

정책보고서 96-04

生活保護對象者の 資産調査方法
改善方案

朴純一

全學錫

韓國保健社會研究院

目 次

目的 및 要約	5
I. 序論	6
1. 差等給與制 導入에 따른 資産調査의 改善 必要性	6
2. 生活保護對象 選定の 正確度を 높이기 위한 資産調査改善의 必要性	7
II. 生活保護對象者의 資産特性 및 調査實態와 問題點	10
1. 生活保護對象者 現況 및 特性	10
2. 現行 資産調査指針 概觀 및 평가(1996年度)	21
3. 資産調査의 問題點	27
III. 우리나라 社會保障制度의 資産評價基準의 比較 및 示唆點	37
1. 社會保障制度의 資産評價 方法의 實態	37
2. 資産 評價方法의 比較 및 示唆點	46
IV. 政策提言	51
1. 基本方向	51
2. 調査方法의 改善方案	52
3. 資産推定方法 改善方案	56
4. 調査에의 依存 縮小 方案	58
5. 劃一的 資産評價基準의 改善	60
6. 資産認定範圍의 合理的 擴大	62
參考文獻	64
附錄: 資産調査方法關聯 附表	65

表 目 次

〈表 II- 1〉	全國 生活保護對象家口 現況(1995年度) ……………	11
〈表 II- 2〉	地域別 生活保護家口 現況(1995年度) ……………	12
〈表 II- 3〉	所得別 居宅生計費 差等支援額 現況(1996年度) ……………	13
〈表 II- 4〉	家口員別 生活保護對象者 就業與否(1995年度) ……………	14
〈表 II- 5〉	就業 生活保護對象者의 就業 內容(1995年度) ……………	15
〈表 II- 6〉	地域別 生活保護家口 現況(1995年度) ……………	16
〈表 II- 7〉	全國 生活保護對象家口의 住宅所有 現況(1995年度) ……	16
〈表 II- 8〉	地域別 住宅所有 現況(居宅·自活, 1995年度) ……………	17
〈表 II- 9〉	無住宅 生活保護對象者의 賃貸形態(1995年度) ……………	18
〈表 II-10〉	生活保護對象者의 健康程度(1995年度) ……………	19
〈表 II-11〉	家口主·家口員別 健康程度(1995年度) ……………	19
〈表 II-12〉	生活保護對象者의 教育水準(1995年度) ……………	20
〈表 II-13〉	生活保護對象者의 年齡構成(1995年度) ……………	20
〈表 II-14〉	脫落 事由別 家口比率(1990年 10月 一時 策定時) ……	28
〈表 III- 1〉	1~4人 事業場의 就業狀態의 比較(1992年度) ……………	47
〈表 III- 2〉	各 社會保障制度의 資産調査의 比較 ……………	48

附表目次

〈附表 1〉	法定 生活保護 家口 중 가구원당 月 收入이 自活保護選定 基準(48천원)보다 낮은 家口의 比率(1990年 全國) ……	65
〈附表 2〉	所得算定基準과 一致하지 않는 生活保護家口의 比率 (1990年 全國) ……	65
〈附表 3〉	地域醫保 및 醫療保護 對象家口의 轉換希望比率 (1992年) ……	65
〈附表 4〉	地域醫療保險 加入者의 醫療保護를 希望하는 理由 ……	66
〈附表 5〉	生活保護對象者의 就業與否狀態(1995年) ……	66
〈附表 6〉	資産(資力)等級 換算表 ……	67
〈附表 7〉	居宅保護對象者에 대한 바람직한 差等支給額 例示 ……	68

生活保護對象者の 資産調査方法 改善方案

〈目 的〉

그 동안 생활보호의 對象 및 給與의 決定에서 가장 기초자료가 되는 보호신청자 및 대상자의 資産調査의 正確性 및 適合性에 대해서 오랜동안 논란이 있어 왔으며, 앞으로 差等給與의 幅이 커지고 現實化되면 더욱 문제될 것으로 전망되는 바, 현재 실시되고 있는 資産 把握의 方法론을 개선하여 더욱 實資産에 합리적으로 접근할 수 있는 방안을 제시하고자 함.

〈要 約〉

<基本方向>

極貧層 保有 資産의 특수성 등을 감안하여 지금까지 유명무실한 生活保護委員會의 機能을 強化하고 電算網의 擴充 등을 통하여 자산 정보에의 접근도를 증대시키는 방안을 강구하여 제시함.

<推進方案>

- 生活保護委員會의 機能 強化 및 이웃 주민에게 保護申請 및 不當選定 申告의 권한을 부여함.
- 전국적 生活保護電算網 구축을 통하여 타지역에 소재한 재산이나 부양 가구원들의 소득 등을 파악하고, 생활보호대상 및 해제가구와 국민연금 및 의료보험의 자격 및 급여와 관련된 정보수집 및 처리 시간의 단축과 합리성을 증진시킴.
- 資産基準에만의 依存을 止揚하고, 家口의 貧困特性을 고려하여 選定基準을 差別化함.
- 個別家口員에 대한 保護制度로 전환하여 가구의 자산규모가 생활보호대상 기준을 약간 상회한다 하더라도 疾病罹患, 教育 등으로 인해 最低生活의 유지가 어려운 경우 가구내의 疾患者 및 被教育者 등에 대해서 個別的인 支援을 할 수 있도록 함.
- 같은 가구 재산액이라 하더라도 地域 및 家口規模別로 그 가치와 最低生活 必要額의 차이가 많으므로 지역별 가구규모별로 재산기준의 차이를 둠.
- 근로능력에 대한 보다 정확한 指標를 開發하여 생계보호대상자를 再分類하고, 근로능력이 어느정도 있다고 판단되는 자에 대해서는 勤勞誘引을 자극하는 방안을 강구하여 제도의 효과성을 높임.

I. 序 論

生活保護事業에서 資産調査는 우리나라에서와 같이 생활보호사업의 豫算이 不足하고 對象者도 制限할 수 밖에 없는 실정에서는 매우 重要한 사업이다. 누구에게 얼마를 지원하느냐는 對象者의 選定 및 推定에 있어서 대상가능자들의 所得 및 保有財産의 파악이 전제되어야 하기 때문이다. 자산의 把握이 제대로 안된 상태에서는 잘못된 대상자의 選定이 나타날 수 밖에 없음은 지난 오랜동안의 經驗에서 지적되어 왔고, 支援額의 決定에서도 실제적인 어려움의 정도를 정확하게 반영하지 못해 생활보호를 效果的으로 할 수 없을 뿐 아니라 대상자간의 衡平性에도 차이가 있어 民怨 發生의 소지가 크다고 할 수 있다. 그러나 생활보호대상자와 같이 極貧層의 소득 및 재산의 파악은 매우 어려워 현재 실시되고 있는 자산 파악의 方法論의 개선과 더불어 實資産에 보다 합리적으로 접근할 수 있는 代案의 개발이 요청되고 있다.

1. 差等給與制 導入에 따른 資産調査의 改善 必要性

생활보호대상자들에 대한 정확한 자산조사는 最低生計費를 기준하여 보호대상의 현재의 生活能力을 감안한 보호급여수준을 결정하는데 매우 중요한 기초 작업이다. 1995年 모든 거택보호대상자에게는 평균 78천원의 金額이 급여되었다. 거택보호대상자들은 그들의 收入이 전혀 없든 혹은 대상자선정기준이었던 18만원보다 단돈 만원이 不足하든 78천원이라는 同額의 급여를 받았다. 따라서 이들이 생계보호를 받기 위한 거택보호대상자가 되기 위해서는 法的 要件이 충족되면 소득 및

재산기준이하로만 申告 혹은 偽裝하면 행정기관에 의해 선정의 절차에 들어 갈 수 있었다. 이러한 制度 아래서는 일인당 소득 및 가구재산이 선정기준 以下 및 以上の 경계선상의 사람들에 대한 衡平性의 문제가 발생할 수 있었고 또한 그 額數도 아직 크지 않아 民怨의 정도도 비교적 크지 않았다. 그러나 생활보호 給與方式이 1996년부터 소득수준에 관계없는 一定額의 급여에서 所得水準을 고려한 差等給與로 전환되었고 머지 않아 최저생계비와 보호가구의 收入의 差額을 지급하는 보충급여제도로 바꿀 계획이어서 不正確한 資産調査에 따른 問題는 더욱 커질 것으로 展望된다. 실수입에 대한 정확한 조사 없이 책정된 差等給與水準은 보호대상자의 실효있는 보호효과를 감소시킬 뿐 아니라 보호대상가구들 사이에서도 급여액의 適切性에 대한 論難이 일어 날 가능성을 크게 增大시켰다고 볼 수 있다. 현재는 대상자간의 차등급여의 水準이 적어 자산조사의 부정확성에 대한 問題의 발생 소지가 적지만 差等의 幅이 커지고 現實化되면 문제가 커질 것으로 전망된다. 더욱이 급여수준의 上昇과 더불어 선정기준 안팎의 빈곤층에서의 제도에 대한 不滿을 노출시킬 가능성이 있다고 볼 수 있다.

2. 生活保護對象 選定の 正確度を 높이기 위한 資産調査改善의 必要性

생활보호대상가구의 選定の 適合性에 대해서는 제도설치시기인 1960년대부터 끊임없이 指摘되어 온 문제이다. 지금까지 생활보호대상자의 人口比率은 계속 減少하여 왔지만 생활보호대상자의 選定の 問題點은 계속 지적되고 있다. 물론 어느 나라나 생활보호대상자의 선정의 不正確에 따른 많은 문제점이 비판되어 오고, 先進國에서는 자산조사의 어려움 및 시민에 대한 烙印感 문제를 극복하기 위하여 자산조사

를 最小化하거나 代替하는 방향으로 발전되어 오고 있지만 이들 나라에서도 조사상의 어려움을 克服하기는 어렵다. 우리나라의 경우 생활보호대상의 선정의 不適合성은 두가지 측면에서 볼 수 있다. 가장 큰 문제는 社會的 保護를 받아야 할 사람이 보호대상에서 除外되는 경우이다. 예컨대, 都市家口의 경우 1994년 최저생계비(4인가구 일인당 17.8만원) 이하를 消費支出하는 가구의 비율이 16.9%로 추계되고, 혹은 최저생계비선상의 가구들의 非消費性 지출을 총지출의 10%로 가정하더라도 약 10.4%가 都市貧困率로 추정되어¹⁾, 당시의 도시 생활보호대상의 都市人口比率 약 2%를 크게 넘을 것으로 추정된다. 두번째의 유형은 보호를 받을 資格이 없는 사람이 보호대상에 편입되어 있는 경우이다. 現在의 생활보호가구 중에는 보호대상으로 適合하지 못한, 즉 보호를 받지 못하고 있는 다른 貧困家口에 비해 생활이 여유가 있는 데도 불구하고 保護를 받고 있는 가구가 있어 民怨의 소지를 안고 있다.

이와 같은 생활보호대상 選定의 부적합성은 생활보호선정기준의 두가지 요건인 家口特性을 제약하는 법적 기준과 소득 및 재산의 빈곤상태를 가르는 자산기준이 동시에 적용된데 따른 문제도 있겠지만, 적지 않은 이유는 資産基準의 부적절성에서 기인하는 것으로 볼 수 있다. 먼저 자산기준에서 생활보호대상 선정의 不正確度를 보면 오래된 자료이긴하지만 1990년 조사에서 조사대상이 된 전국의 자활보호대상 중에서 약 38.5%만이 자산기준에 적합하고 거택보호대상 중에서도 약 34.4%는 자산기준을 넘어 선 가구가 保護對象으로 선정되고 있었다(附表 1). 전체 생활보호대상가구 중 자산기준에 適合치 못한 가구는 약 53.6%이고, 당시 보호를 받고 있지 못한 低所得家口 중에서도

1) 통계청간, 도시가계연보의 전 도시가구의 소비지출 계층별지출 자료를 이용하여 추정함.

34.7%는 자산기준에서 보호를 必要로 하는 적합가구인데도 배제된 경우이다(附表 2).

보다 최근인 1993년의 조사통계를 이용하여 比較하면, 생활보호대상 가구와 거의 同一 가구인 의료보호대상가구의 선정에서도 많은 문제점이 있음을 示唆하고 있다. 의료보호대상으로 이미 선정된 가구 중에는 生活保護選定基準을 넘어선 가구도 있겠지만 이들의 97.9%는 의료보호에 잔류를 希望하고 있어 이들의 형편이 보호를 필요로 하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 의료보호대상이 아닌 조사된 地域醫療保險 가입 저소득층 중 50.9%가 의료보호대상이 되기를 希望하고 있고, 이들의 약 29.4~40.3%는 生計保護를 희망하는 극빈층이어서, 저소득층 지역의료보험 加入者中 약 15~21%는 생활보호를 필요로 하나 선정이 안되었을 可能性이 있음을 시사하고 있다(附表 3). 그리고 저소득층 지역의료보험 가입자 중 醫療保護로 전환하기를 원하는 가구들의 전환 희망 이유는 保險料가 비싸서라고 응답한 가구는 6.0%(12가구)에 불과하고, 대부분이 의료보호의 不便한 점은 있더라도 생계보호, 교육보호 등을 받고 싶은 점을 指摘하고 있다(附表 4).

Ⅱ. 生活保護對象者の 資産特性 및 調査實態와 問題點

1. 生活保護對象者 現況 및 特性

가. 生活保護 選定²⁾基準 및 對象者 現況

우리나라 生活保護法 제1조는 “이 법은 생활유지의 능력이 없거나 생활이 어려운 자에게 必要한 보호를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성함으로써 社會福祉의 향상에 기여함을 목적으로 한다”고 규정하고 있다. 政府는 이 규정에 따라 생활이 어려운 사람을 생활보호대상자로 策定하여 보호하고 있다. 생활보호법이 구체적으로 규정한 家口特性基準과 經濟的 資産基準³⁾ 두가지 기준을 적용하여 대상자를 選定하고 있다. 동법 시행령 제6조는 먼저 생활보호대상자를 3부류로 區分한 후 가구특성기준⁴⁾을 거택보호대상자, 시설보호대상자, 자활보호대상자로 구분하여 각각 適用하고 있는데 거택보호대상자는 “부양의무자가 없거나 있어도 扶養能力이 없는 다음 각호의 1에 해당하는 자로서 그 住居에서 생활보호법 제7조제1항⁵⁾의 보호를 필요로

2) “選定”이라는 용어는 긍정적인 사실과 어울리는 용어이며, 생활보호대상자가 되는 것을 다소나마 조장하는 면이 있으므로 피하고 “策定”이라는 용어를 사용하는 것이 더 적절할 것이다.

3) 생활보호법에 자산은 소득과 재산의 두가지로 나누어져 이용되고 있다

4) 기존의 “법정요건”, “소득 및 재산기준”으로 나누어서 규정하는 방식은 많은 혼동을 초래하므로(후술) 지양해야 할 것이다.

하는 자”로 규정하고 있다. (1) 65세이상의 老衰者, (2) 18세미만의 아동, (3) 임신부, (4) 廢疾 또는 心身障碍로 인하여 근로능력이 없는 자, (5) 위의 제1호 내지 4호의 자들과 50세 이상의 婦女子만으로 구성된 세대에 속하는 자로 규정하고 있다. 自活保護대상자는 “거택 및 시설에 해당되지 아니하는 자로서 失職, 기타의 사유 등으로 생활이 어려운 요보호대상자로서 그 自活조성을 위하여 생활보호법 제7조 제1항 제2호 ~ 제5호의 保護를 행할 자⁶⁾”가 자활보호대상자 이다.

〈表 II-1〉 全國 生活保護對象家口 現況(1995年度)¹⁾

(단위: 천가구, 천명)

구 분	가 구		가 구 원 ²⁾	
	1995	1996	1995	1996
거택보호	179	183	307	296
시설보호			77	76
자활보호	420	338	1,370	1,134
계	599	521	1,755	1,506
총인구대비(%)	-	-	3.9	3.3

註: 1) '95년 현재 실제보호 인원에 대한 것임.

2) 생활보호대상자의 평균 가구원 수: 거택 1.70명, 자활 3.26명

資料: 보건복지부, 『'95 생활보호대상자 현황분석』, 1995. 7, p.15.

자산기준⁷⁾은 각 보호대상 類型別로 설정되어 그 이하에 있는 사람을 보호대상자로 選定되고 있다. 1996년도 현재의 생활보호대상자의

5) 생활보호법 제7조제1항; 이 법에 의한 보호의 종류는 다음과 같다.

1.생계보호 2.의료보호 3.자활보호 4.교육보호 5.해산보호 6.장제보호

6) 주 5) 참조

7) 이것은 미국의 Means에 해당하는 것으로서 이때까지 소득 및 재산기준 또는 자산기준이라고 불려 왔다. 그러나 근로능력까지 포함하면 資力기준이라고 부르는 것이 더 타당할 것이다. 그런 면에서 본다면 Means Test는 資力조사로 부르는 것이 가장 적합하며, 自力조사로 일컫는 방법도 있을 수 있을 것이다.

자산기준을 보면, 주택보호대상자는 가구원 1인당 月所得이 20만원 이하이며, 가구의 財産이 2,500만원 이하이다. 자활보호대상자는 가구원당 所得이 21만원 이하, 가구의 財産이 2,700만원 이하이다.

이러한 기준에 의해 보호대상으로 選定된 數는 1995년 전국민의 3.9%정도에 해당한다. 全體 生活保護對象家口 중 생활보호종류별 대상자 家口現況을 보면(表 II-1 참조) 대부분의 보호대상자는 자활보호는 61.9%이고, 現金給與가 이루어지고 있는 주택보호 및 시설보호는 각각 26.6% 및 11.5%이다.

<表 II-2>에서 보듯이 생활보호대상 유형의 比重은 지역간에 차이를 보여 서울을 포함한 6대 대도시의 경우는 기타지역에 비해서 施設保護의 비중이 높고(6대 대도시 23.7%, 9개도 9.7%), 주택보호와 자활보호는 道지역이 더 높으나 주택보호 쪽이 상대적으로 더 農漁村지역에 많은 것으로 나타났다(주택보호는 6대 대도시 23.1%: 9개도 33.6%, 자활보호는 6대 대도시 53.3%: 9개도 56.7%).

<表 II-2> 地域別 生活保護家口 現況(1995年度)

(단위: 명, (%))

구 분	주택보호	시설보호	자활보호	계
6대 대도시	36,493 (23.1)	37,411 (23.7)	84,236 (53.3)	158,140 (100.0)
9개 도	139,185 (33.6)	40,260 (9.7)	235,190 (56.7)	414,635 (100.0)
계	175,678 (30.7)	77,671 (13.6)	319,426 (55.8)	572,775 (100.0)

註: '94년 9월 현재 실제보호 인원 에 대한 조사결과임.

資料: 보건복지부, 『'95 생활보호대상자 현황분석』, 1995. 7, p.86.

나. 差等給與 現況

1995年度까지 정부는 거택보호대상자들에게 同一額數의 생계비지원금을 급여하는 方式의 생계보호를 행하여 왔다. 그러나 1996년도 부터는 대상자들의 所得差에 따라 差等給與하는 方式으로 전환하였다. 차등급여는 5等級으로 나누어 졌는데, 1등급⁸⁾은 소득수준 20만원이하에서 16만원초과 까지로서 18,647명(6.3%)이며 給與水準은 72,513원이며, 2등급은 16만원이하에서 12만원초과 까지로서 33,594명(11.4%), 73,516원, 3등급은 12만원이하에서 8만원초과 까지 59,606명(20.2%), 75,096원, 4등급 8만원이하 4만원초과까지 71,552명(24.2%)에 대해 77,096원, 5등급 소득 4만원이하者 112,368명(38.0%)에 대해 80,696원씩 지급하고 있다(表 II-3 참조).

〈表 II-3〉 所得別 居宅生計費 差等支援額 現況(1996年度)

(단위: 명(%), 원)

등급	소득	인원	차등지급액
1	20만원이하~16만원초과	18,647(6.3)	72,513 ¹⁾
2	16만원이하~12만원초과	33,594(11.4)	73,516
3	12만원이하~8만원초과	59,606(20.2)	75,096
4	8만원이하~4만원초과	71,552(24.2)	77,096
5	4만원이하	112,368(38.0)	80,696
계		295,767(100.0)	

註: 1) 1등급(기본생계비) 72,513원의 내역; 주·부식비 55,096원, 피복비 4,149원, 연료비 13,268원

資料: 보건복지부, 『생활보호관련 업무지침』, 1996. 1, p.14.

여기서의 소득수준이 낮을수록 즉 等級이 낮아질 수록 인원비율이 많아져, 자가소득이 선정기준의 약 절반 이하의 소득수준으로 評價되는 가구의 비율이 82.4%가 되고 있는 特徵이 발견된다.

8) 생활보호대상자 중에서는 고소득자 순으로 등급을 부여한 것은 타당하다.

다. 生活保護對象者의 資産特性

1) 所得關聯 特性

생활보호대상자의 選定과 차등급여를 決定하는데 가구특성의 기준은 서류 및 주변의 探問을 통해 비교적 정확히 접근이 가능하나(비록 비용이 많이 든다하더라도), 資産은 재산의 영세성 및 소득의 부정기성과 非露出로 인해 조사에 의한 파악이 용이하지 않다. 이와 같은 자산의 성격은 이들의 소득을 決定하는 취업형태 및 주택 등 재산보유형태 등을 통해 더욱 分明해진다.

먼저, 생활보호대상자 특성중 가장 중요한 特性 중의 하나라고 볼 수 있는 所得特性和 관련하여 취업여부상태부터 보면, 우리나라 생활보호대상자들은 대부분이 非經濟 活動人口이고(附表 5) 경제활동인구중 가구원의 就業率은 43.2%, 가구주의 취업은 40.3% 뿐이다. 특히 거택보호의 경우는 家口員 就業率이 27.2%에 불과하다.

〈表 II-4〉 家口員別 生活保護對象者 就業與否(1995年度)

(단위: 가구, (%))

구 분	취업 ¹⁾	미취업	비경제활동인구 ²⁾	계
가구주	199,662 (40.3)	73,133 (14.8)	222,250 (44.9)	495,045 (100.0)
가구원 ³⁾ (비가구주)	422,953 (44.7)	155,579 (16.5)	366,329 (38.8)	944,861 (100.0)
계 ⁴⁾ (全家구원)	622,615 (43.2)	228,712 (15.9)	588,579 (40.9)	1,439,906 (100.0)

註: 1) 취업; 영세자영업, 영세농수산업, 상시고용, 임시고용, 일일고용자

2) 비경제활동인구; 만14세 이하, 가사종사, 학생, 노령, 불구, 폐질 등으로 근로능력이 없는 자

3) 여기서 가구원은 非家口主人 가구원을 말함.

4) 시설보호 제외한 거택 및 자활 생활보호대상자에 대한 것임.

資料: 보건복지부, 『'95 생활보호대상자 현황분석』, 1995. 7, p.71.

〈表 II-5〉 就業 生活保護對象者の 就業 内容(1995年度)¹⁾
(단위: 명, (%))

구 분	영 세 자영업	영세농 수산업	상 시 고 용	임 시 고 용	일 일 고 용	계
가구주	17,897 (9.0)	63,296 (31.7)	15,895 (8.0)	28,657 (14.4)	73,917 (37.0)	199,662 (100.0)
가구원	33,852 (8.0)	118,526 (28.0)	46,874 (11.1)	71,867 (17.0)	151,834 (35.9)	422,953 (100.0)
계 ²⁾	51,749 (8.3)	181,822 (29.2)	62,769 (10.1)	100,524 (16.1)	225,751 (36.3)	622,615 (100.0)

註: 1) '95년 현재 실제보호인원에 대한 조사결과임.

2) 시설보호 제외한 거택 및 자활보호대상임.

資料: 보건복지부, 『'95 생활보호대상자 현황분석』, 1995. 7.

생활보호대상자들의 낮은 취업률 가운데서도 취업자들의 就業内容을 보면 취업자중 36.3%가 일일고용으로 가장 많으며, 다음이 29.2%인 영세농·수산업이다.

2) 地域別 生計費 및 住宅 등 財産關聯 特性

생활보호대상수준의 低所得層의 特性을 분석함에는 생계비와 관련한 道농지역간 隔差問題 및 주택 등 재산관련 분석이 또한 중요하다.

대체로 都市경우는 農漁村에 비해서 주·부식구입비 등 생계비 및 주택비 등의 消費生活費가 더 많이 소요된다. 이 문제와 관련하여 먼저 道농지역간의 생활보호대상자 종류의 現況부터 비교하여 보기로 하자.

〈表 II-6〉에서 보는 바와 같이 서울을 포함한 6대 대도시의 경우는 기타 지역에 비해서 施設保護의 비중이 높고(6대 대도시 23.7%, 9개道 9.7%), 居宅보호와 自活보호는 道지역(農漁村地域)이 더 높으나 거택보호 쪽이 상대적으로 더 道지역에 많은 것으로 나타났다(거택보호는 6대대도시 23.1%: 9개道 33.6%, 자활보호는 6대 대도시 53.3%: 9개道 56.7%).

〈表 II-6〉 地域別 生活保護家口 現況(1995年度)

(단위: 명, (%))

구 분	거택보호	시설보호	자활보호	계
6대 대도시	36,493 (23.1)	37,411 (23.7)	84,236 (53.3)	158,140 (100.0)
9개 도	139,185 (33.6)	40,260 (9.7)	235,190 (56.7)	414,635 (100.0)
계	175,678 (30.7)	77,671 (13.6)	319,426 (55.8)	572,775 (100.0)

註: '94년 9월 현재 실제보호 인원에 대한 조사결과임.

資料: 보건복지부, 『'95 생활보호대상자 현황분석』, 1995. 7, p.86.

이것의 도시의 住宅難 등과의 관련성, 특히 도시 저소득층들의 주요 재산은 주택과 관련되는 점 등을 고려할 때 財産狀態를 가장 대표적으로 파악해 볼 수 있는 지표로서 住宅問題를 살펴 보아야 할 것이다.

〈表 II-7〉 全國 生活保護對象家口の 住宅所有 現況(1995年度)¹⁾

(단위: 가구, (%))

구 분	자가	무주택 ²⁾	계
거택보호	59,120 (33.7)	116,422 (66.3)	175,542 (100.0)
자활보호	141,015 (44.1)	178,488 (55.9)	319,503 (100.0)
계	200,135 (40.4)	294,910 (59.6)	495,045 (100.0)

註: 1) '95년 현재 실제보호 인원에 대한 조사결과임.

2) 무주택은 전세, 월세, 무료임대, 임대아파트, 기타임.

資料: 보건복지부, 『'95 생활보호대상자 현황분석』, 1995. 7, p.67.

이를 위하여 먼저 주택관련 生活保護對象者の 전국적인 통계부터 살펴보자. <表 II-7>에서 볼 수 있는 바와 같이 우리나라 生活保護對象家口들은 현재 40.4%밖에 주택을 갖고 있지 아니하며, 59.6%나 되는 많은 家口員이 無住宅狀態에 있는 것을 알 수 있다.

이제 이를 6대도시와 9개도의 住宅所有 現況으로 나누어서 살펴 보기로 하자. 6대도시의 生活보호대상자들의 自家住宅比率은 3%에 불과하며, 9개도의 경우는 都市보다는 크게 높은 52.5%인 것을 알 수 있다.⁹⁾

<表 II-8> 地域別 住宅所有 現況(居宅·自活, 1995年度)

(단위: 가구, (%))

구 분	자가	무주택(전·월세 기타)	계
6대 도시	3,570 (3.0)	117,108 (97.0)	120,678 (100.0)
9개 도	196,565 (52.5)	177,802 (47.5)	374,367 (100.0)
계	200,135 (40.4)	294,910 (59.6)	495,045 (100.0)

註: '94년 9월 현재 실제보호 인원에 대한 조사결과임.
資料: 보건복지부, 『'95 생활보호대상자 현황분석』, 1995. 7, p.67.

다음 이러한 無住宅家口の 임대형태를 살펴 보면 전세는 16.7%, 賃貸아파트는 28.4%밖에 안 되는데 비해 주로 농촌지역에서 발견되는 無料賃貸는 31.3%, 주로 도시지역의 住居形態로 월세는 28.4% 등으로 주거상태가 매우 劣惡하고 재산의 保有도 극히 미미할 것으로 추정할 수 있다.

9) 농어촌지역 生活보호대상자들의 자가주택소유율이 도시지역대상자들에 비해 높다는 것이 그 비율자체가 높다는 것은 아니며 자가소유한 주택들의 현대화 등의 수준이 높다는 것도 아니다. 현재도 많은 농어촌에는 개량 안된 재래식 위생시설 등의 주택인 경우가 많다.

〈表 II-9〉 無住宅 生活保護對象者の 賃貸形態(1995年度)

(단위: 가구, (%))

구 분	전세	월세	무료임대	임대아파트	기타	계
거택보호	15,636 (13.4)	32,280 (27.7)	54,507 (46.8)	11,541 (9.9)	2,458 (2.1)	116,422 (100.0)
자활보호	33,601 (18.8)	51,389 (28.8)	37,742 (21.1)	54,184 (30.4)	1,572 (0.9)	178,488 (100.0)
계	49,237 (16.7)	83,669 (28.4)	92,249 (31.3)	65,725 (22.3)	4,030 (1.4)	294,910 (100.0)

註: '94년 9월 현재 실제보호 인원에 대한 조사결과임.

資料: 보건복지부, 『'95 생활보호대상자 현황분석』, 1995. 7.

도시지역의 높은 生計費와 주택비는 加重的 結果를 초래하여 같은 生活保護支援金を 받는 경우 대체로 도시지역 생활보호대상자들의 생활은 농어촌지역 대상자들에 비해 相對的으로 더 어려울 수 밖에 없음을 유추하게 한다고 할 수 있을 것이다.

3) 勤勞能力關聯 特性

생활보호대상수준의 저소득층의 근로능력과 관련해서는 健康程度가 제일 중요한 요소일 것이다. 우리나라 생활보호대상가구의 全家口員들의 건강상태는 51.3%가 健康한 것으로 나타나고 있으나, 障礙人이 6.9%, 폐질이 9.0%, 其他疾患이 29.2% 등을 나타냄으로서 건강상태가 매우 좋지 않은 상태에 있는 사람이 특히 많다.

이러한 건강상태는 家口主들만의 경우는 더욱 좋지 않은 것으로 나타나 38.9%만이 健康하고, 나머지는 모두가 건강하지 않은 상태로 있다.

〈表 II-10〉 生活保護對象者の 健康程度(1995年度)

(단위: 명, (%))

구 분	건강	장애인	폐질	기타질환	계
거택보호	130,608 (45.5)	46,187 (16.1)	44,859 (15.6)	65,450 (22.8)	287,104 (100.0)
자활보호	505,829 (53.1)	65,914 (6.9)	85,712 (9.0)	296,225 (31.1)	953,140 (100.0)
계	636,437 (51.3)	112,101 (9.0)	130,031 (10.5)	361,675 (29.2)	1,240,244 (100.0)

註: '95년 현재 실제보호 인원에 대한 조사결과임.
資料: 보건복지부, 『'95 생활보호대상자 현황분석』, 1995. 7, p.86.

〈表 II-11〉 家口主·家口員別 健康程度(1995年度)¹⁾

(단위: 명, (%))

구 분	건강	장애인	폐질	기타질환	계
가구주	192,739 (38.9)	65,550 (13.2)	74,341 (15.0)	162,415 (32.8)	495,045 (100.0)
가구원 (비가구주)	443,698 (59.5)	46,551 (6.2)	55,690 (7.5)	199,260 (26.7)	745,199 (100.0)
계 ²⁾	636,437 (51.3)	112,101 (9.0)	130,031 (10.5)	361,675 (29.2)	1,240,244 (100.0)

註: 1) '94년 9월 현재 실제보호 인원에 대한 조사결과임.
2) 시설보호 제외한 거택 및 자활보호대상임.
資料: 보건복지부, 『'95 생활보호대상자 현황분석』, 1995. 7, p.86.

근로능력과 관련해서는 생활보호대상 家口員들의 教育水準도 중요하다(表 II-12). 거택 및 자활보호 전가구원들의 教育상태는 未就學·無學이 35.0%, 國卒이 29.4%로 저학력수준의 비율이 매우 높은 것을 알 수 있다. 그리고 中·高卒이 34.6%, 초대졸 이상도 1.0% 정도로 상당 수준되는 것을 알 수 있어 生活保護對象者間에도 차이가 많다.

〈表 II-12〉 生活保護對象者の 教育水準(1995年度)

(단위: 명, (%))

구분	미취학 무학	국졸	중졸 고졸	초대졸 대졸이상	계
거택보호	153,673 (53.5)	71,276 (24.8)	60,672 (21.1)	1,483 (0.5)	287,104 (100.0)
자활보호	280,467 (29.4)	293,037 (30.7)	369,061 (38.7)	10,575 (1.1)	953,140 (100.0)
계	434,140 (35.0)	364,313 (29.4)	429,733 (34.6)	12,058 (1.0)	1,240,244 (100.0)

註: '95년 현재 거택 및 자활보호 전가구원에 대한 조사결과임.
資料: 보건복지부, 『'95 생활보호대상자 현황분석』, 1995. 7, p.92.

〈表 II-13〉 生活保護對象者の 年齢構成(1995年度)

(단위: 명, (%))

구분	0 ~ 17세	18 ~ 64세	65세이상	계
거택보호	68,384 (23.8)	102,450 (35.7)	116,270 (40.5)	287,104 (100.0)
자활보호	267,510 (28.1)	544,344 (57.1)	141,286 (14.8)	953,140 (100.0)
계	335,894 (27.1)	646,794 (52.2)	257,556 (20.8)	1,240,244 (100.0)

註: '95년 현재 거택 및 자활보호 전가구원에 대한 조사결과임.
資料: 보건복지부, 『'95 생활보호대상자 현황분석』, 1995. 7, pp.36, 49.

생활보호대상자들의 年齢 分布를 보면 이들의 자산의 실태가 취약할 수 밖에 없음을 알 수 있다. 생활보호대상 전가구원의 年齢構成은 0세부터 17세까지가 27.1%, 18세부터 64세까지가 57.1%, 65세 이상이 20.8%로서 높은 비율이나¹⁰⁾, 다양한 분포를 이루고 있음을 알 수 있

10) 뒤에 더 고령화가 진행되고 있지만 1990년도 전국총인구 중 65세 이상이 차지하는 비율은 4.98%(문헌상 외, 『최근의 인구동향에 관한 종합분석』, 한국보건사회연구원, 1993, p.244).

다. 이것은 일반인에 비해서는 勤勞能力上 脆弱階層이 많은 비중을 차지하지만 노인 또는 소년·소녀단독가구이나 2인이상 가구이나 등에 따라 근로능력상 상당한 차이가 나는 가구구성으로 형성되고 있음을 말해 준다.(表 II-13).

2. 現行 資産調査指針 概觀(1996年度)¹¹⁾

현행 자산조사 대상과 방법을 지침에 의존하여 개관하고 문제점은 3절에서 종합적으로 다루고자 한다.

가. 所得類型 및 調査方法

① 가구주 및 가구의 月平均 所得額은 年間所得額(조사기준일로부터 1년간)을 기준으로 하되 연간소득액 산정이 곤란한 경우에는 조사기준일로부터 최근 3個月間의 所得額을 기준으로 산출한다.

② 類型別 所得의 구체적인 파악방법은 아래 방식에 의하되 그와 다른 明白한 事實確認이 있는 경우에는 사실확인에 의한 소득파악이 우선한다.

1) 所得類型別 所得調査方法

(가) 勤勞所得

11) 여기서는 기존의 서울특별시 '1996년도 생활보호대상자 조사지침' 중 주요 부분을 개관하고자 한다. 그리고 이러한 지침항목중에서 그 자체로서 특히 문제되는 부분은 지적하고자 한다(일반적인 지적은 다른 부분에서 다루므로 중복을 피하고자 함).

(1) 常時雇傭 및 臨時雇傭

賃金 또는 俸給臺帳 및 明細書를 통한 확인을 원칙으로 하며 필요한 경우 雇傭主와의 면담을 통하여 직접 확인한다. 賞與金을 확인하여 漏落되지 않도록 한다.

(2) 日日雇傭

파출부, 건설인부 등 단순일용노무로 인한 근로소득에 대하여는 해당지역 동종근로자의 平均賃金과 평균근로일수를 감안, 소득을 산출한다. 평균임금이나 평균근로일수에 미달되는 특별한 사유가 있는 경우에는 事由書를 제출토록 하고 인정되는 범위내에서 조정할 수 있다. 所得活動에 소요되는 직접적인 경비는 제외한다.

(나) 事業所得

(1) 農業所得

作物別 耕作面積과 해당등급지의 단위면적당 收穫量을 곱하여 계산한 총수확량에 農産物 販賣價格을 곱하여 산출한다. 경작면적은 「농지원부」등을 참조하고, 작목별 단위면적당 수확량은 「농축산물 표준소득」을 참조한다¹²⁾. 비료대, 종묘대, 농약비 등 農業生産에 소요되는 경비는 공제한다.

12) 농지원부: 개인소유의 농지를 논과 밭으로 구분기록, 읍·면 산업계에서 작성한다.

농축산물 표준소득: 농촌진흥청에서 매년 6월말 기준으로 발표하는 연보로서 작목별 경작면적당 생산량, 생산량단위당 농가수취가격, 작목별 경작면적당 경영비 등의 자료를 수록한다.

(2) 漁業 및 畜産業

漁業所得은 수협의 어가별 위판기록, 어촌계자료, 어가경제 통계연보 등을 참조하여 산정한다.

畜産業 所得은 기준별 사육두수와 가축별 두당소득을 파악하여 산출하고 가축별 두당소득은 「농축산물 표준소득」을 참조한다.

(3) 其他事業所得

행상, 노점상 등 소규모 영세자영업의 경우 대상자 인근주민, 동종 유사사업자 등의 면담등을 통해 파악한다.

(다) 財産所得

토지, 가옥, 건물, 기계, 기구류 등의 임대와 예금, 주식, 채권 등으로부터 발생하는 利子收入 등을 재산소득으로 파악한다. 재산소득은 貸貸借契約書 등을 통해 파악하고 保證金, 權利金 등은 市中銀行 利子率을 적용하여 소득을 산정한다.

(라) 移轉所得

생활보호를 제외한 國民年金, 報勳對象者에 대한 보상금 등 소득보장적 이전소득은 모두 파악한다. 가족, 친지로부터 정기적인 送金 및 贈與는 모두 수입으로 인정하며 가족상황, 생활실태, 인근주민 등을 통하여 파악한다.

(마) 推定所得

취업 및 근로여부가 불분명하거나 종사하는 근로유형이 불분명하여

소득유형별 소득조사방법이 불가능한 자에 대하여 推定所得을 算出한다. 1일 8시간의 最低賃金額(10,200원)을 기준으로 산정부과하되, 연령, 학력, 지역 등을 감안, 최고 25일(255,000원)에서 최저 10일 (102,000원)의 勤勞日數를 적용토록 한다.¹³⁾

그러나, 소득조사가 불가능하다 하여 일률적으로 최저임금을 적용하는 것은 합리적이지 못하다.

2) 國民年金管理工團 電算網을 통한 所得照會

(가) 소득자료 확인대상자; 생활보호신청 가구주 및 가구원 전원

(나) 시·도별 전산입력

시·도별로 생활보호신청자의 성명, 주민등록번호를 입력하여 保健福祉部로 디스켓을 송부하면 보건복지부에서 國民年金管理工團에 조회하여 결과를 통보한다.

(다) 단계별 조치사항

(1) 생활보호 일제조사 및 결과보고

- 구→시: '95. 10. 11까지
- 시→보건복지부: '95. 10. 16까지

(2) 보건복지부: 시·도별 취합즉시 국민연금관리공단에 조회의뢰

13) 단, 다음의 사람은 추정소득부과에서 제외된다.

- 거택보호대상자의 요건(책정기준과 관계없이)에 해당되는 자
- 60세이상 노인 • 등록장애인(장애등급 1-6급)
- 임신부(출산전후 6개월)
- 각종질병·질병으로부터 회복한 후 3개월이내의 자
- 3세이하의 영아, 폐질 또는 심신장애인을 보살피는 경우 그 가족 중 1인
- 군 입대전 및 제대후 2개월 이내의 자 • 출소후 3개월 이내의 자
- 고등학교 졸업 후 3개월 이내의 자
- 기타 이와 유사한 경우로서 근로에 종사하지 못할 명백한 사실이 확인되는 자

- (3) 국민연금관리공단: 자료조회('95. 11. 30까지)
- (4) 시·도: 소득조회자료를 통한 보호 부적격자 선별('95. 12. 30)
- (5) '96 生活保護對象者 査定('96. 1.1)

나. 財産調査

1) 財産類型別 調査方法

재산상황난에는 잇가 10만원 이상되는 재산을 주택, 토지, 기타로 구분하여 기입한다.

(가) 家屋·建物·田·畓·林野 등의 不動産

각종 토지대장·농지세부과대장·토지전산자료·주택·건물전산자료 등 관계자료와 대조확인하여 조사하고 재산액 산정기준은 地方稅法에 따른 課稅標準額을 원칙으로 한다.

自家住宅일 경우에는 건물 및 대지의 넓이와 방의 개수 등을 확인하고 평가액을 기입한다. 土地(논·밭·임야)는 소유면적을 기재하고 관계대장을 확인하여 평가한다. 기타의 경우에는 賣却 가능한 부지 등이 있는 경우 구체적으로 기입하고 소유면적 및 그 評價額을 기입한다.

(나) 報償金 및 아파트 入住權 등

대도시 無許可住宅 再開發地域으로 철거에 따른 보상금이나 아파트 입주권 등이 지급될 지역과 開發計劃 確定 등으로 거래액이 급등하는 경우 그 해 實去來價格을 기준으로 산정한다. 보상 또는 매매사실이 있는 경우 당해가격을 기준으로 산정한다.

(다) 전세 또는 월세입주자의 경우

전·월세는 전세보증금 또는 월세보증금 등 임대보증금 지불액을 기재한다. 금액은 賃貸借契約書에 의하여 확인하고 확인이 어려운 경우 통상시세를 기준으로 한다. 無料賃貸 등의 경우 주택관련 재산은 없는 것으로 처리한다.

(라) 기타

自動車는 자동차세 부과대장 등 관계장부와 전산자료를 확인하여 차종, 연식 등을 파악한 후 재산평가액을 기재한다. 預金·有價證券의 경우에는 구체적 내용을 기재하고 평가액을 기재한다. 家畜의 경우는 농어촌 지역의 경우 사육하고 있는 소·돼지 등 가축의 총 평가액이 10만원이상인 경우 그 금액을 기재하며, 動産은 농기구, 각종 기계류 등의 동산, 점포 보증금, 권리금 등의 개별 재산평가액이 10만원 이상인 경우 그 금액을 합산하여 기입한다.

(마) 負債

金融機關이나 타인으로부터 借入한 사실이 명백한 경우 그 금액을 재산액에서 減額한다.

2) 借用金額 控除 및 財産照會實施

(가) 金融機關이나 타인으로부터 차용한 사실이 명백한 경우 그 차용한 금액을 감액조치할 수 있다.

(나) 필요한 경우 전 戶籍地나 전 居住地에 재산조회를 실시하여야 한다.

3) 車輛所有 申請者에 대한 調査 強化

(가) 자동차를 운용하고 있는 경우 自動車稅, 保險料, 연료비, 維持費 등의 운용경비를 파악하여 소득으로 산정하여야 한다.

(나) 車輛所有 생활보호대상자 관리대장작성

차량소유자로 파악된 경우 소득·재산을 보다 철저히 조사하여 별도로 차량소유 생활보호대상자 관리대장을 작성하여 특별관리하여야 한다.

3. 資産調査의 問題點

현행 자산조사 방법은 差等給與水準을 결정하기에는 정확도가 많이 떨어질 뿐 아니라, 정확한 대상자의 선정에도 문제점이 많이 드러나고 있는 것으로 평가되고 있다. 자산조사의 문제점을 시사하는 것으로 생활보호대상 신청자 중 탈락된 가구의 이유를 보면 자산기준의 미달이 대부분인 것으로 나타나고 있다. 이는 신청자들이 자산 및 가구특성기준에 대한 事前 認知가 부족한데도 이유가 있겠지만 지금 우리가 채택하고 있는 資産基準에도 問題點이 적지 않은 것으로 볼 수 있다.

〈表 II-14〉 脫落 事由別 家口比率(1990年 10月 一時 策定時)
(단위: %)

지역	재산 및 초과소득	재산미달 소득초과	소득미달 재산초과	부양의무 자 규정	대도시 전입금지	기타사유	사유중복	사례수
1급지	19.2	45.7	7.7	8.0	2.0	7.2	10.3	41
2급지	23.4	37.1	8.3	9.2	0.3	7.5	14.3	64
3급지	28.1	36.7	5.3	12.3	-	13.1	4.6	21
4급지	21.7	33.5	9.1	6.8	-	21.2	7.7	29
5급지	23.7	26.8	12.4	19.0	-	10.8	7.3	35
6급지	27.5	29.7	7.6	16.4	-	13.4	5.4	31
7급지	26.9	29.6	6.1	15.0	-	10.8	11.5	41
8급지	19.7	31.8	9.8	19.0	-	7.8	11.9	80
평균	23.8	33.9	8.3	13.2	-	11.5	9.1	342

資料: 정복란 외, 『생활보호대상자 선정에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 1991, p.17.

가. 調査上의 어려움

첫째, 자산조사의 가장 큰 문제는 低所得層의 자산은 파악 자체가 근본적으로 매우 어려운 자산으로 구성되어 있다는 것이다. 왜냐하면 低所得層의 收入은 소득 파악이 용이한 상시고용의 비율이 적고, 소득 추정에 필요한 經濟活動의 노출비율도 적기 때문이다. 그리고 대부분의 수입이 영세수산업, 자영업 및 일일고용에서 얻어지고 있어, 이들 업종에서의 일일 수입 및 근로일수 등의 파악은 복지대상자의 신고에 주로 의존할 수밖에 없고, 조정은 사회복지담당자들이 대체로 1~2개월내의 대상 신청 및 조사기간에 임의적으로 이루어져, 정확하거나 합리적인 소득파악에는 근본적인 한계를 갖고 있다.

둘째, 두번째의 저소득층 자산유형으로서 경제활동이 전혀 신고되지 않고 그 수입 평가를 위한 客觀的 基準의 마련도 어려운 가구수입을 추정하는데에 자의성이 크게 작용한다는 것이다. 저소득층의 소득수입의 不規則性 및 보유 재산의 영세성과 신고 자산에 대한 낮은 信賴度

등을 補充하기 위하여 95년까지 추정소득의 개념이 이용되었다. 年齡階級別로 건강 양호 혹은 활동불가, 고졸 이상 및 이하의 학력, 직업훈련 유무, 성, 지역으로 일정점수를 배정하여 비록 소득이 없더라도 양의 推定所得이 가능하였다. 금년부터 이를 개선하여 근로일수만의 추정에 기초한 일일 단가(10,200원)을 적용하여 수입을 추정하고 있어(최고 255천원, 최저 102천원) 社會福祉擔當者の 自律權을 증대시켰으나, 획일적 단가 적용과 근로일수의 자의적 추정의 가능성 등 근본적인 문제점을 그대로 안고 있으며, 더 나아가 실현되지 않은 소득을 任意로 추정하여 인정하는 根本的 矛盾을 안고 있는데도 불구하고, 왜 이러한 방법을 선택하고 이것이 적합한 방법이나에 대한 논의가 없이 시행되고 있다. 재산의 파악에 있어서도 생활보호 자격에 들기 위해 隱匿된 財産에 대한 정보를 얻기 위한 접근에 많은 제약이 있다.

셋째, 객관적으로 파악이 가능한 유형의 생활보호대상자 및 부양가구의 자산조사에서도 電算網活用이나 타기관의 협조를 얻는데 어려움이 있다. 금년부터 국세청 및 금융기관의 협조를 요청할 수 있는 법적 뒷받침이 마련되어 시행되고 있지만 회답기간 및 관련업무의 과다 부담 등의 문제가 있다. 먼저 타지역에 조회에서 대상자 및 부양자의 전주소지, 본적지 이외의 타지역 자산조회는 어려운 점이 매우 많다. 秘密保護 등의 차원 이외에도 住民登錄, 兵事業務 등 보다도 더 어려운 이유는 생활보호대상자는 수가 많아 충분한 조회 등의 협조를 위해서는 많은 인력과 시간이 소요되기 때문이다. 더욱이 이들의 주소지 변경이 잦아 조회가 어렵다. 다음으로 金融所得調査는 더욱 어려운데 은행측에서의 비밀보호차원 등에서의 非協助 때문이다. 아들 등 부양가족이 다른 도에 사는 경우 조사 협조에 어려움이 많은 것은 더 말할 나위 없다.

넷째, 극빈층의 자산성격의 어려움이외에 조사담당자인 사회복지담당

자들의 業務過多에 따른 성실조사 및 新規 貧困對象의 발견의 어려움, 혹은 이들의 자산정보 수집 능력이나 與件의 限界로 인해 조사상의 어려움이 더욱 커진다. 자산조사의 부정확성을 보완하기 위하여 법정 조직인 市郡區 生活保護委員會 이외에 行政指針으로 읍면동에 생활보호심의위원회를 설치하여 운영토록 되어 있으나 현실적으로 유명무실한 조직으로 평가되고 있다. 왜냐하면 貧困層의 생활사정에 정통하지 못한 각종 기관장들을 포함한 지방유지 등으로 구성되어 있어 실제적인 도움을 주지 못하고 있어, 社會福祉專門要員 또는 擔當公務員이 독자적으로 조사하는 가운데서 조사대상자의 말에 過大依存하고 있는 것이 실정이다. 또한 심의위원에게 적정한 수당을 지급하는 등의 인센티브가 없어 소집하기도 어렵고, 부분적으로 참석하였다 하더라도 편파적 심의 등이 문제가 되어 현재 이 제도는 거의 활용되지 못하고 있다.

기타 대형의 복잡한 생활보호대상자 관리카드 및 상담일지 등을 불필요하게 중복작성해야 하든가 어떤 부분은 補完을 필요로 한다든가 하는 문제가 있다.

조사기간이 9월 한달로 짧게 한정되어 있어서 정확한 조사 및 他地域 조회 등에 어려움이 있다. 어떤 경우는 간이조사·조회에 의해 책정했다가 나중에 취소하게 되는 경우도 있는 것이 실정이다.

나. 資産基準의 不適切性

조사상의 문제는 아니지만 대상선정 및 급여수준의 결정에 중요한 영향을 주는 문제로서 자산기준의 비합리성이 있다. 첫째, 보호대상자의 선정에 있어 자산기준의 문제점은 지역 및 가구규모에 관계없이 동일한 資産基準을 획일 적용하는 것이다. 서울 등 대도시의 경우 기준이 되는 중소도시 보다 생활비가 크게 더 드는데도 불구하고 中小都市의 最低生計費에 기초한 선정기준을 적용함에 따라 소득초과로 분류되

어 보호대상이 되지 못하거나 탈락될 수 있다. 이에 비해 중소도시에서 보다 생활비가 적게 드는 농어촌지역에서는 오히려 빈곤의 정도가 相對적으로 적은데도 불구하고 보호대상으로 선정될 수 있다. 가구규모도 2인 노인가구를 중심으로 한 최저생계비를 모든 가구규모에 적용함에 따라 빈곤 일인가구가 배제될 수 있고 相對적으로 덜 빈곤한 3인 이상 가구가 포함될 수 있다. <表 II-14>에서 자산기준으로 탈락된 사람 중 일부는 이러한 사람으로 분류할 수 있을 것이다. 또한 자활보호대상가구의 1996년도 재산기준 2700만원으로서는 대도시 3-4인 이상 가구의 최소한의 주거지 마련이 쉽지 않을 것으로 보아 最低住居基準의 화폐가치액에 못 미치는 기준을 적용하고 있다. 이에 비해 농촌의 경우는 최저주거의 측면에서 보면 재산기준은 별로 의미가 없고 농지 등의 소유가 문제가 될 것이나 과연 이 정도의 화폐가치의 농지로서 最低生活이 가능할지 의구심이 있다.

둘째, 소득 및 재산 중 어느 하나가 기준을 초과하면 보호대상에서 탈락하게 되어 있다. 이 중 문제되는 것은 소득이 거의 없으면서도 다 쓰러져 가는 달동네 집에 살고 있기 때문에 재산기준을 초과하여 보호대상에서 배제되는 경우이다. 이러한 사람도 90년 保護對象解除者の 8.3%에 이르고 있다.

셋째, 현재 자산평가에 이용되고 있는 公示地價와 時價의 차이가 큰 지역이 많다. 어떤 농촌지역은 공시지가를 규정대로 그대로 적용하여 생활보호대상자로 책정하고자 하면 과반수가 넘는 주민을 책정해야 하는 지역도 있다¹⁴⁾. 공시지가는 과거이고 시가는 현재라는 시차만 관련하여서도 큰 차이를 보이는 지역이 많을 수 있다.

기타의 재산 중 TV, 냉장고 등에 있어서는 타인이 버린 것을 재사

14) 충남 논산군 연산면의 경우 약 80%가 해당될 것이라고 사회복지전문요원이 말하고 있다.

용하는 경우나 자동차에 있어서 생업용 소형화물차와 승용차 등이 구별되지 않고 있다.

넷째, 生活保護法上으로는 근로능력활용 등의 규정이 있으나, 자산 인정과 관련한 동법의 시행령, 규칙 및 지침 등에는 이를 구체화하는 항목이 없다. 그러므로, 현재까지 생활보호대상자 책정은 소득 및 자산에 근거하고 있고 노출되지 않은 소득의 추정에서 간접적으로 근로능력을 반영하고 있으나, 勤勞能力의 평가에 있어서 科學的이고 具體的인 방안이 없다. 이로 인해 거택 및 자활보호의 분류에 있어서 부적절하게 분류되거나 선정에서 배제되는 경우도 있고, 差等支給에서도 부적정한 급여 혹은 실현되지 않은 소득이 고려된 급여가 결정되는 문제점을 안고 있다.

다. 資産의 範疇에서의 問題點

조사되는 資産範疇의 적합성에도 의문이 있다. 근로소득, 농어업 및 기타사업 소득, 재산소득 및 이전소득 등으로 규모의 파악이 어려운 항목들이지만 모두 소득의 범주에 들어 오고 있다. 그리고 재산에서도 부동산, 보증금 및 입주금, 금융자산 및 자동차 이외에 기타를 포함하고 있다. 그러나 값 비싼 내구설비재 등에 대해서는 기타의 항목에 자산평가를 하도록 되어 있으나 자동차 이외의 내구재에 대한 자산 평가는 주요 품목별로 평가하도록 규제하고 있지 않아 소홀하기 쉽다. 실제로 永久賃貸아파트 신규입주자들이 기존 주택의 판매금, 전세보증금 혹은 기타의 은닉된 자산을 이용하여 일반가정이나 다른 없는 내구재 및 가전제품을 설치하고 있다고 비판을 받고 있다. 특히 은닉된 재산의 규모를 간접적으로 발견하기 위해 이들 耐久財의 保有에 대한 정보가 중요할 것으로 생각되기 때문에 이들 품목에 대해서도 주요 품목을 調査對象으로 지적하고 評價方法을 제시하여야 한다.

라. 差等給與制度에서의 等級決定 要素

1996년부터 실시하기 시작한 거택보호대상자 生計費支援 差等給與制度에 있어서의 等級決定에는 소득만 고려하고, 그 이외의 재산, 근로능력, 지역차, 가구원 수 등은 고려되지 않고 있다. 그런데 주택을 포함한 토지 등 재산상의 차이는 低所得層의 等級差等과 관련하여 매우 중요한 요소로서 고려하여야 할 사항으로 생각된다. 왜냐하면 주택을 임대하는 경우를 예로 든다 하더라도 한쪽에는 賃貸所得을 올리게 하는 한편, 다른 한쪽에는 負의 소득을 가져다 주는 정도로 차이가 많기 때문이다.

그 다음 중요한 요소로서의 勤勞能力 이외에도¹⁵⁾, 일반적으로 도시 지역은 生活費가 더 많이 드는 점이 고려되어야 한다. 생활보호대상자 책정에서도 이것이 반영되는 것이 합리적이거나, 거기서는 반영하지 못한다고 하더라도 差等支給의 등급결정에는 이것이 반영되어야 할 것이나 그렇지 못하고 있는 것이다. 그리고, 1인가구라도 가구를 운영하려면 기본적으로 소요되는 주택 등의 基本經費가 고려되어야 하나 이 점도 고려되지 못하고 있다¹⁶⁾.

마. 其他의 問題點

자산적 원인이외의 문제로 인해 보호대상이 잘못 선정되고 급여가 이루어지는 문제가 있다. 扶養義務者の 규정, 대도시 전입 제한, 기타 사유 등으로 실질적으로 보호를 필요로 하는 貧困層이면서도 法的 要

15) 이 문제와 관련하여서는 뒤에서 더 논의하게 될 것임.

16) 더욱 장기적으로 정확하게는 여기에다 2명이상의 경우도 가구원 수별 차이가 나고, 가구원 각자의 근로능력 차이 등 까지 고려하는 것이 바람직하다.

件이 맞지 않아 배제된 가구의 비율이 약 25%에 달하고 있다(表 II-14 참조). 또한 적지 않은 사람들이 法 및 行政的 制約을 감안하여 신청조차 하지 않았을 것을 고려하면 법 및 행정적 요건이 생활보호 대상자의 선정을 歪曲시키는 주요 요인으로 작용하였을 것으로 생각된다. 대표적인 경우는;

첫째, 실질적으로 부양을 받지 못하고 있으면서도 戶籍上 扶養義務자가 있음에 따라 보호대상에서 배제되는 경우이다. 현행 행정지침으로 6개월간 부양의무자의 행방이 밝혀 지지 않으면 한명에 대해서 보호대상으로 편입이 가능하게 되어 있지만 그 동안에는 보호를 받지 못하고 있고, 부양의무 및 연령에 있지만 각종 질환 및 장애인 등록 미비 등의 원인으로 근로가 어려운 많은 사람의 가구가 보호대상에 들지 못하고 있다.

둘째, 大學生 子女가 있는 경우 대체로 거택보호에서 제외되고 있는 것이 실정이다. 또한 중·고교의 경우도 성적이 우수하여 장학금을 지급하려 하다가도 생활보호대상가구로 책정되어 教育保護를 받고 있는 것이 확인되면 獎學대상에서 제외된다.

셋째, 주로 전년도 상반기에 그 규모가 결정되는 예산은 전년도 하반기에 결정될 대상자 규모 및 급여수준을 제약할 수 밖에 없다. 이로 인해 豫算에 맞춘 지역별 보호대상자의 배정으로 實質的인 貧困層이면서도 보호대상에 편입되지 못하는 경우도 적지 않다는 지적이 있다.

반면에 保護의 基準을 넘는 사람이면서도 편입되어 있는 사람이 적지 않다. 이는 첫째, 資産規模를 위장함으로써 법적 기준의 범주에 해당되는 사람이 적지 않기 때문이다. 金融 및 不動産 소유의 파악의 어려움으로 이들의 자산 파악을 정확히 하기 어렵다.

둘째, 지방 유지 및 지방의원들의 부탁으로 보호대상에 편입되는 경우가 적지 않다는 이야기가 現場에서 들린다. 이들은 여러가지의 자산

및 법적 요건의 위장 혹은 무시에 의하여 保護對象으로 編入되고 있다. 셋째, 資産基準에 부적합하면서도 法的 要件에 맞추어 서류를 위조함으로써 보호대상자가 되는 경우도 있다. 예컨대 慢性疾患者가 離婚을 통해 단독 혹은 생활 무능가구로 위장하거나 住民登錄등 형식적 家口分離를 하여 보호대상으로 되는 사례가 있다.

기타, 한 전문요원들이 많은 가구를 담당하여야 하고 자산조사 등에 많은 노력을 빼앗기다 보면 Social-Work¹⁷⁾(專門社會事業 또는 社會福祉事業) 등 자활력 증대상담 등 본연의 업무에 소홀할 수 밖에 없는 것이 실정이다.

뿐만아니라 조사를 상세하게 하고자 하면 대상자들이 사회복지전문요원을 보고 형사대하듯 하게 되는 것도 문제다. 그런 관계에서는 본연의 업무가 效率的으로 이루어 질 수 없다.

종합컨데, 資産規模 파악은 특히 소득원이 단순하고 이웃들의 생활수준이 대체로 파악되고 있는 농촌에서는 큰 문제가 없으나, 도시에서는 근로의 내용이 다양하고 이웃의 수입에 대한 파악이 매우 어려운 문제를 안고 있다. 資産調査基準 自體가 갖는 문제점도 있지만 생활보호대상자 및 그와 유사한 極貧層의 자산의 성격 및 제도의 성격, 조사담당자의 업무과다 및 비전문성등으로 자산조사는 매우 어려운 것이 현실이다. 이와같은 조사상의 어려움으로 볼 때 현재 그 수가 매우 제한되고 수입규모가 매우 적은 극빈층의 소득을 정확하게 조사하는 한편 근본적인 조사상의 어려움을 극복할 수 있는 방안의 강구가 필요하다. 이러한 의미에서 단기에는 차등급여의 실시에 따른 衡平性의 문제 및 끊임없이 대두되고 있는 대상자의 잘못된 선정 등을 극복하기

17) 미국 등 구미국가에서 발생된 것으로서 ‘사회사업’으로 번역되어 사용되어 지기도 하나 광의의 사회사업과 혼동될 여지가 있는 등의 이유로 본고에서는 원어를 그대로 사용한다.

위한 자산조사방법의 改善이 필요하다. 그러나 극빈층에 대한 자산조사의 부정확성을 보완하고 장차 선진복지사회에 들어가기 위해서는 엄격한 자산조사에 지나치게 의존하기 보다는, 선진국에서와 같이 불확실 소득원 등에 대해 공제제도와 같은 포용적인 자산평가 방법을 점차 도입하고 생활보호대상자들의 생활에 대한 다양한 정보원을 활용하여야 된다고 생각된다. 그리고 生活保護選定에서 현실적으로 중요한 문제점은 오히려 부적절한 법 및 행정규제로 인해 보호를 필요로 하는 실질 빈곤층이 제도권 밖에 적지 않게 있으므로 이러한 측면에서 생활보호대상 선정을 위한 기존의 개선 방향이 보다 중요시 되어야 한다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 우리나라 社會保障制度의 資產評價基準의 比較 및 示唆點

1. 社會保障制度의 資產評價 方法의 實態

생활보호대상자 자산조사를 개선하기 위해 우리나라의 다른 社會保障制度에서의 보험료 및 급여수준 결정을 위한 자산조사방법을 비교 분석하는 것이 참고가 될 수 있을 것이다.

가. 生活保護

생활보호제도에서 평가하고 있는 자산은 분석상 크게 3가지 유형으로 분류할 수 있다. 경제활동이 노출되어 있고 소득 및 재산의 내용이 명백한 자산과 경제활동이 노출되어 있으나 성격상 소득의 파악이 어려운 경우, 그리고 經濟活動與否도 不分明하고 소득 및 수입원에 대해 전혀 파악하기 어려운 경우로 나눌 수 있을 것이다.

첫째, 經濟活動이 露出되어 있고 所得 및 財産의 內容이 明白한 資産에 대한 評價를 보면, ① 농업, 상업, 기타 사업 경영에 의한 收入 및 상시고용 및 임시고용 勤勞者의 所得으로서, 대상자의 실소득보다는 정부에서 마련한 평균 실적기준을 일률 적용한다. 즉 申告所得이 기준치 보다 적을 때 證憑書類가 첨부되지 않으면 주민의 신고에는 의존하지 않고 政府評價基準을 이용하는 경우이다. 예컨대, 농업소득은 農業振興廳의 농축산물 표준소득표, 漁業所得은 수협이 어가별 위판기록, 어촌계 자료, 어가경제 통계연보, 畜産業所得은 농축산물 표준

소득을 참조하고, 상시고용 및 임시고용 근로자에 대해서는 임금, 봉급대장 및 명세서, 필요한 경우 고용주와의 면담 등을 통해 근로소득을 추정한다. 財産所得으로는 토지, 가옥, 건물, 기계류 등의 임대료는 임대차계약서 등을 통하여 객관적으로 파악할 수 있고, 예금, 주식, 채권 등의 이자 수입 및 이전소득으로서 생활보호를 제외한 國民年金, 報勳 보상금 등은 소득조사가 용이하다. 이 경우 지역별 가구별 수입의 크기가 다를 수 있으나 비교적 전국 평균의 일반적 소득기준을 적용할 수 있어 조사상의 큰 어려움은 없다.

② 재산의 평가에서도 주택 및 토지가격에 대한 평가는 관련 公式資料의 評價額, 전월세 보증금의 임대차 계약서나 實去來價格을 기준하고, 기타 자동차, 예금 및 유가증권 평가액, 10만원 이상의 가축 평가액, 10만원 이상의 농기구, 각종 기계류, 점포 보증금 및 권리금 등을 포함하고, 負債로서 금융기관 및 타인으로부터 차입이 명백한 금액을 추정하고 있다.

둘째, 露出된 經濟活動에도 불구하고 所得 把握이 어려운 경우의 資産 유형으로는 행상, 노점상 등 小規模 零細 自營業에 의한 事業所得이나 파출부, 건설일용노무 등의 일일고용 勤勞所得 등으로서, 경제활동의 내용은 알려져 있으나 이들의 수입내용이 비교적 광범위하게 분포되어 있어 정확한 소득의 파악이 어려운 경우이다. 前者의 경우 대상자 인근주민, 동종 유사사업자 등의 면담 등을 통해 추정하고 있고, 後者の 경우 해당 동종 근로자의 평균임금과 평균근로일수를 감안하여 산출하고, 자신의 소득이 이 수준을 밑도는 사유가 있는 경우 사유서를 제출하여야 한다. 따라서 生活保護 申請者 중 이러한 소득에 의존하는 사람의 경우 사유서의 제출이 필요하며, 이 과정에서 生活保護를 기피하거나 위장서류를 제출할 소지가 있다.

그러나 耐久設備材와 같은 재산은 使用年限, 購入 혹은 贈與 與否에

따른 評價의 어려움이 있고, 값 비싼 소규모 가전제품 및 隱匿된 현금 재산 같은 動産에 대한 調査는 사실상 불가능하다.

셋째, 經濟活動與否 및 收入源의 不分明으로 收入 把握이 전혀 어려운 경우 즉 근로소득이 없거나 不分明한 경우 소득을 추정할 수 밖에 없는데, 생활보호대상의 소득의 대부분이 이러한 형태 이어서 자산조사 어려움이 발생하고 있다. 소득의 추정을 위해 1995년까지는 나이와 狀態(건강, 학력, 직업훈련 이수여부, 성별, 지역별)로 點數를 4 - 10점을 배정하여 최고 금액 250천원 최저금액 100천원의 가구소득을 추정하였으나, 1996년부터는, 근로일수만을 추정하여 1일 最低賃金額(10,200원)의 기준으로 산정 부과하고, 근로일수는 최고 25일(255천원)에서 최저 10일(102천원)의 근로일수를 적용토록 되었다.

기타 친지의 송금 및 증여 등과 같은 이전소득은 신고이외에는 사실상 파악할 방법이 없는 형편이다.

나. 地域醫療保險¹⁸⁾

地域醫療保險에서는 피보험자에 속한 모든 소득 및 재산에 대해서 평가하도록 되어 있으나, 의료보험가입자의 자산은 課稅 자료상에 나타나는 소득과 나타나지 않는 두가지 소득유형으로 分類할 수 있다. 먼저 과세자료상에 나타나는 소득 및 재산은 농어촌의료보험확대실시세부지침(Ⅱ), 보험료부과지침, 도시지역의료보험 적용대상자 소득 및 재산조사지침에 의거하여 保險料를 산정하지만 소득 및 재산의 평가는 課稅資料에 의거하고 있어 조사상의 문제는 없다. 과세상에 나타나는 자산의 경우 生活保護對象者의 자산조사와 다를 바가 없다.

18) 보건사회부, 『1990년도 지역의료보험 보험료 부과지침』, 1990.6. 및 의료보험연합회의 지역의료보험과의 자료를 참조함

과세자료에 나타나지 않는 소득 및 재산은 신고를 받아 확인 결정한다. 다만, 신고하지 않거나 申告內容이 심히 부실하다고 인정되는 경우 조합에서 정한 기타 소득·재산 조사기준에 의해 조사 결정한다. 이 경우 조사기준은 運營委員會의 의결을 거쳐 결정한다.

그러나 確認 決定의 절차는 지역조합마다 차이가 있겠지만 어떤 지역의 경우(예, 의정부조합) 과거에는 신고소득에 주로 의존하여 왔으나 지금은 부과기준표를 작성하여 일정소득을 부과하고 있다. 남자 20-55세 여자 20-50세까지의 年齡階層에 대해서는 經濟活動이 있다고 보고 이들에 대해 부과하는 소득은 세대규모(1~4인), 재산수준(상중하), 自動車 有無에 따라서 소득을 부과한다. 일인당 최저한의 소득인정수준은 경제적 능력이 없고, 4인가구이고 재산수준이 하이고 자동차가 없는 가구의 경우 일인당 9만원 家口所得 36만원으로 평가하고 있다. 경제적 능력이 없고, 재산이 하이며, 자동차가 없는 가구로서 일인세대는 24만원, 2인세대는 30만원, 3인세대는 36만원으로 평가하여 保險料를 부과하고 있다. 그러나 이와같은 소득의 추정에 의한 민원의 소지를 줄이기 위하여 이의 신청을 받는데 아직 이의신청이 많이 들어 오고 있지 않다고 한다. 이는 일인당 9만원에서 66만원까지의 추정소득이 실소득에 가까워서 신고가 적었다기 보다는, 比較的 判斷이 용이한 재산, 자동차 보유와 가구규모가 같은 정도에서 소득 평가액의 차이는 12~24만원 사이에 있고 저소득층일수록 평가차액이 적은 데다가, 이를 기준한 등급조정에 따른 보험료의 차이가 크지 않은데(약 2000원 내외) 기인한 것이 아닌가 추측된다. 이 조합은 財産評價에서 전월세(가입자의 약 73%가 해당) 중 약 700만원을 控除하여 평가하고 있다.

또한 申告所得 金額과 과세자료상의 소득금액의 衡平을 維持하기 위해 신고소득액에 一定率을 적용하여 평가할 수 있다. 평가율은 과세자료가 있는 세대의 과세자료상의 소득과 실제소득과의 차이 그리고

소득비례보험료부과기준 등 지역실정을 고려하여 조합 자체적으로 결정한다(1990년도 지역의료보험료부과지침, 보건사회부, p 25쪽 참조)¹⁹⁾.

기타 보험료부과를 위해 전세보증금 등 주민신고 재산액의 일정금액을 초과하는 금액에 대해서는 재산가액 환산율을 곱하여 이용하고 있다. 자동차에 대한 보험료는 5等級 區分하여 등급별 정액 부과를 하고 있어 정확한 평가가 필요하지 않다.

지역의료보험의 경우 生活保護制度에서의 자산조사방법보다 덜 체계적인 것으로 보인다. 우선 사회보장의 대상이 다르기 때문에 소득의 성격에 현저한 차이가 있어 效率的인 資産調査方法에 차이가 있을 수 있다. 첫째, 자산의 내용이 생활보호대상자에서 보다 단순하고 보다 분명하여 申告에 依存도가 높다. 둘째, 의료보험의 경우 당해에 필요한 保險料 總額을 가입자에게 배분하는 방식을 취하고 있어 정확한 자산조사에 대한 필요성이 相對的으로 적어 대부분의 경우 신고소득을 再調査하고 있지 않은 것으로 생각된다. 즉 給與支出에 맞춘 보험료의 결정에서 절대적 자산 규모 이외에 상대적 순위가 중요하므로 주민신고소득에 의존도가 높을 수 밖에 없다. 셋째, 자산조사방법을 조합별로 하기 때문에 일관된 자료를 얻기 힘들다. 예컨대 농업소득의 경우 생활보호제도에서는 농지원부 및 농축산물표준소득을 참조하도록 지침상 규정되어 있으나, 의료보험에서는 조합의 운영위원회에 基準設定을 맡기고 있어 全國的으로 일치된 자료를 얻기 힘들 것이다.

끝으로 地域醫療保險의 경우 기여에 관계없이 급여가 모든 가입자에게 同等하게 이루어 지고 있어 보험료 납부자의 便益極大化를 위해 신고소득을 가능한 낮추려 할 것이고, 保險管理者도 보험재정에 문제가

19) 보험료부과에 관한 세부 규정에 의하면(제 3조), 정관 제42조 제1항의 규정에 의한 주민소득금액, 농지소득금액, 근로소득금액에 대해 각각 평가율을 정하고, 일부 이율은 조합별로 지역실정에 맞게 조정한다

없는 한 給與 差等化를 위한 정확한 자산조사의 필요성은 그만큼 減少할 것으로 추정된다. 따라서 이로 인해 지역의료보험에서 자산조사의 正確度는 매우 떨어지고, 의료보험서비스의 過剩利用 및 소득의 낮은 신고의 정도가 우리나라의 사회보장내에서 가장 클 것으로 보인다.

다. 地域年金²⁰⁾

현재 농어촌에 한해 실시되고 있는 地域 年金은 가입대상으로서 정규 근로자이외에 생활보호대상자와 같은 소득원 유형인 自營業者 등을 포함하고 있어 참고자료가 될 수 있다. 지역연금은 실소득원에 근거한 보험료의 부과를 통해 연금제도의 再分配效果를 달성하여 보험가입자 간의 衡平性을 維持하고, 과소신고에 따른 불충분한 老後所得保障 문제에 직면하지 않기 위해서는 정확한 자산조사가 필요하다.

그러나 현재의 지역연금은 소득원의 내용이 도시 보다 단순한 농어촌에 局限되어 있는데도 실소득의 파악에 적극적이지 않고, 주로 보험료의 결정을 申告된 소득에 依存하고 있는 실정이다.

소득 파악을 위한 과정을 보면 첫단계로 소득신고기준 및 소득등급별 보험료 및 급여수준을 가입자에게 제시한다. 소득신고기준을 위해 농업소득신고기준표, 어업소득신고기준표, 사업소득신고기준표, 임금소득신고기준표로 구분 제시한다.

둘째 단계에서 가입자는 제시된 基準表와 等級別 保險料를 고려하여 소득을 신고한다.

마지막으로 소득관련자료를 이용하여 추정소득과 비교한 뒤, 誠實申告者 等級 適用 및 不誠實申告者 再申告 案內가 있게 된다. 추정소득

20) 최병호, 이정우 외, 『국민연금제도의 농어촌지역 적용현황과 정착방안』, 한국보건사회연구원, 1995.

국민연금관리공단, 『국민연금연수교재』, 1996을 참고함.

에 기준은 所得資料(국세청, 농진청, 신고자료) 중 가장 낮게 소득이 산출되는 자료를 기준으로 하고 있어 소득 저평가의 가능성이 크다.

또한 所得再申告는 소득관련자료를 토대로 추정된 소득보다 현저한 차이가 날 경우에만 한다. 保險料의 賦課는 최저 22만원에서 최고 360만원에 이르기까지 45 등급으로 등급을 결정하며, 3%의 보험료를 부과하고 사후 조정관리 한다. 이와같은 현행제도에서는 不誠實申告가 심하지 않는 한 申告所得에 의존하고 있어 所得調査가 크게 문제되지 않고 있다. 保險料 賦課에 이용될 所得額은 전적으로 보험급여액의 기대치와 현재의 부담능력을 고려하여 신고되고 있다고 볼 수 있으며, 그 결과 申告所得의 약 31.2%가 最低所得인 1등급(22만원)에 몰려 있고, 전체 45등급 중 30등급 이상은 5.6%에 불과하며 약 74%가 20등급이하이어서 과소한 所得을 신고할 가능성이 매우 클 것임을 시사하고 있다.

따라서 給與額 期待値에 대해 최소한의 보험료 부담을 하기 위한 과소신고는 피할 수 없으며, 이는 전체가입자의 노후보장의 총체적 불충분과 가입자 중 성실신고자와 불성실 신고자들간의 보험료 부담의 형평성 저하 즉 年金給與制度의 남용을 없애기 위해 정확한 소득 파악이 필요하나 현실은 그렇지 못하다.

그럼에도 불구하고 農漁民年金의 申告所得은 의료보험의 소득보다 크게 높아 제도간의 특징 차이에 대한 가입자의 상이한 반응을 보이고 있다. 즉 給與가 신고소득에 관계없이 일정한 醫療保險에서 과소 신고의 경향이 매우 강한 반면, 農漁民年金에서는 保險料에 寄與의 法則에서 再分配效果를 적절히 활용하는 범위내에서 소득이 과소 신고되었을 것으로 생각되어 生活保護制度의 資産申告 傾向에 대한 전망에서 시사하는 바가 있다. 기타 社會保障制度 예컨대 産災保險 및 고용보험에서는 임금을 보험료 부과대상으로 하기 때문에 保險料賦課를 위한 소득의 조사상의 어려움은 피할 수 있다. 다만, 所得給與의 경우 가구의

형편에 따라 差等給與가 필요하다면 정확한 자산조사가 중요하다. 그러나 현재 우리나라의 産災保險制度는 가구의 소득의 필요성을 가구 규모 등²¹⁾으로만 가늠하므로 정확한 자산조사의 필요성은 없다. 그리고 고용보험의 경우는 가구의 소득형편을 반영한 給與制度가 없어 所得 調査의 필요성은 없다

라. 美國의 公的扶助對象者의 資産評價²²⁾

오랜동안의 資産調査의 역사를 갖고 있는 선진국에서의 資産調査方法은 우리의 조사방법의 개선에 큰 참고가 될 수 있을 것이다. 그러나 어느 나라에서나 자신의 所得을 정확하게 말하는 사람이 드물고, 所得의 申告가 자신이 받을 혜택에 영향을 줄 때 과소신고의 問題는 피할 수 없다. 이와같은 근본적 문제에 대해서는 선진국에서도 발전된 합리적 기술이 보고되지 않고, 다만 소득 등 자산조사에 따른 烙印效果와 조사와 급여의 不正確度에 따른 문제점을 해결하기 위하여 베버리지가 제안한 빈곤화의 가능성을 크게하는 속성의 가구에 대해 慾求調査(Needs Test)를 하여 급여하는 방법으로 변화되어 왔다²³⁾. 資産調査方法論에 대한 이러한 자료획득의 어려움을 피하고 公的扶助의 목표를 보다 효과적으로 달성하기 위해 발전되어 온 선진국의 資産基準을 미국의 예를 통해 보았다.

21) 유족급여시 부양가구수에 따라 차등급여되어 급여수준 결정을 위한 정확한 소득수준의 파악이 불필요하다. 산업재해보상보험법시행령 제32조에 의하면 유족보상연금의 지급자의 범위에는 근로자 사망당시의 처, 남편과 부모 또는 조부모로서 60세 이상인 자, 자녀 또는 손으로서 18세 미만인 자, 형제자매로서 18세 미만이거나 60세 이상인자, 기타를 포함하고 있어, 가족의 구성에 따라 유족보상급여는 차등 지급되나 자산을 기준한 급여수준의 결정제도는 없다.

22) Social Security Administration, *Annual Statistical Supplement 1995 to Social Security Bulletin*, 1995, pp.74~88.

23) C. Jones, 1985, p.108. 및 N. Barr, 1987, p.271.

美國의 公的扶助制度는 사업마다 그리고 주마다 選定基準 및 保護水準이 차이가 날 정도로 다양하다. 공적부조제도 중 1974년부터 실시되고 있는 補充的 所得保障(Supplementary Security Income)制度에서 資産資格要件을 보면 1989년부터 지금까지 적용되어 오고 있는 조항으로 1995년 개인은 \$2,000, 부부는 \$3,000 이하의 자원을 가진 사람으로서 노인, 맹인, 신체장애인이면 SSI의 수급대상자가 된다. 단, 給與決定에서 제외되는 一般的 所得은 1972년에서부터 실시되어 1995년에는 社會보장 등 근로 및 비근로수입의 월 \$20과 근로수입의 월 \$65 및 \$65 이상의 근로수입의 1/2은 공제되고 있다. 그리고 수입중에는 社會보장수입, 기타 정부 및 개인연금, 원호금, 근로자보상을 포함한다. 기타 特別控除로서 근로유인을 높이기 위하여 다음 사항의 所得控除가 인정된다. 1972년에 정해진 것으로서 ① 부정기적이고 불규칙적인 소득 합계가 \$60이거나 분기 근로소득이 \$30 및 비근로소득의 \$30 이하 ② 과거 實物자산 혹은 식품 구입 조세에 근거해서 상환된 조세액 ③ 教育기관의 학비로서 이용된 援助金, 獎學金 등 ④ 장애인 및 시각장애인 受給者의 공인된 자립계획에 의한 소득 ⑤ 시각장애인의 노동비용 ⑥ 1990년에 정해진 특별공제로서는 과거 보충급여를 받지 않던 사람으로서 직업재활서비스지불액 등이 있다. 따라서 美國의 補充給與制度의 所得控除額은 월 소득이 빈곤선에 있는 단독가구의 경우 월 약 \$363, 년 약 \$4365이어서 일반 소득공제만 해도 소득선정기준인 공식빈곤선(1995년 1인 가구 \$7470)의 약 58.4%이고, 여기에 特別控除에 해당하는 가구의 경우 控除의 크기는 더욱 커질 것이다.

財産 控除項目은 일반적인 적용 항목으로서 1972년 정해진 ① \$25,000이 넘지 않는 급여대상자가 살고 있는 집(1976년에는 가격제한 철폐) ② \$1,500이 넘지 않는 개인용품 및 가구재(1979년 \$2,000로 증가) ③ 수송수단(출퇴근 및 장애자 치료용)으로 사용되는 차량(가격제

한 없음)이나, \$1,200 이하의 자동차 한대(1979년 \$4,500로 증가) ④ 액면가치 \$1,500 이하의 생명보험 ⑤ 1982년 정해진 대상자 본인, 배우자를 포함한 가족의 葬地價値와 장례비 \$1,500 등이 있고, 特別控除로서 시각, 신체장애인의 자립에 필요한 자산 및 기타의 수단과 자립을 위한 사업에 필수적인 자산 등이 있다. 따라서 일반적인 자산공제액도 가격제한이 없는 살고 있는 집, 수송수단 자동차 및 葬地를 제외한 보험자산, 개인용품, 장례비 등의 상한선 합계 \$6,200이어서 財産控除額은 오히려 財産基準의 최저 2-3배를 넘는 것으로 보인다.

2. 資産 評價方法의 比較 및 示唆點

지금까지의 우리나라의 生活保護制度, 기타 社會保障制度 그리고 미국의 公的扶助制度의 자산평가를 비교해보면,

첫째, 생활보호제도의 資産의 範疇는 다른 사회보장제도에서와 같이 包括的이다. 미국에서와는 달리 모든 소득 및 재산은 조사 및 평가의 대상이 되고 있다.

둘째, 자산조사는 각 사회보장제도의 목적에 맞는 負擔의 衡平性 및 給與의 充分性과 衡平性을 충족시키기 위하여 정확하게 이루어 질 필요가 있으나, 현재 모든 제도는 조사에 따른 비용 등을 고려하여 매우 부실한 조사수준에 그치고 있다.

셋째, 무엇보다도 생활보호대상자와 다른 사회보장제도의 對象者의 資産의 性格에 差異가 있어 생활보호대상자의 자산조사에 그대로 이용하는 데는 어려움이 있다. 1995년 생활보호대상자의 경우 경제활동인구 중 일일고용자의 비율은 약 40.0%이고, 영세사업장 및 농수산업 종사자 40.7%인데 비해 상용근로자는 불과 7.9%이어서 기타 사회보장가입자가 될 일반인의 취업구조와 큰 차이를 보이고 있다.

〈表 III-1〉 1~4人 事業場의 就業狀態의 比較(1992年度)

(단위: %)

상용근로	임시근로	일용근로	고용주	자영자	표본크기(명)
18.1	5.8	14.7	10.0	51.4	50,671

資料: 노동부, 『고용조사』, 1992.

셋째, 각 사회보장제도에서 자산조사의 어려움에 대응하여 여러 방법이 동원되고 있다. 신고에 의존과 더불어 각 資產 推定의 基準表를 작성하여 주로 기준표를 활용하고 있다. 이는 같은 職種의 收入도 시간과 장소에 따라 크게 달라질 수 있어 과소 신고되는 것을 조정하기 위한 방법이다. 그러나 우리나라 資產 評價의 比較分析에 있어 가장 큰 문제는 각 제도 대상자들의 자산보유의 대상과 내용에 차이가 커서, 즉 生活保護對象者의 資產內容이 다른 제도 대상자들과 차이가 커서 자산조사의 방법에 큰 차이를 가질 수 밖에 없다. 따라서 다른 사회보장제도에서 많이 활용하고 있는 소득 및 資產價值 評價의 基準表는 지역 및 사업장에 따라 달라질 수 있는 수입 및 가격의 차이를 반영하는 것이어서, 정기 수입이 없고 수입원이 다양한 생활보호대상자에게 적용하기 힘들다. 예컨대 不定期 收入을 벌고 있는 대상이 일부 포함된 지역의료보험 및 연금의 경우에도 수입의 내용이 생활보호대상보다 단순할 수 있다(예, 건설일용노동의 일당 수입은 일정하게 추정할 수 있으나 극빈층에서와 같은 각 종의 잡일에 종사할 수 밖에 없는 사람의 수입은 단순하지 않음). 생활보호대상자들의 수입내용이 신고에서 빠져 나가기 쉬운 성격 때문에 생활보호제도에서는 推定所得이라는 독특한 개념이 도입되고 있고, 실현되지 않은 소득도 인정하여 평가하여 다른 제도와 대조를 보이고 있다.

〈表 III-2〉 各 社會保障制度의 資産調査의 比較

	생활보호	지역의보	지역연금	산재보험	고용보험
조사 대상	선정된 극빈층	생활보호대상 및 5인 이상 사업장 근로자가 배제된 자영업자 등	좌동	5인 이상 사업장	30인 이상 사업장
자산 유형	• 신고재산 • 소득: 주로 부정기 수입, 추정소득	• 신고재산 • 소득: 주로 과세자료상 소 득과 비과세소 득에 대한 추정	• 재산무관 • 기준소득 활용	임금 총액기준	좌동
추정 방법	대부분이 소득의 추정에 의존	주로 과세소득의 평가지침에 의존	주로 신고 소득에 의존	-	-

다섯째, 資産評價의 基準을 活用할 때 평가액과 실제 소득과의 불일치가 크면 評價額을 생활보호사업의 급여수준결정등에 적용하는데 큰 무리가 따를 수 있다. 또한 실질소득 및 재산의 평가를 위한 政府의 客觀的 基準의 適用과 所得申告의 두 방법 모두 정확한 소득금액을 파악하지 못할 때, 생활보호에서와 같이 평균 혹은 정부 평가 기준 보다 낮게 신고된 금액에 증빙 서류를 첨부하게 되어 있는데, 이것이 어려우면 실질 보다 높은 평가액을 쓸 수 밖에 없다.

이에 비해 地域醫療保險 및 農漁村 年金의 경우는 申告所得에 거의 전적으로 의존하고 있어, 과소 신고의 정도는 申告所得額 保險加入者의 費用單位當 收益率 기대치 계산에 따라 달라져서 정확한 소득의 파악이 어렵다.

여섯째, 資産調査의 正確性은 생활보호제도는 물론 지역연금, 고용 및 산재보험 등에서 급여수준을 결정하기 위해 중요하지만, 조사의 정

확도가 떨어지는 현재의 상태에서는 기여와 급여수준 사이의 형평성에 있어 제도간에 큰 차이가 발생하고 있다.

이와 같은 각 社會保障制度의 資產評價의 특성으로 부터 생활보호대상자 선정 자산기준의 개선을 위해 주는 시사점을 다음과 같이 정리할 수 있다.

1) 生活保護 差等給與制度下에서 申告所得의 信賴性이 크게 감소될 가능성이 있다. 모든 보호대상자에게 신고소득에 관계 없이 동일 수준의 급여를 하는 1996년 이전의 제도에서는 지역의료보험에서와 같이 소득이 대상자 선정기준 이하의 수준에서 신고되는 경향을 보인다. 그러나 신고소득에 의존하여 급여수준이 결정되는 차등급여시는 낮은 소득신고로 몰려 있어 비판되고 있는 농어민연금에서 보다는도 크게 적은 자산을 신고하려는 경향이 나타날 것으로 추정되며, 따라서 동일 급여제도의 과거 조사에서 보다 신고 소득은 전반적으로 낮아 질 것으로 보이며, 사회보장제도 중 소득조사에 근거한 급여수준의 결정에서 가장 큰 문제를 발생시킬 것으로 보인다.

2) 다른 사회보장제도에서와 같이 一律的 評價基準을 대상자의 직종이 다양하고 부정기적이며 수입폭이 큰 생활보호대상자의 수입 추정에 그대로 적용하면 過大 評價의 가능성이 크다.

3) 특히 다른 사회보장제도 및 선진국에서 발견되지 않고 있는 실현되지 않은 소득을 인정하여 대상자의 선정과 급여수준을 결정하는 것은 資產調査의 不正確性에서 나오는 제도적 결함으로서 제도의 유효성 및 보호대상자의 제도에 대한 만족도를 크게 떨어뜨릴 가능성이 있으며, 차등급여의 정도가 커질 수록 민원의 정도도 커질 것으로 예상된다. 더욱이 생활보호대상자의 급여가 수급권으로 인정이 되면 실현되지 않은 소득의 일방적 인정에 근거한 보호대상자의 社會的 基本權의 박탈이라는 문제를 발생시킬 소지가 있다.

4) 財産의 範疇은 모두 制限的이어서 주로 金融情報 및 隱匿된 不動産의 발견에 맞추어져 있어 현금 저축 및 은닉된 기타 재산의 추정이 어렵다. 이러한 의미에서 내구설비재를 재산항목에 구체적으로 포함하여 간접적으로 재산추정의 어려움을 보완할 수 있을 것이다.

5) 美國의 경우 勤勞誘因을 위해 不定期 收入 등의 控除 範圍가 넓고 불확실한 소득에 대해 소득을 인정해서 빈곤층을 보호대상에서 무리하게 배제하거나 급여수준을 낮게 하지 않고 있어 우리가 선진복지사회에서 지향해야 할 방향을 시사하고 있다.

IV. 政策提言

1. 基本方向

첫째, 우리나라의 生活保護制度는 資産의 認定範圍 등에서 충분히 包括的이고 調査方法도 오랜동안의 경험을 통해 개선되어 오고 있으나, 극빈층 보유 자산의 성격으로 인해 조사대상의 자산범위, 자산규모 추정 및 조사방법에 개선의 여지가 있다. 특히 差等給與의 내용이 보다 현실에 가까워지기 위해 차등의 폭이 커지게 되면, 이에 따른 민원을 최소화하기 위한 합리적인 資産調査 및 推定方法의 개발이 필요하다. 예컨대 지역의료보험 및 지역연금가입자의 자산이 간접활용될 수 있다.

둘째, 低所得層 資産調査의 어려움은 개선할 수 있는 부분도 있지만, 근본적인 限界를 지니고 있어 이에 대한 보완적인 방법 및 제도의 개발이 요청되며, 특히 지금까지 유명무실한 生活保護委員會의 기능의 강화가 필요하다

셋째, 비교적 정확히 조사될 수 있는 資産의 경우 地域差異 및 金融秘密 등의 제약으로 資産情報의 接近이 어려운 경우에 대해서는 電算網의 擴充을 통해 情報의 接近度를 증대시켜야 한다.

넷째, 勤勞能力에 대한 보다 정확한 指標를 개발하여 生計保護對象者 중 勤勞能力이 있다고 평가되는 자는 自活保護對象者로 勤勞能力이 기준 이하인자는 생계보호대상자로 재분류하여 제도의 효과성을 높이고 근로능력이 없다고 평가된 자에 대해서는 資産調査의 조건을 크게 완화하여 민원의 소지를 축소할 수 있다. 또한 근로능력이 어느 정도 있다고 판단되는 자를 推定所得에 의해 生計給與 대상에서 무조건 배제하지 말고 給與의 條件으로 事前 혹은 事後의 勤勞를 명시함

으로써, 실현되지 않은 所得의 認定에 따른 문제를 줄이고 勤勞誘因을 자극하는 積極的인 政策으로 발전시킬 수 있을 것이다. 장기적으로는 極貧層의 不定期的이고 不明確한 소액의 資産에 대한 조사에 의존하기보다는 선진국에서와 같이 勤勞誘因 등 각종 적극적인 사회에의 기여를 조건으로 이들 資産의 일정부분을 공제함으로써 경제적 및 사회적 목적을 증진시키는데 기여할 수 있도록 誘導하여 給與費用 및 資産調査費用의 영향을 부분적으로 줄일 수 있을 것이다.

다섯째, 또한 長期的으로 분명치 않은 極貧層의 資産調査에 지나치게 의존하기 보다는 資産調査와 동시에 資産의 實態를 반영하는 貧困層의 다양한 生活 궁핍정도를 동시에 고려하여 보호대상과 내용을 결정해야 한다. 이러한 의미에서 개별가구특성에 따른 選定基準의 결정과 보호를 필요로 하는 개인에 대한 개별적 보호를 가능하게 하는 選定基準 및 方法의 開發이 필요하다.

2. 調査方法의 改善方案

무엇 보다도 生活保護對象 申請者의 資産 및 經濟活動의 內譯이 분명치 않은 상태에서 조사대상자의 신고와 복지담당 직원의 주관적 평가에 주로 의존하는 현 상황에서는 實質 資産을 정확하게 조사하는데 근본적인 한계가 있다. 따라서 조사에 대한 補完策이 보다 집중적으로 이루어져야 한다. 또한 자산소유가 인정되나 자산의 내용에 대한 접근이 어려운 경우 接近度を 증대시킬 수 있는 情報網의 構築이 필요하다.

가. 生活保護委員會와 이웃 住民의 情報의 積極 活用

生活保護對象者의 不定期的이고 다양한 성격의 경제활동으로 벌고 있는 소규모 수입 및 재산을 사회복지전문요원이 정확하게 조사 및

추정하기는 쉽지 않다. 더욱이 이들의 다른 업무가 과다하고 조사가 9월 한달에 집중되어서 이들에 대한 實資産의 정확한 파악은 물론 合理的 推定도 불가능하다. 따라서 현재와 같이 사회담당 직원의 資産調査와 推定에 거의 全的으로 의존함에 따른 調査의 不正確度を 改善하기 위한 조치가 강화될 필요가 있다.

1) 生活保護委員會의 機能 強化

현재 行政指針으로서 운영할 수 있게 되어 있고 그 위원이 지역의 유지로서 구성된 生活保護委員會의 活用度を 높이기 위하여;

첫째, 읍면동 生活保護委員會의 機能을 行政指針이 아닌 법으로 규정하여 조직의 權威와 責任度を 높여야 한다.

둘째, 위원은 지역의 貧困層의 경제사정에 밝은 인사로서 구성되도록 법적으로 규정한다. 현재 읍면동 生活保護委員會는 지역의 기관장(예, 새마을운동협의회, 부녀회, 바르게살기위원회 등), 읍면동장으로 구성되어 對象의 選定과 給與水準을 결정하는데 實質的이고 直接的인 情報를 갖고 있지 못하다. 따라서 生活保護委員會가 對象者의 資産 및 生活實態를 정확히 파악하고 對象 및 給與水準을 결정하기 위해서는 委員會의 構成을 對象者의 경제사정에 밝은 인사들로 구성하여야 한다. 예컨대, 지역에 오래 살고 어느 정도 경륜이 있는 동네의 유지, 지역의 복지를 위해 대민 접촉이 빈번한 통반장 및 민간 복지운동가, 기타 주민접촉이 많은 종교운동가 등의 實質的으로 資産 및 生活 評價의 能力을 갖춘 사람들로 委員을 構成하고 資産調査의 義務를 賦與할 필요가 있다.

셋째, 審議委員들에게 적정한 수준의 수당 등을 지급하고 잘못된 資産評價 및 選定에 대한 일정한 責任을 賦課한다. 또한 특별히 부담되는 일은 없게 각 심의위원들의 審議의 내용은 秘密에 부치는 한편 충

분한 수의 審議委員을 확보하여 편파적 심의를 防止하는 體系 등을 확립하여야 할 것이다. 이렇게 함으로써 사회복지전문요원 보다 빈곤층의 실정에 보다 밝고 자산정보의 수집이 용이한 지역의 인적 자원을 활용하여 자산조사의 정확성을 증진시킬 수 있다.

2) 이웃 住民의 保護申請 및 不當選定 申告 權限의 賦與

保護申請權을 當事者 以外에 이웃 주민에게도 賦與함으로써 보호를 필요로 하는 사람이 節次나 行政을 몰라서 申請을 못하거나 烙印效果로 申請을 기피하는 것 등의 문제를 줄이고, 또한 높은 생활수준에도 불구하고 보호를 받고 있는 사람들(長期患者의 故意的 離婚 등)을 排除할 수 있는 기회를 증대시킬 수 있을 것이다.

나. 社會擔當職員의 長期勤續, 福祉業務의 專擔, 그리고 行政支援制度의 導入

먼저, 현재 자산조사 및 추정을 거의 전적으로 책임지고 수행하고 있는 社會擔當要員들의 지역 근무가 불과 평균 1년 정도이어서 현지 住民의 資産 및 生活實態를 具體的이고 正確하게 認知하기에는 勤務年限이 매우 짧으므로 이들의 勤務를 지역당 최소한 3년이상 하도록 한다.

둘째, 社會福祉專門要員들은 福祉業務 이외에도 일반업무를 많이 하고 있어 專門性을 살리기 어려우므로 이들이 복지업무에 전담할 수 있도록 한다.

셋째, 資産調査의 業務를 효과적으로 하기 위하여 調査段階에서 社會擔當職員에게 行政補助要員을 두는 방안 등도 검토해 볼 수 있을 것이다.

다. 全國的 生活保護電算網 構築을 통한 對象의 選定 및 給與水準 決定의 合理化 增進

資産의 내용이 감추어져 있지만 원활한 情報活用體系의 구축으로 많은 비용과 인력이 들지 않고 비교적 정확한 조사와 추정이 가능한 경우가 있다. 지금 읍면동의 사회복지담당자들이 자산조사에서 가장 큰 어려움을 느끼는 것은 他地域에 있는 財産 및 金融資産에 대한 정보수집에 있다. 타지역에 소재한 재산이나 부양 가구원들의 소득 등의 파악을 위하여 분산된 정보의 활용증대를 위한 일선행정기관의 電算網의 擴充이 필요하다. 그리고 상급 및 동일수준의 행정기관과 금융기관이나 국세청 등의 관련기관의 협조증대도 필요하다. 이를 위해 첫째, 각 읍·면·동사무소에서 관리하고 있는 생활보호대상자 가구의 가족기록, 직업, 재산실태, 그리고 소득조사에서 밝혀진 所得 收入內容에 대한 자료를 電算에 입력한다. 둘째, 별거 상태에 있는 부양가구원의 가족상황, 소득 및 재산(토지, 임야, 건물, 자동차 등)을 조사하거나 국세청 및 금융기관에 조회하여 統合情報를 만든다. 셋째, 수시로 변하는 소득 및 재산의 내역을 발견하기 위하여 생활보호대상자 및 별거 부양가구원의 국세청 및 금융기관에 입력 자산자료를 읍면동 電算網과 連繫시킨다. 이렇게 함으로써, 醫療保險 및 國民年金에서와 같은 읍·면·동의 전산망으로 모든 생활보호가구 및 부양가구원의 자산내용의 파악이 가능케 하는 생활보호대상자 자격 및 급여 관리를 위한 全國的 生活保護對象者 管理電算網을 시설보호 및 거택보호대상자부터 段階的으로 구축하여 모든 읍면동에서 이들의 자산의 실태 및 이동을 관찰할 수 있게 하는 것이다. 이와 같은 생활보호대상자의 전국적 전산망의 구축은 첫째, 보다 廣範圍한 情報를 조속히 입수함으로써 適期에 합리적인 대상자의 선정과 급여수준 및 내용을 결정할 수 있다. 둘

제, 生活保護對象 및 해제가구와 국민연금 및 의료보험의 자격 및 급여의 연계(예컨대 失業給與와 生活保護給與, 노령수당과 무각출연금 등)와 관련된 政策 및 行政을 결정하는데 필요한 정보수집 및 처리시간의 단축과 합리성을 크게 증진시킬 수 있을 것이다. 셋째, 장기적으로는 사회보험, 생활보호, 그리고 사회복지서비스 대상자들에 대한 統合的 福祉電算網을 구축하는 방향으로 나아갈 수 있을 것이다.

라. 調査의 樣式紙 改善, 期間延長, 指針明確化

생활보호대상자 관리카드 및 상담일지 등을 단순화해야 하며 중복 작성하는 항목 등을 없게 해야 한다. 한편, 어떤 항목은 보완할 필요가 있는 것도 있는데, 예를 들면 기존 양식지의 所得調査項目의 경우 한 가구원이 두가지 종류의 소득을 올리는 경우 이를 기록할 수 있는 난이 없는 것 등이다. 조사기간의 충분한 연장으로 타지역 및 關聯機關의 협조를 충분히 받을 수 있게 하여 조사의 정확성 및 行政機關業務의 信賴性을 제고하여야 한다. 책정기준지침을 법정기준과 소득재산 기준으로 나누어서 규정하는 경우 양규정에 모두 해당되어야 하는 점을 명확히 하는 등의 추가설명이 필요한 규정은 補完하여야 한다.

3. 資産測定方法 改善方案

가. 醫療保險 및 年金資料의 活用方案

생활보호대상자의 자산의 내용이 객관적으로 조사가 극히 어려운 경우에는 地域醫療保險 및 地域年金에서 유사계층의 소득의 최저 한선을 추정하여 참고자료로 활용할 수 있다. 특히 의료 및 연금보험 가입자의 보험 가입자의 지역, 가구특성 등의 人口學的 特性, 학력, 직

업 등 각종 자료를 이용하여 평가된 동일 유형의 의료보험 및 연금보험 가입자의 자산추정액²⁴⁾은 생활보호대상자들에 대한 比較 所得으로 활용될 수 있을 것이다. 이는 사회담당직원이 각 대상의 자산을 주관적으로 평가하여 상대방에게 물었을 때 발생할 수 있는 문제점, 예컨대 대상자가 反對意思를 표명하기 어렵거나 조사자가 자신의 權威를 強要하는 것과 같은 점들을 지양하고 보다 객관화된 자료를 제시하여 대상자에게 합리성을 설득할 수 있을 것이다. 그리고 객관적인 기준에 전혀 부합되지 않았을 때는 가능한 한 객관적 조건이 실현될 수 있는 조건(예, 근로조건)으로 대상을 선정하고 급여할 수 있을 것이다.

그리고 保險資料를 통해 추정된 소득은 본인에게 통고되어 이의 신청을 받고, 現地調査를 하여 조정 결정하는 절차를 밟음으로써 추정의 合理性과 결정의 民主性을 增大시켜, 소득추정의 합리성 증진과 민원의 소지를 줄일 수 있을 것이다. 이에 관한 研究 및 示範的 實施가 필요하다.

나. 所得推定方法의 改善

所得推定은 1995년도까지 시행해 오던 방식인 연령, 건강, 학력, 직업훈련·자격증소지 여부, 성별, 지역별 등에 따라 배점하여 환가하는 방식에서 1996년부터는 단순히 勤勞日數를 추정하는 방식으로 轉換하였다. 과거의 추정방식은 근로능력을 간접적으로 추정하기 위해 관련된 구체적 항목을 평가하는 장점을 갖고 있지만, 이 항목들은 근로의 가능성을 의미하는 것이지 실제로 얼마나 근로를 하고 있는가를 말하고 있는 것이 아님에 따라 발생하는 여러 문제점을 안고 있다. 이에 비해 새로운 방식은 근로일수의 추정을 社會擔當職員에게 의뢰함으로써

24) 의료보험가입자의 자산에 대한 추정액은 하한선으로 과소신고의 경향이 생활보호대상자와 비슷할 것으로 기대되는 연금가입자의 소득은 의료보험에서의 추정액 보다 다소 높은 수준일 것으로 보임

써 사실이 아닌 근로의 추정을 배제할 수 있는 自律的 決定權을 增大시켰다고 볼 수 있다. 이러한 경우 사회담당직원의 불확실한 정보에 의한 主觀的 勤勞日數 評價의 가능성을 배제할 수 없지만, 다른 한편 가능한 사실에 근거한 근로일수만 고려하게 되는 경향이 나타나게 되는데 직간접으로 신고된 근로일수가 지나치게 낮은 경우 이를 조정할 방법을 開發하여야 한다. 이러한 의미에서 한편으로는 1995년까지 간접적인 勤勞能力 評價變數를 이용하여 普遍的인 경우의 소득을 추정하고(예, 전향의 의료보험 및 연금자료의 이용과 같이), 다른 한편으로는 주변의 정보(이웃 및 생활보호위원회의 정보 활용)를 수집하여 적정한 소득수준을 추정할 필요가 있다. 다만 소득의 추정에 따른 實所得과의 차이로 인한 부정확도와 민원의 發生을 줄이기 위하여 추정된 소득은 본인에게 통고되어 이의신청을 받아 재조정 과정을 거칠 필요가 있다. 이러한 절차의 도입은 소득의 추정을 강요하는 경우 보다는 적은 금액으로 評價되겠지만 신고에만 의존하는 경우보다는 높은 所得水準으로 評價할 수 있을 것이다²⁵⁾.

4. 調査에의 依存 縮小 方案

저소득층의 부정기적이고 추적이 힘든 소득을 정확하게 조사하기는 어렵다. 그리고 현재의 조사 방법도 신고와 복지담당자의 임의적인 결정에 의존하고 있어 자산만의 조사로는 대상선정 및 급여수준의 결정에서 무리가 따를 수 밖에 없다. 따라서 대상자의 자산정도를 간접적

25) 예컨대, 의정부 의료보험조합에서는 주로 소득신고에만 의존하여 보험료를 부과하던 방식에서 연령(남 20~60세, 여 20~55세)을 고려한 일인당 일정소득(50만원)을 인정하고 보험료를 부과한 다음 이의신청을 받았는데, 이의신청은 별로 없었고 보험료 수입은 약 9억원에서 11억원으로 증대되었다고 함.

으로 시사하고, 복지의 필요도가 큰 가구의 특성을 참고하여 대상 선정과 급여수준을 결정함으로써 자의적이고 부정확한 조사에만 의존함에 따른 문제점을 완화할 수 있다.

가. 資産基準에만의 依存을 止揚하고, 家口의 貧困特性을 考慮하여 選定基準을 差別化

生活保護法 제6조(保護對象者の 區分 등)에는 “보호기관은 보호대상자의 사정을 고려하여 대통령으로 정하는 보호대상자의 구분에 따라 보호의 종류, 내용 및 방법을 달리할 수 있다”고 규정하고 있으나 施行令에서는 보호대상자를 시설, 거택 및 자활보호로만 구분하여 생활보호법 제7조의 보호의 종류 생계보호, 의료보호, 자활보호, 교육보호, 해산보호, 장제보호 등과 일치하지 않고 있다. 즉 保護의 基準을 보호의 수준뿐 아니라 保護欲求內容(예컨대, 열악한 환경의 전월세 주거나 중증 만성질환이환 상태의 빈곤층 등)에 근거한 綜合的 貧困特性 基準으로 轉換할 수 있다. 그리고 제7조의 법에 정해진 보호의 종류 이외에 주거보호, 기타 필요한 보호를 포함하여 보호대상자의 선정기준과 급여방법을 차별화함으로써, 자산조사에만의 의존에 따른 問題點을 줄이고 家口의 貧困特性에 보다 效果的으로 대응할 수 있을 것이다.

나. 個別家口員의 保護制度 實現

生活保護는 세대단위로 보호하는 것을 원칙으로 하고 있고 필요한 경우 個人을 單位로 행하여 질 수 있도록 법이 허용하고 있으나²⁶⁾, 이

26) 생활보호법 제5조(보호의 기준 등)의 3항: “보호기관은 이법에 의한 보호를 세대를 단위로 하여 행하되, 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 個人을 單位로 하여 행할 수 있다”

것이 시행되고 있지 않다. 예컨대 생활보호대상 가구의 자산규모가 자산기준을 약간 넘어 섰거나 기준선상 주변 상에 있다고 판단되면서 疾病罹患, 子女教育 등으로 인해 최저생활의 유지가 어려운 경우 가구 내 疾患者 및 피교육자 등에 대해서 個別的인 支援을 할 수 있도록 한다. 그러나 다른 가구원의 경우 빈곤선을 벗어나고 있으면 생활보호대상에서 배제한다.

다. 附加給與手當制度의 新設

현재 老人 및 障礙人에게 지급되는 수당은 最低生計費的 性格의 現금급여이거나 이들의 특정 생활에 대한 補助金의 性格을 지니고 있다. 그러나 脆弱階層에 대한 수당은 표준적 빈곤가구에 대한 최저생계비에서 가구특성에 따라 발생한 獨自的인 生活問題를 支援하는 것이므로 최저생계비에 대한 부가급여의 성격을 갖는다고 볼 수 있다. 따라서 노령 및 장애인수당도 부가급여의 성격으로 바꾸어 정확한 필요 지원액을 추정하여 결정하여야 한다. 다만 수당의 규모도 生計保護 給與에서와 같이 자산조사에 의해 差等化시켜야 할 것이다.

5. 劃一的 資産評價基準의 改善

가. 耐久設備材 및 自動車 등의 評價

耐久設備材 등과 같은 기타의 재산은 질 및 가격면에서 차이가 매우 크므로, 일률적으로 몇가지 유형으로 구분하여 파악하기 어려운 경우가 많으므로 보다 정확한 조사를 위한 具體的인 方法의 提示가 필요하다. 예컨대, 地域醫療保險에서 자동차의 유형을 유무 혹은 3-5가지 유형으로 구분하여 평가하는 것과 같이 하면 자동차의 시세 및 운

영비에서 볼 때 다른 재산의 구분과는 형평성이 안 맞으므로 보다 자세한 구분 및 조사가 필요하다. 또한 승용차의 평가에서 타인명의로 소유하고 있는 경우 등은 정확한 파악을 위해 관련기관의 협조증대가 요구되며, 생계수단으로 사용하는 소형화물차 등은 승용차 등과는差別하여 고려하는 방식을 강구하여야 할 것이다.

나. 財産 및 所得基準의 地域 및 家口規模別 差等化

같은 가구 재산액이라 하더라도 지역별 가구규모별로 그 價値와 最低生活 必要額이 차이가 많으므로 지역별 가구규모별로 재산기준 등의 차이를 두는 것이 바람직하다. 財産기준을 소득기준에서와 같이 1인당화 하여, 家口規模에 따른 최저한의 필요 財産規模를 반영하여야 한다. 예컨대, 가구규모에 따른 주택가치 혹은 전월세비의 차등화, 자동차 및 내구설비재의 차등화, 기타에 대한 最小限의 必要 財産額을 설정하여, 이를 財産基準으로 제시한다.

또한 재산 및 소득기준이 1986년까지 地域別 保護基準의 차별화가 이루어졌으나 이 이후 地域間의 人口移動 등의 부작용을 줄인다는 목적으로 선정 및 보호의 기준을 劃一化하였다. 그러나 필요 생활비 및 재산규모도 지역간에 차이가 있을 것이므로 예컨대, 都市地域은 생활비가 더 많이 소요되므로 地域差도 勘案되어야 한다.

同居·扶養家族과 관련하여, 정부는 부모가 가난하더라도 자녀들이 대학 등의 공부를 하고자 하는 경우 더욱 지원하고 고교공부도 成績이 優秀하다든가 하면 지원을 강화하는 입장이 되어야 한다. 이러한 의미에서 扶養義務者가 수학 중이라든가 安定的인 職場生活를 하지 못하고 있는 등의 경우도 필요하다고 판단되면 6개월 이상 失蹤狀態 등에 해당되지 않더라도 지원하는 것이 바람직하다.

6. 資産認定範圍의 合理的 擴大

가. 資産範疇의 調整

短期에는 부정기적이고 公式的 把握이 어려운 수입이라도 가능한 정확하게 추정할 수 있는 방법을 동원하여 자산규모를 추정하여야 한다. 그러나 빈곤선의 증가와 더불어 장기에는 推定이 불가능하거나 불확실한 자산에 대해 과감히 控除함으로써 조사에 따른 不正確性 및 烙印效果를 줄일 수 있을 것이다. 또한 우리나라와 같이 증대된 수입만큼 생활급여를 줄이는 차등급여제도(한계조세율 100%)에서는 생계급여 이외에 추가수입을 벌기 위한 근로유인이 크게 줄 것이므로 근로수입의 일정액을 공제하거나, 일정비율($0 < \text{한계조세율} < 1$)만을 공제하여 현행제도의 근로유인 감소효과를 완화할 수 있다. 예컨데, 한달에 10만원 정도의 부정기적 근로소득에 대해서 공제를 하면 정부지원 이외의 필요한 생활비를 마련키 위한 勤勞誘引效果가 있을 것으로 기대된다. 또한 現金扶助와 다른 공적부조대상의 선정에서도 공제의 폭을 크게 높여야 한다.

나. 差等給與關聯 改善方案

差等給與를 위한 등급차를 합리적으로 결정하기 위해서는 재산소유의 정도를 일차적으로 감안하는 방식으로 보완하여야 한다. 재산임대소득 등에서 볼 수 있는 바와 같이 재산은 소득화와 직결되는 경우가 많기 때문이다.

또한 근로능력(經濟活動能力) 差異를 중요하게 감안하여야 한다. 아무리 정확한 추정소득 또는 인정소득제를 실시한다고 하더라도 과음이나 나태에 의한 저소득자의 勤勞意志를 제고하기 위해서는 이 제

도의 도입이 불가피하다. 현행제도의 소득차만 고려한 차등급여는 오히려 근로의지를 저상시키기는 결과를 초래할 수도 있다. 현재의 소득이나 재산상태가 열악하더라도 근로능력의 소지정도가 높은 사람은 自活保護 등의 短期的인 프로그램으로 支援하는데 그쳐야 하며, 居宅保護대상자로 책정하여 長期的인 保護를 시행하는 것은 지양해야 한다. 이 제도의 시행 초기단계에는 생활보호대상자로 책정된 사람들 가운데서 소지한 경제능력의 정도를 파악하되 兩大分하여 한 등급정도 차등급여에 영향을 미치는 수준의 差等給與制를 실시하는 것이 바람직하며, 제도가 진전될 수록 이를 좀 더 정밀하게 반영하는 방식으로 발전시켜 나가야 할 것이다.

이 밖에도 居宅 및 自活基準의 적정격차 등도 필요한 바, 이러한 諸事項들을 감안하여 등급차를 결정하고, 差等給與金額을 지급하여야 한다(예시는 附表 6 참조). 또한 장기적으로 합리적인 적정차등보호를 시행하기 위해서는 差等支給額의 적정격차확대도 기해야 한다. 그러나 이 경우라 하더라도 가능한 한 既得額 保護 등의 차원에서 최저액을 더 하향화하지는 않는 것이 바람직하다. 이러한 사실까지를 감안하여 1998년도(또는 그 이후의 적정연도)의 거택보호대상자에의 바람직한 差等支給額을 제시해야 한다(附表 7 참조).

參 考 文 獻

- 노인철·어윤배·이성기 외, 『저소득층 실태변화와 정책과제 -자활지원을 중심으로-』, 한국보건사회연구원, 1995. 9.
- 문현상·변용찬 외, 『최근의 인구동향에 관한 종합분석』, 한국보건사회연구원, 1993.
- 박순일 외, 『저소득층의 사회복지수요분석』, 한국보건사회연구원, 1991.
- _____, 『저소득층의 의료복지연구』, 한국보건사회연구원, 1993.
- 보건복지부, 『'95 생활보호대상자 현황분석』, 1995. 7.
- _____, 『생활보호관련업무 지침』, 1996. 1.
- 서울특별시(대구광역시, 충청남도), 『1996년도 생활보호대상자 조사지침』, 1995. 9. 1 기준.
- 정복란, 이성기 외, 『생활보호대상자 선정에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 1991.
- 황혜순, 『공적부조대상자 선정의 자산기준 비교 연구 - 한국, 미국, 일본의 제도를 중심으로』, 이화여대 석사학위 논문, 1993.
- Barr, N., *The Economics of the Welfare State*, Stanford University Press, 1987.
- Jones, Catherine, *Patterns of Social Policy*, Tavistock Publication, 1985.

附錄：資產調查方法關聯 附表

〈附表 1〉 法定 生活保護 家口 중 가구원당 月 收入이 自活保護選定 基準(48천원)보다 낮은 家口의 比率(1990年 全國)

(단위: %)

농어촌	중소도시	대도시	거택보호	자활보호	의료부조	기타저소득층	전체
36.9	25.3	15.5	65.6	38.5	29.8	20.3	30.7

資料: 박순일 외, 『저소득층의 사회복지수요분석』, 한국보건사회연구원, 1991, p.144.

〈附表 2〉 所得算定基準과 一致하지 않는 生活保護家口의 比率 (1990年 全國)

(단위: %)

	생활보호대상가구	기타빈곤가구	계
선정기준이하	24.3	16.5	40.8
선정기준이상	28.1	31.1	59.2
계	52.4	47.6	100.0

資料: 박순일 외, 『저소득층의 사회복지수요분석』, 한국보건사회연구원, 1991, p.150.

〈附表 3〉 地域醫保 및 醫療保護 對象家口의 轉換希望比率(1992年)

(단위: %)

	계속잔료희망	전환 희망	총 응답수
지역의보 가구	49.1	50.9	395
의료보호 가구	97.9	2.1	430

資料: 박순일 외, 『저소득층의 의료복지연구』, 한국보건사회연구원, 1993.

〈附表 4〉 地域醫療保險 加入者의 醫療保護를 希望하는 理由

(단위: 가구수)

생계보호 희망	의료보호 희망	교육보호 희망	보험료 과다	모든보호 희망	기타	총응답수
59	98	8	12	22	2	201

資料: 박순일 외, 『저소득층의 의료복지연구』, 한국보건사회연구원, 1993.

〈附表 5〉 生活保護對象者의 就業與否狀態(1995年)

(단위: 명, (%))

구분	취업 ¹⁾	미취업	비경제활동 인구 ²⁾	계
거택보호	90,656 (27.2)	56,641 (17.0)	185,404 (55.7)	332,701 (100.0)
자활보호	531,959 (48.0)	172,071 (15.5)	403,175 (36.4)	1,107,205 (100.0)
계	622,615 (43.2)	228,712 (15.9)	588,579 (40.9)	1,439,906 (100.0)

註: 1) 취업; 영세자영업, 영세농수산업, 상시고용, 임시고용, 일일고용자

2) 비경제활동인구; 만14세 이하, 가사종사, 학생, 노령, 불구, 폐질 등으로 근로능력이 없는 자

資料: 보건복지부, 『'95 생활보호대상자 현황분석』, 1995. 7, p.71.

〈附表 6〉 資産(資力)等級 換算表

· 1997년도 경우의 예

거택; 소득 25만원이하, 재산 3,000만원 이하

자활; 소득 30만원이하, 재산 4,000만원 이하

		등급	지급액
기초 등급	소득공급	1	소득 25만원 이하
		2	소득 20만원 이하
		3	소득 15만원 이하
		4	소득 10만원 이하
		5	소득 5만원 이하
추가 등급	재산등급	0	재산 3,000만원 이하
	근로능력등급	1	재산 1,500만원 이하
		0	근로능력 1/3 이하
	지역등급	1	근로능력 1/6 이하
		0	농어촌 지역
	가구원수등급	1	도시 지역
0		2인 이상	
		1	1인
종합 등급	지급액(예): 97년도	1	10.0만원
		2	10.2만원
		3	10.4만원
		4	10.6만원
		5	10.8만원
		6	11.0만원
		7	11.2만원
		8	11.4만원
		9	11.6만원

註: 근로능력의 정확한 측정은 현단계에서 어려운 점이 많은 것이 사실이다. 그러므로 건강, 학력, 연령, 성별, 지역 등을 종합감안, 대략적 추정에 의할 수 밖에 없는 경우가 많다. 그러므로 실제적 적용에 있어서는 전 거택보호자로 책정된 대상자들을 2大分하는 정도에서 만족하여야 할 것이다.

〈附表 7〉 居宅保護對象者에 대한 바람직한 差等支給額 例示
(1998年 또는 그 以後의 適正年度)

1등급	11.0만원
2등급	11.5만원
3등급	12.0만원
4등급	12.5만원
5등급	13.0만원
6등급	13.5만원
7등급	14.0만원
8등급	14.5만원
9등급	15.0만원
