

# 2007년 지방자치단체 복지종합평가: 기초보장분야

Welfare Evaluation of Local Governments 2007:  
National Basic Livelihood Security



김태완 한국보건사회연구원 부연구위원

기초생활보장제도는 우리나라의 최후의 사회안전망이지만 제도가 도입된 이후 전국단위의 평가는 거의 이루어지지 않았다 할 수 있다. 2007년에는 기초생활보장제도에 대해 구체적인 평가가 이루어지게 되었다. 평가의 기본 원칙은 적용의 포괄성, 제도의 건강성, 집행의 전문성과 노력제고라 할 수 있다. 위와 같은 원칙하에 3개 영역 총 8개의 지표를 통해 시행하였다.

기반 영역은 첫째, 사업비 중 국고분의 집행율을 제고하기 위한 노력이 이루어져야 할 것이며, 둘째, 전문적이고 효율적인 업무의 수행을 위해 담당 공무원들의 근무연속성 강화와 전담 공무원들의 확대배치가 이루어져야 한다. 기획 및 추진영역은 첫째, 신규 수급자 발굴을 위해 대도시의 타기관과의 연계발굴 노력을 강화하는 것이 필요하다. 둘째, 제도의 건전성을 위해 부정수급자 발굴 및 환수 노력이 계속 이루어져야 할 것이다. 셋째, 복지의존을 최소화하고 자립을 제고하기 위해서는 탈수급에 대한 노력들이 지속되어야 할 것이다. 넷째, 가구 소득 등 상황변화에 대한 점검과 대응이 강화되어야 한다. 실적영역은 첫째, 긴급지원제도에 대한 적극적인 홍보와 제도의 충실한 운영이 강화되어야 한다. 둘째, 한 번의 지원이 아닌 민관의 복지서비스를 연계하여 저소득층이 안정적 생활을 영위할 수 있도록 지원을 제공하는 것이 필요하다.

## 1. 들어가며

국민기초생활보장제도(이하 기초보장제도)는 우리나라의 최후의 사회안전망으로써 대표적인 사회보장제도라 할 수 있다. 기초생활보장제도는 2000년 10월 도입된 이후 여러 가지 측면에서 많이 논의되고 비판되기도 하는 제도라 할 수 있다. 우선 대상자 포괄성 측면에서 과거 생활보호대상자에 비해 확대되었으며, 급여 측면에서도 보충성의 원칙으로 수급자들에 대한 생계지원이 강화되었다. 반면에 기초

생활보장제도의 주요원칙중 하나인 보충성의 원칙은 기초생활보장 수급자들이 일을 하고자 하는 의욕을 감소시키는 상반된 효과를 나타내기도 하였다.

위와 같이 여러 가지 측면에서 기초생활보장제도는 우리사회에 미치는 영향이 크다 할 수 있다. 그러나 제도가 도입된 이후 전국단위의 기초생활보장에 대한 평가는 거의 이루어지지 않았다 할 수 있다<sup>1)</sup>. 이러한 의미에서 전국을 포괄할 수 있는 단위의 평가가 필요하고 중요시 되는 시점에서 지방자치단체 복지종합평가가

하 지자체 복지평가를 통해 전국단위의 기초생활보장제도에 대한 평가가 이루어진다는 점은 매우 큰 발전이라 할 수 있을 것이다. 동 지자체 복지평가는 2006년부터 시작된 사업으로 2006년의 기초생활보장에 대한 평가는 저소득층 분야라는 분야로 기초생활보장제도 및 자활을 모두 포괄하는 평가가 이루어졌다. 그러나 2007년 지자체 복지평가에서는 기초생활보장제도를 세분화하여 기초보장, 자활, 의료급여의 세 부분으로 나누어 평가함으로써 분야별로 구체적인 평가가 이루어지게 되었다. 본 연구는 지자체 복지평가 중 기초생활보장부문을 중심으로 2007년 지자체 복지평가 결과와 그 정책제언을 제시하고자 한다.

## 2. 평가원칙 및 평가지표

2007년 지자체 복지평가중 기초생활보장분야 평가를 위한 기본 원칙은 크게 세가지 측면에서 살펴보고자 하였다. 첫째는 적용의 포괄성, 둘째는 제도의 건강성, 셋째는 집행의 전문성과 노력제고라 할 수 있다. 먼저, 적용의 포괄성 원칙에서는 현재 기초생활보장제도의 큰 문제중 하나인 사각지대의 문제를 다루고자 하였다. 이현주 외(2005)의 연구에 의하면, 2003년 기준으로 최저생계비 이하이면서 기초생활보장제도에서 혜택을 받지 못하는 비수급 빈곤층은 전인구의 7.8%인 약 373만명으로 추정되고

있다. 또한 차상위 계층으로 최저생계비의 100~120% 소득을 가진 잠재적 빈곤층이 약 200만명 존재하는 것으로 연구되었다. 이를 위해 신규 수급자의 발굴과 민간의 각종 사회복지 관련 조직들을 통하여 잠재적 수급자들을 의뢰 받는 연계체계의 구축과 실행이 중요할 것이다. 둘째, 제도의 건강성 원칙으로 기초생활보장제도 운영에 있어 부정수급, 복지의존 등의 문제는 일반 국민들의 제도를 바라보는 부정적으로 만들고 제도에 대한 지지도 저하시키게 된다. 따라서 저소득층 지원제도의 운영에 있어서 부정수급 사례를 최소화하고 수급자들의 자활노력을 고취하는 것이 제도의 목표 달성과 건강성 확보를 위해 중요하다. 셋째, 집행의 전문성과 노력 제고의 원칙이다. 기초생활보장제도가 제대로 이루어지기 위해서는 기초생활보장 사업에 대한 깊은 이해에 기반하여 사업을 충실하게 수행·집행하고자 하는 지자체의 노력이 중요하다. 즉 지자체에서 기초생활보장을 담당하는 인력이 얼마나 전문적 이해를 가지고 있는지, 즉 저소득층 복지사업을 수행할 수 있는 인력이 적절하게 배치되어 있는가에 대한 평가가 필요하다. 또한 기초생활보장 사업의 충실한 집행을 위하여 일선 담당 공무원들이 얼마나 노력하고 있는지 그 노력 정도를 평가하는 것도 중요한 측면이라 할 수 있다.

위와 같은 원칙하에 세가지 영역을 대상으로 총 8개의 지표를 통해 기초보장분야의 평가를 시행하였다. 먼저 사업기반영역은 총 2개 평가

1) 한국보건사회연구원에서는 기초보장·자활정책평가센터를 2002년에 개소한 이후 기초생활보장제도에 대한 평가와 모니터링을 지속적으로 진행하여 왔으나 수급자와 공급자에 대한 표본조사 등을 기초로 평가가 이루어져있음.

지표로 구성되어 있다. 국민기초생활보장 사업비 집행의 적정성은 각 지방자치단체에서 기초생활보장 사업비 중 국고보조분을 얼마나 충실히 집행하였는지를 평가하고자 하는 것이다. 기초생활보장제도 담당공무원 평균 기초보장담당 연수는 담당 업무의 전문성을 측정할 수 있는 중요 지표라 할 수 있다. 두 번째, 사업기획 및 추진영역은 총 4개 평가지표로 구성되어 있다. 신규수급자 발굴실적은 지자체 내 복지사각지대를 줄이고 법적 테두리 속에서 보호하는 목적을 갖는다. 기초생활 부정수급 발굴 및 환수는 조사를 통하여 적발한 부정수급 적발 건수 및 환수

실적을 평가한다. 탈수급실적은 기초생활보장 제도가 탈수급하여 자립하도록 하는데에 있다는 점에서 중요한 평가지표로서 실적이 높을수록 좋은 평가를 받게 된다. 급여조정 실적은 소득변화의 파악과 변화된 소득에 따른 급여조정이 얼마나 이루어지는 지를 평가하는 것으로 집행의 건전성과 효율성을 가늠해 볼 수 있는 중요한 지표이다. 마지막으로 사업실적영역은 총 2개의 평가지표로 구성되어 있다. 긴급지원 결정은 긴급지원결정 비율이 높을수록 좋은 평가를 받게 된다. 타지원 연계 실적은 긴급지원이 위기상황에 빠진 가구에 대한 일시적 지원이므로

표 1. 기초보장분야 평가지표 및 척도

평가지표		척도	
사업기반	A1-1) 기초생활보장 사업비 집행의 적정성	(국고분 집행 잔액 / 국고 보조액 전체) × 100 ⑤ 0.5% 미만 ④ 0.5~0.99% ③ 1.0~1.49% ② 1.5~1.99% ① 2.0% 이상	• 기초생활보장사업비 중 국고분 집행 잔액 ( )천원 • 기초생활보장사업비 중 국고 보조액 전체 ( )천원 • 기초생활보장사업비 국고분 집행 잔액 비율 ( )%
	A2-1) 국민기초생활보장제도 담당공무원의 근무연속성	본청(읍·면·동 제외) 기초보장부서 근무의 평균 연속성(기간) (본청 근무 개월수/본청 공무원수) ⑤ 36개월 이상 ④ 24~36개월 미만 ③ 12~24개월 미만 ② 6~12개월 미만 ① 6개월 미만	• 본청 근무 개월수 ( )개월 • 본청 공무원 수 ( )명 • 연속근무기간 ( )개월
사업기획 및 추진	B1-1) 신규수급자 발굴실적	(신규수급자수/기초보장수급자수)×100 ⑤ 20% 이상 ④ 16~20% 미만 ③ 12~16% 미만 ② 8~12% 미만 ① 8%미만	• 신규수급자수 ( )명 • 기초보장수급자수 ( )명 • 기초보장수급자수 대비 신규수급자 발굴실적 비율 ( )%

〈표 1〉 계속

평가지표		척도	
사업기획 및 추진	B2-1) 기초생활 부정수급 발굴 및 환수	{(기초생활 부정수급 적발 가구수/수급자 가구수)+(환수한 가구수/기초생활 부정수급 적발 가구수)}×100 ⑤ 전국평균 +80% 이상 ④ 전국평균 +50~80% 미만 ③ 전국평균 ±50% 미만 ② 전국평균 -50~-80% 미만 ① 전국평균 -80% 미만	• 기초생활 부정수급 적발 가구수 ( )가구 • 수급자 가구수 ( )가구 • 환수한 가구수 ( )가구 • 기초보장수급자수 대비 신규수급자 발굴실적 비율 ( )%
	B3-1) 탈수급 실적	(보장종지 가구수/연평균 수급자 가구수)×100 ⑤ 전국평균 +10% 이상 ④ 전국평균 +5~10%이내 ③ 전국평균 ±5% 이내 ② 전국평균 -5~-10%이내 ① 전국평균 -10% 이하	• 보장종지 가구수 ( )가구 • 연평균 수급자 가구수 ( )가구 • 탈수급 실적 ( )%
	B3-2) 급여조정 실적	(급여조정 가구수/연평균 수급자 가구수)×100 ⑤ 전국평균 +10% 이상 ④ 전국평균 +5~10%이내 ③ 전국평균 ±5% 이내 ② 전국평균 -5~-10%이내 ① 전국평균 -10% 이하	• 급여조정 가구수 ( )가구 • 연평균 수급자 가구수 ( )가구 • 급여조정 가구수 비율 ( )%
사업실적	C1-1) 긴급지원 결정 ('06. 3. 24 긴급지원 사업 시행이후)	(긴급지원결정건수/저소득층수)×100 ⑤ 전국평균 +80% 이상 ④ 전국평균 +50~80% 미만 ③ 전국평균 ±50% 미만 ② 전국평균 -50~-80% 미만 ① 전국평균 -80% 미만	• 긴급지원결정건수 ( )건 - 수급자 긴급지원결정건수 ( )건 - 그 외 긴급지원결정건수 ( )건 • 저소득층수 ( )명 • 긴급지원 결정 비율 ( )%
	C1-2) 긴급지원 후 타지원 연계 실적	(타지원 연계 건수/전체 지원실시 건수)×100 ⑤ 15% 이상 ④ 11%~14.9% ③ 8.0%~10.9% ② 5.0%~7.9% ① 5% 미만	• 타지원 연계건수 ( )건 • 전체 지원실시건수 ( )건 • 연계 실적 비율 ( )%

로 이후 위기가구들에 대한 보호 노력이 얼마나 경주되었는지를 평가해 보고자 하는 지표이다.

### 3. 분석결과

#### 1) 평가내용의 종합점수

세가지 영역을 중심으로 평가점수를 살펴보면, 사업기반의 경우 재정과 조직 및 인력으로 구분되며 재정부문은 평균 6.23점으로 나타났다. 역시 조직 및 인력부문도 6.43점으로 나타나 두 내용별로 차이를 보이고 있지는 않은 것을 볼 수 있다. 사업기획 및 추진영역은 신규수급자 발굴 노력의 경우 평균 9.43점으로 나타나고 있다. 부정수급 발굴 및 환수의 경우는 8.70점, 보장중지 및 급여조정 경우에는 17.95점으로 나타나 사업기반과 같이 사업기획 및 추진영역의 구체적인 평가내용상에는 큰 차이를 보이고 있지 않은 것으로 나타났다. 그러나 두 영역 모두 일부 평가내용의 최소 점수(재정 2점, 신규수급자 발굴 및 부정수급 발굴 각 3점)가 매우 낮

게 나타나고 있어 특정부문에서 동 평가내용에 대한 노력들이 부족하다는 것을 알 수 있다. 사업실적은 긴급지원 실적으로 하나만을 평가하고 있으며, 동 평가내용에 대한 평균점수는 23점으로 나타났다.

#### 2) 지표별 평가점수 분포

본 부문에서는 각 평가지표 척도별 수준을 살펴보고자 한다. 사업기반영역중 기초생활보장사업비 집행의 적정성은 국고로부터 지원받은 금액 중 집행하고 남은 금액에 대한 비중이라 할 있다. 집행 잔액에 대한 전체 지자체의 평균은 1.46%인 것으로 계산되었다. 잔액이 2.0% 이상 남은 경우는 전체 지자체중 23.7%로 약 1/4 인 것으로 나타났다. 1.5~1.99%는 가장 작은 비중인 10.8%이며, 1.0~1.49%는 20.3%로 나타났다. 0.5~0.99%는 20.7%, 가장 높은 5점을 받은 0.5% 미만인 지자체의 비중은 가장 높은 24.6%로 나타났다.

기초생활보장제도 담당공무원의 근무연속성의 경우 지자체의 본청에서 근무하는 기초보장

표 2. 사업기반 영역 평가내용의 종합점수

표 2. 사업기반 영역 평가내용의 종합점수 (단위: 점)						
평가영역	평가내용	만점	최대	최소	평균	표준편차
사업기반	재정	10.00	10.00	2.00	6.23	2.99
	조직 및 인력	10.00	10.00	4.00	6.43	1.56
사업기획 및 추진	신규수급자 발굴 노력	15.00	15.00	3.00	9.43	3.49
	부정수급 발굴 및 환수	15.00	15.00	3.00	8.70	4.61
	보장중지 및 급여조정	30.00	30.00	9.00	17.95	4.09
사업실적	긴급지원 실적	30.00	30.00	6.00	23.00	3.95

표 3. 사업기반영역의 평가점수 분포

표 3. 사업기반영역의 평가점수 분포 (단위: %, 천원, 월, 명)		
평가지표	척도	비율
A1-1) 기초생활보장사업비 집행의 적정성	⑤ 0.5% 미만	24.6
	④ 0.5~0.99%	20.7
	③ 1.0~1.49%	20.3
	② 1.5~1.99%	10.8
	① 2.0% 이상	23.7
기초생활보장사업비 중 국고분 집행 잔액(151,902)천원/기초생활보장사업비 중 국고보조액 전체(1,0421,007)천원×100 = (1.46)%		
A2-1) 국민기초생활보장제도 담당공무원의 근무연속성	⑤ 36개월 이상	7.3
	④ 24~36개월 미만	21.6
	③ 12~24개월 미만	56.5
	② 6~12개월 미만	14.7
	① 6개월 미만	0.0
본청 근무 개월(115.6)월/총 기초보장담당공무원수(6.1)명 = 1인당평균재직월수(20.0)월		

주: ( ) 안의 수치는 전국평균임.

담당공무원의 1인당 평균재직월수는 20.0개월인 것으로 나타났다. 전반적으로 오랜 기간 본청에서 업무를 담당함으로써 연속성을 담보할 수 있는 것으로 판단된다. 평가척도 3점인 12~24개월 미만의 기간이 56.5%로 절반 이상의 지자체가 포함되어 있음을 볼 수 있다. 24~36개월 미만이 21.6%로 높게 나타났으며, 36개월 이상인 경우도 7.3%인 것으로 나타났다. 반면에 가장 낮은 척도인 6개월 미만의 근무기간을 지닌 지자체는 없는 것으로 분석되었다<sup>2)</sup>.

두 번째, 사업기획 및 추진영역중 신규수급자

발굴실적을 살펴보면 지자체의 평균은 15.9%인 것으로 나타나고 있다<sup>3)</sup>. 위와 같은 수치는 매년 수급자의 변동이 활발하게 이루어지고 있음을 나타내는 것으로 볼 수 있다. 기초보장수급자 대비 신규수급자의 비중은 12~16% 미만인 경우가 30.6%로 가장 높게 나타나고 있다. 다음은 8~12% 미만이 25.9%로 나타났으며, 20% 이상은 전체 지자체의 15.9%인 것으로 분석되었다. 8% 미만으로 가장 낮은 척도를 받은 지자체도 전체의 6.5%인 것으로 나타났다.

2) 동 지표의 경우 2007년 평균 근무연수 20.0개월은 2006년에 평균근무연수 22.9개월에 비해 낮아진 것을 볼 수 있음. 그러나 2006년에는 6개월 미만 근속자가 1.3%정도 나타난 반면에 2007년에는 동 비율이 전혀 없는 것으로 분석됨. 또한 24개월 미만의 근속자 비율은 2006년 대비 증가한 것으로 나타났지만 24개월 이상 근속자는 2006년에 비해 감소한 것으로 분석됨. 이는 주민생활지원서비스 개편에 따라 본청공무원의 재배치로 나타난 현상으로 볼 수 있음.

3) 신규수급자 발굴의 경우 2006년대비 다소 감소한 것으로 나타남. 즉 2006년 16.1%에서 2007년에는 15.9%로 0.2% 포인트 감소함.

표 4. 사업기획 및 추진영역의 평가점수 분포

(단위: %, 명, 가구)

평가지표	척도	비율
B1-1) 신규수급자 발굴실적	⑤ 20% 이상	15.9
	④ 16~20% 미만	21.1
	③ 12~16% 미만	30.6
	② 8~12% 미만	25.9
	① 8%미만	6.5
	신규수급자수(1,009)명/기초보장수급자수(6,362)명×100=(15.9)%	
B2-1) 기초생활 부정수급 발굴 및 환수	⑤ 전국평균 +80% 이상	25.4
	④ 전국평균 +50~80% 미만	7.8
	③ 전국평균 ±50% 미만	27.2
	② 전국평균 -50~-80% 미만	10.8
	① 전국평균 -80% 미만	28.9
	{(기초생활 부정수급 적발 가구수 (30.1)가구/수급자 가구수(3,539.9)가구)+(환수한 가구수(10.3)가구/기초생활 부정수급 적발 가구수(30.1)가구)}×100= (35.1)%	
B3-1) 탈수급실적	⑤ 전국평균 +80% 이상	3.9
	④ 전국평균 +50~80% 미만	8.6
	③ 전국평균 ±50% 미만	77.2
	② 전국평균 -50~-80% 미만	10.3
	① 전국평균 -80% 미만	0.0
	보장중지 가구수 (343.2)가구/연평균수급자 가구수 (3,519.0)가구×100=(9.8)%	
B3-2) 급여조정 실적	⑤ 전국평균 +80% 이상	15.9
	④ 전국평균 +50~80% 미만	6.0
	③ 전국평균 ±50% 미만	43.5
	② 전국평균 -50~-80% 미만	23.3
	① 전국평균 -80% 미만	11.2
	급여조정 가구수 (1,661.1)가구/연평균 수급자 가구수 (3,519.0)가구×100=(47.2)%	

주: ( )안의 수치는 전국평균임.

기초생활 부정수급 발굴 및 환수지표의 경우 지자체 평균은 35.1%로 나타나고 있다. 부정수급 발굴가구에 대한 비율은 0.85%로 전체 수급자가구대비 매우 낮은 수준임을 볼 수 있다. 이들 적발가구 중 약 34.0%의 가구에 대해 환수조치를 취하고 있는 것으로 나타났다<sup>4)</sup>. 나머지 가

구들은 환수에 대해 면제를 받거나, 환수가 제대로 이루어지고 있지 않아 부정수급자들의 급여에 대한 도덕적 해이가 발생할 수 있다는 점에서 향후 개선되어야 할 점이 많다는 것을 볼 수 있다.

기초생활보장제도에서 수급자들에 대한 탈수급의 유도는 다른 무엇보다 중요한 지표라 할 수 있다. 이는 수급자가 지속적으로 제도내에 머무르게 함으로써 빈곤의 대물림, 근로의욕에 대한 의지를 낮추는 것을 방지한다는 측면에서 중요하다 할 수 있다. 지자체의 보장중지 가구수는 수급자 가구수 대비 9.8%인 것으로 분석되었다. 지역별 수급자가구의 약 10%가 매년 수급탈피를 하고 있음을 알 수 있다. 2006년도의 탈수급비율(7.6%)와 비교해 2007년도는

2.2% 포인트로 증가한 것으로 분석되고 있다. 급여조정은 수급자가구의 소득변경, 가구원수 변화, 부양의무자 소득의 변화 등으로 발생하는 것으로 기초생활보장의 중요한 업무라고 할 수 있다. 따라서 이에 대한 전담공무원들의 업무에 대한 과중도 함께 발생할 수 있다 할 수 있다. 급여조정에 대한 지자체의 수급자대비 급여조정 가구수는 평균 47.2%로 수급자가구 중 2가구 중 한 가구가 매년 급여조정이 이루어질 정도로 매우 많은 수급가구에 대한 급여조정이 이루어지고 있음을 볼 수 있다.

마지막으로 사업실적영역중 지자체내 저소득층대비 긴급지원결정에 대한 전체 평균은 2.9%로 매우 낮은 수준인 것으로 분석되었다. 긴급지원결정건수 중 수급자로 결정된 건수는

표 5. 사업실적영역의 평가점수 분포

(단위: %, 건, 명)

평가지표	척도	비율
C1-1) 긴급지원 결정 ( '06. 3. 24 긴급 지원사업 시행 이후)	⑤ 전국평균 +80% 이상	12.5
	④ 전국평균 +50~80% 미만	6.5
	③ 전국평균 ±50% 미만	57.8
	② 전국평균 -50~-80% 미만	18.1
	① 전국평균 -80% 미만	5.2
	긴급지원결정건수(84.2)(수급자 지원결정건수(37.4)건+그 외 지원결정건수(46.9)건)/저소득층수(2,945.5)명×100=(2.9)%	
C1-2) 긴급지원 후 타지원 연계 실적	⑤ 15% 이상	83.2
	④ 11~15%미만	6.5
	③ 8~11% 미만	3.9
	② 5~8% 미만	3.9
	① 5% 미만	2.6
	타지원 연계 건수(21.6)건/전체지원실시건수(81.2)건×100=(26.6)%	

주: ( ) 안의 수치는 전국평균임.

4) 2007년의 0.85%는 2006년의 부정수급 발굴 약 0.26%에 비해 상향된 것으로 나타남. 환수의 경우도 2006년 30.1%에 비해 3.9%포인트 증가한 것으로 나타남.

평균 37.4건이며, 기타 지원결정 건수로 된 경우는 46.9건인 것으로 나타났다. 긴급지원 결정건수의 44.4%가 수급자로 결정되는 것으로 나타났다<sup>5)</sup>. 척도별로 지자체의 57.8%가 중간점수인 3점에 가장 많이 분포하고 있음을 볼 수 있다. 5점을 받은 지자체의 비중도 12.5%로 나타나고 있다. 반면에 척도가 1점인 전국평균 -80% 미만인 경우도 5.2%인 것으로 나타났다. 긴급지원이 결정된 이후 다른 복지서비스로 연계되는 경우는 지원실시 건수 중 26.6%인 것으로 분석되었다. 척도 5점(15% 이상)이 가장 많은 83.2%를 차지하고 있는 것으로 분석되었다.

### 3) 지역별 평가점수

사업기반영역중 사업비 집행의 적정성을 살펴보면 대도시의 경우 척도 3점 이상에 분포하고 있는 것으로 나타났다(86.4%). 반면에 농어촌의 경우에는 척도 1점인 경우가 농어촌 지자체의 38.3%로 나타나 대도시, 중소도시에 비해 높게 나타나고 있다. 중소도시는 전체적으로 크게 분포되어 있다. 기초보장 담당공무원의 근무연속성은 지역에 상관없이 고르게 분포되고 있음을 볼 수 있다. 척도 3점인 12~24개월 미만인 경우가 대도시는 58.1%, 중소도시 51.9%, 농어촌 59.3%로 전체지자체의 절반 이상인 경우로 나타나고 있다. 중소도시와 농어촌의 일부

지자체는 척도 5점인 36개월 이상인 경우가 9.1%, 8.6%로 높은 경우도 나타나고 있다.

지역별 잔액비율 분포를 살펴보면, 대도시 1.07%, 중소도시 1.76%, 농어촌은 2.08%인 것으로 나타났다. 중소도시의 경우에는 최고 11.04%까지 국고 잔액분이 남아있는 지자체도 있는 것으로 나타나고 있다. 지역적으로 평균 재직기간은 비슷한 수준으로 나타나고 있으며, 최고 재직기간도 대도시 52.33개월, 중소도시 53개월, 농어촌은 56개월인 것으로 분석되었다. 어느 정도의 근무기간이 좋다고 판단할 수 없지만 기초보장 담당공무원의 분청 근무기간이 오래된다는 점은 제도에 대한 숙지와 일처리에 긍정적인 효과를 유발할 수 있을 것으로 보인다. 또한 지역간에 큰 차이를 보이고 있지 않다는 점에서 제도를 운영 시 공무원으로 인해 발생할 수 있는 지역간 격차를 줄일 수 있다는 점에서 좋은 측면이 있는 것으로 볼 수 있다.

사업기획 및 추진영역의 평가지표인 신규수급자 발굴 실적에 대한 지역간 차이가 나타나고 있음을 볼 수 있다. 신규수급자수에서 도시지역이 농어촌지역에 비해 높게 나타나고 있는 것으

로 분석되었다. 이는 도시지역은 농어촌에 비해 수급자 변동이 빈번하게 이루어지고 있는 반면에, 농어촌은 수급자에 대한 변동이 크지 않다는 것을 보여주고 있다 할 수 있다. 대도시와 중소도시의 경우 척도 3점 이상인 경우가 각각 89.2%, 81.8%인 반면에 농어촌은 반대로 척도 3점 이하인 경우가 86.4%로 나타나고 있다. 지역간 평균차를 살펴보면 도시지역은 17.67%와 15.96%인 것에 비해 농어촌은 11.29%로 낮게 나타나고 있다. 2006년과 대비하여 2007년의 신규수급자 발굴의 경우 소폭 감소한 것으로 분석되고 있다. 중소도시와 농어촌의 경우 두 년도간에 큰 변화를 보이고 있지 않지만 대도시는 다른 지역에 비해 크게 감소한 것을 볼 수 있다.

기초생활 부정수급 발굴 및 환수실적을 살펴보면 지역간에 다소 차이가 있음을 볼 수 있다. 도시지역은 척도 3점 이상에서 부정수급 발굴과 환수가 이루어지고 있는 반면에 농어촌지역은 3점 이하인 것으로 나타나 도시에 비해 낮게 이루어지고 있는 것으로 분석되었다. 가구수로 살펴보면 대도시는 43.96가구, 중소도시는 24.08가구, 농어촌은 23.21가구로 나타나고 있

표 6. 사업기반영역의 지역별 평가점수 분포

평가지표	척도	(단위: %)		
		대도시	중·소도시	농·어촌
A1-1) 기초생활보장 사업비 집행의 적정성	⑤ 0.5% 미만	29.7	22.1	22.2
	④ 0.5~0.99%	29.7	15.6	17.3
	③ 1.0~1.49%	27.0	22.1	12.3
	② 1.5~1.99%	5.4	16.9	9.9
	① 2.0% 이상	8.1	23.4	38.3
A2-1) 국민기초생활 보장제도 담당공무원의 근무연속성	⑤ 36개월 이상	4.1	9.1	8.6
	④ 24~36개월 미만	23.0	23.4	18.5
	③ 12~24개월 미만	58.1	51.9	59.3
	② 6~12개월 미만	14.9	15.6	13.6
	① 6개월 미만	-	-	-

주: ( )안의 수치는 전국평균임.

5) 2006년도 처음으로 긴급지원제도가 실시된 이후, 2007년은 2006년에 비해 긴급지원제도가 다소 성숙된 것으로 보임. 즉 평균 긴급지원결정건수가 2006년 27.4건에서 2007년에는 84.2건으로 크게 상향된 것을 볼 수 있음. 이중 수급자로 전환된 경우가 2006년 12건에서 2007년에는 37.4건으로 그 외 지원결정건수는 2006년 15.4건에서 2007년에는 46.9건으로 역시 증가한 것을 볼 수 있음.

표 7. 사업기반영역의 기초분석자료

평가지표	지역	(단위: %, 개월)			
		최고	최저	평균	표준편차
A1-1) 기초생활보장 사업비 집행의 적정성	대도시	5.30	0.05	1.07	0.99
	중·소도시	11.04	0.02	1.76	1.89
	농·어촌	6.68	0.14	2.08	1.84
A2-1) 국민기초생활보장 제도 담당공무원 의 근무연속성	대도시	52.33	6.00	19.04	8.10
	중·소도시	53.00	6.17	20.49	9.47
	농·어촌	56.00	6.50	21.02	10.02

표 8. 신규수급자 발굴실적의 지역별 평가점수 분포

(단위: %)

평가지표	척도	대도시	중·소도시	농·어촌
B1-1) 신규수급자 발굴실적	⑤ 20% 이상	24.3	18.2	6.2
	④ 16~20% 미만	39.2	18.2	7.4
	③ 12~16% 미만	25.7	45.5	21.0
	② 8~12% 미만	10.8	15.6	49.4
	① 8% 미만	-	2.6	16.0

표 9. 기초생활부정수급 발굴 및 환수의 지역별 평가점수 분포

(단위: %)

평가지표	척도	대도시	중·소도시	농·어촌
B2-1) 기초생활 부정수급 발굴 및 환수	⑤ 전국평균 +80% 이상	31.1	22.1	23.5
	④ 전국평균 +50~80% 미만	10.8	6.5	6.2
	③ 전국평균 ±50% 미만	31.1	33.8	17.3
	② 전국평균 -50~-80% 미만	14.9	7.8	9.9
	① 전국평균 -80% 미만	12.2	29.9	43.2

그림 1. 연도별 지역별 신규수급자 발굴실적 비율 비교(2006, 2007)

(단위: %)

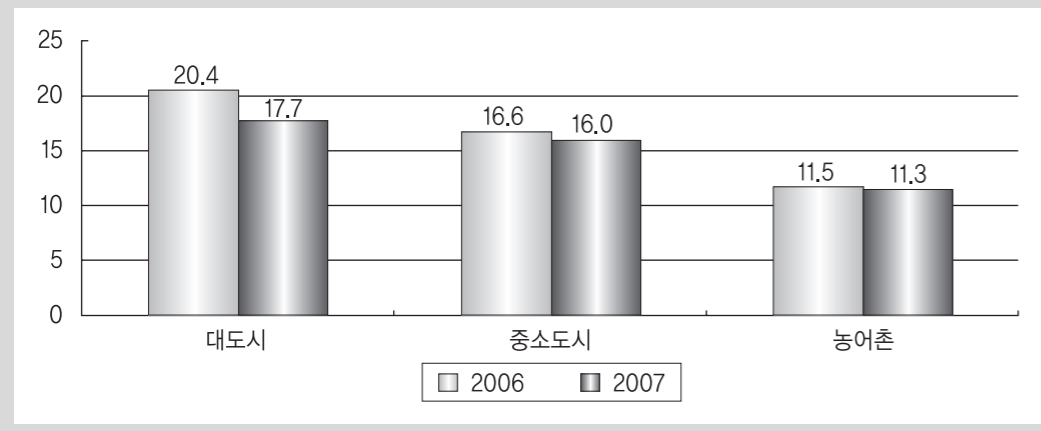


표 10. 기초생활부정수급 적발 및 환수 가구수

(단위: 가구)

평가지표	지역	최고	최저	평균	표준편차
기초생활부정수급 적발	대도시	1,292.00	.00	43.96	151.71
	중·소도시	333.00	.00	24.08	53.83
	농·어촌	340.00	.00	23.21	50.36
기초생활부정수급 환수	대도시	164.00	.00	14.38	29.20
	중·소도시	33.00	.00	6.60	8.14
	농·어촌	339.00	.00	10.07	40.47

표 11. 탈수급 및 급여조정 실적의 지역별 평가점수 분포

(단위: %)

평가지표	척도	대도시	중·소도시	농·어촌
B3-1) 탈수급 실적	⑤ 전국평균 +80% 이상	1.4	3.9	6.2
	④ 전국평균 +50~80% 미만	6.8	15.6	3.7
	③ 전국평균 ±50% 미만	87.8	72.7	71.6
	② 전국평균 -50~-80% 미만	4.1	7.8	18.5
	① 전국평균 -80% 미만	-	-	-
B3-2) 급여조정 실적	⑤ 전국평균 +80% 이상	23.0	11.7	13.6
	④ 전국평균 +50~80% 미만	10.8	3.9	3.7
	③ 전국평균 ±50% 미만	37.8	48.1	44.4
	② 전국평균 -50~-80% 미만	18.9	27.3	23.5
	① 전국평균 -80% 미만	9.5	9.1	14.8

다. 대도시의 일부 지자체는 부정수급 발굴 가구가 1,292가구로 나타나고 있어, 통계자료상의 문제가 아니라면, 수급자 선정에 있어 문제가 있었음을 간접적으로 보여주고 있다 할 수 있다. 환수실적을 살펴보면 지역적으로는 대도시가 14.38가구, 중소도시가 6.60가구, 농어촌이 10.07가구로 나타나고 있다.

탈수급 실적에 대한 자료를 살펴보면 대부분의 지자체가 척도 3점인 전국평균 ±50% 미만에 분포하고 있음을 볼 수 있다. 대도시는

87.8%, 중소도시는 72.7%, 농어촌은 71.6%로 나타나고 있다. 그럼에도 전국평균 ±80% 이상인 지자체도 일부 나타나고 있음을 볼 수 있다. 특히 도시지역에 비해 농어촌의 경우 좀 더 높게 나타나고 있음을 볼 수 있다. 급여조정은 기초생활보장제도에서 빈번이 이루어지고 있는 일종으로 하나로, 중소도시, 농어촌에 비해 대도시에서 많이 발생하고 있음을 볼 수 있다. 즉 척도 3점 이상의 분포에서 대도시 지자체의 71.6%가 차지하고 있는 반면에 중소도시와 농어촌은 각

각 63.7%, 61.7%로 다소 낮게 나타나고 있다.

탈수급 실적의 경우 지역적으로는 중소도시가 가장 높은 10.36%로 나타나고 있다. 다음으로는 대도시가 9.57%, 농어촌이 8.84%인 것으로 분석되었다. 2006년의 탈수급 실적 비율과 비교시 2007년에는 전체적으로 상향조정된 것을 살펴볼 수 있다. 특히 중소도시는 2006년 7.7%에서 2007년에는 10.36%로 약 2.7% 포인트 증가한 것을 볼 수 있다. 그러나 분지수의 경우 수급자가 자활을 통해 탈수급을 한 것인지 아니면 가구원수의 변동, 부양의무자소득의 변동 등으로도 발생할 수 있기 때문에 진정한 의미의 탈수급을 파악하기 위해서는 세부적인 분석이 필요할 것이다.

사업실적영역 중 긴급지원 결정에 대한 평가 지표 분포를 살펴보면 지역간 차이가 발생하고 있음을 볼 수 있다. 척도 3점을 중심으로 대도시의 경우 대부분이 3점 이상에 분포하고 있는 반

면에 중소도시와 농어촌은 척도 3점 이하에 전체적으로 분포하고 있음을 볼 수 있다. 중소도시나 농어촌에 비해 대도시에서의 생활이 어렵고, 지방에 비해 복지관련 인프라가 충분히 갖추어져 있음에도 기초 복지제도에의 혜택을 전혀 받지 않고 있는 사람들이 많으며, 주변에서의 관심과 도움이 많지 않음을 간접적으로 볼 수 있다.

긴급지원 후 타지원 연계실적의 경우 척도 5점(15% 이상)인 경우가 지역적으로 차이 없이 높게 나타나고 있다. 즉 대도시 85.1%, 중소도시 84.4%, 농어촌 80.2%로 높게 나타나고 있다. 일정부분 척도에 대한 수정이 필요함을 볼 수 있다. 전국자료를 통해 살펴보면 타지원 연계실적은 지역적으로는 도시지역이 농어촌에 비해 활발히 이루어지고 있음을 볼 수 있다. 즉, 대도시는 27.93건, 중소도시는 27.61건으로 큰 차이를 보이고 있지 않지만 농어촌은 10.23건으로 낮게 나타나고 있다. 지역적으로 사회복지 인프라의

차이가 일정부분 기여하고 있다 할 수 있다. 즉 도시지역에 비해 농어촌의 경우에는 긴급지원 신청자들에 대해 다른 사회복지프로그램으로 연결할 수 있는 연결망이 충분하지 못하기 때문이다. 따라서 장기적으로는 농어촌에 대한 사회복지 인프라의 확충도 중요하다고 할 수 있다.

중 기초보장분야에 대한 평가결과를 살펴보면, 기초보장분야는 세가지 영역 8가지 지표를 통해 평가를 진행하였다. 동 지표들을 통해 나타난 결과를 통해 정책제언을 아래와 같이 제시하고자 한다.

먼저 사업기반영역의 평가결과를 통해 살펴보면 첫째, 지자체의 잔액 비율이 2%를 넘는 경우도 23.7%에 달하는 것으로 나타나, 기초생활보장 사업비 중 국고분의 집행율을 제고하기 위한 노력이 이루어져야 할 것으로 생각된다.

둘째, 기초생활보장제도 담당 공무원의 평균

#### 4. 정책제언

본 연구에서는 2007년 지자체 복지평가분야

표 12. 긴급지원 결정 및 타지원 연계실적의 지역별 평가점수 분포

(단위: %)				
평가지표	척도	대도시	중·소도시	농·어촌
C1-1) 긴급지원 결정 (’06. 3. 24 긴급 지원사업 시행 이후)	⑤ 전국평균 +80% 이상	28.4	7.8	2.5
	④ 전국평균 +50~80% 미만	13.5	6.5	-
	③ 전국평균 ±50% 미만	52.7	67.5	53.1
	② 전국평균 -50~-80% 미만	4.1	15.6	33.3
	① 전국평균 -80% 미만	1.4	2.6	11.1
C1-2) 긴급지원 후 타지원 연계 실적	⑤ 15% 이상	85.1	84.4	80.2
	④ 11~15%미만	5.4	2.6	11.1
	③ 8~11% 미만	4.1	2.6	4.9
	② 5~8% 미만	4.1	6.5	1.2
	① 5% 미만	1.4	3.9	2.5

그림 2. 연도별 지역별 탈수급 실적 비율 비교(2006, 2007)

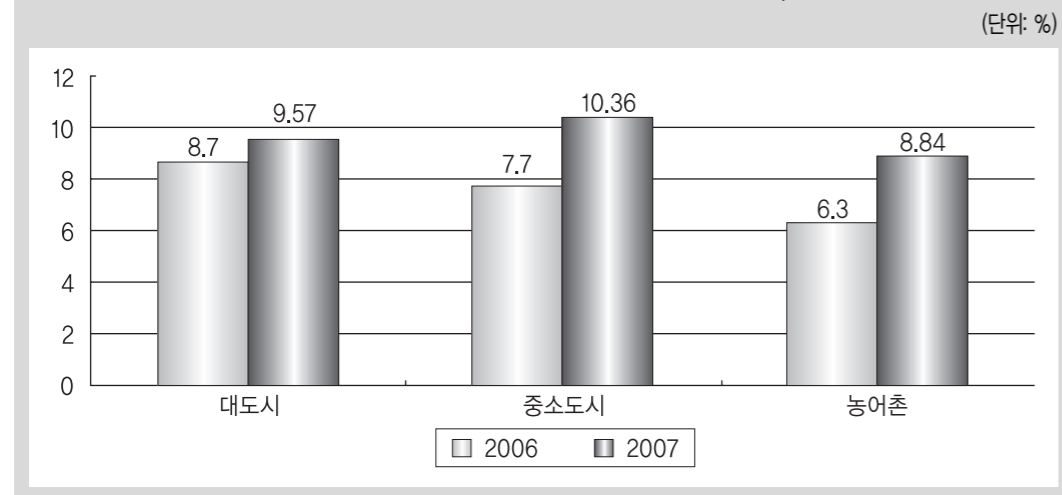


표 13. 긴급지원후 타지원 연계 실적건수

(단위: 건)					
평가지표	지역	최고	최저	평균	표준편차
C1-2) 긴급지원 후 타지원 연계 실적	대도시	115.00	2.00	27.93	21.95
	중·소도시	141.00	2.00	27.61	26.71
	농·어촌	48.00	0.00	10.23	8.49

기초보장 담당 연수는 20.0개월로서 전년도에 비해 짧아진 것으로 나타났다(각주2 참조). 전문적이고 효율적인 기초보장업무의 수행을 위해 담당 공무원들의 근무연속성 강화가 이루어져야 한다.

사업기획 및 추진영역의 경우 첫째, 신규 수급자 발굴을 위한 노력, 특히 대도시지역에서의 민간 및 타기관과의 연계발굴 노력을 더욱 강화하는 것이 필요하다. 전체 기초생활보장수급자 수 대비 신규수급자수의 비율은 대도시 17.7%, 중소도시 16.0%, 농어촌 11.3%로 나타나고 있다. 전체적으로 대도시의 경우 잠재적 수급자가 많아 신규수급자의 발굴이 중요하다는 것을 보여준다. 또한 대도시의 경우 민간 및 타 기관과의 연계 활성화 등을 통하여 잠재적 수급자들에 대한 파악과 보호 기능을 강화할 수 있도록 노력해야 할 것이다. 둘째, 기초생활부정수급 발굴 및 환수 실적은 전년도에 비해 높아진 것으로 나타나고 있다. 특히 농어촌의 경우 그 접근이 대폭 향상되었다. 기초생활보장제도의 건전성을 제고하기 위해서는 이와 같은 부정수급자 발굴 및 환수 노력이 계속 이루어져야 할 것으로 생각된다. 셋째, 전년도에 국민기초생활수급자 대비 탈수급자의 비율이 평균 7.6%인 것과 비교해 이번 년도에는 9.8%로 증가되었다. 제도의 건강성 확보라는 측면에서 전년도에 비해 상당한 개선이 이루어졌음을 보여준다. 향후에

도 국민기초생활보장제도에 대한 수급자들의 복지 의존을 최소화하고 자립을 제고하기 위해서는 지방자치단체들의 탈수급에 대한 적극적인 노력들이 앞으로도 지속되어야 할 것으로 생각된다. 넷째, 가구의 소득 등 상황변화에 대한 점검과 대응이 강화되어야 할 것이다. 수급자 가구의 소득 변화, 가구원수 변화, 부양의무자 소득변화 등에 대한 파악과 그에 따른 정책적 대응이 활발하게 이루어져야 한다.

마지막으로 사업실적영역은 첫째, 긴급지원제도에 대한 적극적인 홍보와 더불어 긴급제도의 충실한 운영이 강화되어야 한다. 2006년 3월부터 시행된 긴급지원제도의 전체 평균 저소득층수 대비 긴급지원율은 2.9%에 불과하였다. 더구나 긴급지원 중 약 45%가 기초보장 수급자로 지원됨으로써, 정부 기초보장의 사각지대 완화와 비수급 저소득층들의 위기상황에 대한 보호라는 제도 원래의 목적을 달성하기 위해서는 보다 적극적인 홍보와 대상자 발굴 노력이 필요한 것으로 생각된다. 둘째, 긴급지원 후 다른 사회복지서비스로 연계된 경우는 전체 지원건수 중 26.6%로 낮은 실정이다. 한 번의 긴급지원으로 그치는 것이 아니라 필요한 민관의 사회복지서비스를 연계하여 저소득층 가구들이 안정적으로 생활을 영위할 수 있도록 지속적인 관심과 지원을 제공하는 것이 필요할 것으로 생각된다. 