

연구보고서 2004-24

국민기초생활보장제도 선정 및 급여 평가

여유진 김미곤
김계연 임완섭 고연분

한국보건사회연구원
기초보장·자활정책평가센터

머 리 말

사회복지제도로서의 공공부조제도는 역사상 가장 오랜 제도이기도 하거니와, 자본주의의 핵심가치라 할 수 있는 효율과 근로동기를 훼손하고 의존성을 조장한다는 비판에 끊임없이 직면해 왔다. 다른 한편, 공공부조가 본연의 임무를 할 수 있는 빈민의 최저수준보장과 탈빈곤의 문제에 대응하지 못한다는 비판에 동시에 직면해 왔다. 그런 만큼, 근로비유인과 도덕적 해이를 방지하면서 최소한의 인간다운 생활을 할 권리를 보장해야 하는 얼핏 보면 불가능한 임무(mission impossible)를 어떻게 얼마나 잘 수행하고 있는가의 문제는 공공부조에서 제도의 책임성과 정당성, 그리고 건강성을 담보하는 척도라고 할 수 있다.

이러한 측면에서 공공부조체계에서 선정과 급여는 신체로 비유하자면 몸통에 해당하는 핵심 부분이라 할 수 있다. 특히, 국민기초생활보장제도는 이전의 생활보호 제도와는 달리 근로능력있는 빈민에게까지 포괄적으로 적용되는 제도라는 점에서 선정의 포괄성과 효율성은 제도 평가의 핵심 영역이다. 또한, 국민기초생활보장제도는 보충급여방식을 통해 급여와 소득의 총합이 인간다운 최저생활을 보장하는 수준이어야 함을 천명하고 있다는 점에서 급여의 적절성과 충분성 역시 제도의 평가에 있어 가장 중요한 영역 중 하나이다.

2002년 본 연구원의 기초보장·자활정책 평가센터에서 국민기초생활보장제도 평가(이태진 외, 2003)가 1차로 실시된 이래, 본 연구는 2차 평가에 해당한다. 단, 1차 평가에서는 국민기초생활보장제도의 포괄적인 평가가 하나의 과제로 수행되었다면, 2차 평가에서는 선정과 급여, 전달체계, 자활사업, 빈곤역동성 등 각 주제분야별로 별도의 과제로 수행되었다는 차이가 있다. 이는 부문별 특성을 살려 좀 더 체계적이고 엄밀한 정책평가를 수행하고자 하는 의도라는 점에서 이해될 수 있을 것이다.

본 연구는 여유진 책임연구원의 책임 하에 원내의 김미곤 부연구위원, 김계연 연구원, 임완섭 연구원, 고연분 연구원이 참여하였다. 본 보고서는 총 6장으로 구성되었으며, 구체적인 각 장의 펼침은 다음과 같다.

제 1 장 서론(여유진)

제 2 장 국민기초생활보장제도의 선정과 급여(임완섭, 여유진)

제 3 장 국민기초생활보장제도 선정 및 급여 평가틀(여유진)

제 4 장 국민기초생활보장제도 평가조사개요 및 생활실태(김미곤, 김계연, 고연분)

제 5 장 국민기초생활보장제도 선정 및 급여 평가결과(여유진, 임완섭)

제 6 장 결론 및 함의(여유진)

바쁜 일정 중에도 본 보고서의 처음부터 끝까지 꼼꼼히 검토해 주시고 유익한 의견을 제시해 주신 강혜규 박사님과 이태진 박사님께 깊이 감사드린다. 많은 한계에도 불구하고 본 보고서가 국민기초생활보장제도의 개선과 발전에 조금이나마 기여할 수 있기를 바란다. 끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 어디까지나 저자들의 의견이며 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2004년 3월

한국보건사회연구원

원 장 박 순 일

목 차

요 약	11
제1장 서론	46
제1절 연구의 필요성 및 목적	46
제2절 연구내용 및 연구방법	48
제3절 연구의 기대효과 및 한계	50
제2장 국민기초생활보장제도의 선정과 급여	51
제1절 선정기준	52
제2절 급여의 종류 및 내용	60
제3장 국민기초생활보장제도 선정 및 급여 평가틀	70
제1절 정책평가의 구성요소	70
제2절 국민기초생활보장제도 선정 및 급여 평가틀	77
제4장 국민기초생활보장제도 평가조사개요 및 생활실태	87
제1절 평가를 위한 수요자 및 공급자 조사 절차 및 개요	87
제2절 국민기초생활보장제도 수요자 일반사항 및 생활실태	91
제5장 국민기초생활보장제도 선정 및 급여 평가	132
제1절 최저생활보장	132
제2절 대상효율성	161
제3절 가족복지	174
제6장 결론 및 정책적 함의	181
제1절 결과의 요약	181
제2절 정책적 함의	183
참고문헌	185

표 목 차

〈표 2- 1〉 2003년도 가구별 최저생계비	52
〈표 2- 2〉 2003년 적용 기초공제액	54
〈표 2- 3〉 2003년 적용 소득환산율	55
〈표 2- 4〉 2003년 부양의무자 기준	55
〈표 2- 5〉 부양능력 판정기준	57
〈표 2- 6〉 2003년 특례수급 구분, 대상자 및 급여내용	58
〈표 2- 7〉 2003년도 최저생계비 및 현금급여기준	61
〈표 2- 8〉 가구규모별 긴급생계급여	62
〈표 2- 9〉 2003년도 최저주거비 보장 현황	63
〈표 2-10〉 2003년 주거급여액	64
〈표 2-11〉 의료급여의 종별 부담비율	68
〈표 2-12〉 2003년 국민기초생활보장제도 선정 및 급여의 주요 변경 내용 ..	69
〈표 3- 1〉 정책평가 분류 기준과 순수형의 조화	72
〈표 3- 2〉 국민기초생활보장제도 평가기준	82
〈표 3- 3〉 국민기초생활보장제도 선정 및 급여 평가틀	85
〈표 4- 1〉 조사(표본)지역	88
〈표 4- 2〉 공급자(사회복지담당공무원)조사 대상자 및 표본수	91
〈표 4- 3〉 수급가구 및 비수급가구의 가구원수	92
〈표 4- 4〉 가구주의 특성: 성별, 연령	94
〈표 4- 5〉 가구주의 특성: 학력	95
〈표 4- 6〉 가구주의 특성: 혼인상태	96
〈표 4- 7〉 성별에 따른 가구주의 혼인상태	97
〈표 4- 8〉 성별 가구주의 연령 및 가구원수	98

〈표 4-9〉	가구주의 특성: 장애, 만성질환	99
〈표 4-10〉	가구주의 특성: 취업상태	100
〈표 4-11〉	장애·만성질환·노인·아동 가구원이 있는 가구의 비율	101
〈표 4-12〉	가구원의 경제활동	103
〈표 4-13〉	수급가구의 가구주 취업여부별 근로가구원 유무	104
〈표 4-14〉	비수급가구의 가구주 취업여부별 근로가구원 유무	105
〈표 4-15〉	가구원수별 월소득액 및 월지출액	106
〈표 4-16〉	지역별, 가구원수별 월소득액 및 월지출액	107
〈표 4-17〉	가계수지 및 흑·적자규모	110
〈표 4-18〉	가구규모별 주관적 최저생계비 I: 근근히 생활	111
〈표 4-19〉	가구규모별 주관적 최저생계비 II: 문화적 생활	112
〈표 4-20〉	재산 유무 및 액수	113
〈표 4-21〉	일반재산 보유여부 및 액수	114
〈표 4-22〉	동산의 유무와 액수	115
〈표 4-23〉	금융재산의 유무와 액수	116
〈표 4-24〉	부채유무 및 액수	117
〈표 4-25〉	가구유형별 부채사유	118
〈표 4-26〉	수급가구유형별 부채출처	120
〈표 4-27〉	수급가구유형별 부채상환 상태	121
〈표 4-28〉	카드빚유무 및 액수	122
〈표 4-29〉	신용불량자가가구원유무	122
〈표 4-30〉	미납공과금 유무 및 항목	123
〈표 4-31〉	평균 순재산	124
〈표 4-32〉	주거형태 및 최저주거면적 미달가구	125
〈표 4-33〉	지역별 주거형태 및 최저주거기준 미달가구 비율	127
〈표 4-34〉	컴퓨터 보유 및 인터넷 가능 여부	129
〈표 4-35〉	복지의식	130
〈표 5-1〉	수급자 가구 분포(전체: 2003.8)	134

〈표 5- 2〉	연도별 수급자 현황	135
〈표 5- 3〉	연도별·가구원수별 수급가구현황	136
〈표 5- 4〉	수급가구의 총소득과 현금급여기준과의 비교	140
〈표 5- 5〉	지역별 근로능력가구와 근로무능력가구의 분포	141
〈표 5- 6〉	중도탈락가구의 소득과 최저생계비 비교	142
〈표 5- 7〉	중도탈락가구의 탈락 이유	143
〈표 5- 8〉	중도탈락가구의 수급시기의 생활수준과 현생활수준의 비교	144
〈표 5- 9〉	중도탈락가구의 재선정 희망 여부	144
〈표 5-10〉	중도탈락가구의 재선정 희망 이유	145
〈표 5-11〉	신청탈락가구의 소득과 최저생계비 비교	146
〈표 5-12〉	신청탈락가구의 탈락사유	146
〈표 5-13〉	부양의무자 기준으로 인한 탈락의 타당성 여부	147
〈표 5-14〉	부양의무자 기준으로 인한 탈락가구의 가장 부유한 부양의무자로 부터의 생활비 조달 여부	147
〈표 5-15〉	생활비를 받는 경우 액수	148
〈표 5-16〉	신청탈락 후 생계문제 해결방법	148
〈표 5-17〉	신청탈락가구의 현재의 생활상태	149
〈표 5-18〉	수급가구의 수급유형별 평균생활비와 평균급여액	151
〈표 5-19〉	수급가구의 지역별 평균생활비와 평균급여액	152
〈표 5-20〉	수급가구의 가구유형별 평균생활비와 평균급여액	154
〈표 5-21〉	수급가구의 총소득 대비 국민기초생활보장급여 소득의 비율	155
〈표 5-22〉	수급가구의 수급유형별 정부지원과 자가소득 합 의 충분정도	157
〈표 5-23〉	수급가구의 지역별 정부지원과 자가소득 합 의 충분정도	157
〈표 5-24〉	수급가구의 수급유형별 소득만족도	157
〈표 5-25〉	지역별 소득 불만족의 원인	158
〈표 5-26〉	소득에 만족하지 않은 응답자의 추가로 필요한 소득규모	159
〈표 5-27〉	수급유형별, 지역별, 가구유형별 급여부족액	160
〈표 5-28〉	자산조사 및 부양의무자조사의 정확성에 대한 판단(공무원)	162

〈표 5-29〉	수급자가 인식하는 사회복지담당 공무원의 소득과약정도 (취업상태별)	163
〈표 5-30〉	실제소득과 공무원의 신고소득 간의 차이 여부(수급자 응답) ...	164
〈표 5-31〉	실제 재산상태에 대한 사회복지담당 공무원의 과약정도(수급자 인식)	165
〈표 5-32〉	지역별 사회복지담당공무원의 추정소득 적용률	166
〈표 5-33〉	소득인정액이 최저생계비를 초과하는 가구의 비율(일반수급가구)	167
〈표 5-34〉	소득인정액이 최저생계비를 초과하는 수급가구의 규모(지역별) ..	168
〈표 5-35〉	소득인정액이 최저생계비를 초과하는 수급가구의 규모(가구원수별)	169
〈표 5-36〉	소득인정액이 최저생계비를 초과하는 수급가구의 규모(취업유형별)	170
〈표 5-37〉	사회복지담당공무원의 부정수급가구 발견실적과 부정수급유형	171
〈표 5-38〉	사회복지담당공무원의 부정수급가구 발견 방법	172
〈표 5-39〉	사회복지담당공무원의 부정수급가구의 처리방식	173
〈표 5-40〉	가족복지	177
〈표 5-41〉	가족복지점수와 소득 및 가구유형 간의 상관관계 분석(회귀분석)	179

그림 목 차

[그림 5-1]	빈곤의 사각지대(소득빈곤)	138
----------	----------------------	-----

Abstract

National Basic Livelihood Security System: Targeting and Benefit Rules

This study aims at making an assessment of the National Basic Livelihood Security System (NBLSS), focusing on its targeting and benefit rules. The Assessment is conducted by the Monitoring Center for Basic Security and Self-reliance, an affiliate of the Korea Institute for Health and Social Affairs, as part of an effort to improve the system. The first chapter sets out the objectives, method, overview, expected outcomes and limitations of the study, while Chapter 2 delineates the NBLSS as of the year 2003, delving into the details of its beneficiary selection criteria and benefit rules. Chapter 3 is devoted to developing a framework with which to assess the criteria and rules, and Chapter 4 outlines the procedure of the assessment. Chapter 5, the core of this study, presents the outcome of the analysis and assessment conducted on NBLSS's selection criteria and benefit rules. Lastly, implications are discussed in Chapter 6 for improving public assistance programs and their assessment. This study finds that there is a need for rationalizing countable income rules, loosening the stringent criteria imposed on "legal supporter." Also, keeping benefits at the right level would require setting the minimum cost of living that takes into account the different needs of different households and districts. To achieve the goal of establishing efficiency and equity in targeting requires refurbishment of the current administrative infrastructures and databases. Also among the findings of this study is that the assessment of the NBLSS should be conducted in a consistent fashion by a credible assessment agency.

요 약

제1장 서 론

□ 연구의 필요성 및 목적

- 본 보고서는 특히 대상자의 선정과 급여의 실시에 초점을 두어 국민기초생활보장제도를 평가하는 것을 목적으로 하고 있음.
 - ‘누구’(who)에게 줄 것인가와 ‘무엇’(what)을 줄 것인가는 사회복지제도 평가의 핵심적인 쟁점이며, 이러한 평가들은 적절성, 효율성, 효과성 등의 기준으로 이루어지며, 더 나아가서는 수급자와 비수급자 간의 형평성, 급여체계와 급여수준의 적절성, 가족구조의 안정, 부정수급의 문제 등과도 연관됨.
- 본 제도평가는 제도의 지속적인 보완과 개선을 위한 노력의 하나로 한국보건사회연구원내에 신설되어 운영되고 있는 ‘국민기초생활보장제도평가센터’에 의해 수행됨.
 - 센터의 역할 및 기능 중 제도의 평가와 모니터링은 가장 기본적이고 중심적인 부분을 차지하고 있으며 이를 위한 체계적이고 합리적인 제도의 평가 및 모니터링 방식의 수립은 센터의 핵심과제라 할 수 있음.

□ 연구내용 및 연구방법

- 제1장에서는 연구의 목적과 연구내용 및 방법, 그리고 기대효과와 한계점을 간략하게 기술함.
- 제2장에서는 2003년을 기준시점으로 국민기초생활보장제도의 선정기준과 급여내용을 세부적으로 기술하고자 함.
- 제3장은 국민기초생활보장제도의 선정과 급여를 평가하기 위한 평가틀을

구축하는 데 할애됨.

- 제4장에서는 국민기초생활보장제도 평가를 위한 조사의 절차와 내용을 요약하고, 조사결과 수급가구, 중도탈락가구, 그리고 신청탈락가구의 일반적인 생활실태를 비교·분석함.
- 제5장은 본 연구의 핵심 내용이라 할 수 있는 국민기초생활보장제도의 선정 및 급여에 대한 평가와 분석결과를 제시하고 있음.
- 마지막인 제6장에서는 국민기초생활보장제도의 선정 및 급여 평가 결과를 요약하고, 향후 공공부조제도평가와 제도개선에 주는 함의를 논의함.
- 본 연구의 연구방법은 국민기초생활보장제도의 내용분석과 평가를 위한 문헌연구와 조사결과에 대한 계량적 분석연구로 나누어질 수 있음.
 - 2장의 선정 및 급여내용과 3장의 평가를 구축에서는 주로 2차적 문헌연구의 방법이 사용되었고 4장의 일반적인 생활실태와 5장의 평가분석에서는 국민기초생활보장제도의 수급가구, 중도탈락가구 및 신청탈락가구에 대한 실태조사자료를 바탕으로 한 양적 분석방법이 사용됨.

□ 연구의 기대효과 및 한계점

- 본 연구는 현재 운행되고 있는 제도의 문제점을 파악함으로써 제도개선 방향성과 대안형성에 중요한 지침이 될 수 있을 것이라 기대됨.
 - 특히 본 연구는 소득인정액 기준이 적용되기 시작한 2003년에 이루어진 선정 및 급여에 대한 평가라는 점에서 의의가 있음.
 - 국민기초생활보장제도가 제도 본연의 목적을 제대로 수행하고 있는지와 책임성있게 예산이 집행되고 있는지를 평가하는 것은 그 자체로서 제도의 건강성 확보를 위해 무엇보다 중요한 작업이라 볼 수 있음.
 - 마지막으로, 제도에 대한 보다 심층적이고 체계적인 기초자료를 제공하고 나아가 제도의 효과성과 효율성, 그리고 빈곤과 가족기능 간의 인과관계 설명 등 이론적 측면에서도 일정한 기여를 할 것으로 기대함.
- 본 연구는 전체 수급자와 비수급 빈곤자를 대상으로 한 것이 아니라는 점에서 일정한 한계를 가짐.

- 특히, 비수급 빈곤자 혹은 차상위계층에 대해서는 다소 임의적인 표본추출이 적용되어 이를 일반화하는 데는 다소 무리가 따를 것으로 보임.
- 또한, 자료의 한계로 인하여 제도의 중요한 평가기준 중 하나인 탈빈곤 정도와 같은 기준에 대해서는 평가할 수 없었다는 한계도 따름.

제2장 국민기초생활보장제도의 선정과 급여

□ 선정급여의 개요

- 국민기초생활보장제도는 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 지급하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 1999년에 제정되어 2000년 10월 1일부터 시행되어왔음.
- 이 제도는 근로능력과 관계없이 빈곤선 이하의 모든 저소득층에게 최저생계비 이상의 수준을 국가가 보장하게 하여 기존의 생활보호제도에서 근로능력자에게 생계급여를 지급하지 않은 문제점을 해결함.
- 또한 근로능력자들이 빈곤에서 스스로 탈출할 수 있도록 체계적인 자활 지원서비스를 제공하여 생산적 복지를 지향하는 등 소득보장기능을 강화하였음.

□ 선정기준

- 소득인정액기준
 - 2003년부터 소득평가액기준과 재산기준 대신 가구별로 산정된 소득인정액을 가구별 최저생계비와 비교하여 수급자 선정 및 급여액을 결정하게 하는 소득인정액제도가 도입됨.
 - 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액의 합으로 구해짐.
 - 소득평가액은 실제소득에서 가구특성별 지출비용과 근로소득공제액을 차감하여 구하고 재산의 소득환산액은 재산의 종류별 가액을 기초공제액과 부채로 차감하여 남은 금액에 재산의 종류별 소득환산율을 적용하여 구함.

○ 부양의무자 기준

- 부양의무자 기준이란 부양의무자로서 존재하고 그 부양의무자가 부양능력이 있는 가구는 수급권자의 범위에 해당하지 않음을 의미하는 것으로 구체적 요건은 다음과 같음.
 - 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없는 경우, 부양의무자의 부양능력이 미약한 경우로서 수급권자에 대한 부양비 지원을 전제로 부양능력이 없는 것으로 인정하는 경우, 부양능력 있는 부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우 중 하나라도 해당하는 경우 부양의무자 기준을 충족하는 것으로 봄.
- 부양의무자의 범위는 수급권자의 직계혈족(부모, 아들, 딸, 손자 등) 및 그 배우자(며느리, 사위 등), 수급권자와 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족(형제·자매)으로 규정하고 있음.
- 2003년부터는 부양의무자의 재산기준이 수급권자 및 부양의무자가구의 재산기준 합이 120% 미만에서 재산의 소득환산액이 수급권자 및 부양의무자가구의 최저생계비의 합이 42% 미만으로 변경됨.

○ 특례수급의 개요

- 앞의 소득인정액기준과 부양의무자기준을 엄격히 적용할 경우 실재 보호되어야 할 가구들이 보호받지 못하는 경우가 발생하므로 예외적인 경우에 대하여 특례기준을 두어 적용하고 있음.
- 이러한 특례에는 수급권자 재산범위의 특례, 부양의무자 재산기준의 특례, 의료급여의 특례, 교육급여 특례, 자활급여 특례 등이 있으며, 각 적용범위에서 보호받아야 하지만 엄격한 기준에 의해 보호받지 못할 수 있는 해당 수급권자들을 보호하고 있음.

□ 급여의 종류 및 내용

- 기초생활보장제도에서 수급자로 선정된 사람들에게는 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여가 제공되고 있으며 각 급여의 개요는 다음과 같음.

○ 생계급여

- (일반)생계급여는 모든 기초생활보장대상자에게 기본으로 제공되며, 국민 기초생활보장제도에 선정되지는 못했지만 긴급하게 지원을 해야 할 상태에 처해 있는 자들을 위해 긴급급여를 지급함. 필요에 따라 다른 급여를 제공한다는 점에서 종전의 생활보호제도와 동일함.
- 생계급여액은 현금급여기준에서 가구의 소득인정액과 주거급여액을 차감하여 산정하는 보충급여 방식을 채택
- 급여는 현금급여를 원칙으로 하고 있지만 필요에 따라서는 현물급여로도 지급됨.
- 근로능력이 있는 수급자 중 자활사업 참여를 조건으로 급여를 지급받는 수급자의 경우 조건부 생계급여가 지급됨, 이러한 수급자가 자활사업 참여의 조건을 이행하지 않을 경우 생계급여의 일부 또는 전부가 중지

○ 주거급여

- 주거급여는 주거급여 제외 대상자를 제외한 모든 수급자에게 주거안정에 필요한 임차료, 유지수선비 등을 주거급여로 지급하고 주거급여와 생계급여에 포함된 주거비를 통하여 최저주거를 보장하는 급여
- 주거급여는 자가가구 등을 제외한 모든 주거급여 대상자에게 현금급여로 지급됨. 자가가구에 해당하는 수급자는 주거급여액의 70%를 현금으로 지급받고, 미지급액 30%를 활용하여 수선 및 점검서비스 등 현물급여를 지급받음.

○ 교육급여

- 교육급여는 저소득층 자녀에 대하여 적정한 교육기회를 제공함으로써 자립능력을 배양함과 동시에 빈곤의 세대전승을 차단하기 위해 실시
- 지원대상은 기초생활보장제도 수급자중 초·중등교육법과 각종학교, 평생교육법의 조건에 해당하는 자이지만 다른 법령의 규정에 의하여 중학교 의무교육을 받거나 학비를 감면 또는 면제받은 경우에는 그 감면범위에 해당하는 학비를 지원하지 않음.

○ 해산급여

- 해산급여는 의료·교육급여·자활급여 특례자를 포함한 모든 수급자의 분만전과 분만후의 필요한 조치와 보호를 위해 지급.
- 급여액은 출산여성에게 1인당 20만원을 현금으로 지급하고 추가 출생영아 1인당 10만원씩 추가 지급한다. 쌍둥이 출산시에는 30만원을 지급함.

○ 장제급여

- 수급자가 사망한 경우 시체의 검안·운반·화장 또는 매장 기타 장제조치를 행하는데 필요한 금품을 지급하는 것으로 의료, 교육, 자활급여 특례자 등을 포함한 모든 수급자를 포함함.
- 급여액은 근로능력이 없는 자로만 구성된 가구(의료급여1종)는 가구당 50만원, 근로능력이 있는 가구원이 있는 경우(의료급여2종)에는 가구당 20만원을 지급.

○ 자활급여

- 자활급여는 자활사업을 통해 근로능력이 있는 저소득층이 스스로 자활할 수 있도록 안정된 일자리 제공 및 자활능력 배양을 위해 실시
- 이러한 자활사업의 대상자는 자활급여특례자, 조건부수급자, 일반수급자, 차상위계층(최저생계비의 120% 이하)이며 이중 조건부수급자는 의무적으로 자활사업에 참여하여야 하며, 자활급여 특례자와 일반수급자 그리고 차상위계층은 희망하는 자에 한에서 참여할 수 있음.
- 자활급여는 수급자의 자활을 조성하기 위하여 필요한 금품을 지급 또는 대여하는데, 이를 관련 공공 또는 민간기관·시설에 위탁하여 행할 수 있음.

○ 의료급여

- 의료급여란 생활유지의 능력이 없거나 일정 수준이하의 저소득층을 대상으로 국가재정에 의하여 기본적인 의료혜택을 제공하는 공공부조 방식의 사회보장제도
- 의료급여는 수급자를 1종수급자와 2종수급자로 구분하여 지급
- 의료급여 수급권자의 급여비용부담은 공공부조방식으로 이루어지나 1종, 2종 수급권자 간에 차이가 있음. 즉, 1종수급자에 대해서는 입원·외래진

료를 구분하지 않고 전액을 의료급여기금에서 부담하는데 비해, 2종수급자의 경우에는 본인이 일부 부담하도록 하고 있음.

제3장 국민기초생활보장제도 선정 및 급여 평가틀

제1절 정책평가의 구성요소

1. 정책평가의 정의와 필요성

□ 정책평가의 정의

- 정책평가란 정책활동에 관한 평가를 말하며 기존연구들의 저의를 살펴볼 때 정책평가란 정책의 내용, 집행 및 결과와 그 영향 등을 추정하거나 사정 또는 평정하기 위하여 체계적인 연구방법들을 응용하는 것이라고 볼 수 있음.

□ 정책평가의 목적과 필요성

○ 정책평가의 목적

- 정책평가의 목적은 장래의 계획을 향상시키거나 그 프로그램에 대하여 부차적으로 이루어지는 결정에 기여하는 수단으로서 원래 달성하기로 한 목표에 대한 프로그램의 효과를 측정하는 것임

○ 사회복지정책 평가의 필요성

- 사회복지정책의 효과성을 증진하기 위해 필요.
- 사회복지정책 평가는 책임성의 확보를 위해 필요함.
- 사회복지정책의 평가를 통하여 제시되는 자료를 기초로 하여 기존의 정책이론이 수정되거나 강화되기도 하며, 사회복지정책의 형성이나 집행에 관한 고유 이론을 개발하는 데 이바지하여 정책 연구의 밑거름이 됨.

○ 공공부조제도의 평가의 목적.

- 일차적인 평가의 목적은 제도 개선을 위한 정보를 획득하는 것에 있음.

- 제도평가를 통해 계획사업의 수정, 보완, 종결 등에 대한 합리적인 결정의 판단근거를 제공해 주고, 차후사업의 설계와 결정에 필요한 정보를 정책설계자들과 정책 결정자들에게 제공해 주는데 목적이 있음.
- 국민의 세금을 통해 이루어지는 공공재원이 낭비없이 효율적으로 집행되고 있는지를 평가함으로써 정책의 책임성 높이는 데 필요.

2. 평가의 주체 및 대상

□ 정책평가의 주체

- 평가를 누가(who) 할 것인가는 평가의 객관성과 신뢰성, 그리고 평가의 활용 측면에서 매우 중요한 문제임.
- 평가주체에 따라 평가를 구분하면 자체평가와 내부평가, 그리고 외부평가로 구분할 수 있음(이현주 외, 2002:70).
- 자체평가는 제도를 집행하는 조직이나 인력이 수행하는 평가를 의미하고 내부평가는 제도의 결정과 집행을 담당하고 있는 사람들을 포함하기도 하지만 좀 더 범위를 넓혀 같은 조직체 내의 다른 구성원이 행하는 평가를 의미함. 외부평가는 제도를 수행하는 조직이 아닌 전문교수, 조사연구기관 등의 제3자가 수행하는 평가임.

□ 정책평가의 대상

- 평가의 주 대상은 정책 또는 프로그램의 수요자와 공급자, 그리고 프로그램에 의해 영향을 받는 사람이나 환경이 될 수 있음.
 - 이 중 수요자는 가장 중요한 평가대상이며, 객관적 측면과 주관적 측면 모두가 평가의 대상이 될 수 있음.
 - 공급자는 정책 또는 프로그램을 직·간접적으로 전달하는 체계가 모두 포함되며, 효율성을 평가하기 위한 중요한 평가대상임.

3. 정책평가 형태와 기준

□ 평가형태

- 무엇(what)을 평가할 것인가는 평가의 목표, 내용, 설계와 관련해서 가장 중요한 사안임. 평가의 형태와 관련해서는 크게 과정평가(process evaluation)와 결과평가(impact evaluation)로 구분할 수 있음.
- 과정평가란 프로그램이 표적화된 수혜자에게 의도된 대로 전달되는지를 확인하기 위해 설계된 프로그램 모니터링의 한 형태이며 성과사정(implementation assessment)이라고도 알려져 있음(Purdon, 2001)
- 이에 비해, 결과평가는 정책 혹은 프로그램이 규정된 결과 측정치에 미치는 영향을 측정하는 평가이임.
 - 결과평가는 다시 1차영향효과, 2차영향효과로 나누는데 1차영향효과는 주로 단기적 영향으로 동일체계 내에서의 영향이며, 2차영향효과는 주로 장기적 영향으로 다른 체계에까지의 영향과급을 의미함.

□ 정책평가기준

- 어떻게(how) 평가할 것인가는 평가의 도구와 관련이 있음. 본 연구에서는墩의 정책평가 기준을 중심으로 논의하고자 함.
- 효율성(efficiency)은 투입과 비용과 관련하여 정책결과의 질을 분석하고 평가하고자 하는 기준이며 주어진 효과성의 수준을 창출하는데 요구되는 노력의 양과 관련됨.
- 효과성(effectiveness)의 기준은 조직의 생산성이나 정책목표의 달성수준과 관련된 개념으로, 특정한 정책을 집행한 결과가 정책이 기대했던 소기의 목적을 달성했느냐로 가름됨.
- 적정성(adequacy)의 기준은 주어진 효과성의 수준이 이른바 정책문제를 제기하는 욕구·가치·기회를 어느 정도까지 수렴하고 충족시키고 있느냐 하는 범위와 관련되며 그 목적은 정책체계의 편견의 동원을 배제하고자 하는데 있음.

- 형평성(equity) 기준은 사회의 여러 상이한 집단과 개인간의 가치배분과 관련하여 정책의 효과나 편익이 공정하게 모든 사람에게 분배되었는가를 분석하기 위한 분석기준으로서, 이것이 추구하는 합리성은 사회적 합리성(social rationality)이며, 이른바 절차적 합리성(procedural rationality)도 매우 중요시함.
- 대응성(responsiveness) 기준은 효과성, 효율성, 적정성, 그리고 형평성의 기준이 '현실적으로 정책수혜자의 욕구를 잘 반영하고 있느냐'라는 의문을 제기하고 그 해답을 구하고자 하는 목적에서 활용됨.
- 적합성(appropriateness)은 정책결과가 전체사회에 대해 실질적으로 가치있고 바람직한 것인가를 판단하는 분석기준으로 이른바 실체적 합리성(substantive rationality)과 밀접히 관련됨.

제2절 국민기초생활보장제도 선정 및 급여 평가틀

1. 국민기초생활보장제도 평가의 목적

- 국민기초생활보장제도 평가의 일차적 목적은 제도시행 결과의 피드백을 통해 제도 개선을 위한 정보를 획득하고자 하는 것임.
 - 자산조사에 의해 대상자가 결정되는 공공부조제도의 경우 대상자 선정의 적절성에 대한 논란이 많으며 그만큼 모니터링의 필요성이 증가하게 됨.
 - 또한 공공부조제도 비용부담의 주체라고 간주되는 일반국민이 공공부조제도의 효율적 운용을 요구하는 경향이 있기 때문에 모니터링의 필요성이 배가됨(이현주 외, 2002:60~1).
- 국민기초생활보장제도가 본 제도의 궁극적인 목표라고 할 수 있는 빈곤의 완화 및 탈피와 더 나아가 가족구조의 안정에 얼마나 기여하였는가를 평가하는 결과평가 또한 평가의 중요한 측면이 됨.

2. 국민기초생활보장제도 평가의 주체와 대상

□ 평가주체

- 본 연구의 국민기초생활보장제도 평가는 “한국보건사회연구원 기초보장·자활정책 평가센터”에 의해 수행되었음.
 - 본 평가는 본 연구원이 보건복지부와 독립적인 관계를 유지하고 있다는 점에서 외부평가에 가깝다고 할 수 있지만, 보건복지부의 자료활용과 업무협조가 비교적 원활히 이루어지고 있으므로 외부평가의 한계를 다소 극복할 수 있다고 볼 수 있음.
 - 본 연구는 보건복지부 내부자료보다는 표본추출을 통한 전국적인 수요조사자료의 분석을 활용한 평가에 초점을 맞추었으므로 외부평가의 장점을 최대한 활용하고자 하였음.

□ 평가대상

- 본 연구는 선정과 급여평가에 초점을 두고 있으므로 일반국민의 의식평가는 제외되었음.

3. 국민기초생활보장제도 선정 및 급여의 평가기준

□ 선정평가의 기본원칙

- 선정 평가에 있어 가장 기본적인 원칙은 형평성(equity)과 (대상)효율성(target efficiency)이라 할 수 있음.
 - 즉, 받을 자격이 있는 사람은 누락됨이 없이 받아야 하며, 받을 자격이 없는 사람이 급여를 받아서는 안된다는 것임.

□ 급여평가의 기본원칙

- 급여의 평가는 효과성, 적절성, 대응성 등의 원칙에 초점을 맞춤.
 - 효과성은 국민기초생활보장 급여가 최저생활보장, 탈빈곤, 그리고 가족구조 안정의 목표를 얼마나 달성하였는지를, 적절성은 급여의 수준

이 최저생활을 보장하는데 적절한 수준인지를, 대응성은 이러한 급여가 개별화와 욕구 수준에 따라 얼마나 신속하고 정확하게 제공되고 있는지를 주안점을 두고 급여를 평가 함.

□ 국민기초생활보장제도 선정 및 급여의 평가틀

- 본 연구는 최저생활보장, 효율성, 빈곤제거, 가족복지의 기준 중 빈곤제거를 제외한 세 가지 기준을 바탕으로 평가항목이 구성되고 평가가 수행됨.
 - 최저생활보장의 기준은 국민기초생활보장제도 목적에 부합하는 기준이라는 점에서 제도의 가장 명시적인 목표에 대한 평가기준이라 할 수 있음.
 - 최저생활보장의 기준을 평가하기 위해서는 빈곤의 사각지대가 얼마나 해소되었는가라는 측면이 평가되어야 하고 그 다음으로는 선정된 가구 보장수준이 얼마나 적절한가라는 측면에서 평가되어야 함.
 - 효율성기준, 특히 대상효율성의 기준은 부정수급자의 규모는 얼마나 되며, 이를 막을 수 있는 적절한 방안이 마련되어 있는가에 관한 것으로 대상효율성의 기준은 주로 대상자 선정과 관련된 항목으로 구성됨.
 - 가족복지의 기준은 ‘국민기초생활보장제도가 가족구조의 안정에 얼마나 기여하였는가’를 평가하는 항목으로 구성됨.
 - 본 연구에서는 가족구조의 안정을 측정하는 다양한 지표들을 통해 가족구조의 안정성 기준을 평가할 것임.

제4장 국민기초생활보장제도 평가조사개요 및 생활실태

제1절 평가를 위한 수요자조사 절차 및 개요

□ 조사목표

- 본 조사는 국민기초생활보장제도의 수요자 및 잠재적 수요자의 생활 실태 및 의식을 파악하여 국민기초생활보장제도의 과정과 결과(효과)를 평

가하고 제도 개선을 위한 기초자료로 활용하고자 하는 목적으로 수급자, 중도탈락자, 신청탈락자 가구를 대상으로 수행되었음

- 본 조사는 2003년 8월과 9월 기간 동안 표본가구를 추출하여 각 지역에 통보하고, 읍·면·동에서 관련 자료를 준비토록 하였으며, 조사는 2003년 9월 19일부터 10월 3일까지 15일 동안 실시되었음.

표본추출

- 본 조사는 군집표집과 계통추출표집 방법을 적용하여 표본가구를 추출하였음.

조사표 구성

- 조사표는 크게 가구용조사표와 가구원용조사표로 구분되며, 가구용조사표는 다시 수급가구용, 중도탈락가구용, 신청탈락가구용으로 나누어짐.

제2절 평가를 위한 공급자조사 개요

국민기초생활보장제도의 평가를 위한 공급자, 즉, 사회복지담당공무원 조사는 전자메일(e-mail) 조사방법을 통해 이루어짐.

- 조사대상은 전국의 읍면동사무소 사회복지담당공무원으로 2004년 8월 14일부터 9월 23일까지 40일 동안 진행되었음.

표본추출은 계통적 표본추출(systematic sampling) 방법을 사용하였음.

제3절 국민기초생활보장제도 수요자의 일반사항 및 생활실태

1. 가구구성

가구규모

- 가구규모는 방문면접을 통해 파악된 실제가구원수를 기준으로 제시되었

으며 단, 수급가구의 경우는 통합조사표상 가구원수와 생계 가구원수 두 가지를 모두 파악하여 살펴보았음.

- 일반수급가구의 통합조사표상 평균 가구원수는 2.12명, 평균 생계가구원수는 2.33명으로 나타난 것에 비해, 조건부수급가구의 통합조사표상 평균가구원수는 3.00명, 생계가구원수는 3.01명으로 나타남.
- 비수급가구인 중도탈락가구의 가구규모는 평균 2.80명으로 나타났고 2~3인 가구의 비율이 높은 것으로 나타났고 신청탈락가구의 가구규모는 평균 2.19명으로 나타남.

□ 가구주의 특성

○ 가구주의 성별

- 일반수급가구의 55.8%가 여성 가구주로 나타났고, 조건부수급가구는 41.9%가 남성 가구주로 나타남.
 - 비수급가구에서는 중도탈락가구와 신청탈락가구 여성가구주의 비율이 일반수급가구 보다는 낮지만, 조건부수급가구보다는 높게 나타남. 그러나 일반가구와 비교할 때 수급가구와 비수급가구 모두 상대적으로 여성가구주의 비율이 높게 나타남.

○ 가구주의 연령

- 가구주의 연령을 살펴보면, 수급가구는 노인가구주의 비율이 높은 것으로 나타남.
 - 하지만, 일반수급가구는 60세 이상 노인가구주 비율이 48.9%로 높았으나, 조건부수급가구는 17.2%만이 노인가구주 가구로 나타남.
- 중도탈락가구의 가구주도 18~59세로 근로가능연령인 경우가 59.7%로 가장 많이 나타났지만 신청탈락가구의 경우에는 가구주가 60세 이상인 비율이 65.1%로 일반수급가구보다도 높게 나타남.

○ 가구주의 학력

- 수급가구 가구주의 학력은 무학이 38.8%로 저학력의 비율이 높았으며 일반수급가구의 가구주는 80.4%, 조건부 수급가구는 77%가 초등졸 이하

인 것으로 나타남.

- 비수급가구 역시 저학력 가구주의 비율이 높아, 중도탈락가구의 74.1%, 신청탈락가구의 83%가 중졸 이하의 학력의 가구주인 것으로 나타났는데 이는 일반가구 가구주의 학력에 비해 매우 낮은 수준임.

○ 가구주의 혼인상태

- 조건부수급가구의 경우 유배우의 비율이 일반수급가구의 경우 보다 19.9%p 높게 나타났고 비수급가구에서는 중도탈락가구가 신청탈락가구보다 유배우의 비율이 4.1%p 높게 나타났지만 일반가구의 혼인상태와 비교하면, 수급가구와 비수급가구 모두 유배우 가구의 비율이 낮고, 이혼, 사별 가구의 비율은 높게 나타남.
- 남성가구주의 경우 유배우가구의 비율이 높은 반면 여성가구주에 있어서는 사별과 이혼가구의 비율이 매우 높은 것으로 나타남.

○ 가구주의 장애 및 만성질환

- 수급가구의 24.5%가 장애가구주인 것으로 나타남. 수급유형별로 비교해보면, 조건부 수급가구의 18.4%가 장애가구주로 일반가구의 25.4%에 비해 상대적으로 낮게 나타남.
- 만성질환 가구주의 비율은 신청탈락가구의 경우 58.4%로 가장 높게 나타났고, 수급가구 48.9%, 중도탈락가구 40.6% 순으로 나타남.

○ 가구주의 취업상태

- 일반수급가구의 경우 65.0%, 신청탈락가구의 경우 55.2%가 비경제활동인구인 것으로 나타남.
- 조건부수급가구에 있어서는 비경제활동인구의 비율이 28.2%로 낮았으나 자활근로 참여자의 비율이 높을 뿐 취업자의 비율은 크게 높지 않음.

□ 가구원의 특성

- 가구 구성의 특성을 파악하기 위해 가구주를 제외한 가구원 중 보호가 필요한 가구원의 비율을 분석함.
 - 장애가구원이 있는 가구의 비율을 조사한 결과, 일반 수급가구의 11.1%,

조건부 수급가구의 14.9%, 중도탈락가구의 경우 11.3%, 신청탈락가구는 이보다 약간 높은 12.0%로 나타나 조건부수급가구의 비율이 가장 높게 나타남.

- 만성질환가구원이 있는 가구의 비율은 신청탈락가구가 28.3%로 수급가구 보다 더 높은 비율을 나타냄. 그 다음으로 일반수급가구와 중도탈락가구가 23.2%를 나타냄.
- 일반수급가구가 조건부수급가구에 비해 노인가구원이 있는 비율이 높게 나타났으며 중도탈락가구 중 노인가구원이 있는 비율은 수급가구보다 다소 낮게 나타난 반면 신청탈락가구 중 노인가구원이 있는 비율은 수급가구보다도 훨씬 높은 것으로 나타남.
- 7세 이하의 미취학 아동이 있는 비율은 수급가구에서 8.6%로 나타났으며, 중도탈락가구에서는 9.2%, 신청탈락가구에서는 7.2%로 나타났고 학령기에 있는 18세 이하 가구원이 있는 가구의 비율은 일반수급가구는 35.4%, 조건부수급가구는 57.4%로 중도탈락가구(33.1%) 신청탈락가구(19.3%)보다 더 높은 비율을 나타내고 있음.
- 취업상태를 살펴보면 조건부수급가구가 일반수급가구보다 근로가구원이 있는 비율이 더 높게 나타났으며 근로가구원이 있는 일반수급가구와 조건부수급가구 모두에 있어서 상시근로자의 비율(각각 2.4%, 4.0%)은 낮고, 임시 및 일용근로자의 비율(각각 14.0%, 18.5%)이 높게 나타남.
- 수급가구의 경우, 가구주가 비취업상태이고 근로가구원도 없는 가구의 비율이 54.0%로 나타났고 비수급가구의 경우 가구주가 비취업상태이고 근로가구원도 없는 가구의 비율은 중도탈락가구 23.7%, 신청탈락가구의 경우 37.2%인 것으로 나타나 수급가구에 비해 낮은 것으로 나타남.

2. 경제생활실태

□ 소득 및 지출

- 실제 가구원수별 월소득과 월지출

- 수급가구의 경우, 3인 가구를 제외하고는 월소득액 평균이 월지출액 평균보다 높게 나타났고, 수급가구의 월소득액 평균과 월지출액 평균은 전 가구규모에서 현금급여기준선을 넘어서는 것으로 나타남.
- 중도탈락가구의 경우 2인가구를 제외한 전가구규모에서 월소득액평균과 월지출액평균은 최저생계비를 상회하고 있음.
- 신청탈락가구의 경우, 4인가구를 제외한 전가구규모에서 월소득액의 평균이 최저생계비에 못미치는 것으로 나타났으며, 월지출액의 평균은 5인가구를 제외한 전가구규모에서 최저생계비에 못미치는 것으로 나타나 경제생활실태가 매우 열악한 것으로 분석되었음.
- 가구규모별·가구유형별 월소득액 및 월지출액의 지역별 평균
 - 가구유형에 대한 구분 없이 지역별·가구원수별 월소득액 및 지출액을 살펴보면 월소득액의 평균은 대체로 대도시가 가장 높고, 중소도시, 농어촌의 순으로 나타났으며 월지출액의 평균 역시 이 순서대로 나타남.
 - 가구유형별로 지역별 차이를 살펴보면 먼저, 수급가구와 비수급가구를 막론하고 대도시에 비해 중소도시 지역이, 도시에 비해 농어촌 지역 가구의 소득과 지출상태가 열악한 것으로 나타남.
 - 중도탈락가구의 경우 월지출액의 평균은 2인가구와 5인가구에서 대도시 지역이 가장 높게 나타났고 월소득액 평균과 월지출액 평균을 최저생계비와 비교해보면, 농어촌지역의 중도탈락가구가 대도시와 중소도시지역의 중도탈락가구에 비해 소득과 지출상황이 열악한 것으로 나타남.
 - 신청탈락가구의 경우 1인가구의 월지출액의 평균만이 유의미하게 대도시 지역이 가장 높게 나타났지만 최저생계비와 비교해보면, 대도시지역의 경우 월소득액 평균은 2인가구와 5인가구에서, 월지출액의 평균은 2인가구와 3인가구에서 최저생계비 미만으로 나타남.
 - 가구의 월소득에서 월지출액을 차감한 가계수지를 산출한 결과, 수급가구의 18.4%는 균형, 30.5%는 적자, 51.1%는 흑자였고 수급유형별로 보면 일반수급가구보다 조건부수급가구에서 적자가구의 비율이 높게 나타남.
 - 중도탈락가구에서는 균형상태 23.2%, 적자 41.6%, 흑자 35.2%로 나타

나 수급가구와 비교할 때 적자가구의 비율이 높게 나타남.

- 신청탈락가구에서는 가계수지가 균형인 가구가 35.5%, 적자는 38.6%, 흑자인 경우가 25.9%로 나타났는데 신청탈락가구의 가계수지 적자가구의 비율이 수급가구보다 높고, 적자규모도 수급가구에 비해 큰 것으로 나타난 반면 흑자가구의 비율은 수급가구보다 낮은 것으로 나타남.

○ 수급가구와 비수급가구가 생각하고 있는 주관적 최저생계비

- 근근히 생활하는데 필요한 월소득액에 대해서 수급가구는 5,6인 가구를 제외하고는 최저생계비보다 다소 낮게 응답했고 중도탈락가구는 수급가구에 비해 근근히 생활하는 데 필요한 월소득액을 높게 응답함.
- 문화적인 생활을 하기 위해서 필요한 월소득액은 수급·비수급 가구유형과 가구규모에 관계없이 최저생계비보다 많은 소득이 필요한 것으로 응했는데 수급가구와 중도탈락가구의 경우 최저생계비보다 15~50만원 정도 더 많은 수준을, 신청탈락가구는 20~30만원 정도 더 많은 수준을 응답함.

□ 재산 및 부채

- 일반수급가구의 경우 재산이 있다고 응답한 비율이 74.6%로 비교집단 중 가장 낮고 중도탈락가구가 87.0% 가장 높게 나타남.
- 자가주택 보유의 경우 신청탈락가구가 42.2% 가장 높은 비율을 나타내었고 그다음으로는 중도탈락가구, 일반수급가구, 조건부 수급가구순의 비율을 나타내었음.
 - 자가주택의 평균액은 중도탈락가구가 2698.4만원으로 가장 높았고 조건부수급가구가 1421.1만원으로 가장 낮은 금액을 나타냄.
- 토지는 수급가구의 7.3%가 보유하고 있고, 평균액은 1112.0만원인 것으로 나타남.
 - 조건부수급가구는 일반수급가구보다 토지 보유율이 높게 나타났으나, 토지 가격 평균액은 일반수급가구가 많은 것으로 나타났으며 비수급가구는 수급가구에 비해 토지보유율이 높고, 토지가격평균액이 많은

것으로 나타남.

- 일반수급가구가 조건부 수급가구에 비해 임차보증금을 보유하고 있다고 응답한 비율이 낮은 반면, 임차보증금액은 조건부 수급가구보다 많은 것으로 나타남.
 - 중도탈락가구와 신청탈락가구의 임차보증금 평균액은 수급가구 임차보증금액보다 각각 1.5배, 1.4배 많음.
- 동산의 보유율은 일반수급가구에 비해 조건부수급가구에서 높게 나타났으나, 동산평균액은 일반수급가구가 많은 것으로 나타났으며 비수급가구의 동산 보유율은 수급가구에 비해 높게 나타났으며, 평균액도 수급가구보다 2배 이상 많은 것으로 나타남.
- 금융재산 평균액의 경우 수급가구에 비해 비수급가구가 더 많이 보유하고 있는 것으로 나타났으며 비수급가구 중 중도탈락가구는 금융재산의 보유율이 35.2%로 수급가구보다 높게 나타났으며, 신청탈락가구는 금융재산보유율이 20.0%로 수급가구보다 낮게 나타남.
- 재산의 보유정도는 부채와 함께 고려되어야 하며, 수급가구의 절반 정도가 부채가 있는 것으로 나타났는데, 일반 수급가구보다 조건부수급가구에서 부채가 있는 가구의 비율이 높게 나타남.
 - 비수급가구 중 중도탈락가구의 57.0%가 부채가 있다고 응답해 수급가구보다 부채가 있는 가구의 비율이 높게 나타났고, 신청탈락가구는 부채가 있는 비율이 47.6%로 수급가구보다 낮은 것으로 나타남.
- 중도탈락가구의 경우는 수급가구에 비해 주택관련자금으로 인한 부채 항목의 비율이, 신청탈락가구의 경우 의료비로 인한 부채의 비율이 수급가구에 비해 높게 나타났는데 이러한 결과는 차상위계층에 대한 부분급여 도입이 필요하다는 점을 말해주고 있음

3. 주거현황

□ 조사대상 가구의 주거형태 및 최저주거면적 미달가구 비율

- 수급가구가 일반수급가구에 비해 영구임대아파트에 거주하는 비율이 높게 나타났고, 상대적으로 무료임차, 보증부 월세의 비율이 낮게 나타남.
 - 중도탈락가구의 경우 수급가구에 비해 전세, 보증부월세에 사는 비율은 다소 높으나, 월세·영구임대아파트에 사는 비율은 낮게 나타남.
 - 신청탈락가구의 경우는 수급가구에 비해 전세, 영구임대주택에 사는 비율은 높게 나타났으나, 보증부 월세, 무료임차 주거형태의 비율은 낮게 나타남.
 - 최저주거면적 미달가구의 비율은 수급가구의 22.5%에 이르는 것으로 나타났으며 비수급가구는 수급가구에 비해서는 낮게 나타남.
 - 전체 조사대상가구를 기준으로 할 때, 19.7%가 최저주거면적 이하에서 거주하는 것으로 나타남(최저주거기준 중 면적기준만을 적용).
- 지역별 주거형태와 최저주거기준 미달 가구의 비율
- 수급가구의 경우 자가가구 비율을 지역별로 살펴보면, 대도시의 경우 7.5%인데 반해, 중소도시 23.2%, 농어촌 57.7%로 큰 차이를 나타남.
 - 중도탈락가구의 경우 대도시의 자가 가구의 비율이 8.7%인데 반해, 중소도시는 37.2%, 농어촌의 경우는 69.5%로 큰 차이가 있는 것으로 나타남.
 - 신청탈락가구의 경우도 전체적으로는 자가가구 비율이 가장 높게 나타났으나, 대도시의 경우는 주거형태가 영구임대아파트, 자가, 전세 순으로 나타났고, 중소도시는 자가, 전세, 월세 순인 것으로 나타났다. 농어촌의 경우는 자가가구의 비율이 70%에 이르는 가운데, 무료임차, 전세, 월세 순으로 나타남.
 - 지역별 최저주거기준 미달가구의 비율은 수급가구의 경우 대도시에서 높은 비율을 보였고(31.5%), 다음으로 중소도시(20.9%), 농어촌에서는 상대적으로 낮은 비율(12.3%)을 나타남.
 - 중도탈락가구의 경우도 지역별로 최저주거기준 미달가구의 비율이 유의미한 차이를 나타냈으며 대도시의 최저주거기준 미달가구의 비율이 (21.2%) 가장 높게 나타남.

□ 컴퓨터 보유 및 인터넷 사용 현황

- 수급 가구 중 컴퓨터를 보유한 가구의 비율은 34.4%로 컴퓨터를 보유한 경우 인터넷이 가능한 가구원이 있는 비율은 80.0%인 것으로 나타났으며 일반수급가구에 비해 조건부수급가구가 컴퓨터를 보유한 비율이 높게 나타남.
- 중도탈락가구의 45.9%, 신청탈락가구의 25.9%가 컴퓨터를 보유한 것으로 나타났고, 컴퓨터를 보유한 경우 인터넷을 사용하는 가구원이 있는 비율이 각각 83.6%, 61.4%로 나타남.

□ 복지관련 의식

- 수급가구의 경우 모든 질문에 대해 평균점수 3점 이상의 긍정적인 응답을 하였으며, 특히 근로무능력자에 대한 국가지원, 기초보장자활제도의 효과에 대하여 가장 긍정적인 응답을 나타냄.
- 중도탈락가구의 복지인식도 수급가구와 마찬가지로 근정적인 응답을 나타내었고 특히 기초보장자활제도의 효과에 대하여 평균점수 3.7점으로 가장 긍정적인 응답을 하였음.

제5장 국민기초생활보장제도 선정 및 급여 평가

제1절 최저생활보장

- 국민기초생활보장제도의 일차적 목적은 여러 가지 이유로 빈곤한 가구에 대하여 국가가 최소한의 인간다운 생활을 보장해 주는데 이는 이것은 두 가지 측면에서 평가될 수 있음
 - 첫째는 전체 빈곤인구(혹은 가구) 중 얼마나 많은 사람에게 급여의 자격이 주어졌는가 하는 측면이며, 이는 국민기초생활보장제도의 대상선정의 포괄성 및 형평성과 관련이 있음.

- 둘째는 수급자로 선정된 사람들에 대해 적절한 수준의 최저생활을 보장하여 주고 있는가 하는 측면임. 이는 급여의 적절성 및 포괄성과 관련이 있음.

1. 수급가구 규모 및 증감추이

□ 수급가구의 규모

- 2003년 8월 기준 전체 수급가구는 70만 6천가구였으며, 이 중 92.2%가 일반수급가구, 6.1%가 조건부수급가구였으며, 시설수급가구는 1.1%에 불과함.
- 가구원수를 기준으로 볼 때, 1인가구가 전체의 55.7%로 과반수 이상을 차지하였으며, 2인가구가 20.4%로 그 다음을 차지함.
 - 독거가구의 수급비중이 높게 나타나는 것은 일차적으로 노인단독가구의 빈곤가능성이 매우 높기 때문인 것과 가구원수가 적을수록 가구에 근로능력자의 포함가능성이 낮기 때문이라고 볼 수 있음.

□ 수급자 및 수급가구 증감추이

- 1998년에서 2003년까지의 연도별 수급자 추이를 살펴보면 국민기초생활보장제도의 실시로 수급자의 수는 대폭 증가하여 1999년 933여 명에서 2000년 148만 9천여 명으로 약 50만명이 증가한 것으로 나타남.
- 그러나 2000년 이후에는 그 수가 지속적으로 감소하고 있으며 2003년의 경우 수급자수는 127만 4천여 명 정도임.
 - 1999년에서 2000년 사이에 수급자 수가 급격한 증가는 국민기초생활보장제도가 범주적(categorical) 공공부조에서 일반적(general) 공공부조로 변화하였다는 점에서 그 원인을 찾을 수 있음.
 - 이에 비해, 2000년 이후 수급자 수가 감소하고 있는 이유는 일차적으로 외환위기 이후 급증했던 빈곤율과 실업률이 감소하였고, 수급자 선정기준이 2003년부터 소득인정액 기준이 도입됨에 따라 제도의 엄격성이 강화됨으로써 수급자 수가 감소하였을 가능성도 있음.
- 수급자수가 지속적으로 하락하고 있음에도 불구하고, 수급가구수는 2002

년에 1.0% 감소하였을 뿐, 2001년과 2003년에는 각각 1.4%와 2.2% 증가한 것으로 나타남.

- 수급자수는 감소하고 있는데 비해 수급가구수는 증가하는 것은 수급가구 중 1인가구의 비중이 증가한데서 기인함.

□ 빈곤사각지대의 규모

- 국민기초생활보장제도에서는 빈곤사각지대가 상당수 존재하고 있음.
- 가구소비실태조사 원자료를 분석한 결과 2000년 기준으로 우리나라의 (소득)빈곤율은 약 7.4%로 나타났으며(여유진 외, 2003 참조) 이러한 빈곤율이 유지된다고 가정할 때, 현재의 국민기초생활보장제도는 총(소득)빈곤인구의 약 36.5%만을 보호하고 있음.
- 반면, 재산의 소득환산액으로 인해 수급에서 제외된 인구는 총인구의 약 2.4%이며, 총소득빈곤가구 중 약 32.4%에 이르며, 총소득빈곤가구 중 소득과 재산 모두 최저생계비기준에 부합됨에도 불구하고 부양의 무자격기준으로 인해 빈곤의 사각지대에 놓인 인구는 약 31.1%에 이룸.

2. 최저생활보장률

□ 수급가구의 총소득과 현금급여기준선의 비교

- 수급가구의 총소득(공적이전소득 포함)과 현금급여기준을 비교한 결과 전체 수급가구 중 급여를 받은 후 총소득이 현금급여기준보다 높은 가구는 52.3%이며, 낮은 가구는 47.7%로 나타남.
- 재산의 소득환산과 사회복지담당공무원의 과도한 간주소득을 책정을 통한 급여차감 그리고 조사상의 한계로, 총소득의 과소보고로 인하여 급여이후에도 현금급여기준선보다 낮은 가구 발생
- 지역별로 살펴보면, 대도시의 경우 59.3%, 중소도시의 경우 51.7%, 그리고 농어촌의 경우 43.7%의 가구가 급여 수급 후 총소득이 현금기준선 이상인 것으로 나타남.

- 그 이유로는 첫째, 대도시가 농어촌에 비해 근로능력가구가 많이 분포하고 있다는 점이며 둘째, 농어촌은 대도시에 비해 현금화될 수 없는 소득이 더 많을 수 있으며, 이들 현물소득이 담당공무원에 의해 추정소득으로 책정된 결과일 가능성이며 마지막으로, 조사상의 한계로 인한 실제소득의 과소보고가 일부 있을 수 있음.
- 가구원수별 가구총소득과 현금급여기준액을 살펴보면, 대체로 가구원수가 많을수록 가구총소득이 현금급여기준액보다 높게 나타나는 경향이 있으며, 이러한 가구원수별 차이는 통계적으로 유의미한 것으로 나타남.
- 취업형태별 가구총소득과 현금급여기준액을 비교해 보면, 예상할 수 있는 바와 같이 취업자가 미취업자나 실업자에 비해 가구총소득이 현금급여기준액 이상인 비율이 높은 것으로 나타남.

□ 중도탈락가구의 소득과 최저생계비 비교

- 중도탈락가구의 47.1%만이 가구소득이 최저생계비보다 높은 것으로 나타났는데 이것은 수급가구보다 소득이 더욱 열악한 것으로 중도탈락가구가 국민기초생활보장제도의 급여를 받을 수 없게 되었지만 실제로는 여전히 빈곤한 상태에 놓여 있는 것으로 나타남.
- 중도탈락가구의 탈락의 사유는 소득의 증가로 인한 경우가 가장 많았고, 다음으로 부양의무자의 소득 또는 재산의 증가, 은폐재산 확인 등의 순으로 나타남.
- 실제로 중도탈락가구의 수급시기의 생활수준과 현재의 생활수준에 대한 평가 결과를 보면, 변함이 없거나 오히려 더 나빠졌다고 응답한 가구의 비율(80.9%)이 높은 것을 알 수 있음.
- 이러한 결과들은 국민기초생활보장 수급과 탈피(탈락) 사이의 완충적 역할을 할 수 있는 급여체계의 개발이 필요함을 시사함.

□ 신청탈락가구의 소득과 최저생계비 비교

- 신청탈락가구의 생활수준은 수급가구나 중도탈락가구보다 더 나쁜 것으

로 나타남.

- 신청탈락가구의 31.3%만이 가구소득이 최저생계비보다 높은 것으로 나타났으며, 나머지 68.7%는 빈곤상태에 놓여 있는 것으로 나타남.
- 빈곤사각지대에 놓여 있는 인구 중 다수가 실제로는 소득이 최저생계비에 미치지 못함에도 불구하고 재산의 초과나 특히 부양의무자기준으로 인하여 수급권을 획득하지 못한 결과라고 볼 수 있음.
- 실제로 소득초과로 가구는 12.1%에 불과한 반면, 부양의무자 기준 때문에 탈락한 가구의 비율은 과반수를 넘는 55.3%에 이르렀으며, 살고 있는 집과 자동차 등 재산기준으로 인한 탈락도 30.3%에 달함.
- 탈락의 타당성에 관한 질문에서 중도탈락가구의 경우보다 신청탈락가구의 경우가 부양의무자 기준으로 인한 탈락이 부당하다고 보았는데 이는 신청탈락가구 중 부양의무자 기준으로 인해 탈락한 가구의 비율이 더 높은데서 기인한 결과라고 보여짐.
- 신청탈락 후의 생계문제 해결 방법에 있어, 2/3 이상이 민간·가족 등의 사적 체계에 의존하거나 빚을 얻어서 생활하고 있는 것으로 나타남.
- 이와 같이, 형평성 차원에서 국민기초생활보장제도에 대해 제기될 수 있는 문제는 ‘전부 혹은 전무’(all or nothing)의 문제라고 할 수 있음. 이들 중도탈락가구나 신청탈락가구에 대한 부분급여의 도입과 확대를 적극적으로 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

3. 급여의 적절성(보장수준)

본 연구에서는 생계급여와 주거급여의 일부에 해당하는 현금급여를 중심으로 급여가 본래의 목적을 달성하는데 적절하고 충분한 수준인지 살펴보고자 함.

수급가구의 급여와 생활수준

- 수급가구의 수급유형별 평균급여액은 전체가구의 경우 가구규모가 커질

수록 급여액 또한 크게 나타남.

- 생활비의 경우 역시 가구규모가 커질수록 생활비가 높아지는 당연한 결과를 보여주고 있으며, 수급유형별 급여액을 살펴보면 1인·2인가구의 경우 일반수급가구가 조건부 수급가구보다 더 높은 급여를 받지만 3인·4인·5인 가구의 경우에는 조건부수급가구가 일반수급가구보다 더 높은 급여를 받고 있음.
- 반면 생활비 대비 급여액의 비율은 6인 이상 가구를 제외하고는 가구규모가 커질수록 생활비 대비 급여액의 비율이 감소하는 경향을 보임.
- 지역별 평균생활비는 대도시 67.0만원, 중소도시 61.3만원, 농어촌 55.5만원의 순으로 나타난 반면, 평균 생활비 대비 급여액의 비율(급여의존율)은 농어촌, 중소도시, 대도시순으로 나타나 농어촌의 비율이 다소 더 높은 것으로 나타남.
 - 이러한 결과는 지역간 생활비의 실질적인 차이를 반영하고 있는 것으로 대도시 수급자의 경우 가구규모에 상관없이 체계적으로 높은 생활비를 지출하고 있는 것을 나타냄. 이러한 점을 감안할 때 급여결정에 있어 지역간 차이를 반영하는 방안을 강구할 필요가 있을 것으로 보임.

□ 가구유형에 따른 가구규모별 급여액과 생활비 그리고 급여의존율

- 아동이 있는 가구의 경우 아동, 장애인, 만성질환자 등이 없는 일반가구보다 2인 가구를 제외하고는 생활비가 높은 것으로 나타남.
- 만성질환자 혹은 장애인이 있는 가구의 경우는 4인 가구를 제외하고는 오히려 일반가구보다 생활비 지출이 낮은 것으로 나타남.
 - 이와 같이, 만성질환 또는 장애인이 있는 가구의 생활비가 일반가구보다 낮게 나타난 이유는 본 조사의 결과는 수급자의 생활비이므로 무료로 제공되는 의료서비스에 대한 지출은 반영되지 않았기 때문이라고 볼 수 있음.
- 급여의존율의 경우, 일반가구 평균 36.7%, 아동가구는 24.0%, 그리고 만성질환자 또는 장애인가구의 경우 평균 42.1%의 의존율을 보임.

- 이와 같이, 만성질환자 또는 장애인가구의 급여의존율이 일반가구와 아동가구에 비해 높게 나타나는 것은 이들 가구 가구원의 근로능력이 상대적으로 낮은 결과에서 기인한다고 볼 수 있음.

□ 수급가구의 총소득 대비 국민기초생활보장급여액의 비율

- 전체수급가구에서 1인 가구의 경우 총소득 대비 급여의 비율이 52.1%로 이는 1인 가구가 국민기초생활보장급여에 가장 크게 의존하는 것을 보여주고 있음.
 - 일반수급가구의 경우 가구원수가 증가할수록 노동시장에서의 소득활동을 통한 소득이 증가로 인해 소득 대비 급여의 비중이 감소하는 반면, 조건부수급자의 경우 자활사업 등의 소득활동을 통한 소득에 일정한 제한이 있어 소득 대비 급여비중은 오히려 증가하는 것으로 나타남.
- 지역별 비율을 살펴보면, 지역별 구분에 상관없이 1인 가구의 경우 소득 대비 급여의 비율이 50%를 넘는 것으로 나타났고 대체로 가구규모가 커질수록 비율이 낮아지는 것으로 나타남.
- 가구유형별 총소득 대비 급여의 비율을 살펴보면, 전체적으로 만성질환 또는 장애가구가 41.6%로 가장 높았고, 일반가구 35.0%, 아동, 만성질환 또는 장애가구 29.1%, 아동가구 22.9%의 순으로 나타남.
 - 이는 만성질환 또는 장애가구의 경우 전반적인 근로능력이 일반가구에 비해 낮아서 국민기초생활보장급여에 대한 의존율이 상대적으로 높은 것으로 나타났다고 볼 수 있음.

□ 근로활동과 급여액을 포함한 총소득의 적절성

- 수급유형별로 정부지원금과 소득을 가지고 생활하는데 있어 충분한지를 물어본 결과 “부족하다”라는 응답은 조건부수급가구가 일반수급가구보다 높게 응답하였으며 이러한 결과는 근로능력이 상대적으로 높은 조건부수급가구가 더 높은 생활수준을 기대한다고 볼 수 있음.
- 수급가구의 지역별 자가소득의 합과 정부지원금의 충분 정도를 살펴보면

대도시의 경우 “부족하다”는 응답이 88.3%로 가장 높게 나타났고 농어촌이 83.3%로 가장 낮은 비율을 나타남.

- 지역별로 어떠한 부분의 소득이 부족한가에 대한 분석결과를 살펴보면 도시의 경우 의료비나 주거비의 부족이 농어촌보다 상대적으로 높게 나타났고 농어촌의 경우 도시지역보다 생계비의 부족이 상대적으로 높게 나타났음.
- 소득에 만족하지 않는다고 응답한 가구에 대해 추가적인 필요한 소득의 규모를 질문한 결과는 대도시가 26.6만원으로 가장 높았으며, 중소도시 25만원, 농어촌은 21.5만원의 순으로 나타남.
 - 이는 앞에서 지적한 바와 같이 대도시의 생활비 지출이 가장 높은데 비해 중소도시 기준의 단일한 급여액을 지급하고 있는데서 나타나는 결과라고 볼 수 있음.

제2절 대상효율성

- 대상효율성의 기준은 급여를 받을 자격이 있는 사람이 급여를 받고 있는가와 급여를 받을 자격이 없는 사람이 급여를 받고 있지는 않는가라는 양면적 측면을 모두 평가하는 것임.
 - 내재적으로는 대상효율성은 형평성과는 맥이 달아있다고 볼 수 있으며 그 기준은 주로 대상자 선정과 관련된 항목으로 구성됨.
- 자산조사 및 부양의무자조사의 정확성
 - 자산조사 및 부양의무자조사의 정확성은 행정전산망의 정비 등으로 정확성이 제고되었지만 여전히 조사의 상당 부분은 부정확하게 이루어지고 있는 것으로 나타남.
 - 부양의무자조사의 경우 사회복지담당공무원도 약 절반 정도가 정확하게 이루어지지 않고 있음을 인정하고 있으며 자산조사의 경우, 특히 자영업과 일용직·임시직에 종사하는 수급자의 소득과약률이 매우 낮게 나타남.

- 수급자 스스로가 생각하는 자산조사 및 부양의무자조사의 정확성에 대한 질문의 응답을 살펴보면, 전체적으로 보면, 63.8%의 수급자는 사회복지담당공무원이 소득상태를 정확하게 파악하고 있는 것으로 보고 있음.
 - 이는 담당공무원이 자산조사가 정확하게 이루어지고 있다고 생각하는 비율 76.6%보다 상당히 낮은 것으로, 실제로는 사회복지담당공무원이 생각하는 것보다도 자산조사가 정확하게 이루어지고 있지 않음을 시사하는 부분이라 할 수 있음.
- 실제 소득과 신고소득 간에 차이가 있는지에 대한 응답을 살펴보면 전체 수급가구의 5.6%만이 차이가 있다고 응답하였고 실제소득과 신고소득 간에 차이가 없다고 응답한 가구가 94.4%로 대다수를 차지함.
 - 이러한 결과는 앞의 수급자가 인식하는 사회복지담당 공무원의 소득과 악정도와는 상이한 것으로, 주관적이고 과소보고의 오류가능성이 높을 것으로 보인다는 점에서 완전히 신뢰하기는 어려울 것으로 보임.
- 수급가구가 인식하고 있는 재산상태에 대한 사회복지담당공무원의 파악 정도를 살펴보면 전체 수급가구의 67%에 해당하는 가구는 사회복지담당 공무원이 자기 가구의 재산을 비교적 정확하게 파악하고 있는 것으로 인식하고 있음.
- 정확한 소득파악은 여러 가지 제약으로 인해 어려운 것이 현실이지만 국민기초생활보장제도의 경우 보충성의 원칙 때문에 급여에서도 소득과 재산 파악의 정밀성이 요구되어짐.
 - 소득이 불규칙하거나 소득파악이 어려운 경우 추정소득을 부과하는 방식으로 가구소득을 산정하는 경우가 있는데, 전체 수급대상 가구 중 15.8%에 대해 추정소득을 부과하고 있는 것으로 나타남.

□ 부정수급자의 규모

- 실제 수급자의 소득과 최저생계비를 비교하여 봄으로써 좀 더 객관적으로 대상효율성을 평가하고자 함.
- 수급가구의 소득인정액과 최저생계비를 비교한 결과를 살펴보면 일반수

급가구의 12.5%에 해당하는 가구가 소득인정액이 최저생계비보다 많은 것으로 나타나 소득인정액기준을 충족하지 못하는 것으로 나타남.

- 이러한 결과의 원인들 중 수급자의 소득은닉에 관련해서는 국민기초생활보장제도의 모니터링을 강화해야할 필요성이 제기됨.
- 취업유형별로 소득인정액이 최저생계비를 초과하는 가구의 비율은 자활사업 및 공공근로(42.1%), 임시고용(25.0%), 상시고용(23.5%), 자영업(18.6%), 일용직(17.7%) 등의 순으로 나타남.
 - 결과에서 알 수 있듯이, 소득과악이 어려운 임시·일용직 및 자영자가 구와 비교적 안정적인 소득을 가진 상시고용에서 소득인정액이 최저생계비를 초과하는 가구의 비율이 높은 것으로 나타남.
 - 따라서 일차적으로 경제활동을 하고 있는 가구에 대한 소득과악방법을 정교화하고 모니터링체계를 강화할 필요가 있다고 보여짐.

□ 부정수급자 발견 실적 및 처리방식

- 부정수급자에 대한 모니터링과 처벌체계가 강하게 작동할수록 수급자와 잠재적 수급계층의 부정수급에 대한 유혹에 줄어든다고 볼 수 있음.
- 사회복지담당공무원의 1년간 부정수급가구의 발견실적을 살펴보면 조사대상 담당공무원 중 59.6%가 부정수급가구를 발견하였다고 응답함.
- 부정수급가구를 유형별로 살펴보면, 소득활동을 하고 있는 사실을 숨긴 경우가 28.4%로 가장 높은 비중을 차지하였으며, 다음으로 소득을 하향 신고한 경우, 생계가구원수를 허위신고 하였거나 변동사항을 신고하지 않은 경우, 부양의무자의 소득과 재산을 숨긴 경우 순으로 나타남.
 - 무엇보다도 수급가구의 소득과 관련된 부정수급이 전체의 절반이 넘는 것으로 나타나 여기에 대한 모니터링이 강화될 필요할 것으로 보임.
- 부정수급을 발견하는 방법으로는 소득·재산관련 전산자료를 통한 방법이 전체의 74.0%, 고용주나 이웃 등의 제3자조사를 통해서 발견한 경우가 13.4%, 수급자와의 면담을 통해 발견한 경우가 8.7%로 나타남.
 - 현재까지 부정수급의 발견은 매우 소극적인 방법에 머물러 있음을 보

여주는 것으로 앞으로는 행정전산망의 정밀성과 체계성을 높이는 방안과 제3자조사와 모니터링 등 좀 더 적극적인 방법을 활용하는 방안을 동시에 모색하여야 할 것으로 보임.

- 부정수급가구 처리방식을 살펴보면 엄격하고 강한 조치에 해당하는 급여과잉지급분에 대한 반환명령이나 보장비용 징수는 각각 2.2%와 3.3%에 불과한 것으로 나타남.
- 충분히 자립할 수 있음에도 불구하고 공공부조에 의존하는 이른바 ‘복지사기’(welfare fraud)에 대해서는 대상효율성과 제도의 투명성을 제고하기 위해서는 제도를 악의적으로 활용하는 일부 부정수급에 대해 좀 더 엄격한 조치와 처벌이 뒤따라야 할 필요가 있음.

제4절 가족복지

- 가족복지는 국민기초생활보장제도의 좀 더 궁극적이고도 추상적인 목표라고 할 수 있음.
 - 빈곤은 생활의 여러 가지 측면에서 박탈(deprivation)을 유발하며, 그 결과 가족의 복지가 훼손될 가능성이 커짐.
 - 본 연구에서는 가족복지를 크게 의식주, 가족의 정서적 지지, 가족의 신체적 수발 및 양육, 자녀교육, 가족 내 문제의 측면으로 나누어서 가구유형별로 측정하였음.
- 의식(衣食)의 측면
 - 중도탈락가구의 평균점수가 가장 높게 나타났으며, 수급가구와 신청탈락가구는 비슷한 점수를 보여주고 있음.
 - 수급가구의 약 38%, 신청탈락가구의 약 36%가 의복을 제대로 갖추지 못하고 있으며, 수급가구와 신청탈락가구의 40% 이상 그리고 중도탈락가구의 35% 정도는 영양이 결핍되지 않을 정도의 식사를 갖추지 못하고 있다고 응답하고 있음.
 - 즉, 경제성장과 더불어 절대적 박탈의 문제는 거의 해결되었다는 일

반적 생각과는 달리 여전히 저소득 빈곤계층의 상당수가 절대적 박탈을 겪고 있는 것을 나타나고 있음.

○ 가족의 정서적지지 측면

- 위 문항은 가족간 커뮤니케이션, 가족 상호간의 관심도, 가족문제의 해결 노력 등으로 측정되었음.
- 세 항목 모두 3점 이상으로 보통 이상의 정서적 지지를 보여주고 있으며, 이는 의식주라는 물질적 생활측면보다 높은 것으로 나타남.
- 세 항목 모두 수급가구·중도탈락가구·신청탈락가구 간에 통계적으로 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났음.

○ 가족의 신체적 수발과 양육에 관한 문항

- 위 문항은 아동과 노인에 대한 적절한 보육 및 보호, 질병시 적절한 치료, 불편한 가족원에 대해 케어 등의 항목으로 구성되었음.
- 이러한 항목들은 의식주와 같은 직접적이고 물질적인 측면과 정서적 지지와 같은 심리적이고 비물질적 측면의 중간 정도의 위치에 있음.
- 아동이나 노인에 대한 보육과 보호는 중도탈락가구, 수급가구, 신청탈락가구의 순으로 나타났으나, 통계적으로 유의미하지는 않게 나타남.
- 수급가구의 경우 대부분의 항목에서 중도탈락가구에 비해 점수가 낮게 나타났으나 의료에 대해서는 가장 높은 평균점수를 보이는 것인데 이는 중도탈락가구나 신청탈락가구에 비해 수급가구는 의료보호의 혜택을 받기 때문에 보건의료에 대한 접근성이 상대적으로 높은데서 기인함.

○ 교육의 측면

- 신청탈락가구의 66.7%, 수급가구의 62.0%, 그리고 중도탈락가구의 42.6%가 미성년 자녀에게 적절한 사교육과 공교육이 이루어지고 있지 못하다고 응답하였음.
 - 교육은 ‘기회의 평등’이라는 측면에서 가장 핵심적 요소이며 ‘빈곤의 세대간 이전’에 매우 중요한 영향을 미친다는 점에서 빈곤·차상위가구의 자녀에 대한 교육이 제대로 이루어지고 있지 못하다는 점은 심각한 문제로 제기될 수 있음.

- 이러한 응답에도 불구하고, 현세대보다 자식세대는 교육을 통해 좀 더 나아질 것이라고 응답한 비율은 중도탈락가구 73.7%, 수급가구 69.3%, 신청탈락가구 65.5%로 나타남.
 - 이러한 결과는 자식세대의 상대적인 고학력화에 따른 기대감을 반영하고 있지만 전체 가구와의 상대적인 비교의 측면에서 보면 저소득 가구의 교육현실은 매우 뒤떨어진 것이라고 볼 수 있음.
 - 교육은 빈곤탈피를 위한 가장 효과적이고 직접적인 수단이라는 점에서 빈곤·차상위가구 자녀에 대한 교육환경 개선은 중요한 정책과제가 되어야 할 것으로 보임.
- 문제되는 가족구성원의 존재(가정폭력, 알코올문제, 자녀가출문제 등)
 - 신청탈락가구에서는 가정폭력의 문제가 거의 나타나지 않는 반면, 수급가구의 경우 3.9%, 중도탈락가구의 경우 3.5%가 가정폭력이 심각한 것으로 나타남.
 - 알코올문제가 있는 가구원이 있는 가구(그렇다 이상)는 중도탈락가구가 8.9%로 가장 심각한 것으로 나타났으며, 이어서 수급가구 7.1%, 신청탈락가구 3.7%로 나타남.
 - 중도탈락가구에서 가정폭력과 알코올문제와 같은 가족문제가 가장 심각하게 나타나고 있는 원인은 현재의 자료로서 밝히기 힘들.
- 가족복지 점수에서의 차이를 설명하는 요인에 대해 파악하기 위해 가족복지의 각 항목의 단순합산점수를 종속변수로 하고, 수급유무, 지역, 가구원수, 가구주성별, 가구주연령, 가구주학력, 취업상태, 소득, 재산, 부채를 독립변수로 하여 회귀분석을 실시하였음.
 - 분석의 결과 지역, 가구주성별, 가구주학력과 소득은 0.01의 유의수준에서도 유의미한 변수로 나타났으며, 부채는 0.05의 유의도 수준에서, 그리고 재산은 0.1의 유의수준에서 유의미한 변수로 나타남.
 - 즉, 농어촌일수록, 여성가구주가구일수록, 가구주의 학력이 높을수록, 소득과 재산이 많을수록, 그리고 부채가 적을수록 가족의 복지수준이 높을

확률이 크다. 반면, 수급연령, 가구소득, 가구주연령, 취업상태 등은 가족 복지의 수준에 영향을 미치지 않는 것으로 나타남.

제6장 결론 및 정책적 함의

제1절 결과의 요약

□ 분석결과는 다음과 같이 요약됨

○ 최저생활보장 측면

- 첫째, 수급자수 증감과 사각지대의 측면에서 볼 때 국민기초생활보장제도는 생활보호제도에 비해서는 수급자 수가 증가하였으나, 현 제도 하에서도 전체 빈곤인구(소득기준)의 약 37%만을 보호하고 있는 것으로 나타남.
- 둘째, 최저생활보장률의 측면에서 수급가구의 수급 후 총소득이 최저생계비 이상인 가구는 52% 정도에 불과하며, 중도탈락가구와 신청탈락가구 역시 총소득이 최저생계비 이상인 가구는 각각 53%, 69% 정도임.
- 셋째, 급여의 적절성 측면에서는 대도시의 생활비가 중소도시나 농어촌의 생활비보다 체계적으로 더 높은 것으로 나타남.

○ 대상효율성 측면

- 먼저, 자영자 및 일용직·임시직에 종사하는 수급자의 소득파악률이 매우 낮게 나타났으며, 부양의무자조사의 경우 전반적으로 약 절반 정도가 정확하게 이루어지지 않고 있는 것으로 나타남.
- 둘째, 가구의 소득인정액과 최저생계비를 비교한 결과, 부정수급자의 규모는 약 12.5% 내외인 것으로 추정됨. 이에 비해, 중도탈락가구의 약 44%, 신청탈락가구의 약 63%는 소득인정액이 최저생계비 미만임에도 불구하고 수급자격을 얻지 못한 것으로 드러남.

○ 가족복지의 측면

- 특히 수급가구와 신청탈락가구의 경우 의식(衣食)을 비롯한 물질적 욕구

의 박탈이 심각한 것으로 나타남.

- 이에 비해, 가족 내 폭력문제 등의 문제발생은 수급가구보다는 중도탈락 가구와 신청탈락가구에서 더욱 심각한 것으로 나타남.

제2절 정책적 함의

- 본 연구의 정책적 함의는 다음과 같은 몇 가지로 요약될 수 있음
 - 첫째, 선정의 포괄성을 달성하기 위해서는 무엇보다도 부양의무자기준의 완화와 재산의 소득인정액 기준의 합리화가 요구되며, 급여의 적절성을 담보하기 위해서는 지역별·가구유형별로 상이한 욕구를 반영하는 최저생계비 설정이 필요한 것으로 보임.
 - 둘째, 대상효율성과 공정성의 목표를 달성하기 위해서는 일차적으로 일선의 행정인프라와 행정 DB의 정비가 필요할 것으로 보임.
 - 셋째, 개인과 가족의 전반적인 복지를 제고하기 위해서는 금전적·단편적 접근에 더하여 좀 더 포괄적이고 체계적인 서비스적 접근이 병행되어야 할 것으로 보임.
 - 넷째, 안정적이고 체계적인 평가기관과 평가감사체계 마련과 평가결과에 대한 피드백이 이루어지기 위한 구조화된 절차의 마련이 필요할 것임.
 - 마지막으로, 향후 국민기초생활보장제도 평가시에는 탈빈곤과 포괄적인 가족복지라는 점까지를 염두에 두고 분석틀과 조사계획을 수립한다면 좀 더 포괄적인 평가가 가능할 것으로 보임.

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

공공부조제도는 가장 오랜 역사를 가진 사회복지제도로써 한 사회의 최종적 안전망으로서 역할을 해 왔다. 우리나라의 경우 1990년 이전까지 사회복지의 틀이 제대로 갖추어지지 않은 상태에서 사회안전망으로서 생활보호제도의 역할은 더욱 중요하였다고 볼 수 있다. 그러나 산업화, 도시화, 핵가족화로 대변되는 현대화의 진전으로 인해 사회복지 수요가 크게 증가하는데 비해, 가족과 혈연 등의 전통적 지지망이 약화되면서 이를 대체하여 비복지에 대처할 새로운 기제가 강력하게 요구되었다. 특히, 1997년의 외환위기는 주로 노동무능력자만을 대상으로 선별적으로 시행되어오던 기존의 생활보호제도를 비롯한 사회복지제도의 확대·개편의 필요성을 각인시키는 중요한 계기가 되었다. 2000년부터 실시된 국민기초생활보장제도의 성립은 이러한 사회경제적 요구와 욕구에 대한 대응 중 하나라고 볼 수 있다.

국민기초생활보장제도가 이와 같이 새로운 시대적 요구에 부응하여 실시된 지 4여년이 지났다. 짧은 준비기간에도 불구하고 제도의 정착률은 비교적 순조롭게 진행되었다고 볼 수 있지만, 최근 제도에 대한 비판과 수정, 나아가서는 전면적인 개편의 요구가 제도 안팎에서 조심스럽게 제기되고 있는 것도 사실이다(김재진·권오성, 2002; 보건복지부 자활지원과, 2004). 그러나 이러한 비판과 수정의 요구가 체계적이고 심도깊은 제도에 대한 평가에 기반하고 있는 것인지는 의문의 여지가 있다. 제도의 역사가 일천한 만큼 제도에 대한 비판과 대안의 제시는 제도의 효율성·효과성·형평성 등의 평가기준에 비추어 좀 더 엄밀하고 신중한 분석에 기반하여 제기되어야 할 것으로 보인다.

본 보고서는 특히 대상자의 선정과 급여의 실시에 초점을 두어 국민기초생활

보장제도를 평가하는 것을 목적으로 하고 있다. ‘누구’(who)에게 줄 것인가와 ‘무엇’(what)을 줄 것인가는 사회복지제도 평가에 있어서 무엇보다도 핵심적인 쟁점이다. 이러한 평가는 적절성, 효율성, 효과성 등의 기준으로 이루어지며, 더 나아가서는 수급자와 비수급자 간의 형평성, 급여체계와 급여수준의 적절성, 가족구조의 안정, 부정수급의 문제 등과도 연관된다.

주지한 바와 같이, 국민기초생활보장제도의 일차적 기능이 빈곤선 이하 가구의 최저생활보장에 있는 만큼, 선정의 합리성(all and only poor household)과 급여의 적절성(adequate minimum)을 얼마나 보장하고 있는가는 제도수행의 관건이라 할 수 있다. 따라서 현재의 국민기초생활보장제도가 선정의 합리성과 급여의 적절성을 얼마나 보장해 주고 있는지에 대한 엄밀한 평가를 통해 선정의 비합리성과 급여의 부적절성을 개선해 나갈 필요가 있다. 뿐만 아니라, 국민기초생활보장제도는 국민의 세금으로 운용되는 제도인 만큼 효율적인 운영에 대한 책임성 있는 평가가 필요하다. 특히, 선정에 있어서의 부정확성과 급여의 과다수급, 행정상의 비효율성과 누수비용은 국민기초생활보장제도의 비효율성을 초래하여 예산의 낭비를 가져올 수 있다. 따라서 국민기초생활보장제도의 급여 및 선정의 효율성에 대한 평가를 통해 비효율적인 요소와 요인을 발견하고 이를 개선하여 나감으로써 제도의 책임성을 높일 필요가 있다.

요컨대, 이러한 제도에 대한 평가는 제도시행에서 나타나는 문제점과 효과성을 점검하고 제도의 개선과 향후 수행방식에 대한 시사점을 얻는데 매우 중요한 작업이 된다. 특히, 국민기초생활보장제도는 제도의 지속적인 보완작업이 병행되어야 하므로 이러한 평가작업은 더욱 중요하다 하겠다.

본 제도평가는 제도의 지속적인 보완과 개선을 위한 노력의 하나로 한국보건사회연구원내에 신설되어 운영되고 있는 ‘국민기초생활보장제도평가센터’에 의해 수행되었다. 센터의 역할 및 기능은 공공부조 정책의 평가·공공부조 제도 운영에 대한 모니터링·국민기초생활보장제도에 관한 기초연구·체계적인 연구결과 발표 등을 통해 전 국민에 의 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. 이러한 센터의 역할 및 기능을 수행하는데 있어 제도의 평가와 모니터링은 가장 기본적이고 중심적인 부분을 차지하고 있으며 이를 위한 체계적이고 합리적인 제도의 평가 및 모니터링 방식의 수립은 센터의 핵심과제라 할 수 있다. 또한, 전문적인 노하우(know-how)와 객관적인 시각을 지닌 기관인 센터의 기능으로서의 제도의 평가 및 모니터링의 수행은 그 성격상 체계적이고 합리적인 평가들 및 모니터링 방식을 기반으로 하여 안정적이고 지속적으로 운영되어야 하는 제도 평가와 모니터링 수행에의 필요성을 충족시킨다고 볼 수 있다.

이러한 배경에서 2002년 이미 한 차례의 평가작업이 수행된 바 있으며(이태진 외, 2003), 2003년 하반기부터는 네 개의 분야로 나누어 보다 체계적인 평가를 하고자 하였다. 본 연구는 이러한 평가작업의 일환으로 선정과 급여 부문에 관한 제도평가에 초점을 두었다.

제 2 절 연구내용 및 연구방법

본 연구는 합리적인 평가들과 모니터링 방식에 기반하여 국민기초생활보장제도의 선정과 급여를 평가함으로써 현 제도의 문제점과 향후 개선을 위한 함의를 도출하는데 목적이 있다. 본 연구는 크게 6개의 장으로 나누어진다.

제1장에서는 연구의 목적과 연구내용 및 방법, 그리고 기대효과와 한계점을 간략하게 기술한다. 제2장에서는 2003년을 기준시점으로 국민기초생활보장제도의 선정기준과 급여내용을 세부적으로 기술하고자 한다. 국민기초생활보장제도의 선정기준은 소득인정액기준(최저생계비기준)과 부양의무자기준으로 대별되며, 이에 더하여 이러한 두 기준을 다소 초과하더라도 예외적으로 인정되는 특례기준이 추가된다. 국민기초생활보장제도의 급여는 생계급여, 주거급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여, 의료급여 등 7가지로 분류된다. 2장에서는 이와 같은 선정과 급여의 내용을 구체적으로 기술함으로써 이어질 평가에 대한 이해를 높이고자 하였다.

본 연구의 제3장에서는 국민기초생활보장제도의 선정과 급여를 평가하기 위한 평가틀을 구축하는 데 할애되었다. 먼저, 좀 더 광범위한 차원에서의 정책평가의 정의와 필요성, 평가형태와 기준 등을 제시하였으며, 이를 구체적인 제도인 국민기초생활보장제도 선정 및 급여 평가틀을 구축하는데 적용하였다. 본 연구에서는 국민기초생활보장제도의 선정 및 급여 평가기준을 크게 최저생활보장, 효율성, 빈곤제거, 가족의 복지로 분류하고 있지만, 여기에서 빈곤제거의 평가기준은 몇 가지 이유에서 제외되었다. 결과적으로, 본 연구는 크게 최저생활보장, 효율성 증진, 가족복지의 차원에서 제도를 평가하고자 하였다.

제4장에서는 국민기초생활보장제도 평가를 위한 조사의 절차와 내용을 요약하고, 조사결과 수급가구, 중도탈락가구, 그리고 신청탈락가구의 일반적인 생활실태를 비교·분석하였다. 일반적인 생활실태는 가구의 구성(규모, 가구주 특성, 가구원 특성), 경제생활실태(소득 및 지출, 재산 및 부채), 주거현황, 컴퓨터 보유 및 인터넷 사용 현황, 그리고 복지관련 의식을 주요 내용으로 하고 있다.

제5장은 본 연구의 핵심 내용이라 할 수 있는 국민기초생활보장제도의 선정 및 급여에 대한 평가와 분석결과를 제시하고 있다. 3장에서 구축된 분석틀을 중심으로 크게 최저생활보장, 효율성 증진, 가족복지의 차원에서 선정과 급여를 평가하였다. 좀 더 구체적으로는 최저생활보장과 관련하여 수급가구 규모 및 증감추이, 최저생활보장률, 급여의 적절성(보장수준)으로 평가되었다. 대상효율성은 자산조사 및 부양의무자조사의 정확성, 부정수급가구의 규모, 부정수급가구 발견실적 및 처리방식의 측면에서 평가되었다. 마지막으로 가족복지의 의식(衣食), 정서적 지지, 수발과 양육, 교육, 가족문제 등의 측면에서 수급가구, 중도탈락, 신청탈락가구를 비교분석하여 평가하였다.

마지막으로, 제6장의 결론 및 함의에서는 국민기초생활보장제도의 선정 및 급여 평가 결과를 요약하고, 향후 공공부조제도평가와 제도개선에 주는 함의를 논하였다.

본 연구의 연구방법은 크게 국민기초생활보장제도의 내용분석과 평가틀 구축을 위한 문헌연구와 조사결과에 대한 개량적 분석연구로 나누어질 수 있다. 2장의 국민기초생활보장제도 선정 및 급여내용과 3장의 평가틀 구축에서는 주로 2차적 문헌연구의 방법이 사용되었다. 4장의 일반적인 생활실태와 5장의 평가

분석에서는 국민기초생활보장제도의 수급가구, 중도탈락가구 및 신청탈락가구에 대한 실태조사자료를 바탕으로 한 양적 분석방법이 사용되었다.

제 3절 연구의 기대효과 및 한계

정책평가는 정책과정상의 환류, 정책담당자의 책임성 확보, 학문적 기여 등의 기능을 한다. 이러한 점에서 본 연구는 무엇보다도 현재 운영되고 있는 제도의 문제점을 파악함으로써 향후 제도 개선의 방향성과 대안에 중요한 지침이 될 수 있을 것으로 본다. 앞에서 지적한 바와 같이, 현재 진행되고 있는 제도 개선 논의는 현재 제도의 운영현황과 구체적인 실태에 대한 명확하고 책임성있는 평가가 미비한 상태에서 진행되고 있는 경향이 없지 않다. 본 연구와 같은 제도 평가는 이러한 제도 개선 논의에 기초자료로서 역할을 할 수 있을 것이다. 특히, 본 연구는 소득인정액 기준이 적용되기 시작한 2003년에 이루어진 선정 및 급여에 대한 평가라는 점에서 의의가 있다.

또한, 국민기초생활보장제도는 국가의 책임하에 전국민의 최저한의 건강하고 문화적인 생활을 보장하기 위한 최후의 안전망으로서 기능한다. 따라서 제도 본연의 목적을 제대로 수행하고 있는지와 책임성있게 예산이 집행되고 있는지를 평가하는 것은 그 자체로서 제도의 건강성 확보를 위해 무엇보다 중요한 작업이다.

마지막으로, 공공부조제도에 대한 보다 심층적이고 체계적인 기초자료를 제공하고 나아가 공공부조제도의 효과성과 효율성, 그리고 빈곤과 가족기능 간의 인과관계 등을 밝힘으로써 이론적 측면에서도 일정한 기여를 할 것으로 보인다.

그러나 본 연구는 전체 수급자와 비수급 빈곤자를 대상으로 한 것이 아니라 는 점에서 일정한 한계를 가진다. 특히, 비수급 빈곤자 혹은 차상위계층에 해당하는 중도탈락자와 신청탈락자의 경우 다소 임의적인 표본추출을 통해 대상자가 선정되었으므로 이를 일반화하는 데는 다소 무리가 따를 것으로 보인다. 또한, 자료의 한계로 인하여 제도의 중요한 평가기준 중 하나인 탈빈곤 정도와 같은 기준에 대해서는 평가할 수 없었다는 한계도 따른다. 이러한 기준에 대한 평가는 좀 더 거시적인 자료를 통해 접근할 필요가 있을 것이다.

제 2 장 국민기초생활보장제도의 선정과 급여

국민기초생활보장제도는 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 지급하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 1999년에 제정되어 2000년 10월 1일부터 시행되었다.

이 제도는 지난 40여 년간 노인·장애인 등 근로무능력자에 대한 단순 생계지원 중심의 ‘생활보호제도’와 달리 최저생계비 이하의 저소득층의 기초생활을 보장함으로써 근로능력과 관계없이 빈곤선 이하의 모든 저소득층에게 최저생계비 이상의 수준을 국가가 보장하게 되어 기존의 생활보호제도에서 근로능력자에게 생계급여를 지급하지 않은 문제점을 해결하였다. 또한 근로능력자들이 빈곤에서 스스로 탈출할 수 있도록 체계적인 자활지원서비스를 제공하여 생산적 복지를 지향하는 등 소득보장기능을 강화하였다. 즉, IMF 경제위기로 인하여 생계유지가 어려운 저소득층의 생활안정을 위하여 생활보호, 실업급여, 공공근로, 노숙자보호, 한시생활보호, 생업자금융자 등의 사회안전망사업을 실시하였지만 많은 저소득층이 여전히 사회보장의 혜택을 받지 못하는 사각지대에 존재하여 국가가 모든 국민의 기본적인 생활을 제도적으로 보장해야 할 필요성에 따라 근로능력에 관계없이 최저생계비 이하 저소득층의 기초생활을 국가가 보장하는 국민기초생활보장제도를 2000년 10월부터 실시하게 된 것이다.

국민기초생활보장제도는 보장절차에 따라 급여신청에서 급여지급이 이루어지는데 여기에 이르는 동안 수급에 대한 선정기준, 수급신청자에 대한 조사, 급여내역 및 수급자관리 등 일련의 과정들이 이 제도 절차를 구성하고 있다. 본 연구에서는 조사시점인 2003년을 기준으로 국민기초생활보장제도의 개요를 살펴 보도록 하겠다.

제 1 절 선정기준

2003년도부터는 소득인정액 도입에 따라 수급자 선정기준이 기존의 소득평가액기준, 재산기준, 부양의무자기준에서 소득인정액기준, 부양의무자기준의 2개 기준으로 통합되었다. 즉, 기초생활보장제도의 수급자는 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산하여 평가한 소득인정액이 최저생계비 이하인 자로 규정된다. 또한 부양의무자의 존재여부와 부양능력이 동시에 고려되어 선정되어진다.

1. 소득인정액기준

2002년까지 소득기준과 재산기준으로 분리되어 있던 선정기준은 2003년부터 가구별로 산정된 소득인정액을 가구별 최저생계비와 비교하여 수급자 선정 및 급여액을 결정하도록 변경되었다(국민기초생활보장법 제5조). 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액의 합으로 구해진다. 이 때, 소득평가액은 실제소득에서 가구특성별 지출과 근로소득공제를 차감하여 구하고, 재산의 소득환산액은 재산에서 기초공제액과 부채를 차감한 후 이것에 소득환산율을 적용하여 구한다. 또한, 2003년도 가구별 최저생계비는 다음 <표 2-1>과 같다.

$$\begin{aligned} \text{소득인정액} &= \text{소득평가액} + \text{재산의 소득환산액} \\ &= \text{실제소득} - \text{가구특성별 지출비용} - \text{근로소득공제} \\ &\quad + (\text{재산} - \text{기초공제액} - \text{부채}) \times \text{소득환산율} \end{aligned}$$

<표 2-1> 2003년도 가구별 최저생계비

가구규모	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구	7인가구
2003(월/원)	355,774	589,219	810,431	1,019,411	1,159,070	1,307,904	1,456,738

※ 7인 이상 가구: 1인 증가시마다 148,834원씩 증가

소득인정액에 대해 좀더 구체적으로 살펴보면, 소득평가액의 경우 이것을 구성하는 실제소득은 최근 1년간의 연간소득액을 기준으로 월평균소득을 산출하여 산정된다. 다만, 임시·일용직 근로자 등 연간소득액 산출이 곤란한 경우에는 ‘최근 3개월간의 소득액’을 기준으로 월평균 소득을 산출하여 실제소득을 산정한다. 이러한 실제소득에는 근로소득, 사업소득, 재산소득, 사적이전소득, 부양비, 공적이전소득 등이 포함된다(주1).

가구특성에 따른 지출요인을 반영하는 금품으로는 노인복지법에 의한 경로연금, 장애인복지법에 의한 장애수당과 장애아동부양수당 및 보호수당과 모자복지법에 의한 아동양육비, 아동복지사업지침에 의한 소년소녀가정세대 지원금, 만성질환 등의 치료, 요양·재활로 인하여 6개월 이상 지속적으로 지출하는 의료비, 자신의 소득에서 지출하고 있는 중·고등학교의 입학금·수업료, 국민연금에 가입한 수급자의 본인부담분 연금보험료의 50% 등이 포함된다.

또한, 근로소득공제액의 경우는 장애인이 직업재활사업에 참여해 얻은 소득과 자활공동체에 참여하여 얻은 소득, 학생이 얻은 근로소득 및 사업소득에 30%의 공제율을 적용하고 일반근로 및 사업소득은 시범사업 고시지역에 한하여 별도의 시범사업 지침에 의하여 정하여진 공제비율을 적용한다. 근로활동 등을 통해 얻은 소득임이 명백하지 않은 경우는 공제율을 적용하지 않는다.

소득인정액 중 재산의 소득환산액은 재산의 종류별 가액을 기초공제액과 부채로 차감하여 남은 금액에 재산의 종류별 소득환산율을 적용하여 구한다. 재산의 종류에는 일반재산과 금융재산, 승용차 등이 있다(주2).

주1) 가) 근로소득 - 여기서 소득세법 규정에 의해 비과세 근로소득을 제외
 나) 사업소득 - 농림어업, 도소매업, 제조업, 기타 사업을 통해 얻는 소득
 다) 재산소득 - 임대소득 및 이자소득
 라) 기타소득 - 사적이전소득, 부양비, 공적이전소득
 ※ 주거 및 생활실태로 보아 소득이 없다고 인정하기 어려운 자에 대하여는 추정소득 부과가능
 주2) 가) 일반재산: 건축물, 토지, 주택·상가 등에 대한 임대보증금, 선박, 기타 가축·종묘 등 100만원 이상의 동산과 지방세법에 의한 자동차(제196조의2) 중 일부
 나) 금융재산: 조사대상 가구의 가구원 명의의 현금, 수표, 어음, 주식, 국·공채 등 유가증권, 예금, 적금, 부금, 저축성보험 및 금전신탁 등 과 생활준비금 300만원, 3년 이상 장기간유저축액(1가구 1통장 연 300만원 한도), 임대보증금은 공제
 다) 승용차 - 지방세법에 의한 자동차(제196조의2) 중 일반재산에 해당되지 않는 자동차

재산의 종류별 가액이란 조사일 현재의 시가를 기준으로 파악된 재산의 종류별 가액을 말한다. 단, 총재산가액에서 총부채를 차감한 금액이 기초공제액의 2배 이내에 해당하는 가구에 한해서는 다음의 경우에 소득환산대상 재산에서 제외(수급권자 재산범위 특례, 부양의무자는 미적용)한다.

- 노인, 중증장애인 등 근로능력이 없는 자로만 구성된 가구의 재산
- 재산처분이 곤란하여 소득환산이 어렵다고 판단한 가구의 해당재산

또한, 기초공제액은 보장가구의 기초생활 유지에 필요하다고 인정되어 소득환산에서 제외되는 금액을 말한다. 지역별 전세가격(최저주거면적 전세가격) 등의 차이를 감안하며 책정되어지며 가구규모와 상관없이 대도시는 3300만원, 중소도시는 3300만원, 농어촌은 2900만원으로 동일하게 적용된다(표 2-2 참조).

〈표 2-2〉 2003년 적용 기초공제액

지 역	대도시	중소도시	농어촌
수 급 가 구	3,300만원	3,000만원	2,900만원
부양의무자가구	수급자 기초공제액의 250%		

※ 지역구분: 대도시·특별시·광역시 / 중소도시·도의 “시” / 농어촌 - 도의 “군”

부채의 경우 금융기관의 융자금, 공증된 사채 등으로 주택매입, 전세자금, 생계유지를 위한 사업자금이나 의료비, 학비 등에 사용한 것이 명백한 경우에 부채로 인정하여 재산가액에서 공제한다. 부채는 의료비부채·학비부채(전액 공제), 주거부채·일반부채(부분공제)로 구분하며, 부양의무자의 경우는 부채 종류와 관계없이 전액 공제하고 일반재산, 금융재산의 순서로 차감(승용차 가액에서는 차감하지 않음)한다.

재산의 종류별 가액을 기초공제액과 부채로 차감하여 남은 금액에 재산의 종류별 소득환산율을 적용하게 되는데 이 때 재산의 소득환산율은 재산의 종류별로 산출방식이 다르다. 즉, 일반재산의 경우 지역별 전세가격 등 재산 수준, 신규 수급자 규모 등을 감안하여 기초공제액을 초과하는 일반재산을 2년 동안에 최대한 사

용하는 경우의 환산율인 월 4.17%를 적용하며, 금융재산의 경우는 현금으로 쉽게 바뀔 수 있는 점을 고려하여 일반 재산의 1.5배 수준의 환산율인 월 6.26%를 적용한다. 승용차의 경우, 승용차의 보유시 기초생활보장수급자로 선정 보호하기 곤란하다는 현재의 국민정서를 감안하여 월 100%의 환산율을 적용한다(표 2-3 참조).

〈표 2-3〉 2003년 적용 소득환산율

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

2. 부양의무자 기준

기초생활보장제도의 수급자로 선정되기 위해서는 위에서 언급한 소득인정액기준과 더불어 부양의무자 기준을 동시에 충족시켜야 한다. 부양의무자 기준이란 부양의무자로서 존재하고 그 부양의무자가 부양능력이 있는 가구는 수급권자의 범위에 해당하지 않음을 의미한다. 구체적 요건으로는 (1) 부양의무자가 없는 경우, (2) 부양의무자가 있어도 부양능력이 없는 경우, (3) 부양의무자의 부양능력이 미약한 경우로서 수급권자에 대한 부양비 지원을 전제로 부양능력이 없는 것으로 인정하는 경우, (4) 부양능력 있는 부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우, 중 하나라도 해당하는 경우 부양의무자 기준을 충족하는 것으로 본다(표 2-4 참조).

〈표 2-4〉 2003년 부양의무자 기준

부양의무자 유무	부양능력 유무	부양이행 여부	수급자 여부
부양의무자 있음	부양능력 있음	부양 이행	수급권자×
		부양 불능, 기피 등	수급권자○
	부양능력 미약		수급권자△ ¹⁾
	부양능력 없음		수급권자○
부양의무자 없음			수급권자○

주: 1) 수급권자△는 부양비 지원을 전제로 산정하는 것임.

부양의무자의 범위는 수급권자의 직계혈족(부모, 아들, 딸, 손자 등) 및 그 배우자(며느리, 사위 등), 수급권자와 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족(형제·자매)으로 규정하고 있다^{주3)}.

- 1) 수급권자의 직계혈족 및 그 배우자
 - 수급권자의 배우자
 - 수급권자의 직계혈족
 - 수급권자의 직계혈족의 배우자
- 2) 수급권자와 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족

부양의무자 가구의 가구원수 산정은 보장가구의 범위를 준용하여 보장가구와 동일한 방식으로 산정하고, 소득·재산 조사대상의 범위는 부양의무자의 가구원 중 수급권자에 대한 부양의무가 없는 자의 소득·재산은 부양능력 판정시 제외한다. 또한, 2003년부터 재산의 소득환산이 적용됨에 따라 부양의무자의 재산기준이 수급권자 및 부양의무자가구의 재산기준 합의 120% 미만에서 재산의 소득환산액이 수급권자 및 부양의무자가구의 최저생계비의 합의 42% 미만으로 변경되었다. 구체적인 부양의무자의 부양능력 판정기준은 아래 <표 2-5>와 같다.

주3) 2004년부터 개정된 법에서 부양의무자기준은 '수급권자의 1촌 이내 직계혈족과 그 배우자 및 수급권자와 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족'으로 완화되었다. 그러나 본 연구는 2003년을 기준으로 하므로 2003년 부양의무자 기준을 적용하였다.

<표 2-5> 부양능력 판정기준^{주4)}

부양능력	소득 및 재산기준
'부양능력 없음'	<ul style="list-style-type: none"> • 부양의무자 가구소득 $\leq B \times 120\%$ 그리고, • 부양의무자 가구재산의 소득환산액 $\leq (A + B) \times 42\%$
'부양능력 미약' ^{주5)}	<ul style="list-style-type: none"> • $B \times 120\% <$ 부양의무자 가구소득 $< (A + B) \times 120\%$ • 부양의무자 가구재산의 소득환산액 $\leq (A + B) \times 42\%$
'부양능력 있음'	<ul style="list-style-type: none"> • 부양의무자 가구소득 $\geq (A + B) \times 120\%$ 또는, • 부양의무자 가구재산의 소득환산액 $\geq (A + B) \times 42\%$

주: A는 수급권자 가구의 최저생계비, B는 부양의무자 가구의 최저생계비.

3. 특례수급의 개요

국민기초생활보장제도에서 소득인정액기준과 부양의무자기준을 엄격히 적용할 경우 실제 보호되어야 할 가구들이 오히려 보호받지 못하는 경우가 발생하게 되므로 예외적인 경우에 대하여 특례기준을 두어 수급권자들을 보호하고 있다. 2003년 기준으로 각종 특례수급의 대상자와 급여내용은 <표 2-6>과 같다.

주4) 이 기준은 전형적인 부양의무자가구(1촌 직계혈족)를 기준으로 한 것이며, 부양의무자와 수급권자와의 관계와 부양의무자(가구) 특성에 따라 이보다 훨씬 더 복잡하고 세부적인 규정이 적용되고 있다.

주5) 부양의무자에게 일정한 부양비를 부과하는 것을 전제로 급여를 제공함. 부양능력미약으로 판정된 부양의무자의 경우 수급권자와의 관계에 따라 상이한 부양비(扶養費)가 부과된다. 수급권자와 1촌 이내의 직계존비속 관계, 수급권자의 배우자인 경우 (부양의무자 실제소득 - 부양의무자가구 최저생계비의 120%) \times 40%의 부양비가 부과되며, 수급권자와 2촌 이상의 직계존비속 관계에 있는 자 및 형제자매의 경우 30%, 그리고 부양의무자의 출가한 딸, 배우자와 이혼·사별한 딸, 사망한 아들의 배우자 가구인 경우 15%의 부양비가 부과된다.

〈표 2-6〉 2003년 특례수급 구분, 대상자 및 급여내용

특례구분	특례대상	급여내용
수급권자 재산금액의 특례	<ul style="list-style-type: none"> ·소득평가액과 부양의무자 기준을 충족하고 재산이 당해 연도 재산기준의 150% 이하인 가구 중 가구특성이나 생활실태로 보아 보장기관이 보호가 필요하다고 인정하여 보호하고 있는 가구 ·소득평가액과 부양의무자 기준을 충족하고 재산이 당해 연도 재산기준의 150%를 다소 초과하지만 재산이 주택으로 한정되고 처분이 곤란한 경우에 해당되는 등의 사유로 지방생활보장위원회의 심의 의결을 거쳐 선정 보호하고 있는 가구 	일반수급자와 동일
부양의무자 재산기준의 특례	·부양의무자의 실제소득이 부양의무자 가구의 최저생계비의 50% 이하이고, 부양의무자의 재산의 소득환산액이 '수급권자 및 부양의무자가구의 각각의 최저생계비를 합한 금액의 42% 이상 100% 미만'이면서 근로능력이 있는 가구원이 없거나 또는 재산이 주택에 한정되어 있는 경우	일반수급자와 동일
의료급여 특례	·소득에서 6개월 이상 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, 영주귀국사할린한인, 에이즈 감염자(2003년 추가)에 각각 별도의 소득 및 재산기준을 적용(부양의무자 기준 미적용)	일반수급자 이상

먼저, 수급권자 재산범위의 특례는 노인, 중증장애인 등 근로능력이 없는 자로만 구성된 가구와 재산처분의 곤란으로 재산의 소득환산이 어려운 가구의 경우 전부 혹은 일부의 재산을 소득환산에서 제외하는 것을 말한다. 단, 이러한 재산범위 특례도 재산가액이 6000만원 이내에 해당하고 소득환산율이 100% 적용되는 승용차가 없는 가구에만 해당된다. 또한 기타가구특성이나 생활실태 등

으로 보아 생계유지가 어려운 경우로서 보장기관이 소득환산의 대상으로 하기가 곤란하다고 판단한 가구의 재산의 대해서는 시·군·구 생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 해당재산을 소득환산대상에서 제외할 수 있다.

다음으로, 부양의무자 재산기준의 특례는 가구에서 근로능력이 있는 가구원이 없거나 재산이 주택에 한정되어 있으면서, 부양의무자의 실제소득이 부양의무자 가구 최저생계비의 50% 이하이고, 부양의무자 재산의 소득환산액이 수급자 및 부양의무자가구 각각의 최저생계비를 합한 금액의 42% 이상 100% 미만인 경우 부양능력이 없는 것으로 인정하는 것을 말한다.

의료급여의 특례에는 소득인정액에서 6개월 이상 지속적으로 지출되는 의료비를 공제하면 수급자 선정요건에 해당하나 수급자 선정 이후에는 공제대상 지출이 발생하지 않아 소득인정액기준을 초과하는 가구와, 부양의무자 기준은 충족하지만 소득인정액이 최저생계비를 초과하여 수급자로 선정되지 못하는 가구 중에서 소득평가액이 최저생계비 이하이고 재산가액이 기초공제액의 2배 이하인 가구로 만성·희귀질환 등으로 6개월 이상 치료를 요하는 자가 있는 가구에 해당된다. 의료급여 특례의 경우 지속적인 의료비지출을 요하는 가구원 개인에 대해서만 의료급여가 지급되며, 51개 희귀난치성 질환자에 해당하는 경우 1종 의료급여, 이러한 질환을 제외한 질환자의 경우 2종의 의료급여 혜택이 주어진다. 또한, 의료급여 특례수급자가 출산 또는 사망할 시 해산급여와 장제급여가 지급된다.

교육급여의 특례 적용대상자는 소득인정액에서 중고등학생 입학금 및 수업료로 지출되는 비용을 공제하면 수급자 선정요건에 해당하나, 수급자 선정이후에는 공제대상 지출이 발생하지 않아 소득인정액을 초과하는 가구이다. 이러한 가구의 경우 해당학생 개인에게는 교육급여가 지급되며, 교육급여 특례수급자가 출산 또는 사망 시에는 해산급여와 장제급여가 지급된다. 단, 국민건강보험법에 의하여 해산비·장제비를 지급 받는 수급자는 해당금액을 차감하여 지급한다.

마지막으로, 자활급여 특례의 적용대상은 수급자가 자활근로, 자활공동체, 자활인턴 등 자활사업에 참가하여 발생한 소득으로 인하여 소득인정액이 선정기준을 초과한 경우, 이들 가구들에 대해서는 생계 및 주거급여는 중지되고 해당

자 개인에게는 자활근로, 자활공동체, 자활인턴 등에 참가할 수 있도록 자활급여를 계속 지급한다. 지급기간은 자활사업에 참여하여 발생한 소득으로 인하여 소득인정액이 선정기준을 초과하여 생계급여를 중지한 달로부터 3년간 지급되어진다. 또한 자활특례자가 포함된 가구의 모든 가구원에 대해 의료급여가 지급되며, 중고등학생에 대해서는 교육급여가 지급되고, 출산 또는 사망 시 해산급여, 장제급여가 지급된다.

제 2절 급여의 종류 및 내용^{주6)}

기초생활보장제도에서 수급자로 선정된 사람들에게는 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여가 제공된다. 생활보호제도에서 없었던 주거급여가 추가되었고, 자활급여가 제공되는 방식이 매우 다양하고 중요하게 다루어진다는 점에서 차이를 보여주고 있다. 수급자에 대한 이러한 급여는 현금급여와 현물급여로 구분할 수 있는데 현금급여는 생계급여 및 주거급여(일부는 현물)이며, 이외의 모든 급여는 현물급여로 볼 수 있다.(한국보건사회연구원, 2002). 급여제공은 생계급여를 기본으로 하고 필요에 따라 다른 급여를 병합해 시행하고 있다. 각 급여의 개요를 살펴보면 다음과 같다.

1. 생계급여

(일반)생계급여는 모든 기초생활보장대상자에게 기본으로 제공되며, 국민기초생활보장제도에 선정되지는 못했지만 긴급하게 지원을 해야 할 상태에 처해 있는 자들을 위해 긴급급여를 지급한다. 필요에 따라 다른 급여를 병행하여 제공한다. 점에서는 종전의 생활보호제도와 동일하다. 생계급여액은 현금급여기준에서 가구의 소득인정액과 주거급여액을 차감하여 산정하는 보충급여 방식을 채택하고 있다.

주6) 이 부분은 『2003년도 국민기초생활보장제도 사업안내』와 김재진·권오성(2002)의 연구를 요약·정리한 것임.

일반수급자에 대한 생계급여는 의료·교육·자활급여의 특례자, 노숙자 쉼터, 에이즈쉼터거주자, 및 한국갱생보호공단시설 거주자 등 정부로부터 생계를 제공받는 자를 제외한 모든 수급자에게 지급된다. 단, 시설수급자는 별도의 급여 기준에 의해 지급된다.

급여는 현금급여를 원칙으로 하고 있지만 필요에 따라서는 현물급여로도 지급된다. 급여액은 현금급여기준에서 가구의 소득인정액과 주거급여액을 차감하여 산정한다(주7). 현금급여기준은 최저생계비에서 현물로 지급되는 의료비·교육비 및 타법지원액(주민세, TV수신료 등)을 차감한 금액으로, 소득이 없는 수급자가 받을 수 있는 최고액의 현금급여 수준을 말한다. 2003년 기준으로 가구규모별 최저생계비와 현금급여기준은 아래 <표 2-7>과 같다.

<표 2-7> 2003년도 최저생계비 및 현금급여기준

구 분	1인	2인	3인	4인	5인	6인
최저생계비(A)	355,774	589,219	810,431	1,019,411	1,159,070	1,307,904
타 지원액(B)	42,550	70,470	96,927	121,922	138,625	156,426
현금급여기준 (C = A - B)	313,224	518,749	713,504	897,489	1,020,445	1,151,478

자료: 보건복지부, 2003, 『국민기초생활보장사업 안내』.

※ 7인 이상 가구의 경우 1인당 최저생계비 148,834원, 현금급여기준 131,033원씩 증가

근로능력이 있는 수급자 중 자활사업 참여를 조건으로 급여를 지급받는 수급자의 경우 조건부 생계급여가 지급된다. 이러한 수급자가 자활사업 참여의 조건을 이행하지 않을 경우 생계급여의 일부 또는 전부가 중지된다. 이 때 조건부수급자 본인의 생계급여액만이 중지되며, 조건 불이행자 본인을 뺀 나머지 가구원에 대해서는 생계급여액을 지급한다. 그러나 당초 제시된 조건을 이행하는 경우 그 조건의 이행을 재개한 달의 다음달부터 생계급여 지급을 재개한다.

근로능력이 있는 조건부수급자는 18세 이상 60세 이하의 수급자를 말하였으나, 상향연령을 현행 60세 이하에서 64세 이하로 상향조정하되, 2003년까지는

주7) 가구별 생계급여액 = 현금급여기준액 - 가구의 소득인정액 - 주거급여액

62세, 2004년부터는 64세까지로 단계적으로 조정된다. 다만, 장애인고용촉진 및 직업재활법상의 중증장애인, 질병·부상 또는 그 후유증으로 3개월 이상 치료 또는 요양이 필요한 자, 임산부, 공익근무요원 등 법률상 의무를 이행중인 자 및 기타 근로가 곤란하다고 보건복지부장관이 정하는 자는 제외되며, 가구 혹은 개인의 여건상 자활사업에 참가하기가 곤란한 자 역시 제외된다. 미취학 자녀 또는 거동이 곤란한 가구원, 보호가 필요한 가구원을 양육·간병 또는 보호하는 수급자, 학교에 재학 중인 자 및 그밖에 자활사업에 참가할 것을 조건으로 생계급여를 지급하는 것이 곤란하다고 복지부장관이 정하는 자 역시 제외된다(김재진 외, 2002).

긴급생계급여는 주 소득원의 사망, 질병 또는 행방불명 등과 천재지변 또는 거주지 외의 지역에서 거주하고 있으나 소득이 없어 생계유지가 어려운 경우 등에 급여실시여부 결정전 시·군·구청장의 직권에 의해 최저생계비 중 식료품비에 해당하는 다음 <표 2-8>과 같은 가구규모별 지원액을 지급한다.

<표 2-8> 가구규모별 긴급생계급여

가구규모	1인	2인	3인	4인	5인	6인
지원액	145,000	240,000	330,000	415,000	472,000	533,000

주: 7인 이상 가구의 경우 1인 추가시 61,000원씩 증가

급여 시기는 생계급여 정기지급일과 무관하게 시·군·구청장의 직권에 의해 지급되어 진다. 급여기간은 1개월로 하되, 필요시 1개월에 한하여 연장가능하다. 급여방법은 일반생계급여와 마찬가지로 생계비를 현금으로 지급하고 다만 현금으로 지급하는 것이 적당하지 않다고 인정되는 경우에는 물품으로 지급한다.

2. 주거급여

주거급여는 주거급여 제외 대상자^{주8)}를 제외한 모든 수급자에게 주거안정에

주8) 주거급여가 불필요하거나, 타법령 등에 의하여 주거를 제공받고 있는 수급자로서, 의료·교

필요한 임차료, 유지수선비 등을 주거급여로 지급하고 주거급여와 생계급여에 포함된 주거비를 통하여 최저주거를 보장하는 급여이다. 2003년의 가구규모별 급여액은 아래 <표 2-9>와 같다.

<표 2-9> 2003년도 최저주거비 보장 현황

(단위: 원/월)

가구규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
생계급여에 포함된 주거비	37,020	82,308	116,224	156,766	170,860	199,733
주거급여	32,000	32,000	41,000	41,000	54,000	54,000
계(최저주거비)	69,020	114,308	157,224	197,766	224,860	253,733

자료: 보건복지부, 2003, 『국민기초생활보장사업 안내』.

주거급여는 자가가구 등을 제외한 모든 주거급여 대상자에게 현금급여로 지급되어진다. 자가가구(수급자 본인 소유주택에 거주하는 자 등)에 해당하는 수급자는 주거급여액의 70%를 현금으로 지급받고, 미지급액 30%를 활용하여 수선 및 점검서비스 등 현물급여를 지급받는다. 주거(현금)급여는 생계급여와 동일한 방법으로 매월 20일 계좌입금방식으로 지급한다.

현물급여의 경우 3년에 1회 기준으로 수선수요가 발생하는 것으로 간주한다. 즉, 대상가구당 3년에 1회 이상 현물주거급여를 실시하는 것을 원칙으로 하되, 불필요한 경우는 제외한다. 수선비 소요가 상한액을 넘을 경우 수급자의 본인 부담 또는 지자체 자체예산 또는 이웃돕기 성금 등을 활용한다. 주거급여의 명목으로 지급되는 현금 및 현물급여는 아래 <표 2-10>과 같다.

육·자활급여 특례 수급자 및 보장시설에 거주하는 수급자 등

〈표 2-10〉 2003년 주거급여액¹⁾

(단위: 원/월)

구 분		1~2인가구	3~4인가구	5~6인가구
현금 급여	일 반	32,000	41,000	54,000
	자가가구 등	22,400	28,700	37,800
현물급여액		9,600	12,300	16,200

주: 1) 7인 이상 가구는 현금급여의 경우 6인 가구의 1인당 급여액에 당해 가구원수를 곱하여 산정하고 현물급여의 경우 자가가구 등이 아닌 7인 가구의 주거현금급여액에 30% 곱하여 산출함.

3. 교육급여

교육급여는 저소득층 자녀에 대하여 적정한 교육기회를 제공함으로써 자립능력을 배양함과 동시에 빈곤의 세대전승을 차단하기 위해 실시된다.

교육급여의 지원대상은 기초생활보장제도 수급자중 초·중등교육법 제2조의 규정에 의한 중·고등학교에 입학 또는 재학하는 자 및 이와 동등한 학력이 인정되는 각종학교, 평생교육법에 의한 평생교육시설의 학습에 참가하는 자이며 다른 법령의 규정에 의하여 중학교 의무교육을 받거나 학비를 감면 또는 면제받은 경우에는 그 감면범위에 해당하는 학비를 지원하지 않는다. 다만 장학금 수혜자 또는 장학상 필요한 경우의 학비지원자에 대해서는 학비전액을 지급한다.

여기서 학비는 연도별·급지별로 고지된 금액전액(급지별 구분은 학교소재지를 기준)을 지급하며 신규수급자의 경우 입학금은 급여신청일 제1분기에 속하는 경우에 한하여 지급하며 수업료는 급여신청일이 속한 달부터 계산하여 지급하며 교과서 대는 1인당 5만원을 연1회 지급한다. 학년초 일괄 지급하는 것을 원칙으로 하나 신규수급자에 대하여는 최초 학비 지급 시 동시 지원한다. 부교재비는 중학교 신입생 및 2학년생에게 지급하며 1인당 2만 7천원을 연1회 학년초에 일괄 지급한다. 다만 신규수급자의 경우 최초학비 지급시 동시 지급한다. 학용품비의 경우 중·고등학교에 재학중인 수급자 전원에게 학기 당 2만원씩 연 2회 지급한다. 신규수급자의 경우 급여신청일이 상반기인 경우 연 2회 지급하

고 신청일이 상반기인 경우는 연 1회 지급한다.

4. 해산급여

해산급여는 의료·교육급여·자활급여 특례자를 포함한 모든 수급자의 분만전과 분만 후의 필요한 조치와 보호를 위해 지급된다. 다만 국민건강보험법에 의하여 해산비를 지급받는 수급자는 해당금액을 차감하여 지급한다.

급여액은 출산여성에게 1인당 20만원을 현금으로 지급하고 추가 출생영아 1인당 10만원씩 추가 지급한다. 쌍둥이 출산시에는 30만원을 지급한다.

5. 장제급여

수급자가 사망한 경우 시체의 검안·운반·화장 또는 매장 기타 장제조치를 행하는데 필요한 금품을 지급하는 것으로 의료, 교육, 자활급여 특례자 등을 포함한 모든 수급자를 포함한다. 급여액은 근로능력이 없는 자로만 구성된 가구(의료급여1종)는 가구당 50만원, 근로능력이 있는 가구원이 있는 경우(의료급여2종)에는 가구당 20만원을 지급한다. 다만 금전지급이 적당하지 않다고 인정되는 경우에는 물품으로 지급한다.

여기서 의료·교육급여의 특례가구 중 특례수급자로 지정되지 아니한 나머지 가구원이 사망할 때에는 장제급여를 지급하지 않으며 교통사고 또는 산업재해로 인하여 사망한 경우 자동차손해배상보장법 또는 산업재해보상보험법 등 타 법령에 의한 장제비 지급대상에 해당되는 수급자는 지급 받은 금액을 차감한다.

6. 자활급여

자활급여는 자활사업을 통해 근로능력이 있는 저소득층이 스스로의 힘으로 자활할 수 있도록 안정된 일자리 제공 및 자활능력 배양을 위해 실시되고 있다. 즉, 근로능력이 있는 사람은 먼저 노동을 통해 소득을 확보하도록 규제하고, 직업훈련 프로그램과 구직사무소를 확대 설치하여 능력개발을 돕는 한편,

일하는 사람에게는 임금이 낮을 경우 소득을 지원해줌으로써 노동시장에 머물러 있게 만드는 제도라 할 수 있다.

이러한 자활사업의 대상자는 자활급여특례자, 조건부수급자, 일반수급자, 차상위계층(최저생계비의 120% 이하)이다. 이중 조건부수급자는 의무적으로 자활사업에 참여하여야 하며, 자활급여 특례자와 일반수급자 그리고 차상위계층은 희망하는 자에 한해서 참여할 수 있다.

이러한 자활사업의 대상 중에서 의무적으로 자활사업에 참여하는 조건부수급자는 근로능력이 있는 수급자중 자활사업참여를 조건으로 생계급여를 지급받는다. 근로능력이 있는 자 중 조건부 수급자가 되는 경우는 다음과 같다(이태진 외, 2003).

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

자활급여는 수급자의 자활을 조성하기 위하여 자활에 필요한 금품을 지급 또는 대여하는데, 이를 관련 공공 또는 민간기관·시설에 위탁하여 행할 수 있다. 이 경우 그에 소요되는 비용은 보장기관이 부담한다. 또한 자활에 필요한 기능 습득의 지원, 취업알선 등 정보의 제공, 공공근로 등 자활을 위한 근로기회의 제공, 자활에 필요한 시설 및 장비의 대여, 기타 대통령령이 정하는 자활조성을 위한 각종 지원 등이 이루어진다.

7. 의료급여

의료급여란 생활유지의 능력이 없거나 일정 수준이하의 저소득층을 대상으로 국가재정에 의하여 기본적인 의료혜택을 제공하는 공공부조 방식의 사회보장제도이다.

의료급여의 목적은 생활이 어려운 자에게 의료급여를 실시함으로써 국민보건의 향상과 사회복지의 증진에 이바지함을 목적으로 한다. 여기서 의료급여라 함은 수급권자의 질병·부상·출산 등에 대한 진찰·검사, 약제·치료재료의 지급, 처치·수술과 그 밖의 치료, 예방·재활, 입원, 간호, 이송과 그 밖의 의료목적의 달성을 위한 조치를 말한다.

의료급여는 수급자를 1종수급자와 2종수급자로 구분하여 지급하는데 1종수급자는 다음과 같다.

- 국민기초생활보장법에 의한 수급권자 중 근로능력이 없는 자 만으로 구성된 세대 또는 보장 시설에서 급여를 받고 있는 자
- 의료급여 특례 수급자로서 보건복지부 장관이 정하는 희귀난치성 질환자
- 재해구호법에 의한 이재민
- 의사상자예우에 관한 법률에 의한 의사자 및 의사자 유족
- 독립유공자에 관한 법률 및 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률의 적용을 받고 있는 자와 그 가족으로서 국가보훈처장이 의료급여가 필요하다고 요청한 자 중 보건복지부 장관이 인정한 자
- 문화재보호법에 의하여 지정된 중요무형문화재의 보유자 및 그 가족으로서 문화재청장이 의료급여가 필요하다고 요청한 자 중 보건복지부 장관이 인정한 자
- 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률의 적용을 받고 있는 자와 그 가족으로서 보건 복지부장관이 인정한 자
- 광주민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률에 의하여 보상금 등을 받는 자와 그 가족으로서 보건복지부장관이 의료급여가 필요하다고 인정한 자
- 기타 생활유지의 능력이 없거나 생활이 어려운 자로서 대통령이 정하는 자

2종수급자는 국민기초생활보장법에 의한 수급권자 중 1종수급자에 해당하지

않는 자를 지칭한다. 수급권자를 1종, 2종으로 구분하는 주요 이유는 근로능력과 소득은 밀접한 상관관계가 있으며(노동부 통계연감, 통계청자료), 종별을 폐지할 경우 막대한 재정부담이 소요되고, 일정한 근로능력이 있는 자에 대한 최소한의 책임의식을 부여하는 사회보장의 기본원칙에 따르기 위함이다.

의료급여 수급권자의 급여비용부담은 공공부조방식으로 이루어지나 1종, 2종 수급권자 간에 차이가 있다. 즉, 1종수급자에 대해서는 입원·외래진료를 구분하지 않고 전액을 의료급여기금에서 부담하는데 비해, 2종수급자의 경우에는 본인이 일부 부담하도록 하고 있다. 단, 2종수급자도 수급자의 경제적 여건을 감안하여 입원진료시 본인이 부담할 비용이 10만원을 초과할 경우에는 초과한 금액을 본인의 신청에 의하여 의료급여기금에서 대불하여 주며 그 대불금액은 일정기간 경과 후에 무이자로 분할 상환토록 하고 있다. 의료급여의 종별 부담비율은 아래 <표 2-11>과 같다.

<표 2-11> 의료급여의 종별 부담비율

구분	외래	입원	비고
1종	전액기금부담	좌동	-
2종	- 본인부담 : 방문당 1,000원(단, 2,3차 진료기관 외래 진료시는 20% 부담) - 약국조제 : 처방전 1매당 500원	20%	입원 진료시 본인부담금이 20만원 초과시 초과금액에 한하여 대불가능

2002년부터는 수급권자가 의료급여기금의 부담으로 의료급여를 받을 수 있는 일수를 연간 365일로 제한하되, 정신 및 행동장애(간질 포함) 등 보건복지부장관이 고시하는 질환자에 대하여는 30일을 추가하며, 365일을 초과하여 진료를 받을 필요가 있는 경우에는 365일 초과 이전에 담당의사의 소견서를 받아 보장기관에 급여일수 연장승인을 신청하여 승인을 받아야 한다. 항암면역요법제는 항암면역요법제의 약리작용 등을 감안하여 치료기간을 60일(평생개념) 이내로 제한하고, 60일을 초과하여 보호받은 진료내역을 분기별로 수급권자에게 통보하고 있다. 단, 1997년 7월 1일 이후 진료 분부터는 미세전이 또는 잔류암세포가 있다고 담당의사가 예견 또는 판단하여 투약한 경우는 60일 연장 급여 할 수

있다. 지금까지의 선정과 급여의 주요 내용을 정리하면 위 <표 2-12>와 같다.

<표 2-12> 2003년 국민기초생활보장제도 선정 및 급여의 주요 변경 내용

	2002년	2003년
○ 수급자 선정		
소득 및 재산 기준	<소득 및 재산기준> • 소득: 1인 35만원, 2인 57만원, 3인 79만원, 4인 99만원, 5인 113만원, 6인 127만원 • 재산: 1~2인 3,300만원, 3~4인 3,600만원, 5인 이상 4,000만원	<소득인정액기준> 1인 355,774원, 2인 589,219원 3인 810,431원, 4인 1,019,411원 5인 1,159,070원, 6인 1,307,904원
부양의무자 기준	<부양의무자의 재산기준> • 재산이 '수급권자 및 부양의무자가구의 재산기준의 합'의 120%미만 • 출가한 딸 등의 실제소득 산정	<부양의무자의 재산기준> • 재산의 소득환산액이 '수급권자 및 부양의무자가구의 최저생계비'의 120% 미만 • 실제소득에서 '교육·의료·가구특성에 따른 비용'을 차감할 수 있음
○ 급여		
현금급여액 (생계비+주거비)	최고 1인 304천원, 2인 504천원, 3인 693천원, 4인 871천원, 5인 991천원, 6인 1,118천원	최고 1인 313천원, 2인 519천원, 3인 714천원, 4인 897천원, 5인 1,020천원, 6인 1,151천원
생계급여	<급여등급> 1만원 간격 127등급	생계급여액 = 현금급여기준 - 가구의 소득인정액 - 주거급여액
교육급여	• 중2~3, 고등학생: 입학금, 수업료, 교과서대 • 중학교신입생: 부교재비 27천원 (연1회)	• 중3, 고등학생: 입학금, 수업료, 교과서대, 학용품비 40천원(20천원씩 연2회) • 중학교1·2학년: 부교재비 27천원 (연1회), 학용품비 40천원(20천원씩 연2회)

제 3장 국민기초생활보장제도 선정 및 급여 평가들

제 1 절 정책평가의 구성요소

1. 정책평가의 정의와 필요성

가. 정책평가의 정의

평가는 프로그램이나 정책의 개선에 기여하는 수단으로서 일련의 명시적 또는 암묵적인 기준들과 비교해서, 프로그램과 정책의 운영이나 결과에 대한 체계적 사정이다(Weiss, 1998). 즉, 평가란 어떤 활동에 관해 정보를 수집하고 분석하며 해석함으로써 그 가치를 판단하는 것을 뜻한다(송근원·김태성, 1998:171).

특히, 정책평가란 정책활동에 관한 평가를 말한다. 좀더 구체적으로 송근원·김태성(1998:171)은 정책평가를 정책활동의 가치를 따져보기 위해서 정보를 수집, 분석, 해석하는 활동으로 정의내리고 있다. 하티(Harty, 1973)는 정책평가란 특정한 정부사업이 국민에게 미친 모든 장단기적 효과에 관한 정보를 제공하기 위해 특정한 정부사업을 체계적으로 검토하는 것이라고 정의한다. 또한, 나흐미아(Nachmias, 1979)는 정책평가란 진행 중인 사업이 달성하고자 하는 목표와 관련하여 그것이 대상집단에 미친 효과를 객관적, 체계적, 실증적으로 검토하는 것으로 본다. 결국, 정책평가란 정책의 내용, 집행 및 결과와 그 영향 등을 추정하거나 사정 또는 평정하기 위하여 체계적인 연구방법들을 응용하는 것이라고 볼 수 있다.

이와 관련하여, 조셉 등(Joseph Wholey et al.)은 정책평가 또는 사업평가의 특징을 세 가지로 보고 있다(봉민근, 1999:205 재인용). 첫째, 진행 중인 어떤 사업이 그 목표를 달성하는데 있어서 어느 정도 효과적인가를 측정한다. 둘째, 사

업의 효과를 다른 기타 요인의 효과로부터 구분하기 위해 조사설계의 원리에 의존한다. 셋째, 현재 운영방식의 수정을 통하여 사업을 향상시킬 것을 목적으로 한다. 요컨대, 정책평가란 정책을 향상시킬 목적으로 조사설계의 원리를 적용하여 정책의 효과성과 효율성을 측정하는 것이라고 할 수 있다.

나. 정책평가의 목적과 필요성

위에서 언급한 바와 같이, 정책평가의 목적은 장래의 계획을 향상시키거나 그 프로그램에 대하여 부차적으로 이루어지는 결정에 기여하는 수단으로서 원래 달성하기로 한 목표에 대한 프로그램의 효과를 측정하는 것이다(봉민근, 1999:206). 특히, 정책결과와 정책집행과정을 주로 사후적으로 평가하는 정책평가는 다음과 같은 직접적 목적을 지니고 있다(봉민근, 1999:207). 첫째, 정책결정이나 집행과정에 필요한 정보를 제공하여 이들 과정을 바람직스럽게 추진하도록 하는 것으로 정책과정상의 환류기능이라고 볼 수 있다. 둘째, 정책담당자가 정책과정에서 행하는 활동에 대하여 국민에 대한 책임을 지도록 하는 것으로서 책임성 확보기능으로 볼 수 있다. 셋째, 보수적인 목적으로서 정책 속에 내재된 변수간의 인과관계를 검증하여 이론의 구축에 기여하는 학문적 기여기능으로 볼 수 있다.

또한, 정책평가를 크게 두 가지 차원으로 나누어 볼 수 있다. 즉, 집행된 정책의 결과가 소기의 목적을 달성했는지, 했다면 누구에게 얼마만큼의 혜택을 주었고 비용은 얼마나 들었는지를 설명하는 결과분석이 있다. 다른 하나의 차원은 궁극적으로 모든 정책은 인간복지를 향상하는 것이 그 목적이므로 정책수행이 그 대상인구와 환경에 어떠한 영향(impact)을 남겼는가를 평가하는 영향분석이다.

〈표 3-1〉 정책평가 분류 기준과 순수형의 조화

정책평가의 순수형 분류기준	감사	프로그램평가	점검
평가의 목적	책무성(정책형성)	정책형성(정책집행)	정책집행(책무성)
평가의 기능	통제(환류)	환류(학습)	학습(통제)
평가의 내용	정확성(효율성)	효과성(효율성)	정확성(효과성)
평가자	외부기관(상급기관)	외부기관(운영기관)	운영기관(상급기관)
평가 시기	사후평가(진행평가)	사후평가(사전평가)	진행평가(사후평가)
평가 주기	일회평가(수시평가)	수시평가(주기평가)	주기평가(수시평가)
평가 활용자	외부통제자 (사업책임자)	사업책임자 (사업운영자)	사업운영자 (사업책임자)

주: 괄호 안은 부차적인 중요성을 나타냄.
자료: 김준한(1999).

위의 <표 3-1>은 정책평가의 기능과 목적별 평가의 주요 내용들을 정리한 것이다. 감사를 위한 정책평가는 정책이 주어진 책무를 완수하였는가에 대한 측면, 즉, 책임성을 평가하는데 주요 목적이 있으며, 정확성과 효율성을 평가하는데 초점을 둔다. 또한 감사평가는 주로 독립적인 상급기관을 통해 이루어지는 것이 특징이다. 이에 비해 점검을 위한 정책평가는 정책의 집행이 제대로 이루어졌는가에 주요 목적이 있으며, 집행부서의 상급기관에 의해 평가가 이루어지는 것이 특징이다. 마지막으로, 사회복지 정책과 프로그램에서 가장 흔히 행해지는 프로그램 평가는 정책형성과 집행과정에서의 효과성과 효율성을 측정하는데 가장 큰 목적이 있으며, 정책과 프로그램의 성격에 따라 외부기관 혹은 운영기관에 의해 평가가 이루어질 수 있다.

이상의 논의를 사회복지정책과 연관지을 때, 사회복지정책 평가가 필요한 이유는 다음과 같은 몇 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 사회복지정책의 효과성을 증진하기 위한 것이다(송근원·김태성, 1998:173~4). 사회복지정책의 개선에 필요한 정보를 얻기 위해서 정책평가가 필요하다. 사회복지정책의 평가를 통해 시행된 정책의 성공 및 실패 원인을 밝혀냄으로써 기존의 정책을 지속할 것인가 중단할 것인가 또는 확장할 것인가 축소할 것인가, 그리고 그 내용을 어떻게

변경할 것인가를 결정짓는 데 필요한 정보가 제공된다. 이런 점에서 볼 때 사회복지정책의 평가는 정책의 성공을 위한 원칙, 자원, 수단, 방법 등을 제시해 주며, 이러한 정보는 사회복지정책 프로그램의 결정에 기초적인 자료가 되고, 그 정책프로그램의 효과성을 높이는데 사용된다. 둘째, 사회복지정책 평가는 책임성의 확보를 위해 필요하다. 즉, 정책평가를 통하여 사회복지정책 프로그램의 목표를 어느 정도나 달성하였는지를 파악할 수 있고, 그에 대한 책임의 소재를 찾아낼 수 있다. 반면에 실제로 정책평가 결과 나타난 정책의 영향이 원래 목표를 달성하는데 유용한 것이 증명된 경우, 그러한 정책평가는 정책프로그램의 존립 근거가 되기도 한다. 마지막으로, 사회복지정책에 관한 평가는 정책 연구의 밑거름이 되기도 한다. 곧, 사회복지정책의 평가를 통하여 제시되는 자료를 기초로 하여 기존의 정책이론이 수정되거나 강화되기도 하며, 사회복지정책의 형성이나 집행에 관한 고유 이론을 개발하는 데 이바지하기도 한다.

사회복지정책 중 하나인 공공부조제도의 평가 역시 이러한 목적에서 행해진다고 볼 수 있다. 즉, 일차적인 평가의 목적은 제도 개선을 위한 정보를 획득하고자 하는 것이다. 계획된 프로그램과 집행결과가 실제 국민생활에 미친 영향, 목적달성에 기여한 상대적인 효과 및 능률성 등에 대한 정보를 산출하여 정책 결정자들에게 환류(feedback)함으로써 계획사업의 수정, 보완, 종결 등에 대한 합리적인 결정을 내리는데 필요한 판단의 근거를 제공해 주고, 차후사업의 설계와 결정에 필요한 자료들을 산출하여 정책설계자들과 정책 결정자들에게 제공해 주는데 목적이 있다. 또한, 국민의 세금을 통해 이루어지는 공공재원이 낭비없이 효율적이고 효과적으로 집행되고 있는지를 평가함으로써 정책의 책임성을 높이려는 것도 공공부조제도 평가의 주요 목적이라 할 수 있다.

2. 평가의 주체 및 대상

가. 정책평가의 주체

평가를 누가(who) 할 것인가는 평가의 객관성과 신뢰성, 그리고 평가의 활용

측면에서 매우 중요한 문제이다. 평가주체에 따라 평가를 구분하면 자체평가와 내부평가, 그리고 외부평가로 구분할 수 있다(이현주 외, 2002:70). 자체평가는 제도를 집행하는 조직이나 인력이 수행하는 평가를 의미한다. 내부평가는 제도의 결정과 집행을 담당하고 있는 사람들을 포함하기도 하지만 좀 더 범위를 넓혀 같은 조직체 내의 다른 구성원이 행하는 평가를 의미한다. 외부평가는 제도를 수행하는 조직이 아닌 전문교수, 조사연구기관 등의 제3자가 수행하는 평가이다.

자체평가는 프로그램에 대한 이해도와 활용가능성이 높으며 자율성이 보장된다는 장점이 있으나, 평가결과의 신뢰성과 객관성이 떨어지는 단점이 있다. 이에 비해 외부평가는 신뢰성과 객관성 확보에는 가장 유리하나, 프로그램에 대한 이해와 활용가능성이 비교적 낮으며 자율성을 훼손할 가능성이 있다. 내부평가는 주로 집행기관의 상부기관에서 행해지는 평가로 자체평가와 외부평가의 중간적 성격을 가지고 있다고 볼 수 있다. 이와 같이 평가주체에 따른 평가는 모두 장·단점이 있으므로 신뢰성, 객관성, 프로그램에 대한 이해, 이용목적, 자율성 등을 감안해서 적절한 것을 선택하여야 한다.

나. 정책평가의 대상

누구를(whom) 평가할 것인가 즉, 평가의 주 대상은 정책 또는 프로그램의 수요자와 공급자, 그리고 프로그램에 의해 영향을 받는 사람이나 환경이 될 수 있다. 이 중 수요자는 프로그램의 효과성과 영향(impact)를 볼 수 있는 가장 중요한 평가대상이며, 객관적 측면과 주관적 측면 모두가 평가의 대상이 될 수 있다. 공급자는 정책 또는 프로그램을 직·간접적으로 전달하는 체계가 모두 포함되며, 효율성을 평가하기 위한 중요한 평가대상이다. 또한 정책 또는 프로그램의 장기적인 효과와 부수효과 등을 평가하기 위해서는 직접적으로 프로그램을 공급하는 대상 외에도 영향을 받는 대상들도 프로그램 평가에 포함될 수 있다. 이와 같이 평가의 대상은 평가의 목적과 활용가능성 및 조사가능성 등을 고려하여 적절하게 선정될 필요가 있다.

3. 정책평가 형태와 기준

가. 평가형태

무엇(what)을 평가할 것인가는 평가의 목표, 내용, 설계와 관련해서 가장 중요한 사안이라 할 수 있다. 평가의 형태와 관련해서는 크게 과정평가(process evaluation)과 결과평가(impact evaluation)로 구분할 수 있다.

과정평가란 프로그램이 표적화된 수혜자에게 의도된 대로 전달되는지를 확인하기 위해 설계된 프로그램 모니터링의 한 형태이며 성과사정(implementation assessment)이라고도 알려져 있다(Purdon, 2001). 좀 더 구체적으로 과정평가는 정책결정의 전(全)단계인 형성과 집행과정에서의 평가로, 얼마나 정책이 문제를 명확히 인식했으며, 그에 따라 목적을 시의적절하게 설정하고 올바른 여론수렴과 투입기능을 통해 형성시키고 상황에 부합되게 집행되었는가를 평가하는 것을 의미한다.

이에 비해, 결과평가는 정책 혹은 프로그램이 규정된 결과 측정치에 미치는 영향을 측정하는 평가이다. 즉, 어떤 정책이 의도한 방향으로 어떤 변화를 야기시킨 정도를 검토하는 것이다(Purdon, 2001). 결과평가는 다시 1차영향효과, 2차영향효과로 나누는데 1차영향효과는 주로 단기적 영향으로 동일체계 내에서의 영향이며, 2차영향효과는 주로 장기적 영향으로 다른 체계에까지의 영향과급을 의미한다. 공공경제의 외부효과(externality) 등도 이에 속한다

나. 정책평가기준

어떻게(how) 평가할 것인가는 평가의 도구와 관련이 있다. 던(William N. Dunn; 방정환, 1983 재인용)은 정책평가의 기준을 효율성과 효과성, 적정성, 형평성, 대응성, 적합성으로 구분하고 있으며, 학자들마다 제시하는 기준은 약간씩 차이가 있으나 대부분 던의 기준에서 크게 벗어나지 않는다. 따라서본 연구에서는 던의 정책평가 기준을 중심으로 논의하고자 한다.

먼저, 효율성(efficiency)은 투입과 비용과 관련하여 정책결과의 질을 분석하고

평가하고자 하는 기준이다. 효율성의 개념은 주어진 효과성의 수준을 창출하는데 요구되는 노력의 양과 관련된다. 여기에서 추구하는 합리성은 경제적 합리성(economic rationality)이며, 성과측정을 위한 양적 지표에 크게 의존한다. 결국 이 기준의 초점은 목적 자체보다는 수단에, 그것도 비용의 최소화와 자원의 극대화라는 관점에서의 정책수단의 선택부여에 있다.

둘째, 효과성(effectiveness)의 기준은 조직의 생산성이나 정책목표의 달성수준과 관련된 개념으로, 특정한 정책을 집행한 결과가 정책이 기대했던 소기의 목적을 달성했느냐로 가름된다. 그런 만큼 효과성의 기준은 정책의 성공여부를 판단하는 제1의 기준이 된다. 왜냐하면, 정책의 효과성이 높은 것으로 판단되면 그 정책은 일단 성공적인 것으로 받아들일 수 있기 때문이다. 따라서 정책결과의 분석기준으로서의 효과성은 효율성과는 대조적으로 기술적 합리성(technical rationality)을 보다 강조한다.

셋째, 적정성(adequacy)의 기준은 주어진 효과성의 수준이 이른바 정책문제를 제기하는 욕구·가치·기회를 어느 정도까지 수렴하고 충족시키고 있느냐 하는 범위와 관련되며 그 목적은 정책체계의 편견의 동원을 배제하고자 하는데 있다. 이 기준에 의한 접근 입장은 정책에 대한 클라이언트의 반응과 만족을 측정함으로써 정책결과를 분석하고자 하는 노력으로 집약된다. 따라서 이 기준을 통한 분석방법은 양적·기술적 분석이라기보다 주관적·질적 환경에 대한 ‘모니터링’의 한 방법이라 할 수 있으며, 여기에서는 클라이언트의 욕구수용이나 갈등의 해소라는 측면에서 정책의 성패는 정책에 대한 클라이언트의 지지확보 여부에 의해 판단하고자 한다. 적정성의 기준은 정책대안과 정책결과 간의 상호관계의 강도에 관한 기대를 함축하고 있다. 그렇기 때문에 이 기준에 관한 정보를 얻기 위해서는 ‘모니터링’체계의 제도화나 ‘텔파이’방법의 적극적인 도입·활용이 요청된다.

넷째, 정책결과 분석에 있어서의 형평성(equity) 기준은 사회의 여러 상이한 집단과 개인간의 가치배분과 관련하여 정책의 효과나 편익이 공정하게 모든 사람에게 분배되었는가를 분석하기 위한 분석기준으로서, 이것이 추구하는 합리성은 사회적 합리성(social rationality)이며, 이른바 절차적 합리성(procedural rationality)도 매우 중요시한다. 여기에서 절차적 합리성이란 정책과정이 과연

민주적이고 합법적이며 민의의 수렴과 여과에 충실했느냐를 따지는 근거가 된다. 정책결과 분석에서 특히 이 기준이 강조되는 것은 아무리 특정 정책이 효율적이고 효과적이며 적절한 것이라 하더라도 비용과 편익이 불공정하게 배분되었다면, 그리고 절차적 합리성이 배제되었다면 그 실시과정에서 전문적 도구적 이성을 갖춘 테크노크라트의 경직된 정책회로에 의해 공익은 저해될 우려가 크며, 또 정책의 타당성이란 맥락에서 정책의 근본적인 내용상의 합리성을 보장하기조차 사실상 불가능하기 때문이다.

다섯째, 대응성(responsiveness)은 특정 정책이 그로부터 이익을 얻을 것으로 기대되는 수혜자의 인지된 욕구나 가치선호에 부응했느냐를 검토하고자 하는 의도와 결부된다. 즉, 이 기준은 효과성, 효율성, 적정성, 그리고 형평성의 기준이 ‘현실적으로 정책수혜자의 욕구를 잘 반영하고 있느냐’라는 의문을 제기하고 그 해답을 구하고자 하는 목적에서 활용된다. 따라서 대응성의 개념은 책임성과 밀접하게 국민의 이익을 기꺼이 고려하겠다는 정부의 의지와 민주행정의 구현이라는 실제적 차원과 연결된다.

마지막으로, 적합성(appropriateness)은 정책결과가 전체사회에 대해 실질적으로 가치있고 바람직한 것인가를 판단하는 분석기준으로 이른바 실체적 합리성(substantive rationality)과 밀접히 관련된다. 따라서 이 기준은 전술한 여러 기준보다 논리적으로 우위에 있다고 할 수 있으며, 대개의 경우 정책이 전개되는 작업환경의 성격과 맥락에 따라 사용하는 지식의 타당성의 함수로서 인식된다.

제 2절 국민기초생활보장제도 선정 및 급여 평가틀

1. 국민기초생활보장제도 평가의 목적

공공부조제도인 국민기초생활보장제도 평가의 일차적 목적은 제도시행 결과의 피드백을 통해 제도 개선을 위한 정보를 획득하고자 하는 것이다. 특히, 공공부조제도는 제도의 특성상 과정평가(모니터링평가)가 중요한 비중을 차지한다. 왜냐하면 자산조사에 의해 대상자가 결정되는 공공부조제도의 경우 대상자 선정의 적절성에 대한 논란이 많으며 그만큼 모니터링의 필요성이 증가하기 때

문이다. 또한 일반조세를 재원으로 급여가 주어지는 공공부조제도는 비용부담의 주체라고 간주되는 일반국민이 공공부조제도의 효율적 운용을 요구하는 경향이 있기 때문에 모니터링의 필요성이 배가된다(이현주 외, 2002:60~1). 따라서 제도내적인 과정의 효과성과 효율성을 평가하는 과정평가가 국민기초생활보장제도 개선의 중요한 지침을 제공해 줄 수 있을 것으로 본다.

다른 한편, 국민기초생활보장제도가 지향하고 있는 장단기적 목표를 얼마나 달성하고 있는지를 평가하는 것도 제도평가의 중요한 목적이다. 즉, 국민의 최후의 안전망이라고 할 수 있는 국민기초생활보장제도가 과연 그 본연의 궁극적인 목표라고 할 수 있는 빈곤의 완화 및 탈피와 더 나아가 가족구조의 안정에 얼마나 기여하였는가를 평가하는 결과평가 또한 국민기초생활보장제도 평가의 중요한 측면이 된다.

요컨대, 국민기초생활보장제도 평가의 목적은 제도 개선을 위한 피드백을 얻고자 하는데 일차적 목적이 있으며, 이를 위해서 제도 내적인 과정평가와 그 영향에 대한 결과평가가 동시에 수행되어야 할 것이다.

2. 국민기초생활보장제도 평가의 주체와 대상

가. 평가주체

앞에서 살펴본 바와 같이, 평가의 주체는 크게 자체평가, 내부평가 그리고 외부평가로 나누어진다. 국민기초생활보장제도의 평가에 있어 특히 과정평가(모니터링평가)의 경우 제도의 직접적인 진행상황을 파악하고 수시로 제도 개선자료로 빠르게 활용하게 된다는 점에서 볼 때, 그리고 내부적인 구체적 자료를 풍부하게 활용하여야 한다는 점에서 볼 때, 자체평가로 수행하는 것이 더 적절하다고 볼 수 있다. 특히, 공공부조제도에 대한 모니터링은 주로 부정수급자에 대한 발견과 처분과 관련을 갖고 있어 이러한 작업을 법적 조사권한과 처분의 권한을 필요로 하므로 더욱 자체평가의 필요성이 크다(이현주 외, 2002:71).

이에 비해, 결과평가의 경우는 제도의 목적 또는 목표 달성에 초점을 맞추는

경향이 있으므로 평가의 객관성과 신뢰성이 가장 중요한 기준으로 고려된다. 따라서 제도시행과 직접적으로 연관성이 없는 제3자가 평가하는 것이 좀 더 적절하다고 볼 수 있다.

본 연구의 국민기초생활보장제도 평가는 “한국보건사회연구원 기초보장·자활 정책 평가센터”에 의해 수행되었다. 한국보건사회연구원은 국책연구기관으로서 보건복지부와 독립적인 관계를 유지하고 있다는 점에서 본 평가는 외부평가에 가깝다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 한국보건사회연구원은 보건복지부의 자료활용과 업무협조가 비교적 원활히 이루어지고 있으므로 외부평가의 한계를 다소 극복할 수 있는 유리한 위치에 있다고 볼 수 있다. 또한, 본 연구는 보건복지부 내부자료보다는 표본추출을 통한 전국적인 수요자조사자료의 분석을 활용한 평가에 초점을 맞추었으므로 외부평가의 장점을 최대한 활용하고자 하였다.

나. 평가대상

본 연구에서의 평가의 대상은 크게 수요자, 공급자, 그리고 제도에 의해 영향을 받는 대상으로 나눌 수 있다. 수요자는 국민기초생활보장제도의 수급자가 1차적인 대상이 되며, 중도탈락자(수급탈피자)와 신청탈락자는 수급자와의 비교 집단이면서 동시에 잠재적(2차적) 수요자로 볼 수 있다. 공급자는 국민기초생활보장제도의 전달체계를 말하며, 이는 다시 간접적 전달체계이면서 지휘·감독의 기능을 수행하는 시·군·구 사회복지담당공무원과 직접적 전달체계인 읍·면·동 사회복지담당공무원으로 나눌 수 있다. 마지막으로, 제도에 의해 영향을 받는 (혹은 주는) 대상으로서 국민기초생활보장 재원의 원천이라 할 수 있는 납세자(일반국민)도 평가대상에 추가될 수 있으나 본 연구는 선정과 급여평가에 초점을 두고 있으므로 일반국민의 의식평가는 제외되었다.

3. 국민기초생활보장제도 선정 및 급여의 평가기준

앞에서 정책평가의 기준으로 효율성, 효과성, 적정성, 형평성, 대응성, 적합성 등의 원칙을 제시한 바 있다. 그러나 이러한 평가의 대원칙은 구체적인 정책평

가를 위해서는 좀 더 구체적으로 제시되어야 할 뿐만 아니라 평가의 대상과 목적에 따라 적절하게 조정될 필요가 있다. 본 연구에서는 길버트와 스펙트의 정책의 4대 요소, 즉, 대상, 급여, 재정과 전달체계 중 대상과 급여에 초점을 맞추어 국민기초생활보장제도의 대상자 선정과 급여체계를 평가하는데 목적이 있다. 따라서 선정과 급여의 기본원칙 및 평가기준이 구체화될 필요가 있다.

가. 선정평가의 기본원칙

사회복지정책의 내용을 분석하는데 있어 가장 논란이 되는 것 중의 하나는 급여를 받을 수 있는 자격(eligibility)의 문제이다. 즉, 누구에게 급여하고, 누구에게 급여를 안 하느냐의 문제이다. 일반적으로 사회복지재화나 서비스는 시장에서의 쌍방 교환이 아닌 국가로부터의 일방적 이전(unilateral transfer)의 형태로 제공되기 때문에 재화에 대한 수요보다 공급이 적은 경향이 있다. 즉, 사람들이 원하는 사회복지재화의 양보다 국가에서 급여할 수 있는 양이 적은 것이다. 따라서 이러한 상황에서는 어떠한 방식으로라도 사회복지재화나 서비스에 대한 수요를 제한할 필요성이 발생하고, 이 때 그것의 기준이 무엇인가가 쟁점이 되는 것이다.

즉, 급여자격의 문제는 현실적인 정책결정이나 분석에서 다음의 두 가지 이유로 중요하다. 첫째, 한 나라의 사회적 자원은 제한되어 있고, 특히 사회복지에 사용할 자원은 더욱 그러하다. 따라서 주어진 제한된 자원의 적정한 배분이 이루어져야 하는데 이 때 급여자격의 문제는 기회비용의 측면에서 중요하다. 특정한 자격조건으로 특정한 사람들에게 급여를 했을 때, 이러한 자원으로 다른 사회적 목표를 얼마나 이룰 수 있는가를 고려해야 하기 때문이다. 둘째, 급여자격의 문제가 중요한 또 하나의 이유는 급여자격의 형태가 사회복지정책의 직접적인 대상자(target group)뿐만 아니라 비대상자들에게도 여러 가지 측면에서 영향을 주기 때문이다. 일반적으로, 사회복지정책은 특정한 사람들을 대상으로 특정의 의도하는 그리고 직접적인 목표를 추구하지만, 이러한 정책들은 대상집단이 아닌 사람들에게도 간접적 혹은 의도하지 않은 영향을 크게 주는 경

향이 있다(송근원·김태성, 1998:280). 특히, 우리나라의 대표적인 공공부조제도인 국민기초생활보장의 경우 재정을 부담하는 측과 혜택을 받는 측이 명확하게 구분되는 경향이 있는 만큼 대상 선정의 문제는 제도의 주요한 평가 항목이다.

이러한 점을 감안할 때, 선정 평가에 있어 가장 기본적인 원칙은 형평성(equity)과 (대상)효율성(target efficiency)이다. 즉, 받을 자격이 있는 사람은 누락됨이 없이 받아야 하며, 받을 자격이 없는 사람이 급여를 받아서는 안된다는 것이다. 2장에서 제시한 바와 같이 국민기초생활보장제도의 수급권을 가지기 위해서는 “소득인정액이 최저생계비 이하여야 할 뿐만 아니라 부양능력이 있는 부양의무자가 없어야” 한다. 따라서 이 두 조건을 충족하고도 급여를 받지 못하는 사례가 많다는 것은 대상간의 형평성이 떨어진다는 것을 의미하며, 소득인정액이 최저생계비 이상이거나 부양능력이 있는 부양의무자가 있는 가구가 국민기초생활보장급여를 받는다는 것은 대상간의 형평성뿐만 아니라 효율성이 떨어짐을 의미한다.

나. 급여평가의 기본원칙

급여는 국민기초생활보장제도의 내용을 구성하는 가장 중요한 요소 중 하나이다. 국민기초생활보장제도는 국민의 최후의 사회적 안전망으로서의 역할을 한다. 따라서 국민기초생활보장 급여는 최저생활을 보장하는 것을 기본 목표로 한다. 이것은 생활이 어려운 자에게 생계·주거·의료·교육·자활 등 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장해야 한다는 것을 말한다. 둘째는 자립·자활의 목표로 국민기초생활보장급여는 빈곤 가구가 자립할 때까지 한시적으로 제공되는 것을 원칙으로 하며, 급여는 자립·자활을 조장하는 것이 되어야 한다. 셋째는 가족안정의 목표로 국민기초생활보장급여는 이혼·별거·혼외 출산 등의 가족해체를 방지할 뿐만 아니라, 더 나아가 가족간의 관계를 호전시키고 안정시키는데 기여하여야 한다.

따라서 국민기초생활보장 급여의 평가는 이러한 급여의 목표가 얼마나 달성되었는지를 평가하는 효과성, 적절성, 대응성 등의 원칙에 초점이 맞추어진다.

이 중 효과성은 가장 포괄적인 평가의 원칙으로 국민기초생활보장 급여가 위에서 제시한 급여의 목표, 즉, 최저생활보장, 탈빈곤, 그리고 가족구조 안정의 목표를 얼마나 달성하였는지를 평가하는 것이다. 적절성은 급여의 수준이 최저생활을 보장하는데 적절한 수준인지에 초점을 맞추는 원칙이며, 대응성은 이러한 급여가 개별화와 욕구 수준에 따라 얼마나 신속하고 정확하게 제공되고 있는지에 주안점을 둔다.

4. 국민기초생활보장제도 선정 및 급여의 평가틀

본 연구는 국민기초생활보장제도의 선정 및 급여와 관련된 포괄적인 평가(comprehensiveness evaluation)를 통해 제도 개선을 위한 기반을 제공해 주는 데 목적이 있음은 이미 밝힌 바 있다. 이를 위해서는 적절한 평가의 기준이 제시되어야 하며, 이러한 기준을 바탕으로 구체적인 평가의 항목이 선정되어야 한다. 본 연구의 평가틀은 기본적으로 2002년에 본 연구원에서 수행된 『국민기초생활보장제도 평가체계 구축방안』에 제시된 평가틀을 원용하여 본 연구의 목적에 맞게 수정·보완하였다.

〈표 3-2〉 국민기초생활보장제도 평가기준

평가기준	평가항목
최저생활보장	<ul style="list-style-type: none"> · 수급자수 · 보장률 · 보장수준
효율성	<ul style="list-style-type: none"> · 운영효율성 · 대상효율성
빈곤제거	<ul style="list-style-type: none"> · 탈피자수 · 탈피기간 · 의존성
가족의 복지	<ul style="list-style-type: none"> · 가족구조의 안정 · 사회·심리적 안정 · 인적자본 향상

자료: 이현주 외(2002).

본 연구에서는 국민기초생활보장제도 평가기준으로 제시된 네 가지 측면, 즉, 최저생활보장, 효율성, 빈곤제거, 가족복지의 기준 중 빈곤제거를 제외한 세 가지 기준을 바탕으로 구체적인 평가항목이 구성되고 평가가 수행된다(표 3-2 참조).

먼저 최저생활보장의 기준은 국민기초생활보장법 제 1조에 명시되어 있는 제도의 목적, 즉, ‘생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것’에 부합하는 기준이라는 점에서 제도의 가장 명시적인 목표에 대한 평가기준이라 할 수 있다. 최저생활보장의 기준을 평가하기 위해서는 먼저 ‘빈곤하면서 부양능력있는 부양의무자가 없는 가구가 빠짐 없이 선정되고 있는가’ 즉, 빈곤의 사각지대가 얼마나 해소되었는가라는 측면이 평가되어야 한다. 다음으로 그렇다면 이렇게 ‘선정된 가구에 대한 보장의 수준이 최저생활을 유지할 정도로 적절한 수준인가’ 즉, 보장수준이 얼마나 적절한가라는 측면에서 평가되어야 한다. 전자의 질문은 주로 국민기초생활보장 대상자의 선정과 관련된 항목으로 구성되며, 후자의 질문은 주로 급여의 수준 및 내용과 관련된 항목으로 구성된다.

선정과 급여를 평가하기 위한 두 번째 기준은 효율성, 특히 대상효율성의 기준이다. 주지한 바와 같이 일반적으로 공공부조는 제한된 자원을 가장 욕구있는 사람 혹은 가구에 집중해서 제공한다는 점에서 여타의 사회복지제도에 비해 대상효율성이 높은 제도로 평가된다. 그러나 다른 한편 재원의 제공자(납세자)와 급여의 수요자(수급자)가 분리되어 있어 자원의 오남용과 부정수급의 가능성이 높다는 점은 대상효율성을 저해하는 요인이 될 뿐만 아니라 동일한 조건의 비수급자와의 형평성을 훼손한다. 따라서 대상효율성의 기준은 ‘국민기초생활보장 수급기준에 부합되지 않는 수급자(부정수급자)의 규모는 얼마나 되며, 이를 막을 수 있는 적절한 방안이 마련되어 있는가’에 관한 것이다. 따라서 대상효율성의 기준은 주로 대상자 선정과 관련된 항목으로 구성된다.

셋째, 빈곤제거의 기준으로 이는 위에서 언급한 자립·자활이라는 명시적 목표와 관련될 뿐만 아니라, 국민기초생활보장제도의 궁극적이고 거시적인 목표와 관련된 기준이다. 빈곤제거의 기준은 ‘국민기초생활보장제도가 빈곤을 제거하는데 얼마나 기여하였는가’를 평가하는 항목으로 구성된다. 이는 구체적으로

두 가지 측면으로 다시 구분될 수 있다. 즉, 급여를 받음으로써 빈곤을 탈피하게 되는 소극적인 빈곤제거의 효과와 자립·자활을 통해 빈곤을 탈피하게 되는 적극적인 빈곤제거의 측면이 그것이다. 전자는 국민기초생활보장제도의 직접적이지만 소극적인 효과이고 후자는 간접적이지만 적극적인 효과로 평가될 수 있다. 이 때, 전자 즉, 소극적 빈곤제거의 효과는 최저생활보장 기준의 급여수준 측면에서의 평가를 통해 간접적으로 유추될 수 있다. 그러나 후자 즉, 적극적 빈곤제거의 효과는 본 연구 조사결과를 통해서도 평가될 수 없다. 따라서 빈곤제거의 평가기준은 본 연구에서 제외하도록 할 것이다^{주9)}.

마지막으로, 가족구조의 측면은 국민기초생활보장제도가 가족구조의 안정에 기여한 효과를 살펴보는 것이다. 즉, 가족복지의 기준은 ‘국민기초생활보장제도가 가족구조의 안정에 얼마나 기여하였는가’를 평가하는 항목으로 구성된다. 이론적으로 보면, 국민기초생활보장제도의 급여는 가족구조의 안정에 기여할 수도 있고, 가족구조의 안정에 부정적인 영향을 미칠 수도 있다(송근원·김태성, 1998). 본 연구에서는 가족구조의 안정을 측정하는 다양한 지표들을 통해 가족구조의 안정성 기준을 평가할 것이다.

아래 <표 3-3>은 국민기초생활보장제도의 선정 및 급여를 평가하기 위한 평가기준과 구체적인 평가항목을 제시하고 있다.

주9) 빈곤제거와 관련된 제도평가는 본 연구와 함께 2003년 기초보장·자활평가센터의 과제로 진행된 빈곤역동성에 관한 연구에서 주로 다루어질 것으로 기대된다.

〈표 3-3〉 국민기초생활보장제도 선정 및 급여 평가틀

평가기준		평가항목
최저생활보장 (과정평가)	선정	<ul style="list-style-type: none"> 수급자수 <ul style="list-style-type: none"> ◦ 전체 수급자의 규모/비율 <ul style="list-style-type: none"> -일반수급자/조건부수급자/시설수급자 -가구규모별 수급자 수 ◦ 연도별 수급자의 증감 정도 <ul style="list-style-type: none"> -일반수급자/조건부수급자/시설수급자의 증감정도 -가구규모별 수급자 수 ◦ 빈곤사각지대의 규모
	보장률	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 전체 조사가구 중 최저생계비 이하 가구의 비율 <ul style="list-style-type: none"> -수급자/수급탈피자/신청탈락자/차상위계층별 비율 -지역별/가구규모별/취업형태별 비율 ◦ 소득이 최저생계비 이하인 가구 중 수급자로 선정되지 않은 이유 <ul style="list-style-type: none"> • 신청탈락가구의 탈락원인 • 수급탈피가구의 탈피원인
최저생활보장 (과정평가)	급여	<ul style="list-style-type: none"> 보장수준 <ul style="list-style-type: none"> ◦ 급여수급 이후의 빈곤탈피(총소득이 최저생계비 이상) 여부 <ul style="list-style-type: none"> -일반수급자/조건부수급자별 탈피여부 -지역별/가구유형별 탈피여부 ◦ 수급가구의 평균급여액과 평균생활비 <ul style="list-style-type: none"> -일반수급자/조건부수급자별 급여액과 생활비 -지역별/가구유형별 급여액과 생활비 ◦ 수급자 가구의 총소득 대비 국민기초생활보장급여 소득의 비율 <ul style="list-style-type: none"> -일반수급자/조건부수급자별 비율 -지역별/가구유형별 비율

〈표 3-3〉 계속

평가기준			평가항목
효율성 증진 (과정평가)	선정	대상 효율성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부정수급자의 규모 <ul style="list-style-type: none"> - 지역별 부정수급자 규모 - 부정수급자의 유형별 규모 ○ 부정수급자 발견 실적 및 처리방식 <ul style="list-style-type: none"> - 지역별 발견 실적 - 보장비용 징수 실적 ○ 신청탈락자 중 수급적격자의 비율 <ul style="list-style-type: none"> - 본인신고, 정기조사, 수시조사 ○ 자산조사 및 부양의무자조사의 정확성 <ul style="list-style-type: none"> - 부정확의 이유 - 자산조사시 신고소득 및 추정소득의 적용율
가족복지 (영향평가)	선정 및 급여	가족구조의 안정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의식(衣食) 측면 ○ 정서적지지 측면 ○ 신체적 수발과 양육 측면 ○ 교육 측면 ○ 가족문제 측면

제 4장 국민기초생활보장제도 평가조사개요 및 생활실태

제 1절 평가를 위한 수요자 및 공급자 조사 절차 및 개요

1. 수요자 조사

가. 조사목적

『국민기초생활보장제도 실태파악을 위한 조사』는 국민기초생활보장제도의 수요자 및 잠재적 수요자의 생활 실태 및 의식을 파악하여 국민기초생활보장제도의 과정과 결과(효과)를 평가하고 나아가 제도 개선을 위한 기초자료로 활용하고자 하는 목적으로 실시되었다. 즉, 본 조사는 국민기초생활보장제도의 과정 평가와 결과평가에 활용할 목적으로 수급자, 중도탈락자(수급탈피자), 신청탈락자 가구를 대상으로 수행되었다.

본 조사는 2003년 8월과 9월 기간 동안 표본가구를 추출하여 각 지역에 통보하고, 읍·면·동에서 관련 자료를 준비토록 하였으며, 조사는 2003년 9월 19일부터 10월 3일까지 15일 동안 실시되었다.

나. 표본추출

본 조사는 대표성을 확보하고 전국적인 국민기초생활보장제도의 실태를 파악하기 위하여 군집표집과 계통추출표집 방법을 적용하여 1,800가구를 추출하였다. 즉, 먼저 지역별(대도시, 중소도시, 농어촌)로 총 24개 시·군·구를 추출한 후, 선정된 시·군·구에서 각각 2개씩의 읍·면·동 추출(총 48개 읍면동)하였다.

이 때, 대도시는 서울, 부산, 인천, 대구, 광주, 대전, 울산의 7개 특별시 및

광역시 지역으로 하되, 군지역은 농어촌으로 구분하여 제외하였으며, 중소도시는 도의 시로 하고, 농어촌은 도의 군으로 규정하였다. 단, 제주도를 제외한 섬지역은 표본의 특이성과 조사상의 어려움 등을 감안하여 표본추출지역에서 제외하였다. 표본조사지역은 아래 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 조사(표본)지역

대도시	중소도시	농어촌
서울특별시 강북구 미아9동, 번2동	경기도 안성시 안성2동, 안성3동	경기도 양주군 회천읍, 은현면
서울특별시 송파구 문정1동, 장지동	강원도 원주시 우산동, 봉산동	강원도 홍천군 화촌면, 남면
부산광역시 동래구 사직2동, 온천3동	충북 청주시 상당구 금천동, 용암2동	충북 괴산군 연풍면, 불정면
부산광역시 금정구 서3동, 부곡1동	전북 정읍시 시기동, 연지동	전북 무주군 안성면, 부남면
대구광역시 서구 평리2동, 평리3동	전남 나주시 영강동, 성북동	전남 보성군 겸백면, 복내면
대구광역시 북구 침산2동, 동천동	경북 연천시 동부동, 서부동	경북 울진군 기성면, 후포면
광주광역시 서구 양3동, 서창동	경남 마산시 월영동, 양덕2동	경남 고성군 영현면, 거류면
광주광역시 광산구 송정1동, 우산동	제주도 서귀포시 대천동, 중문동	제주도 북제주군 조천읍, 한경면

다음으로, 선정된 표본지역을 직접 방문하여 사전에 협조를 요청한 조사대상 가구명단을 통해 연구원이 직접 표본가구를 계통추출방식을 이용하여 추출하였다. 표본가구는 수급가구(근로능력가구, 근로무능력가구), 신청탈락가구, 중도탈락가구로 구분하여, 수급가구 약 1300가구(근로능력가구 600가구, 근로무능력가구가 700가구), 신청탈락자 약 200가구, 자연(중도)탈락자 약 300가구를 표본가구에 추출하여 조사를 완료하도록 하였다.

이 때, 수급가구의 판정은 2003년 9월 1일 현재를 기준으로 하며, 중도탈락가

구 및 신청탈락가구는 2000년 1월 1일부터 2003년 8월 31일 사이에 발생한 모든 가구를 대상으로 하였으며, 일반수급가구에는 특례수급가구를, 조건부수급가구에는 자활특례가구를 포함시켰다.

구체적으로, 각 읍·면·동에서 국민기초생활보장 수급가구의 경우, 근로능력가구 13가구, 근로 무능력가구 15가구를 표본으로 추출하는 것을 원칙으로 하였다(총 1344가구). 또한, 수급가구 중 근로능력유무에 따라 근로능력가구 7가구와 근로무능력가구 8가구를 예비가구로 선정하였으며, 이 가구들에 대해서는 각각에 대한 순위를 무작위로 부여한 후 표본가구가 부족 할 경우 높은 순위부터 표본가구에 추가하여 조사하는 것으로 하였다. 중도탈락가구의 경우, 7가구를 추출하는 것으로 하였으며 조사대상가구명단의 가구수가 7가구 이하 일 경우에는 전수조사를 실시하였다. 조사대상명단에서 중도탈락가구의 수가 7개 이상인 경우 최대 5가구를 예비가구로 선정하였으며¹⁰⁾ 표본가구의 추가방법은 수급가구에서와 동일하다. 마지막으로, 신청탈락가구의 경우 조사대상가구명단의 가구수가 10가구 이하의 경우 전수조사를 원칙으로 하였다. 단, 신청탈락가구가 10가구를 초과했을 경우 더 이상 표본가구로 추가하지 않는 것으로 하였다.

다. 조사표 구성

조사표는 크게 가구용조사표와 가구원용조사표로 구분되며, 가구용조사표는 다시 수급가구용, 중도탈락가구용, 신청탈락가구용으로 나누어진다. 현재 국민기초생활보장 수급가구의 경우 근로능력가구와 근로무능력가구 모두 수급가구용 조사표를 사용하였고, 특히 근로능력가구일 경우는 가구원용 조사표까지 기재해야 조사가 완료되는 것으로 하였다. 또한, 신청탈락 가구의 경우도 자활사업 참여 가구원이 있을 경우 가구원용 조사표까지 기재토록 하였다.

가구원용조사표는 근로능력이 있는 가구원 모두에 대해 조사하는 것을 원칙

주10) 8가구의 경우 예비가구는 1가구, 9가구의 경우 예비가구는 2가구와 같은 식으로, 12가구의 경우 예비가구는 5가구가 됨.

으로 하였다. 즉, 한 가구 내에 2명의 근로능력이 있는 가구원이 있을 경우 2개의 개별조사표를 작성하도록 하였다.

2. 공급자조사

국민기초생활보장제도의 평가를 위한 공급자, 즉, 사회복지담당공무원 조사는 전자메일(e-mail) 조사방법을 통해 이루어졌다. 조사대상은 전국의 읍면동사무소 사회복지담당공무원으로 2004년 8월 14일부터 9월 23일까지 40일 동안 진행되었다.

표본추출은 계통적 표본추출(systematic sampling)^{주11)} 방법을 사용하였다. 먼저, 보건복지부로부터 조사대상자의 명부를 수령(근무지역, 이메일주소, 전화번호 기입)하였다. 총 5,410명의 읍면동 사회복지담당공무원 중 전자메일이 기입되지 않은 대상을 제외하고 최종적으로 총 4,436명의 조사대상자의 명단이 표본추출의 틀이 되었다. 다음으로 조사대상자 명부로부터 일정한 간격으로 표본을 선정하였다. 이 때 표본의 간격은 표본의 수/전체 조사대상자 수로, 본 연구에서 표본의 간격은 2,218명/4,436명이므로 1/2이다. 따라서 조사대상자 명부에서 매 2번째에 해당하는 자를 최종적으로 표본으로 선정하여 최종적으로 총 2,218명의 사회복지담당공무원을 표본으로 추출하였다. 수거율을 높이기 위하여 조사표는 2004년 8월 14일과 회신이 오지 않은 표본에 대하여 2004년 9월 15일 두 번에 걸쳐 발송하였다. 전자메일 수신확인결과, 2,218명 중 990명은 메일을 읽은 반면, 1,228명(전송실패 497명 포함)은 읽지 않은 것으로 나타났다. 메일을 읽은 990명 중 최종 조사표를 기입완료하여 회신한 사회복지담당공무원은 211명으로 수신확인표본 대비 최종 수거율은 21.3%(211/990×100)였다.

이상에서의 공급자조사 대상자와 표본수 등은 <표 4-2>에 요약되어 있다.

주11) 모집단 추출틀에서 처음의 k 개 조사단위들 중에서 랜덤하게 하나의 단위를 추출하고 그 이후 매 k 번째 간격마다 하나씩의 단위를 표본으로 추출하는 표본추출방법을 $1/k$ 계통추출법이라고 한다.

〈표 4-2〉 공급자(사회복지담당공무원)조사 대상자 및 표본수

(단위: 명, %)

구 분	조사대상자 수(명)
총조사대상자	4436
표 본 대 상	2218
유 효 표 본	990
유 효 수 거 율	21.3

제 2 절 국민기초생활보장제도 수요자 일반사항 및 생활실태

1. 가구구성

가. 가구규모

가구규모는 방문면접을 통해 파악된 실제가구원수를 기준으로 제시한다. 단, 수급가구의 경우는 통합조사표상 가구원수와 생계 가구원수 두 가지를 모두 파악하여 행정상 가구원수와 실제 가구원수의 차이 여부도 살펴보았다. 생계가구원은 주민등록을 동일 주소지에 두거나 사실상 동일한 곳에서 같이 살고 있는 경우, 자녀가 교육관계로 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 포함한 것을 말한다.

〈표 4-3〉 수급가구 및 비수급가구의 가구원수

(단위: %, 명)

	수급가구(n=1,310)						비수급가구	
	통합조사표상 가구원수			생계가구원수			중도탈락 가구 (n=293)	신청탈락 가구 (n=166)
	전체 가구	일반 수급가구	조건부 수급가구	전체	일반 수급가구	조건부 수급가구	생계 가구원수	생계 가구원수
1인	41.0	45.1	14.3	35.0	38.3	13.1	20.5	36.7
2인	21.9	21.4	25.1	24.0	23.3	28.0	25.6	30.1
3인	18.4	17.3	25.7	18.9	18.1	24.6	23.2	17.5
4인	12.7	11.5	20.6	13.4	12.5	19.4	19.8	10.2
5인	3.9	3.0	9.7	5.2	4.5	9.7	6.5	4.2
6인	2.1	1.9	4.6	3.5	3.3	5.0	4.4	1.2
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
평균 가구원수 ¹⁾	2.24	2.12	3.00	2.42	2.33	3.01	2.80	2.19

주1) 평균 생계가구원수는 가구유형간 유의미한 차이를 보임(F=13.374 p=.000)

수급가구의 경우, 통합조사표상 가구원수와 생계가구원수의 분포는 비슷하게 나타났다. 통합조사표상 가구원수는 평균 2.24명, 생계가구원수는 2.42명으로 통합조사표상 가구원수보다 생계가구원수가 약간 많은 것으로 나타났다. 통합조사표상 가구원수, 생계가구원수 모두 조건부수급가구가 일반수급가구에 비해 많은 것으로 나타났다. 또한, 일반수급가구와 조건부 수급가구 두 유형 모두 통합조사표상 가구원수보다 생계가구원수가 많은 것으로 나타났다. 일반수급가구의 통합조사표상 평균 가구원수는 2.12명, 평균 생계가구원수는 2.33명으로 나타난데 비해, 조건부수급가구의 통합조사표상 평균가구원수는 3.00명, 생계가구원수는 3.01명으로 나타났다. 실제 생계가구원수를 기준으로 수급가구의 가구규모를 살펴보면 수급가구는 1인 가구의 비율(35.0%)이 가장 높게 나타났다. 그러나 수급유형별로 보면, 일반수급가구의 경우 1인가구의 비율이 38.3%로 가장

높게 나타난 반면, 조건부수급가구의 경우 2인가구의 비율이 28.0%로 가장 높게 나타났다. 비수급가구인 중도탈락가구의 가구규모는 평균 2.80명으로 2인가구가 25.6%, 3인가구가 23.2%로 2~3인 가구의 비율이 높았다. 신청탈락가구의 가구규모는 평균 2.19명으로 1인 가구 36.7%, 2인 가구 30.1%로 1, 2인가구의 비율이 높았다. 평균 생계가구원수는 중도탈락가구가 가장 많고, 다음이 수급가구, 신청탈락가구가 가장 적은 것으로 나타났는데, 이러한 차이는 유의미한 것으로 나타났다($F=13.374$ $p=.000$).

일반가구의 가구규모(주12)와 비교할 때, 수급가구 및 비수급가구는 일반가구에 비해 1, 2인 가구의 비율이 높고 평균가구원수가 적은 것으로 나타났다. 특히 일반수급가구와 신청탈락가구는 일반가구와 비교할 때, 1,2인 가구의 비율이 높고 3,4인 가구의 비율이 낮게 나타나, 평균가구원수가 적은 것으로 나타났다.

나. 가구주의 특성

수급가구 가구주의 성별을 보면 일반수급가구의 55.8%가 여성 가구주였고, 조건부수급가구는 41.9%가 남성 가구주였다. 비수급가구에서는 중도탈락가구와 신청탈락가구 여성가구주의 비율이 각각 47.8%, 47.0%로 일반수급가구 보다는 낮지만, 조건부수급가구보다는 높게 나타났다. 그러나 일반가구(주13)와 비교할 때 조사대상이었던 수급가구와 비수급가구 모두 상대적으로 여성가구주의 비율이 높음을 알 수 있다.

가구주의 연령을 살펴보면, 수급가구는 노인가구주의 비율이 높은 것으로 나타났다. 그러나 수급유형별로 보면 일반수급가구는 60세 이상 노인가구주 비율이 48.9%로 높았으나, 조건부수급가구는 17.2%만이 노인가구주 가구였고, 82.8%의 대부분 가구가 근로가능연령인 18~59세 가구주 가구인 것으로 나타났다. 중도탈락가구의 가구주도 18~59세로 근로가능연령인 경우가 59.7%로 가장 많았

주12) 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.

주13) 2000년 인구주택 총조사결과 여성가구주가 18.5%로 나타났다.

다. 반면, 신청탈락가구의 경우에는 가구주가 60세 이상인 비율이 65.1%로 일반수급가구보다도 높게 나타났다. 일반가구주¹⁴⁾와 비교할 때, 조건부수급가구를 제외하고는 노인가구주 가구의 비율이 현저하게 높다. 가구주 평균연령은 신청탈락가구가 62.90세로 가장 높고, 다음이 수급가구로 56.84세, 중도탈락가구는 56.13세 순으로 유의미한 차이를 보였다($F=10.313$ $p=.000$)(표 4-4 참조).

〈표 4-4〉 가구주의 특성: 성별, 연령

(단위: %, 세)

		수급가구(n=1,309)			비수급가구	
		전체 가구	일반수급가구	조건부수급가구	중도탈락가구 (n=293)	신청탈락가구 (n=166)
성별	남	46.1	44.2	58.1	52.2	53.0
	여	53.9	55.8	41.9	47.8	47.0
연령	18세 미만	1.9	2.2	-	0.7	1.2
	18~59세	53.4	48.9	82.8	59.7	33.7
	60세 이상	44.7	48.9	17.2	39.6	65.1
	평균연령 ¹⁾	56.84	57.73	50.95	56.13	62.90
합계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1) 평균 연령은 가구유형간 유의미한 차이를 보임($F=10.313$ $p=.000$)

수급가구 가구주의 학력은 무학이 38.8%로 저학력의 비율이 높았으며 대부분이 중졸 이하의 학력을 지닌 것으로 나타났다. 일반수급가구의 가구주는 80.4%, 조건부 수급가구는 77%가 초등졸 이하인 것으로 나타났다. 비수급가구 역시 저학력 가구주의 비율이 높아, 중도탈락가구의 74.1%, 신청탈락가구의 83%가 중졸이하의 학력의 가구주인 것으로 나타났다. 이는 일반가구 가구주의 학력^{주15)}에 비해 매우 낮은 수준이다(표 4-5 참조).

주14) 2000년 인구주택총조사에 의하면 60세 이상 가구주 비율은 19.4%로 나타났다.

주15) 2000년 인구주택총조사에 의하면 가구주의 학력이 고졸 36.8%, 전문대 및 대학졸업 26.3%로 나타났다.

〈표 4-5〉 가구주의 특성: 학력

(단위: %, 세)

		수급가구(n=1,080)			비수급가구	
		전체 가구	일반 수급가구	조건부 수급가구	중도탈락가구 (n=293)	신청탈락가구 (n=166)
학 력	미취학	0.6	0.6	-	0.3	-
	무학	38.8	41.4	20.9	29.4	37.3
	초등졸 이하	41.6	39.4	56.1	30.0	34.9
	중졸	15.0	14.3	19.4	14.7	10.8
	고등졸	1.0	0.9	2.2	21.2	14.5
	초대졸	1.5	1.6	0.7	1.0	-
	대졸 이상	1.6	1.7	0.7	3.4	2.4
	합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

가구주의 혼인상태를 보면, 일반수급가구의 경우 배우자가 있는 비율이 25.4%로 매우 낮았지만, 조건부수급가구의 경우에는 배우자가 있는 비율이 45.3%로 절반 정도가 유배우가구로 구성되어 있는 것을 알 수 있다. 비수급가구에서는 유배우자 가구의 비율이 중도탈락가구의 경우 40.5%, 신청탈락가구의 경우 36.4%로 일반수급가구에 비해서는 유배우가구의 비율이 높았으나, 조건부수급가구 보다는 낮은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 일반수급가구와 신청탈락가구가 상대적으로 노인가구주 비율이 높았던 것과 연관되어 있다고 볼 수 있다. 이러한 가구유형 간 혼인상태의 차이는 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다($\chi^2=33.896$ p=.000). 그러나 일반가구의 혼인상태^{주16)}와 비교하면, 수급가구와 비수급가구 모두 유배우 가구의 비율이 낮고, 이혼, 사별 가구의 비율은 높게 나타났다(표 4-6 참조).

주16) 2000년 인구주택총조사에 의하면 가구주의 혼인상태가 미혼이 10.2%, 유배우가 75.0%, 사별이 10.9%, 이혼이 3.9%로 유배우가구로 나타났다.

〈표 4-6〉 가구주의 특성: 혼인상태

(단위: %)

		수급가구(n=1,274)			비수급가구	
		전체 가구	일반 수급가구	조건부 수급가구	중도탈락가구 (n=291)	신청탈락가구 (n=165)
혼 인 상 태	미 혼	8.6	9.3	4.1	6.5	3.6
	유 배 우	28.1	25.4	45.3	40.5	36.4
	이 혼	20.1	19.6	23.3	10.0	11.5
	사 별	39.7	42.1	24.4	40.2	45.5
	별 거	3.5	3.6	2.9	2.7	3.0
합 계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 가구유형간 유의미한 차이를 보임($\chi^2=33.896$ p=.000)

가구주의 성별과 혼인상태를 교차해보면 남성가구주의 경우 유배우가구의 비율이 높은 반면 여성가구주에 있어서는 사별과 이혼가구의 비율이 매우 높은 것을 알 수 있다(표 4-7 참조). 조사대상가구 전체를 보면, 남성가구주는 60.5%가 유배우 혼인상태인 반면, 여성가구주는 4.2%만이 유배우 혼인상태이고 67.4%가 사별, 18.5%가 이혼상태로 나타났다. 이러한 가구주 성별에 따른 혼인상태의 차이는 유의미하다($\chi^2=764.570$ p=.000). 이러한 결과는 여성의 평균수명이 남성의 평균수명보다 높는데 기인하는 것으로 보이며, 여성가구주의 경우 배우자의 사별 또는 이혼이 빈곤에 진입하게 되는 중요한 요인이라는 선행연구의 결과를 지지해준다.

<표 4-7> 성별에 따른 가구주의 혼인상태

(단위: %)

가구유형 성별 혼인상태	수급가구		중도탈락가구		신청탈락가구		전체	
	남 (n=586)	여 (n=687)	남 (n=152)	여 (n=139)	남 (n=87)	여 (n=78)	남 (n=828)	여 (n=904)
미 혼	10.2	7.1	7.9	5.0	5.7	1.3	9.3	6.3
유 배 우	56.0	4.2	71.1	7.2	66.7	2.6	60.5	4.2
이 혼	17.9	21.8	8.6	11.5	9.2	14.1	14.9	18.5
사 별	12.8	62.7	9.9	73.4	14.9	79.5	12.4	67.4
별 거	3.1	4.1	2.6	2.9	3.4	2.6	2.9	3.6
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 전체가구의 혼인상태는 가구주 성별에 따라 유의미한 차이를 보임($\chi^2=764.570$ p=.000)

주지한 바와 같이, 여성가구주의 혼인상태가 사별인 비율이 높은 것은 여성 노인가구주의 비율과 연관되어 있다. 실제로 <표 4-8>을 보면, 60세 이상 남성 노인가구주의 비율은 37.1%인 반면, 60세 이상 여성노인가구주의 비율은 54.9%로 높게 나타났는데, 이러한 성별 차이는 통계적으로 유의미하다($\chi^2=56.249$, p=.000). 한편, 가구주 성별 가구원수를 보면, 남성 단독 가구의 비율은 19.1%인데 반해, 여성 단독 가구의 비율은 46.0%로 유의미하게 높은 것으로 나타났다($\chi^2=191.969$ p=.000). 60세 이상 남성노인 단독가구의 비율은 27.7%인 것에 반해 여성노인단독가구의 비율은 68.8%에 이른다. 여성노인단독가구의 비율이 높다는 것은 여성노인의 평균수명이 남성노인에 비해 길다는 점^{주17)}으로도 설명될 수 있지만, 단독가구의 여성노인이 빈곤에 매우 취약하다는 점을 드러내준다.

주17) 통계청에 따르면 2000년 현재 평균수명은 남성 72.1세, 여성 79.5세로 여성이 7.4년 길다 (통계청 홈페이지).

〈표 4-8〉 성별 가구주의 연령 및 가구원수

(단위: %, 세)

		남 (n=846)	여 (n=918)
연령 ¹⁾	18세 미만	1.8	4.5
	18~59세	61.1	43.6
	60세 이상	37.1	54.9
	평균연령	55.3	59.6
가구원수 ²⁾	1인	19.1	46.0
	2인	28.1	22.1
	3인	19.0	19.3
	4인	21.4	7.0
	5인	7.9	3.2
	6인 이상	4.5	2.5
	평균가구원수	2.8	2.2
노인 단독가구 비율		27.7	68.8

주: 1) 가구주 연령범주 및 평균연령은 성별에 따라 유의미한 차이를 보임

(각각 $\chi^2=56.249, p=.000, F=29.878, p=.000$).

2) 가구원수 및 평균가구원수는 가구주 성별에 따라 유의미한 차이를 보임

(각각 $\chi^2=191.969, p=.000, F=149.478, p=.000$).

가구주의 장애^{주18)} 여부를 살펴보면, 수급가구의 24.5%가 장애가구주인 것으로 나타났다. 수급유형별로 비교해보면, 조건부 수급가구의 18.4%가 장애가구주로 일반가구의 25.4%에 비해 상대적으로 낮게 나타났다. 장애 가구주의 장애등급별 분포를 보면, 조건부 수급가구에 비해 일반수급가구 장애가구주들이 1~2급의 중증장애인의 비율이 높은 것으로 나타났다. 비수급가구 중 중도탈락가구는 장애가구주의 비율이 17.1%, 신청탈락가구는 23.5%로 나타났다. 비수급가구 장애가구주 중 50% 이상이 3~6급 장애인인 것으로 나타났다. 장애가구

주18) 등록장애인인 경우와 객관적으로 보이도 장애인이라는 것이 명백한 비등록장애인을 장애인으로 분류하였다.

주의 비율은 수급가구, 신청탈락가구, 중도탈락가구 순으로 유의미한 차이를 보인다($\chi^2=8.047$ p=.018).

만성질환^{주19)} 가구주의 비율은 신청탈락가구의 경우 58.4%로 가장 높게 나타났고, 수급가구 48.9%, 중도탈락가구 40.6% 순으로 나타났다. 이러한 가구주의 만성질환여부는 가구유형 간에 유의미한 차이를 보인다($\chi^2=13.910$ p=.001). 수급가구를 유형별로 보면, 일반수급가구의 만성질환 가구주의 비율은 52.2%, 조건부수급가구는 27.0%로 일반수급가구주의 만성질환 비율이 높게 나타났다.

신청탈락가구는 수급가구에 비해 장애가구주 비율에 큰 차이가 없고, 만성질환가구주 비율은 오히려 높게 나타났으며, 더욱이 가구주를 제외한 장애가구원과 만성질환가구원의 비율은 수급가구보다 높게 나타나(표 4-9 참조), 이들의 의료욕구가 매우 높다는 것을 나타내주고 있다. 이러한 결과는 차상위계층에 대한 의료부문의 부분급여의 필요성을 시사해 주는 것이라 하겠다.

〈표 4-9〉 가구주의 특성: 장애, 만성질환

(단위: %)

	수급가구(n=1,049)			비수급가구	
	전체 가구	일반 수급가구	조건부 수급가구	중도탈락가구 (n=293)	신청탈락가구 (n=166)
장애 가구주	24.5	25.4	18.4	17.1	23.5
1~2급	38.2	39.6	25.0	28.0	28.2
3~6급	47.3	46.9	50.0	60.0	51.3
비등록	14.7	13.5	25.0	12.0	20.5
소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
만성질환 가구주	48.9	52.2	27.0	40.6	58.4

주: 가구주 장애여부, 만성질환 여부 모두 가구유형간 유의미한 차이를 보임
(각각 $\chi^2=8.047$ p=.018, $\chi^2=13.910$ p=.001)

주19) 만성질환자는 6개월 이상 입원, 투약 등으로 지속적인 치료를 받고 있는 자를 말한다.

가구주의 취업상태를 살펴보면, 일반수급가구의 경우 65.0%, 신청탈락가구의 경우 55.2%가 비경제활동인구인 것으로 나타났다(표 4-10 참조).

〈표 4-10〉 가구주의 특성: 취업상태

(단위: %)

		수급가구(n=1,289)			비수급가구	
		전체 가구	일반 수급가구	조건부 수급가구	중도탈락가구 (n=291)	신청탈락가구 (n=165)
취 업 상 태 ¹⁾	취업	30.3	29.3	33.9	52.6	38.8
	상시고용	1.4	1.2	0.6	6.2	2.4
	임시고용	3.3	3.2	3.4	7.6	2.4
	일용직	17.1	16.7	20.1	22.3	21.2
	자영업	8.0	7.7	9.8	14.8	12.1
	고용주	-	-	-	0.7	0.6
	무급가족	0.5	0.5	-	1.0	-
	자활근로	5.8	1.7	32.2	1.7	3.0
	실업	3.9	3.6	5.7	5.2	3.0
	비경제활 ²⁾	60.0	65.0	28.2	40.5	55.2
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

주 1) 가구유형간 유의미한 차이가 보임($\chi^2=89.169$ p=.000)

2) 수급가구의 가구주 중 비경제활동인구의 43.5%, 중도탈락가구의 가구주 중 비경제활동인구의 49.2%, 신청탈락가구의 가구주중 비경제활동인구의 44.0%는 70세 이상의 고령자임.

조건부수급가구에 있어서는 비경제활동인구의 비율이 28.2%로 낮았으나 자활근로 참여자의 비율이 높을 뿐 취업자의 비율은 크게 높지 않았다. 다만 수급을 탈피한 중도탈락가구의 경우에 있어서만 가구주가 취업상태인 비율이 52.6%로 취업자 비율이 상대적으로 높았다. 그러나 취업상태인 가구주에 있어서도 취업형태²⁰⁾를 보면 취업자의 대부분이 안정적인 상시고용이기보다 일용

주20) 취업형태의 구분

- 상시고용: 계약기간이 없거나 1년 이상의 계약기간으로 고용된 자(정규직 사원 등)

직이나 임시고용 같은 불안정 취업상태인 것을 알 수 있다. 가구주의 취업상태는 가구유형 간에 유의한 차이가 있었다($\chi^2=89.169$ p=.000).

다. 가구원의 특성

가구 구성의 특성을 파악하기 위해 가구주를 제외한 가구원 중 보호가 필요한 가구원의 비율을 분석하였다. 아래 <표 4-11>과 같이, 가구주를 제외한 가구원 중에서 장애가구원이 있는 가구의 비율을 조사한 결과, 일반 수급가구의 11.1%, 조건부 수급가구의 14.9%는 장애 가구원이 있는 것으로 나타났다. 중도탈락가구의 경우 장애가구원이 있는 비율이 11.3%였으며, 신청탈락가구는 이보다 약간 높은 12.0%로 나타났다.

<표 4-11> 장애·만성질환·노인·아동 가구원이 있는 가구의 비율

(단위: %)

		수급가구(n=1,309)			비수급가구	
		전체 가구	일반 수급가구	조건부 수급가구	중도탈락가구 (n=293)	신청탈락가구 (n=166)
장애가구원		11.6	11.1	14.9	11.3	12.0
만성질환가구원		23.0	23.2	22.0	23.2	28.3
노인가구원	60세 이상	18.7	19.5	13.8	19.5	25.9
	80세 이상	2.4	2.6	0.6	4.4	3.0
아동가구원	7세 이하	8.6	8.4	10.3	9.2	7.2
	18세 이하 ¹⁾	38.4	35.4	57.4	33.1	19.3

주: 1) 가구유형간 유의미한 차이가 보임($\chi^2=21.903$ p=.000).

- 임시고용: 계약기간이 1개월 이상 1년 미만으로 고용된 자(임시직 사원 등)
- 일용직: 계약기간이 1개월 미만으로 고용된 자(건설인부, 파출부, 시간제아르바이트 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

수급가구 중 만성질환을 가진 가구원이 있는 비율은 23.0%로 나타났다. 일반 수급가구 중 만성질환이 있는 가구원의 비율은 23.2%, 조건부수급가구 중 만성질환이 있는 가구원의 비율은 22.0%로 나타났다. 비수급가구에서는 만성질환이 있는 가구원이 있는 비율이 신청탈락가구에서 다소 높게 나왔다. 특히 신청탈락가구의 경우 만성질환가구원이 있는 비율이 수급가구보다도 높게 나타났다.

가구주를 제외한 가구원 중 노인이 있는 가구의 비율을 보면, 수급가구의 18.7%가 60세 이상 가구원이 있는 것으로 나타났으며, 2.4%가 80세 이상의 가구원이 있는 것으로 나타났다. 일반수급가구가 조건부수급가구에 비해 노인가구원이 있는 비율이 높게 나타났다. 60세 이상 노인 가구원이 있는 비율은 일반수급가구에서는 19.5%, 조건부수급가구에서는 13.8%인 것으로 나타났으며, 80세 이상 노인 가구원이 있는 비율은 일반수급가구는 2.6%, 조건부수급 가구는 0.6%로 나타났다. 비수급가구의 노인가구원 비율을 살펴보면 60세 이상의 노인가구원이 있는 비율은 중도탈락가구의 경우 19.5%였으며, 신청탈락가구의 경우 25.9%로 나타났다. 중도탈락가구 중 노인가구원이 있는 비율은 수급가구보다 다소 낮게 나타난 반면 신청탈락가구 중 노인가구원이 있는 비율은 수급가구보다도 훨씬 높은 것으로 나타났다. 80세 이상의 노인가구원이 있는 비율은 중도탈락가구, 신청탈락가구 모두 수급가구보다 높게 나타났다.

요보호 대상인 7세 이하의 미취학 아동이 있는 비율은 수급가구에서 8.6%로 나타났다. 일반수급가구의 경우 7세 이하의 미취학 아동이 있는 비율은 8.4%로 나타났으며, 조건부수급가구의 경우는 10.3%였다. 학령기에 있는 18세 이하 가구원이 있는 가구의 비율은 수급가구에서는 38.4%로 나타났다. 일반수급가구의 경우는 35.4%, 조건부수급가구의 경우 57.4%로 조건부수급가구에서 18세 이하 가구원이 있는 비율이 절반 이상인 것으로 나타났다. 비수급가구는 수급가구에 비해 7세 이하 아동이 있는 비율과 18세 이하 가구원이 있는 비율 모두 낮게 나타났다. 중도탈락가구의 경우 7세 이하 아동이 있는 비율은 9.2%, 18세 이하 가구원이 있는 비율은 33.1%로 나타났다. 신청탈락가구의 경우 7세 이하 아동이 있는 비율은 7.2%, 18세 이하 가구원이 있는 비율은 19.3%로 나타났다. 18세 이하 가구원이 있는 가구의 비율은 가구유형간 유의한 차이가 있는 것으로

나타났다($\chi^2=21.903$ p=.000).

<표 4-12> 가구원의 경제활동

(단위: %)

	수급가구(n=1,309)			비수급가구	
	전체 가구	일반 수급가구	조건부 수급가구	중도탈락가구 (n=293)	신청탈락가구 (n=165)
근로가구원 있음 ¹⁾	23.5	21.3	37.9	46.1	34.5
상시근로자	2.6	2.4	4.0	14.8	6.6
임시및일용 근로자	14.6	14.0	18.5	31.6	20.5
자영업자	3.4	3.5	2.9	3.1	3.6
고용주	0.2	0.2	-	-	-
무급종사자	1.3	1.4	0.6	3.1	3.8
자활근로	3.3	1.1	17.2	0.3	1.8
근로가구원 없음	76.5	78.7	62.1	53.9	65.5
실업자	4.5	3.9	8.6	12.4	6.0
비경제활동	43.3	41.9	52.3	51.2	38.6

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

2) 근로가구원 유무는 가구유형간 유의미한 차이를 보임($\chi^2=61.685$ p=.000).

위의 <표 4-12>는 가구주 외 가구원의 경제활동 상황을 나타낸다. 수급가구의 경우 가구주의 취업상태와 마찬가지로 조건부수급가구가 일반수급가구보다 근로가구원이 있는 비율이 높게 나타났다. 근로가구원이 있는 비율은 일반수급가구 21.3%, 조건부수급가구 37.9%로 나타났다. 근로가구원이 있는 수급가구의 경우 일반수급가구와 조건부수급가구 모두에 있어서 상시근로자의 비율(각각 2.4%, 4.0%)은 낮고, 임시 및 일용근로자의 비율(각각 14.0%, 18.5%)이 높게 나타났다. 중도탈락가구와 신청탈락가구에 있어서는 근로가구원이 있는 비율이 각각 46.1%, 34.5로 수급가구에 비해 높게 나타났다. 수급가구, 중도탈락가구,

신청탈락가구 간 근로가구원이 있는 가구의 비율은 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다($\chi^2=61.685$ p=.000). 중도탈락가구의 경우 46.1%의 가구에서 가구주 외 근로가구원이 있었다. 근로가구원은 임시 및 일용근로자인 비율이 가장 높았으며(31.6%) 상시근로자인 경우도 14.8%로 다른 유형의 가구에 비해 높은 비율을 보였다. 신청탈락가구는 조건부수급가구에 비해 근로가구원이 있는 비율이 낮았으며(34.5%), 근로를 하지 않고 있는 가구원 중 구직활동을 하고 있는 실업가구원의 비율은 중도탈락가구와 신청탈락가구에서 각각 12.4%, 6.0%로 나타났다. 가구 내 근로가구원수와 취업형태를 볼 때, 중도탈락가구가 가장 활발한 경제활동을 하고 있는 것으로 보인다.

가구주의 취업상태에 따른 근로가구원 유무를 살펴보면 다음의 <표 4-13>, <표 4-14>와 같다. 수급가구의 경우, 가구주가 비취업상태이고 근로가구원도 없는 가구의 비율이 54.0%로 절반 이상의 수급가구가 근로소득이 없는 상태인 것으로 드러났다. 일반수급가구의 경우 가구주가 비취업상태에서 근로가구원도 없는 경우가 55.7%인 것으로 나타났고, 조건부수급가구의 경우 일반수급가구에 비해 조금 낮은 42.9%로 나타났다. 비수급가구의 경우 가구주가 비취업상태이고 근로가구원도 없는 가구의 비율은 중도탈락가구 23.7%, 신청탈락가구의 경우 37.2%인 것으로 나타나 수급가구에 비해 낮은 것으로 나타났다.

<표 4-13> 수급가구의 가구주 취업여부별 근로가구원 유무

(단위: %)

가구주 \ 근로가구원	전체수급가구			일반수급가구			조건부수급가구		
	취업 (n=389)	비취업 (n=899)	합계 (n=1288)	취업 (n=331)	비취업 (n=783)	합계 (n=1114)	취업 (n=60)	비취업 (n=115)	합계 (n=175)
있 음	7.2	15.8	23.0	6.0	14.6	20.6	15.4	22.8	38.3
없 음	23.0	54.0	77.0	23.7	55.7	79.4	18.9	42.9	61.7
합 계	30.2	69.8	100.0	29.7	70.3	100.0	34.3	65.7	100.0

<표 4-14> 비수급가구의 가구주 취업여부별 근로가구원 유무

(단위: %)

근로가구원	중도탈락가구			신청탈락가구		
	취업 (n=153)	비취업 (n=138)	합계 (n=291)	취업 (n=64)	비취업 (n=101)	합계 (n=165)
있 음	22.4	23.7	46.0	10.3	23.8	34.1
없 음	30.2	23.7	54.0	28.7	37.2	65.9
합 계	52.6	47.4	100.0	39.0	61.0	100.0

2. 경제생활실태

가. 소득 및 지출

가구의 경제생활실태를 분석하기 위해서 실제 가구원수를 기준^{주21)}으로 가구원수별 월소득과 월지출을 살펴보았다. 다음 <표 4-15>에 나타난 바와 같이 수급가구의 경우, 3인 가구를 제외하고는 월소득액 평균이 월지출액 평균보다 높게 나타났다. 수급가구의 월소득액 평균과 월지출액 평균은 전 가구규모에서 현금급여기준선^{주22)}을 넘어서는 것으로 나타났다. 이는 현금급여기준액과 가구의 소득인정액의 차액을 보충급여하기 때문에 나타나는 당연한 결과라고 할 수 있다. 한편, 비수급가구 중 중도탈락가구의 경우 2인가구를 제외한 전가구규모에서 월소득액평균과 월지출액평균은 최저생계비를 상회하고 있는 것으로 나타났다. 적어도 가구규모별 소득액과 지출액의 평균이라는 의미에서 볼 때, 중도탈락가구는 2인가구를 제외하고는 최저이상의 생활을 하고 있다고 볼 수 있다^{주23)}. 4인가구와 6인 이상 가구를 제외하고는 월소득액의 평균이 월지출액의

주21) 7인 이상 가구는 조사사례수가 적어 6인 이상 가구로 포함시켜 분석하였다.

주22) 수급가구의 경우 월지출액의 평균을 현금급여기준선과 비교한 것은 월지출액에 현물급여 지출부분이 제외되어 있기 때문이다.

주23) 그러나 이는 가구규모별 월소득액과 월지출액의 평균을 최저생계비와 비교한 결과이며, 가구소득이 최저생계비 미만 가구의 비율을 분석한 결과 52.9%의 중도탈락가구가 가구소득이 최저생계비 미만인 것으로 나타났다.

평균보다 낮은 것으로 나타나 부채가구의 비율이 높을 것임을 예상할 수 있다(주24). 비수급가구 중 신청탈락가구의 경우는 경제생활실태가 매우 열악한 것으로 분석되었다. 4인가구를 제외한 전가구규모에서 월소득액의 평균이 최저생계비에 못미치는 것으로 나타났으며, 월지출액의 평균은 5인가구를 제외한 전가구규모에서 최저생계비에 못미치는 것으로 나타났다(주25). 신청탈락가구의 85.6%가 부양의무자기준·재산 및 자동차 기준으로 인해 탈락한 것으로 나타나(표 4-15참조), 이들은 소득은 최저생계비 미만이지만 부양의무자기준과 재산 및 자동차 기준으로 인해 최저 이하의 생활상태에 놓여져 있는 것으로 볼 수 있다. 2, 4인가구 평균월소득액과 1,3인가구 평균월지출액은 가구유형 간 유의한 차이를 나타냈다(각각 $F=3.442$ $p=.03$, $F=3.401$ $p=.035$, $F=14.031$ $p=.000$, $F=3.151$ $p=.044$).

〈표 4-15〉 가구원수별 월소득액 및 월지출액

(단위: 만원)

	수급가구(n=1,297)		중도탈락가구(n=292)		신청탈락가구(n=166)		현금 급여 기준선	최저 생계비
	월소득액	월지출액	월소득액	월지출액	월소득액	월지출액		
1인가구	32.5	31.6	35.6	43.8	31.0	35.0	31.3	35.6
2인가구	55.0	54.7	58.0	61.5	45.5	52.7	51.9	58.9
3인가구	76.3	76.5	84.0	86.6	73.7	72.1	71.3	81.0
4인가구	94.7	93.9	118.9	102.8	134.7	91.2	89.7	101.9
5인가구	124.6	111.7	123.5	132.1	97.9	137.9	102.0	115.9
6인이상	147.0	135.8	143.2	116.0	52.0	102.5	115.1	130.7

주 1) 2인, 4인 가구 월소득액은 가구유형간 유의한 차이를 보임(각각 $F=3.442$ $p=.03$, $F=3.401$ $p=.035$).

2) 1인, 3인 가구 월지출액은 가구유형간 유의한 차이를 보임(각각 $F=14.031$ $p=.000$, $F=3.151$ $p=.044$).

주24) 실제 중도탈락가구의 57.0%가 부채가 있는 것으로 응답했으며, 부채 평균액은 2592.2만원인 것으로 나타났다.

주25) 신청탈락가구 중 소득이 최저생계비 미만인 가구의 비율은 68.7%에 이르는 것으로 나타났다.

〈표 4-16〉 지역별, 가구원수별 월소득액 및 월지출액

(단위: 만원, %)

			1인	2인	3인	4인	5인	6인 이상
대도시	수급가구 (n=456)	월소득액	33.2	56.6	77.0	94.9	140.7	159.2
		월지출액	33.0	60.0	78.7	100.2	126.4	160.8
	중도탈락가 구(n=104)	월소득액	39.1	69.2	90.4	128.6	200.0	157.5
		월지출액	41.5	76.7	91.2	110.5	193.3	122.5
	신청탈락가 구(n=57)	월소득액	35.7	44.7	86.0	295.8	97.9	-
		월지출액	47.2	58.2	79.6	112.0	137.9	-
전체 (n=617)	월소득액	33.8	57.6	81.3	113.4	137.5	161.0	
	월지출액	34.8	63.0	82.2	103.7	134.9	151.2	
중소도시	수급가구 (n=531)	월소득액	32.1	57.2	78.4	89.3	119.4	159.3
		월지출액	31.2	54.1	77.8	86.4	107.8	139.1
	중도탈락가 구(n=94)	월소득액	44.7	50.3	82.3	121.3	107.6	132.5
		월지출액	58.2	54.2	87.5	98.4	134.1	107.0
	신청탈락가 구(n=50)	월소득액	35.4	45.2	73.0	70.0	-	52.0
		월지출액	38.6	48.1	75.0	77.0	-	102.5
전체 (n=675)	월소득액	33.7	54.9	78.7	96.3	115.1	145.1	
	월지출액	34.9	53.4	79.3	88.8	117.1	130.5	
농어촌	수급가구 (n=323)	월소득액	32.3	50.0	69.9	106.2	110.2	121.2
		월지출액	30.2	49.7	68.9	95.8	97.4	114.0
	중도탈락가 구(n=95)	월소득액	26.9	52.5	65.7	102.0	112.6	140.4
		월지출액	33.6	52.3	69.2	98.7	91.0	118.0
	신청탈락가 구(n=59)	월소득액	24.8	46.4	52.8	65.9	-	-
		월지출액	24.6	53.0	56.3	86.4	-	-
전체 (n=477)	월소득액	30.8	50.3	67.7	100.6	109.6	124.5	
	월지출액	30.2	50.8	67.4	95.5	95.9	114.9	
현금급여기준선			31.3	51.9	71.3	89.7	102.0	115.1
최저생계비			35.6	58.9	81.0	101.9	115.9	130.7

주 1) 3인, 5인 전체가구 월소득액은 지역간 유의한 차이를 보임(각각 F=3.863 p=.022, F=3.170 p=.047).

2) 1인, 2인, 3인, 4인, 5인 전체가구 월지출액은 지역간 유의한 차이를 보임(각각 F=4.880 p=.008, F=10.009 p=.000, F=5.239 p=.006, F=4.204 p=.016, F=7.538 p=.001)

3) 1인, 2인, 5인 수급가구 월지출액은 지역간 유의한 차이를 보임(각각 F=3.134 p=.044, F=4.608 p=.011, F=4.958 p=.010).

4) 2인, 5인 중도탈락가구 월지출액은 지역간 유의한 차이를 보임(각각 F=6.103 p=.004, F=4.900 p=.022).

5) 1인 신청탈락가구 월지출액은 지역간 유의한 차이를 보임(F=4.036 p=.023)

가구규모별 월소득액 및 월지출액의 평균을 지역별로 나누어 살펴보았다. <표 4-16>에 제시된 바와 같이 가구유형에 대한 구분 없이 전체 가구를 놓고 보면, 월소득액의 평균은 대체로 대도시가 가장 높고, 중소도시, 농어촌의 순으로 나타났다. 월소득액 평균의 지역간 차이는 3인가구와 5인가구 규모에서 유의미하게 나타났다(주26). 월지출액의 평균 역시 대체로 대도시가 가장 높고, 중소도시, 농어촌 순으로 나타났다. 월지출액 평균의 지역간 차이는 6인가구를 제외한 전가구규모에서 유의미한 것으로 나타났다(주27).

가구유형별로 가구규모별 월소득액 및 월지출액의 평균의 지역간 차이를 살펴보았다. 수급가구와 비수급가구를 막론하고 대도시에 비해 중소도시 지역, 도시에 비해 농어촌 지역 가구의 소득과 지출상태가 열악한 것으로 나타났다. 수급가구 경우 월소득액 평균은 지역간 유의미한 차이를 보이지 않았지만, 월지출액 평균은 대체로 대도시가 가장 높고, 중소도시, 농어촌 순으로 나타났으며, 1인가구, 2인가구, 5인가구에서 지역간 유의미한 차이를 보였다(주28). 월소득액 평균과 현금급여기준선을 비교해보면, 농어촌 지역 수급가구가 대도시와 중소도시지역 수급가구에 비해 소득생활상태가 열악한 것으로 나타났다. 대도시 지역의 수급가구 월소득액 평균은 전가구규모에서 현금급여기준선을 넘는 것으로 나타났고, 중소도시지역의 수급가구의 월소득액의 평균은 4인가구를 제외하고는 전가구규모에서 현금급여기준선을 넘는 것으로 나타났으나, 농어촌지역의 수급가구의 월소득액 평균은 2인가구, 3인가구, 6인가구에서 현금급여기준선 이하인 것으로 나타났다. 논리적으로 보면, 급여액이 포함된 수급가구의 월소득은 현금급여기준선과 일치되어야 한다. 그런데, 농어촌 수급가구의 월소득액 평균이 현금급여기준선 이하인 것으로 나타난 이유는 재산의 소득환산액을 월소득에 고려하지 않았다는 점도 들 수 있겠지만, 담당공무원들이 개별가구의 소득평가액을 합리적으로 조정했을 가능성도 있다. 즉, 개별가구의 소득평가액을 산

주26) 3인가구 F=3.863 p=.022, 5인가구 F=3.170 p=.047

주27) 1인가구 F=4.880 p=.008, 2인가구 F=10.009 p=.000, 3인가구 F=5.239 p=.006, 4인가구 F=4.204 p=.016, 5인가구 F=7.538 p=.001

주28) 1인가구 F=3.134 p=.044 2인가구 F=4.608 p=.011 5인가구 F=4.958 p=.010

정할 때, 최저생계비 자체가 중소도시 기준으로 산정되어 상대적으로 농어촌지역의 지출수준에 비해 관대하게 급여가 산정된다는 점을 고려하여, 소득을 조금 더 높게 산정하여 조정할 가능성도 추측해볼 수 있다.

중도탈락가구의 경우 월소득액 평균은 지역간 유의미한 차이를 보이지 않았으나, 월지출액의 평균은 2인가구와 5인가구에서 대도시지역이 가장 높고, 중소도시, 농어촌 순으로 지역간 유의미한 차이를 나타냈다(주29). 월소득액 평균과 월지출액 평균을 최저생계비와 비교해보면, 농어촌지역의 중도탈락가구가 대도시와 중소도시지역의 중도탈락가구에 비해 소득과 지출상황이 열악한 것으로 나타났다. 대도시지역 중도탈락가구의 월소득액 평균은 전가구규모에서 최저생계비를 상회하는 것으로 나타났으며, 월지출액의 평균은 6인가구를 제외한 전가구규모에서 최저생계비를 상회하는 것으로 나타났다. 중소도시지역 중도탈락가구의 월소득액 평균은 2인가구, 5인가구에서 최저생계비 미만인 것으로, 월지출액 평균은 2인가구, 4인가구, 6인가구에서 최저생계비 이하인 것으로 나타났으나, 농어촌지역 중도탈락가구 월소득액 평균과 월지출액 평균은 4인가구와 6인가구의 월소득액 평균을 제외하고는 최저생계비 미만인 것으로 나타났다.

신청탈락가구의 경우 1인가구의 월지출액의 평균만이 유의미하게 대도시지역이 가장 높고, 중소도시, 농어촌 순으로 나타났다(F=4.036 p=.023). 그러나 최저생계비와 비교해보면, 대도시지역의 경우 월소득액 평균은 2인가구와 5인가구에서, 월지출액의 평균은 2인가구와 3인가구에서 최저생계비 미만인 것으로 나타났다. 중소도시지역과 농어촌 지역의 경우 전가구규모에서 월소득액 평균, 월지출액 평균 모두 최저생계비 미만인 것으로 나타났다.

다음 <표 4-17>에서는 월소득액과 월지출액을 통해 각 가구의 가계수지(주30)를 산출하여 가계수지를 적자, 흑자, 균형으로 분류하였다. 그 결과, 수급가구의 18.4%가 균형가계를 유지하고 있으며, 30.5%는 적자가계, 51.1%는 흑자가계였다. 적자인 가구의 적자규모는 평균 16.7만원이었으며, 흑자가구의 흑자규모는 평균 13.2만원이었다. 수급유형별로 보면 일반수급가구보다 조건부수급가구에서

주29) 2인가구 지출 F=6.103 p=.004 5인가구 지출 F=4.900 p=.022

주30) 가계수지 = 월소득액 - 월지출액

적자가구의 비율이 높게 나타났다. 중도탈락가구에서는 가계수지가 균형상태인 가구가 23.2%, 적자가구가 41.6%, 흑자가구가 35.2%로 수급가구와 비교할 때 적자가구의 비율이 높게 나타났다. 적자가구의 적자규모는 평균 26.3만원, 흑자가구의 흑자규모는 평균 33.1만원으로 수급가구에 비해 적자 및 흑자규모가 큰 것으로 나타났다. 신청탈락가구에서는 가계수지가 균형상태인 가구가 35.5%, 적자인 경우가 38.6%, 흑자인 경우가 25.9%로 나타났다. 적자가구의 적자규모는 평균 27.3만원, 흑자가구의 흑자규모는 평균 36.0만원으로 나타났다. 신청탈락가구의 가계수지 적자 가구의 비율이 수급가구보다 높고, 적자규모도 수급가구에 비해 큰 것으로 나타난 반면 흑자가구의 비율은 수급가구보다 낮은 것으로 나타났다. 신청탈락가구의 대부분의 가구규모에서 월지출액의 평균이 최저생계비에 못미치는 것을 고려해볼 때, 생활수준이 매우 낮은 것을 알 수 있다.

〈표 4-17〉 가계수지 및 흑·적자규모

(단위: %, 만원)

	수급가구			비수급가구	
	전체가구 (n=1,308)	일반수급가구 (n=1,134)	조건부수급가구 (n=174)	중도탈락가구 (n=293)	신청탈락가구 (n=166)
적자 (적자액평균)	30.5 (16.7)	29.9 (16.4)	34.2 (18.3)	41.6 (26.3)	38.6 (27.3)
균형	18.4	19.3	12.7	23.2	35.5
흑자 (흑자액평균)	51.1 (13.2)	50.8 (12.7)	53.1 (16.0)	35.2 (33.1)	25.9 (36.0)
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

다음 <표 4-18>에서는 수급가구와 비수급가구가 생각하고 있는 주관적 최저생계비 응답내용을 제시하고 있다. 근근히 생활하는데 필요한 월소득액에 대해서 수급가구는 5,6인 가구를 제외하고는 최저생계비보다 다소 낮게 응답했다. 중도탈락가구는 수급가구에 비해 근근히 생활하는데 필요한 월소득액을 높게 응답했다. 6인 가구를 제외한 전 가구규모의 중도탈락가구에서 최저생계비보다 높은 액수를 제시했다. 신청탈락가구의 경우는 근근히 생활하는데 필요한

월소득액을 수급가구보다 낮은 수준으로 최저생계비보다 낮은 액수를 응답했다. 근근히 생활하는데 필요한 월소득액에 대한 응답은 3인 가구 규모의 경우 가구유형 간에 유의한 차이를 나타냈다(F=3.728 p=.025).

<표 4-18> 가구규모별 주관적 최저생계비 I: 근근히 생활

(단위: 만원)

	수급가구 (n=1,309)	중도탈락가구 (n=293)	신청탈락가구 (n=164)	최저생계비
1인가구	35.3	41.4	34.6	35.6
2인가구	55.7	58.8	52.1	58.9
3인가구	76.5	85.2	69.8	81.0
4인가구	93.6	103.1	93.2	101.9
5인가구	116.2	119.0	108.6	115.9
6인이상 가구	136.1	103.9	-	130.7

주: 3인가구의 주관적 최저생계비 응답은 가구유형간 유의한 차이를 보임(F=3.728 p=.025).

다음 <표 4-19>에서는 문화적인 생활을 하기 위해서 필요한 월소득액에 대한 응답내용이 제시되어 있다. 문화적인 생활을 하기 위해서 필요한 월소득액은 수급·비수급 가구유형과 가구규모에 관계없이 최저생계비보다 많은 소득이 필요한 것으로 응답하였다. 수급가구의 경우에는 최저생계비보다 15~50만원 정도 많은 수준의 소득이 문화적인 최저생활을 하는데 필요하다고 응답하였다. 중도탈락가구는 근근히 생활하는 데 필요한 월소득액에 대한 응답과 마찬가지로 문화적인 생활을 하는 데 필요한 월소득액수도 수급가구보다 높은 액수를 응답한 반면, 신청탈락가구는, 근근히 생활하는데 필요한 월소득액에 대한 응답에서와 마찬가지로, 수급가구보다 낮은 액수를 제시했다. 중도탈락가구는 최저생계비보다 15~50만원 정도 많은 수준을 응답했으며, 신청탈락가구의 경우는 20~30만원 정도 많은 수준을 응답했다. 중도탈락가구와 신청탈락가구의 문화적 생활을 위한 월소득액은 6인가구의 응답액수가 5인가구의 응답액수보다 낮게 나타났다. 근근히 생활하는데 필요한 월소득액에 대한 응답은 3인가구 규모의

경우 가구유형간 유의한 차이를 나타냈다($F=3.918$ $p=.021$).

〈표 4-19〉 가구규모별 주관적 최저생계비 II: 문화적 생활

(단위: 만원)

	수급가구 (n=1,309)	중도탈락가구 (n=293)	신청탈락가구 (n=166)	최저생계비
1인가구	51.8	62.1	55.7	35.6
2인가구	80.5	80.2	76.9	58.9
3인가구	108.3	118.9	97.2	81.0
4인가구	129.5	139.6	127.1	101.9
5인가구	154.9	167.6	145.0	115.9
6인 이상 가구	182.5	150.8	115.0	130.7

주: 3인가구의 주관적 최저생계비 응답은 가구유형간 유의한 차이를 보임($F=3.918$ $p=.021$).

나. 재산 및 부채

대상가구의 유형별 재산규모와 부채규모를 살펴보았다. 우선 재산을 살펴보면, <표 4-20>에서 보는 바와 같이 수급가구의 75.9%가 재산이 있다고 응답하였으며, 재산이 있다고 응답한 수급가구의 평균 재산규모는 1369.8만원이었다. 수급유형별로 보면, 재산이 있는 가구의 비율은 일반수급가구보다 조건부 수급가구에서 높았던 반면 평균 재산액은 일반수급가구가 평균 349.1만원이 많은 것으로 나타났다. 중도탈락가구에서 재산이 있다고 응답한 비율은 87.0%로 수급가구보다 높게 나타났으며, 평균재산액도 수급가구보다 2배가량 많은 2698.4만원으로 나타났다. 신청탈락가구 역시 재산이 있다고 응답한 비율은 83.1%로 일반수급가구보다는 높고 조건부 수급가구보다는 낮은 것으로 나타났으며, 평균 재산액 역시 수급가구의 평균 재산액의 1.9배가량 많은 2617.5만원으로 나타났다. 가구유형 간에 재산유무는 유의한 차이가 있는 것으로 나타났으며($\chi^2=19.291$ $p=.000$), 재산이 있는 가구의 경우 재산의 평균액도 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다($F=41.142$ $p=.000$).

<표 4-20> 재산 유무 및 액수

(단위: %, 만원)

		수급가구			비수급가구	
		전체 가구 (n=1,309)	일반 수급가구 (n=1,135)	조건부 수급가구 (n=174)	중도 탈락가구 (n=293)	신청 탈락가구 (n=166)
재 산	없 다	24.1	25.4	16.1	13.0	16.9
	있 다 (평균액)	75.9 (1369.8)	74.6 (1421.1)	83.9 (1072.0)	87.0 (2698.4)	83.1 (2617.5)
합 계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주 1) 재산유무는 가구유형간 유의미한 차이를 보임($\chi^2=19.291$ p=.000).

2) 재산이 있는 경우 재산 평균액은 통계적으로 유의미한 차이를 보임(F=41.142 p=.000).

재산을 유형별로 나누어 보유여부 및 액수를 살펴보면 다음 <표 4-21>과 <표 4-22>와 같다. 먼저, 일반재산 유형별 보유여부를 보면, 자가주택과 임차보증금의 보유율이 상대적으로 높은 것으로 나타났고, 자가주택 외 건물, 토지, 기타 일반재산의 보유율은 낮은 것으로 나타났다.

자가주택은 수급가구의 26.4%가 보유하고 있고, 평균 1369.8만원인 것으로 나타났다. 일반수급가구가 조건부 수급가구에 비해 자가주택을 보유하고 있다고 응답한 비율이 높고, 자가주택 재산액 또한 조건부 수급가구보다 많은 것으로 나타났다. 비수급가구의 자가주택보유율은 수급가구에 비해 높은 것으로 나타났다. 중도탈락가구의 37.9%, 신청탈락가구의 42.2%가 자가주택을 보유하고 있는 것으로 나타났으며, 자가주택 재산액수는 수급가구의 약 2배 가량인 각각 2698.4만원, 2617.5만원인 것으로 나타났다. 자가주택 보유여부와 보유한 경우 평균액은 가구유형 간에 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다(각각 $\chi^2=16.323$ p=.000, F=5.001 p=.007).

토지는 수급가구의 7.3%가 보유하고 있고, 평균액은 1112.0만원인 것으로 나타났다. 조건부수급가구는 일반수급가구보다 토지 보유율이 높게 나타났으나, 토지 가격 평균액은 일반수급가구가 많은 것으로 나타났다. 비수급가구는 수급

가구에 비해 토지보유율이 높고, 토지가격평균액이 많은 것으로 나타났다. 중도 탈락가구의 12.0%, 신청탈락가구의 15.7%가 토지를 보유하고 있는 것으로 나타났다. 보유하고 있는 토지 가격 평균액은 각각 1227.8만원, 1865.2만원으로 나타났다. 토지보유여부 및 평균액은 가구유형간 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다(각각 $\chi^2=14.721$ $p=.005$, $F=3.578$ $p=.030$).

〈표 4-21〉 일반재산 보유여부 및 액수

(단위: %, 만원)

		수급가구			비수급가구	
		전체 가구 (n=1,309)	일반 수급가구 (n=1,135)	조건부 수급가구 (n=174)	중도 탈락가구 (n=293)	신청 탈락가구 (n=166)
자가주택 ¹⁾	없 다	73.6	73.3	75.3	62.1	57.8
	있 다 (평균액)	26.4 (1369.8)	26.7 (1421.1)	24.7 (1072.0)	37.9 (2698.4)	42.2 (2617.5)
자가주택 외 건물	없 다	99.6	99.7	98.9	99.0	98.2
	있 다	0.4	0.3	1.1	1.0	1.8
토지 ²⁾	없 다	92.7	93.2	89.7	88.0	84.3
	있 다 (평균액)	7.3 (1112.0)	6.8 (1143.1)	10.3 (977.8)	12.0 (1227.8)	15.7 (1865.2)
임차 보증금 ³⁾	없 다	58.4	60.0	48.3	58.2	61.4
	있 다 (평균액)	41.6 (809.2)	40.0 (845.7)	51.7 (626.0)	41.8 (1202.5)	38.6 (1105.7)
기타 일반재산	없 다	99.2	99.4	98.3	98.3	98.2
	있 다	0.8	0.6	1.7	1.7	1.8
합 계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주 1) 자가주택유무 및 평균액은 가구유형간 유의미한 차이를 보임($\chi^2=16.323$ $p=.000$, $F=5.001$ $p=.007$).

2) 토지유무 및 평균액은 가구유형간 유의미한 차이를 보임($\chi^2=14.721$ $p=.005$, $F=3.578$ $p=.030$).

3) 임차보증금을 보유한 경우 평균액은 가구유형간 유의미한 차이를 보임($F=9.590$ $p=.000$).

임차보증금은 수급가구의 41.6%가 보유하고 있고, 평균 809.2만원인 것으로

나타났다. 일반수급가구가 조건부 수급가구에 비해 임차보증금을 보유하고 있다고 응답한 비율이 낮은 반면, 임차보증금액은 조건부 수급가구보다 많은 것으로 나타났다. 중도탈락가구의 41.8%, 신청탈락가구의 38.6%가 임차보증금을 보유하고 있는 것으로 나타났다. 중도탈락가구의 임차보증금 평균액은 1202.5만원, 신청탈락가구의 임차보증금 평균액은 1105.7만원으로 나타나 각각 수급가구 임차보증금액보다 1.5배, 1.4배 많은 것으로 나타났다. 임차보증금을 보유한 경우 평균액은 가구유형 간에 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다(F=9.590 p=.000). 자가주택 외 건물은 수급가구의 0.4%, 중도탈락가구의 1.0%, 신청탈락가구의 1.8%가 보유하고 있는 것으로 나타났고, 기타 일반재산은 수급가구의 0.8%, 중도탈락가구의 1.7%, 신청탈락가구의 1.8%가 보유하고 있는 것으로 나타났다.

<표 4-22> 동산의 유무와 액수

(단위: %, 만원)

	수급가구			비수급가구	
	전체 가구 (n=1,309)	일반 수급가구 (n=1,135)	조건부 수급가구 (n=174)	중도 탈락가구 (n=293)	신청 탈락가구 (n=166)
없 다	91.0	91.2	89.7	85.0	89.8
있 다 (평균액)	9.0 (209.7)	8.8 (297.3)	10.3 (253.7)	15.0 (494.7)	10.2 (587.1)
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 동산유무는 가구유형간 유의미한 차이를 보임($\chi^2=7.356$ p=.025).

<표 4-22>는 동산의 보유 유무와 액수를 제시하고 있다. 수급가구의 9.0%가 동산을 보유하고 있다고 응답했고, 평균액은 209.7만원으로 나타났다. 동산의 보유율은 일반수급가구에 비해 조건부수급가구에서 높게 나타났으나, 동산평균액은 일반수급가구가 많은 것으로 나타났다. 비수급가구의 동산 보유율은 수급가구에 비해 높게 나타났으며, 평균액도 수급가구보다 2배 이상 많은 것으로

나타났다. 중도탈락가구의 15.0%가 신청탈락가구의 10.1%가 보유하고 있다고 응답했다. 동산의 보유여부는 가구유형 간에 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다($\chi^2=7.356$ p=.025). 동산의 평균액은 중도탈락가구 494.7만원, 신청탈락가구 587.1만원인 것으로 나타났다.

다음 <표 4-23>은 금융재산의 유무와 액수를 제시한다. 금융재산 평균액 역시 일반재산 평균액과 마찬가지로 수급가구에 비해 비수급가구가 많이 보유하고 있는 것으로 나타났다. 수급가구의 24.4%가 금융재산을 보유하고 있었으며, 평균액은 422.9만원인 것으로 나타났다. 비수급가구 중 중도탈락가구는 금융재산의 보유율이 35.2%로 수급가구보다 높게 나타났으며, 신청탈락가구는 금융재산보유율이 20.0%로 수급가구보다 낮게 나타났다. 금융재산을 보유한 중도탈락가구의 금융재산액의 평균액은 1817.3만원으로 수급가구의 4.3배에 이르는 것으로 나타났고, 금융재산을 보유한 신청탈락가구의 금융재산 평균액은 1171.0만원으로 수급가구의 2.8배인 것으로 나타났다. 금융재산유무와 평균액은 가구유형 간 유의미한 차이를 보였다($\chi^2=17.004$ p=.000, F=24.577, p=.000).

<표 4-23> 금융재산의 유무와 액수

(단위: %, 만원)

		수급가구			비수급가구	
		전체 가구 (n=1,309)	일반 수급가구 (n=1,135)	조건부 수급가구 (n=174)	중도 탈락가구 (n=293)	신청 탈락가구 (n=166)
금융재산	없 다	75.6	75.6	75.9	64.8	80.0
	있 다 (평균액)	24.4 422.9	24.4 416.0	24.1 469.2	35.2 1817.3	20.0 1171.0
합 계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 금융재산유무와 평균액은 가구유형간 유의미한 차이를 보임($\chi^2=17.004$ p=.000, F=24.577, p=.000).

한편, 재산의 보유정도는 부채와 함께 고려되어야 한다. 다음 <표 4-24>에서

보는 바와 같이, 전체 수급가구의 절반 정도가 부채가 있는 것으로 나타났는데, 일반 수급가구보다 조건부수급가구에서 부채가 있는 가구의 비율이 높게 나타났다. 일반수급가구의 47.1%, 조건부수급가구의 69.5%가 부채가 있는 것으로 응답했다. 그러나 부채가 있는 가구의 평균 부채액은 일반수급가구가 2398.6만원으로 조건부수급가구 1872.4만원보다 많은 것으로 나타났다. 비수급가구 중 중도탈락가구의 57.0%가 부채가 있다고 응답해 수급가구보다 부채가 있는 가구의 비율이 높게 나타났고, 부채의 평균액 또한 2592.2만원으로 수급가구보다 많은 것으로 나타났다. 신청탈락가구는 부채가 있는 비율이 47.6%로 수급가구보다 낮은 것으로 나타났으나, 부채가 있는 가구의 부채 평균액은 2805.4만원으로 수급가구보다 많은 것으로 나타났다. 부채유무는 가구유형간 유의한 차이를 나타냈다($\chi^2=6.333$ p=.042).

<표 4-24> 부채유무 및 액수

(단위: %, 만원)

		수급가구			비수급가구	
		전체 가구 (n=1,308)	일반 수급가구 (n=1,134)	조건부 수급가구 (n=174)	중도 탈락가구 (n=293)	신청 탈락가구 (n=166)
부채유무	없 다	49.9	52.9	30.5	47.0	52.4
	있 다 (평균액)	50.1 2301.1	47.1 2398.6	69.5 1872.4	57.0 2592.2	47.6 2805.4
합 계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 부채유무는 가구유형간 통계적으로 유의미한 차이를 보임($\chi^2=6.333$ p=.042).

<표 4-25>에서 부채가 있는 가구를 대상으로 부채를 얻게 된 사유를 알아보았다. 수급가구의 경우 생계비 때문에 부채를 얻게 된 비율이 가장 높았고, 중도탈락가구의 경우는 주택자금, 신청탈락가구는 의료비로 인해 부채를 얻게 된 비율이 가장 높게 나타났다. 부채가 있는 수급가구의 27.1%가 생계비로 부채를

얻었다고 응답하였으며, 다음으로 전월세 등 주택관련 자금으로 인해 부채를 얻은 경우가 18.9%, 사업자금으로 인한 부채가 17.8%, 병원치료비 등 의료비로 인한 부채가 15.4%인 것으로 나타났다. 수급가구의 부채사유의 순위는 수급유형별로 유의미한 차이를 보이지 않았으나 조건부 수급가구의 경우, 생계비로 인한 부채와 더불어 주택관련자금, 영농자금, 사업자금 마련을 위한 부채의 비율 즉, 경제활동을 위한 항목의 부채 비율이 일반수급가구보다 높게 나타났다. 일반수급가구의 경우는 의료비로 인한 부채가 조건부수급가구보다 높게 나타나 부채 항목이 수급유형의 특성을 반영하고 있다.

〈표 4-25〉 가구유형별 부채사유

(단위: %, 만원)

부 채 사 유	수급가구			비수급가구	
	전체 가구 (n=657)	일반 수급가구 (n=535)	조건부 수급가구 (n=122)	중도 탈락가구 (n=170)	신청 탈락가구 (n=79)
식 료 품 등 생 계 비	27.1	26.7	28.7	20.6	22.8
병원치료비 등 의 료 비	15.4	16.8	9.0	16.5	26.6
학 자 금 등 교 육 비	4.6	4.1	6.6	10.6	5.1
전, 월세 등 주택관련자금	18.9	18.5	20.5	22.4	15.2
자 동 차 구 입	1.2	1.3	0.8	0.6	1.3
내 구 재 구 입(자동차 외)	0.5	0.4	0.8	0.6	-
영 농 자 금	4.9	4.7	5.7	4.7	6.3
사 업 자 금	17.8	17.4	19.7	17.6	11.4
부 채 를 갚 기 위 해	2.4	2.6	1.6	2.4	2.5
결 혼 등 관 혼 상 제 용	1.1	0.7	2.5	-	1.3
기 타	6.2	6.7	4.1	4.1	4.6
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

부채가 있는 중도탈락가구의 부채를 얻은 사유 중 가장 높은 비율을 나타낸

항목은 전월세 등 주택관련자금(22.4%)으로 나타났다. 다음으로 식료품 등 생계비(20.6%), 사업자금(17.6%), 병원치료비 등 의료비(16.5%) 순이었다. 부채가 있는 신청탈락가구의 부채를 얻은 사유 중 가장 높은 비율을 나타낸 항목은 병원치료비 등 의료비(26.6%)로 나타났다. 다음으로 식료품 등 생계비(22.8%), 전월세 등 주택관련자금(15.2%), 사업자금(11.4%) 순으로 나타났다. 중도탈락가구의 경우는 수급가구에 비해 주택관련자금으로 인한 부채 항목의 비율이 다소 높게 나타났고, 신청탈락가구의 경우 의료비로 인한 부채의 비율이 수급가구에 비해 높게 나타났다. 이러한 결과는 차상위계층에 대한 부분급여 도입이 필요하다는 점을 말해준다. 특히 주거비와 의료비에 대한 지원의 필요성이 높다는 점을 나타내준다.

<표 4-26>에서 보는 바와 같이 수급가구유형별 부채의 출처를 살펴보면, 주로 친척이나 아는 사람, 은행을 통해 대출하는 것으로 나타났다. 수급가구는 부채출처가 친척 및 아는 사람으로부터(39.6%), 은행(31.4%), 신용카드(15.5%) 순으로 나타났다. 부채출처의 순위는 수급유형별 차이를 보이지 않았으나 조건부수급가구가 일반수급가구에 비해 친척 및 아는 사람, 신용카드의 응답비율이 높고, 은행의 응답비율이 상대적으로 낮게 나타났다. 중도탈락가구의 부채출처는 은행(41.2%)이 가장 높은 비율을 나타냈고, 다음이 친척 및 아는 사람(31.2%), 신용카드(15.3%) 순으로 나타났다. 신청탈락가구의 부채출처는 친척 및 아는 사람(36.7%)이 가장 높은 비율을 나타냈고, 다음으로 은행(32.9%), 신용카드(15.2%) 순으로 나타났다. 수급가구 중 조건부수급가구에서 신용카드의 사용비율이 비교적 높게 나타났고, 사채업자로부터 부채를 얻은 비율이 비수급가구에 비해 높게 나타났으며, 은행 대출을 얻은 비율이 상대적으로 낮게 나타났다.

〈표 4-26〉 수급가구유형별 부채출처

(단위: %)

부채의 출처	수급가구			비수급가구	
	전체 가구 (n=657)	일반 수급가구 (n=535)	조건부 수급가구 (n=122)	중도 탈락가구 (n=170)	신청 탈락가구 (n=79)
친척 및 아는 사람으로부터	39.6	38.4	45.0	31.2	36.7
은행 (농협포함)	31.4	32.8	25.0	41.2	32.9
은행외금융기관	9.6	10.6	5.0	10.6	13.9
신용카드	15.5	14.4	20.8	15.3	15.2
사채업자	3.4	3.2	4.2	1.2	1.3
기타	0.5	0.6	-	0.6	-
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

부채가 있는 가구들의 부채상환 상태를 이자와 원금상환상태에 따라 6가지로 분류하여 조사하였다. <표 4-27>에서 보는 바와 같이, 전반적으로 이자지불과 부채상환 상태는 비수급가구에 비해 수급가구가 열악한 것으로 나타났다. 이자를 지불하고 있을 뿐 아니라 원금상환(준비)까지 하고 있는 가구의 비율은 수급가구의 경우 13.1%, 중도탈락가구는 23.1%, 신청탈락가구는 19.0%로 나타났다. 이자는 지불하고 있으나 원금상환(준비)을 못하고 있다고 응답한 비율이 수급가구, 비수급 가구 모두에서 가장 높은 것으로 나타났다. 이자를 매번 연체하고 원금상환(준비)도 못하고 있다고 응답한 비율은 수급가구 23.3%, 중도탈락가구 19.5%, 신청탈락가구 21.5%로 수급가구가 높은 것으로 나타났다. 특히 조건부 수급가구의 경우 이자를 지불하고 원금상환(준비)을 하고 있는 가구의 비율이 상대적으로 낮고 이자 연체와 원금상환(준비)을 못하고 있는 비율이 높게 나타났다.

<표 4-27> 수급가구유형별 부채상환 상태

(단위: %)

부채상환 상태	수급가구			비수급가구	
	전체 가구 (n=657)	일반 수급가구 (n=535)	조건부 수급가구 (n=122)	중도 탈락가구 (n=170)	신청 탈락가구 (n=79)
이자를 매달 갚고 있고 원금상환(준비)도 하고 있다.	13.1	14.4	7.4	23.1	19.0
이자는 매달 갚고 있으나 원금상환(준비)은 못하고 있다	31.7	30.8	35.5	32.0	35.4
이자를 연체한 적이 있고 원금상환(준비)도 못하고 있다	9.8	10.3	7.4	8.3	6.3
이자를 매번 연체하고 원금상환(준비)도 못하고 있다	23.3	22.2	28.1	19.5	21.5
이자가 없고 원금상환(준비)을 하고 있다.	4.6	4.1	6.6	5.9	3.8
이자가 없고 원금상환(준비)은 못하고 있다.	17.5	18.1	14.9	11.2	13.9
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

<표 4-28>에서 보는 바와 같이 카드빚 유무와 액수를 별도로 조사한 결과, 일반수급가구의 15.2%, 조건부수급가구의 25.3%, 중도탈락가구의 18.8%, 신청탈락가구의 13.3%가 카드빚이 있는 것으로 나타났다. 앞서 살펴본 부채 상환 상태와 일관되게 카드빚의 경우도 조건부수급가구에서 높은 비율을 나타냈다. 다만 카드빚이 있는 경우 평균액은 일반수급가구 1328.1만원, 조건부수급가구 1149.5만원, 중도탈락가구 1377.7만원, 신청탈락가구 1491.3만원으로 비수급가구에서 높게 나타났다.

〈표 4-28〉 카드빚유무 및 액수

(단위: %, 만원)

카드빚 유무		수급가구			비수급가구	
		전체 가구 (n=1,309)	일반 수급가구 (n=1,135)	조건부 수급가구 (n=174)	중도 탈락가구 (n=293)	신청 탈락가구 (n=166)
카드빚 유무	없 다	83.5	84.8	84.7	81.2	86.7
	있 다	16.5	15.2	25.3	18.8	13.3
평균액		1293.7	1328.1	1149.5	1377.7	1491.3
합 계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

<표 4-29>에서 보는 바와 같이 신용불량자 가구원 유무를 조사한 결과, 일반 수급가구의 10.7%, 조건부수급가구 16.1%, 중도탈락가구 10.2%, 신청탈락가구 7.8%로 비수급가구에 비해 수급가구에서 신용불량자 가구원이 있는 비율이 높은 것으로 나타났다. 비수급가구에 비해 수급가구에서 신용불량자 가구원이 있는 비율이 높게 나타났고, 특히 조건부수급가구에서 신용불량자 가구원이 있는 비율이 높게 나타났다.

〈표 4-29〉 신용불량자가구원유무

(단위: %)

신용불량자 가구원 유무		수급가구			비수급가구	
		전체 가구 (n=1,309)	일반 수급가구 (n=1,135)	조건부 수급가구 (n=174)	중도 탈락가구 (n=293)	신청 탈락가구 (n=166)
신용불량자 유무	없 다	88.5	89.3	83.9	89.8	92.2
	있 다	11.5	10.7	16.1	10.2	7.8
합 계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

한편, <표 4-30>에서 보는 바와 같이 미납공과금 유무를 조사한 결과, 일반수

급가구의 14.3%, 조건부수급가구의 28.2%, 중도탈락가구의 18.4%, 신청탈락가구의 11.4%가 미납공과금이 있다고 응답했다. 미납공과금 항목은 전화료, 전기료, 월세금, 관리비에서 높은 비율을 나타냈다. 가구유형별로 미납공과금 항목의 응답비율은 상이하게 나타났는데, 일반수급가구의 경우 전기료, 전화료, 월세금 순이었고, 조건부 수급가구와 중도탈락가구의 경우 전화료, 전기료, 월세금 순이었다. 신청탈락가구는 전화료, 관리비, 전기료 순으로 나타났다.

〈표 4-30〉 미납공과금 유무 및 항목

(단위: %)

미납공과금	수급가구			비수급가구	
	전체 가구 (n=1,309)	일반 수급가구 (n=1,135)	조건부 수급가구 (n=174)	중도 탈락가구 (n=170)	신청 탈락가구 (n=79)
없음	83.9	85.7	71.8	81.6	88.6
있음	16.1	14.3	28.2	18.4	11.4
월세금	15.4	16.2	13.1	16.1	12.5
임대료	5.9	3.9	12.4	6.9	9.4
관리비	7.3	6.1	10.9	10.3	21.9
난방비	5.1	3.6	10.0	4.6	3.1
전기료	28.2	31.3	18.3	24.1	18.8
상하수도료	6.5	6.4	6.9	-	-
전화료	29.1	30.5	24.6	32.2	21.9
기타	2.4	2.0	3.8	5.7	12.5
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1) 미납공과금 항목은 미납공과금1과 미납공과금2를 다중응답분석한 비율임.

부채, 카드빚, 신용불량자가구원, 미납공과금의 유무를 살펴본 결과, 전반적으로 조건부수급가구의 경제적인 상황이 열악한 것으로 나타났다. 이는 실제 재산액에서 부채액을 제외한 순재산이 산출한 결과에서도 나타났다. 실제 재산액

에서 부채액을 제외한 순재산을 산출한 결과, 수급가구는 재산액보다 부채액 규모가 더 큰 것으로 나타났다. 수급가구 중 일반수급가구의 평균 순재산 규모는 -58.8만원, 조건부 수급가구의 경우에는 -352.0만원으로 조건부 수급가구의 순재산 상황이 훨씬 열악한 것으로 나타났다. 반면 비수급가구는 재산액 규모가 부채액 규모보다 큰 것으로 나타났다. 중도탈락가구는 순재산 규모가 837.2만원, 신청탈락가구는 평균 순재산이 840.9만원으로 나타났다. 평균 순재산은 가구유형간 유의한 차이를 나타냈다($F=8.960$ $p=.000$).

〈표 4-31〉 평균 순재산

(단위: 만원)

수급가구			비수급가구	
전체가구 (n=1,306)	일반수급가구 (n=1,132)	조건부수급가구 (n=174)	중도탈락가구 (n=293)	신청탈락가구 (n=166)
-97.9	-58.8	-352.0	837.2	840.9

주: 가구유형간 유의미한 차이를 보임($F=8.960$ $p=.000$)

3. 주거현황

조사대상 가구의 주거형태 및 최저주거면적 미달가구 비율을 살펴보았다. 다음 <표 4-32>에 제시된 바와 같이, 수급가구의 경우 자가에 거주하는 비율이 26.2%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 월세(20.5%), 무료임차(16.3%), 전세(14.4%), 보증부 월세(14.4%) 순으로 나타났다. 수급유형별로 보면, 조건부 수급가구가 일반수급가구에 비해 영구임대아파트에 거주하는 비율이 높게 나타났고, 상대적으로 무료임차, 보증부 월세의 비율이 낮게 나타났다. 비수급가구의 경우 수급가구보다 자가에 거주하는 비율이 높게 나타나, 중도탈락가구의 37.5%, 신청탈락가구의 41.0%로 나타났다. 이외 중도탈락가구의 경우 수급가구에 비해 전세, 보증부월세에 사는 비율은 다소 높게 나타났으나, 월세, 영구임대아파트에 사는 비율은 낮게 나타났다. 신청탈락가구의 경우는 수급가구에 비해 전세, 영구임대주택에 사는 비율은 높게 나타났으나, 보증부 월세, 무료임차

주거형태의 비율은 낮게 나타났다. 주거형태는 가구유형간 유의한 차이를 나타냈다($\chi^2=36.296$ p=.000).

〈표 4-32〉 주거형태 및 최저주거면적 미달가구

(단위: %)

	수급가구			비수급가구	
	전체 가구 (n=1,308)	일반 수급가구 (n=1,135)	조건부 수급가구 (n=173)	중도 탈락가구 (n=293)	신청 탈락가구 (n=166)
자 가	26.2	26.6	23.7	37.5	41.0
전 세	14.4	14.5	13.3	15.7	15.7
보증부월세 (임대아파트포함)	14.4	15.1	10.4	16.7	9.0
월세(사글세포함)	20.5	20.4	21.4	11.9	12.7
영구임대아파트 (일반 전세 및 월세제외)	8.0	6.0	21.4	5.8	10.2
무료임차 (부분, 전체)	16.3	17.3	9.8	11.9	11.4
기 타	0.2	0.2	-	0.3	-
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
최저주거면적 미달가구	22.5	22.4	23.6	15.7	9.6

주 1) 주거형태는 가구유형간 유의미한 차이를 보임($\chi^2=36.296$ p=.000).

2) 최저주거면적 미달여부는 가구유형간 유의미한 차이를 보임($\chi^2=17.418$ p=.000).

최저주거면적 미달가구^{주31)}는 수급가구의 22.5%에 이르는 것으로 나타났다. 비수급가구는 수급가구에 비해서는 낮지만, 중도탈락가구의 경우 15.4%, 신청

주31) 2000년에 발표한 건설교통부 고시 제2000-260호에서는 최저주거기준을 면적기준, 시설기준, 구조·성능·환경 기준 세 가지가 제시되었다. 이는 법적 근거가 없는 임의기준으로 2003년 11월 주택법 개정으로 최저주거기준이 법제화하도록 되었다. 2004년 6월에 발표된 건교부 최저주거기준 설정(안)은 2000년에 고시된 세 가지 기준과 거의 동일한 내용으로 발표되었다. 본 조사의 질문항목의 한계로 인해 이 중 가구원수별 최저면적기준-부엌 및 방 개수를 제외한 면적기준만 고려하는 만큼 참고해 최저주거면적 미달가구비율을 제시한다.

탈락가구의 경우 9.6%가 최저주거면적 이하에서 거주하는 것으로 나타났다. 전체 조사대상가구를 기준으로 할 때, 19.7%가 최저주거면적 이하에서 거주하는 것이다. 최저주거기준 중 면적기준만을 적용했을 때의 비율이므로 최저주거기준 모두를 적용했을 때는 그 비율은 증가할 것으로 보인다^{주32)}.

주거형태와 최저주거기준 미달 가구의 비율을 지역별로 나누어 살펴보았다(표 4-33 참조). 대도시 수급가구의 경우 주거형태가 월세의 비율이 가장 높고, 보증부 월세, 전세, 영구임대아파트 순이었으며, 중소도시 수급가구의 경우는 월세의 비율이 가장 높고 다음이 자가, 전세, 보증부월세 순으로 나타났다. 반면, 농어촌 수급가구의 경우 자가의 비율이 57.7%로 월등하게 높게 나타났고 다음으로 무료임차, 월세의 순이었다. 이러한 수급가구의 지역별 주거형태의 차이는 유의미하게 나타났다($\chi^2=378.34$ p=.000). 대도시 중도탈락가구의 경우 보증부월세의 비율이 가장 높고, 다음으로 전세, 영구임대아파트, 월세 순으로 나타났다. 반면, 중소도시 중도탈락가구의 경우는 자가의 비율이 가장 높고, 월세, 전세 무료임차 순으로 나타났고, 농어촌 중도탈락가구 역시 자가의 비율이 가장 높게 나타났는데, 중소도시에 비해 그 비율이 월등하게 높았고, 다음으로 무료임차, 보증부월세 순이었다. 이러한 중도탈락가구의 지역별 주거형태는 유의미한 차이를 보였다($\chi^2=118.52$ p=.000). 대도시 지역의 신청탈락가구의 주거형태는 영구임대아파트의 비율이 가장 높았고, 다음으로 자가, 전세, 보증부월세 순이었다. 반면, 중소도시 지역의 신청탈락가구는 자가에 거주하는 비율이 가장 높았고, 다음으로 전세, 월세, 무료임차의 순이었다. 농어촌 지역의 신청탈락가구 역시 자가에 거주하는 비율이 가장 높게 나타났는데, 그 비율이 69.5%로 월등하게 높았다. 다음으로 무료임차, 월세, 전세 순이었다. 이러한 신청탈락가구의 지역별 주거형태는 유의미한 차이를 보였다($\chi^2=57.38$ p=.000).

주32) 2004년 6월 4일 발표된 건설교통부의 보도자료에 따르면, 2000년 인구주택총조사 자료로 추정된 최저주거기준 미달가구는 전체 가구의 23%(330만가구)에 이른다(건설교통부, 2004). 전체가구 중 최저주거기준 미달가구비율에 비해 조사대상가구 중 최저주거면적 미달가구비율이 낮은 이유는 최저면적기준만을 고려한 비율이기 때문이라고 볼 수 있다. 이러한 점을 고려하더라도 수급가구와 차상위계층가구 이외의 가구 중 주거빈곤상태에 있는 가구가 상당수 있다는 점을 시사해주고 있다.

〈표 4-33〉 지역별 주거형태 및 최저주거기준 미달가구 비율

(단위: %)

		자가	전세	보증부 월세	월세	영구임대 아파트	무료 임차	기타	최저주거면적 미달가구
수급 가구 ¹⁾ (n=1,308)	대도시	7.5	18.6	20.8	21.7	18.0	13.2	0.2	31.6
	중소도시	23.2	17.5	15.3	24.5	4.3	15.1	0.2	20.9
	농어촌	57.7	3.1	4.0	12.0	0.3	22.8	-	12.4
중도 탈락 가구 ²⁾ (n=293)	대도시	8.7	26.9	28.8	12.5	15.4	7.7	-	21.2
	중소도시	37.2	16.0	12.8	18.1	1.1	14.9	-	18.1
	농어촌	69.5	3.2	7.4	5.3	-	13.7	1.1	7.4
신청 탈락 가구 ³⁾ (n=166)	대도시	22.8	19.3	15.8	8.8	24.6	8.8	-	14.0
	중소도시	28.0	24.0	8.0	20.0	6.0	14.0	-	10.0
	농어촌	69.5	5.1	3.4	10.2	-	11.9	-	5.1

- 주 1) 주거형태, 최저주거면적미달여부 모두 지역간 유의한 차이를 보임 (각각 $\chi^2=378.34$ p=.000, $\chi^2=41.521$ p=.000)
 2) 주거형태, 최저주거기준미달가구 모두 지역간 유의한 차이를 보임(각각 $\chi^2=118.52$ p=.000, $\chi^2=7.724$ p=.021)
 3) 주거형태는 지역간 유의한 차이를 보임 ($\chi^2=57.38$ p=.000)를 보임
 4) 대도시 지역의 경우 주거형태는 가구유형간 유의미한 차이를 보임($\chi^2=31.934$ p=.001)

최저주거면적 미달가구의 비율을 보면, 수급가구, 비수급가구를 막론하고 대도시 지역 가구들이 중소도시, 농어촌에 비해 주거빈곤상태에 놓여있는 비율이 높다는 것이 뚜렷이 나타나고 있다. 수급가구의 경우 대도시 지역 가구의 31.6%, 중소도시 지역 가구의 20.9%, 농어촌 지역 가구의 12.4%가 최저주거면적 이하에서 생활하고 있는 것으로 나타났다. 수급가구의 최저주거면적 미달여부는 지역간 유의미한 차이를 보였다($\chi^2=41.521$ p=.000). 중도탈락가구의 경우 대도시 지역 가구의 21.2%, 중소도시 지역 가구의 18.1%, 농어촌 지역 가구의 7.4%가 최저주거면적 이하에서 생활하고 있는 것으로 나타났다. 중도탈락가구의 최저주거면적 미달 비율의 지역간 차이는 유의미한 것으로 나타났다($\chi^2=41.521$ p=.000). 신청탈락가구의 경우는 대도시 지역 가구의 14.0%, 중소도시 지역 가

구의 10.0%, 농어촌 지역 가구의 5.1%가 최저주거면적 이하에서 생활하고 있는 것으로 나타났다.

수급가구의 경우 전체적으로는 자가가구 비율이 가장 높게 나타난 것은 앞서 <표 4-32>를 통해 확인한 바 있다. 그러나 이를 지역별로 살펴보면, 대도시의 경우는 자가 가구의 비율이 7.5%인데 반해, 중소도시는 23.2%, 농어촌의 경우는 57.7%로 큰 차이가 있는 것으로 나타났다. 대도시의 경우는 주거형태가 월세, 보증부 월세, 전세 순으로 나타났고, 중소도시는 월세, 자가, 전세 순으로 나타났다. 농어촌의 경우는 자가가구의 비율이 절반이상으로 나타난 가운데, 무료임차, 월세 순으로 나타났다. 중도탈락가구의 경우 전체적으로는 자가 가구 비율이 가장 높게 나타났으나, 역시 이를 지역별로 살펴보면, 대도시의 경우는 자가 가구의 비율이 8.7%인데 반해, 중소도시는 37.2%, 농어촌의 경우는 69.5%로 큰 차이가 있는 것으로 나타났다. 대도시의 경우는 주거형태가 보증부 월세, 전세, 영구임대아파트 순으로 나타났고, 중소도시는 자가, 월세, 전세 순으로 나타났다. 농어촌의 경우는 자가가구의 비율이 70%에 이르는 가운데, 무료임차, 보증부 월세 순으로 나타났다. 신청탈락가구의 경우도 전체적으로는 자가가구 비율이 가장 높게 나타났으나, 대도시의 경우는 주거형태가 영구임대아파트, 자가, 전세 순으로 나타났고, 중소도시는 자가, 전세, 월세 순으로 나타났다. 농어촌의 경우는 자가가구의 비율이 70%에 이르는 가운데, 무료임차, 전세, 월세 순으로 나타났다.

한편, 최저주거기준 미달가구의 비율은 수급가구의 경우 앞서 살펴본 바와 같이 전체적으로 22.5%로 나타났는데(표 4-32 참조), 지역별로 나누어 보면, 유의미하게 대도시에서 높은 비율을 보였고(31.5%), 다음으로 중소도시(20.9%), 농어촌에서는 상대적으로 낮은 비율(12.3%)을 나타냈다. 중도탈락가구의 경우도 지역별로 최저주거기준 미달가구의 비율이 유의미한 차이를 나타냈다. 대도시의 최저주거기준 미달가구의 비율이 높고(21.2%), 다음으로 중소도시(17.2%), 농어촌(7.4%)에서 상대적으로 낮은 비율을 나타냈다.

4. 컴퓨터 보유 및 인터넷 사용 현황

조사대상 가구의 정보 접근성에 대한 실태를 알아보기 위해 컴퓨터 보유여부와 인터넷 사용 현황에 대한 질문을 했다. 그 결과, <표 4-34>에서 보는 바와 같이 수급 가구 중 컴퓨터를 보유한 가구의 비율은 34.4%로 컴퓨터를 보유한 경우 인터넷이 가능한 가구원이 있는 비율은 80.0%인 것으로 나타났다. 일반수급가구에 비해 조건부수급가구가 컴퓨터를 보유한 비율이 높게 나타났다. 중도탈락가구의 45.9%, 신청탈락가구의 25.9%가 컴퓨터를 보유한 것으로 나타났고, 컴퓨터를 보유한 경우 인터넷을 사용하는 가구원이 있는 비율이 각각 83.6%, 61.4%로 나타났다. 조사대상 가구유형 중에서 중도탈락가구가 정보 접근성이 가장 높게 나타났고, 다음으로 수급가구, 신청탈락가구의 정보접근성이 가장 낮은 것으로 나타났다. 이러한 컴퓨터 보유여부 및 인터넷 가능여부는 가구유형간 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다(각각 $\chi^2=23.018$ p=.000, $\chi^2=8.783$ p=.012).

<표 4-34> 컴퓨터 보유 및 인터넷 가능 여부

(단위: %)

컴퓨터 보유여부		수급가구			비수급가구	
		전체 (n=1,305)	일반 수급가구 (n=1,131)	조건부 수급가구 (n=174)	중도 탈락가구 (n=292)	신청 탈락가구 (n=166)
컴퓨터보 유여부	없	65.6	68.5	46.6	54.1	74.1
	다	34.4	31.5	54.4	45.9	25.9
	있	80.0	81.2	75.3	83.6	61.4
인터넷가능						
합	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 컴퓨터보유 및 인터넷 가능여부는 모두 가구유형간 유의한 차이를 보임(각각 $\chi^2=23.018$ p=.000, $\chi^2=8.783$ p=.012).

5. 복지관련 의식

조사대상가구의 복지의식을 공공부조 수급권, 복지의존성, 제도효과 및 필요성, 빈곤정책을 위한 세금 확대에 대한 질문을 통해 알아보았다. <표 4-35>에서

보는 바와 같이 수급가구의 경우, 모든 질문에 대해 평균점수 3점 이상의 긍정적인 응답을 했다. 특히 근로무능력 빈곤층에 대한 국가지원, 기초보장·자활지원제도의 효과에 대해서 평균점수 3.6점으로 가장 긍정적으로 응답했고, 상대적으로 빈곤정책을 위한 세금 확대에 대해서는 평균점수가 3.1점으로 낮게 나타났다. 그리고 근로빈곤층에 대한 국가지원보다는 근로무능력 빈곤층에 대한 국가지원에 더욱 긍정적으로 응답했다.

〈표 4-35〉 복지의식

(단위: %)

	가구 유형	전적으로 찬성	약간 찬성	약간 반대	전적으로 반대	평균 점수 ¹⁾
공공부조수급권 (n=1,234)	수급	35.7	44.7	16.7	2.9	3.2
	중도탈락	34.8	48.0	15.0	2.2	3.3
	신청탈락	36.5	45.5	14.7	3.2	3.2
근로무능력자공공부조수급(n=1,258)	수급	53.6	44.9	1.4	-	3.6
	중도탈락	51.4	46.4	1.8	0.4	3.6
	신청탈락	55.3	42.8	1.9	-	3.5
근로능력자 공공부조수급(n=1,240)	수급	36.4	55.7	6.5	1.4	3.4
	중도탈락	32.6	58.0	8.0	1.4	3.3
	신청탈락	33.8	60.5	4.5	1.3	3.3
복지의존성 없음 (n=1,173)	수급	37.1	14.4	45.1	3.3	3.4
	중도탈락	36.0	45.3	17.6	1.1	3.3
	신청탈락	41.4	47.4	8.6	2.6	3.3
기초보장·자활지원 제도효과(n=1,309)	수급	57.3	37.3	1.0	0.5	3.6
	중도탈락	60.2	38.0	1.4	0.4	3.7
	신청탈락	58.8	38.1	1.9	1.3	3.5
근로능력미약자 자활지원필요성 (n=1,154)	수급	34.4	31.3	26.5	7.8	3.2
	중도탈락	34.2	35.0	23.3	7.5	3.2
	신청탈락	8.3	28.5	30.6	32.6	2.9
빈곤정책을 위한 세금 확대(n=1,111)	수급	23.8	40.6	27.2	8.4	3.1
	중도탈락	23.1	35.8	29.2	11.9	3.0
	신청탈락	28.9	29.6	31.0	10.6	2.8

주1) '전적으로 찬성' 4점, '약간 찬성' 3점, '약간 반대' 2점, '전적으로 반대' 1점을 준 평균 수치임.

중도탈락가구의 복지의식도 수급가구와 마찬가지로, 모든 질문에 대해 평균 점수 3점 이상의 긍정적인 응답을 했다. 특히 기초보장·자활지원제도의 효과에 대해서 평균점수 3.7점으로 가장 긍정적으로 응답했고, 상대적으로 빈곤정책을 위한 세금 확대에 대해서는 평균점수가 3.0점으로 낮게 나타났다. 그리고 근로빈곤층에 대한 국가지원보다는 근로무능력 빈곤층에 대한 국가지원에 더욱 긍정적으로 응답했다. 수급가구에 비해 공공부조 수급권에 대한 의식, 기초보장·자활지원제도의 효과에 대해 평균점수가 조금 더 높게 나타난 반면, 근로빈곤층에 대한 국가지원과 복지의존성에 대한 항목에 대해서는 평균점수가 낮게 나타났다.

수급가구와 중도탈락가구의 복지의식은 모든 항목에서 긍정적인 편으로 나타난 데 반해, 신청탈락가구의 복지의식은 일부 항목에 대해 부정적인 의식을 가지고 있는 것으로 나타났다. 근로능력미약자에 대한 자활지원의 필요성과 빈곤정책 확대를 위한 세금 확대에 대한 질문에 대한 응답의 평균점수는 각각 2.9점, 2.8점으로 부정적으로 응답했다. 수급가구와 마찬가지로 근로무능력빈곤층에 대한 국가지원과 기초보장·자활지원제도 효과에 대한 응답의 평균점수가 가장 높게 나타났으나, 점수는 다소 낮게 나타났다.

제 5장 국민기초생활보장제도 선정 및 급여 평가

제 1 절 최저생활보장

우리나라의 대표적인 공공부조제도인 국민기초생활보장제도의 일차적 목적은 여러 가지 이유로 빈곤한 가구에 대하여 국가가 최소한의 인간다운 생활을 보장해 주는데 있다. 이는 크게 두 가지 측면에서 평가될 수 있다. 첫째는 전체 빈곤인구(혹은 가구) 중 얼마나 많은 사람에게 급여의 자격이 주어졌는가 하는 측면이다. 이는 국민기초생활보장제도의 대상선정의 포괄성 및 형평성과 관련이 있다. 특히, 국민기초생활보장제도는 구 생활보호제도와는 달리 근로능력 유무와 관계없이 빈곤한 모든 가구를 대상으로 하고 있다는 점에서 대상선정의 포괄성이 향상되었다고 할 수 있다. 그러나 가장 중요한 선정기준인 최저생계비의 수준과 부양의무자 기준의 엄격성으로 인하여 실제로 빈곤함에도 불구하고 수급대상자가 되지 못하는 사각지대의 문제가 발생한다. 이와 같이, 수급자와 사각지대의 규모 및 증감추이를 통해 선정 측면에서의 최저생활보장 정도를 평가할 수 있다. 둘째는 수급자로 선정된 사람들에 대해 적절한 수준의 최저생활을 보장하여 주고 있는가 하는 측면이다. 이는 급여의 적절성 및 포괄성과 관련이 있다. 국민기초생활보장제도에서는 현금으로 주어지는 기본 생계비와 더불어 의료급여, 주거급여, 교육급여 등의 각종 부가급여들을 제공하고 있다. 다른 한편, ‘보충성의 원칙’에 따라 가구소득과 현금급여액의 합계가 현금급여기준선을 초과하지 않도록 하고 있다. 따라서 급여의 적절성과 포괄성은 급여수준과 현금기준선과의 비교, 급여에 대한 만족도 등으로 평가될 수 있을 것이다.

1. 수급가구 규모 및 증감추이

가. 수급가구의 규모

먼저, 수급자의 규모와 증감추이, 그리고 빈곤 사각지대의 규모를 통해 선정 측면에서의 최저생활보장 수준을 평가할 수 있다.

아래 <표 5-1>은 2003년 8월 기준 수급유형별·가구원수별 수급가구의 분포를 제시한 것이다. 전체 수급가구는 70만 6천가구였으며, 이 중 92.2%가 일반수급가구, 6.1%가 조건부수급가구였으며, 시설수급가구는 1.1%에 불과한 것으로 나타났다. 가구원수를 기준으로 볼 때, 1인가구가 전체의 55.7%로 과반수 이상을 차지하였으며, 2인가구가 20.4%, 3인가구가 13.6%, 4인가구가 7.2%의 순으로 나타났다. 이와 같이, 독거가구의 수급비중이 높게 나타나는 것은 일차적으로 노인단독가구의 빈곤가능성이 매우 높기 때문인 것으로 보인다. 또한, 가구원수가 증가할수록 가구 내에 근로능력자가 포함되어 있을 가능성이 높아 상대적으로 빈곤할 확률이 낮아지는 것으로 보인다.

나. 수급자 및 수급가구 증감추이

<표 5-2>는 1998년에서 2003년까지의 연도별 수급자 추이를 나타낸 것이다. 표에서 보는 바와 같이 국민기초생활보장제도의 실시와 더불어 수급자의 수는 상당히 증가하여 1999년 93만 3천여 명에서 2000년 148만 9천여 명으로 약 50만명이 증가한 것으로 나타났다. 그러나 2000년 이후에는 그 수가 지속적으로 감소하고 있으며 2003년의 경우 수급자수는 127만 4천여 명 정도이다. 1999년에서 2000년 사이에 수급자 수가 급증한 것은 국민기초생활보장제도로의 변화로 인하여 범주적(categorical) 공공부조가 일반적(general) 공공부조로 변화하였다는 점에서 그 원인을 찾을 수 있다. 즉, 생활보호제도에서는 주로 노인, 장애인, 폐질자 등 근로능력이 없는 인구집단만을 대상으로 하였으나, 국민기초생활보장제도에서는 빈곤한 모든 인구계층을 대상으로 함으로써 실질적인 대상범주가 확대되었으며, 그 결과 수급자 수가 증가하였다는 것이다. 이에 비해, 2000

년 이후 수급자 수가 지속적으로 감소하고 있는 것은 일차적으로 외환위기 이후 급증했던 빈곤율과 실업률이 감소한데 따른 결과로 해석될 수 있다. 또 다른 한편, 선정기준이 2003년부터 소득과 재산기준에서 소득인정액 기준으로 변화함에 따라 제도의 엄격성이 강화됨으로써 수급자 수가 감소하였을 가능성도 있는 것으로 보인다. 이에 대해서는 뒤에서 다시 논의할 것이다.

〈표 5-1〉 수급자 가구 분포(전체: 2003.8)

(단위: 가구, %)

가구구분	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인 이상	계
일반수급	374,939	131,887	83,627	43,127	12,755	3,433	1,266	651,034
(%)	57.6	20.3	12.8	6.6	2.0	0.5	0.2	100.0
(%)	95.3	91.5	86.9	84.3	82.4	80.9	76.4	92.2
조건부수급	9,250	11,141	11,761	7,558	2,569	768	286	43,333
(%)	21.3	25.7	27.1	17.4	5.9	1.8	0.7	100.0
(%)	2.4	7.7	12.2	14.8	16.6	18.1	17.3	6.1
시설수급	-	-	-	-	-	-	-	7,562
(%)	-	-	-	-	-	-	-	100.0
(%)	-	-	-	-	-	-	-	1.1
기타	2,486	750	637	440	146	40	15	4,514
(%)	55.1	16.6	14.1	9.7	3.2	0.9	0.3	100.0
(%)	0.6	0.5	0.7	0.9	0.9	0.9	0.9	0.6
합계	393,421	144,185	96,275	51,182	15,479	4,244	1,657	706,443
(%)	55.7	20.4	13.6	7.2	2.2	0.6	0.2	100.0
(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 보건복지부 내부자료

<표 5-2> 연도별 수급자 현황

(단위: 명, 가구)

생활보호	계	거택보호	자활보호	시설보호
1998 ¹⁾	978,608 (435,226)	295,939 (193,669)	610,929 (241,557)	71,740
1999 ²⁾	932,978 (427,978)	309,440 (203,628)	554,301 (224,350)	69,237
기초보장	계	일반수급자		시설수급자
2000 ³⁾	1,488,874	1,412,473 (688,354)		76,401
2001 ⁴⁾	1,419,995	1,345,526 (698,075)		74,469
2002 ⁵⁾	1,351,185	1,275,625 (691,018)		75,560
2003 ⁶⁾	1,274,198	1,263,071 (706,443)		

- 주: 1) 1998년 기준시점 1997년 9월 1일.
- 2) 1999년 기준시점 1999년 1월 1일.
- 3) 2000년 기준시점 2000년 10월 1일.
- 4) 2001년과 2002년의 기준시점은 각 연도 12월 말.
- 5) 2003년 기준시점은 8월 말.

자료: 보건복지부, 각년도, 생활보호대상자현황
 보건복지부, 각년도, 국민기초생활보장수급현황
 보건복지부 내부자료

국민기초생활보장제도 실시 이후 연도별·가구원수별 수급가구의 현황과 증감 실태는 <표 5-3>과 같다. 위에서 살펴본 바와 같이 수급자수는 지속적으로 하락하고 있음에도 불구하고, 수급가구수는 2002년에 1.0% 감소하였을 뿐, 2001년과 2003년에는 각각 1.4%와 2.2% 증가한 것으로 나타났다. 이와 같이 수급자수는 감소하고 있는데 비해 수급가구수는 증가하는 것은 수급가구 중 1인가구의 비중이 증가한데서 기인한다. 즉, 2000년의 경우 1인가구는 30만 2천여가구로 전체 수급가구 중 43.9%를 차지한 데 비해, 2003년의 경우 1인가구는 39만

3천여가구로 전체 수급가구에서 차지하는 비중이 55.7%로 크게 증가한 것이다. 이에 반해, 2인 이상의 수급가구 비중은 지속적으로 감소하고 있으며 특히 가구원수가 많을수록 감소의 폭도 큰 것으로 나타났다.

〈표 5-3〉 연도별·가구원수별 수급가구현황

(단위: 가구, %)

연도		계	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인 이상
2000	가구수	688,354	302,380	153,327	117,247	77,802	25,801	11,797
	비 중	100.0	43.9	22.3	17.0	11.3	3.8	1.7
2001	가구수	698,075	353,437	149,106	105,980	62,126	19,966	7,460
	비 중	100.0	50.6	21.4	15.2	8.9	2.9	1.1
	증감률	1.4	14.5	-2.8	-10.6	-25.2	-29.2	-58.1
2002	가구수	691,018	371,166	144,295	98,189	54,151	16,865	6,352
	비 중	100.0	53.7	20.9	14.2	7.8	2.4	0.9
	증감률	-1.0	4.8	-3.3	-7.9	-14.7	-18.4	-17.4
2003	가구수	706,443	393,421	144,185	96,275	51,182	15,479	5,901
	비 중	100.0	55.7	20.4	13.6	7.3	2.2	0.8
	증감률	2.2	5.7	-0.1	-2.0	-5.8	-9.0	-7.6

자료: 보건복지부, 각연도, 『국민기초생활보장 수급현황』
보건복지부 내부자료

이와 같이, 수급가구 중 1인가구의 비중이 크게 증가하는 반면 나머지 가구의 비중이 감소하는 것은 원인에 대해서는 좀 더 정밀한 분석을 요하는 것이지만, 외환위기 이후 경기가 점차 회복되면서 근로능력있는 빈곤가구 중 상당부분의 소득이 증가함에 따라 수급탈피한 결과로 볼 수 있다. 다른 한편, 위에서도 언급한 바와 같이 2003년부터 기존에 소득과 재산의 분리된 기준에서 소득 인정액(소득평가액과 재산의 소득환산액 합계액) 기준으로 선정기준이 변화한 데 따른 결과로 볼 수 있다. 즉, 소득인정액 기준에서는 가구원수가 많은 가구의 재산의 소득환산액 기준이 상대적으로 불리하게 설정되어 있어 그 결과 가구원수가 많은 가구의 선정탈락이 많았던 것으로 보인다³³⁾.

다. 빈곤사각지대의 규모

국민기초생활보장제도는 근로능력유무와 관련없이 모든 국민의 건강하고 문화적인 최저생활을 보장하는 것을 목적으로 하고 있다. 그러나 법이념과 법현실은 상당한 차이를 보이고 있는 것이 현실이다. 즉, '건강하고 문화적인 최저생활'을 영위하지 못함에도 불구하고 국민기초생활보장제도의 수급권에서 제외되는 인구, 소위 빈곤사각지대가 상당수 존재한다는 것이다. 이는 무엇보다도 '법적 빈곤'과 '실질적 빈곤' 사이의 개념적 괴리에서 기인하는 것이라 할 수 있다. 국민기초생활보장법상 선정기준은 '부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자로서 소득인정액이 최저생계비 이하'(법제5조)이다. 그러나 학술적·실질적 빈곤은 보통 '소득이 최저생계비 이하'인 자 또는 가구로 규정된다. 따라서 소득이 최저생계비 이하이면서 부양능력 있는 부양의무자가 있거나 소득평가액과 재산의 소득환산액 - 특히 처분이 어려운 주택이나 토지 등이 있는 경우 -이 최저생계비 이상인 자(가구)의 경우 학술적·실질적 빈곤으로 간주되지만 국민기초생활보장제도의 수급을 받을 수는 없게 된다.

수급가구를 수급자로 환산하면 수급자 수는 2003년 8월말 현재 약 129만명으로 집계되었으며, 전체 인구 대비 국민기초생활수급자의 비율은 약 2.7%였다. 아래 그림에서 보는 바와 같이, 가구소비실태조사 원자료를 분석한 결과 2000년 기준으로 우리나라의 (소득)빈곤율은 약 7.4%로 나타났다(여유진 외, 2003 참조). 이러한 빈곤율이 유지된다고 가정할 때, 현재의 국민기초생활보장제도는 총(소득)빈곤인구의 약 36.5%만을 보호하고 있는 것이다.

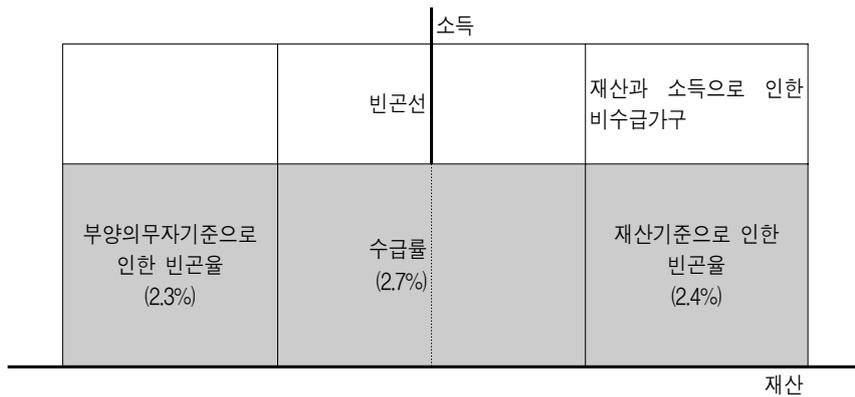
반면, 재산의 소득환산액으로 인해 수급권에서 제외된 인구는 총인구의 약 2.4%이며, 총소득빈곤인구 중 약 32.4%에 이른다. 또한, 총소득빈곤인구 중 소

주33) 예컨대, 금융재산 중 생활준비금공제액(가구당 300만원)과 기초공제액(중소도시 기준 3100만원) 등은 가구의 규모와 관계없이 동일하게 적용된다. 물론, 가구규모별 최저생계비의 차이로 인해서 실질적으로 최대 재산가액은 가구규모별로 차이가 나지만, 가구규모별로 동일하게 적용되는 공제액으로 인해 실제로는 가구규모가 클수록 재산의 소득인정액은 불리하게 적용된다고 볼 수 있다.

득과 재산 모두 최저생계비기준(소득인정액)에 부합됨에도 불구하고 부양의무자기준으로 인해 빈곤의 사각지대에 놓여 있는 인구가 약 31.1%에 이르고 있는 것으로 추산된다(그림 5-1 참조).

요컨대, 학술적·실질적 빈곤의 개념으로 볼 때, 국민기초생활보장제도는 총빈곤인구의 약 1/3만을 보호하고 있으며, 나머지 약 2/3의 인구는 재산기준, 부양의무자기준, 기타 이유로 인하여 빈곤의 사각지대에 놓여 있다고 볼 수 있다.

[그림 5-1] 빈곤의 사각지대(소득빈곤)



자료: 여유진(2003)

2. 최저생활보장률

가. 수급가구의 총소득과 현금급여기준선의 비교

다음으로 수급가구의 총소득과 현금급여기준선의 비교, 중도탈락가구 및 선정탈락가구의 총소득과 최저생계비와의 비교, 그리고 급여만족도 등을 통해 급여측면의 최저생활보장률을 평가할 수 있다.

먼저, 수급가구의 총소득(공적이전소득 포함)과 현금급여기준을 비교한 결과(주34)는 아래 <표 5-4>와 같다. 전체 수급가구 중 급여를 받은 후 총소득이

현금급여기준보다 높은 가구는 52.3%이며, 이보다 낮은 가구는 47.7%였다. 이와 같이 수급 후 총소득이 현금급여기준선 이하인 가구가 다수 발생하는 이유는 무엇보다도 현재의 급여지급공식에 그 원인이 있다. 즉, 현재의 현금급여(생계급여와 주거급여)는 현금급여기준액에서 가구의 소득인정액을 제한 금액이다. 이 때, 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합한 금액이다. 따라서 실제로 현금화하여 소득화될 수 없는 재산이 있는 경우도 일부 소득화되어 급여에서 그만큼 차감되기 때문에 급여를 받은 후의 총소득도 현금급여기준선에 미치지 못하는 가구가 다수 발생할 수 있다. 또 다른 이유로는 소득을 평가하는 사회복지담당공무원이 과도하게 간주소득을 책정하여 급여를 차감한 결과 총소득이 현금급여기준선보다 낮아질 수 있다. 마지막으로, 조사상의 한계로, 총소득의 과소보고로 인하여 실제로는 총소득이 현금급여기준선보다 높지만 조사에서는 낮게 보고된 가능성도 배제할 수 없다.

그러나 전체적으로 볼 때 최저생활보장과 급여 적절성의 목표는 절반의 성공만을 거두고 있다는 결론을 내릴 수 있다. 이는 특히 선정뿐만 아니라 급여에 있어서도 소득인정액을 준용한 결과라고 할 수 있다. 따라서 수급자에 대한 최저생활보장의 목표를 위해서는 현재의 급여산정공식에 대한 보완이 필요할 것으로 보인다.

주34) 가구 총소득은 가구의 지난 1년간(2002.9-2003.8) 월평균 소득(공적이전 포함)으로 정의되었다. 이 때 최저생계비 대신 현금기준선을 비교기준으로 삼은 이유는, 수급가구의 경우 현금급여와 더불어 각종 현물급여(대표적으로 의료급여)가 함께 주어지기 때문이다. 즉, 실제로는 (가구의 근로소득+현금급여+현물급여)의 합이 최저생계비 이상이 되어야 하므로, (가구의 근로소득+현금급여)의 합은 현금급여기준과 비교하는 것이 논리적으로 더 적절한 것으로 보인다.

〈표 5-4〉 수급가구의 총소득과 현금급여기준과의 비교

(단위: %, 가구)

특 성		가구소득≥ 현금급여기준액	가구소득< 현금급여기준액	합계	F값
전 체		52.3(684)	47.7(623)	100.0(1308)	
지역별	대 도시	59.3	40.7	100.0	19.21***
	중소도시	51.7	48.3	100.0	
	농 어 촌	43.7	56.3	100.0	
가구 규모별	1인가구	48.3	51.7	100.0	16.60***
	2인가구	48.7	51.3	100.0	
	3인가구	52.6	47.4	100.0	
	4인가구	58.8	41.2	100.0	
	5인가구	70.6	29.4	100.0	
	6인 이상 가구	64.4	35.6	100.0	
취업 형태별	상시고용	83.3	16.7	100.0	0.96
	임시고용	82.9	17.1	100.0	
	일용직	68.8	31.2	100.0	
	자영업	58.3	41.7	100.0	
	무급가족종사자	83.3	16.7	100.0	
	실업자	44.9	55.1	100.0	
	비경제활동인구	43.2	56.8	100.0	
	자활사업 및 공공근로	65.3	34.7	100.0	
	비해당	59.1	40.9	100.0	

이를 지역별로 나누어서 살펴보면, 대도시의 경우 59.3%, 중소도시의 경우 51.7%, 그리고 농어촌의 경우 43.7%의 가구가 급여 수급 후 총소득이 현금기준 선 이상인 것이었으며, 이러한 지역별 차이는 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 이러한 이유는 크게 몇 가지로 추정해 볼 수 있다. 첫째는 대도시가 농

어촌에 비해 근로능력가구가 많이 분포하고 있다는 점이다. <표 5-5>와 같이, 수급자 중 근로능력가구는 대도시 50.4%, 중소도시 47.1%, 농어촌 39.9%였다. 이와 같이, 대도시에서 근로능력가구가 많이 분포하고 있으며, 이들 가구는 무능력가구에 비해 좀 더 높은 총소득을 획득할 가능성이 높다.

<표 5-5> 지역별 근로능력가구와 근로무능력가구의 분포

(단위: %, 가구)

	대도시	중소도시	농어촌	평균(계)
근로능력가구	50.4(230)	47.1(250)	39.9(129)	46.5(609)
근로무능력가구	49.6(226)	52.9(281)	60.1(194)	53.5(701)
합 계	100.0(456)	100.0(531)	100.0(323)	100.0(1310)

주: F=8.61(p = 0.00)

둘째, 농어촌은 대도시에 비해 텃밭에서 얻는 작물이나 어류 및 해조류의 채집 등 현금화될 수 없는 소득이 더 많을 수 있으며, 이들 현물소득이 담당공무원에 의해 추정소득으로 책정된 결과일 가능성이 있다. 셋째, 조사상의 한계로 인한 실제소득의 과소보고가 일부 있을 수 있다. 마지막으로, 복지전담 공무원이 실제보다 높은 추정소득을 책정함으로써 현금급여와 가구소득의 합계액이 실제로 현금급여기준선보다 낮은 경우가 있을 수 있다.

다음으로, 가구원수별 가구총소득과 현금급여기준액을 살펴보면, 대체로 가구원수가 많을수록 가구총소득이 현금급여기준액보다 높게 나타나는 경향이 있으며, 이러한 가구원수별 차이는 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 구체적으로는 5인가구의 64.4%가 현금급여기준액에 비해 가구총소득이 높게 나타나는 반면, 1인가구의 경우 48.3%만이 현금급여기준액이 가구총소득보다 높은 것으로 나타났다. 이러한 경향은 가구원수가 많을수록 가구원 중 근로능력자가 존재할 가능성이 높아 이들의 근로소득이 총소득의 증가에 기여할 가능성이 높은 결과로 해석될 수 있다.

마지막으로, 취업형태별 가구총소득과 현금급여기준액을 비교해 보면, 예상할

수 있는 바와 같이 취업자가 미취업자나 실업자에 비해 가구총소득이 현금급여 기준액 이상인 비율이 높은 것으로 나타났다. 구체적으로는 상시고용과 무급가족종사자의 83.3%가 현금급여기준액보다 높은 소득을 획득하고 있는 것으로 나타났으며, 다음으로 임시고용(82.9%), 일용직(68.8%)의 순이었다. 이에 비해, 실업자의 경우 44.9%만이, 그리고 비경제활동인구의 경우 43.2%만이 가구의 총소득이 현금급여기준액보다 높은 것으로 나타났다. 이와 같이, 같은 수급자라 하더라도 정규적인 일자리를 가진 가구원이 있는 경우가 그렇지 못한 경우보다 총소득이 높게 나타나, 탈빈곤의 잠재력도 더 높을 것으로 보인다.

나. 중도탈락가구의 소득과 최저생계비 비교

다음으로 현재 국민기초생활보장제도의 혜택을 받지 못하고 있는 중도탈락가구의 가구총소득과 최저생계비를 비교한 결과³⁵⁾는 <표 5-6>과 같다. 표에서 보는 바와 같이, 중도탈락가구의 47.1%만이 가구소득이 최저생계비보다 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 수급가구에 비해 중도탈락가구의 소득이 오히려 더 열악하다는 점에서 시사하는 바가 크다 할 수 있다. 즉, 중도탈락가구의 경우 여러 가지 이유로 국민기초생활보장제도의 급여를 받을 수 없게 되었지만 실제로 빈곤을 탈피한 가구는 절반에도 미치지 못하며, 과반수 이상은 여전히 빈곤한 상태에 놓여 있는 것으로 나타났다.

<표 5-6> 중도탈락가구의 소득과 최저생계비 비교

(단위: 가구, %)

소득과 최저생계비 비교	중도탈락가구	
	가구수	비율
가구소득 ≥ 최저생계비	138	47.1
가구소득 < 최저생계비	155	52.9
계	293	100.0

주35) 중도탈락가구와 신청탈락가구의 경우 현물급여의 혜택도 받지 못하게 되므로, 이들의 경우 수급가구와는 달리 가구소득과 최저생계비를 비교하는 것이 논리적이다.

중도탈락가구의 탈락의 사유는 <표 5-7>에서 보는 바와 같이, 소득의 증가로 인한 경우가 가장 많아 50.5%에 이르렀으며, 다음으로 부양의무자의 소득 또는 재산의 증가(14.3%), 은폐재산 확인(11.9%) 등의 순이었다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 이들의 가구소득이 증가하였다 하더라도 국민기초생활보장제도의 현금급여가 중단될 경우 최저생계비를 간신히 넘거나 혹은 그 이하인 경우가 상당수일 것으로 보인다. 또한, 국민기초생활보장제도의 수급권이 중단되면 대부분 현물급여, 특히 의료급여와 교육급여 등도 받을 수 없게 되어 실질적으로 급여를 받던 시기의 생활수준보다 생활의 질이 더 떨어질 위험이 높다.

<표 5-7> 중도탈락가구의 탈락 이유

(단위: 가구, %)

탈락이유	가구수	비율
소득 증가	148	50.5
재산 증가	21	7.2
부양의무자의 소득 또는 재산 증가	42	14.3
은폐 소득 확인	4	1.4
은폐 재산 확인	35	11.9
은폐 부양의무자 확인	8	2.7
자동차 보유	19	6.5
기타	16	5.5
계	293	100.0

실제로 <표 5-8>에서 보는 바와 같이 중도탈락가구의 수급시기의 생활수준과 현재의 생활수준에 대한 평가 결과를 보면, 조금이라도 좋아졌다고 응답한 가구(19.1%)보다, 변함이 없거나 오히려 더 나빠졌다고 응답한 가구의 비율(80.9%)이 훨씬 높은 것을 알 수 있다.

〈표 5-8〉 중도탈락가구의 수급시기의 생활수준과 현생활수준의 비교

(단위: 가구, %)

생활수준	가구수	비율
아주 좋아졌음	5	1.7
조금 좋아졌음	51	17.4
변화가 없음	71	24.2
조금 나빠졌음	95	32.4
아주 나빠졌음	71	24.2
계	293	100.0

그 결과로 <표 5-9>에서 보는 바와 같이, 중도탈락가구 중 78.2%가 다시 국민기초생활보장제도의 수급자로 선정되기를 희망하고 있는 것으로 나타났다. 또한, 재수급을 희망하는 가장 큰 이유는 기본적인 생활비 부족(47.6%)이었으며, 다음으로 보건의료비 부족(36.2%), 교육비 부족(10.0%)으로 나타났다(표 5-10 참조).

이러한 결과는 국민기초생활보장 수급과 탈피(탈락) 사이의 완충적 역할을 할 수 있는 급여체계의 개발이 필요함을 시사한다. 즉, 좀 더 확실히 빈곤을 탈피할 때까지 한시적으로 중도탈락가구와 차상위가구 등에 대해 부분급여의 형태로 의료급여·교육급여 등의 현물급여를 지원하는 방안 마련을 강구할 필요가 있을 것으로 보인다.

〈표 5-9〉 중도탈락가구의 재선정 희망 여부

(단위: 가구, %)

재선정 희망여부	가구수	비율
재선정 희망	229	78.2
재선정 미희망	64	21.8
계	293	100.0

〈표 5-10〉 중도탈락가구의 재선정 희망 이유

(단위: 가구, %)

재선정 희망 이유	가구수	비율
기본적 생활비 부족	109	47.6
보건의료비 부족	83	36.2
교육비 부족	23	10.0
주거비 부족	4	1.7
구직의 어려움	5	2.2
기타	5	2.2
계	229	100.0

다. 신청탈락가구의 소득과 최저생계비 비교

신청탈락가구의 생활수준은 수급가구나 중도탈락가구보다 더 나쁜 것으로 나타났다. 즉, <표 5-11>에서 보는 바와 같이, 신청탈락가구의 31.3%만이 가구소득이 최저생계비보다 높은 것으로 나타났으며, 나머지 68.7%는 빈곤상태에 놓여 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 수급가구의 총소득과 현금급여기준선을 비교한 결과보다 더욱 열악한 것이다. 이는 앞에서 살펴본 바와 같이, 빈곤사각지대에 놓여 있는 인구 중 다수가 실제로는 소득이 최저생계비에 미치지 못함에도 불구하고 재산의 초과 혹은 부양의무자기준으로 인하여 기초생활보장의 수급권을 획득하지 못한 결과라고 볼 수 있다.

〈표 5-11〉 신청탈락가구의 소득과 최저생계비 비교

(단위: 가구, %)

소득과 최저생계비 비교	신청탈락가구	
	가구수	비율
가구소득 \geq 최저생계비	52	31.3
가구소득 $<$ 최저생계비	114	68.7
계	166	100.0

〈표 5-12〉는 이를 좀 더 구체적으로 보여주고 있다. 즉, 실제로 소득이 최저생계비를 초과하여 탈락한 가구는 12.1%에 불과한 반면, 부양의무자 기준 때문에 탈락한 가구의 비율은 과반수를 넘는 55.3%에 이르렀으며, 살고 있는 집과 자동차 등 재산기준으로 인한 탈락도 30.3%에 이르렀다. 빈곤은 매우 포괄적이고 다양하게 정의될 수 있지만, '소득이 최저생계비 이하'라는 일반적인 절대빈곤의 개념을 놓고 볼 때, 여전히 많은 빈곤가구가 절대빈곤상태에 놓여 있음에도 불구하고 여타의 제한조건으로 인하여 기초생활을 보장받고 있지 못한 것으로 나타났다. 물론, 국민기초생활보장제도에서 소득인정액 개념과 부양의무자기준을 도입한 데는 논리적 근거와 타당성이 존재하지만 이러한 논리적 근거와 최저생활보장이라는 가치는 상당 정도 상충성이 존재함을 알 수 있다.

〈표 5-12〉 신청탈락가구의 탈락사유

(단위: 가구, %)

탈락사유	가구수	비율
소득기준 초과	16	12.1
재산기준 초과	27	20.5
자동차 보유	9	6.8
살고 있는 집때문	4	3.0
부양의무자기준때문	73	55.3
기타	3	2.3
계	132	100.0

특히, 부양의무자 기준으로 인한 탈락에 대해서는 타당하지 않다고 응답한 비율이 전체의 약 3/4에 이르고 있음을 알 수 있다(표 5-13 참조). 중도탈락가구의 경우 63.3%가 부양의무자 기준으로 인한 탈락이 부당하다고 본 데 비해, 신청탈락가구의 경우 이보다 더 높은 74.1%가 부양의무자 기준으로 인한 탈락이 부당하다고 보았다. 이는 신청탈락가구 중 부양의무자 기준으로 인해 탈락한 가구의 비율이 더 높은데서 기인한 결과라고 보여진다.

<표 5-13> 부양의무자 기준으로 인한 탈락의 타당성 여부

(단위: 가구, %)

	중도탈락가구		신청탈락가구	
	빈도	비율	빈도	비율
타당함	12	20.0	17	21.0
타당하지 않음	38	63.3	60	74.1
모르겠음	10	16.7	4	4.9
계	60	100.0	81	100.0

또한, <표 5-14>에 의하면, 부양의무자 기준으로 인해 탈락한 가구 중 (가장 부유한) 부양의무자로부터 생활비를 보조받고 있는 비율은 과반수에도 미치지 못하였으며(중도탈락가구 51.7%, 신청탈락가구 46.9%), 이 중 70% 내외는 한 달에 20만원 미만의 보조만을 받고 있는 것으로 나타났다(표 5-15 참조)

<표 5-14> 부양의무자 기준으로 인한 탈락가구의 가장 부유한 부양의무자로부터의 생활비 조달 여부

(단위: 가구, %)

	중도탈락가구		신청탈락가구	
	빈도	비율	빈도	비율
생활비 보조 있음	31	51.7	38	46.9
생활비 보조 없음	29	48.3	43	53.1
계	60	100.0	81	100.0

〈표 5-15〉 생활비를 받는 경우 액수

	중도탈락가구		신청탈락가구	
	빈도	비율	빈도	비율
5만원 이하	8	25.0	9	23.7
6~10만원	7	21.9	8	21.1
11~20만원	7	21.9	10	26.3
21~30만원	4	12.5	6	15.8
31~40만원	1	3.1	1	2.6
41~50만원	2	6.3	1	2.6
51만원 이상	3	9.4	3	7.9
계	32	100.0	38	100.0

결국 신청탈락 후의 생계문제 해결 방법에 있어, <표 5-16>에서 보는 바와 같이 약 30%의 가구만이 자활(구직)을 통해 생계문제를 해결하고 있었고, 나머지는 민간·가족 등의 사적자원 체계에 의존하거나 빚을 얻어서 생활하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 5-16〉 신청탈락 후 생계문제 해결방법

(단위: 가구, %)

	빈도	비율
친지 및 이웃의 도움	45	27.1
빚을 얻어서	22	13.3
민간단체의 도움	4	2.4
더 절약해서	39	23.5
일자리를 얻어서	38	22.9
집을 줄여서	1	.6
자활사업	3	1.8
공공근로	5	3.0
기타	9	5.4
계	166	100.0

또한, 현재의 생활상태는 여전히 수급자가 되어야 할 만큼 어렵다고 응답한 가구가 65.1%에 이른다. 이러한 비율은 최저생계비 이하의 소득에서 생활하는 비율(68.7%)과 유사한 결과로 절대빈곤으로 느끼는 체감 어려움의 주관적 측면과 객관적 측면이 거의 일치한다는 점에서 시사적이다. 또한, 31.3%의 가구는 의료, 교육 등의 부분급여만 지원해 주기를 희망하고 있었으며, 지원을 받지 않고도 생활할 수 있다고 응답한 가구는 3.6%에 불과하였다.

이와 같이, 형평성 차원에서 국민기초생활보장제도에 대해 제기될 수 있는 문제는 ‘전부 혹은 전무’(all or nothing)의 문제라고 할 수 있다. 즉, 국민기초생활보장제도의 수급자로 선정되느냐 아니냐에 따라 기본적인 생계비뿐만 아니라 기본적인 욕구재라고 할 수 있는 의료와 교육, 그리고 주거에 대한 지원 여부까지도 결정되는 현 제도의 문제가 지적될 수 있다. 여러 가지 현실적 이유로 재산이나 부양의무자 기준 등을 고려하지 않을 수 없다면, 이들 중도탈락가구나 신청탈락가구에 대한 부분급여의 도입과 확대를 적극적으로 고려할 필요가 있을 것으로 보인다.

〈표 5-17〉 신청탈락가구의 현재의 생활상태

(단위: 가구, %)

	가구수	비율
수급자가 되어야 할만큼 생활이 어려움	108	65.1
약간의 지원(의료, 교육 등)만 받으면 될 정도임	52	31.3
지원받지 않고도 근근히 생활할 정도임	5	3.0
전혀 지원이 필요치 않을 정도임	1	.6
계	166	100.0

3. 급여의 적절성(보장수준)

기초생활보장제도에서 수급자로 선정된 사람들에게는 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여가 제공되어진다. 이중 현금급

여는 생계급여와 주거급여(일부는 현물)로 구성되어 지며, 현물급여는 이외의 모든 급여로 볼 수 있다. 본 연구에서는 생계급여와 주거급여의 일부에 해당하는 현금급여를 중심으로 현재 지급되는 급여가 본래의 목적을 달성하는데 적절하고 충분한 수준인지 살펴보고자 한다.

국민기초생활보장제도의 급여기준은 최저생계비이고 이중 현금급여는 현금급여기준³⁶⁾에서 가구의 소득인정액을 차감하여 지급한다. 최저생계비와 현금급여기준은 가구규모별로 구분되어 있지만 지역별로는 차등화 되어있지 못하고 중소도시를 기준으로 전국에 적용하고 있다. 급여가 적절하게 지급되고 있는지에 대해 여러 가지 방법으로 접근할 수 있지만 연구자의 접근형태와 응답자의 성향 등에 따라 상이한 결과를 나타낼 수도 있다. 먼저 수급가구의 급여를 수급가구들이 현재 영위하고 있는 소비수준과 비교해 보면 아래 <표 5-18>과 같다.

주36) 최저생계비에서 현물로 지급되어지는 의료비·교육비 및 타법지원액(주민세, TV 수신료등)을 제외한 금액으로서, 소득이 없는 수급자가 받을 수 있는 최고액의 현금급여수준을 의미한다. 개별가구는 이 현금급여기준에서 해당가구의 소득인정액을 차감 한 금액을 매 월 생계비 및 주거비로 지급 받게 된다. 2003년도 최저생계비 및 현금급여기준선은 다음과 같다.

<2003년도 최저생계비 및 현금급여기준>

구 분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
최저생계비(A)	355,774	589,219	810,431	1,019,411	1,159,070	1,307,904
타 지원액(B)	42,550	70,470	96,927	121,922	138,625	156,426
현금급여기준 (C=A-B)	313,224	518,749	713,504	897,489	1,020,445	1,151,478

※ 7인 이상 가구의 최저생계비 : 1인 증가시마다 148,834원씩 증가(7인 가구 : 1,456,738원)

※ 7인 이상 가구의 현금급여기준 : 1인 증가시마다 131,033원씩 증가(7인 가구 : 1,282,511원)

자료: 보건복지부, 2003년도 국민기초생활보장사업 안내(I)

〈표 5-18〉 수급가구의 수급유형별 평균생활비와 평균급여액

(단위: 만원, %)

		1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 이상 가구	평균	계
전체 가구	급여액(A)	17.0	19.2	22.0	25.2	25.6	32.5	20.6	1302
	생활비(B)	31.7	54.7	76.5	93.9	111.7	135.8	61.9	1302
	(A/B)*100	53.5	35.2	28.8	26.8	22.9	23.9	33.2	100
일반 수급	급여액(A)	17.4	20.5	21.8	24.0	23.4	33.2	20.5	1128
	생활비(B)	31.2	54.0	77.0	94.0	111.3	139.7	59.8	1128
	(A/B)*100	55.7	37.9	28.3	25.5	21.0	23.7	34.3	100
조건 수급	급여액(A)	8.7	12.5	23.2	29.9	32.2	29.6	20.9	174
	생활비(B)	40.6	58.7	73.9	93.4	112.9	119.0	75.2	174
	(A/B)*100	21.5	21.4	31.4	32.0	28.5	24.9	27.7	100

수급가구의 수급유형별 평균급여액은 전체가구의 경우 1인 가구 17만원, 2인 가구 19.2만원, 3인 가구 22.0만원, 4인 가구 25.2만원, 5인 가구 25.6만원, 6인 이상의 가구 32.5만원으로 나타나 가구규모가 커질수록 급여액 또한 커지는 것을 보여주고 있다. 생활비의 경우 역시 가구규모가 커질수록 생활비가 높아지는 당연한 결과를 보여주고 있다. 수급유형별 급여액을 살펴보면 1인가구와 2인가구의 경우 일반수급가구가 조건부 수급가구보다 더 높은 급여를 받지만 3인·4인·5인 가구의 경우에는 조건부수급가구가 일반수급가구보다 더 높은 급여를 받고 있다.

반면 생활비 대비 급여액의 비율은 전체가구에서 1인 가구의 경우 53.5%, 2인 가구의 경우 35.2%, 3인 가구의 경우 28.8%, 4인 가구의 경우 26.8%, 5인 가구의 경우 22.9%, 6인 이상 가구의 경우 23.9%로 6인 이상 가구를 제외하고는 가구규모가 커질수록 점차 생활비 대비 급여액의 비율이 감소하는 경향을 보이고 있다. 이는 1·2인 가구의 경우 주로 노동능력이 거의 혹은 전혀 없는 노인이나 장애인가구일 가능성이 높아 급여의존성이 높는데 비해, 가구원 수가 많

을수록 가구원 중 노동능력이 있고 근로활동을 하는 가구원이 포함되어 있을 가능성이 높아 급여의존성이 상대적으로 낮아진 결과라고 볼 수 있다.

〈표 5-19〉 수급가구의 지역별 평균생활비와 평균급여액

(단위: 만원, %)

		1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 이상 가구	평균	계
대 도 시	급여액(A)	17.6	20.1	23.8	25.5	24.2	33.6	21.4	454
	생활비(B)	33.1	59.9	78.7	100.2	126.4	160.8	67.0	454
	(A/B)*100	53.3	33.5	30.2	25.5	19.2	20.9	32.0	100
중 소 도 시	급여액(A)	16.7	19.6	20.7	25.8	21.5	35.9	20.4	525
	생활비(B)	31.4	54.1	77.8	86.3	107.8	139.1	61.3	525
	(A/B)*100	53.0	36.3	26.5	29.8	20.0	25.8	33.2	100
농 어 촌	급여액(A)	16.5	17.8	21.7	23.1	32.3	27.0	19.7	323
	생활비(B)	30.2	49.7	68.9	95.8	97.4	114.0	55.5	323
	(A/B)*100	54.6	35.7	31.5	24.1	33.2	23.7	35.5	100

전체 조사결과를 대도시와 중소도시 그리고 농어촌 지역으로 구분한 후 가구 규모별 급여액과 생활비의 규모를 살펴본 결과는 <표 5-19>와 같다. 지역별 평균생활비는 대도시 67.0만원, 중소도시 61.3만원, 농어촌 55.5만원의 순으로 나타났다. 반면, 평균 생활비 대비 급여액의 비율(급여의존율)은 농어촌 35.5%, 중소도시 33.2%, 대도시 32.0%로 농어촌의 비율이 다소 더 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 지역간 생활비의 실질적인 차이를 반영하고 있다. 즉, 대도시 수급자의 경우 가구규모에 상관없이 체계적으로 높은 생활비를 지출하고 있는 것이다. 국민기초생활보장법상 급여는 수급자의 연령·가구규모·거주지역 기타 생활여건을 고려하여 정하도록(법제4조제2항) 규정되어 있으나 실제로는 중소도시 기준의 단일한 급여를 지급하고 있다. 그러나 조사결과에 의하면 지역

간 생활비의 차이는 엄연히 존재하는 것으로 나타나고 있으며, 이러한 점을 감안할 때 급여의 결정에 있어 지역간 차이를 반영하는 방안을 강구할 필요가 있을 것으로 보인다.

다음으로, 아동, 장애인 혹은 만성질환자 등 가구유형에 따른 가구규모별 급여액과 생활비 그리고 급여의존율을 살펴보면 <표 5-20>과 같다. 먼저 아동, 장애인, 만성질환자 등이 없는 일반가구의 생활비는 1인 가구 33.7만원, 2인 가구 57.0만원, 3인 가구 77.7만원, 4인 가구 85.3만원으로 나타났다^{주37)}. 이에 비해, 아동이 있는 가구의 경우 1인 가구 49.7만원, 2인 가구 55.0만원, 3인 가구 80.3만원, 4인 가구 92.8만원으로 2인 가구를 제외하고는 일반가구보다 생활비가 높은 것으로 나타났다. 또한, 만성질환자 혹은 장애인이 있는 가구의 경우 1인 가구 30.8만원, 2인 가구 53.6만원, 3인 가구 74.9만원, 4인 가구 87.0만원으로 4인 가구를 제외하고는 오히려 일반가구보다 생활비 지출이 낮은 것으로 나타났다. 이와 같이, 만성질환 또는 장애인이 있는 가구의 생활비가 일반가구보다 낮게 나타난 것은 무엇보다도 이들의 주요 지출항목인 의료서비스지출이 현물급여, 즉, 의료급여를 통해 제공되기 때문인 것으로 보인다. 즉, 본 조사의 결과는 수급자의 생활비이므로 무료로 제공되는 의료서비스에 대한 지출은 반영되지 않았으며 그 결과 오히려 일반가구보다 생활비가 낮게 나타난 것으로 보인다. 그러나 이와 같은 결과가 만성질환자 또는 장애인이 있는 가구의 지출욕구가 일반가구의 지출욕구보다 낮다는 것을 의미하지는 않는다. 즉, 욕구가 있음에도 불구하고 소득능력이 떨어진 결과 낮은 생활비지출을 보이는 것인지, 실제로 지출욕구가 낮은 것인지는 이와 별개의 문제로 보아야 한다(이는 뒤에서 추가로 필요한 소득을 통해 간접적으로나마 분석된다).

급여의존율의 경우, 일반가구 평균 36.7%, 아동가구는 24.0%, 그리고 만성질환자 또는 장애인가구의 경우 평균 42.1%의 의존율을 보였다. 이와 같이, 만성질환자 또는 장애인가구의 급여의존율이 일반가구와 아동가구에 비해 높게 나타나는 것은 이들 가구 가구원의 근로능력이 상대적으로 낮은 결과라고 볼 수

주37) 표본수가 많지 않은 관계로 5인 가구와 6인 이상가구는 분석에서 제외하였다.

있다. 결국, 생활비와 급여의존율은 가구규모와 가구유형별로 일관된 결과를 보이지 않고 있으며, 이에 대해서는 추가적이고 좀 더 정밀한 후속연구가 필요할 것으로 보인다.

<표 5-20> 수급가구의 가구유형별 평균생활비와 평균급여액

(단위: 만원, %)

		1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 이상 가구	평균	계
일반가구	급여액(A)	16.2	16.8	8.2	22.9	-	-	16.0	185
	생활비(B)	33.7	57.0	77.7	85.3	-	-	43.5	185
	(A/B)*100	48.1	29.5	10.6	26.9	-	-	36.7	100
아동가구	급여액(A)	15.6	12.6	20.2	22.8	23.0	35.7	20.4	220
	생활비(B)	49.7	55.0	80.3	92.8	120.2	143.1	85.0	220
	(A/B)*100	31.4	22.9	25.2	24.6	19.1	25.0	24.0	100
만성질환 또는 장애가구	급여액(A)	17.3	20.7	25.2	18.6	14.9	20.0	19.2	603
	생활비(B)	30.8	53.6	74.9	87.0	161.5	200.0	45.6	603
	(A/B)*100	56.0	38.6	33.6	21.4	9.2	10.0	42.1	100
아동 및 만성질환 장애가구	급여액(A)	15.7	23.7	23.9	27.3	27.6	31.1	26.3	295
	생활비(B)	26.0	57.8	72.7	95.9	103.8	129.1	89.3	295
	(A/B)*100	60.4	41.0	32.9	28.5	26.6	24.1	29.5	100

주: 가구구분

- 일반가구: 아동, 장애인, 만성질환자가 없는 가구
- 아동가구: 장애인 또는 만성질환자가 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

<표 5-21>은 수급가구의 총소득 대비 국민기초생활보장급여액의 비율을 나타낸 것이다. 전체수급가구에서 1인 가구의 경우 총소득 대비 급여의 비율이 52.1%로 소득에서 차지하는 국민기초생활보장급여의 비중이 절반이 넘는다. 이

는 1인 가구가 국민기초생활보장급여에 가장 크게 의존하는 것을 보여주고 있으며 이들의 여타 소득원이 취약하다는 것을 보여준다. 전체수급가구에서는 대체적으로 가구규모가 커질수록 총소득 대비 급여의 비율이 낮아지는 것을 보여주고 있는데 이는 주지한 바와 같이 가구원이 많아질수록 경제활동가구원수가 늘어날 가능성이 높고 이에 따른 소득증가로 국민기초생활보장급여가 소득에서 차지하는 비중이 적어짐을 보여준다.

〈표 5-21〉 수급가구의 총소득 대비 국민기초생활보장급여 소득의 비율

(단위: %)

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인 이상 가구	평균	가구수
전체수급가구	52.1	35.0	28.9	26.6	20.5	22.1	32.4	1302
일반수급	54.1	37.7	28.7	25.1	18.7	22.1	33.5	1128
조건수급	21.7	21.5	29.4	33.0	26.1	22.3	26.9	174
대도시	53.1	35.5	30.9	26.9	17.2	21.12	32.5	454
중소도시	51.8	34.3	26.3	28.9	18.0	22.5	31.8	525
농어촌	51.1	35.6	31.0	21.7	29.3	22.3	33.6	323
일반가구	46.0	28.7	10.2	22.5	-	-	35.0	185
아동가구	23.7	22.5	25.2	23.6	16.1	23.0	22.9	220
만성질환 또는 장애가구	55.2	38.8	32.6	21.2	8.0	8.8	41.6	603
아동, 만성질환 또는 장애가구	51.5	40.8	34.4	28.7	24.8	22.4	29.1	295

이는 일반수급가구에 대해서도 비슷하게 나타나지만 조건부수급자의 경우 가구원수와 별 상관없이 평균(26.9만원)에 근접하게 나타난다. 즉, 근로를 조건으로 급여를 수급하는 조건부수급자의 경우 일반수급자보다 근로활동을 할 가능성이 더 높아 가구규모가 적은 1인, 2인 가구에서도 총소득 대비 총급여의 비중이 일반가구와는 달리 그다지 높지 않은 비율을 나타내고 있다. 반면, 일반가구의 경우 가구원수가 증가할수록 노동시장에서의 소득활동을 통한 소득이 증가함으

로써 소득 대비 급여의 비중이 감소하는 반면, 조건부수급자의 경우 자활사업 등의 소득활동을 통한 소득에 일정한 제한이 있어 소득 대비 급여비중은 오히려 증가하는 것으로 나타났다.

지역별 비율을 살펴보면, 지역별 구분에 상관없이 1인 가구의 경우 소득대비 급여의 비율이 50%를 넘는 것으로 나타났고 대체로 가구규모가 커질수록 비율이 낮아지는 것으로 나타났다. 큰 차이가 나지는 않지만 농어촌의 소득대비 급여의 비율이 가장 높고 그 다음으로 대도시와 중소도시 순인 것으로 나타났다.

가구유형별 총소득 대비 급여의 비율을 살펴보면, 전체적으로 만성질환 또는 장애가구가 41.5%로 가장 높았고, 일반가구 35.0%, 아동, 만성질환 또는 장애가구 29.1%, 아동가구 22.9%의 순이었다. 이는 만성질환 또는 장애가구의 경우 전반적인 근로능력이 일반가구에 비해 낮아서 국민기초생활보장급여에 대한 의존율이 상대적으로 높은 것으로 나타났다고 볼 수 있다.

아래 <표 5-22>와 <표 5-23>은 근로활동과 급여액을 포함한 총소득의 적절성에 대한 인식을 나타낸 것이다.

먼저, 수급유형별로 정부지원금과 소득을 가지고 생활하는데 있어 충분한지를 물어본 결과 일반수급가구의 경우 85.5%가 “부족하다”고 응답하였고 “적당하다”는 13.1% “충분하다”는 1.3%인 것으로 나타났다. 조건부수급가구의 경우는 “부족하다”가 89.7%로 상대적으로 조건부 수급자가 현 소득수준에 대해 부족하다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 근로능력이 상대적으로 높은 조건부수급가구가 더 높은 생활수준을 기대하고 있는 것에서 기인한다고 볼 수 있다.

수급가구의 지역별 자가소득의 합과 정부지원금의 충분 정도를 살펴보면 대도시의 경우 “부족하다”는 응답이 88.3%로 가장 높게 나타났고 농어촌이 83.3%로 가장 낮은 비율을 나타냈다. 이는 앞서서도 지적한 바와 같이, 대도시의 생활비가 중소도시나 농어촌에 비해 높은데 비해, 급여는 중소도시를 기준으로 단일하게 책정되는데 따른 결과로 볼 수 있다.

〈표 5-22〉 수급가구의 수급유형별 정부지원과 자가소득 합 의 충분정도

(단위: %, 가구)

	전제수급가구	일반수급가구	조건부수급가구
부족하다	86.1	85.5	89.7
적당하다	12.7	13.1	9.8
충분하다	1.2	1.3	0.6
합계	100	100	100
가구수	1302	1128	174

〈표 5-23〉 수급가구의 지역별 정부지원과 자가소득 합 의 충분정도

(단위: %, 가구)

	전지역	대도시	중소도시	농어촌
부족하다	86.1	88.3	86.1	83.3
적당하다	12.7	11.2	12.2	15.5
충분하다	1.2	0.4	1.7	1.2
합계	100	100	100	100
가구수	1303	454	526	323

〈표 5-24〉 수급가구의 수급유형별 소득만족도

(단위: %, 가구)

	만족하지않는다	만족한다	전체	가구수
전제수급가구	86.1	13.9	100	1302
일반수급	85.6	14.4	100	1128
조건부수급	89.8	10.2	100	174
대도시	88.3	11.7	100	454
중소도시	86.0	14.0	100	525
농어촌	83.3	16.7	100	323

위의 결과들을 크게 불만족과 만족으로 나누어 살펴보면 일반수급가구의 85.6%가 “만족하지 않는다”라고 응답하였고 조건부수급가구는 이보다 더 높은 89.8%가 “만족하지 않는다”고 응답하였다. 지역별로 살펴보면 대도시가 “만족하지 않는다”라는 비율이 88.3%로 가장 높게 나타났고 농어촌은 83.3%로 가장 낮은 비율을 나타냈다. 즉, 조건부수급가구일수록 대도시에 거주할수록 자가소득과 정부지원금을 합친 자신의 소득수준에 만족하고 있지 않음을 보여주고 있다(표 5-24 참조).

<표 5-25>는 지역별로 어떠한 부분의 소득이 부족한가에 대한 분석결과를 제시하고 있다. 전체적으로 볼 때, 생계비 부족을 지적한 가구가 62.6%에 이르러 가장 많았고, 다음으로 주거비 부족 15.5%, 학비 부족 9.7%, 의료비 부족 9.3%의 순이었다. 지역별로 불만족의 사유들이 무엇인지 살펴보면, “생계비 부족”은 농어촌이 64.8%로 가장 높게 나타났고 “의료비 부족”은 대도시가 10.9%로 가장 높은 비율을 나타냈다. “주거비 부족”의 경우 중소도시가 16.7%로 가장 높은 비율을 나타냈고 “학비의 부족”은 농어촌이 10.1%로 가장 높은 비율을 나타냈다. 요컨대, 도시의 경우 의료비나 주거비의 부족이 농어촌보다 상대적으로 높게 나타났고 농어촌의 경우 도시지역보다 생계비의 부족이 상대적으로 높게 나타났다.

<표 5-25> 지역별 소득 불만족의 원인

(단위: %, 가구)

	대도시	중소도시	농어촌	전체
생계비의 부족	61.9	62.0	64.8	62.6
의료비의 부족	10.9	9.3	6.7	9.3
주거비의 부족	15.2	16.7	14.2	15.5
학비의 부족	10.0	9.3	10.1	9.7
기타	2.0	2.7	4.1	2.8
전체	100	100	100	100

<표 5-26>은 소득에 만족하지 않는다고 응답한 가구에 대해 추가적인 필요한 소득의 규모를 질문한 결과이다. 예상하는 바와 같이, 추가적인 필요소득은 대도시가 26.6만원으로 가장 높았으며, 중소도시 25만원, 농어촌은 21.5만원의 순이었다. 이는 앞에서 지적한 바와 같이 대도시의 생활비 지출이 가장 높은데 비해 중소도시 기준의 단일한 급여액을 지급하고 있는데서 나타나는 결과라고 볼 수 있다.

<표 5-26> 소득에 만족하지 않은 응답자의 추가로 필요한 소득규모

(단위: 만원)

	대도시	중소도시	농어촌	전체가구
필요소득	26.6	25.0	21.5	24.7

이를 가구규모에 따른 가구유형별, 수급유형별, 지역별로 세분화하여 제시한 결과는 <표 5-27>과 같다. 먼저 가구유형별 추가적인 필요소득은 아동 및 만성질환 또는 장애가구 32.4만원, 아동가구 27.6만원, 만성질환 또는 장애가구 21.4만원, 일반가구 19.7만원의 순이었다. 이러한 결과는 앞의 <표 5-20>에서 아동 및 만성질환 또는 장애가구와 만성질환 또는 장애가구의 생활비가 일반가구에 비해 적게 나타난 것과 대비되는 결과이다. 즉, 만성질환자나 장애인이 있는 가구의 생활비가 적은 것은 그들의 욕구가 적어서라기보다는 그들의 가용자용, 즉, 소득이 적어서 초래된 결과라는 것이다. 이러한 점을 감안할 때, 가구유형별 급여의 산출과 지급의 필요성이 제기된다고 하겠다.

다음으로, 수급유형별로 살펴보면 전체적으로 조건부수급가구가 일반수급가구보다 급여부족액이 더 큰 것으로 나타났다. 이는 앞에서 지적한 바와 같이, 조건부수급가구의 경우 생활수준에 대한 기대치가 일반수급가구보다 높을 수 있다는 점과 근로활동에 따른 추가비용지출에 대한 수요가 있을 수 있다는 점으로 해석된다. 마지막으로, 지역별로 살펴보면 대도시의 급여부족액의 평균이 가장 높고 농어촌의 비율이 가장 낮은 것으로 나타났다.

〈표 5-27〉 수급유형별, 지역별, 가구유형별 급여부족액

(단위: 만원)

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인 이상	합계
전체수급가구	17.2	23.6	28.9	33.0	34.4	35.0	24.7
일반가구	17.2	21.9	27.2	36.2	-	-	19.7
아동가구	10.0	24.2	27.9	31.0	30.5	26.2	27.6
만성질환 또는 장애가구	17.2	23.5	30.4	34.6	39.3	40.0	21.4
아동 및 만성질환 또는 장애가구	22.7	25.6	29.4	33.4	35.7	40.0	32.4
일반수급가구	17.1	23.7	29.3	31.1	32.3	34.3	23.9
조건부수급가구	19.1	23.2	27.4	40.4	41.4	37.8	29.4
대도시	16.8	26.5	30.2	36.8	45.5	32.6	26.6
중소도시	18.1	23.2	30.6	30.6	27.8	36.9	25.0
농어촌	16.5	20.9	22.1	30.4	28.1	33.8	21.5

이상에서의 최저생활보장 측면에서의 평가결과는 다음과 같은 몇 가지로 요약된다.

첫째, 수급자수 증감과 사각지대의 측면에서 볼 때 국민기초생활보장제도는 여전히 절반의 성공만 거두고 있다고 평가될 수 있다. 즉, 범주적 공공부조에서 일반적 공공부조로의 전환으로 인해 제도 시행 첫해에 수급자수는 50만여명 증가하였으나, 이후에는 감소하는 경향에 있다. 이는 일차적으로는 외환위기를 벗어나면서 빈곤율이 감소한 결과이기도 하지만, 다른 한편 엄격한 자산조사와 부양의무자 기준, 그리고 소득인정액 기준의 적용과 관련이 있는 것으로 보인다. 이는 빈곤 사각지대의 규모에서도 드러나는데, 현재의 제도는 빈곤인구의 약 36.5%만을 보호하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 사각지대를 완화 혹은 해소하기 위해서는 부양의무자 기준을 완화하고 자산조사와 추정소득 등을 합리적으로 개선할 필요가 있을 것으로 보인다.

둘째, 최저생활보장률의 측면에서 볼 때, 수급가구 중 수급 이후의 총소득이 최저생계비 이상인 가구는 약 절반인 52.3%에 불과한 것으로 나타났다. 또한,

대도시일수록 가구원수가 적을수록, 가구주가 실업자 혹은 비경제활동인구일수록 급여 이후의 소득이 최저생계비 미만인 가구의 비율이 높았다. 또한, 중도탈락가구의 52.9%, 신청탈락가구의 68.7%가 소득이 최저생계비에 미치지 못하는 빈곤상태에 놓여 있는 것으로 나타났다. 이는 위에서 언급한 빈곤사각지대에 대한 또다른 증거라 할 수 있다. 결국, 수급자의 온전한 최저생활보장도 중요한 과제이지만, 부분급여의 도입, 선정기준의 완화 등을 통한 비수급빈곤층을 보호하는 것이 또다른의 중요한 과제라고 할 수 있다.

셋째, 급여의 적절성 측면에서 볼 때, 특히 지역별·가구유형별 최저생계비 적용의 필요성이 제기된다. 즉, 대도시의 경우 생활비가 중소도시나 농어촌보다 체계적으로 높게 나타난다. 또한, 장애나 만성질환이 있는 가구의 경우 생활비는 오히려 일반가구보다 낮게 나타나지만 이는 욕구수준이 낮기 때문이 아니라 총소득이 낮기 때문인 것으로 나타났다. 이러한 결과를 통해 볼 때, 공공부조제도의 최저생계비는 욕구의 차이를 반영하여 좀 더 다양화될 필요가 있을 것으로 보인다.

제 2 절 대상효율성

국민기초생활보장제도 평가에서 대상효율성의 기준은 ‘국민기초생활보장 수급기준에 부합되지 않는 수급자(부정수급자)의 규모는 얼마나 되며, 이를 막을 수 있는 적절한 방안이 마련되어 있는가’에 관한 것이다. 이는 급여를 받을 자격이 있는 사람이 급여를 받고 있는가와 급여를 받을 자격이 없는 사람이 급여를 받고 있지는 않는가라는 양면적 측면을 모두 평가하는 것이다. 따라서 내재적으로는 대상효율성은 형평성과는 맥이 닿아있다고 볼 수 있다. 또한, 대상효율성의 기준은 주로 대상자 선정과 관련된 항목으로 구성된다.

1. 자산조사 및 부양의무자조사의 정확성

먼저, 선정이 정확하게 이루어지고 있는가에 대한 판단은 공급자와 수요자

양측에서 평가될 수 있다. 이러한 평가는 다소 주관적이고 자의적인 측면이 있기는 하다. 그러나 대상자를 선정하고 급여를 제공하는 일선 공급자, 즉, 사회복지 담당공무원의 경우 오랜 경험과 축적된 노하우를 통해 수급자의 부정에 대해 좀 더 많은 정보를 가지고 있을 가능성이 높다는 측면에서 평가될 수 있다. 한편, 수급자의 경우 조사의 신뢰성에 따라 다소 차이가 있기는 하지만 자신의 소득과 재산, 부양의무자에 대해 가장 잘 알고 있다는 측면에서 평가의 정확성을 기대할 수 있을 것이다.

먼저, 아래 <표 5-28>은 자산조사와 부양의무자조사가 얼마나 정확하게 이루어지고 있다고 생각하는지에 대한 공무원의 판단을 묻은 결과를 나타낸 것이다.

<표 5-28> 자산조사 및 부양의무자조사의 정확성에 대한 판단(공무원)

(단위: %, 명)

	대도시	중소도시	농어촌	전체	F값 (유의미도)
자산조사 정확성	78.7 (84)	74.2 (78)	76.9 (40)	76.6 (202)	1.27 (0.284)
부양의무자조사 정확성	54.1 (83)	52.7 (78)	55.3 (40)	53.8 (201)	2.20 (0.804)

전체적으로 볼 때, 자산조사가 정확하게 이루어지고 있다고 생각하는 의견이 76.6%로 부양의무자가 정확하게 이루어지고 있다는 의견 53.8%에 비해 훨씬 높게 나타났다. 이는 소득과 재산자료에 대해서는 행정전산망이 비교적 잘 갖추어져 있을 뿐만 아니라 수급가구를 대상으로 직접 조사가 가능한 반면, 부양의무자조사는 행정전산망을 통해서 조사가 가능하지 않은 경우 타지 공무원 등을 통해 간접적으로 조사할 수밖에 없는 한계에 기인하는 것으로 보인다. 또한, 자산조사와 부양의무자조사 모두 지역간의 정확성 차이는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다.

다음으로 취업상태별로 수급자 스스로가 생각하는 자산조사 및 부양의무자조사의 정확성에 대한 판단 결과는 <표 5-29>에 제시되어 있다. 먼저 전체적으로

보면, 63.8%의 수급자는 사회복지담당공무원이 소득상태를 정확하게 파악하고 있는 것으로 보았다. 이에 비해, 15.3%에 이르는 수급자는 사회복지담당공무원이 소득을 잘 모르거나 전혀 모르고 있는 것으로 인식하고 있었다. 이는 사회복지 담당공무원이 자산조사가 정확하게 이루어지고 있다고 생각하는 비율 76.6%보다 상당히 낮은 것으로, 실제로는 사회복지담당공무원이 생각하는 것보다도 자산조사가 정확하게 이루어지고 있지 않음을 시사하는 부분이라 하겠다.

〈표 5-29〉 수급자가 인식하는 사회복지담당 공무원의 소득파악정도 (취업상태별)

(단위: 가구, %)

	정확하게 알고있음	거의 정확하게 알고있음	대충 알고있음	잘 모르고 있음	전혀 모르고 있음	계 (n=1308)
상시고용	33.3	38.9	11.1	16.7	-	100.0
임시고용	21.4	28.6	33.3	14.3	2.4	100.0
일용직	19.9	34.4	24.9	19.0	1.8	100.0
자영업	26.5	25.5	26.5	17.6	3.9	100.0
무급가족종사자	16.7	33.3		50.0	-	100.0
실업자	22.4	30.6	30.6	14.3	2.0	100.0
비경제활동인구	33.4	35.3	18.4	11.8	1.2	100.0
자활사업 및 공공근로	36.0	38.7	16.0	8.0	1.3	100.0
비해당	27.3	27.3	27.3	13.6	4.5	100.0
계	29.7	34.1	20.9	13.7	1.6	100.0

이를 취업상태별로 좀 더 구체적으로 살펴보면, 소득상태를 정확하게 파악하고 있다고 인식하는 수급자의 비율은 자활사업 및 공공근로 74.7, 상시고용 72.2, 비경제활동인구 68.7, 일용직 54.3, 실업자 53.0, 자영업 52.0, 임시고용 50.0, 무급가족종사자 50.0 등의 순으로 나타났다. 자활사업 및 공공근로의 경우 정부가 직접 주관하고 관리하는 사업이 대부분으로 이들의 소득이 비교적 정확

하게 파악되는 것은 당연하다고 볼 수 있다. 또한, 정규직 상시고용과 같이 소득이 매달 거의 일정한 가구의 경우도 소득파악이 용이하다고 볼 수 있으며, 소득이 거의 혹은 전혀 없는 비경제활동인구의 소득파악도 비교적 정확하게 파악될 수 있는 것으로 보인다. 이에 비해, 임시직이나 일용직과 같은 불안정고용과 소득이 불안정하고 파악이 어려운 자영업과 같은 직종에서의 소득파악 정도는 매우 낮게 나타나고 있다. 이는 비단 수급가구에만 해당하는 것은 아니다. 국가 차원에서도 조세 형평성과 급여 형평성을 높이기 위해서는 이들 불안정고용과 자영업의 소득파악체계를 재정비하여 파악률을 높이는 방안을 강구하는 것이 시급할 것으로 보인다.

〈표 5-30〉 실제소득과 공무원의 신고소득 간의 차이 여부(수급자 응답)

(단위: 가구, %)

	빈도	비율
차이 있음	73	5.6
실제소득이 훨씬 적음	26	2.0
실제소득이 약간 적음	16	1.2
실제소득이 약간 많음	23	1.8
실제소득이 훨씬 많음	5	0.4
무응답	3	0.2
차이 없음	1236	94.4
합계	1309	100.0

<표 5-30>은 가구의 실제 소득과 신고소득 간에 차이가 있는지에 대한 응답이다. 전체 수급가구의 5.6%만이 차이가 있다고 응답하였으며, 이 중 3.2%는 실제소득이 신고소득보다 많고 2.2%는 신고소득이 실제소득보다 많다고 응답하였다. 이에 비해 실제소득과 신고소득 간에 차이가 없다고 응답한 가구가 94.4%로 대다수를 차지하였다. 그러나 이러한 결과는 <표 5-29>의 결과와는 상이한 것으로, 주관적이고 과소보고의 오류가능성이 높을 것으로 보인다는 점에

서 완전히 신뢰하기는 어려울 것으로 보인다.

다음으로 <표 5-31>은 수급가구가 인식하고 있는 재산상태에 대한 사회복지담당공무원의 파악 정도를 나타낸 결과이다. 표에 의하면, 전체 수급가구의 67%에 해당하는 가구는 사회복지담당공무원이 자기 가구의 재산을 비교적 정확하게 파악하고 있는 것으로 인식하고 있었다. 이에 비해 13.5% 정도의 수급가구는 사회복지담당공무원이 가구 재산을 거의 혹은 전혀 모르고 있는 것으로 인식하고 있었다. 이러한 결과는 소득파악 정도에 대한 인식과 큰 차이가 없는 것으로, 전체적으로는 소득과 재산이 비교적 정확하게 파악되고 있으며, 15% 내외의 가구는 소득과 재산이 과소보고(혹은 과대보고?)되고 있는 것으로 나타났다.

<표 5-31> 실제 재산상태에 대한 사회복지담당 공무원의 파악정도(수급자 인식)
(단위: 가구, %)

	가구수	비율
정확하게 알고 있음	420	32.1
거의 정확하게 알고 있음	456	34.9
대충 알고 있음	255	19.5
잘 모르고 있음	156	11.9
전혀 모르고 있음	21	1.6
계	1309	100.0

이와 같이, 소득의 과소신고와 행정인프라의 불완전성 등의 요인뿐만 아니라 특히 임시직, 일용직, 자영업자 소득의 불규칙성으로 인하여 정확한 소득파악은 더욱 어려운 것이 현실이다. 그러나 국민기초생활보장제도의 경우 선정에서 뿐만 아니라 급여에서도 소득과 재산 파악의 정밀성이 요구되는데, 이는 보충급여의 원칙 때문이다. 즉, 2장에서 본 바와 같이 국민기초생활보장제도의 현금급여액은 최저생계비에서 그 가구의 소득인정액(소득평가액+재산의 소득환산액)과 각종 현물보조액을 제한 금액으로 정해지기 때문이다. 이러한 이유로, 일선

담당공무원은 소득이 불규칙하거나 소득과약이 어려운 경우 추정소득을 부과하는 방식으로 가구소득을 산정하는 경우가 있다. <표 5-32>는 사회복지담당공무원이 담당하고 있는 수급가구 중 추정소득을 부과하고 있는 가구의 비율을 나타낸 것으로, 전체 수급대상 가구 중 15.8%에 대해 추정소득을 부과하고 있는 것으로 나타났다. 지역간 추정소득 적용률은 농어촌 16.5%, 중소도시 15.8%, 대도시 15.4% 순이었으나 이러한 차이는 통계적으로 유의미하지는 않았다.

<표 5-32> 지역별 사회복지담당공무원의 추정소득 적용률

(단위: %, 명)

	대도시	중소도시	농어촌	전체	F값 (유의미도)
추정소득 적용률	15.4 (78)	15.8 (77)	16.5 (36)	15.8 (191)	0.079 (0.924)

2. 부정수급자의 규모

수급자와 사회복지담당공무원의 자산조사와 부양의무자조사의 정확성에 대한 평가는 다소 주관적이므로 대상효율성의 평가자료로써는 일정한 한계를 가진다고 할 수 있다. 따라서 실제 수급자의 소득과 최저생계비를 비교하여 봄으로써 좀 더 객관적으로 대상효율성을 평가할 수 있을 것으로 보인다.

아래 <표 5-33>은 부정수급의 규모를 파악하기 위해서 수급가구의 소득인정액과 최저생계비를 비교한 결과이다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 2003년부터는 소득과 재산의 분리 선정기준 대신 소득인정액 기준이라는 통합기준을 적용하고 있다. 본 연구에서는 소득인정액 공식에 따라 소득평가액과 공제재산을 제외한 재산의 소득환산액을 합산한 금액과 최저생계비를 비교하는 방식을 적용하였다. 소득인정액기준은 2003년부터 적용되었으므로, 가구소득 역시 1~6월까지의 국민기초생활보장급여를 제외한 평균소득을 사용하였다.

<표 5-33> 소득인정액이 최저생계비를 초과하는 가구의 비율(일반수급가구¹⁾)

(단위: 가구, %)

	수급가구		중도탈락가구		신청탈락가구	
	가구수	비율	가구수	비율	가구수	비율
소득인정액 < 최저생계비	992	87.5	130	44.4	104	62.7
소득인정액 ≥ 최저생계비	141	12.5	163	55.6	62	37.3
합 계	1133	100.0	293	100.0	166	100.0

주: 1) 수급가구의 경우 일반수급가구만을 분석에 사용하였다. 그 이유는 조건부수급가구의 경우 소득공제가 적용되기 때문에 실제로 소득이 최저생계비를 초과하더라도 수급가구로 유지되는 경우가 상당수 존재하기 때문에 부정수급의 규모를 과다추정 할 위험이 있기 때문에 제외한 것이다.

<표 5-33>은 가구유형별로 소득인정액이 최저생계비를 초과하는 가구와 하회하는 가구의 비율을 나타낸 것이다. 일반수급가구의 경우 87.5%에 이르는 992가구가 소득인정액이 최저생계비보다 낮은 것으로 나타나, 적어도 소득인정액 기준에는 부합하는 것으로 나타났다. 그러나 12.5%에 해당하는 141가구의 경우 소득인정액이 최저생계비보다 많은 것으로 나타나 선정을 위한 소득인정액기준을 충족하지 못하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 여러 가지 원인에 기인하는 것으로 추정된다. 첫째, 위에서 살펴본 바와 같이 무엇보다도 사회복지담당 공무원의 소득과 재산 파악능력에 한계가 있고, 수급가구의 경우 자신의 실제 소득과 재산을 은닉하여 낮게 신고하였을 가능성을 배제할 수 없을 것이다. 이는 부정수급자에 해당하는 것으로 목표효율성과 형평성을 떨어뜨리는 중요한 요인이라고 볼 수 있다. 둘째, 다른 원인으로 수급가구의 경우 계절별 소득의 편차가 클 수 있다는 점이다. 따라서 본 연구의 대상이 된 기간(2003. 1~6)동안 소득이 초과하더라도 1년 동안의 평균소득은 낮을 수 있다. 특히, 계절노동자(일용직)나 계절을 타는 자영업(노점상 등)의 경우 기간별 소득편차에 의해서 소득인정액이 일시적으로 최저생계비를 초과하여 나타날 수 있다. 셋째, 소득인정액 기준은 2003년부터 적용된 기준이므로 2002년 말까지의 소득·재산 분리기준으로 수급자가 되었던 가구 중 소득인정액으로 인해 탈락하게 되는 가구에

대한 일시적 유예조치가 취해졌다. 따라서 이러한 가구들은 합법적인 예외가구로서 소득인정액을 약간 초과함에도 불구하고 수급권이 부여되고 있다. 마지막으로, 공공근로 및 자활사업 참여자인 조건부과대상가구 중 상당수는 근로소득 공제를 통해 소득이 최저생계비를 초과하더라도 국민기초생활보장제도의 급여를 받을 수 있다.

이러한 원인들 중 특히 첫 번째의 원인과 관련해서는 국민기초생활보장제도의 모니터링을 강화해야할 필요성이 제기된다. 이는 빈자에 대한 통제(control)라는 접근보다는 형평성과 목표효율성을 높인다는 차원에서 접근해야 한다. 즉, 제한된 자원을 가장 욕구가 많은 사람에게 우선적으로 배정하기 위해서는 자격 없는 사람이 급여를 받는데 대해 일정 정도 차단기제가 마련될 필요가 있다는 것이다. 이는 중도탈락가구와 특히 신청탈락가구의 결과를 보면 더욱 분명해진다. 즉, 중도탈락가구 중 44.7%, 신청탈락가구 중 62.7%는 소득인정액이 최저생계비보다 낮게 나타남에도 불구하고 기초생활을 보장받고 있지 못하다는 점이다. 이는 무엇보다도 부양의무자기준과 같은 소득·재산 외의 접근성 제한기제로 인한 결과로 보인다. 따라서 국민기초생활보장제도의 모니터링체계가 구축된다면, 이는 부정수급을 막는 기능뿐만 아니라 수급자격이 있는 빈자를 찾아 수급권을 부여하는 기능까지 담당해야 할 것이다.

<표 5-34>는 지역별로 수급가구의 소득인정액과 최저생계비를 비교한 결과이다. 표에서 보는 바와 같이, 소득인정액이 최저생계비 이상인 가구는 대도시 12.1%, 중소도시 12.1%, 농어촌 12.6%의 순이었으나 통계적으로 유의미한 차이는 없는 것으로 나타났다.

<표 5-34> 소득인정액이 최저생계비를 초과하는 수급가구의 규모(지역별)

(단위: %)

	대도시	중소도시	농어촌	계 (n=1132)
소득인정액 < 최저생계비	87.9	87.4	87.4	87.5
소득인정액 ≥ 최저생계비	12.1	12.1	12.6	12.5
계	100.0	100.0	100.0	100.0

다음으로 <표 5-35>는 수급가구의 규모별로 소득인정액이 최저생계비를 초과하는 가구의 비율을 나타낸 것이다. 표에 나타난 바와 같이, 대체로 가구원 수가 많을수록 소득인정액이 최저생계비를 초과하는 가구의 비율이 높은 것을 알 수 있다. 즉, 5인 가구의 경우 수급가구 중 31.4%에 이르는 가구가 최저생계비에 비해 소득인정액이 많아 선정기준에 미달하는 것으로 나타난 반면, 1인 가구의 경우 7.6%만이 소득인정액이 최저생계비보다 많은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 위에서도 지적한 바와 같이, 가구원수가 많을수록 가구 내에 근로능력자가 존재할 가능성이 많아 실제소득이 높으며, 소득이나 재산의 은닉이나 하향신고의 가능성도 그만큼 커질 가능성이 높음을 암시하는 것이라 하겠다.

<표 5-35> 소득인정액이 최저생계비를 초과하는 수급가구의 규모(가구원수별)
(단위: %)

	소득인정액 < 최저생계비	소득인정액 ≥ 최저생계비	계 (n=1133)
1인가구	92.4	7.6	100.0
2인가구	87.5	12.5	100.0
3인가구	86.8	13.2	100.0
4인가구	83.8	16.2	100.0
5인가구	68.6	31.4	100.0
6인 이상가구	75.7	24.3	100.0
계	87.6	12.4	100.0

다음으로 <표 5-36>은 취업유형별로 소득인정액이 최저생계비를 초과하는 가구의 비율을 보여주고 있다. 소득인정액이 최저생계비를 초과하는 가구의 비율은 자활사업 및 공공근로(42.1%), 임시고용(25.0%), 상시고용(23.5%), 자영업(18.6%), 일용직(17.7%) 등의 순이었다. 결과에서 알 수 있듯이, 근로소득공제가 적용되는 자활사업 및 공공근로를 제외하고는, 소득과약이 어려운 임시·일용직 및 자영자가구와 비교적 안정적인 소득을 가진 상시고용에서 소득인정액이 최

저생계비를 초과하는 가구의 비율이 높은 것으로 나타났다. 이는 이들 가구의 일부가 부정수급의 가능성이 있음을 시사하는 것이라 하겠다. 따라서 일차적으로 경제활동을 하고 있는 가구에 대한 소득과약방법을 정교화하고 모니터링체계를 강화할 필요가 있다고 보여진다. 다른 한편, 근로능력 있는 빈민에 대한 소득공제체계와 근로유인체계를 정교화하여 자발적인 성실한 소득신고를 유도하는 방안을 모색할 필요가 있을 것이다.

〈표 5-36〉 소득인정액이 최저생계비를 초과하는 수급가구의 규모(취업유형별)

(단위: %)

	소득인정액 < 최저생계비	소득인정액 ≥ 최저생계비	계 (n=1133)
상시고용	76.5	23.5	100.0
임시고용	75.0	25.0	100.0
일용직	82.3	17.7	100.0
자영업	81.4	18.6	100.0
무급가족종사자	100.0	0.0	100.0
실업자	85.0	15.0	100.0
비경제활동인구	92.0	8.0	100.0
자활사업 및 공공근로	57.9	42.1	100.0
비해당	71.4	28.6	100.0
계	87.6	12.4	100.0

3. 부정수급자 발견 실적 및 처리방식

비록 사후적이기는 하지만 부정수급자에 대한 모니터링과 처벌체계가 강하게 작동할수록 수급자와 잠재적 수급계층의 부정수급에 대한 유혹에 줄어든다고 할 수 있다. 이러한 의미에서 현재의 부정수급 발견실적과 처리방식을 통해서도 국민기초생활보장제도의 대상효율성을 부분적으로 평가할 수 있을 것이다.

먼저 <표 5-37>은 사회복지담당공무원의 1년간 부정수급가구의 발견실적과

부정수급의 유형을 제시한 것이다. 조사대상 담당공무원 중 59.6%, 즉, 10명 중 약 6명은 부정수급가구를 발견한 적이 있는 것으로 나타났다. 이들 부정수급가구를 유형별로 살펴보면, 소득활동을 하고 있는 사실을 숨긴 경우가 28.4%로 가장 높은 비중을 차지하였으며, 다음으로 소득을 하향신고한 경우 24.2%, 생계가구원수를 허위신고 하였거나 변동사항을 신고하지 않은 경우 20.0%, 부양의무자의 소득과 재산을 숨긴 경우 16.8%, 재산을 숨긴 경우가 9.5% 순으로 나타났다. 수급자와 담당공무원의 자산조사에 대한 평가에서도 나타난 바와 같이, 무엇보다도 수급가구의 소득과 관련된 부정수급이 전체의 절반이 넘는 것으로 나타나 특히 이러한 부분에 대한 모니터링이 강화될 필요가 있을 것으로 보인다. 이는 국민기초생활보장제도가 기존의 생활보호제도와는 달리 근로능력있는 가구에 대해서도 생계급여를 지급하면서 나타나는 공공부조제도의 전형적인 부정수급 유형이라는 점에서 공공부조에 대한 국민인식을 제고한다는 측면에서도 현재보다 좀 더 체계적이고 정밀한 자산조사와 모니터링체계를 구축할 필요성을 제기하고 있다고 보여진다.

<표 5-37> 사회복지담당공무원의 부정수급가구 발견실적과 부정수급유형 (단위: %)

		발견	미발견
부정수급가구 발견여부		59.4(123)	40.6(84)
부정수급유형 (n=120)	계(평균 부정수급 가구수)	100.0(9.5)	
	소득활동사실은닉	28.4(2.7)	
	소득하향신고	24.2(2.3)	
	재산은닉	9.5(0.9)	
	부양의무자 소득·재산은닉	16.8(1.6)	
	생계가구원수 허위신고 및 변동사항미신고	20.0(1.9)	
	기타	1.1(0.1)	

다음으로 <표 5-38>은 사회복지담당공무원이 부정수급가구를 발견하는 방법

을 제시한 것이다.

〈표 5-38〉 사회복지담당공무원의 부정수급가구 발견 방법

(단위: %, 가구)

부정수급발견방법	비율(가구수)
소득·재산관련 전산자료 조회	74.0(94)
소득·재산관련 구비서류 조회	3.1(4)
제3자조사(고용주, 이웃 등)	13.4(17)
수급자와의 면담	8.7(11)
기타	0.8(1)
계	100.0(127)

소득·재산관련 전산자료를 통해 부정수급을 발견한 경우가 전체의 74.0%로, 4가구 중 3가구는 이러한 방법을 통해 부정수급을 발견한 것으로 나타났다. 다음으로 고용주나 이웃 등의 제3자조사를 통해서 발견한 경우가 13.4%, 수급자와의 면담을 통해 발견한 경우가 8.7% 등이었다. 이러한 결과를 통해서 볼 때 현재까지 부정수급의 발견은 매우 소극적인 방법에 머물러 있음을 알 수 있다. 결국, 부정수급의 발견을 위해서는 한편으로는 행정전산망의 정밀성과 체계성을 높이는 방안과 제3자조사와 모니터링 등 좀 더 적극적인 방법을 활용하는 방안을 동시에 모색하여야 할 것으로 보인다.

아래 <표 5-39>는 사회복지담당공무원의 부정수급가구 처리방식을 보여주고 있다. 가장 많은 처리방식은 수급자격 박탈과 급여중지로 전체 처리실적의 약 42.9%를 차지하였으며, 다음으로 수급자격 유지상태에서 급여 변경으로 약 37.4%, 부정신고 판정유보 및 성실신고 권고가 13.2%의 순이었다. 그러나 좀 더 강한 조치에 해당하는 급여과잉지급분에 대한 반환명령이나 보장비용 징수는 각각 2.2%와 3.3%에 불과한 것으로 나타났다.

〈표 5-39〉 사회복지담당공무원의 부정수급가구의 처리방식

(단위: %)

부정수급 처리방법(n=106)	비율(평균가구수)
부정신고 판정유보·성실신고 권고	13.2(1.2)
수급자격 유지상태에서 급여변경	37.4(3.4)
수급자격 박탈과 급여중지	42.9(3.9)
급여 과잉지급분에 대한 반환명령	2.2(0.2)
보장비용 징수	3.3(0.3)
별다른 조치 취하지 않음	0.0(0.0)
기타	1.1(0.1)
계	100.1(9.1)

이와 같이, 부정수급에 대해 담당공무원들은 다소 온정주의적으로 대응하고 있는 것으로 보인다. 물론, 부정수급자의 대부분이 부정수급을 하더라도 빈곤선 이하 혹은 빈곤선을 간신히 초과하는 수준의 빈곤·저소득층이라는 점을 감안할 때 일선 담당공무원이 강한 조치를 취하기는 어렵다는 점은 감안할 수 있다. 다만, 충분히 자립할 수 있음에도 불구하고 공공부조에 의존하는 이른바 ‘복지 사기’(welfare fraud)에 대해서까지 미온적인 대응을 한다면 제도에 대한 인식이 나빠질 뿐만 아니라, 진정으로 혜택을 받아야 할 사람의 복지를 훼손하는 결과를 초래한다. 결국, 대상효율성과 제도의 투명성을 제고하기 위해서는 제도를 악의적으로 활용하는 일부 부정수급에 대해 좀 더 엄격한 조치와 처벌이 뒤따라야 할 필요가 있다.

이상에서의 대상효율성 측면에서의 평가결과는 다음과 같은 몇 가지로 요약된다.

첫째, 자산조사 및 부양의무자조사의 정확성과 관련해서 그동안 행정전산망의 정비 등으로 정확성이 제고되었다고는 하나 여전히 조사의 상당 부분은 부정확하게 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 특히, 부양의무자조사의 경우 사회

복지담당공무원도 약 절반 정도가 정확하게 이루어지지 않고 있음을 인정하였다. 자산조사의 경우, 특히 자영업과 일용직·임시직에 종사하는 수급자의 소득 파악률이 매우 낮게 나타나 기존의 이들 소득파악에 대한 우려를 실제로 반영해주고 있다. 이러한 이유 등으로 담당공무원은 약 15.8%의 수급가구에 대해 추정소득을 적용하고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 부정수급자의 규모를 좀 더 객관적으로 판정하기 위해 소득인정액과 최저생계비를 비교해 본 결과 수급가구 중 12.5%가 소득인정액이 최저생계비를 초과하는 것으로 나타났다. 이들을 모두 부정수급자로 보기는 어려우나 일부의 수급자는 부정수급을 받고 있는 것으로 보인다. 이에 비해, 중도탈락가구의 44.4%, 신청탈락가구의 62.7%는 소득인정액이 최저생계비 미만임에도 불구하고 수급자격을 얻지 못한 것으로 드러났다. 결국, 대상효율성을 높이기 위해서는 자산조사의 정교성을 높이고 모니터링제도를 도입하는 등 부정수급을 막는 방법을 강화하는 한편, 빈곤함에도 불구하고 급여를 받지 못하는 가구에 대한 수혜범위를 확대하는 방안도 동시에 강구하여야 할 것으로 보인다.

제 3 절 가족복지

가족복지는 국민기초생활보장제도의 좀 더 궁극적이고도 추상적인 목표라고 할 수 있다. 잘 알려진 바와 같이, 빈곤은 생활의 여러 가지 측면에서 박탈(deprivation)을 유발하며, 그 결과 가족의 복지가 훼손될 가능성이 커진다. 수급가구의 박탈과 가족복지의 상태를 정확하게 평가하기 위해서는 일반가구와의 비교가 필요하지만, 본 연구의 조사상의 한계로 일반가구와의 비교는 불가능하다. 그 대안으로서 본 연구에서는 수급가구, 중도탈락가구, 그리고 신청탈락가구의 가족복지의 상태를 비교분석하였다. 가족복지는 크게 의식주, 가족의 정서적 지지, 가족의 신체적 수발 및 양육, 자녀교육, 가족 내 문제의 측면으로 나누어서 측정되었다.

먼저, 의식(衣食)의 측면에서는 중도탈락가구의 평균점수가 가장 높게 나타났

으며, 수급가구와 신청탈락가구는 비슷한 점수를 보여주었다. 의복에 있어서는 중도탈락가구 3.08, 신청탈락가구 2.96, 수급가구 2.91의 순이었으며, 영양을 갖춘 식사의 경우 중도탈락가구 2.95, 신청탈락가구 2.89, 수급가구 2.81의 순이었다. 또한, 이러한 평균 차이는 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 앞에서 가구총소득이 최저생계비를 초과하는 가구의 비율이 중도탈락가구에서 가장 높게 나타난 것과 직접적인 관련이 있는 것으로 보인다. 특히, 수급가구의 약 38%, 신청탈락가구의 약 36%가 의복을 제대로 갖추지 못하고 있으며, 수급가구와 신청탈락가구의 40% 이상 그리고 중도탈락가구의 35% 정도는 영양이 결핍되지 않을 정도의 식사를 갖추지 못하고 있다고 응답하였다. 즉, 경제성장과 더불어 절대적 박탈의 문제는 거의 해결되었다는 일반적 생각과는 달리 여전히 저소득 빈곤계층의 상당수가 절대적 박탈을 겪고 있는 것을 시사한다는 점에서 정책적 개입이 요구되는 부분이라 할 수 있다.

둘째, 가족의 정서적지지 측면은 가족간 커뮤니케이션, 가족 상호간의 관심도, 가족문제의 해결노력 등으로 측정되었다. 세 항목 모두 3점 이상으로 보통 이상의 정서적 지지를 보여주고 있으며, 이는 의식주라는 물질적 생활측면보다 높은 것이었다. 또한, 세 항목 모두 수급가구·중도탈락가구·신청탈락가구 간에 통계적으로 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났다.

셋째, 가족의 신체적 수발과 양육에 관한 문항은 아동과 노인에 대한 적절한 보육 및 보호, 질병시 적절한 치료, 불편한 가족원에 대해 케어 등의 항목으로 구성되었다. 이러한 항목들은 의식주와 같은 직접적이고 물질적인 측면과 정서적 지지와 같은 심리적이고 비물질적 측면의 중간 정도의 위치에 있다고 볼 수 있다. 즉, 보건의료재(保健醫療財)는 욕구재이며 필수재에 해당한다고 볼 수 있는 한편, 가족의 보호와 보육은 비물질적 서비스라 볼 수 있다. 아동이나 노인에 대한 보육과 보호는 중도탈락가구 3.31, 수급가구 3.19, 신청탈락가구 3.14의 순으로 나타났으나, 이러한 차이는 통계적으로 유의미하지는 않았다. 그리고 20~30% 내외의 가구는 아동이나 노인에 대해 적절한 보육이나 보호가 이루어지지 못하고 있다고 응답하였다. 아픈 가족원이 있을 경우 적절한 치료에 대해서는 수급가구 3.36, 중도탈락 3.31, 신청탈락 3.25의 순으로 나타났으나 이 또

한 통계적으로 유의미하지는 않았다. 흥미로운 것은 수급가구의 경우 대부분의 항목에서 중도탈락가구에 비해 점수가 낮게 나타났으나 의료에 대해서는 가장 높은 평균점수를 보인다는 점이다. 이는 중도탈락가구나 신청탈락가구에 비해 수급가구는 의료보호의 혜택을 받기 때문에 보건의료에 대한 접근성이 상대적으로 높은데서 기인하는 것으로 보인다.

넷째, 교육의 측면에서 공교육 및 사교육과 가정에서의 교육지도에 있어 평균점수는 중도탈락가구, 수급가구, 신청탈락가구의 순이었으며 이러한 가구유형별 차이는 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 특히, 신청탈락가구의 66.7%, 수급가구의 62.0%, 그리고 중도탈락가구의 42.6%가 미성년 자녀에게 적절한 사교육과 공교육이 이루어지고 있지 못하다고 응답하였다. 교육은 ‘기회의 평등’이라는 측면에서 가장 핵심적 요소이며 ‘빈곤의 세대간 이전’에 매우 중요한 영향을 미친다는 점에서 빈곤·차상위가구의 자녀에 대한 교육이 제대로 이루어지고 있지 못하다는 점은 심각한 문제로 제기될 수 있는 부분이다. 그럼에도 불구하고, 현세대보다 자식세대는 교육을 통해 좀 더 나아질 것이라고 응답한 비율은 중도탈락가구 73.7%, 수급가구 69.3%, 신청탈락가구 65.5%에 이르며, 평균은 각각 3.75, 3.63, 3.62로 비교적 높게 나타나고 있다. 이러한 결과는 부모세대의 저학력에 비해 자식세대의 상대적인 고학력화에 따른 기대감을 반영하고 있다 하겠다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 전체 가구와의 상대적인 비교의 측면에서 보면 저소득가구의 교육현실은 매우 뒤떨어진 것이라고 볼 수 있다. 교육은 빈곤탈피를 위한 가장 효과적이고 직접적인 수단이라는 점에서 빈곤·차상위가구 자녀에 대한 교육환경 개선은 중요한 정책과제가 되어야 할 것으로 보인다.

마지막으로, 문제되는 가족구성원의 존재에 대해서는 가정폭력, 알코올문제, 자녀가출문제의 측면에서 살펴보았다. 먼저, 신청탈락가구에서는 가정폭력의 문제가 거의 나타나지 않는 반면, 수급가구의 경우 3.9%, 중도탈락가구의 경우 3.5%가 가정폭력이 심각한 것으로(그렇다 이상) 나타났으며, 또한 이러한 차이는 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 알코올문제가 있는 가구원이 있는 가구(그렇다 이상)는 중도탈락가구가 8.9%로 가장 심각한 것으로 나타났으며,

이어서 수급가구 7.1%, 신청탈락가구 3.7%로 나타났으며, 이러한 유형별 차이 또한 통계적으로 유의미하였다. 이와 같이, 중도탈락가구에서 가정폭력과 알코올문제와 같은 가족문제가 가장 심각하게 나타나고 있는 원인은 현재의 자료로서 밝히기 힘들다. 자녀 가출문제는 수급가구의 6.9%, 신청탈락가구 5.1%, 수급탈락가구 4%의 순으로 심각한 것으로 나타났으나 이는 통계적으로는 유의미하지 않았다.

〈표 5-40〉 가족복지

(단위: %, 가구)

가족복지	가구유형	절대 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이 다	그렇다	매우 그렇다	평균 (사례수)	F값
계절별로 깨끗한 의복을 갖춰 입는 편이다	수급가구	4.5	33.1	30.4	30.6	1.4	2.91(853)	3.383**
	중도탈락	2.2	26.8	34.2	34.6	2.2	3.08(228)	
	신청탈락	5.7	30.2	28.3	34.0	1.9	2.96(106)	
영양이 결핍되지 않을 정도로 식사를 갖춰 먹는 편이다	수급가구	3.0	39.3	31.9	25.5	0.2	2.81(852)	2.341*
	중도탈락	3.1	32.2	31.7	32.6	0.4	2.95(227)	
	신청탈락	3.8	36.8	27.4	31.1	0.9	2.89(106)	
우리가족은 가족원의 문제를 서로 이야기하고 잘 들어주는 편이다	수급가구	1.3	16.8	27.3	51.7	2.8	3.38(851)	0.312
	중도탈락	1.8	19.5	20.8	55.3	2.7	3.38(226)	
	신청탈락	3.8	36.8	27.4	31.1	0.9	3.45(105)	
우리가족은 가족원이 하고 있는 일에 대하여 서로 관심을 갖는 편이다	수급가구	0.9	14.5	26.4	55.1	3.1	3.45(851)	0.371
	중도탈락	0.9	14.2	23.6	57.8	3.6	3.49(225)	
	신청탈락	0.9	14.2	24.5	53.8	6.6	3.51(106)	
우리가족은 가족원 개인의 문제를 함께 해결하려고 노력하는 편이다	수급가구	0.9	14.8	27.7	53.7	2.8	3.43(849)	0.412
	중도탈락	1.8	13.3	23.5	58.4	3.1	3.48(226)	
	신청탈락	0.0	17.9	26.4	52.8	2.8	3.41(106)	
아동이나 노인에 대해서 적절한 보육과 보호가 이뤄진다	수급가구	2.8	24.1	27.8	41.5	3.7	3.19(701)	1.327
	중도탈락	1.8	19.8	28.7	44.9	4.8	3.31(167)	
	신청탈락	2.4	25.9	28.2	42.4	1.2	3.14(85)	
아픈 가족원이 있을 경우 제때 병원치료를 받는 편이다	수급가구	2.7	22.3	16.6	53.1	5.3	3.36(850)	0.715
	중도탈락	1.8	27.9	13.3	51.3	5.8	3.31(226)	
	신청탈락	3.8	29.2	13.2	45.3	8.5	3.25(106)	

〈표 5-40〉 계속

가족복지	가구유형	절대 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이 다	그렇다	매우 그렇다	평균 (사례수)	F값
신체적으로 불편한 가족원을 다른 가족원이 잘 돌본다	수급가구	1.2	15.7	26.5	51.6	5.0	3.44(812)	3.885**
	중도탈락	2.3	10.2	20.4	59.3	7.9	3.60(216)	
	신청탈락	0.0	12.5	26.0	53.8	7.7	3.57(104)	
미성년 자녀에게 적절한 사교육과 공교육이 이뤄지고 있다	수급가구	9.7	52.3	23.4	13.6	1.0	2.44(556)	12.535***
	중도탈락	2.4	40.2	28.3	27.6	1.6	2.86(127)	
	신청탈락	15.4	51.3	20.5	10.3	2.6	2.33(39)	
가정에서 학교공부, 시험준비 등의 자녀교육이 잘 이루어진다	수급가구	4.1	35.6	32.3	26.5	1.5	2.86(602)	4.071**
	중도탈락	0.6	29.5	34.0	34.0	1.9	3.07(156)	
	신청탈락	7.0	36.8	29.8	24.6	1.8	2.77(57)	
부모는 가난하지만 자식세대는 적절한 교육을 통해 나아질 것이다	수급가구	0.8	12.2	18.0	61.6	7.4	3.63(773)	2.188
	중도탈락	1.4	7.2	17.7	62.2	11.5	3.75(209)	
	신청탈락	1.1	10.9	22.8	55.4	9.8	3.62(92)	
가정에서 교우관계, 애국심 등 사회화 교육을 한다	수급가구	2.2	23.4	34.7	39.1	2.8	3.19(737)	1.463
	중도탈락	0.5	19.0	35.4	42.6	2.6	3.28(195)	
	신청탈락	0.0	30.7	32.0	34.7	2.7	3.09(75)	
가족 내 폭력문제(부부간 또는 자녀체벌)가 심각하다	수급가구	49.1	42.5	4.5	3.1	0.8	4.36(843)	4.951***
	중도탈락	49.8	44.0	2.7	2.2	1.3	4.39(225)	
	신청탈락	62.5	35.6	1.9	0.0	0.0	4.61(104)	
가구원의 알코올문제(알코올중 독)가 심각하다	수급가구	51.2	36.2	5.4	3.8	3.4	4.28(845)	2.936*
	중도탈락	51.3	35.8	4.0	6.2	2.7	4.27(226)	
	신청탈락	63.2	30.2	2.8	2.8	0.9	4.52(106)	
자녀의 가출문제가 심각하다	수급가구	61.0	31.0	1.2	3.5	3.4	4.43(729)	1.219
	중도탈락	66.0	25.9	4.1	2.5	1.5	4.52(197)	
	신청탈락	70.0	25.0	0.0	1.3	3.8	4.56(80)	

주: * p<0.1 ** p<0.05 *** p<0.01

<표 5-41> 가족복지점수와 소득 및 가구유형 간의 상관관계 분석(회귀분석)¹⁾

	B	표준편차	Beta	t값 ²⁾
상수	50.786	14.416		3.523***
수급유무	-.285	.375	-.037	-.761
지역	8.727E-02	.025	.179	3.471***
가구원수	.103	.259	.018	.398
가구주성별	2.364	.629	.160	3.759***
가구주연령	2.148E-04	.004	.002	.056
가구주학력	.909	.247	.151	3.684***
취업상태	2.354E-02	.021	.048	1.140
소득	1.519E-02	.005	.126	2.971***
재산	1.884E-04	.000	.077	1.790*
부채	-3.342E-05	.000	-.104	-2.250**

주: 1) 종속변수: 가족복지점수
 2) *: p<0.1 ** p<0.05 ***: p<0.01
 3) R2 = 0.101, F = 6.282 (p < .001)

가족복지 점수에서의 차이를 설명하는 요인에 대해 파악하기 위해 본 연구에서는 가족복지의 각 항목의 단순합산점수를 종속변수로 하고, 수급유무, 지역, 가구원수, 가구주성별, 가구주연령, 가구주학력, 취업상태, 소득, 재산, 부채를 독립변수로 하여 회귀분석을 실시하였다. 이 때, 한 항목이라도 무응답이나 비해당인 가구는 모두 제외하고 모든 항목에 대해 응답한 가구만을 대상으로 하여 분석하였다.

분석의 결과 <표 5-41>에서 보는 바와 같이, 지역, 가구주성별, 가구주학력과 소득은 0.01의 유의수준에서도 유의미한 변수로 나타났으며, 부채는 0.05의 유의도 수준에서, 그리고 재산은 0.1의 유의수준에서 유의미한 변수로 나타났다. 즉, 농어촌일수록, 여성가구주일수록, 가구주의 학력이 높을수록, 소득과 재산이 많을수록, 그리고 부채가 적을수록 가족의 복지수준이 높을 확률이 크다. 반면, 수급연령, 가구소득, 가구주연령, 취업상태 등은 가족복지의 수준에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

요컨대, 특히 수급가구와 신청탈락가구의 경우 의식(衣食)을 비롯한 물질적

육구에서 여전히 박탈의 수준에 있는 가구가 많으며, 이에 비해 상대적으로 가족 간의 정서적 지지는 비교적 높은 것으로 나타났다. 또한, 교육으로 인한 미래세대의 탈빈곤에 높은 관심을 가지고 있는 것으로 나타났다. 가족 내 폭력문제 등의 문제발생은 수급가구보다는 중도탈락가구와 신청탈락가구에서 더욱 심각한 것으로 나타나 이들 가구에 대한 사회복지적 개입이 요구되는 것으로 보인다.

제 6장 결론 및 정책적 함의

제 1절 결과의 요약

본 보고서는 국민기초생활보장제도 중 특히 선정과 급여 부문의 평가를 목적으로 하였다. 선정과 급여는 신체로 비유하자면 몸통에 해당하는 핵심 부분이다. 즉, ‘제도가 의도하였던 바의 사람들을 대상으로 하여 적절한 수준의 급여를 주고 있는가’에 대한 평가는 제도의 책임성과 건강성을 담보하기 위해 무엇보다도 중요한 작업이라 할 수 있다.

선정과 급여 평가를 위하여 본 연구에서는 제2장에서 국민기초생활보장제도의 선정과 급여 내용 및 현황을 살펴보았다. 또한 제3장에서는 ‘최저생활보장’, ‘대상효율성’, ‘가족복지’를 중심으로 세부 평가항목을 구성함으로써 선정과 급여의 평가틀을 구성하였다. 4장에서는 평가를 위해 실시된 수요자 및 공급자 조사 개요를 담았다. 또한, 수요자조사 결과 수급자, 신청탈락자, 중도탈락자의 일반적인 생활실태분석의 결과를 함께 제시하였다.

본 보고서의 핵심내용이라 할 수 있는 선정 및 급여 평가결과는 앞에서 제시된 분석틀에 기초하여 분석되었다. 분석의 결과는 대략 다음과 같이 요약될 수 있다.

먼저, 국민기초생활보장제도의 최저생활보장 기능을 평가하기 위해 수급가구의 규모와 빈곤사각지대의 규모, 최저생활보장률, 급여의 적절성(보장수준) 등을 살펴보았다. 그 결과, 첫째, 수급자수 증감과 사각지대의 측면에서 볼 때 국민기초생활보장제도는 생활보호제도에 비해서는 수급자 수가 증가하였으나, 현 제도 하에서도 전체 빈곤인구(소득기준)의 약 37%만을 보호하고 있는 것으로 나타났다. 이는 무엇보다도 엄격한 자산조사와 부양의무자 기준, 재산의 소득환산 등의 요인에 기인하는 것으로 보인다. 둘째, 최저생활보장률의 측면에서 수

급가구의 수급 후 총소득이 최저생계비 이상인 가구는 52% 정도에 불과하며, 중도탈락가구와 신청탈락가구 역시 총소득이 최저생계비 이상인 가구는 각각 53%, 69% 정도인 것으로 나타났다. 수급가구의 경우, 계절적 요인, 과도한 추정소득의 부과, 재산의 소득환산액 적용 등의 결과로 보이며, 중도탈락가구와 신청탈락가구의 경우 계절적 요인, 소득인정액기준과 부양의무자기준 등의 요인에 의한 결과로 보인다. 셋째, 급여의 적절성 측면에서는 대도시의 생활비가 중소도시나 농어촌의 생활비보다 체계적으로 더 높은 것으로 나타났다. 또한 장애나 만성질환이 있는 가구의 경우 생활비는 오히려 일반가구보다 낮게 나타나지만 이는 욕구수준이 낮기 때문이 아니라 총소득이 낮기 때문인 것으로 나타났다. 이는 중소도시를 기준으로 가구유형을 고려하지 않은 채 단일한 최저생계비 기준을 적용한 데 따른 결과로 보여진다.

둘째, 대상효율성 기준은 자산조사 및 부양의무자조사의 정확성, 부정수급자의 규모, 부정수급자 발견실적 및 처리방식 등으로 평가되었다. 먼저, 자산조사의 경우 예상할 수 있는 바와 같이 자영자 및 일용직·임시직에 종사하는 수급자의 소득과약률이 매우 낮게 나타났으며, 부양의무자조사의 경우 전반적으로 약 절반 정도가 정확하게 이루어지지 않고 있는 것으로 나타났다. 둘째, 가구의 소득인정액과 최저생계비를 비교한 결과, 부정수급자의 규모는 약 12.5% 내외인 것으로 추정되었다. 이에 비해, 중도탈락가구의 약 44%, 신청탈락가구의 약 63%는 소득인정액이 최저생계비 미만임에도 불구하고 수급자격을 얻지 못한 것으로 드러났다. 이는 부정수급과 사각지대라는 양방향성 모두의 측면에서 여전히 일선의 행정인프라가 취약함을 나타내는 것이라 할 수 있겠다.

마지막으로, 가족복지의 측면은 의식주, 가족의 정서적지지, 가족의 신체적수발 및 양육, 자녀교육, 가족 내 문제의 측면으로 평가되었다. 그 결과 특히 수급가구와 신청탈락가구의 경우 의식(衣食)을 비롯한 물질적 욕구의 박탈이 심각한 것으로 나타났다. 이에 비해, 가족 내 폭력문제 등의 문제발생은 수급가구보다는 중도탈락가구와 신청탈락가구에서 더욱 심각한 것으로 나타났다. 또한, 농어촌일수족, 여성가구주일수족, 가구주의 학력이 높을수록, 소득과 재산이 상대적으로 많고 부채가 적을수록 가족의 복지수준이 더 높은 것으로 나타났다.

제 2 절 정책적 함의

선정과 급여의 측면에서 국민기초생활보장제도를 평가한 본 보고서는 일차적으로 제도적 피드백을 통해 보다 효과적이고 효율적이며 건강한 제도를 구축하는데 목적이 있다 하겠다. 이러한 측면에서 본 연구의 정책적 함의는 다음과 같은 몇 가지로 요약될 수 있다.

첫째, 국민기초생활보장제도가 ‘빈곤한 사람들에 대한 최소한의 건강하고 문화적인 생활의 보장’이라는 일차적 목표를 달성하기 위해서는 일차적으로 빈곤하면서도 급여의 혜택을 받지 못하는 이른바 빈곤의 사각지대가 최소화되어야 한다. 이에 더하여, 급여를 받고 있는 가구의 경우에도 최저생계비 이상의 급여가 실질적으로 보장되어야 한다. 선정의 포괄성을 달성하기 위해서는 무엇보다도 부양의무자기준의 완화와 재산의 소득인정액 기준의 합리화가 요구되며, 급여의 적절성을 담보하기 위해서는 지역별·가구유형별로 상이한 욕구를 반영하는 최저생계비 설정이 필요한 것으로 보인다.

둘째, 진정으로 욕구있는 사람에 대해서는 누락없이 혜택이 주어지고, 반면 받을 자격이 없는 사람은 배제하는 이른바 대상효율성과 공정성의 목표를 달성하기 위해서는 일차적으로 일선의 행정인프라와 행정 DB의 정비가 필요할 것으로 보인다. 이는 양적으로 사회복지 전문인력을 확충하는 것뿐만 아니라, 전문인력의 체계적인 교육과 재교육 시스템과 과학적이고 포괄적인 조사 시스템을 갖추어나가는 작업을 포함하는 것이다.

셋째, 모든 사회복지제도와 마찬가지로 국민기초생활보장제도 역시 그 최종적인 목표는 개인과 가족의 전반적인 복지를 제고하는데 있다 하겠다. 이는 기본적인 의식주뿐만 아니라, 건강, 교육, 상호지지와 원조 등 포괄적인 가족기능의 향상을 의미하는 것이다. 이를 위해서는 금전적·단편적 접근에 더하여 좀 더 포괄적이고 체계적인 서비스적 접근이 병행되어야 할 것으로 보인다. 특히, 미래세대에 대한 적극적 투자를 가능하게 하기 위한 보육·교육·의료적 인프라를 구축하는 과제에 좀 더 역량을 기울여야 할 것으로 보인다.

넷째, 제도 평가의 진정한 의미를 살리기 위해서는 안정적이고 체계적인 평

가기관과 평가감사체계가 마련되어야 할 것으로 보이며, 이와 더불어 평가결과에 대한 피드백이 이루어지기 위한 구조화된 절차의 마련이 필요할 것이다. 즉, 평가결과가 제도개선으로 이어질 수 있는 공식적인 루트가 필요하다는 것이다.

마지막으로, 본 연구는 크게 세 가지 기준, 즉, 최저생활보장, 대상효율성, 가족복지의 측면에서 국민기초생활보장제도의 선정과 급여를 평가하였다. 그러나 조사의 한계상 중요한 공공부조 평가기준 중 하나라 할 수 있는 탈빈곤의 측면에 대해서는 평가할 수 없었다. 또한, 가족복지에 대한 접근 역시 그 포괄성이라는 측면에서 일정한 한계를 가진다. 따라서 향후 국민기초생활보장제도 평가시에는 이러한 점까지를 염두에 두고 분석들과 조사계획을 수립한다면 좀 더 포괄적인 평가가 가능할 것으로 보인다.

참고문헌

- 김재진·권오성, 2002, 『국민기초생활보장제도의 개선방향: 조세정책을 통한 근로유인 제고방안』, 한국보건사회연구원.
- 김준한, 1999, 「정책평가개념의 재정립」, 『한국행정학보』 제33권 제4호.
- 박정호, 2003, 『사회복지정책론』, 학지사.
- 방정환, 1983, 「정책결과 분석의 모형과 기준에 관한 연구」, 동아대학교 『동아논총』 제20집, 사회과학편, pp.31~60.
- 보건복지부 자활지원과, 2004. 3. 19, 자활지원제도개선 워크숍 회의자료.
- 봉민근, 1999, 『사회복지정책론』, 학문사.
- 송근원·김태성, 1998, 『사회복지정책론』, 나남출판.
- 이병철, 1990. 3, 「정책과정에 대한 이론적 접근에 관한 연구: 정책형성, 집행, 평가과정을 중심으로」, 『현대사회와 행정』.
- 이정우, 2002, 『사회복지정책』, 학지사.
- 이태진·강혜규·박능후 외, 2003, 『2002년 국민기초생활보장제도 평가 및 정책』, 한국보건사회연구원 기초보장·자활정책 평가센터.
- 이현주·박능후·김미곤 외, 2002, 『국민기초생활보장제도 평가체계 구축방안』, 한국보건사회연구원 기초보장·자활정책 평가센터.
- 현의성, 2000, 『사회복지정책강론』, 양서원.
- Purdon, Susan, Carli Lessof, Kandy Woodfield and Caroline Bryson, 2001, *Research Methods for Policy Evaluation*, Department for Work and Pensions Research Working Paper No.2.

연구보고서 2004-24

국민기초생활보장제도 선정 및 급여 평가
National Basic Livelihood System: Targeting and Benefit Rules

발행일	2004년 3월 일	값 6,000원
저 자	여 유 진 외	
발행인	박 순 일	
발행처	한국보건사회연구원 서울특별시 은평구 불광동 산42-14 대표전화: 02) 380-8000 http://www.kihasa.re.kr	
등 록	1994년 7월 1일 (제8-142호)	
인 쇄	예원기획	
©	한국보건사회연구원 2004	

ISBN 89-8187-337-2 93330

- 여 유 진

서울대학교 사회과학대학원 사회복지학 박사

현 한국보건사회연구원 책임연구원

<주요 저서>

『국민기초생활보장제도 부양의무자기준 개선방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2003.

- 김 미 곤

성균관대학교 대학원 사회복지학 박사과정

현 한국보건사회연구원 부연구원

- 김 계 연

서울대학교 사회과학대학원 사회복지학 석사

현 한국보건사회연구원 연구원

- 임 완 섭

성균관대학교 대학원 경제학 석사

현 한국보건사회연구원 연구원

- 고 연 분

성균관대학교 대학원 경제학 석사

현 한국보건사회연구원 연구원