

연구보고서 2006-20-2

국민기초생활보장제도 대상자
선정 및 관리 평가
-일선 실무자의 평가를 중심으로-

이태진
김은희
우선희
현명이

한국보건사회연구원
기초보장·자활정책평가센터

머 리 말

국민기초생활보장제도는 우리나라 공공부조제도의 새로운 전환을 가져온 제도로 많은 사람들의 관심을 받으며 2000년 10월부터 실시되었다. 이 제도가 우리나라 사회복지사(史)를 한 단계 도약시킨 제도라는 것은 누구나 동의하는 사실이다. 이 제도는 내용면에 있어 기존 생활보호제도의 인구학적 구분을 철폐하였으며, 소득 기준으로 소득인정액 개념을 도입하였고, 주거급여를 신설하는 등 공공부조제도를 한 차원 높은 제도로 격상시켰다. 또한 자활프로그램의 강화와 함께 그동안 복지의 사각지대에 놓여있던 저소득층 근로능력자에게도 생계급여를 지급함으로써 전 국민에게 최소한의 인간다운 생활을 보장해주는 제도적 여건을 마련하였다.

그러나 현재의 국민기초생활보장제도가 사회안전망으로서의 역할을 수행하고, 지원대상 및 지급수준을 확대하는 노력을 지속적으로 기울여 왔음에도 불구하고 아직도 여러 문제점들이 지적되고 있다. 또한 제도시행과정에서 근로의욕 감퇴나 부정수급자 양산, 그리고 예산 낭비 등의 문제점이 발생하고 있다. 따라서 국민기초생활보장제도가 보다 제도의 목표에 다가가기 위해서는 지속적인 정책평가를 통한 문제 진단 및 개선방안의 모색이 요구된다.

이에 국민기초생활보장제도의 실시와 더불어 제도의 지속적인 보완과 개선을 위한 노력의 일환으로 2001년 12월 14일 한국보건사회연구원은 ‘기초보장·자활정책 평가센터’를 신설하여 운영하고 있으며, 그동안 기초보장제도에 대한 많은 연구를 수행하였다.

2006년은 국민기초생활보장제도가 시행된 지 만 6년이 되는 시기로 국민기초생활보장제도의 소득보장과 빈곤탈피라는 본래 목적을 달성하고 있는지, 그리고 제도가 애초의 목적대로 수행되고 있는지에 대한 정책평가가 요구된다. 본 연구는 이러한 정책평가의 연장선상에서 국민기초생활보장제도가 기여를 전

제로 하는 사회보험제도와는 달리 자산조사에 의해 대상자가 선정되기 때문에 그 선정에 있어 적정성과 형평성이 담보되어야 하고, 일반조세를 재원으로 하는 만큼 보다 효율적인 대상자 관리를 통해 제도의 효과를 높여야 한다는 문제 의식 하에 ‘대상자 선정 및 관리’에 초점을 두어 국민기초생활보장제도의 문제 점을 진단하고, 개선책을 모색해 본 것이다. 특히 본 연구는 ‘대상자 선정 및 관리’를 일선 현장에서 수행하고 있는 사회복지전담공무원, 자활후견기관 실무자를 대상으로 ‘비구조화된 설문지’를 이용한 조사를 통해 제도에 대한 평가와 사례를 수집하여 2006년 현재 시점에서 문제되고 있는 사안을 중심으로 평가 및 사례분석을 하여, 보다 실효성 있는 대안을 제시하였다. 이를 통하여 제도에 대한 정책적, 학문적 연구를 뒷받침하는 근거자료로 활용될 수 있기를 기대한다.

본 연구는 본원의 이태진 부연구위원의 책임 하에 김은희 선임연구원, 우선희 연구원, 현명이 연구원에 의해 완성되었으며, 본 보고서를 세심히 검토하여 보고서의 완성도를 제고할 수 있도록 귀중한 조언을 해 준 본 원의 이현주 부연구위원과 여유진 부연구위원에게 감사드린다. 또한 연구진은 기초보장·자활 정책 평가센터의 모니터링요원이며 조사에 참여한 실무자 그리고, 수차례 토론회에서 도움을 주신 자문단의 각계 전문가에게 감사를 표한다.

2006년 12월

한국보건사회연구원

원 장 김 용 문

목 차

요 약	11
제1장 서론	39
제1절 연구의 필요성 및 목적	39
제2절 연구내용 및 방법	40
제3절 연구의 기대효과 및 한계	43
제2장 국민기초생활보장제도의 현황	44
제1절 기초생활보장 현황	44
1. 대상자 선정 기준	44
2. 대상자 선정 조사	50
3. 대상자 관리	56
제2절 자활사업 현황	59
1. 대상자 선정 기준 및 과정	59
2. 대상자 관리	68
제3장 선행연구 검토	72
제1절 기초생활보장	72
제2절 자활사업	74
제3절 정책 평가	76
제4장 대상자 선정 및 관리에 대한 실무자 평가	78
제1절 본 연구의 평가틀	78
제2절 기초생활보장 평가	80
1. 소득 및 재산 조사	80
2. 차상위 선정 기준	84

3. 부양의무자 조사 및 기준	86
4. 사후관리(확인조사)	90
5. 상하 기관 간 연계	93
제3절 자활사업 평가	95
1. 자활사업의 목표	95
2. 대상의 범위	97
3. 대상자 분류 및 사업결정	99
4. 유관기관 간 연계	103
5. 사회복지서비스와의 연계	106
6. 자활사업 전담인력	108
제5장 결론 및 정책과제	109
제1절 기초생활보장	110
1. 자산조사 정확성 제고	110
2. 부양의무자 기준의 현실화	111
3. 지속적인 모니터링을 위한 시스템 구축 및 법제화	111
4. 대상자 중심의 관리체계 구축	112
제2절 자활사업	112
1. 대상자 특성별 목표 설정	112
2. 자활대상자의 범위 확대	113
3. 실증적 분석에 기초한 대상자 분류 및 사업결정	113
4. 사례관리체계 구축	114
참고문헌	116
부 록	123

표 목 차

〈표 1〉 2006년 적용 기초공제액	45
〈표 2〉 2006년 적용 소득환산율	46
〈표 3〉 최저생계비	46
〈표 4〉 2006년 부양의무자 기준	47
〈표 5〉 부양능력 판정기준	48
〈표 6〉 대상자 선정 조사	50
〈표 7〉 실제소득 산정 시 포함소득	52
〈표 8〉 실제소득에서 제외되는 금품	52
〈표 9〉 근로능력자 유형별 추정소득 부과할 적용일수	53
〈표 10〉 재산의 종류와 범위	55
〈표 11〉 부양불능 사유와 증빙자료	56
〈표 12〉 업무내용 처리 부서 변경사항(신규 조사 업무 중)	58
〈표 13〉 근로무능력자 범주	60
〈표 14〉 조건부과제외자-① 개별가구 또는 개인의 여건 등으로 자활사업에 참가하기가 곤란한 자	62
〈표 15〉 조건부과제외자-② 근로 또는 사업에 종사하는 대가로 소득을 얻고 있는 자	64
〈표 16〉 조건부과제외자-③ 환경변화로 적응기간이 필요하다고 인정되는 자(단, 3개월에 한함)	65
〈표 17〉 조건부과제외자-④ 기타 자활사업에 참여할 것을 조건으로 생계급여를 지급하는 것이 곤란하다고 보건복지부장관이 정하는 자	66
〈표 18〉 조건제시유예자 범주	66

〈표 19〉 근로능력 점수표	68
〈표 20〉 자활사업 대상자 사업종류	69
〈표 21〉 본 연구의 평가틀	79

그림 목 차

[그림 1] 자활사업 대상자 선정 과정	59
[그림 2] 자활사업 단계별 추진체계	70
[그림 3] 가구별 자활지원계획 수립과정	71
[그림 4] 행정서비스 구성요소 간 관계	76

Abstract

National Basic Livelihood Security Program : Targeting and Management

Research Aims

Although the National Basic Livelihood Guarantee System has marked a new era in Korea's public assistance system, there has been negative aspects in the relation with the system such as reduced motivation to work, increasing number of illicit recipients, and the budget misuse. The purpose of the work is to focus on introducing the efficient and healthy management to the National Basic Livelihood Guarantee System so that problems can be addressed and improvements can be made in the system.

Main Research Results

The monitoring of the Basic Livelihood System has revealed problems such as ;impediment on fairness due to the inaccuracy in the income and wealth survey; and ineffectiveness due to the lack of cooperation between sections and lack of case management. On the side of the Self-Reliance System problems were impediment on fairness due to the limitedness of the payment, ineffectiveness due to selection of recipient groups not suitable to the system and due to the lack of cooperation between sections and lack of case management. To rectify the problem, it is needed to establish the system designed to increase accuracy of the income and wealth survey, to relax the qualification requirement of the family supporter on the side of

the National Livelihood. On the side of the Self-Reliance System, needed are to re-establish the groups selected for support, to rationalize the workability standard. Also it is necessary to bring out cooperation between related organization.

Expected Effects

While previous works focused on the general monitoring and assessment of the National Basic Livelihood Guarantee System, the present work takes more specialized area by focusing on the 'selection and management of recipients'. This attempt will produce more useful materials for the researchers and policy makers in that field.

요 약

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

- 국민기초생활보장제도는 기존 시혜적 성격의 생활보호제도를 모든 시민의 ‘사회적 권리’를 보장하는 차원으로 격상한 것으로 평가됨.
 - 내용면에 있어 인구학적 구분 철폐
 - 소득 기준에 있어 소득인정액 개념 도입
 - 주거급여 신설
 - 자활프로그램의 강화를 통해 그동안 복지의 사각지대에 놓여있었던 저소득층의 근로능력자에게도 생계급여 지급
- 그러나 현행 국민기초생활보장제도가 우리나라 공공부조제도에 획기적인 한 획을 그은 것이 사실임에도 불구하고 제도 시행과정에서 근로의욕 감퇴나 부정 수급자 양산, 그리고 예산 낭비 등의 문제가 나타나고 있음.
- 국민기초생활보장제도가 보다 제도의 본래 목표에 다가서기 위해서는 지속적인 정책평가를 통한 문제의 진단 및 개선방안의 모색이 요구됨.
- 이에 본 연구는 국민기초생활보장제도가 기여를 전제로 대상자가 결정되는 사회보험제도와 다르게 자산조사에 의해 대상자가 선정되기 때문에 그 선정에 있어 적정성 및 형평성이 담보되어야 하고, 일반조세를 재원으로 하는 만큼 보다 효율적인 대상자 관리를 통해 제도의 효과를 높여야 한다는 점에 주목하여 ‘대상자 선정 및 관리’에 초점을 두어 국민기초생활보장제

도의 문제점을 진단하고 개선책을 모색하고자 함.

2. 연구내용 및 방법

□ 연구내용

- 본 연구는 ‘대상자 선정 및 관리’에 초점을 두고 기초보장과 자활사업으로 나누어 국민기초생활보장제도를 평가하고자 함.
 - 우선 2장에서는 국민기초생활보장제도에 대한 평가에 앞서 기초보장과 자활사업의 대상자 선정기준 및 관리 방식에 대하여 살펴봄.
 - 3장에서는 실무자들을 대상으로 하는 조사의 내용 및 분석틀의 구성을 위해 그 동안 수행된 국민기초생활보장제도의 대상자 선정 및 관리, 그리고 제도 전반에 대한 평가연구들에 대한 선행연구들을 검토함.
 - 4장에서는 앞장의 선행연구 검토를 통해 마련된 평가틀에 따라 국민기초생활보장제도 집행의 일선 현장에서 일하고 있는 실무자들을 대상으로 수행한 조사의 내용을 분석함.
 - 그리고 마지막 5장에서는 대상자 선정 및 관리에 대한 실무자들의 평가결과를 정리하고, 이를 통해 국민기초생활보장제도 대상자 선정 및 관리가 보다 효율적이고 효과적이기 위한 정책과제들을 제시함.

□ 연구방법

- 문헌연구, 조사연구, 그리고 전문가 자문회의 방법으로 수행됨.
 - 문헌연구: 국민기초생활보장제도의 대상자 선정기준 및 관리현황의 정리를 위해 그동안 수행된 보고서와 보건복지부에서 발간한 국민기초생활보장사업과 자활사업안내서를 참고하였으며, 평가방식 및 평가틀 구성을 위해 국민기초생활보장제도 및 기타 평가관련 연구를 참고함.

- 조사연구: 국민기초생활보장제도를 일선현장에서 업무를 담당하고 있는 지자체의 사회복지전담공무원과 자활후견기관의 실무자를 대상으로 조사하였으며, 보다 폭 넓은 실무자들의 평가가 이루어지도록 ‘비구조화 된 설문지’를 이용하였음.
- 실무자 간담회 및 전문가 자문회의: 일선 실무자(사회복지전담공무원, 자활후견기관 실무자) 간담회와 국민기초생활보장제도 및 공공부조제도 연구자와 정부부처 관계자 자문회의를 통해 의견을 수렴함.

3. 연구의 기대효과 및 한계

□ 연구의 기대효과

- 그동안 제도에 대한 종합적 평가차원에서 일부 영역으로 다루어진 ‘대상자 선정 및 관리’를 중점으로 평가가 이루어졌다는 점과 구조화 된 설문지가 아닌 ‘비구조화 된 설문지’를 활용해 평가가 이루어졌다는 데 의의가 있음.
- 또한 사회복지 일선 현장에서 국민기초생활보장제도를 실제 집행하고 있는 실무자들이 지적하는 문제점과 개선방안 등은 제도에 대한 정책적, 학문적 연구를 뒷받침 하는 근거가 될 수 있고, 학문적 연구와는 다른 문제점 진단과 개선책이 나올 수 있다는 점에서 관련 연구자에게 기존문헌과 차별화 된 유용한 정보를 제공해줄 수 있을 것임.

□ 연구의 한계

- 설문의 질적 담보를 위해 기초보장·자활정책평가센터에서 활동하고 있는 모니터링 요원을 위주로 조사대상자를 선정하였다는 점에서 조사대상자 선정의 한계가 있으며, 사례수의 제한으로 조사결과를 일반화할 수 있을 정도의 논의를 하기에는 한계가 있음.

- 또한 대상자 기초보장과 자활사업의 대상자 선정 및 관리라는 다소 포괄적인 내용을 다루다보니, 특정 부분에 대한 좀 더 심층적이고 다각적인 측면을 부각시키지 못하였다고 할 수 있음. 차후 질적 연구를 통해 좀 더 집중적이고 세부적인 평가가 이루어져야 할 것으로 봄.

II. 국민기초생활보장제도의 현황

1. 기초생활보장 현황

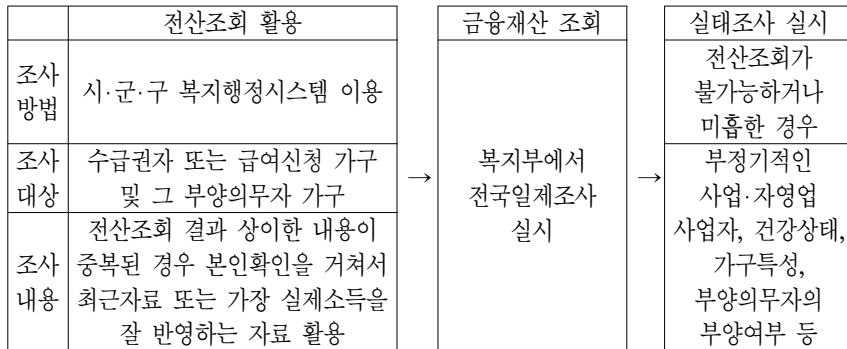
□ 대상자 선정 기준

- 소득인정액이 가구규모별로 산출된 최저생계비 이하여야 하며 부양의무자 기준을 동시에 충족시켜야 함.
 - 최저생계비는 2004년까지 5년에 한번씩, 2005년 이후로는 3년에 한번씩 계측되며, 과거 비계측년도에는 주로 물가상승률만을 반영한 값을 발표해왔음.
 - 2002년까지 소득과 재산으로 분리되어 있던 자산기준은 2003년부터 소득인정액의 통합된 개념을 적용하고 있음.
 - 부양의무자의 범위는 수급권자의 1촌 이내 직계혈족과 그 배우자 및 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족으로 규정하며, 기준의 구체적 요건으로는 (1)부양의무자가 없는 경우, (2)부양의무자가 있어도 부양능력이 없는 경우, (3)부양의무자의 부양능력이 미약한 경우로서 수급권자에 대한 부양비 지원을 전제로 부양능력이 없는 것으로 인정하는 경우, (4)부양능력 있는 부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우 중 하나라도 해당하면 부양의무자 기준을 충족하는 것으로 봄.
- 한편 국민기초생활보장법은 수급자뿐 아니라 차상위계층도 보호함.

- 차상위계층에 대한 정의는 국민기초생활보장법 제2조 11호에서 차상위계층의 개념 정의를 신설하고, 시행령 제3조 2항에서 “법 제2조 제11호에서 차상위계층이라 함은 법 제5조의 규정에 의한 수급권자에 해당하지 아니하는 계층으로서 소득인정액이 최저생계비의 100분의 120 이하인 자를 말한다.”라고 명시하고 있음.

□ 대상자 선정 조사

- 기초생활보장제도의 지원을 받는 수급자로 선정되기 위해서는 소득, 재산조사를 거쳐야 하며, 이는 수급권자 본인 등이 신청하거나 사회복지전담공무원이 직권으로 운영됨.
- 수급자 선정 조사



□ 대상자 관리

- 수급자 또는 부양의무자의 구성원, 소득 및 재산 등에 대한 변동사항은 당사자의 신고 또는 전담공무원의 확인조사 등을 통해 파악하며, 부정수급이 발견될 경우 급여중지나 변경, 또는 보장비용을 징수함.
- 수급자를 관리하는 기관은 다음과 같이 보장기관과 관련기관으로 구분할 수 있음.

- 보장기관은 국민기초생활보장법 제2조 및 제19조에 의하여 급여를 행하는 보건복지부장관, 특별시장·광역시장·도지사, 시장·군수·구청장이 되며, 사회복지사업법 제14조의 규정에 의한 사회복지전담공무원을 배치하여야 함.
- 보장기관 외에 국민기초생활보장제도와 관련된 기관들은 자활사업과 관련하여 자활후견기관 및 고용안정센터가 있으며, 2006년 7월부터 주민생활지원서비스를 통합적으로 제공하려는 주민서비스 혁신이 추진되면서 1단계 실시지역으로 선정된 지역의 경우 구청 단위에 국민기초생활보장과 관련하여 ‘통합조사팀’이 신설되었음. 통합조사팀이 신설된 지역의 경우 신규 수급신청자에 대한 초기 상담 및 접수는 읍면동 사무소에서, 조사 및 급여 결정은 통합조사팀에서 담당하고 있음.

2. 자활사업 현황

□ 대상자 선정 기준 및 과정

- 자활사업 대상자는 만 나이(출생일)가 18세 이상 64세 이하의 수급자 및 자활사업 참여를 희망하는 차상위계층의 근로능력자임.
- 이러한 대상자들은 국민기초생활보장법 제9조제5항, 국민기초생활보장법시행령 제7조, 제8조, 제36조에 의거하여 자활급여 특례자, 일반수급자, 차상위계층, 조건부수급자로 구분됨.
 - 자활급여 특례자는 수급자가 자활근로, 자활공동체(이상 시·군·구 주관), 자활취업촉진사업(노동부 주관) 등 자활사업에 참가하여 발생한 소득으로 소득인정액이 선정기준을 초과한 자
 - 일반 수급자는 조건부수급자가 아닌 수급자
 - 차상위계층(주1)은 실제소득이 최저생계비의 120% 미만인 자

- 조건부 수급자는 자활사업참여를 조건으로 생계급여를 지급받는 자로서 근로능력자로 판정된 자 중 조건부과외자와 조건제시유예자가 아닌 자
- 자활급여특례자, 일반수급자, 차상위계층은 본인의 희망에 의해 자활사업에 참여하게 되며, 조건부수급자는 의무적으로 자활사업에 참여하게 됨.

□ 대상자 관리

- 대상자별 자활사업의 결정은 근로능력점수를 바탕으로 각 참여자의 특성에 맞게 결정하도록 함.
 - 자활사업의 근로능력판정은 연령에 30점, 건강상태와 직업이력 및 학력에 각각 25점, 그리고 재량점수에 20점을 부여하고, 연령이 낮을수록, 건강상태가 양호할수록, 자격증 및 경력이 많을수록, 가구여건이 좋고 근로의욕이 높을수록 높은 점수를 부여하게 됨.
- 자활사업 참여자는 근로능력점수에 따라 사업이 결정되며, 근로능력점수가 40점 이상인 자는 근로능력 양호자로 보고 근로유지형, 사회적일자리형, 인턴형, 시장진입형 등의 자활근로나 자활공동체사업, 그리고 취업적응훈련 및 취업알선 등의 사업에 연계되고, 40점 이하인 자는 근로능력 미약자로 보고 취업은 어렵지만 노동 강도가 낮은 지역봉사 등의 사업에 연계됨.
 - 결정된 자활사업은 고정된 것이 아니며, 취업대상자와 비취업대상자 각각의 특성에 맞게 자활의욕고취, 자활능력개발, 시장진입이라는 목표 하에 단계적으로 추진되어 궁극적으로 자활·자립의 목적을 달성하도록 함.
- 조건부수급자의 경우, 가구별자활지원계획 수립을 위한 상담에 응해야 함.

주1) 2006년부터 실제소득이 최저생계비의 120% 미만인 자로서 미성년 자녀를 양육하고 있는 국적 미취득의 여성결혼이민자도 포함하고 있다(복지부, 2006).

- 자활지원계획이란 수급자의 자활을 체계적으로 지원하기 위해 수급자의 근로능력·자활욕구·취업상태·가구여건 등을 감안하여 수립되는 계획으로서 협의로 조건부수급자에 대한 생계급여 조건부과이며, 광의로 수급자가구 전체에 대한 자활지원서비스 제공 계획이라 할 수 있음.

III. 선행연구 검토

□ 기초생활보장

- 국민기초생활보장제도가 시행된 지 이제 만 6년이 지났으며, 그 동안 ‘사각지대의 존재’와 ‘근로의지 약화 및 소득의 하향신고’ 등의 문제가 지적되었음. 제도 시행 초기에는 주로 기존의 생활보호법과 대비해 제도의 의의를 다루는 연구들이 수행되었고(김미곤, 1999; 이현주, 1999; 박능후, 2000; 김수현, 2002), 체계적인 평가들을 기반으로 기초생활보장제도의 성과를 분석하고 문제점과 개선방안을 제시하는 연구는 2001년 이후 실시되었음.(이현주 외, 2001) 그리고 실태조사를 통해 문제점을 파악하고 정책제안을 제시하기 시작한 것은 2003년 이후라고 할 수 있음.(이태진 외, 2003; 여유진 외, 2004)
- 정확한 소득, 재산, 부양의무자 조사를 통해 이루어지는 대상자 선정은 자영업자 및 임시·일용 근로자의 경우 소득을 정확하게 파악하기 어려워 이들 직종의 근로자와 상용직 근로자간의 형평성 문제가 발생하고 있음(이태진 외, 2003, 김미곤 외, 2003; 여유진 외, 2004).
- 재산조사의 경우 전산시스템을 활용해 소득이나 부양의무자 조사보다는 파악이 수월하나 토지나 건물과 같은 부동산 재산의 정확한 현 시가를 파악하기 어렵고, 금융재산의 경우 정기조사에서만 전국분의 조화가 가능한 한계가 있음(김미곤 외, 2003).

- 부양의무자 조사의 경우 현부양의무자 범위가 지나치게 광범위하고 부양의무자의 소득을 파악할 때 정확하게 소득 파악이 되는 상용직 근로자와 임시·일용직 근로자간의 형평성 문제가 발생한다는 지적이 계속되고 있음(신상기 외, 2003; 여유진 외, 2003; 윤진호 외, 2004).
- 대상자 선정 이후의 대상자 관리 시 수급자의 자진신고 보다는 보장기관의 확인 위주로 운영되어 행정부담을 가중시키고 있다고 지적함(이태진 외, 2003; 신상기 외, 2003; 김미곤 외, 2003).

□ 자활사업

- 근로능력 있는 빈곤층의 상당수는 소득지위별 분포나 고용상태가 결코 안정적이지 않은 상황에 있는 사람들이지만, 국민기초생활보장제도의 수급자격을 위한 모든 조건을 충족하지 않아 자활사업에 참여하지 못하고 있는 점을 지적함(노대명 외, 2004; 이태진 외, 2003).
- 근로능력 판정에 관련하여 수급자 연령(18~64)과 근로무능력 기준(근로능력점수)은 개인의 근로의욕이나 심리적 건강상태 등의 객관적 기준에 의해 판별 불가능한 사항들 때문에 근로능력을 판별하기에 충분하지 않으며, 더욱이 이 점수에 따라 취업대상자와 비취업대상자로 분류하고 참여사업을 결정하는 방식은 자활사업 대상자의 욕구 및 특성을 적절히 반영할 수 없다고 지적함(강병구 외, 2005; 노대명 외, 2004; 이태진 외, 2003).
 - 취업대상자와 비취업대상자의 구분을 자활의지가 높은 경우에 한해 취업대상자로 분류될 수 있도록 완화한 기준이 현실에서 활용되고 있다는 점과 수급자들의 유형별 분포가 지자체별로 통상적으로 이해할 수 있는 편차보다 크게 나타나는 실태를 보더라도 현행 참여자 유형분류체계가 큰 타당성을 가지지 않음을 보여줌(노대명 외, 2004).

- 자활사업 결정과정을 보면, 사회복지전담공무원의 61.7%가 수급자의 욕구가 고려되지 않은 상태에서 정부지침에 따라 근로능력을 판정하여 결정·통보하는 방식을 취하거나 지역현실에 맞춰 일방적으로 배치하고 있다고 나타남(이태진 외, 2003).
- 자활사업 참여자에 대한 사례관리체계의 구축을 위해 사례관리를 전담할 수 있는 인력배치를 바탕으로 한 사례관리체계의 구축을 제안하고 있음(노대명 외, 2004; 유경준 외, 2004; 강병구, 2005).

□ 정책 평가

- 정책은 크게 정책의 수립과 정책의 집행, 그리고 정책평가 세 부분으로 구성되는데, 이 중 정책평가는 ‘정책의 산출물(output), 성과(outcome) 등을 포함해 정책과정 전반에 걸쳐 과학적 방법을 통하여 이루어지는 활동’이라고 할 수 있음.
- 이러한 정책평가는 접근방법에 따라 ‘내부평가 vs 외부평가’, ‘형성적 평가 vs 총괄적 평가’, ‘과정평가와 결과(효과성) 평가’ 등으로 구분되는데, 국민기초생활보장제도의 경우 평가시기에 따른 구분인 ‘과정평가와 결과평가’ 틀을 주로 활용하고 있음.(이현주 외, 2002; 이태진 외, 2003; 여유진 외, 2004)
- 국민기초생활보장제도가 도입된 이후 이 제도의 성과를 평가하는 연구들은 주로 과정평가에 초점을 두어 제도평가를 실시하였으며, 특히 2002년 이후 기초생활보장제도를 보다 정교하게 평가하기 위하여 평가틀을 구성하고(이현주, 2002), 이렇게 만들어진 평가틀에 따른 분석이 활발하게 진행되었음(이태진 외, 2003; 여유진 외, 2004; 강혜규 외, 2004)의 연구가 대표적인 예임.

IV. 대상자 선정 및 관리에 대한 실무자 평가

1. 본 연구의 평가들

- 기존 연구(이태진 외, 2003; 여유진 외, 2004)의 평가들 중 대상자 선정 및 관리와 관련된 평가들을 사전에 검토함.
- 이태진 외(2003)의 연구에서는 수급자선정의 합리성, 전달체계 구조의 적합성에 중점을 두어 평가지표를 검토함. 자활사업과 관련해서는 대상자 선정의 적절성, 전달체계 운영의 적합성에 중점을 두어 평가지표를 검토함.
- 여유진 외(2004)의 연구에서는 최저생활보장이라는 평가들 중 선정과 관련된 평가항목, 특히 부양의무자 관련 지표들을 검토함. 효율성은 대상효율성이라는 평가항목으로만 구성되어 있는데, 이에 해당하는 지표들을 검토함.
- ‘대상자 선정 및 관리’에 관련된 기존 연구의 평가들을 검토한 후 본 연구에서는 평가들을 다음과 같이 구성함. 먼저 기초생활보장과 자활사업이라는 영역으로 구분한 후 평가범주를 대상과 관리라는 측면으로 세분함. 평가는 적절성과 정확성이라는 평가 가치를 기준으로 수급자 선정에서는 소득, 재산, 부양의무자, 수급자·차상위계층 선정기준을 평가함. 수급자 관리에서는 사후관리와 유관기관 간 연계를 평가함. 자활대상자 선정의 경우 대상자 범위, 근로능력판정, 대상자 분류를 평가하였고, 자활대상자 관리와 관련해서는 근로능력판정과 사업연계, 유관기관 간 연계를 평가함.
- 국민기초생활보장제도 ‘대상자 선정 및 관리’ 관련 평가항목 및 내용

평가범주		평가항목	평가내용
기초생활보장	대상	수급자선정	<ul style="list-style-type: none"> · 소득 및 재산 기준의 적절성 · 소득 및 재산 조사의 정확성 · 부양의무자 기준의 적절성 · 부양의무자 조사의 정확성 · 수급자·차상위계층 선정기준의 적절성
	관리	수급자관리	<ul style="list-style-type: none"> · 사후관리(확인조사)의 정확성 · 유관기관 간 연계의 적절성
자활사업	대상	자활대상자선정	<ul style="list-style-type: none"> · 자활대상자 범위의 적절성 · 근로능력판정의 적절성 · 대상자 분류의 적절성
	관리	자활대상자관리	<ul style="list-style-type: none"> · 근로능력판정과 사업연계의 적절성 · 유관기관 간 연계의 적절성

2. 기초생활보장 및 자활사업 평가

1) 기초생활보장 평가

소득 및 재산 조사

- 기초생활보장제도의 대상자 선정의 정확성을 높이기 위해서는 소득을 정확하게 파악하는 것이 중요하나, 수급신청자들이 소득이 잘 파악되지 않는 비공식부문에 종사하는 경우가 많고 기초보장제도의 급여산정방식이 보충급여이기 때문에 소득신고의 성실성을 기대하기 어려움.(김미곤, 2002; 김미곤 외, 2003; 김혜승 외, 2004)
- 보충성의 원리에 기반 한 급여산정방식은 최저생계보장을 위해 개별

가구의 능력을 고려하여 차등지원을 하겠다는 법정신을 담고 있는 것으로 이론적으로는 매우 합리적임.(김미곤, 2005; 보건복지부, 2006) 그러나 현실에서는 이러한 보충급여방식으로 소득이 하향신고됨.

〈00시 사회복지전담공무원 D씨〉

근로능력 있는 수급자의 경우 신고소득이 30만원 정도부터 100만원에 이르기까지 다양합니다. 신고소득은 실제소득과 약 20만원에서 50만원까지 차이가 날 것으로 추정되는데, 식당아르바이트를 하는 경우 보통 50만원에서 70만원 정도로 신고를 하고 있지만, 보통 100만원 정도씩 준다는 게 업주들의 설명이며, 비수급자에게 문의한 결과 이러한 사실이 확인되었습니다. 소득 신고는 수급자선정 기준을 학습한 수급자들이 수급요건에 부합하도록 신고하는 것이 일반적인 경향이며, 수급중지가 될 경우 부가적인 급여가 한꺼번에 중지되기 때문에 수급자격 유지를 위해 낮게 신고하는 것으로 판단하고 있습니다.

- 낮은 소득파악의 문제는 자영업자뿐만 아니라 임시직, 일용근로자와 같은 비정규 근로자들이 사회보험(소득세, 국민연금, 건강보험)에서 제대로 파악되지 못함으로써 이들의 소득을 정확하게 정부의 전산시스템을 통해 파악하기 어렵다는 한계에서 출발함.

〈00시 사회복지전담공무원 C씨〉

일용직·임시직 및 사회보험에 미가입한 상시직의 경우에는 소득파악이 어려워 수급(권)자의 진술에 의존하고 있습니다. 또한 분산된 사회보험기관과 미비한 조세체계로 인해 효과적인 소득 파악이 어려운 실정입니다. 자영업자의 경우 축소 신고한 소득에 국세청이 필요경비를 공제하여 정확한 소득파악이 어렵습니다.

- 현재 소득 파악이 제대로 되고 있지 않는 자영업자와 임시·일용근로자의 소득파악의 정확성을 높이기 위한 방안 마련이 필요하며, 소득파악의 정확성 제고는 단지 기초생활보장제도에만 국한되는 것이 아니라 조세제도와 사회복지정책 전반에 걸쳐 중요한 문제이므로 정확성을 높이기 위한 노력이 필요함.

〈00시 사회복지전담공무원 C씨〉

각 사회보험기관을 통합하거나 조세제도개혁을 통해 소득파악의 정확성을 확보해야 합니다. 그리고 국민기초생활보장법의 자영업자 소득파악을 위해 현실에 맞는 세부적인 지침을 마련해야 한다고 봅니다.

- 재산조사의 정확성을 저해하는 요인들은 다음과 같음.
 - 먼저 수급가구가 실제 거주하는 지역의 재산조사는 원활하게 이루어지는 것에 반해 타 지역에 있는 재산은 정확하게 파악하기 어려움.
 - 둘째 부동산의 경우 전국 분을 조사할 수 있으나 현실적으로 예전 자료만 파악할 수 있어 정확한 현 시가 확인이 어려움.

〈00시 주민생활지원과 공무원 A씨〉

자산조사는 보건복지시스템을 이용하는 정도이며, 자동차조사 시의 경우, 관내분만 조사되고 관외분은 조사가 안 되는 실정입니다. 자산조사는 약 70% 정도 정확하다고 생각합니다.

- 소득 및 재산 파악의 정확성을 높이기 위해서는 사회복지전담공무원의 모니터링 시스템을 강화할 필요가 있으며, 제도적인 개선책 이외에 ‘신고의무’에 대한 홍보 및 수급자 의무교육 등이 강화되어야 함.

〈00시 사회복지전담공무원 C씨〉

모니터링 시스템을 구축하여 통상적인 수치보다 낮은 소득을 신고한 수급자에 대해 시군구차원에서 재조사를 실시하는 방안이 검토될 수 있습니다.

□ 차상위 선정 기준

- 2005년 12월 1일 국민기초생활보장법 개정을 통해 차상위층 선정기준이 실제 소득 기준에서 소득인정액 기준으로 변경되었음에도 불구하고 사회복지전담공무원들은 이를 충분히 숙지하지 못하고 있음이 면접조사 결과 드러남. 물론 법률적 효력은 2007년 1월 1일 기준으로 발생하지만, 이미 법률적 개선이 이루어졌음에도 이에 대한 인지도가 낮음.

〈00시 사회복지전담공무원 B씨〉

수급자는 소득인정액(소득평가액 및 재산의 소득환산액, 부양의무자기준) 기준을 적용하지만 차상위계층은 실제소득을 기준으로 하고 있습니다.

- 비록 소수의 사회복지전담공무원들의 의견인 관계로 이를 확대해석하여 ‘제도의 변경사항에 대한 인지가 미흡하다’고 일반화하기는 어렵지만, 선정기준의 변동에 대한 인지도를 높일 필요성이 있음을 알 수 있음.

□ 부양의무자 기준

- 부양의무자 기준은 부양의무자의 여부와 부양의무자의 부양능력평가를 통해 적용되는데, 부양의무자 파악이 쉽지 않으며, 부양의무자의 부양능력을 파악하는 과정이 용이하지 않음.

〈00시 사회복지전담공무원 B씨〉

신청 시 부양의무자 제출서류를 의무화하도록 제도개선이 필요하고, 전반적으로 부양의무자 기준은 완화되어야 하며, 추후에는 폐지되어야 한다고 봅니다.

〈00시 주민생활지원과 공무원 E씨〉

현재 부양의무자 기준은 부양의무자가 대도시에 거주하는 경우 (수급권자 1인) 4인 가구 기준 소득 191만원 이상 또는 재산 11,100만원 이상인 경우 부양능력 있음으로 판정되어 신청인은 수급권자로 보호받을 수 없습니다. 그러나 대도시에 거주하는 4인 가족이 월평균 소득 191만원인 경우 본인가족들 생계를 꾸리기에다 벅찬 게 현실입니다.

〈00시 사회복지전담공무원 D씨〉

부양의무자의 경우에도 상시고용근로자와 임시, 일용근로, 자영업자 사이에 형평성의 문제가 발생합니다.

〈00시 사회복지전담공무원 C씨〉

조사가 전국분 자산을 토대로 하고 부양의무자 조사표 안내문을 보내도 회신이 없는 경우가 많습니다.

〈00시 주민생활지원과 공무원 A씨〉

보건복지시스템에 의한 조사를 하고 있지만 부양의무자를 직접 방문하거나 동사무소 담당에게 연락을 취하기는 어려운 실정이며, 직접 방문조사가 불가능한 실정입니다.

□ 사후관리(확인조사)

- 수급자의 수급자격 등 변동사항에 대한 확인 방법으로 수급자의 신고

의무 이행이 법 제37조^{주2)}에 명시되어 있음.(보건복지부, 2006) 그러나 수급자격 변동사항에 대한 수급자의 신고의무가 제대로 이행되지 않고, 수급자격 변동에 대한 보장기관의 확인조사 위주로 되어 조사 업무부담이 크며 신속한 조사가 이루어지기 어려움.

〈00시 사회복지전담공무원 C씨〉

신규 수급자들이 금융재산을 정확히 신고하지 않으면 파악하기 어렵습니다. 신규 수급자들의 경우 각 시·군·구에서 지역 금융기관과 협의하여 자율적으로 조회를 할 수 있다고 되어 있으나 지역금융기관에만 국한되는 관계로 실질적인 금융조사를 하기 어렵기 때문에 사후적으로 정기적 금융조사에서 포착되는 경우가 많습니다.

- 사후관리 과정에서 부정수급을 발견할 경우 수급자격을 박탈하고, 급여를 중지하며, 과잉지급분에 대한 반환명령(보건복지부, 2006)하고 있으나, 이 과정에서 수급자와 마찰을 겪는 경우가 많아 어려움을 겪는 것으로 나타남.

〈00시 사회복지전담공무원 C씨〉

부정수급자가 발견되면 전산조회결과를 알려주고 실사를 하여 부정수급 한 급여 등을 회수조치하고 수급 대상에서 제외시키고 있습니다. 하지만 이 과정에서 수급자들의 저항이 발생하여 업무추진과정에서 상당한 어려움을 겪고 있습니다.

- 부정수급을 방지하기 위한 방안으로 모니터링 시스템의 구축이 필요하며, 자격변동이 있을 경우 이에 대한 신고 의무 및 처벌 규정에 대한

주2) 제37조(신고의 의무) 수급자는 거주지역·세대의 구성에 변동이 있거나 제22조제1항 각호의 사항에 현저한 변동이 있는 때에는 지체 없이 관할 보장기관에 이를 신고하여야 한다.

홍보를 강화하는 것도 중요함.

〈00시 사회복지전담공무원 C씨〉

모니터링시스템 구축이 필요합니다. 즉 의심되어지는 일정한 수의 수급자들에 대해 매년 시군구차원에서 부정수급자조사 전담팀을 만들어 집중적으로 조사를 실시하는 것이 필요하다고 봅니다. 또한 정기적(명절 활용 등)으로 수급자들을 대상으로 하여 신고의무 및 처벌규정에 대한 홍보가 필요합니다.

□ 상하 기관 간 연계

- 구청과 동사무소간의 업무연계를 보면, 구청의 역할이라고 할 수 있는 업무의 통일성 확보를 위한 조정역할이 업무과중으로 제대로 이루어지지 않고 있음.

〈00시 주민생활지원과 공무원 E씨〉

신규수급자 선정 시 동사무소 간 지침 적용에 있어 차이가 있을 수 있으므로 구청이 주재하는 정기적인 사례회의를 통해 자체 지침의 정립이 필요합니다. 그러나 업무과중으로 정기적인 회의를 하기가 곤란한 현실입니다.

- 최근 주민서비스 혁신 차원에서 구청에 신설된 통합조사팀과 관련해 각종 조사업무가 구청으로 이관되었지만, 구청과 동사무소간의 업무분담 및 협조가 제대로 이루어지지 않고 있음.

〈00시 주민생활지원과 공무원 G씨〉

행정조직 개편과 관련하여 조사업무가 구청으로 이관됨에 따라 동사무소에서는 신청서 접수와 초기상담을 하고 있습니다.

이에 따라 업무 협조 상 가장 애로 사항이라면, 우선 초기상담 시 확인이 조금은 어려운 부분에 대한 구비서류(재적등본, 폐업 사실 증명원, 퇴직원, 출입국 관련 확인 등)가 추가 제출에 많은 시간이 소요되어 수급자와의 갈등이 발생하고 있다는 점입니다. 또한 수급자와 관련하여 수많은 자료와 현황을 요구하고 있어 동사무소에서 많은 시간을 자료정리로 시간을 소비하고 있습니다. 그리고 구청에서는 민원발급을 위해 해당과에 공문을 발송하여야 조사 및 확인이 가능하지만 동사무소는 민원발급업무가 통합적으로 이루어져 있어 구청 보다 대상자 선정을 위한 조사를 보다 신속하게 할 수 있다고 봅니다.

- 시군구 부서 간, 시군구-읍면동 간, 시군구/읍면동-자활후견기간 간 업무 연계 활성화를 위한 방안으로 정기적인 사례회의(case conference)를 통한 업무 중심 의사소통을 활성화할 필요가 있음.

〈00시 주민생활지원과 공무원 E씨〉

2006.7월 직제개편이 됨에 따라 통합조사팀이 구청에 신설되어 사례회의를 정기적으로 실시할 수 있게 되었습니다. 동사무소 및 민간기관과도 정기적인 회의를 통해 정보교환 및 업무 협조가 될 수 있을 것으로 보입니다.

2) 자활사업 평가

□ 자활사업의 목표

- 자활사업은 도입 필요성에 대한 설명이나 자활성공사례로 수급탈피를 강조하는 등 정책목표 측면에서 ‘자립’을 천명해왔음.
- 그러나 현재 자활사업 참여자들은 근로능력의 질이나 인적 특성이 다양하고, 참여자의 상당수는 노동시장에서 경쟁력이 취약한 사람들이기

때문에 모든 자활사업 참여자들의 목표를 ‘자립’으로 설정하는 것은 적
합하지 않음.

- 근로능력이 미약한 자들에게는 자활사업의 목표가 ‘자립’보다는 ‘재활’
을 강조하는 근로중점 목표(Work Goal)로 설정되는 것이 더 적합함.

〈00군 자활후견기관 실무자 A씨〉

자활사업의 상대수가 저학력자이며 신체적·정신적 질환을 갖
고 있고 가구여건이 자활사업에 참여하기에 여의치 않습니다.
이들은 근로능력배양과 지속적인 근로활동을 위한 자활공동체
구성 등의 자활사업을 통해 빈곤에서 탈피하기 어렵습니다. 국
민기초생활보장법상 자활사업의 정책목표에 대한 인식전환이 필
요하다고 생각합니다.

- 자활사업의 목표는 참여자의 특성을 감안하여 ‘자립’과 ‘재활’로 구분하
는 것이 바람직함.

□ 대상의 범위

- 자활사업의 대상자 범위에 대한 문제는 국민기초생활보장제도의 대상
자 선정과 직결되는 문제로서, 국민기초생활보장제도의 수급자로 보호
받고 있는 대상의 범위가 협소하여 나머지 상당수의 근로능력 있는 빈
곤층이 자활사업에 참여하지 못하고 있음.
 - 비록 근로능력이 없는 국민기초생활보장제도 수급자와 최저생계비
120% 이내의 차상위계층이 희망참여자로서 현재 참여 가능하나, 말
그대로 희망참여자에 한하여 운영되기 때문에 이들에 대한 적절한
지원이 이루어지기 어려운 실정임.

〈00군 자활후견기관 실무자 B씨〉

가장 문제가 되는 상황은 재산만 있는 경우로, 재산권을 행사할 수 없는 불모지의 부동산 소유나 가압류된 재산 등 서류상으로는 재산이 있지만 실질적인 소득이 없는 경우 수급자 선정은 물론이고 차상위계층으로도 선정이 안 되는 경우가 발생하고 있습니다.

- 다른 한편 일부 자활사업은 최저생계비 180%까지의 대상을 포함하고 있으나, 이에 대한 홍보부족으로 자활사업에 참여 가능한 저소득층들이 소외되고 있음.

〈00시 자활후견기관 실무자 C씨〉

현재 수급자 및 차상위계층의 판별은 읍면동 사회복지전담공무원의 상담과 조사를 통해 이루어지는 신청제가 주를 이루고 있습니다. 그러나 아직까지 많은 저소득층들은 이러한 정보를 모르고 있어 다양한 혜택들로부터 소외를 받고 있는 실정입니다.

□ 대상자 분류 및 사업결정

- 근로능력자 판정은 객관성 및 행정적 편의성은 담보하고 있으나, 획일성으로 인한 문제를 야기함.
 - 수급자의 건강상태에 있어 의사의 진단이 곤란하거나 진단과 달리 수급자 본인이 근로활동의 어려움을 주장하는 경우도 있을 수 있으며, 같은 장애 등급이지만 근로활동에는 편차를 보일 수 있고 가구여건 등이 제대로 반영되지 않을 수도 있음.
- 또한 근로능력점수는 취업대상자와 비취업대상자를 구분하기 위한 행정적인 편의에서 비롯된 것으로 프로그램 연계를 위한 판단근거로서의

의미를 갖지 못함.

〈00시 자활후견기관 실무자 C씨〉

자활사업 대상자 중 근로능력점수가 51~69점인 자는 시장 진입형, 인턴형, 사회적일자리형의 자활근로에 참여하게 되지만 이들은 대부분 고연령, 저학력에 경증질환을 가지고 있어 자활사업의 취지에 부합하는 대상자가 아니라고 할 수 있습니다.

- 좀 더 적절한 대상자 분류, 즉 근로능력판정기준을 다양화하고 이에 따라 사업결정을 할 수 있도록 구체화된 매뉴얼 개발이 필요함.
- 한편 자활사업 대상자의 참여 사업 결정 시, 상당수의 사회복지전담공무원이 수급자의 욕구가 고려되지 않은 상태에서 지역현실을 고려한 자활프로그램에 수급자를 일방적으로 배치하고 있음.

〈00군 자활후견기관 실무자 B씨〉

참여자의 특성에 맞추어 사업장을 선정하여 참여시키기 보다는 사업장의 상황에 맞추어 대상자를 참여시키는 상황입니다. 한정된 예산과 인원으로 참여자의 특성에 맞는 새로운 일자리를 창출한다는 것이 현실적으로 어렵습니다.

- 이는 자활사업의 불참과 부진한 사업성과와 직결되는 문제로서 일차적으로 근로능력 및 가구여건에 대한 판정이 적절히 이루어져 수급자의 욕구가 충분히 반영되도록 해야 할 것이며, 지역사회차원에서 자활사업 참여자에게 적합한 취업 및 창업업종 및 분야를 발굴해야 할 것임.

□ 유관기관 간 연계

- 사회복지전담공무원은 고용안정센터 직업상담원, 자활후견기관·재활포

로그램 등 자활사업실시기관으로 의뢰하기 전에 해당기관 담당자와 사전 협의(유선·면접 등 다양한 방법가능)를 할 수 있으나, 실질적으로 이러한 기관 간 업무협조는 이루어지지 않고 있으며 자활사업 실시기관으로 일방적으로 의뢰하는 경우가 대부분임.

〈00시 자활후견기관 실무자 D씨〉

동사무소에서 조건부 수급자로 대상자 선정이 된 이후 자활후견기관에 의뢰되면 다시 인테이크 상담이 이루어집니다. 대상자의 가족력, 병력, 경제력 외에 가족지원체계 등 대상자의 문제 중심으로 상담이 이루어지는데, 동사무소에서 했던 일들을 다시 반복하는 경우가 발생합니다. 대상자의 비밀유지가 원칙이라 하더라도 동사무소에서 의뢰된 대상자의 인적사항 및 상담자료를 자활후견기관과 공유해야 할 필요가 있다고 봅니다. 초기상담 자료가 공유되지 않은 상태에서 대상자에 대한 이해와 과거력을 파악하는데 시간이 오래 걸리며, 이는 라포 형성을 위한 시간도 오래 걸리게 합니다.

- 일부 자활사업들은 최저생계비의 150%미만과 180%미만인 자도 대상자에 포함되지만, 이러한 정보가 제대로 공유되지 못해 동사무소에서는 차상위계층을 최저생계비의 120%미만인 자로 한정하여 차상위계층의 참여를 제한하는 경우가 일부 발생함.

〈00시 자활후견기관 실무자 D씨〉

차상위계층이 참여 가능한 자활사업의 소득기준은 획일적이지 않는데(구청자활 근로 120%, 복권기금 150%, 복지부 산모도우미사업 180% 등) 이러한 정보들에 대해 공유가 원활히 이루어지지 않아 차상위계층 주민을 후견기관으로 적극적으로 안내하지 못하고 있는 실정입니다.

- 현재 실질적인 사례관리체계를 구축하기 위해 지방자치단체(시·군·구), 직업안정기관(고용안정센터), 소상공인지원센터(상공회의소), 자활후견기관, 기타 자활사업실시기관 등이 참여하는 자활기관협의체를 구성하여 운영중이지만, 본래의 취지대로 작동하지 못하고 있어 이를 활성화하는 방안이 마련되어야 함.

〈00시 자활후견기관 실무자 D씨〉

현 자활지침 안에 자활사업 대표자 협의체, 실무자 협의체를 시행하도록 규정되어 있으나 이를 잘 이행하는지에 대한 상위기관(광역시나 복지부)의 정기적인 점검은 없는 것으로 알고 있습니다. 지역 사회 내 기관들이 실질적으로 효율적인 네트워크를 형성하고 활성화할 수 있도록 제도적 장치를 마련하고, 지속적인 지도·감독이 필요하다고 생각합니다.

□ 사회복지서비스와의 연계

- 자활사업은 대상자의 특수한 욕구와 능력에 대한 상담과 평가를 토대로 급여 지급 및 자활사업 연계뿐만 아니라 사회복지서비스가 제공되어야 하지만 현실은 그렇지 못함.

〈00군 자활후견기관 실무자 F씨〉

자활사업 참여자는 불안, 우울, 스트레스, 대인관계 능력 미흡 등으로 심리적·정서적으로 취약합니다. 우선적으로 동일직종의 자조모임이나 전문적인 상담지원이 필요합니다.

- 사회복지서비스 욕구를 가진 자활대상자에게 가장 효율적이고 효과적인 방법으로 양질의 서비스를 제공하기 위해서는 사례관리체계의 구축이 필요함.

□ 자활사업 전담인력

- 자활사업 전담인력의 부재는 자활사업의 성과에 결정적인 영향을 미치는 초기상담 인프라조차 마련되어 있지 않다는 것을 말해주며, 이는 수급자 가구에 대한 자활지원계획 수립에 있어 누가 사례관리자가 될 것인지에 관한 명백한 규정 없이 제도가 시행된 것에서 그 원인을 찾을 수 있음.

〈00시 자활후견기관 실무자 G씨〉

자활사업 대상자에 대한 데이터베이스를 구축하고 이에 따라 대상자들을 관리해야 하지만, 이를 전담할 전문인력이 없어 사례관리가 어려운 실정입니다.

- 제도적으로 사례관리를 위한 전문인력의 배치가 의무화된다면 정확한 초기 상담 결과를 토대로 자활지원계획을 수립하여 자활사업 추진 시 불참자 및 중도탈락자의 발생을 감소시킬 수 있으며, 이에 따라 행정적 낭비 또한 감소시킬 수 있음.

V. 결론 및 정책과제

- 본 연구는 국민기초생활보장제도의 보다 효율적 운영과 효과성 제고를 위하여 수행된 많은 평가 및 모니터링 연구와 맥을 같이 함. 이에 더불어 국민기초생활보장제도는 자산조사에 기초하여 대상자가 선정되는 공공부조제도이기 때문에 무엇보다 대상자 선정이 중요하다는 점에 주목하여 대상자 선정 및 관리에 초점을 두고 국민기초생활보장제도를 평가하고자 하였음.
- 이를 위해 문헌연구, 일선 실무자 대상의 조사연구, 그리고 실무자 간담회 및 전문가 자문회의를 통해 다음과 같은 내용을 평가하였음.

- 첫째, 소득 및 자산 기준의 적절성 및 조사의 정확성
- 둘째, 부양의무자 기준의 적절성 및 조사의 정확성
- 셋째, 자활사업의 목적 및 대상자 범위의 적절성
- 넷째, 근로능력판정과 그에 따른 대상자 분류 및 사업연계의 적절성
- 다섯째, 기초생활보장 및 자활사업을 위한 유관기관 간 연계의 적절성

□ 평가결과를 살펴보면 다음과 같음.

- 첫째, 국민기초생활보장제도 수급자 선정을 위한 소득 및 재산조사가 정확하게 이루어지지 않아 수급자와 비수급자간의 형평성 문제를 야기함.
- 둘째, 현재 부양의무자 기준은 일정부분 완화되었지만, 여전히 현대의 가족관계 및 가족구조의 변화를 고려할 때 엄격하다고 할 수 있음.
- 셋째, 자활사업은 현재 대상자의 ‘자립’을 목표로 운영되고 있다고 말할 수 있으나, 근로능력뿐만 아니라 심신의 건강, 가족원의 구성과 같은 요인에 따라 ‘자립’에 한계가 있는 대상자들이 있음.
- 넷째, 현행 근로능력판정기준의 획일성으로 인하여 자활사업대상자의 분류와 그에 따른 사업연계가 적절히 이루어지고 있지 못함.
- 다섯째, 국민기초생활보장제도의 목표를 달성하기 위해서는 대상자를 선정하는 일선 동사무소나 자활사업을 수행하는 자활후견기관만의 역할만으로는 한계가 있음.

□ 위의 평가결과를 토대로 국민기초생활보장제도의 대상자 선정 및 관리를 보다 효율적이고 효과적으로 수행하기 위한 정책과제들을 제언하면 다음과 같음.

- 자산조사의 정확성 제고
 - 자산조사의 정확성을 높일 수 있도록 자산조사 체계를 개선하는 것

이 필요한데, 중장기적으로 외국의 공공부조 자산조사 체계를 벤치마킹하여 조사의 정확성을 기할 수 있는 모니터링 시스템을 도입, 구축하여야 함. 단기적으로 현행 자산조사 지침에서 언급하고 있는 자산조사의 기법을 개선하고, 이를 전문적으로 수행할 수 있는 전담 공무원의 확충이 이루어져야 함.

— 부양의무자 기준의 현실화

- 부양의무자 기준의 경우 현대의 가족관계 및 가족구조의 변화를 고려하면 부양의무자 기준이 과연 ‘빈곤층의 최저생계보장’이라는 측면에서 유지되어야 하는지에 대한 검토가 필요함.

— 제도에 대한 지속적인 모니터링을 위한 시스템 구축 및 법제화

- 수급자 선정 이후 지속적인 관리를 통해 소득이 증가한 경우는 급여를 중지하거나 축소하고, 부정수급이 이루어진 경우는 보장비용을 징수하고, 제재를 가하는 등의 조치로 제도의 오·남용을 방지하고, 효과성과 효율성을 높이기 위한 모니터링 시스템 구축 및 시스템 활성화가 필요함.

— 자활사업 대상자 특성별 목표 설정

- 근로능력의 질이나 인적 특성이 열악한 사람들에 대해서는 자활의 지 진작, 복지의존성 감소, 사회와의 연계 및 통합을 통해 정상적인 사회성원으로 생활하는 것에 초점을 둔 자활지원 즉, ‘재활’을 목표로 하는 프로그램을 특화시킬 필요가 있는 반면, 주 3일 이상의 근로활동에 참여하고 있어 취업자로 분류되거나 가구여건이나 환경적응 등의 이유로 조건부과가 제외되거나 장애나 도서벽지 등의 거주 이유로 조건제시가 유예된 사람들에 대해서는 사회복지서비스의 연계를 통해 자활사업의 주요 표적 집단으로 설정하여 ‘자립’을 목표로 하는 프로그램을 적용하는 것이 바람직함.

- 자활사업 대상자의 범위 확대
 - 현재 자활지원제도는 실직수급자만을 대상으로 하고 있으나, 비경제 활동인구나 불완전취업상태에 있는 수급자, 즉 근로 능력이 있는 모든 수급자로 확대하고, 비수급 빈곤층 근로능력자 및 차상위 근로능력자도 대상범위에 포함 시키는 것이 바람직함.
- 실증적 분석에 기초한 자활사업 대상자 분류 및 사업결정
 - 행정적 분류에 의한 근로능력의 판정보다는 참여자들의 다양성을 정확하게 이해하고, 그들의 자활을 저해하는 요인들과 개인별, 가구별 특성에 대한 실증분석에 기초하여 대상자들을 분류하고 유형화할 필요가 있음.
- 자활사업의 사례관리체계 구축
 - 자활사업 대상자를 취업·비취업대상자로 구분하지 않고 대상자의 특성에 적합한 프로그램을 제공하고 여러 가지의 서비스를 결합하여 지원하기 위해서는 이들에 대한 관리시스템을 정비하는 것이 필요함. 또한 자활지원대상자 선정 및 지원 등 자활대상자에 대한 초기상담과 사례관리의 일관성을 보장하기 위해서는 자활전담공무원을 배치하는 것이 바람직함.

제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

국민기초생활보장제도는 기존 시혜적 성격의 생활보호제도를 모든 시민의 ‘사회적 권리’를 보장하는 차원으로 격상한 것으로 평가된다. 다시 말해, 내용에 있어 인구학적 구분을 철폐하였으며, 소득 기준에 있어 소득인정액 개념을 도입하였고, 주거급여를 신설하는 등 공공부조제도를 한 차원 높은 제도로 발전시켰다는 점과, 자활프로그램의 강화를 통해 그동안 복지의 사각지대에 놓여 있었던 저소득층의 근로능력자에게도 생계급여를 지급함으로써 전 국민에게 최소한의 인간다운 생활을 보장하게 되었다는 점에서 높이 평가된다.

그러나 현행 국민기초생활보장제도가 우리나라 공공부조제도에 획기적인 변화를 그은 것이 사실임에도 불구하고 제도 시행과정에서 근로의욕 감퇴나 부정수급자 양산, 그리고 예산 낭비 등의 문제가 나타나고 있는 것을 부인할 수는 없다. 국민기초생활보장제도가 보다 제도의 본래 목표에 다가서기 위해서는 지속적인 정책평가를 통한 문제 진단 및 개선방안의 모색이 요구된다.

이에 국민기초생활보장제도의 실시와 더불어 제도의 지속적인 보완과 개선을 위한 노력의 하나로 2001년 12월 14일 한국보건사회연구원은 ‘기초보장·자활정책 평가센터’를 신설하여 운영하고 있으며, 그 간 이에 대한 많은 연구들이 수행되었다. 몇몇 연구는 국민기초생활보장제도 전반에 대하여 평가(김미곤 외, 2003; 이태진 외, 2003)하였고, 또 다른 연구들은 국민기초생활보장제도의 각 급여에 대하여 평가(노대명 외, 2004; 신영석 외, 2005; 이태진 외, 2005)하기도 하였으며, 특정 기준에 한정하여 평가(김미곤 외, 2003; 여유진 외, 2003; 여유진 외, 2004)하기도 하였다.

본 연구도 그간의 국민기초생활보장제도에 대한 정책 평가의 연장선상에 있

다 하겠다. 그러나 본 연구는 국민기초생활보장제도가 기여를 전제로 대상자가 결정되는 사회보험제도와 다르게 자산조사에 의해 대상자가 선정되기 때문에 그 선정에 있어 적정성 및 형평성이 담보되어야 하고, 일반조세를 재원으로 하는 만큼 보다 효율적인 대상자 관리를 통해 제도의 효과를 높여야 한다는 점에 주목하여 ‘대상자 선정 및 관리’에 초점을 두어 국민기초생활보장제도의 문제점을 진단하고 개선책을 모색하고자 한다.

제2절 연구내용 및 방법

1. 연구내용

본 연구는 ‘대상자 선정 및 관리’에 초점을 두고 기초보장과 자활사업으로 나누어 국민기초생활보장제도를 평가하고자 하였다. 이를 위해 본 연구는 다음의 내용으로 구성하였다.

우선 2장에서는 국민기초생활보장제도에 대한 평가에 앞서 기초보장과 자활사업의 대상자 선정기준 및 관리 방식에 대하여 살펴보았으며, 3장에서는 실무자들을 대상으로 하는 조사의 내용 및 분석틀의 구성을 위해 그 동안 수행된 국민기초생활보장제도의 대상자 선정 및 관리, 그리고 제도 전반에 대한 평가 연구들에 대한 선행연구들을 검토하였다.

4장에서는 앞장의 선행연구 검토를 통해 마련된 조사내용을 바탕으로 국민기초생활보장제도 집행의 일선 현장에서 일하고 있는 실무자들을 대상으로 수행한 조사의 내용을 분석하였다. 분석은 기초생활보장과 자활사업으로 나누어 대상자 선정 및 관리에 대한 문제점과 개선책에 대한 실무자들의 의견을 중심으로 구성하였다.

그리고 마지막 5장에서는 대상자 선정 및 관리에 대한 실무자들의 평가결과를 정리하고, 이를 통해 국민기초생활보장제도 대상자 선정 및 관리가 보다 효율적이고 효과적이기 위한 정책과제들을 제시하였다.

2. 연구방법

본 연구는 국민기초생활보장제도의 대상자 선정 및 관리에 대한 평가를 위하여 문헌연구, 조사연구, 그리고 실무자 간담회 및 전문가 자문회의를 수행하였다.

가. 문헌연구

본 연구는 국민기초생활보장제도의 대상자 선정기준 및 관리현황의 정리를 위해 그동안 수행되어 온 보고서와 보건복지부에서 발간한 『국민기초생활보장사업안내』와 『자활사업안내』를 참고하였으며, 평가방식 및 평가틀 구성을 위해 국민기초생활보장제도 및 기타 평가관련 연구들을 검토하였다.

나. 조사연구

1) 조사대상

본 연구에서는 국민기초생활보장제도를 일선현장에서 업무를 담당하고 있는 지자체의 사회복지전담공무원과 자활후견기관의 실무자를 대상으로 조사를 실시하였다. 조사규모는 사회복지전담공무원과 자활후견기관 실무자 각 10명씩 총 20명에 대하여 실시하였다.

2) 조사방법

구조화된 설문지는 특정 이슈에 대한 실무자들의 의견을 객관화하기 쉽지만, 자칫 특정 이슈에 국한되는 평가가 이루어질 수 있는 한계가 있어 본 연구를 위한 조사는 국민기초생활보장제도의 선정 및 관리에 대한 보다 폭 넓은 실무자들의 평가가 이루어지도록 ‘비구조화 된 설문지’를 이용하였다. 설문지는 기초보장·자활정책평가센터의 홈페이지^{주3)}와 e-mail을 통해 배포 및 회수하였

주3) www.beyondpoverty.re.kr

으며, 설문에 관한 의문사항이나 관련 논의사항에 대하여 홈페이지를 활용하여 의견교환이 이루어질 수 있도록 하였다. 또한 최종 회수된 설문 분석 후 이에 대한 추가조사 및 보완이 필요한 경우 동일 응답자를 대상으로 ‘반복조사’를 실시하였다.

3) 조사내용

본 연구의 조사는 국민기초생활보장제도의 기초보장과 자활사업으로 나누어 실시되었으며, 대상자 선정과 선정 이후의 관리에 대한 내용을 담고 있다.

우선, 국민기초생활보장제도 기초보장 측면에서 수급자의 소득 및 재산 그리고 부양의무자 기준이 현실성을 갖는지, 기준에 대한 조사가 정확히 이루어지고 있는지, 선정 오류 및 부정수급의 실태는 어떠한지, 유관기관 간 연계는 어떠한지 등에 대하여 질문하였으며, 자활사업 측면에서 사업의 목적 및 대상의 범위가 적절한지, 근로능력판정과 그에 따른 대상자 분류 및 사업 연계가 적절한지, 자활사업의 불참 및 중도탈락의 실태는 어떠한지, 사회복지기관 및 자활후견기관, 그리고 동사무소간의 업무 연계는 어떠한지 등에 대하여 질문하였다⁴⁾.

다. 실무자 간담회 및 전문가 자문회의

일선 실무자(사회복지전담공무원, 자활후견기관 실무자) 간담회를 통해 현행 국민기초생활보장제도와 관련하여 발생하고 있는 문제에 대해 논의하였다. 이를 통해 현장에서 느끼는 가장 심각한 문제가 ‘대상자 선정 및 관리’에 사항임을 확인하고 이에 대한 의견 수렴을 통해 연구의 방향을 설정하였으며, 연구내용 및 실무자 입장에서 보다 용이하고 효율적인 조사방법에 대한 자문도 구했다. 또한 국민기초생활보장제도 및 공공부조제도 연구자와 정부부처 관계자를 대상으로 분석결과에 대한 자문 및 정책과제에 대한 의견을 구하였다.

주4) 자세한 조사내용은 부록의 조사표를 참조.

제3절 연구의 기대효과 및 한계

본 연구는 대상자 선정 및 관리에 대한 실무자 평가를 통해 제도의 수행과정에서 나타나는 문제점을 진단하고, 이에 대한 개선책을 마련함으로써 국민기초생활보장제도의 본래 목적을 효과적으로 달성하고, 제도가 건실하게 운영될 수 있도록 하는데 있다.

본 연구는 그동안 제도에 대한 종합적 평가차원에서 일부 영역으로 다루어진 ‘대상자 선정 및 관리’를 중점으로 평가가 이루어졌다는 점, 그리고 구조화된 설문지가 아닌 ‘비구조화 된 설문지’를 활용해 평가가 이루어졌다는 데 의의가 있다 하겠으며, 사회복지 일선 현장에서 국민기초생활보장제도를 실제 집행하고 있는 실무자들이 지적하는 문제점과 개선방안 등은 제도에 대한 정책적, 학문적 연구를 뒷받침 하는 근거가 될 수도 있고, 학문적 연구와는 다른 문제점 진단과 개선책이 나올 수 있다는 점에서 연구자에게 기존문헌과 차별화된 유용한 정보를 제공해줄 수 있을 것이다.

그러나 본 연구는 위와 같은 의의에도 불구하고 설문의 질적 담보를 위해 기초보장·자활정책평가센터에서 활동하고 모니터링 요원들 위주로 조사대상자를 선정하였다는 점에서 조사대상자 선정의 한계가 있으며, 사례수의 제한으로 조사결과를 일반화할 수 있을 정도의 논의를 하기에는 한계가 있다.

또한 대상자 기초보장과 자활사업의 대상자 선정 및 관리라는 다소 포괄적인 내용을 다루다보니, 특정 부분에 대한 좀 더 심층적이고 다각적인 측면을 부각시키지 못하였다고 할 수 있다. 따라서 차후 국민기초생활보장제도의 관한 질적 연구를 통해 좀 더 집중적이고 세부적인 평가가 이루어져야 할 것으로 본다.

제2장 국민기초생활보장제도의 현황

제1절 기초생활보장 현황

국민기초생활보장제도는 부양의무자가 없고 일정 수준이하의 소득 및 재산을 가진 것으로 인정되는 빈곤층에 대해 최저생활을 보장해 주는 제도이다. 구체적인 대상자 선정기준을 살펴보면 국민기초생활보장법 5조에서는 수급대상자를 “부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자로서, 소득인정액이 최저생계비 이하인 자”로 규정하고 있다. 즉, 국민기초생활보장제도의 대상자 범위는 소득인정액과 부양의무자 기준으로 구성된다.

1. 대상자 선정 기준

소득인정액 기준은 2003년부터 적용되었는데(국민기초생활보장법 제5조), 2002년까지는 소득기준과 재산기준으로 분리되어 있었다. 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액의 합으로 구해진다. 이 때, 소득평가액은 실제소득에서 가구특성별 지출^{주5)}과 근로소득공제^{주6)}를 차감하여 구한다.

$$\begin{aligned} \text{소득인정액} &= \text{소득평가액} + \text{재산의 소득환산액} \\ &= \text{실제소득} - \text{가구특성별 지출비용} - \text{근로소득공제} + (\text{재산} - \text{기초공제액} - \text{부채}) \times \text{소득환산율} \end{aligned}$$

주5) 경로연금, 장애수당, 장애아동 부양수당 및 보호수당, 소년소녀가정세대 지원금, 재활보조금, 6개월 이상 지속적으로 지출하는 의료비, 중·고등 학생의 입학금과 수업료 등이 있다.

주6) 장애인 직접재활사업에 참여해 얻은 소득 15%, 자활공동체에 참여하여 얻은 소득 10%, 학생이 얻은 근로소득 및 사업소득 10% 등이다.

재산의 소득환산액은 재산의 종류별 가액을 기초공제액과 부채로 차감하여 남은 금액에 재산의 종류별 소득환산율을 적용하여 구한다. 재산의 종류에는 일반재산과, 금융재산, 승용차 등이 있다^{주7)}. 기초공제액은 보장가구의 기초생활 유지에 필요하다고 인정되어 소득환산에서 제외되는 금액을 말한다. 지역별 전세가격(최저주거면적 전세가격) 등의 차이를 감안하여 책정되어지며 2005년 현재 가구규모와 상관없이 대도시는 3,800만원, 중소도시는 3,100만원, 농어촌은 2,900만원으로 동일하게 적용된다.

〈표 1〉 2006년 적용 기초공제액

지역	대도시	중소도시	농어촌
수급가구	3,800만원	3,100만원	2,900만원
부양의무자가구	수급자 기초공제액의 250%		

자료: 보건복지부, 2006, 『2006년 국민기초생활보장사업 안내』.

재산의 소득환산율은 재산의 종류별로 산출방식이 다르다. 즉, 일반재산의 경우 지역별 전세가격 등 재산 수준, 신규 수급자 규모 등을 감안하여 기초공제액을 초과하는 일반재산을 2년 동안에 최대한 사용하는 경우의 환산율인 월 4.17%를 적용하며, 금융재산의 경우는 현금으로 쉽게 바뀔 수 있는 점을 고려하여 일반 재산의 1.5배 수준의 환산율인 월 6.26%를 적용한다. 승용차의 경우, 승용차의 보유 시 기초생활보장수급자로 선정 보호하기 곤란하다는 일반적인 국민정서를 감안하여 월 100%의 환산율을 적용한다. 단, 자동차의 용도를 고려하여 장애인의 이동이나 사업을 목적으로 하는 자동차의 경우는 이러한 환산율

주7) 가) 일반재산 : 건축물, 토지, 주택·상가 등에 대한 임차보증금, 선박, 기타 가축·종묘 등 100만 원 이상의 동산과 지방세법에 의한 자동차(제196조의2) 중 일부
 나) 금융재산 : 조사대상 가구의 가구원 명의의 현금, 수표, 어음, 주식, 국·공채 등 유가증권, 예금, 적금, 부금, 저축성보험 및 금전신탁 등 과 생활준비금 300만원, 3년 이상 장기금융저축액(1가구 1통장 연300만원 한도), 임대보증금은 공채
 다) 승용차 : 지방세법에 의한 자동차(제196조의2) 중 일반재산에 해당되지 않는 자동차

적용에서 예외로 하고 있다.

〈표 2〉 2006년 적용 소득환산율

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

자료: 보건복지부, 2006, 『2006년 국민기초생활보장사업 안내』.

소득평가액과 재산의 소득환산액을 합한 소득인정액이 가구규모별로 산출된 최저생계비 이하여야 수급대상이 될 수 있다. 최저생계비는 2004년까지 5년에 한번씩, 2005년 이후로는 3년에 한번씩 계측되며, 과거 비계측년도에는 주로 물가상승률만을 반영한 값을 발표해왔다. 2003년, 2004년, 2005년, 2006년 최저생계비는 다음과 같다.

〈표 3〉 최저생계비

(단위: 원/월)

연도 \ 가구규모	1인	2인	3인	4인	5인	6인
2003	355,774	589,219	810,431	1,019,411	1,159,070	1,307,904
2004	368,226	609,842	838,796	1,055,090	1,199,637	1,353,680
2005	401,466	668,504	907,929	1,136,332	1,302,918	1,477,800
2006	419,309	700,849	939,849	1,170,422	1,353,242	1,542,382

자료: 보건복지부, 국민기초생활보장사업안내, 각년도

기초생활보장제도의 수급자로 선정되기 위해서는 위에서 언급한 소득인정액 기준과 더불어 부양의무자 기준을 동시에 충족시켜야 한다. 부양의무자 기준이란 부양의무자가 존재하고 그 부양의무자가 부양능력이 있는 가구는 수급권자의 범위에 해당하지 않음을 의미한다. 구체적 요건으로는 (1) 부양의무자가 없는 경우, (2) 부

양의무자가 있어도 부양능력이 없는 경우, (3) 부양의무자의 부양능력이 미약한 경우로서 수급권자에 대한 부양비 지원을 전제로 부양능력이 없는 것으로 인정하는 경우, (4) 부양능력 있는 부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우 중 하나라도 해당하면 부양의무자 기준을 충족하는 것으로 본다(표 4 참조).

〈표 4〉 2006년 부양의무자 기준

부양의무자 유무	부양능력 유무	부양이행 여부	수급자 여부
부양의무자 있음	부양능력 있음	부양 이행	수급권자×
	부양능력 있음	부양 불능, 기피 등	수급권자○
	부양능력 미약		수급권자△ ¹⁾
	부양능력 없음		수급권자○
부양의무자 없음			수급권자○

주: 1) 수급권자△는 부양비 지원을 전제로 산정하는 것임.

자료: 보건복지부, 2006, 『2006년 국민기초생활보장사업 안내』.

부양의무자의 범위는 수급권자의 1촌 이내 직계혈족과 그 배우자 및 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족으로 규정하고 있다.

국민기초생활보장제도의 부양의무자 - 수급권자의 배우자 - 수급권자의 1촌의 직계혈족(부모, 아들, 딸) - 수급권자의 1촌의 직계혈족의 배우자(며느리, 사위) - 수급권자와 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족 ((외)조부모 · (외)손자녀, 형제 · 자매)

부양의무자 가구의 가구원수 산정은 보장가구의 범위를 준용하여 보장가구와 동일한 방식으로 산정하고, 소득·재산 조사대상의 범위는 부양의무자의 가구원 중 수급권자에 대한 부양의무가 없는 자의 소득·재산은 부양능력 판정 시 제외한다. 또한, 2003년부터 재산의 소득환산이 적용됨에 따라 부양의무자의 재산기준이 수급권자 및 부양의무자가구의 재산기준 합의 120% 미만에서 재산의 소득환산액이 수급권자 및 부양의무자가구의 최저생계비의 합의 42% 미만으로 변경되었다.(여유진 외, 2004: 56) 구체적인 부양의무자의 부양능력 판정기준은 아래 <표 5>와 같다.

<표 5> 부양능력 판정기준^{주8)}

부양능력	소득 및 재산기준
‘부양능력 없음’	<ul style="list-style-type: none"> • 부양의무자 가구소득 $\leq B \times 130\%$ 그리고, • 부양의무자 가구재산의 소득환산액 $\leq (A + B) \times 42\%$
‘부양능력 미약’ ^{주9)}	<ul style="list-style-type: none"> • $B \times 130\% < \text{부양의무자 가구소득} < (A + B) \times 130\%$ • 부양의무자 가구재산의 소득환산액 $\leq (A + B) \times 42\%$
‘부양능력 있음’	<ul style="list-style-type: none"> • 부양의무자 가구소득 $\geq (A + B) \times 130\%$ 또는, • 부양의무자 가구재산의 소득환산액 $\geq (A + B) \times 42\%$

주: 1) A는 수급권자 가구의 최저생계비, B는 부양의무자 가구의 최저생계비.

2) 2006년 7월부터 부양의무자의 실제소득이 부양의무자가구의 최저생계비의 120%에서 130% 미만에 해당하는 경우로 ‘부양의무자 기준이 완화됨.’

자료: 보건복지부, 2006, 『2006년 국민기초생활보장사업 안내』.

한편 국민기초생활보장법에서 수급자뿐 아니라 차상위계층도 포함시켜 보호하

주8) 이 기준은 전형적인 부양의무자가구(1촌 직계혈족)를 기준으로 한 것이며, 부양의무자와 수급권자와의 관계와 부양의무자(가구) 특성에 따라 이보다 훨씬 더 복잡하고 세부적인 규정이 적용되고 있다.

주9) 부양의무자에게 일정한 부양비를 부과하는 것을 전제로 급여를 제공함. 부양능력미약으로 판정된 부양의무자의 경우 수급권자와의 관계에 따라 상이한 부양비(扶養費)가 부과된다. 수급권자와 1촌 이내의 직계존비속 관계, 수급권자의 배우자인 경우 (부양의무자 실제소득 - 부양의무자가구 최저생계비의 130%)×40%의 부양비가 부과되며, 수급권자와 2촌 이상의 직계존비속 관계에 있는 자 및 형제자매의 경우 30%, 그리고 부양의무자의 출가한 딸, 배우자와 이혼·사별한 딸, 사망한 아들의 배우자 가구인 경우 15%의 부양비가 부과된다.

고 있는데, 본 연구에서 선정기준과 관련해 현재 수급자 및 차상위계층 선정기준에서 선정기준의 누락 또는 중복이 발생하고 있는 것을 파악하고자 하였다.^{주10)}

차상위계층이라는 용어는 일반적으로 사용되는 용어는 아니고, 국민기초생활보장법에서 ‘차상위계층’을 정의하면서 사회적으로 통용되기 시작하였다. 차상위계층에 대한 정의는 애초 국민기초생활보장법 제정 당시 제5조 2항에 규정되어 있었는데, “1항^{주11)}의 규정에 의한 수급권자에 해당하지 아니하여도 생활이 어려운 자로서 일정기간동안 이 법이 정하는 급여의 전부 또는 일부가 필요하다고 보건복지부 장관이 정하는 자”로 되어 있다. 이후 2005년 12월 1일 국민기초생활보장법을 개정하면서 제2조 제11호를 신설^{주12)}하여 차상위계층의 개념정의를 신설하고, 법률에서 구체적인 범위를 정하여 하위법령에 위임할 수 있도록 그 근거를 마련하였다. 이는 2007년 1월 1일부터 시행되는 것으로 이러한 상위법에 근거해 제36조를^{주13)} 삭제하고, 시행령 제3조 2 조항을 신설해 “법 제2조 제11호에서 “차상위계층”이라 함은 법 제5조의 규정에 의한 수급권자에 해당하지 아니하는 계층으로서 소득인정액이 최저생계비의 100분의 120 이하인 자를 말한다.”로 변경되었다. 이 시행령도 2007년 1월 1일부터 효력이 발생한다.

차상위계층에 대한 법적·행정적 정의에 나타난 가장 기본적이고 중요한 특징은 차상위계층이 빈곤선 근처에 있으며 수급층과 유사한 생활을 영위하기 때문에 빈곤화의 가능성이 높고, 급여의 전부 또는 일부가 필요할 수 있는 비수급층이라는 점이다. 또한 생활상의 위협에 취약한 집단이기 때문에 지속적인

주10) 차상위계층에 대한 정의 및 선정기준은 이현주 외, 「차상위계층 실태분석 및 정책제안」, 139~144쪽을 요약, 정리하였으며, 국민기초생활보장법 중 2005년 12월 1일 개정된 사항을 추가하였다.

주11) 국민기초생활보장법 제5조 ①은 “수급권자는 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자로서 소득인정액이 최저생계비 이하인 자로 한다”고 명시하고 있다.

주12) “차상위계층이라 함은 수급권자(제5조제2항에 따라 수급권자로 보는 자로 보는 자를 제외한다)에 해당하지 아니하는 계층으로서 소득인정액이 대통령령이 정하는 기준 이하인 계층을 말한다.”

주13) “차상위계층이라 함은 수급자가 아닌 자로서 실제소득이 최저생계비의 100분의 120미만의 자”

조사가 필요한 복지수요가 잠재된 집단으로 이해될 수 있다.

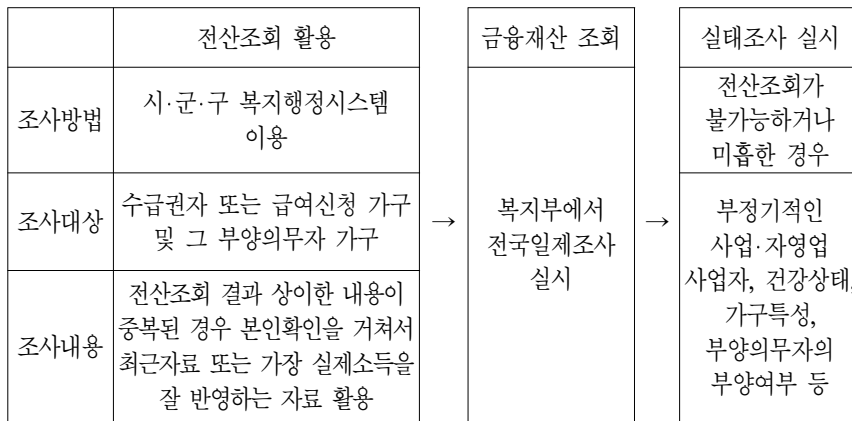
2. 대상자 선정 조사

기초생활보장제도의 지원을 받는 수급자로 선정되기 위해서는 소득, 재산조사를 거쳐야 하며, 이는 수급권자 본인 등이 신청하거나 사회복지전담공무원이 직권으로 운영된다. 이러한 조사를 거쳐 급여실시 여부가 결정된다.

수급자 선정을 위한 조사는 신청자가 자력으로 최저생활을 유지하지 못하는지, 국가의 도움이 필요한지를 판단하는 조사과정을 통해 이루어진다. 따라서 조사를 통해 신청자의 소득과 재산을 정확하게 파악할 때 제도의 대상 효율성이 높아진다고 할 수 있다.

대상자 선정을 위한 구체적인 조사방법의 일반원칙은 전산조회를 통해 확보한 자료를 원칙으로 하나 전산자료의 미정비나 기준시점의 차이 등으로 인해 전산자료가 불확실하여 추가확인이 필요한 사항 등에 대해서는 실태조사를 통해 사실 확인 자료를 첨부(시행규칙 35조)하도록 하고 있다.

〈표 6〉 대상자 선정 조사



자료: 빈부격차·차별시정위원회, 2006, 「공공건설임대주택의 가구별 임대료 차등화 방안」에 관한 정책대안 검토」.

먼저 소득조사는 소득평가액 산정을 의미하는데, 소득평가액 산정(법 제2조 제8호, 시행규칙 제2조)을 위해 필요한 실제소득은 기간을 단위로 하여 가구원의 월평균 소득을 파악해야 한다. 최근 1년간의 연간소득액을 기준으로 월평균 소득을 파악하는 것이 원칙이지만 임시·일용직 근로자나 자활사업에 참여하는 경우 등 각각의 경우에 따라서 다르게 적용된다. 또한 실제소득 산정(시행령 제3조)에 포함되는 소득도 있으나 제외되는 금품도 있어 그 산정방법이 그리 간단하지만은 않다.

구체적인 산출기간을 나열해보면 다음과 같다. 임시·일용직 근로자 등 연간 소득액 산출이 곤란한 경우에는 최근 3개월간의 소득액을 기준으로 월평균 소득을 산출하고, 신규취업자 등 새로 소득이 파악되거나 종전에 파악된 소득보다 증가된 소득이 확인되는 경우로써 해당 소득이 향후 지속적으로 발생될 것으로 예상되는 경우에는 그 소득을 월평균 소득으로 산정하고 있다. 또한 공공 근로자나 자활근로, 자활공공근로, 적응훈련, 직업훈련 등 자활사업에 참여하는 경우는 매월 전 1개월 동안의 노임 및 수당을 소득으로 산정하여 급여액 결정에 반영하고 있고, 다만 수급자 선정 및 중지여부는 최근 3개월간의 평균 소득 인정액을 기준으로 적용한다.

〈표 7〉 실제소득 산정 시 포함소득

소득유형별 실제소득에 포함되는 소득		
근로소득	<ul style="list-style-type: none"> • 비과세 근로소득은 제외가 원칙 • 비과세 근로소득 중 다음은 포함 <ul style="list-style-type: none"> -연장시간근로·야간근로 또는 휴일근로로 인하여 받는 급여 -국외에서 근로를 제공하고 받는 급여 	
사업소득	• 농업소득, 임업소득, 어업소득, 기타사업소득	
재산소득	• 임대소득, 이자소득	
기타소득	사적이전소득	• 사적이전소득 중 부양의무가 없는 자로부터 정기적으로 받는 금품 중 가구별 최저생계비의 20% 이하에 해당하는 금품은 제외(무료임차도 동일)
	부양비	
	공적이전소득	• 공적이전소득 중 국가유공자나 독립유공자 등에 대한 생활조정수당, 참전군인 등에 대한 생계보조비는 제외
추정소득	• 신고소득 포함	

자료: 보건복지부, 2006, 『2006년 국민기초생활보장사업 안내』.

〈표 8〉 실제소득에서 제외되는 금품

실제소득에서 제외되는 금품	
부정기적으로 지급되는 금품	• 퇴직금, 현상금, 보상금 등은 재산으로 산정함.
보육·교육 등의 서비스 이용을 전제로 제공받는 금품	<ul style="list-style-type: none"> • 영유아보육법에 의한 아동보육료 • 중·고·대학생 등에 대한 장학금(생계지원형 금품 제외) • 자동차손해배상보장법시행령제18조의 규정에 의한 유자녀장학금 • 부양의무자가 아닌 타인 및 공사기관에서 보육·교육 등의 목적으로 지급하는 금품
조례에 의하여 지방자치단체가 수급자 또는 생활이 어려운 저소득층에게 지급하는 금품	• 근로의 대가로 지급하는 금품은 소득에 포함

자료: 보건복지부, 2006, 『2006년 국민기초생활보장사업 안내』.

소득조사는 일차적으로 관련 전산자료를 통해 확인하고, 동 전산조회 자료와 본인의 급여신청 시 신고소득 및 소득관계서류 등을 근거로 소득유형별 조사를 실시하는데, 근로소득, 사업소득, 재산소득, 기타소득으로 구분하여 파악한다.

위의 방법으로 소득파악이 곤란한 경우 추정소득을 부과하는데, 이 때 부과 기준은 대상자의 전직임금을 통해서 일일 추정임금을 적용하고, 전직임금의 파악이 어려운 경우는 유사직종의 평균임금, 자활근로임금의 순서대로 적용하고 있으며 적용일수에 대해서는 근로능력자 유형에 따라 나뉘어져 자세한 사항은 다음 <표 9> 와 같다.

<표 9> 근로능력자 유형별 추정소득 부과할 적용일수

근로능력자 유형	적용일수 파악 방법
조건부수급자 중 조건불이행자	- 불이행 기간이 1~3개월까지는 월9일 이상, 4개월부터는 월 13일 이상 추정임금 적용
조건부수급자 중 주거·생활실태로 보아 추가근로소득이 있는 것으로 인정되는 자	- 월 9일 이하 추정임금 적용
주당 평균 3일 이상 근로종사자로서 조건부과제외 대상자	- 월 13일 이상 추정임금 적용
신규 급여신청자 중 근로능력이 있고, 주거·생활실태로 보아 소득이 있는 것으로 인정되나 취업 및 근로여부가 불분명하거나 소득확인이 곤란한 자	- 월 9일 이상 추정임금 적용

자료: 보건복지부, 2006, 『2006년 국민기초생활보장사업 안내』.

다음으로 재산조사는 재산유형별로 다른데, 전답·임야를 포함하는 토지와 주택·건물을 포함하는 건축물 등의 부동산은 보유여부 및 소재지를 전산자료를 이용해서 파악하는데 필요한 경우 각종 토지대장, 등기부등본, 농지세 부과대장 등 관계공부를 활용하도록 하고 있다. 특히 재산세, 종합토지세, 농지원부 등은

시·군·구 복지행정시스템이나 지방세 전산자료 등을 통해 확인이 가능하다. 또한 가격산정은 원칙적으로 부동산 가격정보지나 공인중개사의 평가 등을 통한 시가 확인이 가능할 경우는 당해 가격을 적용하겠지만 객관적인 시가 파악이 어려운 경우는 공시지가나 건물의 시가표준액(과세표준) 등을 기준으로 한다. 즉, 토지는 해당 토지의 공시지가액을 시·군·구별 토지가격 적용율로 나누어 가격을 산정하되 객관적인 시세가 형성되어 있는 경우는 당해 가격을 적용하도록 한다. 건축물의 경우는 해당물건 인접의 유사물건에 대한 객관적 시세를 확인할 수 있다면 당해 가격을 적용하고, 해당 시·군·구 내의 부동산중개업협회나 2개소 이상의 부동산중개소에 문의 또는 의뢰하여 가격을 산정하도록 한다. 그러나, 객관적인 실거래가격 산정이 어려울 경우 국세청장이 고시한 기준시가 있는 아파트나 연립주택은 동 기준시가 이용하고, 그렇지 않은 경우 건물의 시가표준액과 토지지분의 공시지가를 토지가격 적용률로 나눈 금액을 합하여 가격에 산정하고 있다.

전세보증금 또는 월세보증금, 점포 등의 보증금은 우선 전월세계약서, 임대차계약서 등에 의하여 확인하고, 계약서 미작성 또는 분실 등으로 확인이 어려운 경우는 통상시세를 기준으로 산정하도록 한다.

가축, 종묘, 입목 등의 동산은 개별 재산평가액이 100만원 이상의 재산적 가치가 있는 경우만 조사하도록 하고, 장애인재활보조기구나 냉장고, 텔레비전 등의 생활필수품은 제외한다.

여가의 선박은 시·군·구의 선적자료 등을 통한 선박 소유내역을 확인하며, 금융재산은 조사대상자 본인 명의의 금융자산내역을 급여신청서에 스스로 기재하도록 하고 직접 통장사본이나 해당 금융기관의 잔액증명서, 확인서 등을 발급받아 제출토록 요구하고, 금융조회외의 조회결과를 적용하도록 한다.

자동차는 전산자료 및 자동차세 수납대장을 확인하여 소유여부 및 차종 등을 조사하고, 보험계약서상 차량가액을 원칙으로 하여 가격을 산정하되 부득이한 경우 과세표준액, 중고차 시세 등을 적용한다.

〈표 10〉 재산의 종류와 범위

재산의 종류	재산의 범위
일반재산	<ul style="list-style-type: none"> - 지방세법에 의한 건축물(제180조제2호) 및 토지(제234조의8) - 주택·상가 등에 대한 임차보증금(전세금 포함) - 지방세법에 의한 선박·항공기(제180조제4호 및 제5호) - 기타, 가축·종묘 등 100만원 이상의 동산 - 지방세법에 의한 자동차(제196조의2) 중 2000cc 미만의 장애인 사용 승용자동차, 1500cc 미만의 차량 중 생업에 직접적으로 사용하고 있거나, 질병 부상 등에 따라 불가피하게 소유하였거나 차령이 11년 이상인 승용자동차, 승합자동차 중 생업용 및 장애인사용 2000cc 미만 차량, 이륜자동차 중 50cc 이상 260cc 미만 차량, 화물자동차 및 콘크리트믹서트럭, 견인 및 구난용의 특수자동차, 압류 등으로 폐차, 매매 및 운행이 불가능한 자동차
금융재산	<ul style="list-style-type: none"> - 조사대상가구의 가구원 명의의 현금, 수표, 어음, 주식, 국·공채 등 유가증권, 예금, 적금, 부금, 저축성보험 및 금전신탁 등
승용차	<ul style="list-style-type: none"> - 조사대상가구의 가구원 명의의 지방세법에 의한 자동차(제190조의2) 중 일반재산으로 분류된 차량을 제외한 승용자동차, 승합자동차, 260cc 이상 이륜자동차 및 밴형 화물자동차 - 승용차에 해당하는 타인 명의의 자동차를 상용하는 경우에도 승용차 기준 적용

자료: 보건복지부, 2006, 『2006년 국민기초생활보장사업 안내』.

마지막으로 부양의무자 조사는 수급권자의 신청에 따른 소득 및 재산조사 결과 소득인정액 기준에 적합하다고 판단되면 수급권자 가정방문 및 통장·이장·이웃주민 등을 통하여 부양의무자 유무, 부양의무자의 부양능력, 부양의무 이행여부 및 거부·기피사유 등을 청취 또는 확인하는 사실조사 후 부양의무자 유무를 확인하도록 하고 있다. 호적등본으로 부양의무자의 주민등록번호, 이름, 관계를 확인한 후 복지행정시스템에 부양의무자로 등록하며 호적정보는 G4C 시스템을 통해 직접 확인이 가능하고 부양의무자가 없다면 더 이상 조사는 불

필요할 것이지만 부양의무자가 여러 명 있을 경우에는 사실조사를 감안하여 부양능력이 가장 양호한 부양의무자부터 먼저 조사를 하도록 하고 있다. 다음 <표 11> 에 해당되는 사유의 경우는 부양불능자로 확인된 것이므로 사실상 부양능력 조사가 불필요하다.

<표 11> 부양불능 사유와 증빙자료

부양불능 사유	증빙서류
군복무	- 복무확인서 또는 조사자의 사실조사복명서
해외이주	- 출입국사실증명서 또는 조사자의 사실조사복명서
복역	- 재소증명서 또는 조사자의 사실조사복명서
행방불명	- 직권말소된 주민등록표를 우선으로 하고 증빙이 불가능할 때는 조사자의 사실조사복명서로 증빙함
사망후 호적부 미정리	- 사망확인서 또는 조사자의 사실조사복명서

자료: 보건복지부, 2006, 『2006년 국민기초생활보장사업 안내』.

다음으로 부양능력이 가장 양호한 자부터 재산 및 소득조사를 실시하는데, 수급자여부, 직계존속이나 중증장애인인 직계비속 부양 여부, 경로연금·장애수당 등 수급여부 등을 조사할 때는 소득·재산 조사가 불필요하다. 출가한 딸 등의 가구는 재산조사는 제외하고 소득만 조사하며 소득이 부양능력 없는 자에 해당하지 않는 경우는 모두 부양능력 미약자로 판정한다. 부양의무자 가구원 중 일용근로자, 행상 외의 근로자가 없는 경우에 한해서 재산만 조사한다. 차상위계층 및 아들 등 일반 부양의무자 가구는 소득·재산 모두 조사하도록 되어 있다.

3. 대상자 관리

수급자로 선정이 된 이후 이루어지는 관리는 수급자 또는 부양의무자의 구성원, 소득 및 재산 등에 대한 변동사항은 당사자의 신고 또는 전담공무원의

확인조사 등을 통해 파악하는 것이며, 부정수급이 발견될 경우 급여중지나 변경이 이루어진다. 또한 부정수급자에 대해서는 보장비용 징수기준에 의거한 징수가 이루어진다.

수급자를 관리하는 기관을 보장기관과 관련기관으로 구분하여 제시하면, 보장기관은 국민기초생활보장법 제2조 및 제19조에 의하여 급여를 행하는 보건복지부장관, 특별시장·광역시장·도지사, 시장·군수·구청장이 되며, 보장기관은 수급권자·수급자·차상위계층에 대한 조사와 수급자 결정 및 급여의 실시 등 이법에 의한 보장업무를 수행하기 위하여 사회복지사업법 제14조의 규정에 의한 사회복지전담공무원을 배치하여야 한다.

보장기관 중 보건복지부 장관은 최저생계비, 각종 급여기준, 수급권자 범위의 특례, 자활후견기관 지정 등 국민기초생활보장제도의 중요 정책사항을 결정하고, 시·도지사 및 시·군·구청장은 법령에 위임된 구체적인 국민기초생활보장사업을 집행하고 그 결과를 보건복지부장관에게 보고하게 된다. 이 때에 대부분의 사업집행은 시·군·구청장에게 위임되어 있으며, 시·군·구청장은 위임된 사업을 집행하고 그 결과를 시·도지사에게 보고한다. 이에 국민기초생활보장제도에서 사회복지전담공무원을 통해 조사 및 급여를 실시하게 된다.

보장기관 외에 국민기초생활보장제도와 관련된 기관들은 자활사업과 관련하여 자활후견기관 및 고용안정센터가 있으며, 입소시설인 보장시설이 있다.

이외에 2006년 7월부터 주민생활지원서비스를 통합적으로 제공하려는 주민서비스 혁신이 추진되면서 1단계 실시지역으로 선정된 지역의 경우 구청 단위에 국민기초생활보장과 관련하여 ‘통합조사팀’이 신설되었다. 통합조사팀이 신설된 지역의 경우 신규 수급신청자에 대한 초기 상담 및 접수는 읍면동 사무소에서, 조사 및 급여 결정은 통합조사팀에서 담당하고 있다.

통합조사팀 신설로 인해 변경된 업무내용 처리부서는 다음과 같다.

〈표 12〉 업무내용 처리 부서 변경사항(신규 조사 업무 중)

처리부서 (변경전)	업 무 내 용	처리부서 (변경후)
읍·면·동	각종 수급자 신청 접수, 변경 중지 신청, 초기상담 (구두신청, 초기상담 및 지원여부 검토, 구비서류 안내)	읍·면·동
읍·면·동	신청자 서류 접수 ⇒ 접수안내문 발급 ⇒ 시·군·구 전달 (신청서, 진단서, 전세계약서, 소득확인서, 임금확인서, 금융조회동의서 등)	읍·면·동
읍·면·동	신청서 민원서류로 접수(자산조회 의뢰 및 계 공부 확인)	통합조사팀
읍·면·동	각종 자산(전산)조회 및 부양의무자 확인·조사	통합조사팀
읍·면·동	신청자 가구 방문·상담·조사	통합조사팀
시·군·구	조사 결정 ⇒ 대상자에게 통보 (복지대상자 급여신청결과 통보서, 조건부수급자 결정통보서 작성 송부)	통합조사팀
읍·면·동	복지대상자에 대한 서비스내용 검토·분류 ⇒ 시·군·구 서비스연계팀, 사업팀, 읍·면·동 통보	통합조사팀
읍·면·동	복지대상자(수급자), 변경자, 중지자 관리 및 지원	읍·면·동

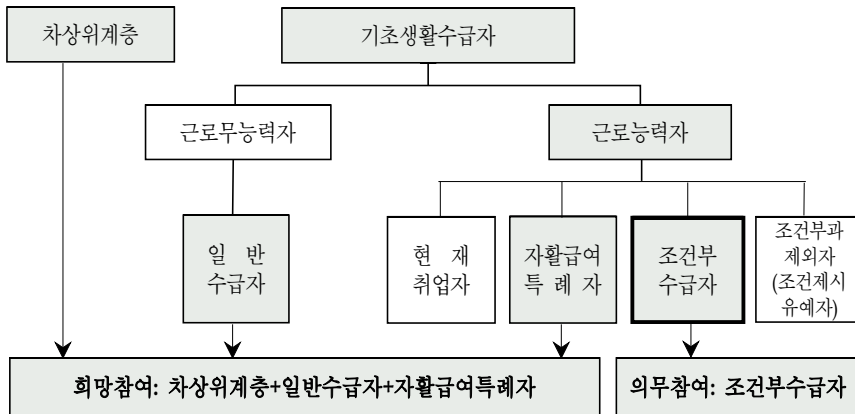
자료: 행정자치부 주민서비스 혁신추진단, 2006, 「주민생활지원서비스 업무운영 매뉴얼」.

제2절 자활사업 현황

1. 대상자 선정 기준 및 과정

자활사업 대상자는 만 나이(출생일)가 18세 이상 64세 이하의 수급자 및 자활사업 참여를 희망하는 차상위계층의 근로능력자이다. 이러한 대상자들은 국민기초생활보장법 제9조제5항, 국민기초생활보장법시행령 제7조, 제8조, 제36조에 의거하여 자활급여 특례자, 일반수급자, 차상위계층, 조건부수급자로 구분되는데, 자활급여 특례자는 수급자가 자활근로, 자활공동체(이상 시·군·구 주관), 자활취업촉진사업(노동부 주관) 등 자활사업에 참가하여 발생한 소득으로 소득인정액이 선정기준을 초과한 자, 일반 수급자는 조건부수급자가 아닌 수급자, 차상위계층^{주14)}은 실제소득이 최저생계비의 120%미만인 자를 의미하며, 이들은 희망에 의하여 자활사업에 참여하게 된다. 반면 조건부 수급자는 자활사업 참여를 조건으로 생계급여를 지급받는 자로서 근로능력자로 판정된 자 중 조건부과제외자와 조건제시유예자가 아닌 자를 의미한다.

[그림 1] 자활사업 대상자 선정 과정



※ 참여우선순위: 부수급자, 자활급여특례자→일반수급자, 차상위계층

주14) 2006년부터 실제소득이 최저생계비의 120% 미만인 자로서 미성년 자녀를 양육하고 있는 국적 미취득의 여성결혼이민자도 포함하고 있다(복지부, 2006).

여기서 근로무능력자란 장애인고용촉진 및 직업재활법 제2조제2호의 규정에 의한 중증장애인, 보건복지부장관이 정하는 질병 또는 부상(단순경증질병)에 해당하지 아니하는 질병·부상 또는 그 후유증으로 3월 이상의 치료 또는 요양이 필요한 자, 임신 중에 있거나 분만 후 6개월 미만의 여자, 공익근무요원 등 법률상 의무를 이행중인 자, 기타 근로가 곤란하다고 보건복지부장관이 정하는 자로서 제1호 중증장애인 범위에 해당하지 않는 장애인복지법상 4급 이내의 장애인 등에 해당하는 자를 의미한다.

〈표 13〉 근로무능력자 범주

대 상 자	기 준	제출(증빙) 서류	비 고
① 장애인고용촉진및직업재활법제2조제2호의 규정에 의한 중증장애인	- 동법 시행령 제7조 (중증장애인 기준)	- 복지행정시 스템 등 자체공부확인	
② 보건복지부장관이 정하는 질병 또는 부상에 해당하지 아니하는 질병·부상 또는 그 후유증으로 3월 이상의 치료 또는 요양이 필요한 자 ¹⁵⁾	- 치료기간이 반드시 명시된 진단서 등	- 진단서 - 입원확인서 (정신과 질환 입원시)	- 복지부장관이 정하는 질병·부상은 단순 경증질병을 말하며, 법개정시까지 질병·부상명에 관계없이 치료기간만으로 판정
③ 임신부	- 임신중에 있거나 분만 후 6월미만의 여자	- 진단서(소견서)	
④ 공익근무요원 등 법률상 의무를 이행중인 자		- 군복무확인서 등	
⑤ 기타 근로가 곤란하다고 보건복지부장관이 정하는 자	- 제1호 중증장애인 범위에 해당하지 않는 장애인복지법상 4급 이내 장애인	- 복지행정시 스템 등 자체공부확인	※ 1~4급장애인

자료: 보건복지부, 2006, 『2006년 자활사업안내』.

만약 18세미만으로 근로무능력자에 해당하나 학교 미진학자, 중퇴자, 가출자 등 미성년자가 자활사업 참여를 희망할 경우에는 가급적 취업대상자로 분류하여 노동부 자활프로그램 참여를 적극 유도한다. 15세 미만인 자는 자활사업 참여를 제한하고 15~17세인 자는 보호자 또는 후견인의 동의를 얻은 경우로 참여를 제한하며, 근로시간은 1일에 7시간, 1주일에 42시간을 초과하지 못하나, 당사자간의 합의에 의하여 1일에 1시간, 1주일에 6시간을 한도로 연장이 가능하다.

또한 조건부과제외자란 개별가구 또는 개인의 여건 등으로 자활사업에 참가하기가 곤란한 자, 근로 또는 사업에 종사하는 대가로 소득을 얻고 있는 자, 환경변화로 적응기간이 필요하다고 인정되는 자(단, 3개월에 한함), 기타 자활사업에 참여할 것을 조건으로 생계급여를 지급하는 것이 곤란하다고 보건복지부장관이 정하는 자이며, 조건제시유예자란 이에 해당되지 않지만 지역·가구여건 등의 사업시행여건이 개선될 때까지 자활사업 참여가 한시적으로 유예되는 5~6급 장애인, 도서벽지거주 수급자, 질병·부상 등의 사유로 자활사업참여가 곤란하다고 시·군·구청장이 결정한 자, 시험준비생, 직업훈련, 학원수강생, 북한이탈주민 등이다.

주15) ‘질병·부상 또는 그 후유증으로 3월 이상의 치료 또는 요양을 필요로 하는 자’에 대한 근로능력 판정은 다음 지침에 따름.

- 반드시 치료기간이 명시된 진단서(소견서 포함)를 제출토록 하며, ‘근로능력 상실’이 아니라 명시된 기간동안 근로능력이 없음을 인정해 주는 것이므로 기간경과 후에는 근로능력 재판정을 실시하고 진단서를 갱신하여야 함.
- ‘향후 지속적인 관찰을 요함’ 등의 구체적인 기간이 명시되지 않은 진단서 제출자에 대해서는 보건복지부 고시 제2002-40호 ‘상시 또는 장기투약이 필요한 고혈압성질환, 당뇨병 등 11개 만성질환’에 해당하거나, 보건복지부 고시 제2004-83호 ‘희귀·난치성 질환 목록’에 해당할 경우, 근로능력 회복을 위한 성실한 치료이행을 전제로 3개월의 근로능력판정 유예기간을 두되, 연1회 이상 진단서를 갱신함. 반면 만성질환 및 희귀·난치성 질환에 해당하지 않는 경우 근로능력자로 관리함.
- 진단서를 제출하지 못하는 질병·부상자에 대해서는 근로능력자로 관리하여 조건부과제외사유 검토 후 조건부수급자로 선별하고 근로능력정도에 맞는 자활사업에 참여토록 함.

〈표 14〉 조건부과제외자-① 개별가구 또는 개인의 여건 등으로 자활사업에 참가하기가 곤란한 자

대 상 자	기 준	제출(증빙) 서류	조건부수급자에 해당
○ 미취학 자녀, 질병·부상·장애 등으로 거동이 곤란한 가구원 또는 치매 등으로 특히 보호가 필요한 가구원을 양육·간병·보호하는 수급자 (가구별 1인에 한함)	- 장애의 경우, 1-4급 장애인을 실제 보호하는 자 - 질병·부상·중증 알콜중독 등으로 상시적인 간병·보호중인 경우	- 진단서 (소견서) 또는 사실확인 조사에 의한 시·군·구청장의 결정	- 양육·간병·보호를 할 수 있는 다른 가구원(근로능력유무와 무관)이 있는 경우 - 실제로 양육·간병·보호를 수행하지 않는 경우 ※ 보장기관 또는 지역사회복지관련 기관 등에서 보육·간병·보호서비스를 제공받고 있거나 제공받는 것이 가능한 경우 (보육료 지원혜택을 활용하도록 적극 독려)
	※ 실제 양육·간병·보호에 대한 읍·면·동의 사실확인조사를 거쳐 시·군·구청장이 조건부과제외 여부를 결정 ※ 1세미만의 영아의 경우에는 다른 가구원이 있더라도 모에 대한 조건부과제 제외		

자료: 보건복지부, 2006, 『2006년 자활사업안내』.

〈표 14〉 계속

대 상 자	기 준	제출(증빙) 서류	조건부수급자에 해당
○ 대학생	- 대학, 산업대학, 교육대학, 전문대학, 기술대학, 각종학교에 재학중인 대학생 (고등교육법 제2조) ※ 야간대학생 포함	- 재학증명서	- 방송·통신대학생 - 대학원생
○ 장애인직업재활 실시기관 및 한국장애인고용촉진공단이 실시하는 고용촉진 및 직업재활사업에 참가하고 있는 장애인(5~6급)	- 직업재활실시기관 (장애인고용촉진및직업재활법 제8조) · 특수교육기관, 장애인복지관, 장애인직업재활시설, 장애인복지단체, 직업능력개발훈련시설, 기타 직업재활 실시기관 - 한국장애인고용촉진공단사업(동법 제36조)	- 해당기관에 참가 여부 확인	

자료: 보건복지부, 2006, 『2006년 자활사업안내』.

〈표 15〉 조건부과제외자-② 근로 또는 사업에 종사하는 대가로 소득을 얻고 있는 자

대 상 자	기 준	증빙(확인)서류	조건부수급자에 해당
<ul style="list-style-type: none"> ○ 주당 평균 3일 이상 (1일 6시간 이상에 한함) 근로에 종사하거나 주당 평균 4일 이상의 기간동안 22시간이상의 근로에 종사하는 자 	<ul style="list-style-type: none"> - 1개월이상 지속적인 주당 평균 3일 이상(1일6시간이상)이거나 주당평균 4일 이상의 기간동안 22시간 이상근로 ※ 1개월 미만 신규 취업자에 대해서는 1개월이상 지속적인 근로종사 여부에 대해 사후확인 철저 - 임금(상시·임시·일용)근로자, 농업·임업·어업·축산업 종사자 행사·노점 등을 운영하는 자 - 가정내 부업자 포함 	<ul style="list-style-type: none"> - 재직증명서, 고용임금확인서, 근로소득원천징수부사본, 월급명세서 등 소득조사자료 또는 복지행정시스템을 통한 전산조회자료 - Work-Net을 통한 고용보험가입여부, 건설현장근무확인서 등 - 농지원부, 가족사육증명 등 첨부, - 증빙서류 제출곤란자에 대해서는 소득신고서 	
<ul style="list-style-type: none"> ○ 부가가치세법에 의하여 사업자등록을 하고 그에 종사하고 있는 자 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업자등록여부 및 실제 사업 운영여부를 확인 - 당해 사업유지에 필요한 경우에는 사업의 주운영자가 아닌 가구원의 근로 인정 가능(※ 1인에 한함) 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업자등록증 및 사업소득증빙서류 - 증빙서류 제출곤란자에 대해서는 소득신고서 	<ul style="list-style-type: none"> ※ 사업자등록을 한 자활공동체에 참여하고 있는 자에 대하여는 조건부수급자로 관리

주: 3일 이상 근로활동 종사로 조건부과 제외된 자(일용·임시고용 등 불완전취업자 등)에 대한 조치사항

자료: 보건복지부, 2006, 『2006년 자활사업안내』.

〈표 16〉 조건부과제외자-③ 환경변화로 적응기간이 필요하다고 인정되는 자
(단, 3개월에 한함)

대 상 자	기 준	제출(증빙) 서류	조건부수급자에 해당
○ 병역법에 의한 입영예정자 또는 전역자	- 입대에정일이 속한 달의 전달부터 전 3개월간 또는 전역일이 속한 달의 다음달부터 3개월간	- 입영 및 전역 증빙서류	
○ 교도소 등의 출소자	- 교도소, 구치소, 보호감호시설 등에서의 출소일이 속한 달의 다음달부터 3개월	- 출소증빙서류 또는 경찰서·교도소등의 확인서류	
○ 보장시설(영제38조)에서 퇴소한 자	- 보장시설 퇴소일이 속한 달의 다음달부터 3개월	- 시설수급자에서의 보호변경 관련서류 등 퇴소사실 증빙서류	
○ 학교졸업자	- 다음의 학교 졸업일이 속한 달의 다음달부터 3개월 · 고등학교, 고등기술학교, 특수학교 또는 이에 준하는 각종 학교(초중등교육법 제2조제4호 내지 제6호) · 대학, 산업대학, 교육대학, 전문대학, 기술대학 또는 이에 준하는 각종학교(고등교육법제2조)	- 졸업증명서 또는 사실확인조사서	- 방송·통신대학 졸업생
○ 질병, 부상으로 2개월이상의 치료를 받고 회복한 자	- 질병·부상으로부터 회복한 날이 속한 달의 다음달부터 3개월	- 진단서	

자료: 보건복지부, 2006, 『2006년 자활사업안내』.

〈표 17〉 조건부과제외자-④ 기타 자활사업에 참여할 것을 조건으로 생계급여를 지급하는 것이 곤란하다고 보건복지부장관이 정하는 자

대 상 자	기 준	제출(증빙)서류	비고
○ 자 활 사업 참여가 곤란한 자	- 18세이상의 중·고교 재학생 - 알콜중독 또는 향정신성 약물중독 등으로 치료과정에 있는 자	- 학비지원과 관련하여 확인 - 해당기관에 확인	

자료: 보건복지부(2006), 『2006년 자활사업안내』.

〈표 18〉 조건제시유예자 범주

대 상 자	기 준	제출(증빙)서류	비 고
○ 5~6급 장애사유로 자활사업 참여가 곤란하다고 시·군·구청장이 결정한 자	- 5~6급 장애인 중에서 장애사유로 자활사업 참여가 불가능한 자 ※ 근로능력자로 판정된 경미한 장애인의 불참의사 표명, 참여거부, 이의제기 등의 경우에 읍·면·동장의 조사를 거쳐 시·군·구청장이 결정	- 읍·면·동 장 의 사실조사 확인서	- 추정소득 부과가능(단, 주거 및 생활실태로 보아 소득이 인정되는 경우) - 5~6급 장애인은 원칙적으로 자활사업에 참여하며, 장애사유로 참여가 곤란하다고 시·군·구청장이 결정한 자에 한해 조건제시 유예
○ 도서벽지 거주 수급자	※ '01. 12. 31일 기준으로 승인된 지역에 한해서만 인정되며 시·도에서 도서벽지지역 해제를 결정(해제결정 후 복지부 보고)	- 시·도 관 리	- 자활사업여건이 개선될 때까지 한시적으로 조건제시를 유예 - 관내 실시가 가능한 자활근로사업·지역봉사 등 적극 활용

자료: 보건복지부, 2006, 『2006년 자활사업안내』.

〈표 18〉 계속

대 상 자	기 준	제출(증빙)서류	비 고
○ 질병·부상 등의 사유로 자활사업참여가 곤란하다고 시·군·구청장이 결정한 자	- 3개월 이상 진단서를 제출하지 못한 수급자와 복지부장관이 정한 질병·부상에 해당하는 자 중에서 질병·부상 등으로 자활사업참여가 불가능한 자	- 읍·면·동장의 사실확인 조사서 - 시·군·구청장의 결정	- 시·군·구청장 결정시 관련의료기관(보건소포함)의 의견청취 등 결정의 객관성을 확보 - 분기마다 사업참여 가능 여부를 재확인 함
○ 시험준비생, 직업훈련, 학원수강생	- 진학·취업시험준비생 - 취업을 위한 직업훈련·학원수강생 ※ 원칙적으로 1회에 한하여 인정	1회 - 원서접수증, 학원수강증 등 - 사실확인조사서 2회 이상 - 시·군·구청장의 결정	- 시험응시일까지 또는 훈련·학원수강기간동안 조건제시유예 ※ 2회이상 조건유예 인정시는 읍·면·동장의 조사를 거쳐 시·군·구청장이 결정
○ 북한이탈주민	- 북한이탈주민의보호 및 정착지원에 관한 법률(제26조)에 의한 수급자 중 근로능력자	- 관련공부확인	- 정착지원시설로부터 최초 거주지 전입후 1년간 조건제시유예자로 관리하되, 희망시 자활사업 참여가능
○ 18세 이상 고등·대학교 중퇴 및 휴학생	- 18세이상 고등·대학교 중퇴 및 휴학생 중 경제적 어려움 등 가구 또는 개별여건의 사유로 자활사업 참여가 곤란한 자	- 중퇴 및 휴학사실 확인서 - 읍·면·동장의 사실확인서 등	- 추정소득 부과가능(단, 주거 및 생활실태로 보아 소득이 인정되는 경우) - 복학 및 자활사업 참여여건이 조성될 때까지 3개월간 조건제시 유예

자료: 보건복지부, 2006, 『2006년 자활사업안내』.

2. 대상자 관리

대상자별 자활사업의 결정은 근로능력점수를 바탕으로 각 참여자의 특성에 맞게 결정하도록 한다. 근로능력점수는 2005년까지 개인의 연령, 건강상태, 직업이력 및 학력을 반영하여 산정되었는데, 2006년부터 개인의 근로욕구 및 가구여건 등을 반영하기 위해 근로능력점수표에 재량점수를 포함시켰다. 자활사업의 근로능력판정은 연령에 30점, 건강상태와 직업이력 및 학력에 각각 25점, 그리고 재량점수에 20점을 부여하고, 연령이 낮을수록, 건강상태가 양호할수록, 자격증 및 경력이 많을수록, 가구여건이 좋고 근로의욕이 높을수록 높은 점수를 부여하게 된다.

〈표 19〉 근로능력 점수표

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

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

2) 직업이력과 학력이 일치하지 않는 경우 ①직업이력, ②학력의 순위로 산정함.

자료: 보건복지부, 2006, 『2006년 자활사업안내』.

자활사업참여자는 근로능력점수별로 아래와 같이 사업이 결정되며, 근로능력점수가 40점 이상인 자는 근로능력 양호자로 보고 근로유지형, 사회적일자리형, 인턴형, 시장진입형 등의 자활근로나 자활공동체사업, 그리고 취업적응 훈련 및 취업알선 등의 사업에 연계되고, 40점 이하인 자는 근로능력 미약자로 보고 취업은 어렵지만 노동 강도가 낮은 지역봉사 등의 사업에 연계된다.

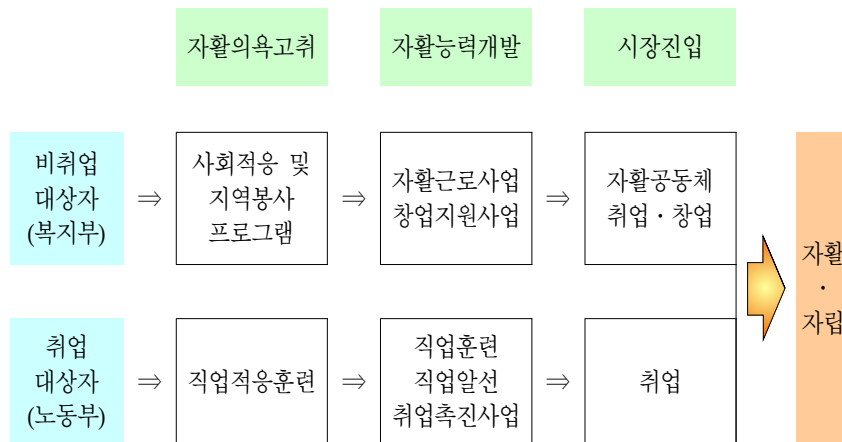
〈표 20〉 자활사업 대상자 사업종류

자활급여종류 (구체적인 사업지정)		선 발 방 법	
		기 준	근로능력 점 수
직업적응훈련		▪ 근로의욕 고취 및 직업적응훈련이 필요한 수급자 및 차상위계층	70점 이상
취업알선		▪ 근로능력과 욕구가 높아 노동시장에서의 취업이 가능한 자	
직업훈련(창업훈련)			
자활취업촉진사업 등			
자활공동체사업		▪ 자활공동체사업 참여욕구가 높은 자 ▪ 기술습득정도·노동강도가 높은 사업참여가 가능한 자	70점 이상
자 활 근 로	시장진입형	▪ 자활근로프로그램 참여욕구가 높은 자 ▪ 일용·임시직으로 직업경험이 있는 자	51~69점
	인턴형		
	사회적일자리형		
	근로유지형	▪ 노동강도가 낮은 사업참여가 가능한 자 ▪ 간병·양육 등 가구여건상 관내사업만이 가능한 자	41~50점
지역봉사		▪ 건강상태·연령상으로 노동강도가 낮은 사업만이 가능한 자 ▪ 타 자활사업 대기자 등	40점 이하
사회적응프로그램		▪ 알코올의존 및 우울증 등 정신건강상 문제가 있는 경우 ▪ 근로의지가 현저히 낮은 경우 ▪ 상습적인 조건불이행자 등	점수와 무관
생업자금융자		▪ 공동체 및 개인창업을 희망하는 자	신청서 심사·평가

자료: 보건복지부, 2006, 『2006년 자활사업안내』.

결정된 자활사업은 고정된 것이 아니며, 취업대상자와 비취업대상자 각각의 특성에 맞게 자활의욕고취, 자활능력개발, 시장진입이라는 목표 하에 단계적으로 추진되어 궁극적으로 자활·자립의 목적을 달성하도록 한다.

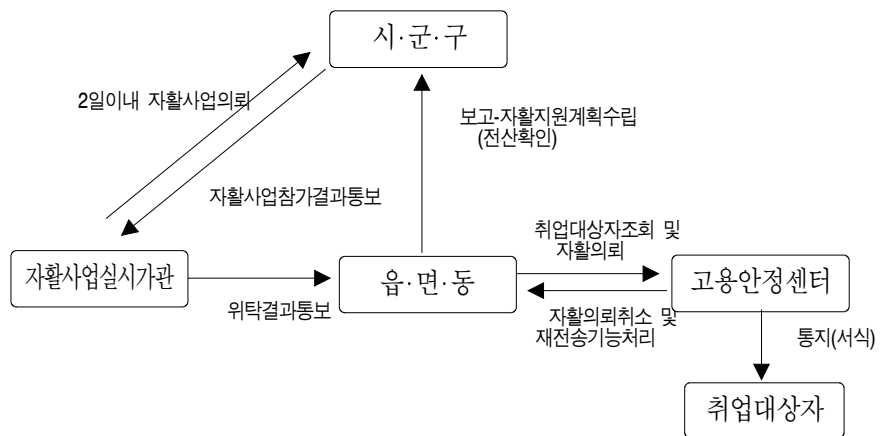
[그림 2] 자활사업 단계별 추진체계



자료: 보건복지부, 2006, 『2006년 자활사업안내』.

조건부수급자의 경우, 가구별자활지원계획 수립을 위한 상담에 응해야 하는 의무사항 및 상담불응 시 조건불이행으로 생계급여가 중지됨을 주지시키고 있다. 여기서 자활지원계획이란 수급자의 자활을 체계적으로 지원하기 위해 수급자의 근로능력·자활욕구·취업상태·가구여건 등을 감안하여 수립되는 계획으로서 협의로 조건부수급자에 대한 생계급여 조건부과이며, 광의로 수급자가구 전체에 대한 자활지원서비스 제공 계획이라 할 수 있다. 자활지원계획에는 자활프로그램의 종류 및 내용, 실시기관명, 참여기간 등의 내용으로 구성되며 다음 [그림 3] 과 같이 고용안정센터의 직업상담원, 자활후견기관 등 자활사업 실시기관의 담당자에게 의뢰하는 과정을 거치게 된다.

[그림 3] 가구별 자활지원계획 수립과정



자료: 한국보건사회연구원, 2003, 『2002년 국민기초생활보장제도 평가 및 정책과제』.

제3장 선행연구 검토

제1절 기초생활보장

국민기초생활보장제도가 시행된 지 이제 만 6년이 지났으며, 그 동안 ‘사각 지대의 존재’와 ‘근로이지 약화 및 소득의 하향신고’ 등이 제도의 문제점으로 지적되었다.

제도 시행 초기에는 주로 기존의 생활보호법과 대비해 제도의 의의를 다루는 연구들이 수행되었고(김미곤, 1999; 이현주, 1999; 박능후, 2000; 김수현, 2002), 체계적인 평가들을 기반으로 기초생활보장제도의 성과를 분석하고 문제점과 개선방안을 제시하는 연구는 2001년 이후 실시되었다.(이현주 외, 2001) 그리고 실태조사를 통해 문제점을 파악하고 정책제안을 제시하기 시작한 것은 2003년 이후라고 할 수 있다.(이태진 외, 2003; 김미곤 외, 2003, 여유진 외, 2004, 윤진호 외, 2004)

이태진 외(2003)의 연구는 평가범주를 대상, 급여, 전달체계, 재정, 자활사업으로 구분해 기초생활보장제도 전반에 대한 체계적인 평가를 실시한 후 이러한 평가영역별로 구체적인 정책 개선방안을 제시하였다. 여유진 외(2004)의 연구는 기초생활보장제도 중 선정과 급여에 초점을 두어 선정의 합리성과 급여의 적절성을 평가하고, 보다 효과적이고 효율적인 제도를 만들기 위한 정책 제언을 하였다. 김미곤 외(2003)의 연구는 수급자 선정 및 급여 결정에 있어 중요하나 정확한 조사가 어렵기 때문에 제도의 건강성을 저해하는 ‘자산조사’를 중점적으로 모니터링하여 그 현황 및 유형별 문제점을 파악하였고, 자산조사 모니터링 체계구축에 초점을 둔 국민기초생활보장제도 모니터링 체계 구축방안을 제시하였다. 또한 그동안 수행된 많은 국민기초생활보장제도와 관련된 연구(이상은, 2004; 김미곤, 2005; 구인회, 2005) 등에서 제도의 문제점 진단, 정책효과 검증,

정책의 발전을 위한 개선방안 제시 등이 이루어졌다.

위의 연구들은 국민기초생활보장제도의 대상, 급여, 전달체계, 재정을 종합적으로 평가하거나 시기적으로 평가가 필요하다고 판단되는 부분에 초점을 두어 문제점 및 개선방안을 파악한 것이다. 본 연구는 국민기초생활보장제도 중 현재 정책평가가 필요하다고 판단되는 ‘대상자 선정과 관리’에 초점을 두는데, 이에 앞서 이와 관련된 주요 연구결과를 정리하면 다음과 같다.

대상자 선정은 정확한 소득, 재산, 부양의무자 조사를 통해 정부의 정책적 보호가 필요한 빈곤층을 지원하고 있는가를 검토하는 것이다. 그렇지만 자영업자 및 임시·일용 근로자의 경우 소득을 정확하게 파악하기 어려워 이들 직종 근로자와 상용직 근로자간의 형평성 문제가 발생하고 있다.(이태진 외, 2003, 김미곤 외, 2003; 여유진 외, 2004) 재산의 경우 소득이나 부양의무자 조사보다는 전산시스템을 활용해 파악하기가 수월하나 토지나 건물과 같은 부동산 재산의 정확한 현시가를 파악하기 어렵고, 금융재산의 경우 정기조사에서만 전국분 조회가 가능한 한계 등이 문제로 지적된다.(김미곤 외, 2003) 부양의무자 조사의 경우 현재 부양의무자에 해당되는 1촌 이내 직계혈족과 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족이라는 부양의무자 범위가 지나치게 광범위하고, 부양의무자의 소득을 파악할 때 정확하게 소득 파악이 되는 상용직 근로자와 임시·일용직 근로자간의 형평성 문제가 발생한다는 지적이 계속되고 있다(신상기 외, 2003; 여유진 외, 2003; 윤진호 외, 2004).

대상자 선정 이후에도 수급가구의 자격변동에 대한 지속적인 확인을 통해 부정수급을 방지함으로써 제도의 건강성을 도모해야 하는데, 이것이 자진신고로 이루어지기 보다는 보장기관의 확인 위주로 운영되어 행정부담을 가중시키고 있다는 지적도 수급자 관리에 대한 연구에서 나타나고 있다(이태진 외, 2003; 신상기 외, 2003; 김미곤 외, 2003). 이와 더불어 관련 기관 간 협업 및 효율적인 업무연계를 통해 전달체계의 적합성을 향상시키고, 기초생활보장 서비스 수요자들인 수급자에 대한 서비스 수준을 향상시키는 것은 대상자 선정 못지않게 제도의 효과성을 높이기 위한 중요한 정책영역이다. 그렇지만 기관 간 원활한 업무연계를 통한 정책시너지 효과는 아직 시기상조이고, 단지 대상

자 의뢰 및 프로그램 이용, 수급자 관련 정보교환 정도만 이루어지는 것으로 나타났다(이태진 외, 2003; 강혜규, 2005).

제2절 자활사업

자활사업은 사회적으로 배제되어 무력감에 고통 받고 있는 실직수급자에게 사회참여의 기회를 제공한다는 점에서 매우 큰 의의가 있으며, 자활사업 참여로 취업과 창업이 이루어지고 이는 소득증가를 가져와 참여자의 삶의 질을 높이는 성과를 가져온다. 그러나 자활사업은 그 추진과정에서 많은 문제점이 발생하였고, 이에 대한 진단과 문제점을 개선하기 위한 많은 연구들이 수행되었다.

자활사업의 문제점을 지적하고 이에 대한 개선의 기본방향과 대상자 선정, 급여체계, 전달체계 등의 세부적인 개선방안을 제시(노대명 외, 2004)하는 연구와 자활대상자에 선정 및 분류체계의 문제점을 진단하고 이에 대한 개선방안을 제시(강병구 외, 2005)한 연구가 대표적이라고 할 수 있다. 또한 그 동안 수행된 국민기초생활보장제도에 대한 모니터링과 평가 연구들이 자활사업에 대해 논하고 있다(여유진, 2004; 이태진 외, 2003; 이현주 외, 2002).

위의 연구를 포함한 대부분의 자활사업 관련 선행연구들은 자활사업과 국민기초생활보장제도의 관계를 비롯한 자활사업 전반에 관련된 매우 포괄적인 내용을 담고 있다고 할 수 있다. 본 연구는 ‘대상자 선정 및 관리’의 평가에 초점을 두게 되는데, 이에 대한 주요 연구내용 및 결과를 정리하면 다음과 같다.

우선 소득평가액과 재산의 소득환산액을 더한 소득인정액이 최저생계비 이하이어야 함과 동시에 부양의무자 기준을 충족해야하는 국민기초생활보장제도의 수급자 자격에 대해 언급하면서 자활사업 대상자 선정의 문제를 지적한다. 즉, 근로능력 있는 빈곤층의 상당수는 소득지위별 분포나 고용상태가 결코 안정적이지 않은 상황에 있는 사람들이지만, 국민기초생활보장제도의 수급자격을 위한 모든 조건을 충족하지 않아 자활사업에 참여하지 못하고 있는 점을 지적한다(노대명 외, 2004; 이태진 외, 2003). 현재 희망자에 한해 최저생계비 120%

까지의 차상위 계층이 자활사업에 참여할 수 있는 기회가 있으나, 어떤 객관적 근거 없이 정책적으로 설정된 최저생계비 120%의 기준은 문제가 있다고 지적한다(강병구 외, 2005).

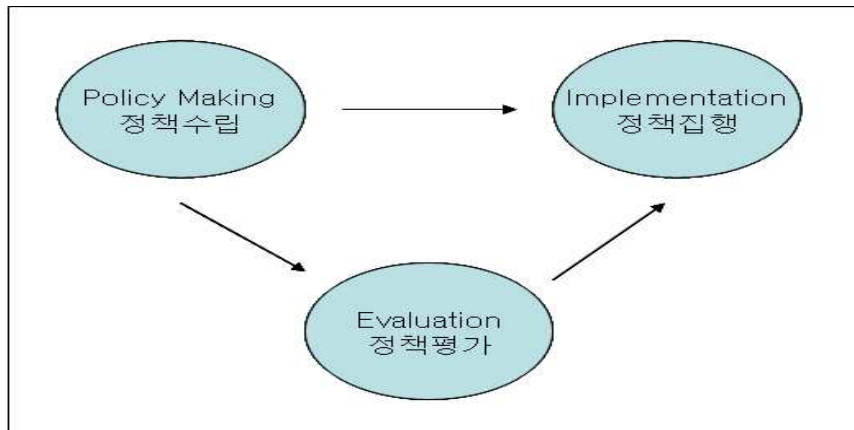
또한 근로능력 판정에 관련하여 수급자 연령(18~64)과 근로무능력 기준(근로능력점수)은 개인의 근로의욕이나 심리적 건강상태 등의 객관적 기준에 의해 판별 불가능한 사항들 때문에 근로능력을 판별하기에 충분하지 않으며, 더욱이 이 점수에 따라 취업대상자와 비취업대상자로 분류하고 참여사업을 결정하는 방식은 자활사업 대상자의 욕구 및 특성을 적절히 반영할 수 없다고 지적한다(강병구 외, 2005; 노대명 외, 2004; 이태진 외, 2003). 취업대상자와 비취업대상자의 구분을 자활의지가 높은 경우에 한해 취업대상자로 분류될 수 있도록 완화한 기준이 현실에서 활용되고 있다는 점과 수급자들의 유형별 분포가 지자체별로 통상적으로 이해할 수 있는 편차보다 크게 나타나는 실태를 보더라도 현행 참여자 유형분류체계가 큰 타당성을 가지지 않음을 보여준다 하겠다(노대명 외, 2004). 또한 자활사업 결정과정을 보면, 사회복지전담공무원의 61.7%가 수급자의 욕구가 고려되지 않은 상태에서 정부지침에 따라 근로능력을 판정하여 결정·통보하는 방식을 취하거나 지역현실에 맞춰 일방적으로 배치하고 있다고 나타났다(이태진 외, 2003).

이러한 지적들은 사례관리의 부재에서 그 근본적인 원인을 찾을 수 있을 것이다. 현재 자활사업은 개인 참여자에 대한 근로능력 판정에만 초점을 두어 이들의 가구여건을 파악하고 지원할 수 있는 사례관리체계가 미흡하다. 더욱이 가구 여건을 파악할지라도 필요한 서비스를 공급할 수 있는 자원이 부족한 실정이다. 이에 많은 연구들은 자활사업 참여자에 대한 사례관리체계의 구축을 위해 사례관리를 전담할 수 있는 인력배치를 바탕으로 한 사례관리체계의 구축을 제안하고 있다(노대명 외, 2004; 유경준 외, 2004; 강병구, 2005).

제3절 정책 평가

정책은 크게 정책의 수립과 정책의 집행, 그리고 정책평가 세 부분으로 구성되는데, 이 중 정책평가는 ‘정책의 산출물(output), 성과(outcome) 등을 포함해 정책과정 전반에 걸쳐 과학적 방법을 통하여 이루어지는 활동’이라고 할 수 있다.

[그림 4] 행정서비스 구성요소 간 관계



이러한 정책평가는 접근방법에 따라 ‘내부평가 vs 외부평가’, ‘형성적 평가 vs 총괄적 평가’, ‘과정평가와 결과(효과성) 평가’ 등으로 구분되는데, 국민기초생활보장제도의 경우 평가시기에 따른 구분인 ‘과정평가와 결과평가’ 틀을 주로 활용하고 있다.(이현주 외, 2002; 이태진 외, 2003; 여유진 외, 2004)

국민기초생활보장제도가 도입된 이후 이 제도의 성과를 평가하는 연구들은 주로 과정평가에 초점을 두어 제도평가를 실시하였다.주16) 특히 2002년 이후

주16) 과정평가(process evaluation)란 정책이 집행되는 중 또는 정책집행이 끝난 후에 정책집행과정에서 나타난 집행계획, 집행절차, 집행활동 등을 점검하는 것을 내용으로 한다. 이를 통해 과정평가는 추진전략의 효율성, 정책내용의 수정·보완, 정책변경에 필요한 정보제공 등

기초생활보장제도를 보다 정교하게 평가하기 위하여 평가틀을 구성하고(이현주, 2002), 이렇게 만들어진 평가틀에 따른 분석이 활발하게 진행된다. 이태진 외(2003), 여유진 외(2004), 강혜규 외(2004)의 연구가 대표적인 예이다.

이태진 외(2003)은 한국보건사회연구원의 기초보장·자활정책평가센터의 지속적인 사업의 일환으로 국민기초생활보장제도의 주기적 평가라는 의미를 갖는 연구를 진행한 바 있다. 이 역시 국민기초생활보장제도를 평가하는 전범위 분석틀을 구성하고 제도에 대한 전반적 점검을 실시한 연구이다. 이 연구는 비교적 방대한 조사를 수행하고 이를 기초로 평가를 진행함으로써 제도 시행 3년에 새로운 자료의 제시가 가능하도록 하였다. 이후 이루어진 여유진 외(2004)와 강혜규 외(2004)의 경우는 분석내용을 보다 상세하게 세분하여 선정 및 급여, 전달체계로 전문화하고 있다. 하지만 자료의 수집이나 분석방식은 그 전년도와 전반적인 평가와 유사하다.

2002년 이후 이루어진 기초생활보장제도에 대한 평가연구들은 보다 많은 양적 자료의 수집에 기초하고 있으며 국민기초생활보장제도의 성숙을 고려하여 앞의 평가연구를 바탕으로 일부를 수정, 보완, 발전시키는 형식으로 진행되었다.

을 목적으로 한다. 또한 정책효과나 부작용이 발생한 경로를 밝혀 총괄평가(summative evaluation)를 보조하는 것을 목적으로 하기도 한다. 과정평가는 정책과정상에서 평가가 이루어지는 시점을 기준으로 형성평가(formative evaluation)와 사후적 과정평가로 구분되기도 한다.(정정길 외, 1997; 이진주, 1998; 노화준, 2001)

제4장 대상자 선정 및 관리에 대한 실무자 평가

제1절 본 연구의 평가틀

본 연구는 ‘대상자 선정 및 관리’와 관련된 평가틀을 구성하기 위해 기존 연구의 평가틀을 검토하였다. 먼저 이태진 외(2003)의 연구에서 사용한 평가틀 중 기초생활보장과 관련해서는 ‘대상’과 ‘전달체계’라는 평가틀을 참고하였다. ‘대상’이라는 평가틀은 ‘수급자선정의 합리성’과 ‘수급자의 권리보장’이라는 두 평가항목으로 구분되어 평가지표가 구성되어 있는데, 본 연구는 이 중 ‘수급자선정의 합리성’에 중점을 두어 이에 해당하는 평가지표를 검토하였다. 즉 사회복지전담공무원의 입장에서 수급자의 소득, 재산을 정확하게 파악하고 있다고 생각하는지, 수급자가 소득과 재산을 성실하게 신고 한다고 생각하는지, 수급자의 신고소득과 실제소득과의 차이는 어느 정도 된다고 보는지 등에 관한 지표를 검토하였다. ‘전달체계’라는 평가틀은 ‘인력활용의 적절성’과 ‘전달체계 구조의 적합성’이라는 평가항목으로 구분되어 있는데, 이 중 ‘전달체계 구조의 적합성’에 중점을 두어 평가지표를 검토하였다. 주로 모니터링 대상자가 속한 시군구의 기초생활보장업무를 수행하면서 접촉하는 기관과 주요 접촉사유, 업무수행상의 장애요인 등에 관한 지표를 검토하였다. 그리고 자활사업과 관련해서는 ‘대상자 선정의 적절성’, ‘전달체계 운영의 적합성’이라는 세부 평가항목에 초점을 두었다. ‘대상자 선정의 적절성’에서는 현행 ‘근로능력점수’의 문제점, 자활사업 미참여 이유 등의 지표를 검토하였고, 전달체계의 경우는 자활후견기관 실무자가 근무하는 지역사회 단위에서 주로 접촉하는 기관과 업무수행상의 장애요인 등에 관한 지표를 검토하였다.

여유진 외(2004)의 연구는 ‘대상자 선정 및 급여’와 관련된 평가틀로 ‘최저생활보장’, ‘효율성’, ‘가족복지’라는 틀로 구성되어 있다. 이 중 ‘최저생활보장’

이라는 평가들에서는 선정과 관련된 평가항목을 검토하였는데, 주로 부양의무자 관련 지표들을 검토하였다. ‘효율성’은 대상효율성이라는 평가항목으로 구성되어 있는데, 자산조사 및 부양의무자조사의 정확성, 실제소득과 신고소득간의 차이 정도, 재산상태에 대한 파악 정도, 추정소득 적용률, 부정수급 발견 이후 처리방식 등에 관한 지표를 검토하였다.

기존 연구의 ‘대상자 선정 및 관리’에 관련된 평가들을 검토한 후 본 연구에서는 평가들을 다음과 같이 구성하였다. 먼저 기초생활보장과 자활사업이라는 영역으로 구분한 후 평가범주를 대상과 관리라는 측면으로 세분하였다. 평가는 적절성과 정확성이라는 평가 가치를 기준으로 수급자 선정에서는 소득, 재산, 부양의무자, 수급자·차상위계층 선정기준을 평가하였다. 수급자 관리에서는 사후관리와 유관기관 간 연계를 평가하였다. 자활대상자 선정의 경우 대상자 범위, 근로능력판정, 대상자 분류를 평가하였고, 자활대상자 관리와 관련해서는 근로능력판정과 사업연계, 유관기관 간 연계를 평가하였다.

〈표 21〉 본 연구의 평가들

평가범주		평가항목	평가내용
기초생활보장	대상	수급자선정	<ul style="list-style-type: none"> · 소득 및 재산 기준의 적절성 · 소득 및 재산 조사의 정확성 · 부양의무자 기준의 적절성 · 부양의무자 조사의 정확성 · 수급자·차상위계층 선정기준의 적절성
	관리	수급자관리	<ul style="list-style-type: none"> · 사후관리(확인조사)의 정확성 · 유관기관 간 연계의 적절성
자활사업	대상	자활대상자선정	<ul style="list-style-type: none"> · 자활대상자 범위의 적절성 · 근로능력판정의 적절성 · 대상자 분류의 적절성
	관리	자활대상자관리	<ul style="list-style-type: none"> · 근로능력판정과 사업연계의 적절성 · 유관기관 간 연계의 적절성

제2절 기초생활보장 평가

1. 소득 및 재산 조사

소득과 재산을 정확하게 파악하는 것은 각종 정부정책수립을 위한 선결요건이지만, 이를 정확하게 조사하는 것이 어렵다는 것은 우리나라뿐 아니라 전 세계적으로 제기되는 공통적인 문제이다. 이는 우리나라의 공공부조제도인 국민기초생활보장제도에서도 마찬가지로 나타난다.

기초생활보장제도의 대상자 선정의 정확성을 높이기 위해서는 소득을 정확하게 파악하는 것이 중요하나, 수급신청자들이 소득파악이 잘되지 않는 비공식 부문에 종사하는 경우가 많고 기초보장제도의 급여산정방식이 보충급여이기 때문에 소득신고의 성실성을 기대하기 어렵다.(김미곤, 2002; 김미곤 외, 2003; 김혜승 외, 2004)

보충성의 원리에 기반한 보충급여방식은 최저생계보장을 위해 개별 가구의 능력을 고려하여 차등지원을 하겠다는 법정신을 담고 있는 것으로 이론적으로는 매우 합리적이다.(김미곤, 2005; 보건복지부, 2006) 그러나 현실에서는 이러한 보충급여방식은 소득의 하향신고라는 문제점을 야기하고 있다.

〈00시 사회복지전담공무원 D씨〉

근로능력 있는 수급자의 경우 신고소득이 30만원 정도부터 100만원에 이르기 까지 다양합니다. 신고소득은 실제소득과 약 20만원에서 50만 원 가량까지 차이가 날 것으로 추정되는데, 식당아르바이트를 하는 경우 보통 50만원에서 70만 원 가량 신고를 하지만, 보통 100만원 정도씩 준다는 게 업주들의 설명이며, 비수급자에게 문의한 결과 이러한 사실이 확인되기도 합니다. 소득신고는 수급자선정 기준을 학습한 수급자들이 수급요건에 부합하도록 신고하는 것이 일반적인 경향이며, 수급중지가 될 경우 부가적인 급여가 한꺼번에 중지되기 때문에 수급자격 유지를 위해 낮게 신고하는 것으로 판단됩니다.

낮은 소득파악의 문제는 기초생활보장제도의 경우 자영업자뿐만 아니라 임시직, 일용근로자와 같은 비정규 근로자들이 사회보험(소득세, 국민연금, 건강보험)에서 제대로 파악되지 못함으로써 이들의 소득을 정확하게 정부의 전산시스템을 통해 파악하기 어렵다는 한계에서 출발한다.

〈00시 사회복지전담공무원 C씨〉

일용직·임시직 및 사회보험에 미가입한 상시직의 경우에는 소득 파악이 어려워 수급(권)자의 진술에 의존하고 있습니다. 또한 분산된 사회보험기관과 미비한 조세체계로 인해 효과적인 소득 파악이 어렵고, 자영업자의 경우, 축소 신고한 소득에 국세청이 필요경비를 공제하여 정확한 소득파악이 어려운 실정입니다.

수급자의 취업상태별로 사회복지전담공무원이 자신의 소득을 정확하게 파악하고 있는가를 조사한 결과에 의하면, 상시고용의 경우 72.2%가 정확하게 알고 있다고 응답한 반면 일용직, 임시직, 자영업자의 경우는 50~55%가 그렇다고 응답하였다(여유진 외, 2004). 이 결과가 소득을 하향신고할 가능성이 높은 수급자를 대상으로 한 조사결과임을 감안한다면 실제 소득파악률은 더 낮을 수 있을 것이다. 따라서 조세의 형평성 및 공공부조제도의 형평성을 높이기 위해서 자영업자와 임시직 근로자의 소득파악률을 높이기 위한 방안이 필요하다.

〈00시 사회복지전담공무원 C씨〉

건설단순노무 및 조리·음식서비스 일용직·임시직에 종사하는 수급자의 경우 소득신고를 50~60만원전후에서 신고하고 있는 실정입니다. 하지만 노동부 임금구조통계(2004.6기준)에서 건설단순노무의 경우 1,296,758원, 조리·음식서비스는 1,128,029원이고 근로기준법 최저임금(24,800원) 30일로 적용하면 744,000원임을 볼 때 실제소득과 신고소득이 상당한 차이가 있음을 알 수 있습니다. 이는 수급자들이 제대로 신고하면 급여가 줄어드는 보충적 급여로 인해 소득

은닉을 하고 있음을 시사한다고 할 수 있습니다.

이러한 낮은 소득과약률은 여러 가지 문제점을 야기한다. 즉, 소득이 잘 파악되는 수급자와 잘 파악되지 않는 수급자간의 급여에서의 형평성 문제와 수급자와 비수급자간의 소득역전 등의 형평성 문제를 야기한다. 만약 실제적인 비빈곤층이 소득의 과소 신고로 수급자로 선정되어 기초보장 급여를 받을 경우 차상위계층과의 소득역전 현상이 발생할 수 있다. 이런 경우들이 다수 발생하고, 사회문제로 확대될 경우 일반국민들은 기초보장제도 자체를 불신하게 되고 이는 결국 사회연대감을 저해시키는 결과를 초래할 수 있다.

그러지만 현실적으로 사회복지전담공무원이 업무수행 상 장애요인으로 과다한 담당가구수를 지적하고 있는 상황에서(이태진 외, 2003; 여유진 2005) 자영업자와 임시·일용직 임금 노동자의 소득 조사의 정확성을 위해 많은 업무 시간을 할당하기는 현실적으로 매우 어렵다고 보인다. 따라서 현재 소득 파악이 제대로 되고 있지 않는 자영업자와 임시·일용근로자의 소득파악의 정확성을 높이기 위한 방안을 별도로 마련하는 것이 필요하다.

소득파악의 정확성 제고는 단지 기초생활보장제도에만 국한되는 것이 아니라 조세제도와 사회복지정책 전반에 걸쳐 중요한 문제이므로 정확성을 높이기 위한 노력이 필요하다(현진권, 1999; 강윤규, 1999; 현진권, 2003; 여유진 외, 2004). 이러한 개선방안은 단기간에 구축되기는 어려운 중장기적 개선방안으로 기초생활보장제도에만 국한해 소득의 정확성을 높이기 위한 방안으로는 소득·자산조사를 전문적으로 행하는 전담기구를 두는 방안(이태진 외, 2003: 201)과 소득신고의 성실화를 유도하기 위해 급여체계를 개선하는 방안(김미곤, 2002; 김미곤 외, 2003)이 제시되고 있다.

〈00시 사회복지전담공무원 C씨〉

각 사회보험기관을 통합하거나 조세제도개혁을 통해 소득파악의 정확성을 확보해야 한다고 생각합니다. 그리고 국민기초생활보장법의 자영업자 소득파악에 있어 현실에 맞게 세부적인 지침을 마련해

야 할 것입니다.

재산조사의 경우 소득과 부양의무자 조사에 비해 전산조회를 통해 비교적 정확하게 파악할 수 있게 되었다. 일례로 사회복지전담공무원들을 대상으로 실시한 조사에 의하면 76.6%가 재산조사가 정확하게 이루어진다고 응답한 것으로 나타났다.(여유진 외, 2004) 하지만 재산조사의 정확성을 높이기 위해서는 몇 가지 보완책이 필요할 것으로 보인다. 먼저 지역간 편차가 있어 수급가구가 실제 거주하는 지역의 재산조사는 원활하게 이루어지는데, 타 지역에 있는 재산은 정확하게 파악할 수 없는 문제가 있었다. 둘째 부동산의 경우 전국분을 조사할 수 있으나 시기적으로 예전 자료만 파악할 수 있거나 정확한 시가 확인이 어려운 점이 문제점으로 파악되었다.

〈00시 사회복지전담공무원 B씨〉

전국분 자산조회를 토대로 하고 있으나 전산결과가 2-3년 전에 처분한 자산이 나오는 경우도 있고 부동산의 정확한 현시가 확인이 어렵습니다(특히 지방의 땅 경우). 그리고 담당자의 여력이 허락한다면, 주민등록초본상의 주소이력을 조회하여 적어도 최근 1년 안의 주소지에서의 재산사항(전세변동액, 집처분 등)에 대해서는 파악해야 한다고 생각합니다. 현재 상황만 파악할 경우 고의로 재산을 은닉하고 전입한자에 대한 파악이 어려울 수 있다고 생각합니다.

〈00시 사회복지전담공무원 A씨〉

자산조사는 보건복지시스템을 이용하는 정도이며, 자동차조사의 경우, 관내분만 조사되고 관외분은 조사가 안 되는 현실입니다. 자산조사는 약 70% 정도 정확하다고 생각합니다.

소득 및 재산 파악의 정확성을 높이기 위해서는 사회복지전담공무원들은 모니터링 시스템 강화의 필요성을 지적하였다. 다시 말해 국민기초생활보장제도

의 ‘건강성’을 담보하기 위해서는 소득을 과소 신고하는 경우를 모니터링 할 수 있는 시스템 구축 및 정비가 제도적으로 필요하다는 것이다.

〈00시 사회복지전담공무원 C씨〉

모니터링 시스템을 구축하여 소득신고내용에 대해 평균적인 수치보다 낮은 소득을 신고한 수급자에 대해 시군구차원에서 재조사를 실시할 필요가 있다고 생각합니다.

제도적인 개선책 이외에 적용 가능한 방안으로는 ‘신고의무’에 대한 홍보 및 수급자 의무교육 등이 제시되었는데, 이러한 방안의 효과성에 대해서는 좀 더 검토가 필요하나 ‘홍보의 필요성’이 일선 현장에서 요구되고 있음을 알 수 있다.

〈00시 사회복지전담공무원 C씨〉

소득신고의 정확성을 높이기 위해서는 첫째, 국민기초생활보장의 신고의무 등에 대해 주기적으로 홍보하고, 둘째, 신규수급자에 대해 의무적으로 2시간이상 신고의무사항 등에 대한 교육을 실시하여야 한다고 생각합니다.

2. 차상위 선정 기준

현행 국민기초생활보장법상 차상위계층은 절대빈곤층 또는 기초보장수급가구와 유사한 생활실태 및 복지욕구를 가지고 있으나 소득 및 기타 기준의 적용으로 기초보장을 수급하지 않고 있는 계층을 의미한다. 이러한 차상위계층에 대한 관심은 국민기초생활보장제도의 도입으로 절대빈곤층에 대한 기초보장은 확립되었으나 폭넓게 남아 있는 제도의 사각지대를 체계적으로 보호하려는 관심에서 시작되었고(이현주 외, 2005), 기초생활보장제도 실시 이전에는 널리 통용되지 않았다.

차상위계층 선정기준과 관련 사회복지전담공무원들이 지적한 문제점은 차상위계층이라는 대상자 선정을 위한 소득기준의 근거가 정확하게 명시되지 않은 채 행정적인 설정에 의해 운영되고 있다는 것이다. 사회복지전담공무원들은 차상위계층 선정을 위한 소득 기준의 근거가 미약하다고 지적하면서 수급자의 경우 소득과 재산을 고려한 소득인정액을 기준으로 사용하는데, 차상위계층은 실제 소득만을 근거로 하고 있다고 지적한다.

〈00시 사회복지전담공무원 C씨〉

차상위계층은 수급자와 달리 실제소득 기준으로 하고, 가구별 특성에 따른 지출과 재산적용을 하지 않고 있습니다.

〈00시 사회복지전담공무원 B씨〉

수급자는 소득인정액(소득평가액 및 재산의 소득환산액, 부양의 무자 기준)으로 선정하지만 차상위계층의 경우 실제 소득을 기준으로 합니다.

이러한 사회복지전담공무원들의 차상위계층 선정기준과 관련한 문제점 지적에서 알 수 있는 것은 이미 2005년 12월 1일 국민기초생활보장법을 개정하면서 국민기초생활보장법 제2조 제11호에서 차상위계층 개념정의를 신설하는 동시에 시행령도 신설하여 시행령 제3조의2에서 차상위계층을 소득인정액이 최저생계비의 100분의 120이하인 자로 변경되었음에도 불구하고 이를 숙지하지 않은 채 제도의 문제점을 지적하고 있는 것이다.

본 연구의 면접조사에 응답한 사회복지전담공무원들의 의견인 관계로 이를 확대해석하여 ‘제도의 변경사항에 대한 인지가 미흡하다’고 일반화하기는 어렵지만, 선정기준의 변동에 대한 인지도를 높일 필요가 있음을 알 수 있다.

3. 부양의무자 조사 및 기준

부양의무자 조사는 부양의무자 유무, 부양의무자의 부양능력, 부양여부 및 불능·거부·기피 사유 등을 조사하는 것으로 소득인정액 기준이 수급자로 적합하다고 판단된 이후 이루어진다.(보건복지부, 2006) 이러한 부양의무자 조사의 논리는 피부양자가 최저생활을 하지 못할 경우, 부양능력(부양능력 미약자 포함)있는 부양의무자는 최저생계비와 피부양자 소득의 차이만큼 소득을 이전하도록 하여, 피부양자가 최저생활을 영위케 하도록 한다는 것이다.

부양의무자 조사는 수급자 가정방문 및 통리장·이웃주민 등을 통한 사실조사, 전산조회 등을 통해 이루어지는데, 정확한 조사가 현실적으로 어렵다는 점이 문제로 지적되고 있다. 사회복지전담공무원들의 경우 ‘자산조사’보다는 ‘부양의무자조사’에 있어 훨씬 더 어려움을 겪고 있으며(여유진 외, 2004), 담당 업무의 70% 정도를 부양의무자 조사에 할애할 만큼 업무부담이 과중하다고 한다.

이는 부양의무자조사의 경우 행정전산망을 통해서 조사가 가능하지 않은 경우 타지 공무원이나 서면조사 등을 통해 간접적으로 조사할 수밖에 없는데, 이에 대한 회신이 거의 없는 등 현실적으로 조사가 어려운 한계가 있기 때문이다.

부양의무자 조사와 관련해서 사회복지전담공무원은 ‘부양의무자 소득과약의 문제’와 ‘부양의무자 조사상의 문제’를 지적하였다. 소득과약의 문제는 앞의 수급신청자의 소득과약의 정확성 문제와 동일한 것으로 상시 고용직의 소득만 정확하게 조회가 되고, 임시·일용직이나 자영업 종사자의 경우 정확한 조사가 어려우므로 부양의무자 간에도 형평성 문제가 발생한다는 것이다.

〈00시 사회복지전담공무원 D씨〉

부양의무자의 경우에도 상시고용근로자와 임시, 일용근로, 자영업자 사이에 형평성의 문제가 발생합니다.

〈00시 사회복지전담공무원 C씨〉

재산조사는 정확도 유지가 가능하지만 소득조사의 경우 자영업

자, 일용직, 임시직의 경우 본인 진술에 의존할 수밖에 없어 부양의무자가 상시직에 종사할 경우 상대적으로 손해를 보고 있다고 볼 수 있습니다.

부양의무자 조사상의 문제는 보건복지시스템의 전국분 자산조회를 참고로 조사가 이루어지긴 하나 객관적인 자료로 활용하기에는 너무 미흡하고, 시점도 현재 시점이 아닌 과거자료이기 때문에 문제가 있다는 것이다. 또한 주소지와 거주지가 다른 부양의무자의 경우, 부양의무자 조사표를 작성하여 부양능력여부를 평가함에 있어 당초 부양의무자 거주지 읍면동에서 조사하고 작성하여 발송하도록 하였으나 업무형편상 회신의 빈도가 낮으며, 전국분 자산조회와 중복되는 경우도 있어 조사의 정확성을 기할 수 없는 점이 문제로 드러났다.

〈00시 사회복지전담공무원 B씨〉

부양의무자 조사는 전국분 자산을 토대로 하며, 부양의무자 조사표 안내문을 보내도 회신이 없는 경우가 많습니다.

〈00시 주민생활지원과 공무원 A씨〉

보건복지시스템에 의한 조사를 하고 있지만 부양의무자를 직접 방문하거나 동사무소 담당자에게 연락을 취하기는 어려운 실정이며, 직접 방문조사가 불가능하다고 할 수 있습니다.

2006년 하반기부터 부양의무자 기준이 일부 완화(120% → 130%)되었음에도 불구하고 사회복지전담공무원들은 여전히 부양의무자 조사의 어려움을 토로하고 있다. 따라서 현 부양의무자 기준 및 조사방식을 그대로 유지할 경우 부양의무자에 대한 신뢰할 수 있는 소득·재산조사가 이루어지기에는 한계가 있다.

사회복지전담공무원들은 부양의무자 조사의 현실성을 높이기 위해서는 부양의무자 범위를 축소하고, 판정기준을 높이는 등의 보다 현실적인 개선이 필요하다고 말한다. 가족부양이라는 전통적인 가치가 급격한 산업화 과정에서 희석

되고 있는 현실에서 ‘최저생계보장’이라는 목적을 달성하는데 있어 부양의무자 기준에 따른 조사가 필수 요건인지에 대한 현실적인 검토가 필요하다.

〈00시 주민생활지원과 공무원 E씨〉

부양의무자 기준의 완화가 필요합니다. 현재 부양의무자 기준은 부양의무자가 대도시에 거주하는 경우 (수급권자 1인) 4인 가구 기준 소득 191만 원 이상 또는 재산 11,100만 원 이상인 경우 부양능력 있음으로 판정되어 신청인은 수급권자로 보호받을 수 없습니다. 그러나 대도시에 거주하는 4인 가족이 월평균 소득 191만원인 경우 본인가족들 생계를 꾸리기에다 벅찬 게 현실입니다.

〈00시 사회복지전담공무원 B씨〉

신청 시 부양의무자 제출서류를 의무화하도록 제도개선이 필요하고, 전반적으로 부양의무자 기준은 완화되어야 한다고 생각합니다.

〈00시 사회복지전담공무원 C씨〉

부양의무자 기준은 빈곤의 책임을 국가가 아닌 가족에 떠넘기는 문제가 있으므로 추후에는 폐지되어야 한다고 봅니다. 아니면 부양의무자 기준을 최저생계비의 150%이상으로 기준을 상향시킬 필요가 있다고 생각합니다. 현재 기준은 부양의무자들이 차상위계층보다 약간 높은 기준(130%)에서 적용되고 있으나 실질적으로 130%이상~150%미만도 생활여력이 충분하지 못하여 부양의무자들이 수급자를 돌본다는 것은 사실상 어렵기 때문입니다.

한국보건사회연구원의 「국민기초생활보장제도 부양의무자기준 개선방안 연구」에 의하면 부양의무자 조사방식의 개선과 관련해 담당 사회복지전담공무원의 재량권(법의 테두리 안에서의) 인정이 필요하다는 의견이 있었는데(여유진 외, 2003), 다음의 사례는 부양의무자 조사기준과 관련해 담당 공무원이 재량권을 활용해 필요한 보호를 취한 경우로 일선 현장 업무담당자의 법 해석 및 의

지에 따라 제도의 실제 집행효과가 달라질 수 있음을 보여준다.

〈사례〉

- 구 성 원 : 54년생 세대주 A씨 간질, 77년생 자녀1
- 주거상황 : 보증금 2000만원 전셋집 거주
- 직 업 : 건강악화로 무
- 신고금액 : 0원

- 사례내용 : 수급권자(52세)와 아들
- 주요내용 :
 - 수급권자는 간질 등으로 생활능력이 없어 혼자서 거주하며 병원비 및 생활비 등이 없어 가정형편이 매우 어려운 상황으로 수급자를 신청하며 도와달라고 호소함
 - 부양의무자는 어릴 적(10세 때) 부모의 이혼으로 부와 함께 거주하다 새어머니와 계속 살아옴. 부양의무자인 아들의 소득이 288만 원 가량으로 아들인 경우 부양비 부과율이 40%임으로 부양비는 543,00원 산정됨(4인)
 - 그러나 부양의무자 구두 진술에 의하면 부모가 이혼하면서 부와 함께 새어머니와 같이 거주하였기에 친어머니에게 지금까지 한번도 연락을 하지 않고 있어 전혀 도와줄 수 없다고 함
- 협의의견 :
 - 조사자가 수급권자의 생활실태 등으로 보아 부양을 받지 못하고 있으므로 보호가 필요하다고 판단되었고 또한 호적등본 확인결과 부양의무자가 어릴 적에 이혼함으로써 가족관계가 없음을 확인된바 상담내역 기재와 부양의무자로부터 보호 할 수 없다는 내용으로 보아 보호가 타당하다고 결정

4. 사후관리(확인조사)

대상자 선정 이후에도 해당 수급자의 생활상태에 대한 지속적인 관리가 필요하다. 즉 별도의 소득원이 발생해서 급여중지를 해야 하는지 등에 대한 사후 관리가 필요하고, 이는 결국 기초생활보장제도의 효율적인 재원운용과도 관련 된다.

수급자의 수급자격 등에 관한 변동사항을 확인하는 방법으로 우선은 수급자의 신고의무 이행을 법 제37조^{주17)}에 정해두고 있다.(보건복지부, 2006) 그러나 수급자격 변동사항에 대한 수급자의 신고의무가 제대로 이행되지 않고, 수급자격 변동에 대한 보장기관의 확인조사 위주로 되어있어 조사 업무부담이 과중 된다. 또한 확인조사의 결과로 변동사항을 급여액에 반영할 경우, 이로 인해 다툼이 발생할 가능성이 있는데, 이 경우 수급자가 아닌 보장기관의 업무담당자가 변동사항에 대한 적용의 타당성을 입증해야 하는 점이 업무에 대한 부담으로 작용하고 있다.

〈00시 사회복지전담공무원 C씨〉

신규로 수급자로 선정된 분들에게 신고의무이행(법 제37조) 및 확인조사(법 제23조), 처벌규정(법 제49조)을 일차적으로 알려드리고 다음으로는 정기적으로 전화 및 방문상담, 전산조회를 실시하여 수급자들에 대한 사후관리를 실시하고 있습니다. 특히 의심되는 사람 및 젊은 사람들의 경우에는 더 철저히 관리를 하고 있습니다. 자격 변동은 전화 및 방문상담, 전산조회로 정기적으로 확인을 하고 있으며, 전산조회로 나타나지 않은 업종에 종사하는 사람들의 경우에는 소득파악 자체가 어려워 자주 싸우고 있습니다. 막무가내로 달려드는 수급자의 경우에는 대책이 없는 실정입니다.

또한 사후관리 과정에서 부정수급에 대한 모니터링과 제재가 작동할수록 수

주17) 제37조(신고의 의무) 수급자는 거주지역·세대의 구성에 변동이 있거나 제22조제1항 각호의 사항에 현저한 변동이 있는 때에는 지체 없이 관할 보장기관에 이를 신고하여야 한다.

급자 및 잠재적 수급계층의 부정수급에 대한 유혹은 줄어든다. 사회복지전담공무원은 부정수급을 자진신고나 제3자 신고보다는 객관적 자료 조회를 통해 발견하고 있었는데, 이는 한국보건사회연구원에서 실시한 ‘2004년 국민기초생활보장제도의 평가를 위한 공급자 조사’ 결과와도 일치한다. 조사결과를 보면 전체 응답자의 74%가 소득·재산 관련 전산자료 조회를 통해 부정수급을 발견하는 것으로 나타났다(여유진 외, 2004:170~172).

금융재산의 경우 정기조사 기간이 별도로 정해지고 있고, 이 정기조사를 통해서만 수급가구의 전체적인 금융재산을 파악할 수 있기 때문에 수급자 신청시 금융재산 기준으로 대상자로 선정될 수 없는 사람들이 선정되고, 이후 정기조사에서 부정수급을 판명되는 경우가 발생하고 있다는 것이다. 이는 현재도상에서는 수급신청 시에는 거주지역 금융기관의 예금액만 조회가 되기 때문이다.

〈00시 사회복지전담공무원 C씨〉

신규 수급자들이 금융재산을 정확히 신고하지 않으면 파악하기가 어렵습니다. 신규 수급자들의 경우 각 시·군·구에서 지역금융기관과 협의하여 자율적으로 조회를 할 수 있다고 되어 있으나 지역금융기관에만 국한되는 관계로 실질적인 금융조사를 하기가 어렵기 때문에 사후적으로 정기적 금융조사에서 포착되는 경우가 많습니다.

〈00시 주민생활지원과 공무원 A씨〉

금융재산 조회자료가 너무 늦게 내려와 사후에 발견되는 경우가 대부분입니다.

물론 부정수급이 발생하는 주요 이유는 수급자 대부분이 부정수급을 하더라도 빈곤선 이하 혹은 빈곤선을 간신히 초과하는 수준의 빈곤층으로 소득증가를 신고할 경우 수급중지나 급여가 감소될 것을 우려하기 때문이다. 그러나 그렇다 하더라도 제도의 건강성과 보다 효율적인 빈곤층 보호를 위해 제도의 ‘오·남용’을 방지하기 위한 부정수급 방지대책을 지속적으로 전개할 필요가 있다.

사후관리 과정에서 부정수급을 발견할 경우 사회복지전담공무원들은 급여를 중지하고, 수급자격을 박탈하고, 급여 과잉지급분에 대한 반환명령 등의 제도적으로 마련된 조치를 취하고 있으나(보건복지부, 2006) 이 과정에서 수급자와 마찰을 겪는 경우가 많아 어려움을 겪는 것으로 나타났다.

〈00시 사회복지전담공무원 C씨〉

부정수급자가 발견되면 전산조회결과를 알려주고 실사를 하여 부정수급한 급여 등을 회수조치 및 수급자제외를 시키고 있습니다. 하지만 이 과정에서 부정수급에 대한 저항이 발생하면 업무추진과정에서 상당한 어려움을 겪고 있습니다.

〈00시 주민생활지원과 공무원 A씨〉

부정수급으로 판명될 경우 급여를 바로 중지하나 그분들의 강력한 저항이 있어 힘이 든 상황입니다.

수급자와 일대일로 대면해야 하는 사회복지전담공무원이 부정수급을 발견한 후 그와 관련된 조치를 취하는 데 있어 심적 부담을 크게 느끼고 있음을 미루어 짐작 할 수 있다. 그렇지만 수급자 선정기준에 부합하지 않음에도 불구하고 공공부조에 의존하는 ‘복지사기(welfare fraud)’에 대해 온정적, 미온적으로 대응할 경우 제도에 대한 일반적 지지를 약화시킬 뿐 아니라 진정으로 혜택을 받아야 할 사람의 복지수혜 기회를 앗아가는 역효과를 초래할 수 있다.(여유진 외, 2004: 173) 따라서 일선 사회복지전담공무원의 심리적 부담을 경감시키면서 부정수급에 대처할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요하다.

이를 위해서는 제도적으로 모니터링 시스템의 구축을 제시하였고, 단기적으로는 자격변동이 있을 경우 이에 대한 신고 의무 및 처벌 규정에 대한 홍보를 강화하는 것이 필요하다. 홍보에 대해서는 홍보의 효과성에 대한 별도의 검증이 필요하긴 하나 실제 일선현장에서 체재 등의 처벌보다는 수급자의 자발적인 신고를 유도하는 홍보에 대한 요구가 있음을 알 수 있다.

〈00시 사회복지전담공무원 C씨〉

의심되어지는 일정한 수의 수급자들에 대해 매년 시군구차원에서 부정수급 자조사 전담팀을 만들어 집중적으로 조사를 실시하는 모니터링시스템 구축이 필요하다고 생각합니다. 또한 정기적(명절 활용)으로 수급자들을 대상으로 하여 신고의무 및 처벌규정에 대한 홍보가 필요하다고 생각합니다.

5. 상하 기관 간 연계

국민기초생활보장제도의 ‘빈곤층에 대한 최저생활보장’이라는 목적을 달성하기 위해 대상자 선정 못지않게 중요한 것은 대상자 관리가 적합하게 이루어지고, 효율적으로 작동하고 있는가 여부이다. 이는 달리 말하면 수급자 선정 이후 대상자를 관리하는 과정에서 기관 간 연계가 효율적으로 이루어지고 있는가를 의미한다.

행정기관 간의 연계가 효율적으로 이루어지고 있는가를 살펴보기 위해 구청과 동사무소 간, 구청과 자활후견기관 간에 현재 이루어지고 있는 업무연계와 그와 관련된 문제점을 살펴보았다.

구청과 동사무소간의 업무연계를 보면, 업무의 통일성 확보를 위한 조정역할이 업무과중으로 제대로 이루어지지 않고 있다. 자활사업의 경우 업무지침에 의하면 동사무소 → 구청 → 자활후견기관 순으로 업무연계가 이루어지도록 되어 있는데, 구청이 이러한 역할을 제대로 수행하지 못하는 관계로 동사무소와 자활후견기관간의 직접적인 업무연계가 이루어지는 경향성이 나타나고 있다.

〈00시 주민생활지원과 공무원 E씨〉

신규수급자 선정 시 동사무소 간 지침 적용에 있어 차이가 있을 수 있으므로 구청이 주재하는 정기적인 회의를 통해 지침의 통일 및 적용이 필요합니다. 그러나 업무과중으로 정기적인 회의를 하기가 곤란한 현실입니다.

구청에서 정기적으로(매 달 혹은 매 분기) 자활후견기관의 사업

현황을 파악하여 동사무소에 현황을 알려줄 필요가 있으나, 업무과중 등의 이유로 협조가 이루어지지 않고 있는 실정입니다.

또한 최근 주민서비스 혁신 차원에서 구청에 신설된 통합조사팀과 관련해 각종 조사업무가 구청으로 이관되었지만, 동사무소에서 관련 서류를 더 빠르게 발급할 수 있는 경우도 있고, 동사무소의 경우 지침 상으로는 ‘신청서 접수와 초기상담’만 담당하도록 되어 있지만 구청의 통합조사팀이 요구하는 서류구비에 많은 시간을 소요하는 등, 구청과 동사무소간의 업무분담 및 협조가 제대로 이루어지지 않는 문제점이 나타나고 있다. 2006년 7월 1단계로 구청에 통합조사팀이 마련되었고, 2007년 7월부터 전국으로 확대, 실시되는 만큼 이러한 사회 복지담당공무원들의 의견이 타당한지를 검토한 후 제도적으로 보완할 필요가 있다.

〈00시 주민생활지원과 공무원 G씨〉

행정조직 개편과 관련하여 조사업무가 구청으로 이관됨에 따라 동사무소에서는 신청서 접수와 초기상담을 하고 있습니다. 이에 따라 업무 협조 상 가장 애로 사항이라면, 우선 구비서류(재적등본, 폐업사실증명원, 퇴직원, 출입국 관련 확인 등)가 초기상담 시 확인이 조금은 어려운 부분에 대한 구비서류 추가 제출에 많은 시간이 소요되어 수급자와의 갈등이 발생하고 있습니다. 또한 수급자와 관련하여 수많은 자료와 현황을 요구하고 있어 동사무소에서 많은 시간을 자료정리로 시간을 소비하고 있으며, 구청에서는 민원발급을 위해 해당과에 공문을 발송하여야 조사 및 확인이 가능하지만 동사무소는 민원발급업무가 통합적으로 이루어져 있어 구청 보다 대상자 선정을 위한 조사를 보다 신속하게 할 수 있다고 생각합니다.

제3절 자활사업 평가

1. 자활사업의 목표

자활사업은 도입 필요성에 대한 설명이나 자활성공사례로 수급탈피를 강조하는 등 정책목표 측면에서 ‘자립’을 천명해왔다. ‘자립’을 강조하는 소득중점 목표(Income Goal)의 추진은 소득이전보다 더 많은 소득을 보장할 수 있는 고용을 중시하는 전략으로서 공공부조의 생계급여액보다 많은 소득을 보장할 수 있는 고용 및 생업환경을 조성하는데 초점을 둔다.

그러나 이러한 제도의 목표는 모든 자활사업 참여자들에게 적합하지 않다. 현재 자활사업 참여자들은 근로능력의 질이나 인적 특성이 다양하고, 참여자의 상당수는 노동시장에서 경쟁력이 취약한 사람들이기 때문이다. 근로능력이 미약한 사람들이 자활사업 참여자의 상당수를 이루는 이유는 현행 제도의 특성상 자활사업에 참여하여 소득을 완전히 노출하기보다는 취업자의 신분을 유지하면서 생계급여를 받는 것이 더 유리하여 노동시장에서 일할 수 있는 능력이 조금이라도 있는 자는 조건부수급자로 남아있지 않으려 하고, 사회복지서비스가 연계되지 못해 참여할 만한 수급자들은 ‘가구여건곤란자’로 자활사업에서 제외되기 때문으로 볼 수 있다.

근로능력이 미약한 자들에게는 자활사업의 목표가 ‘자립’보다는 ‘재활’을 강조하는 근로중점 목표(Work Goal)로 설정되는 것이 더 적합하다. 즉, 근로의 기회를 제공하는 것 그 자체에 초점을 두고 적은 보수라 할지라도 소득이전 프로그램에서 제공하는 생계급여액보다는 근로를 통해 소득을 획득하도록 하는 것이 더 바람직하다. 그러나 자활사업에 참여하는 대상자들 중에는 위와 같이 근로능력이 미약한 참여자들만 있는 것은 아니다. 자활사업을 통해 충분히 ‘자립’할 수 있는 참여자들도 분명히 있다. 따라서 이들에게는 자활사업이 천명하고 있는 본래의 목표대로 사업을 추진하는 것이 필요하다. 즉, 자활사업의 목표는 참여자의 특성을 감안하여 ‘자립’과 ‘재활’로 구분하는 것이 바람직하다.

〈00군 자활후견기관 실무자 A씨〉

자활사업 참여자는 근로능력 가능자가 극히 저조하여 시장진입형 자활근로, 자활공동체사업 등의 상위프로그램으로의 전환이 어려우며, 자활공동체를 구성하여도 유료시장 개척을 통한 지속적인 소득 보장을 기대하기는 어려운 실정입니다.

자활사업의 상다수가 저학력자이며 신체적·정신적 질환을 갖고 있고 가구여건이 자활사업에 참여하기에 여의치 않습니다. 이들은 근로능력배양과 지속적인 근로활동을 위한 자활공동체 구성 등의 자활사업을 통해 빈곤에서 탈피하기 어렵습니다. 국민기초생활보장법상 자활사업의 정책목표에 대한 인식전환이 필요하다고 생각합니다.

조건부 수급자의 상당수는 한두 가지의 질환을 가지고 있는바 탈수급보다는 근로연계 공공서비스 일자리 사업단 형태로 운영하여 정서적인 안정과 지원을 해주는 방향으로 자활사업이 운영되는 것이 바람직하다고 봅니다. 애초 자활근로사업을 노동부의 직업프로그램과 구분한 것은 근로여건과 가구여건이 일을 할 수 있는 상황이 되지 않기 때문이므로 조건부수급자에게 탈수급을 목표로 자활사업을 운영하는 것은 어려움이 따를 수밖에 없습니다.

<사례>

- 자활참여 대상자 : K씨(20세, 남, 정신지체,)
- 참여프로그램 : 자활후견기관 <>>사업단 참여
- 사례내용 :
 - 고등학교 졸업 후 자활사업 참여 경험이 있는 아버지의 영향으로 자활후견 기관 사업단에 참여하게 됨. 초기에는 근로의욕이 낮고 근로능력도 부족하여 K씨에 대한 참여자들의 불만이 많았음.
 - 참여자들과 관계가 형성되고 행동치료를 통해 한가지 씩 삶의 방식을 바꾸면서 자신의 역할을 차츰 확대해나가고 있는 중임.
- 의견 :
 - K씨의 경우 경제적 자립을 한다는 것은 거의 불가능해 보임. 그러나 자립을 목적으로 하는 자활대상자로 적합하지는 않지만 개인적으로 자활사업 참여의 성공자로 생각됨.
 - 처음 참여당시 40% 생산율을 보였으나 현재 70% 수준으로 향상되었음. 앞으로 다른 참여자의 80~90%정도의 생산성을 보인다면 K씨는 자활에 성공한 것으로 여겨질 수 있음. 비록 영원한 수급자로 남을 확률은 높지만 보호받은 시장일지라도 주어진 역할을 수행할 수 있는 정도면 적극적인 의미의 자활성공자로 분류될 수 있다고 생각함.

2. 대상의 범위

자활사업의 대상자 범위에 대한 문제는 국민기초생활보장제도의 대상자 선정과 직결되는 문제로서, 2004년 자활지원대상자 실태조사(보건복지부, 2005)에 따르면 최저생계비 이하의 소득을 가진 가구 중 국민기초생활보장제도의 수급 경험이 있는 가구는 33.1%에 불과하다. 이는 소득인정액과 부양의무자 기준을 충족하여 국민기초생활보장제도의 수급자로 보호받고 있는 대상의 범위가 협소

하여 나머지 상당수의 근로능력 있는 빈곤층이 자활사업에 참여하지 못하고 있다는 것을 보여준다. 비록 근로능력이 없는 국민기초생활보장제도 수급자와 최저생계비 120% 이내의 차상위계층이 희망참여자로서 현재 참여 가능하나, 말 그대로 희망참여자에 한하여 운영되기 때문에 이들에 대한 적절한 지원이 이루어지기 어려운 실정이다.

〈00군 자활후견기관 실무자 B씨〉

가장 문제가 되는 상황은 재산만 있는 경우로, 재산권을 행사할 수 없는 불모지의 부동산 소유나 가압류된 재산 등 서류상으로는 재산이 있지만 실질적인 소득이 없는 경우, 수급자 선정은 물론이고 차상위계층으로도 선정이 안 되는 경우가 발생하고 있습니다.

또한 협소한 자활사업 대상자의 문제는 제도, 즉 선정기준상의 문제이기도 하지만, 다른 한편 이에 대한 홍보 부족에서도 그 원인을 찾을 수 있다. 이는 근로무능력 수급자와 차상위계층에 대한 자활사업에 국한된 문제만은 아니다. 국민기초생활보장제도 대상자 선정도 신청제에 의해 이루어지기 때문에 정보 접근이 쉽지 않은 저소득층들은 이러한 혜택에서 소외되기 쉽다. 따라서 급여를 신청제에 국한하기 보다는 여러 자료를 통해 저소득층을 파악하고 이들에게 적극적으로 급여를 제공할 수 있는 시스템을 구축하는 것이 바람직하다.

〈00시 자활후견기관 실무자 C씨〉

현재 수급자 및 차상위계층의 판별은 읍면동의 사회복지전담공무원의 상담과 조사를 통해 이루어지는 신청제입니다. 그러나 아직까지 많은 저소득층들은 이러한 정보를 모르고 있어 다양한 혜택들로부터 소외 받고 있는 실정입니다.

가구원수에 비례한 가구수입(예를 들어, 국세청의 연말정산 데이터 등)을 통해 저소득층을 우선 파악하여 지원할 수 있는 시스템을 도입하는 것이 바람직할 것으로 보입니다.

3. 대상자 분류 및 사업결정

현재 자활사업은 18~64세의 근로능력자에 해당되지 않는 경우 근로능력이 있는 것으로 간주하고, 이들 중 중증장애인, 3개월 이상 치료 또는 요양이 필요한 자, 임신부, 공익근무 등 법률상 의무를 수행하고 있는 자, 기타 보건복지부장관이 인정하는 자를 근로능력자로 규정하고 근로능력자에 해당하지만 개별 가구 또는 개인의 여건 등으로 자활사업에 참여하기가 곤란한자에 대해서는 조건부과제외자로 자활대상에서 제외하고 있다.

그러나 이러한 근로능력자 판정은 객관성 및 행정적 편의성은 담보하고 있으나, 확실성으로 인한 문제를 야기한다. 수급자의 건강상태에 있어 의사의 진단이 곤란하거나 진단과 달리 수급자 본인이 근로활동의 어려움을 주장하는 경우도 있을 수 있으며, 같은 장애 등급이지만 근로활동에는 편차를 보일 수 있고 가구여건 등이 제대로 반영되지 않을 수도 있다.

<사례>

- 가구구성 :
 - k씨(41세, 여, 자활후견기관 <><><><><><> 사업단 참여)
 - 자(여, 중1, 정신지체 장애학생)
 - 자(남, 초등6, 소아마비 및 간질질환으로 약물 복용 중)
 - 자(여, 초등 5.)
 - 자(남, 18개월)
- 주거사항 : 다세대 주택 지하에 거주하고 있음. 월세보증금 없이 월세 20만 원씩 지급함.
- 소득상황 : 자활후견기관 참여하기 전 2006년 2월에 수급신청하였고, 수급자 선정 후 150만원의 생계급여가 나옴. 이후 조건부수급자로 선정되어 자활사업에 참여함.
- 사례내용 :
 - 05년 8월에 남편의 노름, 폭력, 알코올릭, 시어머니와의 갈등으로 인해 서울로 올라옴. 합의이혼을 하지 않고, 별거 중이며 남편과의 결혼생활이 자녀

교육에 도움이 되지 않을 것 같아 별거하게 됨.

- 대상자는 신용불량자였으며 2,700만원 정도의 카드 빚이 있었음. 4명의 자녀를 두고 있으나 첫째는 정신지체로 중학교에서의 학교생활을 힘들어했고, 둘째는 간질 약 장기간 복용과 학교 담임선생님의 학교수업 진도를 따라가는 것도 어렵고 이해수준도 낮아 장애진단을 받아 특수학급으로 옮기도록 권유한 상태임. 셋째는 큰 언니와 둘째 오빠의 하교에 맞추어 집에서 돌봐야 하기 때문에 학교에서의 방과 후 교실을 이용하지 못하고 있는 상태였음. 당시 18개월 된 넷째는 보육지원도우미로 파견된 어린이집에 데리고 다니고 있음.

• 의 견 :

- 조건부수급자로 선정될 수 없고 조건제시유예자로(자녀양육문제) 되어야 할 대상자였는데 자활사업에 참여하였던 대상자임.
- 한부모 가정으로 네 자녀를 둔 여성가장이 오전 9시부터 5시까지의 근무를 위해 자녀양육을 포기하고 자활사업에 참여해야 하는 조건이행이 무엇인지 제도의 स्पष्ट함을 보게 함.
- 큰 자녀는 정신지체, 둘째는 간질로 인해 셋째아이가 가정일과 언니, 오빠를 돌보는 상황이었음. 대상자는 넷째아이까지 양육할 곳을 찾지 못해 본인이 파견되어 다니고 있던 어린이집에 맡기면서 자활사업에 참여함.
- 이에 자활후견기관 실무자는 5월에 동사무소 사회담당과 통화하여 대상자의 경우 정신지체인 딸과 간질이 있는 아들로 인해 심리적, 신체적 안정이 필요한 가정이며, 넷째아이의 양육문제로 인하여 조건부과 제외자로 가능한지 문의하였으나 답변은 조건부과 제외 대상이 아니라는 답변을 함. 이후 사업 참여 시 자녀양육문제로 계속문제가 발생되자 재차 동사무소 사회담당에게 조건부과 제외여부를 문의하였으며, 대상자와 상담을 하겠다는 답변을 받고 현 대상자의 상황을 파악 후 조건제시유예자로 선정되어 6월 말에 자활사업 참여를 종결함.

또한 현재 근로능력자에 대해서는 연령과 건강상태, 그리고 직업이력 및 학력 등에 근거하여 근로능력 점수를 산정하고, 근로능력 점수 70점 이상은 취업대상자, 70점 이하는 비취업대상자로 구분하고 있다. 취업대상자는 노동부 관할의 고용안정센터에서 직업 및 창업훈련, 자활취업촉진사업, 취업알선 등의 지원을 받게 되고, 비취업대상자는 복지부 관할의 자활후견기관에서 자활근로 및 지역봉사, 사회적응프로그램 등을 지원받게 된다.

그러나 이는 2000년 10월 사업시행 초기부터 취업대상자와 비취업대상자를 구분하기 위한 행정적인 편의에서 비롯된 것으로 프로그램 연계를 위한 판단근거로서의 의미를 갖지 못한다고 할 수 있다. 비록 2006년 재량점수를 포함시켜 근로능력과 근로욕구를 반영하도록 하였으나, 여전히 단순화된 기준을 적용하는 한계를 벗어나기 어렵다.

〈00시 자활후견기관 실무자 C씨〉

자활사업 대상자 중 근로능력점수가 51~69점인 자는 시장진입형, 인턴형, 사회적일자리형의 자활근로에 참여하게 되지만 이들은 대부분 고연령, 저학력에 경증질환을 가지고 있어 자활사업의 취지에 부합하는 대상자가 아니라고 할 수 있습니다.

〈00시 자활후견기관 실무자 D씨〉

자활사업 참여자는 경제적으로 빈곤하다는 공통점 외에 개인이 가지고 이는 다양한 인생경험을 바탕으로 하여 만들어진 심리·정서적 문제(우울증, 낮은 자존감, 스트레스, 화병, 알코올 중독 등)를 가지고 있습니다. 근로능력판정기준은 이러한 문제들에 대한 고려를 전혀 하고 있지 않습니다. 평가척도가 세분화 될 필요가 있다고 생각합니다.

따라서 좀 더 적절한 대상자 분류, 즉 근로능력판정기준을 다양화하고 이에 따라 사업결정을 할 수 있도록 구체화된 매뉴얼 개발이 필요하다. 예년에 비해 근로능력판정기준이 보완되었지만 종합적인 정신건강상태, 사회적 지지체계, 근

로의지정도를 알 수 있는 판정기준을 보완할 필요가 있다.

〈00시 자활후견기관 실무자 D씨〉

사회복지공동모금회 제안기획사업으로 마련된 검사지를 통해 검사한 결과 <>자활후견기관에서는 총 89명의 대상자 중 경계이상인 대상자(50점 이상)로 신체화는 34명, 강박증 24명, 대인예민성 25명, 우울 26명, 불안 28명, 적대감 26명, 공포불안 26명, 편집증 27명, 정신증 25명으로 나타났습니다. 종합 점수표에 의한 경계이상인 자는 27명으로 총인원 대비 30.3%로 참여인원 10명 중 3명이 심리·정서적인 문제가 있는 것으로 파악됩니다. 위 검사지를 자활참여자 심리·정서 검사지(SCR-90-R)를 활용하는 것도 한 방안이 될 수 있다고 봅니다.

〈사례〉

- 가구구성 :
 - 자활참여 대상자 : A씨(47세, 여, 자활후견기관 <>사업단 참여)
 - 가구원 : 자(18세, 남, 고등학교 1학년, 스트레스성 정신질환으로 치료중), 자(14세, 남, 중학교 1학년)
- 주거사항 : 다세대 주택 2층 전세 3,000만원 중 2,000만원 전세자금 융자받음.
- 소득상황 : <>사업단 자활급여 60만원과 생계급여(보충급여)
- 사례내용 : A는 05년 3월에 남편과 합의이혼하고 조건부수급자로 선정되어 현재 <>사업단에 참여하고 있음. 직업경력은 결혼이전 공무원 생활을 하였음. 이혼 후 두 자녀를 양육하고 있으며, 큰 자녀는 스트레스성 정신질환으로 치료 중임. A는 이혼 전까지 우울증 치료를 받았으며, 현재 불안한 심리·정서상태로 <>사업단 참여자간의 불화가 심하여 사업단 집단활동에 적응하지 못하고 있음. 기관 자체에서 진행하였던 SCR-90-R 검사에서도 각 항목 검사결과, 적대감 57점(경계군)을 제외하고는 신체화점수 67점, 강박증 68점, 대인예민성 77점, 우울 70점, 불안 63, 공포불안 69점, 편집증 76점, 정신증 62점으로 모두 60점이상(위험군)이었음.
- 의 견 : 사업단 적응보다는 우울증 치료가 먼저 우선되어야 할 것으로 봄. 즉, 자활사업 참여보다는 조건제시유예자로 정신적 치료가 우선인 상황으로 판단됨.

한편 자활사업 대상자의 참여 사업 결정 시, 상당수의 사회복지전담공무원이 수급자의 욕구가 고려되지 않은 상태에서 지역현실을 고려한 자활프로그램에 수급자를 일방적으로 배치하고 있다.

〈00군 자활후견기관 실무자 B씨〉

참여자의 특성에 맞추어 사업장을 선정하여 참여시키기 보다는 사업장의 상황에 맞추어 대상자를 참여시키는 상황입니다. 한정된 예산과 인원으로 참여자의 특성에 맞는 새로운 일자리를 창출한다는 것이 현실적으로 어려운 상황입니다.

〈00군 자활후견기관 실무자 A씨〉

농촌지역의 경우, 직업훈련기관이나 지역봉사, 정신보건센터가 부족하고, 지자체에서 실시하는 근로유지형 사업도 부족한 실정입니다. 즉, 자활후견기관사업에 참여하지 못하면 지역봉사 등 다른 자활사업과의 연계가 어려워 할 수 없이 참여자 특성에 대한 고려 없이 자활후견기관의 사업에 참여시키고 있습니다.

이는 자활사업의 불참과 부진한 사업성과와 직결되는 문제라 할 수 있어 이에 대한 대책이 시급하다. 일차적으로 근로능력 및 가구여건에 대한 판정이 적절히 이루어져 수급자의 욕구가 충분히 반영되도록 해야 할 것이며, 지역사회 차원에서 자활사업 참여자에게 적합한 취업 및 창업업종 및 분야를 발굴해야 한다.

4. 유관기관 간 연계

앞서 지적한바와 같이 조건부수급자는 근로능력, 자활욕구, 가구 여건 등을 고려하여 결정하며, 이들은 근로능력 점수표에 의해 산출된 근로능력점수에 따라 유형이 구분된다. 이러한 조건부수급자 판정 및 유형분류, 그리고 이에 따른 자활사업 결정은 사회복지전담공무원이 최종 결정(국민기초생활보장법 제19조

제4항)하게 되어있다. 다만 고용안정센터 직업상담원, 자활후견기관·재활프로그램 등 자활사업실시기관으로 의뢰하기 전에 해당기관 담당자와 사전 협의(유선·면접 등 다양한 방법가능)를 할 수 있다.

그러나 실질적으로 이러한 기관 간 업무협조는 이루어지지 않고 있으며 사회복지전담공무원이 자활사업 대상자로 선정하여 자활사업 실시기관으로 일방적으로 의뢰하는 경우가 대부분이다. 이는 자활사업 참여 시 사업에 부적합한 사람들이 상당수 발생하게 되는 주요 원인이라 할 수 있다.

〈00군 자활후견기관 실무자 A씨〉

읍면동 사회복지전담공무원과 실제 사업을 운영하는 자활후견기관 실무자간에 대상자의 근로능력과 근로의지를 보는 입장의 차이가 크게 나타나 원활한 자활사업 수행이 어렵습니다.

〈00시 자활후견기관 실무자 D씨〉

동사무소에서 조건부 수급자로 대상자 선정이 된 이후 자활후견기관에 의뢰되면 다시 인테이크 상담이 이루어집니다. 대상자의 가족력, 병력, 경제력 외에 가족지원체계 등 대상자의 문제 중심의 상담이 이루어지는데, 자활후견기관입장에서는 동사무소에서 했던 일들을 다시 반복하는 것이 됩니다. 대상자의 비밀유지가 원칙이라 하더라도 동사무소에서 의뢰된 대상자의 인적사항 및 상담자료를 자활후견기관과 공유해야 할 필요가 있다고 생각합니다. 초기상담 자료가 공유가 되지 않은 상태에서는 대상자에 대한 이해와 과거력을 파악하는데 시간이 오래 걸리며, 이는 라포 형성을 위한 시간도 오래 걸리게 합니다.

또한 차상위계층 희망참여자의 경우, 자활후견기관으로 찾아와 자활사업 참여를 희망하고는 한다. 이때 자활후견기관은 자활사업 자격을 갖는지 동사무소에 의뢰하게 되는데, 확인과정의 시일이 오래 걸려 원활한 사업참여가 이루어

지지 못하고, 일부 자활사업은 최저생계비의 150% 미만과 180% 미만인 자도 대상자에 포함되지만, 이러한 정보가 제대로 공유되지 못해 동사무소에서는 차상위계층을 최저생계비의 120% 미만인 자로 한정하여 차상위계층의 참여를 제한하는 경우가 종종 발생한다.

〈00시 자활후견기관 실무자 E씨〉

차상위계층 자활사업 참여 희망자 발생 시 차상위 확인 공문을 반드시 구청으로부터 받은 후에 참여시키도록 하는데, 그 과정상 시일이 너무 오래 걸리고 원활히 처리되지 않아 참여희망자가 그 기간에 다른 일을 구하는 등 자활사업 참여를 포기하는 일이 발생합니다.

〈00시 자활후견기관 실무자 D씨〉

차상위계층의 자활사업 참여 가능한 사업은 획일적이지 않은데(구청자활 근로 120%, 복권기금 150%, 복지부 산모도우미사업 180% 등) 이러한 정보들에 대해 공유가 원활히 이루어지지 않아 차상위계층 주인을 후견기관으로 적극적으로 안내하지 못하고 있는 실정입니다.

자활사업 대상자 선정 이후, 읍·면·동사무소에서 자활대상자의 유형을 구분하면 비취업대상자는 읍·면·동사무소와 자활후견기관을 중심으로 한 다양한 기관에서 관리하고, 취업대상자는 노동부의 고용안정센터에 이관시켜 담당하도록 하고 있다. 이렇듯 노동부와 보건복지부로 이원화된 대상자 관리체계는 자활사업 참여자에 대한 체계적인 관리를 어렵게 한다(노대명 외, 2004). 다시 말해, 업무공조 시 사회복지담당공무원과 고용안정센터담당자, 그리고 자활후견기관담당자의 상호 업무 이해의 부족으로 인해 장애가 발생하게 되고, 이는 자활사업을 통한 수급탈피 사례가 적고, 자활사업에서 탈락한 사람이 많으며, 자활사업의 거의 모든 단계에서 탈락자가 발생하게 하는 결과를 초래한다.

현재 실질적인 사례관리체계를 구축하기 위해 지방자치단체(시·군·구), 직업안정기관(고용안정센터), 소상공인지원센터(상공회의소), 자활후견기관, 기타 자

활사업실시기관 등이 참여하는 자활기관협의체를 구성하여 운영중이지만, 본래의 취지대로 작동하지 못하고 있어 이를 활성화하는 방안이 마련되어야 한다.

〈00시 자활후견기관 실무자 D씨〉

현 자활지침 안에 자활사업 대표자 협의체, 실무자 협의체를 시행하도록 규정되어 있으나 이를 잘 이행하는지에 대한 상위기관(광역시나 복지부)의 정기적인 점검은 없는 것으로 알고 있습니다. 지역사회 내 기관들이 실질적으로 효율적인 네트워크를 형성하고 활성화할 수 있도록 제도적 장치를 마련하고, 지속적인 지도감독이 필요하다고 봅니다.

5. 사회복지서비스와의 연계

우리나라 자활사업의 또 다른 큰 문제점은 전통적인 고용서비스와 의료, 보육, 재가, 주택 등의 사회복지서비스를 통합적으로 제공하는 것이 빈곤계층을 대상으로 한 고용전략의 실행방향이 되어야 한다는 점(Nathan, 1993:76; Danziger et al., 1999:27~30; Walker & Wiseman, 2001:16; 노대명 외, 2004에서 재인용)이 도외시되고 있다는 것이다. 다시 말해, 자활사업은 대상자의 특수한 욕구와 능력에 대한 상담과 평가를 토대로 급여 및 참여할 사업의 제공뿐만 아니라 서비스가 제공되어야 하지만 현실은 그렇지 못하다.

실제로 상당수의 자활사업 참여자는 건강상태가 좋지 않아 의료서비스가 필요하며, 가족 중 환자나 영·유아가 있어 보육·간병서비스가 필요하다. 하지만 현재 자활사업은 사회복지서비스 연계체계가 매우 미약한 실정으로 이는 사업 불참자를 발생시키는 주요 원인이 되고 있다.

〈00군 자활후견기관 실무자 F씨〉

자활사업 참여자는 불안, 우울, 스트레스, 대인관계 능력이 미약하여 심리적·정서적으로 취약합니다. 동일직종의 자조모임이나 전문적인 상담지원이 필요합니다.

〈00시 자활후견기관 실무자 D씨〉

자녀양육 문제(세쌍둥이 동시에 초등학교 입학, 장애자녀 양육), 건강상의 문제(축농증 수술, 알코올중독, 당뇨, 정신질환 등), 업무에 대한 부적응, 가족구성원 중 질병으로 인한 간병필요 등으로 중도 탈락자가 발생합니다. 중도탈락 참여자에 대한 사유는 대부분 건강상의 문제, 가족구성원에 대한 간병 및 양육 문제로 그만두고 있습니다.

<사례>

- 가구구성 :
 - 자활참여 대상자 : B씨(52세, 남, 자활후견기관 <>>사업단 참여)
 - 가구원 : 없음
- 일반사항 : 알코올 중독, 차량정비기술 보유, 대형운전면허 보유, 크레인 작동기술 보유
- 사례내용 : <>>사업단 참여가 결정되어 활동을 하게 되었으나 임의로 일과 중 퇴근을 하고, 술주정을 비롯한 난폭한 행동을 일삼았음. 이에 자활후견기관에서 알코올 상담소에 의뢰하고, 신경정신과에 입원 조치시킴. 또한 지자체와 1종 의료보호 가능성 상담 후 혜택을 받게 함. 재활훈련을 거쳐 현재 자활근로사업에 복귀하여 활동 중임.
- 의 견 : 자활대상자로 판정되었지만, 심리적·정신적 치료가 필요하였음. 사회복지서비스 및 의료서비스가 함께 제공되었기 때문에 자활사업에 복귀할 수 있게 됨.

사회복지서비스 욕구를 가진 자활대상자에게 가장 효율적이고 효과적인 방법으로 양질의 서비스를 제공하기 위해서는 사례관리체계가 요구된다. 즉, 자활과 관련된 개인 및 가구여건을 체계적으로 사정하여 자활지원계획을 수립하고 이에 필요한 사회복지서비스를 제공해야만 자활사업의 내실을 기할 수 있을 것이다.

6. 자활사업 전담인력

자활후견기관으로의 대상자 의뢰는 자활지원계획이 수립된 이후에 진행되어야 하나, 오히려 자활후견기관에서 상담을 통해 지자체로 이를 통보해주는 경우가 발생한다. 이는 자활사업의 성과에 결정적인 영향을 미치는 초기상담인 프라조차 마련되어 있지 않은 것을 말해주는 것이며, 수급자 가구에 대한 자활지원계획 수립에 있어 누가 사례관리자가 될 것인지에 관한 명백한 규정 없이 제도가 진행된 것에서 그 원인을 찾을 수 있다.

〈00시 자활후견기관 실무자 G씨〉

자활사업 대상자에 대한 데이터베이스를 구축하고 이에 따라 대상자들을 관리해야 하지만, 이를 전담할 전문인력이 없어 사례관리가 어려운 실정입니다.

〈00군 자활후견기관 실무자 F씨〉

자활후견기관의 자체적인 사례관리의 경우에도 특정사업단에 편중된 참여로 1인의 실무자가 20~60명 이상을 담당해야할 뿐만 아니라 과중한 행정업무까지 수행하기 때문에 적절한 상담 및 사후관리가 소홀해지는 경향이 있습니다.

제도적으로 사례관리를 위한 전문인력의 배치가 의무화된다면 정확한 초기상담의 실행으로 자활지원계획이 수립되어 자활사업 추진 시 불참자 및 중도탈락자 등의 발생을 감소시킬 수 있으며, 이에 따라 행정적 낭비 또한 감소시킬 수 있을 것이다.

제5장 결론 및 정책과제

본 연구는 국민기초생활보장제도의 보다 효율적 운영과 효과성 제고를 위하여 수행된 많은 평가 및 모니터링 연구와 맥을 같이 한다. 이에 더불어 국민기초생활보장제도는 자산조사에 기초하여 대상자가 선정되는 공공부조제도이기 때문에 무엇보다 대상자 선정이 중요하다는 점에 주목하여 대상자 선정 및 관리에 초점을 두고 국민기초생활보장제도를 평가하고자 하였다.

이를 위해 문헌연구, 일선 실무자 대상의 조사연구, 그리고 실무자 간담회 및 전문가 자문회의를 통해 다음과 같은 내용을 평가하였다.

첫째, 소득 및 자산 기준의 적절성 및 조사의 정확성

둘째, 부양의무자 기준의 적절성 및 조사의 정확성

셋째, 자활사업의 목적 및 대상자 범위의 적절성

넷째, 근로능력판정과 그에 따른 대상자 분류 및 사업연계의 적절성

다섯째, 기초생활보장 및 자활사업을 위한 유관기관 간 연계의 적절성

평가결과를 살펴보면, 우선 국민기초생활보장제도 수급자 선정을 위한 소득 및 재산조사가 정확하게 이루어지지 않아 수급자와 비수급자간의 형평성 문제를 야기한다. 소득은 주로 자영업자와 임시·일용직 근로자들의 정확한 소득 파악이 어렵다는 문제점과 재산에 대한 파악은 관할지역 외의 것에 대해서는 어려움이 있고, 오랜 시간이 걸린다는 문제점이 있어 조사의 정확성을 높일 수 있는 시스템구축이 요구된다.

둘째, 현재 부양의무자 기준은 일정부분 완화되었지만, 여전히 현대의 가족관계 및 가족구조의 변화를 고려할 때 엄격하다고 할 수 있어 부양의무자 범위의 축소 및 기준의 폐지에 대한 검토가 필요하다.

셋째, 자활사업은 현재 대상자의 ‘자립’을 목표로 운영되고 있다고 말할 수 있다. 그러나 근로능력뿐만 아니라 심신의 건강, 가족원의 구성과 같은 요인에

따라 ‘자립’에 한계가 있는 대상자들도 있기 때문에 대상자들의 특성에 맞는 사업의 목표가 설정되어야 한다.

넷째, 현행 근로능력판정기준의 획일성으로 인하여 자활사업대상자의 분류와 그에 따른 사업연계가 적절히 이루어지고 있지 못하다. 대상자의 특성을 보다 적절히 반영할 수 있도록 근로능력판정기준을 다양화하고 구체화된 매뉴얼 개발을 통해 적절한 사업을 연계해야 할 것이다.

다섯째, 국민기초생활보장제도의 목표를 달성하기 위해서는 대상자를 선정하는 일선 동사무소나 자활사업을 수행하는 자활후견기관만의 역할만으로는 한계가 있다. 대상자의 선정 및 관리를 보다 효율적이고 효과적으로 하기 위해서는 정부의 상하 기관간의 연계가 중요하며 자활사업의 주요 운영주체인 자활후견기관과 기타 사회복지기관과의 연계도 중요하다. 이를 위해서는 무엇보다 대상자 중심의 사례관리체계가 구축되어야 한다.

위의 평가결과를 토대로 국민기초생활보장제도의 대상자 선정 및 관리를 보다 효율적이고 효과적으로 수행하기 위한 정책과제들을 제언하면 다음과 같다.

제1절 기초생활보장

1. 자산조사의 정확성 제고

국민기초생활보장제도의 수급자 선정을 위한 정확한 자산조사는 그 중요성에도 불구하고 정확한 파악이 어렵다. 자영업자, 임시·일용직 근로자의 낮은 소득파악률 및 보충급여제도로 인한 소득의 하향신고, 거주지역 이외의 재산을 정확하게 파악하기 어렵다는 점이 주요한 문제점이다.

이러한 문제를 개선하기 위해 필요한 것은 자산조사의 정확성을 높이기 때문에 중장기적으로 외국의 공공부조 자산조사 체계를 벤치마킹하여 조사의 정확성을 기할 수 있는 모니터링 시스템을 도입하여야 하며, 단기적으로 현행 자산조사 지침에서 언급하고 있는 자산조사의 기법을 개선하고, 이를 전문적으로

수행할 수 있는 전담공무원의 확충이 이루어져야 한다. 현재 주민생활지원서비스 전달체계 개편 과정에서 이러한 조사를 전담하는 통합조사팀이 설치, 운용되고 있는데, 앞으로 이러한 전담부서가 제 역할을 수행한다면, 자산조사의 정확성을 높일 수 있을 것이다.

2. 부양의무자 기준의 현실화

국민기초생활보장제도의 수급자 선정을 위한 자산조사와 더불어 부양의무자 조사도 이루어지는데, 현재 사회복지전담공무원의 담당 업무 중 약 70%정도가 부양의무자 조사인 것으로 나타났다. 그렇지만 부양의무자 조사의 경우 현실적인 여건을 고려할 때 조사의 정확성을 기하기 어려울 뿐만 아니라 현대의 가족관계 및 가족구조의 변화를 고려하면 이러한 부양의무자 조사가 과연 ‘빈곤층의 최저생계보장’이라는 측면에서 유지되어야 하는지에 대한 검토가 필요하다.

대부분의 복지 선진국에서는 부양의무자 기준이 없거나 미약한 수준인데, 이를 무조건 수용할 수는 없겠지만 단기적으로는 부양의무자 범위를 축소하고, 기준을 완화하는 등의 개선책을 통해 사회복지전담공무원의 조사부담을 경감시키는 동시에 부양의무자 기준에 의한 빈곤사각지대를 축소시켜야 한다. 장기적으로는 부양의무자 기준을 폐지하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다.

3. 지속적인 모니터링을 위한 시스템 구축 및 법제화

수급자 선정 이후 지속적인 관리를 통해 소득이 증가한 경우는 급여를 중지하거나 축소하고, 부정수급이 이루어진 경우는 보장비용을 징수, 제재를 통해 제도의 오·남용을 방지하고, 효과성과 효율성을 높이기 위한 모니터링 시스템 구축 및 시스템 활성화가 필요하다. 이러한 모니터링 시스템이 활성화될 경우 제도수행상의 오류를 밝혀내고, 시정할 수 있을 뿐만 아니라 제도의 발전을 위한 피드백이 원활하게 수행될 수 있다. 또한 이러한 모니터링 시스템이 보다 안정적으로 운용되기 위해서는 제도적인 뒷받침이 필수적이다. 다시 말해 모니터링 시스템 구축 및 운용에 관한 법률적 근거 규정을 마련할 필요성이 있다.

4. 대상자 중심의 관리체계 구축

사회복지전달체계에서 지역 주민의 삶의 질을 보다 향상시킬 수 있도록 행정서비스가 개편되고 있다.(행정자치부, 2006) 이는 지역의 복지수요에 대응하여 통합적 서비스를 제공하는 것으로 이를 위해서는 부서 간, 시군구-읍면동 간, 공공-민간기관 간 협업 및 연계가 활성화되어야 한다. 이러한 전달체계 혁신차원의 하나로 기초생활보장 수급자에 대한 통합조사 및 사례회의(case conference)도 이루어지고 있다. 앞으로 기초생활보장 대상자 관리를 위한 연계가 활성화될 경우 사회복지수요자인 수급자에 대한 서비스가 향상될 것이고, 정책집행도 보다 효율적이고 합리적으로 운용될 것이다. 또한 이 과정에서 전달체계에 대한 지속적인 모니터링이 이루어짐으로써 전달체계의 문제점을 파악하고 이를 보완하는 피드백도 원활하게 이루어질 것이다.

제2절 자활사업

1. 대상자 특성별 목표 설정

그 동안 자활사업은 그 필요성에 대한 정부의 설명이나 국민기초생활보장 수급자 탈피를 자활성공사례로 규정짓는 등 정책 목표 측면에서 ‘자립’을 강조해왔다. 그러나 자활사업 참여자의 특성을 고려하지 않고, 자활사업의 목표를 ‘자립’으로 설정하는 것은 자활사업 성과를 과소평가하게 됨은 물론 사업운영 과정에서도 많은 문제를 야기한다.

따라서 근로능력의 질이나 인적 특성이 열악한 사람들에 대해서는 자활의지 진작, 복지의존성 감소, 사회와의 연계 및 통합을 통해 정상적인 사회성원으로 생활하는 것에 초점을 둔 자활지원 즉, ‘재활’을 목표로 하는 프로그램을 특화시킬 필요가 있으며, 반면 주 3일 이상의 근로활동에 참여하고 있어 취업자로 분류되거나 가구여건이나 환경적응 등의 이유로 조건부과가 제외되거나 장애나 도서벽지 등의 거주이유로 조건제시가 유예된 사람들에 대해서는 사회복지서비

스의 연계를 통해 자활사업의 주요 표적 집단으로 설정하여 ‘자립’을 목표로 하는 프로그램을 제공하는 것이 바람직하다.

2. 대상자의 범위 확대

현재 자활지원제도는 실직수급자만을 대상으로 하고 있으나, 비경제활동인구나 불완전취업상태에 있는 수급자, 즉 근로 능력이 있는 모든 수급자로 확대하고, 비수급 빈곤층 근로능력자 및 차상위 근로능력자도 대상범위에 포함 시키는 것이 바람직하다.

대상자 확대는 우선 실직수급자와 기존 차상위계층 참여자를 중심으로 지원대상을 확대하고, 나아가 비경제활동인구 및 불완전취업 수급자, 비수급 빈곤층 실직자, 차상위 실직자 순으로 단계적으로 진행하는 것이 바람직할 것이다. 차상위계층 및 비수급 빈곤층에 대한 지원확대는 국민기초생활보장제도의 수급기준 완화 및 자활사업의 독자적인 수급기준이 구체화되는 과정에 따라 순차적으로 확대되는 것이 바람직하다. 이 경우, 자활지원은 근로부조적 성격을 가지는 것으로 이해될 수 있기 때문에 자격조건은 소득기준 하나로 충분하며, 재산의 소득환산이나 부양의무자 기준을 적용하는 것은 타당하지 않다. 즉, 소득은 소득인정액이 아닌 실제 가구총소득을 적용하는 것이 바람직하다.

3. 실증적 분석에 기초한 대상자 분류 및 사업결정

행정적 분류에 의한 근로능력의 판정보다는 참여자들의 다양성을 정확하게 이해하고, 그들의 자활을 저해하는 요인들과 개인별, 가구별 특성에 대한 실증 분석에 기초하여 대상자들을 분류하고 유형화할 필요가 있다. 즉, 현재 형식적으로 수행되는 가구별 자활지원계획의 수립 과정을 통해 대상자 분류가 체계적으로 이루어져야 한다. 이를 위해서는 사례관리 패러다임의 틀 내에서 담당자가 전문적, 자율적으로 근로능력을 판정하도록 하는 것이 바람직하며, 대상자를 취업, 비취업대상자로 구분하는 것보다는 전문적이고 구체적인 사업 매뉴얼에 따라 대상자의 특성에 적합한 프로그램이 제공되어야 한다.

일반적으로 빈곤진입요인은 성별, 연령, 학력, 직업기술, 가구요건 등으로 구성되며, 여성의 경우, 연령이 40대 이상일 경우, 직업기술이 없을 경우에 빈곤 확률이 높게 나타난다. 자활프로그램의 연계는 이를 바탕으로 마련하는 것이 가능하다. 예를 들어, 근로의지 및 취업준비가 되어 있으나, 일자리를 찾지 못하는 집단에 대해서는 취업 알선 등의 서비스를 통해 노동시장 진입을 촉진하고, 취업의지는 있으나 보육·간병 등과 같은 가구여건으로 인해 취업이 어려운 집단은 복지서비스를 제공함으로써 취업여건을 조성해주도록 하는 것이다.

4. 사례관리체계 구축

자활사업 대상자를 취업·비취업대상자로 구분하지 않고 대상자의 특성에 적합한 프로그램을 제공하고 여러 가지의 서비스를 결합하여 지원하기 위해서는 이들에 대한 관리시스템을 정비하는 것이 필요하다. 이는 현재와 같이 보건복지부와 노동부로 이원화되어 있는 체계하에서는 불가능하며, 단기적으로 이원화체계하에서 필요한 경우 다른 부처의 프로그램에 참여할 수 있도록 대상자를 유연하게 관리함으로써 양 부처와 지자체의 협조체제를 강화해 나가야 하고, 중장기적으로 보건복지부와 노동부의 업무를 일원화하여 고용서비스와 사회복지(보건)서비스가 효율적으로 전달될 수 있도록 하여야 한다^{주18)}.

자활사업 대상자에게 적절한 사회복지서비스가 제공된다면 고용서비스의 효과가 보다 높게 나타날 수 있을 것이며, 자활사업에서 배제되어 있는 조건부과제외자의 상당수를 자활사업의 주요대상으로 삼을 수 있게 될 것이다. 지역에 따라 편차가 있지만, 지역사회에는 이미 사회복지서비스를 제공할 수 있는 자

주18) 현재 영국과 미국의 경우에도 고용과 복지서비스가 일원화되는 추세에 있다. 영국은 2001년 교육고용부(Department for Education and Employment)에 속해있던 고용청(Employment Service Agency)과 사회보장부(Department for Social Security)를 통합하여 고용연금부(Department for Work and Pensions)를 창설하였고, 고용서비스를 담당하던 Employment Agency와 사회보장급여를 담당하던 Benefif Agency 가운데 근로능력자에 대한 서비스 전달부문을 통합한 원스톱 전달체계로서 Jobcenter Plus를 도입하였다. 또한 미국은 고용과 복지서비스를 연계하는 적절한 모형을 모색하는 과정에 있으며, One-Stop Career Center가 도입된 곳이 있을 뿐만 아니라 민간기관도 적극적으로 참여시키고 있다(유경준 외, 2004).

원이 상당수 존재하고 있다. 예를 들어, 지역 내 보건소와 종합사회복지관은 의료서비스를, 지역 내 비인가 청소년 공부방, 사회복지관 내 어린이집이나 각종 시민단체는 방과 후 교실과 보육시설을 제공하고 있으며, 노인이나 장애인 관련시설, 지역 내의 복지관에서는 재가복지서비스를 제공하고 있다. 음주문제, 대인관계문제, 취업동기의 부족 등의 문제는 정신보건센터나 다양한 상담기관을 통해 지원 프로그램이 운영될 수 있다.

또한 자활지원대상자 선정 및 지원 등 자활대상자에 대한 초기상담과 사례관리의 일관성을 보장하기 위해서는 자활전담공무원을 배치하는 것이 바람직하다. 자활전담공무원을 중심으로 직업상담원, 자활프로그램 공급자 등과 함께 실무회의를 통해 자활지원대상자에 대한 초기상담, 대상자 선정, 욕구판정, 가구별 자활지원계획수립, 서비스연계, 관리 등의 업무를 수행하도록 한다. 시행초기에는 기존 사회복지전담공무원 중 자활업무 전담자, 신규 사회복지전담공무원 충원인력을 활용하여 우선 배치함으로써 자활후견기관은 개인별 사례관리에 대한 부담을 줄이고 자활근로사업단과 자활공동체 등 집단과 조직체에 대한 사례관리를 전담할 수 있게 한다.

참고문헌

- 김미곤, 「국민기초생활보장제도 급여방식 개선방안」, 『보건복지포럼』, 제 67호, 2002.
- 강남식·신은주·성정현, 「여성 조건부 수급자들의 실태와 자활의욕에 관한 연구」, 『사회복지연구』, 19호, 2002.
- 강남식·신은주·성정현, 「여성 조건부 수급자들의 실태와 자활의욕에 관한 연구」, 『서울대학교 한국사회복지연구회』, no. 19, pp.23-50.
- 강병구·노대명·김미곤, 『자활대상자 선정·분류체계 개선방안 연구 -자활 대상자에 대한 Work-Test를 중심으로』, 2005.
- 강윤규, 「소득정보 통합관리, 신중하게 접근해야」, 『재정포럼』, 1999. 5.
- 강혜규, 「국민기초생활보장 전달체계의 현안과 과제」, 『보건복지포럼』, 제108호, 2005. 10.
- 교육인적자원부, 『교육정책품질관리 매뉴얼』, 2005.
- 구광모, 「정책평가와 프로그램평가의 비교: 우리나라 정부평가 정책의 발전방향 모색을 중심으로」, 『중앙행정논집』, vol. 17, no. 2, 2003, pp.139-165.
- 구인회, 「국민기초생활보장제도와 빈곤정책의 과제」, 『2005 국민기초생활보장제도 시행5주년 평가심포지엄 자료집』, 2005.
- 구인회, 「국민기초생활보장제도의 근로유인효과 개선방안」, 『사회보장연구』, vol. 21, no. 1, 2005, pp.1~29.
- 구인회, 「국민기초생활보장제도의 근로유인효과 개선방안」, 『사회보장연구』, vol. 21, no. 1, 2005, pp.1~29.

- 국무조정실 주관 ‘사회안전망 합동점검단’ 내 기초생활보장점검반, 「국민기초생활제도에 대한 점검」, 국무조정실 내부자료, 2001, 7.
- 국무조정실, 『2005년도 정부업무평가지침』, 2005.
- 기초생활보장점검반, 국무조정실 주관 사회안전망 합동점검단 기초생활보장법 점검결과보고, 2001, 7.
- 김교성·강철희, 「취업대상 조건부수급자의 경제적 자활로의 진입에 영향을 미치는 요인에 관한 연구」, 『한국사회복지학』, no. 52, pp.5-32.
- 김명수, 『공공정책평가론』, 서울: 박영사, 2000.
- 김미곤 외 7인, 『국민기초생활보장제도 모니터링체계 구축방안에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 2003.
- 김미곤, 「빈곤대책으로서 국민기초생활보장법」, 『도시연구』, 제5호, 한국도시연구소, 1999. pp.65~69.
- 김미곤, 「사회안전망으로서의 국민기초생활보장제도의 성과와 과제」, 『2005 국민기초생활보장제도 시행5주년 평가심포지엄 자료집』, 2005.
- 김수현, 「기초생활보장의 문제점과 과제」, 『국민기초생활보장평가센터 개소기념 심포지엄자료집』, 한국보건사회연구원, 2002.
- 김안나 외 4인, 『국민기초생활보장제도 모니터링 체계방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2005.
- 김진수·허준수, 「국민기초생활보장제도 평가 및 개선방안에 관한 연구 - 사회복지전담공무원의 태도조사결과를 중심으로 -」, 『한국사회보장학회』, vol. 18, no. 2, pp.43-70.
- 김태준, 「국민기초생활보장제도에 관한 고찰-수급자선정과 근로유인문제를 중심으로」, 연세대학교 학위논문, 2001.
- 김형렬, 『정책학』, 서울: 법문사, 2000.

- 김혜승 외, 『임대료보조제도 확대도입방안 연구』, 국토연구원, 2004.
- 노대명 외 11인, 『자활정책·지원제도 개선방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2004.
- 노대명 외 6인, 『2004년도 저소득층 자활사업 실태조사』, 한국보건사회연구원, 2005.
- 노화준, 『정책평가론』, 서울: 법문사, 1995.
- 문진영·조홍식·김연명, 「국민기초생활보장제도와 복지국가」, 「기초생활보장과 생산적 복지」, 『한국사회보장학회 정책토론회 자료집』, 1999, 9.
- 박경숙, 「저소득 모자가정 빈곤실태와 자활대책 개선방안: 국민기초생활보장 자활사업을 중심으로」, 『한국사회보장학회 2001년도 추계학술대회 자료집』, 2001, pp.67-93.
- 박광덕, 『사회복지정책의 평가지표체계구성과 사례연구』, 한국행정학회 동계 학술대회, 2001.
- 박능후, 「국민기초생활보장제도의 현황과 발전방향」, 『보건복지포럼』, 제 67호, 2002.
- 박능후, 「근로유인 제고방안」, 『보건복지포럼』, 제84호, 2003.
- 박능후, 「기초보장제도의 역사적 전개과정과 함의」, 『사회보장연구』, 제 20권 제2호, 2002, pp.3~49.
- 박미은, 「국민기초생활보장 노인과 일반노인의 노인학대 관련 요인 비교연구」, 『한국사회복지학』, vol. 56, no. 2, pp.93-119.
- 박민서·이홍수, 「우리나라 국민기초생활보장제도 활성화에 관한 이론적 고찰」, 『사회복지연구』, 제3집, pp.125~161.
- 박신영, 「한국주거급여제도의 발전방향: 선진국과의 비교를 중심으로」, 『주택연구』, 제9권 제1호, 2001.
- 박윤영, 「국민기초생활보장법 제정과정에 관한 연구」, 『한국사회복지학』,

- No.49, 2002, pp.264~295.
- 박중훈, 『성과평가제도 및 운영실태에 대한 분석과 개선방안』, 한국행정연구원, 2004.
- 보건복지부, 『2006년 국민기초생활보장사업 안내』, 2006.
- 보건복지부, 『2006년 자활사업안내』, 2006.
- 송치선, 「국민기초생활보장제도의 소득재분배효과와 재정부담」, 석사학위논문, 연세대학교, 2002.
- 신상기 외 3인, 『기초생활보장제도의 평가와 정책방향』, 한국보건사회연구원, 2003.
- 여유진 외 4인, 『국민기초생활보장제도 선정 및 급여 평가』, 한국보건사회연구원, 2004.
- 여유진 외 5인, 『국민기초생활보장제도 부양의무자기준 개선방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2003.
- 여유진, 「국민기초생활보장제도와 생계보장」, 『보건복지포럼』, 제108호, 2005. 10.
- 유경준, 『취약계층 보호정책의 방향과 과제』, KDI, 2004.
- 유 훈, 「공관리론의 의의와 전략관리」 「행정논총」, 서울대. 33(1), 1995.
- 유태균, 「서울·경기 지역 자활사업 참여가구를 대상으로 한 실증적 고찰」, 『한국사회보장학회』, vol. 20, no. 2, pp.151-178.
- 유태균·김경휘, 「자활후견기관사업 참여자가구의 제반 특성 및 경제적 어려움 정도에 영향을 미치는 요인에 관한 실증적 연구」, 『한국사회보장학회』, vol. 19, no. 1, pp.105-133.
- 윤진호 외 3인, 『국민기초생활보장제도의 평가 및 개선방안』, 한국보건사회연구원, 2004.

- 이경준, 『BSC 구축 프로세스 및 사례』, 삼성 SDS, 2002.
- 이상은, 「국민기초생활보장제도의 노동공급 효과」, 『한국사회복지학』, 제 56권 2호, 2004, pp.17~91.
- 이수연, 「중단자료를 이용한 고정효과모델(Fixed Effect Model)분석의 유용성: 복지급여 수준이 교육에 미치는 영향 분석을 중심으로」 정책분석평가학회춘계학술대회, 2001
- 이영범, 「미국 공적부조사업의 성공결정요인에 관한 연구」, 한국행정학회 춘계학술대회, 2003
- 이진주 외, 『정책평가를 위한 새로운 모형』 서울: 나남출판, 1998.
- 이태진 외 3인, 『근로빈곤층의 실태와 대응방안』, 한국보건사회연구원, 2004.
- 이태진 외 8인, 『2002년 국민기초생활보장제도 평가 및 정책과제』, 한국보건사회연구원, 2003.
- 이현주 외 15인, 『차상위계층 실태분석 및 정책제안』, 한국보건사회연구원, 2005.
- 이현주 외 4인, 『국민기초생활보장제도 운영실태 평가 및 개선방향』, 한국보건사회연구원, 2001.12.
- 이현주 외 9인, 『국민기초생활보장제도 평가체계 구축방안』, 한국보건사회연구원, 2002.12.
- 이현주, 「국민기초생활보장법의 제정배경 및 의의」, 『보건복지포럼』, 통권 제37호 한국보건사회연구원, 1999.10, pp.13~17.
- 임봉욱, 「국민기초생활보장제도의 문제점과 그 개선책에 대한 연구」, 『재정논집』 제16집 제1호, 한국재정학회, 2001. 9.
- 전지혜, 「성인지적 관점서의 공공부조 효과 연구-빈곤감소효과 및 소득불등완화효과를 중심으로」, 석사학위논문, 연세대학교, 2002.
- 정영순 · 이은정, 「국민기초생활보장제도의 근로유인 방안 연구」, 『한국사회

- 보장학회』, vol. 18, no. 2, pp.1-41.
- 정정길 외, 『정책평가(이론과 적용)』. 서울: 법영사, 1997.
- 정진경, 「공공부조수급자의 일에 대한 태도 척도 개발」, 『한국사회복지학』, vol. 56, no. 3, pp.207-225.
- 최길상, 「생산적 복지와 국민기초생활보장제도에 관한 일고」, 『사회복지연구』 제3집 pp.203~161, 2000.
- 최정균, 최재성, 「사회보장이전의 빈곤감소효과성과 표적효율성 분석」, 「정책분석평가학회보」. 제12권 제1호, 2002.
- 최희경, 「공공부조 수급에서 제외된 빈곤노인의 현황과 특성」, 『한국사회복지학』, vol. 56, no. 2, pp.237-259.
- 하성규, 「주택공급에 있어서 공공부문과 민간부문의 역할정립에 관한 연구」, 『한국부동산학회지』, 제6권, 1998.
- 행정자치부 주민서비스혁신추진단, 『주민생활지원서비스 업무운영 매뉴얼』, 2006.
- 현진권, 「자영자 소득과약을 위한 정책과제」, 『재정포럼』, 1999. 5.
- 현진권, 「정책인프라로서 소득과약의 문제: 실태와 정책과제」, 『재정포럼』, 2003. 12.
- 홍경준, 「자활사업의 장기 발전전략 모색(안)」, 자활정책 연구회 발표 원고 모음집, 2001.
- 홍경준 · 이상은 · 김미곤, 「재산의 소득환산제 - 이슈, 시행결과, 그리고 개선 방향 -」, 『한국사회보장학회』, Vol.20, No.2, pp.57~80.

부 록

1. 설문지 I (기초생활보장)
2. 설문지 II (자활사업)
3. 우수응답사례

1. 설문지 I (기초생활보장)

I. 대상자 선정기준

1. 현장에서 느끼는 문제점

 현장에서 느끼는 수급자, 차상위계층 선정기준의 문제점

- 정부의 지원이 필요한 ‘빈곤한 사람’이 수급자 및 차상위계층 선정기준에 의해 포착된다고 생각하시는지요? 이러한 측면에 초점을 두어 선정기준과 관련된 문제점을 전반적으로 기술해 주십시오.
- 현재 정부의 보호를 받지 못하는 사각지대(빈곤층)는 주로 어떤 선정기준에 부합하지 못하기 때문에 발생하는지요?

 자산조사 및 부양의무자 조사의 정확성 정도

- 현재 자산조사는 어느 정도 정확하게 이루어지고 있다고 생각하시는지요? 그리고 현행 자산조사의 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?
- 현재 부양의무자조사는 어느 정도 정확하게 이루어지고 있다고 생각하시는지요? 그리고 현행 부양의무자조사의 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?

 (수급자의 경우)수급가구의 신고소득과 실제소득과의 차이 정도 및 그 이유

- 수급가구의 신고소득과 실제소득이 차이가 있다고 생각하십니까? 만약

(있다면) 그 차이정도는 어느 정도 된다고 생각하시는지요? (개략적으로 말씀해 주십시오.)

— 그리고 이러한 차이를 가져오는 주된 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

(수급자의 경우) 추정소득 적용

— 소득이 불규칙하거나 소득과약이 어려워 추정소득을 적용하는 경우는 어느 정도 비중입니까?

— 추정소득 적용 시 가장 곤란한 점은 무엇입니까?

(수급자의 경우) 주요 신청탈락 사유 :

선정기준 관련 - 재산(소득인정액) 기준, 부양의무자 기준)

— 기초생활보장 신청자 중 신청탈락자들의 탈락 사유는 주로 어떤 것입니까?

수급자, 차상위계층 기준의 통일성(불일치성)

— 현재의 수급자 선정기준, 차상위계층 선정기준을 적용할 때 기준이 중복된다고 생각하시는지요? 또는 누락되는 부분이 있다고 생각하시는지요?

- (중복되는 경우) 어떤 기준들이 중복된다고 생각하시는지 자세히 말씀해 주십시오.
- (누락되는 경우) 어떤 기준들로 인해 누락되는 부분이 발생하는지 자세히 말씀해 주십시오.

선정기준 관련 통합조사표의 문제점

— 선정기준과 관련해 현행 통합조사표가 적절하다고 생각하시는지요?

- (적절하지 않다면) 그 이유는 무엇인지 말씀해 주십시오.
- 통합조사표 상의 가구규모와 실제 조사 시 가구규모의 차이가 있습니까? 그렇다면 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까? 그리고 이러한 통합조사표와 실제상의 가구규모의 불일치는 어떤 문제를 일으킨다고 생각하시는지요?

□ 선정기준 관련 통합조사팀의 문제점

(통합조사팀에 근무하시거나 통합조사팀과 업무연계가 이루어지고 있는 분만 응답해 주십시오.)

- 선정기준과 관련해 현행 통합조사팀의 업무와 일치가 되지 않는 부분이 있는지요?
- (있다면) 어떤 업무, 어떤 절차에서 그런 문제들이 발생하는지 말씀해 주십시오.

2. 개선방안

□ 수급자, 차상위계층 선정기준 개선방안 (일반)

- 사각지대를 줄이기 위해 현 시점에서 현실적으로 가능한 대안들이 있으면 말씀해 주십시오.
- 또한 현 시점에서 약간의 개선만으로도 사각지대를 확연하게 줄일 수 있는 방안이 있으면 말씀해 주십시오.

□ 자산조사 및 부양의무자 조사의 정확성 정도

- 현행 자산조사의 정확성을 높이기 위한 개선방안을 말씀해 주십시오.
- 현행 부양의무자조사의 정확성을 높이기 위한 개선방안을 말씀해 주십시오.

(수급자의 경우)정확한 소득신고 유도를 위한 방법

- 수급자가 정확한 소득신고를 하도록 유도할 수 있는 방안이 있다면 말씀해 주십시오.
 - 제도(법 포함) 개선을 통한 정확한 소득신고 유도 방안
 - (제도 개선 이외에) 현장에서 바로 적용할 수 있는 정확한 소득신고 유도 방안

(수급자의 경우) 추정소득 적용

- 추정소득 적용과 관련해 개선점이나 보완점이 있는 경우 말씀해 주십시오.

(수급자의 경우) 선정기준 중 소득인정액 기준 개선방안

- 현행 소득인정액 기준 중 개선점이나 보완점이 있으면 말씀해 주십시오.

(수급자의 경우) 선정기준 중 부양의무자 기준 개선방안

- 현행 부양의무자 기준 중 개선점이나 보완점이 있으면 말씀해 주십시오.

수급자, 차상위계층 선정 기준 개선방안

- 현행 수급자, 차상위계층 선정 기준의 중복이나 누락이 있는 경우 어떻게 개선, 보완되어야 한다고 생각하시는지 자세히 말씀해 주십시오.

통합조사표 서식 및 내용 개선방안

- 현행 통합조사표의 서식 및 내용과 관련해서 개선점이나 보완점이 있다면 말씀해 주십시오.

통합조사팀 업무 및 절차 관련 개선방안

- 대상자 선정과 관련해 통합조사팀의 업무 및 절차의 개선점이나 보완점이 있다면 말씀해 주십시오.

3. 선정기준 관련 best practice, worst practice : (각 1 case 씩)

- 가구구성(구성원 정보 간략하게 기술), 가구주의 성, 연령, 직업, 주거상태
- 사례 기술(記述)
- best practice : 전담공무원 입장에서 본 의의
- worst practice : 전담공무원 입장에서 본 개선점(보완점)

4. 대상자 선정 관련 기타 의견

II. 선정 관련 기관 간 연계 및 협력

1. 현장에서 느끼는 문제점

- 대상자 선정과 관련해 구청과 동사무소간, 구청과 자활후견기관간, 동사무소와 자활후견기관 간에 업무의 연계 및 협조가 필요한 사안을 무엇인지요?

- 구청 - 동사무소 :
- 구청 - 자활후견기관 :
- 동사무소 - 자활후견기관 :

그리고 이 과정에서 기관 간 연계 및 협력을 저해하는 요인이 있는지요? (만약 있다면) 자유롭게 말씀해 주십시오.

- 구청 - 동사무소
- 구청 - 자활후견기관
- 동사무소 - 자활후견기관

2. 개선방안

기관 간 연계 및 협력을 보다 원활하게 하기 위하여 현재 개선해야 할 점이나 보완점이 있다면 말씀해 주십시오.

- 제도적 개선책 및 대안
- 현장에서 바로 활용가능하거나 효과를 낼 수 있는 개선책 및 대안

3. 기관 간 연계 및 협력 관련 best practice, worst practice : (각 1 case 씩)

- 사례 기술(記述)
- best practice의 경우 : 전담공무원 입장에서 본 의의
- worst practice의 경우 : 전담공무원 입장에서 본 개선점(보완점)

4. 기관 간 연계 및 협력 관련 기타 의견

Ⅲ. 선정 이후 사후관리

1. 현장에서 느끼는 문제점

- 대상자 선정 이후 주로 이루어지는 사후관리로는 어떤 것들이 있습니까?
- 선정 이후 수급자의 자격변동은 어떻게 확인하십니까? 그리고 이 과정에서 애로점 및 문제점은 무엇인지요?
- 대상자 선정 이후 처음부터 수급자격이 없는 사람이 수급자로 선정되어 있는 경우는 대략 어느 정도입니까? 그리고 이러한 ‘선정 오류’가 발생하는 주요 이유는 무엇입니까?
- 대상자 중 부정수급자 비율은 대략 어느 정도입니까? 그리고 주로 어떤 방법이나 과정을 거쳐 부정수급 경위를 알게 되시는지요? 그리고 대상자들의 부정수급을 하는 주요한 이유는 무엇입니까? 마지막으로 부정수급 발견 이후 어떻게 처리하시는지, 그리고 이 과정에서 겪는 애로사항은 무엇인지요?
- 대상자들이 법 제37조(신고의 의무)에 명시된 신고 의무 이행을 하는 경우는 대략 어느 정도입니까? (만약 제대로 지켜지지 않고 있다면) 이러한 현상의 원인은 무엇이라고 생각하시는지요?

2. 개선방안

수급자의 사후관리 시 담당공무원 입장에서 겪는 문제 및 애로사항을 개선하기 위해 필요한 방안은 무엇이라고 생각하십니까?

- 제도적 개선책 및 대안
- 현장에서 바로 활용가능하거나 효과를 낼 수 있는 개선책 및 대안

애초 수급자격이 없는 사람이 수급자로 선정되는 ‘오류’를 개선하기 위해 필요한 방안은 무엇이라고 생각하십니까?

- 제도적 개선책 및 대안
- 현장에서 바로 활용가능하거나 효과를 낼 수 있는 개선책 및 대안

부정수급을 사전에 차단하거나 줄이기 위해 필요한 방안은 무엇이라고 생각하십니까?

- 제도적 개선책 및 대안
- 현장에서 바로 활용가능하거나 효과를 낼 수 있는 개선책 및 대안

부정수급 발견 이후 이것을 처리하기 위해 필요한 방안은 무엇이라고 생각하십니까?

- 제도적 개선책 및 대안
- 현장에서 바로 활용가능하거나 효과를 낼 수 있는 개선책 및 대안

부정수급자의 발견 이후 대상자에 사후적으로 대응하는 과정에서 담

당자가 겪은 어려움이나 곤란을 줄이기 위해 필요한 방안은 무엇이라고 생각하십니까?

- 제도적 개선책 및 대안
- 현장에서 바로 활용가능하거나 효과를 낼 수 있는 개선책 및 대안

대상자들의 자진 신고를 유도하기 위해 필요한 방안은 무엇이라고 생각하십니까?

- 제도적 개선책 및 대안
- 현장에서 바로 활용가능하거나 효과를 낼 수 있는 개선책 및 대안

3. 사후관리 관련 best practice, worst practice : (각 1 case 씩)

- 사례 기술(記述)
- best practice의 경우 : 전담공무원 입장에서 본 의의
- worst practice의 경우 : 전담공무원 입장에서 본 개선점(보완점)

4. 사후관리 관련 기타 의견

IV. 지침의 정확성 및 직무수행과의 일치정도

1. 문제점

지침의 정확성 및 편리성

- 현재 업무수행과 관련해 지침서는 대략 몇 가지가 있는지요? 그리고 그 지침은 업무수행을 하시는데 있어 정확한 정보 및 가이드라인을 제공하는지요? 그리고 업무수행을 수월(편리)하게 할 수 있도록 내용이 작성되어 있는지요?

지침과 직무수행(절차)의 일치도

- 지침과 직무수행(절차)는 어느 정도 일치되는지요? (만약 일치되지 않는 부분이 있다면) 무엇인지 자세히 말씀해 주십시오.

2. 개선방안

현재 업무수행과 관련한 지침서의 개선점이나 보완점이 있다면 말씀해 주십시오.

- 업무수행의 정확성을 높이기 위한 개선점이나 보완점
- 업무수행의 편리성을 높이기 위한 개선점이나 보완점

현재 지침과 직무수행(절차)의 일치도를 높이기 위해 개선점이나 보완점이 있다면 말씀해 주십시오.

- 제도적 개선책 및 대안
- 현장에서 바로 활용가능하거나 효과를 낼 수 있는 개선책 및 대안

3. 지침 및 직무수행 관련 best practice, worst practice : (각 1 case 씩)

- 사례 기술(記述)
- best practice의 경우 : 전담공무원 입장에서 본 의의
- worst practice의 경우 : 전담공무원 입장에서 본 개선점(보완점)

4. 지침 및 직무수행 관련 기타 의견

2. 설문지 II (자활사업)

I. 대상자 선정기준

1. 현장에서 느끼는 문제점

 현장에서 느끼는 수급자, 차상위계층 선정기준의 문제점

- 자활사업과 관련해 현행 수급자, 차상위계층 선정기준의 문제점은 무엇이라고 생각하시는지요? 생각하시는 바를 자유롭게 말씀해 주십시오.
- 현행 자활사업 대상자 선정기준이 정말로 ‘근로능력이 있는’ 사람을 뽑아낼 수 있는 기준이라고 생각하시는지요? (만약 아니라면) 근로능력 유무와 관련해 자활사업 대상자 선정기준의 문제점은 무엇인지 말씀해 주십시오.

 현행 근로능력점수의 문제점

- 현재 사용되고 있는 근로능력 판정기준의 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?

 자활사업 미참여자의 불참사유 및 사유의 타당성

- 자활사업 미참여자의 불참사유는 주로 무엇이고, 미참여비율은 대략 어느 정도인지요?
 - 불참사유가 타당하다고 생각하시는지요?

- (만약 타당하다면) 그 이유는 무엇인지요?
- (만약 타당하지 않다면) 그 이유는 무엇인지요?

2. 개선방안

□ (자활사업 관련) 수급자, 차상위계층 선정기준 개선방안(일반)

- 현 시점에서 대상자 선정기준과 관련해 현실적으로 가능한 대안들이 있으면 말씀해 주십시오.
 - 제도적 개선책 및 보완점
 - 현장에서 바로 활용가능하거나 효과를 낼 수 있는 개선책 및 보완점

□ 현행 근로능력점수 개선방안 또는 대안

- 현재 사용되고 있는 근로능력 판정기준의 개선점이나 보완점이 있으면 말씀해 주십시오.
 - 제도적 개선책 및 보완점
 - 현장에서 바로 활용가능하거나 효과를 낼 수 있는 개선책 및 보완점

□ 자활사업 참여율 제고를 위한 개선방안 및 대안

- 자활사업 참여율을 높이기 위한 개선방안 및 대안이 있으시면 자유롭게 말씀해 주십시오.
 - 제도적 개선책 및 대안
 - 현장에서 바로 활용가능하거나 효과를 낼 수 있는 개선책 및 대안

3. 선정기관 관련 best practice, worst practice : (각 1 case 씩)

- 가구구성(구성원 정보 간략하게 기술), 가구주의 성, 연령, 직업, 주거상태

- 사례 기술(記述)
- best practice : 자활후견기관 실무자 입장에서 본 의의
- worst practice : 자활후견기관 실무자 입장에서 본 개선점(보완점)

4. 대상자 선정 관련 기타 의견

II. 선정 관련 기관 간 연계 및 협력

1. 현장에서 느끼는 문제점

대상자 선정과 관련해 구청과 동사무소간, 구청과 자활후견기관간, 동사무소와 자활후견기관 간에 업무의 연계 및 협조가 필요한 사안을 무엇인지요?

- 구청 - 동사무소 :
- 구청 - 자활후견기관 :
- 동사무소 - 자활후견기관 :

그리고 이 과정에서 기관 간 연계 및 협력을 저해하는 요인이 있는지요? (만약 있다면) 자유롭게 말씀해 주십시오.

- 구청 - 동사무소 :
- 구청 - 자활후견기관 :

— 동사무소 - 자활후견기관 :

2. 개선방안

기관 간 연계 및 협력을 보다 원활하게 하기 위하여 현재 개선해야 할 점이나 보완점이 있다면 말씀해 주십시오.

— 제도적 개선책 및 대안

— 현장에서 바로 활용가능하거나 효과를 낼 수 있는 개선책 및 대안

3. 기관 간 연계 및 협력 관련 best practice, worst practice : (각 1 case 씩)

— 사례 기술(記述)

— best practice의 경우 : 자활후견기관 실무자 입장에서 본 의의

— worst practice의 경우 : 자활후견기관 실무자 입장에서 본 개선점(보완점)

4. 기관 간 연계 및 협력 관련 기타 의견

Ⅲ. 선정 이후 사후관리

1. 현장에서 느끼는 문제점

대상자 선정 이후 주로 이루어지는 사후관리로는 어떤 것들이 있습

니까? 그리고 이때 담당자로서 겪는 애로사항이나 문제점이 있으시면 말씀해 주십시오.

- 대상자 선정 이후 처음부터 근로능력이 없는 사람이 ‘조건부 수급자’로 선정되어 있는 경우는 대략 어느 정도입니까? 그리고 이러한 ‘선정 오류’가 발생하는 주요 이유는 무엇입니까?

2. 개선방안

- 수급자 사후관리 시 자활후견기관 실무자 입장에서 겪는 문제 및 애로사항을 개선하기 위해 필요한 방안은 무엇이라고 생각하십니까?

- 제도적 개선책 및 대안
- 현장에서 바로 활용가능하거나 효과를 낼 수 있는 개선책 및 대안

- 애초 근로능력이 없는 사람이 ‘조건부 수급자’로 선정되는 ‘오류’를 개선하기 위해 필요한 방안은 무엇이라고 생각하십니까?

- 제도적 개선책 및 대안
- 현장에서 바로 활용가능하거나 효과를 낼 수 있는 개선책 및 대안

- 대상자들의 근로의욕을 고취시키기 위해 필요한 방안은 무엇이라고 생각하십니까?

- 제도적 개선책 및 대안
- 현장에서 바로 활용가능하거나 효과를 낼 수 있는 개선책 및 대안

3. 사후관리 관련 best practice, worst practice : (각 1 case 씩)

- 사례 기술(記述)
- best practice의 경우 : 자활후견기관 실무자 입장에서 본 의의
- worst practice의 경우 : 자활후견기관 실무자 입장에서 본 개선점(보완점)

4. 사후관리 관련 기타 의견

IV. 지침의 정확성 및 직무수행과의 일치정도

1. 현장에서 느끼는 문제점

지침의 정확성 및 편리성

- 현재 업무수행과 관련해 지침서는 대략 몇 가지가 있는지요? 그리고 그 지침은 업무수행을 하시는데 있어 정확한 정보 및 가이드라인을 제공하는지요? 그리고 업무수행을 수월(편리)하게 할 수 있도록 내용이 작성되어 있는지요?

지침과 직무수행(절차)의 일치도

- 지침과 직무수행(절차)는 어느 정도 일치되는지요? (만약 일치되지 않는 부분이 있다면) 무엇인지 자세히 말씀해 주십시오.

2. 개선방안

□ 현재 업무수행과 관련한 지침서의 개선점이나 보완점이 있다면 말씀해 주십시오.

- 업무수행의 정확성을 높이기 위한 개선점이나 보완점
- 업무수행의 편리성을 높이기 위한 개선점이나 보완점

□ 현재 지침과 직무수행(절차)의 일치도를 높이기 위해 개선점이나 보완점이 있다면 말씀해 주십시오.

- 제도적 개선책 및 대안
- 현장에서 바로 활용가능하거나 효과를 낼 수 있는 개선책 및 대안

3. 지침 및 직무수행 관련 best practice, worst practice

: (각 1 case 씩)

- 사례 기술(記述)
- best practice의 경우 : 자활후견기관 실무자 입장에서 본 의의
- worst practice의 경우 : 자활후견기관 실무자 입장에서 본 개선점(보완점)

4. 지침 및 직무수행 관련 기타 의견

3. 우수응답사례

 기초생활보장

김명석	사당5동사무소
노희경	강동구청 주민생활지원과

 자활사업

김두선	서울은평자활후견기관
권오운	경북상주자활후견기관

1. 기초생활보장

1주제: 대상자 선정

1) 문제점

□ 현장에서는 느끼는 수급자, 차상위계층 선정기준의 문제점

- 정부의 지원이 필요한 ‘빈곤한 사람’이 수급자 및 차상위계층 선정기준에 의해 포착된다고 생각하시는지요? 이러한 측면에 초점을 두어 선정기준과 관련된 문제점을 전반적으로 기술해 주십시오
 - 수급자는 소득인정액(소득평가액 및 재산의 소득환산액,자동차기준) 부양의무자기준으로 선정하지만 차상위계층인 경우 실제소득이 최저생계비 120%를 기준으로 선정하고 있음. 하지만 수급자의 선정의 경우에는 신청가구가 근로능력이 없는 가구(노인, 장애인, 중증질환 가구 등)라도 부양능력이 있는 부양의무자가 존재(실질적으로 적은 금액만 지원하고 있는 경우가 많음)할 경우 보호를 받을 수 없는 문제가 생기고 있음.또한 근로무능력가구와 근로능력자가구에 대한 선정기준이 별 차이 없음. 차상위계층 선정의 경우에는 실제소득의 120%로 규정하고 있으나 기준이 낮아 가구별특성에 따른 지출을 빼면 수급자 선정기준에 드는 경우도 많아 기준을 상향조정할 필요가 있음.
- 현재 정부의 보호를 받지 못하는 사각지대(빈곤층)는 주로 어떤 선정기

준에 부합하지 못하기 때문에 발생하는지요?

- 선정기준에서 사각지대(빈곤층)가 생기는 것은 연좌제성격의 부양의 무자기준 및 근로무능력가구와 근로능력자가구에 대한 선정기준이 획일적이기 때문임. 또한 자동차를 소유한 빈곤층이 존재하지만 사회적인 정서문제로 인해 소유제한으로 인해 사각지대해소에 어려움이 있음.

□ 자산조사 및 부양의무자 조사의 정확성 정도

- 현재 자산조사는 어느 정도 정확하게 이루어지고 있다고 생각하시는지요? 그리고 현행 자산조사의 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?
 - 자산조사 중 재산의 관련사항은 객관적인 정확도가 유지되고 있으나 소득과 관련해서는 정확도가 떨어지고 있음. 이로 인해 일용직·임시직 및 사회보험에 미가입한 상시직의 경우에는 소득파악이 어려워 수급(권)자에 진술에 의존하고 있음. 또한 분산된 사회보험기관과 미비한 조세체계로 인해 효과적인 파악을 어렵게 하고 있으며 수급자로 된 후에는 사업장이 사회보험에 가입의무가 되어 있더라도 대부분 납부예외자로 분류되어 자산조사를 실시하여도 나타나지 않은 경우가 대부분임. 자영업자의 경우 축소신고한 소득에 국세청이 필요경비를 공제하여 정확한 소득파악이 어려운 실정임. 또한 자영업자(도소매,제조업 등)의 경우 사업경영에 의한 수입이라고 되어 있고 명확한 소득조사 지침이 없어 전적으로 사회복지담당자의 판단에 의존하며 읍·면·동에 따라 조금씩 상이한 문제를 지니고 있음.
- 현재 부양의무자조사는 어느 정도 정확하게 이루어지고 있다고 생각하시는지요? 그리고 현행 부양의무자조사의 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?
 - 재산조사에 있어서는 정확도 유지가 가능하지만 소득조사에 있어서

는 자영업자, 일용직, 임시직의 경우 본인 진술에 의존함. 이로 인해 부양의무자가 상시직에 종사할 경우 상대적으로 손해를 보고 있음.

□ (수급자의 경우)수급가구의 신고소득과 실제소득과의 차이 정도 및 그 이유

— 수급가구의 신고소득과 실제소득이 차이가 있다고 생각하십니까? 만약 (있다면) 그 차이정도는 어느 정도 된다고 생각하시는지요? (개략적으로 말씀해 주십시오.)

- 건설단순노무 및 조리·음식서비스 일용직·임시직에 종사하는 수급자의 경우 소득신고를 50~60만원전후에서 신고하고 있는 실정임. 하지만 노동부 임금구조통계(2004.6기준)에서 건설단순노무의 경우 1,296,758원, 조리·음식서비스는1,128,029원이고 근로기준법 최저임금(24,800원) 30일로 적용하면 744,000원임을 볼 때 실제소득과 신고소득이 상당한 차이가 있음을 알 수 있음.

— 그리고 이러한 차이를 가져오는 주된 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

- 수급자들이 제대로 신고하면 급여가 줄어드는 보충적 급여로 인해 소득은닉 하고 있음도 시사함. 또 한편으로는 수급자들의 경우 상시직이 아닌 일용직·임시직인 경우가 대부분이고 사회보험에 혜택을 받기 힘든 불안정한 직종인 것도 소득은닉을 하게 하는 원인을 제공한다고 봄.

□ (수급자의 경우) 추정소득 적용

— 소득이 불규칙하거나 소득파악이 어려워 추정소득을 적용하는 경우는 어느 정도 비중입니까?

- 100가구를 기준으로 2가구정도임.

— 추정소득 적용 시 가장 곤란한 점은 무엇입니까?

- 추정소득 13일 이상 적용 가능하도록 되어 있으나 어느 정도가 적정한가는 사회복지담당자의 판단에 의존하기 때문에 어려움이 많음.
또한 민원인과 충돌을 각오해야 하기 때문에 심적인 부담이 큼.

(수급자의 경우) 주요 신청탈락 사유

— 기초생활보장 신청자 중 신청탈락자들의 탈락 사유는 주로 어떤 것입니까?

- 소득평가액이 초과하여 신청이 탈락되는 경우가 가장 많으며 다음으로 부양의무자기준이 초과하여 탈락되는 경우가 많음.

수급자, 차상위계층 기준의 통일성(불일치성)

— 현재의 수급자 선정기준, 차상위계층 선정기준을 적용할 때 기준이 중복된다고 생각하시는지요? 또는 누락되는 부분이 있다고 생각하시는지요? (누락되는 경우) 어떤 기준들로 인해 누락되는 부분이 발생하는지 자세히 말씀해 주십시오.

- 차상위계층을 실제소득 기준으로 하고 있어 가구별특성에 따른 지출과 재산적용을 하지 않고 있어 빈곤계층에 파악에 어려움이 많음.

선정기준 관련 통합조사표의 문제점

— 선정기준과 관련해 현행 통합조사표가 적절하다고 생각하시는지요?

- 관련법에 따라 적용해야 할 것이 많아 통합조사표가 복잡해진 것이

라고 생각하지만 현장에서 많은 것을 기록해야 하기 때문에 업무하는데 어려움이 큼.

- 통합조사표 상의 가구규모와 실제 조사 시 가구규모의 차이가 있습니까? 그렇다면 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까? 그리고 이러한 통합조사표와 실제상의 가구규모의 불일치는 어떤 문제를 일으킨다고 생각하십니까?
- 가구원 중 행불·가출, 학교진학 등으로 인해 통합조사표 가구규모와 실제조사시 가구규모가 차이가 종종 발생함. 이는 가구원에 대한 관리차원에서 그만큼 더 많은 신경을 써야 하는 문제를 일으킴.

2) 개선방안

□ 수급자, 차상위계층 선정기준 개선방안 (일반)

- 사각지대를 줄이기 위해 현 시점에서 현실적으로 가능한 대안들이 있으면 말씀해 주십시오.
 - 차상위계층 선정기준을 소득평가액을 고려하여 120%에서 150%정도 까지 상향조정시켜야 함.
 - 근로무능력(장애인, 노인, 중증질환 등)에 대한 부양의무자기준을 상향조정할 필요가 있음.
- 또한 현 시점에서 약간의 개선만으로도 사각지대를 확연하게 줄일 수 있는 방안이 있으면 말씀해 주십시오.
 - 근로무능력가구에 최저생계비 미만이고 부양능력이 있는 부양의무자가 있어도 충분한 부양을 받지 못한 경우 예전 생활보호처럼 일정 금액 정액급여를 할 수 있도록 할 필요가 있음. (서울시 특별구호가 그 예임.) 또한 최저생계비미만이고 부양의무자가 부양능력 있

는 근로능력자 가구의 경우에도 취업과 연계하여 생활이 가능할 수 있도록 하는 것이 요망됨.

□ 자산조사 및 부양의무자 조사의 정확성 정도

- 현행 자산조사의 정확성을 높이기 위한 개선방안을 말씀해 주십시오.
 - 각 사회보험기관을 통합 및 조세제도개혁을 통해 소득과약의 정확성을 확보해야 함.
 - 국민기초생활보장법의 자영업자 소득과약에 있어 현실에 맞게 세부적인 지침을 마련해야 함.
- 현행 부양의무자조사의 정확성을 높이기 위한 개선방안을 말씀해 주십시오.
 - 자산조사의 정확성을 높이는 것이 부양의무자이 정확성을 높이는 방안이라고 생각함.

□ (수급자의 경우)정확한 소득신고 유도를 위한 방법

- 수급자가 정확한 소득신고를 하도록 유도할 수 있는 방안이 있다면 말씀해 주십시오.
 - 제도(법 포함) 개선을 통한 정확한 소득신고 유도 방안
 - 첫째, 국민기초생활보장수급자들이 사회보험료와 관련하여 납부를 예외(이로 인해 자산조사과정에서 누락되는 경우가 발생)로 분류할 것이 아니라 추가적인 빈곤예방차원에서 기여금을 많이 감면시키면서 계속적으로 관리하는 것이 요망됨.
 - 둘째, 상시적 성격의 사회적 일자리 등이 많이 생기게 하고 수급자들에게 우선적으로 제공될 수 있도록 정책적인 배려가 필요함.
 - 셋째, 모니터링 시스템을 구축하여 소득신고내용에 대해 통계적인

수치보다 낮은 소득을 신고한 수급자에 대해 시군구차원에서 재조사를 실시함.

- (제도 개선 이외에) 현장에서 바로 적용할 수 있는 정확한 소득신고 유도 방안
첫째, 국민기초생활보장에 신고의무 등에 대한 주기적인 홍보
둘째, 신규수급자에 대해 의무적으로 2시간이상 신고의무사항 등 교육

□ (수급자의 경우) 추정소득 적용

- 추정소득 적용과 관련해 개선점이나 보완점이 있는 경우 말씀해 주십시오
 - 근로능력자의 경우 추정소득을 자활사업 월평균 소득기준으로 최소 60-70만원 적용하고 그 미만일 경우에는 그 차액만큼 추정소득을 적용해야 한다고 봄. 이는 자활사업에 참여하는 수급자보다 소득이 낮은 것은 형평성차원에서 문제가 있기 때문임.

□ (수급자의 경우) 선정기준 중 소득인정액 기준 개선방안

- 현행 소득인정액 기준 중 개선점이나 보완점이 있으면 말씀해 주십시오.
 - 모든 수급자와 똑같은 재산의 소득환산액을 적용할 것이 아니라 노인, 장애인, 중증질환이 있는 가구의 경우에는 재산의 소득환산액을 낮게 해 줄 필요가 있다고 봄. 또한 소득평가액에서 보육료처럼 월세도 일정부분 감면해 줄 필요가 있다고 봄.

□ (수급자의 경우) 선정기준 중 부양의무자 기준 개선방안

- 현행 부양의무자 기준 중 개선점이나 보완점이 있으면 말씀해 주십시오.

- 부양의무자 기준은 빈곤의 책임을 국가 아닌 가족에 떠넘기는 문제가 있으므로 추후에는 폐지되어야 한다고 봄. 부양의무자 기준을 최저생계비의 150%이상으로 기준을 상향시킬 필요가 있음. 현재 기준은 부양의무자들이 차상위계층보다 약간 높은 기준(130%)에서 적용되고 있으나 실질적으로 130%이상~150%미만도 생활여력이 충분하지 못하여 부양의무자들이 수급자를 돌본다는 것은 사실상 어렵기 때문임.

□ 수급자, 차상위계층 선정 기준 개선방안

- 현행 수급자, 차상위계층 선정 기준의 중복이나 누락이 있는 경우 어떻게 개선, 보완되어야 한다고 생각하시는지 자세히 말씀해 주십시오.
 - 차상위계층 파악에 있어 실제소득이 아닌 소득평가액기준으로 적용하고 재산도 함께 고려해야 한다고 봄.

□ 통합조사표 서식 및 내용 개선방안

- 현행 통합조사표의 서식 및 내용과 관련해서 개선점이나 보완점이 있다면 말씀해 주십시오.
 - 없음.

□ 통합조사팀 업무 및 절차 관련 개선방안

- 대상자 선정과 관련해 통합조사팀의 업무 및 절차의 개선점이나 보완점이 있다면 말씀해 주십시오.
 - 첫째, 빈곤층에 대한 빠른 대응을 위해 읍·면·동에서 상담하면 즉시 통합조사팀에 관련 상담내용이 전산으로 통보될 수 있도록 하는

보건복지시스템이 개선될 필요가 있음.(신청자 자산조사 등을 위해 초기에 입력하는 복지대상자신청(변경)에 상담란을 신설 및 기타 필요한 사항 신설함. 또한 입력뒤에 바로 통합조사팀에 전송하여 상시적으로 열람하게 함.), 둘째, 조사를 위해 주민등록시스템 및 호적시스템에 대한 권한 부여(현재는 이 시스템 사용에 어려움이 많다고 함.), 셋째, 수급 신청자들과 통화를 해야 하기 때문에 업무용휴대폰 지급, 넷째, 넓은 지역을 상담하기 때문에 GPS기능이 있는 PDA지급(현재의 보건복지PDA에 기능부여하여 사용이 가능하다고 봄)

3) 선정기준 관련 best practice, worst practice

□ best practice

- 구 성 원 : 세대주A씨(67년생), 초등학생자녀 둘(97년생,99년생) 있음.
- 주거상황 : 전세 3500만원
- 직 업 : 자활훈련중
- 소 득 : 무
- 사례상 의의 : 정신과적인 치료를 받고 있었지만 지속적인 관심을 통해 자활유도함. 또한 상담기법과 관련하여 지속적인 교육을 받는다면 더 많은 혜택을 수급자들에게 줄 수 있다고 봄.
- 사례내용 : 세대주A씨(67년생)는 남편으로부터 버림받고 정신질환이 걸려 자활의지를 잃고 초등학생자녀 둘을 데리고 생활을 하고 있었으나 세대주A씨에게 지속적인 강점지향적 지지를 통해 점차적으로 자신감을 회복시키고 새로운 것에 도전할 수 있도록 함. 이 후 자신감을 많이 회복하여 자활기관에서 자활훈련을 받고 나날이 나아지고 있음.

□ worst practice

- 구 성 원 : 세대주 A씨 40세, 모 68세
- 주거상황 : 자가(3억전후)
- 직 업 : 세대주 A씨 건축업자, 모 무직
- 소 득 : 200만원이상(세대주A씨)
- 사례상 문제점 : 호적등본 및 제적등본에서 아무런 관계 나타나지 않는 상황에서 정황상 부양의무자 관계이나 신청자가 계속해서 관계가 부인시 대처하기가 어려움. 이에 대해 DNA검사를 할 수 있도록 하는 법적 장치가 요망됨.
- 사례내용 : 세대주 A씨가 할머니 한분을 수급자신청을 하기 위해 동사무소에 찾아왔음. 어떤 관계냐고 묻자 아무런 관계가 없고 예전에 자녀들을 돌보는 사람이었는데 불쌍해서 같이 있게 되었다고 했음. 그래서 혹시 모자관계이냐고 묻자 계속 부인함. 그래서 일단 신청을 받아들이고 조사를 실시함. 그 후 이루어진 조사과정에서도 계속 부인함. 하지만 계속 의심스러워 세대주A와 모에 대한 주소이력을 대조하고 세대주A씨의 호적등본 등을 조사하여 모자관계임을 확신하고 집을 방문하여 모자관계사실을 다시 물어보았으나 부인하였음. 그래서 조사한 내용을 하나하나 다시 물어보고 처벌조항을 다시 설명하는 과정에서 모자관계임을 시인함. 이것으로 급여신청 조사를 종결함. 만약 세대주A계속부인하고 민원을 제기했을 경우에는 대처할 특별한 방법이 없을 것임.(사법기관에 의뢰한다는 것은 그만큼 많은 위험부담이 있음)

4) 대상자 선정 관련 기타 의견

- 노인, 장애인, 중증질환자 등 근로무능력가구와 근로능력가구를 분류하고 근로능력가구에 대해서는 3년 동안만 보호를 원칙으로 하고 이 기간이 지나면 재심사 실시 및 보충급여가 아닌 최소한의 정액급여를 실시하여 자활능력을 강화시키는 방향으로 추진해야 한다고 봄. 이것은 현재의 국민기초생활보장은 자활을 유도한다고 하지만 보충급여로 인해 오히려 자활을 저해(빈곤의 덫)시키는 한계를 지니고 있다고 보기 때문임.

2주제: 대상자 선정 관련 기관 간 협력 및 연계

1) 문제점

- 대상자 선정과 관련해 구청과 동사무소간, 구청과 자활후견기관간, 동사무소와 자활후견기관 간에 업무의 연계 및 협조가 필요한 사안을 무엇인지요?
 - 우선은 자활사업 지원규모가 참여대상자 수 대비해서 현저히 적은 관계로 적절한 자활지원계획 수립자체가 곤란하다는데 근본적인 문제가 있다고 봄. 자활사업 지침상으로 보면 동사무소에서 조건부 수급자 선정하여 구청에 통보하면 구청에서 해당 자활사업 기관으로 의뢰하도록 되어 있으나 현재 운용 시스템은 동사무소에서 해당 자활사업기관에 직접 의뢰하고 있는 실정임. 자활사업 수행기관에서 보면 의무적으로 처리해야 하는 입장이다 보니 조건부수급자들 개개인에 대한 가구여건이나 그동안의 과거

력에서 비롯된 개인적 성향들을 면밀히 파악하고 이해하는 것에서 시작하지 못하고 자활사업 참여자로서 단지 업무할당 및 조건이행 사실만 점검하는 수준에 미치고 있는 실정임. 반면 자활사업 참여자들의 경우 당사자들이 처한 입장에 대해서 충분히 이해하고, 개별적으로 접근하기를 희망하는 심리적 기대감이 있으며 이는 곧 자활의욕에 상당한 영향을 미치고 있다고 사료되며, 실제 참여중인 조건부수급자들과 상담을 하는 과정에서 확인할 수 있었음.

- 현재 보건복지행정 시스템 상으로 자활지원 의뢰하는 경우 의뢰대상자(세대)에 대한 종합적이고 충분한 정보공유 경로가 없는 상황이다보니 자활후견기관의 경우 의뢰자 및 참여자에 대한 밀도있는 관리가 어려운 상황이며, 동사무소의 경우 사업참여 중간에 도태되는 수급자들이 빈번히 발생하여 실효성 있는 자활지원으로 견인차 역할을 못하고 있는 상황이라고 봄.

□ 그리고 이 과정에서 기관 간 연계 및 협력을 저해하는 요인이 있는지요? (만약 있다면) 자유롭게 말씀해 주십시오.

— 구청 - 자활후견기관

- 구청 자활후견기관의 경우 단순한 사업비 지급 및 형식적인 참여자인원, 규모만 관리하는 수준에 불과한 실정임 따라서 적극적인 사업에 대한 모니터링이 부재된 상황이다 보니 참여자들 사이의 내부적 갈등, 특히 해당 사업기관 직원과 참여자들 간의 갈등관계 등에 대해서 파악하지 못하고 있는 상황이며, 이러한 사례가 발생하는 경우 참여자(조건부수급자) 입장에서 일방적으로 당해야 한다는 인식이 팽배해져 있다보니 빈번한 문제가 있다고 봄 상호협력체계하에 모니터링 체계가 구축되어야한다고 사료됨.

— 동사무소 - 자활후견기관

- 같은 맥락에서 사업참여자(조건부수급자)가 중간에 갈등관계로 인해 문제(지속참여 불가판정등)가 발생하는 경우 기관간 담당자들이 우선적으로 협력체계를 유지해서 사례관리를 통해 해결책을 모색해 줄 방안을 우선 강구해야 하나 제도화된 중재기구 내지는 방법이나 경로가 부재한 상황이 다보니 의무사항이 아닌 이와 같은 단계에 대해 소원히 처리할 수 밖에 없는 상황이라고 판단됨.

2) 개선방안

- 기관 간 연계 및 협력을 보다 원활하게 하기 위하여 현재 개선해야 할점이나 보완점이 있다면 말씀해 주십시오.

— 제도적 개선책 및 대안

- 대상자 의뢰시 : 가장 빈번한 갈등요인은 자활사업 지침상으로는 근로능력 상.중.하로 분류하여 노동부 취업지원대상자, 자활후견기관사업 참여자, 지역봉사 사업참여자로 단순 분류되어 있는 상황이다보니 근로능력 판정 점수에 따라 의뢰하는 경우 해당 사업 수행기관에서는 ‘사업참여 불가능’ 하다고 항변하는 사례가 비일비재한 상황임. 따라서 제도상으로 자활사업 유형을 보다 세분화 시킬 필요성이 있다고 보고, 그에 우선해서 근로능력 판정지침 자체를 현실성 있게 보완해야 할 것으로 사료됨.
- 참여자 관리시 : 수급자들의 대부분 기본적 성향은 사회.구조적 모순에 따른 일자리 비확보 이외에 학습기회 및 사회적참여기회등에 배재당함으로 인해 기인된 기본적 성향이 내재되어 있는 경우가 많음. 단순히 의무이행이나 ‘도덕적해이’ 방지를 위한 생계비 지원의 통제 수단으로서 자활사업에 참여하는 것이 아닌 자립지원을 목표로 참여자를 독려하고 이끌어주기 위해서는 참여자들이 참여하는 과정중에 문제상황이 발생할 경우, 단순히

조건불이행 처분보다는 기민하게 각 기관 담당자들이 협의를 거쳐 해결방안 내지는 지원방안을 마련하는 중간과정을 도입하는 것이 필요하다고 봄. 대신 이 경우 그 처리공백기간(term)을 오래 지체시키는 경우 오히려 역효과가 발생할 수 있으므로 세부일정별로 진행될 수 있는 체계적인 보완책이 마련되어야 할 것으로 봄.

- 현장에서 바로 활용가능하거나 효과를 낼 수 있는 개선책 및 대안
- 매월은 현실적으로 실천이 불가능하다면 정기적으로 지역 내 자활사업 참여자 간 간담회나 사례관리 실무자 회의 등을 의무적으로 실천하는 기회를 마련해서 문제점 및 개선방안 등을 도출해서 차년도 자활사업 계획 수립시 적극적으로 반영하고 그에 따른 변화추이를 정기적으로 점검할 수 있는 연쇄적인 액션모형을 수립할 수 있었으면 함.

3) 기관 간 연계 및 협력 관련 best practice, worst practice

best practice

- 대상자 : 86년생 K모씨
- 가족사항 : 본인이외 친족과는 연락이 두절된 상태였음
- 경제적 여건 : 본인소유의 자산없음, 생활능력 없음
- 가구 여건 : 장애여성 권익보호단체 회원의 도움으로 공동생활체에서 무료입차로 지내고 있는 상황이었음
- 가족력 : 미혼모였던 어머니는 출산 후 K를 친정식구들에 맡기고 취업차 일본으로 출국. 사춘기 시절 본인의 현실을 비관하여 잦은 가출 등을 통해 비행청소년으로 전락. 결국에는 미성년의 나이에 윤락 여성으로 종사하고 있었으며 OO년 일제 단속 당시 미성년 사실을 알고 장애여성 권익단체를 통해 보호의뢰가 들어와서 K씨가 종사하

고 있던 지방의 업소를 찾아가 구출해온 상태였음.

- 복지욕구 : 당시 부양을 기대할 만한 부양의무자도 없으며 연령상 본인 스스로 소득 활동을 할 수 없는 상황이었으므로 생계지원 해결이 가장 큰 문제였던 바, 장애여성 권익단체의 신청으로 국민기초생활보장제도에 의한 수급자로 선정, 보호하게 됨.
- 자활의지 : 최초 수급자 선정당시에는 연령상 근로무능력 세대였으나 19세가 되어 근로 가능한 연령이 되어 자활상담을 실시하였으며 당시 전문 직업훈련 받기를 희망하였음
- 지원절차 : 본인의 욕구는 직업훈련 쪽에 있었으나 학력이 고등학교 이수도 못한 상황이었으며 그동안 계획성 있고 규칙성 있는 생활습관이 없던 상황이라 실제로 직업훈련 수행능력이 미진한 상태였음. 따라서 우선은 취업대상 조건부수급자로 전환, 자활지원계획을 수립하여 노동부산하 고용안정센터에 취업지원 대상으로 의뢰하였음.
- 처리과정상 문제점 : 의뢰대상자의 경우 연령 및 건강상태만 취업대상자에 해당하였을 뿐이지 학력 및 기타 취업가능성 부분에서는 취업지원대상자로 인정하기 곤란하다고 재심사의뢰가 들어왔던 상황임. 그러나 취업지원이외 자활사업 참여는 더더욱 곤란한 상황이었으며, 조건부과 유예대상도 아니었으므로 별다른 대안이 없었던 상황이어서 재의뢰 하였고 더욱이 참여자가 초기상담 대응시 성실한 참여를 하지않은 상황이어서 조건불이행 판정을 받아, 생계급여가 중지될 위기에 놓인 상황이었음.
- 해결방안 : 당시 해당기관 담당자와 긴밀한 관계를 유지하며, 유선상으로라도 K씨에 대한 사례관리 및 협의를 지속적으로 수행하는 과정을 밟아 결국 K씨를 설득하여 이후 성실한 참여를 하게 되었고, 노동부에서 운영하는 청년취업 공공근로사업에 참여하기 시작, 근로 활동하면서 검정고시까지 수료하게 되었음

- 결과(의의) : 이로 인해 K씨는 경제적 자립에까지 이르게 되어 결국 수급권 탈피를 한 상태임. 당시 K씨가 자활사업 참여 불참을 사유로 어떠한 조치도 취하지 않고 조건불이행 처리 후, 생계급여 중지가 되었더라면 공공부조 지원도 못받게 되어 다시 생계곤란 위기에까지 이를 수 있었던 상황이고, 만일 그 경우라면 예전과 같은 생활로 되 돌아갔을 수도 있었다고 봄. 기관담당자간 긴밀한 협조체계를 구축 하여 대상자 중심의 서비스 전달을 통해서 자활성공까지 이를 수 있었다고 봄.

worst practice

- 대상자 : 65년생 세대주 M씨, 여성, 실질적인 가장임.
- 가족사항 : 남편과 올해 중학교와 고등학교에 진학한 두 아들이 있음.
남편의 경우 장사를 해보겠다고 지방으로 돌아다니던 중 그나마 소식이 끊어진 상황이었으며 법적으로 이혼은 안 되어 있는 상황임. 장남이 백혈병으로 인해 주기적인 치료를 요하는 상황임
- 경제적 여건 : 보증금 1,200만원하는 월셋방에서 지내는 중임. 2년 전 까지 생계유지를 위해 인근의 주유소 세차장으로 일용근로를 다녔으나 그나마 실직하게 되어 생계곤란을 겪고 있는 상황이었음. 보증금의 경우 큰 아들이 다니는 학교에서 모금활동을 통해 마련한 성금을 전달받게 되어 충당한 상황임.
- 가구여건 : 큰아들의 질병치료를 위해 간병을 요하는 상황이긴 하나, 만성적인 요인이 컸던 관계로 늘 곁에서 간병을 해야 하는 상황은 아니었으며, 따라서 예전부터 근로활동에 종사하였던 것으로 사료됨.

- 가족력 : 결혼 후 큰 갈등 없이 지내던 중 오랜 생계곤란과 아들의 투병생활 등이 큰 부담이 되었던 남편이 가출한 뒤 경제적으로 더욱 어려운 위기에 처한 상황이었음. 친정식구들 역시 형편이 여의치 못한 실정이다 보니 경제적 원조를 기대하기는 어려운 실정임.
- 복지욕구 : M씨의 경우 자활후견기관 사업에 참여하며 기술습득을 통해 공동체 운영까지 할 수 있기를 희망하였음
- 자활의지 : 확고한 신념과 목표가 있었던 만큼 자활에 대한 의지 또한 높은 상태였음
- 지원방안 : 본인의 희망에 따라 자활후견기관 사업참여자로 의뢰하여 자활지원을 제공하기로 함.
- 자활지원절차 : 관할 자활후견기관에 의뢰하였으며 1차 면접을 통해 사회적 일자리형 사업단에 참여할 수 있게 되었음
- 처리과정상 문제점 : 1년 전 자활후견기관 사업에 성실히 참여하던 중 사소한 실수를 저질러 해당 자활후견 기관 자체 심사를 통해 중도에 참여불가 판정을 내린 상황임. M씨의 행동에 대해 선처를 바라고 계속 참여를 부탁하였음에도 불구하고 참여불가 판정은 철회되지 않아 이후 또다시 일자리를 잃은 상황임. 몇 개월 뒤 인근 자활후견 기관에 복권기금사업 참여자로 추천, 의뢰를 하였으나 관할 지역이 아닌 관계로 참여시키기 곤란하다는 유선통보를 받게 되어 대상자의 특성이나 장점 등에 대한 설명을 하려 하였으나 이 또한 거부감을 느끼며 수용하려 하지 않은 상황임.
- 해결방안 : 2차, 3차에 걸친 항의 끝에 재검토하겠다는 답변까지는 받아 냄.

2. 자활사업

1주제: 대상자 선정

1) 문제점

□ 현장에서 느끼는 수급자,차상위계층 선정기준의 문제점

- 후건기관 종사자로서 자활사업에 참여하는 조건부 수급자 및 차상위계층의 선정을 하는데 있어 관여하는바가 없어 문제점을 제시하는 어려움이 있음. 은평구에서는 행정자치부에서 행정조직개편에 따른 주민생활지원과 신설에 따른 시범사업으로 신규 조건부수급자 및 차상위계층에 대한 선정의뢰가 오면 주민생활지원과 내 통합지원팀에서 조사 후 선정하는 것으로 알고 있음. 조사이후 자활사업 참여자로 선정된 대상자의 경우 은평구 사회복지과 자활고용팀에 의뢰되어 자활사업 참여에 대한 후건기관 및 자활사업 실시기관에 의뢰되고 있음. 다만, 자활사업실시기관에서는 자활사업 참여자에 대한 근로능력유무와 관련해서 판단할 수 있는 경로 및 의견제시가 전혀 없다는 것이며, 자활사업실시기관에 의뢰되어 초기상담후 자활사업 참여결정후 자활사업에 참여하면서 함께 근로하는 과정에서 근로능력이 있는지에 대한 사후판단을 할 수 밖에는 없는 실정임. 이에 자활사업 대상자 선정기준에 있어 근로능력이 있는 사람을 선출할 수 있는 기준은 근로능력점수표외에는 없음. 근로능력점수표에 의한 근로능력 유무 판단은 1차원적인 판단이라고 생각됨. 대상자에

대한 연령과 건강상태, 직업이력 및 학력을 통해 근로능력유무 판단 자체가 다차원적인 자활사업참여 대상자를 단순화 시키는 것임. 근로능력이 있음을 판단하는 근거가 대상자의 신체 및 서류적인 부분으로만 결정하는 것은 간편할 수 있으나 실질적인 자활사업을 운영하는 자활사업실시기관의 입장에서는 대상자의 자활사업 참여 중에 다른 상황이 발생하기도 함.

□ 현행 근로능력점수의 문제점

- 연령, 건강, 직업이력 및 학력에 의한 근로능력점수는 집단으로 사업을 이끌어가는 자활사업에 있어 큰 효과성이 없다고 판단됨. 실질적인 근로능력점수 산정에 대한 초기 사회복지전담요원의 근로능력점수는 1회 상담으로 이루어질 가능성이 많다고 봄. 또한 점수표를 산정하는 것 자체가 대상자와의 질문에 의한 세부기준에 체크하는 수준에서 근로능력점수가 높은 분이 자활사업에도 열심히 참여한다는 1차원적인 생각은 큰 오산임. 근로능력이 현저히(?) 높은 대상자라고 해도 기관내의 자활사업 운영에 있어 열정적인 근로능력을 발휘해 주지 않을뿐더러 집단으로 함께 일하고 있는 사업단에서 근로능력이 현저히 높은 대상자가 본인만 열심히 할 수 있는 근로동기 부여가 되지 않기도 함. 또한 근로능력점수표에서 정신질환에 관련된 우울증 및 조울증, 강박증, 대인기피 등 관련된 질환을 확인하는데 어려움이 있음. 자활사업 대상자에 대한 근로능력유무에 대한 다차원적인 접근법이 필요함에도 실질적인 정신건강 상태나 성격 장애 등은 전혀 점검도 않기에 경제적 자활을 이루는데 걸림돌이 될 수 있는 질환 종류 및 병약함의 정도를 정확히 파악하지 못하고 있음. 자활사업에 참여하는 대상자는 자활사업에 대한 이해가 전혀 없는 상태이기에 자활사업에 맞는 대상자인지에 자활사업실시기관에서 판단을 내리기에 어려움이 발생함. 시간적으로도 빠른 결정을 통해

동사무소에서 자활사업실시기관에 의뢰가 됨. 자활사업 참여자는 경제적으로 빈곤하다는 공통점 외에 개인이 가지고 있는 다양한 인생 역경 등을 통해 대부분 정도의 차이는 있지만 심리·정서적 문제를 가지고 있음.(우울증, 낮은 자아존중감, 스트레스, 화병, 알콜 등) 이런 문제에 대한 근로능력 판정기준은 전혀 배제되어 있음. 한마디로 근로능력 판정기준이 단순한 연령, 건강, 학력 및 직업이력만 판단하여 일정점수 이상인 대상자에게 자활사업에 참여하게 함으로 공동작업을 하는 자활근로사업단 내에서 집단 부적응자 및 타 참여구성원간의 불화야기 등의 다른 문제가 발생되고 있는 상황임. 이렇듯 취약한 건강상태 때문에 노동능력이 떨어지는 참여자가 소정의 자활지원 과정을 통해 노동시장에 적합한 경쟁력이 있는 인물로 변화되리라는 가정은 비현실적인 논리이며, 이러한 비현실적인 논리 속에 근로능력점수가 어느 정도 노동시장에서 적합한 인물로 변화될 수 있다는 준거틀로 사용되고 있어 종합적인 근로능력 점수제에 대한 문제점 해결이 시급하다고 생각됨.

□ 자활사업 미참여자의 불참사유 및 사유의 타당성

- 은평자활후견기관에서의 2005년, 2006년도 불참자에 대한 자료 제공

〈표〉 2005년도 자활근로사업단 참여인원수

	총 의뢰인원	초기불참인원		초기 참여인원	중도탈락 인원		최종 참여인원
		수급자	차상위		수급자	차상위	
청소사업 (시장진입)	44	8	1	35	14	1	20
보육지원 (사회적)	45	8		37	9	3	25

장애통합 (사회적)	10	2		8			8
생활용품제작 (사회적)	14	1		13	2		11
홍보대행 (사회적)	26	4	1	21	4	1	16
합 계	139	25		114	34		80

- 2005년도 총 의뢰인원 139명 중 초기불참자는 25명으로 18%가 초기에 상담도 받지 않았으며 자활근로 사업단에 참여하다가 중도 탈락한 비율은 30%로 초기 자활근로 미참여보다 중도 탈락한 비율이 높다. 또한 탈락한 비율이 차상위 보다는 수급자의 탈락율이 높은데 그 이유를 생각했을 때 수급자 자활사업에 참여하지 않아도 동사무소 사회담당의 다른 자활지원계획을 수립하여 생계지원서비스를 받을 수 있지만, 차상위는 국가보호서비스가 없는 상태에서 괜찮은 일자리를 구할 수 없어 그나마 자활사업이 차상위 현상태에서 보호막으로 활용할 수 있기에(저임금이지만 노동강도가 어느 정도 약하며 주 5일 근무에 오전9시-6시까지 근무할 수 있는)자활사업에 참여하고 있다고 판단됨.

<표> 2006년도 자활근로사업단 참여인원수

	총 의뢰인원	초기불참인원		초기 참여인원	중도탈락 인원		최종 참여인원
		수급자	차상위		수급자	차상위	
청소사업 (시장진입)	28	4	2	22	4		20
보육지원 (사회적)	44	9		35	4	1	25

장애통합 (사회적)	15	1		14			8
생활용품제작 (사회적)	18	4		14	3		11
홍보대행 (사회적)	30	8	1	21	3	1	16
하우창업 (사회적)	9	2		7	2		
합 계	144		31	113		18	97

- 2006년도에는 총 의뢰인원 중 초기 불참인원 비율이 21%로 05년도 보다는 증가되었지만, 중도탈락 비율은 11%로 05년도 보다 감소하였음. 초기 미참여자 불참사유로는 전화상담시 자활사업 자체를 참여하지 않겠다고 응답한 인원이 많고, 건강상의 문제(당뇨,허리디스크)로 참여하지 않겠다고 상담시 답변함. 중도탈락한 인원의 사유로는 자녀양육 문제(세쌍둥이 동시에 초등학교 입학,장애자녀 양육), 노동강도가 강한 사업단에서의 부적응하여 노동강도가 약한 타 자활사업실시기관으로 자활사업단으로 이동,건강상의 문제(축농증 수술,알콜릭,당뇨,정신질환 등), 업무에 대한 부적응, 가족구성원 중 질병으로 인한 간병필요 등 중도탈락한 사유였음. 불참사유에 대한 타당성에 있어서 초기 미참여 불참자에 대한 정확한 사유는 유선상의 상담을 통해 사유를 듣기는 어려웠음. 다만 자활사업에 참여한다는 것 자체를 낙인감을 가지고 있다고 판단되어지며, 초기 조건부수급자로 선정된 후 자활사업에 참여해야 하는 이유를 동사무소 사회담당자의 설명이 부족하지 않나 싶음. 또한 건강상의 문제로 인한 초기의뢰시 불참한 인원은 근로능력접수 판단을 내릴 때 더 자세한 상담과 진단서 첨부이 있었다면 행정적 낭비는 없었다고 판단되어 짐. 중도탈락 참여자에 대한 사유는 대부분 건강상의 문제, 가족구성원에 대한 간병 및 양육 문제로 그만두는 것이기에 충분한 사유

가 되어진다고 판단됨. 다만, 조건부수급자 선정시 동사무소 사회담당의 초기상담을 통하여 조건제시유예자로 판정을 내렸다면 오히려 좋았을 것이라는 판단임. 또한 노동강도가 강해서 자활사업단에 적용하지 못한 참여자에 대해서는 부당하다고 판단되어지나 이에 대한 대책방안이 없을뿐더러 동사무소를 통해 타 사업단으로 변경신청시 타 사업단의 인원이 충원되지 않았다면 옮겨갈 수 있는 상황임. 이런 경우에는 그 사업단에 남아있는 참여자들의 사기문제 및 자활사업단의 방향성에 대한 혼란을 야기시키기도 함.

2) 개선방안

□ 수급자,차상위계층 선정기준 개선방안

- 수급자 및 차상위 계층에 대한 선정은 자활후견기관 실무자로서 간여할 수 없는 상황임. 행정부처에서의 행정적 기준 가이드라인에 의해서 선정되며, 선정된 대상자에 대해 공공기관(동사무소 및 구청)에서 자활사업 실시기관에 의뢰하면, 상담후 자활사업 참여여부 결정되는 절차임. 다만, 선정된 대상자가 적정한 기준에 의해 선정된 상황인지는 자활사업실시기관에서 확인할 수 없으나, 대상자 선정의 빈틈(자산조사 시 대상자의 차명계좌 및 기타 외 소득 등)을 이용하는 수급자 및 차상위가 있다는 사실은 선정기준에 있어서 제도적 개선사항이 아닐지 생각됨. 다른 방향에서 수급자 및 차상위 선정되어 자활사업에 의뢰될 때 자활사업 참여대상자의 근로능력에 맞는 대상자를 선정해서 의뢰되어야 하나, 초기 자활사업에 의뢰된 대상자들이 현 자활사업의 성격에 맞지 않는 대상자를 의뢰하는 경우가 많음. 이에 동사무소 및 구에서 자활사업에 맞는 대상자를 선정해서 보낼 수 있도록 초기불참자의 비율이 적게 할 필요성이 있음. 선결과제로는 동사무소 담당자들의 자활근로 사업에 대한 이해가 먼저

선결요건이며, 근로유지형을 원하는 대상자인지, 자활·자립 욕구가 강한 대상자인지 먼저 행정기관에서의 상담을 통해 선별될 수 있는 시스템 도입이 필요함.

□ 현행 근로능력점수 개선방안 또는 대안

- 근로능력 점수에 있어서 연령, 건강, 학력수준 및 직업이력 외에 심리·정서적 부분을 파악할 수 있는 근로능력점수표 체계구축이 필요함. 문제로 언급하였듯이 자활사업참여자의 외관상을 보고 판단한다는 것은 문제가 있음. 특히 수급자인 경우에는 근로동기부여가 없는 상태임. 자활사업에 일하는 것을 국가에서 제공되는 수급서비스를 받기 위한 참여임. 이에 근로능력의 외적 요인 외에 심리·정서 부분을 검사할 수 있는 스크리닝 도구 활용이 필요하다고 봄. 사회복지공동모금회 제안기획사업으로 진행하였던 자활참여자 심리·정서 검사지를 SCR-90-R을 사용하였음. 자기보고식 다차원 증상목록 검사지로 관찰자가 공유할 수 없는 환자의 주관적인 경험 제공해주며, 전문적인 도움을 필요로 하는 사람을 가려내주는 일차적인 도구로 사용되며, 검사시간이 20분정도며 일상생활에서 의사소통을 제대로 할 수 있는 사람이면 누구나 할 수 있도록 검사문항이 쉬움. 9개의 증상사항 체크할 수 있는데 신체화, 강박증, 대인예민성, 우울, 불안, 적대감, 공포불안, 편집증, 정신증을 체크할 수 있도록 되어 있음. 신체화는 순환기, 소화기, 호흡기 및 기타 기관의 장애와 두통 등 신체적 기능 이상에 대해 주관적으로 호소하는 증상들로 구성됨. 나머지는 심리·정서이상에 관한 것임. 은평자활후견기관 참여자를 대상으로 조사한 바에 의하면 총 89명 대상자 중 경계이상인 대상자(50점이상)로 신체화는 34명, 강박증 24명, 대인예민성 25명, 우울 26명, 불안 28명, 적대감 26명, 공포불안 26명, 편집증 27명, 정신증 25명으로 이상 있는 인원으로 판단되어졌음. 종합 점수표에 의한 경계이상인 자는

27명으로 총인원 대비 30,3%로 10명 참여인원 중 3명이 심리·정서적인 부분에 문제가 있는 것으로 판단되어졌음. 그만큼 자활참여자에 대한 일상생활에서의 심리적인 스트레스가 강하다고 볼 수 있음. 근로능력점수에 의거 자활프로그램 구분을 사회복지전담공무원이 최종 결정하게 하였으나(자활지침 47쪽), 자활사업 해당 기관담당자와 사전 협의(유선, 면접 등)를 통해 유형 결정이 거의 이루어지지 않고 있으며, 해당기관에서 사전 근로능력점수에 대한 결과통지도 없는 상태임. 꼭 비밀을 지켜야 할 사항이 아니라면 자활사업 실시기관에 공유가 되었으면 함. 또한 해당 자활프로그램에 적용할 수 있는 기간을 두고(한달 정도), 이후 자활참여자의 부적응 행동 및 사례 등을 수집하여 자활사업 실시기관 담당자의 의견을 통해 해당 사업장에 적용할 수 없는 대상자에 대한 가구별 자활지원계획을 수정할 수 있도록 하면 어떨지?

□ 자활사업 참여율 제고를 위한 개선방안

- 초기 상담강화가 필수임. 후견기관 입장에서는 사업단에 참여하는 대상자를 상담하는 과정속에서, 사업단 관리하는 과정속에서 자활사업에 참여하는 것이 근로유지상태 즉, 자활·자립은 전혀 생각하지 않고 있으며, 자활공동체 및 취업 또한 생각하지 않는 참여자가 거의 참여인원의 90%이상임. 즉,조건부수급자에게는 조건이행 상태에서 안정적인 일거리 제공으로 생각하는 자활사업에 있어 자활사업에 참여하지 않는 것이 문제가 된다는 생각은 조금 이상함. 오히려 자활사업에 참여하지 않는 대상자가 역설적으로 자활·자립에 대한 의지가 있지 않나 생각되기도 함. 그러나, 기관의 사례에서 보듯이 초기 불참자 및 중도 탈락자의 사유가 건강상의 문제, 노동강도의 문제, 가족 구성원 보호 등 자활사업에 지속할 수 없는 사유가 있기에 자활사업 참여율을 높이는 것 자체가 어려움이 있음. 또한 차상

위 계층보다 조건부수급자의 중도탈락 및 초기불참자가 많은 이유가 자활지원계획 수립 후 자활사업에 참여하지 않으면 조건불이행으로 결정되지 않고 다시 사회복지전문요원과 다시 재 상담후 다른 조건이행을 할 수 있는 곳으로(노동강도가 낮은 사업단이나, 근로유지형인 취로사업 등) 조정가능할 수 있는 기회가 있는 것으로 판단됨. 이에 자활참여율 제고를 위해서는 초기 상담자(사회복지전문요원) 역할의 중요성이 강조되며, 실질적인 자활사업에 참여할 수 있는 대상자 선정이 우선적이어야 함.

3) 선정기관 관련 best practice, worst practice.

□ best practice

- 가구 구성 : 남편 강모씨(38세, 몸이 허약한 상태이나 택배업을 하고 있음), ct 박모씨(38세,여, 자활후견기관에서 생활용품제작 사업단 참여), 자(여,7세,어린이집에 맡김), 자(남,5,어린이집에 맡김)
- 주거사항: 전세보증금 3,500만원에 임대주택에서 살고 있음. 조건부수급자로 선정되어 본 기관에 의뢰되었으나, 이후 자활급여 수령과 남편의 소득으로 인해 자활특례로 전환됨. 현재 아이들 보육에 관련된 교육급여를 지원받고 있는 상태임.
- 소득상황: 남편 직장을 통해서 받은 임금 100만원과 ct의 자활급여 60만원에서 총 160만원의 소득 발생함.
- 사례내용 : 현재 자활후견기관 생활용품제작사업단 내 양재팀에서 활동하고 있음. 05년 홈페이지 및 양재기술에 대한 교육 후 양재기능사 필기시험 및 실기시험에 합격하여 양재기능사 자격증을 획득함. 본인인 양재 및 봉제기술 습득에 대한 의지가 있는 상태에서 사업단을 참여한 후 기능사 자격증을 자발적으로 취득하였으며, 이후 사업단

운영에 대한 자신감과 현재의 생활에서의 벗어나고 싶어 하는 의지가 높아짐. 다만 기술에 대한 사업단 내 타 참여자보다는 높지만, 일반 양재기술자에 비교해서 떨어짐. 현재 생활용품제작사업단 내에서 공동체를 구성하여 사업체 만들려고 함.

- 의의 : 자활후견기관 입장에서 ct는 생활용품제작 사업단의 전망과 기술습득을 통해 최소한의 옷수선 가게를 오픈할 수 있을 것이라는 기본적인 욕구를 가지고 적극적으로 사업단에 참여함. ct가 사업단에서 타 참여자와의 활동을 통해 기술습득 및 창업에 대한 의지를 함께 일으키게 하는 시너지 효과를 발생시켰으며 타 참여자와 함께 2005년도에 양재기능사를 습득하였으며, 2007년 사업종료 후 자활공동체 창업에 대한 타 참여자 2명과 함께 계획중임. 적극적이고 주도적인 참여자가 들어옴으로써 발생하는 사업단의 긍정적 효과가 큰 사례로 볼 수 있음.

□ worst practice

- 가구구성 : ct 강모씨(47세,여, 자활후견기관 생활용품제작 사업단 참여), 자(18세,남, 고등학생 1학년, 스트레스 정신질환으로 치료 및 약물 복용중), 자(14세,남, 중학교 1학년)
- 주거사항:다세대 주택 2층 전세 3,000만원 중 2,000만원 전세자금 융자 받음.
- 소득상황: 자활후견기관 참여하는 생활용품제작사업단 자활급여 60만원 외에 생계급여 중 보충급여를 받고 있음.
- 사례내용 : 05년 3월에 생활용품제작 사업단에 참여하고 있음. 05년 3월에 남편과 이혼합의하에 조건부수급자로 선정됨. 직업경력으로 결혼이전 공무원 생활을 하였으며, 결혼생활 도중 이혼합의 이전까지 ct

는 우울증 치료를 받았으며, 이혼 후 자녀양육까지 맡음. 이후 큰 자녀의 스트레스 정신질환으로 은평시립병원에서 치료 및 약물복용을 하고 있음. 자녀 양육에 있어서 큰 아들보다 둘째아들에게 더 사랑과 애정을 더 갖고 있음(공부를 잘하기에). 자녀양육에 대한 편애가 심함. 심리·정서가 불안한 상태에서 생활용품제작 사업단 참여자간의 불화가 심함. 큰 아들의 정신치료 뿐만 아니라 ct의 우울증 치료에 대한 약물복용까지 하는 상황에서 대인관계 면에서 문제가 있으며, 사업단 참여자간 사이에 불평, 불만과 스스로의 잘못을 인정하지 않으며, 남의 흠을 많이 봄. 사업단 집단활동에 적응하지 못하는 경향이 강함. 기관 자체에서 진행하였던 SCR-90-R 검사에서도 각 항목 검사결과가 적대감 57점(경계군)을 제외한 모두 60점이상(위험군)이었다. 신체화점수 67점, 강박증 68점, 대인예민성 77점, 우울 70점, 불안 63, 공포불안 69점, 편집증 76점, 정신증 62점으로 모든 항목에서 심리·정서적으로 위험군 이었음. 심리·정서적으로 매우 불안하며 사업단 적응보다는 우울증 치료가 먼저 우선되어야 할 ct였음.

- 의의 : 사업단 적응에 대한 부적응자로 사업단 참여자간의 불화를 야기시키며, 문제발생자로서의 역할을 수행함. 또한 사업단에서 수익창출을 위해 거래처에서 작업물량을 수주해 오면, ct가 작업물량을 가지고 온 참여자에게 '왜 쓸데없이 나서느냐? 네가 가져왔으니 혼자서 일해라.' 등 사업단 운영에 대한 원칙을 훼손하는 경향을 보이기도 함. ct는 사업단 참여에 있어서 적극적인 사업운영의 참여보다는 조건부수급자로서 조건부 이행이 우선인 참여대상자로 보이며, 공동사업 위주의 자활사업에 있어서 대상자 선정에 맞지 않으며, 우선 자활이 먼저가 아닌 조건제시유예자로 ct의 정신치료가 우선인 상황으로 볼 수 있음.

2주제: 대상자 선정 관련 기관 간 협력 및 연계

1) 문제점

□ 대상자 선정이후 사후관리로서의 문제점

- 자활후견기관 자활사업참여대상자는 사업대상자의 근로능력과 근로여건을 고려해서 의뢰되기보다는 재산소득기준으로 정해놓고 신체적으로 장애인 등급 등 외관상 크게 드러나지 않으면 자활사업 참여대상자가 정해 지다보니 일단 의뢰된 대상자는 자활후견기관에서 책임을 저하 하는 실정이다.
- 조건부수급자의 경우 전체 참여자중 상당수 한두가지의 질환을 가지고 있거나 가구여건이 열악하여 나이가 젊어도 지속적인 근로활동과 노동강도가 있는 사업단을 운영하는데 어려움이 따르고 있다.
- 차상위계층참여자도 재산소득기준에 의해 정해지기 때문에 근로능력과 근로의지에 대한 부분이 실제로 반영되지 않고 대상자로 선정되어 근로활동의지나 능력이 조건부수급자보다는 약간 좋으나 월등하게 뛰어나다고는 할수 없는 실정이다.
- 농촌형의 경우 고령자 인구 비율이 20%이상이고 국가 전반적인 저출산 고령화 진입된 사회구조에 특히 농촌형의 경우 출산율이 극히 저조하여 자활사업참여대상자의 연령제한 부분에 중소도시나 대도시의 자활사업과는 다르게 적용되어야 한다. 실제로 만 65세 이상의 참여자들중 상당수 근로의지와 근로능력이 있는 고령자가 많고, 상대적으로 고령인구가 많아 이들을 활용해야 자활사업이 진행될 수 밖에 없는 실정이 도래할것으로 예상된다. 노인일자리 사업의 일자

리가 있으나 나이가 만 65세 이상되는 대상자중 근로의지와 근로능력이 있는 고령자는 만 66-7세까지 자활사업참여자로 연령대를 상향하는 것도 검토해볼만하다.

- 농촌형의 경우 신규참여 인원이 적고, 전체 참여자의 연령대로 보면 50대 후반의 참여자들이 많아 시장진입형 사업단을 운영하는데 어려움이 있다.
- 가구여건들이 극히 열악하고 조손가정이 많고, 고령인구가 20% 이상으로서 가사·간병의 수요가 계속해서 증가되고, 청장년층의 인구도 고령인구에 비해 적기 때문에 지역에 필요한 복지수요는 계속해서 늘어 갈것이고 재정자립도가 약한 농촌형에 복지예산에 대해 국비지원이 더 많이 필요하다. 지방분권화라지만 서울등 대도시권에는 적용이 되나 농촌형에는 복지수요가 늘어난만큼 재정부담이 늘어 지자체에 사업추진에 부정적이다.

□ 담당자로서 겪는 애로사항이나 문제점이 있다면

- 사업단 성격과 근로활동능력, 근로의지에 따라 사회적일자리형과 시장진입형으로 구분하는데 가사간병사업단을 제외하고 사회적일자리형 사업단운영에 어려움이 많다.
- 참여자의 경력과 직업이력을 참고하여 사업단을 구성하지만 사회적일자리형의 경우 수혜대상자가구와 직접적인 대화나 상대방과 대할수 있는 능력이 있는 참여자의 경우가사·간병사업단에 배치하고 나머지 사업단의 경우 근로능력이 현저히 떨어지거나 근로능력과 자활의지가 미약한 참여자들은 근로유지형태로 사회적일자리형 사업단에 적정의 인력을 구성하여 사업단을 운영하고 있다.
- 근로기간이 최대 3년간 정해져 있어 시장진입형 참여자들은 자활공동체 구성을 위해 노력하나 사회적일자리형 참여자들은 상당수 시

장진입형 참여가 불가능한 참여자들이 많다. 사업기간을 정하여 사회적일자리형 최대 3년, 시장진입형 최대 3년 정해져 있으나 공공서비스 분야에 주로 활동하는 사회적일자리형사업단의 경우 시장진입형 참여가 안되는 경우가 많다.

- 자활근로사업에 있어서 농촌형의 경우 신규참여자들이 계속 들어오지 않는 상황과 고령화로 인해 소득창출을 위한 시장의 여건이 중소도시이상의 지역과 비교하면 어려운 여건 속에서 자활사업을 진행하고 있다. 사회적 일자리형, 시장진입형으로 참여해 3년 내 단계별 업그레이드 된 사업단과 자활공동체 진입이 어려운 현실이다.

□ 대상자선정 이후 처음부터 근로능력이 없는 사람이 '조건부 수급자' 로 선정되어 있는 경우는 대략 어느 정도입니까?

- 전체 참여자의 20% - 30% 는 근로능력이 없다고 볼 수 있다.
- 근로능력이 있으나 사회 불만이나 가구여건상 자라온 환경으로 인해 일을 하는데 있어서 필요한 타인과의 관계에 있어 적응 못하거나 화합이 안 되어 일을 못하는 대상자가 기관에서는 이들을 개선하고 해소하는데 실무자가 진을 빠지거나 하루 일과 중 상당수 이들과 싸우면서 일하고 있다.
- 조건부 수급자의 경우 10명중 3명은 근로유지차원에서 일을 하고 있으며 이들로 인해 사업단 분위기나 일하는 분위기를 힘들게 하고 있다. 그렇다고 바로 읍면에 의뢰하면 수급자로서 중지되기 때문에 어쩔 수 없이 사업단 활동에 참여시키고 있으며 앞에 언급된바와 같이 전체 사업단 분위기를 어렵게 만들고 있는 실정이다.
- 정말 어느 정도 근로능력과 자활의지가 있는 참여자의 경우 전체의 30-40%밖에 안 되는 현실이며 이들 또한 독신이거나 부자, 모자세대, 조손세대, 장애인을 두고 있는 가구여건으로 정상적인 가정환경

이 열악하여 장기적이고 지속적인 근로활동이 안 되고 있다.

□ 이러한 ‘선정 오류’가 발생하는 주요 이유는 무엇입니까?

- 앞에서 언급된바와 같이 재산소득기준으로 해당되는 대상자로서 신체적으로 외관상 건강하게 보이면 조건부 수급자로 책정하고 자활 사업에 참여하지 않으면 생계비가 지급되지 않기 때문에 읍면동 사회복지담당 입장에서는 근로능력과 근로의지 보다는 외관상 건강하면 조건부수급자로 책정하고 있다.

2) 개선방안

□ 수급자사후관리시 실무자 입장에서 겪는 문제 및 애로사항을 개선하기 위해 필요한 방안은 무엇이라고 생각하십니까?

— 제도적 개선책 및 대안

- 대상자 선정시 근로능력과 근로의지를 고려한 점수배분 개선.
- 자활사업 참여시 소득초과가 되면 수급자 탈락이 되어 수급자인 경우 적극적인 참여활동에 소극적이고 회피하고 있다.
- 수급자라도 1-2인가구는 자활사업참여시 소득초과가 되어 자활특례자로 되거나 차상위계층으로 적용되는 경우가 많고, 3-4인가구의 경우 수급자 탈락우려가 있어 자활근로 사업단에 머물려고 하는 경향이 강하여 자활사업참여대상자의 경우 소득공제를 확대하거나, 자활공동체로 소득되어서 수급자가 탈락되지 않아야 하며 가구여건에 따로 부분급여를 책정하여 현재의 제도 하에 전무 아니면 전부인 기초생활보장제도를 개선되어야 한다.

□ 현장에서 바로 활용가능하거나 효과를 낼 수 있는 개선책 및 대안

- 근로능력이 있고 자활의자가 강한 참여자들은 시장진입형에 구성하여 전향적인 모습을 이어가는데 사회적일자리형 사업단의 경우 로 능력이 떨어진 참여자들은 사회적일자리형으로 참여시키는데 이 경우 열심히 하는 참여자들과 차등이 되어야 한다.
- 사회적일자리형 사업단내에서도 인건비를 조정하여 차등을 두어 근로능력이 현저히 떨어진 참여자인 경우, 예로써 23,000원을 주어 차등을 두어 근로능력은 약하지만 열심히 하려고 하는 참여자들과 구분이 되어야 한다.
- 일이 안된다고 무조건 읍면동으로 돌려 보내면 좋으나 현실적으로 그렇지 못하고 있다. 기관에서는 명백한 잘못이 있을시 각서를 받는 등 재발방지를 위해 노력하고 있으나 본인의 명백한 잘못으로 전체 참여자들에게 피해를 주었을 경우에는 읍면동에서 생계비를 중지하는 등 실질적인 조치가 바로 이루어져야 자신의 잘못을 인정하고 기존의 참여자들도 열심히 할려고 한다

□ 애초 근로능력이 없는 사람이 '조건부 수급자'로 선정되는 '오류'를 개선하기 위해 필요한 방안은 무엇이라고 생각하십니까?

— 제도적 개선책 및 대안

- 재산소득기준이하의 참여자들은 근로의지와 상관없이 조건부로 자활사업에 참여함으로 근로능력 점수를 부여할 때 근로의지와 근로능력에 대한 점수를 강화하여 자활사업 참여대상자의 조건 강화
- 농촌형의 경우 지역인프라가 부족하여 자활사업프로그램이 자활후견기관에 집중되어 있고 근로능력이 있는 참여자는 고령자인 경우가 많다, 조건부 수급자중 상당수 한두 가지의 질환을 가지고 있는

바 탈수급보다는 근로연계 공공서비스 일자리 사업단 형태로 운영하여 정서적인 안정과 지원을 해주는 방향이 강구되어야 한다. 애초 자활근로사업이 조건부수급자중 노동부의 직업프로그램보다 보건복지부의 참여대상자로 구분하는 것은 자활근로사업 참여자들의 근로여건과 가구여건이 일을 할 수 있는 상황이 안 되기 때문에 보건복지부 비취업대상자로 구분되었다는 의미를 부여하면 조건부수급자에게 탈 수급을 목표로 자활사업을 하는 것은 어려움이 따를 수밖에 없다.

- 조건부수급자에 대한 자활사업의뢰 시 이들의 근로여건과 가구여건을 고려하여 시장진입형으로 근로활동과 자활의지가 있는 참여자와 단지 사회적일자리형으로 단순 근로로 활동만 가능한지를 구분하여 자활사업실시기관에서 구분하여 사업단을 운영하는 방식으로 진행되어야 한다. 물론 읍면동에서 실시하는 근로유지형이 있지만 형식적이고 체계적인 사업형태로 접근하는데 한계가 있으며, 대도시와 비교하면 농촌형의 경우 시장진입형 사업단을 운영하는데 한계가 많다

— 현장에서 바로 활용가능하거나 효과를 낼 수 있는 개선책 및 대안

- 자활사업실시기간(자활후견기관)에서는 자활사업안내 지침에 의거 일이 안되는 참여자들을 읍/면사무소에 통보하여 재의뢰 하거나 다른 자활프로그램으로 전환하여야 하나 돌려보내면 읍/면사무소에 시끄러워 지니까 가능하면 후견기관에서 할수 없이 떠맡아 일을 계속시켜야 하는 상황이 발생되는데 후견기관과 협조가 되어 수급자를 탈락시켜야 하는데 이 부분이 잘 안되는 것 같다. 이에 보장기관에서는 과감하게 수급자를 탈락시켜야 한다. 실제로 이러한 역할이 잘되는 지역에서는 참여자들이 잘못하고 있는 사항들에 노력하는 모습을 보이고 개선점이 있으나 계속해서 문제를 일으키고 있어 자활실무자들은 이들 때문에 하루일과를 소비하고 있는 실정이다.

□ 대상자들의 근로의욕을 고취시키기 위해 필요한 방안은 무엇이라고 생각하십니까?

— 제도적 개선책 및 대안

- 복권기금 방문도우미 사업과 병행하면서 복권기금 참여자들은 퇴직금을 지급하게 되어 있는데 자활근로사업 참여자들은 적용이 되지 않아 사기진작이나 근로환경과 비교하면 기관에서는 참으로 난감하다.
- 자활근로사업의 경우 시장진입형 사업단의 경우 자활적립준비금이 적용되는데 자활공동체 참여나 취업, 창업경우에만 지급이 가능하다. 이것을 개선하여 복권기금 참여자들처럼 인건비 예산에서 반영하거나 이것이 안 되면 자활적립준비금으로 퇴직금형식으로 지급이 되어 사기진작차원에서 지원이 이루어져야한다.
- 사회적 일자리형 사업단의 경우 수혜서비스가구와 일상적인 대화가 가능하고 교육학습능력이 있는 가사/간병사업단 참여자들을 제외하고는 근로능력과 의지가 열악하더라도 사회적 일자리형으로 사업단을 구성하여 일을 하는데 사업단 성격에 맞게 이들에게는 일이 안 된다고 무조건 읍명동사무소에 돌려보내거나 재의뢰 시키기 보다는 근로유지형수준의 인건비와 시장진입형가능성이 있는 참여자들의 인건비와 차등을 주는 방법이 강구되어야 사회적 일자리형 참여자들도 좀더 적극적인 자활사업 참여가 이루어 질것으로 보인다.
- 사업단내 현장 관리가 가능한 참여자중 반장 총무등 직책을 부여하는데 이들에게 별도의 인센티브가 적용되는 시스템이 도입되어야 한다. 현재 참여자 중 기술경력자 수당이 10인 이상의 경우 사업단 관리자 1명을 채용할 수 있으나 모든 사업단을 10명 이상으로 맞출 수는 없다. 차량탑승과 사업단 관리차원에서 1개 사업단에 대개 5-8명으로 구성된 사업단이 많은데 이러한 경우 적용이 되지 않는다.

이에 사업단내에서 기관에서 인정하는 경우 보장기관과 협의하여 반장 등의 관리차원의 경우 최소 실비차원에서 5,000원이 지원되는 시스템이 적용이 되어야 사업단관리가 체계적으로 이루어 질수 있다.

— 현장에서 바로 활용가능하거나 효과를 낼 수 있는 개선책 및 대안

- 실제로 제도적인 한계로 인해 현장에서 활용할 수 있는 방법이 극히 제한적이다.
- 사업단내 사회적 일자리형 26,000원, 시장 진입형 30,000원 모든 임금이 똑같고, 소득이 초과되면 급여가 박탈되는 제도적인 환경에 열심히 하려고 해도 처음에는 잘하다가도 시간이 지날수록 근로의지가 약해지고 자활자립의 의지보다는 대충하려고 한다.
- 차상위계층중 사업성격도 이해하고 학습능력도 있는 참여자인 경우 시장 진입형으로 구성하는데 이들의 급여 또한 30,000원으로 이들은 일반 활동에 충분히 5만원 이상 받을 수 있는데 특히 전문기술이 있거나 사업단을 이끌 수 있는 참여자인 경우도 차등을 주어 최소 40,000원을 적용하면 전문기술을 가진 참여자들이 참여할 수 있어 사업단내 기술적인 부분을 향상시킬 수 있을 것으로 보인다.

3) 사후관리 관련 best practice, worst practice

best practice

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 이름 : 000 (44세), 5인 가구 ○ 수급자유형 : 차상위계층, 신용불량자로서 가계 빚 5천만원 ○ 학력 : 대재 ○ 사업단 : 집수리사업단 |
|--|

- 사업단 활동 : 집수리사업단에 활동하고 있으며 일에 대한 성격과 자활사업의 흐름을 잘 이해하여 내년도에 자활공동체 구성을 목표로 하고 있다. 매사에 적극적이고 사업단 내에서 참여자들을 이끌어 가고 있다. 책임감도 강해 일반직장 경험도 있고 야간대학교를 졸업하는 등 참여자중 유일하게 대졸출신이다. 기관에서는 자활공동체 구성 시 창업자금 지원 등을 설명하며 집수리활동경험은 없지만 현재의 집수리사업단에서 본인 스스로 노력하고 참여자들과 같이 일을 만들어 가는 의지가 강하고 토요일이나 공휴일에는 일을 찾아서 활동하고 있다. 현재의 소득으로는 어렵지만 목표를 가지고 일을 하고 있다. 그러나 장기적인 관점에서 같이 일하는 참여자들 중 어떤 목표를 가지고 일을 할 수 있는 사람이 없어 과연 자활공동체 구성에 대해 의문점을 표시하기도 한다.

□ worst practice 1

- 이름 : 김00 (45)
- 수급자유형 : 조건부수급자
- 학력 : 중학교 중퇴
- 가구원 : 정신지체 장애등급 부인. 자녀 없음
- 사업단명: 생활환경개선사업단(경로당, 버스간이승강장, 학교화장실청소)
- 자활사업 참여 전 : 비정규직으로 농협의 농산물 화물운송을 하였으며 도벽이 있어 늦게 지체장애인인 현재의 아내와 살고 있음
- 사업단 활동 : 농산물화물운송을 하다가 면사무소에 신청하여 자활 후견기관에 의뢰되어 일을 하였으며 초기 3개월은 사회적 일자리형 생활환경개선사업단으로 26,000원을 받아 적은 월급이지만 열심히 하였으나 사업단내 근로능력이 미약한 참여자와 같이 돈을 받고 일

하는 것에 불만을 품고 시장형 집수리로 올려 달라고 요구. 올해는 안 되고 내년도에 사업단 개편 시 적용할 것이며 생활환경개선사업 단도 관내 청소업체가 없으므로 현재는 무료로 하고 있지만 유료 활동을 전개하면 시장형 사업단으로 전환가능성을 상담. 이때부터 예전의 근성도 나오고, 일 못해도 기관에서 월급을 똑같이 줌으로 열심히 할 필요 없다며, 자기 마음대로 행동. 다니면서 다른 참여자들에게 일을 안 하는 분위기를 유도하는 등 초기 상담을 통해 자활 사업에 대한 이해를 통해 열심히 했지만 자기가 하는 일에 월급이 적고 또한 근로미약자에 대한 이해도가 불평불만으로 이어지고 있다

□ worst practice 2

- 이름 : 강00 (44)
- 수급자유형 : 조건부수급자.
- 학력 : 고등학교 중퇴
- 가구원 : 이혼, 자녀 2
- 사업단명 : 영농사업단 (참외 및 텃밭작업)
- 자활사업 참여 전 : 일정한 직업 없이 집에서 생활
- 사업단 활동 : 장애가 있는 참여자로서 면소재지에서 일을 시켜달라고 사회복지담당에게 재촉하고 협박을 하여 후건기관에 의뢰된 참여자로서 초기 1주일동안은 잘 어울리는 모습을 보였으나 참여자들 사이를 이간질하고 자기가 반장, 총무를 하려고 했다. 이러한 외중에 참여자들 사이에 일하려는 분위기가 깨어져 서로 욕하고 사업단 분위기가 일순간 험악해져 기관에서 전체 사업단 교육과 상담을 통해 한사람으로 인해 발생한 것을 사과하기로 하고 다시 일을 하였으나 사업단 분위기가 일하는 분위기가 안 되었고 강00씨도 다른

참여자들이 이 사람의 성향을 알고부터 말도 안 하는 등 결국에는 면사무소에 재 의뢰되어 일을 못하게 되었으나 이 과정에 초기에 대상자 선정 시 면사무소의 간곡한 요청-기관에서 상담-본인의 의지를 확인 후 사업단에 배치시켰으나 면사무소의 사회담당의 경우 이 정도까지인지는 전혀 몰랐던 상황으로 후견기관에 의뢰 되었다. 이 한사람으로 인해 실무자의 소진, 사업단내 반목과 불신, 전체 일하는 분위기 훼손 등으로 지역주민들에게 부정적인 이미지를 심어 주었다.

4) 사후관리 관련 기타 의견

- 조건부수급자의 경우 자활근로사업에 참여하는 참여자들 대부분이 본인의 건강상태가 양호하지 못하거나 건강하더라도 가구여건이 정상적이지 않는 가구여건이 대부분이다.
- 아침에 하루 일과가 시작될 때, 가정이 화목하고 정상적인 가정이면 그날의 일과가 신나게 진행될 수 있지만 독신이거나 이혼가구, 장애가 있는 가구, 노모가 있는 가구 등 집에 가서도 마음이 편치 않다 보니 사업단내에서도 사소한 것에 민감하고 불평불만이 많다. 정상적인 가정에서도 그날그날에 따라 힘든 일이 많은 것을 안고 시작하는데 우리 참여자들의 경우 정말 힘들고 어려운 여건 속에서 자활사업에 참여하고 있다.
- 이들에게 탈수급을 목표로 자활사업을 평가 한다면 정책입안자들과 집행 기관에서 일주일만 자활후견기관의 사업단에 체험한다면 얼마나 어려운 과정 속에서 일을 하고 있는가를 이해할 것이다.
- 정신적으로 신체적으로 어려운 환경 속에서 참여자 소양 및 교양교

육, 사업단별 교육, 전체교육, 현장 활동을 통한 지역에서 이바지 할 수 있다는 데에 삶의 자신감, 현장경험을 통해 하루하루 자신의 근로능력을 키워가는 가고 어둡고 부정적인 자신의 모습에서 조금씩 밝고 희망적인 모습을 보고 있다.

- 가구여건이 열악한 대상자들에게 이러한 가정적으로 불안정한 환경이 먼저 해소되어야 한다. 자활사업 참여자와 더불어 이들이 겪고 있는 가정의 평안을 함께 관리가 되는 시스템이 되어야 노동을 통한 생산적인 복지와 자활자립의 토대를 마련할 것이다.

연구보고서 2006-20-2

국민기초생활보장제도 대상자 선정 및 관리 평가
- 일선 실무자의 평가를 중심으로 -
National Basic Livelihood Security Program: Targeting and Management

발행일	2006년 12월 일	값 6,000 원
저 자	이 태 진 외	
발행인	김 용 문	
발행처	한국보건사회연구원	
	서울특별시 은평구 불광동 산42-14 (우: 122-705)	
	대표전화: 02) 380-8000	
	http://www.kihasa.re.kr	
등 록	1994년 7월 1일 (제8-142호)	
인 쇄	예원기획	

© 한국보건사회연구원 2006

ISBN 978-89-8187-423-0 93330