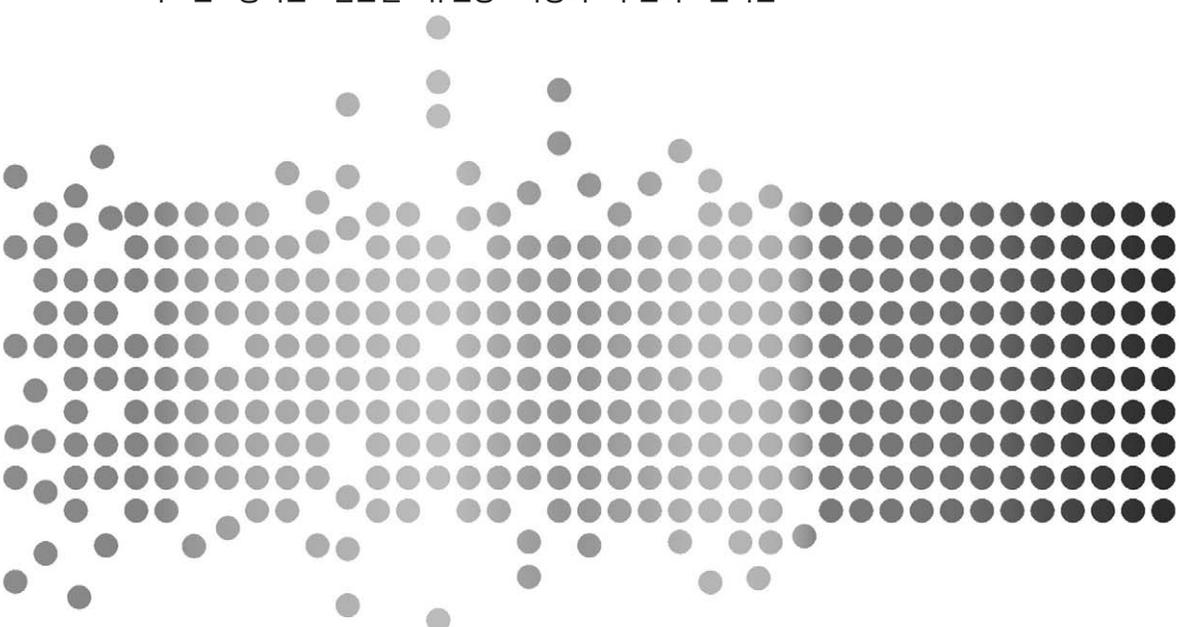


2009년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가

- 법제정 10년의 제도운영 점검 -

2009 Monitoring and Evaluation of the National Basic
Livelihood Security System: 10 Years after Its Enactment

이태진 · 강신욱 · 김태완 · 최현수 · 손창균 · 김진수 · 문진영 · 안종범 ·
허 선 · 황덕순 · 김문길 · 유진영 · 박경희 · 우선희 · 전지현



한국보건사회연구원
기초보장·자활정책평가센터

연구보고서 2009-26-1

**2009년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가:
법제정 10년의 제도운영 점검**

발행일 2009년 12월
저자 이태진 외
발행인 김용하
발행처 한국보건사회연구원
주소 서울특별시 은평구 진흥로 268(우: 122-705)
전화 대표전화: 02) 380-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)
인쇄처 예원기획
가격 10,000원

© 한국보건사회연구원 2009

ISBN 978-89-8187-601-2 93330

머리말

국민기초생활보장제도는 빈곤 문제에 대한 국가적·사회적 책임을 강조하는 전 국민의 ‘최저생활보장’과 ‘자활기반조성’의 목적으로 종전 생활보호제도와 달리 “수급권자”, “보장기관” 등의 표현으로 권리성을 강화했고, 인구학적 기준 삭제 등 수급권자의 범위 확대와 선정기준의 합리화, 절차적 정당성을 꾀했으며, 급여수준의 향상과 주거급여 신설 등 다양한 급여종류 다양화를 도모했고, 자활계획의 수립을 추가함으로써 ‘사회적인 기본욕구’ 수준의 법적 보장을 천명했다는 점에서 우리나라 공공부조의 수준을 한 단계 높였다는 평가를 받고 있다.

그러나 이러한 법 제정의 현실적·제도적 의의에도 불구하고 법률제정과 정과 법률제정 이후 시행령 제정과정에서 다양한 쟁점이 제기되었고, 시행 이후 현재까지도 제도 발전을 위한 논의가 끊임없이 이루어지고 있다. 법 제정이후 10년이 경과한 현재 기초보장제도 예산의 증가와 제도의 사각지대 존재, 그리고 부정수급기구의 증가 등의 문제제기로 제도운영체계에 심각한 개선이 요구되는 실정이다. 공공부조제도는 수급자의 기여가 아닌 국민의 세금으로 재원이 마련되기 때문에 국민들의 제도에 대한 불신은 그 제도의 존립 자체를 위협할 수도 있다.

본 연구원은 위와 같은 문제인식 하에 2002년도부터 기초보장평가센터를 운영하고 국민기초생활보장제도에 대한 지속적인 평가 및 모니터링사업을 실시하였으며, 이를 통해 제도발전에 기여하여 왔다.

본 연구는 본 센터의 지속적인 평가과제의 일환으로 국민기초생활보장법 제정 10년을 맞이하여 법제정과정에서 주요한 쟁점이 무엇이었으며 이러한

쟁점에 대한 문제제기 근거와 현시점에서의 문제점을 진단하고 제도수요자와 국민의 제도인식 등을 분석하여 법제정 10년의 제도운동을 점검하였다. 특히 법제정과정에서 다양한 정책방안을 주장한 당시 전문가가 직접 공동 연구진으로 참여하여 평가를 수행하였다. 사회보장제도와의 정합성 평가는 연세대학교 김진수 교수, 최저생활 보장성 평가는 서강대학교 문진영 교수, 제도의 비용효과성 평가와 적극적 근로유인 정책방안은 성균관대학교 안중범 교수, 근로빈곤층의 최저생활보장방안은 순천향대학교 허선 교수, 그리고 자활지원 평가와 근로빈곤층 보호방안은 한국노동연구원 황덕순 연구원이 각각 담당해주셨다.

이러한 법제정 과정의 쟁점들에 대한 점검은 향후 제도의 보완과정에서 혹은 다른 제도의 시행과정에서 중요한 준거가 될 수 있으며 복지제도의 발전에 중요한 의의가 있다.

본 연구보고서는 원내에서 이태진 기초보장평가센터장의 책임 하에 강신욱 연구위원, 김태완, 최현수, 손창균 부연구위원, 김문길, 유진영 선임연구원, 박경희, 우선희, 진지현 연구원과 함께 자료 정리를 위해 권영혜, 김정은 연구보조원이 참여하였으며 원외에서는 앞서 소개한 5명의 전문가들이 참여해주셨다. 또한 연구 진행과정에 있어서 의미 있는 조언으로 연구의 완성도를 높이는데 도움을 주신 김미곤 연구위원과 강혜규 연구위원께 감사함을 표한다. 본 연구결과가 국민기초생활보장제도의 모니터링 및 평가에 대해 많은 관심을 가지고 있는 학계와 관계 전문가, 공무원, 학생들에게 현실감 있는 자료로 활용되어 제도에 대한 성숙한 이해를 도모하는데 도움이 되기를 바란다.

끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 어디까지나 저자들의 의견이며 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2009년 12월
한국보건사회연구원장
김 용 하

Abstract	1
요 약	3
제1장 서 론	15
제1절 문제제기 및 연구의 목적	15
제2절 연구내용 및 연구방법	17
제3절 연구의 기대효과 및 한계	18
제2장 국민기초생활보장제도 개요와 주요 쟁점	23
제1절 국민기초생활보장제도 주요 개요	23
제2절 국민기초생활보장제도의 주요 변화	42
제3절 국민기초생활보장제도 평가들	53
제4절 국민기초생활보장법 제정 이전과 이후의 주요 쟁점	64
제3장 국민기초생활보장법 제정과 제도 도입에 대한 평가	95
제1절 경제위기 상황에 대한 정책대응으로서 적절성 평가	96
제2절 사회보장체계 내에서 국민기초생활보장제도와 사회보험의 정합성 평가	110
제3절 최저생활에 대한 보장성 평가: 선정 및 급여기준으로서 최저생계비	136

제4장 국민기초생활보장제도의 자활조성에 대한 평가	167
제1절 국민기초생활보장제도 도입과정에서의 쟁점에 관한 비용 효과성 평가 및 근로빈곤층 자립지원을 위한 개선방안	168
제2절 근로빈곤층의 최저생활 보장방안	200
제3절 국민기초생활보장제도와 노동시장정책: 근로빈곤층 보호방안을 중심으로	228
제5장 기초생활보장제도에 대한 수급자 및 국민의 의식과 태도 ...	267
제1절 조사 개요	267
제2절 분석결과	273
제3절 소결	301
제6장 결론	305
제1절 연구의 함의	305
제2절 정책 제안	311
참고문헌	318
부록	329

표 목차

〈표 2- 1〉 2009년도 가구별 최저생계비	24
〈표 2- 2〉 2009년도 근로소득 공제율	25
〈표 2- 3〉 2009년도 기본재산액	26
〈표 2- 4〉 2009년도 소득환산율	26
〈표 2- 5〉 2009년도 부양능력 판정기준	27
〈표 2- 6〉 대상자 선정조사	28
〈표 2- 7〉 근로능력자 판정기준	29
〈표 2- 8〉 근로능력자 유형별 추정소득 부과 적용일수	30
〈표 2- 9〉 2009년 최저생계비, 타지원액 및 현금급여기준	33
〈표 2-10〉 2009년 국민기초생활보장제도의 긴급급여액	33
〈표 2-11〉 2009년도 주거급여 한도액	35
〈표 2-12〉 2009년도 주거 현물급여 기준액	35
〈표 2-13〉 사업별 특성	38
〈표 2-14〉 사업별 참여자 현황	38
〈표 2-15〉 자활근로 및 자활공동체 사업현황	39
〈표 2-16〉 통합조사팀 업무내용 처리 과정(신규 조사 업무중)	41
〈표 2-17〉 국민기초생활보장제도 수급자수 추이	45
〈표 2-18〉 최저생계비 변화	46
〈표 2-19〉 최고생계급여수준의 변화	47
〈표 2-20〉 사회복지전담공무원 수	48
〈표 2-21〉 국민기초생활보장법 10년간의 주요 변화	52
〈표 2-22〉 기초보장 평가를 위한 네가지 영역별 평가틀	63
〈표 2-23〉 생활보호법과 국민기초생활보장법의 비교: 선정기준 대비표	67

〈표 2-24〉 최저생계비와 현금급여기준 변화	74
〈표 2-25〉 생활보호제도와 국민기초생활보장제도	75
〈표 2-26〉 2009년도 가구별 최저생계비	78
〈표 2-27〉 2008, 2009년도 주거급여 지급 수준	80
〈표 2-28〉 개편에 따른 주거급여액 변화	80
〈표 2-29〉 근로소득 공제율	81
〈표 2-30〉 생활보호 및 기초생활보장제도 변화	85
〈표 3- 1〉 절대빈곤율 수급자 비율 비교	101
〈표 3- 2〉 신규 생활보호대상자의 보호사유현황(가구기준)	103
〈표 3- 3〉 수급가구의 진입연도별 수급탈출률	107
〈표 3- 4〉 기초보장가구(일반수급)의 진입연도 분포	108
〈표 3- 5〉 의료보장 적용인구 현황	122
〈표 3- 6〉 비정규직 규모 (2005년 기준)	126
〈표 3- 7〉 고용보험 기초임금일액별 수급자격자 분포(2008년) ...	127
〈표 3- 8〉 구직급여 수급기간	127
〈표 3- 9〉 실업급여 수급 종료자와 재취업자, 조기수당지급자	128
〈표 3-10〉 장기요양급여 이용자 현황	131
〈표 3-11〉 사회보험 급여의 가족관련 급여	133
〈표 3-12〉 생활보호제도의 보호자 선정기준(최저생계비)	141
〈표 3-13〉 2007년도 표준가구 최저생계비 추정 결과	146
〈표 3-14〉 최저생계비 항목에 대한 의견서 제출 위원회 입장 비교	149
〈표 3-15〉 미국의 poverty thresholds와 poverty guidelines 비교(4인 가구 기준)	156
〈표 3-16〉 Guarantee of Sufficient Resources from Eurostat, MISSOC(2007)	160

〈표 3-17〉 미국의 최저생계비와 최저임금의 비교	160
〈표 4- 1〉 국민기초생활보장제도 도입 당시(1996-1999) 실업률 추이	170
〈표 4- 2〉 1988~2004년의 빈곤율 추이	171
〈표 4- 3〉 수급자 현황 : 수급자 종류별	177
〈표 4- 4〉 기초생활보장수급자 급여 집행 실적	178
〈표 4- 5〉 분야별 복지재정 규모	179
〈표 4- 6〉 부문별 복지예산: 2005~2009	180
〈표 4- 7〉 조세와 복지지출을 통한 형평성제고 국제비교연구	184
〈표 4- 8〉 절대빈곤계층을 대상으로 한 이동의 비율	184
〈표 4- 9〉 기타사회보장급여의 빈곤감소 효율성	188
〈표 4-10〉 기타사회보장급여의 목표효율성 측정결과	188
〈표 4-11〉 사중손실 규모 추계 (2005년)	190
〈표 4-12〉 빈곤감소 효과	190
〈표 4-13〉 근로장려세제 단계적 확대 계획	197
〈표 4-14〉 근로장려금 확대 조기시행	197
〈표 4-15〉 근로능력자가구의 빈곤가구율(2006)	207
〈표 4-16〉 근로능력자가구의 기초보장 수급율(2006)	207
〈표 4-17〉 수급 비수급 빈곤 근로능력자 가구주의 일반적 사항	210
〈표 4-18〉 수급 빈곤근로능력자가구의 일반사항	212
〈표 4-19〉 수급자로 선정된 이유	213
〈표 4-20〉 근로능력자의 자활사업 참여 추이	214
〈표 4-21〉 비수급 빈곤 가구의 소득 및 지출 특성	215
〈표 4-22〉 비수급 빈곤 근로능력자가구의 재산 특성	215
〈표 4-23〉 비수급 빈곤 근로능력자가구의 생활곤란 경험 비율	216
〈표 4-24〉 1년간 국민기초생활보장 급여 신청여부	217

〈표 4-25〉 국민기초생활보장 급여를 신청하게 된 이유	217
〈표 4-26〉 수급자로 선정되지 못한 이유	218
〈표 4-27〉 수급 탈락가구의 생계문제 해결방법	219
〈표 4-28〉 수급대상 가구 탈피 예상기간	219
〈표 4-29〉 기초보장 수급에서 탈피하더라도 계속 받고 싶은 지원 ..	220
〈표 4-30〉 탈 수급 이유	220
〈표 4-31〉 직업훈련 및 생업자금 용자실적(1981~1999)	232
〈표 4-32〉 기초생활보장제도 도입 전후의 제도개선 방향 논의	235
〈표 4-33〉 참여정부에서의 제도개선 방향 논의	240
〈표 4-34〉 이명박정부에서의 제도개선 방향 논의	243
〈표 4-35〉 기초보장제도 수급자의 내부 구성비	246
〈표 4-36〉 근로능력 수급자의 경제활동 상태별 분포(각년도말 기준) ..	248
〈표 4-37〉 근로능력 점수표	251
〈표 4-38〉 보건복지부 자활지원 사업 참여인원 추이	254
〈표 4-39〉 노동부 자활지원사업 참여인원 추이(각년도말 기준)	256
〈표 4-40〉 노동부 프로그램 참여인원(연인원기준)	256
〈표 4-41〉 자활성공률 추이	257
〈표 5- 1〉 기초생활보장제도 평가를 위한 선행 조사	268
〈표 5- 2〉 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 표본지역	269
〈표 5- 3〉 기초보장제도에 대한 국민의식조사 표본 인구구성	273
〈표 5- 4〉 조사대상 가구의 지역분포	274
〈표 5- 5〉 조사대상 가구의 수급유형 분포	275
〈표 5- 6〉 가구규모	275
〈표 5- 7〉 수급유형별 가구규모	276
〈표 5- 8〉 수급 유형별 가구구성 형태	277

〈표 5-9〉 가구규모별 주관적 최저생계비(건강하고 문화적)	278
〈표 5-10〉 실제 최저생계비 대비 주관적 최저생계비의 격차	279
〈표 5-11〉 수급유형별 소득(급여)의 충분성	281
〈표 5-12〉 기초보장급여와 근로에 대한 태도	281
〈표 5-13〉 탈수급 후에도 계속 받고 싶은 지원	282
〈표 5-14〉 사회복지전담공무원의 소득, 재산 파악 수준	283
〈표 5-15〉 사회복지전담공무원의 소득, 재산 파악 수준(비교)	284
〈표 5-16〉 실제소득과 신고소득간의 차이	285
〈표 5-17〉 실제소득과 신고소득간의 차이(비교)	286
〈표 5-18〉 수급가구의 전반적인 가족생활 만족도	287
〈표 5-19〉 수급가구의 전반적인 가족생활 만족도(2002년)	288
〈표 5-20〉 수급 유형별 전반적인 가족생활 만족도	289
〈표 5-21〉 수급 유형별 주관적 경제적 생활상태	291
〈표 5-22〉 5년 후 경제상황에 대한 전망	293
〈표 5-23〉 5년 후 경제상황에 대한 전망(2002년)	294
〈표 5-24〉 5년 후 경제상황이 나빠질 것으로 전망하는 이유	294
〈표 5-24〉 5년 후 경제상황이 나빠질 것으로 전망하는 이유	295
〈표 5-25〉 5년 후 경제상황이 좋아질 것으로 전망하는 이유	295
〈표 5-26〉 복지인식 및 태도	298
〈표 5-27〉 일반국민의 기초보장제도 인지여부	299
〈표 5-28〉 일반국민이 생각하는 기초보장제도의 목적	300
〈표 5-29〉 빈곤의 원인	301

그림 목차

[그림 2-1] 기초보장 및 정부예산 증가율 비교	50
[그림 2-2] 정부예산과 복지예산 대비 기초생활보장 예산 비율 비교	51
[그림 2-3] 국민기초생활보장제도 평가 과정	61
[그림 2-4] 부양의무자 기준 도해	71
[그림 2-5] 공공부조 전달체계	84
[그림 2-6] 기초생활보장제도 전달체계	88
[그림 2-7] 주요 변화사항	89
[그림 3-1] 경제위기 전후의 주요 거시경제 지표 비교(1996년=100)	100
[그림 3-2] 기초보장 수급가구와 실업률 및 빈곤율 변동 추이	102
[그림 3-3] 기초보장 수급가구의 연령분포 변화(1)	104
[그림 3-4] 기초보장 수급가구의 연령분포 변화(2)	105
[그림 3-5] 기초보장 수급가구의 연령분포 변화(2)	106
[그림 3-6] 분기별 수급자 비율 및 빈곤율, 실업율의 변동 추이 ..	109
[그림 4-1] 빈곤율 전망	181
[그림 4-2] 빈곤감소 효율성 모델	186
[그림 4-3] 우리나라의 EITC 모형	196
[그림 4-4] 근로능력자가구의 빈곤가구율과 수급율 관계(2006) ..	208
[그림 4-5] 기초보장수급가구의 구성	209
[그림 4-6] EITC 와 사회보장제도의 연계성	224
[그림 4-7] 공공부조제도 체계화 방안에 의한 급여 후 계층별 생활수준의 비교	227
[그림 4-8] 자활사업 대상자의 규모와 참여 현황(2002.12)	244
[그림 4-9] 자활사업 대상자의 규모와 참여 현황(2008.12)	245

[그림 4-10] 자활지원사업 전달체계	253
[그림 5- 1] 실제 최저생계비 대비 주관적 최저생계비 격차(비율) 280	
[그림 5- 2] 사회복지전담공무원의 소득, 재산 파악 수준(비교)	284
[그림 5- 3] 가구의 주관적 경제적 생활상태	291
[그림 5- 4] 수급 유형별 주관적 경제적 생활상태	292



Abstract

This study is the latest milestone in a series of studies that have been conducted since 2002 in an effort to monitor, evaluate, and improve the effectiveness and efficiency of the National Basic Livelihood Security System (NBLSS).

It has been 10 years since the National Basic Livelihood Security Act was legislated. There had been hot debates on variety of issues concerning NBLSS before and after the Act was enacted. The main issues debated at that time include its purpose, coverage, benefit level, and financial projection.

Ten years after the legislation, the system is troubled with gaps in its coverage, its budgetary burden and those who make fraudulent claims.

This study looks into a range of critical issues that had been debated 10 years ago in relation with the legislation and discusses the reason why those issues were raised and what changes took place since. Furthermore, this study attempts to evaluate and monitor the system operation by analyzing the attitude and public awareness both beneficiaries and the general public have of the system.

요약

□ 본 연구는 2009년 국민기초생활보장법 제정 10년을 맞이하여 법제정 과정에서 주요한 쟁점이 무엇이었으며 이러한 쟁점에 대해 다양한 정책 방안을 주장한 당시 전문가 각각의 문제제기 근거와 현시점에서의 문제점을 진단하고 제도수요자와 국민의 제도인식 등을 분석하여 향후 제도 발전방안을 모색하였다.

○ 이러한 쟁점들에 대한 점검은 제도의 보완과정에서 혹은 다른 제도의 시행과정에서 중요한 준거가 될 수 있으며 향후 복지제도의 발전에 중요한 의의가 있다.

– 본 연구는 제도의 지속적인 보완과 개선을 위하여 2001년부터 한국보건사회연구원내에 운영되고 있는 ‘국민기초생활보장제도 평가센터’의 지속적인 평가과제의 일환으로 수행되었다.

□ 본 보고서는 제도평가를 위한 이론과 기초보장제도의 개요 그리고 법제정 이후의 제도변화 내용을 살펴보았으며, 법제정 과정에서 논의된 주요 쟁점에 대한 근거를 중심으로 평가를 하였고 제도에 대한 의식 및 태도의 실태를 분석하고 향후 제도발전을 위한 방안들을 모색하는 것으로 구성되어 있다.

○ 연구과제 수행을 위해 법제정 및 제도시행 이전과 이후(1996년~이후)로 나누어 각 부처, 연구기관, 신문기사, 민간단체 등의 문헌자료를 분석하여 주요 쟁점을 도출하고 쟁점별 전문가 의견을 검토하였다. 또한 실증적인 평가를 하기 위해 수급자 등을 대상으로 면접조사를 하고 국민을 대상으로 전화조사를 실시하여 제도인식의 변화를

살펴보았다. 동시에 사회복지전담공무원 및 자활관련 실무자를 집단 면접(Focus Group Interview)하고 학계 및 관련 기관 전문가, 민간, 정부부처 관계자 등과 수차례의 자문회의를 하였으며, 심포지엄 개최를 통해 법제정10년 평가결과에 대한 의견을 수렴하였다.

□ 먼저 법 제정과정에서 제기되었던 여러 쟁점들에 대하여 의견이 대립되었던 내용들을 대상의 선정, 급여, 전달체계, 재정 등의 영역으로 나누어 살펴보면,

○ 대상 선정과 관련하여 가장 근본적인 쟁점이 되었던 이슈는 근로능력자의 생계보호 여부 즉, 대상자 범위에 관한 것으로 제도 도입 이후 발전과정에서도 여전히 근로능력자의 보호여부, 근로능력자에 대한 조건부과방식인 기초생활보장제도 내 자활사업의 개편방안, 더 나아가 근로능력자를 대상으로 한 제도를 별도로 분리하는 방안까지 꾸준히 논의 및 제도 개선과 관련된 논의이다.

－ 특히, 대상자 선정기준과 관련해서 도입 이전에는 소득 및 재산 등 적용방식의 타당성에 대한 논의가 주를 이루었다면 도입 이후에는 주로 선정기준의 적절성 및 형평성에 초점이 맞춰져 있고, 자산 조사의 정확성과 관련해서도 꾸준히 문제가 제기되고 있다.

• 그 중 제도개선의 주요 사례가 되는 부양의무자 기준의 경우에는 법 제정 초기에는 이슈가 되지 못한 반면 본격적으로 논의가 시작된 것은 시행령 및 시행규칙의 제정 즈음에서였고, 이러한 이유로 현재 빈곤의 사각지대 논의에서 가장 큰 쟁점 중 하나로 부각되고 있다. 최근에는 권리보장에 따른 의무 불이행인 부정수급의 문제가 구체적으로 제기되고 있는 상황이다.

○ 급여수준과 관련하여 국민기초생활보장제도 도입으로 인해 최저생계비 결정방식(중앙생활보장위원회에서 심의·의결)은 보다 합리적으로 진보하였고, 소득인정액과 급여의 합계액이 최저생계비 이상이어야 함을 법으로 명시하였다는 점에서 생활보호제도보다 한 단계 성숙한

제도임에 틀림없으나, 국민기초생활보장제도의 급여수준을 결정하는 최저생계비 수준 및 이와 관련한 최저생계비 항목에 대해서는 합의를 보지 못하였다.

— 이러한 최저생계비 수준과 관련하여 법 제정 이후에도 급여수준의 적절성 문제는 지속적으로 제기되고 있으며, 급여수준의 형평성 차원에서 지역별, 가구특성의 반영여부는 급여체계와 관련하여 서로 여전히 의견의 일치를 보지 못하고 있다.

- 최근에는 최저생계비의 지역별, 가구유형별 특성의 반영에 대한 논의부터 욕구별급여로의 개편 논의로 발전하였는데, 특히 주거급여의 경우 주거욕구의 지역별 편차가 크고 새로운 주택바우처 제도 도입을 앞두고 있어 생계급여와의 분리 내지는 욕구별 급여에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있다.

○ 전달체계와 관련하여 논의된 쟁점과 이에 따른 변화를 살펴보면, 제도 시행을 앞둔 당시 제도운영의 인프라 여건은 보건복지부, 행정자치부라는 복지행정의 이원화로 인하여 비효율적인 업무지원체계인 상황에서 법제정에 따라 기초보장수급대상자 선정 및 조사업무의 효율성을 기하기 위하여 사회복지전담공무원을 배치하고 지속적 충원을 통해 복지업무의 전문화를 추진하려 노력하였다.

- 2006년에 윈스톱 맞춤형 통합서비스를 지향점으로 하여 지방행정조직 개편, 통합정보시스템 구축, 민관 협력네트워크 구축, 중앙부처 서비스 조정의 4대 과제를 구체적 목표로 전달체계는 개편하게 되었다.
- 최근 제도의 구조적 모순 및 비효율성 문제를 완화하기 위하여 2010년 사회복지통합관리망을 구축하여 서비스에 대한 개인별·가구별 지원 현황을 파악하여 부정, 중복수급을 방지하고 타 부처와의 전산망 연계를 통해 사회복지전담공무원의 업무부담을 줄이고 효율적 수급자 관리를 할 계획으로 제도운영의 실효성 제고에 노력하고 있다.

○ 기초생활보장 예산과 관련된 주요쟁점은 최저생계비 수준과 연동되는 문제로, 10년간 물가상승률 반영으로 재정은 소폭으로 증대해왔으며 경기상황에 따라 기초생활보장제도 수요의 증감에 대응해왔다. 또한 2008년부터 주거급여 예산을 생계급여 예산과 세부 항목만이 분리되어 구성되었다.

－ 이는 급여수준 즉, 최저생계비 수준 외에도 몇 가지 제도변화 예컨대 선정기준의 확대요인과 관련되어 있다.

□ 둘째로 법제정 추진시기 및 제도도입의 의의에 대한 평가를 하였다. 이를 위해 당시 위기상황에 대한 적절한 대응책이었던지와 사회보장제도들과의 정합성은 어떠했는지, 그리고 보호수준이 적당했는지 등으로 나누어 분석하였다.

○ 우선 기초생활보장제도는 경제위기에 따른 실업자 및 빈곤층이 급증하던 시기에 그 필요성이 활발히 논의되었음에도 불구하고 실제 시행 시점은 신규 실업자와 빈곤층을 보호하기에 다소 늦었다는 점이 있었던 것으로 평가되었다.

－ 제도 시행 초기의 수급자 구성변화를 보면 근로능력이 있는 빈곤층을 이전에 비해 상대적으로 더 보호할 수 있었고, 이러한 사실은 수급 진입연도별 수급탈출률의 변화에서도 확인된다고 할 수 있다.

• 한편 2000년 제정 당시의 기초생활보장제도가 수행했던 이러한 기능이 현재 진행되고 있는 경제위기에서도 적절히 수행될 것인지를 살펴보면 수급기간이 5년 이상인 장기수급자들의 비중이 커서 만일 추경편성과 같은 사전적 대응이 없다면 경기변동에 따라 새롭게 발생하는 일시 빈곤가구를 보호하는 데 자동적이고 신축적으로 대처할 능력이 떨어지게 될 것임을 알 수 있었다. 문제는 1999~2000년 간에 발생하였던 수급층의 대규모 확대조치가 수반되지 않는 한 경기변동에 따라 급증한 실적

빈곤층을 보호할 여지가 현재의 상태에서는 존재하지 않는다는 것이다.

- 사회보장체계 내에서의 정합성에 대한 평가결과, 사회보험제도가 제 기능을 못하는 것과 공공부조가 지니고 있는 한계로 합리성이 미흡한 것으로 평가되었다.
 - 공공부조는 이들이 사회적 위험에 의하여 빈곤으로 추락할 위험이 존재함에도 불구하고 이들이 사회적 위험에 의하여 빈곤으로 추락한 경우에 한하여 빈곤 보호적 기재로서 작동할 수밖에 없고, 이는 수동적이라는 문제점과 함께 사회보험에서 일차적으로 걸러주어야 할 대상 모두를 공공부조가 감당하게 되어 제도에 상당한 부담으로 작용하게 된다.
 - 사회보험에서 급여 관련 내용은 급여 수급조건과 종류 그리고 수준으로 구분하고 있다. 전반적으로 급여 수급조건이 상대적으로 까다롭거나 엄격한 경향을 보이고 있다.
 - 사회보험의 급여 지급기간이 한정되어 있는 경우에 사회보험은 빈곤 추락을 예방하는 기능을 정지하게 되고, 공공부조는 빈곤에 대한 보장(보호)을 하는 단계에 와 있지 않은 상태에서 사각지대가 발생하게 되어 사회보장체계의 한계가 나타나는 점이다.
 - 따라서 공공부조의 경우 사회보험에서 보장하지 못하고 있는 영역에서 가장 우선적인 정책과제는 당연히 사회보험의 급여 대상에 전혀 포함되지 못하는 계층에서 이미 빈곤 범위 안에 있는 계층에 대한 보호적 기능이 우선하여야 한다.
- 기초보장제도의 선정기준과 급여수준을 결정짓는 최저생계비에 대한 평가는 보장의 적정성과 급여의 합리성 문제와 관련된다. 물론 최저생계비는 공공부조 제도의 수급 자격기준점을 제공하는 기능에서 출발하였지만, 이제는 사회복지 서비스 제도는 물론이고 사회보험제도, 그리고 더 나아가서는 정부의 각종 (한시적)시책에도 적용되는 한국 사회의 주요한 기준점이 되고 있다. 또한 민간 복지서비스는 물론이

고 금융기관의 일부 상품은 수급자 혹은 차상위계층을 주요 대상(target population)으로 삼고 있다.

— 이러한 최저생계비는 계층방식의 합리성과 관련하여 욕구별 비목이 동일하고 지속적인 방식을 적용하고 있지 못한 점이 있다. 특히 주거비계층의 경우가 더욱 그러하다.

- 또한 비계층연도의 추정방식에 대해서도 국민기초생활보장제도가 도입된 이후, 최저생계비 전문위원회에서 해마다 거듭되어 문제인데, 주로 물가상승률만을 반영하였기 때문에 생활상의 변화는 물론이고 사용량의 변화를 반영하지 못하고 있는 실정이다.

□ 셋째로 도입과정에서 제기된 쟁점들을 비용효과성 측면에서 평가하였으며 특히 법 개편의 주요 목적인 자활조성에 중점을 두었다. 즉, 근로능력자들의 최저생활보장과 자활지원을 평가하였으며 근로빈곤층의 자립방안을 모색하였다.

○ 도입과정에서 제기된 쟁점을 비용효과성(cost-effectiveness)을 기초로 재평가한 결과, 빈곤의 장기화 및 근로유인효과 등에서 실효성있게 대응하고 있지 못하였다.

— 적극적인 탈빈곤대책의 방안모색이 필요하며 다양하게 검토되어야 할 것이다.

○ 이러한 평가결과는 기초생활보장제도를 도입하는 과정에서 자활사업의 목표와 방향에 대한 사회적 합의를 형성하는 과정이 부족했기 때문일 수 있다.

— 특히 자활사업은 기초생활보장제도라는 공공부조에서의 커다란 패러다임 전환과 동반했던 것이라는 점에서 이러한 사회적 합의를 형성하는 과정이 매우 중요했던 것으로 판단된다.

- 그러나 제도를 도입하고 발전시켜가는 과정에서 자활사업 시행의 규범적인 근거, 빈곤의 원인과 동학에 대한 이론적·실증적

근거, 자활사업과 거시경제 및 노동시장의 상호작용에 대한 논의는 거의 이루어지지 못하였다.

- 일부는 자활사업 자체가 바람직하지 않거나, 그다지 중요하지 않은 것으로 생각한다. 반면에 오랫동안 빈민운동 등을 통해 자활사업을 추진해 온 경우에 자활사업의 필요성을 적극적으로 인정하는 경우도 있다. 더 나아가 수급자에 대한 조건부과 형식으로 시행되는 자활사업보다는 근로능력자를 분리하고, 차상위계층을 적극적으로 포함하여 근로능력빈곤계층의 자립을 촉진하는 방향으로 제도를 더욱 발전시켜야 한다는 주장도 있다.

□ 넷째로, 제도에 대한 수급자 및 국민의 의식과 태도 실태분석의 주요 결과, 수급자와 일반국민 간에 약간의 차이가 있으나 모든 국민이 최저생활을 유지하도록 국가가 도와야 한다는 점에서는 찬성의 입장이 강하고 이를 위해 국가가 세금을 더 걷거나 더 낼 의사가 있다는 부분에 대해서도 수급과 관계없이 절반 이상 찬성하고 있는 것으로 나타났다.

- 법 제정 초기에 비해 10년이 경과된 시점에서 기초보장제도에 대한 인지도와 모든 국민의 최저생활 유지라는 제도목적에 대한 이해는 상당히 개선된 것으로 보인다.

- 그러나 여전히 42.2%의 국민들은 기초보장제도를 모르거나 들어보지 못한 것을 볼 때 ‘국민’의 기초생활보장제도로 자리매김 하기 위해 국민이 체감하는 국민기초생활보장제도로 재정비해야할 것으로 보인다.

□ 이처럼 국민기초생활보장제도가 법제정 및 시행과정에서 다양하게 논의되었던 쟁점들은 제정 10년을 맞은 현재에도 여전히 개선해야할 문제로 적지 않게 남아있다.

- 광범위한 사각지대의 존재, 보충급여에 따른 급여형평성의 문제, 자활제도의 비효율성(비효과성), 주변 제도와의 비정합성, 근로능력자의 근로의욕의 문제(복지의존성) 등이다.

□ 국민기초생활보장법 제정과정에서 논의되었던 주요 쟁점들에 대한 재평가의 결과를 토대로 향후 제도의 발전을 위해 다음과 같은 몇 가지 정책제안을 하였다.

○ 유연성 있는 복지행정 인프라 강화

－ 2010년 1월부터 사회복지통합관리망이 추진예정 중에 있다. 이는 10년간의 자산조사 중심의 복지업무로 발생되었던 기초보장제도의 대상의 포괄성 및 기준의 합리성 문제가 해소될 수 있는 발전적인 추진방안이다. 물론 보다 제도의 건강성 확보를 위해서는 엄격한 자산조사에 의존하기 보다는 실효성있는 모니터링 추진이 병행되어야 할 것이다.

• 또한 기초보장관리단과의 유기적 연계를 통해 현재 기초보장관리단에서 수시로 실시하고 있는 중앙현장조사, 수급자격변동조사 등의 자료를 활용하여 부적정급여수급 사례(중복·과다·과소급여) 수급자의 자격 변동을 확인하고 적용하는 자세를 지속적으로 갖추어야 한다.

○ 근로능력자의 최저생활보장과 근로유인의 정책패키지

－ 기초생활보장제도 내적인 측면에서 욕구별 급여체계로의 개편을 고려할 수 있으며 이를 다양한 소득보장제도와의 관련성 등 보다 거시적인 측면으로 확대하여 ‘단계적으로 빈곤에서 벗어날 수 있는 사회보장체계’를 구축하는 방안을 고려할 수 있다.

• 이를 위해서 기초생활보장제도는 그 동안 지적되어 왔던 재산의 소득환산율이나 부양의무자 기준 등 선정기준을 완화하여 비수급 빈곤층이 양산되는 것을 막고 더불어 근로능력이 있는 수급자들을 빈곤의 함정에서 벗어나게 한다는 측면과 사회적 형평성 측면에서 볼 때 차상위계층 혹은 일반 저소득층에 대한 다양한 지원도 필요하다.

• 저소득 근로자의 근로활동을 유인하기 위해서는 국민기초생활보장제도의 급여체계를 분리하여 생계 및 주거급여를 개별적으

로 지원하고 여기에 의료 및 교육 등 현물급여를 다양화하고, 근로장려세제를 병행 지원하는 것이 바람직할 것이다.

○ 근로능력 판정 기준 내실화

－ 근로능력의 판정은 기초생활보장제도의 근로능력자에 대한 지원 및 조건부과 등 관리 운영의 신뢰성과 형평성을 제고하는데 있어서 중요한 요소이다.

- 공신력 있는 의료기관을 통한 근로능력 판정체계를 구축함과 동시에 복지급여 및 서비스 신청을 위한 근로능력 판정체계 및 진단서 등을 마련하되 간편하게 작성 및 발급받을 수 있도록 함으로써 진단서 발급으로 인한 저소득층의 부담 및 사회적 비용을 절감하고, 동시에 진단서와 관련된 규정을 명확히 함으로써 진단서에 대한 불만과 혼란을 감소시킬 필요가 있다.

○ 단기적으로 기초보장제도 내에서의 자활사업 활성화

－ 중고령층과 비롯한 저소득 장기실업자 등 취업애로층에 대해 대안적인 노동시장 참여의 방식을 모색하는 것은 충분히 정당성이 있는 것으로 판단된다. 이와 관련해서 소규모 생계형 창업이나 공공부문·제3섹터에서의 사회적 일자리를 창출하는 것은 매우 유력한 대안이 될 수 있을 것이다.

- 또한 보건복지부와 노동부 모두 각자의 접근방법을 서로 배타적으로 강조하는 것은 타당하지 않으며 두 접근방법의 장점을 살릴 수 있는 방안을 마련함으로써 자활사업의 발전방안을 모색하는 것이 바람직하다.

○ 예산의 신속적 대응능력 제고

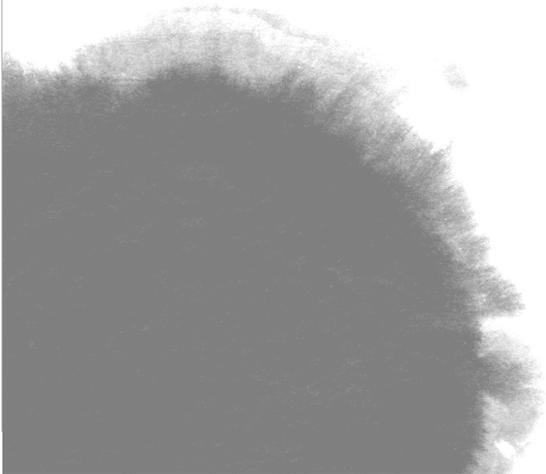
－ 국민기초생활보장제도 예산의 재량적 확대 편성에 의존하지 않는 자체의 신속적 대응능력을 높일 필요가 있다. 더불어 국가의 재정 건전성 확보의 차원에서 부정수급 등 재정의 누수요인을 철저히 차단할 수 있도록 전달체계를 잘 정비할 필요가 있다.

○ 사회안전망 평가체계 구축

- 국민기초생활보장제도의 역사성이 진정한 가치를 구현하려면 실효성이 담보되어야 한다. 이제는 빈곤대책을 중심으로 하는 복지를 이념이 아닌 과학으로 접근하는 노력이 필요하다.
 - 이를 위해서는 국민기초생활보장제도의 정기적인 평가체계 구축이 필요하며, 정확한 평가를 위해 행정전산 시스템 구축 등의 근본적인 기반이 구축되어야 한다.
 - 사회보장체계 사회안전망 구축의 실현을 위하여 정책 내지는 제도들의 정합성, 효율성 등을 고려한 통합적이고 지속적인 점검과 진단이 반드시 필요하다.

01

서론



제1장 서론

제1 절 문제제기 및 연구의 목적

1. 문제제기

1999년 국민기초생활보장법이 제정된 주요 배경은 1997년에 발생한 경제위기로 인해 급증한 실업과 빈곤의 문제에 40년 역사를 가진 생활보호제도와 임시적으로 시행되었던 한시적 생활보호제도나 공공근로 등으로 대처하기에는 당시 우리나라의 경제 규모에 비해 대단히 미흡한 사회안전망이라 할 수 있다.

국민기초생활보장법은 우리나라의 대표적 공공부조제도인 국민기초생활보장제도의 법적 근거를 제공하고 있으며, 위기발생 후 약 3년이 지나 시행된 이 제도로 말미암아 빈곤층의 생계보장에 일정한 진전을 이뤄낼 수 있었고, 빈곤율의 경감 외에도, 1998년 고용보험의 전 사업장으로 확대 적용, 1999년의 도시자영자로의 국민연금 가입대상 확대 등 본 제도의 시행으로 인해 사회보험과 공공부조제도의 제도적 틀이 확립됨으로써, 적어도 형식적으로는 우리나라의 복지제도가 완성되는 계기가 되었다(강신욱 외, 2005).

국민기초생활보장제도는 빈곤 문제에 대한 국가적·사회적 책임을 강조하는 전 국민의 ‘최저생활보장’과 ‘자활기반조성’의 목적으로 중전 생활보호제도와 달리 “수급권자”, “보장기관” 등의 표현으로 권리성을 강화했고,

인구학적 기준 삭제 등 수급권자의 범위 확대와 선정기준의 합리화, 절차적 정당성을 피했으며, 급여수준의 향상과 주거급여 신설 등 다양한 급여종류 다양화를 도모했고, 자활계획의 수립을 추가함으로써 ‘사회적인 기본욕구’ 수준의 법적 보장을 천명했다는 점에서 우리나라 공공부조의 수준을 한 단계 높였다는 평가를 받았다.

그러나 이러한 법 제정의 현실적·제도적 의의에도 불구하고 법률제정 과정과 법률제정 이후 시행령 제정과정에서 다양한 쟁점이 제기되었고, 시행이후 현재까지도 제도 발전을 위한 논의가 끊임없이 이루어지고 있다. 예컨대 국민의 기본적 생활보장이 국가의 시혜인지 아니면 국민의 권리인지 그리고 국가에 의한 기초생활 보장이 개인의 근로의욕을 저해할 것인지 아니면 노동능력을 유지시켜 장기적으로 노동력 공급을 늘릴 것인지 등의 국가와 시민사회의 권한과 의무, 복지제도의 효과에 대한 근본적인 문제들이 법률 제정 과정에서 제기되었으며, 소득과약 정도, 전달체계 구축, 예산 등 제도의 구체적 설계에 대한 문제들이 시행령 제정과정에서 제기되었었다. 이와 더불어 법제정 10년이 지난 지금까지도 빈곤대책수준의 미흡, 제도상 사각지대 존재, 보충급여에 따른 비형평성 발생, 탈빈곤정책으로써의 효과성 미흡, 복지의존성의 심화 등의 문제들(김미곤 외, 2004; 이현주 외, 2005; 이태진 외, 2007과 2008)이 제도의 지속적인 평가를 통하여 지적되고 있다.

2. 연구목적

본 연구는 2009년 국민기초생활보장법 제정 10년을 맞이하여 법제정과정에서 주요한 쟁점이 무엇이었으며 이러한 쟁점에 대해 다양한 정책방안을 주장한 당시 전문가 각각의 문제제기 근거와 현시점에서의 문제점을 진단하고 제도수요자와 국민의 제도인식 등을 분석하여 향후 제도 발전방안을 모색하였다.

이러한 쟁점들에 대한 점검은 제도의 보완과정에서 혹은 다른 제도의 시행과정에서 중요한 준거가 될 수 있으며 향후 복지제도의 발전에 중요한

의의가 있다. 본 연구는 제도의 지속적인 보완과 개선을 위하여 2001년부터 한국보건사회연구원내에세 운영되고 있는 ‘국민기초생활보장제도평가센터’의 지속적인 평가과제의 일환으로 수행되었다.

제2절 연구내용 및 연구방법

1. 연구내용

본 연구는 국민기초생활보장법 제정을 중심으로 법제정 이전과 이후로 나누고 합리적인 평가틀과 모니터링 방식에 기반하여 국민기초생활보장제도의 대상 선정, 급여, 전달체계, 재정 등을 평가함으로써 현 제도의 문제점과 향후 발전적인 정책방향을 모색하는데 목적이 있다. 본 연구의 내용은 크게 6장으로 나누어진다. 1장에서는 연구배경과 연구방법을 제시하였고, 2장에서는 국민기초생활보장제도 현황과 제도평가를 위한 이론과 평가틀, 그리고 주요 제도의 변화와 쟁점을 살펴보았으며, 3장과 4장은 법제정 과정에서 당시 문제를 제기하였던 전문가의 평가부분으로 이루어진다. 위기상황에 따른 대응성과 사회보장제도에서의 정합성에 중점을 두어 기초보장법 제정과 제도도입에 대한 평가를 3장에서, 기초보장법 제정의 목적인 자활조성의 효과에 중점을 두어 근로빈곤층의 생계보장과 자활지원을 4장에서 평가하였으며, 제5장에서는 본 연구에서 실태조사를 실시한 수급자와 중도탈락자, 그리고 일반국민의 제도와 관련된 인식을 분석하였다, 끝으로 법제정 과정에서 제기되었던 다양한 쟁점들의 평가결과를 토대로 정책방안을 6장에서 제안하였다.

2. 연구방법

본 연구에서는 선행연구를 위한 문헌분석과, 실태조사, 전문가 의견수렴을 위한 자문회의 운영 등의 연구방법을 활용하였다.

먼저 본 연구에서는 법제정 및 제도시행 이전과 이후(1996년~이후)로 나누어 각 부처, 연구기관, 신문기사, 민간단체 등의 문헌자료를 분석하여 주요 쟁점을 도출하고 쟁점별 전문가 의견을 검토하였다.

실증적인 평가를 하기 위해 수급자 등을 대상으로 면접조사를 하고 국민을 대상으로 전화조사를 실시하여 제도인식의 변화를 살펴보았다. 동시에 사회복지전담공무원 및 자활관련 실무자를 집단면접(Focus Group Interview)하고 학계 및 관련 기관 전문가, 민간, 정부부처 관계자 등과 수차례의 자문회의를 하였으며, 심포지엄 개최를 통해 법제정10년 평가결과에 대한 의견을 수렴하였다.

제3절 연구의 기대효과 및 한계

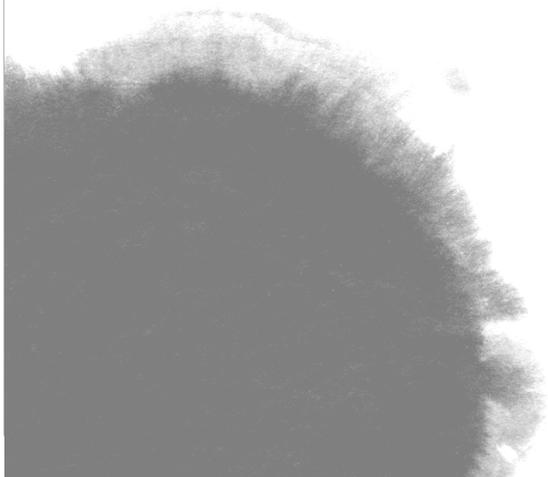
국민기초생활보장제도와 관련하여 지속적으로 야기되고 있는 문제들은 제도의 재원이 수급자의 기여가 아닌 국민의 세금으로 마련되는 것이기 때문에 국민들이 제도를 불신하게 되어 결과적으로 제도의 존립 자체를 위협할 수 있다. 본 연구는 국민기초생활보장법 제정10년을 맞이하여 법제정 과정에서 논의된 주요 쟁점에 대한 다양한 의견들의 근거를 점검하고, 국민기초생활보장제도가 그 목적에 맞게 정확한 대상에게 알맞은 서비스가 제공되는지 분석하여, 이를 토대로 향후 제도의 미비점을 보완할 수 있고 집행과정에서의 오류를 최소화 시킬 수 있다. 특히 법제정과정에서 직접 문제제기를 하였던 다양한 전문가 당사자의 평가연구는 제도의 건강성 제고를 위한 유용한 정책자료로 의미가 있다.

본 연구는 법제정 10년의 제도평가로 법제정 당시 주요 쟁점에 중점을

두어 평가결과가 제한적인 한계를 갖는다. 향후 동일한 목적을 갖고 수행되었던 기초생활보장제도 평가연구 결과들을 체계적이고 종합적으로 정리할 수 있는 메타분석(meta-analysys)방법을 사용하여 종단적이고 횡단적인 평가연구가 요구된다.

02

국민기초생활보장제도 개요와 주요 쟁점



제2장 국민기초생활보장제도 개요와 주요 쟁점

제1 절 국민기초생활보장제도 주요 개요

국민기초생활보장제도는 우리나라의 최종적인 사회안전망으로서 실업, 가족해체(별거, 사별, 이혼 등), 장애, 질환, 노령 등의 사회·경제 및 개인적 요인에 의해 생계유지가 어려운 사람들의 최저생활을 보장하고, 근로능력이 있는 수급자의 자활 및 자립을 도모하는 것을 목적으로 하고 있다.

1. 제도의 내용

가. 보장단위

국민기초생활보장법 제4조3항¹⁾에 의해 기초생활보장제도의 보장가구에 속하는 모든 가구원을 대상으로 가구단위 보장 및 특정 가구원을 대상으로 하는 개인단위 보장으로 나누어 급여를 행하고 있다. 가구단위를 기준으로 하며, 특정가구원의 질환, 교육 등의 사유로 최저생활 유지가 어려운 가구에 대해 개인단위 보장의 특례제도(교육, 의료 및 자활특례 등)를 운영하고 있다.

1) 보장기관은 가구를 단위로 하여 급여를 행하되, 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 개인을 단위로 하여 급여를 행할 수 있음.

나. 수급자 선정기준

국민기초생활보장제도로부터 급여를 지급받고자 하는 사람은 본인이 직접 관할 시장·군수·구청장에게 신청하거나(신청주의, 법21조1항), 사회복지전담공무원이 관할지역 내에 거주하는 자에 대해 본인 동의하에 직권으로 신청할 수 있도록 하고 있다(직권주의, 법21조2항). 신청인에 의해 관할 기관에 신청이 이루어진 경우, 관할 기관은 소득 및 재산, 부양의무자 조사(법22조)를 실시하고, 조사결과에 따른 조사결과를 신청인에게 통보하며(법26조), 급여종류 및 급여개시시기 등을 명시한 「복지대상자급여신청결과통보서」를 수급권자 또는 신청자에게 서면으로 통지하도록 하고 있다(법26조3항).

국민기초생활보장제도의 대상자로 선정되기 위해서는 두 가지 기준이 적용된다. 첫번째는 소득인정액으로 동 기준이 정부가 정한 최저생계비 이하이어야만 된다. 두번째는 부양의무자기준으로 동 기준에 부합되는 경우 수급자로 선정될 수 있다).

1) 소득인정액 기준

소득인정액 기준이란 가구별로 산정된 소득인정액을 가구규모별 최저생계비와 비교하여 수급자를 선정하고, 급여액을 결정하는 방식이다.

〈표 2-1〉 2009년도 가구별 최저생계비

(단위: 원)

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
2009	490,845	835,763	1,081,186	1,326,609	1,572,031	1,817,454

자료: 보건복지가족부, 「2009 국민기초생활보장사업 안내」, 2009.

2) 국민기초생활보장제도가 도입되기 이전인 생활보호제도부터 기초보장제도가 도입된 이후 지속적으로 공공부조의 사각지대에 대한 문제가 제기되고 있으며, 사각지대 발생의 대표적인 원인중의 하나로 부양의무자 기준을 들 수 있음.

소득인정액은 크게 소득평가액과 재산의 소득환산액을 통해 계산되어진다. 다시 소득평가액은 실제소득에서 가구특성에 따른 지출요인을 반영한 금품 및 근로활동을 통해 얻은 소득에 대한 공제액을 제외한 금액을 의미하며, 가구특성에 따른 지출요인을 반영한 금품에는 기초노령연금, 장애(아동)수당, 아동양육비, 소년소녀가장 지원금, 국민연금 본인 부담분(50%) 등이 포함된다. 근로활동을 통해 얻은 소득에 대한 공제수준은 아래 표와 같으며, 여기서 근로활동을 통해 얻은 소득이 명백하지 않은 경우는 제외하고 있다. 앞서서도 살펴본 것과 같이 기초보장제도의 경우 수급자들의 기본생활보장과 더불어 자활을 주요 목표로 하고 있다. 근로소득 공제는 수급자들이 빈곤의 함정에 빠지는 것을 방지하기 위해 수급자들이 근로를 통해 벌어들인 소득의 일부를 다시 돌려줌으로써 근로유인을 제고하고자 마련된 제도라 할 수 있다.

〈표 2-2〉 2009년도 근로소득 공제율

(단위: %)

구분	공제율
장애인이 직업재활사업에 참여하여 얻은 소득	30
자활공동체에 참가하여 얻은 소득	
학생이 얻은 근로소득 및 사업소득	
공공근로(근로유지형 제외)에 참가하여 얻은 소득	

주: ‘공공근로(근로유지형 제외)’는 국민기초생활보장법시행령 제20조에 의한 자활(공공)근로(근로유지형 제외)를 의미함
 자료: 보건복지가족부, 「2009 국민기초생활보장사업 안내」, 2009.

재산의 소득환산액은 재산의 종류별 가액에 기본재산액과 부채를 감한 금액에 재산의 종류별 환산율을 곱하여 계산한다³⁾. 재산가액의 선정기준은 현재의 “시가”를 기준(시행규칙 3, 4조)으로 하며, 재산의 종류에는 일반재산, 금융재산 및 승용차 등이 있다⁴⁾.

3) 재산의 소득환산액제도는 기초생활보장제도에서 새롭게 도입된 제도로 수급자 선정의 형평성을 유지하기 위한 제도라 할 수 있음. 즉 재산이 일정수준 이상 보유한 가구의 경우 재산을 통해 일정부분 소득(임대수입 혹은 자가 소유로 인해 지출되는 주거비 감소 등)을 발생시킬 수 있다는 점에서 이를 수급자 선정기준에 반영한 것임

기본재산액의 경우, 보장가구의 기초생활유지에 필요하다고 인정되는 금액에 대해서는 복지부장관이 고시하는 금액을 공제하게 되며, 동 금액은 지역별 전세가격(최저주거면적 전세가격) 등의 차이를 감안하여 정하게 된다.

〈표 2-3〉 2009년도 기본재산액

(단위: 만원)

구분	대도시	중소도시	농어촌
2009	5,400	3,400	2,900

자료: 보건복지가족부, 「2009 국민기초생활보장사업 안내」, 2009.

재산의 소득환산율의 경우, 재산의 종류별로 상이한 환산율을 적용하고 있다⁵⁾. 이는 본인이 소유한 일반재산을 2년 이내에 소진하다는 가정하에 산출된 이자율로 동 환산율이 높게 설정되어 있다는 문제가 지속적으로 제기되고 있다.

〈표 2-4〉 2009년도 소득환산율

(단위: %)

구분	일반재산	금융재산	승용차
소득환산율(월)	4.17	6.26	100

2) 부양의무자 기준(법5조, 시행령 4, 5조)

부양의무자 기준은 소득인정액 기준과 함께 적용되는 기준이라 할 수 있다. 부양의무자기준은 수급자의 부양의무자가 존재하고 그 부양의무자가 부

- 4) 가) 일반재산: 건축물, 토지, 주택·상가 등에 대한 임차보증금, 선박, 기타 가축·종묘 등 100만 원 이상의 동산과 지방세법에 의한 자동차(제196조의2) 중 일부
 나) 금융재산: 조사대상 가구의 가구원 명의의 현금, 수표, 어음, 주식, 국·공채 등 유가증권, 예금, 적금, 부금, 저축성 보험 및 금전신탁 등과 생활준비금 300만원, 3년 이상 장기금융저축(1가구 1통장 연 300만원 한도), 임대보증금은 공제
 다) 승용차: 지방세법에 의한 자동차(제196조의2) 중 일반재산에 해당되지 않는 자동차 (자료: 보건복지부, 2007; 이태진 외, 2006).
- 5) 지역별 전세가격 등 재산 수준, 신규수급자 규모 등을 감안하여 기초공제액을 초과하는 금액을 2년 동안 최대한 사용한다고 가정했을 때의 환산율을 적용함.

양능력이 있는 가구는 수급권자의 범위에 해당하지 않아야 한다. 이는 다시 네 개로 구분되며, ①부양의무자가 없는 경우, ②부양의무자가 있어도 부양능력이 없는 경우, ③부양의무자의 부양능력이 미약한 경우로서 수급권자에 대한 부양비 지원을 전제로 부양능력이 없는 것으로 인정되는 경우, ④부양능력이 있는 부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우 중 하나라도 해당되면 부양의무자 기준을 충족하는 것으로 보고 있다.

부양의무자의 범위는 제도 도입이후 지속적으로 축소되어 왔으며, 현재는 2005년 12월 법 개정을 통해 2007년부터는 수급권자의 배우자, 수급권자의 1촌 이내의 직계혈족(부모, 아들·딸 등), 수급권자 1촌의 직계혈족의 배우자(며느리, 사위 등)로 범위가 축소되어 적용되고 있다.

부양의무자가구의 가구원수 산정은 보장가구의 범위를 준용하여 보장가구와 동일한 방식으로 산정하고 있으며, 소득·재산 조사대상의 범위는 부양의무자의 가구원 중 수급권자에 대한 부양의무가 없는 자의 소득·재산은 부양능력 판정 시 제외하고 있다. 구체적인 기준은 아래와 같다.

〈표 2-5〉 2009년도 부양능력 판정기준

부양능력	소득 및 재산기준
'부양능력 없음'	- 부양의무자 가구소득 $\leq B \times 130\%$ 그리고
	- 부양의무자의 금융재산주1 ≤ 2 억원 그리고
	- 부양의무자 가구재산의 소득환산액 $\leq (A+B)_{\text{주2}} \times 42\%$
'부양능력 미약' ^{주3}	- $B \times 130\% \leq$ 부양의무자 가구소득 $\leq (A+B) \times 130\%$ 그리고
	- 부양의무자 가구재산의 소득환산액 $\leq (A+B) \times 42\%$
'부양능력 있음'	- 부양의무자 가구소득 $\geq (A+B) \times 130\%$ 또는
	- 부양의무자의 금융재산 ≥ 2 억원 또는
	- 부양의무자 가구재산의 소득환산액 $\geq (A+B) \times 42\%$

주: 1) 부양의무자 금융재산 산정시는 생활준비금(300만원)과 금융부채(담보·신용·약관대출 등)를 공제함

2) A는 수급권자 가구의 최저생계비, B는 부양의무자 가구의 최저생계비

3) 부양의무자에게 일정한 부양비를 부과하는 것을 전제로 함. 부양능력미약으로 판정된 부양의무자의 경우 수급권자와의 관계에 따라 상이한 부양비가 부과됨

자료: 보건복지가족부, 「2009 국민기초생활보장사업 안내」, 2009.

이테진 외, 「국민기초생활보장제도 대상자 선정 및 관리평가」, 한국보건사회연구원, 2006.

다. 수급자 선정조사

수급신청자가 신청을 한 이후 대상자에 대한 선정조사는 전산조회를 통해 확보된 공적인 자료를 원칙으로 하고 있다. 그러나 전산자료의 미정비나 기준시점의 차이 등으로 인해 전산자료가 불확실하여 추가적인 확인이 필요할 경우, 실태조사를 통한 확인 자료를 첨부(시행규칙 35조)하도록 하고 있다.

〈표 2-6〉 대상자 선정조사

구분	전산조회 활용	금융재산 조회	실태조사 실시
조사방법	시·군·구 복지행정시스템 이용		전산조회가 불가능하거나 미흡한 경우
조사대상	수급자 또는 급여신청 가구 및 그 부양의무자 가구	⇒ 보건복지부에서 전국 일제조사 실시 ⇒	부정기적인 사업·자영업 사업자, 건강상태, 가구특성, 부양의무자의 부양의무 등
조사내용	전산조회 결과 상이한 내용이 중복된 경우 본인 확인을 거쳐서 최근자료는 또는 가장 실제소득을 잘 반영하는 자료 활용		

자료: 이태진 외, 「국민기초생활보장제도 대상자 선정 및 관리평가」, 한국보건사회연구원, 06-20-2, 2006.

1) 근로능력자 판정

근로능력자 판정기준은 2009년도 국민기초생활보장제도에 신설되었는데, 이는 국민기초생활보장사업, 의료급여사업, 자활사업 지침 중 근로능력판정 기준을 통일한 것이라 할 수 있다.

기본적으로 근로능력 수급자는 연령기준으로 18세 이상 64세 이하의 수급자만 해당되며, 18세 미만, 65세 이상이거나 장애, 만성질환, 임신부, 법률상 의무를 이행하고 있는 자는 제외하고 있다. 기타 의사의 진단서 등을 통해 근로활동이 불가능하거나 어렵다고 판정된 경우에도 근로능력 수급자에서 제외하고 있다.

〈표 2-7〉 근로능력자 판정기준

구분	기준
근로능력 있는 수급자	18세 이상 64세 이하의 수급자로서 다음의 근로무능력자에 해당하지 아니하는 자
근로무능력자	장애인고용촉진및직업재활법 제2조제2호 및 동법 시행령 제4조의 규정에 의한 중증장애인 ⁶⁾
	보건복지가족부장관이 정하는 질병 또한 부상에 해당하지 아니하는 질병·부상 또는 그 후유증으로 3월 이상의 치료 또는 요양이 필요한 자
	임산부(임신 중에 있거나 분만 후 6월 미만의 여자)
	공익근무요원 등 법률상 의무를 이행중인 자
	기타 근로가 곤란하다고 보건복지가족부장관이 정하는 자

자료: 보건복지가족부, 「2009 국민기초생활보장사업 안내」, 2009.

2) 소득조사

소득조사란 수급자 선정기준중 하나인 소득인정액의 소득평가액을 조사하는 것을 의미한다.

소득평가액의⁷⁾ 경우 실제소득은 가구원의 월평균소득을 기준으로 파악하고 있다. 여기서 월평균소득의 경우 최근 1년간의 연간소득액을 기준으로 파악하도록 하고 있으나, 임시·일용직 근로자나 자활사업에 참여하는 경우에는 최근 3개월간의 소득을 기준으로 평균금액을 산출한다.

실제소득은 근로소득(비과세소득 제외), 사업소득, 재산소득(임대 및 이자소득), 기타소득(사적이전소득, 부양비 및 공적이전소득) 및 추정소득으로 구분된다.

소득조사의 방법은 우선적으로 전산자료를 통해 확인하고 신청자가 수급 신청 시 제출한 신고소득 및 관련서류 등을 근거로 소득유형별 조사를 실

- 6) 장애인고용촉진및직업재활법시행령 제4조에 의한 중증장애인
- 장애인복지법시행령 제2조의 규정에 의한 장애인기준에 해당하는 장애인중 장애등급 1급 및 2급에 해당하는 자
 - 장애인복지법시행령 제2조의 규정에 의한 장애인기준에 해당하는 장애인중 장애등급 3급에 해당하는 자로서 뇌병변장애인·시각장애인·정신지체인·발달장애인·정신장애인·심장장애인 및 상지에 장애가 있는 지체장애인
 - 국가유공자등예우및지원에관한법률시행령 제14조제3항의 규정에 의한 상이등급에 해당하는 자 중 3급 이상의 상이등급에 해당하는 자
- 7) 법2조8호, 시행규칙2조

시하고 있다. 만약 신고소득이나 관련 서류를 통해 소득과약이 어려운 경우 추정소득을 부과하도록 하고 있다.

추정소득의 부과는 대상자의 전직임금을 통해서 일일 추정임금을 적용하고, 전직임금 파악이 어려운 경우에는 유사직종의 평균임금, 최저임금(일급 32,000원, 2009년)에 따라 월 15일 이상을 적용한 임금의 순서대로 적용하도록 하고 있다. 적용일수에 대해서는 근로능력 유형에 따라 달리 하고 있다.

〈표 2-8〉 근로능력자 유형별 추정소득 부과 적용일수

근로능력자 유형	적용일수 파악방법
조건부수급자 중 조건불이행자	- 월 13일 이상 추정임금 적용
조건부수급자 중 주거·생활실태로 보아 추가근로소득이 있는 것으로 인정되는 자	- 월 9일 이하 추정임금 적용
주당 평균 3일 이상 근로종사자로서 조건부과 제외 대상자	- 월 13일 이상 추정임금 적용
신규 급여신청자중 근로능력이 있고, 주거·생활실태로 보아 소득이 있는 것으로 인정되나 취업 및 근로여부가 불분명하거나 소득확인이 곤란한 자	- 월 9일 이상 추정임금 적용

주: 조건불이행자가 주당 평균 3일 이상 근로·사업활동에 종사하는 것으로 인정되는 경우는 조건부수급자에서 제외하고 생계급여를 재개함
 자료: 보건복지가족부, 『2009 국민기초생활보장사업 안내』, 2009.

3) 재산조사

재산의 소득환산액을 산출하기 위한 재산조사는 재산유형에 따라 전산자료, 각종 토지대장, 등기부 등본, 농지세 부과대장 등을 활용하고 있다. 여기서 부동산 가격의 산정은 부동산 가격정보지나 공인중개사의 평가 등을 통한 시가 확인이 가능할 경우는 당해 가격을 적용하나, 객관적인 시가 파악이 어려운 경우는 공시지가나 건물의 시가표준액(과표기준) 등을 기준으로 가격을 산정하고 있다⁸⁾.

8) 토지는 해당 토지의 공시지가액을 시·군·구별 토지가격 적용율로 나누어 가격을 산정하되

전세보증금 또는 월세보증금, 점포 등의 보증금은 임대차 계약서에 의해 확인하며, 계약서가 없거나 분실되었을 경우 주변시세와 비교하여 현저한 차이가 발생하면 통상 시세를 기준으로 산정하도록 하고 있다.

4) 부양의무자 조사

부양의무자에 대한 조사는 수급권자의 신청에 따른 소득 및 재산조사 결과 소득인정액 기준에 적합하다고 판정되면 수급권자 가정방문 및 통·이장·이웃주민 등을 통해 부양의무자 유무, 부양의무자의 부양능력, 부양의무 이행여부 및 기피·기피사유 등을 청취 또는 확인하는 사실조사 후 부양의무자 유무를 확인하도록 하고 있다. 만약 부양의무자가 여러 명 있을 경우 사실조사를 감안하여 부양능력이 가장 양호한 부양의무자부터 먼저 조사하고 있다. 군복무, 해외이주, 복역, 행방불명, 사망 후 호적부미정리에 해당되는 경우 부양불능자로 확인되면 부양능력조사를 실시하지 않는다. 또한 부양의무자 가구의 수급자 여부, 직계존속이나 중증장애인인 직계비속 부양 여부, 경로연금·장애수당 등 수급여부 등을 조사할 때는 소득·재산조사가 필요하지 않다.

부양의무자 가구원 중 일용근로자, 행상 외의 근로자가 없는 경우에 한해서 재산조사만을 실시하도록 하고 있다.

라. 급여

국민기초생활보장제도 내의 수급자로 선정된 경우 우선적으로 급여를 지

객관적인 시세가 형성되어 있는 경우에는 당해가격을 적용함. 건축물의 경우 해당물건 인접의 유사물건에 대한 객관적 시세를 확인할 수 있다면 당해 가격을 적용하고 해당 시·군·구내의 부동산중개업협회나 2개 이상의 부동산 중개소에 문의 또는 의뢰하여 가격을 산정함. 객관적 실거래가격 산정이 어려운 경우 국세청장이 고시한 기준시가, 그렇지 않은 경우 건물의 시가표준액과 토지지분의 공시지가를 토지가격 적용률로 나눈 금액을 합하여 가격을 산정함(보건복지부, 2007).

급받게 되며, 수급자에게는 총 7가지 급여(생계급여, 주거급여, 교육급여, 해산급여, 장애급여, 의료급여 및 자활급여)가 지급되고 있다.

급여의 주요원칙으로는 최저생활보장, 보충급여, 자립지원, 개별성, 가족 부양 우선, 타급여 우선, 보편성의 원칙을 들 수 있다⁹⁾.

1) 생계급여

일반수급자에게는 생계급여를 지급하며, 보장시설에 입소한 수급자에게는 시설생계급여, 급여실시여부 결정 전에 긴급하게 생계급여를 하여야 할 필요가 있는 수급자에게는 긴급생계급여, 조건부수급자에게는 조건부로 생계급여를 지급하고 있다. 생계급여는 의료·교육·자활급여 특례자, 에이즈쉼터, 노숙자쉼터 및 한국갱생보호공단시설 거주자를 제외한 모든 수급자에게 지급하고 있다.

생계급여액은 현금급여기준에서 주거급여와 소득인정액을 제외한 금액을 지급하고 있다. 현금급여기준은 최저생계비 품목 중에서 정부에서 현금급여 형태로 지급되는 의료비, 교육비 및 타법지원액(국민연금, 건강보험, 주민세 및 TV 시청료 등)을 차감한 금액으로서, 소득이 없는 수급자가 받을 수 있는 최고액의 현금급여(생계 및 주거급여)수준을 의미한다¹⁰⁾.

-
- 9) 최저생활보장의 원칙: 생활이 어려운 자에게 생계·주거·의료 등 필요한 급여를 행하여 이들의 최저한의 생활을 보장
보충급여의 원칙: 급여수준을 생계·주거·의료·교육 급여액과 수급자의 소득인정액을 포함한 총급여액이 최저생계비 이상이 되도록 보장
자립지원의 원칙: 근로능력이 있는 수급자에게는 자활사업에 참여할 것을 전제로 급여 지급
가족부양 우선의 원칙: 급여신청자가 부양의무자에 의해 부양받을 수 있을 경우 급여에 우선하여 부양의무자에 의한 보호가 먼저 행해져야 함.
타급여 우선의 원칙: 급여신청자가 다른 법령에 의하여 보호를 받을 수 있는 경우에는 기초생활보장 급여에 우선하여 다른 법령에 의한 보호가 먼저 행해져야 함.
보편성의 원칙: 수급자가 될 수 있는 국민은 성별·직업·연령·교육수준·소득원 기타 이유로 수급권을 박탈하지 못함(보건복지가족부, 2009).
- 10) 보건복지가족부는 매년 최저생계비를 발표시 현금급여기준을 함께 발표하고 있음. 현금 급여기준은 수급자들이 직접 받게 되는 급여라는 점에서 최저생계비보다 현금급여수준 변화가 수급자 생활에 더 많은 영향을 미칠 수 있음

〈표 2-9〉 2009년 최저생계비, 타지원액 및 현금급여기준

(단위: 원)

구 분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
최저생계비	490,845	835,763	1,081,186	1,326,609	1,572,031	1,817,454
타지원액	84,964	141,156	181,138	221,121	261,103	301,085
현금급여기준	405,881	694,607	900,048	1,105,488	1,310,928	1,516,369

자료: 보건복지가족부, 「2009 국민기초생활보장사업 안내」, 2009.

시설생계급여는 본인의 주거가 아닌 보장시설에 입소한 수급자들에게 지급되는 급여이다. 보장시설에 입소한 수급자에게는 주식비, 부식비, 연료비, 피복비 등을 현금으로 지급하며, 1인당 1일 지급액은 132,000원이다.

긴급생계급여는 주소득원의 사망, 질병 또는 행방불명, 부 또는 모의 가출 등으로 갑자기 생계유지가 어려운 경우를 포함하여 급여실시여부 결정 전에 긴급하게 생계급여를 해야 할 필요가 있는 수급자에게 지급하며, 급여액은 최저생계비 중 식료품비에 해당하는 금액을 지급하고 있다¹¹⁾.

〈표 2-10〉 2009년 국민기초생활보장제도의 긴급급여액

(단위: 원)

구 분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	(1인추가)
2009	184,558	314,247	406,526	498,805	591,084	683,363	(92,279)

조건부 생계급여는 조건부 수급자로 결정된 자에게 자활지원계획에 따라 자활에 필요한 사업에 참여할 것을 조건으로 급여를 실시하는 것으로, 참여 조건을 이행하지 않는 경우 조건을 이행할 때까지 본인의 생계급여 일부 또는 전부가 정지되도록 하고 있다. 생계급여 중지액은 조건 불이행자 본인을 뺀 나머지 가구원만을 기준으로 동일 소득등급에 해당하는 생계급여를

11) 2006년부터 정부는 긴급생계급여와는 별도로 긴급복지지원제도를 운영하고 있음. 긴급한 위험(주소득원 사망, 가출, 중한 질병, 가정폭력, 화재 등)에 직면할 경우 우선적으로 급여(생계, 주거 및 의료)를 지급하도록 하고 있음

지급하고, 조건불이행자를 포함한 가구의 주거급여를 지급하고 있다.

생계급여는 가구단위를 원칙으로 수급자가 살고 있는 주거에서, 수급자 계좌에 입금되며, 금융기관이 없는 지역에 거주하는 등 부득이한 사유가 있는 경우 수급자에게 직접 지급하도록 하고 있다.

2) 주거급여

국민기초생활보장법 제11조 시행규칙 제8조~제11조에 따라 수급자¹²⁾에게 주거안정에 필요한 임차료, 유지수선비 등을 주거급여로 지급하고 있다. 주거급여는 생활보호법에서는 없었던 새로운 급여로 수급자들의 주거안정을 돕고 안정적 공간속에서 근로활동 또는 생활유지가 가능하도록 돕고자 하는 제도라 할 수 있다.

임차료 지원은 월세 임차료¹³⁾를 지급하거나 전세자금(임차보증금을 포함)을 대여하는 것으로 주택을 소유하지 않은 수급자로서 타인의 주택을 유료로 임차하여 거주하는 수급자에게 지급되고 있다. 수급자는 월세임차료를 지원받는 대신 전세자금(임차보증금 포함)을 신청할 수도 있다¹⁴⁾. 현 제도에서는 임차가구인 수급자가 대출조건이 되는 경우에는 저소득 영세민전세자금대출지원도 동시에 받을 수 있다.

보증급여의 원리에 의해 수급자에게는 최저주거비를 보장하며, 최저생계비 중 최저주거비를 분리하여 주거급여로 지급하고 있다. 가구별 0원 ~ 최저주거비까지 정률 급여로 지급하고 있다.

12) 기초생활보장제도 수급자는 소득인정액(소득 및 자산 포함)기준 및 부양의무자 기준에 의해 선정되며, 주거급여가 불필요하거나, 타 법령 등에 의하여 주거를 제공받고 있는 경우로 의료·교육·자활급여 특례수급자, 보장시설에 거주하는 수급자, 국가 및 지방자치단체가 운영비를 지원하는 '노숙자 쉼터' 및 '법무부 산하 한국갱생보호공단시설'에 거주하는 수급자, 의료기관에 3개월 이상 입원한 1인 가구로서 무료 임차자 및 주거가 없는 자는 주거급여대상에서 제외됨.

13) 월세임차료는 보건복지부장관이 매년 정하는 최저생계비 중 주거비 비중과 수급자 가구의 소득인정액등을 고려하여 정하는 금액으로 함.

14) 전세자금 대여대상자의 선정기준 및 대여조건 기타 전세자금의 대여에 관한 것은 주택법 제60조의 규정에 의한 국민주택기금의 운용에 관한 계획에 따름.

$$\begin{array}{ccccccc} \text{○ 가구별 생계급여액} & + & \text{주거급여액} & = & \text{현금급여기준액} & - & \text{소득인정액} \\ (79.35\%) & & (20.65\%) & & (100\%) & & \end{array}$$

〈표 2-11〉 2009년도 주거급여 한도액

(단위: 원/월)

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
최저생계비	490,845	835,763	1,081,186	1,326,609	1,572,031	1,817,454
한도액	84,654	144,140	186,467	228,794	271,120	313,447

주: 주거급여 한도액은 가구별 최저주거비(최저생계비의 17.2465%)
 자료: 보건복지가족부, 『2009 국민기초생활보장사업 안내』, 2009.

주거 현금급여는 “자가가구 등15)”에 해당하는 수급자에게 가구별 현물 급여액에 해당하는 금액을 차감한 나머지를 주거 현금급여로 지급한다. 주거 현물급여는 저렴한 비용으로 자가가구 등의 주거환경을 개선하고, 수급자가 참여하는 자활사업 중 하나인 ‘집수리도우미사업’을 활성화하기 위한 목적으로 “자가가구 등”에 해당하는 수급자에게 지급된다.

〈표 2-12〉 2009년도 주거 현물급여 기준액

(단위: 원/월)

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
2009	8,000	13,000	18,000	22,000	26,000	30,000	35,000

주: 8인 이상 가구는 1인증가시 3,000원 추가.

15) “자가가구 등”의 범위

- 수급자 본인 소유 주택에 거주하는 자
- 주택 전체 무료 임차자(주택소유자로 타인 주택전체를 무료 임차한 자 포함. 다만 주택 소유자가 수선 등을 거부하는 경우에는 자가가구 등에서 제외가능)
- 미등기주택 소유거주자
- 무허가주택 소유거주자(기존 무허가 관리 대장에 등재된 경우)
- 기타 시장·군수·구청장이 자가 거주자로 인정하는 자
- ※ 농촌의 경우 토지 소유자와 주택 소유자가 서로 다른 경우가 많으나, 관례적으로 집에 대한 소유권을 보장받을 경우 자가로 인정.

3) 교육급여

저소득층 자녀에 대하여 적절한 교육기회를 제공함으로써 자립능력을 배양함과 동시에 빈곤의 세습을 방지하기 위하여 수급가구에 대해 교육급여를 지급하고 있다. 중·고등학교에 입학 또는 재학하거나 이와 동등한 학력이 인정되는 각종 학교, 평생교육법에 의한 평생교육시설의 학습에 참가하는 가구원이 있는 경우 지급된다. 중학교 의무교육이나 장학금 수혜나 장학상 필요한 경우를 제외한 학비를 감면 또는 면제받는 경우 지급되지 않는다.

지원급여항목은 학교 소재지의 급지에 따른 입학금과 수업료, 교과서대로 1인당 연1회 10만 9천원, 부교재비로 무상교육을 받는 중학생 중 입학금, 수업료 및 교과서대가 지급되지 않는 신입생에게 1인당 연1회 3만 3천원을 지원하고 있다.

4) 해산급여 및 장제급여

해산급여는 수급자 본인 혹은 수급자 가구원의 출산을 지원하기 위한 급여로 분만 전·후에 필요한 조치와 보호를 위해 지급되고 있다. 해산급여액은 수급자인 여성의 출산 시 1인당 50만원을 지급하고 있으며, 추가 출생영아에 대해서는 1인당 50만원, 쌍둥이 출산 시 100만원을 지원하고 있다.

장제급여는 수급자가 사망한 경우 사체 검안, 운반, 화장 또는 매장 기타 장제조치를 행하는데 필요한 금품을 지급하는 것으로 모든 수급자에게 지급하되, 국민건강보험법에 의하여 장제비를 지급 받는 경우 해당금액을 차감하여 지급하고 있다.

장제급여액은 근로능력이 없는 자로만 구성된 가구는 50만원, 근로능력이 있는 가구원이 있는 경우 40만원을 지급하며, 금전지급이 적당하지 않다고 인정되면 물품지급이 가능하도록 하고 있다.

5) 의료급여

의료급여는 국민기초생활보장법에서 정하지 않고, 별도의 의료급여법에 의해 규정되고 있다. 의료급여는 세대(가구)단위로 급여를 지급하며, 특례수급권자, 시설수급자, 행려환자 등에 대해서는 개인단위로 지급하고 있다.

의료급여는 1종과 2종으로 구분되어 있으며, 1종수급권자는 ① 국민기초생활보장수급권자(근로무능력세대) ② 이주민, 의사상자, 국가유공자, 무형문화재보유자, 북한이탈주민, 광주민주화보상자, 입양아동(18세미만), 행려환자이며, 2종수급권자는 국민기초생활보장수급권자중 근로능력세대를 의미한다.

의료급여는 1종 수급자에게는 급여비용 전액을 지원하며, 2종 수급자는 입원의 경우 급여비용의 80%를 지원, 외래의 경우 제1차 의료기관에서는 본인부담금 1,000원(약국 500원)을 제외한 금액, 제2차 및 제3차 의료기관에서는 급여비용의 80%를 지원하고 있다.

6) 자활급여

기초보장제도는 수급자의 생활안정과 탈빈곤 및 탈수급을 주요목적으로 하고 있다. 지금까지의 급여가 수급자들의 생활안정에 관련된 것이라면 자활급여는 수급자들의 빈곤의 함정에 빠지지 않고 탈빈곤 및 탈수급 할 수 있도록 지원하는 제도라 할 수 있다. 즉, 자활사업을 통해 근로능력이 있는 저소득층이 스스로 자활할 수 있도록 자활능력을 배양하고, 기능습득 지원 및 근로기회를 제공하고 있다. 여기서 자활급여란 수급자들이 자활사업에 참여시 지원되는 각종 사업들에서 얻는 소득 등을 의미한다.

자활사업의 대상자는 조건부수급자, 자활급여특례자, 차상위계층이 참여하고 있다. 여기서 조건부수급자는 근로능력이 있는 수급자 가운데 자활사업 참여를 조건으로 생계급여를 지급받는 수급자를 말한다. 자활급여특례자는 자활근로, 자활공동체, 자활취업촉진사업 등 자활사업에 참여하여 발생

한 소득이 소득인정액 선정기준을 초과한 수급자이며, 차상위계층은 소득인정액이 최저생계비의 120% 이하인 자를 의미한다.

자활사업 프로그램은 디딤돌사업과 자활근로사업을 축으로 하고 있으며, 디딤돌사업(사회적응 프로그램)은 자활의욕을 회복시키기 위해 정신건강 관련 전문상담, 치료 서비스 제공, 근로의욕고취 및 사회적응 교육, 지역연계 활동 등을 의미한다. 자활근로사업은 아래표와 같은 자활사업을 말한다.

〈표 2-13〉 사업별 특성

구분		특징	비고
업 그 레 이 드 형	시장진입형	투입예산의 20% 이상 수익금 발생, 일 정기간 내 자활공동체 창업을 통한 시장 진입 가능	지역자활센터는 자활근로사업의 25% 이상 시장진입형 실시
	사회적 일자리형	수익성은 떨어지나 사회적으로 유용한 일자리 제공, 자활능력 배양 후 시장진 입 지향(사업단 및 도우미 형태)	자활사업도우미, 보육지원도우 미, 급식도우미, 복지시설도우 미 등
	인턴형	노동시장에서 자활인턴으로 근로하면서 기술 및 경력을 쌓아 취업유도, 자활인 턴을 자활근로 사업으로 간주	업체 선정하여 민간위탁(이·미 용, 요리, 전기, 용접, 제과 등)
근로유지형		근로능력 및 자활의지 유지하면서 향후 상위 자활사업 참여 준비(지자체 직접시 행, 1일 5시간·주 4일 원칙)	전체 자활근로사업의 35%(‘07년 기준 40%) 미만으로 추진

현재 자활사업의 참여자는 2008년말 기준으로 약 7만명이 참여하고 있으며 복지부사업에 약 68천명, 노동부 지원사업에서 2천여명이 활동하고 있다. 실제 수급자가 약 150만명이라는 것을 고려할 경우 자활사업에의 참여규모는 매우 미미한 수준임을 볼 수 있다.

〈표 2-14〉 사업별 참여자 현황

(단위: 명)

계 (a+b)	소계 (a)	복지부 (a)							노동부 (b)
		자활근로					사회적응 프로그램 등	창업 지원 등	
		시장 진입형	사회적 일자리형	인턴형	근로 유지형	지자체형			
70,489	68,246	10,647	23,900	145	23,292	193	1,625	8,444	2,243

주: 보건복지가족부 자료('08년 12월 기준).

〈표 2-15〉 자활근로 및 자활공동체 사업현황

구분	계	집수리	간병	청소	폐자원재 활용	음식물재 활용	도시락	세차	기타
공동체 및 사업단수 (단위: 개)	3,417	350	468	400	224	26	101	56	1,792
참여자 (단위: 명)	53,157	1,961	5,915	4,336	2,496	159	765	240	37,285

자료: 보건복지가족부('07년 12월 기준).

2. 전달체계

가. 수급자 선정과정

수급자 선정과정은 이미 앞에서 살펴본 것으로 간단히 기술하면, 급여신청, 소득 및 재산조사, 급여결정 및 통지, 급여실시 및 수급자 관리의 과정을 통해 수급자로 선정된다.

- 급여신청: 수급권자 본인 등이 급여를 신청하거나 사회복지전담공무원이 직권으로 신청
- 소득 및 재산조사: 급여를 신청한 자에 대하여 시장·군수·구청장은 사회복지전담공무원으로 하여금 즉시 수급권자 및 부양의무자의 소득과 재산 등을 조사함.
- 급여결정: 시장·군수·구청장은 급여신청자에 대하여 필요한 조사를 실시한 후, 급여실시 여부와 급여내용을 결정함.
- 급여통지: 결정요지, 급여종류, 급여방법 및 급여개시시기 등을 명시한 복지대상자급여신청결과통보서를 수급권자 혹은 신청자에게 서면으로 통지함. 신청일로부터 14일 이내에 통지하되, 부양의무자조사 등에 시일을 요하는 특별한 사유가 있는 경우 30일 이내에 통지할 수 있음.
- 급여실시 및 수급자 관리: 수급자로 선정된 가구 또는 개인에게 결정된 급여를 지급하며, 수급자 또는 부양의무자의 구성원, 소득 및

재산 등에 대한 변동사항을 당사자의 신고 혹은 전담공무원의 확인 조사 등을 통하여 파악하여 급여중지, 급여변경 등에 반영함.

나. 이의신청

기초보장수급 신청자가 시장·군수·구청장의 처분에 이의가 있는 경우 급여결정의 통지를 받은 날부터 60일 이내에 보장기관을 거쳐 시·도지사에게 서면 혹은 구두로 이의신청을 할 수 있도록 하고 있다.

다. 보장기관

보장기관이란 국민기초생활보장법에 의하여 급여를 행하는 보건복지가족부장관, 특별시장·광역시장·도지사, 시장·군수·구청장을 의미한다. 보건복지가족부장관은 최저생계비, 소득인정액 산정방식의 결정, 급여기준의 결정, 수급권자 범위의 특례, 지역자활센터 지정 등 기초생활보장제도의 중요 정책사항을 결정하며, 시·도지사 및 시·군·구청장은 법령에서 위임된 구체적인 기초생활보장사업을 집행하고 그 결과를 보건복지가족부장관에게 보고하도록 하고 있다.

라. 생활보장위원회

보장기관과 별도로 수급자들의 권익을 보호하기 위해 기초보장법에서는 생활보장위원회를 두도록 하고 있다. 생활보장위원회는 보건복지부에 설치되는 중앙생활보장위원회와 특별시·광역시·도 및 시·군·구에 설치되는 지방생활보장위원회로 구분된다. 지방생활보장위원회는 기능을 담당하기에 적합한 다른 위원회가 있는 경우 시·도 혹은 시·군·구의 조례에 의해 그 위원회가 생활보장위원회의 기능을 대신하도록 하고 있다.

마. 서비스 전달체계

주민생활지원서비스를 통합적으로 제공하려는 주민서비스 혁신사업이 추진되면서 지방자치단체 차원에서의 개편은 3단계를 통해 이루어지고 있다.6). 신규 수급신청자에 대한 초기 상담 및 접수는 읍·면·동 사무소에서, 조사 및 급여결정은 통합조사팀에서 담당하도록 하고 있다.

〈표 2-16〉 통합조사팀 업무내용 처리 과정(신규 조사 업무중)

처리부서 (변경전)	업 무 내 용	처리부서 (변경후)
읍·면·동	각종 수급자 신청 접수, 변경 중지 신청, 초기상담 (구두신청, 초기상담 및 지원여부 검토, 구비서류 안내)	읍·면·동
읍·면·동	신청자 서류 접수 ⇒ 접수안내문 발급 ⇒ 통합조사팀전달 (신청서, 진단서, 전세계약서, 소득확인서, 임금확인서, 금융조회동의서 등)	읍·면·동
읍·면·동	신청서 민원 접수(자산조회 의뢰 및 제 공부 확인)	통합조사팀
읍·면·동	각종 자산(전산)조회 및 부양의무자 확인·조사	통합조사팀
읍·면·동	신청자 가구 방문·상담·조사	통합조사팀
시·군·구	조사 결정 ⇒ 대상자에게 통보 (복지대상자 급여신청결과 통보서, 조건부수급자 결정통보서 작성 송부)	통합조사팀
읍·면·동	복지대상자에 대한 서비스내용 검토·분류 ⇒ 시·군·구 서비스연계팀, 사업팀, 읍·면·동 통보	통합조사팀
읍·면·동	복지대상자(수급자), 변경자, 중지자 관리 및 지원	읍·면·동

자료: 행정자치부 주민서비스 혁신추진단, 「주민생활지원서비스 업무운영매뉴얼」, 2007.

- 16) 주민생활지원서비스를 통해 제공받게 되는 서비스는 복지, 보건, 고용, 주거, 교육, 체육, 문화, 관광의 8대 서비스이다. 지방자치단체 조직의 개편은 1단계는 2006년 7월 53개 시군구를 대상으로 이루어졌으며, 2단계는 2007년 1월 129개 시군구, 3단계는 2007년 7월 50개 시군구를 대상을 단계적으로 이루어짐.

3. 재정

국민기초생활보장제도는 우리나라의 대표적인 공공부조제도로 제도운동을 위한 모든 재원은 국가 예산에 의해 지원되고 있다. 2008년 총 예산은 6조 8,505억 원이었으며, 7종의 급여 중 의료급여의 예산이 나머지 6종 급여의 예산 합계액 보다 많게 나타나고 있다. 동 예산중 의료급여 예산이 3조 5,161억원으로 전체 예산대비 약 51%를 차지하고 있어 가장 높게 나타나고 있다. 의료급여를 제외한 기초생활보장예산은 전체 예산대비 49%이다. 의료급여를 제외한 기초생활보장의 급여 가운데에서는 생계급여가 가장 높은 비중을 보이고 있다.

제2절 국민기초생활보장제도의 주요 변화

1. 생활보호법 대비 국민기초생활보장법의 주요특성

기존의 생활보호제도는 시혜적이고 잔여적인 복지제도로 단순보호적인 성격을 띠고 있었다면, 2000년 도입된 국민기초생활보장제도는 저소득층에 대한 국가책임을 강화하고 수급권자들의 권리성을 부각하여 빈곤에 대한 사회적 책임을 강조하기 시작했다는 점에서 의의가 크다고 할 수 있다.

과거 생활보호법과 국민기초생활보장법의 주요변화내용을 살펴보면 다음과 같다.

- 법적용어의 변경: 보호대상자, 보호기관에서 수급권자, 보장기관 등으로 용어변경이 이루어지면서 보호적 성격에서 권리적 성격으로 변화함.
- 대상자 구분: 생활보호법에서는 인구학적 기준에 의해 대상자를 구분하였으나, 국민기초생활보장법에서는 대상자 구분을 폐지하여, 기존의 근로무능력가구에 한정된 생계급여를 근로능력이 있는 가구도 포함하여 조건부 생계급여 실시

- 대상자 선정기준: 기존의 소득과 재산의 개별기준에서 통합된 기준인 ‘소득인정액(소득평가액+재산의 소득환산액)이 최저생계비 이하인 자’로 변경(2003년부터 실시).
- 급여종류 확대: 주거급여 및 긴급급여 신설로 총 7개 급여로 확대
- (생계)급여지급방식: 기존의 ‘획일적인 급여’에서 최저생계비와 가구 소득의 차액을 보충적으로 지급하는 ‘보충급여’ 전환
- 자활지원계획신설: 근로능력자 가구별 자활지원계획을 수립하여 자활 방향을 제시하고 체계적인 서비스 제공을 통해 수급권자의 궁극적인 자활을 촉진

2. 대상자 선정 관련 제도 변화

2000년 10월 국민기초생활보장제도가 시행되면서, 국민기초생활보장제도의 수급자는 총 69만가구, 149만명으로 발표되었다. 이는 기존 생활보호제도의 보호를 받던 대상자 중 27만명이 제외되고, 신규 신청자 42만명 중 24만명이 선정된 수치이다⁷⁾. 또한 같은 시기에 조건부 수급자 86천명(조건제시유예자 15천명 포함)이 선정되었다.

이후 2001년 사회취약계층에 대한 특별보호대책으로 노숙인, 쪽방거주자, 비닐하우스촌거주자, 주민등록 말소자 등 주민등록상의 문제를 가진 자에게 기초생활보장번호를 부여함으로써 기초보장제도의 보호를 받을 수 있는 길을 마련하게 되었다. 2002년에는 특례보호 확대를 통하여 소득·재산기준 초과로 인해 수급을 받지 못하는 가구 중 사실상 생계유지가 어려운 가구에 대해 특례수급자로 선정하여 보호하게 되었다. 이는 기초생활보장제도가 가구단위보호에서 개별단위로의 보호도 인정하게 되었다는 점에서 의의가 있다. 또한 동년도에 4대 공적연금, 고용보험·건강보험상 소득 일제조사와

17) 위와 같이 수급자수가 변동한 사유는 기존 소득 및 재산의 cutoff 방식에서 선정방식에서 형평성을 고려한 소득평가액과 재산의 선정방식의 전환에 따른 변화라 할 수 있음

금융재산 전국 일제조사, 건강보험료 장기체납자 일제조사, 차상위계층 조사 등 전면적인 조사를 시행함으로써 누락되었던 가구에 대해 수급자로 선정되고 보호받을 수 있도록 강구하였다.

2003년에는 법에는 명시되어 있었지만 사전 준비작업이 필요하였던 재산의 소득환산제도가 시행되었다. 이를 통하여 기존의 소득·재산기준을 소득인정액으로 단일 적용함으로써 명실상부하게 선정기준의 합리성 및 급여 지급의 형평성을 제고하게 되었다. 동 제도의 도입을 통해 국민기초생활보장제도 수급자 선정기준이 소득평가액 기준, 재산기준, 부양의무자기준의 세가지 조건에서 소득인정액 기준, 부양의무자 기준의 2개 기준으로 통합되게 되었다. 또한 동절기 위기가정의 긴급보호조치를 실시하여 4천가구에 대한 지원을 실시하기도 하였다.

2004년에는 단전·단수·도시가스 중단 가구 등 사회취약계층에 대한 일제조사를 실시하여 수급기준에 적합한 경우 수급자로 선정하고 차상위계층인 경우에는 의료급여나 경로연금 등의 부분급여 및 민간지원을 통해 긴급 보호를 실시하였다. 또한 동년도는 국민기초생활보장법의 개정이 이루어진 해로, 부양의무자 범위가 ‘수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족’으로 축소되어 부양의무자기준을 완화하였으며, 시행은 이듬해인 2005년 7월부터 적용되었다. 이후 부양의무자 기준 축소에 대한 지속적 논의가 이루어져 2005년 12월에는 ‘생계를 같이하는 2촌이내 혈족’이 제외 되면서 ‘수급자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자’로 범위가 축소 변경되어 2007년 1월부터 시행되고 있다. 2006년에는 부양의무자 기준중 하나인 부양능력 판정기준이 최저생계비 120%에서 130%로 완화되는 시행령을 개정하였다. 위와 같이 2005년에 축소된 부양의무자기준에 의해 2004년대비 2005년 일반수급자기준으로 약 6.5% 증가하는 현상을 가져왔다. 이후 지속적인 부양의무자 기준 완화에 따라 수급자가 변동하는 모습을 살펴볼 수 있다.

2007년에는 국민기초생활보장법 시행규칙이 개정되면서 경로연금 폐지에 따른 실제소득 차감 조항 삭제, 근로유인 제고를 위한 실제소득 차감

지활근로사업의 범위 한정 등의 내용개선이 이루어졌다.

2008년에는 부양의무자의 재산기준(기본재산액)이 완화되었으며('08년 수급자 기본재산액 2.5배→3.5배), 간주부양비 부과율이 40%에서 30%로 (아들 기준의 경우) 인하되었다.

지난 10여 년간 대상자 선정에 있어 또 하나의 기준이라 할 수 있는 재산의 소득환산제도에 대한 변화는 거의 없었다는 점을 알 수 있다. 기본재산액에 대한 일부 변동이 있었지만 이는 미미한 수준으로 재산기준의 중요한 부문인 환산율제도 변경에 대한 연구와 논의는 거의 이루어지지 않았다는 점에서 제도개선의 한계를 살펴볼 수 있다. 향후 기초보장제도에 대한 논의가 이루어진다면 부양의무자기준의 완전한 폐지와 더불어 재산의 소득 환산제도에서 환산율을 완화하는 방안도 함께 논의될 필요가 있다.

〈표 2-17〉 국민기초생활보장제도 수급자수 추이

구분		2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
일반 수급자	가구	698,075	691,018	717,861	753,681	809,745	831,692	852,420	854,205
	인원	1,345,526	1,275,625	1,292,690	1,337,714	1,425,684	1,449,832	1,463,140	1,444,010
시설 수급자		74,469	75,560	81,715	86,374	87,668	85,118	86,708	85,929
총 수급인원		1,419,995	1,351,185	1,374,405	1,424,088	1,513,352	1,534,950	1,549,848	1,529,939
수급률(%)		3.00	2.84	2.87	2.96	3.14	3.18	3.2	3.08

주: 수급률 = 수급자수/전체인구×100
 자료: 복지부(각 년도), 국민기초생활보장 수급자 현황.

3. 급여수준 관련 제도 변화

우리나라의 최저생계비는 수급자 선정기준이면서 공공부조 급여 기준선이라는 점에서 그 의미와 비중이 다른 나라에 비해 각별하다 할 수 있다. 따라서 최저생계비의 결정 방법과 수준이 기초보장제도의 핵심사항이 되어 왔다. 1999년 법 제정 이후, 2000년 처음 공표된 최저생계비는 4인가구 기준 928,398원이었다. 이후 매년 말 다음해의 최저생계비가 공표되고 있

으며, 물가상승률에 기반하여 매년 약 3% 가량씩 상승되어 왔다.

2004년 법 시행 이후 첫 번째 최저생계비 실제측이 이루어졌으며, 생활 실태조사와 심층조사를 통해 지역별·가구규모별·가구특성별 최저생계비를 계측하였으며 그 결과 지난 10여년간의 최저생계비 증가율 중 가장 높은 평균 8.9%의 인상률로 2005년 최저생계비를 공표하였다. 2007년 2차 최저생계비 실제측이 진행되었으며, 이를 통해 2008년 최저생계비는 2007년 대비 5% 인상되었다. 이후 최저생계비 계측주기가 기존 5년에서 3년으로 변경되었으며, 이는 국민들의 생활상 변화를 보다 빨리 반영하기 위해서 계측주기의 단축이 필요하다는 학계의 의견을 수렴한 결과로 이루어졌다. 2009년 최저생계비는 4인가구 기준 1,326,609원으로 2008년 대비 4.8% 인상되었다. 급여부분에 있어서는 2007년에 이루어진 국민기초생활보장법 시행령 및 시행규칙 개정내용으로 차상위계층에 대한 장애급여 및 자활급여 지급 근거 마련이 이루어진 점을 주요한 내용으로 볼 수 있다.

〈표 2-18〉 최저생계비 변화

(단위: 원)

년도	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
2000년	324,011	536,614	738,076	928,398	1,055,588	1,191,134
2001년	333,731	552,712	760,218	956,250	1,087,256	1,226,868
2002년	345,412	572,058	786,827	989,719	1,125,311	1,269,809
2003년	355,774	589,219	810,431	1,019,411	1,159,070	1,307,904
2004년	368,226	609,842	838,797	1,055,090	1,199,637	1,353,680
2005년	401,466	668,504	907,929	1,136,332	1,302,918	1,477,800
2006년	418,309	700,489	939,314	1,170,422	1,353,242	1,542,382
2007년	435,921	734,412	972,866	1,205,535	1,405,412	1,609,630
2008년	463,047	784,319	1,026,603	1,265,848	1,487,878	1,712,186
2009년	490,845	835,763	1,081,186	1,326,609	1,572,031	1,817,454

자료: 보건복지가족부(각년도), 최저생계비 고시

〈표 2-19〉 최고생계급여수준의 변화

(단위: 원)

가구 원수	삭감율	2002년	2004년	2006년	2007년	2008년	2009년
4인 가구	최저생계비	989,719	1,055,090	1,170,422	1,205,535	1,265,848	1,326,609
	최고생계급여	871,348	886,901	959,424	989,467	1,017,626	1,063,488
	삭감액	118,371	168,189	210,998	216,068	248,222	263,121
	삭감율(%)	11.96	15.94	18.03	17.92	19.61	19.8
1인 가구	최저생계비	345,415	368,226	418,309	435,921	463,047	490,845
	최고생계급여	304,100	291,186	324,909	339,978	354,611	372,881
	삭감액수	41,315	77,040	93,400	95,943	108,436	117,964
	삭감율(%)	11.96	20.92	22.32	22.00	23.42	24.0

자료: 보건복지부, 국민기초생활보장사업 안내, 각 년도

4. 전달체계 관련 제도 변화

기초생활보장제도의 도입과 더불어 전달체계 또한 많은 변화를 겪어 왔다. 크게는 전담인력의 확보와 전산망의 지속적인 확충을 들 수 있다.

우선 2000년 10월 제도시행에 앞서 1999년 말부터 2000년 1월까지 그 동안 별정직으로 근무하던 사회복지전문요원을 일반직으로 전환하고 1,200명의 신규 사회복지인력을 채용하였다. 이후 5월과 6월 600명, 2001년에 700명, 2002년에 1,700명 등 매년 신규 인력을 채용해 전문인력을 지속적으로 확대 배치하였다. 또한 기존의 생활보호법과 달리 기초보장제도에서는 새로운 많은 개념들이 포함됨으로써 사회복지전문요원에 대한 특별 보수교육 및 기초생활보장사업 변경에 따른 교육을 지속적으로 시행하고 있다. 위와같은 전담인력의 지속적 확충을 통해 2003년에서 2007년까지 약 44.9%의 복지전담공무원이 증가하였다.¹⁸⁾

18) 그러나 복지업무(신규제도의 도입, 기존 제도의 확충 등)가 지속적으로 확대되면서 복지전담인력의 업무과중은 계속적으로 늘어났으며, 인력증원에 비해 업무증가의 속도가 더욱 빠르게 이루어지고 있음. 이로인해 복지사업의 주요업무라 할 수 있는 복지대상자들에 대한 사례관리와 탈빈곤에 대한 지원이 매우 어려운 실정임. 또한 기존 업무처리에 집중되어 새로운 환경변화에 따른 신규복지대상자들의 발굴과 지원은 매우 어려운 상태라 할 수 있음(이태진 외, 2008)

〈표 2-20〉 사회복지전담공무원 수

(단위 :명)					
2003	2004	2005	2006	2007	2003-2007
6,977	7,136	9,094	9,805	10,113	44.9% ↑

자료: 보건복지가족부 2008 통계길라잡이.

사회복지 공무원 이외에도 2002년에는 사회복지 업무보조인력으로 공익 근무요원, 공공근로, 퇴직공무원, 자활근로자 등 3,500명을 충원하였으며, 2003년 사회복지업무지원 공익근무요원을 일선 읍·면·동에 배치하기도 하였다.

인력과 더불어 전산 등 업무효율화를 위한 노력들이 함께 이루어졌다. 먼저 1999년 11월부터 2000년 9월까지 복지대상자 선정 및 관리업무를 전산화한 복지행정시스템을 개발하여 보급·교육을 실시하였으며, 생산적 복지 공동이용시스템을 구축하여 복지행정시스템과 국세·연금·토지 등 소득·재산 관련 전망을 연계하였다. 조건부 수급자 중 취업대상자의 자활의뢰 및 사후관리를 위해 복지행정시스템과 노동부 Work-Net을 연계하기도 하였다.

2001년에는 보건복지부(당시)에서 복지정책 D/B를 구축하였으며, 2002년 찾아가는 복지실천을 위한 지역사회 연계보호체계를 운영함으로써 민간 사회복지사에게 요보호 대상자 확인시 시·군·구에 수급권자 여부에 관한 조사의뢰 및 수도, 가스, 전기 등 공급 중단 시 사실 통보 등 민관협력체계 구축을 도모하기도 하였다.

2007년 국민기초생활보장법 개정으로 수급자와 부양의무자의 재산 및 소득과약 시 정확성 및 효율성 제고를 위한 금융정보 조회절차 간소화, 국가, 시·도 및 시·군·구간 분담비율을 차등화 하였다. 11월 서울복지행정시스템 개통으로 기존의 결과중심의 행정처리 방식을 개선하여 과정중심의 흐름행정을 구현할 수 있도록 복지업무시스템을 구축하였다.

2008년 8월 금융재산조회시스템을 구축하여 서울행정시스템을 통한 전산방식으로 금융재산을 조회 및 적용할 수 있게 되었으며, 12월 복지급여 지급모니터링시스템을 개발하였다. 2008년 국민기초생활보장법 시행령 개

정으로 급여 신청시 제공에 동의하는 금융정보 등의 범위를 구체화하였으며, 금융정보 등의 요청과 제공에 관한 절차 및 방법을 마련하기도 하였다.

5. 재정¹⁹⁾변화

기초생활보장제도의 도입으로 역시 많은 영향을 받은 분야는 재정부문이라 할 수 있다. 기존 생활보호법하에서는 거택보호대상자에게만 생계급여가 지급되었으나, 기초생활보장제도에서는 수급자 모두에게 급여가 특히 보충급여방식으로 지급됨에 따라 많은 예산이 수반되기 때문이다. 따라서 예산 활용과 제도모니터링과 평가에 대한 논의들이 지속적으로 제기되고 있는 실정이다.

현재 기초생활보장 예산은 중앙정부(일반회계와 특별회계)와 지방정부 예산으로 구성되며 중앙정부의 지자체 지원수준은 지자체별로 차이가 있으나 대략 중앙정부 77.7%, 지방정부 22.2% 수준으로 나타나고 있다. 여기서는 중앙정부 예산만을 다루고자 한다. 기초생활보장 예산은 7종의 급여(생계, 주거, 의료, 교육, 장제, 해산, 자활)로 구성되어 있다.

1987~2008년간 연평균 생활보호 및 기초생활보장예산 증가율은 약 22.0%이며, 동기간 중앙정부 일반회계 예산 증가율 약 12.2%와 중앙정부 복지예산 증가율 약 19.5%보다는 높은 수준이다. 이는 1996년부터 의료급여 예산이 기초생활보장 예산으로 편입되었고, 경제위기와 이에 따른 제도 수요 증가에 기인한다고 할 수 있으므로, 전체적인 예산 증가율은 과대평가될 수 있다. 한편, 국민기초생활보장제도가 본격적으로 실시된 2001년의 예산 증가율은 49.5%로 나타났다.

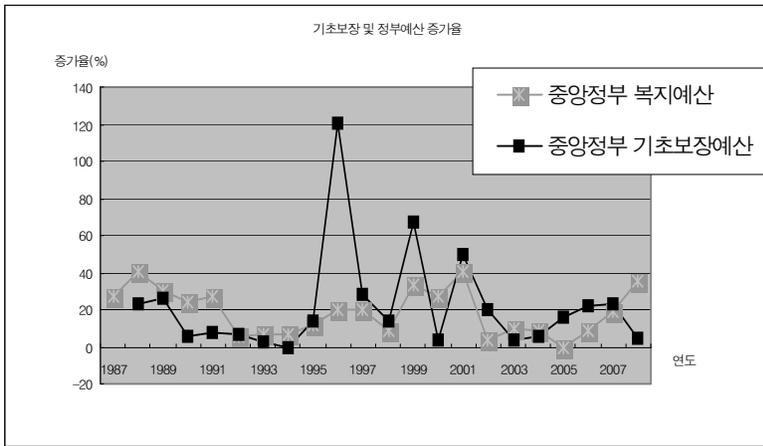
연도별 기초생활보장 예산 증가율을 정부예산 증가율과 비교해보면 아래 그림과 같다. 제도가 본격적으로 실시된 2001년부터 살펴보면 2003년

19) 김미권(2008), 한국보건사회연구원의 『보건복지예산 현황과 전망: 기초생활보장부문』을 일부 인용함. 이는 연도별 『보건복지가족부소관 세입세출예산서』 상의 예산을 기준으로 작성하여 실제보다 과소계상되었을 가능성이 있음.

(3.19%)까지 감소세를 보이다가 다시 2007년(23.00%)까지는 증가세를 보이고 있다. 그리고 2008년 4.18%와 2009년 1.80%로 다시 감소세를 보이는 것으로 나타났다.

복지예산과 대비해서 살펴보면 전체적인 추세는 비슷한 것으로 보이나 2008년에는 복지예산이 전년대비 34.9% 증가한 반면, 기초생활보장 예산은 4.18%에 머물고 있다.

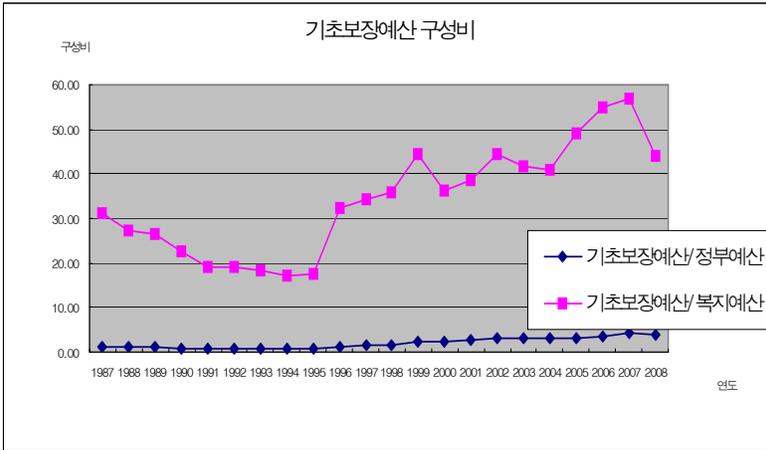
[그림 2-1] 기초보장 및 정부예산 증가율 비교



자료: 한국보건사회연구원, 『보건복지예산 현황과 전망 2008』, 2008.

정부예산에서 차지하는 기초생활보장 예산의 비율은 아래 그림과 같다. 기초생활보장 예산이 정부예산에서 차지하는 비율은 점진적으로 증가하는 추세이며, 복지예산에서 차지하는 비율은 1995년까지 감소하다가, 1996년 이후 큰 폭으로 증가하여 2007년 57.04%에 도달한 후 2008년에는 44.04%로 낮아졌다. 이러한 구성비의 증가도 의료급여 예산이 1996년부터 기초보장예산으로 편입되는 예산항목 분류체계의 변화와 경제위기, 국민기초생활보장제도의 시행에 따른 수요 증가에 기인한 것으로 보인다.

[그림 2-2] 정부예산과 복지예산 대비 기초생활보장 예산 비율 비교



자료: 한국보건사회연구원, 『보건복지예산 현황과 전망 2008』, 2008.

6. 국민기초생활보장법 10년간 주요 변화

지금까지 살펴본 국민기초생활보장제도는 1999년 9월 7일 제정 이후 2009년 9월 현재 10주년이 되기까지, 내·외적으로 많은 변화가 이루어졌으며, 이를 표로 정리한 것은 아래와 같다.

대표적인 변화를 평가들의 네가지 영역을 기준으로 살펴보면, 대상 선정 및 관리에서는 소득인정액의 시행(2003), 부양의무자기준 변경(2005, 2006, 2007, 2008), 재산의 소득환산제도 중 기본재산액 상향조정(2004, 2008)을 들 수 있다.

급여측면에서는 학용품비 지원, 근로소득공제를 확대 및 차상위 의료급여 실시(2002), 긴급복지지원법(2006), 차상위계층에 대한 장제 및 자활급여(2007), 한시생계보호(2009)가 실시되었다.

전달체계에 있어서는 지속적인 사회복지전담공무원의 확충과 전산망으로서 새울시스템 도입과 복지 전반적인 전달체계 개선으로 주민생활지원서비스 도입(2007), 금융조회시스템 구축(2008)을 들 수 있다.

재정 측면에서는 최저생계비의 조정과 수급자 범위의 확대에 따른 재정

확대, 국가, 시·도 및 시·군·구간 분담비율 차등화(2007)가 이루어졌다.

〈표 2-21〉 국민기초생활보장법 10년간의 주요 변화

일시	변경내용
1999.9.7	- 국민기초생활보장법 제정
2000.10.1	- 국민기초생활보장법 시행
2001.8	- 주민등록상 문제를 가진 자(노숙자, 쪽방, 비닐하우스촌 거주자 등)에게 기초생활보장번호 부여
2002.6	- 수급자 중고생 자녀에게 학용품비 신규지원 - 장애인, 학생, 자활공동체 근로소득공제를 확대 - 차상위계층 만성·희귀질환자 의료급여 실시
2003.1.1	- 소득인정액제도(재산의 소득환산제) 시행 - 근로능력의 근로소득공제제도 연기
2004.1.1	- 재산기준(기초공제액) 변경(대도시 3,300만원 → 3,800만원, 중소도시 3,000만원 → 3,100만원)
2004.12.1	- 법 시행 이후 1차 최저생계비 실계측후 최저생계비 결정
2005.7.1	- 부양의무자 범위 1차 축소(수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족)
2006.3.24	- 긴급복지지원법 시행
2006.7.1	- 부양능력판정기준 변경(최저생계비 120%→130%)
2007.1.1	- 부양의무자 범위 2차 축소 시행(생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족 제외)
2007.6	- 차상위계층에 대한 장제급여 및 자활급여 지급 근거 마련(시행령, 시행규칙 개정)
2008.8	- 금융재산조회시스템 구축
2008.11	- 부양의무자 재산기준 완화 - 간주부양비 부과율 인하(아들의 경우 40% → 30%)
2009.1	- 재산기준(기본재산액) 변경(대도시 3,800만원 → 5,400만원, 중소도시 3,100만원 → 3,400만원)
2009.5.11	- 한시생계보호 실시

허선(2009), 복지동향 제131호에서 재인용.

제3절 국민기초생활보장제도 평가틀

1. 정책평가의 일반적 의의 및 유형

가. 정책평가 의의

우선 정책을 어떻게 개념화할 것인가와 관련해 다음과 같은 다층적 접근이 가능하다. 그리고 다음의 다층적 정의를 포괄해 정책은 ‘어떠한 사회를 어떻게 만들어가겠다는 것을 권위 있게 결정해 놓은 것’으로 정의될 수 있다.

- 전체 사회에 가치를 배분하는 권위
- 특정의 목적이나 가치를 지향하는 의사결정이나 실천의 일반화된 패턴
- 공공의 문제를 해결하려는 정부의 활동

이상과 같이 개념화되는 정책은 일반적으로 목적(ends)과 그 달성수단(means)으로 구성된다. 따라서 정책은 정책목적은 물론, 그 달성수단으로서 하위개념인 프로그램 혹은 정부개입(intervention)까지를 포괄함을 알 수 있다. 정책평가와 프로그램평가가 그 명칭상의 차이에도 불구하고 실질적으로는 동일한 의미로 사용되고 있는 점은 이러한 이유에서다.

정책평가의 일반적 의의 및 필요성은 정책에 대한 이상의 정의와 그 구성으로부터 도출된다. 정책은 바람직한 사회를 현실화해가는 권위 있는 정부활동으로서 목적과 수단으로 구성되어 있다는 점에서 정책평가란 다음과 같은 점들을 검토하는 활동으로서의 의의를 갖는다.

- 추구하는 목적을 달성하는 수단으로서 정책의 당위성
- 정책집행의 영향과 효과
- 설정된 목표의 성취도
- 정책대안의 효율성

그런데 이상의 문제들을 중심으로 정책을 분석하고 평가하는 구체적인

과정에는 정책의 결정자와 집행자, 정책의 영향을 직·간접적으로 받는 이해관계자 등 다양한 행위주체들이 정책과정에서는 물론 정책평가과정에서 상이한 이해와 관점을 주고받으며 참여하게 된다. 따라서 정책평가는 정책 내용·집행과정·집행결과를 추정하거나 사정(assess)하는 체계적인 연구활동이라는 점에 더해 이상의 평가대상들에 대해 다양한 행위주체들이 상이한 이해와 해석을 주고받는 사회적·정치적 과정으로서의 의의를 갖는다.

한편 이상에서와 같은 정책평가의 의의를 보다 분명히 하기 위해서는 정책학 영역에서의 다른 개념들과 비교해보는 작업이 필요하다. 우선 정책평가는 정책분석과 대비될 수 있다. 이들 두 개념은 논자들에 따라 혼동되기도 하는데, 이들 각각은 다음과 같이 구분된다.

- 정책분석은 정책수요분석과 최적화분석으로 이뤄진다.
- 특정의 문제가 제기되면 그 문제를 확인·이해하고 정의내리는 작업이 필요하다. 이를 위해 상황변화의 성격, 변화로부터 영향을 받는 이해관계자, 영향의 방향과 정도 등을 분석하여 앞으로의 상황변화를 전망하게 되는데, 이를 정책수요분석이라 한다.
- 정책수요분석을 토대로 문제가 정의되고 정책목적이 설정되면, 문제의 해결 내지 정책목적의 달성을 위한 대안들을 구성한다. 이후 가능한 대안들 중 최적대안을 식별하고 판단하는 작업이 최적화분석이다.

한편 정책평가는 집행과정평가와 집행결과평가로 이뤄진다.

- 집행과정평가란 최적화분석에 따른 선택대안이 애초 의도한 바에 따라 능률적으로 집행되고 있는지를 검토하는 작업으로 개념화된다.
- 집행결과평가란 집행된 정책이 애초 확인·정의된 문제를 어느 정도로 해결했는지, 설정된 목표는 효율적으로 달성되었는지 등을 검토하는 사후평가이다.

결국 정책분석이란 정책평가에 필요한 여러 가지 정보를 산출하려는 사

전적·조망적(anticipatory) 분석을 의미하며, 정책평가는 정책의 결정 및 집행 이후 나타난 결과를 검토하는 사후적·회고적(retrospective) 평가를 의미한다. 이로부터 정책분석은 정책의 효과를 추정하거나 예측하는 데에 주목하는 반면, 정책평가는 실제로 발생한 효과에 주목한다.

다음으로 정책평가는 정책감사와 대비된다. 정책감사는 정책과정에 대한 통제적 의도에서 수행되는데, 정책평가 역시 그와 같은 통제과정에서 시행되는 점에서 정책감사와 유사한 기능을 수행하는 것으로 이해된다. 이 점에서 정책평가와 정책감사는 불가분의 관계에 있는 것이지만, 정책평가는 통제의 목적뿐 아니라 평가과정을 통해 정책에 대한 이론적·실천적 학습을 동반할 수 있는 점에서 정책감사와 등치되지는 않는다.

나. 정책평가의 일반적 목적

정책평가의 구체적 목적은 평가의뢰자, 평가대상의 내용과 성격, 평가대상의 집행과정상 단계 등에 따라 다양하게 설정될 수 있다. 더구나 정책평가가 다양한 행위주체 간 사회적·정치적 과정인 점을 고려한다면 정책평가의 목적을 일반화해 정리하기란 쉽지 않으나, 구체적인 정책평가들이 설정하는 목적들은 대략 다음의 세 관점으로부터 출발한다.

첫째, 정책평가는 제기되는 문제들, 문제해결을 위한 정책적 자원, 정책의 효과성과 능률성 등에 대한 지식을 축적하고자 한다. 그리고 이러한 지식을 축적하는 구체적인 과정, 즉 정책평가과정 자체를 학습의 대상으로 이해한다. 학습으로서의 정책평가과정을 통해서서는 당장의 문제해결은 물론 잠재적 문제에 대한 해결역량 혹은 학습능력을 배양하고자 한다.

둘째, 정책평가는 관리를 목적으로 한다. 여기에서 정책평가는 정책의 효과성과 능률성을 평가하거나 대안의 개발 및 선택, 운영상의 능률성 등을 증가시키는 데에 의의를 둔다. 관리의 성격과 그에 따른 정책평가의 보다 구체적 목적은 정책평가결과를 활용하고자 하는 이가 정책과정상에서 어떠한 지위를 차지하는가에 따라 달라질 수 있다. 관리의 수준은 정책결정자,

프로그램 관리자, 집행실무자 등 각 지위에서 상이하게 구성되기 때문이다.

셋째, 정책평가는 정책과정상에서 정책담당자의 책임성을 확보하고자 한다. 이때 책임성의 소극적 의미가 비용이 원래의 목적대로 활용되도록 하는데에서 확보될 수 있다면, 보다 적극적 의미는 그와 같은 회계적·재정적 책임을 넘어 프로그램 효과의 질적 실현에 적극적으로 기여하는 데에서 확보될 수 있다.

다. 정책평가의 유형

일반적으로 정책이나 프로그램은 정책결정과정, 정책내용도출, 정책추진과정, 정책결과발생 등의 4단계를 거치는 것으로 개념화된다. 이러한 단계들 중 평가가 전체적인 정책과정 중에서 어느 단계를 평가대상으로 삼느냐에 따라 정책평가는 정책분석, 과정평가, 총괄평가 등으로 유형화된다(이진주, 1998).

정책의 방향과 내용을 수립하는 단계에서 이에 필요한 정보를 제공하는 데에 관심을 두는 평가는 정책분석²⁰⁾ 혹은 사전평가로 개념화된다. 그런데 일반적인 정책평가론은 정책분석을 별도의 독립적 학문영역으로 간주하여 정책평가에서 제외하는 경향을 보이는 게 사실이다. 따라서 평가대상의 정책과정상 단계에 따라 유형화할 경우, 정책평가는 과정평가와 총괄평가로 구분할 수 있다.²¹⁾ 이러한 개괄적 유형화 아래 각각의 평가유형은 다시 한번 분석적으로 파악될 것이다.

이상과 같은 정책평가의 유형화는 각각의 평가유형들이 평가목적, 평가내용, 평가설계 등 구체적인 평가의 과정 속에서 유의미한 차이를 보이기 때문에 가능한 것이다. 따라서 정책평가를 유형화해보는 작업은 궁극적으로 구체적인 평가과정에서 각 유형별 특성들을 파악해내는 데에서 의미를 갖

20) 노회준(2001)은 이를 다시 정책수요분석과 최적화분석으로 세분화하고 있다.

21) 이는 정책평가를 집행과정평가와 집행결과평가로 개념화하고 있는 노회준(2001)의 시각과 일치한다.

는다. 따라서 아래에서는 과정평가와 총괄평가에 대해 자세히 다룬다.

1) 과정평가(process evaluation)

과정평가란 정책이 집행되는 중에 혹은 정책집행이 끝난 후에 정책집행 과정에서 나타난 집행계획, 집행절차, 집행활동 등을 점검하는 것을 내용으로 한다. 이를 통해 과정평가는 추진전략의 효율성, 정책내용의 수정·보완, 정책변경에 필요한 정보제공 등을 목적으로 한다. 또한 정책효과나 부작용이 발생한 경로를 밝혀 총괄평가를 보조하는 것을 목적으로 하기도 한다.

과정평가는 정책과정상에서 평가가 이뤄지는 시점을 기준으로 형성평가(formative evaluation)와 사후적 과정평가로 구분되기도 한다. 형성평가는 정책추진 도중에 추진전략이나 내용의 수정·보완을 위해 수행하는 평가를 말한다. 형성평가를 통해서 정책의 기획자나 개발자에게 정책개선에 도움이 되는 정보를 산출해 제공하는 것이 목적이다. 정책운영의 초기에 혹은 정책이 어느 정도 집행되고 난 후에 이뤄지는 형성평가는 1)실제적인 정책 활동을 기술하거나 모니터링하고, 2)정책목표달성이나 태도변화의 정도를 관찰하며, 3)집행과정상의 문제점 혹은 잠재적인 문제점을 파악함으로써 전반적인 정책집행의 개선을 도모할 수 있어야 한다.

한편 과정평가는 다시 1)정책수단이 구체적으로 어떤 경로를 거쳐 정책효과를 발생시키는지 파악하는 ‘협의를 과정평가’와 2)정책이 의도했던 대로 집행되었는지를 확인·점검(모니터)하는 ‘집행과정 평가’로 나뉜다. 협의의 과정평가의 주된 평가내용은 정책효과는 어떤 경로를 통해 발생했는가, 정책효과가 발생하지 않은 경우 어떤 경로에 잘못이 있었는가, 보다 강력한 효과를 미치는 경로는 없는가 등이다. 집행과정 평가는 집행절차, 자원, 정책대상자로서의 서비스 전달, 정책의 대상영역 등이 계획한 대로 진행되었는가를 점검하게 된다. 그 구체적인 내용들은 애초 집행계획에서의 활동이 제대로 이루어졌는가(activity), 계획된 양적·질적 자원이 계획된 시간에 투입되었는가(input), 애초 의도된 정책대상집단에 실시되었는가

(coverage), 관련 법률이나 법규에 순응하고 있는가(compliance) 등이다.

2) 총괄평가(summative evaluation)

총괄평가는 정책이 집행된 후에 과연 의도했던 정책효과가 발생했는지를 확인·검토하는 활동을 말한다. 물론 가장 넓은 의미의 총괄평가는 즉각적·중간적·궁극적 산출물로 나타나는 정책의 의도된 결과뿐 아니라 부수효과와 역효과를 포함해 정책이 가져온 사회적 영향의 제측면을 확인하는 사실비판적 활동으로 정의할 수 있다. 따라서 총괄평가에서는 정책의 영향과 관련된 제문제, 즉 정책결과를 설명하는 부수적 사건, 인과적 요인, 현재 작용 중인 인과적 힘 등이 어떠한가를 분석함으로써 정책이 아닌 다른 요인이 미친 영향과 정책이 미친 영향을 분리해내는 방법이 중요하다. 이러한 총괄평가는 그 평가대상과 목적에 따라 다시 효과성 평가, 능률성 평가, 공평성 평가 등으로 세분화된다.

첫째, 효과성 평가는 단순히 의도했던 정책목표가 달성되었는지를 파악하는 데에서 그치지 않고, 해결하고자 하는 정책문제가 어느 정도 해결되었는지, 문제가 완화되었는지 악화되었는지 등의 정책문제의 파악과 분석을 동반한다. 이로부터 효과성 평가는 의도했던 정책효과가 과연 그 정책 때문에 나왔는지, 발생한 정책효과 크기는 애초 정책목표와 비교해 어느 정도 인지(정책목표의 달성정도), 정책효과 크기는 해결하고자 했던 애초 정책문제의 해결에 충분한지(효과의 충분성) 등을 내용으로 한다.

둘째, 능률성 평가는 정책집행의 결과로 나타난 사회적 효용과 정책집행에 소요된 사회적 비용 간의 비율을 분석함으로써 정책의 타당성을 검토하는 활동이다. 따라서 능률성 평가가 다루는 내용은 정책의 직접적 비용은 얼마인지, 부작용이나 사회적 충격을 포함한 사회적 비용은 얼마인지, 정책의 효과는 비용을 상쇄할 만큼 충분한지 등이다. 비용편익(cost-benefit)분석, 비용효과(cost-effectiveness)분석, 모험편익(risk-benefit)분석 등이 그 구체적인 평가기법들이다.

셋째, 공평성 평가는 정책집행의 결과로 나타난 정책효과와 집행비용이 사회집단 간 혹은 지역 간에서 공평하게 배분되는지를 분석하는 활동이다. 이러한 공평성 평가는 특히 공익성이 높은 정책에서 중요하게 다뤄지는데, 공평성의 확보는 객관적인 평가지표를 설정해 사후적으로 평가하기보다는 정책의 수립 및 집행과정에 관련자의 참여를 확보하는 데에서 보다 효과적으로 확보될 수 있을 것이다.

3) 적합성 평가

정책이 그것이 달성하고자 설정했던 목표를 달성했는가를 묻는 것이 효과성 평가이고, 정책이 의도해서 이룩한 결과가 투입된 비용에 비추어 정당화될 수 있는가 묻는 것이 능률성 평가라면, 정책의 목표 자체가 사회정책적 입장에서 바람직한 것인가 묻는 것은 적합성 평가로 개념화된다. 이때 적합성 평가가 주목하는 것은 정책적 수단이나 전략보다는 정책이 추구하고자 하는 목표와 그가 반영하고 있는 가치 그 자체다. 논리적으로 볼 때, 정책이 추구하는 목표가 사회전체 혹은 특정 지역사회에 적합한 것인지 따져보는 일은 정책이 목표를 효과적으로 달성했는지 혹은 능률적으로 달성했는지에 관한 질문보다 선행해야 한다.

4) 기타 평가유형: 평가종합과 메타평가

평가종합은 하나의 정책이나 프로그램의 수행을 통해 무엇을 배웠는가를 결정하기 위해 하나 또는 여러 개의 기존 평가에서 밝혀낸 사실들을 재분석하는 형태를 띤다. 따라서 구체적인 평가형태는 기존 평가결과가 어느 정도 이용가능하며 또 경험적 분석결과들은 어느 정도 이용가능하기에 따라 다양해질 수 있다.

메타평가는 평가종합과 동일시되기도 하는데, 평가작업 그 자체와 평가작업의 피드백과정을 전반적으로 다루는 데에 주목하는 점에서는 평가종합

과 구별되기도 한다. 즉 메타평가는 평가작업에 대한 평가(evaluation of evaluation)로 표현될 수 있다. 그 목적은 평가방법의 적정성, 사용된 자료의 오류 여부, 결과에 대한 해석의 타당성 등을 검토하는 데 있다.

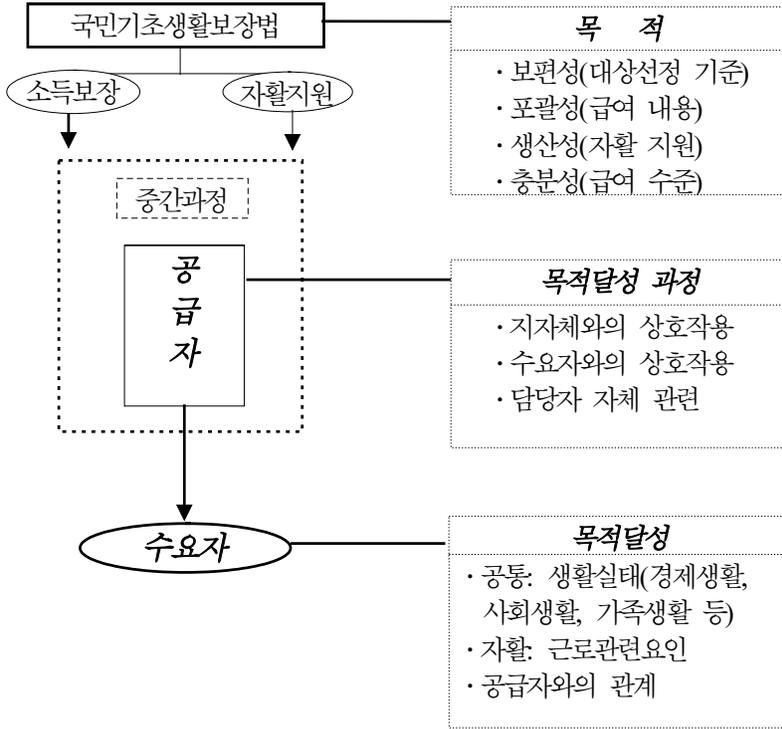
2. 국민기초생활보장제도 평가과정

국민기초생활보장제도²²⁾는 저소득층에 대한 소득보장과 자활지원의 두 축을 전략으로 하고 있으며, 공급자(전담공무원, 자활후견기관담당자, 고용지원센터담당자)를 통해 수요자(수급자-근로무능력자/근로능력자)에게 전달하는 일련의 체계적인 과정을 거치고 있다. 국민기초생활보장법의 목적이 잘 달성되었는지를 평가하며 이 과정에서 이루어지는 목적달성 과정 및 목적달성 정도를 수요자의 입장에서 평가할 수 있다.

- 국민기초생활보장제도의 목적은 보편성, 포괄성, 생산성, 충분성에 입각하여 평가
- 목적달성 과정은 공급자(사회복지전담공무원)를 대상으로 지자체와의 상호작용, 수요자(수급자)와의 상호작용, 담당자 자체와 관련된 내용 평가
- 수요자의 목적달성 관련하여 생활실태 등을 파악하고 자활 관련 요인, 공급자인 사회복지전담공무원과의 관계를 평가

22) 최길상, 생산적 복지와 국민기초생활보장제도에 관한 일고, 『복지사회연구』 제3집, pp.203~233. 2000.
김미근, 빈곤대책으로서의 국민기초생활보장법, 『도시연구』 제5호, pp.60~80. 1999.

[그림 2-3] 국민기초생활보장제도 평가 과정



3. 국민기초생활보장제도의 평가틀

위에서 제시된 기초보장제도의 평가과정을 기초로 하여 본 연구원 기초보장·자활정책평가센터에서는 기초보장평가센터가 수립된 이후 주로 대상, 급여, 전달체계, 재정 4가지 영역에 대하여 세부 평가지표를 제시하여 국민기초생활보장제도에 대하여 지속적 평가 및 모니터링을 실시하여 왔다.

국민기초생활보장제도에 대한 평가는 2002년부터 2008년까지 총 7년에 걸쳐 9차례의 평가연구가 수행된바가 있다. 이를 간단히 살펴보면,

- 이현주 외, 국민기초생활보장제도 평가체계 구축방안 연구(2002)
- 이태진 외, 2002년 국민기초생활보장제도 평가 및 정책과제(2003)

- 김미곤 외, 국민기초생활보장제도 모니터링 및 정책방안 - 자산조사 모니터링을 중심으로(2003)
- 여유진 외, 국민기초생활보장제도 선정 및 급여 평가(2004)
- 박능후 외, 기초보장 수급기구의 빈곤역동성 연구(2004)
- 이태진, 국민기초생활보장제도 대상자 선정 및 관리평가: 일선 실무자의 평가를 중심으로(2006)
- 강신욱 외, 기초생활보장제도 수급자 동태 및 관련요인분석(2006)
- 이태진 외, 2007년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가 - 수급자 및 사회복지전담공무원 대상 질적연구(2007)
- 이태진 외, 2008년 국민기초생활보장제도의 자활기반조성에 대한 모니터링 및 평가-수급자 및 사회복지전담공무원 대상 질적연구(2009)

위의 연구들에서는 기초생활보장제도와 자활사업을 대상으로 평가하였으며, 구체적인 범주로는 대상(선정), 급여, 재정, 전달체계의 4가지에 대한 평가를 실시하였다.

앞의 기초보장제도에 대한 개괄에서 살펴보았듯이 위 네가지 영역은 기초보장분야의 가장 핵심적인 영역이라 할 수 있으며 지속적으로 쟁점이 되어오고 논쟁이 이어져 왔던 분야라 할 수 있다. 각 영역별로 선행연구들에서 다루어왔던 평가들을 간단히 살펴보면 다음과 같다.

대상자 선정 및 관리와 관련해서는 선정기준의 적절성, 수급신청에 있어서의 애로 및 문제, 근로능력 판정기준의 객관성, 사례관리, 수급자 특성 등에 대해 주로 살펴보고 있는 것으로 나타나고 있다.

급여에 있어서는 급여의 포괄성 및 적절성, 자활프로그램 운영에 대한 각종 평가, 부정수급에 대한 문제, 부분급여 혹은 욕구별 급여 등에 대한 평가들이 이루어졌다.

재정은 재정의 충분성, 급여이후 생활상태 변화 등에 대해 파악하였으며, 전달체계에 있어서는 전담인력의 규모와 배치, 기존 행정체계와의 연계, 민간복지조직 등과의 연계성 등에 대해 살펴보고 있다.

〈표 2-22〉 기초보장 평가를 위한 네가지 영역별 평가틀

평가틀	주요평가내용
대상자 (선정 및 관리)	<ul style="list-style-type: none"> - 선정기준(소득인정액, 부양의무자기준)의 적합성 - 수급신청에 있어서의 적절성(신청방법, 조사기간 등) - 근로능력 판정기준의 객관성 - 사례관리 도입 및 운영 - 수급자가구의 특성 및 공무원 인식(제도, 수급자에 대한 인식 등)
급여	<ul style="list-style-type: none"> - 각 급여의 포괄성 및 급여수준의 적절성 및 합리성 - 자활프로그램의 수급자 적합 및 탈수급 가능성 - 부정수급에 대한 관리 및 조치 - 부분급여의 필요성
재정	<ul style="list-style-type: none"> - 재정의 충분성(1인당 기초보장예산, 최저생계비 변화 등) - 급여이후 생활상태 등
전달체계	<ul style="list-style-type: none"> - 전담인력 규모와 배치(1인당 업무부담 등) - 기존 행정체계와의 연계(전산망, 조직구성 등) - 지역 사회복지 조직의 구성 및 연계

자료: 이현주 외(2002), 『국민기초생활보장제도 평가체계 구축방안 연구』
 이태진 외(2003), 『2002년 국민기초생활보장제도 평가 및 정책과제』
 김미곤 외(2003), 『국민기초생활보장제도 모니터링 및 정책방안 - 자산조사 모니터링을 중심으로』
 어유진 외(2004), 『국민기초생활보장제도 선정 및 급여 평가』
 박능후 외(2004), 『기초보장 수급가구의 빈곤역동성 연구』
 이태진 외(2006), 『국민기초생활보장제도 대상자 선정 및 관리평가: 일선 실무자의 평가를 중심으로』
 강신욱 외(2006), 『기초생활보장제도 수급자 동태 및 관련요인분석』
 이태진 외(2007), 『2007년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가 - 수급자 및 사회복지전담공무원 대상 질적 연구』
 이태진 외(2008), 『2008년 국민기초생활보장제도의 자활기반조성에 대한 모니터링 및 평가 - 수급자 및 사회복지전담공무원 대상 질적연구』

앞의 평가영역에서 살펴본 것과 같이 기존 평가연구에서는 각 시기별로 매우 중요하고 이슈화되는 영역을 중심으로 하여 기초보장제도에서 꼭 살펴보고 제도개선이 필요한 분야가 무엇인지 파악하고자 노력하였다.

평가 방법에 있어서도 평가연구 초기에는 양적인 조사 즉 전문조사원 등을 활용한 면접조사가 주로 이루어졌다면 2007년이후에는 질적조사방법을 새롭게 도입함으로써 양적조사에서 발견할 수 없는 기초보장에 관련된 수급자는 물론 공급자(주로 공무원)들의 내면적인 모습을 분석하고 이를 통해 제도의 문제점을 파악할 수 있었다.

선행연구들의 연구를 기초로 하여 제도평가가 이루어진다는 점에 착안하

여 본 연구에서는 기존의 네 가지 영역(혹은 평가들)을 기초로 하여 선행연구들에서 지적되었고 제도개선이 필요한 부문은 어느 분야인지에 대해 살펴보고자 한다.

제4절 국민기초생활보장법 제정 이전과 이후의 주요 쟁점

1. 대상

가. 법 제정 이전

1) 근로능력자 포함여부: 실업부조제도 vs. 국민기초생활보장제도

제도형성과정에서 가장 많은 논란과 가치대립이 있었던 쟁점 중 하나는 저소득 실직자 등 근로능력 있는 빈곤계층에 대한 보호방식에 관한 것이었다. 근로능력자의 포함여부와 관련해서는 실업부조제도를 도입할 것인가 혹은 공공부조제도에서 포괄할 것인가에 대한 논의가 주요 쟁점이었으며, 이와 관련하여 사회보장의 사각지대를 줄이는 방안에 대한 정책적 우선순위를 둘러싸고 논쟁이 전개되었다.

먼저, 실업부조 도입을 주장한 노동부 및 한국노동연구원 등은 근로능력에 상관없이 근로를 전혀 하지 않더라도 생계비를 지급하는 것은 근로의욕 저하를 초래할 것이라고 보았다. 따라서 저소득 실직자와 같이 근로능력이 있는 자에게는 공공근로사업 및 한시적 실업부조 등의 제도를 통해 빈곤탈출유인을 제공해줄 필요가 있고, 공적부조는 근로능력이 없는 자에게만 지급되어야 한다고 주장하였다. 실업부조제도는 채용조달의 편의성 및 낙인감 문제 등에서 우위를 가졌다.

반면, 시민단체 및 한국보건사회연구원 등에서는 공공부조제도에서 수급권을 근로능력이 없는 자로만 제한하는 것은 생존권적 기본권을 침해하는

것으로 최저생계비 이하의 모든 빈곤계층은 공공부조를 통해 우선적으로 보호받아야 한다는 주장을 제기하였다. 이러한 입장은 분배정의 및 대상자의 포괄성 등에서 우위를 가졌으며, 결과적으로는 국민기초생활보장법이 사회적 합의를 이루어 제정되었다.

2) 선정기준선 적용방식의 타당성: 재산의 소득환산제

기준에 소득기준과 재산기준으로 분리된 선정기준을 국민기초생활보장법에서 개별가구의 소득인정액 기준으로 일원화하긴 하였지만, 재산의 소득환산제도에 대해서는 상반되는 쟁점이 형성되었다. 즉, 반대하는 입장에서는 재산의 소득환산액은 효용(utility)이지 소득(income)이 아니기 때문에 논리적 설득력이 없다고 주장하였다. 찬성하는 입장에서는 외국에서의 연구 및 사례를 근거로 들어 재산의 소득환산액 적용이 소득과 재산의 분리기준보다 더 논리적이라는 주장을 제기하였다.

결국, 이러한 논쟁과 관련해서는 소득인정액 기준은 도입하되 재산의 소득환산을 결정 등 선정과 급여수준에 직접 영향을 미칠 수 있는 민감한 사안에 대한 보완을 위해 2003년부터 실시하기는 것에 합의하는 결론을 맺었다.

3) 부양의무자 기준적용: 책임의 국가이전성

법 제정 초기 이슈화단계부터 핵심쟁점은 선정기준 및 최저생계 보장수준에 모아짐에 따라 부양의무자 기준의 경우에는 이슈의 전면으로 떠오르는 못하였고, 본격적으로 논의가 되기 시작한 것은 시행령과 시행규칙의 제정 즈음해서이다. 이러한 이유로 현재 빈곤사각지대의 논의에서 부양의무자 기준이 가장 큰 쟁점 중 하나로 부각되고 있다고 볼 수 있다.

당시 부양의무자 범위 기준과 관련해서는 정부 및 시민단체 등에서 적정한 것으로 의견의 일치를 이루었다. 한편, 부양능력 판정기준과 관련해서는 시행령 입법예고안에서는 복지부안대로 부양의무자가구소득이 부양의무자가

구와 수급자가구 각각의 최저생계비 합이 120%보다 많은 경우를 부양능력이 있는 가구로 판정하고 있으나, 확정안에서는 기획예산처의 요구에 따라 소득기준과 더불어 재산기준까지 추가되었다. 이에 대해 시민단체에서는 소득기준이나 재산기준 둘 중 하나만 해당해도 부양능력이 있는 것으로 판정되기 때문에 수혜자 범위가 더욱 축소되었음을 강조하면서 복지부의 초기안에 비해서도 매우 후퇴한 것이라고 강력히 반발하였다.

4) 자산조사의 인프라 부족

선정기준 완화에 따른 수급자 수 확대 및 예산 급증, 근로의욕 저하, 도덕적 해이 문제 등을 우려하는 일부 학자는 자산 파악을 위한 인프라 구축준비가 부족하다는 근거를 들어 자산조사가 부정확하기 때문에 제도 시행을 연기하거나 점점이 필요하다는 주장을 제기하였다. 반면 정부에서는 생활보호법 하에서 비해 부양의무자 및 금융재산에 대한 전산조회 등이 매우 정교해졌기 때문에 보완하여 시행하면 가능하다는 주장을 제기하였다.

선정기준 완화 및 수급자 수 확대 등을 우려하는 목소리는 한편으로는 앞서 언급한 바와 같이 제도 시행을 연기해야 한다는 의견으로, 다른 한편으로는 시행령과 시행규칙에서 선정기준을 까다롭게 함으로써 수급자 수를 억제하려는 움직임으로 나타났다(<표 2-23> 참조). 이에 대해 시민단체들은 실질적인 선정기준 강화라고 강력 반발하였으나 그러한 기준들은 시행규칙을 통해 확정되었다.

5) 수급자수 추정

시민단체 및 일부학자들은 수급자수를 500만명 이상으로 추정하였다. 시민단체의 경우 빈곤자 수 1,000만명, 일부학자는 소득분포상 면세점 이하의 근로자가 약 500만명 이상으로 추정하였다.

한편 복지부 및 한국보건사회연구원에서는 200만명 이하로 추정하였다.

부양의무자 기준 등으로 빈곤층의 약 50%이하만이 수급대상이 될 것이라는 것이다.

〈표 2-2〉 생활보호법과 국민기초생활보장법의 비교: 선정기준 대비표

구분	생활보호제도	국민기초생활보장제도	
법적 성격 및 용어	국가에 의한 보호적 성격: 보호대상자, 보호기관	저소득층의 권리적 성격: 수급권자, 보장기관, 생계급여 등	
대상자 구분	<ul style="list-style-type: none"> - 인구학적 기준에 의한 대상자 구분 ·거택보호자: 18세미만 아동, 65세이상 등 근로무능력자 ·자활보호자: 인구학적으로 경제활동 가능한 근로능력자 	<ul style="list-style-type: none"> - 대상자 구분 폐지 ·단, 근로능력이 있는 자는 구분. 연령기준 외에 신체·정신적 능력과 부양, 간병, 양육 등 가구여건 감안 	
대상자 선정기준	<ul style="list-style-type: none"> - 선별적 범주형(4가지 조건) ·부양의무자 기준 ·소득기준 ·재산기준 ·인구학적 기준 	<ul style="list-style-type: none"> - 일반적 보편성(2가지 조건) ·부양의무자 기준 ·소득인정액이 최저생계비보다 적을 경우 	
소득 기준	최저생계비 기준	좌동	
재산 기준	금액 기준	<ul style="list-style-type: none"> 가구당 2,900만원(과표기준) 	<ul style="list-style-type: none"> 1~2인 2,900만원(현 시가기준) 3~4인 3,200만원(현 시가기준) 5~6인 3,600만원(현 시가기준)
	면적 기준	없음	<ul style="list-style-type: none"> - 건물 ·전용면적 20평 초과와 주택 임차(전세, 월세)가구, 전용면적 15평 초과와 주택 소유가구 수급대상 제외 ※재래식 농가주택은 해당 없음 ※다음과 같은 경우는 주택의 면적기준 적용 배제 ·가구전체가 근로능력 없는 자로 구성된 경우 ·재산세(건축물분)비과세 주택 및 무허가 주택 ·읍·면지역 소재의 건축연도 15년 이상된 주택 ·주택이 가압류·경매 상태에 있는 사유로 사실상 재산권 행사가 어려운 경우 - 토지 ·농업에 종사하는 가구 중 시·군·구의 가구당 평균 농지 소유면적을 초과하는 농지를 소유한 가구 수급 제외

재산 기준	자동차 기준	없음	- 승용 목적으로 자동차(승합차 포함)를 소유하고 있는 가구 수급 제외(출퇴근 및 용도가 불명확한 승용차는 승용목적으로 보아 급여대상자 선정에서 제외함) ·단, ①2000cc미만의 장애인 차량과 ② 1500cc미만의 승용차 중 생업에 직접 사용하는 경우, 질병 등(한센씨병 등)에 따라 부득이하게 사용하는 경우, 10년 이상된 차량을 사용하는 경우 등은 급여 대상자로 선정가능
	범위	직계혈족 및 배우자 생계를 같이 하는 2촌이내의 혈족	좌동
부양 의무자 기준	부양 능력	원칙적으로 생활보호대상자가 아니면 부양능력 있음.	신청가구와 부양의무자 가구의 최저생계비의 합이 120%를 초과하거나, 재산이 신청가구와 부양의무자 가구의 재산기준 합이 120%를 초과하는 경우로 부양능력이 있음.
	부양 여부	- 부양을 할 수 없는 경우 보호 - 보호대상자가 부양을 받을 수 없는 경우 보호	좌동

나. 법 제정 후 쟁점

1) 신청과정: 권리보장 vs. 권리남용

신청과정상의 문제는 권리와 의무리는 동전의 양면성을 띠는 두가지 측면에서 동시에 대두되는데, 즉 한편으로는 제도접근성 및 권리보장이라는 권리청구의 실효성 측면에서 살펴볼 수 있으며, 다른 한편으로는 권리청구와 동시에 전제되어야 하는 의무를 불이행함에 따른 권리 악용·남용 측면에서 살펴볼 수 있다.

먼저 권리청구의 실효성의 측면에서 살펴보면, 제도 자체에 대한 인지도가 낮을 경우 급여신청을 하지 않음으로써 비수급집단으로 남을 가능성이 발생한다. 이를 해결하기 위해서는 기초보장제도에 대한 홍보 등의 노력이 필요할 것이다. 또한, 국가의 도움을 받는다는 것에 대한 부정적 인식, 즉 낙인감 때문에 수급에서 배제되는 문제가 나타나기도 한다. 이에 대해서는 공공부조제도에 대한 낙인감을 줄일 수 있도록 수급의 권리성을 강조하고

자산조사과정에서 수치심을 느끼지 않도록 신청자에 대한 배려가 강구되어야 할 것이다. 행정절차상의 측면에서 보면 신청절차의 간소화 등도 한 방안일 수 있다.

이와 같이 낙인감의 문제가 수급권이라는 “권리보장” 측면이 충분히 강조되지 않은데서 비롯된 것이라면, 개인의 주관적 인식의 또 다른 차원에서 보면 권리보장에 따른 수급권자들의 “의무이행”이 동반되지 않아 발생하는 부정수급 문제가 제기될 수 있다. 이러한 부정수급 문제는 자산조사상의 한 계로 인한 것일 수도 있지만, 근본적으로는 급여체계 등의 제도적인 문제나 개인양심의 문제와 관련이 있다. 그리고 그것이 제도적인 이유에서든 개인적 측면의 이유에서든 결국 소득, 재산, 부양의무자 등을 은폐하려는 개인의 주관적 인식과 직접적인 관련이 있다고 할 수 있다.

2) 선정기준: 선정기준의 적절성 및 형평성

먼저 재산기준의 적절성 측면에서 보면, 재산의 높은 소득환산율로 소득이 낮음에도 불구하고 수급에서 제외되는 경우가 많이 발생하고 있다. 따라서 장기적인 측면에서 기초공제재산의 상향조정보다는 최저생계비 이하의 계층에게 실질적인 도움을 줄 수 있는 재산의 소득환산율을 하향조정할 필요가 있다.

한편, 소득인정액 기준에는 부합하나 부양의무자 기준으로 인해 수급에서 제외되는 경우가 발생함에 따라 부양의무자 기준의 적절성 및 형평성²³⁾ 측면에서도 살펴볼 필요가 있다. 소득인정액이 최저생계비 미만임에도 불구하고 기초보장 수급에서 제외되는 사각지대 규모가 2008년 기준 182만명(전체 인구의 3.75%)에 이르고 있다. 이들 모두가 부양의무자 기준으로 인해 수급을 받지 못한다고 볼 수는 없지만 대다수는 그와 같은 이유로 수급을 받지 못하고 있는 것으로 추정된다. 부양의무자 자산조사 기준이 지나치게 복잡하

23) 부양의무자 기준과 관련하여서는 여유진 외(2009)의 「국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 개선방안에 관한 연구」를 참조함.

고 엄격하여 이와 같은 광범위한 사각지대를 발생시킨다고 볼 수 있다.

부양의무자 기준의 형평성과 관련하여 지적되고 있는 문제 중 하나는 출가한 딸과 그 외의 자녀 간에 기준 적용에 있어 차이를 든다는 점이다.²⁴⁾ 이와 같은 부양의무자 기준의 차별적 적용과 관련해서는 여성의 지위가 향상된 현 시점에서 지나치게 형평성에 위배된다는 지적이 있는 반면, 여성의 지위가 형식적으로 향상된 것은 사실이지만 실질적으로 여전히 사회적 차별이 존재한다는 점을 감안하여 단계적으로 조정이 필요하다는 지적 또한 있다. 부양의무자와 수급자간의 촌수, 혈연관계 등에 따라 부양의무가 다르다는 점을 감안하여 부양의무자 기준의 세분화가 필요하다. 또한 실질적인 부양여부 판단에 있어 가족관계 유지 또는 단절여부와 관련된 판단이 모호하다는 문제도 제기되고 있다.

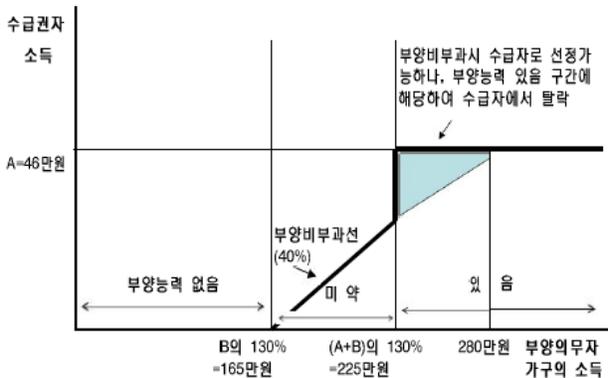
부양의무자 기준의 불합리성 및 비형평성과 관련하여 제기되는 또 다른 문제 중 하나는 부양능력 미약 구간의 설정에 관한 것이다. 현 부양능력 있음 구간 중에서도 부양비를 부과할 경우 수급자로 선정 가능한 구간이 있는데 현 제도에서는 부양능력 있음으로 판정되어 탈락되는 가구가 발생하고 있다.

부양의무자 기준과 관련해서는 폐지에 대한 논의 또한 이루어지고 있다. 급격한 산업화로 인해 핵가족 중심의 생활양식이 정착되었으며, 특히 주택 가격이 급등하고 사교육비 부담이 가중되는 상황에서 가구를 넘어서는 사적 이전을 강제하는 것이 비현실적이라는 논리에서이다. 그럼에도 불구하고 최후의 안전망으로서 부양의무자 기준을 완전히 폐지하는 것은 시기상조라는 견해가 지배적이다. 법리적으로 볼 때 가구가 분리되어 있을지라도 직계 혈족 부모와 성년 자녀간의 부양관계는 절대적 부양의무를 진다고 볼 수 있고, 현실적인 측면에서 부양의무자 기준의 전격적인 폐지는 정부재정에

24) 출가한 딸에 대해서는 ①소득기준만 적용하고 재산기준은 면해주고, ②추가적인 소득의 15%를 부양비로 부과하는 데 비해 그 외 자녀에 대해서는 40%의 부양비를 부과하고 있으며, ③기초보장급여는 가구별로 지급하는 것이 원칙이나 친정부모가 출가한 딸의 집에 거주하는 경우에는 별도가구로 분리하여 수급자 선정여부 판정하는 별도가구 인정특례 적용하고 있다.

큰 부담을 안겨줄 수 있다는 것이다. 즉, 사회경제적 현실의 변화, 보편적 수당과 사회보험의 성숙, 법리적 판단 등을 충분히 고려하여 중장기적 관점에서 접근하는 것이 타당하다는 지적이다(김미곤, 2005; 여유진, 2009).

[그림 2-4] 부양의무자 기준 도해



자료: 여유진 외(2009), 국민기초생활보장제도 부양의무자기준 개선방안 정책토론회 자료집, 한국보건사회연구원.

3) 선정과정: 조사의 정확성

먼저 소득의 하향신고 문제 및 추정소득의 부정확성 등 소득파악의 정확성 문제이다. 소득파악의 부정확성은 소득파악이 잘되는 수급자와 그렇지 않은 수급자간 급여의 형평성 문제를 야기할 뿐만 아니라 수급자와 비수급자간의 형평성 문제를 야기한다. 예컨대, 실제 부적격자가 소득의 과소 신고로 수급자로 선정되어 기초보장급여를 받을 경우 차상위계층과의 소득역전 현상이 발생할 수 있다. 이는 기초보장제도 자체에 대한 일반 국민들의 불신을 낳고 결국 사회연대감을 저해시키는 결과를 초래할 수 있다.

재산 역시 재산 은닉 및 조사의 어려움 등의 측면에서 정확성 문제가 제기된다. 예컨대, 부동산의 경우 타지역에 있는 재산은 정확하게 파악할 수 없는 문제가 있으며, 전국분을 조사할 수는 있으나 시기적으로 예전 자료만 파악할 수 있는 등 정확한 시가 확인이 어렵다는 것이다.

부양의무자의 경우도 마찬가지로 소득 파악의 문제가 존재한다. 조사에 있어 행정전산망을 통해 조사가능하지 않는 경우엔 타지 공무원이나 서면 조사 등 간접조사, 직접방문 등을 통해 해야 하는데 현실적으로 어려운 실정이다. 특히 부양의무자 조사의 경우 사회복지전담공무원이 제공받은 서류가 미비할 경우 이를 보완하려면 신청 후 통보까지의 정해진 기간 내에 관련 업무가 완료되어야 하는데 부담이 있다.

한편 전산시스템상의 비효율성 또한 자산조사의 정확성을 떨어뜨리는 요인으로 작용한다. 실시간 전산조회에 어려움에 따라 효율적인 업무처리에 장애요인이 되며, 각 행정기관 자료의 부정합성 문제 및 기관간의 정보연계 미흡 등의 문제가 제기됨에 따라 통합전산망 구축이 요구된다.

4) 근로능력 판정: 진단서 남용 vs. 무리한 진단서 요구

근로능력 판정과 관련해서는, 특히 진단서 활용과 관련하여 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있는데, 먼저 진단서를 남용하여 수급에 따른 의무를 불이행하는 사례가 발생하고 있다는 것이다. 즉, 추정소득부과 등 소득평가 및 근로능력판정 근거로서 진단서를 주요하게 활용함에 따라 본래 취지와 관계없이 불성실한 소득신고 및 자활사업 참여 기피 등 도덕적 해이의 도구로서 악용되는 경우가 있다. 근로능력이 있음에도 불구하고 진단서를 제출함으로써 자활사업 참여 회피 도구로서 악용하는 사례가 빈번하게 발생하고 있는 것이다.

다른 한편으로는, 무리한 진단서 요구로 인해 오히려 수급권자의 생존을 위협하는 사례 또한 발생하고 있다는 점이다. 의료비 전액을 지원받는 의료급여 1종대상자의 자격기준은 기초생활수급자로서 근로능력이 없거나 희귀난치성 질환자이거나 3개월 이상 치료·요양을 필요로 하거나 임산부 및 중증장애인 경우가 해당된다. 그러나 최근 복지부가 “근로능력 없음”이라는 진단서를 제출해야만 의료급여 1종으로 선정될 수 있다는 지침을 내리면서 빈곤층의 의료비 부담 과중과 동시에 생계마저 위협하고 있는 상황이다. 이

러한 진단서 발급 요청과 관련해서 대한의사협회에서는 진단서 발급시 “근로활동 불가”라는 용어를 사용하지 않는 것이 바람직하며, 지키지 않을 경우 처벌 또는 면허자격 정지처분을 받을 수 있음을 통보하였다. 즉, 근로무능력 진단서 발급 자체가 어렵다는 것이다. 한편 “노동능력 없음”이란 진단서를 제출하였음에도 불구하고 “근로”가 아니라 “노동”으로 표기했다는 이유로 1종 자격을 받지 못하는 어이없는 사례도 발생하였다. 이러한 제한은 의료비 부담 측면에서도 빈곤층이 감당하기 버거운 뿐만 아니라 기초생계마저 위협한다는 문제가 있다. 진단서 미제출로 인해 의료급여 2종이 되면 구청에서는 근로능력이 있다고 보고 공공근로 대상으로 분류하게 되는데, 이때 실제 근로능력이 없어 참여할 수 없게 되면 결국 기초보장수급권마저 박탈당하게 된다. 더 큰 문제는 지침을 수정·보완한다고 해도 이미 지난 4월 국회에서 의료급여 1종대상자가 줄어들 것 등을 고려해 의료급여 예산 540억원을 삭감했다는 것이다. 경제위기로 기초보장수급자가 매월 1만명 이상씩 증가하고 있는 상황에서 심각한 문제가 아닐 수 없다.

2. 급여

가. 법 제정 이전

1) 급여수준의 적절성: 최저생계비 수준

국민기초생활보장제도는 생활보호제도에서 ‘심의’ 기능만을 갖고 있던 중앙생활보장위원회가 ‘심의’ 기능과 더불어 ‘의결’ 기능을 갖게 됨에 따라 급여수준의 결정이 보다 합리적으로 진보하였다고 볼 수 있다. 도입 초기의 중앙생활보장위원회에는 관계공무원과 전문가와 더불어 이해당사자인 경총, 노총, 농민대표, 수급자 대표도 참여하였다.

또한 국민기초생활보장제도는 소득인정액과 급여의 합계액이 최저생계비 이상이어야 함을 법적으로 명시(법 제4조, 법 제7조제2항)함으로써 급여수

준에 대한 구체적인 규정 없이 매년 보건복지부 장관의 발표에 의해 정해 지던 기존의 생활보호제도보다 한 단계 성숙한 제도라 할 수 있다.

기초생활보장제도의 급여수준은 1999년 4인 가구 기준으로 443,500원에서 2000년에 64% 이상 큰 폭으로 상승하였다.

〈표 2-24〉 최저생계비와 현금급여기준 변화

(단위: 원)

구분	1999	2000		2001	2005	2009
		1~9	10~12			
4인가구 최저생계비	940,000	928,398	928,398	956,250	1,136,332	1,326,609
4인가구 현금급여기준	443,500 ¹⁾	476,600 ¹⁾	729,000	841,845	972,256	1,105,488

주: 1) 월소득 4만원 이하 가구의 월 가구별 총급여액임.
 자료: 어유진(2005.10.) 보건복지포럼 개구성

그러나 이와 같은 국민기초생활보장제도의 최저생계비 수준에 대해서는 높다는 입장과 낮다는 입장으로 의견의 차이가 있었다.

최저생계비가 높다는 입장에서는 제정당시 현금급여액이 평균임금 근로자의 국민연금 급여액보다 높게 설정되어 있고, 최저임금에 비해서는 3배 이상의 수준으로 취업유인을 저해하고 있다고 주장하였다. 미국의 경우 생계지원액이 최저임금수준을 초과하지 못하도록 규정하고 있다. 또한 99년 최저생계비는 전국가구의 1/2분기 23.8%, 2/4분기 전국가구의 22.7%를 빈곤가구로 분류하기 때문에 지나치게 높게 책정되었으며, 조사연에서 조사하는 소득 하위 40%에 속하는 가구에 대한 주관적 생계비가 추정된 최저생계비보다 낮은 점을 들어 최저생계비가 높다고 주장하였다. 이에 급여수준을 최저생계비의 60%로 정한 후 최저임금 수준과 맞춰 점진적으로 최저생계비의 100% 수준으로 상향조정해 가는 것이 적절하다는 주장도 있었다.

반면, 최저생계비가 낮다는 입장에서는 당시 최저생계비 수준으로는 실제적으로 수급자들이 건강하고 문화적인 생활을 할 수 없다고 주장하면서, 계층방식에 문제가 없다면 빈곤가구의 규모로 최저생계비의 수준을 평가하

는 것은 부적절하다고 주장하였다. 또한 저소득근로자의 임금 및 최저임금과의 비교를 통한 최저생계비 수준에 대한 평가는 임금이 1인 기준임에 반해 최저생계비는 4인가구 기준이고, 근로수입은 가구의 총 수입의 약 70%에 머문다는 점을 고려해 최저생계비 수준에 문제가 없다고 주장을 제기하였다.

2) 급여의 포괄성: 최저생계비 항목

국민기초생활보장제도 도입을 통해 긴급하게 생계지원이 필요한 경우 긴급급여를 실시할 수 있게 되고, 주거안정에 필요한 임차료, 유지수선비 등을 지원하기 위해 주거급여를 신설하여 급여의 포괄성 측면에서 진일보하였다고 볼 수 있다.

〈표 2-25〉 생활보호제도와 국민기초생활보장제도

	생활보호제도	국민기초생활보장제도
급 여 수 준	<ul style="list-style-type: none"> • 생계보호 <ul style="list-style-type: none"> - 거택보호자에게만 지급 • 의료보호 <ul style="list-style-type: none"> - 거택보호: 의료비 전액지원 - 자활보호: 의료비의 80% • 교육보호: 중·고생자녀 학비 전액 지원 • 장제보호, 해산보호 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 생계급여 <ul style="list-style-type: none"> - 모든 대상자에게 지급 • 주거급여 신설 <ul style="list-style-type: none"> - 임대료, 유지수선비 등 주거안정 위한 수급품 • 긴급급여 신설 <ul style="list-style-type: none"> - 긴급필요시에 우선 급여를 실시 - 의료·교육·해산·장제보호 등은 동일

그러나 최저생계비 수준과 밀접히 연관된 최저생계비의 항목에 대해서는 다소 의견의 차이가 있었다. 최저생계비 항목 중 사회보험료, 주거비 기준면적, 외식비, 교육비, 일간신문 구독료, 교통비, 담배값 등의 포함 여부에 대한 찬반 의견이 대립되었던 것이다.

구체적으로 살펴보면, <사회보험료>의 경우 최저생계비 이하의 계층 대부분이 납부예외자라는 점을 들어 사회보험료 항목을 제외해야 한다는 주장이 있었던 반면, 최저생계비를 생활보호가구의 생활실태에 맞추는 것은

바람직하지 않다는 이유로 최저생계비 항목에 포함시켜야 한다는 주장이 있었다. 이후 사회보험료는 삭감되어 포함되었다. <주거비> 항목 계측에 있어 쟁점이 되었던 것은 주거의 기준 면적으로서 아파트 12평의 실평수가 7.8평이므로 7평 미만으로 조정하여 산출하여야 한다는 입장과 하위 40% 가구의 주거면적 최빈값이 12평이라는 점에 기인하여 12평 기준을 존속할 것을 주장하는 입장이 대립하였다. <외식비>는 2,000원 이하로 낮추거나 없애야 한다는 입장과 최소 3000원을 포함시켜야 한다는 입장으로 나뉘었다. <교육비>의 경우에는 생활보호대상자의 자녀는 보육료 및 유치원 학비를 지원받기 때문에 삭감해야 한다는 입장과 최저생계비는 공공부조의 급여체계와 상관없이 계측되어야 한다는 입장으로 구분되었다. <일간신문 구독료(9,000원)>는 제외하지는 입장과 존속해야 한다는 입장으로 대립하였다. <교통비>와 관련해서는 교통비 산정을 위한 기준일로서 저소득 가장은 매일 출퇴근 할일이 없다는 이유로 20일을 기준으로 산정해야 한다는 입장과 도시 남성 근로자의 경우 80%가 정기적으로 출퇴근을 하고 있기 때문에 26일을 기준으로 산정하여야 하며, 이에 더불어 외출 2일을 포함시켜야 한다는 입장으로 나뉘었다. <담배값>의 경우에는 흡연 감소추세와 건강에 해롭다는 이유로 제외되어야 한다는 주장과 남성흡연율이 73%에 달하고 탄력성도 낮기 때문에 포함시켜야 한다는 주장으로 구분되었다. 이후 담배는 최저생계비 계측에서 제외되었다.

나. 법 제정 후

1) 급여 수준의 적절성 : 최저생계비 수준

현재의 최저생계비, 즉 국민기초생활보장제도의 급여수준에 대한 논의는 제정 전의 주장과 크게 다르지 않게 찬반으로 나뉘고 있다. 즉, 현재의 최저생계비의 수준이 여전히 높다는 입장과 특히 비계측 주기의 최저생계비가 낮다는 입장으로 나뉜다. 최저생계비의 계측 주기는 3년이고, 실계측 해

사이의 최저생계비는 물가수준을 반영하여 결정하고 있는데, 이러한 비계측 연도의 최저생계비 결정 방식 및 수준에 대한 논의가 쟁점이 되고 있다. 또한 현재의 급여수준의 적절성에 대한 논의는 최저생계비의 계측방법과 연관되는 것으로서 절대적방식의 계측과 상대적방식의 계측 논의로 귀결된다.

최저생계비 수준에 대한 쟁점을 먼저 살펴보면, (비계측년도) 최저생계비 수준이 낮다는 입장에서는 최저생계비 수준의 적절성은 가치관에 따라 다른 문제이지만, 실질적으로 비계측연도에 물가상승분 정도만 반영한 결과 해마다 최저생계비의 상대적 수준이 하락하고 있는 것으로 나타나고 있다는 것이다. 도시근로자 가구의 평균소득 대비 최저생계비 수준이 지속적으로 하락하고 있음을 볼 수 있는데, 평균소득 대비 최저생계비 비율 1999년 38.25%, 2007년 29.94%²⁵⁾로 나타났다. 전물량방식의 현재 체제 하에서는 최저생계비는 지속적인 수준하락을 가져오게 되며, 통상적으로 물적 조건이 규범적 의식과 합의보다 변화의 속도가 빠르기 때문에 최저생계비에 포함될 적절한 품목과 가격의 반영은 기본적으로 사회적인 삶의 질 변화를 따라갈 수 없다는 것이다. 비계측년도 예측치에 대한 논의는 물가상승률의 종류(소비자 물가상승률, 생활물가지수), 물가상승률의 수준, 전년도에 반영되지 못했던 물가상승률의 보전 방법 등에 대한 논의와 연관되어 있다.

반면 최저생계비 수준이 여전히 높다는 입장에서는 현재의 최저생계비는 저소득층 근로자의 근로유인을 감소시킬 만큼 높다고 주장하면서, 저소득층의 근로참여를 높이기 위해서는 국민기초생활보장제도 급여의 하향조정이 불가피하다고 본다. 이에 저소득 근로능력자에게는 기초생활보장급여를 최저생계비의 50%수준으로 축소하고, 근로장려세제를 병행하는 것이 바람직하다고 주장한다.

다음으로, 최저생계비 계측방법과 관련하여 상대빈곤선 도입의 유효성에 대해서도 찬반 주장이 엇갈리고 있다. 지속적인 최저생계비 수준 하락의 문제는 상대적빈곤선 도입에 대한 논의로 발전되었다. 중위소득(혹은 평균소

25) 백승호(2008. 09), 복지동향 9월호 통권 119호, 참여연대

득)의 일정비율을 최저생계비로 하는 상대빈곤 방식을 도입하여 최저생계비의 수준을 어느 정도 확보하려는 주장은 시민단체를 중심으로 전개되었으며, 이에 대한 논의는 현재의 절대적 방식에 의해 계측되는 최저생계비의 수준을 높이지는 의미보다는 일정수준을 유지하자는 데에 초점이 있다. 그러나 대부분의 전문가들이 상대빈곤선 도입에 찬성하지만, 그 시기와 방안에 대해서는 이견을 보이고 있는 실정이다. 이에 상대빈곤선 도입의 중간단계로서 현재의 전물량방식을 반물량방식으로 바꿔 적절하게 적용하는 방안도 제시되고 있다. 전물량방식도 결국 자의성의 문제를 피할 수는 없고, 정도 차이일 뿐 상대적방식과 다르지 않다고 보는 것이다.

〈표 2-26〉 2009년도 가구별 최저생계비

가구규모	1인	2인	3인	4인	5인	6인
2009(원/월)	490,845	835,763	1,081,186	1,326,609	1,572,031	1,817,454
2008(원/월)	463,047	784,319	1,026,603	1,265,848	1,487,878	1,712,186

주: 7인 이상 가구의 경우, 1인 증가시마다 245,423씩 증가(7인 가구 2,062,877원)

상대빈곤선의 도입에 반대하는 측에서는 주로 최저생계비를 상대적 수준으로 규정하는 것의 자의성 문제나 실제 정책의 기준선을 상대적 방식으로 결정하는 것의 부담을 제기하고 있다. 상대빈곤선의 부적절성에 대한 주장은 많은 경우에 ‘특정비율로의 결정에 대한 임의성’을 우려하고 있으며, 그 이면에는 상대빈곤선을 채택할 경우 최저생계비가 절대빈곤선 방식보다 장기적으로는 높아지게 될 것에 대한 우려가 기반이 되고 있다고 볼 수 있다. 또한 상대빈곤선은 본질적으로 불평등의 측정치로 귀결되고, 빈곤해소라는 국가정책 목표의 기준으로 활용되기는 사회적 수용성이 떨어진다는 것이다.

2) 급여수준의 형평성: 가구특성별 최저생계비 수준

국민기초생활보장제도의 급여기준인 최저생계비는 가구균등화 지수를 적

용하여 가구규모의 특성이 반영되어 있다. 생활보호제도의 일률적인 최저생계비(‘99년 1인당 234,000원)는 가구규모별, 가구특성별 최저생계비의 차이를 반영하지 못하였으나, 국민기초생활보장제도는 가구규모별, 가구특성별, 지역별 특성을 감안한 최저생계비의 현실화 및 합리화를 도모하고자 하였다. 그러나 실제적으로는 가구규모별 특성만 현실화되고 장애인, 노인 가구 등의 가구특성에 따른 생계비 차이는 반영하지 못하고 있다. 이를 보완하기 위해, 즉 가구유형별 형평성을 제고하기 위해 생계급여 기준을 달리 설정하였는데, 생계급여 기준을 최저생계비 수준으로 하지 않고, 최저생계비에서 현물급여(의료, 교육 등)를 제외한 금액(현금기준선)을 기준으로 한 것이다. 현금급여기준선이란 최저생계비를 구성하는 여러 가지 항목 중 타법으로부터 지원을 받거나 현물급여를 받는 항목은 제외하고 실제 현금급여가 주어질 수 있는 최대급여액을 의미한다. 일례로 학생이 없어 교육욕구가 존재하지 않는 가구의 경우 교육비 액수만큼 줄여 현금급여를 지급하고 있다. 그러나 현금급여기준선을 기준으로 급여를 지급한다 해도 이러한 문제가 모두 해소되는 것은 아니다. 예컨대, 동일한 성격의 현물급여인 주거급여는 자가와 임차가구의 경우 다를 수 있다.

현재의 최저생계비는 지역별 물가차이 및 가구특성별 욕구를 감안하지 않고 전국 단일의 기준(중소도시, 전세 아파트 4인가구)을 사용함에 따라 대도시 지역에 거주하는 저소득층에게 불리한 결과를 야기하고 있다. 가구유형별 최저생계비의 계측 및 적용이 되고 있지 못함에 따라 특별한 생계비용이 필요한 장애인이나 학생, 아동, 환자 등이 있는 가구에 불리한 결과를 야기한다. 특히 지역별 특성은 최저생계비 비목 중 주거비와 연관이 있는데, 현재 최저생계비는 지역 및 주택유형을 반영하고 있지 못하다. 즉, 최저생계비가 중소도시 아파트 기준으로 계측되기 때문에 지역별, 주택유형별 특성이 반영되어 있지 않은 것이다.

주거급여는 2008년 정액지급에서 정률지급으로 개정되었다. 2007년에는 수급자에게 필요한 임차료, 유지수선비 등을 주거급여와 생계급여에 포함된 주거비를 통하여 최저주거를 보장하였다. 자가가구 등에는 주거급여 중 현

금급여 70%, 현물급여 30%를 지급하였다. 2008년에는 보충급여의 원리에 의해 최저주거비를 보장하고 있는데, 최저생계비 중 최저주거비를 분리하여 주거급여로 지급하고 있으며, 가구별 0원~최저주거비까지 정률급여로 지급하고 있다. 정액에서 정률급여로의 개편과 함께 2007년 대비 2008년 현물급여액은 오히려 감소하였다.

〈표 2-27〉 2008, 2009년도 주거급여 지급 수준

가구별 생계급여액 (79.35%)	+	주거급여액 (20.65%)	=	현금급여기준액 (100%)	-	가구의 소득인정액
-----------------------	---	-------------------	---	-------------------	---	-----------

또한 생계비의 가구균등화가 적용되어 가구규모에 따른 주거욕구가 적절히 반영되지 못하고 있다. 즉, 최저생계비의 가구균등화는 생계비에 적합한 가구균등화로서 주거욕구는 적절히 반영하지 못하고 있다. 1인과 2인가구는 주거욕구에서 큰 차이가 없으나, 최저생계비의 가구균등화에 의한 최저생계비는 상대적으로 다소 큰 차이가 발생한다.

〈표 2-28〉 개편에 따른 주거급여액 변화

가구 원수	주거급여 한도액 ¹⁾			현물급여액(정액) ²⁾		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
1인	77,025 (33,000) ³⁾	79,859	84,654	9,900	7,000	8,000
2인	129,767 (33,000)	135,268	144,140		12,000	13,000
3인	171,901 (42,000)	177,053	186,467	12,600	17,000	18,000
4인	213,012 (42,000)	218,314	228,794		21,000	22,000
5인	248,329 (55,000)	256,607	271,120	16,500	25,000	26,000
6인	284,413 (55,000)	295,292	313,447		29,000	30,000
7인					34,000	35,000

주: 1) 위 표의 2008, 2009년 주거급여 한도액은 실제 지원 금액이 아니라 최저생계비 전체를 지급받을 수 있는 가구(소득=0)의 지원금액으로서 실제 지원금액은 가구의 소득에 따라 달라짐.

2) 단, 현물급여액은 정액으로 정해져 있음. 따라서 현금급여액이 달라지는 것임.

3) 2007년의 괄호는 생계급여에 포함된 주거비와 정액으로 지급되는 주거급여의 합이며, 괄호 안의 금액이 정액으로 지급되는 주거급여액임.

3) 급여체계의 합리성: 보충급여체계, 통합급여체계

현행 국민기초생활보장제도의 급여체계, 즉 현금급여 결정기준과 관련된 보충급여체계와 현금급여와 현물급여의 연계와 관련된 통합급여체계가 근로능력 있는 수급자의 근로활동과 자활사업 참여, 탈수급 등에 중요한 장애가 된다고 지적되고 있다. 또한 소득과약이 투명하지 않은 현 상황에서 음성적인 소득활동이 가능한 불완전 취업으로 수급자를 유인할 가능성을 야기하기도 한다.

국민기초생활보장제도에서 현금급여액은 가족소득이 전혀 없을 때 제공되는 최대급여액에서 가구소득을 뺀 차액으로 결정되는 보충급여방식을 택하고 있다. 그러나 한계세율이 100%인 보충급여는 근로능력자에게 소득신고 유인을 저해하고, 자활사업 참여 및 노동시장 진입을 저해하는 근로의욕을 저하시키는 문제를 야기한다. 이러한 문제를 보완하기 위해 국민기초생활보장제도는 급여산정시 소득의 일정부분을 공제해 주는 정률공제방식을 도입하였으나, 낮은 공제율로 근로유인을 제공하기에는 한계가 있다. 특히, 2009년 자활근로 중 근로유지형이 공제 대상에서 제외됨에 따라 근로유지형 자활사업에 참여하고 있는 수급자들의 근로의욕저하 문제는 더욱 심각해졌다고 할 수 있다.

〈표 2-29〉 근로소득 공제율

공제대상소득	공제율
장애인이 직업재활사업에 참여해 얻은 소득	30%
자활공동체에 참가하여 얻은 소득	30%
학생이 얻은 근로소득 및 사업소득	30%
자활근로(근로유지형 제외)에 참가하여 얻은 소득	30%

현행 통합급여체계와 관련해서는, 현행 체제를 유지하자는 입장과 개별 급여체제로 개편하자는 입장이 공존하고 있다. 통합급여방식은 수급자로 선

정되면 일괄적으로 제반 급여가 주어지고, 수급자로 선정되지 않으면 급여 전부가 주어지지 않는 것을 의미한다. 현 기초생활보장제도의 각종 특례급여가 이러한 문제를 일부 해소하고 있지만, 차상위계층은 ‘수급자와 생활수준이 비슷한 가구’임에도 이러한 급여체계에서 지원받기가 쉽지 않은 것이 현실이다. 반면 개별급여방식은 생계, 의료, 교육, 주거 등 각 영역별로 최저수준을 독자적으로 계측하고, 이에 기초하여 각 영역별로 급여 형태와 수준을 달리 지급하는 체계이다. 예를 들어, 자가에 거주하는 생계빈곤가구는 주거급여의 대상이 되지 않고, 생계빈곤가구는 아니나 노인·장애인·만성질환자가 있는 가구(개인)는 의료급여 대상이 될 수 있다.

개별급여로의 개편을 주장하는 입장에서는 욕구별 급여가 탈수급 유인 효과가 있을 것이라고 주장한다. 즉, 의료 또는 주거급여만 받으면 되는 가구가 통합급여체계에서는 개별급여의 수급이 불가능하므로 일부 급여에 대한 수급권을 유지하지 위해 근로시간을 줄이거나, 소득을 하향신고 하는 사례가 발생하고 있다. 그리고 부분급여가 확대되고는 있지만 의료와 교육 등 핵심적인 급여가 차상위계층에게 제대로 확대되고 있지 않은 현실이기 때문에 이 또한 한계가 있다고 본다. 반면, 현행 통합급여체계를 유지하자는 입장에서는 개별급여체계로 갈 경우 제도의 정체성만 불분명해지고 복잡해질 것이라는 문제를 제기하면서, 가구규모별 가구유형별 최저생계비 기준을 개편함으로써 현행 제도 하에서도 개편이 가능하다고 보는 것이다. 한편 부분급여방식 주장자들은 현재의 통합급여체계 하에서 최저생계비의 지역별·가구특성별 세분화를 통해 차상위계층에 속해 있으면서 기본욕구가 충족되지 않은 가구들을 보호할 수 있다고 본다.

3. 전달체계

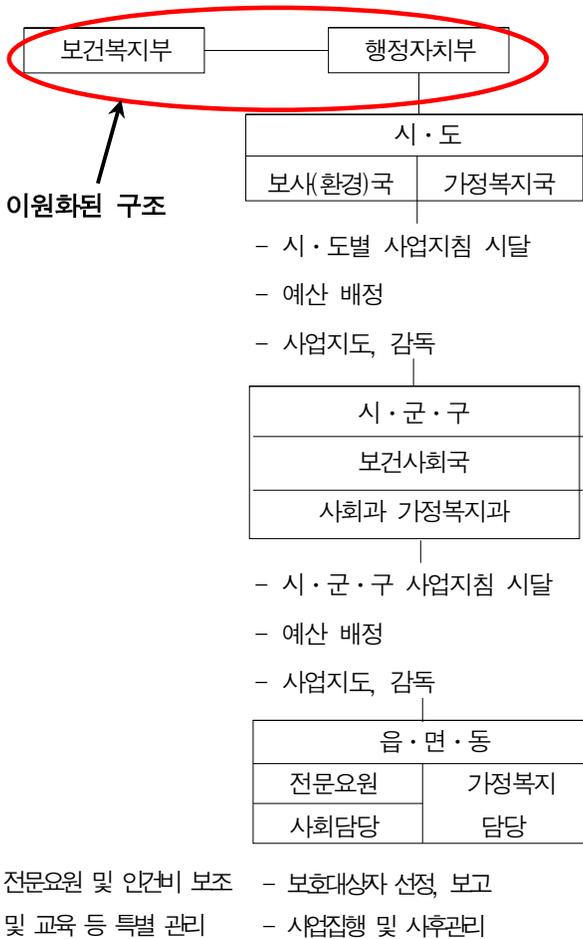
가. 법 제정 이전

전달체계는 조직과 인력을 중심으로 제도의 집행을 가능하게 하는 인프라를 의미한다(강혜규, 2003). 전달체계는 한 제도의 성공여부에 관건이 되는 중요한 요인으로 제도의 성격에 맞추어 다양한 형태 및 접근이 요구된다. 그러나 국민기초생활보장법 제정 이전 전달체계는 다음과 같이 3가지 문제로 인하여 제도 시행에 많은 어려움을 겪고 있었다. 첫째, 복지행정의 이원화로 인한 업무효율성 경감이다. 1987년부터 연차적으로 저소득층 밀집지역을 중심으로 전국 읍, 면, 동 단위에 사회복지사인 사회복지전문요원을 배치하기 시작하여 1996년 약 3,000명의 별정직 지방공무원(7-8급 상당)이 생활보호 업무를 담당하게 되었다. 그러나 생활보호 업무는 보건복지부가 관장하고 이의 실제적 집행은 구 내무부인 행정자치부가 관장하는 이원체제로 구성되어 있어 업무의 효율성을 경감시키는 결과를 초래하였다. 보건복지부는 독자적 하부구조를 가지고 있지 못하여 정책 집행을 행정자치부에 의존하고 있어 복지부에서 계획하고 만든 정책을 부처 자체의 의지대로 제대로 구현하지 못하는 한계가 발생하였다. 또한 각 행정부처간의 유기적 연계가 제대로 이루어지지 못하고 있어 효과적 업무수행의 어려움이 지속적으로 제기되었다.

둘째, 공급자 중심의 단절된 연결망으로 서비스의 단절과 중복 문제가 발생하였다. 중앙정부는 기본정책과 계획을 수립하고 이를 수행하기 위한 행정적 지침(2000년도 생활보호사업안내)을 하달하는 역할을 담당하였으며, 중간 및 하부기관은 그 지침에 따라 업무를 수행하는 상의하달식과 같은 수직적 행정체계를 형성하였다. 수급자에 대한 인원을 미리 중앙에서 결정하여 그에 따른 예산을 시·도에 배정하여 집행함에 따라 수혜자 중심의 사회복지 서비스 전달체계가 아닌 행정체계에 따른 서비스 제공은 수혜자들의 욕구와 사회환경 변화에 적응하는데 어려움을 발생시켰다. 또한 수요자

를 고려한 one-stop 서비스가 제공되지 않고 있어 서비스 제공의 효율성과 효과성이 저하되는 결과를 초래하였다. 이러한 중앙집권화된 비전문적 사회복지정책 집행체계로서의 문제를 안고 있었으며, 전달체계의 민·관 협력체계는 공공에 의한 재원 지원 및 재원조달 방식의 규제로 민·관 기관 간 종속적 대행자 관계가 되어 공급자 중심의 단절된 연결망을 초래하였다.

[그림 2-5] 공공부조 전달체계



셋째, 인력부족과 전문성 발휘의 한계로 인해 사회복지전담공무원 인력으로는 다양한 업무를 수행하는 게 불가능하였다. 전반적으로 사회복지전담공무원의 업무가 과중되어 이들 인력만으로는 기초보장제도에 의한 수급대상자들의 선정, 자산조사, 생활실태조사 및 자활지원계획 수립 등 다양한 업무를 수행하는데 많은 제약이 발생하였다. 또한 제도 변화에 따른 보수교육의 미비로 인하여 일선기관 및 인력의 비전문성 문제가 대두되었다. 생활보호법에서 수급자의 보호에 따른 각종 조사업무(자산조사 및 소득조사, 부양의무자 조사 등) 추진 시 시간적 제약과 파악의 곤란 등으로 수급자 선정의 문제점이 지속적으로 제기되었다.

한편, 일선 행정기관에서는 복지업무 이외에도 일반적 행정 업무를 수행하고 있어 복지업무에 따른 전문화가 결여되어 비효율적 문제가 발생하였으며, 수급자 선정 및 인력 지도·감독 부재와 부적합성으로 인한 책임성 결여 문제가 대두되었다.

〈표 2-30〉 생활보호 및 기초생활보장제도 변화

연도 구분		97년	98년	99년	00년	01년	02년
		인프라 구축					
사회복지전담공무원	3,000	3,000	4,200	4,200	5,500	8,048	
복지행정전산망	-	-	-	복지행정시스템	복지 D/B	연계망 확대	
자활후견기관	10	17	20	70	200	(242)	

자료: 보건복지부, 국민기초생활보장제도 시행 1년 성과와 향후과제, 2001.9. 자료를 수정하였음

나. 법 제정 후 쟁점

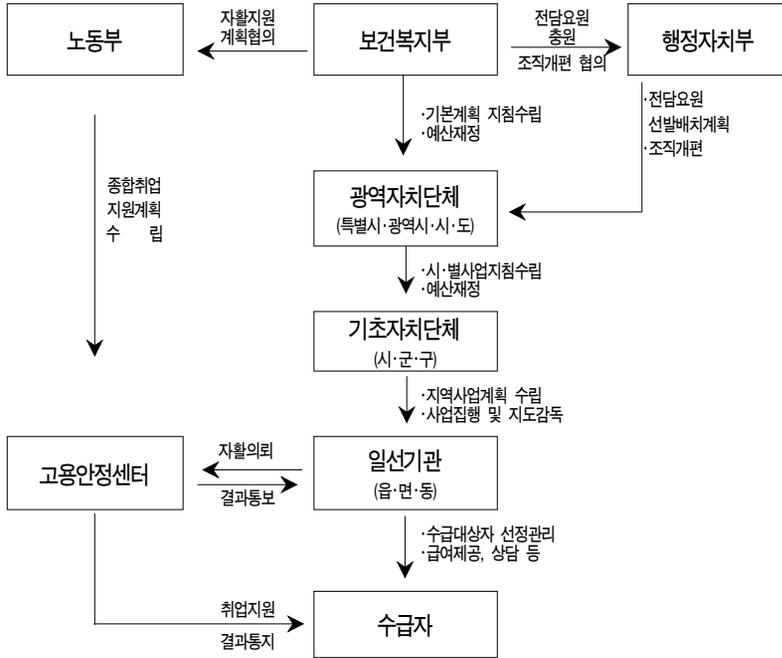
국민기초생활보장법이 제정된 이후 주요 쟁점을 살펴보자면 두 가지로 요약될 수 있다. 기초보장법이 제정됨에 따라 새로운 제도의 집행으로 인해 이에 걸맞는 인프라의 개편이 수반될 것이라는 기대와 달리 제정 이후에도

지속적 문제들이 제기되었다. 정부에서 기초생활보장제도의 성공적 정착을 위하여 주력함에 따라 성과가 나타나는 것으로 평가 되었으나, 제도 시행에 따른 효과를 체감하지 못하는 문제들이 부각됨에 따라 제도를 관리, 운영하는 조직에 관한 한계를 지적하게 된 것이다. 제정 이후 주요 한계로는 첫째, 인력활용의 적절성이다. 국민기초생활보장법에서는 소득·재산조사, 수급자 선정·관리, 체계적 자활지원을 위하여 사회복지 전문요원을 1999년 3,000명에서 2000년 4,800명으로 상향 조정하였다. 사회복지 전문요원의 지속적 충원을 통해 1인당 250가구를 담당하고, 읍·면·동에 최소 2명을 배치하는 범위 내에서 복지업무 수행을 추진하였다. 그러나 일선 행정기관에서는 복지업무 이외에도 사회복지 전문요원들이 일반적 행정 업무를 수행하고 있어 복지업무에 따른 전문화가 결여되었으며, 비효율적 문제가 발생하였다. 수급자 선정 및 인력 지도·감독 부재와 부적합성으로 인하여 책임성이 결여되었으며, 읍면동별 담당자에 따라 민원처리 결과에 차이가 발생하는 등 예산 집행의 적절성에도 편차가 존재하였다. 또한 국민기초생활보장법에서는 대상자의 선정·관리 등의 업무효율화를 증대시키기 위해 시·군·구의 행정종합 정보화 사업 중 복지행정 분야를 조기에 완료하도록 하여 2000년 9월 복지행정 시스템을 전국 읍·면·동에 확대 보급하였으며, 사회복지 업무의 능률성과 효율성 및 신뢰성을 제고시키고 수급자의 선정 및 관리에 있어 공정성과 형평성을 마련하고자 하였다. 소득·재산조사의 실효성 확보를 위해 지방행정 전산망과 토지·건물·국세·워크넷 등 관련 전산망을 연계하는 등 투명성 제공함으로써 복지행정 서비스의 일대 전환기를 맞이하였다. 그러나 시군구 행정종합정보 시스템은 운영초기에 따른 장애발생이 빈번하였고 운영체계에 따른 미숙 등 복지행정 시스템의 업무활용도는 개선되고 있으나 미흡한 수준으로 평가되었다.

국민기초생활보장법 제정 이후 주요 쟁점으로 두 번째는 전달체계 구조의 적합성이다. 국민기초생활보장법 제정 이전에는 보건복지부와 행정자치부의 이원화된 구조로 인하여 업무 효율성이 저하되는 결과를 초래하였으나 법 제정 이후 기초생활보장 관련 업무는 보건복지부→시도→시군구→읍

면동사무소의 구조를 통해 집행되었으며, 12,000명의 전담공무원이 기초보장 업무를 비롯한 노인복지, 장애인복지, 여성복지업무 등을 수행하였다. 아래 [그림 2-6] 에서 보는 바와 같이 대부분 보건복지부가 주도하며 기초보장 수급자의 자활, 여성, 청소년 업무 등은 노동부, 교육인적자원부, 여성부 등의 정책 및 전달체계와의 연계성을 갖고 추진되었다. 중앙행정기관인 보건복지부는 국민기초생활보장사업에 대한 기본계획을 수립하고, 구체적 사업운영의 틀과 지침을 마련하여 기초생활보장 수준을 결정하고 예산을 확보한 후 시·도에 배정한다. 또한 국민기초생활보장법에 의한 생활보장사업의 기획·조사·실시 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 보건복지부와 특별시·광역시·도 및 시군구에 생활보장위원회를 설치하도록 하였다. 보건복지부장관을 위원장으로 하는 중앙생활보장위원회는 생활보장사업의 기본방향 및 대책수립, 소득인정액 방식 및 급여기준 결정, 최저생계비 결정, 생활보장 기금의 적립·관리·사용에 관한 지침을 수립하며, 기타 위원장이 부의하는 사항을 심의·의결한다. 행정자치부는 사회복지전담공무원의 정원관리 및 정부조직개편 등과 관련성을 가지며, 노동부는 국민기초생활보장관련 사업중 취업대상자 자활지원 사업을 총괄 관리하는 중앙부서로서 저소득층 종합 취업지원계획수립 및 취업지원 프로그램을 개발·추진하는 역할을 담당하였다. 지방행정기관을 살펴보면 광역지방자치단체인 시·도는 보건복지부의 지침을 토대로 시·도별 사업지침을 마련하여 시달하며 자체 예산을 확보하여 국고와 함께 시군구에 배정한다. 시군구는 보건복지부 및 시도 사업지침, 법령에 따라 사업을 집행·감독하며 읍면동의 사회복지전담공무원을 통해 사업을 구체적으로 시행한다. 국민기초생활보장사업의 최일선 집행기관은 읍면동으로서 수급자의 조사·선정·관리 업무가 이곳에서 이루어진다. 시도 및 시군구에도 15인 이내의 위원으로 생활보장위원회를 설치하도록 하여 위원장은 당해 시도지사 또는 시장·군수·구청장이 담당하였다. 노동부 산하 고용안정센터는 지방단위 자활사업 중 취업지원 사업을 시행하고, 개인별 취업지원계획 수립·관리 및 취업알선 등 취업지원프로그램을 시행하였다.

[그림 2-6] 기초생활보장제도 전달체계



그러나 새로이 정비된 전달체계 역시 환경변화와 기존 체계와의 부조응으로 인하여 지속적 문제를 안고 있었으며 2006년 대대적인 전달체계 개편이 이루어졌다. 주민생활지원서비스 전달체제로 기존의 공공서비스 행정체계를 개편한 배경은 당시의 상황이 기존의 전달체계로는 더 이상 대응하기 어렵다는 판단과, 이러한 판단을 구체적인 정책으로 속히 적용하려는 정책 입안자들의 입장에서 비롯되었다(이현주외, 2007).

2006년 7월부터 53개 시군구를 시작으로 복지서비스 전달체계가 주민생활지원서비스 제공방식으로 단계적 개편을 시작하여 2007년 7월 1일 완료하였다. 윈스톱 맞춤형 통합서비스를 지향점으로 하여, 지방행정조직 개편, 통합정보시스템 구축, 민·관 협력네트워크 구축, 중앙부처 서비스 조정의 4대 과제를 구체적 목표로 개편되었다. 전달체계 개편의 배경은 복지 등 서비스에 대한 수요증가, 지방자치단체의 자율성과 책임성 요구 증가, 서비

스의 중복·누락 문제가 지속적으로 제기된 데 따른 것이다. 전달체계 개편을 위한 복지부의 추진 내용으로는 2004년 7월부터 시작한 ‘사회복지사무소 시범사업’으로부터 출발하여 2001년 지역사회복지협의체 시범사업, 2004~2006년 사회복지사무소 시범사업을 추진하였다. 주요 변화사항은 아래 [그림 2-7] 과 같다.

[그림 2-7] 주요 변화사항

		개편 전	개편 후
지역 주민	서비스 요청장소 및 방법	<ul style="list-style-type: none"> 읍·면·동 및 각각의 필요한 기관별 방문 전화상담을 통해 단순 문의사항 해결 	<ul style="list-style-type: none"> 읍·면·동의 통합적 초기상담을 통한 정보제공 및 연계 웹 접근을 통한 상담신청 가능
	서비스 상담	<ul style="list-style-type: none"> 일반 창구에서 급하게 이루어지는 상담으로 충분한 문제 해결 어려움 필요한 업무별로 시·군·구, 읍·면·동 별도 방문 	<ul style="list-style-type: none"> 보다 친절하게 충분한 시간동안 상담 가능 시·군·구 읍·면·동 중 한 기관 방문으로 관련 업무 처리 행정전산으로 해결 가능한 구비서류 간소화 가정방문을 통한 찾아가는 상담 가능
지역 주민	서비스 내용	<ul style="list-style-type: none"> 법정급여(기초생활보장, 경로연금, 장애수당, 보육료지원 등) 지급 중심 	<ul style="list-style-type: none"> 주민생활지원관련 정보 제공 관련 주민서비스기관으로 의뢰 법정기준에 적합하지 않은 경우, 필요한 서비스 제공 가능
정책 집행 과정	업무 분담 체계	<ul style="list-style-type: none"> 동일 대상자에 대한 업무를 부서별 개별적으로 집행 부처별, 대상자별 분산된 제도 집행 시·군·구 사업부서간 협력, 정보교류가 극히 미흡 시·군·구는 읍·면·동 업무의 단순 취합, 행정적 결재 중심 	<ul style="list-style-type: none"> 통합조사팀, 서비스연계팀 등 전문 기능을 담당할 팀의 신설 대상자 욕구 중심으로 사업부서간 연계, 협력 강화 (기본 절차의 매뉴얼 제시) 시·군·구 주민생활지원부서의 팀과 읍·면·동 주민생활지원팀이 협력과 견제의 역할 읍·면·동은 일선창구로서 지역주민을 직접 만나는(face to face) 상담, 서비스 제공, 시·군·구는 공정성, 통합성이 요구되는 기획·조사·사업기반 마련 등 수행

		개편 전	개편 후
정책 진행 과정	업무 내용	<ul style="list-style-type: none"> 중앙부처 지침 및 공문시달에 따른 단순 시행·집행 현금중심의 공격적여 제공, 공공부조 대상자 발굴·선정에 치중 주민의 서비스 욕구보다 드러나는 행사 및 실적위주 사업 수행 정책대상자 중심의 접근이 아닌 제도별 집행 중심 	<ul style="list-style-type: none"> 지역 자원과 수요를 고려한 지역복지 기획에 기반한 집행 욕구에 민감한 맞춤형 서비스 지원 (사회복지사업법상 “사회복지서비스 실시”의 노력) 주거복지, 자활·고용지원, 여가지원, 서비스연계의 강화와 노인·장애인·아동·여성팀의 관련업무간 협력 활성화
	업무 수행 절차	<ul style="list-style-type: none"> 읍·면·동에서 초기상담·선정조사·선정·관리 전담 「보건복지행정시스템」의 일부 기능 활용 저조 	<ul style="list-style-type: none"> 읍·면·동에서 초기상담 후 통합조사팀이 선정조사 및 선정 담당, 사후관리는 읍·면·동에서 전담 보건복지행정시스템과 외부 공공기관 전산망을 연결하여 가능 개선
	인력 활용	<ul style="list-style-type: none"> 사회복지업무의 시·군·구는 행정직 중심, 읍·면·동은 복지직 전담 담당(6급)은 보직 수행 중심 상하급직간 업무상 지도·감독이 어려운 여건 	<ul style="list-style-type: none"> 주민생활지원 기능별로 복지 전문성과 행정기능 강화업무로 구분하여 탄력적으로 인력활용 담당(6급) 관리 및 고유업무 수행 상하급직간, 동료직원간 수퍼비전(supervision) 체계 마련
정책 효과	주민 만족도	<ul style="list-style-type: none"> 서비스에 대한 인식보다 ‘수급 대상자’로서의 소극적 만족 	<ul style="list-style-type: none"> 개편 체제가 정착될 경우 서비스의 양적 증가, 질적 향상 기대 서비스의 신속성 제고(공격적여 대상 선정 등) 다양한 경로로 접근편의 향상
	재정 배분 자원 관리의 효율성	<ul style="list-style-type: none"> 시·군·구단위 사회복지 수요 파악 및 자원관리의 체계적 접근 부재 부처별 유사정책과 기관간 중복적인 서비스 존재 공공부조 대상 선정 후 관리여력이 미흡하여 공정한 정책집행의 완결성 저하 	<ul style="list-style-type: none"> 수요파악에 기반한 시·군·구 단위 기획 강화로 적정 재정보분 경로 마련 공공부조 등 주민생활지원 정책의 공정성 향상 민·관 협력기반 강화로 수요에 따른 인적·물적 자원 개발, 활용 강화 부처별 관련정책의 조정 강화 및 서비스기관간 중복 감소
정책 효과	공공 민간 협력 관계	<ul style="list-style-type: none"> 지역내 기관간 경쟁 및 정보 교류 단절 상시적 협력 네트워크 부재 전산정보망의 부재로 의뢰, 연계 곤란 	<ul style="list-style-type: none"> 민간·공공간의 네트워크 기반 마련, 서비스연계팀 운영을 통한 민·관 협력·건재관계 개선 행정·공공기관-민간기관간 전산네트워크의 구현(단계적 실현)
	정책 신뢰도	<ul style="list-style-type: none"> 정보의 종합적 제공 및 홍보 미흡 주민의 실질적인 필요에 대응하는 공공의 책임성 이행 미진 	<ul style="list-style-type: none"> 공공서비스 창구의 강화를 통해 정부에 대한 주민의 신뢰 제고, 정책 체감도 향상

자료: 행정자치부(2007). 주민생활지원서비스 업무운영매뉴얼

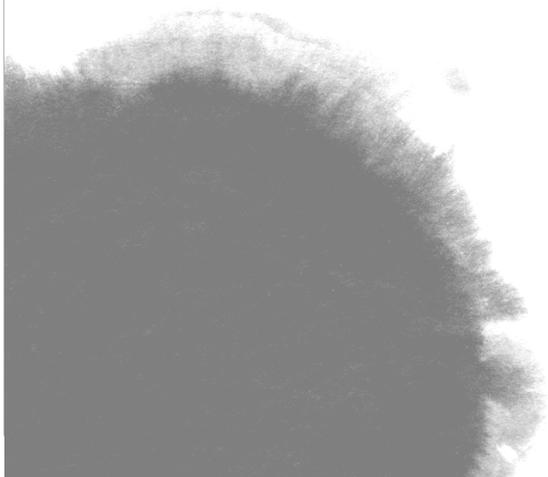
주요 개편 내용을 살펴보면 우선 인력 및 업무 재배치를 통한 조직 개편이다. 시군구에 주민생활지원 전담부서를 설치하고, 읍면동에 주민생활지원 담당을 설치하였으며 사회복지직 및 행정직의 배치 조정을 시도하였다. 다음으로 주민에 대한 통합서비스 제공체계를 마련하여 복지·보건·고용·주거·평생교육·생활체육·문화·관광 등 주민 삶의 질에 직접 관련된 공공·민간의 서비스를 종합적으로 제공하고자 하였다. 셋째는 주민생활지원 기능을 강화하여 주민의 생활지원 수요에 대한 밀착된 서비스 제공에 따라 관련 공공기관 및 민간부문의 서비스를 확대하고 연계·제공되도록 하였다. 개편을 통해 대민서비스의 향상, 정책집행의 효율화·합리화를 꾀하였다. 마지막으로 업무 및 서비스 여건을 개선하고자 하였다. 업무효율화 및 실질적 연계를 위한 통합정보시스템을 구축하였으며, 상담실을 설치, 수퍼비전 및 사례회의 등 민주적 의사소통 체계 마련을 골자로 대대적 전달체계 개편이 이루어졌다.

그러나 이러한 개편 이후에도 전달체계의 문제는 지속적으로 제기되고 있다. 우리나라의 복지예산은 지난 10년간 약 4배 가량 증가하였고, 복지사업은 9개 부처에 총 249개에 이르는 등 폭넓은 복지 서비스를 제공하는 과정에서 부처간·사업간 중복으로 인한 복지 서비스의 비효율이 증가하여 수혜자의 복지 체감도는 낮은 상태이다. 허술한 전달체계 등 복지예산에 대한 관리 미흡으로 중복수혜가 발생한 반면, 정작 필요한 계층이 수혜 대상에서 제외되는 등 복지 사각지대가 발생하고 있다. 또한 다양하고 복잡한 복지사업을 틈탄 담당 공무원의 부정수급 증가 등의 문제점이 발생하고 있다. 복지수혜자 측면에서도 복지서비스 중복 문제 및 사각지대가 발생하고 있어 정부는 복지 서비스의 중복수혜를 막고 사각지대를 해소하여 필요한 혜택이 고루 주어지도록 하는 한편, 공무원의 부정수급과 복지예산 누수를 방지하는 것을 골자로 한 사회복지 전달체계 개선을 위한 종합대책을 준비 중에 있다. 2008년부터 새롭게 전달체계 개선을 위한 추진체계를 구성하고, 2010년 시행을 목표로 사회복지통합관리망을 구축하여 서비스에 대한 개인별·가구별 지원 현황을 파악하여 부정, 중복수급을 방지하고 타 부처와의

전산망 연계를 통해 사회복지전담공무원의 업무부담을 줄이고 효율적 수급자 관리 등 제도운영의 실효성 제고에 노력하고 있다.

03

국민기초생활보장법 제정과
제도 도입에 대한 평가



제3장 국민기초생활보장법 제정과 제도 도입에 대한 평가

이 장에서는 경제위기 상황에 대한 정책대응으로서의 적절성, 사회보장 체계 내에서의 사회보험과의 정합성, 최저생활에 대한 보장성 등 거시적 측면에서 국민기초생활보장법 제정과 제도 도입 및 운영에 대하여 평가하고자 한다.

먼저, 1절에서는 경제위기 대응측면에서 국민기초생활보장법 제정 및 제도 도입의 적절성을 평가하고자 한다. 이 부분에서는 국민기초생활보장제도가 경제위기에 대한 대응이라고 평가할 때 경제위기의 시기를 언제부터 언제까지로 볼 것이고 위기의 충격을 어떻게 이해할 것인지 우선 살펴보고, 국민기초생활보장제도가 경제위기에 어떻게 대응하였는지에 관하여 각종 관련 지표의 분석을 통해서 살펴본다. 특히, 현재 국민기초생활보장제도의 구조가 최근 진행 중인 새로운 경제위기 상황에 대처하는데 있어, 또는 향후 다시 도래할지 모르는 경제위기에 대응하는데 있어 어떤 한계를 지니고 있는지 살펴본다.

다음으로, 2절에서는 사회보장체계 내에서 공공부조인 국민기초생활보장제도와 사회보험과의 정합성을 평가하고자 한다. 즉, 1차 사회안전망으로 기능하고 있는 사회보험과의 관계라는 측면에서 최종 사회안전망인 국민기초생활보장제도에 대해 살펴보고자 한다. 따라서 사회보험제도가 국민기초생활보장제도에 내재하고 있는 제도적 한계 자체를 분석하는 것이 아니라, 정합성 차원에서 사회보장체계의 상이한 두 영역에 속한 개별 제도가 작동 과정에서 발생하는 틈새나 중복, 특히 역할에 대한 논리가 어긋나는 측면과

합리성을 확보하지 못하는 점에 집중하여 분석하고자 한다. 이는 지금까지 논의되지 않은 사회보험과 국민기초생활보장제도의 제도적 적합성을 이론적, 현실적, 제도적 측면에서 분석한다는데 의의가 있으며, 이를 통해 우리나라의 사회안전망이 적절하게 기능하고 있는지를 살펴볼 수 있을 것이다.

마지막으로, 3절에서는 최저생활에 대한 보장성 평가 측면에서 국민기초생활보장수급대상자의 선정 및 급여기준으로서 중요한 역할을 수행하고 있는 최저생계비와 관련된 다양한 쟁점을 살펴보고자 한다. 최저생계비의 수준과 관련된 논란 이외에 상대적 개념의 최저생계비 도입 논란, 최저생계비와 급여수준의 연계 문제, 표준가구 설정 등 최저생계비 측정방법의 문제, 비계측연도 최저생계비의 결정 문제, 부양의무자 기준의 문제, 지역별 최저생계비의 문제, 가구유형별 최저생계비의 문제 등이 포함된다. 최저생계비에 대한 합리적이고 객관적인 분석을 바탕으로, 최저생계비를 둘러싸고 나타나는 이러한 쟁점에 대하여 살펴보고자 한다.

제1 절 경제위기 상황에 대한 정책대응으로서 적절성 평가

1960년대 이래 빠른 속도로 성장하여 온 한국경제에게 1997년의 위기는 매우 큰 충격이었다. 경제위기의 여파가 본격적으로 나타난 1998년의 경우 실질경제성장률이 -6.8%였는데, 이는 1970년부터 1997년까지의 평균 경제성장률이 약 7.8%였던 사실을 보면 당시의 경제위기가 어느 정도의 파장을 불러일으켰을지 쉽게 짐작할 수 있다.

위기의 국면을 지나면서 우리나라의 사회경제에는 많은 변화가 있었다. 정부가 바뀌고 많은 기업과 은행들이 사라졌으며 시장은 훨씬 더 유연하고 개방된 체제로 변모하였다. 물론 이 과정은 많은 고통과 비용을 동반하는 것이었다. 특히 구조조정의 과정에서 대규모 실업자가 생겨나고 빈곤층이 늘어난 것이 대표적인 현상이었다. 외형상 경제위기에서 벗어난 것처럼 보였던 2002년 이후에도 다수의 비정규직 근로자들이 존재하고 소득불평등이

해소되지 않는 것은 경제위기의 그늘이 그만큼 길게 드리워져 있음을 보여 준다.

위기의 경험은 개인과 사회에게 부정적 영향과 동시에 긍정적인 학습효과를 가져다준다. 사회정책의 영역에 국한하여 볼 때 사회적으로 연계된 긍정적 교환과 유산을 꼽자면 사회안전망 확충의 중요성에 대해 사회적 동기가 이루어진 점을 들 수 있다. 그리고 그러한 합의가 제도적 성과로 나타난 것 가운데 대표적인 것이 국민기초생활보장제도이다.

주지하다시피 국민기초생활보장제도는 1997년 경제위기, 속칭 IMF 경제위기의 부산물이다. 당시 경제위기로 인해 발생한 대량실업사태와 이를 해결하려는 사회적 목소리가 없었다면 이 법의 제정을 위한 정부나 국회의 움직임을 기대하기 어려웠을 것이다. 국민기초생활보장법이 제정되기까지의 과정을 보면 전혀 없는 대규모 경제위기를 맞이하여 늘어나는 실업자와 빈곤층을 그대로 방치해 둘 수 없다는 인식이 각계 각층에서 표출되었고²⁶⁾, 법 제정에 미온적이었던 측에게도 이러한 현실 변화는 외면할 수 없는 객관적 압박요인으로 작용하였다(박능후, 2002; 홍경준, 2002). 요컨대 경제위기와 기초생활보장법 제정은 불가분의 관계에 있다고 볼 수 있다.

기초법 제정 10년이 지난 지금까지 기초생활보장제도의 성과와 문제점을 지적하는 많은 연구들이 있었다. 그런데 이 연구들은 제도의 성과를 전반적으로 평가하는 경우이든(김미곤, 2005; 노대명, 2005 등) 아니면 제도의 효과를 특정 측면에서 평가하는 경우이든(윤홍식, 2003; 홍경준, 2002; 변금선, 2005; 김태일, 2004 등) 공통적으로 제도가 형성된 역사적 맥락 속에서 제도의 성과를 평가한다기보다 제도만을 독립적으로 떼어 놓고 평가하고 있다는 특징을 보이고 있다. 기초보장제도는 경제위기를 계기로 탄생할 수 있었지만, 정작 이 제도가 경제위기에 대한 대응책으로서 어떻게, 얼마나 작용했는지에 대한 평가는 충분하다고 할 수 없다. 경제위기의 충격을

26) 기초보장법의 제정을 촉구하는 당시의 많은 문헌들이 경제위기에 따른 실업과 빈곤의 만연을 법 제정이 필요한 근거로 들고 있다. 조홍식(1998), 문진영·조홍식·김연명(2000), 허선(2000) 등을 참조

얼마나 완화했는가를 보여주는 연구들은 일부 있으나, 이는 제도가 시행된 2000년 이후의 상황에 대해 분석을 집중하고 있다. 만일 1997년 말 경제 위기 발생 이후부터 기초법의 제정과 제도의 시행에 이르는 기간까지 경제 위기의 일차적 충격이 완화된 다음이라면 2000년 이후에 나타나는 기초보장제도의 빈곤완화효과는 (적어도 위기 대응이란 관점에서) 적절한 평가라고 보기 힘들다.

물론 기초보장제도의 일차적 목표가 경제위기의 극복 또는 대응에 있는 것은 아니다. 경제위기는 최종적 사회안전망으로서 공공부조제도가 확충되어야 할 필요성이 있다는 사실을 환기시켜 주었을 뿐 그 자체가 위기 극복을 일차적 목적으로 설계된 것이 아니라 볼 수 있다. 그렇다고 하더라도 이 제도의 성과를 평가하는 데 위기와의 관련성을 전혀 논외로 할 수는 없다. 첫 번째 이유는 법 제정 당시의 경제위기 상황이 제도의 내용을 규정 한 측면이 있기 때문이다. 예컨대 노대명(2005)은 기초법 제정 당시의 상황(대량실업의 발생)이 동 법의 자활지원제도 관련 내용을 어떻게 규정하게 되었는지(취업을 위한 재정적 인센티브 제공보다는 미취업 수급자를 위한 노동수요를 창출하고 이를 조건부과 규정과 결합하는 방식을 선택)를 지적하고 있다. 이처럼 당시의 상황이 제도의 내용에 영향을 미쳤다면 이 제도가 위기 상황에서 벗어나는 데 어떤 역할을 했는지 평가하는 것이 자연스러운 일일 것이다. 다른 하나의 이유는 현재 진행 중인 경제위기에 대응하여, 또는 앞으로 언젠가 닥칠지 모르는 심각한 경기 침체 시에 기초생활보장제도가 국민들의 생활을 보호하기 위해 적절히 기능할 것인지를 예측해 보기 위해서라도 이 제도의 위기 대응성을 평가해보는 작업이 필요하다. 따라서 이 절에서는 경제위기를 전후로 한 주요 경제·사회지표의 변화와 기초보장 수급자(경우에 따라서는 기초보장제도 제정 이전의 생활보호제도 대상자)의 규모 및 구성변화를 이용하여 경제위기 국면에서 새롭게 발생한 빈곤층의 보호에 기여하였는지를 평가하였다.

1. 1997년 경제위기 국면과 기초생활보장제도

국민기초생활보장제도가 1997년 위기에 어떻게 대응하였는지를 평가하기 위해서는 우선 언제부터 언제까지를 위기로 볼 것인가에 대한 설명이 필요하다. 즉 위기의 시간적 범위를 확정하는 작업이 선행되어야 할 것이다. 1997년의 위기가 외환위기로부터 촉발되었고 외환위기를 상징적으로 표현하는 사건은 IMF로부터 긴급구제금융을 지원받은 일이다. 그러나 외환부족사태가 표면화되기까지는 일련의 사건들이 연속하여 발생하였다. 예를 들어 1997년의 한보철강 부도로부터 이어지는 대기업들의 연쇄 도산은 위기의 징후로 볼 수도 있지만 그 자체를 위기의 시작으로 볼 수도 있다. 외환부족사태의 종언을 알리는 상징적 사건은 2000년 12월 당시 김대중 대통령이 “국제통화기금의 모든 차관을 상환하였고 우리나라가 IMF 위기에서 완전히 벗어났다”고 공식발표한 것이지만, 넓게 보아 위기 극복과정에서 이루어진 노동시장 구조조정의 결과 비정규직과 근로빈곤층이 늘어나고 소득불평등이 확대된 것을 고려한다면 위기의 끝은 대통령의 발표라는 사건보다 훨씬 늦추어 잡아야 할 것이다.

주요 경제·사회지표를 통해 위기의 시작과 끝을 가늠하는 것도 한 방법일 것이다. 그런데 아래 [그림 3-1]에서 확인되듯이 어떤 지표가 경제위기가 발발하였던 1997년 이전(즉 1996년)의 수준을 회복하는 데 걸리는 기간에는 지표마다 차이가 나타난다. 경제위기의 촉발원인이었던 외환보유고의 부족사태는 1998년에 이미 1996년 수준을 회복함으로써 해결되었고, 시중금리는 1999년, 부도율은 2002년, 그리고 달러표시 일인당 국민소득의 경우에는 2003년에 1996년의 수준을 회복하였다.

는지 사후적으로 평가하는 것도 가능할 것이다.

2. 기초보장제도의 위기대응에 대한 평가

위기 대응정책으로서의 기초생활보장제도의 시기적 적절성을 평가할 수 있는 하나의 방법은 당시 주요 고용 및 빈곤 관련 지표와 기초보장 수급자의 규모 변동추이를 비교해 보는 것이다. 기초생활보장제도의 시행에 따라 수급자의 규모는 약 149만명 68만8천가구로 증가하였다. 1999년 생활보호제도 하에서 거택보호 대상자가 약 31만명, 20만 가구였던 것에 비하면 대상자 수로는 약 4.8배 증가한 것이었다. 이러한 수급자 규모의 증가가 전체 빈곤인구 가운데 어느 정도를 보호하였는지를 보여주는 것이 아래의 <표 3-1>이다. 통계청 <가구소비실태조사> 자료에 의해 추정된 절대빈곤인구 비율은 1996년 약 3.1%였는데, 1996년의 생활보장제도 하의 거택보호를 받는 인구 비율은 전인구의 약 0.6%에 불과했다. 즉 빈곤인구의 약 19.3%만이 보호를 받고 있었던 셈이다. 반면 2000년 기초보장제도의 시행에 따라 보호를 받는 인구의 비율은 전체 빈곤인구 가운데에서 약 39%로 증가하였다. 공공부조제도에 의한 빈곤층 보호 범위는 획기적으로 증가한 셈이다. 그러나 반면 여전히 빈곤층의 절반 이상이 공공부조에 의한 보호를 받지 못하였던 것이다.

<표 3-1> 절대빈곤율 수급자 비율 비교

연도	A. 절대빈곤율(경상소득기준)	B. 인구대비 보호/수급 대상자 비율	B/A
1996	3.1%	0.6%	19.3%
2000	7.9%	3.1%	39.2%

자료: 통계청, 가구소비실태조사원자료(1996, 2000)

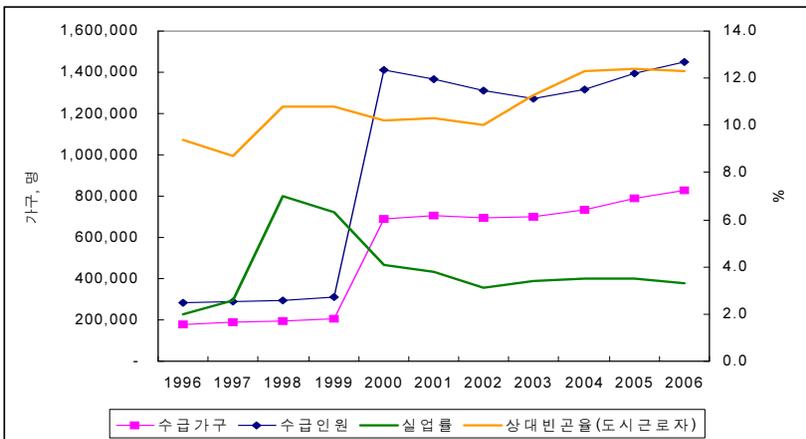
복지부: 생활보호대상자 현황분석(1996), 국민기초생활보장 수급자현황(2000-2001)

그런데 한 가지 흥미로운 점은 1996년 절대빈곤율의 크기와 2000년 수급인구의 크기가 비슷하다는 점이다. 이는 기초생활보장제도가 경제위기 국

면에서 신규로 빈곤층으로 진입한 인구를 보호하기보다는 기존의 빈곤층을 보호했을 가능성이 높음을 의심케 한다. 실제로 2000년 10월 제도 시행 초기 대상자 선정 결과 기존의 생활보호대상자(거택보호 및 자활, 시설, 한시보호 포함)가 차지하는 비율이 84%를 차지했다. 기초법 제정 이전에 일시적으로 실시되었던 한시보호제도의 수혜인구를 제외하더라도 약 51.4%가 기존의 생활보호대상자였었다.

한편, 아래 [그림 3-2]는 기초생활보장제도 수급가구 및 인원의 변화추이와 당시 빈곤율과 실업률의 변화 추이를 비교하고 있다. 기초법 시행 이전인 1999년까지의 수급가구는 당시 존재하였던 생활보호제도 상의 거택보호 대상자 가구수 및 인원수를 의미한다. 이 그림에서 보듯이 국민기초생활보장제도가 시행된 2000년에는 실업률과 시장소득 빈곤율이 이미 하향세로 접어들었다. 실업률과 도시근로자의 빈곤율(시장소득기준, 중위소득의 50%를 기준으로 한 상대빈곤율)은 1998년을 정점으로 하여 감소하였던 것이다. 증가하는 실업자와 빈곤층을 보호한다는 관점에서 본다면 기초보장제도의 시행은 다소 늦은 감이 있다.

[그림 3-2] 기초보장 수급가구와 실업률 및 빈곤율 변동 추이



자료: 통계청, 보건복지가족부.

실제로 경제위기가 심화됨에 따라 공공부조 대상자의 구성이 변화하는 징후는 이전부터 나타나고 있었다. 아래의 <표 3-2>에서 보듯이 1999년에는 신규 생활보호(거택보호)대상자의 보호사유 가운데 실직과 파산을 이유로 하는 대상자의 비율이 전년에 비하여 급격히 증가하였다. 즉 인구학적 특성에 따라 특정 연령 계층에 대해서만 생활비를 보조했던 생활보호제도 하에서도 경제위기의 여파가 나타나고 있었다.

<표 3-2> 신규 생활보호대상자의 보호사유현황(가구기준)

(단위: %)

	질병, 장애	노쇠, 연소	부양의무자 사망, 행불	실직, 사업실패	부양기피	기타	계
1996	23.1	25.9	7.0	0.6	42.1*	1.2	100.0
1997	35.6	39.5	10.2	0.8	5.8	8.1	100.0
1998	38.8	39.8	10.5	0.8	7.1	2.9	100.0
1999	38.2	39.7	10.2	3.2	5.1	3.6	100.0

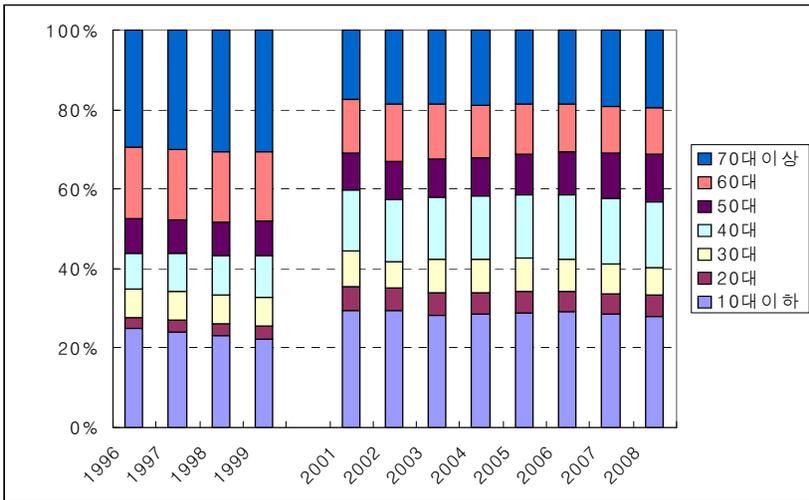
주: 1996년의 경우 보호변동과 전입에 의한 신규 보호 비율임.
 자료: 보건복지부, 『생활보호대상자 현황분석』 각년도

물론 위의 [그림 3-1]을 국민기초생활보장제도를 통한 위기 대응 시점의 적절성에 대한 평가의 근거로 삼기에는 일정한 한계가 있다. 상대빈곤율이 도시근로자에게만 국한된 수치여서(2000년 기준 도시근로자 가구는 전국 가구의 약 35%에 해당함) 비도시근로자 가구소득의 변화 상황을 보여주지 못하기도 하지만, 무엇보다 제도의 시행이 정부 내부에서 결정되고 국민기초생활보장법이 제정된 시기는 1999년 6월~9월의 시기였으며²⁷⁾ 이 시기는 여전히 실업과 빈곤율이 충분히 높았던 시기였었기 때문이다. 즉 기초법 시행과 실업률 및 빈곤율 변동의 시차는 정책적 대응과정에서 인지기차였다기보다 정책결정의 지체에 따른 시차였다고 보아야 할 것이다.

27) 물론 시민사회에서 기초법 제정을 위한 조직적인 움직임이 시작된 것은 이보다 훨씬 앞선 1998년 상반기부터였다.

이러한 시차의 문제와는 별개로, 기초생활보장제도가 경제위기 이후 급증한 실업자 가구의 소득 지원 기능을 수행하였는지를 사후적으로 평가하는 것은 가능한 일일 것이다. 이를 위해 우선 수급자 가구의 인적 구성 변화를 살펴보면 아래 [그림 3-3] 및 [그림 3-4]와 같다. [그림 3-3]은 기초보장 수급가구의 연령분포를 세분화하여 보여준다. 1999년 이전의 생활보호제도가 대상자 선정에 인구학적 기준을 부여한 것과 달리 기초보장제도는 수급조건에 연령대 제한을 두지 않음으로 인해 상대적으로 50대 이하의 근로가능연령대와 10대 이하의 비중이 늘어난 것을 볼 수 있다. 반대로 60대 이상 노인인구의 비율은 줄어들고 있다. 이러한 사정은 연령구간대를 넓게 잡아 구분한 [그림 3-4]에서 좀 더 분명히 나타난다. 유소년(19세 이하), 청년층(20~39세), 장년층(40~64세)의 비중이 기초보장제 이전에 비해 늘어나고 반대로 노년층(65세 이상)의 비중이 이전에 비해 크게 줄어들었다.

[그림 3-3] 기초보장 수급가구의 연령분포 변화(1)

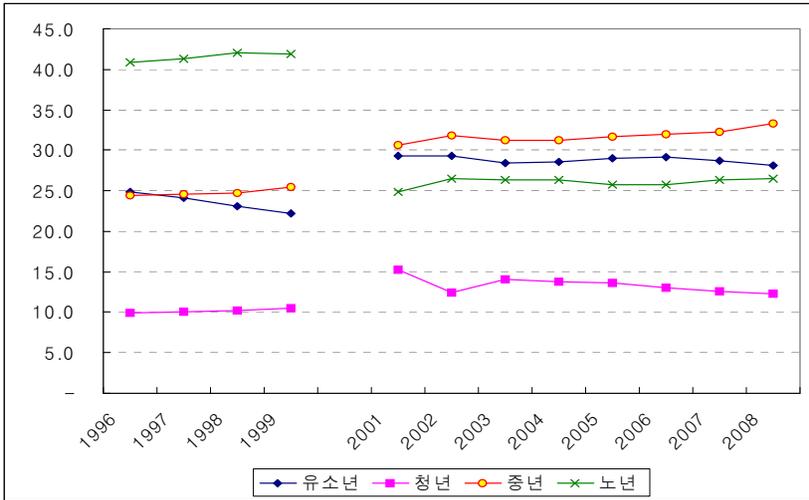


주: 생활보호대상자는 거택보호대상자만을, 기초보장수급자는 일반수급자만을 포함.

2000년은 해당 자료가 제공되지 않음.

자료: 보건복지가족부

[그림 3-4] 기초보장 수급가구원의 연령분포 변화(2)



주: 생활보호대상자는 거택보호대상자만을, 기초보장수급자는 일반수급자만을 포함.

2000년은 해당 자료가 제공되지 않음.

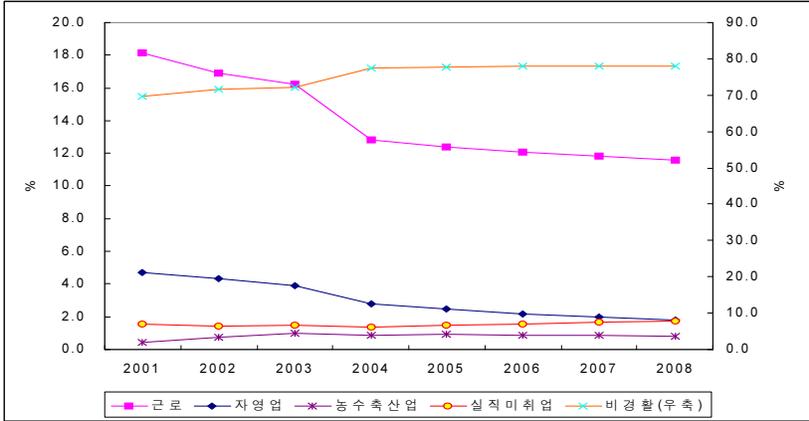
자료: 보건복지가족부

적어도 수급자의 연령구성면에서 본다면 기초보장제도는 경제위기로 인한 실직빈곤층을 일시적으로 보호하는데 어느 정도 효과가 있었음을 알 수 있다. 물론 정확한 분석은 2000년 기초법 시행 당시 신규진입자의 연령분포와 기존 생활보호대상자(자활 및 한시보호 포함)의 연령분포를 비교해야만 가능할 것이나 이쉽게도 2000년 신규 수급자의 연령분포에 대한 자료가 제공되지 않고 있어 이러한 비교는 불가능하였다.

한편 일반수급자의 취업현황 분포 변화를 보면 제도 시행초기에 근로능력이 있는 실업자 가구의 빈곤을 보호해주는 기능이 있었는지를 유추할 수 있다. 아래의 [그림 3-5]는 일반수급자의 취업상태 분포가 어떻게 변화하였는지를 보여준다. 제도 시행 초기에 비해 근로자의 비율과 자영업자의 비율은 점차 줄어드는 반면 비경활인구의 증가하는 추이를 보인다. 또한 실직 및 미취업자의 비율은 2004년까지는 점차 감소하다가 이후 다소 증가하는 경향을 보인다. 전년 대비 수급자 규모가 줄어든 2002년의 경우 주로 수급자의 감소가 주로 경제활동인구에서 일어났고 특히 근로자와 실직 및 미취

업자의 감소율이 높았다는 점에서, 그리고 연령대 측면에서는 청년층의 비율이 눈에 띄게 줄었다는 점에서 이 기간의 탈락자 가운데 다수가 경제위기 국면에서 빈곤층으로 진입한 인구였음을 추론할 수 있다.

[그림 3-5] 기초보장 수급가구의 연령분포 변화(2)



마지막으로 수급가구의 수급지위 획득(수급 진입)연도별로 수급탈출률을 비교하여 보면 기초생활보장제도 시행 초기 수급자의 특성을 파악할 수 있다. 아래의 <표 3-3>은 각 해마다 관측된 수급탈출가구가 몇 년도에 수급에 진입했는지를 비교하고 있다. 예를 들어 2002년의 경우 1997년에 생활보호대상자가 되었던 가구의 6.0%가, 그리고 1998년에 생활보호 대상자가 되었던 가구의 12.2%가 수급지위에서 벗어났다. 2000년도에 기초생활수급자의 지위를 획득한 가구의 경우 2002년에는 11.1%가, 2003년에는 9.5%가 수급상태에서 벗어났다. 2001년 진입가구의 경우 2002년에는 9.8%가, 그리고 2003년에는 10.4%가 수급에서 탈피하였다. 이쉽게도 2001년의 수급탈피 상황에 대한 자료가 제공되지 않아 정확한 비교는 어렵지만, 대체로 2000년 진입자와 2001년 진입자의 연차별 수급탈출률은 비슷한 패턴을 보이고 있는 반면, 2002년 이후 신규진입가구의 경우 그 이전에 진입한 가구에 비해 연차별 수급탈출률은 낮게 나타난다. 이러한 자료 역시 기초생활보

장제도 시행 초기에 수급지위를 획득했던 가구 가운데에서 수급탈출이 상대적으로 높게 나타난 사실을 보임으로써 기초보장제도가 경제위기시 일시적으로 빈곤층으로 추락한 가구에 대한 보호기능을 일정 정도 수행했음을 유추하게 하는 것이라 할 수 있다.

〈표 3-3〉 수급가구의 진입연도별 수급탈출률

진입연도 관측연도	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
2002	6.0	12.2 (12.2)	13.8 (13.8)	11.1 (11.1)	9.8 (9.8)			
2003	n.a	10.2 (21.2)	19.1 (30.3)	9.5 (19.6)	10.4 (19.2)	5.3 (5.3)		
2004	n.a	n.a	8.9 (36.5)	8.6 (26.4)	9.2 (26.6)	7.0 (12.0)	8.7 (8.7)	
2005	n.a	n.a	n.a	8.1 (32.4)	8.6 (32.9)	6.7 (17.9)	7.8 (15.8)	6.9 (6.9)

주: 괄호 안은 누적탈출률을 의미함.

2001년은 수급탈출가구수가 보고되지 않음.

n.a.는 해당 시점의 자료들이 2년 단위로 제공되어 연도별 탈출률을 계산하는 것이 불가능한 경우임.

자료: 보건복지부, 「국민기초생활보장 수급자 현황」, 각년도.

이상의 논의를 요약하면 다음과 같다. 기초생활보장제도는 경제위기 때 따른 실업자 및 빈곤층이 급증하던 시기에 그 필요성이 활발히 논의되었음에도 불구하고 실제 시행 시점은 신규 실업자와 빈곤층을 보호하기에 다소 늦었었다는 점에서 경제위기 대응정책으로서의 한계를 가질 수밖에 없었다. 그러나 제도 시행 초기의 수급자 구성변화를 보면 근로능력이 있는 빈곤층을 이전에 비해 상대적으로 더 보호할 수 있었고, 이러한 사실은 수급 진입연도별 수급탈출률의 변화에서도 확인된다고 할 수 있다.

3. 위기대응 기능에 대한 전망

2000년 제정 당시의 기초생활보장제도가 수행했던 이러한 기능이 현재 진행되고 있는 경제위기에서도 적절히 수행될 수 있을까? 우선 1999년~

2000년 사이에 법의 제정과 시행을 둘러싸고 소요되었던 시간 낭비가 필요 없다는 점에서 제도적 대응면의 지체요인은 사라진 셈이다. 새로운 제도의 마련과 정비 없이 대규모 실업이 예견되는 시점에서 재정투입을 늘리는 방식으로 대응하면 될 것이고, 실제로 올해 초 추경편성을 통해 기초생활보장 제도 예산이 크게 증가한 바 있다.

그러나 다른 한편으로는 제도 시행의 역사가 만들어 낸 경직적 요인도 존재하는 것으로 보인다. 아래의 <표 3-4>는 2005년 현재 관측된 기초보장 가구의 진입연도별 비중을 보여주는데, 2006년 현재에도 전체 일반수급 가구의 약 절반가구를 2000년도 진입가구가 차지한다는 사실을 확인할 수 있다. 이는 수급기간이 5년 이상인 장기수급자들의 비중이 커서 만일 추경 편성과 같은 사전적 대응이 없다면 경기변동에 따라 새롭게 발생하는 일시 빈곤가구를 보호하는데 자동적이고 신축적으로 대처할 능력이 떨어지게 될 것임을 시사하는 것이다.

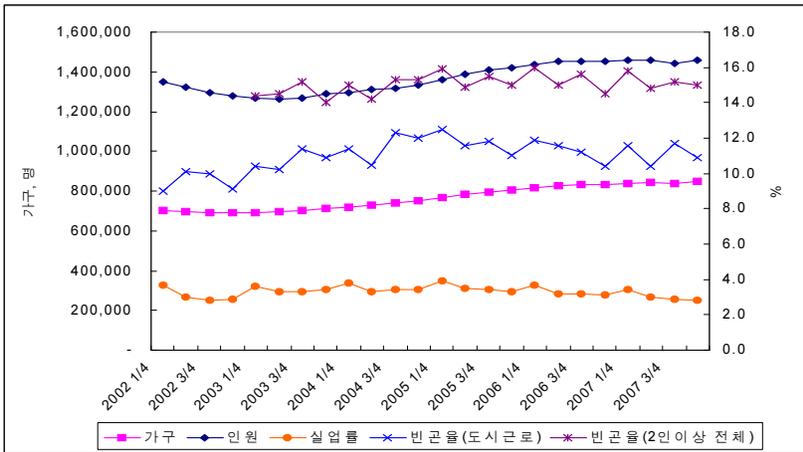
<표 3-4> 기초보장가구(일반수급)의 진입연도 분포

(단위:%)

진입연도 관측연도	1995 이전	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
2001	0.3	0.1	0.2	0.6	2.4	84.0	12.3				
2002	0.3	0.1	0.2	0.6	2.1	75.5	11.2	10.0			
2003	0.2	0.1	0.2	0.5	1.6	65.7	9.7	9.1	12.8		
2004	0.2	0.1	0.0	0.5	1.4	57.2	8.4	8.1	11.2	12.8	
2005	0.2	0.0	0.2	0.0	1.7	48.9	7.1	7.0	9.6	11.1	14.1

자료: 보건복지부, 『국민기초생활보장 수급자 현황』, 각년도.

[그림 3-6] 분기별 수급자 비율 및 빈곤율, 실업률의 변동 추이



앞의 [그림 3-6]을 통해서 보면 2002년 이후에는 수급인원의 증가율이 실업률이나 빈곤율의 변화와 반대방향으로 움직이는 것을 확인할 수 있다. 이는 수급자 규모의 변화와 실업률 및 빈곤율의 변화를 분기단위로 보여주고 있는 위의 [그림 3-6]에서도 확인된다. 빈곤율 뿐만 아니라 각종 분배지표가 악화되었던 2003년 1/2~3/4분기의 경우 수급자의 규모는 오히려 줄어드는 추세를 보인 반면, 상대적으로 빈곤율과 실업률이 다소 완화된 2006년 1/4~4/4분기의 경우 수급자의 비율은 증가추이를 보이고 있다.²⁸⁾

경기변동에 대한 기초보장제도의 경직적 대응 가능성은 수급자의 연령 및 취업상태 구성에서도 확인할 수 있다. 절대적 인구수로 본다면 실직 및 미취업자와 비경활인구 모두 2003년 이후 지속적인 증가추세를 보이고 있다. 특히 2004년 이후 중년층 및 노년층의 비중증가와 비경활의 비중 증가를 수급자 수의 증가와 연관시켜 본다면 이 시기의 신규 수급자들 가운데 다수가 고연령층과 비경활층에서 유입되었을 것으로 유추할 수 있다.

이와 같은 사실들은 기초보장 수급자가 장기빈곤층과 고령 및 비경활층

28) 강신욱·임완섭(2006)은 수급자의 규모변화가 경기적 요인보다는 제도변화의 요인에 따르 크게 변동한다는 점을 보이고 있다.

으로 고착되어 가고 있음을 의미하는 것이다. 물론 이 계층에 대한 보호 자체가 문제인 것은 아니다. 문제는 1999~2000년 간에 발생하였던 수급층의 대규모 확대조치가 수반되지 않는 한 경기변동에 따라 급증한 실직빈곤층을 보호할 여지가 현재의 상태에서는 존재하지 않는다는 것이다. 정부의 2010년 복지예산 편성에서 기초보장 수급대상자의 수가 줄어든 것은 이미 논란의 대상이 되고 있다. 2008년 말이나 2009년 초에 예상했던 것보다 경기회복에 대한 전망이 다소 낙관적으로 전환되면서 2009년에 재량적으로 확대되었던 기초보장예산이 신속하게 축소되게 되었다. 그러나 1997년 경제위기시의 경험을 토대로 볼 때 주요 거시경제지표의 회복속도에 비해 사회지표의 회복속도는 훨씬 더디게 이루어진다. 이러한 사실을 감안한다면 예산의 재량적 확대 편성에 의존하지 않는 기초보장제도 자체의 신속적 대응능력을 높이는 것이 필요할 것이다.

제2절 사회보장체계 내에서 국민기초생활보장제도와 사회보험의 정합성 평가

우리사회의 급성장한 경제에 발맞추어 최근 사회복지가 눈에 띄게 발전해왔다. 사회보험은 1960년 공무원 연금 도입을 시작으로, 1988년 국민연금 도입, 2000년 국민연금 가입대상 전 국민 확대, 외환위기 이후 고용보험의 급속한 확대 등 선진국에서 100여년에 걸쳐 도입했던 사회보험제도는 불과 40-50년 만에 그 모양새를 갖추었고, 새로운 사회적 위험으로 장기요양에 대한 사회보험제도를 도입함으로써 5대 사회보험체계를 갖추었다. 뿐만 아니라 생활보호제도로 운영되어 오던 공공부조 또한 2000년 국민기초생활보장제도로 획기적으로 개편되었다. 더욱이 사회수당과 사회부조의 중간 형태라 할 수 있는 새로운 형태의 기초노령연금제도는 사회보장체계를 복합적인 형태로 변화시키는 등 경제 발전 이후 사회복지에 있어서도 경제 발전 속도만큼 빠르고 복잡한 구조로 발전한 것으로 볼 수 있다. 그러나

이러한 급속한 확대와 복잡한 구조는 사회복지의 사각지대 및 중복보장의 존재 등 비효율성으로 지적되는 제도적 한계가 지속적으로 제기되어 왔다.

최근에는 2000년 국민기초생활보장제도 도입 이후 10년째를 맞이하는 공공부조제도 운영에 대한 평가와 논의가 활발히 진행되어 오고 있다. 하지만 상대적으로 사회보장체제 내에서 공공부조로서의 역할에 대한 논의나 분석은 거의 전무한 상태이다. 특히 사회보험제도와와의 관계에서 사회안전망으로서 국민기초생활보장제도가 어떠한 방식으로 작동하고 있는지에 대한 논의나 분석이 매우 부족하다는 점이 지적되고 있다. 미시적 관점에서는 사회보험제도가 아직까지 성숙하지 않았을 뿐더러 국민기초생활보장제도 자체 내의 제도적 한계점을 해결하지 못했다는 측면에서 기인한 것으로 볼 수 있으며, 거시적 관점에서는 종합적 차원에서 사회보장체계가 체계화되지 못한 데에 기인한다고 할 수 있다.

사회보장에 있어서 사회보험과 공공부조 두 영역 간의 제도의 목적과 성격이 상이하기 때문에 두 영역 간의 관계를 논의하는 것은 지나치게 광범위한 논의가 될 수 있다. 하지만 사회안전망의 측면에서 볼 때, 1차 안전망으로서 사회보험제도와 2차 안전망으로서 공적부조제도가 조화롭게 상응하는 것은 사회보장에서 가장 중요한 역할 부담이며 논의의 중심 이슈이다. 특정 영역에서 1차 사회안전망과 2차 사회안전망 모두 허술하게 작동하여 안전망의 기능을 담당하지 못하거나 1차 사회안전망과 2차 사회안전망 각각이 적절하게 작동하고 있다고 하더라도 양자의 격차가 극심하여 2차 사회안전망의 의미가 퇴색될 수도 있다. 또 2차 사회안전망이 적절하게 기능하고 있으나 1차 사회안전망이 그 역할을 제대로 하지 못할 경우 그 사회는 사회안전망이 적절하게 작동한다고 볼 수 없다. 반대의 경우도 마찬가지다.

이러한 문제의식을 바탕으로 사회안전망으로서 사회보험제도와 국민기초생활보장제도 간의 제도적 정합성을 평가하고 판단할 필요가 있다. 사회보험제도나 국민기초생활보장제도가 내재하고 있는 제도적 한계 자체를 분석하기보다 종합적 관점에서 두 영역에 속한 제도가 작동과정에서 제도 사이에 발생하는 틈이나 중복 특히 역할에 대한 논리가 어긋나는 측면에 합리

성을 확보하지 못하는 점에 대해서 집중하여 분석하고자 한다. 서로간의 역할이 충돌하는 측면도 존재할 수 있고 반대로 두 사회안전망 모두 허술하게 작용하는 공백이 존재할 수 있다. 따라서 이 절에서는 현행 국민기초생활보장제도나 사회보험제도가 제도적 문제점을 가지고 있다고 하더라도 그 자체를 분석하지는 않는다. 단, 제도 내의 문제가 사회보험제도와 공적부조제도의 역할 충돌이나 상응에 문제를 일으키는 경우, 그 부분은 포함하도록 한다.

본 절에서는 지금까지 논의되어 오지 않은 사회보험과 국민기초생활보장제도의 제도적 정합성을 현실적, 제도적 측면에서 분석한다는 데 그 의의가 있다. 이를 통해 제도 간 관계를 분석하고 우리나라 사회안전망이 적절하게 기능하는지를 살펴볼 수 있을 것이다. 또한, 국민기초생활보장제도와 사회보험제도 자체가 가지고 있는 결함도 보완할 수 있을 것으로 생각된다. 두 제도 간 서로 상충하거나 공백이 존재한다는 것은 결국 제도 자체의 문제일 수 있기 때문이다.

사회보험의 보장이 공공부조가 보장하고 있는 빈곤선보다 보장 수준이 낮다면 사회보험제도에 대한 가입자의 태도는 가입을 기피하고 공적부조의 대상자가 되는 도덕적 위해(moral hazard)의 영향을 크게 받을 것이고, 공적부조의 보장 수준이 지나치게 높은 경우에는 노동시장에서의 생산요소로서 노동 공급이 왜곡됨으로써 사회보험 가입에서부터 문제를 야기할 수 있을 것이다. 이러한 불협화음으로 발생하는 문제점은 현실적으로 나타나는 중요한 역기능으로 볼 수 있기 때문에 이를 개선하는 노력이 필요하다. 이러한 관점에서 본 절의 내용은 한국 사회안전망의 각각의 역할에 대한 현재를 분석하고 평가를 통해 향후의 방향을 제시할 수 있을 것이다.

1. 사회보험과 공공부조의 제도적 관련성 및 정합성 논의

사회보험과 공공부조의 제도적 관련성 및 정합성에 있어서 각 사회보험과 공공부조는 사회보험의 목적에 따라 별도의 기능으로 분류해서 분석할

필요가 있기도 하고 공통점을 중심으로 포괄적으로 파악할 필요가 있는 경우도 있다. 기본적으로 공적연금은 1차 사회안전망으로서 최후의 사회안전망인 공적부조제도를 통한 보호나 자녀 및 제3자의 도움을 받지 않아도 될 정도의 사적이전소득수준이나 그 이상을 보장하여야 한다. 강요된 저축이라는 강제적 기여에 기반하고 있기 때문에 공적부조 보다 그 지급 수준이 높은 것이 기본 원리이다. 이에 반해 공적부조는 빈곤 완화가 목적이기 때문에 노후 빈곤을 적절하게 완화시켜주는지가 평가의 원리가 된다.

한편 건강보험과 공공부조의 관계에 있어서는 건강보험 가입자와 의료급여 대상자간 대상의 이원화를 급여의 동질화로 포괄하는 체계이다. 대상의 이원화로서 나타나는 가장 근본적인 것은 재정의 이원화라 할 수 있다. 공공부조로서 의료급여가 빈곤선 이하의 저소득층에게는 의료서비스를 제공한다는 것은 욕구와 경제적 상황에 따라 보다 적절한 서비스를 제공할 수 있는 장점이 있다. 의료급여 대상자들은 빈곤이라는 특수한 사회경제적 상태 이외에도 질병으로 인한 건강 상태와 의료이용행태에서 일반 건강보험 가입자와는 차이가 있다. 의료급여 대상자들은 희귀 난치성 질환자, 만성 질환자가 많고 의료위험이 높은 노인과 아동이 주 대상을 이루고 있다(이호용, 최인덕, 정현진, 2007). 따라서 의료이용이 상대적으로 빈번하고 소요되는 비용도 높으며 복합질병도 상대적으로 많이 나타날 수 있다. 또한 흔히 경제수준이 낮은 인구집단이 의료의 필요는 큰 반면 의료이용과 충족률은 오히려 떨어져 이른바 ‘미충족 필요(unmet need)’의 크기가 큰 양상을 보인다(김창엽 외, 2003). 이에 따라 공공부조로서 의료급여 대상자에게는 사회보험으로서 의료서비스 대상자와 달리 본인부담을 면제하거나 감액하여 오히려 재정적으로 더 유리한 조건을 제공하기도 한다. 그럼에도 불구하고 의료의 질적 측면에서는 사회보험급여수급자와 공공부조급여수급자 간에는 차등화하지 않는다.

그러나 두 제도가 제도적으로 상응하지 못할 경우 전 국민을 이 두 제도로 모두 포괄할 수 없는 상황에 빠지는 경우가 발생할 수 있다. 특히, 질병의 정도에 따라 의료비 사용이 가구의 경제력을 급격히 감소시키면서도 완

벽한 빈곤선 이하의 경우로 전락하지 않은 애매한 상황에서는 어떠한 추가적인 지원이 이루어지지 못하여 의료급여 대상자보다 오히려 비용발생의 어려움을 딛고 일어서실 동기와 경제력이 뒷받침되지 못하게 된다. 의료보장제도에서 저소득 계층을 어떻게 규정할 것인가는 보험료 체납과 의료급여 대상자 탈락이라는 측면에서 접근할 필요가 있다. 의료는 생존과 직결될 수 있다는 측면에서 저소득 계층은 조금 더 완화되어야 할 필요가 있을 수 있다.

사회보험과 공공부조의 대상이 차이가 존재하고 있는데 고용보험도 예외는 아니다. 공공부조의 대상이 최저생계에 미치지 못하는 빈곤층이고 이들 중 많은 경우 무노동에서 비롯된 것일 확률이 크다. 고용보험은 실업이라는 사회적 위험을 당한 경우 빈곤에 빠지지 않도록 하고 급여수준은 노동시장 진입 유인을 높이기 위해 노동시장에서 조달할 수 있는 최소한의 소득보다는 적어야 할 것이지만, 동시에 생계가 유지될 수 있는 수준이어야 한다. 국민기초생활보장제도는 자활 등 근로능력 등을 통해 빈곤을 벗어날 수 있도록 도와주어, 두 제도 각각의 기능이 원활하게 작동해야 한다. 그리고 두 제도 간의 공백이 발생하지 않도록 해야 한다. 여기서 중점대상이 되는 사람들은 사회보험과 공공부조의 경계에 있는 사람들이 될 것이다. 시장에서 애초부터 배제된 대상인 경우에는 공공부조를 중심으로 보장하는 것이 중요하다. 하지만 근로빈곤층이나 국민기초생활보장제도에서 자활을 통해 빈곤을 벗어날 수 있는 대상이라면 이들을 대상으로 하는 프로그램 또한 달라져야 한다. 또한, 고용보험 대상자였으나 장기간 실업이 지속되어 실업급여 수급기간이 만료된 이후 빈곤이나 차상위 계층으로 추락하는 경우 이에 대한 지원 대책도 필요하다.

산재보험과 공공부조에 있어서는 산재보험 내부의 문제일 수도 있으나, 산재 발생 후 빈곤으로 추락하지 않도록 적절한 보장이 있어야 한다. 산재보험에서의 급여내용과 수준은 노동과 기여에 따른 보상이므로 일반적으로 공공부조의 급여수준보다 높다.

산재보험은 산재근로자에 대하여 재해보상을 실시하는데 배상책임과 밀접한 관계가 있기 때문에 산업재해 보상보험법 제5조에 의한 모든 사업이

나 사업장이 적용대상이 된다. 개인이 가입하는 것은 아니지만 사업장에 따라서 가입기피가 일어날 수 있다. 예를 들면, 영세사업장의 경우 산재보험 가입을 기피할 수도 있고 적용제외 사업의 경우는 그 사업장에서 일하는 근로자는 산재보험의 혜택을 받을 수 없다. 문제는 이렇게 산재보험에서 보장하지 못하는 경우가 대부분 일용직, 임시직 근로자 등 취약한 계층으로 예측되고 있다는 것이다. 또한 산재보험에서 규정하고 있는 최저보장 수준은 최저임금을 기준으로 하고 있어 공공부조의 최저생계비 수준보다는 높은 것으로 판단할 수 있으나, 가족의 구성원에 따라 공적부조의 최저생계비가 산재보험의 최저급여 보다 높은 경우가 발생하는 점이 해결과제로 남게 된다.

마지막으로 노인장기요양보험과 공공부조는 저소득층도 적절한 장기요양보장혜택을 받고 노인장기요양보험도 보험대상자를 중심으로 적절한 수준의 급여제공이 이루어져야 할 것이다. 일반적으로 노인 계층의 빈곤이 더 심한 것으로 알려져 있는 데 급여수급 기준에 있어서 기초생활보장의 빈곤선을 노인장기요양보험제도에 그대로 적용할 수 있는가가 중요한 논점이 될 것이다. 특히 요양은 장기적인 요양(long-term care)이라는 점에서 재정적인 부담이 클 수 있기 때문에 특수한 기준이 적용되어야 할 필요가 있는지에 대한 논의가 필요하다.

2. 우리나라 사회보험과 국민기초생활보장제도 역할 분담 평가

가. 국민연금과 국민기초생활보장제도

우리사회의 경우 고령화 추세에 따라 빠르게 증가하는 노인빈곤문제를 해결하기 위한 정책 설계에 신중해야하며 특히 소득보장체계의 구축이 중요한 문제일 수 있다. 우리사회에서 빈곤을 증가에 영향을 미치는 또 다른 사회적 요인 중 하나는 가족구조의 변화로 알려져 있다(노대명, 2003) 현 노령세대는 노후소득보장제도의 혜택을 거의 받을 수 없고 사적인 부양도 받기 어려운 특징이 있다. 또한 광범위한 사각지대가 발생하고 있는 현상도

우리나라의 노후빈곤 문제와 노후소득보장에 영향을 미친다. 현재 우리나라 65세 이상 노령인구의 소득 빈곤율은 45.1%로 OECD 30개 회원국의 13.3%보다 매우 높은 것으로 나타났다.²⁹⁾ 이렇게 노후빈곤이 심각한 상황에서 공적 연금인 국민연금과 공공부조인 기초생활보장제도의 각각 역할은 매우 중요하다. 뿐만 아니라 두 제도가 지속적으로 발전하기 위해서는 제도 내 결함을 최소화해야 할 것이다. 많은 영역이 있지만 제도 간 정합성을 평가하는 것도 중요한 부분이라고 할 수 있다.

먼저 국민연금과 기초생활보장제도간의 관계를 살펴보면, 각 제도의 대상자는 원칙적으로 중복되지는 않지만 현실적으로는 중복될 수도 있다. 국민연금법 제9조 제3항에 따르면 국민기초생활보장 수급자는 가입자에서 제외된다. 그러나 의무가입대상이 아니라도 본인이 원할 경우, ‘임의가입제도’를 통하여 국민연금에 가입할 수 있다. 소득이 없는 경우 최저 기준소득인 22만원의 9%를 연금 보험료로 납부할 수 있다. 이 경우의 문제는 가입자가 연금을 수급하게 되는 시점에서 국민기초수급자인 경우, 국민기초생활보장 수급액은 국민연금 수령액만큼 제외된다는 것이다. 국민기초생활보장제도는 타급여우선의 원칙을 적용하고 있기 때문이다. 기초수급자 급여 지급 시 국민연금도 소득으로 판단하고 있는 것이다.

이 경우 ① 국민기초생활보장대상자로 지속된다면 국민연금 가입 유인이 전혀 없고 ② 근로시기에 국민연금에 가입했다라도 노후에 국민기초생활수급자가 되면 국민연금의 혜택이 전혀 없게 되고 ③ 국민기초생활대상자가 노후에 빈곤을 벗어난 경우에만 국민연금을 수급할 수 있다. 따라서 국민연금의 가입 유인이 없고, 또 실질적인 혜택도 없다.

이는 현재 국민연금과 국민기초생활보장제도 간의 균형이 이루어지지 않은 데서 온 것으로 해석할 수 있다. 일반적으로 소득은 경제활동에 의한 소득, 사회보험에 따른 소득, 공공부조에 의한 소득으로 구분할 수 있다(김태성, 김진수, 2007). 경제활동에 의한 소득은 자신의 노동력을 제공하고

29) OECD 'Pension at a Glance 2009'

임금을 받는 형태의 소득이고 사회보험에 의한 소득 또한 자신의 보험료 납부에 따라 사회적 위험 발생 시 제공받는 소득이다. 이에 반해 국민기초생활보장급여는 빈곤계층에 대하여 국가가 세금을 통해 거둔 재원으로 보호하는 최후의 보호이다. 근로자가 노동력을 제공하고 정당한 대가로서 받게 되는 근로소득 중 최저임금은 현재 우리나라에서도 근로자의 최저생계를 기준으로 사용자와 근로자 단체 간에 조정을 거쳐 매년 새롭게 결정하고 있는데 2009년 현재 월 90만4천원에 이른다. 이는 최저임금이 3인 가족 최저생계비인 108만 1천원에도 미치지 못한다. 국민연금은 소득과 가입기간에 따라 연금급여수준이 결정된다. 가입자의 최저표준소득월액 수준은 22만원에 불과한데 이 경우 가입자가 소득 대체율 100%의 연금을 받게 되어도 그 연금수준은 22만원에 머물 수밖에 없다.

국민연금의 기금고갈을 막기 위해 보장수준을 낮춘 2007년 연금 개정으로 인해 이러한 상황은 더욱 악화될 것으로 예상된다. 개혁 이후의 국민연금 수준은 전체 수급자의 2/3가 1인 최저생계비 이하의 연금을 수급받게 된다는 점과, 장애연금과 유족연금 수급자는 거의 전체 수급자가 최저생계비 이하의 연금을 수급하여 1차 사회안전망으로서의 기능을 잃게 될 수 있다는 우려가 제기되고 있다(김진수, 2007). 또한 다른 연구에서도 2070년경 국민연금 수급자의 최소 70~80%는 평균소득의 20% 이하의 국민연금을 수급하게 될 것으로 예상하고 있다.³⁰⁾ 지나치게 낮은 국민연금 급여 수

30) 이용하(2009)의 연구에서 2070년 수급자들의 소득대체율을 예측한 방식은 다음과 같다. 2070년 평균가입기간이 21.7년으로 추정되는 데 이 때 신규수급자는 거의 40%의 소득대체율을 적용받게 되므로 표준수급자의 평균연금액은 21.7%이다. 그러나 전체 수급자의 평균연금액의 수준은 이보다 훨씬 적을 것으로 추정되는데 국민연금의 경우 중위소득자는 전가입자 평균소득보다 아래에 집중되어 있다. 평균 수급연금액은 중위수 소득에 의해 결정되는 데 중위소득 ('07년 말 130만원)이 '07년 평균소득월액의 75% 수준이므로 평균수급액은 21.7%의 75%인 16%수준에 달할 것이다. 또한 신규수급자뿐만 아니라 기존가입자의 연금수준을 고려하게 되면 국민연금의 연동기준이 물가상승률이므로 기존수급자의 A값 대비 연금수준은 시간이 지남에 따라 지속적으로 감소하는데 소득상승률과 물가상승률이 연간 2%씩 차이가 있다고 가정하더라도 신규 수급 20년 후 소득대체율은 약 40% 가량 감소하게 된다. 즉, 최초 수급시점의 소득대체율은 21.7%이지만 20년 후의 소득대체율은 13%(21.7% x 0.6)에 불과하게 된다. 따라서 2070년 한 시점에서 모든 평균소득자의 평균연금액은 A값 대비 13%와 21.7%의 중간정도인 16.5%가 될 것이다. 이를 전자

준과 국민기초생활보장 급여 간 충돌이 현재도 발생하고 있으며 현 상황에서는 부작용이 충분히 발생할 수 있는 상황이다. 급여수급권 대상범위에 있는 계층의 도덕적 해이, 근로의욕 감소, 소득 노출 회피, 사회정책에 대한 불신으로 이어질 수 있다.

또한, 노후소득보장체계를 평가할 때는 국민연금과 기초생활보장제도 간의 정합성을 논의하는 것도 중요하지만, 이와 더불어 2007년 도입된 기초노령연금제도의 삼자 구도 안에서 분석해야할 필요성이 있다. 노후소득보장체계의 분석에서 중요한 접점은 기초노령연금이 될 수 있다. 이는 기초노령연금의 성격이 아직까지 확립되지 않은 데서 기인한 문제인데 기초노령연금의 향후 발전방향에 따라 제도 간 역학관계, 노후보장제도 체계가 달라질 수 있다는 데에 주목해야 한다.

기초노령연금은 범주형 공공부조로 해석하고 있으나 성격을 엄밀하게 분석하면 사회수당의 성격을 제한적으로 활용하는 것으로 보는 것이 타당할 것이다.³¹⁾ 이러한 제도에 대한 확실치 못한 개념 규정은 차후 정책적 논쟁의 원인으로 작용할 것이다. 기초노령연금의 재원조달 및 급여전달체계는 기존의 경로연금과 국민기초생활보장제도와 마찬가지로 중앙정부와 지방정부가 분담하고 기초지방자치단체를 통해 관리되는 형태이나 앞으로의 발전에 대하여 다양한 논의들이 존재하고 있다. 즉, 기초노령연금의 성격을 확고히 하고 노후보장체계간의 접점과 균형을 이루는 것이 중요한 과제라고 할 수 있다.

노인부조제도는 기초연금 또는 소득비례연금이 있음에도 불구하고 이를 통해서 국가가 원하는 국민최저수준이 보장되지 않을 경우 소득(연금포함)/자산조사를 통해 그 차액을 보충하는 형태의 제도이다. 노인부조제도³²⁾의

의 효과(중위소득기준)와 합하면 16.5%의 75%수준인 13% 전후가 될 것이다. 2070년에 도달해서도 국민연금의 평균급여수준이 13%에 불과하다는 것은 거의 대부분의 수급자들은 평균소득의 20% 이하에 상응하는 연금을 받게 됨을 의미하게 된다.

31) 기초노령연금은 소득수준에 따라 급여를 감액하거나 급여를 지급하지 않는 자산조사를 실시하고 있다는 점에서 기초연금과는 그 성격이 다른데 사회복지연금(social pension)으로 규정하기도 한다.

특징은 개인별 급여액은 연금, 소득, 자산 등에 따라 차등화하고, 대개 기초연금보다 높은 급여수준을 보장하는 것을 특징으로 하고 있다. 이와는 달리 사회복지연금의 의미를 공적연금의 수급권을 획득하지 못하는 사람을 대상으로 하는 제도로서 해석하는 경우에는 노인부조제도와 차별화가 가능하다. 이런 경우에는 공적연금이 성숙하게 되면 매우 제한된 범위에서만 사회복지연금이 가능하며 기본 공적연금제도와 대체관계에서 운영된다. 이러한 시각이라면 현재 기초노령연금은 대체 관계에서 운영될 것인데 이는 공적연금이 성숙과 밀접한 관련이 있다. 그런데 기초노령연금의 성격은 노후보장 측면에서 모호성을 갖는다. 기초노령연금은 국민연금과 중복 수급이 가능하다는 점에서 그리고 소득(자산)조사가 이루어진다는 점에서 완전한 노령수당(무기여 연금)도 아니며 급여 수준에서도 최저소득을 보장하는 것도 아니다.

기초노령연금이 공적부조의 성격이라면 국민연금과 서로 배타적인 관계 또는 완전한 대체급여의 관계로 설정되는 것이 바람직하다. 그런 결과로 기초노령연금과 국민기초생활보장제도가 공적부조의 역할을 수행하게 된다. 그런데 기초노령연금의 수급액과 국민기초생활보장제도 수급액의 합계액이 최저생계비를 넘어서게 되면 공공부조의 역할과 기능이 두 제도로 나뉘면서 중복 지급으로 인한 과잉보장 문제가 발생하게 된다. 특히 이러한 우려는 언급한 바와 같이 국민연금이 개혁으로 인하여 연금수준이 크게 삭감되어 기초생계비를 보장하지 못하게 되는 상황이 예상되는 점에서는 더욱 문제로 부각될 수밖에 없다.

기초노령연금을 사회수당으로 해석할 경우는 국민연금이나 국민기초생활보장의 수급여부와 관계없이 지급되는 것을 전제로 하게 된다. 이 경우에 국민연금은 국민연금의 연금과 사회수당이 합쳐진 금액이 노후보장을 위한 공적 소득이 되고, 공적부조와 합쳐질 경우에는 총 합계액이 최저생계비를

32) 노인부조제도는 최저소득보장(소득조사: 캐나다, 영국), 기초보충급여(소득 조사: 덴마크, 스위스, 아이슬란드 등), 최저연금보충(연금조사: 스웨덴), 최저연금(기여 및 연금조사: 프랑스 등), 범주형 노인특별부조(자산조사: 독일, 미국 등) 등이 있다(이용하 외, 2006.)

넘지 않아야 하는 한계를 가져야 한다. 이는 실제에 있어서는 사회수당을 수입으로 보고 공적부조는 보충적 급여 성격을 갖기 때문에 그만큼의 액수를 제하고 공적부조가 지급되는 것으로 볼 수 있다.

그런데 이러한 방안이 실제에 있어서는 공적연금이 성숙되지 않은 경우에 공적연금을 수급하지 못하면서 공공부조 대상자가 아닌 계층에게는 소득 보장의 의미를 갖지만 국민연금이 성숙되면 상당부분 의미를 상실하게 된다. 더구나 공적부조대상자에게는 실제적으로는 의미가 없는 제도가 되기 때문이다. 따라서 현재의 기초노령연금은 공적연금과 연동할 가능성이 높다. 즉, 연금수급자로서 최저생계비 이하의 계층을 공적부조대상자와 차별화하기 위해서는 국민연금에 최저연금제를 도입할 경우 이에 대한 재원은 고소득자에게로부터 소득재분배에 의한 부분과 기초노령연금의 재원이 투입될 수 있다는 점에서 장기적인 변화의 가능성을 고려할 필요가 있을 것이다.

종합적으로 국민연금급여가 기초노령연금과 기초생활보장급여보다 작아지는 경우 적절한 보장이 이루어졌다고 보기 어렵다. 급여수준이 적절하지 않으면 기초생활보장이나 기초노령연금과의 관계에서 문제가 될 수 있기 때문이다. 이는 국민기초생활보장제도가 지나치게 높은 수준의 급여를 제공하고 있다는 수준의 문제가 아니라 국민연금과 국민기초생활보장, 기초노령연금이 모두 균형을 이루도록 거시적인 안목에서 발전시켜나 가야 한다는 것이다.

나. 건강보험과 국민기초생활보장제도

국민건강보험제도는 일시에 과도한 의료비를 지출하게 되는 부담을 덜어주기 위해 국가가 법으로 정하여 시행하는 사회보장제도로서, 국민의 건강을 보호하는 가장 일차적인(primary) 제도로 기능하였다. 1977년 도입 이래로 적용범위를 계속 확대하여 현재는 가장 적용범위가 넓은 사회보험으로 자리 잡았으며, 여전히 높은 자기부담금 비율 등의 한계가 지적되고 있지만 전반적인 발전 방향은 제도 목적 및 취지에 적합하게 개선되고 있는

것으로 평가될 수 있다. 그럼에도 불구하고, 국민건강보험제도는 의료급여와의 연계를 통한 전체적인 조화를 위해 상당한 정책적 노력이 필요한 것이 사실이다.

우리나라의 의료보장은 건강보험과 의료급여로 구분된 이원화된 체계이며, 현행 의료급여의 자격관리, 대상자 선정 등의 업무는 일선 지방자치단체에서 하고 국민건강보험공단은 급여심사(심평원) 및 급여비 지급관련 업무를 위탁 수행하고 있다. 의료급여 대상자로 선정되기 위해서는 국민기초생활보장법상의 소득, 재산기준이나 부양조건과 의료급여법의 선정기준에 적합해야 하며, 신청(일부 직권조사)에 의해 지자체가 대상자를 선정하고 있다. 따라서 이원체계는 앞 장에서 서술한 것처럼 장점이 존재하지만, 실제적으로 국민건강보험과 의료급여 간 자격확인이 어려울 뿐 만 아니라 자격전환에 있어서도 마찬가지로 수월하지 않은 문제와 의료급여 대상자가 되기 위해서 복잡한 행정절차를 거치게 될 수 있는 가능성도 존재하고 있다. 또한 건강보험과 의료급여에 있어서 논란이 되고 있는 핵심 사항 중 하나는 보험료 부담에 대한 형평성과 공평성의 문제이다. 건강보험의 가입자와 의료급여 수급자의 차이는 법적으로 빈곤여부이며 이에 따라 재정부담 주체가 본인 또는 국가로 결정된다. 이러한 공적부조 수급자와 사회보험 가입자의 구분 문제는 다른 사회보험과 비교할 때 건강보험에서 가장 크게 나타나는데, 이는 건강보험의 가입자가 모든 국민을 대상으로 적용하기 때문이다. 이러한 상황은 의료급여 수급자 내에서도 의료급여와 차상위에서 각각 1종과 2종 구분을 하고 있으나 이에 대한 확실한 제도적 규정이나 기준이 불명확한 문제가 지적되고 있다.

또한 건강보험과 의료급여제도가 이원화되어 운영이 되면서 제도적 사각지대의 부작용이 발생할 수 있다. 먼저 건강보험 가입자가 의료급여 대상자로 전환하거나 의료급여 대상자가 건강보험 가입자로 전환하는 경우 어려움이 있을 수 있다. 건강보험은 보험료 기여를 통해 급여자격이 부여되는데, 보험료를 3개월 이상 체납할 경우 급여를 제한받을 수 있다. 따라서 의료급여 대상자가 되기 위한 절차와 건강보험 보험료 체납시기 등이 겹칠

경우 의료보장 혜택을 받을 수 없는 상태가 될 수 있다. 물론, 건강보험의 급여제한은 체납 후 진료를 받게 되면 병원 진료 후에 부당이익금 반환청구를 통해 보험료와 급여비 전액을 환수하게 되어 진료를 받을 수 있지만 근본적인 해결책은 아직 제시되지 않고 있다.

〈표 3-5〉 의료보장 적용인구 현황

구분	보장인구	비율
의료보장인구	49,238,227	100.00%
건강보험가입자	47,409,600	96.29%
의료급여 합계	1,828,627	3.71%
의료급여 1종	1,010,763	2.05%
의료급여 2종	617,016	1.25%
차상위 의료급여 1종	17,773	0.04%
차상위 의료급여 2종	183,075	0.37%

주: 의료보장인구는 외국인 가입자가 포함되어 통계청 인구와 차이가 발생함.
 자료: 건강보험통계 2006년 12월 기준.

다른 측면에서 문제점은 제도 사각지대의 발생이 건강보험과 의료급여 사이에 나타나고 있지만 명확한 근거를 찾을 수 없다는 점이다. 건강보험 가입의무자로서 빈곤하지만 의료급여 수급자는 아니고, 건강보험 체납을 할 수 밖에 없는 상황이 발생하는 경우를 들 수 있다. 국민건강보험공단에 따르면 2009년 6월 말 현재 건강보험 체납자 수는 217만 2000여명에 이르는 것으로 나타났다. 이는 전체 건강보험 가입자 4843만 1000여명의 4.5%에 이르는 수치이다. 모든 건강보험 체납자가 빈곤으로 인한 체납자인지, 의도적인 체납자로서 도덕적 해이의 결과인지에 대한 명확한 판단을 할 수 없는 점에서 의료보장의 사각지대가 존재한다는 것이다.

건강보험의 전체 구조에서 급여의 집중성을 고려할 때 일반 국민들로부터 그 중요성이나 역할에 대한 문제는 보험료를 통한 재정 부담의 형평성 확보가 과제라 할 수 있다. 이러한 재정 부담에 대한 관점에서 볼 때 국민 건강보험의 가장 핵심적인 것은 국민건강보험료 부담체계와 관련된 사항이

라 할 수 있다.

국민건강보험료 부과체계는 여타 다른 사회보험 방식과는 다른 원칙으로 설계되어 있다. 다른 사회보험 방식(국민연금, 산재보험, 고용보험)의 경우에는 원칙적으로 보험료를 납부한 가입자를 위주로 가족체계를 고려하는 반면에 국민건강보험의 경우에는 제도의 특성상 가입자의 피부양자가 자동적으로 적용이 되고 있으며, 이는 부과체계 설계에 영향을 미치고 이에 대한 공정성 여부는 근본적인 문제로 볼 수 있다.³³⁾

이는 근본적으로 국민건강보험의 체계가 다른 사회보험제도의 부담체계와는 다른 형태로 구축되었기 때문에 발생하는 것으로 볼 수 있다. 이로 인하여 구체적으로 지적되는 문제점을 살펴보면 다음과 같다.³⁴⁾

첫째, 피부양자의 적용에 대한 비정형성을 들 수 있다. 모든 국민이 사고나 질병에 대해서 보호를 받아야 한다는 원칙에 대해서는 절대 다수가 동의하며, 따라서 가입자 중심이 아닌 가구 중심의 건강보험료 부과체계는 분명 타당한 이유를 가지고 있다. 그러나 이 문제에서의 핵심은 피부양자 적용에 대한 비정형성 문제가 매우 복잡한 양태를 띠게 되며 이것이 제도의 수용성 측면에 치명적인 악영향을 끼칠 수 있다는 점이다. 사실, 가구 단위의 부과체계는 앞에서 언급했던 수직적 형평에서의 새로운 차원의 문제를

33) 일반적으로 사회보험 제도에서의 공정성은 수평적 형평과 수직적 형평에 대한 것이다. 흔히 재분배라고 일컬어지는 수직적 형평은 부유한 사람으로부터 가난한 사람, 건강한 사람으로부터 병약한 사람으로의 소득 이전에 따른 재분배를 일컫는 것으로 국민건강보험의 급여 제공 역시 이러한 수직적 형평에 근거하고 있다. 국민건강보험의 수직적 형평 역시 여러 문제점을 가진다. 그러나 이 수직적 형평은 동일한 소득을 가지는 사람들은 동일한 기여(보험료)를 납부해야 한다는 수평적 형평이 전제되어야만 하며, 그렇지 않고는 정당화될 수 없다.

34) 즉, 국민건강보험에서 보험료 부담체계는 사회보험의 소득에 의거한 부담체계임에도 불구하고 지역가입자에 대한 부담체계는 조세납부체제로 구축하였기 때문에 발생하는 문제로 볼 수 있기 때문이다. 물론 이러한 보험료 부담체계의 구축은 제도 도입 당시 조세체계 및 보험료 부담체계를 성숙한 상황에 있는 선진국의 사회보험부담체계와 같은 수준으로 구축할 수 없었다는 점에서 합리적 접근으로 근거를 제시할 수 있다. 그러나 이러한 시대적 그리고 제도 발전적 한계를 그대로 유지하는 것은 제도 자체가 가지고 있는 문제점을 그대로 유지하거나 또는 고질화한다는 측면에서 문제점이 지적될 수 있으며, 또한 사회보험과 관련된 발전 상황에 따라 과거 적용할 수 없었던 기본적 정부 인프라 구축이나 타 사회보험제도의 성숙에 따른 사회적 상황의 형성으로 현재에 이르러서 가능하게 된 점도 제도 개선의 과제로 지적되는 점이다.

내놓는다. 다시 말해서, 가구 단위의 부과체계로 인해서, 가구원 수에 의한 재분배 - 더 정확하게는 보험료 납부자 당 가구원수 사이의 재분배 - 까지도 고려해야만 한다. 결국 건강보험에 있어서 피부양자의 범위에 포함되는 경우는 건강보험 재정 부담에 무임승차를 할 수 있지만 오히려 재정부담 능력이 현저하게 낮은 계층으로 피부양자 요건이 안 되는 경우에 보험료 부담을 별도로 하여야 하는 현상이 발생하게 된다는 것이다.³⁵⁾

둘째, 실업으로 인한 빈곤 추락의 위험에 있게 되는 경우에 보험료 체계에 의하여 건강보험료 부과체계는 1차 안전망으로서 역할보다는 오히려 실직자를 빈곤으로 추락하는데 촉진 역할을 수행할 수 있다는 점이다. 현행 건강보험료 부과체계는 실업이나 은퇴로 신분이 바뀌는 경우 오히려 보험료 수준이 크게 증가하는 경우가 있다. 이 역시 건강보험료 부과체계 관련 제반 특성에서 비롯하는 것으로서, 좀 더 발전된 상황을 고려한다면 선진국의 경우처럼 실업수당을 수급하는 기간 동안 고용보험에서 건강보험의 보험료를 부담하는 것이 타당할 것이며, 또한 공적연금 수급자의 경우에도 건강보험료의 전부 또는 일부를 공적연금에서 부담하는 체제로 전환하는 것이 타당할 것이다.³⁶⁾

셋째, 의료급여 2종이었던 차상위 계층 중 18세 미만 아동과 6개월 이상 치료를 받아야 하는 만성질환자 등을 건강보험 대상자로 편입시키는 변화가 있었다. 의료급여 대상자였다가 최근 건강보험으로 편입된 계층의 많은

35) 예를 들어, 한 가구 내에서 저소득의 여러 명이 직장가입자로 가입되어 있는 경우 이들 모두가 건강보험료를 내야 하지만, 한 가구 내에서 한 명이 직장가입자로 건강보험료를 내며 다른 구성원은 여타의 소득이나 정상적인 공적연금을 수급하고 있어도 건강보험료 부과 대상으로부터 면제될 수 있는 점이다. 또는 부양의무자가 없어 피부양자 자격이 없는 빈곤층으로서 좁은 범위의 차상위 계층에 포함되지 못하는 경우에 지역가입자 부담체계방식에 의한 가구원수, 연령 등 질병 가능성에 따라 그리고 재산과 자동차의 중복적 부담 체계를 통하여 보험료 부담 체계를 적용하고 있는 점 등이다.

36) 우리 현실에서 볼 때 고용보험에 대한 인식 부족이나 목적 및 역할에 대한 제도의 성숙 미비라든지, 공적연금 특히 국민연금의 경우 완전노령연금 수급자가 2008년 처음 발생하였다는 점에서 한계가 있는 것이 사실이다. 그러나 과거의 보험료 부담방식 즉, 노동시장에서 탈락된 기존 가입자에게 재산이나 자동차 그리고 가족 규모 및 연령을 고려해서 보험료를 인상시키는 것은 국민건강보험의 수용성은 물론 사회보험의 원칙에도 맞지 않다는 점을 인식하고 있다는 점에서 중간 과정으로서 발전 단계를 제시할 필요가 있다.

수가 건강보험 체납으로 의료보험에서 부과 대상에 대한 합리성에서 벗어남으로써 전체적인 제도의 사각지대를 형성하고 있으며, 이것이 건강보험과 기초생활보장제도의 간극 간에 존재를 확대하고 있는 것으로 볼 수 있다.

다. 고용보험과 국민기초생활보장제도

고용보험과 국민기초생활보장제도 간의 정합성을 평가하기 위해서는 우선 현재 노동시장을 분석할 필요가 있다. 노동시장의 측면에서 실업과 빈곤율을 분석하고 이를 통해 제도적 결함을 발견하거나 고용보험과 국민기초생활보장제도 간의 정합성을 분석하도록 한다.

1997년 외환위기 이후 우리사회에서 빈곤율 증가에 가장 큰 영향을 미치고 있는 요인은 저임금과 고용불안이다. 따라서 노동시장에서 우리가 주목해야 할 집단은 취업과 실업을 반복하는 집단이라고 할 수 있다. 경제활동인구를 소득계층에 따라 빈곤층과 비빈곤층으로 구분한 뒤 각 소득계층의 종사상지위를 살펴보면, 상용직 임금근로자는 빈곤층이 될 확률이 매우 낮고, 일용직 근로자와 자영업자는 빈곤층으로 전락할 개연성이 매우 높은 것으로 나타났다(노대명, 2003). 그런데 우리사회는 비정규직이 전체 임금노동자의 절반 이상으로 보고되고 있고(김유선, 2005), 비정규직의 대부분인 98.0%가 임시근로 내지 임시근로를 겸하고 있는 것으로 알려져 있다(국회예산결산특별위원회, 2006). OECD 국가들은 대부분 파트타임이 비정규직의 다수인 것과 다른 점이다. 우리 사회의 비정규직 규모는 2000년 이후 전체 임금노동자의 50%를 넘어 그 이후로 고착화되고 있는 양상을 보이고 있다.

〈표 3-6〉 비정규직 규모 (2005년 기준)

(단위: 천명, %)

구분	종사상지위			전체		2004년		2003년		
	상용	임시	일용	수	비중	수	비중	수	비중	
임금노동자(1)	7,926	4,879	2,164	14,968	100.0	14,584	100.0	14,149	100.0	
정규직 (2=1-3)	6,564			6,564	43.9	6,428	44.1	6,307	44.6	
비정규직 (3=① + ~ ⑧, 중복제외)	1,361	4,879	2,164	8,404	56.1	8,156	55.9	7,842	55.4	
고용계약	임시근로	1,191	4,879	2,164	8,234	55.0	7,906	54.2	7,679	54.3
	장기임시근로①		3,396	1,035	4,431	29.6	4,485	30.7	4,589	32.4
	기간제근로②	1,191	1,483	1,128	3,802	25.4	3,421	23.5	3,089	21.8
근로시간	시간제근로③	16	432	596	1,044	7.0	1,072	7.3	930	6.6
근로제공 방식	호출근로④		4	713	717	4.8	666	4.6	589	4.2
	특수고용⑤	74	463	96	633	4.2	711	4.9	601	4.2
	파견근로⑥	55	48	14	117	0.8	117	0.8	98	0.7
	용역근로⑦	159	199	72	430	2.9	413	2.8	345	2.4
	가내근로⑧	3	44	93	140	0.9	171	1.2	166	1.2

자료: 국회예산결산정책위원회, 2006.

고용불안이 심화되는 현 시점에서 고용보험의 역할은 상대적으로 중요하다고 볼 수 있다. 고용보험의 구직급여 급여수준은 원칙적으로 급여기초일액의 100분의 50을 곱한 금액으로 하며 이와 같이 산정된 구직급여일액이 최저구직급여일액보다 낮은 경우에는 최저구직급여일액을 수급자격자의 구직급여일액으로 한다. 여기서 급여기초일액이란 구직급여의 산정기초가 되는 임금일액을 말하며 근로기준법 제19조의 규정에 의한 평균임금으로 한다(평균임금이란 이직일 이전 3월간에 지급된 임금의 총액을 그 기간의 총일수로 나누어 산정한다). 또한 최저구직급여일액은 최저임금일액의 90%이다. 이 경우 기초생활보장제도의 생계급여 기준에도 못 미치게 될 가능성이 존재한다. 이에 따라 기초임금일액에 따른 수급자격자의 수급액 분포를 살펴보면 <표 3-7>과 같다. 표에 따르면 2008년 현재 전체 구직급여 수급자 835,140명 중 최저임금 이하인 경우는 41명이고, 1인 최저생계비 463천원 이하를 받는 경우가 33,270명으로 전체의 4%를 차지하고 있으며, 1인 최저생계비와 2인 최저생계비 사이의 구직급여를 받는 경우는 379,604명으로 전체의 45%를 차지하고 있다. 2인 최저생계비와 일반 평균 가구

모라 할 수 있는 3인 가족 최저생계비 사이의 구직급여를 받는 경우는 196,430명으로 전체 수급자의 23.5%를 차지하고 있다. 이러한 통계는 고용보험에서 구직급여를 수급한 사람 중에서 적어도 3인 최저생계비 이상을 받는 경우는 229,535명으로 27.4%에 불과한 실정이다.

〈표 3-7〉 고용보험 기초임금일액별 수급자격자 분포(2008년)

(단위: 명, %)

총수급자수	1인 최저생계비 이하	2인 최저생계비 이하	3인 최저생계비	
			이하	이상
835,140 (100)	33,270 (4.0)	379,604 (45.0)	196,430 (23.5)	229,535 (27.4)
최저생계비	463,047원	784,319원	1,026,603원	

자료: 한국고용정보원, 2008 고용보험통계표에서 자체계산.

이러한 고용보험의 급여 수준은 공공부조에서 지급하는 최저생계비와 비교할 때 2인 최저생계비보다 낮은 경우가 전체의 절반에 이르고 전체 평균 가구원수인 3인을 기준으로 할 때에는 전체 수급자의 70% 이상이 이보다 낮은 수준인 점은 사회보험과 공공부조 간의 부조화라는 점에서 심각한 수준임을 알 수 있다. 따라서 고용보험이 사회안전망으로서 기능을 강화하고 실질적인 소득지원제도가 되기 위해서는 급여 수준의 조건이 필요하다.

또한, 고용보험에서 인정하는 최대 실업급여 수급기간은 240일이다. 현재 우리나라는 실업부조제도를 도입하고 있지 않기 때문에 최대 급여 수급기간이 지난 후에도 실업상태에 있는 경우, 빈곤층으로 전락할 가능성이 높다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 실업급여 최대 수급기간도 보험가입기간과 가입자의 연령에 따라 달라지는데 90일에 불과한 경우도 있다.

〈표 3-8〉 구직급여 수급기간

피보험기간 연령	1년 미만	1년이상 3년미만	3년이상 5년미만	5년이상 10년미만	10년이상
30세 미만	90일	90일	120일	150일	180일
30세 이상 - 50세미만	90일	120일	150일	180일	210일
50세 이상 및 장애인	90일	150일	180일	210일	240일

자료: 국회예산결산특별위원회, 2006.

실제로 2006년 3월 현재 실업급여 중단사유별 수급 중단자는 수급기간 종료가 64.5%로 가장 큰 비중을 차지하였고 2005년 3월에는 71.8%로 수급기간 종료에 따른 급여 중단의 비중이 크다. 이들 중 대부분이 빈곤으로 추락한다고 볼 수는 없지만 수급이 중단되고 재취업이 불가능하다면 빈곤으로 추락할 가능성이 큰 집단이라고 볼 수 있다.

〈표 3-9〉 실업급여 수급 종료자와 재취업자, 조기수당지급자

(단위: 명, %)

	2005.3					2006.3				
	전체	수급 종료	재취업		기타	전체	수급 종료	재취업		기타
			조기수당 지급					조기수당 지급		
전체	37,155 (100.0)	26,676 (71.8)	7,519 (20.2)	4,213 (11.3)	2,960 (8.0)	47,934 (100.0)	30,911 (64.5)	12,951 (27.0)	5,886 (12.3)	4,072 (8.5)
남자	20,396 (100.0)	13,776 (67.5)	5,024 (24.6)	3,066 (15.0)	1,596 (7.8)	26,647 (100.0)	15,949 (59.9)	8,290 (31.1)	4,143 (15.5)	2,408 (9.0)
여자	16,759 (100.0)	12,900 (77.0)	2,495 (14.9)	1,147 (6.8)	1,364 (8.1)	21,287 (100.0)	14,962 (70.3)	4,661 (21.9)	1,743 (8.2)	1,664 (7.8)

주: 1) 수급종료 : 소정급여일 수 소진자 또는 수급만료일이 각년 3.1~3.31일자.

2) 재취업 : 각년2월의 구직급여 수급자 중 2.1~ 각년 3.31에 고용보험 적용사업장에 재취업한자

3) 조기수당: 각년 2월의 구직급여 수급자중 2.1~각년 3.31에 조기재취직수당을 수급한자

자료: 국회예산결산특별위원회, 2006.

현재 고용보험이 확대 개선되어 1인 이상 사업장까지 가입대상으로 포함하고 있으나 현실적으로 일용직, 영세 사업장의 근로자는 가입하지 못하는 경우가 많다. 또한 고용보험이 확대 개선된다고 하더라도 여전히 보험이 포괄하지 못하는 실업자가 존재할 수밖에 없다. 대표적으로 장기실업자, 청년 실업자, 자영업 출신의 실업자 그리고 단시간 노동자 등이 이 범주에 들어간다. 따라서 실업자 지원제도는 고용보험을 기본골간으로 하되 보완적 실업자 소득 지원제도로써 실업부조 도입을 고려해야 할 것이다.³⁷⁾

37) 실업부조의 형태 및 구체적 내용에 대해서는 별도의 논의가 필요하다는 점에서 본 절에서는 논의하지 않기로 한다.

라. 산재보험과 국민기초생활보장제도

산재보험의 제도 목적은 산재 근로자에 대하여 산재 이전의 소득 수준을 유지하도록 하는 성격을 갖고 있다. 특히 한국에서 산재보험의 급여 수준은 비록 재활서비스가 낮아 비교하는데 한계는 있지만 ILO 기준보다 높은 수준을 보장하고 있다.

산재보험에 있어서 급여 수준이 국민기초생활보장과 연관되어 있는 일반 규정은 최저보장 수준이다. 산재보험의 급여에 있어서 최저보장 수준은 급여의 형태에 따라 차이를 보이고 있는데, 산재보험에서 휴업급여와 상병보상연금의 경우 최저수준은 1일 최저임금을 지급하도록 하고 있으며, 다른 급여에 있어서도 최저수준을 규정하여 급여 절대액이 너무 낮아지는 것을 완화하도록 하고 있다.

이러한 보험급여의 수준은 상대적으로 산재보험의 경우 다른 사회보험제도와 비교하여 볼 때 공공부조와 겹치는 경우가 상당히 적은 것으로 평가된다. 특히 유족연금의 경우 가족 규모에 따라 추가적인 급여를 제공하도록 하고 있는 점은 최저생계비를 가족 규모에 따라 책정하는 형태와 같은 형태로 되어 있어 사회보험의 급여 수준과 공공부조의 급여 수준이 차등화할 수 있도록 하고 있다.

이러한 긍정적인 규정에도 불구하고 현실적으로는 매우 비합리적이다. 이는 산재보험의 산재인정과 장애급여 판정에서 나타나는 규정과 관련된 문제로 산재보험의 원인주의에 기인한다. 즉, 산재근로자에 대한 산재여부를 판단함에 있어서 상당수의 경우 산재판정에 따른 시비가 발생한다는 것이다. 그래서 산재보험은 행정소송 이전에 심사제도와 재심사 제도를 두고 있어 행정적 간편성에 노력하고 있지만, 산재근로자 입장에서는 산재여부 판단이나 산재로 인한 장애등급 판정에 불복하고자 할 때 대부분 공인노무사나 변호사의 도움을 받는 것이 일반적이고 이에 대한 비용이 엄청나다라는 것이다. 따라서 실제 산재여부 또는 산재등급과 관련하여 이들에게 도움을 받게된 경우에는 이에 대한 비용을 산재보험급여에서 제외하게 되면 보상

수준은 형편없이 낮아지게 되는 문제가 발생하고 있다. 또한 산재보험에서 나타나는 문제로 일부 업종에서 발생하는 산재은폐를 들 수 있다. 산재은폐는 특히 건설업종에서 만연하고 있는 것으로 평가되고 있는데, 근로기준법상 배상책임을 산재보험이 아닌 사용자가 직접 배상할 수 있는 조항에 따라 불법은 아니라고 하더라도 이러한 규정적 문제로 인하여 산재보험의 보상에 있어서 적절성 및 신속성을 담보할 수 없고, 재요양시에 추가적인 보상을 받지 못함으로써 사각지대가 발생한다. 이는 결국 사회보험의 역할이 미흡하여 공공부조에 의존하게 만드는 결과를 야기한다. 이러한 한계는 급여 부분에서 나타나는 만큼 가입여부가 오히려 중요한 관건이 된다. 사회보험의 가입은 비단 산재보험만의 문제가 아니지만 그럼에도 산재보험의 가입이 정책에 있어서 우선적인 문제로 지적되는 것은 산재보험의 대상이 근로자로 한정하고 있어 가입자 관리가 국민연금이나 건강보험보다 매우 용이하고, 사회보험으로 1964년 도입된 점에서 역사가 가장 길어 1995년에 도입된 고용보험과 비교할 때 가입자 관리 경력이 훨씬 길다는 점 때문이다. 그럼에도 불구하고 산재보험의 가입률은 상대적으로 매우 낮은 문제점이 지적되고 있다.

마. 노인장기요양보험과 국민기초생활보장제도

노인장기요양보험이 도입된 이후 오히려 차상위층의 노인의 장기요양서비스의 접근성이 낮아졌다는 비판이 존재하고 있다. 차상위계층은 제도 시행 전, 지자체와 사회복지시설로부터 무상으로 가정과견보호서비스, 방문간호서비스 등의 돌봄 서비스를 받았지만 제도 시행 후에는 비용 부담이 가해지고 있다. 보건복지가족부가 발표한 통계에 따르면 차상위계층의 노인장기요양보험 이용률은 다른 계층의 노인장기요양보험 이용률과 그 양상이 차이를 보이고 있다. 전체 노인장기요양 등급인정자의 22%가 서비스를 이용하지 않는데 반해 차상위층의 경우 31.2%가 서비스를 이용하지 않고 있다. 이는 본인부담과 시설이용시 식비 등 비급여항목이 존재하고 있기 때문

에 상대적으로 경제적 부담을 많이 느끼기 때문으로 해석할 수 있겠다.

〈표 3-10〉 장기요양급여 이용자 현황

(단위: 명, %)

구분	인정자	합계	시설급여	재가급여	가족요양비
계	259,456 (100%)	202,492 (78.0%)	62,677 (24.2%)	138,811 (53.5%)	1,004 (0.4%)
일반	198,649	150,959 (76.0%)	40,128 (20.2%)	110,019 (55.4%)	812 (0.4%)
기초수급자	57,578	49,312 (85.6%)	22,029 (38.3%)	27,103 (47.1%)	180 (0.3%)
의료급여	3,229	2,221 (68.8%)	520 (16.1%)	1,689 (52.3%)	12 (0.4%)

자료: 보건복지가족부(2009), 노인장기요양보험 시행 1년의 주요 통계 현황.

3. 소결

사회보장체제에서 사회보험과 공공부조의 조화는 사회보장의 궁극적 목적인 빈곤에 대한 적절한 대응 여부로 나타나게 된다. 우리나라의 사회보장체제가 역사적으로 아직 초보 단계에서 벗어나지 못하고 있고, 각각의 제도 발전 정도가 다른 상황에서 이로 인한 합리성 부족은 정도의 차이는 있지만 피할 수 없는 현상으로 볼 수 있다.

사회보장체제에서 합리성 부족은 사회보험제도에 기인한 것일 수도 있고, 공공부조가 지니고 있는 한계에서 비롯될 수도 있다. 따라서 각각의 제도가 가지고 있는 문제점을 제거하고 발전 노력을 통하여 해결하여야 한다는 점에 이견이 있을 수 없다. 그러나 이러한 상황에서 각각의 문제는 사회·경제 그리고 행정적 배경을 달리 가지고 있기 때문에 모든 문제를 한꺼번에 해결할 수 없고 그러한 시도가 오히려 부작용을 야기할 수 있기 때문에 현실적으로 한계가 있다. 이러한 이유에서 사회보장과 관련된 각각의 제도는 문제점을 최소화하기 위한 최대의 노력을 기울여야 한다. 이와 함께 사회보험과 공공부조의 관계를 고려할 때 공공부조는 보완성의 원칙에 의하여 사회보장의 마지막 보루로서의 역할에 충실하여야 한다는 점에서 기능과 역할

을 고려해야 한다. 즉, 제도 발전 과정에서 발생하는 빈곤 관련 문제에 대해서 1차 안전망이 제대로 작동하지 못하는 경우에 공공부조에 의하여 빈곤정책이 이루어져야 한다는 것이다. 이러한 과정에서 사회보험의 제도적 문제를 개선하여 해결하도록 하고 이에 따라 공공부조에 의하여 보장되는 빈곤정책 대상을 1차 안전망으로 전환시키는 형태가 되어야 한다.

먼저 사회보험에서 기인하는 문제점으로는 사회보험이 제 1차 사회안전망으로서 역할 수행이 부족하거나 미흡하여 발생하는 문제 중 가장 우선적으로 지적될 수 있는 것이 사회보험 적용대상 범위의 한계점이라 할 수 있다. 사회보험에서 적용대상의 한계점은 두 가지로 구분할 수 있는데 하나는 법적 규정 유무에 관계 없이 적용에서 제외되어 사회보험의 가입자체가 이루어지지 못한 경우를 들 수 있고, 다른 하나는 적용되었음에도 불구하고 사회보험료 미납에 의하여 보장의 범위에 포함되지 못하는 경우이다. 이 두 가지 경우 모두 결과적으로는 사회보험의 안전망에서 전제 조건으로 하고 있는 ‘기여에 대한 보장’에서 벗어나 있다는 점에서 직접 공공부조에 의한 안전망에 의존하게 된다. 이 경우 공공부조는 2차 사회안전망이 아니라 이들을 대상으로 하는 유일한 사회안전망으로서 빈곤 이전에 작동하여야 할 종합적인 사회보장체제가 존재하지 못하는 것과 동일한 상황이 된다. 즉, 공공부조는 이들이 사회적 위험에 의하여 빈곤으로 추락할 위험이 존재함에도 불구하고 이들이 사회적 위험에 의하여 빈곤으로 추락한 경우에 한하여 빈곤 보호적 기재로서 작동할 수밖에 없고, 이는 수동적이라는 문제점과 함께 사회보험의 안전망에서 일차적으로 걸러주어야 할 대상 모두를 공공부조가 감당하게 되어 제도에 상당한 부담으로 작용하게 된다.

둘째로 사회보험에서 급여 관련 내용은 급여 수급조건과 종류 그리고 수준으로 구분하고 있다. 급여 조건에 있어서 사회보험제도는 각각이 보장하는 목적과 기능을 달리하고 있기 때문에 급여 수급을 위한 조건이 다양화될 수밖에 없지만 전반적으로 급여 수급조건이 상대적으로 까다롭거나 엄격한 경향을 보이고 있다. 국민연금은 기초보장 수준으로 체제 전환이 있었음에도 불구하고 노령연금수급을 위해서는 10년 이상의 가입기간을 조건으

로 규정하고 있으며, 건강보험의 경우에는 보험료 납부 연체기간에 따라 수급자격을 정지할 수 있도록 규정하고 있으며, 산재보험은 산재 범위의 협소성과 산재 인정의 엄격성이 지적되고 있다.

급여 종류와 수준에 있어서는 전반적으로 사회보험이 현금급여 중심으로 한정되어 있는 경향을 보이고 있으며, 서비스 형태 특히 재활서비스 급여가 거의 포함되어 있지 못하다는 점이 지적된다. 또한 급여수준에 있어서는 낮은 보장수준이 지적될 수 있어 근본적으로 공공부조 수급자와 보장의 역진성이 중요한 문제로 지적될 수 있지만, 이와 함께 결정적인 문제로 지적될 수 있는 문제점이 가족규모에 대한 고려가 없다는 것이다. 이러한 현상은 선진국과는 달리 아직 사회보험제도 성숙이 이루어지지 못함에 기인하는 것으로 가족규모에 따른 최저생계비 계측과 어긋나는 점 때문에 제도 간의 원활한 역할 분담이 조화롭게 되지 못하는 결정적 문제로 나타나게 된다. 이러한 문제는 소득보장의 성격을 갖고 있는 현금급여에서 거의 예외 없이 나타나고 있으며, 부분적으로 국민연금에서 가족을 고려한 현금급여가 추가되고 있으나 그 액수가 미미한 수준으로 거의 역할을 하고 있지 못한다. 유일하게 산재보험의 유족급여에서 가족 규모를 고려하고 있는 예외 조항을 찾을 수 있다.

〈표 3-11〉 사회보험 급여의 가족관련 급여

(단위: 명, %)

제도별	급여별	수준
국민연금	부양가족연금, 유족연금, 분할연금	배우자 20.5만원, 자녀 13.6만원/년
건강보험	피부양자	급여대상 포함
고용보험	-	-
산재보험	유족보상연금	유족 1인당 5% 추가

셋째는 사회보험의 급여 지급기간이 한정되어 있는 경우에 사회보험은 빈곤 추락을 예방하는 기능을 정지하게 되고, 공공부조는 빈곤에 대한 보장(보호)을 하는 단계에 와 있지 않은 상태에서 사각지대가 발생하게 되어 사

회보장체계의 한계가 나타나는 점이다. 이 경우는 특히 고용보험에서 구직 급여 기간과 관련하여 나타나는 문제로 고용보험의 속성상 급여기간을 무한정 할 수 없다는 점을 고려할 때 일정기간에 대해서만 구직급여를 지급하는 점으로 현재 고용보험이 지급하는 기간인 90일에서 최고 240일까지만 급여를 지급하고, 그 이후 장기실업 상태에 있더라도 공공부조는 빈곤으로 추락하는 경우에만 작동하기 때문에 고용보험의 급여 지급이 정지된 이후 빈곤에 이르기까지 사각지대가 존재하게 된다는 점이다. 이러한 사회보험의 제도적 한계와 결합 문제는 장기적으로 사회보험에서 자체적으로 개선하고 발전을 통하여 해결하는 것이 당연하다. 그런데 이러한 사회보험에서 해결하지 못하는 빈곤 예방 문제는 결과적으로 공공부조의 안전망에서 해결하여야 하는 사회문제로 넘겨지게 된다. 즉, 사회보험에서 사회안전망이 제대로 작동하지 못하고 일부 계층을 그대로 빈곤으로 추락하도록 방치하는 경우나 사회안전망에 의하여 보장을 하더라도 그 수준이 오히려 공공부조 수준보다 낮아서 사회보험에 의한 보장 의미가 없을 경우는 공공부조가 역할을 수행할 수밖에 없게 된다는 점 때문이다. 사회보험과 공공부조에 있어서 공공부조가 갖는 중요한 특징과 기능으로 보충성(보완성)의 원칙을 들 수 있다. 즉, 사회보험의 일차 안전망에서 벗어난 빈곤 계층에 대해서 빈곤을 예방하는 기능과 보호 그리고 빈곤으로부터 탈출하도록 하는 세 가지 정책기능을 수행하도록 하고 있다. 공공부조의 보충성 측면에서 볼 때 사회보험이 아직 성숙단계에 이르지 못하게 되면 사회보험에 의해서 빈곤으로 추락하게 되는 경우에 대하여 공공부조가 빈곤예방과 보호 그리고 탈출의 기능을 수행하여야 하는 보완성의 원칙이 강조되어야 한다는 것이다. 그래서 공공부조의 기능은 다른 제도적 장치 특히 사회보험에 우선하여 기능을 수행하도록 할 수는 없으나, 타 사회보험이나 수당제도의 발전 정도에 따라 좀 더 적극적인 정책 기제로서 역할을 수행하여야 한다는 점에서 논의가 있어야 한다. 따라서 공공부조의 경우 사회보험에서 보장하지 못하고 있는 영역에서 가장 우선적인 정책 과제는 당연히 사회보험의 급여 대상에 전혀 포함되지 못하는 계층에서 이미 빈곤 범위 안에 있는 계층에 대한 보

호적 기능이 우선하여야 할 것이다. 이와 함께 사회보험에서 제도의 구조적인 문제로서 고용보험의 급여 수급이 완료된 상태에 있는 실직자로서 아직 빈곤 상태로 추락하지 않은 계층의 빈곤 추락에 대한 예방적 사업으로 적극적 관점에서 실업부조제도를 도입·운영할 필요가 있다. 특히 고용보험에서 급여 수급기간이 끝난 계층은 다른 빈곤계층에 비하여 근로능력이 있으며, 그동안 구직행위를 지속적으로 해왔기 때문에 노동시장 재진입의 가능성이 가장 높은 계층 중에 하나라는 점에서 이에 대한 효과도 기대할 수 있기 때문이다.

공공부조에 있어서 또 다른 성격은 개별성을 들 수 있는 데, 이는 사회보험이 가입자 및 수급자 개개인의 상황을 고려하지 못하고 일괄적이고 단순화된 형태의 급여 및 서비스를 제공하려는 규모의 경제를 지향하는 노력이 기본적인 전제로 자리잡고 있는 것과 대비하여, 공공부조는 보완성과 함께 수급자 개개인의 욕구를 감안하여 다양한 급여를 제공하도록 노력하여야 하는 차이점이 있다. 이러한 공공부조의 성격에 따라 공공부조에서 제공하는 급여를 하나의 종합단위로 볼 것이 아니라 각각의 급여를 별개로 판단하여 제공하도록 하는 개별급여 방식으로 전환이 시급하다 할 것이다. 특히 현재와 같이 사회보장체제가 덜 성숙된 상태에서 공공부조의 범위를 확대하고 급여의 종류를 필요한 만큼 지급하도록 하는 정책은 재정부담을 최소화하면서 효용을 크게 확대할 수 있는 가장 이상적인 정책방안으로 꼽을 수 있기 때문이다. 즉, 공공부조의 대상이 되는 경우 모든 급여를 수급할 수 있는 대상으로 할 것이 아니라 각각의 개인적 상황과 특성에 따라서 각 개인이 필요로 하는 서비스와 급여를 제공하도록 하는 것이 공공부조에 대해 우려되는 도덕적 위해(moral hazard)와 확산효과(external effect)로 발생할 수 있는 비효율성을 제거하면서 빈곤 대상자에 대한 보장의 포괄성을 확보하여 차상위 계층의 문제를 해결할 수 있는 정책적 장점을 확보할 수 있을 것이다.

사회보험의 미흡한 발전과 미성숙은 사회보장에 있어서 빈곤 예방차원에서 상당한 누수 현상을 유발하게 된다. 이러한 현상은 사회보장에 있어서

가장 낙인효과(stigma)가 심한 공공부조에 대한 부담을 증가시키고, 이러한 부담의 상승은 단순히 공공부조의 재정을 증가하게 하는 것보다 오히려 공공부조에 대한 국민적 인식을 부정적이 되도록 유도하여 공공부조의 재정은 확대하지 못하면서 오히려 사회복지에 대한 부정적 인상을 키워 향후 사회보장의 안정적 정착과 성숙에 걸림돌이 될 우려가 높다.

이러한 관점에서 단순히 급여 수준의 향상에 정책의 초점을 두기 이전에 급여의 합리화를 위한 제도적 조화의 노력이 병행되어야 할 것이다. 사회보장을 추진하고 기능을 충분히 활용하고자 하는 노력에 앞서 사회보장에서 효과성과 효율성을 지향하여야 한다는 비판에 충분히 수용하고자 노력하여야 할 것이고, 시장경제에 기반하고자 하는 노력을 강조하는 경우에는 적어도 인간의 삶을 보장하고자 하는 사회적 노력에 대한 국민적 공감대 형성에 노력하여야 할 것이다.

제3절 최저생활에 대한 보장성 평가 : 선정 및 급여기준으로서 최저생계비

빈곤의 문제는 인류의 문명세계 건설을 방해하는 가장 큰 걸림돌이자, 반드시 극복해야 할 사회적 악으로 존재해 왔다. 그러나 빈곤의 문제가 개인의 운명적인 조건을 넘어서서 사회 구성원의 집합적인 노력으로 해결할 수 있는 사회문제로 인식하게 된 것은 근대 시민사회의 성립 이후라고 할 수 있다. 즉 시민의 사회경제적 권리가 신장되면서, 빈곤을 사회 공동체의 연대적 책임이라고 인식하게 되었는데, 그 근저에는 빈곤의 원인이 개인의 무능력이나 나태가 아니라 사회구조적인 산물이라는 사회인식의 변화가 있었다.

이렇듯 빈곤 인식에 새로운 지평을 연 사람들은 영국의 페이비안 사회주의자(the Fabians)들이었다. 진보적인 사상을 공유하고 있던 이들은 빅토리아 시대의 완고한 도덕주의적 사회관에 반기를 들고, 사회현상에 대한 실체적 사실³⁸⁾을 중시하는 경험주의적 연구방법으로 기존의 관습적이고 보수적

인 사회인식에 도전하였다. 다시 말해서, 영국 제국의 최전성기를 구가하고 있던 빅토리아 시대가 저물어가던 19세기 말에 등장한 이들 페이비언 사회주의자들은 제국의 번영에 따른 경제적인 풍요에도 불구하고 영국 내에 상존하고 있었던 절대빈곤과 하급 노동자의 비참한 생활을 목격하면서, 빈곤을 더 이상 개인적인 무능과 나태로 볼 것이 아니라 사회구조적 산물이라는 인식을 가지게 되었다. 이 페이비언 협회의 정신적 지주라고 할 수 있는 베아트리스 웹(B. Webb)은 왕립구빈위원회에 참여하여 이러한 진보주의자들의 사상을 적극적으로 개진하게 된다. 이러한 페이비언 사회주의자들의 새로운 사회인식과 사회개혁의 의지, 특히 이들의 특장(特長)이라고 할 수 있는 사회문제에 대한 경험주의적인 방법론은 이후 20세기 사회개혁의 논리적 토대를 제공하였다.

즉 페이비언 협회가 주축이 되서 이끌었던 빈곤에 대한 사회인식을 기초로 전(全)국민의 기초생활을 보장하고, 소득불평등을 완화하는 복지국가가 탄생하였다고 할 수 있다. 이러한 점에서 복지국가의 역사는 바로 빈곤에 대한 투쟁의 역사라고 할 수 있다. 따라서 빈곤을 어떻게 이해하고, 어떠한 정책적 지향과 프로그램을 가지고 빈곤을 극복할 것인가는 복지국가의 성격을 규정하고 미래의 발전을 조망하는데 있어서 가장 중요한 핵심적인 이슈라고 할 수 있다.

한편 1999년 제정된 국민기초생활보장제도는 한국의 완고한 보수주의 이데올로기를 뛰어넘어서 복지국가로 나아가는 하나의 시금석이 되었다고 평가할 수 있다(안병영, 2000; 문진영, 2001; 박윤영, 2002). 즉 농경사회에나 어울릴 듯한 단색(單色) 이데올로기를 가진 우리나라에서 빈곤하다는 이유만으로 근로능력자에게도 현금급여를 제공한다는 것은 분명 기존 보수주의 이데올로기의 틀을 벗어나 복지국가로 나아가는 커다란 진전인 것은

38) 페이비언 협회는 시드니 웹(Sidney Webb)이 1887년 '사회주의자를 위한 사실(Facts for Socialists)'을 발간하면서 일반대중의 관심을 끌게 되었다. 이 책의 제목에서 알 수 있듯이, 페이비언 사회주의자들은 빅토리아 시대의 도덕주의자들과 다른 한편으로, 대륙의 관념적 마르크시스트와도 달리, 경험적 사실을 중시하는 사회주의를 천명하고 있다.

사실이다. 하지만 국민기초생활보장제도가 가지고 있는 역사적 중요성에도 불구하고, 아직까지 제도의 근간을 이루고 있는 주요 구성요소에 대한 사회적 합의가 이루어지지 않고 있는데, 그 대표적인 예가 바로 최저생계비 제도이다.

한국에서 최저생계비는 헌법에서 규정한 인간다운 생활을 할 권리를 향유하기 위해 소요되는 최소한의 비용을 말한다. 즉 대한민국 국민이라면 건강하고 문화적인 삶을 유지할 권리가 있으며, 정부는 국민기초생활보장제도와 같은 제도적 장치를 마련하여 이러한 국민의 사회적 권리를 보장하여야 하는데, 그 보장의 기준이 바로 최저생계비라고 할 수 있다. 보다 구체적으로 말하자면, 최저생계비란 한 사회에서 최저수준의 삶을 유지하기 위해 반드시 지출해야 하는 비용을 말하며, 대개 가구 단위의 지출액으로 표시되고 기간은 보통 한 달이 기준이 된다. 다시 말해서, 어떤 가구의 자산(소득과 재산)이 최저생계비로 표시된 금액보다 적다면 그 가구의 구성원들은 그들이 가진 자산을 아무리 합리적으로 사용해도 최저수준의 삶을 유지할 수 없다. 따라서 이 가구의 가구원들은 가난한 것이고, 헌법에서 부여한 ‘인간다운 생활을 할 권리(헌법 제34조)’가 심대하게 침해된 것이다.

이런 점에서 최저생계비는 한 사회에서 빈곤한 가구와 빈곤하지 않은 가구를 공식적으로 결정하는 기준, 즉 국민기초생활보장제도의 수급자 선정기준과 급여수준을 결정하는 기준이 된다. 이외에도 최저생계비가 가지고 있는 사회적 중요성은 다른 사회정책의 기본 자료로 사용된다는 사실이다. 예를 들어서 정부가 공식적으로 발표하는 최저생계비는 각종 사회수당의 수준을 결정하고, 조세제도에서의 면세점과 노동시장에서의 최저임금을 결정하는데 유용하게 사용된다. 더욱이 노사 간의 임금단체협상의 과정에서도 기본 자료로 사용되는 등 상당한 권위를 가지고 매우 폭넓게 사용된다. 따라서 최저생계비가 가지고 있는 이러한 사회적 의미를 고려하여, 국민기초생활보장법(이하 법)에서는 정부 관료와 시민단체 대표 그리고 전문가가 참여하는 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐서 보건복지부장관이 매년 결정하도록 하고 있다(법 제6조).

하지만 국민기초생활보장제도가 제정된 1999년부터 최저생계비에 대한 논란이 끊이지 않고 있다. 특히 이 법이 제정되기 전부터 집요하게 공격을 가했던 보수주의자들은 이 제도가 근로능력이 있는 수급자들에게 지나치게 높은 최저생계를 보장함으로써 근로의욕을 감퇴시켜서 복지병을 유발한다고 공격하고 있다. 이들은 특히 평균임금 근로자의 연금급여의 수준을 비교하면서 최저생계비를 하향조정할 것을 주장하고 있다. 그런 한편으로 사회 일각에서는 최저생계비가 지나치게 낮게 책정되어, 실제로 수급자들이 건강하고 문화적인 생활을 할 수 없다고 주장하여, 최저생계비의 대폭적인 인상을 요구하고 있다. 이러한 최저생계비의 수준 이외에도, (1)상대적 개념의 최저생계비 도입 논란, (2)최저생계비와 급여수준의 연계 문제, (3)표준가구 설정 등 최저생계비 계측방법의 문제, (4)비계측연도 최저생계비의 결정문제, (5)부양의무자 기준의 문제, (6)지역별 최저생계비의 문제, (7)가구유형별 최저생계비의 문제 등 열거하자면 끝이 없을 정도이다. 더욱이 국민기초생활보장제도의 시행 당시와는 상당히 다른 시대적인 변화가 있어 왔다. 예를 들자면, 비정규근로자의 급증으로 인하여 근로빈곤층이 늘어나고, 소득격차의 확대를 넘어서 소득수준의 양극화가 심각하게 진행되고 있으며, 그리고 빈곤이 단순한 수입의 결핍이 아니라 사회적 박탈의 악순환 구조 속에서 양산되고 있다.

이러한 점에서 최저생계비에 대한 합리적이고 객관적인 분석을 토대로, 위에서 열거한 최저생계비를 둘러싸고 나타나는 쟁점에 대하여 입장의 정리가 절실하게 필요하다고 판단한다. 따라서 본 절은 국민기초생활보장제도의 최저생계비를 둘러싸고 나타나는 쟁점을 분석하고, 이에 대한 입장을 정리하는 목적을 가지고 있다.

1. 최저생계비의 연혁과 결정 과정

가. 국민기초생활보장법 이전 생활보호제도의 최저생계비

1999년 9월 국민기초생활보장법이 제정된 후 가장 먼저 시급하게 정비하여야 할 제도의 구성요소가 바로 최저생계비였다. 물론 국민기초생활보장 제도 이전의 생활보호제도에도 최저생계비라는 개념이 있었고, 원칙적으로는 생활보호대상자의 수급자격과 급여수준의 기준이 되었다. 하지만 1997년 8월 22일 생활보호법의 개정[법률 제5360호, 1997. 8.22, 일부개정] 이전의 생활보호법에는 최저생계비에 대한 구체적인 조항이 없었다. 대신 관례적으로 매년 9월에 전국적으로 저소득층에 대한 일제조사를 실시하여 그 해의 경제성장률, 일반물가수준 상승률, 가계비 지출 상승률 등을 고려하여 보건사회부 장관이 생활보호대상자 책정기준을 결정하게 되어 있었다.

생활보호법 [시행 1983. 7. 1] [법률 제3623호, 1982.12.31, 전부개정]

제5조 (보호의 기준등) ①이 법에 의한 보호의 수준은 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것이어야 한다.

② 이 법에 의한 보호의 기준은 보건사회부장관이 보호대상자의 연령·세대구성·거주지역 기타 생활여건등을 고려하여 보호의 종류별로 정한다.

③ 보호기관은 이 법에 의한 보호를 세대를 단위로 하여 행하되, 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 개인을 단위로 하여 행할 수 있다

생활보호법 [시행 1998. 7. 1] [법률 제5360호, 1997. 8.22, 일부개정]

제5조의2 (최저생계비의 결정) ①보건복지부장관은 일반국민의 소득지출수준과 보호대상자의 생활실태, 물가상승률등을 고려하여 최저생계비를 결정하여야 한다.

② 보건복지부장관은 매년 12월 1일까지 제16조제2항의 규정에 의한 중앙생활보호위원회의 심의를 거쳐 다음 연도의 최저생계비를 결정하여 공표하여야 한다.

③ 보건복지부장관은 최저생계비를 결정하기 위하여 필요한 계측조사를 5년마다 실시하며, 이에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

위의 법조항에서 알 수 있듯이, 한국의 공공부조제도는 1997년 최저생계비 조항(제5조의 2)이 신설됨으로써 비로소 근대적인 제도의 틀을 갖추게 되었다. 하지만 생활보호법이 개정(1997년 8월)되고 시행(1998년 7월)된 이후에도, 생활보호제도에서 최저생계비는 생활보호대상자의 선정기준선으로도 그리고 보호기준선으로도 제대로 기능하지 못하였다. 아래의 표에서 알 수 있듯이, 생활보호사업의 선정기준선은 객관적인 근거를 갖춘 최저생계비가 사용되지 않은 행정편의주의로 결정되었는데, 그 이유를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

〈표 3-12〉 생활보호제도의 보호자 선정기준(최저생계비)

(단위: 만원)

		1인당 소득		가구당 재산	
		거택	자활	거택	자활
1982*	대도시	2.6		200	
	중소도시	2.3		175	
	농어촌	2.0		150(전담 3정보)	
1985*	대도시	3.8		290	
	중소도시	3.4		260	
	농어촌	3.0		230(전담 3정보)	
1990		4.8	4.8	340	340
1995		19	20	2500	
1997		21	22	2600	2800
1998		22	23	2800	2900
1999		23	23	2900	2900

주: 1987년 이전에는 대도시, 중소도시, 농어촌으로 소득과 재산이 구분되었다.
 자료: (1990년 이전 자료) 보건사회부(1989), 『보건사회 1989』 <표 113>; (1990년 이후 자료) 보건복지부(1999), 『보건복지백서 1999』 <표2-1-18>.

첫째, 당시 생활보호제도의 보호대상자를 선정하는 기준선(최저생계비)은 ‘가구균등화 지수’를 사용하지 않고, 대신에 가구구성원의 수가 늘어나면 그 숫자대로 단순 곱하여 선정기준을 정할 정도로 원시적이었다. 예를 들어서 1995년 거택보호대상자의 선정기준선이 1인 기준으로 19만원이기 때문에, 4인 가구일 경우에는 76만원(19만원×4인)이 기준선이 되는 셈이다. 둘째, 당시의 보호대상자 선정기준선은 재산의 소득환산제도가 없기 때문에,

소득 기준과 재산 기준 중에서 어느 하나의 기준만 넘으면 수급자로 선정될 수 없는 불합리한 형태로 운영되었다. 이러한 문제는 소득인정액제도가 본격적으로 시행된 2003년이 되어서야 해결되었다. 셋째, 생활보호제도는 1997년 생활보호법 일부개정(1997년 8월 22일 개정, 1998년 7월 1일 시행)에 이르러서야 보장기관의 한 종류로서 중앙생활보호위원회(현 중앙생활보장위원회)에 대한 조항(법 제16조 제2항)이 신설되었다. 즉 그 이전에는 보호대상자의 선정기준인 최저생계비를 정할 때에도 중앙생활보호위원회와 같은 형태의 심의기관의 심의 없이, 보건복지부 장관의 자의적인 판단에 의해서 결정하였다. 넷째, 1997년 법 개정으로 인하여 최저생계비(법 제5조의 2)와 중앙생활보호위원회(법 제16조 제2항)의 조항이 신설되었음에도 불구하고, 당시 보건복지부는 이를 준수하려는 의지가 매우 미약했다고 할 수 있다. 예를 들자면 1997년 개정 생활보호법 제5조의 2 제2항에 따르면 보건복지부 장관은 매년 12월 1일까지 다음 연도의 최저생계비를 결정하여 공표하여야 하는데, 이를 준수하지 않아서 참여연대에 직무유기로 고발을 당하였다. 참여연대는 보건복지부 장관이 1999년도 최저생계비를 1998년 12월 1일까지 계속 공표하여야 했는데, 이보다 한 달 정도가 경과한 1998년 12월 29일이 되어서야 언론사에 보건복지부가 자체 결정한 최저생계비를 반영한 ‘생활보호대상자 선정기준’을 보도자료로 배포하는데 그쳤는데, 이는 명백한 직무유기라는 이유로 고발하였다. 이러한 시민단체의 고발은 당시 정부, 특히 보건복지부가 생활보호제도와 최저생계비를 연결시켜서 제도를 운영하려는 인식이 박약하다는 것을 상징적으로 보여주고 있다.

나. 국민기초생활보장법의 시행과 최저생계비

한국에서 근대적 빈곤대책은 국민기초생활보장법의 제정(1999년 9월)으로부터 시작되었다고 해도 과언이 아니다. 그리고 이러한 빈곤대책의 가장 중요한 구성요소는 최저생계비라고 할 수 있다.

제2조(정의)

6. “**최저생계비**”라 함은 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용으로서 제6조의 규정에 의하여 보건복지가족부장관이 공표하는 금액을 말한다.

제5조 (수급권자의 범위)

① 수급권자는 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는자로서 소득인정액이 **최저생계비** 이하인 자로 한다.

제6조 (**최저생계비**의 결정)

① 보건복지가족부장관은 국민의 소득·지출수준과 수급권자의 가구유형 등 생활실태, 물가상승률 등을 고려하여 **최저생계비**를 결정하여야 한다.

② 보건복지가족부장관은 매년 9월 1일까지 제20조제2항의 규정에 의한 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 다음 연도의 **최저생계비**를 공표하여야 한다.

③ 보건복지가족부장관은 **최저생계비**를 결정하기 위하여 필요한 계측조사를 3년마다 실시하며, 이에 필요한 사항은 보건복지가족부령으로 정한다.

제7조 (급여의 종류)

② 수급권자에 대한 급여는 제1항제1호의 생계급여와 수급자의 필요에 따라 동항제2호 내지 제7호의 급여를 함께 행하는 것으로 한다. 이 경우 급여의 수준은 제1항제1호 내지 제4호 및 제7호의 급여와 수급자의 소득인정액을 포함하여 **최저생계비** 이상이 되도록 하여야 한다.

제20조 (생활보장위원회)

② 보건복지가족부에 두는 생활보장위원회(이하 “중앙생활보장위원회”라 한다)는 다음 각호의 사항을 심의·의결한다.

4. **최저생계비**의 결정

위의 표에서 정리하고 있는 국민기초생활보장법의 최저생계비 조문(條文)³⁹⁾에서도 알 수 있듯이, 최저생계비란 국민기초생활보장제도 수급자의

선정기준과 급여의 기준선이라는 단순한 제도의 운영요소를 넘어서서, 국민 기초생활보장제도가 가지고 있는 가치를 구현하는 가장 중요한 구성요소라는 것을 알 수 있다. 즉 국민기초생활보장제도를 통해서 사회적 약자에 대한 우리 사회의 의지를 표현한 것이라고 할 수 있는데, 이를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 법에서 최저생계비는 단순히 의식주 등 육체적인 욕구에 머무르지 않고, “건강하고 문화적인 생활”을 유지하는데 필요한 비용을 말한다. 즉 헌법에서 규정한 인간다운 생활을 할 권리를 구체적으로 실현할 수 있는 기준을 제시하였다고 할 수 있다.

둘째, 최저생계비는 국민의 소득지출수준과 수급권자의 가구유형 등 생활실태, 물가상승률 등을 종합적으로 고려하여 결정하여야 한다. 즉 우리 사회 구성원들의 생활수준의 향상에 따라서 최저생계비도 이에 맞추어서 인상되는 상대적인 개념이 도입되어 있다.

셋째, 국민기초생활보장제도 급여의 수준은 (제1항제1호 내지 제4호 및 제7호의) 급여와 수급자의 소득인정액을 포함하여 최저생계비 이상이 되도록 하여야 한다고 명시되어, 국민기초생활보장제도는 명실상부한 우리 사회 생존권의 구현체로서 기능을 하도록 되어 있다. 즉 이 조항을 통해서 최저생계비 이하의 생활을 하는 국민이 없게 하겠다는 의지의 표현이라고 할 수 있다.

넷째, 최저생계비의 결정에 있어서 중앙생활보장위원회의 기능과 권한을 대폭 강화하였다. 즉 생활보호제도에서 중앙생활보장위원회는 ‘심의’기능만 있었으나(1997년 개정 생활보호법 제5조의 2 제2항), 이 법에 이르러서는 중앙생활보장위원회는 최저생계비의 ‘심의’기능과 더불어 ‘의결’기능까지 갖게 되었다(국민기초생활보장법 제6조 제2항). 물론 최저생계비에 대한 결정·공표의 권한은 여전히 보건복지부 장관에게 있지만, 관계 공무원과 전문

39) 법 제24조(차상위계층에 대한 조사)와 27조(급여의 실시 등)에도 최저생계비에 대한 내용이 있으나, 제도의 근간을 이루는 중요한 내용이 아니기 때문에 다루지 않고 있다.

가 그리고 각계 대표로 구성된 중앙생활보장위원회에서 ‘의결’된 최저생계비를 무시할 수는 없게 되었다.

그러면 이러한 의미를 지니고 있는 국민기초생활보장제도의 최저생계비는 어떻게 측정되는지를 살펴보고자 한다. 법 조항(제6조)에 따르면 보건복지부 장관은 국민의 소득지출수준과 수급권자의 가구유형 등 생활실태, 물가상승률 등을 두루 고려하여 결정하여야 하는데, 이를 위하여 매 3년마다 계측조사를 실시하도록 되어 있다. 최저생계비의 결정이 중앙생활보장위원회라는 협의기구의 심의의결을 거쳐서 결정되고, 더욱이 법에 최저생계비의 계측주기까지 구체적으로 명시된 예는 다른 선진 복지국가에서도 찾아보기 힘들다는 점을 고려할 때, 한국 공공부조제도의 투명성과 일관성을 확인할 수 있다.

지금까지 한국에서 공식적인 최저생계비는 모두 7번 계측되었다. 1973년과 1978년 당시 보건사회부 소속이었던 사회보장심의위원회에서 계측하였으며, 이어 보건사회연구원에서 연구용역의 형식으로 1988년부터 2007년까지 5차례 계측되었다. 1970년대 두 차례의 계측은 반물량방식⁴⁰⁾으로 계측되었으며, 1988년 이후에는 전물량방식⁴¹⁾으로 계측되었다. 1988년 이후 보건사회연구원에서 실시하고 있는 최저생계비는 표준가구(2007년의 경우, 40세와 37세의 부부와 11세의 아들과 9세의 딸로 이루어진 4인 가구)를 설정하고, 이 가구를 기준으로 시장바구니(market basket)를 구성하여 최저생계비를 산출한 이후에 가구균등화 지수를 적용하여 1.7인 가구의 최저생계비를 산출하는 방식으로 이루어지고 있다.

보다 구체적인 방식을 2007년의 경우를 들어서 설명하면 다음과 같다.⁴²⁾ 2007년도 최저생계비 계측은 1차 조사(기초조사)와 2차 조사(가계부조사, 생활실태조사, 가격조사, 가구유형별 조사)로 나누어 실시되었다. 1차 조사

40) 오산스키(Orshansky) 방식으로 불리는 이 방식은 저소득층의 최소한의 식료품지출비에 앵겔계수의 역을 곱하여 추정한다.

41) 이 방식은 인간 생활에 필수적인 모든 품목에 대해서 최저한도의 수준을 정하고 화폐가치로 환산하여 추정한다.

42) 2007년 최저생계비 계측에 관해서는 여유진, 김미곤 외(2007)의 자료를 참고하였다.

는 2005년 인구주택 총 조사의 90% 조사구 자료에서 517개 조사구를 2 단계 확률비례 층화집락 추출을 거쳐서 30,000가구를 표본 추출하여, 가구 일반현황, 비목별 지출 및 소득, 자산, 주관적 최저생계비 등 생활실태의 내용을 조사하였다(24,711가구 조사, 82.4% 조사완료). 이어 2차 조사에서는 가계부 조사(1,011가구)와 생활실태조사(1,500가구), 가격조사, 그리고 가구유형(장애인, 노인, 한부모)별로 조사(1,000가구)하여, 다음과 같은 결과를 얻었다.

〈표 3-13〉 2007년도 표준가구 최저생계비 추정 결과

		(단위: 원)	
	구분	연구진 계측	중앙생활보장위원회 결정*
2007년	식료품비	456,991	463,164
	주거비	213,135	212,575
	광열·수도비	80,220	82,350
	가구집기·가사용품비	37,269	36,727
	피복·신발비	48,773	48,773
	보건의료비	53,894	53,894
	교육비	56,136	55,302
	교양오락비	30,131	24,062
	교통통신비	141,559	129,275
	기타소비지출	77,292	75,260
	비소비지출	53,887	51,187
		합계	1,249,187
2008년*			1,265,848

주: 1) 연구진이 계측한 최저생계비와 중앙생활보장위원회에서 결정한 최저생계비는 약간의 차이가 있는데, 식료품비의 예를 들자면, 연구진에서 계측한 최저 식료품비(456,991원)에서 친지 방문 시 가정식 절감비용은 삭감하고 외식비는 증가시켜서, 결과적으로 약 4000원 정도 증가된 금액으로 최종결정되었다.

2) 2007년도 중생보위 결정 최저생계비(1,232,569원)에 물가상승률 2.7% 적용하여 산출하였음.

자료: 여유진, 김미곤 외(2007).

2. 2000년 최저생계비 결정의 쟁점

가. 1999년 중앙생활보호위원회의 의의

1999년 9월 국민기초생활보장법이 제정되고 그 이듬해 시행이 결정되자, 가장 우선적으로 결정하여야 할 구성요소가 최저생계비였다. 이에 따라서

중앙생활보호위원회(현 중앙생활보자위원회)⁴³⁾가 구성되어 최저생계비를 본격적으로 심의하였다. 당시 위원회는 보건복지부 차관을 위원장으로 관계공무원과 전문가 대표 그리고 이해당사자(경총, 노총, 농민대표 및 수급자대표) 등 모두 19명으로 구성되었다. 또한 위원회 산하에 특별소위원회를 두어 최저생계비에 대하여 보다 전문적인 차원에서 심도 깊은 논의를 진행시켰다. 이 위원회에서 심의된 최저생계비는 이후 국민기초생활보장제도의 근간을 이루는 가장 중요한 구성요소로 자리잡고 있다. 이렇듯 이 위원회는 국민기초생활보장제도 뿐만 아니라 한국의 빈곤문제에 대해서 중요한 획기를 긋는 역할을 하였다고 평가할 수 있는데, 그 이유를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 이 위원회의 회의를 통해서 ‘빈곤’이라는 사회문제가 비로소 공식적이고 구체적인 대책을 염두에 둔 아젠다(agenda)가 되었다. 물론 국민기초생활보장법 제정 이전의 생활보호법에도 보호기관으로서 생활보호위원회(중앙, 지자체별)가 있었고, 중앙생활보호위원회는 ①보호사업의 기본방향 및 대책수립, ②보호기준의 결정, ③보호기금의 적립·관리 및 사용에 관한 지침의 수립, ④기타 보건사회부장관이 부의하는 사항을 심의하게 되어 있었으나(생활보호법 시행령 16조), 행정부의 결정을 의례적으로 통과시키는 역할만을 하였다.

둘째, 국민기초생활보장법 제정에 역할을 하였던 시민단체의 의견이 대폭 수용된 형태로 위원회가 구성되었다. 이 위원회에서는 관계공무원과 전문가와 더불어 이해당사자인 경총, 노총, 농민대표는 물론이고 수급자 대표가 위원으로 참가하였다. 수급자 대표가 중앙생활보호위원회에 위원으로 참가한 경우는 매우 드문 경우로, 그 이후에 중앙생활보장위원회가 인원이 축소되어 구성되면서 참가하지 못하게 되었다.

셋째, 당시 위원회 제3차 회의(1999년 11월 27일)에서 심의된 최저생계

43) 국민기초생활보장법은 1999년 9월에 제정되었으나, 당시는 중앙생활보장위원회 구성에 관한 시행령이 통과되지 않은 상태였기에 구(舊) 생활보호법 시행령에서 규정한 중앙생활보호위원회가 기능을 대체하였다. 따라서 엄격하게 말해서 1999년 이 위원회는 심의기능만 있을 뿐, 의결기능은 갖추지 못하였다.

비의 계측 방식과 구성 그리고 내용은 최근까지 골격을 그대로 유지하면서 미세조정만 한 채로 국민기초생활보장제도의 근간을 이루고 있다. 만약 당시 위원회에서 일부 위원들의 주장대로 최저생계비를 보사연의 연구결과보다 지나치게 낮게 책정하거나 그 이후에도 계측방식을 바꾸게 되면, 현재 국민기초생활보장제도의 모습은 매우 왜곡된 형태로 바뀌었을 것이다.

한국에서 최초로 사회적 의제로서 빈곤을 다루었던 이 위원회는 마치 영국에서 1905년 구성된 왕립구빈법 위원회(Royal Commission on the Poor Law and the Unemployed, 1905-1909)를 연상시킬 정도로 매우 심각한 의견대립을 보였다. 당시 왕립구빈위원회에서 이루어진 갈등구조, 즉 빈곤을 둘러싸고 나타난 보수와 진보 양대 진영의 현격한 인식차이와 이에 따른 갈등구조는 비단 100년 전 영국 사회에 국한된 것이 아니라는 사실이 이 위원회를 통해서 입증되었다. 즉 이 위원회의 회의에서 나타난 빈곤에 대한 인식차이와 이에 따른 갈등구조, 그리고 최저생계비가 결정되는 과정을 유심히 살펴보면, 지역적 차이와 100여년이라는 시차를 넘어서서, 영국의 왕립위원회와 상당한 유사성이 발견된다. 따라서 한 사회가 빈곤을 어떻게 이해하고 어떠한 정책적 수단을 가지고 빈곤의 문제에 대응하는 가는 결국 그 사회의 이념적 지형과 밀접한 관계가 있다는 보편적인 원리가 다시 한번 확인되는 셈이다(문진영, 2005).

나. 1999년 최저생계비 결정의 쟁점

국민기초생활보장제도 실시 원년이 되는 2000년도 최저생계비는 법에 따라서 1999년 12월 1일에 공표하게 되었다. 이를 위하여 주무부서인 보건복지부는 중앙생활보호위원회를 구성하여 1999년 11월 네 차례에 걸쳐서 회의를 진행하였는데, 특히 중요한 회의는 11월 27일에 있는 제 3차 회의였다. 오후 2시에 개최된 제 3차 회의는 위원들 간의 심각한 의견대립으로 인하여 12시간이 넘는 마라톤 회의가 되어 그 다음날 새벽이 되어서야 종료되었다. 이 회의에 앞서 주무부서인 보건복지부는 이 회의의 중요성을

감안하여 위원들에게 의견서 제출을 요구하였는데, 모두 4명이 의견서를 제출하였다⁴⁴⁾. 이 의견서들을 면밀하게 살펴보면 알 수 있지만, 당시 최저생계비를 둘러싸고 나타난 논쟁의 쟁점은 10년 전에 완료된 것이 아니라 2009년 현재까지 여전히 진행형의 이슈이다. 이 의견서를 중심으로 주요한 쟁점을 살펴보면 다음과 같다.

1) 항목별 의견

〈표 3-14〉 최저생계비 항목에 대한 의견서 제출 위원의 입장 비교

구분	이용희*	변양균**	조우현***	문진영****	결과*****
사회보험료	최저생계비 이하의 계층 대부분은 납부예외 자이기에 제외	생활보호자는 사회보험가입자가 아니므로 제외		최저생계비를 생활보호 가구의 생활상태에 맞추어 조정하는 것은 타당하지 않고, 표준가구를 기준으로 사회보험료를 지불하여야 하기 때문에 존속	14,220원 삭감(고용보험 제외, 국민연금보험료 삭감, 의료보험료 증가)
주거비	아파트 12평은 실평수가 7.8평 정도이므로 7평 미만으로 조정하여 산출	주택수준을 10평 수준으로 낮추어 재산정		하위 40%가구의 최빈값이 12평이고, 국토개발원도 12.2평을 제시하기에 12평 존속	
외식비		3000 원에서 2000원으로 낮추어야 함	최저생계비의 항목에서 제외하여야 함	정식 외식을 할 경우 최소한 3000원 소요	
교육비		생보자의 자녀는 보육료 및 유치원 학비를 지원하기에 25,000원 삭감		최저생계비는 공공부조의 급여체계와 상관없이 계측되어야 하기에 교육비는 그대로 존속	
일간신문		일간신문은 제외하여야 함 (9,000원 삭감)	적정함	1995년 한국노총조사에 근로자가구 구독률(84%), 통계청의 자료(72.2%)에 의거 존속	

44) 의견서 1은 당시 재경부와 예산처 소속 공무원이었던 이용희 위원과 변양균 위원이 경제부처의 이해관계를 반영하여 제출한 의견서이고, 의견서 2와 의견서 3은 조우현 위원과 문진영 위원이 각각 개인적으로 작성하여 위원회 회의에 제출한 의견서이다. 의견서를 제출한 위원 중에서 세 명의 위원(이용희, 변양균, 조우현)은 1999년 보사연에서 계측한 최저생계비가 너무 높기 때문에 낮추어야 한다는 입장이었고, 한 명의 위원(문진영)은 보사연의 계측결과를 지지하고 있다. 이들의 의견이 대립하였던 내용은 2000년대 이후 매년 최저생계비 결정할 때에 반복적으로 나타난다. 이 글에서는 이러한 논쟁의 지형을 명확하게 하기 위해서 실명을 거론하고자 한다.

교통비		특별한 소득활동이 없는 저소득 가정이 매일 출퇴근하는 것으로 가정하는 것은 무리이므로 20일 정도 출퇴근 비용으로 삭감		도시지역 남성가구주의 경우, 근로자의 80%는 정기적으로 출퇴근을 하기에 교통비(26일)과 외출(2일)은 적정함	
담배		흡연 감소추세와 정부정책의 지표 명 차원에서 10갑에서 5갑으로 축소	건강에 나쁘고 불합리하기에 제외	남성흡연을 73%에 이르고 탄력성도 0.2로 나타나기에 존속이 필요함.	제외

자료: * 의견서 1; ** 의견서 2, *** 의견서 3; **** 의견서 4, ***** 보건복지부, 2000년도 최저생계비, 1999년 12월 1일.

2) 방법론에 관한 쟁점

가) 최저생계비 계측방식 (상대빈곤 vs 절대빈곤)

당시 중앙생활보호위원회 중에서 조우현은 전물량방식의 최저생계비 추정 방식에 강력하게 의문을 제기하면서, OECD가 제시하고 있는 중위소득의 40%, 50%, 60% 중에서 최하인 40%를 채택하자고 주장하였다(1999년 11월 23일 제2차 중앙생활보호위원회 회의록, <의견서 2> 참조). 하지만 문진영은 상대적 빈곤 방식으로 전환하면, ①사회적 합의의 부재, ②88년과 94년 최저생계비 계측결과의 연속성 결여, ③가구유형별 추가비용 산출의 문제, ④IMF 경제위기에 따른 소득감소, ⑤한국의 소득분포 실정에 맞지 않는다는 이유로 이를 정면에서 반대하였다(<의견서 4> 참조). 이후 위원회에서 상대빈곤방식의 추정방식에 대해서는 본격적으로 심의하지 않았다.

나) 가구균등화 지수

변양균은 균등화 지수를 1994년 기준으로 그대로 사용하고, 가구균등화 지수의 기준을 현행 4인에서 2.4인으로 수정하자는 의견을 제시하였다(<의견서 1> 참조). 이러한 주장에 대해서 문진영은 1999년 계측조사에서

1999년 균등화지수를 사용하는 것이 너무나 당연하고, 균등화지수 기준가구를 2.4인으로 하는 실익이 분명하지 않다는 의견을 제시하였다(<의견서 4> 참조).

다) 비계측연도 추정방식 (소비자 물가지수 vs 수준균형방식)

문진영은 최저생계비 계측에 있어서 가장 중요한 점은 생활실태의 변화를 가장 잘 반영하는 방식을 채택하는 주장을 하면서, 수준균형방식을 주장하였다(<의견서 4> 참조). 하지만 이용희는 수준균형방식을 채택할 경우에는 보사연의 추정방식에 따라 2000년 평균지출증가율 예측치가 달라지는 문제점이 있고, 도시가계자료만을 이용하여 산출한 예측치를 놓여촌, 1인가구 등 전체가구에 적용하는 모순이 있어 채택하기 부적절하다는 의견을 제시하였다. 따라서 현재와 같이 소비자물가를 적용하는 방식이 논란가능성이 적어 향후에도 동방식을 계속 적용하는 것이 바람직하다고 주장하였다(<의견서 1> 참조). 이러한 비계측연도 추정방식에 대한 논란은 2000년대 이후 매년 개최되는 최저생계비 전문위원회에서 반복적으로 나타나고 있는 문제로 아직까지도 접점을 찾지 못하고 있다.

라) 2차 표본조사의 문제

변양균은 최저생계비 조사는 1994년도에도 하위 30%수준으로 가정하였다는 점을 들어서, 소득기준으로 볼 때 하위 30% 정도를 가정함이 바람직하다고 주장하였는데(<의견서 1> 참조), 문진영은 이론적으로 샘플링은 30%에서 하건 40%에서 하건 최저생계비의 양은 변함이 없다는 점을 들어서 40% 유지를 주장하였다.

3) 사회경제적 영향

가) 최저생계비의 수준

조우현은 보사연의 1999년 최저생계비 연구결과가 지나치게 높다는 주장을 하였는데 그 근거를 다음과 같이 제시하고 있다(<의견서 2> 참조). 첫째, 연구결과 최저생계비는 99년도 1/2분기 전국가구의 23.8%, 2/4분기 전국가구의 22.7%가 빈곤가구로 분류되는데, 이와 같이 4가구 중 1가구가 빈곤가구로 분류되는 것은 보사연의 최저생계비가 지나치게 높기 때문이다. 또한 개인단위의 빈곤율도 1999년 1/4분기는 15.2%, 1999년 2/4분기는 14.5% 수준으로 국민 4천 5백만 중 약 7백만명이 빈곤인구로 분류되는데 이는 연구결과 최저생계비가 너무 높다는 것이다. 둘째, 상대적 빈곤방식으로 중위값의 40%수준을 최저수준의 생계비로 간주하면 4인가구의 경우 77만 2천원 수준이 되는데 이는 보사연의 연구결과(92만 7천원)가 너무 높다는 것을 반증한다고 주장한다. 셋째, 보사연은 소득분포상 하위 40%에 속하는 1500가구에 대한 주관적 생계비 조사에 의거한 추정결과로 근근히 생활하는데 필요한 생계비를 78만 9천원으로 제시하고 있으며 따라서 보사연의 92만 7천원 수준은 너무 높다고 주장하고 있다.

하지만 이러한 견해에 대해서 중앙생활보호위원회에 참여하였던 대다수의 위원들이 최저생계비 계측 방식에 문제가 없다면 빈곤가구 규모가 높게 추정된다고 해서 바꾸는 것은 논리적으로 타당하지 않고, 더욱이 당시 생활보호제도의 4인 가구 최저생계비(선정기준)는 1999년도 계측결과보다 높기 때문에 보사연의 연구결과는 받아들일 수 있는 수준이라고 주장하였다(<의견서 3> 참조)

나) 저임금 근로자의 임금과의 관계

보사연의 최저생계비 연구결과가 발표되자 이 법의 시행을 반대하는 보

수층에서는 예산증가에 대한 우려 뿐만 아니라, 저소득 근로자의 임금문제, 특히 상징적으로 하위직 공무원의 임금문제와 연결하여 우려를 표명하고 있다. 예를 들어서 1999년 당시 사회경력이 전문한 최하위직 공무원의 경우 4인 가구 최저생계비보다 낮은 임금을 받을 수 있다는 우려가 제기되었다. 하지만 이는 1인 근로자의 근로소득과 가구 전체의 총수입은 전혀 별개이고, 전체 가구의 총수입 중에서 근로수입은 약 70%에 머무른다는 점을 고려할 때, 연구진의 최저생계비 수준은 전혀 문제가 될 것이 없다는 의견이 있었다.(<의견서 3> 참조).

3. 2009년 현재 최저생계비의 쟁점

위에서 언급한 바와 같이, 1999년 중앙생활보호위원회에서 최저생계비의 성격과 내용을 둘러싸고 나타났던 위원들 간의 의견 대립은 완료된 것이 아니라, 10년이 지난 현재에도 여전히 풀리지 않은 채 대립을 지속하고 있다. 물론 최저생계비에 정답이 있을 수는 없고, 또 자신이 선호하는 최저생계비란 어느 정도 이념적인 성격을 반영하고 있기 때문에, 다른 이념을 가진 사람들 간에는 타협이 어렵다고 할 수 있다. 하지만 최저생계비 전문위원회에서 10년째 동어반복적인 논쟁이 지속되는 현상 역시 생산적이지 않다. 따라서 이 글에서는 지금까지 최저생계비를 둘러싸고 나타난 논쟁을 살펴보고 이에 대해서 논의하고자 한다.

가. 절대적 빈곤 방식 vs 상대적 빈곤 방식

최저생계비에 대한 법 조항만을 본다면, 한국의 최저생계비는 절대적 개념보다는 상대적 개념이 강하다는 것을 알 수 있다. 이러한 법 조항의 특성을 가지고 일부에서는 상대적 개념의 빈곤측정 방식을 주장하고 있으나, 사실 빈곤을 절대적 개념과 상대적 개념으로 분리한다는 것 자체가 모호하다. 어느 시대, 어느 지역에서건 빈곤이란 자신에게는 절박한 ‘절대성’을

가지고 있으면서도 동시에 필연적으로 주위 사람들과 비교되는 ‘상대성’을 가지고 있기 때문이다. UN(1995: 57)의 규정에 따르면 절대적 빈곤이란 “음식물과 위생적인 물, 상하수도 시설, 건강, 주거, 교육과 정보의 획득 등과 같은 인간의 기본 욕구(basic needs)가 심각하게 박탈된 상태로, 이러한 상태는 수입(income)의 부족뿐만 아니라, 서비스에 대한 접근이 자유롭지 못하기 때문에 발생한다”고 한다. 이러한 UN의 절대적 빈곤에 대한 규정은 최소한의 생존적 조건(minimum subsistence)을 넘어서고 있다는 것을 알 수 있다.

여기에서 중요한 쟁점은 기본 욕구(basic needs)를 어떻게 인식하느냐에 달려있다고 할 수 있는데, 빈곤을 연구하는 대부분의 학자들은 기본 욕구가 단순히 의식주와 같은 신체적인 조건(physical terms)만을 의미하지 않는다고 주장한다(예를 들자면, Townsend, 1979; Ch.6, Sen, 1983). 그런데 문제는 어느 정도 수준의 기본욕구를 사회적으로 용인하는 수준으로 인정하여야 하는가 하는 점이다. 이러한 문제의식은 완벽한 의미에서 ‘절대적인 개념’의 빈곤이란 존재하지 않는다는 것을 의미한다. 따라서 어느 빈곤선이건 모두 상대적인 내용을 포함하고 있는데, 이러한 점에서 우리가 통상적으로 절대적 빈곤이라고 부르는 것은, 불평등 지수를 사용하는 전통적인 의미에서의 상대적 빈곤측정 방식에 비하여 덜 상대적(less relative)하다는 것을 의미한다(Bradshaw, 2001).

한편 1999년도 중앙생활보장위원회에서 조우현은 중위소득 40%를 주장하였는데, 흥미롭게도 조우현 위원과 대척점에서 서있던 2007년 이후에는 시민사회단체에서도 중위소득 40%로 최저생계비를 정하자는 같은 주장을 하고 있다. 이러한 양 진영의 주장을 냉정하게 파악하자면, 결국 최저생계비의 수준과 밀접하게 연결되어 있다. 즉 1999년 조우현이 상대빈곤선을 주장한 것은 계측된 최저생계비가 너무 높기 때문에 낮추려는 의도가 있었다면, 7-8년이 흐른 이후에 시민단체에서 상대적 빈곤을 주장하는 것은 상대적으로 낮아진 최저생계비를 얼마라도 높이려는 의도가 있다고 파악한다.

이러한 점에서 볼 때, <의견서 4: 중위소득의 40%선을 최저생계비로 정

하자는 견해의 문제점에 대하여>에서 지적한 문제점(①사회적 합의의 부재, ②88년과 94년 최저생계비 계측결과의 연속성 결여, ③가구유형별 추가비용 산출의 문제, ④경제위기에 따른 소득감소의 우려, ⑤한국의 소득분포 실정에 맞지 않는다는 이유)은 아직까지 어느 하나도 제대로 해결되지 않았기 때문에 당장 실시하는 것은 무리라고 판단한다.

나. 최저생계비의 개념

박능후(2009)는 빈곤선과 최저생계비의 개념을 등치시키는 것에 문제가 있다고 보고, 빈곤선과 최저생계비는 동일한 개념이 아니라고 주장한다. 그런데 여기에서 우리가 주의해야할 것은 정부의 정책을 염두에 둔 공식적인 빈곤선(최저생계비)과 일반적으로 학계나 연구자들이 사용하는 빈곤선(최저생계비)과 구분하여 살펴보아야 한다는 것이다. 즉 일반 연구자들의 경우에는 연구의 목적에 따라서 혹은 개인적인 선호도에 따라서 중위소득의 일정 수준(예; 40%, 50%, 60%), 혹은 평균소득의 일정 수준(예; 50%), 주관적인 방식에 빈곤선을 사용할 수도 있고, 또 정부의 공식적인 최저생계비를 사용할 수도 있다. 이것은 그야말로 연구자의 개별적인 선호도나 연구의 성격에 기인하는 것이기 때문에 여기에서 논의할 이유가 없다.

문제는 정부가 정책을 염두에 두는 공식적인 최저생계비의 경우이다. 이 경우에도 두 가지로 나누어지는데, 정부가 전반적인 정책을 구상하고 실행하고, 빈곤의 동향이나 흐름을 보기 위해 사용하는 빈곤선이 있을 수 있고, 또한 구체적으로 사회보장제도의 수급기준을 제시하기 위해서 사용하는 빈곤기준선이 있다.

예를 들어서, 미국 정부는 1965년 이후로 두 개의 공식적인 빈곤선을 가지고 있는데, 하나는 poverty thresholds(빈곤율)이고 다른 하나는 poverty guidelines(빈곤 지침선)이다. 이 중에서 poverty thresholds는 미국 연방정부 인구센서스국(The Census Bureau)에서 계측하고 발표하는데 주로 통계적인 목적을 위해서 사용되고 있다. 예를 들자면 전국적으로 빈곤

한 사람들의 비율을 구하거나, 더 나아가서 빈곤한 사람들을 연령이나 인종, 거주형태 등 다양한 사회경제적 형태별로 분류하고 분석하는데 사용된다. 즉 미국 사회의 빈곤의 흐름을 통계적으로 파악하는데 목적이 있다. 한편, poverty guidelines는 poverty thresholds를 약간 조정한 것으로, 미국 보건·인간서비스부(The Department of Health and Human Services)에서 주로 행정적인 목적을 가지고 사용한다. 예를 들자면 연방정부가 운영하는 공공부조 프로그램을 받을 수 있는지 여부를 결정하는 선정기준선으로서 기능한다.⁴⁵⁾ 인구센서스국(poverty thresholds)과 보건·인간서비스부(poverty guidelines)는 각각의 빈곤선에 소비자 물가지수(consumer price index)를 사용하여 매년 갱신하여 공표한다.

〈표 3-15〉 미국의 poverty thresholds와 poverty guidelines 비교(4인 가구 기준)

(단위: \$)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
poverty thresholds	17,463	17,960	18,244	18,660	19,157	19,806	20,444	21,203	21,834	n.a
poverty guidelines	17,050	17,650	18,100	18,400	18,850	19,350	20,000	20,650	21,200	22,050
1인당 추가액	2,900	3,020	3,080	3,140	3,180	3,260	3,400	3,480	3,600	3,740

자료: poverty thresholds; U.S Census Bureau, <http://census.gov/hhes/www/poverty/threshold/>
poverty guidelines; Federal Register, each vols 65(2000)-74(2009), each year.

위의 표에서 알 수 있듯이, poverty thresholds와 poverty guidelines는 약간의 차이가 있는데, 이는 계측방식이나 갱신방법의 차이에서 오는 것이 아니라 대상인구의 차이에서 온다고 할 수 있다. 즉 인구센서스국에서는 가족형태와 가족구성원의 연령 그리고 아동의 수를 고려하여 48개 유형의

45) 관례적으로 poverty guidelines를 ‘연방정부 빈곤수준(federal poverty level)’, 혹은 단순히 ‘빈곤선(poverty line)’으로 지칭하기도 하고, 또한 poverty thresholds를 공식빈곤선이라고 하기도 하는데, 용어사용에 합의가 이루어지고 있지 않다. 따라서 두 개의 기준 모두 공식 빈곤선이라고 해도 무방할 것이다. 이러한 poverty thresholds와 poverty guidelines에 대한 자세한 설명은 <http://www.irlp.wisc.edu/faqs/faq1.htm> 을 참조

poverty thresholds를 공표하는데, 위의 표에서 나오는 4인 가구 poverty thresholds는 18세 미만의 아동 2인과 부부로 이루어진 가구를 기준으로 하고 있다. 한편 poverty guidelines는 일반적으로 가구원 수를 기준으로 발표하고 있다.⁴⁶⁾

이러한 점에서 한국의 일부 학자의 경우, 빈곤선과 공공부조 기준선을 분리해서 운영하자고 주장하고 있으나, 이는 정부가 빈곤의 동향을 파악하기 위해서 다른 공식적인 빈곤선을 가지지는 의도라면 반대할 이유는 없다. 하지만 어차피 빈곤이란 개념이 상대적이고 또 주관적인 성격이 있는 만큼 조사주체에 따라서 다양한 방법과 형태로 빈곤의 동향을 파악하는 것은 얼마든지 가능하다. 공공부조 기준선으로서 최저생계비는 국민기초생활보장제도의 운영을 위해서 필수적이기 때문에 존치만 된다면, 사용주체에 따라서 다른 방법과 성격을 가진 빈곤선을 측정하는 것은 아무런 문제가 되지 않는다. 따라서 박능후 교수(2009)의 주장대로 “빈곤선과 최저생계비는 동일한 개념은 아니다”는 말은 “한국 정부가 공식적으로 공표하고 있는 최저생계비는 빈곤선의 한 종류로 이해하여야 한다”로 수정되어야 한다.

또한 박능후(2009)는 한국 최저생계비의 표현 중에서 “건강하고 문화적인” 측면이 고려되는 것을 비판하고 있다. 하지만 어느 나라나 마찬가지로 최저생계비는 그 나라에서 시민으로서 어느 정도의 수준을 보장하겠다는 정책적 의지의 표현이다. 발제문에서와 같이, 건강하고 문화적인 생활이 어느 정도 수준인지 법에 나타나 있지 않다고 비판하는 것은 온당하지 않다. 이렇게 따지고 들어간다면, 인간다운 생활을 할 권리도 마찬가지이고, 또 민주주의라는 개념도 마찬가지이다. 법에 일일이 다 규정하기도 힘들기 때문에, 하위법령체계에서 현실을 반영하여 구체적으로 규정하고 제도로서 정착시키는 것이다. 따라서 한국의 최저생계비도 법에 어느 정도 수준인지 명시되어 있지 않다고 해서, 그리고 예전의 생활보호법에도 이 조문이 있다

46) 두 빈곤선은 발표시점의 차이도 있다. poverty thresholds가 8월에 발표되는 반면에 poverty guidelines는 1월에 발표되기 때문에, 그 전 해의 poverty thresholds와 비슷한 수준을 보인다. <http://aspe.hhs.gov/poverty/faq.shtml#differences> 참조

고 해서 비판받아야 할 일은 아니다. 예를 들자면 신문의 경우, 최저생계비가 그야말로 생물학적 생존비만을 의미하는 것이 아니라면, 문화적인 측면은 신문을 구독하는 행위로 표현되는 것이다. 따라서 한국 최저생계비의 “건강하고 문화적인 생활”이라는 표현에 모호함을 자꾸 부각시키는 것은 최저생계비를 그야말로 최저생존비로 낮추어야 한다는 주장과 다름이 아니다.

다. 최저생계비의 용어

빈곤선의 일종으로서 공공부조제도의 수급기준선으로서 최저생계비라는 용어는 서구에서는 다양하게 사용되고 있다. 위에서 살펴본 바와 같이, 미국에서는 poverty guidelines라는 표현을 사용하고 있으며, 영국에서는 minimum income standards(MIS)라는 용어를 사용하고 있다. 하지만 영국의 빈곤연구자들은 공공부조의 수급기준선으로서 budget standards를 세 가지 정도의 기준점을 제시하고 있다. 예를 들자면, Family Budget Unit에서는 Low Cost but Acceptable(LCA)과 Modest but Adequate(MBA)을 제시하고 있으며, LSHTM에서는 한국의 최저생계비라는 개념과 유사한 minimum income for healthy living(MIHL)을 제시하고 있다. 한편, CRSP에서는 합의를 강조한 consensual budget standards(CBS)를 제안하고 있다. 각각의 최저생계비를 산출하는 방법과 기준은 약간씩 다른데, 이는 너무나 당연하다. 따라서 budget standards를 사용하는 경우에도 이렇게 용어와 개념상의 차이가 있을 수 있다. 따라서 박능후(2009)의 주장대로 “최저생계비는 ‘최저’, ‘생계’라는 상대적으로 특정한 의미를 가진 용어이다”는 모호한 표현이다. 빈곤선을 의미할 때, 최저라는 개념에서 자유로울 수 없고 또한 생계라는 현실에서 벗어날 수가 없다는 점을 고려할 때, 발제문의 표현이 무슨 의미인지 명확하지 않다.

라. 최저생계비의 수준

1999년도 중앙생활보호위원회에서 제기된 계층조사결과에 대한 일부의 우려는 국민기초생활보장제도의 예산문제 뿐만 아니라, 최저생계비 공표에 따라서 하위직 공무원의 임금문제와 특히 저소득 근로자의 임금협상(내년도의 임단협)에서 정부와 재계가 일방적으로 몰릴 가능성이 있다는 점에 근거하고 있었다. 그런데 이러한 저소득 임금근로자와의 형평성의 문제는 아직까지 해결되지 않은 채 지루한 공방이 지속되고 있다. 특히 최저연금소득과 최저임금제도와 비교하여 최저생계비의 수준이 너무 높다는 논리를 펴고 있는데, 이는 다음과 같은 문제점이 있다.

첫째, 1인 근로자의 근로소득과 가구전체의 총수입과는 별개라는 점이다. 최저생계비의 개념은 한 가구를 구성하는 전체 가구원의 전체소득(근로소득, 재산소득, 사업소득)을 의미하는 반면에, 근로자의 임금, 혹은 연금소득은 가구원 중 한 명의 소득에 불과하므로, 이를 그대로 최저생계비의 수준과 비교할 수는 없다. 게다가 전체 가구는 근로소득 혹은 연금소득 이외에 금리소득, 임대소득, 이전소득 등 다양한 소득의 출처가 있기 때문에 한 가구의 총소득을 계측하여 산출되는 최저생계비와 단순 비교할 수 없다.

둘째, 최저생계비에 문제가 있는 것이 아니라, 저임금구조에 문제가 있다. 특히 최근 들어서 비정규직을 포함한 근로빈곤의 인구가 급증하고 있는 현실, 그리고 무엇보다도 소득분배의 구조가 날로 악화되는 실정을 고려하면, 최저생계비의 수준이 높은 것이 아니라, 임금시장에서 저소득 근로자의 임금수준이 지나치게 낮은 것이다. 예를 들어서 유럽연합 회원국들의 최저생계비와 비교해볼 때, 한국의 최저생계비는 결코 높은 수준이 아님을 알 수 있다.

〈표 3-16〉 Guarantee of Sufficient Resources from Eurostat, MISSOC(2007)

국가	최저생계비 결정 원칙	최저생계비 수준(4인 가구 기준)
덴마크	최대 실업급여의 80% (부부) 최대 실업급여의 60% (단신)	€3,414(부부+8세,12세)
벨기에	2002년 법제정 당시의 minimum subsistence resources에서 매년 4%를 증액하여 결정함	€1,339(부부+8세,12세)+아동수당
영국	Set by Gov.	€1,784(부부+8세,12세)
독일	The overall need for necessary subsistence resources is granted in the form of standard rates and the full coverage of cost of accomodation and heating	€1036+€573=€1,609
스웨덴	For some items of expenditure the Gov. and Parliament decide the amount yearly.	€1,148(부부+8세,12세)
프랑스	By decree	€925.81+(925.81*0.165)= €1078.56
아일랜드	Fixed by Gov.	€1,830

주: 1) 2007년 1월 1일 현재기준

2) €1 = 1,800 Won

또한 아래의 표에서 알 수 있듯이, 미국의 경우에도 2009년 현재 연방 정부의 공식적인 최저임금은 최저생계비의 60.3%에 불과하다.

〈표 3-17〉 미국의 최저생계비와 최저임금의 비교

구분	금액	비고
poverty guidelines(A)	\$22,050	4인가구 기준
최저임금(B)	\$13,290	시간당 \$7.25 기준
B/A	60.3%	

마. 최저생계비 구성항목과 급여의 연계

박능후(2009)는 현재 국민기초생활보장제도가 안고 있는 여러 가지의 문제점의 근원을 최저생계비의 계측방식과 그 수준에 있다고 주장하고 있으나, 이러한 주장에는 최저생계비 구성항목과 공공부조제도의 급여내용이

1:1로 등치되어야 한다는 인식이 깔려있다. 그는 비일상적 소비지출에 대응하는 해산급여와 장애급여는 최저생계비를 구성하는 11개 비목과 직접적인 관련이 없는 것으로 구성되어 있으며, 최저생계비 구성 내역의 하나로 자활급여를 지적하고 있으나, 실제 계측과정에서 자활급여는 고려되지 않다고 주장하고 있다. 이러한 주장은 다음과 같은 문제가 있다.

첫째, 최저생계비의 계측은 표준가구의 소득을 기준으로 계측되는 것이지만, 이 가구가 공공부조 수급자가 된다는 것을 전제로 계측되는 것은 아니다. 이렇듯 최저생계비와 공공부조의 혼란은 1999년 중앙생활보호위원회에서 최저생계비 수준이 높다는 점을 강조한 변양균의 주장에서도 드러난다 (<의견서 1> 참조).

둘째, 현대 복지국가 체제 하에서 살아가는 개별 가구는 공공부조 급여를 포함하여 다양한 형태의 국가 급여를 받는다. 그리고 공공부조 급여도 단순한 생계급여 이외에 voucher를 포함한 다양한 형태의 사회복지 서비스가 있는데, 이렇듯 개별가구의 급여수령을 염두에 두고 최저생계비를 계측한다는 것은 기술적으로 불가능할 뿐만 아니라, 자칫 가구 수만큼 다양하고 천차만별인 최저생계비가 필요하게 된다.

4. 소 결

1999년 9월에 제정되고 이듬해인 2000년 10월에 시행된 국민기초생활보장법은 한국 복지국가의 역사를 한 단계 도약시킨 매우 중요한 사회입법이라고 평가받고 있다. 하지만 국민기초생활보장제도가 가지고 있는 이러한 의의와 지난 10년간의 성과에도 불구하고, 아직까지 개선해야 할 사항이 적지 않게 남아있다. 몇 가지 예를 들자면, 광범위한 사각지대의 존재, 보충급여에 따른 급여형평성의 문제, 자활제도의 비효율성(비효과성), 주변 제도와의 비정합성, 그리고 근로능력자의 근로의욕의 문제(복지의존성)가 상존하고 있다. 따라서 제정 10주년을 맞이하여 지난 10년간 국민기초생활보장제도의 성과를 평가하고 개선방안을 모색할 필요성이 대두되고 있다.

이러한 점에서 국민기초생활보장제도에 대한 비판과 이에 따른 발전방향의 모색은 제도의 건설적 발전을 위해서 매우 필요하다고 할 수 있다. 하지만 국민기초생활보장제도 시행 초기부터 제기된 일부의 비판은 분명 이데올로기적인 차원에서 이루어졌다. 소위 시장 자유주의 진영에서는 국민기초생활보장제도의 최저생계비가 너무 높고 급여체계가 너무 관대하기 때문에 수급자들로 하여금 근로의욕을 감퇴시켜서 복지병을 유발한다는 공격을 집요하게 시도하고 있는 한편으로, 좌파라기보다는 제도원리주의에 가까운 세력에서는 이 제도가 국민들의 기초적인 생계를 보장하기보다는 부정수급자 색출에 보다 비중을 둔 ‘부정수급자색출법’이고, 주민등록표 때문에 가정해체가 촉진되는 ‘가정해체촉진법’이며 조건부 수급자에게는 근로를 강제하는 ‘근로강제법’이며, 결국 요보호자가 탈락되는 구조를 가진 ‘요보호자 방치법’이라고 맹렬한 공격을 가하게 되었다.

이러한 이념에 바탕을 둔 제도에 대한 비판은 우리의 생산적인 제도건설에 걸림돌이 되는데, 특히 최저생계비 논란에서 두드러지게 나타난다. 냉정하게 말해서, 최저생계비를 둘러싸고 나타나는 쟁점의 핵심에는 주장하는 사람들의 이념적인 선호도가 자리 잡고 있어서 지난 10년간 동어반복이 계속되었다고 해도 과언이 아니다. 따라서 위에서 살펴본 쟁점에 대한 토론에 앞서서, 현행 최저생계비 제도가 가지고 있는 사회적 기능에 대한 정확한 파악과 더불어 합리적인 재정비가 우선적으로 이루어져야 한다. 이러한 맥락에서 본 절에서는 다음과 같은 정책적 제안을 하고자 한다.

첫째, 우선적으로 현재 한국 사회에서 최저생계비가 어디에 어떻게 사용되고 있는가를 명확하게 파악할 필요가 있다. 즉 한국의 최저생계비를 국민기초생활보장제도라는 한정적인 틀을 벗어나서, 그 기능과 쓰임새를 총체적으로 파악할 필요가 있다. 물론 최저생계비는 공공부조제도의 수급자격 기준점을 제공하는 기능에서 출발하였지만, 이제는 사회복지서비스제도도 물론이고 사회보험제도, 그리고 더 나아가서는 정부의 각종 (한시적)시책에도 적용되는 한국 사회의 주요한 기준점이 되고 있다. 또한 민간 복지서비스는 물론이고 금융기관의 일부 상품은 수급자 혹은 차상위계층을 주요 대상

(target population)으로 삼고 있다. 따라서 최저생계비에 대한 개선방안을 논의하기에 앞서서 한국 사회에서 최저생계비가 현재 어떠한 곳에 어떠한 범위로 사용되고 있는지를 먼저 파악하여야 한다.

둘째, 현재 한국에서 3년마다 실시되는 최저생계비 계측은 어느 선진 복지국가보다도 체계적이고 합리적으로 이루어지고 있다. 따라서 이제는 이 계측결과와 제도의 간극을 메우는 방안을 마련하여야 한다. 예를 들어서 가구유형에 따른 추가비용 산출액이 제도에는 정확하게 적용되지 않은 문제점이 있다. 또한 현재 한국의 최저생계비는 지역을 대도시, 중소도시, 그리고 농어촌으로 나누어 계측되었지만, 제도에서는 중소도시 기준으로 적용하고 있다. 물론 당장 최저생계비를 지역별로 차등해서 적용하게 되면 특히 농어촌 지역에서 상당한 반발이 예상되기 때문에 당장 실시하기는 어렵겠지만, 장기적으로 지역별 최저생계비를 적용한다는 원칙 하에서 적용 인프라를 구축하여야 한다. 예를 들어서 신생 도시 주변지역의 경우, 대도시, 중소도시 그리고 농어촌 지역의 생활여건이 혼재되어 있는 경우가 있다. 따라서 이러한 지역을 포함하여 구체적으로 지역별 최저생계비가 합리적으로 적용될 수 있는 방안을 강구하여야 한다.

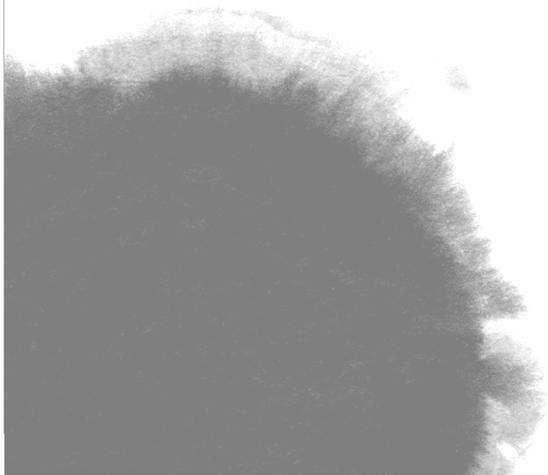
셋째, 비계측연도의 최저생계비 추정방식이 개선되어야 한다. 비계측연도의 추정방식은 국민기초생활보장제도가 도입된 이후, 최저생계비 전문위원회에서 해마다 거듭되어 온 문제인데, 주로 물가상승률만을 반영하였기 때문에 생활상의 변화는 물론이고 사용량의 변화를 반영하지 못하고 있는 실정이다. 이러한 이유로 1999년도 최저생계비 계측 이래로 최저생계비의 상대적인 수준은 지속적으로 하향곡선을 그리고 있다. 따라서 이를 보정할 수 있는 방안으로 수준균형방식을 적극적으로 모색하여야 한다. 수준균형방식은 최저생계비 계측연도의 일반가구 지출(가계지출 또는 소비지출)수준과 최저생계비와의 비율을 구하고, 이 비율을 추정하고자 하는 비계측 연도의 지출에 곱함으로써 구하기 때문에, 일반가구의 생활상의 변화를 반영할 수 있는 장점이 있다. 물론 이 방식은 기준연도의 경기변화에 민감해지는 단점이 있지만, 경기변동이 급격하게 변할 때는 다년간(예를 들면 3년간) 지출

평균비율을 적용하면 보완될 수 있다.

정리하자면, 국민기초생활보장제도가 시행된 지난 10년간 한국의 최저생계비는 국민기초생활보장제도의 틀을 넘어서서 이제는 한국사회의 주요한 사회적 기준점으로 정착하고 있다. 따라서 최저생계비에 급격한 변화를 가져오면, 반드시 예상하지 못한 막대한 사회경제적인 순응비용(compliance cost)을 치러야 할 것이기 때문에 제도의 변화에는 현실적인 신중성이 요구된다 하겠다. 특히 개별 학자의 선호도에 따른 개선방식이 아니라, 반드시 현장 실무자를 포함한 관계 전문가들이 모여서 충분한 시간을 가지고 연구하고 평가하여 한국적 현실에 적합한 최저생계비의 개혁방안을 모색할 필요가 있다.

04

국민기초생활보장제도의 지출조성에 대한 평가



제4장 국민기초생활보장제도의 자활조성에 대한 평가

이 장에서는 국민기초생활보장제도 도입과정 및 시행 이후 현재까지도 가장 중요한 이슈가 되고 있는 근로능력이 있는 계층 또는 근로빈곤층에 대한 지원과 관련된 쟁점을 각각 살펴보고 이를 바탕으로 근로빈곤층의 최저생활보장과 자활지원 및 고용지원 측면에서 다양한 개선방안을 모색하고자 한다.

먼저, 1절에서는 국민기초생활보장제도 도입과정에서의 다양한 쟁점에 관한 비용효과성 평가 및 근로빈곤층의 자립지원을 위한 제도 개선방안을 살펴본다. 도입과정에서 부각된 쟁점에 대한 평가를 기초로 국민기초생활보장제도가 지금까지 지니고 있는 문제점을 파악하고 이를 해결하기 위한 정책방향을 모색하고자 한다. 특히, 도입과정에서 제기된 쟁점을 비용효과성(cost-effectiveness) 측면에서 재평가함으로써 국민기초생활보장제도의 실효성을 높일 수 있는 개선방안을 제시하고자 한다.

다음으로, 2절에서는 근로빈곤층에 대한 최저생활보장 방안을 중심으로 살펴보고자 한다. 국민기초생활보장제도에서 근로빈곤층을 둘러싼 쟁점 가운데 근로능력자를 국민기초생활보장제도에서 분리하거나 근로무능력자와 달리 지원해야 한다는 주장의 타당성에 대해서 검토하고, 근로빈곤층의 최저생활이 보장되고 있는지와 만약 현재 그렇지 못하다면 어떠한 이유때문인지 살펴본다. 그리고, 근로빈곤층의 최저생활을 보장하기 위해서 국민기초생활보장제도는 향후 어떻게 개선되어야 하는지 제시한다.

마지막으로 3절에서는 국민기초생활보장제도와 노동시장정책의 관계를

살펴보고 근로빈곤층에 대한 고용지원 및 보호방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 국민기초생활보장제도와 근로빈곤층 지원방안 간의 관계에 대한 논의사항을 제도 도입 이전, 참여정부 출범 이후, 이명박 정부 출범 이후로 구분하여 시기별로 검토하며, 특히 정부의 행정자료, 한국노동패널(KLIPS) 등을 이용하여 기초보장수급자에 대한 고용서비스 제공 실태, 자활사업 및 고용서비스와 탈수급 사이의 관계를 분석한다.

제1 절 국민기초생활보장제도 도입과정에서의 쟁점에 관한 비용 효과성 평가 및 근로빈곤층 지원지원을 위한 개선방안

2000년 10월 ‘저소득층의 최저 생활을 보장하고 자활 지원’을 목적으로 도입된 국민기초생활보장제도가 빈곤대책으로서의 기능을 얼마나 잘 수행하고 있는가에 대한 연구는 그동안 꾸준히 이루어져 왔다. 최근에는 2008년부터 시작된 글로벌 경제위기로 빈곤문제가 더욱 심화될 것이라는 점에서, 현행 국민기초생활보장제도가 과연 앞으로의 빈곤문제 해소에 적합한 제도인지에 대해 관심이 집중되고 있다. 특히, 여성가구주의 비중이 높아짐과 동시에 여성가구주의 빈곤율도 높아지고 있고, 나아가 세계에서 가장 빠르게 진행되는 고령화로 노인빈곤문제가 더욱 심각해질 것이라는 점에서, 국민기초생활보장제도에 대한 기대와 관심은 더욱 더 커지고 있다. 그런데 문제는 법제정 10년이 되었지만 국민기초생활보장제도가 여전히 핵심 빈곤대책으로서 제 역할을 하지 못하고 있다는 불만이 커지고 있다는 것이다. 아직도 예산이 부족하므로 더 늘려야 한다는 주장과 함께 새로운 빈곤대책 수단을 도입하자는 주장도 나오고 있을 정도이다.

그러나 재정투입을 더 하고 새로운 빈곤대책을 모색하기 전에 국민기초생활보장제도에 대한 과학적인 사후평가는 반드시 이루어져야 할 것이다. 지난 10년을 철저히 반성하면서 제대로 된 진단과 처방을 해야 한다는 것이다. 특히 제도 도입당시 쟁점이 되었던 것들에 대한 철저한 사후검증작

업이 필요하다. 도입당시 제기되었던 쟁점별로 그 주장들의 옳고 그름을 따져보고 그 이유를 분석하는 것이 중요한 것도 이 때문이다.

따라서 본 논문은 국민기초생활보장제도 도입 10년을 맞이하여 도입과정에서 부각된 쟁점에 대한 사후 평가를 기초로 국민기초생활보장제도가 갖고 있는 문제를 파악하고 이를 기초로 해결방안을 모색하고자 한다. 특히 도입과정에서 제기된 쟁점을 비용효과성(cost-effectiveness)를 기초로 재평가함으로써 빈곤대책으로서의 국민기초생활보장제도의 실효성을 높일 수 있는 정책방향을 제시하는 근거를 마련하고자 한다. 이를 위해, 먼저 국민기초생활보장제도 도입과정에서의 쟁점을 정리하고, 다음으로 그 동안 이루어진 국민기초생활보장제도에 대한 각종 평가결과를 정리한다. 마지막으로, 도입 당시 제기된 쟁점들에 대한 평가결과를 기초로 국민기초생활보장제도 발전방향에 대해 논의한다. 특히, 국민기초생활보장제도와 근로장려세제의 정책 조화방안을 논의한다.

1. 국민기초생활보장제도 도입과정에서의 쟁점

가. 법 제정 당시 사회경제적 여건

외환위기는 이후 실업률과 빈곤율을 단기간에 급등시키는 결과를 가져왔다. 1997년 2.6%의 실업률은 일 년 만에 7%로 급상승하는 과정에서 청년 실업과 고령실업의 문제가 더욱 심각해졌다. 특히, 60세 이상의 실업률은 1997년 0.8%에서 1998년 2.4%, 그리고 1999년에 2.3%로 약 3배정도 높아진 수준이었다.

<표 4-1> 국민기초생활보장제도 도입 당시(1996-1999) 실업률 추이

(단위: %)

	1996	1997	1998	1999
계	2	2.6	7	6.3
15 - 19세	7.4	9.8	20.8	19.5
20 - 29세	4.4	5.3	11.4	10.1
30 - 39세	1.4	1.9	5.7	5.3
50 - 59세	0.9	1.2	5.3	5.1
60세이상	0.4	0.8	2.4	2.3

자료: 통계청, <http://kosis.nso.go.kr>.

실업률의 급상승은 결국 빈곤율을 높이는 결과를 초래하였다. <표 4-2>에서 보듯이, 도시근로자 가구의 빈곤율은 『도시가계조사』에 따르면 1988년 12.1%를 기록한 이후 점차 하락하여 경제위기 직전인 1997년에는 6%선까지 하락하였다가 외환위기 직후 13.5%로 급상승했다. 한편, 외환위기의 극복과정에서 절대빈곤율은 낮아지는 듯하였으나 2003년 이후 다시 완만한 상승추세를 보이고 있다. 『노동패널』 자료를 이용한 빈곤율은 『도시가계조사』에서 보다 높기는 하지만 거의 유사한 추세를 보이고 있다. 1998년 13.95%에서 2002년까지 6%선까지 감소하다가 2003년 7.2%로 다시 소폭 상승하는 추세를 보이고 있다.

이처럼 높은 실업률과 함께 빈곤이 심화되면서 외환위기 이후에는 빈곤 문제, 그리고 분배구조의 악화를 해소하는데 요구되는 복지수요가 새롭게 등장하게 되면서 복지관련 제도와 예산을 급속히 확대시켰다. 1998년 10월부터 고용보험 적용대상을 4인 이하 사업장 근로자에게 확대했고, 1999년 4월부터 국민연금을 자영자에게 확대했으며, 2000년 7월부터는 의약분업, 의료보험통합 그리고 산재보험 적용대상자의 4인 이하 사업장 확대를 실시했다. 또한 2000년 10월 저소득층의 최저 생활을 보장하고 자활을 지원하기 위해 국민기초생활보장제도를 도입하였으며 근로복지기본법제정을 통한 선택적 근로자복지제도를 신설했다.

〈표 4-2〉 1988~2004년의 빈곤율 추이

(단위: %)

	성장률		빈곤율	
	생산측면 증가율1)	가계소득 증가율2)	가계조사	노동패널
1988	10.87	9.21	12.10	-
1989	7.44	15.65	9.78	-
1990	10.45	7.42	9.53	-
1991	9.91	11.54	9.12	-
1992	5.65	10.51	8.35	-
1993	6.95	4.95	7.71	-
1994	9.02	7.29	7.25	-
1995	9.38	8.44	7.29	-
1996	7.25	6.99	7.32	-
1997	4.65	1.07	6.73	-
1998	-6.88	-13.03	13.45	13.95
1999	9.67	2.89	9.32	11.22
2000	8.84	4.56	5.16	10.78
2001	3.96	5.87	4.39	6.67
2002	7.43	4.87	3.72	6.26
2003	3.43	3.21	4.31	7.20
2004	4.57	1.60	5.08	-

주: 1) 생산측면의 성장지표인 비농가 실질국내총생산의 변화율을 의미함
 2) 가계소득의 성장지표인 『도시가계조사』의 평균소득의 변화율을 의미
 3) 음영부분은 경기 수축국면을 나타냄.
 자료: 안중범·입병인·석상훈(2006)에서 인용.

나. 주요 쟁점

1) 쟁점 1: 근로의욕

국민기초생활보장제도는 근로능력여부에 관계없이 최저생계비에 미달하는 모든 가구에 대하여 생계비의 부족분을 지급하는 보충급여 형식이다. 근로능력여부 및 연령 등에 관계없이 최저생계비에 미달하는 모든 가구에 대하여 생계비를 지급하기 때문에 근로의욕 저하가 발생하고 이는 생산적 복지의 기본 취지에 맞지 않으며 바람직한 빈곤대책이라 할 수 없다. 이에 정부는 공적부조의 지급액 산정 시 근로소득을 비롯한 각종 소득의 일정부분을 소득인정액에서 공제해 주는 정률공제방식을 도입하였으나 낮은 공제

율로 인해 근로유인을 촉발시키는 역할을 충분히 수행할 수 없었다. 더구나 “우리나라의 복지예산의 수준은 저소득자의 근로의욕을 감퇴시킬 정도로 높은 수준은 결코 아니다.”(문진영, 1999)라는 주장과 달리 결과는 상당한 근로의욕의 저하를 가져왔으며 이는 다음의 연구결과들을 통해 확인할 수 있다.

구인회(2005)는 기초생활보장제도의 보충급여와 통합급여 방식이 수급자의 근로의욕을 저하시킬 수 있는 구조적인 문제라고 지적했다. 따라서 그 해결방안으로 현재 제한적으로 시행하고 있는 근로소득공제의 대상을 확대하는 방안 등을 제시하고, 아울러 현물급여들의 개별급여화, 자활사업 프로그램별 노동 강도 수준에 따라 급여의 차별화 및 성실참여자와 불성실참여자에 대한 금전적 보상의 격차를 확대하는 등의 정책대안을 공통적으로 제시하고 있다. 이와 유사한 연구로서 박능후(2005)는 역시 보충급여의 문제점을 지적하며 근로소득공제 모형 중 30%의 정률공제가 주어지는 모형이 비교집단에 비해 수급자의 근로소득을 유의미하게 증가시킨다는 결과를 도출하였다.

안중범·송재창(2000)은 이와 같은 근로능력자의 근로의욕저하를 억제하기 위해 근로장려세제(Earnded Income Tax Credit: EITC)의 도입을 검토해야 한다고 주장했다. 근로장려세제는 국민기초생활보장을 흡수할 경우 소득과약문제도 해결될 수 있으며 나아가 근로자의 근로의욕저하효과도 방지할 수 있는 장점이 있다. 하지만 전영준(2008a)에 따르면, 2008년 도입된 근로장려세제가 저소득층 근로자의 노동공급에 미치는 효과는 매우 제한적이라고 주장한다. 비록 저임금 근로자의 취업률을 높이는 효과가 있지만, 그 규모는 미미한 수준이라고 주장했다. 이는 현행 기초생활보장제도와 실업보험은 높은 수준의 급여를 보장하고 있어서 근로 활동기와 실업기간 동안의 소비평탄화를 통해 후생복리를 증진하는 효과가 있으나, 실업보험과 기초생활보장제도 운영의 비효율성 문제로 저소득 근로자의 도덕적 해이에 완전히 대응하지 못하기 때문이라고 주장한다.

2) 쟁점 2: 최저생계비 수준

국민기초생활보장제도의 두 번째 문제점으로는 생계비수준을 최저임금수준과 비교할 때 지나치게 높게 책정되었다는 점이다. 2000년 최저임금수준은 시간당 1,865원으로 이를 월정액 급여기준으로 환산할 경우 4인 가족 기준으로 약 42만원 수준이 된다. 당시 4인 가족 기준 최저생계비수준인 약 93만원으로 이 최저임금의 2배가 넘는 셈이다. 미국의 경우 생계지원액이 최저임금수준을 초과하지 못하도록 규정하고 있다는 점을 상기할 때 우리의 최저생계비수준은 너무 높고 근로의욕을 저하시키는 주요요인이 될 것이다. 하지만 당시, “국민기초생활보장법에서 보장하고 있는 급여의 수준은 결코 근로의욕을 감퇴할 정도로 넉넉한 정도가 아니라, 그야말로 최저생계만을 보장하는 최소한도의 수준이며 따라서 이 정도의 급여수준 때문에 근로할 능력과 의사가 있는 사람이 근로를 포기한다는 것은 지나친 기우일 뿐”이라고 주장했다(문진영, 1999). 또한, “정부가 저소득자의 기초생활을 보장할 경우, 근로의욕을 감퇴할 수 있다는 가정은 노동시장의 진입이 상대적으로 자유로웠던 고성장 저실업 사회에서는 부분적으로 타당할 수도 있으나, 현재와 같이 일할 의사와 능력이 있어도 일자리가 없어서 일하지 못하는 저성장 고실업의 현실에서는 전혀 설득력이 없다”라는 주장이 있었다.

하지만 박진희(2006)는 직업훈련을 이수한 자활대상자가 취업할 확률이 37%, 임금이 상승할 확률이 11%에 지나지 않는다는 것을 확인하였으며, 유태균 외(2008)는 자활사업 참여자중 차상위 참여자에 비해 조건부 수급자의 중도이탈가능성이 높다는 결과를 도출하였다. 이는 자활참여자들은 자활사업에 참여해야만 생계급여를 받을 수 있는 조건부 수급자로서 취업이 목적이 아니라 생계급여를 받기 위한 하나의 방편으로 직업훈련을 선택할 수 있기 때문이다. 결국 높은 생계급여에 따른 근로의욕저하는 자활사업을 통한 수급자의 근로의욕고취라는 국민기초생활보장제도의 본래 목적을 달성하지 못하는 것으로 볼 수 있다.

따라서 제도 도입 당시에 최저생계비의 100% 수준으로 정하는 것이 과

연 적절했는가와 점진적으로 60% 수준을 정한 후 최저임금 수준과 맞춰 가면서 올려가는 방식이 더욱 적절하지 않았나 생각해 볼 필요가 있다. 즉, 비용효과성이라는 측면에서 본다면 최저생계비를 그 당시 100% 급여수준으로 책정하는 것이 적절했는지 아니면 당시에 60%부터 점진적으로 상향, 나중에 120%까지 확대해서 차상위계층까지 포함하는 방식을 택하는 것이 적절하지 않았는지를 점검할 필요가 있다.

3) 쟁점 3: 소득파악

국민연금 자영자확대과정에서 논란이 되었던 소득파악문제는 국민기초생활보장제도에서는 더욱 심각해진다고 할 수 있다. 이는 국민연금은 사회보험이라는 점에서 지금 소득을 속여서 신고하더라도 문제는 연금이 지급되는 미래에 발생하지만, 국민기초생활보장에서 소득파악이 제대로 안되면 혼란은 곧바로 생기기 때문이다. 보호대상자가 실제소득보다 줄여서 신고하여 생계비지원을 필요이상으로 많이 받게 되거나 심지어 보호대상이 아닌데도 속여 신고하면, 일정한 예산으로 운영되는 제도에서 제대로 신고한 진짜 빈곤층은 희생될 수밖에 없다. 문제는 시간이 갈수록 하향신고에 따른 대상자의 확대와 그에 따른 지원금액의 증대가 불가피하다는 점이다. 이는 상당한 규모의 재정적자와 국가채무를 안고 있는 우리 재정여건에서 감당하기 힘든 것이다. 더구나 하향신고나 위장신고로 인한 사회갈등과 정부불신은 의약분업 못지않게 커질 수 있다.

하지만 결과적으로 보건복지부 예산 중 기초생활보장지원 예산은 2005년 4조 6225억원에서 2009년 8조 2,146억원으로 연평균 15.6% 증가하였다. 또한, 국민기초생활보장제도의 급여 수급가구수는 2002~2008년 기간 중 연평균 3.60% 증가하였으며, 수급지수는 같은 기간 동안 연평균 2.09% 증가하였다. 이처럼 예상보다 낮은 예산증가율과 수급자 증가율은 복지예산의 확대에 제한이 있기 때문이다. 즉, 국민기초생활급여를 받을 빈곤층이 늘어난다고 해서 그만큼 예산이 확보가 되지 못하기 때문에 일정한 예산으

로 운영되는 국민기초생활보장제도의 예산은 낮은 증가율을 보이고 그에 따른 낮은 수급자증가율을 보인 것이다. 따라서 비록 국민기초생활보장제도의 예산 증가율이 우려보다는 낮고 또 수급자 증가율 역시 낮게 나타났다고 해서 도입당시 우려가 빚나갔다고는 할 수 없다. 오히려 제도를 통해 수급지원을 필요로 하는 대상자들의 일부에만 혜택이 가는 국민기초생활보장제도의 사각지대가 발생하는 불평등성이 발생하고 있다는 증거가 될 수도 있다는 것이다.

4) 쟁점 4: 전달체계

제도 도입당시, 정부는 소득파악을 위해서 사회복지전문요원의 수가 4,800명으로 적정선인 7,200명보다 적다고 하고, 보조요원 12,000명을 투입하고 있어 소득파악이 상당 수준 가능한 것으로 주장했다. 그리고 동원할 수 있는 모든 자산조사수단을 총동원하고 있어서 문제가 없다고 자신했다. 하지만 이는 현실적으로 불가능한 것이다. 복지부는 소득 파악을 할 능력도 없고 그러한 권한도 갖지 못한 기관이기 때문이다. 특히 사회복지 전문요원은 그 동안 생활보호대상자에 대한 적절한 보호를 위하여 교육된 전문인력이지만 소득파악과는 무관한 인력이라는 것이다. 사회복지전문요원은 사회적 서비스를 필요로 하는 사람들을 직접 찾아가서 그들의 실태를 확인하고 그들에게 맞는 적절한 사회복지서비스를 연결해 주는 전문적인 사회복지서비스 전달자이다. 그런데 이들을 비전문적인 소득파악에 이용함으로써 업무가 이중되고 그에 따른 본연의 복지전달업무의 효율성이 떨어져 결국 국민기초생활보장제도의 사각지대를 발생시키게 되었다.

구인회·백학영(2008)에 따르면, 『한국복지패널조사』 1차년도 자료 이용하여 국민기초생활보장제도의 실태를 조사해본 결과 소득, 재산, 부양의무자 등 수급자격을 통과한 자 중 실제 국민기초생활급여를 수급한 자의 비율이 50% 상회하는 정도였다. 이는 근로빈곤층, 노인빈곤층의 상당수가 혜택에서 제외되고 있었기 때문이라고 주장한다. 이는 도입당시 국민기초생

활보장제도는 보호대상자가 누구이고 그들의 소득이 얼마인가를 파악하는 기본 인프라가 구축되지 않았기 때문이다.

박능후(2008)는 국민기초생활보장제도 수급권 배제 원인에 대한 분석에서 기초보장수급으로부터 배제된 이른바 「제도적 배제」가 발생하는 원인이 행정적 요인과 대상자 개인의 주관적 인식 요인으로 양분할 수 있음을 보여주었다. 제도적 배제를 야기하는 행정적 요인은 소득조사가 정확하게 이뤄지기 힘든 사회경제적 배경 속에서 발생하는데, 일선 행정기관의 과도한 업무량으로 인해 담당 실무자가 자산조사를 면밀히 진행할 시간적 여유가 없는 경우가 많고 저소득층의 소득형태가 복잡다기하여 소득규모를 정확하게 파악하기가 매우 힘들다는 것이다. 개인의 주관적 인식 또한 제도적 배제를 야기하는 요인으로 지적할 수 있는데, 제도 자체에 대한 인지도가 낮을 경우 급여신청을 하지 않음으로써 비수급집단으로 남을 가능성이 발생한다. 이는 구인회·백학영(2008)의 결과처럼 근로빈곤층, 노인빈곤층의 상당수가 혜택에서 제외되는 것과 일맥상통한다.

2. 제도 도입 이후 전개과정과 평가

가. 전개과정: 대상규모, 재정, 전달체계

이처럼 1999년 국민기초생활보장법이 제정되기 전 주요쟁점이라고 할 수 있는 대상자 선정 상 사각지대, 근로의욕감퇴, 그리고 전달체계의 문제가 도입이후 어떻게 전개되었는지를 평가하여 문제발생의 원인분석 및 해결방안 도출을 시도하고자 한다. 이에 따라 빈곤대책의 실효성을 증대한다는 차원에서 국민기초생활보장제도의 비용효과성 증대 방안을 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

1) 대상규모

국민기초생활보장제도의 급여 지급가구수는 2002~2008년 기간 중 연평균 3.60% 증가하였으며, 지급지수는 같은 기간 동안 연평균 2.09% 증가하였다. 일반수급지수는 2002년 127만 5,625명에서 2008년 144만 4,010명으로 연평균 2.09% 증가하였으며, 시설수급지수는 2002년 7만 5,560명에서 2008년 8만 5,928명으로 연평균 2.17%가 증가하였다.

〈표 4-3〉 수급자 현황 : 수급자 종류별

(단위: 가구, 명, %)

시 도	계		일반수급자		시설수급자
	가구	인원	가구	인원	인원
2002	691,018	1,351,185	691,018	1,275,625	75,560
2003	717,861	1,374,405	717,861	1,292,690	81,715
2004	753,681	1,424,088	753,681	1,337,714	86,374
2005	809,745	1,513,352	809,745	1,425,684	87,668
2006	831,692	1,534,950	831,692	1,449,832	85,118
2007	852,420	1,549,848	852,420	1,463,140	86,708
2008	854,205	1,529,939	854,205	1,444,010	85,929
연평균증가율	3.60	2.09	3.60	2.09	2.17

자료: 보건가족복지부, '보건복지가족통계연보', 2008.

보건가족복지부, '2008 국민기초생활보장 수급자 현황', 2008.

기초생활보장제도의 급여액은 2001년 2조 881억원에서 2007년 3조 4,378억원으로 연평균 8.66% 증가하였으며, 일반수급자의 급여액은 연평균 8.74%, 시설수급자의 급여는 연평균 6.84% 증가하였다.

〈표 4-4〉 기초생활보장수급자 급여 집행 실적

(단위: 백만원, %)

구분	총수급자	일반수급자	시설수급자
2001	2,088,073	2,003,984	84,089
2002	2,058,561	1,969,633	88,928
2003	2,109,153	2,016,513	92,640
2004	2,366,116	2,270,378	95,738
2005	2,818,411	2,710,673	107,739
2006	3,175,667	3,058,829	116,838
2007	3,437,763	3,312,681	125,082
연평균증가율	8.66	8.74	6.84

자료: 보건가족복지부, '보건복지가족통계연보', 2008.

문제는 2007년 가계조사의 1인 이상 가구를 대상으로 측정한 빈곤율이 12%를 상회한다는 점에서 실제 빈곤층이나 국민기초생활보장제도 수급자에 포함되지 않는 가구의 비중이 상당한 수준일 것으로 예상된다는 것이다. 즉, 우리나라 전체 가구수를 1,500만가구로 가정하더라도 빈곤가구 수는 180만 가구를 넘어서야 함에도 실제 수급가구와 수급자 수는 그에 미치지 못하는 실정이다. 이는 실제 지원이 필요함에도 불구하고 지원을 받지 못하는 가구가 광범위하게 존재하고 있음을 의미한다. 또한 재산기준 및 부양가구 기준을 충족하는 가구 중에도 실제로는 생계급여 지원이 필요한 가구가 상당수 존재할 가능성이 있다는 것이다. 따라서 국민기초생활제도의 지원이 필요한 가구에 대한 정확한 실태파악과 그에 근거한 현실적인 지원 대책 마련이 시급한 과제이다.

2) 재정

사회보장제도가 확대되어 가면서 정부 재정에서 복지재정이 차지하는 비중은 크게 증가하고 있다. 2009년 기준 복지재정은 약 81조원으로 중앙정부 총지출의 약 26.9%를 차지한다. 2005~2009년 기간 중 복지재정은 연

평균 21.9% 증가하였으며, 이는 같은 기간 동안 중앙정부 총지출의 연평균 증가율 9.7%의 약 2배내지 3배에 해당하는 높은 증가율이다.

〈표 4-5〉 분야별 복지재정 규모

구분	(단위: 억원, %)					연평균 증가율
	2005	2006	2007	2008	2009	
복지재정 (총지출대비)	378,887 (18.2)	560,261 (25.0)	613,848 (25.7)	700,805 (26.6)	813,477 (26.9)	21.9
사회복지	328,626	505,153	560,956	617,056	744,469	23.8
국민기초생활보장	46,225	53,438	65,831	72,716	82,146	15.6
취약계층지원 등	11,685	14,634	19,329	35,072	70,243	59.8
공적연금	160,582	172,025	189,955	224,185	238,197	10.5
보육 가족 여성	6,786	9,426	12,173	16,700	19,534	30.6
노동	78,341	93,186	104,294	109,752	146,768	17.5
보훈	25,006	26,985	29,710	31,470	33,597	7.7
주택	-	135,459	139,664	141,762	153,986	3.3
보건	50,261	55,108	52,891	59,421	69,008	8.5
보건의료	8,686	10,605	9,888	11,824	14,889	15.2
건강보험지원	40,375	42,962	41,350	45,539	52,040	6.8
식품의약 안전	1,200	1,541	1,654	1,785	2,080	15.0
정부총지출(조원)	208.7	224.1	238.4	262.8	301.8	9.7
보건복지가족부예산(조원)	8.91	9.71	11.53	15.85	19.27	21.7

주: 1) 2009년은 제1회 추경예산기준.
 2) 취약계층 지원 등에는 취약계층 지원 부문, 노인·청소년 부문 및 사회복지일반 부문이 포함.
 자료: 기획재정부“나라살림, 예산개요”, 각년도.
 국회예산정책처 “대한민국재정, 2009”.

보건복지부 예산 중 기초생활보장지원 예산은 2005년 4조 6,225억원에서 2009년 8조 2,146억원으로 연평균 15.6% 증가하였다. 이와 함께 저소득층에 대한 의료급여 지원은 2005년 2조 2,148억원에서 2009년 3조 5,106억원으로 연평균 13.3% 증가했다. 이처럼 빈곤관련 재정지출이 급증함에 따라, 낭비적인 지출 방지를 위한 평가가 지속적으로 이루어질 필요가 있다. 즉, 빈곤관련 재정지출의 추이, 재정지출의 효과성 평가가 이루어져야 한다. 또한 이와 함께 기초생활보장 및 의료급여의 부정수급 실태 등에 대한 파악이 이루어져야 한다.

〈표 4-6〉 부문별 복지예산: 2005~2009

(단위: 억원, %)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	연평균 증가율
정부의 복지분야예산(A)	146,729	172,516	168,185	206,391	263,980	16.4
보건복지부 일반회계(B)	89,067	97,063	115,292	158,578	192,706	21.7
복지분야 예산대비 복지부예산 비중(B/A)	(60.7)	(56.3)	(68.6)	(76.8)	(78.4)	
자격급여예산: 복지부(C)	49,363	56,830	71,475	100,346	120,433	25.3
기초생활보장급여	46,225	53,438	65,759	72,644	79,731	14.7
-생계급여 등	24,077	26,815	29,988	34,736	44,625	16.9
-의료급여	22,148	26,623	35,771	37,908	35,106	13.3
기초노령연금(구 경로연금)	(2,126)	(2,155)	(2,177)	15,960	24,700	84.6
장애 수당 등	1,012	1,237	3,539	3,663	3,180	49.7
보육지원	(2,671)	(4,386)	(5,936)	8,079	12,822	48.6
자격급여예산비중						
-복지예산 대비시(C/A)	33.6	32.9	42.5	48.6	45.6	
-복지부 예산 대비시(C/B)	55.4	58.5	62.0	63.3	62.5	

주: 1) 2009년은 제1회 추경예산기준

2) 정부의 복지분야예산은 6개 부처의 일반회계 및 5개 특별회계 구분이며 기금은 미포함

3) 자격급여의 합계는 구 경로연금은 포함하며, 보육료지원은 복지부로 이관된 2008, 2009년만 포함

4) 장애수당, 장애아동 부양수당, 장애아동 보육지원 및 장애인 의료비지원포함

5) 보육시설 운영지원은 미포함

자료: 국회예산정책처 “대한민국재정, 2009”

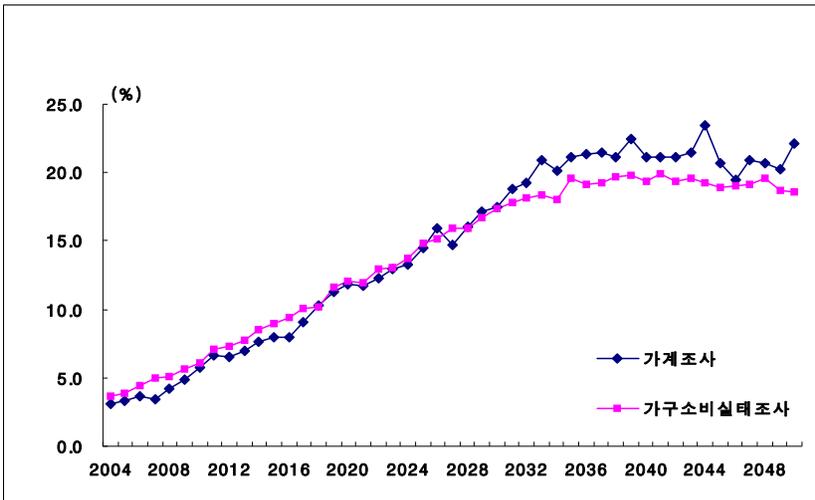
한편 향후 우리나라의 복지재정은 지속적으로 증가할 가능성이 높은 것으로 전망된다. 우선 고령화가 빠른 속도로 진행되고, 국민연금의 급여지급이 본격적으로 진행됨에 따라 공적연금 관련 재정지출이 급속도로 증가할 것이다. 전영준(2008b)의 재정추계결과 향후 기초생활 보장급여 지출액의 GDP 대비 비율이 상당 수준 상승할 것으로 전망된다. 현행제도를 유지하고, 기초생계비 상승률이 3.9% 수준을 유지할 경우, 급여의 GDP대비 비중이 2050년도에는 0.68%로서 현시점의 수준과 비슷한 수준일 것으로 전망되나 기초생계비 상승률을 4.2%로 상향 조정할 경우 2050년도에는 0.80% 수준을 상승할 것으로 예상된다.

또한 기초생활 보장급여 지출액의 상승폭은 기초생보 급여지급 대상자가 확대될 경우 더욱 커질 것으로 전망했다. 현물급여 지급 대상자를 소득인정

액이 기초생계비의 120%(130%) 수준으로 확대할 경우, 2050년도의 급여지출액이 1.15%(1.63%)로 증가할 것으로 전망되며, 생계급여와 현물급여 지급대상자를 소득인정액이 기초생계비의 120%(130%) 수준으로 확대할 경우, 2050년도의 급여지출액이 1.31%(1.94%)로 증가할 것으로 전망된다. 특히, 의료급여 수준은 생계급여보다 빠른 속도로 증가할 것으로 전망된다. 이는 의료급여 수급자의 노인인구 비중이 생계급여자 보다 높으며, 향후 고령화가 진행됨에 따라 의료급여 수급자 수가 보다 빨리 증가할 것이기 때문이다.

향후 빈곤율의 변화 추이 역시 복지지출을 크게 증가시킬 것으로 보인다. 빈곤율 변화추이에 대한 추세분석을 통해 2050년 기간까지의 빈곤율을 전망한 성명재(2005)에 따르면 2050년 경 절대빈곤율은 가계조사자료를 기준으로 할 경우 22.1%, 가계소비실태조사를 기준으로 할 경우 18.6%로 증가할 것으로 전망된다.

[그림 4-1] 빈곤율 전망



한국의 복지재정 구조 역시 향후 복지지출 증가를 촉진할 것으로 보인다. 박인화·이덕민(2008)에 따르면 복지정책의 주무 부서인 보건복지가족부의 2008년 예산 중 의무지출이 차지하는 비중이 약 88.9%를 차지한다. 이처럼 의무지출의 비중이 높은 것은 국민기초생활보장제도 하의 생계급여 등 법적인 자격요건에 의해 지급되는 의무적 자격급여의 비중이 높기 때문이다. 이처럼 의무적 자격 급여의 비중이 높을 경우 복지지출은 거의 매년 자동적으로 확대되면서도, 또한 의무지출 부담이 과다한 복지재정은 이러한 지출이 특정 대상이나 사업 부문에 편중되어 있어 경기침체 등의 대내외적 여건변화나 저출산 고령화 사회의 진전에 따라 발생하는 새로운 복지수요에 대한 대응력이 취약하여 경직성을 띠게 된다.

3) 전달체계

국민기초생활보장제도에 대한 행정적인 전달체계인 보건복지가족부 - 광역시·도 - 시·군·구 - 읍·면·동사무소로 이루어지고 있다. 보건복지가족부 장관은 최저생계비, 소득인정액 산정방식의 결정, 급여기준의 결정, 수급권자 범위의 특례, 자활후견기관 지정 등 기초생활보장제도의 중요 정책사항을 결정한다. 지방정부인 시·도지사 및 시·군·구청장은 법령에 위임된 구체적인 기초생활보장사업을 집행하고 그 결과를 보건복지가족부장관에게 보고한다. 그러나 시·도는 중앙정부의 지침을 전달하고 평가를 수집하는 중간매개역할을 하지만 직접적인 집행에 관여하는 것으로 볼 수 없기 때문에 기초생활보장사업의 최일선 집행단위는 읍·면·동 사무소로 지급, 업무보고, 사후관리, 신청 상담 등의 업무를 수행하고 있다. 이외에도 전화상담, 유관기관의 요구자료 준비 외에도 주민등록 정리 등 공통 업무도 수행하고 있다. 집행조직은 시군구마다 다양한 형태이나, 최근에는 행정안전부의 조직개편에 따라 주민생활지원과 등의 형태로 조직이 구성되어 있고, 동 조직 내에서 기초생활보장사업 업무를 수행하고 있다. 기초생활보장제도 관련 자원분담은 2007년까지는 국비: 시·도비: 시·군·구비 = 50:

25: 25 이었으나 2008년부터는 지방자주도, 대상자수 등을 감안하여 60: 28: 12의 비율로 배정되고 있다.

그러나 여전히 최종일선 담당공무원들의 가구방문 및 찾아가는 서비스 등의 사후관리가 취약한 상황이다. 이는 인력부족에 따른 업무부담의 가중에서 원인을 찾을 수 있다. 이러한 문제점은 증가하는 사회복지서비스 수요에 대한 관련기관의 공적 대응성 취약과 복지서비스 수요자들의 needs 파악을 가로 막고 있다. 하지만 무엇보다도 담당공무원들의 부정부패로 인한 복지서비스 자원의 낭비심화를 가장 큰 문제로 들 수 있다. 자유재량적인 행정기구의 증식으로 인하여 복지서비스의 자원이 효율적으로 배분되지 못하고 있으며, 관료적 특성이 복지서비스의 제공과 관련한 의사결정에 대한 방해로 작용하고 있다. 이는 수요자들에게 정부정책에 대한 불확실성을 가중시키고 국가행정기관에 대한 뿌리 깊은 불신을 발생시켜, 궁극적으로는 전체 행정체계를 오염시켜 부정부패와 관련된 인식을 마비시킨다. 이와 함께 국민기초생활급여 지급의 판정에 있어 일선 행정기관의 과도한 업무량으로 인해 담당 실무자가 자산조사를 면밀히 진행할 시간적 여유가 없이 임의적으로 처리를 함으로써 담당자의 편의에 따라 수급이 결정되는 부당함이 발생한다.

나. 실효성 및 비용효과성 평가

1) 복지지출을 통한 형평성 제고 효과에 대한 국제비교

복지지출확대를 통한 형평성 제고효과의 전반적인 평가는 OECD 국가 중에서 한국이 가장 부정적인 것으로 나타났다. 복지지출확대를 통한 Gini 계수의 하락 비율을 기준으로 측정했을 경우, 한국은 OECD에 비해 1/8 수준에 불과하다는 것이다. 비록 복지지출에 의한 빈곤감소효과를 본격적으로 비교한 것은 아니지만 한국의 복지지출의 효과가 상대적으로 지나치게 미미하다는 점에서 빈곤감소효과 또한 작다는 것을 유추할 수 있을 것이다.

〈표 4-7〉 조세와 복지지출을 통한 형평성제고 국제비교연구 (Gini 계수 하락비율 %)

	OECD 평균	한국
누진세 등을 통한 조세정책	10.5	1.7
복지지출확대	8.1	1.1

자료: An and Bosworth (2009), The Social Developments in Korea: Can Growth With Equity Be Restored?, Harvard Univ. Press 2010 (forthcoming)

2) 소득이동성

만일 어떤 사회에서 한사람의 소득의 상대적 위치가 낮다하더라도, 그 사회 내에서 비교적 쉽게 미래에 소득의 상대적 위치가 높아질 가능성이 있다면, 미래에 소득의 상대적 위치가 높아질 수 있는 가능성이 거의 없는 사회보다 개인이 느끼는 “채감적인” 불평등은 더 낮을 것이다. 따라서 지니로 측정되는 소득분포 상태가 매년 같게 나타나더라도 이동성이 큰 사회가 보다 평등한 사회라고 볼 수 있을 것이다.⁴⁷⁾ 그러므로, 이러한 소득분포의 상태 변화를 측정하는 것은 한 사회 내에서 경제주체들이 직면한 영구적인 소득의 불평등이 어떠한지를 보다 정확히 알려 줄 수 있으며, 이를 나타내는 지표를 소득의 이동성이라 할 수 있다.

국민기초생활보장제도가 도입된 2000년 이후 소득이동성을 분석하기 위해 『노동패널』을 이용하여 절대 빈곤계층에 포함되는 가구만을 따로 추출하여 이동의 비율을 측정하였으며 결과는 다음과 같다(이서현, 2009).

〈표 4-8〉 절대빈곤계층을 대상으로 한 이동의 비율

구분	(단위:%)					
	2001 -2002	2002 -2003	2003 -2004	2004 -2005	2005 -2006	2006 -2007
전체가구대상	28.4	31.2	32.3	34.2	35.9	37.5
빈곤가구대상	35.42	40.37	39.75	41.12	45.23	50.81

47) Fields(2009), “Does income mobility equalize longer-term incomes? New measures of an old concept.”, Journal of Economic Inequality. Online published. 에서 인용된 A Theory of the consumption function(Princeton), Friedman(1962)의 내용을 재인용하였다.

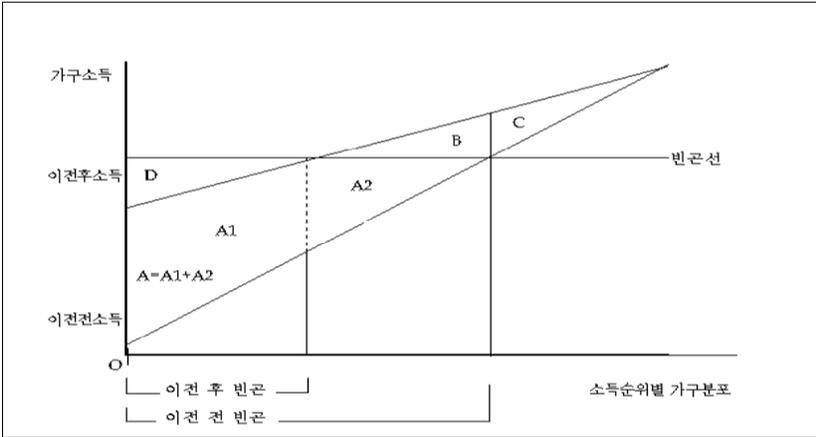
분석결과 같은 분위 내에 남아있는 비율이 2002-2003년의 경우 보다 2003-2004년의 경우 소폭 하락한 것을 제외하면 계속해서 증가하고 있는 추이이며, 이는 이동성이 점차 감소하고 빈곤이 고착되는 것을 의미한다. 또한 전체 가구를 대상으로 한 이동의 비율과 비교해 보면, 절대빈곤계층의 이동의 비율이 평균적으로 10% 포인트 이상 낮음을 확인할 수 있었다. 특히 측정의 마지막 년도인 2006-2007년의 경우 절반 이상의 빈곤계층이 동일한 소득 분위에 남아 있음을 볼 수 있으며, 이는 위의 전체가구를 대상으로 한 이동성과 비교해 볼 때 빈곤계층의 경우 소득의 이동이 전체가구들의 비율보다 낮음을 알 수 있다. 결국, 시간이 지남에 따라 전체가구를 대상으로 한 경우의 동일한 분위에 남아있는 비율의 증가폭 보다 절대빈곤계층의 동일 분위에 남아있는 비율의 증가가 더 큰 폭이라는 점에서 절대빈곤계층의 이동성의 감소는 가구 전체의 이동성의 감소보다 더욱 심해지고 있음을 알 수 있다. 이는 빈곤계층이 빈곤에 빠지면 비빈곤계층으로 벗어날 수 있는 확률이 점점 줄어든다는 것을 의미하며 국민기초생활보장제도가 빈곤계층의 빈곤탈출에 효과적인 도움을 주지 못했음을 간접적으로 보여준다.

3) 빈곤감소 효율성

국민기초생활보장제도의 빈곤감소의 효율성을 Beckerman(1979)이 제시한 효율성모형과 Weisbrod(1970)의 목표 효율성(target efficiency) 개념을 사용하여 분석한다. 그림의 수평축은 소득순위별 가구분포를, 수직축은 가구소득을 의미한다. A1영역은 소득이전 이후에도 빈곤층에 속해 있는 계층에 투입된 이전소득의 총액을 의미하고 A2+B는 이전 전에는 빈곤층이었으나 이전 후에는 비빈곤계층에게 투입된 국민기초생활보장제도 급여의 총액을 의미하는데, 이중 A2는 이전 전 소득과 빈곤선과의 차이를 보충해 주는 급여의 총액을 의미하고, B는 빈곤선을 초과하여 지급된 급여의 총액을 의미한다. C는 이전 전에 이미 비빈곤 상태에 있는 계층에게 지급된 국민기

초생활보장제도 급여를, D는 이전 후에도 여전히 남아있는 빈곤갭을 의미한다.

[그림 4-2] 빈곤감소 효율성 모델



국민기초생활보장제도의 빈곤감소 효율성 지표들은 다음과 같이 구해진다. 수직적 지출효율성은 국민기초생활보장제도 급여 총액 중에서 빈곤가구에 제공된 급여의 총액이 차지하는 비율로 구한다. 이는 이전소득이 빈곤가구에 얼마나 집중적으로 분포되어 있는가를 보여준다.

$$\text{수직적 지출효율성} = \frac{(A1 + A2 + B)}{(A1 + A2 + B + C)} \times 100$$

과잉지출비율은 빈곤가구에 지출된 급여 총액 중에서 빈곤선을 초과하여 지출된 부분의 비율로 구해진다.

$$\text{과잉지출비율} = \frac{B}{(A1 + A2 + B)} \times 100$$

빈곤감소 효율성은 국민기초생활보장제도 급여 총액 가운데에서 빈곤갭

을 감소시킬 목적으로 사용된 부분이 차지하는 비율로 구해진다.

$$\text{빈곤감소 효율성} = \frac{(A1 + A2)}{(A1 + A2 + B + C)} \times 100$$

분석결과, 기타사회보장급여의 수직적 효율성은 2006년 0.5430, 2007년 0.5078로 측정되었다. 기타사회보장급여 총액 중 빈곤가구에 지급된 기타사회보장급여의 비중은 50%를 약간 상회하는 수준이었다. 기타사회보장급여의 과잉지출비율은 2006년 0.1738, 2007년 0.1977로 측정되어 빈곤가구에 지출된 급여 총액 중에서 빈곤선을 초과하여 지출된 부분의 비중은 20%를 약간 하회하는 수준으로 나타났다. 기타사회보장급여의 빈곤감소효율성은 2006년 0.4486, 2007년 0.4074로 측정되어 이전소득 총액가운데서 빈곤갭을 감소시킬 목적으로 사용된 부분의 비중은 40%를 약간 상회하는 수준으로 분석되었다. 2006년과 2007년의 비교만을 기준으로 할 경우 빈곤대책의 효율성은 떨어지는 것으로 나타난다.

국민기초생활보장제도의 빈곤감소 효율성은 본 보고서에서 측정된 것보다는 다소 높은 수준일 것으로 추정된다. 그 이유는 기타사회보장급여는 국민기초생활보장 대상자에 대한 급여 이외에도 교통비보조금 등 빈곤층이 아닌 가구에 지급되는 급여도 포함되기 때문이다. 이에 따라 기타사회보장급여의 빈곤감소 효율성은 국민기초생활보장제도의 빈곤감소 효율성보다 다소 낮게 측정될 수 있다.

국민기초생활보장제도 급여 중 빈곤층에게 지급되는 급여의 비중이 50%를 약간 상회하는 수준이라는 것은 50% 가까운 급여가 비빈곤층에게 지급되고 있음을 의미한다. 빈곤율이 10%가 넘는 상황에서 정부의 사회보장급여 중 상당액의 절반 가량이 비빈곤층에게 지급되는 것은 문제가 있다. 따라서 국민기초생활보장제도 지원금의 빈곤감소 효율성을 높이려는 노력이 요구된다.

〈표 4-9〉 기타사회보장급여의 빈곤감소 효율성

구 분	2006	2007
수직적 지출효율성	0.5430	0.5078
과잉지출비율	0.1738	0.1977
빈곤감소효율성	0.4486	0.4074

목표효율성(target efficiency)은 정책 수립 시 설정했던 목표 집단에게 정책의 효과가 집중되고 있는지를 살펴보는 개념으로 목표 집단 중 정책의 수혜를 받는 집단의 비율을 통해 살펴볼 수 있다.

$$\text{빈곤효율성} = \frac{\text{빈곤층 (혹은 하상위계층) 중 공적부조급여 수급가구의 수}}{\text{빈곤층 (혹은 차상위계층) 가구 수}}$$

전국의 1인 이상 가구를 대상으로 조사가 이루어진 가계조사 2006년과 2007년 자료를 사용하여 가장 단순한 형태의 기타사회보장급여의 목표효율성을 측정하였다. 2006년과 2007년의 기타사회보장급여 수급자의 비중은 32.52%와 34.38%였으며 빈곤가구 중 기타 사회보장급여 수급자의 비중은 67.82%와 72.48%였다. 빈곤가구 중 기타사회보장급여 수급자의 비중은 26.35%와 27.75%였고 전체 기타사회보장급여 수급자 중 빈곤가구의 비중은 31.23%였다.

〈표 4-10〉 기타사회보장급여의 목표효율성 측정결과

구 분	2006	2007
전체가구 중 수급가구비중	0.3252	0.3438
빈곤가구 중 수급가구 비중	0.6782	0.7248
비빈곤 가구 중 수급가구 비중	0.2635	0.2775
수급가구 중 빈곤가구 비중	0.3100	0.3123

상기 목표효율성 수치에 근거하여 국민기초생활보장제도의 목표효율성을 평가하는 것에는 일정정도 한계가 있다. 기타사회보장급여에 목표 집단이 다른 여러 가지 정책이 혼재되어 있기 때문이다. 기타사회보장급여에 포함

되어 있는 교통비 보조 등은 빈곤층을 목표집단으로 하는 정책이 아니다.

4) 비용효과성

국민기초생활보장제도에 대한 평가는 제도가 그 목적을 달성했는가에 초점을 두고 이루어져야 한다. 즉, 기초보장제도가 주어진 재원으로 효과적으로 그 목적을 달성하고 있는가에 대한 비용효과성(cost effectiveness) 평가가 이루어져야 한다. 그러나 행정부의 현행 평가는 효과성에 대한 평가라기 보다는 투입 및 과정에 대한 점검(monitoring) 위주로 이루어지고 있다. 목적 달성 여부에 대한 평가가 이루어지는 경우에도 사업 이외의 성과에 대해 영향을 미치는 교란요인(confounding factor)에 대한 고려가 없이 이루어지고 있다. 과학적인 정책(사업) 평가가 이루어지기 위해서는 사회실험(social experiment)이 가장 바람직하나, 현재 우리나라에서는 활용하고 있지 않다. 사회실험의 대안으로 조사(survey) 자료를 이용하는 준실험적 방법(quasi-experimental method)이 많이 사용되고 있다.

국민기초생활보장제도의 목적은 저소득층 수급자들의 빈곤을 감소시키고, 빈곤으로부터의 탈출을 돕는 것이다. 즉, 일시적으로 현금이전이나 현물이전을 제공하여 생활상의 어려움을 제거하고(빈곤감소), 이후 소득활동에 다시 전력할 수 있도록 하는 것이다(빈곤탈출). 빈곤탈출을 돕는 방법은 생활상의 어려움을 제거하는 소극적인 방법과 적극적으로 자활을 돕는 방법이 사용되고 있다. 그러나 현행 국민기초생활보장제도는 빈곤감소와 빈곤탈출에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높다. 근로능력유무와 무관한 수급자 선정, 한계세율이 100%인 보충급여 방식, 전부 아니면 전무인 통합급여 방식은 서로 결합하여 소득활동에 부정적이다. 소득활동의 축소 즉, 제도의 사중손실(dead-weight loss)은 결국 빈곤감소와 빈곤탈출이라는 제도의 목적 달성에 부정적으로 작용한다. 사중손실의 추정을 통해 제도의 부적절한 설계가 야기한 낭비의 규모를 추계할 수 있으며, 빈곤탈출에의 부정적 영향의 정도를 알 수 있다. 또한, 사중손실을 감안한 기회비용(opportunity cost)

관점의 과학적인 빈곤감소효과를 추계할 수 있다.

김을식(2008)은 성향점수매칭(propensity score matching) 이중차이(difference in differences)라는 준실험적 방법을 사용하여 국민기초생활보장제도의 사중손실과 이를 반영한 빈곤감소효과를 추계하였다. 추계결과 사중손실규모는 가구당 97.92만원으로 가구당 급여액 334.38만원의 29.28%를 차지하였으며 이를 기초보장예산에 적용하면 2005년의 경우 1조 3,267억 원의 낭비가 발생한 것이다. 즉, 많은 수급자들이 일시적인 어려움을 해결하여 빈곤을 탈출하기 보다는 오히려 소득활동을 축소하는 행태를 보이고 있음을 의미한다. 또한 국민기초생활보장제도의 빈곤감소효과는 총빈곤갭을 이용하여 측정하는 경우 26.25%로 나타났으며, 사중손실을 감안할 경우에는 15.04%로 감소하는 것으로 나타났다. 따라서 현행 기초생활보장제도의 부적절한 유인을 주는 설계로 인하여 제도의 목적인 빈곤감소와 빈곤탈출을 달성하는데 실패하고 있다고 할 수 있다.

〈표 4-11〉 사중손실 규모 추계 (2005년)

가구당 급여액 (만 원)	사중손실 (만 원)	사중손실비율 (%)	기초보장예산 (억 원)	사중손실 예산 (억 원)
334.38	97.92	29.28	45,304	13,267

자료: 김을식(2008).

〈표 4-12〉 빈곤감소 효과

	기초보장 이전 (사중손실 미반영)	기초보장 이전 (사중손실 반영)	기초보장 이후	빈곤감소 효과 (사중손실 미반영)	빈곤감소 효과 (사중손실 반영)	사중손실 (%)
빈곤가구수	1,855	1,847	1,647	11.21	10.83	3.4
빈곤율	28.49	28.37	25.30	11.21	10.83	3.4
총 빈곤갭	649,206.16	563,569.23	478,781.96	26.25	15.04	42.7
가구당 빈곤갭	349.98	305.13	290.70	16.94	4.73	72.1

주: 총 빈곤갭과 가구당 빈곤갭의 단위는 만 원임.
자료: 김을식(2008).

3. 도입과정에서의 쟁점에 대한 재평가를 통한 개선방향 도출

가. 쟁점의 재평가와 반성

빈곤층 지원을 위한 국민기초생활보장제도는 입법 당시 취지와 달리 다음과 같은 몇 가지 문제점이 유발되었다. 첫째, 근로능력자에 대해서는 근로유인장치를 두어 근로의욕 감퇴를 방지한다고 주장하였으나, 실제 집행과정에서 근로능력자와 무능력자를 구분하지 않아 근로능력 저하 현상이 그대로 노정되고 있었다. 둘째, 국민기초생활 급여 체계가 7개 급여항목을 최저생계비를 넘는 순간 하나도 받지 못하는 all or nothing 문제와 같은 통합급여체제로 이루어짐에 따라, 생활급여를 받기 위해 근로를 기피하거나 자활지원프로그램에 참여하는 등 저조한 빈곤탈출효과와 자활지원 프로그램의 실효성 문제 등도 제기되었다. 셋째, 국민기초생활보장제도는 보호대상자가 누구이고 그들의 소득이 얼마인가를 파악하는 기본 인프라가 구축되지 않았다. 따라서 보호대상자가 실제소득보다 줄여서 신고하여 생계비 지원을 필요이상으로 많이 받게 되면 결국 제대로 신고한 진짜 빈곤층은 희생될 수밖에 없었다. 이는 국세청의 조직과 know-how를 이용하지 않는 한 쉽게 해결될 수 없는 사항이었지만 정부는 소득과약을 위해서 4,800명의 사회복지전문요원 외에 12,000명의 보조요원을 투입하고 있어 소득과약이 상당 수준 가능한 것으로 주장했다.

나. 개선방향

1) 국민기초생활보장제도의 개별급여체제로의 전환 검토

현재 국민기초생활보장제도는 최저생계비 이하 소득자에게는 7개 급여를 모두 받을 수 있지만(통합급여), 소득이 최저생계비를 초과하는 순간 모든 급여를 받을 수 없게 된다. 이로 인해 수급자가 소득을 하향 신고하고자

태에서 국민기초생활보장제도와 단순히 결합시키는 것은 바람직하지 않다. 이는 면세점이 지나치게 높아서 과세미달자가 많기 때문이다. 즉, 현행 소득세제 하에서는 인적공제와 근로소득공제 등에 의해 결정되는 면세점이 지나치게 높아서 전체 근로자의 반 정도가 세금을 내지 않고 있는 실정이다. 따라서 국민기초생활보장제도하에서의 근로능력자를 근로장려세제 체제로 흡수함과 동시에 소득세제도 하에서 면세점을 인하하고 과표구간과 세율체계의 조정을 통하여 재원을 조달하는 방안을 마련하는 것이 중요하다. 이는 국민기초생활보장제도가 가지는 근로의욕 저하문제를 해결하는 동시에 면세점을 인하함으로써 과세자 비율을 높여 제도시행에 따른 비용부담을 보전할 수 있다는 이점이 있다.

소득세가 적용되기 시작하는 과표구간 조정을 통해 빈곤·차상위계층의 세부담 증대를 완화시키는 것도 검토할 필요가 있다. 이는 빈곤계층에는 속하지 않지만 다른 복지제도의 혜택을 받을 수 없는 차상위계층을 장기적으로 겨냥한 복지정책이 조세정책 내내 새로 도입된다는 점에서 바람직하다.

3) 소득과약 문제의 해결방안

저소득층의 소득과약은 초기에는 기존의 과세자료를 충분히 활용하되 새로운 소득관련 자료를 체계적으로 축적해 가는 과정이 필요하다. 이를 위해 국세청에서 구축하여 활용하기 시작한 국세통합전산망(TIS)을 기본 축으로 하여 새롭게 수집되는 각종 자료를 DB화하여 소득과약자료로 활용해야 할 것이다. 저소득층의 경우 대부분 비정규근로자라는 점에서 근로소득 원천징수자료를 활용할 필요가 있다. 소규모 사업장에 고용된 근로자, 특히 비정규직 근로자에 대한 원천징수관리를 국세행정의 개선노력을 통해 개선할 경우 저소득층 소득과약의 상당 부분이 해결될 수 있다. 특히, 외환위기 이후 국민연금, 고용보험, 그리고 산재보험의 적용대상자를 4인 이하 사업장으로 확대하였고 이를 관리하기 위해 보건복지부와 노동부에서 상당한 노력을 기울여 왔다는 점에서 이들 부처가 구축하고 관리하고 있는 4인 이하

사업장 근로자, 비정규직 근로자의 실태자료를 국세청에서 활용할 경우 근로장려세제 뿐만 아니라 국세행정 전반에 걸친 행정비용을 줄이는 효과가 발생할 것이다. 이점에서 사회보험부과징수를 건강보험관리공단으로 일원화하기로 한 것은 소득과약 문제해결에는 도움이 되지 않는다는 점에서 앞으로 상당한 부작용이 예상된다.

따라서 정상적인 국민기초생활보장제도 운용을 위하여 저소득층 근로자, 자영업자의 소득과약물이 제거되어야 한다. 특히 2009년부터 지급이 시작된 근로장려세제에 의해 소규모 사업장에 대한 세무행정이 강화되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 즉, 저소득 근로자들의 근로소득 지급조서 제출 건수가 증가하고 있는 것은 주목할 만하다. 더구나 2008년 글로벌 경제 위기와 고유가상황에서 저소득층의 생활비 경감을 위해 한시적으로 도입된 유가 환급금제도를 집행하면서 저소득층의 소득과약을 위한 정보가 상당부분 축적되었다는 점에서도 향후 저소득층 소득과약을 제고에 크게 기여할 것으로 기대된다. 따라서 향후 본격적으로 그동안 축적된 저소득층 과세정보와 새롭게 도입된 지원제도들의 집행과정에서 취득된 정보를 기초로 저소득층 소득과약을 제고에 상당한 노력을 기울려야 할 것이다.

4) 전달체계 개선방안

현재 사회복지 전달체계는 경직성과 비효율성으로 인해 복지환경의 변화에 유연하게 대응하지 못하고 있다. 복지관련 정보시스템이 사업별·지역별로 분산·구축되어 있으며 주민별로 서비스·급여수혜의 일목요연한 파악이 어렵고 이에 따라 부적정수급은 최근 3년간 3.7배가 증가하는 등 급증경향을 보이고 있다. 따라서 전달체계의 개선은 근본적으로 사회복지전담 행정기관을 설치하여 해결하는 것이 최선이라고 판단된다.

현재 일선 행정단위인 읍·면·동 사무소에서 집행하고 있는 기초생활보장제도 뿐만 아니라 기타 일반복지 등도 필요한 행정업무이기 때문에 이를 통합하여 관리, 집행하는 것이 다른 행정업무에서 벗어나 전담할 수 있는

여건으로 작용할 것이다. 이를 위해 중앙정부는 부처 간 행정전산망을 조기에 구축하여 행정업무의 감소를 통해 소득과약의 정확성 및 가정방문을 통한 충분한 상담과 실태과약을 위한 물리적인 시간을 확보할 수 있고 지방정부는 조사-행정중심의 지방행정을 서비스중심(service-oriented)으로 전환하고, 공공의 책임성을 향상시킬 수 있어 이를 통해 지방정부는 욕구에 맞는 급여서비스 제공 및 체계적인 사후관리로 문제예방, 사회통합에 기여할 수 있을 것이다.

특히, 제도의 실효성을 높이기 위해서는 국민기초생활보장제도와 실업보험 수혜자의 도덕적 해이를 방지하는 것이 필요하다. 제도의 수혜자 및 가입자에 대한 관리가 강화될 필요가 있다. 실업보험자, 국민기초생활보장제도 수혜자의 자격변동 자료, 소득과약자료, 그리고 저소득층 근로자 및 자영업자의 과세자료의 공유와 관리행정의 협조가 필요하다.

5) 빈곤정책의 평가 필요성과 평가체계 구축

기초생활보장제도로 인한 수급대상자의 빈곤탈출효과, 자활프로그램의 빈곤탈출에의 기여도 등과 같은 각종 효과를 측정하기 위해서는 실제로 수급대상자의 Database 구축이 필요하다. 이는 기초생활보장제도가 정책의 체감효과를 얻기까지 세심한 점검 및 관리, 그리고 일정한 시간이 소요될 것이기 때문이다. 또한 농어촌과 도시지역, 도시 중에서도 실업률이 전국평균 이하인 지역과 이상인 지역, 서울, 부산, 인천, 대구 등과 같은 대도시에 거주하는 기초생활 수급자들의 특성이나 성향 등이 차이가 있을 것인 바, 이에 대한 심층조사도 요구된다. 위와 같은 평가를 위해서는 정기적인 평가체제를 구축하고, 평가를 정확하게 할 수 있는 행정전산 시스템 구축 등의 근본적인 기반이 구축되어야 할 것이다.

최근 사회복지 영역이 보건복지가족부 소관으로만 볼 수 없다. 여러 중앙부처가 복지업무를 수행하고 있다. 이에 대한 중복여부, 중복에 따른 예산낭비 가능성 점검 등을 상시 평가하는 체제를 구축함으로써 장기적으로

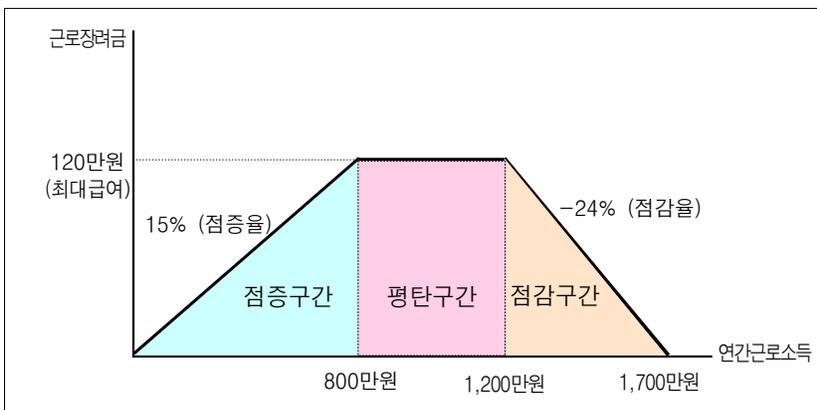
사회복지 관련 예산의 효율적인 집행을 살펴볼 수 있을 것이다. 아울러 중앙부처들이 최일선 집행기관이 읍·면·동사무소에 지속적으로 업무를 부과하는데 따른 직무분석 차원의 평가도 주기적으로 이루어져야 할 것이다. 이는 적정 인력 확충, 업무생산성 제고 등을 위해 상당히 중요한 과제 중의 하나가 될 것이다.

다. 빈곤정책의 연계방안: 근로장려세제와의 연계⁴⁹⁾

1) 근로장려세제의 주요 내용

근로장려세제의 적용 대상은 다음 요건을 모두 충족하는 가구이다. ① 당해연도 총소득이 1,700만원 미만인 근로자 가구, ② 18세 미만 자녀를 1인 이상 부양하는 가구, ③ 5천만원 이하 주택 포함하여 재산 합계액이 1억원 미만인 가구이며, 종합소득세 신고(5월) 시 신청자에 한하여 연 1회 지급한다. 또한 도입한 모형의 형태는 차상위계층의 소득 지원과 근로유인 제고를 위해 점증-평탄-점감형태인 미국식 EITC 모형을 채택하였다.

[그림 4-3] 우리나라의 EITC 모형



자료: 재정경제부.

49) 남재량 외(2009)의 일부를 발췌하여 정리하였음.

2008년 근로장려세제는 2030년 전면 실시를 목표도 단계적 확대방안을 기초로 시행되었다. 2인 이상 자녀를 둔 근로자 가구에 대한 지원에서 시작하여 자영업자에게 확대하고 궁극적으로는 무자녀 가구도 적용대상에 포함하는 계획을 세웠다. 그러나 글로벌경제위기로 인한 빈곤 확대를 우려하여 2008년 세제개편을 통해 1인 이상 자녀로의 확대(2단계) 계획을 앞당겼고 최대 지급금액을 120만원으로 상향조정했다.

〈표 4-13〉 근로장려세제 단계적 확대 계획

구 분	근로자적용단계		사업자 확대단계	전면 시행단계
	1단계(08 ~ 10)	2단계(11 ~ 13)	3단계(14년부터)	4단계(30년까지)
적용대상	아동 2인 이상 무주택	아동 1인 이상	아동 1인 이상	무자녀 가구도 적용
적용가구	약 31만 가구	약 90만 가구	약 150만 가구	약 360만 가구
연간소요예산	약 1,500억원	약 4,000억원	약 1조원	약 2조 5,000억원

〈표 4-14〉 근로장려금 확대 조기시행

정 부 안	수 정 안
근로장려금 확대 및 신청자격 완화 ○지급금액 : 최대 80만원→120만원 ○신청자격 완화 -무주택 → 공사가격 5,000만원 이하 1세대 1주택 ○시행시기 : 2010년	근로장려금 확대, 신청자격 완화 조기시행 ○(좌 동) ○신청자격 완화 -(좌 동) -2자녀 이상 → 1자녀 이상 ○시행시기 : 2009년

2) 국민기초생활보장제도의 조정

국민기초생활보장제도와 근로장려세제의 관련성을 명확히 할 필요가 있다. 남재량 외(2009)의 분석결과에 의하면 기존의 국민기초생활보장제도가 근로장려세제 효과에 큰 영향을 미친다. 즉, 기초생보 주요 수혜자인 최저소득계층의 경우, 근로장려세제의 근로증진 효과를 기대하기 어렵다.

따라서 저소득층 근로자의 근로활동 참여를 높이기 위해서는 현행의 국민기초생활보장제도 개편이 불가피하며 국민기초생활보장제도와 근로장려세제간의 상호보완 기능이 제고될 필요가 있다. 즉, 저소득층 근로자의 근로 참여를 높이기 위해서는 국민기초생활보장제도 급여의 하향조정이 불가피하다. 근로장려세제가 노동기회가 충분히 있을 경우 근로참여 증진 효과를 기대할 수 있으므로, 불황기에는 국민기초생활보장제도의 역할이 필요할 수 있다.

국민기초생활보장제도 급여의 하향조정과 더불어, 국민기초생활보장제도의 구조를 일체형에서 분립형으로 전환할 필요가 있다. 현재 국민기초생활보장제도가 급여지급의 특성상 일체형인 것을 현금급여와 현물급여로 분리하여, 현금급여인 생계급여를 제외한 주거급여, 의료급여, 교육급여 등 현물급여는 인구학적 특성과 근로능력에 관계없이 지급하는 분립형으로 전환할 필요가 있다. 아울러 근로능력자에게는 현금급여 지급수준을 하향조정할 필요가 있다.

고용보험제도 하에서 실시되고 있는 실험보험제도도 불경기와 호경기의 순환을 감안한 제도 개편이 강구되어야 할 것이다. 호경기에 비하여 비자발적인 실업지수가 증가하는 불경기에서의 실업급여 수준 혹은 실업급여 지급기간에 대한 제한을 호경기에 비하여 다소 완화하는 방향으로 구조가 개편될 필요가 있을 것이다. 실업보험료율의 산정시 미국에서 범용되고 있는 경험률 제도(experience rating)를 도입함으로써 불경시기 정리해고의 남용을 방지하는 노력이 필요하다.

4. 소결

글로벌 경제위기와 고령화 그리고 여성가구주 증대 등의 경제사회적 변화는 앞으로 빈곤문제가 더욱 심각해질 수 있다는 점을 보여주는 것이다. 그만큼 사회안전망에 대한 필요성이 점차 증가하고 있다. 특히, 기초보장에 대한 요구는 시간이 갈수록 커지고 있다. 2007년 도입한 기초노령연금에

이어 기초장애연금의 도입도 추진되고 있을 정도이다. 그만큼 국민기초생활보장제도가 충분한 기초보장의 기능을 하지 못하고 있다는 것을 반증하는 것이다.

2000년 10월 국민기초생활보장제도의 도입은 도입자체로 상당한 역사성을 확보하였다고 할 수 있다. 그러나 이러한 역사성이 진정한 가치를 구현하려면 실효성이 담보되어야 한다. 따라서 이제는 빈곤대책을 중심으로 하는 복지를 이념이 아닌 과학으로 접근하는 노력이 필요하다. 특히 비용효과성을 기초로, 투입된 재정대비 효과를 파악하는 노력이 절실히 요구된다. 이와 함께 목표효율성의 개념을 도입하여 정책목표인구를 정확히 조준하는 타겟팅(targeting)노력의 강화와 취약근로계층을 위한 「복지-노동-교육」의 연계체제 구축 역시 중요한 과제이다. 바로 이점에서 본 국민기초생활보장제도 도입과정에서의 쟁점을 10년이 지난 지금 회고하고 반성하는 것이 의미가 있다고 하겠다.

이러한 반성을 통해 제시할 수 있는 빈곤대책은 우선 근로능력자와 무능력자를 구분하는 것이다. 근로능력자는 근로장려세제가 맞고 무능력자는 국민기초생활보장제도가 맞도록 하자는 것이다. 빈곤탈출을 위한 적극적이고 효과적인 자활 내지 직업훈련 프로그램을 개발하고 제공해야 한다. 복지부, 노동부, 교육부가 중복적이고도 실효성이 저조한 프로그램을 따로 갖기 보다는 통합해서 개발하고 적용하고 또 관리해야 할 것이다.

아울러 공공과 민간의 역할분담도 필요하다. 최근에는 복지제공을 공공부문이 전담하는 ‘복지국가’에서 참여주체가 다양화되는 ‘복지사회’로 전환되는 것이 범세계적 추세이다. 필요한 복지수요를 공공부문이 전적으로 전담하는 것은 바람직하지 않다는 것이다. 공공부문은 필수적인 기초 서비스를 담당하고 그 이상의 부가적 서비스는 민간부문이 담당하거나 개인의 선택에 일임하는 방향으로 전환시켜 나가야 할 것이다.

비용효과성을 강조하는 또 다른 이유는 앞으로의 우리 재정여건이 상당히 좋지 않기 때문이다. 외환위기와 글로벌 경제위기 극복과정에서 투입된 재정자금은 국가부채의 급증을 야기했고 이는 앞으로 재정의 압박요인이

됨과 동시에 복지재원의 확충에 큰 걸림돌로 작용할 것이다. 따라서 이러한 재정여건에 걸맞는 복지프로그램을 개발하고 나아가 기존의 프로그램들의 실효성을 극대화하는 노력을 해야 할 것이다. 국민기초생활보장제도의 새로운 10년은 실효성 극대화를 위한 노력이 뒷받침될 때 비로소 성공의 역사로 기록될 것이다.

제2절 근로빈곤층의 최저생활 보장방안

최근의 미국의 금융시장 붕괴로 인해 야기된 세계 경제위기 이후 불평등은 더욱 심화되고 있고, 일자리가 부족해 졌으며 그로 인해 빈곤은 더욱 심각한 모습으로 나타나고 있다. 산업간, 지역 간, 계층 간, 소득과 부의 격차가 점차 확대되고 있는 것이다. 이러한 양극화가 더욱 심각하게 문제시되는 것은 그 속도가 매우 빠르고, 압축적으로 나타나고 있기 때문이다. 이와 같이 실업과 불평등의 문제가 부각되면 사회안전망의 중요성이 강조된다. 우리나라의 경우 최후의 안전망이 국민기초생활보장제도인데 올해가 법 제정 10년이 되는 해이다. 10년 동안 법 제정의 목적⁵⁰⁾이 달성되고 있는 것인지에 대한 점검과 이후 10년을 준비하는 평가가 필요한 시점이다.

새로운 10년을 준비하는 상황에서는 지난 10년간 벌어진 주요 쟁점에 대해 점검해 볼 필요가 있다. 법 시행 이전부터 현재까지 국민기초생활보장법을 둘러싸고 제기되는 쟁점이 많이 있다. 두가지 차원에서 구분할 수 있는데, 먼저 기초보장제도를 축소·후퇴시켜야 한다는 입장으로 ‘애초부터 설계가 잘못되었을 뿐만 아니라 충분히 논의되지 않은 채 시행되었고’, ‘늘고 먹는 복지를 조장하기 때문에 근로능력자의 경우 별도의 제도로 관리해야하거나 급여수준을 현 수준 보다 축소하여야 하고’, ‘근로능력자의 경우

50) 법 제1조(목적) 이 법은 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 한다. 제4조(보장의 기준 등) ①이 법에 의한 생활보장은 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것이어야 한다.

는 보충급여가 아니라 소액의 정액급여를 지급하여야 하며’, ‘ 한정된 예산 여력 하에서 수급자를 확충하기가 어려운 실정이므로 최저생계비와는 다른 개념의 다소 낮은 선을 지급기준으로 설정하여 수급자수를 확대하는 것이 바람직하다’는 주장이 그러한 입장에 속한다. 두 번째 차원은 기초보장제도를 더 확충해야 한다는 입장으로 ‘무늬만 바뀌었을 뿐 예전보다 더 나아진 것이 별로 없고’, ‘수급자 자격요건이 (여전히) 까다로워 상당수의 요보호자들이 방치되고 있고’, ‘자격요건이 까다로워 수급자 선정되기 위해서 어쩔 수 없이 가구를 분리하는 사례가 생긴다’는 주장이 그러하다.

이와 같은 주장들은 기초법 제정 이전부터 쟁점이 되어 왔다. 법 제정을 반대하거나 법시행을 연기하지는 주장을 유형화하면 다음과 같다(허선, 2000). 첫째 기초법에서의 보장수준이 너무 높아 정의에 반하고, 국가재정 부담이 증가될 것이고, 둘째 수급자수가 예상 인원보다 초과되어 국가재정을 압박할 것이고, 셋째 소득조사능력 부족(부정수급자 증가)으로 재정 낭비를 초래할 것이며, 넷째 누구나 최저생계비를 보장받게 되어 도덕적 해이(근로의욕 감퇴)⁵¹⁾를 유발할 것이라는 것이 그들의 주장이다. 이와 같은 주장은 법이 시행되면서 사실이 확인되기도 하였지만 몇가지는 아직까지 주요 쟁점으로 남아 있다. 특히 이전의 생활보호법에서는 배제되었던 근로능력자의 기초생활보장대상에 포함시키는 것과 관련하여 근로능력자의 처리 문제, 혹은 근로의욕 감퇴 문제는 여전히 뜨거운 쟁점이 되고 있고 근로장려세의 시행과 맞물려 새로운 쟁점으로 부각되고 있다.

본 절에서는 기초생활보장제도에서 근로능력자를 둘러싼 쟁점을 살펴보고자 한다. 근로능력자를 국민기초생활보장제도에서 분리하거나 차별 대우해야 한다는 주장의 타당성에 대해서 검토해 보고자 한다. 제도를 평가할 때는 명확한 평가기준이 있어야 하는데 제도의 가장 중요한 평가기준은 법

51) “일할 능력이 있는 자까지 공적부조를 지급하는 것은 근로의욕을 저하시키게 되므로 근로능력이 있는 자는 직업훈련과 일자리 제공에 역점을 두어야 하며 공적부조는 꼭 필요한 자에게만 적정수준이 지급되어야 한다”(기획예산처 복지노동예산과, 『주요 국가의 사회복지 개편 동향』, 1999. 4. 30)

에서 정한 제도의 목적이 달성되고 있는가 하는 점이다. 기초보장법에서는 ‘생활이 어려운 자에게 최저생활의 보장과 함께 자활을 조성하는 것을 목적’으로 하고 있음을 분명히 하고 있다. 따라서 본 연구에서는 근로능력자 가구의 최저생활이 보장되고 있는지와 그렇지 못하다고 한다면 어떠한 이유때문인가를 살펴보고 그들의 최저생활을 보장하기 위해서 기초생활보장 제도는 어떻게 개선되어야 하는가를 검토해 보고자 한다. 그와 더불어 자활 조성이 되고 있는가와 되고 있지 못하다면 어떠한 이유때문인가도 검토해 보고자 한다. 법 시행 이후 근로능력자와 관련된 대부분의 연구가 근로의욕 감퇴의 문제, 혹은 자활조성의 방법에 관한 문제에 집중되어 왔다는 점을 감안하여 본 연구에서는 주로 ‘최저생활의 보장’의 차원에서 접근하고자 한다. 정부는 국민기초생활보장제도가 생활보호법과 다른 점 중 하나로 근로능력자도 수급자가 될 수 있다는 점을 들고 있다. 근로능력자를 수급자로 포함시키고 있다면 과연 얼마나 많은 근로능력자가구를 수급자로 포함시키고 있는지를 확인할 필요가 있고, 역으로 얼마나 많은 근로능력자 빈곤가구를 수급자에서 제외시키고 있는 지를 확인할 필요가 있을 것이다.

1. 기존 연구의 검토

그동안의 우리나라에서 발간된 근로빈곤층 관련 주요 논문과 보고서를 요약정리하면 다음과 같다.

이병희·반정호(2009)의 연구에서는 한국복지패널 1~2차년도 자료를 사용하여, 근로능력이 있는 빈곤층의 경제활동상태를 분석하였다. 연구결과 근로능력이 있는 복지수급자에 대한 제제나 금전적 유인을 통한 노동시장 참여만으로는 안정된 빈곤탈출이 어려워, 보다 나은 일자리로 상향이동 가능성을 높이기 위한 고용지원 방안과 가구특성과 개인의 근로능력에 따른 소득 보장, 고용지원, 복지 서비스의 적절한 결합이 필요하다고 주장하였다.

심상용(2006)의 연구에서는 근로빈곤가구의 미시적 특성을 포드주의 성

장기와 포드주의 이후시기를 비교하여 사회구조적인 환경변화에 따른 근로빈곤의 발생구조를 추론하였다. 1982년~2004년까지의 도시가계조사 원자료를 이용하여 전기간에 대한 기술통계량분석, 추세분석을 실시했고, 1993년과 2004년에 대해 로지스틱회귀분석을 실시했다. 심상용(2006)은 근로빈곤가구의 취약한 자원을 보충할 수 있는 적극적 노동시장정책과 공적 복지제도를 시급히 확충해야 한다고 주장하였다.

안종범·송재창(2006)의 연구에서는 국민기초생활보장 대상자 중에서 근로능력자를 한국형 EITC 제도 도입을 통해 흡수하고 기존 소득세 체계와 결합할 것을 주장하였다. 이에 따라 계층 간 분배효과, 근로에 미치는 영향 그리고 재정소요액 등을 정책모의 실험을 통해 추정하였다. 구체적으로는 소규모 사업장에 고용된 근로자, 특히 비정규직 근로자에 대한 원천징수관리를 국세행정상 노력을 통해 개선할 경우 저소득층 소득파악의 상당 부분이 해결될 수 있음을 주장하였다.

금재호(2004)의 연구에서는 한국노동패널조사의 제1차~4차년도의 자료를 이용하여 근로빈곤가구의 규모와 특성, 그리고 동태적 이행과정을 분석하였다. 분석결과 전체 빈곤가구의 절반 이상이 취업자가 있는 근로 빈곤가구이며, 또한 취업자가 있는 가구의 14% 정도는 빈곤상태에 놓여 있었다. 이러한 결과는 취업이 빈곤문제를 해결해 주는 것이 아니며, 취업 그 자체보다는 일자리의 질이 중요하다는 정책적 시사점을 제시하고 있다. 또한 금재호(2006)는 한국노동패널조사의 제1차~6차년도의 자료를 이용하여 근로빈곤의 규모 및 특성, 그리고 동태적 이행과정을 분석하였다. 분석결과 빈곤가구의 절반 이상이 근로빈곤 가구이며, 취업자가 있는 가구의 상당수가 빈곤상태에 있음을 확인하고, 근로빈곤의 해소를 위해 빈곤 취약계층의 능력개발과 좋은 일자리의 창출이 중요하다고 주장하였다.

홍경준(2005)의 연구에서는 근로빈곤층을 빈곤층 중에서 조사 시점에서 지난 6개월 이내에 노동시장에서 일하였거나, 현재 고용되어 있거나 혹은 구직 활동을 한 경험이 있는 사람으로 광범위하게 정의하고 근로빈곤의 규모와 특징을 분석하였다. 분석결과 일반적 빈곤층에 비해 남성의 비중이 많

고, 30~60세의 사람들이 절반 이상을 차지하며, 중졸 이하의 저학력자에 근로빈곤층이 집중되어 있음을 보였다.

이태진 외(2004)의 연구에서는 근로능력 빈곤가구들이 취업하고자 하나 인적자본수준이 낮고 상용직 근로자로 취업하기 어려우며 이들에게 최저생계비와의 차액을 단순히 현금으로 지원하기도 어렵다는 점을 들어 근로빈곤층에 특화된 정책이 필요하다고 주장하면서 적극적 노동시장정책으로서의 자활지원사업 활성화, 근로소득보조(임금보조금 등)제도 도입, 사회복지서비스 확충, 사회보험가입 확대를 위한 제도적 장치 마련 등의 정책 대안을 제시하였다.

이상은(2004)은 국민기초생활보장제도의 시행이 근로능력빈곤가구의 빈곤문제를 획기적으로 감소시킬 것으로 기대되었음에도 불구하고 현재까지의 국민기초생활보장제도에 의한 근로능력빈곤가구에 대한 대응은 그 기대에 미치지 못한다고 평가하였다. 이에 거시적 및 미시적 차원에서 근로능력 빈곤가구에 대한 빈곤정책의 발전 방향을 모색하였다. 거시적 측면에서 선진국 빈곤제도의 구조를 분석하고, 한국노동패널 2~5차 자료를 이용하여 근로능력가구와 근로무능력가구간에 빈곤의 기간과 빈곤의 깊이에 차이가 있는가를 분석해 보았다. 미시적 측면에서 미국의 근로능력을 가진 빈곤가구에 대한 빈곤정책의 경험을 검토해본 결과 근로강제나 수급기간제한을 통하여 수급자들의 복지수급을 억제하고 EITC나 사회복지서비스의 확충을 통하여 노동시장에의 정착을 지원하는 양면전략이 수급자들이 복지제도를 떠나 자립하도록 하는데 보다 성공적인 것으로 나타났다고 주장하고 있다.

노대명 외(2004)는 조사연구를 통해 근로능력빈곤가구 중 국민기초생활보장제도에 의해 포괄되는 범위가 기대만큼 넓지 못했다는 점을 밝혔다. 「자활실태조사」를 통해서 2002년 현재 최저생계비 이하의 근로능력자는 약 82만명으로 그리고 최저생계비 120%이하의 차상위층의 근로능력자는 약 50만명으로 추정되는데 비해, 국민기초생활보장제도에 의해 보호를 받고 있는 근로능력자는 약 30만명에 불과하다는 점을 밝혔다.

김안나(2007)는 근로빈곤층의 특성을 분석하고 이를 토대로 근로빈곤의

결정요인을 파악하였다. 이를 위해 연구대상집단을 근로빈곤가구와 비근로 빈곤가구 및 일반가구로 구분하고 일반가구를 비교집단으로 한 근로빈곤가구와 비근로가구의 특성을 비교분석하였다. 분석결과 근로빈곤층 지원방안에서 인적자본의 개발 즉 직업능력 및 근로능력 강화가 필요하고, 이와 더불어 정서적 도구적 연결망이 빈곤과 근로빈곤에 처할 위험을 줄이는 것으로 나타나 개인의 연결망이 사회적 자본으로 기능할 수 있음을 암시하고 있다.

강신욱 외(2008)는 빈곤관련 지원정책에서 초래되는 ‘도덕적 해이 문제’를 해결하기 위한 정책방안을 강구하였다. 기초생활보장제도의 틀을 유지할 경우를 가정하여 대안을 찾았는데, 기본적으로 국민기초생활보장자들에서 근로가능자와 불가능자를 최대한도의 노력을 통해 구분하여 불가능자들을 중심으로 하는 국민기초생활보장제도를 운영하고, 차상위계층의 경우 100% 근로가능한 인구만으로 구성되어 있지 못하므로, 먼저 근로가능계층, 근로불가능 계층 및 구분이 어려운 중간계층 등으로 분류한 뒤, 근로가능계층은 EITC제도의 수혜자가 되도록 유도하며, 근로불가능계층과 중간계층에 대해서는 자산조사 방식의 지원을 하되 이들에 대한 지원은 근로장려세제 수혜자의 급여수준보다 높지 않도록 지원수준 및 내용을 결정하는 방안을 제안하고 있다.

문형표(2009) 최근에 기초생보 대상자의 80% 이상을 차지하는 근로무능력자(노인, 아동, 장애인)만을 대상으로 한 별도의 공적부조를 설계할 필요가 있다는 주장을 하고 있다. 세밀한 자산조사 결과에 의존할 필요 없이 근로무능력자에게 적정수준의 생계를 보장하고, 근로능력자는 Workfare 위주의 노동시장정책(ALMP)과 EITC에 흡수하면 된다. 최저생계비 등 공적으로 보장해야 하는 수준에 관한 개념을 정립한 후, 관련 제도의 기준선율이에 맞춰 일관되게 종합 조정하여 사회서비스 사업들의 다양한 기준들도 기준을 일원화·단순화할 필요가 있다는 것이다.

기존 연구의 검토를 통해 알 수 있는 것은 근로빈곤층을 연구하는 대부분의 연구자들이 기초보장제도의 근로의욕감퇴문제와 일자리 대책, 자립방

안에 관심의 초점을 맞추고 있지 그들의 최저생활보장방안에 대한 관심은 매우 적다는 점이다.

2. 근로빈곤층의 규모 추정과 실태

가. 근로빈곤층의 규모와 기초보장 수급을

- 근로빈곤층은 누구나 최저생활을 보장받고 있는가? -

기초보장법이 제대로 지켜진다면 근로능력과 상관없이 국민 누구나 최저생활을 보장받아야 한다. 현실은 과연 어떠할까? 우리나라에 근로능력자빈곤가구가 얼마나 되는가에 대해 연구가 별로 없는데, 그것은 데이터의 문제이기도 하다. 노대명 외(2004)의 연구에 그 규모의 추계를 시도한 적이 있고, 최근에 이병희·반정호(2009)가 한국복지패널데이터를 이용하여 그 규모를 추정한 바 있다. 추정 결과 경상소득 기준 가구소득이 최저생계비 100% 미만인 절대빈곤층은 전인구의 9.8%이고, 빈곤층을 근로능력 유무로 나누어 보면 근로능력자는 빈곤층의 절반을 차지하며, 가구소득이 최저생계비에 미달하는 절대빈곤층에서도 근로능력자는 49.7%에 이른다. 하지만 이병희·반정호(2009)의 연구에서는 그러한 근로빈곤층의 규모 중 얼마나 많은 가구가 수급자로 보호받고 있는지에 대한 추계는 포함되지 못했다. 본 연구의 목적을 위해서는 근로빈곤층의 규모뿐만 아니라 그들 가구의 보장비율이 필요하다.

한국보건사회연구원의 한국복지패널 2차년도(2006) 조사자료를 이용해서 근로능력가구의 빈곤가구율을 추정한 결과는 <표 4-15>와 같다. 경상소득에서 공공부조 급여액을 제외시킨 것을 기준으로 하면 우리나라 전체 빈곤가구율은 13.3%이고, 소득인정액⁵²⁾을 기준으로 하는 빈곤가구율은 10.2%이다. 근로능력자가구만을 한정했을 때는 경상소득·공공부조액 기준 빈곤율

52) 복지패널데이터를 이용하여 소득인정액변수를 산출하는 방법에 관해서는 허산·김미곤·유현상(2009)을 참조바람.

은 7.9%이고, 소득인정액을 기준으로 한 빈곤가구율은 6.0%에 달한다. 이는 근로무능력자가구의 빈곤율과 비교해 보면 매우 낮은 수치이다.

〈표 4-15〉 근로능력자가구의 빈곤가구율(2006)

(단위: 명, %)

구 분	경상소득 공공부조액 기준빈민여부		경상소득기준 빈민여부		소득인정액기준 빈민여부		전체
	빈곤 가구	비빈곤 가구	빈곤 가구	비빈곤 가구	빈곤 가구	비빈곤 가구	
근로무능력자가구	421 (43.8)	540 (56.2)	344 (35.8)	617 (64.2)	323 (33.6)	638 (66.4)	961 (15.2)
근로능력자가구	423 (7.9)	4940 (92.1)	340 (6.3)	5023 (93.7)	324 (6.0)	5039 (94.0)	5363 (84.8)
전체	844 (13.3)	5480 (86.7)	684 (10.8)	5640 (89.2)	647 (10.2)	5677 (89.8)	6324 (100.0)

주: 근로능력은 19세부터 65세인자 중 '근로능력 없음'이라고 답하지 않은 자로 구분하였음. 근로능력자에는 근로능력미약자가 포함됨.
자료: 한국복지패널 2차년도

<표 4-16>과 같이 복지패널데이터상 우리나라 전체의 기초보장수급가구율은 6.9%임에 비해 근로능력자가구의 수급율은 5.1%에 달한다. 이는 빈곤한 근로능력자 가구 중 4.6%가 기초생활보장제도로부터 배제되어 있음을 뜻한다. 혼란스러운 점은 기초보장수급가구의 비율과 비수급 빈곤가구 비율의 합이 근로능력자 빈곤가구율을 넘어선다는 점인데, 그 이유는 근로능력자가구 중 최저생계비 이상의 소득을 보이는 가구가 있기 때문이다.

〈표 4-16〉 근로능력자가구의 기초보장 수급율(2006)

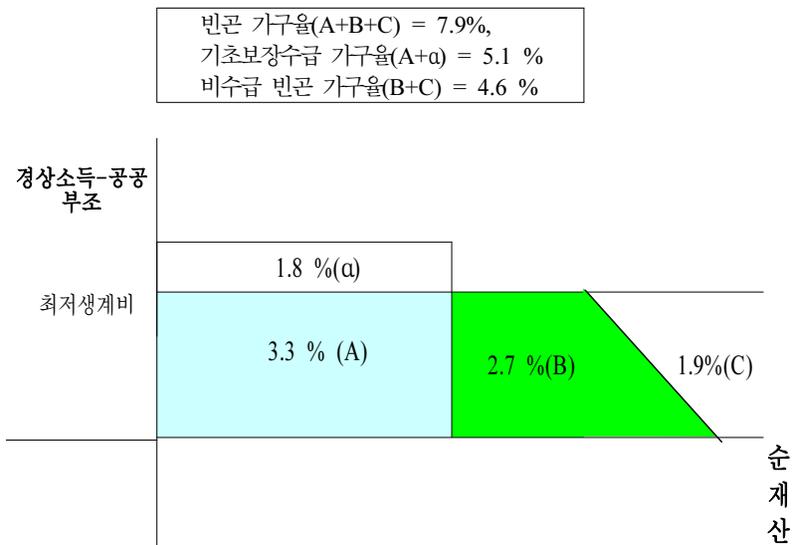
	기초보장 수급가구	비수급 빈곤가구	비수급 일반가구	전체
근로무능력자가구	163	263	535	961
	17.0%	27.4%	55.7%	100.0%
근로능력자가구	273	248	4842	5363
	5.1%	4.6%	90.3%	100.0%
전체	436	511	5377	6324
	6.9%	8.1%	85.0%	100.0%

자료: 한국복지패널 2차년도

기초보장제도로부터 배제되고 있는 근로능력자 빈곤가구의 생활실태를 살펴보기 위해서는 그들을 세부적으로 분류하는 작업이 필요하다. 비수급 근로능력자 빈곤가구율을 그림으로 나타내면 [그림 4-4] 과 같다. 위에서 보았듯이 근로능력자 빈곤가구율(그림상의 A+B+C)은 7.9%이다. 최저생계비 이하의 소득이 있으면서 기초보장수급자로 선정된 가구는 전체 가구의 3.3%(A)이고, 소득인정액이 최저생계비 이하임에도 불구하고 수급자가 되지 못한 비수급 빈곤가구(B)의 비율은 2.7%에 달한다. 재산이 기준보다 높은 비수급 빈곤가구의 비율은 1.9%(C)이다.

전체 가구 중에서 기초보장수급가구의 비율(수급가구율)은 5.1%인데, 그 중에는 소득이 최저생계비 이상인 것으로 나타난 가구의 비율(a)이 1.8%인 것으로 나타났다. 최저생계비 이상의 소득이 있는 가구가 수급자로 선정된 것으로 나타난 것은 복지패널조사와 수급자 선정을 위한 자산조사 규정상의 소득 개념의 차이에서 비롯되었을 가능성이 높다.

[그림 4-4] 근로능력자가구의 빈곤가구율과 수급율 관계(2006)

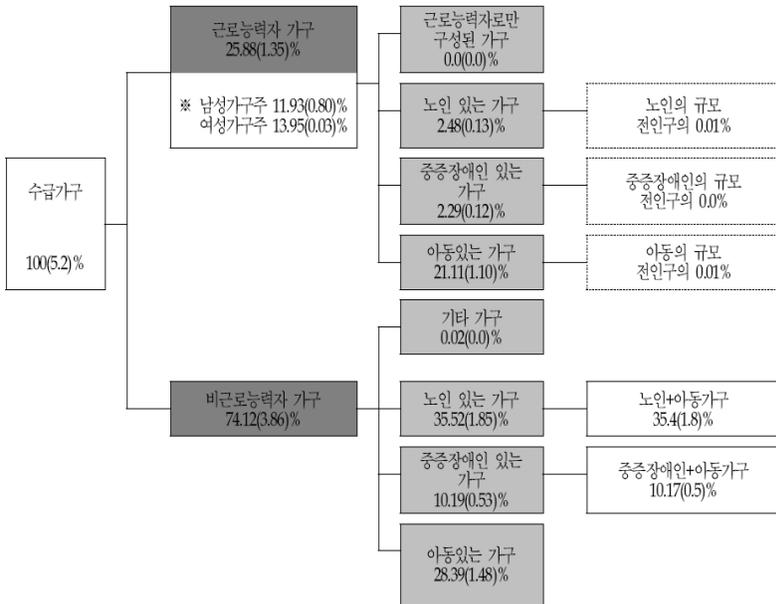


나. 근로능력자가구의 기초생활보장 수급 현황

- 어떤 근로능력자가 수급자로 보호받고 있는가? -

전체 근로능력자 빈곤가구 중 절반에 못 미치는 가구가 수급자로 보호받고 있는데, 이들 가구의 특성을 살펴볼 필요가 있다. 복지패널데이터를 분석을 통한 사실의 추정엔 뒷부분에 기술되어 있는데, 보다 정확한 데이터인 수급자DB를 분석한 김미곤 외(2008)의 연구를 통해 이들 가구의 특성을 파악할 수 있다. [그림 4-5] 에서 보는 바와 같이 전체 수급가구 중에서 근로능력자가구의 비율은 25.8%(전체 가구의 1.35%)에 불과한데, 순수 근로능력자로만 구성된 가구는 없고, 아동이 있거나(1.10%), 노인이 있거나(0.13%), 중증장애인이 있는 가구(0.12%)임을 알 수 있다.

[그림 4-5] 기초보장수급가구의 구성



주: 1) 2006년 7월 수급자 DB(수급가구수는 841,730가구)를 기준으로 분석함
 2) 음영처리된 ()밖의 %는 수급가구 비율, ()안의 비율은 전체 가구 대비 비율임.
 3) 해당 가구추계는 2006년도 추계 가구인 총 16,158,334 가구를 기준으로 계산함.
 자료: 보건복지부, 『기초보장수급자 DB』, 2006.7, 김미곤 외(2008) 재인용

복지패널데이터를 통해본 수급자로 포함된 근로능력자가구의 특징은 다음과 같다. 근로능력자 가구 중 우선 기초수급자 가구와 비수급가구의 성별 분포를 보면 <표 4-17>과 같이 남성이 56%, 여성이 44%로 남성이 조금 더 높은 것으로 나타났고, 기초수급가구의 여성가구 비율이 44%로, 비수급 빈곤가구의 21.8%보다 높게 나타나 기초수급자 가구의 여성가구 비율이 두배 이상 높게 나타났고, 비수급일반가구는 18%보%로 나타나 기초수급가구와는 현격한 차이를 보였다.

가구주 연령에 있어서는 비수급가구의 경우 45세 이후가 전체의 72.5%로 기초수급가구의 64%보다 높게 나타나, 비수급가구의 연령이 다소 높은 비율을 보이고 있는 것을 나타내고 있다. 한편 건강상태에 있어서 건강하지 않은 편이거나 건강이 안좋다고 응답한 비율이 기초수급가구가 60.4%, 비수급빈곤가구가 34.6%로 기초수급 가구주의 건강상태가 더 안 좋은 것으로 나타났다.

<표 4-17> 수급 비수급 빈곤 근로능력자 가구주의 일반적 사항

(단위: 명, %)

구 분		기초수급 근로능력자 가구	비수급 빈곤 근로능력자 가구	비수급 일반 근로능력자 가구	합 계	X2
성별	남성	153(56.0)	194(78.2)	4266(88.1)	4613(86.0)	234.466
	여성	120(44.0)	54(21.8)	575(11.9)	749(14.0)	
교육 정도	중졸 이하	149(54.6)	119(48.0)	1041(21.5)	1309(24.4)	272.772
	고졸	105(38.5)	76(30.6)	1856(38.3)	2037(38.0)	
	초대졸 이상	19(7.0)	53(21.4)	1945(40.2)	2017(37.6)	
연령	35세 미만	20(7.3)	19(7.7)	779(16.1)	818(15.3)	96.659
	35~45세	64(23.4)	49(19.8)	1559(32.2)	1672(31.2)	
	45~54세	91(33.3)	64(25.9)	1222(25.2)	1377(25.7)	
	55~64세	57(20.9)	62(25.1)	827(17.1)	946(17.6)	
	65세 이상	41(15.0)	53(21.5)	454(9.4)	548(10.2)	
건강 상태	이주 건강	13(4.8)	22(8.9)	757(15.6)	792(14.8)	578.562
	건강한 편	46(16.8)	77(31.0)	2455(50.7)	2578(48.1)	
	보통	52(19.0)	63(25.4)	1042(21.5)	1157(21.6)	
	건강하지 않은편	132(48.4)	76(30.6)	537(11.1)	745(13.9)	
	건강 안좋음	30(11.0)	10(4.0)	50(1.0)	90(1.7)	

기초보장 수급 빈곤근로능력자가구의 일반사항을 살펴보면 <표 4-18>과 같다. 가구형태에 있어서는 기초수급가구와 비수급가구 모두 단독가구의 비율이 높은 것으로 나타났고, 모자가구에 있어서는 비수급가구는 1.6%, 기초수급가구가 11.7%로 나타나 기초수급가구의 모자가구 비율이 더 높게 나타났다.

주거의 점유형태에서는 비수급 빈곤가구의 경우는 자가나 전세의 비율이 높게 나타났으며, 기초수급가구의 경우에는 보증부월세와 월세의 비율이 높게 나타나 재산의 많고 적음에 의해 수급여부가 판가름 났다고 볼수 있다.

전체가구원수에 있어서 기초수급가구와 비수급빈곤가구 가구원수의 비율이 비슷하게 나타났으나, 기초수급가구의 1인가구 비율이 비수급 빈곤가구와 일반가구보다 다소 높게 나타났다.

장애인 가구원수의 비중은 장애인 가구원수가 1명 이상이라도 있는 가구의 비율이 기초수급가구가 40.9% ,비수급 빈곤가구가 21.7%, 비수급 일반가구가 12.4%로 기초수급가구의 장애인 가구원 비중이 훨씬 높았다.

가구당 노인수의 비중은 기초수급가구와 비수급일반가구보다 비수급빈곤가구의 노인수의 비중이 높게 나타났다.

기초수급자가구의 경우 근로능력가구원수가 더 적은 것으로 나타났다. 기초수급자가구 1명인 경우에는 기초수급자의 비율이 높게 나타났으나, 2명 이상의 비율은 비수급 일반가구의 비율이 높게 나타나, 기초수급자의 근로능력자 가구원의 비율이 낮은 것으로 나타났다.

지역구분에 있어서는 비수급 빈곤가구와 일반가구의 경우 지역별로 균을 제외하고는 고른 분포를 보이고 있으나, 기초수급가구의 경우 광역시와 기타 시에 집중되어 나타났다.

〈표 4-18〉 수급 빈곤근로능력자가구의 일반사항

(단위: 명, %)

구 분		기초수급 근로능력자 가구	비수급 빈곤 근로능력자 가구	비수급 일반 근로능력자가구	합 계	X2
가구형 태	단독가구	49(17.9)	32(12.9)	484(10.0)	565(10.5)	239.205
	모자가구	32(11.7)	4(1.6)	50(1.0)	86(1.6)	
	부자가구	5(1.8)	2(.8)	26(.5)	33(.6)	
	소년소녀가정	1(.4)	0(.0)	0(.0)	1(.0)	
	기타	186(68.1)	210(84.7)	4281(88.4)	4677(87.2)	
주거의 점유형 태	자가	51(18.7)	141(56.9)	2722(56.2)	2914(54.3)	331.312
	전세	40(14.7)	39(15.7)	1026(21.2)	1105(20.6)	
	보증부월세	118(43.2)	40(16.1)	716(14.8)	874(16.3)	
	월세	34(12.5)	6(2.4)	95(2.0)	135(2.5)	
	기타	30(11.0)	22(8.9)	281(5.8)	333(6.2)	
전체 가구원 수	1인	49(17.9)	32(12.9)	485(10.0)	566(10.6)	64.244
	2인	70(25.5)	75(30.2)	887(18.3)	1032(19.2)	
	3인	66(24.1)	54(21.8)	1257(26.0)	1377(25.7)	
	4인	57(20.8)	61(24.6)	1697(35.0)	1815(33.8)	
	5인이상	32(11.7)	26(10.5)	516(10.7)	574(10.7)	
장애인 가구원 수	0명	150(55.1)	194(78.2)	4243(87.6)	4587(85.5)	313.018
	1명	93(34.2)	45(18.1)	556(11.5)	694(12.9)	
	2명	26(9.6)	8(3.2)	40(.8)	74(1.4)	
	3명	3(1.1)	1(.4)	3(.1)	7(.1)	
가구당 노인수	없음	198(72.5)	164(66.1)	3984(82.3)	4346(81.1)	61.502
	1명	60(22.0)	56(22.6)	646(13.3)	762(14.2)	
	2명	15(5.5)	27(10.9)	205(4.2)	247(4.6)	
	3명이상	0(.0)	1(.4)	6(.1)	7(.1)	
근로능 력가구 원수	1명	145(53.1)	99(39.9)	928(19.2)	1172(21.9)	230.250
	2명	94(34.4)	116(46.8)	2739(56.6)	2949(55.0)	
	3명	25(9.2)	27(10.9)	780(16.1)	832(15.5)	
	4명이상	9(3.3)	6(2.4)	395(8.2)	410(7.6)	
지역구 분	서울시	37(13.5)	50(20.2)	1081(22.3)	1168(21.8)	49.668
	광역시	106(38.7)	58(23.5)	1186(24.5)	1350(25.2)	
	기타시 군	104(38.0)	107(43.3)	2244(46.3)	2455(45.8)	
	군	27(9.9)	32(13.0)	331(6.8)	390(7.3)	
전체		273 100.0	248 100.0	4842 100.0	5363 100.0	

복지패널조사 결과를 통해서도 수급자로 선정된 근로빈곤가구의 특성을 살펴볼 수 있다. 수급자로 선정된 근로능력자 가구의 선정 이유를 살펴보면 <표 4-19>와 같다. ‘근로소득 활동 중단’이 37.3%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 ‘주소득원 가구원의 변동’ 17.2% 및 ‘근로수입이 줄어서’ 17.2%, ‘의료비 지출의 증가 때문에’ 12.7%, ‘주소득원의 사망’ 6.7%, ‘친인척의 지원중단’ 5.2%의 순으로 나타났다.

<표 4-19> 수급자로 선정된 이유

	근로 수입 이줄 어서	근로 소득 활동 중단	친인 척의 지원 중단	주소 득원 가구 원의 변동	주소 득원 사망	가구 원수 의증 가로	의료비 지출 증가	다른 지역 으로 이사	기타	전체
기초보장 수급근로 능력가구	46 (17.2)	100 (37.3)	14 (5.2)	46 (17.2)	18 (6.7)	2 (0.7)	34 (12.7)	1 (0.4)	7 (2.6)	268 (100.0)

다. 기초보장수급 근로능력자의 특성

- 기초보장수급 근로능력자들은 일을 하려 하지 않는가? -

복지부의 주요업무자료(2009)에 따르면, 2008년도 12월말 현재 시설수급자 등을 제외한 전체 수급자수는 1,444,010명(854,205가구)인데, 그 중 근로능력자로 분류된 사람이 302,500명(20.9%)이고, 이들 중 취업자(136,476명), 가구여건(58,197명), 환경적응(12,841명)의 이유로 조건부과 제외자가 207,514명으로 대부분을 차지하고 있다. 근로를 조건으로 생계급여를 받고 있는 자는 33,928명으로 전체 근로능력자의 11.2%에 불과하다. 또한 조건부 수급자 중에서도 근로능력이 높은 취업대상자는 2,812명에 불과하고 대부분이 31,116명이 비취업대상자에 속한다. 이렇듯 기초보장수급자에 포함되어 있는 근로능력자는 대부분 일을 하고 있거나 일을 할 수 없는 여건에 있는 사람들이라는 점을 확인할 수 있다. 참고로 근로능력자의 자활사업 참여 추이는 <표 4-20>과 같다.

〈표 4-20〉 근로능력자의 자활사업 참여 추이

(단위: 만명)

연도	수급자	근로능력자	조건부 수급자	자활사업 참여자		
				소계	수급자	차상위계층
2003	126	30(24%)	3.3(11%)	8.1	6.3(78%)	1.8(22%)
2004	134	31(23%)	3.3(11%)	8.6	5.6(65%)	3.0(35%)
2005	143	33(23%)	3.4(11%)	7.9	5.2(66%)	2.7(34%)
2006	145	32(22%)	3.5(11%)	8.0	5.4(68%)	2.6(32%)
2007	146	30(20%)	3.5(12%)	6.0	3.4(57%)	2.6(43%)
2008	147	30(21%)	3.3(11%)	7.0	4.9(70%)	2.1(30%)

자료: 보건복지가족부

3. 비수급 빈곤 근로능력자가구의 실태

가. 비수급 빈곤 근로능력자가구의 생활실태

- 비수급 빈곤 근로능력자 가구는 어떻게 살고 있는가? -

근로능력자가구의 최저생활보장방안을 찾기 위해서는 빈곤 근로능력자가구 중에서 어떠한 가구가 배제되는가를 살펴볼 필요가 있다. 즉, 비수급 빈곤층의 경우 수급자에서 제외될 만큼의 생활을 누리고 있는가의 문제를 확인해 볼 필요가 있다.

가구원수와 경상소득, 경상소득-공공부조급여액, 균등화소득, 소득평가액, 소득인정액, 총생활비를 기준으로 비교한 결과는 <표 4-21>과 같다. 기초수급가구와 비수급 가구간의 평균가구원수는 2.9명 내외로 별 차이가 없는 것으로 나타났다. 기초수급가구 및 비수급가구의 소득을 보면, 오히려 모든 부분에서 비수급 빈곤가구의 소득이 적은 것으로 나타났다. 오히려 마이너스를 보이고 있고, 경상소득-공공부조 급여액에서는 더 낮아진다. 월 총생활비에서는 기초수급가구 보다 비수급빈곤가구의 생활비 평균이 높게 나타났다. 소득평가액에 있어도 기초수급가구보다 비수급빈곤가구의 소득평가액이 낮게 나타났다.

〈표 4-21〉 비수급 빈곤 가구의 소득 및 지출 특성

(단위: 명, 만원)

구 분		가구원수	경상 소득 (원)	경상소득 공공 부조급여(A) (원)	A 균등화 소득 (원)	소득 평가액 (월)	소득 인정액 (월)	총생활비 (월)
기초수급 근로능력가구 (N=437)	평균	2.86	1439.0	1049.6	592.5	72.6	110.7	112.0
	표준편차	1.33	967.1	958.1	459.4	76.8	257.4	71.0
비수급 빈곤 근로능력가구 (N=512)	평균	2.92	-128.4	-170.6	-35.3	51.4	782.1	149.5
	표준편차	1.3	5702.3	5693.6	2875.3	32.3	2198.7	131.1
일반 비수급근로 능력가구 (N=5380)	평균	3.20	4270.2	4264.2	2418.3	351.1	1865.0	275.0
	표준편차	1.20	3364.1	3364.1	1807.3	280.7	5599.0	160.0
합계 (N=6329)	평균	3.20	3922.3	3895.2	2211.8	323.0	1725.4	261.0
	표준편차	1.21	3598.2	3614.0	1935.6	280.7	5359.0	161.2

비수급 빈곤 근로능력자 가구의 재산 특성을 살펴보면 <표 4-22>와 같다. 재산이나 금융재산, 자동차 가격 등은 비수급 빈곤가구가 훨씬 많은 것으로 나타났고, 부채에 있어서는 기초수급가구 평균 1,340.5만원보다 높은 2,106.5만원으로 나타났다. 비수급 빈곤가구의 경우 재산 때문에 소득인정액이 높게 산출되어 기초보장수급자로 선정되는데 방해 요인으로 작용하는 것으로 보인다.

〈표 4-22〉 비수급 빈곤 근로능력자가구의 재산 특성

(단위: 만원)

구 분		부채	재산*	금융재산	자동차 가격
기초수급 근로능력가구 (N=166)	평균	1,340.5	1915.9	138.6	42.54
	표준편차	2,978.9	5666.3	931.1	142.8
비수급 빈곤 근로능력가구 (N=98)	평균	2,106.0	12,387.7	4,667.1	132.9
	표준편차	6,148.1	23,618.8	18,797.1	265.6
일반 근로능력가구 (N=709)	평균	3,309.3	22,059.6	20,219.1	312.4
	표준편차	7,425.5	113,328.7	113,162.2	391.4
합계(N=972)	평균	3,153.3	20,585.9	8,890.5	290.39
	표준편차	7,225.6	107,910.5	29272.8	383.8

주: 재산 = 주택가격 + 소유부동산 + 점유부동산 + 농기계가격 + 농축산물 가격 + 기타 재산

한편, 생활곤란 경험을 묻는 항목에서는 대부분 기초보장 수급가구에서 생활곤란 경험응답 비율이 높았으나, 비수급 빈곤가구에서도 그에 준하는 경험을 보여주고 있다. <표 4-23>와 같이, 비수급빈곤가구의 경우 ‘돈이 없어 겨울에 난방을 못한 경험’과 ‘돈이 없어 본인이나 가족이 병원에 못간 경험’이 17.8%나 나타나, 기초보장수급자와 준하는 생활곤란 경험을 보여 주고 있고, 비수급가구 또한 기초보장가구와 더불어 심각한 상황임을 보여 주고 있다.

<표 4-23> 비수급 빈곤 근로능력자가구의 생활곤란 경험 비율

(단위: 명, %)

생활 곤란 구분	기초보장수급 근로능력가구 (N=436)	비수급빈곤 근로능력가구 (N=511)	일반비수급 근로능력가구 (N=5359)
돈이 없어 본인이나 가족이 끼니를 거른 경험	13(4.8)	6(2.4)	18(4)
2달 이상 집세가 밀리거나 낼 수 없어 집 옮긴 경험	39(14.3)	13(5.2)	100(2.1)
공과금을 기한 내 납부하지 못한 경험	97(35.5)	55(22.2)	452(9.3)
세금을 내지 못해 전기, 전화, 수도가 끊긴 경험	27(10.0)	8(3.2)	51(1.1)
돈이 없어 겨울에 난방을 못한 경험	36(13.2)	19(7.7)	75(1.5)
돈이 없어 본인이나 가족이 병원에 못간 경험	30(11.0)	25(10.1)	82(1.7)
가구원 중 신용불량자가 된 경험자 여부	62(22.7)	26(10.5)	193(4.0)

나. 비수급 빈곤 근로능력자가구의 기초생활보장 경험 실태

- 빈곤한 이들 가구는 왜 수급자로 선정되지 못했나? -

지난 1년간 기초생활보장급여를 신청한 경험을 물어본 결과 <표 4-24>와 같이 수급자로 선정된 37가구와 선정되지 못한 14가구만이 신청한 것으로 나타났다. 비수급가구의 대부분이 매우 어렵게 살아가고 있음에도 불구하고 급여 신청율이 매우 저조한 것으로 해석될 수 있다.

〈표 4-24〉 1년간 국민기초생활보장 급여 신청여부

구분	있다	없다	전체
기초보장 수급가구	37(13.7)	233(86.3)	270(100.0)
비수급 빈곤가구	14(5.6)	234(94.4)	248(100.0)
비수급 일반가구	31(0.6)	4760(99.4)	4791(100.0)
전체	82(1.5)	5227(98.5)	5309(100.0)

주: chi-square 315.301a

국민기초생활보장 급여를 신청하게 된 이유를 물어본 결과 <표 4-25>와 같이, 모든 가구에 있어서 기본적인 생계문제를 해결하기 위한 응답의 비율이 가장 높게 나타났다. 비수급 빈곤가구의 경우 수급가구의 57.9%보다 약 20% 높게 나타나 비수급가구의 생계문제가 시급함을 시사하는 부분이다. 그 다음으로는 의료급여와 교육급여 순으로 나타났다.

〈표 4-25〉 국민기초생활보장 급여를 신청하게 된 이유

	기본생계 문제해결	의료급여	주거비 지원	자녀교육 비지원	자활 지원	기타	전체
기초보장수급 근로능력가구	22 (57.9)	7 (18.4)	0 (.0)	5 (13.2)	0 (.0)	4 (10.5)	38 (100.0)
비수급빈곤 근로능력가구	12 (80.0)	1 (6.7)	0 (.0)	1 (6.7)	1 (6.7)	0 (.0)	15 (100.0)
비수급일반 근로능력가구	20 (64.5)	4 (12.9)	2 (6.5)	3 (9.7)	1 (3.2)	1 (3.2)	31 (100.0)
전체	54 (64.3)	12 (14.3)	2 (2.4)	9 (10.7)	2 (2.4)	5 (6.0)	84 (100.0)

주: chi-square 10.586a

수급자로 선정되지 못한 가구의 경우 비수급 빈곤가구에 속하는 가구는 14가구(해당 집단의 5.6%)이고 일반비수급가구에 속하는 가구는 31가구(해당 집단의 0.6%)로 비수급 빈곤가구만의 신청이 있었던 것이 아니라 일반 가구에 속하는 가구의 신청이 있다는 점에 유념할 필요가 있다. 이는 현행

최저생계비 수준 이상의 소득을 가진 계층의 경우도 기초생활보장 욕구가 있음을 뜻한다고 하겠다.

수급신청을 했음에도 불구하고 수급자로 선정되지 못한 이유를 살펴본 결과 <표 4-26>과 같이, 가장 큰 문제는 예상과 달리 부양의무자 기준인 것으로 나타났다. 전체의 34.1%가 부양의무자기준 때문이라고 응답했고, 그 다음이 소득기준(최저생계비) 19.5%, 주거용 재산 때문 2%, 기타 재산 때문 4.9%의 순으로 나타났다. 빈곤가구에 속하는 탈락가구와 일반가구에 속하는 탈락가구의 응답 차이는 대부분 소득기준에서 나타났다.

<표 4-26> 수급자로 선정되지 못한 이유

	소득 기준 초과	자동차 소유	주거지 기준 초과	집이외 재산 기준	부양의 무자 기준	기타	모름	전체
비수급빈곤 근로능력가구	0 (.0)	0 (.0)	1 (7.7)	1 (7.7)	7 (53.8)	3 (23.1)	1 (7.7)	13 (100.0)
비수급일반 근로능력가구	8 (28.6)	2 (7.1)	4 (14.3)	1 (3.6)	7 (25.0)	6 (21.4)	0 (.0)	28 (100.0)
전체	8 (19.5)	2 (4.9)	5 (12.2)	2 (4.9)	14 (34.1)	9 (22.0)	1 (2.4)	41 (100.0)

주: chi-square 9.597a

수급 신청을 했지만 수급자로 선정되지 못한 근로능력자가구가 어떻게 생계를 해결하고 있는가를 살펴본 결과 <표 4-27>과 같다. 생계문제 해결 방법의 1순위로는 탈락가구 전체를 볼 때 부양의무자, ‘친지 및 이웃의 도움으로’라고 응답한 사람의 비율 39.0%로 가장 높게 나타났고, 그 다음이 ‘본인스스로 벌어서’라는 응답이 34.1%, ‘이전 보다 더 절약하며’ 14.6% 순으로 나타났다. 2순위의 응답은 ‘이전보다 더 절약하며’라고 응답한 사람이 28.1%, ‘본인스스로 벌어서’ 18.8%, ‘빚을 내서’ 15.6%, ‘다른 사람의 도움으로’ 15.6% 순으로 나타났다. 속한 집단에 따른 커다란 차이는 보이지 않았다.

<표 4-27> 수급 탈락가구의 생계문제 해결방법

		부양 의무자, 친지및 이웃의 도움	빛을 내어 생활	민간 단체 도움	더 절약 하며 생활	저축등 있는 재산을 줄여서	공공 근로, 자활 사업 참여	본인이 스스로 벌어서	기타	전체
1 순위	비수급 빈곤가구	7 (53.8)	0 (.0)	0 (.0)	2 (15.4)	2 (15.4)	0 (.0)	2 (15.4)	0 (.0)	13 (100.0)
	비수급 일반가구	9 (32.1)	2 (7.1)	0 (.0)	4 (14.3)	0 (.0)	1 (3.6)	12 (42.9)	0 (.0)	28 (100.0)
	합계	16 (39.0)	2 (4.9)	0 (.0)	6 (14.6)	2 (4.9)	1 (2.4)	14 (34.1)	0 (.0)	41 (100.0)
	비수급 빈곤가구	1 (12.5)	1 (12.5)	0 (.0)	2 (25.0)	2 (25.0)	1 (12.5)	1 (12.5)	0 (.0)	8 (100.0)
2 순위	비수급 일반가구	4 (16.7)	4 (16.7)	1 (4.2)	7 (29.2)	1 (4.2)	1 (4.2)	5 (20.8)	1 (4.2)	24 (100.0)
	합계	5 (15.6)	5 (15.6)	1 (3.1)	9 (28.1)	3 (9.4)	2 (6.3)	6 (18.8)	1 (3.1)	32 (100.0)

주: 1순위 *chi-square 8.742a, 2순위*chi-square 4.504a

다. 수급가구의 탈수급 가능성

수급대상 가구의 탈퇴 예상기간의 질문 결과 <표 4-28>과 같이 기초보장 수급가구의 62.7%가 벗어나기 힘들다고 대답해 수급대상 가구 여건상 일을 해도 빈곤에서 벗어나기 힘들거나 혹은 가족 내에 의료비와 같은 특별 지출의 욕구가 큰 것으로 나타났다. 3년 이전이라고 응답한 가구는 6.8%에 불과했고, 3년 이후로 응답한 가구의 경우는 16.4%에 달했다.

<표 4-28> 수급대상 가구 탈퇴 예상기간

	6개월 이내	6개월~1년 이내	1~3년 이내	3년후	벗어나기 어려움	잘모름	전체
비수급 빈곤가구	4 (1.5)	3 (1.1)	14 (5.2)	44 (16.4)	168 (62.7)	35 (13.1)	268 (100.0)
비수급 일반가구	0 (.0)	0 (.0)	0 (.0)	0 (.0)	0 (.0)	1 (100.0)	1 (100.0)
전체	4 (1.5)	3 (1.1)	14 (5.2)	44 (16.4)	168 (62.5)	36 (13.4)	269 (100.0)

주: chi-square 6.496a

수급에서 탈피하더라도 계속 받고 싶은 지원으로 의료비 지원이 가장 높게 나타났다. <표 4-29>에서 보는 것처럼, 의료비 지원이 필요하다고 응답한 가구는 54.7%로 가장 많았고, 그 다음이 교육비 지원 21.1%, 주거비 지원 16.3%, 자활지원 7.4% 순으로 나타났다. 이는 기초보장 수급가구가 의료비에 대한 부담이 생계비의 가장 큰 부분임을 시사하는 것이고, 결국 근로능력자 가구의 의료비 부담을 해결하지 않는 한 기초보장제도에서 근로능력자 가구를 분리한다는 것은 매우 어려운 일일 것이다.

<표 4-29> 기초보장 수급에서 탈피하더라도 계속 받고 싶은 지원

구분	의료비 지원	교육비 지원	주거비 지원	자활관련 지원	기타	전체
기초보장 수급가구	104(54.7)	40(21.1)	31(16.3)	14(7.4)	1(.5)	190(100.0)
전체	104(54.7)	40(21.1)	31(16.3)	14(7.4)	1(.5)	190(100.0)

예전에 수급자이었던 수급에서 벗어난 가구의 탈수급 이유를 살펴보면 <표 4-30>과 같다. 응답 사례가 많지 않아 일반화하기 어렵지만 ‘가구원의 취업 때문’이라고 응답한 사람이 37.5%로 가장 많았고, 그 다음이 ‘재산이 늘어서(재산의 가격이 상승해서)’ 18.8%, ‘(예를 들어 부양의무자의)조사기록이 달라져서’ 13.3%, 등의 이유로 나타났다. 한편 탈수급한 가구에게 가장 필요한 것이 무엇인가(생계비 제외)에 대한 질문에서는 의료비 지원, 교육비 지원 순으로 나타났다.

<표 4-30> 탈 수급 이유

구분	근로 소득이 늘어서	가구원 취업	재산이 늘어서	자동차 신규 구입	다른 지역 이사	실제변화 없으나 조사기록 달라져	기타	무응답	전체
비수급 빈곤가구	0 (.0)	0 (.0)	1 (100.0)	0 (.0)	0 (.0)	0 (.0)	0 (.0)	0 (.0)	1 (100.0)
비수급 일반가구	1 (6.7)	6 (40.0)	2 (13.3)	1 (6.7)	1 (6.7)	2 (13.3)	1 (6.7)	1 (6.7)	15 (100.0)
전체	1 (6.3)	6 (37.5)	3 (18.8)	1 (6.3)	1 (6.3)	2 (12.5)	1 (6.3)	1 (6.3)	16 (100.0)

4. 근로빈곤층의 최저생활보장 방안

가. 근로능력자 분리 주장에 대한 비판

앞에서 살펴보았듯이 기초보장법 시행이전부터 지금까지 여전히 근로능력자가구의 근로의욕 감퇴를 예방하기 위해서 근로능력자가구를 기초보장수급제도에서 분리시키거나 혹은 기간을 제한하지는 주장이 제기되고 있다. 안종범·송재창(2006), 이상은(2004), 강신욱 외(2008), 문형표(2009)의 연구가 그러한 주장의 대표적인 것들이다. 수급 근로능력자 가구와 비수급 근로능력자 빈곤가구의 실태를 통해서 살펴보았지만 그들의 주장은 다음과 같은 문제점을 안고 있다.

첫째, 분리를 해야 이유가 충분하지 않고, 그 대안을 충분히 마련하지 못하고 있다. 현행 제도는 근로유인이 거의 불가능하다는 것이 그들의 주된 이유인데, 그렇다 하더라도 최저생활의 보장 원칙이 훼손되어서는 안된다. 그들은 주로 ‘근로능력자’라는 용어를 사용하는데 정확하게 표현하면 근로무능력자들이 많이 포함된 ‘근로능력자가구’의 빈곤문제이다. 앞의 실태에서 보았듯이 근로능력자로만 구성된 가구가 기초보장수급자로 선정된 경우는 전혀 없고, 대부분 아동이나 장애인, 노인과 같이 살고 있고, 의료비와 같은 특별한 지출을 요하는 상황으로 대부분 근로능력자들이 열심히 일한다고 하더라도 충당할 수 있는 생활비 수준이라고 보기 곤란한 상황인 것이다. 열심히 일하는 근로능력자가 있는 가구라 할지라도 장애, 질병과 같은 지출요인이 많거나 부양해야 할 근로무능력 가구원이 많을 경우 추가적인 생계급여를 실시해야만 그 가구가 최저생활이 보장받을 수 있다.

둘째, 근로유인을 위한 장치는 근로능력자를 기초생활보장제도 안에 포함하고 있어도 얼마든지 마련 가능하다. 국민기초생활보장법의 제정 배경과 그 의의를 볼 때, ‘근로의욕 유지 및 제고’라는 정책목표가 ‘최저생활보장’이라는 정책목표를 우선하지는 않는다. 시급히 해결해야 할 문제가 무엇인가? 누구를 위한 개선인가? 무엇을 위한 개선인가? 의 입장에서 접근해야

한다. 시급히 해결해야 할 문제는 너무나 어렵게 살아가고 있음에도 불구하고 수급자로 선정되지 못한 비수급 빈곤층의 문제일 것이다. 현행 제도가 기초보장수급자들의 근로의욕을 감퇴시킨다고 주장하는데, 무엇이 기초수급자의 근로의욕을 저하시키는가?를 상세히 살펴볼 필요가 있다. 그것은 기초보장시스템 설계상의 잘못이기보다는 운영상의 잘못이거나 설계를 변경한 것에 그 주요 원인이 있다. 기초보장법이 제정되기 이전에 근로의욕 감퇴의 문제는 쟁점이 되었고, 그 결과 기초보장법에는 근로를 장려하는 당근요법(근로소득공제제도)과 채찍요법(조건부 수급)이 공존하는 시스템이 탄생하게 되었음은 주지의 사실이다. 가능하면 근로유인은 일을 하는 사람에게 더 많은 급여를 제공할 수 있는 근로소득공제제도를 통하는 것이 바람직하다. 하지만 2003년부터 시행하기로 했던 소득인정액제도 중 일반근로자에 대한 근로소득공제제도는 소득과약능력이 미비하다는 이유를 들어 정부에서 무기한 연기한 상황이다. 아직까지도 소득과약능력을 향상시키기 위한 대책을 마련하는 계획도 세우고 있지 않은 상황이다. 새롭게 시작된 근로장려세의 경우도 기초보장 수급자는 그 대상에서 제외되고 있는 상황이다.

셋째, 수급기한의 제한과 같은 방식은 우리나라의 사회보장 현실과 맞지 않다. 생애 5년간으로 수급을 제한한 미국의 TANF 등의 변화는 여타 사회복지제도가 우리나라 보다 잘 정비되어 있기 때문에 가능할 수 있고, 아직까지 그 실험이 끝난 것이 아니다. 다른 나라와의 단순 비교는 곤란하다. 그리고 근로유인을 위한 장치를 만든다고 하더라도 그 보장수준이 최저생계비 수준을 넘어서는 선에서 진행되어야 한다. 빈곤함정에 빠져서 벗어나지 않으려고 한다고 주장하고 있는데, 정확하게 표현하면 벗어나지 않으려 한다기보다는 벗어나지 못하도록 만들고 있는 상황이다. 수급에서 벗어나는 순간 그 이전 보다 훨씬 낮은 생활수준을 감수해야 하는데 누가 벗어나려 하겠는가? 근로능력자를 기초보장수급자에서 제외시키면 근로빈곤가구의 근로무능력자들의 생계는 누가 책임지는가? 국민 모두에게 지급되는 현물급여의 의료보장, 교육보장, 최저주거기준 보장이 이루어지고 있는 가정 하에서는 근로능력자 순분리 문제를 상론할 수 있을지 모르지만 우리나라의 현

재와 같이 기초생활보장제도 말고는 아무것도 없는 상황에서는 비현실적인 주장일 뿐이다. 미국의 경우 연방정부의 EITC 예산이 전통적인 공공부조인 TANF의 예산보다 훨씬 많고, 전 국민의 15%에 달하는 빈곤층이 우리나라의 의료급여보다 본인 부담이 훨씬 적은 의료혜택을 보고 있다는 사실은 유념할 필요가 있는 것이다. 또한 분리를 주장하기 위해서는 실업부조를 도입하고 최저임금을 대폭 현실화해야 할 필요가 있다. 일을 하면 어느 가구나 최저생활이 보장될 수 있어야 한다는 전제가 필요하다. 대량실업과 같은 일을 하고 싶어도 일을 할 수 없는 상황은 어찌할 것인가? 일자리를 찾을 때까지 생계를 보장해 주고, 일을 해도 가난한 경우 보충해 주는 제도는 여전히 필요하다.

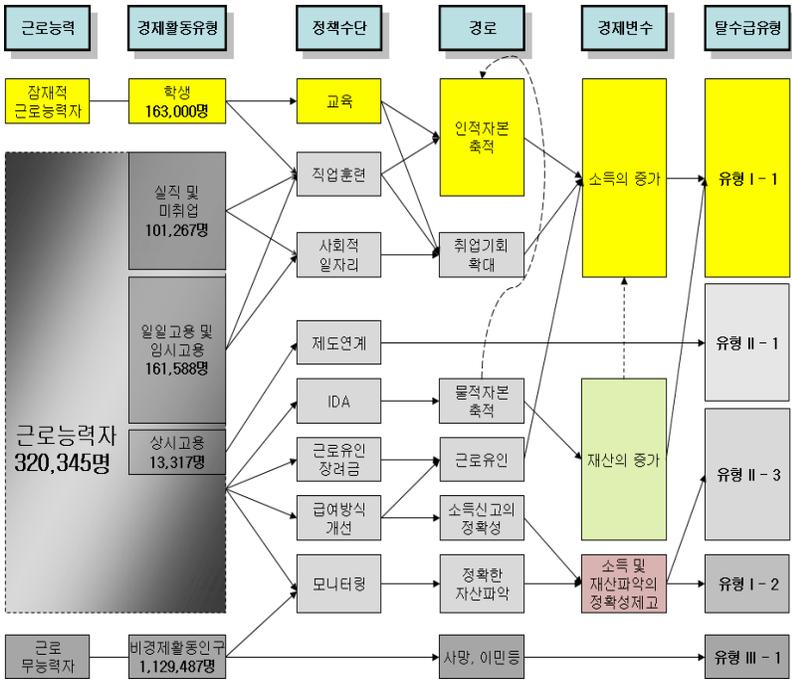
나. 근로빈곤층의 최저생활 보장 방안

국민기초생활보장제도 시행이후 자립·자활률이 낮아지고, 탈수급비율이 낮아지고 있는 것은 사실이다. 하지만 이러한 현상은 우리나라 기초보장제도 설계상의 문제라기보다는 공공부조제도가 가지고 있는 본질적인 한계에 속한다고 볼 수 있다. 자산조사 방식의 사회보장제도는 대부분 보충성의 원리에 따라 급여를 하므로 근로의욕 저하, 소득의 하향 신고 등이 뒤따를 수밖에 없고, 비수급 빈곤계층, 차상위 계층, 혹은 전국민을 대상으로 하는 복지 제도가 마련되어 있지 않는 한, 빈곤함정의 문제는 필연적으로 발생할 수밖에 없다.

하지만 그와 같은 한계에서도 현행 보충급여 체계를 근로유인 및 탈수급을 촉진하는 급여방식으로 개편하기 위한 노력은 필요한데, 김미곤 외(2008)의 연구가 많은 점을 시사하고 있다. 차상위 계층에 지원되는 EITC 및 사회보장제도와와의 연계성이 매우 중요하다. 그 연구에서는 탈수급 기반 조성이라는 관점에서 인적·물질자본의 축적과 사회적일자리 확충을 제시하였고, 또한 제도 개선 차원에서 급여방식의 개선, 근로유인시스템, 모니터링체계 구축, 기초보장제도와 EITC 등의 사회보장정책과의 연계방안을 제

시하고 있다. 김미곤 외(2008)의 연구에서 제시한 그림을 인용하면 [그림 4-6] 과 같다.

[그림 4-6] EITC 와 사회보장제도의 연계성



주: 유형 I-1: 수급가구의 소득 및 재산 증가로 인한 탈퇴
 유형 II-1: 타제도 수급으로 인한 탈퇴
 유형 II-3: 부정수급으로 탈락
 유형 I-2: 부양의무자가구의 소득이 전으로 인한 탈퇴
 유형 III-1: 자연적 탈퇴

근로능력자 가구의 최저생활을 보장하면서 빈곤함정에서 벗어나게 유도하는 가장 좋은 방법은 계단식 사회보장 시스템일 것이다. 수급자에서 벗어나도 그보다 더 나은 생활이 가능한 시스템을 말한다. 다만 이는 최저생계비의 합리적 설정을 전제로 해야 한다. 근로장려세의 경우는 기초보장제도가 최후의 안전망이라는 점을 감안하여, 그 이전의 안전망으로서 기능을 할 수 있을 것이다. 하지만 이는 미국과 같이 막대한 예산을 편성하여 기초보장제도(혹은 수급자) 모두를 포괄하는 우산과 같은 수준의 시스템이 갖추어져

있어야 한다.

현재 비수급 빈곤층인 채로 살아가고 있는 근로능력자기구를 하루 빨리 수급자로의 편입(선정기준과 자산인정의 개선)시키는 노력이 필요할 것이다. 그것은 앞의 조사 결과에서 나왔듯이 재산기준의 현실화, 최저생계비 설정의 개선, 부양의무자 기준의 개선, 추정소득의 폐지 혹은 개선과 연결된다. 기초보장제도 수급자 자격요건을 완화하여 부당 탈락자를 수급자로 선정될 수 있도록 대상자 층을 넓히는 것이 급선무이다. 왜냐하면 전 계층에 대한 복지보다는 최저생활을 하고 있지 못한 계층에 대한 지원이 우선시 되는 것이 더 정의롭기 때문이다.

현재와 같이 우리나라에 데모그란트 방식, 보험료 방식의 사회보장 프로그램이 없거나 늦게 시작된 상태에서는 공공부조의 비중이 확대되는 것은 불가피하다. 기초노령연금, 장애수당, 보육료 지원 등 자산조사 방식의 프로그램별로 대상층을 넓혀 가거나 아동수당, 노인수당과 같은 데모그란트 방식의 사회보장 프로그램을 도입하여 수급자 규모와 급여수준을 확대해 가거나 시간이 지나 사회보험의 수급자가 늘어나게 되면 기초보장수급자의 규모가 당연히 줄어들게 된다. 근로능력수급자들이 빈곤함정에서 벗어나게 한다는 측면과 사회적 형평성 측면에서 볼 때 차상위계층, 혹은 일반 국민에 대한 지원이 시급한 실정이다. 실제로 현재 보육료 지원사업, 기초노령연금, 장애인가구 학비지원 등은 차상위계층을 그 대상으로 하여 급여를 실시하고 있다. 그런데 그러한 자산조사방식의 프로그램들이 체계적으로 설계되어 있지 못한 채 실시되고 있다는 것이 문제다. 따라서 이러한 부분의 정비가 필요하다.

소득이 아닌 여타 기준으로 인해 수급자로 선정되지 못한 가구(즉, 분명히 소득상태로 보아 최저생활을 영위하지 못하고 있는 가구)에 대한 개별 급여제도의 확충이 시급하다. 우리나라 공공부조제도를 대상자의 소득수준, 혹은 생활수준에 따라 3단계로 구분하여 실시하는 것을 고려해 볼 필요가 있다.

제1단계는 기초보장제도이고, 제2단계는 부당탈락자, 혹은 비수급 빈곤층

을 보호하기 위한 조치로 기초보장수급자 자격요건 중 소득기준을 제외한 여타 기준을 대폭 완화하여 수급자로 선정하되 그 들에게는 생계급여를 제외한 나머지 필요한 개별급여를 행하고, 제3단계는 빈곤합정의 예방을 위한 장치로 진정한 의미의 차상위계층이 수급자로 전락할 필요가 없도록, 혹은 수급자로 하여금 빈곤에서 탈피할 수 있는 기회를 제공하기 위해 필요하다. 즉, 제3단계에 속해 있는 사람들에게는 기초보장수급자나 2단계의 수급자에 비해 그 급여 수준을 더 낮게 하면 된다. 예를 들어 기초보장수급자에게 의료비 본인부담금을 완전 면제한다고 하면 이들 계층에게는 예를 들어 10%만 부담하면 되도록 하는 제도를 말한다.

최저생활보장방안을 그림으로 나타내면 [그림 4-7] 과 같다.⁵³⁾ 소득기준이외의 기준으로 인해 수급자에서 탈락된 수급권자를 B그룹으로 하고, 차상위빈곤계층을 C그룹으로 한다면 그 선정기준을 달리 가져갈 필요가 있다. B그룹은 소득이 최저생계비 이하인 가구로 하고, 부양의무자, 재산 현물기준을 삭제하거나 대폭 완화하고, C그룹은 소득기준이 최저생계비의 100%를 넘어서고 120%미만인 가구로 선정하면 된다.

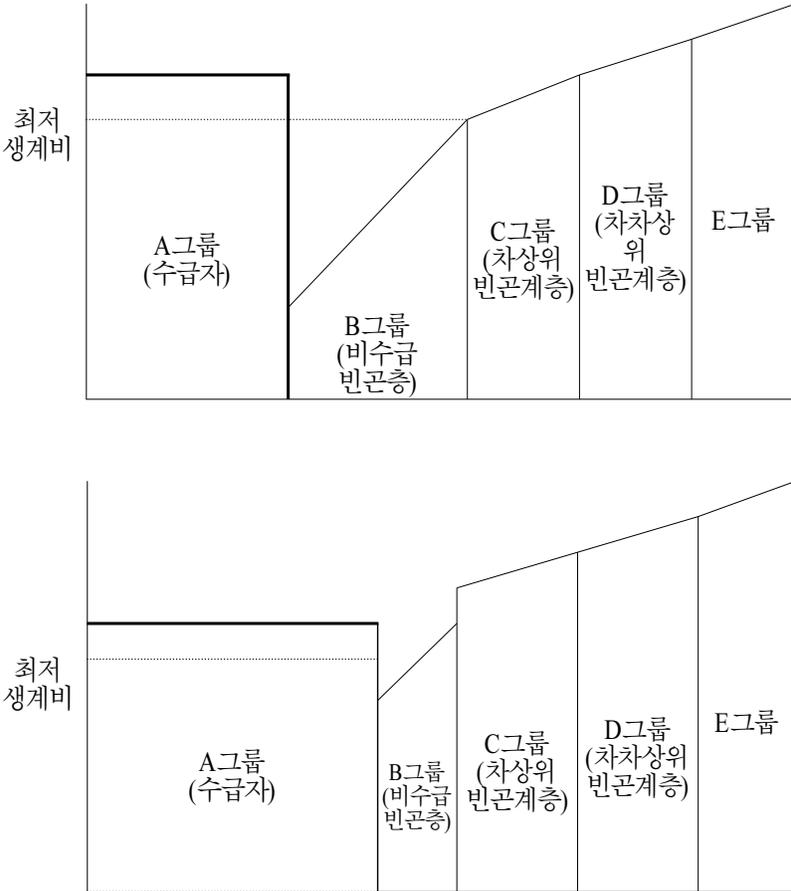
B그룹의 경우 이들 계층이 주로 부양의무자가 있는 가구이면서 재산은 수급자에 비해 좀 더 많은 가구라는 점과 계단식 급여체계를 가져가야 한다는 점을 감안하여 수급자보다 좀 더 적은 수준이면서 현물 위주의 급여를 제공하면 될 것이다. 즉, B그룹에게는 기초보장수급자의 급여액의 60~70%, C그룹에게는 30~40%정도를 지급하면 될 것이다.

B그룹에게는 그 집단의 특수성으로 인해 수급자가 받는 모든 현물 급여를 다 지급 받도록 하되, C그룹의 경우는 몇 가지(예: 의료, 교육)로 한정할 수 있을 것이다. 또한 기초보장수급(장애인)가구와 차상위계층의 장애인 가구간의 형평성을 위하여 일정비율(50%)의 장애부가급여를 지급하는 방안이 도입되어야 하고, 물론 제2그룹을 정책대상으로 할 경우 각 급여별로 선정기준의 수준은 달라도 무방할 것이다. 즉, 의료부조의 대상은 지금 보

53) 이 부분은 허선(2001)의 내용을 수정 보완하였음을 밝힙니다.

다 대폭 늘릴수 있고, 주거부조도 도입할 수 있다는 것이다.

[그림 4-7] 공공부조제도 체계화 방안에 의한 급여 후 계층별 생활수준의 비교



5. 소 결

기초보장법이 제정되기 이전부터 근로의욕 감퇴의 문제는 쟁점이 되었고, 그 결과 기초보장법에는 근로를 장려하는 당근요법(근로소득공제제도)과 채찍요법(조건부 수급)이 공존하는 시스템이 탄생하게 되었다. 이는 여전히 주요 쟁점이 되고 있고 근로능력자를 기초보장제도에서 분리하자는 주장은

계속되고 있다. 조건부 수급과 같은 채찍 방식보다는 일을 하는 사람에게 더 많은 급여를 제공할 수 있는 근로소득공제제도를 통한 근로유인이 더 바람직하다. 하지만 2003년부터 시행하기로 했던 소득인정액제도 중 일반 근로자에 대한 근로소득공제제도는 소득과약능력이 미비하다는 이유를 들어 정부에서 무기한 연기한 상황이고, 지금까지 그 대책을 마련하는 계획도 세우고 있지 않은 상황이다. 또한 새롭게 시작된 근로장려세의 경우도 기초 보장 수급자는 그 대상에서 제외되고 있는 상황일 뿐이다.

현재도 근로능력자의 경우 기초보장제도에서 분리하자는 주장이 제기되고 있는 상황인데, 앞의 실태를 통해 확인했듯이 현재 수급자로 포함된 근로능력자의 경우 대부분 일을 하고 있지만 수입이 적거나 피부양자가 많은 관계(노인, 장애인, 아동)로 수급자로 선정되고 있는 실정이다. 현재와 같이 개인단위의 사회보장제도가 미비한 상황에서 근로능력자기구를 기초보장제도에서 분리한다고 하면 근로능력자 가구에 포함된 근로무능력자의 생활보장에 대해서는 아무런 대책이 없게 된다. 빈곤함정의 바람직한 대책으로는 수급자에서 벗어난 사람들의 생활수준을 수급자(최저생계비)보다는 더 보장될 수 있도록 하는 ‘계단식 보장 시스템’을 구축하는 것이 바람직할 것이다.

제3절 국민기초생활보장제도와 노동시장정책 : 근로빈곤층 보호방안을 중심으로

본 절은 국민기초생활보장제도 법제화 10년을 맞이하여, 성숙단계에 접어든 국민기초생활보장제도(이하, 기초생활보장제도)를 평가하고 개선방안을 모색하는 연구의 일부로서, 근로능력이 있는 빈곤층의 보호방안을 둘러싼 논의들을 정리하고, 향후의 제도개선 방향에 대해서 정리하고자 한다.⁵⁴⁾

54) 본 절의 주된 내용이 기초생활보장제도의 도입 및 발전과정에서 근로능력 빈곤층 보호방안을 둘러싼 논의를 정리하는 것이기 때문에 황덕순(2002), 황덕순(2009) 등 이 주제와 관련된 필자의 글에서 정리되었던 내용들이 본 연구에 부분적으로 포함되어 있다.

과거의 생활보호제도에서 기초생활보장제도로의 발전에서 가장 큰 변화는 근로능력자를 생계보호대상자로 포함한 것이다. 이에 따라 근로능력자에게 현금급여를 지급하되, 조건부수급제도를 통해 근로능력이 있는 미취업자에게는 자활사업 참여를 의무화하게 되었다.

기초생활보장제도의 도입 및 이후의 발전과정에서 근로능력자의 보호 필요성 여부, 근로능력자의 적절한 보호방안, 자활사업의 설계 및 전달체계를 둘러싸고 제도 도입 이전 뿐만 아니라 이후에도 여러 논의가 꾸준히 이어져 왔다.

본 절에서는 지속적으로 제기되는 논점들을 체계화하여 비교 평가하는 것을 목표로 한다. 본 절의 구성은 다음과 같다. 첫째, 가장 중요한 논점인 기초생활보장제도와 근로능력 빈곤층 보호방안 사이의 관계에 대한 논의를 시기별로 나누어 검토한다. 이는 큰 틀에서의 제도설계와 관련된 논의로서 기초생활보장제도 도입 이전에는 근로능력자의 생계보호 필요성 여부, 기초생활보장제도 이외의 대안 등을 둘러싼 논의를 중심으로 한다. 이어서, 참여정부 출범 이후에는 자활지원사업의 개편방안을 둘러싼 논의가 부각된다. 근로능력이 있는 대상자에 대한 보호제도를 별도로 분리할 것인지, 통합된 기초생활보장제도의 틀 내에서 보호할 것인지가 주요 쟁점이다. 이 논의는 현 이명박 정부 하에서도 계속 이어지고 있다. 한편 이 시기에는 경제위기의 심화와 함께, 실업빈곤층을 위한 새로운 제도의 도입에 대한 논의도 등장한다. 둘째, 자활지원사업의 세부적인 설계 및 성과와 관련된 논의를 살펴본다. 자활대상자의 구분방안, 자활사업의 전달체계, 자활프로그램의 설계, 자활사업의 성과에 대한 평가 등이 주된 논의대상이다. 셋째, 주요 연구결과를 요약하고 앞으로의 논의 진행 방향을 전망한다.

1. 근로능력 빈곤층 보호제도의 설계 방안

가. 기초생활보장 제도 도입 이전의 근로능력자 지원⁵⁵⁾

국민기초생활보장제도가 시행되기 이전의 공공부조 제도는 생활보호제도로서 1961년 12월 30일 「생활보호법」의 제정과 함께 시행되었다. 이 당시에 생활보호제도는 국가가 제공하는 거의 유일한 사회보장제도였으며, 공공부조의 일반적인 수혜자격요건인 자산조사 이외에 두 가지 중요한 제한조건을 부가함으로써 수혜범위를 제한하였다. 첫번째 조건은 부양의무자가 없거나, 있어도 부양할 능력이 없어야 한다는 「부양의무규정」이다. 이는 국가에 의한 보호보다 가족에 의한 보호를 우선했다는 것을 의미한다. 두 번째 조건은 「근로능력」과 관련된 것으로, 65세 이상의 노쇠자, 18세 미만의 아동, 각종 질환 및 장애자, 임산부등에게만 생계급여를 제공하였다. 따라서 근로능력이 있는 빈곤계층은 시장에서의 경제활동을 통해 스스로 생계를 유지하도록 강제된다. 이 요건은 국가에 의한 보호보다 시장에 의한 보호를 우선한다는 것을 의미한다.

최종적인 사회안전망의 성격을 갖는 공공부조에서 국가에 의한 보호보다 가족과 시장을 통한 자립을 더 우선시 한다는 것은 한국의 공공부조에서 드러나는 가장 중요한 특징이다. 이러한 제도적 특징은 국민기초생활보장제도가 시행되기 이전까지 지속적으로 유지되었다. 따라서 생계보호에 초점을 맞출 경우 국민기초생활보장제도의 도입은 한국공공부조의 발전과정에서 시행된 첫 번째이자 가장 커다란 제도적 변화로 평가될 수 있다.

그러나 초점을 바꾸어 근로능력이 있는 수급자들의 자립지원 정책을 살펴보면 몇차례에 걸쳐서 의미있는 제도적 변화가 있었음을 알 수 있다. 국민기초생활보장제도 도입 이전에 수급자의 자활지원정책에서 나타난 가장

55) 여기서 정리되는 생활보호제도의 발전과정 및 통계수치들은 보건복지부의 「보건복지백서」(각년도)와 「보건복지통계연보」(각년도)를 정리한 것이다.

중요한 변화는 1982년 2월 수립된 「영세민종합대책」과 이를 반영한 1982년의 생활보호법 개정(1982.12.31)이다. 이 이전에도 수급자들의 자활을 지원하기 위한 제도적 근거로서 1968년에 「자활지도에 관한 임시조치법」(1968.7.23)이 제정되어 있었다. 그러나 실질적으로 근로능력이 있는 수급자들에 대한 자활지원정책이 시작된 것은 1982년의 「영세민종합대책」부터 라고 볼 수 있다.

영세민 종합대책에 따라 단순생계구호법인 생활보호법을 전면개정(1982.12.31)하여 생활보호대상자에게 생계구호 뿐 아니라, 적극적인 자활 지원까지를 규정하게 되었다. 이에 따라 취로사업의 근거규정인 「자활지도에 관한 임시조치법」을 폐지(1982.12.31)하고, 이를 생계보호와 구분되는 자활보호로 규정하였다. 또한 1979년부터 실시된 「생활보호대상자 중학교 과정수업료지원규정」을 폐지(1983.12.30)하고, 이를 교육보호로 규정(1983.12.30)하였다. 따라서 기초생활보장법 제정 이전과 같은 생활보호제도의 기본골격이 비로소 완성되었다. 영세민종합대책에서 영세민은 생활보호대상자로 한정하도록 함으로써 빈곤계층에 대한 자활지원이 생활보호제도의 일부로 흡수통합되었다. 이 과정에서 생활보호대상자가 크게 증가하여 1981년에 2,090천명이던 생활보호대상자는 1982년에 3,420명으로 크게 증가하였다. 새로운 제도에서 자활보호는 ①자활에 필요한 금품의 지급 또는 대여, ②자활에 필요한 기능습득의 지원, ③취업알선, ④취로사업 실시에 의한 자활지원으로 구성되었다.⁵⁶⁾

이에 따라 자활보호대상자에 대한 기능훈련 및 생업자금 용자와 같은 자활지원사업이 본격적으로 시행되게 되었다. 자활지원사업이 시행되었다고 해서, 국가에 의한 보호보다 시장에 의한 보호를 우선하는 정책의 기본적인 골격이 변화된 것은 아니었다. 자활보호대상자에게는 여전히 생계급여가 지원되지 않았고, 기능훈련이나 생업자금 용자를 받기 위해서는 일정한 요건

56) 1981년부터 영세민에 대한 기능훈련사업이 실시되었으나 본격적인 자활지원사업이 시작된 것은 1982년부터이다.

을 충족해야만 했다.

즉, 1982년부터 자활지원사업이 본격적으로 실시되었지만 이것이 근로능력이 있는 빈곤계층에 대해서는 가족과 시장에 의한 보호를 우선하는 공공부조 정책의 기본적인 접근방식의 변화를 수반하는 것은 아니었다. 이 시기의 자활지원사업은 자활가능성이 높은 대상자들에 대한 지원을 통해 수급자로부터 탈출시키고자 하는 일종의 「선별주의」에 근거하고 있었다고 볼 수 있다.

그러나 자활지원사업은 꾸준히 추진되어, 나름대로 수급자들의 자립지원에 기여하였다고 평가해야 할 것이다. 1982년 이후의 직업훈련 및 생업자금 융자의 수혜자수로부터 이를 확인할 수 있다.

〈표 4-31〉 직업훈련 및 생업자금 융자실적(1981~1999)

연도	직업훈련		생업자금융자	
	수혜자수	지원금액(백만원)	수혜세대수	지원금액(백만원)
1981	3,466	620	-	-
1982	4,626	1,501	2,664	3,384
1985	5,675	2,484	3,124	4,391
1988	10,413	4,468	9,0262)	19,315
1991	14,794	6,571	6,494	19,429
19941)	9,089	-	4,904	25,670
1995	4,871	-	4,989	33,364
1996	3500	-	4,464	43,829
1997	-	-	2,801	30,487
1998	-	-	2,992	32,399
1999	-	-	2,925	32,155

주: 1) 1993년부터 「행정권한에 관한 위임 및 위탁에 관한 규정」(1992.12.31)에 의해 노동부에 위탁해서 직업훈련 실시. 1993년 22,401명을 정점으로 급속히 감소함. 이후의 통계는 제공되지 않음.

2) 1989년 9,322세대가 가장 높은 수혜실적임.

자료: 「보건복지통계연보」 각년도 및 「보건복지백서」 1997년도

1982년부터 본격적으로 실시된 자활지원정책은 1980년대 말에서 1990년대 초에 가장 활발히 시행된 것으로 나타난다. 직업훈련은 1993년에 22,401명에게 제공되었고, 생업자금융자도 1989년에 9,322세대에게 제공되

었다. 이러한 추진실적은 기초생활보장제도가 시행된 2001년의 자활사업 추진실적과 비교해 보더라도, 그다지 뒤떨어지지 않는다.

그러나 1990년대 초반 이후 자활지원 사업은 지원요건의 완화와 지원수준의 상향조정에도 불구하고, 정체되거나 후퇴하고 있다. 한편 이 시기에는 자활지원정책에 대한 접근방식에서 중요한 변화가 나타나기 시작한다. 빈민 거주지역에서 활동하던 종교단체 및 빈민운동단체들의 활동의 성과를 이어 받아서 자활지원센터가 도입된 것이다. 먼저, 1996년 6월부터 저소득 밀집 지역의 5개소(서울 3, 인천, 대전)에 사회복지사업기금의 사업비 5억원을 추차하여 자활지원센터 시범사업을 실시하였고, 1997년도에는 전국 5개소(서울, 부산, 대구, 광주, 경기), 1998년도에는 7개소(부산, 대구, 울산², 충남, 전북, 전남), 1999년도에 3개소(경기, 강원, 경북)에 자활지원센터가 추가로 설치되었다.

자활지원센터 도입은 기초생활보장제도가 도입된 2000년까지는 시범사업의 성격을 벗어나지 못했지만 자활지원에 대한 접근방식의 변화라는 점에서는 주목할 만하다. 기초생활보장제도 도입 이후 이러한 접근방식이 자활지원사업 전달체계의 기본틀을 이루게 되었기 때문이다. 이전까지의 자활지원이 훈련을 통한 취업이나 창업을 통해서 시장경제활동에 참여하도록 지원하는 데 목적이 있었다면, 자활지원센터를 통한 지원은 자활공동체 형성을 통한 협동조합형 창업에 초점을 맞추고 있다. 따라서 궁극적으로 시장진입을 통한 자립을 지향하더라도, 이윤을 추구하는 것이 아니라, 공동체적 경제활동이라는 대안적인 방식을 통해 자활·자립을 촉진하고자 한다. 이러한 접근방식은 빈곤계층이 기본적으로 시장경제활동으로의 진입에서 실패하거나, 낙오된 집단이기 때문에 기존의 개인적인 노동시장 진입을 중심으로 하는 정책으로는 자활·자립에 성공할 수 없다는 입장에 기초하고 있다. 따라서 수급자들에 대한 체계적인 상담 및 자활의욕 고취, 훈련 및 자활공동체 참여 등을 통한 종합적인 접근을 통해서만 자립이 가능할 뿐만 아니라, 바람직한 방향으로의 자립이 이루어질 수 있다고 판단한다.

나. 기초생활보장제도 도입 전후의 근로능력 빈곤층 보호방안 논의

국민기초생활보장제도의 도입은 앞에서 지적한 것처럼 공공부조의 발전 과정에서 나타난 질적인 전환이라고 볼 수 있다. 한국의 공공부조를 특징짓는 가족과 시장에 의한 보호를 우선하는 정책 가운데 시장에 의한 보호를 우선하는 정책은 포기되고, 가족에 의한 보호의 범위도 크게 축소되었기 때문이다. 이는 복지국가의 성격을 결정하는 가장 중요한 요소인 국가와 시장, 가족 사이의 관계가 이전과 달라지면서, 사회적 시민권(social citizenship)이 확장되었다는 점을 의미한다.

근로능력이 있는 빈곤층을 생계보호 대상으로 포함하는 것은 사회복지 영역에서 생활보호제도의 개선과 관련해서 오래된 숙제였다고 볼 수 있다. 이를 위한 논의가 본격적으로 전개된 것은 시민사회에서 주도한 국민최저선 확보를 위한 운동에서 비롯된다(변재관 외, 1998).

이러한 논의가 급진전된 것은 1997년말 외환금융위기에서 비롯된 경제위기와 고실업시기에 사회안전망의 개편방안이 국가적 의제로 부각되면서 부터이다. 다른 한편에서는 실업대책이 대규모로 실시되면서 임시적인 대책으로 시행되던 실업대책을 제도화하는 논의도 활성화된다. 고용보험제도의 확충뿐만 아니라 다양한 고용대책 프로그램들을 제도화하여 저소득 실업자를 보호하기 위한 새로운 제도로 발전시킬 필요성이 제기된 것이다. 그럼에도 불구하고 경제부처를 비롯한 일각에서는 여전히 과거의 보호제도의 틀을 유지한 가운데 위기 대응을 위한 임시대책을 강화하고, 위기 극복 이후에는 다시 이전의 틀로 돌아갈 것을 주장하는 논의도 여전히 강력하게 남아 있었다.

따라서 이 시기의 제도 개선 논의구도를 표로 정리하면 <표 4-32>와 같다. 여기에서 논의구도를 나누는 두 가지 기준선은 근로능력자의 보호여부와 주된 정책대상의 구분이다. 이 글에서 특히 강조하고자 하는 것은 그동안 한번도 쟁점으로 부각되지 않았지만, 주된 정책대상을 빈곤계층으로 볼 것인지, 아니면 실업자로 볼 것인지에 따라서 정책의 대응방향에 대한

논의가 논의초기부터 지금시점까지 크게 달라져 왔다는 점이다.

〈표 4-32〉 기초생활보장제도 도입 전후의 제도개선 방향 논의

구분		근로능력자 생계보호(현금급여) 도입	
		필요	불필요
정책 대상	근로능력계층	기초생활보장제도	생활보호제도 유지 및 실업대책 강화
	저소득 실업자	저소득실업자보호제도	

이 시기 논의의 주된 흐름은 크게 세 가지로 나누어진다. 첫 번째는 근로능력 빈곤계층을 생계보호 대상으로 포함하는 기초생활보장제도의 도입이다. 두 번째는 저소득 실업자에 초점을 맞추어 임시적인 실업대책들을 통합해서 제도화하는 저소득 실업자 보호제도이다. 세 번째는 기존의 생활보호제도의 틀을 유지한 가운데 실업대책을 통해서 실업증가에 따른 빈곤계층을 보호하고, 경제가 정상화되면 과거의 제도로 돌아가자는 입장이다. 이 가운데 세 번째는 기존 제도의 틀을 유지하지는 주장이기 때문에 첫 번째와 두 번째를 중심으로 내용을 더 자세히 살펴도록 한다.

1) 기초생활보장제도의 도입

기초생활보장제도의 도입 논의를 주도한 것은 참여연대를 비롯한 시민사회와 사회복지학계이다. 주관부처라고 할 수 있는 보건복지부의 경우 기초생활보장제도 도입이 결정되기 이전까지 과거의 제도틀을 유지하고자 하였다. 그 결과 국민기초생활보장법 제정은 우리나라 사회복지제도의 기본틀을 바꾸는 중요한 입법임에도 불구하고 정부입법이 아니라 의원입법을 통해 이루어졌다.

한편 근로능력자를 기초생활보장제도를 통해 생계급여대상자로 포괄하면서 조건부 수급제도가 도입되었다. 당시 국민기초생활보장법 제28조의 ⑤

는 “보장기관은 대통령령이 정하는 바에 따라 수급자에게 자활에 필요한 사업에 참여할 것을 조건으로 하여 생계급여를 지급할 수 있다”고 규정하였다.

한 가지 주목할 만한 것은 당시에 기초생활보장제도의 도입에 대해서는 입장을 같이하는 그룹 내에서도 조건부 수급제도 및 자활사업의 의의에 대해서는 사회적 합의가 이루어진 상태가 아니었다는 점이다. 이를 둘러싼 입장은 크게 세 가지로 구분된다고 할 수 있다.

첫 번째는 근로능력자에 대해서 1990년대 이후 서구 복지국가의 개혁과정에서 추진된 ‘근로연계복지정책’(workfare policy)의 불가피성에 대해서 어느 정도 동의하는 입장이다(문진영외, 1999). 이와 관련해서 문진영(1999)은 “근로할 의사와 능력이 있는 저소득 실업자에 대해서는 가능한 근로유인 프로그램을 포함한 조건부 생계급여를 제공하되 … 소득의 중단이 있어서는 결코 안된다”고 서술하고 있다. 이는 한국사회의 논의 지형에서 경제부처를 비롯해서 시장주의적 학자들에 의해 주도되는 ‘기존제도의 유지’라는 입장과 타협이 불가피하다는 점을 인정한 접근이라고 볼 수도 있다.

두 번째로 시민단체나 사회복지학계 일각에는 「조건부수급 = 강제노역」이라는 입장에서 강하게 비판하는 입장이 여전히 남아 있었다. 류정순(2001)은 “(국민기초생활보장)법 제9조에는 근로연계의 ‘조건부 수급’의 조건이 삽입되어 있는데, 생존의 권리를 시민권으로서 인정한다면 노동을 조건으로 생계비를 박탈할 수 없다. 따라서 이 법은 앞뒤가 맞지 않는 법이라는 원초적인 문제점을 가지고 있다는 문제가 제기되고 있다. 기초법이 이렇게 앞뒤가 맞지 않은 채로 통과된 배경에는 국민의 정부가 생산적복지라는 이름 하에서 빈민의 시민권으로서의 생존권을 존중하는 진정한 복지(welfare)와 ‘일하지 않는 자에게는 빵을 주지 않는다’는 근로연계복지(workfare)의 양립할 수 없는 두 가지 다른 이념을 한 법안에 모두 수용하려고 한 데 근본적이고 구조적인 모순이 있다”고 지적하고 있다.

세 번째로 자활사업의 의의를 적극적으로 받아들여서 이를 통해서 근로

능력이 있는 수급자들의 자활과 자립을 촉진해야 한다는 입장이 있었다. 김대중 정부의 생산적 복지정책을 추진한 중심적인 기구였던 ‘삶의질향상기획단’을 비롯해서, 앞에서 언급한 자립지원센터 등을 통해 지역사회에서 빈곤계층을 지원해 온 시민사회 일부에서 발견할 수 있는 흐름이다. 삶의질향상기획단이 발간한 『새천년을 향한 생산적 복지의 길』은 이와 관련해서 “자활지원사업은 취약계층의 요구에 부응하는 주민밀착형 복지사업이며 공공복지 외에도 공동체 자원을 활용하는 제3섹터형 접근이다. 또한 상담에서부터 직업훈련, 창업지원, 경영·기술지원을 병행하는 포괄적 복지사업이라고 할 수 있다. 자활지원사업은 지역사회, 종교기관, 시민단체, 기업, 노동조합이 참여하는 적극적 근로연계 프로그램이며 참여형 복지전달체계로서 의의를 갖는다. 아울러 자활은 ‘복지로부터의 자활’이 아니라 ‘복지와 함께 하는 자활’이고 나아가 노동의 성취감을 통한 복지의 완성을 지향한다”고 선언하고 있다.

기초생활보장제도 내에서의 자활사업의 위상에 대한 위와 같은 차이들은 이후 기초생활보장제도가 제도화된 후 자활지원사업의 발전방향을 둘러싼 논의로 초점이 이동할 때 본격화된 입장 차이를 내포하고 있던 것이라고 볼 수 있다. 특히 참여정부 이후 본격화된 근로능력자를 기초생활보장제도 내에 통합해서 보호할 것인지, 별도로 분리해서 적극적으로 자활지원사업을 활성화할 것인지를 둘러싼 논쟁은 이미 내연되고 있었던 것이다.⁵⁷⁾

2) 저소득실업자 보호제도

국민기초생활보장 제도의 도입 논의가 주로 이루어진 것은 외환금융위기에 따른 경제위기와 실업 문제가 심각한 상황이었던 1998~1999년이었다. 따라서 이 시기의 실업정책의 초점은 실업자 사회안전망의 확충방안이었다.

57) 이와 유사한 현상은 서구의 근로연계 복지정책의 추진과정에서 진보적인 집단의 일부가 이를 지지한 데서도 나타난 바 있다.

일시적인 대책을 통해서 위기상황을 넘기고 다시 이전 제도로 돌아갈 것인지, 아니면 경제위기와 고실업을 계기로 실업자 사회안전망을 제도화하는 방향으로 나아갈 것인지가 주된 관심이었다.

이 시기에 노동부와 노동연구원에서는 ‘저소득 실업자 보호제도’를 통해서 실업자 사회안전망을 제도화함으로써 기존의 고용보험제도와 생활보호제도를 보완하는 방안을 검토하였다. 또한 생활보호제도를 대신하는 국민기초생활보장제도의 도입 논의와 관련해서는 저소득 실업자 보호제도와 국민기초생활보장제도가 상충되지 않으며, 국민기초생활보장제도와 긴밀히 연계하여 저소득 실업자 보호제도를 운영하는 것이 가장 바람직하다고 보았다(황덕순, 1999).

‘저소득 실업자 보호제도’는 경제위기시에 임시적으로 시행되던 여러 가지 프로그램들의 관리와 운영을 체계적으로 일원화하여 저소득 가구를 지원하는 노동시장 정책 프로그램으로 통합하고 프로그램 참여에 따라 일정한 생계급여를 지원함으로써 저소득 실업자들이 빈곤으로 떨어지지 않도록 지원하려는 것이다.

초기에 이 주장은 국민기초생활보장제도와 대립되는 것으로 이해되기도 하였으나, 실제로는 ①고용보험 제도 → ②저소득 실업자 보호제도를 통한 고용서비스 중심의 지원 → ③국민기초생활보장제도를 통한 소득보장이라는 3중의 안전망으로 실업자 사회안전망을 구성하자는 제안이었다. 따라서 국민기초생활보장제도와 관련해서 저소득 실업자 보호제도를 통한 ‘先자활 지원’, 국민기초생활보장제도를 통한 ‘後소득지원’의 방식으로 제도를 운영하자고 제안하였다(황덕순, 1999)⁵⁸. 이러한 저소득 실업자 보호제도와 관련된 구상은 이후에 실업자 사회안전망을 제도화시켜서 발전시키지는 흐름으로 이어진다.

58) 이 제안의 세부적인 내용은 황덕순외(1999) 참고

다. 참여정부에서의 자활지원제도 개편 논의⁵⁹⁾

참여정부에서의 논의는 초기인 2006년 이전과 이후로 나누어진다. 2006년 이전까지는 기초생활보장제도 내에서의 자활지원사업 개선방안을 중심으로 논의가 이루어지다가, 그 이후부터는 근로능력자를 기초생활보장제로부터 분리하는 자활지원법이 주된 의제로 부각된다. 한편 보건복지부에 의해 자활지원법 논의가 활성화되면서 노동부에서는 저소득 실업자에 대한 보호를 강화하는 ‘일을통한빈곤탈출지원법’ 제정을 제안한다.

물론 2003년부터 시작된 자활지원사업 개선 논의의 배경에는 기초생활보장제도 내에 근로능력자를 통합해서 관리할 것인지, 아니면 분리할 것인지에 대한 입장 차이가 여전히 깔려 있었다고 보아야 할 것이다. 그러나 참여정부 초기에는 근로능력자를 분리하는 주장이 강하게 부각되지는 않았고, 기존 제도의 틀 내에서 자활지원사업을 활성화하는 방안이 주로 논의되었다.

반면 기초생활보장제도의 틀 내에서 근로능력자를 통합해서 보호하는 것이 바람직하다는 입장은 기존의 제도를 옹호하는 것이었기 때문에 오히려 의제로 부각되지는 않았다(김미곤, 2005). 결과적으로 보면 다양한 비판 및 제도개선 논의에도 불구하고 참여정부 하에서도 기초생활보장제도의 틀이 계속 유지되었고, 그 전제 위에서 여러 가지 제도개선이 이루어졌기 때문에 밖으로 드러난 논쟁에도 불구하고 참여정부 시기의 논의는 결국 ‘기초생활보장제도 유지’로 귀결되었다고 볼 수 있을 것이다. 아래에서는 이 시기의 논의를 둘로 나누어 참여정부 전기의 대상자 통합관리를 중심으로 한 자활지원사업 개선 논의, 참여정부 후기의 자활지원법 도입 논의 및 이에 대응해서 제기된 일을통한빈곤탈출지원법 관련 논의를 정리한다.

59) 국민기초생활보장제도 제도화 이후인 참여정부 이후의 논의는 정부와 연구기관 사이의 논의를 중심으로 정리한다.

〈표 4-33〉 참여정부에서의 제도개선 방향 논의

		기초생활보장제도와 근로능력자 보호제도	
		통합	분리
정책 대상	빈곤계층	(기초생활보장제도 유지) 자활지원대상자 통합관리 논의	자활지원법 추진 (복지부, 2006년 이후)
	저소득 실업자	일을 통한 빈곤 탈출 지원법 (노동부, 2007년)	-

1) 자활지원대상자 통합관리를 통한 자활사업 활성화론

참여정부 전기의 자활사업 개편방안에 대한 논의는 자활사업의 관리체계 개선 방안 중심으로 진행되었다. 정부출범 초기에는 근로빈곤층 보호방안을 전반적으로 개편하는 것도 염두에 두고 있었다고 볼 수 있지만, 여건이 충분히 갖추어져 있지 않다는 판단 하에, 자활사업의 효과성 및 효율성을 제고할 수 있는 방안을 찾는 데 초점이 맞추어졌다. 이 시기의 논의가 종합적으로 정리된 것이 보건사회연구원과 노동연구원을 포함해서 자활사업과 관련된 논의에 참여해 온 여러 연구자들이 참여한 노대명의(2004), 『자활 정책·지원제도 개선방안 연구』이다. 당시의 논의에서 정리된 주요 내용을 나름대로 정리해 보면 다음과 같다.

자활지원 대상자에 대한 사례관리기능을 강화하기 위해 지방자치단체에 자활전담공무원을 배치한다. 한편 현재 취업대상자와 비취업대상자로 나누어서 보건복지부와 노동부가 자활대상자를 별도로 관리하는 시스템은 대상자의 욕구에도 부합하지 않고, 두 부처 사이에 불필요한 갈등을 확대재생산하고 있다. 따라서 취업대상자와 비취업대상자의 구분을 폐지하고 자활전담 공무원과 직업상담원의 협력을 통해서 대상자에게 적합한 프로그램이 제공 되도록 하는 통합관리 방식으로 개편한다.

기존의 보충급여 방식과 통합급여 방식이 근로능력이 있는 빈곤층의 자활·자립을 위한 유인을 낮추는 한계가 있기 때문에 수급자에게 근로장려

금 제도를 도입하여 근로유인을 높이고, 단계적으로 개별급여체제로 전환하여 수급탈출을 억제하는 제도적 문제를 해결해 나가는 방안도 더불어 제안되었다. 이외에 프로그램별 개선방안과 실무인력의 역량 강화 방안, 전달체계 개편방안 등이 제시되었다.

2) 자활지원법 vs. 일을 통한 빈곤탈출 지원법

2006년 이후 보건복지부에서는 기초생활보장제도로부터 근로빈곤층을 분리하여 자활지원을 강화하기 위해 별도의 법률을 제정하는 방안을 추진하였다. 소득보장을 일차적인 목표로 하는 기초생활보장제도의 틀 내에서는 근로빈곤층의 자립을 지원하는 데 한계가 있다는 문제제기를 수용했기 때문이다(노대명, 2006).

새로운 자활지원법을 제정하되 국민기초생활보장제도와 완전히 단절하기 보다는 일정한 연계를 갖는 방식으로 출발해서 단계적으로 제도를 개선해 나간다는 입장 아래 개편방안이 제안되었다. 따라서 자활지원제도의 대상자는 근로능력이 있는 실직 기초보장 수급자(직권주의에 의한 보호대상)와 취업수급자 가운데 자활사업 참여 희망자(신청주의에 의한 보호대상), 다양한 실직빈곤층(신청주의에 의한 보호대상)으로 구성된다.

또한 이행급여를 신설하여 자활사업 참여자 중 취업과 창업에 성공한 가구의 안정적인 탈빈곤을 지원하기 위해 주거급여, 의료급여, 교육급여, 자산형성지원금(IDA, individual development account)을 지원하도록 하는 방안을 제안하였다.

새로운 자활지원 사업 전달체계는 노대명외(2004)에서 제안된 내용과 크게 다르지 않다. 그러나 별도의 자활지원법을 통해 자활지원제도를 분리하면서 보건복지부와 지방자치단체, 자활지원센터의 중심성이 더 강화되는 방향으로 비쳐지는 것은 피하기 어렵다. 또한 지금까지의 자활지원사업에는 참여를 희망하는 차상위층이 자발적으로 참여해 왔지만 새로운 제도는 자활지원제도의 포괄범위를 더 확장해서 실직빈곤층까지도 주 대상으로 포함

한다는 의미를 갖는다. 이는 그 동안 수면 아래 잠복되어 있던 근로빈곤층 지원을 둘러싼 보건복지부와 노동부 사이의 잠재적인 경쟁·갈등관계를 수면위로 끌어올리는 계기가 되었다.

따라서 2007년에는 노동부를 중심으로 실직 빈곤층 지원에 초점을 맞춘 새로운 제도 개편방안이 ‘일을 통한 빈곤탈출 지원법’으로 제안되었다. 이 제안의 주요 내용은 허재준 외(2007)에 정리되어 있다. 제도 개선의 기본 방향은 고용보험과 국민기초생활보장제도의 사각지대에 있는 집단을 대상으로 한 다양한 정책들을 통합·보완하고, 취업애로계층에게 활성화(activation)를 조건으로 적극적 노동시장 정책 참여와 취업촉진급여를 결합하는 것이다. 고용보험 적용범위 확대, 실직기간이 장기화된 자발적 이직자에 대한 실업급여 지급, 연장급여의 활성화 등이 패키지로 제안되었지만, 이 제도개선 방안의 초점은 저소득 실직자에게 적극적 노동시장 정책을 제공하면서, 취업촉진급여라는 생계급여를 제공하는 제도를 신설하는 데 놓여 있었다.

라. 이명박 정부에서의 자활지원제도 개편 논의

이명박 정부에서의 자활지원제도 개편 논의는 기본적으로 참여정부에서의 논의의 연속선상에 서있다. 물론 정권교체 및 2008년 하반기부터 본격화되기 시작한 경제위기의 영향으로 세부적인 논의의 내용이나 진행과정에는 약간 차이가 있으며, 아직도 현재진행형이다.

참여정부 하에서의 법제화를 둘러싼 두 부처의 경쟁은 이명박 정부의 등장으로 일단 막을 내렸지만 노동부는 2008년도에도 ‘취업촉진급여’를 주된 내용으로 하는 저소득층 취업지원 촉진에 관한 법률을 추진하였고 보건복지부도 자활지원제도 개선을 추진하였다(노대명, 2008). 이러한 논의의 흐름을 정리한 것이 <표 4-34>이다. 그러나 2008~2009년에 이러한 논의는 법제화로까지 진전되지 못하고, 개별 프로그램의 개편에 머무르는 결과를 낳았다.

〈표 4-34〉 이명박정부에서의 제도개선 방향 논의

구분		기초생활보장제도와 근로능력자 보호제도	
		통합	분리
주된 사회안전망 확충 대상	빈곤계층	기초생활보장제도 유지	자활지원제도 분리
	저소득 실업자	저소득층 취업패키지지원 (2008~)	-

이에 따라 노동부에서 제안한 저소득층 취업촉진 급여에 관한 법률은 유보되고, 2009년부터 저소득층 취업성공패키지 사업이 일반회계의 지원을 통해 시범사업으로 시작되었다. 이 제도의 대상은 최저생계비 150% 이하 빈곤가구의 실직자로서 노동부에 의뢰된 기초생활보장제도의 자활대상자도 이 제도 아래 통합관리된다. 2010년부터는 이 제도를 통한 직업훈련 대상자에게 일정한 참여수당이 지원되기 시작하면서 처음 구상하던 방향으로 점차 가까워지고 있다.

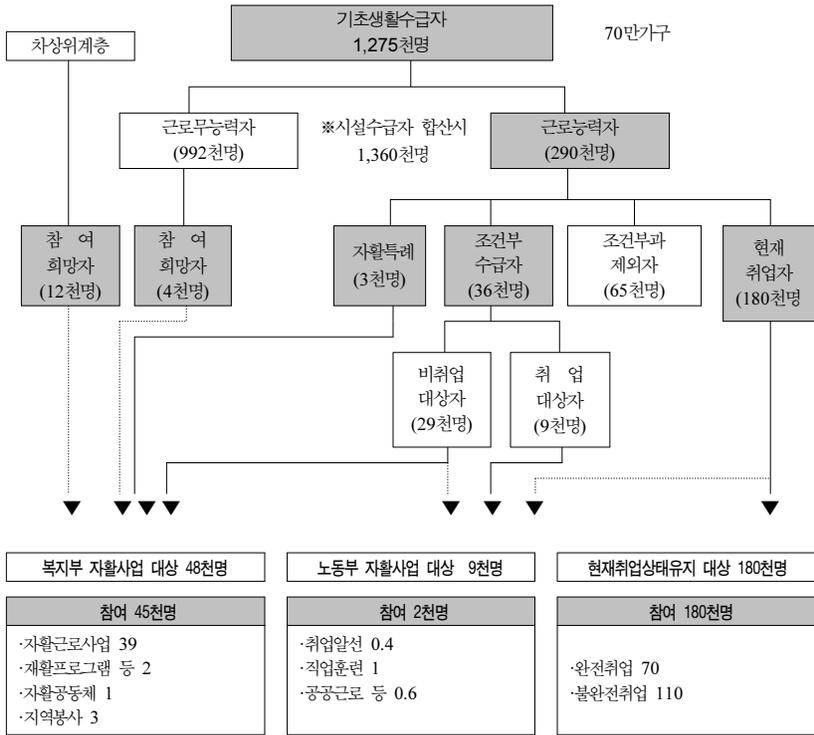
2. 자활지원제도의 세부 설계 및 전달체계, 성과

가. 근로능력 수급자의 유형과 전달체계

1) 수급자의 유형

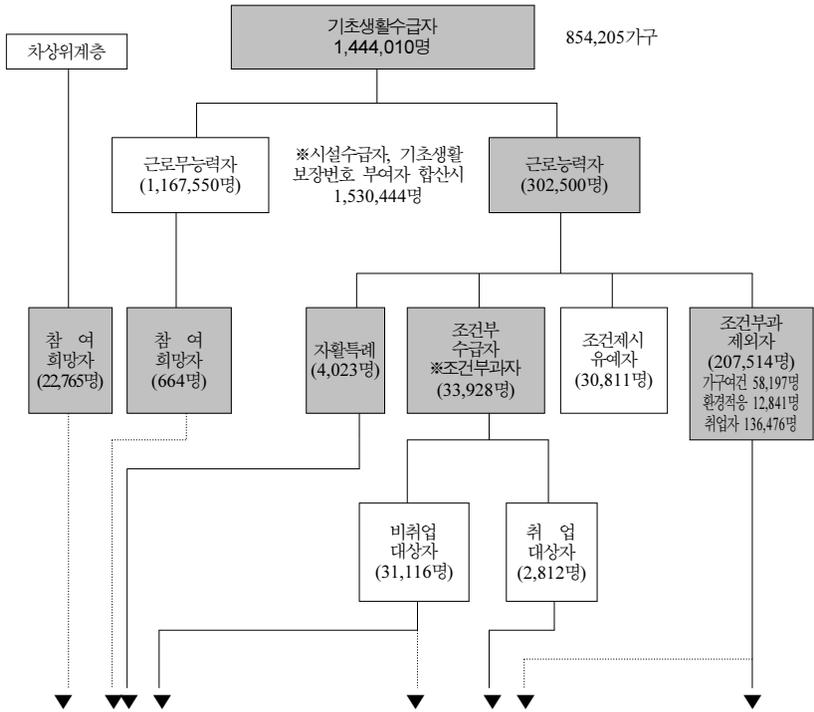
근로능력 수급자의 유형분류를 살펴보기에 앞서서 우선 전체 수급자들이 어떻게 분류되고 어떤 프로그램에 참여하고 있는가를 살펴보자. [그림 4-8]과 [그림 4-9]는 기초생활보장제도가 도입되어 어느 정도 안정화된 2002년 12월말과 최근 시점인 2008년 12월말의 자활사업 추진현황을 보여준다.

[그림 4-8] 자활사업 대상자의 규모와 참여 현황(2002.12)



주: — 의무참여, 희망참여
 자료: 보건복지가족부(2003)

[그림 4-9] 자활사업 대상자의 규모와 참여 현황(2008.12)



복지부 자활사업 대상 73,480명	노동부 자활사업 대상 3,881명	현재취업상태유지 대상 136,476명
참여 68,246명	참여 2,243명	참여 136,476명
·자활근로사업 58,177 ·사회적응프로그램 등 1,625 ·자활공동체, 창업지원 8,192 ·공동작업장등기타 252	·취업알선, 창업 497 ·직업훈련 871 ·직업적응훈련 715 ·취업촉진등 160	·상시, 자영업 38,507 ·임시, 일용 97,969

주: ——— 의무참여, 희망참여
 자료: 보건복지가족부(2009)

[그림 4-8]과 [그림 4-9]에 따르면 전체 수급자는 근로무능력자와 근로능력자로 구분된다. 근로능력자는 다시 현재취업자와 자활특례자, 조건부과제외자 및 조건부 수급자로 구분된다. 이 가운데 조건부 수급자가 우리의 주된 관심 대상인 자활지원사업 대상자이다. 조건부 수급자는 다시 보건복지부 자활사업에 참여하는 비취업대상자와 노동부 자활사업에 참여하는 취업

대상자로 구분된다. 한편 수급자 이외에 차상위계층도 자활사업에 참여할 수 있다.

수급자에 초점을 맞추어 이들의 구성을 다시 간단하게 정리한 것이 <표 4-35>이다. <표 4-35>에는 전체 수급자(시설보호대상자 제외) 대비 각 유형에 속하는 수급자들의 비중과 근로능력자 대비 비중도 같이 제시되어 있다.

<표 4-35> 기초보장제도 수급자의 내부 구성비

(단위: 천명, %)

구분	2002.12			2008.12			
	숫자	비중1)	비중2)	숫자	비중1)	비중2)	
수급자1)	1,275	100.0		1,444	100.0		
근로무능력자	992	77.8		1,167	80.8		
근로능력자	290	22.7	100.0	303	21.0	100.0	
취업자	180	14.1	62.1	136	9.4	44.9	
자활특례	3	0.2	1.0	4	0.3	1.3	
조건부과제외 등3)	65	5.1	22.4	102	7.1	33.7	
조건부 수급자	계	38	3.0	13.1	34	2.4	11.2
	비취업대상	29	2.3	10.0	31	2.1	10.2
	취업대상4)	9	0.7	3.1	3	0.2	1.0

주: 1) 시설수급자 등은 제외

2) 비중1은 전체 수급자수 대비 비중, 비중2는 근로능력자수 대비 비중

3) 거주지역에 따른 조건제시 유예 및 가구여건 및 환경적응 대상자 조건부과제 제외자 등 포함

4) 취업대상자 가운데 실제 사업 참여자는 2천여명으로 2002년, 2008년 말 모두 동일

자료: 보건복지가족부, 주요업무참고자료 2003, 2009를 이용하여 작성

간단한 표지만 이 안에는 여러 가지 논점들이 함축되어 있다. 첫 번째는 수급자 가운데 근로능력자의 비중이다. 2002년 12월말에 근로능력이 있는 수급자수는 29만명으로 전체 수급자 가운데 22.7%이다. 그런데 2008년 12월말에는 근로능력이 있는 수급자수가 약 30만명으로 전체 수급자 대비 비중이 21.0%로 줄어들었다. 이 기간 동안 수급자가 약 128만명에서 약 144만명으로 늘어났다는 점을 감안하면 늘어난 수급자의 대다수는 근로무능력자라는 점을 알 수 있다. 따라서 앞 절에서 살펴본 논점과 관련해서 기초

보장제도의 도입과 함께 근로능력이 있는 수급자들의 크게 증가할 것이라는 우려는 기우에 불과했다고 볼 수 있다.

두 번째는 근로능력수급자 가운데 취업자의 비중이다. 해당 기간 동안 이 항목은 다른 어떤 항목보다도 큰 변화를 보였는데 2002년말에는 이 비중이 전체 수급자의 14.1%, 근로능력수급자자의 62.1%에 이르렀는데, 2008년말에는 각각 9.4%와 44.9%로 크게 줄어들었다.

세 번째는 지역여건이나 가구여건, 환경적응 등을 이유로 한 조건부과제 외나 조건제시유예자가 크게 늘어났다는 점이다. 이들은 해당 기간 동안 크게 늘어서 전체 취업자의 5.1%에서 7.1%로, 근로능력자의 22.4%에서 33.7%로 늘어났다.

네 번째는 전체 근로능력자 가운데 조건부 수급자의 비중이다. 조건부 수급자의 비중은 오히려 줄어들었는데, 2002년말에 전체 취업자의 3.0%, 2008년말에 2.4%이고, 근로능력자 가운데서는 2002년말에 13.1%, 2008년말에 11.2%이다.

다섯 번째는 조건부수급자 가운데 비취업대상자와 취업대상자의 비중이다. 2002년말과 2008년말 사이에 조건부수급자가 줄어들었음에도 불구하고 비취업대상자는 오히려 늘었기 때문에 비취업대상자의 비중은 늘어나고, 취업대상자의 비중은 오히려 줄어들었다. 한편 대상자 분류 기준 숫자와는 달리 [그림 4-8]과 [그림 4-9]에서 실질적인 노동부 프로그램 참여자수는 2002년말과 2008년말 모두 2천여명으로 차이가 없다는 점도 고려해야 할 것이다.

아래에서는 이상의 논점 가운데 두 번째와 다섯 번째에 초점을 맞추어서 살펴보자. 두 번째와 세 번째, 네 번째 논점은 서로 연결되어 있는 주제이기 때문이다.

<표 4-35>와 <표 4-36>으로부터 우선 제기될 수 있는 주장은 수급자들이 취업을 기피하는 복지의존성이 늘어나고 있다는 것이다. 수급자들이 기초생활보장제도로부터 탈피하는 비중이 낮다는 현실과 결합하면 이러한 주장은 상당한 설득력이 있다.

근로를 통한 자립을 유인하기 위한 금전적 유인이 현재 거의 제공되지 않고 있다는 점이나 통합급여체제도 수급자들이 이러한 선택을 할 가능성이 높다는 점을 논리적으로 뒷받침한다. 아직까지도 일반 노동시장 취업으로부터 얻은 소득은 모두 급여산정시 반영함으로써 일반 노동시장에서 취업할 유인을 낮추고 있고 2008년도부터 시행된 근로장려세제도 기초생활보장제도 수급자는 대상에서 제외하고 있다. 또한, 부분급여가 확대되고 있기는 하지만 의료와 교육 등 핵심적인 급여가 차상위계층에게 제대로 확대되고 있지 않은 것이 현실이다.

그러나 다른 각도에서 보면 이와는 반대되는 주장도 가능하다. 취업자가 줄어들고 있는 것은 사실이지만, 이에 대응해서 자활사업 참여자가 늘어나는 것이 아니라, 조건부과제외자나 조건제시유예자가 늘어나고 있기 때문이다. 근로능력자들이 취업을 기피할 경우에 예상할 수 있는 결과와는 달리 수급자 대비, 혹은 근로능력자 대비 자활대상자 비중도 제도 도입 이후 줄어 들었다.

이러한 결과는 양극화가 심화되고, 근로빈곤층이 늘어나는 데도 불구하고 수급자 증가가 인위적으로 억제되면서 근로능력이 없는 계층들을 중심으로 수급자가 제한적으로 늘어났을 가능성을 시사해 준다. <표 4-35>에는 제시되어 있지 않지만 조건부과제외자나 조건제시유예자, 자활특례자를 제외할 경우 여전히 근로능력자 가운데 취업자의 비중이 2008년도말에 80.0%로서 2002년도말에 82.6%에 비해 크게 낮지 않다는 점도 이러한 주장을 뒷받침해 준다.

이러한 현실은 앞의 주장과는 달리 제도적으로는 노동시장에 대한 참여에 경제적 유인이 없음에도 불구하고, 경제활동에 참여할 능력이 있는 수급자들의 대다수가 노동시장에 참여하는 원인에 대한 심층적인 분석이 필요

하다는 점을 시사해 준다. 보충급여의 원칙을 채택하면서도 근로소득 공제 제도는 학생과 장애인, 자활공동체 참여자 등을 대상으로 매우 제한적으로만 도입되어 있는 상황에서 현재와 같은 높은 노동시장 참여율은 논리적으로는 이해하기 어렵기 때문이다.⁶⁰⁾ 여러 가지 이유가 있을 수 있지만, 이러한 현상의 배경에는 취업해 있는 상당수의 수급자들이 일정한 범위내에서 소득을 축소신고하고 있을 가능성이 높은 것으로 보인다. 사회복지전담공무원에 의한 소득과약 이외에는 수급자들에 대한 소득과약능력이 매우 제한되어 있고 취업에 대한 경제적 유인이 제공되지 않는 현실에서 이는 자연스러운 현상이다.

3) 조건부 수급자의 유형분류와 전달체계

2004년까지 조건부 수급자는 근로능력에 따라 노동부 자활사업에 참여하는 취업대상자와 복지부 자활사업에 참여하는 비취업대상자로 구분되어 운영되어 왔다. 앞에서 살펴본 것처럼 이후에는 대상자 구분을 더 유연하게 할 수 있도록 했지만 내용적으로 볼 때는 아직까지도 이 구분이 유지되고 있다.⁶¹⁾ 또한 조건부 수급자의 대다수는 앞에서 살펴본 것처럼 비취업대상자이다.

<표 4-37>은 조건부 수급자의 근로능력 판정이 어떻게 이루어져 왔는가를 보여준다. 제도 도입 초기에는 연령과 건강상태, 직업이력의 세 가지 요소를 기준으로 100점 만점 가운데 70점 이상이면 취업대상자, 그 이하이면 비취업대상자로 구분하였다. 그러나 이러한 분류기준의 적절성에 대해 제도 준비 및 시행과정에서 많은 문제점이 제기되어 50점 이상~70점 이하라고 하더라도 자활대상자의 의지가 높은 경우 취업대상자로 분류할 수 있도록 기준을 완화하였다.

60) 이에 대한 더 심층적인 연구는 이후의 과제로 넘기고자 한다.

61) 보건복지부가 매년 발간하는 보건복지백서나 주요업무참고자료 등에서 여전히 취업대상자, 비취업대상자의 구분이 유지되고 있다는 점이 이를 잘 보여준다.

〈표 4-37〉 근로능력 점수표

기준	세부기준	점수 (20050 후)	점수 (2005까)	비 고
연 령	18세-35세	30	40	실질적으로 취업가능한 연령
	36세-55세	20	20	취업 및 자활능력유지가 가능한 연령
	56세-64세	10	0	취업능력이 약화된 연령
건강상태	양호	25	30	건강상태가 양호한 자
	보통	15	15	경질환이 있지만, 근로활동에 지장이 없는자 등
	보통이하	5	-	5-6급 장애자, 비등록장애자 등
직업이력 및 학력	상	25	30	- 최근 3년내 1개월 이상 지속적으로 취업 또는 자영업 경험이 있는 자(공공근로·취로사업제외) - 자격증(국가기술자격법상)을 소지하고 있는 자 ※ 종사하는 직종과 직접 관련이 없는 자격증도 포함(단, 운전면허증은 직종과 직접 관련된 경우) - 대학(2년제) 졸업 이상 학력자
	중	15	15	- 최근 4~5년내 1개월이상 지속적으로 노동시장 취업 또는 자영업 운영경험이 있는 자(공공근로·취로사업제외) - 중·고졸 이상 학력자
	하	5	0	- 최근 3년 이내에 공공근로·취로사업 참여자 - 기타 위 기준에 해당하지 않는 자
재량점수	- 개인의 직업이력, 근로욕구, 드러나지 않은 장애여부, 가구여건 등을 종합적으로 고려하여 20점을 부여.			

주: 1) 근로능력 점수산정은 연령·건강상태·직업이력 및 학력·재량점수를 합산함
2) 직업이력과 학력이 일치하지 않는 경우 ①직업이력, ②학력의 순위로 산정함

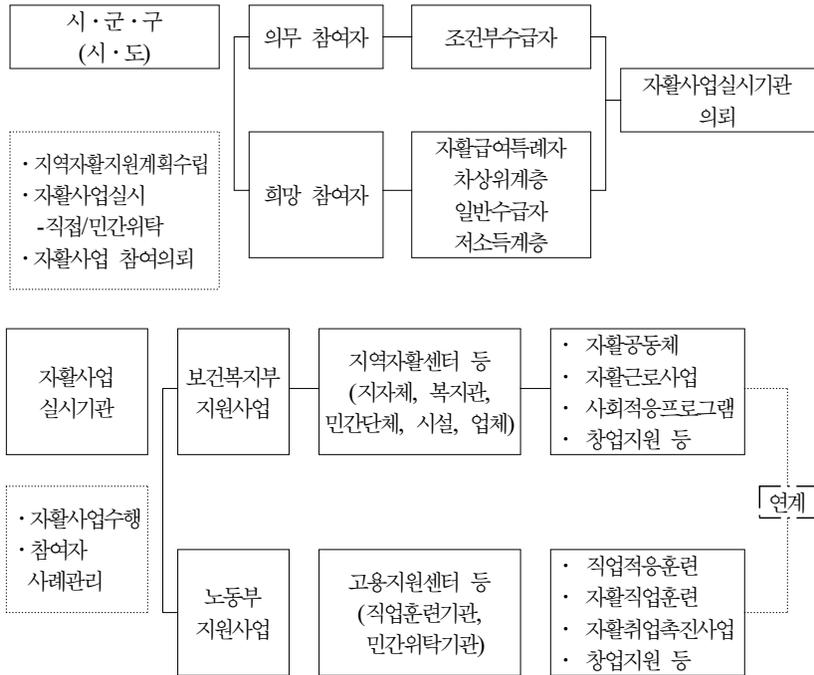
한편 근로능력자의 통합관리를 추진한 2005년 이후부터는 근로능력판정 기준을 개편하여, 위의 세 가지 기준에 해당되는 배점을 낮추고 사회복지전담공무원의 재량에 따라 부여할 수 있는 20점을 새로 할당하였다. 또한 취업대상자와 비취업대상자의 경직적인 구분을 폐지하고 전담공무원의 책임 하에 고용지원센터의 직업상담원과 협의하여 대상자에게 적합한 프로그램으로 배치하게 하였다.

외견상으로는 참여정부 초기의 자활지원사업 개편방안이 제도개선에 반영된 것으로 보인다. 그러나 실질적으로 이러한 방향으로 제도의 운용이 이루어졌는가에 대해서는 여전히 회의적이다. 이와 함께 제도시행 초기부터 제기된 문제가 여전히 해결되지 않고 있다. 조건부 수급자에 대한 심층상담이 아직 지방자치단체나 고용지원센터 차원에서 제대로 이루어지지 않고 있고, 지방자치체와 고용안정센터 사이에 수급자 관리가 원활히 연계되지 못하고 있다. 이러한 문제는 현재의 전달체계 운영실태에 고스란히 반영되고 있다.

[그림 4-10]은 자활사업의 전달체계를 보여준다. 읍면동의 사회복지전담 공무원과 시군구의 자활담당공무원은 조건부수급자와 희망참여자를 판별해서 자활사업실시기관에 의뢰한다. 취업대상자는 노동부의 고용지원센터에 의뢰되고, 비취업대상자는 대부분 지역의 민간위탁기관인 자활지원센터에 의뢰된다. 지역차원에서 자활지원계획이 수립되며 자활기관협의체에는 시군구의 담당공무원과 고용지원센터장, 자활지원에 참여하는 민간기관 대표 등이 참여하고, 실무담당자들의 협의체도 별도로 구성하여 운영한다.

그러나 외견상 체계화된 전달체계가 구축되어 있지만, 관련 기관들 사이에 실질적인 협력은 거의 이루어지지 않고 있다. 자활기관협의체의 회의는 1년에 1~2회에 그치고, 실무적인 협력도 표준적인 점수 기준에 따라 분류된 대상자 의뢰에 그치는 경우가 아직도 많다.

[그림 4-10] 자활지원사업 전달체계



자료: 보건복지가족부, 『2008년 자활지원사업 안내』

나. 자활지원사업의 추진실적

1) 보건복지부 자활지원사업 추진실적

보건복지부의 경우 기본적으로 자활대상자, 특히 비취업대상자의 경우 정상적인 노동시장으로 진입하기 어렵다고 판단한다. 따라서 이들에 대해서는 자활후견기관의 지원을 통해서 자활근로를 거쳐 자활공동체를 형성·자립할 수 있도록 하는 것이 최선의 방안이라고 보고 있다. 따라서 복지부 프로그램의 대다수는 자활근로사업으로 이루어져 있다. 자활지원 사업이 본격화된 2002년 현재 자활근로의 비중은 86.7%이고, 2008년에도 이 비중은 83.7%에 이른다. 자활근로사업의 내용을 보면 근로유지형의 비중이 크게 줄고 2004년도부터 등장한 사회적 일자리형이 크게 늘었다. 그러나, 사

회적 일자리형은 저임금 일자리를 지원하는 현재의 사회서비스 지원 정책의 운영방식을 근본적으로 전환해서 사회서비스 확충에 초점을 맞추어 제도화하는 방식으로 개선해 나가지 않으면 자립할 수 있는 일자리로 발전하기 어렵다.

〈표 4-38〉 보건복지부 자활지원 사업 참여인원 추이

(단위: 천명, %)

구분	자활 공동체	자활근로						지역봉사 사회적응 프로그램	계
		소계	시장 진입형 ¹⁾	사회적 일자리형	근로 유지형 ¹⁾	인턴형 등	인원		
		인원	인원	인원	인원	인원	인원		
2002	총계	1(2.2)	39(86.7)	10(25.6)	-	29(74.4)	-	5(11.1)	45(100.0)
	조건부 수급자	0.5(1.9)	21(77.8)	8(38.1)	-	13(61.9)	-	5(18.5)	27(100.0)
	차상위 계층 등	0.5(2.8)	18(100.0)	2(11.1)	-	16(88.9)	-	0(0.0)	18(100.0)
2003	총계	2(4.2)	39(81.3)	12(30.8)	-	27(69.2)	-	5(10.4)	48(100.0)
	조건부 수급자	1(3.8)	20(76.9)	8(40.0)	-	12(60.0)	-	3(11.5)	26(100.0)
	차상위 계층 등	1(4.5)	19(86.4)	4(21.1)	-	15(78.9)	-	2(9.1)	22(100.0)
2004	총계	2(3.6)	48(87.3)	5(10.4)	14(29.2)	23(47.9)	6(12.5)	5(9.1)	55(100.0)
	조건부 수급자	1(3.7)	23(85.2)	3(13.0)	7(30.4)	12(52.2)	1(4.3)	3(11.1)	27(100.0)
	차상위 계층 등	1(3.6)	25(89.3)	2(8.0)	7(28.0)	11(44.0)	5(20.0)	2(7.1)	28(100.0)
2005	총계	2(3.6)	48(85.7)	6(12.5)	15(31.3)	25(52.1)	4(8.3)	5(8.9)	56(100.0)
	조건부 수급자	1(3.3)	24(80.0)	3(12.5)	7(29.2)	14(58.3)	0(0.0)	4(13.3)	30(100.0)
	차상위 계층 등	1(3.8)	24(92.3)	3(12.5)	8(33.3)	11(45.8)	4(16.7)	1(3.8)	26(100.0)
2006	총계	3(5.1)	51(86.4)	7(13.7)	17(33.3)	26(51.0)	1(2.0)	5(8.5)	59(100.0)
	조건부 수급자	1(3.1)	27(84.4)	3(11.1)	9(33.3)	15(55.6)	0(0.0)	4(12.5)	32(100.0)
	차상위 계층 등	2(7.4)	24(88.9)	4(16.7)	8(33.3)	11(45.8)	1(4.2)	1(3.7)	27(100.0)
2007	총계	5(8.6)	48(82.8)	7(14.6)	18(37.5)	23(47.9)	0(0.0)	5(8.6)	58(100.0)
	조건부 수급자	1(3.1)	27(84.4)	3(11.1)	9(33.3)	15(55.6)	0(0.0)	4(12.5)	32(100.0)
	차상위 계층 등	4(15.4)	21(80.8)	4(19.0)	9(42.9)	8(38.1)	0(0.0)	1(3.8)	26(100.0)
2008	총계	6(12.2)	41(83.7)	7(17.1)	18(43.9)	16(39.0)	0(0.0)	2(4.1)	49(100.0)
	조건부 수급자	2(6.5)	28(90.3)	4(14.3)	10(35.7)	14(50.0)	0(0.0)	2(6.5)	31(100.0)
	차상위 계층 등	4(22.2)	13(72.2)	3(23.1)	8(61.5)	2(15.4)	0(0.0)	0(0.0)	18(100.0)

주: 2003년까지는 업그레이드형과 취로형으로 구분되어 있다가 2004년부터 더 세분화
자료: 보건복지부, 보건복지백서, 각년도

보건복지부가 채택하고 있는 자활공동체를 통한 자립전략은 유럽식의 사회적 경제부문을 통한 사회적 일자리 창출전략의 하나로 이해될 수 있다. 한국에서 사회적 경제부문에 대한 관심이 그다지 높지 않다는 점을 고려한다면, 보건복지부가 자활공동체를 자활사업의 중심에 놓았다는 것은 매우 이례적인 것으로 보인다. 이는 기초생활보장제도 시행 이전부터 자활사업을 적극적으로 추진해 오던 시민사회단체의 활동이 반영된 것으로 판단된다.

보건복지부의 자활지원사업에서 차지하는 자활공동체의 비중이 초창기보다는 높아지는 했지만 2008년 현재 여전히 12.2%(조건부 수급자의 경우 6.5%)로서 자활공동체를 통한 자립실적이 기대보다 매우 낮다. 이는 사회적 경제부문을 통한 새로운 일자리 창출 실험이 어느 정도 성과를 거두기 위한 시민사회의 역량이나 정부의 지원 등 사회경제적 여건이 별로 성숙되지 않았기 때문이다. 따라서 자활공동체를 통한 수급자들의 자활을 자활사업의 주요 목표로 설정하고자 한다면, 실제 사업을 수행하기 위한 예산을 확보하는 것 이상으로 시민사회의 성숙과 사회적 경제부문을 사회적으로 지원하는 제도적 장치를 구축하는 것이 중요할 것이다.

2) 노동부 자활지원사업 추진실적

노동부의 경우 민간부문 일자리로의 취업·창업을 통해 자활을 지원하는 데 초점을 맞추고 있으며, 취업능력이 부족한 경우에는 직업훈련을 통해서 이를 보완한 후에 취업할 수 있도록 하는 것이 가능하다고 본다.

취업대상자 뿐만 아니라 현재 비취업대상자로 분류되어 있는 집단, 임시·일용 등 불완전한 일자리에 취업해 있어서 실업과 취업을 반복하는 집단의 경우에도 직업훈련 등을 제공하는 것이 바람직하며, 이를 통해 이들의 자활을 촉진할 수 있다고 본다.

따라서 노동부 자활지원 프로그램의 가장 큰 비중은 직업훈련이 차지한다(<표 4-39>). 일부 취업알선을 통해서 취업이 가능하다고 판단된 집단의 비중은 특정 시점에서 보면 항상 1/4 내외에 불과한 반면 직업적응훈련을

포함한 직업훈련 참여자의 비중은 2004년 이후 꾸준히 60% 내외~70%대에 이르고 있다.

〈표 4-39〉 노동부 자활지원사업 참여인원 추이(각년도말 기준)

(단위: 명, %)

	취업알선		직업훈련		직업적응훈련		기타		계	
	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율
2002	400	20.0	1,000	50.0	-	-	600	30.0	2,000	100.0
2003	531	22.4	473	19.9	458	19.3	912	38.4	2374	100.0
2004	589	19.0	1028	33.2	1271	41.1	207	6.7	3095	100.0
2005	366	28.4	116	9.0	621	48.2	186	14.4	1289	100.0
2006	509	23.9	714	33.5	608	28.6	298	14.0	2129	100.0
2007	439	23.0	781	41.0	395	20.7	292	15.3	1907	100.0
2008	497	22.2	871	38.8	715	31.9	160	7.1	2243	100.0

주: 2002년도는 단위 천명 이하에서 반올림
 자료: 보건복지부, 주요업무 참고자료, 각년도

〈표 4-40〉 노동부 프로그램 참여인원(연인원기준)

(단위: 명)

구분	2004	2005	2006	2007	2008
실투입 인원	4,033	3,683	2,716	3,239	3,119
창업	19	10	5	6	7
직업적응훈련	3,471	3,041	2,021	2,547	2,281
취업알선	1,746	1,491	1,258	1,048	1,374
자활취업촉진	926	759	589	490	376
실업급여	17	18	19	30	37
직업훈련	1,158	1,053	951	1,295	1,359

주: 2009.10.23 노동부 자활시스템에서 확인한 수치로 각 자활사업 참여 수치에는 중복 참여인원 포함된 수치임
 자료: 노동부 내부자료

외견상 노동부 프로그램의 성공률은 보건복지부 프로그램보다 더 높은 것으로 보인다. <표 4-41>은 노동부 자료에 따른 자활성공률 추이이다. 이에 따르면 보건복지부의 자활성공률은 5~6%대이고, 노동부의 자활성공률은 15~25% 사이로 노동부의 성과가 더 높다. 그러나 이 자료에서는 두 부처 사이의 자활성공률 기준을 다르게 설정하고 있기 때문에 적절한 비교

자료라고 보기 어렵다. 노대명(2008)에 따르면 자활사업 참여자 가운데 탈수급자, 취업·창업자, 자활특례전환자 등을 포함한 전체 자활성공률은 2007년에 14.0%이다. 따라서 기준을 통일할 경우 두 부처 사업의 성과가 어떻게 다른지에 대해서는 더 추가적인 연구가 심층적으로 이루어져야 할 것이다.

〈표 4-41〉 자활성공률 추이

(단위: %)

구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
보건복지부	6.9	6.8	5.4	5.5	6.0	6.3	6.0
노동부	23.1	18.6	19.9	23.5	24.3	20.1	16.8

주: 자활성공률은 복지부 경우 탈수급율이며 노동부 경우 취업률을 의미함
 자료: 노동부 내부자료

다. 자활지원 사업의 의의 및 성과에 대한 평가

여기에서는 지금까지 살펴본 자활지원 사업 실적과 자활사업 관리운영체계를 중심으로 자활사업의 의의 및 성과에 대해 간단한 평가를 제시한다.

지금까지 자활지원사업이 어느 정도 정착되어, 수급자들의 자립을 지원하는 데 기여해 왔음에도 불구하고 자활사업이 수급자의 자립과 자활을 지원한다는 고유한 목적을 충분히 달성하고 있는지에 대해서는 전반적으로 부정적인 평가가 대부분이다. 대부분의 자활사업이 ‘근로유지’를 넘어서 자활로 이어지는 데는 실패하고 있다는 점을 부정하기 어렵기 때문이다. 또한 수급자들이 기초생활보장제도에 적응하면서 제도에 안주하는 것으로 볼 수 있는 양상도 일부 나타나고 있다. 이러한 결과가 나타나는 데에는 여러 가지 이유가 있다.

우선 자활프로그램과 자립전략의 문제가 있다. 가장 많은 비중을 차지하는 자활근로를 통해 근로능력을 유지·발전시킬 뿐만 아니라 자활근로사업에 기반한 공동창업을 통해 자활한다는 자활공동체 중심 전략은 사회적 경

제나 사회적 기업의 발전을 뒷받침할만한 제도적인 여건이 갖추어지지 않은 상태에서는 많은 성공모델을 만들어내기 어렵다. 다른 한편 현재 근로능력이 있는 수급자의 상당수가 자활사업보다는 ‘스스로’ 민간부문 일자리에 취업해 있다는 점에 대해서도 주목할 필요가 있다. 문제는 이들이 취업에도 불구하고 기초생활보장제도 수혜라는 상황으로부터 탈출하지 못하고 있다는 점이다. 이 경우 불안정한 일자리에 취업해 있는 집단의 직업능력을 향상시키거나 조건부 수급자 가운데 상대적으로 근로능력이 양호한 집단의 직업능력을 향상시킴으로써 자활·자립을 촉진하는 것도 유력한 대안이 될 수도 있다.

따라서 지금까지의 성과를 놓고 볼 때 보건복지부와 노동부 모두 각자의 접근방법을 서로 배타적으로 강조하는 것은 타당하지 않으며 두 접근방법의 장점을 살릴 수 있는 방안을 마련함으로써 자활사업의 발전방안을 모색하는 것이 바람직하다.

다음으로 대상자들의 특성에 맞추어 자활사업이 운영되지 못해 왔다는 점도 중요하다. 자활대상자의 상당수는 노동시장에서 일자리를 갖기 어려운 육체적·심리적 요인을 안고 있다고 보아야 할 것이다. 이들을 자립시키기 위해서는 자활프로그램만이 아니라 강화된 사례관리 전략이 필요하다. 그러나 현재 수요자의 욕구를 주기적으로 평가하고 이들에게 맞는 프로그램을 연계해 주는 사례관리는 실질적으로 공백상태이다. 업무부담 때문에 읍면동의 사회복지전담공무원이나 시군구의 자활담당공무원이 이 역할을 맡기에는 역부족이고, 실질적인 관리를 담당하고 있는 자활지원센터도 사례관리를 담당할 권한이나 자원을 갖고 있지 않다. 취업대상자를 관리하는 노동부 고용지원센터의 자활사업 담당자도 마찬가지로 한계를 안고 있다.

자활사업의 취업촉진 및 빈곤탈출 효과가 낮은 데에는 자활사업 자체의 문제뿐만 아니라 더 근본적으로 기초생활보장제도의 설계를 비롯한 제도적 요인도 크다. 우선 현재의 통합급여 체계 아래서 기초생활보장제도 수급자에게는 생계급여 뿐만 아니라 교육급여, 의료급여, 주거급여 등 다양한 급여가 동시에 제공되지만 수급자로부터 탈출하면 이러한 지원으로부터 제외

되기 때문에 아주 소득수준이 높아지지 않는 한 기초생활보장제도의 수혜로부터 탈출할 유인이 매우 낮다. 최종안전망인 기초생활보장제도 수급자가 되기 전에 사전적으로 예방하거나, 탈출을 유인할 수 있는 보완적이 제도들이 충분히 마련되지 않은 상황에서는 기대했던 성과를 거두기 어려울 수밖에 없다.

한편 자활사업을 통한 빈곤탈출 지원과는 다른 각도에서, 근로능력이 있는 수급자들의 소득파악이 매우 어렵다는 점과 관련해서 자활사업이 중요한 의의를 지니고 있다. 과거의 생활보호제도에서는 자활보호대상자에게 생계급여를 지급하지 않기 때문에 수급자격 요건에 해당되는가 여부를 파악할 때 이외에는 실제 소득에 대한 조사가 거의 이루어지지 않았다. 그러나 기초생활보장제도에서는 근로능력이 있는 수급자에게 보충급여의 원칙에 따라 생계급여를 제공하기 때문에 실제 소득수준이 「자주 정확하게」 파악되어야 한다.

실제 근로능력이 있는 수급자들 가운데 대다수는 취업자로서 최저생계비 이하의 소득을 얻고 있는 계층들이 상당히 포함되어 있다. 특히 취업해 있는 수급자 가운데 상당수는 영세자영업이나, 일용직 등 불안정한 비공식부문 일자리에 종사하기 때문에 근로활동 및 실제 소득을 파악하는 데 많은 어려움이 따른다(앞의 <표 4-36> 참조). 이 경우 자활프로그램은 수급권자의 소득수준 파악에서 중요한 역할을 수행하게 된다. 근로능력이 있고 근로할 수 있는 여건에 있는 조건부 수급자들은 자활프로그램에 참여해야 하기 때문에 근로활동 및 그에 따른 소득이 분명히 파악된다. 또한 기존에 이미 취업해서 근로하고 있기 때문에 조건부 수급자에서 제외될 경우에는 그와 관련된 근로활동 및 소득을 제시해야만 하는 부담을 안게 된다.⁶²⁾

자활사업이 갖는 이러한 의의는 제도 도입 이전의 조사에 근거해서 예상한 자활사업 참여자수가 실제 제도 시행이후 크게 감소한데서 단적으로 드

62) 서구에서도 근로연계 복지정책의 이러한 측면은 제도 운영의 주요한 고려 사항 가운데 하나이다.

리난다. 자활사업 도입 이후의 실제 사업규모는 제도시행 이전에 예측되었던 것보다는 매우 적게 나타났다. 실제로 자활대상자 규모와 관련하여 2000년 6월에는 수급권자 154만명의 15%인 23.1만명(삶의질향상기획단, 2000), 2000년 9월에는 전체 수급자수 150~154만명 가운데 조건부 수급자 약 20만명(보건복지부 보도자료, 2000.9.29), 2001년 종합자활지원계획에서는 10만명으로 예상한 바 있다. 이는 근로능력자를 기초생활보장제도라는 하나의 제도로 통합해서 관리하는 틀을 유지하는 한 자활사업은 부족한 소득파악능력을 보완함으로써, 기초생활을 보장하는 제도를 유지할 수 있도록 해 주는 필수불가결한 제도적 장치라는 점을 보여주는 것이다.

이미 앞에서 살펴본 것처럼 논란은 있지만 아직 한국의 경우 복지 의존성을 우려할 상황은 아니다. 따라서 앞 절에서 살펴본 근본적인 제도 개편이 아니라 현재까지 진행되어 온 것처럼 기초생활보장제도의 기본적 틀을 유지하는 상황이 지속된다는 전제 아래서는 취업해 있는 근로능력자들이 지속적으로 노동시장에 참여할 수 있도록 유인하고, 나아가서는 장기적인 자립으로 이어질 수 있도록 촉진하는 방안에 초점을 맞출 필요가 있다.

이와 관련하여 현재 일반노동시장 취업에 대한 근로소득 공제제도는 여전히 유예되고 있는 가운데 기초생활보장 수급자를 배제한 채 2008년도부터 근로장려세제가 시행되고 있는 상황을 개선할 필요가 있다. 제도설계의 단순성 및 제도간 일관성을 고려할 때 별도의 근로소득 공제제도를 기초보장제도에 도입하는 것보다는 근로장려세제를 확대·적용하는 방안이 타당할 것으로 판단된다. 또한 전면적인 개별급여로의 전환이 아니더라도 의료와 교육, 주거 지원 등을 중심으로 부분급여를 확대해 나가는 정책은 지속적으로 추진되어야 할 것이다.

3. 소결

국민기초생활보장제도가 도입되고 이와 함께 한국형 근로연계 복지정책으로서 강제성을 갖는 자활사업이 도입된 데에는 여러 가지 요인이 작용한

것으로 보인다. 기초생활보장제도가 도입된 결정적인 계기는 경제위기를 거치면서 실업이 급증하고, 소득분배가 악화되면서, ‘누구라도 일한 의지만 있으면 취업할 수 있다’는 과거의 고도성장기의 믿음이 더 이상 타당하지 않게 되었다는 점이다. 여기에 복지에 대해 우호적인 ‘국민의 정부’의 특성과 국민 모두에게 최소한의 생활을 보장할 수 있는 제도의 도입을 요구해 온 시민사회운동의 노력이 서로 결합된 것도 중요한 요인이다.

그러나 오랫동안 한국사회를 지배해 온 시장 및 가족을 통한 복지를 우선하는 전통으로부터 일시에 벗어나는 것은 어려웠다. ‘생산적 복지’라는 ‘국민의 정부’의 복지정책과 그 취지가 기초생활보장제도에 반영된 자활지원사업이 이를 잘 보여준다. 물론 ‘생산적’ 복지로 국민의 정부의 복지정책이 설정된 데에는 이미 앞에서 살펴본 것처럼 서구에서 진행된 근로연계 복지정책의 확산 등 복지국가의 개혁도 영향을 미쳤을 것이다.

기초생활보장제도를 도입하는 과정에서 자활사업의 목표와 방향에 대한 사회적 합의를 형성하는 과정이 부족했기 때문에 자활사업의 목표와 수단, 전달체계, 예산지원 등에서 정부부처별로 시각이 다르고, 학계나 시민사회에서도 서로 다른 의견이 제시되어 왔다. 물론 다양한 시각이 공존하는 것 자체가 문제는 아니다. 문제는 이러한 시각들이 공개적으로 토론되고, 각축하는 과정을 통해서 사회적 합의를 도출하는 과정이 아직까지 충분이 이루어지지 않았다는 점이다.

특히 자활사업은 기초생활보장제도라는 공공부조에서의 커다란 패러다임 전환과 동반했던 것이라는 점에서 이러한 사회적 합의를 형성하는 과정이 매우 중요했던 것으로 판단된다. 과거의 기획예산처와 재경부 및 현재의 기획재정부 등 경제부처에서는 초기부터 지금까지 근로능력자에게 생계급여를 지급하는 데 대해 일관되게 부정적인 견해를 유지해 왔다. 직접 대상자에게 서비스를 제공하는 두 부처인 보건복지부와 노동부 사이에서는 서로의 견해를 드러내 놓고 집중적으로 논의해 가면서 제도의 개선방향에 합의해 가려는 노력보다는 각 부처의 입장을 중심으로 논의가 이루어져 왔다.

한편, 시민사회단체와 사회복지학계 일각에서는 강제를 동반하는 자활사

업이 일종의 ‘강제노역’에 해당되기 때문에 수급자의 자발적인 참여에 기반하는 제도로 바꾸는 것이 필요하다고 주장해 왔다. 이들 가운데 일부는 자활사업 자체가 바람직하지 않거나, 그다지 중요하지 않은 것으로 생각한다. 반면에 자활사업의 필요성을 적극적으로 인정하는 경우도 있다. 오랫동안 빈민운동 등을 통해 자활사업을 추진해 온 경우에 대체로 이러한 입장에서 있다. 더 나아가 수급자에 대한 조건 부과 형식으로 시행되는 자활사업보다는 근로능력자를 분리하고, 차상위계층을 적극적으로 포함하여 근로능력빈곤계층의 자립을 촉진하는 방향으로 제도를 더욱 발전시켜야 한다고 주장하기도 한다.

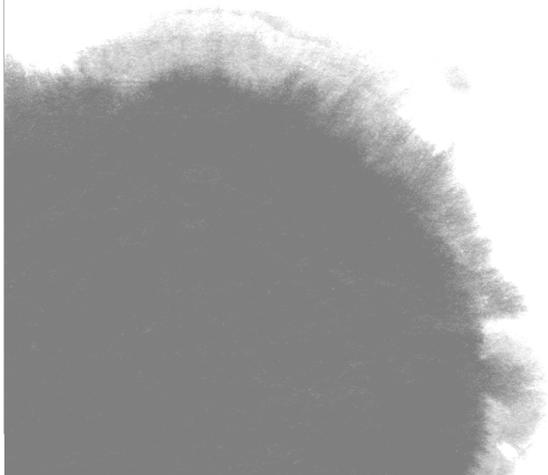
본 절에서는 지금까지 기초생활보장제도 도입과 근로능력 빈곤층 보호방안을 둘러싼 주요 논점과 자활사업의 성과를 정리하였다. 지금까지의 논의를 종합해 보면, 현재 시점에서 근로능력자를 보호하는 제도의 개편방향과 기초생활보호제도의 관계는 크게 세 가지로 정리된다. 첫 번째는 기초보장제도의 틀 내에서 자활사업을 활성화하는 것이다. 두 번째는 저소득 실직자에 초점을 맞추어 ①고용보험(1차 안전망)→ ②한국형 실업부조(2차 안전망)→ ③기초생활보장제도(3차 안전망)로 실업자 사회안전망을 재편성하는 것이다. 세 번째는 기초생활보장제도에서 근로능력자를 분리하여 근로능력자의 자립을 적극적으로 지원할 수 있도록 제도를 근본적으로 개편하는 것이다.

큰 제도 개편 방향을 둘러싼 두 번째와 세 번째 입장 사이의 논의는 제도의 명칭이나 표현은 다르지만 기초생활보장제도가 제도화된 이후 참여정부와 이명박 정부를 거치면서 계속 재생산되어 왔다. 지금까지는 근본적인 제도 개편의 필요성과 방향에 대한 사회적 합의가 이루어지지 않은 가운데 문제 제기만 이루어지고, 결과적으로 기초생활보장제도의 틀 내에서 부처별로 자활사업을 확충하거나, 저소득층 취업패키지 지원제도를 도입하는 등 개별 프로그램 차원의 미시적 개편으로 귀결되어 온 것으로 평가된다. 그러나 근로장려세제의 도입(2008년) 등 근로능력자 보호방안과 관련된 큰 제도 변화가 진행되고 있고, 현재의 제도화된 사회안전망의 사각지대에 대한

문제 제기 역시 유효하기 때문에, 앞으로도 근로능력자에 대한 보호제도의
개편 방향에 대한 논의는 계속 이어질 것으로 전망된다.

05

기초생활보장제도에 대한
수급자 및 국민의 의식과 태도



제5장 기초생활보장제도에 대한 수급자 및 국민의 의식과 태도

제1절 조사 개요

법 제정 10년을 맞아 국민기초생활보장제도와 관련한 주요한 쟁점별 검토와 별도로 수급자를 대상으로 신청과정에서부터 사후관리까지의 제도 시행상의 모든 과정에 걸친 실태와 그에 대한 의식을 알아보기 위하여 실태조사를 실시하였다. 실태조사는 수급가구(일반수급가구, 조건부 수급가구, 가구원 중 일부수급가구, 특례수급가구)와 비수급가구(중도탈락가구, 신청탈락가구)를 대상으로 면접타계식으로 진행하였다. 그리고 기초보장제도와 관련한 일반 국민들의 의식을 알아보기 위하여 일반국민을 대상으로 전화조사도 병행하였다.

1. 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사

가. 조사목적

본 조사는 국민기초생활보장제도의 수요자인 수급자와 과거 수급자, 그리고 잠재적 수요자로 볼 수 있는 신청탈락자를 대상으로 이들의 기본적인 생활실태, 제도운영상의 주요 과정에 걸친 제도운영 실태, 그리고 제도와 관련한 의식과 태도를 살펴봄으로써 제도의 집행과정과 효과를 평가하고, 나아가 제도개선을 위한 기초자료로 활용하기 위하여 실시되었다.

한국보건사회연구원의 기초보장평가센터에서는 2002년부터 기초보장제도의 모니터링 및 평가를 위해 몇 차례 실태조사(양적조사, 질적조사)를 실시하여 왔다. 2002년부터 2006년까지는 주로 수급 유형별 수급자와 전담공무원을 대상으로 한 양적조사로 수행되었고, 2007년과 2008년은 각각 집행과정과 근로유인효과를 중심으로 질적조사의 형태로 조사가 이루어졌다. 각 조사의 간략한 개요는 아래 표와 같다.

〈표 5-1〉 기초생활보장제도 평가를 위한 선행 조사

조사명	조사방법	조사시기	조사대상(표본수)
국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사	양적조사	2002년 11월	수급자(1,513) 전담공무원(382)
국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사	양적조사	2003년 3월	근로능력가구(675) 근로무능력가구(225) 의심가구(225)
국민기초생활보장제도 실태파악을 위한 조사	양적조사	2003년 9월	수급자(1,800) 전담공무원(211)
기초생활보장제도 수급동태 파악을 위한 조사	양적조사	2006년	계속수급가구(203) 반복수급가구(172) 수급탈피가구(202)
국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가를 위한 질적조사	질적조사	2007년	수급자 전담공무원
국민기초생활보장제도의 자활기반조성에 대한 질적조사	질적조사	2008년	수급자 전담공무원

나. 표본설계

전국 대표성을 확보하고 전국적인 제도 실태와 의식을 파악하기 위하여 군집표집과 계통추출표집 방법을 적용하여 전국 2,000가구(잠정)를 추출하였다.

표본지역으로 추출된 해당 읍·면·동의 전담공무원으로부터 수급가구, 중도탈락(수급탈피)가구, 신청탈락가구의 전체목록을 받아 이 중에서 연구진이 계통추출방식을 이용하여 표본가구를 추출하였다.

표본가구 중 수급가구는 일반수급, 조건부 수급, 가구원 중 일부수급, 특

레 수급으로 구분하였으며, 역시 계통추출방식을 따랐다.

〈표 5-2〉 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 표본지역

대도시	중소도시	농어촌
서울특별시 광진구 중곡2동, 노원구 중계4동, 영등포구 양평1동, 신길6동 강북구 미아동, 동대문구 답십리1동	강원도 속초시 노화동	경남 창녕군 창녕읍, 하동군 적량면
부산광역시 동구 범일5동, 수영구 평안1동, 북구 금곡동	경기도 의왕시 내손2동, 안산시 상록구 사2동, 고양시 주엽1동	경북 영덕군 축산면
인천광역시 동구 금창동, 부평구 상곡1동	경남 진주시 망경동	전남 함평군 함평읍, 영광군 모량면, 대마면
대구광역시 달서구 상인3동, 서구 상중이동, 평리5동	경북 안동시 태화동, 구미시 송정동	전북 임실군 오수면
대전광역시 동구 판암2동	전라북도 전주시 평화1동, 평화2동	충남 서천군 비인면, 이산시 배방읍
광주광역시 서구 상무2동, 금호1동	제주특별자치도 제주시 봉개동	충북 단성군 단성면
		강원도 홍천군 홍천읍
		경기도 평택시 안중읍
17개동	10개 읍·면·동	12개 읍·면

다. 조사내용

조사표는 전가구 공통설문, 수급가구(근로무능력가구, 근로능력가구) 설문, 비수급가구(중도탈락가구, 신청탈락가구) 설문으로 구성되어 있으며, 공통설문 이외의 설문은 수급가구의 경우는 근로와 관련한 문항으로 이루어져 있고, 중도탈락가구와 신청탈락가구는 탈락사유와 이후의 생활에 대한 문항으로 이루어져 있다. 각각의 주요 문항은 다음과 같다.

□ 공통설문

○ 가구일반사항

- 가구원수, 가구주와의 관계, 성별, 생년월, 교육수준, 근로능력정

도, 경제활동상태, 혼인상태, 동거여부, 장애종류 및 등급, 만성질환, 가구형태, 기초보장 수급형태, 의료급여 수급형태

○ 경제상황

－ 생활비(식료품비, 주거비, 보건의료비, 교육비, 기타생활비), 소득(근로소득, 재산소득, 사회보험, 민간보험, 이전소득, 기초보장급여, 기타정부보조금 등), 부채, 재산, 주택상황

○ 선정, 급여, 전달체계

－ 신청과 선정과정, 자격기준 인지여부, 진단서
－ 급여수준 만족도, 급여별 중요도
－ 사회복지전담공무원과의 관계

○ 공공부조 수급이력

○ 복지욕구 및 의식

－ 감면제도, 주거, 용자, 영유아, 아동·청소년, 노인, 장애인, 취업, 기타 복지제도 수급여부와 만족도
－ 삶의 만족도, 현재 경제적 생활상태, 미래 생활상태 전망, 국가의 역할

□ 수급가구 - 근로무능력가구

○ 근로 여부, 근로 의향, 희망 근로형태, 희망직종 및 임금

□ 수급가구 - 근로능력가구용

○ 자활참여자 실태, 의식
○ 현재취업자 실태, 의식
○ 현재창업자 실태, 의식

□ 중도탈락가구

○ 신청, 자격기준, 중도탈락 사유, 탈락에 대한 인식, 받고 싶은 지원종류, 민원신청 경험

□ 신청탈락가구

○ 신청, 자격기준, 신청탈락사유, 탈락에 대한 인식, 받고 싶은 지원종류, 민원신청 경험

2. 2009년 국민기초생활보장제도에 대한 국민의식조사

가. 조사목적

법제정 10년을 맞는 국민기초생활보장제도에 대한 인식, 빈곤의 원인, 빈곤에 대한 국가의 역할, 최저생계비 수준 등에 대한 국민들의 의식을 파악하고, 이를 과거 조사와 비교함으로써 제도 도입 이후 국민의식의 변화여부를 확인하는 목적으로 수행되었다.

나. 표본설계

국민의식조사의 표본은 대표성을 확보하기 위하여 통계청의 「2009년 인구추계」를 모집단으로 하여, 예산과 조사일정, 그리고 신뢰수준을 고려하여 지역별·성별·연령별 비례할당법에 따라 1,000명의 유효표본을 추출하였다.

추출된 표본은 인명전화번호부에서 대상자를 선별해야 하므로 별도로 개발한 표본추출프로그램에 의하여 전국 16개 시도별 각 시·군·구에서 보유한 인명전화번호 수에 비례하여 표본이 추출되도록 설계하였다.

다. 전화조사방법

1가구당 1명의 응답자를 대상으로 하여 오전 9시부터 오후 6시까지의 시간대와 오후 1시부터 밤 9시까지의 시간대를 병행하여 전화조사를 실시하였다.

전화조사원이 인명전화번호부에서 채택한 일반 전화번호로 전화를 걸어 먼저 표본특성에 대한 적합성 여부를 판단하기 위하여 조사대상자의 성별·연령별 조건을 확인한 후 표본 특성에 일치하는 대상자에게 조사를 완료하였다.

라. 주요조사내용

- 국민기초생활보장제도 인지여부, 목적, 생계비 지원방식, 수급자의 수급 이유
- 국가의 저소득자 지원에 대한 인식
- 최저생계비 수준에 대한 인식
- 성별, 학력, 직업, 소득수준, 거주지 등 일반특성

마. 응답성공률 및 표본오차

유효표본(1,000명)수의 16.8배인 16,738명 중 조사에 응했던 대상자는 5,794명이었으며, 이 중 1,000명에 대해 조사를 완료함으로써 응답성공률은 17.3%였다. 한편 본 전화조사의 표본오차는 95% 신뢰수준에서 $\pm 3.7\%$ 를 나타내고 있다.

바. 응답자 특성

표본은 남성 493명과 여성 507명으로 거의 1:1의 비율을 보이고 있으며, 표본과 응답자간의 성별·연령대별 인구분포에서 미세한 차이가 있기는 하지만 표본오차의 범위를 벗어나지 않으므로 신뢰할만한 차이라 볼 수 있다.

〈표 5-3〉 기초보장제도에 대한 국민의식조사 표본 인구구성

(단위: 명)

지역	남성						여성						총계
	20대	30대	40대	50대	60대	남성계	20대	30대	40대	50대	60대	여성계	
서울	23	26	22	17	17	105	23	24	22	19	20	108	213
부산	7	7	8	7	6	35	7	7	8	8	9	39	74
대구	5	5	6	4	4	24	5	5	6	5	5	26	50
인천	5	6	7	5	4	27	5	6	7	4	5	27	54
광주	3	4	3	2	2	14	3	3	3	2	3	14	28
대전	3	4	3	3	2	15	3	3	4	3	2	15	30
울산	2	3	3	2	1	11	2	2	3	2	2	11	22
경기	22	29	29	19	16	115	21	28	27	17	21	114	229
강원	2	3	3	3	4	15	2	3	3	3	4	15	30
충북	3	3	3	3	3	15	2	3	3	3	4	15	30
충남	4	4	4	4	4	20	3	4	4	3	6	20	40
전북	3	3	4	3	4	17	3	3	4	3	5	18	35
전남	2	3	4	3	5	17	2	3	4	3	7	19	36
경북	5	5	6	5	6	27	4	5	5	5	9	28	55
경남	5	7	8	6	5	31	5	7	7	5	8	32	63
제주	1	1	1	1	1	5	1	1	1	1	2	6	11
계	95	113	114	87	84	493	91	107	111	86	112	507	1000

주: 통계청의 『2009년 인구추계』를 활용하여 추출한 표본임.

제2절 분석결과⁶³⁾

1. 분석개요

앞서 수급가구 대상 실태조사와 일반국민 대상 인식조사의 조사내용을 간략하게 소개하였다. 본 연구에서는 이들 다양한 항목 중에서 제도와 관련한 인식과 태도와 관련한 항목을 중심으로 분석을 실시하고자 한다.

본 연구는 국민기초생활보장법 제정 후 10년이 지난 시점에서 제도 수혜자인 수급자가 제도를 어떻게 바라보고 있는지, 소득신고와 같은 제도 집

63) 본 연구에서는 실태조사내용 중에서 제도에 대한 인식 및 태도와 관련된 내용을 중심으로 분석하였음.

행 과정에 어떤 태도를 취하고 있는지, 그리고 수급자로서 경제적 상황을 어떻게 바라보고 또 어떻게 전망하고 있는지 등을 조망해 보고자 한다. 중도탈락자와 신청탈락자도 비슷한 범주에 대해 의식과 태도를 살펴본다.

그리고 전화조사에서 나타난 일반국민들의 제도에 대한 인지와 태도, 수급자에 대한 인식, 그리고 복지에 관한 국가의 역할에 대한 의식 등을 확인해본다.

또한 분석내용들 중 과거 모니터링 및 평가관련 조사 결과와 비교하고, 일부 항목의 경우는 본 연구원의 한국복지패널조사 자료인 복지인식조사의 결과와도 비교하여 대상별, 시기별 제도관련 의식과 태도의 변화를 살펴보고자 한다.

2. 가구 특성

조사대상 가구의 지역별 분포를 보면 대도시가 405가구로 33.5%, 중소도시가 432가구로 35.7%, 농어촌이 372가구로 30.8%를 각각 차지하고 있다.

〈표 5-4〉 조사대상 가구의 지역분포

(단위: 가구, %)

구분	대도시	중소도시	농어촌	전체
가구수	405	432	372	1,209
비율	33.5	35.7	30.8	100.0

자료: 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 원자료

조사대상 가구의 수급유형별 분포를 보면 일반수급가구가 682가구로 전체의 56.4%, 조건부 수급가구가 239가구로 전체의 19.8%, 가구원 중 일부수급가구가 103가구로 전체의 8.5%, 특례가구가 38가구로 전체의 3.1%를 각각 차지하고 있다.

그리고 중도탈락가구는 74가구로 전체의 6.1%, 신청탈락가구는 73가구로 전체의 6.0%를 차지하고 있다.

〈표 5-5〉 조사대상 가구의 수급유형 분포

(단위: 가구, %)

구분	수급가구				비수급가구		전체
	일반	조건부 수급	가구원중 일부수급	특례가구	중도탈락	신청탈락	
가구수	682	239	103	38	74	73	1,209
비율	56.4	19.8	8.5	3.1	6.1	6.0	100.0

자료: 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 원자료

가구규모는 1인 가구가 504가구로 전체의 41.7%를 차지하여 가장 많고, 2인 가구는 311가구로 전체의 25.7%, 3인 가구가 202가구로 전체의 16.7%, 4인 가구가 121가구로 전체의 10.0%, 5인 가구가 45가구로 전체의 3.7%, 6인 가구가 19가구로 전체의 1.6%를 차지하고 있다. 그 밖에 7인 가구가 6가구, 8인 가구가 1가구로 각각 0.5%와 0.1%를 차지하고 있다. 평균가구원수는 2.15명이다.

〈표 5-6〉 가구규모

(단위: 가구, %)

구분	가구수	비율
1인	504	41.7
2인	311	25.7
3인	202	16.7
4인	121	10.0
5인	45	3.7
6인	19	1.6
7인	6	0.5
8인	1	0.1
계	1,209	100.0
평균 가구원수	2.15명	

자료: 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 원자료

수급유형별 가구규모를 살펴보면 먼저, 수급가구의 가구규모는 전체가구의 가구규모와 비슷한 구성을 보이고 있다. 일반수급가구의 경우 1인 가구의 비율이 53.8%로 상당히 높은 특징을 보이고 있는데 비해 조건부수급가

구는 1인 가구와 2인 가구, 3인 가구의 비율이 각각 22.2%, 22.2%, 29.3%로 거의 비슷한 수준을 보이고 있다.

일부수급가구는 2인 가구의 비중이 44.7%로 가장 높았고 다음으로 3인 가구 30.1%, 4인 가구 15.5% 등의 순이다. 특례가구는 전체 가구에 비해 1인 가구가 47.4%, 2인 가구가 31.6%로 전체 가구에 비해 1, 2인 가구의 비중이 높은 특징이 있다.

비수급가구는 신청탈락가구의 1인 가구 비율이 48.0%로 전체에 비해 높은 특징을 보이는 것 외에는 전체 가구규모 분포와 비슷한 특징을 보인다.

평균 가구원수는 전체 수급가구가 2.16명, 전체 비수급가구가 2.10명으로 수급가구의 가구원수가 조금 더 많은 것으로 확인되었다.

수급가구 내에서는 일부수급가구가 2.92명, 조건부수급가구가 2.75명으로 전체 평균을 크게 상회하고 있으며, 일반수급가구와 특례가구는 각각 1.86명, 1.84명으로 전체 평균보다 가구원수가 적다.

비수급 가구는 중도탈락가구 2.15명, 신청탈락가구 2.05명으로 전체 평균과 비슷한 수준을 보이고 있다.

〈표 5-7〉 수급유형별 가구규모

(단위: %, 명)

구분	수급가구					비수급가구		
	전체	일반 수급	조건부 수급	일부 수급	특례	전체	중도 탈락	신청 탈락
1인	41.2	53.8	22.2	0.0	47.4	44.9	41.9	48.0
2인	25.8	23.9	22.2	44.7	31.6	25.2	25.7	24.7
3인	17.0	10.9	29.3	30.1	13.2	15.0	18.9	11.0
4인	10.3	7.6	16.3	15.5	5.3	8.2	5.4	11.0
5인	3.7	2.2	6.3	7.8	2.6	4.1	5.4	2.7
6인	1.5	1.2	2.5	1.9	0.0	2.0	2.7	1.4
7인	0.5	0.3	1.3	0.0	0.0	0.7	0.0	1.4
8인	0.1	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
평균 가구원수	2.16	1.86	2.75	2.92	1.84	2.10	2.15	2.05

자료: 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 원자료

수급유형을 수급가구와 비수급가구로 구분해서 가구구성 형태별 분포를 살펴보면, 먼저, 수급가구의 경우 단독가구 72.6%, 모자가구 18.2%, 조손가구 6.5%, 부자가구 2.7%의 순이고, 비수급가구의 경우는 단독가구가 85.7%로 가장 많고 다음으로 부자가구 6.5%, 모자가구 5.2%, 조손가구 2.6%의 순으로 나타나고 있다.

〈표 5-8〉 수급 유형별 가구구성 형태

(단위: %)

구분	수급	비수급	전체
단독	72.6	85.7	74.1
모자	18.2	5.2	16.8
부자	2.7	6.5	3.1
조손	6.5	2.6	6.0
계	100.0	100.0	100.0

자료: 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 원자료

3. 의식과 태도

건강하고 문화적인 생활을 영위하기 위해 필요한 최소한의 생활비 즉, 주관적 최저생계비가 얼마인지를 설문하였다.

수급가구의 주관적 최저생계비는 당해연도 실제 최저생계비보다 높아 실제 최저생계비가 수급가구의 건강하고 문화적인 생활을 영위하기 위해 필요하다고 생각하는 최소한의 액수에 미치지 못하는 것으로 확인된다. 이는 2009년 본 조사 뿐만아니라 2002년, 2003년의 조사에서도 마찬가지로 나타나고 있다.

2009년 실제 최저생계비는 1인가구 49.0만원, 2인가구 83.6만원, 3인가구 108.1만원, 4인가구 132.6만원, 5인가구 157.2만원, 6인가구 181.7만원 인데 비해, 본 조사에서 수급가구가 응답한 주관적 최저생계비는 1인가구 60.1만원, 2인가구 102.9만원, 3인가구 157.1만원, 4인가구 178.5만원, 197.7만원, 6인가구 225.6만원으로 최저생계비를 일정정도 초과하는 금액으로 조사되었다.

참고로 2003년 조사와 2002년의 조사의 주관적 최저생계비는 아래 표와 같다.

〈표 5-9〉 가구규모별 주관적 최저생계비(건강하고 문화적)

(단위: 만원)

구분	주관적 최저생계비	2009년 최저생계비	주관적 최저생계비 (2003)	2003년 최저생계비	주관적 최저생계비 (2002)	2002년 최저생계비
1인	60.1	49.0	51.8	35.6	48.9	34.5
2인	102.9	83.6	80.5	58.9	75.2	57.2
3인	157.1	108.1	108.3	81.0	101.0	78.6
4인	178.5	132.6	129.5	101.9	120.7	98.9
5인	197.7	157.2	154.9	115.9	138.8	112.5
6인	225.6	181.7	182.5	130.7	147.3	126.9

주: 수급가구 기준임.

자료: 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 원자료

실제 최저생계비와 주관적 최저생계비간의 차액과 그 차액의 최저생계비 대비 비율을 살펴보면 다음 표와 같다.

2009년의 경우 최저생계비 대비 차액의 비율은 평균 29.3%로 2003년의 36.0%에 비해서는 낮지만 2002년의 27.2%보다는 조금 높은 것으로 분석된다. 2009년의 경우 차액과 비율이 가장 큰 가구는 3인 가구로 실제 최저생계비에 비해 49만원의 격차가 있고, 실제 최저생계비 대비 45.3%에 달하고 있다. 한편, 차액이 가장 작은 경우는 1인 가구로 실제 최저생계비에 비해 약 11만원의 격차가 있고, 비율로는 22.7%이다.

2003년 조사에서 차액이 가장 큰 경우는 6인 가구로 약 31만원의 격차(비율로는 36.0%)가 있었고, 비율상의 격차가 가장 큰 경우는 1인 가구의 45.5%(액수로는 약 16만원)였다.

2002년 조사에서 차액이 가장 큰 경우는 5인 가구로 약 26만원의 격차(비율로는 23.4%)가 있었고, 비율상의 격차가 가장 큰 경우는 2003년과 마찬가지로 1인 가구의 41.7%(액수로는 약 14만원)였다.

〈표 5-10〉 실제 최저생계비 대비 주관적 최저생계비의 격차

(단위: 만원, %)

구분	2009년		2003년		2002년	
	차액	비율	차액	비율	차액	비율
1인 가구	11.1	22.7	16.2	45.5	14.4	41.7
2인 가구	19.3	23.1	21.6	36.7	18.0	31.5
3인 가구	49.0	45.3	27.3	33.7	22.4	28.5
4인 가구	45.9	34.6	27.6	27.1	21.8	22.0
5인 가구	40.5	25.8	39.0	33.6	26.3	23.4
6인 가구	43.9	24.2	51.8	39.6	20.4	16.1
평균	35.0	29.3	30.6	36.0	20.6	27.2

자료: 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 원자료; 2003년 조사는 여유진 외, 2004에서 2002년 조사는 이태진 외, 2003에서 각각 발췌

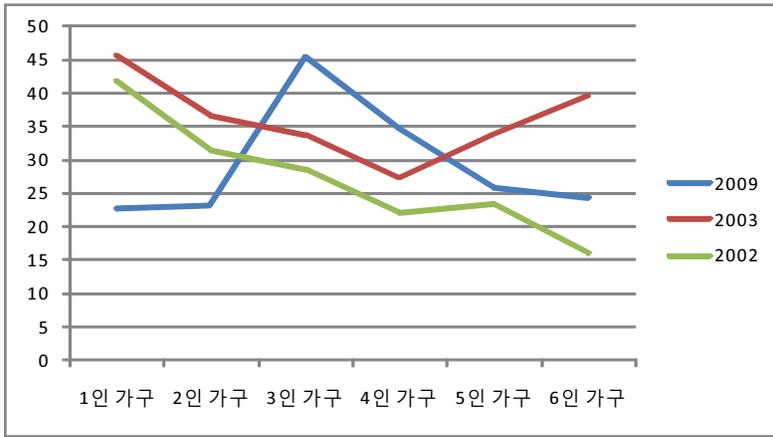
위 표의 가구규모별 격차 비율을 그림으로 나타내면 아래 그림과 같이 그려진다.

2002년과 2003년의 경우 4인 가구까지는 가구 규모가 클수록 실제 최저생계비와 주관적 최저생계비간 격차 비율이 작아지고 5인 가구에서 커지는 공통점을 발견할 수 있다.

한편, 2009년 조사에서는 3인 가구까지는 격차 비율이 커지다가 4인 가구부터는 격차 비율이 다시 작아지는 경향을 발견할 수 있다.

종합해보면, 2002년, 2003년과 2009년의 조사에서 가구 규모별 실제 최저생계비와 주관적 최저생계비간의 격차는 뚜렷한 경향성을 발견하기 어렵다고 할 수 있는데, 이는 시간이 지나면서 수급가구의 가구 규모별 구성의 차이, 규모별 지출요인이나 지출목구의 차이 등에 기인한다고 할 수 있을 것이다.

[그림 5-1] 실제 최저생계비 대비 주관적 최저생계비 격차(비율)



자료: 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 원자료; 2003년 조사는 여유진 외, 2004에서 2002년 조사는 이태진 외, 2003에서 각각 발췌

수급가구 유형별로 소득과 기초생활보장 급여로 생활하기에 어떠한지를 물어본 결과 전체적으로 많이 부족하다가 50.2%, 부족하다가 40.9%로 91.1%에 달하는 가구가 부족한 것으로 응답하고 있다.

일반수급가구는 많이 부족하다가 45.6%, 부족하다가 43.6%로 89.2%가 부족한 것으로 응답하고 있으며, 조건부 수급가구는 많이 부족하다가 58.6%, 부족하다가 36.4%로 95.0%가 부족한 것으로 응답하고 있다.

많이 부족하다는 응답이 가장 많은 가구 유형은 60.6%의 일부수급가구 이고, 그 다음으로는 58.6%의 조건부 수급가구로 확인되고 있다.

조건부 수급가구에서 부족하다고 생각하는 경향이 강한 것은 최저생계비 중에서 신고된 근로소득을 제하고 급여를 지급하는 보충급여방식에 의한 것으로 해석할 수 있을 것으로 보인다. 즉, 자신의 노력으로 얻는 소득에 비해 국가에서 지급하는 금액에 보다 큰 가치를 부여하기 때문인 것으로 해석할 수 있다.

〈표 5-11〉 수급유형별 소득(급여)의 충분성

(단위: %)

구분	일반	조건부	일부	특례	전체
많이 부족하다	45.6	58.6	60.6	52.6	50.2
부족하다	43.6	36.4	32.3	44.7	40.9
적당하다	10.0	4.6	7.1	2.6	8.2
조금 충분하다	0.9	0.4	0.0	0.0	0.7
많이 충분하다	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 원자료

근로를 통해 소득이 생기거나 현재 얻고 있는 근로소득이 많아지더라도 기초보장 급여를 감액하지 않는다면 일을 늘릴 의사가 있는지에 대해서 설문하였다. 이에 대해 전체가구 중 40.1%가 그럼에도 불구하고 현재의 일하는 수준을 유지하겠다고 응답했고, 적극적으로 일을 늘리겠다는 응답(30.7%)과 일을 하지 않겠다는 응답(29.2%)이 비슷한 비율을 보이고 있다.

특징적인 것은 일을 늘리겠다는 응답과 일을 하지 않겠다는 응답은 가구 유형별로 구분해보면 뚜렷한 차이를 보이고 있다는 것이다.

적극적으로 일을 늘리겠다고 응답한 비율이 가장 높은 가구 유형은 아무래도 조건부 수급가구로 58.6%에 달했으며, 일반 수급가구는 22.7%에 그쳤다. 반대로 일을 하지 않겠다고 응답한 비율이 높은 가구 유형은 역시 일반 수급가구로 37.1%에 달했으며, 조건부 수급가구는 2.1%에 불과한 것으로 확인되었다.

〈표 5-12〉 기초보장급여와 근로에 대한 태도

(단위: %)

구분	일반	조건부	일부	특례	전체
적극적으로 일을 늘리겠다	22.7	58.6	13.1	44.7	30.7
지금 수준으로 일을 하겠다	40.2	39.3	39.4	44.7	40.1
일할 생각이 전혀 없다	37.1	2.1	47.5	10.5	29.2
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 원자료

만약 수급에서 탈피하게 될 경우 기초생활보장제도의 지원 중 가장 아쉬울 지원이 무엇인지에 대해 전체가구의 57.7%가 의료지원(의료급여)을 꼽았고, 다음으로 교육지원(18.3%)과 주거지원(18.2%)을 꼽았다.

이를 수급 유형별로 살펴보면, 일반가구의 경우 의료지원이 66.4%로 가장 높고, 다음으로 주거 18.8%, 교육 13.3%, 자활 1.2%의 순으로 나타나고 있다. 조건부 수급가구는 교육지원이 33.1%로 가장 높고, 다음으로 의료와 교육 33.1%, 자활 17.2%로 꼽고 있다.

자활 등 근로활동을 하고 있는 가구일수록 상대적으로 교육지원을 많이 필요로 하는 것을 알 수 있는데, 노동시장에 참가하는 사람일수록 인적자본에 대한 필요성을 더 절감하고 있다고 추측할 수 있다.⁶⁴⁾

〈표 5-13〉 탈수급 후에도 계속 받고 싶은 지원

(단위: %)

구분	일반	조건부	일부	특례	전체
의료	66.4	33.1	62.6	44.7	57.8
주거	18.8	16.7	16.2	23.7	18.2
교육	13.3	33.1	19.2	13.2	18.3
자활	1.2	17.2	2.0	18.4	5.5
기타	0.3	0.0	0.0	0.0	0.2
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 원자료

수급가구가 생각하는 사회복지전담공무원의 소득과 재산 파악수준은 전체적으로 정확하게 알고 있다 14.7%, 거의 정확하게 알고 있다 33.8%로 알고 있다고 응답한 비율이 48.5%로 사회복지전담공무원이 제대로 소득과 재산수준을 파악하고 있을 것이라고 생각하는 가구가 절반에 미치지 않고 있다.

일반가구의 경우는 정확하게 알고 있다 15.0%, 거의 정확하게 알고 있다 35.2%로 나타나 50.2%가 제대로 파악하고 있을 것이라고 생각하고 있

64) 이는 교육을 통한 인적자본 축적이 노동시장에서의 좋은 성과로 이어진다는 인적자본이론과 맥락이 닿아 있음.

는 한편, 조건부 수급가구의 경우는 정확하게 알고 있다 13.4%, 거의 정확하게 알고 있다 28.0%로 41.4%가 제대로 파악하고 있을 것이라고 생각하고 있는 것으로 확인된다.

사회복지전담공무원의 소득, 재산 파악능력을 부정적으로 생각하는 비율은 조건부 수급가구(24.7%)가 일반수급가구(22.3%)에 비해 조금 높은 것으로 확인이 된다.

일반적으로 보충급여 방식이 적용되는 경우가 많아 소득파악의 정확성을 더욱 필요로 하는 조건부 수급가구에서 공무원의 소득파악능력을 보다 부정적으로 보고 있다는 사실은 중요한 함의를 가진다. 실제 공무원의 소득파악 능력에 따라 급여수준이 결정되는 조건부 수급가구는 일반수급가구에 비해 공무원의 소득파악 능력을 확인할 수 있는 기회가 많다고 할 수 있다. 따라서 조건부 수급가구가 판단하는 공무원의 소득파악 능력이 보다 정확한 판단 기준이 될 수 있다고 할 수 있다.

〈표 5-14〉 사회복지전담공무원의 소득, 재산 파악 수준

구분	(단위: %)				
	일반	조건부	일부	특례	전체
정확하게 알고 있다	15.0	13.4	14.1	21.1	14.7
거의 정확하게 알고 있다	35.2	28.0	37.4	36.8	33.8
대충 알고 있다	27.6	33.9	27.3	29.0	29.0
잘 모르고 있다	18.8	20.9	17.2	10.5	18.8
전혀 모르고 있다	3.5	3.8	4.0	2.6	3.6
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 원자료

과거 조사와 비교해보면 소득, 재산을 정확하게 파악하고 있다고 응답한 비율이 상당히 낮아진 반면, 모르고 있다고 응답한 비율은 다소 증가한 것을 확인할 수 있다.

2002년의 경우 알고 있다고 응답한 비율이 67.0%에 달하는 반면 모르고 있다고 응답한 비율은 13.5%에 그치고 있으며, 2003년의 경우는 알고 있다고 응답한 비율이 63.3%인 반면 모르고 있다고 응답한 비율은 18.8%였다.

제도 시행 초기에 비해 사회복지공무원의 소득, 재산 파악수준의 정확성에 회의를 가지는 비율이 증가하는 것은 동 기간동안 수급자 수의 증가에 상응하는 사회복지전담공무원의 증원이 이루어지지 않아 사회복지전담공무원 1인당 담당가구수가 늘어난 것에 기인하는 측면이 있을 것이다.

단, 2002년은 재산파악 능력, 2003년은 소득파악 능력, 2009년은 소득, 재산파악 능력을 질문하고 있어 단순비교는 무리인 점을 감안할 필요가 있다. 또한 시군구에 통합조사반이 별도로 신설되어 조사업무를 시군구로 이관한 전달체계 개편의 효과를 이 결과로부터 진단하는 것도 어려운 측면이 있다는 점을 유의할 필요가 있다.

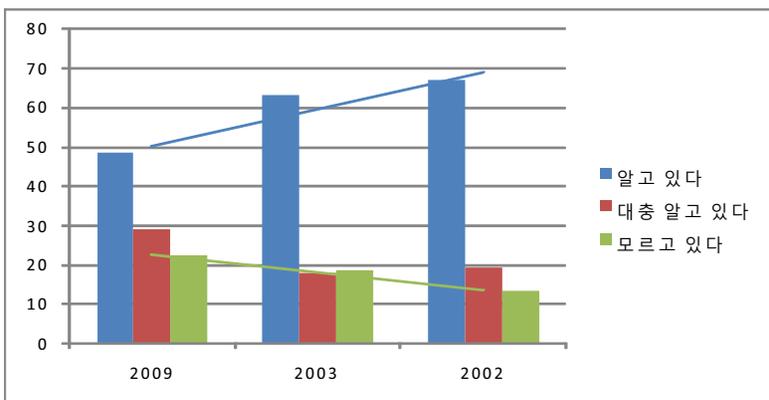
〈표 5-15〉 사회복지전담공무원의 소득, 재산 파악 수준(비교)

(단위: %)

구분	2009년	2003년	2002년
알고 있다	48.5	63.3	67.0
대충 알고 있다	29.0	17.9	19.5
모르고 있다	22.4	18.8	13.5
계	100.0	100.0	100.0

자료: 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 원자료; 2003년 조사는 여유진 외(2004)에서 2002년 조사는 이태진 외(2003)에서 각각 발췌

〔그림 5-2〕 사회복지전담공무원의 소득, 재산 파악 수준(비교)



자료: 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 원자료; 2003년 조사는 여유진 외(2004)에서 2002년 조사는 이태진 외(2003)에서 각각 발췌

실제소득과 신고소득간의 차이에 대해서 차이가 있다고 응답한 가구가 전체의 4.2%인 반면 95.8%가 차이가 없다고 응답하였다. 차이가 있다고 응답한 가구 중에서 실제소득이 훨씬 적다가 4.7%, 약간 적다가 18.6%, 약간 많다가 72.1%, 훨씬 많다가 4.7%로 나타났다.

수급유형별로 살펴보면 실제소득이 적다고 응답한 경우는 조건부 수급가구에서 가장 높은 것으로(33.3%) 나타난 반면, 실제소득이 많다고 응답한 경우는 일반수급가구에서 가장 높은 것으로(83.4%) 나타나 일반수급가구에 비해 조건부 수급가구가 보다 소득을 정직하게 신고하고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 조건부 수급가구의 소득과소 신고 경향이 일반수급가구에 비해 낮은 것을 알 수 있다.

특이한 점은 앞서 확인했듯이 조건부 수급가구가 공무원의 소득과약 능력이 낮다고 보고 있음에도 불구하고 소득신고는 정직하게 하고 있다는 점이다.

〈표 5-16〉 실제소득과 신고소득간의 차이

(단위: %)					
구분	일반	조건부	일부	특례	전체
있다	4.6	3.8	3.0	2.6	4.2
실제소득이 훨씬 적다	3.3	11.1	0.0	0.0	4.7
실제소득이 약간 적다	13.3	22.2	33.3	100.0	18.6
실제소득이 약간 많다	76.7	66.7	66.7	0.0	72.1
실제소득이 훨씬 많다	6.7	0.0	0.0	0.0	4.7
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
없다	95.5	96.2	97.0	97.4	95.8
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 원자료

과거 조사와 비교해보면 2002년에는 과소신고 비율(62.3%)이 높고 2003년에는 오히려 과다신고 비율(60.0%)이 높은 것으로 나타났다. 과소신고 비율이 높은 것은 2002년 조사와 2009년 조사에서 공통적으로 발견되는 점이다.

2003년의 과다신고 비율이 더 높게 나타난 결과에 대해서는 조사과정상에 어떤 문제가 있지 않았나 추측이 된다.⁶⁵⁾

〈표 5-17〉 실제소득과 신고소득간의 차이(비교)

(단위: %)

구분	2009년	2003년	2002년
실제소득이 적다	23.3	60.0	37.7
실제소득이 많다	76.8	40.0	62.3

자료: 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 원자료; 2003년 조사는 여유진 외(2004)에서 2002년 조사는 이태진 외(2003)에서 각각 발췌

수급가구의 전반적인 가족생활에 대한 만족도를 건강, 가족내 역할과 관계, 소득 및 소비생활, 주거, 경제활동, 여가활동, 전반적 삶의 질의 영역으로 구분해서 조사하였다.

먼저 가족(본인)의 건강에 대해서는 매우 불만이 39.8%, 다소 불만이 42.3%로 만족하지 못한다고 응답한 비율이 82.1%를 차지한 반면 다소 만족이 14.4%, 매우 만족이 3.5%로 만족한다고 응답한 비율은 17.9%에 불과해 평균 점수는 1.9점으로 조사되었다.

가족내 역할과 관계에 대해서는 매우 불만이 6.9%, 다소 불만이 35.4%로 만족하지 못한다고 응답한 비율이 42.3%를 차지한 반면 다소 만족이 48.1%, 매우 만족이 9.6%로 만족한다고 응답한 비율은 57.7%에 달해 평균 점수는 2.6점으로 조사되었다.

소득 및 소득생활에 대해서는 매우 불만이 17.3%, 다소 불만이 65.3%로 만족하지 못한다고 응답한 비율이 82.6%를 차지한 반면 다소 만족이 16.9%, 매우 만족이 0.6%로 만족한다고 응답한 비율은 17.5%로 평균 점수는 2.0점으로 조사되었다.

주거에 대해서는 매우 불만이 12.2%, 다소 불만이 31.1%로 만족하지 못한다고 응답한 비율이 43.3%를 차지한 반면 다소 만족이 44.2%, 매우 만족이 12.6%로 만족한다고 응답한 비율은 56.8%에 달해 평균 점수는 2.6점으로 조사되었다.

근로나 사업 등의 경제활동에 대해서는 매우 불만이 21.4%, 다소 불만

65) 이 같은 결과에 대해 여유진 외(2003) 또한 주관적이고 과소보고의 오류가능성이 높을 것으로 보이므로 완전히 신뢰하기 어려울 것으로 보고 있음(여유진 외, 2003: 164-165)

이 51.2%로 만족하지 못한다고 응답한 비율이 72.6%를 차지한 반면 다소 만족이 24.8%, 매우 만족이 2.6%로 만족한다고 응답한 비율은 27.4%로 평균 점수는 2.1점으로 조사되었다.

여가활동에 대해서는 매우 불만이 27.4%, 다소 불만이 51.7%로 건강에 만족하지 못한다고 응답한 비율이 79.1%를 차지한 반면 다소 만족이 20.5%, 매우 만족이 0.4%로 만족한다고 응답한 비율은 20.9%로 평균 점수는 1.9점으로 조사되었다.

전반적인 삶의 질에 대해서는 매우 불만이 21.4%, 다소 불만이 57.0%로 건강에 만족하지 못한다고 응답한 비율이 78.4%를 차지한 반면 다소 만족이 21.3%, 매우 만족이 0.4%로 만족한다고 응답한 비율은 21.7%로 평균 점수는 2.0점으로 조사되었다.

종합해보면 수급가구는 건강, 여가활동, 소득 및 소비생활, 전반적인 삶의 질, 경제활동에 대해서는 만족도가 상당히 낮은 것으로 나타났고, 불만족보다 만족의 비율이 높은 영역은 가족내 역할과 관계와 주거인 것으로 나타났다.

〈표 5-18〉 수급가구의 전반적인 가족생활 만족도

(단위: %, 점)

구분	매우 불만	다소 불만	다소 만족	매우 만족	평균 점수	평균 점수 ¹
가족(본인)의 건강에 대하여	39.8	42.3	14.4	3.5	1.9	2.35
가족내 역할과 관계에 대하여	6.9	35.4	48.1	9.6	2.6	3.25
가구(본인)의 소득 및 소비생활에 대하여	17.3	65.3	16.9	0.6	2.0	2.45
가구(본인)의 주거에 대하여	12.2	31.1	44.2	12.6	2.6	3.21
경제활동(근로나 사업)에 대하여	21.4	51.2	24.8	2.6	2.1	2.61
가족(본인)의 여가활동에 대하여	27.4	51.7	20.5	0.4	1.9	2.31
가족(본인)의 전반적인 삶의 질에 대하여	21.4	57.0	21.3	0.4	2.0	2.54

주: 평균점수¹은 5점 만점으로 환산한 점수
 자료: 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 원자료

2002년 조사결과와 비교해보면, 2002년의 경우는 평균점수를 기준으로

불 때, 만족도가 낮은 영역은 여가활동, 전반적인 삶의 질, 소득 및 소비생활, 건강이고, 상대적으로 만족도가 높은 영역은 가족내 역할과 관계와 주거부문으로 2009년 결과와 비슷한 경향을 보인다.

수급가구가 불만스럽게 생각하는 영역과 상대적으로 만족스럽게 생각하는 영역은 제도도입 초기인 2002년과 법제정 10년이 되는 2009년에 있어서 변화가 없는 것으로 판단할 수 있다.

〈표 5-19〉 수급가구의 전반적인 가족생활 만족도(2002년)

(단위: %, 점)

구분	매우 불만	다소 불만	보통	다소 만족	매우 만족	평균 점수
가족(본인)의 건강에 대하여	33.5	29.9	15.5	16.8	4.4	2.29
가족내 역할과 관계에 대하여	8.7	18.2	39.6	29.9	3.7	3.02
가구(본인)의 소득 및 소비생활에 대하여	20.8	44.3	24.3	9.7	1.0	2.26
가구(본인)의 주거에 대하여	14.3	24.6	23.7	31.3	6.2	2.91
경제활동(근로나 사업)에 대하여	19.9	38.2	29.9	11.3	0.6	2.34
가족(본인)의 여가활동에 대하여	23.0	42.6	26.6	7.3	0.5	2.20
가족(본인)의 전반적인 삶의 질에 대하여	24.1	39.8	27.3	8.8	0.2	2.21

자료: 이태진 외, 2003

수급유형별 전반적인 가족생활 만족도를 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 건강에 대한 만족도를 보면, 불만족 비율이 높은 유형은 일반가구와 일부수급가구로 각각 83.8%, 91.2%인 반면, 조건부 수급가구의 경우는 65.0%로 나타났다. 이는 조건부 수급가구에 근로능력자가 속해있을 확률이 높기 때문인 것으로 해석할 수 있다.

가족내 역할과 관계에 대한 만족도를 보면, 불만족 비율은 일반수급가구가 45.4%, 조건부 수급가구가 37.2%이고 만족 비율은 일반수급가구 54.6%, 조건부 수급가구 53.9%로 두 유형 모두 만족의 비율이 조금 더 높은 것으로 나타났다.

소득 및 소비생활에 대한 만족도를 보면, 불만족 비율은 일반수급가구가 87.3%, 조건부 수급가구가 84.0%이고 만족 비율은 일반수급가구 12.7%, 조

건부 수급가구 16.2%로 두 유형 모두 불만족 비율이 높은 것으로 나타났다.

주거에 대한 만족도를 보면, 불만족 비율은 일반수급가구가 46.0%, 조건부 수급가구가 44.1%이고 만족 비율은 일반수급가구가 54.0%, 조건부 수급가구가 55.9%로 두 유형 모두 만족 비율이 조금 높은 것으로 나타났다.

경제활동에 대한 만족도를 보면, 불만족 비율은 일반수급가구가 81.6%, 조건부 수급가구가 54.3%이고 만족 비율은 일반수급가구가 18.4%, 조건부 수급가구가 45.7%로 조건부 수급가구에 비해 일반수급가구의 불만족 비율이 상당히 높은 것으로 나타났다. 일반수급가구의 경우 근로능력자가 있을 가능성이 크지 않기 때문인 것으로 해석할 수 있다.

여가활동에 대한 만족도를 보면, 불만족 비율은 일반수급가구가 85.8%, 조건부 수급가구가 74.4%이고 만족 비율은 일반수급가구가 14.3%, 조건부 수급가구가 15.6%로 두 유형 모두 불만족 비율이 높은 것으로 나타났다. 그 중에서 일반수급가구의 불만족 비율이 다소 높은 것으로 나타났다.

전반적인 삶의 질에 대한 만족도를 보면, 불만족 비율은 일반수급가구가 80.9%, 조건부 수급가구가 73.1%이고 만족 비율은 일반수급가구가 19.0%, 조건부 수급가구가 26.8%로 두 유형 모두 불만족 비율이 높은 것으로 나타났다. 그 중에서 일반수급가구의 불만족 비율이 다소 높은 것으로 나타났다.

〈표 5-20〉 수급 유형별 전반적인 가족생활 만족도

(단위: %)

구분		일반	조건부	일부	특례
가족(본인)의 건강에 대하여	매우불만	45.7	18.8	48.5	25.0
	다소불만	38.1	46.2	42.7	40.0
	다소만족	12.4	28.0	6.8	20.0
	매우만족	3.8	7.0	1.9	15.0
	계	100.0	100.0	100.0	100.0
가족내 역할과 관계에 대하여	매우불만	8.6	2.2	11.7	0.0
	다소불만	36.8	35.0	32.0	35.0
	다소만족	45.7	50.0	52.4	45.0
	매우만족	8.9	12.9	3.9	20.0
	계	100.0	100.0	100.0	100.0

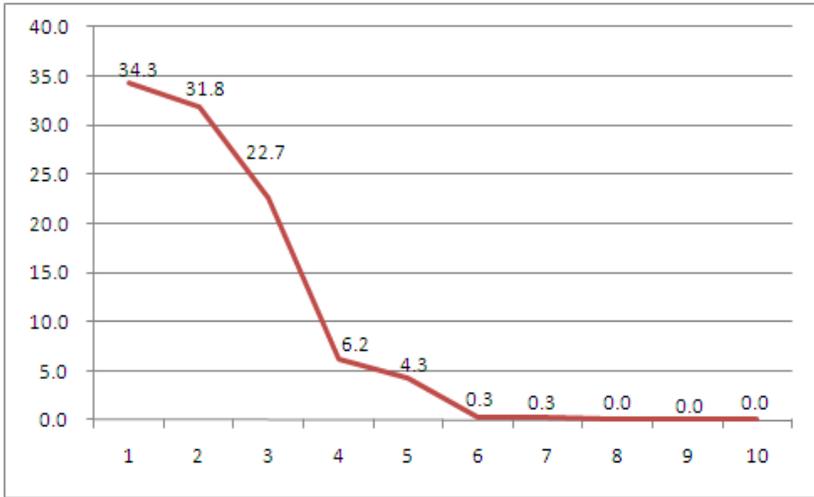
가구(본인)의 소득 및 소비생활에 대하여	매우불만	16.2	21.0	22.3	20.0
	다소불만	71.1	63.0	62.1	70.0
	다소만족	12.4	15.1	14.6	10.0
	매우만족	0.3	1.1	1.0	0.0
	계	100.0	100.0	100.0	100.0
가구(본인)의 주거에 대하여	매우불만	11.1	13.4	10.7	25.0
	다소불만	34.9	30.7	26.2	15.0
	다소만족	42.2	43.0	48.5	35.0
	매우만족	11.8	12.9	14.6	25.0
	계	100.0	100.0	100.0	100.0
경제활동(근로나 사업)에 대하여	매우불만	26.0	12.4	29.1	25.0
	다소불만	55.6	41.9	46.6	40.0
	다소만족	17.1	38.2	22.3	35.0
	매우만족	1.3	7.5	1.9	0.0
	계	100.0	100.0	100.0	100.0
가족(본인)의 여가활동에 대하여	매우불만	31.8	30.1	28.2	40.0
	다소불만	54.0	54.3	50.5	45.0
	다소만족	14.3	14.5	21.4	15.0
	매우만족	0.0	1.1	0.0	0.0
	계	100.0	100.0	100.0	100.0
가족(본인)의 전반적인 삶의 질에 대하여	매우불만	18.7	16.1	26.2	25.0
	다소불만	62.2	57.0	51.5	55.0
	다소만족	18.7	26.3	22.3	20.0
	매우만족	0.3	0.5	0.0	0.0
	계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 원자료

주관적 경제적 생활상태는 가장 가난하다고 생각할 때 1, 가장 부유하다고 생각할 때 10을 선택하도록 설문하였다.

결과를 보면 스스로가 중간정도(4~6)에 속한다고 생각하는 비율이 10.8%에 불과하고 나머지 대부분 응답자는 스스로의 경제적 생활상태가 열악하다고 느끼는 것으로 나타났다. 결과를 그림으로 표현하면 다음과 같은 형태를 보인다.

[그림 5-3] 가구의 주관적 경제적 생활상태



자료: 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 원자료

가구의 주관적 경제적 생활상태를 수급 유형별로 구분해서 살펴보면 아래 표와 같다.

〈표 5-21〉 수급 유형별 주관적 경제적 생활상태

(단위: %)

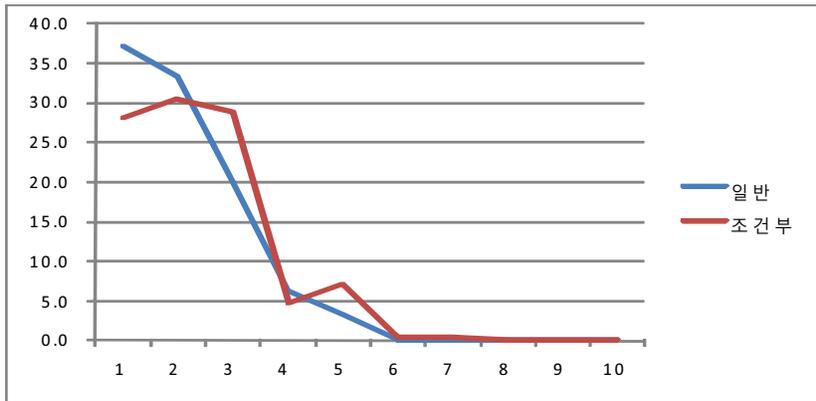
구분	일반	조건부	일부	특례	전체
1	37.1	28.0	29.1	23.7	34.3
2	33.3	30.5	27.2	39.5	31.8
3	20.1	28.9	26.2	23.7	22.7
4	6.2	4.6	8.7	7.9	6.2
5	3.2	7.1	6.8	2.6	4.3
6	0.2	0.4	1.0	0.0	0.3
7	0.0	0.4	1.0	2.6	0.3
8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
10	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 원자료

그림으로 비교해보면 차이를 쉽게 알 수 있는데, 일반수급가구의 경우 1에서 6까지 가파른 형태를 보이고 있고 7이상으로 응답한 경우는 없는 것으로 확인된다. 조건부 수급가구는 1, 2로 응답한 비율이 일반수급가구에 비해 낮고 3에 응답한 비율이 상대적으로 높은 것으로 확인된다. 그리고 4-6의 중간계층에 속한다고 응답한 가구는 일반가구에 비해 조건부 수급가구의 비율이 높은 것을 알 수 있다.

이 같은 결과로부터 주관적 경제적 생활상태는 일반수급가구보다 조건부 수급가구가 보다 긍정적으로 보고 있음을 알 수 있다.

[그림 5-4] 수급 유형별 주관적 경제적 생활상태



자료: 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 원자료

5년 후 경제상황이 어떨 것인지에 대한 전망은 전체가구 중 나빠질 것으로 보는 가구가 33.5%, 같을 것으로 보는 가구가 39.0%, 나아지겠지만 수급을 받아내지 못할 것으로 보는 가구가 13.4%, 나아져서 수급을 벗어날 것으로 보는 가구가 6.3%, 나아질 것으로 보는 가구가 7.8%로 조사되었다.

나빠질 것으로 전망하는 가구는 일반수급가구가 38.6%인데 비해 조건부 수급가구는 18.3%로 나타나 조건부 수급가구의 미래에 대한 전망이 상대적으로 낙관적인 것을 알 수 있다.

탈수급 전망도 일반수급가구가 4.7%에 불과한 반면 조건부 수급가구는

12.2%로 탈수급 가능성에 있어서도 조건부 수급가구가 더 보다 낙관적으로 전망하고 있는 것을 알 수 있다.

나이지겠지만 계속 수급자로 남을 것으로 전망하는 가구는 일반수급가구가 11.6%인데 비해 조건부 수급가구는 20.4%로 나타나 조건부 수급가구는 상황이 개선이 되겠지만 그럼에도 계속 수급자로 남을 것으로 예상하는 경향이 더 크다는 것을 알 수 있다.

〈표 5-22〉 5년 후 경제상황에 대한 전망

(단위: %)

구분	일반	조건부	전체
나빠질 것	38.6	18.3	33.5
지금과 같을 것	39.7	36.1	39.0
나이지겠지만 계속수급	11.6	20.4	13.4
나아져서 탈수급	4.7	12.2	6.3
나아질 것	5.5	13.0	7.8
계	100.0	100.0	100.0

자료: 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 원자료

5년 후 경제상황에 대한 전망을 2002년과 비교해보면, 나빠질 것으로 전망하는 가구는 2002년의 경우 일반수급가구 35.7%, 조건부 수급가구 25.9%로 일반수급가구의 비관적 전망은 2009년에 조금 더 많아진 반면, 조건부 수급가구의 비관적 전망은 더 낮아진 것으로 확인된다.

지금과 달라지지 않을 것이라고 보는 전망은 2002년의 경우 일반 수급가구 33.2%, 조건부 수급가구 32.4%로 2009년에 비해 낮은 것으로 나타났다.

탈수급 전망은 2002년의 경우 일반수급가구 17.3%, 조건부 수급가구 34.5%로 2009년의 각각 4.7%와 12.2%에 비해 높아 현재의 수급자들의 탈수급 전망에 보다 비관적인 것을 알 수 있다.

2002년 34.5%였던 조건부 수급가구의 탈수급 전망 비율이 2009년에 12.2%로 급락한 것은 일을 통한 빈곤탈출이 쉽지 않다는 경험에 의한 결과로 추측된다.

〈표 5-23〉 5년 후 경제상황에 대한 전망(2002년)

(단위: %)

구분	일반	조건부	전체
나빠질 것	35.7	25.9	35.0
지금과 같을 것	33.2	22.4	32.4
나아지겠지만 계속수급	13.9	17.2	14.1
나아져서 탈수급	17.3	34.5	18.5
계	100.0	100.0	100.0

자료: 이태진 외, 2003

수급가구가 5년 후 경제상황이 나빠질 것으로 전망하는 이유를 보면 전체적으로 가구주의 건강상태가 78.0%로 가장 높고 현재의 적은 소득을 15.2%로 꼽고 있다.

일반 수급가구의 경우는 가구주의 건강상태를 85.4%로 꼽고 있고 다음으로 현재의 적은 소득을 9.8%로 꼽고 있다. 조건부 수급가구의 경우는 가구주의 건강상태 47.6%, 현재의 적은 소득 35.7%로 꼽고 있다.

조건부 수급가구가 일반수급가구에 비해 현재의 적은 소득을 악화전망의 이유로 꼽는 경향이 강하고, 가구주의 건강상태는 조건부 수급가구보다 일반수급가구가 악화 이유로 드는 경향이 더욱 강한 것으로 나타났다.

조건부 수급가구는 일반수급가구에 비해 자녀의 교육수준, 가구주의 취업상태, 구직의 난이도 등을 보다 중요하게 생각하고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 5-24〉 5년 후 경제상황이 나빠질 것으로 전망하는 이유

(단위: %)

구분	일반	조건부	전체
현재의 소득이 적어서	9.8	35.7	15.2
자녀의 교육수준이 낮아서	1.2	2.4	1.2
가구주의 취업상태가 불안정해서	2.0	4.8	2.7
가구주의 건강상태가 좋지 않아서	85.4	47.6	78.0
일 자리를 찾기가 어려워서	1.2	4.8	2.1
기타	0.4	4.8	0.9
계	100.0	100.0	100.0

자료: 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 원자료

수급가구가 5년 후 경제상황이 좋아질 것으로 전망하는 이유를 보면 전체적으로 자녀 취업 49.7%, 본인 취업 39.7%로 주로 취업에 의한 것으로 꼽고 있다.

수급 유형별로 큰 차이를 보이고 있지 않지만, 조건부 수급가구에서 본인보다 자녀의 취업에 희망을 걸고 있다는 것은 확인할 수 있다.

〈표 5-24〉 5년 후 경제상황이 나빠질 것으로 전망하는 이유

(단위: %)

구분	일반	조건부	전체
현재의 소득이 적어서	9.8	35.7	15.2
자녀의 교육수준이 낮아서	1.2	2.4	1.2
가구주의 취업상태가 불안정해서	2.0	4.8	2.7
가구주의 건강상태가 좋지 않아서	85.4	47.6	78.0
일자리를 찾기가 어려워서	1.2	4.8	2.1
기타	0.4	4.8	0.9
계	100.0	100.0	100.0

자료: 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 원자료

수급가구가 5년 후 경제상황이 좋아질 것으로 전망하는 이유를 보면 전체적으로 자녀 취업 49.7%, 본인 취업 39.7%로 주로 취업에 의한 것으로 꼽고 있다.

수급 유형별로 큰 차이를 보이고 있지 않지만, 조건부 수급가구에서 본인보다 자녀의 취업에 희망을 걸고 있다는 것은 확인할 수 있다.

〈표 5-25〉 5년 후 경제상황이 좋아질 것으로 전망하는 이유

(단위: %)

구분	일반	조건부	전체
자녀 취업	47.7	50.0	49.7
본인 취업	41.5	39.7	39.7
국가의 도움	6.2	6.9	7.1
본인의 연금	0.0	0.0	0.0
친척의 도움	0.0	0.0	0.0
기타	4.6	3.5	3.6
계	100.0	100.0	100.0

자료: 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 원자료

항목별 복지인식 및 태도에 대한 결과는 다음과 같다.

① 먹고 살기 어려운 사람이 국가에 부족한 생활비 지원을 요구하는 것은 당연한 권리이다(권리성)

수급자는 이에 대해 전적 찬성 26.0%, 약간 찬성 41.7%로 찬성의견이 67.7%이고 약간 반대 25.2%, 전적 반대 7.2%로 반대의견이 32.4%로 반대에 비해 찬성의 의견이 많다.

한편, 일반국민은 이에 대해 전적 찬성 16.9%, 약간 찬성 44.2%로 찬성의견이 61.1%이고 약간 반대 29.1%, 전적 반대 9.9%로 반대의견이 38.9%로 반대에 비해 찬성의 의견이 많다.

찬성의견은 수급자가 67.7%, 일반국민이 61.1%로 수급자의 찬성의견이 일반국민에 비해 다소 높은 것을 알 수 있다.

② 가난한 사람에게 국가가 생활비를 지원해주면 그에 의존해 열심히 일하려 하지 않을 것이다

수급자는 이에 대해 전적 찬성 8.5%, 약간 찬성 36.9%로 찬성의견이 45.4%이고 약간 반대 40.2%, 전적 반대 14.4%로 반대의견이 54.6%로 찬성에 비해 반대 의견이 약간 많다.

한편, 일반국민은 이에 대해 전적 찬성 11.1%, 약간 찬성 41.5%로 찬성의견이 52.6%이고 약간 반대 33.8%, 전적 반대 13.6%로 반대의견이 47.4%로 찬성에 비해 반대의 의견이 많다.

찬성의견은 수급자가 45.4%, 일반국민이 52.6%로 일반국민의 찬성의견이 수급자에 비해 다소 높은 것을 알 수 있다.

③ 일을 할 수 없을 정도로 늙거나 건강하지 못한 사람에게 국가가 세금으로 생활비를 보조해주어야 한다

수급자는 이에 대해 전적 찬성 61.3%, 약간 찬성 36.7%로 찬성의견이 98.0%이고 약간 반대 1.9%, 전적 반대 0.2%로 반대의견이 2.1%로 찬성의견이 압도적으로 나타났다.

한편, 일반국민은 이에 대해 전적 찬성 64.4%, 약간 찬성 32.7%로 찬성의견이 97.1%이고 약간 반대 2.3%, 전적 반대 0.6%로 반대의견이 2.9%로 역시 찬성 의견이 압도적으로 나타났다.

수급자와 일반국민의 찬성 의견이 각각 98.0%, 97.1%로 두 집단 모두 찬성 의견이 압도적으로 많다.

④ 일을 하면서도 근근이 먹고살기 힘든 사람에게 국가가 세금으로 부족한 생활비를 보조해주어야 한다

수급자는 이에 대해 전적 찬성 38.9%, 약간 찬성 50.1%로 찬성의견이 89.0%이고 약간 반대 9.4%, 전적 반대 1.7%로 반대의견이 11.1%로 찬성 의견이 압도적으로 많았다.

한편, 일반국민은 이에 대해 전적 찬성 25.3%, 약간 찬성 52.8%로 찬성의견이 78.1%이고 약간 반대 16.9%, 전적 반대 4.9%로 반대 의견이 21.8%로 역시 찬성 의견이 압도적으로 많았다.

수급자와 일반국민의 찬성 의견이 각각 89.0%, 78.1%로 두 집단 모두 찬성 의견이 압도적으로 많지만, 수급자에 비해 일반국민의 찬성 의견은 조금 낮은 것으로 나타났다.

⑤ 일하기 힘들 정도로 근로능력이 미약한 사람에게 국가가 세금으로 일 자리를 만들거나 훈련시키는 것은 낭비이다

수급자는 이에 대해 전적 찬성 13.2%, 약간 찬성 25.3%로 찬성의견이 38.5%이고 약간 반대 36.2%, 전적 반대 25.4%로 반대의견이 61.6%로 반대 의견이 많았다.

한편, 일반국민은 이에 대해 전적 찬성 3.4%, 약간 찬성 8.5%로 찬성의견이 11.9%이고 약간 반대 37.5%, 전적 반대 50.6%로 반대 의견이 88.1%로 반대 의견이 압도적으로 많았다.

수급자의 61.6%가 반대하는데 비해 일반국민은 88.1%가 반대하는 것으로 나타나 이 점에 있어서는 두 집단간의 인식에 차이가 있는 것으로 확인된다.

수급자는 근로능력이 없는 사람에게는 국가가 노동시장 참여를 유도하기 보다 현 상태에서 급여를 지급하는 것을 선호하는 경향이 있는 것으로 해석할 수 있고, 이에 대해 일반국민들은 수급자도 가능한 한 일을 할 수 있도록 하는 것이 좋겠다는 인식을 가지고 있는 것으로 해석이 가능하다.

⑥ 가난한 사람을 국가가 도와주기 위해서는 국가가 지금보다 세금을 더 걷어야 된다⁶⁶⁾

수급자는 이에 대해 전적 찬성 15.7%, 약간 찬성 48.7%로 찬성의견이 64.4%이고 약간 반대 27.8%, 전적 반대 7.8%로 반대의견이 35.6%로 찬성 의견이 많았다.

한편, 일반국민은 이에 대해 전적 찬성 17.7%, 약간 찬성 44.4%로 찬성의견이 62.1%이고 약간 반대 24.5%, 전적 반대 13.4%로 반대 의견이 37.9%로 찬성 의견이 많았다.

수급수급자와 일반국민의 찬성 의견이 각각 35.6%, 37.9%로 일반국민의 반대의견이 조금 더 많은 것을 알 수 있다.

〈표 5-26〉 복지인식 및 태도

구분		(단위: %)			
		전적 찬성	약간 찬성	약간 반대	전적 반대
먹고살기 어려운 사람이 국가에 부족한 생활비 지원을 요구하는 것은 당연한 권리이다	수급자	26.0	41.7	25.2	7.2
	일반국민	16.9	44.2	29.1	9.9
가난한 사람에게 국가가 생활비를 지원해주면 그에 의존해 열심히 일하려 하지 않을 것이다	수급자	8.5	36.9	40.2	14.4
	일반국민	11.1	41.5	33.8	13.6
일을 할 수 없을 정도로 늙거나 건강하지 못한 사람에게 국가가 세금으로 생활비를 보조해주어야 한다	수급자	61.3	36.7	1.9	0.2
	일반국민	64.4	32.7	2.3	0.6

66) 이 항목은 두 집단에 질문의 차이가 있음. 먼저, 수급자 대상 조사에서는 ‘가난한 사람을 국가가 도와주기 위해서는 국가가 지금보다 세금을 더 걷어야 된다’로, 일반국민 대상 조사에서는 ‘가난한 사람을 위한 복지를 확대하기 위해 세금을 더 늘 의사가 있다’로 설문하였음. 따라서 두 조사 결과를 단선적으로 비교하기에는 무리가 따른다 할 수 있음.

일을 하면서도 근근이 먹고살기 힘든 사람에게 국가가 세금으로 부족한 생활비를 보조해 주어야 한다	수급자	38.9	50.1	9.4	1.7
	일반국민	25.3	52.8	16.9	4.9
일하기 힘들 정도로 근로능력이 미약한 사람에게 국가가 세금으로 일자리를 만들거나 훈련시키는 것은 낭비이다	수급자	13.2	25.3	36.2	25.4
	일반국민	3.4	8.5	37.5	50.6
가난한 사람에게 국가가 부족한 생활비를 보조해주고 일자리를 마련해주면 자립하는데 도움이 된다	수급자	67.1	30.5	1.7	0.7
	일반국민	50.5	41.9	5.5	2.1
가난한 사람을 국가가 도와주기 위해서는 국가가 지금보다 세금을 더 걷어야 된다	수급자	15.7	48.7	27.8	7.8
	일반국민	17.7	44.4	24.5	13.4

자료: 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 원자료; 2009년 국민기초생활보장제도에 대한 국민의식조사 원자료

일반국민을 대상으로 기초보장제도를 들어본 적이 있는지에 대해서 물어본 결과 전체의 57.8%가 들어본 것으로, 42.2%가 들어보지 못한 것으로 응답하여 법 제정 10년이 경과하였음에도 인지하지 못하는 국민들이 다수인 것으로 확인되었다.

그러나 2002년 조사에서 들어본 적 있다는 응답이 33.1%, 들어본 적 없다는 응답이 66.9%였던 것에 비해서는 인지도가 높아진 것을 알 수 있다.

〈표 5-27〉 일반국민의 기초보장제도 인지도

구분	2009년	2002년
들어왔다	57.8	33.1
들어보지 못했다	42.2	66.9
계	100.0	100.0

자료: 2009년 국민기초생활보장제도에 대한 국민의식조사 원자료; 2002년은 이태진 외, 2003

기초보장제도를 알고 있다고 응답한 일반 국민들이 기초보장제도의 목적에 대해 인지하는 바는 아래 표와 같다.

〈표 5-28〉 일반국민이 생각하는 기초보장제도의 목적

(단위: %)

구분	2009	2002
노후생계보장	11.0	10.5
실직자 생계보장	5.0	28.8
장애인 생계보장	4.0	6.3
모든 국민의 최저생활 유지	79.1	48.4
잘 모르겠다	0.9	6.0
계	100.0	100.0

자료: 2009년 국민기초생활보장제도에 대한 국민의식조사 원자료; 2002년은 이태진 외, 2003

먼저 2002년에 기초보장의 목적을 모든 국민이 최저생활 보장으로 인지한 비율은 48.4%에 불과했는데, 2009년에는 그 비율이 79.1%로 확인되었다. 2002년에는 실직자 생계보장으로 응답한 비율이 28.8% 였던데 비해 2009년에는 5.0%로 크게 줄어들었다.

종합해보면 기초보장제도의 목적에 대한 일반 국민들의 바르지 못한 인식은 상당히 많이 개선된 것으로 판단할 수 있다.

생계가 어려워 국가에서 지원을 받는 사람들이 가난한 이유에 대해서는 게으르고 노력하지 않아서가 28.5%로 가장 높았고, 다음으로 가정환경이 불우해서가 27.9%로 두 번째로 높은 것으로 나타났다. 빈곤의 원인을 주로 개인의 탓이나 가정환경의 탓으로 응답하는 비율이 높은 것으로 확인되었다.

이에 반해 사회적 환경을 이유로 꼽은 비율은 18.8%(사회가 불평등해서)로 상대적으로 낮은 비율을 차지하고 있어 빈곤의 원인이 사회적인 환경보다는 가정환경, 그리고 개인의 책임으로 돌리는 경향이 있는 것으로 확인되었다.

한편, 한국복지패널조사 2차 조사에서 수급자인 빈곤층은 대부분 게으르다는 데에 대한 의견을 5점 척도로 조사한 바 있다. 이에 따르면 매우 동의와 동의가 각각 8.1%와 26.3%로 동의한다는 답변이 34.4%이고, 반대와 매우 반대가 각각 33.6%, 5.1%로 반대 답변이 38.7%로 수급자의 대부분은 게으르다는데 대해서는 반대 의견이 많은 것으로 분석되고 있다(김미곤 외, 2007).

〈표 5-29〉 빈곤의 원인

(단위: %)

구분	비율
운이 없어서	4.8
게으르고 노력하지 않아서	28.5
가정환경이 불우해서	27.9
경쟁에 뒤처져서	18.6
사회가 불평등해서	18.8
기타	1.5
계	100.0

자료: 2009년 국민기초생활보장제도에 대한 국민의식조사 원자료

제3절 소결

빈곤대책에 있어 근로능력자와 근로무능력자를 구분하여 접근함이 필요한 것을 앞 장에서도 언급한 바 있다. 의식부분의 실태분석 결과에서도 근로를 통해 소득이 생기거나 현재 얻고 있는 근로소득이 많아지더라도 기초보장 급여를 감액하지 않는다면 일을 늘릴 의사가 있는 지에 대한 설문결과에서 조건부수급가구의 58.6%가 적극적으로 일을 늘리겠다고 응답한 결과에 주목할 필요가 있다.

주관적 경제적 생활상태는 일반수급가구보다 조건부수급가구가 보다 긍정적이라는 것, 5년 후 경제상황에 대한 전망과 탈수급 전망에서 조건부수급가구에서 상대적으로 낙관적으로 생각한다는 점을 고려했을 때 일반수급가구에게도 ‘희망’을 꿈꿀 수 있는 보완책이 필요하다. 5년후 경제상황이 좋아질 것이라 전망하는 경우 국가의 도움(7.1%)보다는 대부분(89.4%) 자녀 취업이나 본인 취업을 그 이유로 든다는 점에서 알 수 있듯이 지원의 수준 개선과 더불어 취업에 대한 가구의 의지를 적극 도울 수 있는 방안이 필요할 것으로 보인다.

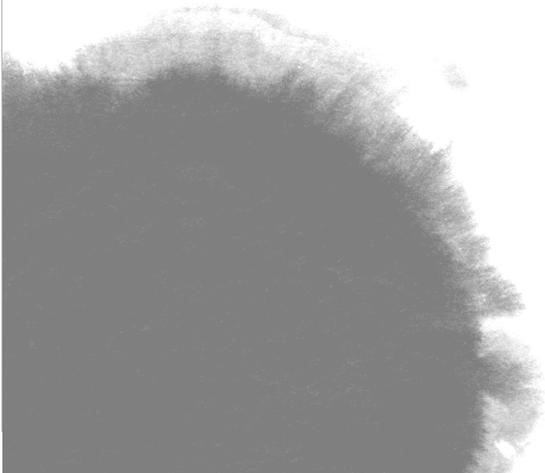
수급탈피 시 지원받지 못하여 가장 아쉬운 부분은 의료지원(의료급여)라

는 부분, 특히 수급 유형별로는 조건부 수급가구의 경우 교육지원과 의료지원에서 동일한 비율로 의존하고 있는 것으로 나타나 전체 수급가구에 대한 의료지원과 더불어 조건부 수급가구의 교육지원에 대해 수급탈피에 대비하여 완충할 수 있는 장치 마련에 관심을 기울여야 할 것으로 보인다.

법 제정 초기에 비해 10년이 경과된 시점에서 기초보장제도에 대한 인지도와 모든 국민의 최저생활 유지라는 제도목적에 대한 이해는 상당히 개선된 것으로 보인다. 그러나 여전히 42.2%의 국민들은 기초보장제도를 모르거나 들어보지 못한 것을 볼 때 ‘국민’의 기초생활보장제도로 자리매김하기위해 국민이 체감하는 국민기초생활보장제도로 재정비 해야 할 것으로 보인다.

06

결론



제6장 결론

제1절 연구의 함의

본 연구는 2009년 국민기초생활보장법 제정 10년을 맞이하여 법제정과 정에서 주요한 쟁점이 무엇이었으며 이러한 쟁점에 대해 다양한 정책방안을 주장한 당시 전문가 각각의 문제제기 근거와 현시점에서의 문제점을 진단하고 제도수요자와 국민의 제도인식 등을 분석하여 향후 제도 발전방안을 모색하였다.

이러한 쟁점들에 대한 점검은 제도의 보완과정에서 혹은 다른 제도의 시행과정에서 중요한 준거가 될 수 있으며 향후 복지제도의 발전에 중요한 의의가 있다.

본 연구는 제도의 지속적인 보완과 개선을 위하여 2001년부터 한국보건사회연구원내에 운영되고 있는 ‘국민기초생활보장제도평가센터’의 지속적인 평가과제의 일환으로 수행되었다.

본 보고서는 제도평가를 위한 이론과 기초보장제도의 현황 그리고 법제정 이후의 제도변화 내용을 살펴보았으며, 법제정과정에서 논의된 주요쟁점에 대한 근거를 중심으로 평가를 하였고 제도에 대한 인식의 실태를 분석하고 향후 제도발전을 위한 방안들을 모색하는 것으로 구성되어있다.

연구과제 수행을 위해 법제정 및 제도시행 이전과 이후(1996년~이후)로 나누어 각 부처, 연구기관, 신문기사, 민간단체 등의 문헌자료를 분석하여 주요 쟁점을 도출하고 쟁점별 전문가 의견을 검토하였다. 또한 실증적인 평

가를 하기위해 수급자 등을 대상으로 면접조사를 하고 국민을 대상으로 전화조사를 실시하여 제도인식의 변화를 살펴보았다. 동시에 사회복지전담공무원 및 자활관련 실무자를 집단면접(Focus Group Interview)하고 학계 및 관련 기관 전문가, 민간, 정부부처 관계자 등과 수차례의 자문회의를 하였으며, 심포지엄개최를 통해 법제정10년 평가결과에 대한 의견을 수렴하였다.

먼저 법 제정과정에서 제기되었던 여러 쟁점들에 대하여 의견이 대립되었던 내용들을 대상의 선정, 급여, 전달체계, 재정 등의 영역으로 나누어 살펴보면,

대상 선정과 관련하여 가장 근본적인 쟁점이 되었던 이슈는 근로능력자의 생계보호 여부 즉, 대상자 범위에 관한 것으로 제도 도입 이후 발전과정에서도 여전히 근로능력자의 보호여부, 근로능력자에 대한 조건부과방식인 기초생활보장제도 내 자활사업의 개편방안, 더 나아가 근로능력자를 대상으로 한 제도를 별도로 분리하는 방안까지 꾸준히 논의 및 제도 개선이 이루어지고 있다.

특히, 대상자 선정기준과 관련해서 도입 이전에는 소득 및 재산 등 적용방식의 타당성에 대한 논의가 주를 이루었다면 도입 이후에는 주로 선정기준의 적절성 및 형평성에 초점이 맞춰져 있고, 자산 조사의 정확성과 관련해서도 꾸준히 문제가 제기되고 있다.

그 중 제도개선의 주요 사례가 되는 부양의무자 기준의 경우에는 법 제정 초기에는 이슈가 되지 못한 반면 본격적으로 논의가 시작된 것은 시행령 및 시행규칙의 제정 즈음에서였고, 이러한 이유로 현재 빈곤의 사각지대 논의에서 가장 큰 쟁점 중 하나로 부각되고 있다. 최근에는 권리보장에 따른 의무 불이행인 부정수급의 문제가 구체적으로 제기되고 있는 상황이다.

급여수준과 관련하여 국민기초생활보장제도 도입으로 인해 최저생계비 결정방식(중앙생활보장위원회에서 심의·의결)은 보다 합리적으로 진보하였고, 소득인정액과 급여의 연계액이 최저생계비 이상이어야 함을 법으로 명시하였다는 점에서 생활보호제도보다 한 단계 성숙한 제도임에 틀림없으나,

국민기초생활보장제도의 급여수준을 결정하는 최저생계비 수준 및 이와 관련한 최저생계비 항목에 대해서는 합의를 보지 못하였다.

이러한 최저생계비 수준과 관련하여 법 제정 이후에도 급여수준의 적절성 문제는 지속적으로 제기되고 있으며, 급여수준의 형평성 차원에서 지역별, 가구특성의 반영여부는 급여체계와 관련하여서도 여전히 의견의 일치를 보지 못하고 있다.

최근에는 최저생계비의 지역별, 가구유형별 특성의 반영에 대한 논의부터 욕구별급여로의 개편 논의로 발전하였는데, 특히 주거급여의 경우 주거욕구의 지역별 편차가 크고 새로운 주택바우처 제도 도입을 앞두고 있어 생계급여와의 분리 내지는 욕구별 급여에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있다.

전달체계와 관련하여 논의된 쟁점과 이에 따른 변화를 살펴보면, 제도 시행을 앞둔 당시 제도운영의 인프라 여건은 보건복지부, 행정자치부라는 복지행정의 이원화로 인하여 비효율적인 업무지원체계인 상황에서 법제정에 따라 기초보장수급대상자 선정 및 조사업무의 효율성을 기하기 위하여 사회복지전담공무원을 배치하고 지속적 충원을 통해 복지업무의 전문화를 추진하려 노력하였다.

2006년에 원스톱 맞춤형 통합서비스를 지향점으로 하여 지방행정조직 개편, 통합정보시스템 구축, 민관 협력네트워크 구축, 중앙부처 서비스 조정의 4대 과제를 구체적 목표로 전달체계는 개편하게 되었다.

최근 제도의 구조적 모순 및 비효율성 문제를 완화하기 위하여 2010년 사회복지통합관리망을 구축하여 서비스에 대한 개인별·가구별 지원 현황을 파악하여 부정, 중복수급을 방지하고 타 부처와의 전산망 연계를 통해 사회복지전담공무원의 업무부담을 줄이고 효율적 수급자 관리를 할 계획으로 제도운영의 실효성 제고에 노력하고 있다.

기초생활보장 예산의 10년간의 추이를 보면 복지예산 확대의 전반적인 경향성을 따르는 한편, 경기상황에 따른 기초생활보장제도 수요의 증감에 대응해왔다고 평가할 수 있다.

그러나 국제비교를 통해서 우리나라의 기초생활보장 예산은 OECD 회원국들은 물론 개발도상국에 비해서도 낮은 수준에 머물러 있다는 점에 비추어 재정적인 측면뿐만 아니라 제도적인 측면에서의 검토(부양의무자 기준 등)가 반드시 필요할 것으로 판단된다.

이는 급여수준의 인상 즉, 최저생계비 예산의 자연증가분 외에도 몇 가지 선정기준의 확대요인을 가지고 있다.

둘째로 법제정 추진시기 및 제도도입의 의의에 대한 평가를 하였다. 이를 위해 당시 위기상황에 대한 적절한 대응책이었던지와 사회보장제도들과의 정합성은 어떠했는지, 그리고 보호수준이 적당했는지 등으로 나누어 분석하였다.

우선 기초생활보장제도는 경제위기에 따른 실업자 및 빈곤층이 급증하던 시기에 그 필요성이 활발히 논의되었음에도 불구하고 실제 시행 시점은 신규 실업자와 빈곤층을 보호하기에 다소 늦었었다는 점이 있었던 것으로 평가되었다.

제도 시행 초기의 수급자 구성변화를 보면 근로능력이 있는 빈곤층을 이전에 비해 상대적으로 더 보호할 수 있었고, 이러한 사실은 수급 진입연도별 수급탈출률의 변화에서도 확인된다고 할 수 있다.

한편 2000년 제정 당시의 기초생활보장제도가 수행했던 이러한 기능이 현재 진행되고 있는 경제위기에서도 적절히 수행될 것인지를 살펴보면 수급기간이 5년 이상인 장기수급자들의 비중이 커서 만일 추경편성과 같은 사전적 대응이 없다면 경기변동에 따라 새롭게 발생하는 일시 빈곤가구를 보호하는 데 자동적이고 신속적으로 대처할 능력이 떨어지게 될 것임을 알 수 있었다. 문제는 1999~2000년 간에 발생하였던 수급층의 대규모 확대 조치가 수반되지 않는 한 경기변동에 따라 급증한 실직빈곤층을 보호할 여지가 현재의 상태에서는 존재하지 않는다는 것이다.

사회보장체계 내에서의 정합성에 대한 평가결과, 사회보험제도가 제기능을 못하는 것과 공공부조가 지니고 있는 한계로 합리성이 미흡한 것으로 평가되었다.

공공부조는 이들이 사회적 위험에 의하여 빈곤으로 추락할 위험이 존재함에도 불구하고 이들이 사회적 위험에 의하여 빈곤으로 추락한 경우에 한하여 빈곤 보호적 기재로서 작동할 수밖에 없고, 이는 수동적이라는 문제점과 함께 사회보험에서 일차적으로 걸러주어야 할 대상 모두를 공공부조가 감당하게 되어 제도에 상당한 부담으로 작용하게 된다.

사회보험에서 급여 관련 내용은 급여 수급 조건과 종류 그리고 수준으로 구분하고 있다. 전반적으로 급여 수급 조건이 상대적으로 까다롭거나 엄격한 경향을 보이고 있다.

사회보험의 급여 지급기간이 한정되어 있는 경우에 사회보험은 빈곤 추락을 예방하는 기능을 정지하게 되고, 공공부조는 빈곤에 대한 보장(보호)을 하는 단계에 와 있지 않은 상태에서 사각지대가 발생하게 되고 사회보장체계의 한계가 나타나는 점이다.

따라서 공공부조의 경우 사회보험에서 보장하지 못하고 있는 영역에서 가장 우선적인 정책과제는 당연히 사회보험의 급여 대상에 전혀 포함되지 못하는 계층에서 이미 빈곤 범위 안에 있는 계층에 대한 보호적 기능이 우선하여야 한다.

기초보장제도의 선정기준과 급여수준을 결정짓는 최저생계비에 대한 평가는 보장의 적정성과 급여의 합리성 문제와 관련된다. 물론 최저생계비는 공공부조 제도의 수급 자격기준점을 제공하는 기능에서 출발하였지만, 이제는 사회복지 서비스 제도는 물론이고 사회보험제도, 그리고 더 나아가서는 정부의 각종 (한시적)시책에도 적용되는 한국 사회의 주요한 기준점이 되고 있다. 또한 민간 복지서비스는 물론이고 금융기관의 일부 상품은 수급자 혹은 차상위계층을 주요 대상(target population)으로 삼고 있다.

이러한 최저생계비는 계층방식의 합리성과 관련하여 욕구별 비목의 동일하고 지속적인 방식을 적용하고 있지 못한 점이 있다. 특히 주거비계층의 경우가 더욱 그러하다.

또한 비계층연도의 추정방식에 대해서도 국민기초생활보장제도가 도입된 이후, 최저생계비 전문위원회에서 해마다 거듭되어 문제인데, 주로 물가상

승률만을 반영하였기 때문에 생활상의 변화는 물론이고 사용량의 변화를 반영하지 못하고 있는 실정이다.

셋째로 도입과정에서 제기된 쟁점들을 비용효과성 측면에서 평가하였으며 특히 법 개편의 주요 목적인 자활조성에 중점을 두었다. 즉, 근로능력자들의 최저생활보장과 자활지원의 평가하였으며 근로빈곤층의 자립방안을 모색하였다.

도입과정에서 제기된 쟁점을 비용효과성(cost-effectiveness)를 기초로 재평가한 결과, 빈곤의 장기화 및 근로유인효과 등에서 실효성있게 대응하고 있지 못하였다.

적극적인 탈빈곤대책의 방안모색이 필요하며 다양하게 검토되어야 할 것이다.

이러한 평가결과는 기초생활보장제도를 도입하는 과정에서 자활사업의 목표와 방향에 대한 사회적 합의를 형성하는 과정이 부족했기 때문일 수 있다.

특히 자활사업은 기초생활보장제도라는 공공부조에서의 커다란 패러다임 전환과 동반했던 것이라는 점에서 이러한 사회적 합의를 형성하는 과정이 매우 중요했던 것으로 판단된다.

그러나 제도를 도입하고 발전시켜가는 과정에서 자활사업 시행의 규범적인 근거, 빈곤의 원인과 동화에 대한 이론적·실증적 근거, 자활사업과 거시경제 및 노동시장의 상호작용에 대한 논의는 거의 이루어지지 못하였다.

일부는 자활사업 자체가 바람직하지 않거나, 그다지 중요하지 않은 것으로 생각한다. 반면에 오랫동안 빈민운동 등을 통해 자활사업을 추진해 온 경우에 자활사업의 필요성을 적극적으로 인정하는 경우도 있다. 더 나아가 수급자에 대한 조건부과 형식으로 시행되는 자활사업보다는 근로능력자를 분리하고, 차상위계층을 적극적으로 포함하여 근로능력빈곤계층의 자립을 촉진하는 방향으로 제도를 더욱 발전시켜야 한다고 주장도 있다.

1999년 9월에 제정되고 이듬해인 2000년 10월에 시행된 국민기초생활보장법은 한국 복지국가의 역사를 한 단계 도약시킨 매우 중요한 사회입법

이라고 평가받고 있다. 하지만 국민기초생활보장제도가 법제정 및 시행과정에서 다양하게 논의되었던 쟁점들은 제정 10년을 맞은 현재에도 여전히 개선해야할 문제로 적지 않게 남아있다. 몇 가지 예를 들자면, 광범위한 사각지대의 존재, 보충급여에 따른 급여형평성의 문제, 자활제도의 비효율성(비효과성), 주변 제도와의 비정합성, 근로능력자의 근로의욕의 문제(복지의존성)가 바로 그것이다. 따라서 법 제정 10년을 맞은 이 시점에서 국민기초생활보장법의 제정 전 후에 걸친 제도 평가를 토대로 건강한 제도발전을 위한 방안을 모색할 필요가 있다.

제2절 정책 제안

1. 유연성 있는 복지행정 인프라 강화

2010년 1월부터 사회복지통합관리망이 추진예정 중에 있다. 이는 10년간의 자산조사 중심의 복지업무로 발생되었던 기초보장제도의 대상의 포괄성 및 기준의 합리성 문제가 해소될 수 있는 발전적인 추진방안이다. 물론 보다 제도의 건강성 확보를 위해서는 엄격한 자산조사에 의존하기 보다는 실효성있는 모니터링 추진이 병행되어야 할 것이다. 특히 저소득층의 소득과악문제에는 구체적인 실행방안이 모색되어야 한다. 초기에는 기존의 과세자료를 충분히 활용하되 새로운 소득관련 자료를 체계적으로 축적해 가는 과정이 필요하다 이를 위해 국세청에서 구축하여 활용하기 시작한 국세통합전산망(TIS)을 기본 축으로 하여 새롭게 수집되는 각종 자료를 DB화하여 소득과악자료로 활용이 가능하다 저소득층의 경우 대부분 비정규근로자라는 점에서 근로소득 원천징수자료를 활용할 필요가 있다. 소규모 사업장에 고용된 근로자, 특히 비정규직 근로자에 대한 원천징수관리를 국세행정의 개선노력을 통해 개선할 경우 저소득층 소득과악의 상당 부분이 해결될 수 있다. 특히, 외환위기 이후 국민연금, 고용보험, 그리고 산재보험의

여) 수급자의 자격 변동을 확인하고 적용하는 자세를 지속적으로 갖추어야 한다.

2. 근로능력자의 최저생활보장과 근로유인의 정책패키지

근로능력자가구의 최저생활을 보장하면서 빈곤함정에서 벗어나도록 유도하기 위한 가장 바람직한 정책방향은, 기초생활보장제도 내적인 측면에서 욕구별 급여체계로의 개편을 고려할 수 있으며 이를 다양한 소득보장제도와의 관련성 등 보다 거시적인 측면으로 확대하여 ‘단계적으로 빈곤에서 벗어날 수 있는 사회보장체계를 구축하는 방안을 고려할 수 있다. 이것은 근로활동으로 인해 소득이 증가하여 기초생활보장수급자에서 벗어날지라도 수급자격을 유지하고 있을 때보다 조금이라도 나은 생활이 가능하도록 지원하는 체계를 의미한다.

이와 관련하여 대상자의 소득 및 생활수준에 따라 단계별로 지원을 실시하는 방안을 보다 체계화하는 것을 고려할 수 있다. 첫 번째 단계는 현행 기초생활보장 수급자를 대상으로 하며, 두 번째 단계는 신청탈락 또는 비수급 빈곤층을 보호하기 위한 조치를 마련하는 것이다. 기초보장수급자 자격요건 중 소득기준을 제외한 여타 기준을 대폭 완화하여 수급자로 선정하되, 이들 계층이 주로 부양의무자가 있거나 수급자에 비해 재산수준이 높다는 점을 감안하여 수급자보다 적은 수준의 급여를 제공하고 대신 생계급여를 제외한 나머지 부분에 대해서는 욕구별로 현물급여 또는 서비스를 제공하는 것이다. 마지막으로 세 번째 단계는 빈곤함정의 예방을 위하여 차상위계층에게 기초보장수급자나 두 번째 단계의 수급자에 비해 현금급여 수준을 더 낮게 하더라도 욕구에 따라 기초적, 필수적으로 필요한 현물급여 중심으로 지원함으로써 실질적인 가처분소득을 높일 수 있는 지원체계를 갖추는 것이다.

이를 위해서 기초생활보장제도는 그 동안 지적되어 왔던 재산의 소득환산율이나 부양의무자 기준 등 선정기준을 완화하여 비수급 빈곤층이 양산

되는 것을 막고 수급자로 선정될 수 있도록 기초보장 대상 층을 넓히는 것이 필요하다. 더불어 근로능력이 있는 수급자들을 빈곤의 함정에서 벗어나게 한다는 측면과 사회적 형평성 측면에서 볼 때 차상위계층 혹은 일반 저소득층에 대한 다양한 지원도 필요하다. 2008년 시행되어 2009년 처음으로 급여(근로장려금)를 지급한 바 있는 근로장려세제는 소득보장체계 구조상 사회안전망으로서 기능하기 위하여 기초생활보장 수급자를 모두 포괄하는 형태로 체계를 확대하여야 하며, 급여체계 및 주기 등의 특성 상 기초생활보장제도를 대신하여 근로능력자에 대한 최저생활 보장을 위한 안전망으로서 독립적인 기능을 담당하는데 한계가 있음을 간과해서는 안 된다.

그러나, 기초생활보장을 위한 다양한 소득보장체계의 구축과 함께 근로능력을 가진 수급자를 대상으로 확실하게 근로유인을 제공할 수 있는 구조를 갖추어야 할 것이다. 그렇지 않다면 향후 기초생활보장제도는 수급자와 차상위계층을 포함한 대다수 저소득층에 대한 지원의 형평성 문제로 인해 저소득층을 오히려 수급 빈곤층으로 끌어들이는 블랙홀이 되어 국민들로부터 점차적으로 신뢰를 잃게 될 가능성을 부정할 수 없다. 따라서, 국민기초생활보장제도는 생계보장을 중심으로 하되, 근로능력수급자에 대해서 근로장려세제를 확대 적용하고 차상위계층을 포괄하여 다양한 현물지원을 확대함으로써 근로능력자와 근로무능력자 사이에 형평성을 제고하고, 최저생활 보장 수준을 넘어설지라도 근로활동에 참여함에 따라 발생할 수 있는 수급자격의 상실로 인한 손실보다 그 이상의 편익이 제공되어야만 근로유인과 탈수급을 촉진할 수 있을 것이다. 근로장려세제는 향후 국민기초생활보장제도의 근로능력이 있는 수급자를 포괄하여 적용함으로써 근로의욕 저하를 방지하기 위한 장치로서 작용하도록 함과 동시에 기초생활보장제도 내에서 근로소득공제 역시 도입이 필요하며 이를 자산형성을 촉진하여 탈빈곤과 탈수급의 기반으로 활용할 수 있는 방안도 종합적으로 연계 검토되어야 할 것이다. 그러나, 근로장려세제 등의 제도적 장치가 노동시장참여의 충분한 기회를 전제로 하여 효과적으로 작동한다는 것을 고려하여 근로능력이 있는 수급자의 근로유인 및 탈수급을 위해서는 현행 국민기초생활보장제도의

급여체계 개편 논의가 본격적으로 다시 진행되어야 한다. 저소득 근로자의 근로활동을 유인하기 위해서는 국민기초생활보장제도의 급여체계를 분리하여 생계 및 주거급여를 개별적으로 지원하고 여기에 의료 및 교육 등 현물 급여를 다양화하고, 근로장려세제를 병행 지원하는 것이 바람직할 것이다.

3. 근로능력 판정 기준 내실화

근로능력 판정과 관련하여 국민의 신뢰성과 수용성이 높은 판정체계를 구축하여 정확하게 운영하는 것이 필요하다. 근로능력의 판정은 기초생활보장제도의 근로능력자에 대한 지원 및 조건부과 등 관리 운영의 신뢰성과 형평성을 제고하는데 있어서 중요한 요소이다. 특히, 이러한 체계가 완전히 구축되지 않고서는 근로능력자와 근로무능력자를 분리하거나 차등적으로 관리하는데 매우 큰 어려움이 따르게 된다. 따라서, 공신력 있는 의료기관을 통한 근로능력 판정체계를 구축함과 동시에 복지급여 및 서비스 신청을 위한 근로능력 판정체계 및 진단서 등을 마련하되 간편하게 작성 및 발급 받을 수 있도록 함으로써 진단서 발급으로 인한 저소득층의 부담 및 사회적 비용을 절감하고, 동시에 진단서와 관련된 규정을 명확히 함으로써 진단서에 대한 불만과 혼란을 감소시킬 필요 있다. 또한, 이러한 근로능력의 실질적 판정을 통해 근로능력자기구를 대상으로 한 다양한 정책수단의 실효성을 강화할 필요가 있다.

4. 단기적으로 기초보장제도 내에서의 자활사업 활성화

중고령층과 비롯한 저소득 장기실업자 등 취업애로층에 대해 대안적인 노동시장 참여의 방식을 모색하는 것은 충분히 정당성이 있는 것으로 판단된다. 이와 관련해서 소규모 생계형 창업이나 공공부문·제3섹터에서의 사회적 일자리를 창출하는 것은 매우 유력한 대안이 될 수 있을 것이다. 그러나 불안정한 일자리에 취업해 있는 집단의 직업능력을 향상시키거나 조

건부 수급자 가운데 상대적으로 근로능력이 양호한 집단(현재의 분류기준으로는 취업대상자)의 직업능력을 향상시킴으로써 자활·자립을 촉진하는 것도 유력한 대안이 될 수 있다. 또한 보건복지부와 노동부 모두 각자의 접근방법을 서로 배타적으로 강조하는 것은 타당하지 않으며 두 접근방법의 장점을 살릴 수 있는 방안을 마련함으로써 자활사업의 발전방안을 모색하는 것이 바람직하다.

5. 예산의 신축적 대응능력 제고

국민기초생활보장제도가 경제위기 상황에 대한 정책대응으로서의 적절성을 평가하면 빈곤층을 제도 시행 이전에 비해 상대적으로 많이 보호하였다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있으며, 이는 수급 진입연도별 수급탈출률의 변화에서 확인할 수 있다. 그러나 정부의 2010년 복지예산 편성을 보면 기초보장예산이 축소된 것을 확인할 수 있다. 1997년 경제위기 후 주요 거시경제지표의 회복속도에 비해 사회지표의 회복속도가 훨씬 더디게 이루어진 점에 미루어볼 때 예산의 축소는 국민기초생활보장제도의 대응능력을 축소시킬 것이 분명하다. 국민기초생활보장제도 예산의 재량적 확대 편성에 의존하지 않는 자체의 신축적 대응능력을 높일 필요가 있다. 최저생계비가 법이 정의하는 ‘국민이 건강하고 문화적인 생활을 누리기 위한 최소한의 비용’이 되도록 하기 위해서는 최저생계비 예산 책정이 여타의 정치·사회적 요인에 의해 희생당하는 일이 없어야 할 것이다.⁶⁷⁾ 더불어 국가의 재정 건전성 확보의 차원에서 부정수급 등 재정의 누수요인을 철저히 차단할 수 있도록 전달체계를 잘 정비할 필요가 있다.

67) 보건복지가족부는 2010년도 최저생계비 인상률을 2.75% 수준으로 상정하여 기초생활보장 분야 예산을 2009년 71,355억원에서 2010년 72,930억원으로 전년대비 2.2% 증액한다고 발표한 바 있음(보건복지가족부, 2010년 보건복지가족부 소관 예산안 설명, 보도자료). 이에 대해 시민사회단체에서는 내년도 소비자물가상승률 예측치(한국은행 3.0%, 기획재정부 2% 후반, 삼성경제연구소 2.8%)에도 못 미치는 수준으로서 현재의 최저생활의 수준을 오히려 떨어뜨리게 될 것으로 우려하고 있음.

6. 사회안전망 평가체계 구축

2000년 10월 국민기초생활보장제도의 도입은 도입자체로 상당한 역사성을 확보하였다고 할 수 있다. 그러나 이러한 역사성이 진정한 가치를 구현하려면 실효성이 담보되어야 한다. 이제는 빈곤대책을 중심으로 하는 복지를 이념이 아닌 과학으로 접근하는 노력이 필요하다. 특히 비용효과성을 기초로, 투입된 재정대비 효과를 파악하는 노력이 절실히 요구된다.

이를 위해서는 국민기초생활보장제도의 정기적인 평가체계 구축이 필요하며, 정확한 평가를 위해 행정전산 시스템 구축 등의 근본적인 기반이 구축되어야 한다. 즉, 기초생활보장제도로 인한 수급대상자의 빈곤탈출효과, 자활프로그램의 빈곤탈출에의 기여도 등과 같은 각종 효과를 측정하기 위해서는 실제로 수급대상자의 Database 구축이 필요한 것이다.

최근 급격한 사회경제적 환경변화에 대응하기 위해서는 다양한 복지정책과의 체계적인 점검이 수반되어 정책이 추진되어야한다. 사회보장체계 사회안전망 구축의 실현을 위하여 정책 내지는 제도들의 정합성, 효율성 등을 고려한 통합적이고 지속적인 점검과 진단이 반드시 필요하다.

참고 문헌

- 강신욱·이현주·구인회·신영전·임완섭, 『기초생활보장제도 수급자 동태 및 관련요인 분석』, 한국보건사회연구원, 2006.
- 강신욱·임완섭, 『국민기초생활보장제도 수급자 변동추이 분석』, 한국보건사회연구원, 2006.
- 강혜규, 「국민기초생활보장 전달체계의 현황과 쟁점」, 『보건복지포럼』, 2003년 10월호, 2003, pp.36~53.
- 건강보험공단, 『건강보험 통계 2006』, 2006.
- 구인회, 「국민기초생활보장제도의 근로유인효과 개선방안」, 『사회보장연구』 제21권 제1호, 2005, pp.1-29.
- 구인회·백학영, 「사회보장의 사각지대: 실태와 영향요인」, 『사회보장연구』, 제24권 제2호, 2008, pp.175~204.
- 국회예산결산특별위원회, 『실업부조 도입 및 수급확대를 위한 재원확보 방안』, 2006.
- 국회예산정책처, 『대한민국재정』, 2009.
- 금재호, 『외환위기 이후 한국의 근로빈곤 실태에 관한 연구』, 한국노동경제학회, 2006.
- 기획재정부, 『나라살림, 예산개요』, 각년도.
- 김기원, 『공공부조론』, 학지사, 2000.
- 김미곤, 「사회안전망으로서의 국민기초생활보장제도의 성과와 과제」 『국민기초생활보장제도 시행5주년 평가 심포지움 자료집』, 한국보건사회연구원, 2005.

- 김미곤, 「국민기초생활보장제도 시행 5주년에 대한 재음미」, 『보건복지포럼』, 2005년 10월호, 2005, pp. 6-15.
- 김미곤 외, 『2007 한국복지패널 기초분석 보고서』, 한국보건사회연구원, 2007.
- 김미곤 외, 「소득인정액 개념을 적용한 지역별 빈곤현황 및 요인」, 『2006 한국복지패널 심층분석 보고서』, 한국보건사회연구원, 2007.
- 김미곤 외, 『근로능력 수급자의 탈수급에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 2008.
- 김안나, 「한국 근로빈곤층의 특성과 결정요인 분석」, 『사회복지정책』, 2007.
- 김유선, 「비정규직 규모와 실태: 통계청 '경제활동인구조사 부가조사(2005.8) 결과」, 『노동사회』 제134호, 2005.
- 김을식, 「공공부조제도의 사증손실과 빈곤감소 효과」, 『한국보건사회연구원 제1차 한국복지패널 학술대회』, 2008.
- 김진수, 「한국의 노후보장체계와 국민연금의 과제」, 『한국사회보장연구』, 2007.
- 김창엽, 『빈곤과 건강』, 한울, 2003.
- 김태성, 김진수, 『사회보장론』, 청목출판사, 2007.
- 김태완 외, 『2008년 빈곤통계연보』, 한국보건사회연구원, 2008.
- 김태일, 「사회보장제도의 평가: 국민기초생활보장제도의 소득, 소비증대효과 분석」 『정부학연구』 제10권 제2호, 2004, pp.33-59.
- 노대명, 『기초생활보장제도 개편방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2003.
- 노대명 외, 『자활정책 지원제도 개선방안연구』, 한국보건사회연구원·한국노동연구원, 2004.
- 노대명 외, 『근로빈곤층 자활지원 법률체계 개편방안』, 한국보건사회연구원, 2006.
- 노대명, 「탈빈곤정책의 관점에서 본 국민기초생활보장제도 5년의 평가」 『국민기초생활보장제도 시행5주년 평가 심포지움 자료집』, 한국보건사회

연구원, 2005.

노대명, 「자활지원제도의 개편방향과 추진전략」, 『한국보건사회연구원
근로빈곤층 자활지원 법률체계 개편방안 공청회 자료집』, 2006, pp.

1-62.

노대명외, 『자활정책·지원제도 개선방안 연구』, 보건복지부·노동부·한
국보건사회연구원·한국노동연구원, 2004.

대통령비서실 삶의질향상기획단, 『새천년을 향한 생산적 복지의 길: 국민
의 정부 사회정책 청사진』, 대통령비서실 삶의질향상기획단, 1999.

류정순, 「빈민의 생존권은 보장되고 있는가?」, 한국빈곤문제연구소, 『한
국빈곤문제연구소 창립 공청회 자료집』, 2001.

류정순, 「기초생활보장 10년을 평가한다」, 한국빈곤문제연구소, 『창립8
주년 기념 세미나 자료집』, 2009.

문진영, 「국민기초생활보장법 제정의 쟁점과 전망」, 국민기초생활기본법
제정 추진연대회의 주최 공청회자료, 1999.

문진영, 「기초생활보장제도를 중심으로 한 사회안전망 연계 프로그램」,
새정치국민회의, 『실업대책위원회 제1차 워크숍 자료집』, 1999

문진영, 「사회복지와 NGO」 『NGO 가이드』 서울: 한겨레 신문사, 2001,
pp.220-241.

문진영, 「빈곤레짐에 관한 비교연구」, 『한국사회복지학』, 제57권 제1호,
2005, pp.245-269.

문진영·조홍식·김연명, 「기초생활보장과 생산적복지: 기초생활보장과 복
지국가」 『한국사회보장학회 정책토론회 자료집』, 1999.

문진영외, 「기초생활보장과 복지국가」, 한국사회보장학회, 『기초생활보장
과 생산적 복지 정책토론회 자료집』, 1999.

문형표, 『2009-2013년 국가재정운용계획 복지 보건·노동 분야 전문가 간
담회 자료』, 한국개발연구원, 2009.

박능후, 「국민기초생활보장제도의 시행과정과 발전과제」 『보건복지포럼』 통
권 제74호, 2002, pp.56.

- 박능후, 「국민기초생활보장제도 수급자의 근로동기 강화요인 연구」 『사회보장연구』 제21권 제4호, 2005, pp.227-254.
- 박능후, 「국민기초생활보장제도 수급자의 근로동기 강화요인 연구」, 『사회보장연구』, 제21권 제4호, 2005, pp.227~254.
- 박능후, 「국민기초생활보장제도 수급권 배제 원인분석」, 『사회복지정책』, 제35권, 2008, pp.271~295.
- 박능후, 「국민기초생활보장제도 시행 10년의 평가와 향후 발전방향」, 『경기보건복지포럼』, 2009.
- 박능후·송미영, 「국민기초생활보장제도 수급자격 적격성 연구」, 『사회복지연구』, 제 39권, 2008, pp.287~314.
- 박윤영, 「국민기초생활보장법 제정과정에 관한 연구」, 『한국사회복지학』 제49권, 2002, pp.264~295.
- 박진희, 「탈빈곤을 위한 자활직업훈련성과 결정요인 분석」, 『사회보장연구』, 제22권 제2호, 2006, pp.209~226.
- 변금선, 「국민기초생활보장제도가 노동공급에 미치는 효과」 『노동정책연구』 제5권 제2호, 2005.
- 변용찬 외. 『저소득 장애인 선정기준 연구』, 한국장애인복지진흥회, 2007.
- 변재관외, 『한국의 사회보장과 국민복지 기본선』, 한국보건사회연구원, 1998.
- 보건복지부, 『국민기초생활보장제도 시행 1년 성과와 향후과제』, 2001.
- 보건복지가족부, 『보건복지가족통계연보』, 2008.
- _____, 『노인장기요양보험 시행 1년의 주요 통계 현황』
- _____, 『보건복지백서』, 각년도
- _____, 『보건복지통계연보』, 각년도
- _____, 『주요업무참고자료』, 각년도
- _____, 『국민기초생활보장사업안내』, 2009.
- _____, 『국민기초생활보장 수급자 현황』, 각년도.
- _____, 2000년도 최저생계비, 1999년 12월 1일 공표

- 성명재, 『우리나라 빈곤율의 변화추이와 정책방향: 소득분포 특성 고찰과
가상패널 구축을 통해 살펴본 빈곤추이와 정책시사점』, 한국조세연
구원, 2005.
- 심상용, 「우리나라 근로빈곤가구 특성의 변화에 대한 실증 연구(도시가계
조사)를 중심으로(1982-2004)」, 『사회보장연구』, 2006.
- 안병영, 「국민기초생활보장법 제정과정에 관한 연구」, 『행정논총』, 제38
권 제1호, 2000, pp.1~50.
- 안종범, 송재창, 『한한국형 EITC 제도의 도입의 파급효과와 추진방안』,
『재정논집』, 제20권, 제2호, 2006.2.
- 안종범, 송재창, 「저소득세액공제제도 도입의 타당성 분석: 재분배효과와 재
정소요를 중심으로」, 『재정논집』, 제15권 제1호, 2000.
- 안종범·임병인·석상훈, 「경기변동과 분배 및 빈곤간 동태적 관계」,
『경제학연구』, 제54집 제4호, 2006, pp.5~31.
- 여유진 외, 『국민기초생활보장제도 선정 및 급여 평가』, 한국보건사회연구
원, 2004.
- 여유진 외, 『국민기초생활보장제도 부양의무자기준 개선방안에 관한 연
구』, 보건복지가족부·한국보건사회연구원, 2009.
- 여유진, 김미곤 외, 『2007년 최저생계비 계측조사 연구』, 한국보건사회연
구원, 2007.
- 유경준, 「우리나라 빈곤변화 추이와 요인 분석」, 『KDI정책포럼』, 제
215호, 2009.
- 유태균·김경휘, 「자활사업 참여자의 중도이탈 가능성에 영향을 미치는 요
인에 관한 연구」, 『사회보장연구』, 제24권 제1호, 2008,
pp.283~306.
- 윤성호, 『한국노동빈민의 빈곤과 사회적 배제의 관련성에 관한 실증적 연
구』, 사회보장연구, 2005.
- 윤홍식, 「저소득 모자가구에 대한 기초생활보장제도의 빈곤감소효과」, 『상
황과 복지』, 제16권, 2003, pp.131-172.

- 이병희외, 『한국에서의 활성화 정책의 가능성과 조건』, 한국노동연구원, 2009.
- _____, 『고용안전망과 활성화 전략 연구』, 한국노동연구원, 2009.
- 이병희, 반정호, 『근로빈곤층의 실태와 동학』, 한국사회과학연구소, 2009.
- 이상은, 『근로능력 빈곤가구에 대한 빈곤정책의 방향』, 한국사회보장학회, 2004.
- 이서현, 「한국의 소득이동성 연구」, 성균관대학교 석사학위 청구논문, 2009.
- 이선우, 「장애인가구의 최저생계비 계측에 관한 연구」. 『사회복지연구』 제28권, 2005.
- 이승렬, 「고용·산재보험의 사회안전망 기능」, 『노동리뷰』, 2007.
- 이용하, 『국민연금제도의 현황과 개선방향 - 사각지대 문제와 구조적 개편 논의를 중심으로-』, 한국사회보장학회 춘계학술대회, 2009.
- 이인재, 『사회보장론』, 나남출판사, 2006.
- 이태진 외, 『2002년 국민기초생활보장제도 평가 및 정책과제』, 한국보건사회연구원, 2003.
- 이태진 외, 『근로빈곤층의 실태와 대응방안』, 한국보건사회연구원, 2004.
- 이태진·김은희·우선희·현명이, 『국민기초생활보장제도 대상자 선정 및 관리평가』, 한국보건사회연구원, 2006.
- 이태진·홍경준 외, 『2007년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가 - 수급자 및 사회복지전담공무원 대상 질적연구』, 한국보건사회연구원, 2007.
- 이태진 외, 『2008년 국민기초생활보장제도의 자활기반조성에 대한 모니터링 및 평가』, 한국보건사회연구원, 2008.
- 이현주 외, 『차상위계층 실태분석 및 정책제안』, 한국보건사회연구원, 2005.
- 이현주 외, 『주민생활지원서비스 업무수행체계 분석 및 개선방안』, 한국

보건사회연구원 · 보건복지부, 2007.

이현주 · 강신욱, 『경기침체기 사회보장제도의 대응방안 모색』, 한국보건사회연구원 · 한국사회복지정책학회 정책토론회 자료집, 2008.

이호용, 최인덕, 정현진, 『저소득 계층의 의료이용 특성 분석 및 보장성 강화방안』, 건강보험관리공단, 2007.

임명현·이재윤, 『국민기초생활보장급여 재정지출 전망』, 국회예산정책처, 2007.

임병인, 『빈곤대책의 실효성 증대방안』, 국회예산결산특별위원회, 2008.

임봉욱, 「성공적 EITC 도입을 위한 제언, 미국의 EITC를 참고로」, 『재정논집』, 2006, pp.167~206.

전병목, 『우리현실에 맞는 EITC 실시방안』, 한국조세연구원, 2006.

전영준, 「근로장려세제의 근로의욕 증진효과: 일반균형모형을 이용한 접근」, 『재정학연구』, 제1권 제4호(통권 제59호), 2008a, pp.1~43.

전영준, 「국민기초생활보장제도 개편의 재정지출소요액 추계」, 『경제연구』, 제29권 제1호, 2008b, pp.79~108.

정유석, 『주요선진국과의 비교를 통한 최적 EITC제도의 도입방안』, 한국세무회계학회, 2006.

조홍식, 「기초생활보장의 필요성」, 『월간 복지동향』, 1998.

최희경, 「공공부조 수급에서 제외된 빈곤노인의 현황과 특성」, 『한국사회복지학』, 제56권 제2호, 2004.

한국보건사회연구원, 『보건복지예산 현황과 전망 2008』, 한국보건사회연구원, 2008.

허선, 「국민기초생활보장제도의 기대와 과제」, 『월간 복지동향』, 제25권, 2000, pp.6-12.

허선, 「국민기초생활보장제도 시행 5년의 평가」, 『월간복지동향』, 제84권, 2005, pp.21-27.

허선, 「국민기초생활보장제도의 전망과 과제:기초법 연기론자의 주장에 대한 비판을 중심으로」, 『도시와 빈곤』, 제44호, 2005.

허선·김미곤·유현상, 「국민기초생활보장제도에 있어서 재산의 소득환산제도에 대한 평가-형평성을 중심으로」, 『사회보장연구』, 제25권 제1호, 2009, pp.1~24.

허재준외, 『근로빈곤층 고용지원 강화방안』, 노동부, 2007.

홍경준, 「한국 빈곤정책의 변화와 향후 과제: 자활지원사업을 중심으로」, 『사회보장연구』 제18권 제1호, 2002a, pp.77-104.

홍경준, 「공적이전과 사적이전의 빈곤감소효과 분석 - 기초생활보장제도 도입 이후를 중심으로」, 『한국사회복지학』 제50호, 2002b, pp.61-85.

황덕순, 「저소득실업자 사회안전망」, 『한국의 실업정책』, 1999, pp. 81-102.

행정자치부, 『주민생활지원서비스 업무운영매뉴얼』, 2007.

황덕순외, 『저소득 장기실업자 보호방안 연구』, 노동부, 1999.

_____, 「한국의 근로연계 복지정책 평가와 개선방안」, 황덕순외, 『근로연계 복지정책의 국제비교』, 2002, pp. 121-153.

_____, 「자활지원정책의 쟁점과 과제」, 『보건복지포럼』, 2008년 10월호, pp.7-20.

<http://kosis.nso.go.kr>(통계청)

<의견서 1> 이용희, 변양균, 제3차 중앙생활보호위원회 회의 의견서, 1999년 11월 23일 제출

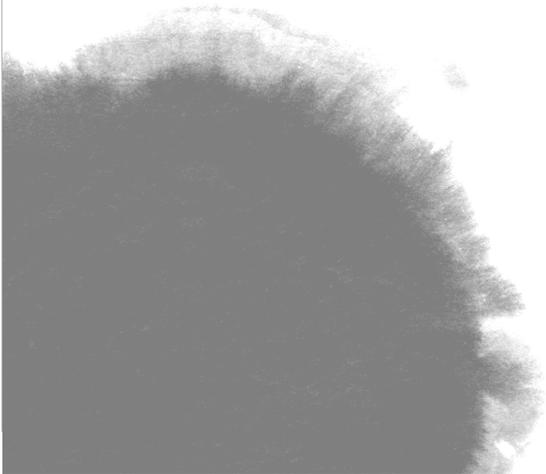
<의견서 2> 조우현, 최저생계비 수준에 대한 검토의견서, 1999년 11월 25일 제출

<의견서 3> 문진영, 제3차 중앙생활보호위원회 회의 의견서, 1999년 11월 27일 제출

<의견서 4> 문진영, 중위소득의 40%선을 최저생계비로 정하자는 견해의 문제점에 대하여, 1999년 11월 22일 보건복지부에 제출.

- Bradshaw, J. 2001. "Methodologies to Measure Poverty: More than One is Best," Univ. of York, SPRU, mimeo.
- Deeming, C. 2005. Minimum Income Standards: How Might Budget Standards be set for the UK?, Journal of Social Policy, 34(4), 619-636.
- Fields(2009), "Does income mobility equalize longer-term incomes? New measures of an old concept.", Journal of Economic Inequality.
- OECD(2009), 'Pension at a Glance 2009'
- OECD(2009), Society at a Glance - OECD Social Indicators
- Sen, A. 1983. "Poor, Relatively Speaking," Oxford Economic Papers, 35(2), pp. 153-169.
- Townsend, P. 1979. Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living, Berkeley: Univ. of California Press.
- U.S Census Bureau, <http://census.gov/hhes/www/poverty/threshold/>
- U.S. Government, Federal Register, each year.
- United Nations, 1995. The Copenhagen Declaration and Programme of Action: World Summit for Social Development, March 1995, New York: UN Dept. of Publications.
- Weigand and Grosh(2008), "Levels and Patterns of Safety Net Spending in Developing and Transition Countries", World Bank Social Protection Discussion Paper Series

부 록





(부록 1)

국민기초생활보장제도 실태조사 설문지

이 조사표에 기재된 내용은 통계작성의 목적 외로 사용되지 않으며 통계법 제33조(비밀의 보호)에 의거 비밀이 보장됩니다

2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사

지역번호	가구번호	조사표 일련번호 (후기제)
.....-.....

주소	시·도	구·시·군	동·읍·면	통·리	번지	호
			(아파트	동	호)

1차방문	월 일 시 분	방문결과	<input type="checkbox"/> 완료 <input type="checkbox"/> 미완(사유:)	방문자	
				성 명	
				성 명	

응답자		가구원번호	가구주와	<input type="checkbox"/> 가구주 <input type="checkbox"/> 배우자 <input type="checkbox"/> 자녀 <input type="checkbox"/> 기타()	전 화	☎ ()
성 명		의 관계			번 호	H.P.()

조사원		지도원	<input type="checkbox"/> 완료 <input type="checkbox"/> 미완 (사유:)	지도원	
성 명	(인)	확인		성명	(인)

**한국보건사회연구원
기초보장·자활정책평가센터**

1. 가구일변사항

본 조사의 조사시점은 2009년 9월 30일 기준입니다.

1. 귀댁에 함께 살고 있는 가구원은 모두 몇 명입니까? ※ 2008년 10월부터 2009년 9월까지 1년 동안 9개월 이상 생계를 같이한 가구원을 기준으로 합니다. 단, 직장 때문에 따로 사는 가장, 학생, 기타 이유로 같이 살지 않는 가족은 가구원에 포함하여 주십시오.

2. 가구주와의 관계	3. 성별	4. 타산연도	5. 교육수준		6. 경제활동		7. 본인상태		8. 동거여부	9. 장애종류 및 등급		10. 만성질환
			5-1.	5-2.	6-1. 고등학력도 (여성신용학성)	6-2. 근로가능성 사유	6-3. 유년 경제활동 참여상태	7-1. 본인상태		9-1. 장애종류	9-2. 장애등급	
① 가구주 ② 배우자 ③ 자녀 ④ 자녀의 배우자 ⑤ 부모 ⑥ 배우자의 부모 ⑦ 손자녀 ⑧ 조부모 ⑨ 배우자의 조부모 ⑩ 형제자매 ⑪ 배우자의 형제자매 ⑫ 배우자의 형제자매의 배우자 ⑬ 배우자의 형제자매의 배우자의 배우자 ⑭ 기타친척 ⑮ 인척관계가 아닌 동거인	① 남 ② 여	* 주민등록상의 생년월일 기재하여 주십시오.	① 미학력 ② 학력 (년/세/단) ③ 중퇴 ④ 소학교 ⑤ 졸업	① 미배당 ② 재학 ③ 휴학 ④ 퇴직 ⑤ 퇴직후 ⑥ 퇴직후 ⑦ 퇴직후 ⑧ 퇴직후 ⑨ 퇴직후 ⑩ 퇴직후	① 미배당(14세 이하) ② 상용직 임금근로자 ③ 임시직 임금근로자 ④ 영농직 임금근로자 ⑤ 자영업/공영기업근로 ⑥ 고용주 ⑦ 자영업자 ⑧ 무급가족종사자 ⑨ 실업자(9월 30일 기준 지난 4주간 적극적으로 구직활동 중) ⑩ 가정주부 ⑪ 학생(계수부 및 대학생까지 포함) ⑫ 연로자(만65세이상 일하지 않는 경우) ⑬ 기타	① 미배당 (남/7세 이하 여/15세 이하) ② 유배우 ③ 사별 ④ 이혼 ⑤ 별거 ⑥ 미혼 (남/18세 이상 여/16세 이상 미혼포함) ⑦ 기타(사망 등)	① 같이 살고 있다. ② 다른 사람에 (근무/근로) ③ 해외 근무 중 ④ 학업/해외 유학 포함) ⑤ 요양 ⑥ 가정불화로 인한 별거 ⑦ 가출 ⑧ 분가 ⑨ 사망 ⑩ 다른 곳에 합거진 미체포/자녀 ⑪ 기타(군복무 등)	① 미배당(미장애인) ② 지체장애 ③ 뇌병변장애 ④ 시각장애 ⑤ 청각장애 ⑥ 언어장애 ⑦ 정신장애(자성장애) ⑧ 발달장애(지체장애) ⑨ 정신장애 ⑩ 심장장애 ⑪ 호흡기장애 ⑫ 간장애 ⑬ 신장장애 ⑭ 인면장애 ⑮ 장루·요루장애 ⑯ 간질장애 ⑰ 비음통장애인 (보존치음통장애인 포함)	① 미배당 (비장애인) ① 1급 ② 2급 ③ 3급 ④ 4급 ⑤ 5급 ⑥ 6급 ⑦ 비등급 장애인 (보존치음통 장애인포함) * 투병 때문에 지속적인 특약이 필요하나 경 제적인 사정에 의해서 못받고 있는 경우도 포함. 기간은 최 소 투병 및 후 약시점부터 산정			

11. 가구형태	① 단독	② 모자	③ 부자	④ 소년소녀가장	⑤ 조손	⑥ 기타
12. 기초보장 수급형태	① 일반수급가구	② 조각부수급가구	③ 가구원 중 일부수급가구	④ 특례가구	⑤ 중도탈락가구	⑥ 신청탈락가구
13. 외포급여 수급형태	① 외포급여(총(가구))	② 외포급여(총(가구))	③ 부자	④ 소년소녀가장	⑤ 조손	⑥ 기타

II. 생활비

< 유의사항 >

- 생활비 : 가정생활을 위한 비용만 기입합니다. 따라서 사업용도의 비용은 제외합니다
- 친인척, 이웃, 공공기관 등으로부터 보조받는 각종 현물(장학금, 의료비, 각종 공과금 대납, 식료품, 의료, 난방용품 등)도 현금으로 환산하여 해당 비목의 생활비에 포함하여 주십시오.
- 할부 구매의 경우 구입시점기준이며, 그 품목의 가격÷12를 기입합니다. 예) 2008년 10월에 1,200만원짜리 자동차를 24개월 할부월 50만원으로 구매하였다 하더라도 자동차의 총가격을 12개월로 나눈 금액(100만원) 기입합니다. 따라서 2007년에 할부로 구입한 후 2008년에 월 50만원씩 할부금을 내는 경우는 지출에 포함되지 않아야 합니다.

※ 9개월 미만 생계를 같이한 가족이 있을 경우 이들의 지출은 **총생활비에서 제외합니다.** 그 이유는 가구원이 아니기 때문입니다.

1	식료품비	<p>지난 1년(2008.10.1~2009.9.30) 동안 월평균 식료품비(가정식사와외식비)는?</p> <p>※ 가정식비: 가정에서 먹는 주식, 부식, 간식비용, 음주비용, 자기소비(자기가 농사를 지어 먹는 것, 자기가 운영하는(혹은 고용된) 식당에서 식사하는 것 등 포함)</p> <p>※ 외식비: 직장인의 중식비(무료 중식비 포함), 가족 및 가구원 외식비, 학교 급식비, 밖에서 먹는 술(음주) 비용 등</p>	월평균					만원
2	주거비 (주택구입비 제외)	<p>지난 1년(2008.10.1~2009.9.30) 동안 월평균 주거비(월세(사글세 포함) + 주거관리비)는?</p> <p>※ 월세: · 돈 없어 월세를 내지 못하고 있어도 '계산한 월세액'을 기입 · 전체 재산경우(단자)나 자를 내는 경우 월세(모자매를 기입) · 보증부 월세의 경우 보증금은 제외</p> <p>※ 주거관리비: 주택관리비 및 수선비, 아파트 등 관리비, 이사비, 복비, 정화비 등</p>	월평균					만원
3	보건의료비	<p>지난 1년(2008.10.1~2009.9.30) 동안 월평균 보건의료비는?</p> <p>※ 입원비, 외래진료비, 치과진료비, 수술비(임플란트, 성형수술 등도 포함), 약값, 건강진단비, 건강보조식품, 보건의료용품비(안경, 콘택트렌즈 등), 보장구 등. 보건의료비는 본인이 부담하는 금액만 기입</p>	월평균					만원
4	교육비	<p>지난 1년(2008.10.1~2009.9.30) 동안 월평균 교육비는?</p> <p>※ 공교육비: 등록금, 납입금(유치원비 포함), 교재비, 문방구비, 보충수업비, 야외학습비, 수학여행비 등</p> <p>※ 사교육비: 학원비, 도서관 및 독서실 비용, 과외수업비, 여학연수비 등</p> <p>※ 보육비: 보육료(베이비시터, 놀이방) 포함(단, 유치원은 제외)</p>	월평균					만원
5	기타생활비	<p>지난 1년(2008.10.1~2009.9.30) 동안 월평균 기타생활비는?</p> <p>※ 식료품비, 주거비, 보건의료비, 교육비를 제외한 생활비</p> <p>※ 광열수도비, 가구기사용품비, 피복신발비, 교양오락비, 교통통신비, 기타소비지출(담배, 이마용, 장신구, 경조사비, 교체비용, 보장성보험료 등), 사적이전, 세금, 사회보장부담금 등</p>	월평균					만원
6	총 생활비	<p>지난 1년(2008.10.1~2009.9.30) 동안 지출하신 총 생활비는?</p> <p>※ 총생활비 = 1~5의 합계</p> <p>※ 저축, 저축성보험료, 계 부은 금액 등 재산 증가를 위한 지출과, 주택부금상환, 월부, 외상 벌린 돈(이자 포함) 같은 금액 등 부채 감소를 위한 지출은 제외</p>	월평균					만원

※ 없으면 반드시 '0' 표시. 지출 소득의 경우 이하 동일

※ 천원 단위 이하는 소수점으로 표시(예, 5천원 → 0.5). 단 1만원 이상은 반올림하여 만원단위로 처리. 예) 11만5천원의 경우 12만원으로 기입

III. 소득

가구원의 경제활동에 따른 소득: 지난 1년(2008.10.1~2009.9.30) 동안 귀 가구 가구원 중 만 15세 이상(1994.9.30.이전 출생자)이었던 모든 가구원의 경제활동에 따른 소득을 말씀해 주십시오.

가구원 번호	1. 총소득 (2~6의 합)	2. 상용근로자 소득	3. 임시일용 근로자 소득	4. 고용주 자영자 소득 (* 순소득 기준)	5. 농림어업축산업 경영주 소득 (* 순소득 기준)	6. 부업소득 (7티근로소득)
1)	인원	인원	인원	인원	인원	인원
2)	인원	인원	인원	인원	인원	인원
3)	인원	인원	인원	인원	인원	인원
4)	인원	인원	인원	인원	인원	인원
5)	인원	인원	인원	인원	인원	인원
6)	인원	인원	인원	인원	인원	인원
7)	인원	인원	인원	인원	인원	인원
합계	인원	인원	인원	인원	인원	인원

〈 유의사항 〉
 ※ 가구원 순서는 반드시 가구일반사항에 기재했던 순서대로 기록
 ※ 한 시점에 직업이 둘 이상이거나 소득원도 둘 이상인 경우 모두 기입(예, 상용근로자이면서 농사를 짓는 경우 상용근로자 소득과 농림어업축산업 경영주 소득을 모두 파악)
 ※ 자영업, 농림어업축산업 등에 종사하는 가구 중 2명 이상의 가구원이 하나의 사업장 혹은 작업장에서 일하는 경우는 그 중 1명만 고용주·자영자 소득, 농림어업축산업 경영주 소득으로 파악하고 나머지는 무급가족종사자로 간주함.

2. 상용근로자소득	※ 지난 1년(2008.10.1~2009.9.30) 동안 상용근로자였던 가구원 각각이 1년 동안 벌어들인 연간 급여 총액(원천징수전 총급여) ※ 총급여는 기본급여, 상여금, 초과근무수당, 경상적으로 매월 지급된 수당, 성과급, 소득 공제 환급분, 판공비, 복지카드, 회사에서 내준 자동차 유지비 및 휴대폰 요금, 무료중식 등을 모두 포함한 금액임. ※ 총급여는 사회보장부담금(국민연금보험료, 건강보험료, 고용보험료), 소득세 등 세금 등을 공제하기 전 금액임.
3. 임시일용근로자 소득	※ 지난 1년(2008.10.1~2009.9.30) 동안 임시·일용근로자였던 가구원 각각이 1년 동안 벌어들인 연간 총급여(원천징수전 총급여) ※ 총급여는 기본급여, 상여금, 초과근무수당, 경상적으로 매월 지급된 수당, 성과급, 소득 공제 환급분, 판공비, 복지카드, 회사에서 내준 자동차 유지비 및 휴대폰 요금, 무료중식 등을 모두 포함한 금액임. ※ 총급여는 사회보장부담금(국민연금보험료, 건강보험료, 고용보험료), 소득세 등 세금 등을 공제하기 전 금액임. ※ '월별 일한 횟수'와 '회당 보수'를 확인하여 이를 곱한 금액을 기재. 단 월별로 일한 횟(일)수가 다를 수 있으므로 월별로 일한 횟(일)수를 확인한 뒤, 지난 1년(2008.10.1~2009.9.30) 동안 전체 일한 횟(일)수를 12개월로 나눈 것을 월평균 일한 횟(일)수로 파악함. 예) 2008년 가구원 A가 1~6월까지의 월 5회, 7~12월까지의 월 15회 일하였다면, 월 10회((30+90)/12개월)로 파악
4. 고용주자영자소득	보조기입란 활용
5. 농림어업축산업 경영주 소득	보조기입란 활용(5-a와 5-b의 합계액)
6. 부업소득	※ 2. ~ 5. 외에 주 1시간 미만의 근로활동으로 벌어들인 소득

4 고용주·자영자 보조기입란

<p>[보조기입란 4-1] 지난 1년(2008.10.1~2009.9.30) 동안 고용주 혹은 자영자였던 가구원 각각의 1년 동안 연간 총매출액은 얼마였습니까?</p> <p>※ 가족구성원 중 2명 이상이 동일 매장 및 사업장을 운영할 경우, 대표자 1명만 고용주 및 자영자로 분류하고, 나머지 가구원에 대해서는 월급을 받으면 근로자로, 월급을 받지 않으면 무급가족 종사자로 분류함.</p> <p>※ 일한 개월 수, 월간 매출액 등을 바탕으로 파악</p> <p>※ 순서는 반드시 가구일반사항을 기재했던 순서대로 기록함.</p> <p>※ 예: 가구원 번호 3번이 고용주 및 자영자인 경우 가구원 번호 3번에 총 매출액을 파악 기입한 후 나머지 가구원은 빈 칸으로 둬.</p>	가구원 번호	연간 총매출액 (A)				
	1	연간	천원	백원	십원	만원
	2	연간	천원	백원	십원	만원
	3	연간	천원	백원	십원	만원
	4	연간	천원	백원	십원	만원
	5	연간	천원	백원	십원	만원
	6	연간	천원	백원	십원	만원
	7	연간	천원	백원	십원	만원

<p>[보조기입란 4-2] 지난 1년(2008.10.1~2009.9.30) 동안 고용주 혹은 자영자였던 가구원 각각이 매장 및 사업장 등을 운영하면서 소요된 연간 총비용은 얼마였습니까?</p> <p>※ 경비에는 재료비, 직원 인건비 및 직원 사회보험료, 법인세, 복리후생비, 공장 또는 가게 월임대료, 차량유지비, 광고비, 소모품비용 등이 포함됨.</p> <p>※ 순서는 반드시 가구일반사항을 기재했던 순서대로 기록함.</p> <p>※ 예: 가구원 번호 3번이 고용주 및 자영자인 경우 가구원 번호 3번에 총 비용을 파악 기입한 후 나머지 가구원은 빈 칸으로 둬.</p>	가구원 번호	연간 총비용 (B)				
	1	연간	천원	백원	십원	만원
	2	연간	천원	백원	십원	만원
	3	연간	천원	백원	십원	만원
	4	연간	천원	백원	십원	만원
	5	연간	천원	백원	십원	만원
	6	연간	천원	백원	십원	만원
	7	연간	천원	백원	십원	만원

<p>4. 지난 1년(2008.10.1~2009.9.30) 동안 고용주 및 자영자였던 가구원 각각의 1년 동안 연간 순소득은 얼마였습니까?</p> <p>※ 순소득은 연간 총매출액에서 연간 총비용을 감하여 구함.</p> <p>※ 순소득은 소득세, 본인과 가족에 대한 국민연금보험료, 건강보험료 등 사회보장부담금을 공제하기 전 금액임.</p> <p>※ 순소득에는 자가소비, 고용주와 사업주가 용돈 및 개인경비로 쓰는 비용도 포함됨.</p> <p>※ 순소득이 마이너스일 경우, 숫자 앞 칸에 “-” 표(마이너스 표시)를 하고 금액을 기입함.</p> <p>※ 순서는 반드시 가구일반사항을 기재했던 순서대로 기록함.</p> <p>※ 예: 가구원 번호 3번이 고용주 및 자영자인 경우 가구원 번호 3번에 순소득을 파악 기입한 후 나머지 가구원은 빈 칸으로 둬.</p> <p>→ 고용주 및 자영자 소득 외 다른 소득이 있는 경우 해당 문항으로 기입</p>	가구원 번호	연간 순소득 (A-B)				
	1	연간	천원	백원	십원	만원
	2	연간	천원	백원	십원	만원
	3	연간	천원	백원	십원	만원
	4	연간	천원	백원	십원	만원
	5	연간	천원	백원	십원	만원
	6	연간	천원	백원	십원	만원
	7	연간	천원	백원	십원	만원

5-a **농림축산업 경영주 보조기입란**

[보조기입란 5-a] 2009년 9월 30일 기준으로 귀 가구가 경작하고 있는(소득이 발생하는) 경지규모
(소작하는 것은 포함하고, 소작을 준 것은 제외함.) (참고) 1평 ≒ 3.3 m²

① 논	총									m ²
② 밭	총									m ²
③ 임야(산(유실수, 산나물 채취 등))	총									m ²
④ 기타(특용농작물, 비닐하우스 등)	총									m ²

* 없음 0

[보조기입란 5-2] 지난 1년(2008.10.1~2009.9.30) 동안 농림·축산·물별 판매수입, 자가소비액, 이전소비액

* 기구원 1인 이상이 농림축산업경영주에 해당하는 경우, 농림축산업을 통해 벌어들이는 판매수입, 자가소비액, 이전소비액을 기입함.
 * 보조기입란 순서대로 기입한 후 판매수입, 자가소비액, 이전소비액을 계산함.
 * 판매량 = 판매량 + 다음 농사를 위한 종자 량 + 임차료(소작료) 및 임금으로 지불한 수확량
 * 이전소비액은 농축산물을 기구원이 아닌 자녀, 형제, 부모, 친지 등에게 보낸 경우 이를 현금으로 환산한 금액임.
 * 판매수입 = 판매량 × 판매단가 ÷ 10, 자가소비액 = 자가소비량 × 판매단가 ÷ 10, 이전소비액 = 이전소비량 × 판매단가 ÷ 10 (단위에 주의할 것)
 * 축산업에서 총 수확량은 가족의 총보유량임

구분	예시	종류	총 수확량 (a+b+c)	판매량 (중자, 소작료 포함) (a)	자가 소비량 (b)	이전 소비량 (c)	판매 단가 (천원) (p)	판매 수입 (만원) (A=a×p ÷ 10)	자가 소비액 (만원) (B=b×p ÷ 10)	이전 소비액 (만원) (C=c×p ÷ 10)
곡류	미곡 : 메벼, 뽕쌀, 찰벼, 찰쌀 곡류 : 미곡을 제외한 맥류, 잡곡, 콩류, 감자, 고구마 등 서류 등									
채소 과일류	봄 채소 : 봄동, 마나리, 냉이, 달래, 오이, 쪽파, 파, 당근, 양파, 호박, 배추, 양배추, 상추, 시금치, 양송이, 아욱, 등 과일 : 사과, 딸기, 토마토, 앵두 등									
	여름 채소 : 샐러리, 양파, 부추, 감자, 풋고추, 마늘, 무, 오이, 가지, 호박, 배추, 양배추, 생강, 깻잎, 열무, 유수수, 피망 등 과일 : 토마토, 참외, 수박, 포도, 복숭아, 자두 등									
	가을 채소 : 고구마, 붉은고추, 당근, 양파, 파, 무, 콩, 배추, 시금치, 호박 등 과일 : 배, 사과, 감, 대추, 유자, 키위, 은행 등									
	겨울 채소 : 우엉, 연근, 아욱, 양파, 봄동, 시금치 등 과일 : 사과, 귤 등									
기타 작물	특용작물 : 찹쌀, 들깨, 섬유작물, 인삼, 담배, 버섯, 기타양용작물 등 기타농작물 : 화훼, 팥잎, 과수묘, 뽕묘, 모목 등 임산물 : 밤, 잣, 호도, 도토리, 자연산 버섯이나 나물, 장작 등									
총 계										
축산업	소, 젖소, 우유, 돼지, 닭, 달걀, 개, 젓산양, 염소, 시슴, 토끼, 오리, 꿀벌, 기타 가족(면양 등)									
총 계										

[보조기입란 5-3] 지난 1년(2008.10.1~2009.9.30) 동안 수확한 농림축산물의 연간 판매수입, 자가소비액, 이전소비액																			
농림축산물 판매수입 (A)				자가소비액 (B)				이전소비액 (C)				합 계 (A + B + C)							
연간				만원				만원				만원				만원			

- ※ 재고량은 판매수입에 포함되어 계산
- ※ 보조기입란 5-a의 합계를 기입, 농지를 임대해 준 경우 문항 8의 재산소득에 기입
- ※ 없음 0

[보조기입란 5-4] 지난 1년(2008.10.1~2009.9.30) 동안 농업관련 연간 기타접수입 총액												연간 접수입 총액(D)											
※ 농업접수입에는 농업소득피해보상금, 폐농자재 판매대금 등이 포함됨. (※ 없음 0)												연간											만원

[보조기입란 5-5] 2008년 1년(2008.1.1~12.31) 동안 농·임산물 생산, 가축사육에 소요된 지출(농업경영비)의 세부항목																					
※ 농림축산업경영주인 가구원이 1명 이상인 경우, 농림축산업에 소요된 가구전체의 비용을 합산하여 기입함.																					
지출항목	예 시										연간품목별 비용										
재료비	종자및종묘비, 비료비, 농약비, 소동물비, 사료비, 기타양축비, 양잠비, 기타재료										연간										만원
노무비	지불임금(남자, 여자)										연간										만원
경비	영농광열비(유류대 포함), 수선비, 농기구비, 수리비, 임차료, 농작업 위탁수수료, 농업부문 조세부담금, 농업부문 이자비용, 감가상각비(농기계 할부금 포함), 영농잡지출										연간										만원
판매 및 관리비	도정료, 농업보험료, 농산물판매수수료, 농산물판매용 자재비, 생산관리비, 기타지출										연간										만원

- ※ 고가(高價)의 농기계를 일시불로 구입한 경우 **사용가능연한(내구연수)**을 질문하여 그 연수(年數)만큼 나누어서 기입함.
예) 트랙터를 일시불 1000만원에 구입하여 10년 정도 사용할 수 있다고 한 경우 100만원으로 기재
- ※ 영농광열비는 버·고추 등 농작물 말리기, 비닐하우스 조명 및 난방 등.
- ※ 수리비는 논밭에 물을 대는 비용임.

[보조기입란 5-6] 지난 1년(2008.10.1~2009.9.30) 동안 농·임산물 생산과 가축사육에 소요된 연간 총비용												연간 총비용(E)							
연간												만원							

5-a. 농림축산물의 자가소비액, 판매액, 농업접수입, 총비용 등을 고려할 때, 지난 1년(2008.10.1~2009.9.30) 동안 귀 가구의 농림축산업 순소득은 얼마였습니까?												연간 순소득 (A+B+C+D-E)											
→ 농림 축산업 외 다른 소득이 있는 경우 해당 문항으로 가시오												연간											만원

5-b 어업 경영주 보조기입란

[보조기입란 5-7] 지난 1년(2008.10.1~2009.9.30) 동안 연간 판매 수입, 자가소비액, 이전소비액 ※ 용어 설명은 [보조기입란 5-2]와 동일함.									
분류	예시	종류	판매량	자가	이전	판매단가	판매수입	자가	이전
			(a)	소비량	소비량	(원)	(만원)	소비액	소비액
				(b)	(c)	(p)	(A=a×p÷10)	(B=b×p÷10)	(C=c×p÷10)
어로 어업	어선, 어구, 어망 등을 사용하여 어류, 갑각류, 패류, 연체동물, 기타수산동물, 해조류 등을 포획·채취하는 것 (※ 해녀의 채취활동 포함)								
양식 어업	어류, 갑각류, 패류, 연체동물, 기타수산동물, 해조류 등을 기르는 것								
수산 가공업	어류, 갑각류, 패류, 연체동물, 기타수산동물, 해조류 등을 가공하는 것								
총계									

[보조기입란 5-8] 지난 1년(2008.10.1~2009.9.30) 동안 출하한 수산물의 연간 판매수입, 자가소비액, 이전소비액									
수산물 판매수입 (A)			자가소비액 (B)			이전소비액 (C)			합 계 (A + B + C)
연간 총액	만원	연간 총액	만원	연간 총액	만원	연간 총액	만원	연간 총액	만원

※ 재고량은 판매수입에 포함하여 계산 ※ 없음 0

[보조기입란 5-9] 지난 1년(2008.10.1~2009.9.30) 동안 어업관련 연간 기타접수입 총액						연간 접수입 총액(D)				
※ 어업접수입에는 어업소득피해보상금, 어업용폐자재 판매대금 등이 포함됨.						연간				만원

[보조기입란 5-10] 지난 1년(2008.10.1~2009.9.30) 동안 어업활동에 소요된 지출의 세부항목 ※ 가구에서 가구원이 어업경영주에 1명 이상 해당하는 경우 어업에 소요된 가구전체의 비용을 합산하여 계산함.										
지출항목	예시					연간총지출금액				
어로지출	미끼구입비, 얼음구입비, 소모품비, 낚자 및 여자 임금, 전기료, 연료 및 유류비, 수선유지비, 토지 및 시설임차료, 어선 및 태어구 임차료, 용기대, 단순가공비, 보관비 등					연간				만원
양식지출	어미구입 및 종묘구입비, 사료비, 약품비, 소모품비, 낚자 및 여자 임금, 전기료, 연료 및 유류비, 수선유지비, 토지 및 시설임차료, 용기대, 단순가공비, 보관비 등					연간				만원
수산가공지출	자재및원료비, 지불임금, 광열비, 수선유지비, 수산가공수수료, 기타					연간				만원

[보조기입란 5-11] 지난 1년(2008.10.1~2009.9.30) 동안 어업활동에 소요된 총 비용						연간 총비용(E)				
						연간				만원

5-b. 수산물의 자가소비액, 판매액, 어업접수입, 총비용 등을 고려할 때, 지난 1년(2008.10.1~2009.9.30) 동안 귀 가구의 어업 순소득은 얼마였습니까?						연간 순소득(A+B+C+D-E)				
→ 어업소득 외 다른 소득이 있는 경우 해당 문항으로 가시오.						연간				만원

※ 지난 1년(2008.10.1~2009.9.30) 동안 다음 소득은 얼마입니까?

		세부 항목	금 액							
구분	내역	구분	연간	월	연	월	연	월		
			실액	평균	실액	평균	실액	평균		
7	재산소득	① 이자(은행, 사채), 배당금	연간					만원		
		② 임대료(월세, 토지임대료, 동산배매차익 등)	연간					만원		
		③ 기타(자격증 대여 등)	연간					만원		
8	사회보험	① 공적연금(국민연금, 공무원연금교원연금, 보훈연금, 별정직우체국연금 등)	연간					만원		
		② 고용보험(실업급여, 육아휴직 급여, 직업능력개발급여 등)	연간					만원		
		③ 신채보험(휴업급여, 장해연금, 유족급여 등)	연간					만원		
9	민간보험	① 개인연금(※ 일시불은 제외)	연간					만원		
10	부모나 자녀로부터의 보조금(현금 및 현물)	지난 1년(‘08.10.1~’09.9.30) 동안 가구원이 아닌 부모나 자녀로부터 받은 현금과 현물(현금환산액)의 총금액은? ※ 주택구입자금, 결혼자금 제외	부모	연간					만원	
		자녀	연간						만원	
10	9개월 미만 동거 가구원의 소득	지난 1년(‘08.10.1~’09.9.30) 동안 9개월 미만 생계를 같이 하다가 분가한 가구원이 함께 살 때 집으로 가지고 들어온 현금과 현물(현금환산액)의 총금액은?	연간						만원	
		지난 1년(‘08.10.1~’09.9.30) 동안 귀택의 가구원으로 새로 들어온지 9개월 미만된 가구원이 집으로 가지고 들어온 현금과 현물(현금환산액)의 총금액은? ※ 혼수용품이나 혼수비 등을 제외한 정규적인 소득만을 기입함	연간							만원
	민간보조금(현금 및 현물)	지난 1년(‘08.10.1~’09.9.30) 동안 친척·친지, 친구나 이웃, 복지관, 종교·사회단체(학교 장학금 포함), 회사(자녀학자금보조 포함) 등 민간부문으로부터 받은 현금과 현물(현금환산액) 보조금의 총금액은? ※ 가구원이 아닌 부모나 자녀로부터 받은 현금과 현물 제외	연간						만원	
11	국민기초생활보장급여	지난 1년(‘08.10.1~’09.9.30) 동안 정부(동사무소)로부터 받은 국민기초생활보장 수급기구의 연간 수급개월수와 총(현금급여)금액은?	연간 수급개월수	연간						만원
		<ul style="list-style-type: none"> ※ 쌀값 포함(일부 동사무소에서는 쌀값을 공제하고 현금을 지원하고 있으므로 이를 포함) ※ 수급 개월수는 지난 1년(‘08.10.1~’09.9.30) 수급 개월수를 적고, 연간 금액은 월평균(현금급여액)액×수급개월수로 계산하여 기입(예, 2009년 3개월 동안 월 20만원을 받았다면, 수급개월수는 03, 금액에는 60만원 기입) ※ 한시생계비 지원은 아래 7. 기타정부보조금의 ㉔에 기입 	개월							
11-1	귀 가족이 1년 동안 ‘건강하고 문화적으로’ 살아가는데 필요한 최소한의 생활비는 얼마라고 생각하십니까? ※ 2009년 기준으로 필요하다고 생각하는 최소한의 생활비 × 12로 계산 ※ 현금으로 지출되는 비용 + 자가소비액 + 현물로 지원받지 않는 생활하는 금액	연간							만원	

12	기타 정 부 보 조 금	<p>지난 1년(‘08.10.1~‘09.9.30) 동안 정부(동사무소)로부터 받은 보 조금(국민기초생활보장 급여 제 외)의 유형별 금액은?</p> <p>※ 국민기초생활보장 급여(현물급여 지급) ※ 현금으로 받은 보조금(경유차 보조금 등) 이틀 현금으로 한하여 기재함 ※ ⑥ ⑦의 경우 농림부에서 재확인하고 있는 것 포함 ※ 기타 정부보조금으로 보기 위해 금액 지 원 문구대 순환비 장류한조금진기 료 전회비 인터넷 장애인IFG 등, 노인위 생기 자활사업 자활지원금 교정지원금 지원금 등이 있음 이틀은 기재 포함 ※ (근로장려금)은 2009년 9월 30일 이후에 받 은 경우도 기재</p>	① 장애수당 또는 장애이동부양수당	연간	십 억 원	만 원
			② 기초노령연금	연간	십 억 원	만 원
			③ 노인교통비	연간	십 억 원	만 원
			④ 모부자기장수당	연간	십 억 원	만 원
			⑤ 가정위탁금 또는 소년소녀가장보호비	연간	십 억 원	만 원
			⑥ 영유아 보육료지원(농림부 지원 포함)	연간	십 억 원	만 원
			⑦ 학부 지원(농림부 지원 포함)	연간	십 억 원	만 원
			⑧ 국가유공자에 대한 보조금(보훈연금 제외)	연간	십 억 원	만 원
			⑨ 농어업 정부보조금	연간	십 억 원	만 원
			⑩ 유류환급금	연간	십 억 원	만 원
			⑪ 긴급복지지원금	연간	십 억 원	만 원
			⑫ 한시생계비	연간	십 억 원	만 원
			⑬ 비우치 지원금	연간	십 억 원	만 원
			⑭ 근로장려금(ETC)	연간	십 억 원	만 원
			⑮ 기타()	연간	십 억 원	만 원
13	기타소득	<p>이 외에 지난 1년(‘08.10.1~‘09.9.30)동안 발생한 기타소득의 유형별 금액은?</p> <p>※ 증여·상속, 경조금, 보상금(사고보상, 이주민주거대책비 등), 사고 및 질병보험금, 퇴직금, 사회보험 일시금, 보장성보험 해약금, 복권, 경품당첨권, 상품권 등</p>	연간	십 억 원	만 원	

6	금융자산	2009.9.30 기준으로 소유하고 있는 금융자산의 유형별 가격은? ※ 예금, 적금(정기적금, 연금형 적금, 중신보험 청약부금 등), 주식, 채권, 타 기 전 부은 갯돈, 가태(남에게 빌려준 돈, 아파트 중도금(계약금) 부은 것 등) ※ 가무원 전부 파악						만원		
		심의	일의	천	백	십	일			
7	농 기계	2009.9.30 기준으로 보유하고 계신 농기계의 유형별 가격은? ※ 동력탈곡기, 경운기, 콤바인, 트랙터, 살포기, 이앙기, 미증기(도청 기), 보행관리기, 로터리 등이 포함됨.						만원		
		심의	일의	천	백	십	일			
8	농축산물	2009.9.30 기준으로 (판매하지 않고) 사용하고 있는 농축산물의 유형별 가격은? ※ 소, 돼지, 닭, 재고농산물 등 포함 ※ 애완용 및 식용 가죽 제외						만원		
		심의	일의	천	백	십	일			
9	자 동 차	2009.9.30 기준으로 소유하고 계신 비영업용 자동차의 대수와 가격은? ※ 자동차를 세는 기준은 명의기준입니다. 예를 들어, 가구원의 명이가 아닌 자동차를 소 유하고 있다면, 이는 그 가구의 자동차가 아니며, 가구원의 명의로 된 자동차를 현재 타 고 있지 않아요 그 자동차는 가구소유의 자동차입니다. ※ 자동차 모델, 연식별 가격은 지침서 (부록)를 참조하여 환산해 주십시오.	보유대수	단위						만원
			대	심의	일의	천	백	십	일	
10	기타재산	2009.9.30 기준으로 위의 재산 이외의 소유하고 계신 재산의 유형별 가격은? ※ 운동클럽 등의 회원권, 영업용 자동차·자동차 번호 값, 오토바이·선박, 굴삭기, 포크레인, 트럭 등 운송 및 생계수단, 귀금속, 골 동품, 상품권 등						만원		
		심의	일의	천	백	십	일			

11 (2009.9.30 기준) 귀하가 거주하는 주택의 점유형태는 무엇입니까?

- ① 자가
- ② 전세
- ③ 보증부월세
- ④ 무보증월세(사글세)
- ⑤ 무상(관사, 사택, 친척집 등)
- ⑥ 기타 ()

12 (2009.9.30 기준) 귀하가 거주하는 주택의 유형은 무엇입니까?

- ① 단독주택(일반, 다가구)
- ② 점포주택 등 복합용도주택
- ③ 다세대주택, 연립주택(빌라)
- ④ 공공임대주택(매입, 전세임대주택 등)
- ⑤ 영구임대아파트
- ⑥ 공공·국민임대아파트
- ⑦ 일반아파트
- ⑧ 비거주용 건물(상가, 공장, 여관)내 주택
- ⑨ 오피스텔(주거형)
- ⑩ 비닐하우스, 판잣집, 컨테이너 등
- ⑪ 기타 ()

13 (2009.9.30 기준) 귀하가 거주하는 주택의 방 수 및 실제 거주 면적은 어떠합니까?
※ 방의 수는 침실 및 침실로 활용이 가능한 방을 의미함.
※ 일반단독주택의 경우는 건평, 아파트의 경우 평형이 아닌 전용면적으로 기재하되, 모를 경우 분양
면적을 보조기입하고 분양면적 대비 85%로 계산하여 소수점 이하는 반올림함(1평 ≍ 3.3068㎡).

13-1 방수 개

13-2 거주면적 ㎡

14 귀하의 침실분리 및 주택 내부시설 사용 현황은 어떠합니까?

침실 분리	14-1	만6세 자녀는 부모와 침실분리	① 비해당	① 분리	② 미분리	
	14-2	만8세 이상 이성자녀는 상호분리	① 비해당	① 분리	② 미분리	
	14-3	부부침실 확보	① 비해당	① 확보	② 미확보	
	14-4	노부모침실 확보	① 비해당	① 확보	② 미확보	
내부 설비	14-5	전용 입식 부엌	① 사용	② 비사용		
	14-6	전용 수세식 화장실	① 사용	② 비사용		
	14-7	전용 목욕시설	① 사용	② 비사용		

※ 14. 침실분리 및 주택 내부시설 사용 현황

• 침실은 침실 또는 침실로 활용이 가능한 방을 의미함.

- 14-1 만6세 자녀는 부모와 침실분리, 14-3 부부침실 확보: 자취의 방이 있되 부모와 같이 자는 경우는 분리로 기재
- 14-2 만8세 이상 이성자녀는 상호분리: 이성 자녀 각각의 방이 있되 같이 자는 경우는 분리로 기재
- 14-4 노부모침실 확보: 노부모는 3세대 가구의 조부모를 의미하며, 조부 또는 조모 한분만 계셔도 전용침실이 있을 경우 확보로 기재

※ 조사원 확인사항		①비해당 ①해당
수급가구(일반수급가구, 조건부수급가구, 일부수급가구, 특대가구)	→ 13쪽 V. 선정, 급여 지급체계 설문으로	
비수급 가구(중도탈락/탈수급) 가구, 신청탈락가구)	→ 18쪽 VI. 욕구 및 의식 설문으로	

6-1 귀댁은 진단서를 발급받을 시 주로 어떤 의료기관에서 진단서를 발급 받으십니까?

- ① 거주지와 인접한 곳의 의료기관
- ② 제출 조건에 맞는 내용의 진단서를 발급받기 용이한 의료기관
- ③ 의사의 진단에 대한 객관성을 신뢰할 수 있는 의료기관
- ④ 주변 수급자들이 주로 이용하는 의료기관
- ⑤ 기타()

6-2 진단서를 발급받을 때 어려운 점은 무엇입니까?

1순위	2순위	3순위

- ① 진단서를 분기별로 제출해야 하는 번거로움
- ② 병원에서 제출 조건에 맞는 내용의 진단서를 발급해 주지 않음
- ③ 병원이 거주지와 멀어 불편함(접근성이 떨어짐)
- ④ 진단서 발급 비용의 부담
- ⑤ 진단서를 제출시 공무원의 불친절한 태도
- ⑥ 진단서 제출 후 근로활동에 참여하지 않는데 대한 주변의 불편한 시선
- ⑦ 없음

6-3 진단서를 읍면동사무소에 제출할 때 사회복지진담공무원의 태도는 어떠하였습니까?

- ① 현재의 건강상태를 인정하고 바로 수급해 주었다
- ② 제출한 진단서에 대해 질문을 하며 의심하는 눈치였다
- ③ 제출 조건에 맞게 다시 발급받아 제출하도록 하였다
- ④ 제출한 진단서를 바로 접수만 할뿐 무관심하였다
- ⑤ 기타()

6-4 귀댁은 진단서 제출시기를 어떻게 알고 읍면동사무소에 제출합니까?

- ① 사회복지진담공무원이 진단서 제출 시기에 맞춰 사전 연락을 준다
- ② 가족들이 스스로 알아서 진단서 제출시기를 관리하고 제출한다
- ③ 주변 사람들(수급자)이 진단서 제출시기를 알려주면 그때 준비하여 제출한다
- ④ 기타()

7 귀하 가구는 소득과 기초생활보장급여(생계비 등)를 가지고 생활하시기에 어떻습니까?

- ① 많이 부족하다 → 7-1번으로
- ② 조금 부족하다 → 7-1번으로
- ③ 적당하다 → 8번으로
- ④ 조금 충분하다 → 8번으로
- ⑤ 많이 충분하다 → 8번으로

7-1 부족하다면 특히 어떤 생활비가 부족하십니까?

- ① 생계비
- ② 의료비
- ③ 주거비
- ④ 교육비
- ⑤ 기타

8 일을 통해 소득이 증가하더라도 급여가 줄지않고 일정기간 유지된다면 어떻게 하시겠습니까?
(근로무능력자는 일을 한다는 가정 하에 응답)

※ 국민기초생활보장제도는 해당 가구의 최대 급여에서 소득을 삭감한 차액을 지급. 따라서 일을 통한 소득이 증가하게 되면 급여가 줄어들고 일을 통한 소득이 줄어들면 급여가 증가하게 됨.

- ① 적극적으로 일을 늘리겠다
- ② 지금 수준으로 일을 하겠다

12-2 민원신청 후 처리과정에 대해 만족하십니까?

- ① 매우 불만이다 → 12-3번으로 ② 대체로 불만이다 → 12-3번으로
 ③ 그저 그렇다 → 13번으로 ④ 대체로 만족한다 → 13번으로
 ⑤ 매우 만족한다 → 13번으로

12-3 민원신청 후 처리과정에 대해 불만족스럽게 생각하는 부분은 무엇입니까?

- ① 민원을 주의 깊게 듣지 않는다.
 ② 불친절하다.
 ③ 대답을 이해할 수가 없었다(설명 불충분).
 ④ 처리과정과 결과가 납득할 수가 없었다.
 ⑤ 대답이 지연되었다.
 ⑥ 처리결과에 대한 통보가 불명확했다(서면 통보 안됨)
 ⑦ 기타 ()

13 귀하(가)가 사회복지전담공무원에게 상담이나 도움을 요청하고자 할 때 가장 큰 어려움은 무엇입니까?

- ① 불편함이 없음
 ② 읍면·동사무소가 멀어서 찾아가기 어려움
 ③ 사회복지전담공무원이 너무 바쁨
 ④ 사회복지전담공무원이 나의 문제에 관심을 갖고 있지 않음
 ⑤ 별로 도움이 되지 않음
 ⑥ 기타()

14 앞으로 귀하(가)는 사회복지전담공무원에게 도움을 요청할 생각이 있습니까?(전화나 방문 모두 포함)

- ① 있다 ② 없다

15 귀하(가)를 담당하고 있는 사회복지전담공무원에 대한 질문입니다. 해당하는 항목을 선택하여 주십시오.

항 목	①전혀 그렇지 않다 ②그렇지 않다 ③ 보통 ④그렇다 ⑤매우 그렇다
① 담당공원은 내 문제가 무엇인지 알고 있다	
② 담당공원은 내가 필요한 서비스가 무엇인지 알고 있다	
③ 담당공원은 내 문제를 해결할 수 있다고 생각한다	
④ 업무에 관해 담당공원을 신뢰한다	
⑤ 담당공무원과의 관계에 만족한다	

16 사회복지전담공무원이 귀 가구의 실제 소득과 재산상태를 어느 정도 알고 있다고 생각하십니까?

- ① 정확하게 알고 있다 ② 거의 정확하게 알고 있다
 ③ 대충 알고 있다 ④ 잘 모르고 있다
 ⑤ 전혀 모르고 있다

17 귀 가구의 실제소득과 사회복지전담공무원에게 신고한 소득 간에 차이가 있습니까?

- ① 예. (차이가 있다) → 17-1번으로 ② 아니오. (차이가 없다) → 18번으로

17-1 차이가 있다면 어떻게 차이가 납니까?

- ① 신고한 소득이 매우 높다(실제소득이 훨씬 적다)
- ② 신고한 소득이 약간 높다(실제소득이 약간 적다)
- ③ 책정한 소득이 약간 낮다(실제소득이 약간 많다)
- ④ 책정한 소득이 매우 낮다(실제소득이 훨씬 많다)
- ⑤ 거의 차이가 없다

18 귀하가 보시기에 주변의 수급자기구들이 소득을 신고할 때 실제소득보다 낮게 신고하는 일이 있다고 생각하십니까?

- ① 전혀 없다
- ② 일부 그런 경우가 있다
- ③ 대부분 그렇다

19 수급 신청시 소득과 재산, 부양의무자 등과 관련되어 사실과 다른 내용으로 신고할 경우 처벌받을 수도 있다는 점을 알고 계십니까?

- ① 알고 있다
- ② 모른다

20 귀력은 국민기초생활보장제도에서 받는 급여내용이 변경되는 경험을 한 적이 있습니까?

- ① 있다 → 20-1번으로
- ② 없다 → 21번으로

20-1 급여변경의 경험이 있다면 변경내용 및 이유에 대해 사회복지전담공무원으로부터 이에 대한 설명을 들으셨습니까?

- ① 변경내용과 이유에 대해 상세한 설명을 들었다
- ② 변경내용에 대해서는 설명을 들었다
- ③ 변경이 되었다는 통보만 받았다
- ④ 아무런 설명을 듣지 못했다

● 다음은 「공공부조 수급이력」 과 관련된 질문입니다.

21 귀하(가구주)의 부모님도 국민기초생활보장대상자(구 생활보호대상자)인 적이 있었습니까?

- ①예
- ②아니오
- ③모르겠다

22 귀하(가구)가 처음 국민기초생활보장제도(구 생활보호제도)의 수급자(가구)가 된 시기는 언제입니까?

	구 분	시 기
22-1	최초 수급시점	□□□□년 □□월
22-2	중간 탈수급(중도탈락) 횟수	□□회
22-3	마지막(현재) 수급의 시작 시점	□□□□년 □□월
22-4	총 수급기간	□□년 □□개월

※ 22. 국민기초생활보장제도 수급시기

- 최초수급시점 : 수급자기구가 된 처음 시점을 뜻하며, 생활보호제도부터 수급한 경우 2000년 10월 이전 최초 수급시점
- 중간 탈수급(중도탈락) 횟수 : 수급자에서 벗어난 적이 있는 경우, 그 빈도를 기재하고, 해당없는 경우 0 을 기입
- 마지막(현재) 수급의 시작 시점 : 탈수급(중도탈락) 후 다시 수급을 받은 경험이 있는 경우 다시 수급한 시점한 시점을 기재
- 총수급기간 : 위의 응답을 종합하여, 총 수급기간을 더하여 계산

VI. 욕구 및 의식

1 다음은 귀책에서 현재(2009. 9. 30) 수급받고 있는 복지제도와 만족도에 대한 질문입니다.

	복지제도	현수급여부		만족도			
		① 수급	② 비수급	① 매우불만	② 다소불만	③ 다소만족	④ 매우만족
1-1	가면	주민세 비과세					
1-2		TV 수신료 감면					
1-3		전기요금 할인					
1-4		복합서비스유선이동전화요금감면					
1-5		전화 기본요금 감면					
1-6		음식물쓰레기종량제 봉투 지원					
1-7	주거	영구임대주택/공공(국민)임대주택					
1-8		다가구 매입임대주택					
1-9		기존주택 전세임대주택					
1-10		저소득층 월세지원					
1-11		주택구입자금 융자지원					
1-12		전세자금 융자지원					
1-13		집수리 사업(도배, 장판교체)					
1-14	용자	생업자금 융자					
1-15		주인소득 및 생활안정자금 융자					
1-16		자산담보부 생계비 융자 지원					
1-17	영유아	보육료 지원(아이사랑카드)					
1-18		아이돌보미서비스					
1-19		산모신생아도우미사업(바우처)					
1-20		아동인지능력 향상서비스(바우처)					
1-21	아동/청소년	인터넷 수능방송					
1-22		장학금 지원					
1-23		정부보증 학자금 대출					
1-24		신입생 교복지원					
1-25		방과후 공부방					
1-26		방과후 보육료 지원					
1-27		비만아동건강 관리서비스 바우처					
1-28	노인복지	기초노령연금					
1-29		장기요양보험 서비스					
1-30		양로 및 요양시설 입소					
1-31		노인돌봄종합서비스 바우처					
1-32		노인 건강검진					
1-33		노인주간 보호사업					

	복지제도		현수급여부		만족도	
			① 수 급	② 비수급	①매우불만	②다소불만
1-34	장애인	장애수당				
1-35		장애아동 부양수당				
1-36		중증장애인 활동보조지원				
1-37		장애아동 재활치료 사업(바우처)				
1-38		장애인 보장구, 재활기구 보조				
1-39		가시간병 서비스				
1-40		장애인 생활시설 입소신청				
1-41		이동서비스(콜택시)				
1-42		장애인 주간보호시설 이용				
1-43		취업	근로장려금 지원			
1-44	(실업자) 무료직업훈련					
1-45	공공근로					
1-46	자활사업					
1-47	사회적 일자리					
1-48	노인일자리					
1-49	기타	한시생계비 지원				
1-50		긴급복지 지원				

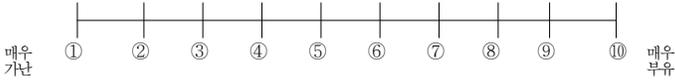
2 귀 가구에서는 가정 형편 때문에 자녀가 학업을 중단한 경험이 있습니까?

① 비해당 ① 있음 ② 없음

3 다음은 귀하의 삶의 만족도에 대한 질문입니다 .

	내 용	만 족 도			
		①매우불만	②다소불만	③다소만족	④매우만족
3-1	가족(본인)의 건강에 대하여				
3-2	가족내 역할과 관계에 대하여 (독거가구 '① 비해당')				
3-3	가구(본인)의 소득 및 소비생활에 대하여				
3-4	가구(본인)의 주거에 대하여				
3-5	경제활동(근로나 사업)에 대하여				
3-6	가족(본인)의 여가활동에 대하여				
3-7	가족(본인)의 전반적인 삶의 질에 대하여				

4 귀 가구의 경제적 생활상태는 다음 중 어디에 해당한다고 생각하십니까?



5 귀 가구의 경제적 생활상태가 5년 후 어떠한 것이라 예상하십니까?

- ① 지금보다 나빠질 것이다 → 5-1번으로
- ② 지금과 같을 것이다(별다른 변화가 없을 것이다) → 6번으로
- ③ 지금보다는 나아지겠지만 수급자(가구)일 것이다 → 6번으로
- ④ 생활이 좋아져서 수급자(가구)에서 벗어날 것이다 → 5-2번으로
- ⑤ 지금보다 나아질 것이다 → 5-2번으로
- ⑥ 잘 모르겠다 → 6번으로

5-1 왜 생활형편이 지금보다 더 나빠질 것이라고 생각하십니까?

- ① 현재 소득이 적어서
- ② 자녀의 교육수준이 낮아서
- ③ 가구주의 취업상태가 불안정해서
- ④ 가구주의 건강상태가 좋지 않아서
- ⑤ 일자리를 찾기 어려워서(가구주 기준)
- ⑥ 기타()

5-2 왜 생활형편이 지금보다 더 좋아질 것이라고 생각하십니까?

- ① 자녀취업
- ② 본인취업
- ③ 국가의 도움
- ④ 본인의 연금을 받아서
- ⑤ 친척의 도움
- ⑥ 기타()

6 귀하는 다음의 경우에 어떻게 생각하십니까?

	[보기] ① 전적으로 찬성 ② 약간 찬성 ③ 약간 반대 ④ 전적으로 반대 ⑤ 잘 모르겠다
6-1	먹고 살기 어려운 사람이 국가에게 부족한 생활비 지원을 요구하는 것은 당연한 권리이다.
6-2	가난한 사람들에게 국가가 생활비를 지원해주면 그에 의존해 열심히 일하려 하지 않을 것이다.
6-3	일을 할 수 없을 정도로 늙거나 건강하지 못한 사람에게 국가가 세금으로 생활비를 보조해 주어야 한다.
6-4	일을 하면서도 근근히 먹고살기 어려운 사람에게도 국가가 세금으로 부족한 생활비를 보조해 주어야 한다.
6-5	일하기 힘들 정도로 근로능력이 미약한 사람에게 국가가 세금으로 일자리를 만들어 주거나 훈련을 시키는 것은 낭비이다.
6-6	가난한 사람에게 국가가 부족한 생활비를 보조해주고 일자리를 마련해주면 자립하는 데 도움이 될 것이다.
6-7	가난한 사람을 국가가 도와주기 위해서는 국가가 지금보다 세금을 더 거둬야 한다.

수급 여부	구 분		①비해당 (1해당)
수 급 가 구	1	근로능력자 가구용(만18세 미만, 만65세 이상 중증장애인, 임산부, 군복부 등) → 26쪽으로	
	2	근로능력 가구용 공통 → 29쪽으로	
	2-1	자활사업 참여자	
	2-2	조건부수급자(현재 취업자)	
	2-3	조건부수급자(현재 창업자)	
	2-4	조건부수급자(조건부과 제외자 및 조건제시 유예자)	
비수급 가 구	3	중도탈락(탈수급) 가구용 → 41쪽으로	
	4	신청탈락 가구용 → 47쪽으로	

※ 조사원 확인사항

- 수급가구와 비수급가구를 기준으로 개인 조사표를 우선 구분함.
- 근로능력 유무의 구분은 가구주(응답자)의 조건을 기준으로 하고 해당되는 조사표를 모두 표시함.
(예: 응답자인 가구주가 근로능력자이고, 자활사업참여자인 경우 '2 근로능력가구용 공통' 과 '2-1 자활사업 참여자' 모두에 '①해당으로 표시함.)
- 근로능력 가구용 조사표는 수급가구 전체가 근로능력자여야 함.
- 근로능력의 기준은 다음과 같음.
 - 만18세 미만 유아, 아동, 청소년(중고등학교 재학생 포함)
 - 만65세 이상 노인
 - 중증장애인(장애 1~2급 또는 장애 3급자로서 중복장애가 있는 지적장애인)
 - 임산부(임신 중에 있거나 분만 후 6개월 미만의 여자)
 - 공익근무요원 등 법률상 의무를 이행중인 재현역사병, 전투경찰, 경비교도대원, 의무소방원, 상근 예비역 등, 단, 직업 군인 제외)
 - 질병·부상 등의 사유로 3개월 이상의 요양치료·재활이 필요한 자가 '근로 불가능' 으로 판정된 의사의 진단서를 사회복지담당공무원에게 제출하여 '근로능력자' 로 인정받은 경우
- 조건부과 제외자 : 개별가구 또는 개인의 여건, 근로(사업) 등으로 자활사업에 참가하기 곤란한 자환경변화로 적응기간이 필요하다고 인정되는 자 등
 - 보호가 필요한 가구원을 양육간병보호하고 있는 수급자
 - 환경변화로 적응기간이 필요하다고 인정되는 자
 - 고용촉진 및 직업재활사업에 참가하고 있는 장애인(5~6급)
 - 입영예정자 또는 전역자(3개월 이내)
 - 교도소 등에서 출소자(3개월 이내)
 - 보장시설 퇴소자(3개월 이내)
 - 학교 졸업자(3개월 이내)
 - 질병, 부상으로 2개월 이상의 치료를 받고 회복한 자
 - 알콜중독 또는 항정신성 약물중독 등으로 치료과정에 있는 자
 - 현재 취업·창업 (준비)자
- 조건제시 유예자
 - 5~6급 장애인
 - 도서벽지 거주 수급자
 - 질병, 부상 등의 사유자(3개월 이상 진단서)
 - 시험준비생, 직업훈련, 학원수강생
 - 북한이탈주민
 - 영주귀국 사할린 한인
 - 18세 이상 고등대학교 중퇴 및 휴학

수줍기

근로무능력기구용

수집구

근로능력취구용

● 다음은 「근로능력자 공통_구직 경험」에 관한 사항입니다.

1 귀하께서는 과거 또는 현재 일자리(직장)를 구하는 과정에서 다음과 같은 문제로 어려움을 느끼셨던 경험이 있습니까? (중복응답)

개인 특성	① 나이 때문에 ② 성차별 때문에 ③ 학력이 낮기 때문에 ④ 기술이나 기능이 부족해서 ⑤ 경력이 부족해서 ⑥ 건강문제로
가구 특성	⑦ 가사일 때문에 ⑧ 자녀를 돌보는 문제 때문에 ⑨ 가족을 간병해야 하기 때문에 ⑩ 가족(배우자, 부모 등)의 반대로
노동 시장 특성	⑪ 일자리가 없거나 부족해서 ⑫ 일자리에 대한 정보가 부족해서 ⑬ 근로조건이나 근로환경이 열악해서 ⑭ 임금수준이 너무 낮은 일자리여서 ⑮ 고용이 불안정해서

● 다음은 「근로능력자 공통_자활참여자 경험」에 관한 사항입니다.
 ※ 현재 자활사업 참여자는 과거 자활사업 참여경험과 관련하여 응답하시기 바랍니다

2 국민기초생활보장제도상의 자활사업에 참여한 경험이 있습니까?

- ① 현재 참여하고 있다 → 2-1번으로
- ② 참여하다가 그만 두었다 → 2-1번으로
- ③ 참여한 적 없다 → 2-3번으로

2-1 이전에 참여했던 자활사업은 무엇입니까?
 ※ 가장 최근에 참여한 자활사업 중복응답

- | | |
|-------------------|------------------|
| ① (구)재활프로그램 | ② (구)지역봉사 |
| ③ (구)취로형 자활근로 | ④ (구)업그레이드형 자활근로 |
| ⑤ (구)자활인턴 | ⑥ (구)자활구직세일즈 |
| ⑦ 디딤돌사업(사회적응프로그램) | ⑧ 근로유지형 자활근로 |
| ⑨ 사회적일자리형 자활근로 | ⑩ 인턴형 자활근로 |
| ⑪ 시장진입형 자활근로 | ⑫ 자활공동체 |
| ⑬ 직업적응훈련 | ⑭ 자활직업훈련 |
| ⑮ 자활취업촉진사업 | ⑯ 취업알선 |
| ⑰ 창업지원_복지부 | ⑱ 창업지원_노동부 |

※ 구체적인 설명은 지침서 참조

2-2

귀하는 자활사업에 참여하면서 다음과 같은 생각을 하신 적이 있습니까?
(1. 매우 그렇다 2. 그렇다 3. 그렇지 않다 4. 전혀 그렇지 않다)

- 2-2-1 ① 하는 일이 없어 무료하다
- 2-2-2 ② 일이 육체적으로 힘들다
- 2-2-3 ③ 일이 장래성이 없어 마지못해 참여하고 있다
- 2-2-4 ④ 다른 참여자와의 인간관계가 힘들다
- 2-2-5 ⑤ 참여하는 일에 대해 성취감을 느낀다
- 2-2-6 ⑥ 일에 대한 대가(임금이나 생계급여)를 충분히 받지 못한다
- 2-2-7 ⑦ 사업에 대한 지원(정부의 지원 또는 참여하고 있는 기관의 지원)이 부족하다
- 2-2-8 ⑧ 동시에 할 수 있는 일을 찾아야겠다
- 2-2-9 ⑨ 그만두고 다른 일을 찾아야겠다

2-3

자활사업에 참여하지 않거나 그만 둔 이유는 무엇입니까? (중복응답)

--	--

- ⑩ 비해당(현재 자활사업 참여자)
- ① 일하기 싫어서
- ② 자활사업보다 경제적으로 더 나은 일자리가 있어서
- ③ 고령, 질환, 장애 등 신체상의 문제로 사업에 참여할 능력이 없어서
- ④ 보육, 간병, 장애가족 보호 등으로 사업에 참여할 여건이 안 되서
- ⑤ 거주 지역에 참여할 수 있는 사업이 없어서
- ⑥ 고용지원센터나 지역자활센터부터 사업 참여에 적당하지 않다는 판정을 받아서
- ⑦ 적성 혹은 기술, 업종이 맞지 않아서
- ⑧ 고용이 불안정한 일 또는 직장이어서
- ⑨ 학업 및 진학준비 때문에
- ⑩ 기타 ()

3

현재 어떤 일을 하고 계십니까?

--

- ※ ②가내작업(근로)은 사업체에서 제공한 원료 및 반제품을 받아다가 가정에서 하청 작업을 하고 일한 만큼 수수료를 받는 경우
- ③가내작업(자영)은 원료자재를 직접 구입하여 가정에서 작업하는 경우
- ① 자활사업에 참여하고 있다 → 4번 자활사업 참여자 문항으로(41쪽)
- ② 회사나 가내작업(근로), 농업인업어업축산업 근로자로서 월급/일당, 품삯을 받고 있다 → 19번 취업자 문항으로(33쪽)
- ③ 가내작업(자영)을 하거나, 행사노전, 농업인업어업축산업 등을 직접 운영하고 있다 → 23번 취업자 문항으로(35쪽)
- ④ 안 한다 → 43번 조건부과 제외 및 유예자 문항으로(37쪽)

• 다음은 「자활사업 참여자」 문항입니다.

4 자활사업에 참여하고 싶었습니까?

① 참여하고 싶었다
② 어쩔 수 없이 참여하게 되었다

5 자활사업에 참여한 가장 큰 이유는 무엇입니까?

① 생계급여를 수급하기 위해서
② 사업참여를 통한 추가소득(실비지원)이 필요해서
③ 근로활동을 계속할 수 있는 기회를 갖는 것이 중요하다고 생각해서
④ 사업참여가 미래의 창업이나 취업에 도움이 될 것 같아서
⑤ 읍·면·동사무소의 공무원이 일단 참여해보라고 권해서
⑥ 출퇴근시간 및 근로일수가 일정해서
⑦ 다른 일자리보다 힘이 덜 들어서
⑧ 다른 일거리가 없어서
⑨ 기타()

6	7	8	9	10	11	12
현재 참여 자활사업	프로그램	수행기관	참여시기	한달 평균 참여일수	월평균 소득	희망 여부
①다답동사업 (사회적응프로그램) ②근로유지형 자활근로 ③사회적일자리형 자활근로 ④안정형 자활근로 ⑤사정전입형 자활근로 ⑥자활공동체 ⑦직업적응훈련 ⑧자활직업훈련 ⑨자활취업촉진사업 ⑩취업알선 ⑪창업지원 복지부 ⑫창업지원 노동부	①간병사업 ②잡수리사업 ③청소사업 ④폐자원재활용사업 ⑤음식물재활용사업 ⑥기타	①지역자활센터 ②민요유품판매관 (복지관, 종교기관 등) ③시군구읍면동 ④자활사업 ⑤지역자활센터 ⑥직업훈련기관 ⑦기타	※현재 참여 중인 자활사업에 언제부터 참여했는지 연월 기입	※실제로 한달 평균 자활사업에 참여하는 날로서, 최근 3개월을 고려하여 기입 ※예사자난 2개월간 자활사업 총40일을 참여했을 경우 한달 평균 참여일수는 20일=40일÷2개월	※현재 참여 중인 자활사업의 월평균 소득 (실비, 주월차수당 포함) ※예사자난 2개월간 자활사업에 참여하여 2개월 총소득이 100만원인 경우 월평균 소득은 50만원=100만원÷2개월	①원했다 ②원하지 않았다 ③원했던 자활사업이 따로 없었다 ※현재 참여 중인 자활사업이 당시 원했던 자활사업인지 여부
<input type="checkbox"/>	1)구체적인 프로그램명 () 2)해당번호 <input style="width: 20px;" type="text"/>	<input type="checkbox"/>	<input style="width: 40px;" type="text"/> 년 <input style="width: 40px;" type="text"/> 월 <input style="width: 40px;" type="text"/> 월	<input style="width: 40px;" type="text"/> 원 <input style="width: 40px;" type="text"/> 일	<input style="width: 40px;" type="text"/> 원 <input style="width: 40px;" type="text"/> 만원	<input type="checkbox"/>

13 자활사업에 참여하지 못한 날이 있었습니까?

① 그렇다 → **13-1번으로** ② 아니다 → **14번으로**

13-1 주로 어떤 이유 때문이었습니까?

① 건강문제로 ② 가사, 양육, 간병 등 집안 일 때문에
 ③ 사업장까지의 거리가 멀어서 ④ 당일 사업물량이 없어서
 ⑤ 다른 일자리를 알아보고 있어서 ⑥ 일할 생각이 없어서
 ⑦ 기타()

28 귀하는 현재 다음 사회보험을 납부(가입)하고 있습니까?

국민연금 ① 납부 ② 미납부	건강보험 ① 납부 ② 미납부	고용보험 ① 납부 ② 미납부	산재보험 ① 가입 ② 미가입

※ 산재보험의 경우, 직장의 가입여부로서 (① 가입, ② 미가입)으로 응답

● 다음은 「현재 창업자」 문항입니다.

29 귀하가 참여하도록 결정되었던 자활사업이 있었습니까?

① 있다 → 29-1번으로

② 없다 → 30번으로

29-1 자활사업에 참여하지 않는 이유는 무엇입니까?

- ① 급여가 낮아서
- ② 부정적 인식 때문에
- ③ 힘들어서
- ④ 근무시간에 얽매어 있어야 해서
- ⑤ 적성에 맞지 않아서
- ⑥ 미래 창업이나 취업에 도움이 될 것 같지 않아서
- ⑦ 기타 ()

30 귀하께서 주로 일하시는 곳(직장)은 무엇을 하는 곳입니까? (【보기1】 참조)

【보기1】

- ① 농업, 임업 및 어업
- ② 광업
- ③ 제조업
- ④ 전기·가스·증기·수도사업
- ⑤ 하수·폐기물처리, 원료재생 및 환경복원업
- ⑥ 건설업
- ⑦ 도매 및 소매업
- ⑧ 운수업
- ⑨ 숙박·음식점업
- ⑩ 출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업
- ⑪ 금융 및 보험업
- ⑫ 부동산 및 임대업
- ⑬ 전문, 과학 및 기술서비스업
- ⑭ 사업시설관리 및 사업지원서비스업
- ⑮ 공공행정, 국방 및 사회보장행정
- ⑯ 교육서비스업
- ⑰ 보건 및 사회복지사업
- ⑱ 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업
- ⑲ 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업
- ⑳ 가구내 고용활동 및 달리 분류되지 않는 자영업 생산활동
- ㉑ 국제 및 외국기관

31 현재의 사업을 시작한 연도는 언제입니까?

--	--	--	--

년

32 주당 평균 근로일수는 얼마나 됩니까? (※ 소수점 첫째자리까지 기재 가능) 주당 평균

일

33 하루 평균 실제근로시간은 얼마나 됩니까? (※ 초과근로시간 포함, 점심시간 제외) 하루 평균

시간

가

()가

8

귀책은 국민기초생활보장 수급자로 선정되기 위해 어떠한 조건을 충족해야 되는지 알고 있습니까?

- ① 알고 있다 → 8-1번으로
- ② 알지 못 한다 → 9번으로

8-1

아래는 수급자로 선정되기 위한 기준들이 제시되어 있습니다. 각 사항을 읽고 해당되는 곳에 응답해 주십시오.

번호	구분	조건	인지여부		공무원의 설명여부	
			①예	②아니오	①예	②아니오
8-1-1	소득/ 재산 기준	1인가구 49만원, 2인가구 84만원, 3인가구 108만원, 4인가구 133만원, 5인가구 157만원, 6인가구 182만원을 넘지 않아야 함.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8-1-2	부양의무자 기준	부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없다는 기준을 충족시켜야 함	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

9

귀하 혹은 가구원이 중도탈락(탈수급) 했을 당시 귀하는 다음 중 어디에 해당되었습니까?

- ① 근로능력자 → 9-1번으로
- ② 근로무능력자 → 10번으로

9-1

중도탈락(탈수급) 당시 근로능력자였다면 귀하는 다음 중 어디에 해당되었습니까?

- ① 자활사업 참여자
- ② 취업 및 창업자
- ③ 조건부과제외자
- ④ 조건제시유예자

10

귀책이 가장 최근에 중도탈락(탈수급)한 사유는 무엇입니까?

- ① 소득이 늘어서 → 10-1번으로
- ② 재산이 늘어서 → 10-2번으로
- ③ 지출이 줄어서 → 10-3번으로
- ④ 행정상의 이유로 → 10-4번으로
- ⑤ 부양의무자 사유로 → 10-5번으로
- ⑥ 친척이나 이웃의 도움을 받게 돼서 → 11번으로
- ⑦ 기타() → 11번으로

10-1

귀책의 소득변화는 주로 무엇에 의해서 발생하였습니까?

- ① 가구주의 소득이 늘어서 → 10-1-1번으로
- ② 배우자의 소득이 늘어서 → 10-1-1번으로
- ③ 가구원의 소득이 늘어서 → 10-1-1번으로
- ④ 친인척이나 주변사람들이 도와줘서 → 11번으로
- ⑤ 기타() → 11번으로

10-1-1

귀책의 가구주, 배우자, 가구원의 소득이 증가하였다면 그 사유는 다음 중 어디에 해당됩니까? → 11번으로

- ① 자활사업 참여
- ② 일반 노동시장 참여
- ③ 창업으로 인한 수익 창출
- ④ 기존(현재) 일자리의 급여 인상
- ⑤ 기타()

15

귀택은 사회복지전담공무원에게 요구사항 또는 불만사항에 대해 민원을 신청한 적이 있습니까?

- ① 예, 신청한 적이 있다 → 15-1번으로
- ② 아니오, 신청한 적이 없다 → 설문종료

15-1

귀 가구에서는 사회복지전담공무원에게 주로 어떤 요구사항 또는 불만사항에 대해 민원을 신청하십니까?

- ① 수급자 선정 기준 중 소득재산기준 적용에 대한 불만
- ② 부양의무자에 대한 조사 강화에 대한 불만
- ③ 현금급여 기준을 최저생계비 전액으로 오해하여
- ④ 서비스 제공자(전담공무원, 직업상담원, 지역사회활센터 관계자 등)에 대한 불만
- ⑤ 기타()

15-2

민원신청 후 처리과정에 대해 만족하십니까?

- ① 매우 불만이다 → 15-3번으로
- ② 대체로 불만이다 → 15-3번으로
- ③ 그저 그렇다 → 설문종료
- ④ 대체로 만족한다 → 설문종료
- ⑤ 매우 만족한다 → 설문종료

15-3

민원신청 후 처리과정에 대해 불만족스럽게 생각하는 부분은 무엇입니까?

- ① 민원을 주의 깊게 듣지 않는다.
- ② 불친절하다.
- ③ 대답을 이해할 수가 없었다(설명 불충분).
- ④ 처리과정과 결과가 납득할 수가 없었다.
- ⑤ 대답이 지연되었다.
- ⑥ 처리결과에 대한 통보가 불명확했다(서면 통보 안됨)
- ⑦ 기타 ()

비수줍기

신청탈락기

7-1 아래는 수급자로 선정되기 위한 기준들이 제시되어 있습니다. 각 사항을 읽고 해당되는 곳에 응답해 주십시오.

번호	구분	조건	인지여부		공무원의 설명여부	
			①예	②아니오	①예	②아니오
7-1-1	소득/재산 기준	1인가구 49만원, 2인가구 84만원, 3인가구 108만원, 4인가구 133만원, 5인가구 157만원, 6인가구 182만원을 넘지 않아야 함.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7-1-2	부양의무자 기준	부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없다는 기준을 충족시켜야 함.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8 귀책은 국민기초생활보장제도의 수급자로 선정되지 못한 이유에 대해 사회복지전담공무원으로부터 설명을 받으셨습니까?

- ① 탈락사유와 수급할 수 없을 때 취할 수 있는 행동에 대한 상세한 설명을 들었으며 결과를 서면 통지 받았다
- ② 탈락사유와 수급할 수 없을 때 취할 수 있는 행동에 대한 상세한 설명을 들었으나 서면 통지는 받지 못했다
- ③ 탈락이 되었는데 결과에 대해 반과 듣고, 서면 통지를 받았다
- ④ 탈락이 되었는데 결과에 대해 반과 듣고, 서면 통지는 받지 못했다
- ⑤ 연락이 없어 직접 읍면동사무소에 전화해 결과를 확인하였다
- ⑥ 기타()

9 귀책이 국민기초생활보장 수급 신청 탈락사유를 알고 계신다면 어떠한 이유입니까? (중복응답가능)

- ① 소득기준 초과 → 9-2번으로
- ② 재산기준 초과 → 9-2번으로
- ③ 부양의무자 사유 → 9-1번으로
- ④ 기타() → 9-2번으로

9-1 그 부양의무자가 현재 귀책에게 생활비를 보내주고 있습니까?

- ① 예 → 9-1-1번으로
- ② 아니오 → 9-2번으로

9-1-1 생활비를 보내주고 있다면 그 액수가 월평균 얼마정도입니까? 월평균 만원
→ 9-2번으로

9-2 탈락사유에 대하여 수급(또는 동의)하십니까?

- ① 수급/동의한다
- ② 수급/동의하지 못한다

10 수급자에게 지원되는 여러 급여 중 생계비를 제외하고, 받고 싶은 지원은 무엇입니까?

- ① 의료
- ② 주거
- ③ 교육
- ④ 자활 관련
- ⑤ 기타()

11 국민기초생활보장 수급 신청 탈락 후 귀하는 어떻게 하셨습니까?

- ① 적절한 판정이었으므로 수급하고 받아들였다 → 12번으로
- ② 부당하다고 생각했지만, 그대로 받아들였다 → 11-1번으로
- ③ 담당공무원에게 이의제기 하였다 → 12번으로
- ④ 구청, 복지부 등 상급기관에 이의제기 하였다 → 12번으로
- ⑤ 시민단체나 종교기관에 지원을 요청하였다 → 12번으로
- ⑥ 친지, 통장, 의회의원 등 인맥이 닿는 사람에게 지원을 요청했다 → 12번으로
- ⑦ 기타 () → 12번으로

11-1 왜 적극적으로 이의제기하지 않으셨습니까?

- ① 담당자가 제시하는 이유가 납득할 만 해서
- ② 혹시 부양의무자(자식이나 부모 등)에게 누를 끼칠까봐 걱정되어
- ③ 이의제기 해봤자 소용이 없을 것 같아서
- ④ 담당자에게 불이익을 받을 것 같아서
- ⑤ 만사가 귀찮아서
- ⑥ 기타()

12

현재는 국민기초생활보장 수급 신청 탈락을 하였으나, 향후 정부의 지원에 대하여 귀책은 어떻게 하실 계획입니까?

- ① 기초생활보장 수급을 받을 수 있는 조건으로 바뀌어 다시 신청할 것이다
- ② 기초생활보장수급은 받을 수 없지만 긴급지원, 한시생계보호, 보육료 지원 등 다른 정부 지원 신청을 할 것이다
- ③ 더이상 다른 정부의 지원 신청기초생활보장 수급 재신청 포함은 하지 않을 것이다
- ④ 기타()

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회비

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지 - 발간자료 - 간행물회원등록을 통해 가입
- 유선 및 이메일을 통해 가입

▶ 회비납부

- 신용카드 결제
- 온라인 입금 : 우리은행(019-219956-01-014) 예금주 : 한국보건사회연구원

▶ 문의처

- (122-705) 서울특별시 은평구 진흥로 268 한국보건사회연구원 지식관리센터
간행물 담당자 (Tel : 02-380-8234)

도서판매처

- | | |
|---|---|
| ■ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ■ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ■ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ■ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ■ Yes24 http://www.yes24.com | ■ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |

시간 안내

KIHASA 한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Affairs

보고서 번호	서명	저자	가격
연구 2009-01	의료서비스 질 및 효율성 증대를 위한 통합적 의료전달 시스템 구축 방안	신호성	7,000
연구 2009-02	고가의료장비의 적정공급과 효율적 활용방안	오영호	미정
연구 2009-03	신의료기술의 패턴 변화에 따른 의사결정제도의 발전방향: 의약품 허가제도와 약가제도를 중심으로	박실비아	6,000
연구 2009-04	생애의료비 추정을 통한 국민의료비 분석(1)	정영호	미정
연구 2009-05	미 중속 의료수준과 정책방안에 대한 연구	허순임	미정
연구 2009-06	식품안전관리 선진화를 위한 취약점 중점 관리 방안	정기혜	7,000
연구 2009-07	부문간 협력을 통한 비만의 예방관리체계의 구축 방안	김해련	8,000
연구 2009-08	국가건강검진사업의 성과제고를 위한 수요자 중심의 효율적 관리체계 구축방안	최은진	7,000
연구 2009-09	취약계층에 대한 사회보험 확대적용 방안 - 국민연금을 중심으로 -	윤석명	미정
연구 2009-10	글로벌 금융위기상황하의 국민연금기금의 운용방안	원종욱	8,000
연구 2009-11	건강보험 내실화를 위한 재정효율화 방안	신현웅	미정
연구 2009-12	A study for improving the efficiency of health security system the division of roles between public and private health insurance	홍석표	미정
연구 2009-13	사회수당제도 도입타당성에 대한 연구	노대명	미정
연구 2009-14	저소득층 지원제도의 유형 및 특성 연구	어유진	미정
연구 2009-15	저소득층 금융지원 실태 및 정책방안 연구	김태완	6,000
연구 2009-16	한국의 사회위기 지표개발과 위기수준 측정 연구	김승권	미정
연구 2009-17	이동 청소년복지 수요에 기반한 공급체계 재편방안 연구 II: 지역유형별 사례를 중심으로	김미숙	미정
연구 2009-18	한국가족의 위기 변화와 사회적 대응방안	김유경	미정
연구 2009-19	장애인 소득보장과 고용정책 연계 동향 및 정책과제	윤상용	8,000
연구 2009-20	사회자본과 민간 복지지원 수준의 국가간 비교연구: 자원봉사활동과 기부를 중심으로	박세경	미정
연구 2009-21	사회복지부문의 정보화현황 및 정책적용방안	정영철	미정
연구 2009-22	노인건강정책의 현황과 향후 추진방안: 일상생활기능자립증진체계 구축을 중심으로	선우덕	7,000
연구 2009-23	노인의 생산활동 실태 및 경제적 가치 평가	정경희	6,000
연구 2009-24	보건복지가족부 웹사이트 통합연계 및 발전방안 연구	송태민	7,000
연구 2009-25	한국의 보건복지 동향 2009	장영식	미정
연구 2009-26-1	2009년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가: 법제정 10년의 제도운영 점검	이태진	10,000
연구 2009-26-2	가난한 사람들의 일과 삶: 심리사회적 접근을 중심으로	이현주	6,000
연구 2009-26-3	근로빈곤층 지원정책 개편방안 연구	노대명	미정
연구 2009-26-4	사회복지지출의 소득재분배 효과분석	남상호	5,000
연구 2009-26-5	저소득층의 자산실태분석	남상호	5,000
연구 2009-26-6	2009년 빈곤통계연보	김태완	8,000
연구 2009-27-1	유럽의 능동적 복지정책 비교연구	홍석표	미정
연구 2009-28	한국의료패널 기초분석보고서	정영호	미정
연구 2009-29	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영 - 2009년 보건의료자원실태조사 결과보고서 -	오영호	6,000

보고서 번호	서명	저자	가격
연구 2009-30-1	2009년 건강영향평가 시스템 구축 및 운영 제1권 (총괄)	강은정	미정
연구 2009-30-2	2009년 건강영향평가 시스템 구축 및 운영 제2권 -건강영향평가 시범사업	강은정	미정
연구 2009-31-1	2009 사회예산 분석	최성은	미정
연구 2009-31-2	보건복지제정의 정책과제	유근춘	미정
연구 2009-31-3	정부의 사회복지재정 DB구축에 관한 연구(3차년도): 중앙정부 세출예산을 중심으로	고경환	미정
연구 2009-31-4	보육지원정책의 효과성 분석	최성은	미정
연구 2009-31-5	자활사업의 평가 및 과제	고경환	미정
연구 2009-32-1	2009년 한국복지패널 기초분석 보고서	손창균	미정
연구 2009-32-2	2008년 한국복지패널 심층분석 보고서	여유진	미정
연구 2009-33	2009년 전국 출산력 및 가족보건복지실태조사	김승권	미정
연구 2009-34-1	다문화가족 증가가 인구의 양적·질적 수준에 미치는 영향	이상식	5,000
연구 2009-34-2	육아지원 인프라의 양적·질적 수급 적정화 방안	신윤정	미정
연구 2009-34-3	장기요양등급유자 관리를 위한 노인복지관과 보건소의 보건복지 서비스 연계 방안	오영희	미정
연구 2009-34-4	노인자살의 사회경제적 배경 및 정책적 대응방안 모색	이소정	미정
연구 2009-34-5	고령친화용품 소비실태 및 만족도에 관한 연구	김수봉	미정
연구 2009-35	보건복지통계 정보시스템 구축 및 운영	이연희	미정
연구 2009-36	인터넷 건강정보 평가시스템 구축 및 운영	정영철	미정
연구 2008-01	건강수명의 사회계층간 형평성과 정책과제	강은정	6,000
연구 2008-02	여성 흡연과 음주의 요인 및 정책대안	서미정	9,000
연구 2008-03	공공보건의료조직의 효율성 분석 및 운영 합리화 방안	신호성	7,000
연구 2008-04	건강한 미래세대를 위한 영양 관련 요인 분석과 정책과제: 모유수유 및 아동·청소년 영양문제를 중심으로	김혜련	7,000
연구 2008-05	남북한간 보건의료 교류·협력의 효율적 수행체계 구축방안 연구	이상영	6,000
연구 2008-06	저소득층 생계비 지원정책의 개선방안 연구	강신욱	7,000
연구 2008-07	건강보험 지불제도와 의료공급자의 진료행태: 의료공급자의 유인 수요와의 연관성 파악	허순임	7,000
연구 2008-08	공적연금의 지속 가능성에 관한 연구: 재정적·정치적 지속 가능성 중심으로	윤석명	7,000
연구 2008-09	국민연금 기금운용 성과 평가	원종욱	7,000
연구 2008-10	사회통합을 위한 사회적 배제계층 지원방안 연구: 사회적 배제의 역동성 및 다차원성 분석을 중심으로	김안나	9,000
연구 2008-11	사회재정지출의 효율성과 형평성 분석	최성은	6,000
연구 2008-12	한국복지모형에 대한 연구: 그 보편성과 특수성	노대명	6,000
연구 2008-13	한국인의 행복결정요인과 행복지수에 관한 연구	김승권	10,000
연구 2008-14	다문화시대를 대비한 복지정책방안 연구 -다문화가족을 중심으로 -	김유경	15,000
연구 2008-15	아동·청소년복지 수요 추계 연구 I	김미숙	8,000
연구 2008-16	지역복지 활성화를 위한 사회자본형성의 실태와 과제	박세경	6,000
연구 2008-17	노년기 사회경제적 불평등의 다차원적 구조분석	이소정	8,000
연구 2008-18-1	2008년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가 연구-조건부 수 급자를 중심으로	이태진	7,000
연구 2008-18-2	국민기초생활보장제도 모니터링 실효성 제고를 위한 기초연구 - 법, 조직, 정보 인프라를 중심으로	이현주	6,000
연구 2008-18-3	2008 빈곤통계연보	김태완	8,000
연구 2008-18-4	의료급여 사례관리 효과분석 II	신영석	6,000

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 2008-18-5	의료급여 선택병의원제도 모니터링에 관한 연구	신현웅	5,000
연구 2008-18-6	서구 근로빈곤문제의 현황과 쟁점	노대명	6,000
연구 2008-19-1	국민연금기금의 의결권행사 기준개선을 위한 해외사례 연구	원종욱	6,000
연구 2008-19-2	한국의 복지 GNP	홍석표	5,000
연구 2008-20-1	저출산·고령사회 기본계획의 추진실태와 효율화 방안 연구	오영희	10,000
연구 2008-20-2	저출산·고령사회관련 주요 현안 및 대응방안 연구	오영희	9,000
연구 2008-20-3	저출산 대응 정책의 효과성 평가에 관한 연구	이상식	7,000
연구 2008-20-4	저출산·고령사회에 대응한 여성인적자본의 효율적 활용방안	신윤정	6,000
연구 2008-20-5	노인 장기요양보장체계의 현황과 개선방안	신우덕	9,000
연구 2008-20-6	농촌지역 고령자의 생활가능 지립을 위한 보건복지 지원체계 모형 개발	신우덕	5,000
연구 2008-20-7	노후생활안정을 위한 인적 및 물적 자산 활용방안	김수봉	미정
연구 2008-20-8	국제적 관점에서 본 고령화에 대한 정책적 대응현황과 과제	정경희	6,000
연구 2008-21-1	2008년 한국복지패널 기초분석 보고서	김미곤	15,000
연구 2008-21-2	2007년 한국복지패널 심층분석 보고서	여유진	9,000
연구 2008-22-1	한국의료패널 예비조사 결과 보고서	정영호	9,000
연구 2008-22-2	2008년 한국의료패널 조사 진행 보고서	정영호	8,000
연구 2008-23-1-1	사회재정사업의 평가	유근춘	미정
연구 2008-23-1-2	사회재정사업의 평가 -가족복지서비스 전달체계의 운영평가: 상담서비스 네트워크를 중심으로	고경환	6,000
연구 2008-23-2	사회재정평가지침-사례와 분류	유근춘	미정
연구 2008-23-3	조세 및 사회보장 부담이 거시경제에 미치는 영향	남상호	5,000
연구 2008-23-4	의료급여 재정모형과 재정지출 전망	최성은	6,000
연구 2008-23-5	복지제도의 발전방향 모색-가족부문 투자	유근춘	미정
연구 2008-23-6	정부의 복지재정지출 DB 구축 방안에 관한 연구(2차년도)	고경환	5,000
연구 2008-23-7	2008 사회예산 분석과 정책과제	최성은	7,000
연구 2008-24-1	국립소록도병원의 만성병 관리체계에 대한 건강영향평가	강은정	5,000
연구 2008-24-2	드림스타트의 건강영향평가	강은정	7,000
연구 2008-24-3	KTX의 건강영향평가 -의료이용을 중심으로	김진현	6,000
연구 2008-24-4	기후변화에 따른 전염병 감시체계 개선방안	신호성	6,000
연구 2008-25	보건의료지원체계의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영(1년차)	오영호	5,000
연구 2008-26	인터넷 건강정보 평가시스템 구축 및 운영	송태민	8,000
연구 2008-27-1	능동적 복지의 개념정립과 정책과제	김승권	8,000
연구 2008-27-2	보건복지재정 적정화 및 정책과제	유근춘	미정
연구 2008-27-3	능동적 복지개념에 부합된 국민건강보험제도의 체계개편 방안	신영석	6,000
연구 2008-27-4	능동적 복지와 사회복지서비스 실천방안	김승권	7,000
연구 2008-27-5	능동적 복지 구현을 위한 건강투자 전략	최은진	6,000