

연구보고서 2003-18

2002년 국민기초생활보장제도 평가 및 정책과제

이태진

강혜규 박능후 원종욱 이현주

이승경 김선미 김계연 양시현

한국보건사회연구원
기초보장·자활정책평가센터

머 리 말

2000년 10월부터 시행된 국민기초생활보장제도는 기존의 공공부조제도를 전면적으로 개선한 것으로 우리나라 기초보장체계에서 핵심적인 역할을 수행할 것으로 기대되고 있다. 그러나 국민기초생활보장제도는 그 중요도와 기대되는 역할에 비해 짧은 준비기간을 거쳐 시행하게 됨으로서 시행 이후 지속적인 평가와 개선이 요구되고 있다.

한국보건사회연구원에서는 국민기초생활보장 제도의 지속적인 보완과 개선을 위한 노력의 하나로 ‘기초보장·자활정책 평가센터’를 신설하고 운영하고 있다. 센터의 역할 및 기능은 공공부조 정책의 평가, 공공부조 제도 운영에 대한 모니터링, 기초보장제도에 관한 기초연구, 체계적인 연구 결과 발표 등을 통해 전 국민의 기초보장 및 자활정책의 역동성을 도모하고, 아울러 정책의 효율적 예산집행에 기여하는데 있으며, 나아가 정책제안→집행→평가→정책개선 간의 원활한 피드백(feedback) 체계 구축을 통해 바람직한 제도 성립에 기여하는 데 있다. 이와 같은 센터의 역할 및 기능을 수행하는데 있어 제도의 평가와 모니터링은 가장 기본적이고 중심적인 부분이다.

제도에 대한 평가는 제도시행에서 나타나는 문제점과 효과성을 점검하고 제도의 개선과 향후 수행방식에 대한 시사점을 얻는데 매우 중요한 작업이 된다. 특히 모니터링은 빠른 시간 안에 상황변화에 따른 제도 시행의 보완이 가능하도록 하는 탄력적인 제도 점검 방식으로 제도에 대한 점검과 주요 대안을 모색하는데 중요한 의미를 지닌다. 이에 따라 ‘기초보장·자활정책 평가센터’는 2002년 상반기에 『국민기초생활보장제도의 평가 및 모니터링 체계 구축방안』에 관한 연구를 수행한 바 있다. 본 연구는 이에 대한 후속연구로 본격적인 국민기초생활보장제도 평가와 모니터링을 수행하였다.

체계적인 제도의 평가를 위해 본 연구는 2002년 상반기 센터과제 결과를 바

탕으로 평가들을 구성하였으며, 국민기초생활보장제도의 대상자 집단과 일선 전담공무원, 일반국민에 대한 조사를 수행하였다. 각 영역별로 국민기초생활보장제도에 대한 실태조사 및 평가를 수행한 본 연구는 국민기초생활보장제도의 효율적인 시행 및 개선을 위한 근거를 제공할 것이며, 또한 일반국민의 제도에 대한 인식 및 정책에 대한 전반적인 평가를 제시할 것으로 기대된다.

이 연구는 본 연구원의 이태진 초빙연구위원의 책임 하에 강혜규 책임연구원, 박능후 연구위원, 원종욱 부연구위원, 이현주 책임연구원, 이승경 주임연구원, 김선미 연구위원, 김계연 연구위원, 양시현 주임연구원의 도움 하에 진행되었다. 본 연구보고서의 초고를 완독하고 유익한 조언을 주신 본원의 신영석 부연구위원, 여유진 초빙연구위원 두 분께 감사를 드린다.

끝으로 본 연구에 기울인 연구진의 많은 노력에도 불구하고, 미진한 점이 있다면 전적으로 연구진의 부족함 때문이며, 수록된 모든 내용은 어디까지나 저자들의 의견으로서 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2003년 12월

한국보건사회연구원

원 장 박 순 일

목 차

요 약	1
제 1 장 서 론	71
제1절 연구의 필요성 및 목적	71
제2절 연구내용 및 연구방법	73
제3절 설문조사의 개요	75
제4절 조사내용 및 조사대상	78
제5절 연구의 기대효과 및 한계점	88
제 2 장 국민기초생활보장제도 개요	89
제1절 제도의 내용	89
제2절 전달체계	104
제3절 예산	107
제 3 장 국민기초생활보장제도 평가방법 및 평가체계	109
제1절 국민기초생활보장제도 평가연구	109
제2절 평가체계	115
제 4 장 기초생활보장제도 대상가구유형별 생활실태분석	125
제1절 가구유형별 생활실태분석	125
제2절 자활대상자 특성 및 가구 생활실태분석	164

제 5 장 기초생활보장제도 평가	194
제1절 대상영역	194
제2절 급여	213
제3절 전달체계	236
제4절 재정	270
제 6 장 자활사업 평가	285
제1절 대상	285
제2절 프로그램	297
제3절 전달체계	309
제 7 장 사회적 인식	320
제1절 국민기초생활보장제도에 대한 인식	320
제2절 복지의식	324
제 8 장 평가의 시사점 및 정책제언	340
제1절 대상자	340
제2절 급여	345
제3절 전달체계	347
제4절 재정	353
제5절 사회적 인식	355
참고문헌	356

표 목 차

〈표 1- 1〉 국민기초생활보장제도 평가에 대한 대상자 조사항목 및 조사내용	79
〈표 1- 2〉 국민기초생활보장제도 평가에 대한 사회복지담당공무원 실태조사내용	81
〈표 1- 3〉 국민기초생활보장제도 평가에 대한 국민의식 실태조사내용	81
〈표 1- 4〉 가구조사 및 가구원조사의 표본수 및 완료수	82
〈표 1- 5〉 가구조사 조사완료가구 분포	83
〈표 1- 6〉 가구원조사 조사완료 가구 및 가구원 분포	83
〈표 1- 7〉 가구원조사 조사완료대상의 분포	84
〈표 1- 8〉 사회복지전담공무원의 표본수 및 완료수	85
〈표 1- 9〉 사회복지전담공무원 조사완료대상의 분포	86
〈표 1-10〉 국민의식 조사대상자의 지역분포	86
〈표 2- 1〉 2002년 소득평가액 기준 및 최저생계비	91
〈표 2- 2〉 2002년 재산금액 기준	92
〈표 2- 3〉 2002년 주택 및 농지 면적기준	92
〈표 2- 4〉 2002년 특례수급 구분, 대상자 및 급여내용	94
〈표 2- 5〉 2002년 최저생계비, 타지원액 및 현금급여기준	96
〈표 2- 6〉 2002년 국민기초생활보장제도의 긴급급여액	96
〈표 2- 7〉 2002년 최저주거비	97
〈표 2- 8〉 2002년 주거현금급여액 및 주거현물급여액	98
〈표 2- 9〉 2002년 의료급여 1종 수급자	100
〈표 2-10〉 기초보장예산 현황: 1998~2003	108
〈표 3- 1〉 국민기초생활보장제도 평가연구의 평가방법	114
〈표 3- 2〉 평가체계: 평가범주별 평가항목 및 내용	118
〈표 4- 1〉 가구원수	126

〈표 4-2〉	가구주의 특성; 성별, 연령, 교육수준, 혼인상태	128
〈표 4-3〉	가구주의 특성; 혼인상태	129
〈표 4-4〉	성별에 따른 가구주의 혼인상태	130
〈표 4-5〉	가구주의 특성; 장애, 만성질환	131
〈표 4-6〉	가구주의 특성; 취업상태	132
〈표 4-7〉	장애가구원과 만성질환가구원이 있는 가구의 비율	133
〈표 4-8〉	경제활동가구원(가구주 외)	135
〈표 4-9〉	수급가구의 가구주 취업여부별 근로가구원 유무	136
〈표 4-10〉	비수급가구의 가구주 취업여부별 근로가구원 유무	137
〈표 4-11〉	가구원수별 월소득액 및 월지출액	138
〈표 4-12〉	가계수지 및 흑·적자규모	139
〈표 4-13〉	적자시 소득충당방법	140
〈표 4-14〉	수급가구의 지출부담 순위별 항목	141
〈표 4-15〉	중도탈락가구의 지출부담 순위별 항목	142
〈표 4-16〉	신청탈락가구의 지출부담 순위별 항목	143
〈표 4-17〉	가구규모별 주관적 최저생계비 I: 근근히 생활	144
〈표 4-18〉	가구규모별 주관적 최저생계비 II: 문화적 생활	144
〈표 4-19〉	현재와 비교한 부모세대의 경제상태	145
〈표 4-20〉	수급유형별 5년후 예측(잘 모르겠다 제외)	146
〈표 4-21〉	재산 및 금융재산의 유무와 액수	147
〈표 4-22〉	부채유무 및 액수	148
〈표 4-23〉	순재산	149
〈표 4-24〉	가구유형별 부채사유 및 부채액	150
〈표 4-25〉	수급가구유형별 부채출처	151
〈표 4-26〉	수급가구유형별 부채상환 상태	152
〈표 4-27〉	수급가구의 주거형태 및 평균주거면적	153
〈표 4-28〉	수급가구의 주거시설 현황	155
〈표 4-29〉	주거관련 우선개량 사항	156

〈표 4-30〉	수급가구의 가족관계	157
〈표 4-31〉	수급가구의 전반적인 가족생활 만족도	158
〈표 4-32〉	생계곤란에 따른 별거가구원 유무	159
〈표 4-33〉	기존 생활보호대상가구 여부 및 유형	160
〈표 4-34〉	최초선정 후 기간	161
〈표 4-35〉	최초선정 후 탈락경험 유무	162
〈표 4-36〉	최근선정 후 기간	163
〈표 4-37〉	가구규모별 가구유형별 정부지원금 규모	164
〈표 4-38〉	자활사업참여자와 자활사업미참여자 지역별 분포	165
〈표 4-39〉	자활사업 대상자의 성별분포	166
〈표 4-40〉	자활사업 대상자의 연령분포	167
〈표 4-41〉	자활사업 대상자의 학력분포	168
〈표 4-42〉	자활사업 대상자의 장애여부 및 만성질환여부	169
〈표 4-43〉	자활사업 대상자의 혼인상태	170
〈표 4-44〉	자활사업 대상자의 가구원위치 분포	171
〈표 4-45〉	자활사업참여자의 현재 참여 자활사업의 종류	172
〈표 4-46〉	자활사업참여자의 사업참여기간	173
〈표 4-47〉	자활사업 참여자의 자활사업 참여 경험 여부	174
〈표 4-48〉	자활사업 참여자의 자활사업 이전 참여 자활사업 종류	174
〈표 4-49〉	자활사업 미참여자의 지역별 자활사업인지여부	175
〈표 4-50〉	자활사업 미참여자의 참여결정 자활사업	176
〈표 4-51〉	자활사업 대상자 가구의 장애가구원수	177
〈표 4-52〉	자활사업 대상자 가구의 만성질환가구원수	177
〈표 4-53〉	자활사업 대상자 가구의 미취학아동수	178
〈표 4-54〉	자활사업 대상자 가구의 가구규모별 월평균소득 및 월평균지출	179
〈표 4-55〉	자활사업 대상자 가구의 지역별 월평균소득 및 월평균지출	180
〈표 4-56〉	자활사업대상자 가구의 부족한 액수 충당방법	181
〈표 4-57〉	자활사업 참여자 가구의 지출부담 순위	182

〈표 4-58〉	자활사업 미참여자 가구의 지출부담 순위	183
〈표 4-59〉	자활사업대상자 가구의 가구규모별 최저생계비 수준	184
〈표 4-60〉	자활사업대상자 가구의 지역별 최저생계비 수준	184
〈표 4-61〉	경제수준변동상태	185
〈표 4-62〉	자활사업 대상자 가구의 최근 소득변동	185
〈표 4-63〉	자활사업 대상자 가구의 5년 후 예측	186
〈표 4-64〉	자활사업대상자 가구의 재산 및 금융재산	187
〈표 4-65〉	자활사업 대상자 가구의 부채유무	187
〈표 4-66〉	자활사업 대상자 가구의 부채 원인	188
〈표 4-67〉	자활사업 대상자 가구의 부채원천	189
〈표 4-68〉	자활사업대상자 가구의 이전 수급여부	189
〈표 4-69〉	자활사업대상자 가구의 이전수급 생활보호종류	190
〈표 4-70〉	자활사업 대상자 가구의 가족관계	191
〈표 4-71〉	자활사업 대상자 가구의 가족생활 만족도	192
〈표 5- 1〉	2002년 소득기준 및 재산기준	195
〈표 5- 2〉	수급자가 느끼는 전담공무원의 소득 파악 정도: 지역별	197
〈표 5- 3〉	수급가구의 신고소득과 실제소득과의 차이	197
〈표 5- 4〉	수급자가 소득을 성실 신고한다고 생각하는지 여부	198
〈표 5- 5〉	전담공무원이 생각하는 소득하향신고가구 및 신고소득비율	199
〈표 5- 6〉	정확한 소득신고 유도를 위한 방법 사용 여부 및 사용방법의 종류 ..	200
〈표 5- 7〉	소득과약이 불가능한 수급자비율	200
〈표 5- 8〉	급여전 가구월소득이 최저생계비보다 높은 수급가구의 비율 ..	201
〈표 5- 9〉	수급자가 느끼는 전담공무원에 의한 자신의 재산 파악 정도:지역별 ·	203
〈표 5-10〉	가구원수별 재산액이 재산기준보다 높은 가구의 비율	204
〈표 5-11〉	신청탈락사유 인지내용 및 실제부양비율	205
〈표 5-12〉	신청탈락사유 동의여부	205
〈표 5-13〉	신청탈락시 사유안내	207
〈표 5-14〉	중도탈락 결정주체 및 탈락안내와 수급여부	207

〈표 5-15〉	최초선정 탈락여부 및 탈락사유	208
〈표 5-16〉	탈락사유 유형별 비율	209
〈표 5-17〉	탈락결정주체별 중도탈락 사유	210
〈표 5-18〉	중도탈락 사유 유형별 비율	211
〈표 5-19〉	중도탈락 후 생활수준 변동	212
〈표 5-20〉	탈락결정주체별 채수급 희망여부	212
〈표 5-21〉	중도탈락가구의 채수급 희망여부 및 사유	213
〈표 5-22〉	지역별 가구규모별 주관적 생계비와 최저생계비	217
〈표 5-23〉	가구유형별 가구규모별 주관적 생계비와 최저생계비	218
〈표 5-24〉	수급가구의 통합조사표상 가구원수와 생계가구원수간 차이 I	220
〈표 5-25〉	수급가구의 통합조사표상 가구원수와 생계가구원수간 차이 II	220
〈표 5-26〉	가구규모별 정부지원금	222
〈표 5-27〉	월지출과 현금급여액간 차이	223
〈표 5-28〉	지역별 가구규모별 소득 및 현금급여(10월기준)와 현금급여기준액 ..	224
〈표 5-29〉	수급유형별 급여부족 여부 및 급여부족액	226
〈표 5-30〉	지역별 지출부담 1순위항목	227
〈표 5-31〉	가구유형별 지출부담 1순위항목	228
〈표 5-32〉	수급유형별 및 근로가구원 유무별 지출부담 1순위항목	229
〈표 5-33〉	신청탈락가구의 지역별 신청사유	230
〈표 5-34〉	지역별 중도탈락가구의 채수급 희망사유	231
〈표 5-35〉	지역별 보충급여에 대한 이해정도	232
〈표 5-36〉	수급유형별 보충급여에 대한 이해정도	233
〈표 5-37〉	지역별 정부지원금과 자가소득 합 의 충분정도	233
〈표 5-38〉	수급유형별 정부지원금과 자가소득 합 의 충분정도	234
〈표 5-39〉	지역 및 수급유형별 정부지원에 대한 만족여부	235
〈표 5-40〉	지역별 정부지원에 대한 불만족 사유	235
〈표 5-41〉	기초보장 전달체계의 평가차원별 주요 지표	237
〈표 5-42〉	연도별 사회복지전담공무원 정원 현황	238

〈표 5-43〉	사회복지전담공무원의 시·도별 배치 현황(2003년 1월)	239
〈표 5-44〉	소속 읍·면·동사무소의 사회복지업무담당 인력인원 현황	240
〈표 5-45〉	기초보장업무 담당자의 근무시간 대비 업무 비중	242
〈표 5-46〉	기초보장·자활 외 사회복지업무 담당자의 업무 종류별 비중	244
〈표 5-47〉	사회복지사가 반드시 수행해야한다고 생각하는 업무	245
〈표 5-48〉	1년간 기초보장·자활업무 관련 교육 경험 유무	246
〈표 5-49〉	기초보장·자활업무 관련 기수강 및 희망수강 교육내용	247
〈표 5-50〉	사회복지업무 및 기초보장업무 분담방식	248
〈표 5-51〉	주당평균 근무시간	249
〈표 5-52〉	관련기관 담당자와의 접촉횟수	250
〈표 5-53〉	관련기관 담당자 접촉사유	251
〈표 5-54〉	관련기관 담당자와의 접촉시 장애요인	252
〈표 5-55〉	시·군·구 업무 중 원활하게 수행되는 업무	253
〈표 5-56〉	업무수행상의 장애요인	255
〈표 5-57〉	읍·면·동 사회복지업무 수행 보조인력 유무	256
〈표 5-58〉	읍·면·동 사회복지업무 수행 보조인력 유형	257
〈표 5-59〉	수급자유형별 상담 횟수	259
〈표 5-60〉	수급가구의 상담 및 도움요청시 어려움 여부 및 장애요인	260
〈표 5-61〉	수급가구의 지역별 민원 신청경험 및 처리과정 만족도	261
〈표 5-62〉	수급자 및 탈락자의 기초보장제도 인지 경로	262
〈표 5-63〉	수급가구 및 비수급가구의 대상자 선정기준·보충급여체계 인지	263
〈표 5-64〉	자활사업미참여자의 지역별 자활사업 인지여부	264
〈표 5-65〉	지역별 수급가구의 실제재산 및 소득 파악 상태	265
〈표 5-66〉	전담공무원의 중도탈락 안내	266
〈표 5-67〉	신청탈락사유 인지 여부 및 사유안내	266
〈표 5-68〉	지역별 수급가구에 대한 사회복지담당공무원 상담현황	267
〈표 5-69〉	자활사업 대상자의 자활후견기관 및 고용안정센터담당자의 상담여부	268
〈표 5-70〉	자활후견기관 및 고용안정센터 담당자의 방문독촉 방법	268

〈표 5-71〉	국민기초생활보장제도 관련업무상의 의논·조언 상대 유무 및 유형	269
〈표 5-72〉	전담공무원 경력별 의논대상자 유형	270
〈표 5-73〉	기초보장예산 및 현금급여기준: 1998~2003	273
〈표 5-74〉	사회보장 및 기초보장예산: 1999~2002	274
〈표 5-75〉	수급자의 인구비율 및 1인당 기초보장예산 추이	275
〈표 5-76〉	의료급여 급여비, 누적 미지급금, 예산 추이	277
〈표 5-77〉	시·도 및 시·군·구별 기초생활보장기금 조성현황	279
〈표 5-78〉	예산반영 물가상승률과 최저생계비 상승률 비교	281
〈표 5-79〉	기초보장예산의 재정부담 및 재정자립도	283
〈표 6-1〉	근로능력 점수표	286
〈표 6-2〉	근로능력점수 분포	288
〈표 6-3〉	가구유형에 따른 근로능력점수 분포	289
〈표 6-4〉	자활사업대상자의 근로능력점수분포	290
〈표 6-5〉	자활사업참여자의 근로능력점수에 따른 현재 참여자활사업 종류	291
〈표 6-6〉	자활사업 대상자 가구의 장애가구원수 분포	292
〈표 6-7〉	자활사업 대상자 가구의 미취학아동가구원수 분포	293
〈표 6-8〉	자활사업 미참여자의 지역별 불참사유	294
〈표 6-9〉	자활사업 미참여자의 연령별 불참사유	295
〈표 6-10〉	해당지역에서 제공하는 근로활동 지원 서비스 유형	296
〈표 6-11〉	자활사업 종류	298
〈표 6-12〉	자활사업 참여자의 참여 자활사업의 희망여부	300
〈표 6-13〉	현재 참여 자활프로그램과 희망했던 자활프로그램의 분포	301
〈표 6-14〉	지역별 현재 참여 자활사업과 참여희망 자활사업의 분포	303
〈표 6-15〉	연령별 현재 참여 자활사업과 참여희망 자활사업의 분포	304
〈표 6-16〉	자활사업대상자의 자활프로그램 결정방식	305
〈표 6-17〉	자활사업 참여자의 자활사업 변경이유	306
〈표 6-18〉	자활사업 미참여자의 자활사업 불참시 변화	307
〈표 6-19〉	자활사업대상자의 사업평가	308

〈표 6-20〉	자활사업의 종류 및 실시기관	310
〈표 6-21〉	사회복지업무 및 기초보장·자활업무 분담방식	312
〈표 6-22〉	자활사업 대상자 사회복지담당공무원과의 상담여부	313
〈표 6-23〉	자활사업 미참여자의 자활사업인지여부	314
〈표 6-24〉	자활사업 대상자의 지역별 전담공무원 상담방식	315
〈표 6-25〉	자활사업대상자 자활후견기관 및 고용안정센터담당자와의 상담여부 ·	316
〈표 6-26〉	자활사업대상자 자활후견기관 및 고용안정센터담당자의 상담출석 통보 여부 ·	317
〈표 6-27〉	자활사업미참여자의 방문독촉 여부	317
〈표 6-28〉	관련기관 담당자와의 접촉횟수	318
〈표 7- 1〉	제도인지여부	321
〈표 7- 2〉	제도 목적에 대한 인지	322
〈표 7- 3〉	보충급여방식에 대한 인지	322
〈표 7- 4〉	최저생계비 수준에 대한 합의	323
〈표 7- 5〉	근로능력유무에 따른 정부지원에 대한 합의	324
〈표 7- 6〉	빈곤원인에 대한 의식	326
〈표 7- 7〉	응답자 특성별 빈곤원인에 대한 의식	327
〈표 7- 8〉	공공부조 수급권에 대한 의식	329
〈표 7- 9〉	응답자 특성별 공공부조 수급권에 대한 의식	329
〈표 7-10〉	제도효과에 대한 의식	332
〈표 7-11〉	응답자 특성별 복지의존성에 대한 의식	333
〈표 7-12〉	응답자 특성별 근로능력 미약자 대상 자활사업 효과에 대한 의식 ···	334
〈표 7-13〉	응답자 특성별 제도 효과에 대한 의식	335
〈표 7-14〉	복지확대를 위한 납세의사	336
〈표 7-15〉	응답자 특성별 복지확대를 위한 납세의사	337
〈표 7-16〉	빈곤층의 생활비지원의 정당성과 복지확대를 위한 세금납부 태도 ··	338

그림 목 차

[그림 2-1] 2002년 부양의무자 기준	93
[그림 6-1] 수급유형에 따른 자활사업 추진절차	285
[그림 6-2] 가구별 자활지원계획 수립과정	309

Abstract

2002 Evaluation and Policy Development of National Basic Livelihood Security Program

The Korean government expanded its public assistance program by introducing the National Basic Livelihood Security Program (NBLSP) in October 2000, and now is the time to evaluate and improve NBLSP.

This study is based on beneficiaries' livelihood status and public welfare officers' views on the National Basic Livelihood Security Program.

The major findings of this study are as follows. First, NBLSP's beneficiary selection process requires means-testing, family support rules, monitoring system for fraud prevention, and active self-reliance programs. Second, benefit levels should be set according to family size, region, and family type. Also, individualized benefit system should be introduced. Third, the NBLSP's delivery system should be supplemented with an efficient supervision system, increased public welfare workers, improved working condition and accessibility. Fourth, the NBLSP's finance should be stable. Fifth, to improve self-reliance programs would require rational selection criteria, case management programs, and improved benefit scheme.

This study can be used as a basic data source for policy suggestions.

요 약

I. 서 론

□ 연구의 필요성 및 목적

- 국민기초생활보장제도는 기존 시혜적 성격의 생활보호제도를 시민의 ‘사회적 권리’ 차원으로 격상한 것으로 평가됨.
 - 내용 면에서 인구학적 구분 철폐, 소득인정액 도입, 자활프로그램 강화, 주거급여 신설 등을 이루어냄으로써 한 차원 높은 공공부조제도로 발전된 것이라 하겠음.
 - 특히, 그 동안 복지의 사각지대에 놓여있었던 근로능력이 있는 저소득층에 대한 생계급여를 포함, 전국민에게 최소한의 인간다운 생활을 보장하는 커다란 진전을 이루었다고 평가됨.
- 그럼에도 불구하고 현재 국민기초생활보장제도는 근로의욕 감퇴, 부정 수급자 양산, 예산 낭비 등이 문제점으로 지적되고 있음.
 - 이와 같은 다양한 문제점들을 파악하기 위해서는 국민기초생활보장제도에 대한 일관적이고 체계적인 평가작업이 수행되어야 함.
- 일반적으로 정책평가는 하위프로그램의 합리성을 평가하고 정책의 일관성 증진, 발생된 문제점 개선 및 운영상의 능률성을 제고를 목적으로 함.
 - 제도의 시행과정 평가는 급변하는 상황에 따른 제도 시행상의 문제점에 대한 보완을 가능하도록 만드는 탄력적인 제도 점검 방식이며, 제도에 대한 점검 및 주요 대안을 모색하는데 있어서 근거를 제시한다는 측면에서 매우 중요한 의미를 지님.

- 미국, 영국 등에서도 공공부조평가를 위하여 독립기관을 운영하고 있으며 다양한 평가내용과 평가방식들을 활용하여 지속적인 평가를 수행하여 제도개선에 효율화를 꾀하고 있음.
- 우리나라에서는 국민기초생활보장제도의 실시와 더불어 제도의 지속적인 보완과 개선을 위하여 2002년 한국보건사회연구원에서는 ‘기초보장·자활정책 평가센터’를 신설하고 운영하고 있으며, 국민기초생활보장제도의 평가를 위한 이론들과 평가들을 정리한 국민기초생활보장제도의 평가 및 모니터링 체계 구축방안에 관한 연구를 수행한 바 있음.
- 본 연구도 센터의 주요 과제인 평가수행을 위하여 제도실태분석에 기반한 평가연구임.
 - 평가결과의 타당성과 대표성을 위하여 수혜자인 수급자, 신청탈락자, 중도탈락자와 공급자인 전담공무원, 그리고 일반국민을 대상으로 평가의 목적 및 제도의 다양한 측면을 포괄하도록 대상자, 급여, 전달체계, 재정 등의 평가내용을 분석하여 체계적인 평가를 수행하여 향후 국민기초생활보장제도의 효율화를 위한 정책방안을 마련하는데 기초자료를 제공하는 것을 목적으로 함.
 - 저소득층 및 사회적 소외계층에 대한 국가적 지원으로서 국민기초생활보장제도의 안정적 정착을 유도하고 완결성을 갖추기 위해 지속적인 보완과 심도 있는 제도의 이해가 필요하다는 것이 본 연구의 출발점임.

연구내용 및 연구방법

○ 연구내용

- 국민기초생활제도 내용과 현황에 대한 검토
- 평가방식과 내용 설계를 위한 선행연구 검토

- 평가체계 개발, 구성과 조사항목구성
- 가구유형별 생활실태분석
- 기초보장제도의 대상, 급여, 전달체계, 재정 평가
- 자활지원의 대상, 프로그램, 전달체계 평가
- 평가의 주요발견점과 시사점 논의 및 정책제언

○ 연구방법

- 설문조사: 수급가구 및 중도탈락가구, 신청탈락가구, 자활사업대상자, 사회복지전담공무원, 일반국민을 대상으로 직접면접조사(scheduled-structured interview), 전자설문조사(electronic survey)를 실시함.
- 문헌연구: 정책평가와 관련된 국내외 선행연구를 분석, 국민기초생활제도 평가틀 구축을 위해 관련 국내문헌을 검토함.
- 각종 행정자료 및 현황자료 분석: 자료의 타당성과 분석의 수준을 높이기 위해 기존의 행정자료 및 현황자료를 확보하여 분석에 사용함.

□ 설문조사의 개요

○ 표본설계

- 대상자조사는 전국 23개 조사구에 거주하는 1,513가구로 결정함.
- 공급자조사는 대상자조사와 같은 표본지역 시·군·구와 읍·면·동의 전체 기초보장 및 자활담당 사회복지전담공무원 382명이 조사대상이 됨.
- 국민의식조사는 전국의 성인 1007명이 조사대상이 됨.

○ 표본설계과정

- 집락표본추출(cluster sampling)방법을 사용하였으며 추출 과정 및 표본가

구의 선정방식은 다음과 같음.

- 대도시, 중소도시, 농어촌을 구분하여 각각 4개의 시·도를 선정한 뒤 각 시도에서 2개의 시·군·구를 추출하고 각 시·군·구에서 1개의 읍·면·동을 추출하였음.
 - 그 결과, 표본은 모두 12개의 시·도, 24개의 시·군·구, 24개의 읍·면·동이 선정되었으나, 도서지역 1개 지역이 제외되어, 실제 표본지역은 12개의 시·도, 23개의 시·군·구, 23개의 읍·면·동이 선정됨.
- 본 조사의 표본가구는 일반수급가구, 조건부수급가구, 수급탈피가구, 신청탈락자가구로 구분하여, 일반수급자 1,000가구, 조건부수급자 250가구, 수급탈피자 150가구, 신청탈락자 전가구에 대하여 표본추출을 실시함.
- 가구원조사는 각 가구 내에 자활사업에 현재 참여하고 있는 자와 자활사업에 참여하지 않고 있는 조건부수급자에 대해 조사함.

○ 조사진행과정 및 분석방법

- 공고를 통해 모집된 전문조사원 23명이 조사를 수행하였고 본 연구진에 의한 지도 및 감독이 이루어짐.
- 완료된 조사자료는 현지에서 지도원의 오류수정절차를 거친 후 조사종료와 동시에 조사원 전체의 2차 오류수정작업이 실시되었고, 이를 토대로 자료의 부호화 작업이 수행됨.
- 공급자조사자료 역시 회수된 후 훈련된 조사원과 연구원의 2차 오류수정 작업을 거쳐 자료의 부호화 작업이 진행됨.
- 부호화 작업이 완료 후, 전산화작업을 진행하였으며, 연구진에 의해 자료의 정확도가 검사되었으며, 이 과정에서 발견된 오류는 연구진에 의해 개별 전화확인절차를 거쳐 수정되었음.
- 완성된 데이터는 SPSS 통계 패키지를 통해 분석되었으며, 모든 항목에

대하여 단순빈도, 백분율, 평균을 계산하였고, 가구의 수급유형 및 지역에 따른 교차분석, 일원변량분석, t-test 등을 통해 집단간 평균 차이를 알아보았음.

□ 조사내용 및 조사대상

○ 조사내용

— 본 연구의 실태조사는 수요자조사, 공급자조사, 일반국민조사 세 부분으로 구성됨.

- 대상부분에 있어서 급여성요자에 대하여 수급가구 및 탈락가구를, 전 달체계에 있어서 공급부문의 핵심인 사회복지전담공무원을, 국민의식을 파악하기 위해 일반국민을 대상으로 하여 설문조사를 실시함.

— 조사항목 및 조사내용

- 가구조사: 가구의 인구사회학적 특성과 수급관련사항, 경제생활, 가족생활, 제도에 대한 인지, 대상자 관리, 자활사업, 수급과정의 평가에 대해 조사하였음.
- 사회복지전담공무원 조사: 사회복지전담공무원의 일반사항과 직무 및 업무협조, 제도인지, 실무교육, 대상자관리, 자활사업에 관련하여 조사하였음.
- 국민의식조사: 일반사항과 제도인지 및 제도합의, 복지관련 가치관 및 태도에 대해 조사하였음.

○ 조사완료

— 가구조사 및 개인조사에서 전체 표본 1,513가구 중에서 1,226가구가 완료되어 81%의 완수율을 보였으며, 개인조사는 265개 중 241개가 완료되어 91%의 완수율을 보임.

- 수급유형별 분포는 일반수급가구 833가구(67.9%), 조건부수급가구 216가구(17.6%), 중도탈락가구 92가구(7.5%), 신청탈락가구 85가구(6.9%)로 나타남.
 - 자활사업 참여자는 총 154개 가구에서 158명이었으며(가구당 1.03명), 자활사업미참여자는 총 81개 가구 84명(가구당 1.04명)으로 분포됨.
- 공급자조사는 대상자 조사와 동일한 표본 조사지역의 시·군·구와 읍·면·동의 기초보장 및 자활담당 사회복지전담공무원 각 1인을 조사대상으로 하였음.
- 전체 조사대상 367명 중 204명이 완료, 55.6%의 완료율을 보임.
 - 지역별 분포는 대도시 66명(32.4%), 중소도시 100명(49.0%), 농어촌 41명(18.6%)으로 나타남.
- 국민의식조사는 전체 1007명을 조사하였고, 그 지역별로는 서울이 233명(23.1%)으로 가장 많이 분포되었으며, 경기지역이 168명(16.7%), 부산지역이 88명(8.7%), 경남 81명(8.0%), 경북 61명(6.1%)의 순으로 분포되었음.
- 가중방법
- 대상자 조사 중 가구조사결과는 각 지역별, 수급가구유형별 모수에 대한 대표율이 상이하므로 지역 및 가구유형에 대한 가중치를 부여하여 모수에 대한 대표율이 동일하도록 조정함.
 - 대상자 조사의 조사결과에 의한 각종 통계치는 가중표본합계치(weighted sample total)와 이를 기초로 한 평균 및 구성비임.

연구의 기대효과 및 한계점

○ 연구의 기대효과

- 2년간의 시행으로 어느 정도 정착된 국민기초생활보장제도의 평가시점

인 점과 평가체계를 개발, 구성하고 포괄적인 대상에 대한 실증적인 조사를 통한 결과를 제시하고 있어 현실적인 정책제언이라 판단됨.

- 지속적인 평가를 위한 기초자료로 활용되어 현행 국민기초생활보장제도의 한계를 보완하고, 수행과정상 미비점을 보완, 제도의 효과성을 제고하고 전달체계의 책임성을 제고하는 효과를 가질 수 있음.
- 실태조사에 바탕을 둔 제도평가를 시도한 본 연구는 한계점은 다음과 같음.
 - 자활평가의 분석대상인 자활사업대상자 분석사례수가 적어 다양한 평가를 수행하는데 한계가 있었으며 전달체계분석에서 자활사업의 관련기관인 자활후견기관 및 고용안정센터의 조사자료를 함께 활용하여 분석하지 못하였음.
 - 실태조사분석과 평가내용에 있어 평가체계구성의 모든 내용을 포함하지 못하였으며, 일회적인 조사결과를 중심으로 평가결과분석을 하여 해석에 한계점이 있음.
 - 추후 국민기초생활보장제도의 평가측면에 있어서 평가항목별로 보다 심층적인 분석이 필요하며 시계열적인 분석을 위하여 국민기초생활보장제도의 지속적인 평가자료로 패널데이터 구축이 요구됨.

II. 국민기초생활보장제도 개요

- 국민기초생활보장법이 1999년 8월 12일 국회를 통과하여 2000년 10월 1일부터 국민기초생활보장제도가 시행됨.
 - 국민기초생활보장제도에서 개선된 주요 내용은 근로능력자에게 현금급여가 지급, 소득인정액제도 도입, 자활지원 구체화 등임.

제도의 내용

- 본 연구에서는 실태조사 시점인 2002년을 기준으로 국민기초생활보장제도의 내용을 소개하도록 함.

보장단위

- 국민기초생활보장법에서는 선정과 급여의 기본적인 보장단위가 가구(세대) 단위로 실시되고 있으며, 특별히 인정되는 경우에 한해 개인 단위로 급여를 행하고 있음.

수급자 선정기준

- 수급자로 선정되기 위해서는 소득인정액 기준과 부양의무자 기준이 동시에 충족하여야 함. 다만, 부칙에 의해 소득인정액의 시행이 2002년까지 유예되어, 2002년의 경우 수급자 선정기준은 소득(평가액) 기준과 재산기준(재산금액 및 면적, 자동차), 부양의무자기준을 충족하여야 함.
- 국민기초생활보장제도는 선정 기준을 엄격하게 적용할 경우 실제 보호되어야 할 가구가 보호받지 못하게 되므로, 특례기준을 두어 수급권자를 보호하고 있음.
 - 특례수급자는 수급권자 재산금액 기준 특례, 부양의무자 재산기준의 특례, 의료급여 특례, 교육급여 특례, 자활급여 특례 등이 있음.

급여

- 급여의 기본원칙은 최저생활보장의 원칙, 보충급여의 원칙, 자립지원의 원칙, 개별성의 원칙, 가족부양 우선의 원칙, 타급여 우선의 원칙하며, 수급자에 대한 급여는 현금급여(생계 및 주거급여)와 현물급여(이외의 급여)로 구분됨.

○ 생계급여

- 생계급여는 수급자¹⁾에 대해 지급되며, 생계급여액은 현금급여 기준에서 주거급여액과 소득평가액을 제외한 금액을 생계급여표(127등급)을 기준으로 부득이한 경우를 제외하고는 수급자 계좌로 지급됨.
- 생계급여에는 일반수급자에 대해 지급되는 생계급여 외에 시설생계급여는 보장시설에 입소한 수급자에게 주식비, 연료비 등을 현금으로 지급하고, 긴급생계급여는 급여실시여부 결정전에 긴급히 생계급여가 필요한 경우 최저생계비 중 식료품비에 해당하는 금액을 지급함.
- 조건부 생계급여는 조건부 수급자에게 자활사업에 참여할 것을 조건으로 실시하며, 조건 불이행시 생계급여의 일부 또는 전부를 중지함.

○ 주거급여

- 주거급여는 주거급여가 불필요하거나 타법령 등에 의하여 주거를 제공하고 있는 자를 제외한 수급자에게 임차료, 유지수선비를 현금 또는 현물서비스로 지급함.
- 자가가구에게는 주거급여의 70%는 현금으로, 나머지는 직접적인 집수리 등 현물서비스로 제공되며, 이외의 가구들에게는 현금으로 100% 지급됨.

○ 교육급여

- 저소득층 자녀에 대하여 적절한 교육기회를 제공함으로써 자립능력을 배양함과 동시에 빈곤의 세습을 방지하기 위하여 중·고등학교 재학생에게 입학금, 수업료, 교과서대 등이 지급됨.

○ 해산 및 장제급여

- 해산급여는 분만전과 분만후의 필요한 조치와 보호를 위해서 현금으로 지급됨.

1) 의료·자활·교육특례 및 노숙자 쉼터 및 한국갱생보호공단시설 거주자를 제외

- 장제급여는 수급자가 사망한 경우 장제조치를 행하는데 필요한 금품을 장제를 행하는 자에게 지급함.

○ 의료급여

- 의료급여는 의료급여법에 의해 1종 수급권자와 2종수급권자로 구분하여 선정되며, 1종 수급자는 급여비용 전액을 지원하고, 2종 수급자는 급여비용의 80%²⁾를 지원함.

○ 자활급여

- 자활급여는 수급자와 가구소득이 120% 이하인 차상위층이 자활사업에 의해 지원되는 각종 사업들에서 얻는 소득을 의미함.
- 조건부 수급자는 의무적으로 자활사업에 참여하여야 하고, 이외의 수급자 및 차상위층은 본인이 희망하는 경우 자활사업에 참여할 수 있음.
- 조건부 수급자는 근로능력자 중에서 개인 또는 가구여건, 취업자, 환경적응자를 제외한 자가 되며, 특성에 맞는 자활프로그램 제공을 위해 취업대상자와 비취업대상자로 구분됨.
- 각종 자활사업에는 자활후견기관사업, 업그레이트형 및 취로형 자활근로사업, 지역봉사, 재활프로그램, 생업자금융자 등이 있음.

□ 전달체계

○ 수급자 선정과정 및 이의신청

- 수급자의 선정과정은 급여의 신청 → 소득 및 재산조사 → 급여 결정 및 통지 → 급여의 실시 및 수급자 관리의 과정으로 이루어지며, 본인이 신청하거나 사회복지전담공무원이 본인의 동의를 얻어 직권으로 신청함.

2) 제1차 의료기관은 본인부담금 1,000원, 약국은 본인부담금 500원을 제외한 금액을 지급함.

- 이의신청은 수급자 결정통보서, 급여변경 및 중지 통지서 등을 받은 날로부터 60일 이내에 시·도지사에게 신청하고, 시·도지사는 30일 이내에 처분하여 서면 통지하여야 함. 시·도지사의 처분에 이의가 있는 경우는 보건복지부장관에게 이의신청을 할 수 있음.

○ 보장기관 및 관련 기관

- 보장기관은 법에 의한 급여를 행하는 보건복지부장관, 특별시장·광역시장·도지사, 시장·군수·구청장이 되며, 보장업무를 수행하게 하기 위하여 사회복지전담공무원을 배치하여야 함.
- 보장기관 외의 관련 기관에는 자활후견기관, 고용안정센터 및 보장시설 등이 있음.

○ 생활보장위원회

- 보건복지부에 설치되는 중앙생활보장위원회는 생활보장사업의 기본방향 및 대책 수립, 소득인정액 산정방식의 결정, 급여기준의 결정, 최저생계비의 결정 등에 대해 심의·의결함.
- 시·도 및 시·군·구에 설치되는 지방생활보장위원회(시·도 생활보장위원회와 시·군·구 생활보장위원회로 구분됨)는 지방의 생활보장사업의 기본방향 및 대책 수립, 자활지원계획, 급여관련 사항, 보장기금 설치·운영 등에 대해 심의·의결함.

□ 예산

- 국민기초생활보장제도의 재정은 국가의 예산에 의해 지원됨.
 - 생활보장예산은 2003년 35,046억원이며 이중 의료급여가 17617억원(50.3%), 생계급여 13,130억원(37.5%), 주거급여 1,785억원(5.1%), 자활지원 1,493억원(4.3%)을 차지하고 있음.

Ⅲ. 국민기초생활보장제도 평가 선행연구 및 평가체계

□ 국민기초생활보장제도 평가연구

- 도입의 의의 및 성과에 대한 평가들은 기존의 생활보호법과의 비교 또는 국민기초생활보장제도 법령 분석을 통해 내용평가를 시도하였음.
 - 내용평가를 통해 국민기초생활보장제도가 긍정적인 의미를 갖는다 하여도 실제 실행에 있어서는 상당한 문제점이 나타날 수 있음.
- 조사 및 실태자료를 통한 국민기초생활보장제도 시행현황에 대한 평가들은 주로 국민기초생활보장제도에 있어서 중요한 이슈로 부각되고 있는 몇 가지 문제들에 대해 부분적인 평가를 시도하였음.
- 국민기초생활보장제도 전반적인 시행과정에 대한 점검 또는 평가 및 실태 조사는 정부의 시행상황 점검 및 정책평가 차원에서 이루어졌음.
 - 국무조정실 주관 ‘사회안전망 합동점검단’ 내 기초생활보장 점검반은 국민기초생활보장제도의 수급권자 조사·선정·관리, 급여, 자활급여 실태 및 개선방안, 전달체계, 복지행정 전산망 운영, 관계기관 및 민간과의 협조체계, 재원, 기타사항에 대한 점검을 통해 국민기초생활보장제도 시행에 대한 전반적인 평가를 했음.
 - 이러한 점검반의 점검결과는 현장방문을 통해 국민기초생활보장제도의 운영실태에 대한 실제적인 점검을 했다는데 의의가 있으나 종합적인 평가에 대한 논의가 미비함.
 - 최일섭 외(2001)의 『국민기초생활보장제도의 개선방안』은 방문조사 및 수급자와 수급탈락자, 사회복지전담공무원 대상으로 설문조사를 실시하여 국민기초생활보장제도의 수급자 선정 및 급여, 의료급여, 자활사업, 전달체계에 대한 실태 및 개선방안을 제시하였음.
 - 최일섭 외(2001)의 연구는 상세한 조사내용을 담고 있고, 수급자 이외

에도 신청 탈락자 등에 대하여 조사를 실시하였으나, 평가들의 구성 없이 여러 가지 사안에 대해 실태와 문제점, 대안을 나열하고 있어 제도에 대한 총체적인 조망을 하는데 일정한 한계를 갖고 있음.

- 이현주 외(2001)의 「국민기초생활보장제도에 대한 운영평가」는 수급자의 권리보장, 수급자 선정의 합리성, 급여의 타당성, 자활사업의 기능성, 운영기반의 효율성을 평가틀로 하여 국민기초생활보장제도에 대한 운영평가를 실시하였음.
 - 이현주 외(2001)의 연구는 평가들의 구성을 시도하였다는 점에서는 다른 연구들과 차별화가 가능하지만 소수의 수급자에 대한 심층면접을 하여 평가결과를 일반화하는데는 한계가 있음.
- 국민기초생활보장제도 평가는 우리나라 공공부조제도의 평가라는 대표적인 의미를 갖고, 전국민의 기초보장이라는 목표와 생산적 복지의 이념을 바탕으로 하는 자활지원이라는 목표를 동시에 추구하고 있어 다측면적이면서도 체계적인 평가가 이루어져야 함.
 - 이를 위해서는 정책목적과 정책과제, 제도구성을 고려한 평가틀과 평가체계의 마련이 필수적임.
 - 실태조사 및 행정자료 분석을 활용한 분석이 이루어져야 함.

□ 평가체계

○ 평가체계 구성의 개요

- Gilbert & Spect가 제시한 일반적인 정책평가의 4영역인 대상, 급여, 전달체계, 재정을 활용함.
 - Gilbert & Spect의 정책평가영역을 활용함의 이점은 비교적 중립적인 평가내용의 구성이 가능하다는 것과 정책평가의 일반적인 평가영역을 구성하는데 포괄성을 확보하고 있다는 점임.
- 본 연구에서 제시하는 평가범주 및 평가항목은 대상, 급여, 전달체계, 재정, 자활사업을 기본으로 구성됨.
- 각각의 평가범주 및 평가항목의 구분은 제도의 목적과 국내외 공공부조 제도 평가선례를 기반으로 작성됨.
- 구성된 평가들은 정책 목표의 달성 여부, 즉, 제도의 성과를 평가하기 보다는 제도 집행 과정에 대한 평가를 중심으로 구성함.
 - 국민기초생활보장제도의 직·간접적인 영향을 평가하기에 시행 기간이 짧기 때문에 정책 목표의 달성 여부는 제도가 어느 정도 안정기에 접어든 이후에 점검할 때, 타당성있는 결과가 나올 것이라고 판단하기 때문임.
 - 제도가 계획한 바대로 시행되고 있는가, 집행상의 문제점은 무엇이며 그 원인은 무엇인가를 살펴보는 평가항목을 위주로 평가체계를 구성함.

○ 평가체계: 평가범주별 평가항목 및 내용

평가 범주	평가 항목	평가 내용
대상	- 수급자선정의 합리성	<ul style="list-style-type: none"> • 실제 소득 파악정도 • 실제 재산 파악 정도 • 부양의무자기준으로 인한 탈락비율 및 수급자 동의 여부
	- 수급자의 권리보장	<ul style="list-style-type: none"> • 선정 및 탈락과정상의 권리성 보장 • 권리남용(부정수급) 정도
급여	- 급여기준의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> • 최저생계비의 적정성
	- 급여의 충분성	<ul style="list-style-type: none"> • 가구구성과 급여충분성 • 지역 및 가구 특성과 급여충분성 • 급여부족에 대한 인식
	- 급여체계의 합리성	<ul style="list-style-type: none"> • 보충급여체계의 적정성 • 통합급여체계의 적정성
	- 급여에 대한 만족	<ul style="list-style-type: none"> • 수급자의 태도
전달체계	- 인력활용의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> • 전담인력의 확보정도 • 보수교육 경험 • 업무분담 및 배치 • 업무부담 • 업무보조인력 확보 • 가구방문 및 상담 빈도 • 수급자 선정의 정확성 및 사후관리 정도
	- 전달체계 구조의 적합성	<ul style="list-style-type: none"> • 사회복지업무 집중정도 • 업무연계 빈도 및 내용 • 업무수행 장애요인 • 수급자 인지도 • 상급기관 및 기관내 상급자의 전문성 지도감독 수행체계
재정	- 재정의 충분성 및 결정과정	<ul style="list-style-type: none"> • 기초보장예산의 충분성 • 기초보장예산의 수준 • 의료급여 재정의 충분성 • 국민기초생활보장기금 조성 및 운영 • 최저생계비 결정과정의 합리성
	- 재정부담의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부와 지방정부의 예산부담의 적절성

(계속)

평가 범주	평가 항목	평가 내용
자활	- 대상자 선정의 적절성	• 대상자 선정기준의 현실성
	- 프로그램 제공의 적절성	• 수급자의 특성 반영 여부 • 제공절차의 합리성 • 참여효과
	- 전달체계 운영의 적합성	• 인력의 적절성 • 초기상담 및 상담과정 • 유관기관과의 연계

V. 기초생활보장제도 대상가구유형별 생활실태분석

가구유형별 생활실태분석

○ 국민기초생활보장제도의 평가를 위한 본 연구에서는 저소득계층 중에서 국민기초생활보장제도에의 접근이 있었던 신청탈락가구와 중도탈락가구에 대한 분석을 통해 수급 저소득계층과 비수급 저소득계층에 대한 비교분석을 시도하고자 함.

— 수급가구의 경우, 조사시점(2002년 11월)에 수급자인 가구를 대상으로 조사를 실시하였으며, 일반수급가구와 조건부 수급가구로 분류하여 그 특성을 살펴보았음.

— 비수급가구의 경우에는 조사시점을 기준으로 지난 1년간 중도탈락가구 및 신청탈락가구에 대한 실태조사결과를 바탕으로 특성을 분석하였음.

○ 가구구성 실태

— 가구규모

- 수급가구의 가구규모에 있어서 실제 생계가구원수를 기준으로 볼 때,

일반수급가구에서는 1인 가구의 비율(41.5%)이 가장 높았으며, 평균가구원수가 2.19명이었으며, 조건부수급가구의 경우, 3인가구의 비율(34.7)이 가장 높았고 평균 가구원수도 일반수급가구보다 많은 2.88명이었음.

- 비수급가구인 중도탈락가구의 가구규모는 2~4인 가구의 비율이 높은 반면 신청탈락가구에 있어서는 1, 2인가구의 비율이 높았음.
- 인구주택 총조사에 따른 일반가구의 가구규모와 비교할 때, 수급가구 및 비수급가구는 일반가구에 비해 1, 2인 가구의 비율이 높고 평균가구원수가 적음.

— 가구의 특성

- 수급가구 및 중도탈락가구, 신청탈락가구는 일반가구(남성가구주의 비율이 81.5)와 비교할 때 상대적으로 여성가구주의 비율이 높음.
- 가구주의 연령을 보면, 수급가구에 있어서는 일반수급가구와 신청탈락가구에서 60세 이상 노령가구주의 비율이 높았고, 조건부수급가구와 중도탈락가구에서는 근로가능연령인 18~59세인 가구주의 비율이 높았음.
- 수급가구 가구주의 학력은 무학이 34.0%로 저학력의 비율이 높았으며 대부분이 고등학교 이하의 학력을 지닌 것으로 나타났으며, 비수급가구의 가구주 역시 학력이 매우 낮았음.
- 혼인상태에 있어서는 일반수급자의 경우, 배우자가 있는 비율이 매우 낮았으며, 조건부수급가구의 경우에는 절반정도의 가구가 유배우가구로 구성되어 있었음. 비수급가구에서는 배우자가 있는 비율이 46~47%로 유배우가구인 비율이 수급가구에 비해 높게 나타났음.
- 가구주의 성별과 혼인상태를 교차한 결과 여성가구주에 있어서는 사별과 이혼가구의 비율이 매우 높게 나타났으며 이는 여성의 경우 배

우자의 사별 또는 이혼 이후 빈곤하게 되는 경우가 많음을 의미함.

- 가구주의 장애여부를 살펴보면, 수급가구 가구주의 약 30% 정도가 장애가 있는 것으로 나타났으며, 일반수급가구에서는 1~2급의 중증장애인의 비율이 높은 것으로 나타났음. 비수급가구 중 신청탈락가구는 가구주가 장애인인 비율 및 장애정도가 일반수급가구와 유사하게 나타난 반면, 중도탈락가구의 경우에는 가구주가 장애인인 비율은 낮으나 중증장애인인 비율이 높은 것으로 나타났음.
- 만성질환에 있어서도 수급가구 중 일반수급가구 가구주에서 만성질환이 있다고 응답한 비율(58.9%)이 조건부 수급가구(50.0%)에 비해 높게 나타났으며, 비수급가구에서 수급가구에 비해 가구주가 만성질환자인 비율이 다소 낮게 나타났음.
- 가구주의 인구학적 특성을 보면 수급가구 및 비수급가구의 가구주가 근로를 할 수 있는 능력이 매우 떨어짐을 알 수 있으며, 실제 수급가구 및 비수급가구 가구주의 취업상태를 보면, 일반수급가구의 경우 71.7%, 신청탈락가구의 경우, 64.7%가 경제활동을 하지 않는 비경제활동인구임.
- 조건부수급가구에 있어서는 비경제활동인구의 비율이 30.6%로 낮았으나 자활근로 참여자의 비율이 높을 뿐 취업자의 비율은 크게 높지 않음.
- 수급을 탈피한 중도탈락가구의 경우에 있어서만 가구주가 취업상태인 비율이 높게 나타났으나 취업자의 대부분이 안정적인 상시고용이보다 일용직이나 임시고용 같은 불안정 취업상태임.

— 가구원의 특성

- 수급가구의 12%는 장애가 있는 가구원이 있다고 응답하였으며, 중도탈락가구의 경우 장애가구원이 있는 비율이 7.4%, 신청탈락가구는 이보

다 다소 높은 11.8%로 나타났음.

- 수급가구 중 만성질환가구원이 있는 비율은 23.7%로 나타났으며, 비수급가구 중 신청탈락가구의 경우 만성질환가구원이 있는 비율이 수급가구보다도 높게 나타났음.
- 노인가구원이 있는 가구의 비율을 보면, 수급가구 중 18.7%에서 60세 이상인 가구원이 있는 것으로 나타났으며, 80세 이상의 가구원이 있는 비율은 3.4%인 것으로 나타났음. 비수급가구에서는 중도탈락가구 중 노인가구원이 있는 비율은 수급가구보다 다소 낮게 나타난 반면 신청탈락가구 중 노인가구원이 있는 비율은 수급가구보다도 훨씬 높은 것으로 나타났음.
- 7세 이하의 미취학 아동 및 18세 이하 아동이 있는 비율을 보면 조건부수급가구와 중도탈락가구에서 아동이 있는 비율이 높게 나타났으며 비수급가구와 수급가구 간에 커다란 차이를 보이지 않았음.
- 조건부수급가구의 가구원에서 임시 및 일용근로자와 구직활동 중인 가구원의 비율이 일반수급가구보다 높았고, 자영업자의 경우 일반수급가구에서 더 높은 비율을 보였음.
- 중도탈락가구와 신청탈락가구에 있어서는 근로가구원이 있는 비율이 수급가구에 비해 높게 나타났으며, 가구 내 근로가구원수와 취업형태를 볼 때, 중도탈락가구가 가장 활발한 경제활동을 하고 있는 것으로 보여짐.
- 가구주가 비취업상태이고 근로가구원도 없는 가구의 비율이 수급가구 중 64.2%(조건부 수급가구 중 12.9%), 중도탈락가구의 19.1%, 신청탈락가구에서는 46.8%로 나타났음.

○ 경제생활실태

— 소득 및 지출

- 수급가구의 경우, 월소득액 평균이 월지출액 평균보다 낮았으나 이는 수급가구가 소득을 낮게 응답한 것일 가능성이 높음.
- 비수급가구인 중 중도탈락가구는 수급가구보다 월소득액과 월지출액 평균이 높았으나 신청탈락가구의 경우에는 수급가구보다도 월수급액과 월지출액 평균이 낮았으며, 최저생계비 이하의 지출수준을 보였음.
- 수급가구의 약 60%가 균형가계를 유지하고 있으며, 25%는 적자가계, 15%는 흑자가계였음. 수급유형별로는 일반수급가구보다 조건부수급가구에서 적자가구의 비율이 높게 나타났음.
- 중도탈락가구는 수급가구보다 적자 및 흑자가구의 비율이 높고 흑자규모가 컸으며, 가계수지 분포가 조건부수급가구와 비슷하였음
- 신청탈락가구는 중도탈락가구에 비해 균형가구 및 흑자가구의 비율이 높았으나 흑자규모가 적고, 가구규모별 소득수준이 최저생계비 이하이었으므로 생활수준이 매우 낮은 것으로 보임.
- 수급가구에서 적자가구의 절반은 친척이나 아는 사람을 통해 대출을 받아서 부족한 소득을 충당하는 것으로 나타났으며, 축이나 적금을 해약하거나 신용카드의 현금서비스를 사용하는 비율도 높게 나타났음. 특히 조건부수급가구에서는 신용카드의 현금서비스를 이용하는 비율이 높았음.
- 적자가구의 비율이 높게 나타났던 중도탈락가구는 친척이나 아는 사람에게 대출받는 비율(37.2%)이 가장 높았고, 저축을 찾거나 적금을 해약한다(25.1%), 신용카드의 현금서비스를 이용한다(23.3%) 이었음.
- 신청탈락가구는 저축이나 적금을 해약하는 비율(34.5%)이 가장 높게 나타났으며, 다음으로 친척이나 아는 사람에게 대출을 받는 비율(30.8%)이 높았음.
- 수급가구의 경우 생계급여, 주거급여, 의료급여를 수급하고 있음에도

불구하고 모든 순위에 있어서 생계비와 주거비, 보건의료비에 대한 지출부담이 상당히 크다고 응답하였음.

- 중도탈락가구에 있어서는 보건의료비에 대한 지출부담이 큰 것으로 나타났으며, 생계비에 대한 지출부담도 큰 것으로 나타났음.
- 신청탈락가구의 경우에 있어서도 보건의료비가 상당히 부담이 되고 있으며, 기본적인 생계비 및 주거비 또한 지출부담이 큰 것으로 나타났음.
- 수급가구와 비수급가구가 생각하고 있는 주관적 최저생계비를 보면 근근히 생활하기 위해서는 최저생계비 정도의 소득액이 필요하다고 응답한 반면, 문화적 생활을 위해서는 최저생계비보다 많은 소득이 필요한 것으로 응답하였음.
- 수급가구의 절반 정도는 부모세대부터 경제적인 빈곤상태였음.
- 수급가구의 5년 후 가계예측을 보면, 일반수급가구의 경우 부정적인 예측이 많았으나, 조건수급가구의 경우에는 수급탈피할 것으로 예상하는 가구의 비율이 가장 높게 나왔음.

— 재산 및 부채

- 수급가구의 80% 정도가 재산이 있다고 응답하였으며, 재산이 있는 수급가구의 평균 재산규모는 738만원이었음. 수급유형별로는 조건부 수급가구에서 재산이 있는 비율이 높은 반면 재산액은 일반수급가구에서 크게 나타났음.
- 금융재산에 있어서도 일반수급가구가 조건부수급가구에 비해 있다고 응답한 비율과 규모가 큰 것으로 나타났음.
- 비수급가구의 재산소유 현황을 보면 수급가구에 비해 재산 또는 금융재산이 있는 가구의 비율 및 규모가 컸으며 특히 신청탈락가구에서 금융재산이 있는 가구 및 금융재산 규모가 크게 나타났음.
- 조건부수급가구에서 부채가 있는 가구의 비율이 일반수급가구보다 높

았으며, 부채규모에 있어서는 일반수급가구 중 부채가 있는 가구의 평균부채액수가 다소 높게 나타났음.

- 비수급가구 중 부채가 있는 가구의 비율은 중도탈락가구에서 43.7%, 신청탈락가구 중에서 34.1%였으며 평균부채액은 1,095만원으로 중도탈락가구에 비해 신청탈락가구에서 부채규모가 작은 것으로 나타났음.
- 부채가 있는 가구의 부채사유는 수급가구와 비수급가구 모두에 있어서 생계비 때문이 가장 높은 비율을 보였으며, 비수급가구에서 생계비로 인해 부채를 얻은 비율이 더 높게 나타났음.
- 부채는 주로 친척이나 아는 사람, 은행을 통해 대출하는 것으로 나타났으며, 조건부수급가구와 중도탈락가구의 경우 신용카드 현금서비스를 사용하는 비율이 상대적으로 높은 것으로 나타났음.
- 부채상환 상태를 이자와 원금상환상태에 따라 살펴보면 절반 정도의 가구들은 이자는 갚고 있으나 원금상환은 못하고 있는 것으로 나타났으며, 이자지불 및 원금상환 모두에 있어서 어려움을 겪는 가구의 비율도 수급가구 중 31.5%, 중도탈락가구 중 19.6%, 신청탈락가구에 있어서는 13.8%였음.
- 재산에서 부채를 뺀 순재산을 살펴보면 수급가구 중 일반수급가구의 평균 순재산 규모는 -177만원, 조건부 수급가구는 -698만원으로 조건부수급가구에서 순재산 상태가 더 나쁜 것으로 나타났음.
- 비수급가구는 모두 순재산 규모가 양수로 나타났으며, 특히 신청탈락가구의 경우에는 순재산이 1천만원 이상으로 나타나 재산기준에 따른 탈락한 가구가 많을 것으로 추측됨.

○ 주거현황

— 주거형태

- 수급가구와 중도탈락가구에서 영구임대아파트에 거주하고 있는 가구

의 비율이 가장 높았으며, 조건부수급가구와 중도탈락가구에서 영구 임대 아파트에 주거하는 비율이, 신청탈락가구에 있어서는 자가주거의 비율이 높게 나타났음.

- 주거에 따른 지출 면에서 고려할 때, 수급가구에서는 매달 주거비용이 지출되는 경우가 상당비율을 차지하고 있으며 이는 주거비 부담이 크다고 응답한 가구의 비율이 높은 것과 무관하지 않을 것임.
- 수급가구의 평균주거면적은 12.14평이었으며, 중도탈락가구와 신청탈락가구가 각각 17.7평, 15.4평으로 비수급가구의 주거면적이 보다 넓었음.
- 수급가구의 수급기간 동안 이사여부를 보면 수급가구 중 42.9%는 수급자로 선정된 후 이사를 한 적이 있었으며 평균이사회수는 1.86회였음.

— 주거설비

- 모든 대상가구에 있어서 목욕실시설을 제외하면 부엌, 화장실, 난방, 상수도 시설은 대부분 갖추고 있는 것으로 나타났음.
- 부엌설비의 경우, 필수적인 시설인데 반해 수급가구의 2.9%, 중도탈락가구의 1.4%, 신청탈락가구의 2.4%가 부엌설비가 없다고 응답하였으며, 부엌이 있는 가구 중에서도 10% 이상은 재래식 부엌을 사용하고 있음.
- 화장실은 공동화장실(10% 이상), 재래식 화장실(20~30%)로 화장실 시설이 열악한 것으로 보이며, 자가의 비율이 높은 신청탈락가구에서 재래식 화장실의 비율이 높게 나타났음.
- 목욕시설은 수급가구의 38%, 신청탈락가구의 41%, 중도탈락가구의 16%가 갖추지 못했다고 응답하였음.
- 난방시설과 상수시설은 거의 대부분의 대상가구에서 갖추고 있는 것으로 나타났음.
- 시설의 유무 및 종류로 볼 때, 전반적으로 수급가구와 중도탈락가구,

신청탈락가구의 주거시설은 개선이 필요한 상태인 것으로 보임.

- 주거와 관련하여 개선이 필요하다고 생각하는 부분에 대해 수급가구와 신청탈락가구에 있어서는 화장실, 부엌, 난방, 목욕실 등이, 중도탈락가구에는 화장실과 부엌시설이 개선이 필요하다고 응답하였음.

○ 수급가구의 가족생활실태

- 수급가구가 어떠한 가족생활을 하고 있는지 파악하기 위해 단독가구를 제외한 가구에 대해서 가족관계 및 가족생활만족도에 대한 조사하였음.
- 가족관계에 대한 문항 중 친밀감 문항에서 가장점수가 높고, 가족활동 문항에서 점수가 낮았으며, 전반적으로 가족관계는 긍정적인 것으로 분석됨.
- 가족의 건강, 가구의 소득 및 소비생활, 경제활동, 가족의 여가활동, 가족의 전반적인 삶의 질에 대한 문항으로 구성된 가족생활만족도에 있어서는 다소 불만족스러운 것으로 나타났음.
- 경제적인 사유에 따른 가족해체의 가능성을 살펴보기 위해 생계곤란으로 인해 별거하는 가구원이 있는지 조사한 결과 일반수급가구의 8.6%, 조건부수급가구의 6.9%가 경제적으로 어려워 동거하지 못하는 가구원이 있는 것으로 응답하였음.

○ 수급가구의 공공부조 수급 양태

- 수급가구의 67.1%는 국민기초생활보장제도 도입 전부터 생활보호대상가구였으며, 32.9%는 국민기초생활보장제도 도입 후 새로이 수급자로 선정된 것으로 나타났음.
- 수급유형별로 보면 일반수급가구의 66.7%, 조건부수급가구의 72.6%가 기존 생활보호대상가구였다고 응답하였음.
- 생활보호가구였던 수급가구의 생활보호시 보호유형을 보면, 일반수급가구는 기존에 거택보호였던 경우가 74.0%, 자활보호였던 비율이 18.1%였

고, 조건부수급가구는 거택보호였던 비율과 자활보호였던 비율이 43.3%로 같게 나타났음.

- 현 가구주가 가구주로서 최초로 생활보호대상자로 선정된 시기를 질문한 결과, 수급가구의 최초선정 후 기간은 평균 5년 6개월이었으며, 6개월 미만인 가구가 7%, 3년 이하인 가구가 45.5%, 10년 이상된 가구의 비율이 34.2%였음.
- 수급가구 중 중도에 탈락한 경험이 있는 가구의 비율은 5.7% 지나지 않았으나 조건부수급가구에서는 탈락한 적이 있다고 응답한 가구의 비율이 12.7%로 일반수급가구보다 높게 나타났음.
- 수급가구의 최근선정 후 기간을 보면 중도탈락한 가구의 비율이 13% 정도였던 조건부수급가구의 평균 수급기간은 4년 7개월로 감소하였음.
- 수급가구의 2002년 10월 기준 정부지원금³⁾ 규모는 평균 28.2만원이었으며, 일반수급가구(28.8만원)가 조건부수급가구(19.7만원)에 비해 수급하는 지원금 액수가 큰 것으로 나타났음.
- 가구규모별 정부지원금액을 살펴보면 모든 규모의 가구에 있어서 조건부수급가구는 일반수급가구에 비해 수급하는 정부지원금의 규모가 작았으며, 가구규모가 증가함에 따라 정부지원금이 증가하는 추세를 보였음.

□ 자활사업대상자 실태조사

○ 자활사업 대상자 특성

— 인구학적특성

- 성별 분포: 자활사업참여자의 경우 남성이 23.4%, 여성이 76.6%이며, 자활사업미참여자의 경우 남성이 45.2%, 여성이 54.8%로 분포되어 자

3) 정부지원금은 정부로부터 받은 공적이전 소득 전부임.

활사업미참여자 집단의 남성이 자활사업참여자 집단에 비해 상대적으로 높은 것으로 나타남.

- 연령분포: 자활사업참여자의 평균연령은 46.70세로 장년층이(76.5%) 넓게 분포되어 있는 반면, 자활사업미참여자의 평균연령은 42.39세로 청년층(25.0%) 및 장년층(51.2%)이 넓게 분포하고 있음.
- 학력: 자활사업참여자에 비해 자활사업미참여자의 평균학력수준이 다소 높게 나타났으며, 대도시에 거주하는 자활사업미참여자의 학력수준이 가장 높은 것으로 나타났고, 농어촌에 거주하는 자활사업참여자의 학력수준이 가장 낮게 나타났음.
- 장애 및 질환 여부: 자활사업참여자는 5.1%가 장애인으로 등록되어 있거나 미등록 장애인이며, 자활사업미참여자는 10.7%가 등록장애인 이거나 미등록 장애인으로 나타남. 또한 자활사업참여자 중 36.5%가 만성질환을 갖고 있으며, 자활사업미참여자 역시 38.1%의 만성질환자가 분포해 있음.
- 혼인상태: 자활사업참여자의 경우 배우자가 있는 비율이 50.0%로 자활사업미참여자의 33.7%에 비해 높게 나타남. 특히 대도시 자활사업미참여자의 경우(43.2%) 타 집단에 비해 미혼의 비율이 상당히 높은 수준으로 분포되었음.
- 가구원내 위치: 가구주의 비율은 유사하게 분포되어 있으나, 자활사업참여자의 경우, 배우자의 분포(38.6%)가 높게 나타났고, 자활사업미참여자의 경우 자녀의 비율(18.1%)이 높게 분포되어 나타남. 지역별로 중소도시는 가구주, 농어촌은 배우자의 비율이 다소 높게 분포되었고, 자활사업미참여자의 경우 자녀의 비율이 높게 분포되어있음.

— 자활사업참여자

- 참여자활사업의 종류: 자활근로 66.0%, 업그레이트형 자활근로 13.5%,

지역봉사 12.8%, 직업훈련 5.8%, 자활공동체 0.6%의 순으로 나타났음.
지역과 무관하게 취로형 자활근로에 참여하는 비율이 가장 높았음.

- 연령별 참여 자활사업의 종류: 20대는 주로 직업훈련에 참여하고 있는 반면, 30대~60대의 대부분은 취로형자활근로에 참여하고 있는 것으로 나타남.
- 자활사업참여기간: 평균자활사업참여기간은 대도시 3년 6개월, 중소도시 4년, 농어촌 5년으로 분포되었음.
- 이전 자활사업에의 참여경험 여부: 현재 자활사업참여자 중 79.6%가 이전에 자활사업에 참여 경험이 없었던 것으로 나타났음. 대도시 85.5%, 중소도시 60.7%, 농어촌 100.0%가 이전 자활사업에 참여한 경험이 없었던 것으로 드러났음.
- 현재 자활사업 참여자의 이전 참여자활사업의 종류: 취로형 자활근로에 62.5%로 가장 많이 분포되어 있음. 구직세일즈 공공근로 21.9%, 지역봉사 9.4%, 취업알선 3.1%과 직업훈련 3.1%의 순으로 분포됨.

— 자활사업 미참여자

- 자활사업 인지여부: 자활사업미참여자 전체의 40.5%가 자활사업에 대하여 알지 못한다고 응답하였으며, 이들은 대도시 27.0%, 중소도시 53.3%, 농어촌 47.1%로 분포되어 있음.
- 초기 상담시 참여 결정 자활사업: 지역에 무관하게 취로형 자활근로가 가장 높은 비율을 보였으며(34.2%), 취업알선(10.5%), 직업훈련(6.6%)의 순으로 분포됨.
- 취업상태: 미참여자 전체중 근로활동을 하고 있는 집단은 53.1%이며 이들의 고용형태는 일용직 25.9%, 임시직 23.5%, 자영업이 4.7%로 분포됨.
- 참여희망 자활사업의 종류: 대도시 직업훈련(8.1%), 중소도시 취로형

자활근로(13.8%), 농어촌 직업훈련(11.1%)를 가장 선호하는 것으로 나타남. 또한 참여하고자 하나 여건이 안 되는 경우와 참여의사가 없는 경우가 75%에 달하고 있음.

○ 자활사업 대상자 가구의 실태

— 자활사업 대상자 가구의 가구원 구성 실태

- 장애가구원의 분포: 가구원 중 장애인가구원이 1인 이상 포함된 경우는, 자활사업참여자 가구 21.5%, 자활사업미참여자 가구 34.5%로 평균장애가구원수는 각각 0.26명과 0.36명임.
- 만성질환가구원의 분포: 자활사업참여자 전체 가구의 55.8%, 자활사업 미참여자 전체 가구의 64.0%의 가구에 만성질환가구원이 분포되어 있음. 각각의 만성질환 가구원수는 0.78명, 0.87명으로 나타났음.
- 미취학아동의 분포: 자활사업참여자 가구의 경우 11.4%와 자활사업미참여자가구의 경우 16.7%로 분포됨. 자활사업참여자가구에는 평균 0.15명, 자활사업미참여자가구에는 평균 0.19명의 미취학 아동이 분포되어 있음.
- 이러한 결과를 통해 볼 때, 전체적으로 장애가구원과 만성질환가구원, 아동가구원의 비율이 자활사업 미참여자 가구의 경우 자활사업참여자가구에 비해 더 높게 분포되어있어 간병 및 아동양육에 대한 복지서비스 욕구가 높을 것으로 짐작됨. 따라서 이들 가구에 대해서는 근로 활동을 지지할 수 있도록 적절한 간병서비스 및 아동양육서비스가 연계되어야 할 것으로 판단됨.

— 자활사업 대상자 가구의 경제생활 실태

1) 소득과 지출

- 월평균소득과 지출: 자활사업참여자가구의 월평균소득은 64.16만원, 월평균 지출은 73.69만원으로 나타났고, 자활사업미참여자가구는 각

각 61.90만원, 69.67만원으로 나타나 전체적으로 지출에 비해 소득이 더 낮게 분포되어 있음.

- 자활사업참여자 가구와 미참여자 가구 공히 대도시, 중소도시, 농어촌의 순으로 월평균수입과 월평균지출의 수준이 낮아지고 있음.
 - 가구규모별 월평균소득과 지출을 비교한 결과, 자활사업참여자 가구의 경우 6인가구를 제외한 모든 규모의 가구에서 소득보다 지출 규모가 큰 것으로 나타났음.
 - 월평균지출액과 최저생계비 수준을 비교해볼 때 1인 가구를 제외하고 전체적으로 최저생계비 이하로 분포됨.
- 부족한 생활비 충당방법: 자활사업참여자와 자활사업미참여자 가구 모두, 친척이나 아는 사람 등에게 빌리거나 신용카드의 현금서비스를 이용, 혹은 저축이나 적금을 해약하거나 금융기관을 통해 대출한다는 응답이 대다수였음.
 - 지출항목 긴요도: 자활사업참여자가구의 경우 주거비, 생계비, 교육비에 대한 지출부담을 크게 느끼는 것으로 나타난 반면, 자활사업미참여자 가구의 경우 보건의료비에 대한 지출부담이 큰 것으로 나타났음.
 - 최저생계비수준과 생활비: 근근히 생활하는데 필요한 금액 및 문화생활에 필요한 금액 모두 자활사업 참여자 가구가 미참여자가구에 비해 높은 수준으로 응답하고 있음.
 - 가구규모별 생계비 필요정도에 대하여 근근히 생활하는데 필요하다고 판단되는 최소한의 비용과 최저생계비 수준을 비교해 본 결과, 자활사업참여자가구와 자활사업미참여자 가구 모두 1인 가구의 편차가 크게 나타나, 근근히 생활하는데 필요한 최소비용이 현재 책정된 최저생계비 수준보다 적게는 6만원에서 많게는 16만원정도로 높게 나타났음.
 - 경제변동수준: 부모세대와 비교한 경제상태에 대하여, 부모세대보다

어려워진 경우는 약 50%에 해당하며, 자활사업참여자가구가 자활사업 미참여자가구에 비해 약간 높게 분포되었고, 대도시가 중소도시나 농어촌에 비해 부모세대에 비해 어려워진 것으로 나타났음.

- 5년 후 경제상태 예측: 지금보다 나빠질 것이라고 예측한 비율이 자활사업참여자가구와 미참여자가구에서 22.4%와 21.7%로 분포되어 유사하게 나타났으나, 생활이 좋아져서 수급자에서 벗어날 것이라고 응답한 비율은 23.7%, 30.1%로 분포되어 자활사업 미참여자가구에서의 전망이 더 긍정적인 것으로 나타났음.

2) 재산과 부채

- 재산: 자활사업참여자가구에 비하여 자활사업미참여자의 재산규모가 더 큰 것으로 나타났으며, 대도시와 농어촌에 비해 중소도시에 거주하는 자활사업대상자의 재산규모가 더 큰 것으로 나타났음.
- 금융재산: 적금과 예금은 대도시의가 상당히 낮은 수준으로 분포되어 있음. 자활사업참여자가구의 경우 평균 재산은 약 423만원이며 자활사업미참여자가구의 경우 평균재산액은 약 532만원임.
- 부채유무: 자활사업참여자가구는 전체의 69.4%, 자활사업미참여자가구의 61.9%가 부채를 갖고 있는 것으로 나타났으며, 공히 대도시의 부채비율이 높게 분포되었음.
- 부채 원인: 생계유지 및 주택자금마련, 그리고 질병(질환)치료를 위한 의료비 등이 주된 부채 원인으로 드러났음. 이는 지출항목 긴급도의 결과와 유사하게 나타난 것임.
- 부채 경로: 친척 및 아는 사람, 혹은 은행대출, 신용카드대출 등임.

— 자활사업 대상자 가구의 공공부조 수급실태

- 이전 공공부조 수급여부: 자활사업참여자가구의 경우 76.3%와 자활사업미참여자가구 67.5%가 현재 수급 이전에도 생활보호대상자였던 것

으로 분포됨. 신규대상자로 자활사업참여자 가구의 경우 지역별로 고
른 분포를 보였으나, 자활사업미참여자 가구의 경우 중소도시의 가구
가 상당수 늘었음.

- 이전수급의 생활보호종류: 자활사업참여자의 경우 거택보호 49.2%와 자활보호 37.7%로 분포되었고, 자활사업미참여자 가구의 경우 자활보호 51.8%, 거택보호 39.3%로 분포됨.

— 자활사업 대상자 가구의 가족생활실태

- 가족관계: 전반적으로 자활사업 참여자 가구의 평균점수가 약간 높은 것으로 나타났으나, 우세한 경향을 보이는 것은 아님. 항목별로는 가족간 서로 친밀감을 느낀다는 항목에 가장 높은 점수가 나온 반면, 가족활동에 참여한다는 항목에 가장 낮은 점수를 보이고 있음.
- 삶의 만족도: 각 항목 평균점수는 가족의 건강 2.42, 가족내 역할 관계 3.06, 가구의 소득 및 소비생활 2.13, 가구의 주거생활 2.82, 경제활동 2.46, 가족의 여가활동 2.24, 전반적인 삶의 질 2.26으로 나타났음. 이를 통해 볼 때, 가족 내 역할관계를 제외한 나머지항목은 중간점수 3점 이하로 분포되어 전반적으로 삶의 질을 낮게 인지하고 있는 것으로 보임.

V. 국민기초생활보장제도 평가

□ 대상영역

- 대상영역에서 과정평가는 수급자의 권리보장과 수급자 선정의 합리성으로 평가될 수 있음.

— 수급자의 권리보장은 수급신청에서의 권리성 보장 여부, 권리남용 즉,

부정수급에 대한 적절한 조치 여부를 통해 평가됨.

- 수급가구 중 탈락경험이 있는 가구와 중도탈락가구, 신청탈락가구의 탈락사유 및 탈락과정 분석을 통해서 권리성 보장여부 및 부정수급사례 규모를 추정하였음.

— 수급자 선정의 합리성은 선정기준의 적합성, 수급자 선정의 형평성을 통해 평가됨.

- 선정의 합리성 평가를 위해 수급가구, 신청탈락가구, 중도탈락가구의 소득 및 재산의 규모와 파악상태, 탈락이유 등을 분석하였음.

○ 수급자선정의 합리성

— 2002년에 적용된 수급자 선정기준은 소득기준과 재산기준, 부양의무자 기준으로 구성됨.

- 소득기준은 가구규모별로 최저생계비를 바탕으로 산출되어 적용되었으며, 재산기준도 가구규모별로 3,300만원~4,000만원으로 설정되었음.
- 2002년 12월 국민기초생활보장제도 수급자의 규모는 132만명이었음.
- 수급자 규모의 적절성 여부는 수급자 선정기준이 적절성에 따라 평가될 수 있으며 이는 각 선정기준에 대한 평가는 보다 원론적인 논의가 필요함. 여기서는 선정기준들이 적용되는 과정에 대해 평가하고자 함.

— 소득기준

- 수급자 선정과 관리 측면에서 수급자의 소득에 대한 파악은 국민기초생활보장제도 평가에 매우 중요함.
 - 대상가구의 소득과 재산 파악이 정확하게 이루어지지 않으면 사각지대 또는 부정수급의 문제가 발생하며, 제도의 신뢰성과 안정성 측면에서도 중요한 의미를 지님.
- 소득파악의 정확성을 평가하기 위해서는 실제소득과 행정적으로 파악

된 소득간의 차이를 파악해야 하나 실제소득액을 조사하는 것은 거의 불가능함.

- 대안으로 수급자와 전담공무원이 주관적으로 인식하고 있는 소득 파악 정도에 근거하여 소득파악정도를 평가하고자 함.
- 수급가구의 응답에 따르면 수급가구는 성실히 소득파악을 하고 있으며, 수급가구에 대한 소득파악은 비교적 잘 되고 있는 것으로 보여짐.
 - 수급가구의 63.3%는 전담공무원이 자신의 소득을 정확히 파악하고 있는 것으로 인식하고 있었음.
 - 수급가구에서 자신들이 신고한 소득과 실제소득이 동일하다고 응답한 비율은 93.9%에 달함.
- 반면 전담공무원은 수급가구가 소득을 성실하게 신고하는가에 대해 대다수(93.1%)가 부정적으로 응답했음.
 - 소득하향신고하는 수급가구의 비율은 담당지역 수급가구의 80% 이상이라고 응답한 경우가 23.8%, 40~60% 미만이 23.3%, 60~80% 미만이 21.2%였고, 실소득 대비 신고소득 비율에 있어서는 60~80% 수준이라고 생각하는 비율이 50.8%로 가장 높았음.
 - 전담공무원의 96.3%는 소득을 하향신고하는 수급가구의 소득을 완전히 파악하는 것은 불가능하다고 생각하였으며, 수급가구의 성실소득신고를 유도하기 위해 지출대비 소득추정(37.8%), 성실신고 권고(27.3%), 추정소득부과(19.4%), 제3자조사(13.5%) 등을 하고 있었음.
- 수급가구의 소득 및 재산규모와 수급기준을 비교해 볼 때, 소득을 과소 신고하고 있는 수급가구의 비율이 최소한 10%가 되는 것으로 나타남.
- 수급가구의 성실소득 외에 정확한 소득파악을 위한 체계적인 방안 마련이 필요함.
 - 전담공무원은 소득하향신고에 대처할 정당한 방법을 구비하고 있지 못하면서도 국민기초생활보장제도 운영의 핵심이 되는 정확한

소득과약이라는 부담을 전적으로 떠맡고 있는 상태임.

- 소득·자산조사를 전문적으로 행하는 전담기구를 두어 전담공무원의 업무 수행을 지원하는 방안을 고려할 수 있음.

— 재산기준

- 재산기준은 2002년까지 한시적으로 적용되나 이에 대한 문제제기가 많이 되어왔음.
- 재산에 대해서 수급가구들의 다수(63.4%)는 전담공무원이 자신들의 재산을 정확하게 파악하고 있는 것으로 느끼고 있었음.
 - 지역별로 보면 중소도시에서 재산이 부정확하게 파악되고 있다고 인식하는 비율이 다른 지역에 비해 높게 나타났으며 이에 대해 심층적인 분석이 필요함.
- 응답한 재산규모를 근거로 가구재산규모가 수급자선정 기준재산가액을 초과하는 가구의 비율을 산출해보면 3.4%에 해당하는 가구에서 재산액이 자산기준치를 초과하는 것으로 나타났음.
 - 가구소득이 가구별 최저생계비를 초과하는 수급가구의 비율이 10% 내외였던 점에 비하면 적은 수준으로서 소득에 비해 재산이 상대적으로 파악하기가 용이함을 보여줌.

— 부양의무자기준

- 부양의무자 기준은 부양의무자의 여부와 부양의무자의 부양능력평가를 통해 적용됨.
 - 이 기준은 부양의무자의 부양능력까지 고려한다는 측면에서 매우 합리적이거나 부양의무자 파악 및 부양능력 파악이 용이하지 않음.
- 탈락가구의 탈락사유에 대한 분석을 통해 부양의무자 기준에 대한 간접적인 평가를 하고자 함.
- 신청탈락가구가 인식하고 있는 탈락사유 중 부양의무자가 있어서가

74.7%로 가장 높은 비율을 보였음.

- 그러나 부양의무자 기준으로 탈락한 신청탈락가구 중 실제 부양을 받고 있다고 응답한 가구는 51.7%였음.
- 신청탈락사유에 대해 54.1%는 동의하지 못하는 것으로 응답하였으며, 동의하지 못하는 가장 큰 이유는 부양의무자기준에 의한 탈락(74.5%)이 가장 많았음.

- 신청탈락의 주된 이유가 부양의무자 기준이며, 탈락에 대한 반발의 주된 요인도 부양의무자 요건인 것으로 나타나 부양의무자 요건이 현실의 요구와 상당히 괴리되어 있음을 시사하며, 향후 부양의무자 규정에 대한 면밀한 재검토가 이뤄져야 함.

○ 수급자의 권리보장

— 선정 및 탈락과정 상의 권리성 보장

- 신청탈락가구의 11.8%는 신청탈락한 사유를 알지 못하고 있었으며, 탈락시 안내에 있어 12.9%는 이의신청절차까지 설명을 들은 반면, 20.0%는 탈락되었다는 결과만 연락(20.0%)받거나 아무런 연락도 받지 못한(8.2%) 경우로 있었음.
 - 탈락과정상의 안내미비는 국민기초생활보장에 대한 권리성을 침해하는 것이라 할 수 있음.
- 중도탈락가구의 대부분(87.5%)이 전담공무원에 의하여 중도탈락이 결정되었으며, 전담공무원에 의해 중도탈락이 결정된 경우, 42.9%는 중도탈락에 대해 수궁하지 못한다고 응답하였음
 - 전담공무원에 의해 중도탈락이 결정된 경우, 탈락사유 및 이의신청방법까지 알려준 경우가 32.1%, 탈락사유만 안내한 경우가 46.6%이고 탈락결과만 통보한 경우도 18.6%이며, 아무런 안내 없이 생계비 지급을 중단한 경우가 2.7%로서 대부분 탈락사유를 안내를 받았음.

- 수혜자 중심의 접근을 통해 국민기초생활보장제도가 표방하고 있는 권리성의 강화가 실질적인 운영과정 상에서 나타나야 할 것임.

— 권리남용; 부정수급

- 현재 수급가구 중 탈락한 경험이 있는 가구(5.7%)의 탈락사유를 선정 기준별로 보면 소득기준, 부양의무자 기준에 따른 탈락의 비율이 높았고, 81%는 정상적인 수급탈피를 했던 것이나 19%의 부정수급을 하다가 발각되어 탈락되었던 것으로 나타났음.
- 중도탈락가구의 경우, 가구소득 증가로 인한 수급권의 상실이 주된 이유이며, 부정수급 여부별로는 정상적인 자격을 유지하다가 사정 변경으로 탈락한 비율이 83.8%, 부정수급이 발각되어 탈락한 비율이 15.1%임.
- 탈락사유에서 부정수급의 발각에 의한 비율이 적지 않음
 - 수급자의 수급탈피를 위해서는 수급자의 취업을 적극 유도하는 한편 부정수급자의 근절을 위한 평가모니터링 시스템의 구축도 중요함.
- 중도탈락가구의 탈락 후의 생활수준 평가에 따르면 국민기초생활보장 제도가 저소득층의 최저생활을 보장할 뿐 아니라 자활을 지원하는 측면에 있어서 보다 적극적인 방안을 제시해야할 필요성이 있음.
 - 전담공무원이 중도탈락을 결정한 경우 대다수(66.7%)가 이후 생활수준이 나빠졌다고 응답하여 비록 선정기준에 의해서 수급대상가구의 범위를 넘어서더라도 급여중지시 스스로의 소득만 가지고 최저생활을 유지하기는 어려움을 보여줌.
- 중도탈락가구의 재수급 희망 사유를 보면 중도탈락가구가 직면하는 가장 큰 문제점이 의료비 부담으로 나타나 수급탈피를 주저하는 주된 요인이 의료비 부담 때문인 것으로 추정됨.
 - 재수급 희망여부에 대한 조사에 있어서도 대다수의 가구(73.9%)가

재수급을 희망하는 것으로 나타났으며, 주된 이유는 의료욕구(50.2%), 생활비 부족(33.6%), 학비지원의 중단 때문에(10.8%) 등이었음.

- 소득증대로 수급자격을 상실하는 가구에 대해서 일정기간 의료급여만을 지속할 수 있도록 제도개선을 한다면 보다 많은 수급자들이 수급탈피를 하고, 탈피 이후에도 안정된 생활을 유지할 수 있을 것임.

□ 급여

- 국민기초생활보장제도의 급여는 최저생활보장이라는 급여수준 및 내용의 적절성 확보, 수급자의 개별적인 특성 고려, 타급여 우선의 원칙에 따라 제공됨.
- 본 절에서는 급여 중 생계급여와 일부의 주거급여를 포함하는 현금급여에 대한 분석을 중심으로 현재 기초보장의 급여가 본래의 목적을 달성하는데 적절한 형태인가 또는 충분한 수준인가, 그리고 궁극적으로 급여가 수급자의 생활에 미치는 영향은 무엇인가에 대하여 살펴보고자 함.
 - 급여기준의 적절성을 평가하기 위해 급여기준이 기초생활을 영위하는데 충분한 수준인가, 실제 제공되는 급여가 가구의 여건을 고려할 때 충분한 것인가, 보충급여 방식의 현 급여가 최저생활을 가능하도록 정확하게 보충되고 있는가를 평가하였음.
 - 급여의 충분성을 평가하기 위해 수급자의 급여에 대한 태도를 분석하였음.
- 급여기준의 적절성
 - 국민기초생활보장제도의 급여 기준은 최저생계비이며, 생계급여와 주거급여 일부를 포함하는 현금급여는 현금급여기준선에 따르고 있음.

- 최저생계비와 현금급여기준은 가구규모별로는 구분되어 있으나 지역별로 차등화되어 있지 못하며 중소도시를 기준으로 전국에 적용되고 있음.

— 수급자들이 주관적으로 생각하는 생활비와 최저생계비를 비교하여 기존의 최저생계비가 적정성을 갖고 있는가를 분석하였음

- 대체로 근근한 생활을 하는 하는데 필요하다고 생각하는 생계비가 최저생계비에 근접하고 있었으며 최저생계비는 근근한 생활을 하는데 필요하다고 생각하는 생계비와 문화적인 생활을 하는데 필요하다고 생각하는 생계비의 사이에 위치하였음.
- 주관적인 생계비는 가구규모가 커질수록 가구규모에 비하여 상대적으로 낮게 나타나 최저생계비라는 개념이 수급자들의 의식에서 일정한 수준의 상한을 갖고 있는 것으로 보임.
- 주관적 생계비에서는 지역에 따른 서열이 나타나지 않았으며 실제 생활비와 달리 인식에 있어서는 지역에 따른 필요생계비가 일정한 차이를 보이고 있지 않음.
- 추가적 지출이 예상되는 아동, 장애인이나 만성질환자 등이 있는 가구에 대해서 살펴보면, 아동이 있는 가구의 경우 일반 가구보다 주관적 생계비가 높았으며, 만성질환 또는 장애인이 있는 가구의 경우에는 근근한 생활에 필요한 주관적 생계비가 최저생계비에 비하여 높지 않은 것으로 나타났음.

○ 급여의 충분성

— 급여의 충분성은 급여의 기준을 전제로 지원되는 급여가 기준만큼을 보장하고 있는가에 대해 분석하였음.

- 가구규모 파악의 정확성, 급여기준과 생활비지출 수준의 비교, 수급자가 느끼는 급여부족 정도를 분석하였음.

— 가구 구성별 급여충분성

- 국민기초생활보장제도는 수급자의 선정 및 급여지급의 단위를 가구로 설정하여 운영하고 있으나 조사결과 통합조사표 상의 가구원수와 실제 생계를 같이 하는 가구원수가 일치하지 않는 비율이 17% 정도 되었음.
- 조건부 수급가구의 경우 생계가구원수보다 과다과약된 경우가 많았으며, 반면 일반수급가구는 생계가구원수에 비해 과소과약된 비율이 높았음.
- 12.1%의 가구는 실제 가구원의 수가 더 많아 지급되는 급여가 부족할 가능성이 높으며, 급여의 부족가능성은 조건부수급자가 있는 가구에 비하여 그렇지 않은 일반가구에서 더 높은 것으로 나타났음.

— 지역 및 가구특성별 급여충분성

- 정부지원금 평균을 비교한 결과, 전체가구의 경우 가구규모가 클수록 정부지원금이 상대적으로 낮아졌는데 이는 가구규모가 클수록 근로능력자의 존재가능성이 높고 따라서 소득이나 추정소득 등이 높아지게 되어 나타나는 현상으로 추정됨.
- 아동이나 장애인 또는 만성질환자가 없는 일반가구의 경우 2인, 3인가구의 정부지원금이 낮고, 만성질환이나 장애인이 있는 가구에서는 다른 가구보다 정부지원금이 상대적으로 높은 것으로 나타났음.
- 지역별로 비교하여 보면 농어촌이 대도시나 중소도시에 비하여 정부지원금이 낮은 것으로 나타났는데 이에 대해서는 좀 더 정밀한 추가 분석이 요구됨.
- 월평균 지출과 급여기준과의 차이 분석 결과, 대부분의 가구가 지출이 급여기준보다 높은 것으로 나타나 상당수의 가구가 급여로는 최저생계를 보장받기 어려울 것으로 추정됨.

- 가구 규모별로 보면 가구규모가 큰 일부 가구에서 현금급여기준이 지출보다 높은 것으로 나타나 가구규모에 따른 기준에 대하여 재검토가 필요함을 시사하고 있음.
- 가구 유형별로는 아동가구가 지출이 높아 아동가구에 대한 별도의 추가적인 지원이 필요함
- 지역별로 볼 때, 대체로 대도시와 중소도시가 지출에 비하여 급여기준이 낮은 것으로 나타났음.
- 보충급여체계인 국민기초생활보장제도에서 현금급여기준에서 소득과 현금급여를 뺀 수치를 본 결과, 소득과 현금급여의 합이 현금급여 기준보다 높았으며 보충급여는 충분성을 확보한 것으로 해석됨.
- 지역별로 농어촌이 급여와 소득이 급여기준보다 약간 상회하고 있었으며, 중소도시는 오히려 급여와 소득이 기준선을 비교적 큰 폭으로 상회하고 있는 것으로 나타났음.
- 지역별, 가구규모별, 그리고 유형별 급여의 충분성에 대하여 분석한 결과, 가구규모, 지역, 그리고 가구유형별 기준의 설정에 대하여 재검토가 필요함.
- 가구규모의 경우, 실제가구구성에 대한 확인 조사와 기존의 가구규모별 균등화지수에 대한 타당성을 재검토하여야 함.
- 지역별 기준, 그리고 아동 등 가구유형에 대한 별도의 기준이 마련되는 것이 국민기초생활보장제도의 가장 기본적인 목적인 기초생활의 보장을 실현하는데 필요한 조치임.

— 급여부족에 대한 인식

- 수급자가 급여에 대하여 어느 정도 부족하다고 인식하고 있는지를 분석한 결과 수급가구의 약 70~90% 정도가 급여가 부족하다고 응답하였음.

- 전체적으로 가구규모가 클 수록 부족하다고 응답한 절대액수가 크게 나타났으나 급여부족액이 가구규모에 비례하지는 않았음.
- 가구유형별로는 동일 가구규모에서도 아동이 있는 가구가 부족하다고 응답한 액수가 높게 나타났음.
- 조건부수급자가 있는 가구도 그렇지 않은 가구에 비하여 부족액이 다소 높게 나타났음.
- 지역별로는 도시의 경우 부족한 액수의 수준이 다소 높게 나타나 지역별 급여에 대한 인식이 다른 것으로 나타났음.

○ 급여체계의 합리성

- 현재 급여는 통합급여체계에 따라 지급되고 있음.
 - 수급자로 선정되면 현금급여(생계급여와 주거급여) 및 교육, 장애 등 제 급여를 수급하게 되며, 이는 최저생활 영위에 필요한 제영역에 대한 급여를 지급한다는 장점을 갖는 한편 수급자의 수급탈피를 어렵게 하고 있다는 지적이 있음.
- 수급가구의 지출부담항목에 대한 분석에 따르면 가구유형에 따라 교육 급여나 의료급여에 대한 욕구가 강한 가구가 있으며 이들 가구의 경우, 교육이나 의료를 이유로 수급자가 되고자 하거나 수급자로 남고자 할 가능성이 있음.
 - 지역별로 볼 때, 대도시와 중소도시를 포함하는 도시지역의 경우 농어촌 지역에 비하여 주거비가 가장 부담이 된다고 응답한 비율이 높은 것으로 나타났음.
 - 가구유형별 지출부담항목을 보면, 아동이 있는 가구의 경우, 교육비가 가장 지출부담이 크다고 응답한 경우가 다른 가구에 비하여 매우 높았으며, 장애인이나 만성질환자가 있는 가구의 경우에는 보건의료비가 부담이 된다고 응답한 가구의 비율이 높았음.

- 조건부수급가구나 근로가구원이 있는 가구의 경우, 정보통신비와 피복비 등이 지출부담이 된다고 응답한 비율이 상대적으로 높게 나타나 근로활동과 관련된 경비의 지원이 고려될 필요가 있음.
- 신청탈락가구의 신청사유를 보면 물론 생계비를 받기 위해서라는 응답이 전체 70.6%로 가장 높지만 의료와 교육급여를 받기 위하여 신청한 가구도 27%에 이룸.
- 의료나 교육을 받기 위하여 급여신청을 하여 수급자가 되는 경우 통합급여체계가 효율성을 저해하는 결과를 야기할 수 있음.
- 중도탈락가구가 다시 수급자가 되고 싶은 이유를 조사한 결과에서도 의료비 지원을 받기 위하여라는 응답이 49.3%, 학비지원을 받기 위해서라는 응답이 11.6%로, 중도탈락가구의 63.8%가 생계급여 외의 다른 급여를 이유로 재수급을 희망하고 있음.
- 소득증대로 수급자를 벗어나는 가구들이 직면하는 가장 큰 문제점이 의료비 부담임을 알 수 있으며, 소득이 증가되어 수급권을 벗어날 수 있게 되더라도 완전한 수급권 탈피를 주저하게 만드는 주된 요인이 의료비 부담에 대한 염려 때문이라는 해석이 가능함.
 - 소득증대로 수급자격을 상실하는 가구에 대해서는 일정기간 의료급여만을 지속할 수 있도록 제도를 개선하는 것이 필요함.
- 요컨대 기존의 급여체계에 대한 수정 또는 보완을 통한 급여체계를 합리화 노력이 필요한 상황임.
- 급여에 대한 만족 등 수급자의 태도
- 현재 급여가 보충급여임을 이해하는 정도를 분석하였음.
- 보충급여임을 알고 있는 가구의 비율은 38.3%에 불과하였으며, 이는 현재 수급자의 근로변화나 또는 소득변화가 아직 보충급여의 영향을

충분히 반영하고 있지 못하고 있음을 의미하므로 이후 보충급여에 대한 이해가 확산될수록 근로가 약화되고 수급자의 소득이 감소되어 급여부담이 높아질 수도 있음.

- 지역별로 보면 농어촌에서 보충급여에 대한 이해가 더 낮은 것으로 나타났으며, 수급유형별로는 조건부수급가구에서 보충급여에 대한 이해정도가 높은 것으로 나타났음.
 - 전체적으로 아직 제도에 대한 이해정도가 낮은 것으로 보이며 제도에 대한 홍보 및 교육 등의 보완책이 모색되어야 하는 한편, 보충급여로 발생할 수 있는 부정적인 효과에 대한 대책도 적극적으로 검토하여야 함.
- 정부지원금과 자가소득이 합이 생활하는데 적당하거나 충분한지에 대해 26.8%만이 적당하거나 충분하다고 응답하였음.
- 지역별로 보면 대도시가 적당하거나 충분하다고 응답한 비율이 가장 낮고 중소도시가 가장 높았으며, 대도시의 경우 생활유지의 어려움이 있다고 느끼는 정도가 더 심한 것으로 보임.
 - 조건부수급가구와 일반수급가구를 비교하여 보면 유의미한 차이는 아니지만 조건부수급가구에서 정부지원금과 자가소득합이 부족하다는 인식이 더 높았음.
- 정부지원에 대한 만족의 정도를 보면 만족은 지역별로 큰 차이가 없었으며 전체적으로 만족도가 낮아 수급가구의 약 32%정도만이 만족한다고 응답하였음.
- 수급유형별로 볼 때, 유의미한 차이는 아니지만 조건부수급가구가 일반가구에 비하여 조금 더 만족도가 낮은 것으로 나타났음.
 - 만족하지 않는 수급자를 대상으로 급여 중 어느 급여가 가장 부족하다고 생각하는지를 살펴본 결과, 기본적으로 생계급여의 부족을 지적한 응답자가 가장 많았으며 그 다음 의료, 주거, 교육급여 순으로 그

부족을 지적하였음.

□ 전달체계

○ 본절에서는 기초보장제도의 집행을 가능하게 하는 인프라, 즉, 인력과 조직의 실태를 평가함.

○ 전달체계 점검을 위한 지표

	인력활용의 적절성	전달체계 구조의 적합성
전문성	- 사회복지전담공무원 확보정도 - 보수교육 경험	- 사회복지업무 집중정도(수행내용)
효율성	- 업무분담 및 배치 - 업무부담(시간) - 업무보조인력 확보	- 업무연계 빈도 및 내용 - 업무수행 장애요인
접근편의성	- 가구방문 및 상담 빈도	- 수급자 인지도
책임성	- 수급자 선정의 정확성 및 사후관리 정도	- 상급기관 및 기관내 상급자의 전문적 지도감독 수행체계

○ 인력 활용과 전문성 향상

— 전담인력의 확보정도

- 사회복지전담공무원 인력은 2000년 국민기초생활보장제도 시행 이후 지속적으로 증원되어 1999년말 3,000명에서 2003년 3월 현재 정원은 7,144명, 현원은 6,625명으로 나타나고 있음.
- 읍·면·동에 배치된 전담공무원은 전체 현원의 약 90%(5,967명)임.
- 2000년 1개 읍·면·동사무소당 평균 1명이 배치되어 있던 것(변재관 외, 2000)에서 본 연구의 조사결과, 평균 2명 가량으로 증가한 것으로 나타남.
- 사회복지업무 담당자 가운데 사회복지직은 평균 1.86명으로, 대도시

평균 2.18명, 중소도시 1.7명, 농어촌 1.7명으로 지역간 통계적으로 유의미한 차이가 나타남.

- 기초보장·자활업무를 담당하는 인력은 평균 1.81명으로, 그 중 사회복지직은 평균 1.5명으로 나타남.
- 전담공무원 1인이 97세대의 기초보장 수급자가구를, 470여명의 사회복지대상자를 담당하고 있는 것으로 나타났는데, 이는 기초보장제도 실시 이전에 비해 대폭 감소한 것으로 실제 업무 부담의 경감에도 영향을 미치고 있을 것으로 보임.

— 사회복지업무 수행내용

- 하루 근무시간을 100으로 놓았을 때 업무비중은 기초생활보장 수급자 관련 업무가 전체의 51.9%, 자활사업관련 업무 10.7%, 기초보장 외 사회복지업무와 사회복지업무관련 행정업무가 25.0%, 사회복지업무의 일반행정업무는 8.6%를 차지함.
- 2001년 조사(이현주외, 2001) 결과와 비교해 볼 때, 국민기초생활보장제도 관련 업무의 비중이 매우 높아지고, 일반행정업무의 비중이 줄어든 것을 알 수 있음.
 - 새로운 제도 도입에 따른 기초보장업무 집행이 부담이 함께 증가한 것으로 인해 나타난 결과라 해석됨.
- 기초보장 관련 민원상담 업무, 급여 결정 업무, 취로형 자활근로·공공근로 사업관리업무, 일반 행정업무의 비중은 지역간 통계적으로 유의미한 차이를 보임
 - 기초보장관련 민원상담 업무, 급여 결정 업무는 대도시에서 높은 비중을 나타냈으며, 취로형 자활근로·공공근로 사업관리업무, 일반 행정업무는 농어촌에서 높은 비중을 나타냄.
- 전문성이 필요하다고 여기는 업무는 수급자 선정 단계에서 필요한 업

무인 것으로 나타남.

- 전담공무원들이 사회복지사가 반드시 수행해야 한다고 생각하는 업무는 대상자 조사 및 수급자 선정(36.3%), 대상자와의 초기상담 업무(27.9%), 기초보장 관련 민원상담(25.0) 순으로 나타남.

— 전담인력의 보수교육 경험

- 조사대상자 중 81.8%가 지난 1년간 기초보장·자활업무 관련 교육을 받은 경험이 있는 것으로, 18.2%가 경험이 없는 것으로 나타남.
 - 기초보장·자활업무 관련 교육에 참여한 횟수는 평균 2.35회였으며 최소값이 1로 나타남.
 - 기수강 교육 내용은 기초생활보장정책 및 정책방향(30.5%), 전산처리방법(17.0%), 관계법규(11.8%), 자산조사기법(8.5%), 행정처리방법(7.1%) 순으로 나타남.
- 희망하는 교육내용은 상담원리 및 기법(13.9%), 자산조사기법(12.5%), 지역사회자원 발굴 및 관리기법(12.2%), 대인관계 및 의사소통기법(11.7%), 사례관리기법(10.8%) 순으로 나타남.
- 수급자 관리와 관련된 전문적인 지식과 기술에 대한 욕구가 높으나, 실제 그러한 교육을 받지 못하고 있다고 해석할 수 있음.

○ 업무여건의 조성 및 효율성 제고

— 업무분담 및 배치

- 사회복지담당자가 2명 인 경우 기초보장·자활업무만을 전담하는 경우는 22.8%, 기초보장과 자활업무 전담자가 분리되어 있는 경우는 30.9%로 나타남.
- 기초보장·자활업무의 분담은 수급가구수에 따른 분담 31.7%, 수급자 선정·관리·급여지급 등 활동 내용별 분담 31.7%, 기타 방식이 36.6%로 나타남.

— 업무수행시간

- 읍·면·동 사회복지전담공무원들의 주당 평균 근무시간은 53.1시간으로 나타남.
 - 주당 평균 근무시간은 지역간 통계적으로 유의미한 차이를 보여, 농어촌 지역의 사회복지 전담 공무원들(56.4시간)이 대도시(51.7시간), 중소도시(52.7시간)의 전담공무원에 비해 초과근로 시간이 긴 것으로 나타남.

— 업무연계 빈도 및 내용

- 지난 6개월 간(2002년 5월~10월) 총 횟수로, 시·군·구 담당자와는 평균 29.0회, 고용안정센터 담당자와는 평균 2.3회, 자활후견기관 담당자와는 5.5회, 복지시설 담당자와는 3.7회 접촉한 것으로 나타남.
 - 고용안정센터 담당자와의 접촉횟수와 자활후견기관 담당자와의 접촉횟수는 통계적으로 유의미하게 대도시와 중소도시지역이 농어촌에 비해 높은 것으로 나타나, 자활사업 접근성의 문제를 시사함.
- 관련기관 담당자와 접촉한 가장 주된 사유는 시·군·구 담당자·복지시설 담당자와는 수급자 관련 정보교환, 고용안정센터 담당자·자활후견기관 담당자와는 대상자 의뢰 및 프로그램 이용으로 나타남.
- 관련기관 담당자와의 접촉시 가장 주된 장애요인으로는 시·군·구 담당자·자활후견기관 담당자·복지시설 담당자와는 공통적으로 업무량 과다로 인한 충분한 의견 교환 부족, 고용안정센터 담당자와는 상호 업무에 대한 이해부족을 진술함.
- 시·군·구가 수행하는 업무 중 수급자 급여실시여부 및 급여내용 최종 결정 업무와 긴급생계급여 등의 지급 등의 업무는 원활하게 수행되나, 자활사업 운영 업무, 급여 조정업무 등은 원활하게 수행되지 못하고 있는 것으로 드러남.

— 업무수행 장애요인

- 읍면동 전담공무원들은 업무수행상의 장애요인 1순위로 담당 가구수 과다(28.2%)를 꼽았으며, 두번째로 자산조사시 정보 확보 곤란(22.8%)을 지적함.

— 업무보조 인력의 확보

- 조사대상 읍·면·동 가운데 48.8% 지역에서 업무보조 인력을 활용하고 있음.
 - 2001년도 실태조사(이현주외, 2001)의 49.3%에서 크게 변화되지 않음.
 - 통계적으로 유의미하게 대도시 보다 농어촌, 농어촌보다 중소도시 지역에서 더 많이 활용하고 있는 것으로 드러남
 - 보조인력 유형은 복지도우미 비율이 가장 높았으며(71.7%), 다음이 공공근로, 공익요원 순으로 나타남.

○ 수급자 및 업무담당자의 접근편의성 향상

— 가구 방문 및 상담 빈도

- 모든 수급자 유형에서 전화통화 빈도가 면접상담에 비해 높게 나타남
 - 가장 높은 빈도는 일반수급자와의 전화통화한 경우로서 월평균 2.5회임.
- 수급자가 기관에 방문하여 면접상담한 경우 일반수급자(1.4회)에 비해 자활사업에 참여하는 조건부수급자(2.5회)가 많은 것으로 나타났으며, 자활사업에 참여하지 않는 조건부수급자(0.9회)는 일반수급자의 방문 빈도 보다 낮게 나타남.
- 근로능력이 없는 수급자의 경우 대도시 지역이 기타 지역보다 수급자의 기관방문 상담 횟수가 많았고, 일반수급자의 경우 농어촌 지역의 가구방문 상담횟수가 타 지역에 비해 다소 높게 나타남.

- 일반수급자의 경우 전화상담을 제외하고는 모든 경우 최빈값이 0으로서 다수의 수급자에 대한 분기별 상담이 미쳐 이루어지지 못하고 있는 것으로 판단됨.
- 각 지역의 여건에 따라 상담 방식별 상담빈도가 상이하게 나타남.
- 농촌지역은 일반수급자에 대한 가구방문 상담과 전화상담 횟수가 많고, 대도시 지역의 경우 자활참여자의 기관방문상담과 전화상담 횟수가 상대적으로 많음
- 수급가구의 67.6%는 공무원과 상담시(도움 요청시) 어려움을 느끼지 않는 것으로 응답함.
- 조사에 응답한 수급가구 중 14.7%가 민원을 신청한 경험이 있으며, 25.3%가 만족, 26.0%가 그저 그렇다. 48.7%가 불만이라고 응답함.
- 대도시지역의 수급자가 중소도시와 농어촌에 비해 민원신청 경험이 통계적으로 유의미하게 높은 것으로 나타남.

— 수급자 인지도

- 기초보장제도의 인지경로는 대부분 지인을 통한 것으로 나타남.
- 수급가구의 46.7%가 선정기준을 알고 있었으며 일반수급가구(45.7%)보다 조건부수급가구(59.7%)의 경우 알고 있다고 응답한 비율이 높게 나타남.
- 보충급여체계에 대해서는 일반수급가구의 36.6%, 조건부수급가구의 63%가 인지하고 있는 것으로 드러남.
- 자활사업 비참여 조건부수급자 59.5%만이 알고 있다고 응답했는데, 대도시 지역의 73%가 인지한 반면, 중소도시와 농어촌지역은 46.7%, 52.9%로 유의미한 차이를 보임.

○ 업무수행내용 및 절차의 책임성 확보

— 수급자 선정의 정확성 및 사후관리

- 조사대상 수급가구 중 전담공무원이 본인 가구의 소득 및 재산에 대해서 정확하게 파악하고 있다고 응답한 비율이 재산은 63.4%, 소득은 63.3%로 나타남.
- 수급 탈피(중도 탈락) 결정은 전담공무원이 한 경우가 대부분인 것으로 나타남.
- 전담공무원이 결정·통보한 경우가 87.5%, 본인이 변동 사항을 알린 경우가 12.5%로 나타남.
- 탈락사유를 안내 받는 경우가 46.6%, 탈락사유 및 이의신청방법을 안내받는 경우가 32.1%로 비교적 상세한 설명이 이루어지고 있는 것으로 보이나 탈락결과만을 통보하거나(18.6%) 안내 없이 생계비를 중단한 경우(2.7%)도 나타남.
- 신청 탈락자의 경우는 88.2% 탈락이유를 인지하고 있었고, 70% 이상이 탈락사유와 이의제기 절차에 대해 안내 받은 것으로 나타남.
- 고용안정센터와 자활후견기관의 자활사업 대상자에 대한 사후관리는 미흡한 것으로 드러남
- 참여자의 경우 36.1%, 자활사업미참여자의 경우 21.4%만이 상담 경험에 있는 것으로 응답했으며, 참여자의 경우 대도시(40.6%), 중소도시(40.0%)와 농어촌간 뚜렷한 차이가 나타남.
- 상담 경험이 없는 경우 참여자의 98.9%, 자활사업미참여자의 90.2%가 방문독촉을 받은 경험도 없는 것으로 드러남.

— 업무수행 지도감독 체계

- 응답대상 전담공무원의 88.2%가 업무상의 의논상대가 있다고 응답함.

- 통계적으로 유의미하게 대도시지역(93.9%)의 전담공무원들이 중소도시(88.5%)와 농어촌(78.0%) 지역의 전담공무원 보다 업무상의 의논상대가 있다고 응답한 비율이 높게 나타남.
- 의논대상자 유형은 인근지역 기관 담당직원(53.6%), 전담공무원 동호회나 관련 사이트(24.6%), 상급기관 담당자(11.7%)순으로 나타남
- 7.8%만이 현기관 선임자와 의논하고 있어, 해당 지역 상황을 잘 알고 있는 조언상대의 도움을 받지 못하고 있는 것으로 나타남.
- 경력이 3년 미만인 경우는 상급기관 담당자(15.8%)나 현 근무기관 선임자(15.8%)의 비율이 3년 이상 경력자(각 9.8%, 4.1%)보다 통계적으로 유의미하게 높게 나타났는데, 이는 3년 미만 근무자의 경우 경력이 많은 선임 사회복지전담공무원에 대한 의존이 가능한 상황이 반영된 결과로 보임.

□ 재정

- 국민기초생활보장제도의 재정은 국민의 세금을 통해 조달되고 있으므로, 국민기초생활보장제도 관련 예산에 대해 평가를 수행하고자 함.
 - 수급자에게 급여가 제대로 지급되기 위해서는 안정적인 예산이 필요함.
 - 예산이 부족할 경우 수급자에게 급여가 지급되지 않거나, 또는 수급자의 규모나 급여의 수준의 조정을 통해 예산부족을 해결해야 함.
 - 따라서, 안정적인 예산 확보가 되어야 최저생활을 보장하고 자활을 도모할 수 있을 것임.
 - 여기에서는 재정의 충분성 및 결정과정, 재정부담의 적절성을 평가항목으로 하여 기초보장예산의 충분성, 예산수준, 충분성, 국민기초생활보장기금의 조성 및 운영, 최저생계비 결정과정의 합리성, 중앙정부와 지방정부의 예산부담의 적절성을 평가하고자 함.

평가 범주	평가 항목	평가 내용
재정	재정의 충분성 및 결정과정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기초보장예산의 충분성 ○ 기초보장예산의 수준 ○ 의료급여 재정의 충분성 ○ 국민기초생활보장기금 조성 및 운영 ○ 최저생계비 결정과정의 합리성
	재정부담의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙정부와 지방정부의 예산부담의 적절성

○ 재정의 충분성 및 결정과정

— 기초보장예산의 충분성

- 국민기초생활보장제도 시행에 따라 현금급여기준은 최저생활을 보장할 수 있도록 개선되었으며, 기초보장예산 또한 이러한 변화가 반영됨.
- 따라서 기초보장예산의 급격한 증가는 복지병으로 치부할 수 없으며, 실제적인 현금급여기준을 충족하기 위한 단계적 접근으로 보아야 함.

— 기초보장예산의 수준

- 정부예산대비 및 GDP 대비 기초보장예산의 비율을 보면, 국민기초생활보장제도 시행에 따라 급격한 예산의 증가는 나타나지 않고 있음.
- 정부예산대비 기초보장예산비율은 1999년에서 2002년까지 각각 1.2%, 1.5%, 1.7%, 1.5%로 나타나고 있으며, GDP 대비 기초보장예산비율은 1999년에서 2002년까지 각각 0.22%, 0.25%, 0.30%, 0.28%로 나타나고 있음.
- 2003년 기초보장예산의 월지원규모는 1인당 96,828원이며, 2000~1년에 높은 증가수준(30~40%대)을 보이다가 2002~3년(2~7%)에는 낮아졌음.
- 이는 2000~1년의 급격한 변화는 급여수준(현금급여기준선)의 변화에 의해 나타난 것임.

— 의료급여 재정의 충분성

- 의료급여의 재정의 문제점은 급여비가 매년 급격히 증가하고 있고, 그에 따라 국가의 예산도 급격히 증가하고 있으나 누적미지급금을 해소하지 못했었다는 것임.
- 이러한 누적미지급금은 의료비의 만성적 체불현상을 발생시키며, 이러한 체불로 인하여 의료기관에서는 의료급여 환자에 대한 차별이 나타나고 있었음.
- 의료급여의 미지급금을 발생하지 않도록 안정적인 의료급여의 재정상태가 유지되어야 할 것임.

— 국민기초생활보장기금의 조성 및 운영

- 국민기초생활보장기금은 자활사업지원을 위한 용도로 한정되어 있어, 기금은 지방자치단체의 예산이 부족할 경우 활용할 수 없으며, 조성률과 금액도 높지 않은 것으로 나타나고 있음.
- 기초생활보장기금의 용도가 자활지원사업에 한정되어 있어 실제 생계급여 등이 추가 지출되어야 할 경우 이 기금을 활용할 수 없음.
- 따라서 국민기초생활보장제도의 안정적인 재원이 지원될 수 있도록 국민기초생활보장기금의 조성금액 및 활용범위의 확대가 검토되어야 함.

— 최저생계비 결정과정의 합리성

- 정부의 예산이 결정된 시기(주로 10~11월)에 차년도 최저생계비를 심의·발표하다 보니, 대부분의 경우 정부의 예산반영 물가상승률 범위 내에서 최저생계비가 인상률이 결정되었음.
- 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 최저생계비의 결정은 예산에 반영할 수 있도록 합리적 계측 및 추정방식에 의해 예산 결정전에 이루어져야 할 것임.

○ 재정부담의 적절성

- 보장비용은 중앙정부와 지방자치단체(시·도 및 시·군·구)가 나누어 부담하고 있으며, 서울특별시의 경우 중앙정부 50%, 지방자치단체 50%, 나머지 시·도의 경우 중앙정부 80%, 지방자치단체 20%를 부담하고 있음.
- 중앙정부와 지방정부의 예산부담의 적절성
 - 중앙정부와 지방정부의 예산 부담비율은 지방자치단체의 능력에 따라 차등을 두지 않으므로 수급자의 비율이 높고, 재정자립도가 낮은 시도의 경우 수급자를 추가 선정하여 급여를 지급하는데 지방자치단체 예산이 제약조건이 될 수 있음.
 - 따라서 중앙정부와 지방자치단체간의 지원 비율을 지방재정자립도나 수급자 비율 등에 따라 차등할 필요가 있음.

6. 자활사업 평가

□ 대상

- 현행 자활사업의 대상자는 자활급여 특례자, 조건부수급자, 일반수급자, 차상위계층으로 구분되어지며, 조건부수급자는 의무적으로 자활사업에 참여하도록 하고, 그 외에는 희망자에 한하여 참여하도록 하고 있음.
 - 조건부 수급자의 경우 특성에 맞는 자활프로그램을 제공하기 위하여 사회복지담당공무원이 근로능력판정을 통해 취업대상자와 비취업대상자로 그 유형을 구분함.
- 자활사업의 정책추진과정에 있어서 대상 영역에 대한 평가는 대상자 선정과정시 그 선정기준이 어느 정도 현실성을 반영하고 있는가 하는 것임.

- 실제로 어느 정도로 정확하게 가구내 자활사업 대상자의 근로능력을 판별하고, 그의 가구여건을 고려하여 조건부수급가구로 선정하였는가 하는 것임.

○ 대상자 선정기준의 현실성

— 조건부수급자의 근로능력점수의 분포

- 자활사업참여자의 추정근로능력점수는 50점 27.9%, 30점 14.3%, 0점 13.6%, 20점 9.1%의 순으로 분포됨. 또한 0점인 자활사업 참여자가 13.6%로 상당수 포함되어 있으며, 평균 추정근로능력점수는 39.5점이었음.
- 자활사업미참여자의 추정근로능력점수는 85점 19.2%, 20점 14.1%, 50점 12.8%, 30점과 65점 각각 10.3%의 순으로 분포되었고, 평균 추정근로능력점수는 48.4점으로 나타남.
- 자활사업참여자에 비해 자활사업미참여자의 경우 상대적으로 근로능력이 높은 것으로 보임.

— 현재자활사업참여자의 추정근로능력점수분포

- 65점 미만인 대상자가 노동부자활사업에 참여하고 있는 경우는 전무하며, 대부분이 취로형자활근로에 참여하고 있음. 또한 추정근로능력점수 65점 이상인 경우도 취로형자활근로에 일정부분이 참여하고 있음.

— 자활사업대상자 가구의 가구원 중 장애가구원과 미취학아동 가구원, 즉 가구 내 보호가 필요한 가구원의 분포

- 자활사업참여자 가구 중 장애가구원이 1명 이상 분포된 가구는 21.5%, 자활사업미참여자 가구는 34.7%로 나타나, 자활사업미참여자 가구의 장애가구원 분포의 비율이 더 높게 나타났음.

- 자활사업참여자 가구 중 미취학아동가구원이 1인 이상인 경우가 11.4%이었고, 자활사업미참여 가구의 경우 16.7%로 분포되어, 자활사업미참여자 가구의 미취학아동 가구원이 자활사업참여자 가구의 그것에 비해 상대적으로 높게 분포되어있음을 알 수 있음.
 - 자활사업미참여자 가구의 장애가구원과 미취학 아동 가구원이 자활사업참여자 가구에 비해 더 높은 비율을 보이고 있음. 이는 자활사업대상자 선정기준에 현실성이 반영되지 못했음을 미루어 짐작케 함.
- 자활사업 미참여 사유를 통한 대상자 선정기준의 현실성 평가
- 자활사업 미참여자 사유는 크게 신체상의 문제와 보수의 문제임.
 - 지역별로 대도시와 중소도시에서는 자활사업에 참여하는 것보다 경제적으로 더 나은 일자리가 있는 것이 자활사업 미참여의 주요인으로 작용하고 있는 반면, 농어촌의 경우 고령이나 신체상의 문제가 주요인으로 작용하는 것으로 나타났음.
 - 20대와 30대에서는 보수의 문제, 40대와 50대에서는 신체적인 문제로 자활사업에 불참하는 것으로 나타남.
 - 대상자 선정 기준이 실제 신체여건을 고려하는 기준이 아님을 알 수 있게 하고, 보육, 간병, 장애가구원의 보호로 인해 불참하는 경우를 볼 때, 가구여건을 고려하는 현실적 선정기준이 마련되어 있지 않았음을 알게 함.

□ 프로그램

- 자활사업의 프로그램 평가는 참여자의 특성에 맞는 프로그램이 주어졌는가, 제공절차는 합리적인가, 참여효과는 어떠한가의 내용으로 자활사업대상자에게 자활프로그램이 적절하게 주어졌는지 평가함.

○ 수급자의 특성 반영여부

— 희망하는 자활사업과 현재 참여하는 자활사업의 일치여부

- 본인이 희망하는 자활사업과 현재참여하고 있는 자활사업 형태의 일치 여부에 대해서는 원했던 자활사업에 참여하고 있는 경우가 52.2%, 원했던 자활사업이 아닌 경우가 23.6%, 그리고 원했던 자활사업이 따로 없었다는 응답자 또한 24.2%로 높게 분포됨.
- 현재 참여하고 있는 자활사업이 참여하기를 희망했던 자활사업에 본인의 의사가 부합되어 적절히 배치된 경우는 총 62.7%로 취로형 자활근로(42.3%), 업그레이드형 자활근로(9.6%), 지역봉사(6.4%), 직업훈련(2.6%)의 순으로 분포됨.
- 이는 수급자의 특성에 맞게 적절하게 배치되지 않았음을 보여주거나, 혹은 지역 간 편차로 인해 충분히 프로그램을 제공하고 있지 못함을 간접적으로 시사함.

— 특성별 현재참여자활사업과 참여희망자활사업

- 지역별 분포: 대도시는 현재 참여자활사업이 주로 취로형 자활근로와 업그레이드형 자활근로인 반면, 참여하기를 희망하는 자활사업의 종류는 창업지원, 자활공동체 사업으로 나타났음. 중소도시는 현재 자활사업참여자가 주로 취로형 자활사업과 지역봉사에 치중되어 있으나 향후 직업훈련과 직업적응훈련, 그리고 업그레이드형 자활근로에 참여하기를 원하고 있으며, 농어촌은 대부분이 취로형 자활근로에 참여하고 있으나, 향후 직업훈련, 취업알선, 업그레이드형자활근로에 참여하기를 희망하고 있음.
- 연령별 분포: 30대의 현재 참여 자활사업은 취로형 자활근로가 주된 반면, 향후 참여하기를 희망하는 자활사업은 직업훈련과 직업적응훈련, 창업지원, 업그레이드형 자활근로인 것으로 나타났고, 40대 역시

현재참여하고 있는 자활사업은 취로형 자활근로와 업그레이트형 자활근로가 주되었으며 향후 참여하기를 희망하는 자활사업은 취업알선, 창업지원, 자활공동체 등으로 분포되었고, 50대 또한 현재 참여 자활사업은 주로 취로형 자활사업과 지역봉사이나 향후 참여희망 자활사업은 창업지원임.

- 이상의 결과를 통해 볼 때, 현재 참여하고 있는 자활사업은 자활사업 대상자의 욕구를 충분히 반영할 수 있는 다양한 프로그램 제공이 이루어지지 않고 있다는 것을 알 수 있음.

○ 제공절차의 합리성

- 사회복지담당공무원의 자활프로그램 결정방식

- 전체 사회복지담당공무원의 61.7%가 수급자의 욕구가 먼저 고려되지 않은 상태에서 정부지침에 따라 근로능력을 판정하여 결정·통보하는 방식을 취하거나 지역현실을 고려한 자활프로그램에 수급자를 일방적으로 배치하고 있으며, 이는 자활사업 미참여자를 발생하게 하는 한 요인으로 작용하고 있는 것으로 보여짐.

- 자활사업참여자의 자활사업 변경 사유

- 전체 자활사업 참여자 중 참여 자활사업의 변경 이유에 대하여 전체 71%가 본인의 적성과 능력에 대한 사회복지담당 공무원의 판단이 바뀌었기 때문에 라고 응답, 당사자의 욕구 및 의사가 반영되는 비율이 상당히 낮은 것으로 보임.

- 조건불이행에 따른 급여의 변동사항

- 조건부 수급자 중 자활사업미참여자의 77.4%가 변화가 없었거나 변화를 느끼지 못하고 있는 것으로 나타났으며, 생계급여가 삭감되거나 중지된 경우는 단 22.7%에 불과한 것으로 나타남.
- 본인의 생계급여가 삭감되거나 중지된 경우는 대도시 32.4%, 중소도

시 10.0%, 농어촌 17.6%로 분포되어 지역 간 다소 차이가 있음.

- 조건불이행에 대한 실제 제재조치의 비율은 상당히 낮게 나타나, 자활사업미참여자에 대한 재확인 과정이 원활하지 못한 것으로 보임.

○ 참여효과

— 자활사업 참여자들의 주관적인 사업평가

- 대가의 충분성에 대하여 가장 부정적으로 평가하고 있었으며, 이어 장래성의 보장, 일에서 얻는 성취감, 육체적인 어려움, 인간관계의 어려움, 일이 적어 무료함의 순으로 자활사업에 대하여 부정적인 평가를 보임.
- 지역별로 살펴 본 자활사업평가에서는 자활사업참여자의 인구학적 특성상 농어촌의 경우 고령층이 타 지역에 비해 많이 분포되어 상대적으로 육체적인 어려움에 대한 부정적 평가가 두드러진 것으로 보이며, 대도시 및 중소도시는 농어촌에 비해 연령층이 낮고, 학력수준이 높게 분포되어 일에 대한 장래성을 더 중요시하는 것으로 보임.

□ 전달체계

○ 인력의 적절성

— 사회복지업무 담당자가 2명 이상인 읍·면·동의 기초보장·자활업무 담당 공무원 전체 123명 중 95명(77.2%)이 기타 사회복지서비스 업무를 담당하며, 기초보장·자활업무만을 전담하는 경우는 28명(22.8%)으로 분포됨

- 또한 85명(69.1%)은 기초보장업무와 자활업무를 함께 담당하고 있으며, 기초보장업무 업무와 자활업무 담당자가 분리되어 있는 경우는 38명(30.9%)으로 나타났음.
- 기초보장의 업무와 자활의 업무가 분리되어 담당하는 비율을 살펴보

면, 대도시 43.2%, 중소도시 26.3%, 농어촌 22.7%로 분포되어 대도시의 경우 중소도시와 농어촌에 비해 상대적으로 자활업무의 전문성을 확보한 것처럼 보임.

- 따라서 기초보장뿐만 아니라 자활업무의 전문성을 보장받을 수 없는 구조 속에서 사회복지담당공무원의 역할이 수행되고 있는 것으로 판단됨.

○ 초기상담 및 상담과정

— 자활사업대상자와 읍·면·동 사회복지담당공무원이 자활사업참여에 관해 상담이 이루어진 비율은 93.0%이며, 자활사업 미참여자는 전체 중 60.7%가 상담의 경험이 있는 것으로 나타나 전체적으로 자활사업 참여자에 비해 미참여자 사회복지담당공무원과의 상담비율이 낮은 것으로 드러남.

- 지역별로 대도시 65.2%, 중소도시 59.3%, 농어촌 45.5%로 상담이 이루어짐. 따라서 대도시-중소도시-농어촌의 순으로 전담공무원과의 상담비율이 낮아지고 있음을 알 수 있음.
- 전체 자활사업 미참여자 중 40.5%가 자활사업에 대해 알고 있지 않았으며, 대도시보다 중소도시와 농어촌에서 그 비율이 더 높게 나타나 사회복지담당공무원의 초기상담과정이 원활히 수행되지 못한다고 판단됨.

— 사회복지담당공무원과의 상담방식

- 자활사업참여자와 미참여자간, 그리고 지역간의 차이를 보이고 있음. 자활사업 참여자는 수급자가 직접 사회복지담당공무원을 방문하는 방식을, 자활사업 미참여자는 사회복지담당공무원이 수급자를 방문하는 방식을 취하는 것으로 나타났으며, 대도시일수록 사회복지담당공무원이 직접 방문하여 상담하는 경우가 중소도시나 농어촌에 비하여 적은

것으로 나타났음.

— 자활후견기관 및 고용안정센터 담당자와의 상담여부

- 전체 자활사업참여자의 경우 36.1%, 자활사업미참여자의 경우 21.4%가 상담한 경험이 있는 것으로 나타났으며, 특히 농어촌의 경우 상담여부가 극히 낮은 수치를 보임. 이는 지역여건 등의 요인에 기인한 것으로 보임.

— 자활후견기관 및 고용안정센터 담당자와의 상담을 위한 출석통보

- 자활사업참여자 전체 중 7.8%와 자활사업미참여자 10.6%가 상담출석통보를 받은 경험이 있다고 응답함.
- 지역별로는 자활사업참여자의 경우 대도시 2.9%, 중소도시 15.6%, 농어촌 4.0%로 중소도시의 경우 상담출석 통보가 타 지역에 비해 잘 이루어지는 것으로 나타났음.

— 자활사업 대상자의 상담불응에 대한 자활후견기관 및 고용안정센터, 그리고 읍·면·동사무소의 방문독촉(재연락) 여부

- 자활사업미참여자의 경우 사회복지담당공무원으로부터 전화나 우편을 통해 방문독촉을 받은 경우가 전체 미참여자 중 8.2%이며(대도시 8.8%, 중소도시 6.35, 농어촌 9.1%), 자활후견기관이나 고용안정센터의 담당자로부터 전화나 우편으로 방문독촉을 받은 경우가 1.6%에 불과함.
- 자활사업미참여자 대부분이 방문독촉(재연락)을 받지 않은 것으로 나타나 이들에 대한 관리가 소홀한 것으로 보임.

○ 유관기관과의 연계

— 자활후견기관과 고용안정센터 담당자와의 접촉 횟수

- 2002년 5월~10월(6개월)동안 고용안정센터 담당자와는 평균 2.3회, 자

활후견기관 담당자와는 5.5회, 복지시설 담당자와는 3.7회로 나타났으며, 특히 농어촌 지역에서의 접촉 빈도가 매우 저조하여 자활사업 전달체계의 접근성의 문제를 시사함.

— 자활후견기관과 고용안정센터 담당자와의 접촉 사유

- 고용안정센터는 대상자 의뢰 및 프로그램 이용, 수급자 관련 정보교환이었으며, 자활후견기관의 경우 역시 대상자 의뢰 및 프로그램 이용이 가장 주된 사유였음. 사회복지시설 담당자와는 주로 수급자 관련 정보교환과 대상자 의뢰 및 프로그램 이용 등이었음.
- 자활후견기관 및 고용안정센터 담당자, 사회복지시설 담당자와의 접촉시 장애요인으로는 업무량과다를 가장 많이 들고 있으며, 특히 고용안정센터의 경우 상호업무이해부족을 꼽고 있음.
- 이는 노동부와 복지부로 이원화된 현행 자활사업의 추진체계에 기인하는 것이므로 자활사업의 효율적인 추진을 위해서는 이러한 비체계성을 극복할 방안을 강구해야 함.

7. 사회적 인식

- 본 절에서는 국민기초생활보장제도의 정책 방향과 내용에 영향을 미치는 요인으로서, 사회적 인식 및 사회구성원의 합의수준을 평가해보고자 함.

국민기초생활보장제도에 대한 인식

- 국민기초생활보장제도에 대한 인지

— 제도 인지 여부

- 과반수 이상의 응답자가 국민기초생활보장제도에 대해 인지하지 못하

고 있는 것으로 나타남.

- 전체 응답자 중 333명(33.1%)이 제도에 대해 들어본 적이 있다고 응답하였고, 674명(66.9%)이 국민기초생활보장제도에 관해 들어본 적이 없다고 응답함.

— 제도 목적 인지 여부

- 제도의 존재와 그 목적에 대해 정확하게 인지하고 있는 비율은 전체 응답자 중 26.1%에 불과함.

— 보충급여방식에 대한 인지여부

- 제도의 존재와 급여방식에 대해 정확하게 인지하고 있는 비율은 전체 응답자 중 16%에 불과함.

○ 국민기초생활보장제도에 대한 합의정도

— 최저생계비 수준에 대한 합의정도

- 2002년도 2인 가구 최저생계비와 4인 가구 최저생계비에 대해서는 각각 절반 이상의 응답자가 적당하다고 응답함.
- 2인 가구 최저생계비 수준에 대해서는 110명(11.0%)이 매우 높거나 약간 높다, 543명(54.2%)이 적당하다, 348명(34.8%)은 약간 낮거나 매우 낮다고 응답함.
- 4인 가구 최저생계비 수준에 대해서는 170명(17%)이 매우 높거나 약간 높다, 515명(51.6%)이 적당하다, 314명(31.4%)이 약간 낮거나 매우 낮다고 응답함.
- 2인 가구의 최저생계비 수준을 4인 가구의 최저생계비 수준보다 더 낮은 수준으로 인식하고 있음.

— 지원대상에 대한 합의정도

- 국민기초생활보장제도의 급여 대상인 근로무능력자와 근로능력자에 지원에 대해서는 절반이상의 다수가 지지적인 태도를 보임.
- 근로능력자 지원에 대한 찬성 비율은 근로무능력자 지원에 대한 찬성 비율보다 상대적으로 낮은 것으로 나타남.
- 근로능력자에 대한 정부지원에 대해 67.9%의 응답자가 찬성하는 것으로, 32.1%가 반대하는 것으로 응답함.
- 근로무능력자에 대한 정부지원에 대해 98.1%의 응답자가 찬성하는 것으로 1.9%가 반대하는 것으로 응답함.

□ 복지의식

○ 가치차원의 복지의식

— 빈곤 원인에 대한 의식

- 빈곤의 원인을 사회구조적인 속성으로 인식하기보다는 개인적 속성으로 인식하는 비율이 높게 나타남.
- 빈곤의 원인에 대해 350명(34.8%)이 ‘게으르고 노력하지 않아서’ , 232명(23.1%)이 ‘가정환경이 불우해서’, 203명(20.2%)이 ‘사회가 불평등해서’, 137명(13.6%)이 ‘경쟁에 뒤쳐져서’, 59명(5.9%)이 ‘운이 없어서’라고 응답함.
- ‘게으르고 노력하지 않아서’를 개인적 속성에 의한 것으로, ‘운이 없어서’는 운명으로 인한 요인, ‘가정환경이 불우해서’와 ‘경쟁에 뒤쳐져서’를 귀속적 요인, ‘사회가 불평등해서’를 사회구조적인 요인이라고 해석할 때, 빈곤을 개인적 관점으로 보는 비율(34.8%)이 사회구조적인 관점에서 보는 비율(20.2%)보다 높게 나타났음을 알 수 있음.
- 빈곤원인에 대한 가치는 연령, 학력, 거주지에 따라 통계적으로 유의

미한 차이를 보임.

- 연령이 낮은 집단이 높은 집단 보다, 학력이 높은 집단이 낮은 집단 보다, 빈곤의 원인을 사회구조적인 속성에 의한 것으로 보는 비율이 높고, 개인적인 속성에 의한 것으로 보는 비율이 낮은 것으로 나타남.
- 대도시·중소도시·농어촌지역 공히 빈곤의 원인을 개인적인 속성으로 보는 응답비율이 가장 높았으나, 대도시에서는 사회구조적인 속성, 중소도시와 농어촌은 귀속적인 속성으로 보는 응답비율이 다음으로 높게 나타남.

— 공공부조 수급권에 대한 인식

- 과반수 이상의 응답자들이 공공부조 수급을 시민권으로 인식하고 있는 것으로 나타남.
- ‘가난한 사람이 부족한 생활비에 대한 요구는 시민으로서 정당한 권리이다’라는 진술에 대해 59.9%의 응답자가 찬성하는 것으로, 40.1%의 응답자가 반대하는 것으로 나타남.
- 공공부조 수급권에 대한 인식은 연령, 학력, 거주지에 따라 통계적으로 유의미한 차이를 보임.

○ 태도차원의 복지인식

— 복지의존성에 대한 인식

- 응답대상의 절반 이상은 복지의존성에 대해 부정하는 의견을 제시함.
- ‘빈곤층에게 국가가 생활비를 지원하면 그에 의존해 일하지 않을 것’이라는 진술에 대해 응답자의 57.6%가 부정하는 응답을, 42.4%가 긍정하는 응답을 함.
- 기존 연구결과와 비교해, 복지제도에 대해 우호적인 시각으로 변화하고 있다고 해석할 수 있음.

- 복지의존성에 대한 의식은 연령, 학력, 거주지에 따라 통계적으로 유의미한 차이를 보임.

— 자활사업의 필요성에 대한 의식

- 대다수의 응답자들이 자활사업이 자활사업의 필요성에 대해서는 대다수의 응답자들이 긍정하고 있는 것으로 나타남.
- ‘근로능력이 미약한 사람에게 국가가 세금으로 일자리를 만들거나 훈련을 하는 것이 낭비이다’라는 진술에 대해 82.9%의 응답자가 반대하는 의견을, 16.8%의 응답자가 찬성하는 의견을 나타냄.
- 자활사업 필요성에 대한 의식은 연령, 학력, 주관적인 경제수준, 거주지에 따라 통계적으로 유의미한 차이를 보임.

— 국민기초생활보장제도의 효과성에 대한 의식

- 국민기초생활보장제도의 효과성에 대해 대다수의 응답자가 긍정적인 태도를 보임.
- ‘빈곤한 사람에게 부족한 생활비 보조해 주고 일자리를 마련해 주면 자립에 도움이 된다’라는 진술에 95.5%가 찬성을, 4.5%가 반대했음.
- 국민기초생활보장제도의 효과성에 대한 의식은 거주지에 따라 통계적으로 유의미한 차이를 보임.

○ 복지실천의지

— 복지확대를 위한 납세의사

- 응답자의 과반수 이상이 빈곤층의 복지확대를 위해 납세의사가 있는 것으로 응답함.
- 빈곤층의 복지확대를 위해 세금을 더 낼 의사가 있다고 응답한 비율이 57.3%이며, 아니라고 한 응답자가 42.7%임.

- 복지확대를 위한 납세의사는 성별, 연령, 학력, 경제수준, 거주지에 따라 통계적으로 유의미한 차이를 보임.
- 공공부조 수급을 시민권으로 인식하는지 여부와 납세의사를 비교해볼 때 20.8%의 응답자는 복지의식과 실천의지 간의 이중성을 보임.
- 공공부조 수급을 시민권으로 의식하는 응답자 가운데, 빈곤층을 위한 납세의지는 없는 것으로 응답한 209명(전체응답자의 20.8%)은 복지의식과 실천의지 간의 이중성을 나타냄.

VIII. 평가의 시사점 및 정책제언

□ 대상자 선정

○ 자산조사 지원체계 개선

- 수급자 선정에 있어 대상자의 소득을 파악은 매우 중요한 일임에도 불구하고 기술적으로 정확한 측정이 어려움.
- 정확한 소득파악 기제의 부족으로 인해 수급자 선정에 있어서 적절성이 확보되지 않는 문제가 있음.
 - 소득 및 자산조사를 전문으로 하는 전담기구를 두어 전담공무원의 업무수행을 지원하는 방안을 고려해 볼 수 있음.
- 지역에 따른 소득 및 자산파악 정도가 다른 것으로 조사되었으며 지역별 재산파악이 부정확한 이유에 대한 심층적인 연구가 선행되어야 함.

○ 부양의무자 기준 검토

- 수급신청과정에서 부양의무자 기준에 따른 탈락이 가장 많은 것으로 나타나 대상자 선정관련 제도 개선시 재검토가 필요함.

- 근로능력기준의 현실성 확보
- 대상자 사례관리체계 강화 및 특성별 프로그램의 개발
 - 자활사업의 대상자 선정기준의 현실성 평가에서 자활사업대상자 선정상의 정확한 적용절차와 합리적인 기준들에 대한 설정의 검토와 급여체계를 개편하여 근로유인의 제고와 보육과 간병 등 복지서비스와의 적극적인 연계가 필요함.
- 수급자 권리보장 및 모니터링 시스템 구축
 - 탈락과정 상 안내미비는 국민기초생활보장에 대한 권리성을 침해하는 것으로 행정적인 처리과정에 대한 보완을 통해 공급자 측면이 아닌 수혜적 중심의 접근이 이루어져야 함.
 - 수급자의 도덕적 해이 방지 및 수급 탈피 유도를 위해 부정수급자를 근절하는 평가모니터 시스템 구축과 적극적 취업촉진 및 장려정책을 펴야 함.
- 급여
 - 가구규모·유형·지역별 급여수준 차등화
 - 가구규모별 급여차등 기준인 가구균등화지수에 대하여 재검토 필요
 - 지역별로 주거비 차이가 크므로 주거급여를 분리하지 않는 한 지역별 급여의 차등화를 적극적으로 검토할 필요가 있음.
 - 아동, 장애인이 있는 가구에 대해 가구유형별 급여의 차등화가 필요
 - 개별급여 도입의 검토
 - 개별급여는 수급자의 욕구충족과 함께 전체국민에 대한 교육, 의료, 주거, 자활 등을 동시에 한 체계에서 검토하여 볼 수 있는 강점을 가짐.
 - 통합급여 하에서는 선정 기준선 바로 위의 계층이 수급자층보다 경제적

부담이 클 수 있으며 이를 해소하는 급여의 개별화를 긍정적으로 검토할 수 필요가 있음.

○ 수급자의 제도 이해 제고

- 수급자의 상당 비율이 아직 보충급여 체계를 인지하지 못하고 있어 보충급여에 따른 수급자의 행동패턴 변화를 판단하기에 어려움이 있음.
 - 보충급여에 따른 수급자의 근로 및 기타의 소득증진 노력 저하를 예방하는 노력이 준비되어야 함.

□ 전달체계

○ 업무의 전문화가 가능한 근무여건 조성

- 기초생활보장제도 도입 후 인원증원이 되었으나 규모의 경제를 이룰 수 없는 실정임.
 - 여전히 일반행정직이 사회복지업무를 담당하는 경우가 있으며 전담공무원의 업무내용 중 기초보장·자활업무 비중이 증가한 반면 절대적 업무량의 증가하여 전문적인 사회복지서비스의 제공을 위해서는 지속적인 인력 확충과 업무의 전문화가 가능한 근무여건 조성이 필요함.
- 자활사업의 효율적인 추진을 위해서는 현재 조건부수급자 중 자활사업미참여자에 대한 체계적인 사례관리 프로그램의 도입 및 실시가 필요

○ 수급자의 접근성 및 서비스 수준의 개선

- 수급자의 정당한 권리행사와 서비스 활용을 가능하게 하는 정보 제공 및 인식의 향상을 위한 노력이 필요할 것으로 보임.

○ 관련기관간 연계 강화

- 업무량의 과다로 종합적인 업무수행에 장애가 있으며, 서비스의 전문성과 업무의 효율성을 촉진하는 기관간 연계·협력이 매우 저조하였음.

— 업무수행상의 지도감독체계가 매우 미흡하여, 시급한 보완이 요구됨.

○ 지역별 특성을 감안한 인프라 확충 추진

— 지역별로 근무여건과 수급자 인식 등에 차이가 있었으며 지역별 특성을 감안한 인력확충, 근무여건 개선, 서비스 및 접근성 개선 방안 마련이 필요할 것으로 판단됨.

□ 재정

○ 의료급여를 비롯한 기초보장 재정의 확충

— 기초보장예산 규모는 증가하였으나 전체 예산의 증가율보다 낮음.

— 의료급여에서 누적미지급금을 해소하지 못하고 있어 재정의 충분성에 문제가 있으며 미지급금을 해소할 적극적인 재정안정화 정책이 필요함.

○ 중앙·지방 예산분담 및 기금활용의 유연성 제고

○ 최저생계비 결정과정의 합리성 제고

□ 사회적 인식

○ 사회적 합의도출을 위한 적극적 홍보 강화

— 국민기초생활보장법에 대해 인식하지 모른다고 응답한 사람이 전체 66.9%로 제도에 대한 정부의 홍보가 부족함.

— 국민기초생활보장 및 자활사업에 대한 적극적인 홍보사업 뿐만 아니라 사회 전반적으로 확산되어 가고 있는 제도의 부정적 이미지를 제고하고자 하는 노력을 해야만 수급자들의 최저생활을 위한 제도의 개선 및 확대를 위한 사회적 합의를 이끌어 낼 수 있을 것임.

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

국민기초생활보장제도는 기존 시혜적 성격의 생활보호제도를 시민의 ‘사회적 권리’ 차원으로 격상한 것으로 평가된다. 즉 내용면에 있어서 인구학적 구분의 철폐, 소득인정액의 도입, 자활프로그램의 강화, 주거급여의 신설 및 분리 등을 이루어냄으로써 한 차원 높은 공공부조제도로 발전시켰다는 점과, 특히 그동안 복지의 사각지대에 놓여있었던 근로능력이 있는 저소득층에 대한 생계급여를 포괄함으로써 전국민에게 최소한의 인간다운 생활을 보장하는 커다란 진전을 이루었다는 점에서 높이 평가되고 있는 것이다.

그런데, 이러한 의미에도 불구하고 현행 국민기초생활보장제도는 근로의욕 감퇴, 부정 수급자 양산, 예산 낭비 등이 문제점으로 지적되고 있는 상황이다. 이에 현행제도에 대하여 정부의 정책입안자, 관련학자, 그리고 온 국민의 지지를 얻음과 동시에 성공적인 제도의 정착을 위해서는 제도 시행과정상의 문제점과 부작용 등에 대해 충분히 검토하고, 미비한 점을 보완해야 할 필요성이 제기되었다. 따라서 이와 같은 다양한 문제점들을 파악하기 위해서는 일관적이고 체계적인 제도의 평가작업이 수행되어야 할 것이다.

이러한 제도 평가는 정책평가와 연관지을 수 있다. 특히 사회복지학에서는 사회복지정책 평가를 사회복지정책의 효과성 증진, 책임성의 확보, 학문적 연구의 기초적 자료의 확보를 위해 수행하며(김태성·송근원, 사회복지정책론, 1993, pp.173~174), 학문적으로는 지식의 관점, 관리의 관점, 책임성의 관점으로 정책평가의 목적을 두기도 한다(노화준·정정길, 1990, pp.7~11). 즉 사회복지정책 평가를 통해 해당 정책시행에 필요한 정보를 얻을 수 있으며, 이와 같은 정보를 활용하여 사회복지정책 프로그램의 시행이나 관리방법 등을 개선함으로써

정책프로그램의 효과성을 증진시킬 수 있다는 것이다.

국민기초생활보장제도 평가의 목적과 앞서 언급한 정책평가의 목적과 연관시켜 볼 때, 국민기초생활보장제도 평가는 시행상의 하위프로그램의 합리성 확보, 정책의 일관성 증진, 발생된 문제점 개선, 그리고 운영상 능률성을 제고하기 위한 것이라 할 수 있다. 특히 제도 시행에 대한 평가는 변하는 상황에 따른 제도 시행상의 문제점에 대한 보완을 가능하도록 만드는 탄력적인 제도 점검 방식이며, 제도에 대한 점검 및 주요 대안을 모색하는데 있어서 근거를 제시한다는 측면에서 그 의의를 찾을 수 있는 것이다.

공공부조 평가에 관한 오랜 경험을 축적하고 있는 영국과 미국의 평가주체, 평가내용과 방식을 살펴보면, 두 나라가 공통적으로 평가를 전담하는 독립기관을 운영하고 있으며, 평가내용은 자산조사의 정확성 또는 급여대상의 정확성 등의 프로그램 집행상의 문제점을 확인하고 있으며, 평가방식은 신고에 따른 조사, 표본추출에 의한 집중조사방식과 공급자의 법률 준수여부에 대한 감사형식으로 행하고 있으며 수급자, 공급자 등에 대한 심층면접과 사례연구도 병행하고 있다. 이러한 평가결과를 데이터베이스화할 뿐만 아니라 적극적으로 피드백하여 제도개선에 전반적으로 활용하여 예산절감 및 서비스 질 개선에도 긍정적인 효과가 있는 것으로 나타나고 있다.

국민기초생활보장제도의 실시와 더불어 제도의 지속적인 보완과 개선을 위한 노력의 하나로 2002년 한국보건사회연구원은 ‘기초보장·자활정책 평가센터’를 신설하여 운영하고 있다. 이 센터의 기능은 공공부조 정책의 평가, 공공부조 제도 운영에 대한 모니터링, 기초보장제도에 관한 기초연구, 체계적인 연구 결과 등의 발표를 통해 전 국민의 기초보장과 자활정책의 역동성을 도모하고 아울러 정책의 효율적 예산집행에 기여하는데 있으며, 나아가 정책제안→집행→평가→정책개선 간의 원활한 피드백(feedback) 체계 구축을 통해 바람직한 제도 성립에 기여하는 데 있다. 그리하여 이 같은 센터의 역할을 수행하는데 있어서 제도 평가는 가장 기본적이고 중심적인 부분을 차지하고 있다. 이에 본 센터에서는 국민기초생활보장제도 평가의 전체적인 체계를 논의하고 향후 평가센터에서 수행하여야 할 평가에 관한 방향과 내용을 정리한 국민기초생활보장제도의

평가 및 모니터링 체계 구축방안에 관한 연구를 수행한 바 있다.

본 연구도 기초보장·자활정책 평가센터의 주요 과제인 제도평가수행을 위하여 제도의 실태분석에 기반한 평가연구로 평가결과의 타당성과 대표성을 위하여 수혜자인 수급자, 신청탈락자, 중도탈락자와 공급자인 전담공무원, 그리고 일반국민을 대상으로 평가의 목적 및 제도의 다양한 측면을 포괄하도록 대상자, 급여, 전달체계, 재정의 평가내용을 분석하여 체계적인 평가를 시도하였다.

본 연구의 평가결과가 향후 국민기초생활보장제도가 저소득층 및 사회적 소외자들에 대한 최저생계비의 국가적 지원과 자활지원사업의 구현이라는 향상된 복지제도로 완결을 거두기 위하여, 그리고 제도의 지속적인 보완과 새로운 규정의 시행을 앞두고 제도에 대한 이해를 위하여 기초자료를 제공할 것으로 기대한다.

제 2 절 연구내용 및 연구방법

1. 연구내용

본 연구는 현재 시행되고 있는 국민기초생활제도 실태를 분석, 평가하고 정책제언을 위하여 다음과 같은 내용을 다루고 있다. 우선 국민기초생활제도 평가에 앞서 체계적인 평가를 위하여 제도의 내용, 전달체계, 예산에 대하여 살펴 보았다. 제도의 전반적인 검토를 위하여 제도의 내용에서는 보장단위와 선정기준, 급여내용을 본 연구의 조사시점인 2002년을 기준으로 관련 현황과 통계자료를 중심으로 살펴보았다.

국민기초생활보장제도의 평가체계구성과 실태조사항목을 개발하기위하여 평가와 관련된 기존의 연구들을 검토하고 평가체계의 내용을 구성하였다. 선행연구들이 어떠한 측면에서 그리고 어떠한 연구방법을 통해 평가연구를 수행하였는지를 검토하였으며, 이어 연구들의 평가내용을 분석하여 본 연구의 평가방식과 평가내용을 설계하였다. 평가방식은 수급자가구(일반수급자, 조건부수급자),

중도탈락가구, 신청탈락가구, 자활사업대상자, 전담공무원, 일반국민을 대상으로 표본추출을 하여 조사를 실시하였으며 평가내용은 대상, 급여, 전달체계, 재정으로 구성하고 국민기초생활보장제도와 자활로 구분하여 평가를 시도하였다.

또한 평가내용을 분석함에 앞서 국민기초생활보장제도 대상가구의 생활실태를 분석하면서 그들의 가구구성, 경제생활, 주거, 가족생활의 실태를 살펴보았다.

마지막으로 평가결과를 분석하면서 주요 발견점과 시사점을 논의하고 향후 국민기초생활보장제도의 지속적인 발전을 위한 정책들을 제언하였다.

2. 연구방법

가. 설문조사

제도평가에 있어서 시행 과정 전반에 걸친 실태조사는 필수작업이라고 사료되어 수급가구, 자활사업대상자, 사회복지전담공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 본 설문조사는 한 제도에 관련된 부분에 대하여 동일시점에서 조사하였으며, 이는 기존 선행연구에 없었던 것으로서 다면적 제도평가라는 점에서 의의가 있다.

설문조사 대상은 수급가구 및 중도탈락가구, 신청탈락가구, 자활사업대상자(대상자조사), 사회복지전담공무원(전달체계조사), 그리고 일반국민(국민의식조사)이다.

대상자조사는 본 연구진이 설계한 조사표를 기초로 하여 사전에 훈련된 전문조사원에 의해 실시되었다. 조사원이 사전에 표본추출된 조사지역의 모든 가구를 직접방문하여, 작성된 조사표로 가구내 조사대상자를 조사하는 ‘직접면접조사(scheduled-structured interview)’의 형태를 취하였다. 이는 가구조사와 개인조사로 구분되어 진행되었으며, 가구조사는 해당 가구내에 함께 거주하는 자를 조사대상으로 하였고, 개인조사는 자활사업에 참여하고 있거나, 의무참여자인 조건부수급자임에도 불구하고 참여하고 있지 않은 해당가구원 개인이 응답하도록

록 하였다.

제도수행을 담당하는 공급자조사, 즉 사회복지전담공무원에 대한 조사 역시 본 연구진이 설계한 조사표를 이용, 해당지역의 사회복지전담공무원의 이메일(e-mail)로 전송하고, 직접 작성한 조사표를 다시 전송받는 ‘전자설문조사(electronic survey)’로 실시되었다. 설문이 회수된 이후, 부적절하게 작성된 설문지에 대하여 해당 응답자에게 전화로 재확인하는 절차를 거쳐, 전화조사를 병행하였다.

일반국민조사는 본 연구진이 설계한 조사표를 사용, 전화번호부의 번호를 무작위로 추출하여 선정된 일반국민을 대상으로, 훈련된 전화조사전문요원에 의해 실시되었다.

나. 문헌연구

본 연구는 우선, 제도 평가의 의의를 찾기 위해 정책평가와 관련된 국내외 선행연구를 분석하고, 평가체계구성을 위해 기존의 국민기초생활제도 평가와 관련된 기존의 국내문헌을 중심으로 평가체계(범주 및 항목) 및 내용, 분석방법을 검토하였다. 이를 통하여 실태분석을 위한 조사표를 작성하였다.

다. 각종 행정자료의 검토 및 활용

본 연구는 국민기초생활제도평가에 대해 수집된 자료를 분석함에 있어서 자료의 타당성과 분석의 수준을 높이기 위해 기존의 행정자료를 확보하여 분석에 사용하였다.

제 3 절 설문조사의 개요

1. 표본설계

본 연구에서의 표본설계 단계에서 대상자조사 표본설계 단계에서 조사규모는 주어진 예산과 조사관리능력 등을 고려, 전국적으로 23개 조사구에 거주하

고 있는 1,513가구로 결정하였다.⁴⁾

공급자조사는 대상자조사와 같은 표본지역 시·군·구와 읍·면·동의 전체 기초보장 및 자활담당 사회복지전담공무원 382명을 조사대상으로 설정하였다.

국민의식조사는 전국의 성인⁵⁾ 1007명을 조사대상으로 하였다.

2. 표본설계과정

본 실태조사의 표본추출방법은 집락표본추출(cluster sampling)방법⁶⁾을 사용하였으며 추출 과정 및 표본가구의 선정방식은 다음과 같다.

우선, 1차 표본추출단위로서 대도시와 중소도시, 농어촌의 지역을 구분하여⁷⁾, 각 단위별로 4개의 시·도, 즉 모두 12개의 시·도를 선정하였다. 이렇게 선정된 각각의 시·도에서 다시 2개의 시·군·구를 추출하였으며, 다시 추출된 24개의 각 시·군·구에서 1개의 읍·면·동을 추출하였다. 그 결과, 표본은 모두 12개의 시·도, 24개의 시·군·구, 24개의 읍·면·동이 선정되었으나, 도서지역 1개 지역이 제외되어⁸⁾, 실제 표본지역은 12개의 시·도, 23개의 시·군·구, 23개의 읍·면·동이 선정되었다.

본 조사의 표본가구는 일반수급가구, 조건부수급가구, 수급탈피가구, 신청탈락자가구로 구분하였다. 표본지역으로 추출된 전지역에서 이들 4개의 범주에 해당되는 가구의 명부를 전담공무원을 통해 전해 받았고⁹⁾, 이를 바탕으로 일반

4) 1개 조사구 당 약 65.78개 가구임.

5) 18세 이상의 성인을 대상으로 함.

6) 집락표본추출방법은 표집단위가 개인이 아니라 집락임. 즉, 집락을 먼저 추출하고 추출된 집락에서 개인을 추출하는 방법을 사용함. 본 연구에서는 먼저 지역크기로 층화표집한후 각 층의 내부에서 집락표집을 실시함.

7) 대도시, 중소도시, 농어촌 구분 기준은 우선 대도시의 경우, 서울, 부산, 인천, 대구, 광주, 대전, 울산의 7개 특별시 및 광역시 지역으로 하되, 군지역은 농어촌으로 구분하여 표본명단에서는 제외하였고, 중소도시는 도의 시로 하고, 농어촌은 도의 군으로 하였음.

8) 무작위추출과정에서 선정된 지역 중 조사기간내의 조사가 불가능하다고 판단된 1개 도서지역이 조사지역에서 제외되었음.

9) 조사대상가구명단은 다음의 내용이 포함되도록 지시하였다. 첫째, 특례가구를 모두 포함하여 작성하도록 하였고, 둘째, 중도탈락가구의 경우 2001년 11월 1일부터 2002년 10월 31일까지 해당되는 가구 전수를 작성하도록 하였으며, 셋째, 신청탈락가구의 경우 2001년 11월 1일부터 2002년 10월

수급자 1,000가구, 조건부수급자 250가구, 수급탈피자 150가구, 신청탈락자 전가구에 대하여 표본추출을 실시하였다. 그리고 가구원조사는 각 가구 내에 자활사업에 현재 참여하고 있는 자와 자활사업에 참여하지 않고 있는 조건부수급자에 대해 조사를 실시하였다.

가구유형 판정은 2002년 11월 1일 현재를 기준으로 하였으며, 중도탈락가구 및 신청탈락가구는 2001년 11월 1일부터 2002년 10월 31일 사이에 발생한 모든 가구를 대상으로 하였다. 그리고 일반수급가구에는 특례수급가구를, 조건부수급가구에는 자활특례가구를 포함하였다. 재산의 소득환산 시범사업에 의해 한시적으로 시범사업 급여를 받는 수급가구는 표본에서 제외하고, 시범사업신청자 중 일반수급자 및 조건부수급자가 된 경우는 포함하도록 하였다.¹⁰⁾

공급자부분, 즉 전달체계에 대해서는 표본가구를 추출할 때 선정된 전지역의 시·군·구와 읍·면·동을 표본지역으로 하였다.

3. 조사진행과정 및 분석방법

조사수행을 위한 조사원은 본 연구원 홈페이지의 인터넷공고와 종전 연구원의 전국조사를 수 차례 수행해 온 전문조사원에 대한 개별통지를 통해 모집, 면접을 실시하였다. 그 결과 최종 조사원수는 조사 지도원 6명, 조사원 17명이었다.

조사원 교육은 본 연구진에 의해 2002년 11월 26일에 실시되었으며, 조사의 목적과 주요 조사내용설명, 조사일정, 조사지침서(가구용/개인용) 설명 등이 있었다. 현지조사를 담당하는 23명의 조사인력은 지도원 1명과 조사원 3명 혹은 4명으로 편성되었고, 모두 6개팀으로 구성되었다.

현지조사는 2002년 11월 27일부터 12월 14일까지 실시되었으며, 조사초기 단계와 마무리 단계에서 본 연구진에 의한 지도·감독이 이루어졌다.

완료된 대상자 조사자료는 먼저 현지에서 지도원의 오류수정(에디팅)절차를

31일까지 수급을 신청하였다가 수급가구로 선정되지 못한 전가구수를 기재하도록 하였음.
10) 본 표본추출과정에서 재산의 소득환산 시범사업 지역은 제외하였음.

거쳤다. 그리고 조사기간이 종료된 후 조사원전체가 2차례 회의를 거쳐 오류수정 작업을 하였고, 이를 토대로 자료의 부호화 작업을 수행하였다. 공급자조사 자료 역시 회수된 후 훈련된 조사원과 연구원의 2차 오류수정 작업을 거쳤으며, 이를 토대로 자료의 부호화 작업이 진행되었다.

부호화 작업이 완료된 후 즉시 외부인력을 채용해 전산화작업을 진행하였고, 전산화작업이 완료된 조사자료는 연구진에 의해 자료의 정확도가 검사되었으며, 이 과정에서 발견된 오류는 연구진에 의해 개별 전화확인절차를 거쳐 수정되었다.

완성된 데이터는 SPSS 통계 패키지를 통해 분석되었으며, 모든 항목에 대하여 단순빈도, 백분율, 평균을 계산하였고, 가구유형 및 지역에 따른 교차분석, 일원변량분석, t-test 등을 통해 집단간 평균 차이를 알아보았다.

제 4 절 조사내용 및 조사대상

1. 조사내용

국민기초생활보장제도의 평가를 위한 본 연구의 실태조사는 수요자조사, 공급자조사, 일반국민조사 세 부분으로 구성되었다. 즉 대상부분에 있어서 급여수요자들(수급가구 및 탈락가구 포함), 전달체계에 있어서 공급부문의 핵심인 사회복지전담공무원을, 그리고 현재 운영되고 있는 제도에 대한 국민의식을 파악하기 위해 일반국민을 대상으로 하여 설문조사를 실시하였으며 각각의 조사항목 및 조사내용은 다음의 <표 1-1>, <표 1-2>, <표 1-3>과 같다.

〈표 1-1〉 국민기초생활보장제도 평가에 대한 대상자 조사항목 및 조사내용

조사 항목	조사내용
일반 특성	성별, 연령, 가구주와의 관계, 교육수준, 혼인상태, 장애여부(장애등급), 만성질환여부, 취업형태(상시고용, 임시고용, 일용직, 자영업, 실업자, 비경제활동인구, 자활근로)
수급 유형	일반수급가구/조건부수급가구/중도탈락가구/신청탈락가구 일반수급/의료, 교육, 자활특례/재산특례/기타법특례 의료보호1종/의료보호2종/비해당 수급기간(최초 수급시작 시기)
경제 생활	주관적 최저생활비/주관적 적정생활비/월평균소득액/지난 1년간 소득(급여외소득)변동사항 월평균지출액/가장 부담되는 지출항목 주거형태/주거면적/내부시설(부엌, 화장실, 목욕시설, 난방시설, 상수시설)/주거 관련 개선요구사항 총재산액/금융재산액/부채액/부채이유/부채출처/이자지출액/부채상환현황 주관적인 향후 가구경제여건전망/부모세대시 경제생활 여건
가족 생활	생계곤란에 따른 가족해체여부, 가족생활만족도
급여 수급 내용	신청사유 정부지원에 대한 만족도/불만족 사유 조건부수급자 유무/자활사업자 유무
수급 탈피	중도탈락사유/중도탈락후 경과기간/중도탈락 후 생활수준 변동사항
제도 인지	제도인지 경로 신청사유 선정기준의 인지여부(소득기준, 재산기준, 부양의무자기준) 보충급여 내용의 인지여부/보충급여에 대한 반응
자활 사업	자활사업인지여부 자활사업 불참사유 자활지원계획에 대한 만족 여부
수급 과정 평가	민원신청 여부/민원내용(유형)/처리과정에 대한 만족여부 참여하고 있는 자활사업에 대한 만족여부/주관적인 평가/참여하길 원하는 자활사업

〈표 1-1〉 계속

조사 항목	조사내용
프로그램 내용	기초보장 급여내용 및 급여액수(2002년10월), 급여액변동여부 조건부 수급 여부 급여액에 대한 주관적 평가/추가적으로 생계에 필요한 급여액
자활	자활 참여했던/참여 중인 자활프로그램(종류 및 기간)/ 참여 프로그램의 희망여부
수급 기간	수급기간/보호형태/탈락여부/탈락기간 2000년 10월 이후 국민기초생활보호 수급기간/보호형태/탈출사유
선정 기준	신청탈락 사유 및 사유 인지여부/탈락사유에 대한 안내 여부/사유 승복여부/주관적인 탈락사유/불복사유
대상자 관리	허위소득신고 여부 및 허위신고유형 수급 중 상담회수(가구방문/면접/전화방문) 수급자가 평가한 전담공무원의 자산 및 소득파악정도 중도탈락결정 주체/중도탈락사유/중도탈락사유 설명 유무/중도탈락 사유 승복 여부/불복사유 자활사업 관련 사회복지 전담공무원의 상담 여부/상담출석 요청 유무/ 상담 방식 자활 자활사업 관련 자활후견기관 및 고용안정센터 담당자의 상담여부/ 출석통보/ 상담방식 자활사업 변경사유

〈표 1-2〉 국민기초생활보장제도 평가에 대한 사회복지담당공무원 실태조사내용

조사항목	조사내용
일반적 특성	성/ 연령/ 학력/ 근속기간/ 자격증소유여부
직무 및 업무협조	전담인력자 수/ 평균업무시간/ 업무비중/ 직무만족도/ 지역사회협의체 유무/ 업무수행상 장애요인/기초보장·자활사업 관련한 상위기관 및 관련기관 담당자와의 업무협조 정도, 사유, 장애요인/ 상급기관의 업무협조
제도 인지	제도의 시행목적/ 업무인지/ 대상자 선정기준
실무 교육	실무자에 대한교육 횟수 및 교육의 종류/ 희망하는 교육내용/
대상자 관리	수급자 선정 후 상담횟수 및 방식/ 수급자들의 소득신고의 정확성 정도(하향 신고 비율/ 민원건수 및 민원내용/ 이의신청방법 공지여부/ 수급선정가구수/ 신청탈락가구수/ 수급탈피가구수
자활 사업	자활사업참여자의 취업 및 창업자수/ 상위프로그램 진입자수/ 수급자 특성 및 지역여건에 맞는 자활사업의 종류/ 자활프로그램 선정시 기준/ 제공되는 근로활동 지원 서비스

〈표 1-3〉 국민기초생활보장제도 평가에 대한 국민의식 실태조사내용

조사항목	조사내용	
일반적 특성	성/ 연령/ 학력/ 직업/ 소득계층/ 거주지역	
제도 인지 및 제도 합의	제도인지	인지여부/(인지한 경우)제도이해여부 제도 목적에 대한 이해/ 보충급여방식에 대한 이해
	최저생계비 수준	2인 가구 및 4인 가구 최저생계비 수준에 대한 합의
	근로능력	근로능력이 없는 고령자 및 병약자 지원에 대한 합의 근로능력이 있으나 빈곤한 계층 지원에 대한 합의
가치관	빈곤의 원인	빈곤의 원인에 대한 의식
	시민권	빈곤계층의 급여수급을 시민권으로 보는지에 대한 여부
태도	제도의 효과	제도의 효과(낭비, 수급자의 복지의존성 증가, 자활사업의 자립달성 등)에 대한 판단 여부
	실천의지	복지확대를 위한 세금납부의 의지 여부

2. 조사완료

가. 가구조사

가구조사는 전체 표본 1,513가구 중에서 1,226가구가 완료되어 81%의 완수율을 보였으며, 개인조사는 265개 중 241개가 완료되어 91%의 완수율을 보였다. 지역별 조사대상가구수 및 표본가구수, 그리고 조사완료 후 분석대상으로서 가구수는 다음의 <표 1-4>와 같다.

<표 1-4> 가구조사 및 가구원조사의 표본수 및 완료수

(단위: 가구)

순번	조사지역	조사구 번호	가구조사			개인조사		
			대상수	완료수	미완	대상수	완료수	미완
1	서울 강북구 번3동	11	163	150	13	64	61	3
2	서울 영등포구 신길3동	12	24	18	6	3	3	0
3	부산 사하구 다대1동	13	228	177	51	35	34	1
4	부산 수영구 광안1동	14	26	22	4	4	4	0
5	광주 남구 주월2동	15	28	23	5	1	1	0
6	광주 동구 지산1동	16	17	14	3	4	4	0
7	대전 대덕구 중리동	17	22	18	4	1	1	0
8	대전 동구 중앙동	18	34	29	5	3	3	0
9	강원 동해시 동호동	21	68	52	16	17	15	2
10	경기 고양시 성사2동	22	15	11	4	2	2	0
11	경북 영천시 완산동	23	47	38	9	3	3	0
12	전남 여수시 주삼동	24	21	19	2	1	1	0
13	전북 정읍시 수성동	25	286	236	50	56	46	10
14	충남 천안시 쌍용1동	26	13	9	4	0	0	0
15	충북 제천시 교동	27	77	59	18	9	7	2
16	제주 제주시 일도2동	28	102	83	19	16	14	2
17	강원 양구군 방산면	31	13	13	0	4	4	0
18	경기 가평군 하면	32	67	50	17	6	6	0
19	경북 예천군 용문면	33	44	36	6	3	3	0
20	전남 함평군 해보면	34	38	33	5	2	2	0
21	전북 완주군 비봉면	35	56	44	12	17	13	4
22	충남 홍성군 홍성읍	36	99	69	30	9	9	0
23	충북 단양군 가곡면	37	25	22	3	5	5	0
	합 계	-	1,513	1,226	286	265	241	24

완료된 1,226가구에 대한 구체적인 수급유형 및 지역별 대상자조사의 가구 수 및 표본가구수의 분포를 보면 다음의 <표 1-5>와 같다. 표본가구 1,515가구 중 조사완료된 가구 1,226가구에 대한 수급유형별 분포는 일반수급가구 833가구(67.9%), 조건부수급가구 216가구(17.6%), 중도탈락가구 92가구(7.5%), 신청탈락가구 85가구(6.9%)로 나타났다.

<표 1-5> 가구조사 조사완료가구 분포

(단위: 가구)

	수급가구		비수급가구		합계
	일반수급	조건부수급	중도탈락	신청탈락	
대도시	297	91	42	21	451
중소도시	339	80	35	53	507
농어촌	197	45	15	11	268
합계	833	216	92	85	1,226

조사완료 된 1,226개의 가구의 가구, 2,833명의 가구원 중 개인조사 대상수는 235가구, 242명으로 나타났다. 이 중 자활사업 참여자는 총 154개 가구에서 158명이었으며(가구당 1.03명), 이들은 일반수급자, 조건부수급자로 구성되었다. 그리고, 자활사업에 의무참여자임에도 불구하고 자활사업에 참여하지 않고 있는 조건부수급자, 즉 자활사업미참여자는 총 81개 가구 84명(가구당 1.04명)으로 분포되었다(표 1-6 참조).

<표 1-6> 가구원조사 조사완료 가구 및 가구원 분포

(단위: 명, %)

	자활사업참여자		자활사업미참여자	
	가구유형	개인	가구유형	개인
일반수급	19	32	-	-
조건부수급	120	126	81	84
중도탈락	7	-	-	-
신청탈락	4	-	-	-
합계	154	158	81	84

아울러 이들의 지역별 분포를 살펴보면, 자활사업참여자는 대도시에 64명(40.5%), 중소도시에 60명(38.0%), 농어촌 34명(21.5%)으로 분포된 반면, 자활사업미참여자는 대도시 46명(54.8%), 중소도시 27명(32.1%), 농어촌 11명(13.1%)의 비율을 보이고 있다(표 1-7 참조).

〈표 1-7〉 가구원조사 조사완료대상의 분포

(단위: 명, %)

	자활사업참여자	자활사업미참여자
대도시	64(40.5)	46(54.8)
중소도시	60(38.0)	27(32.1)
농어촌	34(21.5)	11(13.1)
합계	158(100.0)	84(100.0)

나. 공급자조사

국민기초생활보장제도 제도시행의 전과정을 전담하는 전달체계인 사회복지전담공무원의 제도시행과정을 파악하기 위해, 대상자 조사와 동일한 표본 조사 지역의 시·군·구와 읍·면·동의 기초보장 및 자활담당 사회복지전담공무원 각 1인을 조사대상으로 하여 실태조사를 실시하였다.¹¹⁾

사회복지 전담공무원을 대상으로 한 조사결과, 전체 조사대상 367명 중 설문을 완료한 조사대상은 204명으로 55.6%의 완료율을 보였으며 이의 지역별 분포는 다음의 <표 1-8>과 같다.

11) 단, 기초보장과 자활업무가 분리되지 않은 경우는 1인을 대상으로 했다. 기초보장·자활업무 담당자가 2인 이상일 경우는 선임자를 대상으로 조사를 실시했다.

〈표 1-8〉 사회복지전담공무원의 표본수 및 완료수

(단위: 명)

순번	조사지역	조사구 번호	사회복지전담공무원조사	
			대상수	완료수
1	서울 강북구	11	18	10
2	서울 영등포구	12	22	6
3	부산 사하구	13	15	10
4	부산 수영구	14	11	3
5	광주 남구	15	15	11
6	광주 동구	16	16	7
7	대전 대덕구	17	11	6
8	대전 동구	18	21	13
9	강원 동해시	21	10	8
10	경기 고양시	22	37	15
11	경북 영천시	23	16	10
12	전남 여주시	24	26	12
13	전북 정읍시	25	24	19
14	충남 천안시	26	25	8
15	충북 제천시	27	17	14
16	제주 제주시	28	19	11
17	강원 양구군	31	3	3
18	경기 가평군	32	6	5
19	경북 예천군	33	12	9
20	전남 함평군	34	11	4
21	전북 완주군	35	13	9
22	충남 홍성군	36	11	6
23	충북 단양군	37	8	5
합 계		-	367	204

조사 완료된 사회복지전담공무원의 지역별 분포는 다음과 같으며, 대도시에
는 66명(32.4%), 중소도시는 100명(49.0%), 농어촌은 41명(18.6%)으로 나타났다.

〈표 1-9〉 사회복지전담공무원 조사완료대상의 분포

(단위: 명, %)

	빈도	비율
대도시	66	32.4
중소도시	100	49.0
농어촌	41	18.6
합 계	204	100.0

다. 국민의식조사

국민기초생활보장제도 시행에 대한 일반국민의 제도에 대한 의식 파악하기 위해 국민의식 조사를 실시하였으며, 그 결과 조사대상자의 지역별 분포는 <표 1-10>과 같다. 서울이 233명(23.1%)으로 가장 많이 분포되었으며, 경기지역이 168명(16.7%), 부산지역이 88명(8.7%), 경남 81명(8.0%), 경북 61명(6.1%)의 순으로 분포되었음을 알 수 있다.

〈표 1-10〉 국민의식 조사대상자의 지역분포

(단위: 명, %)

지 역	빈도	비율
서 울	233	23.1
부 산	88	8.7
대 구	55	5.5
인 천	51	5.1
광 주	30	3.0
대 전	20	2.0
울 산	24	2.4
경 기	168	16.7
강 원	33	3.3

<표 1-10> 계속

지 역	빈도	비율
충 북	22	2.2
충 남	40	4.0
경 북	61	6.1
경 남	81	8.0
전 북	43	4.3
전 남	47	4.7
제 주	11	1.1
합 계	1007	100.0

3. 가중방법

본 연구의 대상자 조사 중 가구조사결과는 각 지역별, 수급가구유형별 모수에 대한 대표율이 상이하므로 지역 및 가구유형에 대한 가중치를 부여하여 모수에 대한 대표율이 동일하도록 조정하였다.

따라서 가구조사의 대상 중 일반수급가구와 조건부수급가구의 경우 대도시, 중소도시, 농어촌으로 구분하여, 파악된 각 모수에 대하여 조사완료된 가구수의 대표비율이 동일하도록 가중치를 두었다. 또한 중도탈락가구의 경우 조사시점을 기준으로 지난 1년간 중도탈락가구를 각 지역의 모수로 두고, 이에 대한 조사완료 가구수의 모수비율을 조정, 가중치를 부여하였다. 그리고 신청탈락가구의 경우, 모수에 대한 자료가 없어 가중치부여 없이 분석을 하였다.

그리고 대상자 조사 중 가구원조사에 대해서는 자활사업에 대한 지역별 가구단위의 모수자료가 없어, 개인단위 수급유형별 구성비를 가구원조사 결과에 적용, 각 모수에 대한 조사완료 수의 대표비율이 동일하도록 가중치를 두었다.

대상자 조사의 조사결과에 의한 각종 통계치는 가중표본합계치(weighted sample total)와 이를 기초로 한 평균 및 구성비이다. 이는 각 표본조사구가 표

본으로 추출된 확률이 서로 다르고, 착수된 가구조사의 조사미완율이 조사구마다 서로 다르기 때문에 이를 반영하기 위함이다.

제 5 절 연구의 기대효과 및 한계점

본 연구는 2년간의 시행으로 어느 정도 정착된 국민기초생활보장제도의 평가시점이라는 점과 평가체계를 개발, 구성하고 포괄적인 대상에 대한 실증적인 조사에 근거하여 현실적인 정책제언이 될 수 있으리라 기대된다.

또한 제도의 지속적인 평가를 위하여 기초자료로 활용되어 현행 국민기초생활보장제도의 한계를 보완하고, 수행과정상 미비점을 보완, 제도의 효과성을 제고하고 전달체계의 책임성을 제고하는 효과를 가져올 수 있다.

그러나 실태조사에 바탕을 둔 제도평가를 시도한 본 연구는 몇 가지 한계점을 갖는다. 자활평가의 분석대상인 자활사업대상자 분석사례수가 적어 다양한 평가를 수행하는데 한계가 있었으며 전달체계분석에서 자활사업의 관련기관인 자활후견기관 및 고용안정센터의 조사자료를 함께 활용하여 분석하지 못하였다. 또한 실태조사분석과 평가내용에 있어 평가체계구성의 모든 내용을 포함하지 못하였으며, 일회적인 조사결과를 중심으로 평가결과분석을 하여 해석에 한계가 있다.

추후 국민기초생활보장제도의 평가측면에 있어서 평가항목별로 보다 심층적인 분석이 필요하며 시계열적인 분석을 위하여 국민기초생활보장제도의 지속적인 평가자료로 패널데이터 구축이 요구된다.

제 2 장 국민기초생활보장제도¹²⁾ 개요

IMF 경제 위기 이후 대량실업으로 빈곤 인구가 증가하고, 이혼, 아동·노인 유기, 가출, 자살 등의 각종 사회병리현상이 증가되자 사회안전망의 미비가 중요한 문제로 인식되었다. 특히 생활보호법에서는 근로능력이 있는 사람을 대상자에서 배제함으로써 인해 고실업상태에 따른 근로능력 빈곤자에 대하여 실효성 있게 대처할 수 없었다. 이에 따라 근로능력자에 대해 기초생활을 보장하는 새로운 법 제정이 학계와 시민단체를 통해 주장되었으며, 이러한 결과로 국민기초생활보장법이 1999년 8월 12일 국회를 통과하여 2000년 10월 1일부터 국민기초생활보장제도¹³⁾가 시행되었다.

제 1 절 제도의 내용

국민기초생활보장법은 생활보호법에서 나타났던 여러 가지 문제점¹⁴⁾을 해결할 수 있도록 도입되었다. 따라서 근로능력 빈자에 대해서도 현금급여가 주어지게 되었으며, 소득평가액에 재산의 소득환산액을 포함한 소득인정액 개념

12) 조사와 분석시점이 2002년이기 때문에 2002년에 적용되고 있는 국민기초생활보장제도에 대해서 소개하도록 한다.

13) 국민기초생활보장제도에서 수급자 선정기준인 소득인정액 부분은 2002년 12월말까지 실행이 유예되어 실제적인 제도의 완전 시행은 2003년 1월 1일로 볼 수 있다.

14) 공공부조제도로써 최종적인 사회안전망의 역할을 수행하여야 하는 생활보호법은 경제위기를 맞아 한계를 나타내게 되었다. 첫째, 생활보호법은 근로능력이 있는 사람을 대상자에서 배제하면서 경제위기를 맞이하여 생계를 유지하기 어렵게 된 근로능력이 있는 저소득층은 국가의 보호대상에서 제외되어 사각지대로 남게 되었다. 둘째, 생활보호법에서는 국가가 거액보호대상자에게도 생계보호비를 최저생계비가 되도록 지급할 의무가 없었다. 셋째, 재산은 있으나 소득이 없는 가구가 최저생활을 못하는 경우 재산기준에 의해서 수급자가 될 수 없었다. 넷째, 실직 등으로 생활보호대상자가 된 경우에도 생활보호법은 이들이 스스로 자활할 수 있도록 적절히 지원할 수 없었다.

이 도입되었다. 또한, 급여에 있어서도 가구의 소득인정액과 급여의 합계가 최저생계비 이상이 되도록 법에 규정하였고, 자활지원에 관한 구체적인 내용을 포함하였다. 국민기초생활보장제도는 도입 이후 지속적인 변화를 거치고 있는데 국민기초생활보장제도 평가를 위한 본 연구에서는 조사시점인 2002년을 기준으로 국민기초생활보장제도의 내용을 살펴보도록 하겠다.

1. 보장단위

수급자 선정에 있어 보장을 어떤 단위로 할 것인지는 매우 중요한 문제이다. 가구로 하는가 개인으로 하는가 그리고 가구의 가구원을 어떻게 규정하는가에 따라 수급자가 될 수도 있고, 생계급여액에도 차이가 발생할 수 있게 된다.

국민기초생활보장법 제4조제3항의 규정¹⁵⁾에 의해 가구(세대)를 단위로 하여 급여를 행하되, 특별히 인정되는 경우 개인단위의 급여를 행할 수 있도록 하고 있다. 따라서 가구는 수급자를 선정하는 단위일 뿐 아니라 급여액을 결정하고 지급하는 기본단위가 된다. 개인단위 보호에는 가구원 중 특별히 보호가 필요한 일부 가구원만을 별도가구로 간주하여 보호할 수 있는 경우 등을 포함하고 있다.

2. 수급자 선정기준

국민기초생활보장법 제5조에서는 수급자 선정기준을 “부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자로서, 소득인정액이 최저생계비 이하인 자”로 규정하고 있다. 따라서 수급자로 선정되기 위해서는 소득인정액¹⁶⁾ 기준과 부양의무자 기준을 동시에 충족시켜야 한다고 규정하고 있다. 다만, 국민기초생활보장법 부칙 제5조에서는 수급권자 범위

15) “보장기관은 이 법에 의한 급여를 세대를 단위로 하여 책정하되, 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 개인을 단위로 하여 행할 수 있다”

16) 소득인정액 기준은 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합한 금액으로서, 2003년부터 재산기준(금액, 주택 및 농지 면적, 승용차)은 재산의 소득환산액으로서 소득인정액에 포함되게 된다.

에 대한 적용특례를 두고 있다. 내용은 “이 법 시행일부터 2002년 12월 31일까지 수급권자는 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자로서 최저생계비를 감안하여 보건복지부장관이 개별가구의 소득평가액과 재산을 기준으로 하여 매년 정하는 수급권자 선정기준에 해당하는 자로 한다.” 따라서 2002년의 경우, 수급자 선정기준은 소득기준과 재산기준(재산액 및 면적, 자동차), 부양의무자기준으로 구성되며, 3가지 기준을 모두 충족해야만 수급자로 선정될 수 있다. 선정기준을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 소득기준이 되는 소득평가액은 실제소득에서 가구특성에 따른 지출요인을 반영한 금품¹⁷⁾과 근로활동을 통해 얻은 소득에 대한 공제액¹⁸⁾을 제외한 금액으로서, 이 소득이 소득평가액 기준 이하이어야 한다. 소득평가액 기준은 최저생계비를 통해 얻어진다.

〈표 2-1〉 2002년 소득평가액 기준 및 최저생계비

(단위: 원)

가구규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
소득평가액 기준	350,000	570,000	790,000	990,000	1,130,000	1,270,000
최저생계비	345,412	572,058	786,827	989,719	1,125,311	1,269,809

주: 7인가구 이상은 1인 증가시 마다 14만원씩 증가시킴.

둘째, 재산기준은 재산액과 주택 및 농지 면적, 자동차로 세분된다. 우선은 재산가액이 다음의 재산금액기준 이하이어야 한다. 소득평가액 기준과 재산금액 기준은 가구규모에 따라 차등을 두고 있다.

17) 경로연금, 장애수당, 장애아동부양수당 및 보호수당, 소년소녀가정세대 지원금, 재활보조금, 6개월 이상 지속적으로 지출하는 의료비, 중고등학생의 입학금과 수업료 등이 있음.

18) 장애인 직접재활사업에 참여해 얻은 소득 15%, 자활공동체에 참여하여 얻은 소득 10%, 학생이 얻은 근로소득 및 사업소득 10% 등임.

〈표 2-2〉 2002년 재산금액 기준

	1~2인 가구	3~4인 가구	5~6인 가구
재산가액	3,300만원	3,600만원	4,000만원

다음으로 주택 및 농지의 면적기준이 있다. 주택 면적은 소유가구와 임차가구를 달리하고 있으며, 농지는 소유면적이 시·도별 농가구당 평균경지면적¹⁹⁾을 초과하는 경우 수급자가 될 수 없다. 물론 이러한 주택이나 농지의 면적기준은 가구원 중에 만성·희귀질환 등으로 6개월 이상 치료·요양·재활을 요하는 자가 있는 가구, 주택이나 농지가 처분이 곤란한 가구 등에 대해서는 예외적인 규정을 두고 있다.

〈표 2-3〉 2002년 주택 및 농지 면적기준

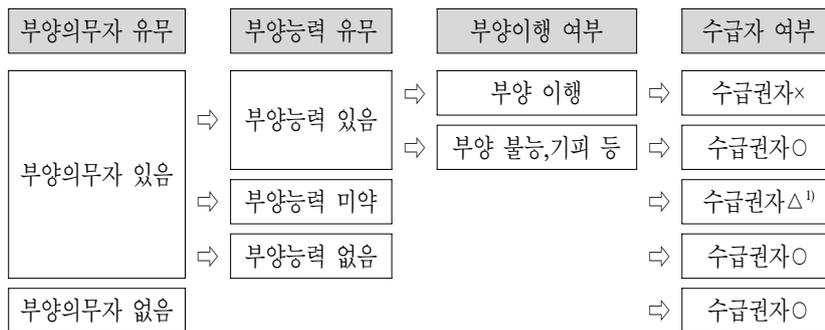
구 분	선 정 제 외 대 상 자
주 택	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 전용면적 15평(50m²)을 초과하는 주택 소유가구 ◦ 전용면적 20평(66m²)을 초과하는 주택 임차가구
농 지	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 농업 종사가구 중 시·도별 농가구당 평균경지면적을 초과하는 경지(논, 밭)을 소유한 가구

또한, 승용차를 소유한 경우 ① 2000cc 미만의 장애인사용 자동차로서 수급권자인 장애인 본인의 직접적 이동수단으로 활용되고 있는 경우, ② 1500cc 미만의 생업에 직접 사용하는 자동차이거나 질병, 부상 등에 따라 불가피하게 소유하는 경우 또는 차령 10년 이상인 경우 ③ 차량 압류 등으로 폐차·매매 및 운행이 불가능한 승용차인 경우 ④ 긴급급여 기간 동안 긴급급여 대상자인 경우를 제외하고는 수급자로 선정될 수 없다.

19) 시·도별 농가구당 평균경지면적(단위: ha, 『경기면적 통계』, 농림부, 1999) 경기(서울) 1.42, 강원 1.48, 충북 1.48, 충남(대전) 1.49, 전북 1.59, 전남(광주) 1.45, 경북(대구) 1.24, 경남(부산) 1.07, 제주 1.46, 인천 1.46, 울산 1.29 ※ ()안은 인접 도의 평균 경지면적 준용

셋째, 부양의무자 기준을 충족해야 한다. 국민기초생활보장법에서의 부양의무자의 범위는 수급권자의 배우자, 수급권자의 직계혈족(조부모, 부모, 아들, 딸 등), 수급권자의 직계혈족의 배우자(며느리, 사위 등), 수급권자와 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족(형제, 자매 등)으로 규정하고 있다. 이러한 부양의무자에 대해서 ① 부양의무자가 없는 경우, ② 부양의무자가 있어도 부양능력이 없는 경우 ③ 부양능력이 있는 부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우에 부양의무자 기준에 충족된 것으로 본다. 부양능력의 판정은 부양의무자 가구의 소득 및 재산으로 판정하게 된다.

[그림 2-1] 2002년 부양의무자 기준



주: 1) 수급권자△는 부양비 지원을 전제로 산정하는 것임.

국민기초생활보장제도는 이러한 세 가지 기준을 모두 충족시키는 경우 수급가구로 선정하고 있다. 다만 이 기준을 엄격하게 적용할 경우 실제 보호되어야 할 가구가 보호받지 못하게 되므로, 특례기준을 두어 수급권자를 보호하고 있다. 특례의 내용은 다음 표와 같다.

〈표 2-4〉 2002년 특례수급 구분, 대상자 및 급여내용

특례구분	특 례 자 대 상	급여내용
수급권자 재산금액 기준의 특례	· 재산기준의 150%이하인 가구로서 근로능력이 없는 자로만 구성된 가구, 재산 처분이 곤란한 가구, 가구특성이나 생활상태로 보아 보장기관이 보호가 필요하다고 인정하는 가구 · 재산기준의 150%는 다소 초과하나 재산이 주택(전월세보증금 포함)으로 한정되며, 보장기관이 보호가 필요하다고 인정하는 가구	일반수급자와 동일
부양의무자 재산기준의 특례	· 부양의무자의 재산환산액이 “수급권자 및 부양의무자가구의 각각의 최저생계비를 합한 금액의 150% 이하인 자 중 부양의무자 실제소득이 부양의무자 최저생계비 50% 이하이면서 근로능력이 있는 가구원이 없고 재산이 주택에 한정되어 있는 경우 등	일반수급자와 동일
의료급여 특례	· 소득에서 6개월이상 지속적으로 지출되는 의료비를 공제하면 수급자가 되나, 수급자 선정 이후에는 공제대상 지출이 발생하지 않아 소득평가액 기준을 초과하는 가구 등	개인에 대한 의료·해산 ·장제급여
교육급여 특례	· 중고등학생 학비로 지출되는 비용을 공제하면 수급자가 되나, 수급자 선정이후 공제대상 지출이 발생하지 않아 소득평가액을 초과하는 가구	개인에 대한 교육·해산 ·장제급여
자활급여 특례	· 자활사업에 참가하여 발생한 소득으로 인하여 소득평가액이 선정기준을 초과하는 경우	자활급여 해산급여 장제급여
기타, 타법 등에 의한 급여대상자	· 북한탈주 이민, 일군 위안부, 영주귀국사할린한인에 각각 별도의 소득 및 재산기준을 적용(부양의무자 기준 미적용)	일반수급자 이상

3. 급여

국민기초생활보장 수급자에게는 생계급여, 주거급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 의료급여 등 각종 급여가 지급되고 있다. 이러한 국민기초생활보장제도 급여의 기본원칙은 첫째, 최저생활보장의 원칙으로 각종 급여를 지급하여 최저생활이 가능하도록 할 수 있어야 한다. 둘째, 보충급여의 원칙이다. 급여수준은 최저생계비로 산출된 현금급여기준과 그 가구의 실제능력인 소득인정액의 차이를 급여한다. 셋째, 자립지원의 원칙으로 근로능력이 있는 수급자에게는 각종

급여가 지급되는데, 현재 일을 하지 않고 있는 경우 자활사업에 참여할 것을 조건으로 급여를 하고, 조건불이행자에게는 수급자 본인의 생계급여의 일부 또는 전부를 지급하지 않을 수 있다. 넷째, 개별성의 원칙으로 급여수준을 정함에 있어 개별적 상황을 최대한 반영한다. 다섯째, 가족부양 우선의 원칙으로 부양 의무자에 의해 부양될 수 있는 경우 이를 우선하며, 경우에 따라 보장비용을 징수할 수 있다. 여섯째, 타급여 우선의 원칙으로 급여의 수준을 결정함에 있어 다른 법령이나 제도에 의해 보호가 되는 경우 이를 제외한다.

국민기초생활보장 수급자에 대한 급여는 현금급여와 현물급여로 구분할 수 있다. 현금급여는 생계급여 및 주거급여(일부는 현물)이며, 현물급여는 이외의 모든 급여로 볼 수 있다.

가. 생계급여

생계급여는 일반수급자에게 지급되는 생계급여가 있으며, 보장시설에 입소한 수급자에게는 시설생계급여, 급여실시여부 결정전에 긴급히 생계급여를 하여야 할 필요가 있는 경우 긴급생계급여, 조건부 수급자에게는 조건부로 생계급여를 지급하게 된다.

일반수급자에게 지급되는 생계급여를 살펴보면, 생계급여 대상자는 2002년에는 의료·교육·자활특례자, 노숙자 쉼터 및 한국갱생보호공단시설 거주자를 제외한 모든 수급자를 대상으로 하였다.

생계급여액은 현금급여기준에서 주거급여와 소득평가액(2002년)을 제외한 금액을 지급한다. 현금급여기준은 최저생계비의 품목 중에서 모든 수급자에게 공통적으로 지급되거나 따로 지급하지 않아도 되는 의료비, 교육비 및 타지원액(국민연금, 의료보험, 주민세 및 교육세, TV시청료)를 차감한 금액으로서 소득평가액이나 소득인정액이 0인 경우 받을 수 있는 최고의 현금급여(생계 및 주거급여)수준을 의미한다. 2002년에는 생계급여표(127등급)를 기준으로 급여를 지급하였다.

〈표 2-5〉 2002년 최저생계비, 타지원액 및 현금급여기준

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
최저생계비	345,412	572,058	786,827	989,719	1,125,311	1,269,809
타 지원액	41,312	68,419	94,105	118,371	134,588	151,870
현금급여기준	304,100	503,639	692,722	871,348	990,723	1,117,939

주: 7인 이상 가구는 같은 소득등급에 해당하는 6인가구의 1인당 급여액에 대해 가구원수를 곱해 산출

생계급여는 원칙적으로 가구단위로, 수급자가 살고 있는 주거에서, 수급자 계좌에 입금되며, 금융기관이 없는 지역에 거주하는 등 부득이한 사유가 있는 경우 수급자에게 직접 지급이 가능하다.

시설생계급여는 보장시설에 입소한 수급자에게 주식비, 부식비, 연료비, 피복비 등을 현금으로 지급하게 되며, 1인당 1일의 지급액은 2002년 2,982원이었다.

긴급생계급여는 주소득원의 사망, 질병 또는 행방불명 등으로 갑자기 생계유지가 어려운 경우, 부 또는 모의 가출 등으로 갑자기 생계유지가 어려운 경우 등 급여실시여부 결정전에 긴급히 생계급여를 하여야 할 필요가 있는 경우 시·군·구청장의 직권에 의해 생계급여를 실시할 수 있으며, 급여액은 최저생계비 중 식료품비에 해당하는 금액을 지급한다.

〈표 2-6〉 2002년 국민기초생활보장제도의 긴급급여액

(단위: 원)

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	(1인추가)
2002년	140,000	233,000	320,000	403,000	458,000	517,000	(59,000)

조건부 생계급여는 조건부 수급자로 결정된 자에게 자활지원계획에 따라 자활에 필요한 사업에 참가할 것을 조건으로 생계급여를 실시하는 것으로 자활사업 참여의 조건을 이행하지 않는 경우 조건을 이행할 때까지 본인의 생계급여

의 일부 또는 전부를 정지하게 된다. 생계급여 중지액은 조건부수급자 본인의 생계급여액이 되는데, 생계급여표상 동일 소득등급에서 가구원이 1인 추가됨에 따라 증가되는 생계급여액을 본인의 생계급여액으로 본다. 즉, 조건 불이행 본인을 뺀 나머지 가구원만을 기준으로 동일 소득등급에 해당하는 생계급여액을 지급하는 것이다.

나. 주거급여

주거급여는 수급자의 주거실태에 따른 적정한 급여가 이루어지도록 하고 수급자가 보다 나은 주거환경에서 거주할 수 있도록 유도하기 위하여 국민기초생활보장법에서 생계급여에서 분리, 신설되었으며, 수급자에게 주거안정에 필요한 임차료, 유지수선비 등을 지급하는 것이다.

주거급여는 수급자로서 주거급여가 불필요하거나 타법령 등에 의하여 주거를 제공받고 있는 자²⁰⁾에 대해서는 지급하지 않는다. 주거급여는 생계급여에 포함 되어 있는 부분과 주거급여로서 분리된 부분이 있다. 그 금액을 보면 아래표와 같다.

<표 2-7> 2002년 최저주거비

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
최저주거비	67,010	110,979	152,644	192,005	218,310	246,343
생계급여 포함	39,010	82,979	112,644	152,005	165,310	193,343
주거급여	28,000	28,000	40,000	40,000	53,000	53,000

자료: 보건복지부, 「국민기초생활보장사업안내1」, 2002.

주거급여는 자가가구 등을 제외한 모든 주거급여 대상자에게 현금급여로 지급된다. 자가가구 등에 해당되는 가구는 현금급여액으로 70%를 지급하고, 나머

20) 의료·교육·자활급여 특례수급자, 보장시설수급자, 국가 및 지방자치단체가 운영비를 지원하는 ‘노숙자 쉼터’ 및 ‘법무부 산하 한국갱생보호공단 시설’에 거주하는 수급자 등

지 30%는 자가가구 등의 주거환경을 개선하고, 수급자가 참여하는 집수리도우미사업을 활성화하기 위해서 직접적인 집수리 등의 현물서비스로 제공된다. 본인 부담, 지자체 자체예산(가옥수리 보조금), 이웃돕기 성금 등을 추가활용할 수 있다. 주거현금급여액과 주거현물급여액은 다음과 같다.

〈표 2-8〉 2002년 주거현금급여액 및 주거현물급여액

(단위: 원)

구분		1~2인 가구	3~4인 가구	5~6인 가구	
2002년	현금급여액	일 반	28,000	40,000	53,000
		자가가구 등	20,000	28,000	37,000
	현 물 급 여 액	8,000	12,000	16,000	

자료: 보건복지부, 『국민기초생활보장사업안내 I』, 2002.

다. 교육급여

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

지원 내용은 학교 소재지의 급지에 따른 입학금과 수업료가 지급되고, 교과서대로 1인당(연 1회) 5만원이 학기초에 지급되며, 부교재비는 중학생 중에서 무상교육이 실시되어 수업료 및 입학금, 교과서대가 지급되지 않는 신입생에 대해 1인당(연 1회) 2만 7천원이 학기초에 지급된다.

라. 해산급여 및 장제급여

해산급여는 분만전과 분만후의 필요한 조치와 보호를 위해서 지급되며, 2002년에는 수급자인 여성이 출산을 한 경우 1인당 18만 5천원을 현금으로 지급하고, 쌍둥이 출산시 27만 5천원을 지급하는 등 추가 출생영아 1인당 9만원을 추가지급하였다.

그리고, 장제급여는 수급자가 사망한 경우 사체의 검안, 운반, 화장 또는 매장 기타 장제조치를 행하는데 필요한 금품을 지급하는 것으로 모든 수급자에게 지급하되, 국민건강보험법에 의하여 장제비를 지급 받는 경우 해당금액을 차감하여 지급하도록 되어 있다. 사망자가 단독가구주이고 부양의무자가 없는 경우는 우선 사망자의 재산에서 충당하고 부족한 경우 장제급여를 지급하도록 규정되어 있다. 장제급여액은 근로능력이 없는 자로만 구성된 가구(의료급여 1종)는 구당 50만원, 근로능력이 있는 가구원이 있는 경우(의료급여 2종)는 구당 20만원을 현금으로 지급하되, 금전지급이 적당하지 않는 아니하다고 인정되는 경우 물품으로 지급이 가능하다. 장제급여는 장제를 행하는 자에게 지급되며, 단독가구주의 사망 등 기타 불가피한 경우에는 시·군·구청장이 직접 장제를 행하도록 지정한 자에게 지급된다.

마. 의료급여

의료급여는 국민기초생활보장법에서 정하지 않고, 별도로 의료급여법에 의해 규정되고 있다. 의료급여도 세대(가구)를 단위로 급여하는 것을 원칙으로 하며, 특례수급권자, 시설수급자, 행려환자 등에 대해서는 개인단위로 급여한다. 의료급여는 1종 수급권자와 2종 수급권자로 구분한다. 다음 표는 1종 수급권자를 나타내며, 국민기초생활보장수급자 중에서 1종에 해당되지 않는 경우는 모두 2종 수급권자가 된다.

〈표 2-9〉 2002년 의료급여 1종 수급자

유 형	단위	세 부 기 준
국민기초생활보장수급자 중		
일반수급자	가구	<ul style="list-style-type: none"> - 다음에 해당되는 자로만 구성된 가구 • 18세 미만 61세 이상(2003년 63세, 2004년 65세 적용) • 중증장애인(1~2급) 및 장애인(3~4급) • 질병, 부상 또는 그 후유증으로 2월이상의 치료 또는 요양을 필요로 하는 자(진단서 첨부, 2003년 3월 이상) • 임신부(출산전후 3개월) • 공익근무요원 • 20세 미만인 중·고교 재학생 • 미취학자녀를 양육하는 수급권자(1인에 한함) • 질병·부상 또는 장애 등으로 거동이 곤란한 가구원이나 치매 등으로 6개월 이상의 보호가 필요한 세대원을 간병 또는 보호하는 수급자(1인에 한함)
시설수급자	개인	- 보장시설에서 급여를 받고 있는 자
특례수급자	개인	- 의료급여특례수급자
희귀난치성 질환자	가구	<ul style="list-style-type: none"> - 51개 희귀난치성질환으로 6월 이상 치료를 받고 있거나 6월 이상 치료를 요하는 자가 속한 세대의 구성원 ※ 2종세대를 1종세대로 변경하여 주는 규정
기타		
이재민	가구	- 일정기간(6월 이내)에 한해 이재민에 대해 적용
의상자 및 의사자 유족	개인 가구	- 의사자는 유족, 의상자는 본인에 대해 급여 실시
독립유공자 국가유공자	가구	- 국가보훈처장이 의료급여가 필요하다고 요청한 자 중 보건복지부장관이 필요하다고 인정하는 자
중요 무형문화재	가구	- 중요무형문화재 보유자 및 그 가족으로서 문화재청장이 의료급여가 필요하다고 요청한 자 중 보건복지부장관이 필요하다고 인정하는 자
북한이탈주민	가구	- 북한탈주이주민 및 그 가족으로서 보건복지부 장관이 의료급여가 필요하다고 인정하는 자
광주민주화 운동관련자	가구	- 사망, 행방불명, 상이지는 가족까지, 기소 및 기소유예 처분을 받은 구속자는 본인만
행려환자	개인	- 일정한 거소가 없는 자로서 경찰관서로부터 무연고자(부양의무자 없음)임을 확인받아 행려환자가 발생한 시장·군수·구청장이 수급권자로 인정한 자

자료: 보건복지부, 「의료급여제도 설명자료」, 2002, 보건복지부, 「2003년도 의료급여수급권자 선정기준」, 2002.12.

의료급여의 수준은 1종 수급자는 급여비용 전액을 지원하고, 2종 수급자는 입원의 경우 급여비용의 80%를 지원하며, 외래의 경우 제1차 의료기관에서는 본인부담금이 1,000원(약국 500원)을 제외한 금액을 지원하며, 제2차 및 제3차 의료기관에서는 급여비용의 80%를 지원한다. 의료급여의 기준은 1990년부터 건강보험의 행위별수가제와 동일하며, 다만, 정신과 입원, 혈액투석 외래수가는 정액수가로 별도 운영하고, 건강보험에서 비급여인 식대, 영안실 안치료는 별도 급여로 지급된다. 그리고 2002년 1월부터 의료급여일수 365일 상한제를 실시하고 있으며, 급여일수를 연장할 경우에는 승인제를 도입하고 있다.

의료급여제도 운영상 주체는 보건복지부(총괄·조정기관), 시·군·구(보장기관), 수급자, 의료급여기관(의료기관, 약국, 보건소 등), 국민건강보험공단(급여지급기관), 건강보험심사평가원(급여비용 심사기관)으로 구성된다.

바. 자활급여

자활급여는 자활사업에 의해 지원되는 각종 사업들에서 얻는 소득 등을 의미한다. 여기서는 자활사업에 대해 간략히 설명하고자 한다.

우선 자활사업대상자는 조건부수급자, 자활급여특례자, 조건부과 제외자, 일반수급자 등 수급자와 가구소득이 최저생계비의 120% 이하인 차상위계층이 참여할 수 있다. 조건부 수급자는 근로능력이 있는 수급자 중 자활사업 참여를 조건으로 생계급여를 지급받는 수급자로서 의무적으로 자활사업에 참여하여야 하고, 그렇지 않으면 생계급여의 일부 또는 전부가 중지된다. 조건부수급자를 제외한 다른 대상자들은 신청에 의해서 자활사업에 참여할 수 있다.

자활사업에서는 조건부수급자를 구분하고 있다. 우선 수급자를 근로능력자와 무능력자로 구분하고, 근로능력자 중에서 다음의 네 가지의 경우에 해당되지 않는 경우 조건부 수급자가 된다.

- ① 개별 가구 또는 개인의 여건 등으로 자활사업에 참가하기가 곤란한 자(미취학 아동 및 부상·장애 등으로 거동이 곤란한 가구원 등을 양육, 간병,

보호하는 수급자, 대학생 등)

- ② 근로 또는 사업에 종사하는 대가로 소득을 얻고 있는 자(주당 4일 이상 및 22시간 이상 근로하는 자 등, 사업자등록하고 그에 종사하는 자),
- ③ 환경변화로 적응기간이 필요하다고 인정되는 자(3개월에 한함, 보장시설 퇴소자, 학교 졸업자, 입영예정자 또는 전역자 등),
- ④ 기타 자활사업에 참가할 것을 조건으로 생계급여를 지급하는 것이 곤란하다고 보건복지부 장관이 정하는 자(18세 이상의 중·고교 재학생, 5~6급 장애인, 도서벽지 거주 수급자 등)

조건부 수급자는 특성에 맞는 자활프로그램 제공을 위해 취업대상자, 비취업대상자로 구분되며, 구분 기준은 조건부 수급자의 자활욕구를 우선적으로 반영하되, 자활욕구와 근로능력정도간 불일치가 클 경우에는 읍면동의 사회복지전담공무원이 근로능력점수²¹⁾ 등을 참고하여 최종 결정하게 된다.

비취업대상자는 자활공동체사업 등 자활후견기관, 자활근로(업그레이트형과 취로형), 지역봉사, 재활프로그램, 생업자금융자 등 시군구가 제시하는 사업에 참여할 수 있고, 취업대상자는 취업알선, 직업(창업)훈련, 자활지원인턴, 자활구직세일즈공공근로 등 직업안정기관이 추진하는 사업에 참여하게 된다.

조건부 수급자의 경우 자활사업참가결과에 따라 일정한 기준에 따라 조건불이행을 판단하여 생계급여의 일부 또는 전부를 정지할 수 있다.

구체적인 자활사업을 보면, 먼저 자활후견기관사업은 근로능력 있는 저소득층의 자활의욕 고취를 위한 교육(한글학교, 컴퓨터 교실 등), 자활을 위한 정보 제공·상담·직업교육 및 취업알선, 창업지원 및 생업을 위한 자금융자 알선, 자활공동체 설립·운영 지원 등 각종 자활 사업을 수행하게 된다. 자활후견기관은 시군구에 자활후견기관 선정을 신청하고, 시군구 및 시도에서는 의견을 제출하고, 보건복지부에서 심사위원회를 구성하여 선정하게 된다. 대상자 선정은 조건부수급자는 읍면동에서 자활후견기관에 의뢰하며, 차상위계층 및 비조건부수급

21) 근로능력 점수산정은 연령, 건강상태, 직업이력을 합산하며, 50점 이상이면 취업대상자가 되며, 50점 미만이면 비취업대상자가 된다. 2003년에는 70점이 기준 점수가 된다.

자의 경우에는 자활후견기관에 지원신청서를 제출하여 선정되게 된다.

두 번째로 자활근로사업은 비취업대상자 중에서 상담을 통해 근로능력정도, 자활욕구, 자활의지를 고려하여 업그레이드형 자활근로사업과 취로형 자활근로사업 대상으로 선정하게 된다. 업그레이드형 자활근로사업은 원칙적으로 자활후견기관, 사회복지법인 등 비영리법인, 시민사회단체, 종교단체 등으로서 자활사업 수행능력 또는 경험이 있는 민간기관이나 단체가 시행주체가 되며, 이윤창출을 통한 경제적 자립(수익금 발생 및 공동체 전환 가능성 여부 등)을 지향하는 시장형 사업과 공익증진을 목적으로 하는 공익형 사업으로 구분된다. 이에 비해 취로형 자활근로사업은 지방자치단체가 직접 시행하며, 노동강도가 업그레이드형에 비해 낮다. 구체적인 사업으로는 노인·장애인 등 복지도우미, 지역환경 정비, 공공시설물관리 보조 등 노동강도가 약하나 지역사회에 필수적인 공공서비스 제공사업이 중심이 되며, 노동강도가 높은 경우에는 공익형 업그레이드 사업으로 추진될 수 있다.

지역봉사는 조건부수급자 및 수급자 중 희망자에 한해 민간에 위탁하거나 시군구에서 직접 시행이 가능하다. 지역봉사 참가자에게는 실비로 3천원(인/일)이 지급된다. 지역봉사의 종류로는 목욕봉사, 푸드뱅크사업, 가정봉사, 육아봉사 등 재가복지사업, 교통지도 등 지역복지사업, 공원 및 목욕탕 등 시설관리사업, 가로환경정비 등 환경개선사업, 업무보조, 안내도우미 등 운영보조사업이 있다.

재활프로그램은 알코올남용 및 우울증 등의 정신건강상 문제가 있는 경미한 경우 및 근로의지가 취약하여 자활의지가 현저히 낮은 경우 선정하게 되며, 조건부수급자를 우선으로 하되, 조건부과제외자 및 근로무능력자에서 희망자를 받을 수 있다. 대상자 선정은 재활프로그램실시기관에서의 평가결과를 반영하여 읍면동 사회복지전담공무원이 한다. 구체적인 재활프로그램은 내소상담, 가정방문 등 사례관리와 알코올프로그램, 의욕고취프로그램, 직업재활프로그램, 자조프로그램 등 치료적 집단프로그램과 지역기관방문 프로그램 등 지역연계활동이 있다.

생업자금융자는 수급자이거나 일정한 소득 및 재산이 일정 이하인 자²²⁾로서, 근로능력과 자활의지가 왕성하고 사업전망·기술·경영능력 등 사업계획의

타당성이 인정되어 시장·군수·구청장의 추천을 받은 자에 대해 대도시(특별시 및 광역시)는 국민은행이 이외는 농협에서 담당한다. 신용융자의 경우 가구당 1200만원 이하, 담보융자의 경우 가구당 2500만원 이하를 하게 된다.

기타 자활사업으로는 조건부수급자에 대한 자활사업 활성화를 목적으로 운영되는 사업으로서 사회복지관의 창업(훈련)과정, 사회복지관내 무료 직업 소개 등, 보장기관이 자활사업에 필요하다고 인정하는 자체사업 등이 있다.

제 2 절 전달체계

1. 수급자 선정과정 및 이의신청

수급자의 선정과정은 급여의 신청, 소득 및 재산조사, 급여 결정 및 통지, 급여의 실시 및 수급자 관리의 과정으로 이루어진다.

먼저, 급여의 신청은 생활이 어려운 저소득 가구의 가구원, 그 친족 및 기타 관계인이 해당 저소득 가구에 대한 급여를 신청하거나 사회복지전담공무원이 수급자 본인의 동의를 얻어 직권으로 신청할 수 있다.

신청이 이루어지면, 보장기관은 사회복지전담공무원으로 하여금 수급자 선정기준에 충족하는지 소득, 재산, 부양의무자에 대한 조사를 실시한다. 조사결과를 바탕으로 급여실시 여부와 급여내용을 결정하게 하여, 급여신청자 또는 수급권자에게 통지하며, 급여신청을 한 자는 통지가 있을 후 60일 이내에 이의신청을 할 수 있다.

수급자로 선정된 경우 각종 급여를 지급하며, 수급자 또는 부양의무자 구성원, 소득 및 재산 등에 대한 변동사항을 당사자의 신고 또는 전담공무원의 확인조사 등을 통하여 급여중지 및 급여변경 등에 반영하게 된다.

이의신청은 우선 시·도지사에 대해 수급자 결정통보서, 급여변경 및 중지 통

22) 2002년에는 소득기준은 수급자 선정기준의 120%, 재산기준은 수급자 선정기준의 150%를 적용하였으며, 2003년에는 신용융자자는 소득인정액의 120% 이하, 담보융자자는 소득인정액의 150%이었음.

지서 등을 받은 날로부터 60일 이내에 신청할 수 있으며, 이의가 있는 경우 보건복지부장관에 대하여 통지를 받은 날로부터 60일 이내에 신청할 수 있다.

또한 이의신청방법은 구두나 서면으로 시·군·구 사회복지과 또는 읍·면·동의 담당 공무원에게 하며, 이의신청을 접수한 시장·군수·구청장은 10일 이내에 시·도지사에게 송부하여야 하고, 이의신청에 대한 처분 등은 송부받은 때로부터 30일 이내에 처분을 하며, 그때 지체없이 이의신청인과 당해 시장·군수·구청장에게 서면을 통지한다. 보건복지부장관에 대한 이의신청 절차도 위의 과정을 준용한다.

2. 보장기관 및 관련기관

보장기관은 국민기초생활보장법 제2조 및 제19조에 의하여 급여를 행하는 보건복지부장관, 특별시장·광역시장·도지사, 시장·군수·구청장이 되며, 보장기관은 수급권자·수급자·차상위계층에 대한 조사와 수급자 결정 및 급여의 실시 등 이 법에 의한 보장업무를 수행하게 하기 위하여 사회복지사업법 제14조의 규정에 의한 사회복지전담공무원을 배치하여야 한다.

보장기관 중 보건복지부 장관은 최저생계비, 각종 급여기준, 수급권자 범위의 특례, 자활후견기관 지정 등 국민기초생활보장제도의 중요 정책사항을 결정하고, 시·도지사 및 시·군·구청장은 법령에 위임된 구체적인 국민기초생활보장 사업을 집행하고 그 결과를 보건복지부장관에게 보고하게 된다. 이 때에 대부분의 사업집행은 시·군·구청장에게 위임되어 있으며, 시·군·구청장은 위임된 사업을 집행하고 그 결과를 시·도지사에게 보고한다. 이에 국민기초생활보장제도에서 사회복지전담공무원을 통해 조사 및 급여를 실시하게 된다.

보장기관 외에 국민기초생활보장제도와 관련된 기관들은 자활사업과 관련하여 자활후견기관 및 고용안정센터가 있으며, 입소시설인 보장시설이 있다.

3. 생활보장위원회

생활보장위원회는 보건복지부에 설치되는 중앙생활보장위원회와 특별시·광역시·도 및 시·군·구에 설치되는 지방생활보장위원회로 구분된다. 지방생활보장위원회는 그 기능을 담당하기에 적합한 다른 위원회가 있는 경우 시·도 또는 시·군·구의 조례가 정하는 바에 따라 그 위원회가 생활보장위원회의 기능을 대신할 수 있다.

가. 중앙생활보장위원회

중앙생활보장위원회의 위원장은 보건복지부장관이 되며, 위원은 위원장을 포함하여 10인 이내로 구성하고, 위원은 보건복지부장관이 공공부조 또는 사회복지와 관련된 학문을 전공한 전문가로서 대학의 조교수이상인 자, 연구기관의 연구원으로 재직중인 자, 공익을 대표하는 자, 관계행정기관소속 3급이상 공무원 중에서 위촉·지명한다. 위원의 임기는 2년으로 하되, 공무원인 위원은 당해 직에 재직하는 기간이다.

중앙생활보장위원회의 기능은 첫째, 생활보장사업의 기본방향 및 대책 수립, 둘째, 소득인정액 산정방식의 결정, 셋째, 급여기준의 결정, 넷째 최저생계비의 결정, 다섯째, 보장기금의 적립·관리 및 사용에 관한 지침의 수립을 담당하며, 기타 위원장이 부의하는 사항에 대해 심의·의결한다.

나. 지방생활보장위원회

지방생활보장위원회는 위원장(당해 시·도지사 또는 시장·군수·구청장)을 포함하여 15인 이내로 구성하며, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 사회복지에 관한 학식과 경험이 있는 자, 공익을 대표하는 자, 관계행정기관소속의 공무원 중에서 위촉·지명한다. 다만, 다른 위원회가 생활보장위원회의 기능을 대신하는 경우 위원장은 조례로 정한다. 위원의 임기는 2년으로 하되, 공무원인 위원은 당해 직에 재직하는 기간이다.

지방생활보장위원회의 기능은 먼저 시·도 생활보장위원회는 첫째, 시·도의 생활보장사업 기본방향 및 시행계획의 수립에 관한 사항, 둘째, 시·도 자활지원계획에 관한 사항, 셋째, 시·도가 실시하는 급여에 관한 사항, 넷째, 보장기금의 설치·운영에 관한 사항, 기타 시·도지사가 부의하는 사항을 심의·의결하게 된다.

그리고 시·군·구 생활보장위원회는 첫째, 시·군·구의 생활보장사업 기본방향 및 시행계획의 수립에 관한 사항, 둘째, 시·군·구 자활지원계획에 관한 사항, 셋째, 시·군·구가 실시하는 급여에 관한 사항, 넷째, 보장기금의 설치·운영에 관한 사항, 다섯째, 연간 조사계획에 관한 사항, 여섯째, 보장비용 및 금품의 반환·징수·감면에 관한 사항, 기타 시·군·구청장이 부의하는 사항을 심의·의결한다.

제 3 절 예산

국민기초생활보장제도의 재정은 국가의 예산에 의해 지원된다. 국민기초생활보장제도의 관련 예산은 아래 표와 같다. 2003년의 경우 3조 5,046억원이었다. 각 급여의 비중을 보면, 2003년 기준으로 자활지원예산은 4.3%에 불과하며, 생활보장예산이 95.7%를 차지하고 있다. 특히, 의료급여가 전체 예산대비 50.3%를 차지하고 있어 가장 높게 나타났고, 의료급여를 제외한 기초보장예산은 전체 예산대비 45.5%이다. 의료급여를 제외한 기초보장예산 중에서 생계급여(전체 예산 대비 37.5%)가 가장 높은 비중을 보이고 있다.

국민기초생활보장제도와 관련된 연도별 예산의 추이는 의료급여를 포함한 기초보장예산은 2003년(3.6%)을 제외하고는 모두 두 자릿수 이상의 높은 상승률을 보였다.

〈표 2-10〉 기초보장예산 현황: 1998~2003

(단위: 억원)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
						금액	비율
합 계	10,901 (21.0)	18,479 (69.5)	23,321 (26.2)	27,923 (19.7)	33,819 (21.1)	35,046 (3.6)	100.0
[생활보장]	10,640 (18.2)	17,467 (64.2)	22,542 (29.1)	26,999 (19.8)	32,343 (19.8)	33,553 (3.7)	95.7
◦ 생계급여	4,484 (27.9)	8,388 (87.1)	10,730 (27.9)	12,835 (19.6)	12,641 (△1.5)	13,130 (3.9)	37.5
◦ 주거급여	-	-	414	1,742	1,793	1,785	5.1
◦ 교육급여	649	914	986	960	940	935	2.7
◦ 의료급여	5,462 (14.4)	8,098 (48.3)	10,323 (27.5)	11,397 (10.4)	16,904 (48.3)	17,617 (4.2)	50.3
◦ 해산·장제급여	45	67	89	65	65	87	0.2
[자활지원]	261	1,012	779	924	1,476	1,493	4.3
◦ 자활지원센터	11	12	29	141	231	231	0.7
◦ 자활공공근로	250	1,000	500	600	1,203	1,203	3.4
◦ 기초보장기금	-	-	250	-	-	-	-
◦ 조건부수급자지원	-	-	-	177	21	17	0.05
◦ 실태조사	-	-	-	-	3	3	0.01
◦ 재활프로그램	-	-	-	3	16	16	0.05
◦ 협회지원	-	-	-	3	3	3	0.01
[생업자금] 채투	[450]	[350]	[400]	[400]	-	-	-

자료: 1998~2001년 보건복지부 생활보호과, 기초생활보장 통계자료, 2001. 9. 2002~2003 : 보건복지부, 2002년도 세입세출예산, 2002. 및 보건복지부, 2003년도 세입세출예산, 2003.

제 3 장 국민기초생활보장제도 평가방법 및 평가체계

국민기초생활보장제도는 우리나라의 대표적인 공공부조제도로 전국민의 기초보장과 자활지원이라는 두 가지 목표 하에 다양한 급여와 사업을 실시하고 있다. 이러한 국민기초생활보장제도에 대한 평가는 거시적으로 공공부조제도로서 국민기초생활보장제도를 평가하는 것에서부터 세부 사업에 대한 평가에 이르기까지 다양한 접근이 가능하며, 또한 문헌연구와 법률분석, 실태조사 및 행정자료 분석 등 다양한 방법을 통해서 평가가 가능하다. 본 장에서는 국민기초생활보장제도에 대해 평가한 기존의 연구들이 어떠한 측면에서 어떠한 연구방법을 통해 평가연구를 수행했는지를 정리하고 이를 바탕으로 국민기초생활보장제도의 평가방법 및 평가틀을 제시하고자 한다.

제 1 절 국민기초생활보장제도 평가연구

국민기초생활보장제도 도입 당시 많은 연구자들이 국민기초생활보장제도 도입의 의의 및 성과에 대한 평가를 시도하였다. 생활보호제도를 대체하여 도입된 국민기초생활보장제도의 의의 및 성과에 대해서는 대부분 기존의 생활보호법과 국민기초생활보장제도법의 내용을 비교, 분석하거나 국민기초생활보장법의 내용을 분석한 것을 바탕으로 평가되었다. 이러한 내용평가에 따르면 국민기초생활보장제도는 기존의 생활보호제도와 비교할 때 수급자의 권리, 적용대상자의 보편성, 급여의 포괄성, 급여수준의 적절성, 생산성, 운영의 효율성 등을 확보한 것으로 평가되고 있다(김미곤, 1999; 이현주, 1999; 박능후, 2000; 박민서·임홍수, 2000; 최길상, 2000; 김수현, 2002; 홍경준, 2002).

반면 국민기초생활보장제도의 내용적인 한계를 지적하는 평가들도 이루어졌다. 국민기초생활보장법의 법정선이 전국민에 대한 최저생활의 보장을 표방하

고 있으나 수급자 선정기준에 있어서는 이전의 생활보호제도보다 강화되었다고 평가하였다(허선, 2000; 김진화, 2000; 류정순, 2002). 특히, 부양의무자 기준은 부양의무자의 근로의욕 저하 및 부양비용 징수에 따른 소득의 역전 문제, 부양비 부과에 따른 가족갈등의 조장 등의 문제점이 지적되었다. 또한 생산적 복지 이념을 바탕으로 자활사업을 도입하였으나 보충급여체계에 따라 근로의욕 저하 및 도덕적 해이 문제가 제기되기도 하였다(김태준, 2001; 임봉욱, 2001; 최길상, 2000).

이러한 국민기초생활보장제도 내용에 대한 평가들은 법령의 분석이나 기존의 생활보호제도와와의 비교를 바탕으로 국민기초생활보장제도의 의의나 성격을 평가하기 위한 것으로 실제 국민기초생활보장제도의 시행현황이나 국민기초생활보장제도 시행결과에 대한 평가를 시도하지는 않았다. 비록 내용상으로 국민기초생활보장제도가 긍정적인 의미를 갖는다 하여도 실제 실행에 있어서는 상당한 문제점이 나타날 수 있다는 지적(김미곤, 1999; 박능후, 2000; 김수현, 2002; 류정순, 2002)과 마찬가지로 이러한 내용평가는 실제 제도의 시행상태에 대해서는 평가할 수 없는 한계를 지닌다.

내용평가 외에 조사 및 실태자료를 통해 국민기초생활보장제도 시행현황에 대한 평가들이 많이 이루어졌는데, 이러한 평가연구들은 주로 국민기초생활보장제도에 있어서 중요한 이슈로 부각되고 있는 몇 가지 문제들에 대해 부분적인 평가를 시도하였다.

홍경준(2002)은 수급자수와 예산규모에 대한 행정자료를 종단적으로 분석하여 국민기초생활보장제도 도입으로 수급자수 및 급여액, 예산규모에 있어서 상당한 향상이 있는 것으로 평가하였다.

한편, 전지혜(2002)의 연구는 중위소득 기준으로 파악한 빈곤인구비율과 수급자수의 비율을 비교하여 국민기초생활보장제도가 전국민의 최저생활을 보장한다는 것을 목표로 세웠으나 다층의 수급선정기준을 적용함으로써 수급자 규모가 빈곤층의 일부에 지나지 않는다고 평가하였다. 이와 더불어 보건복지부 국민기초생활보장제도 평가단이 2001년도에 조사한 1,426가구의 소득자료를 바탕으로 국민기초생활보장제도의 빈곤감소효과를 분석하였다. 탈수급권을 탈빈곤의 개

념으로 환원하여 빈곤감소 정도를 분석한 결과, 공적이전 후 빈곤감소효과는 현금급여액을 기준으로 볼 때, 78.37%, 최저생계비 기준으로 볼 때, 66.22%인 것으로 나타났다²³⁾. 국민기초생활보장제도의 현금급여 수급 후 빈곤선 이상의 소득을 확보하는 가구는 18.7%로, 공공부조 수급 이후에도 빈곤상태를 유지하는 가구가 81.3%에 이르는 것으로 분석되었다. 반면 지니계수로 소득불평등도 완화효과를 평가한 결과 공공부조 수급 이후 소득불평등도가 감소한 것으로 분석되었다.

황순형(2001)은 경상북도 내 23개 시·군 국민기초생활보장 수급자 240가구를 대상으로 국민기초생활보장제도에 대한 만족도 조사를 통해 국민기초생활보장제도의 영향평가 연구를 하였다. 설문 결과, 수급자의 국민기초생활보장사업 서비스 만족 측면에 있어서는 모든 영역에 걸쳐 수급자의 불만비중이 약 30~40% 수준에 있는 것을 나타냈다. 반면, 사회복지 전담 공무원의 서비스에 대한 만족도에 있어서는 대체적으로 만족하는 것으로 응답하였으며, 수급자들이 복지 전담공무원에 대하여 비교적 우호적인 것으로 나타났다.

자활지원사업에 대한 평가연구들 또한 자활사업의 운영현황에 대한 통계자료나 대상자 일부에 대한 설문 및 면접조사를 통해 자활사업 현황과 효과를 평가하였다.

자활사업 담당자 및 관련전문가와의 점검회의 및 자활사업 수행기간에 대한 방문조사를 바탕으로 노대명(2001)은 자활지원사업의 전반적인 운영과정에 대한 평가를 시도하였다. 노대명(2001)은 조건부수급자의 근로능력 및 근로여건(가구여건), 자활지원사업의 근로유인체계, 자활지원사업의 운영·관리체계, 그리고 자활사업 프로그램 지원방안에 대한 실태 분석을 통해 자활사업참가자 선정 기준 및 유형화 방법의 오류, 근로유인체계 및 소득공제제도의 부재, 자활사업 전달체계의 연계 및 관리체계 취약을 자활사업의 문제점으로 지적하였다.

홍경준(2001)의 연구는 자활사업참여자들의 특성분석을 통해 자활사업이 소득중점 목표와 근로중점 목표의 비체계적 혼합이 특징적이라고 평가하였다.

23) 보충급여가 실시되고 있음에도 불구하고 100% 빈곤감소효과를 달성하지 못하고 있는 것으로 나타난 것은 근로소득이 낮게 기재되었기 때문으로 추정됨(전지혜, 2002).

박경숙(2001)과 강남식 외(2002)의 연구는 자활사업참여자 중 여성참여자의 특성을 분석하여 자활사업이 여성수급자들의 특성과 욕구를 고려하지 못한 채 운영되고 있다고 지적하였다. 임동진(2001), 강병구(2001)의 연구는 노동부 자활사업 참여자에 대한 조사를 바탕으로 실제 근로를 통한 수급탈피 및 자활을 목표로 하고 있는 취업대상자에 대한 사업을 평가하였다.

통계자료를 분석하거나 면접 및 설문조사를 실시한 평가연구들은 내용평가를 한 연구들에 비해 국민기초생활보장제도의 운영실태를 분석하고 이를 바탕으로 평가를 하였다는 점에서 보다 구체적인 평가연구라고 볼 수 있다. 그러나 이러한 연구는 특정 이슈나 일부 대상자나 사업에 대해 부분적인 평가라는 점에서 한계를 갖는다.

이슈 중심으로 이루어진 부분적인 평가 외에 국민기초생활보장제도 전반적인 시행과정에 대한 점검 또는 평가 및 실태조사는 정부의 시행상황 점검 및 정책평가 차원에서 이루어졌다.

국무조정실 주관 ‘사회안전망 합동점검단’ 내 기초생활보장 점검반은 국민기초생활보장제도의 수급권자 조사·선정·관리, 급여, 자활급여 실태 및 개선방안, 전달체계, 복지행정 전산망 운영, 관계기관 및 민간과의 협조체계, 재원, 기타사항에 대한 점검을 통해 국민기초생활보장제도 시행에 대한 전반적인 평가를 했다. 이러한 점검반의 평가는 현장방문을 통해 국민기초생활보장제도의 운영실태에 대한 실제적인 점검을 했다는데 의의가 있다. 그러나 이 점검은 평가틀을 구성하여 실시한 것이라 보기는 어려우며 국민기초생활보장제도의 운영과 관련된 사항 등을 수급자, 전담공무원, 관련 기관을 방문하여 확인하고 의견을 수렴한 결과를 바탕으로 보고서가 작성되었다.

최일섭 외(2001)의 「국민기초생활보장제도의 개선방안」은 방문조사 및 수급자와 수급탈락자, 사회복지전담공무원 대상으로 설문조사를 실시하여 국민기초생활보장제도의 수급자 선정 및 급여, 의료급여, 자활사업, 전달체계에 대한 실태 및 개선방안을 제시하였다. 최일섭(2001)의 연구는 점검반의 평가에 비해 보다 상세한 조사내용을 담고 있다는 점과 수급자 이외에도 신청 탈락자 등에 대하여 조사를 실시하였다는 점 등에서는 긍정적이나 역시 사전 평가틀의 체계

적인 구성이 보여지지 않는다. 따라서 체계적인 평가들의 구성없이 여러 가지 사안에 대해 실태와 문제점, 대안을 나열하고 있어 제도에 대한 총체적인 조망을 하는데 일정한 한계를 갖고 있다고 할 수 있다.

이현주 외(2001)의 「국민기초생활보장제도에 대한 운영평가」는 국민기초생활보장법률과 기존 연구의 검토 및 사회복지전담공무원 및 수급자에 대한 심층면접과 전담공무원에 대한 설문조사, 사회복지전담공무원 및 관련 서비스 제공자, 전문가로 구성된 정책간담회 개최를 통해 국민기초생활보장제도에 대한 운영평가를 실시하였다. 특히 이 연구는 과정평가로 한정된 평가들을 구성하여 수급자의 권리보장, 수급자 선정의 합리성, 급여의 타당성, 자활사업의 기능성, 운영기반의 효율성을 평가영역으로 설정하고 각 영역에 대한 평가를 실시하였다. 평가들의 구성을 시도하였다는 점에서는 다른 연구들과 차별화가 가능하지만 상기 연구는 소수의 수급자에 대한 면대면 심층 면접과 사회복지전담공무원에 대한 면접 및 설문조사 등의 연구방법을 주로 사용하고 있어 수급자의 일반적인 실태와 탈락자 등에 대한 분석이 제외되어 있다. 이러한 연구방법의 활용은 제도 수행과정에서 자칫 놓치기 쉬운 문제점을 심도있게 파악할 수 있는 이점이 있으나 발견된 사실들에 대한 일반화에는 한계가 있다.

국민기초생활보장제도에 대한 전반적인 실태조사 및 평가를 시도한 연구들의 평가방법을 자료수집 방법과 평가사항에 따라 정리해보면 다음의 표와 같다.

<표 3-1> 국민기초생활보장제도 평가연구의 평가방법

	기초생활보장점검반	국민기초생활보장제도 평가단	이현주 외 (한국보건사회연구원)
기간	2001. 7. 14~26	2001. 7~9월	2001
자료 수집 방법	<ul style="list-style-type: none"> - 3개팀 12명의 점검반 구성 - 6개 시·군·구청, 6개 고용안정센터 및 자활후견기관, 12개 읍·면·동사무소, 24가구에 대한 방문점검 	<ul style="list-style-type: none"> - 학자 8명으로 국민기초생활보장제도 평가단 구성 - 전국 6개 지역 현장방문 - 수급자 및 탈락자 설문조사 - 사회복지전담공무원 설문조사 	<ul style="list-style-type: none"> - 법률과 기존 연구 검토 - 사회복지전담공무원 및 수급자에 대한 심층면접 - 관계자 정책간담회개최 - 사회복지전담공무원 온라인 설문조사
평가 사항	<ul style="list-style-type: none"> - 수급권자 조사·선정·관리 - 급여 - 자활급여 실태 및 개선방안 - 전달체계 - 복지행정 전산망 운영 - 관계기관 및 민간과의 협조체계 - 재원 - 기타사항 	<ul style="list-style-type: none"> - 수급자 선정 - 급여 - 의료급여 - 자활사업 - 전달체계 <p>각 사항의 실태 및 개선 대책 제시</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 수급자의 권리보장 - 수급자 선정의 합리성 - 급여의 타당성 - 자활사업의 기능성 - 운영기반의 효율성 <p>각 평가영역별 세부평가 항목 설정</p>

국민기초생활보장제도 전반에 대한 평가를 시도한 위의 세 연구들은 실태조사를 바탕으로 하고 있고, 국민기초생활보장제도의 전반적인 영역을 평가했는데 의의를 두고 있다. 그러나 평가들이 미비하거나 대표성을 갖는 실태조사를 수행하지 못한 한계를 지니고 있다.

국민기초생활보장제도는 우리나라의 대표적인 공공부조제도이므로 국민기초생활보장제도의 평가는 우리나라 공공부조제도의 평가라는 대표적인 의미를 갖는다. 또한 국민기초생활보장제도는 전국민의 기초보장이라는 목표와 생산적 복지의 이념을 바탕으로 하는 자활지원이라는 목표를 동시에 추구하고 있고,

다양한 급여 및 사업을 포괄하고 있어 다측면적이면서도 체계적인 평가가 이루어져야 한다. 이를 위해서는 정책목적과 정책과제, 제도구성을 고려한 평가틀과 평가체계의 마련이 필수적이다. 또한 체계적인 평가를 기반 위에 실태조사 및 행정자료 분석을 활용한 분석이 이루어져야 할 것이다.

제 2 절 평가체계

제도에 대한 과정평가가 제대로 이루어지기 위해서는 평가의 틀이 합리적으로 마련되어야 한다. 이는 구성될 평가틀이 평가의 정확성과 객관성을 높이는 것은 물론, 제도의 기본적인 가치를 견지하는 중요한 기반이 되기 때문이다. 따라서 평가틀을 구성할 때, 국민기초생활보장제도의 전반적인 의의를 기초로 이루어져야 한다는 점과 향후 지속적인 평가에 활용될 수 있도록 일반적이며 이론적인 기반을 갖추고 있어야 한다는 점이 중요하게 고려되어야 한다. 이렇게 구성된 평가틀은 국민기초생활보장제도의 특성을 반영하면서 현재의 제도 운영과 결과를 평가하는 것은 물론, 향후 제도의 변화에 대해서도 적용이 가능할 것이다.

본 절은 국민기초생활보장제도를 평가하는 데 적합한 체계를 구성한다. 평가체계를 구성하기 위해 국민기초생활보장제도의 평가틀을 제시한 선행연구를 살펴보고 본 연구의 제도 평가체계를 제시하는 순으로 서술하도록 하겠다.

국민기초생활보장제도 평가를 위한 평가틀을 제시한 연구는 박상희(2000)의 연구와 이현주 외(2002)의 연구를 들 수 있다.

박상희(2000)의 연구에서는 국민기초생활보장제도의 정책목표, 정책수단, 정책대상자를 평가했다. 정책 목표에 대한 평가는 원래 정책의 의도를 반영하는 활동들이 수행되었는지 여부를, 정책 수단에 대한 평가는 계획된 양적·질적(인적·물적) 자원들이 계획된 시간에 투입되는지 여부를, 정책대상자에 대한 평가는 세부 프로그램이 원래 의도한 정책대상집단에 실시되었는지 여부를 평가했다.

본 연구는 실태조사 결과와 행정 데이터에 근거한 실증적 성격의 제도평가이므로 제도 목표의 가치를 평가하는 내용인 정책 목표의 평가기준에 대한 서술을 생략하고, 박상희(2000) 연구의 평가 대상 중 정책수단과 정책 대상자에 대한 평가항목을 살펴보기로 한다. 정책 수단에 대한 평가는 인적·물적 자원들이 제도 목적을 달성할 정도로, 적합한 과정으로 제공되었는가, 서비스의 양과 질·기간이 대상자들의 욕구충족과 목표 달성에 적절하게 제공되었는가, 대상자의 다양한 욕구를 처리할 수 있도록 포괄적, 지속적으로 서비스가 제공되고 있는가를 평가했다. 정책대상자에 대한 평가항목은 수급자의 전달체계 접근이 용이한가, 수혜자 보호율이 어느 정도인가를 평가했다.

한편, 이현주외(2002)의 연구는 국민기초생활보장제도에 대한 평가를 위한 평가체계를 구축하는 연구로 좀더 제도 전반에 대한 체계적인 평가항목을 제시하고 있다. 평가 범주를 대상, 급여, 전달체계, 재정, 자활사업으로 나누어 각각의 평가항목을 제시했는데, 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

대상 범주의 평가항목은 수급자의 권리 청구가 용이하도록 신청·민원 제기·이의신청·기초생활보장위원회가 운영되고 있는지, 수급자의 권리 남용을 제한할 수 있도록 부정수급자에 대한 조치와 보장비용징수가 원활하게 이루어지고 있는지, 보장단위·부양의무자 기준 및 조사·소득과 재산 파악측면에서 현실 적합한 과학적인 선정기준이 마련되어 있는지, 선정기준이 지역간·수급자 특성별로 형평성 있게 적용되고 있는지를 평가하도록 구성했다. 급여 범주의 평가항목은 긴급생계급여와 특례급여 적용이 적시에 이루어지고 있는가, 급여 내용이 포괄적으로 제공되고 있는가, 생계급여·주거급여·의료급여·기타 급여 수준이 적절한가를 내용으로 제시하고 있다. 전달체계 범주의 평가항목은 전담인력의 규모와 배치·업무수행이 적절하게 이루어져 있는지, 행정체계의 연계·담당인력 관리체계·전산망의 활용 차원에서 전달체계 구조가 적합한가를 평가하도록 구성되어 있다. 재정 범주의 평가항목은 재정이 충분하게 확보되어 있는가, 지방자치단체의 재정부담이 적절한가, 기초생활보장기금이 적절하게 조성되어 운영되고 있는가를 평가하도록 구성되어 있다.

마지막 자활사업 평가범주는 대상자, 프로그램, 전달체계, 투입재원으로 나

누어 각각의 평가 항목을 구성했다. 대상자에 대한 평가는 대상자 선정기준이 현실적이고 정확하게 적용되고 있는가, 수급자 초기상담이 효율적으로 이루어지고 있는가, 사례관리가 원활하게 이루어지고 있는가, 대상자의 유형화가 적합하게 이루어지고 있는가, 프로그램 제공 후 수급자 태도·소득·탈피 등의 성과가 나타나고 있는가를 살펴보는 것을 내용으로 했다. 프로그램에 대한 평가는 공급이 적절하게 이루어지고 있는가, 내용이 적합하게 개발되고 있는가, 합리적인 절차를 통해 안정적으로 제공되고 있는가, 근로유인·상위프로그램 진입·수익창출 등의 성과가 나타나고 있는가를 내용으로 구성되었다. 전달체계는 프로그램 제공기관과 실무자·지역사회네트워크가 제대로 분포 혹은 구축되어 있는가, 전달체계 내의 투입 자원 대비 성과가 나타나고 있는가를 평가한다. 마지막으로 투입재원은 대상자·프로그램 당 투입예산이 적절한가, 사업추진 단계별 예산투입이 탄력적으로 이루어지고 있는가, 자원확보가 다양하게 이루어지고 있는가, 사업 종료 후 예산 과부족, 절감 효과는 어느 정도인가를 평가하는 것으로 구성되어 있다.

이상의 선행연구에서 제시한 평가들은 대상자에게 급여 및 프로그램이 적합한 전달체계를 통해 적절한 수준으로 제공되고 있는가를 구체적인 평가항목을 통해 평가하도록 구성되어 있다.

제도에 대한 평가체계를 구축할 때, 기본적으로 Gilbert & Specht가 제시한 일반적인 정책평가의 4영역인 대상, 급여, 전달체계, 재정이 유용하게 활용될 수 있다. Gilbert & Specht의 정책평가영역을 활용함에 있어 이점은 비교적 중립적인 평가내용의 구성이 가능하다는 것과 정책평가의 일반적인 평가영역을 구성하는데 포괄성을 확보하고 있다는 점이다. 따라서 본 연구에서 제시하는 평가범주 및 평가항목은 Gilbert & Specht의 정책평가영역을 기본으로 하여 대상, 급여, 전달체계, 재정, 자활사업으로 구성된다. 각각의 평가범주 및 평가항목의 구분은 제도의 목적과 국내외 공공부조제도 평가선례를 기반으로 작성되었다.

또한 본 절에서 구성한 평가들은 정책 목표의 달성 여부, 즉, 제도의 성과를 평가하기보다는 제도 집행 과정에 대한 평가를 중심으로 구성한다. 국민기초생

활보장제도의 직·간접적인 영향을 평가하기에 시행 기간이 짧기 때문에 정책 목표의 달성 여부는 제도가 어느 정도 안정기에 접어든 이후에 점검할 때, 타당성있는 결과가 나올 것이라고 판단하기 때문이다. 제도가 계획한 바대로 시행되고 있는가, 집행상의 문제점은 무엇이며 그 원인은 무엇인가를 살펴보는 평가항목을 위주로 평가체계를 구성했다. 구체적인 평가범주별 평가항목, 내용은 다음 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 평가체계: 평가범주별 평가항목 및 내용

평가 범주	평가 항목	평가 내용
대상	- 수급자선정의 합리성	<ul style="list-style-type: none"> • 실제 소득 파악정도 • 실제 재산 파악 정도 • 부양의무자기준으로 인한 탈락비율 및 수급자 동의 여부
	- 수급자의 권리보장	<ul style="list-style-type: none"> • 선정 및 탈락과정상의 권리성 보장 • 권리남용(부정수급) 정도
급여	- 급여기준의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> • 최저생계비의 적정성
	- 급여의 충분성	<ul style="list-style-type: none"> • 가구구성과 급여충분성 • 지역 및 가구 특성과 급여충분성 • 급여부족에 대한 인식
	- 급여체계의 합리성	<ul style="list-style-type: none"> • 보충급여체계의 적정성 • 통합급여체계의 적정성
	- 급여에 대한 만족	<ul style="list-style-type: none"> • 수급자의 태도
전달체계	- 인력활용의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> • 전담인력의 확보정도 • 보수교육 경험 • 업무분담 및 배치 • 업무부담 • 업무보조인력 확보 • 가구방문 및 상담 빈도 • 수급자 선정의 정확성 및 사후관리 정도
	- 전달체계 구조의 적합성	<ul style="list-style-type: none"> • 사회복지업무 집중정도 • 업무연계 빈도 및 내용 • 업무수행 장애요인 • 수급자 인지도 • 상급기관 및 기관내 상급자의 전문성 지도감독 수행체계

<표 3-2> 계속

평가 범주	평가 항목	평가 내용
재정	- 재정의 충분성 및 결정과정	<ul style="list-style-type: none"> • 기초보장예산의 충분성 • 기초보장예산의 수준 • 의료급여 재정의 충분성 • 국민기초생활보장기금 조성 및 운영 • 최저생계비 결정과정의 합리성
	- 재정부담의 적절성	• 중앙정부와 지방정부의 예산부담의 적절성
자활	- 대상자 선정의 적절성	• 대상자 선정기준의 현실성
	- 프로그램 제공의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> • 수급자의 특성 반영 여부 • 제공절차의 합리성 • 참여효과
	- 전달체계 운영의 적합성	<ul style="list-style-type: none"> • 인력의 적절성 • 초기상담 및 상담과정 • 유관기관과의 연계

대상 범주는 <표 3-2>에 제시된 바와 같이 항목이 크게 수급자선정의 합리성, 수급자의 권리보장으로 나뉜다. 수급자 선정의 합리성은 제도상의 수급 가구의 선정 기준이 합리적으로 적용되고 있는가를 보는 것이다. 평가내용은 수급자 가구의 실제 소득 파악정도, 실제 재산 파악 정도, 부양의무자기준으로 인한 탈락비율 및 수급자 동의 여부로 구성했다.

국민기초생활보장제도의 선정기준은 해당 년도 정부가 발표한 최저생계비와 부양의무자 기준이다. 최저생계비 기준은 개별 가구의 조사시점인 2002년 현재는 개별 가구의 소득평가액과 재산을 고려해서 적용되었는데, 행정상의 개별 가구의 소득과 재산이 실제 소득과 재산을 정확하게 반영하고 있는가를 평가했다. 구체적으로 수급자 가구의 실제 소득 파악 정도는 수급자가 응답한 전담 공무원의 소득파악 정도, 소득하향신고 여부 그리고, 전담공무원이 인식한 수급자의 소득성실신고여부, 소득하향신고 가구비율, 실제소득 대비 신고소득비율, 소득성실신고 유도 방법 사용여부 및 사용방법, 소득파악 불가능 수급가구 비율, 가구월소득이 최저생계비 이상인 수급가구 비율을 수급자 가구의 실제소득 파악 정도를 평가 내용으로 삼았다. 실제 재산 파악 정도는 수급자가 응답한

전담공무원의 재산 파악정도, 전담공무원이 응답한 해당년도 재산 기준보다 높은 재산액을 지닌 가구의 비율을 내용으로 평가한다. 부양의무자 기준은 신청 탈락자가 응답한 신청 탈락 사유 가운데, 부양의무자 기준으로 인한 탈락비율이 어느 정도인지, 탈락 이유에 대한 수긍하지 못하는 응답자 가운데, 부양의무자 기준에 대한 응답 비율을 살펴보는 것을 그 내용으로 한다.

대상 범주의 두 번째 평가 항목인 수급자 권리 보장은 수급자 선정과 탈락 과정에서 수급권이 제대로 보장되고 있는지, 수급권이 어느 정도 남용되고 있는가를 살펴본다. 구체적으로 선정과 탈락 과정상의 권리 보장여부는 신청탈락자의 탈락시 사유안내를 받았는지 여부 응답비율, 중도탈락자가 응답한 탈락 결정주체 및 탈락사유안내 여부 및 수긍여부 응답비율을 평가내용으로 했다. 그리고, 수급권의 남용 정도는 수급가구 중 중도탈락 경험이 있는 가구와 중도탈락가구의 탈락 사유 중 부정수급이 드러난 경우의 비율을 살펴보는 것으로 했다.

두 번째 평가 범주인 급여의 항목은 <표 3-2>에 제시된 바와 같이 급여기준의 적절성, 급여의 충분성, 급여체계의 합리성, 급여에 대한 만족으로 구성되었다. 급여기준의 적절성은 생활이 어려운 자에게 생계·주거·의료·교육·자활 등 필요한 급여를 행하여 급여의 수준이 최저생활을 가능하게 하는 것인가를 평가하는 것이다. 그러기 위해 구체적으로 수급자들이 주관적으로 생각하는 생활비와 최저생계비를 비교하여 기존의 최저생계비가 적정성을 갖고 있는가를 평가한다.

급여 범주의 두 번째 평가 항목인 급여의 충분성은 급여수준을 정함에 있어서 소득이나 재산 외에도 수급권자의 개별적 특수 상황을 최대한 반영했는지를 살펴보는 것이다. 구체적으로 지원되는 급여가 그 기준만큼을 보장하고 있는가를 보기 위해 가구규모의 파악이 정확한가, 그리고 급여가 생활비 지출의 수준과 유사한가, 그리고 수급자가 급여부족을 어느 정도 느끼고 있는가를 분석한다.

급여 범주의 세 번째 평가 항목인 급여체계의 합리성은 급여방식이 수급자의 수급탈피에 기여하고 있는가를 살펴보는 것이다. 그러기 위해 보충급여체계

의 적정성, 통합급여체계의 적정성을 평가내용으로 했다. 즉, 수급자가 되어야 여러 가지 필요한 급여를 받을 자격을 갖게 됨으로써 생계급여가 필요한 가구의 경우도 수급자로서 남으려한다는 지적에 대해 수급자의 생활 중 지출부담의 실태와, 수급자 또는 신청자 중 탈락자, 그리고 수급탈피가구가 필요로 하는 지원에 대한 인식을 분석으로써 급여방식의 합리성에 대해 평가하고자 했다.

급여 범주의 마지막 평가 항목인 급여에 대한 만족은 수급자의 급여에 대한 태도를 살펴보는 것으로 했다. 급여에 대한 이해나 만족도는 현재 국민기초생활보장제도의 궁극적인 목적달성 정도를 간접적으로 보여준다. 구체적으로 수급자의 보충급여에 대한 인지여부, 급여후 소득의 충분성에 대한 인식, 정부지원에 대한 만족여부를 살펴본다.

세 번째 평가범주인 전달체계의 평가내용은 크게 사회복지행정업무의 전문성을 유지하고 있는가, 공공서비스 수행의 책임성을 담보하고 있는가, 수요자의 욕구가 적절하게 반영되고 서비스제공자의 반응이 적절한가, 수요자와 제공자의 상호 접근이 용이한가, 이러한 과정이 효율적인가의 측면이 될 것이며, 이는 전문성, 효율성, 접근용이성, 책임성의 지표로 요약할 수 있다. 구체적인 평가항목은 <표 3-2>에서 제시한 바와 같이, 인력활용의 적절성과 전달체계 구조의 적합성으로 구성되어 있다. 각각의 평가항목은 전문성, 효율성, 접근용이성, 책임성의 지표에 따라 세부항목이 나뉘어 진다.

인력활용의 적절성을 평가하기 위해서 전문성이라는 지표에 의해 사회복지전담공무원 확보 정도, 보수교육 경험을 그 내용으로 구성했다. 인력활용의 적절성 항목의 효율성 지표에 따른 평가내용은 업무분담 및 배치, 업무부담(시간), 업무보조인력 확보로 이루어져 있다. 접근편의성 지표에 따른 내용은 가구방문 및 상담의 빈도로 구성되며, 책임성 지표는 수급자 선정의 정확성 및 사후관리 정도를 그 내용으로 하고 있다.

한편, 전달체계 구조의 적합성을 평가하기 위해서 전문성, 효율성, 접근편의성, 책임성 각 지표별 평가내용을 살펴보면 다음과 같다. 전문성 지표의 내용은 사회복지업무 집중정도(수행내용)로 이루어져 있고, 효율성 지표는 업무연계빈도 및 내용, 업무수행 장애요인으로 이루어져 있다. 접근편의성은 수급자 인지

도, 책임성은 상급기관 및 기관내 상급자의 전문적 지도감독 수행체계를 평가 내용으로 한다.

네 번째 평가 범주인 재정의 평가항목은 <표 3-2>에 제시된 바와 같이 재정의 충분성 및 결정과정, 재정부담의 적절성으로 구성했다. 재정 범주의 첫 번째 평가 항목인 재정의 충분성 및 결정과정은 급여수준이 최저생활보장에 충분할 수 있도록 기초보장 예산이 충분하였는가, 기초보장 예산 결정의 근거가 되는 최저생계비 결정과정이 합리적이었는가를 보는 것이다. 평가내용은 기초보장예산의 충분성, 기초보장예산 수준, 의료급여 재정의 충분성, 국민기초생활보장기금 조성 및 운영, 최저생계비 결정과정의 합리성으로 구성했다.

기초보장예산의 충분성은 현금급여기준의 변화에 따른 예산의 변화추이를 평가하고, 기초보장예산 수준의 충분성은 정부예산 및 GDP 대비 기초보장예산의 비중 변화, 수급자 1인당 월지원 규모의 변화를 평가하는 내용으로 구성되었다. 의료급여 재정의 충분성은 의료 급여비 증가율에 따른 예산의 증가 정도를, 국민기초생활보장기금의 조성 및 운영은 규정된 기금의 용도, 기금이 조성된 지방자치단체 비율 및 기금의 규모, 기초보장의 지방비 예산 대비 기금 적립율을 평가했다. 기초보장예산이 결정되기 위한 근거인 최저생계비의 결정과정이 합리적인가를 평가하기 위해 정부 예산 심의·의결 시기가 최저생계비 증가분을 반영하기에 합리적으로 운영되고 있는가, 최저생계비 의결 기구인 중앙생활보장위원회의 위원이 최저생활보장이 가능하도록 최저생계비 수준을 적절하게 결정할 수 있도록 구성되어 있는가를 살펴본다.

재정 범주의 두 번째 평가 항목인 재정부담의 적절성은 중앙정부와 지방정부 예산 부담이 적절한가를 보는 것으로 지방정부 재정 자립도와 지역별 인구 대비 수급자 비율과 비교해서 지방예산 부담 비율이 적정한가를 평가한다.

다섯 번째 평가 범주인 자활의 평가항목은 <표 3-2>에 제시된 바와 같이 대상자 선정의 적절성, 프로그램 제공의 적절성, 전달체계 운영의 적합성으로 구성되었다. 대상자 선정의 적절성은 대상자 선정과정에서 선정기준이 어느 정도 현실을 반영하고 있는가를 보는 것이다. 즉, 대상자 선정기준의 현실성을 평가

내용으로 한다.

대상자 선정기준의 현실성은 자활사업 대상자의 근로능력 판별이 정확하게 이루어지고 있는가, 대상자의 가구여건을 고려했는가를 평가했다. 자활사업 대상자의 근로능력 판별이 정확하게 이루어지고 있는가를 평가하기 위해 자활사업 대상자인 수급자의 추정근로능력점수를 부여하여 그 분포를 살펴보고, 현재 자활사업 참여자의 근로능력점수와 현재 참여하고 있는 자활사업 종류의 분포를 살펴보았다. 대상자의 가구여건에 대한 고려 여부를 평가하기 위해 자활사업 대상자 가구를 자활사업참여가구와 미참여가구로 구분하여 장애가구원수 분포, 미취학 아동 가구원수 분포를 비교했다. 덧붙여 자활사업 미참여자의 불참사유를 분석하여, 대상자 선정기준의 현실성에 대한 평가의 근거로 활용했다.

자활 범주의 두 번째 평가 항목인 프로그램 제공의 적절성은 자활사업 대상자의 특성에 적합한 프로그램이 제공되었는가를 보는 것이다. 평가내용은 수급자 특성반영 여부, 제공절차의 합리성, 참여 효과로 구성했다. 자활프로그램의 수급 특성 반영 여부를 평가하기 위해 희망 자활사업과 현재 자활사업의 일치 여부, 전담공무원이 파악하고 있는 해당 지역 수급자에 적절한 자활사업의 종류를 살펴보았다. 제공절차의 합리성을 보기 위해 자활사업 대상자의 자활프로그램 결정방식과 자활 프로그램 변경사유를 살펴보았다. 참여효과를 평가하기 위해 자활사업참여자의 사업평가 내용을 분석했다. 자활사업참여자의 사업평가는 일이 적어 무료하게 느끼는지, 육체적으로 어려움을 느끼는지, 장래성이 없다고 생각하는지, 인간관계의 어려움을 느끼는지, 성취감을 느끼는지, 대가가 부족하다고 느끼는지에 대한 내용으로 구성되어 있다.

자활 범주의 세 번째 평가 항목인 전달체계 운영의 적합성은 자활업무분장이 적절하게 이루어지고 있는지, 초기 상담 및 선정·의뢰 과정이 적절한지를 보는 것이다. 평가내용은 인력의 적절성, 초기 상담 및 상담과정, 유관기관과의 연계로 구성했다. 인력의 적절성을 평가하기 위해 사회복지 전담인력의 업무분담현황을 살펴보았다. 초기 상담 및 상담과정을 평가하기 위해 수급자가 응답한 사회복지 전담공무원·자활후견기관 담당자·고용안정센터 담당자와의 상담 유무

및 상담방식과 수급자가 응답한 자활사업 불참시 출석통보여부에 대해 분석했다. 유관기관과의 연계를 평가하기 위해 읍·면·동사회복지 전담공무원이 응답한 자활후견기관과 고용안정센터 담당자와의 접촉 횟수 및 접촉사유, 접촉시 장애요인에 대해 분석했다.

제 4 장 기초생활보장제도 대상가구유형별 생활실태분석

제 1 절 가구유형별 생활실태분석

국민기초생활보장제도는 수급요건을 만족하는 빈곤가구에 대해서만 급여를 지급하므로 국민기초생활보장제도의 직접적인 대상집단은 수급가구 또는 수급자로 한정할 수 있다. 그러나 보다 광범위하게 고려할 때, 차상위 계층 또한 국민기초생활보장제도의 대상집단으로 볼 수 있다. 국민기초생활보장제도의 대상이 되는 저소득 차상위계층을 어떠한 기준에 따라 정의할 것인가는 다양한 의견이 가능하다. 국민기초생활보장제도의 평가를 위한 본 연구에서는 저소득계층 중에서 국민기초생활보장제도에의 접근이 있었던 신청탈락가구와 중도탈락가구에 대한 분석을 통해 비수급 저소득계층에 대한 분석을 시도하고자 한다. 수급가구의 경우, 조사시점(2002년 11월)에 수급자인 가구를 대상으로 조사를 실시하였으며, 조건이 부과되지 않은 일반수급가구와 자활사업참여의 조건이 부과된 가구원이 있는 조건부 수급가구로 분류하여 그 특성을 살펴보았다. 비수급가구의 경우에는 조사시점을 기준으로 지난 1년간 중도탈락가구 및 신청탈락가구에 대한 실태조사결과를 바탕으로 특성을 분석하였다. 또한 2000년 인구주택총조사결과를 바탕으로 이들 대상가구의 현황을 일반가구의 특성과 비교하였다.

1. 가구구성 실태

가. 가구규모

수급가구의 가구규모를 파악하기 위해 먼저 행정적으로 파악된 통합조사표

상의 가구원수를 파악하였다. 그러나 행정적으로 파악된 통합조사표상의 가구원수와 실 가구원수 간의 차이가 나타날 수 있으므로 가구방문을 통해 생계를 같이 하는 가구원수²⁴⁾를 조사하였다. 비수급가구의 경우에는 방문설문을 통해 가구원 수를 파악했다.

〈표 4-1〉 가구원수

(단위: %, 명)

	수급가구(n=1,049)						비수급가구	
	통합조사표상 가구원수			생계가구원수			중도탈락가구 (n=92)	신청탈락가구 (n=85)
	전체	일반 수급가구	조건부 수급가구	전체	일반 수급가구	조건부 수급가구		
1인	45.5	48.1	11.0	39.6	41.5	13.9	12.5	25.9
2인	23.1	23.1	23.3	24.0	23.9	25.0	23.1	35.3
3인	16.1	14.7	35.6	19.4	18.3	34.7	28.4	14.1
4인	10.7	10.0	19.2	10.7	10.3	16.7	24.0	14.1
5인	3.0	2.6	8.2	3.6	3.4	6.9	9.0	8.2
6인	1.5	1.5	1.4	2.0	2.1	1.4	-	1.2
7인	0.2	0.1	1.4	0.5	0.4	1.4	2.9	-
8인	0.0	0.0	-	0.2	0.2	-	-	1.2
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
평균 가구원수	2.08	2.01	2.99	2.24	2.19	2.88	2.75	2.64

먼저 수급가구의 경우, 통합조사표상의 가구원수와 생계가구원수 분포가 거의 유사하였다. 다만 일반수급가구의 경우 통합조사표상의 가구원수보다 생계가구원수가 다소 많았고, 조건부수급가구의 경우에는 통합조사표상 가구원수가

24) 주민등록을 동일 주소지에 두거나 사실상 동일한 곳에서 같이 살고 있는 경우, 자녀가 교육 관계로 다른 곳에 기숙하고 있는 경우, 행상 또는 근무 등의 이유로 자녀를 타인에게 맡겨서 생활비를 보내주고 있는 경우, 병원 등에 입원하고 있거나 직업훈련원 등에 입소하고 있는 경우 등을 생계를 같이 하고 있는 가구원으로 분류하였다.

조금 더 많은 것으로 나타났다. 실제 생계가구원수를 기준으로 수급가구의 가구규모를 살펴보면 수급가구는 1인 가구의 비율(41.5%)이 가장 높았으며, 평균 가구원수가 2.19명으로 나타났다. 반면, 조건부수급가구의 경우, 3인가구의 비율(34.7)이 가장 높았고 평균 가구원수도 일반수급가구보다 많은 2.88명이었다. 비수급가구인 중도탈락가구의 가구규모는 2인가구가 23.1%, 3인가구가 28.4%, 4인가구가 24.0%로 2~4인 가구의 비율이 높았다. 신청탈락가구에 있어서는 1, 2인가구의 비율이 높았다. 가구원수별 구성비를 보면 중도탈락가구는 조건부수급가구와 유사하게 3, 4인 가구의 비율이 높았으며, 신청탈락가구의 경우에는 1, 2인가구의 비율이 높아 일반수급가구와 비슷한 구성을 보였다. 그러나 평균 가구원수를 볼 때 중도탈락가구와 신청탈락가구의 가구규모는 크게 차이가 나지 않는 것으로 나타났다. 일반가구의 가구규모²⁵⁾와 비교할 때, 수급가구 및 비수급가구는 일반가구에 비해 1, 2인 가구의 비율이 높고 평균가구원수가 적은 것으로 나타났다. 특히 일반수급가구의 경우에는 일반가구에 비해 평균가구원수가 1인 이상 적은 것으로 나타났다.

나. 가구주의 특성

수급가구 가구주의 성별을 보면 일반수급가구의 47.7%가 남성 가구주였고, 조건부수급가구의 경우 이보다 많은 59.7%가 남성 가구주였다. 비수급가구에서는 중도탈락가구와 신청탈락가구 모두 남성가구주의 비율이 높게 나타났다. 그러나 일반가구(남성가구주의 비율이 81.5%)와 비교할 때 수급가구와 비수급가구에서는 상대적으로 여성가구주의 비율이 높음을 알 수 있다.

가구주의 연령을 살펴보면, 수급가구에 있어서는 노령가구주의 비율이 높은 것으로 나타났으며, 수급유형별로는 일반수급가구의 경우, 가구주가 60세 이상인 비율이 높았으나 조건부수급가구에서는 대부분의 가구주가 근로가능연령인 18~59세인 것으로 나타났다. 중도탈락가구에 있어서는 가구주가 18~59세로

25) 2000 인구주택총조사에 따른 가구규모는 1인가구의 비율이 15.5%, 2인가구 19.1%, 3인가구 20.9%, 4인가구 31.1%, 5인가구 10.1%, 6인가구 2.4%, 7인 이상 가구 0.9%로 가구원수가 3, 4인인 가구의 비율이 높게 나타났으며, 평균가구원수는 3.12였다.

근로가능연령인 경우가 많았다. 반면, 신청탈락가구의 경우에는 가구주가 60세 이상인 비율이 일반수급가구보다도 높게 나타났다. 이를 일반가구와 비교하면 일반가구에서는 가구주가 60세 이상인 비율이 19.4%로, 조건부수급가구는 일반가구보다 60세 이상인 가구주의 비율이 낮은 반면, 일반수급가구와 중도탈락가구, 신청탈락가구에서는 가구주가 60세 이상인 비율이 월등히 높게 나타났다.

〈표 4-2〉 가구주의 특성; 성별, 연령, 교육수준, 혼인상태

(단위: %, 세)

		수급가구			비수급가구	
		전체	일반수급가구	조건부수급가구	중도탈락가구	신청탈락가구
성별	남	48.5	47.7	59.7	60.5	63.5
	여	52.3	52.3	40.3	39.5	36.5
연령	18세 미만	2.0	2.2	-	-	-
	18~59세	51.0	48.5	84.7	65.8	38.8
	60세 이상	47.0	49.3	15.3	34.2	61.2
	평균연령	57.0	57.5	49.5	55.1	62.5
합계		100.0 (n=1,049)	100.0	100.0	100.0 (n=92)	100.0 (n=85)

수급가구 가구주의 학력은 무학이 34.0%로 저학력의 비율이 높았으며 대부분이 고등학교 이하의 학력을 지닌 것으로 나타났다. 비수급가구의 가구주 역시 학력이 매우 낮았다. 특히 신청탈락가구는 고등학교 이상의 학력을 지닌 비율이 10%에 못 미치는 것으로 나타났다. 이는 일반가구의 가구주가 고졸이 36.8%, 전문대 및 대학졸업이 26.3%인 것에 비하여 매우 낮은 학력수준이다.

혼인상태에 있어서는 일반수급자의 경우, 배우자가 있는 비율이 25.4%로 매우 낮았으며, 조건부수급가구의 경우에는 배우자가 있는 비율이 45.2%로 절반 정도의 가구가 유배우가구로 구성되어 있는 것을 알 수 있다. 비수급가구에서는 배우자가 있는 비율이 46~47%로 유배우가구인 비율이 수급가구에 비해 높

게 나타났다. 수급가구 및 저소득 비수급가구의 혼인상태는 일반가구와 비교할 때 구성이 상당히 다른 것으로 나타나는데 일반가구에서는 미혼이 10.2%, 유배우가 75.0%, 사별이 10.9%, 이혼이 3.9%로 유배우가구의 비율이 월등히 높다. 즉, 수급가구와 비수급가구에서는 가구주가 여성인 비율이 높을 뿐 아니라 혼인상태에서 사별과 이혼의 비율도 일반가구에 비해 상당히 높다.

〈표 4-3〉 가구주의 특성; 혼인상태

(단위: %)

		수급가구			비수급가구	
		전체	일반 수급가구	조건부 수급가구	중도탈락가구	신청탈락가구
학 력	미 취 학	0.2	0.2	-	-	-
	무 학	34.0	35.4	14.9	21.7	28.2
	초등학교	27.3	26.5	37.8	32.0	47.1
	중 학 교	13.7	13.2	20.3	23.6	15.3
	고등학교	20.9	20.9	21.6	17.6	7.1
	전 문 대	1.8	1.8	1.4	1.1	1.2
	대 학 교	2.0	1.8	0.1	2.9	1.2
	대 학 원	0.1	0.1	-	1.0	-
혼 인 상태	미 혼	12.3	12.8	5.5	2.5	4.7
	유배우	26.7	25.4	45.2	46.1	47.1
	이 혼	17.7	17.6	19.2	12.6	10.6
	사 별	39.2	40.3	24.7	32.6	34.1
	별 거	4.1	4.0	5.5	6.2	3.5
합 계		100.0 (n=1,049)	100.0	100.0	100.0 (n=92)	100.0 (n=85)

가구주의 성별과 혼인상태를 교차해보면 남성가구주의 경우 유배우가구의 비율이 높은 반면 여성가구주에 있어서는 사별과 이혼가구의 비율이 매우 높은 것을 알 수 있다. 이는 여성의 경우 배우자의 사별 또는 이혼 이후 빈곤하게

되는 경우가 많음을 의미한다.

〈표 4-4〉 성별에 따른 가구주의 혼인상태

(단위: %)

혼인상태 \ 가구유형 성별	수급가구		중도탈락가구		신청탈락가구	
	남	여	남	여	남	여
미 혼	17.5	7.2	1.8	2.7	7.4	-
유 배 우	52.8	2.2	71.4	8.1	74.1	-
이 혼	17.3	18.2	14.3	10.8	9.3	12.9
사 별	10.2	66.6	8.9	67.6	7.4	80.6
별 거	2.2	5.8	3.6	10.8	1.9	6.5
합 계	100 (n=526)	100 (n=522)	100 (n=55)	100 (n=37)	100 (n=54)	100 (n=31)

가구주의 장애²⁶⁾ 여부를 살펴보면, 수급가구 가구주의 약 30% 정도가 장애가 있는 것으로 나타났다. 일반수급가구와 조건부수급가구를 비교할 때, 조건부수급가구의 가구주는 장애인의 비율이 15.9%로 일반가구의 가구주에 비해 장애인의 비율이 낮게 나타났다. 장애등급에 따른 장애 정도에 있어서도 일반수급가구에서는 1~2급의 중증장애인의 비율이 높은 것으로 나타났다. 비수급가구 중 신청탈락가구는 가구주가 장애인인 비율 및 장애정도가 일반수급가구와 유사하게 나타났다. 반면, 중도탈락가구의 경우에는 가구주가 장애인인 비율은 낮으나 중증장애인인 비율이 높은 것으로 나타났다.

만성질환²⁷⁾에 있어서도 수급가구 중 일반수급가구 가구주에서 만성질환이 있다고 응답한 비율(58.9%)이 조건부 수급가구(50.0%)에 비해 높게 나타났다. 또한 비수급가구에서 수급가구에 비해 가구주가 만성질환자인 비율이 다소 낮게 나타났다.

26) 등록장애인인 경우와 객관적으로 보아도 장애인이라는 것이 명백한 비등록장애인을 장애인으로 분류하였다.

27) 만성질환자는 6개월 이상 입원, 투약 등으로 지속적인 치료를 받고 있는 자를 말한다.

〈표 4-5〉 가구주의 특성; 장애, 만성질환

(단위: %)

	수급가구			비수급가구	
	전체	일반수급가구	조건부수급가구	중도탈락가구	신청탈락가구
장애 ¹⁾ 가구주	28.7	29.8	15.9	16.7	22.4
1~2급	10.4	11.0	1.4	8.7	10.6
3~6급	11.1	13.4	11.7	7.0	9.5
비등록	5.2	5.4	2.8	1.1	2.4
만성질환 가구주	58.3	58.9	50.0	45.4	55.3

주: 1) 장애여부에서 수급가구 중 일반수급가구와 조건부수급가구의 경우, F= 1.568, Sig. = .006로 통계적으로 유의미한 차이를 나타냈음.

이같은 가구주의 특성을 보면 수급가구 및 비수급가구의 가구주는 근로를 할 수 있는 능력이 매우 떨어짐을 알 수 있다. 실제 수급가구 및 비수급가구 가구주의 취업상태를 살펴보면, 일반수급가구의 경우 71.7%, 신청탈락가구의 경우 64.7%가 경제활동을 하지 않는 비경제활동인구인 것으로 나타났다. 조건부수급가구에 있어서는 비경제활동인구의 비율이 30.6%로 낮았으나 자활근로 참여자의 비율이 높을 뿐 취업자의 비율은 크게 높지 않았다. 다만 수급을 탈피한 중도탈락가구의 경우에 있어서만 가구주가 취업상태인 비율이 48.6%로 취업자 비율이 상대적으로 높게 나타났다. 그러나 취업상태인 가구주에 있어서도 취업형태²⁸⁾를 보면 취업자의 대부분이 안정적인 상시고용이기보다 일용직이나 임시고용 같은 불안정 취업상태인 것을 알 수 있다.

28) 취업형태의 구분

- 상시고용: 계약기간이 없거나 1년 이상의 계약기간으로 고용된 자(정규직 사원 등)
- 임시고용: 계약기간이 1개월 이상 1년 미만으로 고용된 자(임시직 사원 등)
- 일용직: 계약기간이 1개월 미만으로 고용된 자(건설인부, 파출부 등, 시간제 아르바이트 포함)
- 자영업: 자기 사업을 하는 경우(노점상, 폐휴지 수집, 가내수공업 등)
- 실업: 현재 일을 하고 있지 않으나 구직활동을 하고 있는 자(직업소개소 등록자, 직업훈련 등)
- 비경제활동인구: 현재 일을 하고 있지 않으면서 구직활동도 하고 있지 않는 자

〈표 4-6〉 가구주의 특성: 취업상태

(단위: %)

		수급가구			비수급가구	
		전체	일반수급가구	조건부수급가구	중도탈락가구	신청탈락가구
취 업 상 태	취업	23.4	23.1	27.8	48.6	28.2
	상시고용	0.8	0.7	1.4	2.0	1.2
	임시고용	4.0	3.8	6.9	12.9	5.9
	일용직	14.3	14.2	16.7	23.6	15.3
	자영업	4.3	4.4	2.8	10.1	5.9
	자활근로	3.6	1.3	34.7	3.9	2.4
	실업	4.1	3.9	6.9	2.9	4.7
	비경활 ¹⁾	68.9	71.7	30.6	44.5	64.7
합계	100.0 (n=1,049)	100.0	100.0	100.0 (n=92)	100.0 (n=85)	

주: 1) 가구주 중 비경활인구의 41.23%는 70세 이상의 고령자임.

이상 수급가구와 비수급가구 가구주의 특성을 종합하면, 수급가구 중 일반수급가구의 가구주는 여성, 고령, 저학력, 장애, 만성질환 등 근로능력이 미약한 비경제활동인구인 경우가 많았다. 조건부수급가구의 가구주 일반수급가구 가구주에 비해 연령과 학력, 장애 및 만성질환 유무에 있어 근로가능한 경우가 많았으며, 비경제활동인구보다는 자활근로에 참여하고 있는 비율이 높았다. 그러나 일반노동시장에서 취업한 비율은 20% 내외로 낮게 나타났다. 비수급 가구 중 최근 수급을 탈피한 중도탈락가구는 조건부수급가구의 가구주와 유사한 특성을 보인 반면, 신청탈락가구의 경우에는 일반수급가구의 가구주와 유사한 특성을 가진 것으로 나타났다.

다. 가구원의 특성

수급가구 가구의 구성상 특성을 파악하기 위해 가구주를 제외한 가구원 중 부양이 필요한 장애인, 만성질환자, 노인과 아동 가구원에 대해 분석했으며, 이

와 더불어 근로능력이 있는 가구원에 대해 현황을 파악하였다.

가구주를 제외한 가구원 중에서 장애가구원의 유무를 조사한 결과, 수급가구의 12%는 장애가 있는 가구원이 있다고 응답하였다. 대부분은 장애가구원이 1인인 것으로 나타났으나 장애가구원이 3인이라고 응답한 가구도 있었다. 중도탈락가구의 경우 장애가구원이 있는 비율이 7.4%였으며, 신청탈락가구는 이보다 다소 높은 11.8%로 나타났다.

〈표 4-7〉 장애가구원과 만성질환가구원이 있는 가구의 비율

(단위: %)

		수급가구			비수급가구	
		전체	일반수급가구	조건부수급가구	중도탈락가구	신청탈락가구
장애가구원		12.0	11.9	13.7	7.4	11.8
만성질환가구원		23.7	23.4	27.4	45.4	36.5
노인가구원	60세 이상	18.7	19.1	12.5	16.6	37.6
	80세 이상	3.4	3.4	4.2	2.7	7.1
아동가구원	7세 이하	11.2	11.0	14.9	12.0	12.9
	18세 이하	35.5	34.3	51.4	38.2	30.6

수급가구 중 만성질환이 있는 가구원이 있는 비율은 23.7%로 나타났다. 조건부수급가구의 경우, 일반수급가구에 비해 가구주가 만성질환이 있는 비율이 높았던 것과 더불어 가구원 중 만성질환자가 있는 비율 또한 일반수급가구에 비해 다소 높게 나타났다. 비수급가구에서는 만성질환이 있는 가구원이 있는 비율에 있어서도 신청탈락가구에서 다소 높게 나왔다. 특히 신청탈락가구의 경우 만성질환가구원이 있는 비율이 수급가구보다도 높게 나타났다.

노인가구원이 있는 가구의 비율을 보면, 수급가구 중 18.7%에서 60세 이상인 가구원이 있는 것으로 나타났으며, 80세 이상의 가구원이 있는 비율은 3.4%

인 것으로 나타났다. 60세 이상의 노인가구원에 있어서 일반수급가구는 조건부수급가구에 비해 높은 비율을 나타냈으나 80세 이상의 고령가구원이 있는 가구의 비율은 조건부수급가구에서 다소 높은 비율을 보였다. 비수급가구의 노인가구원 비율을 살펴보면 60세 이상의 노인가구원이 있는 비율은 중도탈락가구의 경우 16.6%였으며, 신청탈락가구의 경우 37.6%로 나타났다. 중도탈락가구 중 노인가구원이 있는 비율은 수급가구보다 다소 낮게 나타난 반면 신청탈락가구 중 노인가구원이 있는 비율은 수급가구보다도 훨씬 높은 것으로 나타났다. 80세 이상의 노인가구원에 있어서도 중도탈락가구는 수급가구보다 낮은 반면 신청탈락가구에서 80세 이상 노인가구원이 있는 비율이 7.1%에 이르는 것으로 나타났다.

타가구원의 보호가 필요한 7세 이하의 미취학 아동의 수를 파악해 보았다. 수급가구에서 7세 이하의 미취학 아동이 있는 가구는 11.2%였으며, 조건부수급가구의 경우 미취학 아동이 있는 가구의 비율이 15%에 이르는 것으로 나타났다. 학령기에 있는 18세 이하의 아동의 수를 살펴보면 수급가구의 35.5%에서 18세 이하의 아동이 있는 것으로 나타났다. 특히 조건부수급 가구의 경우 절반 이상의 가구에서 18세 이하의 아동이 있는 것으로 조사되었다.

아동가구원 중 보호가 필요한 미취학아동 가구원의 경우, 중도탈락가구 중 12%, 신청탈락가구 중 13%에서 있다고 응답하였다. 학령기아동 가구원에 있어서는 중도탈락가구 중 38.2%가 있다고 응답하여 신청탈락가구(30.6%)에 비해 다소 높은 비율로 학령기아동 가구원이 있는 것으로 나타났다. 또한 아동가구원이 있는 비율에 있어서는 비수급가구와 수급가구 간에 커다란 차이를 보이지 않았다.

다음으로는 가구주 외에 근로를 하고 있거나 구직활동을 하고 있는 경제활동가구원을 파악해 보았다(표 4-8 참조).

〈표 4-8〉 경제활동가구원(가구주 외)

(단위: %)

	수급가구			비수급가구	
	전체	일반 수급가구	조건부 수급가구	중도탈락가구	신청탈락가구
근로가구원 있음 ¹⁾	16.8	14.9	43.1	54.2	35.3
상시근로자	1.7	1.7	1.4	17.6	8.3
임시및일용 근로자	10.9	10.1	20.9	29.7	21.2
자영업자	3.6	3.7	1.4	8.8	4.7
자활근로	0.6	0.6	22.2	3.4	2.4
근로가구원 없음	83.2	85.1	56.9	45.8	64.7
실업자	6.1	5.2	18.1	17.4	14.2

주: 1) 근로가구원이 2인 또는 3인이 있는 가구가 있으므로 직업유형별 비율의 합과 근로가구원이 있음의 비율은 일치하지 않음.

가구주의 취업상태와 마찬가지로 가구원에 있어서도 조건부수급가구의 경우 근로를 하고 있거나 구직활동을 하고 있는 가구원이 있는 비율이 높게 나타났다. 일반수급가구와 조건부수급가구 모두에 있어서 상시근로자가 있는 비율은 낮게 나타났으나 조건부수급가구에는 임시 및 일용근로자가 있는 비율이 일반수급가구의 2배였고, 근로를 하고 있지 않은 가구원 중에서 구직활동을 하고 있는 가구원의 비율은 거의 3배 가까이 이르는 것으로 나타났다. 그러나 자영업자의 경우 일반수급가구에서 더 높은 비율을 보였다. 중도탈락가구와 신청탈락가구에 있어서는 근로가구원이 있는 비율이 수급가구에 비해 높게 나타났다. 중도탈락가구의 경우 54.2%의 가구에서 가구주 외 근로가구원이 있었다. 근로가구원은 임시 및 일용근로자인 비율이 가장 높았으며 상시근로자인 경우도 17.6%로 다른 유형의 가구에 비해 높은 비율을 보였다. 신청탈락가구는 조건부

수급가구에 비해 근로가구원이 있는 비율이 낮았으며, 근로를 하지 않고 있는 가구원 중 구직활동을 하고 있는 실업가구원의 비율은 주도탈락가구와 신청탈락가구에서 각각 17.4%, 14.2%로 나타났다. 가구 내 근로가구원수와 취업형태를 볼 때, 중도탈락가구가 가장 활발한 경제활동을 하고 있는 것으로 보여진다.

가구주의 취업상태에 따른 근로가구원 유무를 살펴보면 다음의 표와 같다. 수급가구의 경우, 가구주가 비취업상태이고 근로가구원도 없는 가구의 비율이 64.2%로 상당수의 가구가 전혀 소득이 없는 상태임을 알 수 있다. 반면 조건부수급가구의 경우에는 12.9%만이 가구주도 비취업상태이고, 근로가구원도 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-9〉 수급가구의 가구주 취업여부별 근로가구원 유무

(단위: %)

가구주 \ 근로가구원	전제수급가구			일반수급가구			조건부수급가구		
	취업	비취업	합계	취업	비취업	합계	취업	비취업	합계
있 음	4.4	12.4	16.6	3.4	11.4	14.9	15.7	25.8	41.4
없 음	22.5	60.8	83.4	20.9	64.2	85.1	45.7	12.9	58.6
합 계	26.9 (n=336)	73.2 (n=712)	100.0 (n=1048)	24.3 (n=203)	75.6 (n=629)	100.0 (n=832)	61.4 (n=133)	38.7 (n=83)	100.0 (n=216)

비수급가구 중 중도탈락가구의 경우 19.1%, 신청탈락가구의 경우 46.8%의 가구에서 근로자가 없는 것으로 나타났다. 중도탈락가구의 경우, 지난 1년 중 수급에서 탈락한 가구인 것을 감안할 때, 근로를 통한 소득이 전혀 발생하지 않은 가구가 20%에 이른다는 것은 주목할하다. 신청탈락가구에 있어서도 근로소득이 없는 가구의 비율이 50% 가까이 되는데 이들이 소득이 없음에도 탈락된 사유에 대해 보다 심층적인 분석이 필요하다.

〈표 4-10〉 비수급가구의 가구주 취업여부별 근로가구원 유무

(단위: %)

근로가구원 가구주	중도탈락가구			신청탈락가구		
	취업	비취업	합계	취업	비취업	합계
있 음	26.7	27.7	54.4	10.6	24.7	35.3
없 음	26.6	19.1	45.7	17.9	46.8	64.7
합 계	53.2 (n=48)	46.8 (n=44)	100.0 (n=92)	28.5 (n=26)	71.5 (n=59)	100.0 (n=85)

이상에서 살펴보았듯이 수급가구의 특성을 종합해 보면 국민기초생활보장제도를 통해 최저생계를 보장받는 수급가구 중 근로가구원 유무를 보면 근로의무가 없는 일반수급가구에서 가구주 또는 가구원이 근로를 하고 있는 비율이 35%에 이른다는 것은 상당히 높은 비율이라 볼 수 있다. 반면 근로활동 또는 자활사업 참여를 조건으로 급여를 지급하는 조건부수급가구에서 근로가구원이 없는 가구의 비율이 절반 이상이라는 것은 이들의 근로가능 여부 판정이나 조건이행 여부에 대한 점검에서 문제가 있을 수 있는 가능성을 보여준다.

신청탈락가구와 중도탈락가구의 가구특성을 살펴보면, 수급을 탈락한 중도탈락가구의 경우, 수급가구에 비해 가구구성이 덜 취약한 것으로 보인다. 그러나 신청탈락가구에 있어서는 수급대상자로 선정되지 못한데 반해 취약한 가구구성을 갖고 있는 것으로 평가된다. 특히 부양이 필요한 가구원이 많은 반면 근로를 하고 있는 가구원이 적은 것으로 나타나 이들이 기초보장의 사각지대를 구성하고 있는 것으로 볼 수 있다.

2. 경제생활실태²⁹⁾

가. 소득 및 지출

가구의 경제생활실태를 분석하기 위해서 실제 생계를 같이 하는 가구원수를 기준으로 가구원수별 월소득과 월지출을 살펴보았다(표 4-11 참조). 수급가구의 경우, 6인가구를 제외한 모든 규모의 가구에서 월소득액 평균이 월지출액 평균보다 낮게 나타났다. 이는 수급가구가 적자가계 상태라기보다는 실소득보다 낮게 소득을 응답한 것일 가능성이 높다. 비수급가구 중 중도탈락가구에 있어서는 1인 가구 외에는 수급가구에 비해 월소득액과 월지출액 평균이 높은 것으로 나타났다. 그러나 신청탈락가구의 경우에는 수급가구보다도 월수급액과 월지출액 평균이 낮은 것으로 나타났다. 또한 최저생계비와 비교할 때, 수급가구의 지출액은 최저생계비와 유사하게 나타난 반면, 신청탈락가구는 최저생계비 이하의 지출수준을 보였다.

〈표 4-11〉 가구원수별 월소득액 및 월지출액

(단위: 만원)

	수급가구(n=1,042)		중도탈락가구(n=91)		신청탈락가구(n=83)		최저생계비
	월소득액	월지출액	월소득액	월지출액	월소득액	월지출액	
1인가구	30.99	31.27	29.46	28.08	33.55	28.14	34.5
2인가구	47.95	52.79	66.12	60.81	52.30	42.67	57.2
3인가구	68.11	74.52	103.97	93.48	56.25	48.25	78.6
4인가구	85.23	92.77	100.78	96.28	89.17	88.50	98.9
5인가구	95.81	99.04	119.55	157.81	85.71	89.86	112.5
6인가구	121.85	114.21	-	-	80.00	70.00	127.0
평 균	52.39	55.70	85.99	83.89	56.41	50.47	-

29) 조사사례수가 적은 7인 이상의 가구의 경우 극단치(outlier)의 영향이 크게 나타나 유의미한 분석결과를 제공하지 못하는 것으로 판단되었다. 따라서 가구규모별 분석에서 6인 이하의 가구 자료만으로 분석하였다.

월소득액과 월지출액을 통해 각 가구의 가계수지³⁰⁾를 산출하여 가계수지를 적자, 흑자, 균형³¹⁾으로 분류하였다. 그 결과, 수급가구의 약 60%가 균형가계를 유지하고 있으며, 25%는 적자가계, 15%는 흑자가계였다. 적자인 가구의 적자규모는 평균 25.16만원이었으며, 흑자가구의 흑자규모는 평균 20.43만원이었다. 수급유형별로 보면 일반수급가구보다 조건부수급가구에서 적자가구의 비율이 높게 나타났다.

〈표 4-12〉 가계수지 및 흑·적자규모

(단위: %, 만원)

	수급가구			비수급가구	
	전체	일반수급가구	조건부수급가구	중도탈락가구	신청탈락가구
적자 (적자액평균)	25.6 (25.2)	24.8 (24.7)	36.6 (29.0)	35.1 (34.6)	27.1 (28.0)
균형	59.38	60.5	52.1	45.1	58.8
흑자 (흑자액평균)	14.6 (20.4)	14.7 (20.5)	11.3 (18.0)	19.7 (56.4)	14.1 (13.6)
합계	100.0	100.0 (n=828)	100.0 (n=213)	100.0 (n=89)	100.0 (n=85)

비수급가구 중 중도탈락가구의 경우에는 균형가구가 45.1%, 적자가구가 35.1%, 흑자가구가 19.7%로 수급가구와 비교할 때 적자 및 흑자가구의 비율이 높게 나타났다. 특히 중도탈락가구는 조건부수급가구와 가계수지 분포가 비슷하였다. 다만 흑자가구의 비율이 조건부수급가구보다 많았다. 또한 적자 및 흑자규모에 있어서도 규모가 큰 것으로 나타났다. 수급탈피한 중도탈락가구에서 적자가구의 비율이 높다는 것은 이후 중도탈락가구가 다시 수급가구로 유입될 수 있는 가능성이 상당히 존재하고 있음을 보여준다. 신청탈락가구는 중도탈락가구에 비해 균형가구 및 흑자가구의 비율이 높았다. 그러나 흑자가구의 흑자

30) 가계수지 = 월소득액 - 월지출액

31) 월소득과 월지출이 정확히 일치하는 경우는 드물며, 다소 소득을 하향신고하였을 가능성이 있으므로 가계수지가 월소득의 ±10% 이내의 경우를 균형수지로 분류하였음.

액이 적고, 신청탈락가구의 가구규모별 소득수준이 최저생계비 이하의 수준이라는 것을 감안하면 신청탈락가구의 생활수준이 매우 낮음을 알 수 있다.

소득이 지출보다 적은 적자가계³²⁾의 경우, 부족한 소득을 어떻게 충당하는지 조사하였다. 수급가구에서 적자가구의 절반은 친척이나 아는 사람을 통해 대출을 받아서 부족한 소득을 충당하는 것으로 나타났다. 또한 저축이나 적금을 해약하거나 신용카드의 현금서비스를 사용하는 비율도 높게 나타났다. 특히 조건부수급가구에서는 신용카드의 현금서비스를 이용하는 비율이 높게 나타났다.

〈표 4-13〉 적자시 소득충당방법

(단위: %)

	수급가구			비수급가구	
	전체	일반수급가구	조건부수급가구	중도탈락가구	신청탈락가구
친척이나 아는 사람 등 개인에게 대출을 받는다	50.6	51.2	50.0	37.2	30.8
저축을 찾거나 적금을 해약한다	17.4	17.4	9.4	25.1	34.6
신용카드의 현금서비스를 이용한다	16.9	13.6	25.0	23.3	19.2
금융기관(은행, 신협 등)을 통해 대출을 받는다	9.3	9.2	9.4	9.3	3.8
자산을 팔아 현금을 마련한다	1.5	1.2	3.1	2.7	3.8
기타	4.4	4.8	3.1	2.4	7.7
합계	100.0 (n=344)	100.0 (n=250)	100.0 (n=94)	100.0 (n=41)	100.0 (n=37)

적자가구의 비율이 높게 나타났던 중도탈락가구는 친척이나 아는 사람에게 대출받는 비율(37.2%)이 가장 높았고, 저축을 찾거나 적금을 해약한다(25.1%),

32) 여기서 적자가구는 가구 월소득에서 월지출을 차액한 가계수지가 0보다 작은 가구이다.

신용카드의 현금서비스를 이용한다(23.3%) 순으로 나타났다. 신청탈락가구는 저축이나 적금을 해약하는 비율(34.5%)이 가장 높게 나타났으며, 다음으로 친척이나 아는 사람에게 대출을 받는 비율(30.8%)이 높았다.

가구지출 중에서 지출에 있어 가장 부담이 되는 지출내용³³⁾ 1, 2, 3순위를 조사하였다. 항목별로 지출부담 순위를 살펴보면 수급가구의 경우 생계급여, 주거급여, 의료급여를 수급하고 있음에도 불구하고 모든 순위에 있어서 생계비와 주거비, 보건의료비에 대한 지출부담이 상당히 큰 것을 알 수 있다. 특히 주거비가 가장 부담스럽다고 응답한 가구의 비율이 31.3%로, 상당비율의 수급가구가 주거비 지출에 대한 부담을 느끼는 것으로 나타났다.

〈표 4-14〉 수급가구의 지출부담 순위별 항목

(단위: %)

응답순위	1순위		2순위		3순위	
1	생 계 비	32.9	생 계 비	52.8	생 계 비	28.8
2	주 거 비	31.3	주 거 비	16.5	주 거 비	21.2
3	보건의료비	14.4	보건의료비	12.4	보건의료비	10.5
4	교 육 비	10.4	교 육 비	6.6	교 육 비	8.5
5	기 타	6.6	교 통 비	4.8	교 통 비	6.5
6	교 통 비	2.3	정보통신비	2.7	정보통신비	5.0
7	정보통신비	1.2	경 조 사 비	2.3	경 조 사 비	3.7
8	경 조 사 비	1.0	기 타	2.1	기 타	3.3
합계	100.0(n=1,049)		100.0(n=1,028)		100.0(n=945)	

33) 지출내용은 주거비, 광열수도비, 식품비, 피복비, 공과금, 병원이용비, 의약품구매비, 공교육비, 사교육비, 이동용돈, 도서문방구비, 교통비, 경조사비, 인터넷·PC사용비, 전화사용비, 핸드폰사용비, 기타 등 총 17개 항목으로 조사하였다. 이 중 광열수도비, 식품비, 피복비, 공과금은 생계비로, 병원이용비, 의약품구매비는 보건의료비로, 공교육비, 사교육비, 이동용돈, 도서문방구비는 교육비로, 인터넷·PC사용비, 전화사용비, 핸드폰사용비는 정보통신비로 분류하였다.

중도탈락가구에 있어서는 지출에 가장 부담이 된다고 응답한 항목 중 보건 의료비의 비율이 26.0%로 가장 높게 나타났다. 다음으로는 교육비, 주거비가 가장 부담스럽다고 응답한 비율이 각각 23.3%, 23.1%로 높게 나타났고, 생계비는 16.1%로 상대적으로 낮은 비율을 보였다. 그러나 두 번째로 부담스럽다고 응답한 항목에서는 생계비가 42.0%로 가장 높은 비율을 차지하였다. 지출부담 2순위에서도 생계비는 45.6%로 월등히 높은 비율을 보였다. 이는 모든 급여가 종료된 중도탈락가구에 있어서 의료비와 교육비 및 주거비에 대한 부담이 매우 크다는 것을 보여준다. 또한 생계비에 대한 부담도 여전히 큰 것을 알 수 있다.

〈표 4-15〉 중도탈락가구의 지출부담 순위별 항목

(단위: %)

응답순위	1순위		2순위		3순위	
1	보건의료비	26.0	생 계 비	42.0	생 계 비	45.6
2	교 육 비	23.3	보건의료비	18.7	주 거 비	13.9
3	주 거 비	23.1	교 육 비	15.8	보건의료비	13.8
4	생 계 비	16.1	주 거 비	13.8	교 육 비	13.6
5	교 통 비	4.5	기 타	3.3	교 통 비	5.4
6	기 타	4.1	정보통신비	3.2	정보통신비	4.9
7	경 조 사 비	2.0	경 조 사 비	2.2	경 조 사 비	2.7
8	정보통신비	1.0	교 통 비	1.0		-
합계	100.0(n=91)		100.0(n=89)		100.0(n=82)	

신청탈락가구의 지출부담 순위별 항목은 다음의 표와 같다. 신청탈락가구의 경우에 있어서도 보건의료비가 상당히 부담이 되고 있는 것을 알 수 있으며, 기본적인 생계비 및 주거비 또한 지출부담이 큰 것을 알 수 있다.

〈표 4-16〉 신청탈락가구의 지출부담 순위별 항목

(단위: %)

응답순위	1순위		2순위		3순위	
1	보건의료비	36.5	생 계 비	41.7	생 계 비	57.5
2	생 계 비	23.5	보건의료비	27.4	보건의료비	16.3
3	주 거 비	22.4	교 육 비	11.9	주 거 비	10.0
4	교 육 비	10.6	주 거 비	9.5	교 통 비	5.0
5	기 타	4.7	기 타	2.4	교 육 비	5.0
6	경 조 사 비	1.2	정보통신비	2.4	경 조 사 비	3.8
7	교 통 비	1.2	경 조 사 비	2.4	정보통신비	2.5
8		-	교 통 비	2.4		-
합계	100.0(n=85)		100.0(n=84)		100.0(n=80)	

월소득액과 최저생계비간의 비교에서나 가계수지, 지출부담항목에 대한 분석에 따르면 수급가구와 비수급가구 모두 경제적으로 미충족 욕구가 있는 것으로 보여진다. 수급가구와 비수급가구가 생각하고 있는 주관적 최저생계비를 보면 근근히 생활³⁴⁾하기 위해서는 최저생계비 정도의 소득액이 필요하다고 응답한 반면, 문화적 생활³⁵⁾을 위해서는 최저생계비보다 많은 소득이 필요한 것으로 응답하였다.

근근히 생활하는데 필요한 월소득액에 있어서 수급가구는 최저생계비보다 다소 낮게 응답했으며, 가구규모가 커질수록 최저생계비보다 적은 액수로도 최저한의 생활이 가능할 것이라고 응답하였다. 중도탈락가구에 있어서는 1인가구와 4인가구 외에는 최저생계비보다 주관적 생계비가 크게 나타났다. 신청탈락가구에서는 1인가구에서 주관적 최저생계비가 최저생계비보다 크게 나타난 반면 2인 이상 가구에서는 수급가구보다 낮게 나타났다.

34) 가구가 1달 동안 근근히 생활을 유지하는데 얼마가 필요한지 질문하였다.

35) 가구가 1달 동안 건강하고 문화적인 생활을 하는데 필요한 최소한의 비용을 질문하였다.

〈표 4-17〉 가구규모별 주관적 최저생계비 I: 근근히 생활

(단위: 만원, 가구)

	수급가구	중도탈락가구	신청탈락가구	최저생계비
1인가구	34.18(375)	32.99(12)	36.36(22)	34.5
2인가구	53.48(255)	63.14(21)	45.00(30)	57.2
3인가구	73.82(225)	95.09(26)	58.33(12)	78.6
4인가구	84.42(123)	85.86(22)	90.00(12)	98.9
5인가구	100.02(44)	119.19(8)	87.14(7)	112.5
6인가구	97.82(19)	-	40.00(1)	126.9
평균 ¹⁾	55.70(1,049)	80.99(92)	54.35(85)	

주: 1) 평균은 7인 이상 가구까지 포함한 전 가구의 평균임.

〈표 4-18〉 가구규모별 주관적 최저생계비 II: 문화적 생활

(단위: 만원, 가구)

	수급가구	중도탈락가구	신청탈락가구	최저생계비
1인가구	48.86(375)	49.87(12)	51.82(22)	34.5
2인가구	75.22(255)	82.77(21)	65.50(30)	57.2
3인가구	100.98(225)	125.84(26)	82.08(12)	78.6
4인가구	120.73(123)	123.86(22)	121.67(12)	98.9
5인가구	138.82(44)	154.90(8)	121.43(7)	112.5
6인가구	147.34(19)	-	100.00(1)	126.9
평균 ¹⁾	78.44(1,049)	109.40(92)	77.41(85)	

주: 1) 평균은 7인 이상 가구의 사례도 포함하여 계산한 수치임.

문화적인 생활을 하기 위해서 필요한 월소득에 대해서는 최저생계비보다 많은 소득이 필요한 것으로 응답하였다. 수급가구의 경우에는 최저생계비보다 15~20만원 정도 많은 수준의 소득이 문화적인 최저생활을 하는데 필요하다고

응답하였다. 신청탈락가구는, 근근히 생활하는데 필요한 월소득액에 대한 응답에서와 마찬가지로, 1인 가구는 문화적 생활에 필요한 최저소득을 수급가구보다 많은 액수로 응답한 반면, 2인 이상 가구에 있어서는 수급가구보다 낮은 액수를 응답하였다. 중도탈락가구는 문화적 생활에 필요한 월소득 수준을 가장 높은 액수로 응답하였다.

수급가구에 대해서 현 경제상태가 부모세대의 경제상태와 비교하여서 어떠한지 질문하였다. 수급가구의 절반 정도는 부모세대에 비해 경제상태가 나빠진 것으로 응답하였다. 특히 조건부수급가구의 경우에는 일반수급가구에 비해 부모세대보다 경제상태가 나빠졌다고 응답한 비율이 높게 나타났다. 나머지 절반은 부모 때보다 나아지거나 비슷하다고 응답하였는데, 이는 수급가구의 절반 정도는 부모세대부터 경제적인 빈곤상태였음을 말한다.

〈표 4-19〉 현재와 비교한 부모세대의 경제상태

(단위: %)

	전체수급가구	일반수급가구	조건부수급가구
부모님 때보다 더 어려워졌다	49.1	48.9	51.4
부모님 때와 비슷하다	30.8	30.7	20.4
부모님 때보다 나아졌다	20.1	20.4	15.7
합 계	100.0 (n=1,006)	100.0 (n=797)	100.0 (n=209)

다음으로 수급가구에서는 5년 후 경제상태가 나아질 것으로 예상하는지 질문하였다(표 4-20 참조). 잘 모르겠다고 응답한 가구를 제외한 수급가구의 5년 후 가계예측을 보면, 먼저 일반수급가구의 경우 부정적인 예측이 많은 것으로 나타났다. 지금과 같을 것이라고 응답한 가구의 비율이 33.2%였으며, 지금보다 나빠질 것이라고 응답한 가구의 비율은 그보다 많은 35.7%로 나타났다. 또한 지금보다 나아지겠지만 여전히 수급자일 것이라고 응답한 가구가 13.9%로, 5년

후 수급을 탈피할 것으로 예상하는 가구의 비율은 17.3%에 지나지 않는 것으로 나타났다. 그러나 조건수급가구의 경우에는 수급탈피할 것으로 예상하는 가구의 비율이 34.5%로 가장 높게 나왔다. 또한, 여전히 수급자이지만 지금보다 나아질 것으로 예상하는 가구의 비율도 일반수급가구보다 높게 나왔다. 그러나 두 유형의 수급가구 모두에 있어서 절반 정도는 지금과 같거나 나빠질 것으로 예상하고 있는 것으로 나타나 수급가구들은 향후 경제생활에 대해 그리 긍정적이지 않은 것으로 나타났다.

〈표 4-20〉 수급유형별 5년후 예측(잘 모르겠다 제외)

(단위: %)

	전체수급가구	일반수급가구	조건부수급가구
지금보다 나빠질 것이다	35.0	35.7	25.9
지금과 같을 것이다	32.4	33.2	22.4
지금보다 나아지겠지만 여전히 수급자일 것이다	14.1	13.9	17.2
좋아져서 수급자에서 벗어날 것이다	18.5	17.3	34.5
합 계	100.0 (n=848)	100.0 (n=674)	100.0 (n=174)

주: Chi. = 12.519, Sig.= .006

나. 재산 및 부채

대상가구에 대해 전체 재산규모와 더불어 유동성이 큰 금융재산을 살펴보고, 부채규모와 부채에 따른 이자를 알아보았다.

우선 재산을 살펴보면, 수급가구의 80% 정도가 재산이 있다고 응답하였으며, 재산이 있다고 응답한 수급가구의 평균 재산규모는 738만원이었다. 수급유형별로 보면, 재산이 있는 가구의 비율은 조건부 수급가구에서 높았던 반면 평균 재산액에서는 일반수급가구가 월등히 큰 것으로 나타났다. 금융재산에 있어

서도 일반수급가구가 조건부수급가구에 비해 있다고 응답한 비율과 규모가 큰 것으로 나타났다. 또한 일반수급가구 중 25%가 저축이나 저금 등이 있는 것으로 응답한 반면, 조건부수급가구에 있어서는 20.5%만이 금융재산이 있다고 응답하였다. 금융재산이 있는 가구의 평균 금융재산규모에 있어서도 일반수급가구는 300만원 정도이고, 조건부수급가구는 250만원에 못 미치는 것으로 나타났다. 일반수급가구는 조건부수급가구와 비교하여 가구규모가 적고, 근로능력이 없는 가구원으로 구성되어 있는 것을 고려할 때 일반수급가구가 조건부수급가구에 비해 재산의 규모가 큰 사유에 대해서 보다 심층적인 조사가 필요한 것으로 보인다.

〈표 4-21〉 재산 및 금융재산의 유무와 액수

(단위: %, 가구, 만원)

		수급가구			비수급가구	
		전체	일반 수급가구	조건부 수급가구	중도 탈락가구	신청 탈락가구
재 산	없 다	20.3(203)	20.7(169)	15.3(34)	6.0(5)	14.1(12)
	있 다	79.7(841)	79.3(659)	84.7(185)	94.0(86)	85.9(72)
	평균액	738.3	756.1	515.3	1484.9	1437.2
금융재산	없 다	74.7(792)	74.3(620)	79.5(172)	63.9(59)	61.2(52)
	있 다	25.3(254)	25.7(211)	20.5(43)	36.1(32)	38.8(33)
	평균액	293.8	296.8	242.0	559.9	885.0
합 계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 사례수는 가중치를 주지 않은 분석시 사용된 가구수이며, 재산, 금융재산액수는 재산이나 금융재산이 있다고 응답한 가구의 평균액수임.

비수급가구의 재산소유 현황을 보면 수급가구에 비해 재산 또는 금융재산이 있는 가구의 비율이 높게 나타났으며, 그 규모에 있어서도 수급가구보다 많았다. 특히 신청탈락가구의 경우 금융재산이 있는 가구의 평균 금융재산액이 885만원으로 재산 중 현금화되기 쉬운 금융재산의 비율이 매우 높은 것으로 나타났다.

보유한 재산의 반대개념으로 부채를 살펴보았다. 부채 유무를 살펴보면 조건부수급가구에서 부채가 있는 가구의 비율이 일반수급가구보다 높았으며, 이러한 차이는 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다(Sig.<.000). 부채규모에 있어서는 일반수급가구 중 부채가 있는 가구의 평균부채액수가 다소 높게 나타났다. 비수급가구 중 중도탈락가구에서는 43.7%의 가구가 부채가 있었으며 부채가 있는 가구의 평균부채액은 2737만원으로 부채의 규모가 상당히 큰 것으로 나타났다. 그러나 이는 부채액이 1억이 넘는 소수 사례에 의해 나타난 결과로 1억이 넘는 부채를 갖고 있는 3가구의 사례를 제외하고 나면 평균부채액이 1747만원이다. 신청탈락가구 중에서는 34.1%가 부채가 있다고 응답했으며, 부채가 있는 가구의 평균부채액은 1,095만원으로 중도탈락가구에 비해 부채규모가 훨씬 작은 것으로 나타났다.

〈표 4-22〉 부채유무 및 액수

(단위: %, 가구, 만원)

		수급가구			비수급가구	
		전체	일반수급가구	조건부수급가구	중도탈락가구	신청탈락가구
부채유무	없다	42.7(564)	59.1(490)	34.2(74)	56.3(51)	65.9(56)
	있다	57.3(484)	40.9(343)	65.8(142)	43.7(41)	34.1(29)
	평균액	1873.4	1894.9	1693.2	2737.4	1095.9
합계		100.0 (1049)	100.0 (833)	100.0 (216)	100.0 (92)	100.0 (85)

주: 사례수는 가중치를 주지 않은 분석시 사용된 가구수이며, 재산, 금융재산, 부채액수는 재산이나 금융재산, 부채가 있다고 응답한 가구의 평균액수임.

수급가구와 비수급가구의 재산 및 부채 상황을 보면 수급가구에서는 보유한 재산보다는 부채가 더 많은 것으로 보인다. 실제 재산액에서 부채액을 제외한 순재산을 산출한 결과, 수급가구 중 일반수급가구의 평균 순재산 규모는 -177만원으로 나타났으며, 조건부 수급가구의 경우에는 -698만원인 것으로 나타났

다. 조건부수급가구에서 순재산 상태가 더 나쁜 것으로 나타났는데, 이는 조건부수급가구 중 재산이 없는 가구의 비율이 높고 부채가 있는 가구의 비율이 높기 때문이다. 반면 비수급가구는 모두 순재산 규모가 양수로 나타났다. 중도탈락가구는 순재산 규모가 306만원이었으며, 특히 신청탈락가구의 경우에는 평균 순재산이 1천만원 이상으로 나타나 신청탈락가구에서 재산기준에 따른 탈락한 가구가 많을 것으로 추측된다.

〈표 4-23〉 순재산

(단위: 가구, 만원)

수급가구			비수급가구	
전체	일반수급가구	조건부수급가구	중도탈락가구	신청탈락가구
-212.02 (1043)	-177.08 (827)	-697.69 (216)	305.60 (91)	1058.82 (84)

부채가 있는 가구에 있어서 부채를 얻게된 사유를 알아보았다. 수급가구와 비수급가구 모두에 있어서 생계비 때문에 부채를 얻게 된 비율이 가장 높았다. 수급가구에 있어서 26.5%의 가구가 생계비로 부채를 얻었다고 응답하였으며, 다음으로 의료비가 필요해서 부채를 얻은 경우가 23.1%, 사업자금으로 인한 부채가 20.0%, 주택관련자금 마련을 위한 부채가 13.5%인 것으로 나타났다. 수급가구의 부채사유는 수급유형별로 별 차이를 보이지 않았으나 조건부 수급가구의 경우, 학자금 등의 교육비에 의한 부채의 비율이 일반수급가구에 비해 높게 나타났다. 이는 조건부 수급가구에 아동이 많은 까닭이기도 하나 그만큼 아동 교육 비용에 대한 지출부담이 큰 탓이라고 볼 수도 있다.

비수급가구에서는 생계비로 인해 부채를 얻었다고 응답한 비율이 수급가구보다 높았다. 부채가 있는 중도탈락가구 중 34.9%, 부채가 있는 신청탈락가구 중 31.0%가 생계비로 인해 부채를 얻었다고 응답하였다. 생계비 외에 병원치료비, 주택자금, 사업자금에 따른 부채인 비율도 높게 나타났다. 그리고 중도탈락가구에서는 교육비 때문에 부채를 얻은 비율도 10%에 이르는 것으로 나타났다.

〈표 4-24〉 가구유형별 부채사유 및 부채액

(단위: %, 만원)

부 채 사 유	수급가구			비수급가구	
	전체가구	일반 수급가구	조건부 수급가구	중도 탈락가구	신청 탈락가구
식료품 등 생계비	26.5 (788.2)	26.1	29.2	34.9 (1649.0)	31.0 (486.7)
병원치료비 등 의료비	23.1 (1317.7)	23.1	22.9	13.5 (405.0)	13.8 (1212.5)
사업자금	20.0 (3927.8)	20.1	18.8	21.4 (6697.0)	13.8 (1675.0)
전, 월세 등 주택관련자금	13.5 (1311.9)	13.6	12.5	17.1 (1854.2)	31.0 (1450.0)
기 타	4.7 (2347.4)	4.8	4.2	-	3.4 (1500.0)
학자금 등 교육비	4.5 (1135.3)	4.0	8.3	10.0 (1980.0)	3.4 (300.0)
영농자금	3.4 (4878.8)	3.5	2.1	3.1 (5000.0)	-
부채를 갚기위해	2.2 (1558.0)	2.3	2.1	-	3.4 (1000.0)
결혼 등 관혼상제 비용	1.8 (763.08)	2.0	-	-	-
내구재구입(자동차 외)	0.4 (5691.9)	0.5	-	-	-
합 계	100.0 (1873.4)	100.0	100.0	100.0 (2737.4)	100.0 (1095.9)

부채사유에 따라서는 사례수가 적은 항목도 있고, 특히 비수급가구의 경우 부채가 있다고 응답한 가구의 수가 50가구 내외이므로 이 사례수를 가지고 부채액수에 대한 정확한 파악은 어렵지만 부채사유별 부채액수를 살펴보았다. 생계비를 위해 부채를 얻은 경우, 수급가구의 경우 평균부채액이 788만원로 다른 부채사유에 비해 부채규모는 적은 것으로 나타났다. 신청탈락가구에 있어서도 생계비로 인해 부채를 얻은 가구는 500만원 이하의 평균부채액수를 보였다. 그러나 중도탈락가구에서는 생계비로 인해 부채를 얻은 가구의 비율도 가장 높았

을 뿐 아니라 생계비를 위해 부채를 얻게 된 가구의 평균부채액수가 1649만원으로 상당히 부채규모가 큰 것으로 나타났다. 중도탈락가구에 있어서 생계비로 인한 부채가 많고 그 부채규모가 큰 것은 중도탈락이 빈곤탈피를 의미하기보다는 선정기준에 따른 수급탈락일 수 있음을 보여준다.

부채출처를 보면 주로 친척이나 아는 사람, 은행을 통해 대출하는 것으로 나타났다. 다만, 조건부수급가구와 중도탈락가구의 경우 신용카드 현금서비스를 사용하는 비율이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 또한 비수급가구에 있어서는 사채를 쓴 비율이 나타나지 않는 반면, 수급가구에서는 2.7%가 사채를 쓴 것으로 나타났다.

〈표 4-25〉 수급가구유형별 부채출처

(단위: %)

	수급가구			비수급가구	
	전체가구	일반 수급가구	조건부 수급가구	중도 탈락가구	신청 탈락가구
친척 및 아는 사람으로부터	46.8	47.3	42.6	38.7	51.7
은행(농협 포함)	28.0	28.5	23.4	40.1	31.0
신용카드	12.8	11.8	21.3	19.0	6.9
은행 외 금융기관	8.1	8.3	6.4	-	6.9
사채업자	2.7	2.5	4.3	-	-
기 타	1.8	1.8	2.1	2.2	3.4
합 계	100.0 (n=484)	100.0 (n=343)	100.0 (n=142)	100.0 (n=41)	100.0 (n=56)

부채가 있는 가구들의 부채상환 상태를 이자와 원금상환상태에 따라 4가지로 분류하여 조사하였다. 이자를 지불하고 있을 뿐 아니라 원금상환까지 하고 있는 가구의 비율은 수급가구 중 15%, 비수급가구 중 17% 정도 되는 것으로 조사되었다. 그러나 절반 정도의 가구들은 이자는 갚고 있으나 원금상환은 못

하고 있는 것으로 나타났다. 더욱이 이자지불 및 원금상환 모두에 있어서 어려움을 겪는 가구의 비율은 수급가구 중 31.5%, 중도탈락가구 중 19.6%, 신청탈락가구에 있어서는 13.8%였다. 특히 평균부채액이 가장 컸던 중도탈락가구에서 부채가 있는 가구 중 20% 가량이 이자를 매번 연체하고 있고 원금상환도 못하고 있다는 것은 심각한 경제적 압박을 받고 있음을 말해준다.

〈표 4-26〉 수급가구유형별 부채상환 상태

(단위: %)

	수급가구			비수급가구	
	전체가구	일반 수급가구	조건부 수급가구	중도 탈락가구	신청 탈락가구
이자를 매달 갚고 있고 원금상환도 하고 있다.	14.9	15.1	12.8	17.6	17.2
이자는 매달 갚고 있으나 원금상환은 못하고 있다	46.8	46.9	46.8	50.4	58.6
이자를 연체한 적이 있고 원금상환도 못하고 있다	6.8	6.8	6.4	12.4	10.3
이자를 매번 연체하고 원금상환도 못하고 있다	31.5	31.2	34.0	19.6	13.8
합 계	100.0 (n=484)	100.0 (n=343)	100.0 (n=142)	100.0 (n=41)	100.0 (n=56)

3. 주거현황

주거상태는 주거형태와 주거설비로 살펴보았다. 우선 주거형태를 보면 수급가구와 중도탈락가구에서 영구임대아파트에 거주하고 있는 가구의 비율이 가장 높았다. 특히 조건부수급가구와 중도탈락가구에서 영구임대 아파트에 거주하는 비율이 50% 이상으로 높게 나타났는데 중도탈락가구는 이전에 수급가구가었으므로 당연한 결과인 것으로 보인다. 반면 신청탈락가구에 있어서는 자가주거의 비율이 높게 나타났다. 수급가구와 중도탈락가구에 있어서도 영구임대아파트

다음으로 자가의 비율이 높는데 자가인 경우 주거환경이 어떠한 수준일지에 대해서는 추가적인 검토가 필요하다. 또한 수급가구의 10%, 신청탈락가구의 14% 정도를 차지하는 무료임차의 경우에 있어서도 주거환경이 낙후할 것으로 보인다. 주거에 따른 지출 면에서 고려할 때, 수급가구에서는 영구임대 아파트 외에 월세나 보증부월세 등 매달 주거비용이 지출되는 경우가 상당비율을 차지하고 있음을 알 수 있다. 이는 가구지출에서 주거비 부담이 크다고 응답한 가구의 비율이 높은 것과 무관하지 않을 것이다. 다만 중도탈락가구에 있어서도 주거비에 대해 부담을 느낀다는 가구가 많았는데 월세부담이 있는 월세와 보증부월세 비율이 낮음에도 불구하고 주거비에 대한 지출부담이 큰 것에 대해서는 보다 상세한 조사가 필요한 사항이다. 주거면적을 보면 수급가구의 평균주거면적은 12.14평이었으며, 중도탈락가구와 신청탈락가구가 각각 17.7평, 15.4평으로 비수급가구가 수급가구에 비해 주거면적이 넓은 것으로 나타났다.

〈표 4-27〉 수급가구의 주거형태 및 평균주거면적

(단위: %, 평)

	수급가구			비수급가구	
	전체가구	일반 수급가구	조건부 수급가구	중도 탈락가구	신청 탈락가구
영구임대아파트	36.3	35.0	52.7	51.1	24.7
자 가	19.4	19.8	14.9	22.0	42.4
월 세	18.0	18.3	13.5	5.6	7.1
무료임차	10.6	10.7	8.1	6.8	14.1
전 세	6.9	7.1	4.1	11.2	8.2
보증부월세	6.6	6.7	5.4	1.1	2.4
기 타	2.4	2.5	1.4	2.2	1.2
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
평균주거면적	12.1	-	-	17.7	15.4

이와 더불어 수급가구의 경우 수급기간 동안 주거가 안정적인지 알아보기 위해 이사여부 및 이사회수를 조사하였다. 수급가구 중 42.9%는 수급자로 선정

된 후 이사를 한 적이 있는 것으로 나타났으며, 조건부수급가구 중 이사진 경험에 있는 가구 비율(52.8%)이 일반수급가구(42.2%)보다 높은 것으로 나타났다. 그러나 평균이사회수는 일반수급가구와 조건부수급가구 모두 1.86회로 동일하였다.

주거상태를 알아보기 위해 부엌, 화장실, 목욕, 난방, 상수도 설비에 대해 설문하였다. 대상가구에 있어서 목욕실시설을 제외하면 부엌, 화장실, 난방, 상수도 시설은 대부분 갖추고 있는 것으로 나타났다. 시설별로 살펴보면, 부엌설비의 경우, 필수적인 시설인데 반해 수급가구의 2.9%, 중도탈락가구의 1.4%, 신청탈락가구의 2.4%가 부엌설비가 없다고 응답하였다. 부엌이 있다고 응답한 가구 중에서도 10% 이상은 재래식 부엌을 사용하고 있어서 부엌설비는 개선의 여지가 많은 것으로 보인다.

화장실 시설에 있어서도 공동화장실을 사용하는 비율이 10% 이상이고 재래식 화장실의 비율도 20~30% 정도로 화장실 시설 또한 열악한 것으로 보인다. 특히 자가의 비율이 40% 이상이었던 신청탈락가구에서 재래식 화장실의 비율이 33%에 이른다는 것은 자가주택이 적절한 주거환경을 제공하지 못하는 것을 말해준다.

목욕시설은 수급가구의 38%, 신청탈락가구의 41%, 중도탈락가구의 16%가 갖추지 못했다고 응답하였다. 그러나 목욕시설이 있는 가구에 있어서는 대부분이 단독사용을 하고 있고 온수시설까지 갖추고 있는 것으로 나타났다.

난방시설과 상수시설은 거의 대부분의 대상가구에서 갖추고 있는 것으로 나타났다. 다만 난방시설 중 연탄보일러를 사용하고 있는 가구와 상수시설이 없거나 지하수를 사용하는 가구에 대해서는 시설의 개선이 필요한 것으로 보인다.

이와 같이 시설의 유무 또는 종류만으로 주거환경을 평가하는 것은 많은 제한이 있다. 그러나 전반적으로 수급가구와 중도탈락가구, 신청탈락가구의 주거시설은 개선이 필요한 상태인 것으로 보인다.

〈표 4-28〉 수급가구의 주거시설 현황

(단위: %)

		수급가구	중도탈락가구	신청탈락가구	
부엌시설	없 음	2.9	1.4	2.4	
	있 음	97.1	98.6	97.7	
	단독사용	92.9	98.6	95.3	
	공동사용	4.2	-	2.4	
	종류 ¹⁾	입식	82.6	88.7	85.5
		재래식	17.4	11.3	14.5
화장실시설	없 음	0.7	-	-	
	있 음	99.3	100.0	100.0	
	단독사용	80.9	88.2	85.9	
	공동사용	18.4	11.8	14.1	
	종류 ¹⁾	수세식	72.0	80.3	67.1
		재래식	28.0	19.7	32.9
목욕실시설	없 음	37.7	16.2	41.2	
	있 음	62.3	83.8	58.8	
	단독사용	59.1	82.7	57.6	
	공동사용	3.2	1.1	1.2	
	종류 ¹⁾	온수시설 있음	98.4	98.4	96.0
		온수시설 없음	1.6	1.6	4.0
난방시설	없 음	1.3	-	1.2	
	연탄보일러	10.4	3.8	10.6	
	개별보일러	47.1	35.4	50.6	
	중앙난방	38.3	58.1	29.4	
	지역난방	0.6	-	-	
	기 타	2.3	2.7	8.2	
상수시설	없 음	1.5	-	1.2	
	지하수이용	9.2	5.5	3.5	
	있 음	89.2	94.5	95.3	

주: 1) 시설의 종류는 해당시설이 있다고 응답한 가구 내에서의 비율임.

주거와 관련하여 우선 개량을 요하는 사항이 무엇인지 질문하였다.

〈표 4-29〉 주거관련 우선개량 사항

(단위: %)

	수급가구	중도탈락가구	신청탈락가구
화장실시설	12.9	18.4	14.1
주거면적	11.0	16.9	10.6
부엌시설	11.8	13.9	14.1
사용방수	6.3	9.6	2.4
난방시설	7.0	4.5	5.9
상하수도시설	2.3	3.8	2.4
단 열	-	3.4	7.1
습기상태	2.2	2.1	3.5
채광·통풍	1.8	2.1	3.5
목욕시설	8.5	1.0	8.2
누 수	4.4	-	7.1
기 타	25.9	24.3	21.2
합 계	100.0	100.0	100.0

수급가구와 신청탈락가구에 있어서는 화장실, 부엌, 난방, 목욕실 등 시설과 관련하여 개량이 필요하다고 응답한 비율이 높게 나왔다. 특히, 가장 열악한 것으로 파악된 화장실 설비와 부엌시설에 대해서 우선 개량이 필요하다고 응답한 비율이 높았다. 시설에 대한 개량 외에는 주거면적과 사용하는 방의 수에 대해 개선이 필요하다고 응답한 비율이 높게 나타났다. 다만 신청탈락가구에서는 방수에 있어서는 개선이 필요하다고 응답한 비율이 낮았다. 신청탈락가구의 경우, 주거시설에 있어서 많이 열악했던 만큼 단열이나 누수와 같이 주거자체의 문제에 대해서 개선이 필요하다고 응답한 가구도 7~8%에 이르는 것으로

나타났다. 기타의 경우에 있어서는 도배가 필요하다는 응답이 가장 많았으며, 곧 이사를 계획하고 있어서 개선할 것이 없다는 응답이 있었다.

4. 수급가구의 가족생활실태

정부로부터 최저생활보장을 받고 있는 수급가구가 어떠한 경제적 삶을 누리고 있는지를 살펴보는 것도 중요하지만 어떠한 가족생활을 하고 있는지 파악하는 것도 중요하다. 수급가구의 가족생활실태를 알아보기 위해 단독가구를 제외한 675가구에 대해서 가족관계 및 가족생활만족도에 대한 조사³⁶⁾를 하였다.

〈표 4-30〉 수급가구의 가족관계

(단위: %)

	거의 그렇다	가끔 그렇다	그저 그렇다	그렇지 않은 편이다	거의 그렇지 않다	평균점수
가족활동	18.2	26.4	18.0	22.2	15.1	3.10
가족간 상담	27.1	31.3	18.7	15.1	7.8	3.55
도움요청	29.6	30.2	18.8	14.3	7.1	3.61
상호존경	32.5	27.0	29.0	8.5	3.0	3.78
친밀감	42.1	31.2	17.5	5.9	3.3	4.03
가족활동시 기쁨	25.8	21.3	29.0	17.6	6.2	3.43

주: 각 점수의 평균인 가족관계점수는 3.58임.

가족관계에 대한 각 질문에 있어서 가족간에 가깝게 느낀다는 친밀감 문항에서 가장 높은 점수가 나왔으며, 가족활동을 같이 하느냐에 있어 가장 낮은 점수가 나왔다. 3점을 중간으로 하여 문항별 평균점수를 살펴보면 각 문항별 가족관계는 다소 긍정적인 것으로 분석된다. 각 항목을 합산하여 산출한 가족

36) 가족관계는 가족활동을 같이 하는지, 개인적인 문제로 가족간에 이야기를 나누는지, 문제시 서로 도움을 청하는지, 서로 존경하는지, 서로 가깝게 느끼는지, 함께 집안일을 하는 것을 즐겨워하는지의 6개 문항을 5점 척도를 사용하여 설문하였다. 5점척도는 ‘거의 그렇다’ 5점, ‘거의 그렇지 않다’ 1점으로 하여 점수가 높을수록 가족관계가 좋은 것으로 해석할 수 있다.

관계점수 역시 평균 3.58로 중간점수인 3점보다는 높은 점수로 나타났다.

가족관계와 더불어 수급가구의 가족생활만족도에 대해 설문³⁷⁾하였다. 각 문항에 있어서 매우 만족한다는 응답자는 거의 없었으며, 가족 내 역할과 관계, 가구의 주거를 제외한 질문에 있어서는 다소 불만스럽다는 태도를 보였다. 3점을 기준으로 살펴보면, 가족의 건강, 가구의 소득 및 소비생활, 경제활동, 가족의 여가활동, 가족의 전반적인 삶의 질에 대한 문항에서 모두 2.2~2.3점의 낮은 점수가 나왔으며, 전 문항으로 합산하여 산출한 가족생활만족도 점수 또한 2.46점으로 가족생활만족도가 낮은 것으로 나타났다.

〈표 4-31〉 수급가구의 전반적인 가족생활 만족도

(단위: %)

	매우 만족	대체로 만족	보통	대체로 불만	매우 불만	평균점수
가족의 건강	4.4	16.8	15.5	29.9	33.5	2.29
가족내 역할과 관계	3.7	29.9	39.6	18.2	8.7	3.02
가구의 소득 및 소비생활	1.0	9.7	24.3	44.3	20.8	2.26
가구의 주거	6.2	31.3	23.7	24.6	14.3	2.91
경제활동(근로, 사업)	0.6	11.3	29.9	38.2	19.9	2.34
가족의 여가활동	0.5	7.3	26.6	42.6	23.0	2.20
가족의 전반적 삶의 질	0.2	8.8	27.3	39.8	24.1	2.21

주: 각 점수의 평균인 가족생활만족도는 2.46임.

가족관계와 가족생활만족도에 대한 설문결과에 따르면, 수급가구는 가족관계에 대해서는 다소 긍정적인 것으로 생각하고 있으나 가족의 건강, 가족의 역할과 관계, 경제생활, 주거생활, 문화생활을 망라한 전반적인 가족생활에 대해

37) 가족생활만족도에 대해서는 가족의 건강, 가족 내 역할과 관계, 가구의 소득 및 소비생활, 가구의 주거, 경제활동(근로나 사업), 가족의 여가활동, 가족의 전반적인 삶의 질에 대해 질문하였다. 가족생활만족도에 대한 질문에 있어서도 독거가구는 응답하지 않았으며, '대체로 만족한다'를 5점, '매우 불만이다'를 1점으로 하는 5점척도로 조사되었다.

서는 불만족하고 있는 것으로 나타났다.

수급가구의 가족생활실태를 알아보기 위한 또 다른 문항으로 경제적인 이유로 별거하고 있는 가구원이 있는지 여부를 조사하였다. 생계곤란으로 인해 별거하는 가구원이 있다는 것은 경제적 사유에 따른 가족해체의 가능성이 있는 것으로 생각할 수 있다. 설문결과 수급가구의 8.5%는 생계곤란으로 인해 별거하고 있는 가구원이 있다고 응답하였다. 수급유형별로 보면 일반수급가구의 경우 8.6%, 조건부수급가구의 경우 6.9%가 경제적으로 어려워 동거하지 못하는 가구원이 있는 것으로 응답하였다.

〈표 4-32〉 생계곤란에 따른 별거가구원 유무

(단위: %)

	수급가구	일반수급가구	조건부수급가구
있 다	8.5	8.6	6.9
없 다	91.5	91.4	93.1
합 계	100.0	100.0	100.0

5. 수급가구의 공공부조 수급 양태

수급가구의 공공부조 수급양태를 파악하기 위하여 공공부조 수급기간과 수급액에 대해서 조사하였다.

우선 국민기초생활보장제도 도입 전에 생활보호대상가구였는지를 질문하였다. 기존의 생활보호제도는 인구학적 기준에 따라 근로능력이 있는 사람에 대해서는 생계급여를 지급하지 않았다. 반면 2000년 9월부터 도입된 국민기초생활보장제도는 근로능력이 있는 경우 조건부수급자로 분류하여 근로활동을 조건으로 생계급여를 제공하고 있다. 따라서 현재 수급자의 이전 생활보호대상자 여부에 대한 분석은 이전의 생활보호제도 수급자가 국민기초생활보장제도 내에서 어떻게 분류되어 유입되었는지, 그리고 신규 유입이 어느 정도 있었는지 추

측할 수 있는 근거를 제공한다.

조사결과에 따르면 수급가구의 67.1%는 국민기초생활보장제도 도입 전부터 생활보호대상가구였으며, 32.9%는 국민기초생활보장제도 도입 후 새로이 수급자로 선정된 것으로 나타났다. 수급유형별로 보면 일반수급가구의 66.7%가 기존 생활보호대상가구였던 것에 비해 조건부수급가구의 72.6%가 기존 생활보호대상가구였다고 응답하였다. 이는 조건부수급의 신설로 상당수의 근로능력자가 조건부 수급자로 유입될 것으로 예측되었던 것과는 상이하다. 기존 수급자 중 상당수가 조건부수급자로 재분류되었거나 근로능력 가구원의 발생(자녀의 성장 등)으로 보호중지될 가능성이 있었던 가구가 기초생활보장제도의 도입으로 조건부 수급가구로 분류되면서 수급권을 유지한 것으로 생각된다. 반면 일반수급가구 중에서 신규수급가구의 비율이 높은 것은 조건을 부과하지 않는 신규수급자의 수가 증가하였다는 측면에서 수급자의 확대가 이루어졌다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

〈표 4-33〉 기존 생활보호대상가구 여부 및 유형

(단위: %)

	전체수급가구	일반수급가구	조건부수급가구
신 규 수 급 가 구	32.9	33.3	27.4
기 존 생 활 보 호 가 구	67.1	66.7	72.6
거 택 보 호	71.7	74.0	43.3
자 활 보 호	20.0	18.1	43.3
한시적 거택보호	2.7	2.5	5.7
한시적 자활보호	2.3	1.9	7.5
잘 모 르 겠 다	3.3	3.6	-
합 계	100.0	100.0	100.0

생활보호가구였던 수급가구의 생활보호시 보호유형을 보면, 일반수급가구는 기존에 거택보호였던 경우가 74.0%, 자활보호였던 비율이 18.1%였고, 조건부수급가구는 거택보호였던 비율과 자활보호였던 비율이 43.3%로 같게 나타났다. 이에 따르면 이전에 거택보호였던 사람들 중에서 조건부수급가구로 재분류된 경우와, 자활보호에서 일반수급가구로 재분류된 경우가 상당수 있음을 알 수 있다. 국민기초생활보장제도가 도입된지 2년 이상의 기간이 경과했으므로 수급가구의 가구여건이 변동되었을 가능성이 있다. 또한 이러한 재분류 사례는 과학적인 분류기준 적용에 따라 이전 생활보호제도의 오분류가 정정된 것이라 볼 수 있다.

현재 공공부조의 보호를 받는 수급자들이 수급기간을 알아보기 위해 현 가구주가 가구주로서 최초로 생활보호대상자로 선정된 시기를 질문하였다. 최초 선정 후 기간을 산출한 결과, 수급가구는 최초로 생활보호 또는 기초보장대상자로 선정된 후 평균 5년 6개월이 된 것으로 나타났다. 따라서 국민기초생활보장제도 수급가구들의 많은 비율이 장기간 동안 수급가구였거나 공공부조 대상자의 생활수준을 벗어나지 못하고 있었던 것으로 보인다.

〈표 4-34〉 최초선정 후 기간

(단위: %, 개월)

	전체수급가구	일반수급가구	조건부수급가구
6개월 이하	6.9	7.2	2.8
~1년 이하	6.1	6.1	5.6
~2년 이하	22.4	22.5	20.8
~3년 이하	10.1	9.8	13.9
~5년 이하	20.3	20.2	22.2
~10년 이하	16.7	16.9	13.9
10년 초과	17.5	17.2	20.8
평균기간(개월)	66.1	66.0	67.0

수급기간별로 비율을 살펴보면 선정 후 6개월 미만이 된 가구는 전체 수급가구의 7%에 지나지 않으며, 최초선정 후 3년 이하인 가구의 비율이 45.5%인데 반해 10년 이상된 가구의 비율이 34.2%로 나타났다. 국민기초생활보장제도 도입 이후 최초선정된 것으로 볼 수 있는 최초선정 후 2년이 안된 사람들의 비율은 위의 기존생활보호대상자 여부에서 나타났듯이 35.4%였다. 최초선정 후 기간에 있어서 일반수급가구와 조건부수급가구 간에는 별 차이가 없는 것으로 나타났으며, 조건부수급가구 중에서 6개월 이하된 가구의 비율이 더 낮은 것으로 나타났다.

최초선정 후 기간은 중도에 탈락한 경험이 있는 경우 실제 수급기간과 차이가 있을 수 있다. 일반적으로 국민기초생활보장 수급가구는 수급가구로의 유입 및 탈퇴가 빈번히 일어나지는 않는 것으로 생각된다. 그러나 최근 선정 후 탈락한 경험이 있는지 질문하여 중도탈락 여부와 현재까지 지속된 수급기간을 분석하였다. 중도탈락 여부에 있어서 수급가구 중 중도에 탈락한 경험이 있는 가구의 비율은 5.7% 지나지 않았다. 다만 조건부수급자의 경우 탈락한 적이 있다고 응답한 가구의 비율이 12.7%로 일반수급가구보다 중도탈락한 적이 있는 가구의 비율이 높게 나타났다.

〈표 4-35〉 최초선정 후 탈락경험 유무

(단위: %)

	전체수급가구	일반수급가구	조건부수급가구
탈락한 적이 있다	5.7	5.2	12.7
탈락한 적이 없다	94.3	87.3	87.3
합 계	100.0	100.0	100.0

탈락한 경험이 있는 가구에 대해 최근에 수급가구로 선정된 시기를 설문하여 수급가구의 최근선정 후 기간 즉, 연속수급기간을 산출하였다. 대부분의 수급가구가 중도에 탈락한 경험이 없으므로 최초선정 후 기간과 최근선정후 기간

은 큰 차이를 보이지 않았다. 그러나 중도탈락한 가구의 비율이 13% 정도였던 조건부수급가구의 경우 수급기간이 4년 7개월로 감소하였다. 특히 수급기간별로 살펴보면 10년 이상 수급한 가구의 비율이 많이 줄어든 것을 볼 수 있는데 이는 10년 전에 수급가구로 선정되었으나 수급가구에서 탈피하였다가 다시 수급자로 선정된 가구가 일정비율 있는 것으로 생각된다.

〈표 4-36〉 최근선정 후 기간

(단위: 개월)

	전체수급가구	일반수급가구	조건부수급가구
6개월 이하	7.4	7.8	2.9
~1년 이하	6.4	6.3	7.2
~2년 이하	23.6	23.8	21.7
~3년 이하	10.7	10.3	15.9
~5년 이하	20.8	20.6	24.6
~10년 이하	15.7	15.8	14.5
10년 초과	15.3	15.4	13.0
평균기간(개월)	61.9	62.4	55.32

수급가구의 2002년 10월 기준 정부지원금³⁸⁾ 규모를 살펴보면 수급가구의 평균 정부지원금 규모는 28.2만원이었다. 수급유형별로 볼 때 일반수급가구(28.8만원)가 조건부수급가구(19.7만원)에 비해 수급하는 지원금 액수가 큰 것으로 나타났다($F= 18.613, Sig=. 000$). 이는 일반수급가구는 가구규모가 적은 반면 조건부수급가구에 있어서 근로소득으로 인해 생계급여가 감액되기 때문인 것으

38) 수급가구는 국민기초생활보장제도에 따른 급여 외에 사회복지서비스 사업에 따른 아동, 장애인, 노인 등에 대한 급여를 수급하는 경우가 많다. 수급가구에 있어서 이러한 정부지원금은 분류되어 인식되지 못하고 있어 정부로부터 받은 공적이전 소득 전부를 조사하였다. 그러나 일반적으로 국민기초생활보장제도로부터 받는 생계급여가 주요한 정부지원금이라 할 수 있다. 정부지원금 중 매달 나오는 것이 아닌 경우 달수로 나누어 한달치로 계산하였다.

로 해석된다.

〈표 4-37〉 가구규모별 가구유형별 정부지원금 규모

(단위: 만원, 가구)

	전체수급가구	일반수급가구	조건부수급가구
1 인 가 구	23.9(n=375)	24.2(n=345)	8.0(n= 30)
2 인 가 구	29.1(n=255)	30.2(n=200)	14.7(n= 55)
3 인 가 구	30.1(n=225)	31.3(n=152)	23.2(n= 73)
4 인 가 구	38.6(n=123)	40.8(n= 86)	22.2(n= 37)
5 인 가 구	26.1(n= 44)	27.3(n= 28)	21.0(n= 16)
6 인 가 구	50.4(n= 19)	50.9(n= 17)	42.4(n= 2)
전 체 가 구*	28.2(n=1049)	28.8(n=833)	19.7(n=216)

주: 7인 이상 가구의 경우 사례수가 적어 제시하지 않았으나 전체가구에는 포함되어 계산하였음.

일반수급가구와 조건부수급가구의 가구규모별 정부지원금액을 살펴보면 모든 규모의 가구에 있어서 조건부수급가구는 일반수급가구에 비해 수급하는 정부지원금의 규모가 작았다. 특이한 것은 가구규모가 증가함에 따라 정부지원금이 증가하는 추세를 보이는데 반해 일반수급가구 중 5인가구와 조건부수급가구의 4, 5인가구에서 정부지원금 규모가 적은 것으로 나타난 것이다. 이에 대해서는 수급가구의 가구구성상의 특성이나 소득형태에 대한 세밀한 조사를 통해 분석할 수 있을 것이다.

제 2 절 자활대상자 특성 및 가구 생활실태분석

본 절에서는 자활사업에 현재 참여하고 있거나 현재 자활사업의 의무참여자임에도 불구하고 참여하고 있지 않은 조건부수급자를 대상으로 하여 자활사업 대상자의 특성 및 그들의 가구실태를 확인하고, 이를 통해 자활사업참여 실태

및 자활사업에 대한 평가를 시도하고자 한다. 본 절의 내용은 자활사업 참여자와 미참여자의 개인적 특성 및 이들 가구의 가구구성실태 및 가구생활실태 등으로 구성되어 있다.

1. 자활사업 대상자 특성

자활사업의 평가를 위하여 본 실태조사에서는 수급자 가구(중도탈락 가구 포함)의 가구원 중 현재 자활사업에 참여하고 있는 가구원³⁹⁾, 그리고 자활사업 의무참여자인지 현재 자활사업에 참여하고 있지 않는 가구원⁴⁰⁾ 개인을 조사대상으로 하였다. 개인조사의 조사대상은 총 242명이며, 이중 자활사업참여자는 158명(전체 65.3%), 자활사업미참여자는 84명(34.7%)으로 나타났다. 다음 <표 4-38>은 조사대상인 자활사업참여자와 미참여자의 분포를 나타낸 것으로서 먼저 자활사업 참여자의 경우, 대도시 64명(40.5%), 중소도시 60명(38.0%), 농어촌 지역에 34명(21.0%)으로 분포되어있다. 또한 자활사업의 의무참여자임에도 불구하고 현재 자활사업에 참여하고 있지 않는 자활사업 미참여자는 대도시 46명(54.8%), 중소도시27명(32.1%), 농어촌 11명(13.1%)의 분포를 보이고 있다.

<표 4-38> 자활사업참여자와 자활사업미참여자 지역별 분포

(단위: 명, %)

	대도시	중소도시	농어촌	합계
자활사업참여자	64(40.5)	60(38.0)	34(21.0)	158(100.0)
자활사업미참여자	46(54.8)	27(32.1)	11(13.1)	84(100.0)

39) 일반수급자, 조건부수급자가 포함됨.

40) 조건부수급자임.

가. 인구사회학적 특성

다음에서는 자활사업 대상자의 성, 연령, 학력, 혼인상태, 가구구성상 위치 등의 인구사회학적 특성에 관하여 살펴보도록 한다.

먼저 자활사업 대상자의 성별분포를 알아보면 다음의 <표 4-39>와 같다. 자활사업참여자는 남성 23.4%, 여성 76.6%로 분포되었고, 자활사업미참여자는 남성 45.2%, 여성 54.8%로 분포되었다. 자활사업참여자는 여성의 비율이 남성의 3배에 달하고, 자활사업미참여자는 남성과 여성의 비율이 비슷하게 분포되었다.

<표 4-39> 자활사업 대상자의 성별분포

(단위: %, 명)

	자활사업참여자				자활사업미참여자			
	전체	대도시	중소도시	농어촌	전체	대도시	중소도시	농어촌
남	23.4(37)	25.7	26.8	12.5	45.2(38)	54.1	33.3	47.1
여	76.6(121)	74.3	73.2	87.5	54.8(46)	45.9	66.7	52.9
합계	100.0(158)	100.0	100.0	100.0	100.0(84)	100.0	100.0	100.0

다음의 <표 4-40>은 자활사업 대상자의 연령분포를 살펴본 것이다. 자활사업참여자의 경우 40대가 43.0%로 가장 많은 비중을 보이고 있고, 이어 50대 33.5%, 30대 17.7%, 60대 3.2%의 순으로 분포되어 있으며, 이들의 평균연령은 46.70세로 나타났다. 한편 자활사업미참여자 역시 40대의 비중이 33.3%로 가장 높게 나타났고, 20대 22.6%, 30대와 50대가 각각 17.9%의 순으로 분포되었으며, 이들의 평균연령은 42.39세이었다. 자활사업참여자는 주로 40, 50대의 장년층이 주를 이루고 있는(76.5%) 반면, 자활사업미참여자는 청년층 및 장년층에 넓게 분포되어 있었다. 이를 통해 볼 때, 자활사업미참여자는 고령으로 인해 자활사업에 참여할 수 없는 상태이거나, 자활사업보다는 노동시장에 직접 참여함으로써 더 높은 수입을 얻을 수 있는 근로능력을 갖추어 자활사업에 참여하고 있지 않는 상태임을 미루어 짐작할 수 있다.

다시 이들의 지역별 평균연령 분포를 살펴보면, 자활사업참여자와 자활사업미참여자 모두 대도시보다 중소도시에, 중소도시에 비해 농어촌에 있어서 고령자의 비율이 높아짐을 알 수 있다. 특이할 만한 것은 자활사업미참여자 집단 중 대도시와 중소도시에 거주하는 20, 30대의 분포가 타 지역에 비해 높게 나타났다는 점이다. 이는 대도시와 중소도시가 농어촌에 비해 상대적으로 자활사업 외에 일자리가 많기 때문인 것으로 보인다.

<표 4-40> 자활사업 대상자의 연령분포

(단위: %, 명, 세)

	자활사업참여자				자활사업미참여자			
	전체	대도시	중소도시	농어촌	전체	대도시	중소도시	농어촌
10대	-	-	-	-	2.4	5.4	-	-
20대	2.5	5.7	-	-	22.6	35.1	20.0	-
30대	17.7	17.1	16.1	21.9	17.9	13.5	23.3	17.6
40대	43.0	45.7	44.6	34.4	33.3	27.0	40.0	35.3
50대	33.5	27.1	39.3	37.5	17.9	13.5	13.3	35.3
60대	3.2	4.3	-	6.3	4.8	5.4	-	11.8
70대	-	-	-	-	1.2	-	3.3	-
합계	100.0(158)	100.0	100.0	100.0	100.0(84)	100.0	100.0	100.0
평균연령	46.70	44.72	47.41	47.96	42.39	36.98	40.93	49.27

아래의 <표 4-41>은 자활사업대상자의 학력수준을 살펴본 결과이다. 자활사업참여자의 경우 초졸 이하가 40.1%로 가장 많은 분포를 보였으며, 고졸 이하 22.3%, 중졸 이하 19.8%, 무학 14.6%, 대졸이하 3.2%의 순으로 분포되었다. 자활사업미참여자의 경우, 고졸 이하가 31.8%로 가장 높은 비율을 보였고, 초졸 이하 27.1%, 중졸이하 21.1%, 무학 11.8%, 대졸이하 8.3%의 순으로 분포되었다. 이를 통해 볼 때, 자활사업참여자에 비해 자활사업미참여자의 학력수준이 다소

높음을 알 수 있다. 지역별 학력수준의 분포를 보면, 전체적으로 대도시에서 농어촌으로 갈수록 학력수준이 떨어지고 있음을 알 수 있다. 대도시에 거주하는 자활사업미참여자의 학력수준이 가장 높은 것으로 나타났고, 농어촌에 거주하는 자활사업대상자의 학력수준이 가장 낮게 나타났다. 이상의 결과로, 대도시에 거주하는 자활사업미참여자의 근로활동능력이 다른 집단에 비해 다소 높음을 짐작할 수 있으며, 따라서 이들은 자활사업보다는 노동시장에 직접 참여함으로써 소득활동을 하고 있는 것으로 추정된다.

〈표 4-41〉 자활사업 대상자의 학력분포

(단위: %, 명)

		자활사업참여자				자활사업미참여자			
		전체	대도시	중소도시	농어촌	전체	대도시	중소도시	농어촌
무학		14.6	14.5	8.9	25.0	11.8	5.1	6.7	37.5
초졸 이하	초등학교중퇴	8.3	5.8	10.7	9.4	5.9	-	10.0	12.5
	초등학교졸업	31.8	17.4	42.9	43.8	21.2	10.3	26.7	37.5
중졸 이하	중학교 중퇴	8.3	5.8	14.3	3.1	5.9	7.7	6.7	-
	중학교 졸업	11.5	18.8	7.1	3.1	15.3	12.8	20.0	12.5
고졸 이하	고등학교중퇴	5.7	8.7	1.8	6.3	1.2	-	3.3	-
	고등학교졸업	16.6	24.6	10.7	9.4	30.6	51.3	20.0	-
대졸 이하	전문대 졸업	1.3	-	3.6	-	1.2	2.6	-	-
	대학교 재학	-	-	-	-	1.2	2.6	-	-
	대학교 중퇴	-	-	-	-	3.5	5.1	3.3	-
	대학교 졸업	1.9	4.3	-	-	2.4	2.6	3.3	-
합계		100.0(157)	100.0	100.0	100.0	100.0(84)	100.0	100.0	100.0
평균교육수준		3.31	3.93	3.50	3.14	3.74	4.65	3.93	2.64

주: 1) 참여자 Chi=37.642 Sig=.002 2) 미참여자 Chi=39.984 Sig=.011

다음에서는 자활사업 대상자의 장애여부 및 만성질환 여부에 대해 살펴본 결과이다. <표 4-42>를 보면, 자활사업참여자는 5.1%가 장애인으로 등록되어 있거나 미등록 장애인이며, 자활사업미참여자는 10.7%가 등록장애인이거나 미등록 장애인인 것으로 나타났다. 또한 자활사업참여자 중 36.5%가 만성질환을 갖고 있으며, 자활사업미참여자 역시 38.1%로 만성질환자가 분포되어 있다. 결과적으로 장애인과 만성질환자가 자활사업미참여자에 있어서 자활사업참여자에 비해 다소 많은 비율을 보이고 있음을 알 수 있다. 아울러 지역별로 살펴볼 때, 대도시와 중소도시에 비해 농어촌에 장애인과 만성질환자의 비율이 더 높은 것으로 드러났다.

<표 4-42> 자활사업 대상자의 장애여부 및 만성질환여부

(단위: %, 명)

		자활사업참여자				자활사업미참여자			
		전체	대도시	중소도시	농어촌	전체	대도시	중소도시	농어촌
장애 여부	등록장애인	4.5	5.7	-	9.4	8.3	10.5	10.0	-
	미등록장애인	0.6	-	1.8	-	2.4	-	-	11.8
	비장애인	94.9	94.2	98.2	90.6	89.4	89.5	90.0	88.2
합계		100.0(157)	100.0	100.0	100.0	100.0(84)	100.0	100.0	100.0
만성 질환	있다	36.5	31.4	41.1	39.4	38.1	37.8	40.0	35.3
	없다	63.5	68.6	58.9	60.6	61.9	62.2	60.0	64.7
	합계	100.0(158)	100.0	100.0	100.0	100.0(84)	100.0	100.0	100.0

주: 만성질환여부 1) 참여자 Chi=37.642 Sig=.002 2) 미참여자 Chi=39.984 Sig=.011

다음은 자활사업 대상자의 혼인상태에 대하여 미혼, 유배우자, 가족해체(이혼, 사별, 별거)로 구분하여 살펴본 결과이다. <표 4-43>을 보면, 먼저 자활사업 참여자는 유배우자 50.0%, 가족해체 43.7%(사별 19.0%, 이혼 21.5%, 별거 3.2%), 미혼 6.3%로 분포되었고, 자활사업미참여자는 가족해체 38.4%(사별 22.1%, 이혼 11.6%, 별거 4.7%), 유배우 33.7%, 미혼 27.9%의 순으로 분포되었다. 자활사

업참여자의 경우 유배우자의 비율이 높고, 자활사업미참여자의 경우 미혼의 비율이 높은 것을 알 수 있다. 특히 대도시 자활사업미참여자의 경우 타 집단에 비해 미혼의 비율이 상당히 높게 분포되어 있다.

〈표 4-43〉 자활사업 대상자의 혼인상태

(단위: %, 명)

		자활사업참여자				자활사업미참여자			
		전체	대도시	중소도시	농어촌	전체	대도시	중소도시	농어촌
미혼		6.3	4.3	8.8	6.3	27.9	43.2	19.4	11.1
유배우		50.0	52.2	43.9	56.3	33.7	32.4	29.0	44.4
가족해체 상태	이혼	21.5	24.6	24.6	9.4	11.6	8.1	22.6	-
	사별	19.0	17.4	19.3	21.9	22.1	13.5	19.4	44.4
	별거	3.2	1.4	3.5	6.3	4.7	2.7	9.7	-
	소계	6.7	43.4	47.4	37.6	38.4	24.3	51.7	44.4
합계		100.0(158)	100.0	100.0	100.0	100.0(84)	100.0	100.0	100.0

주: 1) 참여자 Chi=6.322 Sig=.611 2) 미참여자 Chi=20.501 Sig=.009

자활사업대상자로 가구구성원 중 누가 참여하는지 파악한 결과는 다음의 <표 4-44>와 같다.

자활사업참여자의 경우 가구주 58.2%, 배우자 38.6%, 자녀 3.2%로 분포된 반면, 자활사업미참여자는 가구주 63.9%, 배우자 14.5%, 자녀 18.1%, 형제자매 1.2%로 분포되어 가구주의 비율은 유사하게 분포되어 있으나, 자활사업참여자의 경우 배우자의 분포가 높게 나타났다. 이를 지역별 분포로 살펴보면, 자활사업참여자의 경우 가구주와 배우자의 비율에 큰 차이가 없으나, 중소도시는 가구주의 비율이 농어촌의 경우 배우자의 비율이 다소 높게 분포되었고, 특히 자활사업미참여자의 경우, 자녀의 비율이 높게 분포되어 있다. 따라서 현재 자활사업에 미참여하고 있는 가구원은 대도시에 거주하는 연령이 낮은 자녀들이라고 할 수 있다.

〈표 4-44〉 자활사업 대상자의 가구원위치 분포

(단위: %, 명)

	자활사업참여자				자활사업미참여자			
	전체	대도시	중소도시	농어촌	전체	대도시	중소도시	농어촌
가구주	58.2	54.3	71.4	43.8	63.9	43.2	79.3	82.4
배우자	38.6	41.4	26.8	53.1	14.5	13.5	13.8	17.6
자녀	3.2	4.3	1.8	3.1	18.1	37.8	3.4	-
형제자매	--	-	-	-	1.2	-	3.4	-
기타	-	-	-	-	2.4	5.4	-	-
합계	100.0(158)	100.0	100.0	100.0	100.0(83)	100.0	100.0	100.0

이상의 내용을 정리해 보자면, 자활사업 참여자는 여성의 비율이 높고, 주로 중장년층에 위치하며, 초졸 이하의 학력수준을 가지고 있음을 알 수 있었다. 또한 자활사업미참여자는 남성과 여성의 비율이 거의 비슷하게 나타났으며, 청년층과 고령자가 타 연령에 비해 높은 비율을 나타냈고, 학력수준에 있어서는 자활사업 참여자집단에 비해 다소 높게 분포되었다. 특히 자활사업미참여자 중 대도시 거주집단의 경우 타지역에 비하여 학력수준이 높고, 연령은 낮으며, 미혼의 비율이 높게 나타났다. 그리고 가구구성원 중 자녀세대의 미참여자가 많았다.

나. 자활사업 참여실태

자활사업 참여실태는 조사대상을 자활사업참여자와 미참여자로 구분하여 자활사업참여자에 대해서는 현재 참여하고 있는 자활사업의 종류와 참여기간, 참여사유, 사회복지담당공무원 및 자활후견기관, 고용안정센터의 실무자와의 상담방식, 자활사업 참여경험 여부와 변경사유, 사업참여 후 사업평가, 향후 참여희망 자활사업의 종류에 대하여 조사하였다. 아울러 자활사업미참여자에 대해서는 자활사업에 대한 인지여부, 사회복지담당공무원과 자활후견기관, 그리고 고용안정센터의 실무자와의 상담여부 및 상담방식, 자활사업미참여사유, 자활사업미참여시 변화내용, 향후 참여하기를 희망하는 자활사업의 종류 등을 조사하였다.

자활사업의 전달체계 평가와 관련된 부분은 자활 평가부분에서 언급하기로 하고, 본 글에서는 자활사업참여에 관련한 실태를 자활사업참여자와 자활사업 미참여자로 구분하여 서술하기로 한다.

다음의 <표 4-45>는 자활사업참여자의 참여 자활사업의 종류를 나타낸 것이다. 자활근로 66.0%, 업그레이드형 자활근로 13.5%, 지역봉사 12.8%, 직업훈련 5.8%, 자활공동체 0.6%의 순으로 나타났으며, 이를 지역별로 살펴보면 대도시의 경우 취로형 자활근로 55.1%, 업그레이드형 자활근로 26.1%, 직업훈련 13.0%의 순으로 분포되었고, 중소도시는 취로형 자활근로 61.8%, 지역봉사 29.1%, 업그레이드형 자활근로 3.6%의 순의 분포를 보였다. 그리고 농어촌의 자활사업참여자 대부분은 취로형 자활근로(96.9%)에 참여하고 있어 지역별로 참여하고 있는 자활사업 종류에 차이를 드러내고 있다.

<표 4-45> 자활사업참여자의 현재 참여 자활사업의 종류

(단위: %, 명)

	전체	대도시	중소도시	농어촌
직업훈련	5.8	13.0	-	-
구직세일즈공공근로	0.6	-	1.8	-
재활프로그램	0.6	-	1.8	-
지역봉사	12.8	5.8	29.1	-
취로형 자활근로	66.0	55.1	61.8	96.9
업그레이드형자활근로	13.5	26.1	3.6	3.1
자활공동체	0.6	-	1.8	-
합계	100.0(158)	100.0(64)	100.0(60)	100.0(34)

현재 자활사업참여자들의 사업참여기간을 살펴보면 다음의 <표 4-46>과 같다. 지역별 자활사업기간을 살펴보면, 대도시의 경우 1년 미만 42.3%, 1년 이상~2년 미만 30.7%, 2년 이상~3년 미만 16.0%, 3년 이상이 10.9%의 순으로 분포되었으며, 평균 자활사업기간은 3년 6개월로 나타났다. 중소도시의 경우

1년 미만 41.1%, 1년 이상~2년 미만 35.7%, 2년 이상~3년 미만 19.7%, 3년 이상 3.6%의 비율을 보이고 있으며, 평균자활사업기간은 4년이었다. 농어촌은 2년 이상~3년 미만 32.3%, 1년 이상~2년 미만 25.8%, 3년 이상 22.6%, 1년 미만 19.4%의 순으로 나타났으며 평균자활사업참여기간은 5년으로 나타났다. 이것으로 보아 대도시보다 중소도시의, 중소도시보다 농어촌의 사업참여기간이 길게 분포되어 있음을 알 수 있다. 특히 농어촌의 경우, 3년 이상 자활사업에 참여하고 있는 사람이 22.6%로 타 지역에 비해 높게 분포되어 있다. 3년 이상 자활사업에 참여하고 있는 사람들은 국민기초생활보장제도 시행 이전부터 공공근로에 참여하고 있던 집단이라 추측된다.

〈표 4-46〉 자활사업참여자의 사업참여기간

(단위: %, 명)

	전체	대도시	중소도시	농어촌
6개월 미만	23.7	36.2	17.9	6.5
6개월 이상 1년 미만	18.6	17.4	23.2	12.9
1년 이상 1년 6개월 미만	12.8	10.1	21.4	3.2
1년 6개월 이상 2년 미만	17.9	18.8	14.3	22.6
2년 이상 2년 6개월 미만	7.7	4.3	5.4	19.4
2년 6개월 이상 3년 미만	8.3	1.4	14.3	12.9
3년 이상 3년 6개월 미만	1.9	1.4	1.8	3.2
3년 6개월 이상 4년 미만	1.3	1.4	1.8	-
4년 이상	7.7	8.7	-	19.4
합계	100.0(158)	100.0(64)	100.0(60)	100.0(34)
평균 참여기간	4년 1개월	3년 6개월	4년	5년

주: Chi=41.894 Sig=.000

다음은 현재 자활사업 참여자의 이전 자활사업 참여 경험 여부와 이전 참여 사업의 종류, 그리고 사업을 변경하게 된 사유에 관해 살펴보고자 한다. 현재 참여하고 있는 자활사업 이전에 다른 자활사업에 참여한 경험이 없는 집단은

전체 중 79.6%였으며, 자활사업에 참여한 경험이 있는 집단은 20.4%로 나타났다. 이를 다시 지역별로 살펴보면, 대도시가 85.5%, 중소도시 60.7%, 농어촌 100.0%가 이전 자활사업에 참여한 경험이 없었던 것으로 나타났다.

〈표 4-47〉 자활사업 참여자의 자활사업 참여 경험 여부

(단위: %)

	전체	대도시	중소도시	농어촌
이전에 참여한 경험이 있다.	20.4	14.5	39.3	-
이전에 참여한 경험이 없다	79.6	85.5	60.7	100.0
합계	100.0(158)	100.0(64)	100.0(60)	100.0(34)

주: Chi=21.998 Sig=.000

다음 <표 4-48>은 현재 자활사업 참여하기 이전에 자활사업에 참여한 경험이 있다면, 어떤 종류의 자활사업에 참여했는지를 알아본 것으로서 현재 자활사업 참여자들은 이전에 취로형 자활근로 62.5%, 구직세일즈 공공근로 21.9%, 지역봉사 2.4%, 취업알선과 직업훈련 각각 3.1%의 분포로 참여했던 것으로 나타났다. 이는 현재 자활사업 참여자의 참여사업의 분포와 유사하게 나타났다.

〈표 4-48〉 자활사업 참여자의 자활사업이전 참여 자활사업 종류

(단위: %, 명)

	전체	대도시	중소도시	농어촌
취업알선	3.1	-	4.5	-
직업훈련	3.1	-	4.5	-
구직세일즈 공공근로	21.9	-	31.8	-
지역봉사	9.4	10.0	9.1	-
취로형 자활근로	62.5	90.0	50.0	-
합 계	100.0(32)	100.0(10)	100.0(24)	-

주: 농어촌의 경우, 현재 자활사업 참여 이전에 자활사업 참여경험이 전혀 없었음.

다음에서는 자활사업 의무 참여대상인 조건부수급자 임에도 불구하고, 현재 자활사업에 참여하고 있지 않은, 자활사업 미참여자의 실태에 대하여 살펴보기로 하겠다.

먼저 자활사업 인지여부에 대하여 살펴본 결과, 다음의 <표 4-49>에서 보는 바와 같이 전체 중 40.5%가 자활사업에 대하여 알지 못한다고 응답하였다. 이러한 결과는 조건부수급자 선정당시 가구별자활지원계획 수립을 위한 상담에 응할 의무사항과 상담에 불응할 시 조건불이행으로 생계급여가 중지됨을 통보하는 방식이 미진했거나, 통보에 응하지 않았던 것에 기인한다고 판단된다. 이를 지역별로 살펴보면, 대도시 27.0%, 중소도시 53.3%, 농어촌 47.1%로 분포되어 있다.

<표 4-49> 자활사업 미참여자의 지역별 자활사업인지여부

(단위: %, 명)

	전체	대도시	중소도시	농어촌
알고 있다.	59.5	73.0	46.7	52.9
알지 못한다	40.5	27.0	53.3	47.1
합 계	100.0(84)	100.0(46)	100.0(27)	100.0(11)

다음의 <표 4-50>은 자활사업미참여자의 초기 상담시 참여하기로 결정되었던 자활사업의 종류를 살펴본 것이다.

지역에 무관하게 취로형 자활근로가 가장 높은 비율을 보였으며(34.2%), 이어 취업알선(10.5%), 직업훈련(6.6%)의 순으로 분포되었다. 초기상담시 결정된 자활사업의 종류를 모르는 경우도 상당수 분포되어 있음을 볼 수 있다.

〈표 4-50〉 자활사업 미참여자의 참여결정 자활사업

(단위: %, 명)

	전체	대도시	중소도시	농어촌
취업알선	10.5	10.8	9.5	11.1
직업훈련	6.6	10.8	4.8	-
자활인턴	1.3	-	4.8	-
재활프로그램	1.3	-	4.8	-
취로형 자활근로	34.2	27.0	38.1	44.4
업그레이드형 자활근로	1.3	2.7	-	-
자활공동체	2.6	-	-	11.1
잘 모르겠다	42.1	48.6	38.1	33.3
합계	100.0(84)	100.0(46)	100.0(27)	100.0(11)

2. 자활사업 대상자 가구의 실태

가. 자활사업 대상자 가구의 가구원 구성 실태

본 글에서는 자활사업 대상자인 현재 자활사업에 참여하고 있는 대상자 가구와 자활사업 미참여자의 가구구성 실태를 알아보고자 한다. 가구여건과 자활사업참여와 관련지어 볼 때, 가구원 내 장애가구원과 미취학아동 가구원 분포는 해당 가구의 간병 및 아동양육에 대한 사회복지서비스의 욕구를 짐작케 할 것이다.

우선 자활사업대상자 가구의 장애가구원수 분포를 살펴보면 다음의 <표 4-51>과 같다. 자활사업참여자 가구 중 장애가구원을 포함한 가구는 전체 가구 중 21.5%로, 1인 17.7%, 2인 3.2%, 3인 0.6%의 순으로 분포되었다. 자활사업미참여자 가구에서는 장애가구원을 포함한 가구가 전체의 34.5%로 참여자 가구에 비해 높은 비율을 보였다. 장애가구원이 1인 33.3%, 2인 1.2%로 분포되었다. 이들의 평균장애가구원수는 각각 0.26명과 0.36명이었다.

<표 4-51> 자활사업 대상자 가구의 장애가구원수

(단위: %, 명)

	자활사업참여자가구				자활사업미참여자가구			
	전체	대도시	중소도시	농어촌	전체	대도시	중소도시	농어촌
1인	17.7	17.4	14.3	24.2	33.3	40.5	33.3	17.6
2인	3.2	5.8	1.8	-	1.2	2.7	-	-
3인	0.6	-	-	3.0	-	-	-	-
없음	78.5	76.8	83.9	72.7	65.5	56.8	66.7	82.4
합계	100.0(158)	100.0	100.0	100.0	100.0(84)	100.0	100.0	100.0
평균인원	0.26				0.36			

장애 가구원과 아울러 다음의 <표 4-52>는 만성질환을 가진 가구원의 분포를 살펴본 것이다. 자활사업참여자 가구의 경우 전체 가구 중 55.8%의 가구에, 자활사업 미참여자 가구의 경우 전체 가구 중 64.0%의 가구에 만성질환가구원이 분포되어 있어 자활사업 미참여자 가구가 참여자 가구에 비해 높은 비율을 보이고 있다. 각각의 만성질환 가구원수는 0.78명, 0.87명으로 나타났다.

<표 4-52> 자활사업 대상자 가구의 만성질환가구원수

(단위: 명, %)

	자활사업참여자가구				자활사업미참여자가구			
	전체	대도시	중소도시	농어촌	전체	대도시	중소도시	농어촌
1인	38.5	44.1	33.9	34.4	41.9	50.0	40.0	27.8
2인	14.1	10.3	16.1	18.8	18.6	21.1	20.0	11.1
3인	3.2	1.5	3.6	6.3	3.5	2.6	-	11.1
없음	44.2	44.1	46.4	40.6	36.0	26.3	40.0	50.0
합계	100.0(158)	100.0	100.0	100.0	100.0(84)	100.0	100.0	100.0
평균인원	0.78				0.87			

다음은 자활사업대상자 가구의 가구원 중 미취학아동⁴⁾의 분포를 살펴본 것이다. 우선 자활사업 참여자 가구의 경우, 전체 참여자 가구 중 11.4%의 가

구에서 미취학 아동이 분포해 있었으며, 대도시는 18.8%, 중소도시는 3.6%, 농어촌은 9.4%로 분포되어 대도시의 경우 미취학 아동이 타 지역에 비해 상대적으로 많음을 알 수 있다. 자활사업미참여자 가구는 전체 중 16.7%의 가구에 미취학 아동이 있다. 이는 자활사업참여자 가구에 비해 약간 높은 수치이다. 지역별로는 대도시 13.2%, 중소도시 25.9%, 농어촌 9.1%로 분포되었으며, 특히 중소도시의 경우 미취학 아동 가구원의 분포가 높았다. 자활사업참여자가구는 평균 0.15명, 자활사업미참여자가구는 평균 0.19명의 미취학 아동이 분포되어 있다.

〈표 4-53〉 자활사업 대상자 가구의 미취학아동수

(단위: 명, %)

	자활사업참여자가구				자활사업미참여자가구			
	전체	대도시	중소도시	농어촌	전체	대도시	중소도시	농어촌
없음	88.5	81.2	96.4	90.6	83.3	87.0	74.1	90.9
1인	7.6	10.1	3.6	9.4	14.3	10.9	22.2	9.1
2인	3.8	8.7	-	-	2.4	2.2	3.7	-
합계	100.0(158)	100.0	100.0	100.0	100.0(84)	100.0	100.0	100.0
평균인원	0.15				0.19			

이러한 결과를 통해 볼 때, 전체적으로 장애가구원과 만성질환가구원, 아동가구원의 비율이 자활사업 미참여자 가구의 경우 자활사업참여자 가구에 비해 더 높게 분포되어있어 간병 및 아동양육에 대한 복지서비스 욕구가 높을 것으로 짐작되며, 이들 가구에 대해서는 근로활동을 지지할 수 있도록 적절한 간병서비스 및 아동양육서비스가 연계되어야 할 것으로 판단된다.

나. 자활사업 대상자 가구의 경제생활 실태

다음은 자활사업대상자가구의 경제생활실태를 살펴본 것이다. 크게 소득, 지출, 자산 및 부채실태로 구성되어 있다.

41) 만 7세 이하의 아동을 말함

1) 소득과 지출

다음은 자활사업 대상자가구의 월평균소득과 월평균지출의 규모를 살펴본 것으로서, 지난 1년 동안의 월평균 소득과 지출을 조사하였으며 월평균 소득에는 공적이전소득과 사적이전소득이 모두 포함되어 있다.

아래의 <표 4-54>는 가구규모별 월평균소득과 지출액, <표 4-55>는 지역별 월평균 소득 및 월평균지출액을 살펴본 결과이다. 자활사업참여자가구의 월평균소득은 64.16만원, 월평균 지출은 73.69만원으로 나타났고, 자활사업미참여자가구의 경우 각각 61.90만원, 69.67만원으로 나타나, 전체적으로 지출에 비해 소득이 더 낮게 분포되어 있다. 또한 자활사업참여자 가구와 미참여자 가구 공히 대도시, 중소도시, 농어촌의 순으로 월평균수입과 월평균지출의 수준이 점점 낮아짐을 알 수 있다. 가구규모별 월평균소득과 지출을 비교한 결과, 자활사업 참여자 가구의 경우 6인가구를 제외한 모든 규모의 가구에서 소득보다 지출규모가 큰 것으로 나타났으며, 월평균지출액과 최저생계비 수준을 비교해볼 때 1인가구를 제외하고 전체적으로 그 수준이 최저생계비 이하로 분포되었다. 자활사업미참여자 가구의 경우 전체적으로 월평균지출액이 월평균소득보다 높게 분포되었다.

<표 4-54> 자활사업 대상자 가구의 가구규모별 월평균소득 및 월평균지출

(단위: 만원)

	자활사업참여자 가구		자활사업미참여자가구		최저생계비
	월평균소득	월평균지출	월평균소득	월평균지출	
1인가구	41.2	46.1	38.2	37.7	34.5
2인가구	51.3	54.8	52.0	60.5	57.2
3인가구	64.8	76.3	66.7	69.7	78.6
4인가구	81.1	97.2	67.0	79.5	98.9
5인가구	92.1	106.3	114.0	130.0	112.5
6인가구	91.5	90.0	-	-	127.0
전체	64.2	73.7	61.9	69.7	

<표 4-55>에서는 자활사업대상자 가구의 월평균 근로소득을 아울러 살펴본다. 자활사업참여자가구는 약 44만원, 자활사업미참여자가구는 약 39만원 정도의 근로소득을 얻는 것으로 분포되었다. 자활사업참여자 가구와 자활사업미참여자 가구 모두 대도시를 제외한 두 지역, 즉 중소도시와 농어촌의 월평균근로소득은 평균에 미치지 못하고 있다. 전체 월평균 소득 중 근로소득이 차지하는 비율을 살펴보면, 자활사업참여자 가구 68.1%, 자활사업미참여자 가구 63.2%로 나타났다.

<표 4-55> 자활사업 대상자 가구의 지역별 월평균소득 및 월평균지출

(단위: 만원)

	자활사업참여자 가구				자활사업미참여자 가구			
	전체	대도시	중소도시	농어촌	전체	대도시	중소도시	농어촌
월평균소득	64.16	66.65	66.58	54.56	61.90	62.67	62.74	56.64
월평균근로소득	43.7	47.5	39.8	42.4	38.8	41.4	37.7	56.6
월평균지출	73.69	80.02	74.43	58.78	69.67	76.93	61.44	59.45

앞서 살펴본 바와 같이 전체적으로 월평균소득이 월평균지출에 미달하고 있었다. 그렇다면, 지출이 소득을 초과할 경우 그 부족분은 어떻게 충당하고 있을까? 다음의 <표 4-56>은 생활비의 부족분을 어떻게 충당하고 있는지 그 방법에 대해 알아본 결과이다. 자활사업참여자와 자활사업미참여자 가구 모두, 친척이나 아는 사람 등에게 빌리거나 신용카드의 현금서비스를 이용, 혹은 저축이나 적금을 해약하거나 금융기관을 통해 대출한다는 응답이 대다수였다. 전체 자활사업참여자 가구의 52.5%, 자활사업 미참여자 가구의 42.9%가 지출에 있어 부족분은 없다고 응답하였다.

〈표 4-56〉 자활사업대상자 가구의 부족한 액수 총당방법

(단위: %, 가구)

	자활사업참여자가구	자활사업미참여자가구
자산을 팔아 현금을 마련한다	0.6	-
저축을 찾거나 적금을 해약한다	5.1	6.0
금융기관(은행, 신협 등)을 통해 대출을 받는다	5.1	8.3
친척이나 아는 사람에게 빌린다	24.1	20.2
신용카드의 현금서비스를 이용한다	14.6	7.1
기타	0.6	1.2
비해당	47.5	57.1
합계	100.0(158)	100.0(84)

다음은 자활사업대상자 가구의 지출실태에 대하여 알아보고자 한다. 자활사업 대상자 가구 지출 중 가장 부담이 되는 지출항목에 대하여 1, 2, 3 순위별로 알아본 결과, 자활사업참여자 가구의 경우 공히 주거비, 생계비, 교육비에 대한 지출부담을 크게 느끼는 것으로 나타났다. 특히 1순위 응답의 경우, 주거비 부담이 31.9%, 교육비 23.6%, 생계비 15.7%로 분포되어 주거비 부담이 꽤 높은 비율을 차지하고 있음을 알 수 있다. 그리고 사교육부문의 증가로 인한 교육비 지출 부담 역시 큰 것으로 드러났다(표 4-57 참조).

〈표 4-57〉 자활사업 참여자 가구의 지출부담 순위

(단위: %, 가구)

응답순위	1순위		2순위		3순위	
1	주거비	31.9	생계비	47.6	생계비	58.5
2	교육비	23.6	주거비	23.6	주거비	11.2
3	생계비	15.7	교육비	12.1	교육비	10.8
4	보건의료비	12.7	보건의료비	9.2	보건의료비	9.4
5	기타	11.6	교통비	3.0	정보통신비	5.0
6	정보통신비	2.2	정보통신비	2.0	교통비	3.4
7	교통비	1.4	경조사비	1.7	기타	1.6
8	경조사비	1.0	기타	0.7	경조사비	0.1
계		100.0(157)		100.0(151)		100.0(145)

아래의 <표 4-58>은 자활사업 미참여자 가구의 지출부담순위를 살펴본 것으로서 1순위로 응답한 지출항목의 경우, 자활사업 참여자 가구의 결과와 큰 차이를 보이지 않았으나, 2순위, 3순위로 응답한 항목을 살펴보면 보건의료비에 대한 지출부담이 큰 것으로 나타났다. 이는 자활사업 미참여자 가구의 경우, 가구원 중 고령자, 장애인, 만성질환자의 분포가 자활사업 참여자 가구보다 상대적으로 많았던 가구원 구성 결과와 상통하는 것이다.

<표 4-58> 자활사업 미참여자 가구의 지출부담 순위

(단위: %)

응답순위	1순위		2순위		3순위	
1	주거비	32.7	생계비	40.1	생계비	64.9
2	생계비	22.3	주거비	18.6	보건의료비	10.9
3	교육비	17.4	보건의료비	11.9	주거비	8.9
4	보건의료비	12.5	교육비	11.2	교육비	5.9
5	기타	7.7	정보통신비	6.8	정보통신비	5.5
6	경조사비	2.9	교통비	5.0	교통비	3.0
7	교통비	2.3	기타	3.6)	기타	1.0
8	정보통신비	2.3	경조사비	2.8)	-	-
계		100.0(84)		100.0(84)		100.0(82)

다음에서는 자활사업대상자 가구가 1개월 동안 근근히 생활하거나, 건강하고 문화적인 생활을 하는데 필요한 최소한의 비용을 어느 수준으로 보고 있는지에 대하여 알아본 결과이다. 다음의 <표 4-59>를 보면, 근근히 생활하는데 필요한 금액 및 문화생활에 필요한 금액 모두 자활사업 참여자 가구가 미참여자 가구에 비해 높은 수준으로 응답하고 있다. 이는 앞에서 살펴본 월평균소득과 월평균지출액의 수준과도 일치하는 결과이다.

가구규모별 생계비 필요정도에 대하여 근근히 생활하는데 필요하다고 판단되는 최소한의 비용과 최저생계비 수준을 비교해 보았다. 자활사업참여자가구와 자활사업미참여자 가구 모두 1인 가구의 편차가 크게 나타나, 근근히 생활하는데 필요한 최소비용이 현재 책정된 최저생계비 수준보다 적게는 6만원에서 많게는 16만원정도로 높은 것을 알 수 있다. 또한 2인 가구는 최저생계비 수준과 유사하게 나타났고, 3인 이상 가구의 경우 최저생계비 수준에 비해 약간 낮게 분포되어 있다.

또한 건강하고 문화적인 생활을 유지하는데 필요한 최소비용에 대해서는 최

저생계비 수준보다 전체적으로 높게 응답하였으며, 가구규모별로 보면, 1인가구 28~35만원, 2인가구 17~21만원, 3인가구 이상이 15~20만원 정도 높게 인지하고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-59〉 자활사업대상자 가구의 가구규모별 최저생계비 수준

(단위: 만원)

	자활사업참여자가구		자활사업미참여자가구		최저생계비
	근근히 생활하는데 필요한 최소비용	건강하고 문화적인 생활에 필요한 최소비용	근근히 생활하는데 필요한 최소비용	건강하고 문화적인 생활에 필요한 최소비용	
1인	50.9	69.6	40.7	62.4	34.5
2인	57.1	74.1	58.2	78.8	57.2
3인	75.2	99.3	72.7	100.0	78.6
4인	84.7	120.3	81.4	114.4	98.9
5인	106.4	133.2	120.0	126.7	112.5
6인이상	107.5	150.0	-	-	127.0
전체	73.0	97.4	69.0	94.7	-

위의 내용을 지역별로 구분하여 살펴보면, 다음의 <표 4-60>과 같다. 전체적으로 볼 때, 자활사업참여자 가구에 비해 자활사업미참여자 가구에서 인지하고 있는 최저생계비 수준이 낮은 경향을 보이고 있으며, 대도시, 중소도시, 농어촌의 순으로 근근히 생활하는데 필요한 최소비용과 건강하고 문화적인 생활에 필요한 최소비용의 수준이 낮아짐을 알 수 있다.

〈표 4-60〉 자활사업대상자 가구의 지역별 최저생계비 수준

(단위: 만원)

	자활사업참여자가구				자활사업미참여자가구			
	전체	대도시	중소도시	농어촌	전체	대도시	중소도시	농어촌
근근히 생활하는데 필요한 최소비용	73.0	78.5	70.5	65.4	69.0	76.0	62.6	65.0
건강하고 문화적인 생활에 필요한 최소비용	97.4	103.0	96.2	70.2	94.7	97.2	97.8	83.6

다음은 자활사업대상자 가구의 경제수준 변동을 알아보기 위해 부모세대와 비교한 경제상태에 대하여 질문한 결과이다. 부모세대보다 어려워진 경우는 약 50%에 해당하며, 자활사업참여자 가구가 자활사업 미참여자 가구에 비해 약간 높게 분포되었고, 대도시가 중소도시나 농어촌에 비해 부모세대에 비해 어려워진 것으로 나타났다.

〈표 4-61〉 경제수준변동상태

(단위: %, 가구)

	자활사업참여자가구				자활사업미참여자가구			
	전체	대도시	중소도시	농어촌	전체	대도시	중소도시	농어촌
부모 때보다 어려워졌다.	50.3	62.3	42.9	37.5	47.6	56.8	42.9	35.3
부모때와 비슷하다	30.6	21.7	37.5	37.5	32.9	27.0	39.3	35.3
부모때보다나아졌다	17.2	14.5	17.9	21.9	13.4	13.5	10.7	17.6
부모가 일찍 돌아가셨다	1.9	1.4	1.8	3.1	6.1	2.7	7.1	11.8
합 계	100.0(154)	100.0	100.0	100.0	100.0(81)	100.0	100.0	100.0

그렇다면 자활사업대상자 가구의 지난 1년간의 소득변동의 경향은 어떠한가? 자활사업참여자 가구와 자활사업미참여자 가구 모두 대부분 변화가 없었던 것으로 나타났다.

〈표 4-62〉 자활사업 대상자 가구의 최근 소득변동

(단위: %, 가구)

	자활사업참여자가구	자활사업미참여자가구
많이 증가하였다	3.2	2.4
조금 증가하였다	14.6	11.0
변화가 없었다	65.0	63.4
조금 감소하였다	13.4	17.1
많이 감소하였다	3.8	6.1
합 계	100.0(154)	100.0(81)

다음은 이들 자활사업대상자 가구가 5년 후 경제상태에 대하여 어떻게 예측하고 있는지에 관한 질문의 결과이다. 지금보다 나빠질 것이라고 예측한 비율은 자활사업참여자가구와 미참여자가구에서 22.4%와 21.7%로 분포되어 유사하게 나타났으나, 생활이 좋아져서 수급자에서 벗어날 것이라고 응답한 비율은 23.7%, 30.1%로 분포되어 자활사업 미참여자 가구에서의 전망이 더 긍정적인 것으로 나타났다.

〈표 4-63〉 자활사업 대상자 가구의 5년 후 예측

(단위: %, 가구)

	자활사업 참여자가구	자활사업 미참여자가구
지금보다 나빠질 것이다	22.4	21.7
지금과 같을 것이다	19.9	15.7
지금보다 나아지겠지만 수급자일 것이다	14.7	12.0
생활이 좋아져서 수급자에서 벗어날 것이다	23.7	30.1
잘 모르겠다	19.2	20.5
합계	100.0(n=154)	100.0(n=81)

2) 재산과 부채

다음은 자활사업대상자 가구의 재산상태를 살펴본 결과이다. 재산에는 저축이나 주식 등의 금융재산과 부동산이 포함되어 있다. 그리고 현재 적금 및 예금이 얼마나 되는지 알아보았다.

현재 재산상태를 살펴보면, 자활사업참여자가구에 비하여 자활사업미참여자의 재산규모가 더 큰 것으로 나타났으며, 대도시와 농어촌에 비해 중소도시에 거주하는 자활사업대상자의 재산규모가 더 큰 것으로 나타났다. 아울러 현재 적금과 예금을 살펴보면, 타지역에 비하여 대도시의 금융재산이 상당히 낮은 수준으로 분포되어 있음을 알 수 있다. 따라서 대도시의 경우 현금화되기 쉬운 금융재산의 비율이 상당히 낮은 수준임을 알 수 있다.

<표 4-64> 자활사업대상자 가구의 재산 및 금융재산

(단위: 만원)

	자활사업참여자가구				자활사업미참여자가구			
	전체	대도시	중소도시	농어촌	전체	대도시	중소도시	농어촌
재 산	410.31	327.08	486.36	456.06	482.27	400.74	409.96	786.36
금융재산	51.75	12.17	-	36.18	53.53	26.00	70.74	81.82

다음에서는 자활사업대상자 가구의 부채의 유무 및 부채발생의 원인, 그리고 부채액수, 부채를 얻는 방법에 관하여 알아보고자 한다.

우선 자활사업대상자가구의 부채유무에 대해 살펴보면, 자활사업참여자가구는 전체의 69.4%가, 그리고 자활사업미참여자가구는 61.9%가 부채를 갖고 있는 것으로 나타났으며, 자활사업참여자가구 자활사업미참여자가구 공히 대도시의 부채비율이 높게 분포되었으며 각각의 평균 부채액수는 각각 1,201만원, 1,086만원으로 나타났다.

<표 4-65> 자활사업 대상자 가구의 부채유무

(단위: %, 만원)

	자활사업참여자가구				자활사업미참여자가구			
	전체	대도시	중소도시	농어촌	전체	대도시	중소도시	농어촌
부채있음	69.4	72.5	64.3	71.9	61.9	70.3	60.0	47.1
부채없음	30.6	27.5	35.7	28.1	38.1	29.7	40.0	52.9
합 계	100.0(154)	100.0	100.0	100.0	100.0(81)	100.0	100.0	100.0
평균부채액수	1,201.67	1,512.54	1,201.09	533.83	1,086.01	1,138.26	1,425.93	375.45

이들 가구가 부채를 지게 되는 원인은 무엇인가? 그 결과는 다음의 <표 4-66>에서 보는 바와 같다. 자활사업참여자가구는 생계비 21.8%, 의료비 15.4%, 사업자금 마련 11.5%, 주택관련자금 9.0% 순으로 나타난 반면, 자활사업

미참여자 가구의 경우는 의료비 15.9%, 생계비 13.4%, 사업자금 12.2%, 주택자금 9.8% 순으로 나타났다. 즉 생계유지 및 주택자금마련, 그리고 질병(질환)치료를 위한 의료비 등이 주된 부채 원인으로 드러났다. 이는 지출항목 긴요도의 결과와 유사하게 나타난 것이다.

〈표 4-66〉 자활사업 대상자 가구의 부채 원인

(단위: %, 가구)

	자활사업참여자가구				자활사업미참여자가구			
	전체	대도시	중소도시	농어촌	전체	대도시	중소도시	농어촌
식료품 등 생계비	21.8	27.5	16.1	19.4	13.4	27.0	3.6	-
병원치료비 등 의료비	15.4	14.5	8.9	29.0	15.9	8.1	14.3	35.3
학자금 등 교육비	5.1	1.4	8.9	6.5	4.9	5.4	7.1	-
전,월세금 등 주택관련자금	9.0	8.7	8.9	9.7	9.8	10.8	14.3	-
내구재 구입(자동차 제외)	0.6	-	1.8	-	-	-	-	-
영농자금	1.3	-	1.8	3.2	-	-	-	-
사업자금	11.5	13.0	14.3	3.2	12.2	13.5	10.7	11.8
부채를 갚기위해	1.9	4.3	-	-	1.2	-	3.6	-
결혼 등 관혼상제용	0.6	1.4	-	-	-	-	-	-
기타	1.9	1.4	3.6	-	3.7	5.4	3.6	-
비해당	30.8	27.5	35.7	29.0	39.0	29.7	42.9	52.9
합계	100.0 (154)	100.0	100.0	100.0	100.0 (81)	100.0	100.0	100.0

이들 가구의 주된 부채 경로는 친척 및 아는 사람, 혹은 은행대출, 신용카드 대출 등으로 나타났다.

〈표 4-67〉 자활사업 대상자 가구의 부채원천

(단위: %, 가구)

	자활사업참여자가구				자활사업미참여자가구			
	전체	대도시	중소도시	농어촌	전체	대도시	중소도시	농어촌
친척, 아는사람으로부터	25.3	18.8	25.0	39.4	32.9	30.6	37.9	29.4
은행(농협포함)	19.6	14.5	23.2	24.2	11.0	8.3	10.3	17.6
은행 외 금융기관	3.8	5.8	1.8	3.0	3.7	5.6	3.4	-
신용카드	15.8	24.6	12.5	3.0	8.5	16.7	3.4	-
사채업자	4.4	8.7	-	3.0	2.4	5.6	-	-
기타	0.6	-	1.8		2.4	2.8	3.4	-
비해당	30.4	27.5	35.7	27.3	39.0	30.6	41.4	52.9
합계	100.0(154)	100.0	100.0	100.0	100.0(81)	100.0	100.0	100.0

다. 자활사업 대상자 가구의 공공부조 수급실태

현재 자활사업 대상자 가구의 공공부조 수급실태를 파악하기 위하여 현재 국민기초생활보장수급대상자가 되기 이전, 즉 기초생활보장제도의 도입 이전 수급여부에 관하여 조사하였다.

〈표 4-68〉 자활사업대상자 가구의 이전 수급여부

(단위: %, 가구)

	자활사업참여자가구				자활사업미참여자가구			
	전체	대도시	중소도시	농어촌	전체	대도시	중소도시	농어촌
생활보호대상자였다	76.3	75.0	76.8	78.1	67.5	73.0	58.6	70.6
생활보호대상자가 아니었다	23.7	25.0	23.2	21.9	32.5	27.0	41.4	29.4
합계	100.0(154)	100.0	100.0	100.0	100.0(81)	100.0	100.0	100.0

위의 <표 4-68>에서 알 수 있듯이 자활사업참여자가구의 경우는 76.3%가 수급이전에 생활보호대상자였으며 자활사업미참여자가구의 경우 67.5%가 현재 수급 이전 생활보호대상자였다. 또한 신규대상자는 자활사업참여자 가구의 경우 지역별로 고른 분포를 보였으나, 자활사업미참여자가구의 경우 중소도시 거주 가구의 폭이 상당수 늘었다는 것을 볼 수 있다. 전체적으로 자활사업참여자가구에 비해 미참여자 가구의 기초생활보장제도 도입이후 신규대상자로 선정된 비율이 더 높았다.

이전 수급 대상자의 생활보호종류는 자활사업참여자 가구의 경우 거택보호 49.2%와 자활보호 37.7%가 대부분을 차지하고 있었으며, 지역별로는 대도시는 자활보호 49.1%, 중소도시는 거택보호 72.7%로 분포되었다. 자활사업미참여자가구의 경우 자활보호 51.8%, 거택보호 39.3%로 나타나 자활사업참여자와는 다른 경향을 보이고 있다.

<표 4-69> 자활사업대상자 가구의 이전수급 생활보호종류

(단위: %, 가구)

	자활사업참여자가구				자활사업미참여자가구			
	전체	대도시	중소도시	농어촌	전체	대도시	중소도시	농어촌
거택보호	49.2	30.2	72.7	48.0	39.3	28.6	68.8	25.0
자활보호	37.7	49.1	20.5	44.0	51.8	57.1	25.0	75.0
한시적 거택보호	4.9	7.5	4.5	-	3.6	3.6	6.3	-
한시적 자활보호	8.2	13.2	2.3	8.0	3.6	7.1	-	-
잘모르겠음	-	-	-	-	1.8	3.6	-	-
합계	100.0(154)	100.0	100.0	100.0	100.0(81)	100.0	100.0	100.0

라. 자활사업 대상자 가구의 가족생활실태

기초생활보장을 통한 가족관계의 증진은 국민기초생활보장제도의 목적이기

도 하다. 따라서 다음에서는 자활사업 대상자 가구의 가족생활실태를 살펴보고
 록 한다. 이는 가족관계에 대한 문항과 가족생활 만족도에 관한 문항으로 구성
 되었다.

먼저, 가족관계에 대해서 가족활동, 가족대화, 상호부조, 상호존중, 친밀감,
 가족활동시 느끼는 기쁨 등을 측정항목으로 구성하여 자활사업 참여자 가구와
 자활사업 미참여자가구를 비교해 보았다. 다음의 <표 4-70>에서 보듯이 전반적
 으로 자활사업 참여자 가구의 평균점수가 약간 높은 것으로 나타났으나, 우세
 한 경향을 보이는 것은 아니다. 각 항목의 평균점수는 가족활동 3.19, 가족대화
 3.57, 상호부조 3.62, 가족 친밀감 3.96, 가족활동에 대한 기쁨 3.40으로 나타났
 다. 가족간 서로 친밀감을 느낀다는 항목에 가장 높은 점수가 나왔으며, 가족이
 서로 도움을 요청한다는 항목이 그 다음 순위였다. 가족활동에 참여한다는 항
 목에 가장 낮은 점수를 보이고 있다. 전 항목에 대한 평균점수는 3.54로 중간점
 수 3점을 기준으로 할 때, 약간 높은 편으로 나타났다.

<표 4-70> 자활사업 대상자 가구의 가족관계

		평균
가족활동에 참여한다	자활사업 참여자 가구	3.26
	자활사업 미참여자 가구	3.11
개인적 문제를 가족이 대화한다.	자활사업 참여자 가구	3.66
	자활사업 미참여자 가구	3.47
가족이 서로 도움을 요청한다	자활사업 참여자 가구	3.68
	자활사업 미참여자 가구	3.54
가족이 상호존경한다	자활사업 참여자 가구	3.74
	자활사업 미참여자 가구	3.57
가족이 친밀감을 느낀다	자활사업 참여자 가구	4.10
	자활사업 미참여자 가구	3.84
가족활동시 기쁨을 느낀다	자활사업 참여자 가구	3.44
	자활사업 미참여자 가구	3.34

주: 독거가구 제외

가족관계에 이어 다음은 자활사업대상자 가구의 가족생활 만족도를 측정하였다. 이에 대한 문항으로 가족의 건강, 가족내 역할 및 관계, 소득 및 소비생활, 주거, 경제활동(근로나 사업), 가족의 여가활동, 가족의 전반적인 삶의 질이 그 내용으로 구성되었다.

〈표 4-71〉 자활사업 대상자 가구의 가족생활 만족도

		평균
가족의 건강	자활사업 참여자 가구	2.54
	자활사업 미참여자 가구	2.27
가족내 역할과 관계	자활사업 참여자 가구	3.12
	자활사업 미참여자 가구	2.94
가구의 소득 및 소비생활	자활사업 참여자 가구	2.23
	자활사업 미참여자 가구	2.03
가구의 주거	자활사업 참여자 가구	2.92
	자활사업 미참여자 가구	2.84
경제활동(근로,사업)	자활사업 참여자 가구	2.72
	자활사업 미참여자 가구	2.03
가족의여가활동	자활사업 참여자 가구	2.32
	자활사업 미참여자 가구	2.10
가족의 전반적 삶의 질	자활사업 참여자 가구	2.31
	자활사업 미참여자 가구	2.08

주: 독거가구 제외

자활사업대상자 가구의 각 항목 평균점수는 가족의 건강 2.42, 가족내 역할 관계 3.06, 가구의 소득 및 소비생활 2.13, 가구의 주거생활 2.82, 경제활동 2.46, 가족의 여가활동 2.24, 전반적인 삶의 질 2.26으로 나타났다. 이를 통해 볼 때, 가족내 역할관계를 제외한 나머지항목은 중간점수 3점 이하로 분포되어 전반적으로 삶의 질을 낮게 인지하고 있는 것으로 보인다. 전체 항목의 평균점수는 2.48로 이들 가구의 가족생활만족도는 낮은 편으로 판단된다. 자활사업참여자와

미참여자 가구를 비교해보면, 가족내 역할과 가족관계, 그리고 가구의 주거수준을 제외한 나머지 항목에 대해서는 대체적으로 자활사업참여자와 자활사업미참여자 가구 모두 그다지 만족하고 있지 못한 것으로 드러났으며 전체적으로 큰 차이를 보이고있지 않다.

제 5 장 기초생활보장제도 평가

제 1 절 대상영역

국민기초생활보장의 대상영역에 있어서 과정평가의 핵심은 국민기초생활보장제도가 권리성을 보장하는 한편 합리적 기준과 선정과정을 통해 적절한 대상자들에게 기초보장을 제공하고 있는가 하는 문제이다. 이는 수급자의 권리보장과 수급자 선정의 합리성으로 평가될 수 있다. 수급자의 권리보장은 수급신청에 있어 권리성이 보장되고 있는가, 그리고 권리남용 즉, 부정수급에 대한 적절한 조치가 이루어지고 있는가를 통해 평가된다. 수급자선정의 합리성은 선정기준의 적합성, 수급자선정의 형평성을 통해 평가해 볼 수 있다.

본 절에서는 대상영역을 평가하는데 있어 수급자 선정의 합리성에 대한 논의를 먼저 한 뒤 수급자의 권리보장을 논의하고자 한다. 선정기준이 올바르게 적용되어 적절한 자가 수급자로 선정·유지되고 있는지 그 여부를 알기 위해서 급여를 받고 있는 수급자, 신청탈락자, 중도탈락자로 구분하여 그들의 소득과 재산상태, 탈락이유 등을 살펴보았다. 현재 급여를 받고 있는 수급가구의 소득과 재산상태를 살펴보는 것은 초기 대상자 선정 당시의 적격성을 평가하는데 있어 한계가 있다. 그러나 급여를 제외한 소득수준 및 소득과약 상태에 대한 수급자와 전담공무원의 인식, 비수급가구의 소득 및 재산규모와 선정기준의 비교분석을 바탕으로 수급자 선정기준이 적절히 적용되었는지 사후적으로 자격관리가 제대로 되고 있는지를 평가하였다. 또한 수급가구 중 탈락경험이 있는 가구, 중도탈락가구 그리고 신청탈락자에 대해 탈락사유 및 탈락과정에 대한 분석을 통해서 신청자 및 수급자의 권리성이 보호되었는지, 그리고 부정수급사태가 어느 정도 되는지를 분석하였다.

1. 수급자선정의 합리성

기초보장수급자가 되려면 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자로서 가구의 소득인정액이 최저생계비 이하이어야 한다(법 제5조). 국민기초생활보장법의 제정 당시 소득인정액은 개별가구의 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산하여 산출된다. 그러나 2002년 12월까지의 한시적으로 소득인정액이 개별가구의 소득평가액으로 한정되고, 종전과 동일하게 재산제한 규정이 수급권의 구성요소로서 적용되었다⁴²⁾. 2002년에 적용된 수급자선정기준 중 소득기준과 재산기준은 다음과 같다.

〈표 5-1〉 2002년 소득기준 및 재산기준

소득기준(천원)		재산기준(만원)	
1인가구	345.4	1~2인가구	3,300
2인가구	572.0		
3인가구	786.8	3~4인가구	3,600
4인가구	989.7		
5인가구	1,125.3	5인이상가구	4,000
6인가구	1,269.8		

자료: 국민기초생활보장사업 안내 I 2002, 보건복지부

2002년 12월 국민기초생활보장제도 수급자의 규모는 132만명이다. 이러한 수급자 규모가 적절한지의 여부는 전국민대비 몇 %의 비율이라는 절대적 규모를 통해 평가될 것이 아니라 수급자 선정기준이 적절한 것인가에 대한 평가를 통해 가능하다고 할 수 있다. 선정기준을 평가하는데 있어서 최저생계비 수준이나 재산기준의 적절성을 평가할 수도 있겠으나 각 선정기준에 대한 평가는 보다 원론적인 논의가 필요하다. 따라서 선정기준의 적절성에 대한 논의보다는 선정기준들이 적용되는 과정에 대해 평가하고자 한다.

42) 재산의 소득환산규정은 2003년 1월부터 시행되었다.

가. 소득기준

대상가구의 소득은 대상자 선정기준으로 활용되는 동시에 급여산정을 위한 기준으로도 활용된다. 따라서 수급자 선정과 관리 측면에서 수급자의 소득에 대한 파악은 보충급여체계를 기본체계로 하는 국민기초생활보장제도를 평가하는데 중요하다. 수급자의 소득과 재산에 대한 파악이 정확하게 이루어지지 않는다면 최저생활을 영위하지 못하는 저소득층 가운데 보호를 받지 못하는 사각지대가 발생하거나, 최저생계비 이상의 소득이 있는 가구가 보호를 받는 부정수급의 문제가 발생할 것이기 때문이다. 이는 제도의 신뢰성과 안정성이라는 측면에서도 중요한 의미를 지닌다.

그러나 소득파악 정도를 평가하는 것은 기술적으로 매우 어려운 문제이다. 소득파악의 정확성을 평가하기 위해서는 실제소득과 행정적으로 파악된 소득간의 차이를 조사해야 한다. 그러나 실제소득을 조사한다는 것은, 어떠한 조사방법을 쓰든지 간에 용이한 일이 아니다. 특히 설문조사를 통해 정확한 소득이 조사되기는 어렵다. 더욱이 수급자들의 경우 소득을 축소보고한 것이 드러나면 급여가 감소하거나 수급이 중지될 수 있기 때문에 정확한 소득을 응답하는데 있어 저항이 클 수밖에 없다. 따라서 실제소득액을 조사하여 소득파악 정도를 평가하기 보다 수급자와 전담공무원이 주관적으로 인식하고 있는 소득파악 정도에 근거하여 소득파악정도를 평가하고자 한다.

전담공무원들이 자신의 소득을 어느 정도 정확히 파악하고 있는지에 대해 전체 수급자의 63.3%가 행정기관이 자신의 소득을 정확히 파악하고 있는 것으로 인식하고 있다. 자신의 소득을 행정기관이 부정확하게 혹은 대충 파악하고 있는 것으로 여기고 있는 수급자의 비율은 36.7%에 이른다. 대략 1/3 정도의 수급자가 자신의 소득이 부정확하게 파악되고 있는 것으로 여기고 있는 것이다. 지역별로 보면 일반적인 예상과 달리 대도시의 수급자(67.3%)가 중소도시 수급자(55.8%)보다 자신의 소득을 전담공무원들이 더 잘 파악하고 있는 것으로 여기고 있다. 익명성에 가려져 있을 것으로 인식되는 대도시 수급자들이 중소도시 수급자들보다 자신들의 소득이 더 잘 파악되고 있을 것으로 여기고 있는

현상은 흥미롭다.

〈표 5-2〉 수급자가 느끼는 전담공무원의 소득 파악 정도: 지역별

(단위: %)

	부정확하게안다	대충안다	정확히안다	합계
전체수급가구(n=1041)	18.8	17.9	63.3	100.0
대도시(n=386)	18.7	14.0	67.3	100.0
중소도시(n=417)	22.9	21.3	55.8	100.0
농어촌(n=238)	12.2	17.9	70.0	100.0

주: Chi.= 22.296, Sig.= .000

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

행정기관이 자신들의 소득을 부정확하게 파악하고 있다고 응답한 비율이 전체 수급자의 36.7%에 이르지만 정작 자신들이 신고한 소득과 실제소득이 동일하다고 응답한 비율은 93.9%에 이른다.

〈표 5-3〉 수급가구의 신고소득과 실제소득과의 차이

(단위: %)

		실소득이 적다	동일하다	실소득이 많다	합계
수급가구		2.3	93.9	3.8	100.0
수급유형 ¹⁾	일반수급가구	2.3	93.8	3.9	100.0
	조건부수급가구	2.8	94.4	2.8	100.0
지역 ²⁾	대도시	3.6	93.8	2.5	100.0
	중소도시	0.9	95.4	3.8	100.0
	농어촌	2.7	91.2	6.1	100.0

주: 1) Chi.=0.333, Sig.= .837

2) Chi.=11.613, Sig.= .020

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

즉, 전담공무원이 수급자의 소득을 부정확하게 파악하고 있음에도 불구하고 수급자 자신들은 소득신고를 성실히 행하고 있음을 의미한다. 실소득과 신고소득간에 차이가 있다고 응답한 경우(5.1%)에도 과다신고(2.3%)와 과소신고(2.8%)의 비율이 거의 비슷한 수준으로 나타나고 있다. 따라서 조사된 수급자들의 응답만을 근거로 하면 수급자에 대한 소득파악은 비교적 잘되고 있는 셈이다.

반면 사회복지전담공무원의 소득파악에 대한 인식은 매우 부정적으로 나타났다. 전담공무원이 근무하는 지역의 국민기초생활보장제도의 수급자가 본인의 소득을 성실하게 신고한다고 생각하는지를 묻은 결과 대다수의 응답자(93.1%)가 부정적으로 응답했다. 지역별로 보면 대도시보다는 중소도시와 농어촌 지역의 전담공무원이 수급자가 소득을 성실히 신고하지 않는다고 생각하는 비율이 높게 나타났다.

〈표 5-4〉 수급자가 소득을 성실 신고한다고 생각하는지 여부

(단위: %)

	대도시	중소도시	농어촌	전체
예	4.5	8.3	7.3	6.9
아니오	95.5	91.7	92.7	93.1
계	100.0 (n=66)	100.0 (n=96)	100.0 (n=41)	100.0 (n=203)

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 전담공무원조사자료

소득하향신고하는 수급가구의 비율에 대해서는 수급자의 80% 이상이 소득을 하향신고한다고 생각한다고 응답한 경우가 23.8%, 40~60% 미만이라고 응답한 경우가 23.3%, 60~80% 미만이라고 응답한 경우가 21.2%였다. 소득을 하향신고한다고 생각하는 수급자의 비율은 평균 51.9%로 근무지역 수급자의 절반 이상이 소득을 하향신고하는 것으로 인식하고 있었다. 실소득 대비 신고소득 비율에 있어서는 60~80% 수준이라고 생각하는 비율이 50.8%로 가장 높았으며, 그 다음으로 80% 이상을 신고한다고 생각하는 비율은 23.8%를 차지했다.

〈표 5-5〉 전담공무원이 생각하는 소득하향신고가구 및 신고소득비율(n=189)

(단위: %)

소득하향신고가구비율		신 고 소 득 비 율	
수급가구의 20% 미만	11.6	실소득의 20% 미만	1.6
수급가구의 20~40% 미만	20.1	실소득의 20~40% 미만	4.8
수급가구의 40~60% 미만	23.3	실소득의 40~60% 미만	19.0
수급가구의 60~80% 미만	21.2	실소득의 60~80% 미만	50.8
수급가구의 80% 이상	23.8	실소득의 80% 이상	23.8
전 체	100.0	전 체	100.0
평 균	51.9	평 균	64.1

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 전담공무원조사자료

전담공무원에게 소득을 하향신고하는 수급자가 소득을 완전히 파악할 수 있다고 생각하는지 여부를 물은 결과, 96.3%의 응답자들이 불가능하다고 응답했다. 즉, 전담공무원의 대부분은 수급자가 소득을 하향신고 한다고 해도 이를 파악할 수 있는 방법이 없다고 인식하고 있었다. 이는 소득파악을 위한 체계적인 방안이 미비한 상태에서 전담공무원만의 능력이나 노력으로는 소득파악의 문제가 해결될 수 없음을 의미한다.

전담공무원의 90.5%는 수급자 소득의 성실 신고를 유도하기 위해 일련의 방법들을 사용하고 있는 것으로 나타났다. 수급자의 소득 성실신고를 유도하기 위해 가장 많이 사용하는 방법은 수급자의 지출대비 소득추정(37.8%)이었으며, 다음으로 성실신고를 권고하는 방법(27.3%), 추정소득부과(19.4%), 제3자조사(13.5%) 순이었다. 지역별로 전담공무원이 사용하는 방법에는 약간의 차이를 나타냈는데, 이는 수급자들의 소득원이 지역 특성에 따라 상이하며 이에 따라 전담공무원이 보다 적절하다고 생각되는 방법들을 활용하고 있는 것으로 보인다. 즉, 대도시와 중소도시 지역의 경우, 지출대비 소득추정방식을 가장 많이 사용하는 반면, 농어촌의 전담공무원들은 소득 성실신고를 권고하는 방법을 가장 많이 사용하는 것으로 나타났다. 그러나 전담공무원들이 정확한 소득신고를 유도할 위해 사용하는 방법들은 임의적인 판단에 의한 것으로 체계적인 소득파악

방법이라고 할 수는 없다. 또한 일련의 방법을 사용함에도 불구하고 전담공무원은 소득파악이 불가능한 수급자가 1/3이 되는 것으로 인식하고 있었다.

〈표 5-6〉 정확한 소득신고 유도를 위한 방법 사용 여부 및 사용방법의 종류

(단위: 명, %)

	대도시	중소도시	농어촌	전체
방법사용여부				
사용하지않는다	9.5(6)	9.1(8)	10.5(4)	9.5(18)
사용한다	90.5(57)	90.9(80)	89.5(34)	90.5(171)
합 계	100.0(63)	100.0(88)	100.0(38)	100.0(189)
사용방법 ¹⁾				
제3자조사	13.4(17)	14.0(21)	12.5(8)	46(13.5)
추정소득 부과	21.3(27)	17.3(26)	20.3(13)	66(19.4)
지출대비 소득추정 ²⁾	37.0(47)	42.7(64)	28.1(18)	129(37.8)
성실신고권고	26.0(33)	24.0(36)	37.5(24)	93(27.3)
기 타	2.4(3)	2.0(3)	1.6(1)	7(2.1)

1) 중복응답문항

2) 지역간 유의한 차이($X^2=9.635$ $p=.008$)를 보임

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 전담공무원조사자료

〈표 5-7〉 소득파악이 불가능한 수급자비율

(단위: %)

소득파악이 불가능한 수급자 규모	응답비율
수급가구의 10% 미만	7.1
수급가구의 10~30% 미만	35.7
수급가구의 30~50% 미만	18.5
수급가구의 50~70% 미만	15.9
수급가구의 70~90% 미만	9.9
수급가구의 90% 이상	2.7
전 체	100.0(n=182)
평 균	33.9

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 전담공무원조사자료

소득 파악이 어려운 수급자는 대체적으로 자영업자와 일용직 임금 노동자일 것으로 보여지는데, 이들에 대한 소득파악 정확성 제고를 위한 합리적인 방안이 제시되어야 할 것으로 보여진다. 전담공무원이 업무수행상 장애요인 1순위로 담당가구수의 과다(표 5-8 참조)를 지적하고 있는 상황에서 자영업과 일용직 임금 노동자의 소득 조사의 정확성을 위해 많은 업무 시간을 할당하기는 현실적으로 매우 어렵다고 보여진다. 소득·자산조사를 전문적으로 행하는 전담기구를 두어 전담공무원의 업무 수행을 지원하는 방안을 고려할 수 있을 것이라 본다.

수급자의 월평균 가구소득과 최저생계비를 비교해 보아도 자산조사의 정확도는 수급자의 응답결과보다 낮게 나타났다. <표 5-8>에 제시된 바와 같이 조사된 1년간의 수급전 월평균소득이 가구별 최저생계비를 초과하는 가구비율이 9.8%이며, 1년 중 최대월소득이 최저생계비를 초과한 가구의 비율은 15.8%에 이르렀다. 조사시점인 2002년 10월의 가구소득을 기준으로 보면 급여수급 전 소득이 최저생계비를 초과한 가구비율은 11.7%인 것으로 나타났다. 이것은 매월 10% 내외의 가구가 소득측면에서 자산기준을 초과함에도 불구하고 수급권을 유지하고 있음을 말해준다.

<표 5-8> 급여전 가구월소득이 최저생계비보다 높은 수급가구의 비율

(단위: %)

	지난 1년간 평균월소득액 기준	지난 1년간 최대월소득액 기준	조사시점인 10월소득액 기준
대도시	7.8	14.6	9.0
중소도시	11.2	18.0	14.0
농어촌	10.2	14.1	11.7
전체지역	9.8	15.8	11.7

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

앞의 설문에서는 2.8%의 수급자만이 과소신고하였다고 응답하고 있으나, 가

구소득과 최저생계비를 비교한 것에 의하면 실제 과소신고 비율은 적어도 10%는 될 것임을 유추할 수 있다. 더욱이 최저생계비 이상의 소득을 갖고 있는 가구가 최저생계비 이하의 소득으로 보고한 것뿐 아니라 최저생계비 이하인 소득에서도 소득을 낮추어 신고할 수 있다는 것을 고려한다면 실제 소득을 하향신고하는 비율은 이보다 훨씬 높다고 볼 수 있을 것이다. 또한 급여전 가구 월소득이 최저생계비보다 높은 가구의 비율은 지역별 차이를 나타냈는데, 중소도시에서 가장 높게 나타났고, 대도시에서 가장 낮은 비율을 보였다.

요컨대, 수급가구에 대한 설문조사에 따르면 수급가구는 비교적 성실하게 소득을 신고하는 것으로 응답하였다. 그러나 소득과약 상태에 대한 전담공무원의 인식은 매우 부정적인 것으로 나타났다. 전담공무원은 절반 이상의 수급가구가 소득을 축소신고하는 것으로 인식하고 있었으며, 소득 축소신고에 대해 정확한 소득과약은 불가능하다고 응답하였다. 수급가구의 수급전 월소득과 최저생계비를 비교한 결과에 있어서도 최소한 10% 이상의 가구가 소득을 하향신고하고 있는 것으로 파악되었다. 소득과약이 중요함에도 불구하고 수급자의 성실한 소득신고 외의 소득과약에 대한 체계적인 방안이 마련되어 있지 않으며, 이러한 여건 하에서 전담공무원의 판단에 따라 추정소득이 부과되고 있는 상황인 것으로 파악된다. 더욱이 전담공무원은 소득하향신고에 대해 이를 시정할 정당한 방법을 구비하고 있지 못하면서도 국민기초생활보장제도 운영의 핵심이 되는 정확한 소득과약이라는 부담을 전적으로 떠맡고 있는 것이다.

나. 재산기준

재산기준의 경우 2002년까지 한시적으로 유지되는 기준이지만 재산의 파악 또한 수급자 선정기준에 있어서 중요한 문제로 지적되어왔다.

재산에 대해서도 수급자들이 느끼는 공무원에 의한 파악정도는 소득의 경우와 비슷하다. 수급자들의 다수(63.4%)는 전담공무원이 자신들의 재산을 정확하게 파악하고 있는 것으로 느끼고 있으며 전체 수급자의 36.6%가 전담공무원들에 의한 자신들의 재산과약이 정확하지 않은 것으로 느끼고 있다. 이 수치는

곧 수급자가 느끼는 재산파악의 부정확 정도를 의미한다고 해석될 수 있다. 또한 지역별 차이에 있어서 재산의 경우에도 소득의 경우와 마찬가지로 중소도시의 수급자가 대도시나 농어촌의 수급자보다 자신들의 소득에 대한 전담공무원의 파악정도가 낮다고 응답하고 있다. 따라서 소득과 재산이 부정확하게 파악되고 있다는 응답비율이 다른 지역에 비해 중소도시에서 높은 원인에 대해 보다 심층적인 분석이 요망된다.

〈표 5-9〉 수급자가 느끼는 전담공무원에 의한 자신의 재산 파악 정도: 지역별

(단위: %)

	부정확하게안다	대충안다	정확히안다	합계
대도시	18.7	12.8	68.4	100.0
중소도시	22.9	21.0	56.1	100.0
농어촌	13.7	17.9	68.4	100.0
전체지역	19.2	17.4	63.4	100.0

주: Chi.= 20.887, Sig.= .000

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

수급자들이 응답한 재산규모를 근거로 가구재산규모가 수급자선정 기준재산가액을 초과하는 가구의 비율을 산출해보았다. 수급가구의 3.4%에 해당하는 가구에서 재산액이 자산기준치를 초과하는 것으로 나타났다. 이 수치는 가구소득이 가구별 최저생계비를 초과하는 비율이 10% 내외였던 점에 비하면 1/3 수준으로서 소득에 비해 재산이 상대적으로 파악하기가 용이함을 보여준다. 가구규모별로 보면 4인 가구의 경우 재산액이 재산기준보다 높은 가구의 비율이 높게 나타났다. 1, 2인가구가 동일한 재산기준을 적용하고, 3, 4인가구가 동일한 재산기준을 적용하는 것을 고려할 때, 2, 4인가구에 있어서 보다 많은 비율의 가구에서 재산을 초과한 상태인 것으로 나타날 수 있는 개연성이 있다. 그러나 이에 대해서는 보다 심층적인 조사가 필요하다.

〈표 5-10〉 가구원수별 재산액이 재산기준보다 높은 가구의 비율

(단위: %)

가구규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구	전체가구
비율	2.9	3.7	3.0	6.3	3.2	0	0	3.4

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

다. 부양의무자기준

부양의무자 기준은 부양의무자의 여부와 부양의무자의 부양능력평가를 통해 적용된다. 이러한 부양의무자 기준은 실질적으로 부양의무자의 부양능력까지 고려한다는 측면에서 매우 합리적이지만 실제 적용에 있어서는 상당한 어려움이 있는 것으로 나타나고 있다. 우선, 부양의무자에 대한 파악이 쉽지 않다는 것이며, 다음으로는 부양의무자의 부양능력을 파악하는 과정이 용이하지 않다는 것이다. 즉, 관내 수급자의 소득파악에 있어서도 업무과중과 어려움을 호소하고 있는 상황에서 타지역의 부양의무자에 대한 소득 및 자산조사를 수행하기가 어렵다는 것이다. 수급가구에 대한 실태조사에 있어서는 부양의무자의 유무 또는 부양의무자의 부양능력에 대한 직접적인 조사를 할 수는 없었지만 신청탈락가구의 탈락사유에 대한 분석을 통해 부양의무자 기준에 대한 간접적인 평가를 하고자 한다.

신청탈락가구가 인식하고 있는 탈락사유에서 부양의무자가 있어서가 74.7%로 가장 높은 비율을 보였으며, 다음으로 재산초과(30.7%), 소득초과(19.7%), 자동차소유(14.7%) 등 순이다. 인지하고 있는 탈락사유의 절대다수(74.7%)가 부양의무자요건이라는 사실은 대상자선정과 관련하여 시사하는 바가 많다. 반면 부양의무자로 인해 신청탈락한 가구 중에서 실제 부양을 받고 있다고 응답한 가구의 비율은 51.7%였다. 즉, 부양의무자기준으로 탈락한 가구의 절반 정도는 실제 부양을 받고 있지 않는 것으로 나타났다.

〈표 5-11〉 신청탈락사유 인지내용¹⁾ 및 실제부양비율(n=85)

(단위: %)

탈락사유 인지 내용	응답비율
소득이 많아서	19.7
재산이 많아서	30.7
자동차가 있어서	14.7
토지나 경지면적이 초과해서	3.9
부양의무자가 있어서	74.7 ²⁾
기 타	2.7
합 계	100.0

주: 1) 복수응답

2) 부양의무자기준 탈락가구 중 실제 부양을 받고 있다고 응답한 가구의 비율은 51.7%임
 자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

신청탈락사유에 대해 동의하는지 여부에 있어서 45.9%는 동의한다고 응답한 반면 54.1%는 동의하지 못하는 것으로 나타났다. 동의하지 못하는 가장 큰 이유는 부양의무자기준에 의한 탈락(74.5%)이 가장 많았고, 다음으로 재산기준(30.4%), 자동차기준(10.9%), 소득기준(8.7%) 순이다.

〈표 5-12〉 신청탈락사유 동의여부(n=85)

(단위: %)

동 의 한 다	45.9			
동 의 하 지 못 한 다	54.1	사유 ¹⁾ (n=46)	소 득 기 준	8.7
			재 산 기 준	30.4
			자 동 차 기 준	10.9
			부 동 산 기 준	4.3
			부양의무자 기 준	74.5
			기 타	6.5

주: 1) 복수응답 가능

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

이와 같이 신청탈락의 주된 이유가 부양의무자 기준에 의한 것이며, 또한 탈락에 대한 반발의 주된 요인도 부양의무자 요건이라는 사실은 선행연구들이 지적하고 있는 부양의무자 요건의 문제점을 재확인해주고 있으며, 부양의무자 요건이 현실의 요구와 상당히 괴리되어 있음을 시사한다. 즉, 법으로 규정된 부양의무자의 범위와 부양관계의 설정 등이 현실에서 일어나고 있는 실제 부양양태와 부합하지 않는 것이다. 따라서 향후 대상자 선정관련 제도개선을 행할 경우 부양의무자 규정에 대한 면밀한 재검토가 이뤄져야 할 것으로 판단된다.

2. 수급자의 권리보장

가. 선정 및 탈락과정 상의 권리성 보장

수급자 선정 및 탈락과정상의 권리성이 보장되었는지를 평가하기 위해서 신청탈락자와 중도탈락자들이 신청 및 탈락과정에서 충분한 안내를 받았는지 조사하였다.

수급을 신청하였으나 탈락한 신청탈락가구들의 경우, 신청탈락가구 중에서 탈락사유를 알고 있는 가구는 전체의 88.2%으로 신청탈락가구의 11.8%는 신청탈락한 사유를 알지 못하고 있었다. 신청탈락자에 대한 사후 행정처리절차를 보면 탈락자의 58.8%가 탈락사유에 대한 설명을 들었으며, 12.9%는 취할 수 있는 이의신청절차에 대해서도 설명을 들은 것으로 응답하였다. 그러나 신청탈락자의 20.0%는 탈락되었다는 결과만 연락 받았으며, 8.2%는 아무런 연락도 받지 못했다고 응답하고 있다. 비록 탈락결정이 합리적인 기준을 통해 이루어졌다고 하더라도 이러한 탈락과정상의 안내미비는 국민기초생활보장에 대한 권리성을 침해하는 것이라 할 수 있다. 따라서 행정적인 처리과정에 대한 보완을 통해 공급자 중심적인 접근이 아닌 수혜자 중심의 접근이 이루어져야 하며 국민기초생활보장제도가 표방하고 있는 권리성의 강화가 실질적인 운영과정 상에서 나타나야 할 것이다.

〈표 5-13〉 신청탈락시 사유안내(n=85)

안 내 내 용	응답비율(%)
탈락사유를 수궁할 수 없을 때 취할 수 있는 행동 상세히 설명	12.9
탈락사유에 대해서는 설명을 들음	58.8
탈락이 되었다는 결과에 대해서만 들음	20.0
아무런 연락을 받지 못함	8.2
합 계	100.0(n=85)

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

중도탈락가구에 대한 조사에 따르면 중도탈락을 결정한 주체가 수급자 본인 인 경우가 12.5%이며, 전담공무원에 의해 중도탈락이 결정된 비율이 87.5%로서 대부분이 전담공무원에 의하여 중도탈락이 결정되고 있다. 전담공무원에 의해 중도탈락이 결정된 경우, 탈락에 대해 수궁하는 비율은 57.1%이며, 나머지는 중도탈락에 대해 수궁하지 못하고 있다. 전담공무원이 중도탈락을 결정한 경우, 탈락사유 및 이의신청방법까지 알려준 경우가 32.1%, 탈락사유만 안내한 경우가 46.6%이고 탈락결과만 통보한 경우도 18.6%이며, 아무런 안내 없이 생계비 지급을 중단한 경우가 2.7%로서 중도탈락의 경우 대부분 탈락사유를 안내 받고 있었다.

〈표 5-14〉 중도탈락 결정주체 및 탈락안내와 수궁여부

(단위: %)

본 인 이 결 정	12.5	
전담공무원이결정	87.5	
탈락사유안내 (n=80)	안내없이 생계비 중단	2.7
	탈락결과만 통보	18.6
	탈락사유 안내	46.6
	탈락사유 및 이의신청방법 안내	32.1
수 궁 여 부 (n=80)	수궁한다	57.1
	수궁하지 못한다	42.9

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

나. 권리남용; 부정수급

부정수급이 어느 정도 이루어지고 있는지 분석하기 위하여 수급가구 중도탈락한 경험이 있는 가구와 중도탈락가구의 탈락사유를 분석하여보았다.

수급가구 중 최초로 선정된 이후 탈락한 경험이 있는 가구(5.7%)의 탈락했던 사유를 살펴보면 가구원의 취업으로 인한 소득의 증가가 가장 많은 비율을 차지하였고, 다음으로는 부양의무자의 소득이나 재산 증가, 숨겨둔 부양의무자가 드러나서 등 부양의무자기준에 따른 사유가 많은 것으로 나타났다.

〈표 5-15〉 최초선정 탈락여부 및 탈락사유

(단위: %)

		전체 수급가구	일반 수급가구	조건부 수급가구
탈	락	94.3	94.8	87.5
한	적			
이	없			
음				
탈	락	5.7	5.2	12.5
한	적			
이	있			
음				
탈 락 사 유 (n=57)	가구원의 취업으로 소득증가	59.6	56.3	77.8
	유산상속, 증여 등으로 재산증가	1.8	2.1	-
	부양의무자의 소득이나 재산증가	10.5	12.5	-
	금융자산조회로 재산이 드러나서	1.8	2.1	-
	숨겨둔 부양의무자가 드러나서	17.5	18.8	11.1
	자동차가 있어서(구입 또는 발각)	1.8	2.1	-
	기 타	7.0	6.3	11.1
합	계	100.0	100.0	100.0

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

수급가구 중 최초로 선정된 이후 탈락한 경험이 있는 가구(5.7%)의 탈락했던 사유를 선정기준별로 재분류하여 살펴보면 소득기준을 초과하여 탈락한 비율이 가장 높게 나타났으며, 다음으로 부양의무자 기준에 따른 탈락의 비율이 높은 것으로 나타났다. 반면 자산기준에 의한 탈락사례는 거의 없는 것으로 나

타났다. 수급유형별로 보면 현재 조건부수급인 가구의 경우, 소득증가에 따른 탈락의 비율이 높았고, 현재 일반수급인 가구의 경우, 부양의무자 기준에 따른 탈락의 비율이 높았다.

수급가구가 응답한 중도탈락사유를 정상적인 수급탈피와 부정수급의 발각에 따른 탈락으로 구분하여 보면, 탈락경험이 있는 가구의 81%는 정상적인 수급탈피를 했던 것으로 나타났으나, 19%의 가구는 부정수급을 하다가 발각되어 탈락되었던 것으로 나타났다. 탈락경험이 있는 가구 중 일반수급가구에서 부정수급에 따른 탈락의 비율이 조건부수급가구에서의 비율보다 높게 나타났으나 통계적으로 유의미한 차이를 나타내지는 않았다.

〈표 5-16〉 탈락사유 유형별 비율

(단위: %)

		수급가구		
		전체	일반수급가구	조건부수급가구
선정기준별 탈락사유 (n=57)	소득기준	59.6	56.3	77.8
	자산기준	5.3	6.3	-
	부양의무자기준	28.1	31.3	11.1
	기 타	7.0	6.3	11.1
	합 계	100.0	100.0	100.0
부정수급여부별 탈락사유 (n=57)	정상사유	81.0	79.6	88.9
	부정수급	19.0	20.4	11.1
	합 계	100.0	100.0	100.0

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

중도탈락한 가구의 경우, 탈락사유를 보면 가구소득 증가로 인한 수급권의 상실이 주된 이유이다.

〈표 5-17〉 탈락결정주체별 중도탈락 사유(n=92)

(단위: %)

	전체	본인결정	공무원결정
본인, 자녀의 취업 등으로 소득이 증가	61.5	80.0	59.3
유산상속, 증여 등으로 재산이 증가	3.3	-	3.7
부양의무자의 소득이나 재산이 드러남	13.2	-	14.8
숨기고 있었던 소득이 드러남	5.5	-	6.2
금융자산조회로 숨긴 재산이 드러남	7.7	-	8.6
숨겨둔 부양의무자가 드러남	2.2	-	2.5
자동차가 있어서	2.2	-	2.5
기 타	4.4	20.0	2.5
합 계	100.0	100.0	100.0

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

수급자 스스로 중도탈락을 결정한 경우에는 소득증가 사유가 80%를 차지하며, 나머지 20%는 기타 사유에 의해 중도탈락하였다. 전담공무원이 결정한 경우에는 59.3%가 소득증가를 이유로 중도탈락되었으며, 부양의무자의 소득이나 재산이 드러난 경우(14.8%), 금융자산조회로 숨긴 재산이 드러난 경우(8.6%), 숨기고 있던 소득이 드러난 경우(6.2%) 순으로 탈락사유가 밝혀졌다.

중도탈락사유를 선정기준과 부정수급여부별로 재분류하면 다음의 <표 5-18>과 같다. 선정기준별로는 가구소득 증가로 인한 수급권의 상실이 주된 이유인 것으로 나타났다. 즉, 소득기준 초과에 의한 중도탈락비율이 67.4%, 자산기준미달이 13.0%, 부양의무자 기준미달이 15.1%를 차지한다. 부정수급 여부별로는 정상적인 자격을 유지하다가 사정 변경으로 탈락한 비율이 83.8%, 부정수급이 발각되어 탈락한 비율이 15.1%를 차지한다. 이에 따르면 중도탈락의 주된 요인이 수급자의 취업 등으로 소득이 증가한데 있으나 부정수급의 발각에 의한 비율(15.1%)도 상당함을 알 수 있다. 따라서 수급자의 수급탈피를 위해서는 수급자의 취업을 적극 유도하는 한편 부정수급자의 근절을 위한 평가모니터링 시스

템의 구축도 중요하다고 하겠다.

〈표 5-18〉 중도탈락 사유 유형별 비율

(단위: %)

		전체	본인결정	공무원결정
선정기준별 탈락사유 (n=92)	소득기준	67.4	80.0	65.4
	자산기준	13.0	-	14.8
	부양의무자기준	15.1	-	17.3
	기 타	4.4	20.0	2.5
	합 계	100.0	100.0	100.0
부정수급여부별 탈락사유 (n=92)	정상사유	83.8	100.0	82.7
	부정수급 발각	15.1	-	17.3
	합 계	100.0	100.0	100.0

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

이와 같이 수급 중 중도탈락하는 가구의 탈락사유는 소득증가에 의한 것으로 국민기초생활보장제도를 통해 보호를 받으면서 소득이 증가하여 자립하게 되는 것이 일반적인 경향인 것으로 보여진다. 그러나 중도탈락 후의 생활수준을 평가해보면 국민기초생활보장제도가 저소득층의 최저생활을 보장할 뿐 아니라 자활을 지원하는 측면에 있어서 보다 적극적인 방안을 제시해야할 필요성이 있음을 알 수 있다.

중도탈락 후 생활수준의 변동상을 보면 전담공무원이 중도탈락을 결정한 경우 생활수준이 나빠진 가구(66.7%)가 다수를 차지함에 비해 수급자가 스스로 탈락을 결정한 경우에는 18.2%만이 중도탈락 후 생활수준이 열악해졌다고 답하고 있다. 이는 스스로 중도탈락을 결정하는 수급가구의 다수는 공공부조 급여가 단절되더라도 자신의 능력으로 생활을 유지할 수 있는 여건이 형성된 후에 수급권탈피를 결정하는데서 비롯된 것임을 유추할 수 있다. 반면 전담공무원이 탈락결정을 한 경우에 있어서는 66.7%가 생활수준이 나빠졌다고 응답

한 것은 비록 선정기준에 의해서 수급대상가구의 범위를 넘어서더라도 급여중 지시 스스로의 소득만 가지고 최저생활을 유지하기는 어려움을 보여준다.

〈표 5-19〉 중도탈락 후 생활수준 변동

(단위: %)

		이주 나빠졌다	조금 나빠졌다	변화가 없다	조금 좋아졌다	이주 좋아졌다	합 계
중도탈락가구		31.5	29.3	26.1	9.8	3.3	100.0
		60.8		26.1	13.1		100.0
탈락 결정 주체 ¹⁾	전담공무원이 결정	66.7		22.2	11.1		100.0
	수급자가 결정	18.2		54.5	27.3		100.0

주: 1) Chi.= 9.558, Sig.= .008

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

재수급 희망여부에 대한 조사에 있어서도 대다수의 가구가 재수급을 희망하는 것으로 나타났다. 즉, 중도탈락한 가구의 73.9%가 재수급을 희망하고 있으며, 이 비율은 전담공무원이 중도탈락을 결정하였던 가구의 경우 더 높게 나타났다(80.2%). 수급자 스스로가 중도탈락을 결정하였던 경우에도 이 중에서 27.3%가 재수급을 희망하고 있다.

〈표 5-20〉 탈락결정주체별 재수급 희망여부

(단위: %)

		재수급 희망	재수급 비희망	합계
중도탈락가구		73.9	26.1	100.0(n=92)
탈락 결정 주체 ¹⁾	전담공무원이 결정	80.2	19.8	100.0(n=81)
	수급자가 결정	27.3	72.7	100.0(n=11)

주: 1) Chi.= 14.095, Sig.= .000

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

재수급을 희망하는 중도탈락가구의 주된 이유는 탈락이후 의료욕구를 충족시키는데 힘이 들기 때문에(50.2%), 생활비가 부족해서(33.6%), 학비지원의 중단 때문에(10.8%) 등을 꼽고 있다.

〈표 5-21〉 중도탈락가구의 재수급 희망여부 및 사유

구	분	응답비율(%)
병원에 가거나 약을 사는데 부담이 너무 늘어서		50.2
먹고 사는데 드는 돈이 부족하여서		33.6
학비지원이 중단되어서		10.8
일자리를 구하기 어려워서		2.8
기 타		2.7
합 계		100.0(n=92)

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

중도탈락가구의 재수급 희망 사유에서 병원에 가거나 약을 사는데 부담 때문이라는 응답비율이 절반 정도를 차지하는 것은 소득중대로 수급자를 벗어나는 가구들이 직면하는 가장 큰 문제점이 의료비 부담임을 말해준다. 역으로 말하면 소득이 증가되어 수급권을 벗어날 수 있게 되더라도 완전한 수급권 탈피를 주저하게 만드는 주된 요인이 의료비 부담에 대한 염려 때문이라는 해석이 가능하다. 따라서 소득중대로 수급자격을 상실하는 가구에 대해서는 일정기간 의료급여만을 지속할 수 있도록 제도를 개선한다면 보다 많은 수급자들이 기초보장수급을 벗어날 수 있을 것이며, 수급탈피 이후에도 안정된 생활을 유지할 수 있을 것으로 보인다.

제 2 절 급여

국민기초생활보장제도는 급여를 제공함에 있어 몇 가지 원칙에 근거하고 있

다. 첫째는 최저생활보장이라는 급여수준 및 내용의 적절성을 확보하는 것으로 생활이 어려운 자에게 생계·주거·의료·교육·자활 등 필요한 급여를 행하여 급여의 수준이 최저생활을 가능하게 하는 것이어야 한다.

급여는 현물급여와 현금급여로 제공되는데 의료, 교육, 자활 등은 현금급여로 제공되는 것이 아니라 현물급여로 제공되므로 현금으로 제공되는 주거와 생계급여는 별도의 현금급여기준에 따라 지원된다. 단 보충급여 방식을 적용하므로 생계·주거·의료·교육 급여액과 수급자의 소득인정액을 포함한 총금액이 최저생계비 이상이 되도록 지원하고 있다. 즉, 가구별 최저생계비와 소득인정액의 차액을 급여로 제공한다. 따라서 현금급여는 소득인정액과 현금급여기준선의 차액만큼 지원되고 있다.

급여제공의 두 번째 원칙은 수급자의 개별적인 특성을 고려한다는 것이다. 급여수준을 정함에 있어서 소득이나 재산 외에도 수급권자의 개별적 특수 상황을 최대한 반영하여야 하는데 예를 들면 의료 또는 자녀 양육 등과 관련하여 특정 지출이 과다한 경우 이를 고려하여 급여가 실질적인 최저생활을 보장하는 것이 되도록 하여야 한다.

세 번째의 원칙은 타급여 우선의 원칙으로 급여신청자가 다른 법령에 의하여 TV시청료, 주민세, 건강보험료 등과 같은 지원을 받을 수 있는 경우에는 기초생활보장급여에 우선하여 다른 법령에 의한 보호가 먼저 행해져야 한다. 그리고 급여는 이를 고려하여 이루어져야 한다.

국민기초생활보장제도의 급여범주는 생계급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여뿐 아니라 주거급여와 긴급급여로 구성된다. 실제 욕구가 발생하였을 경우를 전제로 제공되는 현물급여인 의료, 교육, 해산, 장제, 자활급여를 제외하고 전 수급자를 대상으로 기본적으로 제공되는 급여는 생계급여와 주거급여 일부이며 이 급여들은 현금으로 제공되고 있다.

논리적으로 현금으로 제공되는 생계급여와 주거급여는 분리 지급되어야 하나 현재는 주거급여가 완벽하게 분리되지 못하여 급여 중 일부는 현금으로, 자가의 경우 서비스로 제공되고 있다. 현금급여의 일부는 생계급여 속에 포함되어 있는 상황이다.

현금으로 제공되는 생계급여와 일부의 주거급여는 현금급여기준선에 기초하고 있다. 현금급여기준선은 최저생계비에 근거하여 최저생계비 중 현금으로 지원되어야 하는 전체 부분으로 구성된다.

본 절에서는 기존의 급여 중 생계급여와 일부의 주거급여를 포함하는 현금급여에 대한 분석을 중심으로 현재 기초보장의 급여가 본래의 목적을 달성하는데 적절한 형태인가 또는 충분한 수준인가, 그리고 궁극적으로 급여가 수급자의 생활에 미치는 영향은 무엇인가에 대하여 살펴보고자 한다.

이를 위하여 급여기준이 기초생활을 영위하는데 충분한 수준인가, 실제 제공되는 급여가 가구의 여건을 고려할 때 충분한 것인가, 보충급여 방식의 현금급여가 최저생활을 가능하도록 정확하게 보충되고 있는가 등에 대하여 분석하고자 한다. 한편 수급자의 급여에 대한 태도는 어떠한가에 대하여 살펴보고자 한다. 이 밖에 급여가 필요한 시기에 제공되고 있는가, 즉 급여의 적시성도 현금급여실태를 평가하는 중요한 항목이 될 수 있으나 본 분석에서는 시도하지 않고 있다.

1. 급여기준의 적절성

앞서 언급하였듯이 현재 국민기초생활보장제도의 급여 기준은 최저생계비이고 생계급여와 주거급여 일부를 포함하는 현금급여는 현금급여기준선에 따르고 있다. 최저생계비와 현금급여기준은 가구규모별로는 구분되어 있으나 지역별로 차등화되어 있지 못하며 단 중소도시를 기준으로 전국에 적용되고 있다. 현재의 최저생계비가 적정한 것인지에 대해서는 아직도 논란이 많으나 대부분 연구자 및 관계자의 주관적인 주장이 지배적이다. 그 수준은 어찌보면 가치의 문제로 볼 수 있을 정도로 매우 다른 접근들이 있으므로 이에 대하여 정확한 평가를 하는 것은 쉽지 않다.

정리한 비교라 할 수 없으나 수급자들이 주관적으로 생각하는 생활비와 최저생계비를 비교하여 기존의 최저생계비가 적정성을 갖고 있는가를 분석하여 보고자 한다. 단 이는 수급자의 주관적인 응답에 기초한 것이므로 좀 더 과학

적이며 객관적인 방식으로 계측하는 최저생계비와 단순 비교하여 해석하는데 무리가 있을 수 있음을 이해하여야 하며 단 이러한 비교가 수급자의 급여 기대 등을 반영하면서 간접적으로 현 급여기준에 대하여 고민할 거리를 제공한다.

수급자⁴³⁾가 생각하기에 근근한 생활을 하는데 필요한 생계비와 문화적인 생활을 하는데 필요한 생계비를 최저생계비와 비교한 결과 흥미로운 결과가 나타났다. 대체로 근근한 생활을 하는 하는데 필요하다고 생각하는 생계비가 최저생계비에 근접하고 있었으며 최저생계비는 근근한 생활을 하는데 필요하다고 생각하는 생계비와 문화적인 생활을 하는데 필요하다고 생각하는 생계비의 사이에 위치하였다. 그런데 한가지 주목하여 볼 것은 1인가구의 주관적인 생계비가 상대적으로 높은 반면 가구 규모가 큰 경우는 주관적인 생계비가 가구규모에 비하여 상대적으로 낮게 나타났다. 이러한 결과는 최저생계비라는 개념이 수급자들의 의식에서 일정한 수준의 상한을 갖고 있어 아무리 가구규모가 커진다고 하여도 일정액이상으로 생계비를 고려하지 못하는 경향이 있는 것으로 해석된다. 1인가구의 경우 생계비 상한을 어떻게 인식하더라도 이 수준이 압박을 주는 것은 아니어서 비교적 가구 규모에 비하여 주관적 생계비가 높게 응답된 것으로 해석된다.

다른 한 가지 생각하여볼 사안은 3, 4인 가구 외에는 지역에 따라 생계비가 일관성있는 순위를 보이고 있지 않다는 것이다. 일반적으로 대도시가 중소도시보다, 중소도시가 농어촌보다 더 많은 생활비를 필요로 할 것이라 보지만 주관적 생계비에서는 지역에 따른 이러한 서열이 나타나지 않고 있다.

실제 생활비와 달리 인식에 있어서는 지역에 따른 필요 생계비가 일정한 차이를 보이고 있지 않다. 이는 기존의 급여에 대한 수급자의 주관적 만족이 지역에 따라 일관성있는 결과를 보이지 않을 가능성을 시사한다.

43) 가구규모별 조사 대상의 분포상 5인가구 일부와 6인가구의 통계치는 사례수가 작아서 일반화를 하는데 주의가 필요하다.

〈표 5-22〉 지역별 가구규모별 주관적 생계비와 최저생계비

(단위: 만원)

		1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
최저생계비		34.5	57.2	78.7	99.0	112.5	122.0
대도시	근근한생활	40.75	58.77	78.75	92.81	98.40	102.50
	문화적생활	56.52	79.80	103.50	130.65	131.17	165.00
중소도시	근근한생활	40.01	49.12	76.38	78.41	85.46	77.11
	문화적생활	57.77	73.90	102.33	116.68	132.96	137.24
농어촌	근근한생활	43.15	51.45	66.97	69.56	100.00	76.62
	문화적생활	58.96	71.32	93.09	98.30	141.00	107.36

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

한편 지출이 아동이 있는가 또는 장애인이나 만성질환자 등이 있는가 하는 가구원의 구성에 따라 달라질 수 있는 만큼 주관적 최저생계비에 있어서도 차이가 날 수 있다. 아동의 경우 교육비를 포함하는 자녀 양육비 지출이 일반가구에 비하여 추가적으로 더 필요하고 장애인이나 만성질환자가 있는 가구는 주로 의료비 등의 추가적인 비용이 필요하기 때문이다. 따라서 아동이나 장애인, 만성질환자가 있는 가구 그리고 장애인 또는 만성질환자와 아동이 모두 있는 가구를 구분하여 아동이나 장애인, 만성질환자가 없는 일반가구의 주관적 생계비와 최저생계비를 비교하여 볼 필요가 있다.

비교 결과, 아동이 있는 가구의 경우 1인 가구에서 최저생계비보다 주관적 생계비가 더 높은 것으로 나타났다. 이는 아동의 응답이 신뢰성이 낮은 것에서 비롯되었다고 추정할 수도 있으나 아동 1인가구의 경우 실제 아동 외 다른 가구원이 함께 생활하지만 아동 1인가구로 구분되었을 가능성이 높다는 것과 무관하지 않다고 본다. 전체적으로 아동이 있는 가구의 경우 일반 가구보다 주관적 생계비가 높은 것으로 나타나 아동에 대한 양육비가 아동가구에서 추가적인 비용으로 작용하여 필요 생계비에 대한 인식에 영향을 주고 있음을 알 수 있었다.

만성질환 또는 장애인이 있는 가구의 경우에는 근근한 생활에 필요한 주관적 생계비가 최저생계비에 비하여 높지 않은 것으로 나타났다. 오히려 다소 낮은 수준으로 응답되었다. 이는 의료비의 경우 의료급여를 통하여 지원되고 있어 추가적인 비용으로 작용하고 있지 않고 장애인이나 만성질환자의 경우 기타의 일상이 제한됨으로 인하여 주관적 생계비를 낮추는 경향이 있는 것으로 해석된다. 그러나 달리 보면 제한된 생계비로 생활함으로써 형성된 만성질환자와 장애인의 소극적인 생활방식을 반영하는 것으로 볼 수 있다.

〈표 5-23〉 가구유형별 가구규모별 주관적 생계비와 최저생계비

(단위: 만원)

		1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
최저생계비		34.5	57.2	78.7	99.0	112.5	122.0
일반가구	근근한생활	35.63	53.07	67.52	53.52	-	-
	문화적생활	50.23	76.28	81.97	74.73	-	-
아동가구	근근한생활	95.00	58.31	81.64	82.33	123.11	102.64
	문화적생활	115.00	79.27	108.47	127.52	170.11	163.30
만성질환 또는 장애가구	근근한생활	38.37	49.30	72.64	84.76	75.30	140.00
	문화적생활	54.28	69.55	98.60	120.58	91.69	240.00
아동 및 만성질환 또는 장애가구	근근한생활	86.48	60.97	73.14	82.66	86.08	71.23
	문화적생활	117.65	88.08	98.69	117.96	130.39	116.35

주: 가구구분

- 일반가구: 아동, 장애인, 만성질환자가 없는 가구

- 아동가구: 장애인 또는 만성질환자는 없고 18세 이하 아동이 있는 가구

- 만성질환또는장애가구: 18세 이하 아동은 없고 장애인 또는 만성질환자가 있는 가구

- 아동및만성질환또는장애가구: 18세 이하 아동이 있고 장애인 또는 만성질환자도 있는 가구

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

2. 급여의 충분성

급여의 충분성은 급여의 기준을 전제로 하고 지원되는 급여가 그 기준만큼

을 보장하고 있는가에 대한 분석을 중심으로 살펴보고자 한다. 기초보장의 급여가 급여기준을 지키고 있는가는 가구규모의 파악이 정확한가, 그리고 급여가 생활비 지출의 수준과 유사한가, 그리고 수급자가 급여부족을 어느 정도 느끼고 있는가를 분석함으로써 알 수 있다.

현재 급여는 가구규모에 따라 지급되고 있으므로 가구규모에 대한 파악이 부정확할 경우 과다 지급 또는 과소지급을 하게 된다. 또한 최저생계비는 해당 유형 가구의 기본적인 지출을 기준으로 도출된 것이므로 최저생계비에 기초한 급여기준이 지출수준과 유사하여야 하며 이런 경우에 급여가 수급자의 기초생활을 보장하는 것으로서 의미를 가질 것이다. 한편 수급자가 기존의 급여에 대하여 부족하다고 인식하는 수준이 높다면 이도 급여의 충분성을 확보하지 못함을 시사하는 것이 된다.

가. 가구 구성별 급여충분성

대상자 선정기준을 적용하는데 있어서 일차적으로 고려되어야 할 것은 보장단위인 가구에 대한 정확한 파악이다. 국민기초생활보장제도는 수급자의 선정 및 급여지급의 단위를 가구로 설정하여 운영하고 있다. 그러나 실태조사에 따르면 통합조사표 상의 가구원수와 실제 생계를 같이 하는 가구원수가 일치하지 않는 비율이 17% 정도 되는 것으로 나타났다.

통합조사표상 가구원수와 실제 생계를 같이 하는 가구원수를 비교하면 통합조사표상의 가구원수와 실제 생계를 같이 하는 가구원수의 수가 일치하는 비율은 82.8%, 생계가가구원수보다 적은 가구원수로 등록되어 있는 경우가 12.1%, 더 많은 가구원수로 등록되어 있는 경우가 5.1%로 나타났다. 특히 수급자유형별로 가구원수의 과소 또는 과다파악의 비율의 차이가 나타났는데, 조건부 수급가구의 경우 통합조사표상의 가구원수와 실제 생계를 같이 하는 가구원수가 일치하는 비율이 낮을 뿐 아니라 생계가가구원수보다 과다파악된 경우가 많았으며, 반면 일반수급가구는 생계가가구원수에 비해 과소파악된 비율이 높게 나타났다.

〈표 5-24〉 수급가구의 통합조사표상 가구원수와 생계가구원수간 차이 I

(단위: %)

	과소파악	같 음	과다파악	합계
수 급 가 구	12.1	82.8	5.1	100.0
일반수급가구	12.5	83.2	4.3	100.0
조건부수급가구	6.9	77.8	15.3	100.0

주: F = 10.338, Sig. = .001

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

통합조사표상의 가구원수와 생계가구원수가 차이가 나는 정도를 살펴보면 대부분은 1, 2인 내외의 차이를 보이거나 3인 이상 차이가 나는 경우도 있는 것으로 나타났다.

〈표 5-25〉 수급가구의 통합조사표상 가구원수와 생계가구원수간 차이 II

(단위: %)

		수 급 가 구	일반수급가구	조건수급가구
과 소 파 악	-6인	0.1	0.1	-
	-5인	0.6	0.6	-
	-4인	0.9	0.9	-
	-3인	0.8	0.8	-
	-2인	2.7	2.9	1.4
	-1인	7.1	7.2	5.5
같 음	0인	82.8	83.3	76.7
과 다 파 악	1인	4.0	3.4	12.3
	2인	0.7	0.6	2.7
	3인	0.3	0.2	1.4
합 계		100.0	100.0	100.0

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

이 결과에 기초하여 볼 때, 12.1%의 가구는 실제 가구원의 수가 더 많아 지급되는 급여가 부족할 가능성이 높다. 그리고 급여의 부족가능성은 조건부수급자가 있는 가구에 비하여 그렇지 않은 일반가구에서 더 높은 것으로 나타났다.

나. 지역 및 가구특성별 급여충분성

현재 지원되는 급여가 필요한 지출을 보장하고 있는지에 대하여 분석하여 급여의 충분성을 살펴보자면 가구규모 뿐 아니라 지출에 영향을 주는 지역과 가구유형을 고려하여 분석이 이루어져야 한다. 따라서 지역별 그리고 가구특성을 고려하여 이를 비교하고자 한다. 단 급여는 정부지원금 총액변수를 사용하여 분석한다. 그 이유는 기초보장 급여가 다른 제도의 급여를 우선 고려하여 그 수준이 정하여 지기 때문이다.

우선 정부지원금의 수준을 가구유형별, 지역별, 가구규모별 정부지원금 평균액을 통하여 살펴보았다. 정부지원금 평균을 비교한 결과, 전체가구의 경우 가구규모가 클수록 정부지원금이 상대적으로 낮아지는 것을 알 수 있었다. 이는 가구규모가 클수록 근로능력자의 존재가능성이 높고 따라서 소득이나 추정소득 등이 높아지게 되어 나타나는 현상이 아닌가 추정된다.

아동이나 장애인 또는 만성질환자가 없는 일반가구의 경우 2인, 3인가구의 정부지원금이 낮은 것으로 나타났는데 이도 이들 가구의 경우 근로능력자가 있어 가구규모에 비하여 정부지원금이 낮은 것으로 추정된다. 이는 만성질환이나 장애인이 있는 가구의 경우 다른 가구보다 정부지원금이 상대적으로 높다는 사실에서도 확인된다.

지역별로 비교하여 보면 농어촌이 대도시나 중소도시에 비하여 정부지원금이 낮은 것으로 나타났는데 이는 농어촌의 경우 자가보유율이 높아 현금으로 지원되는 주거비 지원 등을 낮추어 전체적으로 급여의 수준을 낮추는 영향을 주었을 것으로 추정해볼 수 있다. 더불어 담당공무원이 주변의 비수급 빈곤층의 생활수준 및 필요지출경비 등을 고려하여 추정소득 및 이전소득을 설정한 때문으로도 추측된다. 그러나 농어촌의 경우 도시지역보다 근로능력자의 비율

이 낮을 것이므로 지역별 정부지원금의 차이가 나타나는 부분에 대해서는 좀 더 정밀한 추가 분석이 요구된다.

〈표 5-26〉 가구규모별 정부지원금

(단위: 만원)

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	계
현금급여기준액	30.4	50.3	69.2	87.1	99.0	111.7	
전체수급가구	23.92	29.14	30.05	38.55	26.08	50.36	28.15
일반가구	23.51	18.05	10.62	35.40	-	-	21.86
아동가구	14.50	26.68	24.06	32.62	19.68	46.42	26.23
만성질환또는장애가구	24.04	30.19	28.92	18.14	27.49	-	25.69
아동 및 만성질환또는장애가구	25.23	32.98	37.98	43.00	27.75	56.83	37.00
일반수급가구	24.20	30.22	31.28	40.84	27.26	50.87	28.80
조건부수급가구	7.98	14.73	23.16	22.19	20.99	42.42	19.28
대도시	26.27	30.53	34.55	35.41	19.71	48.25	30.03
중소도시	23.45	31.98	30.46	41.20	28.51	44.32	29.18
농어촌	22.05	22.84	20.09	37.40	27.12	62.59	23.94

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

가구규모별, 가구유형별, 그리고 지역별 월평균 지출과 급여기준과의 차이를 분석한 결과, 대부분의 가구가 지출이 급여기준보다 높은 것으로 나타났다. 이는 대부분의 가구가 급여로는 최저생계를 보장받기 어려울 것임을 짐작하게 한다. 가구 규모별로 보면 가구규모가 큰 일부 가구에서 기준이 지출보다 높은 것으로 응답하여 가구규모에 따른 기준에 대하여 재검토가 필요함을 시사하고 있다.

〈표 5-27〉 월지출과 현금급여액간 차이¹⁾

(단위: %)

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	계
전체수급가구	27.49	8.65	8.02	3.77	-11.18	-16.97	15.63
일반가구	10.07	7.76	-8.99	-27.31	-	-	7.162
아동가구	228.95	20.26	14.48	7.54	-7.77	-13.84	21.35
만성질환또는장애가구	17.25	-2.22	0.45	3.93	-29.27	25.34	10.939
아동 및 만성질환또는 장애가구	185.02	29.24	8.89	4.21	-9.74	-22.34	26.56
일반수급가구	26.79	9.26	8.82	4.53	-14.87	-16.10	16.12
조건부수급가구	66.76	0.58	3.58	-1.66	4.77	-30.68	8.87
대도시	17.54	13.89	12.07	17.12	0.82	-10.70	14.86
중소도시	32.18	8.04	10.09	2.61	-16.15	-18.90	17.16
농어촌	31.64	1.44	-4.68	-20.66	-12.50	-19.94	14.17

주: 1) $\{(\text{월지출} - \text{현금급여기준액}) / \text{현금급여기준액}\} \times 100$

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

가구 유형별로 보면 아동가구가 지출이 높아 현 기준으로 최저생활을 보장하는 것이 매우 어려울 수 있으며 아동가구에 대한 별도의 추가적인 지원이 필요함을 보여준다. 아동가구의 실제구성에 대한 우선검토가 필요할 뿐 아니라 아동교육비를 고려한 급여기준에 대한 숙고가 요청된다. 아동교육비의 경우 최소한의 비용을 고려하여 기준을 설정한 것이므로, 고액의 사교육비를 포함시키는 것은 타당하지 않을 수 있더라도 아동가구의 별도 지원이 일정 수준으로 고려되어야 할 것이다. 현재 급여의 기준이 되는 최저생계비의 아동교육비는 현실을 반영하는데 부족하며 아동이 있는가가 별도로 고려되고 있지 않고 일괄 적용하고 있어 구체적이고 정교한 기준의 마련이 필요하다. 한편 조건부수급자의 경우, 지출이 소득기준보다 다소 높으나 다른 가구에 비하여 크게 상이한 수준은 아닌 것으로 나타났다.

지역별로 볼 때, 대체로 대도시와 중소도시가 지출에 비하여 급여기준이 낮은 것으로 나타났다. 이는 대도시와 중소도시가 농어촌에 비해 더 높은 생활비를 필요로 한다는 것을 반증한다. 그러나 1인 가구의 경우 중소도시와 농어촌이 지출보다 기준이 크게 높은 것으로 응답하여 기존의 상식에서 벗어나 있다. 이 부분에 대해서는 추가적인 요인분석이 필요할 것으로 보인다.

현재 기초보장의 급여는 보충급여이므로 급여가 기준에서 소득을 제외한 수준과 유사하여야 한다. 현금급여기준에서 소득과 현금급여를 제하면 0에 가까워야 할 것이다. 현금급여 기준에서 소득과 현금급여를 뺀 수치를 본 결과, 소득과 현금급여의 합이 현금급여 기준보다 높은 것으로 나타났으며 따라서 보충급여는 충분성을 확보한 것으로 해석할 수 있다.

〈표 5-28〉 지역별 가구규모별 소득 및 현금급여(10월기준)와 현금급여기준액

(단위: 만원)

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	합 계	
현금급여기준액(C)	30.4	50.3	69.2	87.1	99.0	111.7		
대도시	소득(A)	8.41	17.48	34.25	51.94	95.34	64.75	22.53
	현금급여(B)	26.27	30.53	34.55	35.41	19.71	48.25	30.03
	C-A-B	- 4.28	2.30	0.40	- 0.25	-16.06	9.70	- 1.33
중소도시	소득(A)	18.46	22.88	42.50	47.15	57.96	51.68	29.03
	현금급여(B)	23.45	31.98	30.46	41.20	28.51	44.32	29.18
	C-A-B	-11.56	- 4.56	-3.76	- 1.25	12.53	15.69	- 6.17
농어촌	소득(A)	16.27	21.45	43.07	22.32	58.32	100.68	24.03
	현금급여(B)	22.05	22.84	20.09	37.40	27.12	62.59	23.94
	C-A-B	- 7.92	6.01	6.03	27.39	13.56	-51.57	- 0.51

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

보충급여의 충분성을 분석한 상세결과로는 지역별로 농어촌이 급여와 소득이 급여기준보다 약간 상회하고 있었으며, 중소도시는 오히려 급여와 소득이

기준선을 비교적 큰 폭으로 상회하고 있는 것으로 나타났다. 이는 농어촌의 경우, 정부지원금이 낮은 것과 무관하지 않을 것으로 해석된다.

지역별, 가구규모별, 그리고 유형별 급여의 충분성에 대하여 분석한 결과, 가구규모, 지역, 그리고 가구유형별 기준의 설정에 대하여 재검토가 필요하다는 사실을 알 수 있었다. 가구규모의 경우, 실제가구구성에 대한 확인 조사와 기준의 가구규모별 균등화지수에 대한 타당성을 재검토하여야 할 것이며, 지역별 기준, 그리고 아동 등 가구유형에 대한 별도의 기준이 마련되는 것이 국민기초생활보장제도의 가장 기본적인 목적인 기초생활의 보장을 실현하는데 필요한 조치일 것이다.

다. 급여부족에 대한 인식

수급자가 급여에 대하여 어느 정도 부족하다고 인식하고 있는지를 분석하여 현재의 급여가 충분한 것인가를 검토하였다. 물론 수급자의 경우, 급여가 충분하다고 응답하기보다는 부족하다고 응답할 가능성이 높으며 실제의 부족정도와 인식 및 응답의 정도는 다를 수 있음을 고려해야 한다. 그러나 부족에 대한 주관적 응답이 갖는 한계를 인정하여도 이러한 수급자의 응답은 가구들의 부족정도를 비교하여 가늠하는데 유용한 정보를 제공한다.

분석결과 수급가구의 약 70~90% 정도가 급여가 부족하다고 응답하였다. 부족액은 가구마다 다소 차이가 있으나 역시 전체적으로 가구규모가 클 수록 부족하다고 응답한 절대액수가 크게 나타났다. 그러나 상대적인 부족액 규모를 보면 가구규모에 비례하는 것은 아니다. 가구유형별로는 동일 가구규모에서도 아동이 있는 가구가 부족하다고 응답한 액수가 높게 나타났으며 아동과 장애인 또는 만성질환자가 함께 있는 가구도 아동으로 부족액이 높다고 응답한 것으로 보인다. 조건부수급자가 있는 가구도 그렇지 않은 가구에 비하여 부족액이 다소 높게 나타났다. 지역별로는 도시의 경우 부족한 액수의 수준이 다소 높게 나타나 지역별 급여에 대한 인식이 다른 것으로 나타났다.

〈표 5-29〉 수급유형별 급여부족 여부 및 급여부족액¹⁾

(단위: 만원, %)

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	계
전체수급가구(83.2) ²⁾	17.9	24.5	27.7	30.7	33.2	33.3	23.2
일반가구(71.9)	16.0	28.4	21.1	24.1	-	-	19.4
아동가구(81.9)	30.0	24.1	29.1	29.5	40.6	22.3	28.2
만성질환 또는 장애 가구(84.9)	17.7	21.6	27.0	28.4	26.0	20.0	19.5
아동 및 만성질환 또는 장애가구(85.2)	26.6	30.7	27.3	31.3	32.0	39.0	30.0
일반수급가구(82.9)	17.9	25.0	27.9	30.5	34.1	32.3	23.0
조건부수급가구(87.5)	23.1	19.0	25.4	31.1	28.7	55.0	25.6
대도시(88.8)	17.5	25.8	27.7	29.4	35.2	23.3	23.3
중소도시(77.2)	18.7	24.6	27.9	30.7	32.0	32.5	23.8
농어촌(85.3)	17.6	22.4	26.5	32.7	33.7	42.8	22.1

주: 1) 급여가 부족하다고 응답한 가구에 대해서 급여부족액을 분석하였음.

2) 급여가 부족하다고 응답한 가구의 비율

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

3. 급여체계의 합리성

현재 급여는 통합급여체계에 따라 급여가 지급되고 있다. 즉, 수급자로 선정되는 경우, 정기적인 현금급여(생계급여와 주거급여)가 지급되고 동시에 교육, 장제 등 제 급여를 받을 자격을 갖게 된다. 수급가구에게 생계비를 비롯한 주거, 교육, 장제 등에 대한 급여를 지급하는 통합급여체계는 수급가구가 최저생활 영위에 필요한 제영역에 대한 급여를 지급한다는 장점을 갖는 한편 수급자의 수급탈피를 어렵게 하고 있다는 지적이 있다. 즉 수급자가 되어야 여러 가지 필요한 급여를 받을 자격을 갖게 됨으로써 생계급여가 필요한 가구의 경우도 수급자로서 남으려한다는 것이 이러한 지적의 요지다. 현재 특례규정이 있어 생계급여 대상자는 아니지만 자활이나 교육, 의료급여 등이 필요한 저소득

가구를 대상으로 특정 해당급여만 지원할 수 있도록 여지를 두고 있다. 그럼에도 불구하고 통합급여의 문제에 대한 논쟁은 계속 되고 있다.

기존의 급여체계가 합리적인 것인가는 수급자의 생활 중 지출부담의 실태와, 수급자 또는 신청자 중 탈락자, 그리고 수급탈피가구가 필요로 하는 지원에 대한 인식을 분석함으로써 확인할 수 있을 것이다.

우선 수급자가구의 지출 중 부담이 되는 지출항목이 어떠한가를 가장 지출부담이 된다고 응답한 항목에 대한 분석을 통하여 살펴보았다. 지역별로 볼 때, 대도시와 중소도시를 포함하는 도시지역의 경우 농어촌 지역에 비하여 주거비가 가장 부담이 된다고 응답한 비율이 높은 것으로 나타났다. 이는 농어촌보다 도시지역의 자가소유비율이 낮고 전세나 월세 등의 비용이 높은 것에서 기인한다.

〈표 5-30〉 지역별 지출부담 1순위항목

(단위: %)

	대도시		중소도시		농어촌	
1	주거비	45.1	주거비	32.6	생계비	22.9
2	생계비	20.4	생계비	29.5	보건의료비	16.3
3	보건의료비	11.2	보건의료비	15.9	주거비	9.9
4	교육비	10.9	교육비	11.7	교육비	8.7
5	기 타	8.4	기 타	5.4	기 타	5.7
6	정보통신비	2.2	교통비	2.6	교통비	3.8
7	교통비	0.8	피복비	1.2	경조사비	1.9
8	경조사비	0.6	경조사비	0.7	정보통신비	0.8
9	피복비	0.3	정보통신비	0.5	-	
	합 계(n=357)	100.0	합 계(n=427)	100.0	합 계(n=263)	100.0

주: 생계비 = 식품비, 광열수도비, 공과금
 보건의료비 = 병원이용비, 의약품구매비
 교육비 = 공교육비, 사교육비, 도서문방구비, 아동용돈
 정보통신비 = 전화사용비, 핸드폰사용비, 인터넷 및 PC 사용비
 자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

가구유형별 지출부담항목을 보면, 대체로 생계비와 주거비의 부담 정도가 높으나 아동가구의 경우, 교육비가 가장 지출부담이 크다고 응답한 경우가 다른 가구에 비하여 매우 높은 것으로 나타났다. 또한 장애인이나 만성질환자가 있는 가구의 경우 그렇지 않은 가구에 비하여 보건의료비가 부담이 된다고 응답한 가구의 비율이 높은 것으로 나타났다.

〈표 5-31〉 가구유형별 지출부담 1순위항목

(단위: %)

	일반가구		장애또는 만성질환가구		아동가구		아동+장애또는 만성질환가구	
	항목	비율	항목	비율	항목	비율	항목	비율
1	생계비	35.1	생계비	35.1	주거비	32.2	생계비	31.2
2	주거비	35.1	주거비	34.1	교육비	29.5	주거비	22.2
3	보건의료비	16.8	보건의료비	18.9	생계비	19.0	교육비	21.2
4	기 타	5.3	기 타	5.1	기 타	9.8	보건의료비	10.4
5	교육비	4.4	교통비	2.7	피복비	3.3	기 타	8.8
6	교통비	3.5	교육비	2.5	정보통신비	3.3	정보통신비	2.3
7	-		경조사비	1.3	보건의료비	1.6	교통비	1.5
8	-		정보통신비	0.4	교통비	0.8	경조사비	1.2
9	-		-		-		피복비	0.8
	합 계(n=113)	100.0	합 계(n=551)	100.0	합 계(n=122)	100.0	합 계(n=260)	100.0

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

조건부수급가구의 경우, 그렇지 않은 가구에 비하여 정보통신비와 피복비 등이 지출부담이 된다고 응답한 비율이 높았으며 이는 조건부수급여부가 아닌 근로하는 가구원이 있는가를 기준으로 비교하여도 근로가구원이 있는 가구가 정보통신비와 피복비 지출부담이 큰 것으로 나타났다. 이는 생계급여를 통한 그렇지 않던 근로활동과 관련된 경비의 지원이 고려될 필요가 있음을 시사한다.

〈표 5-32〉 수급유형별 및 근로가구원 유무별 지출부담 1순위항목

(단위: %)

	일반수급가구		조건부수급가구		근로가구원 없음		근로가구원 있음	
	항목	비율	항목	비율	항목	비율	항목	비율
1	생계비	33.2	주거비	31.0	주거비	35.3	생계비	28.7
2	주거비	31.1	교육비	21.1	생계비	34.6	주거비	24.8
3	보건의료비	14.5	생계비	19.7	보건의료비	17.3	교육비	21.3
4	교육비	9.8	보건의료비	14.1	기 타	4.7	보건의료비	10.3
5	기 타	6.4	기 타	8.5	교육비	3.8	기 타	9.3
6	교통비	2.4	정보통신비	2.8	교통비	2.7	정보통신비	2.0
7	정보통신비	1.0	피복비	1.4	경조사비	0.8	교통비	1.7
8	경조사비	0.9	경조사비	1.4	정보통신비	0.5	경조사비	1.2
9	피복비	0.6	-	-	피복비	0.3	피복비	0.7
	합계(n=977)	100.0	합계(n=71)	100.0	합계(n=635)	100.0	합계(n=408)	100.0

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

위의 분석결과를 보면, 교육급여나 의료급여에 대한 욕구가 강한 가구가 있으며 이러한 가구 중 선정기준에 근접한 상황의 가구들이라면 교육이나 의료 이유로 수급자가 되고자 하거나 수급자로 남고자 할 가능성이 있다.

이는 신청자 중 탈락한 가구의 신청사유를 분석하여도 확인이 가능하다. 신청탈락가구의 신청사유를 보면 물론 생계비를 받기 위해서라는 응답이 전체 70.6%로 가장 높지만 의료와 교육급여를 받기 위하여 신청한 가구도 27%에 이르고 있다. 이들의 경우 만약 선정을 전제로 하여본다면 생계급여가 필요하지 않으나 의료나 교육을 받기 위하여 신청한 결과가 기타의 급여제공으로 이어지고 있으며 결국 효율성이 저해되는 결과를 야기할 수 있다고 판단된다.

〈표 5-33〉 신청탈락가구의 지역별 신청사유

(단위: %)

	대도시	중소도시	농어촌	전지역
현금(생계비)을 받기 위해서	71.4	67.9	81.8	70.6
의료혜택(의료급여)을 받기 위해서	23.8	24.5	18.2	23.5
교육혜택을 받기 위해서(보육료, 초중고교 학자금 등)	-	5.7	-	3.5
기 타	4.8	1.9		2.4
합 계(n=85)	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

수급자였다가 수급자에서 탈락하거나 벗어난 가구의 경우를 대상으로 다시 수급자가 되고 싶은 이유를 조사한 결과에서도 의료비 지원을 받기 위하여라는 응답이 49.3%였고, 학비지원을 받기 위해서라는 응답이 11.6%에 이르고 있다. 중도탈락가구의 재수급 희망 사유에서 병원에 가거나 약을 사는 부담 때문이라는 응답비율이 절반 정도를 차지하는 것은 소득중대로 수급자를 벗어나는 가구들이 직면하는 가장 큰 문제점이 의료비 부담임을 말해준다. 역으로 말하면 소득이 증가되어 수급권을 벗어날 수 있게 되더라도 완전한 수급권 탈피를 주저하게 만드는 주된 요인이 의료비 부담에 대한 염려 때문이라는 해석이 가능하다. 따라서 소득중대로 수급자격을 상실하는 가구에 대해서는 일정기간 의료급여만을 지속할 수 있도록 제도를 개선한다면 보다 많은 수급자들이 기초보장수급을 벗어날 수 있을 것이며, 수급탈피 이후에도 기초생활을 유지할 수 있을 것으로 보인다. 의료비 외에 일자리를 얻기 위하여 재수급을 희망하는 가구도 중도탈락가구의 2.9%에 이르고 있는데 이 가구는 자활급여를 위하여 재수급을 희망하는 것으로 판단된다. 결국 중도탈락가구의 63.8%가 생계급여 외의 다른 급여를 이유로 재수급을 희망하고 있다.

〈표 5-34〉 지역별 중도탈락가구의 재수급 희망사유

(단위: %)

	대도시	중소도시	농어촌	합계
병원비 또는 약값 부담이 너무 늘어서	57.1	53.8	26.7	49.3
학 비 지원 이 중단 되 어 서	7.1	11.5	20.0	11.6
먹고 사는데 드는 돈이 부족하여서	25.0	30.8	53.3	33.3
일 자 리 를 구 하 기 어 려 워 서	3.6	3.8	-	2.9
기 타	7.1	-	-	2.9
합 계(n=69)	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

위의 결과들에 기초하여 볼 때, 기존의 급여체계에 대한 수정 또는 보완을 주장하는 일련의 논의들은 현실적인 타당성을 갖고 있다고 판단되며 급여체계를 합리화하는 새로운 노력이 필요한 상황이다.

4. 급여에 대한 만족 등 수급자의 태도

기존의 급여에 대한 이해나 만족 등의 태도는 현재 국민기초생활보장제도의 궁극적인 목적달성 정도를 간접적으로 보여준다. 물론 급여에 대한 만족은 급여의 충분성을 정확하게 보여주는 정보는 아닐 것이다. 적정 수준과 내용의 급여에 대해서도 기대를 기준으로 하는 만족은 얻어지지 않을 수 있을 것이기 때문이다. 따라서 만족도 역시 가구구분에 따라 비교를 통하여 시사점을 찾는 자료로서 활용되어야 할 것이다.

우선 현재 급여가 보충급여임을 이해하는 정도를 분석하였다. 보충급여임을 이해하는 것은 보충급여에 따른 수급자의 태도 결정에 영향을 줄 것이므로 향후 수급자의 근로에 대한 태도 결정을 예상하는데 의미가 있는 분석이다.

보충급여임을 알고 있는 가구의 비율이 전체적으로 38.3%에 불과한 것으로 나타났다. 이는 보충급여가 근로동기를 저해할 것이라는 우려에 기초하여 본다

면 현재 수급자의 근로변화나 또는 소득변화가 아직 보충급여의 영향을 충분히 반영하고 있지 못하여 보충급여에 대한 이해가 높아질수록 앞으로 근로가 약화되고 수급자의 소득이 감소되어 급여부담이 높아질 수도 있음을 예상하게 한다. 현재 가구당 평균 급여는 다소 증가하고 있는 추세이다. 그런데 앞으로 보충급여에 대한 이해가 확산될수록 이러한 급여액의 증가는 더 커질 가능성이 없지 않다. 지역별로 보면 농어촌에서 보충급여에 대한 이해가 더 낮은 것으로 나타났다. 이는 도시의 경우 근로의 기회 및 근로능력자의 주거 가능성이 높아 다른 지역에 비하여 빠르게 보충급여를 알게 되지 않았나 생각된다.

〈표 5-35〉 지역별 보충급여에 대한 이해정도

(단위: %)

	대도시	중소도시	농어촌	전지역
알고있다	53.7	38.4	17.5	38.3
알지 못한다	46.3	61.6	82.5	61.7
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

주: Chi.=83.670, Sig=.000

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

조건부수급가구와 일반가구의 보충급여 이해정도를 비교하여 보면 이러한 추측이 확인된다. 조건부수급가구의 경우 다른 가구에 비하여 보충급여에 대한 이해정도가 높은 것으로 나타났다. 조건부수급자는 비교적 연령이 낮고 또한 상황에 대한 이해가 빠를 수 있는 사람들이어서 제도에 대한 정확한 이해가 보다 용이하고 근로와 관련되어 있으므로 소득변화에 영향을 받는 보충급여방식을 보다 관심을 갖고 파악한 것으로 해석된다.

전체적으로 아직 제도에 대한 이해정도가 낮은 것으로 보이며 따라서 수급자에게 제도에 대한 홍보 및 교육 등의 보완책이 모색되어야 할 것이다. 또한 아직 보충급여의 영향이 별로 없다는 이유로 보충급여에 대한 낙관적인 기대만

할 것이 아니라 보충급여로 발생할 수 있는 부정적인 효과가 앞으로 강화될 여지가 있으므로 이에 대한 대책도 적극적으로 검토하여야 할 것이다.

〈표 5-36〉 수급유형별 보충급여에 대한 이해정도

(단위: %)

	수 급 가 구	일반수급가구	조건부수급가구
알고있다	38.3	36.4	63.4
알지 못한다	61.7	63.6	36.6
합 계	100.0	100.0	100.0

주: Chi.=20.318, Sig.= .000

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

국민기초생활보장제도를 중심으로 정부의 지원이 해당 가구의 소득을 고려할 때 기초생활을 보장하는 수준이 되어야 한다. 즉, 정부지원금과 가구소득의 합이 생활유지에 충분한가는 궁극적인 기초보장의 목적이 달성되고 있는가를 가늠하는 기준이 될 수 있다.

정부지원금과 자가소득이 합이 생활하는데 적당하거나 충분하다고 응답한 가구는 26.8%에 불과하였다(표 5-37 참조).

〈표 5-37〉 지역별 정부지원금과 자가소득 합이 충분정도

(단위: %)

	대도시	중소도시	농어촌	전지역
부족하다	88.8	77.3	85.6	83.3
적당하다	11.2	21.3	13.3	15.9
충분하다	0.0	1.4	1.1	0.9
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

지역별로 보면 대도시가 적당하거나 충분하다고 응답한 비율이 가장 낮고 중소도시가 가장 높았다. 정부지원금의 절대액에서는 중소도시가 상대적으로 높아 대도시와 유사한 수준이었다. 대도시의 경우 생활유지의 어려움이 있다고 느끼는 정도가 더 심한 것으로 보인다. 농어촌의 경우 실제 급여액 평균이 낮았다는 것을 감안하면 중소도시에 비하면 충분함을 느낄 여지가 적다.

〈표 5-38〉 수급유형별 정부지원금과 자가소득 합이 충분정도

(단위: %)

	수급가구	일반수급가구	조건부수급가구
부족하다	83.3	83.0	87.5
적당하다	15.9	16.2	11.1
충분하다	0.9	0.8	1.4
합 계	100.0	100.0	100.0

주: Chi.=1.514, Sig=.469

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

조건부수급가구와 일반가구를 비교하여 보면 유의미한 차이는 아니지만 조건부수급가구에서 정부지원금과 자가소득합이 부족하다는 인식이 더 높았다. 조건부수급가구의 경우, 기대는 더 높을 것이지만 급여는 더 낮아서 이러한 결과가 나타난 것으로 해석된다.

정부지원에 대한 만족의 정도를 보면 만족은 지역별로 큰 차이가 없었으며 전체적으로 만족도가 낮아 수급가구의 약 32%정도만이 만족한다고 응답하였다. 수급유형별로 보면, 유의미한 차이는 아니지만 조건부수급가구가 일반가구에 비하여 조금 더 만족도가 낮은 것으로 나타났다.

〈표 5-39〉 지역 및 수급유형별 정부지원에 대한 만족여부

(단위: %)

		만 족 한 다	만족하지않는다	합 계
지 역 별	대 도시	29.7	70.3	100.0
	중소도시	35.7	64.3	100.0
	농 어 촌	28.1	71.9	100.0
수 급 유 형 별	수 급 가 구	31.7	68.3	100.0
	일반수급가구	32.3	67.7	100.0
	조건부수급가구	23.6	76.4	100.0

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

만족하지 않는 수급자에게 불만족한 사유를 물은 결과, 기본적으로 생계급여의 부족을 지적한 응답자가 가장 많았으며 그 다음 의료, 주거, 교육급여 순으로 그 부족을 지적하였다. 의료급여는 거의 무료에 가까운 급여를 제공하고 있으나 급여가능 범주 등에 대한 고려가 필요한 부분이며 주거 및 교육급여의 경우는 현실화가 필요한 부분이기도 하다.

〈표 5-40〉 지역별 정부지원에 대한 불만족 사유

(단위: %)

	대도시	중소도시	농어촌	합계
생계급여가 부족하다	89.1	88.5	93.7	90.1
의료혜택이 부족하다	5.1	5.4	2.1	4.4
교육혜택이 부족하다	3.1	2.9	-	2.2
주거관련한 혜택이 미미하다	2.0	3.2	4.2	3.0
자활지원이 부족하다	0.4	-	-	0.1
기 타	0.4	-	-	0.1
합 계(n=725)	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

제 3 절 전달체계

본 절에서는 기초보장제도의 집행을 가능하게 하는 인프라, 즉, 인력과 조직의 실태를 점검한다. 특히 제도의 집행과정평가를 위해 전달체계의 측면에서 검토되어야 할 부분에 초점을 두고자 한다.

전달체계는 ‘누구에게’ ‘무엇을’ 주는 일이 ‘어떻게’ 이루어질 것인가를 결정하는 부분으로, 지역사회에서 서비스 공급자들 사이에, 서비스 공급자와 소비자들 사이에 존재하는 조직의 배열을 지칭하는 것으로 정의되고 있다(Gilbert & Terrell, 1998). 이는 사회복지서비스의 대상자·이용자에 대한 서비스를 보다 풍부하게 효과적으로 제공하기 위하여, 당사자의 요구를 반영하고 다양한 자원을 활용하여 사회복지서비스의 제공 과정을 효율화하기 위한 기반을 조성하는 것이다. 따라서, 기초보장 전달체계를 점검하는 데 필요한 내용은 대상자의 선정, 급여 지급, 사후 관리 및 각종 서비스, 관련 사업의 기획 및 행정업무 수행에 있어 기초보장업무를 비롯한 사회복지행정업무의 전문성을 유지하고 있는가, 공공서비스 수행의 책임성을 담보하고 있는가, 수요자의 욕구가 적절하게 반영되고 서비스제공자의 반응이 적절한가, 수요자와 제공자의 상호 접근이 용이한가, 이러한 과정이 효율적인가의 측면이 될 것이며, 이는 전문성, 효율성, 접근용이성, 책임성의 지표로 요약할 수 있다. 이 밖에도 통합성, 포괄성, 지속성, 형평성 등 간과해서는 안될 측면이 존재하는데,⁴⁴⁾ 이는 서술과정에서 함께 고려하고자 한다.

이를 위하여 기초보장제도의 일선 집행을 담당하는 현행 읍·면·동사무소·시·군·구청의 조직 구조 및 주요 관련조직간 관계, 이에 소속된 행정인력으로서 사회복지전담공무원을 포함한 담당공무원의 배치 및 업무수행 실태를 사회복지전담공무원 및 수급자를 대상으로 한 조사자료와 일반행정자료를 통해 파

44) 최성재·남기민은 사회복지서비스 전달체계 구축에 고려해야 할 원칙들로서 전문성, 적절성, 포괄성, 지속성, 통합성, 평등성, 책임성, 접근용이성 등의 8가지 원칙을 제시했으며(최성재·남기민, 1993:76~80), 박경숙·강혜규는 사회복지조직 개편의 목적으로서 책임성, 전문성, 형평성, 접근성, 통합성, 포괄성, 지속성을 향상시키고, 궁극적으로 효율성, 효율성을 제고하기 위한 것으로(박경숙·강혜규, 1992:16) 제안하고 있다.

약할 것이다.

2002년 한국보건사회연구원의 기초보장제도 평가체계 구축방안 연구(이현주 외, 2002)에서는 전달체계 범주에 대한 과정평가 항목으로서 인력활용의 적절성과 전달체계 구조의 적합성을 선정한 바 있다. 이에 따른 평가 내용으로 인력활용의 적절성은 첫째, 전담인력의 규모와 배치(사회복지전담공무원의 증원과 배치, 인력 확보 및 역할 분담), 둘째, 전담인력의 업무 수행(업무분장과 업무부담, 업무내용과 시간사용, 업무수행 여건, 업무보조 활용, 전담인력의 사기와 이직 등)을 내용으로 하고 있으며, 전달체계 구조의 적합성은 첫째, 행정체계와 연계(관련부처간 협력, 업무담당자간 협력, 행정기관내 수직적 연계), 둘째, 담당인력 관리체계의 적합성(전문성 제고를 위한 관리기제), 전달체계 구조의 한계(전담인력의 교육 및 평가 실태), 전산망의 활용과 한계 등을 제시하고 있다. 본 절에서는 이러한 평가 항목을 유지하되, 전문성, 효율성, 접근편의성, 책임성의 차원에서 전달체계를 점검하기 위한 몇 가지 지표를 선정하였다.

<표 5-41> 기초보장 전달체계의 평가차원별 주요 지표

	인력활용의 적절성	전달체계 구조의 적합성
전문성	- 사회복지전담공무원 확보정도 - 보수교육 경험	- 사회복지업무 집중정도(수행내용)
효율성	- 업무분담 및 배치 - 업무부담(시간) - 업무보조인력 확보	- 업무연계 빈도 및 내용 - 업무수행 장애요인
접근편의성	- 가구방문 및 상담 빈도	- 수급자 인지도
책임성	- 수급자 선정의 정확성 및 사후관리 정도	- 상급기관 및 기관내 상급자의 전문적 지도감독 수행체계

<표 5-41>에서 제시하고 있는 평가차원별 지표들은 대부분 각 차원별로 배타성을 확보하기는 어렵다. 예를 들어 ‘전담공무원의 확보정도’는 전문성의 향상을 위해 필요한 일이지만, 업무효율성에도 영향을 미치는 부분이다. 본 연구에서는 기초보장 전달체계를 점검하기 위한 기준을 설정하고 이에 따른 가장 근

접한 지표를 선정하였다. 그러나 각 지표는 여러 가지 차원에서의 해석과 점검이 가능할 것으로 판단된다. 따라서 이러한 제한점을 감안하되 첫째, 인력 활용과 전문성 향상, 둘째, 업무여건의 조성고 효율성 제고, 셋째, 수급자 및 업무담당자의 접근편의성 향상, 넷째, 업무수행내용 및 절차의 책임성 확보의 순서로 각 내용을 점검하고자 한다.

1. 인력 활용과 전문성 향상

가. 전담인력의 확보정도

사회복지전담공무원의 증원은 업무 수행을 위한 기본 인력의 확보라는 측면에서 사회복지행정의 최우선 과제가 되어 왔다. 사회복지전담공무원 인력은 2000년 국민기초생활보장제도 시행 이후 지속적으로 증원되어 1999년말 3,000명에서 2001년말 5,500명으로 증가했고, 2003년 3월 현재 정원은 7,144명, 현원은 6,625명으로 나타나고 있다. 이 중 읍·면·동에 배치된 전담공무원은 전체 현원의 약 90%(5,967명)이다.⁴⁵⁾

〈표 5-42〉 연도별 사회복지전담공무원 정원 현황

(단위: 명)

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

자료: 보건복지부 내부자료, 2003.

45) 이와 함께 사회복지행정을 담당하고 있는 공무원의 규모를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 시·군·구청을 중심으로 근무하는 800여 명의 여성복지지도원 및 아동복지상담원이 사회복지직으로 전환됨에 따라 이를 포함하면 사회복지전담공무원은 총 8,048명의 정원(2002 행정자치부 정원 현황)으로 확대된다. 그리고 사회복지업무를 담당하고 있는 전국 232개 시·군·구 사회복지과(가정복지과)의 일반행정직 공무원이 약 5,700여명으로 추산된다(전국 232개 시·군·구 사회복지과의 공무원 수가 집계되고 있지 않으나, 대체로 대도시의 경우 25~40명, 중소도시 및 군지역의 경우 15~20명으로 나타나고 있어, 평균 25명의 인원이 배치된 것으로 본 것이다).

이들이 담당하고 있는 기초보장가구 수와 이를 포함한 사회복지대상자의 규모를 추산해 보면 다음의 <표 5-43>과 같다.

<표 5-43> 사회복지전담공무원의 시·도별 배치 현황(2003년 1월)

(단위: 명, 세대)

시도별	전담공무원 정원	전담공무원 현원	1인당 복지대상자 ¹⁾ 수	1인당 기초세대 대상수
계	7,144	6,625	470	97
서울	834	774	547	96
부산	543	511	432	98
대구	335	316	477	98
인천	309	290	476	92
광주	210	200	539	98
대전	180	179	517	94
울산	81	81	539	100
경기	973	936	495	97
강원	338	285	444	98
충북	266	255	515	99
충남	444	382	479	94
전북	567	534	437	97
전남	756	725	421	96
경북	668	576	418	97
경남	538	482	443	98
제주	102	99	471	97

주: 1) 총 복지대상자수는 3,360,600명으로 기초생활보장수급자 1,350,800명(691,018세대), 자활사업(차상위계층) 19,043명, 경로연금일반대상자 282,817명, 모부자가정 179,618명(66,172세대), 영유아복지대상자 264,751명, 등록장애인 1,255,885명, 희귀난치성질환자 7,686명을 포함함.

자료: 보건복지부 내부자료, 2003.

사회복지전담공무원 1인이 담당하는 기초보장 세대는 평균 97세대, 기초생활보장수급자, 자활사업(차상위계층), 경로연금일반대상자, 모부자가정, 영유아복지대상자, 등록장애인, 희귀난치성질환자 등 전체 사회복지대상자를 포함하면

470여명으로 나타나고 있다. 이는 전체 전담공무원이 읍·면·동사무소에서 일선 업무를 담당하고 있는 경우를 상정한 것으로, 시·군·구청에 근무하거나 읍·면·동사무소에서 복지업무에 집중하고 있지 않은 경우, 또한 대부분의 읍·면·동사무소에 전담공무원이 배치되어 있으므로, 평균 가구 수 보다 적은 가구가 있는 지역의 전담공무원의 담당가구 수(평균 이하)를 감안하면 실제 대다수의 1인 담당 가구 수는 이를 훨씬 상회할 것이다. 그럼에도 불구하고 이러한 평균 수치는 기초보장제도 실시 이전에 비해 전담공무원이 140%가량 증원됨에 따라 대폭 감소한 것으로서, 실제 업무 부담의 경감에도 영향을 미치고 있을 것으로 보인다.

본 연구에서 실시한 조사에서도 이러한 변화가 파악되었다. 응답자가 소속된 해당 읍·면·동의 사회복지업무 담당 인력인원 현황은 다음 <표 5-44>와 같다. 본 조사에서는 기초보장·자활관련 업무, 노인·장애인·아동·청소년·모부자 가정 대상 서비스 업무, 민간자원 발굴 및 관리, 복지서비스 기획·평가와 함께 이상의 업무와 관련된 행정업무를 사회복지업무로 규정하고, 이를 담당하는 조사대상 읍·면·동사무소의 인력을 파악하였다. 조사대상 지역에는 1개 읍·면·동사무소당 평균 2명 가량이 배치되어 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과로 볼 때 2000년 사회복지전담공무원 대상 조사(변재관외, 2000)에서 읍·면·동사무소 사회복지전담공무원이 1명에 불과했던 것에 비해 인력증원이 이루어졌음을 알 수 있다.

<표 5-44> 소속 읍·면·동사무소의 사회복지업무담당 인력인원 현황

(단위: 명)

구분	평균	표준편차	N	최소값	최대값
사회복지담당 총인원	2.18	2.09028	202	1	14
대도시	2.62	2.67619	66	1	12
중소도시	2.05	1.96517	96	1	14
농어촌	1.73	0.78406	40	0	4

〈표 5-44〉 계속

구분	평균	표준편차	N	최소값	최대값
사회복지직 수 ¹⁾	1.86	1.302	202	0	12
대도시	2.18	1.968	66	1	12
중소도시	1.70	0.769	96	0	4
농어촌	1.70	0.758	40	1	4
기초보장·자활업무담당 총인원	1.81	1.79946	202	0	13
대도시	2.15	2.30212	66	0	13
중소도시	1.60	1.38015	96	0	12
농어촌	1.75	1.70595	40	0	10
사회복지직 수	1.50	1.419	202	0	12
대도시	1.77	1.983	66	0	12
중소도시	1.33	0.691	96	0	4
농어촌	1.47	1.569	40	0	10
업무보조 수	0.20	0.435	202	0	2
대도시	0.26	0.474	66	0	2
중소도시	0.15	0.383	96	0	2
농어촌	0.23	0.480	40	0	2

주: 1) 지역간 유의한 차이(F=3.448 p=.034)를 보임.

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 전담공무원조사자료

이를 읍·면·동사무소 소재 지역에 따라 대도시, 중소도시, 군지역으로 구분한 분석에서는 통계적으로 유의한 차이는 없었으나, 대도시 2.62명, 중소도시 2.05명, 군지역 1.73명으로 나타났다. 사회복지업무담당자 수는 2명이 있는 경우가 가장 보편적이었으며(최빈값), 14명이 배치된 경우(최대값)도 있었다.

사회복지업무 담당자 가운데 사회복지직은 평균 1.86명(최빈값 2명, 최대값 12명)으로 대도시는 평균 2.18명, 중소도시 1.7명, 농어촌 1.7명이 배치되어 있었다. 사회복지업무 담당 사회복지직 인력은 지역간에 유의한 차이(F=3.448 p=.034)를 보였으며, 최빈값의 경우 대도시와 중소도시는 2명, 농어촌은 1명이 었다. 한편, 사회복지업무를 담당하고 있는 일반직 인력 현황을 살펴본 결과 조사지역의 7.4%의 사무소에서는 일반직이 사회복지를 담당하고 있었다. 배치된 경우도 1명을 넘는 경우는 나타나지 않았다(최대값 1명)

사회복지 업무 담당 인력 가운데, 기초보장·자활업무를 담당하는 인력은 평균 1.81명으로 지역별로는 대도시, 중소도시, 농어촌 각각 2.15명, 1.6명, 1.75명으로 지역간의 유의미한 차이는 나타나지 않았다. 이들 중 사회복지직은 평균 1.5명이었으며, 1명이 배치된 경우가 가장 많았다(최빈값 1명, 최대값 12명). 기초보장업무를 일반행정직이 담당하고 있는 경우는 2.9%로 나타났다. 한편, 업무보조인력이 배치된 경우는 평균 0.2명(최빈값 0명, 최대값 2명)이었다.

나. 사회복지업무 수행내용

읍·면·동 사회복지전담공무원의 업무 내용과 비중을 파악하기 위해 하루 근무시간을 100으로 놓았을 때 사회복지관련 업무와 일반업무 각각의 세부업무의 비중을 응답하도록 하였다. 그 결과는 아래 <표 5-45>와 같다.

<표 5-45> 기초보장업무 담당자의 근무시간 대비 업무 비중

(단위: %)

구분	대도시	중소도시	농어촌	전체
기초보장 관련 민원 상담 업무 ¹⁾	15.7	14.6	11.3	14.3
기초보장 대상자 조사 및 선정 업무	14.3	15.6	12.8	14.6
기초보장 수급자 급여 결정 업무 ¹⁾	10.0	8.6	7.6	8.8
기초보장 수급자 관리 업무	15.7	13.7	12.7	14.2
자활대상자 분류, 기관 의뢰 업무	4.6	4.9	4.3	4.7
취로형자활근로, 공공근로 사업 관리 ¹⁾	5.9	4.7	9.2	6.0
기초보장제도 외 기타 공공부조 업무	13.9	13.4	13.0	13.5
사회복지업무 관련 행정업무	11.8	11.1	11.7	11.5
일반 행정사무(기초보장제도 외 민원상담 포함) ¹⁾	5.5	9.2	12.3	8.6
기타	2.6	4.2	5.2	3.9
계	100.0 (N=66)	100.0 (N=97)	100.0 (N=41)	100.0 (N=204)

주: 1) 국민기초생활보장제도 관련 민원상담업무(F=4.155 P=.017), 국민기초생활보장제도 수급자 급여 결정 업무(F=3.627 P=.028), 취로형 자활근로·공공근로 사업관리업무(F=12.114 P=.000), 일반행정사무(F=7.757 P=.001)지역간 유의미한 차이를 보임

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 전담공무원조사자료

전체적으로 국민기초생활보장제도 대상자 조사 및 선정업무의 비중(14.6%)이 가장 높았으며, 근소한 차이로 국민기초생활보장제도 관련 민원 상담업무(14.3%), 국민기초생활보장제도 수급자 관리 업무(14.2%), 기타 공공부조업무⁴⁶⁾(13.5%)가 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 전체적으로 기초생활보장 수급자관련 업무가 전체의 51.9%를 차지하고 있고, 자활사업관련 업무 10.7% (자활대상자 분류·기관 의뢰 4.7%, 취로형자활근로·공공근로사업 관리 6.0%), 기초보장 외 사회복지업무와 사회복지업무관련 행정업무가 25.0%, 사회복지업무의 일반행정업무(기초보장 외 민원포함)는 8.6%를 차지하고 있었다.

2001년 국민기초생활보장제도 운영실태조사(이현주외, 2001)의 결과를 보면, 기초보장관련 업무 비중이 34.8%, 기초보장의 기타 사회복지 업무 비중이 23.3%, 일반행정업무(민원제외) 비중이 10.9%으로 나타난 것과 비교해볼 때, 국민기초생활보장제도 관련 업무의 비중이 매우 높아진 것을 알 수 있으며, 일반 행정업무의 비중이 줄어든 것을 알 수 있다. 이는 본 조사의 응답자가 기초보장·자활업무 담당자만으로 구성된 데서 연유할 수 있으므로 기초보장·자활업무 외 기타 사회복지 업무를 담당하는 응답자 95명만을 대상으로 업무 종류별 비중을 살펴보았다(표 5-46 참조).

기초보장·자활업무가 63.6%, 기초보장 외 사회복지업무가 13.7%, 일반행정 사무가 11.3%로 나타나 전체 응답자를 대상으로 한 결과와 유사하게 2001년에 비해 기초보장·자활업무의 비중이 증가하고, 이외 사회복지업무 비중은 감소한 것으로 드러난다. 이는 최근 기타 공공부조업무량이 증가한 것으로 보고되고 있으나, 새로운 제도 도입에 따른 기초보장업무 집행이 부담이 함께 증가한 것으로 인해 나타난 결과라 해석할 수 있을 것이다.

46) 기초보장업무 외 기타 공공부조 업무란 노인·장애인·아동·청소년·모부자가정 대상 서비스 관련 업무를 말한다.

〈표 5-46〉 기초보장·자활 외 사회복지업무 담당자의 업무 종류별 비중

(단위: %)

구 분	전체
기초보장 관련 민원 상담 업무	14.8
기초보장 대상자 조사 및 선정 업무	14.0
기초보장 수급자 급여 결정 업무	8.9
기초보장 수급자 관리 업무	14.6
자활대상자 분류, 기관 의뢰 업무	5.3
취로형 자활근로, 공공근로 사업 관리	6.0
기초보장제도 외 기타 공공부조 업무	13.7
사회복지업무 관련 행정업무	11.3
일반 행정사무(기초보장제도 외 민원상담 포함)	8.0
기타	3.4
계(N=95)	100.0

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 전담공무원조사자료

앞서 <표 5-45>에 제시된 바와 같이, 사회복지담당인력의 업무 가운데 국민기초생활보장제도 관련 민원상담업무 비중은 지역간에 통계적으로 유의미한 차이를 나타냈다($F=4.155$ $P=.017$). 대도시가 15.7%, 중소도시가 14.6%, 농어촌이 11.3%를 차지해, 상대적으로 대도시에서 기초보장제도 관련 민원이 많이 발생하고 있음을 나타내주고 있다. 국민기초생활보장제도 수급자 급여 결정 업무 역시 지역간 통계적으로 유의미한 차이를 나타냈다($F=3.627$ $P=.028$). 대도시 지역의 전담공무원(10.0%)이 중소도시(8.6%)와 농어촌(7.6%)에 비해 급여결정 업무 비중이 높았다. 취로형 자활근로·공공근로 사업관리업무도 지역간 통계적으로 유의미한 차이를 나타냈는데($F=12.114$ $P=.000$), 대도시(5.9%)와 중소도시(4.7%)보다 농어촌 지역(9.2%)에서 더 많은 시간을 취로형 자활근로·공공근로 관리업무에 할당하고 있었다. 마지막으로 일반행정사무도 지역간 통계적으로 유의미한 차이를 나타냈는데($F=7.757$ $P=.001$), 대도시(5.5%), 중소도시(9.2%), 농어촌(12.3%)으로 갈수록 일반행정사무의 비중이 높은 것으로 나타났다. 앞서 사

회복지전담공무원 규모가 중소도시, 농어촌보다 대도시 지역에서 크게 나타난 것을 통해서볼 때(표 5-44 참조), 대도시지역에 더 많은 사회복지직이 배치되어 일반 행정사무는 다른 일반직 인력에 분담되고 있는 것으로 해석할 수 있다.

응답대상자에게 현재 담당하는 업무 중 전문가로서 사회복지사가 반드시 수행해야 한다고 생각하는 업무가 무엇인지 질문한 결과는 다음 <표 5-47> 과 같다.

<표 5-47> 사회복지사가 반드시 수행해야한다고 생각하는 업무

(단위: 명, %)

구분	1순위	2순위	3순위
기초보장 관련 민원 상담	51(25.0)	42(20.6)	29(14.2)
대상자 조사 및 수급자 선정	74(36.3)	71(34.8)	20(9.8)
수급자 급여결정	3(1.5)	26(12.7)	33(16.2)
수급자 의뢰 등 사례관리	9(4.4)	20(9.8)	30(14.7)
대상자와 초기상담	57(27.9)	19(9.3)	29(14.2)
수급자별 계획 수립	8(3.9)	1(0.5)	6(2.9)
지역사회 자원 동원	1(0.5)	22(10.8)	26(12.7)
기타	1(0.5)	3(1.5)	31(15.2)
계	204(100.0)	204(100.0)	204(100.0)

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 전담공무원조사자료

사회복지사가 반드시 수행해야 한다고 생각하는 업무 1순위로 가장 많은 빈도를 차지한 것이 대상자 조사 및 수급자 선정 업무였다(36.3%). 다음으로 대상자와의 초기상담 업무(27.9%), 국민기초생활보장제도 관련 민원상담(25.0) 순이었다. 사회복지사가 반드시 수행해야 하는 업무 2순위로 가장 많은 빈도를 차지한 것은 대상자 조사 및 수급자 선정 업무(34.8%)였으며, 다음으로 국민기초생활보장제도 관련 민원 상담(20.6%), 수급자 급여결정(12.7%), 지역사회 자원동원(10.8%) 순이었다. 3순위는 급여결정업무(16.2%), 기타(15.2%), 수급자 의뢰 등 사례관리(14.7%), 대상자와의 초기상담(14.2%) 순으로 나타났다.

이상에서 제시된 바를 정리해보면 현재 읍·면·동 사회복지전담공무원이 전문성이 필요하다고 여기는 업무는 수급자 선정 단계에서 필요한 업무임을 알 수 있다. 수급자의 자격요건을 심사하기 위해 지침에 따라 자산조사, 부양의무자 조사 등을 행한 후 일반수급·조건부수급 여부, 조건부 수급 세부 유형을 구분하여 분류하고 의뢰하는 과정, 이에 대한 민원 상담 업무에 대하여 현재 부담을 갖고 어렵게 느끼고 있는 것으로 해석할 수 있다. 제도 시행 초기이고, 소득인정액 등 변경된 선정기준에 대한 이해를 필요로 하는 단계이기 때문이라고 판단된다.

다. 전담인력의 보수교육 경험

사회복지전담공무원의 전문성 향상에 영향을 미치는 주요한 요인으로서, 보수교육 경험을 파악하였다. 조사대상자 중 81.8%가 지난 1년간(2001.11~2002.10.) 기초보장·자활업무 관련 교육을 받은 경험이 있는 것으로 나타났다. 교육을 받지 못한 전담공무원도 18.2%나 되었다(표 5-48 참조). 교육을 받은 사회복지전담공무원의 평균 교육횟수는 2.35회로 나타났다.

〈표 5-48〉 1년간 기초보장·자활업무 관련 교육 경험 유무

(단위: 명, %)

구분	대도시	중소도시	농어촌	전체
있다	57(86.4)	76(79.2)	33(80.5)	166(81.8)
없다	9(13.6)	20(20.8)	8(19.5)	37(18.2)
계	66(100.0)	96(100.0)	41(100.0)	203(100.0)
평균횟수 ¹⁾	2.35	2.54	1.91	2.35

주: 1) 교육을 받은 경험이 있는 사회복지전담공무원의 평균교육횟수임.
자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 전담공무원조사자료

어떤 교육을 수강했는지 그 내용을 파악한 결과 전체 교육과목의 30.5%가 기초생활보장정책 및 정책방향에 관한 것이었으며 다음이 전산처리방법(17.0%), 관계법규(11.8%), 자산조사기법(8.5%), 행정처리방법(7.1%) 순이었다(표 5-49 참조). 행정처리방법에 관한 내용은 지역간의 통계적으로 유의미하게 농어촌에 비해 대도시, 중소도시 지역 전담공무원의 많은 수가 수강한 것으로 나타났다.

〈표 5-49〉 기초보장·자활업무 관련 기수강 및 희망수강 교육내용

(단위: 명, %)

구분	기수강(N=193)	수강희망(N=202)
기초생활보장정책	158(30.5)	38(5.0)
관계법규	61(11.8)	72(9.5)
상담원리 및 기법	33(6.4)	106(13.9)
주민욕구조사·연구방법	11(2.1)	69(9.1)
지역자원 발굴·관리기법	20(3.9)	93(12.2)
대인관계·의사소통기법	21(4.1)	89(11.7)
자산조사기법	44(8.5)	95(12.5)
사례관리기법	26(5.0)	82(10.8)
전산처리방법	88(17.0)	58(7.6)
행정처리방법 ²⁾	37(7.1)	49(6.4)
기타	19(3.7)	10(1.3)

주: 1) 중복응답결과임.

2) 행정처리방법에서는 대도시, 중소도시, 농촌 지역간 유의한 차이(F=6.364 P=.042)를 보임.

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 전담공무원조사자료

희망하는 교육내용에 대한 질문에 상담원리 및 기법에 관한 내용이라는 응답이 가장 많았고(13.9%), 그 다음으로 자산조사기법(12.5%), 지역사회자원 발굴 및 관리기법(12.2%), 대인관계 및 의사소통기법(11.7%), 사례관리기법(10.8%) 순이었다(표 5-49 참조). 수강한 내용과 희망하는 교육내용을 비교해보면, 자산조사기법을 제외하고, 자원관리, 의사소통, 사례관리 등 수급자 관리와 관련된 전문적인 지식과 기술에 대한 욕구가 높으나, 실제 그러한 교육을 받지 못하고

있다고 해석할 수 있다.

2. 업무여건의 조성 과 효율성 제고

가. 업무분담 및 배치

읍·면·동 사회복지 전담인력의 업무분담 현황을 알아보기 위해 해당 기관에 사회복지업무를 담당하는 인력이 2명 이상인 경우에 한해 기초보장·자활업무 담당자가 기타 사회복지업무를 담당하고 있는지 여부, 기초보장과 자활업무 담당자가 분리되어 있는지 여부, 기초보장·자활업무의 분담을 어떤 방식으로 하고 있는지 등을 파악하였다.

〈표 5-50〉 사회복지업무 및 기초보장업무 분담방식

(단위: 명, %)

구분	대도시	중소도시	농어촌	전체
사회복지업무 겸임 여부 ¹⁾	34(77.3)	44(77.2)	17(77.3)	95(77.2)
기초보장·자활업무 분리 담당 여부 ¹⁾	14(31.8)	16(28.1)	8(36.4)	38(30.9)
기초·자활업무분담방식				
전체 가구 지역별 분담	19(43.2)	15(26.3)	5(22.7)	39(31.7)
선정·관리·급여 등 활동내용별	15(34.1)	20(35.1)	4(18.2)	39(31.7)
기타	10(22.7)	22(38.6)	13(59.1)	45(36.6)
계	44(100.0)	57(100.0)	22(100.0)	123(100.0)

주: 1) 각 질문에 대하여 그렇다고 응답한 경우, 즉 사회복지업무를 겸임하는 경우와 자활업무를 분리담당하고 있는 경우의 응답자 비율임.

2) 지역간 유의한 ($\chi^2=9.881$ $p=.042$)를 보임.

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 전담공무원조사자료

먼저 사회복지업무 담당자가 2명 이상인 읍·면·동의 기초보장·자활업무 담당자들 중 77.2%가 기타 노인·장애인·아동·모부자가정 대상 서비스 업무도 담당하고 있었다. 기초보장·자활업무만을 전담하는 경우는 22.8%였다. 또한 기초

보장업무 업무와 자활업무 전담자가 분리되어 있는 경우는 30.9%로서, 69.1%는 기초보장업무와 자활업무를 함께 담당하고 있는 것으로 드러났다.

기초보장·자활업무의 분담기준으로는 수급가구 수에 따라 분담하는 경우가 31.7%, 수급자선정·관리·급여지급 등 활동 내용별로 분담하는 경우가 31.7%, 기타 방식이 36.6%로 나타났다. 기타 방식이라고 응답한 45명(36.6%)의 응답내용을 살펴보면, 23명이 특별한 업무 분담 없이 전반적인 업무를 모두 한다고 응답했으며, 4명이 기초보장·자활업무 담당자 1인과 이외 사회복지업무 담당자로 나뉜다고 응답했다. 그 밖에 기초보장담당과 자활담당으로 나뉜다는 응답, 사회복지서비스 영역 중 한 부분만 일반직이 담당하고 나머지 업무를 사회복지직이 담당한다는 응답이 있었다.

나. 업무수행시간

업무부담은 업무의 효율화 정도를 측정할 수 있는 지표로서, 업무량의 과다 문제는 사회복지전담공무원의 역할 수행의 장애요인으로 지적되어 왔다.

본 조사 결과, 읍·면·동 사회복지전담공무원들의 주당 평균 근무시간은 53.1시간으로 법정 근무시간 44시간에서 주당 9시간 이상 초과근무를 하고 있는 것으로 나타났다.

<표 5-51> 주당평균 근무시간

(단위: 시간)

구분	평균	표준편차	N	최소값	최대값
대도시	51.7	6.433	66	40	70
중소도시	52.7	8.378	97	39	80
농어촌	56.4	8.771	41	43	80
계	53.1	8.029	204	39	80

주: 1) 지역간 유의한 차이(F=4.660 p=.011)를 보임.

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 전담공무원조사자료

<표 5-51>에 의하면 주당 평균 근무시간은 지역간 통계적으로 유의미한 차

이를 보여($F=4.660$ $p=.011$), 농어촌 지역의 사회복지 전담 공무원들(56.4시간)이 대도시(51.7시간), 중소도시(52.7시간)의 전담공무원에 비해 초과근로 시간이 긴 것으로 나타났다. 이는 한국보건사회연구원에서 사회복지전담공무원을 대상으로 실시한 2000년 1월 조사에서 나타난 57시간에서 기초보장제도 실시 이후 경감한 것이다. 그러나 법정 근로시간을 초과하는 근무시간이 13시간에서 9시간으로 4시간정도의 축소에 불과하여, 아직도 업무부담이 심각한 것으로 보인다.

다. 업무연계 빈도 및 내용

전달체계 상하 기관간, 수평적인 위치의 기관간의 상호 업무 협조는 유기적인 제도 운영에 있어서 중요한 요소이며, 업무의 효율화뿐만 아니라 전문적 서비스 제공을 가능하게 하는 주요 요인으로 파악되고 있다.

본 연구에서는 상급기관인 시·군·구 담당자, 고용안정센터 담당자, 자활후견기관 담당자, 복지시설 담당자와의 접촉 횟수 및 접촉 사유, 접촉시 장애요인에 대해 질문하였다. 먼저 각 관련기관 담당자와의 접촉횟수를 보면, 다음 <표 5-52>와 같다.

<표 5-52> 관련기관 담당자와의 접촉횟수¹⁾

(단위: 횟수)

구분	대도시	중소도시	농어촌	전체
시·군·구담당자	27.5(65)	28.5(93)	32.4(40)	29.0(198)
고용안정센터담당자 ²⁾	3.4(66)	2.3(94)	0.8(40)	2.3(200)
자활후견기관담당자 ²⁾	6.4(66)	6.3(94)	1.9(40)	5.5(200)
복지시설 담당자	4.2(66)	3.8(93)	2.6(40)	3.7(199)

주: 1) 지난 6개월 간(2002.5~10.) 접촉한 총횟수를 말함.

2) 지역간 유의한 차이를 보임. 고용안정센터($F=4.157$ $P=0.017$), 자활후견기관($F=3.115$ $P=.047$)
자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 전담공무원조사자료

접촉횟수는 지난 6개월 간(2002년 5월~10월) 총 횟수로, 시·군·구 담당자와

는 평균 29.0회, 고용안정센터 담당자와는 평균 2.3회, 자활후견기관 담당자와는 5.5회, 복지시설 담당자와는 3.7회로 나타났다. 상급기관인 시·군·구와는 대상자 조사 및 선정, 자활프로그램참여자 배정 등 직접적인 업무 연관성으로 인해 다른 기관에 비해 월등하게 많은 접촉을 가지는 것으로 볼 수 있다. 고용안정센터 담당자와의 접촉횟수와 자활후견기관 담당자와의 접촉횟수는 지역간 통계적으로 유의미한 차이가 나타났다(각각 $F=4.157$ $P=.017$, $F=3.115$ $P=.047$). 자활프로그램을 담당하는 고용안정센터와 자활후견기관과의 접촉은 농어촌 지역에 서의 빈도가 매우 저조하게 나타났다(고용안정센터 대도시 3.4회, 중소도시 2.3회, 농촌 0.8회, 자활후견기관 대도시 6.4회, 중소도시 6.3회, 농촌 1.9회). 이는 고용안정센터와 자활후견기관이 대도시와 중소도시지역에 집중되어 있고, 농촌 지역이 경우 이에 대한 사업이 활발하게 진행되지 못하고 있으며, 이는 곧 자활사업 전달체계의 접근성의 문제를 시사하는 결과이다.

다음은 위의 기관들에 대하여 지난 6개월간(2002년 5월~10월) 관련 기관 담당자와 접촉한 가장 주된 사유 한가지를 응답하도록 한 결과이다.

〈표 5-53〉 관련기관 담당자 접촉사유

(단위: 명, %)

구분	시·군·구 담당자	고용안정센터	자활후견기관	복지시설
수급자 관련 정보교환	89(50.3)	23(19.5)	30(20.5)	33(32.7)
대상자 의뢰 및 프로그램 이용	39(22.0)	76(64.4)	72(49.3)	33(32.7)
인력의 교환	-	3(2.5)	6(4.1)	2(2.0)
대상자 공동관리	24(13.6)	9(7.6)	26(17.8)	16(15.8)
공동사업 추진	13(7.3)	2(1.7)	9(6.2)	7(6.9)
기타	12(6.8)	5(4.2)	3(2.1)	10(9.9)
계	177(100.0)	118(100.0)	146(100.0)	101(100.0)

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 전담공무원조사자료

시·군·구 담당자와 접촉한 가장 주된 사유는 수급자 관련 정보교환(50.3%) 이었고, 다음이 대상자 의뢰 및 프로그램 이용(22.0%), 대상자 공동관리(13.6%),

공동사업 추진(7.3%) 순이었다.

고용안정센터 담당자와 접촉한 가장 주된 사유는 대상자 의뢰 및 프로그램 이용(64.4%)이었으며 다음이 수급자 관련 정보교환(19.5%)이었다. 자활후견기관 담당자와도 역시 대상자 의뢰 및 프로그램 이용(49.3%)이 가장 주된 사유였으며, 다음으로 수급자관련 정보교환(20.5%), 대상자 공동관리(17.8%) 순이었다. 복지시설 담당자와의 접촉은 주로 수급자 관련 정보교환(32.7%)과 대상자 의뢰 및 프로그램 이용(32.7%), 대상자 공동관리(15.8%) 순이었다.

이와 같은 결과를 종합해 볼 때 시군구 상급기관과 복지시설과는 수급자 정보교환이 주로 이루어지고 있었으며, 수급자 자활업무를 위해 필요한 고용안정기관 및 자활후견기관과의 연계에서는 주로 대상자의뢰와 프로그램 이용이 주된 사유인 것으로 나타났다.

또한 각각의 기관과 접촉할 때 읍·면·동 사회복지전담공무원들이 가장 어려운 점을 파악한 결과는 다음 <표 5-54>와 같다.

<표 5-54> 관련기관 담당자와의 접촉시 장애요인

(단위: 명, %)

구분	시·군·구담당자	고용안정센터	자활후견기관	복지시설
담당직원의 잦은 교체	24(14.0)	10(8.1)	7(4.7)	2(1.9)
업무량 과다로 충분한 의견교환부족	103(59.9)	31(25.0)	54(36.5)	32(30.8)
인간적인 신뢰부족	1(0.6)	2(1.6)	4(2.7)	3(2.9)
상호업무에 대한 이해부족	20(11.6)	47(37.9)	36(24.3)	24(23.1)
기관내 업무협조에 대한 인식 부족	11(6.4)	16(12.9)	26(17.6)	23(22.1)
기타	13(7.6)	18(14.5)	21(14.2)	20(19.2)
계	172(100.0)	124(100.0)	148(100.0)	104(100.0)

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 전담공무원조사자료

시·군·구 담당자와의 접촉에서 가장 많이 지적된 내용은 업무량 과다로 인한 충분한 의견 교환 부족이었다(59.9%). 다음으로는 담당직원의 잦은 교체(14.0%), 상호업무에 대한 이해부족(11.6%) 순이었다. 고용안정센터 담당자와의

접촉시 가장 어려운 점으로는 가장 많은 응답자가 상호업무에 대한 이해부족(37.9%)을 지적했으며, 다음으로 업무량 과다로 인한 충분한 의견교환부족(25.0%), 기타(14.5%), 기관내 업무협조에 대한 인식부족(12.9%) 순이었다. 자활 후견기관 담당자와의 접촉시 가장 어려운 점으로는 업무량 과다로 인한 충분한 의견교환부족을 지적했고(36.5%), 다음으로 상호업무에 대한 이해부족(24.3%), 기관내 업무협조에 대한 인식부족(17.6%), 기타(14.2%) 순이었다. 복지시설 담당자와의 접촉시 가장 어려운 점은 업무량 과다로 인한 충분한 의견교환부족(30.8%)을 가장 많이 응답했으며, 다음으로 상호업무에 대한 이해부족(23.1%), 기관내 업무협조에 대한 인식부족(22.1%) 순이었다.

앞서 <표 5-52>에서 나타난 바와 같이 읍·면·동 사회복지 전담공무원들이 가장 밀접하게 접촉하면서 업무를 수행하는 곳이 상급기관인 시·군·구이다. 시·군·구 담당자의 원활한 업무 수행과 지원이 읍·면·동 사회복지전담공무원의 업무수행에 중요한 영향을 미치고 전달체계상의 운영의 효율성의 기반이 되기 때문에 시·군·구가 읍·면·동을 지원하기 위해 수행하는 업무들 중 어떤 것이 원활하게 수행되고 있는가를 파악하였다(표 5-55 참조).

<표 5-55> 시·군·구 업무 중 원활하게 수행되는 업무

(단위: 명, %)

구분	원활한 업무	필요한 업무
대상자조사 연간 계획수립	64(13.3)	44(10.9)
급여 실시, 내용 최종 결정	151(31.3)	45(11.2)
긴급생계·교육·장제·시설수용자 생계급여 지급	133(27.6)	43(10.7)
부정수급 판정, 급여중지 결정, 과잉지급분 반환명령	57(11.8)	80(19.9)
자활기관협의체 운영	24(5.0)	85(21.1)
자활사업 참여규모 결정 및 하급기관 배정	17(3.5)	64(15.9)
하급기관 예산 배정	36(7.5)	17(4.2)
기타	-	24(6.0)

주: 1) 중복응답결과임. n=200

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 전담공무원조사자료

시·군·구가 수행하는 업무 중 원활하게 수행되고 있다고 응답된 문항은 수급자 급여실시여부 및 급여내용 최종 결정 업무(31.3%)였으며, 다음이 긴급생계 급여 등의 지급(27.6%), 대상자조사 관련 연간계획수립(13.3%), 부정수급 판정 등(11.8%)의 업무였다. 상대적으로 자활기관협의체 운영, 자활프로그램 참여규모 결정 등 자활관련 업무들이 원활하게 수행되고 있다는 응답비율이 낮게 나타났다.

이와 관련하여, 시·군·구가 수행하는 업무 중 원활하게 수행되지 않아 업무수행상 꼭 지원이 필요하다고 응답한 비율이 높은 것은 자활기관협의체 운영 업무(21.1%)였다. 다음으로 부정수급 판정·급여중지 결정·과잉지급분 반환명령 등의 업무(19.9%), 자활사업 참여규모 결정 및 하급기관 배정(15.9%), 대상자조사 관련 연간 계획수립(10.9%) 등의 순이었다.

이를 종합해볼 때, 자활사업 운영 업무, 급여 조정업무 등 보장기관으로서 수행해야 할 업무가 원활하지 못한 것으로 드러나고 있다. 따라서 일선창구인 읍·면·동 단위에서의 자활사업 및 기초보장제도 운영에 있어서 어려움을 초래하고 있음을 시사하고 있다.

라. 업무수행 장애요인

읍·면·동의 사회복지전담공무원들은 업무수행상의 장애요인 1순위로 담당 가구수 과다(28.2%)를 꼽았으며, 두번째로 자산조사시 정보확보 곤란(22.8%)을 지적했다(표 5-56 참조).

그동안 사회복지전담공무원이 확충되었음에도 불구하고, 읍·면·동 단위에서는 여전히 담당 가구수 과다가 업무상의 가장 큰 장애요인으로 지적되었고, 수급자의 자산조사시 자료를 확보할 수 있는 시스템이 갖춰져 있지 않은 상태에서 어려움을 겪고 있음을 알 수 있다. 이와 연관되어 자산조사, 부양의무자 조사과정에서의 대상자와의 마찰로 인한 어려움도 10.4%의 응답자가 업무수행상 장애요인 1순위로 지적했다. 14.9%의 응답자는 사회복지이외 업무 과다를 업무수행상의 장애요인으로 답했다.

〈표 5-56〉 업무수행상의 장애요인

(단위: 명, %)

구분	1순위	2순위	3순위
담당 가구수 과다	57(28.2)	10(5.0)	9(4.5)
사회복지 이외 업무 과다	30(14.9)	22(10.9)	19(9.4)
자산조사시 정보와 자료확보 곤란	46(22.8)	38(18.8)	29(14.4)
비체계적 행정업무 절차	10(5.0)	24(11.9)	15(7.4)
자활프로그램의 부족	6(3.0)	9(4.5)	17(8.4)
지역의 의뢰시결과 기관 부족	1(0.5)	10(5.0)	7(3.5)
기관내 전문적 지도감독의 부재	4(2.0)	9(4.5)	11(5.4)
기관내 타직원과의 협조의 어려움	-	2(1.0)	1(0.5)
기관내 상급직원의 이해부족	5(2.5)	6(3.0)	9(4.5)
타 기관 담당자와 업무협조의 어려움	1(0.5)	-	3(1.5)
수급자의 자립의지·노력 부족	10(5.0)	20(9.9)	23(11.4)
자산조사·부양의무자 조사과정에서의 대상자와의 마찰	21(10.4)	33(16.3)	14(6.9)
자활이 어려운 조건부수급자에 조건 이행 권유	2(1.0)	9(4.5)	20(9.9)
전문적 서비스 제공에 대한 전문지식과 기술의 부족	6(3.0)	8(4.0)	12(5.9)
원활하지 못한 전산처리 업무	3(1.5)	2(1.0)	13(6.4)
계	202(100.0)	202(100.0)	202(100.0)

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 전담공무원조사자료

업무수행상의 장애요인 2순위로 가장 많은 응답은 자산조사시 정보와 자료 확보 곤란(18.8%)이었고, 다음으로 자산조사, 부양의무자 조사 과정에서의 대상자와의 마찰(16.3%), 비체계적인 행정업무절차(11.9%), 사회복지 이외 업무 과다(10.9%) 순이었다. 업무수행상의 장애요인 3순위는 자산조사시 자료확보 곤란(14.4%), 수급자의 자립의지 부족(11.4%), 자활이 어려운 조건부수급자의 조건이행 권유(9.9%) 순의 응답이 나왔다.

전반적으로 읍·면·동 사회복지 전담공무원들은 담당가구 수가 많고 사회복지 이외 업무가 과중하다고 인식하고 있었다. 이는 앞서 제시된 바와 같이 평균 9시간 이상의 초과근로가 이루어지고 있는 현실에서 확인된다. 또한 정보와

자료 확보가 용이하지 않은 상태에서 자산조사업무를 수행하고, 이러한 과정에서 수급자와의 마찰로 인해 어려움을 겪고 있는 것으로 볼 수 있다. 자산조사의 정확성을 제고할 수 있는 기법 개발과 필요한 자료와 정보의 제공, 자산조사 전담기구 설립 등 자산조사 관련 대책 마련이 시급하다.

바. 업무보조 인력의 확보

사회복지업무를 보조하는 인력이 있는 경우는 전담공무원의 업무부담을 다소 경감시킬 수 있을뿐더러, 이를 통한 업무수행의 효율성 제고를 가능하게 한다. 조사대상 읍·면·동47) 가운데 120개(48.8%) 지역에서 업무보조 인력을 활용하고 있었으며, 지역별로는 대도시 23.5%, 중소도시 72.7%, 농어촌 53.6%의 읍·면·동사무소에 업무보조인력이 배치되어 있는 것으로 나타났다(표 5-57 참조).

〈표 5-57〉 읍·면·동 사회복지업무 수행 보조인력 유무

(단위: 명, %)

	대도시	중소도시	농어촌	전체
있다	48(23.5)	52(72.7)	20(53.6)	120(48.8)
없다	18(27.3)	45(46.4)	21(51.2)	84(41.2)
계	66(100.0)	97(100.0)	41(100.0)	204(100.0)

주: 1) 지역간 유의미한 차이($\chi^2=8.064$, $p=.018$)를 보임

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 전담공무원조사자료

보조인력의 활용은 대도시 보다 농어촌, 농어촌보다 중소도시 지역에서 더 많이 활용하고 있었으며 업무보조인력의 유무는 지역간 통계적으로 유의미한

47) 조사대상 사회복지전담공무원은 앞서 밝혔듯이 해당 읍·면·동의 기초보장·자활 업무 분담 형태에 따라 기초보장·자활업무 담당자가 나뉘어 있는 경우 기초보장업무담당자, 자활업무 담당자 각각 1인, 기초보장·자활업무 담당자가 나뉘어 있지 않은 경우는 선임자 1인을 대상으로 했다. 따라서 한 지역 즉, 하나의 읍·면·동에서 2명의 응답자가 나와 응답빈도수와 지역별 빈도가 일치하지 않을 가능성이 있다. 그러나, 조사완료된 조사표의 읍·면·동별 분포를 보면, 하나의 읍·면·동당 한명의 전담공무원이 응답한 것으로 나타나 응답자 빈도수와 지역별 빈도수가 일치하는 것으로 보아도 무방하다.

차이가 있는 것으로 나타났다. 2001년도 실태조사(이현주의, 2001)에서 업무보조인력이 배치되어 있는 경우가 평균 49.3%로 나타났던 결과와 비교할 때 크게 변화되지 않았다.⁴⁸⁾

해당 읍·면·동에 사회복지업무 보조인력이 있는 경우 보조 유형별 배치 유무는 다음 <표 5-58>과 같다.

<표 5-58> 읍·면·동 사회복지업무 수행 보조인력 유형

(단위: 명, %)

구분	대도시	중소도시	농어촌	전체
복지도우미 ²⁾	36(62.1)	35(63.6)	15(62.5)	86(62.8)
기능직 공무원	1(1.7)	-	-	1(0.7)
공익요원	5(8.6)	8(14.5)	2(8.3)	15(10.9)
공공근로 인력 ²⁾	13(22.4)	4(7.3)	2(8.3)	19(13.9)
아르바이트생	2(3.4)	1(1.8)	2(8.3)	5(3.6)
자원봉사자	-	-	-	-
기타	1(1.7)	7(12.7)	3(12.5)	11(8.0)
합 계	48(100.0)	52(100.0)	41(100.0)	120(100.0)

주: 1) 중복응답 문항

2) 지역간 유의한 차이를 보임. 복지도우미($\chi^2=6.144$ p=.046), 공공근로 인력($\chi^2=12.473$ p=.002)

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 전담공무원조사자료

보조인력이 배치된 지역 중 복지도우미 인력이 배치된 경우가 가장 많았으며 86개 지역(71.7%)으로 나타났다. 다음으로는 19지역(13.9%)에 공공근로 인력이, 15지역(10.9%)에 공익요원이, 11지역(8.0%)에 기타보조인력이, 5지역(3.6%)에 아르바이트생, 1지역(0.7%)에 기능직 공무원이 배치되어 있는 것으로 나타났다. 이 중 복지도우미 인력과 공공근로 인력의 배치 유무는 지역 간 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다(각각 $\chi^2=6.144$ p <.046, $\chi^2=12.473$, p

48) 2001년말 현재 사회복지전담공무원 지원인력은 1,979명으로서, 공공근로 878명, 공익요원 43명으로 보고되었다.

〈.002〉. 복지도우미 인력은 응답 대상이 된 대도시 61.2% 지역에, 중소도시에는 63.6% 지역에, 농어촌에는 62.5%의 지역에 배치되어 있었으며, 공공근로 인력은 응답 대상이 된 대도시의 22.4%, 중소도시 7.3%, 농어촌의 8.3% 지역에 배치된 것으로 나타났다.

3. 수급자 및 업무담당자의 접근편의성 향상

가. 가구 방문 및 상담 빈도

수급자와 사회복지업무 담당자의 의사소통, 대면접촉의 빈도는 상반된 두가지의 해석이 가능하다. 즉, 잦은 접촉과 높은 빈도가 활발한 업무 수행과 서비스 전달을 나타내는 지표가 될 수 있으며, 한편으로 업무 수행의 효율성 측면에서 보면, 가급적 적은 빈도로 만나서 업무를 처리할 수 있도록 하는 것이 효과적일 수 있다. 그러나 수급자의 on-line 상의 접근 경로가 매우 취약하고 자족할 환경이 마련되지 않은 상황에서 담당공무원과의 접촉은 서비스 제공의 양과 질을 결정하는 중요한 지표가 된다.

본 연구에서는 수급자의 유형에 따라 상담 방식과 빈도를 조사하였고, 이를 수급자와 공급자간의 접근성 차원에서 파악하고자 하였다.

이는 먼저 사회복지담당공무원이 응답한 결과로서, 일반수급자, 조건부수급자 중 자활사업 참여자와 자활사업미참여자로 구분하여 이들이 읍·면·동사무소에 방문한 경우, 전담공무원이 가구에 방문한 경우, 전화로 통화한 경우 등으로 구분하여 분석하였다(표 5-59 참조).

가장 높은 빈도는 일반수급자와 전화통화한 경우로서 월평균 2.5회였다. 모든 수급자 유형에서 전화통화 빈도가 면접상담에 비해 높게 나타났는데, 수급자가 기관에 방문하여 면접상담한 경우 일반수급자(1.4회)에 비해 자활사업에 참여하는 조건부수급자(2.5회)가 많은 것으로 나타났으며, 자활사업에 참여하지 않는 조건부수급자(0.9회)는 일반수급자의 방문빈도 보다 낮게 나타났다. 일반수급자나 자활사업에 참여하지 않는 조건부수급자의 경우 기관에 수급자가 방

문하는 경우와 공무원이 가정에 방문하는 경우가 유사한 빈도로 나타났는데, 자활사업참여자의 경우는 가구방문보다 수급자의 기관방문빈도가 2배 가량 많은 것으로 나타났다.

〈표 5-59〉 수급자유형별 상담 횟수

(단위: 회)

구분		대도시 (N=65)	중소도시 (N=95)	농어촌 (N=41)	전체(N=201)		
					평균	중위값	최빈값
일반수급자	기관방문 상담	1.7	1.3	1.1	1.4	1	0
	가구방문 상담	1.3	1.3	1.8	1.4	1	0
	전화 상담	2.6	2.4	2.8	2.5	2	1
자활참여자	기관방문 상담	3.0	1.7	2.1	2.1	1	0
	가구방문 상담	1.0	1.1	1.0	1.0	1	0
	전화 상담	2.9	2.1	1.8	2.3	2	0
자활자활사업 미참여자	기관방문 상담	1.6	0.7	0.2	0.9	0	0
	가구방문 상담	0.8	1.0	0.8	0.9	0	0
	전화 상담	2.4	2.1	1.5	2.1	1	0

주: 1) 일반수급자는 1가구, 자활수급자는 1인당 상담회수임.

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 전담공무원조사자료

이는 지역별로 상이한 양상을 보였는데, 특히 일반수급자와 자활사업미참여 자 등 근로능력이 없는 수급자의 경우 대도시 지역이 기타 지역보다 수급자의 기관방문 상담 횟수가 많았고, 일반수급자의 경우 농어촌 지역의 가구방문 상담횟수가 타 지역에 비해 다소 높게 나타났다.

특히 주목할 부분으로 일반수급자에 대한 전화상담을 제외하고는 모든 경우 최빈값이 0으로서 다수의 수급자에 대한 분기별 상담이 미쳐 이루어지지 못하고 있는 것으로 판단된다. 그리고 농촌지역의 경우 일반수급자에 대한 가구방문 상담과 전화상담 횟수가 많고, 대도시 지역의 경우 자활참여자의 기관방문 상담과 전화상담 횟수가 상대적으로 많은 것으로 미루어, 각 지역의 여건에 따라 수급자의 요구가 표현되는 방식과 내용, 담당공무원의 대응이 상이한 것으

로 파악된다.

수급가구에서 사회복지담당 공무원에게 도움을 요청할 일이 있는 경우 어떤 어려움이 있는가를 파악하였다. 응답자의 67.6%는 어려움을 느끼지 않는 것으로 응답하였다. 어려움이 있다고 응답한 경우 중 상담의 효과가 없다(33.7%), 담당공무원이 무관심하다(31.7%) 등 공무원이 바쁘거나 찾아가기가 멀다는 응답보다 많은 수가 지적하고 있어, 물리적인 어려움보다는 상담이나 도움에 대한 근본적인 신뢰가 미흡한 수급자의 인식을 나타내는 결과로 볼 수 있다.

이를 지역별로 분석해 보면, 농어촌지역보다 대도시와 중소도시 지역에서 어려움이 있었다는 응답이 많았고, 대도시지역에서는 효과가 없다는 응답(46.5%), 중소도시에서는 담당공무원이 관심을 갖고 있지 않다는 인식(43.1%), 농어촌지역에서는 담당공무원이 바빠서 도움요청이 어렵다는 지적(26.3%)이 각 지역에서 가장 많은 수가 지적한 응답이었다.

〈표 5-60〉 수급가구의 상담 및 도움요청시 어려움 여부 및 장애요인

(단위: %)

구분	대도시	중소도시	농어촌	계
어려움이 있다 ¹⁾	35.3	35.7	23.2	32.4
동사무소가 멀어서 찾아가기 힘들다	17.3	9.2	21.3	14.4
담당공무원이 바빠서 상담·도움을 요청하기 어렵다	11.0	18.3	26.2	17.0
담당공무원이 나의 문제에 관심을 갖고있지 않다	22.8	43.1	21.3	31.7
담당공무원의 상담·도움 효과가 없었다	46.5	28.8	19.7	33.7
기 타	2.4	0.7	11.5	3.2
계	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1) 지역간 통계적으로 유의한 차이를 보임(어려움 여부 $\chi^2 = 13.722$, $p = .001$, 장애요인 $\chi^2 = 50.237$, $p = .000$)

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 전담공무원조사자료

다음은 수급자 가구에서 담당공무원에서 요구사항 혹은 불만사항에 대해 민

원을 신청한 경험이 있는가를 파악하였다. 민원 신청은 사전에 문제 해결이 이루어지지 않았기 때문에 발생하는 일이라는 측면에서 긍정적인 현상으로만 볼 수 없으나, 수급자의 권리를 인식하고 이를 주장한다는 측면에서 민원의 증가는 제도에 대한 접근성의 향상의 의미를 지닌 것으로 해석할 수 있을 것이다. 조사에 응답한 수급가구 중 14.7%가 민원을 신청한 경험이 있다고 응답하였고, 그 처리 결과에 대해서는 25.3%가 만족, 26.0%가 그저 그렇다. 48.7%가 불만이라고 응답하였다. 민원신청 경험여부는 지역별로 유의한 차이를 보였는데, 대도시 지역 수급자(23.2%), 중소도시 수급자(16.2%)의 빈도가 농어촌 지역 수급자(1.9%)와 비교할 때 월등히 높게 나타나, 지역별로 권리의식과 수급자·담당공무원간 문제해결 방식이 상이함을 시사하고 있다. 그러나 민원 처리 과정에서의 만족정도는 지역간 통계적으로 유의한 차이를 보이지 않았다.

〈표 5-61〉 수급가구의 지역별 민원 신청경험 및 처리과정 만족도

(단위: %)

구분	대도시	중소도시	농어촌	계
있다 ¹⁾	23.2	16.2	1.9	14.7
대체로 만족한다	30.0	20.3	20.0	25.3
그저 그렇다	19.7	33.3	20.0	26.0
불만이다	50.0	46.4	60.0	48.7
계	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1) 지역간 통계적으로 유의한 차이를 보임($X^2 = 50.385, p = .000$).

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

나. 수급자 인지도

기초생활보장의 수급대상 혹은 신청했으나 탈락한 경우 기초생활보장제도에 대해 어떻게 인지하게 되었는지, 즉, 수급자 신청을 하게되면 생계비등의 지원이 이루어진다는 사실을 어떻게 알게 되었는지 등을 파악하였다.

먼저 기초보장제도의 인지경로를 살펴보면(표 5-62 참조), 수급가구의 약 3/4f,d 이장이나 통반장(37.1%), 옆집이나 이웃(27.7%), 가족·친척(10.0%) 등 지인을 통해 기초생활보장제도에 대해 알게 되었다고 응답하였다. 사회복지전담공무원을 통해 알게 된 경우도 15.6%로 나타났으며, 신문이나 TV등의 대중매체(4.6%)나 홍보물 및 플랭카드(0.9%)를 통해 알게 되었다고 응답한 비율은 매우 낮게 나타났다. 중도탈락 가구나 신청했지만 탈락한 가구의 경우는 현재 수급가구에 비해 사회복지전담공무원을 통해 알게 된 비율이 현저히 낮았으며(7.5%, 1.2%), 옆집·이웃(40.7%, 32.1%), 대중매체(10.3%, 11.9%)를 통해서 알게 된 비율이 다소 높게 나타났다. 이는 수급가구 가운데 사회복지전담공무원 직권으로 선정된 경우를 의미하는 결과로 볼 수 있다.

〈표 5-62〉 수급자 및 탈락자의 기초보장제도 인지 경로

(단위: %)

구분	일반수급가구	조건부수급가구	중도탈락가구	신청탈락가구
옆집·이웃	27.6	29.7	40.7	32.1
가족·친척	10.1	8.1	6.2	7.1
사회복지전담공무원	15.6	16.2	7.5	1.2
이장·통반장	37.3	35.1	34.3	42.9
신문·TV등 대중매체	4.4	6.8	10.3	11.9
홍보물·플랭카드	0.8	1.4	0.0	0.0
기타	4.2	2.7	1.0	4.8
계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

또한 수급가구에 수급자로 선정되기 위해서는 어떤 조건을 충족해야 하는지, 즉 대상자 선정기준을 알고 있는지를 파악하였다(표 5-63 참조). 수급가구의 46.7%가 선정기준을 알고 있다고 응답하였는데, 대상자 선정기준을 알고 있다고 응답한 비율은 수급유형에 따라 차이가 있었다. 일반수급가구(45.7%)보다 조건부수급가구(59.7%)의 경우 대상자 선정기준을 알고 있다고 응답한 비율이 높

게 나타났다.

〈표 5-63〉 수급가구 및 비수급가구의 대상자 선정기준·보충급여체계 인지
(단위: %)

	수급가구			중도탈락가구	신청탈락가구
	일반수급가구	조건부수급가구	전체		
알고있다	45.7	59.7	46.7	69.9	52.4
소득기준	46.8	52.3	47.3	40.4	37.8
재산기준	48.3	51.2	48.6	47.9	42.2
부양의무자기준	87.5	90.9	87.8	89.2	88.9
보충급여체계	36.6	63.0	38.4	52.8	22.6

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

선정기준을 알고 있다고 응답한 경우에 소득기준, 재산기준, 부양의무자기준을 제대로 알고 있는지를 확인하였다. 그 결과 대상자 선정기준을 알고 있다고 응답한 가구 중 소득기준의 경우 47.3%, 재산기준은 48.6%, 부양의무자기준은 87.8%가 이를 알고 있다고 응답하였다. 따라서 절반 이하의 수급자가 소득기준과 재산기준을 모르고 있었던 것으로 나타나고 있다. 또한 국민기초생활보장제도는 가구별 최저생계비에 대해 보충급여를 지급하는 것으로 이러한 보충급여체계를 인지하고 있는지 질문하였다. 일반수급자의 경우 보충급여체계에 따라 소득증가시 생계급여가 감소하고 소득감소시 지원금이 증가한다는 것을 아는 경우가 36.6%, 조건부수급가구의 경우는 63%였다.

한편 조건부수급자 중 자활사업에 참여하지 않고 있는 경우 자활지원사업에 대해서 알고 있는가를 질문하였다. 전체적으로 평균 59.5%만이 알고 있다고 응답하여 상당히 낮은 인지도를 보이고 있었다. 지역별로는 대도시 지역에서는 73%가 안다고 하였으나, 중소도시 46.7%, 농어촌지역 52.9%로 차이를 보였다.

〈표 5-64〉 자활사업미참여자의 지역별 자활사업 인지여부

(단위: %)

구 분	대도시	중소도시	농어촌	계
안 다	73.0	46.7	52.9	59.5
모른다	27.0	53.3	47.1	40.5
계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

4. 업무수행내용 및 절차의 책임성 확보

가. 수급자 선정의 정확성 및 사후관리

수급가구에서 생각하기에 사회복지담당공무원이 가구의 실제 재산 및 소득 상태를 어느 정도 알고 있다고 생각하는가를 파악하여, 소득파악의 정확성 정도를 가늠하고자 하였다. 이는 물론 실제 파악 정도와는 상이할 수 있으나 담당공무원의 책임성 이행의 실태를 추정해볼 수 있는 자료로 판단된다. <표 5-65>에서 보듯이, 담당공무원이 수급가구에 대해 정확하게 알고 있다는 응답이 재산은 63.4%, 소득은 63.3%로 나타났다. 따라서 담당공무원을 통해 파악되고 있는 부분은 2/3정도로 추정할 수 있다. 이는 지역별로 차이를 보이는데 재산의 경우 대도시지역 68.6%, 중소도시지역 56.0%, 농어촌지역 68.6%, 소득의 경우 대도시지역 67.5%, 중소도시지역 55.7%, 농어촌 지역 69.9%로 중소도시지역의 경우 소득파악 체계에 대한 신뢰가 다소 미흡한 것으로 보인다. 한편 수급유형(일반수급가구와 조건부수급가구)별 수급가구의 실제소득 파악 상태는 통계적으로 유의한 차이가 나타나지 않았다.

〈표 5-65〉 지역별 수급가구의 실제재산 및 소득 파악 상태

(단위: %)

구분		대도시	중소도시	농어촌	계
재산	정확하게 알고있다	43.1	29.4	36.0	35.7
	거의 정확하게 알고 있다	25.5	26.6	32.6	27.7
	대충 알고 있다	12.9	21.0	17.8	17.4
	잘 모르고 있다	13.4	18.0	12.9	15.2
	전혀 모르고 있다	5.0	4.9	0.8	3.9
	계	100.0	100.0	100.0	100.0
소득	정확하게 알고있다	42.9	29.4	36.1	35.7
	거의 정확하게 알고 있다	24.6	26.3	33.8	27.6
	대충 알고 있다	14.0	21.2	17.9	17.9
	잘 모르고 있다	14.6	18.2	11.0	15.2
	전혀 모르고 있다	3.9	4.9	1.1	3.6
	계	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1) 지역간 통계적으로 유의한 차이를 보임(재산: $\chi^2= 33.543$, $p=.000$, 소득: $\chi^2= 32.793$, $p=.000$)

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

한편 수급자에서 수급 탈피(중도 탈락)하게된 경우 이에 대한 결정은 누가 했는가를 파악하였다. 본인이 변동된 사항을 전담공무원에게 알린 경우는 12.5%였으며, 전담공무원이 결정해서 통보한 경우는 87.5%였다.

전담공무원이 탈락을 결정하여 통보한 경우, 전담공무원이 탈락한 사유에 대해 어떤 설명을 했는가에 대해서는 탈락사유 안내(46.6%), 탈락사유 및 이의 신청방법안내(32.1%) 등 비교적 상세한 설명이 이루어지고 있는 것으로 보인다. 그러나 탈락결과만을 통보(18.6%)하거나 안내 없이 생계비를 중단했다고 응답한 경우(2.7%)도 있었다.

〈표 5-66〉 전담공무원의 중도탈락 안내

안내내용	응답비율(%)
탈락사유 및 이의신청방법 안내	32.1
탈락사유에 대해서는 설명을 들음	46.6
탈락되었다는 결과에 대해서만 들음	18.6
안내 없이 생계비 중단	2.7

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

기초생활보장 신청 탈락자에 대하여 수급자로 선정되지 못한 이유를 알고 있는가를 파악한 결과, 88.2%는 알고 있는 것으로 응답하였다. 또한 선정되지 못한 이유를 사회복지전담공무원으로부터 설명을 들었는가를 질문한 결과, 탈락사유를 수급할 수 없을 때 취할 행동에 대한 상세한 설명을 들었다는 경우는 12.9%, 탈락사유에 대해서 설명을 들었다는 경우는 58.8%로, 70% 이상이 긍정적인 응답을 하였으며, 탈락되었다는 결과에 대해서만 들었거나(20.0%), 아무런 연락을 받지 못한 경우(8.2%)도 나타났다.

〈표 5-67〉 신청탈락사유 인지 여부 및 사유안내

(단위: 명, %)

구분	빈도
인지여부	
모른다	10(11.8)
알고있다	75(88.2)
사유안내	
탈락사유 및 이의신청방법 안내	11(12.9)
탈락사유에 대해서는 설명을 들음	50(58.8)
탈락되었다는 결과에 대해서만 들음	17(20.0)
안내 없이 생계비 중단	7(8.2)

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

〈표 5-68〉 지역별 수급가구에 대한 사회복지담당공무원 상담현황(지난 3개월간)

(단위: %, 회)

구분		평균	표준편차	최소값	최대값
공무원이 방문 ¹⁾	대 도시 (34.1)	0.34	.774	0	6
	중 소 도시 (40.9)	0.49	1.002	0	10
	농 어 촌 (25.0)	0.60	1.076	0	6
	전 체 (100.0)	0.47	.955	0	10
수급자가 방문 ²⁾	대 도시 (34.1)	1.23	2.013	0	24
	중 소 도시 (40.9)	1.06	1.852	0	20
	농 어 촌 (25.0)	0.76	1.174	0	6
	전 체 (100.0)	1.04	1.776	0	24
전화통화 ³⁾	대 도시 (34.1)	1.15	2.212	0	15
	중 소 도시 (40.9)	1.14	2.435	0	24
	농 어 촌 (25.0)	0.93	1.391	0	6
	전 체 (100.0)	1.09	2.139	0	24

주: 1) F= 5.578, Sig=.004, 2) F= 5.331, Sig=.005, 3) F= 1.010, Sig=.364

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

수급자 가구에 대한 조사에서 최근 3개월간(2002년 8월~11월) 사회복지담당 공무원과의 접촉 횟수를 파악하였다(표 5-68 참조).

담당공무원이 방문한 경우(0.47회)보다 수급자가 담당공무원을 방문한 경우(1.04회)가 많았고, 전화통화한 횟수(1.09회)가 가장 많았다. 이러한 결과를 지역 특성에 따라 분석한 결과 각 접촉방식별로 상이한 양상을 보였는데, 공무원이 수급자를 방문한 경우는 농어촌, 중소도시, 대도시의 순이었으며, 수급자가 담당공무원을 찾아간 경우는 대도시, 중소도시, 농어촌의 순이었으며, 전화 통화를 통한 경우 역시 대도시, 중소도시, 농어촌의 순이었다.

자활사업 대상자가 자활후견기관이나 고용안정센터의 담당자와 자활사업 참여에 대하여 상담한 경험이 있는가를 파악하였다. 현재 자활사업에 참여하고 있는 경우는 36.1%, 참여하지 않고 있는 경우는 21.4%만이 상담 경험이 있는 것으로 응답하였다. 이는 자활사업 참여자의 경우 특히 지역별로 큰 차이를 보

였는데, 대도시(40.6%), 중소도시(40.0%)에 비해 농어촌(20.6%)의 상담 경험이 매우 낮게 나타나, 농어촌 지역의 자활사업 참여과정의 어려움과 사회복지전담 공무원 역할에 대한 과부담이 있음을 시사하고 있다.

〈표 5-69〉 자활사업 대상자의 자활후견기관 및 고용안정센터담당자의 상담여부

(단위: %)

구분	자활사업참여자				자활사업미참여자			
	대도시	중소도시	농어촌	계	대도시	중소도시	농어촌	계
없다	59.4	60.0	79.4	63.9	82.6	66.7	90.9	78.6

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

〈표 5-70〉 자활후견기관 및 고용안정센터 담당자의 방문독촉 방법

(단위: 명, %)

구분	자활사업참여자	자활사업미참여자
사회복지전담공무원으로부터 전화, 우편으로	-	8.2
자활후견기관·고용안정센터로부터 전화, 우편으로	1.1	1.6
공무원이 직접 찾아와	-	-
자활후견기관 및 고용안정센터담당자가 직접 찾아와	-	-
별다른 연락 받은 적 없음	98.9	90.2
합계	100.0	100.0

주: 지역간 통계적으로 유의한 차이를 보이지 않았음.

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

상담한 적이 없는 경우, 자활후견기관이나 고용안정센터에서 어떤 형태로 방문독촉을 받은 적이 있는가를 파악한 결과에서는 별다른 연락을 받은 적이 없다고 한 경우가 자활사업참여자의 경우 98.9%, 미참여자의 경우 90.2%였으며, 공무원으로부터 전화나 우편으로 방문독촉을 받은 경우는 미참여자의 경우 8.2%, 자활후견기관이나 고용안정센터로부터 전화·우편으로 방문독촉을 받은 경우는 1.1%, 이 밖에 ‘공무원이 직접 찾아와 방문독촉을 했다’, ‘자활후견기관

및 고용안정센터 담당자가 방문 독촉을 했다'는 응답은 나타나지 않아, 자활사업 참여 대상자에 대한 담당기관의 책임성 이행이 미흡한 것으로 판단된다.

나. 업무수행 지도감독 체계

국민기초생활보장제도가 시행된 기간이 짧고, 지침 내용의 복잡성, 현실적인 적용의 어려움으로 관련 업무를 수행하는 데 있어서 나타나는 문제점이나 의문 사항에 대한 의논상대가 필요하고, 조언을 해줄 의논상대는 업무 수행상의 자원이 될 수 있다. 이와 같이 업무 수행상의 지도감독(supervision) 체계를 마련하는 일은 전문성을 담보해야 할 기초보장업무 수행체계에 있어 그 책임성을 가늠할 수 있는 부분이다. 사회복지담당공무원이 업무상의 의논이나 조언상대가 있는지 여부를 질문한 결과 <표 5-71>에서 제시된 바와 같이 응답자의 88.2%가 있다고 응답했다. 그런데, 통계적으로 유의미하게($\chi^2=6.149$ $p=.046$) 대도시지역(93.9%)의 전담공무원들이 중소도시(88.5%)와 농어촌(78.0%) 지역의 전담공무원보다 업무상의 의논상대가 있다고 응답한 비율이 높았다.

<표 5-71> 국민기초생활보장제도 관련업무상의 의논·조언 상대 유무¹⁾ 및 유형
(단위: 명, %)

구분		대도시	중소도시	농어촌	전체
상대 유무	예	62(93.9)	85(88.5)	32(78.0)	179(88.2)
	아니오	4(6.1)	11(11.5)	9(22.0)	24(11.8)
	계	66(100.0)	96(100.0)	41(100.0)	203(100.0)
상대 유형	상급기관 담당자	9(14.5)	10(11.8)	2(6.3)	21(11.7)
	인근 지역 기관 담당직원	33(53.2)	43(50.6)	20(62.5)	96(53.6)
	현재 근무하는 기관 선임자	5(8.1)	5(5.9)	4(12.5)	14(7.8)
	전담공무원 동호회, 관련사이트	12(19.4)	26(30.6)	6(18.8)	44(24.6)
	기타	3(4.8)	1(1.2)	-	4(2.2)
	계	62(100.0)	85(100.0)	32(100.0)	179(100.0)

주: 1) 지역간 유의한 차이($\chi^2=6.149$ $p=.046$)를 보임.
자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 전담공무원조사자료

업무상의 의논, 조언 상대가 있다고 응답한 경우 의논대상자 유형을 파악한 결과, 전담공무원의 53.6%가 인근지역 기관 담당직원과 의논하고 있었고, 24.6%가 전담공무원 동호회나 관련 사이트를 이용하고 있었으며, 11.7%가 상급기관 담당자와 의논하고 있었다. 7.8%만이 현재 근무하는 기관 선임자와 의논하고 있는 것으로 나타났는데 실질적으로 해당 지역 상황을 잘 알고 있는 조언 상대의 도움을 받지 못하고 있는 것으로 판단된다. 이는 전담공무원 경력에 따라 통계적으로 유의한 차이를 보였다. 전담공무원 경력이 3년 미만인 경우는 상급기관 담당자(15.8%)나 현 근무기관 선임자(15.8%)의 비율이 3년 이상 경력자(각 9.8%, 4.1%)보다 월등하게 높았는데, 이는 3년미만 근무자의 경우 경력이 많은 선임 사회복지전담공무원에 대한 의존이 가능한 상황이 반영된 결과로 보인다.

〈표 5-72〉 전담공무원 경력별 의논대상자 유형

(단위: 명, %)

구분	3년 미만	3년 이상	전체
상급기관 담당자	9(15.8)	12(9.8)	21(11.7)
인근 지역 기관담당직원	30(52.6)	66(54.1)	96(53.6)
현재 근무하는 기관 선임자	9(15.8)	5(4.1)	14(7.8)
전담공무원 동호회, 관련 사이트	9(15.8)	35(28.7)	44(24.6)
기타	0(0.0)	4(3.3)	4(2.2)
계	57(100.0)	122(100.0)	179(100.0)

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 전담공무원조사자료

제 4 절 재정

국민기초생활보장제도의 재정은 대부분이 국민의 세금을 통해 조달하고 있다. 따라서 본 절에서는 정부의 국민기초생활보장제도에 관한 예산부분에 대해 중점적인 평가를 수행하고자 한다.

생활보호법에서는 국가는 소득이 최저생계비 이상이 되도록 급여를 지급할 의무가 없었다.⁴⁹⁾ 하지만, 국민기초생활보장법에서의 급여수준은 최저생계비 이상이 되어야 한다.⁵⁰⁾

수급자에게 급여가 제대로 지급되기 위해서는 안정적인 예산이 필요하다. 의료급여와 같이 예산이 부족하게 되면, 병원비 지급이 연체되는 등 문제점이 발생할 수 있으며, 생계급여 등 생활에 꼭 필요한 급여의 지급이 늦어질 경우 수급가구는 최저생활을 유지할 수 없게 되어 국민기초생활보장제도의 목적인 최저생활보장이 달성될 수 없다. 또한, 예산이 부족할 경우 수급자에게 급여가 지급되지 않거나 또는 수급자의 규모나 급여의 지급수준의 조정을 통해 예산의 부족을 해결할 수밖에 없게 된다. 따라서, 안정적인 예산의 확보가 국민기초생활보장제도의 최저생활보장이자 자활도모라는 목적의 달성과 직접적으로 연관될 수밖에 없다.

본 절에서는 정부의 기초보장예산을 기반으로 평가를 실시하고자 하며, 2가지 부분으로 첫째, 재정의 충분성과 결정과정, 둘째 재정부담의 적절성에 관하여 살펴보겠다.

재정의 충분성과 결정과정에서는 첫째, 기초보장예산이 충분한가와 둘째, 기초보장예산의 수준은 어떠한가, 셋째, 의료급여 재정은 충분한가, 넷째, 국민기초생활보장기금 조성 및 운영이 적절한가, 다섯째, 최저생계비 결정과정이 합리적인가에 대하여 살펴보고, 재정부담의 적절성에서는 중앙정부와 지방정부의 예산부담이 적절한가에 대해 살펴보도록 하겠다. 본 절 분석에서는 의료급여에 대해서는 따로 다루도록 하며, 특별히 언급이 없는 한 기초보장예산이라 함은 의료급여를 제외하였음을 밝힌다.

49) 1997년 5월에 판결된 [1994년 생계보호기준 위헌확인(94헌마33)]의 판결 참조

50) 국민기초생활보장법 제7조제2항에 의하면 급여의 수준은 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 자활급여를 합한 급여와 수급자의 소득인정액을 포함하여 최저생계비 이상이 되도록 하여야 한다고 규정하고 있다.

1. 재정의 충분성 및 결정과정

가. 기초보장예산의 충분성

국민기초생활보장제도의 급여의 수준이 최저생활을 보장하는데 충분할 수 있도록 예산이 충분하였는가에 대해 평가를 하고자 한다. 이를 위해서 기초보장예산의 변화 추이와 변화의 원인을 밝혀볼 필요가 있다.

의료급여를 제외한 기초보장예산의 90% 이상이 현금급여(생계 및 주거급여)로 구성⁵¹⁾되며, 1999년 이전에도 높은 비중⁵²⁾이었다. 따라서 기초보장예산의 충분성을 현금급여기준의 변화와 연관하여 살펴보도록 하겠다.

생계 및 주거급여 등 현금급여의 예산에 영향을 미치는 변수들은 수급자수(특히, 현금급여를 받는 수급자), 현금급여 수준, 수급자의 소득변화 등이 있을 수 있다. 아래 <표 5-73>를 보면, 1998년에서 1999년 기초보장예산이 90.9% 증가하였다. 이는 경제위기를 맞이하여 1998년 4월부터 한시생활보호를 시행하였는데, 한시보호대상자에게 일정금액의 현금급여가 지급되었다. 한시생보자가 예산상 기준으로 1998년 31만 1천명에서 1999년 76만명으로 증가하는 등 전체 수급자 수가 증가하였다. 또한 자활대상자에게 동절기에 한해서 일정금액의 현금급여가 지급되었다.

국민기초생활보장제도가 2000년 10월에 시행되었고, 2000년 1~9월까지의 현금급여액⁵³⁾ 산정시 현물 지급액(최저의료비와 최저교육비)을 보건복지부에서 실제 지원하는 금액을 기준으로 제외하였다. 따라서 수급가구에서는 과도한 의료비와 교육비가 제외됨에 따라 나머지 금액으로는 최저생활을 할 수 없었다.⁵⁴⁾ 이에 2000년 10월과 2001년에 최저의료비와 최저교육비를 1999년 최저생

51) 기초보장예산(의료급여 제외) 중 현금급여(생계 및 주거급여)의 비중은 2000년 91.2%, 2001년 93.4%, 2002년 93.5%, 2003년 93.6%이었다.

52) 1998년 83.0%, 1999년 86.6%

53) 현금급여기준은 소득이 0일 때 최저생계비에서 최저의료비, 최저교육비 등 현물로 지급되는 부분과 타법에 의해 지원되는 부분을 제외하고 받을 수 있는 최대 금액

54) 의료비와 교육비가 최저생계비에서 계측된 금액을 초과하여 제외됨으로서 생계비나 주거비 등의 타 비목의 금액까지 감소시키는 효과가 있었다.

계비 계측연도의 비율만큼 제외하도록 개선되었다. 이러한 현금급여기준의 개선은 최저생활보장을 위한 급여가 충분할 수 있도록 하는 조치였다. 따라서 현금급여액이 2000년 10~12월에 53.2%, 2001년에는 15.5%가 증가하였고, 현금급여기준 개선에 따라 예산도 2000년에 25.2%, 2001년에 27.1%가 증가하였다. 이후 2002년과 2003년에는 현금급여액은 최저생계비 상승비율만큼 인상되었다. 따라서 예산도 2002년에는 2.4%⁵⁵⁾, 2003년 3.0% 증가하였으며, 2003년 현금급여액 증가율도 3.0%이었다.

〈표 5-73〉 기초보장예산 및 현금급여기준: 1998~2003

		기초보장예산 (십억원)	예산상인원 ¹⁾ (천명)	최저생계비 (4인가구, 원)	현금급여기준 (4인가구, 원)
1998		5,439	1,470	(872,000) ²⁾	403,000
1999		10,381 (90.9%)	1,919	901,357	444,000 (10.2%)
2000	1~9월	12,998 (25.2%)	1,699	928,398 (3.0%)	476,000 (7.2%)
	10~12월		1,539		729,000 (53.2%)
2001		16,525 (27.1%)	1,550	956,250 (3.0%)	842,000 (15.5%)
2002		16,915 (2.4%)	1,550	989,719 (3.5%)	871,000 (3.4%)
2003		17,429 (3.0%)	1,500	1,019,411 (3.0%)	897,489 (3.0%)

주: 1) 1998년, 1999년, 2000년 1~9월은 한시생보자가 포함된 숫자임.

2) 공식적인 최저생계비가 아니며, 1998년 선정기준임. 나머지는 모두 보건복지부장관이 발표한 최저생계비임.

자료: 보건복지부 생활보호과, 『기초생활보장 통계자료』, 2001. 9.; 보건복지부, 『세입세출예산서』, 각연도; 보건복지부, 『국민기초생활보장사업 안내(I)』, 2002~2003.

따라서 국민기초생활보장제도 시행에 따라 현금급여기준은 최저생활을 보장할 수 있도록 개선되었으며, 기초보장예산(재정) 또한 이러한 변화가 반영되었

55) 수급가구의 소득증가율을 5% 상승한다고 가정하여, 기초생활보장급여 중 생계급여는 오히려 감소하였음.

다. 즉, 기초생활보장예산의 증가는 복지병으로 치부할 수 없으며, 실제적인 현금급여기준을 충족하기 위한 단계적 접근이었음을 알 수 있다. 다만, 최저의료비와 최저교육비 전체를 제외함으로서 현물로 제공되고 있지 않는 부분까지 제외되고 있는데 이 부분은 앞으로 개선될 필요가 있다.

나. 기초보장예산의 수준

그럼 이러한 기초보장예산의 수준은 충분한 것일까? 이러한 기초보장예산의 수준을 정부예산 및 GDP 대비 기초보장예산의 비중 변화로 살펴보고자 한다.

〈표 5-74〉 사회보장 및 기초보장예산: 1999~2002

(단위: 억원, %)

	1999	2000	2001	2002
GDP(경상) ¹⁾	4,827,442	5,219,592	5,515,575	5,963,812
정부예산액 ²⁾	836,851	887,363	991,801	1,096,298
사회보장 ²⁾	61,051	80,737	107,460	106,768
공적부조 ²⁾	19,451	24,090	32,696	34,034
기초보장 ³⁾	10,381	12,998	16,525	16,915
GDP대비 비율(%)				
사회보장	1.26	1.55	1.95	1.79
공적부조	0.40	0.46	0.59	0.57
기초보장	0.22	0.25	0.30	0.28
정부예산대비 비율(%)				
사회보장	7.3	9.1	10.8	9.7
공적부조	2.3	2.7	3.3	3.1
기초보장	1.2	1.5	1.7	1.5
사회보장대비 비율(%)				
공적부조	31.9	29.8	30.4	31.9
기초보장	17.0	16.1	15.4	15.8

자료: 1) 한국은행, 인터넷 자료, 보건복지부, 세입세출예산서, 각연도

2) 보건복지부 기획예산담당관실, 보건복지부 인터넷 홈페이지 자료

3) 보건복지부, 기초생활보장 통계자료, 2001. 9

정부예산대비 기초보장예산의 비율은 2002년 1.5%로 나타나고 있으며, GDP 대비 기초보장예산의 비율은 0.28% 수준에 불과하였다. 1999년에서 2001년까지는 기초보장예산은 정부예산대비 1.2%, 1.5%, 1.7%로 GDP대비 0.22%, 0.25%, 0.30%로 증가하고 있으나 2002년에는 정부예산대비 1.5%, GDP대비 0.28%로 감소하였다. 또한, 사회보장이나 공적부조의 정부예산이나 GDP의 비율도 2001년까지 증가하다가 2002년 감소한 것을 알 수 있다.

이러한 정부예산대비 및 GDP 대비 기초보장예산의 비율을 보면, 국민기초생활보장제도 시행에 따라 급격한 예산의 증가는 나타나지 않고 있다. 그리고 사회보장예산 대비 기초보장예산의 비율은 위의 비율과 반대의 현상을 나타내고 있다. 1999년 17.0%, 2000년 16.1%, 2001년 15.4%로 감소하지만 2002년에는 15.8%로 증가하고 있다.

〈표 5-75〉 수급자의 인구비율 및 1인당 기초보장예산 추이

	1999	2000	2001	2002	2003
기초보장예산(억원)	10,381	12,998	16,252	16,915	17,429
인구수 ¹⁾ (천명)	47,336	47,733	48,022	48,230	-
예산기준					
수급자수(천명)	1,919	1,659	1,550	1,550	1,500
인구비율(%)	4.1	3.5	3.2	3.2	-
1인당 예산(월, 원)	45,080	65,290	88,844	90,941	96,828
증가율(%)	-	44.8	36.1	2.4	6.5
실제보호기준					
수급자수(천명)	1,483	1,512	1,490	-	-
인구비율(%)	3.1	3.2	3.1	-	-
1인당 예산(월, 원)	58,333	71,628	92,422	-	-
증가율(%)	-	22.8	29.0	-	-

주: 1) 통계청, 주민등록인구(한국인)

예산기준으로 볼 때, 2003년 기초보장예산은 1인당 월지원규모는 96,828원이며, 이러한 지원수준은 2000년 44.8%, 2001년에 36.1%가 증가하여 높은 수준의 증가세를 보이다가 2002년 2.4%, 2003년 6.5%로 그 증가세가 감소하였다. 2000년과 2001년의 급격한 변화는 급여수준(현금급여기준선)이 증가함에 나타난 것으로 보인다. 1999년 45,080원이었던 1인당 예산이 2003년에는 2배가 넘는 수준으로 증가하였다.

실제보호기준으로 보면, 1인당 예산은 2000년 22.8%와 2001년 29.0%의 높은 증가율을 보였지만 예산기준의 증가율(2000년 44.8%, 2001년 36.1%)보다는 낮았다.

기초보장예산의 수준은 일정한 비율을 유지하고 있음을 알 수 있었다. 하지만, 기초보장예산이 GDP나 정부예산 또는 사회보장예산 대비로 어느 정도가 되어야 충분하다는 것은 정하기는 어렵다. 따라서 본 분석에서는 이러한 적절한 수준에 대해서는 분석되지 못한 한계가 있다.

다. 의료급여 재정의 충분성

의료급여 수급자는 국민기초생활보장수급자 외에도 국가유공자, 인간문화재, 이재자, 의사상자 등도 추가로 보호하고 있으며, 의료급여 재정은 중앙정부와 지방자치단체가 기초보장급여와 같은 비율로 분담하고 있다. 그리고, 의료급여 1종과 2종으로 구분되는데 2종 대상자의 경우 일부를 대상자 본인이 부담한다. 이러한 의료급여의 가장 큰 문제점은 급여비가 매년 급격히 증가하고 있고, 그에 따라 국가의 예산도 급격히 증가하고 있으나 누적미지급금이 남아 있었다는 것이다.

다음 <표 5-76>을 보면, 급여비는 1997~2001년까지 연평균 30.8%가 증가하였으며, 특히 1999년에는 48.1%가 증가하였다. 중앙정부의 예산 또한 1997~2001년까지 연평균 46.8%가 증가하였으며, 2001년에는 추경으로 4,500억이 편성되어 54.0%의 증가율을 보였다. 이처럼 급여비의 증가율보다 중앙정부 예산의 증가율이 높게 나타나 1997년에 비해 2001년 누적 미지급이 감소하였지만

완전히 해소되지 못하고 있다. 2002년에는 중앙정부의 예산이 6.3%가 증가하였고, 급여비가 9.0%로 예상됨에 따라 미지급금이 993억원으로 줄어 급여비 대비 누적미지급금의 비율이 4.9%로 낮아질 것으로 예상된다.

급여비의 급격한 증가의 원인을 신영석 외(2001)은 수급자 증가, 병원 이용률 증가, 노령화, 의료기술의 진보, 공급자의 유도 등 다양한 원인이 복합적으로 작용하고 있는 것으로 파악하고 있으며, 구체적인 원인을 1997년 수진율 증가, 1998년 및 1999년 대상자 증가, 2000년 수진율과 수가의 인상, 2001년 수가의 인상이 가장 큰 영향을 준 것으로 파악하고 있다.

〈표 5-76〉 의료급여 급여비, 누적 미지급금, 예산 추이

(단위: 억원, %)

	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년
급여비[A] (증가율)	6,289 (25.6)	7,954 (26.5)	11,779 (48.1)	14,346 (21.8)	18,419 (28.4)	20,078 ¹⁾ (9.0)
누적미지급금[B] (미지급율[A/B])	1,718 (27.3)	1,805 (22.7)	3,086 (26.2)	4,513 (31.5)	2,942 (16.0)	993 ¹⁾ (4.9)
중앙정부 예산 (증가율)	3,419 ²⁾ (39.7)	6,043 ²⁾ (26.5)	8,098 ²⁾ (34.0)	10,320 ²⁾ (27.4)	15,897 ²⁾ (54.0)	16,903 ³⁾ (6.3)

주: 1) 2002년 예상치임

2) 신영석 외(2001) 자료

3) 보건복지부, 국민기초생활보장사업 안내, 2001~2002.

자료: 보건복지부 의료급여과, 『금년 의료급여 재정안정화로 급여비 지급 대폭 빨라져』, 2002.12.10일자 보도자료.; 신영석 외, 『의료급여제도 재정안정화 방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2001.12.; 보건복지부, 국민기초생활보장사업안내, 2001~2002.

이러한 누적미지급금은 의료비의 만성적 체불현상을 발생시켰다. 해당연도 예산으로 해당연도의 의료급여비를 충당해야 하지만, 이전연도의 누적미지급금이 체불되어 있어 이전연도의 미지급된 급여비를 우선하여 변제하고 해당연도의 급여비는 또 다시 체불되는 것이다. 따라서 이러한 현상으로 2001년까지 3~4개월 이상 급여비가 지연되어(보건복지부 의료급여과 2002.12.10) 의료기관에서는 의료급여 환자에 대해서 차별하는 현상이 발생하였다. 2002년에는 1~2

개월 정도로 빨라져, 급여비 지연지급에 의한 의료급여 환자 차별대우가 많이 해소될 것으로 전망한 바 있으며(보건복지부 의료급여과 2002.12.10), 2002년 말에 대부분의 누적미지급은 해소되었으나, 앞으로도 지속적으로 미지급금이 발생하지 않고 안정적인 의료급여의 재정상태가 유지될 수 있도록 예산운영 및 정책방안이 필요할 것이다.

라. 국민기초생활보장기금의 조성 및 운영

국민기초생활보장법 제44조에서는 보장비용의 재원을 충당하기 위해서 보장기금을 설치할 수 있도록 하고 있으며, 시행령 제41조에서는 지방자치단체가 조례를 통해 시·도 및 시·군·구에 설치할 수 있도록 하고 있다.

이러한 기초생활보장기금 설치의 목적은 국민기초생활보장법상 자활지원사업의 원활한 추진을 위한 재원 조성이므로, 국민기초생활보장기금의 용도는 자활공동체가 금융기관 등으로부터 대여받은 자금의 이차보전, 자활공동체에 대한 사업자금 대여, 지역자활지원계획의 집행을 위하여 필요한 비용, 자활공동체 또는 저소득층의 생업자금 채무를 신용보증하는데 소요되는 비용, 수급자 및 차상위계층의 복지증진을 위한 사업로만 활용할 수 있도록 되어 있다. 국민기초생활보장제도 시행 초기 기초생활보장기금 조성을 위한 노력을 유도·지원하기 위해서 중앙정부의 예산도 2000년 250억원이 편성하였으나 그나마 2001년부터는 전액 삭감되었다.

국민기초생활보장기금은 자활사업지원을 위한 용도로 한정되어 있어 급여의 지방자치단체의 예산이 부족할 경우 활용할 수 없으며, 조성률과 금액도 높지 않은 것으로 나타나고 있다.

시·도의 경우 기초생활보장기금이 모두 조성되고 있었으며, 그 금액은 464억 9천만원이었다. 기초생활보장기금은 시·군·구의 경우 232개 시·군·구 중 73개가 조성되어 31.5%만이 조성되고 있었다. 전라북도의 경우 시·군·구 모두에서 기금조성이 되고 있었고, 이에 비해 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시는 기금이 조성되는 구가 없었다. 기초생활보장기금이 조성되고 있는 시·군·구의 평

평균액은 4억 5900만원이었고, 전라북도가 11억 9천 9백만원으로 가장 많이 조성되고 있었다.

이러한 기초보장의 지방비 예산 대비 기초생활보장기금의 적립율은 16.2%로 나타나고 있으며, 전라북도가 69.2%로 가장 높고, 부산광역시가 4.3%로 낮게 나타나고 있다. 하지만 기초생활보장기금의 용도가 한정되어 있어 실제 생계급여 등이 추가 지출되어야 할 경우 이 기금을 활용하는데 제약이 따르고 있어 이러한 적립률이 최저생활보장을 담보한다고 보기 어렵다.

〈표 5-77〉 시·도 및 시·군·구별 기초생활보장기금 조성현황(2002.09.30 현재)

(단위: 백만원, %)

	시도	시군구			
		조성액	조성기관수	조성율	조성총액
서울	6,782	3	12.0%	600	200
부산	1,487	2	12.5%	24	12
대구	1,743	1	12.5%	4	4
인천	1,430	2	20.0%	77	39
광주	2,710	-	0.0%	-	-
대전	3,194	-	0.0%	-	-
울산	348	-	0.0%	-	-
경기	4,027	11	35.5%	8,773	798
강원	2,000	2	11.1%	1,830	915
충북	1,910	2	18.2%	88	44
충남	2,637	10	66.7%	1,270	127
전북	4,738	14	100.0%	16,790	1,199
전남	5,967	4	18.2%	1,978	495
경북	4,296	21	91.3%	1,754	84
경남	2,679	1	5.0%	300	300
제주	542	-	0.0%	-	-
합계	46,490	73	31.5%	33,488	459

자료: 보건복지부, 내부자료

연구원에서 실시한 실태조사결과 16개 시·군·구 중에서 기초보장기금이 조성된 곳은 6개 지역이었으며, 이들 기금의 용도는 사업자금대여가 5개 지역(83.3%)으로 가장 많이 나타났다.

경제위기와 같은 상황이 발생하거나 다른 이유로 수급자가 급격히 증가하게 될 경우 추가경정예산을 편성하여 최저생계비 이상의 급여를 실시하여야 한다. 하지만, 예산이 부족하게 될 경우 수급자 규모 및 급여 수준에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 안정적인 재원이 지원될 수 있도록 국민기초생활보장기금의 조성 금액 및 활용범위의 확대가 검토되어야 할 것이다.

마. 최저생계비 결정과정의 합리성

기초보장예산이 결정되기 위해서는 특히 생계 및 주거급여가 결정되기 위해서는 차년도 최저생계비가 결정되어야 한다. 국민기초생활보장법에는 제6조(최저생계비 결정)은 다음과 같이 규정되어 있다.

국민기초생활보장법 제6조(최저생계비 결정)

- ① 보건복지부장관은 국민의 소득·지출수준과 수급권자의 생활실태, 물가상승률 등을 고려하여 최저생계비를 결정하여야 한다.
- ② 보건복지부장관은 매년 12월 1일까지 제20조제2항의 규정에 의한 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 다음 연도의 최저생계비를 공표하여야 한다.

12월 1일에 가까워질수록 국민의 소득·지출 및 물가상승률의 정확한 추정 이 가능해 진다. 따라서 1999~2002년까지는 전문위원회 및 중앙생활보장위원회가 10~11월 중에 차년도 최저생계비를 심의·의결하여 보건복지부장관이 12월 1일전에 발표하였다.

그러나 정부의 예산은 대체로 각 부처에서 작성하여 5월 말까지 기획예산처에 제출하고 9월에 국무회의에서 심의·의결하여 10월에 국회로 제출된다. 따라서 10~11월이면 예산이 결정된 상태이기 때문에 최저생계비는 예산에 반영된 부분 이상을 인상시키기는 어렵다. 특히, 중앙생활보장위원회 구성이 10인 이내

의 위원인데 그 중 정부측 위원이 반수인 5인 이어서 정부의 예산(안)이 결정된 이후 2002년 결정시를 제외하고는 모두 예산반영 물가상승률로 결정되었다. 이는 예산이 결정된 이후 예산반영 물가상승률보다 최저생계비를 추가로 인상할 경우 소요되는 재원의 문제점이 발생하기 때문이다.

〈표 5-78〉 예산반영 물가상승률과 최저생계비 상승률 비교

	2000	2001	2002	2003
예산반영물가 상승률(%)	3.0	3.0	3.0	3.0
최저생계비 상승률(%)	3.0	3.0	3.5	3.0
차 이	-	-	0.5	-

이러한 문제점을 해소하기 위해서는 정부 예산이 결정되기 전에 최저생계비를 심의하여 발표하여야 한다. 2004년 최저생계비를 심의하는 2003년에는 5~6월 중에 최저생계비 심의·의결할 예정이다. 하지만, 이러한 부분이 확실히 담보되기 위해서는 앞으로도 최저생계비의 결정은 예산에 반영할 수 있도록 합리적 계측 및 추정방식에 의해 예산 결정전에 이루어져야 할 것이다.

2. 재정부담의 적절성 - 중앙정부와 지방정부의 예산부담의 적절성

국민기초생활보장제도에서의 각종 급여는 국가(지방자치단체 포함)에서 예산을 통해서 실시하고 있다. 재정부담에 대해서 국민기초생활보장법 제43조에 의하면 급여 등 보장업무에 소요되는 비용은 중앙정부인 국가와 지방자치단체인 시·도 그리고 기초자치단체인 시·군·구에서 나누어 부담하게 하고 있다. 서울특별시의 자치구의 경우 국가가 50%이하, 시·도 25%이상, 시·군·구 25%이하를 부담하게 하고 있으며, 서울특별시를 제외한 광역시 및 도의 시·군·구에서는 국가 80%이상, 시·도 10%이상, 시·군·구가 10%이하를 부담하게 하고 있다.

기초보장예산은 중앙정부와 지방정부에서 나누어 부담하고 있으며, 일정한 비율이 정하여져 있다. 실제 지원하는 중앙정부와 지방자치단체간의 비율은 <

표 5-79>와 같다. 즉, 서울을 제외한 모든 지역에서 중앙정부 80%, 지방정부 20%를 부담하고 있다.

기초보장예산의 부담은 중앙정부의 예산만으로 수급가구에 대해 지원하는 것이 아니라 일정한 비율만큼 지방자치단체의 예산을 지원되어야 하며, 지방자치단체의 예산이 부족할 경우 중앙정부의 예산과는 상관없이 수급자의 규모를 조정하거나, 수급가구의 급여수준을 조정해야 한다. 하지만, 이러한 중앙정부와 지방자치단체의 부담률은 일정한 기준에 의해 적용됨으로서 지방자치단체의 능력에 따라 차등을 두지 않으므로 지역간 형평성에 문제점이 발생할 수 있다.

이러한 중앙정부와 지방자치단체의 재정부담을 재정자립도와 연관하여 살펴보면, 실제적인 재정자립도는 광역시의 경우 73.2%로 높게 나타나는데 비해 시도는 41.9%로 낮게 나타나며, 경기 76.5%를 빼면 30%대 수준으로 재정자립도가 낮다. 또한 인구대비 수급자의 비율은 광역시가 평균 2.8%인데 비해 시도는 3.6%로 높게 나타난다.

〈표 5-79〉 기초보장예산의 재정부담 및 재정자립도

(단위: %)

	2003년 국고 비율	2003년 지방비 비율	2002년 재정자립도	인구 대비 수급자 비율 ¹⁾
합 계	76.1	23.9	56.2	3.0
서울	50.0	50.0	95.6	1.7
광역시 계	80.0	20.0	73.2	2.8
부산	80.0	20.0	69.5	2.9
대구	80.0	20.0	69.0	2.9
인천	80.0	20.0	74.2	2.5
광주	80.0	20.0	61.5	3.6
대전	80.0	20.0	73.5	3.0
울산	80.0	20.0	67.1	1.5
시도 계	80.0	20.0	41.9	3.6
경기	80.0	20.0	76.5	2.1
강원	80.0	20.0	26.9	3.8
충북	80.0	20.0	32.8	3.8
충남	80.0	20.0	28.4	4.6
전북	80.0	20.0	26.3	5.9
전남	80.0	20.0	20.4	6.9
경북	80.0	20.0	30.0	4.6
경남	80.0	20.0	35.9	3.2
제주	80.0	20.0	33.8	3.6

주: 1) 2001년 주민등록 인구 대비 2001년 11월 기준 수급자 비율임.
 자료: 행정자치부, 인터넷 자료실 자료; 통계청, KOSIS 검색자료; 보건복지부, 2003년 국민기초생활보장사업안내(I), 2003.

따라서 수급자의 비율이 높고, 재정자립도가 낮은 시도의 경우 수급자를 추가 선정하여 급여를 지급하는데 지방자치단체의 예산이 제약조건이 될 수 있으

며, 중앙정부와 지방자치단체간의 지원 비율을 지방재정자립도나 수급자 비율에 따라 차등할 필요가 있다. 즉, 중앙정부의 예산이 충분히 지원되더라도 지방자치단체의 예산이 부족하게 될 경우 수급자수를 줄이거나 급여의 수준을 낮추어야 하므로, 안정적인 지방자치단체의 재정확보방안이 마련되어야 한다. 따라서 지방자치단체의 수급자 규모 및 재정자립도 등을 고려하여 중앙정부의 차등 지원이 필요할 것이다.

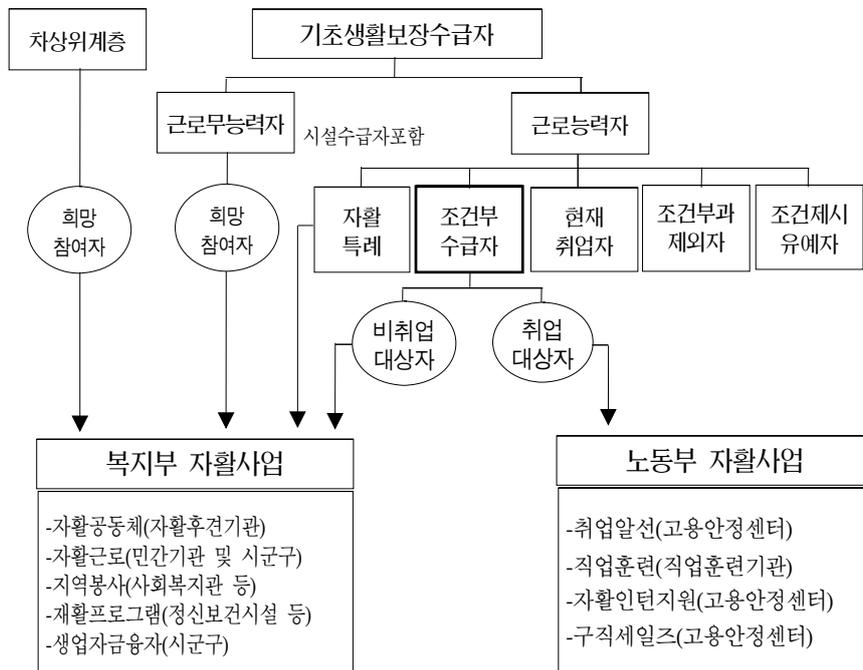
실태조사지역이었던 16개 시·군·구 담당자에게 재정부담에 대해 질문한 결과 9개 지역(56.3%)이 ‘부담이 된다’고 응답하였으며, 보통이 5개 지역(31.3%), ‘부담되지 않는다’가 2개 지역(12.6%)으로 나타나 기초자치단체의 재정분담에 어려움이 있음을 알 수 있었다. 물론 이러한 통계치가 234개 시·군·구를 대표하기에는 그 숫자가 적지만, 기초자치단체의 경향을 설명하고 있다고 볼 수 있을 것이다.

제 6 장 자활사업 평가

제 1 절 대상

현행 자활사업의 대상자는 자활급여 특례자, 조건부수급자, 일반수급자, 차상위계층으로 구분되어지며, 조건부수급자는 의무적으로 자활사업에 참여하도록 하고, 그 외에는 희망자에 한하여 참여하도록 하고 있다. 다음 [그림 6-1]은 수급유형에 따른 자활사업의 추진절차를 나타낸 것이다.

[그림 6-1] 수급유형에 따른 자활사업 추진절차



자료: 노대명 외, 저소득층 자활역량 강화를 위한 교육훈련-취업-복지서비스 연계방안, 2003. p.135.

조건부 수급자의 경우 특성에 맞는 자활프로그램을 제공하기 위하여 사회복지담당공무원이 근로능력판정을 통해 취업대상자와 비취업대상자로 그 유형을 구분하게 된다. 대상자의 근로능력점수를 산정한 후, 자활욕구와 가구여건 및 지역여건 등을 고려하여 참여 자활사업의 유형이 결정된다. 아래의 <표 6-1>은 자활사업대상자의 근로능력을 판별하는 점수표로서 이 점수는 수급자의 연령, 건강상태, 직업이력 및 학력에 의해 산출된다. 이렇게 근로능력판정을 통해 ‘상’으로 판정을 받은 조건부 수급자는 취업대상자로서 노동부가 제공하는 취업지원사업에 참여하게 되고, 근로능력 ‘중·하’로 판정 받은 조건부 수급자는 비취업대상자로 분류되어 복지부 소관의 자활사업에 참여하게 된다.

<표 6-1> 근로능력 점수표

기준	세부기준	점수	비고
1.연령(40)	18~35세	40	실질적으로 취업가능한 연령
	36~50세	20	자활능력유지가 가능한 연령
	51세 이상	0	취업이 현실적으로 어렵고 자활능력이 약화된 연령
2.건강상태 (30)	양호	30	건강상태가 양호한 자
	보통 이하	15	경질환자, 건강상태가 양호하지 아니한 자 등
3.직업이력 및 학력 (30)	상	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	- 최근 4~5년 내 1개월 이상 지속적으로 노동시장 취업 또는 자영업 운영경험이 있는 자(공공근로·취로사업제외) - 중·고졸 이상 학력
	하	0	- 위 기준에 해당되지 않는 자

자료: 2003년도 국민기초생활보장사업 안내(Ⅱ). 보건복지부. p.39.

자활사업 대상자 선정과정에서는 우선적으로 근로무능력자를 판정하고, 조건부수급자를 선별하게 된다⁵⁶⁾. 자활사업의 정책추진과정에 있어서 대상자 영역에 대한 평가는 대상자 선정과정시 그 선정기준이 어느 정도 현실성을 반영하고 있는가 하는 것이다. 즉 실제로 어느 정도로 정확하게 가구내 자활사업 대상자의 근로능력을 판별하고, 그의 가구여건을 고려하여 조건부수급가구로 선정하였는가 하는 것이다. 따라서 자활사업 평가의 대상영역으로는 대상자 선정기준의 현실성을 평가항목으로 설정하였다.

이를 위하여 본 실태조사의 일반수급자와 조건부수급자에 대하여 근로능력 점수를 추정하여 이를 통해 자활사업대상자의 근로능력정도를 살펴보고, 아울러 자활사업 미참여자의 가구여건을 살펴 조건부수급자 선정과정에서 그 선정기준이 대상자의 특성들을 현실적으로 반영하고 있는가를 분석하기로한다.

1. 대상자 선정기준의 현실성

우선 자활사업 대상자인 수급자의 근로능력이 어떻게 분포되었는지 추정근로능력점수를 부여하여 그 분포를 살펴보고, 현재 자활사업 참여자의 근로능력점수와 현재 참여하고 있는 자활사업의 종류의 분포를 살펴 근로능력 점수표에 대한 개괄적인 점검을 하고자 한다.

본 실태조사의 대상자인 수급자의 근로능력점수를 추정에 있어서 일반수급가구와 조건부수급가구 전체 가구원의 연령, 교육수준, 취업상태, 장애여부, 만성질환 여부 등을 이용하였다. 연령은 근로능력점수표와 동일하게 연령대 별로 점수를 부여하였고, 건강상태는 장애가 없고 만성질환이 없으면 건강상태가 양호한 자로 판정하여 30점을 부여하였으며, 장애가 있거나 만성질환이 있으면 15점을 부여해 보았다. 직업이력은 전문대졸 이상이면서 현재 상시, 또는 임시,

56) 중증장애인, 질병이나 부상으로 인하여 3개월 이상의 치료가 필요한자, 임신부, 공익요원 등 법률상 의무를 이행중인 자는 근로무능력자로 분류되며, 근로능력자 중 가구여건상 사업참여가 곤란한자, 근로 혹은 사업으로 소득이 발생하거나 환경변화로 적응기간이 필요한 자는 조건부과가 제외자로, 5~6급 장애인, 도서벽지 수급자, 임신부, 질병 혹은 부상으로 치료기간이 필요한 자, 입시생, 탈북주민 등은 조건제시유예자로 분류된다.

자영업을 하는 경우 30점을 부여하였다. 그리고 중·고졸 이상이면서 현재 상시, 또는 임시, 자영업을 하는 경우 15점을 부여하였다. 이 기준에 해당되지 않는 경우 0점으로 처리하였다.⁵⁷⁾

일반수급가구와 조건부수급가구의 전체 가구원 2,535명의 추정근로능력점수의 분포는 다음의 <표 6-2>와 같다. 15점~30점이 전체의 39.6%를 차지하여 가장 높은 비율을 보였다. 이어 35점~50점 18.3%, 80점~85점 9.6%, 55점~65점 7.3%의 순으로 분포되었다. 또한 근로능력점수가 0점인 경우는 20.1%에 달하는 것으로 나타났다.

<표 6-2> 근로능력점수 분포

(단위: 명, %)

근로능력점수	인원	비율
0 점	510	20.1
15점~30점	1005	39.6
35점~50점	463	18.3
55점~65점	185	7.3
70점	60	2.4
80점~85점	243	9.6
100점	69	2.7
합계	2535	100.0

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구원조사자료

다음의 <표 6-3>은 가구유형에 따른 추정 근로능력점수의 분포이다. 일반수급자의 경우 0점, 15점~30점의 비율이 상대적으로 많이 분포되었고, 조건부의 경우 70점 이상의 비율이 상대적으로 높게 나타났다. 일반수급가구의 평

57) 본 실태조사에서는 수급자의 직업이력에 대한 조사항목이 없었다. 따라서 근로능력점수 부여에 있어서 직업이력은 현재직업으로 대체하였는데, 이는 저소득층의 직종 변화의 폭이 크지 않음을 가정한 것이다. 중도탈락가구 및 신청탈락가구는 분석시 제외하였다.

균점수는 32.7점이었고, 조건부수급가구의 평균점수는 42.3점으로 분포되어, 일반수급가구에 비하여 조건부수급가구의 근로능력 보유상태가 더 나은 것으로 보여진다.

<표 6-3> 가구유형에 따른 근로능력점수 분포

(단위: 명, %)

추정 근로능력점수	일반수급	조건부수급
0점	432(23.1)	76(11.5)
15점~30점	751(50.1)	254(38.3)
35점~50점	331(17.6)	132(19.9)
55점~65점	141(7.5)	85(7.3)
70점~100점	216(11.5)	156(23.6)
합 계	1871(100.0)	662(100.0)
평균점수	32.7	43.3

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구원조사자료

<표 6-4>는 조건부수급자의 대상자의 선정 및 참여 자활프로그램을 결정하는데 기준이 되는 근로능력점수분포를 현재 자활사업참여자와 미참여자로 구분하여 살펴본 결과이다. 자활사업참여자의 추정근로능력점수는 50점 27.9%, 30점 14.3%, 0점 13.6%, 20점 9.1%의 순으로 분포되었다. 또한 0점인 자활사업 참여자가 13.6%로 상당수 포함되어 있으며, 평균 추정근로능력점수는 39.5점이었다. 한편 자활사업미참여자의 추정근로능력점수로 85점 19.2%, 20점 14.1%, 50점 12.8%, 30점과 65점 각각 10.3%의 순으로 분포되었고, 평균 추정근로능력점수는 48.4점으로 나타나 자활사업참여자에 비해 상대적으로 근로능력이 높은 것으로 보인다. 자활사업 참여자 중 70점 이상의 비율은 9.7%, 자활사업 미참여자 중 70점 이상의 비율은 26.9%로 나타났다.

〈표 6-4〉 자활사업대상자의 근로능력점수분포

(단위: %, 명)

추정 근로능력점수	자활사업 참여자	자활사업 미참여자
0점	13.6	5.1
15점	6.5	7.7
20점	9.1	14.1
30점	14.3	10.3
35점	7.8	7.7
40점	-	1.3
45점	0.6	2.6
50점	27.9	12.8
55점	-	1.3
65점	10.4	10.3
70점	1.3	2.6
80점	1.3	1.3
85점	7.1	19.2
100점	-	3.8
합계	100.0(157)	100.0(78)
평균점수	39.47	48.41

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구원조사자료

다음에서는 현재 자활사업 참여자의 근로능력점수와 참여하고 있는 자활사업의 분포를 살펴보고자 한다. 근로능력점수 70점이상인 경우는 취업대상자로 노동부의 취업지원사업에, 그 이하인 경우는 비취업대상자로 분류되어 복지부 주관 자활사업에 참여하게 된다. 단 지역여건과 본인의 의사를 반영하여 참여 자활사업이 결정된다. 아래의 <표 6-5>노동부자활사업 참여자의 점수분포를 보면, 직업훈련에 추정근로능력점수 65점 18.8%, 80점 50%, 85점 36.4%가 참여하고 있으며, 구직세일즈에 65점 6.3%가 참여하고 있는 것으로 나타났다. 추정근로능력점수 65점 미만인 대상자가 노동부자활사업에 참여하고 있는 경우는 전무하며, 대부분이 취로형자활근로에 참여하고 있음을 볼 수 있다. 또한 추정근로능력점수 65점 이상인 경우도 취로형 자활근로에 일부분이 참여하고 있음을 볼 수 있다.

<표 6-5> 자활사업참여자의 근로능력점수에 따른 현재 참여자활사업 종류

		0점	15점	20점	30점	35점	45점	50점	65점	70점	80점	85점
노동부 자활사업	취업알선	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	직업훈련	-	-	-	-	-	-	-	18.8	-	50.0	36.4
	직업적응훈련	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	구직세일즈	-	-	-	-	-	-	-	6.3	-	-	-
	창업지원	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
복지부 자활사업	재활프로그램	-	-	7.1	-	-	-	-	-	-	-	-
	지역봉사	23.8	50.0	7.1	9.1	16.7	-	9.3	-	-	-	-
	취로형자활근로	76.2	40.0	64.3	77.3	58.3	100.0	81.4	25.0	100.0	50.0	45.5
	업그레이드형자활근로	-	10.0	21.4	13.6	25.0	-	7.0	43.8	-	-	18.2
	자활공동체	-	-	-	-	-	-	2.3	-	-	-	-
계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구원조사자료

현행 자활사업에서 조건부수급자 선정 시, 근로능력자로 판정된 자 중 개별 가구여건 등으로 자활사업에 참여하기 곤란한 자는 선정에서 제외하도록 되어 있다. 따라서 이러한 선정기준이 과연 현실성을 띄고 있는지, 조건부수급자의 가구여건을 통해 살펴보았다.

아래의 <표 6-6>은 자활사업대상자 가구의 가구원 중 장애가구원과 미취학 아동 가구원, 즉 가구내 보호가 필요한 가구원을 나타낸 것이다. 먼저 자활사업 참여자 가구 중 장애가구원이 1명 이상 분포된 가구는 21.5%, 자활사업미참여자 가구는 34.7%로 나타나, 자활사업미참여자 가구의 장애가구원 분포의 비율이 더 높게 나타났음을 알 수 있다. 또한 <표 6-7>을 통해 미취학아동 가구원의 분포를 보면, 자활사업참여자 가구 중 미취학아동가구원이 1인 이상인 경우가 11.4%이었고, 자활사업미참여 가구의 경우 16.7%로 분포되어, 자활사업미참여자 가구의 미취학아동 가구원이 자활사업참여자 가구의 그것에 비해 상대적

으로 높게 분포되어있음을 알 수 있다.

앞서 언급하였듯이 조건부수급자 선정시 근로능력자로 판정된 자 중 개별가
구여건 등으로 자활사업에 참여하기 곤란한 자는 제외하도록 되어있다. 그런데,
본 연구의 조사결과에서는 자활사업미참여자 가구의 장애가구원과 미취학 아동
가구원이 자활사업참여자 가구에 비해 더 높은 비율을 보이고 있다. 이는 자활
사업 대상자 선정기준에 현실성이 반영되지 못했음을 미루어 짐작케 한다. 이
를 보강하기 위해서는 자활사업 대상자의 여건을 반영할 수 있는 구체적인 지
침이 보완되어야 할 것이다.

덧붙여서 자활사업대상자의 대다수가 여성임을 감안한다면, 가구원 중 보살
핍을 필요로 하는 장애가구원이나 미취학아동이 포함된 가구에 대하여 근로활
동을 지원하는 사회복지서비스의 연계는 반드시 필요한 부분으로 이는 지역사
회 차원에서 확보되어야 할 것이다.

〈표 6-6〉 자활사업 대상자 가구의 장애가구원수 분포

(단위: %, 가구)

		자활사업미참여자가구	자활사업참여자가구
있음	1 인	33.8	17.4
	2 인	1.0	3.4
	3 인	-	0.7
	소 계	34.7	21.5
없음		65.3	78.5
합 계		100.0(81)	100.0(154)
평균(표준편차)		0.36(0.50)	0.26(0.55)

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

<표 6-7> 자활사업 대상자 가구의 미취학아동가구원수 분포

(단위: %, 가구)

		자활사업미참여자가구	자활사업참여자가구
있음	1 인	14.3	7.6
	2 인	2.4	3.8
없음		83.3	88.5
합 계		100.0(81)	100.0(154)
평균(표준편차)		0.19(.450)	0.15(.452)

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구조사자료

다음은 조건부수급자로 선정되어 자활사업에 의무적으로 참여하도록 되어있지만, 현재 자활사업에 참여하고 있지 않는 자활사업미참여자의 실태 중 특히 미참여 사유를 통해 자활사업대상자 선정기준이 과연 현실을 반영하고 있는지 살펴보도록 하겠다.

조건부수급자의 자활사업 미참여 사유는 무엇인가? 다음의 <표 6-8>과 같이 고령, 질환, 장애 등 신체상의 문제로 불참한 비율이 34.1%로 가장 많았고, 다음으로 경제적으로 더 나은 일자리가 있기 때문 29.4%, 가구여건이 안되어서 7.1%, 일하기 싫어서 7.1%, 참여 결정되었던 사업과 본인이 참여하기 원하는 사업과 맞지 않기 때문이 5.9%, 거주지역에 참여할 수 있는 사업이 없기 때문이 3.5%로 분포되었다. 이를 통해 볼 때, 자활사업 미참여자 사유는 크게 두 가지로 분류할 수 있을 것 같다. 즉 신체상의 문제와 자활사업보다 보수가 더 나은 일자리가 그것이다.

특히, 이들 사유는 지역별로 약간의 차이를 보이고 있다. 대도시의 경우 경제적으로 더 나은 일자리가 있어서 26.3%, 고령, 질환 장애 등의 신체상 문제로 21.1%, 가구여건의 취약함과 일하기 싫어서 10.5%로 분포되었다. 중소도시에서는 경제적으로 더 나은 일자리가 있어서 41.4%, 고령, 질환 장애 등의 신체상 문제로 34.5%, 참여결정사업이 원하던 사업이 아니어서 10.3%의 순으로

나타났고, 농어촌의 경우 신체상의 문제로 61.1%, 경제적으로 더 나은 일자리가 있어서 16.7%, 일하기 싫어서 11.1%, 거주지역에 참여할 수 있는 사업이 없어서 11.1%의 순으로 분포되었다. 지역별로 살펴본 결과 대도시와 중소도시에서는 자활사업에 참여하는 것보다 경제적으로 더 나은 일자리가 있는 것이 자활사업 미참여의 주요인으로 작용하고 있는 반면, 농어촌의 경우 고령이나 신체상의 문제가 주요인으로 작용하는 것으로 나타났다.

〈표 6-8〉 자활사업 미참여자의 지역별 불참사유

(단위: %, 명)

	조사지역			
	전체	대도시	중소도시	농어촌
일하기 싫어서	7.1	10.5	-	11.1
경제적으로 더 나은 일자리가 있어서	29.4	26.3	41.4	16.7
고령, 질환, 장애 등의 문제로	34.1	21.1	34.5	61.1
보육, 간병, 장애가족 보호 등으로 참여할 여건이 되지 않아서	7.1	10.5	6.9	-
거주지역에 참여할 수 있는 사업이 없어서	3.5	-	3.4	11.1
원하는 사업이 아니어서	5.9	5.3	10.3	-
기 타	12.9	26.3	3.4	-
합 계	100.0(84)	100.0	100.0	100.0

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구원조사자료

또한 이들의 자활사업 미참여 사유를 연령별로 분석한 결과(표 6-9참조), 20대와 30대에서는 경제적으로 더 나은 일자리가 있어서 자활사업에 참여하지 않는 경우가 가장 많았으며(20대 28.6%, 30대 28.6%), 40대와 50대에서는 본인의 고령이나 질환, 혹은 장애 등의 문제로 자활사업에 불참한다는 응답이 가장 많았다(40대 46.4%, 50대 50.0%). 또한 30대의 경우, 보육이나 간병, 장애가족 등 가구여건의 문제로 자활사업에 참여하지 않는 경우도 상당수(23.8%) 분포하고

있었으며 20대의 경우 일하기 싫어서(14.3%)의 응답도 다소 분포하고 있음을 볼 수 있다.

이상의 결과로 미루어 볼 때, 20대는 노동시장을 통해 경제활동을 할 수 있는 능력이 다른 연령대에 비해 상대적으로 갖추어졌기 때문에 자활사업에 참여하지 않고 있음을 알 수 있으며, 30대 역시 20대와 유사한 이유로 자활사업에 불참하고 있으나, 생활주기를 고려해 볼 때, 결혼과 출산의 시기이므로 불참사유로 보육 등의 가구여건이 더욱 장애요인이 되는 것을 알 수 있다. 반면 40대와 50대는 본인의 연령, 질환이나 장애 등 개인적 건강상의 문제로 자활사업에 참여하지 않는 것으로 나타났다.

〈표 6-9〉 자활사업 미참여자의 연령별 불참사유

(단위: %)

	연령					
	10대	20대	30대	40대	50대	60대
일하기 싫어서	-	14.3	7.1	3.6	-	25.0
경제적으로 더 나은 일자리가 있어서	-	28.6	28.6	35.7	28.6	25.0
고령, 질환, 장애 등의 문제로	-	9.5	14.3	46.4	50.0	25.0
보육, 간병, 장애가족 보호등으로 참여할 여건이 되지 않아서	-	19.0	21.4	-	-	-
거주지역에 참여할 수 있는 사업이 없어서	-	4.8	-	-	7.1	-
원하는 사업이 아니어서	-	-	14.3	10.7	-	-
기 타	100.0	23.8	14.3	3.6	14.3	25.0
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구원조사자료

이상의 결과는 현행 자활사업 대상자 선정기준이 다양한 문제점을 안고 있음을 엿보게 한다. 우선 고령, 질환, 장애 등 신체상의 문제로 불참한 비율이 가장 많았음을 통해, 근로능력판정의 기준이 실제적인 신체여건을 고려하는 기준이 아님을 알 수 있게 하고, 보육, 간병, 장애가구원의 보호로 인해 불참하는

경우를 볼 때, 가구여건을 고려하는 현실적 선정기준이 마련되어 있지 않았음을 알게 한다. 따라서 현행 자활사업 대상자 선정기준은 현실을 반영할만한 구체적인 수준을 확보하지 않았다고 평가할 수 있겠다. 아울러 경제적으로 더 나은 일자리가 있기 때문에 자활사업에 불참하는 것을 볼 때, 조건부수급자의 정확한 선정기준마련과 더불어 조건부수급자이지만 자활사업미참여자의 참여여부에 관한 재확인 절차과정의 미흡하다는 점을 시사한다고 하겠다.

앞서 살펴본 바와 같이 자활사업 미참여사유로 본인의 고령, 질환, 장애 등의 문제와 보육, 간병, 장애가족원의 보호 등으로 참여할 여건이 되지 않아서가 높은 비율을 차지하고 있었다. 이와 관련하여 본 실태조사에서는 사회복지담당 공무원에게 해당지역에서 자활사업대상자의 근로활동을 위해 현재 어떤 서비스가 지원되고 있는지를 조사하였다.

〈표 6-10〉 해당지역에서 제공하는 근로활동 지원 서비스 유형

(단위: 명, %)

	전체 (N=199)	대도시 (N=65)	중소도시 (N=94)	농어촌 (N=40)
교통편의 및 소요비용 제공	64(22.5)	18(17.3)	32(24.8)	14(26.9)
취학아동에 대한 방과후 교실	25(8.8)	9(8.7)	12(9.3)	4(7.7)
의료서비스	17(6.0)	5(4.8)	8(6.2)	4(7.7)
보육시설	38(13.3)	15(14.4)	19(14.7)	4(7.7)
무료 간병인 지원	46(16.1)	25(24.0)	14(10.9)	7(13.5)
가사도우미	31(10.9)	12(11.5)	13(10.1)	6(11.5)
재활시설	5(1.8)	4(3.8)	-	1(1.9)
기타	59(20.7)	16(15.4)	31(24.0)	12(23.1)

주: 1) 중복응답 문항임.

2) 무료 간병인 지원은 지역간 유의한 차이($\chi^2=12.898$ $p<.002$)를 보임

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 전담공무원조사자료

전체 199개 지역 중 64개 지역(22.5%)에서 교통편의 및 소요비용을 제공하

고, 46개 (16.1%)지역에서 무료 간병인 지원 서비스가, 38개(13.3%)지역에서 보육시설 지원이, 31개(10.9%)지역에서 가사도우미 서비스가, 25개(8.8%)지역에서 취학아동에 대한 방과후 교실 서비스, 17개(6.0%)지역에서 의료서비스, 5개 (1.8%)지역에서 재활시설이 제공되고 있었다. 보육, 간병, 장애가족 보호 등에 의한 미참여 사유와 비교해 볼 때, 아직 그 지원수준은 미흡한 것으로 보인다. 특히 자활사업에 참여하고 있거나 자활사업의 대상자 중에 여성의 비율이 높은 점을 감안한다면, 그들의 근로여건 개선을 위한 가사지원, 양육지원 서비스 등의 사회복지서비스의 연계는 반드시 수립되어야 할 부분이다.

제 2 절 프로그램

현행 자활사업은 복지부의 자활공동체사업, 자활근로사업, 지역봉사, 재활프로그램, 생업자금융자, 기타 자활사업, 그리고 노동부의 직업적응훈련, 취업알선 및 구직활동지원, 자활직업훈련, 창업지원, 자활취업촉진사업으로 구분되어 자활사업 대상자의 근로능력에 따라 실시된다(표 6-11 참조).

자활공동체 사업은 근로능력과 근로의욕을 보유하고 있으며, 근로능력 점수 50점~60점에 분포된 수급자를 대상으로 한다. 자활공동체 사업으로는 간병, 집수리, 폐자원활용, 음식물, 청소, 외식사업 등이 있다. 자활근로사업은 근로의욕은 충분하지만 취업능력과 여건이 불충분한 단순자활능력자를 대상으로 참여자의 근로능력향상과 공동창업의 기초적인 능력을 배양하고 상위단계로 진입하기 전 단계로 실시되며, 업그레이트형 자활근로와 취로형 자활근로로 구분된다. 업그레이트형 자활근로는 공동체 전환을 목적으로 하며 취로형 자활근로는 가구여건 및 지역여건이 열악한 수급자를 대상으로 근로의욕 유지가 목적이다. 지역봉사는 건강상태나 연령이 노동강도가 낮은 사업만 가능한 자와 지역여건상 자활후견기관사업에 참여하기 어려운 자를 그 대상으로 하며, 재활프로그램은 자활의지가 현저히 낮은 경우, 즉 상습적으로 조건을 불이행하거나 정신건강상 경증의 문제가 있다고 판단되는 수급자를 대상으로 근로의욕고취를 목적으로

실시한다. 생업자금융자는 근로능력과 자활의지가 왕성하고 사업전망·기술·경영능력 등 사업계획의 타당성이 인정되어 시장·군수·구청장의 추천을 받고 일정 소득액기준을 만족시키면 사업의 대상이 된다.

〈표 6-11〉 자활사업 종류

종류	대 상	비 고
[복지부의 자활사업]		
자활공동체사업	·자활공동체사업 참여욕구가 높은 자 ·기술습득정도·노동강도가 높은 사업에 참여가 가능한 자	- 사업단생산활동에 의한 소득이 참여자에게 분배되며 소득이 산정됨.
자활근로	업그레이드형 ·참여욕구가 높은 자 ·일용·임시직으로 직업경험이 있는 자	- 월20일, 주5일 일일2만원의 인건비 지급, 사업으로 발생한 수익은 국고로 환수됨.
	취로형 ·노동강도가 낮은 사업참여가 가능한 자 ·간병·양육 등 가구여건상 관내 사업만이 가능한 자	- 하루 8시간 3일 이상, 단위사업기간 90일로 제한, 추가발생소득 낮음.
지역봉사	·건강상태·연령상으로 노동강도가 낮은 사업만이 가능한 자 ·타 자활사업 대기자 등	- 참여발생소득 없음.
재활프로그램	·근로의지가 현저히 낮은 경우, 알콜의존 및 우울증 등 정신건강상 문제가 있는 경우, 상습적인 조건불이행자 등	- 근로능력접수 무관함.
생업자금융자	·공동체 및 개인창업을 희망하는 자	- 국민기초생활보장법상의 수급자 - 신용융자자 : 소득인정액의 120% - 담보융자자 : 소득인정액의 150% - 융자기관 : 국민은행, 농협
[노동부의 자활사업]		
직업적응훈련	·취업대상자,비취업대상자, 일반수급자 중 자활의지 및 근로의욕배양이 필요하다고 판단되는 자	- 근로의욕증진프로그램 - 작업지도프로그램
취업알선및구직활동지원	·근로능력, 가구여건 등이 취업에 적합한 자로 구직직종에 취업경력, 관련 분야 자격증, 취업욕구 등을 고려하여 선발	- 취업대상자의 특성에 적합한 고용서비스 제공 - 청소년, 신규졸업자 등을 대상으로 직업지도와 직장체험프로그램 운영

〈표 6-11〉 계속

종류	대 상	비 고
자활 직업훈련	·취업대상자 중 취업, 창업은 희망하나 직 무수행능력이 부족한 자	- 대상자의 특성 및 산업수요를 반영한 1개월 이상 1년이하의 장단기훈련 실시 - 수강장려금, 근로학자금 대부등으로 차여자 의 자기개발육구 촉진 - 훈련참여 대상자에게 식비 및 교통비(월 10 만원) 제공
창업지원	·구직등록후 6개월 이상 경과한 취업대상 자 중 창업희망자 ·실시기관-근로복지공단	- 가구당 5천만원 한도의 전세점포를 지원, 대 상자는 전세금에 대한 이자를 매월 납부 - 지원기간은 1~2년, 최장 6년까지 가능
자활취업 촉진사업	·심층상담을 통해 취업의욕이 높아 구직 활동을 통해 조속히 취업할 필요가 있다 고 판단되는 자	- 분기별로 4단계로 추진, 연간 3단계로 제한. 임금은 1일 20,200원, 중식비 1일 3,000원

직업적응훈련은 취업대상자, 비취업대상자, 일반수급자 중 자활의지 및 근로의욕배양이 필요하다고 판단되는 자를 대상으로 자활의지를 배양하고 근로의욕을 고취하며, 취업에 관한 각종 정보취득을 위한 정보화 기초능력을 갖도록 하는 것을 목표로 한다. 취업알선 및 구직활동지원은 근로능력을 갖추고 가구여건이 취업에 적합하며, 취업의 욕구 및 자격을 고려하여 선발된 자를 대상으로, 고용안정센터에서 직업지도와 직장체험 프로그램 제공 등, 각종의 직업상담서비스 제공을 하며, 자활직업훈련은 취업이나 창업을 희망하지만 아직 그 능력이 부족한 자를 대상으로 자활 및 자립을 촉진한다. 자영업창업지원은 창업희망 취업자에게 점포임대 등을 통해 신속한 자활자립 기반조성을 목적으로 근로복지공단에서 전세점포를 지원한다. 그리고 자활취업촉진사업은 심층상담을 통해 취업의욕이 높아 구직활동을 통해 조속히 취업할 필요성이 높다고 판단되는 자를 대상으로 중소기업체를 중심으로 틈새일 자리를 개척하게 하여 근로의욕과 취업가능성을 제고하고 타 실업자의 취업을 지원하는 것을 목표로 한다.

본 절에서는 이상의 자활사업의 종류가 자활사업 대상자에게 적절하게 배치되었는가에 관한 평가를 하고자 한다. 이는 자활사업참여자의 특성에 맞게 실

시되었는가, 제공절차는 합리적인가 그리고 참여 후 효과가 있었는가 등의 세 부분으로 구성된다.

1. 수급자의 특성 반영여부

다음에서는 자활프로그램이 자활사업 참여자의 특성을 반영하고 있는지의 여부를 평가하기 위하여 희망자활사업과 현재 자활사업의 일치 여부, 전담공무원이 파악하고 있는 해당지역 수급자에 적절한 자활사업의 종류에 대해 알아보 고자 한다.

먼저 희망자활사업과 현재참여자활사업의 일치 여부를 알아보기 위해 현재 자활사업에 참여하고 있는 자활사업이 본인이 원했던 자활사업인가라는 질문에 대하여 살펴본 결과는 다음의 <표 6-12>와 같다.

<표 6-12> 자활사업 참여자의 참여 자활사업의 희망여부

(단위: %, 명)

	전체	대도시	중소도시	농어촌
원했던 자활사업이다	52.2	55.1	42.9	62.5
원했던 자활사업이 아니다	23.6	15.9	44.6	3.1
원했던 자활사업이 따로 없었다	24.2	29.0	12.5	34.4
합계	100.0(158)	100.0	100.0	100.0

주: Chi=24.815 Sig=.000

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구원조사자료

그 결과, 원했던 자활사업이다 52.2%, 원했던 자활사업이 아니다 23.6%, 그 리고 원했던 자활사업이 따로 없었다는 응답이 24.2%로 분포되었다. 이를 다시 지역별로 보면 대도시의 경우 원했던 사업에 참여하는 사람이 55.1%, 원하지 않은 경우가 15.9%이고, 중소도시의 경우 원했던 사업에 참여하는 경우와 그렇지 않은 경우가 각각 42.9%와 44.6%로 비슷한 분포를 보였으며, 농어촌의 경우

62.5%가 본인이 희망했던 사업이었던 반면, 원하지 않았던 사업에 참여하는 경우는 3.1%에 그쳤다. 농어촌의 경우 원하는 사업과 현재 참여하고 있는 사업의 비율을 보면 어느 정도 일치하는 반면, 대도시와 중소도시의 경우, 참여하기를 희망했던 사업과 현재 참여하고 있는 자활사업에 차이가 큰 것으로 나타났다.

이어 아래의 <표 6-13>은 현재 참여하고 있는 자활사업과 참여하기를 희망했던 자활사업의 분포를 비교한 결과이다. 가로축은 현재 참여하고 있는 자활사업의 분포를, 세로축은 참여하기를 희망했던 자활사업의 분포를 나타낸 것이다.

<표 6-13> 현재 참여 자활프로그램과 희망했던 자활프로그램의 분포

(단위: %)

현재참여사업 희망했던사업	취업 알선	직업 훈련	직업 적응 훈련	구직 세 일 즈	창업 지원	재활 프로 그램	지역 봉사	취로형 자활 근로	업그레이 드형 자활근로	자활 공동체	합계
취업알선	-	-	-	-	-	-	-	0.6	-	-	0.6
직업훈련	-	2.6	-	-	-	-	-	5.1	-	-	7.7
직업적응훈련	-	-	-	-	-	-	0.6	-	-	-	0.6
구직세일즈	-	-	-	0.6	-	-	-	-	-	-	0.6
창업지원	-	0.6	-	-	-	-	-	-	1.9	-	2.6
재활프로그램	-	-	-	-	-	0.6	-	-	-	-	0.6
지역봉사	-	-	-	-	-	-	6.4	1.9	-	-	8.3
취로형자활근로	-	-	-	-	-	-	1.3	42.3	1.3	-	44.9
업그레이드형자활근로	-	-	-	-	-	-	1.3	5.8	9.6	-	16.7
자활공동체	-	-	-	-	-	-	-	-	0.6	0.6	1.3
잘 모르겠다	-	1.9	-	0.6	-	-	3.2	64.0	0.6	-	16.0
합계	-	5.1	-	0.6	-	0.6	12.8	66.0	14.1	-	100.0

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구원조사자료

원하는 사업에 배치된 경우는 총 62.7%로 취로형 자활근로(42.3%), 업그레이드형 자활근로(9.6%), 지역봉사(6.4%), 직업훈련(2.6%)의 순으로 분포되었다. 반면 업그레이드형 자활근로를 희망했으나 실제로는 취로형 자활근로에(5.8%), 직업훈련을 희망했으나 실제로는 취로형 자활근로에(5.1%), 구직세일즈를 희망했으나 업그레이드형 자활근로(1.9%)에 배치되어 희망했던 사업과 차이가 있는 경우도 약간 발생하고 있다. 이는 지역여건이나 기타 여건에 기인한 것이라 보여진다. 즉 이상의 결과는 앞의 <표 6-10>에서 살펴 본 자활사업 미참여자의 불참사유 중 참여하기로 결정되었던 사업이 원하는 사업이 아니기 때문에(5.3%), 그리고 거주지역에 참여할 수 있는 사업이 아니기 때문에(3.5%) 등의 사유와 맞물려 해석해 볼 수 있는 것으로서, 프로그램이 참여자 즉, 수급자의 특성에 맞게 적절하게 배치되지 않았음을 보여주거나, 혹은 지역 간 편차로 인해 다양한 프로그램을 제공하고 있지 못함을 간접적으로 보여주는 것이라 하겠다.

다음은 현재 참여하고 있는 자활사업과 앞으로 참여하기를 희망하는 자활사업의 종류의 분포를 비교한 것으로서 지역과 연령에 따라 살펴본 것이다(표 6-14, 표 6-15참조).

먼저 지역별 현재 참여자활사업과 참여희망 자활사업의 분포를 살펴보면, 대도시는 현재 참여하는 자활사업은 주로 취로형 자활근로와 업그레이드형 자활근로인 반면, 앞으로 참여하기를 희망하는 자활사업의 종류는 창업지원, 자활공동체 사업으로 나타났다. 또한 중소도시는 현재 자활사업참여자가 주로 취로형 자활사업과 지역봉사에 치중되어 있으나 향후 직업훈련과 직업적응훈련, 그리고 업그레이드형 자활근로에 참여하기를 원하고 있음을 알 수 있다. 그리고 농어촌의 경우 대부분이 취로형 자활근로에 참여하고 있으나, 향후 직업훈련, 취업알선, 업그레이드형 자활근로에 참여하기를 희망하고 있었다.

〈표 6-14〉 지역별 현재 참여 자활사업과 참여희망 자활사업의 분포

(단위: %)

	전체		대도시		중소도시		농어촌	
	현재	희망	현재	희망	현재	희망	현재	희망
취업알선	-	0.6	-	-	-	-	-	3.2
직업훈련	5.8	7.7	13.0	8.7	-	5.5	-	9.7
직업적응훈련	-	0.6	-	-	-	1.8	-	-
구직세일즈 공공근로	0.6	0.6	-	-	1.8	1.8	-	-
창업지원	-	2.6	-	5.8	-	-	-	-
재활프로그램	0.6	0.6	-	-	1.8	1.8	-	-
지역봉사	12.8	8.4	5.8	8.7	29.1	10.9	-	3.2
취로형자활근로	66.0	45.2	55.1	46.4	61.8	34.5	96.9	61.3
업그레이드형 자활근로	13.5	16.8	26.1	18.8	3.6	18.2	3.1	9.7
자활공동체	0.6	1.3	-	1.4	1.8	1.8	-	-
잘 모르겠다	-	15.5	-	10.1	-	23.6	-	12.9
합계	100.0 (158)	100.0 (155)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구원조사자료

다음은 연령별 현재 참여자활사업과 참여희망 자활사업의 분포를 살펴본 것이다. 30대의 현재 참여 자활사업은 취로형 자활근로가 주된 반면, 향후 참여하기를 희망하는 자활사업은 직업훈련과 직업적응훈련, 창업지원, 업그레이드형 자활근로인 것으로 나타났다. 40대 역시 현재 참여하고 있는 자활사업은 취로형 자활근로와 업그레이드형 자활근로가 주되었으며 향후 참여하기를 희망하는 자활사업은 취업알선, 창업지원, 자활공동체 등으로 분포되었다. 50대 또한 창업지원에 대한 욕구를 보이고 있다.

〈표 6-15〉 연령별 현재 참여 자활사업과 참여희망 자활사업의 분포

	20대		30대		40대		50대		60대	
	현재	희망								
취업알선		-		-		1.5		-		-
직업훈련	75.0	33.3	11.1	37.0	4.5	1.5		-		-
직업적응훈련		-		3.7		-		-		-
구직세일즈공공근로		-	3.7	3.7		-		-		-
창업지원		-		3.7		1.5		2.0		-
재활프로그램		-		-	1.5	1.5		-		-
지역봉사		-	7.4	3.7	7.5	4.5	26.4	15.7		20.0
취로형 자활근로	25.0	33.3	70.4	37.0	62.7	43.3	66.0	51.0	100.0	60.0
업그레이드형자활근로		-	7.4	11.1	22.4	29.9	7.5	5.9		-
자활공동체		-		-		1.5		2.0		-
잘 모르겠다		33.3		-		14.9		23.5		20.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구원조사자료

이상의 결과를 통해 볼 때, 현재 참여하고 있는 자활사업은 자활사업 대상자의 욕구를 충분히 반영할 수 있는 다양한 프로그램 제공이 이루어지지 않고 있다는 것을 알 수 있다.

2. 제공절차의 합리성

국민기초생활보장제도하의 자활사업의 수행을 담당하는 사회복지담당공무원은 수급자에 대한 근로능력의 유무와 그 정도를 판정하여, 조건부수급자로 선정하고, 유형을 결정하여 가구별 자활지원계획의 수립하고, 이들을 자활후견 기관 및 고용안정센터 등에 의뢰, 관리하게 된다. 조건이행을 살펴 생계급여 중

지여부를 결정하도록 되어있다.

다음에서는 참여 자활사업 결정당시 사회복지전담공무원의 프로그램 결정 방식과 참여하던 자활사업이 변경되는 사유를 통해 자활 프로그램이 제공되는 과정에 있어서 합리성을 띄고 있는지에 관한 평가를 하고자 한다.

먼저 자활사업에 있어서 초기상담을 담당하는 사회복지담당공무원의 자활프로그램 결정방식에 대하여 살펴보도록 하겠다. 이를 위해 사회복지담당공무원을 대상으로 하여 수급자의 자활프로그램 결정방식을 조사하였다. 그 결과, 다음의 <표 6-16>에서 보는 바와 같이, 응답자가 지침에 따라 수급자의 근로능력을 판정하여 사업을 결정하고 통보하는 방식을 사용하거나(78명, 38.8%), 지역의 현실을 고려하여 자활사업 참여자를 프로그램에 배치한다고 응답하여(46명, 22.9%), 61.7%의 사회복지담당공무원이 수급자의 욕구가 먼저 고려되지 않은 상태에서 지침에 의해, 혹은 지역여건에 따라 자활프로그램에 수급자를 배치하고 있음을 알 수 있다. 반면 대체로 수급자의 의견을 따른다고 응답한 비율은 69명(34.3%)하였다. 따라서 사회복지대상자의 욕구를 우선시 하지 않는 것은 제 공과정상 합리적인 절차라고 할 수 없을 것이다.

<표 6-16> 자활사업대상자의 자활프로그램 결정방식

(단위: 명, %)

구분	전체	대도시	중소도시	농어촌
대체로 수급자의 의견을 따름	69(34.3)	30(45.5)	29(30.5)	10(25.0)
지침에 따라 수급자 근로능력 판정하여 사업을 결정, 통보	78(38.8)	23(34.8)	39(41.1)	16(40.0)
지역의 현실을 고려하여 자활사업 참여자 배치	46(22.9)	10(15.2)	22(23.2)	14(35.0)
기타	8(4.0)	3(4.5)	5(5.3)	-
계	201(100.0)	66(100.0)	95(100.0)	40(100.0)

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구원조사자료

이어 자활사업참여 중 다른 사업으로 변경이 있었을 경우, 그 변경사유를

통해 제공절차의 합리성을 평가해 본다. 아래의 <표 6-17>은 자활사업참여자를 대상으로 참여하던 자활사업이 변경된 사유는 무엇인지 알아본 결과이다. 응답자 중 71%가 본인의 적성과 능력에 대한 사회복지담당 공무원의 판단이 바뀌었기 때문에 자활사업이 변경되었다고 한 반면, 본인의 희망에 의해서 변경된 경우는 25.8%에 그치고 있었다. 대도시의 경우 중소도시에 비해 본인의 의사가 반영되는 비율이 높게 나타나기는 했으나, 전체적으로 볼 때 본인의 의사가 반영되는 비율은 다소 낮은 편으로 보인다.

이러한 결과를 통해 초기 프로그램의 결정방식뿐만 아니라 자활사업 참여과정에 있어서 당사자의 욕구 및 의사가 반영되는 정도는 상당히 낮으며, 주로 사회복지담당공무원의 주관적인 판단에 의하여 참여자활사업이 결정되고 변경되고 있음을 알 수 있다. 이는 프로그램 제공절차상 합리성을 담보하지 못한 것이라 할 수 있다.

<표 6-17> 자활사업 참여자의 자활사업 변경이유

(단위: %, 명)

	전체	대도시	중소도시
내가 희망해서	25.8	33.3	22.7
나의 적성과 능력에 대한 사회복지담당 공무원의 판단이 바뀌어	71.0	66.7	72.7
기타	3.2	-	4.5
합계	100.0(31)	100.0	100.0

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구원조사자료

근로능력이 있는 수급자가 자활사업 참여의 조건을 이행하지 않는 경우, 조건을 이행할 때까지 본인의 생계급여의 일부 혹은 전부를 중지하도록 되어있다. 따라서 사회복지담당공무원은 조건부수급자의 경우, 자활실시기관의 장으로부터 조건불이행 통지를 받은 대상자에 대하여 생계급여 중지여부를 결정하도록 되어있다. 프로그램 제공과정의 합리성을 평가하기 위해 미참여자들의 급여 변화를 통해 알아보고자 한다.

우선 아무런 변화가 없었던 경우가 전에 미참여자 중 40.5%였고, 어떤 변화가 있었는지 잘 모르겠다고 한 경우가 36.9%로 자활사업미참여자의 77.4%가 변화가 없었거나 변화를 느끼지 못하고 있는 것으로 나타났다. 반면 생계급여가 삭감되거나 완전히 중지된 경우는 각각 17.9%와 3.6%, 기타변화가 있었던 경우는 1.2%로 분포되어 자활사업 의무참여자임에도 불구하고 어떤 변화가 있었던 경우는 단 22.7%에 불과한 것으로 나타났다. 이를 다시 지역별로 나누어 살펴보면, 대도시의 경우 별 변화가 없었던 경우가 64.8%, 중소도시가 90.0%, 농어촌이 82.3%분포되었고, 본인의 생계급여가 삭감되거나 중지된 경우는 대도시 32.4%, 중소도시 10.0%, 농어촌 17.6%로 분포되어 지역간 불참 시 다소간의 변화 차이가 있다. 이러한 결과와 지역여건 및 가구여건으로 인해 자활사업에 참여하지 못하는 비율과 비교해 볼 때, 조건제시유예 조항을 고려한다해도 실제로 제재조치를 받을 비율은 상당히 낮음을 알 수 있다. 이를 통해 볼 때, 자활사업 미참여자에 대한 재확인 과정이 원활하게 이루어지지 않고 있음을 미루어 짐작할 수 있다.

〈표 6-18〉 자활사업 미참여자의 자활사업 불참시 변화

(단위: 명, %)

	전체	대도시	중소도시	농어촌
본인의 생계급여가 삭감됨	17.9	27.0	6.7	17.6
본인의 생계급여가 완전히 중지됨	3.6	5.4	3.3	-
어떤 변화가 있었는지 잘 모르겠음	36.9	27.0	53.3	29.4
아무런 변화도 없음	40.5	37.8	36.7	52.9
기 타	1.2	2.7	-	-
합계	100.0(84)	100.0	100.0	100.0

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구원조사자료

3. 참여효과

다음은 자활사업 참여자들의 주관적인 사업평가를 통해 자활사업에 대하여 참여효과에 대하여 평가하고자 한다. 참여자들의 평가내용은 일의 무료함 정도, 육체적 어려움 정도, 일의 장래성에 대한 보장, 참여자간 인간관계의 어려움 정도, 일에 대한 성취감 정도, 그리고 대가의 충분성 정도로 구성하였으며, 5점 리커트 척도를 사용하여 각 항목의 평균점수를 알아보았다.

〈표 6-19〉 자활사업대상자의 사업평가⁵⁸⁾

	전체	대도시	중소도시	농어촌
일이 적어 무료함 ¹⁾	2.20	2.00	2.38	2.30
육체적으로 어려움	3.02	2.90	3.02	3.30
장래성 보장 없음 ²⁾	3.05	3.13	3.06	2.90
인간관계 어려움	2.39	2.34	2.48	2.33
성취감을 느끼지 못함	3.03	3.00	2.97	3.22
대가가 부족함	3.51	3.63	3.46	3.34

주: 1) 일이 적어 무료함: Chi=15.487 Sig=.050 2) 장래성 보장 없음: Chi=20.554 Sig=.008
 자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구원조사자료

〈표 6-19〉를 보면 6개의 평가 항목 중 일에 대한 대가의 충분성에 대하여 가장 부정적으로 평가하고 있었으며, 이어 장래성의 보장, 일에서 얻는 성취감, 육체적인 어려움, 인간관계의 어려움, 일이 적어 무료함의 순으로 자활사업에 대하여 부정적인 평가를 하고 있었다. 사업에 대한 평가를 지역별로 비교해 보면, 지역에 무관하게 대가성에 대한 평가가 가장 부정적이었다. 이어 대도시와 중소도시에서 자활사업의 장래성에 대하여, 농어촌의 경우 육체적인 어려움에 대하여 부정적인 평가를 하고 있다. 자활사업참여자의 인구학적 특성상 농어촌

58) 5점 리커트를 사용함. '1점-전혀 그렇지 않다. 2점-그렇지 않다 3점-보통이다 4점-그렇다 5점-매우 그렇다' 로 항목이 구성되어 점수가 높을수록 부정적인 평가를 하고 있는 것이다.

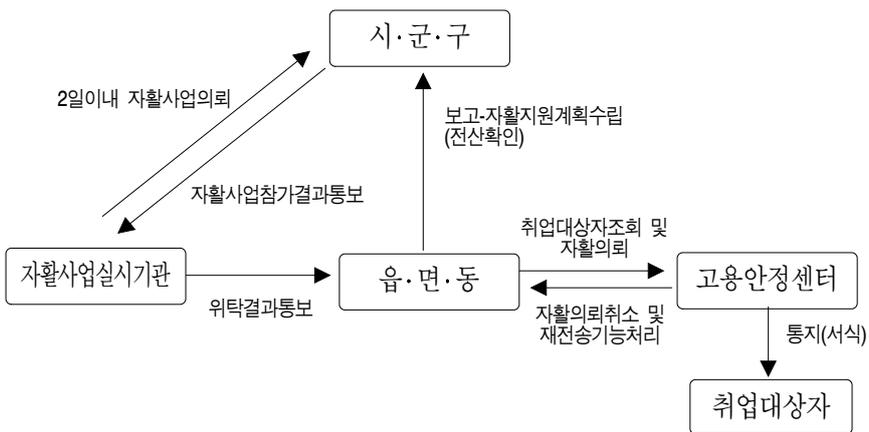
의 경우 고령층이 타 지역에 비해 많이 분포되어 상대적으로 육체적인 어려움에 대한 부정적 평가가 두드러진 것으로 보인다. 그리고 대도시 및 중소도시는 농어촌에 비해 연령층이 낮고, 학력수준이 높게 분포되어 일에 대한 장래성을 더 중요시하였기 때문에 이러한 결과가 나타난 것으로 보인다.

이상의 결과를 통해 볼 때, 현행 자활사업은 참여자들로부터 대가의 불충분성, 장래성의 부재 등의 부정적인 평가를 얻고있다고 보여지며, 이는 자활사업이 근로유인책의 미흡함이나 사업성의 미미함 등에 기인하는 것이라 보여진다.

제 3 절 전달체계

현행 자활사업의 시행과정에서 사회복지담당공무원은 수급자 선정 및 통보를 수행하며, 조건부수급자로 결정된 자에 대해서는 가구별 자활지원계획 수립을 위한 상담에 응해야할 의무사항 및 상담불응시 조건불이행으로 생계급여가 중지됨을 주지시키게 된다. 그리고 고용안정센터의 직업상담원, 자활후견기관 등 자활사업 실시기관의 담당자에게 의뢰하는 과정을 거친다.

[그림 6-2] 가구별 자활지원계획 수립과정



다음은 <표 6-20>은 현행 자활사업의 시행기관을 나타낸 것으로서 자활사업의 종류에 따라 공공부문과 다수의 민간부문이 복합적으로 구성되어 있음을 알 수 있다.

앞에서 언급했듯이 자활사업은 근로능력자를 비취업대상자와 취업대상자로 구분하여 실시한다. 비취업대상자에게는 자활공동체사업, 업그레이드형 자활근로, 취로형 자활근로, 지역봉사, 생업자금융자(창업지원), 재활프로그램이 제공되며, 자활후견기관, 사회복지관, 민간위탁기관, 읍·면·동사무소 등이 그 실시기관이 된다. 자활사업 참여자의 의뢰기관은 읍·면·동사무소가 된다. 그리고 취업대상자에 대해서는 취업알선, 직업(창업)훈련, 자활지원인턴, 구직세일즈, 공공근로 등이 제공되며, 고용안정센터, 인력은행, 직업훈련기관, 근로복지공단 등이 사업의 실시기관이 된다.

<표 6-20> 자활사업의 종류 및 실시기관

주관 유형	구체적인 사업지정	의뢰 기관	자활사업 실시기관
복지부 — 비취업 대상자	자활공동체	읍면동 사무소	자활후견기관
	업그레이드형 자활근로		자활후견기관, 사회복지관, 시민단체 등 민간 위탁기관
	취로형 자활근로		읍·면·동사무소 등
	지역봉사		자원봉사센터, 사회복지관, 시·군·구 등
	생업자금융자(창업지원)		읍·면·동사무소, 자활후견기관 등
	재활프로그램		eg. 의과대학 정신과 클리닉, 대학심리연구소, 자활후견기관, 사회복지관 등
노동부 — 취업 대상자	취업알선	고용 안정 센터	고용안정센터, 인력은행, 일일취업센터, 시·군·구
	직업훈련(창업훈련)		직업훈련기관, 고용촉진훈련기관
	자활지원인턴		고용안정센터, 일반기업(인턴채용기업)
	구직세일즈, 공공근로 등		고용안정센터, 근로복지공단

자료: 보건복지부(2002), 2002 보건복지백서.

제도 시행의 전달체계는 제도의 성패에 주요하게 영향을 미치는 요소이다. 이에 다음에서는 자활사업 전달체계에 대한 평가를 시도한다.⁵⁹⁾ 본 실태조사에서는 자활사업 실시기관인 자활후견기관과 고용안정센터 담당자에 대한 조사가 누락되어 있다. 따라서 사회복지담당공무원 관련 자료에 한정하여 자활담당인력의 적절성, 초기 상담과정 및 선정과정, 의뢰과정에 대하여 살펴보도록 한다.

1. 인력의 적절성

다음은 사회복지전담인력의 업무분담현황을 통해 자활업무 담당자의 인력배치의 적절성이나 업무수행에 있어 전문성의 확보 등을 평가하고자 한다. 국민기초생활보장제도 내의 자활사업 수행에 있어서 사회복지담당공무원은 수급자에 대한 근로능력 판정을 통해 자활프로그램으로 연결하고, 근로활동지지를 위한 적당한 사회복지서비스를 연계하는 등 다양한 업무를 수행하게 된다. 따라서 업무수행을 위한 전문성과 인력배치의 적절성을 반드시 확보되어야 할 부분일 것이다.

먼저 읍·면·동 사회복지 전담공무원의 업무분담 현황을 통해 자활업무의 전문성을 평가해 보기로 하겠다. 해당 기관에 사회복지업무를 담당하는 인력이 2명 이상인 경우, 기초보장·자활업무 담당자가 기타 사회복지업무를 담당하고 있는지, 기초보장과 자활업무 담당자가 분리되어 있는지, 그리고 기초보장·자활업무의 분담을 어떤 방식으로 하고 있는지 등을 파악하였다. 결과는 <표 6-27>과 같다. 먼저 사회복지업무 담당자가 2명 이상인 읍·면·동의 기초보장·자활업무 담당공무원 전체 123명 중 77.2%가 기타 사회복지서비스 업무를 담당하며, 기초보장·자활업무만을 전담하는 경우는 22.8%로 분포되었다. 또한 69.1%는 기초보장업무와 자활업무를 함께 담당하고 있으며, 기초보장업무 업무와 자활업무 담당자가 분리되어 있는 경우는 30.9%로 나타났다. 기초보장·자활

59) 본 연구는 전달체계상 사회복지담당공무원만을 조사하였고, 자활후견기관실무자 및 고용안정센터담당자에 대한 조사는 수행하지 않았다. 따라서 사회복지담당공무원의 응답과 수급자가 맺는 사회복지전담공무원, 자활후견기관 및 고용안정센터와의 상담방식을 통해 전달체계 평가를 시도하였다는 한계점을 갖는다.

업무의 분담 기준으로는 수급가구 수에 따라 분담하는 경우가 31.7%, 수급자 선정·관리·급여지급 등 활동 내용별로 분담하는 경우가 31.7%, 기타 방식이 36.6%로 나타났다. 이를 통해 볼 때, 기초보장 뿐만 아니라 자활업무의 전문성을 보장받을 수 없는 구조 속에서 사회복지담당공무원의 역할이 수행되고 있는 것으로 보인다. 기초보장의 업무와 자활의 업무가 분리되어 담당하는 비율을 살펴보면, 대도시는 43.2%, 중소도시 26.3%, 농어촌 22.7%로 분포되어 대도시의 경우 중소도시와 농어촌에 비해 상대적으로 자활업무의 전문성을 확보한 것처럼 보인다.

〈표 6-21〉 사회복지업무 및 기초보장·자활업무 분담방식

(단위: 명, %)

구분		전체	대도시	중소도시	농어촌
사회복지업무 겸임 여부 ¹⁾		95(77.2)	34(77.3)	44(77.2)	17(77.3)
기초보장·자활업무 분리 담당 여부		38(30.9)	14(31.8)	16(28.1)	8(36.4)
기초·자활 업무분담 방식	전체 가구 지역별 분담	39(31.7)	19(43.2)	15(26.3)	5(22.7)
	선정·관리·급여 등 활동내용별	39(31.7)	15(34.1)	20(35.1)	4(18.2)
	기타	45(36.6)	10(22.7)	22(38.6)	13(59.1)
계		123(100.0)	44(100.0)	57(100.0)	22(100.0)

주: 1) 각 질문에 대하여 그렇다고 응답한 경우, 즉 사회복지업무를 겸임하는 경우와 자활업무를 분리담당하고 있는 경우의 응답자 비율임.

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 전담공무원조사자료

2. 초기상담 및 상담과정

본 글에서는 수급자를 대상으로 사회복지담당공무원과의 상담유무 및 상담 방식, 자활후견기관 및 고용안정센터 담당자와의 상담유무 및 상담방식, 수급자가 자활사업에 참여하지 않았을 경우 출석통보여부에 대하여 알아봄으로써 초기상담 및 상담과정에 대한 평가를 시도한다.

우선 자활사업 대상자와 읍·면·동 사회복지담당공무원이 자활사업참여에 관해 상담했는지의 여부를 지역별로 살펴보았으며, 결과는 다음의 <표 6-22>와 같다. 먼저 자활사업 참여자의 경우 사회복지담당공무원과의 상담이 이루어진 비율은 93.0%이며, 이를 지역별로 구분하여 살펴보면, 대도시가 92.2%, 중소도시가 95.0%, 농어촌이 91.2%로 중소도시가 조금 높은 경향을 보이고 있다. 이어, 자활사업 미참여자는 전체 중 60.7%가 상담의 경험이 있으며, 39.3%가 전무한 것으로 나타났다. 다시 지역별로 나누어 보면, 대도시 65.2%, 중소도시 59.3%, 농어촌 45.5%로 분포되었다. 전체적으로 자활사업 참여자에 비해 미참여자 사회복지담당공무원과의 상담비율이 낮으며, 대도시-중소도시-농어촌의 순으로 상담한 비율이 낮아지고 있음을 알 수 있다.

특히 자활사업 미참여자의 경우, 사회복지담당공무원과의 상담이 없었던 비율이 다소 높게 나타나고 있어, 자활사업의 원활한 수행을 위한 상담이 절절하게 이루어지지 않고 있는 듯하다.

<표 6-22> 자활사업 대상자 사회복지담당공무원과의 상담여부

(단위: %, 명)

	자활사업참여자				자활사업미참여자			
	전체	대도시	중소도시	농어촌	전체	대도시	중소도시	농어촌
있다	93.0	92.2	95.0	91.2	60.7	65.2	59.3	45.5
없다	7.0	7.8	5.0	8.8	39.3	34.8	40.7	54.5
합계	100.0(158)	100.0	100.0	100.0	100.0(84)	100.0	100.0	100.0

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구원조사자료

참고로 자활사업미참여자의 자활사업인지여부를 살펴 본 결과, 다음의 <표 6-23>과 같이 전체 중 40.5%가 알지 못한다고 응답하였다. 또한 대도시 27.0%, 중소도시 53.3%, 농어촌 47.1%로 분포되어 중소도시와 농어촌이 대도시에 비해 상대적으로 자활사업에 대해 잘 알고 있지 못함을 알 수 있다. 이를 통해 불

때, 대도시에 비해 농어촌이나 중소도시의 경우 수급자에 대한 초기상담과정이 원활하지 못한 것으로 판단된다.

〈표 6-23〉 자활사업 미참여자의 자활사업인지여부

(단위: %, 명)

	전체	대도시	중소도시	농어촌
알고 있다.	59.5	73.0	46.7	52.9
알지 못한다	40.5	27.0	53.3	47.1
합계	100.0(84)	100.0	100.0	100.0

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구원조사자료

그렇다면, 사회복지담당공무원은 어떠한 방식으로 자활사업 대상자들과 상담하는가? 다음의 <표 6-24>는 사회복지담당공무원과의 상담방식에 관하여 살펴본 결과이다. 먼저 자활사업 참여자의 경우, 대도시(65.1%), 중소도시(57.7%), 농어촌(44.8%) 모두 자활사업대상자가 읍·면·동 사무소를 직접 방문한 경우가 가장 빈번하였으며, 사회복지담당공무원이 자활사업대상자인 본인과 직접통화하는 방식이 그 뒤를 이었으며, 사회복지담당 공무원이 직접 자활사업대상자의 집을 방문하여 상담한 경우는 대도시 6.2%, 중소도시 3.4%, 농어촌 12.9%로 분포되었다. 자활사업미참여자의 경우, 사회복지담당공무원이 직접 대상자를 방문하는 방식이 대도시(41.4%), 중소도시(50.0%), 농어촌(80.0%) 무관하게 1순위를 기록하고 있다. 이어서 자활사업 대상자가 직접 읍·면·동사무소를 방문하는 방식을 취하고 있었다.

결과적으로 사회복지담당공무원과의 상담방식에 있어서 자활사업참여자와 미참여자간, 그리고 지역간 약간의 차이를 보이고 있다. 자활사업 참여자는 수급자가 직접 사회복지담당공무원을 방문하는 방식을, 자활사업 미참여자는 사회복지담당공무원이 수급자를 방문하는 방식을 취하는 것으로 나타났으며 대도시일수록 사회복지담당공무원이 직접 방문하여 상담하는 경우가 중소도시나 농어촌에 비하여 적은 것으로 나타났다.

<표 6-24> 자활사업 대상자의 지역별 전담공무원 상담방식

(단위: %, 명)

	자활사업참여자				자활사업미참여자			
	전체	대도시	중소도시	농어촌	전체	대도시	중소도시	농어촌
읍.면.동사무소를 방문	61.4	69.0	62.5	45.2	28.0	27.6	31.3	20.0
사회복지담당공무원이 방문	6.2	3.4	5.4	12.9	48.0	41.4	50.0	80.0
사회복지담당공무원이 나와 통화	30.3	22.4	32.1	41.9	10.0	10.3	12.5	-
사회복지담당공무원이 가족과 통화	1.7	-	-	-	12.0	20.7	-	-
기타	1.4	3.4	-	-	2.0	-	6.3	-
합계	100.0 (144)	100.0	100.0	100.0	100.0 (49)	100.0	100.0	100.0

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구원조사자료

다음은 자활사업대상자가 자활사업실시기관인 자활후견기관 및 고용안정센터의 담당자와 상담한 적이 있는지, 혹은 상담을 위해 출석하라는 통보를 받은 적이 있는 지 그 여부를 살펴본 결과이다.

아래의 <표 6-25>에서 보듯이 전체 자활사업참여자의 경우 36.1%가 자활후견기관이나 고용안정센터의 담당자와 상담한 경험을 가지고 있었으며, 자활사업미참여자의 경우 21.4%가 상담한 경험이 있다고 응답하였다. 이를 다시 지역별로 나누어 살펴보면, 자활사업참여자는 대도시 40.6%, 중소도시 40.0%, 농어촌 20.6%가 있다고 응답하였고, 자활사업미참여자의 경우 대도시 16.2%, 중소도시 33.3%, 농어촌 11.8%로 분포되어 자활사업참여자와 자활사업미참여자간 상담비율에 다소 큰 격차를 보이고 있음을 알 수 있다. 특히 농어촌의 경우 상담 비율이 타 지역에 비해 저조한 실정이다. 중소도시의 경우 자활사업미참여자에 대한 자활후견기관 및 고용안정센터 담당자의 상담비율이 타 지역에 비해 높은 수준을 나타내고 있다. 사회복지담당공무원에 비해 상담비율이 다소 떨어지고 있으며, 특히 농어촌의 경우 두드러짐을 볼 수 있는데, 이는 자활후견기관과 고용안정센터의 지리적 위치에 기인하는 것으로 보인다.

〈표 6-25〉 자활사업대상자 자활후견기관 및 고용안정센터담당자와의 상담여부

(단위: %, 명)

	자활사업참여자				자활사업미참여자			
	전체	대도시	중소도시	농어촌	전체	대도시	중소도시	농어촌
있다	36.1	40.6	40.0	20.6	21.4	17.4	33.3	9.1
없다	63.9	59.4	60.0	79.4	78.6	82.6	66.7	90.9
합계	100.0(158)	100.0	100.0	100.0	100.0(84)	100.0	100.0	100.0

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구원조사자료

자활사업실시기관인 고용안정센터는 취업대상자의 개인별 취업지원계획 수립 및 관리, 취업지원프로그램 실시, 조건이행여부에 대한 확인을 담당하며, 자활후견기관은 비취업대상자에 대하여 자활에 관한 상담을 실시하고 관리하며, 상담에 불응하는 경우 조치를 취하고, 조건이행여부를 판단하고 통지하는 역할을 담당하고 있다. 따라서 이 두 기관 모두 자활사업대상자에 대한 상담을 실시하도록 되어 있는데, 불응하는 경우 상담을 위해 출석통보를 한다.

다음은 자활사업 대상자에 대하여 자활후견기관 및 고용안정센터 담당자가 상담을 위해 출석하라는 통보를 받은 경험이 있는지의 여부를 알아본 결과이다. <표 6-26>에서 보듯이 자활사업참여자 전체 중 7.8%와 자활사업미참여자 10.6%가 상담출석 통보를 받은 경험이 있다고 응답하였다. 지역별 분포를 살펴 보면, 자활사업참여자의 경우 대도시 2.9%, 중소도시 15.6%, 농어촌 4.0%로 중소도시의 경우 상담출석 통보가 타 지역에 비해 잘 이루어지는 것으로 나타났다. 그리고 자활사업미참여자에 대해서는 대도시 10.6%, 중소도시 11.8%, 농어촌 9.1%로 나타났는데, 지역별 차이가 그다지 크지는 않았으나 자활사업참여자와 마찬가지로 중소도시의 상담출석에 대한 통보 비율이 타 지역에 비해 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 특히 자활사업미참여자에 대한 출석통보가 저조한 것은 전달체계로서 역할수행을 적절히 수행하고 있지 않은 것으로 판단된다.

〈표 6-26〉 자활사업대상자 자활후견기관 및 고용안정센터담당자의 상담출석 통보 여부

(단위: %, 명)

	자활사업참여자				자활사업미참여자			
	전체	대도시	중소도시	농어촌	전체	대도시	중소도시	농어촌
있다	7.8	2.6	15.8	3.7	10.6	10.5	11.8	9.1
없다	92.2	97.4	84.2	96.3	89.4	89.5	88.2	90.9
합계	100.0(92)	100.0	100.0	100.0	100.0(66)	100.0	100.0	100.0

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구원조사자료

이어 다음의 <표 6-27>은 자활사업 대상자가 상담에 응하지 않은 것에 대하여 자활후견기관 및 고용안정센터, 그리고 읍·면·동사무소의 방문독촉(재연락)을 받았는지 여부를 지역별로 살펴본 것이다. 먼저 자활사업미참여자의 경우 사회복지담당공무원으로부터 전화나 우편을 통해 방문독촉을 받은 경우가 전체 미참여자 중 8.2%이며(대도시 8.8%, 중소도시 6.35, 농어촌 9.1%), 자활후견기관이나 고용안정센터의 담당자로부터 전화나 우편으로 방문독촉을 받은 경우가 1.6%에 불과하였다. 이들 자활사업미참여자 대부분이 방문독촉(재연락)을 받지 않은 것으로 나타났는데, 자활사업미참여자에 대한 관리가 소홀한 것으로 보인다.

〈표 6-27〉 자활사업미참여자의 방문독촉 여부

(단위: %, 명)

	전체	대도시	중소도시	농어촌
전담공무원으로부터 전화, 우편으로 방문독촉을 받음	8.2	8.8	6.3	9.1
자활후견기관이나 고용안정센터의 담당자로부터 전화,우편으로 방문독촉 받음	1.6	-	-	9.1
별다른 연락 받은 적 없음	90.2	91.2	93.8	81.8
합계	100.0(35)	100.0	100.0	100.0

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 가구원조사자료

3. 유관기관과의 연계

기초보장제도 내의 자활사업의 전달체계간 업무 협조는 제도운영에 있어 중요한 요소일 뿐만 아니라 업무의 효율성을 위해서도 관련 기관과의 연계는 반드시 필요하다. 본 글에서는 읍·면·동의 사회복지담당공무원을 대상으로 하여 자활후견기관과 고용안정센터 담당자와의 접촉 횟수 및 접촉사유, 그리고 접촉시 장애요인에 대하여 알아보았으며, 이를 통해 자활사업 전달체계의 유관기관과의 연계정도를 평가하고자 한다. 접촉횟수는 지난 6개월 간(2002년 5월~10월) 총 횟수를 기록한 것으로, 다음의 <표 6-28>에서 보듯이 고용안정센터 담당자와는 평균 2.3회, 자활후견기관 담당자와는 5.5회, 복지시설 담당자와는 3.7회로 나타났으며, 특히 농어촌 지역에서의 접촉 빈도가 매우 저조했다. 이는 곧 자활사업 전달체계의 접근성의 문제를 시사하는 것이라 하겠다.

<표 6-28> 관련기관 담당자와의 접촉횟수

(단위: 회, 명)

구분	전 지역(N)	대 도시	중소도시	농 어 촌
고용안정센터담당자	2.3(200)	3.4(66)	2.3(94)	0.8(40)
자활후견기관담당자	5.5(200)	6.4(66)	6.3(94)	1.9(40)
복지시설담당자	3.7(199)	4.2(66)	3.8(93)	2.6(40)

주: 관련기관 담당자와의 접촉횟수는 지난 6개월 간(2002.5.~10.) 접촉한 총횟수를 말함.

고용안정센터와 자활후견기관은 지역 간 유의한 차이를 보임.

자료: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사 전담공무원조사자료

사회복지담당공무원이 고용안정센터와 자활후견기관 담당자와 접촉한 주된 사유를 살펴보면, 주로 고용안정센터의 경우, 대상자 의뢰 및 프로그램 이용, 수급자 관련 정보교환 이었으며, 자활후견기관의 경우도 대상자 의뢰 및 프로그램 이용이 가장 주된 사유였다. 그리고 복지시설 담당자와는 주로 수급자 관련 정보교환과 대상자 의뢰 및 프로그램 이용 등이었다(표 5-53 참조). 또한 자활후견기관 및 고용안정센터 담당자, 그리고 사회복지시설 담당자와의 접촉시

장애요인으로는 업무량과다를 가장 많이 들고 있으며, 특히 고용안정센터의 경우 상호업무이해부족을 꼽고 있었다(표 5-54 참조).

현행 자활사업의 전달체계는 노동부와 복지부로 이원화되어있다. 이에 다양한 문제점이 발생하고 있는데, 사회복지담당공무원과 고용안정센터담당자의 상호 업무 이해의 부족으로 인한 업무공조시 장애는 바로 여기에 기인하는 것이다. 따라서 현행 전달체계는 자활사업대상자 관리에 있어 비체계성을 유발한다고 하겠다. 또한 사회복지시설 담당자와의 접촉시 과다한 업무량으로 원활한 연계가 이루어지지 못하고 있는 것으로 나타났는데, 이는 대상자의 욕구와 능력에 따른 보건·복지서비스와 고용지원서비스를 통합적으로 제공하는데 어려움을 갖게 한다. 즉 자활사업에 참여하는 조건부 수급자의 상당수는 건강상태가 좋지 않아 의료서비스가 필요하며, 가족 중 환자나 영유아가 있어 보육·간병서비스가 필요할 뿐 아니라, 기술습득 등을 위해 다양한 고용지원 및 직업훈련 프로그램이 필요하지만, 서로 다른 서비스를 연계하는데 매우 힘든 것으로 확인되고 있다.

제 7 장 사회적 인식

복지의식은 복지에 대한 신념, 가치, 태도의 총합으로 사회적으로 학습된 성향이며, 그 구성요소는 가치지향뿐만 아니라 실천지향에 대한 신념과 태도들을 포함하고 있다(최 규 외, 1998). 이러한 사회성원들의 복지의식, 즉 한 사회의 구성원들이 갖는 복지에 대한 가치관 및 태도, 그리고 제도에 관한 인식은 해당 정책의 방향과 내용을 규정하는데 중요한 역할을 하게 된다. 따라서 복지the 의식에 관한 실증연구는 복지의 정당성을 이루기 위한 기초자료로서 중요한 역할을 할 뿐만 아니라 사회복지정책의 범위와 내용에 대한 평가기준을 제공한다는 점에서 중요한 의의를 갖는다.

이에 본 절에서는 국민기초생활보장제도의 정책 방향과 내용에 영향을 미치는 요인으로서, 복지제도에 대한 인식과 공공부조에 대한 의식을 조사하여 분석함으로써 제도에 대한 사회적 인식 및 사회구성원의 합의수준을 평가해보고자 한다.

본 글은 국민기초생활보장제도에 대한 사회적 인식과 공공부조와 관련된 복지the 의식의 두 차원으로 그 내용이 구성되었으며, 전반부에서는 국민기초생활보장제도에 대한 일반국민의 인지정도 및 합의수준을, 후반부에서는 공공부조와 관련된 복지the 의식에 대하여 가치차원, 태도차원, 실천의지로 구분하여 살펴볼 예정이다.

제 1 절 국민기초생활보장제도에 대한 인식

국민기초생활보장제도가 실시된 지 만 2년이 지난 시점에서 제도에 대한 국민의 인지와 합의정도는 어느 정도 수준인가? 이하에서는 제도 자체와 제도의 목적, 제도의 급여방식에 대한 인지정도를 보고, 선정기준의 하나인 최저생계비

수준과 급여대상인 근로무능력자와 근로능력자에 대한 국가지원에 대한 사회적 합의정도를 확인해보고자 한다.

1. 국민기초생활보장제도에 대한 인지

다음에서는 일반국민의 국민기초생활보장제도에 대한 인지여부 및 제도의 목적과 급여방식의 인지여부에 대하여 알아보하고자 한다.

먼저 국민기초생활보장제도에 관하여 들어본 적이 있는지에 대한 여부를 조사한 결과, 아래 <표 7-1>에서 보는 바와 같이 전체 응답자 중 333명(33.1%)이 들어본 적이 있다고 응답하였고, 반면 674명(66.9%)이 국민기초생활보장제도에 관해 들어본 적이 없다고 응답하여 과반수 이상이 국민기초생활보장제도에 대하여 전혀 모르고 있는 것으로 나타났다.

<표 7-1> 제도인지여부

(단위: 명, %)

	빈도	비율
들어봤다	333	33.1
들어보지 못했다	674	66.9
합계	1007	100.0

자료: 국민기초생활보장제도에 대한 국민의식조사 분석자료

다음의 <표 7-2>는 위에서 국민기초생활보장제도에 대해 들어본 경험이 있다고 응답한 333명을 대상으로 하여 국민기초생활보장제도의 목적과 시행방식에 대한 인지여부를 물은 결과로서, 전체 333명 중 제도의 목적이 ‘모든 국민의 최저생활유지’라고 응답한 경우가 263명(79.0%)으로 나타났고, 노후 생계보장, 실직자 생계보장, 장애인 생계보장이라고 응답하거나, 모른다고 응답한 경우가 70명(21.0%)으로 분포되어 제도의 존재와 그 목적에 대해 정확하게 인지하고 있는 비율은 전체 응답자 대비 비율로 볼 때 26.1%로 소수에 불과한 것으로 드러났다.

〈표 7-2〉 제도 목적에 대한 인지

(단위: 명, %)

	빈도	비율
노후 생계보장	35	10.5
실직자 생계보장	7	2.1
장애인 생계보장	16	4.8
모든 국민의 최저생활유지	263	79.0
잘 모르겠다.	12	3.6
합 계	333	100.0

자료: 국민기초생활보장제도에 대한 국민의식조사 분석자료

계속하여 국민기초생활보장제도를 들어본 적이 있다고 응답한 사람을 대상으로 하여 국민기초생활보장제도의 보충급여방식의 인지여부를 묻은 결과이다. 다음의〈표 7-3〉에서 보듯이 ‘수입의 부족한 만큼을 현금과 교육·의료 서비스로 지원한다’라고 응답한 비율이 161명(48.4%)으로 나타나 소수의 응답자만이 제도의 급여방식에 대해 정확히 인지하고 있음을 알 수 있었다(전체 응답자 대비 16%).

〈표 7-3〉 보충급여방식에 대한 인지

	빈도	비율
현금으로	35	10.5
현금과 교육·의료 혜택으로	96	28.8
부족한 만큼을 현금으로	21	6.3
부족한 만큼을 현금과 의료·교육 혜택으로	161	48.4
잘 모르겠다.	20	6.0
합 계	333	100.0

자료: 국민기초생활보장제도에 대한 국민의식조사 분석자료

2. 국민기초생활보장제도에 대한 합의정도

다음에서는 국민기초생활보장제도의 수급자 선정기준인 2인 가구와 4인 가구 최저생계비 수준과, 근로능력자와 근로무능력자로 구분하여 지원하는 것에 대한 찬반여부를 통해 국민기초생활보장제도의 선정기준 및 지원대상에 대한 합의수준을 평가하고자 한다.

다음의 <표 7-4>를 보면 2002년도 2인 가구 최저생계비와 4인 가구 최저생계비에 대해서는 각각 절반 이상의 응답자가 적당하다고 응답하고 있음을 알 수 있다. 구체적으로 살펴보면, 먼저 2인 가구 최저생계비 57만원에 대해서는 110명(11.0%)이 매우 높거나 약간 높다고 응답하였고, 543명(54.2%)이 적당하다고 응답하였으며, 348명(34.8%)은 약간 낮거나 매우 낮다고 응답하였다. 그리고 4인 가구 최저생계비 99만원에 대해서는 170명(17%)이 매우 높거나 약간 높은 것으로 인식하고 있으며, 515명(51.6%)이 적당하다고 응답하였고, 314명(31.4%)이 약간 낮거나 매우 낮다고 응답하였다. 이를 통해 볼 때, 2인 가구의 최저생계비 수준을 4인 가구의 최저생계비 수준보다 더 낮은 수준으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

<표 7-4> 최저생계비 수준에 대한 합의

(단위: 명, %)

가구유형	매우높다	약간높다	적당하다	약간낮다	매우낮다	합계	평균 ¹⁾
2인가구 57만원	10(1.0)	100(10.0)	543(54.2)	316(31.6)	32(3.2)	1001(100.0)	2.74
4인가구 99만원	28(2.8)	142(14.2)	515(51.6)	283(28.3)	31(3.1)	999(100.0)	2.85

주: 1) ① 매우낮다 ② 약간낮다 ③ 적당하다 ④ 약간높다 ⑤ 매우높다
 자료: 국민기초생활보장제도에 대한 국민의식조사 분석자료

한편, 국민기초생활보장제도의 급여 대상인 근로무능력자와 근로능력자에 지원에 대해서는 절반이상의 다수가 지지적인 태도를 보였다.

국민기초생활보장제도는 근로능력자에 대한 현금급여를 가능케 함으로써 종전 생활보호제도에서 진일보해 명실공히 전국민의 최저생활 보장을 가능케 했

다고 평가받고 있다. 이러한 근로능력자에 대한 정부지원에 대해 다음 <표 7-5>에서 보여지는 바와 같이 67.9%의 응답자가 찬성하는 것으로 응답해 다수가 근로능력자에 대한 지원에 합의하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 근로능력자에 대한 국가지원에 대해 반대한다고 응답한 비율도 32.1%로 상당수를 차지하고 있었으며, 이는 근로무능력자에 대한 지원에 대한 합의 정도와 비교해 보면 상대적으로 낮은 수준이라고 할 수 있다. 늙거나 건강하지 못한 사람에게 대한 국가의 지원에 대해 98.1%의 응답자가 찬성하였다.

<표 7-5> 근로능력유무에 따른 정부지원에 대한 합의

(단위: 명, %)

	전적으로 반대	약간 반대	약간 찬성	전적으로 찬성	합계	평균 ³⁾
근로능력이 없는 고령자 및 병약자에 대한 국가지원 ¹⁾	4 (0.4)	15 (1.5)	227 (22.6)	757 (75.5)	1003 (100.0)	3.73
근로능력이 있으나 빈곤한 자에 대한 국가지원 ²⁾	63 (6.5)	250 (25.6)	534 (54.7)	129 (13.2)	976 (100.0)	2.75

주: 1) 잘 모르겠음 4case 제외함.

2) 잘 모르겠음 31case 제외함.

3) ① 전적으로 반대 ② 약간 반대 ③ 약간 찬성 ④ 전적으로 찬성

자료: 국민기초생활보장제도에 대한 국민의식조사 분석자료

제 2 절 복지의식

복지제도는 그 사회의 정치·경제·문화적 기반 하에 형성되는 것이므로 그 특성은 사회구성원의 의식을 반영한다. 복지에 대한 사회구성원의 기본의식이 집합적인 형태의 합의수준을 형성하고 이것이 복지제도의 범위, 내용, 재원조달, 지속적인 유지 등에 영향을 미치게 된다. 따라서 공공부조제도의 하나인 국민기초생활보장제도의 변화에 상당한 영향을 미칠 수 있는 평가기준으로서 복지의식을 살펴보는 것은 중요한 의미가 있다.

복지의식은 사회구성원들이 공유하고 있는 복지에 대한 가치, 신념, 행동지

향 등을 의미한다(최균 외, 2000). 이러한 복지의식은 선택을 위한 기준으로서의 가치와 특정 대상에 대한 선호로서의 태도, 가치와 태도의 결과로서의 실천 의지로 구체화할 수 있다.

본 절에서는 공공부조와 관련된 국민의 복지의식을 가치차원, 태도차원, 실천 의지의 차원으로 나누어 각각 몇 개의 질문에 대한 응답을 기초로 분석해보고자 한다.

1. 가치차원의 복지의식

빈곤을 개인적 속성으로 인한 것으로 보는지, 사회구조적인 속성으로 인한 것으로 보는지, 공공부조 수급에 대해 시혜적으로 보는지, 시민권으로 보고 있는지는 복지제도에 대한 가치지향과 밀접한 연관을 가지고 있다. 다음에서는 공공부조와 관련된 복지의식의 가치차원을 빈곤 원인에 대한 관점, 공공부조 수급권에 대한 관점을 중심으로 살펴보고자 한다.

국가로부터 지원을 받는 수급자들이 빈곤한 원인을 무엇으로 인식하고 있는지 살펴보면, <표 7-6>에서 보는 바와 같이 게으르고 노력하지 않아서 350명(34.8%), 가정환경이 불우해서 232명(23.1%), 사회가 불평등해서 203명(20.2%), 경쟁에 뒤쳐져서 137명(13.6%), 운이 없어서 59명(5.9%)의 순으로 나타났다. ‘게으르고 노력하지 않아서’를 개인적 속성에 의한 것으로, ‘운이 없어서’는 운명으로 인한 요인, ‘가정환경이 불우해서’와 ‘경쟁에 뒤쳐져서’를 귀속적 요인, ‘사회가 불평등해서’를 사회구조적인 요인이라고 해석할 때, 빈곤을 개인적 관점으로 보는 비율(34.8%)이 사회구조적인 관점에서 보는 비율(20.2%)보다 높게 나타났음을 알 수 있다. 귀속적인 요인인 가족특성과 경쟁사회 부적응은 보는 관점에 따라 개인적인 속성에 의해 발생한 것인지, 사회구조적인 속성에 의해 발생한 것인지는 논란이 있을 수 있어 논외로 하더라도, 빈곤의 원인을 사회구조적인 속성으로 인식하기보다는 개인적 속성으로 인식하는 비율이 높다고 볼 수 있다. 경제발전과정에서 학습된 ‘근면 성실하게 일하면 성공할 수 있다는’ 개인주의적 성취지향의 가치가 여전히 자리잡고 있음을 보여주고 있다.

〈표 7-6〉 빈곤원인에 대한 의식

(단위: 명, %)

	빈도	비율
운이 없어서	59	5.9
계으르고 노력하지 않아서	350	34.8
가정환경이 불우해서	232	23.1
경쟁에 뒤처져서	137	13.6
사회가 불평등해서	203	20.2
기타	25	2.5
합 계	1006	100.0

주: 무응답 = 1

자료: 국민기초생활보장제도에 대한 국민의식조사 분석자료

이러한 빈곤원인에 대한 가치는 연령, 학력, 거주지에 따라 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. <표 7-6>에 나타난 바와 같이 빈곤의 원인에 대해 연령이 낮은 집단이 높은 집단 보다, 학력이 높은 집단이 낮은 집단보다, 사회구조적인 속성에 의한 것으로 보는 비율이 높고 개인적인 속성에 의한 것으로 보는 비율이 낮은 것으로 나타나고 있다. 즉, 빈곤의 원인을 ‘계으르고 노력하지 않아서’라고 응답한 비율이 10대, 20대, 30대, 40대, 50대, 60대, 70대 이상 각각 9.7%, 14.3%, 24.6%, 44.2%, 47.0%, 47.9%, 38.3%로 연령이 낮은 집단보다는 연령이 높은 집단에서 응답비율이 높게 나타난 반면, ‘사회가 불평등해서’라고 응답한 비율이 10대, 20대, 30대, 40대, 50대, 60대, 70대 이상 각각 41.9%, 25.6%, 24.2%, 19.4%, 17.3%, 9.6%, 14.9%로 연령이 높은 집단보다는 연령이 낮은 집단에서 응답비율이 높게 나타났다.

〈표 7-7〉 응답자 특성별 빈곤원인에 대한 인식

(단위: 명, %)

		운이 없어서	게으름과 노력부족	불우한 가정환경	경쟁에 뒤처져서	사회가 불평등해서	기타	비고
성	남	22(5.1)	161(37.4)	88(20.4)	56(13.0)	90(20.9)	14(3.2)	$\chi^2=3.109$ sig=.078
	여	37(6.4)	189(32.9)	144(25.0)	81(14.1)	113(19.7)	11(1.9)	
연령	10대	-	3(9.7)	12(38.7)	3(9.7)	13(41.9)	-	$\chi^2=170.175$ sig=.000
	20대	7(4.2%)	24(14.3)	63(37.5)	27(16.1)	43(25.6)	4(2.4)	
	30대	10(4.7)	52(24.6)	56(26.5)	38(18.0)	51(24.2)	4(1.9)	
	40대	3(1.4)	96(44.2)	35(16.1)	37(17.1)	42(19.4)	4(1.8)	
	50대	9(4.9)	87(47.0)	33(17.8)	19(10.3)	32(17.3)	5(2.7)	
	60대	23(15.8)	70(47.9)	21(14.4)	11(7.5)	14(9.6)	7(4.8)	
	70대 이상	7(14.9)	18(38.3)	12(25.5)	2(4.3)	7(14.9)	1(2.1)	
학력	중졸 이하	31(9.1)	153(45.0)	67(19.7)	30(8.8)	49(14.4)	10(2.9)	$\chi^2=54.137$ sig=.000
	고졸	21(5.3)	121(30.6)	91(23.0)	59(14.9)	92(23.3)	11(2.8)	
	전문대졸	2(2.6)	22(28.6)	21(27.3)	14(18.2)	17(22.1)	1(1.3)	
	대졸	5(2.8)	48(27.0)	51(28.7)	32(18.0)	39(21.9)	3(1.7)	
경제수준	상	5(5.1)	35(35.7)	24(24.5)	11(11.2)	22(22.4)	1(1.0)	$\chi^2=21.958$ sig=.289
	중	16(3.3)	167(34.9)	117(24.5)	69(14.4)	102(21.3)	7(1.5)	
	하	38(8.9)	145(34.1)	90(21.2)	57(13.4)	78(18.4)	17(4.0)	
거주지	대도시	12(3.6)	115(34.0)	67(19.8)	41(12.1)	89(26.3)	14(4.1)	$\chi^2=37.355$ sig=.000
	중소도시	19(4.5)	146(34.8)	107(25.5)	66(15.8)	73(17.4)	8(1.9)	
	농어촌	28(11.3)	88(35.5)	58(23.4)	30(12.1)	41(16.5)	3(1.2)	

자료: 국민기초생활보장제도에 대한 국민의식조사 분석자료

또한 응답자의 학력집단별 응답비율은 보면, 빈곤의 원인을 ‘게으르고 노력하지 않아서’라고 응답한 비율이 중졸이하, 고졸, 전문대졸, 대졸 각각 45.0%, 30.6%, 28.6%, 27.0%로 학력이 높은 집단보다는 낮은 집단에서 응답비율이 높

게 나타난 반면, ‘사회가 불평등해서’라고 응답한 비율이 중졸이하, 고졸, 전문대졸, 대졸 각각 14.4%, 23.3%, 22.1%, 21.9%로 학력이 낮은 집단보다는 높은 집단에서 응답비율이 높게 나타났다.

다른 한편으로 연령집단별 응답 순위를 보면, 10대는 빈곤의 원인에 대해 사회가 불평등해서라고 응답한 비율이 가장 높게 나타났고(41.9%), 불우한 가정환경으로 인해서(38.7%)가 다음으로 높게 나타난 반면, 20대는 불우한 가정환경으로 인해서(37.5%), 사회가 불평등해서(25.6%)의 순으로, 30대는 불우한 가정환경으로 인해서(26.5%), 게으름과 노력부족(24.6%), 사회가 불평등해서(24.2%)의 순으로 응답했다. 즉, 순위의 차이는 있지만, 10대~30대 집단까지는 빈곤의 원인을 사회구조적인 요인으로 보는 비율이 개인적 속성으로 보는 비율보다 높거나 비슷하게 나타난 반면, 40대와 50대, 60대 70대 이상은 게으름과 노력부족에 응답한 비율이 각각 44.2%, 47.0%, 47.9%, 38.3%로 가장 높게 나고, 사회가 불평등해서라는 응답은 각각 19.4%, 17.3%, 9.6%, 14.9%로 나타나 현저한 차이를 나타냈다.

거주지별로 보면, 대도시·중소도시·농어촌지역 공히 ‘게으름과 노력하지 않아서’가 가장 높은 비율(각각 34.0%, 34.8%, 35.5%)을 차지하고 있다. 그러나, 대도시 지역에서는 ‘사회가 불평등해서’(26.3%), ‘불우한 가정환경’(19.8%)이 다음으로 높은 비율을 차지했으나, 중소도시와 농어촌 지역에서는 ‘불우한 가정환경’ (각각 34.8%, 35.5%), ‘사회가 불평등해서’(각각 17.4%, 16.5%)순으로 나타났다. 이러한 지역간의 빈곤원인에 대한 의식은 통계적으로 유의미한 차이를 나타냈다.

빈곤의 원인에 대한 가치를 통해서 연령, 학력, 거주지가 복지의식의 차이를 설명하는 중요한 요인임을 알 수 있다.

다음은 국민의 공공부조와 관련된 가치로서의 복지의식을 공공부조 수급권에 대한 의식을 중심으로 살펴본다.

아래의 <표 7-8>과 같이 ‘가난한 사람이 부족한 생활비에 대한 요구는 시민으로서 정당한 권리이다’라는 진술에 대해 59.9%의 응답자가 찬성하는 것으로 나타나, 과반수 이상의 응답자들이 공공부조 수급을 시민권으로 인식하고 있는 것으로 드러났다. 그러나, 약 40%의 응답자들은 반대하는 것으로 응답해 여전

히 상당수의 국민들이 공공부조의 수급권을 시민권이기보다는 시혜적인 차원으로 인식하고 있다고 추론할 수 있다.

〈표 7-8〉 공공부조 수급권에 대한 의식

(단위: 명, %)

	전적 반대	약간 반대	약간 찬성	전적 찬성	합계
가난한 사람이 부족한 생활비에 대한 요구는 시민으로서 정당한 권리임 ^{*)}	127 (12.9)	269 (27.2)	427 (43.3)	164 (16.6)	987 (100.0)

주: 잘 모르겠음 20case 제외
자료: 국민기초생활보장제도에 대한 국민의식조사 분석자료

이러한 공공부조 수급권에 대한 의식은 연령, 학력, 거주지에 따라 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. <표 7-9>에 나타난 바와 같이 10대, 20대, 30대와 60대, 70대에서는 공공부조 수급을 시민권으로 보는 의견에 찬성하는 응답자의 비율이 절반이상으로 나타났으나, 40대와 50대에서는 반대하는 응답자의 비율이 절반 이상인 것으로 나타났다. 또한 학력집단별 응답비율은 보면, 공공부조 수급을 시민권으로 보는 의견에 찬성하는 비율은 대졸이상에서 64.6%로 가장 높게 나타났으며, 고졸이 61.7%, 중졸 이하에서 55.6%, 전문대졸에서 54.6%로 나타났다. 거주지별로 보면, 공공부조 수급을 시민권으로 보는 의견에 찬성하는 비율이 대도시 지역에서 62.0%로 가장 높게 나타났으며, 농어촌이 60.2%, 중소도시가 57.9%로 나타났다.

〈표 7-9〉 응답자 특성별 공공부조 수급권에 대한 의식

(단위: 명, %)

		전적 반대	약간 반대	약간 찬성	전적 찬성	비고
성	남	117(27.7)	63(14.9)	66(15.6)	177(41.8)	$\chi^2=3.208$ sig=.361
	여	152(27.0)	64(11.3)	98(17.4)	250(44.3)	

〈표 7-9〉 계속

		전적 반대	약간 반대	약간 찬성	전적 찬성	비고
연령	10대	1(3.2)	1(3.2)	13(41.9)	16(51.6)	$\chi^2=92.220$ sig=.000
	20대	26(15.5)	10(6.0)	32(19.6)	100(59.5)	
	30대	49(24.0)	21(10.3)	30(14.7)	104(51.0)	
	40대	83(38.6)	31(14.4)	28(13.0)	73(34.0)	
	50대	64(35.2)	32(17.6)	33(18.1)	53(29.1)	
	60대	35(25.0)	24(17.1)	23(16.4)	58(41.4)	
	70대이상	10(21.7)	8(17.4)	5(10.9)	23(50.0)	
학력	중졸이하	85(25.8)	61(18.5)	59(17.9)	124(37.7)	$\chi^2=40.984$ sig=.000
	고졸	111(28.5)	38(9.8)	61(15.7)	179(46.0)	
	전문대졸	24(32.0)	10(13.3)	7(9.3)	34(45.3)	
	대졸	47(26.4)	16(9.0)	28(15.7)	87(48.9)	
경제 수준	상	33(33.7)	13(13.3)	11(11.2)	41(41.8)	$\chi^2=8.977$ sig=.175
	중	122(25.8)	68(14.4)	71(15.0)	211(44.7)	
	하	111(26.9)	45(10.9)	81(19.7)	175(42.5)	
거 주 지	대도시	89(26.9)	37(11.2)	74(22.4)	131(39.6)	$\chi^2=27.765$ sig=.000
	중소도시	126(30.4)	48(11.6)	44(10.6)	196(47.3)	
	농어촌	54(22.4)	42(17.4)	45(18.7)	100(41.5)	

자료: 국민기초생활보장제도에 대한 국민의식조사 분석자료

2. 태도차원의 복지인식

태도는 특정 대상이나 상황에 대한 선호여부를 말하는 것으로서, 사회구성원들이 갖는 복지에 대한 태도는 복지제도의 형태와 내용을 계획하는데 중요한 영향을 미치게 된다. 또한 제도에 대한 사회구성원의 지지적 혹은 우호적인 태도에 따라 제도의 정당성 여부가 사회적으로 판단되므로 구성원의 복지에 대한

태도를 살펴보는 것은 중요한 의미를 지닌다.

복지에 대한 태도는 제도의 목적이나 효과에 대해 긍정적으로 인식하고 있는가를 의미하는 것으로, 다음에서는 공공부조제도의 복지의존성에 대한 의식, 자활사업의 필요성에 대한 의식, 제도의 자립 효과성에 대한 의식을 중심으로 태도차원의 복지의식을 살펴보고자 한다.

복지의존성에 대한 논의는 공공부조제도의 확대 혹은 축소를 둘러싼 논쟁의 중심에 있어왔다. 복지급여가 수급자의 근로의욕을 감퇴시켜 제도에 의지하게 할 것이라는 의식은 제도의 효과에 대한 부정적인 인식을 반영하고 제도를 최소한으로 축소해야 한다는 태도에 대한 근거가 될 수 있다. 반면, 복지급여가 수급자의 근로의욕을 감퇴시켜 제도에 의지하게 한다는 주장에 대해 반대하는 의식을 가지고 있다면 제도의 효과에 대한 긍정적인 인식을 반영하고 제도를 확대해야 한다는 태도에 대한 근거가 될 수 있다.

<표 7-10>에서 보여지는 바와 같이, 응답대상인 국민들의 절반 이상은 ‘빈곤층에게 국가가 생활비를 지원하면 그에 의존해 일하지 않을 것’이라는 복지의존성에 대해 반대하는 의견을 제시했다. 응답자의 57.6%가 복지의존성에 대해 부정하는 응답을 42.4%가 긍정하는 응답을 해, 복지제도의 효과성에 대해 긍정적인 태도를 보이고 있다는 것이 드러났다. 기존 연구결과⁶⁰⁾와 비교해볼 때, 복지제도에 대해 우호적인 시각으로 변화하고 있다고 해석할 수 있다.

한편, 자활사업의 필요성에 대해서는 대다수의 응답자들이 긍정하고 있는 것으로 드러났다. <표 7-10>에서 보여지는 바와 같이, ‘근로능력이 미약한 사람에게 국가가 세금으로 일자리를 만들거나 훈련을 하는 것이 낭비이다’라는 진술에 대해 82.9%의 응답자가 반대하는 의견을, 16.8%의 응답자가 찬성하는 의견을 나타내 근로능력 미약자에 대한 자활사업에 대해서는 대다수의 응답자들이 긍정적으로 의식하고 있음을 나타내 주고 있다.

60) 최 균·류진석(2000)이 1999년 전국의 1,700명의 국민의 대상으로 실시한 조사 결과, ‘복지가 확대될수록 일을 하지 않으려고 할 것이다’라는 진술에 대해 31.9%의 응답자가 반대, 53.8%의 응답자가 찬성, 12.2%의 응답자가 중립적인 응답을 했다. 과반수 이상이 복지제도의 효과성에 대해 부정적인 의식을 가지고 있음이 드러났다.

마지막으로 국민기초생활보장제도의 기초보장과 자활사업이 빈곤층의 자립에 효과성이 있다라는 진술에 대해 대다수의 응답자가 긍정적인 태도를 보이고 있다. <표 7-10>에 보여지는 바와 같이, '빈곤한 사람에게 부족한 생활비 보조해 주고 일자리를 마련해 주면 자립에 도움이 된다'라는 진술에 대해 95.5%의 응답자가 찬성하고 있고, 반대하는 의견은 4.5%에 불과했다.

<표 7-10> 제도효과에 대한 인식

(단위: 명. %)

제도효과	전적 반대	약간 반대	약간 찬성	전적 찬성	합계	평균 ⁴⁾
빈곤층에게 국가가 생활비를 지원하면 그에 의존해 일하지 않을 것임 ¹⁾	89 (9.0)	480 (48.6)	360 (36.5)	58 (5.9)	987 (100.0)	2.61
근로능력이 미약한 사람에게 국가가 세금으로 일자리를 만들거나 훈련을 하는 것이 낭비임 ²⁾	368 (36.9)	458 (46.0)	137 (13.8)	33 (3.3)	996 (100.0)	1.83
빈곤한 사람에게 부족한 생활비 보조해 주고 일자리를 마련해 주면 자립에 도움됨 ³⁾	10 (1.0)	35 (3.5)	498 (49.9)	455 (45.6)	998 (100.0)	3.40

주: 1) 무응답 20case 2) 무응답 11case 3) 무응답 9case

4) ① 전적으로 반대 ② 약간 반대 ③ 약간 찬성 ④ 전적으로 찬성

자료: 국민기초생활보장제도에 대한 국민의식조사 분석자료

이러한 제도효과에 대한 인식 중 복지의존성에 대한 인식은 연령, 학력, 거주지에 따라 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. <표 7-11>에 나타난 바와 같이 '빈곤층에게 국가가 생활비를 지원하면 그에 의존해 일하지 않을 것이다.'라는 의견에 대해 10대와 20대는 과반수 이상이 찬성하는 것으로 응답했으며, 30대~70대 이상까지는 과반수 이상이 반대하는 것으로 응답했다. 또한 학력집단별 응답비율은 보면, 공공부조 수급자들의 복지의존성에 대해 반대하는 비율이 증줄이하는 63.2%, 고졸은 55.3%, 전문대졸은 59.2%, 대졸 이상은 54.9%로 나타났다. 거주지별로 보면, 공공부조 수급자들의 복지의존성에 대해 반대하는 비율이 대도시 56.0%, 중소도시 57.2%, 농어촌 60.7%로 나타났다.

〈표 7-11〉 응답자 특성별 복지의존성에 대한 의식

(단위: 명, %)

		전적 반대	약간 반대	약간 찬성	전적 찬성	비고
성	남	40(9.4)	205(48.2)	153(36.0)	27(6.4)	$\chi^2=0.487$ sig=.922
	여	49(8.7)	275(48.9)	207(36.8)	31(5.5)	
연령	10대	4(13.8)	8(27.6)	14(48.3)	3(10.3)	$\chi^2=57.746$ sig=.000
	20대	13(7.7)	57(33.9)	86(51.2)	12(7.1)	
	30대	12(5.8)	97(46.9)	85(41.1)	13(6.3)	
	40대	15(7.0)	126(58.9)	63(29.4)	10(4.7)	
	50대	20(11.0)	106(58.6)	48(26.5)	7(3.9)	
	60대	17(12.1)	66(47.1)	45(32.1)	12(8.6)	
	70대이상	8(17.0)	20(42.6)	18(38.3)	1(2.1)	
학력	중졸이하	45(13.6)	164(49.5)	100(30.2)	22(6.6)	$\chi^2=30.886$ sig=.002
	고졸	32(8.2)	183(47.0)	155(39.8)	19(4.9)	
	전문대졸	2(2.6)	43(56.6)	27(35.5)	4(5.3)	
	대졸	9(5.1)	87(49.7)	70(40.0)	9(5.1)	
경제수준	상	8(8.2)	52(53.1)	32(32.7)	6(6.1)	$\chi^2=8.749$ sig=.188
	중	50(10.6)	233(49.6)	167(35.5)	20(4.3)	
	하	30(7.2)	193(46.6)	160(38.6)	31(7.5)	
거주지	대도시	23(6.9)	163(49.1)	131(39.5)	15(4.5)	$\chi^2=31.352$ sig=.000
	중소도시	35(8.5)	200(48.7)	162(39.4)	14(3.4)	
	농어촌	31(12.8)	117(48.1)	67(27.6)	28(11.5)	

자료: 국민기초생활보장제도에 대한 국민의식조사 분석자료

제도효과에 대한 의식 중 근로능력미약자에 대한 자활사업 필요성에 대한 의식은 연령, 학력, 주관적인 경제수준, 거주지에 따라 통계적으로 유의미한 차이를 보였다.

〈표 7-12〉 응답자 특성별 근로능력 미약자 대상 자활사업의 효과에 대한 인식
(단위: 명, %)

		전적 반대	약간 반대	약간 찬성	전적 찬성	비고
성	남	198(46.2)	157(36.6)	17(4.0)	57(13.3)	$\chi^2=1.109$ sig=.775
	여	260(45.9)	211(37.2)	16(2.8)	80(14.1)	
연령	10대	14(46.7)	12(40.0)	-	4(13.3)	$\chi^2=63.745$ sig=.000
	20대	91(53.8)	66(39.1)	1(0.6)	11(6.5)	
	30대	102(48.3)	90(42.7)	3(1.4)	16(7.6)	
	40대	96(44.4)	81(37.5)	6(2.8)	33(15.3)	
	50대	81(45.0)	58(32.2)	7(3.9)	34(18.9)	
	60대	59(41.5)	47(33.1)	11(7.7)	25(17.6)	
	70대이상	15(31.9)	14(29.8)	5(10.6)	13(27.7)	
학력	중졸이하	126(38.1)	119(36.0)	20(6.0)	66(19.9)	$\chi^2=40.560$ sig=.000
	고졸	193(49.0)	143(36.3)	11(2.8)	47(11.9)	
	전문대졸	42(54.5)	25(32.5)	-	10(13.0)	
	대졸	92(51.7)	70(39.3)	2(1.1)	14(7.9)	
경제수준	상	58(59.2)	25(25.5)	3(3.1)	12(12.2)	$\chi^2=18.137$ sig=.006
	중	219(45.9)	189(39.6)	8(1.7)	61(12.8)	
	하	178(42.8)	153(36.8)	21(5.0)	64(15.4)	
거주지	대도시	189(56.6)	82(24.6)	15(4.5)	48(14.4)	$\chi^2=46.510$ sig=.000
	중소도시	186(44.7)	173(41.6)	6(1.4)	51(12.3)	
	농어촌	83(33.9)	112(45.7)	12(4.9)	38(15.5)	

자료: 국민기초생활보장제도에 대한 국민의식조사 분석자료

〈표 7-12〉에 나타난 바와 같이 ‘근로능력이 미약한 사람에게 국가가 세금으로 일자리를 만들거나 훈련을 하는 것이 낭비이다.’라는 의견에 대해 반대하는 의견이 10대는 86.7%, 20대는 92.9%, 30대는 91.0%, 40대는 81.9%, 50대는 77.2%, 60대는 74.6%, 70대 이상은 61.7%로 나타났다. 또한 학력집단별 응답비

율은 보면, 근로능력 미약자에 대한 자활사업이 효과가 없다라는 의견에 대해 중졸 이하는 74.1%, 고졸은 85.3%, 전문대졸은 87.0%, 대졸 이상의 91.0%가 반대하는 것으로 나타났다. 응답자가 주관적으로 인식하는 경제수준에 따른 응답비율을 보면, 경제수준이 상인 경우 84.7%, 중인 경우 85.5%, 하인 경우 79.6%가 반대하는 것으로 나타났다. 거주지별로 보면, 대도시 응답자의 81.2%, 중소도시 응답자의 86.3%, 농어촌 응답자의 79.6%로 나타났다.

국민기초생활보장제도의 효과성에 대한 의식은 거주지에 따라 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. <표 7-13>에 나타난 바와 같이 ‘빈곤한 사람에게 부족한 생활비 보조해 주고 일자리를 마련해 주면 자립에 도움이 된다.’라는 의견에 대해 대도시 응답자의 95.2%, 중소도시 응답자의 95.7%, 농어촌 응답자의 95.6%가 찬성하는 것으로 나타났다.

<표 7-13> 응답자 특성별 제도 효과에 대한 의식

(단위: 명, %)

		전적 반대	약간 반대	약간 찬성	전적 찬성	비고
성	남	21(4.9)	5(1.2)	199(46.5)	203(47.4)	$\chi^2=5.442$ sig=.142
	여	14(2.5)	5(0.9)	256(44.9)	295(51.8)	
연령	10대	1(3.2)	-	16(51.6)	14(45.2)	$\chi^2=26.472$ sig=.189
	20대	3(1.8)	-	85(50.6)	80(47.6)	
	30대	4(1.9)	4(1.9)	87(41.8)	113(54.3)	
	40대	13(6.0)	2(0.9)	87(40.3)	114(52.8)	
	50대	6(3.3)	2(1.1)	76(41.5)	99(54.1)	
	60대	7(4.8)	1(0.7)	77(53.1)	60(41.4)	
학력	70대이상	1(2.2)	1(2.2)	27(58.7)	17(37.0)	$\chi^2=13.554$ sig=.330
	중졸이하	15(4.5)	5(1.5)	161(47.9)	155(46.1)	
	고졸	11(2.8)	4(1.0)	175(44.6)	202(51.5)	
	전문대졸	3(3.9)	-	25(32.9)	48(63.2)	
	대졸	6(3.4)	1(0.6)	83(46.6)	88(49.4)	

〈표 7-13〉 계속

		전적 반대	약간 반대	약간 찬성	전적 찬성	비고
경제 수준	상	6(6.1)	2(2.0)	31(31.6)	59(60.2)	$\chi^2=8.977$ sig=.175
	중	14(2.9)	4(0.8)	226(47.5)	232(48.7)	
	하	14(3.3)	4(1.0)	196(46.8)	205(48.9)	
거 주 지	대도시	12(3.6)	4(1.2)	174(51.9)	145(43.3)	$\chi^2=15.634$ sig=.016
	중소도시	16(3.8)	2(0.5)	164(39.4)	234(56.3)	
	농어촌	7(2.8)	4(1.6)	116(47.2)	119(48.4)	

자료: 국민기초생활보장제도에 대한 국민의식조사 분석자료

3. 복지실천의지

이상의 공공부조와 관련된 복지의식에 대한 조사결과는 다수의 응답자가 공공부조 수급을 권리의 차원으로 보고 제도의 효과성에 대해 긍정적인 태도를 지니고 있음을 나타냈다. 그러나, 이러한 가치차원의 복지의식과 태도차원의 복지의식이 곧 국민 개개인의 복지실천의지로 이어진다고는 볼 수 없다. 따라서 본 조사에서는 복지확대에 대한 납세의지를 중심으로 복지의식과 실천의지와의 차이가 나타나는지 여부를 살펴보고자 한다.

‘빈곤층의 복지확대를 위해 세금을 더 낼 의사가 있다.’라는 진술에 대해 57.3%가 납세의사가 있다고 응답했으며, 42.7%의는 납세의사가 없는 것으로 응답했다.

〈표 7-14〉 복지확대를 위한 납세의사

(단위: 명, %)

	전적 반대	약간 반대	약간 찬성	전적 찬성	합계	평균
빈곤층의 복지확대를 위해 세금을 더 낼 의사가 있다.	104 (10.7)	311 (32.0)	490 (50.5)	66 (6.8)	971 (100.0)	2.53

자료: 국민기초생활보장제도에 대한 국민의식조사 분석자료

이러한 복지확대를 위한 납세의사는 성별, 연령, 학력, 경제수준, 거주지에 따라 통계적으로 유의미한 차이를 보였다(표 7-15 참조).

〈표 7-15〉 응답자 특성별 복지확대를 위한 납세의사

(단위: 명, %)

		전적 반대	약간 반대	약간 찬성	전적 찬성	비고
성	남	99(23.8)	36(8.7)	40(9.6)	241(57.9)	$\chi^2=34.820$ sig=.000
	여	212(38.2)	68(12.3)	26(4.7)	249(44.9)	
연령	10대	7(24.1)	-	2(6.9)	20(69.0)	$\chi^2=36.139$ sig=.021
	20대	35(21.9)	18(11.3)	9(5.6)	98(61.3)	
	30대	77(38.1)	22(10.9)	10(5.0)	93(46.0)	
	40대	72(33.5)	20(9.3)	22(10.2)	101(47.0)	
	50대	54(29.5)	26(14.2)	9(4.9)	94(51.4)	
	60대	48(35.0)	16(11.7)	13(9.5)	60(43.8)	
	70대이상	17(38.6)	2(4.5)	1(2.3)	24(54.5)	
학력	중졸이하	125(38.3)	46(14.1)	15(4.6)	140(42.9)	$\chi^2=74.458$ sig=.000
	고졸	116(30.5)	39(10.3)	28(7.4)	197(51.8)	
	전문대졸	19(25.7)	8(10.8)	1(1.4)	46(62.2)	
	대졸	50(28.6)	9(5.1)	15(8.6)	101(57.7)	
경제수준	상	29(30.5)	6(6.3)	10(10.5)	50(52.6)	$\chi^2=14.756$ sig=.022
	중	137(30.0)	41(9.0)	34(7.4)	245(53.6)	
	하	143(34.5)	57(13.8)	20(4.8)	194(46.9)	
거주지	대도시	90(27.1)	37(11.1)	32(9.6)	173(52.1)	$\chi^2=18.659$ sig=.005
	중소도시	135(33.5)	38(9.4)	15(3.7)	215(53.3)	
	농어촌	86(36.6)	29(12.3)	18(7.7)	102(43.4)	

자료: 국민기초생활보장제도에 대한 국민의식조사 분석자료

<표 7-15>에 나타난 바와 같이 ‘빈곤층의 복지확대를 위해 세금을 더 낼 의사가 있다.’라는 질문에 대해 남성의 67.5%가 찬성하는 것으로 응답한 반면, 여성은 49.6%가 찬성하는 것으로 응답했다. 연령별 복지확대를 위한 납세에 대해 긍정적으로 응답한 비율은 10대 75.9%, 20대 66.9%, 30대 51.0%, 40대 57.2%, 50대 56.3%, 60대 53.3%, 70대 이상 56.8%로 나타났다. 또한 학력집단별 응답비율을 보면 중졸이하에서는 과반수에 못 미치는 비율이 찬성한 반면, 고졸이상에서는 과반수 이상 비율이 찬성하는 것으로 나타났다. 찬성하는 비율은 중졸 이하 47.5%, 고졸 59.2%, 전문대졸 63.6%, 대졸 66.3%로 학력이 높은 집단에서 높은 비율을 나타냈다. 주관적으로 인식하는 경제수준별로 보면, 상인 경우 63.1%, 중인 경우 61.0%, 하인 경우 51.7%가 긍정적인 납세의사를 나타냈다. 거주지별로 보면, 복지확대를 위한 납세에 대해 찬성하는 비율이 대도시 지역에서 61.7%로 가장 높게 나타났으며, 중소도시가 57.0%, 농어촌이 51.1%로 나타났다.

다음의<표 7-16>은 복지에 대한 권리의식과 실천의지가 어떻게 분포되어있는지 분석하고자 한 것이다.

<표 7-16> 빈곤층의 생활비지원의 정당성과 복지확대를 위한 세금납부 태도
(단위: 명, %)

		복지 확대 위해 세금을 더 낼 의사가 있다			
		전적 찬성	약간 찬성	약간 반대	전적 반대
부족한 생활비 지원요구 당연하다	전적 찬성	27명(2.7%)	88명(8.7%)	29명(2.9%)	18명(1.8%)
	약간 찬성	25명(2.5%)	224명(22.2%)	127명(12.6%)	35명(3.5%)
	약간 반대	4명(0.4%)	119명(11.8%)	113명(11.2%)	23명(2.3%)
	전적 반대	10명(1.0%)	51명(5.1%)	34명(3.4%)	25명(2.5%)

주 ‘잘 모르겠다’라고 응답한 경우는 제외하였음
자료: 국민기초생활보장제도에 대한 국민의식조사 분석자료

<표 7-16>에서 음영으로 처리된 부분은 국가에 대한 최저생활보장 요구는 당

연하다고 응답했으나, 복지확대를 위해 세금을 더 낼 의사는 없다고 응답한 비율을 나타내준다. 전체 응답자의 20.8%가 공공부조 수급을 시민의 권리라는 의견에 지지하는 의견을, 그 실천의지에 있어서는 부정적 태도를 보인 집단으로, 복지에 대한 권리성은 인정하지만 비용부담에 대해서는 적극적이지 못한 이중적 태도를 지닌 집단으로 판단된다⁶¹⁾.

61) 이러한 경향은 선행연구에서도 찾을 수 있다. 최균·류진석(2000)의 연구에서 ‘불우한 사람들을 도와주기 위해 복지예산을 더 늘려야 한다’에 대해 찬성하는 견해가 71.3%로 나타났고 ‘복지예산을 늘리기 위해 세금을 더 내야한다’에 찬성한 견해가 36.2%로 나타나, 복지확충의 필요는 인식하면서도 비용부담에 대해서는 적극적이지 않은 이중적 태도를 보이는 것으로 드러났다.

제 8 장 평가결과의 시사점 및 정책제언

본 연구는 ‘기초보장·자활정책 평가센터’의 주요 과제로, 국민기초생활보장 제도를 점검하여 평가함으로써 제도 운영의 실태와 현안 문제를 파악하고, 그 대안을 모색하는 데 참고할 기초자료를 제시하고자 하는 것이다. 이러한 목적 하에 평가결과의 타당성과 대표성을 확보하기 위하여 조사대상을 첫째, 수요자인 수급자, 신청탈락자, 중도탈락자, 둘째, 공급자인 사회복지전담공무원, 셋째, 일반국민 등 세 가지 대상영역을 설정하였고, 평가의 목적 및 제도의 다양한 측면을 포괄하도록 대상자, 급여, 전달체계, 재정의 평가내용을 분석하여 체계적인 평가를 시도하였다.

본 장에서는 앞서 제시된 기초보장제도와 자활사업의 대상, 급여, 전달체계, 재정부문의 평가 결과를 중심으로 하여 주요 결과와 시사점에 대하여 논의하고, 이를 근거로 국민기초생활보장제도의 발전을 위해 필요한 현안 과제들을 제시하고자 한다.

제 1 절 대상자

국민기초생활보장제도의 대상영역을 평가하기 위해 선정기준이 올바르게 적용되어 적격한 대상자가 수급자로 선정·유지되고 있는지 알기 위해 대상자 선정기준인 소득, 재산, 그리고 부양의무자 기준에 대해 평가하였으며, 수급자를 수급자, 신청탈락자, 중도탈락자로 구분하여 소득과 재산상태, 탈락이유에 대해 살펴보았다.

1. 자산조사 지원체계 개선

국민기초생활보장제도의 수급자 선정 기준 가운데 대상자의 소득 파악은 매우 중요한 일임에도 불구하고 기술적으로 정확하게 측정하기 어렵다는 것이 일반적인 지적이다. 본 연구의 결과, 수급자는 36.7%, 전담공무원은 93.1%가 소득 파악이 제대로 이루어지지 않고 있는 것으로 나타났다. 특히 전담공무원의 96.3%가 수급자의 소득을 정확하게 파악하는 것에 불가능하다고 응답하였다. 이러한 문제를 해결하고자 하는 노력의 일환으로 전담요원들은 수급자의 지출 대비 소득을 추정하는 방법을 사용하고 있으나 이 방법 역시 전담요원의 임의적인 판단에 의해 수행되기 때문에 그 체계성이 매우 떨어져 측정된 소득에 대한 신뢰도가 매우 떨어진다고 평가할 수 있다. 이러한 정확한 소득파악 기제의 부족으로 인해 수급자 선정에 있어서 적절성이 확보되지 않는 문제를 해결하기 위해서는 소득 및 자산조사를 전문으로 하는 전담기구를 두어 전담공무원의 업무수행을 지원하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

수급자의 소득파악 문제와 함께 논란의 중심에 있는 것은 재산기준이다. 수급자 선정에 적용되는 재산기준은 앞서 분석한 소득보다는 그 논란의 범위가 상대적으로 적을 수 있으나 이 역시 민감한 문제가 아닐 수 없다. 본 연구의 결과에 따르면, 수급자 중 36.3%가 자신의 재산이 정확히 측정되지 않고 있다고 응답하였으며, 소득과 마찬가지로 중소도시의 수급자가 대도시나 농어촌의 수급자보다 자신들의 소득에 대한 전담공무원의 파악정도가 낮은 것으로 나타났다. 따라서 지역에 따른 재산파악이 부정확한 이유에 대한 심층적인 연구가 선행되어져 소득파악률을 높이도록 해야 할 것이다.

2. 부양의무자 기준의 검토

국민기초생활보장제도 수급신청과정에서 탈락사유 중 가장 응답률이 높은 것이 부양의무자 기준(74.7%)인 것으로 나타났다. 이러한 부양의무자 기준은 실질적으로 부양의무자의 부양능력까지 고려한다는 측면에서 매우 합리적이지만

실제 적용에 있어서는 상당한 어려움이 있고, 부양능력 파악이 어렵다는 한계 점을 갖고 있다. 탈락자 중 약 75%가 부양의무자 기준에 의해 탈락을 했다는 본 연구의 결과를 살펴보면, 이는 법으로 규정된 부양의무자의 범위와 부양관계의 설정 등이 현실을 잘 반영하고 있지 못하고 있음을 의미한다고 보여진다. 따라서 향후 대상자 선정관련 제도개선을 행할 경우 부양의무자 규정에 대한 면밀한 재검토가 이루어져야 할 것이다.

3. 근로능력기준의 현실성 확보

자활사업의 대상자 선정기준인 근로능력점수를 추정하여 살펴본 결과, 자활사업참여자보다 미참여자의 근로능력점수가 상대적으로 더 높음을 알 수 있었고 조건부수급자 중 자활사업참여자가구와 미참여자가구의 가구원 특성을 살펴본 결과 가구에 장애를 가지고 있는 사람이 약 21.5%, 34.7%인 것으로 나타났으며, 자활사업참여자구에 미취학자녀가 1인 이상이 11.4%인데 비해 자활사업 미참여가구에는 16.7%인 것으로 나타났으며 조건부수급자의 자활사업미참여사유로는 신체상의 이유와 더 나은 일자리가 있어서가 각각 약30%의 비율로 나타났다. 이러한 결과는 조건부수급자 대상이지만 현재 자활사업에 참여하고 있지 않는 미참여자가 근로의지부족의 의무불이행자인지 조건부수급제외자로 판정해야하는지에 관한 조건부수급자 선정기준에 관한 검토가 필요함을 시사한다. 따라서 보다 현실성을 반영하여 자활사업대상자 선정의 정확하고 합리적인 기준 이 마련이 되어야할 것이다.

4. 대상자 사례관리체계 강화 및 특성별 프로그램의 개발

자활대상자에게 적절한 프로그램을 제공하기 위하여 자활프로그램이 자활사업 참여자의 특성을 잘 반영하고 있는지와 자활사업 제공절차는 어떠한 방식으로 이루어지는지, 그리고 자활사업의 참여가 효과적인지를 평가한 결과는 다음과 같다. 첫째, 희망하는 자활사업과 현재참여하고 있는 자활사업의 일치여부를 분석한 결과, 본인의 의사가 부합되어 적절히 배치된 경우는 총 62.7%로 취로

형 자활근로(42.3%), 업그레이드형 자활근로(9.6%), 지역봉사(6.4%), 직업훈련(2.6%)의 순으로 나타났다. 또한 자활사업 참여자의 프로그램 참여 내용을 평가한 결과, 수급자의 특성에 적합하게 배치되고 있지 않거나, 혹은 지역 간 편차로 인해 충분히 프로그램을 제공하고 있지 못하였다. 또한 지역별, 연령별의 현재 자활사업분포와 희망하는 자활사업을 살펴본 결과, 현재 참여하고 있는 자활사업은 자활사업 대상자의 욕구를 충분히 반영할 수 있는 다양한 프로그램 제공이 이루어지지 않고 있다는 것을 알 수 있었다. 한편 취로형 자활근로 및 업그레이드형 자활근로사업과는 달리 자활공동체에 참여하는 비율이 단 0.6%인 것으로 나타나, 현재 실시되는 자활사업이 궁극적으로 목적으로 하는 자활공동체 형성을 통한 경제적 자활을 달성하기에는 매우 미흡한 상황인 것으로 나타났다.

둘째, 자활사업대상자의 프로그램 결정방식을 살펴본 결과, 사회복지담당공무원의 61.7%가 수급자의 욕구가 먼저 고려되지 않은 상태에서 정부지침에 따라 근로능력을 판정하여 결정·통보하는 방식을 취하거나 지역현실을 고려한 자활프로그램에 수급자를 일방적으로 배치하고 있어, 이는 자활사업 미참여자를 발생하게 하는 한 요인으로 작용하고 있음을 알 수 있으며, 참여 자활사업의 변경 이유에 대하여 본인의 적성과 능력에 대한 사회복지담당 공무원의 판단이 바뀌었기 때문이 전체 71%로 당사자의 욕구 및 의사가 반영되는 비율이 상당히 낮음을 알 수 있다. 또한 조건불이행에 대한 실제 제재조치의 비율은 상당히 낮게 나타나, 자활사업미참여자에 대한 재확인 과정이 원활하지 못함을 시사한다. 또한 자활사업대상자의 상담과정을 분석한 결과, 전체적으로 자활사업 참여자에 비해 미참여자 사회복지담당공무원과의 상담비율이 낮고 특히 미참여자 중 40.5%가 자활사업에 대해 알고 있지 않았으며, 대도시보다 중소도시와 농어촌에서 그 비율이 더 높게 나타나 사회복지담당공무원의 초기상담과정이 원활히 수행되지 못함을 시사한다.

셋째, 자활사업 참여자들의 사업에 대한 주관적인 평가를 한 결과, 대가의 충분성에 대하여 가장 부정적으로 평가하고 있었으며, 이어 장래성의 보장, 일에서 얻는 성취감, 육체적인 어려움, 인간관계의 어려움, 일이 적어 무료함의

순으로 자활사업에 대하여 부정적인 평가를 보여 이는 현재 참여하고 있는 자활사업에 가시적인 성과물이 부재함으로써 참여자들의 참여의지 및 자활의지의 약화로 이어지고 있음을 단편적으로 보여주는 결과라 할 수 있다.

따라서 자활사업 참여자들의 참여의지 및 자활의지를 고취시키기 위해 자활사업 프로그램 선정 및 관리 과정에서 참여자를 위한 사례관리 체제 도입을 통해 자활사업 프로그램에 참여자의 욕구가 충분히 반영되도록 해야만 자활사업이 목표인 탈빈곤을 달성할 수 있을 것이다.

5. 수급자 권리 보장 및 모니터링 시스템 구축

수급자가 탈락되는 과정에서 수급자의 권리가 어떠한 형식으로 보장 및 침해받고 있는지를 파악하기 위한 분석에서 다음과 같은 결과를 얻을 수 있었다. 수급자의 중도 탈락 및 진입 과정에서 탈락자들이 자신의 탈락사유에 대해 수긍하는지를 보면, 수긍하지 못한다는 탈락자가 42.9%인 것으로 나타났으며, 약 28%가 해당기관으로부터 탈락사유 및 안내를 듣지 못한 것으로 나타났다. 이런 결과가 의미하는 바는 비록 탈락과정이 합리적인 기준을 통해 이루어졌다고 하더라도 이러한 탈락과정의 안내 미비는 국민기초생활보장에 대한 권리성을 침해하는 것이라 하겠다. 따라서 행정적인 처리과정에 대한 보완을 통해 공급자 측면이 아닌 수혜적 중심의 접근이 이루어져야 할 것이다.

또한 수급자의 탈락과 관련하여 핵심적인 문제 중 하나는 부정수급자가 존재한다는 것이다. 이는 사회복지 전반에서 제기되는 문제로서 수급자의 도덕적 해이와 관련된다고 하겠다. 본 연구의 결과에 따르면, 전체 탈락자 중 약 19%가 부정수급자인 것으로 나타났으며, 수급형태로 구분하면 일반수급자가 20.4%로 가장 높았고, 조건부수급자가 11.1%인 것으로 나타났다. 부정수급탈락의 주요 이유를 보면, 가장 높은 비중을 차지하는 사유는 가구원의 경제활동을 통한 가구소득의 증가로 나타났다. 이와 같은 수급자의 도덕적 해이 방지 및 수급권 탈피를 유도하기 위해서는 부정수급자의 근절을 위한 평가모니터 시스템을 구축함과 동시에 적극적 취업 촉진 및 장려 정책을 펴야 할 것이다.

제 2 절 급여

국민기초생활보장제도에 의하여 지원되는 급여가 제도의 목적을 달성하는데 적절한 것인가를 평가한 결과 향후 제도의 개선에 시사점을 제공하는 몇 가지 단서를 얻을 수 있었다.

1. 가구규모·유형·지역별 급여수준 차등화

우선 급여의 충분성과 관련하여 가구규모별, 지역별, 가구유형별 급여의 수준을 달리하여야 한다는 점이 계속 확인되었다. 현재 가구규모는 급여액을 결정하는데 있어 고려되고 있지만 가구규모가 클수록 급여부족이 적어지는 것으로 나타났다. 이러한 결과와 달리 일부 연구자는 기존 급여가 가구규모가 작은 가구에 유리한 것이라 지적한 바 있다. 가구규모에 따른 급여의 차등을 의미하는 가구균등화지수에 대하여 재검토할 필요가 있을 것이다.

지역별로 급여의 수준이 달라져야 한다는 주장은 계속 있어왔다. 이러한 주장은 현재의 급여가 중소도시의 최저생계비를 전국에 적용하는 것이어서 지역간 형평성이 확보되지 못하고 있다는 문제의식에서 출발한 것이다. 지역간 생활비의 차이를 유발하는 가장 중요한 지출을 주거비로 대도시와 중소도시의 경우, 특히 대도시의 경우 주거비가 다른 지역에 비하여 매우 높고 또한 자가의 비율이 낮아 도시지역 생활비를 높이는 주 요인이 되고 있다. 따라서 주거급여를 급여에서 분리하지 않는 한 지역별 급여의 차등화를 적극적으로 검토할 필요가 있다.

가구유형별로도 급여의 차등화가 필요하다. 특히 아동이 있는 가구는 교육비의 지출이 높아 급여의 부족이 가장 심각한 것으로 나타났다. 아동과 그 밖의 장애인 등 일반 가구에 비하여 추가적인 비용지출이 있는 가구유형에는 일반가구에 비하여 부가급여형식으로 좀 더 높은 수준의 급여를 지원하는 것이 타당하다.

급여의 수준을 지역별, 가구유형별로 차등화하기 위해서는 현재 급여의 기

준이 되고 있는 최저생계비를 지역별, 가구 유형별로 세분화할 수 있도록 하여야 할 것이다. 일반가구의 최저생계비와 함께 특정 가구유형의 최저생계비도 함께 마련되어야 다양한 지역의 다양한 유형의 가구에서 실질적인 기초생활보장이 되도록 할 수 있다.

2. 개별급여 도입의 검토

급여에 대한 분석결과, 생계급여에 대한 욕구가 가장 일반적이기는 하나 적지 않은 비중의 저소득가구가 생계급여 외의 다른 급여를 받기 위하여 수급을 희망하는 것으로 나타났다. 이는 현재의 통합급여 방식이 수급자의 수급유지, 또는 수급탈피가구의 재수급 시도 등을 유도할 것임을 짐작하게 하였으며 따라서 불필요한 기초보장 수급자의 수를 줄이면서도 저소득층의 특정 욕구를 충족하기 위하여 개별급여를 고려해볼 만 하다. 개별급여는 이러한 수급자의 폭넓은 욕구를 효율적으로 충족할 수 있을 뿐 아니라 제공에서도 저소득층의 욕구 충족과 함께 전체국민에 대한 교육, 의료, 주거, 자활 등을 동시에 한 체계에서 검토하여 볼 수 있는 강점을 지닐 것으로 보인다. 예를 들어 주거급여도 주택정책의 큰 틀에서 기획될 가능성이 보다 높아질 것이며 자활급여도 전체 노동정책과 좀 더 긴밀한 연관성을 확보할 가능성이 높아질 것으로 보인다.

특히 주거급여의 경우 다른 급여와 달리 거의 모든 수급자에게 해당되는 사안이면서 일부는 현금으로 또, 일부는 서비스 제공되고 있으며, 한편 지역별, 그리고 자가소유, 전세, 월세 등 주거형태에 따라 급여의 수준이 크게 다르지 않아 현실성이 매우 떨어지는 것으로 평가되고 있다.

공공부조의 경우 선정 기준선 바로 위의 계층보다 수급자층이 급여를 통하여 더 나은 생활을 하게 될 개연성이 높으며 이러한 현상은 공공부조에서 고민거리가 되고 있다. 따라서 급여를 하나의 제도에 또는 하나의 기준에 묶어두게 되면 이러한 부정적인 현상은 더욱 크게 될 것이다. 이러한 측면에서도 급여의 개별화를 긍정적으로 검토할 수 있을 것이다.

단 개별급여를 시도한다 하여도 최저생계비를 고려하지 않는다는 것은 아니

며 생계급여는 최저생계비를 기준으로 기타의 급여는 최저생계비의 일정 비율 상위 수준을 기준으로 활용할 수도 있을 것이다.

3. 수급자의 제도 이해 제고

수급자의 제도에 대한 이해가 높지 않다는 사실이 이번 분석에서도 확인되었다. 제도에 대한 이해는 수급자의 태도를 결정하는 데 중요하다. 따라서 정확하지 않은 제도에 대한 이해는 수급자의 태도를 오해하도록 할 수 있다.

현재 국민기초생활보장제도와 관련하여 보충급여가 수급자 중 근로능력자의 근로의지를 떨어뜨리고 복지에 대한 의존을 강화할 것이라는 우려가 강하다. 그러나 아직까지 이러한 부정적인 현상이 크게 문제도 현실화되지 않아 다소 안도하고 있기도 하다. 그러나 본 연구에서 분석한 결과, 수급자의 상당 비율이 아직 보충급여에 대하여 이해하고 있지 못하다. 이러한 결과는 아직 보충급여에 따른 수급자의 행동패턴 변화를 판단하기에는 어려움이 있음을 시사한다.

보충급여에 따른 수급자의 근로와 또는 기타의 소득증진 노력이 저하되는 것을 예방하는 노력이 준비되어야 할 것이다. 시간이 지나면서 보충급여의 원리를 이해하는 수급자의 규모가 증가하면서 나타날 수도 있는 부작용에 대하여 대응할 제도적 장치가 필요하기 때문이다.

제 3 절 전달체계

기초보장 전달체계를 평가하기 위하여 본 연구에서는 첫째, 인력 활용과 전문성 향상, 둘째, 업무여건의 조성 and 효율성 제고, 셋째, 수급자 및 업무담당자의 접근편의성 향상, 넷째, 업무수행내용 및 절차의 책임성 확보의 4가지 측면의 점검을 실시하였다. 이를 통해 발견된 몇 가지 중요한 결과와 그 시사점을 제시하고자 한다.

1. 업무의 전문화가 가능한 근무여건 조성

본 연구에서는 인력활용 실태를 통해서 전문성 향상의 수준을 점검하였다. 그간 사회복지전담공무원이 지속적으로 확보되어 기초생활보장제도 도입 이후 140%가량의 인원이 증원됨에 따라, 공무원 1인당 담당가구 수는 경감하였다. 사무소에 배치된 인원도 다소 증가하였으나, 기존 배치된 인원이 1명 정도였기 때문에, 현재의 읍·면·동사무소 인원으로서는 규모의 경제성을 확보하기 어려운 실정이다. 특히 조사 지역의 7.4%는 일반행정직 공무원이 사회복지업무를 담당하고 있는 것으로 나타났으며, 기초보장업무를 일반행정직이 담당하고 있는 경우도 2.9%로 나타났다.

업무 수행 내용을 파악한 결과, 기초생활보장 수급자 선정·급여·관리 업무가 전체의 51.9%를 차지하고, 자활사업관련 업무 10.7%, 기초보장 외 사회복지업무와 사회복지업무관련 행정업무가 25.0%, 사회복지업무의 일반행정업무(기초보장 외 민원포함)는 8.6%를 차지하고 있어, 2001년에 비해 기초보장·자활업무의 비중이 증가하고, 이외 사회복지업무 비중은 감소한 것으로 드러난다. 그러나 일반행정업무 비중이 감소한 결과는 긍정적 변화이나, 최근 기타 공공부조업무량이 매우 증가한 것으로 보고되고 있는 바, 실제로 기초보장업무에 투입하는 절대적 시간의 증가를 의미하는 것으로는 볼 수 없을 것으로 판단된다. 특히 수급자의 관리나 자활관련 업무 수행 비중은 20%로, 본 조사결과에 따른 평균 근무시간 53시간 중 10시간정도, 즉 일주일 중 하루정도만을 할애하고 있는 실정이다.

따라서, 보다 전문적인 사회복지서비스의 제공을 위해서는 지속적인 인력 확충과 업무의 전문화가 가능한 근무여건 조성이 필요하다. 또한 현재 읍·면·동 사회복지전담공무원은 수급자의 초기상담, 자격 요건 심사 과정의 관련업무를 전문성이 필요한 업무로 지적하고 있었다. 이는 전담공무원들이 수급자의 자활을 위한 보다 심도있는 서비스 제공에 관심을 기울일 수 있는 단계가 아님을 시사하는 결과로 볼 수 있으며, 현재로서는 수급자 선정이라는 기초적인 업무수행 절차에 부담을 갖는 실정이라 할 수 있는 것이다.

한편, 업무 수행의 효율성을 제고하기 위한 업무여건의 조성이 이루어지고 있는가를 업무분담, 업무부담, 기관간 연계의 지표를 통해 파악한 결과로서, 원활한 업무수행을 위한 인력배치와 여건조성이 미흡한 것으로 판단된다. 이는 먼저, 업무분담현황을 통해서 확인할 수 있는데, 현재 읍·면·동의 기초보장·자활업무 담당자들 중 77.2%가 기타 노인·장애인·아동·모부자가정 대상 서비스 업무를 겸임하고 있었고, 기초보장업무 업무와 자활업무를 분리하여 담당하고 있는 경우는 30.9%에 불과했다. 또한 앞서 언급하였듯이 법정 근로시간을 초과하는 근무시간이 13시간에서 9시간으로 2000년 이후 다소 경감한 것으로 나타났으나, 아직도 업무부담이 심각한 것으로 보인다. 이와 함께 수직적, 수평적 기관간의 상호 업무 협조는 업무의 효율화, 전문화의 주요 요인으로 파악되고 있는데, 상급기관인 시·군·구 담당자, 고용안정센터 담당자, 자활후견기관 담당자, 복지시설 담당자와의 접촉 횟수 및 접촉 사유, 접촉시 장애요인에 대해 질문한 결과에 따르면, 업무의 효율성 향상을 감지할 수 있는 현상을 포착하기 어려웠다. 즉, 6개월 평균 접촉횟수가 시·군·구 담당자 29회, 고용안정센터 담당자 2.3회, 자활후견기관 담당자 5.5회, 복지시설 담당자 3.7회로서, 상급기관인 시·군·구와는 대상자 조사 및 선정, 자활프로그램참여자 배정 등 직접적인 업무 연관성으로 인해 다른 기관에 비해 다소 많은 접촉을 가지고 있으나, 조건부수급자·자활사업참여자의 의뢰·관리를 위해 필요로하는 공공·민간기관과 복지시설의 연계는 1~2개월에 1회 이하의 접촉을 갖고 있는 것으로 나타나, 서비스의 전문성과 업무의 효율성을 촉진하는 기관간 연계·협력은 매우 저조한 것으로 나타났다.

또한 이러한 과정에서 사회복지전담공무원들이 느끼는 애로점으로서 시·군·구 담당자, 자활후견기관 및 복지시설 담당자와는 업무량 과다로 인한 충분한 의견 교환 부족 때문이라는 지적이 대다수를 차지하였고, 노동부의 전달체계인 고용안정센터 담당자와의 관계에서는 상호업무에 대한 이해부족을 지적한 경우가 다수였다. 이는 실무적으로 협조할 일을 수행하고 있지 못할뿐더러, 담당자의 근무환경 및 상호이해 부족으로 인하여 요구되는 일도 처리하지 못하고 있는 상황으로 보인다.

종합적인 업무수행상의 장애요인으로서, 담당 가구수의 과다(28.2%), 자산조사시 정보 확보 곤란(22.8%)의 문제가 지적된 바, 업무수행을 위한 인력 확충과 정보확보를 위한 기제의 마련이 미흡함을 시사하고 있다. 이는 업무의 효율적 추진을 위한 인프라의 확충과 함께 자산조사 기법 개발과 자료·정보의 제공, 자산조사 전담기구 설립 등 자산조사 관련 대책 마련이 시급한 것이다.

2. 수급자의 접근성 및 서비스 수준의 개선

수급자는 기초보장 전달조직 및 인력에 대하여, 담당공무원은 수급자에 대하여 어느 정도 용이하게 접근하고 있는가를 파악하였다. 이는 실제로 얼마나 접촉하고 있는가와 수급자의 인식을 살펴보았는데, 담당공무원과 수급자의 잦은 접촉 자체가 서비스의 질을 결정짓는 직접적인 지표가 되지 않을 것이지만, 간접적으로는 서비스의 양을 파악하고 질을 가늠할 수 있을 것이다. 수급자는 면접상담 보다 전화통화 빈도가 높게 나타났고, 수급자의 월평균 기관방문상담은 일반수급자(1.4회)에 비해 자활사업에 참여하는 조건부수급자(2.5회)가 많은 것으로 나타났으며, 자활사업에 참여하지 않는 조건부수급자(0.9회)는 일반수급자의 방문빈도 보다 낮게 나타났다. 면접상담(수급자가 공무원 방문 혹은 공무원이 수급자가구 방문)의 경우 최빈값이 0으로 나타난 것으로 보아, 다수의 수급자에 대한 분기별 상담이 이루어지지 못하고 있는 것으로 판단된다.

또한, 수급가구에서 사회복지담당 공무원에게 도움을 요청할 일이 있는 경우 어려움을 느낀다는 1/3의 응답자는 상담의 효과문제(33.7%), 담당공무원의 무관심(31.7%) 등을 제시하고 있어, 물리적인 어려움보다는 신뢰의 문제가 주요함을 시사하는 것으로 볼 수 있다.

한편, 수급가구가 수급자 선정기준을 알고 있다고 응답한 경우는 46.7%에 불과하였으며(일반수급 45.7%, 조건부수급 59.7%), 보충급여체계를 인지하고 있는 경우는 일반수급가구 36.6%, 조건부수급가구 63%에 불과했다. 이러한 결과는 수급자의 정당한 권리행사와 서비스 활용을 가능하게 하는 정보 제공 및 인식의 향상을 위한 노력이 필요할 것임을 시사하고 있다.

전달체계를 평가하기 위해서는 제도의 집행과정에서 책임성이 얼마나 확보되고 있는가가 점검되어야 한다. 이는 수급자 선정이 얼마나 정확하게 이루어지는지, 사후관리가 철저한지 등 제도의 목표와 절차에 대한 이행상태를 파악하는 것이다. 먼저, 수급자가 사회복지담당공무원이 가구의 재산·소득상태를 정확하게 알고 있다고 응답한 경우는 2/3정도로 나타났는데, 이를 통해 직접적인 책임성 이행정도를 파악하기 어렵지만, 현실적인 업무의 이행실태를 파악할 수 있는 결과이다. 특히 소득파악을 위한 전담공무원들의 노력과 조사여건 및 기법의 미흡함으로 인한 애로사항은 여러 가지 조사결과를 통해 포착할 수 있는 부분으로서 이러한 여건이 개선될 때 책임성 이행의 수준이 향상될 수 있을 것으로 보인다. 한편 수급자에 대한 정보제공 및 제도 인지를 위한 노력의 실태를 파악한 결과, 70% 이상의 수급자에게서 긍정적인 응답이 이루어지고 있어, 비교적 충실한 안내가 이루어지고 있는 것으로 판단된다.

이와 함께 업무수행상의 지도감독체계를 마련하는 일은 전문성을 담보해야 할 기초보장업무 수행체계에 있어 그 책임성 확보를 위해 필요한 일이다. 그러나 현재 이러한 체계는 매우 미흡하여, 시급한 보완이 요구되는 것으로 보인다. 업무상의 조언·의논상대가 있다고 응답한 공무원(88.2%) 중 53.6%가 인근지역 기관 담당직원과 의논하고 있었고, 24.6%가 전담공무원 동호회나 관련 사이트를 이용하고 있었으며, 상급기관 담당자(11.7%)와 현 근무기관 선임자(7.8%) 등 지도감독의 의무가 있는 해당자로부터 이루어지는 경우는 20% 미만으로 나타났다. 참고할 필요가 있다.

3. 관련기관간 연계 강화

자활사업 수행조직인 유관기관으로 자활후견기관과 고용안정센터와의 연계 정도를 살펴본 결과, 특히 농어촌 지역에서의 접촉 빈도가 매우 저조하여 자활사업 전달체계의 접근성의 문제를 지적할 수 있다. 그리고 이러한 유관기관 담당자와의 접촉 사유를 분석한 결과, 모두 대상자 의뢰 및 프로그램 이용, 수급자 관련 정보교환이 가장 주된 사유였으며, 이들과 접촉시 장애요인으로는 업

무량과다를 가장 많이 들고 있으며, 특히 고용안정센터의 경우 상호업무이해 부족을 꼽고 있어, 이는 노동부와 복지부로 이원화된 현행 자활사업의 추진체계에 기인하는 것임을 시사한다. 향후 자활사업의 효율적인 추진을 위해서는 현재 조건부수급자 중 자활사업 미참여자에 대한 체계적인 사례관리 프로그램의 도입 및 실시가 필요하다.

4. 지역별 특성을 감안한 인프라 확충 추진

본 평가과정에서는 지역별 특성에 의해서 나타나는 영향을 파악하고자, 대도시·중소도시·농어촌(읍·면)지역으로 구분한 분석을 실시하였으며, 업무수행 현황과 수급자 인식 등에서 지역간 차이를 발견할 수 있었다. 이러한 결과는 현재 지역에 따라 인구특성, 사회적 여건 등의 차이로 인해 제도의 집행성과가 균일하지 않을 것임을 시사하고 있다. 특히 농어촌지역의 인프라 확충이 필요함을 시사하는 결과들을 발견할 수 있었다. 전반적으로 농어촌지역의 근무여건이 더 어려운 것으로 나타났는데, 일반행정사무의 수행비중이 도시에 비해 높으며, 주당 평균 근무시간이 대도시·중소도시와 4~5시간 더 긴 것으로 나타났다. 또한 자활근로관리 등의 업무비중이 도시 지역보다 높고, 고용안정센터와 자활후견기관과의 접촉 빈도가 도시에 비해 매우 저조하게 나타나고 있어, 자활업무 수행에 큰 애로를 겪고 있을 것으로 보인다. 또한 지역간 수급자의 인식의 차이를 발견할 수 있었던 결과로서, 전담공무원에 대한 도움 요청의 어려움을 질문한 결과에서는 농어촌지역보다 대도시와 중소도시 지역에서 어려움이 있었다는 응답이 많았고, 그 이유로는 대도시지역에서는 효과가 없다, 중소도시에서는 담당공무원이 관심을 갖고 있지 않다, 농어촌지역에서는 담당공무원이 바빠서 도움요청이 어렵다 등 지역별로 차이를 보였다.

이러한 결과를 감안할 때 지역별 특성을 감안한 인력확충, 근무여건 개선, 서비스 및 접근성 개선 방안 마련이 필요할 것으로 판단된다.

제 4 절 재정

사회복지정책 중 가장 민감한 영역은 재정부분일 것이다. 특히 복지 의존성 및 복지병에 대한 논란이 사회이슈화 되면서 국민기초생활보장법과 같은 대표적 공공부조제도에 있어서 재정평가는 매우 중요한 일이 아닐 수 없다. 이에 본 연구의 주요 연구결과에 따른 시사점에 대해 살펴보고자 한다.

1. 의료급여를 비롯한 기초보장 재정의 확충

수급자의 기초생활을 보장을 위한 충분한 재정이 확보되지 않고 있는 것으로 나타났다. 현재 수급자에게 지급되는 최저생계비는 현물급여를 제외한 현금급여이다. 따라서 최저의료급여 및 최저교육급여를 제외한 현금급여만으로는 최저생활을 보장하기 힘든 것이 현실이다. 물론 이런 문제를 해결하고자 2000년과 2001년에 최저의료비와 최저교육비를 1999년 최저생계비 계측연도의 비율만큼 제외하도록 노력하였다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 최저의료비와 최저교육비 전체를 제외함으로써 현물로 제공되지 않는 부분까지 제외하는 것은 앞으로도 개선되어야 할 것으로 보여 진다.

한편, 기초보장 예산 및 의료급여 재정규모가 정체 및 불안정하였던 것으로 나타났다. 기초보장예산의 경우 2000년과 2001년 1인당 예산규모를 보면 증가한 것으로 나타났지만, 전체 예산의 증가율보다 낮은 것으로 나타나, 기초보장 예산은 정체되어 있다는 것을 알 수 있다. 그리고 의료급여 재정의 충분성에 대한 평가결과 가장 큰 문제점으로 나타난 것은 급여비가 매년 급격히 증가하고 있고, 그에 따라 국가의 예산도 급격히 증가하고 있으나 누적미지급금을 해소하지 못하고 있었다는 것이다. 즉, 1997년에서 2001년간 급여비는 30.8%가 증가했으나 중앙정부의 예산은 46.8%가 증가하여 누적 미지급이 감소하였지만 완전히 해소되지 못하고 있었다. 이러한 누적미지급금은 의료비의 만성적 체불 현상을 발생시켰다. 2002년 말에 예산확충을 통해 누적미지급 문제는 대부분 해소되었으나, 앞으로도 미지급금이 발생하지 않도록 안정적인 의료급여의 재

정상태가 유지될 수 있도록 예산운영 및 정책방안이 필요할 것이다.

2. 중앙·지방 예산분담 및 기금활용의 유연성 제고

중앙정부와 지방정부간 예산부담률에 유연성이 필요한 것으로 나타났다. 현재 기초보장예산은 중앙정부와 지방정부가 일정비율을 분담하고 있다. 정부는 80%, 지방정부는 20%로 일괄적으로 적용되고 있다. 그러나 각 지방자치단체에 따라 재정자립도가 상이하기 때문에 상대적으로 재정자립도가 떨어지는 지역에 거주하는 수급자는 최저한의 삶을 보장받기 힘든 것이 사실이다. 좀 더 구체적으로 설명하면, 지금처럼 수급가구 및 수급자의 규모를 고려하지 않은 채, 획일화된 비율로 지급이 이루어질 경우, 수급자의 비율은 높고, 재정자립도가 낮은 시도의 경우 수급자를 추가 선정하여 급여를 지급하는데 지방자치단체의 예산이 제약조건이 될 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 지방의 재정자립도, 수급가구 및 수급자 규모, 그리고 기타의 지역적 특성을 반영하여 재정분담률을 다양하게 적용해야 할 것이다.

또한, 국민기초생활보장기금의 조성 및 운영에 있어서 중앙정부가 유연하게 대처할 필요가 있는 것으로 나타났다. 현행 규정상 기초생활보장기금의 용도가 한정되어 있어 실제 생계급여 등이 추가 지출되어야 할 경우, 이 기금을 활용하는데 제약이 따르고 있어 적립률이 높다고 하더라도 최저생활보장을 담보한다고 보기 어렵다. 따라서 현행 규정의 완화 및 유예기준을 신설하여 적절한 시기에 적절한 지원이 이루어지도록 해야 할 것이다.

3. 최저생계비 결정과정의 합리성 제고

현재 최저생계비의 심의 및 발표는 정부의 예산이 국회의 예산심의만을 남겨둔 상황에서 되다보니, 정부의 예산반영 물가상승률 범위 내에서 차년도 최저생계비가 결정되었다. 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 최저생계비의 결정은 예산에 반영할 수 있도록 합리적 계측 및 추정방식에 의해 예산 결정전에 이루어져야 할 것이다.

또한, 5년마다 계측조사를 실시하고 비계측연도에는 추정하여 최저생계비를 결정하고 있는데, 비계측연도의 추정방식에 대해 빈곤관에 따라 논란이 많은 것이 사실이다. 따라서 계측조사의 기간을 5년에서 3년으로 단축하여 최저생계비의 합리적 결정이 될 수 있도록 제도 개선이 필요하다.

제 5 절 사회적 인식

국민기초생활보장제도의 정책방향과 내용에 영향을 미치는 요인으로서의 국민의식을 점검한 결과 다음과 같은 결과를 확인할 수 있었다.

첫째, 국민기초생활보장법에 대해 인식하지 모른다고 응답한 사람이 전체 66.9%인 것으로 제도에 대한 정부의 홍보가 부족하다는 사실을 단편적으로 제시하고 있다. 이러한 낮은 인식에도 불구하고 수급자들에게 최저생계비를 지급하거나 근로유무에 따라 다른 급여와 조건을 제시하는 것에 대해서는 사회적으로 어느 정도 합의하고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 빈곤원인에 대한 가치는 빈곤에 대한 책임을 사회구조적인 책임(20.2%)이라고 보는 관점보다 개인단위의 책임(34.8%)으로 보는 비율이 더 높은 것으로 나타났다. 이를 좀 더 구체적으로 분석하면 연령이 낮은 집단과 고학력 집단일수록 빈곤원인을 사회구조적인 문제로 바라보고 있는 것으로 나타났다. 그리고 현행 실시되는 국민기초생활보장법 및 자활사업의 실시에 찬성하는 비율이 각 95.5%, 82.9%인 것으로 나타났다. 또한 과반수이상의 응답자(57.3%)가 복지확대를 위해 납세의 의지가 있는 것으로 응답하여, 가치차원, 태도차원, 실천의지 차원에서 복지의식은 우호적인 특징을 보이고 있다고 해석할 수 있다.

따라서 현재 수급자들의 최저생활을 위한 제도의 개선 및 확대를 위한 사회적 합의를 이끌어 내기 위해서는 국민들에 대한 국민기초생활보장 및 자활사업에 대한 적극적인 홍보사업뿐만 아니라 사회 전반적으로 확산되고 있는 제도의 부정적 이미지를 제고하고자 하는 노력을 해야만 할 것이다.

참 고 문 헌

- 강남식·신은주·성정현, 여성 조건부 수급자들의 실태와 자활의욕에 관한 연구, 사회복지연구 19호, 2002.
- 곽효문, 『복지정책론』 수정·증보, 제일법규, 2001.
- 국무조정실 주관 ‘사회안전망 합동점검단’ 내 기초생활보장점검반, 『국민기초생활제도에 대한 점검』, 국무조정실 내부자료, 2001. 7.
- 기초생활보장점검반, 국무조정실 주관 사회안전망 합동점검단 기초생활보장법 점검결과보고, 2001. 7
- 김기덕, 『사회복지정책의 재분배 효과: 공적부조의 빈곤제거 효과에 대한 평가』, 『사회복지연구』 제5호, 1994.
- 김명수, 『공공정책평가론』, 박영사, 2000.
- 김미곤 외 15인, 『국민기초생활보장법 시행방안에 관한 연구 I』, 한국보건사회연구원, 2000. 4.
- 김미곤 외 3인, 『생활보호대상자에 대한 보충급여제도 도입방안』, 한국보건사회연구원, 1995.
- 김미곤, 『빈곤대책으로서 국민기초생활보장법』, 『도시연구』, 제5호, 한국도시연구소, 1999. pp.65~69.
- 김미곤·김태완, 『국민기초생활보장법 제정에 따른 정책과제』, 『보건복지포럼』 제35호, 한국보건사회연구원. 1999, 8.
- 김미곤·이현송, 『생활보호대상자의 근로유인방안 - 근로소득공제를 중심으로』, 한국보건사회연구원, 1996.

- 김미곤·이현주, 「국민기초생활보장제도 개선방안」, 기초법연구회 모임자료, 2002
- 김병진, 「우리나라 정부정책평가제도의 활성화 방안: 심사평가제도를 중심으로」, 『정책분석평가학회보』 7(2), 1997.
- 김수현, 「기초생활보장의 문제점과 과제」, 국민기초생활보장평가센터 개소기념 심포지엄자료집, 한국보건사회연구원, 2002
- 김수현, 「기초생활보장의 쟁점과 과제」, 『국민기초생활보장법 시행 1주년 기념 토론회: 지역 자활사업의 현황과 과제』, 부천자활연대, 2001.
- 김순양, 「일선 복지행정 전문관료의 재량행위 분석」, 『한국행정학보』 제26권 제2호 2002 여름, 2002, pp.291~312, .
- 김영숙 외, 『사회복지 프로그램 개발과 평가』, 교육과학사, 2002.
- 김진화, 「빈곤정책으로서 국민기초생활보장법 연구」, 대전대 경영행정대학원 학위논문, 2000
- 김태성, 『사회복지정책의 이해』, 나남, 2001.
- 김태준, 「국민기초생활보장제도에 관한 고찰-수급자선정과 근로유인문제를 중심으로」, 연세대학교 학위논문, 2001.
- 김홍일, 「자활사업과 관련한 기초법 개정 및 활용방향에 대한 운동적 과제」, 자활정책연구회 발표 원고 모음집, 2001.
- 노대명, 「2001년도 상반기 자활지원사업 점검결과 보고」, 자활정책 연구회 발표 원고모음집, 2001.
- _____, 「2001년도 조건부 수급자 특성분석 자료」, 한국보건사회연구원 내부자료, 2001.
- _____, 「자활사업에 대한 평가와 정책제안」, 『보건복지포럼』, 2001.
- _____, 『한국자활사업의 당면문제와 해결방안』, 2002.

- 노화준, 『정책분석론』, 박영사, 1999.
- 노화준, 『정책평가론』, 법문사, 1988, 2001.
- 도세록·강혜규, 『생활보호 및 공공복지서비스 업무의 전산화 방안』, 한국보건사회연구원, 1997.
- 류정순, 『2002년 기초생활보장제도의 평가와 개선방안』, 2002
- 문진영·조홍식·김연명, 『국민기초생활보장제도와 복지국가』, 『기초생활보장과 생산적 복지』, 한국사회보장학회 정책토론회 자료집, 1999, 9.
- 박경숙, 『저소득 모자가정 빈곤실태와 자활대책 개선방안: 국민기초생활보장 자활사업을 중심으로-』, 한국사회보장학회 2001년도 추계학술대회 자료집, 2001, pp.67~93
- 박능후, 『기초보장제도의 역사적 전개과정과 함의』, 『사회보장연구』 제20권 제2호, 한국보건사회연구원. 2002, pp.3~49, .
- 박민서·이홍수, 『우리나라 국민기초생활보장제도 활성화에 관한 이론적 고찰』, 『사회복지연구』 제3집 pp.125~161.
- 박순일·전학석, 『생활보호대상자의 자산조사방법 개선방안』, 한국보건사회연구원, 1996.
- 박인화, 『IMF 경제위기 1년, 부족한 사회안전망과 보완책 - 생활보호제도를 중심으로』, 국회도서관 입법조사분석실, 1998.12.8.
- 방하남·황덕순, 『노동과 복지: 제도현황과 정책과제-국민기초생활보장제도를 중심으로-』, 한국사회복지의 쟁점-노동과 복지의 새로운 연계가능성, 세미나 발표문, 2001.
- 방하남·황덕순, 『노동과 복지의 연계를 위한 정책설계 및 실천방안: 국민기초생활보장제도의 자활사업을 중심으로』, 한국사회보장학회, 2001.
- 변재관 외, 『공공·민간 지역 복지전문인력의 직무분석을 통한 사회복지전달체

- 계 효율화 방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2000
- 보건복지부, 『1998생활보호대상자현황분석』, 1998.
- _____, 『2001년 국민기초생활보장사업 안내』, 2001. 1.
- _____, 『보건복지백서1998』, 1998.
- 송근원·김태성, 『사회복지정책』, 나남, 1995.
- 송치선, 『국민기초생활보장제도의 소득재분배효과와 재정부담』, 석사학위논문, 연세대학교, 2002.
- 이인재 외, 『사회보장론』, 나남, 1999.
- 이현주 외 4인, 『국민기초생활보장제도 운영실태 평가 및 개선방향』, 한국보건사회연구원, 2001.12.
- 이현주 외, 『국민기초생활보장제도 운영실태 평가 및 개선방향』, 한국보건사회연구원, 2001
- 이현주, 『국민기초생활보장법의 제정배경 및 의의』, 『보건복지포럼』, 1999년 10월 통권 제37호 한국보건사회연구원, 1999, pp.13~17.
- 이혜경, 『자활지원사업의 현황과 문제점, 기획-생산적 복지의 내실화 방안(2)』, 『정책포럼』, 2002.
- 임동진, 『자활사업의 성과와 정책과제』, 『한국행정학보』 제35권 4호, 2001. pp.75~97.
- 임봉욱, 『국민기초생활보장제도의 문제점과 그 개선책에 대한 연구』, 『재정논집』 제16집 제1호, 한국재정학회, 2001. 9
- 장동일, 『사회복지법의 이해』, 학문사, 1997.
- 전남진, 『사회정책학강론』, 서울대출판부, 1987.
- 전재경, 『생활보호제도의 운영실태와 개선방향』, 한국법제연구원, 1992.

- 전지혜, 「성인지적 관점서의 공공부조 효과 연구-빈곤감소효과 및 소득불등완화효과를 중심으로-», 석사학위논문, 연세대학교, 2002.
- 정복란 외 3인, 『생활보호대상자 선정에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 1991. 12.
- 정복란 외 5인, 『생활보호대상자 개선방안에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 1990. 12.
- 정정길 외, 『정책평가: 이론과 적용』, 전광출판사, 1987.
- 차수환, 『정책평가의 이론과 실제』, 한울아카데미, 2001.
- 차의환, 『정책평가의 이론과 실제: 기관평가제 접근모형과 전략』, 한울, 1999.
- 최길상, 「생산적 복지와 국민기초생활보장제도에 관한 일고」, 『사회복지연구』 제3집, 2000, pp.203~161.
- 최선호, 「기초생활보장법의 시행에 따른 문제점과 개선방향」, 『법학연구』 제7집, 한국법학회, 2001
- 최성재·남기민, 『사회복지행정론』, 나남, 1997.
- 최일섭 외 6인, 『국민기초생활보장제도의 개선방안』, 보건복지부·국민기초생활보장제도 평가단, 2001. 11.
- 통계청, 「1999년 6월 주요통계속보」, 통계청, 1999.
- 통계청, 『2000 인구주택총조사 전수집계결과(가구·주택부문)』, 통계청, 2001.
- 하상락 편, 『한국사회복지사론』, 박영사, 1989
- 한국보건사회연구원 기초보장·자활정책 평가센터, 『한국의 기초보장·자활정책 평가와 개선방안』, 기초보장·자활정책 평가센터 개설기념 심포지움 자료, 2002. 3.29.
- 허 선, 「기초생활보장법 시행령에 대한 의견」, 『월간복지동향』 제23호, 2002

- 허 선, 「공부초체계와 국민기초생활보장제도」, 기초법연구회 모임자료, 2002
- 현외성, 『사회복지정책강론』, 양서원, 2000.
- 홍경준, 「한국빈곤정책의 변화와 향후과제 자활지원사업을 중심으로」, 『사회보장연구』 제18권 제1호, 2002. 6. pp. 105~127, 한국사회보장학회, 2002.
- 홍경준, 「자활사업의 장기 발전전략 모색(안)」, 자활정책 연구회 발표 원고 모음집, 2001.
- 황순형, 「국민기초생활보장제도 실시에 따른 수급자 만족도 연구」, 석사학위논문, 안동대학교, 2001.
- Behn, R.D., "The Big Questions of Public Management", *Public Administration Review*, 55(4), 1995.
- Busson, T. & P. Coulter, "Introduction: New Directions in Policy Evaluation", in T. Busson & P. Coulter eds., *Policy Evaluation for Local Government*(N.Y.: Greenwood Press), 1987.
- DWP ANALYTICAL SERVICES DIRECTORATE, *Fraud and Error in Claims for Income Support and Jobseeker's Allowance*, 2001. 5.
- DWP, *Ditector's Report* 2001.
- Earnings Top Up Evaluation: Synthesis Report(영국 사회보장청 Research Paper, 2001)
- Epstein, P.D., "Get Ready: the Time for Performance Measurement is Finally Coming", *Public Administration Review*, 52(5), 1992.
- Evaluating Jobseeker's allowance(영국 사회보장청 Research paper. 2000)
- HHS' OIG, AFDC PER-ELIGIBILITY FRAUD INVESTIGATIVE UNITS, 1995. 5
- HHS' OIG, FRAUD PREVENTION INVESTIGATIONS(ILLINOIS): COST BENEFIT ANALYSIS, 2000. 11.

HHS' OIG, WORK PLAN FISCAL YEAR, 2002.

Kettner, P.M., & L.L.Martin, Measuring the Performance of Human Service Programs, 정무성 역, 『프로그램 성과평가』, 나눔의 집, 2002.

Kettner, P.M., R.M. Moroney, & L.L. Martin, Designing and Managing Programs : An Effective-Based Approach, 2nd ed., 정무성 역, 『사회복지프로그램 기획과 관리』, 나눔의 집, 2001.

MDRC, Four-Year Impacts of Ten Programs on Employment Stability and Earnings Growth, 2000.

Nowolinski, Genevieve., A brief history of the hhs office of inspector general, Office of Evaluation and Inspections, 2001. 6.

OECD, Performance Management in Government, OECD, 1994.

SSA, STRATEGIC PLAN: OFFICE OF INSPECTOR GENERAL FY 2001~2002

Stephen C. Godek Community Consulting Services prepared for the National Association of Welfare Research and Statistics 41Annual Workshop, 2001.

Susan Durdon, Carli Lessof, Kandy woodfield and Caroline Bryson Research methods for policy evaluation, DWP, 2001.

Univ. of Consoritium of Welfare Reform, Summary of First-Year Report(ILLINOIS FAMILIES STUDY), November 2000.

Wholey, J.S. & H.P. Hatry, "The Case for Performance Monitoring", *Public Administration Review*, 52(6), 1992.

