정기적으로 부양비를 지급받는 경우는 상당히 적을 것이라고 평가하였다. 예를 들어 보통 사람들의 경우 얼마나 정기적으로 부모님에게 생활비를 드리는지 생각해 보면 알 수 있을 것이라는 응답이 있었다.

4) 부양의무자기준에 의해 적용제외 되는 가구중 최저생계비부족분(즉, 최저생계비-실제소득) 대비 부양의무자가구로부터 지원받는 부양비의 비중은 얼마나 된다고 생각하십니까?

(응답)

응답에 편차가 상당히 컸다. 서울의 경우 절반 내외 또는 가정형편에 따라 차이가 많을 것이라고 응답하였다. 부산의 경우 정확히 알기 어렵지만 그 액수가 작을 것이라고 응답하였다. 부친의 경우 약 70% 정도일 것이라는 응답이 있었다. 춘천의 경우 최저생계비와의 차액의 약 80% 정도는 지원받을 것으로 생각된다고 응답하였다. 그러나 부안의 경우 세명의 응답자가 10%, 30%, 90%로 각각 다르게 응답하였고, 홍천의 경우에는 5%미만 일 것이라고 응답하였다. 이러한 상이한 응답들에 미루어 볼 때, 부양비가 최저생계비 부족분을 보충하는 정도는 구체적 상황마다 상당한 편차들이 존재할 것으로 평가된다.

5) 부양의무자가 있어도 부양능력이 미약한 경우 부양의무자가구 최저생계비를 제한 금액의 15-40%를 부양비로 산정하고, 부양을 거부 또는 기피하는 경우 차후 부양비를 징수하도록 하고 있습니다. 이들 부양능력미약가구를 가진 경우, 실제 부양능력미약가구로부터 부양비를 지급받는 가구는 몇 %나 된다고 생각하십니까?

(응답)

이 응답의 경우에도 그 편차가 상당히 컸다. 서울과 부산지역의 경우 어떤 형태로든 부양비를 지급받고 있을 것이라고 응답하였다. 부친과 춘천의 경우 대부분 부양비를 지급받고 있을 것이라고 응답하였다. 왜냐하면 지불할 것으로 예상되는 가구를 주로 이러한 경우로 지정하기 때문이다. 그러나 부안의 경우

에는 10 ~ 90%로 그 응답이 상이하게 나타났고, 홍천의 경우에는 부양비 지급 받는 경우가 거의 없을 것이라고 응답하였다. 그 이유는 수급가구가 정부보조를 받기 때문에, 이제 부양의무자도 생활비를 지불하지 않으려 하고 또한 수급 노인가구도 손안벌리려 하게 되기 때문이다. 그 결과 부양비 지불하는 경우는 거의 없다는 것이다. 전반적으로 그 평가에 상당한 편차들이 존재한다.

6) 이들 부양능력미약가구를 가진 경우, 실제부양비는 추정 부양비에 비해 어느정도된다고 생각하십니까?

(응답)

대체로 절반 이하일 것이라는 응답이 대부분이었다.

7) 이들 부양능력미약가구가 부양비지급을 기피하는 경우 차후 부양비 징수가 제대로 이루어집니까?

(응답)

이런 사례를 만들지 않고 담당공무원이 부양비를 징수하는 경우도 없고 실제로 이것은 반발 때문에 거의 불가능하다.

## II. 급여체계

1. 최저생계비 수준에 대한 질문들입니다.

1) 해당 지역의 경우 급여기준선(최저생계비)의 수준은 적절하다고 생각하십니까?

(응답)

일반가구의 경우 대체로 적절하다는 응답이 다수로 나타났다. 그러나 몇가지 특수한 경우 최저생계비의 수준이 낮다는 응답이 나타났다.

첫째, 월세가구의 경우 생계급여의 상당부분을 월세로 지출하므로 최저생계 유지가 어렵다.

둘째, 질환자의 경우 병원양래를 위해 교통비가 추가적으로 필요하다.

셋째, 노인이나 장애인의 경우 의료급여에 의해 부담되지 않는 병원비가 많이 소요되므로 현재의 최저생계비로는 최저생활유지 어렵다.

넷째, 아동이 있는 경우 학용품비, 학원비 등 추가적인 비용이 더 소요된다. 이 비용이 보충되어야 한다.

다섯째, 농촌의 경우 도시에 비해 교통비(버스비)가 많이 든다. 예를 들어 농촌의 버스 이용비가 도시의 택시비 정도 될 것이다.

2) 최저생계비의 수준이 적절하지 않고 너무 높거나 낮다고 생각하는 경우, 가구별 급여수준 결정시 이를 반영하십니까? 반영한다면, 어떠한 방식으로 얼마나 반영하십니까?

(응답)

별다른 방법이 없다. 별로 반영하지 않는다. 반영한다면, 주로 소득신고액을 낮추도록 유도하는 경향 있다. 예를 들어 어떤 신청자가 월소득을 90만원으로 기입시 겨울에도 일하는지 등을 질문하여 연평균 소득으로 계산하도록 하여 소득신고액을 낮추도록 한다. 또한 월세자의 경우에는 소득평가시 의료비나 교육비 등의 공제를 적용하여 소득평가액을 낮추려고 한다. 그런데 이와같이 소득신고액을 낮추도록 유도하는 것은 사회복지담당 공무원들간에 상당한 차이가 존재할 것으로 예상된다.

3) 최저생계비의 수준이 적절하지 않다면, 가구규모별로 얼마나 되는 것이 적절하다고 생각하십니까? (예: 4인가구 기준)

(응답)

다음과 같은 다양한 응답들이 제시되었다.

- 서울, 부산: 20% 증액 또는 120만원 정도
- 부천: 생계비 수준보다는 가구별 특성(월세, 중고등학생 교통비 지급 등) 고려하여야 함.
- 부안: 150만원, 120만원
- 홍천: 110만원-160만원

4) 노인 장애인 있는 가구의 경우 일반가구에 비해 어느정도 지출이 더 크다고 생각하십니까?

(응답)

노인 장애인의 경우 의료비 지출과 교통비 부담이 크므로 20-30% 정도 더 지출이 크다. 특히 의료보험 비급여 항목의 경우 본인부담이므로, 비급여 항목의 의료비 지출 부담이 특히 장애인의 경우 높다.

한편, 노인 장애인 가구의 경우 아껴쓰는 생활습관 등으로 실제 지출은 일반가구에 비해 많다고 볼 수 없으며 의료급여1종 혜택을 받고 있어 의료비지출도 많다고 보기 힘들다. 1급(2급)장애인가구의 경우 장애수당(생계보조수당, 장애아동부양수당)을 지급받고 있으며, 의료급여 1종, 장애인보장구 구입시 보장구 구입비용의 상한액 지원을 받고 있는 실정이다. 오히려 3급~6급 장애인에게 지급되는 부가급여가 없기 때문에 의료비지출비용이 많다고 본다는 견해도 있었다.

또한 실제로는 노인이나 장애인 가구보다 학생이 있는 수급자 가구에서 느끼는 어려움이 더 크다는 응답도 있었다.

## 2. 보충급여제도에 대한 질문들입니다.

1) 가구별 급여수준 결정시 공식대로 (최저생계비 - 소득인정액) 하십니까? 아니면 여타 감안하는 요인이 있습니까? 공식외에 여타 감안 요소가 있다면 무엇이며, 어느 정도 반영하십니까?

(응답)

대체로 공식대로 한다는 응답이었다. 상황에 대한 고려는 소득신고액 수준을 유도 결정할 때 이루어진다는 견해가 있었다.

2) 보충급여방식이 수급자들의 근로동기에 영향을 미친다고 보십니까? 별다른 영향을 미치지 않는다고 본다면 그 이유는 무엇입니까? 영향을 미친다고 본다면 실제 그런 사례를 알고 있습니까?

(응답)

대체로 전반적으로 영향을 미친다고 본다는 견해가 대부분이었다. 춘천의 한 지역의 경우 근로능력가구 약 30가구 중 3가구, 즉 10% 정도가 근로를 포기하고 평생안정된 수급권을 택하고 있는 것으로 보인다고 응답하였다. 또한 이러한 사례로 어떤 가구의 경우 취업에 성공했는데, 취업시 기초생활보장제도 수급권이 제거된다는 것을 알고는 취업을 포기하였다는 경우도 있었다. 또한 장애인 가구의 경우 이제 전혀 일을 하지 않는다.

다른 한편 수급자들의 근로시간에는 거의 영향을 주지 않지만, 대신 소득신고를 낮게 하는 문제가 발생되고 있다는 평가가 제기되었다. 특히 임시 일용직이나 자영업자의 경우 소득신고를 인위적으로 낮추어 하는 경향이 나타나고 있는 것으로 평가되었다.

3) 보충급여방식을 근본적으로 변경할 필요성을 느끼십니까? 변경이 필요하다면 어떤 식으로 변경하길 바라십니까?

(응답)

다음과 같은 다양한 응답들이 제시되었다.

- 보충급여방식은 변경되어야 한다고 생각한다. 그러나 어떤 방식으로 변경되어야 하는 지에 대한 명확한 대안은 없다.
- 근로소득보전세제(EITC)의 도입이 필요하다는 응답이 있었다.
- 근로능력이 있지만 일하지 않는 수급자들은 기본적인 소득(자활사업 참여시 지급받을 수 있는 소득이상)을 잡아주고 일하는 수급자에 대한 공제적용을 확대하여 실제적으로 일하는 수급자가 급여지급부분에 있어 큰 지원을 받고 있다는 생각이 들게끔 하는 것이 좋을 것이다.
- 소득수준별 구간을 설정하여 구간별 최소급여액을 일률적으로 지급하고 추가적인 근로소득은 본인들이 인센티브로 가지게 하자는 제안이 있었다.
- 근로능력가구의 경우 보충급여 방식이 아니라 가구원의 건강, 학력, 기술소지 여부 등에 따라 평균적인 일정액의 급여를 제공하는 방안이 필요하다는 응답이 있었다.



### Ⅲ. 자활사업

#### 1. 근로능력을 가진 수급자에 대한 전반적 관리

1) 수급자의 자립지원을 위해 어떤 활동들을 수행하고 있습니까?

(응답)

주로 자활후견기관과 노동부에 의뢰, 연계해 주는 것이 전부이다. 업무부담 과중으로 특별히 신경쓸 여유가 없다.

2) 자활사업대상자에 대한 관리에 있어서, 이들에게 국민기초생활보장제도를 떠나 자립해야 한다는 압력이나 명확한 방향제시를 하고 있습니까?

(응답)

대부분 압력을 넣거나 방향제시 등을 하지 않고 있는 것으로 나타났다. 그 이유에 대해서는 다양한 응답들이 제시되었다. 수급자들이 대부분 중고령이거나 신체적 결함을 가진 사람들이므로 자활을 강조할 여건이 못된다거나, 방향제시 등 실질적으로 도움을 줄 수 있는 방안 마련이 어렵다는 평가가 있었다. 또한 자립에 대한 충고시 “니가 뭘데 그런 소리하느냐?”는 소리듣게 되고 수급자와 갈등 야기될 가능성이 높아서 하지 않는다, 또는 다른 업무 부담이 과중하여 자립자활 방향 등에 대한 상담이 어렵다 등이 이유로 제시되었다.

또한 연령에 따라 20-30대의 경우에는 좀 가능하지만 40대의 경우는 알콜 등 무능력자들로서 자활불가능한 사람들이다. 그리고 젊은 사람들의 경우는 취업형 근로로 청소차타고 쓰레기 분리해야 한다거나 고용안정센터에 의뢰한다고 하면 대부분 알아서 수급지위를 포기한다. 그래서 기본적으로 고용안정센터에 의뢰할 만한 사람이면 수급자로 책정하지 않는다. 그리고 농촌지역의 경우 적절한 일자리도 없다.

3) 조건부 수급자가 근로관련 활동에 참여하지 않는 경우가 얼마나 있습니까? 이런 경우 실제로 생계급여를 삭감합니까? 그렇다면 그 비율은?

(응답)

조건부 수급자가 근로관련 활동에 참여하지 않는 경우가 거의 없다는 경우 부터 조건부 수급자의 약 47%가 조건불이행중이라는 응답까지 다양하게 나타났다. 그리고 이런 경우 다수가 생계급여를 삭감한다고 응답했다. 하지만, 일부의 전담공무원은 조건불이행자로 관리하기 보다는 소득신고토록 권유하기 때문에 조건불이행자로 처리되어 생계급여를 삭감하는 경우는 거의 없다고 응답하기도 했다.

4) 조건부 수급자 여부를 최초 결정후, 조건부 수급자가 아니었던 사람의 이후 상황변화를 추적조사하여(예: 취업에서 실업) 조건부 수급자로 지정하고 있습니까?

(응답)

대부분 이들을 분기별 또는 6개월 단위로 소득조사하고 있다고 응답하였다. 또한 일부의 전담공무원은 상당한 업무비중이 이러한 사람들의 상황 체크하는데 투자된다고 응답하였다.

5) 자활사업대상자에 대해 이들의 자립을 위한 준비과정을 체계적으로 추적 관리하고 있습니까(사례관리)?

(응답)

현실적으로 어렵다는 응답이 공통적으로 나타났다.

6) 한 조사에 따르면 자활사업참여자의 93.0%가 읍면동 사회복지전담공무원과 상담했다고 응답했습니다. 이들과의 주된 상담의 내용은 무엇입니까? 이들과의 최초 상담 이후에도 상담이 지속적으로 이루어지고 있습니까? 있다면 어느 정도로 이루어지고 있습니까?

(응답)

최초상담시에는 주로 소득 자산조사와 관련된 것 중심으로 조건부수급제의 의미와 취지 등에 대하여 설명한다. 그리고 자활사업을 연계시켜주기 위해 안내한다.

최초 상담후에는 분기나 6개월에 1번정도 전화로 소득변동사항등을 체크한다. 그리고 주로 자활사업참여자중 일이 힘들다거나 일이 마음에 안든다 등의 이유로 찾아와서 불만이야기 하며 일 바뀌 달라고 하는 사람들에게 대한 상담이 주된 내용이다.

2. 자활사업 대상자 선정에 대한 질문들입니다.

1) 현행 근로능력 판정표는 수급자의 근로능력을 판별하는데 적절하다고 생각하십니까? 아니라면 그 이유와 개선점은 무엇입니까?

(응답)

적절한 편이라는 응답이 약 절반정도 되었다. 그러나 적절하지 못하다고 생각하는 경우도 다수 있었다 그 이유는 다음과 같다.

- 전담공무원 두명이 장애 5, 6급은 실제로 근로능력에 큰 손상이 없으므로 유예보다는 조건부 수급자로 설정하는 것이 적절할 것이라는 견해를 제시하였다.
- 점수폭이 너무 커서 근로능력이 있다고 판정되는 경우가 너무 많으므로 점수폭을 더 세분화하여 조건부수급자에서 제외했으면 하는 견해가 있었다.
- 한편 점수차를 더 넓혔으면 하는 의견도 있었다.
- 그리고 근로의지 점수가 반영되어야 한다고 생각하는 의견도 있었다.

2) 근로능력이 없는 자로 판정되었지만, 자활사업의 참여를 희망하는 사람들은 어떤 이유에서입니까?

(응답)

자활의지가 있는 장애인이나 노인 중 일하려고 하는 사람들이 추가 소득을 얻기 위해서이다. 또는 소득인정액과 부양비 등으로 인해 소득이 최저생계비와 유사하여 생계급여액이 부족하다고 느끼는 경우 추가소득을 얻기 위해서이다.

3) 근로능력이 있는 수급자 중 조건제시유예자에게는 대체로 어떤 사람들이 포함되어 있습니까?

(응답)

취업준비생, 장애인5~6급, 북한이탈주민(1년동안 조건제시유예자이고 나머지 4년은 조건부과 제외자로 취업됨), 직업훈련자, 도서벽지거주수급자, 단기 질병 부상자

4) 조건부 수급자 중 취업대상자와 비취업대상자는 적절히 분류되었다고 보십니까?

(응답)

서울과 부산의 경우에는 부정적인 응답이 많았으나, 그 외의 지역에서는 대체로 적절하게 분류되었다는 응답이 많았다. 또한 주로 나이에 의해 분류된다는 응답이 많이 나왔다.

5) 자활특례수급자들은 주로 어떤 수급자들입니까?

(응답)

가구소득은 빈곤선 주변으로 높은 편이지만 가족내 교육비나 의료비 등의 특수한 지출이 많아서 취업해도 이러한 비용 지출이 너무 커서 제대로 생활하기 어려운 사람들로써, 일반적으로 자존감이 높고 자립의식이 높다.

또는 타가구원이 소득이 있는 상황에서 가사에 도움을 주고 싶어하는 경우이다.

6) 차상위계층은 어떤 이유에서 자활사업에 참여를 희망하고, 참여사업은 주로 무엇입니까?

(응답)

근로 의지는 있으나 취업할 곳이 마땅치 않거나 규칙적이고 안정적인 일자리를 구하기 어려운 경우 주로 자활사업에 참여한다. 자활사업의 경우 규칙적으로 출퇴근하고 주말 쉬는 등 근로시간이 규칙적이고 임금도 일정한 액수가 보장되므로 안정적이다. 또한 근로능력이 미약하여 진단상으로는 별 문제 없는 것으로 나오지만 실질적으로 근로능력이 약한 사람들의 경우 자활사업에 참여하여 비교적 낮은 노동강도에서 규칙적이고 안정적인 근로와 임금을 얻을 수

있다.

한편 농촌 면지역의 경우 거의 근로유지형 사업이 대부분인데, 여기에는 차상위계층은 참여하지 못하도록 되어 있다.

3. 자활사업 프로그램별 참여에 대한 질문들입니다.

1) 자활사업 프로그램으로는 보건복지부의 프로그램으로 자활공동체, 자활근로(UP형, 취로형), 지역봉사사회적응, 생업자금 등이 있고, 노동부의 프로그램으로 취업알선이나 직업훈련 등의 프로그램이 있습니다. 자활공동체에의 참여가 낮은 이유는 무엇입니까?

(응답)

실패에 대한 불안감 때문에 참여를 기본적으로 꺼린다. 기획력이 부족(좋은 아이템이 없음)하고 시장성 낮아서 자활공동체 사업의 사업성이 부족하다. 따라서 자활공동체보다는 취로형 사업 등에 안주한다. 농촌지역의 경우 자활후견기관이 없거나 거리가 멀다.

2) 자활공동체의 수익증대와 안정적 운영을 위해 필요한 지원은 무엇입니까?

(응답)

시장성있는 기획과 시군에서 직접구입이나 판로 알선 등의 지원이 있어야만 가능하다. 그리고 일정기간동안 참여자에 대해 기본임금을 보장하고 근로소득 공제율을 확대하는 것이 필요하다는 응답도 있었다.

3) 상대적으로 취로형 자활근로에 집중되는 이유는 무엇입니까?

(응답)

일거리가 쉽고 편하기 때문이다. 자활사업을 할만한 사업이 다양하지 않아 수급자를 적당하게 투입시킬 사업이 없기 때문이다. 자활사업 수행할 만한 기관이 없고, 인력이나 예산 지원도 어렵다.

특히 농촌지역의 경우 사업거리도 없고 적합한 프로그램 개발도 어렵다. 농촌지역에서 사업거리가 없다. 서로 잘 알기 때문에, 관내 기업들 중 이들 수급

자를 원하는 기업이 없다. 예산지원이 있다고 해도 이들 수급자를 고용하기 싫어한다.

4) 지역봉사 및 사회적응 프로그램의 구체적인 유형은 무엇이고, 주로 어떤 수급자들이 참여하고 있습니까?

(응답)

- 지역봉사: 독거노인 파견도우미, 관내 환경정비, 아동부양자 돌보는 활동, 도시락 배달, 공공기관 환경정비 등이 주요 프로그램이다. 대개 근로능력이 미약하거나 60-64세의 건강하지만 일자리를 갖지 못하는 수급자들이 참여함.

- 사회적응프로그램: 알콜프로그램, 경증정신분열환자 프로그램

5) 자활대상자에 대한 재활프로그램의 필요성은 어느 정도입니까? 왜 재활프로그램이 필요하고 어느단계에서 제공하는 것이 적절합니까?

(응답)

매우 필요하다. 수급자의 5~10%가 재활프로그램을 필요로 한다. 하지만 실제 재활프로그램이 제대로 운용되지 않고 있다. 그리고 재활프로그램이 심각하지 않은 단계에 있는 사람들에게 제공되어야 한다. 이미 심각한 사람들의 경우에는 예를 들어 알콜프로그램에 참여하고 나오면서 이 사람들끼리 술마시는 등 거의 효과 없다. 이들이 불참할 경우에도 생계급여 삭감하기도 어렵다. 어차피 일을 못할 것 같고 생계급여 끊으면 살수가 없기 때문에 생계급여 삭감도 못한다. 그러므로 이렇게 심각하지 않은 사람들, 예를 들어 부자가정 가장이거나 이혼녀 등의 경우 단순히 근로의욕 없고 우울증 가진 사람들에게 대해 노동부 자활사업에 의뢰하기 이전에 자기정리할 수 있는 기간으로 3개월 정도 상담을 제공하는 것이 필요할 것이다.

6) 자활후견기관은 자활사업을 효과적으로 수행하고 있습니까? 그렇지 못하다면 그 이유와 개선방안은 무엇입니까?

(응답)

대부분 효과적으로 수행되지 못하고 있다고 응답하였다. 주요 이유로는 시장경제 원리에 따라 자활사업을 이끌어갈 인력이 부족하기 때문이다. 사업운영에 필요한 자문을 해주는 컨설턴트나 후원자가 필요하다. 또 다른 주요 이유중의 하나는 자금지원이 부족하다는 것이다. 예를 들어 빨래비누를 만드는 자활후견기관 있는데, 요즘 빨래비누 사용하는 사람은 거의 없다. 그래서 가루비누를 만들어 판매하면 훨씬 성공적일 수 있지만 파쇄기를 구입할 자금이 지원되지 않아 계속 빨래비누만 만들어서 판매하고 있다.

7) 2003년 9월 현재 취업대상자 7,110명 중 2,508명만이 노동부의 취업알선 또는 직업훈련 프로그램에 참여하고 있습니다. 참여가 저조한 이유는 무엇입니까?

(응답)

다음과 같은 다양한 응답들이 제기되었다.

- 서울과 부산: 대부분 참여하고 있어 참여율이 낮지 않다.
- 부천: 취업대상자의 경우 노동부를 통하기 보다 스스로 취업하는 경우가 많으며 직업훈련 프로그램이 수시로 실시되기 보다는 연초에 편성되는 경우가 많아 참여가 저조하다. 또한 고용안정센터의 취업알선은 제조업체 중심으로 단순노무나 서비스업종을 희망하는 수급자에게는 잘 맞지 않는다. 그리고 고용안정센터가 적극적으로 취업을 알선하기 보다는 업체를 알려주는데 그치고 있어 실적이 저조하다.
- 춘천: 우선 춘천지역에는 일자리가 부족하다. 그래서 취업대상자들은 안정적인 직업 특히 상시근로를 원하는 반면, 고용안정센터에서 알선하는 직업들은 안정적이지 못하고 좋은 직업들이 아니다. 노동부 사업에 의뢰된 사람들의 만족도나 아주 낮고 그래서 성공률도 낮다. 예를 들어 어떤 수급자를 고용안정센터에서 알선하는 일자리에 취업하지 않으면 생계급여 박탈하겠다고 협박하여 취업하도록 했는데, 정수기 외판 일자리에 취업하였다. 3달 동안 일하고서는 한 대도 못팔고 3개월동안 5만원 벌었다. 그리고 3개월 후에 그 집에 가보니 결국 자기가 구입한 정수기 한 대 있는 것을 발견하였다. 취업을 요구한 것이 오히려

려 미안하였다.

- 부안: 교육 이수한 후 취업알선이 아주 저조하다.
- 홍천: 일자리가 거의 없고, 대부분 어려운일 하기 싫어하고 취로형 선호한다.

8) 자활직업훈련과 취업알선프로그램간의 연계는 적절합니까? 그렇지 못하다면 이유는 무엇이고 어떻게 개선되어야 한다고 생각하십니까?

(응답)

우선 수급자의 기본 생각의 전환이 필요하다. 수급자 스스로 취업하지 못했는데 의뢰한다고 취업으로 연결되는 것이 아니다.

직업훈련내용이 수급자를 기다려 주지 않고 시기를 놓치게 되면 수개월 기다려야 한다. 수급자가 받고 싶을 때 바로 직업훈련에 참가하려면 지정학원을 확대하거나 지정하지 말고 원하는 학원에서 수강이 가능하도록 배려해야 한다.

경기침체 때문인지 자활직업훈련이 취업으로 연계되는 경우는 거의 없었다. 컴퓨터나 서비스업종(미용 등)에 편중되어있는 직업훈련 프로그램이 기술직 등으로 다양화 되었으면 좋겠다. 예를 들어 대기업관련 직업훈련기관(대우자동차 기술훈련학교 등)처럼 체계화된 기술직 직업훈련을 실시하고 취업까지 연계되면 좋을 것이라 생각된다.

중소도시나 농촌지역의 경우 일자리가 없어 연계가 잘 이루어지지 않는다. 타지역으로의 취업알선이 거의 없는 것 같다. 광역적으로 취업알선을 하는 것이 필요하다.

9) 한 조사에 따르면 자활사업참여자의 36.1%만이 자활후견기관 및 고용안정센터담당자와의 상담한 적이 있다고 응답했습니다. 이렇게 상담실적이 낮은 이유는 무엇입니까?

(응답)

- 부천: 고용안정센터(노동부) 담당자들이 초기 상담 시 무시하는 경향이 있다고 들었다. 인식의 차이일지 모르지만 겨우 상담에 임하게 한 수급자의 근로의욕을 저하시키는 경우도 있다고 생각된다. 수급자의 자활관련 상담이 부가업무



가 아닌 주업무로 맡아줄 직업상담사 등의 배치가 필요하다고 생각된다.

- 춘천: 자활사업참여자 대부분이 시군 취로형사업에 참여하므로 이쪽으로 의뢰되어 나간 사람이 많지 않을 것이다. 예를 들어 한지역의 경우, 자활사업참여자 6명 중 3명이 동사무소 근로에 참여하였다.

10) 한 조사에 따르면 자활사업미참여자 중 90%가 전담공무원, 자활후견기관, 고용안정센터 등으로부터 방문독촉을 받은 적이 없다는 응답을 하였습니다. 이렇게 참여독촉을 받은 경우가 작은 이유는 무엇입니까?

(응답)

기본적으로 자활후견기관이나 고용안정센터에서는 생계급여와 무관하기 때문에 독촉 필요성이 없다. 그리고 일정 시기마다 전담공무원에게 상황을 전달해 주는데, 이때 전담공무원이 전화하여 생계급여 제거 문제를 제기한다. 그런데, 이들 기관에서 전담공무원에게 통보를 바로 하지 않고 대개 월말에 하기 때문에 이런 조사결과가 나왔을 수 있다.

또한 기본적으로 다른 업무가 많아서 자활업무에 대해서는 특별히 신경쓰기 어렵다.

11) 창업지원 프로그램이 활성화되지 못하는 이유는 무엇이고 어떻게 개선되어야 한다고 생각하십니까?

(응답)

다음과 같은 다양한 의견들이 제시되었다.

- 용자를 위해서는 보증을 필요로 하나 보증서줄 사람이 없다.
- 마땅히 창업할 아이템이 없고 성공가능성이 약하다. 대부분 부채가 많으므로 창업위한 대출보다는 채무변제위한 대출을 선호한다.
- 창업후 일정기간 동안 경제적으로 안정될 때까지 인건비 지원등이 병행되어야 한다.
- 농촌지역의 경우 인구감소로 창업이 거의 불가능하다.

4. 자활성공에 대한 질문들입니다.

1) 실제 적용되고 있는 자활성공의 판정기준은 무엇입니까? 이 기준은 적절하다고 생각하십니까?

(응답) 최저생계비 이상의 소득 획득하여 수급권 탈피하는 것

2) 어떤 수급자들이 자활에 성공합니까?

(응답)

다음과 같은 응답들이 제시되었다.

- 대부분 자녀가 성장한 후 취업하면 수급에서 벗어난다.
- 자활성공사례가 없다.
- 가구형태상 장애가 없는 단독가구가 성공에 용이하고 자존감 높은사람이 성공가능성 높다.
- 상담에 성실하게 임했던 수급자 가구나 가족기능이 원만한 가구

3) 자활성공의 대표적 사례가 있다면 소개해 주십시오.

(응답)

- 상업고등학교를 졸업한 여성 수급자가 노동부를 통하여 취업의뢰하여 인턴과정을 거쳐 정식직원으로 채용된 경우 (취업의뢰 되었던 곳이 복지관이라서 가능했다고 생각이 들기도 함)
- 청각4급 장애인 수급자가 시각장애인 차량 운전 도우미로 취업한 경우
- 알콜릭 환자가 사회적응 프로그램을 통해 공사관 등에서 일용직으로 일하면서 적극적으로 근로에 참여함. 현재 자활특례자.

4) 자활사업참여자들의 경우 최초 설정된 자활사업참여 후 이 자활사업에 안주하는 편입니까 아니면 자립을 위해 노력하는 편입니까?

(응답)

대개 안주하는 것으로 응답하였다. 한 전담공무원은 초기에는 노동시장에서

자립하려는 의욕보이지만 시간이 갈수록 대부분 현재 상태에 안주한다고 응답하였다.

5) 자활사업이 수급자의 탈빈곤이라는 본래의 정책목표를 달성하고 있다고 보십니까? 아니라면 그 이유는 무엇입니까?

(응답)

대부분 탈빈곤을 달성하지 못하고 있다고 응답하였다. 그 이유에 대해서는 다음의 여러 가지 의견들이 제시되었다.

자활사업 참여자들이 대부분 중고령자로 취업능력이 떨어진다. 젊은 취업대상자의 경우 과거 이력을 보면 가정에서 문제아이거나 사회적응에 실패한 자가 대부분이다. 그들은 자활사업참여를 기피하고 정상적인 직업활동을 통해 소득을 벌겠다는 인식이 미약하다.

전문가가 담당해도 시장경제에서 살아남을 수 있을지 불투명한 사회에서 사회복지담당자와 자활후견기관, 노동부만을 통한 자활사업은 실효성이 없다고 생각된다. 타 복지국가와 비교하여 과감한 투자 등을 통한 자활사업계의 큰 변화가 일어날 것이라고 생각된다.

자활사업은 단순 취로사업 위주이고 이를 통해 급여를 제공하는 하나의 방편에 불과하다. 즉, 그냥 급여제공하기 보다는 최소한의 근로에 대한 대가로 급여를 제공하는 형태이다.

#### IV. 전달체계

##### 1. 자활관련 기관간의 연계

1) 2002년 한국보건사회연구원의 조사에 따르면 사회복지담당공무원의 6개월 동안의 관련기관 담당자와의 접촉회수는 고용안정센터담당자와는 2.3회, 자활후견기관담당자와는 5.5회, 복지시설담당자와는 3.7회인 것으로 한 조사결과 나타났습니다. 이는 일반적 기대에 비해 아주 낮은 수치입니다. 이렇게 접촉회수가 낮은 이유는 무엇입니까?

(응답)

다음과 같은 응답들이 제시되었다.

- 거의 업무의 90%이상이 소득-자산조사에 치중되고, 나머지 10%는 그외의 복지업무들에 할당된다. 실질적으로 자활사업과 관련된 것을 조정할 시간적 여유가 없다. 자활사업 관리 위해서는 자활담당자가 별도로 있어야 한다.
- 기초수급대상자중 의뢰자가 거의 없어서 고용안정센터나 자활후견기관의 담당자와 접촉할 일이 없다. 특히 농어촌 지역의 경우 자활후견기관이 없고, 복지시설도 거의 없다. 그래서 접촉할 만한 대상자가 거의 없다.
- 특별히 접촉할 이유가 없다. 전산시스템을 이용하여 업무를 처리하므로 굳이 접촉하지 않아도 된다. 구청에서 직접 접촉하기 때문에 동사무소의 공무원이 만날 기회가 적다.

2) 사회복지전담공무원은 자활사업대상자를 자활사업(자활후견기관이나 노동부 실시)에 의뢰한 후 이들 기관과 어떤 업무협조를 합니까?

(응답)

이들 기관에서 통보 오면 소득조정하고 대상자가 자활사업에 불참한다고 통보오면, 수급자에게 전화연락시도하여 생계급여 삭감될 수 있음을 언급하는 정도이다.

농어촌지역의 경우 자활후견기관이 거의 없고 고용안정센터도 일자리가 없어 의뢰하는 경우 거의 없다.

3) 자활사업관련 전달체계에 대한 지적 중 복지부와 노동부간의 전달체계의 이원화 문제가 제기되고 있습니다. 전달체계의 이원화로 인하여 구체적으로 어떠한 문제가 발생되고 있습니까? 어떤 측면에서 연계가 더 활성화되어야 합니까?

(응답)

- 노동부의 고유업무가 있는 상태에서 자활사업의 일부지원을 맡고 있는 실정으로 노동부의 적극적인 취업알선 시스템이 부족하다. 또한 수급자들의 접근성이 용이하지 않아 중도에 포기하는 경우도 많다.

- 조건부수급자 중 취업대상자 교육 의뢰 후 대상자 교육이 끝나면 해당 읍면으로 이관되는 현상이 많다. 대상자에 대한 지속적인 관리체계가 부재하고 단순 교육으로 끝나고 만다.
- 자활후견기관에 참여하는 대상자 중심으로 고용안정센터에서 직업훈련 받은 후 자활공동체 사업에 참여하도록 하는 등의 연계가 필요하다.
- 취업적격판정 및 취업알선 결과만을 통보 받을 뿐 취업알선 후 적응실태 등에 대한 공동접근이 없다. 노동부 담당자와 전화 등을 통해 지속적으로 지원하는 시스템 연계가 필요하다.

## 2. 사회복지사무소 시범사업

2004년 7월부터 전국의 9개지역에 사회복지사무소 시범사업이 실시되고 있습니다. 국민기초생활보장제도의 전달체계를 사회복지사무소로 구축하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까? 그 필요성과 문제점은 무엇입니까?

(응답)

### ○ 필요성

- 사회복지담당자 마다 소득자산조사 관련 수급자 처리방식이 다르다. 이에 따라 비슷한 상황에 있는 사람들도 어떤 사회복지담당자 만나는지에 따라 수급자로 지정될 수도 있고 아닐 수도 있으며, 또한 급여액도 달라질 수 있다. 그러므로 이러한 형평성 문제의 시정에 사회복지사무소가 유리하다.
- 한 사람이 한 읍면동지역 관할 하면서 여러 가지 업무를 담당하였다. 그 중 소득자산조사에 의한 수급자 선정이 업무의 90% 차지하므로, 다른 사회복지업무를 거의 보지 못하였다. 사회복지사무소는 팀속에서 분야별로 역할 분담을 할 수 있으므로 다른 사회복지업무들을 보다 잘 처리할 수 있다.
- one stop service 제공이 가능하다. 과거에는 예를 들어 대출업무 등의 경우 동사무소에서 시에 보고하여 그 결과가 동사무소로 내려오면 나중에 수급자에게 통보해 주는 방식이었다. 그러나 이제 사회복지사무소내에서 한번에 처리될 수 있다.
- 인력풀이 형성됨으로써 예전에 혼자서 할 수 없었던 프로그램 실시할 수 있

다. 예를 들어 자체적인 자활사업 실시가 가능하다.

- 공무원은 장기근속을 위해 일정기간이 지나면 승진이 되어야 하는데 현재계에서는 승진이 거의 힘들다. 사기진작을 위해 복지직렬이 독립된 업무를 하는 사회복지사무소가 운영되는 것이 필요하다.

#### ○ 문제점

- 수급자들의 접근성이 어렵고, 대상자 발굴영역 축소로 사각지대 발생 우려 있다. 과거에는 춘천의 경우 15개 동지역에 각 동마다 1명씩 사회복지담당공무원이 있던 것을 이제 1개의 사회복지사무소만이 존재한다. 또한 예를 들어 홍천의 경우 끝에서 끝까지 차로 4시간 거리이다.

- 인력이 부족하다. 현재 수급자 선정업무의 경우 춘천 전체 동지역을 4명이 담당하고 있고, 사후관리의 경우 6명이 담당하고 있다. 사후관리의 경우 3개 권역으로 나누어 1권역당 2명씩 배치되어 있는데, 이 두명이 1500-1700 가구를 담당한다. 일반적으로 한달에 소득조정관련 민원만 약 30-40건씩 발생되고 있다. 그래서 업무가 지나치게 과중하여 겨우 이 민원 처리하는 정도에 그치고 있다. 이는 지역에 따라 편차가 있다. 읍면 지역 중 시골지역은 면에 50-60 케이스에 불과한 경우도 있다. 이런 경우 업무가 작다. 그러나 동지역은 전반적으로 상황이 안좋다.

- 행정부문의 지원 받을 수 없다. 과거에는 읍면동 사무소에서 다른 행정부문의 지원받을 수 있었다. 특히 주민전산프로그램을 이용할 수 있었기 때문에 전출입이나 주민등록 말소여부, 제적부, 전화번호 등을 쉽게 확인할 수 있었다. 그러나 현재 사회복지사무소에서는 이 주민전산프로그램을 이용할 수 없다. 행자부에서 이 이용권을 보건복지부에게 이전하지 않기 때문이다. 보건복지프로그램이 있지만, 이는 수급자 지정이후의 이동에 대한 정보로 제한된다. 따라서 이제 수급신청자에게 주민등록등본 등을 요구해야 하게 되었다.

- 면지역의 경우 과거에는 같은 직원이었다가 이제 사회복지사무소의 파견직원이 되었다 따라서 숙지도 안서고 하기 때문에 타직원과의 관계가 불편한다.

○ 개선방향

- 사회복지사무소 개소 증가: 분소나 출장소 등을 설치하는 것이 필요하다. 예를 들어 춘천지역의 경우 현재의 1개에서 3-4개소로 묶어서 분소 설치하는 것이 필요하다.
- 사회복지인력이 절대적으로 부족한 상황이다. 이의 개선 없이는 사회복지사무소든 현재 체계든 사회복지행정이 성공적이지 못할 것이다.

## 참고문헌

- 강병구(2004), 「공적 이전소득의 분배 및 노동공급효과」, 『사회보장연구』.
- 강혜규, 이현주(2003). 「국민기초생활보장 전달체계의 현황과 쟁점」, 『보건복지포럼』 84호, 한국보건사회연구원.
- 김미곤 외(1999), 『1999년 최저생계비 계측조사연구』, 한국보건사회연구원.
- 김영순 외, 『저소득층 근로유인 제고를 위한 정책방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2003.
- 김태성·손병돈, 『빈곤과 사회복지정책』, 청목출판사, 2002.
- 노대명·박찬임·강병구 외(2004), 『자활정책·지원제도 개선방안 연구』, 한국보건사회연구원·한국노동연구원.
- 문창진(2003). 「기초생활보장제도의 변천과정과 현황」, 『보건복지포럼』 84호, 한국보건사회연구원.
- 박능후 외, 『근로소득공제 시범사업 연구』, 한국보건사회연구원, 2004.
- 박능후, 「기초보장제도의 역사적 발전과정과 함의」, 『보건사회연구』, 제20권 제2호, 2000.
- 박능후 외, 『OECD 주요국의 사회부조제도와 국민기초생활보장제도 비교연구』, 한국보건사회연구원, 2000.
- 보건복지부(2001), 『기초생활보장 통계자료』.
- 보건복지부(2002), 『국민기초생활보장사업안내I』.
- 보건복지부(2004), 『주요업무참고자료』.
- 보건복지부(2004), 『국민기초생활보장사업 안내』.
- 심재호(2004). 「사회복지사무소의 현황과 과제」, 2004년 한국사회복지학회 추계 공동학술대회 자료집.
- 원석조, 『사회복지역사의 이해』, 양서원, 2001.
- 여유진, 김미곤, 김수봉, 손병돈, 김수정, 송연경(2003). 『국민기초생활보장제도 부양의무자기준 개선방안 연구』, 한국보건사회연구원.



- 이정우(2002), 『사회복지정책』, 학지사.
- 이태진, 강혜규, 박능후, 원종욱, 이현주, 이승경, 김선미, 김계연, 양시현.  
(2003). 『2002년 국민기초생활보장제도 평가 및 정책과제』, 한국보건사회연구원.
- 장지연·김정우(2002), 『취약계층에 대한 고용보조금제도의 효과 및 개선방안』,  
한국노동연구원.
- 정경배 외, 『공적연금제도 개선방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2001.
- 참여복지기획단(2004), 『참여복지5개년계획』, 한국보건사회연구원.
- 황수경(2003), 「장애인 의무고용제도의 재설계를 위한 제언」, 『매월노동동향』,  
통권 제28호.
- 홍경준, 이상은, 김미곤(2004), 『재산의 소득환산제에 관한 중장기 추진전략 연구』, 보건복지부.
- Rejda, G. E. *Social Insurance and Economic Security*, 6th ed. N.J.: Prentice Hall.