

연구보고서 2008-18-1

**2008년 국민기초생활보장제도의 자활기반조성에  
대한 모니터링 및 평가  
- 수급자 및 전담공무원 대상 질적 연구 -**

2008 Monitoring and Evaluation of the National Basic Livelihood Security  
System and Its Self-sufficiency Base  
-A Qualitative Study of Recipients and Social Welfare Officers-

**이태진  
김태완 최현수  
김문길 우선희  
박경희 박은영 전세나**

**한 국 보 건 사 회 연 구 원  
기초보장·자활정책 평가센터**

**2008년 국민기초생활보장제도 자활기반조성에 대한  
모니터링 및 평가**

**- 수급자 및 전담공무원 대상 질적 연구 -**

연구보고서 2008-18-1

---

발행일 2008년 12월  
저자 이태진 외  
발행인 김용하  
발행처 한국보건사회연구원  
주소 서울특별시 은평구 진흥로 268(우: 122-705)  
전화 대표전화: 02) 380-8000  
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>  
등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)  
인쇄처 대명기획  
가격 7,000원

---

© 한국보건사회연구원 2008

**ISBN 978-89-8187-503-9 93330**

## 머 리 말

국민기초생활보장제도는 취약계층 중심의 근로무능력자만을 보호했던 과거의 생활보호제도와는 달리, 근로능력자를 포함한 전 국민의 최저생활을 보장한다는 점에서 보다 발전된 공공부조제도일 뿐만 아니라 우리나라의 복지정책에 있어서 획기적인 변화를 가져온 것으로 그 동안 평가되었다. 동일한 공공부조제도임에도 불구하고, 이처럼 두 제도가 분명하게 차이를 나타내는 것은 근로가 가능하거나 희망하는 자의 ‘근로능력’과 그들이 자립하도록 지원하는 ‘보장방식’ 즉, 정책대상의 선정과 관리라고 할 수 있다.

제도 시행이후 근로능력자의 근로의욕 저하, 도덕적 해이 발생 등 끊임 없는 사회적 논쟁과 우려를 낳고 있는 것도 사실이다. 제도 시행이후 8년이 경과한 현재 기초보장제도 예산의 증가와 제도의 사각지대 존재, 그리고 부정수급가구의 증가 등의 문제제기로 제도운영체계에 심각한 개선이 요구되는 실정이다. 공공부조제도는 수급자의 기여가 아닌 국민의 세금으로 재원이 마련되기 때문에 국민들의 제도에 대한 불신은 그 제도의 존립 자체를 위협할 수도 있다. 따라서 국민기초생활보장제도에 대한 지속적인 점검 및 평가가 이루어져 건강한 제도로의 발전이 요구된다.

본 연구원은 위와 같은 문제인식 하에 2002년도부터 기초보장평가센터를 운영하고 국민기초생활보장제도에 대한 지속적인 평가 및 모니터링 사업을 실시하였으며, 이를 통해 제도발전에 기여하여 왔다. 특히 2007년도부터 질적조사방법으로 구체적인 쟁점을 진단하고 보다 실증적인 과정평가를 실시하여 양적연구로는 파악하기 어려운 실천현장의 주요하고 의미 있는 사례들을 공론의 장으로 끄집어냄으로써 국민기초생활보장제도를 들

러싼 논의 및 쟁점을 보다 풍부하게 만들었으며, 더욱 현실적인 제도의 개선방안을 제안하는데 기여하였다.

본 연구는 센터의 주요 지속연구과제의 일환으로 국민기초생활보장제도 개편의 주요목적인 자립기반조성에 중점을 두어 질적조사방법으로 모니터링을 실시하였다.

본 연구원의 이태진 기초보장평가센터장의 책임 하에 김태완, 최현수 부연구위원, 김문길 선임연구원, 우선희, 박경희, 박은영, 전세나 연구원이 함께 참여하였으며, 조경은이 자료수집 및 정리에 도움을 주었다.

또한 연구 진행과정에 있어서 의미 있는 조언으로 연구의 완성도를 높이는데 도움을 주신 김미곤 기초보장연구실장, 노대명 연구위원께 감사를 표한다. 본 연구는 질적조사방법과 제도의 공급자·수급자를 분석대상으로 하여 보다 학술적 그리고 정책적 의의가 있다. 이에 국민기초생활보장제도 발전에 많은 관심을 가지고 있는 사회복지전공 학생들, 교수, 전문가, 공무원에게 좋은 참고자료로 활용되기를 바라는 바이다.

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

2008년 12월

한국보건사회연구원

원 장 김 용 하

# 목 차

요 약 .....	1
<b>제1장 서론 .....</b>	<b>17</b>
제1절 연구 목적 및 내용 .....	17
제2절 조사의 일반 사항 .....	22
제3절 연구의 분석틀 및 분석방법 .....	34
<b>제2장 국민기초생활보장제도의 운영 현황 .....</b>	<b>38</b>
제1절 대상자 선정과정 .....	38
제2절 대상자 관리 .....	54
<b>제3장 사회복지전담공무원의 근로능력 판정 및 관리 .....</b>	<b>63</b>
제1절 초기상담 과정에서의 근로능력 확인 및 정보 제공 .....	64
제2절 근로능력 판정 및 이후관리 .....	69
<b>제4장 수급자의 수급권 신청 및 획득 .....</b>	<b>93</b>
제1절 국민기초생활보장제도의 접근성 .....	93
제2절 수급자의 근로능력 판정 및 확인 점검 .....	100
<b>제5장 자활지원을 통한 자립 및 탈빈곤 .....</b>	<b>119</b>
제1절 근로능력미약 수급자의 자활의욕 촉진 .....	120
제2절 든든한 삶의 터전 마련을 위한 홀로서기 .....	131

<b>제6장 급여체계와 급여방식</b> .....	<b>153</b>
제1절 급여체계와 수급잔류 .....	153
제2절 급여방식과 근로소득 .....	166
<b>제7장 결론 및 정책제언</b> .....	<b>180</b>
제1절 결론 .....	180
제2절 정책제언 .....	186
<b>참고문헌</b> .....	<b>192</b>
<b>부록: 사회복지전담공무원 및 수급자 면접 질문지</b> .....	<b>201</b>

## 표 목 차

〈표 1-1〉 조사 대상 사회복지전담공무원 .....	23
〈표 1-2〉 지역별 조사 대상 수급자 가구의 특성 .....	25
〈표 1-3〉 근로능력에 따른 지역별, 가구 특성별 조사 가구 배분 .....	27
〈표 1-4〉 사회복지전담공무원대상 쟁점 및 질문내용 .....	31
〈표 1-5〉 수급자대상 쟁점 및 질문 내용 .....	33
〈표 1-6〉 본 연구의 분석틀 .....	36
〈표 2-1〉 기초생활수급자 유형 .....	41
〈표 2-2〉 2008년도 가구별 최저생계비 .....	42
〈표 2-3〉 기본재산액 적용금액 .....	43
〈표 2-4〉 소득 환산율 .....	43
〈표 2-5〉 근로무능력자 범주 .....	46
〈표 2-6〉 조건부과제외자 - 개별가구 또는 개인의 여건 곤란 .....	48
〈표 2-7〉 조건부과제외자 - 근로 또는 사업에 종사 .....	49
〈표 2-8〉 조건부과제외 - 환경변화로 적응기간이 필요 .....	49
〈표 2-9〉 조건제시유예자 .....	51
〈표 2-10〉 조건부과제외/조건제시유예자 현황 .....	52
〈표 2-11〉 근로능력점수표 .....	56
〈표 2-12〉 자활사업의 종류 및 선발기준 .....	58
〈표 2-13〉 자활사업 프로그램별 참여자 수 .....	60
〈표 2-14〉 자활급여 액수(일당) .....	61
〈표 2-15〉 조건이행판단 기준표 .....	62
〈표 5-1〉 자활지원사업의 성공률(2007년 누계) .....	140

〈표 5-2〉 자활사업 참여현황 .....	141
〈표 6-1〉 소득분위별 주거비 부담 정도 .....	161

## 그림 목 차

[그림 1-1] 자활사업 흐름도 .....	20
[그림 1-2] 연구 내용 .....	22
[그림 2-1] 자활사업 대상자 선정절차 .....	39
[그림 2-2] 기초생활수급자 유형 .....	40
[그림 2-3] 부양의무자 기준 .....	44
[그림 2-4] 자활사업 대상자 .....	52
[그림 2-5] 자활사업 참여자 추이 .....	53



## Abstract

2008 Monitoring and Evaluation of the National Basic Livelihood Security System and Its Self-sufficiency Base

-A Qualitative Study of Recipients and Social Welfare Officers-

This study is the latest milestone in a series of studies that have been conducted since 2002 in an effort to monitor, evaluate, and improve the effectiveness and efficiency of the National Basic Livelihood Security System (NBLSS). While the 2007 study in this series was a qualitative investigation into the recipient selection, benefit decisions, and payment process, the current study is geared toward assessing how effective NBLSS has been in helping its recipients become self-sufficient. This study is concerned in particular with beneficiary selection process, follow-up services and support for self-sufficiency. The effectiveness of NBLSS is measured in terms of how the beneficiaries' ability to work is determined and how they are being managed and placed with jobs by welfare officers. Also in focus is how willing the able-bodied beneficiaries are to work and the status of their employment. Whether NBLSS helps its beneficiaries stand on their own feet and functions as a last-resort social safety net is thus examined throughout this study. The authors also discuss many of the issues surrounding NBLSS—not least of its benefit rules and of the relationship of income verification with the individual's engaging in work activities—and deliberate how best to promote self-sufficiency among those dependent on NBLSS.



## 요 약

### 제1장 서론

#### 1. 연구 목적 및 내용

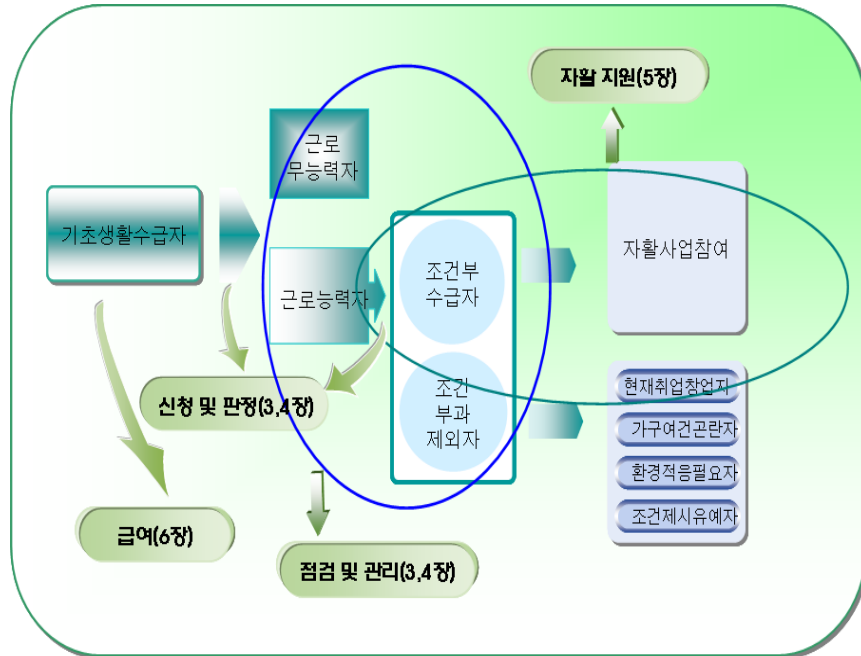
- 국민기초생활보장제도 시행 후 8년이 경과한 현재, 2001년(2조) 대비 2008년(3.7조) 예산(의료급여 제외)은 1.82배로 급증(연평균증가율 9%)한 반면, 기초보장의 사각지대가 여전히 160만명(국민의 3.3%)으로 존재하고 있는 실정임.
  - 더욱이 2004년(3,837가구) 대비 2007년(14,351가구) 부정수급가구는 63.5% 증가하였음(보건복지가족부, 2008년 내부자료).
- 기초생활보장제도는 근로능력이 있는 자에게도 최저생활을 보장한다는 '최저생활보장'과 '자립기반조성'이라는 목적을 갖고 출발하였으나, 이러한 의의에도 불구하고 시행이후 제도의 건강성 확보를 위한 다양한 문제제기와 대안들이 논의되어 왔음.
  - 특히, 제도의 투명적이고 합리적인 운영에 대한 문제인식과 함께 자활의 효과성에 대한 체계적인 평가요구가 주요 쟁점이라 할 수 있음.
- 본 연구는 제도의 이행 과정에 대한 정보를 수집분석하여 구체적인 문제 진단과 점검을 지속적으로 하여 제도발전에 기여하기 위한 목적을 갖고 기초보장제도로 개편된 주요 목적인 '자활기반조성'에 보다 중점을 두어 과정평가를 실시하였음.

2 2008년 국민기초생활보장제도의 자활기반조성에 대한 모니터링 및 평가

- 이는 기초보장제도의 효과성 및 효율성 제고를 위하여 2002년부터 본 연구원의 기초보장평가센터에서 수행하고 있는 지속적인 제도에 대한 점검 및 평가의 일환으로, 특히 2007년에 수급대상의 선정과 급여결정 및 지급을 중심으로 질적 조사를 실시한 모니터링 연구의 지속과제로 진행되었음.

□ 연구의 주요내용

- 근로능력과 관련하여 대상자 선정과정과 그 이후의 관리, 그리고 자활지원으로 구성하여 세부적으로 근로능력 판정과 관리에서 일자리 배정까지의 과정에서 전담공무원의 관리방식과 수급자의 근로의욕 및 근로실태 등에 대한 의식, 행동을 파악하고 급여의 체계 및 방식, 그리고 소득파악 등과 근로활동의 관계를 진단하여 자립촉진방안도 함께 모색



## 2. 조사일반사항

### 1) 사회복지전담공무원

- 조사지역에 속한 읍면동사무소의 사회복지전담공무원 가운데 기초보장 및 자활지원관련 업무를 맡고 있는 공무원을 조사 대상으로 선정하였음. 그리고 '기초보장 모니터링 포럼 위원'을 조사 대상에 포함하여 수도권 11명, 광역시 9명, 중소도시 10명, 농어촌 9명으로 총 39명이 조사에 참여하였음.

### 2) 수급자

- 질적 연구방법의 특징을 염두에 두면서, 국민기초생활보장제도 수급자들의 다양한 특성을 폭넓게 반영하기 위하여 조사 대상 선정 시 지역, 가구특성, 근로능력 등의 기준을 고려하였음. 이에 따라 노인을 포함한 근로무능력자 4명, 조건부과제외자 11명, 조건부수급자 3명, 자활특례자 2명으로 총 20명을 선정하였음.

### 3) 자료수집

- 연구진이 직접 현장방문을 하여 '반구조화된 면접지'를 활용하여 질적 조사를 실시함.
  - 1차 면접에 대한 필사 작업을 통해 면접에 참여한 연구진이 면접 내용을 확인한 뒤, 누락되었거나 보충해야 될 부분에 대해 조사대상 공무원과 '기초보장 모니터링 포럼 위원'을 대상으로 개최한 간담회

4 2008년 국민기초생활보장제도의 자활기반조성에 대한 모니터링 및 평가

및 워크샵에서 포커스 그룹 인터뷰(Focuse Group Interview)를 진행하여 자료를 수집하였음.

4) 조사내용

□ 사회복지전담공무원 질문

구분	질문내용
일반 현황	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역특성(수급가구 수, 수급자 구성, 정서적 특성)</li> <li>- 공무원 주요 업무 및 기초보장제도관련 업무</li> <li>- 관내 조건부 수급자 및 조건부과 제외자 수</li> </ul>
근로능력판정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 근로능력 판정과정 및 시기에 대한 수급자 안내</li> <li>- 근로무능력자에 대한 판정절차 및 업무내용</li> <li>- 판정결과 고지 및 수급자와의 갈등사례</li> <li>- 진단서로 인한 근로능력 판정 기준의 객관화를 위한 방안</li> <li>- 근로능력 판정 지침의 한계 및 개선방안</li> </ul>
조건부과제외 판정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조건부과제외 판정과정 및 제출서류의 신뢰성</li> <li>- 선정방식에 있어서의 상담 대체에 관한 논의</li> <li>- 조건부과제외자 비공식 근로실태 및 조사관리방법</li> <li>- 조건부과제외자의 탈수급 의지</li> <li>- 조건부과제외자의 근로활동 지원 방법</li> <li>- 조건부과제외자 사후관리</li> </ul>
자활프로그램 선정 및 사후관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자활프로그램 선정 기준 및 적절성</li> <li>- 자활프로그램 배치 시 수급자 욕구 고려 여부</li> <li>- 자활프로그램 참여자 관리</li> <li>- 조건불이행 및 부정수급 제재</li> <li>- 부정 근로 수급자의 소득부과 비율 논의</li> <li>- 자활 초기 목표에 대한 지금까지의 성과 정도</li> <li>- 현 자활프로그램 내용의 한계</li> <li>- 자활관련 기관 및 담당자 네트워크 실태</li> </ul>
추정소득 부과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 추정소득 부과 기준 및 사례</li> <li>- 추정소득 부과 시 소명기회 제공 여부 및 갈등</li> </ul>

□ 수급자용 질문

구 분	질 문 내 용
일반현황	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가족상황(가구원 수, 가구원 특성)</li> <li>- 원가족 배경 및 관계</li> <li>- 국민기초생활보장제도 최초 수급 내용 및 접근방법</li> <li>- 국민기초생활보장제도 수급 이력</li> </ul>
근로능력판정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 근로능력 판정과정에 대한 이해</li> <li>- 수급자 근로 이력 및 근로 의욕</li> </ul>
조건부과제의 판정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조건부과제의 판정 과정에 대한 수급자의 평가</li> <li>- 현재취업창업자: 근로 및 소득은닉 여부와 사유</li> <li>- 조건제시유예자: 진단서 부정 발급</li> <li>- 환경적응필요자: 진단서 부정 발급</li> </ul>
자활사업 참여 vs 불참	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자활사업 불참 사유</li> <li>- 자활사업 한계 및 개선방안</li> <li>- 조건부과제외자의 비공식 근로</li> <li>- 자활사업 배치과정 및 현재 근로 실태</li> <li>- 자활사업 사후관리 실태</li> <li>- 자활사업 참여에 대한 만족도</li> <li>- 일반노동시장과 자활사업 비교</li> </ul>
조건부 수급자 근로의욕	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 근로 및 수급탈피 의욕과 원인</li> <li>- 통합급여체계에서의 근로 의욕</li> <li>- 취업활동 및 취업환경</li> <li>- 인적자본개발 활동 및 미래계획</li> </ul>
조건불이행/ 부정수급 제재	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부정수급 인식 및 갈등발생 여부</li> <li>- 조건 불이행 판정 여부</li> </ul>
추정소득 부과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 추정소득부과 회피를 위한 소득 은닉 여부</li> <li>- 추정소득부과 회피를 위한 진단서 부정 발급</li> <li>- 추정소득 부과 경험 및 개선방안</li> </ul>

6 2008년 국민기초생활보장제도의 자활기반조성에 대한 모니터링 및 평가

3. 연구의 분석틀 및 분석방법

□ 본 연구의 분석틀

평가영역	평가지표	평가항목	
근로능력 판정 및 이후관리	대상	- 권리청구의 실효성	- 제도 진입, 신청의 용이성
		- 수급선정과정의 투명성	- 제도소개 및 안내 - 제도 인지 및 대상자 인식
		- 근로능력 판정기준의 객관성 및 타당성	- 가구특성별 현황 · 수급자의 특성 파악
		- 근로능력 판정기준의 현실 적합성 및 적절성	- 근로능력 판정 기준의 확인방법 - 보완사항 - 수급유형에 따른 구분 - 판정에 대한 만족 및 태도
이후관리	- 대상선정의 투명성	- 공무원의 지속적인 점검 및 확인 - 수급자 신고	
자활 지원	대상	- 대상자선정의 적절성 - 대상자의 포괄성	- 대상자 인적자본 및 근로의지 - 근로능력수준 및 근로활동 파악
	전달체계	- 규모의 적절성 - 자원의 연계정도	- 전달체계 개편이후 변화 - 사례관리 - 자활사업 기관 간 네트워크
	프로그램	- 프로그램선정의 적합성 - 프로그램제공의 다양성	- 지역별 대상자의 욕구반영 - 서비스의 다양성 - 적절한 시기 및 장소 고려
	효과	- 수혜자중심의 평가 - 자립 및 빈곤완화	- 정서·사회적 자활 - 경제적 자활 - 취업촉진 및 일자리 창출
급여	급여체계	- 급여체계의 합리성 - 급여수준의 적절성 - 급여내용의 포괄성	- 수급자류의 의지 및 원인 - 근로의욕 및 근로활동 - 소득활동과 신고



## □ 분석방법

- 수집한 녹음 자료를 텍스트로 필사하여, 이를 원자료로 쓰는 방식을 채택함.
- 자료 분석은 스트라우스와 코빈(Strauss and Corbin, 1998)의 근거이론과 관련된 방법으로써, 지속적 비교분석 방법(Constant Comparative Analysis)을 활용함.
  - 자료를 여러 번 읽으면서, 반복해서 나타나는 중심 주제를 찾고 분리하였음. 또한 분류한 자료를 다시 꼼꼼히 검토하면서 그 내용들을 포괄할 수 있는 상위의 주제를 찾아가며 자료를 정리함.

## 제2장 국민기초생활보장제도의 운영 현황

## 1. 대상자 선정과정

- 자활사업 대상자 선정절차는 수급신청, 수급자 조사, 수급자 선정, 근로무능력자 확인, 조건부과제외자 확인, 조건제시유예자 확인, 조건부수급자(자활사업 대상자) 선정의 과정으로 이루어짐.
  - 수급자 선정은 소득인정액기준과 부양의무자기준에 따라 이루어지며, 근로능력판정을 거쳐 다시 근로무능력자와 근로능력자로 나누어지고, 근로능력자는 자활사업 참여를 조건으로 수급을 받는 조건부수급자와 개인 또는 가구여건으로 조건부과가 제외되는 조건부과제외자로 구분됨.
  - 자활사업에는 조건부수급자 이외에 일반수급자나 자활급여특례자, 차상위계층도 참여할 수 있음.

8 2008년 국민기초생활보장제도의 자활기반조성에 대한 모니터링 및 평가

〈표 1〉 기초생활수급자 유형별 현황

(단위: 명, %)

수급자계 (비율)	근로능력자				근로무능력자 (시설수급자 포함)
	소계	조건부수급자	자활특례자	조건부과 제외(유예)자	
1,548,458 (100.0)	274,691 (17.7)	35,206 (2.8)	4,005 (1.5)	235,438 (85.7)	1,273,767 (82.3)

자료: 보건복지가족부 자립지원과 내부자료(2008년 6월 기준)

〈표 2〉 조건부과제외/조건제시유예자 현황

(단위: 명, %)

조건부과제외자계 (비율)	현재취업창업자	가구여건곤란자	환경적응필요자	조건제시유예자
235,480 (100.0)	134,615 (57.2)	58,300 (24.8)	13,641 (5.8)	28,924 (12.3)

자료: 보건복지가족부 자립지원과 내부자료(2008년 6월 기준)

2. 대상자 관리

- 기초생활수급자의 수급자격 및 급여의 적정성 확인을 위해 연간조사 계획에 따라 매년 1회 이상 정기조사를 수행해야 함.
  - 조사결과 변동이 생긴 수급자는 수급자의 자격, 급여의 종류 및 급여액 등을 변경하고, 부정수급자 등에 대해서는 보장비용을 징수해야 함.
- 자활대상자의 경우 가구별자활지원계획에 따라 부과되는 자활프로그램의 종류 및 내용, 실시기관 명과 참여기간 등이 결정되며, 근로능력에 따라 근로유지형, 시장진입형이나 인턴형, 사회적 일자리형, 취업알선이나 직업훈련에 참여하게 됨.

- 만약 근로능력이 있는 수급자가 자활사업 참여 조건을 이행하지 않는 경우 조건을 이행할 때까지 본인의 생계급여 일부 또는 전부를 중지하도록 되어 있음.

〈표 3〉 자활사업 프로그램별 참여자 수

(단위: 명, %)

계	보건복지가족부					노동부
	소계	자활공동체	자활근로	사회적응프로그램 등	창업지원 등	직업훈련 등
50,770 (100.0)	49,577 (97.7)	4,885 (9.6)	43,527 (85.7)	991 (2.0)	174 (0.3)	1,193 (2.4)

자료 : 보건복지가족부 자립지원투자과 내부자료(2008년 6월 기준)

### 제3장 사회복지전담공무원의 근로능력 판정 및 관리

1. 초기상담과정에서의 근로능력 확인 및 정보제공
2. 근로능력 판정결과에 대한 이해와 갈등, 그리고 진단서 활용

□ 현 제도는 실질적인 근로능력 보유 또는 상실 정도, 그리고 실제 근로 활동 여부와 관계없이 연령기준을 벗어나는 경우에는 근로능력자로서의 판정이나 관리를 고려할 필요가 없어, 근로능력 판정과 그에 따른 조 건부수급자 구분 단계에서부터 실질적인 근로활동 참여가능성 및 이를 통한 자활가능성을 고려하지 못하고 있음.

- 초기 상담과정에서 근로무능력을 입증하기 위한 진단서의 제출을 유도 하는 결과를 가져오기도 하며, 근로능력자로서의 관리나 조건부과 이후 의 자활사업 참여여건 등을 고려하여 다소 의도적으로 진단서 제출을 유도하는 방향으로 수급신청자에게 정보를 제공하는 경향도 나타남.

- 대부분의 수급자 특히 자신이 일반수급자로 통보받은 경우, 어떠한 이유에서 조건부과제외자 또는 조건제시유예자로 분류되었는지 알 수 없는 실정임. 이는 양자 간 정보의 비대칭성 또는 불균형은 악성 민원으로 나타나게 되거나, 관련 기준과 자신이 처한 상황을 판단한 수급자가 초기상담 과정에서 언급했던 내용을 반복하는 등 다양한 방법을 활용하여 조건부과를 회피하거나 조건부과 제외를 유지하려는 행태가 나타나고 있음.
  - 사회복지전담공무원의 진단서에 대한 신뢰 정도는 가능한 높게 인정하더라도 50%를 넘지 않는 수준이며 일부 만성질환의 경우는 더욱 낮으며 더욱이 진단서를 발급하는 병원 또는 의료인들 특히 읍면 지역의 의원급 병원에 대한 불신은 매우 큰 것으로 나타남.
    - 일부 지역 저소득층에게 오히려 불리하게 적용되어 지역간 수급자 선정 및 급여의 불균형 또는 형평성 문제가 발생

## 제4장 수급자의 수급권 신청 및 획득

### 1. 제도로의 접근(정보획득)

### 2. 판정에 대한 腹·不腹 그리고 이후 점검관리

- 근로능력 판정 및 관리는 기초보장 수급자의 수급 특성 및 급여액을 결정짓는 것으로, 수급권자 본인에게 직접적으로 영향을 미침.
  - 수급자 본인이 직접 신청하거나, 수급자 네트워크를 통해 기초생활보장제도로 진입하는 것으로 나타남.
  - 초기 진입 시 사회복지전담공무원의 태도는 수급자의 입장에서 상

세하고 친절하게 제도 설명 및 신청안내를 하는 경우와 형식적이고 냉정한 태도로 일관하는 경우가 있었으며, 공무원의 태도는 수급자의 심리·정서적 지지에 영향을 미치기 때문에 신뢰감을 줄 수 있도록 해야 함.

- 수급자 자신의 근로능력 판정(腹·不腹/ 진단서는 근로면죄부)
  - 수급자 자신이 갖는 판정결과에 대한 만족 및 태도, 그리고 판정과 정에서의 전담공무원의 관리방식에 따라 자립의 의지 및 태도가 크게 달라지는 것을 알 수 있음
    - 판정기준과 관련하여 65세 이상 노인의 경우 근로능력이 있음에도 불구하고 근로무능력자로 판정되어 노동시장에 참여하지 못하는 데 아쉬움을 표현함.
- 근로능력 판정 이후 공무원의 관리
  - 사회복지전담공무원의 인력부족, 업무부담 가중으로 인해 수급자(가구)의 변화에 대응 및 사후관리가 적절하게 이루어지지 못하고 있음. 또한, 전달체계 개편 이후 오히려 전담공무원의 업무가 가중되고 추가업무가 발생하여 사후관리에 여전히 어려움이 있음.

## 제5장 자활지원을 통한 자립 및 탈빈곤

1. 근로미약수급자의 자활의욕 촉진
2. 경제적 자립의 홀로서기

- 근로능력이 미약한 수급자의 경우 참여 가능 프로그램이 근로유지형

12 2008년 국민기초생활보장제도의 자활기반조성에 대한 모니터링 및 평가

에 제한될 뿐만 아니라 일자리의 내용이나 수준도 다양하지 못해 자활의욕 고취에는 한계가 있는 것으로 나타남

- 또한 자활성공률 평가와 관련하여 최근 대상자 축소 정책이 추진되고 있어 정책대응과 근로능력미약자의 현실적인 특성 사이에는 상당한 괴리가 발생하고 있음.

□ 외환위기 이후에는 경기침체 등으로 인해 새로운 특성 즉, 상대적으로 젊고 양질의 근로능력을 갖추고 있으며 제도에 대한 인식도가 높은 근로빈곤층이 등장하여 자활사업 대상자로 진입하였으나 현재의 지원 프로그램은 이를 반영하지 못하여 수급기간을 장기화시키고 주도적으로 자활하고자 하는 의지를 저해할 우려가 있음.

- 자활 프로그램의 내용은 간병·집수리·청소 등으로 제한되어 참여자의 특성 및 욕구와 불일치하는 경우가 많고, 근로능력 수급자의 자신감과 자발성을 저해할 위험이 있으며 자활직업훈련은 자활을 촉진할 만큼 교육기간과 강도가 충분하지 않고, 사후관리체계가 없어 직업훈련을 업(業)으로 하는 복지유민을 양성하거나 부정수급자를 발생시킬 가능성이 있음

□ 사례관리에 대한 점검결과, 특히 주민서비스전달체계 개편 시 인력에 대한 충원 없이 기존의 읍면동 인력을 시군구로 무리하게 차출하여 최일선의 서비스 제공능력이 지역의 서비스 수요를 감당하지 못하는 결과를 초래함.

- 또한 최근 우리나라도 사회서비스 활성화 정책 등을 통해 간병 등 사회적 일자리를 창출하고 있으나 복지인프라의 지역 간 격차가 크고, 농촌지역의 경우 전반적으로 경기침체 정도가 더 심각하여 사실상 취업할 수 있는 일자리가 부족한 것으로 나타남.

## 제6장 급여체계 및 급여방식

### 1. 급여체계와 수급잔류

### 2. 급여방식과 근로의욕 및 소득신고

- 국민기초생활보장제도는 근로무능력가구와 근로능력가구를 하나의 체계 안에서 담당하고 있음. 그러나 두 집단에 대한 제도의 목표는 상이할 수밖에 없음. 무능력 가구와 다르게 근로능력빈곤가구의 일을 통한 자립은 자립을 할 수 있는 기반을 마련하는 동안 기초생활보장이 전제되어야 하기 때문에 이 과정에서 근로의지제고와 기초생활보장이라는 두 가지 목표가 상충하게 됨.
- 현행 급여체계 및 방식은 수급자의 근로의욕을 저하시키고 소득신고를 불성실하게 하는 유인을 제공하고 있어 제도의 효율성을 저해하는 문제로 지적될 수 있으며, 자활을 위해 성실히 근로하고 그에 따른 소득을 성실히 신고하는 수급자와 그렇지 않은 수급자 간의 형평성을 저해하는 문제도 야기시킬 수 있음.
  - 근로소득이 증가할수록 급여가 삭감되는 보충급여, 수급 지위 여하에 따라 생계, 의료, 교육, 주거 등의 모든 급여수급이 결정되는 통합급여체계에서 비롯되는 근로의욕 저하의 문제를 가지고 있음.
    - 근로 여부와 관계없이 비슷한 급여가 제공되기 때문에 이러한 사실을 인지한 일부 수급자의 경우 근로활동을 줄이거나 중단하는 경우가 있음.
    - 환자나 학생이 있는 가구의 경우 의료 또는 교육급여에 대한 욕구 때문에 수급에서 탈락하지 않기 위해 임의로 소득을 조정하기도 함.

## 제7장 결론 및 정책제언

- 기초보장제도의 자립기반조성을 위한 모니터링의 질적조사의 결과와 전문가 및 전담공무원의 의견을 바탕으로 제도발전을 위한 몇 가지 정책제언을 하고자 함.
- 먼저, 정책대상자의 선정과 관련하여 명확한 선정기준으로 대상의 정확성 및 포괄성을 확보하기 위한 개선방안
  - 단기적 개선방안으로, 일선 현장에서 적용할 수 있는 근로능력 판정 관련 매뉴얼을 별도로 제작하여 배포
    - 최근 진행 중인 사회복지통합관리망 구축과 관련하여 근로능력 판정 및 조건부과에 대한 관리의 효율화를 위한 시스템이 반영
    - 진단서와 함께 복지급여 대상자의 근로능력 판정을 위한 체크리스트를 개발하고 이를 통해 저소득층의 진단서 발급비용에 대한 부담을 경감시킬 필요가 있음.
    - 동시에 의사협회 등과의 협조를 통해 진단서 발급에 대한 의사의 책임성을 강화하고, 의사들로 하여금 자신들이 발급하는 진단서가 복지정책의 운영 및 국가재정에 어떠한 영향을 미치는지 인식할 수 있도록 교육을 실시
  - 중장기적 관점에서 근로능력 판정을 의뢰할 수 있는 지정병원 또는 자문의사 제도를 도입하여, 궁극적으로 제도의 관리체계에 대한 국민들의 신뢰도를 높이는 방법
- 다음으로 자활지원이 수급자 및 근로빈곤층의 자립 및 자활기반을 조성하고, 내실있는 직업안전망으로써 기능하기 위한 정책기관의 목표 및 자활성공률에 대한 재검토, 제도의 개선, 전달체계의 보완이 필요함.



- 자활사업의 성과를 자활사업에 대한 성과 평가 시 양적평가와 질적 평가를 동시에 수행할 필요가 있으며, 관련 평가를 위한 새로운 평가지표의 개발이 요구됨.
  - 기존의 '근로유지형' 프로그램을 대체·보완할 수 있는 '근로중점 프로그램'을 개발해야 하며, 상대적으로 근로능력이 양호한 수급자를 위해 '자활근로' 프로그램을 더 세분화하여 노동 강도나 내용의 스펙트럼을 확대할 필요가 있음.
    - 자활사업은 급변하고 있는 사회환경적 변화에 대응하도록 업그레이드가 요구됨.
    - 유럽 등 외국 선진사례를 벤치마킹하여 지역 특성을 고려한 사회적 일자리의 개발 등 사회적 경제부문(social economy sector) 고용창출도 동시에 고려되어야 함.
- 마지막으로 급여체계 및 급여방식의 측면에서 제도의 효율성 제고방안으로 수급지위에 관계없이 욕구에 따라 급여가 지급되거나, 현재 수급자를 제외한 저소득층에게 지급되고 있는 근로장려세제(EITC)를 수급자까지 확대함으로써 현실적인 인센티브를 제공하여 보충급여 방식에 의한 소득증가에 민감하게 반응하는 수급자들로 하여금 근로를 통한 소득증가를 긍정적으로 받아들여 노동시장을 통한 자립을 유도하도록 함.



# 제1장 서론

## 제1절 연구 목적 및 내용

### 1. 연구의 필요성 및 목적

국민기초생활보장법의 제정과 그에 따른 기초생활보장제도의 시행은 1990년대 이후 지속적인 문제제기가 되고 있었던 40년 역사의 생활보호제도에 대해서 외환위기 당시 최후의 안전망 역할을 수행할 수 없고 임시적으로 시행되었던 한시적 생활보호제도나 공공근로 등은 좀 더 안정적인 제도로 전환되어야 한다는 배경에서 근로능력이 있는 자에게도 최저생활을 보장한다는 보다 진일보한 사회안전망 구축의 대표적인 사례이다. 기초생활보장제도는 빈곤 문제에 대한 국가적·사회적 책임을 강조하는 전 국민의 ‘최저생활보장’과 ‘자활기반조성’이라는 목적을 가지고 출발하였다.

그러나 이러한 의의에도 불구하고 제도 시행이후 대표적 공공부조인 국민기초생활보장제도의 개편에 대한 논의가 활발하게 전개되고 있다. 특히 공공부조제도와 자활지원제도의 개선과 관련하여 다양한 대안이 제시되고 있다. 예컨대 국민기초생활보장법과 다른 공공부조제도와와의 관계, 제도내적인 측면에서 적용대상 및 급여와 관련하여 공공부조제도들 간의 관계에 대한 개선방안들이다. 이와 관련한 구체적인 내용으로 빈곤대책수준 미흡, 제도상 사각지대 존재, 보충급여에 따른 비형평성 발생, 탈빈곤정책으로써의 효과성이 미흡하다는 문제점이 제기되었다(김미곤외, 2004; 이현주 외, 2005). 특히 자활의 성과와 관련하여 두드러진 문제점으로 수급자의 일에 대한 생각과 복지의존성의 문제, 조건부과제외자의 비공식적 소득활동 등

의 문제점들이 제기되고 있다(이태진 외, 2007). 즉, 기초보장제도의 급여 체계는 수급가구 소득이 급여상한액에 미달하는 부분에 대한 지원을 하는 보충급여방식을 채택하고 있어 수급자들의 근로의욕을 저하시키고, 노동시장의 참여를 꺼리게 만드는 요인이 되고 있다. 이는 수급자의 복지 의존성을 유발하게 되어 결국 수급자의 자립 및 탈수급을 저해하는 요인이 되고 있다. 또한 일부 수급자는 진단서 제출 및 가구·개인 여건 등으로 인하여 조건부과제외를 받은 후 노동시장에 취업하여 소득 신고 없이 임금을 받으며 급여를 지원받는 부정수급의 문제도 야기하고 있다.

국민기초생활보장제도 시행 후 8년이 경과한 현재, 2001년(2조) 대비 2008년(3.7조) 예산(의료급여 제외)은 1.82배로 급증(연평균증가율 9%)한 반면에, 기초보장의 사각지대가 여전히 160만명(국민의 3.3%)으로 존재하고 있는 실정이다. 또한 2004년(3,837가구) 대비 2007년(14,351가구) 부정수급가구는 63.5% 증가하여(보건복지가족부, 2008년 내부자료) 제도의 효율적 운영에 대한 심각한 문제가 제기되고 있다.

국민기초생활보장제도의 재원이 수급자의 기여가 아닌 국민의 세금으로 마련된다는 점에서, 이러한 문제들은 국민들의 제도에 대한 불신을 유발할 수 있다. 이는 결과적으로 제도의 존립 자체를 위협할 수도 있어 국민기초생활보장제도가 그 목적에 맞게 정확한 대상에게 적합한 서비스가 제공되고, 적절히 관리·운영되고 있는지 점검하는 작업은 매우 중요하다.

이에 본 연구는 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가의 지속과제<sup>1)</sup>의 일환으로, 기초보장제도의 주요 목적 중 하나인 ‘자활기반조성’에 중점을 두고 과정평가를 하고자 한다. 이는 2007년 연구에서 전반적인 제도의

1) 한국보건사회연구원내에 기초보장평가센터가 2001년 12월에 설립된 이후 2007년까지 평가관련한 3건의 연구와 더불어 총 5차례의 모니터링 사업을 수행하였다. 구체적으로 기초보장제도 평가 및 모니터링 체계 구축에 관한 연구로는 이현주 외(2002), 김미곤 외(2003), 김안나 외(2005)가 있으며, 대상별 모니터링 사업관련 연구는 김미곤 외(2002), 이태진 외(2003), 여유진 외(2004), 이태진 외(2006), 이태진 외(2007)가 있다.

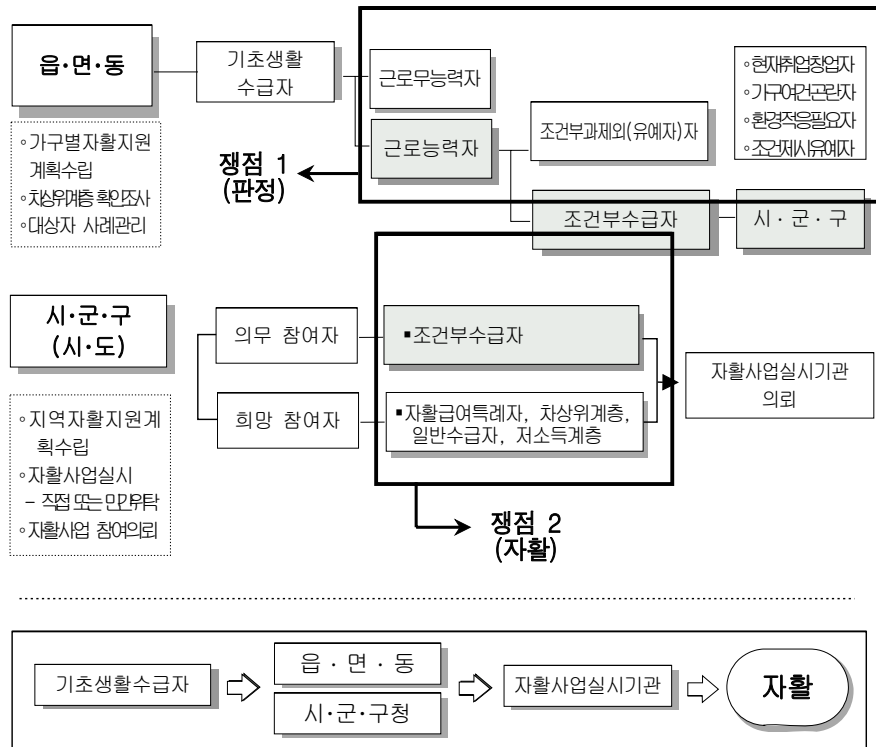
대상 및 급여에 중점을 두어 ‘대상자 선정, 서비스 제공 및 사후관리’에 관한 과정 및 시행에 관한 질적조사의 점검평가를 수행하는데 이어서, 본 연구에서는 ‘수급자의 근로능력 및 자활’에 초점을 두어 근로능력 판정과 관리부터 일자리 배정까지의 과정, 공급자와 수급자가 느끼는 근로의욕 및 근로실태 등에 대한 점검평가를 바탕으로 제도가 적절한 자활기반을 조성하여 최종적 사회안전망으로서의 역할을 담당하고 있는지 평가하고자 한다. 또한 급여체계 및 급여방식과 관련하여 근로의욕, 근로활동을 진단하여 기초보장제도의 효율화 제고방안을 모색하고자 한다.

이 연구는 빈곤정책과 관련하여 양적 조사를 지양하고 질적조사를 실시하여 구체적인 쟁점을 실증적으로 진단하여 학술적 의의가 있으며 제도 개선을 위한 사안별로 정책적 유용성이 있는 자료를 제공하고 있다. 또한 분석대상을 공급자와 수혜자를 모두 조사하여 풍부하고 현실적인 내용을 담고 있어 본 연구결과를 향후 보건복지가족부와 공유하여 보다 향상된 사회안전망으로 완결을 거두기 위하여, 그리고 제도의 효과성 및 효율성 제고를 위하여 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 기대한다.

## 2. 연구내용

본 연구는 제도 개편의 주요 목적인 자활기반조성에 대한 과정평가로 ‘수급자의 근로능력 및 자활’에 초점을 두고 아래 [그림 1-1]과 같이 자활 사업 흐름의 주요 단계에서 나타날 수 있는 쟁점을 도출하고자 한다.

[그림 1-1] 자활사업 흐름도



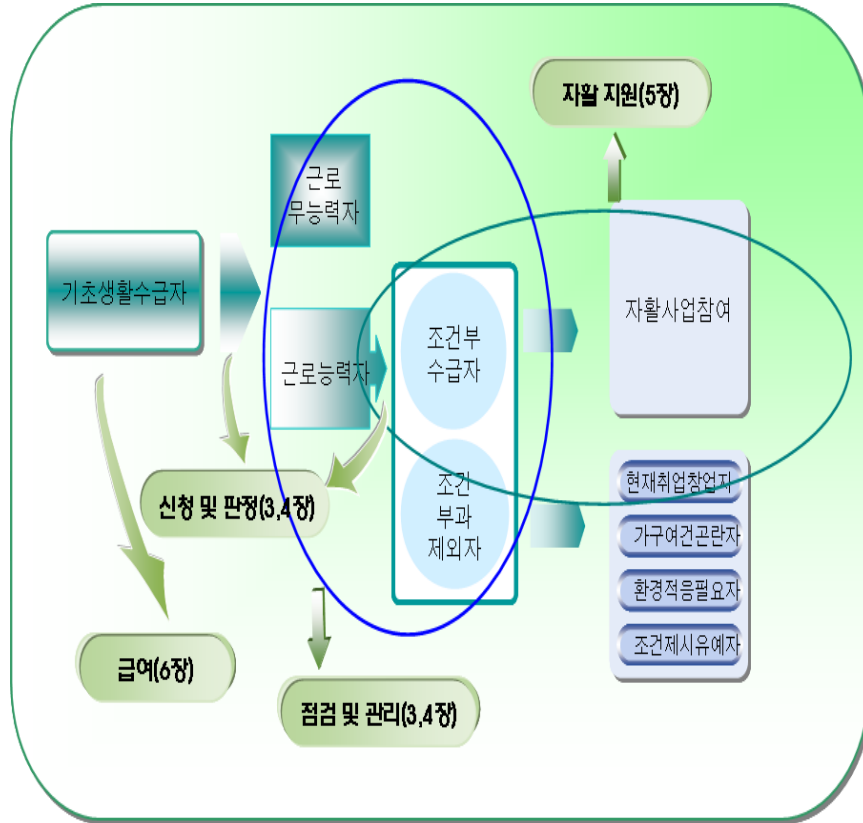
자료: 보건복지가족부, 2008년도 자활사업안내.

첫 번째 쟁점인 판정은 정책대상의 선정에 대한 평가측면에서 기초생활보장 수급자가 근로능력자와 근로무능력자로 구분되는 단계부터 조건부과제외자와 조건부수급자까지의 관리과정 상의 쟁점으로, 근로능력 판정의 문제와 조건부과제외 판정의 문제와 연관된다. 근로능력 판정 및 조건부과제외 판정에 있어서의 제반 문제들을 사회복지전담공무원의 업무와 관련해서 사례 중심으로 분석하고, 또한 근로능력 판정과 관련한 수급자의 인식과 판정 이후 관리에 대한 수급자의 인식을 살펴본다.

두 번째 쟁점인 자활지원은 프로그램에 대한 평가측면에서 조건부수급자의 근로와 관련한 실태를 공급자와 수급자의 입장에서 살펴본다. 특히, 근로에 대한 태도와 기초보장제도 잔류 의지 또는 자립 의지를 중점적으로 진단하고, 그밖에 기초보장제도의 급여체계 측면에서 제도효과를 점검한다.

연구내용을 구체적으로 살펴보면, 우선 2장에서는 국민기초생활보장제도의 자활기반조성 모니터링 및 평가를 위하여 수급자의 대상자 선정 과정 및 관리 측면에서의 운영 현황을 살펴본다. 3장에서는 사회복지전담공무원의 입장에서 근로능력 판정의 기준과 판정결과의 이후관리에 대한 쟁점을 진단한다. 4장에서는 수급자의 입장에서 국민기초생활보장제도 진입 및 수급권 신청, 판정결과에 대한 태도, 판정 이후 공무원의 관리방식에 대한 인식을 살펴본다. 5장에서는 국민기초생활보장제도의 자활기반조성 방향설정 및 지원내용을 확인하기 위하여 자활사업의 대상 및 목표 설정, 사례관리, 참여자의 욕구, 인프라 등에 대하여 분석한다. 6장에서는 근로활동과 관련하여 급여체계와 급여방식의 쟁점인 수급자의 수급원인, 근로활동 및 신고, 탈수급 저해 요인을 점검한다. 마지막으로 7장에서는 본 질적 조사내용의 결론을 도출하고 정책제언을 제시하고 있다. 이상의 연구내용은 아래 [그림 1-2]와 같이 정리해볼 수 있다.

[그림 1-2] 연구 내용



## 제2절 조사의 일반 사항

### 1. 조사 대상

연구 대상은 우선 2007년도 모니터링 및 평가 연구의 질적조사 대상을 유지하여 동일한 조사지역의 기초보장 및 자활지원 관련 사회복지전담공무원과 작년 조사대상 중에 근로능력과 근로의지 모두를 고려한 국민기초



생활보장제도 수급가구이다.

먼저, 사회복지전담공무원의 경우 조사 지역에 속한 읍·면·동사무소의 사회복지전담공무원 가운데 국민기초생활보장제도 업무를 맡고 있는 공무원을 선정하여 조사 대상에 포함시켰다. 이들을 대상으로 1차 면접을 실시한 후 면접 시 누락되었거나 보충해야 할 부분에 대하여 조사대상 공무원과 ‘기초보장 모니터링 전문위원<sup>2)</sup>을 대상으로 간담회 및 워크숍을 개최하여 포커스 그룹 인터뷰(Focuse Group Interview)를 진행하여 의견을 추가로 조사하였다. 이상의 조사대상 공무원은 아래 <표 1-1>과 같다.

<표 1-1> 조사 대상 사회복지전담공무원

지역		인원
수도권	서울 중구	1
	서울 강북	1
	서울 광진	1
	서울 노원	1
	서울 영등포	1
	인천 부평	2
	경기 고양	1
	경기 평택	1
	경기 안산	1
	경기 의왕	1

2) 본원 기초보장평가센터에는 53명의 ‘국민기초생활보장제도 모니터링 전문위원’이 있다. 기초보장제도 및 관련 공공부조제도의 신뢰성 및 건전성 제고를 위한 모니터링·평가 사업에 있어 현장의 의견을 적극적으로 반영하기 위하여 전국 시군구, 읍면동 사회복지전담공무원을 중심으로 심층 인터뷰, 자문, 토론 등을 수행하기 위하여 모니터링 전문위원을 위촉하여 운영하고 있으며 2008년 올해 총 3회의 포럼이 진행되었다.

〈표 1-1〉 계속

지역		인원
광역시	대구 서구	2
	대구 달서	1
	부산 수영	1
	부산 북구	1
	대전 중구	1
	대전 동구	1
	광주 서구	1
	제주 제주	1
중소도시	강원 속초	1
	강원 강릉	1
	충남 아산	1
	충북 제천	1
	전북 전주	2
	경북 안동	2
	경북 구미	1
	경남 진주	1
농어촌	강원 홍천	1
	강원 평창	1
	강원 횡성	1
	충남 서천	2
	전남 함평	1
	전남 영광	2
	경남 하동	1
총 계		39

다음으로 수급자 조사 대상의 선정과정에는 다음의 특성을 고려하였다. 질적 연구방법에서는 양적 연구와 달리 표본이 얼마나 대표성을 띠는지 또는 연구를 일반화할 가능성이 얼마나 있는지 보다는, 얼마나 깊이 있고 풍부한 자료를 제공할 수 있는지가 더 중요하다고 지적한다(Padgett, 1998). 본 연구에서도 이러한 질적 연구방법의 특징을 염두에 두면서, 국민기초생활보장제도 수급자들의 다양한 특성을 폭넓게 반영하기 위하여 2007년도 연구 대상을 선정할 때와 같이 3가지 기준을 적용하였다.

첫째는 지역의 구분이다. 본 연구에서는 주거 및 일자리 수요, 물가 등에 따라 수급자들의 삶에 차이가 있을 것이라 판단하고, 수도권·광역시·중소도시·농어촌의 4개 지역으로 구분하였다. 그리고 먼저 수급자 조사지역은 전년도와 동일하게 수도권에서는 서울특별시 노원구와 인천광역시 부평구를 선정하고, 광역시에서는 부산광역시 북구와 대전광역시 동구를 선정하였다. 또 중소도시에서는 전라북도 전주시 완산구와 경상북도 안동시를, 마지막으로 농어촌 지역에서는 강원도 횡성군과 전라남도 영광군을 선정하였다. 전담공무원 조사지역은 수급자가 속한 해당 읍면동 및 시군구로 하였다.

둘째는 수급자 가구의 특성으로 연령, 한부모, 장애 및 노인 가구원 등을 고려하였으며, 본 연구에 참여한 대상 가구의 특성을 정리하면 아래 표와 같다.

〈표 1-2〉 지역별 조사 대상 수급자 가구의 특성

사례	연령	지역	가구유형 (가구원수)	가구원특성	수급유형
01	50대	수 도 권	한부모가구(3)	모자, 아들1 딸1/ 자활근로	자활특례
02	50대		한부모가구(2)	모자/ 아들1/ 복지관에서 근로	조건부과제외 (현재취업창업)
03	70대		단독가구(1)	노인단독가구/ 장애2급	일반수급 (65세이상)

〈표 1-2〉 계속

사례	연령	지역	가구유형 (가구원수)	가구원특성	수급유형
04	50대	수도권	한부모가구(4)	모자/ 아들3/ 아들이 신장장애인	조건부과제외 (가구여건곤란)
05	40대		한부모가구(2)	부자/ 간헐적 근로활동	조건부과제외 (현재취업창업)
06	50대		단독가구(1)	시각장애 6급	조건제시유예
07	30대	광역시	한부모가구(3)	모자/ 자활사업	조건부수급
08	40대		단독가구(1)	근로안함/ 장애4급/ 인근 아파트에 이혼한 부인과 자녀2	조건부과제외 (환경적응필요)
09	30대		한부모가구(3)	모자/ 근로안함	조건부과제외 (치료요양필요)
10	20대	충청도	한부모가구(2)	모자가구/ 복지관에서 근로	조건부과제외 (현재취업창업)
11	60대		단독가구(1)	단독가구/ 자활사업 참여	자활특례 일반수급
12	60대		단독가구(1)	노인단독가구	(65세 이상) 일반수급
13	60대	충청도	조손가구(3)	노인과 손자1	(65세 이상) 일반수급
14	50대		단독가구(1)	장애6급/ 자활사업참여	조건부수급
15	50대		한부모가구(2)	부자/ 근로 안함/ 호흡기장애 2급	조건제시유예
16	40대	충청도	한부모가구(2)	부자/ 근로 안함/ 지체장애 1급	조건부과제외 (가구여건곤란)
17	70대		조손가구(4)	노인과 손자3	일반수급
18	40대		한부모가구(2)	모자/ 자녀1	조건부과제외 (현재취업창업)
19	40대	농어촌	단독가구(1)	근로안함	일반수급 (치료요양필요)
20	40대		일반가구(4)	장애 6급/ 부인과 아들2/ 자활사업참여	조건부수급

셋째는 근로능력 판정에 따른 구분이다. 본 연구는 수급자의 근로능력에 초점을 맞추어 실시하였는바 근로능력자와 무능력자를 대상으로 선정하였다. 이중 근로무능력자는 65세 이상 노인으로 한정하였다. 또한 근로능력자는 조건부과제외 판정 결과 조건부수급자, 조건부과제외자로 분류되므로 이들을 모두 조사대상으로 포함하였고, 이중 조건부과제외 사유 해당자를 유형별로 분류한 후 각 유형을 조사대상으로 선정하여 대상의 적절성을 갖추고자 하였다. 본 연구에 참여한 대상 가구의 근로능력관련 특성을 정리하면 아래 표와 같다.

〈표 1-3〉 근로능력에 따른 지역별, 가구 특성별 조사 가구 배분

구분	수도권		광역시		중소도시		농어촌		계
	서울 노원	인천 부평	대전 동구	부산 북구	전북 전주	경북 안동	전남 영광	강원 횡성	
수급자	4	2	3	3	4	2	1	1	20
근로 무능력자	<b>65세이상</b>	단독1		단독1	조손1	조손1			4
근로 능력자	<b>조건부과제외자</b>								
	- 현재취업창업	한부모 1	한부모 1		한부모 1	한부모 1			4
	- 가구여건곤란	한부모 1				한부모 1			2
	- 환경적응필요			단독1					1
	- 치료요양필요			한부모 1				단독 1	2
	- 조건제시유예		단독 1			한부모 1			2
<b>조건부수급자</b>			한부모 1			단독 1	일반 1	3	
<b>자활특례자</b>	한부모 1			단독 1				2	
가구원특성	장애2 노인1	장애1	장애1	노인1	노인1	장애1 노인1	장애1		

주: 한 가구 안에서 가구원 특성은 복합적으로 나타날 수 있으므로, 가구원 특성의 총합은 전체 조사 대상자 수보다 크다.

## 2. 자료 수집

본 연구자료의 수집을 위해 본 연구의 연구진이 직접 현장에서 가구의 생활실태를 점검하면서 심층 면담을 진행하였다. 면담은 방문 면담을 전제로, 연구진 2명 이상이 참여하는 것을 원칙으로 하였으며, 연구참여자에게 본 연구의 내용과 진행 등에 대한 전반적 설명을 한 후 연구참여 동의를 얻은 후 실시하였다. 또한 참여자의 표현을 생생하게 빠짐없이 기록하기 위해 참여자의 동의 하에 녹음기, 연구메모 등을 사용하였다. 면담의 방법은 연구참여자가 하고 싶은 이야기를 충분히 하도록 시간을 제한하지 않았으며, 면접상황에 따라 유연하게 자신들의 경험에 대해 이야기하도록 하였다. 이 과정에서 본 연구의 주제와 부합하는 내용에 대해서는 보다 상세하게 질문하였다.

한편, 면담은 사회복지전담공무원의 경우 주로 주민생활지원센터의 상담실에서 이루어졌으며, 수급자의 경우 주로 조사 대상자의 집에서 이루어졌다. 수급자의 면접을 해당 가구에서 실시한 것은 조사 내용 말고도 조사 대상자들의 생활공간을 연구자가 직접 확인함으로써 이들의 삶에 대한 이해를 높이기 위한 조치였다. 면담내용은 익명으로 처리하였고 연구이외의 목적으로는 사용하지 않는다는 점을 고지하였으며, 자료의 정확한 의미를 확인하기 위해 다시 면담하거나 전화할 경우가 있음을 알려주었다.

면접은 1차 조사의 경우 2008년 8~9월 사이에 이루어졌으며, 추가조사는 9~10월에 이루어졌다. 특히 전담공무원은 11월까지 간담회를 수차례 실시하여 조사의 완결을 위해 풍부하고 꼼꼼한 의견을 수렴하였다.

### 3. 조사 내용

본 연구에서는 국민기초생활보장제도에 대한 모니터링 영역 구분을 근로능력 및 조건부과제외 판정과정, 자활사업 배치과정, 수급자 근로의욕 및 실태로 구분하여 각 영역별 쟁점을 확인하였고, 이를 바탕으로 연구 질문들을 도출하였다. 이를 사회복지전담공무원과 수급자로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

#### 가. 사회복지전담공무원 대상

본 연구에서 사회복지전담공무원을 통해 파악하고자 하는 내용은 주로 근로능력판정 및 자활사업배치, 사후관리 업무와 관련된다. 따라서 질문의 내용은 제도 실행에 관련된 내용이 주를 이룬다. 핵심 내용은 다음과 같으며, 쟁점 및 질문은 아래 <표 1-4>와 같다.

##### 1) 근로능력판정관련 업무수행 과정 및 평가

- 근로능력 유무 판정관련 업무
- 근로능력 유무를 판정하는 지침 상 기준의 한계
- 수급자와의 갈등
- 진단서로 인한 근로능력 판정 기준의 객관화 방안
- 근로능력 판정 체계에 관한 개선사항

##### 2) 조건부과제외 판정관련 업무수행 과정 및 평가

- 조건부과제외 판정관련 업무
- 선정방식에 있어서의 상담과정 대체에 관한 논의

30 2008년 국민기초생활보장제도의 자활기반조성에 대한 모니터링 및 평가

- 진단서 등 제출서류의 신뢰성
- 조건부과제외자 사후관리

3) 조건부 수급자 자활프로그램 선정과정 및 사후관리

- 자활프로그램 선정 기준의 적절성
- 자활프로그램 배치 시 수급자 욕구 고려
- 자활프로그램 참여자 사후관리
- 조건불이행, 부정수급 제재
- 자활 초기 목표에 대한 성과 및 한계

4) 추정소득 부과

- 추정소득 부과 기준 및 사례
- 수급자 신고 소득 및 제출한 진단서의 신뢰성
- 추정소득 부과 시 소명기회 제공 여부 및 갈등 사례



〈표 1-4〉 사회복지전담공무원대상 쟁점 및 질문내용

구분	질문내용
일반 현황	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역특성(수급가구 수, 수급자 구성, 정서적 특성)</li> <li>- 공무원 주요 업무 및 기초보장제도관련 업무</li> <li>- 관내 조건부 수급자 및 조건부과 제외자 수</li> </ul>
근로능력판정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 근로능력 판정과정 및 시기에 대한 수급자 안내</li> <li>- 근로무능력자에 대한 판정절차 및 업무내용</li> <li>- 판정결과 고지 및 수급자와의 갈등사례</li> <li>- 진단서로 인한 근로능력 판정 기준의 객관화를 위한 방안</li> <li>- 근로능력 판정 지침의 한계 및 개선방안</li> </ul>
조건부과제의 판정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조건부과제외 판정과정 및 제출서류의 신뢰성</li> <li>- 선정방식에 있어서의 상담 대체에 관한 논의</li> <li>- 조건부과제외자 비공식 근로실태 및 조사관리방법</li> <li>- 조건부과제외자의 탈수급 의지</li> <li>- 조건부과제외자의 근로활동 지원 방법</li> <li>- 조건부과제외자 사후관리</li> </ul>
자활프로그램 선정 및 사후관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자활프로그램 선정 기준 및 적절성</li> <li>- 자활프로그램 배치 시 수급자 욕구 고려 여부</li> <li>- 자활프로그램 참여자 관리</li> <li>- 조건불이행 및 부정수급 제재</li> <li>- 부정 근로 수급자의 소득부과 비율 논의</li> <li>- 자활 초기 목표에 대한 지금까지의 성과 정도</li> <li>- 현 자활프로그램 내용의 한계</li> <li>- 자활관련 기관 및 담당자 네트워크 실태</li> </ul>
추정소득 부과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 추정소득 부과 기준 및 사례</li> <li>- 추정소득 부과 시 소명기회 제공 여부 및 갈등</li> </ul>

#### 나. 수급자 대상

수급자를 대상으로 파악하려고 한 주요 내용은 기초보장수급자들의 근로의욕 및 실태, 국민기초생활보장제도를 통한 자립과 자활 내용에 관한 것이다. 따라서 수급자를 대상으로 한 질문 내용은 제도의 모니터링과 직

접적으로 관련된 것이라기보다는 이들의 생활과 관련된 것이 주를 이룬다. 제도의 모니터링 대상인 수급자를 통해 파악하고자 한 핵심 내용은 다음과 같으며, 쟁점 및 질문 내용은 <표 1-5>와 같다.

1) 급여를 신청한 이유

- 가구 유형별로 상이한 원인 파악

2) 일상생활의 모습들

- 단순 생계유지에 급급한지, 수급 탈피의 가능성을 확보하고 있는지, 한 달에 쓰는 생활비의 구체적인 내역, 예기치 않은 지출이 생겼을 때 처리하는 방식, 궁핍의 결과

3) 일

- 직업력, 일하는 데 장애가 되는 요인, 하고 싶은 일, 현재 하는 일 등

4) 기초생활보장제도 수급에 대한 생각

- 수급을 탈피하고자 하는지, 수급의 효과 등

5) 기초생활보장제도의 실행에 대한 수급자의 평가

- 기초생활보장제도 관련 정보를 얻는 주요 원천, 제도에서 가장 좋은 부분과 가장 아쉬운 부분에 대한 의견

〈표 1-5〉 수급자대상 쟁점 및 질문 내용

구분	질문내용
일반현황	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가족상황(가구원 수, 가구원 특성)</li> <li>- 원가족 배경 및 관계</li> <li>- 국민기초생활보장제도 최초 수급 내용 및 접근방법</li> <li>- 국민기초생활보장제도 수급 이력</li> </ul>
근로능력판정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 근로능력 판정과정에 대한 이해</li> <li>- 수급자 근로 이력 및 근로 의욕</li> </ul>
조건부과제외 판정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조건부과제외 판정 과정에 대한 수급자의 평가</li> <li>- 현재취업창업자: 근로 및 소득은닉 여부와 사유</li> <li>- 조건제시유예자: 진단서 부정 발급</li> <li>- 환경적응필요자: 진단서 부정 발급</li> </ul>
자활사업 참여 vs 불참	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자활사업 불참 사유</li> <li>- 자활사업 한계 및 개선방안</li> <li>- 조건부과제외자의 비공식 근로</li> <li>- 자활사업 배치과정 및 현재 근로 실태</li> <li>- 자활사업 사후관리 실태</li> <li>- 자활사업 참여에 대한 만족도</li> <li>- 일반노동시장과 자활사업 비교</li> </ul>
조건부 수급자 근로의욕	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 근로 및 수급탈피 의욕과 원인</li> <li>- 통합급여체계에서의 근로 의욕</li> <li>- 취업활동 및 취업환경</li> <li>- 인적자본개발 활동 및 미래계획</li> </ul>
조건불이행/ 부정수급 제재	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부정수급 인식 및 갈등발생 여부</li> <li>- 조건 불이행 판정 여부</li> </ul>
추정소득 부과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 추정소득부과 회피를 위한 소득 은닉 여부</li> <li>- 추정소득부과 회피를 위한 진단서 부정 발급</li> <li>- 추정소득 부과 경험 및 개선방안</li> </ul>

### 제3절 연구의 분석틀 및 분석방법

#### 1. 연구의 분석틀

제도에 대한 평가분석이 제대로 이루어지기 위해서는 분석틀이 합리적으로 마련되어야 한다(이태진 외, 2002). 평가틀은 평가의 정확성과 객관성을 높일 수 있고 제도의 기본적 가치를 견지하는 중요한 기반이 될 수 있기 때문이다. 이에 본 연구는 ‘수급자의 근로능력 판정 및 관리, 자활촉진’과 관련된 평가틀을 구성하기 위하여 관련 선행연구<sup>3)</sup>의 평가지표를 검토한 후 다음과 같이 분석틀을 구성하였다. 먼저 평가영역을 근로능력판정 및 관리, 자활지원, 급여체계 등으로 구분한 후 각 단계에서 도출된 쟁점으로 지표항목을 구성하였다.

먼저, 근로능력의 판정 및 관리는 ‘대상, 판정, 판정 이후 관리’의 3가지 영역으로 구성하였다. 첫째, 대상 영역의 항목은 수급자의 권리청구가 용이하도록 신청·민원 제기 등이 운용되고 있는지, 보장단위·부양의무자 기준, 소득·재산과약 측면에서 현실 적합한 과학적 선정기준이 마련되어 있는지, 제도에 대한 이해 및 인지 정도는 어떠한지를 살펴보는 내용으로 구성하였다. 둘째, 판정 범주의 평가지표는 근로능력 판정기준의 적절성 및 합리성으로 구성하고, 근로능력판정기준의 방법을 확인하고, 객관적·과학적 판정을 위한 노력 및 현 실태를 점검·확인하는 내용항목을 선정하였다. 또한 적절한 근로능력 판정 결과가 이루어지는지, 그리고 판정 결과에 따른 수급자들의 만족도 및 태도를 평가하고자 하였다. 마지막으로, 근

3) 이현주 외(2002), 국민기초생활보장제도 평가체계 구축방안 연구; 이태진 외(2003), 2002년 국민기초생활보장제도 평가 및 정책과제; 김미곤 외(2003), 국민기초생활보장제도 모니터링 및 정책방안; 여유진 외(2004), 국민기초생활보장제도 선정 및 급여 평가; 박능후 외(2004), 기초보장 수급가구의 빈곤역동성 연구; 강신욱 외(2006), 기초생활보장제도 수급자 동태 및 관련요인 분석; 이태진 외(2006), 국민기초생활보장제도 대상자 선정 및 관리평가; 이태진 외(2007), 2007년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가

로능력 판정 이후의 관리와 관련하여 원활하고 밀착된 관리가 이루어지는지를 진단하였다.

둘째로 기초보장제도 자활기반조성이라는 목적을 달성하기 위해서는 자활촉진을 위한 자활지원에 대한 점검이 필요하다. 자활사업의 목적은 자활사업을 통해 수급자가 자립 및 자활할 수 있도록 지원하는 것이다. 자활사업 효과성에 대한 기존 연구들은 주로 양적인 분석을 통해 자활사업 성공률에 영향을 미치는 요인들을 분석하고 있으나, 전체적인 맥락에서 참여자와 제도의 연관성, 사회전체적인 맥락을 고려하지 못하는 한계가 있다. 따라서 본 연구에서는 이러한 자활사업의 내용 및 전달체계, 참여자 특성, 일반노동시장 여건 등을 포함한 외부요인을 함께 고려하여 이러한 요인들이 어떻게 상호작용하고 어떤 결과를 나타내는지를 근로능력별 수급집단을 유형화하여 분석하였다. 평가지표는 자활사업의 대상, 과정, 내용, 효과로 대분류 하였다. 대상에서는 자활사업 참여자의 특성이 어떠한지, 자활사업이 규모와 내용 모두에서 참여자를 얼마나 포괄하고 있는지를 평가하였다. 과정에서는 국민기초생활보장제도 전달체계 개편 이후 자활사업과 관련된 부분의 변화내용을 살펴보고, 사례관리에 대해서 평가하였다. 내용에 있어서는 자활사업 프로그램이 얼마나 다양한 내용 및 수준으로 적절하게 제공되고 있는지를 평가하였다. 효과 측면에서는 자활사업의 정서·사회적 효과와 경제적 효과를 구분하여 평가하였으며, 효과에 영향을 미치는 외부요인을 함께 고려하였다.

셋째로 근로활동과 관련하여 급여에 대한 평가는 급여체계, 즉 급여내용 및 수준, 그리고 지급방식 등에 대하여 가능하다. 본 연구에서는 국민기초생활보장제도의 근로능력자에 대한 영향에 초점이 맞추어져 있기 때문에 급여체계가 수급자들의 근로의지 및 탈수급 의지에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴보고자 한다. 현행 국민기초생활보장제도의 급여체계는 통합적 체계이며 급여방식에 있어서는 보충급여원리로 운영되고 있다. 위

두 운영 원리는 그 동안 많은 연구들에서 수급자, 특히 근로능력이 있는 수급자들의 근로의지 및 탈수급 유인을 저해한다고 평가되어 왔다. 수급자들의 탈수급을 위해 고안된 제도가 그 목적에 반하는 복지의존성을 높이고 결과를 초래하고 있다는 것이다. 이에 본 연구에서는 급여체계의 합리성에 초점을 맞춰 급여체계 및 방식에 의한 탈수급 저해 유인에 대해 모니터링 하고자 하며, 이 과정에서 급여수준의 적절성과 급여내용의 포괄성에 대한 모니터링도 함께 수행하고자 한다.

〈표 1-6〉 본 연구의 분석틀

평가영역	평가지표	평가항목
근로능력 판정 및 이후관리	- 권리청구의 실효성	- 제도 진입, 신청의 용이성
	- 수급선정과정의 투명성	- 제도소개 및 안내 - 제도 인지 및 대상자 인식
	- 근로능력 판정기준의 객관성 및 타당성	- 가구특성별 현황 · 수급자의 특성 파악
	- 근로능력 판정기준의 현실적합성 및 적절성	- 근로능력 판정 기준의 확인방법 - 보완사항 - 수급유형에 따른 구분 - 판정에 대한 만족 및 태도
이후관리	- 대상선정의 투명성	- 공무원의 지속적인 점검 및 확인 - 수급자 신고
자활 지원	- 대상자선정의 적절성 - 대상자의 포괄성	- 대상자 인적자본 및 근로의지 - 근로능력수준 및 근로활동 파악
	- 전달체계 - 규모의 적절성 - 자원의 연계정도	- 전달체계 개편이후 변화 - 사례관리 - 자활사업 기관 간 네트워크
	- 프로그램 - 프로그램선정의 적합성 - 프로그램제공의 다양성	- 지역별 대상자의 욕구반영 - 서비스의 다양성 - 적절한 시기 및 장소 고려
	- 효과 - 수혜자중심의 평가 - 자립 및 빈곤완화	- 정서·사회적 자활 - 경제적 자활 - 취업촉진 및 일자리 창출
급여	- 급여체계의 합리성 - 급여수준의 적절성 - 급여내용의 포괄성	- 수급잔류의 의지 및 원인 - 근로의욕 및 근로활동 - 소득활동과 신고

## 2. 분석방법

본 연구는 스트라우스와 코빈의 근거이론 방법을 활용하여 분석하였다 (Strauss and Corbin, 1998). 근거이론에서 연구자는 이미 이론을 설정한 후 연구를 시작하는 것이 아니라 이론이 자료로부터 생성되도록 한다(김미옥 외, 2005). 따라서 근거이론은 자료에서 생성된 것이므로 직관력을 제공하며, 이해를 강화하고 행동을 하는데 의미 있는 지침을 제공해 준다. 이를 위해 본 연구는 지속적 비교방법(Constant Comparative Analysis)을 활용하였다. 이는 질적연구<sup>4)</sup>로서, 자료를 읽으면서 나타나는 중심 주제를 찾으면 이 주제를 견지하면서 자료들을 다시 검토하고, 이렇게 재검토하면서 새롭게 나타나는 하위 주제들을 발견하며 자료에서 도출되는 중심 개념과 주제들을 정리하는 과정이다(Pagett, 1998).

자료를 분석하고자 연구진들은 연구참여자와의 녹음내용을 필사한 후 자료를 여러 번 읽으면서 자료들에서 반복해서 나타나는 주제들을 찾아가며 자료를 분리한 뒤 수회에 걸쳐 연구진 자체 회의를 실시하여 의견을 교환하여 중요한 쟁점을 선정하였다. 아울러 선행연구 및 본 조사를 통해 문제로 부각된 이슈를 참고하였다. 또한 분류한 자료들을 다시 꼼꼼히 읽고 연구자들간의 의견 교환을 통해 그 내용들을 포괄할 수 있는 더 상위의 주제를 찾아가고 의견을 확인하여 분석내용을 명확히 하였다.

---

4) 질적연구와 관련된 세부 내용은 이태진 외(2007), “2007년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가”를 참조하길 바란다.

## 제2장 국민기초생활보장제도의 운영 현황

2000년 10월 국민기초생활보장제도가 시행되면서 기존의 생활보호제도에서는 수급 받을 수 없었던 근로능력이 있는 빈곤층까지 생계지원을 받을 수 있게 되었다. 근로능력이 있는 수급자가 국가의 보호에 안주하려는 도덕적 해이를 방지하기 위해 자활사업에 참여하는 조건으로 생계비를 지급받게 되었다(보건복지가족부, 2008). 현재 자활사업은 근로능력이 있는 수급자가 스스로 자활할 수 있도록 자활능력 배양, 기능습득 지원 및 근로기회를 제공하는 목적으로 운영되고 있다.

본 장에서는 국민기초생활보장제도의 운영 현황을 근로능력이 있는 수급자가 생계비지급을 조건으로 참여하고 있는 자활사업의 대상자 선정과정 및 대상자 관리를 중심으로 살펴보고자 한다.

### 제1절 대상자 선정과정

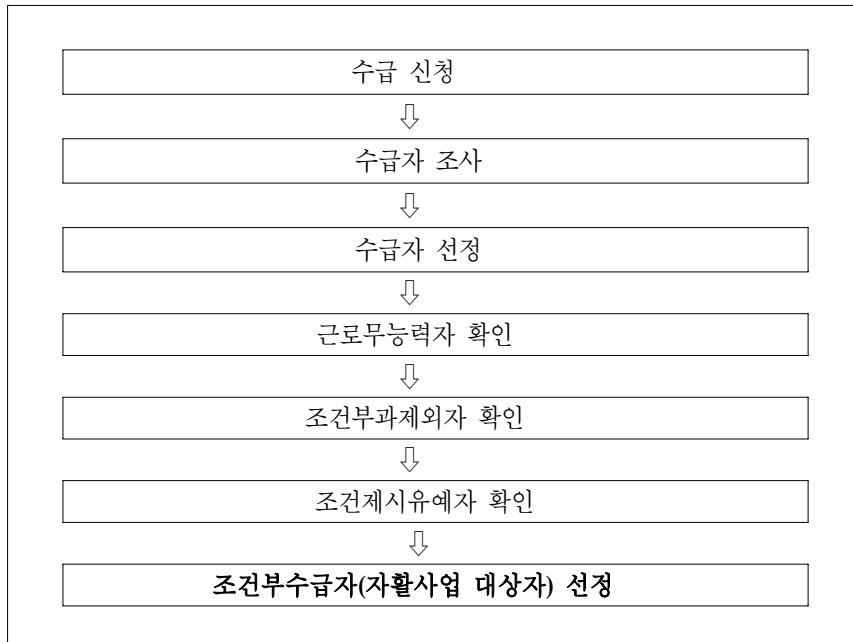
국민기초생활보장제도의 수급자 중 근로능력이 있는 사람은 생계비를 지급 받는 조건으로 자활사업에 반드시 참여해야하지만 근로능력이 있는 모든 수급자가 자활사업 대상자로 선정되지는 않는다. 기초생활보장 수급자가 자활사업 대상자로 선정되기 위해서는 일련의 과정을 거치게 된다. 즉 수급신청 시 근로능력자 혹은 근로무능력자인지 판정한 다음 근로능력자 중에서 가구여건·취업창업·환경적응필요 등의 이유로 조건부과가 제외되는 조건부과제외자 또는 한시적으로 조건이 유예되는 조건제시유예자인지를 판정하고 제외한 후 최종적으로 조건부수급자로 선정되어 자활사



업에 참여하게 된다.

본 절에서는 자활 대상자 선정과정을 수급신청부터 근로능력판정 그리고 조건부과제외자/조건제시유예자의 판정과정을 거쳐 자활대상자인 조건부수급자로 선정되는 흐름에 맞추어 살펴보고자한다.

[그림 2-1] 자활사업 대상자 선정절차



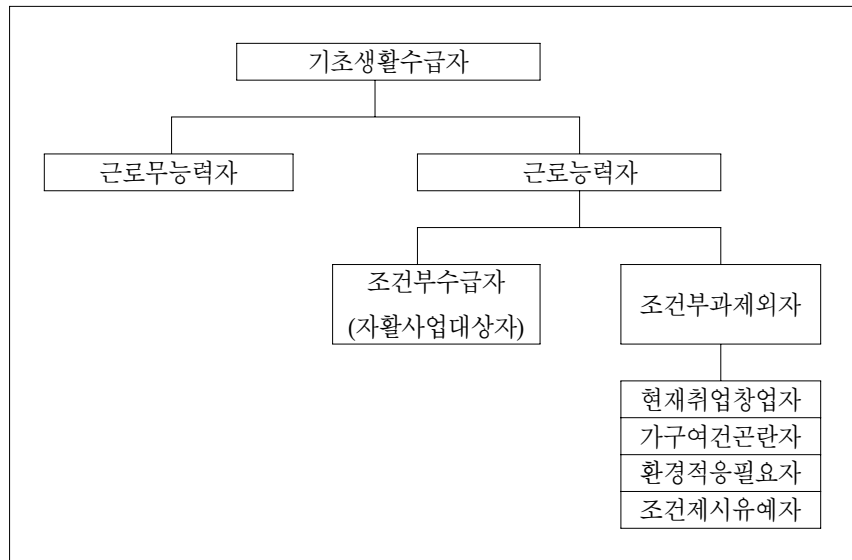
### 1. 기초생활수급자 선정과정

기초생활보장수급자는 수급자 본인이나 주변인 혹은 공무원이 수급신청을 한 후 수급신청자가 소득인정액기준과 부양의무자 기준의 수급자 선정기준에 맞는지 조사하여 수급자로 선정된다. 이렇게 선정된 수급자는 근로능력판정을 거쳐 다시 근로무능력자와 근로능력자로 나누어지고 근로능

력자는 자활사업 참여를 조건으로 수급을 받는 조건부수급자와 개인 또는 가구여건으로 조건부과를 제외 받는 조건부과제외자로 나누어진다.

본 항에서는 수급자로 선정되는 과정을 중심으로 살펴보고 근로능력판정과 자활대상자 선정과정은 다음 항에서 살펴보도록 한다. 기초생활수급자의 유형을 그림으로 살펴보면 다음 [그림 2-2]와 같다.

[그림 2-2] 기초생활수급자 유형



기초생활수급자의 유형별 현황을 살펴보면 2008년 6월 현재 근로무능력자가 1,273,767명이고, 근로능력자는 조건부수급자 35,206명, 자활특례자가 4,005명, 조건부과제외(유예)자 235,480명으로 전체수급자는 1,548,458명이다.

〈표 2-1〉 기초생활수급자 유형

수급자계 (비율)	근로능력자				근로무능력자 (시설수급자 포함)
	소계	조건부수급자	자활특례자	조건부과 제외(유예)자	
1,548,458 (100.0)	274,691 (17.7)	35,206 (2.8)	4,005 (1.5)	235,438 (85.7)	1,273,767 (82.3)

자료: 보건복지가족부 자립지원과 내부자료(2008년 6월 기준)

#### 가. 수급 신청

국민기초생활보장제도의 수급자로 선정되기 위해서는 먼저 수급 신청을 해야 한다. 수급 신청은 신청주의와 직권주의 원칙에 의해 생활이 어려운 저소득층이나 그 주변인이 직접신청을 하거나 사회복지전담공무원이 관할 지역에 급여를 필요로 하는 사람이 누락되지 않도록 본인의 동의를 얻어 직권으로 신청하게 된다. 수급을 신청하면 사회복지전담공무원이 수급권자와 부양의무자의 소득과 재산을 조사하여 수급자 선정여부를 결정하게 된다.

#### 나. 수급자 선정기준

수급을 신청하고 수급자로 선정되기 위해서는 수급자 선정기준인 소득 인정액 기준과 부양의무자 기준에 충족되어야 한다.



이때 기초재산액은 기초생활유지에 필요하다고 보건복지가족부 장관이 인정하는 기본재산으로 지역별 전세가격(최저주거면적 전세가격) 등의 차이를 감안하되, 가구규모와 관계없이 동일하게 적용한다.

〈표 2-3〉 기본재산액 적용금액

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

재산의 종류별 소득환산율은 일반재산, 금융재산, 자동차에 따라 달라진다. 일반재산은 기본재산액을 초과하는 일반재산을 2년 동안에 최대한 사용하는 경우의 환산율을 적용하게 된다. 금융재산은 현금으로 쉽게 바꿀 수 있는 점을 고려하여 일반재산의 1.5배 수준의 환산율을 적용하고 있고, 승용차 보유 시에는 기초생활보장 수급자로 선정 보호하기 곤란하다는 현재의 국민 정서를 감안하여 환산율을 월 100% 적용하고 있다.

〈표 2-4〉 소득 환산율

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

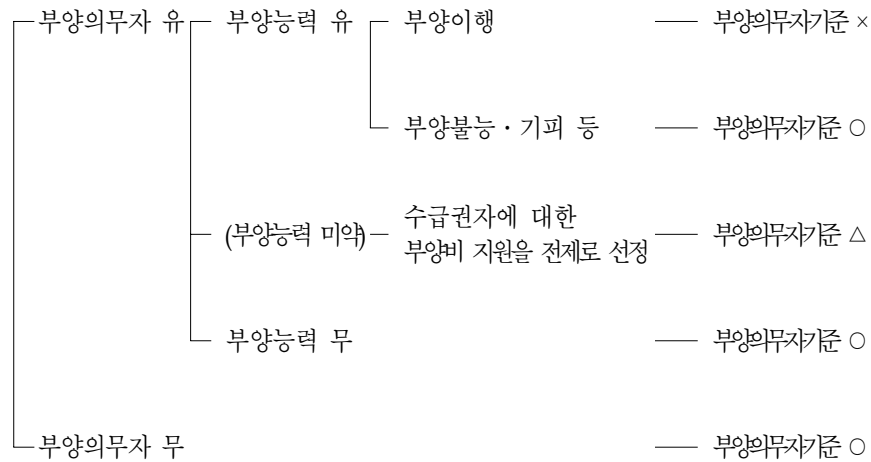
## 2) 부양의무자 기준

부양의무자란 수급권자를 부양할 책임이 있는 자로 2006년 12월 31일까지 수급권자의 1촌의 직계 혈족, 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족까지 부양의무자에 포함되었으나 2007년 1월 1일부터는 수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자로 범위가 축소되었다.

부양의무자 기준에 충족되는 경우는 다음과 같다. 즉 부양의무자가 없

는 경우나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없는 경우, 그리고 부양의무자가 부양능력이 미약한 경우로서 수급권자에 대한 부양비 지원을 전제로 부양능력이 없는 것으로 인정하는 경우, 부양능력 있는 부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우이다. 이때 부양능력이 있는 부양의무자로부터 부양을 받고 있는 가구는 수급권자의 범위에 해당하지 않는다.

[그림 2-3] 부양의무자 기준



#### 다. 급여통지 및 급여내용

시장·군수·구청장은 급여신청자에 대한 조사 실시 후 그 결과를 검토하여 지체 없이 급여 실시 여부와 급여 내용을 결정해야 한다. 급여 결정 통지는 급여 결정요지, 급여종류, 급여방법 및 급여개시시기 등을 명시한 ‘복지대상자급여신청결과통보서’로 수급권자 또는 신청자에게 서면으로 통지하게 된다. 급여 통지는 신청일로부터 14일 이내에 통지하되, 부양의무자조사 등에 시일을 요하는 특별한 사유가 있는 경우 30일 이내에 통지

할 수 있다. 급여신청을 한 자 중에 시장·군수·구청장의 처분에 이의가 있는 경우는 그 결정의 통지를 받은 날부터 60일 이내에 당해 보장기관을 거쳐 시·도지사에게 서면 또는 구두로 이의신청을 할 수 있다.

수급자로 선정된 가구 또는 개인에 대하여 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여 등 결정된 급여를 지급받게 된다.

급여내용을 살펴보면, 생계급여는 수급자에게 의복·음식물 및 연료비, 기타 일상생활에 기본적으로 필요한 금품을 지급하는 것으로 급여액은 현금급여기준에서 가구의 소득인정액과 주거급여액을 차감하여 산정하게 된다. 현금급여기준은 최저생계비에서 현물급여형태로 지급되는 의료비·교육비 및 타법지원액(주민세, TV수신료 등)을 차감한 금액을 말한다. 주거급여는 수급자에게 주거안정에 필요한 임차료, 유지수선비 등을 포함하여 최저생계비의 최저주거비를 분리하여 제공한다. 교육급여는 적정한 교육 기회를 제공함으로써 자립능력을 배양함과 동시에 빈곤의 세대전승을 차단하기 위한 목적으로 지급되며 학비와 부교재비, 학용품비가 제공된다. 해산급여는 조산(助産) 및 분만 전과 분만 후의 필요한 조치와 보호를 목적으로 지급되고, 장제급여는 수급자가 사망한 경우 사체의 검안·운반·화장 또는 매장 기타 장제조치를 행하는데 필요한 금품을 지급하고 있다.

## 2. 근로능력 판정

수급신청자가 소득인정액 기준과 부양의무자 기준에 충족하면 수급자로 선정된다. 수급자로 선정되고 나서는 근로능력 판정을 하여 근로능력자인지 무능력자인지 여부를 판정하여 이 단계에서 근로능력자로 판정된 사람은 자활사업 참여를 조건으로 생계급여를 지급받게 된다.

국민기초생활보장제도에서 근로능력자란 만18세 이상 64세 이하의 수급자 및 자활사업 참여를 희망하는 차상위계층으로서 근로무능력자 기준에

해당하지 않는 자를 말한다. 근로무능력자에 해당하는 자는 중증장애인, 보건복지가족부장관이 정하는 질병 또는 부상에 해당하지 아니하는 질병·부상 또는 그 후유증으로 3개월 이상의 치료·요양이 필요한자, 임신부, 공익근무요원 등 법률상 의무를 이행 중 인자, 기타 근로가 곤란하다고 보건복지가족부장관이 정하는 자로 4급 이내 장애인이 근로무능력자로 규정하고 있다. 국민기초생활보장제도의 근로무능력자 범주를 자세히 살펴보면 다음 <표 2-5>와 같다.

<표 2-5> 근로무능력자 범주

대 상 자	기 준
① 장애인고용촉진및직업재활법제2조 제2호의 규정에 의한 중증장애인	- 1~2급 장애인 - 3급 장애인 중 뇌병변·시각·발달·정신·심장장애인·정신지체인 및 상지에 장애가 있는 장애인 - 상이등급 3급 이상인 자
② 보건복지가족부장관이 정하는 질병 또는 부상에 해당하지 아니하는 질병·부상 또는 그 후유증으로 3월 이상의 치료 또는 요양이 필요한 자	- 치료기간이 반드시 명시된 진단서 등
③ 임신부	- 임신중에 있거나 분만 후 6월 미만의 여자
④ 공익근무요원 등 법률상 의무를 이행중인 자	
⑤ 기타 근로가 곤란하다고 보건복지가족부장관이 정하는 자	- 제1호 중증장애인 범위에 해당하지 않는 장애인복지법상 4급이내 장애인

자료: 보건복지가족부, 2008년 자활사업안내.

이때 질병·부상 등의 사유자의 경우는 진단서를 제출하도록 되어 있다. 진단서는 반드시 치료기간이 명시된 진단서(소견서 포함)를 제출토록 하고 있지만 반드시 3차 진료기관에서 발급받을 필요는 없다. 만약 진단



서를 제출하지 못하는 질병·부상자는 근로능력자로 관리하여 조건부과제외사유 검토 후 조건부수급자로 선별하고 근로능력정도에 맞는 자활사업에 참여하도록 하고 있다.

### 3. 자활사업 대상자 선정과정

#### 가. 조건부과제외자/조건제시유예자 선정

근로능력자로 판정된 이후에는 자활참여를 하는 조건으로 수급 받는 조건부수급자인지 아니면 조건부과제를 제외 받는 조건부과제외자인지, 그리고 한시적으로 조건을 유예 받는 조건제시유예자인지를 판단하게 된다.

조건부과제외자는 여러 가지 사유로 지금 자활사업에 참여하지 않고 있는 근로능력 수급자를 말한다. 조건부과제외자로 분류되는 경우는 다양하여 여러 경우로 나누어 볼 수 있다. 먼저 개별가구 또는 개인의 여건 등으로 자활사업에 참가하기 곤란한 경우를 살펴보면 미취학 자녀 양육이나 질병 또는 부상, 장애 등으로 간병 혹은 보호를 해야 하는 경우, 그리고 현재 학교에 다니고 있는 대학생인 경우이다. 그리고 5~6급 장애인의 경우 장애인직업재활실시 기관 및 한국장애인고용촉진공단이 실시하는 고용촉진 및 직업재활사업에 참가하고 있으면 역시 조건부과제에서 제외된다. 개별가구 및 개인의 여건곤란으로 조건부과제외자로 선정되는 기준은 <표 2-6>에서 좀 더 자세히 볼 수 있다.

〈표 2-6〉 조건부과제외자 - 개별가구 또는 개인의 여건 곤란

대 상 자	기 준
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 미취학 자녀, 질병·부상·장애 등으로 거동이 곤란한 가구원 또는 치매등으로 특히 보호가 필요한 가구원을 양육·간병·보호하는 수급자(가구별 1인에 한함)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 장애의 경우, 1·4급 장애인을 실제 보호하는 자</li> <li>- 질병·부상·중증 알콜중독 등으로 상시적인 간병·보호중인 경우</li> </ul> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> <li>※ 실제 양육·간병·보호에 대한 시·군·구/읍·면·동의 사실확인조사를 거쳐 시·군·구청장이 조건부과제외 여부를 결정</li> <li>※ 1세미만의 영아의 경우에는 다른 가구원이 있더라도 모에 대한 조건부과제외</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대학생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대학, 산업대학, 교육대학, 전문대학, 기술대학, 각종학교에 재학중인 대학생(고등교육법 제2조)</li> <li>※ 야간대학생 포함</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 장애인직업재활실시기관 및 한국장애인고용촉진공단이 실시하는 고용촉진 및 직업재활사업에 참가하고 있는 장애인(5~6급)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 직업재활실시기관 (장애인고용촉진및직업재활법 제8조)</li> <li>· 특수교육기관, 장애인복지관, 장애인 직업재활시설, 장애인복지단체, 직업능력개발훈련시설, 기타 직업재활실시기관</li> <li>- 한국장애인고용촉진공단사업(동법 제36조)</li> </ul>

자료: 보건복지가족부, 2008년 자활사업안내.

근로능력이 있는 수급자가 일반시장에서 근로 또는 사업에 종사하는 대가로 소득을 얻고 있는 경우도 조건부과제에서 제외된다. 이때 주당 평균 3일 이상 근로에 종사해야 한다. 사업을 하는 경우는 부가가치세법에 의하여 사업자등록을 하고 그에 종사하고 있는 경우에 조건부과제에서 제외될 수 있다.

〈표 2-7〉 조건부과제외자 - 근로 또는 사업에 종사

대 상 자	기 준
○ 주당 평균 3일 이상 (1일 6시간 이상에 한함) 근로에 종사하거나 주당 평균 4일 이상의 기간동안 22시간 이상의 근로에 종사하는 자	- 1개월이상 지속적으로 주당 평균 3일이상(1일 6시간 이상)이거나 주당평균 4일 이상의 기간 동안 22시간 이상근로 * 1개월 미만 신규취업자에 대해서는 1개월 이상 지속적인 근로종사 여부에 대해 사후 확인 철저 - 임금(상시·임시·일용)근로자, 농업·임업·어업·축산업 종사자 행상·노점 등을 운영하는 자 - 가정내 부업자 포함
○ 부가가치세법에 의하여 사업자등록을 하고 그에 종사하고 있는 자	- 사업자등록여부 및 실제 사업 운영여부를 확인 - 당해 사업유지에 필요한 경우에는 사업의 주 운영자가 아닌 가구원의 근로 인정 가능 (* 1인에 한함)

자료: 보건복지가족부, 2008년 자활사업안내.

환경변화로 적응기간이 필요하다고 인정되는 자는 조건부과제에서 3개월 동안 제외된다. 그 대상자는 입영예정자나 전역자, 교도소에서 6개월 이상 수용되었다가 출소한 자, 보장시설에서 퇴소한자, 학교졸업자 그리고 질병, 부상으로 2개월 이상의 치료를 받고 회복한자의 경우이다. 환경변화적응 필요자로 분류되는 경우를 자세히 살펴보면 다음 <표 2-8>과 같다.

〈표 2-8〉 조건부과제외 - 환경변화로 적응기간이 필요

대 상 자	기 준
○ 병역법에 의한 입영예정자 또는 전역자	- 입대예정일이 속한 달의 전달부터 전 3개월간 또는 전역일이 속한 달의 다음달부터 3개월간
○ 교도소 등에서 6개월이상 수용되었다가 출소한 자	- 교도소, 구치소, 보호감호시설 등에서의 출소일이 속한 달의 다음달부터 3개월

〈표 2-8〉 계속

대 상 자	기 준
○ 보장시설(영계38조)에서 퇴소한 자	- 보장시설 퇴소일이 속한 달의 다음달부터 3개월
○ 학교졸업자	- 다음의 학교 졸업일이 속한 달의 다음달부터 3개월 · 고등학교, 고등기술학교, 특수학교 또는 이에 준하는 각종 학교(초중등교육법 제2조제4호 내지 제6호) · 대학, 산업대학, 교육대학, 전문대학, 기술대학 또는 이에 준하는 각종학교(고등교육법제2조)
○ 질병, 부상으로 2개월이상의 치료를 받고 회복한 자	- 질병·부상으로부터 회복한 날이 속한 달의 다음달부터 3개월

자료: 보건복지가족부, 2008년 자활사업안내.

조건제시유예자는 조건부수급자이나 지역·가구여건 등 사업시행여건이 개선될 때까지 자활사업 참여를 한시적으로 유예한 자를 말한다. 조건제시유예자는 5~6급 장애사유로 자활사업 참여가 곤란하다고 시·군·구청장이 결정한 자, 도서벽지거주 수급자, 질병·부상 등의 사유로 자활사업참여가 곤란하다고 시·군·구청장이 결정한 자, 시험준비·직업훈련·학원수강 등의 진학 또는 취업을 목적으로 시험이나 훈련을 받고 있는 경우에 해당된다. 또한 북한이탈주민의 경우는 정착지원시설에서 최초거주지 전입 후 1년간 조건제시유예자가 될 수 있다. 그리고 18세 이상 고등·대학교 중퇴 및 휴학생 중 경제적인 어려움, 가구 및 개별여건의 사유로 자활사업 참여가 곤란한 자인 경우도 조건제시유예를 받을 수 있다.

〈표 2-9〉 조건제시유예자

대 상 자	기 준
○ 5~6급 장애사유로 자활사업 참여가 곤란하다고 시·군·구청장이 결정한 자	- 5~6급 장애인중에서 장애사유로 자활사업 참여가 불가능한 자 ※ 근로능력자로 판정된 경미한 장애인의 불참 의사 표명, 참여거부, 이의제기 등의 경우에 시·군·구청장/읍·면·동장의 조사를 거쳐 시·군·구청장이 결정
○ 도서벽지거주 수급자	※ '01. 12. 31일 기준으로 승인된 지역에 한해서만 인정되며 시·도에서 도서벽지지역 해제를 결정(해제결정 후 복지부 보고)
○ 질병·부상 등의 사유로 자활사업참여가 곤란하다고 시·군·구청장이 결정한 자	- 3개월 이상 진단서를 제출하지 못한 수급자와 복지부장관이 정한 질병·부상에 해당하는 자 중에서 질병·부상 등으로 자활사업참여가 불가능한 자
○ 시험준비생, 직업훈련, 학원 수강생	- 진학·취업시험준비생 - 취업을 위한 직업훈련·학원수강생 ※ 원칙적으로 1년의 범위내에서 1회 인정하며, 3개월마다 증빙서류 제출
○ 북한이탈주민	- 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률(제26조)에 의한 수급자 중 근로능력자
○ 18세 이상 고등·대학교 중퇴 및 휴학생	- 18세이상 고등·대학교 중퇴 및 휴학생 중 경제적 어려움 등 가구 또는 개별여건의 사유로 자활사업 참여가 곤란한 자

자료: 보건복지가족부, 2008년도 자활사업안내.

한편, 조건부과제외자 중 주 3일 이상 근로활동 종사로 조건부과제에서 제외된 자는 추정소득을 부과받게 된다. 추정소득은 소득신고서에 의해 본인이 신고한 소득금액을 반영하되, 동종 사업종사자의 평균임금, 주거 및 생활실태 등을 감안한 소득확인조사를 거쳐 부과하게 된다. 이때 조건부과제외자의 소득은 근로(사업)에 종사하여 소득을 얻고 있다는 사유로

자활사업 참여의 조건부과 대상에서 제외된 것이므로 근로(사업)소득은 특별한 사유가 없는 한 추정소득기준 이상으로 산정하게 된다.

조건부과제외자와 조건제시유예자의 현황을 살펴보면 2008년 6월 기준으로 현재취업창업자 134,615명, 가구여건곤란자 58,300명, 환경적응필요자 13,641명, 조건제시유예자 28,924명으로 총 235,480명이다.

〈표 2-10〉 조건부과제외/조건제시유예자 현황

(단위: 명, %)

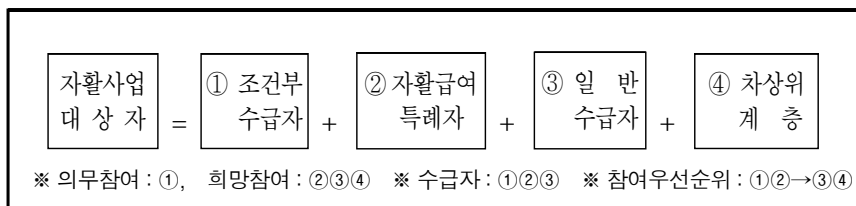
조건부과제외자계	현재취업창업자	가구여건곤란자	환경적응필요자	조건제시유예자
235,480	134,615	58,300	13,641	28,924
(100.0)	(57.2)	(24.8)	(5.8)	(12.3)

자료: 보건복지가족부 자립지원과 내부자료(2008년 6월 기준)

나. 자활사업 대상자 선정

근로능력판정과 조건부과제외자 판정과정을 거친 근로능력이 있고 조건부과제외나 조건제시유예로 선정되지 않은 수급자는 조건부수급자로 선정되게 되어 자활사업에 참여하게 된다. 자활사업에는 이러한 조건부수급자 이외에 일반수급자나 자활급여특례자 그리고 차상위계층도 참여하게 된다.

[그림 2-4] 자활사업 대상자

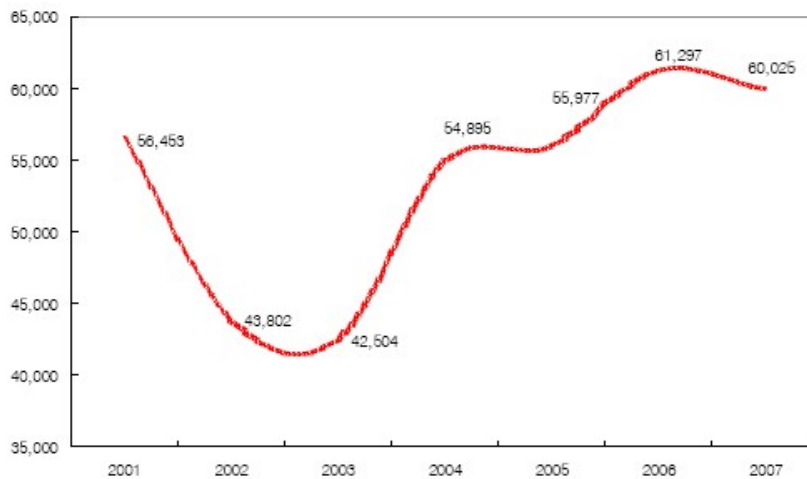


자료: 보건복지가족부, 2008년도 자활사업안내.

자활급여특례자는 수급자가 자활근로, 자활공동체, 자활취업촉진사업(노동부주관) 등 자활사업에 참가하여 발생한 소득으로 소득인정액이 선정기준을 초과한 자를 말한다. 또, 일반수급자는 조건부수급자가 아닌 수급자를 말하며, 차상위계층은 소득인정액이 최저생계비의 120%이하인 자로 이때 한국국적의 미성년 자녀를 양육하고 있는 국적 미취득의 결혼이민자도 포함된다. 18세 미만의 자의 경우는 원래 근로무능력자에 해당되어 자활사업에 참여해야 하는 조건을 부과받지 않지만 학교 미진학자, 중퇴자, 가출자 등 미성년자가 자활사업 참여를 희망할 경우에는 가급적 취업대상자로 분류하여 노동부 자활프로그램 참여를 적극적으로 유도하도록 하고 있다.

자활사업 참여자추이를 살펴보면 2001년 12월 5만6천명에서 2003년 4만2천명으로 감소하다 2004년 이후 급속하게 증가하여 2007년 12월말 시점에는 약 6만 명이 참여하고 있다(노대명, 2008).

[그림 2-5] 자활사업 참여자 추이



자료: 보건복지가족부 내부자료 각 년도; 노대명(2008)에서 재인용

## 제2절 대상자 관리

### 1. 기초생활수급자 관리

수급자의 수급자격 및 급여의 적정성을 확인하기 위하여 시장·군수·구청장이 연간조사계획에 따라 매년 1회 이상 정기적으로 조사를 수행(법 제23조)하고 있다. 수급자 가구 및 그 부양의무자 가구를 대상으로 하여 시군구별 연간조사계획에 따라 매년 1회 이상 실시하게 된다. 재산은 매년 1회 조사하되, 수급권자 재산범위 특례에 해당되는 가구의 재산에 대해서는 반기별 1회 이상 조사한다. 소득은 매년 1회 조사함을 원칙으로 하되, 소득의 변동요인에 따라 다음의 세부기준에 의거하여 조사하게 된다. 정기적인 소득활동에 종사하는 자는 연간 1회 조사하고, 부정기적인 소득활동에 종사하는 자는 반기별 1회 조사하도록 되어 있다. 조건제시유예자, 조건불이행자 등 근로능력이 있으나 현재 소득활동을 하고 있지 아니한 자는 분기별 1회 조사하고, 조건부과 제외대상자 중 환경적응기간에 있는 자는 그 기간 경과 시에 소득조사를 실시하게 된다.

한편, 부양의무자는 매년 1회 조사하되, 부양능력이 있는 부양의무자가 있으나 수급권자의 생활실태로 보아 부양의무자로부터 부양을 받지 못하여 최저생계비이하의 생활을 하고 있는 것으로 시장·군수·구청장이 인정하여 선(先)보호를 하고 있는 경우에는 매 분기마다 조사하고 있다.

조사결과 변동이 생긴 수급자는 수급자의 자격, 급여의 종류 및 급여액 등을 변경하고, 부정수급자 등에 대해서는 보장비용 징수 등의 행정절차를 수행하고 있다. 부정수급이란 “사위(詐僞, 거짓), 기타 부정한 방법에 의하여 급여를 받거나 타인으로 하여금 급여를 받게 한 경우”를 말하는데 이 경우 그 급여를 받은 자 또는 급여를 받게 한 자를 부정수급자로 지칭한다. 부정수급으로 판정된 경우에 수급자 선정기준을 초과하는 자에 대하여는 부정수급으로 결정된 달의 급여 전액을 중지하고, 수급자격은 유



지하나 급여를 변경해야 하는 자에 대해서는 부정수급으로 결정된 달부터 변경된 금액을 지급한다.

부양의무 불이행자에 대한 보장비용 징수는 부양의무자가 부양능력이 있음에도 수급권자의 부양을 거부·기피함에 따라 보장기관이 수급권자에게 급여를 실시한 경우와 부양능력이 미약한 부양의무자가 수급권자의 부양을 거부·기피함에 따라 보장기관에서 부양비를 산정하지 아니하고 수급권자에게 급여를 실시한 경우에 해당된다. 수급자에게 부양능력을 가진 부양의무자가 있음이 확인된 경우에는 보장비용을 지급한 보장기관은 생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 그 비용의 전부 또는 일부를 그 부양의무자로부터 부양의무의 범위 안에서 징수할 수 있다. 징수금액으로는 보장기관이 지급한 급여의 전부 또는 일부를 징수하는데, 부양능력이 있는 자의 경우는 보장기관이 급여로 지급한 금액의 전부를 징수하고 부양능력 미약자는 부양비에 해당하는 금액을 징수하게 된다.

## 2. 자활대상자 관리

### 가. 가구별자활지원계획 수립

조건부수급자로 선정된 자는 가구별자활지원계획에 따라 생계급여의 조건부과가 제시된다. 가구별자활지원계획이란 자활을 체계적으로 지원하기 위해 수급자의 근로능력·자활욕구·취업상태·가구여건 등을 감안하여 수급자가구별로 수립되는 계획을 말한다. 이에 따라 조건부수급자에게 부과되는 자활프로그램의 종류 및 내용 그리고 실시기관 명과 참여기간 등이 결정된다. 이 단계에서 공무원은 근로능력점수표에 의해 근로능력점수를 산정하며, 개인의 근로욕구 등을 감안하여 재량점수를 반영하게 된다. 이때 근로능력점수가 종합적으로 40점 미만인 경우는 근로능력이 낮아 취업이 어려우나 노동강도가 약한 자활사업에는 참여할 수 있는 근로미약자로 분류된다.

〈표 2-11〉 근로능력점수표

기준	세부기준	점수	비 고
1. 연령 (30)	18세-35세	30	- 실질적으로 취업가능한 연령
	36세-55세	20	- 취업 및 자활능력유지가 가능한 연령
	56세-64세	10	- 취업능력이 약화된 연령
2. 건강 상태(25)	양호	25	- 건강상태가 양호한 자
	보통	15	- 경질환이 있지만, 근로활동에 지장이 없는자 등
	보통이하	5	- 5-6급 장애인, 비등록장애인 등
3. 직업 이력 및 학력(25)	상	25	- 최근 3년내 1개월 이상 지속적으로 취업 또는 자영업 경험이 있는 자(공공근로·취로사업제외) - 자격증(국가기술자격법상)을 소지하고 있는 자 ※ 종사하는 직종과 직접 관련이 없는 자격증도 포함(단, 운전면허증은 직종과 직접 관련된 경우) - 대학(2년제) 졸업 이상 학력자
	중	15	- 최근 4~5년내 1개월이상 지속적으로 노동시장 취업 또는 자영업 운영경험이 있는 자(공공근로·취로사업제외) - 중·고졸 이상 학력자
	하	5	- 최근 3년 이내에 공공근로·취로사업 참여자 - 기타 위 기준에 해당하지 않는 자
4. 재량 점수(20)	- 개인의 직업이력, 근로욕구, 드러나지 않은 장애여부, 가구여건 등을 종합적으로 고려하여 20점을 부여		

주 1: 근로능력 점수산정은 연령·건강상태·직업이력 및 학력·재량점수를 합산함

주 2: 직업이력과 학력이 일치하지 않는 경우 ①직업이력, ②학력의 순위로 산정

자료: 보건복지가족부, 2008년도 자활사업안내.

자활대상자의 근로능력, 자활욕구 등을 반영한 자활프로그램 구분 및 자활급여내용은 사회복지전담공무원이 최종 결정하도록 되어 있다. 담당 공무원은 근로능력과 자활욕구, 가구여건 등을 고려하여 사업유형을 결정하여 취업알선, 직업훈련, 직업적응훈련, 자활취업촉진사업, 자활공동체,

자활 근로 등에 배치하게 된다.

#### 나. 자활사업 프로그램

담당공무원은 가구별자활지원계획의 상담결과를 참고하여 자활능력이 향상될 수 있도록 근로능력 정도·자활욕구·자활의지·지역여건 등을 고려하여 대상자의 특성에 맞는 조건을 부과하게 된다. 취업에 적합하다고 판단되는 취업대상자는 직업적응훈련 및 자활직업훈련 등 노동부(고용지원센터)의 자활사업에 참여하고 상대적으로 근로능력이 미약한 비취업대상자는 보건복지가족부에서 실시하는 자활사업에 참여하게 된다.

먼저 보건복지가족부 자활사업 프로그램을 살펴보면 현저하게 근로의지가 낮거나 정신상의 문제가 있는 수급자는 사회적응 프로그램에 참여하게 된다. 자활근로 사업 중 근로유지형은 노동 강도가 낮은 사업에 참여가 가능한 자나 간병·양육 등 가구여건상 관내사업 참여만이 가능한 사람이 참여하게 된다. 보다 참여욕구가 높거나 일용·임시직 등의 직업경험이 있는 사람은 시장진입형이나 인턴형, 사회적 일자리형에 참여하게 되고, 근로능력이나 근로욕구가 높은 수급자라면 취업알선이나 직업훈련에 참여하도록 하고 있다.

〈표 2-12〉 자활사업의 종류 및 선발기준

자활급여종류 (구체적인 사업지정)		선 발 방 법	
		기 준	근로능력 점 수
직업적응훈련		▪ 근로의욕 고취 및 직업적응훈련이 필요한 수급자 및 차상위계층	
취업알선 직업훈련(창업훈련) 자활취업촉진사업 등		▪ 근로능력과 욕구가 높아 노동시장에서의 취업이 가능한 자	70점 이상
자활공동체사업		▪ 자활공동체사업 참여욕구가 높은 자 ▪ 기술습득정도·노동강도가 높은 사업참여가 가능한 자	70점 이상
자 활 근 로	시장진입형	▪ 자활근로프로그램 참여욕구가 높은 자 ▪ 일용·임시직으로 직업경험이 있는 자	51~ 69점
	인턴형		
	사회적일자리형	▪ 노동강도가 낮은 사업참여가 가능한 자 ▪ 간병·양육 등 가구여건상 관내사업만이 가능한 자	41~ 50점
사회적응프로그램		▪ 알콜의존 및 우울증 등 정신건강상 문제가 있는 경우 ▪ 근로의지가 현저히 낮은 경우 ▪ 상습적인 조건불이행자 등	점수와 무관
생업자금융자		▪ 공동체 및 개인창업을 희망하는 자	신청서 심사·평가

자료: 보건복지가족부, 2008년 자활사업안내.

자활근로사업은 「간병·집수리·청소·폐자원재활용·음식물재활용사업」의 5대 전국표준화사업을 중점사업으로 추진하되, 영농·도시락·세차·환경정비 등 지역실정에 맞는 특화된 사업을 적극 개발하여 추진되고 있다. 자활근로사업은 참여자의 자활능력과 사업유형에 따라, ①근로유지형, ②사회적일자리형, ③인턴형, ④시장진입형 자활근로사업으로 구분된다. 근로

유지형은 현재의 근로능력 및 자활의지를 유지하면서 향후 상위 자활사업 참여를 준비하는 형태의 자활근로이다. 사회적일자리형은 사업의 수익성은 떨어지나 사회적으로 유용한 일자리 제공으로 참여자의 자활능력 개발과 의지를 고취하여 향후 시장진입을 준비하는 사업을 말한다. 또한 인턴형 자활근로는 일반기업체에서 자활사업대상자가 자활인턴사원으로 근무를 하면서 기술·경력을 쌓은 후 취업을 통한 자활을 도모하는 취업유도형 자활근로사업이다. 마지막으로 시장진입형 자활근로는 시장진입 가능성이 높고 자활공동체 창업이 용이한 사업으로 기초생활보장수급자의 자활을 촉진할 수 있는 사업으로 총 투입예산의 20%이상을 수익금으로 발생시키는 사업을 말한다. 각 유형별 사업규모는 근로유지형을 전체 자활근로사업의 35%미만으로 시행하고 사회적일자리형, 인턴형, 시장진입형 자활근로를 전체 자활근로사업의 65% 이상 실시하고 있다.

자활공동체는 2인 이상의 수급자 또는 저소득층이 상호·협력하여, 조합 또는 공동사업자의 형태로 탈빈곤을 위한 자활사업을 운영하는 업체로 국민기초생활 보장법에 의한 자활공동체 요건을 갖추고 보장기관으로부터 인정을 받은 인정공동체를 말한다. 자활공동체는 수급자 등 저소득계층의 자활공동체사업 참여를 통한 탈빈곤을 목적으로 하고 있다.

노동부에서 실시하는 자활지원사업은 조건부수급자 중에서 노동시장에서 취업가능성이 있는 자들을 대상으로 취업에 필요한 훈련 실시 및 창업지원 등 경제적 자립을 지원하는 목적으로 실시된다. 사업 참여자는 고용지원센터에서 초기상담을 실시한 후 직업적응훈련에 참여하며, 이후 심층상담을 통해 개인별 취업지원계획을 수립하여 자활직업훈련, 자활취업촉진사업, 취업알선, 창업지원 등의 자활사업에 참여하게 된다. 직업적응훈련은 자활대상자의 근로의욕 고취 및 취업정보 제공, 직업생활에 필요한 기초적인 컴퓨터 활용능력과 자동차 운전능력 배양하는 것으로 근로의욕 증진프로그램, 직업지도프로그램, 취업기초능력갖추기프로그램(정보화기초

과정 및 자동차운전교육과정)이 있다. 자활직업훈련은 자활대상자 특성에 따라 취업이 용이한 분야의 훈련과정을 개설·운영하여 취업능력 및 기능 습득을 지원하는 것이다. 자활취업촉진사업은 자활대상자 스스로 산업현장을 방문하여 구인현황 파악, 현장면접 등을 통해 본인 취업 및 다른 자활대상자의 취업을 지원하는 것이다.

2008년 6월 현재 보건복지가족부 자활사업 프로그램 참여하고 있는 사람 수는 49,577명이고 노동부 자활사업에 참여중인 사람은 1,193명으로 전체 자활사업 참여자 중에서 보건복지가족부에 실시하는 자활사업의 참여자가 대다수를 차지하고 있다.

〈표 2-13〉 자활사업 프로그램별 참여자 수

(단위: 명, %)

계	보건복지가족부					노동부
	소계	자활공동체	자활근로	사회적응 프로그램 등	창업지원 등	직업훈련 등
50,770 (100.0)	49,577 (97.7)	4,885 (9.6)	43,527 (85.7)	991 (2.0)	174 (0.3)	1,193 (2.4)

자료: 보건복지가족부 자립지원투자과 내부자료

한편 자활사업에 참여하는 대가로 받게 되는 자활급여는 일당 지급을 원칙으로 하되, 시·군·구 및 사업시행기관과 자활사업 참여자의 합의에 따라 월 급여 형태로 지급하고 있다. 급여액수는 시장진입형 참여자의 경우 자활근로사업에 필수적인 기술·자격증이 있는 자는 일당 30,000원을, 기술·자격이 없는 자는 29,000원을 지급받는다. 또한 인턴형은 일당 28,000원, 사회적일자리형은 26,000원 그리고 근로유지형은 19,000원을 자활급여로 지급받게 된다.

〈표 2-14〉 자활급여 액수(일당)

(단위: 원)

구분	시장진입형 (기술·자격자)	인턴형	사회적일자리형	근로유지형
급여단가	29,000 (30,000)	28,000	26,000	19,000
비 고	1일 8시간, 주5일	1일 8시간, 주5일	1일 8시간, 주5일	1일 5시간, 주4일

자료: 보건복지가족부, 2008년도 자활사업안내.

## 다. 조건이행여부 확인

국민기초생활보장법 제30조에서는 근로능력이 있는 수급자가 자활사업 참여의 조건을 이행하지 않는 경우 조건을 이행할 때까지 본인의 생계급여의 일부 또는 전부를 중지하도록 되어 있다. 따라서 조건부수급자가 조건을 이행하지 않을 경우에는 즉시 생계급여 중지여부를 결정하게 된다.

생계급여는 조건부수급자에 대한 생계급여 중지를 결정한 날이 속하는 달의 다음 달부터 3개월간 급여를 중지하고 소득을 철저히 파악하여 적용하게 된다. 만약 3개월이 경과한 후에도 조건을 이행하지 않는 경우에는 조건을 이행할 때까지 계속 급여를 중지하게 된다. 이때 중지되는 생계급여는 조건부수급자 본인의 생계급여를 중지하는 것으로 조건불이행자 본인을 제외한 나머지 가구원의 생계급여는 그대로 지급된다. 생계급여의 지급중지가 결정된 조건부수급자가 제시된 조건을 이행하게 되면 조건을 이행 한 달의 다음 달부터 생계급여가 지급된다.

조건이행의 기준을 살펴보면 근로유지형을 제외한 자활근로 참여자와 자활공동체 참여자는 주 3일 22시간 이상 참여해야 하고 근로유지형의 경우는 주 3일 15시간 이상 참여해야 한다. 그러나 기준시간을 지키지 않거나 2일 이상 연속 불참이 3회 이상 반복 되거나 월 1/3이상 불참시에는 조건불이행이 된다. 또한 지각·조퇴, 음주, 근무지 이탈, 자활사업 방해, 정

당한 지시 불이행, 폭력·폭행 등의 불성실한 참여태도를 보였을 때도 조건 불이행이 된다.

〈표 2-15〉 조건이행판단 기준표

사업구분	기본사업기간	조건이행기준	조건불이행기준
자활공동체	주 5일 이상	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주 3일(22시간) 이상 참여</li> <li>- 1일 8시간 기준</li> <li>※ 초과근무시간 제외</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 조건이행기준 위반시</li> <li>② 2일이상 연속 불참여 3회이상 반복</li> <li>③ 월 조건부과일수의 1/3이상 불참시</li> <li>④ 불성실한 참여태도</li> </ul>
시장 진입형	주 5일		
인턴형			
자활 근로	주 4일(20시간)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주 3일(15시간) 이상 참여</li> <li>- 1일 5시간 기준</li> <li>※ 주5일 참여시 주3일(18시간) 이상 참여</li> <li>※초과근무시간 제외</li> </ul>	
사회적응 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사례관리: 월1회이상</li> <li>· 집단프로그램: 주2회이상</li> <li>- 자원봉사활동 1회</li> <li>· 근로의욕고취 및 사회적응교육 월 1회이상</li> <li>· 지역연계활동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 월 3회이상 불참시 조건불이행</li> <li>· 1개월이상 전담관리자와의 접촉을 회피하는 경우</li> <li>※ 단, 타 자활사업에 참여중인 조건부수급자의 경우 사회적응프로그램 조건이행여부 확인 불필요</li> </ul>	
생업자금		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 대여신청당시 목적대로 집행하지 않은 경우</li> <li>· 창업준비 및 창업활동을 하지 않는 경우</li> </ul>	
※공통사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 예산 등 사업실시기관의 사정으로 조건이행기준시간에 미달하여 사업기간을 제시할 경우에는 제시된 사업기간을 모두 참여해야 함 (예) 근로유지형자활근로를 주2일만 제시했을 경우 → 2일 모두 참여해야 조건이행</li> <li>· 조건이행기준 주3일(22시간 이상)은 시간기준을 적용함</li> </ul>		



### 제3장 사회복지전담공무원의 근로능력 판정 및 관리

근로능력에 대한 판정과 이에 따른 일반수급자와 조건부수급자로의 분류는 자산조사를 통한 소득인정액 산정과 부양의무자 조사에 의한 수급대상의 선정 및 급여결정 과정에서 동시에 진행되고 있다. 또한, 근로능력과 조건부과 및 제외(유예) 사유 변경여부 등에 대한 이후관리는 수급자와 부양의무자에 대한 확인조사 등을 통해 소득인정액을 조정하고 이에 따라 수급여부나 급여수준을 조정하는 것과 맥락을 같이 한다.

그런데, 제도 도입이후 대표적인 쟁점이 되고 있는 근로능력자에 대한 최저생활 보장 및 관리와 관련하여, 국민기초생활보장제도의 근간을 흔들 수 있는 ‘근로능력 판정부터 이후관리’에 이르는 전 과정의 중심에는 ‘진단서’와 수급자(가구)의 근로여건<sup>1)</sup>이 자리 잡고 있다. 2007년 모니터링 평가연구(이태진 외, 2007)에서도 진단서를 둘러싼 문제점과 함께 진단서가 수급자들에게 미치는 영향에 대해 사회복지전담공무원들이 생각하고 있는 방향을 제시하고 있다. 하나의 시각은 진단서를 근로능력에 대한 관리가 아니라 오히려 근로의욕 상실을 조장하는 ‘독’ 또는 ‘함정’으로 보는 것이고, 다른 하나는 진단서 제출 후 근로무능력이나 조건부과 제외자로 분류되어 자활사업 참여가 아닌 소득이 노출되지 않는 일자리에서 근로활동을 함으로써 더 높은 소득을 획득할 수 있는 ‘틈새’로 보는 것이다. 사회복지전담공무원의 눈에는 이러한 수급자가 그저 ‘게을러지는 수급자’ 또는 ‘알미운 수급자’로 비춰질 수 있는 것이다.

이처럼 근로능력에 대한 판정과 관리는 진단서를 중심으로 이루어지는데, 이와 관련하여 제도 운영에 있어서 제기되고 있는 핵심적인 쟁점은 진단서에 대한 의존과 불신으로 요약할 수 있다. 우선, 근로능력 판정 및

관리과정에서 진단서가 차지하고 있는 비중과 그 활용에 대해 사회복지전담공무원들은 불만과 혼란의 감정을 가지고 있다. 제출한 진단서의 내용에 대해 기준을 적용하는 것이 모호하거나 진단서를 제출하지 못하는 경우, 혹은 근로능력이 회복되거나 치료기간이 종료된 것처럼 보이지만 여전히 동일 병명이나 치료기간으로 반복해서 제출되는 진단서의 처리와 관련하여 혼란에 빠지게 된다.

이 장에서는 진단서 자체의 문제점만이 아니라, 수급자 선정과 관련된 근로능력 판정부터 수급자로 선정된 이후의 관리에 이르기까지, 즉 수급 신청 시 초기 상담과정에서 근로능력에 대한 확인 및 정보의 제공, 근로능력 판정 및 조건부과 여부에 대한 결정 및 통보, 근로능력 및 근로활동과 관련된 수급자 및 가구여건에 대한 이후관리에 이르기까지 나타나는 다양한 문제점과 갈등, 이중적인 심리 등을 서비스 제공자인 사회복지전담공무원의 시각에서 살펴보고자 한다.

### 제1절 초기상담 과정에서의 근로능력 확인 및 정보 제공

수급대상자가 여러 가지 경로를 통해 수급 신청을 하기 위해 처음으로 읍면동에 방문하게 되면, 우선 사회복지전담공무원과 초기 상담이 진행된다. 이러한 상담 과정에서, 사회복지전담공무원들은 과연 어떠한 기준과 절차에 따라 수급대상 가구의 근로능력을 확인하는가? 특히, 읍면동이 아닌 시군구 통합조사팀에 의한 수급여부 결정 과정에서 진행되는 근로능력 판정 및 조건부과 여부에 대하여 수급신청자에게 어떤 정보를 얼마나 제공하며, 이 때, 진단서 등 근로능력 판정에서 중요한 영향을 미치는 관련 서류의 제출과 관련하여 어떻게 설명하고 있는가? 여기서는 이와 같은 초기 상담 및 신청 과정(intake)에 초점을 맞춰 살펴보고자 한다.

현행 국민기초생활보장제도에서 근로능력자는 기본적으로 연령에 의해 대상이 제한되어 있다. 즉, 만 18세 이상 64세 이하의 수급자 및 자활사업 참여를 희망하는 차상위계층으로 별도의 근로무능력자 기준에 해당하지 않을 경우 근로능력자로 정의된다. 따라서, 실질적인 근로능력 보유 또는 상실 정도, 그리고 실제 근로활동 여부와 관계없이 연령기준을 벗어나는 경우에는 근로능력자로서의 판정이나 관리를 고려할 필요성이 없다. 이는 근로능력자의 자활기반을 조성하고 탈빈곤 촉진을 목적으로 하는 국민기초생활보장제도, 특히 자활사업의 성패를 결정하는 첫 단추가 되는 근로능력 판정과 그에 따른 조건부수급자 구분 단계에서부터 실질적인 근로활동 참여가능성 및 이를 통한 자활가능성을 고려하지 못하고 있음을 보여주는 것이다.

*오시면 일단 가구원 확인하고, 그 중에 나이를 보고 근로능력자가 있는 대대는 물어보죠. 일단 장애가 있는지 아니면 어디 건강이 안 좋아서 특별히 일을 못하는 사유가 있는지 그런 걸 물어보고... 아파서 도저히 일을 못하겠다고 하면 진단서를 같이 첨부를 하시라고 얘기를 하고, 그게 아닌 경우에는 자활사업에 참여를 해야지만 그 조건으로 조건부수급자로 선정된다고 얘기를 해요.*

*<광역시, 읍면동, 사회복지전담공무원>*

또한, 초기 상담과정에서는 읍면동을 방문한 신청자 이외에 근로활동 참여가능성이 높은 가구원을 확인하는데 있어 여러 가지 이유로 인해 현실적인 한계가 존재하고 있다. 필요 시 별도로 방문을 요청하여 상담을 하는 경우도 있지만 근로능력 판정기준 자체가 행정적인 기준이나 관련 증빙서류를 통해 가능하도록 되어 있다. 그러므로, 개인별로 판정하도록 되어 있는 근로능력 여부를 주로 방문한 신청자에 의해 제공되는 간접적인 정보를 통해 확인하게 되고 이를 수급여부 및 근로능력 판정을 위한

기초자료로 시군구에서 활용하는 실정이다.

*100퍼센트 일대일로 만날 수는 없어요. 어느 순간이 되면 죄송하긴 하지만 저희가 너무 힘들다보니까 일단 나이별로 해서 점수를 매기고 거기서 또 필요하신 분들은 불러서 면담을 하고 다시 조정하고 그러죠.*

*<광역시, 읍면동, 사회복지전담공무원>*

한편, 연령이 만 18세~64세 이하의 범위에 해당할지라도, 아래와 같은 근로무능력자 범주에 해당한다면 모두 근로무능력자로 판정된다. 즉, 중증(1~2급)장애인, 보건복지가족부장관이 정하는 질병 또는 부상에 해당하지 아니하는 질병·부상 또는 후유증으로 3개월 이상 치료 및 요양이 필요한 자, 임산부, 공익근무요원 등 법률상 의무를 이행중인 자, 기타 근로가 곤란하다고 보건복지가족부장관이 정하는 자로 4급 이내 장애인이 근로무능력자로 규정되어 있다. 따라서, 초기상담 시 신청자 및 가구원의 근로능력 판정과 관련된 이러한 기준 및 필요한 서류 등에 대한 충분한 설명이 반드시 필요하다고 할 수 있다. 또한, 이와 관련된 수급신청자의 이해 정도 및 초기상담 내용은, 수급신청 이후 진행되는 시군구 통합조사팀의 방문조사 및 수급자격과 근로능력 판정뿐만 아니라, 수급자로 선정된 이후의 근로능력 및 조건부과 등과 관련된 읍면동에서의 자격관리에 있어서도 필수적이다.

*초기상담 시 제도를 설명하고 제출서류 안내 후 문서를 접수합니다. 이때 안내하는 내용은 근로능력 판정 이유, 판정절차, 판정기준, 제출하도록 요구하는 서류, 근로능력 판정결과에 따라 달라지는 상황 등입니다.*

*<농어촌, 읍면동, 사회복지전담공무원>*

*그렇죠. 초기상담만 하고... 그래도 상담을 할 때 한번 다 받으니까요.*

만약, 다양한 이유로 인해서 일을 못 한다고 그러면 초기 상담지에 써서 보내는 거죠, 임신부라서 일을 못하고, 양육이나 간병으로 인해서 일을 못하고 있고, 이런 식으로 기본적인 것은... 저희가 상담을 해서 먼저 그거를 다 취합을 해서 보내구요. 혹시 저희가 안 보냈는데 추후에... 구청에서 상담을 했는데, 추가로 그런 사항이 있다라고 얘기 하셔서 간혹 추가로 내는 경우는 있는데 처음에 저희가 상담을 하면서 어느 정도는 다 받아서 보내요. 그리고 추가로 제출하셔야 되는 서류가 있으면 저희한테 주시고 저희가 갖다드려요

<광역시, 읍면동, 사회복지전담공무원>

이처럼 읍면동 사회복지전담공무원들은 초기상담 과정에서 개별 가구원 별로 직접 대면하여 상담을 하는데 한계가 있지만, 근로능력 판정과정에 대한 수급자의 이해를 높이고 필요한 서류와 판정결과에 따른 차이 등을 충분히 설명하고 있다. 또한, 근로능력에 대한 판정에 도움이 될 수 있는 상황에 대한 이해나 정보를 수집하기 위해서 나름대로의 노력을 기울이고 있다고 할 수 있다. 그러나, 초기상담 과정에서의 이러한 정보제공은 객관적인 근로능력 판정시스템을 거친 이후에 이루어지는 것이 아니라, 주로 근로무능력자에 해당하는지 아닌지를 입증할 수 있는 근거, 즉 근로무능력자 판정에 있어 가장 중요한 수단이 되는 진단서 제출에 대한 사전적인 안내의 성격을 지니고 있다.

근로능력을 확인할 때 건강을 보는데, 건강을 판단할 때 우선은 진단서를 기준으로 하고요...

<광역시, 읍면동, 사회복지전담공무원>

조건 부과를 해도 어차피 안 될 것이다 생각이 드니까 일단은 면담을 해보고 그쪽 조건에 대해서 자꾸 맞춰본다는 느낌이 드는 것이...아예 수용을 못

하니까 진단서를 제출하셔야 된다는 쪽으로 상담이 가는 경향이 있는 거 같아요. 진단을 받게 되면 조건부과에서 제외가 되니까 수급자 책정이 원활히 이루어지지만 엄연히 건강하시고 그러신 분이 생활이 어렵다고 하시면 조건부과 쪽으로 가야되잖아요. 그럴 경우 수용이 솔직히 어려워요.

<농어촌, 읍면동, 사회복지전담공무원>

이러한 정보 제공은 업무수행 과정에서 필수적인 요건이고 바람직한 것이지만, 사회복지전담공무원의 의도와는 상관없이 수급신청자 본인 및 근로능력이 있는 가구원으로 하여금 근로무능력자로 판정받는 것이 유리하다는 생각을 갖도록 유도할 수 있는 정보를 제공함으로써 근로능력 판정과 관리를 더욱 어렵게 만드는 요인으로 작용할 가능성을 내포하고 있다. 또한, 경우에 따라서는 의도하지는 않았지만 근로무능력을 입증하기 위한 진단서의 제출을 유도하는 결과를 가져오기도 하며, 근로능력자로서의 관리나 조건부과 이후의 자활사업 참여여건 등을 고려하여 다소 의도적으로 진단서 제출을 유도하는 방향으로 수급신청자에게 정보를 제공하는 경향도 나타날 수 있다.

그러나, 이것은 사회복지전담공무원이 초기상담 과정에서 상담내용이나 정보제공의 범위나 내용을 기술적으로 조정함으로써 해결될 수 있는 문제가 아니라, 진단서를 중심으로 이루어지고 있는 현행 근로능력 판정체계가 안고 있는 구조적인 문제이다. 따라서, 근로능력자에 대한 정확한 판정과 관리를 위해 단기적으로 진단서 발급 요건을 강화하고 중장기적으로 근로능력 판정체계 및 기준을 개편해야 한다.

## 제2절 근로능력 판정 및 이후관리

### 1. 조건부과 판정결과에 대한 이해와 갈등

초기상담 과정을 거쳐 수급자로 확정될 경우 앞서 살펴본 진단서 등을 검토하여 근로능력 판정 및 조건부과 기준을 적용하게 되는데, 이에 따라 먼저 근로능력자와 근로무능력자로 판정하고, 근로능력자로 판정된 경우 자활사업 참여를 조건으로 급여를 받는 조건부수급자인지 아니면 조건부과를 제외 받는 조건부과제외자인지, 한시적으로 조건제시를 유예 받는 조건제시유예자 인지의 여부를 최종적으로 판정하게 된다. 그리고 그 결과는 수급신청자에게 최종적으로 통보되며, 읍면동 사회복지전담공무원은 개별 수급가구의 가구원별 근로능력 판정과 조건부과 여부를 행정전산망으로 공유하게 된다.

그렇다면, 초기상담 시 이러한 일련의 과정에 대해 설명을 들었지만 얼마나 그 기준과 결과에 따른 차이를 이해하고 있을까? 대부분의 수급자는 처음에 수급자로 책정될 당시 이러한 내용을 이해하고 있지 못하는 상황으로 파악되고 있다. 또한, 수급자로 선정이 확정되어 시군구로부터 수급자격 취득과 관련된 결정사항을 통보받는 단계에서도 자신이 일반수급자인지 자활사업에 참여해야 하는 조건부수급자인지 정도만 알 수 있을 뿐이다. 그러므로, 조건부수급자가 아니라 자신이 일반수급자로 통보받은 경우, 구체적으로 자신이 근로능력자 혹은 근로무능력자로 판정되었는지, 아니면 근로능력자로 판정되어 조건부과 대상자임에도 불구하고 어떠한 이유에서 조건부과제외자 또는 조건제시유예자로 분류되었는지 알 수 없는 실정이다.

*대부분 일반 수급자 경우에는 특별히 저희가 따로 조건제시, 이행에 대해, 자활참여에 대해서 특별히 얘기하거나 그런 게 없으니까 그냥 대부분*

*본인이 조건부과제외자다, 조건제시유예자다... 이렇게 알고 계시는 분은 별로 없을 거 같구요. 일반수급자다. 아니면 자활사업에 참여하는 조건부수급자다. 그 정도로만 아실 것 같아요.*

*<광역시, 읍면동, 사회복지전담공무원>*

그러나, 조건부과제외자와 조건제시유예자로 분류되는 기준은 아래와 같이 수급자가 이해하기에 매우 다양하고 복잡하다. 먼저, 조건부과제외자는 근로능력이 있으나 다양한 사유로 인해 자활사업에 참여하지 않아도 되는 수급자를 의미한다. 조건부과제외자로 분류되는 경우로는, 먼저 개별 가구 또는 개인의 여건 등으로 인해 자활사업에 참여하기 곤란한 경우를 들 수 있는데 미취학 자녀의 양육이나 질병 또는 부상, 장애 등으로 간병 혹은 보호를 해야 하는 경우, 현재 학교에 다니고 있는 대학생인 경우, 그리고 5~6급 장애인의 경우 장애인 직업재활 실시 기관 및 한국장애인고용촉진공단이 실시하는 고용촉진 및 직업재활사업에 참가하고 있는 경우가 이에 해당한다. 근로능력이 있는 수급자가 일반 노동시장에서 근로 또는 사업에 종사하며 소득활동을 하는 경우에도 조건부과에서 제외되는데, 주당 평균 3일 이상 근로에 종사해야 하며 자영업을 하는 경우 부가가치세법에 의하여 사업자등록증을 발급받고 종사하고 있어야 한다. 또한, 입영예정자나 전역한 자, 교도소에서 6개월 이상 수용되었다가 출소한 자, 보장시설에서 퇴소한 자, 학교졸업자 그리고 질병, 부상 등으로 2개월 이상의 치료를 받고 회복한 자와 같이 환경변화로 인한 적응기간이 필요하다고 인정되는 자는 조건부과에서 3개월 동안 제외된다. 한편, 조건제시유예자는 조건부수급자이나 지역 및 가구여건 등 사업시행 여건이 개선될 때까지 자활사업 참여를 한시적으로 유예한 자를 의미한다. 조건제시유예자는 질병 및 부상 또는 5~6급 장애사유로 자활사업 참여가 곤란하다고 시군구청장이 결정한 자, 도서벽지 거주 수급자, 시험 준비·직업훈련·학원



수강 등의 진학 또는 취업을 목적으로 시험이나 훈련을 받고 있는 경우에 해당된다. 또한, 북한이탈주민의 경우 정착지원시설로부터 최초 거주지 전입 후 1년간, 그리고 18세 이상 고등학교 및 대학교 중퇴 및 휴학생 중 경제적인 어려움이나 가구 및 개별여건으로 자활사업 참여가 곤란한 경우 조건제시유예자로 분류될 수 있다.

게다가 최초 수급자격 확정 통보 시 일반수급자의 경우에는 근로능력 판정 및 조건부과 제외의 유형과 구체적인 사유까지 알려주지 않으므로, 다양하고 복잡한 근로무능력자 판정기준과 조건부과제외자 또는 조건제시유예자 분류기준과 함께 자신이 어떻게 분류되었으며 어떠한 상황에 처해 있고 어떻게 해야 하는지에 대해서 이해하는 경우는 거의 드물다고 할 수 있다. 최초 수급자격에 대한 통보 과정에서 자신 또는 다른 가구원이 어떠한 이유에서 조건부수급자로 자활사업 참여대상이 되었는지, 반대로 어떠한 사유로 조건부과제외자 또는 조건제시유예자로 분류되었는지 이해하는 것은 매우 중요하다. 그럼에도 불구하고 현행 기초생활보장제도의 운영과정에서는 그렇지 못한 실정이다.

반면에, 최초 선정된 수급자의 지속적인 관리를 담당하게 되는 읍면동 사회복지전담공무원들은 처음에는 해당 수급자와 마찬가지로 일반수급자 또는 조건부수급자 여부만을 전산망을 통해 확인하게 된다. 그러나, 그들은 자신이 초기상담 과정에서 파악하여 작성했던 수급자의 상황을 바탕으로 나름대로 조건부과 제외 또는 조건제시 유예의 유형 및 사유 등을 분류하여 관리하게 된다.

*그렇게 까진 안 와요 저희한테도.... 일반수급자다, 조건부 수급자다, 이렇게만 오는거고, 상담내역이나 이런거는 전산 상으로 따로 다 관리를 하잖아요, 그거를 보고 저희가 조건부 수급자다 하면은 조건 맞는 자활기관이나 이쪽에 의뢰를 하는거고, 그렇게 보는거죠.*

(복지수급자 DB상에 보면 근로능력자도 다 입력하도록 되어 있고, 조건 부과 제외와 조건제시 유예의 경우에는... 그 유형과 사유를 분류를 해서 입력하잖아요. 어떤 수급자들은 거기에 보면 환경적응 때문에 또는 가구여건 때문에 제외자라는 분류까지 다 되어 있거든요. 그건 선생님이 보시고 판단해 넣는 건가요?)

그렇죠, 수급자 책정을 하면서도 그 부분을 염두에 두고 책정을 하고, 추후에 그걸 바탕으로 저희가 분류를 해서 관리를 하는거죠.

<광역시, 읍면동, 사회복지전담공무원>

결국, 근로능력 판정 및 조건부과와 관련된 내용에 대한 사회복지전담공무원과 수급자의 이해의 수준은 상이하게 된다. 즉, 근로능력 판정 및 조건부과에 따라 사회복지전담공무원이 부가적인 설명을 하고 이에 상응하는 조치를 취하게 될 경우, 양자 간 정보의 비대칭성 또는 불균형은 다양한 갈등과 민원을 야기하게 된다. 읍면동 사회복지전담공무원들은 이러한 갈등이 발생하게 되면 근로능력 판정과 조건부과 기준 및 진행과정, 판정결과 및 그에 상응하는 조치에 대해 설명하고 수급자의 이해를 구해야 하는 상황에 직면한다. 그러나, 이러한 상황에서 근로능력 판정 및 조건부과를 둘러싼 양자 간의 갈등이 쉽게 해결되지 않으면 악성 민원으로 나타나게 되거나, 관련 기준과 자신이 처한 상황을 판단한 수급자가 초기 상담 과정에서 언급했던 내용을 반복하는 등 다양한 방법을 활용하여 조건부과를 회피하거나 조건부과 제외를 유지하려는 행태가 나타나게 된다.

그 때 당시 건강상태에 대해 초기에 물어봤는데, 이 정도 아프다... 한분은 관절염같은... 허리도 안 좋으시데요. 근데 진단서 제출하라는 얘기는 했지만 특별히 치료를 받으시는 것도 아닌거예요. 그래서 진단서를 끊어 오지도 않으시고..... 어느 정도 일을 하시니까 저러시겠지... 어느 정도 걸어다니실만 하고 일 하실만 하니까 그러시겠지 생각했어요. 그리고 그동

안 어떻게 생활하셨어요 물으니까 식당에 가서 며칠 일하시고 그러셨데요. 그 정도면 일을 하시는 거잖아요. 그래서 진단서를 안 받고 올렸어요.

그랬더니 당연히 조건부과 대상자가 돼서 내려갔죠. 그래서 본인도 통지를 받고 와서 상담을 했어요. 앞으로 이런 일들을 하시게 될거라고 설명을 했어요. 그랬더니, 막상 조건부과 이야기를 듣고 나니까, 특히 일주일 내 내 근무를 해야된다고 하니까 아파서 실제로 그렇게는 매일 못나온다 하는거예요... 급여도 작잖아요. 한 달에 40만원도 안 되고 그러니까 못한다 그렇게 이야기를 하시는 거예요... 그렇게 일을 못하신다 하시면 조건부과에 대한 불이행으로 수급권이 중지된다고 이야기 했더니 막 생각해보다가 그냥 수급을 포기하겠다고 하시더라고요. 안 하시겠다고..... 어차피 나가서 품 파는게 여기서 근로유지형으로 참여하는 거보다 나올거라고 생각을 하셨던 거 같아요. 예전에 식당일 하신 걸 생각하신 거 같아요. 생각해보고 이런저런 거 따져보고 나서 조건부과를 받아들여 자활사업에 참여하는 대신에 그분은 수급을 포기하신거죠.....

<농어촌, 읍면동, 사회복지전담공무원>

이와 같이, 근로능력 판정 및 조건부과 결과에 대한 상호 이해수준의 차이로 인해 나타나는 갈등은 쉽게 예상할 수 있는 것이다. 초기상담 과정에서 근로능력 판정 등과 관련된 정보를 제공하지만 이를 이해하는 경우는 많지 않다. 그 후, 통합조사팀의 조사를 거쳐 수급자격이 확정될 경우 조건부과 여부에 대한 통보와 그에 상응하는 조치가 취해지면서부터 수급자와 사회복지전담공무원간의 갈등은 시작된다. 그리고, 읍면동 사회복지전담공무원은 근로능력 판정과정과 결과, 그리고 그에 따른 의무사항 등에 대해 다시 설명하고 이해시키는 과정을 거치게 된다. 다행히도 이 과정에서 수급자가 자신이 조건부수급자로 판정된 것에 대해, 그리고 자활사업에 참여해야 하는 의무에 대해 수긍한다면 갈등은 해소되는 것이다. 그렇지만, 수급자가 이를 받아들이지 못한다면 갈등이 심화될 수밖에

없다. 더 나아가 수급자가 진단서를 발급받아 제출하는 등의 인위적인 노력을 통해 근로무능력자로 판정받으려 하거나 조건부과를 회피하려는 행태를 보이게 된다면, 사회복지전담공무원은 진단서를 중심으로 근로능력 및 조건부과 제외 등을 판정하는 현행 시스템 하에서 지침에 의거해 이를 조정할 수밖에 없는 실정이다.

*일단 젊은 나이에 수급자가 되기 위해 노력하는 모습이 한심스럽죠. 저 정도의 노력이면 어디 가서 밥 굶지는 않을 텐데 하는 마음이 드는 것이 솔직한 심정이예요. 이러한 경우, 증빙서류만 제출하면 근로의무를 면제해 주지만, 악착같이 근로활동을 찾아내고, 추정소득 부과하며, 사적이전 소득이라도 붙여 급여를 낮추죠. 하지만, 수급자에 따라 수급정도가 다르며, 마찰의 정도도 각각이거든요. 이렇게 책정된 경우 해당 읍면동 담당자가 바뀔 때마다 수급자는 갖은 사유를 붙여 집요하게 급여변경을 요구하게 돼요. 답이 없어요.*

*<농어촌, 읍면동, 사회복지전담공무원>*

요컨대, 최초 수급자격에 대한 통보 및 읍면동 사회복지전담공무원의 관리 과정에서 신규 수급자 또는 다른 가구원이 어떠한 이유에서 조건부 수급자로 자활사업 참여대상이 되었는지, 반대로 어떠한 사유로 조건부과 제외자 또는 조건제시유예자로 분류되었는지 정확하게 이해할 수 있도록 제도를 개선하는 것은 수급자의 제도 순응성 정도를 높여 안정적으로 제도를 운영하는 측면뿐만 아니라, 자활에 대한 의지를 제고하고 적극적으로 자활사업에 참여하도록 유인하는데 있어서도 매우 중요한 요소이다. 또한, 진단서를 통해 사후적으로 근로무능력자로 판정받거나 조건부과를 회피할 수 있는 가능성이 여전히 존재하는 현행 시스템에 대해서도 근본적인 개선이 필요한 상황이라고 할 수 있다.

## 2. 조건부과 판정 이후의 관리

여기서는 국민기초생활보장제도의 근로능력 판정 및 조건부과 제외와 관련하여 중요한 근거자료로 활용되고 있는 진단서의 발급 및 제출 실태, 이러한 진단서에 대한 불신과 의존 및 수급자와의 갈등과 타협 등 사회복지전담공무원의 상반된 태도, 특히 수급자 관리에 있어서 불가피하게 진단서를 활용할 수밖에 없는 상황과 이에 적응해가는 수급자와 사회복지전담공무원의 모습 등을 살펴본다.

### 가. 진단서에 대한 불신

현재 근로능력 판정과 조건부과 제외의 근거가 되는 진단서에 대한 사회복지전담공무원의 신뢰 정도는 가능한 높게 인정하더라도 50%를 넘지 않는 수준이라고 할 수 있다. 특히, 일반적으로 많은 사람들이 자신도 가지고 살아간다고 느끼는 일부 만성질환에 대해 발급된 진단서의 경우에는 더욱 그렇다. 또한, 교통사고 등으로 일반 병원에서 진단서를 발급해 본 경험이 있다면 진단서의 발급과정과 내용에 대해 100% 신뢰할 것이라고 예상하는 것은 무리인 듯하다.

*제가 보서는 진단서를 신뢰할 수 있는 정도는 대략 20% 이내.....  
희귀 난치성 질환을 빼고, 만성질환 중에 따져본다면 20%는 정말 일을 못  
하는 분이고, 80%는 본인의 노력에 따라 할 수도 있다고 봐요.*

*<광역시, 읍면동, 사회복지전담공무원>*

*많이 봐서 진단서 10장 중에 3장 정도요..... 특히, 인근 지역 의원급  
병원에서 발급한 것은 거의 잘 안 믿죠.*

*<수도권, 읍면동 사회복지전담공무원>*

저도 진단서에 대해서는 신뢰도가 50% 이하거든요..... 의사선생님이 하시는 말씀이 그건 우리가 함부로 판단할 수 없다 개인적인 부분도 있고, 환자와 근로능력 여부에 대해서 진단서를 해달라고 오는 사람이 환자 본인이다 이거예요. 본인이 직접 가지고 와서 근로능력 없다고 해주세요 하면 없다고 해줄 수도 없고, 있다고 해줄 수도 없다는 거예요. 그래서 자기들이 판단하기가 너무 어렵다. 그 부분에 대해서는 기관에서 의사한테 직접 요구해도 써줄까 말까인데 본인이 들고 오면 더더욱 할 수가 없다고 하시더라고요. 진단서라는 것이 한 줄 내지 두 줄이예요. 이 사람이 어떤 질병으로 계속적인 치료가 필요합니다. 뭐 몇 주간에 안정이 필요합니다.

<수도권, 시군구, 사회복지전담공무원>

‘진단서’라는 문서가 단지 국민기초생활보장제도의 운영을 위해 만들어진 서식이 아니라 일상적으로 질병의 정도와 치료에 필요한 기간 등을 입증하기 위해 사회에서 통용되고 있는 공식적인 문서임을 감안한다면 이것은 매우 심각한 상황임에 틀림없을 것이다. 어쩌면 국민기초생활보장제도에 대해 깊이 이해하고 있지 못한 일반 국민 누구나, 근로능력자와 무능력자를 판정하거나 근로능력자의 조건부과 제외와 관련된 판단 기준을 적용함에 있어 가장 중요한 근거가 되는 서류가 ‘진단서’라는 사실을 듣게 된다면 국민기초생활보장제도 자체를 불신하게 될지도 모를 일이다.

그러나, 이러한 불신의 정도는 점점 더 심해지고 있음을 쉽게 감지할 수 있다. 진단서를 통한 근로능력 판정체계가 지속되면서 사회복지전담공무원에게는 진단서와 함께 수급자에 대한 신뢰도 역시 낮아질 수 있다. 결국, 일선에서 제도를 운영하고 있는 사회복지전담공무원의 불신이 확대되는 상황에서 납세자인 일반 국민의 불신이 증폭된다면 궁극적으로 국민기초생활보장제도 자체의 신뢰성은 끊임없이 추락하고 제도의 존립기반이 흔들릴 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

이와 같은 진단서에 대한 불신은 이를 발급하는 병원 또는 의료인들에 대한 불신으로 확산되고 있다. 특히, 읍면 지역의 의원급 병원에 대한 불

신은 매우 큰 것으로 나타났다.

*아무래도 그럴겠죠. 대부분 큰 병원은 잘 안 끊어주려고 한대요. 아무래도 그런 어떻게 될지 모르니까 판단을 할 수 없어서 못 끊어준다고 하는 경우가 많더라구요. 그러니까 대부분 끊어오는 곳이 동네 병원이거든요.*

*<광역시, 읍면동, 사회복지전담공무원>*

*아예 인근 지역에 2차 진료기관 이상의 병원에 가서 발급받아 오라고 해요.*

*<중소도시, 읍면동, 사회복지전담공무원>*

*저희 지역에 3~4개 정도의 병원이 있는데, 솔직히 오래 근무하다보니까 의원에서 진단서를 끊어오는 것을 보면, 조금만 말로 해도 끊어 오시더라고요. 그런 것을 반영해드릴 수가 없더라고요..... 솔직히 시골 의원은 말만 잘하면 진단서 끊어준다고 이렇게 생각하니까 안내를 할 때도 6개월 이상 진단 나와야 되고, 되도록이면 00나가시거나 00나가셔서..... 의원에서 끊어주는 척추 디스크 진단서는 안 되신다. 그런 건 정형외과에 가서서 전문의에게 받아오셔야 이렇게 안내를 해드리죠.*

*<농어촌, 읍면동, 사회복지전담공무원>*

이처럼 지역 병원의 진단서 발급에 대한 불신이 팽배해지고 있음에도 불구하고, 진단서 발급에 대한 책임성 부재와 손쉬운 진단서 발급 절차는 수급자들의 진단서 남용과 잘못된 활용을 조장하는 듯하다. 특히, 영구임대아파트와 같이 저소득층이 집중적으로 거주하고 있는 일부 지역에서는 진단서 발급을 잘 해주는 병원 및 의료인에 대한 정보가 해당 읍면동 수급자들 사이에서 공유되고 있다. 또한, 해당 병원에서도 건강보험의 비급여 항목인 진단서 발급행위를 아무런 문제의식 없이 하고 있다.

..... 병원에 따라 틀리지만 진단서를 가지고 아직도 그러는 병원이 있어요. 다른 병원에 비해 굉장히 쉽게 개월 수를 길게 넣어주고, 근로능력이 저하되어 있다고 써주고.....

<광역시, 읍면동, 사회복지전담공무원>

많아요. 실제로 여기도... 근처에 있는 병원인데, 수급자들 대부분이 진단서를 거기서 많이 끊어오세요.

(혹시 진단서 잘 끊어주는 곳으로 알려져 있는 병원인가요?)

네, 암암리에 본인들끼리 아시는 것 같아요. 그래서 치료기간도 꼭 3개월이면 3개월이라고 명시가 되어 오고, 질병명도 우울증, 관절염, 위염..... 이런 거 있죠? ... 거기가 그냥 일반 가정의학과로 등록이 되어 있는 걸로 알고 있는데 일반의원이요...

<광역시, 읍면동, 사회복지전담공무원>

반면에, 일부 병원에서는 오히려 수급자들을 대상으로 근로능력 판정이 나 조건부과 제외 사유를 입증하는데 필요한 진단서의 발급을 기피하는 현상이 나타나기도 한다. 이러한 상황 때문에, 선의의 수급자들이 불편함이나 불이익을 당하는 사례도 발생한다. 자신이 지속적으로 치료를 받아오던 병원에서 진단서를 발급받지 못하는 대신에, 다른 병원을 방문하여 다시 검사를 받고 진단을 받아야 하는 상황에 직면하기도 한다.

또한, 병의원과 의료진 개인에 따른 편차에 따라 진단서를 발급하는데 어려움을 경험하기도 하고, 진단서의 치료기간이나 근로능력 상태에 대한 언급내용이 상이하게 나타나기도 하는 등 표준화되지 않은 진단서로 인한 여러 가지 문제점이 존재하고 있다.

그래도 요즘은 조금은 나아져서 의사선생님들이 진단서를 옛날처럼 남발은 안 하니깐..... 그렇게 하는 병원은 있어도 옛날에 비해서는 엄격해요.



오히려 근로능력 표시해달라고 연락하면, 왜 그걸 우리에게 요구하느냐, 너희들이 할 일을 우리에게 미루는 거 아니냐고 의사선생님들이 굉장히 강경하세요. 그래서 근로능력이 없다라는 말을 안 써주신다는 거예요. 어떤 경우에는 오히려 내가 봐서는 정말 일을 못해요, 딱 봐도 일을 못하는 상황인데 의사선생님은 절대 근로능력 없다란 말은 안 써주신다니깐요.....

<광역시, 읍면동, 사회복지전담공무원>

그런데 반대로 예전에 있던 동의 어떤 병원에서는 오히려 진료기간을 명시해달라고 하면 진단서를 안 끊어주는 경우가 있었어요. 또 어떤 병원에서는 동사무소에서 진단기관을 명시를 해와야지 그 진단서를 보고 판단을 할 수 있다고 하면 발급 안 해주는 경우가 있었어요. 동사무소에서 사용하는 것은 안 해준다고.....

<광역시, 읍면동, 사회복지전담공무원>

수급자 진단 때문에 해야 된다고 하면 발급을 안 해줬어요. 얘기를 들어 보니까 몇 년 전에 수급자가 재발급 받아오라고 했더니 똑같은 질병으로 똑같은 기간으로 그대로 가지고 왔나봐요. 그래서 담당자가 병원에 얘기를 했나 봐요..... 그 때 안 좋게 언성이 높아졌나봐요. 그래서 그 병원에서 수급자 상대로 안 해줬다고 하더라구요. 동사무소에서 싫은 소리 듣기 싫다고 안 해줬다고 하더라구요. 근데 어떻게 보면... 그 의사선생님이 좋은 거 같기도 하지만 그 사람은 그 병원만 다니는데 안 해주겠다고 하면 정말 난감해지는 거죠...

<광역시, 읍면동, 사회복지전담공무원>

한편, 진단서를 발급하는 병의원 및 의료진에 대한 불신과 개인별 편차에 따른 문제점 등에도 불구하고, 지역 주민들이 이용하는 병의원을 대상으로 진단서 발급에 대하여 어떠한 원칙이나 기준을 요청하거나 발급된 진단서의 내용에 대한 확인이나 추가적인 설명을 듣는 것은 현실적으로

매우 어려운 상황이다. 이를 개선하기 위해서는 복지급여 대상자의 진단서 발급이나 최소한 이에 대한 자문이라도 받을 수 있는 자문의사 또는 지정병원제도와 같이 사회복지전담공무원들이 보다 쉽게 접근할 수 있는 제도적 장치가 보완되어야 할 필요성이 있다.

*확인해보고는 싶은데 시간도 그렇고, 선뜻 전화하기가 좀 그래요.....*

*<수도권, 읍면동, 사회복지전담공무원>*

*그렇게는 솔직히 잘 못해요. 저희가 정말 필요한 경우는 의사선생님 면담도 해요. 그런데 전화상으로 이 질병이 정말 근로능력에 어느 정도 영향을 주는지 물어보면 의사선생님들이 대부분 얘기 안하세요. 근로능력이 없다고는 말씀 안하세요. 왜냐하면 본인들이 그런 것을 판단할 수 있는 기준도 없지만, 이 사람에 대해서 근로능력이 없다라고 말해주는 경우는 없어요. 그냥 좀 안 좋다. 근로능력이 저하되어 있다고는 표현해도.....*

*<광역시, 읍면동, 사회복지전담공무원>*

*아주 큰 대학병원이 아닌 병원은 대부분 보면 진단기관을 명시를 안 해요. 3개월이 될지 안 될지 모른다. 빨리 나갈 수도 있는데 무슨 3개월이나. 그런데 일반 병의원은 '만성위염으로 3개월 이상의 치료를 요함' 이렇게 구체적으로 하죠. 내가 볼 때 이건 아닌데 아니라고 얘기도 못하겠고, 의사한테 물어보려고 하면 당신이 원데 아니라고 하느냐 그럴 것 같고.....*

*<광역시, 읍면동, 사회복지전담공무원>*

이처럼, 진단서와 이를 발급해주는 병의원에 대한 불신이 점점 커지고 감사에서 근로능력 판정 및 조건부수급자 관리와 관련된 지적을 받는 경우가 발생하면서, 일부 지방자치단체에서는 국민기초생활보장제도 지침에 제시되어 있는 기준을 보다 강화하여 적용하거나 언급되어 있지 않은 사

항을 별도의 자체적인 기준으로 마련하여 엄격하게 적용하는 사례도 나타나고 있는 실정이다. 앞서 언급했던 의원급 병원에서 발급한 진단서나 해당 분야 전문의가 아닌 의료인이 발급한 진단서에 대한 불인정, 진단기간에 대한 엄격한 적용 등이 그러한 경우에 해당한다. 이러한 지방자치단체의 다양한 노력은 제도의 운영을 정확하게 함으로써 신뢰성을 높이기 위한 것이라는 점에서 긍정적으로 평가할 수도 있지만, 한편으로는 또 다른 문제를 야기할 수도 있다. 해당 지역 저소득층에게 오히려 불리하게 적용하여 지역간 수급자 선정 및 급여의 불균형 또는 형평성 문제가 발생할 수도 있기 때문이다.

그리고 치료기간 3개월이면 솔직히 그 3개월 동안 치료를 요한다는 진단은 웬만한 진단이면 다 되더라고요. 그래서 저희 쪽에서도 3개월 정도 진단이면 그 진단서를 반영해 유예를 하거나 그러는게 아니고 근로유지형으로 충분히 쓸 수 있는 병명정도라고 생각해요.

<농어촌, 읍면동, 사회복지전담공무원>

그래서 한번 담당자들이 모여서 이야기 할 때(5월에 중요한 감사가 있었는데 그 때에도), 조건부과 제외와 관련해서 의원급에서 끊어오는 진단은 저희가 인정을 하지 않기로 결정을 했어요. 왜냐하면 통합조사팀을 운영하면서 저희(읍면동)가 내는 서류를 반영을 해서 나가는데 어느 면은 의원급에서 끊어오고 어느 면은 인정하지 않으니까 아예 통일을 하자고..... 안내를 할 때도 6개월 이상 진단 나와야 되고, 되도록이면 00나가시거나 00나가셔서..... 만약에...관절염이나 척추가 아프시다 하면 의원에서 끊어주는 척추 디스크 진단서는 안 되신다. 그런 건 정형외과에 가서서 전문의에게 받아오셔야 이렇게 안내를 해드리죠.

<농어촌, 읍면동, 사회복지전담공무원>

#### 나. 진단서에 대한 의존, 그리고 적응

국민기초생활보장제도의 근로능력 판정과 조건부과에 대한 결정과 관련하여 현행 체계가 그대로 유지되는 한, 진단서는 앞서 살펴본 바와 같이 그 자체로 불신의 대상이기도 하지만 동시에 없어서는 안 되는 존재로 의존할 수 있는 수단으로 인식된다. 이것은 수급자뿐만 아니라 사회복지전담공무원에게도 마찬가지로 나타나는 공통된 생각이다. 진단서는 수급자의 근로능력을 판정하고 자활사업에 참여할 조건부과 대상을 가려내기 위한 수단이지만, 이를 둘러싸고 나타나는 갈등을 초월하여 수급자와 사회복지전담공무원으로 하여금 자신이 처한 현실 속에서 진단서를 활용하여 발생 가능한 문제를 회피하도록 만드는 역할을 할 수도 있다. 결국 이러한 상황이 계속된다면, 양자가 공통적으로 단지 진단서만 제출하면 문제가 쉽게 해결될 수 있다는 생각을 가질 수도 있다.

*저는 의료급여로 근로능력 여부를 판정을 해야 하는데, 의사 선생님들이 이 사람이 근로 가능하다 아니다에 대해서 답변을 해주시는 것을 굉장히 꺼려하시더라고요. 그런 부분에 대해서 저희가 임의로 판단할 수 없고 그래도 의존하는 것이 진단서인데.....*

*<수도권, 시군구, 사회복지전담공무원>*

*일단 진단서 하나 갖다 주면 거의 다 저희가 그냥 고맙죠. 작업이 어렵다 보니까. 근데 그것을 저희가 올해부터 조금 내용을 보려고 하고, 의료급여 쪽에 관리사가 있기 때문에 진단서를 봐주시라고 해서 그것을 판단 내린 의사와 직접 통화를 해보기도 하고 그렇지, 그 이전에는 전혀... 이전엔 진단서 들어오면 그냥 그대로 넘어가는 거죠.*

*<광역시, 읍면동, 사회복지전담공무원>*

사실상, 수급자로부터 기준에 부합하는 진단서가 제출된다면 이를 관리하는 입장에서는 해당 지침에 의거하여 판단하고 적절한 조치를 취하면 되기 때문에 현실적으로 의존하는 것은 당연하다. 그러나, 진단서 제출에 대한 정보를 제공하고 이를 제출하도록 유도하거나 아예 기준에 맞는 진단서를 발급받아 제출하라고 요구하는 것은, 근로능력자의 기초생활을 보장함과 동시에 그들의 자활을 촉진하기 위하여 다양한 노력을 기울이도록 하고 있는 국민기초생활보장제도의 목적과 기본원칙을 고려할 때 적절하지 않은 것이라고 할 수 있다.

물론, 일부 지역에서는 예산 제약으로 인한 자활사업 운영의 한계, 자활후견기관에 대한 지리적 접근성의 문제 등 자활사업 여건이나 해당 수급자가 참여 가능한 자활사업 유형의 부재 등을 고려하여 조건부과 대상에서 제외하거나 일시적으로 유예하기 위해 진단서를 제출하는 방향을 생각하기도 한다. 그러나, 극단적으로 자활사업 참여 의무에 대한 이행 및 관리의 어려움이 예상되는 수급자 또는 자신이 스스로 근로능력 없다거나 일을 할 수 없다고 떠쓰는 수급자로 하여금 진단서 제출을 통해 사전에 민원을 발생시키거나 관리상의 문제를 일으키지 않는 방향으로 해결하는 경우도 나타나게 된다.

*관리가 안 되면 그분들한테도 어차피 수급권 신청했다가 조건 불이행이나 출퇴근거리의 부담으로 인해 어차피 근로포기각서 내서 중지가 또 되는 것이고 그것이 반복되면 그분들한테도 수급권의 희망을 줬다가 또 다시 중지되면 더 불안할 것이고 또 추세를 보면 힘들 것이란 것을 알기 때문에 절차상의 번복만, 힘들게 서류상만 왔다갔다 할뿐이지 실제 수급권자가 체감하는 것은 어차피 참여하지 못할 거란 생각도.....그러니까 애당초 조건부과 후에도 자활사업에서 예산제약이나 마땅한 자활사업 프로그램이 없는 경우 어쩔 수 없이 근로유지형으로 유지시키다가 어디쯤 아프시면 그럴 땐 진단서 내시라고.....진단서를 보고 판단을 하겠지만... 개월 수*

나오면... 대부분 무능력자로 관리를 하죠.

<농어촌, 읍면동, 사회복지전담공무원>

대부분 알고 오세요. 나 아파서 더 이상 일 못하겠다고 와서 그렇게 얘기를 하세요. 그렇게 얘기를 하시면 일단 진단서 띄어오라고 하는 거 외에는 저희로서도 별로 할 수 있는게 없죠.

(그럼 그 분들은 대부분 무능력자가 되나요?)

보통 그렇게 처리가 되요.

<농어촌, 읍면동, 사회복지전담공무원>

특히, 근로능력 판정기준이나 가구여건, 환경적응 등 다양한 조건부과 제외 사유와 조건제시 유예의 경우 해당되는 사유에 따라 관련된 사항의 변화 여부를 확인하도록 하고 있는 일종의 유효기간이 명시되어 있다. 질병과 부상으로 인한 치료를 필요로 하는 경우 제출하도록 되어 있는 진단서의 경우에도 3개월 또는 6개월 등 이러한 진료기간이 경과되면 해당 질병이나 부상의 정도를 재진단하여야 한다. 만약, 치료나 안정에 의해 상태가 호전된 경우에는 그에 상응하는 자활사업 참여 조건을 부과하는 등 수급자 유형을 조정하도록 하고 있다. 반대로, 여전히 치료가 필요한 경우에는 해당 기간을 명시하여 진단서를 재발급 및 제출하도록 하고 있다.

그러나, 이처럼 해당 기간이 경과하더라도 질병이나 부상에 대한 재진단을 통해 근로무능력자에서 근로능력자로, 또는 조건부과 제외 상태에서 조건부수급자로 조정되는 경우는 매우 드물다. 조건부과 제외 사유 가운데 가구여건이나 환경변화 요인 등에 대한 내용은 사회복지전담공무원이 확인시점이나 주기를 놓치지 않는다면 비교적 객관적으로 확인이 가능한 사항에 해당되기 때문에 조정되는 사례가 나타나지만 진단서를 통한 수급자격의 변동은 그렇지 못한 실정이다.

조건제시유예 했다가 조건부수급자로 들어오는 경우가 있느냐고요? 없지요. 한 번 진단서는 끝까지 그런 진단서니까. 왜냐하면 한번 발급해 줬는데 그 다음에 비슷하게 못 끊어줄 이유가 없잖아요. 우리가 진단서를 관리해야 하니까... 어쨌든 그 내용이 과대표장인줄은 알지만 요청을 해요. 6개월 지났으니까 다시 한 번 떼어주세요. 뭘 때 되면 전화를 해야죠. 그러면 진단서 척척 갖다 주죠.

<중소도시, 읍면동, 사회복지전담공무원>

이는 단순히 사회복지전담공무원의 노력이나 의지가 부족하다고 문제를 제기할 수 있는 차원은 아니다. 진단서를 통해 근로무능력이나 조건부과제외를 판정한 것처럼 다시 진단서를 통해 이를 조정할 수 있는 근거로서 객관성이나 정확성, 신뢰성을 가지지 못하는 반면, 객관적으로 확인할 수 있는 수단이라고는 의사가 발급한 진단서에 의존할 수밖에 없는 상황 속에서 일단 진단서를 제출한 수급자에 대해서는 비록 상황적으로 의문을 가지더라도 사회복지전담공무원이 어떠한 적절한 조치를 취할 수 없는 입장에 놓이게 되는 경우가 많다.

조건부과제외자는 일과 취업대상자도 제외 아닙니까. 그 사람들은 원래 안 해야 되는데... 고혈압이라든가 당뇨라든지. 우리에게도 흔하지만 잘 안 고쳐지잖아요. 그게 약물로 치료하면 얼마든지 생활이 가능하거든요. 심하지 않으면. 그런데 대부분 진단서 나오는 게 뭐냐면 3개월 이상 장기적으로 치료가 필요함. 그럼 지침에서도 3개월이라고 하는데 우리가 뭐라고 이야기는 못해요. 아 됐네요 하면 끝이라는 거예요. 만약 진단서에 근로무능력이나 근로능력을 인정함 이렇게 명시가 된다면 여기서도 참 좋죠. 옛날에 많은 사람들이 건의를 하더라고요.

<광역시, 읍면동, 사회복지전담공무원>

따라서, 질병이나 부상 정도의 개선이나 다양한 여건변화 등을 이유로 수급자격의 변화나 자활사업 등 근로활동 참여에 대한 조건을 강력하게 부과할 경우 수급자와의 갈등 상황은 필연적으로 발생할 가능성이 높다. 결국, 민원을 야기하지 않고 수급자를 원만하게 관리하기 위해서는 진단서에 대한 문제를 제기하거나 엄격하게 확인하기보다는 적절한 수준에서 타협할 수밖에 없는데, 제도적인 개선이 없다면 사회복지전담공무원 입장에서 이러한 선택은 불가피한 상황이라는 것이다. 한편으로는 진단서가 중요한 수단이며 그와 관련된 규정이 있다는 사실이 사회복지전담공무원에게 그나마 다행스러운 것으로 여겨지기도 한다. 그러나, 만약 사회복지전담공무원이 단지 갈등이나 결정하기 어려운 상황을 회피하거나 일정기간 동안 미루기 위한 수단으로 진단서를 활용하게 된다면 문제는 더욱 심각해질 것이다.

*솔직히 있죠. 그 사람들은 나쁘게 말해서 속여서 돈을 더 많이 받을 수 있는데 꼭 그렇진 않아요. 갈등상황은 그 분들과고 처음부터 좋게 풀리는 경우는 없어요. 계속 이야기하고 하다 보면 본인들도 어느 정도 얘기는 하시죠. 일주일에 한두 번, 심지어는 장애 가진 분들도 그렇게 일을 다니신다고 신고하는 분들도 계시니까.....*

*근데 갈등상황이 정말 심한 사람은, 어쩔 수가 없는 경우가 있어요. 그럼 저희가 진단서를 또 요구하죠. 일반 의원에서 끊었으면 일반 의원이 아닌 대학병원에 가서 진단서 받아서 온다든가, 그렇게 아프면 어느 정도 기간을 줄테니 매일매일 병원 간 영수증을 첨부해라, 그리고 꾸준히 다녔던 병원에서 진단서를 또 갖고 와라 그렇게 해요.*

*<광역시, 읍면동, 사회복지전담공무원>*

*그런 진단서라든지 규정이 없으면, 저희도 저희 자의로 할 수밖에 없잖아요. 그러면 또 문제가 생겼을 때 그런 면에 있어서 힘들고.. 그런 규*



정에 따라 너무 맞추려고 하면 또 민원인들에 대한.. 실제로 소외되는 사람이 있기 때문에 지금 인력을 봐서는... 그게 최선이라고 할 수 있죠.

<광역시, 읍면동, 사회복지전담공무원>

그럼에도 불구하고, 지금 이 순간에도 수급자와 사회복지전담공무원은 근로능력 판정과 조건부과 제외 기준을 충족시키기 위한 진단서 제출 및 관리에 점점 더 적응해가고 있다.

신청 초기, 수급자의 경우 진단서 발급과 관련된 비용부담은 분명히 존재한다. 진단서 한 장을 발급하는데 드는 비용이 보통 만원이기 때문에 진단서를 제출해야 하는 사유가 있는 가구원별로 이를 발급받는 것은 부담이 아닐 수 없다. 게다가 이러한 진단서 발급을 위한 검진 비용과 함께 진단서를 분기 혹은 반기별로 재발급 받아 제출해야 하는 경우가 많기 때문에, 전체 수급가구를 대상으로 고려한다면 진단서 발급 및 제출로 인한 사회적 비용은 적지 않은 규모일 것이다.

신규는 그렇죠. 본인이 돈 없다고. 당장 먹고 살 돈 만원도 없어서 수급 신청을 하는데 진단서를 어떻게 끝냐고... 실제로 제가 사비로 돈도 쥐가면서 끌어오라고 한 적 있어요. 하도 강압적으로 나오셔서... 그럼 제가 돈 줄테니까 끌어가지고 오시라고...

<광역시, 읍면동, 사회복지전담공무원>

간질이 있는 수급자였는데 옆에서 챙겨주는 사람이 없어 그 동안 병원 치료를 받지 못해 진단서 제출을 할 수 없는 상황이었어요. 진단서를 발급 받으려면 여러 가지 검진을 받아야 하지만 비급여부분이 많아 검진비를 낼 돈이 없다며 진단서 제출을 하지 못해 조건부수급자로 분류되고 조건 불이행으로 급여가 중지된 경우가 있었어요. 근로능력이 있어 보이지만 진단서 제출을 통해 근로무능력자로 판정되는 수급자들이 있는 반면에, 근로

능력을 상실하였음에도 진단서 제출을 하지 못해 불이익을 당하는 건 아닌가하는 안타까운 생각이 들었어요.

<농어촌, 읍면동, 사회복지전담공무원>

그렇지만, 수급자가 되고 시간이 지나게 되면서 진단서 발급과 관련된 비용부담이 있더라도 그로 인한 편익을 생각하여 아무런 불평 없이 비용을 부담해가며 진단서 제출에 적응하게 된다. 진단서를 반복적으로 제출하는 수급자의 경우 사회복지전담공무원이 별도로 알려주지 않아도 갱신해야 할 시기가 되면 알아서 제출할 정도로 익숙해져 가고 있다. 진단서 발급 시 필요로 하는 치료기간까지도 알아서 조절할 정도로 적응해 가는 경우도 나타나고 있다.

간혹 그런 분들이 있어요. 근데 오히려 그런 분들이 제도에 대해서 순진하다고 해야 되나... 오히려 아시는 분들은 이용을 하는 거죠. 비용이나 그런거는 이야기 안 하고, 정말 3개월 되는 날이면 본인들이 알아서... 얘기 안 해도 알고 내요.

<광역시, 읍면동, 사회복지전담공무원>

수급자들이 알아서 가지고 와요. 저희들이 얘기하기 전에 개월 수에 따라서 본인들이 갖고 오세요. 안 갖고 오시는 분들은 저희들이 전화를 해야죠. 그러면 갖고 와요.

<광역시, 읍면동, 사회복지전담공무원>

(진단서에서 3개월 미만짜리 나오는 거 보신 적 있어요?) 없어요..... 처음에 한 1~2개월 끊어 오시는 분들이 있잖아요. 그럼 몇 번 유예를 할 수 있는데, 그렇게 하다보면 알아서 3개월, 6개월 정도로 발급해 오세요. 대부분... 그 동안에 본 진단서 중에 3개월 미만은 10%도 안 돼요.

<광역시, 읍면동, 사회복지전담공무원>

한편, 사회복지전담공무원의 경우에도 지침에 따라 진단서가 제출된 경우 이에 의존하거나 적절하게 활용하는 방향으로 적용하게 된다. 그리고, 근로능력 및 조건부과와 관련된 수급자 관리에 있어서, 업무여건 등을 고려하여 자기 나름대로의 노하우를 가지고 수급가구의 진단서 제출시점이나 가구여건 및 환경변화에 대한 확인시점과 내용 등을 관리하는 사례도 나타나고 있다.

제가 별도로 수첩에 체크를 해놔요. 언제 몇 개월짜리로 제출했고, 추후 진단서 제출해야 하는 날짜가 몇 일이고 ... 이런 방식으로 관리를 하죠... 확인조사나 이런 기간에 연락하고 기간 아닐 때도 틈틈이 확인하고 내셔야 할 것 같으면 연락을 하고...

<광역시, 읍면동, 사회복지전담공무원>

대장에 언제 제출...기간 이렇게 해놓고요. 오래 수급 받으셨던 분들은 진단서를 때 되면 알아서 끊어가지고 오세요. 반복해서 알아서... 그런 분들도 있는 반면에, 그게 처음이라서 적용이 안 되신 분들은 제출요구 공문도 보내고, 아니면 미제출 시에는 생계급여 정지될 수 있다고 안내도 해요...

<농어촌, 읍면동, 사회복지전담공무원>

조건부과 제외나 조건제시 유예일 경우, 각종 사유에 대해 알고 있어야 되는 거죠. 이거 왜 제외고, 진단서는 뭐가 어떨고... 전 모든 대상에다가 사유를 다 적어놔요. 노인 분들 제외하고 젊은 세대는 양육, 간병 등.....

<농어촌, 읍면동, 사회복지전담공무원>

진단서 땔 때 되면 또 전화를 해야죠... 나갈 시간이 많지 않으니까. 그러니까 저희도 문제가 있죠. 나가가지가 않아요. 한 번 나가면 두 세 시간, 나가면 다음에 또 두 세 시간 늘어지고 하니까 잘 안 나가게 되죠.

<중소도시, 읍면동, 사회복지전담공무원>

하지만, 최근 의료급여 시스템 연계 등 복지행정시스템의 개선으로 인해 근로능력 판정 및 조건부과와 관련된 입원사실 확인 등이 가능해진 부분도 있었다.

*지금은 장기 입원자들의 경우 통보가 다 오잖아요. 예전에는 일일이 확인을 했는데 지금은 해당 병원에서 통보가 와서 대부분 파악이 가능해요.*

*<광역시, 읍면동, 사회복지전담공무원>*

사회복지전담공무원들은 이러한 진단서 갱신 주기 및 가구여건 등 조건부과 제외 사유에 대한 관리체계의 개선방안으로 다음과 같은 제안을 하였다. 복지행정시스템 상에서 개인별로 근로능력 및 조건부과 또는 제외 유형을 선택할 수 있도록 하고, 근거가 되는 진단서나 증빙서류의 경우 스캔 등을 통해 전산망 상에 저장하되, 특히 갱신주기에 따른 확인시점 또는 수급자에게 사전에 공지 또는 안내해야 하는 시점 등을 인식할 수 있도록 자동으로 알려주는 시스템을 최근 논의 중인 사회복지통합관리망 구축 시 반영했으면 좋겠다는 의견을 제시하였다.

이상에서 살펴본 진단서 발급 및 활용 실태, 이로 인한 사회복지전담공무원의 불신, 그럼에도 불구하고 진단서에 의존할 수밖에 없는 여건, 그리고 이러한 근로능력 판정체계의 문제를 인식하면서도 점점 더 적응해가고 있는 상황 등, 이러한 모든 것은 공존하고 있고 부정할 수 없는 현실이다. 그러나, 병의원의 책임성 없는 진단서 발급, 수급자의 진단서 남용, 진단서의 잘못된 활용 및 관리상의 문제로 인해 근로능력이 있는 많은 수급자들이 근로능력이 없는 사람으로 계속 방치되고 있거나 그렇게 만들어지는 양상으로 수급자의 변화가 진행되고 있다면 이것은 심각한 문제라고 할 수 있다. 또한, 진단서와 마찬가지로 수급자를 바라보는 사회복지전담공무원의 시선에서도 양가감정이 나타나는 가운데 부정적인 시각이 점점 더

강화되어 가고 있다.

첫 해 보호받고 한 두 해 되는 사람들은 가능성이 있는데 3년 이상 되면 타성에 젖어서 사람들이 그래요. 내가 이렇게 있다가는 노동시장 가서도 일을 못 할거 같더라고.....적어도 수급자가 되고 나서 몇 년 안에 수급에서 벗어나겠다는 생각을 가지고 성공하지 못하면 못 벗어난다는 거죠. 예를 들어 40대에 수급자가 됐어요. 그러면 40이란 나이가 참 애매한 나이잖아요. 그래도 내가 자립하려고 노력하는 시간이 3년까지란 거죠. 그 이후가 되면.....포기한다는 거죠. 편하거든요. 그리고 웬만큼 일하면 돈 나오죠. 모든 서비스를 다 제공하잖아요.

<광역시, 읍면동, 사회복지전담공무원>

근로능력이 있어 보이는데, 자신은 근로능력이 없다고 하는 수급자를 보면 사실 두 가지의 마음이 동시에 생기는 합니다. 첫째는 수급자 입장에서 공감이 드는 경우이고, 둘째는 괜한 엄살 및 자활사업 참여를 회피하려고 하거나 다른 소득활동을 하고 있는 경우 등이라고 생각을 하죠.

<수도권, 읍면동, 사회복지전담공무원>

결론적으로, 근로능력이 있는 수급자로 하여금 자활사업 참여를 촉진하거나 일반 노동시장 참여를 통해 자활할 수 있도록 제도를 역동적으로 관리할 수 있도록 구축되어야 할 근로능력 판정이나 조건부과 체계가, 진단서의 반복적인 재발급 및 활용으로 인해 원천적으로 작동하지 않고 있을 가능성이 높다. 그러나, 분명한 사실은 이러한 현실이 단순히 진단서 자체가 지닌 문제점에 그치지 않는다는 점이다. 진단서를 매개로 하여 이루어지는 근로능력 판정체계와 조건부과를 둘러싼 다양한 문제는 기초생활보장 수급자에 대한 불신과 사회복지전담공무원의 근로능력 판정과 수급자 관리체계에 대한 불신을 가져올 수 있다. 그리고, 더 나아가 근로능력자에

대한 기초보장을 강화함으로써 생활보호제도로부터 한 단계 발전할 수 있었던 국민기초생활보장제도 자체에 대한 일반 국민의 불신으로 이어져 제도의 존립기반을 훼손시킬 수도 있으며, 근로능력자에 대한 분리나 급여 체계 개편과 같은 구조적 변화를 가져올 수 있는 중요한 문제인 것이다.

네. 정답은 없어요. 선생님들이 근로능력 없다고는 안하세요. 제가 질병을 알아보니까..... 저도 갑상선하고 중이염을 앓고 있는데 제가 일하는 거 보면 분명히 수급자들도 일할 수 있어요. 아시잖아요. 일할 수 있어요. 근데 그 사람들은 일을 안 하면 안 할수록 유리하게 되어 있으니까 제도가 바뀌어야 해요. 일을 하는 사람한테 우리가 급여를 더 많이 줄 수 있도록 바뀌어야 돼요. 정말 일하는 사람들은 빨리 빈곤에서 벗어나게 오히려 일하는 사람한테 급여를 더 많이 주자는 것이죠. 만 65세 이상이거나 18세 미만은 어차피 안 되지만 그 사이에 있는 사람들 중에 중증장애인 빼고 근로능력이 있거나 조금 떨어지는 사람들의 경우엔 일을 하는 사람들에게 반대급부를 더 많이 줘서 얼른 수급자에서 벗어나도록 하는 것이 장기적으로 보면 더 나은거예요.

<광역시, 읍면동, 사회복지전담공무원>

## 제4장 수급자의 수급권 신청 및 획득

기초생활 수급 혜택을 희망하는 자는 근로능력 판정 절차를 거친 후 각각의 판정된 상황 즉, 근로능력자·근로무능력자로 판정된 결과에 따라 기초생활보장제도 내에서 본인에게 명시된 조건들을 이행해야 한다. 수급자 자신에게 근로능력 판정 후 주어진 조건들은 기초생활보장수급자의 근로와 관련된 것으로, 판정결과는 수급자의 근로활동 및 급여에 직접적 영향을 미치므로 매우 중요한 절차로 생각해볼 수 있다. 따라서 본 장에서는 제도의 수혜자인 수급자 자신이 갖고 있는 제도 및 판정과정 에 대한 태도와 행동을 구체적으로 점검해보기로 한다.

### 제1절 국민기초생활보장제도의 접근성

#### 1. 기초보장제도 속으로 진입

국민기초생활보장제도로의 접근은 두가지 차원에서 살펴볼 수 있다. 첫 번째는 수급자가 스스로 신청하는 경우이며, 두 번째는 수급자 주변의 네트워크(통반장, 친인척 및 지역내 복지관 복지사 등)를 활용한 접근이라 할 수 있다.

우선적으로 수급자들은 가정환경, 가족해체, 근로능력 상실, 사회 환경적 문제 등으로 빈곤에 처하게 되고 최저생활 수준을 유지할 수 없게 되어 수급자로 진입하게 된다. 수급자가 빈곤해지는 상황은 가족·심리·사회 등 여러 요인들이 작용할 수 있으나 본인의 기초생활을 유지하는 안전망이 무너지게 되면 자신의 삶을 유지하기 위하여 지원받을 수 있는 방법

찾게 된다. 국민기초생활보장제도는 국민의 기초보장에 대한 권리를 인정하고 있으며 이 점은 국민기초생활보장제도가 공공부조로서의 진면목을 갖추도록 하는데 큰 기여를 한 부분이다(이현주 외, 2002). 면담을 통해서 기본적 생활 안전망이 무너진 수급자 본인이 직접 상황을 인지하고 적극적으로 찾아나서는 경우를 확인할 수 있다.

*원래 이런 사람은 대상이 된 것은 알고 있었으나 이야기해준 사람은 없  
어가지고 할머니가 동사무소에 직접 찾아가지고...*

*<13, 중소도시, 60대, 조손가구, 일반수급(65세 이상)>*

이때 동사무소(주민센터)는 수급자가 제도권 내로 진입하는데 큰 역할을 하고 있다는 점을 다시 한번 확인할 수 있다. 수급자들은 삶이 어려워져 지원방법을 찾을 때 우선적으로 동사무소(주민센터)를 이용하여 자신이 받을 수 있는 혜택이나 제도 등에 대하여 접근하고 있는 것으로 나타났다.

*어.. 인제 회사다닐때, 아버지가 유공자시니깐 그 일을 이월하게 하다가  
보니깐, 이런 제도도 있다고 해가지고 애가.. 핏덩이 일때 혼자 키웠거든  
요? 그러니깐... 인제, 동사무소에 이야기를 하니깐, 거기 직원들이 이렇게  
해서... 해주신 거죠*

*<05, 수도권, 40대, 부자가구, 조건부과제외(현재취업창업)>*

두 번째는 수급자 주변의 네트워크를 활용한 접근이라 할 수 있다. 네트워크는 점(nod) 사이의 연결과 그 연결의 패턴을 의미하는 것으로, 점의 연결과 그것이 형성한 하나의 망은 각기 독특한 성격과 기능을 한다(이태진 외, 2007). 기초생활수급자의 연결망은 주로 사람으로 구성되어 있으며 수급자를 포함한 수급자 가족, 친지, 이웃, 그리고 지역사회의 주요 기관



및 단체들이 이에 해당된다. 네트워크를 통해 구성원들은 정보를 얻고, 공유하며 더 많은 자원을 획득하게 되고 각종 지원을 받을 수 있는 긍정적 영향을 받을 수 있게 된다. 기초생활보장제도에 대하여 잘 알지 못하는 수급자는 친척, 지역주민, 가족 등의 네트워크를 통해 기초생활보장제도로의 진입을 하게 되고, 이를 통해 기초적 생활 안전망이 무너진 수급자들의 생활 속 안전장치를 얻고 있다는 것을 확인할 수 있다.

그 때 당시에는 작은 아버지가 광주에서 직장생활 하시다가 IMF 때 하기 전에 정년퇴직 했거든요. 그래 갖고 작은아버지가 마을 이장님으로... 그래 갖고 IMF 오고, 이제 조카가 살 길이 막막하니까 수급자로 그때 작은 아버지가 신청을 해주셨어요.

<20, 농어촌, 40대, 단독가구, 조건부수급>

예, 나 몰랐는데..., 몰랐는데 통장이 이야기 해줘가지고... 일을 못 하니까 가 가지고 함 해봐라 하니까,.. 그래 가가지고 이야기를 하니까 7월 2일부터 내가 기초수급 돼서... 나는 몰랐지...

<14, 중소도시, 50대, 단독가구, 조건부수급>

내가 병원에 있고 하니까 누나가 있어요. 누나가 동에 가서 돈도 많이 나오고 그러니까 동에 가서 해준거죠. 동생이 혼자 있고 병원에 있는데 병원비도 너무 많이 나오고 하니까...그렇게 된거죠.

<03, 수도권, 70대, 단독가구, 일반수급(65세 이상)>

이처럼 어려운 형편에 처한 수급자들이 기초생활보장제도로 진입을 하게 되면 수급자들은 일차적으로 동사무소를 방문하게 되고, 그곳에서 상담을 통해 사회복지전담공무원을 마주하게 된다. 빈곤으로 인하여 인생의 가장 어렵고 힘든 시기라 생각될 수 있는 이때에 수급자들은 사회복지전담공무원의 친절하고 따뜻한 태도에 고마움과 감사를 느끼고 있었다.

동사무소요? 예. 근데 그때 힘들 때 해주신 분은 어머, 너무 친절하게 잘해주신데.. 근데 그 분은 구청으로 가셨더라고요. 근데 동사무소 갈 일이 있어서 갔는데, 그 분이 오셨더라고요. 그래서 반갑게 인사를 했더니 아 악수를 청하면서 손을 딱 악수를 해야 되는데,.. 너무나도 감사했어요.

<04, 수도권, 50대, 모자가구, 조건부과제외(가구여건곤란)>

예. 다 친절해요. 친절하시고, 난 정부에서 이 제도 이렇게 해주신 게 너무너무 고마운 거예요. 안 그랬으면 우리 같은 사람은 어떻게 살아요?

<12, 광역시, 60대, 단독가구, 일반수급(65세 이상)>

그러나 반대로 수급자의 현 상황과 처지를 잘 이해하지 못하고, 사무적이고 냉정한 태도를 보이며 수급자와 형식적 관계를 유지하고 있는 사회복지전담공무원도 수급자의 입을 통해 보고되기도 하였다. 공무원의 형식적이고 냉정한 태도는 수급자가 공무원을 어렵게 느끼고 반항을 갖게 만드는 요인이 될 수도 있다. 일단 제도에 진입하여 자활에 성공하기까지 제도 속에 지속적으로 남아있을 수 밖에 없는 수급자와의 긍정적인 관계는 수급자에게도 안정감을 갖게 하고, 수급자의 심리·정서적 지지에도 큰 도움이 될 수 있다. 과중한 업무량, 반복되는 업무 패턴으로 인하여 수급자와 무조건적인 긍정적·정서적 지지관계를 형성하는 것은 어렵겠지만 기초생활보장서비스 공급자라는 큰 틀에서 보다 넓은 안목을 갖고 수급자를 고객(client)으로 인식하는 역할도 필요하리라 생각된다.

네.. 딱한걸 말해 줬는데 이번에 오신 분들.. 냉정하게 말하시더라고요. 뭘 말을 하기가 싫어요. 내가 힘들어도 어차피 할마이는 손자분들하고 먹여 살리는데 그거라도 감사하게 생각하라고..

<13, 중소도시, 60대, 조손가구, 일반수급(65세 이상)>

## 2. 기초생활보장제도 정보 획득

기초생활보장을 받기 원하는 수급자가 수급 신청을 관할 읍면동에 하게 되면 시군구에서는 수급자 적격성 여부 관련 조사를 나가게 된다. 국민기초생활보장의 경우 재정을 부담하는 측과 혜택을 받는 측이 명확하게 구분되는 경향이 있는 만큼 대상 선정의 문제는 제도의 주요한 부분이다(여유진 외, 2004). 수급자로 선정되는 과정에서 공무원은 수급자에게 수급자가 되기 위해 필요한 서류 안내, 기초생활보장제도의 급여 지급 방식, 수급자의 근로 사항 및 이행 사항 등에 대하여 설명을 하고, 수급자의 이해를 구하는 절차를 갖게 된다.

기초생활보장제도는 근로활동이 가능한 자에게 자활사업 참여를 전제로 급여를 지급하고 있어 선정 후 조건부수급자로 결정된 자는 가구별 자활지원계획 수립을 위한 상담을 실시하게 된다. 조건부수급자로 선정되면 공무원은 근로능력 판정 사항을 확인하고 조건부과 제외·유예 사항, 취업 대상자 사후관리 및 조건불이행자에 대한 조치사항 등에 대한 설명을 한다. 또한 수급자에게 적절한 자활프로그램을 근로능력, 자활욕구, 가구여건 등을 고려하여 결정하게 된다. 상담 시에는 관할 지역에서 추진 중인 자활사업에 대한 정보 등에 대한 충분한 설명이 이루어져야 하며 자활사업 이외에도 수급자의 현 상황을 파악하고, 환경이 달라졌을 때 변화될 수 있는 제반 혜택 및 현 시점에서 제공받을 수 있는 각종 서비스 및 제도에 대한 안내가 이루어져야 한다.

또한 질병·부상 등으로 치료가 필요한 경우나 개인·가구 여건 등으로 근로를 할 수 없는 경우는 자활사업에 참여하지 않아도 되는 조건부과제외를 받게 되는데 공무원은 수급자와의 상담을 통해서 해당 여부를 파악해야 한다. 조건부과제외자로 남아 수급을 받으려면 제출 및 증빙서류, 이행사항, 급여의 내용 및 수준 등에 대하여 수급자는 안내를 받게 된다.

그.. 처음에 인제 서류를 작성하잖아요? 직업.. 아니 처음에는 제가 많이 아팠어요 그래가지고.. 그... 일하는 그.. 식당을 다녀도, 가는날 보다 안가는 날이 더 많아가지고, 그런것도 다 해서 해주시더라고요. 그러니깐 제가.. 잘.. 모르니깐 이렇게 처음이니깐 모르는게 많잖아요? 인제,그분이 이렇게 잘.. 말 씀해 주시더라고요? 그래서, 그 여러 가지 자활일도 있고... 안그러면 근로 위.. 그런거 있잖아요? 공공.., 그런것도 있고 뭐 그런거 잘 가르쳐 주시고..

<07, 광역시, 30대, 모자가구, 조건부수급>

일부 공무원은 기초생활보장제도에 대하여 수급자의 상황을 파악하여 적절한 자활사업 안내 등 정석(定石)에 맞추어 기초생활보장제도를 소개 하고, 급여의 내용 등에 대하여 안내하고 있었다. 제도 소개 및 급여 등 전반적인 내용을 수급자가 이해하기 쉽게 제대로 설명해 주면 수급자는 기초생활보장제도에 대한 이해도 쉽고 제도와의 관계성 또한 깊게 인식할 수 있다. 이는 자활 욕구 또한 고취시킬 수 있어 적절한 흐름(flow)에 따른 안내는 제도 내에 진입하고 관계된 수급자에게 자활을 통한 빈곤 탈출이라는 제도의 목적을 달성하는데 매우 중요한 영향을 미칠 수 있을 것이라 생각된다.

그거는... 동사무소에서 〇〇〇주사인가 그 사람이 나한테 이야기를 싹 다 해줬어요. 다 해주고 통장 만들어라 뭐뭐 해가지고 서류 가져와라 해가지고 넣고. 또 거기서 전화 와가지고. 그 전에 아가씨가 한 사람 와가지고 내 사정이랑 보고... 아저씨는 일 하면서 수급을 받는 걸로 합시다 해가지고... 그래서 나도 먹고 놀면서 돈 받을 이유는 없다 그러고 내가 해달라는 대로 해줄게... 그래 나는 그 때 어떻게 생각하느냐면... 아 수급비 31만원 나오고, 일하고 2주 후에 그 사이에 또 나오고 하루 2만 천원인가 이렇다 하더라고요. 그러면 한 달에 한 20일만 해도 40만원, 70만원 내 돈으로...

<14, 중소도시, 50대, 단독가구, 조건부수급>

한편, 국민기초생활보장제도에 대한 자세한 소개 및 안내 없이 수급자의 상황을 확인하고, 그 상황에만 맞추어 수급을 받기 위한 절차를 안내하는 공무원도 있는 것으로 면담 결과 나타났다. 상담을 통하여 수급자의 상황을 파악하기는 하나 수급자의 상황을 파악하기 위한 총체적 접근이 아닌 수급권자 선정요건을 갖추는데 필요한 구비서류 및 증빙자료를 중심으로 상담을 이끌어 나가는 경우이다. 사회복지전담공무원의 인력부족 문제가 끊임없이 제기되고 있는 상황에서, 한 명의 전담공무원이 200명 이상의 수급자를 관리하고 처리하는 현 실태에 비추어 보면 이해될 수 있는 문제이다. 그러나 수급권자 또한 제도에 대하여 정확히 알고 자신의 상황을 파악할 수 있도록 ‘알 권리’가 부여되어 있으므로 수급자에게 제도에 관한 총체적이고 전반적 설명·안내가 이루어질 필요가 있다.

*상담을 많이 한건 아닌 것 같은데... 나에 대한 서류... 전남편이랑 지금 남편(현재 별거중, 서류상으로만 해당).. 내가 일을 할 수 있는지 없는지 진단서 따오라고 했고... 부모님한테 돈을 받을 수 있냐고 물어봤는지... 이해할 수 없는 얘기는 없었던 거 같아요. 난 그거 하나만 알고 있었는데... 장애인이 되면 더 좋은데..*

*<09, 광역시, 30대, 모자가구, 조건부과제외(치료요양필요)>*

수급자와의 면담을 통해 놀라웠던 것은, 수급자가 기초생활보장제도 및 자활 관련 급여 내용에 관하여 전혀 기억하지 못하고 있는 사례를 발견한 것이다. 수급자 선정 시 제도소개가 반드시 이루어져야 할 항목임에는 틀림없는데, 수급자는 제도에 관하여 모른다면 설명을 못 들었다는 입장을 표명하였다.

*(제도 및 자활 관련 급여 설명) 그것은 모르는데... 설명은 못 들어봤는데...*

*<20, 농어촌, 40대, 일반가구, 조건부수급>*

수급자 선정 시 공무원이 응당 설명을 했으나 수급자가 기억을 못하는 상황일 수도 있고, 아니면 기초생활보장제도에 대한 소개보다 수급자의 재산·소득·근로능력 등 조사에만 치중하여 상담이 이루어졌을 경우도 배제할 수는 없다. 이태진외(2003)의 연구 결과에 의하면 수급 신청 탈락자에 대하여 수급자로 선정되지 못한 이유를 알고 있는가를 파악한 결과, 88.2%는 알고 있는 것으로 응답하였고, 탈락되었다는 결과에 대해서만 들었다는 경우가 20.0%, 아무런 연락을 받지 못한 경우가 8.2%로 나타났다. 수급신청자 대다수가 수급 신청 탈락 이유 등을 알고 있는 것으로 미루어 제도 소개 및 조사는 제대로 이루어지고 있다고 판단해 볼 수도 있다. 그러나 만약 공무원이 수급권자에게 기초생활보장제도에 대한 적절한 안내 및 소개를 하지 않았다면 이는 명백히 수급자의 ‘알 권리’ 및 ‘수급권’을 침해하는 행위이므로 공무원의 각별한 주의가 요구된다.

## 제2절 수급자의 근로능력 판정 및 확인 점검

### 1. 수급자 자신의 근로능력판정

Peck(2001)은 최근의 복지체제가 노동연계체제(workfare regime)로써, 일할 능력이 있는 사람들에 대한 복지는 노동을 통해 이루어져야 한다고 보는 시기라 주장한다. 최근 공공부조제도와 관련하여 가장 논란이 큰 지점은 역시 일할 능력이 없는 사람(근로무능력자)과 일할 능력이 있는 사람(근로능력자)의 구별에 있다고 보아도 과언이 아닐 것이다(이태진 외, 2007).

제도의 시행 이후 근로능력수급자 특히 조건부수급자의 자활참여율이 감소하는 원인과 관련하여 논의가 다양하다. 일부 견해는 근로연계라는 정책기조 하에서 근로능력자는 어떻게든 일을 해야 한다는 것이 전제되기

때문에, 일하지 않는 근로능력자에게 수급권을 주는 것을 꺼리게 된다는 것이고, 또 한편 대부분의 사람들이 조건부수급자가 되어 자활에 참여하기보다는 조건제시유예자나 조건부과제외자가 되기를 선호하는 경향이 있으며, 일선 담당공무원 역시 조건부수급자를 한명이라도 더 적극적으로 발굴·선정하여 관리하고 사업개발 등을 하기보다는 근로무능력자 혹은 조건부과로 제외하는 것을 더 선호하는 경향이 있기 때문으로도 보고 있다(김안나 외, 2006).

기존의 생활보호제도와 달리 수급자들의 근로활동 촉진의 유인과 관련하여 근로능력 판정은 기초생활보장제도 수급자가 되기 위한 중요한 절차 중 하나로, 수급자의 신체·정신적 건강상태 및 가구여건 등의 총체적 환경 등을 파악하여 적절한 판정이 이루어져야 하는 부분이다. 그러므로 정확하고 적절한 판단을 통한 수급자의 근로능력 판정은 기초생활보장제도의 본연의 취지를 살리는 데 중요한 요인이 될 수 있다.

그러나 수급자들과의 면담 결과 근로능력 판정은 다양한 형태로 이루어지고 있음을 알 수 있었다.

#### 가. 근로능력에 대한 주관적 인지

근로능력 판정은 단순히 수급자가 근로능력자인지, 근로무능력자인지를 구분하고 판정하는 과정만 이루어지는 절차는 아니다. 근로능력을 판정하기 위해서는 수급자 개인 및 가구에 대한 철저한 이해가 필요하며 이는 수급자와의 교류 및 상호작용을 통하여 가능하다. 근로능력 판정의 정확성은 수급자의 자활사업 참여의 현실성과 그 결과로 나타나는 수급자의 근로능력과 동기 강화에 기반이 된다(이현주 외, 2002). 아래 제시된 사례와 같이 공무원이 수급자와 교류를 통해 수급자의 눈높이에 맞추어 근로능력을 판정한 결과 판정 이후 적절한 자활사업 배치까지 할 수 있어 수

급자의 제도 및 근로활동에 대한 만족도가 높게 나타난 것을 알 수 있다. 수급자와의 교류를 통한 눈높이형 판정은 수급자의 공무원에 대한 신뢰감을 향상시킬 수 있게 되고, 수급자의 상황을 최대한으로 고려한 판정이 이루어지기 때문에 이와 같은 긍정적 결과들이 표출될 수 있는 것이다.

전담공무원의 업무 가중으로 사례관리조차 제대로 하기 힘든 현실 속에서 수급자 개개인에 대한 총체적 이해를 통한 근로능력 판정이 이루어지는 데에는 한계가 발생할 수 있으나 시스템상의 문제만을 고집할 것이 아니라 수급자를 배려하고 이해하려는 기본적인 태도가 요구된다.

친구 한 명이 장애인이 있었어요. 여기 4단지 사는데..그런데 나보고 와 가지고 수급자를 신청하라고 하더라고요. 그래서 나는 처음에는 개념을 잘 몰랐어요. 솔직하게 수급자 얘기를 하는데 내가 왜 측은하고 창피하고 그런지 모르겠어요. 의료보험 카드도 수급자 카드가 틀리니까. 만약에 수급자를 받으면...(중략) 일단 수급자라는 것을 알게는 되었어요. 아침마다 출퇴근하고 하니깐 그 가양 1동에 사는 사회복지과 동사무소 직원을 우연히 만났습니다. 그분을 내가 만나려고 해서 만난게 아니고 아침마다 일주일은 주간, 일주일은 야간이니깐. 야간 때 퇴근하니깐 그 양반은 출근하고. 그런데 그분이 나를 몸도 불편하고 그러니까 아침마다 봤나 봐요. 그래서 이분이 나보고 한 번 동사무소 직원이니깐 한 번 찾아오래요. 그분이 이제. 내 사정을 다 설명을 했죠. 영세민 신청도 하고, 임대아파트도 임대 받을 수 있는 좋은 조건이 있는데 왜 안 받느냐 하더라고요. 그때서야 내가 창피한 것을 떠나서 나도 다시 그렇게 살아야겠다 그런 마음으로..그분 도움을 받았죠.(중략) 동사무소 사회복지과에 계신 분이 나를 깨우치게 한 거죠. 수급자는 것을 명칭을 달기가 너무 창피할 것 같아서 안했거든요. 그런데 그분이 설명을 해주더라고요. 절대 그런 생각을 하지 말라고... 저는 생활보호 대상자만 알았지 자활은 몰랐었거든요. 동사무소 직원이 와서 또 한 번 면담하러 오래요. 그래서 자활 일을 이렇게 하면 한 달에 일한 것만큼 돈이 나오니까 해 볼래 하길래 당장 하겠다고 했죠. 그래서 근무는



*어디서 하나고 하니까. 내가 아무래도 불편하니까. 버스타고 다니기는 하지만 멀리가면 아무래도 안 좋으니까. 집 앞에 복지관에서 일 해볼래 하니까. 하는 일이 뭐냐고 물어보니까 장애인들 보살피고 도시락 배달하고 어르신들 도와주고.... 일도 할만하고... 제가 좀 농담 잘하고 우스개소리 잘 하거든요. 아주 좋습니다.*

*<2007대상자, 광역시, 40대, 일반가구, 조건부수급><sup>5)</sup>*

한편, 일부에서는 공무원이 실시하는 수급자의 근로능력 판정이 형식적으로 이루어지고 있는 것으로 확인되었다. 공무원이 수급자가 처한 개별적 상황에 맞는 심사 및 판정을 하기 보다는 공무원의 자의에 의한 일방적 판정을 내리고 있는 것으로 나타났다. 수급자가 나이 들어 일할 수 없어 보인다는 공무원의 자의적 판단, 혹은 수급자의 친척의 소견에 의해서 수급자의 근로능력 판정이 이루어지고 있는 경우가 일부 사례에서 보여지고 있었다. 수급자가 보이는 표면적 모습으로는 수급자가 근로능력이 없어 보일지라도 상담과정에서 근로능력 판정 절차 및 이유에 대한 상세한 설명이 이루어져야 한다. 이후 수급자와의 개별화된 면담을 통하여 수급자의 근로능력 및 의욕을 파악하고 이에 따른 수급자의 관리계획이 수립되어야 하나 수급자와의 면담 결과 일선 현장에서 제대로 지켜지지 않는 경우가 발생하는 것으로 나타났다. 수급자에게 표면적으로 비춰지는 모습에 치중하여 일방적 판정을 내리기보다 수급자에 대한 충분한 상담·심사 등을 통한 근로능력 판정이 이루어지는 게 바람직할 것이라 생각된다.

*아니, 저 복지관에 전화하니까 아가씨가, 상담하는 사람이 아유, 아저씨는 참...우선 한숨부터 나와요. 집에서 소일을 하면서 진짜 뭐 노인들이 하는 공구 부치는 이런 일이나 해야 되는데, 그래 한번 오라하는데 가도 뭐*

5) 본 사례는 『2007년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가-수급자 및 사회복지전담 공무원 대상 질적연구』를 통해 얻은 사례임.

자기도 뭐 답이 없다고 하는데...

<14, 중소도시, 50대, 단독가구, 조건부수급>

그러니까 이제 장애로 해갖고 이제 막 심사를 했는가 봐요. 이 사람이 일할 수 있는 능력이 되나, 안 되나. 근데 조카 친구(팀장)가 이 분은 일할 수 있을 것이라고 해갖고 이제 했는가 봐요. 말 들어보니까 내 조카 친구가 이제 삼촌 일할 수 있다고 해갖고,,, 심사를 해갖고 저기 되었다고 그 말을 약간..

<17, 농어촌, 일반가구, 조건부수급>

근로능력 판정 과정에서 나타나는 또 다른 양상은 일부 수급자들은 근로능력 판정이 무엇인지 전혀 모르고 있는 경우가 있었다. 이들 중 일부는 생활보호제도 때부터 수급을 받았던 자로 근로능력 판정절차 및 과정이 제외되었을 수도 있으나 기초생활보장제도 최초수급자 또한 근로능력 판정에 대하여 알지 못하는 경우가 있었다. 대상자 선정 시 수급자에 대한 충분한 조사를 실시하고, 판정은 수급자와의 절대적인 상호작용 속에서 이루어져야 하는 부분임에도 불구하고 이 과정들이 상당히 생략되어 있음을 알 수 있었다. 소득 및 재산조사, 부양의무자조사 등은 전산자료, 상담, 추적조사 등을 통해 매우 철저히 꼼꼼한 조사를 기하기 위한 노력을 하는 반면, 근로능력 판정은 이에 비해 정확성 및 신중도가 다소 결여되어 있는 것으로 보인다. 수급자에게 정확한 설명을 하고 수급자와의 충분한 상호작용 속에서 적절한 근로능력 판정이 이루어지도록 전담공무원의 세심한 주의가 요구된다.

그게 뭐예요? 아 진단서 떼어 오라구요? 원래 장애가 있어가지고 동에서 아니께... 진단서 있으면 된다고 그러더라구요.

<15, 중소도시, 50대, 부자가구, 조건제시유예>

*기억이 잘 안나는데...그냥 구청에서 나와서 딱 보더니 아이구, 일 못하  
시겠어요. 이러더니 바로 가더라고요. 그리고 돈 나오고...*

*<06, 광역시, 50대, 단독가구, 조건제시유예>*

또한 수급자와 간단한 대화만으로 근로능력을 판정하는 경우도 확인할 수 있었다. 옛말에 “서당개 삼년이면 풍월을 읊는다”는 말이 있다. 이는 어떤 분야에 대하여 지식과 경험이 전혀 없는 사람이라도 그 부문에 오래 있으면 얼마간의 지식과 경험을 갖게 된다는 것을 비유적으로 이르는 말이다. 사회복지전담공무원들은 지식과 경험이 없는 사람이 아닌 전문가로서, 기초생활보장 업무를 오랜 기간 담당해 왔을 경우엔 그 분야에 한해서는 더 없는 베테랑일 것이다. 그러나 오랜 기간 동일한 업무를 해 오면서 숙련된 전문가라 할지라도 수급자의 총체적 상황을 확인한 후 근로능력 판정을 실시하는 건 공무원 본연의 업무이자 임무이다. 오랜 경험과 노하우에 전적으로 의존한 나머지 수급자와 간단한 대화를 통해 수급자의 근로능력을 판정하는 것은 분명 잘못된 태도이다. 간단한 대화는 수급자의 총체적 상황을 알고난 후 변화사항 등을 파악할 수는 있으나 판정과정에서 공무원의 이러한 형식적 태도는 필시 잘못된 태도이며, 근로능력 판정 시에는 최대한 공무원이 절제된 태도로 객관적 입장에서 실시해야 할 것이다.

*잘 모르겠는데. 그냥... 바쁘잖아요.... 다들.. 전화도 못하고 연락도 없는  
데요. 그냥 저 보고 간단히 제 사정 얘기 듣더니 그럼 일 못하시겠네요...  
이러더니 진단서 끌어 오면 처리해 줄 수 있다더라고요. 그래서 진단서 내  
고... 지금까지 오고... 이렇게 한 1년 됐나...*

*<09, 광역시, 30대, 모자가구, 조건부과제외(치료요양필요)>*

#### 나. 수급자에게 진단서는 부분적 근로면죄부

근로무능력자로 판정되는 증빙서류로 진단서 제출은 필수적이나 근로능력자의 경우에도 잠시 근로를 유예한다거나 자활사업 참여를 제외하는데 반드시 진단서를 관할 동사무소에 제출해야 한다. 수급자가 질병·부상·후유증 등으로 인한 진단서를 제출하면 진단서에 명시된 기간 동안은 근로활동 부과조건을 제외 받을 수 있게 된다. 그러나 노대명 외(2001), 김안나 외(2006) 등의 연구결과에서 제시되고 있듯이 진단서로 인한 근로능력 판정에 따른 파생문제는 여러 가지로 나타나고 있다. 의사의 진단과 소견이 주관적이어서 각 병원별로 다른 진단이 나올 수 있고, 정확한 검사에 의한 진단이 아닌 병원 내원 기록 및 문진에 의한 증상에 대한 소견수준에 그쳐 근로능력자와 무능력자의 구분이 모호해지는 결과를 초래하고 있다. 또한 건강상태의 구분이 너무 단순하고 건강진단서가 허위로 작성되거나 혹은 의사의 진단을 통해 정확하게 그 진위를 판단할 수 없어 선정 기준 적용이 어렵다고 지적하고 있다.

그러나 근로능력 판정 시 수급자가 진단서를 제출한 후 근로활동에 참여할 수 없다는 의사를 피력하면 공무원 또한 근로능력이 있는 수급자라 할지라도 근로활동 참가라는 조건을 제외할 수 있게 된다. 이러한 구조적 문제로 인하여 수급자들의 대부분은 근로능력이 있다 하더라도 근로활동에 참여하지 않은 채 수급상태에 놓여 있으며 혜택을 받으려 하는 성향이 짙어지게 된다. 진단서가 근로활동 참여라는 조건을 제외받을 수 있는 일종의 면죄부가 되는 셈이다.

*제 개인적으로는 그렇게 생각을 하는데요... 저기를 보서는 진단서가 있어야죠.. 왜그러냐면은, 진단서가 없으면 누구든지 가서 서류를 저기를 만들지 않는 이상, 그 생계비라든지 뭐든게 지원이 되니까...*

*<05, 수도권, 40대, 부자가구, 조건부과제외(현재취업창업)>*

뭐 병원에 가면 치료비, 진료비 영수증하고 진단, 내 진단 왔다 그러면 병원에서 영수증 끊어주네요. 끊어주면 동사무소에 진단서하고 갔다, 넣는 게 치료비하고 갔다, 그걸 보고 일해야 한다던데요. 그럼 여기들은 다 그럼 동사무소에서 다 그거 이야기하고 통과되는 건가본데. 그래서 사실 이야기를 그렇게 하면, 동사무소에서 그렇게 진단서만 내오라니까 알아들었지...

<12, 광역시, 60대, 단독가구, 일반수급(65세 이상)>

한편, 진단서를 제출하는 방식을 통해 근로무능력자로 판정되는 현행 시스템에 대하여 일부 수급자의 경우 적절하지 않다고 생각하는 경우도 발견된다. 심한 중병에 걸리지 않은 이상 손, 발을 움직일 수 있다면 근로능력이 있다고 생각하며, 진단서를 제출하였다 하더라도 정밀검사 실시, 직접 확인이 수반되지 않았으므로 근로무능력 판정에 관한 진단서를 신뢰할 수 없다는 입장을 표명하였다. 이는 그동안 끊임 없이 제기되어 온 문제로, 일부 수급자의 경우 근로능력이 있음에도 불구하고 진단서 제출 후 조건부과제외자가 되어 자활 및 근로활동을 하지 않거나 수급을 받으며 몰래 근로하는 부정수급의 문제 발생과도 관련되어 있다.

그 실제로 내가 일을 못해서 무능력하다는 사람은 없다고 봐요. 난 죽을 병 걸리지 않는 이상은... 진짜 손발 못 쓰는 경우 아니면... 내가 여기서 이렇게 봐도 그 장애인 그 있잖아요. 전동 휠체어 인자... 타고 다니면서 진짜 박스 같은거 주서다 파시는 분들... 그런 사람들은 모르겠어요. 수급을 받아 어쩔나는 몰라도 그런 사람도 있는데... 진짜 내가 손발을 못 움직여가지고.. 못해서 받는다면은 어쩔 수 없지만 그냥 움직일 수 있는데.. (중략)... 진짜 내가 일할 수 있는데, 그것도 어디 아파서 못해요. 뭐.. 이렇잖아요? 그러면 이제 그런가보다 하지, 거기서 뭐 뭐를 떼 오세요, 뭐를 해오세요 그런 거를 못 봤거든요? 근데, 만약에 그렇게 된다면.. 그.. 그 좀 치사하지만, 정밀하게 검사를.. 만약에 일을 했.. 어디가 아프면 어디가

왜 얼마큼.. 일하지 못할 정도로 아픈가? 뭐 그런 거를 확인해서, 그렇게 했으면 좀 덜하지 않을까 싶어요..

<18, 광역시, 40대, 모자가구, 조건부수급>

진단서 제출 후 근로무능력자로 판정받은 후 근로활동에 종사하지 않는 수급자가 많아 현행 판정체계와 같이 진단서 제출을 통한 조건부과제외자(근로활동 유예 및 불참 가능)가 되는 것에 대해 공무원들 또한 불신의 목소리가 있었다. 일반인도 한 두개 정도는 갖고 있는 만성질환 등으로 진단서를 제출하거나, 일반의원에서 쉽사리 발급받을 수 있는 질병으로 진단서를 제출하는 경우가 잦아 수급자가 제출하는 진단서를 신뢰할 수 없다는 의견을 표명하였다.

알아서 해주세요. 진짜 만약 거기서 진단서 발급 안 해준다면 여기 있는 수급자들 진단서로 인해 근로무능력자로 판정되어 있는 대부분은 조건부 수급자로 넘어갈 거예요. 근데 그걸 규제를 할 수는 없으니까.. 저희가..

<광역시, 읍면동, 사회복지전담공무원>

그거는 거짓으로도 쓸 수 있다고 생각해요. 진짜 내가 일할 수 있는데, 그것도 나이 어디 아파서 못해요. 뭐.. 이렇잖아요? 그러면 이제 그런가보다 하지, 거기서 뭐 뭐를 때 오세요, 뭐를 해주세요 그런 거를 못 봤거든요? 근데, 만약에 그렇게 된다면.. 그.. 그 좀 치사하지만, 정말하게 검사를.. 만약에 일을 했.. 어디가 아프면 어디가 왜 얼마큼.. 일하지 못할 정도로 아픈가? 뭐 그런 거를 확인해서, 그렇게 했으면 좀 덜하지 않을까 싶어요.. 이런데..

<07, 광역시, 30대, 모자가구, 조건부수급>

진단서를 통한 근로능력 판정체계의 문제점들이 표출됨에 따라 사회복지전담공무원들은 판정체계 개선방안과 관련하여 다음과 같이 제안하였다. 첫째, 진단서만으로 근로능력 판정이 명백하지 않을 경우 수급자의 근로능력을 판정할 수 있는 세부 매뉴얼을 만들어 근로능력 판정에 적용할 수 있도록 매뉴얼 작성을 제안하였다.

*근로 판정에 대한 의사의 진단이 명백하지 않은 경우 적용할 수 있는  
세세한 매뉴얼이 필요해요.*

*<대도시, 읍면동, 사회복지전담공무원>*

둘째는 진단서에서 제시된 질병에 대한 근로능력 여부를 확인할 수 있는 지침 마련으로, 의료적 전문지식이 없는 사회복지전담공무원이 보다 정확한 판단을 기할 수 있도록 구체화된 세부지침 마련을 요청하였다. 또한 전문가로 구성된 자문기관이 설치되어 분쟁의 소지가 있는 진단서의 경우 자문기관을 통한 근로능력 판정을 실시할 수 있는 방안 모색을 요청하였다.

*진단서에 나오는 질병에 대해 근로능력 여부를 확인하는 지침이 있고  
간혹 분쟁의 소지가 있는 진단서에 대해서는 전문가로 이루어진 자문기관  
이 있었으면 해요. 전문지식이 없는 공무원이 의사 한명이 확인한 진단서  
로는 판단기준이 애매하거든요.*

*<대도시, 읍면동, 사회복지전담공무원>*

마지막으로, 근로능력판정단을 구성하여 수급자의 근로능력을 판정하거나 장애등급과 같은 표준화된 기준표를 마련하여 의사들이 수급자들의 진단서 작성 시 활용하도록 하는 방안을 제안하였다.

추진중인 바와 같이 근로능력판정단이 따로 구성되어 있으면 해요. 아니면 장애등급에 대한 기준표가 있듯이 진단서에 대한 기준표를 의사들에게 제시하여 진단서를 발급했으면 좋겠어요.

<중소도시, 시군구, 사회복지전담공무원>

## 2. 근로능력 판정결과에 대한 복·불복(服·不服)

국민기초생활보장제도는 근로를 통한 자활도모를 목적으로 제도가 설계되었으며, 수급자의 근로능력을 판정한 후 그 판정결과에 따라 수급자는 근로능력자·근로무능력자로 구분된다. 근로능력 판정을 통해 근로능력자의 경우 근로를 함으로써 소득을 얻고, 나아가 빈곤에서 탈출하려는 것은 어떤 경우든 권장해야 하고 사회적으로도 바람직한 일이다. 따라서 사회가 그러한 노력을 북돋고, 지원하는 것은 당연한 책무이기도 하다.

그러나 국민기초생활보장제도의 근로능력 판정 후 수급자들은 근로활동 조건부과에 대해서 여러 가지 반응형태를 보이는 것으로 면담결과 나타났다. 우선, 근로의무를 이행할 능력과 의지가 있는 사람들, 즉 근로능력 판정에 승복(承服)한 사람들은 노동공급을 증대하거나 근로프로그램에 참여하여 근로의무를 이행하고 있는 것으로 나타났다. 일에 대한 만족감을 표명하며 열심히 노력하여 수급 탈출에 대한 의지를 표명하기도 하였다.

한편, 근로능력 판정에 승복(承服)할 수 없는 사람들 즉, 불복(不服)한 사람들은 근로능력 가능자로 판정되었으나 근로활동에 참여하지 않으려 하는 모습을 보이고 있으며 이는 면담 사례에서도 나타났다. 이외 연령 등의 이유로 규정에 의해 근로무능력자로 판정되어 현재 노동시장에 참여하고 있지는 않으나 근로에 대한 욕구 및 동기가 강해 근로활동에 참여하고 싶은 의지를 표명하기도 하였다.



가. 근로능력 판정에 복(服)

나는 지금 일하는 것이 내가 살아 있는 자체라고 생각해요. 그렇지 않으면 내 가족을 어찌고 이렇게 이 가정을 이끌어 나가겠어요? 그래서 이렇게라도 정부에서 해 주시고 그런 게 내가 이렇게라도 살고 모든 것이 다 하늘의 뜻인갑다 하고 감사하는 마음으로 살죠.

<20, 농어촌, 40대, 일반가구, 조건부수급>

나는 나오라 그러면 공공근로도 나가고 할 건 다 했어요. 신청했지. 공공근로도 다녔고, 겨울에는 일거리 없다고 할거냐고 한다고... 얼마든지 불러달라고 했지...

<08, 광역시, 40대, 단독가구, 조건부과제외(환경적응필요)>

근로능력자로 판정을 받고 조건부수급자로 근로활동을 지속하고 있는 한 면담자의 경우 현재 하고 있는 ‘일’에 매우 만족하며 일하는 것은 “내가 살아있는 자체”라고 표현하였다. 또한 근로능력 판정에 승복(承服)하여 동에서 근로활동에 대한 안내나 통지가 나오면 적극적으로 응하고 있었다. 더욱이 수급자들은 근로활동을 단순한 노동으로만 인식하는 것이 아니라 자신이 발전할 수 있는 기제, 정보공유의 장으로 활용하는 등 근로활동에 대한 긍정적 인식을 하고 있는 것으로 나타났다.

근데 사람이,.. 사람이 그냥 발전 없는 사람은 제 마음은 그래요. 그냥 나가노는 사람은 나태해지고. 그런데 내가 나가서 일을 하면 땀땀하고,.. 그리고 사람들하고 같이 어울리고 그러다보면 사람이 이제 정보도 듣고 모든 것이 다 좋다는 거죠. 그렇지 않으면 집에서 가만히 있으면 사람이 정보도 다 단절이 되고 사람이 어두워, 대화 간에 어두워. 근데 우리가 모여서 같이 일을 하다보면 이 말도 듣고, 저 말도 듣고 또 그리 하다보면

*나한테는 진짜 도움이 많이 되죠.*

*<20, 농어촌, 40대, 일반가구, 조건부수급>*

2008년 보건복지가족부에서 조사한 결과<sup>6)</sup>에 의하면, 근로유능력자 중 매우 적은 숫자인 14.3%만이 근로활동에 참여하고 있는데, 이는 매우 적은 수치로 대다수의 근로능력자들이 근로활동에 참여하지 않음을 알 수 있다. 기초보장제도는 근로능력자 또한 제도 진입을 가능하게 함으로써 근로능력자의 자활 참여 및 취업 촉진을 통한 탈수급을 목적으로 하고 있으므로 대다수의 근로능력자들이 지속적으로 근로활동에 참여하고 종사할 수 있도록 유인책이 제시되어야 할 것이다. 근로활동을 통해 수급자의 자활의지 진작, 복지의존성의 감소, 사회와의 연계 및 통합을 통해 정상적인 사회성원으로 복귀하는 핵심적인 수단으로 작용할 수 있으므로 근로능력자들의 근로활동 참여를 위한 적극적 대안 모색이 필요하다.

한편, 근로활동에 대한 만족도가 높은 수급자들은 일을 함으로써 기초생활수급을 벗어나려는 수급 탈피 의지를 표명하기도 하였다. 노동시장 참여를 통해 다른 사람들과 부딪치며 정보를 공유하고, 탈수급에 대한 의욕을 고취시키게 되는 것으로 보인다. 국민기초생활보장제도 시행 이후 탈수급 비율이 낮아지고 있으며 이는 공공부조가 지니고 있는 본질적 한계에 속하나, 제도 본연의 취지를 살리기 위하여 자활 도모를 통한 탈수급은 반드시 이루어져야 하며 수급자들과의 긴밀한 네트워크, 원조를 통해 제도 본연의 목적이 달성될 필요성이 제기된다.

*같이 사람들하고 일하다 이야기하는 건 나한테 큰 도움이 되죠. 그렇지 않으면 어디서 정보를 얻어요? 그러니 어떻게 해서라도 이 환경을 벗어나기 위하여 열심히 살아야 되겠다 그런 마음을 늘 갖고 살죠. 사람이 아유*

6) 2008, 보건복지가족부 자립지원투자과 내부자료

그런, 그런 꿈을 안 갖고 살면 어쩌고 살아요? 이 환경을 벗어나기 위해서 열심히 살아야 돼요. 다 그런 마음을 갖고서.

<20, 농어촌, 40대, 일반가구, 조건부수급>

근로능력 판정 결과 근로능력자로 판정되고 실제 그 판정결과에 승복(承服)하나 자신의 건강상태 및 환경·여건이 곤란하여 현재 근로활동에 참여하지 않는 수급자의 경우 자신의 환경 및 여건이 개선되면 근로활동에 참여하고 싶은 욕구를 나타냈다. 장애 및 건강상태의 악화로 현재 근로활동에 참여할 수 없으나 수급자 자신이 과거엔 생활력도 강하고 열심히 살았던 경험 등을 피력하며 현재의 상황 및 여건이 개선되면 근로활동에 참여하고 싶다는 의지를 표명하였다.

나 엄청 생활력 강한 사람이에요. 지금 이렇게 몸이 망가져서 내 스스로 할 수 있는 게 없지만... 난 건강해지기만 하면 어서 떨어내고 일어나서 내 힘으로 해결해서 살고 싶어요.

<06, 수도권, 50대, 단독가구, 조건제시유예>

내가 수급자라도... 돈 벌러 가면 되는데... 몸이 이러니깐... 돈 10원 한장 구경도 못하고... 나라에서 들어오는 돈 아니면 구경을 못하니...

<03, 중소도시, 단독가구, 일반수급(65세 이상)>

#### 나. 근로능력 판정에 불복(不服)

근로능력 판정 결과 근로능력자로 판정되었으나 근로능력 판정에 불복(不服)하는 경우도 수급자와의 면담 결과 나타났다. 현행 기초생활보장사업 지침에 의하여 근로능력자로 판정된 경우, 근로활동에 참여하지 않기 위해서는 진단서 등의 증빙서류를 제출하여 한시적 근로활동을 유보하게

나, 수급자 본인 및 가구의 여건·상황 등을 고려하여 심사 후에 근로활동 참여를 잠시 제외해 주고 있다. 그러나 일부 수급자들의 경우 건강상태가 좋지 않아 근로를 할 수 없는 상황에 처해 있다 하더라도 진단서를 발급 받을 수 없어 증빙할 자료를 갖추지 못해 근로능력자로 판정되어 판정결과에 대하여 수긍하지 못하는 것으로 나타났다.

*그 아픈거 이야기해야 병명이 안 나오기 때문에 공무원들은... 어차피 어느 공무원들이나 서류가지고 이걸 저기를 하는거지... 개개인의 사정을 봐 줄수 없는거거든요. 그런데, 예를들어서 편일을 하면 물론 좋는데.. 편일을 할 수 있는 몸 상태가 아니 때문에.. 이 상체 부분이 계속 통증이 오고 그러니깐, 장시간.. 한.. 두시간만 앉아 있어도.. 여기 이부분이 통증이 오니까요.. 그러니깐 장시간 할 수도 없고...*

<05, 수도권, 40대, 부자가구, 조건부과제외(현재취업창업)>

수급자 개개인의 편차가 매우 심하고 처한 상황이 다르기 때문에 증빙 서류를 갖추어서 심사하고 처리하는 것은 매우 바람직한 일이다. 하지만 현재 시스템 하에서는 주로 진단서를 통한 근로능력 판정에 따른 근로활동 조건이 부과되고 있어 이는 자칫 정확한 근로능력 판정이 이루어질 수 없는 여지를 남기게 될 수도 있어 판정체계의 개선이 요구된다.

현행, 국민기초생활보장제도 내에서 65세 이상 노인은 근로무능력자로 되어 근로활동 조건 부과제외 대상이 된다. 그러나 65세 이상의 노인이라 할지라도 근로의욕이 있어 근로활동에 참여하고 싶으나 제도 내에서 근로무능력자로 분류되어 있기 때문에 수급자 본인이 건강상의 문제가 없고, 근로의욕이 있을지라도 근로활동 참여에 배제되어 있다.

이는 현재 우리나라가 고령화 사회로 접어들었고, 노인의 인구구성비율이 높아짐에 따라 노인들의 취업활동 및 사회활동 참여 또한 적극성·다면성을 띠며 활발하게 진행되어 가고 있는 것을 생각해 본다면 시대적 상황

과 흐름에 맞지 않는 역발상적인 생각이다. 단순히 노인이기 때문에 근로 활동을 할 수 없을 것이라는 판정보다는 의학기술의 발달로 인간의 평균 수명도 높아지고, 노인의 노화수준 또한 늦춰지고 있는 상황 속에서 연령에 의한 근로능력 판정은 개선될 필요가 있다.

*내가 전화를 했거든요 동에 영세민 되가지고 일하는 거 있잖아요 지금은 안하구요 그건 65세가 되면 못하게 해요... 지금이라도 돈 주면 일해야지요. 밥 벌어 먹고 살아야 되는데...*

*<13. 중소도시, 60대, 조손가구, 일반수급(65세 이상)>*

아래에 제시된 면담자의 경우도 65세 이상 근로무능력자로 판정되어 현재 근로활동에 참여하지 않고 있으나 근로참여에 대한 욕구를 나타내고 있다. 65세 이상의 노인이라 할지라도 무조건적 근로무능력자라는 판정보다는, 수급자의 건강상태 및 욕구에 기인한 유동적 판정 또한 필요하리라 생각된다.

### 3. 근로능력 판정이후의 관리

수급자가 근로능력 판정과정을 거쳐 기초생활 수급자로 선정된 이후에 수급자 자신이 느끼는 공무원의 관리방식은 두가지정도로 서로 다른 양상을 보인다. 그 하나는 수급자의 변화를 확인하고 조정하는 맞춤형 관리형이다. 빈곤, 환경, 주택 등의 수급자가 가진 문제를 확인하고, 적극적 개입 역할을 담당하고 있는 유형이다.

면담 결과 공무원의 수급자에 대한 맞춤형 관리는 수급자로 하여금 공무원에 대한 신뢰를 향상시킬 수 있고 동시에 고마운 마음까지 갖게 만드는 요인이 되는 것으로 나타났다. 또한 수급자의 여건 등을 확인하고 관리하여 수급자의 환경 등이 변화했는지 점검하고 확인하는 모습을 보이는

공무원이 있는 것으로 나타나 수급자가 되고난 후 공무원의 관리가 일부에서는 적절히 이루어지고 있는 것으로 알 수 있다. 수급자의 상황에 맞는 적절한 확인 및 점검은 기초생활보장제도의 성공적 정착, 수급자의 만족도 향상 측면에서도 반드시 지켜져야 하는 부분이며 지침 상에도 명기되어 있으므로 공무원의 각별한 노력이 요구된다.

이제 동사무소에서 내가 수급 받고 한두 달 되었나, 아가씨한테 전화가 왔더라고요. 어머니 같은 분들은 정부에서 이렇게 해주는 게 있으니까 아마 그 전세 보증금 가지면 들어갈 수 있을 거라고, 이제 신청을 하라고 해서. 난 그래서 너무너무 고마워요. 진짜 고마워요. 그 동사무소 아가씨도 고맙고, 우리 집주인 아저씨도 고맙고. 난 그 때는 나이가 좀 젊었잖아요. 그래서 이제 집주인 아저씨가 이 제도가 나와 있으니까 하라고 그러 길래 아직 난 젊은데요, 나보다 나이 드신 분들이 많을 텐데, 그리고 또 나보다 못한 사람도 많을 테고. 그러니까 아주머니 같은 분이 어디 있겠느냐고 하라고 자기가 해주겠다고 그래서 한 거예요.

<12, 광역시, 60대, 단독가구, 일반수급(65세 이상)>

그 이런 일자리에 대해서 불편은 없느냐, 어떻게 몸이 좀 아프냐, 안 아프냐 물어보고. 이번에는 그런 생계로 인해 가지고 그 돈이 안 들어가고 내가 이래서 살아간다는 그런 것만 연락 오고.., 그건 한 번씩 가끔 한 마디 진짜.. 해마다 대통령이 바뀌면 또 뭐 제도가 어찌 되는가 몰라도.., 그런 때만 맨날 연락이 들어오더라고요.

<11, 광역시, 60대, 단독가구, 자활특례수급>

설명, 네 그거는 해주시던데요. 뭐뭐 있는데 어디 소속으로 했으면 좋겠느냐, 나는 오로지 청소만 한다.

<01, 대도시, 50대, 모자가구, 자활특례수급>

수급자가 느끼는 또다른 공무원의 관리방식은 수급자의 상황에 관심 없는 무관심형이라 할 수 있다. 이태진외(2003)의 연구결과에 의하면 수급자가구에 대한 조사에서 3개월간 사회복지전담공무원과의 접촉횟수를 파악한 결과 전담공무원이 수급자를 방문한 경우는 평균 0.47회로 나타났고, 수급자가 공무원을 방문한 경우 1.04회, 전화통화한 횟수는 1.09회로 가장 높게 나타났다. 수급자와의 긴밀한 상호작용을 통한 사후관리가 필요함에도 불구하고 실제 일선 현장에서는 활발히 진행되고 있지 않는 것으로 보인다. 아래 제시된 사례에서도 살펴볼 수 있듯이 수급자의 상황에 관심 없는 무관심형 공무원도 있어 수급자가 되고난 후 적절한 관리를 받지 못하고 있음을 알 수 있다. 일부 수급자들은 공무원이 전화조차 없어 기대도 하지 않고 있는 것으로 나타났으며 한 수급자의 경우는 자활사업에 참여하고 있으나 자활사업 참여에 따른 근로소득공제제도에 대한 이해도 제대로 하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 면담을 통해 조사자들의 설명을 듣고, 이해하며 확인하는 양상을 보이기도 하였다.

그런 건 없어요. 또 저희들은 죽는 날까지 그 몸 그대로 갈 수 밖에 없  
고...(중략)

<04, 수도권, 50대, 모자가구, 조건부과제외(가구여건곤란)>

전화하는 것도 없고 동사무소는 우리 사정을 다 아니까...

<13, 중소도시, 60대, 조손가구, 일반수급(65세 이상)>

그런거 안와요... 연락도 받아보지 못했구...

<03, 수도권, 70대, 단독가구, 일반수급(65세 이상)>

(자활참여에 의한 근로소득공제에 대한 면접원의 설명) 들어본 거 있는  
거 같은 한데...무슨 말인지 이해가 간다. 예를 들어 내가 여기서 60만원을

*받으면 30만 원 이든가, 50만 원 이든가, 예를 들어 얼마를 올린 나머지 남고 나면 그거를 준다는 얘기사죠? 근데 그걸 전혀 내가 못 받고 있는 거잖아요, 그렇죠?*

*<01, 수도권, 50대, 모자가구, 자활특례수급>*

현행 제도운영구조에서 인력부족의 문제가 지속적으로 제기되고 있어 사회복지전담공무원이 수급자의 변화된 상황이나 여건 등에 대하여 일일이 확인하고 점검하는 것은 구조적으로 어려운 문제일 수 있다. 그러나 수급자의 변화된 상황을 지속적으로 확인하고 관리하는 것은 기초생활보장제도가 보다 성공적으로 정착하는데 기여할 수 있는 측면에서 간과할 수 없는 일이다. 수급자의 상황변화에 따른 점검과 관리를 통하여 부정수급에 대한 폐해를 막을 수 있고, 수급자의 기초생활보장제도에 대한 만족도 및 자활의지 또한 진작운영 현황킬 수 있을 것이라 사료된다.



## 제5장 자활지원을 통한 자립 및 탈빈곤

국민기초생활보장제도의 가장 큰 의의는 근로능력 빈곤가구에 자활사업과 같은 근로활동을 전제로 급여를 지급하여 근로빈곤층<sup>7)</sup>의 탈빈곤을 정책적으로 지원한다는 것에 있다. 이에 기초법 상의 자활사업 목적은 근로능력이 있는 저소득층이 스스로 자활할 수 있도록 안정된 일자리를 제공하고 자활능력을 배양하여 궁극적으로는 경제적 자립을 이루도록 하는데 있다.

본 장에서는 위와 같은 자활사업 본연의 목적이 현장에서 잘 이루어지고 있는지 세 가지 관점에서 살펴보고자 한다. 첫째, 자활사업이 근로의욕 및 능력이 다양한 수급자들의 자활목표 및 계획을 적절하게 설정하고 있는지, 둘째, 참여자의 욕구 및 여건을 적절하게 반영하고 있는지, 셋째, 자활사업의 내적인 요인과 인프라가 참여자의 자립 및 재활을 촉진하고 있는지에 대해서 살펴보고자 한다.

---

7) 근로빈곤층의 개념은 연구자에 따라 다양하게 사용되고 있음. 이태진 외(2004) 연구에서는 근로빈곤층에 대한 기존 개념을 정리하고, “근로”(working)와 “빈곤”(poor)을 어떻게 정의하는가에 따라 근로빈곤가구에 대한 개념정의를 시도하였음. 근로빈곤가구는 가구 내 근로능력자가(만성질환은 근로능력이 있는 것으로 취급) 1인 이상 있는 공적이전 전 빈곤가구로 정의하였으며, 근로능력자는 18세 이상 65세 미만으로, 만성질환이나 장애를 가지고 있지 않으며, 미취학아동의 양육이나 간병의 주체가 아닌 자임.

## 제1절 근로능력미약 수급자<sup>8)</sup>의 자활의욕 촉진

현행 자활사업의 가장 큰 문제는 자활 프로그램을 통해 자립하는 수급자의 수가 매우 적다는 것이다. 보건복지가족부의 집계에 따르면 자활사업을 통해 탈수급에 성공한 수급자 비율로 나타내는 자활성공률이 2007년 기준으로 6.3%에 불과하다(보건복지가족부, 2008c). 이렇게 자활사업의 성공률이 낮은 이유는 무엇일까? 자활사업 참여자 중에는 탈수급을 할 수 있을 정도의 근로능력을 갖춘 수급자도 있지만 근로능력이 미약하여 일반 노동시장에서 근로하기 쉽지 않은 수급자도 포함되어 있다. 이들은 건강·학력·연령 등의 인적자본의 수준이 낮아 탈수급을 목표로 하기에는 무리가 있다. 자활사업 참여자 중에 탈수급으로 표현되는 자활성공을 이루기 어려운 대상자가 포함되어 있다는 점은 이들에게 적합한 자활성공의 기준을 별도로 설정할 필요가 있다는 것을 보여준다. 따라서 본고에서는 근로능력이 미약한 수급자의 특성과 이들이 참여하고 있는 자활프로그램을 살펴보고, 향후 프로그램 개선을 위한 쟁점을 점검해 보고자 한다.

### 1. 자활사업을 통해 자립미약한 수급자

자활정책 대상의 포괄성 측면에서 자립이 취약한 근로능력미약 수급자의 특성과 이들이 참여하고 있는 자활프로그램을 살펴볼 필요가 있다. 이와 관련하여 여기서는 이들이 결과적으로 자립에 성공하지 못하는 이유를 분석하기 위해서 수급자의 구체적인 실태를 살펴보도록 한다. 일선현장에서 수급자를 관리하고 있는 사회복지전담공무원들은 수급자의 건강상태를

8) 보건복지가족부의 『2008년 자활사업안내』에서는 근로능력 미약자를 “근로능력이 낮아 취업이 어려운자로 노동강도가 낮은 자활사업에 참여가 가능한 자”로 정의하면서 근로유지형 자활근로에 참여하고 있는 수급자는 제외하고 있지만 본 절에서 근로유지형에 참여하는 근로능력이 낮은 수급자까지 근로능력 미약자에 포함시켜 살펴보고자 함. 근로능력이 양호한 수급자는 다음 2절에서 자세히 다루도록 하겠음.

자활의 중요한 성공요인으로 꼽았다. 건강상태가 좋지 못한 수급자는 기술이나 학력 등의 인적자본을 갖추었다 할지라도 근로능력 미약자로 분류되게 된다. 그러나 수급자가 학력 등의 다른 인적자본이 취약하더라도 건강하다면 직업훈련으로 기술을 습득 후 취업을 통해 자활이 가능하다고 판단하기 때문이다.

*저는 건강이에요. 나이를 떠나서 젊은 사람도 굉장히 아픈 경우가 많기 때문에 건강상태에 따라서 외모는 멀쩡해도 그 사람 내부적으로 질병이 있으면 일을 할 수 없거든요.*

*<광역시, 읍면동, 사회복지전담공무원>*

*수급자에게 학력은 그렇게 중요한 게 아니에요. 학력이 있으면 좀 더 간단하고 상의해서 취업 쪽으로 나아갈 수 있겠지만, 학력이 없는 상태에서 이 사람들이 직업훈련을 먼저 받고 그게 있어요. 훈련제도를 받고 취업하면 되요. 근데 건강하지 않으면 아무 소용없어요. 지금까지 경험상으로 보면 건강이 근로능력 여부 판정하는데 가장 중요해요.*

*<광역시, 읍면동, 사회복지전담공무원>*

건강은 수급자 본인에게도 매우 중요하게 인식되고 있는 부분으로 나타났다. 유태균·김경휘(2008)의 연구에서 자활참여자 본인의 주관적인 건강상태가 좋지 못한 경우 자활사업 중도이탈 가능성이 높은 것으로 나타나 자활참여자 본인이 인식하는 건강상태가 자활사업 성과에 영향을 미칠 수 있는 것으로 나타났다. 건강상태가 미약한 수급자는 근로활동에 제한을 받게 된다. 인적자본이 취약한 수급자의 특성상 주로 육체노동에 종사하는데 건강상태가 좋지 못한 경우에는 장시간 업무를 수행하는데 무리가 있기 때문에 그나마도 일할 수 있는 범위가 줄어들게 된다. 따라서 건강상태가 좋지 못한 수급자는 노동시장에서 자신의 건강상태를 고려해 줄

수 있는 일을 찾기가 어렵다고 생각하고 있었다.

*저 사람이 필요하면 필요한 거라도 갖다 줘야 하는데... 무거운 거라도... 그리고 건설일이 육체노동이잖아요. 그런 거를 제가 번쩍 들어서 갖다 줘야 되는데 그걸 못하니까요.*

<15, 중소도시, 50대, 부자가정, 조건제시유예>

*오십견 되고 회사 취직하면 병원에도 못간다 하니까. 일주일 내내 못가요. 병원에도 가면 최소한 4시반까지는 오라고 하는데 어느 회사에서 미쳤다고 4시반 되면... 3시 반되면 집에 보내주겠냐고.. 보내주는 회사가 어디 있다고..*

<14, 중소도시, 50대, 단독가구, 조건부수급>

근로능력에 영향을 미치는 또 다른 요인인 수급자의 학력문제를 살펴봐도 근로능력 미약자는 자활프로그램 참여 및 자활을 통한 자립에 한계가 있음을 알 수 있다. 자활사업 참여자의 학력은 초졸 이하 저학력이 전체 참여자 중 절반가량인 48%를 차지하고 있다(보건복지가족부, 2008c). 이형하 외(2004)의 연구에서는 학력이 자활효과에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났는데, 이는 대부분의 수급자들의 학력이 낮은데서 비롯되는 문제로 파악하였다. 그러나 참여자의 학력이 자활프로그램의 효과에는 영향을 미치지 않을 수 있지만, 분명 참여자의 저학력은 자활사업 수행에 한계를 가져올 수 있다. 다음 사례의 수급자는 직업훈련을 통해 기술을 습득하려고 했지만 저학력으로 업무수행에 필요한 지식인 영어실력이 부족하여 결국 중도포기 하게 된 경우였다.

*직업훈련 같은 건 이제 초창기에 우리 실장님이 거시기 전자계통 꼬까 서비스 따라다니면서 배우라는데. 근데 저 같은 경우는 국민학교 나왔는데*

영어 같은 거 전자제품이 다 영어로 써졌는데, 그걸 한 1년 정도 따라다녀서 배우도 안 되겠더라고. (전자제품 수리하고 이런 걸 배우셨는데 영어로 써져있고 그래서 배우고는 싶은데 저번에 그것이 힘들어요.

<20, 농어촌, 40대, 일반가구, 조건부수급>

수급자의 연령문제도 자활성공에 영향을 미칠 수 있다. 자활사업 지침에서는 대상자 연령기준을 만 18세~65세 미만<sup>9)</sup>으로 정하고 있는데, 이중 56세 이상의 취업능력이 약화된 자는 근로능력 미약자로 분류하고 있다. 본 연구의 조사에서도 60세 이상의 수급자는 특히 근로능력이 미약하다고 간주되어 자활사업 내에서 실질적으로 참여할 수 있는 사업이 거의 없는 것으로 나타났다. 근로유지형 자활근로가 근로능력이 미약한 수급자가 근로하기에 적합하지만, 최근 근로유지형 프로그램이 축소되는 추세<sup>10)</sup>로 이들이 근로할 수 있는 일자리는 더욱 줄어들고 있는 실정이다. 결국 이들은 현행기준상 조건부수급자로 분류되어 있긴 하지만 자활사업에서 참여할 만한 일이 없어 자활사업을 통한 자립을 도모하기에는 무리가 있는 것으로 보인다.

와도 솔직히 하실 수 있는 일이 없어요. 예전에는 근로유지형이 그래도... 그런 분들이 좀 있었는데, 지금은 점점 축소를 시키는 분위기잖아요. 그러다보니까 솔직히 그분들이 할 일이 없고요. 46~7년생 이런 분들은 좀 애매하시잖아요. 있다고 보기도 그렇고 없다고 보기도 그렇고 그렇다고 무능력자로 빼줄 순 없고 이런 분은 정말 어쩔 수 없어서 조건부 수급자로

9) 18세 미만의 경우 근로무능력자에 해당하나 자활사업 참여를 희망할 경우에는 가급적 취업대상자로 분류하여 노동부 자활 프로그램 참여를 적극유도하고 있음. 단 이때 15세 미만인 경우는 참여할 수 없고 15~17세인 자의 경우 보호자 또는 후견인의 동의를 얻어 자활사업에 참여할 수 있음(보건복지가족부, 2008b).

10) 근로유지형 자활사업은 2006년에는 전체 자활사업 참여인원의 45%미만 인원이 근로유지형이 참여할 수 있었으나, 2007년에는 40%, 2008년에는 35%로 점점 축소되고 있음.

선정은 하지만 근데 실질적으로 할 게 없어요.

<중소도시, 읍면동, 사회복지전담공무원>

이번에 50넘으신 분이 한 분 계시는데 자활일자리가 근로유지형이 이번에 줄었잖아요. 그러면서 잘린 경우가 있어요. 그런데 그분은 계속 자활을 하고 싶어해요. (중략) 그러면 내가 새로 모집하는데 있으니까 한 번 가보시라고 했는데... (중략) 그 쪽에서 노동 강도가 센 곳인데 이제 50대고 장애도 있으셨어요. 그래서 안 됐죠.

<중소도시, 읍면동, 사회복지전담공무원>

청소하고 잡초 이런 거 뽑고, 꽃 같은거 좀 심고... 근데 이것도 없어서 버렸어. 원래 10월 달까지인데 예산이 없다고 9월 달로 끝났어.

<14, 중소도시, 50대, 남성단독가구, 조건부수급>

근로유지형 자활프로그램은 자활의욕 고취라는 본래의 목적 달성에도 한계가 있음을 수급자 및 사회복지전담공무원과의 면담결과 확인할 수 있었다. 사회복지전담공무원들은 자활프로그램의 문제로 근로유지형 참여자들이 수행하는 업무가 단순노동으로 자활의욕을 고취하는데 무리가 있다는 점과 수급자의 태도문제로 근로유지형 참여자들이 근로의욕이 낮아 시간 때우기식으로 근로하고 있는 것을 지적하였다.

근로유지형 참여자는 인원에 비하여 근로량 및 근로종류가 적어 재활용품 분리 및 청소 등 참여시키고 있으나 한계가 있어요.

<수도권, 시군구, 사회복지전담공무원>

근로의욕적인 부분에서 근로유지형은 시간 때우기식으로 참여하고 있어요.

<농어촌, 읍면동, 사회복지전담공무원>

근로유지형이 단순한 일이라서 자활이라기보다는 돈을 받고 시간을 때우려는 경향이 있어요.

<농어촌, 시군구, 사회복지전담공무원>

사회복지전담공무원 중에는 근로유지형 자활사업의 폐지를 주장하는 경우도 있었다. 이 경우는 근로유지형 자활사업에 참여하는 수급자의 근로의욕이 매우 낮아 근무시간에 어영부영 시간을 보내는 경우가 많고 실제적으로 일을 하는 시간은 매우 적다고 보고 있기 때문이었다.

제가 볼 때는 근로유지형은 없어져야 됩니다. 왜냐면 9시 출근했다 아입니까. 출석부르고 어영부영하면 30분이거든요. 사업장이동 하는데 1시간 걸립니다. 월 하는지 4~50분이 걸려요. 그래가지고 일하는데 10시다 일하는데 1시간입니다. 그럼 또 밥먹으러 간다고 월 하는지 모이면 1시 반입니다. 그럼 실질적으로 일하는 건 한 두시간 밖에 안되요.

<광역시, 읍면동, 사회복지전담공무원>

한편, 전담공무원 뿐만 아니라 수급자들도 근로유지형 자활사업을 부정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 근로유지형 참여자의 경우 풀 뽑기, 쓰레기 줍기 등 단순 근로를 하는데 이것이 참여자 본인에게 낙인감으로 작용하기 때문이다. 면담결과 근로유지형 프로그램 참여에 수치심을 느껴도 수급을 받기 위해 어쩔 수 없이 참여하거나 아예 참여를 거부하는 경우가 있는 것으로 나타났다.

아침에 10시 되면 사람 죽 다니는데 이거 뭐 쓰레기 줍고 사람이 얼마나 비참합니까? 그것 때문에 그렇지.. 내가 일단 먹고 살아야 하니까 그거 하는거는...

<14, 중소도시, 50대, 남성단독가구, 조건부수급>

근로유지형의 경우 젊은 사람의 경우는 부끄러워서 거부하는 경우가 많아요.

<농어촌, 시군구, 사회복지전담공무원>

현재 자활사업에 참여하고 있는 조건부 수급자 3만 4천 명 중에서 근로유지형 자활사업에 참여하고 있는 사람은 모두 1만 5천명으로 전체 조건부 수급자의 44.1%를 차지하고 있다. 이렇듯 근로유지형 참여자 수가 많은 이유는 상위프로그램에 참여해야 할 수급자마저 근로유지형에 참여하고 있다고 지적되어(김안나 외, 2006), 정책적으로 근로유지형의 비율을 점차적으로 축소하고 있는 실정이다. 근로유지형 프로그램의 축소는 근로능력이 있는 수급자들을 상위프로그램에 참여시켜 탈수급을 촉진하게 할 수 있다는 점에서 긍정적이지만, 근로능력이 미약한 수급자들이 일할 수 있는 일자리가 줄어든다는 문제점이 있다. 앞서 제시한 사례에서도 알 수 있듯이 이러한 우려가 현실로 나타나고 있다. 즉 근로의욕이 있으나 근로능력이 미약한 수급자의 경우, 근로유지형의 인원축소와 예산 감소로 근로유지형 자활근로에 참여하기 어렵게 되고, 공급자 측면에서는 이들을 자활사업에 참여시키는데 있어 상당한 어려움을 겪고 있는 것이다.

## 2. 사회적 지지망이 되어준 자활사업

앞에서 살펴본 바에 따르면 근로능력 미약자를 위한 자활프로그램인 근로유지형은 수급자나 공급자 모두에게 부정적으로 인식되는 부분이 있었다. 근로능력이 미약한 수급자가 참여할 수 있는 프로그램의 부족과 프로그램 내용이 단순 업무 위주로 구성되어 있는 등 프로그램이 가진 한계와 참여자의 낮은 근로의욕으로 인해 자활프로그램을 통해 자립에 성공하기에는 무리가 있었기 때문이다. 그러나 자립이라는 자활사업의 성공지표로 평가할 수 없는 자활사업의 긍정적인 영향을 찾아볼 수 있었다. 즉, 근로



능력 미약자 중에서 자활프로그램을 통해 정서적·사회적으로 도움을 받은 경우를 찾아볼 수 있었다. 알콜중독으로 사회생활뿐만 아니라 일상생활도 제대로 하지 못했던 수급자가 자활사업 참여를 통해 술을 끊고 사회생활을 할 수 있게 된 것이나, 장애로 인해 다른 사람을 만날 수 있는 기회가 상대적으로 적었던 수급자가 자활사업에 참여하면서 여러 사람과 소통하게 된 것이 좋은 예이다. 따라서 자활사업의 효과성은 경제적 자활, 정서적 자활, 사회적 자활로 나누어 볼 필요가 있다. 경제적 자활은 취업이나 창업을 통한 소득향상으로, 정서적 자활은 근로태도의 변화와 자립의지 향상으로, 사회적 자활은 활발한 인간관계나 사회활동 참여 등으로 측정할 수 있다(박경숙 외, 2001).

이에 본 절에서는 근로능력 미약자의 자활사업 참여 효과성을 정서적 자활과 사회적 자활의 측면에 초점을 맞춰 살펴보고자 한다. 여러 기존연구들도 자활사업이 참여자에게 어떠한 사회적·정서적 자활효과를 가져오는지 살펴보고 있는데, 사회적 자활을 다룬 이상록·진재문(2003)의 연구에서는 자활사업 참여로 가족관계 불화의 감소, 가족 및 친지들의 우호적 태도의 변화, 가족 및 친지들의 원조 제고 등의 긍정적 성과를 거두고 있음을 밝히고 있다. 또한 정원오 외(2005)의 연구에서도 자활사업 참여는 규칙적인 근로 제공을 통해 생활의욕을 크게 상승시키고 자기존중감을 제고시키는데 상당한 기여를 하고 있는 것으로 나타났다.

본 연구의 조사 결과도 선행연구와 유사하게 나타났다. 알콜중독이었던 수급자들이 자활사업에 참여하면서 술을 끊는 등 정서적 자활에 성공하는 경우가 있는 것으로 나타났다. 이에 대해 사회복지전담공무원은 비록 자활사업에 소요된 비용에 비해 산출된 결과가 미미하다 평가할 수도 있지만 자활사업 인건비를 지출하는 것이 병원입원비와 생계비지급을 하는 것보다 유익하다고 언급했다.

*저희 이제 영농사업단에도 주로 알콜릭 들이 많으셨어요. 근데 대부분 술 끊어요. 이걸 병원을 끊는다는 얘기거든요. 사회적 비용이 자활사업을 해서 자활인건비를 주는 게 병원에 입원한 병원비와 생계비를 추가로 주는 것보다 훨씬 사회적 비용이 적게든다, (중략) 저는 그렇게 생각해서 지금 그렇게 회의적으로 까지 생각할 필요는 없을 것 같은데...*

*<수도권, 시군구, 사회복지전담공무원>*

또한 알코올중독으로 근로활동을 할 수 없었던 수급자를 자활사업의 인큐베이터 사업에 참여시켜 상담을 하고 근로능력 수준에 맞는 일부터 하도록 하여 정서적·사회적 자활로 이끌어 낸 경우도 있었다. 이 사례는 수급자의 특성에 맞는 자활 프로그램을 개발하고 수급자의 참여를 독려하는 것이 수급자의 정서적·사회적 자활에 얼마나 긍정적인 영향을 미치는지를 보여주는 사례라 할 수 있다.

*알콜릭으로 인해서 거의 남잔데. 거의 체력도 잃고... (중략) 저희 자활 사업은 특이하게 인큐베이터 사업이라는 게 있어요. 말 그대로 자활능력이 미성숙한 근로능력이 있는 사람을 성숙하게 키워주는 사전 단계라서 거기서 아이템 개발도 하고, 상담역할도 하고... (중략) 이 사람이 하루에 소주 3~4병씩 마시고 거의 사회활동을 못했던 사람이 거기 가서 거의 한 1년 2년 조금 더 넘었나 그런데 지금은 술을 딱 끊었어요.*

*<수도권, 시군구, 사회복지전담공무원>*

또한 자활사업은 수급자에게 다른 수급자와 소통할 수 있는 교류의 장으로 사회적 자활을 이끌어내는 데 도움이 되고 있었다. 자활사업은 사람들에게서 정보를 얻을 수 있는 기회를 제공하며 다른 사람의 삶의 방식에 자극을 받을 수 있는 고마운 장으로 작용하는 것으로 나타났다. 근로능력의 취약으로 일반노동시장에 참여하기 어려운 근로능력 미약자의 경우 자

활사업에 참여하는 것 자체가 사회적 자활을 이끌어 낼 수 있는 요인이 되었다. 다음의 사례는 장애로 인해 사람들을 만날 수 있는 기회가 상대적으로 적었으나 자활사업에 참여하여 일하면서 여러 사람을 만나고 소통할 수 있는 기회를 얻어 만족하고 있는 경우이다.

*우리가 모여서 일을 하다보면 이 말도 듣고, 저 말도 듣고 또 그리 하다 보면 나한테는 진짜 도움이 많이 되죠. 그렇지 않으면 어디서 정보를 얻어요? 테레비뉴스에서 얻는다 하지만 우리가 진짜 사는 그 방식은 우리가 같이 부딪히면서 같이 저 사람은 이렇게 살구나, 이 사람은 이렇게 살구나, 나는 또 이렇게 나는 저 사람은 저렇게 살지만 나는 그 사람들 같이 안 살아야 되겠다 그런 마음이 들어요.*

<17, 농어촌, 40대, 일반가구, 조건부수급>

### 3. 자활의욕 고취를 위한 자활사업 만들기

지금까지 살펴본 것처럼 근로능력이 미약한 수급자의 경우 자활프로그램 참여를 통해 경제적 측면에서는 자활하기 어렵지만 사회적·심리적 자활 측면에서는 도움을 받을 수 있다. 따라서 이들의 자활 목표를 탈수급이 아닌 근로의욕 고취나 현재의 근로능력 유지 그리고 사회적 관계망 확보에 의미를 둔다면 충분히 성공할 수 있다. 이를 위해서는 제도가 지금보다 자립을 도울 수 있는 방향으로 보완되어야 한다.

앞서 살펴보았듯이 근로능력이 미약한 수급자가 자활사업을 통해 자립에 성공하지 못하는 이유에는 여러 가지가 있다. 수급자의 낮은 인적자본 수준·근로의욕의 문제와 근로능력 미약자가 주로 참여하는 근로유지형 자활프로그램이 수급자의 자활을 도모하는데 도움이 되지 못하는 내용으로 구성되어 있고 그나마도 프로그램이 축소되고 있다는 점을 들 수 있다.

근로유지형 자활사업이 축소되고 있는 이유는 자활사업을 통한 탈수급

을 하기 위해 근로강도가 낮은 근로유지형을 최소한으로만 유지하고 상대적으로 탈수급 가능성이 높은 참여자에 대한 지원을 강화하기 위해서이다(보건복지가족부, 2008). 자활근로사업 참여자 중 상당수가 탈빈곤이 목적일 수 없는 근로유지형에 참여하고 있으며 상당한 근로능력을 갖춘 수급자마저 도덕적 해이로 근로유지형에 참여하고 있는 점(김안나 외, 2006)을 감안한다면 이러한 조치가 타당하다고 할 수 있다. 또한 자활급여법 개정 움직임에서도 근로유지형은 자활사업에서 폐지되거나 아니면 다른 부서로 이관되어 자활사업의 범주에서 제외해야 하는 것으로 간주되고 있는 실정이다(노대명 외, 2006). 따라서 이러한 여러 가지 상황을 고려해 보았을 때 근로유지형 프로그램은 근로능력이 미약한 수급자만을 대상으로 하고, 이들에게 적합한 내용으로 재설계되어야 한다. 즉 현재의 움직임대로 근로유지형 프로그램의 비중을 축소하되 꼭 근로유지형에 참여해야 하는 수급자의 특성과 필요에 맞는 프로그램 수준과 근로의욕을 고취시킬 수 있는 프로그램 내용과 질로 구성되어야 한다. 근로유지형 참여자의 경우 상위프로그램 참여자들과 달리 탈수급을 목표로 하지 않지만 프로그램의 내용과 수준이 참여자들의 근로의욕 고취와 정서적·사회적 자활을 도모할 수 있도록 구성되어야 한다. 이를 위해서 낮은 인적자본을 개선할 수 있는 교육·훈련프로그램의 확충이나 이들의 근로능력수준에 맞는 프로그램의 개발 및 운영이 필요하다.

한편, 사회복지전담공무원들은 자활사업 참여 대상자의 연령기준을 확대할 필요가 있다는 의견을 제기하였다. 현재 자활사업 참여대상자는 18세 이상, 65세 미만으로 설정되어 있어 65세 이상의 노인층은 자활사업에 참여할 수 없다. 그러나 전담공무원 면담 결과 65세 이상의 노인층에서 건강상태가 양호하여 근로를 하고 있는 경우가 상당한 것으로 나타났다. 따라서 65세 이상의 노인층도 근로의지와 근로능력이 있다면 자활사업에 참여할 수 있도록 연령기준을 상향조정할 필요가 있다.

근로능력에서 65세 이상 분들은 무조건 근로무능력으로 판단을 하는데, 65세 이상도 근로를 실제 하시는 분도 많이 있어요. 그런데 그냥 65세 이상은 근로무능력으로 잡아 버리거든요. 그래서 제가 의료급여 쪽에서 65세 이상이라고 무조건 근로무능력자로 하지 말고, 본인들 상황에 따라서 판단해야 되지 않겠냐고 했더니 그게 또 단순하지 않다고 하더라고요.

<수도권, 읍면동, 사회복지전담공무원>

65세 이상에서 70세까지는 노인이 아니신 거 같아요. 충분히 활동하시고... 연령을 조금 상향조정하는 것도 필요할 것 같아요. 너무 65세 이상을 무능력자로 판단하는 것은 물의가 있는 거 같아요. 충분히 다 일을 하고 있고 이런 거 알고 있고 이런데...

<농어촌, 읍면동, 사회복지전담공무원>

## 제2절 든든한 삶의 터전 마련을 위한 홀로서기

근로능력이 있는 빈곤가구의 경우 근로를 통한 빈곤탈피가 가능하므로 일시적으로 정부에 의해 기초생활을 보장받더라도 궁극적으로는 자신의 근로를 통해 자립하도록 하는 것이 공공부조제도의 중요한 목표이다. 이에 정부는 자활급여를 도입하여 근로능력 빈곤가구의 자활사업 참여 및 근로활동을 지원하고 있다.

하지만 지난 8년간 시행되어 온 자활사업은 참여자 ‘직업능력의 향상’, ‘인식과 태도의 변화’, ‘고용안정성 향상’(노대명, 2008) 등의 효과에도 불구하고 많은 비판에 직면해 왔다. 그 중에서도 가장 주된 비판은 참여자의 취업과 탈수급 등의 사업성과가 부진하다는 것이었다(노대명, 2008). 자활사업관련 기존연구들은 이러한 문제의식 하에 경제적 자활에 영향을 미치는 변수가 무엇인지에 대한 양적 연구를 시행하였으며, 참여자의 성별, 건강상태와 자활의지, 직업이력, 최종 참여사업 유형 등이 유의미한

영향을 미치는 것으로 설명하고 있다(김교성 외, 2003; 권승, 2005; 유태균 외, 2006). 자활사업의 성과가 부진한 원인으로는 수급자의 건강상태, 학력수준, 기술보유 정도 등 취약한 인적자본부터 제도상 허점으로 인한 근로의욕 저하나 사례관리 부재, 욕구에 부합하지 않는 자활프로그램 등을 지적하고 있다.

본 절에서는 근로능력자의 자활참여를 통한 정서·사회적 자립의 의미보다 실질적인 근로능력자의 빈곤완화를 위해서 다양한 가구여건, 근로의욕 등의 배경을 가진 참여자들의 욕구를 자활사업이 잘 반영하고 있는지, 제도에 의지하기보다는 주도적으로 탈빈곤이 가능하도록 기반이 조성되어 있는지와 인프라를 잘 갖추고 있는지를 점검하도록 한다.

### 1. 너무 느슨하지만 유일한 직업 안전망 ‘자활’

2007년 12월 기준으로 전체 자활사업 참여자는 약 6만 명이며, 이중 기초보장 수급자 및 특례수급자는 41천 명으로 전체 참여자의 68.4%를 차지하고 있다. 사업프로그램별로 보면, 자활근로사업 참여자가 48천명으로 전체 참여자의 80%를 차지하고, 자활공동체 참여자가 5천명으로 약 8.6%를 차지하고 있으며, 노동부 자활사업 참여자는 1900명으로 전체 참여자의 3.2% 수준(노대명, 2008)에 머물고 있는 것으로 나타났다. 또한 자활사업 참여 수급자 중 조건부수급자의 비중은 시간이 갈수록 감소하고, 비수급 빈곤층 및 차상위층의 참여가 증가하고 있는 것으로 나타났다(노대명 외, 2007). 이는 자활사업 대상자 층의 범위가 근로능력 수급자에서 실직 빈곤층 및 차상위 근로빈곤층으로 변동되고 있음을 보여준다. 이러한 대상자 층의 변동 원인은 무엇이며, 자활사업이 이러한 대상자 층 변화에 적절하게 대응하고 있는지 살펴볼 필요가 있다.

우선 기존 근로능력 수급자의 자활사업 참여가 감소한 원인을 먼저 살

펴보면, 근로능력 수급자가 가구여건곤란, 조건제시유예, 환경적응필요, 현재취업창업 등의 사유로 조건부과제외를 받는 경우가 증가했기 때문이다. 조건부과제외는 근로능력은 있지만 일시적으로 일을 할 수 없는 수급자에 한해서 근로활동을 공식적으로 면제해주는 제도적 장치로, 수급자의 가구여건 및 건강상태가 좋아지거나 훈련과 적응이 종료되면 다시 근로활동을 하도록 유도해야만 한다. 하지만 이러한 조건부과제외자에 대한 관리가 잘 이루어지지 못하고 있어서 일단 근로활동을 면제 받은 후에 계속적으로 근로를 하지 않거나, 비공식적 근로활동을 통해 소득을 은닉하여 부정수급을 하는 사례들이 발생하고 있다. 또한 현재취업창업자의 경우에는 일반노동시장에서 근로활동을 하지만 건강, 가구여건 등의 사유로 소극적인 근로에 머무르는 경우가 많고, 근로를 통해 수급에서 탈피하려는 의지도 적은 것으로 나타났다.

본 연구의 조사에서 가구여건곤란, 환경적응필요, 현재취업창업 등으로 조건부과제외를 받은 근로능력 수급자가 자활사업에 불참하고, 비공식 근로를 하거나 불안정한 노동시장에 남아있는 사례들을 발견할 수 있었다. 가구여건곤란으로 조건부과제외를 받은 가정의 사례를 살펴보면, 가구 구성은 다음과 같았다. 19세 이상 성인자녀 3명과 어머니로 이루어진 모자 가정이었으며, 성인자녀 2명은 만성질환으로, 1명은 대학생으로, 어머니는 자녀 2명에 대한 간호 등을 이유로 조건부과제외를 받았다. 하지만 조사결과 만성질환으로 진단서를 제출한 자녀 2명은 비공식 근로활동 중이었고, 어머니는 객관적인 진단서조차 제출하지 않은 상황이었다.

*(그러면 지금 첫째 아드님이랑 둘째 아드님은 어디 계세요? 일을 하고 계세요?) 예. 근데 많이 못 벌죠...중략...(그럼 진단서는 공무원들이 정기적으로 가져가시는 거예요?) 정기적으로요? (제출을 정기적으로 하세요?) 아니, 정기적으로 할 필요가 없어진다고...중략...(그 공무원, 동사무소 쪽*

에서는 연락 잘 정기적으로 안 합니까?) 네, 그런 건 없어요. (그걸-진단서- 또 내리는 말은 안 하세요, 동사무소에서? 어머니이라도?)예

<03, 수도권, 50대, 모자가구, 조건부과제외(가구여건곤란)>

다음은 직업훈련 후 환경적응필요로 조건부과제외를 받은 수급자의 근로은닉 사례로 기능대학을 졸업하고, 3개월까지만 공식적인 근로활동을 하다가 그 이후에는 비공식적 근로활동을 간헐적으로 수행하여 수급자격을 계속 유지하면서 부정수급을 한 사례이다. 이 사례의 경우 조건부과제외자에 대한 관리 실태가 부실함을 여실히 보여주고 있다.

기능대학이나 직업전문학교 같은 이런 데 나오면 의무적으로 취업을 시키게 되어 있어요. 나 3개월만 다녔다 젊은 애들하고 못 하겠다, 나 3개월만 다녔다라고 말을 하는 거예요. 의무적으로 기능대학에서도 사후 관리를 해야 하거든요. 3년을 해야 돼요. 3개월만 딱 하고...중략...그 다음부터는 몰랐죠. 내가 안 다닌다는데 뭐. 알아서 통장에 돈이 안 들어오는데. 그거 한 200만원밖에 안 되니까 애 엄마 병원비도 안 되고. 그 대신 내가 통장으로 안 받았어요. 현찰로 받았어요.

<07, 광역시, 40대, 단독가구(실제와 다름), 조건부과제외(환경적응필요)>

현재취업창업은 일반노동시장에서 취업 또는 창업을 하여 자활사업 참여를 면제받는 경우로, 다른 조건부과제외자 보다 탈수급의 가능성이 높다고 할 수 있다. 하지만 류만희(2007) 등의 연구에 따르면 취업 및 창업 상태에서 수급자격을 유지하는 사람의 비중은 오히려 증가하고 있는 추세로 나타나고 있다. 이는 수급자의 근로활동이 탈수급으로 이어지지 못함을 보여준다. 이태진 외(2004), 최옥금(2005), 금재호(2006), 김안나(2007)의 연구들은 이러한 근로빈곤층의 실태와 증가원인을 설명하고 있는데, 외환위기 이후 근로빈곤층이라는 신빈곤 집단이 대거 등장하기 시작했으며,



주요 원인은 근로빈곤층의 낮은 학력수준, 짧은 직업이력, 건강 등의 특성으로 인해 불안정하고, 근로환경이 열악한 직업을 전전하기 때문인 것으로 설명하고 있다. 이러한 근로빈곤층의 근로실태는 수급자들이 취업을 통해 일시적으로 탈수급을 했다가 공공부조로 재진입하는 경우가 많은 것을 설명하기도 한다. 실제로 본 연구에서도 현재 취업창업자의 근로실태는 자활사업 참여와 견주어 그보다 더 열악하거나, 비슷한 수준인 경우가 많았다.

*그러니까.. 그냥 시간시간 택시, 이렇게 하고 있어요..그것도 인제 애 때문에 계속 할 수 있지는 않고요, 그렇카고 인제.. 아시는 분들이, 인제 예약같은거 해서, 시간시간 이렇게 해서.. 가끔씩 하고 있어요...중략...정식 사원이었기 때문에 월급 급여명세서가 있어요, 그런데 타는건 없어도 매달 60,70,50 기본 급여가 그렇게 잡혀 있었거든요.. 그런데 실수령액은 없었죠.*

*<04, 수도권, 40대, 부자가구, 조건부과제외(현재취업창업)>*

위 사례의 경우 부자가정으로 자녀가 아직 어리고, 본인의 건강상태가 좋지 않아 근무시간이 비교적 자유로운 택시운행을 하고 있었다. 하지만 소득이 일정하지 않을 뿐만 아니라 취업자의 경우 추정소득을 부과하게 되어 있어 실수령액이 없어도 추정소득을 부과 받는 어려움이 있었다. 이 가구 또한 가구주가 자활사업에 참여하고 싶은 생각은 없지만 현재의 조건부과제외 상태를 유지하면서 계속적으로 공공부조 내에 머무르기를 원했다. 이러한 이유로 자활사업 참여자의 규모는 자활성공률이 낮은 점을 감안했을 때 점차적으로 증가해야 함에도 불구하고(유태균, 2008) 감소하고 있다. 자활사업 참여 규모가 감소하는 것 자체를 문제로 볼 수는 없지만, 자활사업에 포함되어야 하는 대상자층이 제도 운영과정에서 누락되어 근로의욕 고취 및 자활이라는 정책목표의 달성을 방해할 수 있다. 또한 자활사업은 경제적 자립을 위한 고용서비스이기도 하지만 개인 및 가족의

다양한 복지욕구에 대처할 수 있는 포괄적인 사회지원 서비스(홍선미, 2004)라고도 할 수 있다. 따라서 자활사업 참여 여부와 관계없이 근로능력 가구 전체-자활사업 참여자, 중도 이탈자, 제외자-를 대상으로 하는 적절한 관리 시스템이 구축될 필요가 있다. 유태균 외(2008) 연구에서도 제안하고 있는 것처럼 이러한 모니터링 체계는 자활사업 참여자들로부터 보다 적극적인 참여를 이끌어내는데 도움이 될 뿐만 아니라 제도권 밖으로 이탈한 참여자들에 대한 지속적인 관리를 위해서도 반드시 필요하다.

근로능력 수급자의 자활사업 참여 수는 감소했지만 반대로 차상위계층을 포함한 새로운 근로빈곤 집단이 자활사업으로 진입하고 있다. 이러한 변화는 경제위기 이후 한국의 빈곤이 양적 변화와 질적 변화를 함께 경험한 것과 관련이 있다. 노동능력이 없거나 실업상태에 있던 사람이 대부분이던 이전의 빈곤과는 달리 경제위기 이후에는 고용상태에 있음에도 불구하고 빈곤한 집단이 새롭게 등장했다(구인회, 2000; 송호근, 2002; 금재호, 2003; 최옥금, 2005). 이러한 빈곤 양상의 변화와 함께 자활사업 참여 대상자 층도 많은 부분 변화하였다.

차상위계층의 자활사업참여율은 2003년에는 22%이었지만, 2004년부터 대폭적으로 증가하여 35% 내외를 차지하고 있다(류만희, 2007). 자활사업 대상자 층의 변동에 따라 자활사업 규모도 증가하여, 자활공동체 수는 2003년 193개소에서 2005년 442개소로 증가하였고, 참여인원 역시 1,089명에서 2,518명으로 대폭 증가하였다. 자활근로사업단 역시 2002년 953개소, 8,430명 참여에서 2005년 1,491개 사업단, 16,909명 참여로 전반적인 증가 추세가 나타났다(류만희, 2007). 이는 자활사업이 미취업수급자 중심 사업에서 미취업 빈곤층 전체를 대상으로 하는 취업촉진·일자리 창출사업으로 발전해야 하는 사회적 수요에 직면해 있음을 의미한다(노대명, 2005). 따라서 본 연구에서는 자활사업이 실직빈곤층 및 차상위계층을 양적인 측면에서가 아닌 질적인 측면에서 포괄하고 있는지를 분석하였다.

아래 사례는 수도권 사회복지전담공무원의 자활사업 내용에 대한 평가로, 사업 내용이 단순노동에 한정되어 있어, 빈곤에 노출된 기간이 짧고, 상대적으로 근로능력이 더 양호한 사람이 참여하기에는 적절하지 않은 것으로 평가하고 있었다.

*서울시 같은 경우 중산층으로 살았던 고학력, 중산층 부도로 생활이 어려워진 사람이 있거든요...(중략)...이 사람들에게 제시할 수 있는 게 지역자활센터의 사업 대부분 단순 노동이 대부분이잖아요... 좀더 연령이 높으면 취로사업인데...(중략)...자활사업 제시할 수 있는게 없는 거예요. 그래서 정말 민망했던 경우가 되게 많아요.*

*<수도권, 시군구, 사회복지전담공무원>*

*다양한 자활사업을 안내하고 싶어도, 우선 자활사업이 다양하지 않고 TO가 없어 참여가 가능한 사업에 우선 투입하는 경우가 많았다. 자활사업의 다양성과 수급자 선택의 폭이 넓어져야 할 필요가 있다.*

*<중소도시, 시군구, 사회복지전담공무원>*

또한 자활사업은 최근에 증가하기 시작한 결혼이민자 등을 포괄하지 못하는 문제를 가지고 있다. 국제결혼 가정의 경우, 수급신청 시 이들 대부분은 조건부 수급자에 해당 된다고 할 수 있다. 따라서 외국인 여성들 역시 자활사업에 참여함으로써 생계급여를 지급받게 되는데, 현재 자활사업의 여건상 이들을 받아들여 일을 제공하거나 자활할 수 있는 기반을 제공하는 것이 쉽지 않다는 점이다. 우선적으로 이들이 참여할 수 있는 프로그램이 거의 없으며, 운 좋게 참여하더라도 언어적인 문제로 인하여 담당공무원은 물론 지역자활센터에서도 이들을 수용하는데 어려움이 있는 것으로 나타났다.

저희가 외국인처가 외국인특례로 같이 보장이 되는데. 저는 당연히 자활 사업 참여 안하겠다 이럴 줄 알았더니 돌이켜 사회적인자리 참여하면 자활특례로 3년간 봐주는 거를 알고 왔어요...(중략)..와서 보니 눈이 파래요. 이 양반은 러시아 사람인데요. 어디에 보내야 할지...자기는 근로유지를 안 하고 사회적일자리, 하겠다는 거예요. 자활기관에 얘기를 했더니 그럼 못 받습니다 얘기를 하는 거예요.

<수도권, 시군구, 사회복지전담공무원>

다문화 가정은 지속적으로 증가하고 있으며, 세계적인 경제위기와 맞물려서 실직인구 및 근로빈곤층의 규모 또한 증가할 전망이다. 하지만 현재 운영 중인 자활사업은 사업의 내용, 규모, 사례관리, 운영체계 및 관리 방식 등에 있어서 제도 내에서 포괄해야 하는 대상자를 모두 포함하지 못하는 한계가 있는 것으로 나타났다. 특히 제도권 밖에 존재하는 근로능력 수급 가구에 대해서는 근로활동 및 생활여건에 대한 관리체계가 부재 하였으며, 우리사회 전체의 구조적인 변화에 대응하지 못하고 있었다.

자활사업이 근로능력이 있는 빈곤층에 대해 충분한 직업안전망이 될 수는 없지만 현재 유일한 직업안전망으로써 기능하고 있는 것은 사실이다. 특히, 비교적 노동시간이 짧고, 근로 내용이 단순한 자활사업의 일자리 특성이 근로능력은 있으나 현실적으로 고강도, 고숙련을 요하는 직업에 적합하지 않은 참여자들에게는 긍정적인 것으로 평가되고 있었다. 미취학 아동이나 요보호 노인이 있어 가구여건이 곤란 하거나, 40대 중반 이상 참여자들에게는 만족도가 매우 높았다.

제가 인제 식당 같은 경우에는 보통 아침 9시에 가서, 저녁 10시쯤에 끝내서 집에 오면 거의 11시쯤 되잖아요, 그러면 애들이 혼자 있잖아요. 그리고 제 딸이 어려울 때 조금 안 좋은 게 있어가지고, 웬만하면 늦은 시간까지 안하려고 해요.

<06, 광역시, 30대, 모자가구, 조건부수급>

자활사업에 대한 사회복지전담공무원의 평가에서도 자활사업이 비록 부진한 성과를 나타내고 있기는 하지만 직업안전망으로써 나름의 역할을 하고 있는 것으로 나타났다.

*자활사업 그만두고 다시 수급자로 신청을 하는 사례를 보고 굉장히 충격을 받았어요. 이 분은 다른 곳에서 일을 못하세요. 5년동안 한 사업장에서 열심히 일하셨대요. ....중략.... 그 사업장 말고 다른 일자리로 가실 곳이 없을뿐더러 간다고 하더라도 그분이 술도 드시는 분이고 성실하게 일은 하시지만 특별한 기술도 없으시고 수급자들이 못 배우시고 자격증도 없으시시고 나이도 드시고 그런 특성이 있잖아요. 그래서 다른데는 나가실 데가 없어요. 자활사업장만 나가실 수 있는데 특례기간이 끝나서 종료기간이 되니까 이분이 다시 수급자로 돌아온 것이죠.*

<중소도시, 사회복지전담공무원>

*자활사업하면서 자활사업장에서 나름대로의 교육도 되어지고 자활사업 하시면서 다른거 많이 하시잖아요. 교육도 많이시켜주시고 그러다 보니까 거기 계시는 분들이 가능성(탈수급)이 더 커요.*

<중소도시, 사회복지전담공무원>

## 2. 탈수급 하기에는 역부족인 자활

자활사업의 성공 여부는 전체 사업 참여자 중 가구소득이 최저생계비를 초과하게 되는 사람의 비율인 자활성공률로 설명되고 있다. 자활성공률에는 기초보장제도에서 완전히 벗어나거나, 특례수급자로 전환되거나 일반수급자로 머무는 세 가지 유형이 모두 포함된다.

아래 표를 살펴보면 2007년 자활성공률은 14.0%로 나타났다<sup>11)</sup>. 자활성

11) 지금까지 자활사업 성공률은 취업을 목표로 하지 않는 프로그램 참여자를 포함하여 성공률을 산출함에 따라 그 성과가 실제보다 과소평가되었던 측면이 있다. 이 점에서

공자 중 자활사업을 통한 탈수급자 비율은 29.7%, 취업 후 수급자격을 유지하는 참여자는 13.0%, 자활특례자로 전환한 참여자는 23.2%인 것으로 나타나고 있다.

〈표 5-1〉 자활지원사업의 성공률(2007년 누계)

(단위: %)

구분	자활 성공율 (전체)	자활사업 참여자 중 취업/창업자		자활사업 참여자 중 특례전환자	타가구원 취업 및 창업
		탈수급	수급유지		
합계	14.0 (100.0)	4.2 (29.7)	4.8 (34.2)	3.2 (23.2)	1.8 (13.0)

자료: 보건복지가족부 자립투자지원팀 내부자료(2007년)를 가공(노대명, 2008 재인용)

위의 결과와 관련해서 다음과 같은 사실을 확인할 수 있다. 우선, 자활 성공율 자체가 매우 낮다는 것이며, 두 번째는 자활사업을 통해 취업 및 창업에 성공 했다고 하더라도 절반 이상이 수급자격을 유지하고 있다는 점이다. 두 가지 사실 모두 자활사업의 경제적 자활효과가 매우 낮음을 보여준다.

자활사업의 효과성이 낮은 원인은 크게 공급자 문제와 수급자 문제로 나눌 수 있다. 공급자 문제는 국민기초생활보장제도 급여체계에서 부터 자활사업 내용 및 전달체계가 포함된다. 수급자 문제는 자활사업 참여자의 취약한 인적자본 및 근로의욕과 관련이 있다. 이번 부분에서는 자활사업의 내용 및 전달체계를 중심으로 자활사업이 근로능력 수급가구의 자립·자활을 어떻게 지원 또는 저해하고 있는지를 살펴보고자 한다.

우선 자활사업의 내용을 살펴보면, 자활사업은 대상자를 근로능력 정도에 따라 취업 및 비취업 대상으로 구분하고, 상이한 서비스를 제공한다. 비취업 대상자는 보건복지가족부의 지역자활센터 등에서 운영하는 자활공

2007년 자활성공율이 보다 정확한 수치라고 할 수 있음(노대명, 2008)

동체, 자활근로사업, 사회적응프로그램, 창업지원 등에 참여하고, 취업 대상자는 노동부의 고용지원센터를 중심으로 직업적응훈련, 자활직업훈련, 자활취업촉진사업, 창업지원 등에 참여하도록 되어있다(보건복지가족부, 2008e). 자활사업 참여현황을 살펴보면 <표 5-2>와 같다.

<표 5-2> 자활사업 참여현황

(단위: 명)

구분	총계	보건복지가족부							노동부
		소계	자활 공동체/ 개인창업	자활근로			지역 사회 적응	공동 작업장	
				시장 진입형	사회적 일자리	근로 유지형			
총계	58,314	56,193	2,214	5,866	14,644	28,377	2,978	2,114	2,121
누계 1-9월	85,468	78,665	3,993	8,807	21,223	37,925	3,883	2,834	6,803

자료: 보건복지부, 2006(김영화 외, 2006 재인용)

참여 실태에 나타난 것처럼, 우리나라 자활사업은 주로 사회적 일자리나, 근로유지 등 자활근로에 집중되어 있어 시장진입형이 아닌 근로유지형에 가깝다. 특히 일자리의 내용이 취약한 일자리의 연장선상에 있기 때문에 자활사업 참여가 일반 노동시장에서의 취업 경쟁력을 높여주지 못하고 오히려 저임금 일자리를 양산하는 한계를 가진다.

지역자활센터의 사업의 대부분은 단순 노동이 대부분이잖아요. 좀더 연령이 높으면 취로사업인데...(중략)...자활사업으로 제시할 수 있는게 없어요.

<수도권, 시군구, 사회복지전담공무원>

자활지원센터에서 하는 사업단의 형태가 보통 4~5개 정도 되어있고 그게 거의 3D업종으로 많이 선정이 되어있더라구요.

<수도권, 시군구, 사회복지전담공무원>

자활이 안 되는 이유는 일 자체가 자활이 안 되는 일입니다. 단순노무 쪽에 가깝고 기술증진이라는 것보단 하루하루 끝나는 일이 대부분이기 때문에 자활이 안 되고요.

<광역시, 시군구, 사회복지전담공무원>

또한 자활근로사업의 내용이 주로 5가지 사업<sup>12)</sup>을 위주로 운영됨에 따라 참여자의 욕구 및 특성을 반영하지 못하는 한계가 있다. 아래의 사례들은 자활사업이 참여자의 특성 및 욕구를 잘 반영하지 못하고, 적절한 자활프로그램이 없음을 보여주고 있다.

저는 좀 이걸 하면서 일을 하는 날, 일을 하는 조건으로 수급비를 주는 데. 근데 난 일을 갖다가 팔을 못 쓰니까. 그래도 내가 산을 내가 계속 다녔었거든. 나는 걷는 건 이런 건 자신 있는데. 산불감시 같은 건, 이런 거 한번 해보려고 하니까 잘 시내에서는 그런 게 없대요.

<13, 중소도시, 남성단독가구, 50대, 조건부수급>

자활사업이 근로능력 빈곤층이 가진 직업이력, 근로능력, 과거경험 등을 포괄하지 못해서 참여자가 자활사업 자체를 기피하는 경우도 있다.

뭐 자격증이 없어서 취업을 못하는 입장도 아니기 때문에...(중략)...제 경력이면 솔직히 어디든지 들어갈 수 있다고 생각하거든요? 자활사업이라고 해야 별로 저는 관심이 없어요.

<04, 수도권, 40대, 부자가구, 조건부과제외(현재취업창업)>

조건부 수급자라 그래서 무조건 자활사업에, 노동부 아니면 지역자활센

12) 자활근로사업의 경우 5대 전국표준화사업(간병·집수리·폐자원 재활용·음식물재활용·청소사업)을 기준으로 하여 운영하고 있음(보건복지부, 2007).



*터에 할 필요는 없다고 생각해요....중략....너무 사업단이 작잖아요.*

*<수도권, 시군구, 사회복지전담공무원>*

자활사업은 스스로 자활을 희망하는 집단이 아니라 근로를 조건으로 생계급여를 받는 근로능력 수급자를 대상으로 고용지원사업을 실시하기 때문에 참여자의 자발성을 극대화(노대명, 2008; 류만희, 2007)할 수 있어야 한다. 자활사업 효과성에 대한 권승(2005), 유태균(2008) 등의 연구에 따르면 자활사업 참여자가 본인의 욕구에 맞는 자활사업에 참여할 경우 참여의 지속성 및 자활효과가 더 높은 것으로 나타나고 있다. 따라서 지금까지 축적된 자활사업 참여자의 특성을 분석하고 유형화하여 기존 참여자와 잠재된 참여자를 위한 새로운 자활사업프로그램을 개발할 필요가 있다. 여기에는 자활사업 참여자가 주로 여성인 점과, 가구여건이 취약한 경우가 많음을 고려하여 자활사업 내용의 스펙트럼을 비교적 낮은 근로강도에서 매우 높은 수준까지 확장하고 세분화해야 한다.

*자활근로사업에서 지금 근로유지형, 사회적일자리형, 시장진입형 이렇게 해서 세 가지 단계로만 되어있는데 그걸 조금 더 다양화했으면 좋겠다라는 생각이 들어요. 참여자의 유형에 따라, 특성들을 고려해서요.*

*<수도권, 시군구, 사회복지전담공무원>*

자활사업 전달체계를 살펴보면, 현재 참여자에 대한 적절한 사례관리가 잘 이루어지지 못하고 있는 것으로 나타났다. 김영화 외(2006) 연구에 의하면 참여하고 있는 사업이 적성에 맞을수록 참여자의 자활자신감이 높은 것으로 나타나 초기상담의 중요성을 설명하고 있다. 류만희(2007), 노대명(2008) 등의 연구에서도 이러한 부분이 지적되고 있는데, 자활사업은 자활의무를 부여받은 미취업수급자를 대상으로 실시하기 때문에 참여자의 자발성을 극대화할 수 있는 전문화된 사례관리체계를 구축하고, 참여자의

육구에 부합하는 프로그램 연계가 필요함을 설명하고 있다. 하지만 자활사업 시행초기 사회복지전담공무원의 과도한 업무부담으로 자활사업 참여자에 대한 사례관리에 내실을 기할 수 없었으며, 프로그램 공급기관 또한 그러한 역할을 대신할 수 없었다(노대명, 2008).

본 연구에서도 자활사업 배치 시 사례관리의 첫 단계라고 할 수 있는 초기상담이 잘 이루어지지 않아 참여자의 신체적 특성을 고려하지 않고 사업에 배치하여 자활의욕이 저하된 경우를 발견할 수 있었다. 아래 참여자의 경우 장애6급으로 첫 대면 시에도 신체가 부자유함을 알 수 있다. 그러나 장애에 대한 고려 없이 청소팀에 배치되었다가 참여자가 스트레스를 호소하다 사업단을 옮긴 사례이다.

*굉장히 제가 손이 둔하잖아요. 제일 처음에 청소팀에서 일했는데, 청소 같이 아줌마들하고 같이 있다 보면 내가 느려 갖고 아줌마들이 다하고 나는 못 따라가니깐 내 매번 스트레스가 많이 쌓이게 되서 팀장님한테 나 도저히, 옆에 사람들은 아무도 말도 안 하는데 내 자신이 일을 못 따라주니까 스트레스가 쌓여서 못 하겠다고 팀을 옮겨 주라 그래 갖고 그래서 옮겼어요.*

<17, 농어촌, 40대, 일반가구(가구주 장애), 조건부수급(자활사업참여)>

또한 자활사업에 참여하고 있는 사람들은 적게는 10여년부터 많게는 30년 이상, 만성적인 빈곤과 불안, 소외감을 반복적으로 경험해온 사람들이다(박광덕, 2004). 그렇기 때문에 이들은 정서적, 심리적으로 지쳐있거나 사회적으로 지원받을 수 있는 네트워크가 한정된 경우가 많다(강남식 외, 2002; 이석원 외, 2007).

*그럴 땐 막 화나요. 제 돈 다 가져가서 안 주는 분들. 막 원망하게 되고 그래요. 막 욕을, 지나간 거니까 욕을 안 해야 되는데. 그 분들도 불편하*

겠죠 아무래도? 생각하겠죠. 할까? 안 보이니까. 일단 저라는 사람이 그 사람들 눈에 안 보이니까 잊어 먹지 않을까 그런데. 근데 그런 일을 안 하고 다니면 땀공이 같은, 내가 내 스스로 땀공이 같아요.

<18, 광역시, 50대, 모자가구, 자활특례>

전 국가 안 믿거든요. 솔직히.. 공무원, 말단 공무원들은 믿어요. 상급 단체는 안 믿어요.. 제가 대모도 하고 돌아다녀 봤고...(중략)...서류가지고 싸워가지고 제가 서류로 진 사람이기 때문에, 저가지고 모든걸 떠안은 사람이기 때문에 솔직히 국가하고 법원은 안 믿거든요.

<04, 광역시, 40대, 부자가구, 현재취업창업>

자활의 장애요인들에 관한 연구들에 의하면, 취업을 통한 경제적 자활은 교육수준과 연령, 건강상태, 정신장애, 약물의 사용과 같은 개인적인 요인과, 가정으로부터의 스트레스나 가구원이나 미취학자녀의 수, 질병 및 만성질환이 있는 가구원의 존재여부 등 가구관련 특성에 의해 영향받는 것으로 조사되었다(홍선미, 2004). 특히 아동을 양육하고 있는 한부모의 경우 아동양육이 근로활동이나 자활에 미치는 영향이 매우 큰 것으로 나타나고 있다.

저희 저 같은 혼자 사는 사람은요. 의료도 필요하지만 교육도 필요해요, 그러면 그게 두 가지 잼아요? 일단은.. 막 생계비 같은 경우에는, 그거 가지고 만약에 내가 벌어서 어떻게 충당을 한다 하지만, 그게 만약에 의료비도 문제지만 애들이 지금은 한참 커나가잖아요. 지금 한참 배울 때잖아요. 그런데 그게 만약 혜택이 안 된다 그러면은 아마 힘들 거 같은데요.

<07, 광역시, 30대, 모자가정, 조건부수급자(자활사업참여)>

삶의 질에 초점을 둔 포괄적인 복지지원체계(홍선미, 2004)가 없는 상태에서 자활사업 참여자의 탈수급만을 강조하는 것은 자활사업이 생계급여 수급을 위한 형식적 조건에 머무르게 할 위험이 있다. 따라서 자활사업 참여자의 심리적, 사회적 지원 필요여부를 파악하여 이들의 요구에 민감하고 유연하게 대처(Dean, 2003; 이석원 외, 2007)할 수 있도록 사례관리제(case management)를 도입해야 한다. 홍선미(2004)는 자활사업 사례관리에 있어서 개별화와 상황 중심적 사고를 통한 종합적 사례관리체계의 구축, 역량강화적 접근에 기초한 주체적인 참여와 자율적인 운영을 강조하였으며, 개인의 다양성을 기초로 자활에 장애가 되는 개인의 생애심리사적 요인, 가구요인 등을 고려하여 자활의 장기적인 목표에 맞는 사례관리체계를 구축해야 한다고 설명하고 있다.

사례관리의 중요성에도 불구하고 현재 국민기초생활보장제도 전달체계 상에서 사례관리를 위한 전반적인 인프라는 매우 취약한 것으로 나타났다. 특히, 주민생활지원서비스로 전달체계가 개편<sup>13)</sup>된 이후 노동능력 판정 여부를 시군구에서 담당하게 되면서 조건부 수급자에 대한 읍면동 관리가 잘 되지 않고 있으며, 현재 전달체계의 조직규모, 행정기반, 업무분담 등의 여건으로는 유형별로 나누어진 조건부과제외자를 정기적으로 관리하기에 많은 어려움이 있는 것으로 나타났다. 따라서 가구여건의 변화상황에 맞게 근로활동 부과 또는 지원이 이루어지지 못하고 있었다.

13) 주민생활지원서비스 개편시 시군구 차원에서 자활·고용담당을 둬으로써 자활사업 참여자들에 대한 일자리 확보 및 대상자 관리 내실화, 자활지원사업의 전문성 및 효율성을 제고하는 것이 가능하도록 하였음. 개편된 전달체계내에서 시군구 자활·고용팀과 읍면동의 자활담당자들의 업무분장사항을 살펴보면, 시군구의 자활고용팀에서는 크게 자활사업과 고용사업을 관리하게 되며, 자활사업에서는 조건부수급자 관리, 자활사업 대상자 선정 및 관리, 자활후견기관 관리 및 자활프로그램 개발 등의 업무를 수행하도록 되어 있음. 고용사업으로는 취업정보센터의 운영, 고용촉진훈련, 고용관련 기관간 연계사업, 일자리 사업 총괄 및 공공근로사업 추진 등을 펼치도록 하고 있음. 반면에 읍면동에서는 관리하던 대부분의 자활업무를 시군구로 이관하고 기존 수급자 관리, 근로유지형 자활사업을 실시하고 관리하는 것으로 업무가 감소하였음(김태완, 2008).

복지직에 대해서 큰 증원이 없는 상태에서 시군구나 이런데서 통합조사 팀으로 많이 올라가시고, 그렇기 때문에 결국 동별 정원을 줄인 거거든요.. 그래서 저희 동도 5명 있던 텐데.. 정원이 셋으로 줄고.. 이렇게 해놓은게 분명히 영향을 많이 줬습니다 많이 줬는데 그와 동시에 기타 일반 복지가 무수하게 생겨나고 쏟아져 내려오고 있기 때문에 그런 것들에 투여되는 에너지가 너무 많아진다는 것이죠.

<수도권, 읍면동, 사회복지전담공무원>

지금 현재 주민생활 개편되고 나서 거의 자활담당을 죽어요..예전에는 두명이 자활담당을 하면서 업무보조까지 했고요, 지금은 긴급지원까지 같이 해요.. 자활 딱 그러면 나 지금 긴급복지.. 바쁘다 끊어. 그러니까 지금 지침도 다 못읽어 봤다는 거예요...자활쪽은 표시해서 사회복지직을 안 얹히고요, 거의 대부분 행정직 분들이 많이 하시기 때문에 거의 별생각없이 많이 하세요.

<수도권, 시군구, 사회복지전담공무원>

읍면동에서 이런 자활사업, 조건부제시에외자 왜 못 챙기는가? 챙길 수가 없어요. 내년에 무한돌봄이 사업이 내려가면 실적이 나가야합니다. 일보 나가야되고 월보, 주보 나가야해요. 할 수가 없어요. 저도 이제 동절기 되니까 모든 과에서 저희한테 자료 요청을 해요. 저는 전화 받으면 똑같은 내용을 리바이벌 해야해요.

<중소도시, 읍면동, 사회복지전담공무원>

사회복지전담공무원은 주어진 업무가 과다할 뿐만 아니라 산발적으로 부여되는 업무들도 있어 전체 업무 중에 자활업무가 차지하는 비중이 적고, 기본적인 관리업무 조차 시기적절하게 수행하기가 힘든 실정이었다. 또한 자활업무를 일반 행정직 공무원이 담당하는 경우도 있어 실질적인 사례관리가 잘 이루어지지 못하고 있었다. 자활사업의 효과성을 높이고

내실화하기 위해서는 관련 전문 인력의 확충, 업무 효율성을 높이기 위한 전산시스템의 강화 등 전달체계에 대한 보완이 필요하다.

### 3. 자립을 위한 자활 인프라

자활사업의 내적요인들이 탈수급 효과에 어떤 영향을 미치는지 살펴 본 것처럼, 훈련과 취업의 연계, 근로의 양과 질, 사업수행기관의 네트워크 등 자활 인프라에 대해 살펴볼 필요가 있다. 근로능력 수급자의 경제적 자활은 노동시장에서의 취업이나 창업을 통해 가능하기 때문에 자활사업이 아무리 잘 체계화된다고 해도, 다른 제도와 상호관계, 전체적인 사회경제적 여건이 좋지 않으면 실질적인 경제적 자활을 이루기가 어렵다.

직업훈련을 받은 수급자의 취업현황은 32.27%(이석원 외, 2007)로, 취업자는 전체 참여자의 약 1/3 수준임을 알 수 있다. 이는 직업훈련이 취업과 연계되지 못하고 있음을 보여준다. 자활사업 참여자들은 인적자본이 낮고, 경쟁에서 지속적으로 낙오된 경험을 갖고 있기 때문에 단기간의 직업훈련으로는 실질적으로 자립하기 힘들다. 따라서 자활사업 참여자의 직업훈련부터 자활과 자립에 이르는 과정은 필연적으로 많은 시간과 노력을 필요로 하고, 다양한 복지서비스 및 근로 유인책이 제공되어야 한다. 하지만 현재의 직업훈련은 짧은 훈련 기간, 참여자의 특성을 반영하지 못하는 협소한 훈련 직종, 원하는 훈련과정에 바로 투입되지 못하는 한계 등을 가지고 있다.

*고용촉진훈련 등을 통해서 기술교육을 하지만 이를 통해 배출되는 사람들을 받아주는 회사가 없어요. 그러다보니까 근본적으로 이 사람들이 자활할 수 없게 돼 있고요. 흔히 자활이라 하면 자기가 먹고 살 터전을 마련한다는 것인데, 수급자가 되기까지 이 사람들의 이력들이 굉장히 어렵고 커왔고, 건강, 의지, 교육 문제 등이 우리 사회 구조 속에서 자활할 수 없게*

만들어져 있습니다.

<광역시, 시군구, 사회복지전담공무원>

또한 직업훈련에 대한 통제 및 관리가 잘 이루어지지 않아 자립기반을 조성하는 것이 아니라 수급자가 직업훈련을 하나의 ‘업’으로 삼아 유랑하는 도덕적 해이가 나타나고 있다.

*자활사업이 지금 제대로 못 굴러가고 있기 때문에 직업훈련을 업으로 삼아서 떠돌아 다니는 국가의 엄청난 세금이 낭비되는 그 사례가 비일비재해요.*

<광역시, 시군구, 사회복지전담공무원>

이석원(2007)은 자활사업 참여자의 취업률을 높이기 위해서는 이들을 위한 직업훈련이 단순히 기능교육에 머무르는 것이 아니라 직업생활에 필요한 다양한 기술과 자세를 교육할 수 있어야 하고, 참여자들의 능력을 검증하는 직업적응훈련단계에서는 대상자의 적성과 경험, 능력을 정확히 파악할 수 있어야 한다고 주장하고 있다. 이는 형식적으로 운영되는 직업상담을 강화하고 획일적 교육 외에 다양한 직종을 개발해서 참여자의 눈높이에 맞는 교육과 훈련을 선택할 수 있도록 해야 한다는 것이다.

하지만 성공적인 직업훈련이 성공적인 취업 및 탈수급과 항상 연계되지는 않는다. 자활사업을 통해 생계비를 지원받는 빈곤계층은 근로능력이 일반 실업자들보다 많이 떨어지며, 취업한 경우에도 근로조건이 열악하거나 저임금 및 비정규직의 불안정한 직종에 노출되어 있는 경우가 많아서 (Cancian, 2001; 김안나 외, 2006; 이석원 외 2007) 취업 자체가 완전한 자립을 보장해 준다고는 할 수 없다. 따라서 일반노동시장의 일자리 현황이 어떤지를 고려할 필요가 있으며, 근로빈곤층의 고용상태도 고려할 필요가 있다. 본 연구에서도 중소도시나 농어촌의 경우 지역 내에 일자리가 부족

하여 노동공급의 수요와 공급이 일치하지 않음을 알 수 있었으며, 근로능력 수급자가 취업을 한다 해도 근무 조건이 열악함을 알 수 있었다.

*근데 막상 뭘 하려고 해도 대도시는 뭐 사실 조금 뭐 비정규직이라도 하고, 웬만하면 100만원은...여기는 100만원 넘기기 힘들어요. 마땅한 일, 정규직 아니더라도 자리가 없으니까...중략...시에도 남자들 하는 건 집수리 밖에 없어요.*

*<중소도시, 읍면동, 사회복지전담공무원>*

*이분들이 기술이 없기 때문에 가는 곳이 단순 조립사업장 이런 곳인데요 이런분들은 아침부터 저녁까지 잔업까지 한달 내내 종일 뛰어야 100-120이예요.*

*<중소도시, 사회복지전담공무원>*

*수급자 대부분의 취업형태는 임시적이거나 일용직으로 근로시간이나 소득이 매우 불안정해요. 특히 영유아가 있는 모자가정의 경우 근로시간이 맞지 않아 취업하기가 힘들고 취업을 하더라도 포기하는 경우가 많아요.*

*<수도권, 시군구, 사회복지전담공무원>*

자활사업 참여자의 실질적인 자활을 이루기 위해서는 참여자들이 양질의 일자리로 취업할 수 있도록 필요한 정보를 제공하고 연계해야 하며, 적정수준의 소득을 창출할 수 있는 일자리가 사회적으로 보장되어야 한다<sup>14)</sup>. 유럽에서는 사회적 경제부문(social economy sector)을 통한 고용창출 전략이 확대되어왔다(Nicaise et al., 1995; 황덕순, 2000; 황덕순, 2005). 근

14) 미국의 경우 경제호황이 지속되어 근로연계적 복지개혁이 실효성을 거두고 있지만 불황의 지속 시에는 이러한 정책이 실패를 거둘 수 있을지에 대해서는 의문이 제기되기도 함. 이와 관련하여 민간·공공부문 뿐만 아니라 제3섹터의 공동체형 일자리 창출 전략도 동시에 모색되어야 한다는 주장이 제기되고 있음(Walker, 1999; Macgregor, 1999; 황덕순, 2000a; 임동진, 2001).



로능력이 있는 수급자의 복지의존성이 아니라 노동시장의 수요측면과 관련되어 있는 사회적 배제(social exclusion)의 결과로 미취업을 이해하는 경우 직접적으로 고용창출에 개입하는 전략(황덕순, 2005)이다. 최근 일자리 창출의 일환으로 활성화되고 있는 사회서비스직(한홍순, 2002; 이석원 외, 2007) 등 공공영역에서 일자리 창출도 이에 해당한다고 할 수 있다. 특히 간병이나 돌봄 서비스 등의 사회서비스직에 대한 개발은 여성참여자가 많은 자활사업의 특성상 좋은 연계가 될 수 있을 것이다(이석원 외, 2007).

또한 자활사업의 효과를 높이기 위해서는 참여자의 자활사업 입문부터 탈수급까지의 전 과정이 분절되지 않고, 하나의 흐름으로써 유기적으로 관리될 필요가 있다. 하지만 지금의 체계에서는 노동능력 판정, 자활사업 배치, 자활사업 참여, 취업 및 창업의 과정이 각각 다른 기관에서 수행되고 있다. 이러한 체계에서는 각 과정과 과정 사이에 사례관리의 공백이 발생할 수 있으며, 다음 단계로의 진입과 흐름에 어려움이 발생할 수 있다. 실제 본 연구에서 사회복지전담공무원을 대상으로 관련 기관 간의 네트워크 여부를 조사한 결과 대부분 이러한 협력체계가 미비한 것으로 나타났다.

*자활관련 기관 간, 담당자간 교류는 많지 않아요. 특별한 지침변경이나 행사가 있을시 만나 것 뿐이죠.*

*<농어촌, 읍면동, 사회복지전담공무원>*

*활발한 경우는 거의 없습니다. 대부분 모임을 가질 수 있는 기회가 없는 편이고 또한 담당자들 간의 업무의 차이로 대부분 따로 하는 경우가 많은 편입니다.*

*<수도권, 읍면동, 사회복지전담공무원>*

네트워크가 잘 이루어지지 않는 원인으로는 자활후견기관 담당자의 높은 이직률, 민간기관과 공공기관 간의 의견 차이 등으로 나타났다.

*자활관련 민간기관에서의 담당자 이직률이 높아 이런 면도 하나의 어려움인 것으로 보여지고.... 통합으로 관리할 수 있는 시스템이 없고, 인력의 여유도 부족하구요.*

*<중소도시, 시군구, 사회복지전담공무원>*

*자활기관과 복지담당자와 의견차이가 있어요. 기관간 관리규칙에 많은 차이가 있으며, 각 기관의 운영 목표가 상이하어 서로 협력하기 어려운 면이 있는데... 예를 들어 복지담당자는 수급자에 대한 자활의지를 고취시키기 위해 조건부수급자나 근로가능자는 일을 시킬려고 하고, 자활기관 담당자는 실적 저하 및 대상자가 근로 시 여러 가지 불미스러운 일을 일으킨다는 이유로...알콜리즘이나.. 이런...자체 규정에 의해 자활근로에서 배제시키려고 하고 있어요.*

*<중소도시, 시군구, 사회복지전담공무원>*

자활후견기관들은 자기 기관이 충족할 수 없는 부족한 자원을 외부자원에 의존할 수밖에 없어(Hasenfeld, 1977; 김재환, 2006) 네트워크가 필요하며, 시군구 및 읍면동사무소는 자활사업 참여자의 효과적인 관리를 위해 네트워크가 필요하다. 따라서 제도적으로 협의체 등을 구성하여 체계적인 조직화가 필요하며, 민간기관 담당자의 처우 개선 등이 필요하다. 또한 각 업무 담당자 간의 공식적·비공식적 접촉을 통한 상호 이해 증진 등의 협력을 위한 여건 조성도 필요하다.

## 제6장 급여체계와 급여방식

국민기초생활보장제도는 근로무능력가구와 달리 근로능력빈곤가구에게는 노동시장에서의 일을 통한 자립을 목표로 하고 있다. 그러나 근로능력빈곤가구의 일을 통한 자립은 기초생활보장이 전제되어야 하기 때문에 이 과정에서 근로의지제고와 기초생활보장이라는 두 가지 목표가 상충하게 된다. 즉, 근로능력빈곤가구의 자립을 위한 기초생활보장이 이들의 근로 및 탈빈곤 의지를 저하시키게 되는 것이다. 이러한 이유로 국민기초생활보장제도 도입 이후 근로의욕제고와 기초생활보장이라는 두 마리 토끼는 항상 정책연구자 및 정부 해당 부처 관계자에게 초미의 관심사가 되어왔다.

이 장에서는 국민기초생활보장제도의 급여체계와 운영방식이 근로능력이 있는 수급자 가구의 근로유인과 탈수급, 나아가 탈빈곤을 제약하는 제도적 요인이 무엇이고, 그 실태는 어떠한지에 대해 살펴보고자 한다. 즉, 근로능력수급가구가 수급층에 머물 수밖에 없는 요인, 머물도록 유인하는 제도적 요인들에 대해 살펴보고자 한다.

### 제1절 급여체계와 수급잔류

국민기초생활보장제도는 최저생활을 보장하기 위해 생계·주거·교육·의료·자활 급여 등으로 구성되어 있다. 생계급여는 수급자에게 의복·음식물 및 연료비, 기타 일상생활에 기본적으로 필요한 금품을 지급하고 있으며, 주거급여는 임차료, 유지수선비 등을 지급하고 있다. 또한 교육급여는 학비, 교과서대, 부교재비, 학용품비 등을 지급하고 있으며, 의료급여는

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 조치들을 지원하고, 자활급여는 자활사업에 참여하는 근로능력이 있는 수급자들이 지급하고 있다. 의료 및 자활급여는 특례 및 일부 차상위층까지 대상에 포함하고 있다. 급여의 지급은 생계급여와 주거급여<sup>15)</sup>의 경우 매월 20일 동시에 현금급여로 지급되며, 교육급여는 주로 학기초에 현금으로 지급하고 기타 다른 급여는 욕구발생 시 현금 및 현물의 형태로 지급된다.

국민기초생활보장제도의 급여체계는 위의 급여들의 자격여부가 동시에 결정되는 통합급여체계이다. 즉, 통합체계 하에서 수급가구는 가구 소득이 최저생계비 이하이면 제도에서 보장하고 있는 급여를 모두 받을 수 있는 반면, 최저생계비를 초과하게 되면 생계급여뿐 아니라 의료급여 및 교육급여 등의 기타 급여가 모두 중단되게 된다. 이러한 단절적 체계는 비수급 빈곤층 또는 빈곤선 위의 저소득층을 사회안전망의 사각지대에 방치하는 결과를 초래하게 되는데, 흔히 우리는 이를 “all or nothing” 문제라 부른다. 특히나 저출산·고령화 사회 진입으로 아동에 대한 보육 및 교육 욕구와 노인에 대한 소득보장 및 의료보장 욕구가 계속적으로 증가할 것이 예상되는 상황에서 급여의 단절은 보다 큰 사각지대의 발생을 야기할 수 있다. 또한 통합급여 체계에 의한 수급자와 비수급자 간에 나타나는 급여의 단절은 자활사업의 성과와도 연계될 수 있다.

본 연구의 대상자를 살펴보면 현재 근로를 하고 있는 조건부 수급자 및 현재취업창업자의 경우 탈수급보다는 수급상태를 유지하려고 하는 경향을 볼 수 있었으며, 대부분 가구의 수급유지 이유는 보충적으로 지급되는 생

15) 단 ‘자가가구 등’에 해당하는 수급자에게는 저렴한 비용으로 주거환경을 개선하고, 수급자가 참여하는 ‘집수리도우미사업’을 활성화하기 위해 현금급여액 중 일부를 재원으로 하여 현물급여를 제공하고 있음.

계급여가 아니라 의료 및 교육급여 등의 기타 급여에 대한 욕구 때문으로 보인다. 이 절에서는 생계급여 이외의 급여에 대한 수급자들의 욕구와 그와 관련된 수급 잔류 경향에 대해 살펴보고자 한다.

저소득층은 일반적으로 일반 계층에 비해 건강상태가 좋지 않다(신영석, 2004; 신영석, 2005; 김진구, 2008). 저소득층의 경우 건강문제가 심각하여 1종 대상자의 경우 91.5%, 2종 대상자의 80.9%가 1개 이상의 만성질환을 가지고 있으며, 1종 수급자의 52.9%, 2종 수급자의 24.3%가 일상생활 및 사회생활(ADL)에 곤란을 느끼는 것으로 조사되었다. 또한 저소득층은 주관적인 건강상태에 대해서도 일반 계층에 비해 좋지 않다고 응답한 경우가 많았는데, 1종 수급자의 약 70.1%가 ‘매우 나쁨’이나 ‘나쁨’과 같은 부정적인 응답을 선택하였다(김진구, 2008).

이와 같은 저소득층의 건강문제는 자연히 가구의 의료비 부담으로 이어진다. 신영석(2004)은 소득이 낮을수록 평균진료비가 높아 의료수요가 크며, 특히 최저생계비 이하와 차상위계층은 의료보장제도의 보장성 강화에도 불구하고 의료비용이 가계에 부담이 된다고 응답한 비율이 각각 59%와 61%로 나타나 일반인의 47%에 비해 높게 나타나고 있음을 밝히고 있다.

이러한 상황에서 국민기초생활보장제도의 의료급여는 수급가구의 의료욕구를 충분히 충족시켜주는 데 한계가 있으나 의료비 부담 완화에 크게 기여하고 있는 것으로 나타난다(김진구, 2008). 지난 2007년 국민기초생활보장제도 모니터링 평가 연구(이태진, 2007)에서 수급자들은 생계, 교육, 자활 등의 7개 급여 중 의료급여에 대한 만족도가 가장 크다고 응답하였으며, 본 연구의 조사에서도 같은 응답을 들을 수 있었다.

*병원비가 많이 할인이 되니까 그거 하나는 좋더라고. 몸이 영 안 좋으면 또 다른 병원 한 번씩 가고 그러는데, 실제적으로 그게 굉장히 좋더라고...*

*<2007 대상자, 광역시, 50대, 일반가구, 조건제시유예(치료요양필요<sup>16</sup>)>*

혜택 보는 거는 병원 다니면서 병원비 혜택 보는 거지. 내가 몰랐는데 약 값이 엄청 비싸다고 그러더라구요. 약국의 아저씨가 그래. 이거 돈이 얼마 줄 아냐고, 그래도 인제 우리는 주는 거니까 덕을 많이 보지...

<2007 대상자, 농어촌, 50대, 여성단독가구, 조건부과제외(현재취업창업)<sup>16)</sup>>

어머님이 편찮으시니까. 의료혜택이 중요한거 같아요. 그거라도 있으니까 그나마라도 생활하는거죠.

<10, 광역시, 20대, 모자가정, 조건부과제외(현재취업창업)>

이렇듯 국민기초생활보장제도의 의료급여는 저소득층에게 가장 중요한 급여로 여겨진다. 의료급여에 대한 수급자들의 의지는 의료급여를 받지 못하는 상황에 대한 두려움으로 발현되고, 결국 수급자격 유지를 위해 근로활동을 줄이거나 소득을 조정하는 등의 노력들로 이어진다.

탈락해 갖고 애들 병원비 같은 거 못 받는다면 진짜 역경을 헤쳐 나갈 수가 없잖아요.

<20, 농어촌, 40대, 일반가구, 조건부수급>

동사무소에서 금융정보, 은행에서 권해서 막 오더라구요. 미리 아는 사람은 잘 어떻게 하지만, 저는. ( 그 모르고. 너무 좀 그런데 머리를 돌릴 줄을 몰라요. (...) 그렇게 안하면 영세민(수급자)에서 또 떨어진다고 하니깐. 그러니 저는 떨어져도 상관은 없지만 둘째 애가 투석을 못 받잖아요. 투석을 못 받고, 투석 받는 것도 돈 많이 들어가요.

<04, 수도권, 50대, 모자가정, 조건부과제외(가구여건곤란)>

16), 17) 본 사례는 『2007년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가-수급자 및 사회복지 전담공무원 대상 질적연구』를 통해 얻은 사례임.

한편 교육은 빈곤의 대물림을 막을 수 있는 가장 효과적인 방법으로 여겨진다. 근로빈곤가구의 교육수준을 보면, 근로빈곤가구 가구주의 84% 가량은 고졸 이하로 학력수준이 낮으며, 전문대학과 대학 이상의 학력인 가구주의 비중은 약 16%로 분석되어 비빈곤가구 가구주의 39%에 비해 23%p 정도 낮은 수치를 보이고 있다(반정호 외, 2008). 이러한 저소득가구 부모들의 저학력은 교육을 통해 그들 자녀만은 빈곤에서 벗어났으면 하는 바람을 더 크게 갖게 하는 것으로 보인다.

*우리가 이러니깐 애들도 이대로만 키워라, 그렇게 하는 것은 아닌 거 같더라구요. 가난이 대물림 된다고 그러잖아요. 그렇게 되면 안 된다는 생각이 들어서, 아이들만큼은 직장을 확실하게 해주기 위해서라도 꼭 가르쳐야 된다는 생각을 항상 하게 되더라구요. 과외비를, 사교육비를 없애라, 없애야만 된다고 말만 하지만 절대로 그렇게 되지 않고 있잖아요.*

<2007 대상자, 수도권, 40대, 모자가구, 일반수급<sup>18)</sup>>

*애들 교육이 첫 번째죠. 사는 건 굶어도 되는데.. 대학을 보내야하는데.. 제가 어렸을 때 못 배웠어요. 인천 실업고등학교 다니다가 힘들어서 뛰쳐나왔다고...*

<07년 사례, 농어촌, 일반가구, 조건부수급>

*다른 것도 다 필요하지만 일단은 아이들 교육이 최우선이라고 생각하고. 그게 밑받침이 되어야 그 아이들도 뭐든지 할 수 있다고 생각을 하니까요. 그 부분에서 굉장히 고민스러워요. 거기까지는 해줘야 되고 그 다음부터는 지네들이 알아서 해도. 거기까지 내가 못해주면 어떡하나, 노력해야지 하는 이런 생각...*

<09, 광역시, 30대, 모자가정, 조건부과제외(치료요양필요)>

18) 본 사례는 『2007년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가-수급자 및 사회복지전담 공무원 대상 질적연구』를 통해 얻은 사례임.

이러한 이유로 자녀를 둔 수급자들은 교육급여를 긴급하게 여긴다. 국민기초생활보장제도의 교육급여는 학비와 교과서대 및 부교재비, 그리고 학용품비 등으로 구성되며, 학비 이외의 교과서대 및 부교재비, 학용품비는 1년에 1인당 182천원에 불과하지만 자녀를 키우고 있는 수급자들에게는 생계급여만큼 중요한 급여로 여겨지게 된다.

*학교도 학비 따로 내야 되고, 그러면 힘들죠. 저 같은 혼자 사는 사람은요. 의료도 필요하지만 교육도 필요해요, 일단은 막 생계비 같은 경우에는 내가 벌어서 어떻게 충당을 한다 하지만, 그게 만약에 의료비도 문제지만 애들이 지금은 한참 커나가잖아요. 지금 한참 배울 때잖아요.*

<07, 광역시, 30대, 모자가정, 조건부수급자>

또한 자녀의 교육비와 관련하여 수급자는 국민기초생활보장제도의 교육급여 이외의 혜택도 많이 받고 있다고 한다. 한 사회복지전담공무원은 수급자는 정부나 민간으로부터 캠프비, 우유값, 장학금 등의 혜택을 많이 받고 있다고 말한다. 수급자라는 지위는 국민기초생활보장제도 이외의 각종 지원제도의 대상기준으로 적용되고 있다는 것이다.

*초등학교 걸스카우트 책값도 무료라네요. 3~4만원 내고 캠프 가는 것도 수급자로서는 큰 돈이잖아요. 한 달 급식료 우유값이 4만원, 방과후 교실 3만원, 이런 것들이 애한테는 10만원 정도 지원되는 거예요. 학교에 무슨 일 있으면 장학금도 주고요.*

<농어촌, 읍면동, 사회복지전담공무원>

이처럼 자녀를 둔 수급자는 교육급여, 그리고 그 이외의 관련 혜택을 받고 있다. 따라서 이들은 그 혜택을 쉽게 포기할 수 없고 이는 의료급여의 사례에서와 같이 수급자격 유지를 위한 노력들로 이어진다. 위의 교육



급여가 낫다고 답한 사례의 수급자는 일반시장에서의 취업을 기피하고 자활사업에 머물러 조건부 수급을 유지하고 있었다.

*(자활사업에서 나가서) 취업을 하라 막 이런 식으로. (...) 근데 저희 같은, 저희도 제가 알기로는 이렇게 취업을 하게 되면, 소득이 올라가잖아요? 그러니까 우리는 조건부라 수급에서 탈락이 된다고 그러더라고요. 그런 것 때문에 저희 같은 사람은 취업을 안 하려고 하죠.*

<06, 광역시, 30대, 모자가정, 조건부수급>

이러한 현상은 유태균(2006)의 자활사업 참여에 관한 연구 결과에서도 나타난다. 자활사업 참여지속집단은 중도이탈집단에 비해 가구원 중 중학생 자녀가 차지하는 비율이 약 5.5% 높게 나타나는데, 이와 같은 결과는 국민기초생활보장제도에서 제공하고 있는 교육급여와 관련이 있는 것으로 보여진다. 즉 교육급여가 자녀 교육에 대한 열의는 높지만 경제적으로 어려운 부모에게 큰 도움이 되고 있어 자활사업에 지속적으로 참여함으로써 수급지위를 유지하고자 하는 것이다.

외국의 경우, 아동의 교육에 대한 급여는 대체로 우리나라와 달리 개별 급여체계 하에서 지급되지만 공공부조 제도권 내에 머무는 유인이 된다는 점에서 유사한 결과를 확인할 수 있다. 탈수급에 영향을 미치는 요인에 관한 연구 결과에 따르면 수급가구 중 6세미만 아동 및 18세 미만의 취학 자녀가 많을수록 공공부조에서 벗어날 가능성이 낮은 것으로 나타나 경제적 지원뿐 아니라 교육에 관련된 지원을 받기 위해 수급자들이 공공부조 제도권 내에 머무르려고 하는 경향을 시사하고 있다(Mancuso et al, 2003; cancianm 2002; Mills et. al, 2001).

그러나 국민기초생활보장제도 내의 또 다른 급여인 주거급여는 위에서 살펴본 의료급여나 교육급여와 같이 근로능력가구의 근로동기를 저하시키

는 사례를 찾아볼 수 없었다. 이는 현행 국민기초생활보장제도가 통합급여체계 하에 운영되어 주거급여가 명목상으로만 분리되고 현금으로 생계급여와 동시에 지급되기 때문에 대다수 수급자들이 주거급여를 인식하지 못하기 때문인 것으로 추측된다. 만약 주거급여가 의료급여나 교육급여와 같이 급여의 지급형태(현물, 현금)나 지급방법(지급시기 등)이 생계급여와 다르다면 통합급여로 지급되는 주거급여 또한 근로능력가구의 근로동기에 부정적인 영향을 미쳤을 것으로 예상된다.

이렇게 추측할 수 있는 이유는 주거비의 중요성에 기인한다. 주거관련 지출은 식료품비 다음으로 가구의 지출에서 큰 비중을 차지하고 있다. 여유진 외(2007)의 연구에 따르면 농어촌 자가와 전세 가구를 제외하고는 지역과 주거의 점유형태에 관계없이 주거비가 식료품비 다음으로 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 나타난다. 특히 근로빈곤가구와 비빈곤가구의 소비항목을 비교 분석한 반정호 외(2008)의 연구에서는 근로빈곤가구가 비빈곤 가구에 비해 식비, 주거비, 보건의료비 항목이 높게 나타나는 것을 보여주고 있는데, 주거비의 경우 근로빈곤가구는 13.57%의 비중인 것에 비해 비빈곤가구는 8.75%의 비중을 보여주고 있다. 또한 주거비 부담을 나타내는 월소득 대비 임대료 비율(RIR)을 살펴보면, 수급층의 대부분이 분포하는 10분위 이하 가구의 RIR이 97.14%로 나타나 일반적으로 RIR이 20~30% 이상을 과부담으로 보는 견해에 비추어 최소한 30분위 이하 대부분의 가구가 주거비 부담을 안고 있다고 유추할 수 있다(이태진, 2008).

〈표 6-1〉 소득분위별 주거비 부담 정도<sup>19)</sup>

(단위: %)

구분	10이하	10~20	20~30	30~40	40~50	50~60	전체
RIR	97.14	61.26	39.54	27.75	21.08	16.98	17.00

자료: 이태진 외(2008), 『기초생활보장제도 개편방안』, 한국보건사회연구원.

이처럼 빈곤층은 주거비 지출에 대한 부담이 일반가구에 비해 더 크기 때문에 주거급여가 명목상 분리가 아닌 실제로 수급자들이 인식할 수 있게 통합급여체계 내에서 분리 지급된다면 앞서 지적한 의료급여나 교육급여와 같이 근로의욕을 저하시키는 영향을 미치리라 짐작할 수 있다. 이는 위 연구들의 주거비 지출 비중에 대한 결과뿐 아니라 수급자들의 주거비 부담에 대한 언급과 수급자에게 우선 공급되는 영구임대주택에 대한 만족도를 통해서도 간접적으로 예측할 수 있다.

*(급여에서) 집세 내면 끝나는 거지. 겨울에는 난방비 때문에. 여기가 다 부서져서 전기장판 깔고 자, 이 안으로는 따뜻하고, 저쪽은 차고. 관리사무소에 아무리 말해도 소용없어. 그래서 전기장판 깔고 지낸다니까요. 여름에는 난방을 안 돌리니까 8~9만원 나오는데. 겨울에는 12만원 나오고.*

*<2007 대상자, 광역시, 50대, 일반가구, 조건부수급<sup>20)</sup>>*

*제일 많이 쓰는 곳은 아무래도 관리비. 관리비가 한달에 13~14만원정도 나가요. 관리비가 이제 매달 내는 임대료하고 전기세 그게 다 포함되서. (그전에 사글세 사시는 것 하고 아파트 사는 것 하고 많이 다르세요?) 그*

19) RIR은 (임대료/소득(월))×100 으로, 여기서 임대료는 해당 가구가 실제로 지출하고 있는 임대료가 아니라 이태진 외(2008)에서 산출한 기준임대료 값임. 실제임대료가 아닌 기준임대료를 적용한 것은 개별 가구의 주택에 대한 선호 차이를 통제하기 위함.

20) 본 사례는 『2007년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가-수급자 및 사회복지전담 공무원 대상 질적 연구』를 통해 얻은 사례임.

럼요. 제일 먼저 사글세 사는 것은 집 주인 눈치를 봐야하니까. 그런데 여기는 비록 방은 적지만 겨울에 추위 없이.

<2007 대상자, 광역시, 50대, 단독가구, 조건부과제외(현재취업창업)<sup>21)</sup>>

이제 그 저기 이 영구임대, 그 때 200만호 아파트 막 짓는다고 했을 때, 그때 이 영구임대 아파트를 짓는다고 하더라고요. 그래 가지고 신청했더니 다행히 되어 가지고. 이게 뭐 내 집은 아니지만 남의 집 사는 것보다 열배는 나은니까요. 뭐 관리비만 척척 잘 내면 누가 나가란 소리도 안 하고.

<08, 광역시, 40대, 단독가구, 조건부과제외(환경적응필요)>

(영구임대가려면) 1년 반 정도를 기다려야 돼요. 만약 12월달에 (지금 살고 있는 다른 사람 명의의 임대주택) 집을 빼면 한 일년 정도를 댄 데 가서 살다가 또 와야 되는데 아휴. (...) 참 너무 힘들시니까. 내가 안 아팠으면 어떻게 할 것 같은데 지금은 이사비용도 힘들고. 일단은 집 문제만 해결 되면, 월 해서라도 저기를 해야 되겠는데, 하나가 해결되면 또 하나가 걱정이고. 몸이 안 성하니까요.. 내년엔 이식수술 해야 되는 것 때문에 지금 머리가 신경이 곤두 서 있는데, 집까지 막 이래 되니까요.

<09, 광역시, 30대, 한부모가구, 조건부과제외(치료요양필요)>

주거급여에 대한 수급자들의 인식 부족은 주거급여가 수급자의 근로의욕 및 탈빈곤 의지에 부정적인 영향을 미치지 않게 한다. 그러나 앞서 앞서 언급한 바와 같이 여러 급여의 수급권 여부가 한꺼번에 정해지는 통합급여체계 하에서 의료급여와 교육급여는 수급가구, 특히 근로능력이 있는 수급가구의 근로의욕 및 탈빈곤 의지를 저하시키는 경향이 있다. 수급자들이 의료 및 교육급여 때문에 수급자격 유지에 얼마나 민감하게 반응하는지는 수급지위 변동에 대한 사회복지전담공무원과 수급자간의 갈등 상

21) 본 사례는 『2007년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가-수급자 및 사회복지전담 공무원 대상 질적연구』를 통해 얻은 사례임.

황을 통해서 더욱 직접적으로 드러난다.

만약 수급자가 자활근로, 자활공동체, 자활인턴 등 자활사업에 참여하여 발생한 소득으로 소득인정액이 최저생계비를 초과하게 되면 일반 및 조건부 수급자는 자활특례자로 수급지위가 변경되게 된다. 이때 자활특례자는 수급자로서 받던 생계 및 주거급여가 중지되지만, 자활급여와 의료급여, 교육급여, 해산급여 및 장애급여는 계속해서 지원받을 수 있다. 수급자격이 박탈되는 동시에 모든 급여 지원이 중단되는 현행 국민기초생활보장제도에서 특례, 특히 자활특례의 경우에는 일부분 수급과 비수급의 단절상황을 이어주고 있다고 볼 수 있다. 이런 이유로 조건부수급에서 자활특례자로의 수급지위의 변경은 사회복지전담공무원과 큰 갈등을 낳지 않는다고 한다. 하지만 이에 반해 기타의 급여들마저 중단되는 특례자에서 차상위계층으로의 수급지위 변동은 큰 갈등을 낳고 있으며, 차상위계층은 이들 욕구가 충족되지 못해 오래지 않아 다시 수급자로 회귀한다고 한다.

*저희가 많이 힘든 것이 자활특례에서 차상위로 갈 때 너무너무 힘들어요. 일반 조건부 수급자에서 자활 특례로 가는 건 어렵지 않아요. 왜냐하면 의료랑 같이 가니까. 의료가 같이 따라가요. 여기(자활특례)까지는 어렵지 않는데, 근데 여기(자활특례)에서 차상위로 갈 때, 의료가 떨어지거든요. (...) 그럼 다시 여기(자활특례)로 오시려고. 그런 사례가 주위에 보면 몇 달 간격으로 있어요.*

<중소도시, 읍면동, 사회복지전담공무원>

조건부 수급자 및 현재취업창업 중인 조건부과제외자는 앞에서도 언급했듯이 현재 근로활동을 하는 근로능력집단이다. 따라서 이들의 의료 및 교육급여에 대한 필요성은 위 사례에서도 알 수 있듯이 본인이 아닌 가구원과 관련된 욕구이다. 조건부일지라도 수급을 받아들이는 사람과 그렇지 않은 사람들 간의 차이는 바로 가구원의 욕구가 있느냐 없느냐에 달린 것

이다. 다음 사례는 가구원의 기타 욕구가 충족될 때 조건부수급권자가 되지 않거나 조건부수급에서 탈피할 수 있다는 것을 반증하는 사례라 할 수 있다.

그런 분들 같은 경우는 수급에 미련을 갖고 있다면 그럴겠지만... 중략... 교도소를 갔다 온 분들은 급여 안 받겠다 그러죠. 가족이 있으신 분들은 가족 때문에 조건부를 받아들이시거든요.

<광역시, 읍면동, 사회복지전담공무원>

시장개입형으로 유형이 정해져서 내려왔는데 이쪽에 와서 이런이런 일을 해야된다고 말씀드렸더니 아. (...) 처음에 자활후견기관쪽으로 의뢰가 됐는데 그쪽 센터담당하시는 분이 말씀하시길, 문제도 있고 힘드니까 우리 쪽에서 수용을 하시라. 유형이 시장개입형이라 공공기관 관리라든가 행정 센터에서 관리를 하시라고 해서 그 안내를 해드렸어요. 이제 그런 일을 하시게 될 거다. 급여는 이 정도고 무슨 일을 하시게 될 거라고 얘기를 드렸더니 참여를 못하시겠다고 하더라고요. 수급권을 포기하셨어요.

<농어촌, 읍면동, 사회복지전담공무원>

일선 사회복지전담공무원들도 자활사업의 급여가 일반시장보다 다소 낮음을 지적하면서 근로능력이 있는 집단들이 조건부수급 또는 조건부과제 외자 상태로 수급권을 유지해야만 하는 이유를 생계급여 이외의 급여 때문이라고 언급했다. 또한 조건부수급자 또는 현재취업창업자로 수급을 받고 있는 자들의 탈수급, 나아가 탈빈곤을 위한 개선방안으로 의료급여, 교육급여 등의 급여가 개별적으로 지급되어야 한다고 말하기도 했다.

지금은 수급자가 되면 모든 서비스를 다 주잖아요. 학비도 주고 교육도 주고 생계비도 주고 일도 할 수 있게. 근데 일반인의 입장에서 보면 나는

일자리가 있는데 아프잖아요. 그럼 의료서비스만 주면 되요. 그것만 있으면 이 사람은 내가 버는 돈에서 의료급여 부분을 국가에서 총당을 해주니까 좀 더 안정적인 기반에서 일을 할 수 있고요. 내가 아무리 돈을 100만원 200만원 벌어도 애들이 많아서 교육비가 부담된다 그러면 교육급여만 해주면 이 사람은 그것만 충족되면 괜찮죠. 앞으로 개별급여는 추진해야 된다고 봐요.

<광역시, 읍면동, 사회복지전담공무원>

열심히 해서, 단계를 밟아 정상적으로 자활하는 쪽으로 넘어가야 하는데, 탈수급과 수급의 그 경계선의 (돈의) 차이가 얼마 안 되는 거죠. 수급에서 떨어져서 받는 불이익이 너무 큰 거예요.

<광역시, 시군구, 사회복지전담공무원>

자활도우미가 아이를 하나 데리고 일을 하는데요. 도우미가 받는 돈은 거의 70만원밖에 안되는데, 순순 자활장려금은 그것밖에 안 되는데요. 저희 같은 경우는 <><>이니까요. 여성이 일할 수 있는 곳이 한정되어 있잖아요. 식당에서 일 해봐야, 10시간을 해야 100만원 받으니까 오히려 수급을 안정적으로 생각해요. 7~80만원에 플러스 급식비 방과 후 교실비 이런 기타 등등. 아! 쌀도 싸게 나오고요. 이런 차이가 2~30만이 아니라 3~40만원이 되는 거죠. 전화료 감면 등등의 것도 또 있고요. 우리가 단순히 생각할 때 자활사업에 안주할 수 있는 요건이 너무 많다는 거죠. 일반 시장에 나가 직장생활하면 토요일, 일요일도 근무해야 하는 경우가 많은데, 아침부터 저녁까지 일해야 하는데, 자활은 9시에 와서 6시 퇴근, 토요일 일요일 쉬고요. 너무나 차이가 크죠. 생활이 자활사업에 참여하는 수급자로 남는 것이 훨씬 여유가 있고 좋죠.

<농어촌, 읍면동, 사회복지전담공무원>

만약 기초보장 수급자가 아니더라도 소득수준에 따라 필요한 의료, 교육, 주거급여 등을 개별적으로 지원받을 수 있다면 보충급여 방식에 의해 지급되는 생계급여 몇십만원 때문에 수급권 유지에 연연해할 근로능력수급자는 그다지 많지 않을 것으로 보인다. 급여체계개선을 통해 취업에 따라 소득이 증가하더라도 모든 급여를 일시에 박탈당하는 것이 아니라 점진적으로 급여를 삭감하는 방식을 취하는 이행기 지원은 수급자들의 탈수급 및 탈빈곤 유지에 긍정적인 역할을 할 것으로 기대할 수 있다.

## 제2절 급여방식과 근로소득

### 1. 근로의욕

경제학 이론에 따르면 보충급여방식에 근거한 공공부조 제도는 수급자들의 근로의욕을 저하시키는 것으로 예측된다. 개개인은 여가와 근로에 대한 선호에 따라 예산제약선 위에 조금씩 다른 무차별 곡선을 그려서 합리적으로 근로와 여가의 조합을 선택하게 되는데, 공공부조 제도는 이러한 개개인의 예산제약선에 변화를 주어 개인의 선택에 영향을 미치게 되는 것이다(Ehrenberg & Smith, 2003). 이는 여가가 정상재(normal good)라고 가정할 때 공공부조제도의 보장액은 비근로소득을 증가시켜 여가는 늘리고 노동공급은 감소시키는 소득효과(income effect)를 발생시키고, 공공부조제도의 급여감소율은 근로소득에 대한 세율을 증가시켜 노동공급을 줄이는 대체효과를 초래하게 되기 때문이다. 따라서 근로하지 않는 수급자에게 최대의 소득지원을 행하고, 근로소득이 증가할 때 급여를 감소시키는 공공부조제도의 보충급여방식은 노동공급을 감소시키는 유인효과를 낳게 된다고 말한다(Danziger et al., 1981).

우리나라에서도 국민기초생활보장제도의 도입으로 근로능력 있는 가구



까지 공공부조제도의 수급대상으로 포함됨에 따라 이러한 이론적 견해에 대한 실증연구들이 수행되어 왔다. 유경준·김대일(2002)은 시뮬레이션을 통해 생계비 지원을 받는 가구들의 노동공급이 감소하고 있다는 결론을 도출하였으며, 이와 반대로 이상은(2004)은 국민기초생활보장제도가 노동공급에 영향을 미치지 않는 것으로 추정하였다. 또한 위 두 연구의 한계를 보완한 변금선(2005)은 국민기초생활보장제도가 근로능력자의 인구학적 특성에 따라 노동유인을 감소시킬 수도 있고, 증가시킬 수도 있다는 결론을 도출하였다.

이처럼 그 동안의 실증분석들은 공공부조제도의 근로유인 효과에 대해 일치된 결과를 도출하지는 못했다. 하지만 보충급여 방식으로 운영되는 국민기초생활보장제도가 근로유인에 미치는 영향을 단정 짓기는 어렵지만 제도의 근로유인 감소 효과는 위 연구들에서도 일부분 발견되고 있는 것이 사실이며, 실제 수급자들의 사례를 살펴봐도 마찬가지이다.

수급자 중에 50세가 넘으신 분이 한 분 계셨는데, 자활 일자리에서 근로유지형이 이번에 줄었잖아요. 그러면서 일 자리를 잃은 경우가 있어요. 그 분은 계속 자활하고 싶어 해요. 취업 좀 하게 해주세요, 해주세요. 그래서 제가 자활후견기관에도 의뢰를 했었고, 노동부에도 한번 의뢰를 했었는데, 결국엔 안됐어요. 경비자리까지도 알아보시고 그러셨는데 안 됐어요. 이렇게 하다 보니까 제가 추정소득을 매길 수가 없잖아요. 얼마나 열심히 구직활동을 하는지 아니까요. 그러다 보니 이분은 생계비가 전부 나가서 일할 때와 비슷한 생계비가 나가고 있어요. 1인 가족이니까. 그랬더니 요즘은 일자리 알아봐 달라고 안 오세요.

<중소도시, 읍면동, 사회복지전담공무원>

취로사업(공공근로)하니까. 취로사업(공공근로)하는 게 그게 또 돈이 나오잖아요. 그게 이제 30 몇 만원 나오잖아요. 그러니까 그걸 포함해서

돈을 주더라고. 만기가 되가지고 놓아버리니까. 생계비가 나오는데. 오히려 일할 때보다 나아. (나아요?) 일할 때보다 돈을 더 주니까.

<13, 중소도시, 69대, 조손가구, 일반수급>

첫 소득신고시보다 다음번 소득신고 시 대부분의 수급자 소득이 줄어드는 것으로 나타납니다. 수급자 본인들이 소득신고에 따라 급여가 감소되는 것을 체험한 이후에 발생하는 사례들입니다.

<광역시, 읍면동, 사회복지전담공무원>

위의 사례는 근로의지가 높은 근로능력이 있는 수급자가 근로를 할 때와 근로를 하지 않을 때 지원 받는 급여의 차이가 크지 않음에 따라 근로의지가 저하되는 수급자의 행태를 보여준다. 한번 이러한 경험을 하게 된 수급자는 제도에 대한 학습을 하게 되고, 인간의 이기심에 반하는 이러한 제도의 특성은 근로의지, 나아가 탈수급 유인을 저하시키게 된다.

국민기초생활보장제도에서는 근로능력자에 대해 조건부과제도라는 형태로 근로의무를 이행하도록 함에 따라 제도의 근로유인 저하 효과를 다소 완화할 것으로 예상된다. 그러나 자활사업에 참여하는 조건부수급자들은 자활사업 참여에 따른 경제적 편익이 커서 노동시장에서의 자립보다는 복지 의존을 야기할 수 있다. 즉, 자활사업은 일반 노동시장에 비해 노동 강도가 낮은 것이 사실이며, 근로시간 또한 일반 노동시장에 비해 짧은 것으로 나타난다. 이러한 자활사업의 현실은 자활사업을 사다리삼아 일반 노동시장으로 연계되도록 하지 못하고, 자활사업에 머물도록 하는 유인이 되고 있다. 수급자격을 유지하도록 하는 유인이 되고 있는 것이다. 수급자들 중에는 자활사업 중의 하나인 직업훈련을 업으로 삼고 있는 사례들도 찾을 수 있다고 담당공무원들은 말한다.

제도를 아는 사람은 알더라고요. 가족 수가 많을수록 좋다. 어린애가 많

을수록 좋다. 그래서 애를 알아서 만드는 거예요. 젊은 사람일수록, 대부분 일하는 사람들이 그래요. 자활사업에 참여하는 사람들을 보면. 여기서 일하면, 시간만 때우면 돈은 자동적으로 나온다고 생각해요. 공장에 가봐야 150만원 밖에 안준다. 이래저래 감면 받는 거 따지고 하면, 거의 비스무리 하다라고 말하는 사람도 있어요.

<광역시, 읍면동, 사회복지담당공무원>

시장에 나가서 버는 소득하고 자활급여하고 비교할 때, 노동 강도에 비하면 결코 자활급여가 적은 돈은 아니죠. 저희 같은 경우는 자활센터가 없어서 자활사업 자체를 직영으로 하는데, 자활을 성공시킬 방법이 없는 거예요. 인턴형이라도 발굴해야겠다 해서 인턴형을 직접발굴해서 보냈는데요. 회사에서 처음에는 받아요. 6개월, 1번 연장하면 1년까지 인건비 지원을 받으니까 수급자를 받아요. 그런데 써보면 이 사람들이 기존 사람들의 근로의지를 저하시킨다는 거예요. 그래서 안 받겠다고 그 돈 안 받겠다고 해요. 근데 이 사람들도 자활사업장에서 일하면 주5일 근무하고 시간 딱 지키고, 6시까지라고 하지만 자활사업장에서 6시까지 근로하는 경우는 거의 없는 걸로 알아요. 주로 3~4시 경우에는 끝나서 가거든요.

<수도권, 시군구, 사회복지전담공무원>

자활사업은 기초생활보장제도 성패에 있어서 관건인데, 이 자활사업이 지금 제대로 못 굴러가고 있는 것 같습니다. 직업훈련을 업으로 삼고 떠돌아다니는 수급자들이 있어요. 국가의 엄청난 세금이 낭비되는 그런 사례가 비밀비재해요.

<광역시, 시군구, 사회복지전담공무원>

이상은(2004)은 수급자들이 복지제도에 머물도록 하는 경제적 유인을 제거하기 위해 수급자를 노동시장에 참여시키기 위한 압박정책으로 근로강제(work requirement)나 수급기간제한(time limit) 정책에 대한 고려와 복

지제도를 탈출하여 일반 노동시장에 참여할 경우, 다시 복지제도로 회귀하지 않고 일반노동시장에 정착할 수 있도록 기타 급여가 지원되어야 함을 지적한다. 국민기초생활보장제도에서 근로강제는 조건부수급에의 형태로 이루어지고 있으나 수급기간 제한 조치는 이루어지지 않는다. 수급기간 제한에 대한 필요성은 담당공무원의 입을 통해서도 들을 수 있었다.

*자활사업이 수급자들이 진짜 자활할 수 있을 정도의 수준이 되게 해줘야 해요. 그런데 한편 자활사업을 하면서 여러 가지 인센티브를 받으니까 수급을 탈피 안 하려고 하는 것이 자활사업의 자가당착이거든요. 혜택을 많이 줘서 자활을 시켜야 한다 했는데 혜택이 많아 안 나가는 거거든요. 돈은 엄청나게 투입하면서 효과는 안 나타나는 거거든요. 저는 현실적으로 (자활사업은) 기간을 정하는 게 맞는 거 같고, 정신교육도 꼭 필요하지 않다가 싶습니다. 기간을 정한다는 것은 그 기간 이후엔 더 이상 안 되고, 재수급을 위해서는 탈수급 이후 일년이면 일년, 기간을 주고 불의의 사고 질병이 아닌 이상 기간을 정해야할 것 같아요. 그래야 나름대로 사회에 나가기 전까지 열심히 기술을 배우고, 나가서 잘 하겠다는 동기부여도 되고 하지 않을까 싶어요.*

<광역시, 시군구, 사회복지전담공무원>

우리나라의 경우, 수급에 대한 근로의무는 앞에서 언급하였듯이 조건부수급의 형태로 이미 도입되어 있다. 그러나 앞선 담당공무원의 응답에서도 알 수 있듯이 노동시간이나 강도가 일반노동시장에 비해 짧거나 낮아 자활사업에 머물도록 하는 요인이 되고 있다. 따라서 자활사업의 노동강도 및 시간이 일반 노동시장과 비슷하도록 강화될 필요가 있으며, 수급기간 제한에 대한 고려도 생각해볼직하다. 물론 이러한 것들은 이상은(2004)이 지적하고 있는 것처럼 탈수급한 자들이 일반노동시장에서 정착할 수 있도록 탈수급자에게도 욕구에 따라 서비스가 제공되는 전제하에서 가능

한 조치들이다. 만약 그렇지 못할 경우 탈수급한 자들은 얼마 지나지 않아 다시 수급자로 회귀할 것이 분명하다.

## 2. 소득신고

근로능력이 있는 수급자는 조건부수급자와 조건부과제외자로 분류되고 조건부과제외자는 다시 현재취업창업자, 가구여건곤란자, 환경적응필요자, 조건제시유예자로 분류된다. 근로능력이 있는 이들 집단 중 실제로 근로가 가능한 집단은 자활사업에 참여하는 조건부수급자와 일반 노동시장에 참여하고 있어 자활사업 참여를 한시적으로 유예 받은 현재취업창업자라고 할 수 있다. 조건부수급자와 현재취업창업자는 현재 근로를 통해 일정 소득을 창출하고 있는 집단으로 조건부수급자 중 일부는 자활사업 이외의 부가적인 노동을 통해 또 다른 소득을 창출하고 있으며, 현재취업창업자 중 일부는 소득의 일부를 은닉하는 소득 하향신고를 통해 받아야할 급여보다 좀 더 많은 급여를 받고 있다고 지적된다.

근로능력이 있는 수급자들의 이러한 소득은닉 및 하향신고는 많은 연구에서 언급된 바와 같이 국민기초생활보장제도의 보충급여방식에서 기인한다. 보충급여방식에서는 해당 가구의 현금급여액이 가구소득이 전혀 없을 때 제공되는 최대급여액에서 가족소득을 뺀 차액으로 결정되기 때문에 소득이 증가되게 되며 그 만큼 급여가 삭감된다. 이러한 급여방식은 한정된 예산으로 보다 많은 빈곤층의 기초생활을 보장할 수 있다는 점에서 합리적이지만, 근로활동과 자활사업 참여, 탈수급에 장애요인으로 작용하고 있는 것이 현실이다.

한편 이러한 보충급여방식에 의한 소득은닉 및 하향신고의 문제를 보완하기 위해 국민기초생활보장제도는 근로능력 있는 일부 수급자에게는 추정소득<sup>22)</sup>을 부과하여 불성실하게 신고된 소득액을 조정하고 있다. 추정

소득의 부과는 소득하향신고로 인한 과다급여의 문제를 방지하는 목적과 더불어 수급자의 근로활동에 대한 유인을 제공하거나 자활기반을 조성하기 위한 목적을 가지고 있다. 추정소득을 부과하는 것이 모든 수급자에게 근로유인을 진작하는 것은 아니지만 일부 유형의 수급자에게는 분명히 긍정적인 효과를 기대할 수 있다. 이 절에서는 보충급여방식에 따른 수급자들의 소득 및 근로은닉, 그리고 이를 보완하기 위한 추정소득의 부과와 관련된 사항이 수급유지, 즉 자활조성에 미치는 부정적인 영향에 대해 살펴보고 국민기초생활보장제도의 보충급여방식에 의한 근로 및 자활의 저하의 문제를 해결할 방안을 찾아보고자 한다.

앞 절에서 살펴보았듯이 현재의 국민기초생활보장제도는 수급자로 하여금 제도를 탈출하여 자립하기 보다는 근로의욕을 저하시키고 수급자격을 유지하게 하는 유인을 제공하고 있다. 그러나 일부 근로능력 있는 수급자들은 근로의욕이 저하되는 위 사례들의 양상과는 달리 공식적인 근로 이외에 비공식적인 근로를 통해 부가적인 소득을 얻고 있다. 2007년 모니터링 연구(이태진 외, 2007)에서도 사회복지담당 공무원의 관리를 피해 비공식적인 근로(주유소, 식당 아르바이트 등)를 수행하고 있는 수급자들을 어렵지 않게 만날 수 있었으며, 본 연구를 위한 수급자와의 면접에서도 마찬가지였다.

*아들이 군대 다녀와서 직장 잡아 갖고 지금 우선은 다니고 있긴 하거든  
요. 근데 이제 그 길로 쪽 갈지, 대학을 복학할 생각을 안 하고 있는 건*

- 22) 국민기초생활보장제도 사업안내서에서 제시하고 있는 추정소득 부과대상은 다음과 같다. 먼저 취업 및 근로여부가 불분명하여 소득을 조사할 수 없으나 주거 및 생활실태로 보아 소득이 없다고 인정하기 어려운 자, 생업용 차량을 소유한 것으로 인정한 자, 근로능력이 있는 장애인으로 주거 및 생활실태로 보아 소득이 있다고 인정되는 자, 취업알선의 조건을 부여받아 구직등록을 한 취업대상자, 조건부수급자 중 조건불이행자 및 주 3일 이상 근로활동 종사자로 조건부수급자에서 제외된 자로서 소득확인이 어려운 자 등이다.

지, 난 그게 요즘에 어디로 가는지 헛갈려 죽겠어요. 우선 돈이 중요하긴 하고 빨리 자리 잡아서 빨리 돈을 벌면 나도 좋고, 본인한테도 좋겠는데.

<18, 수도권, 50대, 모자가정, 조건부수급>

시간이 많이 남잖아요. 그때는 이제 새치기해서 벌어 쓰는 돈? 그렇게 해서 버는 건 이제 파출부 같은 거. 그런 것도 좀 쓰고 이렇게 하는 분들 이 좀 있긴 있는 거 같은데요.

<18, 수도권, 50대, 모자가정, 조건부수급>

거의 제가요 부업을 해요. 끝나는 시간에 십자수요. 해서 이렇게 주면, 거기서 팔아서 주거든요. 이거는 그(자활사업) 외잖아요. 내가 일하는 시간 외에 하잖아요. 남은 시간 틈틈이 쪼개서 하는 거죠. 동사무소는 아니고, 자활후견기관에서는 그렇게 딱 이야기를 해주셨거든요. 자활시간 내에서만 다른 일을 안 하면 그 외에 거는 자기네는 신경을 안 쓴다고.

<06, 광역시, 30대, 편모가구, 조건부수급>

위의 사례는 군복무를 마친 수급가구의 대학생 자녀가 복학을 미루고 취업하여 비공식 근로를 하고 있거나, 수급가구의 가구주가 자활사업 참여 시간 외에 부업으로 추가 소득을 올리고 있는 경우이다. 이들 사례들은 모두 추가소득 획득 사실을 담당 동사무소에 신고하지 않았으며, 그러한 행위가 위법임을 일부 수급자는 알고 있지만, 자활사업 참여 이외의 시간에 십자수 부업을 하고 있는 사례의 경우에는 모르고 있었다. 또 이 사례의 경우는 자활후견기관에서 수급자에게 자활사업 이외의 시간을 통한 소득활동은 신경을 안 쓴다고 전해, 수급자로 하여금 추가근로를 통한 소득을 당연한 것으로 받아들이게 하고 있었다. 소득의 하향신고와 추가적인 근로를 통한 소득은닉 및 하향신고는 소득을 성실하게 신고하는 수급자와의 형평성을 침해하는 문제이며, 나아가 비공식적 근로를 통한 소

득을 부차적인 소득으로 인식하고 두 소득 모두를 포기하지 않으려 하는 수급잔류로 이어지기 때문에 심각한 문제라고 할 수 있다.

이러한 문제를 해결하기 위한 조치로 일부 수급자에게 추정소득을 부과하고 있으나, 추정소득을 부과하는 공무원의 입장에서 객관적 사실이 아닌 ‘추정’에 근거하여 생계급여를 조정하는 것은 강력한 민원에 직면할 수 있어 적극적으로 추정소득을 부과하기 어려운 점이 있다. 또한 성실한 자활사업 참여자에 대해서는 사회복지전담공무원의 온정주의적 시각으로 추정소득 부과가 엄격하게 이루어지고 있지 않다. 열심히 살려고 하는 사람에 대한 기본적인 호의가 추가적인 미신고 근로에 대한 용인으로 이어지는 사례가 나타난다.

*근데 사실 저희 같은 경우는 우리가 공식적으로 통보하는 것은, 전산에 드러나는 것은 당연히 알지만, 사실 개인적으로는 재량이나 월권일수도 있지만 공식적으로 30만원 미만은, 더 열심히 하는 것은, 밤에 시간을 쪼개서 하는 그런 것은 모른 척 해도 괜찮다고 생각하거든요. 안 그렇습니까? 내가 시간 쪼개 가지고 남들 쉬는 시간에 더 하고, 그런 식으로 드러나는 것은 안 되겠지만 비공식적으로 날품 정도 한대든지 몸이 아픈데도 불구하고 그런 것은...*

*<중소도시, 읍면동, 사회복지전담공무원>*

*이 사회복지도 큰 법은 있지만 최소한은 조금씩 다 다르거든요. 저는 최대한 되는 방향으로 해주는 사람이고. 어떤 사람은 뭐 엄격하게 하는데, 저는 개인적으로는 완전히 어긋나지 않는 범위에서 조금의 유연성은 자기 가치관이라고 생각해요. 물론 드러나는 건 해주면 안 되죠. 저희들 사이에서 소문이 금방 나요.*

*<중소도시, 읍면동, 사회복지전담공무원>*



또한 추정소득을 지침에 따라 그대로 부과하게 될 경우 자칫 생계급여를 아예 받지 못하는 경우가 있을 수 있어 상당히 신중을 기할 수밖에 없는 측면도 존재한다.

추정소득은 9월 이상인가 10월 이상인데요. 보통 10월 이상이면 45만 6천원인가 되거든요. 그게 자활참여자 소득이랑 비슷해요. 정부의 최저임금 하면 72만원. 그에 준하게 해야 된다고 하거든요. 그에 준하려면 2인이나 1인이나 급여가 안 나와요. 현실적으로 그렇게 많이는 못해요.

<광역시, 읍면동, 사회복지전담공무원>

이 같은 미신고 근로활동에 대한 용인이 가능한 것은 대부분의 추가적 미신고 근로에 따른 소득이 그리 높지 않아 공무원의 재량권의 범위 내에 있기 때문이다. 상대적으로 임금수준이 낮은 지방에서 이 같은 소극적 추정소득부과가 보다 일반적일 수 있다는 추측이 가능하다.

현실적으로 자활사업이라고 보면요. 여기 보면 사업자등록증 해가지고 정보는 거 그런 것도 있고 그 다음에 조그만 구멍가게 하는 사람도 있고 피아노 조율사 그런 거 있는데요. 그런 영세업종을 보면 거의 많이 못 벌어요. 제가 볼 때는 많이 버는 사람이 없어요. 자영업이라 해서 수급자 수준에서는 없어. 그리고 그 사람들이 무슨 머리로 그렇게 하겠습니까? 그런 사람은 없어요. (...) 저분들 내가 볼 때는 한 달에 한 명이나 두 명 될까말까일겁니다. 다 사업자등록내고, 인터넷 깔고 해도 없어요, 사람이 다 무료로 이용하려고 하지. 인터넷이 발달되다보니까. 무료로 하려고 하지. (...) 평균적으로 보면 정부에서 말하는 것은 전국노임단가 기준으로 하라. 하면은 이 바닥에서는 안 통합니다. 워낙 그게 높게 되어있어요. 서울에서는 될지 모르겠지만...

<광역시, 읍면동, 사회복지전담공무원>

이렇듯 추정소득 부과는 사회복지전담공무원들에게 가장 어려운 업무 중 하나로 꼽히고 있지만, 담당자들은 성실하게 신고하는 사람들과 그렇지 못한 수급자간의 형평성 보장을 위해 불가피한 조치로 생각하고 있었다. 특히 자활사업 참여자(주로 근로유지형이 되겠지만)에게 적극적인 추정소득 부과를 하지 않게 되면 자활사업을 추정소득부과의 안전지대로 인식할 우려가 있다고 언급했다.

추정소득이 근로 및 자활의지에 미치는 영향은 추정소득의 부과여하뿐만 아니라 부과수준에도 달려있다. 만약 추정소득과 근로소득이 비슷한 수준이라면 근로유인이 줄어들 수 있기 때문이다. 이는 차등보육료 지원을 받는 가구의 사례를 통해 확인할 수 있는데, 차등보육료를 지원받는 근로활동이 가능한 전업주부는 아이를 맡기는 동안 근로를 할 수 있다는 가정 하에 월 30만원 정도의 추정소득을 부과 받고 있다. 일부에서는 보육료 명목으로 지원하는 급여를 소득으로 산정하게 되면 생계급여를 깎는 효과를 가진다는 측면에서 비판하고 있으나, 오히려 추정소득 부과 기준을 높여서 형평성을 제고할 필요가 있다는 주장도 있었다. 아동이 보육시설을 이용하는 일수에 최저임금만을 적용하더라도 추정소득 부과수준을 상회하기 때문에, 추정소득을 부과하지 않으면 근로유인을 저해하는 문제를 초래할 수 있다는 것이다.

*형평성의 원리에 맞지 않음. 일례로 초등학생 1명과 어린이집 1명 2명 둔 모자가족과 일반세대에서 남편과 처, 아이2명을 양육하는 가정의 경우 앞의 모자가족의 경우 어린자녀를 어린이집에서 늦게까지 맡기면서 본인은 근로활동에 종사하여 열심히 경제활동을 하는 반면 일반세대의 주부일 경우 어린이집에 보내고 나머지 시간동안 본인은 집안일을 한다고 추정소득을 부과하지 않으면 전자의 모자가족일 경우 열심히 일하면 손해본다는 생각이 들것이고 본인도 근로활동에 종사하지 않을 것임.*

*<중소도시, 시군구, 사회복지전담공무원>*

힘들게 자녀를 보육시설에 보내면서 근로를 하고 있는 워킹맘들은 소득 발생으로 인해 보육료기준에 초과하거나 지원을 적게 받는 반면, 전업주부 가정의 경우 자녀들을 정부지원 받아 시설에 보낼 경우에 추정소득이라도 부과하지 않으면 형평성에 어긋나는 듯 합니다. (...) 그러니 추정소득부과는 필요하다 봅니다.

<중소도시, 시군구, 사회복지전담공무원>

오히려 추정소득의 부과 기준이 현실을 반영하지 못하고 있다고 본다. 실제 아동이 보육시설을 이용하는 일수에 최저임금만을 적용하여도 그 이상의 소득을 벌 수 있고 또한 개인적으로는 직장을 가진 여성들도 다 쉽지만은 않은 여건에서 소득활동에 종사하고 있고 그로 인하여 보육료 지원을 받지 못하거나 추정소득 부과대상자들보다 상대적으로 지원이 낮은 등급의 차등보육료를 받고 있는 점을 봤을 때 오히려 형평성에 맞지 않는 점이 있다고 본다. 보육료 지원이 저소득층을 중심으로 한정된 대상을 상대로 한다면 추정소득의 부과는 당연하다.

<중소도시, 시군구, 사회복지전담공무원>

소득이 증가할수록 급여가 삭감되는 보충급여방식에 기인하는 근로의욕 저하 및 탈수급 유인 저하의 문제는 추정소득의 부과 및 그 수준을 조정하는 것으로 제도의 한계를 보완하기에는 충분치 못하다. 이러한 문제를 보다 적극적으로 해소하고, 나아가 수급자의 탈수급 및 자활을 보장하기 위해서는 근로유인강화 장치의 도입이 필요하다.

현재 보충적인 생계급여 제도 자체가 수급자입장에서는 본인의 근로활동을 은닉할 수밖에 없게 만드는 제도라고 생각해요. 성실신고하는 사람들과 형평성을 맞출 수 있도록 해야 한다고 생각해요.

<중소도시, 시군구, 사회복지전담공무원>

일일·임시고용·자영업자의 경우 소득을 은폐하는 경우는 매우 많다고 생각합니다. 이 경우 4대 사회보험에 가입되지 않은 상태에서 근로를 하고 있는 경우가 대부분이며 오로지 고용주의 고용임금확인서를 기준으로 소득을 산정하는데 대부분의 고용주들이 수급자의 어려운 처지를 고려해 준다는 생각 하에 소득을 낮게 기입하여 주고 있는 경우가 많은 것으로 판단됩니다.

<광역시, 읍면동, 사회복지전담공무원>

기초보장 업무를 하면서 또 어려운 것 중에 하나가 수급자의 소득파악이에요. 대부분의 수급자가 임시·일용직으로 정확한 소득파악이 어려울 뿐만 아니라 소득신고에 따라 생계급여가 달라진다는 것을 알기 때문에 대부분의 수급자가 소득신고를 적게하고 있어요.

<중소도시, 읍면동, 사회복지전담공무원>

열심히 근로로 소득을 벌어야겠다는 인센티브나 유인책이 너무 적어요. EITC도 그것 때문에 만든거거든요. 그런데 그 유인책이 유인책으로는 너무 적더라는 거죠.

<광역시, 시군구, 사회복지전담공무원>

열심히 일하는 사람들에게 인센티브를 많이 줘야 하는데, 어떻게 하면 벌을 빠져나가 혜택을 많이 볼 수 있을까 이런 쪽이 더 많은 것 같아요. 그리고 열심히 일하면 손해다 열심히 일하면 손해 맞습니다. 왜? 내가 7~80만원 정도만 받아도 아무 문제가 없는데 120~130 만원으로 소득 신고할 일이 없잖아요. 근로를 열심히 하는 사람들에게 인센티브 제도가 필요한 것 같아요.

<중소도시, 시군구, 사회복지전담공무원>

그러나 수급자의 소득하향신고 및 추가소득 신고기피를 개인의 도덕적 비양심으로만 단정 짓는 것은 위험한 일이다.

노인은 실제로 제가 생각했을 때는 가만히 있어도 근로능력이 없다고 하더라도 기본 자산이 있어요. 자식이라든지, 자기가 살면서 했던 무엇이 됐던지 간에 기본이 있기 때문에 생계비를 만땅주면 넉넉한 삶을 살아요. 근데 이제 아동이나 학생이나 그런 분들은, 그런 가정들은 생계비가 만땅이어도 넉넉하지 않아요.

<중소도시, 읍면동, 사회복지전담공무원>

모자르죠. 거의 애들한테 쓰고요, 뭐. 보험비 같은 거, 그런 걸로 나가고, 생활비 쪽으로 많이 나가요. 임대료는 3만 4천 원 정도 나가고요, 뭐 이것저것 해서 관리비가 10만원 좀 넘어요.

<06, 광역시, 30대, 모자가정, 조건부수급>

수급자 선정기준자체가 최저생계비에 맞춰서 보충급여로 지원하는데.. 최저생계비 기준자체가 너무 낮은 것이 아닌가 저는 그렇게 생각을 하거든요. 최저생계비 기준이 그렇게 잡혀 있는 상태이니까 생계형 부정수급자들도 많이 발생이 될 수밖에 없고. 일례로 집에 고등학생 하나가 졸업해서 그 친구가 아르바이트를 한다든지 조그만 회사에 취업을 한다든지 그러면 바로 그 집은 수급중지가 들어가거든요. 어떤 수급자 보호를 계속 해주다가 즉각적으로 끊어져버리니깐 이분들의 두려움이 너무 커서, 단돈 10원 초과했다고 자립기반이 완전히 조성됐다라고 볼 순 없거든요.

<중소도시, 읍면동, 사회복지전담공무원>

대부분의 수급자들은 생계급여나 자활급여로 생활비를 충당할 수 없는 상황에서 비공식적 근로를 통한 추가소득을 획득하고 있는 것으로 보인다. 수급자들의 근로 및 소득은닉은 급여의 충분성 측면에서 제도 자체의 한계로서 진단해 볼 필요가 있다.

## 제7장 결론 및 정책제언

### 제1절 결론

국민기초생활보장제도는 취약계층 중심의 근로무능력자만을 보호했던 과거의 생활보호제도와는 달리, 근로능력자를 포함한 전 국민의 최저생활을 보장한다는 점에서 보다 발전된 공공부조제도일 뿐만 아니라 우리나라의 복지정책에 있어서 획기적인 변화를 가져온 것으로 그 동안 평가되었다. 동일한 공공부조제도임에도 불구하고, 이처럼 두 제도가 분명하게 차이를 나타내는 것은 근로가 가능하거나 희망하는 자의 ‘근로능력’과 그들이 자립하도록 지원하는 ‘보장방식’ 즉, 정책대상의 선정과 관리라고 할 수 있다.

이에 본 연구는 기초보장제도로 개편된 주요 목적인 ‘자활기반조성’에 보다 중점을 두어 과정평가를 실시하였다. 이는 기초보장제도의 효과성 및 효율성 제고를 위하여 2002년부터 본 연구원의 기초보장평가센터에서 수행하고 있는 지속적인 제도에 대한 점검 및 평가의 일환으로, 특히 2007년에 수급대상의 선정과 급여결정 및 지급을 중심으로 질적 조사를 실시한 모니터링 연구의 지속과제로 진행되었다.

연구의 주요내용은 근로능력과 관련하여 대상자 선정과정과 그 이후의 관리, 그리고 자활지원으로 구성하였으며, 세부적으로 근로능력 판정과 관리, 일자리 배정까지의 과정에서 전담공무원의 관리방식과 수급자의 근로의욕 및 근로실태 등에 대한 인식, 행동을 파악하여 제도의 효과성 제고 측면에서의 쟁점을 도출·진단하여 제도가 적절한 자활기반을 조성하고 최종적 사회안전망으로서의 역할을 담당하고 있는지를 점검하였다. 또한

제도의 효율성 제고측면에서의 쟁점으로 급여체계 및 방식, 그리고 소득과 약 등과 근로활동의 관계를 진단하여 자립촉진방안도 함께 모색하였다.

분석자료는 근로능력과 관련된 제도의 전반적인 내용과 수급자의 실태를 객관적으로 파악하기 위해서 보건복지가족부의 내부자료를 활용하고 보다 심층적이고 현실적인 문제진단 및 대안모색을 위하여 본 연구의 연구진이 직접 조사한 질적조사 자료를 활용하였다.

본 연구는 국민기초생활보장제도의 목적인 자립기반조성에 대한 모니터링 결과를 크게 두 영역 즉, 수급권 신청 및 획득과정과 자활지원과정으로 나누어 평가하였다. 우선 수급자격 획득과정에 있어서 근로능력 판정 및 조건부과와 관련된 일련의 과정을 점검한 결과 다양한 양상과 문제점이 도출되었다. 먼저 현 제도는 실질적인 근로능력 보유 또는 상실 정도, 그리고 실제 근로활동 여부와 관계없이 연령기준을 벗어나는 경우 근로능력자로서의 판정이나 관리를 고려할 필요가 없어 근로능력 판정과 그에 따른 조건부수급자 구분 단계에서부터 실질적인 근로활동 참여가능성 및 이를 통한 자활가능성을 고려하지 못하고 있다.

또한 초기 상담과정에서 개인별로 판정하도록 되어 있는 근로능력 여부는 주로 방문한 신청자에 의해 제공되는 간접적인 정보를 통해 확인하게 되고 이를 수급여부 및 근로능력 판정을 위한 기초자료로 시군구에서 활용하는 실정이다. 이러한 정보제공은 객관적인 근로능력 판정시스템을 거친 이후에 이루어지는 것이 아니라, 주로 근로무능력자에 해당하는지 아닌지를 입증할 수 있는 근거인 진단서 제출에 대한 사전적인 안내의 성격을 지니고 있다. 그러나 이는 업무수행 과정에서 근로무능력을 입증하기 위한 진단서의 제출을 유도하는 결과를 가져오기도 하며, 근로능력자로서의 관리나 조건부과 이후의 자활사업 참여여건 등을 고려하여 다소 의도적으로 진단서 제출을 유도하는 방향으로 수급신청자에게 정보를 제공하는 경향도 나타나고 있다.

수급자로 확정될 경우에도 상당한 갈등이 존재하고 있다. 대부분의 수급자 특히 자신이 일반수급자로 통보받은 경우, 구체적으로 자신이 근로능력자 혹은 근로무능력자로 판정되었는지, 아니면 근로능력자로 판정되어 조건부과 대상자임에도 불구하고 어떠한 이유에서 조건부과제외자 또는 조건제시유예자로 분류되었는지 알 수 없는 실정이다. 결국, 근로능력 판정 및 조건부과에 따라 사회복지전담공무원이 부가적인 설명을 하고 이에 상응하는 조치를 취하게 될 경우, 양자 간 정보의 비대칭성 또는 불균형은 다양한 갈등과 민원을 야기하게 된다. 읍면동 사회복지전담공무원들에 대한 악성 민원으로 나타나게 되거나, 관련 기준과 자신이 처한 상황을 판단한 수급자가 초기상담 과정에서 언급했던 내용을 번복하는 등 다양한 방법을 활용하여 조건부과를 회피하거나 조건부과 제외를 유지하려는 행태가 나타나고 있다.

이처럼 진단서는 선정과정 뿐만 아니라 이후의 자활지원과정까지 관련되어 있어 자립기반조성측면에서 제도의 효과성에 중대한 영향을 미친다. 그러나 현재 사회복지전담공무원의 진단서에 대한 신뢰 정도는 가능한 높게 인정하더라도 50%를 넘지 않는 수준이며 일부 만성질환의 경우는 더욱 낮다. 이들의 불신이 확대되는 상황에서 납세자인 일반 국민의 불신이 증폭된다면 궁극적으로 국민기초생활보장제도 자체의 신뢰성은 끊임없이 추락하고 제도의 존립기반이 흔들릴 가능성도 배제할 수 없을 것이다. 더욱이 진단서를 발급하는 병원 또는 의료인들, 특히 읍면 지역의 의원급 병원에 대한 불신은 매우 큰 것으로 나타났다. 현재 지방자치단체에서 다양하게 탄력적인 운영이 이루어지기도 하지만, 일부 지역 저소득층에게 오히려 불리하게 적용되어 지역간 수급자 선정 및 급여의 불균형 또는 형평성 문제가 발생할 우려도 있다.

그 밖에도 대상자 선정과정에서 수급자 자신이 갖는 판정결과에 대한 만족 및 태도, 그리고 판정과정에서의 전담공무원의 관리방식에 따라 자



립의 의지 및 태도가 크게 달라지는 것을 알 수 있다. 또한 판정기준과 관련하여 65세 이상 노인의 경우 근로능력이 있음에도 불구하고 근로무능력자로 판정되어 노동시장에 참여하지 못하는데 아쉬움을 표현한 수급자도 있었다.

두 번째 모니터링 영역인 자활지원과정의 평가결과, 근로능력이 미약한 수급자의 경우 참여 가능 프로그램이 근로유지형으로 제한될 뿐만 아니라 일자리의 내용이나 수준도 다양하지 못하고 단순 취로사업에 불과해 자활의욕 고취에는 한계가 있는 것으로 나타났다. 지역에 따라서는 예산적인 문제로 인하여 지속적으로 사업을 진행하는 것도 어려운 것으로 드러났다. 외환위기 이후에는 과거와 달리 노동능력에 있어 새로운 특성을 지니는 계층들이 수급자로 들어오는 경향이 증가하고 있다. 즉, 상대적으로 청장년층이고 양질의 근로능력을 갖추고 있으면서 제도에 대한 인식도가 높은 근로빈곤층들이 새로이 자활사업 대상자로 진입하기 시작하였다. 이외에도 다문화 가정의 결혼이민자 등도 자활사업에 참여하기를 희망하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 현재의 자활지원프로그램들은 위와 같이 변화하는 대상자들의 욕구를 적절히 반영하지 못하고 있으며, 오히려 기초보장제도로 새로이 진입하거나 기존 수급자들의 수급기간을 장기화시키고 자활하고자 하는 의지를 저해할 우려가 있다는 점이다.

위와 관련하여 현재의 자활 프로그램이 간병·집수리·청소 등으로 제한되어 있어 참여자의 특성 및 욕구와 불일치하는 경우가 많고, 근로능력 수급자의 자신감과 자발성을 저해할 위험이 있다. 또한 자활직업훈련은 자활을 촉진할 만큼 교육기간과 강도가 충분하지 않고, 사후관리체계가 없어 직업훈련을 업(業)으로 하는 복지유민을 양성하거나 부정수급자를 발생시킬 가능성이 있다. 위와 같은 사례이외에도 자활 사업 참여를 통해 참여자 스스로가 근로의욕을 고취하고, 인적자본 축적을 통해 발전할 수 있도록 지원해야 하지만, 프로그램간의 동기유발이 매우 어렵다. 즉 단계

별 자활프로그램간의 급여 차이가 크지 않고, 프로그램 내용도 차이가 없음에 따라 자활사업 참여자들이 상위단계로 나아가고자 하는 의지를 약화시키고 있다 할 수 있다.

사례관리에 대한 점검결과, 공급자들의 자활사업의 중요성 인식에도 불구하고 자원부족, 업무과다, 행정기반 미흡 등으로 인해 실질적인 자활사업이 전혀 이루어지지 않고 있는 것으로 나타났다. 특히 주민서비스전달체계 개편 시 인력에 대한 충원 없이 기존의 읍면동 인력을 시군구로 무리하게 차출하여 최일선의 서비스 제공능력이 지역의 서비스 수요를 감당하지 못하는 결과를 초래했다. 뿐만 아니라 근로능력 판정은 시군구에서 수행하고, 이후 행정관리는 읍면동에서 담당하는 현재의 전달체계는 오히려 읍면동 사회복지전담공무원의 대상자 파악 및 관리에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

이렇듯 자원과 인력이 부족하고 업무가 이원화된 상황에서는 관련 기관 또는 담당자 간의 네트워크가 제도의 성패에 중요한 영향을 미친다고 할 수 있다. 하지만 모니터링 결과 현재 전달체계 간의 네트워크는 사적이고 비체계적인 수준에 머무르고 있는 것으로 나타났다. 즉, 시군구 자활담당 공무원과 지역자활센터직원의 업무 담당자 간의 간헐적인 연락이나 시도는 있으나 아직까지 공식화된 네트워크나 체계화된 방침이 없고, 담당자의 잦은 교체, 가치 차이 등으로 인해 활성화되기에는 많은 한계가 있는 것으로 나타났다. 자활참여 수급자와 관련하여서도 시군구 자활담당 공무원은 자활능력이 있다고 판정하여 지역자활센터로 보내지만, 지역자활센터에서는 근로능력이 부족한 사람으로 분류하여 자활사업에서 제외함으로써 자활사업네트워크간의 연계가 매우 부족함을 파악할 수 있다. 위와 같은 사항은 보건복지가족부의 자활사업과 노동부의 자활사업 연계에서도 함께 드러나는 상황이라 할 수 있다.

결국 근로능력이 있는 수급자의 자립 및 자활을 위해서는 사회적으로

양질의 일자리가 보장되고 자활사업주체간의 네트워크망이 전제되어야 한다. 최근 우리나라도 사회서비스 활성화 정책 등을 통해 간병 등 사회적 일자리를 창출하고 있으나 복지인프라의 지역 간 격차가 크고, 농촌지역의 경우 전반적으로 경기침체 정도가 더 심각하여 사실상 취업할 수 있는 일자리가 부족한 것으로 나타났다.

마지막으로 근로활동과 관련하여 급여체계 및 방식의 측면에서 모니터링한 결과, 현행 급여체계 및 방식은 수급자의 근로의욕을 저하시키고 소득신고를 불성실하게 하는 유인을 제공하고 있음을 알 수 있었다. 이는 제도의 효율성을 저해하는 문제로 지적될 수 있으며, 자활을 위해 성실히 근로하고 그에 따른 소득을 성실히 신고하는 수급자와 그렇지 않은 수급자 간의 형평성을 저해하는 문제로도 지적될 수 있다. 물론 국민기초생활보장제도가 근로능력이 있는 수급자의 근로의욕에 전적으로 부정적인 영향을 미친다고 단정 짓기는 어렵다. 경제학 이론은 공공부조의 수급이 수급자들의 노동공급을 감소시키는 것을 예측하고, 그 동안의 실증 연구들이 이를 뒷받침하기도 하지만 그렇지 않음을 밝히는 연구 결과들도 있기 때문에 단정적으로 국민기초생활보장제도의 노동공급 효과를 평가해서는 안 될 것이다.

하지만 본 연구의 사례들을 살펴보면, 일을 할 때나 일을 하지 않을 때에 비슷한 급여가 나오는 것을 알게 된 수급자는 근로활동을 줄이거나 중단하기도 하며, 가구원 중에 환자나 학생이 있는 수급가구는 의료나 교육 급여에 대한 욕구 때문에 수급에서 탈락하는 것을 두려워하고 이를 미연에 방지하기 위해 소득을 조정하는 등의 노력을 기울이고 있는 것을 알 수 있었다. 이는 국민기초생활보장제도의 급여체계에서 기인하는 문제로서 수급지위 여하에 따라 생계, 의료, 교육, 주거 등의 모든 급여수급권이 결정되는 통합급여의 문제라고 할 수 있으며, 근로소득이 증가할수록 급여가 삭감되는 보충급여방식의 문제라고 할 수 있다. 근로능력이 있는 수

급자의 근로의욕 저하와 불성실한 소득신고는 국민기초생활보장제도의 궁극적인 목적인 일을 통한 탈수급을 저해하는 요인으로 작용하기 때문에 간과할 수 없는 문제이며, 효율적인 제도의 운영을 위해서도 개선이 필요한 부분이다.

## 제2절 정책제언

본 모니터링 연구의 질적조사 결과와 전문가 및 전담공무원의 의견을 바탕으로 자립기반조성에 대한 핵심 쟁점인 판정과정의 진단서와 자립성공의 지원프로그램과 급여체계 등을 중심으로 정책제언을 하고자 한다. 먼저, 정책대상자의 선정과 관련하여 명확한 선정기준으로 대상의 정확성 및 포괄성을 확보하기 위한 개선방안을 모색할 필요가 있다. 그 핵심쟁점이 되는 진단서와 관련하여서는 단기적인 방안과 중장기적인 방안으로 구분하여 제시할 수 있다. 이는 특히, 통합조사팀에서 방문조사를 통해 실질적으로 근로능력 및 조건부과 여부에 대한 판정을 내리는 시군구 사회복지전담공무원과 초기상담 및 근로능력 판정 이후의 수급자 관리를 담당하는 읍면동 사회복지전담공무원의 시각을 반영하고 있다는 점에서 의미가 있다.

현행 근로능력 판정체계를 개선하기 위한 단기적 개선방안으로, 우선 현재 활용되고 있는 진단서를 보완하여 일선 현장에서 적용할 수 있는 근로능력 판정 관련 매뉴얼을 별도로 제작하여 배포하는 것이 필요하다. 이와 더불어, 사례관리와 연계하여 전문적으로 근로능력을 판단할 수 있는 조직 및 인력의 확충이 필요하다.

또한, 최근 진행 중인 사회복지통합관리망 구축과 관련하여 근로능력 판정 및 조건부과에 대한 관리의 효율화를 위한 시스템이 반영되어야 한다. 사회복지전담공무원들은 복지행정시스템 상에서 개인별로 근로능력 및 조건부과 또는 제외 유형을 선택할 수 있고, 진단서나 증빙서류를 전

산망에 저장하되 갱신주기에 따른 확인시점 또는 수급자에게 사전에 공지 또는 안내해야 하는 시점 등을 자동으로 알려주는 시스템을 반영할 수도 있다. 그밖에, 진단서 이외에 의료적으로 필요한 근거자료 역시 조회가 가능하도록 하고 이 경우 진단서의 비중을 완화시킬 필요가 있다.

한편, 현재와 같이 진단서를 활용하되 진단서의 양식을 강화하거나 개편하는 방안도 고려해보아야 한다. 예컨대 진단서와 함께 복지급여 대상자의 근로능력 판정을 위한 체크리스트를 개발하여 이를 활용하는 방안도 검토해야 할 것이다. 그밖에 근로능력 판정을 위하여 활용할 수 있도록 기초생활보장 수급자 등 복지급여 대상자 전용 진단서 양식을 별도로 개발하여 의사들로 하여금 진단서 발급 시 용도를 확인하고 이를 활용하도록 하는 방안을 생각해볼 수 있다. 진단서를 발급하는 의사의 경우 전문적인 의료 인력으로 보건복지가족부에서 자격을 관리하고 있으므로, 의사협회와의 협조 및 부처 내 담당과의 협의를 통해 각종 복지정책에서 활용하기 위한 목적으로 진단서를 발급할 경우에는 사회복지전담공무원 및 일반 국민들이 보다 신뢰할 수 있을 정도의 구체적인 진단서 양식을 개발하여 활용할 필요도 있다. 이를 통해 저소득층의 진단서 발급비용에 대한 부담을 경감시킬 수 있다.

이와 동시에 복지급여 대상자용 진단서 양식의 활용 및 표준화와 함께 진단서 발급 절차 및 내용에 대한 의사의 책임성을 강화할 필요가 있다. 예컨대, 의사협회 등과의 협조를 통해 진단서 발급에 대한 의사의 책임성을 강화하고, 의사들로 하여금 자신들이 발급하는 진단서가 복지정책의 운영 및 국가재정에 어떠한 영향을 미치는지 인식할 수 있도록 교육을 실시해야 한다.

중장기적 관점에서 근로능력 판정기관 또는 지정병원제도를 도입하는 방안과 궁극적으로 실질적 근로능력을 중심으로 판정체계를 전면 개편하는 방안을 검토할 수 있다. 먼저, 근로능력 판정을 의뢰할 수 있는 지정병

원 또는 자문의사 제도를 도입하는 것이다. 이것은 수급자가 제출하는 진단서뿐만 아니라, 궁극적으로 근로능력 판정 등 근로능력자에 대한 국민기초생활보장제도의 관리체계에 대한 국민들의 신뢰도를 높이는 방법이다. 사회복지전담공무원들 역시 이러한 지정병원제도나 자문의사제도의 실시에 대해 대부분 공감하고 있었다. 그러나, 오히려 수급자들의 불편과 비용부담을 초래할 수도 있어 신중하고 세심한 검토가 요구된다. 또한 진단서에 의존하여 이루어지는 현행 근로능력 판정체계를 실제 근로능력의 보유정도 및 유지 상태에 대한 의학적, 사회적 판단에 기초하여 판정하는 체계로 전환하는 방안도 모색해볼 수 있다.

다음으로 자활지원이 수급자 및 근로빈곤층의 자립 및 자활기반을 조성하고, 내실 있는 직업안전망으로써 기능하기 위한 정책방안을 모색해야 한다. 이는 정책기관의 목표 및 자활성공률 측정에 대한 재검토, 제도적 개선, 전달체계의 보완이 필요하다.

현재는 자활사업의 성과를 자활성공률로만 평가하여 자활사업이 가지는 다양한 질적 효과들을 고려하지 못하고 있다. 일선 사회복지전담공무원들의 경우 자활성공률을 파악함에 있어 자활사업의 성패 여부를 양적인 지표(자활성공률)로만 판단해서는 안 되며, 일을 한다는 것에서 수급자 및 수급가구가 가지게 되는 복지에 대한 긍정적인 작용도 평가될 필요가 있다고 주장하였다. 따라서 근로능력이 미약한 수급자는 일을 통한 사회적 통합과 심리사회적 역량의 강화로, 실질적인 취업이나 창업이 가능한 근로능력자는 상기의 것을 포함한 경제적 자립의 촉진으로 자활사업의 목표를 다양화하는 것이 바람직할 것이다. 자활사업 목표수립의 변화에 대응하여 자활사업평가 또한 정부재정과 사회전반에 미치는 영향을 동시에 평가해야 하며, 관련 평가지표와 평가관리체계를 구축할 필요가 있다. 2008년 새로이 설립된 중앙자활센터에서 지역자활센터들에 대한 평가작업을 수행할 예정으로, 중앙차원에서 체계적으로 대응하고 준비될 필요가 있다.

자활사업은 근로능력이 미약한 집단과 근로능력을 지닌 집단이 자신의 능력에 따라 다른 사업에 참여할 수 있도록 하고 있지만 실제적으로는 근로능력 판정체계상의 한계로 인해 한 사업에 함께 참여하는 경우도 발생하고 있다. 따라서 이로 인해 사업이 본연의 목적에 맞게 운영될 수 없으며, 사업 운영에 있어서도 혼란이 발생할 수 있다. 경우에 따라서는 수급자의 근로능력을 공무원과 지역자활센터에서 다르게 판단함으로써 수급자 관리에 혼란을 유발할 수 있다. 위와 같은 문제점을 완화하기 위해서는 단기적으로는 프로그램별로 기존사업대상과 차별화되는 대상자를 선발하여 시범사업을 실시하고 각 사업의 성과를 비교함으로써 그 결과에 따라서는 자활사업의 축소 또는 대체를 검토해 볼 수 있으며, 이와 더불어 근로능력 판정에 대한 개선안도 함께 마련될 필요가 있다.

자활프로그램과 관련해서는 현재의 프로그램의 내용인 자활공동체, 자활근로, 사회적응프로그램의 내용을 더 세분화하고 다양화하여야 한다. 즉, 기존의 ‘근로유지형’ 프로그램을 대체·보완할 수 있는 ‘근로중점 프로그램’을 개발해야 하며, 상대적으로 근로능력이 양호한 수급자를 위해서는 ‘자활근로’ 프로그램을 더 세분화하여 노동 강도나 내용의 스펙트럼을 확대할 필요가 있다. 또한 자활프로그램간 일정수준의 급여차이를 둠으로써 참여자들이 단계적으로 상향 이동할 수 있는 유인책이 마련될 필요가 있다. 이외에 결혼이민자, 경증 장애인 등 새로운 욕구를 가진 대상자 층을 위한 담당전문인력의 배치, 관련 업무지침이나 프로그램의 개발 등 자활사업이 급변하고 있는 사회환경적 변화에 대응하도록 업그레이드가 요구된다. 또한 무엇보다 자활사업의 효과를 높이기 위해서는 공식적이고 체계화된 사례관리 및 네트워크 체계 마련이 시급하다. 이를 위해서는 관련 인력의 보충, 행정 처리의 간편성과 효율성을 제고할 수 있는 관련 전산시스템의 개발 등 행정기반을 우선적으로 구축할 필요가 있다. 이러한 전산시스템을 통해 자활사업 참여자에 대한 데이터베이스를 구축하여 참

여자의 소득과 고용실태를 실시간으로 파악할 수 있으며, 업무관리의 전산화를 통해 자활센터를 중심으로 업종별 네트워크를 구축하고 사업별 성공모형을 개발할 필요가 있다. 유럽 등 외국 선진사례를 벤치마킹하여 지역 특성을 고려한 사회적 일자리의 개발 등 사회적 경제부문(social economy sector) 고용창출도 동시에 고려되어야 할 것이다. 이를 위해서는 지역차원의 노동수요 파악이 전제되어야 하며, 직업훈련 프로그램이나 자활공동체의 취업 및 창업이 노동수요와 조화를 이루도록 설계하는 것이 바람직하다.

궁극적으로 자활사업은 근로빈곤층과 해당가구를 대상으로 소득보장, 고용지원, 사회서비스 공급을 종합적으로 할 수 있는 근로연계복지제도의 발전을 모색할 필요가 있다.

마지막으로 급여체계 및 급여방식의 측면에서 제도의 효율성 제고방안으로 급여체계 운영을 개선하고 수급자에 대한 보다 효과적인 자립지원정책을 모색할 필요가 있다. 특히 근로능력이 있는 수급자에게는 단순히 기초생활을 보장해주기 보다는 근로를 통해 빈곤에서 벗어날 수 있도록 보다 적극적으로 근로유인을 제공하는 것이 필요하다. 예컨대 급여수준의 충분성 및 포괄성 확보를 위하여 욕구별 급여를 도입하고, 현실적인 수준의 근로장려제도의 도입을 검토할 필요가 있다. 수급지위에 관계없이 욕구에 따라 급여가 지급되거나, 현재 수급자를 제외한 저소득층에게 지급되고 있는 근로장려세제(EITC)의 수급자로 확대하는 등 현실적인 인센티브방안이 도입된다면 보충급여 방식에 의한 소득증가에 민감하게 반응하는 수급자들로 하여금 근로를 통한 소득증가를 긍정적으로 받아들여 노동시장을 통한 자립을 촉진시킬 것으로 기대된다.

우리나라의 공공부조제도와 복지국가로서 위상에 획기적인 발전을 가져온 것으로 평가받았던 국민기초생활보장제도가 시행된 지 10년이 되어가고 있다. 기존 생활보호제도와 차별화 되는 근로능력자에 대한 기초보장



과 자활이라는 두 가지 정책목표를 이루기 위해서는 명확한 선정체계와 대상육구에 적합한 실효성 있는 자활지원계획 및 관리과정에서 구체적인 재검토와 전면적인 개편이 필요한 시점이다. 이러한 변화를 통해 국민기초생활보장제도는 사회복지전담공무원과 수급자뿐만 아니라 모든 국민이 신뢰할 수 있고, 근로능력에 대한 판정과 자활사업 등의 노동시장 참여, 그리고 탈 빈곤이 역동적으로 나타날 수 있는 제도로 자리매김해야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강신욱·이현주·신영전·구인회·임완섭, 「기초생활보장제도 수급자동태 및 관련요인 분석」, 한국보건사회연구원, 2006.
- 구인회, 「국민기초생활보장제도의 근로유인효과 개선방안: 자활사업을 중심으로」, 『사회보장연구』, 제21권 제1호, 2005, pp.1~25.
- 국민기초생활보장법.
- 권 승, 「비취업대상 조건부 수급자의 수급권 탈피에 관한 연구: 수급권 탈피의 결정요인과 자활사업의 ‘단계적 발전전략’ 논리의 검증을 중심으로」, 『사회복지정책』, 제22권, 2005, pp.179~205.
- 금재호·윤미례 외, 「자영업의 실태와 정책과제」, 『정책』, 2006.
- 김경우, 「한국자활사업복지지원의 정책평가에 관한 연구」, 『한국사회복지학회』, 세계학술대회자료집, 2007.
- 김교성·강철희, 「취업대상 조건부수급자의 경제적 자활로의 진입에 영향을 미치는 요인에 관한 연구」, 『한국사회복지학』, 제52권, 2003, pp.5~23.
- 김미곤·이현주·여유진·백화종·전학석·양시현·김계연·고연분·노언정, 『국민기초생활보장제도 모니터링 및 정책방안-자산조사 모니터링을 중심으로-』, 한국보건사회연구원, 2003.
- 김미옥·김희성·이민영, 「장애인의 임파워먼트 과정에 관한 연구」, 『한국사회복지학』, 제57권 제1호, 2005, pp.31~60.

- 김승권 외, 『2007년 지방자치단체 복지종합평가 연구』, 한국보건사회연구원, 2008.
- 김안나, 「한국 근로빈곤층의 특성과 결정요인 분석」, 『사회복지정책』, 제29호, 2007, pp.145~168.
- 김안나·전지현·지은정, 『2006 자활사업 모니터링 및 평가연구』, 한국보건사회연구원, 2006.
- 김영화·박태정, 「자활지원사업 참여자가 인식하는 자활지원사업의 만족도와 평가에 대한 탐색적 연구」, 『복지행정논총』, 제16집 제1권, 2006.
- 김재환, 「자활후견기관들의 기관간 네트워크 관리에 관한 연구: 보나시치 파워중심성과 구조적공백(제약성, 효과크기, 접촉효율성)의 비교를 중심으로」, 『노동정책연구』, 제6권 제2호, 2006.
- 김진구, 「저소득층의 의료 이용과 욕구 미충족에 영향을 미치는 요인」, 『사회복지연구』, 제37권, 2008.
- 김태성·손병돈, 『빈곤과 사회복지정책』, 청목출판사, 2002.
- 김태완, 「자활사업의 재발견 - 사회복지 전달체계 개편에 따른 자활 사업 전달체계의 역할 모색」, (재)중앙자활센터 설립기념 토론회 발표문, 2008.
- 노대명·원일, 『근로빈곤층의 취업잠재력 연구』, 한국보건사회연구원, 2005.
- 노대명·이은혜·원일, 『기초생활보장제도 효과성에 관한 연구 I』, 한국보건사회연구원, 2007.
- 노대명 외, 『자활대상자 선정·분류기준 및 관리체계 개선방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2001.

노대명, 「국민기초생활보장제도와 자활급여」, 『보건복지포럼』, 제108호, 2005, pp.27~42.

노대명, 「자활지원정책의 쟁점과 과제」, 『보건복지포럼』, 2008, pp.7~20.

노대명, 「자활, 지난 10년의 성과와 미래비전」, 중앙자활센터 설립기념 토론회 자료집, 2008.

류만희, 「근로빈곤정책의 재구조화」, 탈빈곤정책의 평가와 대안모색 토론회, 참여연대 발표문, 2007.

민주노동당 국정숙의원 국정감사 보도자료, 「빈곤층 소득 5년째 제자리걸음, 실질소득 가구 수는 뒷걸음질」, 2008.

박경숙 외, 『저소득층 여성가장 생활실태조사 및 자활프로그램 개발』, 경기도, 2001.

박광덕, 「공공부조정책의 자활사업에 대한 평가」, 『한국행정학회』, 2005.

박능후, 「국민기초생활보장제도 수급자의 근로동기 강화요인 연구」, 『사회보장연구』, 제21권 제4호, 2005.

박영란, 황정임, 『여성의 빈곤실태와 국민기초생활보장제도의 효과성에 관한 연구: 간병도우미 자활사업 사례를 중심으로』, 한국여성개발원, 2002.

박은철, 『저소득층 자활공동체사업의 활성화 방안』, 서울시정개발연구원, 2007.

반정호, 「근로빈곤가구의 소비특성과 소비패턴 결정요인」, 『노동정책연구』, 제5권 제2호, 2005.

\_\_\_\_\_, 「근로빈곤가구의 소비특성과 소비패턴 결정요인」, 『사회보장연구』, 제24권 제3호, 2008,

- 변금선, 『국민기초생활보장제도가 노동공급에 미치는 효과』, 『노동정책연구』, 제5권 제2호. 2005, pp.31-64
- 보건복지가족부, 『2007년 국민기초생활보장 수급자 현황』, 2008.
- 보건복지가족부, 『2008년 국민기초생활보장사업 안내』, 2008.
- 보건복지가족부, 『2008년도 자활사업안내』, 2008.
- 보건복지가족부, 『2008년 보육사업안내』, 2008.
- 신경림·조명옥·양진향, 『질적 연구 방법론』, 이화여자대학교출판부, 2005.
- 심상용, 『우리나라 근로빈곤가구 특성의 변화에 대한 실증 연구: <도시가계조사>를 중심으로(1982-2004)』, 『사회보장연구』, 제22권 제4호, 2006.
- 여유진·김미곤·김계연·임완섭·고연분, 『국민기초생활보장제도 선정 및 급여평가』, 한국보건사회연구원, 2004.
- 원종욱 외, 『자활지원센터 평가』, 『보건복지포럼』, 제31호, 1999, pp.28~38.
- 유경준·김대일, 『외환위기 이후 소득분배구조 변화와 재분배정책의 효과분석』, 한국개발연구원, 2002.
- 유태균 외, 『사회복지조사방법론』, 나남출판사, 2001.
- 유태균·김경휘, 『자활사업 중도이탈집단과 참여지속집단의 특성 및 중도이탈 영향 요인에 관한 연구』, 『사회복지연구』, 제30권, 2006.
- 유태균·김경휘, 『자활사업 참여자의 중도이탈 가능성에 영향을 미치는 요인에 관한 연구』, 『사회보장연구』, 2008, pp.283~306.
- 이상록·진재문, 『지역사회 탈빈곤 정책의 효과 분석 : 경남, 전북 지역자활후견기관 운영의 성과 및 한계 분석과 개선방안의 모색』, 『사회복지학』, 제52권, 2003, pp.241~272.

- 이상은, 「근로능력 빈곤가구에 대한 빈곤정책의 방향」, 『사회보장연구』, 제20권 3호, 2004, pp.27~56.
- 이석원·정희정, 「자활사업의 유형별 고용촉진 효과 분석: 노동부 자활사업을 중심으로」, 『정책분석평가학회보』, 제17권 제4호, 2007.
- 이성희·원종욱, 「조건부수급자의 자활사업 참여와 불참간 의사결정 요인 분석」, 『사회복지정책』, 제20권, 2004, pp.351~373.
- 이은주, 「근로빈곤층의 삶의 경험에 관한 질적 연구 - 근거이론 분석」, 『사회복지정책』, 제34권, 2008, pp.331~356.
- 이인재 외, 『광역자활지원센터 평가 및 운영모형 연구』, 한신대학교, 2005.
- 이인재, 「한국자활산업의 동향과 과제」, 『동향과 전망』, 제58호, 2003, pp.102~139.
- 이태진·김은희·우선희·현명이, 『국민기초생활보장제도 대상자 선정 및 관리평가』, 한국보건사회연구원, 2006.
- 이태진·이상은·홍경준·김선희, 『근로빈곤층의 실태와 대응방안』, 한국보건사회연구원, 2004.
- 이태진·홍경준 외, 『2007년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가 - 수급자 및 사회복지전담공무원 대상 질적연구』, 한국보건사회연구원, 2007.
- 이태진 외, 『2007년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가』, 한국보건사회연구원, 2007.
- 이태진 외, 「2002년 국민기초생활보장제도 평가 및 정책과제」, 한국보건사회연구원, 2003.
- 이현주 외, 『차상위계층 실태분석 및 정책제안』, 한국보건사회연구원, 2005.

- 이현주, 「국민기초생활보장제도 평가를 위한 시론」, 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원, 제67호, 2002, pp.17~28.
- 이현주·박능후·김미곤·노대명·이태진·손병돈·이재원·양시현·노언정·임세희, 『국민기초생활보장제도 평가체계 구축방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2002.
- 이형화·조원탁, 「한국 자활사업의 자활효과 영향요인에 관한 연구: 경제적, 사회적, 정서적 자활효과를 중심으로」, 『사회복지정책』, 제20권, 2004, pp.217~244.
- 임동진, 「자활사업의 성과와 정책과제」, 『한국행정학보』, 제35권 제4호, 2001.
- 전선녀, 「국민기초생활보장제도 수급자 선정기준에 관한 연구」, 서울여자대학교 대학원 석사학위논문, 2002.
- 전영준, 「국민기초생활보장제도 개편의 재정지출소요액 추계」, 『경제연구』, 제29호, 2008.
- 정원오·김진구, 「자활사업에 대한 참여자들의 주관적 평가와 자립전망-경기지역 참여자들을 중심으로-」, 『사회복지연구』, 제28권, 2005, pp.35~67
- \_\_\_\_\_, 「자활사업에 대한 참여자들의 주관적 평가와 자립전망-경기지역 참여자들을 중심으로」, 제2호, 『한국사회복지학』, 2004, pp.311~326.
- 최옥금, 「근로빈곤층의 “괜찮은 일자리(Decent Job)” 이동에 관한 연구: 임금일 자리를 중심으로」, 『노동정책연구』, 제5권 제1호, 2005.
- 최옥금, 『근로빈곤층의 ‘괜찮은 일자리(Decent Job)’이동에 관한 연구: 임금일 자리를 중심으로』, 노동정책연구, 제5권 제1호, 2005.

최옥금, 『근로빈곤층의 일과 자활』, 『한국사회복지학회』, 춘계학술대회, 2008.

한국보건사회연구원, 『국민기초생활보장제도 운영실태 평가 및 개선방안』, 2001.

한국보건사회연구원, 『국민기초생활보장제도 운영실태 평가 및 개선방안』, 2001.

홍경준·최옥금, 『근로빈곤층의 실태와 노동조합의 대응방안 연구』, 한국노총 중앙연구원, 2005.

홍경준, 『빈곤에 대한 동태적 분석: 빈곤주기를 중심으로』, 『사회복지연구』, 제24권, 2004, pp.187~210.

홍선미, 『자활사업에서의 사례관리 적용에 관한 탐색적 연구』, 『한국사회복지학』, 제56권 제2호, 2004, pp.311~326.

황덕순, 『근로연계복지정책과 근로유인정책의 주요 논점과 한국에 대한 시사점: 자활사업과 EITC를 중심으로』, 『한국사회복지학회 학술대회 자료집』, 2005.

Cancian, M, Haveman, H., Meyer, R, & Wolfe, B. "Begone and After Tanf: The Economic Well-being of Woman Leaving Welfare". *The Social Service Review*, Vol.76, No.4, 2002.

Danziger, S. R., Haveman & R, Plonick. "How Income Transfer Program Affect Work, Savings, and the Income Distribution: A Critical Review". *Journal of Economic Literature*, Vol.19, No.3, 1981.

Ehrenberg, R.G. and R.S. Smith. 『노동경제학』, 서울: 교보문고, 2003.

OECD, Employment Outlook 2008. 2008.



Padgett, D., k., Qualitative methods in social work research: challenges and rewards, Thousand Oaks, Calif. : Sage Publications, 1998.

Peck, J., Workfare states, New York: The Gillford Press, 2001.

Stauss, A. & J. Corbin, Basics of qualitative research; Grounded theory procedures and techniques. Newbury Park: Sage. 1998.



---

---

# 부 록

---

---



## 공급자측[전담공무원] 면접질문지

### I. 조사자 기록부분

- 조사자 :
- 조사 일시 :
- 조사 지역 : \_\_\_\_ (특별시, 광역시, 도) \_\_\_\_ (시, 군, 구) \_\_\_\_ (읍, 면, 동)

#### ○ 응답자 개인사항

성명	성별	연령	총 근속연수	(현 지역) 근속연수	직렬
					사회복지직/행정직

#### ○ 조사평가

조사의 신뢰도-조사를 마친 후 조사자가 직접 기록
<p>※ 공무원의 언어와 행동 등으로부터 응답 내용에 대한 신뢰정도를 평가하고, 평가에 따라 분석 시 유의할 점 혹은 제조사의 필요성 등을 기록</p>

## II. 설문내용

### 1. 일반현황

1-1	- 지역의 특성을 간단하게 말씀해 주세요
※ 수급가구 수, 임대아파트 밀집 여부, 수급자 구성(새터민, 알콜릭, 출소자 등) ※ 정서적 특성(주민간 관계, 이웃간의 친밀도, 기관과 주민간의 관계)	
1-2	- 선생님께서는 어떤 업무를 맡고 계시는지요? 그 중에서 기초생활보장 관련 업무는 어느 정도 비중을 차지하나요? - 기초보장을 담당하시는 분은 몇 분이세요? 업무 분장은 어떻게 하고 계시나요?
1-3	- 관내 수급자 수와 조건부과제외자(현재취업창업자, 가구여건곤란자, 환경적응필요자, 조건제시유예자), 조건부 수급자(자활참여자, 불참자)수는 어떻게 됩니까?

### 2. 근로능력자 판정관련 업무

2-1	- 수급신청자의 근로능력 판정과 관련하여 안내하는 내용은 구체적으로 무엇입니까?
※ 근로능력 판정 이유, 판정절차, 판정기준, 제출하도록 요구하는 서류, 근로능력 판정결과에 따라 달라지는 상황 등	

2-2	<p>- 수급여부 및 급여결정 절차 중 어떤 시점에 이러한 사항을 설명하고 필요한 서류 등을 제출하도록 하나요? 그리고, 언제 최종적인 판정이 이루어지나요?</p>
2-3	<p>- 기준표의 각 항목별로 판정절차 및 업무를 간략히 설명해주시시오.</p>
<p>(1) 중증장애인                  (2) 3개월 이상 치료 또는 요양이 필요한 자                  (3) 임산부                  (4) 공익근무요원 등 법률상 의무이행자                  (5) 기타: 중증장애인 범위에 해당하지 않는 4급 이내 장애</p>	
2-4	<p>- 연령기준(18세 이상 64세 이하)을 벗어나는 수급신청자는 근로능력자로 전혀 고려가 되지 않습니까?                  - 근로무능력자로 판정된 수급자에 대한 소득조사(특히, 근로활동으로 인한 소득 발생)는 전혀 고려하지 않아도 되는지요?</p>
2-5	<p>- 판정결과에 대한 고지방법 및 그 과정에서의 설명 또는 수용 정도는 어떻습니까?                  - 근로능력자 판정 및 고지과정에서 수급자와 갈등이 어느 정도나 발생합니까? 그 주된 이유가 무엇인지? 어떻게 갈등이 해결되는지 사례를 중심으로 말씀해주시시오.                  - 근로능력 판정체계의 개선을 위하여 우선적으로 고려되어야 한다고 생각하시는 것은 무엇입니까?</p>

3. 진단서 제출

3-1	- 근로무능력자에 대한 사후관리는 어떻게 하고 계십니까?
※ 분기별 진단서 갱신제출에 대한 관리, 최초 제출한 진단서의 치료기간 종료시점 및 재확인, 입원확인서 제출 시 입원여부 확인 등	
3-2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 근로능력 판정 결과와 달리, 수급자의 근로활동 현장에서 목격하거나 정보를 듣게 되었을 경우 어떤 방법으로 해당 수급자에 대해 조치를 취하시나요?(있을 경우) 해당 수급자의 근로능력 판정에서 중요한 근거가 되었던 내용은 무엇이며, 판정 과정에서 어떤 문제가 있었다고 생각하십니까? 이 때, 수급자의 반응 양상은 어떻습니까?</li> <li>- 이처럼 근로능력 판정에 있어서 허위 진단서 제출 등을 통해 자신에게 유리하도록 활용하는 수급자(조건부과 제외 선호, 근로무능력 판정 상태에서 비공식적 근로활동을 통한 소득발생)가 얼마나 된다고 생각하십니까? 이러한 수급자에 대해 선생님은 어떻게 생각하십니까?</li> </ul>
3-3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수급자가 제출하는 진단서에 대한 선생님의 신뢰정도는 어떻습니까?</li> <li>- 근로능력 판정에 있어 중요한 근거가 되는 진단서에 대해 해당 병원이나 의사에게 문의한 경험이 있으신지요?</li> </ul>
3-4	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 근로능력을 판정하는 과정에서 기준 이외에 융통성을 발휘하신 경험이 있으신지요?</li> <li>- 진단서는 없는데 건강이 좋지 않아 근로를 못한다는 경우에는 어떻게 하십니까?</li> <li>- 혹시 선생님께서 수급자의 근로능력을 판정할 때 적용하는 나름대로의 기준이나 우선순위가 있습니까? 있다면 무엇인지요?</li> </ul>



3-5	- 진단서 제출과 관련하여 수급자가 제기하는 불만이나 애로사항은 무엇입니까?
※ 제출주기(분기 혹은 연 1회 이상 갱신), 진단서 발급비용 등	
3-6	- 진단서를 중요한 기준으로 활용하는 현행 근로능력 판정 지침에 대한 의견과 개선방안으로 생각하고 계신 내용을 말씀해주시요. - 최근, 진단서에 의한 근로능력판정과 관련해서 판정기준을 객관화 하기위해 진단서 발급 지정 병원제를 도입하자 혹은, 장애인 판정 기준에 준해서 받는게 어떻겠느냐는 등 여러 의견들이 많은데 이러한 진단서의 기준에 관한 이슈들에 대해 어떻게 생각하십니까?

4. 조건부수급자/조건부과제외자 선정과정

4-1	- 근로능력이 없거나 가구여건상 근로를 하기 어려운데 증빙서류가 미비하여 조건부수급자로 분류된 경우가 있습니까? 그럴 때 어떠한 생각이 드십니까?
4-2	- 보기에는 근로능력이 있어 보이는데, 자신은 근로능력이 없다고 하는 수급자를 보면 어떤 생각이 드시나요?
4-3	- 주 3일 이상 일하거나, 사업을 하는 경우 수급자로 선정되기 위해 소득을 은폐하거나 축소하는 경우가 있습니까? 이 경우 조사는 어떻게 하시나요?(현재취업창업자) - 질병, 부상의 기준은 어떻게 정해지나요? 일반인도 하나쯤은 가지고 있는 만성질환으로 진단서를 끊어온 경우에는 어떻게 결정을 내리시나요?(조건제시유예자)

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 진단서(소견서) 또는 사실확인조사에 의한 시군구청장의 결정으로 조건부과제외가 되는데 그 과정에 어려움은 없습니까?(가구여건곤란자)</li> <li>- 읍면동장의 사실확인조사서는 어떠한 기준에 따라 작성되나요? 작성과정에 어려움은 없습니까?(조건제시유예자)</li> <li>- 선정 방식에 있어서 상담방식으로 대체할 경우 장·단점은 무엇이라고 생각하시나요?(가구여건곤란자·조건제시유예자)</li> </ul>

5. 조건부과제외자 관련 이슈

5-1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수급자 중에 건강이나 가구여건의 어려움으로 자활사업에 참여하지 못하는 경우가 있는데 정부가 어떤 점을 도와주었으면 하는지, 혹은 도와줄 수 있다고 생각하시나요?</li> <li>- 조건부과제외자들의 상황이 개선되어 조건부과를 받아야 하는 경우가 생길 수 있는데, 이에 대한 조사는 어떻게 이루어지고 있습니까?</li> </ul>
5-2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조건부과제외자 중 비공식적으로 근로하고 있는 사람이 어느 정도라고 보고 계십니까? 그런 수급자를 볼 때 어떤 생각이 드십니까? 또, 그들을 어떻게 조사하고 관리하는지 좀 알려주십시오.</li> </ul>
5-3	<p><u>(현재취업창업자 관련 질문)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 취업이나 창업을 통해서 수급에서 탈피하려고 하는 수급자들은 얼마나 있다고 보시나요? 또는 더 높은 소득을 올릴 수 있는데도 수급에 머무르려고 적당히 일하는 수급자도 있을 것 같은데 이러한 수급자를 보면 어떤 생각이 드십니까?</li> <li>- 취업이나 창업을 하고 싶지만 가구상황, 지역상황, 개인의 낮은 인적자본, 연령 등으로 취업하기 어려워하는 수급자들을 보면 어떤 생각이 드시나요?</li> </ul>

6. 조건부수급자 : 자활프로그램 선정 과정

6-1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자활프로그램은 근로능력점수표에 따라 대상자의 연령, 건강상태, 직업이력 및 학력, 재량점수를 선발 기준으로 하고 있습니다. 이러한 선발기준이 적절하다고 생각하시는지요? 만약 그렇지 않다면 어떤 부분이 부적절하다고 생각하시는지요?</li> <li>- 재량점수의 경우 담당공무원 개인의 판단에 근거해서 점수를 부과하게 되어 있으며, 배점 또한 20점으로 높은 부분을 차지하고 있습니다. 이러한 재량점수 부과 시 본인만의 특별한 기준이나 방법이 있으신지요? 재량점수 부과 시 어려운 점은 없으신지요? 본인이 부과한 재량점수를 확신하지 못하거나 후회한 적이 있으신지요?</li> </ul>
6-2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자활프로그램 배치 시 수급자와의 상담 등을 통해 충분히 논의한 후에 결정하시는지요? 결정한 후에 수급자와의 갈등은 없으신지요? 만약 충분한 논의가 이루어지지 않는다면 그 이유는 무엇인지요?</li> <li>- 자활사업 배치 후에 대상자에게 자활사업 및 참여 업무에 대해 어느 정도 자세히 안내하시는지요? 안내에 어려움은 없으신지요? 자활사업이나 참여 업무에 대해 설명할 때 수급자들의 반응이나 이해 정도는 어떤지요?</li> </ul>
6-3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자활지원계획 수립 등 자활사업 업무수행 시 필요한 정보는 어떤 방법으로 획득하시는지요?</li> <li>- 정보 획득이나 계획 수립 시 어려운 점이 있으신지요? 계획 수립 등을 위해 일괄적으로 정부에서 제공하면 효과적일 수 있는 정보는 무엇인지요?</li> <li>- 대상자의 자활사업 투입 초기에 사업에 대한 이해향상, 적응 등을 지원하기 위한 서비스가 있는지요? 있다면 어떤 내용인지요? 만약 없다면 어떤 이유로 필요하다고 생각하시는지요?</li> </ul>

6-4	- 근로능력이 충분하다고 판단되는데 근로를 회피하거나 불성실하게 임하는 수급자는 어느 정도 되는지요? 그런 대상자를 만날 때 어떤 생각이나 느낌이 드는지요?
6-5	- 근로의지나 능력이 있는데 자활사업에는 참여하지 않으려는 수급자가 있었습니까? 그 이유가 무엇이라고 생각하십니까?

7. 자활대상자 관리

7-1	<p>- 자활사업 참여자에 대한 지속적인 관리가 이루어지고 있는지요? 특히 일반노동시장에 취업한 대상자의 경우 평균적인 근로기간이나 임금수준 등이 어떻게 되는지요? 근로상태를 향상하기 위한 지원이나 관리가 이루어지고 있나요?</p> <p>- 자활사업 참여유형별로(취업, 자활공동체, 시장진입형, 인턴형, 사회적 일자리형, 근로유지형) 대상자 관리에 차이가 있나요? 관리에 있어서 어려움은 무엇인지요? 대상자별로 근로 의욕이나 일하는 태도에 있어서 차이가 있나요? 있다면 어떤 차이가 있는지요?</p>
7-2	<p>- 자활관련 기관 간 또는 담당자 간에 활발한 교류가 있는지요? 그러한 교류를 활성화시킬 만한 모임이나 활동이 있는지요?</p> <p>- 현재 자활관련 기관 간 또는 담당자 간에 네트워크 시스템이 부재하거나 활발하지 못하다면 그 이유는 무엇인지요? 이러한 네트워크를 활성화하려면 어떤 노력이나 지원이 필요하다고 생각하십니까?</p>

7-3	- 자활사업 업무 수행 시 지역자활센터나 관련 업무기관 담당자와 대상자에 대한 정보 공유, 의견 교환 등 협력이 이루어지고 있는지요? 아니면 별도의 사례관리 체계 등을 구축하고 있는지요? 이러한 작업이 이루어지고 있지 않다면 그 이유는 무엇인지요?
7-4	- 지금까지의 자활사업 연계 및 관리를 해보시면서 자활 초기 목표에 어느 정도의 성과가 있었다고 생각하십니까? 잘 되었던 또는 잘 안 되었던 구체적인 사례와 이유는 어떤 것이 있나요?

8. 조건불이행, 부정수급 등에 대한 제재

8-1	- (추정소득 부과 단계에서 소득허위신고자) 지침에 따르면 취업상태나 소득을 허위로 신고하는 경우 법률적 제재를 가할 수 있도록 되어 있습니다. 실제로 이와 같은 조치를 취하신 적이 있으신가요? (있다면) 어떤 경우였나요? (없다면) 이 같은 조치를 취하기 어려운 이유는 무엇인가요? 아니면 그 전에 별도의 조치를 통해 최악의 상황을 막으려 노력하시나요? 어떤 별도의 조치를 취하시는지요?
8-2	- (조건부수급자) 자활사업실시기관, 고용지원센터 등으로부터 조건불이행 통지를 받았을 때 지침에 따라 조치를 취하고 계신지요? 조치를 취했을 때, 수급자의 반응은 대체로 어떠한가요? 이 과정에서 갈등이 발생할 경우 어떻게 처리를 하시는지요? 사례중심으로 말씀해주세요.

8-3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수급자가 갖고 있는 급여에 대한 인식은 어떻다고 생각되십니까?</li> <li>- 수급자의 소득 은폐 사례가 있었습니까? 어떻게 해결하셨습니까?</li> </ul>
8-4	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (수급자의 부정근로) 적발 시 이전 수급액에서 차감 징수한 사례가 있습니까?</li> <li>- 수급자들의 근로 유형에 따른 소득 부과비율은 어느 정도가 적정하다고 생각하십니까? 일괄비율 부과 혹은 근로유형별 차등 부과?</li> <li>- 수급자 상황에 따라 부정근로를 적발하였으나, 재량으로 묵인하거나 근로를 제안했던 사례가 있습니까?</li> <li>- 소득적용에 따른 갈등 발생 시 해결방안은?</li> </ul>

9. 추정소득 부과

9-1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현재 추정소득을 부과하고 있는 사례는 얼마나 되나요? 주로 어떤 경우에 추정소득을 부과하시는지요? 그리고 추정소득 부과 여부를 결정하는데 어떤 기준을 적용하시나요?</li> </ul>
9-2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수급자가 신고하는 소득을 얼마나 신뢰하시나요? 소득신고의 성실성을 유도하기 위해 이용하는 방법이 있으신지요? 성공한 사례가 있으면 소개를 해주세요.</li> </ul>
9-3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 추정소득 부과 단계에서 추정소득부과 대상에서 제외되고자 할 때나, 추정소득액을 줄이기 위해 수급자가 소명자료로 진단서를 제출할 때, 일반적으로 이 진단서를 신뢰하시는지요? 진단서를 제시할 경우 별도의 추가확인을 하시는지요?</li> </ul>

9-4	<p>- 지침상 추정소득 부과시 소명기회를 제공하도록 되어 있는데, 실제로 이행하고 계신지요? 이 과정에서 발생하는 마찰이 있을 텐데, 대표적인 사례를 말씀해주세요. 그리고 수급자의 소명에 따라 추정소득을 조정 한 사례가 있나요? 있다면 설명을 부탁드립니다.</p>
9-5	<p>- 차등보육료 지원을 받는 전업주부에 대해 '정부 지원을 받아 아이를 맡긴 동안 일할 수 있으니 소득이 있는 것으로 추정'한다는 논리로 매월 30여만원, 연간 최대 500만원의 추정소득을 부과하는 데 대해 최근 논란이 있었습니다. 이에 대한 담당 공무원으로서 어떻게 생각하세요? 관련 민원이 있었다면 사례 중심으로 설명해주세요.</p>

10. 사후관리

10-1	<p>- 업무가 과중되고 통합 전산망이 이루어져 있지 않은 현재, 수급자 조사 및 사후관리를 위해 나름대로 사용하시는 효과적인 방식이나 노하우가 있으십니까? 혹은, 사후관리를 하지 못하는 이유가 있습니까?</p> <p>- 담당 공무원의 업무 부담을 가중시키지 않는 범위 내에서 가장 효과적인 사후관리 방식은 무엇이라고 생각하십니까?</p>

11. 기타

11-1	<p>- 끝으로 하시고 싶은 말씀이 있다면?</p>

## 수요측[수급가구] 면접질문지

### 1. 조사자 기록부분

- 조사자 :
- 조사일시 :
- 조사지역 : \_\_\_\_\_(특별시·광역시·도) \_\_\_\_\_(시군구) \_\_\_\_\_(읍면동)
- 가구유형 : 일반 가구( )/한부모 가구( )/노인 가구( )/장애인 가구( )
- 수급기간 : \_\_\_\_\_년부터 총 \_\_\_\_\_년정도

#### ○ 응답자 가구사항

가구주와의 관계	연령	성별	직업 및 경제활동	장애여부 (등급 및 내용)

※ 응답자 본인을 1번으로 기록할 것

#### ○ 주거상태

주거시설(부엌, 화장실, 목욕시설, 난방, 수도시설 등)과 주거지환경에 대한 간단한 묘사(교통입지나 직장, 학교와의 거리 등)

※ 스케치 혹은 경우에 따라 허락이 되면 사진촬영을 한다.

#### ○ 조사평가

조사전반에 대한 느낌 - 조사를 마친 후 조사자가 직접 기록

※ 조사시 유의할 점, 분석시 유의할 점, 재조사의 필요성 등을 기록한다.



## II. 설문내용

### 1. 가구실태 및 수급자 선정과정

1-1	<p>- 함께 살고 있는 가족에 대해 말씀해 주시겠어요?(가구원수, 가구원특성-노인, 아동, 장애, 만성질환, 근로활동, 취업형태 등 파악. 가구원 중 도움이 필요한 가구원이 있는 경우 돌봐줄 가족원이 있는지?), 00 경우 도움이 필요할 것 같은데요, 혹시 그럴 경우 도와줄 친인척이 있는지요?(주고받는 도움 내용 포함)</p>
<p>※ 가구현황 파악 - 가구유형별로 다를 것임.</p>	
1-2	<p>- 부모님은 어떤 분이셨나요? (원가족과의 관계 - 부모·형제·자매 등의 관계, 부모님의 직업, 알콜이나 가정폭력 등 가족의 문제 포괄)</p>
<p>※ 빈곤의 원인(대물림)에 대해 파악</p>	
1-3	<p>- 국민기초생활보장제도를 어떻게 알게 되셨나요?(공무원, 언론, 이웃, 통반장, 복지기관 등)</p>
<p>※ 제도 접근성을 파악.          ※ 생활보호대상자였던 가구의 경우 신청과정이 생략되었을 수 있으므로 가구선택에서 급여를 언제부터 수급했는지 파악해야 함.</p>	
1-4	<p>- 지금은 조건부수급자/조건부과제외자이신데 수급자로 선정된 처음부터 그러셨나요? 중간에 건강이나 가구여건이 달라져서 바뀌신 적이 있으신가요?</p>
<p>※ 수급자의 경우 '조건부수급자 혹은 조건부과제외자'라는 용어가 익숙하지 않으므로, 잘 이해하지 못할 경우 쉬운 말로 풀어서 설명해야 함.</p>	

2. 근로능력 판정 과정

2-1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수급신청 당시 근로능력 판정 과정에 대해 기억하시는지요?</li> <li>- 근로능력 판정과 관련하여 안내받은 내용은 구체적으로 무엇입니까?</li> <li>- 공무원이 설명할 때 어떤 방향으로 유도하거나, 구체적인 방법을 알려준 내용이 있었나요?</li> <li>- 근로능력 판정기준이나 절차 중 납득하기 어려웠던 부분이 있으신지요?</li> </ul>
<p>※ 근로능력 판정 이유, 판정절차, 판정기준, 제출하도록 요구하는 서류, 근로능력 판정결과에 따라 달라지는 상황 등을 안내받았는지 질문</p> <p>※ 공무원이 '아픈 곳 있으면 다니는 병원에 가서 진단서를 발급 받아 제출하면 된다' 등을 알려준 적이 있는지 질문</p>	
2-2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수급자로 선정되기 위해 근로능력 판정과 관련하여 사전에 이웃이나 친구로부터 어떻게 하면 유리하다는 정보를 들으신 바가 있으신지요?</li> <li>- 어떤 조치를 취하신 것이나 다른 수급자에 대해 그런 내용을 들어본 적이 있으십니까?</li> </ul>
<p>※ 이웃이나 친구가 '아는 병원에 가서 진단서를 발급해 달라, 몇 개월로 해달라는 등' 정보를 알려준 것이 있는지 질문</p>	
2-3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 진단서 제출이나 근로능력 판정과 관련해서 수급자가 되신 이후 전담공무원과 얼마나 자주 만나셨는지요(연락받으셨는지요)? 만나면 주로 무슨 이야기를 하였습니다습니까?</li> <li>- 당시 공무원의 태도는 어떠했습니다습니까?</li> </ul>
<p>※ 질병이나 부상 치료에 대한 관심 없이 단순히 진단서 갱신 제출만 요구했는지 등</p>	
2-4	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 그 동안 어떠한 일들을 하셨는지요? 제출된 진단서의 병명은 과거 하셨던 일과 관련된 것인지요?</li> <li>- 제출된 진단서의 병명이나 치료기간과 무관하게 본인은 일할 능력이 있다고 생각하십니까?</li> <li>- 진단서 제출 등으로 근로능력 판정 기준에 따라 근로무능력으로 판정되었지만 생계를 유지하거나 조금이라도 돈을 벌기 위해 전담공무원 모르게 소득활동을 하려고 시도했거나 해본 경험이 있으신지요? 지금도 하고 계시지는 않나요?</li> <li>- 진단서를 제출해 근로무능력자로 판정되었지만, 하고 싶은 일이 있으신지요?</li> <li>- 일자리가 있다면 근로능력자로 변경될지라도(불이익이 있을지라도), 더 이상 진단서를 제출하지 않고 일을 할 계획이신가요?</li> </ul>

## 3. 조건부수급자/조건부과제외자 선정과정

3-1	- 본인이 생각하기에는 근로능력이 없는데 조건부 수급자로 선정되었다고 생각하십니까? 조건부 수급자로 선정된 것에 불만은 없으신지요?(조건부수급자)
3-2	- 조건부과제외를 받는 과정에서 담당공무원의 태도가 어떠했는지, 근로능력이 있는데 속인다고 의심하고 있다고 느끼지는 않았나요?(조건부과제외자 공통)
3-3	<p>(현재취업창업자)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 수급자가 되기 위해 근로시간이나 소득을 축소신고 한 적이 있으십니까? (있으시다면)그렇게까지 수급자가 되고 싶었던 이유는 무엇입니까?</li> <li>- 자활사업에 참여하지 않기 위해 근로시간을 실제보다 늘려서 보고한 적이 있습니까?</li> <li>- 지속적인 근로종사 여부에 대한 사후확인을 받고 계시나요?</li> </ul>
3-4	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 질병, 부상으로 조건부과제외를 받기위해 진단서를 부풀려서 발급받은 적이 있습니까? 그렇게 하신 이유는 무엇입니까?(조건제시유예자)</li> <li>- 조건제시 유예를 받으려면 시군구청장의 사실확인조사가 필요한데, 조사를 받으셨나요? 조건제시유예를 받는 과정이 어렵지 않으셨나요?(조건제시유예자)</li> </ul>
3-5	- 질병, 부상이 회복되어 근로가 가능함에도 조건부과제외를 받기위해 진단서를 부풀려서 발급받으신 적이 있으신가요? (있으시다면) 그렇게까지 조건부과제외를 받고 싶었던 이유는 무엇입니까?(환경적응필요자)

4. 조건부과제외자 : 자활사업에 불참

4-1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자활사업에 참여하지 못하는 이유는 무엇입니까?(조건부과제외자 공통)</li> <li>- 만약 개인 혹은 가구상황이 달라진다면 자활사업에 참여하고 싶으십니까? 어떤 이유로 그렇게 생각하시게 되었나요?(조건부과제외자 공통)</li> <li>- 조건부과제외를 받은 후 상황이 달라져 조건부과를 받아야 하는 경우가 생긴 적이 있으십니까? 이때 신고를 하거나 조사를 받은 적이 있으셨나요? 신고를 하지 않았다면 그 이유는 무엇입니까?(조건부과제외자 공통)</li> <li>- 자활사업에 참여할 수 있도록 개인 혹은 가구상황을 개선하기 위해서 정부에서 도와주었으면 하는 점이 있으니까?(조건부과제외자 공통)</li> </ul>
4-2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자활사업에 참여하지 않고 일반노동시장에 참여하고 있는 이유는 무엇입니까? 자활사업 대신 일반노동시장에서 일하는 것의 장단점이 무엇이라고 생각하시나요?(현재취업창업자)</li> <li>- 자활사업에서 어떤 부분이 달라진다면(좋아진다면) 자활사업에 참여할 의향이 있으십니까?(현재취업창업자)</li> </ul>
4-3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조건부과제외를 받은 후 비공식적으로 근로하셨거나 또는 지금 하고 계십니까? 비공식으로 근로를 하시는 이유가 무엇인가요?(조건부과제외자 공통)</li> <li>- 비공식적 근로를 하면서 어떤 생각 또는 느낌이 드셨습니까? 법을 어기는 것에 대한 죄책감 또는 불안함이 생기시나요?(조건부과제외자 공통)</li> </ul>

## 5. 조건부수급자 : 자활사업에 참여

5-1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 어떻게 자활사업에 참여하게 되었는지 말씀해 주시겠어요 (경로, 원인)? 스스로 판단하기에 본인의 근로능력은 어느 정도라고 생각하시는지요? 자활사업에 참여하는 것을 조건으로 급여를 받게 된 것에 불만이나 좋지 않은 감정은 없으신지요? 왜 그런 감정이 드시나요?</li> </ul>
<p style="text-align: center;">※ 자활사업 대상자 선정 - 근로능력에 대한 수급자의 생각이나 느낌</p>	
5-2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 처음 자활사업에 배치되었을 때 담당 공무원으로부터 자활사업에 대한 자세한 안내와 소개를 받으셨는지요? 공무원이 설명한 내용을 충분히 이해하셨는지요?</li> <li>- 자활사업을 안내해 준 공무원에 대한 느낌이나 생각은 어떠신지요?</li> </ul>
<p style="text-align: center;">※ 자활사업 배치 - 수급자의 자활사업에 대한 충분한 이해 정도/ 심리적 거부감</p>	
5-3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현재 참여하고 있는 자활 프로그램에는 어떤 과정으로 배치되었는지요? 지금하고 있는 일은 어떠신지요(만족, 불만족)? 불만족할 경우 그 이유는 무엇인가요? 그렇다면 어떤 사업에 참여하고 싶으신가요?</li> </ul>
<p style="text-align: center;">※ 자활사업 배치 - 자활사업 배치과정에서의 수급자 욕구 반영 여부</p>	
5-4	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가구별 자활지원계획 수립을 위한 상담은 어떻게 진행되었는지요? 상담이 자활사업에 참여에 도움이 되었는지요? 어떤 부분이 도움이 되었는지요? 그렇지 않다면 그 이유는 무엇인지요?</li> </ul>
<p style="text-align: center;">※ 자활사업 투입 - 자활사업 투입에 있어서의 수급자 개별성 고려 정도</p>	
5-5	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자활사업에 참여한 기간은 어느 정도 되었는지요? 처음과 비교했을 때 자활사업 참여나 일하는 것에 대해서 생각이 변화하거나 바뀐 부분이 있는지요? 바뀐 부분이 있다면 구체적으로 내용을 말씀해 주세요.</li> </ul>

※ 자활사업 투입 - 수급자의 자활사업 참여 실태	
5-6	- 자활사업에 참여하면서 정기적으로 관련 상담이나 서비스를 제공받고 있으신지요? 아니면 도움이 필요한 경우 해당 동사무소에 도움을 요청하면 적절한 도움을 받으시는지요?
※ 사후관리 - 자활사업 참여자 사후관리 여부	
5-7	- 자활사업장은 주거지역에서 어느 정도 거리에 있으신지요? 이동은 어떻게 하시는지요? 본인이 자활사업에 참여한다는 것을 이웃이나 가족, 친구들이 알고 있는지? 그들은 자활사업 참여에 대해 어떻게 생각하시나요?
※ 자활사업의 근로조건	
5-8	- 자활사업 참여해서 한 달에 어느 정도의 수입이 있으신지요? 자활사업 참여 이후 가구 전체의 소득이 증가하셨는지요? 자활사업 참여가 생계에 도움이 되시나요? 부족하다면 어떤 도움이 필요하신지요?
※ 자활사업 참여가 가계 생활안정에 어떤 영향을 미치는지	
5-9	- 자활근로 근무시간 외에 버는 소득을 인정해준다면(소득공제 등 다양한 형태) 추가 근로를 할 의사가 있으신지요? 현재 자활사업 참여로 발생하는 소득의 30%는 소득공제를 받고 있는데, 이러한 소득공제가 자활사업에 더 열심히 참여하도록 만드는 부분이 있으신지요(근로 동기)? (근로유지형의 경우) 자활사업 참여자의 경우 근로소득공제가 폐지되었는데, 폐지된 이후에 근로의욕에 변화가 있으신지요?
※ 근로소득공제의 근로동기 유인 여부	
5-10	- 현재 하고 있는 일은 스스로에게 어떤 의미인지요(일의 보람)? 자활사업에 참여하면서 급여를 받는게 그렇지 않는 것보다 더 좋다고 느끼시나요? 좋다면 어떤 부분이 좋으신가요?

※ 자활사업의 의의 및 주관적 만족도	
5-11	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자활사업을 통해서 일하는 것과 그냥 일반적인 취업과정을 거쳐서 일하는 것 중에 어떤 것이 더 좋으신지요? 일반적인 취업과정을 거쳐서 일하고 싶은 적이 있으신지요? 언제 그런 생각이 드시나요?</li> <li>- 자활사업에 참여하면서 다른 곳에서 추가로 일하고 있으신지요? 추가로 일하시는 이유는 무엇인지요?</li> <li>- 자활사업 참여를 다른 수급자에게 추천하고 싶으신지요? 추천하고 싶다면 그 이유는, 그렇지 않다면 그 이유는 무엇인지요?</li> </ul>
※ 일반노동시장과 자활사업의 비교	
5-12	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일상생활이나 근로환경에 있어서 어떤 부분이 개선된다면 자활사업에 더 열심히 참여할 수 있다고 생각하는 부분이 있으신지요? 그런 부분이 있다면 자세하게 말씀해 주세요.(양육 및 간병문제 해결, 적성에 맞는 자활프로그램 참여, 건강상태 등)</li> </ul>

6. 조건부수급자/조건부과제외자의 근로의욕

6-1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지금보다 돈을 더 벌거나 적성을 살릴 수 있는 직장이 있다면 취업을 하고 싶으신지요?</li> <li>- 취업을 통해 수급에서 탈피하고 싶으신지요? 그렇지 않다면, 그 이유는 무엇인지요?</li> </ul>
※ 취업의지	
6-2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현재는 수급자가 되면 현금급여부터 의료급여, 교육급여 등 전체급여를 다 받고 있는데 만약 급여별로 수급자가 될 수 있도록 제도가 변경된다면 일반 노동시장에 취업할 의향이 있으신지요?</li> </ul>

※ 통합급여체계의 문제점	
6-3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 당장 취업을 하는데 있어서 어렵게 만드는 상황이 무엇인지요(가구상황, 지역상황, 노동시장의 여건, 개인의 낮은 인적자본 및 건강, 연령 등)?</li> <li>- 실제로 구직활동을 해본 적이 있으신지요? 구직활동 시 어려운 점은 무엇이었나요?</li> <li>- 수급을 하기 전에 노동시장에서 일한 경험이 있으신지요? 노동시장에서 어떤 일을 하셨는지요? 왜 일을 그만두게 되셨나요?</li> </ul>
※ 취업환경	
6-4	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 취업을 위해 준비하고 있는 것이 있으신지요? 또는 받고 싶은 직업훈련이 있으신지요? 취업준비를 위해서 어떤 환경이 마련되었으면 하시는지요?</li> <li>- 현재 급여에서 미래를 위한 준비 또는 투자(학원수강, 창업 등을 위한 목돈마련 등)로 지출하는 부분이 있으신지요? 있다면 구체적으로 어떻게 비용을 사용하시는지요? 그렇게 하지 못하고 있다면 그 이유는 무엇인지요?</li> </ul>
※ 인적자본개발	
6-5	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 5년 뒤, 10년 뒤에는 무엇을 하며 살고 싶으신지요? 자녀의 미래를 위해 해주고 싶은 부분이 있으신지요? 어떤 것을 해주고 싶으신지요?</li> </ul>
※ 미래계획	



7. 조건불이행, 부정수급 등에 대한 제재

7-1	- 취업상태나 소득을 허위로 신고하는 경우 법률적 제재를 받을 수도 있는데 이러한 사실을 알고 계셨습니까? 이로 인해 공무원과 같등이 생기신 적이 있습니까?
※ 취업상태나 소득을 허위로 신고하는 경우 ‘국민기초생활법 제49조(벌칙)’에 의거, 1년 이하의 징역, 500만원 이하의 벌금·구류 또는 과료에 처할 수 있음.	
7-2	- 자활사업에 참여하면서 조건불이행 판정을 받으신 적이 있습니까? 판정에 불만은 없으셨나요? (자활사업참여자)
※ 조치사항 : 생계급여 계속지급 또는 중지여부 결정, 자활지원계획의 변경 또는 향후 계획의 수립 등에 반영, ‘조건불이행자에 대한 추정소득 부과기준’을 적용하여 추정소득 부과	

8. 추정소득 부과 ※응통성을 발휘해 접근하기 쉬운 질문부터 할 것.

8-1	- 추정소득 부과대상에서 벗어나거나 추정소득 수준을 낮추기 위해 소득을 낮게 신고한 적이 있으신지요? 그 이유는? (없다면) 주위에서 이 같은 사례를 본 적이 있으신지요? 그 이유가 무엇이라 생각하시는지요?
8-2	- 신고소득이 그대로 적용되지 않고 전담공무원에 의해 조정된 적이 있었나요? 있다면 어떤 경우였나요?
8-3	- 추정소득부과 대상에서 제외되기 위해 진단서를 허위로 발급받아 제시한 적이 있으신가요? - 진단서를 제시했을 때 전담공무원이 이를 그대로 받아들여 추정소득부과 대상에서 제외되었나요? 그렇지 않다면 무엇이 문제였나요?

8-4	<p>- 본인의 전출입이나 공무원의 전출입으로 인해 담당 공무원이 바뀌면서 추정소득 액수가 바뀐 적이 있었나요? (없으면) 추정소득 부과 방식이 원칙이나 지침에 의해 엄격하게 이루어진다고 생각하십니까? 아니면 공무원의 재량이나 자의에 따라 이루어진다고 생각하십니까?</p>
8-5	<p>- 추정소득 부과 지침이나 과정에 있어서 고쳐졌으면 좋겠다고 생각하시는 것이 있으신지요?</p>
	<p>※ 추정소득 부과 주기(3개월)와 실제 소득변동 주기가 다른데서 오는 문제점 등</p>
8-6	<p>- (추정소득이 부과된 경우) 지침에 따르면 추정소득을 부과할 때 본인에게 소명기회를 제공하도록 되어 있는데, 공무원으로부터 소명할 기회를 받으셨나요? 소명을 한 이후에 어떻게 조정이 되었나요?</p>

## 간행물회원제 안내

### ▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

### ▶ 회비

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원

### ▶ 가입방법

- 홈페이지 - 발간자료 - 간행물회원등록을 통해 가입
- 유선 및 이메일을 통해 가입

### ▶ 회비납부

- 신용카드 결제
- 온라인 입금 : 우리은행(019-219956-01-014) 예금주 : 한국보건사회연구원

### ▶ 문의처

- (122-705) 서울특별시 은평구 진흥로 268 한국보건사회연구원 지식관리센터  
간행물 담당자 (Tel : 02-380-8234)

## 도서판매처

- |   |   |
|---|---|
| ▪ 한국경제서적(총판) 737-7498   | ▪ 교보문고(광화문점) 1544-1900  |
| ▪ 영풍문고(종로점) 399-5600  | ▪ 서울문고(종로점) 2198-2307   |
| ▪ Yes24 <a href="http://www.yes24.com">http://www.yes24.com</a> | ▪ 알라딘 <a href="http://www.aladdin.co.kr">http://www.aladdin.co.kr</a> |

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 08-01	건강수명의 사회계층간 형평성과 정책과제	강은정	6,000
연구 08-02	여성 흡연과 음주의 요인 및 정책대안	서미경	9,000
연구 08-03	공공보건조직의 효율성 분석 및 운영 합리화 방안	신호성	7,000
연구 08-04	건강한 미래세대를 위한 영양 관련 요인 분석과 정책과제: 모유수유 및 아동·청소년 영양문제를 중심으로	김혜련	7,000
연구 08-05	남북한간 보건의료 교류협력의 효율적 수행체계 구축방안 연구	이상영	6,000
연구 08-06	저소득층 생계비 지원정책의 개선방안 연구	강신욱	7,000
연구 08-07	건강보험 지불제도와 의료공급자의 진료행태: 의료공급자의 유인 수요와의 연관성 파악	허순임	미정
연구 08-08	공적연금의 지속 가능성에 관한 연구: 재정적·정치적 지속 가능성 중심으로	윤석명	7,000
연구 08-09	국민연금 기금운용 성과 평가	원종욱	7,000
연구 08-10	사회통합을 위한 사회적 배제계층 지원방안 연구: 사회적 배제의 역동성 및 다차원성 분석을 중심으로	김안나	9,000
연구 08-11	사회재정지출의 효율성과 형평성 분석	최성은	6,000
연구 08-12	한국복지모형에 대한 연구: 그 보편성과 특수성	노대명	미정
연구 08-13	한국인의 행복결정요인과 행복지수에 관한 연구	김승권	8,000
연구 08-14	다문화시대를 대비한 복지정책방안	김유경	14,000
연구 08-15	아동·청소년복지 수요 추계 연구 I	김미숙	5,000
연구 08-16	지역복지 활성화를 위한 사회자본형성의 실태와 과제	박세경	6,000
연구 08-17	노년기 사회경제적 불평등의 다차원적 구조분석	이소정	8,000
연구 08-18-1	2008년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가 연구-조건부 수급자를 중심으로	이태진	7,000
연구 08-18-2	국민기초생활보장제도 모니터링 실효성 제고를 위한 기초연구 - 법, 조직, 정보 인프라를 중심으로	이현주	6,000
연구 08-18-3	2008 빈곤통계연보	김태완	8,000
연구 08-18-4	의료급여 사례관리 효과분석 II	신영석	6,000
연구 08-18-5	의료급여 선택병원제도에 대한 모니터링 및 평가 연구	신현웅	미정
연구 08-18-6	서구 근로빈곤문제의 현황과 쟁점	노대명	6,000
연구 08-19-1	국민연금기금의 의결권행사 기준개선을 위한 해외사례 연구	원종욱	6,000
연구 08-19-2	한국의 복지 GNP	홍석표	5,000
연구 08-20-1	저출산고령사회 기본계획의 추진실태와 효율화 방안 연구	오영희	미정
연구 08-20-2	저출산고령사회관련 주요 현안 및 대응방안 연구	오영희	미정
연구 08-20-3	저출산 대응 정책의 효과성 평가에 관한 연구	이상식	7,000
연구 08-20-4	저출산고령사회에 대응한 여성인적자본의 효율적 활용방안	신윤정	미정
연구 08-20-5	노인 장기요양보장체계의 현황과 개선방안	선우덕	미정
연구 08-20-6	농촌지역 고령자의 생활기능 지립을 위한 보건복지 지원체계 모형 개발	선우덕	5,000
연구 08-20-7	노후생활안정을 위한 인적 및 물적 자산 활용방안	김수봉	미정
연구 08-20-8	국제적 관점에서 본 고령화에 대한 정책적 대응현황과 과제	정경희	미정

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 08-21-1	2008년 한국복지패널 기초분석 보고서	김미곤	15,000
연구 08-21-2	2007년 한국복지패널 심층분석 보고서	여유진	9,000
연구 08-22-1	한국의료패널 예비조사 결과 보고서	정영호	9,000
연구 08-22-2	2008년 한국의료패널 조사 진행 보고서	정영호	미정
연구 08-23-1	사회재정사업의 평가	유근춘	미정
연구 08-23-2	사회재정평가지침-사례와 분류	유근춘	미정
연구 08-23-3	조세 및 사회보장 부담이 거시경제에 미치는 영향-연립방정식 모형을 이용한 시뮬레이션 분석	남상호	미정
연구 08-23-4	의료급여 재정모형과 재정지출 전망	최성은	미정
연구 08-23-5	복지제도의 발전방향 모색-가족부문 투자	유근춘	미정
연구 08-23-6	정부의 복지재정지출 DB 구축 방안에 관한 연구(2차년도)	고경환	미정
연구 08-23-7	2008 사회예산 분석과 정책과제	최성은	미정
연구 08-24-1	건강영향평가제도 시행방안	최은진	미정
연구 08-24-2	드림스타트의 건강영향평가	강은정	미정
연구 08-24-3	KTX의 건강영향평가 -의료이용을 중심으로	김진현	미정
연구 08-24-4	기후변화에 따른 전염병 감시체계 개선방안	신호성	미정
연구 08-24-5	국립소록도병원의 만성병 관리체계에 대한 건강영향평가	강은정	미정
연구 08-25	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영(1년차)	오영호	5,000
연구 08-26	인터넷 건강정보 평가시스템 구축 및 운영	송태민	8,000
연구 08-27-1	능동적 복지의 개념정립과 정책과제	김승권	미정
연구 08-27-2	보건복지재정 적정화 및 정책과제	유근춘	미정
연구 08-27-3	능동적 복지개념에 부합된 국민건강보험제도의 체계개편 방안	신영석	6,000
연구 08-27-4	능동적 복지와 사회복지서비스 실천방안	김승권	미정
연구 08-27-5	능동적 복지 구현을 위한 건강투자 전략	최은진	미정
연구 07-01	한미 FTA 협상과 의약품 관리제도의 발전적 개선방안	박실비아	8,000
연구 07-02	보건의료 인력자원의 지역별 분포의 적정성과 정책과제	오영호	9,000
연구 07-03	근거기반의 건강증진사업 추진 활성화 전략	최은진	7,000
연구 07-04	고령사회에 대비한 국가영양관리 발전전략 모색	김혜련	10,000
연구 07-05	건강보험 적정 보장성 확보방안	허순임	8,000
연구 07-07	국민연금운용시스템 및 관리감독체계 개선방안	원종욱	7,000
연구 07-08	근로빈곤층에 대한 국제비교연구: 실태와 정책을 중심으로	노대명	6,000
연구 07-09	교육 불평등과 빈곤의 대물림	여유진	7,000
연구 07-10	사회재정지출 성과관리 및 효과분석 방안	최성은	8,000
연구 07-11	한국 사회복지정책의 평가와 발전방안(11) - 지방자치단체를 중심으로 -	김승권	12,000
연구 07-12	사회서비스 공급의 역할분담 모형개발과 정책과제 - 국가·시장·비영리민간의 재정분담 및 공급참여 방식	강혜규	10,000
연구 07-13	한국의 아동빈곤실태와 빈곤아동지원방안	김미숙	7,000
연구 07-14	복지육구 다양화에 따른 장애인 복지지표 개발연구	변용찬	7,000

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 07-15	유비쿼터스 기반의 e-Welfare 현황 및 발전방향 연구	정영철	7,000
연구 07-16	한국의 삶의 질 수준에 관한 연구	장영식	6,000
연구 07-17-1	2007년 국민기초생활보장제도 점검 평가 - 기초보장 수급자 및 담당자 심층면담을 중심으로	이태진	13,000
연구 07-17-2	의료급여 사례관리 및 효과분석	신영석	6,000
연구 07-17-3	2007년 빈곤통계연보	김태완	8,000
연구 07-17-4	기초생활보장제도 효과성에 관한 연구	노대명	5,000
연구 07-17-5	미국 Medicaid의 각주별 모니터링 체계 비교 연구	신영석	7,000
연구 07-17-6	국민기초생활보장제도 자산조사체계 효율화 방안 연구	최현수	8,000
연구 07-17-7	저소득층 의료육구 측정에 관한 연구	신현웅	6,000
연구 07-17-8	사회정책의 진단과 동향	이태진	16,000
연구 07-18-1	Social Service Provision System: <i>the Issues of Public-Private Partnership in UK, US and Korea</i>	강혜규	5,000
연구 07-18-2	외국의 민간의료보험 정책 연구	홍석표	5,000
연구 07-19-1	국제결혼가족의 결혼·출산 행태와 정책방안	이삼식	6,000
연구 07-19-2	양육 지원 정책의 향후 발전방향: 국제 비교를 중심으로	신윤정	7,000
연구 07-19-3	2008년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사 실시를 위한 기초연구	정경희	7,000
연구 07-19-5	노인 장기요양보험제도의 도입에 따른 노인요양시설의 경영전략 개발 연구	선우덕	9,000
연구 07-19-6	저출산·고령화 대책의 조직 및 평가체계 효율화 방안	조남훈	9,000
연구 07-19-7	사회교육기관의 저출산고령화대책 교육실태와 활성화 방안연구: 공공교육기관을 중심으로	오영희	6,000
연구 07-19-8	우리나라 노인의 사회참여 유형 분석 및 정책적 함의	이소정	6,000
연구07-19-9	International Seminar on Low Fertility and Policy Responses in Selected Asian Countries	강유구	7,000
연구 07-20	2006 한국복지패널 심층분석 보고서	김미곤	7,000
연구 07-21	2007 한국복지패널조사 기초분석 보고서	김미곤	12,000
연구 07-22-2	정부의 사회복지재정 DB 구축에 관한 연구(일차년도)-세출예산을 중심으로-	고경환	6,000
연구 07-22-3	사회회계행렬을 이용한 건강투자자의 경제성장효과 분석	남상호	5,000
연구 07-22-4	사회예산분석과 정책과제	최성은	8,000
연구 07-22-6	바우처 제도의 효과제고를 위한 평가 방안	최성은	6,000
연구 07-23	2007 인터넷 건강정보 게이트웨이시스템 구축 및 운영	송태민	9,000
연구 07-24	의료이용 및 의료비패널 구축을 위한 1차 예비조사	정영호	9,000