

국민기초생활보장제도에 대한 인식, 태도 변화와 시사점¹⁾

A Change of Public Awareness and Attitude towards the National Basic Social Security System and Its Implications



김문길 한국보건사회연구원 선임연구원

기초보장제도가 시행 10년을 맞으면서 수급자들이 제도를 바라보는 시각을 확인해보고, 이를 과거와 비교해보는 것은 향후 제도개선에 대한 논의에 있어서 시사하는 바가 있을 것이다. 이에 본고는 『2009년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가』 연구를 수행하면서 실시한 두 건의 조사자료를 이용하여 수급자들의 제도에 대한 인식을 살펴보고, 과거 조사결과와 비교를 통해 수급자의 인식변화를 살펴보고, 또한 복지일반에 대한 일반국민과의 비교분석도 시도하였다.

1. 들어가며

1999년 국민기초생활보장법이 제정되고, 2000년 10월부터 시행된 국민기초생활보장제도가 올해로 시행 10년을 맞는다. 동 제도는 빈곤의 문제를 개인의 문제로 보지 않고 국가의 책임을 제도화했다는 점에서 그 의의를 평가받고 있다. 생활보호제도에는 없던 수급자의 권리성을 처음으로 인정한 것이다.

강산이 한 번 변했을 법한 기간동안 기초보장제도에 많은 변화가 있었다. 수급자 수와 예산증가와 같은 외형상의 확대뿐만 아니라, 선정기준, 소득·재산조사 방식, 전달체계 등에 있어

서도 많은 변화와 발전을 기해왔다. 그리고, 논쟁이 되고 있기는 하지만, 1990년대 말 외환위기 이후 본격적으로 부각되기 시작한 빈곤에 대한 대응책으로서의 역할도 충실히 해왔다. 우리나라 사회보장제도의 명실상부한 한 축으로 그 기능을 해왔다고 할 수 있다.

그러나 기초보장제도 개선에 대한 논의와 관련한 논쟁도 여전히 뜨겁다. 통합급여와 육구별 급여로 양분되는 급여체계의 문제, 부양의무자 기준을 어디까지 완화할 것인가와 관련한 수급자격과 급여수준의 문제, 전물량 방식에서 상대적 방식으로 전환할 필요성이 제기되는 최저생계비 계측방식의 문제, 여타 사회복지제도(근로

1) 본고는 2009년도 기초보장평가사업의 하나로 수행된 이태진 외, 2009, 『2009년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가』중 5장의 내용을 수정, 보완하여 작성된 것임을 밝혀둔다.

장려세제, 기초노령연금, 기초장애연금 등)와의 정합성 문제, 제도가 근로유인을 충분히 제공하고 있는가 하는 문제, 최근 사회복지전담공무원들 사이에서 성토되고 있는 사회복지통합관리망의 문제, 그밖에 크고 작은 문제들이 여전히 쟁점이 되고 있다.

이러한 기초보장제도에 대해서 수급자들이 가지고 있는 태도는 어떠한지, 수급자로 살아가면서 어떻게 느끼고 있는지, 미래를 어떻게 전망하는지, 그리고 제도와 수급자를 바라보는 일반국민은 어떤 관점을 가지고 있는지를 살펴보는 것은 제도발전을 논의하는데 있어 중요한 함의를 가진다 할 수 있다. 이 같은 문제의식에 입각해서 본고에서는 『2009년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가』 연구를 수행하면서 실시한 두 건의 조사자료²⁾를 이용하여 기초보장 수급자들의 제도에 대한 인식을 살펴보고, 과거 조사결과(이태진 외, 2003; 여유진 외, 2004)³⁾와 비교해봄으로써 제도에 대한 수급자의 의식변화를 살펴보고자 한다.⁴⁾

2절에서는 기초보장제도 수급자의 제도 전반에 대한 인식과 태도를 살펴보고, 3절에서는 수급자와 일반국민의 일반적인 복지인식을 비교해 볼 것이다. 그리고 4절에서는 내용을 요약하고 시사점을 간략하게 짚어보기로 한다.

2. 기초보장제도에 대한 인식 및 태도

1) 최저생계비에 대한 태도

(1) 주관적 최저생계비

먼저 건강하고 문화적인 생활을 영위하기 위해 필요한 최소한의 비용 즉, 주관적 최저생계비 수준에 대해서는 주관적 최저생계비가 실제 최저생계비 보다는 높을 것이라는 일반적인 예상에 부합하는 결과가 나왔다. 가구 규모별로 주관적 최저생계비와 실제 최저생계비를 살펴보면, 1인 가구 60.1만원, 2인 가구 102.9만원, 3인 가구 157.1만원, 4인 가구 178.5만원, 5인 가구 197.7만원, 6인 가구 225.6만원으로 조사되었다. 이는 같은 년도(2009년) 실제 최저생계비 수준인 1인 가구 49.0만원, 2인 가구 83.6만원, 3인 가구 108.1만원, 4인 가구 132.6만원, 5인 가구 157.2만원, 6인 가구 181.7만원보다 적게는 11만원(1인 가구), 많게는 49만원(3인 가구)까지 높은 수준임을 알 수 있다. 두 수치간 차이를 실제 최저생계비의 비율로 확인해보면 가장 격차가 큰 3인 가구의 경우는 실제 최저생계비의 45.3%를 더 필요로 하는 것으로 파악된다.

이전 조사 또한 실제 최저생계비 보다 주관적 최저생계비가 더 높은 것을 알 수 있다. 2003년

2) 수급가구(1,209가구)를 대상으로 면접조사로 수행된 “2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사” 자료와 일반국민(1,000명)을 대상으로 전화조사로 수행된 “2009년 국민기초생활보장제도에 대한 국민의식조사” 자료를 분석하였다.

3) 이태진 외, 2003, 『2002년 국민기초생활보장제도 평가 및 정책과제』, 한국보건사회연구원; 여유진 외, 2004, 『국민기초생활보장제도 선정 및 급여 평가』, 한국보건사회연구원.

4) 조사개요에 대해서는 이태진 외(2009)를 참조하라.

의 경우는 16.2만원(1인 가구)에서 51.8만원(6인 가구)까지 격차를 보이고 있다. 특징적인 것은 가구규모에 따라 그 격차가 커진다는 것이다. 2002년의 경우는 14.4만원(1인 가구)에서 26.3만원(5인 가구)까지 격차를 보이고 있는데, 그 격차가 2003년과 같이 가구규모에 정확하게 비례하지는 않는다.

주관적 최저생계비와 실제 최저생계비간의 절대적인 차이는 2002년에 비해 2003년이 조금 더 크고, 2009년은 1인, 2인 가구의 경우는 2003년에 비해 그리 큰 차이를 보이지 않는 반면 3인 이상 가구에서는 그 차이가 더 큰 것을 알 수 있다. 즉, 시간이 갈수록 주관적 최저생계비와 실제 최저생계비간의 격차가 더 벌어지고, 이 같은 격차는 가구규모가 클수록 더욱 커졌다는 것이다. 이 같은 결과는 해마다 최저생계비 증가율 수준

이 평균소득 증가율 수준에 미치지 못해 실제 생활수준을 제대로 반영하지 못하고 있다는 지적과 맥락을 같이하는 것으로 평가할 수 있다.⁵⁾

(2) 최저생계비의 충분성

소득과 기초생활보장 급여로 생활하기에 어떠한지를 물어본 결과⁶⁾ 전체적으로 91.1%가 “부족하다”고 응답했고, 8.2%가 “적당하다”, 그리고 0.7%만이 “충분하다”고 응답했다. 수급유형별로 구분해서 살펴보면, 먼저 일반수급가구의 경우 “부족하다”가 89.2%, “적당하다”가 10.0%, “부족하다”가 0.9%로 조사되었고, 조건부수급가구의 경우에는 “부족하다”가 95.0%, “적당하다”가 4.6%, “충분하다”가 0.4%로 조사되었다.

일반수급가구에 비해 조건부수급가구의 불

표 1. 가구규모별 주관적 최저생계비와 실제 최저생계비 비교

(단위: 만원, %)

구분	2009년				2003년				2002년			
	주관적 최저생계비 (A)	2009년 최저생계비 (B)	A-B	(A-B)/B ×100	주관적 최저생계비 (2003/A)	2003년 최저생계비 (B)	A-B	(A-B)/B ×100	주관적 최저생계비 (2002/A)	2002년 최저생계비 (B)	A-B	(A-B)/B ×100
1인 가구	60.1	49.0	11.1	22.7	51.8	35.6	16.2	45.5	48.9	34.5	14.4	41.7
2인 가구	102.9	83.6	19.3	23.1	80.5	58.9	21.6	36.7	75.2	57.2	18.0	31.5
3인 가구	157.1	108.1	49.0	45.3	108.3	81.0	27.3	33.7	101.0	78.6	22.4	28.5
4인 가구	178.5	132.6	45.9	34.6	129.5	101.9	27.6	27.1	120.7	98.9	21.8	22.0
5인 가구	197.7	157.2	40.5	25.8	154.9	115.9	39.0	33.6	138.8	112.5	26.3	23.4
6인 가구	225.6	181.7	43.9	24.2	182.5	130.7	51.8	39.6	147.3	126.9	20.4	16.1

자료: 2009년은 한국보건사회연구원, 2009, “2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사” 원자료, 2002년은 이태진 외(2003), 2003년은 여유진 외(2004)

5) 2000년부터 2009년까지의 연간 최저생계비 상승률은 2005년과 2009을 제외하고 근로자가구의 평균소득 상승률을 하회하는 것으로 확인된다(김미곤·여유진 외, 『2010년 최저생계비 계측조사연구』, 발간예정).

6) 보충급여의 원칙에 따라 기초보장급여에 별도의 소득을 합한 금액이 최저생계비이므로 질문을 이와 같이 구성한 것이다.

만족 비율이 상대적으로 높은 것을 알 수 있는데, 이는 최저생계비 중에서 신고된 근로소득을 제외한 부분을 급여로 지급하는 보충급여방식에 기인하는 것으로 해석이 가능할 듯 싶다. 즉, 자신의 노력으로 얻는 소득에 비해 국가로부터 지원받는 금액에 보다 큰 가치를 부여하기 때문인 것으로 해석할 수 있다.

2002년과 2003년의 조사에서도 비슷한 경향을 발견할 수 있다. 2002년의 조사에서 일반수급가구의 83.0%가 “부족하다”고 응답한 반면, 조건부수급가구는 87.5%가 “부족하다”고 응답한 것으로 나타났다(이태진 외, 2003: 234쪽). 2003년의 경우 일반수급가구는 85.5%가 “부족하다”고 응답한 반면, 조건부수급가구의 경우 89.7%가 “부족하다”고 응답하여 조건부수급자가 상대적으로 현 소득수준에 대해 부족하다고 인식하는 것으로 조사되었다(여유진 외, 2004: 156쪽). 이 같은 결과에 대해 여유진 외(2004)는 “근로능력이 상대적으로 높은 조건부수급가구가 더 높은 생활수준을 기대하고 있는 것에서

기인”하는 것으로 보고 있다(같은 책: 156쪽).

세 시기의 조사결과를 비교해보면 시간이 갈수록 소득수준에 대한 불만족도가 더 높아진다는 것을 알 수 있다. 이것은 앞서 주관적 최저생계비와 실제 최저생계비간의 격차가 더 커진 것과 같은 맥락으로 이해할 수 있다.

(3) 탈수급 시 가장 아쉬운 급여

만약 수급에서 탈피하게 될 경우 기초생활보장제도의 지원 중 가장 아쉬운 지원이 무엇인지에 대해 전체가구의 57.7%가 의료지원(의료급여)을 꼽았고, 다음으로 교육지원(18.3%)과 주거지원(18.2%)을 꼽은 것으로 조사되었다.

수급 유형별로 살펴보면, 일반가구의 경우 의료지원이 66.4%로 가장 높고, 다음으로 주거 18.8%, 교육 13.3%, 자활 1.2%의 순으로 나타나고 있다. 조건부수급가구는 교육지원이 33.1%로 가장 높고, 다음으로 의료와 교육 33.1%, 그리고 자활 17.2%로 꼽고 있다.

표 2. 수급유형별 최저생계비의 충분성에 대한 인식

(단위: %)

구분	2009			2003 ¹⁾			2002 ¹⁾		
	일반수급	조건부수급	전체	일반수급	조건부수급	전체	일반수급	조건부수급	전체
많이 부족하다	45.6	58.6	50.2	85.5	89.7	86.1	83.0	87.5	83.3
부족하다	43.6	36.4	40.9						
적당하다	10.0	4.6	8.2	13.1	9.8	12.7	16.2	11.1	15.9
조금 충분하다	0.9	0.4	0.7	1.3	0.6	1.2	0.8	1.4	0.9
많이 충분하다	0.0	0.0	0.0						
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 2002년과 2003년 조사에서는 동 문항에 대해 3점 척도로 설문하였음.

자료: 2009년은 한국보건사회연구원, 2009, “2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사” 원자료, 2002년은 이태진 외(2003), 2003년은 여유진 외(2004)

자활 등 근로활동을 하고 있는 가구일수록 상대적으로 교육지원을 많이 필요로 하는 것을 알 수 있는데, 노동시장에 참가하는 사람일수록 인적자본에 대한 필요성을 더 절감하고 있기 때문인 것으로 유추할 수 있다.⁷⁾

탈수급시 의료지원을 가장 아쉽게 생각하는 것은 여유진 외(2004)의 연구결과에서도 마찬가지로 확인이 된다. 동 연구에서 중도탈락가구의 재선정 희망 이유를 묻는 질문에 대해 생계급여(47.6%) 다음으로 보건의료비 부족(36.2%)을 가장 많이 꼽은 것으로 확인된다(같은 책, 145쪽).

표 3. 탈수급 후에도 계속 받고 싶은 지원

(단위: %)

구분	일반수급	조건부수급	전체
의료	66.4	33.1	57.8
주거	18.8	16.7	18.2
교육	13.3	33.1	18.3
자활	1.2	17.2	5.5
기타	0.3	0.0	0.2
계	100.0	100.0	100.0

자료: 한국보건사회연구원, 2009, "2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사" 원자료

2) 소득파악에 대한 인식과 태도

(1) 공무원의 소득, 재산 파악수준

수급자가 생각하는 사회복지전담공무원의 소득과 재산 파악수준은 전체적으로 알고 있다

고 응답한 비율이 48.5%(“정확하게 알고 있다” 14.7%, “거의 정확하게 알고 있다” 33.8%)로 사회복지전담공무원이 제대로 소득과 재산수준을 파악하고 있을 것이라고 생각하는 가구가 절반에 미치지 않고 있다.

수급 유형별로 구분해서 살펴보면, 일반수급 가구의 경우는 50.2%(“정확하게 알고 있다” 15.0%, “거의 정확하게 알고 있다” 35.2%)가 제대로 파악하고 있을 것이라고 생각하고 있는 한편, 조건부수급가구의 경우는 41.4%(“정확하게 알고 있다” 13.4%, “거의 정확하게 알고 있다” 28.0%)가 제대로 파악하고 있을 것이라고 생각하고 있는 것으로 확인된다.

사회복지전담공무원의 소득, 재산 파악능력에 대해서 조건부수급가구가 일반수급가구에 비해 상대적으로 부정적으로 보고 있음을 알 수 있다. 조건부수급가구의 경우 공무원의 소득과 파악 능력이 실제 급여수준을 결정하는데 중요한 역할을 하고 있어 소득파악 능력을 더욱 정확하게 확인할 수 있다는 점에서 조건부수급가구의 응답에 더 큰 무게를 두어야 할 것이다. 이러한 점에서 수급자의 약 40% 정도만이 공무원이 소득파악 능력을 가지고 있는 것으로 인식하고 있다고 할 수 있다.

과거 조사와 비교해보면 소득, 재산을 정확하게 파악하고 있다고 응답한 비율이 상당히 낮아진 반면, 모르고 있다고 응답한 비율은 다소 증가한 것을 확인할 수 있다.⁸⁾ 먼저 2002년의 경

7) 이는 교육을 통한 인적자본 축적이 노동시장에서의 높은 보수로 이어진다는 인적자본이론과 맥락이 닿는다.

8) 2002년은 재산파악 능력, 2003년은 소득파악 능력, 2009년은 소득, 재산파악 능력을 질문하고 있어 단순비교는 무리인 점을 감안할 필요가 있다. 또한 시군구에 통합조사반이 별도로 신설되어 조사업무를 시군구로 이관한 전담체계 개편의 효과를 이 결과로부터 진단하는 것도 어려운 측면이 있다는 점을 유의할 필요가 있다.

우 알고 있다고 응답한 비율이 63.3%인 반면, 모르고 있다고 응답한 비율은 18.8%였다(이태진 외, 2003: 197쪽). 반면, 2003년의 경우는 알고 있다고 응답한 비율이 67.0%에 달하는 반면 모르고 있다고 응답한 비율은 13.5%에 그치고 있다(여유진 외, 2004: 165쪽).

제도 시행 초기에 비해 사회복지공무원의 소득, 재산 파악수준의 정확성에 회의를 가지는 비율이 증가한 것은 두 가지 측면에서 평가가 가능할 것이다. 첫 번째는 동 기간동안 수급자 수의 증가에 상응하는 사회복지전담공무원의 증원이 이루어지지 않아 사회복지전담공무원 1인당 담당가구수가 늘어났고, 이에 따라 소득파악의 정확도를 기대하기 어려워졌다는 점을 시사한다고 할 수 있다. 두 번째는 역설적으로, 실제 소득 파악 능력이 좋아지고 있다는 반증으로 이해할 수도 있다. 소득파악을 위한 각종 인프라(통합전산망, 전달체계 개편 등)의 확충으로 소득파악의 정확도가 높아져 실제 급여가 감액되는 사례가 늘어나게 되면 수급자의 입장에서는 불만일 수

있다. 따라서 이 같은 불만이 소득파악에 대한 부정적인 응답으로 이어졌다고 볼 수도 있다.

(2) 소득신고 성실도

실제소득과 신고소득간의 차이에 대해서 차이가 있다고 응답한 가구가 전체의 4.2%인 반면 95.8%가 차이가 없다고 응답하였다. 차이가 있다고 응답한 가구 중에서 실제소득이 훨씬 적다가 4.7%, 약간 적다가 18.6%, 약간 많다가 72.1%, 훨씬 많다가 4.7%로 나타났다.

수급유형별로 살펴보면, 조건부수급가구의 부정신고비율(3.8%)이 일반수급가구(4.6%)에 비해 낮은 것을 알 수 있다. 실제소득이 적다고 응답한 경우는 조건부수급가구에서 가장 높은 것으로(33.3%) 나타난 반면, 실제소득이 많다고 응답한 경우는 일반수급가구에서 가장 높은 것으로(83.4%) 나타나 일반수급가구에 비해 조건부수급가구가 보다 소득을 정직하게 신고하고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 조건부수급가구

표 4. 사회복지전담공무원의 소득, 재산 파악 수준

(단위: %)

구분	2009			2003	2002 ¹⁾
	일반수급	조건부수급	전체	전체	전체
정확하게 알고 있다	15.0	13.4	14.7	32.1	63.3
거의 정확하게 알고 있다	35.2	28.0	33.8	34.9	
대충 알고 있다	27.6	33.9	29.0	19.5	17.9
잘 모르고 있다	18.8	20.9	18.8	11.9	18.8
전혀 모르고 있다	3.5	3.8	3.6	1.6	
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 2002년 조사에서는 동 문항에 대해 3점 척도로 설문하였음.

자료: 2009년은 한국보건사회연구원, 2009, "2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사" 원자료, 2002년은 이태진 외(2003), 2003년은 여유진 외(2004)

의 소득과소 신고 경향이 일반수급가구에 비해 낮은 것을 알 수 있다.

이를 과거 조사와 비교해보면, 먼저 2003년의 경우 실제소득과 달리 신고한 비율은 5.6%이고 2002년은 6.1%로 나타나 시간이 갈수록 부정신고의 비율은 줄어든 것을 알 수 있다. 2003년에 과소신고가 62.1%로 과다신고 37.9%보다 오히려 크게 높게 나타난 점은 의외의 결과라 할 수 있다(여유진 외, 2004: 164쪽).⁹⁾ 2002년에는 전체적으로 37.7%가 과다신고를, 62.3%가 과다신고를 한 것으로 나타나 2009년과 일관성을 갖는다(이태진 외, 2003: 197쪽). 다만, 2009년에 비해 과소신고의 비율은 더 낮아지고, 과다신고의 비율은 더 높아진 것을 알 수 있다. 이 같은 결과를 종합해보면, 전체적으로

수급자의 소득·재산 신고의 성실성은 과거에 비해 좋아졌지만, 실제소득을 축소해서 신고하는 경향은 더욱 강해졌다고 할 수 있다.

3) 근로에 대한 태도와 탈수급 전망

(1) 근로에 대한 태도

근로를 통해 소득이 생기거나 현재 얻고 있는 근로소득이 많아지더라도 기초보장 급여를 감액하지 않는다면 일을 늘릴 의사가 있는지에 대해서 전체가구 중 40.1%가 그럼에도 불구하고 현재의 일하는 수준을 유지하겠다고 응답했고, 적극적으로 일을 늘리겠다는 30.7%, 일을 하지 않겠다는 29.2%로 나타났다.

표 5. 실제소득과 신고소득간의 차이

(단위: %)

구분	2009			2003 ¹⁾	2002 ²⁾		
	일반수급	조건부수급	전체	전체	일반수급	조건부수급	전체
있다	4.6	3.8	4.2	5.6	6.2	5.6	6.1
실제소득이 훨씬 적다	3.3	11.1	4.7	37.2	37.1	50.0	37.7
실제소득이 약간 적다	13.3	22.2	18.6	22.9			
실제소득이 약간 많다	76.7	66.7	72.1	32.9			
실제소득이 훨씬 많다	6.7	0.0	4.7	7.2			
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
없다	95.5	96.2	95.8	94.4	93.8	94.4	93.9
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1) 2003년의 경우 차이가 있다고 응답한 가구 중 무응답 가구를 제외하고 저자가 재계산한 값임.

2) 2002년 조사에서는 동 문항에 대해 3점 척도로 설문하였음.

자료: 2009년은 한국보건사회연구원, 2009, "2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사" 원자료, 2002년은 이태진 외(2003), 2003년은 여유진 외(2004)

9) 2003년의 과다신고 비율이 더 높게 나타난 결과에 대해서는 조사과정상에 어떤 문제가 있지 않았나 추측이 된다. 이 같은 결과에 대해 여유진 외(2004) 또한 주관적이고 과소보고의 오류가능성이 높을 것으로 보이므로 완전히 신뢰하기 어려울 것으로 보고 있다(같은 책, 164~165쪽).

일을 늘리겠다는 응답과 일을 하지 않겠다는 응답은 수급 유형에 따라 뚜렷한 차이를 보이고 있다. 적극적으로 일을 늘리겠다고 응답한 비율이 가장 높은 가구 유형은 아무래도 조건부수급 가구로 58.6%에 달했으며, 일반수급가구는 22.7%에 그쳤다. 반대로 일을 하지 않겠다고 응답한 비율이 높은 가구 유형은 역시 일반수급가구로 37.1%에 달했으며, 조건부수급가구는 2.1%에 불과한 것으로 확인되었다.

표 6. 기초보장급여와 근로에 대한 태도

(단위: %)

구분	일반수급	조건부수급	전체
적극적으로 일을 늘리겠다	22.7	58.6	30.7
지금 수준으로 일을 하겠다	40.2	39.3	40.1
일할 생각이 전혀 없다	37.1	2.1	29.2
계	100.0	100.0	100.0

자료: 한국보건사회연구원, 2009, "2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사" 원자료

(2) 탈수급 전망(5년 후 경제상황 전망)

5년 후 경제상황이 어떨 것인지에 대해서는 전체가구 중 나빠질 것으로 보는 가구가 33.5%, 같을 것으로 보는 가구가 39.0%, 나아지겠지만 수급을 받아나지 못할 것으로 보는 가구가 13.4%, 나아져서 수급을 벗어날 것으로 보는 가구가 6.3%, 나아질 것으로 보는 가구가 7.8%로 각각 조사되었다.

나빠질 것으로 전망하는 가구는 일반수급가

구가 38.6%인데 비해 조건부수급가구는 18.3%로 나타나 조건부수급가구의 미래에 대한 전망이 상대적으로 낙관적인 것을 알 수 있다. 탈수급 전망도 일반수급가구가 4.7%에 불과한 반면 조건부수급가구는 12.2%로 탈수급 가능성에 있어서도 조건부수급가구가 더 보다 낙관적으로 전망하고 있는 것을 알 수 있다. 나아지겠지만 계속 수급자로 남을 것으로 전망하는 가구는 일반수급가구가 11.6%인데 비해 조건부수급가구는 20.4%로 나타나 조건부 수급가구는 상황이 개선이 되겠지만 그럼에도 계속 수급자로 남을 것으로 예상하는 경향이 더 크다는 것을 알 수 있다.

5년 후 경제상황에 대한 전망을 2002년과 비교해보면¹⁰⁾, 나빠질 것으로 전망하는 가구는 2002년의 경우 일반수급가구 35.7%, 조건부수급가구 25.9%로 2009년에 비해 비관적으로 전망하는 일반수급가구는 많아진 반면, 조건부수급가구는 적어진 것을 알 수 있다. 탈수급 전망은 2002년의 경우 일반수급가구 17.3%, 조건부수급가구 34.5%로 2009년보다 높아 현재의 수급자들은 수급유형을 불문하고 탈수급 가능성에 대해 과거보다 비관적으로 전망하고 있음을 알 수 있다. 특히, 2002년 34.5%였던 조건부수급가구의 탈수급 전망 비율이 2009년에 12.2%로 급락한 것은 일을 통한 빈곤탈출이 쉽지 않다는 경험에 의한 결과로 추측된다.

수급가구가 5년 후 경제상황이 나빠질 것으로 전망하는 이유를 보면 전체적으로 가구주의

10) 2002년에는 "나아질 것"라는 응답은 포함되지 않았다. 따라서 2009년에 비해 상대적으로 과다추정되어 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

표 7. 5년 후 경제상황에 대한 전망

(단위: %)

구분	2009			2002		
	일반수급	조건부수급	전체	일반수급	조건부수급	전체
나빠질 것	38.6	18.3	33.5	35.7	25.9	35.0
지금과 같을 것	39.7	36.1	39.0	33.2	22.4	32.4
나아지겠지만 계속수급	11.6	20.4	13.4	13.9	17.2	14.1
나아져서 탈수급	4.7	12.2	6.3	17.3	34.5	18.5
나아질 것	5.5	13.0	7.8	-	-	-
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 한국보건사회연구원, 2009, "2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사" 원자료; 2002년은 이태진 외(2003)

건강상태가 78.0%로 가장 높고 현재의 적은 소득을 15.2%로 꼽고 있다. 일반수급가구의 경우는 가구주의 건강상태를 85.4%로 꼽고 있고 다음으로 현재의 적은 소득을 9.8%로 꼽고 있다. 반면, 조건부수급가구의 경우는 가구주의 건강상태 47.6%, 현재의 적은 소득 35.7%로 꼽고 있다. 즉, 조건부수급가구가 일반수급가구에 비해 현재의 적은 소득을 악화전망의 이유로 꼽는 경향이 강하고, 가구주의 건강상태는 조건부수급가구보다 일반수급가구가 악화 이유로 드는 경향이 더욱 강한 것으로 나타났다.

또한 조건부수급가구는 일반수급가구에 비해 자녀의 교육수준, 가구주의 취업상태, 구직의 난이도 등을 보다 중요하게 생각하고 있는 것을 알 수 있다.

한편, 수급가구가 5년 후 경제상황이 좋아질 것으로 전망하는 이유를 보면 전체적으로 자녀 취업 49.7%, 본인 취업 39.7%로 주로 취업에 의

표 8. 5년 후 경제상황이 나빠질 것으로 전망하는 이유

(단위: %)

구분	일반수급	조건부수급	전체
현재의 소득이 적어서	9.8	35.7	15.2
자녀의 교육수준이 낮아서	1.2	2.4	1.2
가구주의 취업상태가 불안정해서	2.0	4.8	2.7
가구주의 건강상태가 좋지 않아서	85.4	47.6	78.0
일 자리를 찾기가 어려워서	1.2	4.8	2.1
기타	0.4	4.8	0.9
계	100.0	100.0	100.0

자료: 한국보건사회연구원, 2009, "2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사" 원자료

한 것으로 꼽고 있다. 수급 유형별로 큰 차이를 보이고 있지 않지만, 조건부수급가구에서 본인보다 자녀의 취업에 상대적으로 많은 희망을 걸고 있다는 것은 확인할 수 있다.

표 9. 5년 후 경제상황이 좋아질 것으로 전망하는 이유

(단위: %)

구분	일반수급	조건부수급	전체
자녀 취업	47.7	50.0	49.7
본인 취업	41.5	39.7	39.7
국가의 도움	6.2	6.9	7.1
본인의 연금	0.0	0.0	0.0
친척의 도움	0.0	0.0	0.0
기타	4.6	3.5	3.6
계	100.0	100.0	100.0

자료: 한국보건사회연구원, 2009, "2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사" 원자료

3. 전반적 복지인식 - 일반국민과의 비교

1) 수급자의 권리성

“먹고 살기 어려운 사람이 국가에 부족한 생활비 지원을 요구하는 것은 당연한 권리이다”에 대해, 수급자의 경우 찬성의견이 67.7%(전적 찬성 26.0%, 약간 찬성 41.7%), 반대의견이 32.4%(약간 반대 25.2%, 전적 반대 7.2%)로 반대에 비해 찬성의 의견이 많았다. 일반국민의 경우도 크게 다르지 않아 찬성의견이 61.1%(전적 찬성 16.9%, 약간 찬성 44.2%)이고, 반대의견이 38.9%(약간 반대 29.1%, 전적 반대 9.9%)로 반대에 비해 찬성의 의견이 많은 것으로 조사되었다. 그러나 수급자의 권리성에 대해서는 일반국민에 비해 수급자의 찬성비율이 상대적으로 높은 것으로 확인이 된다.

그러나 2002년 조사에서 공공부조 수급권에 대해 일반국민들의 59.9%가 찬성한 것으로 나

타난 것(이태진 외, 2003: 329쪽)에 비해 다소 높아진 것을 알 수 있다.

2) 제도의 근로유인 효과

“가난한 사람에게 국가가 생활비를 지원해주면 그에 의존해 열심히 일하려 하지 않을 것이다”에 대해, 수급자의 경우 찬성의견이 45.4%(전적 찬성 8.5%, 약간 찬성 36.9%)이고, 반대의견이 54.6%(약간 반대 40.2%, 전적 반대 14.4%)로 찬성에 비해 반대 의견이 약간 많았다. 한편, 일반국민의 경우 이에

대한 찬성의견이 52.6%(전적 찬성 11.1%, 약간 찬성 41.5%)인 반면, 반대의견이 47.4%(약간 반대 33.8%, 전적 반대 13.6%)로 찬성에 비해 반대의 의견이 많다. 두 집단을 비교해 보면 수급자에 비해 일반국민의 찬성 의견이 상대적으로 많은 것을 알 수 있다.

2002년 조사에서 일반국민들의 42.4%가 찬성한 것(이태진 외, 2003: 332쪽)에 비해 찬성의견이 더욱 많아진 것을 알 수 있다.

3) 국가의 책임성

“일을 할 수 없을 정도로 늙거나 건강하지 못한 사람에게 국가가 세금으로 생활비를 보조해 주어야 한다”에 대해, 수급자의 경우 찬성의견이 98.0%(전적 찬성 61.3%, 약간 찬성 36.7%)이고, 반대의견이 2.1%(약간 반대 1.9%, 전적 반대 0.2%)로 찬성 의견이 압도적으로 많은 것을 알 수 있다. 한편, 일반국민의 경우 이에 대한

찬성의견이 97.1%(전적 찬성 64.4%, 약간 찬성 32.7%)이고, 반대의견이 2.9%(약간 반대 2.3%, 전적 반대 0.6%)로 각각 나타나 역시 찬성 의견이 압도적으로 많은 것을 알 수 있다. 찬성, 반대에 있어서 두 집단간에 큰 차이는 발견되지 않았다.

4) 근로빈곤에 대한 국가의 책임성

“일을 하면서도 근근이 먹고살기 힘든 사람에게 국가가 세금으로 부족한 생활비를 보조해 주어야 한다”에 대해, 수급자의 경우 찬성의견이 89.0%(전적 찬성 38.9%, 약간 찬성 50.1%)이고, 반대의견이 11.1%(약간 반대 9.4%, 전적 반대 1.7%)로 찬성 의견이 압도적으로 많았다. 한편, 일반국민의 경우 이에 대한 찬성의견이 78.1%(전적 찬성 25.3%, 약간 찬성 52.8%)이고, 반대 의견이 21.8%(약간 반대 16.9%, 전적 반대 4.9%)로 역시 찬성 의견이 압도적으로 많았다. 두 집단 모두 찬성의견이 많은 가운데, 수급자의 찬성하는 정도가 상대적으로 큰 것으로 나타났다.

5) 근로유인정책의 유효성

“일하기 힘들 정도로 근로능력이 미약한 사람에게 국가가 세금으로 일자리를 만들거나 훈련시키는 것은 낭비이다”에 대해, 수급자의 경우 찬성의견이 38.5%(전적 찬성 13.2%, 약간 찬

성 25.3%)이고, 반대의견이 61.6%(약간 반대 36.2%, 전적 반대 25.4%)로 반대 의견이 많았다. 한편, 일반국민의 경우 이에 대한 찬성의견이 11.9%(전적 찬성 3.4%, 약간 찬성 8.5%)이고, 반대의견이 88.1%(약간 반대 37.5%, 전적 반대 50.6%)로 반대의견이 압도적으로 많았다. 앞선 문항들에 대해서는 수급자와 일반국민간의 의식의 차이가 크지 않았던 것에 비해 이 문항에 있어서는 수급자와 일반국민간 의식의 차이가 상대적으로 뚜렷한 것을 알 수 있다.

이 같이 두 집단간에 차이가 나는 것은 수급자는 근로능력이 미약한 사람에게는 국가가 노동시장 참여를 유도하기보다 현 상태에서 급여를 지급하는 것을 선호하는 경향이 있는 반면, 일반국민들은 어느 정도의 근로능력이라도 있는 경우라면 가능한 한 일을 할 수 있도록 유도하는 것이 좋겠다는 인식을 하는 경향이 강하기 때문인 것으로 해석이 가능하다.

한편, 2002년의 조사에서 일반국민들의 17.1%가 이에 대해 찬성한 것(이태진 외, 2003: 332쪽)과 비교할 때, 근로유인에 대한 국민들의 긍정적인 인식이 더욱 강해진 것을 알 수 있다.

6) 세금인상을 통한 빈곤층 지원

“가난한 사람을 국가가 도와주기 위해서는 국가가 지금보다 세금을 더 걷어야 된다¹¹⁾”에 대해, 수급자의 경우 찬성의견이 64.4%(전적 찬성 15.7%, 약간 찬성 48.7%)이고 반대의견이

11) 이 항목은 두 집단에 질문의 차이가 있다. 수급자 대상 조사에서는 ‘가난한 사람을 국가가 도와주기 위해서는 국가가 지금보다 세금을 더 걷어야 된다’로, 일반국민 대상 조사에서는 ‘가난한 사람을 위한 복지를 확대하기 위해 세금을 더 낼 의사가 있다’로 설문하였다. 따라서 두 조사 결과를 단선적으로 비교하기에는 무리가 따른다는 점에 주의할 필요가 있겠다.

35.6%(약간 반대 27.8%, 전적 반대 7.8%)로 찬성 의견이 많았다. 한편, 일반국민의 경우 이에 대한 찬성의견이 62.1%(전적 찬성 17.7%, 약간 찬성 44.4%)이고 반대 의견이 37.9%(약간 반대 24.5%, 전적 반대 13.4%)로 찬성 의견이 많았다. 이 항목에 대한 찬성의견은 두 집단간에 큰 차이를 보이지는 않지만 수급자의 찬성정도가 조금 더 강한 것을 알 수 있다.

4. 맺으며

이상으로 기초보장제도에 대한 수급자의 인식과 태도, 전반적인 복지에 대한 수급자와 일

반국민의 인식을 2009년도 실태조사를 통해 살펴보고, 과거 조사와 비교해보았다.

수급자들은 최저생계비 수준에 대해서 실제 급여수준이 주관적 최저생계비에 미치지 못하는 것으로 보고 있었고, 둘 간의 격차는 가구규모가 클수록, 그리고 시간이 지남에 따라 더욱 커지는 것을 알 수 있었다. 또한 최저생계비에 대해서는 90%이상이 부족하다고 생각하고 있으며, 일반수급자에 비해 조건부수급자가 더욱 그렇게 생각하는 경향이 큰 것으로 확인되었다. 이 같은 경향은 제도시행 초기(2002년, 2003년)에 비해 최근에 들어 더욱 강해진 것으로 확인되고 있다.

이 같은 결과는 최저생계비 수준이 과연 적정

표 10. 수급자와 일반국민의 전반적 복지인식 및 태도 비교

(단위: %)

구분	전적 찬성	약간 찬성	약간 반대	전적 반대	
먹고살기 어려운 사람이 국가에 부족한 생활비 지원을 요구하는 것은 당연한 권리이다	수급자	26.0	41.7	25.2	7.2
	일반국민	16.9	44.2	29.1	9.9
가난한 사람에게 국가가 생활비를 지원해주면 그에 의존해 열심히 일하려 하지 않을 것이다	수급자	8.5	36.9	40.2	14.4
	일반국민	11.1	41.5	33.8	13.6
일을 할 수 없을 정도로 늙거나 건강하지 못한 사람에게 국가가 세금으로 생활비를 보조해주어야 한다	수급자	61.3	36.7	1.9	0.2
	일반국민	64.4	32.7	2.3	0.6
일을 하면서도 근근이 먹고살기 힘든 사람에게 국가가 세금으로 부족한 생활비를 보조해주어야 한다	수급자	38.9	50.1	9.4	1.7
	일반국민	25.3	52.8	16.9	4.9
일하기 힘들 정도로 근로능력이 미약한 사람에게 국가가 세금으로 일자리를 만들거나 훈련시키는 것은 낭비이다	수급자	13.2	25.3	36.2	25.4
	일반국민	3.4	8.5	37.5	50.6
가난한 사람에게 국가가 부족한 생활비를 보조해주고 일자리를 마련해주면 자립하는데 도움이 된다	수급자	67.1	30.5	1.7	0.7
	일반국민	50.5	41.9	5.5	2.1
가난한 사람을 국가가 도와주기 위해서는 국가가 지금보다 세금을 더 걷어야 된다	수급자	15.7	48.7	27.8	7.8
	일반국민	17.7	44.4	24.5	13.4

자료: 수급자는 한국보건사회연구원, 2009, "2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사" 원자료; 일반국민은 한국보건사회연구원, 2009, "2009년 국민기초생활보장제도에 대한 국민의식조사" 원자료

한가 하는 문제에 대한 시사점을 제공한다. 물론, 설문방식이 급여가 국민의 세금을 통해 지급된다는 조세이전정책을 전제하지 않고, 수급자의 주관을 기준으로 하고 있다는 점을 감안해야겠지만, 그럼에도 불구하고 건강하고 문화적인 생활을 영위하기 위해 필요한 최소한의 비용에 대한 응답이었음을 고려하면 당연한 결과로만 치부할 수는 없을 것으로 생각된다. 해마다 결정되는 최저생계비 수준이 과연 실질적인 생활수준을 반영하고 있는지에 대해 다시 한 번 돌아볼 필요성을 제기해 준다고 할 것이다. 이는 최저생계비 계층방식에 대한 논의와도 연관성이 있다고 할 수 있겠다.

공무원의 소득과약 능력과 자신의 소득신고 성실도에 대한 조사결과도 유심히 볼 필요가 있다. 공무원이 소득을 정확하게 파악하고 있다고 보는 수급자는 절반에 미치지 못했는데, 과거의 60%를 상회하던 것에 비해 큰 폭으로 낮아진 것이다. 이는 제도 시행 초기에 비해 공무원의 소득과약 능력을 불신하는 경향이 강해진 결과로 이해할 수 있다. 본문에서도 언급했듯이 이는 전담공무원 수가 늘어난 수급자 수에 적절하게 대응하지 못한 공급적인 측면과 수급자의 심리적 측면이라는 상충되는 해석이 가능하다. 그러나 이유가 어찌되었건 공무원의 소득과약 능력을 불신한다는 것은 부정수급의 유혹이 더욱 커질 수 있다는 위험을 내포한다고 할 수 있을 것이다. 따라서 사회복지통합관리망에 의거해 보다 객관적인 소득과약 인프라를 정비하는 한편, 성실신고의 유인을 확대하거나 부정신고에 대한 처벌을 강화할 필요성이 절실하다고 할 수 있겠다.

근로에 대해서는 일반수급자와 조건부수급자 간에 뚜렷한 태도의 차이를 발견할 수 있었다. 근로능력이 상대적으로 양호한 조건부수급자가 근로에 대해 보다 적극적인 태도를 가지고 있는 것으로 확인이 되었다. 급여와 무관하게 일을 늘리겠다고 응답한 일반수급자는 20%를 겨우 넘기는 수준이고, 조건부수급자는 50%를 조금 상회하는 수준이었다. 제도의 근로유인 효과를 심각하게 고민해야 할 대목이라 할 수 있을 것이다.

그러나 탈수급 가능성에 있어서 조건부수급자가 과거에 비해 낙관적으로 전망하는 경향이 크게 줄어든 것은 더욱 큰 문제라 할 수 있다. 제도 초기에는 근로를 통해 탈수급할 수 있다는 희망을 가지고 있다가, 시간이 갈수록 근로를 통한 탈수급이 어렵다는 것을 확인한 일종의 학습효과의 귀결로 볼 수 있을 것이다. 지금까지 기초보장제도가 근로유인을 가지느냐에 대해서는 많은 논쟁이 있었지만, 과연 현재의 제도 하에서 근로를 하는 것이 수급에서 벗어날 수 있는 사다리로서 기능할 것인지에 대한 논의는 상대적으로 부족했다고 할 수 있다. 근로가 빈곤의 효과적인 탈출구가 되기 위해서는 노동시장정책을 비롯한 다양한 여건조성을 위한 노력이 필요할 것이다.

복지에 대한 전반적인 인식과 태도는 수급자와 일반국민간에 커다란 차이를 보이고 있지는 않은 것으로 확인이 되었다. 다만, “일하기 힘들 정도로 근로능력이 미약한 사람에게 국가가 세금으로 일자리를 만들거나 훈련시키는 것은 낭비이다”에 대해서 두 집단간 입장차가 확실하게 드러났는데, 근로능력 미약자에 대해서 수급자

는 복지(welfare)를, 일반국민은 일을 통한 복지(workfare)를 더욱 강조하는 경향이 있음을 알 수 있다. 이는 복지수혜자와 복지제공을 위한 담세자로서의 입장을 각각 반영한 결과로 이해할 수 있을 것이다. 이 대목으로부터, 조금 비약일 수도 있겠지만, 복지의 수준과 대상을 결정함에 있어서 일반국민의 담세능력과 담세의지를 고려할 필요성이 있을 수 있다는 것으로 논의를 이어갈 수 있을 것이다.

이상, 한정적이기는 하지만, 기초보장제도에 대한 수급자의 인식과 태도, 그리고 복지일반에 대한 수급자와 일반국민의 태도를 비교분석

해보았다. 보다 다양한 조사결과가 있었고 그로부터 보다 많은 함의를 이끌어낼 수 있음에도 제한적으로 분석이 이루어진 것, 과거와의 비교에 있어서 2차 자료에만 의존한 것, 인식과 태도변화의 원인에 심층적으로 접근하지 못한 것, 그리고 보다 다양한 인구·사회학적 특징을 반영하지 못한 것 등은 본고의 한계로 지적할 수 있을 것이다. 그리고 앞으로 기초보장제도에 대한 다각적인 인식과 태도를 분석할 수 있는 보다 풍부한 미시자료(micro-data) 생산의 필요성을 제기하는 것으로 본고의 논의를 마무리한다. **보건의 복지**