

Working Paper 02-1-9

기초생활보장제도 완성

김 미 곤

한국보건사회연구원

목 차

I. 현황 및 실적 / 1

1. 추진배경 및 목적 / 1
2. 추진실적 / 3

II. 문제점 및 평가 / 9

1. 기초보장 사각지대 존재 / 9
2. 근로유인 저하 및 소득파악 시스템의 미약 / 10
3. 탈빈곤 정책의 미흡 / 12
4. 기초보장제도 시행 인프라의 미흡 / 13

III. 정책과제 및 대안 / 13

1. 기초보장 사각지대 축소 / 13
2. 근로유인 및 소득파악 시스템의 강화 / 16
3. 탈빈곤 및 자활사업 강화 / 17
4. 기초보장제도 시행 인프라 확충(단기 개선 방안) / 18

I. 현황 및 실적

1. 추진배경 및 목적

□ 2000년 10월부터 시행된 국민기초생활보장제도는 우리나라의 대표적인 공공부조제도로서 최종적인 사회안전망(last safety net)이자 생산적 복지의 시험대임.

□ 국민기초생활보장제도의 추진배경은 다음과 같음.

- 生活保護制度의 限界 극복

- 인구학적 기준을 중심으로 하던 생활보호제도는 대상자 선정기준의 비합리적 요소로 인해 실질적으로 생계유지가 어려운 많은 저소득층을 보호하지 못하였음.
- 생활보호제도의 보호내용은 보호대상자가 된다고 하더라도 기본적인 생활을 영위하기 위해 필요한 것들의 상당부분이 개인부담으로 남아 최저한의 생활을 보장하기에 미흡한 점이 많았음. 예를 들어 급여수준이 낮고 급여내용에서 주거급여 등이 누락된 상태였음.
- 생활보호제도는 국민의 기본 생활권을 보장하는 것이라기 보다는 시혜로서의 의미를 갖고 있음. 국민의 기초생활에 대한 권리인정으로 공공부조의 발전을 기할 필요가 있음.

- IMF體制의 經濟상황

- IMF이후 많은 저소득층 실직자가 사회보험의 적용대상에서도 그리고 생활보호 대상에서도 배제되어 이들의 생계문제가 심각한 사회문제로 두각되었음.

- 정부는 고용보험, 공공근로사업 등과 함께 한시적 생활보호를 통하여 이러한 문제에 대응하였으나 공공부조제도를 재정비하여 실업 및 빈곤문제를 해결할 필요성이 제기되었음.
- 뿐만 아니라 저성장, 고실업 시대를 대비하는 공공부조제도의 구상이 필요하였음.

－ 생산적 복지의 구현

- 기초보장이 근로능력자의 공공부조 급여에 대한 의존을 강화하는 것이 되지 않도록 하기 위하여, 궁극적으로 생산적 복지의 구현과 맥을 같이하기 위하여 근로의욕의 유지 및 강화의 내용을 보강한 제도 구축이 필요하였음.

□ 국민기초생활보장제도의 목적

－ 국민기초생활보장제도의 목적은 크게 보면 최저생활 보장과 자활이라 할 수 있음.

- 최종적인 사회안전망으로서의 기능과 역할을 충실히 수행함과 동시에 근로의욕 고취 등 생산적복지의 이념을 내실화 할 수 있는 공공부조제도의 구축

－ 국민기초생활보장제도의 구체적인 목적은 다음과 같음.

- 보호가 필요한 사람이 제외되거나 무자격자가 선정되지 않도록 수급자 선정 및 관리에 타당성과 정확성을 높이고,
- 실질적인 국민의 기초생활보장을 위하여 급여의 현실화, 급여의 포괄성 제고를 기하며,
- 보충성 원리에 따른 근로저하의 문제를 해결하기 위하여 소득공

제제도 등의 근로유인책을 확충하고 자활사업을 활성화하여 근로능력자의 근로를 통한 생활유지를 강화하며,

- 사회복지전담공무원의 확충과 정보, 전산화 개선 등을 통하여 운영의 효율성을 높임.

2. 추진실적

가. 수급자 선정 및 급여

□ 수급자 선정기준의 합리성과 현실성 제고

- 생활보호제도 하의 거택, 자활보호의 구분을 없애고 근로능력 여부, 연령 등에 관계없이 최저생계비 이하의 모든 가구에 대하여 생계비 지급.
- 2003년 소득인정액의 시행 이전까지는 수급자의 선정기준이 소득과 재산, 그리고 부양의무자의 범주로 나누어 설정됨.
- 소득기준으로 가구규모별 최저생계비를 적용하고 있는데 2001년도 최저생계비는 물가상승률을 감안하여 2000년에 대비 3% 인상되었으며, 2002년도 최저생계비는 2001년 대비 3.5% 인상하였음.

〈표 1〉 가구규모별 최저생계비

구 분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
1999년	31만원	52만원	72만원	90만원	102만원	116만원
2000년	32만원	54만원	74만원	93만원	106만원	120만원
2001년	33만원	55만원	76만원	96만원	109만원	123만원
2002년	35만원	57만원	79만원	99만원	113만원	127만원

- 재산기준은 사회경제적 변화를 반영하여 매년 재조정되는데 2000년 이후 적용된 가구규모별 재산기준은 다음과 같음.

〈표 2〉 가구규모별 재산기준

구 분	1~2인가구	3~4인가구	5인이상가구
2000년	2,900만원	3,200만원	3,600만원
2001년	3,100만원	3,400만원	3,800만원
2002년	3,300만원	3,600만원	4,000만원

- 부양의무자 조항은 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자이어야 함. 부양의무자 조항은 가족부양을 우선하는 미풍양속을 지향하는 의미를 지님.
- 2003년부터는 재산의 소득환산액과 소득평가액을 함께 고려한 소득인정액을 최저생계비와 비교하여 최저생계비 이하일 경우 선정하는 방식을 채택함.
- 2003년부터 현행 재산기준이 없어지는 대신 소득인정액이 최저생계비 이하일 경우 수급자로 선정될 수 있음. 이와 같이 할 경우 소득이 없으나 재산이 기준을 초과하여 선정되지 못하는 기초보장의 사각지대가 줄어들음.
- 소득인정액(=소득평가액+재산의 소득환산액)제도의 도입을 위한 시범사업을 실시 중에 있음.
- 수급자의 자산변화에 대한 정기적인 확인조사가 실시되고 있음.
- 전산시스템을 통한 소득·재산조회 및 금융자산조회를 실시함.
- 시·군·구의 복지행정시스템과 토지·건물·국세·Work-Net 등 관련전산망을 연계하는 복지정보공동이용시스템을 구축하여 수급자와 부양의무자에 대한 금융자산 조회를 실시하고 있음.

- 2001년 말 기준 전국민의 3.2%인 150만여명의 저소득층이 수급자로 선정되어 최저생계비 수준의 생활을 보장받고 있음.
 - 국민기초생활보장법이 시행됨으로써 약 100만명의 저소득층이 추가로 생계급여를 받게 되었음을 의미함.
- 정확한 수급자 선정과 체계적인 수급자 관리를 위해서는 사회복지전담공무원 1인당 관리가구수가 80~100가구 수준에 추진하고 있음.
 - 현재 5,500명의 수준의 사회복지전담공무원을 2002년도에 7200명까지 증원할 예정임.

〈표 3〉 사회복지전담공무원 확충 현황

(단위 : 명)

년도별	'97	'98	'99	'00	'01	'02
인원수	3,000	3,000	4,200	4,800	5,500	7,200

- 사회복지전담공무원의 정원이 7200명까지 확충될 예정이나 이직 등을 고려하면 실제 현원의 수는 이보다 낮은 수준임.

□ 급여수준 향상

- 급여기준

- 생활보호법과 비교하여 국민기초생활보장법은 급여의 기준으로 가구규모를 추가하고 급여수준을 최저생계비 이상이 되도록 규정함으로써 저소득층의 실질적인 생활보장을 도모하고 있음.
 - 최저생계비와 가구소득의 차액을 보충적으로 지급함.
- 2002년 현금급여액(생계비와 주거비)는 최고 1인 304천원, 4인가구 871천원임.

－ 급여 범주

- 기초생활보장제도의 급여는 생계급여, 의료급여, 교육급여, 재산급여, 장애급여, 자활급여 뿐 아니라 주거급여와 긴급급여를 신설하여 기본 생활 유지에 필요한 전 범주를 포함하고 있음.
- 주거급여를 신설하여 주거안정을 도모함.
- 긴급급여를 신설하여 긴급생계지원이 필요한 수급권자에 대한 지원체계를 강화함.
- 이 중 생계비와 주거비는 현금으로 지급됨.

□ 所要豫算 現況

- － 2001년도 예산을 보면 의료급여를 포함할 경우 기초보장제도 관련 예산이 2000년 2조 3,321억원에서 2001년 2조 7,923억원(19.7%)으로 대폭 증액되었음.
- 이처럼 예산이 급속히 증가된 주된 요인은 현물로 지급되는 의료급여예산의 증가에 주로 기인함.

나. 보호의 사각지대 해소

□ 사회취약계층에 대한 특별보호 강화

- － 사회취약계층 중 필요한 보장을 받지 못하는 사각지대의 해소를 위해 특별한 조치가 취해지고 있음.
- 2001년 8월, ‘사회취약계층에 대한 보호대책’을 마련하여 주민등록 말소자, 노숙자, 쪽방·비닐하우스촌 거주자 등에 대해 주민등록 말소자는 주민등록을 복원토록 하여 추가로 수급자로 선정하였음.

- 기초생활보장번호제를 도입하여 2개월 이상 장기거주자에 대하여도 수급자로 선정 보호하고 있음.
- 이에 따라 2001년 12월 현재 1,081명이 추가로 기초생활보장을 받고 있음.

〈표 4〉 사회취약계층 특별보호현황

(단위:명)

구분	2000.11월	2001.7월	2001.9월	2001.12
계	67 (긴급급여)	283	428	1,081

□ 특례기준의 적용

- 일반 수급자 선정기준을 초과한 자에게도 필요한 경우 특례기준을 적용하여 보호하고 있음.
 - 재산기준의 150%를 초과하는 경우 및 가구특성, 생활실태로 보아 선정하는 경우에만 지방생활보장위원회의 심의, 의결을 거치며 나머지는 보장기관이 결정하도록 함.
 - 2001년 8월 현재 2만 9천명이 특례적용을 받고 있음.
- 재산특례
 - 소득평가액과 부양의무자 기준을 충족하고 재산 등이 다소 초과되는 일부 수급권자에 대하여는 해당 가구의 특성이나 생활실태로 보아 보호가 필요한 것으로 인정되는 경우 재산특례수급자로 선정하고 있음.
- 의료 및 교육특례
 - 소득 및 재산기준을 초과하나 의료비 지출이 높아 기초생활에 어려움이 있다고 인정되는 경우나 교육비로 인하여 기초생활수준을 유지하기 어렵다고 판단되는 가구에 대하여 의료특례, 또는 교육특례로 선정, 해당 급여를 지급하고 있음.

－ 자활특례

- 소득과 재산이 기준선을 다소 상회하는 차상위계층에 대해서는 공공근로 등 자활사업에 참여할 수 있는 자격을 부여하는 자활급여특례를 실시하고 있음.
- 자활급여특례가구 중에서 만성질환 등으로 의료비 지출이 필요한 자나 중·고등 학생이 있는 경우는 해당 가구원에 한해 의료급여나 교육급여를 제공하고 있음.

〈표 5〉 특례자현황

(단위:명)

계	의료	교육	재산	부양의무	자활 등
2000. 2	6,107	2,437	15,824	1,633	2,969
2001. 8	7,010	2,781	11,402	1,302	4,404

□ 부양의무자 규정의 완화

－ 부양기피 사례의 우선 보호

- 부양의무자의 부양기피로 최저생활 유지가 어려운 가구의 경우에도 수급자로 우선 선정하고, 부양능력이 있는 부양의무자에 대하여는 사후 보장비용을 징수하고 있음.
- 부양기피 등에 따른 보호현황은 2001년 7월 현재 5,572가구, 8,077명에 이룸.

－ 부양의무자 부양능력 판정기준 완화

- 신청가구의 소득이 최저생계비의 1/2이하일 경우 부양의무자의 소득이 신청가구와 부양의무자가구의 최저생계비 합이 150% 이상일 경우 부양능력 있는 것으로 완화하였음(2001년은 120%).

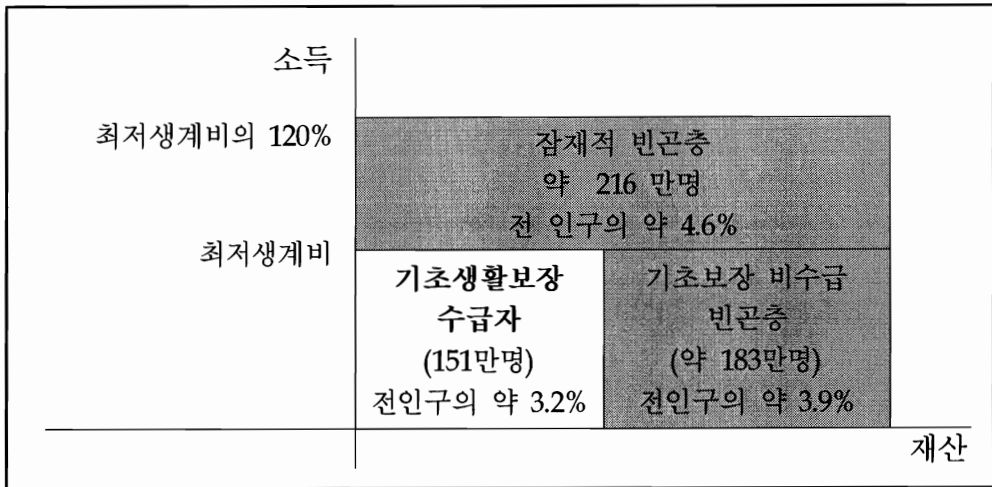
II. 문제점 및 평가

1. 기초보장 사각지대 존재

□ 정책대상으로서의 저소득층

- 기초보장수급자: 151만명(전국민의 약 3.2%)
- 차상위 계층 : 약 399만명(전국민의 약 8.5%)
 - 잠재적 빈곤층(소득이 최저생계비의 100~120%)은 전 인구의 약 4.6%인 216만명으로 추정됨.
 - 기초보장 비수급 빈곤층은 전 인구의 약 3.9%인 184만명으로 추정됨.

[그림] 저소득가구의 구성(음영으로 처리된 부분이 차상위 계층)



□ 기초보장의 사각지대

- 수급자 선정기준 및 방식의 불합리로 인하여 차상위 계층 중 일부가 기초보장의 사각지대에 놓여 있음.

- 원인 1: 재산기준 초과로 탈락한 가구 중 소득이 없거나 미약한 경우는 실질적인 빈곤층임에도 불구하고 수급자로 선정되지 못하고 있음(비수급 빈곤층 중 일부).
 - 원인 2: 실질적으로 부양을 받지 못함에도 불구하고 부양의무자 기준 때문에 수급자로 선정되지 못하는 경우가 있음(비수급 빈곤층 중 일부)
 - 원인 3: 대도시의 경우 최저생활비가 중소도시 보다 높음에도 불구하고 중소도시 최저생계비를 선정기준으로 적용하고 있으므로 대도시 잠재적 빈곤층의 일부는 사각지대에 놓여 있음.
- 기초보장의 사각지대에 놓인 빈곤층의 경우 법에서 규정하고 있는 건전하고 문화적인 최저한의 생활을 유지할 수 없음.

2. 근로유인 저하 및 소득과약 시스템의 미약

□ 보충급여로 인한 근로의욕 저하

- 기초보장제도에서 채택하고 있는 보충급여방식은 일을 하나 하지 않으나 생활수준이 최저생계비수준으로 같아짐. 왜냐하면 소득이 증가하는 만큼 급여를 적게 지급하기 때문임.
 - 이 결과 수급자의 근로의욕이 저하되고, 일하는 자와 일하지 않는 자간의 형평성 문제가 발생함.
- 근로동기 고취 및 유도를 위한 소득공제제도와 조건부수급제도(자활)를 두고 있으나, 부분적인 성과만 기대할 수 있음.
 - 그 이유는 보충급여에서 수급자의 소득증가는 급여감소로 이어지기 때문임.

□ 보충급여로 인한 소득파악의 어려움

- 기초보장 수급자에 대한 자산조사(means test)의 어려움은 세계 각국 공통의 문제임.
 - 이는 대부분의 취업 수급자들이 소득파악이 잘되지 않는 비공식 부문(영세자영업, 일일노동 등)에 종사하고 있고,
 - 기초보장제도가 채택하고 있는 보충급여는 소득이 파악(또는 신고)되는 만큼 급여의 감소로 이어지기 때문에 소극적인 소득신고의 요인이 되기 때문임.
- 하지만 자산조사의 부정확성은 여러 가지 차원에서 문제를 야기함.
 - 상대적으로 생활형편이 나은 가구가 선정되고, 많은 급여를 수급하여 차상위 계층과의 소득역전 현상이 발생할 경우 비수급자들은 기초보장제도 자체를 불신하게 됨. 이는 결국 사회연대감을 저해하게 됨.
 - 한편 수급자간에서는 상대적으로 적은 급여를 수급하고 있는 가구와 많은 급여를 수급하고 있는 가구간의 불신이 야기됨.
 - 자활사업 참여를 꺼리는 요인이 됨. 이는 생산적 복지의 이념을 저해하게 됨.
- 정확한 소득파악을 위해서는 수급자의 의식변화, 관련전산망의 구축, 전문요원의 확대 등이 요구되나, 이 또한 근본적인 해결책이 될 수 없음.
 - 그 이유는 보충급여의 경우 소득이 파악되는 만큼 급여의 감소로 이어지기 때문임.

3. 탈빈곤 정책의 미흡

□ 빈곤의 함정(poverty trap) 발생

- 현행 기초생활보장제도는 원칙적으로 소득이 최저생계비를 초과하는 순간 모든 급여가 박탈됨(all or nothing).
 - 이러한 문제점을 보완하기 위하여 특례제도를 운영하고 있으나 근본적인 해결책이 되지 못하고 있음.
- 이 결과 제도에 안주하려는 빈곤의 함정(poverty trap)이 발생

□ 자활사업의 여건 미흡

- 자활대상자의 감소
 - 이는 자활사업 참여자에게 인센티브가 미약하기 때문임. 자활사업의 경우 참여자의 소득이 전부 밝혀져 급여감소로 이어지고 (보충급여 적용), 참여하지 않고 일용직 등으로 일을 할 경우 소득의 전부 또는 부분적인 은닉이 가능하므로 자활사업 참여자체를 꺼리고 있음.
- 근로유인을 위한 인센티브 미흡
 - 자활사업 참여 활성화를 위하여 자활사업 참여시 일정액의 실비공제를 하고 있으나 그 수준이 미흡하여 실효를 거두지 못하고 있음.
- 사회적 일자리 창출의 미흡
 - 현행 자활사업에 참여하고 있는 기초보장 수급자의 경우 근로능력과 기술수준이 취약하여 일반 노동시장 진입 가능성이 매우 낮음.
 - 그러나 이들이 참여할 수 있는 공공서비스 분야(예, 복지간병인, 학교청소)의 일자리는 매우 부족한 상태임.

4. 기초보장제도 시행 인프라의 미흡

- 현재 국민기초생활보장제도의 시행은 일선 읍·면·동의 사회복지전담공무원의 업무수행을 통하여 이루어지고 있음.
 - 2002년 사회복지전담공무원의 정원은 7200명까지 확충될 예정이나 현원의 수는 이보다 적은 수준일 것임.
 - 또한 일선의 사회복지전담공무원은 다른 복지서비스 제공을 모두 담당하고 있으며 이 밖에 행정적인 업무도 수행하고 있어 업무의 순도가 떨어짐.
 - 따라서 사회복지전담공무원의 업무부담이 너무 크고 이러한 배경에서 수급자의 정확한 선정을 위한 조사 및 수급자 개별 상황에 맞는 서비스 제공, 그리고 효과적인 자활사업의 수행 등이 어려운 실정임.
 - 부정수급 및 과잉급여를 밝히고 이에 대한 후속조치를 취하는 것도 사회복지전담공무원의 업무를 고려할 때 기대하기 어려운 실정 있음.

Ⅲ. 정책과제 및 대안

1. 기초보장 사각지대 축소

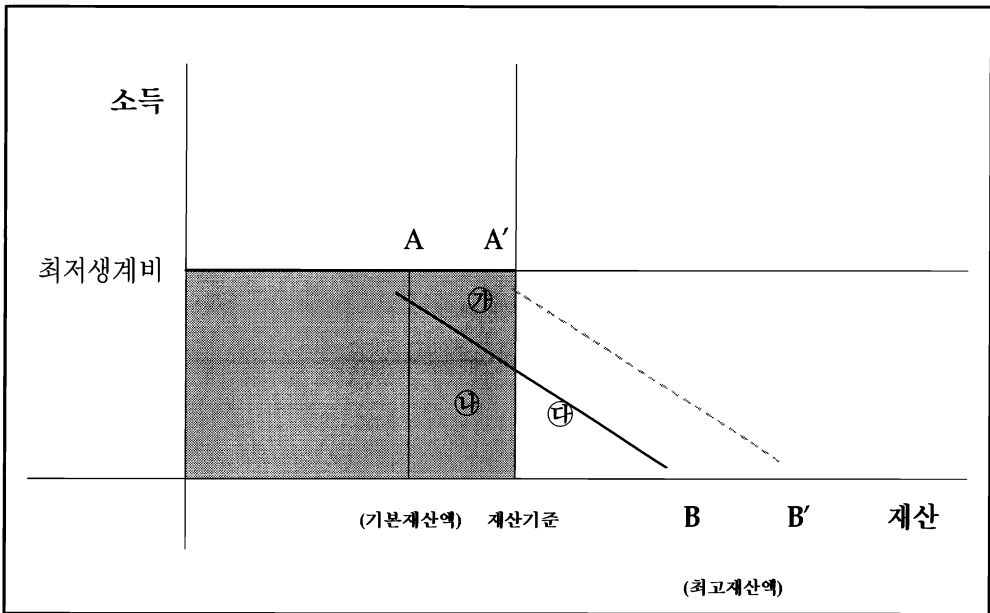
- 소득인정액이 최저생계비 이하인 경우 수급자로 선정(단기개선 방안)
 - 현행 재산기준 때문에 발생하는 기초보장의 사각지대를 줄이기 위해서는 소득인정액이 최저생계비 이하인 경우 수급자로 선정

※ 소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액

$$= (\text{재산} - \text{기본재산액} - \text{부채}) \times \text{소득환산율}$$

$$= \text{실제소득} - \text{가구특성별 지출비용} - \text{근로소득공제}$$

<소득인정제 도입시> 선정 및 급여 : 소득인정액 단일 기준



주) A점(기본재산액), B점(소득 0일때, 최고재산액) 결정에 따라 대상자 및 소요예산이 변동

- 선A B : ㉠ 탈락 ㉡ 급여감소 ㉢ 신규보호
- 선A' B' : 탈락 및 급여감소 없이 ㉢ 신규보호만 확대

□ 부양의무자 기준의 완화(단기개선 방안)

- 부양능력을 판별하는 기준 중 특히 재산기준이 비현실적임.

- 신청가구와 부양의무자가구의 재산기준 합의 120%이상일 경우 부양능력이 있는 것으로 판정하고 있음.

- 다만, 실제소득이 최저생계비의 50%이하이면서 근로능력이 있는 가구원이 없거나 또는 재산이 주택에 한정되어 있는 경우는 부양의무자의 재산이 '수급권자 및 부양의무자가구 재산기준 합 150% 이하'인 경우 부양능력 없음으로 분류하고 있음.
- 그러나 이러한 경우 수급권자는 부양의무자로부터 실질적인 부양을 받을 수 없음. 왜냐하면 부양의무자가 재산을 팔아서 수급권자를 부양하여야 하나 이는 현실적으로 매우 힘들기 때문.
 - 부양의무자의 부양능력 판정기준에 대한 다음과 같은 점들을 고려 하여함.
 - 첫째, 소득과 재산을 동일선상에서 취급하고 있다는 점임. 그러나 소득과 재산은 유동성 측면에서 동일하게 취급할 수 없음.
 - 둘째, 부양의무자라도 촌수에 따라 혈연관계 등에 따라 부양정도가 다르나 동일한 부양능력 판정 및 부양비를 부과하고 있다는 점임
 - 이러한 문제를 해결하기 위해서는 먼저 부양의무자를 절대적 부양의무자(혈연관계의 1촌)와 상대적 부양의무자(비혈연이나 2촌)로 구분한 후 소득과 재산간의 차등을 두는 것이 바람직함.
 - 즉, 절대적 부양의무자에게 적용되는 소득기준은 현행과 동일하게 적용하되, 재산기준은 수급자와 수급권자 재산기준의 150% 이상일 경우 부양능력 있음(현행 120%에서 150% 인상)으로 지침을 바꾸는 것이 바람직함.
 - 한편 상대적 부양의무자에게는 소득기준을 소득이 수급자와 수급권자 최저생계비의 130% 이상일 경우 부양능력 있음(현행 120%에서 130% 인상)하고, 재산기준은 적용하지 않거나 200%로 하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.

□ 지역별·가구규모별 최저생계비의 적용(중장기 개선방안)

- 가구규모별 최저생계비를 수급자 선정기준으로 적용하고 있기 때문에 지역별 형평성 문제가 발생
- 따라서 지역을 대도시, 중소도시, 농어촌으로 구분한 지역별 최저생계비를 선정기준으로 적용

2. 근로유인 및 소득과약 시스템의 강화

□ 근로유인을 위한 근로소득공제제도 확대 급여방식 개선

- 근로소득공제제도 확대(단기 개선방안)
 - 근로소득공제제도는 수급자의 근로유인을 위한 조치로서, 수급자의 소득평가시 근로소득의 일부를 공제해주는 제도
 - 이론적으로는 공제액만큼 급여가 증가되어, 근로유인이 됨.
 - 그러나 소득과약이 잘되지 않을 경우 소기의 성과를 기대하기 어려움.
- 급여방식의 개선(중장기 개선방안)
 - 현행 급여체계는 소득이 증가하면 급여가 감소하는 체계임. 따라서 근로의욕 저하
 - 이러한 체계에서 소득공제제도를 실시하여도 부분적인 근로유인만 기대됨.
 - 따라서 기존의 급여체계와 전혀 다른 새로운 급여체계가 필요, 즉, 근로소득이 많은 가구에게 급여를 더 주는 급여체계로 개선

□ 소득과약률 제고를 위한 모니터링 시스템 구축(단기 개선방안)

- 국민기초생활보장법이 시행된 이후 기초보장 관련 예산이 급격히 증가할 것으로 예측되고 있음.
 - 2001년 예산: 2조 7,377억원(1조 99억원, 전년대비 58.5% 증가)
 - 2030년 추경예산: 약 38조원(KDI, 국가예산과 정책목표, p.59)
- 현재 기초보장예산의 효율적인 집행과 관련한 국민기초생활보장제도의 각 영역에 대한 평가 시스템은 매우 미흡한 실정임.
- 기초보장·자활정책에 대한 모니터링 및 평가를 바탕으로 기초보장과 자활정책의 역동성을 도모하고, 효율적인 예산 집행 도모
 - 정책제안 -> 집행 -> 평가 (모니터링) -> 정책개선 간의 원활한 feedback 체계 구축을 통한 바람직한 제도 구축
- 한편 모니터링 시스템의 구축은 소득과약율을 높이고 결국 근로소득공제를 비롯한 제반 근로의욕강화를 위한 노력들의 효과성을 높이는 기반으로 작용할 것임.

3. 탈빈곤 및 자활사업 강화

□ 탈빈곤을 위한 부조제도의 도입(중장기 개선방안)

- 기초보장제도에 안주하려는 빈곤의 함정(poverty trap)을 해결하기 위해서는 열심히 일하는 빈곤층에게 필요한 급여가 제공되는 시스템 구축이 필요
 - 의료비 및 교육비 지출이 많은 가구는 일을 하지 않거나, 근로시간을 줄이거나, 소득을 하향 신고하여 수급자로 선정되고 있음. 이는 제도의 건전한 발전을 저해

- 따라서 차상위계층 중 특히, 소득에서 의료비 및 교육비를 제외하면 최저생계비 이하인 가구에게는 이들이 필요로 하는 의료, 교육, 자활 등의 급여를 제공하는 부조제도 도입이 필요

□ 탈빈곤을 위한 자립적립제도의 도입(단기 개선방안)

- 수급자의 자활을 촉진하기 위한 제도로써 자활사업단의 잉여금과 초과소득(자활사업 참여 등으로 최저생계비 초과하는 소득) 등을 본인의 계좌에 적립한 후 적립금액이 일정규모 이상일 때 자립시키는 제도

- 적립하는 동안은 일반수급자로 인정하는 방안 검토

4. 기초보장제도 시행 인프라 확충(단기 개선방안)

□ 일선 읍·면·동의 사회복지전담공무원의 업무 순도를 높여 국민기초생활보장제도와 관련 서비스 제공으로 한정하여 업무 수행이 이루어질 수 있도록 조치가 필요함.

- ‘사회복지사무소’의 설치 등 구조적인 전달체계의 개선을 통하여 근본적인 문제의 해결을 시도할 수 있으나
- 단기적으로는 현재의 구조에서 사회복지전담공무원의 업무를 분명히 하고 해당 기관에서 이를 수행하는데 전념할 수 있도록 하여야 할 것임.

□ 한편 시·도, 시·군·구에 적절한 규모의 사회복지전담공무원을 배치하여 일선 읍·면·동에서 중복적으로 실시하는 업무들에 대한 일괄 수행을 가능하게 하는 방안도 고려할 수 있음.