

Working Paper 2005-05

2005년 모니터링을 통한 기초보장제도 정책평가

김안나

현명이

유진영

한국보건사회연구원

기 초 보 장 평 가 센 터

머 리 말

2005년 10월은 국민기초생활보장제도가 시행된 지 만 5년이 되는 시기이다. 국민기초생활보장제도는 한국 사회복지사상 일대 전환을 이룬 현대적 공공부조제도로, 국민의 기본 권리로써 최저생활을 보장하고, 근로연계를 통한 생산적 복지를 추구하는 사회안전망 정책이라 할 수 있다.

국민기초생활보장제도가 도입되기 전까지 한국 공공부조제도의 기초는 생활보호제도였다. 생활보호제도는 노인, 아동, 임산부 등 전형적으로 인구학적 기준에 의하여 근로능력이 없다고 판단되는 사람을 대상으로, 한정된 예산 범위 내에서 정액급여 지급을 원칙으로 하는 시혜적 성격이 강했다고 할 수 있다.

그러나, 1997년 말 닥쳐온 IMF 경제위기는 대량실업을 초래하였고, 이에 따른 빈곤인구의 확대는 근로능력과 의지에 관계없이 누구나 빈곤의 나락으로 떨어질 수도 있다는 사실을 전 국민에게 일깨워주었다. 즉, 빈곤의 문제를 더 이상 개인의 게으름이나 무능력의 탓으로 돌릴 것이 아니라 공적 사회안전망으로 함께 대응해야할 국가적 책임이 요구되는 사안임을 보여준 것이다.

국민기초생활보장제도의 시행은 이러한 시대적 요구를 사회정책으로 수용한 것이라 할 수 있다.

국민기초생활보장제도는 최저생활 보장을 국가가 책임져야 할 최소한의 의무인 동시에, 모든 국민의 권리임을 인정하여 빈곤여부와 부양의무자 기준의 충족여부만을 기준으로 수급자를 선정하고 선정된 모든 수급자에게 생계보호를 실시하고 있다. 또한, 국민의 최저생활 수준을 해마다 공식적으로 발표하는 과학적 책정방법을 채택하고 있다.

국민기초생활보장제도가 이전 제도와 무엇보다도 뚜렷이 구별되는 점은 근로능력이 있는 저소득층에게 자립의 기회를 제공하기 위하여 추진하고 있는 자활사업이다. 자활사업은 사회적 일자리 사업과 연계하여 취업에 어려움을 겪고 있는 여성, 장기 실업자 등에게 일자리를 제공함과 동시에, 일반 국민을 위한 사회적 서비스의 확충에 기여하고 있다.

그러나 완전한 제도는 없듯이, 현재의 국민기초생활보장제도가 사회안전망(Social Safety Net)의 기본틀을 구축하고 지원대상 및 지급수준을 확대하는 노력을 지속적으로 기울여

왔음에도 불구하고, 아직도 일부 문제점들이 지적되고 있다.

국민기초생활보장제도의 문제점과 개선방안에 대해서는 지속적으로 연구가 이루어지고 있지만, 제도의 문제점을 파악하기 위해서는 실제 일선에서 기초보장 및 자활을 담당하시는 분들의 의견을 수렴하고 이를 반영하는 작업도 중요하다.

따라서 한국보건사회연구원 기초보장평가센터에서는 사회복지전담공무원 및 자활후견기관 관계자 여러분을 ‘2005년 국민기초생활보장제도 모니터링 요원’으로 위촉하여 기초보장 및 자활의 문제점과 개선방안을 실제 현장의 목소리를 담아내는 사업을 추진해 왔다.

일선 현장에서 직접 국민기초생활보장제도 수급자를 접촉하시는 사회복지전담공무원과 자활후견기관 담당자분들께 ‘수급자 선정기준’, ‘급여’, ‘수급자 사례관리’, ‘자활사업 대상자 선정’, ‘자활사업 전달체계’, ‘자활사업 프로그램’의 문제점과 개선방안에 대한 의견을 듣고, 제도의 공급자들이 느끼는 문제점과 개선방안을 정리, 종합하는 작업이었다.

이러한 현장의 목소리를 자료집으로 정리하고, 제도의 문제점과 개선방향에 대한 의견을 수렴하는 작업은 1회에 그치는 것이 아니라 지속적으로 이루어질 것이며, 이러한 기록은 향후 기초생활보장 및 자활관련 연구 성과를 높이는 데도 기여할 것이다.

그동안 한국보건사회연구원 기초보장평가센터의 모니터링 요원으로 위촉되셔서 바쁜 시간을 할애하여 귀중한 의견을 보내주신 사회복지전담공무원 및 자활후견기관 관계자 여러분께 진심으로 감사의 말씀드리며 앞으로 ‘국민기초생활보장제도의 문제점과 개선방안’에 대한 모니터링 자료를 지속적으로 축적, 활용해 나감으로써 제도의 안정화, 내실화를 기하는데 초석이 되고 보다 나은 제도로 발전될 것으로 기대한다.

2005년 12월

한국보건사회연구원

원 장 김 용 문

목 차

요 약	9
들어가는 말	16
I. 수급자 선정 기준의 문제점 및 개선방안	18
1. 소득인정액(소득+재산) 산정	18
2. 부양의무자 기준 적용 및 유무확인, 부양의무자 소득/재산 조사	28
3. 수급자 신청과정상의 문제	38
II. 급여의 문제점 및 개선방안	46
1. 최저생계비의 적절성	46
2. 가구 및 지역특성별 급여수준	48
3. 급여체계	49
III. 수급자 사례관리 실태 및 문제점	51
1. 수행상의 어려움	51
2. 수급자 사후관리	55
3. 기타 복지 서비스 연계	57
4. 부정수급, 과잉수급자 유형의 발견	64
IV. 자활사업의 문제점 및 개선방안	67
1. 자활사업수행 시 프로그램 공급자로서의 문제점	67
2. 조건이행여부 확인	73

3. 자활사업 대상자 선정기준·분류	75
4. 가구별자활지원계획 수립절차	77
V. 자활사업 전달체계의 문제점 및 개선방안	81
1. 인력활용의 적절성	81
2. 사회복지서비스의 지역연계 방안	83
3. 시·군·구청과의 연계	85
4. 자활사업 집행부처의 관리 및 연계 체계 방안	86
5. 중앙정부와 지방정부와의 역할분담	87
VI. 자활사업 프로그램 개선방안	90
1. 자활사업 프로그램	90
2. 자활사업 참여시 필요한 복지 서비스	100
3. 사후관리 체계	104
4. 자활사업종료 시 관리체계	105
맺음말	109
참고문헌	112
모니터링 참여자	113

Abstract

2005 National Basic Livelihood Guarantee System Policy Evaluation by Monitoring

- Study Needs and Objectives:
 - The National Basic Livelihood Guarantee System (NBLGS), the representative social security system in Korea, has become a core social safety net in Korea;
 - However, there are still many problem areas that need to be improved in the NBLGS such as the death angle zone and the inappropriate level of benefits;
 - In order to resolve these problems and to improve the system on a continual basis, it is essential to evaluate the performance of the system by monitors.

- Main Study Contents:
 - **Paper review** ;
 - Review of domestic papers on monitoring and identify the characteristics and concept of the NBLGS monitoring;
 - As a preliminary preparation for the main monitoring work, review the current status of the NBLGS as of 2005 and collect all related materials and data;
 - **Monitoring of the NBLGS**
 - Actual monitoring will be carried out for 26 government officers in charge of social welfare and 7 employees of the self help agencies.

- Expected Effect:
 - The study is expected to contribute very much for the sound operation of the NBLGS by undertaking periodic monitoring on the NBLGS to ensure its financial soundness and to enhance operational efficiency;
 - The study not only review the overall operational efficiency of the NBLGS but also examine the detailed core activities to firm up the basis for a in-depth monitoring system;
 - Since the study will reflect the views and opinions of the field officers, their feedback will be a valuable input to improve operational efficiency of the NBLGS.

요 약

- 모니터링은 사회복지정책을 반영하는데 있어 일선기관 담당자들이 정책을 집행하는 과정과 그 성과에 대한 효율성을 판단할 수 있음. 이에 사회복지전담공무원과 자활 후견기관 담당자를 그 대상으로 다음의 주제에 대하여 모니터링 하였음.
 - 정보화·전산화의 발달로 각종 D/B를 통하여 소득 및 재산을 파악하고 있으나, 이를 통하여 소득을 밝힐 수 있는 자는 일부에 국한됨.
 - 나머지 계층의 경우 성실한 소득신고가 가장 바람직한 방법이나, 기초보장제도는 보충성의 원리에 따라 보충급여를 하므로 성실한 소득신고를 기대하는 것 자체가 무리일 수도 있음.
 - 자산조사(means test)를 담당하는 일선 읍면동의 전담공무원들은 여러 가지 업무 과중으로 정확한 소득파악을 할 수 없는 여건임.

□ 수급자 선정 기준의 문제점 및 개선방안

- 소득인정액(소득+재산) 산정
 - 대부분의 모니터링 내용에 포함된 것은 수급자 선정을 위하여 기초자료 조회를 위한 전산망 구축을 들고 있음. 대상자의 정확한 기초자료와 더불어 최신 자료들을 update 하는 절차도 필요함.
 - 기초자료의 미비로 대상자의 진술에만 의존하여 수급자 선정을 하여야 하는 문제점이 있음.
 - 수급자 선정에 가장 중요한 핵심인 소득인정액 산정임. 부동산의 경우 공시지가나 건물 과표 등을 기준으로 산정함이 원칙이나 산정차액이 상이하여 주관적인 판단이나 적용이 개입될 여지가 있음. 또한 부동산 시가 적용에 있어서도 도시와 농촌 간 지역별 조정이 필요함.

- 상시근로자와 비교하여 자영업자와 일용직 노동자의 소득이 정확히 파악되지 못하고 있음. 현재의 생계비 지원이 보충급여 방식으로 성실한 소득 신고는 생계비 감소로 이어지기 때문임. 이 경우 소득이 그대로 노출되는 상시근로자와 비교하여 형평성의 문제를 야기함.
 - 가구유형별 특성을 고려하여야 함. 최저생계비 산정 시 일반가구와 장애인가구, 노인가구는 획일적인 방식을 적용하고 있음. 이는 최저생계비 외에 추가금액이 예상되는 장애인가구와 노인가구에 대한 적절한 보조 지원책이 필요함.
 - 이외에 의료비 및 관혼상제비 준비금의 상향조정, 채무자인 수급자에 대한 최저생계비 보장, 아들 중심으로 이루어진 부양비 부과 문제점 등이 소득인정액(소득+재산) 산정시 모니터링의 주요 내용임.
- 부양의무자 기준 적용 및 유무확인, 부양의무자 소득·재산조사
- 부양의무자 적용에 있어서도 전산망 구축은 문제점으로 나타났으며, 가구별 특성을 반영한 부양의무자 선정이 필요함.
 - 또한 부양의무자의 의무나 징구기피 등을 문제점으로 제기함. 소득 및 재산기준이 현실화되어야 하고 출가한 딸의 금융자산조회 근거 마련과 양자·양부모에 대한 제도적 장치 마련, 아들과 딸의 동일 부양비 적용 및 부양의무자의 최저생계비가 확보 된 후 부양의무자 선정이 이루어져야 함.
- 수급자 신청과정상의 문제
- 대상자 발굴에 있어 체계적인 관리가 필요하고, 수급자와 담당자의 신뢰 형성이 과제로 나타남. 소득인정액에서도 지적했듯이 현 시스템은 보충급여 방식으로 급여가 이루어지기 때문에 성실한 소득신고는 급여 감소로 이어짐.
 - 또한 이는 수급자의 자활의지나 태도에 부정적인 영향을 미치게 됨. 대상자 발굴을 위하여 전기·수도요금·건강보험료 소액자 명단 등이 통보되고 있음. 그러나 이는 실제 유효한 자료로 사용되지 못하고 오히려 일선 공무원들의 업무과중의 요인이 되고 있음.
 - 교정시설 출소 특례자에 대한 안내 미흡과, 상담시간부족 및 복지자원 활용도의

저하, 행정절차의 간소화 등이 있음.

□ 급여의 문제점 및 개선방안

－ 최저생계비의 적절성

- 현재 대도시·중소도시·농어촌의 지역차이를 반영하지 않고 중소도시를 기준으로 최저생계비를 정하는 문제점을 지적하였고, 전물량방식의 산출항목이 현실을 반영하기에는 충분치 않다는 점도 지적됨.
- 또한 최저생계비 계측 주기가 5년으로, 현실을 반영하기에는 너무 긴 주기를 문제점으로 지적하였음.

－ 가구 및 지역특성별 급여수준

- 장애인·노인·중증질환자 등이 있는 가구의 특성을 반영하여 급여의 현실화를 해야 하고, 지역차이를 현실적으로 반영하여야 함.

－ 급여체계

- 수급자의 소득이 정확히 파악되지 않는 점을 지적하였으며, 차상위 계층에 대한 보다 현실적인 지원 등도 문제점으로 나타남.

□ 수급자 사례관리 실태 및 문제점

－ 수행상의 어려움

- 노인성 질환을 갖고 있는 노인들의 의료기관 이용에서 보증인을 요구하는 입원치료에 대해서는 일선 기관의 담당자들이 이를 보증함으로써 심적인 부담과 경제적 부담까지 가중되어 문제가 발생하고 있음.
- 그리고, 새터민(북한이탈주민)의 관리에서도 여러 기관과 연계하여 관리되고 있지만 이들의 정보들을 공유하는데 따른 문제점이 있어 체계적이고 충분한 관리를 할 수 없는 점들을 지적하였음.
- 또한 수급자 자녀가 군 입대를 한 경우에도 정확한 신고가 이루어지지 않아 과잉

부과된 급여의 반환 조치에 따른 문제점이 있음.

- 그 외 지역복지관 간의 연계, 가구별 특성에 따른 문제, 지역사회의 자원 부족 등이 있음.
- 수급자 사후관리
 - 근로능력이 있는 수급자들의 소득을 파악할 수 없어 이들의 도덕의식 등을 지적하였고, 사례관리를 통하여 효율적으로 인력을 관리하는 것이 필요함.
- 기타 복지 서비스 연계
 - 수급자에 대한 사후관리가 필요함을 절실히 인지하지만 업무과중으로 개선되지 못하고 있음.
 - 전문성을 갖춘 인력을 확보하고, 사후관리에도 효율성을 기하여야 함.
 - 비경제활동인구의 정확한 조사를 지적하였으며, 노인가구의 관계변화에 대하여 적절한 대응이 필요함.
 - 그 외 다수의 지침들을 통합하는 문제점, 시설대상자에 대한 정보 공유 미흡, 지역복지관의 사각지대에 대한 관리와 저소득계층의 주거문제에 대한 어려움 등이 있음.
- 부정수급, 과잉수급자 유형의 발견
 - 부정수급자를 파악하는 어려움이 있음. 이는 사회복지 서비스의 중복과 예산의 손실을 막는데 최대의 걸림돌이며 이들에 대한 정확한 자산조사와 경제규모 파악이 필요함.

□ 자활사업의 문제점 및 개선방안

- 자활사업수행 시 프로그램 공급자로서의 문제점
 - 급여체계와 전달체계를 체계적으로 운영하고 구축하여야 하고, 자활사업의 프로그램 등을 상호 연계하여 개인의 능력과 여건, 욕구에 맞는 맞춤형 프로그램 등이 필요하며 자활사업 참여자를 분류하는데 경직된 분류조건이 아닌 유연화 된 분류

조건이 필요함.

- 그 외 자치구간 자활사업의 공유미흡과 전달체계 관련 등의 문제점, 차상위계층의 자활근로 참여에 따른 문제점, 장애인을 위한 자활사업프로그램 개발 등이 있음.

– 조건이행 여부 확인

- 조건부수급자는 지역마다 수급자의 수와 특성이 다양함. 이에 각각의 특성을 반영하고 선별하는데 어려움이 있음.
- 조건부수급자의 관리 미흡, 조건불이행시 중지기간 등의 지연과 지속적인 관리 미흡으로 인한 문제점, 자활사업의 참여 절차의 간소화, 인력 부족 등이 있음.

– 자활사업대상 선정기준·분류

- 근로능력자 판정에서 연령을 하향조정하고, 조건부과 제외 대상자의 확대가 필요함.
- 근로무능력자를 판단함에 있어 의사의 진단이나 소견 등이 주관적인 판단에 의하여 결정되는 경우가 있음. 이는 근로능력자와 무능력자의 구분 및 치료기간에 대한 객관성의 결여로 이어짐.

– 가구별 자활지원계획 수립절차

- 조건제시 기한을 완화하여야 하며, 가구별 자활지원계획의 단순성과 확실성에 따른 문제점 등이 있음.
- 가구별 자활지원계획의 단순성과 확실성의 문제
- 근로능력을 구분하는 점수표의 내용이 포괄적이어서 각 대상자의 특성에 따른 자활지원계획 수립에 어려움 있음.

□ 자활사업 전달체계의 문제점 및 개선방안

– 인력활용의 적절성

- 사회복지전담공무원과 자활후견기관의 인력충원과 배치에서 최근 늘어나는 복지 수요를 충족하기 위해서는 일선의 행정업무와 병행하면서 사회복지 업무를 수행하기에는 그 인원과 업무량 등이 시급히 해결되어야 할 것으로 보임.

- 사회복지서비스의 지역연계 방안
 - 복지시설이 지역적으로 중복되거나 편중되어 소외되거나 배제되는 지역이 발생함을 지적하였고, 재가 및 양육 서비스의 부족, 서비스연계를 위한 전문기관이 필요함.
- 시·군·구청과의 연계
 - 시·군·구청과의 연계 시 행정처리를 위한 공문처리를 간소화함으로써 불필요한 시간의 소요를 줄여야 함.
 - 근로유지형 사업과 지역봉사의 비효율적인 운영, 기관간의 업무연계의 비효율, 시·군·구청 내에서의 자활사업에 대한 이해도 부족으로 인해 사업의 연계를 피하기가 어려운 실정임.
- 자활사업 집행부처의 관리 및 연계 체계 방안
 - 수급자 관리에 대한 어려움, 예산 및 인력의 이중 투입으로 인한 비효율성과 업무 과중
- 중앙정부와 지방정부와의 역할분담
 - 지역실정에 맞는 자활사업을 활성화하고, 중앙정부는 취업대상자를 지방정부는 비취업대상자를 주로 관리하는 운영을 각 대상자에 맞는 직업훈련과 취업알선으로 접근해야 함.

□ 자활사업 프로그램 개선방안

- 자활사업 프로그램
 - 취로형 자활사업은 근본적인 자활사업의 목적을 감소시키는 원인이 되며, 자활의 지를 약화시키는 결과를 가져옴.
 - 시장진입형 프로그램에서도 기술집약적이지 못한 자활사업은 일반 시장에서의 경쟁력 약화로 자활사업 활성화에 어려움이 있음.
 - 자활사업비의 책정에서 인건비 대비 사업비의 비율로 책정되기 때문에 불필요한

인건비를 늘리게 되는 이유가 되고 있음.

- 자활사업 5대표준화 사업외의 자활사업은 수익창출에 제한, 창업 초기자금의 제한, 자활공동체에 대한 지원의 부재 등이 있음.
- 또한 복지인프라가 부족한 농촌형 자활사업 프로그램의 문제점, 접근성이 떨어지는 농촌지역의 자활사업의 어려움, 기관·사업단 참여자간의 신뢰 형성의 어려움과 남성들의 참여를 활성화하기 위한 사업아이템 개발이 진행되어야 함을 지적함.

– 자활사업 참여시 필요한 복지 서비스

- 자활사업 참여 동기를 부여할 유인책 개발, 자활사업 참여자의 사회보험 가입의 문제, 여성 참여자를 위한 아동보호서비스 병행, 가족에 대한 종합적인 지원대책 서비스가 필요함.

– 사후관리 체계

- 자활후견기관 실무자에게 부여되는 사업의 진행, 욕구파악, 사례관리, 사업운영을 위한 기술교육 및 정서교육 등 과중한 업무와 책임으로 인한 부담이 있음.
- 수급자 사례관리에 대한 체계적인 틀이 이루어져야 한다는 지적, 자활사업종료 현황 및 문제점에서는 자활사업의 종료 이후 안정된 일자리로의 이동이 이루어지지 않고, 다른 자활사업 프로그램에 참여하게 됨으로써 근본적인 자활의 목적을 이루어내지 못하고 악순환이 연속되고 있음.

– 자활사업종료 시 관리체계

- 자활공동체에 대한 관리기한이 없어서 발생하는 어려움과 종료 사업의 경우 기자재 처리에 대한 문제점, 노동의 강도가 높은 3D업종에 종사하는 자활근로자에 대한 복지문제, 예산부족으로 중단된 사업의 경우 발생하는 문제점 등이 있음.

들어가는 말

국민기초생활보장제도는 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 지원하고 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 한다. 제도의 기초가 되는 원칙으로는 최저생활보장의 원칙, 보편성의 원칙, 형평성의 원칙, 보충성의 원칙, 자활지원의 원칙 등이 있다. 이를 좀 더 자세히 살펴보면,

첫째, 최저생활의 원칙을 실현하기 위해서는 빈곤자들이 ‘건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것’이어야 한다.

둘째, 보편성의 원칙은 지급요건이 충족되는 한 기타 다른 이유를 근거로 사회급여의 지급을 배재할 수 없다는 원칙을 의미한다.

셋째, 형평성의 원칙은 수급자 선정과 급여지급에 있어서 수급자의 필요성, 연령, 가구 규모, 거주지역 및 기타 생활여건 등을 고려하여 차별적으로 취급함으로써 형평성을 유지함을 의미한다.

넷째, 보충성의 원칙은 수급자가 자신의 생활의 유지·향상을 위하여 소득·재산·근로능력 등을 활용하여 최대한 노력하는 것을 전제로 급여하는 원칙을 의미한다.

다섯째, 자활지원의 원칙은 국민이 사회적 소외 및 빈곤구조로부터 탈피하지 못하고 ‘빈곤의 덫’(poverty trap)에 빠지는 것을 예방하는 것을 목적으로 하고 있어 이와 같은 원칙을 내포하고 있다.

국민기초생활보장제도의 모니터링은 제도의 건강성을 제고하고 사회적 합의 기반을 마련하는 것으로 정책 집행과정에서 정책이 의도한 바와 같이 집행이 정확하게 수행되고 있는지 점검하고 그 결과를 정책집행에 반영하는 것이다. 국민기초생활보장제도가 원래 예정되어 있던 대상자에게 올바른 절차를 거쳐 소정의 급여가 제대로 주어지고 있는지를 평가하고 수집된 정보를 제도개선에 활용하고자 하는 것이다.

국민기초생활보장제도는 제도의 특성상 모니터링이 평가의 중요한 비중을 차지한다. 공공부조제도는 다른 사회보장제도에 비해 대상을 선정하는데 있어 그 적정성에 대해 논란의 여지가 있으며 그만큼 모니터링의 필요성이 높음을 의미한다.

이에 2005년 모니터링요원을 통한 정책평가에서는 국민기초생활보장제도를 수행하는 과정에서 발생하는 문제점과 그 개선방안들을 모니터링 하였다.

이는 제도를 직접 시행하는 일선 현장의 사회복지전담공무원들과 자활후견기관의 담당자를 대상으로 하였기 때문에 보다 구체적이면서 제도의 수행과정상에서 나타나는 문제점들을 담아낼 수 있었다. 또한 이러한 문제점들을 개선하기 위한 방안들을 제안하였다.

이를 위하여 다음과 같이 주제를 분류하여 문제점과 개선방안 등을 모니터링 하였다.

I. 수급자 선정기준의 문제점 및 개선방안으로 소득인정액(소득+재산) 산정, 부양의무자 기준 적용 및 유무확인, 부양의무자 소득/재산조사, 수급자 신청과정상의 문제, II. 급여의 문제점 및 개선방안에서는 최저생계비의 적절성, 가구 및 지역특성별 급여수준, 급여체계, III. 수급자 사례관리 실태 및 문제점에서는 수행상의 어려움, 수급자 사후관리, 기타 복지서비스 연계, 부정수급, 과잉수급자 유형의 발견, IV. 자활사업의 문제점 및 개선방안에서는 자활사업수행 시 프로그램 공급자로서의 문제점, 조건이행여부 확인, 자활사업 대상자 선정기준·분류, 가구별 자활지원계획 수립절차, V. 자활사업 전달체계의 문제점 및 개선방안에서는 인력활용의 적절성, 사회복지서비스의 지역연계 방안, 시·군·구청과의 연계, 자활사업 집행부처의 관리 및 연계 체계 방안, 중앙정부와 지방정부와의 역할분담, VI. 자활사업 프로그램 개선방안에서는 자활사업 프로그램, 자활사업 참여시 필요한 복지서비스, 사후관리 체계, 자활사업 종료 시 관리체계 등이 주요한 내용이다.

I. 수급자 선정 기준의 문제점 및 개선방안

1. 소득인정액(소득+재산) 산정

□ 보건복지행정 전산망 구축: 자영업자 소득산정에 대한 자료

- 수급자 선정을 위한 일반원칙은 전산조회를 통해 확보한 자료를 원칙으로 하나 여전히 전산조회 결과 상이한 내용이 조회되고 있으며 상시고용자를 제외한 일일고용 및 자영업자 소득산정은 객관성이 결여 되어 있으며 이를 보충할 수 있는 기타자료 확보가 어려운 경우가 많다. 특히 고용주가 대상자의 소득여부를 정확하게 확인하는지의 여부, 택시기사 등과 같은 상시근로자인 경우 임금적용의 모호성이 민원문제를 야기하는 경우가 종종 있다.

☞ 전국분 자산조회 자료가 최근의 변동자료가 확보될 수 있는 시스템이 이루어져야 할 것이다. 사업자 폐업이 된 경우 국세청 자료에는 그대로 조회가 되고 있는 경우가 많아 몇 번씩 확인을 필요로 하므로 건강보험료와 직접 연관이 되고 있는 국민건강보험관리공단에는 보험료 조정을 받기위해 대상자가 서류를 제출해 정리된 경우가 있으므로 복지전산시스템에서도 여러 각도에서 변동내용이 조회될 수 있도록 시스템을 확보(건강보험관리공단 전산자료 연계)하여야 할 것이다.

□ 보건복지행정 전산망 구축: 기초 자료

- 현재 보건복지행정시스템을 통하여 전국분토지등 여러 가지 자료가 조회되어 대상자 선정을 위한 기초자료로 이용되고 있으나 동 자료 중 “고용보험”의 경우 국민연금 가입 등 일용근로자에 대한 소득조사의 중요한 자료가 된다. 그러나 현재 조회되는 자료는 출처를 전혀 알 수 없으며, 자료가 구 버전으로 자료의 정확성이 보장되지 않고 있다.

- ☞ 노동부 WORK-NET와 연계하여 실시간 정보 조회가 가능하도록 하거나 전자 조회를 하더라도 최신자료로 upgrade 하여야 한다. 또한 국민연금 등 수급자 선정에 꼭 필요한 최소 자료는 조회가 되어야 한다.

□ 자영업자에 대한 정확한 소득자료 필요

- 수급자로 선정하는 기준중의 하나가 개별가구의 소득평가액과 재산의 소득환산액을 가구 규모별 최저생계비와 비교하여 결정하고 있다(시행규칙 제2조, 제4조). 그러나 소득평가액 조사 시 자영업자나 일용근로자에 대해서는 정확한 소득을 파악할 수 있는 시스템이 구축되지 않아 급여신청자의 진술에만 의존하여 소득평가액을 산정하고 있다.
 - 또한 소득만 높고 재산이 없는 경우에는 소득인정액 초과로 수급자로 선정이 불가하나, 소득이 낮고 재산이 있는 경우 재산의 소득환산율 적용에 따른 낮은 소득평가액 산정만으로 수급자를 선정하는 문제점이 있다.
- ☞ 국민기초생활보장제도는 근로능력 유·무에 따른 소득인정액을 기준으로 수급자 선정 및 급여액이 결정되므로, 근로능력이 <유>인 경우 소득파악이 어려운 자영업과 일용근로자에 대하여 “연령별”, “학력별” 등 소득기준표를 작성하여 소득신고액의 기준과 근로능력 있음에도 낮은 급여를 받고 일을 하는 수급자의 자활사업 참여를 유도하여야 한다. 또한 재산의 소득환산액 산정 시 기초공제액을 낮추고 소득환산율을 지금의 4.17%보다 높게 책정하되 대출금 상환여부에 따라 일정 비율의 공제 혜택을 주어야 한다.

□ 부동산의 정확한 시가 확인

- 부동산의 경우 가격정보지나 공인중개사의 평가 등을 통한 시가 확인이 가능한 경우 당해 가격을 적용하고 객관적인 시세 파악이 어려울 경우 공시지가나 건물 파표 등을 기준으로 하여 가격을 산정함을 원칙으로 하고 있지만 이에 따른 산정차액이 크

므로 물건의 유형이나 여건에 따라 주관적인 판단 및 적용이 개입될 소지가 있다

- 특히, 주택의 경우 재산 산정 시 실거래가 없어 재산증식의 뚜렷한 사유가 없지만 재개발 가능성 및 인근 주변의 영향으로 갑자기 시세가 변동된 경우 (예: 지방중소도시 소재 13평 아파트가 기존 시세가 2,600만원이었지만 1년 사이 갑자기 두 배 이상으로 시세가 올라 환산된 소득의 증가로 보호가 중지되는 경우 실제 대상자의 생활은 주거에 국한 되어 있고 달라지지 않았을 때) 재산 재산정의 어려움이 있다.

☞ 시세가 변동된 경우는 주택에 한해서 일정기간을 정해놓고 재산증식을 위한 매매 및 임대사실이 없는 한 시세 변동률을 최소화시켜 수급자로 하여금 필요한 보호가 유지될 수 있어야 한다.

□ 지역에 따른 부동산 시가 적용

- 기본재산액 공제에 있어 최저주거면적 전세가격을 기준으로 공제되고 있으나 부동산의 폭등현상 및 전셋값의 상승요인 및 지역적 특성을 제대로 반영하지 못하고 있다. 특히 서울지역 및 일부수도권과 다른 대도시에 비교하면 전세가격이 그 차이 나서 현재 3,800만원을 적용하다는 것은 문제가 있다. 이 정도의 가격이면 단칸방이나 지하방에서 살아야 하는 경우가 많다. 선진국의 경우 저소득층용 임대아파트정책이 활성화되어 주거복지가 보장되는 것과 비교하면 열악하다. 이런 상황에서 지역적인 특성을 세분화하여 기본재산액을 적용하여야 할 것이다.

☞ 재산 공제액도 현 상황을 반영하여 지역별로 상향조정하여야 한다.

- 수급자 선정을 위한 지침에 보면 재산액 산정 시 우선순위가 현시가 기준으로 산정하고 그 방법으로 부동산가격정보지나 공인중개사의 평가 등을 통한 시가 확인 등이 가능한 경우 당해 가격을 적용하고 어려운 경우 지침에 명시된 시가표준액을 적용한다.
- 그런데 농어촌 지역의 경우 아파트 등 특별한 재산 이외에는 자산조사 시 현 시가 적용이 불가하며, 부동산 중개소가 있을 경우 비용에 대한 예산이 전무하다.

☞ 감정평가 비용을 예산에 반영하여 실제적인 재산액 산정이 이루어져야 한다.

□ 자영업자에 대한 정확한 소득파악

- 기초수급자의 생계비 지원이 자산조사를 통한 소득 인정액에 따라 보충급여 방식으로 지원이 이루어지고 있는 현실에서 수급자의 보충급여는 소득이 파악되는 만큼 급여의 감소로 이어지기 때문에 대상자들의 소극적인 소득신고와 특히 소득파악이 어려운 영세자영업자나 일용직 노동자들에 대한 소득파악의(대상자들과의 상담과 가구 내 지출내역 등을 감안하여 파악하고 있지만)정확성에 대한 조사의 한계가 있다.
- 성실신고자와 그렇지 못한 자간의 불신과 원망의 원인이 되며 아울러 조건부수급자로 선정되지 않기 위한 최소한의 근로소득만을 신고하고 근로소득이 분명하게 드러나는 자활사업 참여를 기피하는 원인이다.

□ 일용직 노동자의 정확한 소득파악

- 상시 근로자의 경우 소득이 100%노출되어 있어 재산 및 소득에 따른 소득 인정액이 정확히 산정되고 그에 따른 지원이 이루어지고 있으나, 임시·일용직 근로자나 영세자영업인 경우 소득 산출 및 적용의 어려움으로 인해 소득인정액 산정이 정확히 이루어지지 않고 있으며, 이는 소득이 노출되어 있는 수급자 및 성실히 소득 신고한 수급자에게 불평등한 지원이 이루어지게 되며 또한 이를 통해 민원이 발생되기도 하는 등 전반적인 정부의 사회복지정책에 대한 신뢰감 상실로 나타나고 있다.
- ☞ 근로소득 공제율 적용 대상자 확대를 확대하여야 한다. 임시·일용 근로자의 경우 상대적으로 소득을 축소하여 보호를 받고 있는 경우가 많으며, 상시고용자의 경우 상대적으로 보호의 유연성이 떨어지며, 보호를 받기위해 상시 고용직을 포기하는 경우가 발생되고 있는 실정이다. 이에 상시 고용 임금자의 경우에도 근로소득 공제 대상자로 적용하여 실제 소득에서 일정비율의 공제제도를 도입하여 근로유인 및 임시·일용근로자와의 불평등을 해소하여야 할 것이다.

□ 가구유형별 특성 고려: 전세가구

- 최저생계비 산정 시 지역별·가구유형별 특성을 고려한 수급자 선정이 필요하다.
 - 예를 들어 전세주거자인 건강한 노인은 현재의 최저생계비(경로연금, 위생비, 교통수당 등의 지원)로 그럭저럭 살아갈 수 있겠지만, 보증금도 없는 고시원이나 쪽방에서 월세로 거주하고 있는 질병자의 경우 근로 능력은 없고, 월세비용은 지출되어야 하고, 거기다가 질병이 있어 세대내 수입이 전혀 없는 상태에서 의료비 등이 지출되고(본인부담금 등)있는 경우, 1인 단독가구가 살아가기란 도저히 불가능하다. 물론 사회복지사의 적극적인 개입으로 정기결연도 시켜주고, 도시락 배달 및 밑반찬지원 서비스 등의 측면지원이 필요하겠지만 근본적인 문제 해결 방안은 아니다.
 - ☞ 대도시와 중소도시, 농어촌의 지역구분과 장애인가구, 질병자가구(의료비지출부담 등의 파악), 노인가구 등의 가구 유형별 지원이 필요하다.

□ 가구유형별 특성 고려: 노인가구, 장애인 가구, 질환자 가구 등

- 일반가구와 노인가구, 장애인가구, 질환자가구 등에 대해 획일적인 방식이 적용하고 있다. 선진국과 달리 노인가구의 경우 노후대책이 전혀 되지 못한 세대로 우리 역사적 격동기에 국가발전을 위해 많은 희생을 하였고 자녀들에게 자신의 모든 것을 바쳤다.
 - 그 당시 국가적으로 경제성장위주로 인해 사회보장제도가 미비하여 제대로 준비할 수 없었고 자녀들에게 많은 투자를 함으로서 인적 자원의 발전을 가져와 그 결과 경제성장에 도움을 주었다. 이런 상황에서 노인들에 대해 국가적으로 소득 인정액제도에 있어서 소득 및 재산 산정 시에 이익을 줄 수 있는 방향으로 제도가 마련되어야 할 것으로 보이며 이것이 결국은 노인문제를 크게 줄일 수 있는 하나의 방법이라고 본다.
 - 장애인가구의 경우 일반가구에 비하여 그 만큼 의료 및 이동의 제약 등으로 어려

움이 많으며 권리적인 측면에서 그 만큼 소득인정액 산정시 반영이 필요하다고 본다. 또한 질환자의 가구에도 특히 희귀난치성가구의 경우 많은 의료비가 지출되고 있어 소득인정액산정의 상향이 필요하다.

- ☞ 소득인정액산정에 있어 중증장애인(1-3급), 노인, 중증질환자(희귀난치성질환자) 등에 대해 소득인정액기준을 일반가구보다 높일 필요가 있다. 만약 이것이 힘들면 소득에서 가구특성별 기초소득공제액(가칭)을 만들어 이것을 빼주는 방향도 고려할 필요가 있다. 이렇게 하여 많은 근로무능력가구로 보장받게 할 필요가 있다.

□ 장애인가구의 장애인 수당 현실화

- 현재 장애인가구는 장애수당이 지급되고 노인가구는 경로연금 및 위생비가 지급되고 있는데, 장애인가구의 장애수당지급이 현실화 되어야 한다.
- ☞ 기초수급자 가구 내 의료비지출이 많은 가구나 희귀난치성질환 가구에 월평균 본인 부담금액(의료비지출내역) 얼마인지 파악 후 일정액 이상 가구에게는 의료비수당과 같은 항목을 만들어 보조적 지원방안을 마련하여야 할 것이다.

□ 월세가구의 주거급여의 현실화

- 가구특성에 따른 지출요인에 있어 현재 주거급여를 유형에 따른 가구원수에 따라 지급되고 있지만 저소득의 주거 문제는 의료비와 교육비 다음으로 가구 내 경제적 부담감으로 작용하고 있다 (대상자의 대부분이 주거비 부담으로 인해 영구임대아파트 입주를 희망하고 있음).
- ☞ 월세의 부담감 해소를 덜어주기 위한 월세 금액을 일부 공제함이 필요하다.

□ 금융재산의 실명제

- 금융재산은 여전히 차명계좌가 문제가 되고 있으며 본인의 진술보다는 차명되었다는 입증자료를 확인하는 일과 사용된 금액을 확인함에 있어 대부분 사용했다고 하지만 명백한 입증이 되지 않고 있어 어려움이 있다. 실제 금융 조회된 노령의 부모가 자녀에게 개인사정상(사업부도, 생활고 채무 등)의 이유로 사용했다고 했을 경우 입증할 자료요구가 어렵고 자료의 객관성 여부가 불분명하지만 이에 따른 수급여부는 많은 영향을 주게 된다.
 - 금융자산 일부를 사용했을 경우 수급자의 사용처가 명백하게 입증된 경우 재산산정에서 제외할 수 있지만 입증이 안 되는 경우 월 최저생계비의 20%에 해당하는 금액까지 기본적인 생활경비 등에 사용한 것으로 간주하여 차감여부를 결정할 수 있으나 실질적으로 소득은 없고 금융자산으로 보호가 중지된 경우 전적인 생활을 금융재산에 의존했을 때는 최저생계비의 전액이 차감되어야 한다고 여겨지며 일상적인 생활에 사용되어진 입증서류(영수증 등)를 요구하기가 어렵고 특히 노인세대는 이런 어려움을 많이 겪게 된다.
- ☞ 금융재산으로 소득이 없는 세대가 수급자에서 제외되었을 경우 차후 재신청을 할 때는 최저생계비를 어느 정도 차감해야 하는 것인지 명시되어야 하겠고 금융재산액과 가구원수에 따른 적용기간을 구체화하여야 한다.

□ 일반재산과 금융자산과의 소득환산율

- 일반재산과 금융자산에 있어서 일반재산은 4.17%, 금융재산은 6.26%로 소득환산율이 다르게 적용되고 있으나 일반재산을 어떻게 산정하느냐에 따라서 금융자산보다 재산가치의 비중이 더 높게 작용할 수 있는 점을 감안해 볼 수 있으므로 일반재산에 대한 산정을 현재 공시지가나, 실거래가에 따라 차액 폭이 크지 않는 선에서의 산정이 필요하고 무엇보다 조사자의 판단에 따라 산정방법을 달리하는 것은 무리가 있다.
 - 현실적으로 금융자산은 사용이 가능한 재원으로서 본인의 돈은 은행에 저축하고

국가의 보호를 받는 것은 형평의 문제가 발생되고, 예를 들어 일반인 중 4년 된 2,000cc 이상인 승용차 소유자는 수급자 선정이 안 되고, 금융자산 27,500만원 가지고 돈놀이 하는 자는 수급을 받고 있어 형평의 문제가 대두되고 있다.

- 자동차보다는 금융자산이 훨씬 더 가치가 큰 것에 반해 자동차의 경우 유지비가 있다는 이유로 환산율이 100%인데 반해 금융자산의 경우 6.25%로 환산을 하여야 한다.

☞ 사회적 합의가 필요한 부분이나 현실을 반영하여 자동차의 환산율 최소 50% 정도는 하여야 한다.

□ 재산액 산정 시 “자동차부분” 적용

- 지침에 의하면 자동차의 경우 보험계약서상 명시된 자동차가액을 기준으로 하고 불가피할 경우 과표세표준액이나, 중고차 시세 등을 적용하도록 되어 있다. 그러나 보험계약서상 명시된 자동차 가액은 “차량부분에 있어서 자차”를 가입한 경우에만 가능하지 그 외의 건에 대해서는 파악이 전혀 불가능하여 현실성이 없다.

☞ 차량가액 평가에 있어서 보험계약서상 명시된 자동차가액을 기준으로 삭제하여야 한다.

□ 근로장려금의 현실화

- 현행 장애인이 직업재활에 참여하여 발생하는 소득, 학생들의 근로소득, 공공근로나 자활공동체에 참가하여 얻은 소득에 대한 근로소득공제로 근로장려금이 지급되고 있지만 근로 장려금의 파격적인 현실화로 자활사업 참여를 유도하고 일반취업자에게도 소득공제형식의 근로인센티브를 부여하여 성실한 소득신고를 유도하여야 한다.

□ 시설 입소자에 대한 사적이전소득 산정의 삭제

- 현재 형제·자매의집이나, 제삼자의 집에서 거주하는 무료 임차거주자에게 최저주거비 및 임차료에 해당하는 사적이전소득을 부과하고 있다. 하지만 대부분 무료임차 거주자들은 그야말로 전세보증금도 마련하기 힘든 오갈 데가 없는 수급자로서 전세 거주자보다 훨씬 열악한 상황에 처해 있는 분들이 대부분이다. 주거비 지원과 관련하여 어려움이 있는 부분인지는 모르겠지만 무료 임차자에게 부과하는 임차료 산정 부분은 삭제 하여야 한다.

□ 의료비 및 관혼 상제비 준비금 상향조정

- 수술비나 학자금 노인의 장례비 등 특수목적을 위해 적립한 돈은 환산대상에서 면제하고 현재 의료비 및 관혼상제비 등의 기본적인 생활준비금으로 가구당 300만원을 공제하고 있는데 공제금액을 상향조정하여야 한다.

□ 채무자에 대한 최저생계비 보장

- 현재 신용불량자(다중채무자)의 기초수급 유입이 급증하는 가운데 가구 내 과도한 부채로 인해 생계가 곤란한 경우가 많다. 재산조사 시 공제에 대한 일차적 공제 외에 이중적으로 차용 금액에 대한 이자의 소득공제는 하지 않고 있다. 이로 인해 수급을 받더라도 급여의 대부분은 이자로 지출하는 정도의 수준에 불과하다. 현재 한국자산관리공사에서 신용불량자에 대하여 기본적인 유예조치를 하고 있지만 이들의 부담은 크기만 하다. 차용금액에 대하여 고의성이 없고, 이자의 비중이 과도하게 높은 대상자에 대해서는 법적근거를 마련하여 생계곤란이 인정되는 범위 내에서의 공제가 필요하다.

☞ 신용불량자의 경우에는 개인적인 책임으로 볼 것이 아니라 자립 자활적인 측면에서 접근 및 사회기본권 보장차원에서 소득이 있으나 이자를 갚는 상황이고 재

산이 일정액 이하일 경우에는 소득에서 일정액을 공제한 후 최소한 의료급여 및 교육급여만이라도 될 수 있도록 조치를 할 필요가 있다. 또한 조세제도개선을 통해 적절한 보장이 되도록 해야 한다.

□ 아들 중심의 부양비 부과 문제점

- 부양비는 부양의무자가 일정금액의 ‘부양비’를 수급권자에게 정기적으로 지원하는 것을 전제로 산정되며, 부양의무자 실제소득에서 부양의무자가구 최저생계비의 120%를 공제한 금액에서 40%를 곱하여 계산하게 된다.
 - 현재 “부양비 부과율이 수급권자와 1촌의 직계존비속 관계에 있는 자”의 경우 아들은 40%가 부과되며, 출가한 딸의 경우에는 15%가 부과되고 있어 각각 상이한 기준이 적용되고 있다. 대부분이 결혼을 한다고 볼 때 남녀의 기준이 40%와 15%로 적용된다고 볼 수 있다. 그런데 이렇게 기준이 설정되어 현재까지 적용되는 것은 남녀평등의 상속법 적용에도 맞지 않으며, 최근의 여성들의 지위향상과도 맞지 않는 측면이 있다. 현실적으로 실무에서는 아들의 지원보다 딸의 지원이 많은 경우를 많이 볼 수 있다.
 - 그럼에도 아들인 경우 도시근로자 평균임금에 속하는 경우 부양비는 상당히 많은 금액이 산정되고 있어 현실과는 상당한 괴리가 있는 현상을 보인다(노동부의 ‘매월노동통계조사’를 보면, 전체 제조업에서 10인 이상 사업체 상용직 월평균 임금은 2005년 4월 232만원으로 나타난다.)
 - 이것은 법이나 지침이 현실을 반영하기보다는 선언적 의미에서 규제차원으로 제도를 운영한다고 볼 수 있는 부분이 되고 있다. 부양의무자 가구에도 사실상 차상위계층을 실제 생활비로 가상하는 것에도 무리가 따르는데다 아들의 경우 자기 수입의 많은 비중을 부양비로 산정하여 감당치 못할 부담을 지우고 있다.
- ☞ 이제 한국사회 내 대부분의 제도들이 남녀의 실질적인 평등을 담보하고 있다. 최근 여성부가 만들어지고 나서는 더욱더 여성에 대한 배려가 많아지고 있다. 문제는 여성이나 남성에 있는 것이 아니다. 기존의 남성중심사회의 모순을 가장 약자

인 수급자들에 지우고 있는 기초생활보장제도의 문제점이다. 현실 속에서는 딸들이 훨씬 더 많이 부양비를 지원하고 있는 경우를 본다. 도와주지 못하는 아들의 존재로 인해 실질적인 도움을 받지도 못하면서 어려움에 처한 독거노인들이 상당히 많다. 정부는 4인 가족 232만원 소득의 아들에게 “자기수입의 15%를 상회하는 금액을 매월 부양비로 지급해야한다”고 종용하고 있지만, 자기수입중 이만큼을 지출할 수 있는 자녀들은 많지 않아 보인다. 그럼으로 법이 현실의 흐름을 반영한다고 볼 때, 기초생활보장제도에서 부양비는 동일한 부양비 부과율로 산정되는 것이 타당할 것으로 생각되며, 현재 출가한 딸에게 적용되는 15%가 당장에 있어서 지침을 변경시키는데 있어서 적당한 선이 아닐까 한다. 기초생활보장은 이제 5년이 넘은 제도가 되었다. 국민들에게 제도에 대한 이해가 구해질 수 있어야 한다고 생각된다. 15%선을 부과하는 것은 받아들여져도 40%를 부과하는 것은 정부의 존재목적의 의심케 하는 부분이 되고 있다.

2. 부양의무자 기준 적용 및 유무확인, 부양의무자 소득/재산 조사

□ 전산망 구축

- 부양의무자의 소득/재산 조사는 전산자료에 의존하고 있는 상태이다. 그 중 국세청자료의 신뢰도에 문제가 있는 것으로 보인다. 국세청에 간이과세자의 경우 소득이 거의 없는 것으로 신고 된다. 그리고 일반 과세 사업자의 경우도 소득부분은 현실과 달리 적게 신고 된다. 이러한 자료만을 근거로 부양능력 유·무 또는 부양비를 부과하기에는 현실과 많은 괴리감이 있다.

☞ 담당자는 현지 확인을 하지 못하는 한 어쩔 수 없이 전산자료에 의존할 수밖에 없다. 이러한 사례를 막기 위해서는 간이과세자의 경우 업종별 최저 기준 소득을 제시해야 할 것이다. 지역별, 인구, 가게 평수와 판매량에 따른 소득을 표준화 시켜 주는 작업이 필요하다. 또한 과세 사업자의 경우는 소득신고가 아닌 총 매출액, 근무자수 등을 기준으로 한 표본 소득을 제시해야 할 필요가 있다.

□ 부양의무자의 가구 내 특성 반영

- 부양의무자 기준 적용에 있어 대부분 공부상의 소득 재산으로 적용하고 있지만 부양의무자의 생활여건이 고려 시 되지 않은 채 획일적으로 적용되고 있어 부양의무자도 가구 내 특성이 세부적으로 반영될 수 있어야 하겠다. 또한 공부상 재산은 있지만 부채가 있는 경우 구체적인 적용(부채이자 상환에 대한 공제 등)이 없이 기준에 따른 부양능력만 판단될 경우가 있어 수급자로 제외되는 경우가 있다.

□ 가구별 특성을 반영한 적용확대

- 부양의무자 소득 및 재산적용에 있어 가구특성별 적용확대가 필요하다. 1~3급 중증장애인의 경우 부양의무자인 부모가 소득 및 재산이 많을 경우 평생 동안 돌보아야 하는 문제가 발생하고 있다. 또한 치매노인의 경우, 중증질환자의 경우에도 평생을 이런 상황이 발생한다. 이런 경우 평생 동안 부양의무자들이 자신을 희생하면서 옆에서 돌봄으로서 스트레스가 쌓이고 어떤 경우에는 자살하는 경우도 발생하고 있다.
 - 실제 어린 두 자녀와 함께 사는 중증장애인(청각1급) 부부가 있다. 하지만 부모가 서울에 아파트를 가지고 있어 재산이 초과되어 보호를 받지 못하고 있다. 단지 부모로부터 50만원정도를 지원받고 있으나 자녀와 생계를 유지하기엔 부족한 실정이다.
 - 또한 ‘세대주가 장애인인면서 처가 질환에 걸린 가구’가 있다. 그 가구도 부양능력자가 있어 보호를 하지 못하여 서울시 특별구호를 통하여 일시적으로 도와주고 있다. 이렇게 근로 무능력가구인 경우에는 그 부양의무자특례제도를 만들 필요가 있다고 본다.
- ☞ 부양의무자 적용에 있어 중증장애인(1~3급), 노인, 중증질환자(희귀난치성질환자 등)의 경우에는 근로무능력자가구로 구성되었을 경우에는 부양의무자 특례를 적용하여 적극적으로 그런 가구들이 보장받을 수 있도록 조치가 필요하다.

- ☞ 또한 부양의무자조사시 의료보험기준표를 기준으로 전환 및 1차적으로 활용한 뒤 추가 조사가 필요할 때에는 현지조사를 하여야 한다.

□ 부양의무자 자녀의 징구 기피

- 부양능력이 있는 부양의무 자녀가 부양거부·기피하는 경우 보장비용징수는 자식들에게 해가 될까봐 적극적으로 나서지 못하고 본인이 포기하는 경우가 있으며 일선에서 차 후 부양비 부과는 담당자로 하여금 행정절차 및 민원소지에 민감한 사항이다.
 - 농촌지역의 경우 대부분 고령화로 인하여 수급자 선정이 부양의무자의 소득 및 재산에 의거 결정이 되는 상황으로 핵가족화로 대부분 수급권자 자녀들이 부정기적(명절 때, 생신 때)도움을 제외하고 정기적인 도움이 없는 상황이나, 수급자 선정을 위한 부양의무자 조사 시 “부양비”라는 기준을 두어 수급자 선정 가능 여부 및 부양비를 수급권자 가구의 소득에 반영 매월 생계급여지급 시 공제 후 지급하고 있다. 그러나 실제 부양의무자로부터 지원되는 금액은 전무하거나 거의 없는 실정이다.
- ☞ 자녀의 소득에 따라 수급자 선정 기준에 부양비 기준은 적용하되, 실제 수급권자 가구의 상담결과 부양비나 그이상의 지원금이 없을 경우 소득에는 미반영 급여 전액을 지원하고, 산정된 부양비에 의거 기초사업 시행초기처럼 연도별도 재산의 소득환산액적용 기준처럼(1/3,2/3,3/3) 그 충격을 완화하면서 수급자에 진정한 의미의 최저생계비를 지원하여 생계안정을 주어야 한다.

□ 부양의무자의 법적 제도 필요

- 부양의무자에 대한 금융거래정보제공동의서의 징구와 관련, 성실히 응하여 주는 부양의무자와 그렇지 못한 경우가 있어 조사 시 형평성이 문제가 되며, 수급자들에 대한 금융거래정보제공동의서를 받는 것도 어려움이 따르는데 부양의무자들에 대한 금융거래정보제공동의서의 징구는 더욱 어려운 실정이다.

- ☞ 기초수급자 신청대상자와 그에 따른 부양 의무자에 대한 금융자산조회가 동의서 징구 없이 필수 항목으로 이루어질 수 있는 체계를 마련할 수 있는 법적 근거가 필요하다.

□ 부양의무자 기준 완화

- 기초수급자 선정 시 부양의무자 기준은 수급자 선정여부와 급여액 지급에 많은 영향을 미친다. 점진적으로 부양의무자 기준이 많이 완화되고 있지만 많은 개선이 필요하다.
 - 부양의무자 기준 중 “생계를 같이 하는 2촌의 혈족”의 부분은 형제자매의 집에 거주하는 근로능력이 없는 경우 별도가구 인정 특례로 보호가 가능하며, 조부모와 함께 사는 소년·소녀세대도 별도가구 인정 특례로 보호가 가능하다. 따라서 위의 경우에 해당되지 않는 사례는 별로 많지 않으나 주거를 함께하는 형제자매가 부양의무자가 될 경우 부양의무자의 배우자들과 피부양자간에 존재하는 심리적인 갈등이 가족문제로 증폭될 가능성이 있다.
- ☞ 현실적으로 부양의무를 떠맡기기에 짐이 너무 무거운, 가족이 따로 살아야만 보호를 받을 수 있는 생계를 같이 하는 2촌의 혈족을 부양의무자기준에서 과감히 삭제하여야 한다.

□ 부양의무자 기준 현실화

- 부양의무자기준으로 인하여 보호가 필요함에도 불구하고 수급자로 선정되지 못하는 여러 유형의 가구가 있다. 부양의무자가 실제 부양의사도 없고, 부양하지도 않음에도 불구하고 부양하는 것으로 처리되어 생활이 어려운 근로무능력자들 조차 수급자에서 탈락하는 경우가 발생하고 있는 것이다.
 - 현행 부양의무자 범위는 때로는 너무나 비현실적이다. 그 중에서도 특히 사망한 자녀의 배우자(며느리, 사위)에게 부양의무를 부과하거나 손·자녀, 증손자에게도

조부모에 대한 부양의무를 부과하는 것은 너무나 비현실적인 기준이라고 할 수 있다. 복지전담공무원의 보고 중 실제 가족관계가 단절되어 있는데도 부양의무자인 손자녀의 소득 때문에 조부모가 수급자가 안 된다거나 역으로 조부모의 재산 때문에 손·자녀가 수급자로 선정되지 못하는 경우가 많이 발생하고 있음을 알 수 있다.

□ 부양의무자 기준 현실화: 출가한 딸의 경우

- 부양의무자의 기준은 부양비율을 다르게 적용하여 아들과 딸, 출가한 딸 등의 다른 요인들이 있으나 상담 시 기본적인 반발은 딸은 출가외인인데 라는 출가외인인 딸에 대한 반발 의견이 다수를 차지한다.
 - 자녀수를 묻는 질문에는 당연히 출가한 딸은 제외하고 아들만으로 답변을 한다. 출가한 딸이라는 위치를 보면, 자신의 가족(친정부모)을 돌볼 여력이 되려면 배우자의 가족(시부모)에 대하여 완벽한 부양이 이루어진 다음이라야 가능할 것이다. 그 외의 부양은 부양의무에 따른 부양비 부과 수준이 아닌 용돈(사적이전)의 수준에 불과하다.

□ 소득 및 재산기준의 현실화

- 부양의무자가구에 대한 소득과 재산의 소득환산액 기준도 현실화되어야 한다. 대도시에서 거주하면서 자녀 두 명 정도를 어렵게 키우고 있는 평범한 직장인이 대도시에서 일단 아주 작은 집이라도 소유하고 있는 경우에는 대부분 부양능력 있음으로 판정되어 일단 아들이 있는 경우에는 자녀들이 아주 열악한 경우가 아니고서는, 실제 경제 적지원이 거의 없고 부양의무자가구가 살아가기에도 빠듯하여 도저히 지원을 받을 수 없는 경우에도 수급자로 선정되기가 어렵다.

□ 농촌 지역의 소득 및 재산기준의 현실화

- 부양능력의 유무를 판단하는 기준으로 사용되는 소득기준과 재산기준에도 문제가 많

다. 현행 기준으로는 농촌에 연로한 부모님 중 한 분이 살아 계시고 부양의무자인 자녀가 서울에서 거주하며 한 달에 80만원을 벌고 있다고 한다면, 그 자녀는 부양능력이 있는 것으로 간주되어 농촌에 거주하는 어르신은 아무리 생활이 어려워도 원칙적으로 수급자로 선정될 수 없도록 되어 있다. 그 자녀가 서울에서 거주하면서 월세로 30만원을 지출하는 등 부모님에게 생활비를 제대로 보낼 수 없는 형편이라고 하더라도 마찬가지이다.

- 또한 자녀가 실질소득이 전혀 없는 상태라고 하더라도 명목상의 재산이 있다고 한다면(예를 들어 작은 사업을 하고 있지만 부채가 많아 이자 상환 등으로 인해 생활이 매우 곤란한 경우) 그 부모님은 생활이 아무리 어렵다고 하더라도 수급자로 선정될 수 없다.
- 그리고 부양의무자 가구에 고등학생이나 대학생이 있거나 아픈 사람이 있는 등 지출요인이 많아 수급신청자에게 부양의 의무를 다하지 못한다고 하더라도 그 수급권자는 수급자로 선정될 수 없게 되어 있다. 부양능력여부를 판별하는데 있어서도 재산기준과 소득기준을 동시에 만족하도록 되어 있는 규정이 문제이고, 또한 부양의무자가구의 소득이나 재산이 가구 최저생계비 합액의 120%, 혹은 재산기준 합액의 120%를 넘기만 하면 무조건 부양능력이 있는 것으로 판단하도록 되어 있는 현행 기준은 요보호자를 방치하게 만드는 요인이 되기도 한다.

□ 부양의무자 소득파악의 제한

- 부양의무자 소득 재산은 수급자의 조사와는 달리 여러 가지 제한을 갖게 된다. 즉, 부양의무자 조사는 수시로 수급자와 상담 및 주변의 여론 등 변동유무를 확인할 수 있는 것과는 달리 1년이라는 정기조사로 이루어지는 경우가 대부분이므로 이에 따른 변동(소득, 재산은 물론 사망, 가족의 수 진출입에 따른 가족수의 변동, 가족 여건)에서 달라지는 변수를 적용하지 못하는 경우가 많다.
- 또한 가족간의 유대관계가 없는 경우 보호를 받고 있는 대상자인데도 변동된 부분을 부양의무자에게 확인하고 서류를 요구하는 일에 부정적이고 비협조적인 태도가 대상자를 관리하는데 많은 장애물이 되고 있다. 또한 조사에 있어 부양의무

자가 조사를 거부, 방해, 기피할 때는 급여신청을 각하거나, 급여결정 취소 또는 급여의 정지, 중지를 할 수 있다고 하지만 현재의 정서상 민원소지가 클 뿐 조사자의 어려움을 더욱 가중시키는 문제로 남게 된다.

□ 출가한 딸에 대한 금융자산조회 근거 마련

- 출가한 딸의 경우 소득만 조사하고 재산조사를 하지 않게 되어 있는데 금융자산의 조회 경우 이자소득 산정을 위하여 꼭 필요하며 임대수입의 경우도 조회가 가능하여야 한다.
 - 그러나 현재 재산조사를 하지 않는 것으로 되어 있어 소득이 누락이 될 수 있으며 소득산정을 위하여 재산조사를 할 경우 특히 금융자산부분에 있어서 민원인(부양의무자)의 입장에서 재산조사를 하는 것이 불법이라고 이의를 제기하거나 거부하게 되면 소득조사가 원활하게 이루어지지 못하고 있다.
- ☞ 재산조사를 하되 재산으로서만 적용을 하지 않는다는 정확한 문구가 삽입하여 발생하는 민원을 최소화하여야 한다.

□ 사회복지전담공무원의 재량권 확보

- 부양의무자기준을 전면적으로 없앨 수 있는 상황이 아닌 현 시점에서 수급자신청가구의 가구특성에 따른 조사내용에 따라 사회복지전담공무원들의 전문적 판단에 의해 수급자의 선정여부를 결정할 수 있는 자유재량권을 인정해주어야 한다.

□ 양자·양부모에 대한 제도적 장치 마련

- 혈연관계가 아님을 이유로 부양을 거부하거나 기피하는 양자, 양부모에 대해서는 부양기피, 단절로 부양능력 없음이라 하였으나, 양자, 양부모가 수급자를 실질적으로 양육(부양)한 나이를 기준으로(ex. 만18세) 보장비용을 징수 할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다.

□ 아들과 딸의 동일 부양비 적용

- 부양비에 있어서도 아들은 40%, 딸은 15%의 부과율을 적용하고 있으나 딸이 수급권자가 아닌 다른 부양의무자를 동일 주거에서 부양하고 있는 경우를 제외하고는 동일한 부양 부과율을 적용하여야 한다(상속비율은 아들, 딸, 기혼, 미혼, 성년, 미성년의 구별이 없이 균등).

□ 수급자중 모·부자가정 부양의무자 적용·조사의 문제점

- 이혼한 모자가정(또는 부자가정)세대의 경우 자녀에 대한 부양의무는 부친에게도 있다. 협의 이혼 시 친권지정을 받은 모가 자녀를 부양하고 자녀양육비는 이혼한 남편이 지급을 하기로 하였다 하더라도 실제 부양비를 보내주지 않는 경우가 많아 실제 자녀의 양육은 세대주인 모친이 해결해야 하는 경우가 많으며, 자녀들의 아버지가 친권 지정을 받았다 하더라도 실제 부양을 하지 않아 이혼한 모친이 자녀들을 거두어 실제 부양을 하고 있는 경우가 많이 생기고 있다.
- 자녀들에 대한 부양의무 조사 시 복지행정시스템을 이용한 전자적 자산조사는 가능하나 구체적인 부양능력 확인을 위한 조사는 사실상 불가능하며, 또한 조사 결과에 따라서는 경제적인 능력에 따라 부양능력 있음으로 판정되었으나 실제 부양을 하지 않는 사유에 대해서는 이들 세대의 보호를 위해 생활보장위원회의 심의 의결을 거쳐 선정을 해 주어야 하는 사례도 발생 되는 등 위기가정에 대한 지원 시기가 지연되고 있으며, 부양 거부 기피 사례 조사 방법 중 부양의무자 본인 의견 청취 및 부양의무자 거주지 주변 이웃 주민 등을 대상으로 조사 후 “사실조사 복명서”를 첨부토록 되어 있으나 사실상 부양의무자 거주지에 출장하여 사실조사하는 것 자체가 현실성이 없으며, 부양의무자 거주지 동사무소에 사실조사를 의뢰 하더라도 공부상 내용 확인 이외에는 조사가 어려워 객관적 자료를 통한 신뢰성 확보에는 어려운 실정이다.

☞ 이혼한 모·부자가정 세대의 자녀들에 대한 부양의무자 조사 및 부양의무 대상자

를 축소하여 이혼한 전 배우자에 대한 부양의무자 조사 및 적용 자체를 배제하여 신속한 보호가 이루어 질수 있는 기반 조성이 필요하다.

□ 채무자에 대한 보호조치 강구

- 국민기초생활보장사업 안내 지침 16쪽에는 “부양의무자의 소득은 실제 소득을 의미한다”고 되어 있으며, “소득 부분 중 압류소득은 공제가 가능” 하다고 되어 있다. 부양의무자의 소득 중 소득공제 대상은 개인의 채무 불이행으로 인해 압류된 소득에 한정하고 있으나 채무이행을 성실히 수행하여 압류되지는 않았지만 매월 고정적인 지출이 이루어지는 경우에도 소득 공제대상 항목에 추가 하여야 할 것이다.
 - 개인의 정도 차이는 있겠으나 최선을 다하는 사람에게는 현실적으로 불이익이 돌아가고 있는 경우라 하겠다. 이를 방지하기 위해 고의로 채무를 불이행하여 급여를 압류 당할 경우에만 혜택을 받을 수 있는 경우가 발생 될 수 있으며, 또한 자신의 채무가 아닌 보증으로 인해 지게 된 채무의 경우에도 구제 방안이 마련되어야 할 것이다.
 - 빚보증으로 인해 채무를 떠안게 된 세대의 경우 재산 및 소득 가압류는 물론 정신적 공황상태까지 발생되어 쉽사리 가족해체에 이르게 되는 등의 경우도 발생하게 된다. 또한 보증으로 인해 지게 된 채무의 성실 이행자 역시도 급여 압류 여부와 관계없이 소득 인정액에서 매월 지출되는 이자 및 원금 상환액을 공제하여 수급자 가정에 실질적인 도움이 이루어 질 수 있도록 하여야 할 것이다.

□ 호적제 폐지에 대한 대안 마련

- 앞으로 호적제가 바뀌고 나면 부양의무자 파악에 많은 어려움이 있을 것으로 보여진다. 지금도 호적을 몇 번 바뀌어서 추적하는데 꽤 많은 시간이 걸리는 대상자들이 있으며 혼인신고 없이 자녀를 출생하여 본부인이름으로 신고한 자녀들에 대해선 추적이 불가능하다. 그렇다고 심증만으로 65세 이상 노인들에게 추정이나 사적이전소득을 부과하기엔 어려움이 많다. 앞으로 바뀌는 호적제에 대비하여 새로운 방법을

개발하여야 할 것이다.

□ 부양의무자의 최저생계비 보장

- 현행 부양의무자의 실제소득에서 부양의무자의 최저생계비의 120%를 제하고 40%, 30%, 15%를 산정하는데 최저생계비자체가 너무 낮게 산정되어 있다고 불만이 많은데 부양의무자들이 최소한의 생계유지를 제하고 부양을 해야 한다는 것은 또 다른 수급자를 양산하는 결과를 초래할 수 도 있다. 자영업자들의 소득이 철저히 확인되지 않는 현실에서 최저생계비의 120%를 유지하는 건 월급자들에게 불합리하게 적용할 우려가 있으므로 150% 등으로 그 배율을 상향조정하여야 할 것이다

☞ 부양의무자조사는 현재 실정으로는 완전하게 조사하는 것은 거의 불가능한 실정이다. 현황에서 말했듯이 일반 소득과 재산조사는 가능하나 금융자산에 대한 조사는 금융거래정보제공동의서를 징구하기 전에는 조사가 불가능한 실정이다. 동의서의 유효기간을 3년으로 할 수 있다고 되어 있는 지침을 한번 징구로(동의서 징구가 어려운 점을 감안) 수급자로 보호를 받고 있는 동안에는 계속해서 유효하게 사용하도록 기간을 조정할 필요가 있다.

☞ 금융자산조회도 현 전국자산조회로 같이 이루어지도록 해야만 한다고 생각한다.

☞ 자영업자들의 경우 국세청의 자료 체계가 어떻게 이루어지는 지 정확하게 알 수가 없지만 적어도 전년도 자료가 회신되도록 해야만 한다고 생각한다.

☞ 건설현장에서 일용직으로 일할 경우 8만원 이상의 임금을 지급할 경우 노무관리대장을 작성하여 갑근세와 주민세를 원천징수하도록 되어있고, 이하일 경우 고용보험에 가입하여 전국자산조회 시 고용보험에 관련된 자료가 회신이 된다. 그러나 회신자료는 최초가입일자만 나오고 현재의 근로상태 등이 정확하지 않아 모두 다시 조사를 해야 한다. 결국 노동청의 자료를 정확하게 볼 수 있는 시스템을 개발해야 한다고 생각한다.

3. 수급자 신청과정상의 문제

□ 대상자 발굴의 체계화

- 대상자 발굴은 복지수요가 다양해짐에 따라 수급자 및 특례대상자 차상위층 등의 대상자가 늘어나고 있지만 대상자 발굴에 따른 선정과 관리가 체계적으로 이루어져야겠으며 전담공무원의 적극적인 개입이 요구되는 일임에도 불구하고 일선 현장에서 과도한 사회복지 업무는 대상자의 발굴에 어려움이 있으며 또한 특례기준 등이 많이 완화되고 있지만 실제적용에 있어 행정적인 제한을 받게 되기도 하고 다양한 지침이나 변경된 내용을 숙지하는 일이 매우 중요하다고 생각된다.

□ 수급자와 담당자와의 신뢰 형성

- 수급자의 태도에 있어 대부분 담당공무원과의 깊은 신뢰도가 형성되어야 하는데 변동사항에 있어 자발적인 신고보다는 사후 확인을 통해 처리하는 경우가 대부분이다. 현재 기초생활보장제도의 급여 지급방식이 보충급여 방식으로 수급자의 소득 증가는 곧 급여감소로 이어지기 때문에 취업을 했을 경우, 가구 내 소득과 재산이 변동이 있어도 생계비 적용에 미칠 영향을 우선으로 생각하고 수혜에 대한 당연함만 인식하게 되어 자활하려는 의지나 태도에는 부정적인 모습을 보게 된다.
 - 또한 수급자와 부양의무자에게 상담을 통한 가족관계 확인에서도 대부분 가족관계를 단절시키고 있어 부양의무자를 조사하는 일이 더 어렵고 필요한 서류 요구는 그 자체로 거부하는 일도 있어 수급자의 협조가 자발적으로 이루어질 수 있는 교육이나 부양의무자에 대한 부양능력을 제대로 조사할 수 있는 인력확보 및 체계가 이루어져야 할 것이다.
- ☞ 취업자와 자활사업 참여자에 대한 파격적인 소득공제형식의 근로인센티브 도입이 필요하다.

- ☞ 수급자의 태도는 국민기초생활보장제도에 관련된 기관의 태도에 따라 결정되어진다. 수급자가 여러 관련기관에서 얻은 정보를 통해 담당자와 상담을 하며 똑같은 상황에서 급여가 틀린 것을 보고 수급자는 담당자의 재량권을 생각하게 된다. 특히 상급기관에서 민원발생을 최소화하고 조기 수습하려는 태도로 인하여 수급자는 일선 담당자를 더욱 신뢰하지 못하는 결과가 발생한다. 현재까지 민원이 발생하면 그것을 해결하는 것도 당사자인 담당자가 하도록 상급기관에서는 지시한다.
- 이는 수급자와 담당자간의 부정적 감정을 증대 시키는 결과를 초래하며 담당자는 자신의 법적 집행에 대해 회의를 느끼는 등 업무에 대한 소진을 느낀다. 서로 만족하기 위해서는 제3자의 개입이 필요하다. 수급자가 민원을 제기 했을 경우 제3자에 의해 조사할 수 있는 법적 장치가 마련되어야 한다. 군에서 조사자를 지정하여 민원에 대해 재조사를 하여 결정 통보 할 수 있어야 한다. 이러한 일련의 과정을 통해 수급자는 담당자를 신뢰할 수 있고, 담당자 또한 국기법 집행에 있어 신중을 기할 수 있게 될 것이다.

□ 전기·수도·가스요금등 차상위계층 조사와 관련하여

- 대상자 발굴을 위하여 전기·수도요금미납·건강보험료 소액자의 명단이 통보되어 조사하고 있으나 대부분이 미거주자 이거나 행불자 또는 자동이체를 하고 있으나 잔고가 부족한 것을 몰랐거나 하는 등 의뢰기관의 심부름노릇만 하게 될 뿐 정말 쓸만한 자료가 거의 없는 실정이며, 일선 사회복지사들의 업무과중을 초래하고 있다.
- 또한 부정기적으로 전기, 도스가스등 단전으로 인하여 문제가 발생될 경우 최소한 생활에 필요한 등, 연료를 공급하면 1차적인 문제는 해결되나 이 모든 문제를 사회복지사에게 떠넘기는 것은 문제가 있다.
- ☞ 대상자료 협조 시 기관별로 최소한의 생활을 할 수 있는 부분은 유지(난방, 응급 전기, 응급진료)하도록 기관별 조치사항을 마련하고 실제 거주지에서 숙식을 하거나 생활이 어려워 납부 곤란한 대상자료만 행정기관으로 통보 조사하여야 한다.

- ☞ 대상자 발굴 등에 있어 의료보험기준으로 하여 일정수준 이하 및 연체자의 경우에 조사를 실시하고 또한 의무적으로 국민연금, 건강보험공단 및 수도, 한전 등에서 관련 저소득층에 대해 복지시책자료를 통보하도록 하는 것이 요망된다. 또한 한번에 많은 숫자가 통보되고 단기간에 조사를 하는 상황이 발생하고 있어 이를 조정할 필요가 있으며 타복지업의 증가로 인해 인원증원이 필요하다.
- ☞ 건강보험과 국민연금소액 체납자의 명단은 사실상 필요 없다고 사료되지만 전기 단전기구와 전화단전기구에 대해서는 사전 기관간의 협조가 필요하다. 3개월 체납으로 인하여 단전시킬 경우 집행기관에서는 단전하기 2주전에 그 지역 관할 기관으로의 명단 및 단전 일시 등을 통보하여 관할 담당자가 방문할 수 있도록 하여야 한다.
 - 관할 담당자는 방문조사 및 공부조사를 통해 수급자에 해당 될 경우 이를 집행 기관에 통보하여 수급자에게 유예기간을 줄 수 있도록 한다. 그리고 체납액에 대해서는 단전을 막을 수 있도록 하는 법적 장치가 필요하다. 특히 전기, 전화 체납액에 대해서는 일정금액에 상당하는 경우 기관에서 “체납액긴급지원”(가칭) 급여를 통하여 체납액을 해소 할 수 있는 방안이 필요하다.
- ☞ 공공요금 소액 체납자의 경우 공공요금 고지서 발행 시 고지서 하단에 안내 문구를 삽입하여 저소득 주민들로 하여금 항시 안내를 받을 수 있도록 방법을 개선하여야 한다.

□ 타 기관과의 업무 연계

- 국민건강보험 소액납부자 및 체납가구, 국민연금, 전기요금, 수도요금, 도시가스요금 장기 체납가구 등의 조사대상자 명단을 받았을 때 조사대상자 대부분이 기 전출자이거나 성명, 주소가 불분명한 경우가 많고 주택을 소유하고 있는 경우도 많으며 본인이 장기 체납자라는 사실을 모르고 있는 경우가 많다. 조사대상자들에 대한 공단에서의 1차적인 조사자체가 좀더 철저히 파악된 후 통보가 된다면 사회복지담당자들의 바쁜 일손이 조금은 줄어들 것 같다.

□ 전담공무원의 과중한 업무

- 기초수급자와 차상위대상자에 대한 홍보가 예전에 비하여 잘 되어 있어 대상자 본인이 직접 찾아오는 경우가 많으며 전화 문의, 주변 이웃들의 요청으로 연중 수시 접수 가능함으로 대상자 발굴에는 별 어려움이 없다. 하지만 복지혜택이 늘어나는 때 순간 순간마다 사회복지사의 업무량 역시 함께 늘어나고 있어 사회복지사들의 적극적인 직권조사는 현 실정에서 기대하기 어려운 실정이다.

□ 전담공무원의 인력충원

- 정확한 소득 파악을 위해서는 수급자의 의식변화, 사회복지사의 인력보충 등의 지원이 필요하다. 기초생활보장 서비스의 전달은 일선에서 직접적으로 수급대상자에게 서비스를 제공하고 제반 업무를 수행해야 되는 서비스담당자의 업무에 의해 좌우된다. 따라서 대상자의 정확한 자료조사와 욕구에 따른 질적 서비스를 제공하기 위해서는 획기적인 전문 인력의 충원이 우선되어야 한다.

□ 교정시설 출소 특례자 안내 미흡

- 교정시설 출소자의 경우 환경적응 등을 위해 출소 후 3개월간 특례보호자로 선정하여 보호하도록 하고 있으며, 출소 전 교정시설에서는 거주지 또는 주소지 동사무소에 의뢰하여 사전 조사 후 출소 즉시 보호가 이루어져야 하나, 교정시설에서는 출소 후 거주지 동사무소에 찾아가면 지원을 해 줄 것 이라는 안내를 하여, 동사무소 내방 시 당장 보호를 해줄 것을 원하는 등 민원이 야기되고 있는 실정이다.

☞ 교정시설에서는 출소 후 보호 대상자가 바로 보호를 받을 수 있도록 교정시설 근무자를 대상으로 특례제도에 대한 교육을 실시하여 제도의 시행에 대한 이해도를 높여 교정시설 출소자가 출소 후 사회에 적응하여 생활을 하는데 실질적인 도움이 될 수 있도록 하여야 할 것이다.

□ 수급자의 불성실한 신고 및 태도

- 장기간 보호를 받아왔던 수급자 세대의 경우 도덕성 상실로 이어지는 경우가 발생하고 있다. 과거 생활보호법에 의해 보호를 받아 현재까지 이어지고 있는 수급자 세대의 경우 정기 조사 시 본인의 불성실 신고에 대한 죄의식이 전혀 없는 실정이며, 또한 신규 신청 시에도 소득, 재산, 부양의무 관계 등을 불성실 기재 또는 허위 기재하는 사례가 종종 발생되고 있다.
 - 이는 대부분 과거 생활보호를 받았던 경험이 있는 세대에서 주로 나타나고 있으며, 동 사회복지 담당이 발견 못하면 그만이고, 발견되어 수정 보완이 되고 상담 시 지적을 하면 몰랐다는 말 한마디로서 별다른 제재 없이 보호가 유지되는 실정이다. 국민기초생활보장법에 허위 또는 사위에 의해 보호를 받게 되면 처벌을 받을 수 있다는 규정이 있지만 실제 적용에는 어려움이 따르며, 이들은 이러한 사실을 너무나 잘 알고 있어 아무런 죄의식 없이 자연스럽게 이루어지고 있다.
 - ☞ 처벌규정이 강화되어야 한다. 실질적인 처벌 규정을 강화하여 허위 또는 사위에 의한 보호를 방지 하여야 할 것이다. 단순 징역 또는 벌금 등의 규정뿐만 아니라 영구히 보호를 제한 받을 수 있는 규정을 신설하여 제재 규정을 강화 하여야 하며, 이들에 대해서는 전·출입시에도 복지행정 시스템을 이용 자격관리가 이루어질 수 있도록 제도를 정비 하여야 할 것이다.

□ 앞지른 홍보와 생색내기용 홍보

- 요즘 언론홍보가 너무 잘되어서 보건복지부 결정사항들을 너무 앞질러서 보도해버리는 경향이 있다. 담당자들은 뉴스를 접하지 못한 상태에서 집에서 뉴스를 시청한 주민들은 동네 찾아와서 그 제도에 대해 자세한 것을 알고 하는데 동에서는 준비되지 못한 상황에서 달리 설명을 할 수 없게 되면 그만큼 주민 신뢰성에 문제가 생기고 뒤쳐진 행정을 하게 된다.
 - 특히 국민기초생활보장사업 최초 홍보시에는 최저생계비 금액을 생계급여로 받게 된다고 홍보하여 아직까지 타법인정액이나 본인소득을 제하고 나머지 차액을 지

원하게 된다는 설명에 주민들은 담당공무원을 불신하게 된다. 동사무소의 일개직원의 이야기보다 언론매체의 이야기가 더 신뢰성이 가고 그것이 자신들에게 더 유리함으로 그걸 믿고 싶어 하는 게 공통심리이기 때문이다. 언론은 최소한의 담당공무원이 사업을 인지할 시간을 두고 대상자들은 신청하라는 보도가 나온다면 행정의 신뢰성도 높이고 사업의 효과도 높일 수 있을 것이다.

□ 상담시간부족 및 복지자원 활용도 저하

- 내방, 전화 민원에 대한 기초상담시간이 부족한 실정이다. 주민들의 욕구가 하나에서 시작하면 지금은 시간이 급해서 그것 하나만 접수하고 수급자선정여부만 결정하고 끝내 버리는데 담당자들이 복지관련 각종 정보들을 모두 머릿속에 숙지하고 있다가 그 욕구하나에서 실마리를 잡고 수급자가 안 되더라도 다른 지원책이나 다른 관련기관을 연결시켜 줄 수 있는 이른바 콜센터의 기능을 해줘야 하나 모두 업무에 바빠 자기주변에 무슨 자원들이 있는지 둘러볼 여유가 없는 실정이다.

- 이 부분은 지역사회복지협의체가 원활히 운영된다면 차차 나아질 수 있는 부분이나 지역의 복지자원이나 전국의 복지자원관련 책자나 현황표들이 만들어지면 더욱 효과적인 업무를 수행할 수 있을 것이다(예: 상담 후 수급자로는 안 되고 유료나 실비 양로원을 연결시켜줘야 할 부분에서 아는 자원이 전혀 없는 경우나, 주위 어떤 기관에서 어떤 시책이 제공되는지 전혀 모르는 경우 등).
- 그리고 한번 방문하고 상담한 케이스에 대해서는 잠재대상자로 지속 관리할 수 있는 인적기록 시스템에 저장되어 요청서비스종류를 기록해 놓고 추후 연락할 수 있는 시스템이 필요하다.
- 국민기초생활보장법이 시행되면서 수급자의 권리가 강조되고 예전과 비교할시 상대적으로 학력은 높아지고 연령은 낮아지는 현상이 나타나면서 개인 사생활에 대한 질문에 답하길 꺼려하고(자세한걸 알아내는 건 공무원의 몫이고 자신들은 생계급여만 지원받으면 된다는 식, 요즘은 노인들도 컴퓨터에 이름만 치면 다 나오는데 뭘 자꾸 묻느냐고 하시고 위문금품 없이는 그냥 안부전화, 방문은 귀찮다고 오지 말라고 하심) 단순히 금전적인 지원만 요청하여 수급자의 자활방향제시 및

빈곤원인파악이 매우 어려운 실정이며, 선정기준에 대한 홍보가 잘 되어 미리 알고 답변하는 경향과 최저생계비가 지나치게 낮게 산정되어 있다고 항의하거나 부양의무자에 대한 기준을 납득하지 못하는 경우가 많다.

- 특히, 교도소출소자 및 한탕주의자, 알코올중독자 등 상담이 까다로운 대상자들은 점점 늘어나지만 이에 대한 대책은 전무한 실정이다.

☞ 대상자들의 범위(알코올중독자, 정신질환자, 우울증, 근로기피자 등)가 확대됨에 따라 그 상황에 맞게 대처할 수 있는 상담기법이 개발되어야 하나 아직 행정적인 절차에만 시간을 소비하고 있는 실정이며, 자신의 생활이력을 밝히길 꺼려하는 대상자들에게서 어떻게 효과적으로 말문을 트게 하고, 자활의지를 북돋울 수 있을지에 대한 상담기법을 교육받지 않으면 앞으로 대상자관리는 매우 어려울 것이다. 사회복지인적자원에 대한 재교육의 필요성이 여기저기에서 부상되고 있는 시점에서 일반적인 정책이나 제도에 대한 재교육도 필요하겠지만, 상담관련 프로그램을 계획하여 대상자별로 대처방안이나 상담방법 등에 대해 집중 교육을 하면 좋은 제도가 보다 효과적으로 운영될 수 있을 것이다.

□ 행정절차(신청창구)의 간소화

- 현재 대부분의 저소득층은 본인이 신청의사를 확고히 하여 읍면동사무소를 찾아야 한다. 물론 전화상담을 통해 대부분의 준비를 갖추고 신청하기도 한다. 아니면 주로 통장 또는 이장의 조언을 통해 직접 신청하게 된다. 이러한 경과시간으로 인해 초기 신청까지의 시간이 1주일 이상 걸리는 사례가 더러 있는 것으로 보인다.

- 또한 복지기관에서도 어려운 주민을 발견하고 기초보장급여를 신청하는 것을 의외하게 되지만, 신청서에 의한 구체적인 신청 중계를 하지 못하고 있어 결국 초기시간을 많이 가지게 된다. 기초보장의 경우 빈곤악화가 가구에 따라서는 급속도로 이뤄지고 향후 개선되는 속도도 매우 느려진다. 이런 측면에서 조기에 빈곤가구를 발견하는 것은 중요한 의미를 가지게 된다.

☞ 공공기관 또는 복지기관 등에 보장급여신청서를 비치하여 해당기관에서 1차적으

로 서류를 해당기관에 송부할 수 있도록 하여, 공신력 있는 대리 신청을 할 수 있도록 해야 한다. 교육기관, 복지관 등에서는 이용하는 대상자들에 대한 파악이 상당히 될 수 있으므로 이런 기관들에서 초기신청을 받아 이관하게 할 수 있다면 상당한 성과가 있을 것이다. 이를 통해 저소득층이 보다 맘이 편한 곳에서 보장급여신청을 할 수 있다면, 적어도 꼭 도움을 받아야 할 대상자를 누락시키는 일은 줄어들 것이다.

- ☞ 전국적으로 정확한 상담이 이루어지도록 각 동사무소에 상담실이 있어야 한다. 그동안 몇 차례 보건복지부에서 공문을 시달하였지만 기관장들의 인식부족으로 제대로 이루어지지 않고 있는 실정이다. 본 동도 마을문고를 상담실과 병행하여 사용하고 있는 실정이라 불편함은 당연한 것이다.
- ☞ 사회복지사들의 폭행에 대한 상해보험과 같은 보험이 필요하다고 생각한다. 대부분 동사무소에서 폭행을 하는 사람들은 정신분열증 환자이던지 알코올리즘들이다. 정신분열증 환자의 경우 구속도 되지 않는다. 알코올리즘의 경우 폭행을 하고 배상을 할만한 능력이 있는 사람은 거의 없는 실정으로 폭행을 당한 사회복지전담공무원만이 정신적, 육체적 피해만 입게 되는 것이다.

II. 급여의 문제점 및 개선방안

1. 최저생계비의 적절성

□ 지역차이 미반영

- 현재 최저생계비는 대도시, 중소도시, 농어촌의 지역차이를 반영하지 않고 중소도시를 기준으로 전국적으로 단일 기준의 가구규모별 최저생계비를 정하고 있다.
 - 서울 및 대도시 지역이 지방의 중소도시보다 물가나 주거비 등에서 비용지출이 훨씬 더 많다는 점을 고려하면 중소도시를 기준으로 최저생계비를 설정할 경우 상대적으로 대도시 지역 빈곤가구의 최저생활을 현실적으로 보장하지 못하는 한계가 있고, 결국 대도시 빈곤층은 더 빈곤화 되어가는 빈곤의 악순환이 발생하게 된다.
- ☞ 최저생계비 산출을 물가나 주거비를 고려하여 지역별(대도시, 중소도시, 농어촌)로 차등을 두어 계측하여야 한다.

□ 전물량방식 산출항목에 현실 미반영

- 전물량방식(Market Basket)의 최저생계비 책정 시 산출항목 중 휴대폰요금 및 사회보장비(국민연금) 등을 반영하지 않고 있다. 휴대폰은 전체 보유율이 80%에 이르고 국민기초생활보장수급자에게도 필수품이 되고 있다.
 - 사회보장비(국민연금)의 경우는 강제성이 있기 때문에 산출항목에 반영되도록 고려되어야 한다.
- ☞ 휴대폰 요금 등 현실적으로 많이 사용하는 항목과 사회보장비 등 강제성이 있는 지출은 산출항목에 포함되도록 하여야 한다.

□ 5년 주기 계측과 물가상승률 반영

- 현재 최저생계비는 국민의 소득·지출수준, 수급권자의 생활실태, 물가상승률 등을 고려하여 5년마다 계측하여 최저생계비를 결정하고, 비계측년도에는 물가상승률만을 반영하여 결정하고 있다.
 - 물가상승률만 반영하여 결정할 경우 빈곤계층의 생활수준이 제대로 반영되지 못하며, 5년의 주기도 기간이 너무 길어 현재 상태를 제대로 반영하지 못하는 문제점이 있다.
- ☞ 계측주기를 가능한 매년 하여 현 상황을 최대한 반영할 수 있도록 하여야 한다.

□ 가구원수 기준

- 가구원수를 기준으로 급여를 지급할 경우 생계비를 더 받기 위해 무능력세대들이 자녀들만 무책임하게 출산하고 정작 지급받는 생계비는 다른 용도로 사용할 수 있다. 이런 사례는 가장이 알코올중독자인 가구에서 발생하는 경우가 종종 있다.
- ☞ 근로무능력으로 분류하여 급여만 지급하기 보다는 조금이라도 근로가 가능하다면 일을 해야 급여를 받을 수 있도록 하고, 근로가 불가능하다면 병원에서 치료를 받아야만 생활비를 주는 형태로 고려해 볼 수 있다.

□ 최저생계비 결정시 수급자 미 참여

- 최저임금결정시 근로자대표, 사용자대표, 공익대표로 구성된 최저임금위원회에서 최저임금안을 심의하고, 이를 노동부장관이 최종 확정하여 고시한다. 국민기초생활보장제도에 따른 급여는 급여의 주체에 의한 수혜가 아니라 엄연히 국민의 권리가기 때문에 당연히 수급자의 참여가 고려되어야 한다.
- ☞ 최저생계비 결정에 있어서도 수급자대표 및 현장실무자 대표가 참여하여 결정할

수 위원회가 구성되어야 한다.

2. 가구 및 지역특성별 급여수준

□ 가구구성 특성 미반영

- 장애인·노인·중증질환자 등이 있는 가구와 그렇지 않은 가구는 가구원수가 같더라도 필수적으로 지출되는 의료비나 간병비 등 금액수준의 차이가 크다. 이들은 또한 근로를 하고 싶어도 현실적으로 할 수 없는 상황이 많으며, 또한 중증인 경우에는 가족이 수발을 들어야 하는데 이때 수발을 드는 가족은 이로 인해 취업을 할 수 없는 경우가 많다.

- 이렇게 가구구성에 따른 차이가 많음에도 불구하고 급여에는 전혀 반영되고 있지 않다. 특히 노인 및 장애인의 경우에는 경로연금 및 장애수당 등이 있으나 중증질환자의 경우에는 어떤 급여도 없기 때문에 추가적인 급여를 지급하여야 한다. 우리나라는 각 가구의 특성에 따라 필요한 만큼의 급여를 제공한다기보다 급여에 맞추어 생활을 해야 하는 실정이다.

☞ 노인·장애인·중증질환자가 있는 가구의 경우 급여를 상향하거나 추가적인 급여(요양급여 등)를 지급하도록 하여야 한다. 경로연금은 현실에 맞게 실시하도록 하여야 한다.

☞ 무조건 전체적인 가구의 급여를 상향하는 방법 보다는 연령 및 특성에 따라 최저생계비를 산출하거나, 특성에 따라 추가로 지출되는 금액부분은 그에 맞게 급여를 지급하고, 가구원에게 세대원당으로 지급되도록 하여야 한다.

□ 지역차이 미반영

- 현재 최저생계비는 대도시, 중소도시, 농어촌의 지역차이를 반영하지 않고 중소도시

를 기준으로 전국적으로 단일 기준의 가구규모별 최저생계비를 정하고 있다. 서울 및 대도시 지역이 지방의 중소도시보다 물가나 주거비 등에서 비용지출이 훨씬 더 많다는 점을 고려하면 중소도시를 기준으로 최저생계비를 산정할 경우 상대적으로 대도시 지역 빈곤가구의 최저생활을 현실적으로 보장하지 못한다.

- 결국 대도시 빈곤층은 더 빈곤화 되어가는 빈곤의 악순환이 발생한다. 중소도시를 기준으로 최저생계비를 정할 경우 농촌지역 1~2인 가구에게는 상대적으로 높은 금액이지만 3인 이상 학생이 있는 유자녀 가구를 기준으로 했을 때는 교육비, 학업관련 잡비 등을 고려하면 지출이 많아 최저생활이 곤란하게 된다.

☞ 최저생계비 산출을 물가나 주거비를 고려하여 지역별(대도시, 중소도시, 농어촌)로 차별화된 기준을 만들고, 획일적인 기준을 적용할 수밖에 없다면 대안으로서 시·도에서 현금급여를 일정부분 지급할 수 있도록 하여야 한다.

3. 급여체계

□ 소득파악의 어려움

- 국민기초생활보장제도는 수급자의 소득과 최저생계비간의 차액을 지급하는 보충급여 방식을 따르고 있다. 이때 가장 큰 문제점은 수급자의 소득이 현실적으로 정확히 파악하기 어렵다는 것이다.

- 특히 수급자의 경우 상시근로보다는 일용직·임시직 등에 종사하는 경우가 많고, 계절·날씨에 영향을 많이 받아 소득이 불안정하고 유동적이며 소득신고를 하지 않는 경우가 많다. 정확한 소득파악을 위해 고용주에게 ‘고용임금명세서’제출을 요구하면 허위로 금액을 낮게 기재하거나 고용자체를 기피하는 경향이 많아 소득 파악에 어려움이 있다.
- 보건복지전산시스템을 활용하여 소득을 파악하고 있으나 이는 국세청의 2년 전 자료로써 현재시점의 실제소득 자료라고 보기 어렵다. 보충급여는 소득의 투명성

이 전제되어야만 한다. 소득에 대한 조사가 정확히 이루어지지 않을 때 담당공무원에 의해 추정되는데 이는 마치 담당공무원의 재량권으로 느껴지기도 하고, 수급자와 담당공무원간의 불신이 초래되는 부분이기도 하다.

- ☞ 일용직근로자도 반드시 소득을 신고하고, 이에 대해 고용주도 점검을 받아야 한다. 국민연금, 건강보험공단, 읍·면·동사무소에서 따로 하고 있는 자산조사를 통합하여 한곳에서 실시하고, 이의가 있을 경우 읍·면·동에서 추가로 실시하도록 하여야 한다. 보충급여의 단계적 적용도 모색하여야 할 것이다(1단계 - 정액지원, 상담프로그램, 2단계 - 낮은 급여, 자립노력 배양, 3단계 - 보충급여, 4단계 - 자활장려금 지원).

□ 차상위계층에 대한 현실적 지원

- 수급자에서 탈락된 가구 중에는 수급자 선정기준에는 미치지 못하지만 현실적으로 여전히 생활이 어려운 가구들이 존재한다. 급여가 통합급여로 지급되기 때문에 이들을 도와줄 수 있는 방법이 없다. 수급자로 보장받지 못하는 계층의 경우에는 통합급여의 형태로는 아무런 급여를 받을 수 없다.
- ☞ 정액급여형태로라도 일부 급여를 지급하여 보완하고 단계적으로 급여를 줄여가는 방법을 모색하도록 한다.

Ⅲ. 수급자 사례관리 실태 및 문제점

1. 수행상의 어려움

□ 독거노인세대 관리의 문제점

- 대다수의 노인이 노인성 질환으로 인해 연 200일 이상 의료기관을 이용하고 있으며, 년 1회 이상 입원 치료를 받고 있는 등 장기 질환으로 인해 어려움을 겪고 있는 실정이다.
 - 특히 독거노인 등의 경우 3차 진료기관에 입원하기 위해서는 입원 보증인을 요구 받고 있으나 보증인을 구할 수 없어 적기에 입원 치료를 받지 못하고 있으며, 질병이 악화 된 후 동사무소 사회복지전담공무원이 보증인이 되어 입원 치료를 받게 되는 사례가 빈번히 발생되고 있는 실정이다.
 - 동 사회복지 전담공원은 공적부조 업무를 담당하는 공무원으로서 관내 독거가구 및 노인가구 보호 업무를 수행하고 있으며, 친·인척조차 없는 독거가구 수급자의 입·퇴원 시 제반 수속 등을 대행해 주는 등 공무를 수행하고 있다.
 - 그러나 공무를 수행하는 과정에서 불가피하게 입원 환자에 대한 보증인의 역할을 개인자격으로 수행하게 됨으로서 심리적·경제적 부담까지 맡게되는 문제가 발생한다. 그로인해 독거가구 수급자에 대한 질병 치료에 있어서 상대적으로 소극적인 대응을 할 수 밖에 없는 구조적인 문제점을 안고 있는 상태이다.
- ☞ 현재 관내 의료기관에 입원 치료를 받아야하는 독거가구 수급자에 대한 입원 보증인의 역할은 “정신보건법”에 준하여 조례를 제정 지방자치단체가 “보호의무자”가 되어 저소득 독거노인에 대한 보호를 강화 하여야 할 것이다.
- 그 결과로 지자체의 보호의무자 역할로서 수급자 독거가구원이 적기에 입원 치료를 받을 수 있으며, 적절한 입원 치료를 통해 만성 질환을 예방하고 입원·치료

기간을 단축하여 의료급여 재정 안정에 기여할 수 있다.

□ 자영업자의 소득파악

- 국민기초수급자에 대한 조사를 실시할 때, 보건복지시스템을 통한 전산조사를 실시하고 있고 전산으로 할 수 있는 것은 국민연금 및 급여, 국세청, 산재, 전국분토지, 고용보험, 의료보험 등이다. 이는 처음에 들었을 때와 비교하면 많이 발전된 것이라고 볼 수 있다. 하지만 자영업자의 경우 사실상 전산조사로 파악한 것은 힘들어 조사표를 발송하여 자기진술에 의거해야 한다. 항상 “근로자들이 투명한 지급”이라는 것이 절실히 느낀다.
 - 이는 우리 사회의 조세제도의 불평등성을 보여준 것이라고 하겠다. 지난번 신문 및 TV에서 국민연금 및 의료보험에서 자영업자들에 대한 자산조사를 실시하였으나 자산조사 결과에 대한 자료는 공유되지 못하고 있다. 이에 대한 자료가 공유되고 활용할 수 있다면 수급자를 조사하는데 많은 도움을 받을 수 있을 것이다.
 - ☞ 위와 같은 문제점을 개선하기 위해서는 보건복지시스템에서 국민연금 및 의료보험에서 자영업자에 대해 실시한 자산조사결과를 받아볼 수 있도록 개선되어야 한다.
 - ☞ 보건복지산하기관인 국민연금공단과 건강보험공단의 자산조사와 관련해서 중복조사한다는 것은 비효율적이므로 통합하여 일원화하여 실시하여 효과성 및 효율화를 극대화 시킬 필요가 있다.
 - ☞ 금융조사실시에 있어서는 신규자에 대해서는 읍·면·동차원이 아닌 시·군·구차원에서 실시하도록 의무적으로 명문화시킬 필요가 있으며 또한 시·군·구차원에서 금융 모니터링을 수급자들을 상대로 상시적으로 실시할 필요도 있다.
 - ☞ 복지시설과 관련해서는 시군구 및 읍면동 담당들이 수시로 만나서 이야기할 자리를 만들 필요가 있다.

- ☞ 사회복지공무원이 모든 수급자에 대해 조사한다는 것을 어려움이 있다. 통반장을 읍·면·동 명예복지위원을 임명하고 상시적으로 모임을 갖도록 하고 어려운 사람이 발생할 경우와 부정수급자에 대해서는 신고하도록 명문화시킬 필요가 있다.

□ 새터민(북한이탈주민) 관리의 문제점

- 새터민(북한이탈주민)의 경우 경찰과 적십자사 및 관리사무소 등 여러 기관과 관련된 경우가 많다. 새터민이 자신의 신분 및 모든 정보를 제공하지 말라고 할 경우 유관기관간의 정보 공유 상 문제가 발생하여 새터민의 충분한 관리가 이루어지지 않으며 민원이 발생할 수 있다.
- ☞ 새터민의 경우, 특수성을 감안하여 유관기관과는 정보공유 할 수 있도록 그 기관을 명시하여 정보공유 할 수 있도록 근거 조항을 마련하여야 할 것이다.

□ 수급자 자녀의 군 입대에 다른 문제점

- 수급가구 중 생계가 어려워 자녀 중 1인이 대학교 휴학을 한 후 지원 입대하였으나 그 사실을 파악하지 못하고 급여를 계속 지급한 사례가 있었으며, 수급자 가구도 자녀가 군 입대 했을 경우 그 사실을 사회복지담당자에게 신고할 의무가 있으나 적극적으로 신고하지 않는 가구가 발생하고 있다.
- 자녀가 군입대한 사실을 병무청 홈페이지에서 수급자 군 입대 연령층을 추출하여 개별적으로 확인하고 있으며 확인결과 입영일자가 1개월만 명시되고 입영으로만 나타나며 군체대한 경우도 입영으로만 나타나기 때문에 영구입대지역은 조사시 누락의 경우 발생하고 있다. 늦게 입영사실을 알고 급여를 중지하고 입영일자를 계산하여 급여반환 조치를 취하지만 어려운 세대들이라 급여 반환하는데 어려움이 많은 실정이다.
- ☞ 군 입대 확인 할 수 있는 전산망이 구축되어야 한다. 이를 위해 병무청 홈페이지

에 입영예정일, 입영일자, 군제대일자 등이 명시되어야 한다.

□ 지역복지관간의 연계

- 사회복지 대상자들은 대부분 장기적이고 복합적인 문제를 가진 사람들로 이루어졌고 대상자의 문제와 욕구는 다양한 접근전략을 필요로 하고 있다. 사례관리는 클라이언트의 문제와 욕구가 적절히 해결될 수 있도록 다양하고 포괄적인 서비스를 제공하는 것을 목적으로 하고 있다. 또한 사례관리의 중요성이 부각되는 것과 함께 지역사회 차원에서 복지자원의 효율적 활용에 대한 관심이 증대하면서 지역복지관간의 연계 또는 네트워킹의 필요성이 높아지고 있다.

☞ 현행 복지서비스의 통합성을 기하여 사회복지의 효과성·효율성 및 형평성을 위한 사회복지전달체계 정비와 이원화된 사회복지업무의 일원화가 필요하다.

□ 가구별 특성에 따른 문제점

- 부양가족이 없는 노인세대(노인성질환의 중풍, 치매)환자인 경우 재가 지원의 한계가 있으며 시설보호가 필요한 경우 시설의 부재로 적절한 지원의 어려움이 있다. 또한 가정의 해체에서 오는 모·부자 가정의 아동, 특히 부모부재로 인한 조부모와 생활하고 있는 아동들의 보호에도 문제점이 발생하고 있다.

☞ 지역사회 자원과의 연계를 통한 대상자들에 대한 효율적인 서비스 제공을 위한 복지조직의 전문성을 증대(사회복지조직의 체계화)하여야 한다.

□ 지역사회의 자원부족

- 문제해결을 위한 지역사회자원의 부족으로 가정 내 위기 및 갈등 초래하고 있다. 특히, 시설정원으로 인해 치매, 중풍환자의 시설입소가 보류중이거나 중증 가족이 있는 중증 장애인의 시설입소가 전무한 형편이다.

□ 전문적인 교육의 필요

- 복지대상자의 다양하고 복잡한 문제해결을 위해 전문가로서의 실천지식 및 기술습득을 위한 정기적이고 체계적인 보수교육의 부재로 직무성의 향상과 소진예방에 어려움이 있다.
- ☞ 대상자에 대한 공적서비스지원과 한정적인 사례관리에 국한되어 있으므로 사례관리에 좀 더 적극적으로 개입할 수 있도록 정기적인 재교육을 통한 직무 향상이 필요하다.

2. 수급자 사후관리

□ 근로능력 있는 수급자에 대한 문제점

- 국민기초생활보장제도에서는 근로능력이 있다 하더라도 조건부수급자로 선정하여 보호하고 있으며, 이들의 취업실태, 소득 구조 등에 따라 조건을 부과하거나 또는 면제해주고 있다. 근로능력이 있는 수급자의 대부분은 일용직 근로자로서 실제 소득활동을 하고 있으나 이들의 소득을 확인할 방법이 사실상 전무한 상태이며, 실제 소득은 시장의 움직임에 따라 많은 고소득을 올리고 있음에도 불구하고 이들의 소득을 확인할 수 있는 방법이 전혀 없다. 이들은 최소한의 조건부과를 면하기 위한 소득 신고로서 수급자격을 계속 유지시켜 나가고 있다.
- ☞ 정신력 제고를 위한 교육사업을 시행하여야 한다. 일선 행정기관 또는 관내 복지기관을 통해 지속적인 교육사업의 시행이 필요할 것이다. 조건부 수급자 및 일반 수급자를 대상에 맞는 교육 프로그램을 개발하여 근로능력이 있는 수급자에게는 직업훈련과 병행한 교육프로그램이 시행 되어야 하며, 근로능력이 없는 수급자에게는 최소한의 생활을 위한 경제교육 및 보건교육 등을 통한 질병 관리 등 교육사업의 시행이 선행 되어야 하겠으며, 년 1회 정기적인 교육의 실시와 참여를 통해 수

급자에 대한 지속적인 보호여부를 결정 할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다.

□ 사례관리 인력의 적절성 보장

- 사례관리는 업무에 대한 담당자의 집중도가 높고 낮음에 따라 그 정도가 정해진다. 국민기초생활보장제도에만 충실하기에는 기타 업무에 대한 부담이 매우 크다. 노인 복지, 아동복지, 한부모가정, 수급자가 아닌 장애인 지원사업은 해마다 연초에 약 3개월에 걸쳐 집중조사를 한다. 그 시기는 국민기초생활보장제도에서 근로능력자들을 조사하는 시기와 맞물려 있다. 상반기에 국민기초생활보장 수급자에 대한 집중도가 떨어지고 사례관리도 그 만큼 안 된다고 볼 수 있다. 상반기에 사례관리가 제대로 되지 않음으로써 조사에 대한 적체 현상이 일어난다.
- 학생이 학습을 하는데 선행학습이라는 것이 있다. 선행학습은 향후 학습의 50%를 결정한다고 한다. 그 시기에 맞는 학습이 이루어져야 향후 학습의 정도가 발전할 수 있다고 한다. 선행학습을 하지 못하는 것은 학습부진의 결과를 초래한다. 마찬가지로 년 초에 조사가 미뤄지면 향후 조사에 대한 걸림돌이 되어 조사가 지연되고 나아가 조사를 하고자 하는 의욕이 떨어진다.
- ☞ 조사시기가 겹쳐서 발생하는 문제에 대해서는 보건복지부와 여성부사이의 통합적인 국가사회복지계획안을 마련해야 한다. 조사의 시기가 중복되지 않게 함으로써 조사방침 및 지침 또한 일원화 하여야 한다. 즉, 국가적으로 통합조사시기를 확정하여 모든 업무를 사회복지직이 분담할 수 있도록 해야 한다.

3. 기타 복지 서비스 연계

□ 업무과중으로 인한 사후관리 미흡

- 수급자에 대해 초기에는 읍·면·동에서 조사하고 사후관리까지 하고 있다. 이는 합리적인 면도 있으나 수급자에 대해 읍·면·동에서 처음부터 끝까지 하다 보니 업무가 과중 되고 있으며 특히 사회복지담당자마다 생각과 지킴 이해도 등이 달라 읍·면·동마다 수급자선정 시 다를 때가 있다. 이것은 담당들이 함께 모여 사례관리를 통해 도울 수 있는 방법을 강구되어야 하나 제도적(과 및 팀이 없음)으로 마련되지 못한 상태이다.

☞ 복지대상자에 대해 통합적으로 조사할 수 있는 팀이 만들어져야 한다. 시·군·구에서는 신청자 조사 및 정기적 조사를, 읍·면·동에서는 사후관리(지원방안 등)로 역할을 분리하여 할 필요가 있다. 지킴 등이 형평성에 맞게 적용될 수 있고 읍·면·동에서는 업무가 경감되어 더 많은 복지서비스를 제공할 수 있게 되고 특히 읍·면·동 사회담당이 수급자와 마찰이 축소되어 더 친근하게 다가갈 수 있고 복지서비스를 체감할 수 있을 것이다. 또한 사회복지공무원에 대해 신분보장 강화, 위험수당 신설 및 위험에 대비한 보장이 이루어져야 한다.

□ 전문성을 갖춘 인력 확보

- 현재 복지대상자의 책정 후 사후관리는 연간조사계획에 따라 매년 1회 이상 실시하고 있으나 전체세대의 직접 방문은 1회도 어려운 형편이다. 전체 연간조사대상은 전체수급자, 전입자, 교정시설출소예정자 등 취약계층의뢰자, 복지사각지대의 비수급빈곤층 등 조사대상자는 수급자에 한정되어 있지 않다. 각종 공문서 처리와 민원의 방문, 욕구는 많으나 그에 대한 지원책이 없는 입장에서 지원해줄 수 있는 것은 많지 않다. 실질적으로 복지욕구가 필요한 서비스수요자의 사후관리는 이루어지지 진정한 돌봄의 욕구는 이루어지지 않고 있다. 동사무소에서 추진하는 직접적 관리는 1개동당 1~2명의 사회복지전담공무원이 방문하기에는 어려움이 많다. 그렇다고 해서 인

력의 계속적 충원만으로 방안을 해소할 수는 없다.

☞ 인력만의 추가배치만으로는 해결할 수 없으며 사회복지사무소의 설치로 각 분야별 전문성을 확보하여 지속적이고 체계적인 방문 및 사후관리가 이루어져야 한다. 전체 사후관리의 계획이 연간조사계획에 충실하게 이루어지려면 공문처리나 감사, 각종 동사무소의 자치 센터 행사동원 등의 총체적 업무에서 별도로 추진할 수 있는 직제가 필요하다.

□ 사후관리의 적정성

- 수급자로 책정이 되고 나면 자활계획과 함께 각 세대에 따라 사후관리를 하게 된다. 수급자의 사후관리는 연간조사계획 등에 따라 계속적으로 이뤄지는데, 담당공무원의 업무위치 상으로 볼 때 구조적인 어려움이 따르게 된다. 그러나 많은 부분에 있어서는 담당공무원의 의지적인 계획에 의거하여 이뤄져야 하는 부분이 있다. 그렇다면 연간조사계획에 있어서 분기별로 정기적인 조사 시기를 설정하고 각 지자체에서 이를 적용할 필요가 있다. 만일 이렇게 된다면 담당공무원들은 정기적인 조사 시기에 따라 사후관리의 적정성을 기하게 될 것이다.
- 수급자 사후관리는 담당공무원의 위치상의 수동성과 업무에 대한 지도감독의 소홀 등으로 인해 실질적으로 이뤄지기 어려운 형편이다. 따라서 수급자 사후관리에 대한 대책이 필요하며, 사후관리는 시·군·구담당자와 읍·면·동담당자간에 시스템으로 짜여지는 업무흐름도 속에 놓여져야만 할 필요가 있으며, 계속되는 지침의 변화 가운데 업무의 개선이나 제도 개선과 정기적인 전문적인 지도감독을 해 줄 수 있는 시스템이 갖춰져야만 한다.
- ☞ 수급자 사후관리는 현재와 같은 시스템보다 철저히 챙겨지는 시스템으로 바뀌어야 한다. 수급자 사후관리는 시·도의 적절한 보수교육을 통해 계속적으로 향상되어야 한다. 시·도에서는 공무원교육 등을 통해 사례관리에 대한 수급자의 적정관리에 대해 지도하여야 한다. 또한 시·군·구에서는 분기별로 정기적인 확인 및 점검을 하는 업무계획을 가지고 있어야 하며 그런 권한을 사용하여야만 한다. 또한

시·도 및 시·군·구에서는 적절한 지도감독프로그램을 가져야 한다.

□ 비경제활동인구의 정확한 조사 필요

- 기초생활보장수급자로 선정확정 이후 근로능력자의 소득변동과 부양의무자의 부양능력 변동은 최소한의 정기적인 조사(월별, 분기별)로 통해 확인하고 있다. 그러나, 수급자 가족 구성원 중 근로능력자 외에 비경제활동인구(노인, 장애인, 아동, 청소년)에 대한 조사는 거의 이루어지지 않고 있다.

- 수급자 선정 후 자격유지 및 중지와 관련된 부분에 집중되어 있어(물론 이 부분에 대해서도 관리시간이 쉽지 않지만) 가족 구성형태에 따라 일반적으로 발생할 수 있는 문제와 욕구에 대해서는 사후관리가 거의 이루어지고 있지 않다.

☞ 수급자 가구에서 비경제활동인구에 대한 유관기관에 최소 년 1회 정도 욕구조사(설문, 방문서비스)를 의뢰하여 사후관리자료 구축 및 서비스 제공이 이루어져야 할 것이다.

□ 노인가구의 변화에 대한 대응 부족

- 노인가구의 자녀들과의 관계변화, 중·고등학생의 진로 및 가족유형으로 초래될 수 있는 문제(알코올중독 가정, 한 부모 가정, 장애인 가구)에 대한 욕구조사가 전혀 이루어지지 않고 있다(수급자임에도 아동, 노인, 장애인에 대한 개별욕구에 대한 급여가 결여). 따라서 대상자 대부분이 비경제활동인구인 노인과 아동, 청소년 등으로 수급권 내에서도 사후관리가 전혀 되지 않고, 주소득자의 소득향상으로 보장중지가 되었을 때 수급자가 되어 가구자활이라기 보다는 일시적으로 주소득자만 중지되는 결과가 나타나고 있다.

☞ 비경제활동인구의(특히 아동 및 청소년) 의료기관 이용 현황 조사로 구강건강 및 기타 예방치료를 위한 자료를 확보하고 상담창구를 신설하여야 할 것이다.

□ 각 지침의 통합

- 사회복지 각 분야가 확대되면서 각각의 지침이 발생하여 담당자가 업무 추진에 어려움이 많다. 국민기초생활보장제도, 경로연금, 한부모가정, 보육료감면, 희귀난치성 질환 지원 등 다양한 분야에 조사지침이 있다. 그로인해 사회복지직이 조사 및 상담하는 과정에서 오류를 범하기 쉽다.
- ☞ 지침 통합에 있어서는 통합적인 계획과 통합된 지침이 필요하다. 소득인정액제도가 주된 제도가 된다면 저소득 지원에 관련된 조사는 소득인정액을 중심으로 하며 소득인정액의 크기에 따라 각 복지지원이 도표화 되어야 한다. 이것은 조사의 단일화 뿐만 아니라 저소득계층이 복지지원 신청 및 상담을 할 때도 혼동을 최소화 시켜 줄 수 있으며 담당자와의 신뢰관계를 만들어 낼 수 있는 기초가 될 것이다.

□ 시설대상자에 대한 정보 공유 미흡

- 사회복지시설에서 재가대상자에 대한 지원사항을 공유하지 않는다. 서비스 대상자가 많아 지원을 많이 받을 수 있기 때문에 대상자를 공유하지 않음으로써 서비스의 중복지원과 예산의 낭비가 우려되고 있다.
- ☞ 복지시설(복지관)등과의 연계부문은 우선 재가 서비스 대상자의 명단 및 서비스 공유를 할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 명단의 공유로 인하여 서비스 중복을 지양하고 각 복지관들의 차별화된 서비스를 개발 할 수 있는 풍토를 조성해야 한다. 아울러 서비스에 대한 지정도 필요하다. 즉, 어느 복지기관이 어떠한 서비스를 해야 할 것인지 복지기관 모임을 통한 전문 서비스 지정이 필요하다. 이러한 제도적 보완을 만들어 가는 과정에서 읍사무소와 복지기관의 연계가 활성화 될 수 있다.

□ 정보 공유의 미흡

- 수급자에게 복지서비스가 필요시 복지기관, 보건소, 자원봉사기관 등에 의뢰가 필요

할 때 복지서비스들이 최적화시키면 수급자의 욕구를 해결할 수 있으나 상호연계부족 및 각 기관별 복지서비스 정보부족 등으로 인해 현장에서는 어려움을 겪고 있다.

☞ 시·군·구차원에서 복지서비스만 연계를 담당할 팀이 구성 및 복지서비스연계 전산프로그램개발이 필요하다.

□ 지역복지관의 사각지대 발생

- 수급자 선정/ 소득조사/ 조건부수급자 관리, 장애인, 노인복지, 모부자가정, 아동복지(저소득 보육료)등 현재 법적업무만 추진하고 있으며, 기타 복지 서비스로는 결연체대로 이루어 질 뿐이며 영구임대 밀집지역에는 복지관이 있어 복지서비스가 부분적으로 이루어지고 있으나, 복지관이 없는 지역이거나 멀리 떨어져 있는 경우 서비스 제공이 이루어 지지 않고 있다.

☞ 복지관에서 실시하고 있는 복지서비스를 인근 지역까지 확대하여 권역별로 복지서비스를 연계하여야 할 것이다. 또한 복지서비스 프로그램을 자활사업 프로그램과 연계하여 실시하고 복지관 직원들과 사회복지전담공무원과 간담회를 지속적으로 실시하여 프로그램 등을 개발하여야 할 것이다.

□ 저소득계층의 주거문제

- 현재의 복지전달체계상에서 주거복지와 관련하여 공급에 많은 어려움이 있다. 자립의 기반도 없고 경제적 여유가 뒤따르지 않는 저소득계층에게 주거문제는 일반인의 문제보다 훨씬 큰 문제이다. 영구임대주택의 잠정중단에 따라 최근 시범적으로 추진 중인 다가구 매입임대주택사업 등은 수요에 대하여 미약한 분량이며 지속적인 주거문제의 대안이 필요하다.

☞ 지자체 단체장의 시각은 복지의 문제는 생산성이 없는 소비의 측면으로 밖에 비춰지지 않기 때문에 국가적인 지원이나 시책이 절실히 필요하다.

□ 복지대상자급여신청결과통보서 수정

- 기초생활보장법 제26조 제3항에 의거 급여신청자에 대한 통지시 급여액을 기재할 수 있도록 추가하여야 한다. 급여액은 이후 변경될 수 있으나 최초급여액의 지급은 책정과 함께 결정되는 것이므로 『복지대상자급여신청결과통보서』에 명시되어야 할 것이다.

□ 서비스와 지원에 대한 안내 프로그램 설치

- 현재의 수급자 가구가 선정되면 수급자가 받게 되는 서비스와 지원에 대한 체계적인 설명을 하는 안내프로그램이 마련되어 있지 않다. 따라서 담당공무원의 업무능력에 따라 서비스와 지원에 대한 설명의 편차가 많이 나타날 수 있는 상황에 있어 담당공무원에 따라 개인적인 안내문을 작성하여 배부하는 경우가 있다.
 - 현재의 장애인복지의 경우 장애인등록을 하게 되면 보건복지부의 혜택과 관련하여 안내문이 제작되어 배포되고 있으며, 각 시도에서도 장애인협회 등을 통해 안내문을 제작하여 전달하고 있는 상황에 있어 시도에 있어서는 지역의 서비스관련 내용이 상세히 기재되고 있다.
 - 그러나 수급자 선정가구에 있어서는 정책적인 지원과 지역적인 서비스를 묶어서 전해주는 안내가 거의 없는 실정에 있다. 그럼으로 수급자는 자신이 무슨 혜택을 받는지를 제한적으로 알 수밖에 없으며, 최저생계비에서 타법지원액으로 공제되는 금액만큼의 보장을 실질적으로 누리지 못하는 경우가 많다. 여기에는 TV수신료, 상수도 요금, 복지전화서비스, 전화요금 감면 등이 있다.
 - 또한 지역에 있는 복지기관의 서비스를 누리지 못하는 경우도 발생하고 있다. 그런 연유로 독거노인이 도시락 배달서비스 또는 반찬서비스에 누락되거나, 간병서비스에서 제외되는 사례가 발생하게 된다. 그래서 수급자가 주변 이웃들을 통해서 차후에 인지하여 요청하면 서비스를 주는 행태가 나타나고 있어서 공백기간의 수급자의 불편이 따르게 되는 것이다.
 - 또한 행정기관인 시·군·구와 읍·면·동에서 기존의 복지기관의 서비스를 수급자에

게 연계해주지 않고, 직접서비스를 마련하여 제공하는 경우도 발생하고 있어 역할분담을 제대로 알지 못하는 경우도 발생하고 있다.

- ☞ 시·도 및 시·군·구에서는 해마다 수급자 선정이후 받게 되는 권리에 대한 안내문을 제작하여 배부하여야만 한다. 그것이 단순히 담당자간의 편차로서 수급자들에게 돌아갈 수는 없는 것이다. 명시적인 통지로 이뤄질 수 있는 기반이 마련되어야 한다. 또한, 시·군·구나 시·도에 있어서 복지서비스와 관련하여 각 지역에 맞는 안내프로그램을 가동하여야 한다. 적어도 홈페이지를 통해 복지기관의 서비스를 업그레이드하여 저장하여야 한다. 또한 사회복지사무소 등에서 실시하는 복지서비스 연계프로그램이 복지부나 해당 시·도를 통해 보다 적극적으로 타 시·군·구에 보급될 필요가 있다. 이를 통해 행정기관과 복지서비스 제공기관 간에 협조체계를 구성하는 시간을 최대한 단축할 수 있을 것이다. 또한 복지기관과 행정기관의 업무구분을 정확히 하여 서로 상생할 수 있는 분위기를 만들어내야 한다. 전시행정을 통한 주민들의 일회적인 환심을 사기위한 행정기관의 복지서비스 등은 자제되어야 한다.

□ 서비스 중복 및 예산의 손실

- 기초생활보장수급자에 대한 후원기관에서 결연후원금으로 지원금에 대해서(최저생계비의 20%를 초과하는 금품만 소득으로) 산정하고 있는데 민간(유관) 복지기관의 이해부족으로 후원금 지원 정보를 알리지 않거나 중지(중지되면 다른 대상자를 선정하지 않고 반납하여 민간후원자의 후원금이 감소)하는 사례가 발생하고 있다.
- 노인복지관, 장애인복지관 등 특성복지관에서 응모사업으로 인원을 확보하여 욕구 조사를 하고 공공복지분야에서 필요한 부분이 직접 의뢰하고 있으며, 수급자 가구에 대해 많은 기관에서 특성별 조사를 하고 있으나 전혀 공유가 되지 않고 수급자에서 중지되거나 주거지를 옮기면 종결되어 자료가 사장됨과 함께 결국 복지예산의 손실이 초래되고 있다.
- ☞ 서비스가 연계되기 위해서는 자료의 공유가 우선되어야 하며 민간기관에 대한

기초생활보장법과 운영에 대한 이해도를 높이기 위해 교육이 필요하다. 민간복지 기관에서 축적하고 있는 자료에 대한 공유가 어떻게 할 것인가에 대해서는 민간의 복지기능을 위축시키거나 관주도라는 거부감 없이 하기 위해서는 공유전산망을 구축(개인정보로 유출에 우려도 있음)하여야 한다.

4. 부정수급, 과잉수급자 유형의 발견

□ 부정수급자파악의 어려움

- 수급자들은 소득이나 재산 등의 변화가 있을 경우 신고를 하여야 한다. 이는 급여의 정확성을 유지하기 위한 것이며 또한 부정수급을 방지하기 위한 것이기도 하나 수급자들 중 변화가 있어도 제대로 신고하지 않는 경우가 있다.
 - 또한, 고령, 장애 등으로 인하여 변화가 있어도 이를 제대로 파악하고 신고할 능력이 부족한 수급자들이 있으며 특히 부양의무자의 상황변화에 대해서 수급자가 모르고 있어 이를 신고하지 못한 경우도 많다. 그리고 변화가 있어도 기존 급여를 유지하기 위하여 신고하지 않는 경우가 있기 때문이며 부정수급자로 처리된 사유는 금융재산의 확인, 근로소득, 부양의무자 확인 등이다.
- ☞ 부정수급자를 방지하기 위해서는 사회복지전담공무원의 과도한 업무량을 개선하고 업무를 분담하는 일이 우선으로 이루어져야 할 것이다. 즉, 적지 않은 사례들은 선정에서 방문 및 많은 확인조사가 가능하도록 전담공무원의 업무량이 조절되는 것이 이 문제를 해결하는데 중요하다.
 - 부정수급자로 판단된 경우 악의적인 부정수급자에 대해서는 강한 처벌조항을 두어 재발을 막아야 할 것이며 보장비용의 징수뿐 아니라 향후 몇 년간 기초생활보장수급자에 대한 신청을 금지하는 등 강한 처벌조항이 이루어져야 할 것이다.
 - 현재 사용하고 있는 복지전산망의 재산소득 조회를 보강하여 객관적인 자료가 다양하게 조회될 수 있도록 유관기관과의 협력이 필요하다. 국세청자료의 경우 현재 상태와 맞지 않는 자료가 많으며 자영업자의 신고된 연간 소득은 현실과 맞지

않고 어떻게 처리해야 할지 객관적인 기준이 명확하지 않아 어려움을 겪고 있다.

- ☞ 부정수급자의 경우 보장비용을 징수하는 것이 중요하지만 보장비용의 징수가 쉽지 않으므로 시·군·구에서 부정수급자를 발견하고 보장비용을 징수하는 기능을 전담하는 전담반을 구성하여 활용하는 방안을 적극적으로 검토하여야 할 것이다.
- ☞ 일선에서 부정수급자의 처리가 용이하도록 부정수급자에 대하여 적용할 수 있는 명확한 기준을 제시하여 각 지역에서 이 문제를 해결하는데 형평성의 문제가 일어나지 않도록 할 것이며 수급자도 보장비용에 대한 홍보를 통하여 인지를 하고 있도록 하여야 할 것이다.

□ 금융자산에 따른 부정수급자

- 국민기초수급자 선정 시 일반적인 자산조사 후 선정을 하고 있으며, 년 2회 보건복지부에서 금융자산조사를 실시하여 부정 수급자를 적발하고 있다. 최초 신청 시 금융자산조사가 이루어지지 않고 있어 수급을 신청하는 수급권자들에게 추후 금융자산 조사가 이루어지게 되며, 이에 따른 후속조치가 이루어진다는 안내는 쉽게 각인되지 않고 있으며, 신청 당시만 넘어가면 되는 것으로 인식을 많이 하고 있다.

□ 부양의무자에 따른 부정수급자

- 국민기초수급자 신청에 따른 조사 시 부양의무자 조사가 정확히 이루어지지 않고 있는 실정이다. 상시고용자의 경우에만 소득 및 재산조사가 정확히 이루어지고 있으나 그 외의 소득이 있는 경우에 대해서는 전자적 자산조사로서 정확한 소득 및 재산 규모를 파악할 수 없을 뿐 더러 이로 인해 정확한 부양의무자의 경제규모 파악이 어려워 수급자에게 급여가 과잉 지급되는 결과가 초래되고 있다.
- 부정수급이나 생계급여의 과잉지급 대상자가 발견될 경우 수급중지, 또는 생계급여가 줄어들게 되는데 이러한 대상자들은 시간이 지나고 사회복지전담공무원이 전출하여 담당자가 바뀌게 되면 다시 수급을 받기 위해 신청을 하는 경우가 빈번

히 발생한다. 그리고 소득을 정확히 신고하지 않아서 과잉수급을 받은 대상자도 시간이 지나 담당자가 바뀌면 다시 적은소득을 신고하여 과잉지급을 받게 되는 경우가 발생할 수 있다.

- ☞ 이러한 경우를 방지하기 위해서 부정수급이나 과잉수급을 받은 적이 있는 수급권자는 복지행정 시스템에서 별도로 관리할 수 있도록 정비하여 사회복지전담공무원이 바뀌더라도 쉽게 파악 할 수 있도록 하여야 한다.
- ☞ 투명한 조세제도 기반이 조성되어야 한다. 임대소득자, 자영자, 일일근로자 및 노점상 등 현재 소득파악이 어려운 계층에 대해 소득을 파악할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 이렇게 되면 자연스럽게 부정수급 및 과잉수급의 문제는 상당부분 사라질 것이다.
- ☞ 시·군·구차원에서 매년 중점관리 수급자들을 선정하여 상대로 집중적인 모니터링을 실시할 필요가 있다.
- ☞ 일정소득이하의 수급자의 경우에는 강제적으로 소득을 파악할 수 있는 직장에 정부차원에서 직장을 알선하여 취업시킬 필요가 있다. 또한 이렇게 취업한 경우에는 자활장려금(생계급여에서 빼는 것이 아닌) 등 일정금액을 지원하여야 한다. 이럴 경우 직업의 자유를 막는 문제가 생기나 수급자 가구의 생활이 향상됨과 동시에 소득은닉에 대해 어느 정도 막을 수 있다고 본다.

IV. 자활사업의 문제점 및 개선방안

1. 자활사업수행 시 프로그램 공급자로서의 문제점

급여체계 및 전달체계 운영 구축

- 근로빈곤층 중에는 근로능력이 양호한 수급자와 미약한 수급자가 혼재해 있어, 참여자 개인에게 맞는 목표를 설정하고, 각각의 목표를 달성할 수 있는 프로그램을 개발하고 이를 활성화시킬 수 있는 급여체계 및 전달체계를 구축해야 한다.

자활사업 프로그램의 연계성 취약

- 자활사업 프로그램 간 연계성이 매우 취약한 실정이다. 고용관련 프로그램과 자활공동체 관련 프로그램간 연계성이 매우 취약할 뿐 아니라 각 프로그램간의 변별력 또한 매우 미미한 실정이다. 특히, 가구별 자활지원계획이 의미하는 바처럼 개인의 능력과 여건 그리고 욕구에 맞는 프로그램을 단계적으로 제시하지 못하고 있다.

프로그램별 유인대책 필요

- 각 프로그램마다 실직빈곤층의 적극적인 참여를 이끌어 낼 수 있는 유인대책이 절실하나 이 부분 또한 매우 취약한 상태이다. 이것은 조건부수급자를 비롯한 저소득층의 근로의욕을 고취시킬 수 있는 다양한 프로그램이 없기 때문이다.

자활사업 참여자의 분류

- 연령 및 건강상태, 학력 및 직업이력 등으로 70점 이상의 점수를 받은 취업대상자, 그 미만은 비취업대상자로 분류하는 경직된 분류조건으로 대상자의 실질적인 자활욕

구에 부합하지 못하는 경우가 종종 있다. 물론 대상자가 희망하는 경우 다르게 분류할 수 있게 되어있으나, 제대로 이루어지고 있지 못하다. 자활사업이 근로활동으로의 유인이 그 목적이라면, 대상자의 근로의욕의 정도에 따른 분류가 가장 중요하다.

☞ 40~50대의 직업교육을 통해 취업을 할 수 없는 비취업대상자를 수용할 수 있는 차별화된 프로그램의 개발이 필요하다.

□ 취업대상자

- 현재 취업대상자의 경우 자활계획을 수립한 후 보건복지행정망으로 고용안정센터에 의뢰하고 있으며, 의뢰된 대상자가 상담에 불응하는 등 조건불이행 사유 발생시 해당 지역에 통보하는 것을 제외하면 전혀 담당이 진행상황을 알 수가 없으며, 취업을 하였다 하더라도 센터나 수급대상자가 성실히 그 결과를 통보하여 주는 경우도 많지 않아 대상자의 변동사항에 대해 소득조사(2~3개월이 지난 후)후 확인 조치를 취하게 되며, 또한 취업대상자는 실제 취업에 의한 소득 초과로 중지되는 경우 보다 상담 불응 등 조건불이행으로 중지되는 경우가 종종 있다.

□ 비취업대상자

- 비취업대상자의 경우 자활후견기관이나 복지관에서 자활공동체 및 업그레이드사업에 참여하거나 동사무소에서 일을 하는 취로형 자활근로사업에 참여하여 근로조건을 이행하고 있는데, 그 중 창업을 통하여 자활을 위한 사업 중 사업체화 하여 수익성을 높이는 목적으로 시행중인 자활공동체나, 현재 복지관 별 시행중인 자활사업 프로그램이 그 수가 적고 다양하지도 않아, 대상자의 욕구에 맞지 않으나, 조건불이행을 할 수 없어 마지못해 참여하는 경우는 대상자들의 한결같은 의견과 같이 참여 후 도무지 현 생활에 혹은 자활에 도움이 되지 않고 시간만 때우는 식이 된다. 또한 취로형 자활근로라는 것 자체가 자활공동체나 업그레이드 사업에 수용하지 못한 인원을 참여시키는 것과 마찬가지로 생각해 볼 때 자활사업의 다양한 프로그램의 마련이 절실하다고 볼 수 있다.

□ 근로소득 공제 및 생계급여 보충지급 관련

- 현재 자활공동체에 참여하는 대상자는 근로소득액의 30%를 공제하여 근로장려금이라는 명목으로 매월 지급하고 있다. 이는 근로유인책으로 성실한 근로자에 대한 하나의 인센티브라고 볼 수 있다. 그러나 업그레이드형이나, 취로형 자활근로에 참여하는 대상자들은 이유를 불문하고(물론 타당한 사유를 제외하고) 참여하지 않아 줄어든 만큼의 인건비를 생계비에서 보충하여 지급하고 있는데 이는 도덕적 해이를 방지하여 자활사업의 근본취지에 역행하는 문제라고 볼 수 있다.

□ 자치구간 자활사업의 공유

- 일선 담당자가 대상자의 자활지원계획을 수립할 때, 전반적인 정보가 너무 미약하다. 구청에서 매년 초에 일괄적으로 보내주는 자료로는 대상자의 근로욕구에 맞는 자활지원을 수립하여야 하는데 실정은 그렇지 못하다. 각 자치구마다 수급자 수의 차이와 자활사업의 운영의 특징이 있으므로 인접 자치구간 자활사업 참여자에게 문호를 개방하여 수용함으로써 인력 배치의 효율성 및 사업 운영의 극대화를 할 수 있어야 할 것이다.

□ 사업 내용의 다양성 부족

- 자활사업을 시작한지 5년 동안 사업주체와 사업내용이 5년 전이나 지금이나 별반 차이가 없으며, 거의 대부분의 사업이 복지관을 중심으로 하고 내용도 거의 비슷하다 보니 대상자도 한정적으로 발전성이 매우 미약한 것이 현실이다.
- ☞ 사업주체와 사업내용 및 사업장을 더욱 확대하여 실질적으로 자활에 도움이 되도록 지원 하여야 하며, 또한 현재 당면한 문제점으로는 자활참가자가 자격증을 취득하고도 실무적 경력이 부족하여 취업이 어려운 상황에 있는 경우와, 창업대상자들이 사업기술을 익히고 창업을 희망하지만 창업지원시스템이 형식적으로

이루어져 실질적인 자활로 나아가는 창업자가 없는 실정이다. 현재까지는 창업과 취업을 위해 기술과 자격증 등을 취득하고도 다음 단계로 가는 창업과 취직을 위한 지원이 부족한 면이 많다. 이를 위해 창업지원시스템을 더욱 활성화하고, 자활근로자의 자격증 취득자들이 취직을 위해 정부의 적극적인 지원이 필요하다 (대부분 경력부족으로 사업체에서 고용을 꺼려함). 즉, 가시적 효과인 다음 단계로의(취직과 창업) 발전하는데 정부지원이 필요하며, 앞으로 사업장 또한 복지관 중심에서 벗어나 일반사업장으로의 적극적인 진출 등 변화도 필요하며 인턴사원제 등의 시스템을 적극 활용하여 자격증 취득 또는 사업체 운영의 노하우를 직접 현장에서 재점검 할 수 있는 기반 마련이 필요하다.

□ 전달체계 관련

- 현재는 동사무소에서 가구별 자활지원계획을 세워서 조건을 부과하고 근로유형을 결정하여 사업장에 배치하거나 다른 기관에 의뢰하여 조건이행여부를 확인하고 생계급여를 지급하고 있다. 이러한 시스템은 조건부수급자를 효과적으로 관리하기도 어려우며, 성공적인 자활성공 사례가 없을 수밖에 없는 형편이므로 각 자치구 별로 자활사업을 총괄하여 조건부수급자를 관리할 수 있는 시스템이 필요하다. 자치구에서는 모든 조건부수급자의 자활지원계획을 세우고 자활후견기관, 고용안정센터와 연계하여 취업알선까지도 직접 연결 해줄 수 있는 원스톱 서비스를 할 수 있는 기반 마련이 요구된다.

□ 인건비·참여 사업장 관련

- 현재 취로형 자활근로 인건비는 17,000원, 실비 3,000원을 받고 있으며 일하는 사업장은 동환경정비나 공원관리 등의 예전에 노인들이 참여하는 취로사업과 다른 점이 거의 없다. 취로형 자활근로 참여자들이 아주 단순한 사업장에 참여하기 때문에 자활의지가 낮고 참여자들 대부분이 하루하루 시간 때우는 방법으로 참여하고 있다.

☞ 취로형 자활근로 참여자의 자활의지를 높이기 위해서는 인건비를 상향 조정하고,

취로형 자활근로 인력이 참여할 수 있는 사업 및 사업장 개발이 필요하다.

□ 차상위계층의 자활근로 참여 관련

- 현재 시행중인 공공근로사업 참여대상자 중에는 차상위계층 대상자가 상당수 포함되어 있다. 공공근로사업 참여대상자를 자활근로 사업에 흡수시켜 공공근로사업을 폐지하고 자활사업 인건비를 현실화하여야 한다. 자활근로사업의 참여자들 대부분을 조건부 수급권자로 구성하다 보니 성실하게 일하는 사람이나 그렇지 않는 사람이나 자활급여와 생계급여 차이가 거의 없어서 도덕적 해이현상이 나타나고 있다.

☞ 업그레이드형 자활근로와 자활공동체사업에도 차상위계층을 50%정도 참여시킨다면 조건부수급자의 도덕적 해이현상도 방지할 수 있고 자활의지 또한 높일 수 있다.

□ 장애인을 위한 자활사업 프로그램 개발

- 1~4급 장애인들의 경우 근로무능력자로 보아 조건부과를 하지 않는데 어떤 장애인들은 장애에도 불구하고 일하기를 원하는 경우가 있다. 이런 분들의 경우 마땅히 연결해 드릴 사업이 없으며 일을 하게 되는 경우에 발생하는 소득으로 인해 수급중지될 수 있어 본인이 일하기를 희망하지만 일할 필요 없다며 돌려보내는 경우가 있다. 이들 장애인에 대해서는 장애인 자립장 소득과 마찬가지로 소득 공제를 해주고 근로장려금 지급을 통해 실질적인 소득 보장을 해주어야 하겠으며, 지속적인 수급 보장을 통해 자활의욕을 고취 시켜야 한다.

□ 유관기관과의 연계 미흡

- 국민기초생활보장수급자 중 조건부수급자로 선정될 경우 일정한 설명을 한 후 주로 비취업대상자의 경우에는 자활후견기관에 보내고 취업대상자는 고용안정센터로 보내 자활을 하도록 하고 있으나 자활후견기관 및 고용안정센터와 연계문제로 인해 자활

이 잘 되지 못하고 있는 실정이다.

- ☞ 정기적인 모임과 정보 공유가 이루어져야 한다. 국민기초생활보장수급자에 대한 자활을 육성하기 위해서는 먼저 자활관련기관간에 담당자들의 모임을 통한 의견 조율과 실천이 필요하다고 본다. 또한 서울의 경우에는 혼자서 자활업무까지 수행하는 경우가 많은 실정이다.
- ☞ 날로 증가하는 복지업무 및 서울시가 수행하는 특수사업이 많아 그것도 수행해야 하기 때문에 업무부담이 큰 실정에 있다. 사회담당자 혼자서 다른 업무를 하면서 자활업무에 집중한다는 것은 사실상 어려운 실정이다. 국민기초생활보장민원, 장애인민원, 노인민원, 보육민원 등 많은 사람들이 국가에 도움을 받기 위해 찾아오고 그것을 설명하고 있노라면 많은 시간이 소요되고 다시 그것을 처리하기 위해서는 또 시간을 내야 하는 실정이다. 즉, 사회복지직 인력 증원이 필요하다.

□ 전문적인 프로그램의 미비

- 기초생활보장법에서의 지원대상은 실업과 실직으로 인해 발생된 근로능력자 및 고급 인력의 유입에 따른 근로유인의 새로운 내용이 추가되어 시행되는데 이들을 수용할 전문적인 자활 프로그램의 발굴이 어렵다. 이는 예산과 인력의 전문화 문제 등 다양한 문제를 내포하고 있다. 예산확충과 자활사업의 전문화된 프로그램 개발로 새로운 일자리를 다양하게 창출해야 한다. 지속적인 보충급여는 오히려 근로의욕을 감소시키는 요인이 될 수 있다.

2. 조건이행여부 확인

□ 조건부수급자 관리의 어려움

- 지역마다 조건부수급자의 수는 매우 다양하고 이들 각자의 특성도 다양하다. 따라서 이들 각 각의 특성들을 반영하여 상담하고 조건부수급자들을 선별하는 것은 매우 어려운 일이다.

☞ 조건부수급자들을 관리하는 전담 부서를 신설하여야 한다. 고용안정센터에서는 상담불이행시 상담부적응으로 통보하거나 동사무소에서도 일자리상담을 위하여 통지서를 보내도 무시하는 사례가 많으므로 이들에게 불이익을 많이 주어야 한다. 개인이 아닌 세대 당 불이익을 준다면 상담 및 참여를 모색할 수 있으리라 본다.

□ 조건불이행자에 대한 관리 미흡

- 자활사업기관에서 조건이행여부에 대한 통보를 받고 있지만 조건불이행자에 대한 관리의 어려움, 즉, 정당한 사유 또는 자활사업실시기관에 통보 없이 조건불이행기준을 충족한 경우 조건불이행으로 결정하고 있지만 확인결과 생계급여의 중지여부만 결정하고, 개개인의 불이행사유를 적극적으로 개입하여 이를 바탕으로 한 사후관리가 미흡하다. 따라서 조건불이행에서 조건이행으로 전환하는 예가 적다.

☞ 개개인의 불이행 사유를 적극적으로 개입하여 사례 등을 충분히 데이터화 하여 이후 조건불이행자에 대한 체계적이고 효율적인 관리를 하는데 적극적으로 활용하여야 한다.

□ 조건불이행 시 중지기간의 지연

- 조건불이행 시 생계급여의 중지기간을 조건부수급자에 대한 생계급여 중지를 결정한 날이 속하는 달의 다음달부터 3개월간 급여를 중지하고 있으며, 생계급여 중지를 결정

한 날은 시·군·구청장 결재일로 명시되어 있어 미처 확인되지 못한 경우는 생계급여 중지기간이 1개월 지연되므로 조건불이행자들에게 조건이행의 강제성이 결여된다.

- ☞ 조건부수급자 조건불이행이 명백한 경우 담당자가 조건불이행 확인일이 속하는 달의 다음달부터 3개월간 급여중지를 함으로써 조건이행 사항에 강제성을 부과하여야 한다.

□ 지속적인 관리체계 미흡

- 조건이행여부는 급여의 지급과 지속적이고 체계적인 관리가 이루어져야 하는데 시·군·구에 자활사업의 상위전담기구가 없는 상황으로 이를 체계적이고 정확하게 분석하고 조사하는 읍·면·동 사회복지담당자 또한 자활업무의 비중을 크게 두지 않고 있다. 조건부수급자로 판정해도 일자리가 많지 않아 일일고용 소득산정으로 일반수급자로 분류하여 관리에 소홀한 점이 많다.

- ☞ 생업자금융자대상자의 경우 대여신청당시 목적대로 집행하지 않은 경우 또는 창업 준비 및 창업활동을 하지 않는 경우 조건불이행의 사유이며 이행여부확인을 위해 관외 사업장 방문 등의 업무도 사실상 어려운 현실이다. 이를 해결하기 위해서는 시·군·구 전담기구의 설치로 체계적인 관리가 필요하다.

□ 조건불이행자의 자활참여의 절차의 간소화

- 자활사업실시 기관인 자활후견기관에서 사업 참여자와의 다툼으로 인해 조건불이행으로 통보가 오는 경우가 있어 읍·면·동에서 재상담을 거쳐 설득 후 다시 사업에 참여하는 등 관리의 불필요한 분쟁이 발생되고 있다.

□ 자활사업대상자의 정보 공유 미흡

- 사업시행기관인 자활후견기관이나 노동부 고용안정센터에서 통보시 사업 참여자 사업수행에 대한 상세 정보가 없어 자활이행 등록이나 생활실태 파악에 어려움이 있다.
 - ☞ 자활사업 참여자 들을 선정하는 과정에서 읍·면·동 복지담당자와 협의 후 결정하여야 하고 자활사업별 전담인력이 상시 현장에서 지도 감독하여 질 높은 자활사업이 진행 되도록 하여야 하며, 매월 임금 지급 통보 시 1개월 동안 사업 참여자들에 사업 참여내용, 근무 태도, 기술 습득 여부 등에 대한 정보를 알 수 있도록 하여야 한다.

□ 조건부과제외자의 부정수급의 관리미흡

- 조건부수급자의 조건부과제외자 중 근로의 대가로 소득을 얻는 자(임시/일용)의 근로 여부 및 소득확인의 어려움으로 인해 일을 하지 않고 신고 된 소득을 제외한 생계비만을 수령하는 자와, 신고당시와의 근로조건 변경 등으로 추가 소득을 올리는 자의 생계비 조정 및 소득 초과로 인한 수급권 중지 여부를 판단하기 불가능한 것이 현실이다.
 - ☞ 담당자의 지속적인 확인이 필요하나, 시간 및 행정력 낭비가 뒤따라 제도적 보완장치가 필요하다.

3. 자활사업 대상자 선정기준·분류

□ 근로능력자 판정의 연령하향조정 필요

- 18세 이상 64세 이하의 수급자중 근로무능력자에 해당하지 않는 자에 대하여 근로능력자로 판정함에 있어, 청년층에게도 일자리가 없는 현실과 일자리 제공 등이 어려운 상태에서 조건이행 여부를 확인하는 과정은 어려움이 많다.

- 근로조건이행여부 확인은 공무원으로서는 가장 힘든 상담과정중의 하나이다. 50대의 취업이 현실적으로 어렵고 자활능력이 약화된 연령층의 근로능력자는 근로조건을 부과하여 수급 결정된다는 의미를 이해하기에도 어려움이 있고 이들의 일자리를 지원하는 것 또한 어려운 일이다.
- ☞ 근로능력 판정의 점차적인 연령하향조정이 필요하다. 연령 하향조정이 어렵다면 50대 연령층 등 근로능력미약자에 대하여 근로강도가 낮거나 파트타임의 일자리 제공이 선행되어야 한다.
- ☞ 조건부수급자중 비취업대상자의 근로조건이행여부 확인의 하나인 지역봉사사업에 연계하여 자원봉사실적도 포함하여 추가 실시를 한다면 건강상의 이유로 외출을 꺼려하는 정기 근로가 어려운 우울증이나 가족이 없는 1인가구의 사회적응을 위한 방법이 될 수 있다.

□ 조건부과 제외대상자의 확대

- 현재 대학생은 조건부과제외자에 해당되지만 휴학생에 대하여는 조건부수급자에 해당되어 근로조건이행여부를 확인해야 한다. 그러나 경제적으로 어려운 계층의 대상자 가구원인 대학휴학생의 휴학사유가 등록금의 부족 등 경제적 이유가 많은 실정이다.
- ☞ 대학생의 휴학 후 진로에 대한 상시고용에 해당되지 않는 임시 일용근로에 대하여는 학업중단의 의미가 아니므로 학비마련의 공제사항을 적용해서 자립을 지원하는 방안이 필요하다.

□ 근로능력자와 무능력자 구분에 대한 객관성 결여

- 의사 진단이나 소견이 의사의 주관이어서 각 병원별로 다른 진단이 나올 수 있고, 또한 정확한 검사에 의한 진단이 아닌, 병원 내원 기록 및 문진에 의한 증상에 대한 소견수준에 그쳐 근로능력자와 무능력자의 구분 및 치료기간에 대한 객관성이 결여되었다.

- 그로인하여 3개월 혹은 6개월 이상의 치료가 필요하고, 근로활동이 어려울 것으로 판단된다는 병원 진단서를 기준으로 근로무능력자로 판단하여 수급자로 책정, 생계비를 지급하였으나, 이들이 근로를 통해 소득을 올리는 경우가 빈번히 발생하고 있다.
- ☞ 의사 진단서를 통한 근로능력 유무를 판단하는 현행 시스템 하에서는, 근로능력 유무 판단하는 객관적이고 표준화된 기준이 없으므로, 수급자 신청시 제출하는 병원 진단서의 객관성 확보를 위한 표준화된 기준이 마련되어야 하고, 각 지역별로 혹은 지자체 별로 별도의 의료기관을 지정하여 일관성 있는 진단서의 발급이 필요하다.

4. 가구별 자활지원계획 수립절차

조건제시 기한의 완화 필요

- 조건부수급자에 대한 생계급여의 조건제시 기한이 조건부수급자로 결정된 날로부터 1월 이내로 결정해야 하는데 단기간 내에 다수의 조건부수급자를 상담해야 하므로 담당공무원으로서 수급자 특성에 맞는 계획수립에 어려움이 많다. 조건부수급자로서는 자활근로 참여시 시장진입형, 인턴형, 사회적일자리형, 근로유지형 등의 사업내용 파악 후 결정해야 하는데 촉박한 기한 내에 결정해야 하는 자활지원계획수립에 소홀해질 우려가 높다.

- ☞ 이런 이유로 자활사업 참여자들의 이직과 자활사업 중단이 높은 실정이며 조건제시 기한의 연장(최소 1개월 연장)이나 완화로 장기적인 직업선택에 대하여 신중히 고려할 수 있도록 하면 이들의 부담이 완화 될 것이다.

가구별 자활지원계획의 단순성과 획일성의 문제

- 가구별 자활지원계획을 보면 자활사업, 노인, 아동, 장애인 등으로 분류하여 복지육

구를 파악하고 있다. 그런데 정작 이 분류표를 따라 코딩을 하다보면 조건부수급자이며 자활사업 참여자에게는 적당할지 몰라도 그 외 타 대상자들에게는 너무나 좁은 답지를 내놓고 그 곳에 대상자를 맞추라고 하는 식으로 보여 진다.

☞ 가구별 자활지원계획의 다양성으로 개선되어야 할 것이다. 가구별 자활지원계획을 세울 때 각종 가구형태별 서비스에서도 기타를 적을 수 있도록 설계하여야 한다. 또한 가구형태별이 아닌 공통적인 부분에 대한 접근도 필요하다. 이렇게 기타란의 도입, 공통적인 관심사를 체크하는 가운데 실질적인 가구별 자활지원계획을 세우는 것이 생산적인 복지를 위해 필요하며 가구별로 개별화된 서비스를 줄 수 있는 길이다.

□ 근로능력 구분의 포괄성의 문제

- 근로능력 점수표의 내용이 총 9단계(연령: 3단계, 건강: 3단계, 작업이력 및 학력: 3단계)로 구분되어 있는데, 그 내용이 포괄적이어서 각 대상자의 특성에 따른 자활지원 계획 수립에 어려움이 있고 대상자를 몇 개의 소그룹으로 분류 하고 있다.
 - 가구별 자활지원계획 수립의 기초가 되는 근로능력 점수표가 현재의 기준 대로는 대상자의 특성을 고려한 분류의 역할을 수행하지 못하고 객관성을 유지하기 어려우므로, 개인의 특성을 반영할 수 있는 세분화된 기준표의 마련이 필요하다.
- ☞ 현재 자활사업이 당면하고 있는 일차적 문제점은 근로능력 판정기준이 모호하여 해당 프로그램에 적합한 대상자가 선발되지 않기 때문이므로 현재 수급자 대상 사례관리, 근로능력 판정을 위한 체계적인 매뉴얼이 개발되어야 할 것이다. 또한 전문적인 상담인력과 조직을 구축하여 대상자 선정과 관련된 체계적인 초기상담을 강화하는 방안이 필요하다.
- ☞ 자활을 하는데 있어 프로그램 내용면에서는 단순한 근로기회 제공의 차원에서 벗어나 수급자 가구의 특성을 감안한 장기적인 가구별 자활지원 계획을 수립하고 그에 따른 자활급여 및 사회복지서비스를 연계 제공하여 근로 가능한 가구여

진을 조성함으로써 자립, 자활의 길을 모색하여야 할 것이다.

- ☞ 근로능력이 있는 대상자들이 조건부과를 면제받기 위해 임의로 소득신고를 하는 경우 대상자의 적극적인 자활을 방해하는 요인으로 작용하므로 이들에게 적극적인 자활의지를 심어줄 수 있는 교육과 개입을 위해서는 담당공무원의 적극적인 역할이 중요하다.
- ☞ 자활사업은 조건부수급자의 근로의욕 고취와 지속적인 소득보장 이외에 자활사업 참여자가 미래지향적인 생각을 가지고 일을 해야 하는 부가적인 면을 고려하여야 하며, 자활사업의 참여가 수급자 자격을 유지하기 위한 방법이 아니라 자신의 미래를 바꾸어 줄 수 있는 직업이 될 수 있다는 인식전환이 중요하다.
- ☞ 근로능력이 현저히 떨어지거나 신체적인 대상자인 경우 자활사업 참여를 배제하고 있으므로 노동력 측면에서는 큰 문제가 아니라고 본다. 다만 이들이 갖고 있는 정신적인 나태함이나 국가가 제공하는 급여에 대하여 집착성을 보인다는 점을 고려하여 자활사업의 내용에 대한 충분한 설명회 및 자활의욕을 향상시킬 수 있는 지속적이고도 반복적인 프로그램을 마련해야 할 것이다.
- ☞ 근로능력여부에 관련된 일반환자에 대한 판단이 어려울 경우 시·군 단위 별도 병원을 지정해 교육을 받은 의사에 의해 진료기간 및 질환정도가 명시된 진단서를 발급받을 수 있도록 하고 문제가 제시되었을 경우 쉽게 자문을 받을 수 있는 통로가 있어야 한다. 이는 자활사업 참여뿐 아니라 소득적용에 따른 생계비 지급여부와 직결되고 있으며, 실제로 일선에서 진단서를 요구하는 경우 진단비용이 부담스러워 진단서 제출을 거부하는 경우도 있기 때문이다.
- ☞ 끝으로 자활사업은 계획에 맞추어 일관성 있게 이루어지고 있거나 하나 일선에서는 사업비 즉, 예산이 부족해 8월말로 사업이 종료가 되었다. 자활대상자를 단순한 수급자에서 차상위층 더 나아가 실직빈곤층의 적극적인 참여를 이끌어 내고 있지만 예산문제로 계획과는 다르게 운영되어가고 있어 자활대상자들에게 혼란을 주고 있다. 즉, 자활사업이 중단된 경우 그동안 자활사업의 목표를 잃게 되

고 자활소득을 생계급여로 충족시켜야 하므로 생계비에 안주하려는 경향이 부작용으로 남게 된다. 이에 좀더 구체적이고 체계적인 자활사업이 이루어지도록 예산, 프로그램개발, 이를 전담해 상담하고 지원할 수 있는 인력확보, 지속적인 평가 및 보완이 이루어질 수 있는 종합적인 대안이 모색되어야 할 것이다.

V. 자활사업 전달체계의 문제점 및 개선방안

1. 인력활용의 적절성

□ 적절한 규모의 인력배치

- 현재 사회복지전담공무원의 배치 및 자활후견기관의 직원 수는 국민기초생활보장 수급자 가구 수에 준하여 배치되고 있다.
 - 전담공무원은 국민기초생활보장 관련 업무 이외 최근 늘어나는 복지 수요를 해결하기 위한 각종 복지관련 업무 및 일반사회, 행정 업무에 동원 되는 등 많은 업무의 증가로 인해 수급자에 대한 특성별 상담 및 조건부과 등 개별적 사례관리를 심도 있게 수행하지 못하고 있다.
 - 자활후견기관의 직원수는 자활사업 참여자 인원수에 따라 정해져 있다. 참여자는 자체적으로 확보할 수 있는 것이 아니라 지자체의 참여자 위탁을 통해 이루어지므로 인력활용에 대한 재량권이 없다.
- ☞ 수급자수와 관계없이 최소한 읍·면·동에 2명 이상의 전담공무원이 배치하여 복지행정 서비스의 실현이 필요하며, 자활후견기관의 전담인력 활용의 재량권 확보, 예산증액, 관장 및 회계담당자를 전담인력에서 제외하여야 한다.
- ☞ 동사무소나 구청에 자활사업상담팀을 구성하여 자활사업에 참여하는 수급자들의 방문상담을 통해 지속적인 관리와 애로사항 파악, 자활의지 고취, 사회복지서비스 연계 등이 이루어져야 한다.
- 또한 전담인력의 확보, 자활 프로그램의 개발과 시장진입형의 전문적인 사업 수행 능력을 갖춘 전문인력 배치, 자활후견기관 생산 물품에 대한 전문적인 홍보요원 배치가 필요하다.

□ 자활대상자 전담인력 활용 한계

- 현재 자활의 지침상에는 10명당 1명에 대해 수급자 및 차상위계층을 전담인력으로 활용할 수 있도록 하고 있다. 그러나 이들이 현장관리는 가능하나 행정업무는 거의 불가능하다.
 - ☞ 따라서 전담인력의 대상을 일반인 이상으로 확대하는 것이 필요하며, 자활사업의 전담인력이 실질적으로 실무까지 처리할 수 있도록 하여야 한다. 그러기 위해서는 전담관리자에 대한 별도의 교육과 함께 현재의 전담관리수당을 상향조정하도록 하여야 한다.

□ 전담인력에 대한 매뉴얼 개발

- 후견기관 내 전담인력에 대한 업무 매뉴얼 개발이 시급하다. 전국 242개 후견기관의 업무진행 방법이 기관마다 상이하하여 업무의 신속하고 효율적인 처리가 미흡하다.
 - ☞ 이를 위하여 후견기관 직원들의 업무에 대한 재교육 및 신입직원에 대한 자활사업에 대한 업무교육 및 교육개발이 필요하다.

□ 지역특성을 고려한 인력배치

- 농어촌지역의 경우 중소도시 이상 지역과 비교해 볼 때, 이동거리가 넓고, 교통이 불편하며 자활사업 참여대상자의 높은 연령대 등으로 자활사업 수행에 많은 어려움을 겪고 있다. 자활사업 담당자의 경우 차량운행소요시간이 많아 전담인력의 업무수행이 절실하고, 실무자들은 전 직원이 사업단 활동에 참여 또는 지원을 하고 있다. 농촌형 자활후견기관의 경우 대부분 특화형과 기본형으로 중소도시 및 대도시권과 비교해 볼 때 교통 불편이나 지역의 광범위 요인으로 인해 자활사업 수행 업무의 강도가 시간적·환경적으로 다른 지역에 비해 높다고 할 수 있다.

- ☞ 복권기금 방문도우미 전담관리 인력처럼 전문지식을 갖춘 사회복지업무분야 중 사 경험이 있는 전담 관리 인력의 활용이 절실히 필요하다. 농촌형 자활후견기관의 경우 보건소와 협력하여 연계프로그램을 진행하는 것이 필수적이다.

□ 자활업무 경력자 및 중간관리자의 배치

- 자활의 기본계획수립은 수급자에 대한 이해도가 없으면 어려운 업무이다. 그러나 시·군·구에 자활전담 인력이 없거나 있어도 사회복지업무의 경험이 없는 신규직원이 배치되거나 자주 바뀌어 3~6개월간의 시간을 업무이해로 소비되고 있어 업무의 효율성이 떨어진다. 중간관리 계층의 자활사업에 대한 인식 부족으로 자활업무 활성화가 되지 못하고 있으며, 사회복지직 공무원은 2000년 이후 다수 증원으로 대다수가 8·9급인 상태로 중간관리자가 턱없이 부족한 실정이다.

- ☞ 자활사업 업무에는 상담과 자활계획수립전반의 이해도가 확립된 사회복지직 중 3~4년차의 직원배치가 필수적이며, 전담공무원 중 중견급 자활사업 추진 관리자 육성에 대한 교육과 배정으로 사회복지전담 공무원의 업무역량을 확대할 필요성이 있다.

2. 사회복지서비스의 지역연계 방안

□ 복지시설의 편중

- 영구임대아파트 지역의 경우 임대아파트 단지별 1개소씩 종합복지관을 설치 운영하도록 되어 있다. 이에 따라 복지관이 도로를 사이에 두고 중복되어 설치되어 있거나 지역적으로 복지시설이 밀집되어 있는 경우가 있다. 또한 복지관별로 특화된 프로그램을 운영하는 것에는 소극적인 편이므로 서비스에 대한 효율성이 떨어진다.

- ☞ 복지시설에 대한 프로그램별 평가를 철저히 실시하여 실효성이 없는 프로그램에

대한 조치를 해야 하며, 비효율적인 프로그램 운영 시에는 제재할 수 있는 제도적 방안이 마련되어야 한다.

□ 재가 및 양육 서비스 부족

- 국민기초생활보장 수급자 중 자활사업 대상자 중에는 그 가구에서 필요로 하는 재가 및 양육서비스를 받으려는 수요자는 많으나 제때 서비스가 이루어 지지 않는 경우가 발생한다. 특히 장애아동을 양육하는 경우 방과 후 보낼 수 있는 시설이 거의 없으며, 기초수급자나 모부자가정의 생계유지자는 대부분 열악한 환경에서 근무(야간: 식당종업원 통상 10시까지)하기 때문에 이에 따른 보육시설의 부족과 아이들의 방임상태가 심각한 상태이다. 또한 농어촌이나 도서지역까지 재가 서비스가 이루어 지지 못하고 있어 지역적 차이가 큰 문제점이 있다.

☞ 재가·양육 등 사회복지서비스를 제공하는 관련 시설을 더욱 증설하여 자활사업에 참여하는 수급자들이 편안하게 일할 수 있는 환경을 조성할 필요가 있다. 특히 장애아동과 24시간 아동을 양육할 수 있는 시설이 절실히 필요하다.

□ 서비스연계 전문기관 필요

- 수급자들에게 사회복지서비스가 더 원활하게 제공되기 위해서는 공적이든, 민간위탁이든 서비스를 전문적으로 연계시켜주는 기관이 필요하다. 동에서 백화점식 업무를 수행하면서 사회복지시설까지 모두 파악하여 원활하게 연계까지 하는 것은 현실적으로 힘든 상황이다.

☞ 지방자치단체에 사회복지서비스 연계팀을 만들거나 민간기관에 위탁하여 요청 시 바로 서비스가 연계될 수 있도록 하는 체계구축 방안 모색이 필요하다.

□ 자활기관협의체 미운영

- 자활기관협의체에서는 각 기관에 대한 자원을 공개하고 역할을 나눔으로서 지역에서

의 복지서비스 연계를 원활히 수행 할 수 있으나 제대로 운영되지 않고 있다. 그러므로 지역의 자원발굴이 어려우며, 자원이 발굴된다 하여도 서로 연계할 수 있는 행정망이 부재하고, 자활근로사업의 근로유인을 위한 서비스 논의보다는 참여자의 조건 부과에 대한 논의만 이루어지고 있는 실정이다.

☞ 자활기관협의체가 활발히 운영될 수 있도록 하고, 서비스를 연계할 수 있는 행정적 방편이 마련되고 나아가 지역 내 서비스를 관리할 수 있는 주체를 정하고 지역 내 서비스를 안내하는 가이드 북 제작도 모색하도록 하여야 한다.

3. 시·군·구청과의 연계

□ 공문결재 처리 간소화

- 동에서 자활사업을 구에 공문으로 의뢰하면 조속한 시일 내에 자활사업에 참여할 수 있도록 조치가 필요하나 공직사회의 결재시스템은 많은 시간이 소요되고 있는 실정이다.

☞ 공문으로 자활사업 참여를 요청하지 않고 보건복지시스템으로 구청에 발송하면 확인 후 즉시 결재가 되고, 다시 자활후견기관으로 전산 발송할 수 있는 신속한 행정처리 시스템 구축이 필요하다.

□ 근로유지형 사업, 지역봉사의 비효율적 운영

- 현재 자활사업 중 근로유지형 사업이나 지역봉사를 구청에서 실시하는 곳이 있거나, 읍·면·동에서 실시하는 등 다양한 형태로 실시되어 오고 있다. 읍·면·동에서 실시할 경우 근로유지형 사업과 지역봉사의 효율성이 떨어진다.

☞ 구청에서 근로유지형 사업이나 지역봉사대상자를 복지관 및 기타 민간단체에 의뢰하는 형식으로 파견하는 방안 모색 필요하다.

□ 기관간의 업무연계 비효율

- 자활사업은 중간관리 없이 시에서 동, 복지관, 자활후견기관으로 직접적인 업무를 추진하고 있는 실정이다. 이로 인해 자활사업 업무의 세분화 및 효율화가 이루어지지 않고 있다. 시·군·구에서 모든 사업관련 예산집행, 정산, 관리, 지도감독 업무까지 맡고 있는 실정으로 1~2명의 직원이 담당하기에 부담이 크다.

☞ 전담부서를 설치하여 연계한다면 업무효율화를 기대할 수 있을 것이다.

□ 자활사업에 대한 이해도 부족

- 시·군·구청 내에서도 자활사업에 대한 이해도 부족으로 인해 사업연계가 부족하다. 연계 가능한 사업으로는 경로당 및 어린이집 주거환경개선사업, 지자체 청사 청소사업, 물품의 우선구매 등이 있으나 사회복지과 이외에는 사업에 대한 이해와 인지도가 낮아 연계가 되지 않고 있다. 시·군·구청간 연계는 담당자에 따라서 연계가 잘 되던 사업도 중단하는 경우가 발생한다.

☞ 자활사업에 대한 담당자의 이해도를 높이기 위해 연찬회 등 정보공유의 장을 열어주고, 일정사업에 대해서는 우선적으로 배려하도록 하여야 한다.

4. 자활사업 집행부처의 관리 및 연계 체계 방안

□ 수급자 관리 어려움

- 조건부 수급자중 취업대상자에 대해서는 노동부관련 고용안정센터에 의뢰함으로써 사실상 관리가 이관되며, 조건부수급자의 조건 불이행시 통보를 해줄 경우 2, 3차 상담 후 조건 재부과 또는 조건불이행에 대한 급여 중지 등의 제재가 취해진다.
 - 조건 부과후 고용안정센터에서는 상담 상황이나 기타 교육, 취업 등에 관련된 정

보가 상당기간 지난 후 통보되어 실제 수급자 관리에 허점이 드러나고 있다.

- 노동부의 담당자는 통상 1인당 3~4개의 읍·면·동을 관리하고 있어 현실적으로 사례관리에 어려움이 있다. 수급자의 경우 취업보다는 수급 상태가 유지되는 최소한의 조건만을 갖추고자 하여 실제 수급자의 자활에 커다란 도움이 되지 않는 경우가 많다. 또한 일반구직자에 비해 상대적으로 학력, 나이, 경력 등에서 많은 차이가 있어 실제 취업을 하여 자활을 하기에는 어려움이 있다.

☞ 각 시·군·구마다 취업정보은행을 운영하고 있으며, 실제 기능은 고용안정센터와 유사한 업무를 수행하고 있는 실정이다. 취업정보은행의 기능을 조건부수급자에 대한 상담, 교육 및 취업 등을 관리 할 수 있는 기능으로 변경함으로써 업무의 효율성 및 이원화 되어 있는 관리 체계를 통합할 수 있는 방안이라 생각 된다. 노동부에서도 적극적으로 취업알선 프로그램을 운영하고, 중소기업체에 자활사업 참여 인력을 배치할 경우 인센티브나, 일부 급여를 지원하는 사업을 모색하여야 한다.

□ 예산 및 인력의 이중 투입

- 자치단체와 노동부의 이원화된 자활사업추진은 예산 및 인력이 이중적으로 투입되어 자활사업의 효율성을 떨어지게 하는 원인을 제공하고 있다. 자활담당사업기관이 2곳이기 때문에 관련된 업무의 처리가 2배가 되어 일선에서는 업무과중의 원인이 되고 있다.

☞ 1곳에서 자활사업을 전담하여 One-stop 서비스를 받을 수 있는 체계를 구성하도록 한다.

5. 중앙정부와 지방정부와의 역할분담

□ 지역실정에 맞는 자활사업 활성화

- 지방화시대를 맞이하여 중앙정부가 지방정부를 통제하는 것이 아니라 자활사업에 관

련하여 더 많은 권한을 이양하는 것이 바람직하다. 이는 자활사업의 활성화와 더불어 지방정부의 주도아래 지역 실정에 맞는 사업이 진행되어 수급자의 자활의지를 고취시킬 수 있으리라 본다.

- ☞ 지역 실정에 맞게 자활사업이 활성화 될 수 있도록 유도하고 더 많은 예산 투자가 이루어져야 하고, 지방자치단체의 재정자립도를 감안하여 자활사업에 대한 더욱 적극적인 중앙정부의 예산 집행이 필요하다.

□ 취업대상자에 대한 관리 부족

- 중앙정부는 주로 취업대상자, 지방정부는 비취업대상자를 관리하고 있으나 현재 비취업대상자에 적극적인 참여를 유인하고 있다.

- ☞ 중앙정부는 읍·면·동에서 의뢰하는 취업대상자를 적성에 맞는 직업훈련과 취업으로 이어질 수 있도록 적극적인 상담과 관심을 가지고 접근해야 한다.
- 지방정부는 취업대상자 분류를 철저히 하며, 1차 상담 시 상담내역을 자세히 기록 관리하여 전송처리하여 가구별 특성부분을 공유하도록 하여야 한다. 이는 수급자 가구의 특성에 맞는 자활지원프로그램을 진행하여 효율적인 사업을 이루어 낼 수 있다.

□ 지침의 해석 다양

- 각 지역마다 지자체 담당자가 지침을 해석하는 것이 다르다.

- ☞ 충분한 교육과 정보공유, 의사교환을 통해 중앙정부가 지향하는 방향과 지방의 자활사업의 방향성에 대한 점검이 필요하다. 지역별로 지침에 대한 해석이 서로 달라 자활사업의 방향성이 통일을 이루지 못하고 각기 다른 형태로 나타날 우려가 있다.

- ☞ 중앙정부의 사업 중 자활사업은 지방정부로 권한을 확대 이관하여 필수지침에

대한 사항만 준수토록 하고, 지역특성에 따른 사업을 실시할 수 있도록 하여야 한다. 지역특성을 적극 반영하여 보다 효율적이고 생산적인 결과를 이끌어 낼 수 있으리라 본다.

VI. 자활사업 프로그램 개선방안

1. 자활사업 프로그램

□ 취로형 자활사업의 문제점

- 취로형 자활사업은 2000년도 이전부터 생활보호대상자 및 저소득 주민을 대상으로 시행하여 왔다. 이 사업의 시행목적은 자활이 아닌 소득 보존이었기 때문에 오히려 자활 의욕을 감퇴시키는 결과를 낳았다. 현재 국민기초생활보장제도 실시 이후 취로형 자활사업 또한 과거 취로사업에 참여했던 사람들이 과거 제도와 동일시하여 자활 의욕을 고취시키지 못하고 있다.

☞ 자활사업 자체를 폐지하고 조건부과 대상자에게는 종합복지관에서 운영중인 ‘근로형 자활근로 사업’을 확대하여 실시한다.

□ 시장진입형 프로그램의 문제점

- 자활후견기관에서 시행중인 시장 진입형 자활사업은 현재 자활후견 기관별 유사한 사업단이 구성되어 운영되고 있다. 그러나 일반 시장에서 자리 잡을 만큼의 기술 집적도를 보이지 못하고 있는 실정이며, 사업단의 운영능력 또한 일반 시장에서의 경쟁에서 살아남기에는 다소 미흡한 면이 있다. 자활후견기관의 사업은 공공기관에서 물품 구매 등을 통해 지원을 하려하고 있으나 가격, 품질, 기타 서비스 부분에서 일반시장의 제품과 많은 차이가 있어 있다.

☞ • 단순 기능 습득 이외에 경영마인드를 배울 수 있는 교육의 기회를 제공하여야 하며, 시장경쟁에서 살아남을 수 있도록 구매가 활성화 될 수 있는 품목의 설정, 가격, 질, 서비스 면의 경쟁력을 갖춰야 할 것이다. 실무자들은 시장에서의 전문적인 영업방법을 습득하여야 한다. 실무자 역시 현장에서의 적극적인 개입과 실

무를 익혀야 된다. 실무자들이 현장에서 같이 일함으로써 새롭게 돌파구를 찾을 수 있다. 지자체, 복지관들과 논의 구조를 만들어 자활사업 예산을 확보하고 사업을 확대할 수 있는 협의 구조를 만드는 것이 필요하다.

- 시장형 사업은 시장의 방식을 따라야 한다. 따라서 사업을 진행함에 있어서 예산을 사용하는데 유연한 자금의 운용이 필요하다. 이러한 경우 ‘사회연대은행’ 등을 이용할 수 있다. 또한 지자체 지원을 활성화하고 자활사업에 대한 이해를 돕기 위하여 ‘자활체험 릴레이’와 같은 프로그램을 진행할 필요가 있다.
- 참여주민의 저숙련은 커다란 문제이다. 주민들이 기술력이 낮기 때문에 시장형 아이템을 개발하는데 한계점이 있다. 후견기관 참여자들이 기술을 습득할 수 있는 일대일의 업체위탁 또는 교육프로그램 계획이 필요하다. 저숙련을 보완하기 위하여 기술적 지원이 가능한 협력업체를 개발하는 것이 필요하다.
- 자활사업이 수급자, 차상위계층을 대상으로 진행하는 것에 대한 한계가 있다. 기존의 시장에서 영업하고 있는 일반인들과 함께 사업을 하는 것이 효과적이며, 노동능력이 떨어지는 사람의 경우에는 담보할 수 있는 제도적 지원(인건비 지원)이 있어야 한다.

□ 자활사업비의 문제점

- 시장진입형 사업은 창업을 우선으로 한다는 명목 하에 인건비 대비 사업비가 6:4비율로 책정되어 있고, 사회적 일자리형은 인건비 대비 사업비가 7:3비율로 책정되어 있다. 그러나 자활사업에 대한 예산계획을 수립할 때 참여인원에 대한 인건비를 책정한 다음에 사업운영에 필요한 사업비를 책정할 수 있는 체계이기에 지자체내에서 참여인원에 대한 확충이 수반되지 못하면 사업비를 사용하는데 있어 사업운영에 많은 어려움이 존재한다. 또한 시장진입형 사업에 있어 창업에 필요한 기자재 및 교육 투자 사업비를 확보하기 위해서는 참여인원수가 많아야 계획된 사업비를 확보할 수 있기에 사업에 필요한 적정인원보다는 사업비 확보를 위한 불필요한 인원까지 늘리는 경우가 많아진다. 사업계획서를 지자체에 제출하면 자활협의체내 심의과정에 제출된 타 자활근로사업과의 예산조정이 필요한 상황이 발생되고, 지자체내의 수급자에 대한 참여인원은 확보되어야 하기에 자활근로사업의 인원수 조정은 이루어지지

않으면서 사업비만 삭감되는 경우가 발생하기도 한다. 사업을 운영하는데 있어 우선 순위가 참여자의 인건비 확보도 중요하지만 사업의 성공여부를 결정지을 수 있는 초기 투자비인 사업비도 고려해야 하는 부분이다. 아직까지도 지자체내의 담당 공무원의 사고방식이 자활사업은 취로사업처럼 참여자의 관리만 하면 된다고 생각하는 공무원이 많은 것 같다.

☞ 이에 시장진입형 사업의 경우 인건비 대비 사업비 비율(6:4 비율제)을 수정해야 하고, 참여인원이 많을수록 사업비 확보가 용이한 현재의 시스템은 수정되어야 할 것이다. 특히 시장진입형 사업은 많은 인원수가 참여해야 성공할 수 있는 사업단은 거의 없다. 실질적인 창업을 목적으로 하는 시장진입형 사업에는 참여인원수 대비 사업비 지원보다는 실질적인 사업비 확보가 먼저 이루어질 수 있도록 해야 하며, 참여인원의 비율제가 5:5나 4:6 정도의 비율로 수정되어야 할 것이다.

□ 수익금 창출규모 규정의 적정성 문제

- 현재 총 투입예산 대비 20% 이상의 수익금을 창출하는 사업이 시장진입형 사업과 사회적일자리형인 사업단 형태의 사업으로 규정하고 있다. 특히 05년도에 신규 시장진입형 사업단 경우 사업 실시 후 6개월 후에 수익금 발생액을 기준으로 지속여부를 판단한다고 하지만 시장진입형 사업은 바로 수익금을 투입예산의 20%를 창출한다는 것은 거의 불가능에 가깝다.

☞ 수익금 창출규모로 시장형사업과 사회적 일자리형 사업으로 구분 짓는다면 6개월이라는 시한보다는 1년 기한을 주고 수익금규모를 판단하여 사회적 일자리형이든 시장진입형이든 결정해야 할 것이다. 자활근로사업을 처음부터 시장진입형 사업과 사회적 일자리형 사업을 혼합하여 사업을 진행하지 말고 사회적 일자리형 사업으로 추진하다가, 수익률이 투입예산의 20%가 넘는 시점에서 시장진입형 사업으로 전환할 수 있도록 조정을 하든가, 아니면 수익률에 대한 퍼센트를 10%내외로 조정하는 방법으로 하여 사업진행에 탄력성을 부여하는 방안도 생각해 볼 수 있다.

□ 자활사업 5대표준화 사업외의 모든 자활사업의 수익창출제약

- 자활사업 프로그램을 운영하면서 5대표준화 사업외의 모든 자활사업의 수익창출을 일반시장에서만 창출하도록 규정되어 있다는 것이다. 물론 5대표준화 사업에 있어서 집수리 사업만이 국가가 보호된 시장안에서 수익을 창출할 수 있도록 규정되어 있고 나머지 또한 일반시장에서 일반 사업체와 경쟁하여 살아남도록 규정하고 있다.
- ☞ 일반시장에서 경쟁력이 떨어진 참여자의 기술 및 생산품을 고정적으로 구매 및 지원할 수 있도록 보호된 시장 개발이 시급하며, 국가에서 사회적 약자에 대한 배려로 구매를 독려할 수 있는 홍보시스템 개발 또한 필요하다.

□ 창업 초기자금의 제한

- 자활사업 수익금 관리에 있어 자활공동체 창업 시 초기자금으로 사용하는데 수익금의 사용범위가 너무 한정되어 있다.
- 즉, 사업단 구성인원의 1/2 이상이 공동체 전환 시 수익금 적립액의 70%이내에서 사용할 수 있고, 사업단 구성인원이 1/2 미만인 경우에는 수익금 적립액 50%이내에서 사용할 수 있다고 명시하였는데 창업에 필요한 자활사업수익금 사용을 제도 시행 전보다 더욱 더 제약된 경우이기에 이에 대한 시정이 필요하며, 자활사업 참여주민에게도 동기부여가 부족하다고 판단된다.
- 자활사업 수익금 관리에 있어서 자립준비적립금 제도는 수급자 등 저소득층이 자활사업에 참여하여 발생한 수익금의 일부를 적립하여, 수급자에서 벗어나거나 창업 시 초기자금, 사업종료(퇴직)후 자립준비 등 자활의 목적으로 활용하는 제도로 만들어져 있지만 자립준비적립금 제도자체가 가지고 있는 목적자체의 다양성으로 인해 과연 실효성이 있는 제도인지 이제 진지한 고민을 할 시점이라고 본다.
- 개인에게 적립된 수익금을 창업자금으로 쓰도록 규정되어 있는 것은 개인의 자율성을 무시한 발상이며, 또한 지급사유를 개인 창업 또는 자활공동체 창업, 또는 개인취업 등 사업 참여종료 후 지급할 수 있도록 규정짓는 것은 지나친 제약이라

고 할 수 있다.

- 이 제도가 퇴직금을 대처하기 제도라 하더라도 근로기준법상 1년 이상 근무한 자
활참여자에게 이 자립준비적립금이 퇴직금 명목이라 할 근거가 없으며, 개인취업
으로 참여자가 자립준비금을 받고 종료하더라도 자활참여자 노동사무소에 퇴직금
지급을 신청하면 별도의 퇴직금을 지급해야 할 것이다.
- 지침 상 개인별로 최대 5년까지 적립하도록 하고 5년 후에는 정산하여 일괄 지급하
는 것으로 원칙을 세워줬는데 5년까지만 버티면 지급사유에 해당되지 않더라도 지
급하라는 것인지 아니면 기초생활보장기금으로 조성하라는 것인지 명확하지 않다.
- 또한 자립준비적립금이 지급하면 수급자에게는 소득으로 산정되어 생계급여 지급
에 반영되도록 되어 있어 이 제도가 참여자에게 인센티브 형태의 제도인지 의심
이 가는 부분이다.

☞ 자립준비금 제도에 대하여 삭제되거나 대폭 참여자에게 유리한 방향으로 수정되어
야 할 것이다. 1년 이상 적립하면 지급사유에 근거 없이 일괄적으로 지급해야 하며,
수급자의 소득산정에서도 제외하여 근로인센티브 형태로 지급해야 할 것이다.

□ 자활공동체에 대한 지원의 부재

— 자활공동체에 대한 지원의 내용이 국민기초생활보장법상에 있음에도 불구하고 실제
로는 전혀 지원이 없으며, 자활공동체에 대한 지원보장기간이 2년까지로 되어 있지
만 후견기관에서는 언제까지 자활공동체를 지원하며 관리해야 하는지 규정이 없어
후견기관과 자활공동체 관계정리가 필요하다.

☞ 독립된 사업체로 운영되고 있는 자활공동체를 후견기관 사업단으로 관리 하에
둔다는 것도 어색하며, 보장기관에 대한 지원기간을 명시한 것처럼 후견기관에서
도 자활공동체 지원기간을 명시하여 자활공동체의 완전한 독립이 이루어 질 수
있도록 해야 할 것이다.

□ 자활장려금의 실질적 혜택

- 근로소득공제사업(자활장려금)이 형평성에 맞추어 실질적으로 이루어 질 수 있도록 참여자의 가족 수에 의거하여 제도가 시행되기 보다는 자활사업 참여자 모두에게 골고루 혜택이 주어질 수 있도록 제도개선이 필요하다. 또한 수급자외의 차상위계층에게는 혜택이 없다는 것도 자활사업 참여자의 공동체성을 떨어뜨린다.

☞ 실질적인 자활장려금이라면 자활사업 참여주민 모두에게 주어야 하고, 최저생계비에 얽매이지 않은 실질적인 근로인센티브가 되어야 한다.

□ 농촌형 자활사업 프로그램의 문제점

- 근로능력유무에 따라 사회적응프로그램→지역봉사→근로유지형→자활후견기관 사업 참여 등 단계별로 적용되고 있는 자활사업프로그램이 군 단위지역 농촌형에는 복지인프라가 부족하여 자활후견기관에서 근로능력이 현저히 떨어지거나 알코올리즘 성향이 있는 참여자들은 읍·면사무소에 재 의뢰 시 갈 곳이 없다.

- 시 단위 지역이상은 복지관과 지역의 복지인프라가 어느 정도 구축되어 사회적응 프로그램이나 지역봉사로 전환할 수 있으나 군단위지역의 경우 자활후견기관에서 참여 부적응시 일을 할 수 있는 기관이 없는 실정이다

☞ 남자 참여자들 중 음주 접근성이 강하여 이에 대한 사회적응프로그램이 농촌형에는 절실히 필요하다. 보건소 사업으로 수급자를 위한 알코올사회적응프로그램을 적용하면 현실적으로 바람직하다고 볼 수 있다. 자활후견기관에서 교육과 일을 병행하면 일을 극대화 할 수 있는 장점이 있으나 여기에 맞는 전문인력 지원과 별도의 예산이 선행되어야 가능하다고 볼 수 있다.

☞ 예산부족과 사회복지인프라 부족으로 인하여 단계별자활프로그램이 힘든 점을 감안할 때 지역 내 보건소와 자활후견기관의 기능 극대화가 필요하다. 특히 자활

후견기관이 지역의 복지관이 없어 간병·가사사업단, 집수리사업단을 운영하여 대도시의 재가노인복지센터나 가정봉사원 기능을 수행한다는 점을 근거로 별도의 기관을 설치하기 보다는 자활후견기관을 활용할 수도 있다.

□ 가구별 특성에 맞는 급여확대

- 1·2인 가구에는 의료급여지원 확대와 자녀가 있는 3·4인 이상 가구에는 의료, 교육 급여 지원이 절실하다. 농촌형의 경우 고령인구가 많고 그중 치매가 있는 노인이 손자, 손녀와 함께 있어 자녀의 교육환경이 열악하다. 또한 30~40대에 가정적으로 이혼한 세대가 자활사업에 참여하는 경우 자녀가 방과 후 방치 되는 경우가 많다.
- ☞ 1·2인 가구, 3·4인 가구의 여건에 맞는 의료 및 교육급여 등이 부분급여 방식으로 이루어져야 한다.

□ 접근성의 어려움

- 농촌형의 경우 자활사업참여자 상당수가 읍·면소재지에서도 멀리 떨어져 교통이 불편하여 참여를 꺼리는 경우가 많고 사업단 활동시에도 교통편이 없어 일부 참여자는 근로시간을 단축해야 하는 경우가 있다.
 - 농촌형 군단위지역에서 자활후견기관의 실무자의 근무여건은 중소도시나 대도시형 자활사업 실무자와 비교해 열악하고 행정적인 내부문서 작업이 떨어지는 요인이 되기도 한다.
- ☞ 사업비 내에서 현재 자활사업참여자 중 수급자나 차상위계층 중에 사업단 전담관리자를 둘 수 있는 지침을 복권기금 방문도우미사업이나 노동부의 사회적일자리형사업처럼 사회복지사나 자활사업활동에 도움을 줄 수 있는 전담관리자를 활용해 차량운행지원과 방문상담을 실시하면 교통 불편으로 인한 참여를 기피하는 현상은 사라질 것이고 지역 내에서 찾아가는 복지서비스를 실천할 수 있을 것으로 보인다.

□ 기관·사업단 참여자간 신뢰감 형성

- 자활사업은 참여자와 기관 간, 사업단 참여자간에 신뢰감 형성이 가장 중요하다. 단 순히 일자리 제공 기관이라는 차원을 넘어 참여자의 사고(업무외), 신용회복에 관한 문제, 가족문제 등에 대하여 기관 차원에서 적극적인 대응주¹⁾으로 전체 참여자와 기관이 신뢰를 형성하고, 기관 운영에 참여자가 직접 참여할 수 있는 민주적인 운영으로 기본적인 믿음을 쌓아야 자활사업에도 적극적인 참여를 할 것이다. 자활사업 참여자는 개별적으로 많은 어려움과 사연을 가지고 있고, 후견기관이 모두를 해소할 수 없지만 사례관리를 지속적으로 하여야 한다.

☞ 이를 위해서 정책적으로 사례관리 매뉴얼 작성이 시급하고 기관 간 정보 교류도 활발히 있어야 할 것이다. 자활사업 참여자는 개인적으로나 사업단내에 갈등을 겪는 경우가 많다. 이를 해소하기 위해 기관별 방안²⁾이 필요하다. 통상 문화정서 프로그램 실시와 동아리활동이 절실하며 이를 위해 예산과 인적 지원 뒷받침이 요구된다.

□ 적절한 자활사업 프로그램의 부족

- 자활사업에 있어서는 특히 시장형 사업단을 활성화하는데 적절한 프로그램을 진행하지 못하였다. 원인으로서는 참여주민의 노동능력과 경제적 여건이 뒷받침되지 못한 채 성과 중심의 사업을 진행하였다. 또한 실무자들의 사업에 대한 전문성이 떨어지며, 시장의 구조를 정확하게 바라보지 못해 적절한 아이템을 선정하는 것에도 한계가 있었다. 대부분의 후견기관이 수행하고 있는 ‘복지간병인사업’과 ‘장애통합교육보조원 사업’의 경우는 대도시 지역사회에서 유용한 아이템으로서 그 성과가 높게 평가되고

주1) 예컨대 교통사고로 인한 불구속 기소되어 교통사고 처리 과정 개입 및 탄원서 제출과 합의금 후원 조직, 신용회복 신청 안내와 조직, 호적문제 정리 등이다. 후견기관은 사회적지지망 구축이 절실하다.

주2) 서귀포자활기관은 풍물과 노래 동아리 활동을 할 예정이며, 생활글쓰기 교육훈련을 하고 있다. 그리고 갈등관리프로그램으로 노래방을 ‘자활해우소’라는 이름으로 실시하고 있다. 하지만 예산 부족으로 어려움을 겪고 있다.

있으나 대부분의 사업 참여자가 이 두 사업단에 집중되어 있는 것이 문제점으로 지적되었다. 사회적 일자리형 자활사업의 경우에는 참여자들 중에서 자신들의 활동을 직업이라기보다는 자원봉사를 한다고 인식하는 경우가 종종 있으며, 이는 직업인으로서의 의무와 책임보다는 본인들의 권리만을 주장하게 되는 원인이 되기도 한다.

☞ 이러한 한계를 극복하기 위해 시장형 자활사업은 주민들 중에 기술과 경험을 가진 분들의 욕구를 반영한 사업을 그들과 함께 준비하고 진행하는 것이 필요하다. 또한 사회적 일자리형 자활사업에 있어서 참여주민의 직업의식을 고취시키기 위하여 교육주제로 ‘직업인의 자세와 역할’ 등이 필요하다.

□ 남성들의 참여를 활성화하기 위한 사업아이템 개발

- 자활사업과 기관에서 참여자 관리 및 통제의 어려움, 음주로 인한 잦은 결근, 동료 참여자들과의 잦은 불화 등으로 여성 참여자들에 비해 남성참여자들이 소외 받고 있다. 가정의 역할이 가정의 분위기를 크게 좌우하게 되므로 사업단내에서나 가정에서 제 역할을 적절하게 수행하면서 안정적으로 생활 할 수 있는 자활사업과 자기성장 프로그램개발이 필요하다.

☞ 기관에서 목적의식을 가지고 남성참여자들을 중심에 놓는 사업을 고민하고 적극적으로 만들어야 한다. 예를 들면 택배 등 남성참여자들이 대량으로 참여할 수 있는 사업단이 필요하다. 채소 점포를 열어서 농산물 판매 사업도 연구해 볼 수 있겠다. 남성들이 참여하는 프로그램은 시장형이 많아서 안정적인 교육을 기획하는 것이 어렵다.

☞ 남성들이 중심이 되는 자기성장 프로그램을 고민할 필요가 있다. 이러한 프로그램을 계획하는데 개별기관이 독자적으로 프로그램을 마련하는 것이 한계가 있으므로 외부 자원에 지원을 받는 방법도 고민할 필요가 있다. 전문가의 자문을 구해서 남성들을 대상으로 6~8회 정도로 프로그램을 진행할 수 있겠다(예: 좋은 남편(아빠) 되기 프로그램).

- ☞ 인턴형이라고 하는 특성화된 프로그램이 필요하다. 남성 참여자들에게는 기술을 습득할 수 있는 기회가 될 수 있으며, 이렇게 습득한 기술을 통하여 취업 및 공동체로의 창업을 기대할 수 있을 것이다. 또한 기관 차원에서도 일반시장에서의 다양한 경험과 영업방식을 배울 수 있는 기회를 제공할 것이다(예: 운전이 가능한 참여자에게는 마을버스 회사에 인턴형으로 파견하거나 프랜차이즈(franchise) 업체에 파견, 도배, 장판 전문기술 취득을 위한 지물포 파견 등).
- ☞ 남성중심의 사업아이템을 개발하고 운영하는데 경험상의 한계점(남성참여자의 낮은 근로능력, 기술부족, 마케팅능력 부족 등)을 가지고 있다. 이러한 한계를 해결하기 위해 자활정보센터나 자활후견기관협회에 남성중심의 새로운 아이템과 사업운영방식의 개발을 하여야 한다.

□ 사회적 일자리형 자활사업 활성화 방안

- 새로운 근로방식과 근무처의 개발 및 그에 맞는 교육과 경영방식의 도입이 필요하다.
 - ☞ 사회적 일자리형이 복지서비스 중심으로 이루어지고 있는데 영역을 확장하는 것이 필요하다. 사회복지서비스를 자활후견기관 이외의 다른 단체에서도 많이 진행하고 있다. 따라서 자활사업에 있어서 보다 차별화된 서비스의 개발과 마케팅이 필요하다. 간병사업의 경우 복권기금사업이 확대됨에 따라 파견되는 병원이 겹치는 등 여러 가지 문제점이 발생하기 시작했는데 새로운 근무방식과 근무처의 개발이 필요하다. 또한 장애통합보조원사업단의 경우 교육청과의 경쟁에서 우위를 차지할 수 있는 경쟁력도 요구된다.
 - ☞ 사회적 일자리형 사업은 지역의 욕구에 의한 것이기에 반드시 필요한 사업이라고 생각한다. 사회적 일자리형 사업단이 점차적으로 만성화되고 있는데 지역의 욕구에 보다 잘 부응할 수 있는 서비스의 질적인 향상이 이루어져야 한다. 지역 안에서 사업의 내용과 성과를 이루어내는데 미흡한 점이 있다. 지역의 케이블방송이나 매체를 통하여 적극적인 홍보가 필요하다.

2. 자활사업 참여시 필요한 복지 서비스

□ 자활사업 참여 동기부여 미흡

- 자활사업 참여시 보장되는 소득과 미 참여자에 대한 소득 격차가 적으며, 이는 최저생계비를 기준으로 설정되어 있어 실제 생활에 있어 경제적 어려움이 가중되고 있는 실정이다. 실제 자활사업 참여자와 미 참여자와의 소득격차가 적어 수급자에게 자활사업의 참여에 대한 동기부여를 하지 못하고 있으며, 최소한의 수급 자격을 유지하기 위한 참여만을 원하고 있는 형편이다. 시장진입형 참여자의 경우 창업시 수급중지가 발생하는 데 수급 자격을 유지하는 것이 오히려 안정적이라는 의식이 팽배하여 적극적으로 참여하기를 주저하고 있는 실정이다.

☞ 자활사업 참여자에 대한 근로 소득 공제제도를 확대 실시하여 미 참여자와의 소득 부분에 있어서 차별성을 주어야 하며, 시장 진입형 참여자에게는 기술 습득 후 시장 진입 후에도 일정기간 인센티브를 부여하여 보호하며, 경영마인드를 배울 수 있는 교육 프로그램 개발이 필요하다.

□ 자활사업 참여자의 사회보험문제

- 자활사업에 참여하는 참여자는 수급자와 최저생계비 120% 이하의 차상위로 나뉘어져 있다. 혼재된 참여자 사이에 고용보험과 산재보험에 대한 징수부분, 차상위 계층에 대한 국민연금 및 건강보험에 가입하면서 발생하는 자활후견기관에서의 고용관계에 대한 애매모호함 등이 긴급히 해결해야할 과제로 부상하고 있다.
- 현재 일률적으로 수급자와 차상위에 대한 고용보험과 산재보험을 가입하고 있는데 근로복지공단 업무의 특성상 산재보험만 취급할 수 있는 시스템이 아닌 고용보험과 산재보험을 동시에 가입하게 하는 시스템이다. 수급자에게 고용보험은 의미가 없는 비용이 나가고 있는 실정이며, 수급자가 실업급여를 받는다 하더라도 생계급여에서 실업급여를 수령한 금액이 삭감된 금액으로 보충급여를 받는 시스템이기에 예산이 낭비되고 있다.

- 또한 차상위 계층에 대한 자활근로사업에 참여함으로써 근로소득 발생에 따른 국민연금 및 건강보험에 가입으로 고용관계가 자활후견기관에 고용된 관계로 발생함으로써 이에 대한 퇴직금 문제와 연차발생에 대한 수당지급 문제 등 차상위 근로자에 대한 복리후생 측면에서 근로기준법을 위반하는 문제가 발생되고 있다.
 - 마찬가지로 수급자에 대한 근로기준법 적용도 고용보험과 산재보험에 가입됨으로써 동시에 발생되고 있는 문제이다. 자활근로 사업의 성격상 지자체내의 저소득 주민인 수급자와 차상위의 참여는 지자체가 후견기관 자활근로사업 참여는 위탁 의뢰에 의해 참여함으로써 참여자에게 근로를 시킬 수밖에 없는 제도 속에 근로기준법에 준해야 하는 과제는 보건복지부에서 자활근로 참여자에 대한 근로자성을 인정할 것인지 아니면 인정하지 않을 것인지 긴급히 해결해야 하는 과제이다.
 - 자활후견기관에 종사하고 있는 실무자의 입장에서는 자활사업 참여자의 위치가 비정규직 근로자 위치에 있는 상황에서 수급자와 차상위 계층간의 혜택 차이가 존재한다. 이러한 부분차이는 수급자에게는 국가에서 지급되는 보호된 복지서비스(생계급여 및 의료보호, 기타 국가제공 복지서비스)외에 근로장려금이 존재하고 있지만 차상위 계층에게는 이러한 혜택이 전혀 없다. 이에 대한 차상위 계층의 배려로 차상위 계층에게 퇴직금 지급 및 근로기준법에 의거한 복리혜택을 주어지는 것도 타당할 것으로 보인다.
- ☞ 차상위 계층에게는 근로자성을 인정한 근로기준법을 적용하며, 근로기준법에 적용되는 복리후생을 지원하였으면 한다. 수급자는 국가에서 제공되는 보호서비스 제공과 차상위 계층에게는 근로기준법에 준하는 복리후생을 제공한다면 이전 자활사업을 운영하면서 수급자에게 집중적으로 혜택이 주어졌다고 불만이 있었던 차상위에게 어느 정도 불만을 해소할 수 있을 것이라고 본다.

□ 자활사업 참여자의 건강 문제

- 자활사업 참여자의 만성질환으로 과중한 노동을 하지 못하는 경우가 많고, 참여자의 알코올중독 및 정신질환으로 사업운영을 하는데 있어 사업담당자는 긴장감속에 사업의 전망을 보기보다는 사업단의 안전 및 사고 없음에 주의를 기울여야 하는 실정이다.

☞ 이에 초기 자활사업에 참여하기 전 참여자에 대한 건강검진 및 의료서비스를 제공하여 참여자의 건강함을 기초로 하여 자활사업 참여할 수 있도록 조건을 제시 하였으면 한다.

☞ 즉, 일반 기업체 및 회사에 취직했을 때 신규 입사자의 건강검진 진단서를 요구 하듯이 자활사업 참여자가 건강한 노동성이 확보될 수 있는지 종합검진이나 의 료서비스가 제공되었으면 하는 바람이다. 그래서 동사무소 사회담당자의 면담이 나 상담으로만 참여자가 자활사업에 의뢰되는 경우가 감소되었으면 한다.

□ 자활사업 참여시 신용회복 자문서비스

- 자활사업 참여시 필요한 복지서비스로 신용회복관련 자문이 필요하다. 자활사업 참 여자 문제 일순위가 경제적 문제인데 여기에 참여자의 부채로(은행 빚 및 카드 빚) 인해 신용불량자로 전락한 상황에서 신용회복관련 문의가 많다. 개인적인 문제로 치 부하여 외부의 지원을 받는 것을 꺼려하며, 문제가 심각한 상황에 부딪히는 경우가 많다.

☞ 초기 자활사업 참여자에 대한 신용관련 교육 및 상담제공이 필요하다.

□ 여성 자활사업 참여자에 대한 아동보호서비스

- 자활사업 참여하는 참여주민의 성비구성이 여성가장 및 여성참여자가 70-80%이상 이다. 그 중에 자녀를 양육하거나 남편이 만성질환으로 인해 간병해야 될 여성참여자 가 상당수이다. 가정의 경제를 책임지고 있는 가장으로서 자활사업에 참여해야 하는 조건 속에 자녀에 대한 양육은 여성참여자에게 커다란 부담이다.

• 특히 중·고등학교 자녀라면 큰 부담을 느끼는 경우는 드물지만, 유치원 및 어린이 집에 다니는 유아 및 초등학교 저학년 자녀인 경우에는 어린이집 및 학교에서 돌 아오는 시간이 빠르기에 자활사업 여성참여자에게는 무척 부담스러워 한다.

☞ 이에 여성가장 및 자녀를 돌봐야 하는 여성참여자의 아동보호서비스는 필수적이다. 지역 내의 네트워크를 통해 아동보호서비스를 지원할 수 있도록 우선순위가 주어져야 하며, 지역아동센터와의 연계 또한 필수적이라 본다. 더불어 지역 내 여성자활참여자의 아동을 보호할 수 있도록 자활후견기관에게 최소한의 시설지원만이라도 주어진다면 사회적일자리형태의 사업을 통해 자활참여자의 아동을 보호할 수 있는 프로그램을 운영할 수 있으리라 본다.

□ 가족에 대한 종합적인 지원대책 서비스

- 우선 육아와 간병서비스와 주거환경개선 등 생활에 대한 기본적인 환경을 조성해야 한다. 현재 자활사업 참여의 주 장애요인은 육아나 간병 등의 경우를 들 수 있을 것이나 이것을 지역복지시설에 의존한다는 것은 지역자원의 연계를 통해 이루어지거나 동사무소에서 조건부과 할 당시 충분히 고려되어야 할 사항이다. 그러나 현실적으로는 수급자의 자녀를 돌보거나 간병을 지원하거나 도시락 지원을 하는 경우는 그렇게 많지 않다.
 - 이런 장애요인이 있으므로 인해서 자활사업에 참여를 거부하는 경향도 발생이 된다. 자활사업은 단순히 동사무소에서 의뢰가 되어오는 수급자 개인을 상대로 자활사업을 실시 할 것이 아니라 가족을 중심으로 한 가족자활에 중점을 뒤야 한다.
- ☞ 수급자의 자녀의 보육, 교육지도 및 생활지도등 수급자가 자활사업을 할 수 있도록 지역서비스를 지원하는 것은 물론 가장 관심을 가지고 있는 자녀의 교육 및 사회생활지도를 어떻게 해야 할 것인지 관심을 가져야 한다. 청소년자활지원관에서는 수급자 자녀를 중심으로 교육지도, 진학지도, 기능 기술지원, 동아리 활동과 부모와 함께 하는 여러 가지 프로그램을 지원하고 있다.

□ 자활참여자의 이동서비스

- 농촌지역 자활사업 참여자들은 출퇴근 문제가 상당한 부담으로 작용하고 있다. 따라서 참여자들의 출퇴근 및 이동권 보장이 급선무이다.

- ☞ 이에 대한 대책으로는 농촌지역 자활후견기관들에 업무용 차량의 지원이 필요하고, 필요하다면 원거리 출퇴근 자들에 대한 교통비 지원도 필요하다.

□ 도시락, 밑반찬 지원 서비스

- 독신인 남자참여자, 자녀가 있는 모자세대, 어린자녀가 있는 경우 아침이나 방과 후 식사문제가 어렵다.
- ☞ 독신남이나 모부자세대 등에게 도시락이나 밑반찬 지원서비스가 필요하다. 농촌형의 경우 임대아파트가 거의 없어 민간지원이나 배달자원봉사자가 필요하다.

3. 사후관리 체계

□ 자활후견기관 실무자의 과중한 책임부담

- 실무자는 자활사업 프로그램을 진행하는데 있어 초기 계획하였던 사업의 진행상황을 체크하며, 참여자의 문제 및 욕구파악, 사례관리 작성, 참여주민의 사업운영을 위한 기술교육 및 정서교육진행을 위해 강사개발, 수익창출을 위한 거래처 개발 및 활동처 확보 등은 전적으로 후견기관 실무자에게 전담되어져 있는 상황이다.
- 전적으로 후견기관 실무자에게 자활사업 프로그램의 진행을 전적으로 맡기고 있으며 자활사업 성공여부가 후견기관 실무자에게 지워져 있어 책임감에 대한 압박이 심하다. 그렇다고 후견기관 실무자에 대한 인원확충을 기관 실정에 맞게 할 수 없다.
- 후견기관의 예산은 한정되어져 있는 상황에서 후견기관 실무자의 업무분담은 자활사업 프로그램 위주로 하여 자활사업단 수로 나뉘어져 있다. 현재 우리 기관에서 근무하는 실무자가 맡고 있는 사업단 수는 2개에서 3개 사업단을 평균적으로 맡고 있는 상황이다.

- ☞ 자활사업 운영에 있어 후건기관 실무자가 전적인 책임으로 지워져 있는 상황을 개선할 수 있도록 지자체와 참여주민과의 일정정도 책임감을 함께 공유할 수 있는 시스템 개발이 필요하다고 본다. 자활사업 주체를 자활후건기관에만 주어지는 것이 아닌 지자체와 참여주민, 후건기관 3자가 함께 공유하며 사업성공을 위해 노력할 수 있도록 하는 자활사업 성공을 위한 계약시스템이 필요하다. 지자체 및 참여주민에게도 일정정도의 책임감을 부여할 수 있는 체계 개발이 필요하다.

□ 수급자 사례관리에 대한 체계적인 틀 요구

- 기관마다 나름의 사례관리를 실시를 하고 있으나 이는 사례관리 보다는 단순히 수급자의 참여경로 정도 및 상담을 통한 애로사항 등을 기록하는 정도로 되어있어 수급자 사례관리에 대한 명확한 틀이 잡혀있지 않다. 이런 이유에서는 사례관리에 대한 실무자의 이해부족과 사례관리를 할 수 있는 절대시간이 부족하다. 또한 근본적인 문제는 자활사업에서 사례관리를 할 수 있는 지표가 마련이 되어있지 않다는 것에 있다. 이는 현재의 자활사업에 대한 평가를 수익금 창출, 참여자 확보, 탈수급 비율 등의 평가 기준이 맞추어져 있어서 개별기관에서 개인의 질적 성장에 대한 노력이 상대적으로 떨어진다 할 수 있다.

- ☞ 일반사회복지관이나 시설의 사례관리와 달리 자활사업 참여자에 대한 사례관리 즉, 초기 동사무소 상담부터 자활사업 참여 그리고 자활사업 참여 종료까지 전 경로에 걸친 사례관리매뉴얼의 개발이 무엇보다 중요하며, 실무자에게 사례관리의 중요성과 기술을 익힐 수 있는 교육이 필요하다.

4. 자활사업종료 시 관리체계

□ 자활사업 종료 후의 문제점

- 자활사업 프로그램 종료 후 자활사업 참여자에 대한 문제이다. 기존 자활사업 프로

그램에 참여하였던 참여주민이 창업에 대한 가입의지가 약함으로 인해 일부 창업에 가입하고, 나머지는 창업에 가입하지 않은 상황에서 나머지 참여주민은 자활사업이 종료됨으로 인해 다른 사업에 참가하지 않으면 안 되는 상황이 발생된다.

- 즉, 참여주민이 3년까지 한 사업에 참여하다가 그 사업이 종료된 이후 다른 신규 자활사업 프로그램에 참여하게 됨으로 계속 수급자들이 자활근로 사업에만 참여하는 문제가 발생된다.
- 자활사업의 목표가 근로능력이 있는 저소득층이 스스로 자활 할 수 있도록 안정된 일자리 제공 및 자활능력을 배양하여 국가의 보호에서 벗어나도록 배양하는데 있는데도 불구하고 안정된 일자리 제공에만 안주하면서 국가의 보호를 지속적으로 받을 수밖에 없는 선택으로 나아가고 있다는 것이다.
- 실질적인 자활사업 프로그램 종료 후 참여주민에 대한 관리방안이 없는 상황에서 다른 자활사업 프로그램에 참여하게 되는 악순환이 일어나고 있는 현실이다.

☞ 이에 자활사업 종료에 대한 기한규정이 있다면 자활사업에 참여하는 참여주민에게도 자활사업 참여기한이 정해져야 한다고 본다. 국가의 보호시스템 아래 자활사업에 적극적인 동참의식을 끌어내고 권리와 의무를 철저히 수행할 수 있도록 체계적인 관리개발이 필요하다.

□ 자활공동체에 대한 관리기한의 문제점

- 자활공동체에 대한 관리기한이 없다. 후견기관에서 배양된 자활공동체의 관리종료 시점이 없는 상황이어서 언제까지 관리 하에 두어야 하는지 의문이며, 사업관리가 잘 되고 있는 자활공동체에 후견기관 실무자가 언제까지 관여해야 하는지가 정해져 있지 않다.
- 기존 후견기관에서 창업된 자활공동체 구성원들이 후견기관의 영업지원 및 관리 지원에 의존하는 경향이 강해 이에 대해 독립적인 운영을 시도해 보도록 독려하는 것도 필요하다고 본다.

- ☞ 자활사업 프로그램인 자활공동체에 대한 후견기관의 종결시점을 명시해 주어야 할 것이다. 지침상의 보장기관이 자활공동체에 지원기간을 2년으로 명시하였듯이 후견기관도 동일하게 보장기관과 같이 2년으로 관리 하에 두고, 공동체 구성원이 독립된 사업체를 운영할 수 있도록 배양하는 것도 자활후견기관의 역할이 아닌가 생각된다.

□ 종료 사업의 기자재 처리

- 자활사업 프로그램을 진행하다 종료된 사업의 기자재는 지자체로 반납하도록 해야 하지만 별도로 기자재에 대한 물품관리를 후견기관에서 관리하도록 하고 있다. 기자재를 별도로 관리할 수 있는 장소도 없는 상황에서 후견기관은 자활사업 프로그램 종료된 사업의 기자재를 보관하게 되는 상황이 발생하고 있다.

- ☞ 이에 후견기관에서 자활사업 프로그램으로 진행하면서 구입한 기자재를 종료되었다면 인근 자활후견기관에서 같은 자활사업을 신규로 진행하거나 프로그램 운영 중에 있다면 기자재를 인근 자활후견기관으로 관리전환을 한다면 예산에 대한 절감이 있지 않을까 생각된다. 지자체내의 기자재 관리전환이 어렵다면, 인근 후견기관에서 종료된 사업에 대한 기자재를 저렴하게 중고매입해서 구매할 수 있도록 하는 것도 필요하다고 본다.

□ 자활근로자의 복지문제

- 노동의 강도가 높은 3D업종에 종사하는 자활근로자를 근로자로 보지 않는 것은 현재 복지국가를 지향하는 시점에서 모순이 아닐 수 없다.

- ☞ 자활사업 전반에 걸쳐 12개월을 근무할 수 있도록 정책적인 보완이 필요하며, 근로자로 인정하여 줄 것과 차상위계층 등에게는 당연히 퇴직금을 예산에 반영시키는 방향으로 전환되어야 할 것이다.

□ 예산부족으로 사업 중단 시 마찰

- 예산이 부족할 경우 근로능력에 따라 참여시기를 조정하고, 근로능력이 안되는 참여자는 일차적으로 사업 중단을 시키는데 이에 대한 문제의 책임은 주로 읍·면·동의 사회복지담당이 부담하기 때문에 문제가 발생한다.

맺음말

본 연구는 국민기초생활보장제도에 대한 문제를 진단하고 향후 개선방안 및 활성화 대책 등을 살펴보았다. 일선 현장에서 직접적으로 제도를 시행하는 담당자가 국민기초생활보장제도의 문제점을 개선하고 개선방안 등을 제시하였다.

1. 사회복지전담 인력 충원

국민기초생활보장제도를 시행함에 있어 우선적으로 개선되어야 하는 문제가 사회복지전담 인력충원의 문제이다. 최근 급격히 늘어난 기초생활수급자들로 인한 업무과다는 제도의 원활한 수행에 장애가 되고 있다. 수급자의 증가로 인하여 수급자 발굴을 수행하는 데 있어 소득조사나 금융소득을 파악하는 것은 인력의 부족으로 인해 조사의 어려움을 수반한다. 사회복지업무만을 전담할 수 있는 인력 충원은 사각지대에 머물러 있는 계층을 제도권 안으로 끌어들이기 기초생활을 보장하고, 제도의 안정성을 모색할 수 있을 것이다.

2. 보건복지행정 전산망 구축

다음으로 보건복지행정 전산망을 구축하는 것이다. 이는 수급자를 선정하기 위한 밑거름이며, 수급자선정의 객관성을 확보하고 자원의 중복지원을 예방할 수 있을 것으로 보여진다. 자산조사를 통하여 소득인정액을 지원하는 현재의 제도에서 상대적으로 소득파악이 불명확한 자영업자와 일용직 근로자에 대한 정확한 조사가 이루어지지 않아 자원의 낭비를 초래하고 중복적인 지원을 유발시킬 수 있다. 이는 자원의 효율적인 지원을 방해하고 효과성을 떨어뜨리는 요인이 되기도 한다.

3. 가구 특성별 지원 체계 마련

현재의 국민기초생활보장제도는 획일화된 지침에 의해 제도가 운영되고 있다. 이는 다양한 가구의 특성을 간과한 채 일률적인 기준에 의해서 급여가 이루어지고 있다. 장애인

가구, 노인가구, 아동가구 등 다양한 가족의 형태를 가지고 있으나 이를 일반가구에 적용하여 일률적으로 지원하는 것은 효율적인 측면을 감소시키는 것이다. 수급자 가구에 대한 지원 내용을 지침에 따라 100% 적용하기 어려운 현실에서 특성에 따른 가구 지원은 제도의 효율성을 증대시킬 것이다.

4. 대도시·중소도시의 재정 문제

국민기초생활보장제도를 수행하는 데 있어서 고려하여야 할 점이 대도시와 중소도시의 재정문제이다. 재정자립도가 높은 대도시의 경우 지방자치단체에서 지원되는 재원을 확보할 수 있지만 그렇지 못한 지방 군소 도시의 경우는 재정기반이 약하여 현실적인 어려움이 있을 것으로 보여 진다. 또한 농촌의 경우 인구 고령화로 인한 지방재정자립도는 계속해서 낮아지는 추세로, 이러한 지역에는 정부 국비 지원이 확대되어야 할 것이다.

5. 수급자 주거지원 문제

국민기초생활보장제도의 안정화를 기하기 위해서는 수급자의 주거지원 문제를 고려하여야 한다. 주거의 형태에 있어 월세 거주자가 많은 지방의 주거의 불안정으로 인하여 수급탈피에 장애가 되고 있다. 이는 수급자의 구조적인 원인이 일시적인 빈곤탈피가 아닌 근본적인 원인을 제거하여 빈곤에서 벗어나고 스스로 자립할 수 있어야 한다.

6. 급여체계 및 전달체계 운영 구축

자활사업을 수행하는데 근로빈곤층 중에서 근로능력이 양호한 수급자와 미약한 수급자의 구별하고, 개인에게 맞는 목표를 설정하는데 필요한 운영체계를 구축하여야 한다. 이는 수급자의 정보를 공유하며 프로그램을 보다 효과적으로 수행할 수 있다. 또한 기관 상호간에 프로그램 등을 공유하고 연계하여야 할 것이다. 지역별·수급자 특성별에 따른 맞춤형 프로그램 등을 개발하고 활성화하여야 하겠다.

7. 자활사업 프로그램의 문제점

현재 자활후견기관에서 운영하고 있는 시장진입형 자활사업은 실제 일반 시장에서 수익을 창출할 수 있는 운영 능력 등이 미흡하다. 예를 들면, 가격, 품질, 기타 서비스 부분에서 일반시장에서의 경쟁력이 떨어지는 실정이다. 이는 자활후견기관의 본연의 목적에 부합하지 않으며 이들 자활후견기관에서의 사업을 통하여 일반시장으로의 진출을 위해 좀더 전문적이고 숙련된 운영방식을 도입하여야 할 것이다.

국민기초생활보장제도는 공공부조제도의 대표적인 제도인 만큼 그 시행에 있어서 건강성과 안정성을 기하여야 할 것이다. 획일화된 제도의 적용이 아닌 특성과 규모에 맞는 제도를 운영하고 합리적이고 효율적인 지원 체계를 구축하여 사각지대 계층들을 제도권 안으로 흡수하여야 하고 지속적인 모니터링을 통하여 장기적으로 안정된 모델을 제시하여 건강한 제도로써 발전할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이제까지의 모니터링에서 수집된 정보들을 일시적인 평가에 머무르기 보다는 정책에 반영하여야 함은 물론 각 부처들과의 긴밀한 연계를 통하여 효과적인 모니터링을 수행하는데 활용되어야 할 것이다.

참고문헌

- 구인회(2005), 국민기초생활보장제도의 근로유인효과 개선방안 : 자활사업을 중심으로, 사회보장연구 제21권 제1호
- 김미곤 외(2003), 국민기초생활보장제도 모니터링 및 정책방안, 한국보건사회연구원
- 김수현(2002), 「기초생활보장의 문제점과 과제」, 『국민기초생활보장평가센터 개소기념 심포지엄자료집』, 한국보건사회연구원
- 김영순 외(2003), 저소득층 근로유인 제고를 위한 정책방안 연구
- 노대명(2004), 자활정책·지원제도 개선방안 연구
- 류정순, 『2002년 기초생활보장제도의 평가와 개선방안』, 2002.
- 보건복지부(2005), 국민기초생활보장사업 안내
- 보건복지부(2005), 자활사업안내
- 이태진 외(2003), 2002년 국민기초생활보장제도 평가 및 정책과제, 한국보건사회연구원
- 이현주 외(2001), 『국민기초생활보장제도 운영실태 평가 및 개선방향』, 한국보건사회연구원
- 최일섭 외(2001), 『국민기초생활보장제도의 개선방안』, 보건복지부·국민기초생활보장제도 평가단
- 한국보건사회연구원(2003), 국민기초생활보장제도 모니터링 자료집
- 한국보건사회연구원(2004), 국민기초생활보장제도 모니터링 자료집
- 한국보건사회연구원(2004), 자활지원제도 개선방안에 관한 정책토론회
- 한국보건사회연구원(2005), 2005년 국민기초생활보장제도 모니터링요원 평가 자료집
- 한국보건사회연구원(2005), 국민기초생활보장제도 시행5주년 평가 심포지엄 자료집

모니터링 참여자

2005년 모니터링 요원을 통한 정책평가는 사회복지전담공무원 26인과 자활후견기관담당자 7인의 모니터링 요원으로 구성되었으며 이 중 24인이 각각의 주제에 대하여 고견을 제 공하였다.

사회복지전담공무원(가나다순)	
강경희(대구광역시 남구 이천동)	권성우(서울시 강서구 화곡3동)
김근영(제주도 북제주군 구좌읍)	김명석(서울특별시 동작구 사당5동)
김병완(서울특별시 강서구 가양3동)	김희정(광주광역시 북구 일곡동)
박하연(경기도 안산시청)	박형진(경상북도 의성군 안계면)
신세민(부산광역시 중구 보수동)	이유국(경상남도 통영시 사랑면)
이지연(충청북도 청주시 사직1동)	장정송(서울특별시 중구 필동)
전영태(강원도 정선군 신동읍)	전재호(전라북도 부안군 진서면)
조만선(경상남도 산청군 시천면)	최오윤(대전광역시 석교동)
허미영(강원도 원주시 명륜2동)	
자활후견기관담당자(가나다순)	
권오윤(경북성주자활후견기관)	김경환(제주서귀포자활후견기관)
김두선(서울은평자활후견기관)	김상희(대구광역시자활후견기관)
송영팔(충남당진자활후견기관)	이윤기(충남부여자활후견기관)
한성희(서울성동자활후견기관)	

