국민기초생활보장제도



10년사

보건복지부
MINISTRY OF HEALTH & WELFARE

KIHASA 한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Affairs

어둠 속에 전달된 따뜻한 선물,

국민기초생활보장제도



국민기초생활보장제도란?

국가에서 생활이 어려운 자에게 필요한 국민기초생활보장 급여를 제공하여
이들의 최저 생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 하는 제도입니다.

1. **최저 생활 보장** 건강하면서 문화적인 생활을 유지하기 위해 필요한 최저 수준의 지원 및 보장
2. **자활** 국민기초생활보장제도를 통하여 국민에게 지원함으로써 빈곤선 탈피 및 자활의 기반 조성



국민기초생활보장제도의 효과

실업, 가족 해체(별거, 사별, 이혼 등), 장애, 질환, 노령 등과 같은 사회 · 경제적인 요인 및 개인적 요인으로
생계를 유지해 나가기 어려운 사람들에게 국가에서 최종적인 사회안전망으로 기능

개인의 문제에 대한 책임은 일차적으로 개인 및 가족, 지역 사회 등에서 책임을 지는 것이 원칙이지만 개인의 노력에도 불구하고 여전히 어려움에 처해 있을 경우 국가에서 개인의 어려움 해소를 위한 도움 원조 기능 담당

⇒ 즉, 국민기초생활보장제도는 개인, 가족, 친척 및 지역 사회 등에서 개인의 어려움을 해결할 수 없을 경우, 국가에서 최종적 사회안전망으로 기여함으로써 국민의 기본 생활을 보장함.

꿈과 희망이 넘치는 복지 사회
국민기초생활보장제도

우리나라의 고대 역사를 보면, 나라에서 가난한 백성들을 구제하려는 노력의 흔적이 기록되어 있다. 예컨대, 기자 조선(箕子 朝鮮) 효숭왕(孝崇王) 9년(B.C. 675)에 '제양원(濟養院)을 설립하여 환과고독(鰥寡孤獨)의 무의무탁한 사궁(四窮)을 수양(收養)하였다.'(최익환, 1947:38, 하상락 편, 1989:41, 재인용)라는 기록을 통해 지금부터 무려 2,685년 전에 이미 이 땅에는 오늘날 사회복지시설의 원시적인 형태가 존재하였음을 알게 된다.

이후 사궁에 대한 구휼은 제도상 획기적인 발전을 보지는 못했지만 삼국 시대와 고려 시대를 거쳐 조선 시대까지 이어져 내려왔다. 그러다가 조선의 멸망과 함께 이어진 일제 강점하에 들어서면서 왕조 중심의 시혜적 제도였던 사궁 구휼은 소멸되고 말았다. 그 대신 일본 정부에서는 1944년부터 서양의 근대식 공공부조 제도를 모방해서 만든 '조선구호령'을 한반도에 실시하기 시작하였다.

토착적인 사궁 구휼 제도가 자생적인 발전을 멈출 수밖에 없었던 슬픈 역사에 대해서는 분노가 끓어오르지만, '조선구호령'을 통해 근대적 의미의 공공부조제도를 간접적으로나마 경험할 수 있었던 점은 역사적인 의의라고 볼 수 있다. 특히 '조선구호령'은 광복 이후에 전개된 '생활보호법'의 모태가 되었다. 1961년에 제정된 '생활보호법'이 근대적 공공부조제도라는 외형을 갖추고 있었음에도 불구하고 그 내용은 여전히 시혜적 단순 보호 차원을 벗어나지 못하고 있었다.

우리의 공공부조제도가 인권과 연결되지 못한 채 수천 년간의 구태에서 벗어나지 못했던 것은 정치적 민주주의의 미발전과 국가의 재정 능력 부족이 주원인이었다. 그러나 그에 못지않게 우리의 의식에도 원인이 있다. 일례로, 우리 속담에 '가난 구제는 나라도 못한다.'라는 말이 남아 있다. 이 속담은 가난 구제가 어렵다는 뜻이지만 이 말 속에는 빈곤 해결에 대한 국가의 무책임을 정당화하는 의미도 내포되어 있다. 다시 말하자면, 오랫동안 국가에서 빈곤 타파에 대해 적극적인 태도를 보여 주지 못했다는 말이다.



김 상 균
국민기초생활보장제도 10년사 편찬 위원장
서울대학교 사회복지학과 교수

그러한 구태의연함에 큰 변화가 일어난 것은 극히 최근의 일이다. 2000년에 이르러 구식 공공부조였던 '생활보호법'이 현대식으로 탈바꿈했던 것이다. 1999년에 제정된 '국민기초생활보장법'이 2000년 10월 1일을 기해 실시되면서 우리의 공공부조는 새롭게 발전할 수 있는 전기를 얻었다. '국민기초생활보장법'은 그 이전에 40년간 유지되어오던 '생활보호법'상의 시혜적 단순 보호를 저소득층의 인권보장과 빈곤 해소에 대한 국가 책임을 강화하는 현대식 복지 시책으로 전환시킬 수 있었다. 바로 그러한 역사적 의의 때문에 '국민기초생활보장법'이 실시되기 시작한 2000년 10월 1일을 '복지국가 대한민국'의 원년으로 삼기도 한다(김상균 외, 2005:286).

우리나라의 사회복지역사에서 하나의 획을 그은 '국민기초생활보장법'이 시행된 지 이제 10년을 맞이하였다. '10년이면 강산이 변한다.' 라는 말이 있듯이 그 사이에 많은 변화가 있었다. 몇 가지 예를 들어 보면 다음과 같다.

부양의무자 범위의 축소와 부양 능력 판정 기준의 조정, 수급자 재산 기준 인상 등과 같이 수급자 선정 기준을 합리화하기 위한 노력이 있었다. 또한, 자활사업에 박차를 가하고 있지만 아직 미진한 부분도 많이 남아 있다. 상당수의 잠재 수급자가 급여를 받지 못하는 소위 사각지대가 형성되고 있으며, 급여의 부족성도 지적되고 있다. 덧붙여 자활 급여의 효과성도 문제가 되고 있다.

이렇듯 국민기초생활보장제도는 지난 10년간 숱한 사연들을 만들어내면서 발전을 거듭하고 있다. 그러나 그러한 사연들이 아직까지 문서로 정리되지 않아 각기 흩어져 있는 단순 자료들로서 존재하고 있다는 점이 아쉬움으로 남는다. 우리의 공공부조가 지난 10년을 반성하고 미래의 도약을 약속하기 위해서는 과거에 대한 역사를 정리하는 작업이 필수적이다. 지난 10년이 아니라 그 이전 40년간의 생활보호 역사까지 생각한다면 자료 정리는 이미 과거에 몇 번씩

이라도 했어야 한다. 그러나 현실은 그렇지 못했다는 측면에서 아쉬움이 많다. 그래서 많이 늦기는 했지만 더 늦기 전에 지금이라도 사료 정리를 시도했던 것이다.

그동안 정부에서 보관 중이던 관련 자료들이 여기저기 흩어져서 전해지기도 하지만 상당 부분 유실되거나 폐기 처분되기도 했다. 또한, 제도 시행에만 열중하다 보니 중요한 사료들을 정리하는 데 소홀한 면이 있었다. 따라서, '국민기초생활보장제도 10년사 편찬위원회'에서는 이 시점에서 가장 시급하다고 판단했던 대대적인 자료 정리를 시도하였고, 그 결과를 영구 보존할 수 있도록 조치하였다. 사료 정리는 역사 연구의 첫걸음에 해당한다. 때문에 이번 작업은 자료 정리만으로도 큰 의의를 부여할 수 있다.

그러나 모처럼 주어진 기회를 자료 정리만으로 끝낼 수는 없다고 생각했던 편찬위원회에서는 과거에 대한 어느 정도의 평가가 필요하다는 결론을 내렸다. 과거에 대한 평가가 있어야 미래에 대한 비전을 제시할 수 있기 때문이다. 이 과정에서 누가 어떻게 평가를 하느냐의 문제가 불거져 나왔다. 역사 연구에서 객관성 논쟁은 불가피하다. 왜냐하면, 누가 역사를 기술하느냐에 따라 그 내용이나 해석이 달라질 수 있기 때문이다.

이번 연구는 정부의 자료들을 정리하고 정부의 실적을 기록하는 것을 주목적으로 삼았기 때문에, 가급적 여러 사람들이 참여하되 참여자의 사적인 역사관이나 가치관의 영향을 받지 않도록 노력하는 것을 제일의 원칙으로 삼았다. 그리하여 많은 부분을 연대기, 즉 사실의 시대적 단순 기록에 할애하였다. 그리고 평가 부분에서는 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 모두 기술하되 양자의 균형을 유지하도록 노력하였다. 그러면서 개별 필자의 개인적인 견해나 입장이 쉽게 드러나지 않도록 서술하는 데 유념하였다.

이 책의 용도는 지난 10년간 우리나라 공공부조의 새로운 역사에 관한 사료 정리와 제도 변천에 대한 해설이다. 모든 역사가 그렇듯이 지난 10년은 그 10년 이전보다 훨씬 더 긴 세월이 선행하였고, 그 기간들이 지난 10년에 영향을 미쳤다. 따라서, 지난 10년을 이해하려면 그 이전의 역사를 고찰하지 않을 수 없다. 그래서 책의 분량이 늘어나게 되었다.

이 책의 구성은 모두 4부로 되어 있다. 제1부에서는 국민기초생활보장제도가 등장하기 이전의 역사를 간략하게 고찰하였다. 관찰 대상 시기는 '조선구호령'이 도입된 1944년에서 '생활보호법'이 종료된 1997년까지이다. 제2부에서는 '국민기초생활보장법'이 만들어지기 시작한 1998년 이후부터 오늘날까지의 전개 상황에 대하여 설명하고 있다. 제3부에서는 국민기초생활보장제도의 현황을 분석하면서 쟁점을 도출해 보았다. 끝으로, 제4부에서는 국민기초생활보장제도에 대한 평가와 앞으로의 발전 방향을 제시하였다. 전체 분량이 다소 많은 까닭에 읽어 볼 시간이 넉넉하지 못할 경우에는 제3부와 제4부를 먼저 읽기를 권하고, 여유가 있다면 그 이전 부분도 함께 훑어보면 좋을 것이다.

끝으로 이 책을 완성하기까지 도움과 협력을 아끼지 않으신 많은 분들이 계셨다. 지면 관계상 그분들을 일일이 다 소개할 수는 없지만 거명하지 않을 수 없는 분들도 있다. 국민기초생활보장제도 10년사 편찬 사업이 시작될 수 있게 도와주셨던 전재희 보건복지부 전 장관, 이 편찬 사업이 잘 마무리 될 수 있게 도와 주던 후임 진수희 장관, 편찬위원회 구성과 편찬 작업에 필요한 각종 편의를 제공해주셨던 김용하 한국보건사회연구원장, 관련 자료 제공과 편찬사업 진행을 적극적으로 도와 주셨던 보건복지부의 사회복지정책실과 특히 기초생활보장과 직원들 여러분께 감사하다는 인사말을 전한다. 마지막으로, 원고 작성과 수정 작업에 심혈을 기울여 주신 집필진 모두에게도 감사의 뜻을 표한다.

2010년 9월

편찬 위원장 **김 상 균**

Contents

역사로 보는 국민기초생활보장제도 ····· 10

공공부조 50년, 국민기초생활보장제도 10년

제1부 **국민기초생활보장제도 출범까지의 역사** ····· 25

1. 국민기초생활보장제도 전사(前史) ····· 26
2. 국민기초생활보장제도의 출발 ····· 69

제2부 **국민기초생활보장제도 10년의 변화** ····· 85

1. 생활보호제도와 국민기초생활보장제도의 비교 ····· 86
2. 국민기초생활보장제도 선정과 급여의 변화 ····· 101
3. 국민기초생활보장제도의 재정 및 전달체계 변화 ····· 129
4. 주거급여제도 및 자활사업, 의료급여제도의 변화 ····· 151
5. 국민기초생활보장제도 관련 소득 보장제도의 변화 ····· 195

제3부 국민기초생활보장제도의 쟁점 ····· 205
1. 수급 자격의 결정 기준 관련 쟁점 ····· 206
2. 급여 관련 쟁점 ····· 220
3. 재정 및 전달체계 관련 쟁점 ····· 241
4. 주거급여제도 관련 쟁점 ····· 260
5. 자활사업 관련 쟁점 ····· 266
6. 의료급여제도 관련 쟁점 ····· 283

제4부 국민기초생활보장제도의 성과와 발전 방향 ····· 289
1. 국민기초생활보장제도의 성과 ····· 290
2. 국민기초생활보장제도의 발전 방향 ····· 311

참고문헌 ····· 318

부록 ····· 322

역사로 보는 국민기초생활보장제도

1998 - 2010

1998 - 1999

국민기초생활보장법 제정 배경 및 과정

1998년의 경제 위기는 우리나라에서 빈곤과 공공부조를 바라보는 시각을 전환시키는 계기가 되었다. 즉, 경제 위기 이전에는 빈곤을 개인의 책임으로 여겼으나, 경제 위기라는 사회적 위험을 경험하면서 빈곤은 개인만의 문제가 아니라 국가에서 책임을 져야 할 부분이라는 관점으로 변화하였다.

이러한 관점의 변화와 함께, 참여연대에서는 1998년 6월 29일 민주노총, 경제정의실천시민연합, 한국여성단체연합 등 시민 단체들과 연대하여 '국민기초생활보장법 제정과 저소득 실업자 생활 보장 방안'을 주제로 정책 공청회를 열었다. 같은 해 7월 23일에는 참여연대를 비롯한 26개 시민 단체에서는 한나라당 김홍신 의원을 소개 의원으로 국회에 '국민기초생활보장제도 제정 입법 청원'을 내고 법 제정을 촉구하는 대회를 개최하였다. 이처럼 시민 운동 단체에서 제도 도입을 위해 다방면으로 노력한 결과, 1998년 10월 9일 '국민기초생활보장법안'이 새정치 국민회의에 의해 발의되었다. 하지만, 당시의 법안은 법안심사소위의 심의만 마친 채 계류되고 만다.

그 후 1999년 6월 21일 김대중 대통령이 국민기초생활보장법 제정을 천명한, 이른바 '울산발언'은 법 제정을 가속화하는 계기가 되었고, 마침내 1999년 7월 6일 김홍신 의원 외 131인에 의해 '국민기초생활보장법안'이 발의되었다. 이렇게 해서 '국민기초생활보장법'은 1999년 8월 9일 법안심사소위와 상임위에서 의결되고 8월 12일 임시국회 전체 회의를 통과함으로써 1999년 9월 7일 제정되었다(법률 제6024호).





2000

국민기초생활보장법 시행

2000년 2월 1일부터 2월 16일까지 '국민기초생활보장법'의 시행령 및 시행규칙안에 대하여 관계 부처 협의 과정을 거친 뒤 모의 적용 사업 계획이 확정되었으며, 3월 15일부터 4월 15일까지 한 달간 서울시 강남구 수서동과 경기도 평택시 팽성읍에서 모의 적용 사업이 실시되었다. 이후, 7월 27일 시행령이 제정 · 공포(대통령령 제16924호)되었고, 8월 18일 시행규칙(보건복지부령 제169호)이 제정 · 공포되어 2000년 10월 1일에 '국민기초생활보장법'이 시행되었다.

국민기초생활보장제도의 시행과 더불어 그 도입의 의의를 살펴보면 다음과 같다.

우선, 복지국가의 가장 기초적인 제도적 조건이라고 할 수 있는 국민 최저선(national minimum)이 확보되었다는 점, 둘째, 노동 불능자에게만 극소 한도의 급여만을 제공하는 구빈법적인 기존의 공공부조제도의 전통을 벗어나 근대적 의미의 공공부조제도로 발전하였다는 점, 셋째, 저소득층의 최저 생계 보장이라는 전통적인 의미의 공공부조적 성격과 더불어 근로능력이 있는 수급자에게는 빈곤의 덫(poverty trap)에 빠지지 않고 근로의욕을 유지할 수 있도록 조건부 수급제도와 소득공제제도를 사용하고 있다는 점이다.



2001

사회 취약계층에 대한 기초생활보장 특별 보호대책 시행

국민기초생활보장제도는 여타 사회안전망이 촘촘히 갖추어지지 않은 상황에서 저소득층에 대한 최후의 사회안전망으로써 자리매김해 왔다고 평가된다. 그럼에도 불구하고 여전히 기초생활보장제도의 사각지대는 존재하고 있었다. 그중의 하나가 주민등록상의 문제를 가진 사람에 대한 보호인데, 이들에 대한 보호는 실제 거주지를 관할하는 시장 · 군수 · 구청장이 지역 실정, 주거 실태 등을 감안하여 보호 조치를 시행해 오고 있었다.

그러나 주민등록상의 문제를 가진 자는 신원 확인 및 소득 · 재산 조사가 곤란하고, 잦은 이동 등의 이유로 최소한의 관리 수단이 미흡하여 여전히 기초생활보장에서 제외되는 사례가 많았다. 따라서, 주민등록상의 문제 등으로 국민기초생활보장제도에서 제외되는 사례를 근본적으로 해결하기 위하여, 이들에 대한 최소한의 관리 수단으로써 '기초생활보장번호'를 부여하고, 이들을 수급자로 편입함으로써 이들이 안정적인 급여를 받을 수 있도록 하는 '사회 취약계층에 대한 기초생활보장 특별 보호 대책'이 2001년 8월 시행되었다.

이에 따라, 일정한 주거지에서 최소한 2개월 이상 지속적으로 실제 거주하는 사실이 확인되는 노숙자, 쪽방 · 비닐하우스촌 거주자, 주민등록 말소자 등은 '기초생활보장번호'와 함께 '기초생활보장번호'가 적힌 '수급자 증명서'를 발급받게 되었다. '기초생활보장번호'는 주민등록이 말소된 취약계층에 대한 최소한의 관리 수단으로 활용되었다. '기초생활보장번호'를 부여받은 자가 다른 곳으로 이동할 경우에도 해당 거주지 시장 · 군수 · 구청장에게 '수급자 증명서'를 제출하면 수급권을 유지할 수 있게 되었다.



2002

저소득 가구의 학습권 실현 등을 위한 관련 지침 개정

기초생활보장수급자가 자립할 수 있는 가장 중요한 계기는 교육을 통한 취업이므로, 중 · 고생 자녀가 교육에서 낙오되지 않도록 교육급여의 지원을 지속적으로 확충해 나가는 것이 필요하다. 2002년 6월에 결정된 일련의 조치는 '중산층 육성 및 서민 생활 향상 대책 회의'의 일환으로서, 그동안 급증하는 교육비 때문에 어려움을 겪었던 저소득 가구의 학습권 실현과 기초생활보장의 내실화를 다지기 위한 것이었다.

보건복지부에서는 수급자 자녀의 교육급여 수준을 확대하는 한편 교육을 장려하기 위해 그동안 지급되었던 입학금 · 수업료, 교과서대, 부교재비 외에 국민기초생활보장수급자의 중 · 고생 자녀 약 17만 명에게 학기당 2만 원씩, 연 4만 원의 학용품비를 추가로 지원하기로 하였다.

또한, 종전까지는 수급자가 타인으로부터 지원받는 자녀의 대학 학자금 등이 최저생계비의 20% 이상일 경우 사적 이전 소득으로 간주해 생계비에서 차감해 왔으나 2002년 하반기부터는 타인으로부터 지원받는 교육비 전액을 소득에서 제외하기로 하였다. 아울러, 장애인, 학생, 자활공동체 근로소득공제율을 확대(10~15% → 30%)하고, 차상위계층 만성 · 희귀 질환자에게 의료급여를 실시하였다.





2003

소득인정액 제도(재산의 소득 환산제) 시행

소득인정액은 '소득평가액'과 '재산의 소득 환산액'을 합한 개념이다. 재산의 소득 환산액이란 기본 재산 규모를 초과하는 일반 재산, 금융재산, 승용차 등 재산 금액을 소득으로 환산하는 것을 말하며, 소득평가액은 수급자의 소득을 얼마로 평가할 것인가와 관련되는 것으로서, 실제 생계비로 지출하는 소득 중 근로소득의 일정분을 더 감면하여 줌으로써 일하고 있는 사람들에게 수급자 선정과 급여에 있어서 좀 더 혜택을 주자는 데 목적이 있다. '국민기초생활보장법'이 제정될 때 이전의 '생활보호법'과 달리 소득인정액 개념이 도입된 배경은 합리적인 수급자 선정과 급여, 그리고 근로 의욕 유지라는 측면과 관련된다.

2003년 소득인정액 제도를 시행하기 위하여 여러 해의 준비 과정이 필요하였다. 이에 따라, 2001년 3월에 '소득인정액 및 근로소득공제제도 도입 준비 2개년 계획'을 수립하였는데, 여기에는 재산의 소득 환산 모의 적용 및 모형 마련과 근로소득공제 시범 사업에 관한 내용이 포함되어 있었다.

2002년 한 해 동안은 재산의 소득 환산제를 시행하기 위한 준비가 이루어졌다. 6개의 시 · 군 · 구(서울시 동작구, 광주시 서구, 충청남도 보령시, 전라북도 정읍시, 경기도 양평군, 경상남도 산청군)에서 시범 사업을 추진하기 위해 담당공무원 교육, 시범 사업 지역별 현지 설명회 개최, 소득 환산제 시행 방안 등을 마련하였고, 수급자 및 차상위계층에 대한 홍보 자료 제작 · 배포, 재산의 소득 환산율 고시, 2003년 사업 지침 확정 · 배포, 시행에 필요한 전산프로그램 보급 및 자료 입력과 수정 등 소득 환산제 도입 준비 과정이 진행되었다. 이를 바탕으로 2003년 1월 1일부터 소득인정액 제도(재산의 소득 환산제)가 시행되었다.



2004

재산 기준(기초공제액) 변경

기존의 기초공제액이 늘어났다. 즉, 대도시 3,300만 원, 중소 도시 3,000만 원, 농어촌 2,900만 원이었던 기초공제액이 농어촌은 이전과 동일하고, 대도시 3,800만 원, 중소 도시 3,100만 원으로 상향 조정되었다.

재산의 보호 범위를 확대한 것은, 재산 기준의 엄격한 적용에 따라 낮은 소득임에도 재산이 기준을 다소 초과하여 보호 범위에서 배제된 사각지대의 저소득계층을 보호하기 위한 취지였다. 대도시, 중소 도시, 농어촌 간의 재산 기준을 달리한 것은 지역 간 전세금 등 재산 수준의 차이가 있는 점을 감안하여 합리성을 제고하기 위한 것이다. 게다가 2003년에는 부동산 시장이 과열 조짐을 보이면서 부동산 시장 안정을 위해 여러 가지 정부 조치가 진행된 해였다는 점 또한 국민기초생활보장제도의 기본 재산액 상향 조정에 영향을 미쳤을 것으로 보인다.





2005

부양의무자 범위 1차 축소

핵가족의 확대와 개인주의 가치관의 확산에 따라 부양 의식에 많은 변화가 있었다. 즉, 가족이 노부모를 부양해야 한다는 인식이 점차 낮아지는 반면, 정부 및 사회에서 노부모 부양 문제를 책임져야 한다는 인식이 높아졌다. 이러한 인식의 변화를 감안하면 부양의무자의 범위는 축소될 필요가 있었으며, 실제로 국민기초생활보장제도에서 규정하는 부양의무자의 범위도 그에 맞게 축소되었다.

우리나라 '민법'(제 974조)에 따르면, 직계혈족 및 그 배우자 간, 기타 친족 간(생계를 같이하는 경우에 한함)에서는 서로 부양의무가 있다고 상당히 폭넓게 규정하고 있는 반면, 국민기초생활보장제도 제정 당시의 부양의무자 범위는 수급권자의 직계혈족 및 그 배우자와 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족으로 제한하였다.

하지만, 이렇게 규정된 부양의무자의 범위 또한 지나치게 광범위하여 수급권자에서 누락된 사각지대가 많다는 문제가 계속 제기되었다. 따라서, 2004년 3월 1차 법 개정에서는 부양의무자의 범위를 '수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족'으로 축소하였으며, 2005년 5월부터 시행하였다.





2006

긴급복지지원제도 시행

2004년 12월 대구시에서 4세 어린이가 영양 결핍 상태로 장롱에서 숨진 채 발견된 이른바 '불로동 사건'이 발생했다. 이 사건은 갑작스런 위기에 처한 일시적 빈곤층이 각종 사회보장 제도의 사각지대에 노출되어 위험한 상황에도 불구하고 도움을 받지 못한 대표적인 사례로서, 기존 사회안전망이 보완될 필요가 있음을 보여 주는 계기가 되었다.

이에 사회보장제도의 사각지대를 개선하기 위해 '사회복지전달체계개선대책'이 발표되었고, 보건복지부 내에 '긴급지원제도개선 T/F'를 구성해 공청회 및 사회복지 전담공무원 워크숍을 통해 각계의 의견을 수렴하여 정부안을 마련하였다. '위기에 처한 자에 대한 긴급복지지원법'이 2005년 6월 9일 정부안으로 발의되었고, '긴급복지지원법'은 2005년 12월 23일 법률 제739호로 공포되었으며, 2006년 3월 24일부터 시행되었다.

부양 능력 판정 기준 완화

긴급복지지원제도와 함께, 2006년에 시행된 중요한 제도의 변화는 부양의무자 기준을 변경한 것. 부양의무자 기준은 국민기초생활보장제도 시행 초기부터 빈곤함에도 정부 지원에서 배제되는 사각지대를 양산한다는 비판을 받아 왔다. 이에 2월 22일에는 부양의무자의 부양 능력 판정 기준을 최저생계비의 120%에서 130%로 완화하는 내용의 시행령 개정이 있었고, 7월 1일부터 시행되었다.





2007

부양의무자 범위 2차 축소 시행

부양의무자 기준에 따라 실제로 정부의 도움이 필요한 계층이 수급권에서 누락되는 사각지대에 대한 문제가 지속적으로 제기되어 왔다. 이에 2007년 1월 1일부터 축소 · 개정된 부양의무자 범위가 적용되었다.

'수급권자의 1촌 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족'이었던 종전의 부양의무자 정의에서 '생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족'이 삭제되고 '수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자'로 범위가 조정되었다. 이에 따라 수급권자의 형제 등은 부양의무자에서 제외되고, 부모, 자녀, 자녀의 배우자(며느리, 사위)까지만 부양의무자 범위에 속하게 되었다.

차상위계층에 대한 장제급여 및 자활급여 지급 근거 마련

한편, 소득인정액과 부양의무자 기준에 따라 수급자로 선정되면 통합 급여를 받지만, 그렇지 않은 경우 빈곤하더라도 지원을 받지 못하게 되는 제도상의 문제를 해소하기 위해 2007년 6월 차상위계층을 대상으로 한 지원 근거가 마련되었다. 법 시행령 및 시행규칙 개정을 통하여 차상위계층에서 장제급여 및 자활급여를 지급받을 수 있게 한 것이다.

따라서, 소득인정액이 최저생계비에는 미치지 못하지만 최저생계비 120% 이하인 사람은 차상위계층 의료급여 수급권자가 사망한 경우에는 장제비가 지원되고, 근로능력, 취업상태 및 가구여건 등을 고려하여 자금을 대여하거나 직업 훈련, 취업 알선 등의 서비스를 받을 수 있으며, 창업 지원 및 자산 형성 지원 급여를 받을 수 있게 되었다.

금융 정보 조회 절차 간소화 및 지방 재정 분담 비율 차등화 법 개정

2007년 10월 17일에는 수급권자와 부양의무자의 소득 파악을 정확하고 효율적으로 하기 위하여 금융 정보 조회 절차를 간소화하고(2008. 07. 01. 시행), 시 · 군 · 구 등 지자체의 재정 여건과 사회보장비 지출 등을 고려하여 국가, 시 · 도 및 시 · 군 · 구 간 국민기초생활보장제도의 재정분담비율을 차등화(2008. 01. 01. 시행)하는 내용의 법 개정이 공포되었다.





2008

금융재산조회시스템 구축

2007년에 금융 조회 절차를 간소화하는 법 개정이 이루어짐에 따라 2008년에는 6월 급여 신청시 제공 동의가 필요한 금융 정보의 범위를 구체적으로 정하고, 금융 정보 등의 요청과 제공에 관한 절차 및 방법을 담은 시행령이 개정 · 공포되었다. 그에 따라 수급권자와 부양의무자의 소득을 정확하고 효율적으로 파악하기 위해 2008년 8월 금융재산조회시스템이 구축되었다. 이에 따라 종전까지 연간 2회 수기 방식으로 이루어졌던 금융재산조사 시스템이 온라인 방식으로 매월 1회 조회함으로써 수급권자 관리와 부정 수급을 예방할 수 있게 되었다.





2009

한시생계보호 실시 및 긴급복지지원법 영속화

2008년의 글로벌 경제 위기는 취약계층에 대한 보호 대책의 필요성을 절감하게 된 사건이었다. 이에 따라, 2009년 1월부터 '민생안정지원본부'가 본격 가동되어 2009년 5월부터 12월까지 한시생계보호를 실시함으로써, 경제 위기로 생활이 어려워진 비수급가구 40만 8천여 가구에 생계비를 지원하여 생활 안정을 도모하였다. 또한, 2009년 6월에는 실직 빈곤 가구에 대한 긴급생계지원이 실시되었고, 2009년 8월에는 근로무능력자에게까지 한시생계보호 지원이 확대되었다.

한편, 위기 상황으로 생계 유지가 어려운 저소득층 가구를 지속적으로 보호하기 위해 5년 기한의 한시법(2006. 3.~2011. 3.)이었던 '긴급복지지원법'을 2009년 5월 28일부터 영속법으로 개정 · 시행하였다.

재산 기준(기초공제액) 변경

이와 더불어 재산 기준(기초공제액)이 변경되었다. 농어촌 지역은 기존과 변동이 없으며, 지역 간 부동산 시세 차이를 감안하여 대도시는 3,800만 원에서 5,400만 원으로, 중소 도시는 3,100만 원에서 3,400만 원으로 상향 조정되었다. 대도시의 기본 재산액 변경 폭이 유독 큰 것은 지난 5년간 기본 재산액을 조정하지 않음에 따라 대도시 부동산 가격 상승률을 고려하지 못했다는 지적을 반영한 것으로 이해할 수 있다.





2010

사회복지통합관리망 가동

늘어 가는 복지 수요에 대응할 수 있는 체계적인 복지 인프라 구축의 필요성은 오래전부터 제기되어 왔다. 국민기초생활보장제도 전달체계 일선에 있는 사회복지 전담공무원의 업무 과부담과 복지서비스의 중복 혹은 누락 등의 문제에 대응하여 2010년 1월 4일부터 '행복e음'이라는 이름으로 사회복지통합관리망이 정식 가동되었다.

이로써 지자체에서 집행하는 약 120여 개의 복지급여 및 서비스 이력을 개인별 · 가구별로 통합 관리할 수 있게 되었다. 이처럼 정보시스템을 복지행정업무 처리에 활용함으로써 복지 담당자에게 가장 큰 업무 부담이었던 조사 업무가 훨씬 효율적으로 처리할 수 있게 되었다. 또한, 이용자 입장에서도 가구 상황에 맞추어 여러 복지사업의 서비스를 한 번에 신청하고 추가 지원이 가능한 서비스에 대한 안내를 받을 수 있는 등 서비스에 대한 접근성이 개선되었다.


빈곤층의 생계보장 누가 책임지나, 국가
기초생활보장제도 부양의무자기준 개선방향 모색
2002년4월16일(화) 오후3시
희망
현
Happy Korea
함께 만들어 가는 사회
사람이 희망입니다
국민기초생활보장법 제정 10년: 도입 및 제도 운영 평가를 위한 심포지엄
기초보장 사각지대 축소 및 적정급여 강화방안 세미나
제9회
국민기초생활보장사업 우수공무원 표창장 수여식
2010. 5. 20.(목) 14:00
보건복지부









공공부조 50년
국민기초생활보장제도 10년

제1부 국민기초생활보장제도 출범까지의 역사

제2부 국민기초생활보장제도 10년의 변화

제3부 국민기초생활보장제도의 쟁점

제4부 국민기초생활보장제도의 성과와 발전 방향





공공부조 50년
국민기초생활보장제도 10년

제1부

국민기초생활보장제도
출범까지의 역사

1. 국민기초생활보장제도 전사(前史)
2. 국민기초생활보장제도의 출발

제1장 국민기초생활보장제도 전사(前史)

제1절 생활보호법 이전 시기의 공공부조제도(일제 시대~1960년)

1. 일제 시대의 구호 제도: 조선구호령

우리나라의 경우 생활권적 기본권의 일환으로서 기초 보장을 법제화한 것은 1948년 7월 17일 제정된 '제헌헌법' 제19조이다. 동법 제19조에서는 '노령 · 질병 기타 노동 능력의 상실로 인한 생활 유지의 능력이 없는 자는 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.'라고 규정하고 있다. 이러한 규정이 실효성을 지니기 위해서는 하위 법령과 예산이 뒷받침되어야 한다. 당시 하위 법령은 '조선구호령'[1]이다. '조선구호령'은 일제 시대에 제정되었지만 1946년 후생국보 제3호에 의하여 그 효력이 유지되다가 1961년 말 '생활보호법'이 제정되면서 폐지되었다.

1944년 3월 1일에 제정 · 공포된 전문 33조의 '조선구호령'은 제1조에서 '다음 각호의 자가 빈곤으로 인하여 생활이 불가능한 때에는 이영에 의하여 구호한다.'라고 규정하면서 각호의 대상을 ① 65세 이상의 노약자, ② 13세 이하의 유자,[2] ③ 임산부, ④ 불구폐질, 질병, 상이, 기타 정신 또는 신체장애로 인하여 노무를 하기에 장애가 있는 자로

1) 1929년에 제정되고 1932년에 시행된 일본의 구빈법을 거의 그대로 도입한 조선구호령은 1946년 1월 26일 후생국보 제3호로 효력이 승계되었다가, 1961년 12월 31일 제정된 생활보호법의 부칙에 의하여 폐지되었다.

2) 유자 거택 구호를 받아야 하는 경우에 부윤(부(府)의 행정 사무를 관장하던 우두머리로서, 지금의 시장(市長)) 또는 읍 · 면장이 양육상 필요하다고 인정한 때에는 조선 총독이 정하는 바에 의하여 유자와 같이 그 모의 구호를 할 수 있다(조선구호령 제12조).

한정하였다. 제2조에서는 '구호 대상자의 부양의무자가 부양을 할 수 있는 때에는 구호하지 아니한다.'라고 규정하여 가족 부양 우선의 원칙을 견지하고 있었다.

구호의 종류 및 방법은 제10조부터 29조까지 규정하고 있는데, 그 주요한 내용은 제10조에서 구호의 종류로 생활부조, 의료, 조산, 생업부조를 규정하고 있으며,[3] 제11조에서 '구호는 구호를 받는 자의 거택에서 행한다.'라고 규정하여 오늘날의 국민기초생활보장법과 마찬가지로 거택 보호 원칙을 천명하고 있다. 그러나 '거택구호를 할 수 없거나 이를 부적당하다고 인정한 때에는 구호 대상자를 구호 시설에 수용하거나 수용을 위탁하거나 사인의 가정 또는 적당한 시설에 수용을 위탁할 수 있다.'라고 규정하고 있다(제13조).

조선구호령은 중앙과 지방 간의 재정 분담을 규정하고 있다. 제18조 및 제19조에서 '구호를 받는 자가 동일 부 · 읍 · 면에 1년 이상 계속하여 거주한 자인 때에는 구호에 필요한 비용은 그 거주지의 부 · 읍 · 면의 부담으로 한다(제18조).'라고 규정하고 있으며, '1년 이상 거주한 자와 동거하는 부부, 존속, 비속의 구호 비용도 부 · 읍 · 면의 부담으로 한다(제19조).'라고 규정하고 있다. 국고 지원의 경우 제25조에서 '읍 · 면의 부담 중 그 12분의 7 이내를 국고로 보조할 수 있다.'라고 규정하여 국고 지원의 길을 열어 놓고 있으며, '도는 부 · 읍 · 면이 부담하는 비용의 4분의 1을 보조하여야 한다(제25조 ②항)'라고 규정하고 있다.

이러한 점을 감안하면 조선구호령은 오늘날의 공공부조법의 외형적인 틀을 어느 정도 갖추고 있다고 볼 수 있다. 그러나 당시의 경제 사정이나 정부의 재정 형편 및 6 · 25 전쟁에 따른 사회적 상황은 '제헌헌법' 제19조 및 '조선구호령(1946년 이후는 후생국보 제3호)'의 빈곤 대책을 그대로 구현할 수 없었다. 그러므로 '제헌헌법' 제19조와 '조선구호령' 및 후생국보 제3호는 추상적 선언에만 머물고 실효성을 거둘 수 없었다.

2. 미군정기 및 6·25 전쟁이후의 구호 제도 : 미군정법령과 피란민 수용에 관한 임시조치법

광복이후 미군정 시대의 실제적인[4] 구호 행정은 '미군정법령'과 그 '처무준칙'에 의하여 이루어졌다(이두호 외, 1992). 미군정기 구호 대책의 주무 부서는 보건후생부였는데, 그 출발은 1945년 9월 24일 미군정 당국이 발표한 군정법령 제1호 '위생국 설치에 관한 건'이었다. 즉, 당시 미군 정당국에서는 군정법령 제1호를 통해 일제 시기 경무

3) '구호를 받는 자가 사망한 때에는 조선 총독이 정하는 바에 의하여 매장을 하는 자에게 매장비를 지급할 수 있다(제17조).'라고 규정하고 있는 점을 감안하면 오늘날의 장제급여도 불완전하게 규정하고 있음을 알 수 있다.

4) 앞에서 언급한 바와 같이 외형적으로는 1946년 '조선구호령'을 승계한 후생국보 제3호가 있었지만, 실효성을 거두지 못하였다.

국 위생과를 폐지하고 위생국을 설치했으며, 그 후 1945년 10월 27일 군정법령 제18호를 공포하여 위생국을 보건후생국으로 개칭하였고, 1945년 11월 7일에는 군정법령 제25호를 공포하여 각 도에 보건후생부를 설치하였다(남찬섭, 2006). 당시의 미군정 보건후생부에서 담당했던 구호 대책은 기아 방지, 전재민(戰災民[5])에 대한 최소한의 생계 유지, 보건 위생 및 질병 치료 등 응급조치 중심이었다.

미군정기에 시행되던 대책 중 오늘날의 공공부조제도에 가장 가까운 것으로 응급구호대책을 들 수 있다. 응급구호대책은 대체로 전재민에 대한 구호 대책, 노인 · 고아 · 여성에 대한 대책으로 구분되어 시행되었는데, 전자는 전재민구호이며, 후자는 공공구호이다. 당시 자료를 보면 응급구호대책의 대상 인원은 24만 8천 명 정도 되었는데, 이 중 전재민 대상자가 18만 9천 명 가량이었고(약 76%), 공공구호 대상자가 5만 9천 명 가량이었다(24%). 공공구호 대상자들에 대한 대책은 주로 시설 수용을 위주로 진행되었으며, 전재민 구호 대책 역시 마찬가지였다. 다만, 전재민 구호 대책의 경우에는 시설 수용 외에 농촌 이주 사업이나 실업 대책, 직업 알선 등이 병행되었다(남찬섭, 2006).

1945년 8월 15일 미군정이 끝나고 대한민국 정부가 수립되었지만 6 · 25 전쟁이 발발하였다. 전쟁 시의 구빈사업은 평상시의 기초보장 차원을 벗어나 이재민에 대한 임시 구호로 전환하는 계기가 되었다. 1950년 8월 4일 제정 · 공포된 '피란민 수용에 관한 임시조치법'은 전쟁 이재민[6]에 대한 응급구호를 목적으로 제정된 법이다. 1951년에는 이재민 구호를 위한 정책을 의결하는 중앙구호위원회[7]를 구성하였다. 당시의 생계보호 수준은 요구호 대상자 1인당 1일 양곡 3홉, 소맥분 250g이었다. 시설 수용자에게는 여기에 약간의 부식비와 주거비도 지급되었다. 이들의 재원은 우방 국가들로부터 지원되는 구호 금품과 외국 민간 원조 단체의 기부금품이었다. 이 중 '미공법(PL 480[8])'에 의한 미국의 잉여 농산물 원조가 가장 큰 기여를 하였다.[9]

---

5) 전쟁의 피해를 입은 사람들, 즉 난민, 피란민 등을 뜻하는 것으로서, 당시 전재민들을 살펴 보면 일본으로 끌려갔다가 광복이 되어 돌아온 전재민이 가장 많아서 대략 55% 정도였다. 나머지는 만주에서 돌아온 전재민이 15% 가량 되었으며, 북한에서 남한으로 넘어온 전재민이 18%정도였고, 나머지는 중국이나 동남아 등지에서 돌아온 전재민이었다(남찬섭, 2006).

6) 전쟁 이재민 수는 1951년 전 인구의 38%인 782만 명, 1952년 956만 명, 1953년 985만 명이었다(하상락, 1989: 90).

7) 1951년 정부 내 관계 부처(보사부, 내무부, 국방부, 농림부, 재무무, 외자청)와 유엔 민사 원조처(U.N. Civil Assistance Command) 합동으로 구성되었다.

8) 8 · 15이후 1950년대와 1960년대 말까지 제공된 미국 잉여 농산물(주요 품목은 원맥, 원면, 원당)에 의한 무상 원조를 말한다. 국내에 반입된 잉여 농산물은 국내 시장에 판매되어 대충자금으로 전환되었고, 그렇게 조성된 대충자금은 미군정 및 재외 공관원과 주한 미군의 유지비, 체재비 및 한국정부의 국가 재정으로도 운용하였다. 이에 대해서는 어려운 국가 재정에 크게 이바지했다는 긍정적인 평가가 있는 반면, 미국의 무상 원조 정책에 의한 잉여 농산물은 결과적으로 미국 원자재에 의존하는 국내의 몇몇 신흥 독점 재벌과 지배권력층 축재를 양산하였을 뿐(三粉波動)이고, 그 본질에 있어서는 한국 농업에 대한 미국의 지배와 예속화를 위한 장 · 단기 책략의 무기라는 비판이 있다.

9) 미국으로부터의 원조 양곡은 1955년 5월 미공법 480호(PL480)에 의한 미국 잉여 농산물 도입 협정으로 본격적으로 도입되기 시작했지만, 실제로는 그 이전부터 도입되고 있어서 1953년만 해도 미국으로부터 도입한 원조 양곡은 당시 국내 양곡 생산량의 32%나 차지하던 상황이었다. 도입 양곡의 비중은 1954년에 5.6%로 감소했지만 이후 다시 늘어나서 1957년에는 24.2%, 1958년에는 22.4%에 달하였다(남찬섭, 2006).

〈표 1-1 〉 연도별 요구호 대상자(1951~1957)

(단위: 명)

구분	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957
서 울	472,832	532,822	537,176	125,856	246,008	286,060	164,589
강 원	853,082	788,187	698,615	120,186	167,444	151,532	265,929
경 기	2279,111	1,598,076	1,611422	228,247	258,532	212,650	75,7851
충 북	375,983	814,899	891,822	98,928	124,142	251,200	278,518
충 남	458,575	756,061	844,543	124,996	207,120	127,074	236,490
전 북	723,176	1,196,692	1,173,230	236,406	374,794	657,599	661,533
전 남	929,796	1,098,046	1,308,256	439,742	541,055	599,471	749,618
경 북	731,936	1,301,327	1,042,843	561,351	735,027	1,024,874	606,390
경 남	869,832	1,387,666	1,680,348	758,603	967,766	967,625	717,869
제 주	132,089	86,485	68,105	33,645	83,531	92,210	126,771
합 계	7,826,412	9,560,261	9,856,360	2,727,960	3,705,419	4,330,295	4,565,558

하상락 편저, 한국사회복지사론, p.89, 박영사, 1989.

제2절 생활보호법 시기의 공공부조제도(1961년~1999년)

1. 생활보호제도

가. 생활보호제도의 도입과 변천

1961년 5월 16일에 발생한 군사 쿠데타는 정치적 측면에서뿐만 아니라, 기초보장이라는 측면에서도 한 시대를 구획 짓는 획기적인 전기를 마련하였다. 5 · 16 군사 혁명 위원회의 대국민 공약에서 밝힌 '도탄에 빠진 민생고를 시급히 해결……'이라는 문제의식[10]은 대한민국 역사상 처음으로 '생활보호법'이라는 근대적 의미의 구빈법을 탄생시켰다.

1961년 12월 30일 제정되고, 1962년 1월 1일 시행된 '생활보호법(법률 913호)' 제1조에서는 '본법은 노령, 질병, 기타 근로능력 상실로 인하여 생활 유지의 능력이 없는 자 등에 대한 보호와 그 방법을 규정하여 사회복지의 향상에 기여함을 목적으로 한다.'라고 규정하고 있다. 이는 종전 '제헌헌법' 제19조의 정신을 그대로 받아들이면서 보호 대상을 '생활 유지의 능력이 없는 자' 등으로 확대하고, 입법 목적을 사회복지의 향상에 두어

10) 이는 1962년에 개정된 제6차 헌법에서 우리나라 헌정 사상 처음으로 사회보장이라는 개념이 도입된 것과 맥을 같이한다. 1962년 제6차 헌법 개정 제30조에서는 '(1) 모는 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다. (2) 국가는 사회보장의 증진에 노력하여야 한다. (3) 생활 능력이 없는 자는 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.'라고 규정하고 있다.

대한민국 구빈 정책사에서 처음으로 단순 구호 차원을 벗어나 사회복지의 개념에 입각한 근대적 의미의 공공부조법으로서의 성격을 갖추게 되었다(이두호 외, 1992:246).

하지만, '제6차 개정헌법' 제30조에서 도입한 '사회보장'의 개념과 '생활보호법'의 '사회복지 향상'과 '건강하고 문화적인 최저 생활' 보장이라는 목표는 실현되지 못하였다. 비록 이 시기(1962~1997)에는 경제 개발 5개년 계획이 수립되어 한강의 기적을 이루었다고 평가되지만, 생활보호법의 정신을 실현하기에는 경제적인 여력이 부족하였다. 경제개발조차도 투자 자원이 부족하여 선별적으로 진행되었음을 감안하면[11] 복지에 대한 지출은 매우 제한적일 수밖에 없었을 것이다. 결국, 실제의 구호 수준은 구호 양곡 배급과 밀가루 배급이라고 불리었던 종전의 생계보호 차원을 벗어나지 못하고 있었다.

1980년 제5공화국이 들어서면서 복지에 관한 대국민 공약은 장밋빛으로 나타난다. 1980년 10월 27일의 '제9차 개정헌법' 제9조에서는 '모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 가진다.'라고 규정하고, 그 외 국가의 사회복지 추진의무, 근로자의 적정임금보장, 환경권, 소비자보호 등의 복지권을 강화하였다. 1981년 3월 3일 12대 대통령 취임사에서는 3대 고통(빈곤, 전쟁, 탄압)으로부터의 광복을 주창하고, 제5공화국의 4대 국정 지표 중의 하나로 복지 사회건설이 포함되었다.

이러한 흐름은 기초보장에서 1981년 생활보호 대상자에 대한 직업 훈련사업과 1982년 '영세민 종합대책'으로 나타난다. 전자는 생활보호 대상자에게 무상 훈련 또는 훈련비 지원으로 취업에 필요한 소정의 직업 훈련을 이수하도록 하여 취업을 알선해 주는 사업이었고, 후자는 생활보호사업을 전반적으로 재평가하여 적극적이고 효과적인 영세민 생활보호대책을 마련하겠다는 마스터 플랜이었다.

'영세민 종합대책'의 주요 내용은 첫째, 영세민 구분 방법에 종전의 법정 영세민 외에 기타 생계비 미달 저소득층을 일컫는 '자활보호 대상자'라는 새로운 개념을 도입하고, 둘째, 중소 도시 이하 지역에 거주하는 자활보호 대상자가 입원했을 경우 본인 부담을 20%로 인하하고, 셋째, 종전의 생업 자금 융자 지원을 확대하고, 넷째, 영세민의 대도시(서울, 부산, 대구, 인천, 대전, 광주) 이주 억제 대책으로서, 6대 대도시로 이주해 오는 영세민에게 자녀 학비 지원과 직업 훈련을 2년간 유보하고, 반대로 6대 도시에서 농촌으로 이주해 가는 영세민에게 가구당 10만 원을 지원하는 내용이다.[12] 한편, 이 대책은 1982년 12월 31일 '생활보호법' 개정(법률 3623호)의 계기가 되었는데, 단순 보호에서 자활 조성

11) 이 당시 정책 결정자에게 인기 있었던 이론은 허슈만(Hirschman)의 불균형 성장 이론이었다. 그에 따르면, 한 산업의 발전이 다른 산업의 발전을 유발하기 때문에 연관 효과가 크고 국내 자원을 많이 이용할 수 있는 선도 산업을 육성하여 집중 투자함으로써 경제 성장을 유도하자는 전략이다. 그는 자본이 부족한 저개발국에서 광범위한 산업에 균형적으로 동시에 투자하는 것은 현실성이 없으며 비효율적이라고 지적한다. 따라서, 저개발국에서 부족한 자원을 유효하게 사용하기 위해서는 발전을 위한 선도적 부문을 선정하고, 이 부문에 집중 투자함으로써 발전의 기점으로 키워 나가야 한다고 주장한다.

12) 영세민 지방 이주 사업은 8년 동안(1982~1989) 7,403가구를 지방으로 이주시켰다. 이 사업은 산업화라는 변화에 역행하는 발상이었고, 자활 능력이 없는 부적격자가 이주지원금만 받는 등 부정적 평가가 일반적이다(이두호 외, 1992:254).

의 의지 천명, 보충 급여(동법 제4조) 실시, 교육보호, 자활보호의 추가이다.

〈표 1-2〉 생활보호법 제개정 연혁

	주요 내용
1961. 12. 30 법 제정	노령 · 질병 등의 사유로 생활 능력이 없는 자를 보호함으로써 사회복지의 향상에 기여하려는 것임. ① 보호를 행하는 기관을 국가 또는 지방자치단체로 함. ② 보호 대상자는 부양의무자가 없는 자로서 65세 이상의 노쇠자, 18세 미만의 아동과 임산부, 불구 · 폐질 · 상이, 기타 심신 장애로 근로능력이 없는 자와 기타 보호를 필요로 하는 자로 함. ③ 보호의 종류는 생계보호 · 의료보호 · 해산보호 및 장제보호로 함. ④ 보호 비용은 국가와 지방자치단체의 부담으로 함.
1982. 12. 31 전부개정	생활보호 대상자의 실질적인 최저 생활을 보장하고 자활 조성을 효과적으로 추진함으로써 생활보호사업의 내실화를 기하려는 것임. ① 근로능력이 있는 자로서 생활이 어려운 자에 대하여도 자활을 조성할 수 있도록 함. ② 생활보호는 보호 대상자의 자산, 근로능력, 부양의무자의 부양 및 다른 법령에 의한 보호를 보충하는 범위 안에서 행하도록 함. ③ 보건사회부 장관이 보호의 기준을 정함에 있어서는 보호 대상자의 연령, 세대 구성, 거주 지역, 기타 생활 여건 등을 고려하여 정하도록 구체화함. ④ 보호의 목적을 효율적으로 달성하기 위하여 보호 대상자의 사정을 고려하여 이를 구분하여 보호의 내용과 방법을 달리할 수 있도록 함. ⑤ 자활 조성에 적합한 지역으로 이주하는 보호 대상자에게는 자활 조성을 위하여 필요한 지원을 할 수 있도록 함. ⑥ 보호의 종류에 교육보호와 자활보호를 추가함.
1997. 8. 22 일부개정	부양의무자 및 생활보호 대상자의 범위를 조정하여 생활보호가 필요한 국민들이 모두 보호를 받을 수 있도록 하고, 자활후견 기관의 지정, 자활공동체의 설립 · 운영 등의 제도를 신설하여 생활보호 대상자들의 자활을 촉진하는 등 현행 생활보호제도의 미비점을 개선, 보완하려는 것임. ① 민법의 규정에 따르도록 한 부양의무자의 범위를 축소하여 실제 보호가 필요한 보호 대상자가 모두 보호를 받을 수 있도록 함. ② 생활보호 대상자의 범위를 노인, 아동, 임산부, 근로능력 상실자 등과 생계를 같이하는 자로서 이들의 부양, 양육, 간병, 기타 이에 준하는 사유로 생활이 어려운 자를 포함함. ③ 최저생계비를 규정하고, 보건복지부 장관은 매년 12월 1일까지 중앙생활보호위원회의 심의를 거쳐 다음 연도 보호 실시에 필요한 최저생계비를 결정하여 공표하며, 5년마다 계측 조사를 실시하도록 함. ④ 생계보호의 내용에 주거에 필요한 금품 등 생존적 필요경비를 반영하고, 교육보호의 내용에 입학금, 학용품비 등 학업보조비 지원 사항을 추가함. ⑤ 특별시와 광역시의 경우 자치 구청장을 보호 기관으로 추가하고 보호 비용 중 지방비 부담분을 특별시, 광역시, 도와 시 · 군 · 구에서 협의하여 분담하도록 함. ⑥ 읍 · 면 · 동에 생활보호위원회를 신설하고 전문가와 피보호자의 참여를 넓힘. ⑦ 보호 기관에서 생활보호 대상자 실태조사 시 금융, 국세, 지방세, 토지, 건물, 의료보험 및 국민연금 등 관련 전산망의 이용 근거를 신설함. ⑧ 서면에 의한 이의 신청 외에 구두로도 생활보호 처분에 대한 이의 신청을 할 수 있도록 함.
1997. 12. 13 일부개정	1998년 1월 1일부터 행정절차법이 시행됨에 따라 행정절차법과 개별 법률에 중복 규정되어 있는 행정 절차 관련 규정을 삭제하고, 개별 법률의 다양한 의견 청취 유형을 행정절차법에 맞도록 정비하며, 일정한 원칙과 기준에 따라 청문을 실시하는 처분을 명확히 개별 법률에 규정함으로써 행정절차법 운영의 실효성을 확보하려는 것임. ① 개별 법률에 의견 제출, 청문의 대상으로 다양하게 규정되어 있는 불이익 처분 중 당사자의 재산권, 자격 또는 지위를 직접 박탈하는 허가, 인가, 면허 등의 취소 처분과 법인 · 조합 등의 설립 인가 취소 또는 해산을 명하는 중대한 불이익 처분의 경우에는 엄격한 처분 절차인 청문을 실시하도록 함. ② 공사채등록법, 관세법 등과 같이 당사자에게 중대한 불이익을 주는 인가 및 특허 등의 취소 처분을 규정하고 있으나 청문에 관한 근거가 없는 경우에는 당해 처분의 성질에 맞게 청문 실시의 근거를 신설함. ③ 의견 진술 · 공청 등 행정절차법의 불이익 처분 절차에 맞지 아니하는 개별 법률상의 용어를 행정절차법에 적합하도록 정비하여 법 적용상의 혼란을 해소함.
1999. 2. 8 일부개정	생활보호 대상자로 결정된 자의 보호 개시 시기를 보건복지부령으로 정하도록 하여 보호 개시 시기에 대한 법적 근거를 마련하고, 생활보호 대상자가 보호 기관의 필요한 지도 또는 지시를 정당한 사유 없이 따르지 아니하는 때에는 그 보호를 중지할 수 있도록 하고 있는 현행 규정은 필요한 지도 또는 지시의 범위가 지나치게 포괄적일 뿐 아니라 지도 등에 따르지 아니하는 경우 생활보호 자체를 중지하는 것은 최저 생활을 보장하기 위한 법의 취지에도 맞지 아니하므로 동 규정을 삭제하여 생활보호 대상자가 안정적인 보호를 받을 수 있도록 하려는 것임.
1999. 9. 7	생활보호법 폐지(2000. 10. 1)

나. 생활보호법상의 선정과 급여

'생활보호법'상의 보호 대상자는 부양의무자가 없거나 있어도 부양 능력이 없는 ① 65세 이상 노쇠자, ② 18세 미만 아동, ③ 임산부, ④ 불구 · 폐질 · 부상, 기타 정신 또는 신체 장애로 근로능력이 없는 자, ⑤ 기타 보호 기관에서 이 법에 의하여 보호가 필요하다고 인정하는 자를 원칙으로 하였다. 예외적으로 18세 미만의 아동을 보호하는 경우 양육상 필요하다고 인정될 때에는 아동과 함께 그 엄마도 보호받을 수 있고, ①~⑤의 대상자로서 부양의무자가 있고, 부양 능력이 있을지라도 임시 급박한 사유가 있거나 기타 부득이한 사유로 그 부양의무자로부터 일시적으로 부양을 받지 못하는 경우 그 사유가 종료될 때까지 이 법에 의한 보호를 받을 수 있도록 규정함으로써 종전의 '제헌헌법'이나 '조선구호령'의 구호 대상자보다 그 범위를 확대하였다.

〈표 1-3〉 생활보호 대상자의 범위와 보호의 종류(법사항)

연도	생활보호 대상의 범위	거택보호	시설보호	자활보호	보호 종류
1962 ~ 1982	부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양할 능력이 없는 경우의 자로서 1. 연령 65세 이상의 노쇠자 2. 연령 18세 미만의 아동 3. 임산부 4. 불구, 폐질, 상이, 기타 정신 또는 신체의 장애로 근로능력이 없는 자 5. 기타 보호 기관에서 본법에 의한 보호를 필요로 한다고 인정하는 자				1. 생계보호 2. 의료보호 3. 해산보호 4. 상장보호
1983 ~ 1997	부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양할 능력이 없는 경우의 자로서 1. 65세 이상의 노쇠자 2. 18세 미만의 아동 3. 임산부 4. 폐질 또는 심신 장애로 근로능력이 없는 자 5. 기타 생활이 어려운 자로서 보호 기관에서 이 법에 의한 보호를 필요로 한다고 인정하는 자	생활보호 대상 세대로서, 1. 65세 이상의 노쇠자 2. 18세 미만의 아동 3. 임산부 4. 폐질 또는 심신 장애로 근로능력이 없는 자로 구성된 자로 구성된 세대원, 또는 이들과 50세 이상의 부녀자만으로 구성된 세대원에 속하는 자	생활보호 대상자에 해당하는 자로서, 주거가 없거나 주거가 있어도 그 곳에서는 보호의 목적을 달성할 수 없어 보호시설에 수용된 자	생활보호 대상 세대로서 거택보호 및 시설보호에 해당되지 아니하는 세대의 세대원(근로능력을 가진 생활보호 대상 세대)	(거택 · 시설보호) 1. 생계보호 2. 의료보호 3. 자활보호 4. 교육보호 5. 해산보호 6. 장제보호
1998 ~ 2000	부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양할 능력이 없는 경우의 자로서 1. 65세 이상의 노쇠자 2. 18세 미만의 아동 3. 임산부 4. 질병, 사고 등의 결과로 근로능력을 상실하였거나 장애로 인하여 근로능력이 없는 자 5. 위의 생활보호 대상자와 생계를 같이하는 자로서 이들의 부양, 양육, 간병과 기타 이에 준하는 사유로 생활이 어려운 자 6. 기타 생활이 어려운 자로서 자활을 위하여 이 법에 의한 보호의 일부가 필요한 자				1. 생계보호 2. 의료보호 3. 자활보호 4. 교육보호 5. 해산보호

그리고 보호의 종류도 법 제정 이후 생계보호, 의료보호, 해산보호, 상장보호로 다원화되었고, 1982년 말 법 개정 이후 생계보호, 의료보호, 자활보호, 교육보호, 해산보호, 장제보호로 확대되어 현재의 '국민기초생활보장법'상의 주거급여를 제외한 모든 급여를 규정하고 있었다. 특이할 만한 사항은 1997년 8월 22일 개정된 '생활보호법'에서 최저생계비라는 개념을 법에 도입하고(법 제2조), 최저생계비 계측을 규정하였다(법 제5조의 2)는 점이다. 동법 제2조 정의에서 '최저생계비라 함은 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용으로서 보건복지부 장관이 매년 공표하는 금액을 말한다.'라고 규정하여, 생활보호법 제정 이후의 보호 수준으로 규정하고 있었던 '건강하고 문화적인 최저 생활을 유지할 수 있는' 선이라는 개념을 구체화하였다.

1966년 생활보호 선정 기준은 대도시와 중소 도시의 경우 600원 미만, 농어촌의 경우 400원 미만이었고, 경작지가 3단보 미만이었다. 1975년 선정 기준에는 부동산과 동산이 추가되었고, 1980년부터 대도시와 중소 도시의 선정 기준이 구분되었다. 1986년까지는 대도시, 중소 도시, 농어촌 간의 차등 선정 기준이 적용되다가, 1987년부터 지역 구분이 없어지고, 1991년부터 거택과 자활 간의 차등 선정 기준이 적용되었다.

〈표 1-4〉 생활보호 선정 기준

구분	월 소득(1인당)			경작지(가구)		부동산(가구)			동산(가구)	
	대도시	중소 도시	농촌	도시	농촌	대도시	중소 도시	농촌	도시	농촌
1966	600원 미만		400원 미만	3단보 미만		–			–	
1970	800원 미만		700원 미만	3단보 미만		–			–	
1975	2,400원 미만		1,800원 미만	3단보 미만		30만 원 미만		20만 원 미만	20만 원 미만	10만 원 미만
1976	3,500원 미만		2,900원 미만	3단보 미만		30만 원 미만		20만 원 미만	30만 원 미만	20만 원 미만
1977	4,400원 미만		3,600원 미만	3단보 미만		40만 원 미만		30만 원 미만	40만 원 미만	30만 원 미만
1978	8,000원 미만		7,000원 미만	3단보 미만		44만 원 미만		33만 원 미만	–	
1979	15,000원 미만		13,000원 미만	3단보 미만		50만 원 미만		40만 원 미만	–	
1980	20,000원 미만	18,000원 미만	16,000원 미만	3단보 미만		70만 원 미만	60만 원 미만	50만 원 미만	–	
1981	26,000원 미만	23,000원 미만	20,000원 미만	농촌에 한해 3단보 미만		–	–	–	–	
	(30,000원)	(28,000원)	(26,000원)						–	
1982	33,000원 미만	29,000원 미만	25,000원 미만	농촌에 한해 3단보 미만		200만 원 미만	175만 원 미만	150만 원 미만	–	

다음 페이지에 표 계속 →

1983	35,000원 미만	31,000원 미만	27,000원 미만	농촌에 한해 3단보 미만	210만 원 미만	185만 원 미만	160만 원 미만	–
1984	36,000원 미만	32,000원 미만	28,000원 미만	농촌에 한해 3단보 미만	230만 원 미만	200만 원 미만	180만 원 미만	–
1985	38,000원 미만	34,000원 미만	30,000원 미만	농촌에 한해 3단보 미만	290만 원 미만	260만 원 미만	230만 원 미만	–
	(42,000원)	(38,000원)	(34,000원)		(300만 원)	(270만 원)	(250만 원)	–
1986	42,000원 미만	38,000원 미만	34,000원 미만	농촌에 한해 3단보 미만	320만 원 미만	290만 원 미만	260만 원 미만	–
	(50,000원)	(46,000원)	(42,000원)		(500만 원)	(500만 원)	(500만 원)	–
1987	43,000원 미만			–	320만 원 미만			–
	(54,000원)				(540만 원)			–
1988	44,000원 미만			–	320만 원 미만			–
	(54,000원)				(540만 원)			–
1989	46,000원 미만			–	320만 원 미만			–
	(54,000원)				(540만 원)			–
1990	48,000원 미만			–	320만 원 미만			–
	(54,000원)				(540만 원)			–

연도	월 소득(1인당)		재산액(세대당)	
	거택보호	자활보호	거택보호	자활보호
1991	5.5만 원 미만	6.5만 원 미만	600만 원 미만	
1992	8만 원 미만	10만 원 미만	1,000만 원 미만	
1993	13만 원 이하	14만 원 이하	1,300만 원 이하	
1994	16만 원 이하	17만 원 이하	1,700만 원 이하	2,000만 원 이하
1995	19만 원 이하	20만 원 이하	2,500만 원 이하	
1996	20만 원 이하	21만 원 이하	2,500만 원 이하	2,700만 원 이하
1997	21만 원 이하	22만 원 이하	2,600만 원 이하	2,800만 원 이하
1998	22만 원 이하	23만 원 이하	2,800만 원 이하	2,900만 원 이하
1999	23만 원 이하		2,900만 원 이하	

주: ( ) 안의 수치는 의료부조 대상자(1981연도는 의료보호 3종 대상자) 책정 기준임.

자료: 보건사회부, 생활보호사업안내, 각 연도.

생활보호 실적을 살펴보면, 1970년대 중반까지는 정부 재정 능력의 한계와 3차에 걸친 경제 개발 5개년 계획 기간 중 경제 분야에 대한 국가 재원의 우선 투자 등으로 생활보호사업은 겨우 그 명맥만 이어 왔다고 해도 과언이 아니었다(보건사회부, 1981). 1965년의 경우, 생활보호 대상자 수는 총인구의 13.5%인 3,797천 명으로 파악되었고, 그중 거택 보호 대상자로 불리는 생활 무능력자(생활보호법 제3조 제1항의 ①, ②, ④호 해당자)는 376천 명(총인구의 1.3%)에 달하였으나 실제로는 283천 명에 대해서만 생활보호를 실시하였다. 보호 내용도 1인당 소맥분 250g을 지급하는 데 그쳤다. 1965년 이후 10년간은 매년 생활보호자 책정 기준인 1인당 월 소득액만 상향 조정되었을 뿐 보호 인원과 보호 내용은 1965년과 동일한 수준에 머물러 있었다. 그러던 중 1975년에 이르러서야 보호 인원을 330천 명으로 늘리면서 소맥분도 1일 50g씩 증량해서 지급되었다.

제4차 경제 개발 5개년 계획이 시작된 1977년부터는 생활보호 대상자에 대한 의료보호사업이 실시되어 우리나라의 공공부조사업이 일대 전기를 맞이하게 되었다. 그러나 생활보호에 있어서는 여전히 소맥분 지급의 차원을 넘어서지 못하고 있었다. 1978년에는 소맥분 외에 정곡(精穀) 1홉(백미 0.7홉, 정맥 0.3홉)을 추가로 지급하였고, 1979년에는 백미 및 정맥 지급량을 배로 증량하였다. 특히, 동년 4월에는 정부의 경제안정 시책 일환으로서 생활보호 대상 가구에 대하여 연료비를 월 2,000원씩 보조하고 중학교 과정 재학자의 연간 수업료 전액을 지원하게 됨으로써 생활보호 수준의 일부 개선과 아울러 교육부조가 생활보호 내용에 추가되었다. 1980년에 들어서면서 생활보호에서 소맥분을 정맥으로 완전히 대체하고, 연료비 보조액을 인상하였으며, 부식비를 새로 지급하는 등 보호 수준이 상당히 향상되었다.

생활보호 대상자 중 생활 무능력자인 거택보호자를 제외한 영세민(생활보호법 제3조 제1항 ③, ⑤호 해당자)에 대해서는 생활보호법 제정 이후에도 공적부조 성격을 가지는 급부를 행하지 못했다. 다만, 취로사업을 통하여 간접적으로 생활보호에 기여하여 왔다. 1979년에는 물가 앙등, 유가 인상 및 영세민의 주연료인 연탄가 인상 등 제반 경제 여건의 악화로 생활 유지가 어려운 저소득 영세민의 생활 압박을 다소나마 덜어 주기 위한 정책이 실시되었다. 이렇게 해서 1979년 4월에는 정부의 경제안정화 종합시책의 일환으로 영세민에 대한 연탄가 차액 보조를 실시하였다. 또한, 대통령령으로 '생활보호 대상자 중학교 과정 수업료 지원규정'을 제정하고 1979년 9월 1일부터 이를 시행함에 따라 중학생 자녀 수업료를 연간 전액 지원하였다.

〈표 1-5〉 생활보호 선정 기준

금품 / 보호 종별 / 연도	주 식(양곡)		부식비(원)		연료비(원)		피복비(원)		월 보호 수준(원)[1]	
	거택	시설 (人/日)	거택	시설 (人/日)	거택 (가구/月)	시설 (人/日)	거택	시설 (人/日)	거택	시설
1965	소맥분 250g	백미 : 0.8홉 잡곡 : 2.2홉	–	3	–	–	–	–	244	
1966	〃	백미 : 1홉 잡곡 : 2홉	–	〃	–	–	–	–	〃	
1967	〃	〃	–	〃	–	–	–	–	〃	
1968	〃	〃	–	〃	–	–	–	–	〃	
1969	〃	〃	–	10	–	–	–	1,397	〃	1,397
1970	〃	백미 : 1.5홉 잡곡 : 1.5홉	–	〃	–	–	–	1,405	259	1,405
1971	〃	〃	–	〃	–	–	–	1,277	〃	1,277
1972	〃	〃	–	〃	–	–	–	2,000	〃	2,000
1973	〃	〃	–	50	–	–	–	〃	〃	〃
1974	〃	〃	–	〃	–	–	–	2,600	〃	2,600
1975	소맥분 300g	백미 : 216g 정맥 : 207g	–	54.4	–	–	–	4,000	1,010	4,000
1976	〃	〃	–	지방/서울 105/120	–	–	–	8,000	〃	8,000
1977	소맥분 350g	백미 : 288g 정맥 : 276g	–	138/150	–	–	–	10,000	1,195 2,556	10,000
1978	백미 : 101g 정맥 : 41g 소맥분 : 350g	〃	–	150/170	–	–	–	–		〃
1979	백미 : 202g 정맥 : 82g	백미 : 432g 정맥 : 138g	–	183/207	2,000	5인/월	–	–	5,495	13,155
1980	백미 : 288g 정맥 : 138g	〃	가구당/월 2,500	220	2,500	2,500	–	19,600	8,885	15,932
1981	〃	〃	3,000	265	3,000	3,000	–	26,700	11,015	19,649
1982	〃	〃	3,300	292	3,750	3,750	–	37,100	12,504	21,958
1983	〃	〃	3,465	306.6	3,937	1일/인 26.25	–	〃	15,141	20,203
1984	백미 : 288g 정맥 : 138g	백미 : 432g 정맥 : 138g	3,569	315.8	4,056	27.04		39,600	16,156	32,104
1985	〃	〃	1일 세대주/ 세대원 250/20	350	1일 세대주/ 세대원 332/166	30	–	〃	19,159	19,159
1986	〃	〃	〃	370	356/178	35	–	39,600	22,423	36,744

1987	백미 : 341g 정맥 : 85g	백미 : 456g 정맥 : 114g	280/30	400	가구/일 370	38	–	〃	27,300	40,300
1988	〃	〃	320/40	430	392	45	–	〃	39,900	44,000
1989	〃	〃	400/45	450	410	50	–	42,500	35,643	46,000
1990	〃	〃	500/110	500	〃	〃	–	43,600	29,000	48,000
1991	인/월 백미 : 10kg 정맥 : 2.5kg	〃	550/200	550	〃	〃	–	46,040	43,000	52,000
1992	〃	〃	600/400	600	513	〃	–	47,420	49,000	55,000
1993	〃	〃	700/700	700	563	〃	–	49,790	56,000	59,000
1994	〃	〃	1인/일 820	820	675	〃	–	〃	65,000	65,000
1995	〃	〃	1,020	1,020	750	55	1인/연 49,790	〃	78,000	72,000
1996	14,368원	19,928원	1,339	1,339	875	70	85,130	85,130	107,000	92,000
1997	18,485원	25,638원	1,406	1,406	1,200	79	90,940	90,940	133,000	108,000
1998	20,390원	28,278원	1,470	1,470	1,254	83	104,585	104,585	162,000	125,000
1999	21,000원	29,126원	1,514	1,514	1,290	85	107,719	107,719	166,000	128,000

주: 1) 1인당 월 보호 수준에는 월 평균 의료보호비와 학비 지원금을 포함하고, 장제비는 제외하여 산출(1995~1999년 생활보호지침).
자료: (1965년~1991년) 이두호 외, **빈곤론**, 나남, 1992.
(1992년~1999년) 보건사회부, **생활보호 사업 지침**, 각 연도.

생활보호 대상자 추이를 더욱 구체적으로 살펴보면, 1965~1970년간 생활보호자는 큰 변화가 없는 반면, 영세민은 다소 큰 폭으로 줄어드는 추세를 보이고 있다. 이러한 현상은 1971~1980년간에 더욱 뚜렷하게 나타나, 1974년의 영세민 수는 1965년의 약 1/5수준인 약 71만 명으로 줄어들었다. 이와 같은 영세민 수의 감소는 다른 요인도 있겠지만, 경제 발전의 영향이 주된 요인으로 작용하였을 것으로 판단된다.

〈표 1-6〉 생활보호 가구 및 인구수(1965~1970)

(단위 : 가구, 명)

구분	거택구호 대상자			
	생활보호자		영세민	
	가구	인원	가구	인원
1965	133,718	287,640	740,118	3,563,179
1966	143,774	316,971	613,526	2,979,513
1967	140,528	347,472	542,285	2,635,746
1968	142,508	322,283	608,290	3,124,954
1969	166,838	346,711	512,376	2,553,694
1970	148,631	306,250	418,850	2,116,498

자료: 보건사회부, **보건복지통계연보**, 각 연도.

〈표 1-7〉 생활보호 인구수 및 시설보호자 수(1971~1980)

(단위 : 명, 개소)

구분	재가보호			시설보호	
	소계	생활 무능력자	영세민	시설수	인원
	인원	인원	인원		
1971	1,240,859	283,000	957,859	1,123	105,335
1972	1,107,138	283,000	824,138	1,113	97,235
1973	1,048,651	283,000	765,651	1,114	93,279
1974	989,015	283,000	706,015	1,134	94,702
1975	1,233,872	330,000	903,872	1,152	96,493
1976	1,962,548	330,987	1,631,561	1,159	95,918
1977	2,045,172	318,204	1,726,968	1,152	93,885
1978	1,943,635	289,013	1,654,622	1,130	91,306
1979	1,942,102	318,204	1,623,898	1,128	88,919
1980	1,782,056	282,000	1,500,056	1,166	92,401

자료: 보건사회부, 보건복지통계연보, 각 연도.

〈표 1-8〉 생활보호 인구수(1981~1999)

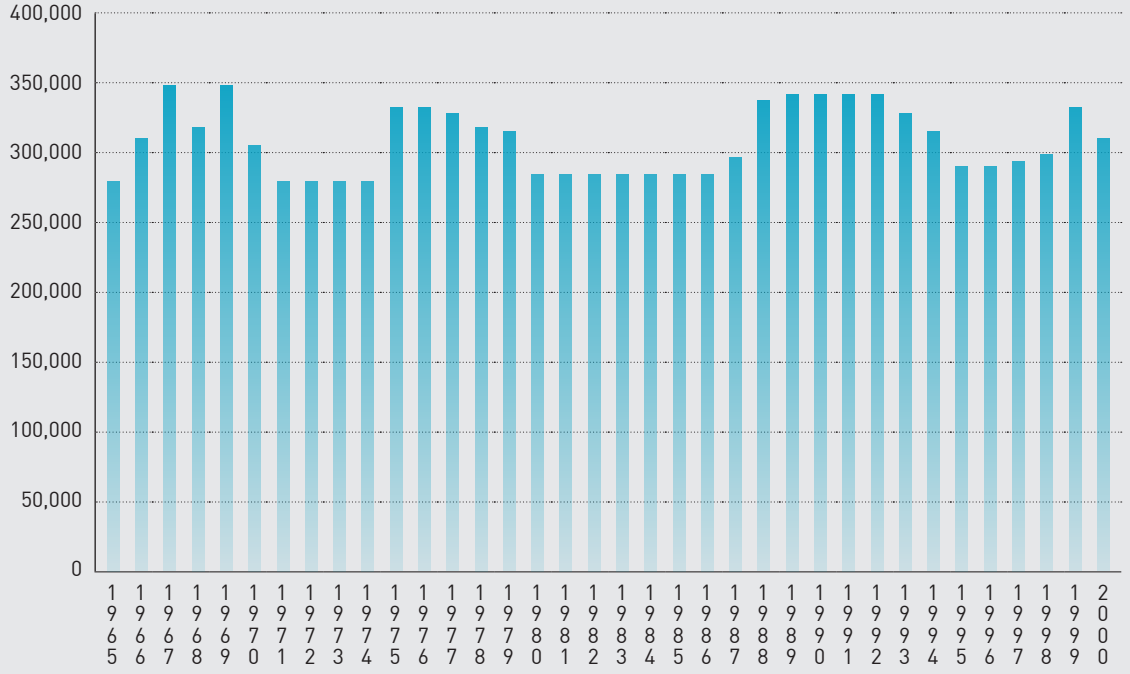
(단위 : 명, 개소)

구분	부양의무자 현황	거택보호	시설보호	자활보호
	인원	인원	인원	인원
1981	2,089,519	282,000	47,000	1,760,519
1982	3,419,866	282,000	52,300	3,085,566
1983	2,953,940	282,000	55,605	2,616,335
1984	2,555,659	282,000	59,558	2,214,101
1985	2,273,150	282,000	63,150	1,928,000
1986	2,173,550	283,650	70,900	1,819,000
1987	2,353,650	295,000	74,650	1,984,000
1988	2,300,071	318,294	65,020	1,916,757
1989	2,352,530	340,595	79,000	1,932,935
1990	2,256,191	339,423	81,383	1,835,385
1991	2,256,145	338,168	81,556	1,826,421
1992	2,176,447	338,168	83,279	1,755,000
1993	2,001,043	338,168	82,875	1,580,000
1994	1,902,862	320,414	81,448	1,501,000
1995	1,754,904	307,401	77,671	1,369,832
1996	1,506,010	295,767	76,001	1,134,242
1997	1,413,665	296,988	76,769	1,039,908
1998	1,175,187	300,902	76,265	798,020
1999	1,175,187	330,745	78,422	766,020

자료: 보건사회부, 보건복지통계연보, 1981~1989.
보건복지부, 보건복지통계연보, 1990~1999.

영세민 수는 비록 감소하였지만, 국가로부터 생계급여를 받는 인원수에는 큰 변동이 없었다. 1965년 29만 명 수준의 생계급여 대상자는 1999년까지 35만 명을 초과하지 못하였다. 1971년부터의 10만 명 이내의 시설보호 대상자를 합하여도 그 수는 45만 명을 넘기지 못하였다. 이는 수 차에 걸친 생활보호법 개정과 외형적인 보호 종류의 확대에도 불구하고 '국민기초생활보장법' 제정 전의 생활보호는 여전히 잔여적이고 시혜적인 성격에 머물고 있었음을 증명하는 것이다.

〔그림 1-1〕 연도별 생계보호 대상자 수 추이(시설보호 제외)



주: 1970년까지는 생활보호자 수, 1980년까지는 재가보호 중 생활 무능력자 수, 2000년 9월까지는 거택 보호 대상자 수임.
자료: 보건복지부 내부자료

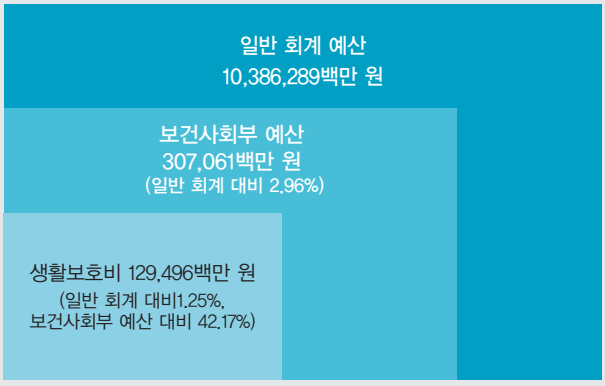
다. 생활보호제도의 재정과 전달체계

1) 재정

생활보호제도 시행 첫해였던 1962년의 생활보호 예산은 보건사회부 전체 예산(19억 5,800만 원)의 약 51%인 약 9억 9,400만 원이었다. 보건사회부 예산에서 차지하는 생활보호 예산의 비율은 15.6%(1994년)~81.2%(1974년)의 범위에서 움직였다. 동 비율이 거의 평균값에 가까운 1984년의 경우, 생활보호 예산은 일반 예산의 약 1.25%, 보건사회부 예산의 42.2% 수준이었다.

'생활보호법'에 의한 보호 비용 부담은 '생활보호법' 제정 당시부터 오늘날의 '국민기초생활보장법'과 동일하다. 즉, '서울특별시와 시 · 군이 행하는 보호 업무에 요하는 전조 각호의 비용 중 전 호의 비용을 제외한 비용은 그 총액의 10분의 8 이상을 국가가, 10분의 1 이상을 당해 도가, 10분의 1 이내를 당해 시 · 군이 부담한다. 단, 서울특별시에 대하여는 국가가 10분의 5 이내, 서울특별시가 10분의 5 이상을 부담한다.'라고 규정하고 있다(생활보호법 제38조). 이를 평균하면, 중앙정부에서 생활보호 예산의 약 2/3를, 지방정부에서 약 1/3을 부담한다.

〔그림 1-2〕 국가 예산과 생활보호 예산(1984)



자료: 보건사회부, 1984.

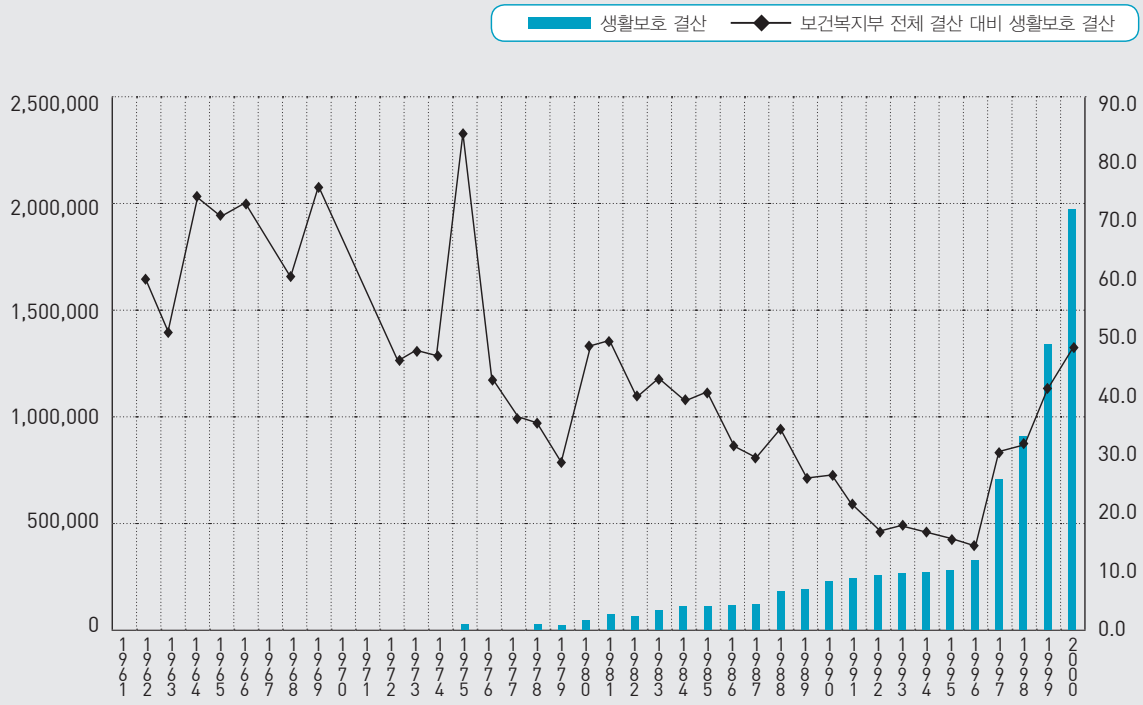
〈표 1–9〉 연도별 생활보호 예산 및 결산

(단위: 백만 원)

연도	보건복지부 전체		생활보호		비율	
	예산(A)	결산(B)	예산(C)	결산(D)	C/A	D/B
1961	1,183	1,153	701	685	59.3	59.4
1962	1,958	1,895	994	966	50.8	51.0
1963	2,932	2,886	2,102	2,099	71.7	72.7
1964	2,505	2,469	1,760	1,730	70.3	70.1
1965	2,950	2,783	2,163	2,002	73.3	71.9
1966	2,561	2,546	1,597	1,594	62.4	62.6
1967	3,093	3,084	1,877	1,876	60.7	60.8
1968	4,519	4,452	3,353	3,339	74.2	75.0
1969	4,341	4,281	2,880	2,857	66.3	66.7
1970	4,396	4,292	2,459	2,410	55.9	56.2
1971	4,918	4,789	2,253	2,245	45.8	46.9
1972	6,134	5,992	2,869	2,780	46.8	46.4
1973	6,828	6,684	3,265	3,248	47.8	48.6
1974	22,781	22,611	18,506	18,471	81.2	81.7
1975	11,126	10,728	5,085	5,015	45.7	46.7
1976	14,771	14,034	5,523	5,352	37.4	38.1
1977	52,943	52,148	18,238	18,105	34.4	34.7
1978	62,755	61,137	18,170	18,121	29.0	29.6
1979	132,088	128,933	60,560	60,010	45.8	46.5
1980	169,258	161,238	78,925	77,961	46.6	48.4
1981	183,242	174,711	69,586	68,788	38.0	39.4
1982	233,906	221,636	93,010	92,765	39.8	41.9
1983	286,407	274,959	107,628	107,280	37.6	39.0
1984	300,739	290,046	114,940	114,295	38.2	39.4
1985	344,003	337,035	108,539	108,358	31.6	32.2
1986	406,857	395,719	122,202	117,346	30.0	29.7
1987	532,206	521,763	176,249	174,712	33.1	33.5
1988	720,912	705,303	186,961	186,926	25.9	26.5
1989	938,344	923,530	235,131	234,207	25.1	25.4
1990	1,168,842	1,149,500	252,306	249,237	21.6	21.7
1991	1,470,466	1,457,553	254,966	252,943	17.3	17.4
1992	1,550,038	1,528,217	268,264	267,596	17.3	17.5
1993	1,668,025	1,653,591	270,684	270,589	16.2	16.4
1994	1,780,391	1,765,709	277,775	277,471	15.6	15.7
1995	2,008,195	1,981,866	323,144	322,870	16.1	16.3
1996	2,403,283	2,354,139	718,263	718,095	29.9	30.5
1997	2,879,648	2,829,394	926,166	916,640	32.2	32.4
1998	3,355,220	3,302,424	1,352,308	1,342,715	40.3	40.7
1999	4,189,016	4,124,892	1,983,148	1,982,246	47.3	48.1

자료: 국회, 결산보고서, 각 연도.

〔그림 1-3〕 생활보호 결산 추이



자료 : 보건복지부 내부자료

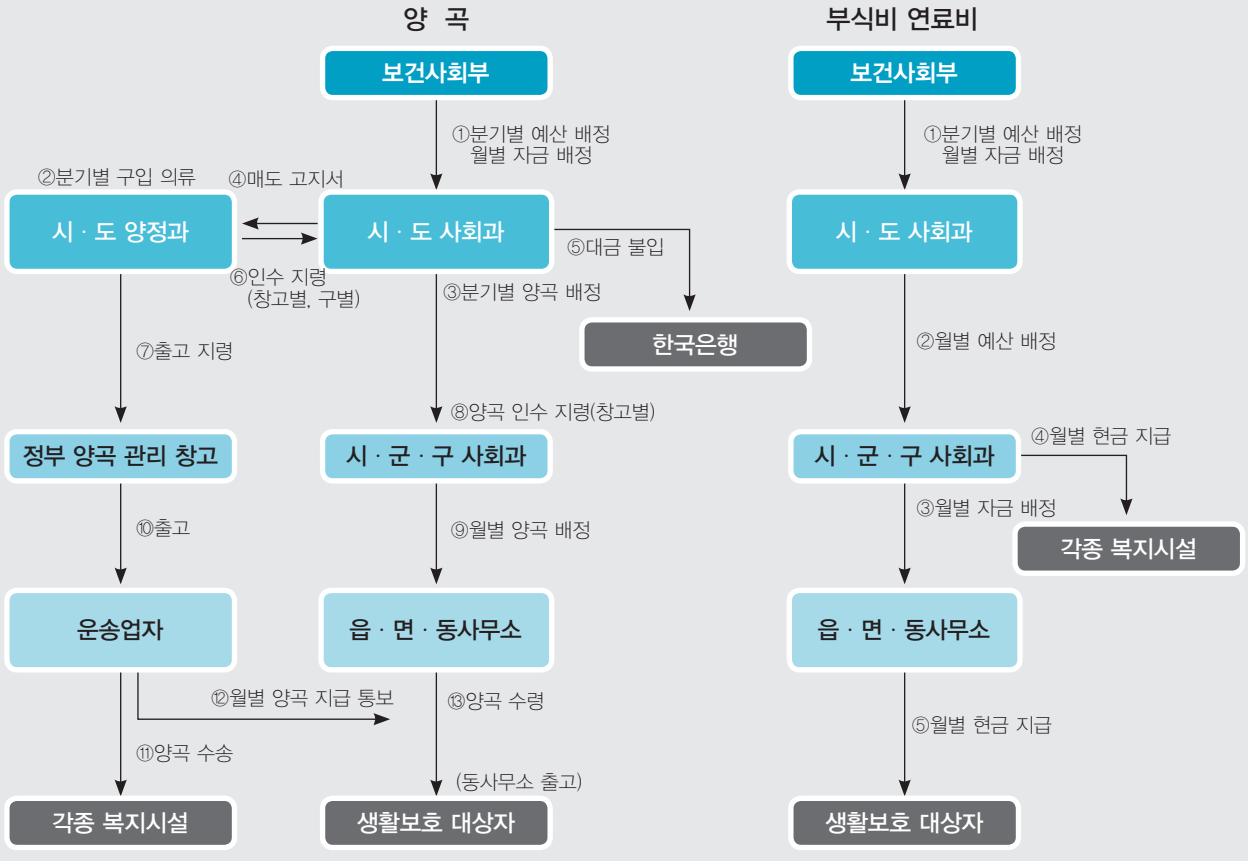
2) 전달체계

생활보호 업무는 보건사회부 생활보호과에서 기획하여 시 · 도 → 시 · 군 · 구 → 읍 · 면 · 동을 통하여 보호 대상자에게 전달된다. 이러한 체계는 오늘날 국민기초보장 업무 전달체계와 유사하다. 보호 대상자 결정 권한이 시장, 군수에게 있는 점도 오늘날과 동일하다.

시장, 군수는 매년 9월에 관할 지역 내의 생활보호 대상자 책정 기준에 해당하는 자를 조사하여 생활보호 대상자로 책정한 뒤 보호 실시(생활보호법 제17조 및 동법시행규칙 제2조)한다(보건사회부, 1984). 시장, 군수의 생활보호 대상자 조사 시 누락되었거나 신규로 생활보호 책정 기준에 해당되는 자는 읍 · 면 · 동을 거쳐 시장, 군수에게 생활보호 대상자로서 책정보호를 요청하고, 시장, 군수는 이들이 생활보호 대상자 책정 기준에 해당되는지 조사하여 생활보호 대상자로 책정, 보호한다.

당시의 생활보호는 현물(양곡) 위주였기 때문에 양곡, 부식비 및 연료비의 전달체계라는 점이 오늘날과 다른 점이다. 이를 그림으로 나타내면 다음과 같다.

〔그림 1-4〕 생활보호 전달체계(1984년)



자료: 보건사회부 보호과

1987년부터 공공복지 전달체계의 체계화 및 전문화를 기한다는 관점에서 공공부조 업무 담당을 위해 사회복지전문요원(국민기초생활보장법 제정 이후 사회복지 전담공무원으로 명칭 변경)을 일선 읍 · 면 · 동사무소에 배치하였다. 1987년 당시만 해도 49명이던 전문요원이 1991년에는 2,000명으로 증가하였고, 이후 국민기초생활보장제도가 실시되기 전인 1999년에는 4,200명으로 증가하였다. 전문요원의 배치로 기초보장 사업의 전달체계가 갖추어지자 정부에서는 1996년에 그동안 획일급여체계(1인당 일정 금액)로 제공하던 급여를 차등급여체계(소득 및 재산에 따라 구간별 정액 급여)로 전환하였다. 한편, 주택 가격 및 임대료 급상승하면서 주택 문제가 전면적이고 핵심적인 사

회 문제로 부각됨에 따라 제6공화국 정부에서는 1989년부터 저소득층을 대상으로 영구 임대 주택을 건설하여 공급하기 시작하였다.[13]

〈표 1-10〉 연도별 사회복지 전담공무원 정원 증원 추이(1987년~1999년)

(단위 : 명)

시·도별	정 원	현 원	사회복지사		
			1급	2급	3급
1987		49			
1988		47			
1990		324			
1991		2,000			
1992		2,481			
1994		3,000			
1997	3,000	2,929	2,204	456	269
1998	3,000	2,887	2,307	439	141
1999	4,200	4,095	3,416	469	210

자료: 보건복지부, 보건복지백서, 1997.

2. 자활사업

시대와 사회를 초월하여 국가에서 빈곤 정책의 일환으로 공공부조제도를 설계할 때 가장 우려하는 부분 가운데 하나는, 그것이 근로 가능한 계층의 근로 유인을 훼손할 수 있다는 것이다. 그것이 기우(奇遇)이든 사실이든 간에 이러한 우려 때문에 공공부조제도의 선정 기준에서 아예 근로 가능한 사람을 제외하거나, 포함하더라도 근로를 조건부로 하여 급여를 지급하는 장치를 두고 있다. 시민권이 발달한 나라일수록 이러한 장치는 매우 완화되고 완곡한 형태를 띠는 것이 보통이다. 그러나 1960년대에 생활보호제도가 도입될 당시까지 우리나라는 경제적 여건이 매우 어려워 공공부조에 투입할 수 있는 자원에 제한이 있었을 뿐 아니라, 경제 개발 과정에서 빈민의 노동력이 절실히 요구되었기 때문에 애초부터 근로 가능한 빈민은 생활보호제도의 선정 대상에서 제외되어 있었다. 대신 영세민 대책의 일환으로 실시되었던 공공근로나 취로사업에 투입되어 그 대가로 구호-사실은 구호라는 이름은 부적절하며 임금이나 노임이라 해야 할 것이다-를 받았다.

영세민을 대상으로 하는 이러한 자활사업의 초기 법적 형태가 1968년의 '자활지도

13] 2008년 현재 영구 임대 및 50년 국민 임대 재고량은 약 54만 9천 호에 이르고 있다.

에 관한 임시조치법(1968. 7. 23 법률 2039호)'이다. 그러나 이는 사실상 이전부터 시행되어 왔던 영세민에 대한 자조근로사업의 연장선상에 있다고 볼 수 있다. 1964년의 '행정백서'에 의하면, 사회적 · 계절적 여건 때문에 생계를 유지하기 곤란한 영세민에 대하여 1961년 이전에는 주로 무상 구호를 시행하여 왔으나, 이후부터는 '근로에 의한 구호로 시책을 전환하여 영세민의 근로 의욕을 높이고 지역 사회 발전을 촉진하였다.' 라고 밝히고 있다(대한민국정부, 1964). 영세민구호사업을 통해 구호를 받은 인원은 1962년에는 상반기 1,106,657명, 하반기 680,042명, 1963년에는 1,307,057명, 하반기 2,011,738명에 이르렀다. 이들은 주로 도로 교량, 제방 축조, 상하수도 건설 등 당시 미흡했던 사회 간접 시설을 건설하는 데 동원되었으며, 1963년에는 연인원(延人員) 26,359,554명이 근로구호사업에 참여한 것으로 나타났다.

1964년부터는 이전까지 영세민구호사업의 일환으로 시행되던 근로구호사업이 '자조근로사업'이라는 공식적 명칭하에 본격적인 자활사업으로 전개되었다. 이 사업은 근로가능한 빈민의 구호와 자활을 도모하면서 당시의 심각한 식량난을 해결하는 방안 중 하나인 농지개간사업을 결합한 것이었다. 자조근로사업의 참여자는 황무지 개간과 저수지, 수로 축조 등에 참여하였다. 1963년까지 자조근로사업의 예산은 미공법(美公法) 480호 201조에 의한 긴급 구호 양곡의 원조를 통해(75,000톤) 주로 충당되었으며, 약 200만 명이 사업에 참여해 전국의 8,810군데의 풍수해 방지와 농경지 또는 도로 복구에 참여하였다(대한민국정부, 1965).[14]

1968년에는 그때까지 법적 근거 없이 시행되어 오던 자조근로사업에 대한 법적 근거를 마련하기 위하여 '자활지도에 관한 임시조치법(1968. 7. 23 법률 2039호)'을 제정하였다. 이 법은 영세민에게 단기적인 생활보호를 실시하는 동시에 항구적인 자립책을 강구하도록 하는 데 목적이 있다. 이 법에 의한 자활대상자는 1968년 당시 230만 명(48만 가구)에 달하였으며, 그 재원은 주로 외원 양곡과 정부 부담자원으로 충당되었다(보건사회부 사회보장심의위원회, 1968).[15]

자활지도에 관한 임시조치법을 근거로 해서 이전까지 실시되어 오던 자조근로사업은 그 명칭이 자활지도사업으로 변경되었다. 1972년의 경우 자활지도사업에 투입된 총 자원은 35억 원(미국 잉여 농산물 원조 양곡 2만 톤 포함)에 이르렀고, 전국에 3,903군데 사업장을 통하여 110만여 명의 영세민을 대상으로 사업이 실시되었다(대한민국정부, 1973). 그러나 1964년부터 1969년까지 연평균 46억 규모로 실시되어 왔던 자조근

14) 이전까지는 외국 민간 원조단체에서만 PL 480-Ⅲ양곡으로 영세민정착사업을 추진하여 왔으나, 1964년부터는 PL 480-Ⅱ양곡으로 정부 주도의 영세민 자조사업을 실시하게 되었다(대한민국 정부, 1967).

15) 1965년부터 1970년까지 정부에서 생활보호법, 재해구호법, 자활지도에 관한 임시 조치법 등에 의거 요보호 대상자에 대하여 거택보호, 시설수용보호, 자활지도사업 및 재해구호사업의 실시를 위하여 투입한 양곡은 7억 2470만kg(백미 3억 2793만kg)에 이르렀다. 또한, 같은 기간 동안 거택보호자에게 투입된 양곡대금은 45억 5200만 원, 거택보호자 중 연인원 28,300명의 사망자에게 지급된 장례비는 5,700만 원이었다(대한민국정부, 1972).

로사업은 자활지도사업으로 변경되면서 오히려 예산 규모가 연차적으로 감소하였으며, 1973년부터는 외원이 완전히 중단되면서 정부 예산 8억 원만으로 사업이 추진되었다(대한민국정부, 1975).

1974년에는 1 · 14 대통령 긴급조치 제3호[16] 공포의 후속 조치 중 하나로 '영세민 긴급취로구호 대책 요강'이 마련되어 이 사업이 전국적인 규모로 실시되었다. 이는 당시 1차 석유 파동으로 큰 어려움을 겪던 영세민의 빈곤 문제가 사회 문제로 대두되면서 단행된 일시적인 정책이었다. 1974년의 경우, 영세민 긴급취로구호사업의 대상은 43만 4천 세대(도시 영세민 18만 5천 세대와 농어촌 영세민 24만 9천 세대), 199만 5천 명으로서, 이는 당시 총인구의 약 6%에 이르는 인원이었다. 이들의 생활 수준은 월 평균 가구 소득 25,000원 미만이었다. 이 사업에 투입된 150억 원의 예산은 당시로서는 매우 큰 규모의 사업이었다. 사업의 기본 방침으로는 첫째, 경기 후퇴의 영향이 특히 도시에 미칠 것을 감안하여 도시 사회 안정에 중점을 두었으며, 둘째, 특히 어려운 처지에 있는 도시 변두리 재해 지구 등 취약 지구의 영세민과 원호 대상자를 우선 취로 구호하도록 하였고, 셋째, 영세민들의 취로가 용이한 취로 집약적인 사업으로써 전국 영세민들이 고루 취로할 수 있도록 소규모 사업을 추진하도록 하였다. 사업 선정의 우선 순위는 ① 도시 토목 사업, ② 하천, 도로, 제방 등의 개 · 보수, ③ 농로 개설 사업, ④ 농업용수 사업, ⑤ 기타 지방 장관이 필요하다고 인정하는 사업의 순이었다.

영세민 긴급취로구호사업은 1975년부터 새마을운동의 일환으로 추진하도록 하였는데, 그 명칭도 '새마을 노임소득사업'으로 개칭하여 추진되었다(대한민국정부, 1976). 사업 예산 또한 국비 250억 원과 지방비 51억 원으로 증가하였다. 1976년의 새마을 노임소득사업은 영세민과 실업자 등 446,881세대를 대상으로 국고 150억 원과 지방비 50억 원으로 연인원 12,845천 명을 9,726개 사업장에 취로하도록 하여 세대당 평균 27,513원의 노임소득을 지급하였다(대한민국정부, 1977). 이후 1979년까지도 새마을 노임소득사업이 영세민 자활사업으로서의 역할을 수행하였으나, 1979년 10 · 26 사태로 새로운 군사정권이 들어서면서 사실상 사업이 종결되었다.

제5공화국에서는 출범과 함께 복지 사회의 건설을 국정 지표의 하나로 내세우며 생활보호 대상자에 대한 국가의 적극적인 자활 지원 방안을 모색하게 되었다. 지금까지 실시되었던 생활보호사업의 평가와 아울러 적극적인 지원 방안을 강구하기 위하여 영세민종합대책(1982. 2)을 수립하였다(보건사회부, 1984). 그 주요 내용은 첫째, 근로능력이 없는 생활보호 대상자에 대한 생활보호 수준을 연차적으로 향상시켜 최저 생활을

16) 1972년 10월 유신 통치가 단행되면서 이에 대해 반대하는 민주화 세력을 억압하기 위해 발표된 것이 대통령 긴급조치 제1호와 제2호였다. 이에 비해, 대통령 긴급조치 제3호는 제1차 석유 파동 등의 여파로 나타난 고실업과 물가 상승 압력 등에 대응하고 악화된 민심을 수습하기 위한 조치의 일환으로 발표되었다. 이 조치의 주요 내용은 소득세, 통행세 등 조세의 특례 규정이 핵심을 이루고 있으며, 근로 조건 개선, 물가 안정을 위한 부당 이득세 신설, 정부 예산 조정 등에 관한 내용을 규정하고 있다(국가기록원).

보장하고, 둘째, 직업 훈련지원 대상자의 연차적 확대와 함께 직업 훈련지원사업의 효과를 제고하기 위하여 훈련 대상자의 가족생계비를 지원하며, 셋째, 대도시에 거주하는 생활보호 대상자의 자활 지원과 대도시 인구 분산 효과를 동시에 거둘 수 있도록 대도시 영세민 지방 이주 지원사업을 실시하고, 넷째, 생활보호 대상자의 자활 지원을 위한 금융제도로 생업자금 융자사업을 실시하며, 다섯째, 생활보호위원회의 조직과 기능을 강화하고 일선 생활보호 전달체계의 인력보강을 위한 복지위원과 복지요원을 두도록 하는 생활보호관리체계를 개선하는 것 등이었다.

이러한 제도의 확대 시행과 함께 관계 법령을 보완 정비하였는데, 단순 생계 구호법인 생활보호법을 전면 개정(1982. 12. 31 법률 제3623호)하여 생활보호 대상자에게 생계구호뿐 아니라 이들의 적극적인 자활 지원까지를 규정하도록 하였으며, 취로사업의 근거 규정인 자활지도에 관한 임시조치법을 폐지(1982. 12. 31)하여 그 내용을 자활보호의 일부로 규정하였다.[17] 또한, 생활보호 대상자의 중학교 과정 수업료 지원 규정을 폐지(1983. 12. 30)하고 이를 교육보호로 규정하였으며, 이에 맞추어 동법시행령의 개정(1983. 12. 30)과 시행규칙을 제정(1984. 3. 31)하였다.

이와 같이 1980년대 이후에는 공적부조로써 생활보호사업의 골격과 사업 방향을 마련하게 됨으로써 생활보호 대상자에 대한 기본 제도가 확립되었다. 즉, 생계급여를 지급받는 거택보호의 대상은 여전히 노쇠자, 폐질자 등 근로무능력자로 한정되었지만, 급여의 종류에 자활보호와 교육보호를 추가함으로써 기존에 생활보호법 밖에 놓여 있던 일부 근로 가능 영세민을 제도의 테두리 내에 포함한 것이다. 자활급여와 교육급여를 받는 사람들은 주로 생활보호 대상자의 범위 중 생활보호법 제3조 제1항의 '임산부'와 '기타 생활이 어려운 자로서 보호 기관이 이 법에 의한 보호를 필요로 한다고 인정하는 자'에 해당하는 사람들이었다. 자활보호 대상자는 생계보호는 받지 못하지만, 의료보호(2종), 자활보호, 교육보호, 해산보호 등을 받을 자격이 주어졌다.

생활보호법상의 자활보호(법 제 11조)에 의해 추진된 지원의 종류는 자활에 필요한 금품의 지급 또는 대여, 자활에 필요한 기능 습득의 지원, 취업 알선, 취로사업 실시에 의한 자활 지원 등이었다(보건사회부, 1984).

직업 훈련 대상자는 생활보호 대상자로 책정된 자 중 취업에 필요한 기능 습득을 희망하는 15~30세 미만(미장, 목공 직종은 45세 미만)에 해당하며, 각 훈련기관 입소 기준에 적합한 자로 하였다. 이들 중 읍 · 면 · 동 새마을추진협의회에서 추천한 자로서, 대도시에서 중소 도시와 농촌에 이주 정착을 희망하는 자, 자립 · 자활 의욕이 왕성한 자, 책임감과 사명감이 투철하며 신체 건강한 자, 생활보호 대상자 중 가장 생활이 곤

17) 이에 앞서 1981년 '생활보호 대상 영세민조사'(1980. 4. 1 기준)를 거택 보호 대상조사와 함께 실시하였다. 조사 결과 영세민의 수는 1980년 약 150만 명(324,507가구), 1981년 약 170만 명(370,321가구)으로 나타났다. 1981년 기준으로 영세민의 62%가 농어촌에 거주하고, 25.9%는 대도시에 거주하며, 12.1%는 중소 도시에 거주하는 것으로 조사되었다.

란한 자, 훈련 기간 중 거주지를 떠나 훈련생활을 하는데 지장이 없는 자를 우선적으로 선정하였다. 이들에 대해서는 훈련소 입소를 원칙으로 하여 입소 전에는 입소에 필요한 제반 준비를 할 수 있도록 1인당 훈련 준비금으로 20,000원을 지급하고, 훈련 기간 중에는 매월 1인당 20,000원의 훈련수당을 지급하였다. 또한, 훈련생 중 훈련기관에 식비를 납부해야 하는 자에 대해서는 1인당 매월 식비 20,000원을 지급하였다. 훈련 종료 후 취업할 경우 1인당 훈련 준비금 50,000원을 지급하였으며, 1982년 7월부터는 훈련생 중 자녀가족의 생계가 곤란한 경우 부양가족 3인까지 가족 1인당 매월 22,000원의 가족생계비를 지급하였다. 훈련기관 및 훈련직종은 노동부 관할 24개 공법인 직업 훈련원에서 실시하는 기계 공작 외 27개 직종, 자치단체 관할 15개 공공 및 농촌직업 훈련소와 동 훈련소에서 실시하는 건축, 목공 등 26개 직종, 전국 사설 강습소의 기술 계열 자동차 운수 등 41개 직종이었다(보건사회부, 1983).

보건사회부에서 저소득층을 대상으로 실시하던 공공직업 훈련사업은 유사계층을 대상으로 각 부처에서 분산 실시함으로써 예산이 낭비되고 훈련사업의 효율성이 떨어진다는 이유로 1993년부터는 행정 권한의 위임 및 위탁에 관한 규정(대통령령 제13823호, 1992. 12. 31)에 따라 노동부에 위탁하여 통합 실시하는 것으로 변화하였다(보건복지부, 1995). 노동부 이관 이전의 직업 훈련 추진 실적은 아래 표와 같다.

〈표 1-11〉 연도별 직업 훈련 추진 실적

(단위: 명, %)

	훈련 목표	입소	퇴소		수료	자격취득		취업	
			퇴소 인원	퇴소율		취득 인원	취득률	취업 인원	취업률
1981	2000	3,466	548	16	2,918	1,914	66	2,591	89
1982	4,368	4,626	481	10	4,145	2,370	57	3,593	87
1983	4,000	5,011	598	12	4,413	3,372	76	3,800	86
1984	4,400	5,095	512	10	4,583	3,470	76	3,715	81
1985	4,547	5,675	472	8	4,881	3,666	75	3,828	78
1986	5,000	6,492	526	8	5,583	4,090	73	4,236	76
1987	7,000	9,034	611	7	6,346	4,535	71	5,163	81
1988	8,000	10,413	748	7	9,849	7,078	72	8,133	83
1989	12,000	16,628	949	6	12,672	7,776	61	9,730	77
1990	15,000	16,362	3,368	21	15,813	9,527	60	11,389	72
1991	20,000	14,794	3,118	21	11,231	6,200	55	7,436	66
1992	20,000	19,530	4,135	21	12,327	5,166	42	5,901	48
1993		22,401	3,536	16	15,331	5,045	33	7,961	52
1994		9,089	1,308	14	6,251	1,828	29	3,171	51
1995		4,871	604	12	3,391	983	29	1,709	50
1996		3,500	491	14	2,224	647	29	1,182	53

자료: 보건복지부, 보건복지백서, 1997.

1982년 7월 1일부터 실시된 영세민 생업자금 대여사업은 재무부 자금특별회계에서 50억 원씩을 확보하여 농업협동조합과 국민은행을 통하여 읍 · 면 · 동장의 추천을 받은 생활보호 대상자에게 200만 원을 한도로 생업자금을 융자 지원하는 내용이다. 융자 조건은 연리 10%이며, 6개월 거치 후 100만 원 이하는 24개월, 100만 원 초과 200만 원까지는 36개월 상환으로 되어 있다(보건사회부, 1983).

본격적인 산업화와 동시에 인구의 도시 집중이 가속화되면서 저소득 밀집 지역의 주택, 환경, 위생 등의 문제가 사회 문제로 대두하였다. 이에 따라 정부에서는 저소득층의 지방 이주를 장려하는 정책을 추진하였다. 1987년까지 서울, 부산에 거주하는 생활보호 대상자 중 자활보호자가 농어촌으로 이주를 희망할 경우 이주비 80만 원을 지원하는 수준이었으나, 1988년부터는 이를 120만 원으로 인상하고, 전출 시 특별지원금 50만 원, 300만 원 한도의 생업자금 융자, 6~12개월까지 거택 보호 수준의 생계보호 등 좀 더 다양한 지원을 제공하였다(보건사회부, 1988). 그러나 지방 이주 희망 가구의 감소와 취업 및 교육 기회의 부족, 상대적으로 불리한 농어촌 지역의 자활 여건 등으로 1990년부터 저소득층 지방 이주 사업은 폐지되었다(보건사회부, 1990). 1989년까지의 지방 이주 사업 추진 실적은 아래 표와 같다.

〈표 1-12〉 연도별 생업자금 추진 실적

(단위: 백만 원)

연도	총예산	융자 조건			실적	
		한도액	조건	이자액	대상	융자액
1982	5,000	2	2년 거치, 2년 상환	연10%	2,664	3,384
1983	5,000	2	〃	〃	3,948	5,629
1984	5,000	2	〃	〃	3,663	5,556
1985	5,000	2	〃	〃	3,124	4,371
1986	5,000	2	〃	〃	2,784	3,850
1987	20,000	3	5년 거치 5년 상환	연8%	6,145	12,479
1988	30,000	3	〃	〃	9,026	19,315
1989	20,000	4	〃	연6%	9,322	22,647
1990	24,000	4	〃	〃	6,847	19,822
1991	28,000	4	〃	〃	6,494	19,428
1992	28,000	5	〃	〃	8,006	30,636
1993	28,000	7	〃	〃	5,537	26,479
1994	28,000	7	〃	〃	4,904	25,670
1995	36,000	9	〃	〃	4,989	33,364
1996	49,000	10	〃	변동 금리 6%	4,464	38,570
1997	49,000	12	〃	변동 금리 6.5%	2,281	30,487
1998	45,000	12	〃	변동 금리 6.0%	2,992	32,399
1999	35,000	12	〃	변동 금리 9.5%	2,925	32,154

자료: 보건사회부 · 보건복지부, 각 연도.

마지막으로, 취로사업은 1982년 생활보호법의 전면 개정 이전에 영세민을 대상으로 하던 자조근로사업의 연장선상에서 실시되었으며, 기술이나 경험이 부족한 근로 가능 저소득층은 새마을 소득증대사업, 낙후마을 개발사업, 환경정비사업 등에 투입함으로써 저소득층의 생활보호와 주민 숙원 사업 달성의 이중적 효과를 거두고자 한 사업이었다(보건사회부, 1988). 1988년까지는 양곡으로 일당을 주로 지급하였으나, 1989년부터는 현금으로 지급하게 되었으며, 1989년 노임은 일당 6,500원이었다. 초기에 근로 가능자를 주로 대상으로 하던 취로사업은 1990년대에 들어 거택 보호 대상자를 포함한 근로 미약자(노인, 부녀자, 장애인)를 우선적으로 참여시키고, 사업의 내용도 별도의 사업 설계와 자재가 필요 없는 경노무로 할 수 있는 사업을 주로 선정함으로써 그 성격이 초기 사업과는 상당히 달라졌다. 이에 따라, 대상 인원과 사업비도 크게 줄어들다가 1993년을 마지막으로 사실상 사업이 종결되었다. 다만, 1998년 외환위기에 따라 국고 지원사업으로 특별취로사업을 일시 재개하였다. 연도별 취로사업의 연참가 인원과 총 사업비는 아래 표와 같다.

〈표 1-13〉 연도별 저소득층 지방이주 추진 실적

(단위: 세대, 명)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
세대	626	1,413	1,476	1,559	925	930	357	117
인원	2,587	6,287	6,259	6,168	3,531	3,556	1,372	439

자료: 보건사회부 내부자료, 각 연도.

1996년 6월부터는 저소득 밀집 지역 5군데(서울 3, 인천, 대전)에 사업비 5억 원(사회복지사업기금)을 투자하여 자활지원센터 시범 사업을 실시하였으며, 1997년에는 시범 사업 분석평가 모형을 개발하여 전국 5군데(서울, 부산, 대구, 광주, 경기)에 추가적으로 시범 사업을 실시하였다. 자활지원센터는 생활보호 대상자뿐 아니라 저소득 근로 여성이나 일용근로자 등 복지정책에서 소외된 저소득층을 대상으로, 단순한 물질적 지원에서 벗어나 일할 수 있는 기회를 제공하고, 공동작업, 취업알선, 자영업 지도 등으로 자립할 수 있도록 지원하는 복지 기능을 수행하였다(보건복지부, 1996, 1997).

〈표 1-14〉 연도별 취로사업 추진 실적

(단위: 명, 백만 원)

	취업 연인원	사업비
1981	3,676	13,479
1982	11,068	47,963
1983	2,207	10,740
1984	3,172	19,519
1985	5,851	31,858
1986	4,549	25,166
1987	5,280	45,000
1988	4,814	40,000
1989	2,164	23,446
1990	1,793	17,727
1991	1,545	15,994
1992	832	10,000
1993	762	10,000
1998	1,390	30,000
1999	7,574	150,000

자료: 보건사회부 · 보건복지부 내부자료, 각 연도.

3. 의료보호제도

가. 의료보호제도의 도입과 변천

광복 이후 의료보호에 대한 최초의 법적 규정은 1961년 생활보호법에 나타나고 있다. 동법 제5조에서 보호의 종류를 생계보호, 의료보호, 해산보호, 상장보호로 명시함에 따라 의료보호가 처음으로 제도화된 것이다. 이 중 의료보호에 대한 구체적인 규정인 동법 제9조에 의하면, 의료를 필요로 하는 보호자에 대하여 진료, 의학적 처치, 수술과 기타의 치료와 시술, 약제 또는 치료 재료의 급부, 병원 또는 진료소 수용, 간호, 이송, 운반 기타 의료 목적을 달성하기 위한 조처 등을 행하는 것으로 되어 있다. 또한, 동법 제10조에 의해 피보호자는 국가에서 경영하거나 지방자치단체에서 경영하는 의료 시설, 보호 기관에서 특히 지정하는 의료 시설에서 필요한 의료 조치를 받게끔 하고 있다. 그러나 이에 상응하는 시행령이 미비함에 따라 실제 의료부조는 극히 제한된 범위에서 행해졌다.

이 당시의 의료사업은 두 가지 방식으로 이루어졌다. 그 하나는 생활보호 대상자에게 가구별로 생활보호진료권을 발부하여 보건소, 보건 지소 및 관할 시 · 도립 병원에서 생활보호 대상자의 진료를 전담하도록 하여 통원 치료 및 입원조치 등의 의료구호를 실시하는 것이었다. 이는 국가공립의료기관에서 실시하는 무료 진료였으므로 진료

내용이 빈약하여 의료보장으로서의 실효를 거두기에는 크게 미흡하였다(정무권, 1993; 문옥륜, 2008:2 재인용). 또 다른 하나는 주로 도시 지역에서 민간 의료 기관이나 지역 의사 단체에 일정한 수의 가난한 환자를 배정하여 진료를 받게 하거나 의료 공급자들이 순회 진료를 실시하도록 권장하고, 이에 대한 실적을 보고받는 것이었다. 이러한 진료는 전형적인 공급자에 의한 자선적 의료 서비스였으며, 일반 진료와는 진료 내용이나 서비스의 질에서 차이가 날 수밖에 없었다. 이러한 민간 부문에서의 자선적 의료 서비스 제공은 의료보호법이 정식으로 발효되었던 초창기에는 의료봉사사업이라는 명칭으로 한동안 존속했지만, 곧 폐지되었다(문옥륜, 2008:2).

이 시기(1961~1976년) 동안 무료 구료 실적은 특히 외래에 있어 해마다 큰 편차를 보이고 있다. 1961년에 외래 구료자 수는 100만 명을 약간 초과하였으나, 1966년에 와서는 약 250만여 명에 이르렀으며, 1970년에는 다시 140만여 명으로 축소되었다가 1973년에는 270만여 명에 이른다. 이러한 결과는 당시의 의료구호가 수요자, 즉 의료구호가 필요한 사람의 욕구에 의해 결정되기보다는 공급자, 즉 국가 기관의 재정적 여력과 민간 동원 능력 등에 의해 결정되었음을 시사한다고 볼 수 있다. 이와 같이 국가 및 민간 단체에서 의료보호를 실시하여 왔으나 종합적이고 체계적인 제도로 정립되지 못했기 때문에 저소득자 전체에 걸친 의료보호의 실효를 거둘 수 없었다(보건사회부, '보건사회백서', 1981~1995).

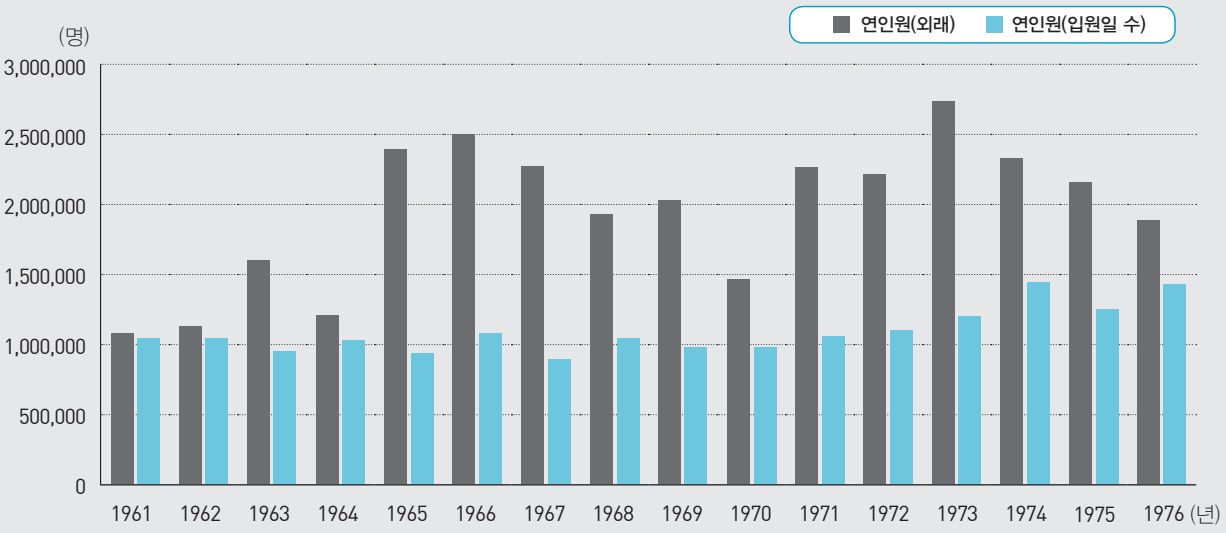
〈표 1-15〉 무료 구료 실적

(단위 : 명, 일)

구분	외래(out-patients)			입원(in-patients)		
	소계 (연인원 – total visits)	신래	재래	입원	퇴원	연 입원일수 (total No. of bed-days)
1961년	1,073,095	236,015	837,080	31,230	230,682	1,048,194
1962년	1,105,265	331,526	773,739	30,421	531,297	1,049,887
1963년	1,577,082	484,668	1,092,144	33,006	836,994	952,888
1964년	1,211,903	702,503	1,509,400	44,322	333,969	994,057
1965년	2,373,467	1,043,482	1,329,985	31,140	130,783	927,507
1966년	2,457,108	829,462	1,627,646	42,153	244,045	1,065,803
1967년	2,231,225	786,274	1,444,951	27,452	426,732	893,425
1968년	1,899,613	750,239	1,449,374	34,509	633,076	1,046,386
1969년	1,977,484	880,468	1,097,016	28,272	27,764	966,731
1970년	1,431,549	565,524	866,025	22,443	22,013	945,007
1971년	2,204,807	118,967	1,085,840	22,044	24,087	1,054,615
1972년	2,153,228	967,903	1,185,325	26,848	29,404	1,079,961
1973년	2,708,518	1,232,850	1,475,668	30,443	28,838	1,155,789
1974년	2,297,226	947,507	1,349,719	27,760	26,130	1,449,900
1975년	2,141,845	900,875	1,240,970	35,741	41,114	1,246,783
1976년	1,904,398	741,024	1,163,374	35,097	37,934	1,442,309

자료: 보건복지부, 보건복지통계연보, 각 연도.

〔그림 1-5〕 무료 구료 실적: 외래 및 입원



자료 : 보건복지부 내부자료

이후 제4차 5개년 경제개발계획(1977~1981)의 중점 목표를 '착실한 성장과 사회개발'로 정하여 사회 부문의 개발을 중요 분야로 설정함에 따라, 1976년 6월 대통령의 특별 지시에 의해 영세민에 대한 의료보장책을 강구하도록 함으로써 1977년 1월부터 의료보호사업을 추진하게 되었다(보건복지부, 2008).[18] 당시 보건사회부에서는 그동안 사회보장심의위원회(사보심)에서 연구해 온 '국민의료시혜확대책'을 발의했는데, 그 내용을 요약하면 다음과 같다(손준규, 1981: 문옥륜, 2008:3 재인용).

① 생활 능력이 없는 생활보호 대상자의 진료비는 그 전액을 국가에서 부담한다.
② 월 소득 3만 원(농촌) 내지 4만 원(도시) 이하의 영세민의 진료비 중 30%는 국가에서 보조하고, 나머지 70%는 국가에서 대불하되 수혜자로 하여금 1~3년 내에 분할 상환하도록 한다.
③ 그 외의 국민들은 직장별, 지역별 보험 조합을 구성하여 진료를 받게 된다.

18) 당시 의료와 관련된 사회 문제가 빈발하였고, 특히 입원 보증금이나 치료비 문제로 위독한 환자가 제대로 치료를 받지 못하는 불상사가 자주 일어났다. 이러한 상황에서 1976년 6월 16일에 대통령은 '저소득층에 대한 의료혜택'을 지시했고, 동년 6월 19일에는 남덕우 부총리가 4차 경제 개발 5개년을 확정, 발표하면서 사회 개발 분야에도 역점을 두어야 한다고 말했다(문옥륜, 2008).

이러한 의료보호제도를 실시하게 된 배경에는 1970년대 초반 경제 위기와 소득 격차 심화[19]로 야기된 정권의 정당성 위기, 의료문제의 사회 문제화와 이러한 비인간적 의료문제에 대한 북한의 선전 공세 등이 영향을 미친 것으로 보인다. 이러한 배경 하에, 의료비 지불 능력이 없는 저소득계층에게 의료보호를 확대할 필요성이 인정됨으로써 1977년 1월 4일에 의료보호에 관한 규칙을 제정하였고, 동년 12월 31일에는 생활보호법으로부터 의료보호를 분리, 독립시켜 의료보호법을 제정하게 되었다. 1978년 5월 23일에는 동법 시행령이 제정되었으며, 같은 해 9월 1일에는 시행규칙이 마련됨에 따라 의료보호제도 실시의 제도적 기반이 완비되었다. 이에 따라 1978년부터 생활보호자에 대한 실질적인 의료보호제도[20]가 실시되었다.

〈표 1-16〉 의료보호 시행까지의 연혁

연 도	내 용
1961. 12	• 생활보호법 제정 ※의료보호에 관한 규정 최초 제정 : 시행령 미비로 미실시
1976. 10	• 생활보호자를 대상으로 주로 국 · 공립의료기관에서 무료 의료구호사업으로 실시
1977. 1	• 의료보호에 관한 규칙 제정 – 생활보호의 일부분으로 의료보호사업 시작
1977. 12	• 의료보호법 제정(12. 31) – 생활보호 대상자, 사회복지시설 수용자, 이재자, 국가유공자, 중요 무형 문화재 등을 대상으로 의료보호사업을 독자적으로 실시, 1종 거택보호자 황색카드, 2종 자활보호자 녹색카드로 구분
1978. 5	• 의료보호법시행령 제정(5. 23)
1978. 9	• 의료보호법시행규칙 제정(9. 1) – 1종은 보호비용 전부, 2종은 1차 진료 시 보호비용 전부, 2차 진료 시 보호비용의 30%를 의료보호기금에서 지원

자료: 보건복지부, **의료급여사업안내**, 2009.

19) 1970년 대비 1978년의 상위 20%의 소득 점유율은 41.6%에서 46.7%로 5.1%p 증가한 반면 하위 40%의 소득 점유율은 19.5%에서 15.4%로 오히려 4.2%p나 하락하였다.

20) 1977년 말에 이르러 종전의 유명무실했던 의료보호사업을 생활보호법으로부터 분리, 독립시켜 의료보호법(법률 3076호)을 제정 · 공포하여 1978년부터 시행하였다.

나. 의료보호법상의 선정과 급여

1) 선정

1977년 12월 31일 제정된 '의료보호법'은 모법인 '생활보호법'과 입법 목적, 보호 대상, 보호 기관 등 전반적인 법체계는 유사하다. 따라서, 의료보호 대상자는 생산 수단을 일시적 또는 영구적으로 상실하였거나 일정한 소득이 있어도 생활비가 미달되어 질병에 이환되었을 경우 치료비가 없어 진료를 받을 수 없는 저소득자를 대상으로 한다. 입법 당시 구체적으로 제도의 혜택을 받는 보호 대상자의 범위는 다음과 같다(의료보호법 제4조, 1977. 12. 31).

〈의료보호법 제정 당시 의료보호 대상자(의료보호법 제4조, 1977. 12. 31)〉

1. 생활보호법에 의하여 생계보호 대상자로 결정된 자
2. 사회복지사업법에 의한 사회복지시설에 수용 중인 자
3. 재해구호법의 규정에 의한 이재자
4. 국가유공자등특별원호법의 적용 대상자 및 그 가족과 군사원호보상법의 적용 대상자 및 그 가족으로서 원호처장의 요구로 보건사회부 장관이 의료보호가 필요하다고 인정한 자
5. 문화재보호법에 의하여 지정된 중요 무형문화재 보유자 및 그 가족으로서, 문화공보부장관의 요구로 보건사회부 장관이의료보호의 필요하다고 인정한 자
6. 기타 생활 유지 능력이 없거나 생활이 어려운 자로서, 대통령령으로 정하는 자

여기에 더하여 1978년에는 월남귀순자를, 1993년에는 귀순북한동포보호법의 적용을 받는 자 및 가족을 의료보호 대상에 추가로 포함시켰다.

생활보호 대상자 중 65세 이상 노인, 18세 미만의 아동, 불구폐질자로서 부양의무자가 없거나, 있어도 부양할 능력이 없을 때에는 무료 대상자로 책정하며(황색카드), 일정한 소득원은 있으나 생활비가 미달되는 자 또는 임산부에 대하여는 일부 유료 대상자로 책정(녹색카드)하여 보호를 시행하였다. 1983년부터는 생활 무능력자(무료 대상자)는 1종 의료보호 대상자로, 저소득층(일부 유료 대상자)은 2종 의료보호 대상자로 그 명칭이 변화되어 국민기초생활보장법 제정 때까지 유지되었다. 1981년부터 1, 2종에 더하여, 2종과 유사하지만 자부담률이 조금 더 높게 설정되는 3종 의료보호제도(청색카드)가 신설되었으나 이듬해인 1982년 상반기에 폐지되었다. 1986년에는 다시 3종과 유사한 의료부조 대상자 제도를 신설하여 1993년까지 운용하였으나, 전 국민을 대상으로 의료보험제도가 정착됨에 따라 1994년에 이 제도 역시 폐지되었다. 앞서 3종 의료보호 대상자들 중 상당수가 2종 대상자로 흡수된 반면, 의료부조 대상자는 대부분 의료보험으로 흡수된 것으로 보인다.

〈표 1-17〉 의료보호 대상자 선정과 관련된 제도 주요 연혁

연 도	내 용
1976. 10	• 생활보호자를 대상으로 주로 국 · 공립의료기관에서 무료 의료구호사업으로 실시
1977. 12	• 의료보호법 제정(12. 31) – 생활보호 대상자, 사회복지시설 수용자, 이재자, 국가유공자, 중요 무형 문화재 등을 대상으로 의료보호사업을 독자적으로 실시, 1종 거택보호자 황색카드, 2종 자활보호자 녹색카드로 구분
1978. 12	• 의료보호법 개정(12. 6) – 월남 귀순 용사에 대하여 의료보호 실시
1980. 11~12	• 의료보호법시행령 개정(11. 5), 동법 시행규칙 개정(12. 12) –1981년부터 2종 자활보호자와 유사한 자를 3종(청색카드)으로 신설
1982. 7	• 의료보호법시행규칙 개정(6. 30) – 3종 대상자를 2종 대상자로 흡수 통합
1989. 7	• 전 국민 의료보험 시대 개막
1993. 6	• 의료보호법 개정(6. 11) – 귀순북한동포보호법의 적용을 받는 자 및 가족에 대한 의료보호 실시
1994. 1	• 의료보호법시행령 개정(1993. 12. 31) – 전 국민의료보험 실시로 의료부조제도 폐지
1996. 12	• 의료보호법 개정(12. 30) – 의사상자에 대한 의료보호 적용 시점을 행위를 한 날로 소급할 수 있도록 함
1997. 2	• 광주민주화운동관련자보상등에 관한 법률 제정(1. 13 제정, 7. 13 시행)
1997. 9	• 의료보호법시행규칙 개정(9. 1) – 의료보호증 외관을 의료보험증과 동일하게 통일 – 의료보호를 받기 위한 사전 절차 및 관련 서식을 간소화
1998. 7	• 한시적 생계보호자 98년 31만 명, 99년 57만 명으로 확대 결정

자료: 보건복지부, **의료급여사업안내**, 2009.

다음의 표에서 보는 바와 같이, 의료보호 대상자 수는 주로 2종과 3종(1986년 이후는 의료부조 대상자) 대상자의 증감에 따라 크게 변화하였다. 즉, 주로 근로무능력자를 대상으로 하는 1종 의료보호 대상자는 1980년 이래로 60만 명선을 유지하였으나, 2종 의료보호 대상자는 기존의 3종 대상자를 흡수한 1982년에 3,086,000명으로 최대치를 기록한 후 점차 감소한 이래 1998년 이후에는 100만 명 밑으로 떨어졌다. 1986년에서 1993년까지 운용되던 의료부조 대상자 역시 제도 운용 첫해 1,924,000명으로 최대치를 기록하였지만, 이후 급격하게 줄어들어 1993년에는 120,000여 명에 불과하였다. 전체 인구에서 의료보호 대상자가 차지하는 비중은 제도 도입 첫해인 1977년의 5.8% 수준이었다. 이후 2, 3종 의료보호 대상자의 변화에 따라 약간의 등락을 거듭하며 1986년 10.2%로 정점을 이루다가 점차 그 비중이 줄어들어 1996년에는 전체 인구의 2.8% 수준으로 떨어졌다. 이는 한편으로는 시혜적 차원이 강하였던 당시 의료부조의 성격 때문에 국가의 재정 여력과 의지에 따라 보호 인원을 조정한 결과로 볼 수 있으며, 다른 한편으로는 1977년 대기업부터 도입된 의료보험제도가 1988년을 기점으로 전 국민으로 확대되면서 상대적으로 의료보호의 필요성이 줄어든 데 따른 결과로 볼 수 있다.

〈표 1-18〉 의료보장 적용 인구가 전체 인구 중에서 차지하는 비율 변화

(단위 : 천 명, %)

	1977년	1986년	1996년
의료보호(급여)	2,095 (5.8)	4,386 (10.2)	1,288 (2.8)
	1종 24% 2종 76%	1종 15% 2종 41% 의료부조 44%	1종 39% 2종 61%
건강보험	3,200 (8.8)	19,361 (45.2)	44,603 (98.0)
전체 인구	36,412 (100.0)	42,869 (100.0)	45,524 (100.0)

자료: 보건복지부, 2008.

〈표 1-19〉 연도별 의료보호 수급자 수(1977~1999)

(단위 : 명)

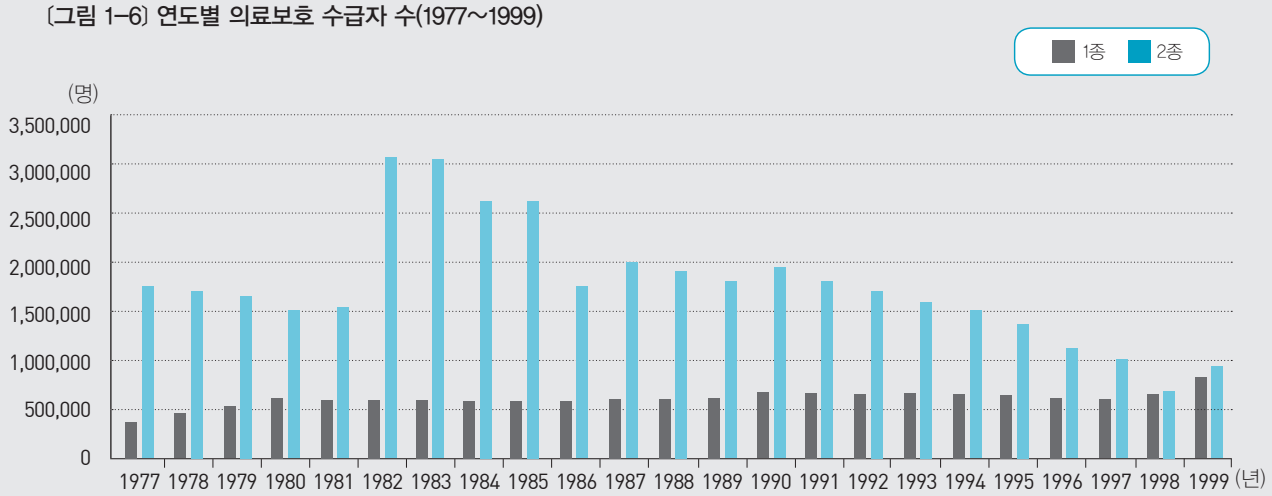
의료급여 수급자 수					명칭변화(통계연보상)	
연도	1종	2종	3종 및 의료부조	계		
1977	369,204	1,726,047		2,095,251	생활 무능력자	저소득자
1978	440,725	1,654,526		2,095,251		
1979	510,447	1,623,675		2,134,122	무료 대상자	일부 유료 대상자
1980	642,732	1,499,958		2,142,690		
1981	642,434	1,556,451	1,529,000[1]	3,727,885		
1982	642,434	3,086,000		3,728,434		
1983	642,434	3,085,566		3,728,000	1종	2종
1984	642,434	2,616,335		3,258,769		
1985	642,434	2,616,335		3,258,769		
1986	643,000	1,819,000	1,924,000[2]	4,386,000		
1987	650,000	1,984,000	1,752,000	4,386,000		
1988	648,243	1,916,757	1,725,000	4,290,000		
1989	677,000	1,844,000	1,725,000	4,246,000		
1990	695,000	1,958,920	1,276,469	3,930,389		
1991	692,260	1,826,421	360,003	2,878,684		
1992	692,260	1,755,000	240,000	2,687,260		
1993	666,000	1,580,000	120,000	2,366,000		
1994	634,843	1,501,000		2,135,843		
1995	619,753	1,369,832		1,989,585		
1996	606,181	1,134,242		1,740,423		
1997	602,217	1,039,908		1,642,125		
1998	648,461	674,235		1,322,696		
1999	742,844	893,785		1,636,629		

주: 1) 3종 보호 대상자는 1981년부터 1982년 상반기까지 운영되다가 폐지됨.

2) 3종과 유사한 개념의 의료부조는 1986년부터 운용되다가 1994년 폐지됨.

자료: 보건복지부, 보건복지통계연보, 각 연도.

〔그림 1-6〕 연도별 의료보호 수급자 수(1977~1999)



2) 급여

먼저 의료보호의 급여 내용을 살펴보면, 의료보호제도 시행 당시 의료보호 대상자는 원칙적으로 모든 질병에 대하여 진찰, 처치, 수술 및 약제 치료 재료의 급부, 의료 시설 수용 등 보호를 받을 수 있었다.[21] 1993년 1월 1일부터는 한의원 및 한방병원을 의료보호진료기관으로 지정함으로써 한방 병원과 의원의 진찰, 입원, 투약과 시술에 대해서도 의료보호의 혜택을 받을 수 있도록 하였다(보건복지부, 1999).[22]

의료보호의 진료비 부담은 1977년 의료보호제도 도입 당시부터 1종(무료)대상자와 2종(일부 유료) 대상자 간에 차이를 두었다. 1종 의료보호 대상자의 경우에는 입원 및 외래(통원) 치료를 막론하고 완전 무료인 데 반하여, 2종 의료보호 대상자의 경우에는 1차 진료 기관에서의 외래(통원) 진료비는 1종과 같이 완전 무료이나, 2차 진료 기관에서의 입원 진료비는 국가에서 30%, 나머지 70%는 본인이 부담하도록 하였다. 2종 대상자의 입원 진료비는 1978년부터 50%로 자기부담률을 인하하였다. 또한, 자기부담분 50%에 대해서도 30%는 국가에서 선대부하고 일정 기간 후에 무이자로 상환받으며,

21) 다만, 다음과 같은 경우에는 보호의 범위에서 제외된다(보건사회부, 1981). 첫째, 다른 법령에 의하여 이미 국가로부터 보호를 받고 있는 경우에는 의료보호법 제3조의 규정에 의하여 그 보호를 받고 있는 질병에 대하여는 의료보호의 범위에서 제외된다. 예를 들면, 결핵예방법에 의한 진료 혜택을 받을 경우, 전염병예방법에 의한 가료, 산업재해보상법에 의한 진료, 군사원호보상 관련법규에 의한 가료, 기생충예방법에 의한 기생충의 일반구제와 모자보건법에 의한 가족계획시술 등이다. 여기에서 보호 대상에서 제외된다 함은 의료보호 대상자로 책정하지 않는다는 의미가 아니고 의료보호 대상자라도 당해질병에 대한 진료 행위가 의료보호의 범위에서 제외되어 의료보호의 지급이 불가능한 경우를 말한다. 둘째, 미용을 위한 성형수술, 보철과 의치, 재활 치료, 착경, 보청기 등은 의료보호의 범위에서 제외된다.

22) 단, 1999년 기준으로 약제는 68종의 단미엑스산제, 56개 기준 처방, 시술은 침 · 구 · 부항으로 한정하였다.

나머지 20%는 진료 시 본인이 현금으로 부담하도록 하였다(보건복지부, 1981)[23].

1981년에 신설된 3종 의료보호 대상자가 1982년에 2종 대상자로 통합됨에 따라 의료보호 대상자가 급증하였다. 이에 따라, 정부에서는 2종 대상자의 2차 입원 진료비에 대한 국가부담률을 기존의 50%에서 50~80% 범위 내에서 보건사회부 장관이 정하도록 함으로써 지역별로 자부담률에 차등을 두었다. 2종 의료보호 대상자의 입원 진료비에 대해, 1982~1986년 동안 대도시의 경우 50%, 기타 지역(중소 도시 이하)의 경우 20%로 자부담률이 설정되었다. 이와 같이, 대도시의 자부담률은 높고, 중소 도시의 자부담률은 낮게 설정한 것은 저소득층의 이촌향도를 막고 인구의 지역 분산을 도모하고자 하였던 당시 정부 정책의 일환이라고 할 수 있다. 이후, 대도시의 자부담률은 1987~1990년 동안 40%였던 것이 1991년에는 30%로 낮아졌으며, 1992년에는 다시 20%로 인하됨으로써 이후 지역별 입원 진료비 자부담률 차등화 제도는 실질적으로 폐지되었다.

〈표 1-20〉 2종 의료보호 대상자 의료보호 진료비 부담 방법

연도	1차 진료 기관 외래 시 본인 부담액	2(3)차 입원 시 본인 부담률	비고
1977~1978. 9	무료(전액 지원)	70%	
1978.10~1979. 12	무료(전액 지원)	50%	
1980~1981	무료(전액 지원)	50%(100% 대불)	3종:1차 무료, 2차 50% 본인 부담(이 중 30% 대불)
1982~1986	무료(전액 지원)	대도시: 50%(6만 원 초과분 대불) 중소 도시이하: 20% (4만 원 초과분 대불)	의료부조: 1차 진료비의 1/3, 2차 진료비의 40~60%
1987~1990	무료(전액 지원)	대도시: 40%(6만 원 초과분 대불) 중소 도시이하: 20% (6만 원 초과분 대불)	의료부조: 2차 진료비의 50%
1991	무료(전액 지원)	대도시: 30%(6만 원 초과분 대불) 중소 도시이하: 20% (6만 원 초과분 대불)	
1992~1993	무료(전액 지원)	20%(10만 원 초과 시 대불 가능)	
1994	1,000원	20%(10만 원 초과 시 대불 가능)	
1995~2000	1,500원	20%(10만 원 초과 시 대불 가능)	

자료: 보건사회부 · 보건복지부 내부자료, 각 연도.

1977년 의료보호제도 도입부터 1990년까지 의료보호 대상자의 보호 일수를 별도로 정하지 않음으로써 의료 욕구가 있을 경우 일수에 제한 없이 보호를 받을 수 있었다. 그러나 1986년부터 3종에 해당하는 의료부조 대상자가 새롭게 보호 대상에 추가됨으

23) 1981년의 경우 대불금이 10만 원 이하일 때는 1년, 10~20만 원일 때에는 2년, 20만 원 이상일 때에는 3년 이내에 분기별로 균등 상환하도록 하였다(보건복지부, 1981)

로써 의료보호 대상자는 인구의 10%에 달하는 총 400만 명을 넘어섰으며, 의료보호 수진율이 해마다 상승함에 따라 심각한 재정 부담을 초래하는 결과를 가져왔다. 아래 표에서 보는 바와 같이, 의료보호 수진율은 제도 도입 당시 외래의 경우 0.542회, 입원의 경우 0.016회였으나, 1985년에는 외래 1.291회, 입원 0.109회로 증가하였고, 1989년에는 다시 외래 1.974회, 입원 0.333회로 급등하였다. 이에 정부에서는 1991년 법 개정(1991. 3. 8)을 통해 기존에 무제한으로 되어 있던 보호 기간을 연간 180일 이내로 제한하는 조치를 취하였다. 다만, 보호 기관인 시 · 군 · 구 의료보호심의위원회의 심의를 거쳐 기간을 연장할 수 있도록 단서 조항을 달아 두었다.

〈표 1-21〉 연도별 의료보호 수진율

(단위: 회)

연도	1977	1985	1986	1987	1988	1989
외래	0.542	1.291	1.294	1.587	1.845	1.974
입원	0.016	0.109	0.120	0.190	0.277	0.333

주: 외래 – 1차 진료 기관 진료 건수, 입원 – 2차 진료 기관 진료 건수(2차 진료 기관 외래 건수를 입원통계에 포함시킴)
자료: 보건복지부, 1992.

그러나 이러한 보호 기간의 제한은 의료보호 대상자의 실질적인 욕구를 제한한다는 비판에 직면하였고, 아울러 의료보험이 전 국민에게 확대되어 1994년부터 3종에 해당하는 의료부조 대상자가 의료보험에 통합됨에 따라 의료보호의 재정 부담이 상대적으로 경감하였다. 이에 따라, 정부에서는 1995년 의료보호법을 재차 개정하여(1995. 8. 4) 보호 기간을 연간 210일 이상으로 정하였다.[24] 또한, 기존에 법 규정으로 되어 있던 보호 기간을 대통령령으로 정하도록 함으로써 보호 기간의 변경을 용이하도록 하였다. 이후 매년 보호 기간이 30일씩 연장되어 2000년에는 365일까지 연장되었다.

〈표 1-22〉 연도별 의료보호 보호 일수

연도	1977~1990	1991~1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
보호 일수	무제한	180일 (연장 가능)	210일	240일	270일	300일	330일	365일

자료: 보건사회부 · 보건복지부, 각 연도.

24) 다만, 다음에 해당하는 자에 대하여는 보호 기간을 제한하지 아니한다.
1. 65세 이상의 자
2. 장애인복지법에 의하여 등록한 장애인
3. 국가유공자
4. 폐결핵, 정신 질환, 기타 보건복지부 장관이 정하는 질병으로 보호를 받은 자
5. 시 · 군 · 구 의료보호심의위원회의 심의를 거쳐 보호 기관에서 보호 기간을 연장 승인한 자

〈표 1-23〉 의료보호 급여와 관련된 제도 변화 연혁

연 도	내 용
1976. 10	• 생활보호자를 대상으로 주로 국 · 공립 의료 기관에서 무료 의료구호사업으로 실시
1977. 1	• 의료보호에 관한 규칙 제정 – 생활보호의 일부분으로 의료보호사업 시작
1977. 12	• 의료보호법 제정(12. 31)
1978. 5	• 의료보호법시행령 제정(5. 23)
1978. 9	• 의료보호법시행규칙 제정(9. 1) – 1종은 보호 비용 전부, 2종은 1차 진료 시 보호 비용 전부, 2차 진료 시 보호 비용의 30%를 의료보호기금에서 지원
1978. 12	• 의료보호법시행령 개정(12. 30) – 2종 대상자의 2차 진료 본인 부담률 70% → 50% 하향 조정
1979. 1	• 개정 의료보호법에 의한 의료보호사업 본격 실시 – 의료보호법에 의한 의료보호 내용의 확충 및 강화, 1차 진료와 2차 진료 구분, 진료권 설정, 의료보호기금 설치, 2차 진료 시 비용대불제 도입
1985. 12	• 의료보호법시행령 개정(12. 31) – 의료부조 신설하여 1차 진료 시 진료비의 1/3, 2차 진료 시 진료비의 40% ~ 60%를 지원하도록 함
1987. 1	• 대도시 2종 대상자 입원 진료비 본인 부담률 완화(50%→40%) • 의료부조 대상자 입원 진료비 본인 부담률 완화(60%→50%)
1989. 7	• 전 국민 의료보험 시대 개막
1990. 12	• 의료보호법시행령 개정(12. 31) – 2종 대상자와 의료부조 대상자의 본인 부담률을 각 30% 및 40%로 인하 조정
1991. 3	• 의료보호법 전면 개정(3. 8) – 보호 기간을 무제한에서 연간 180일로 제한, 시 · 군 · 구 의료보호심의위원회에서 연장할 수 있도록 함
1991. 9	• 의료보호법시행령 전면 개정(9. 6) – 분만비 지급 규정 동비, 진료 지구별 진료, 타지역 진료승인제 – 2종, 의료부조 대상자의 2차 진료 본인 부담률 20%로 통합
1993. 1	• 의료보호법시행령 개정(1992. 12. 31) – 한방의료보호 실시
1994. 1	• 의료보호법시행령 개정(1993. 12. 31) – 전 국민의료보험 실시로 의료부조제도 폐지 – 의료보호 2종 대상자 1차 진료 시, 방문당 1천 원씩 본인 부담금(보건기관 제외/종전 무료) 적용제 실시로 남수진 방지토록 함
1995. 3	• 의료보호법시행령 개정(3. 4) – 2종 대상자 1차 진료 시 본인 부담금 1,000원 → 1,500원으로 조정
1995. 8	• 의료보호법 개정(8. 4) – 의료보호 기간 연간 180일 이내 → 210일 이상 – 65세 이상 노인, 등록장애인, 국가유공자 중 상이자 등은 보호 기간의 제한을 없앰(1996. 1. 1 시행)
1995. 12	• 의료보호법시행령 개정(12. 29, 1996. 1. 1 시행) – 보호 기간을 210일 → 240일로 연장
1996. 1	• 백납, CT 촬영 및 판독, 레이저 또는 초음파에 의한 체외충격쇄석술 보호 대상으로 인정
1997. 1	• 장애인보장구: 지팡이, 저시력보조기(안경, 돋보기 또는 망원경), 보청기(체외용), 전기후두를 보호 대상에 포함
1997. 2	• 의료보호법시행령 개정(2. 19) – 의료보호 기간 240일 → 270일로 확대 – 보호 기관의 타 진료지구 진료승인제 폐지
1998. 2	• 의료보호법시행령 개정(2. 24) – 의료보호 기간 270일 → 300일로 확대 • 장애인 보장구 급여 범위 확대, 분만보호 시 입원 기간 제한규정을 삭제, 분만비 지급 기준을 의료보험과 통일
1998. 7	• 의료보호법시행규칙 개정(6. 30) – 입원 기간 연장승인제도 폐지 • 장애인 보장구(지팡이, 목발, 흰지팡이) 급여 절차 간소화

다음 페이지에 표 계속 →

1998. 9.	• 의료보호환자에 대한 진료지구 폐지(의료보호법 개정안 협의 시작, 9. 4)
1999. 6.	• 의료보호법시행령 개정(6. 30) – 의료보호 기간 300일 → 330일로 확대
1999. 9.	• 국민기초생활보장법 제정(9. 7)
1999. 10.	• 의료보호법시행규칙 개정(10. 2) – 제3차 진료 기관을 제외한 모든 진료 기관을 의료보호진료기관으로 당연 지정 – 의료보호증 미제출 시 사유신고서 제출 의무를 면제하고, 진료 개시일 7일 이내 진료 기관에 의료보호증 제시하면 의료보호 인정 • 의료보호의 기준 개정(10. 10 시행) – 등록장애인에 대하여 의료보장구 보호 범위를 확대

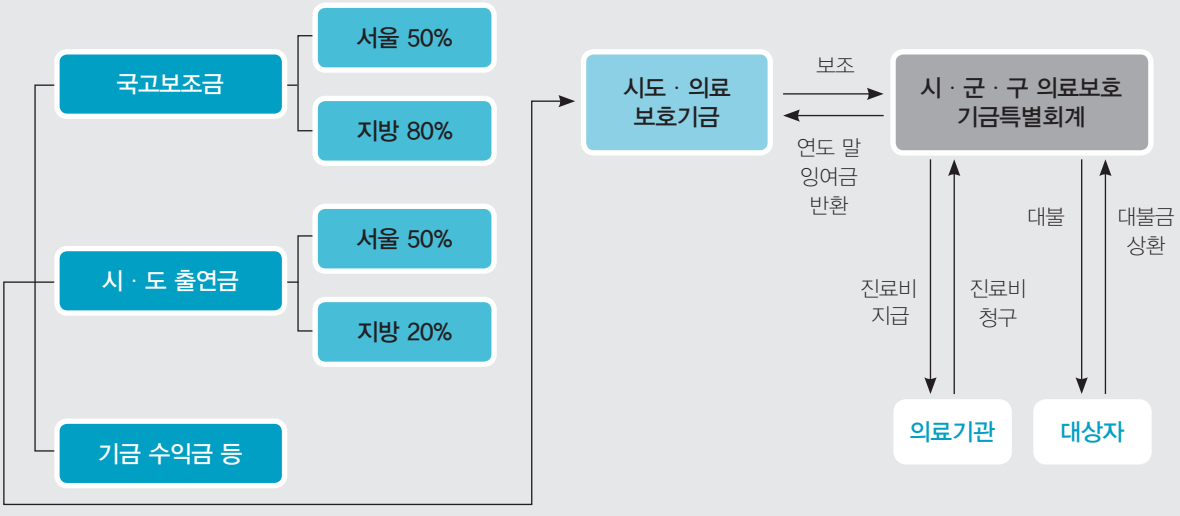
자료: 보건복지부, **의료급여사업안내** 재정리, 2009.

다. 의료보호제도의 재정과 전달체계

1) 재정

지금까지 살펴본 바와 같이, 의료보호 대상 1종의 경우 국가에서 전액을 부담하고, 2종의 경우 일부 자부담과 일부 국가 부담 형태로 운용되고 있다. 의료보호사업에 소요되는 재원에 충당하기 위하여 각 시 · 도에 의료보호기금을 설치, 운영하도록 하고 있으며, 이 기금은 국고보조금(서울 50%, 기타 80%), 지방비출연금(서울 50%, 기타 20%), 결산상 잉여금, 기금운영으로 생기는 수익 및 기타 수입으로 조성한다(보건복지부, 1996).

〔그림 1–7〕 기금조성 및 운영체계



자료 : 보건복지부, 1996.

아래 표에서 보는 바와 같이, 의료보호기금은 1990년까지 1984년을 제외하고 매년 20%에서 100% 내외까지 큰 폭으로 상승하였다. 특히, 1981년에는 3종 의료보호 대상자를 추가로 보호함에 따라 전년도에 비해 예산이 2배 이상 증가한 것으로 보인다. 이러한 의료보호 예산의 급등으로 기금부족현상이 초래되어 1985년에는 추가경정예산을 편성하여 49억 3,900만 원을 추가로 확보하고, 이에 따른 지방비 14억 6,200만 원 등 총 64억 100만 원을 추가 확보하여 기금부족현상을 완화하기도 하였다. 그러나 1986년에 3종에 해당하는 의료부조 대상자 제도가 부활함에 따라 이후 의료보호예산이 다시 큰 폭으로 증가하였다(보건사회부, 1986). 1990년 이후에는 의료부조 대상자의 상당수가 의료보험에 편입되고, 1994년에는 그마저도 폐지됨에 따라 1996년까지는 10% 대의 안정적인 상승률을 보였으나 1997년부터 보호 기간의 연장과 수진율 상승 등의 요인으로 다시 상승률이 크게 높아졌다.

〈표 1-24〉 연도별 국고 및 시도 출연금 현황

(단위: 백만 원, %)

	계		국고		지방비	
	금액	증가율	금액	비율	금액	비율
1977	4,884		4,189	85.77	695	14.23
1978	7,411	51.74	5,661	76.39	1,750	23.61
1979	8,774	18.39	6,717	76.56	2,057	23.44
1980	10,710	22.07	8,171	76.29	2,539	23.71
1981	22,210	107.38	16,952	76.33	5,258	23.67
1982	33,129	49.16	24,530	74.04	8,599	25.96
1983	40,729	22.94	30,511	74.91	10,218	25.09
1984	42,729	4.91	30,511	71.41	10,218	23.91
1985	58,598	37.14	44,612	76.13	13,986	23.87
1986	74,207	26.64	56,710	76.42	17,497	23.58
1987	106,906	44.06	80,652	75.44	26,254	24.56
1988	171,012	59.96	129,168	75.53	41,844	24.47
1989	205,939	20.42	155,325	75.42	50,614	24.58
1990	194,754	-5.43	151,274	77.67	43,480	22.33
1991	221,059	13.51	172,955	78.24	48,104	21.76
1992	249,255	12.75	193,339	77.57	55,916	22.43
1993	285,209	14.42	220,995	77.49	64,214	22.51
1994	338,884	18.82	262,678	77.51	76,206	22.49
1995	378,077	11.57	292,388	77.34	85,689	22.66
1996	447,074	18.25	341,864	76.47	105,210	23.53
1997	619,087	38.48	477,628	77.15	141,459	22.85
1998	788,425	27.35	606,678	76.95	181,747	23.05
1999	1,058,368	34.24	809,800	76.51	248,568	23.49

자료: 보건사회부 · 보건복지부, 각 연도.

의료보호의 일선 전달체계는 병원과 의원이다. 따라서, 의료보호 대상자가 해당 병원이나 의원을 이용하면 당해 병원이나 의원에서는 이에 대한 비용을 국가(현재 건강보험관리공단)에 청구하게 된다. 이때 정부에서는 해당 시술 · 처치 등에 대한 수가를 별도로 정하여 지급한다. 1977년 의료보호제도가 처음 시행된 이후로 의료보호수가는 외래는 정액제로, 입원은 의료보험 수가에 대한 정률제로 운영하되, 식비와 영안실 안치료는 별도로 정액제로 지급하고, 정신질환치료도 정액제 수가를 채택하였다(신현웅, 2008).

1977년 실시 첫해에 의료보호수가는 외래의 경우 1일당 400원, 입원은 70%로 책정되었다. 이후 정액제로 운영되던 외래 진료의 경우 수가가 지속적으로 증액되었으나, 1990년 이전까지는 의료보험에 비해 낮은 수가를 채택하여 왔다. 이와 같이 정부 예산의 범위에서 운영된다는 명목하에 의료보험에 비해 수가를 상대적으로 낮게 책정함으로써 의료보호의 질을 떨어뜨리고 차별을 조장하는 한편, 일부 비용을 일선 병원과 의원에 전가한다는 비판에 직면하게 되었다. 이에 정부에서는 수가를 단계적으로 인상하여 1990년부터는 외래와 입원 모두 의료보험과 동일한 수가를 적용하고 있다. 다만, 의료 기관 종별 가산율은 여전히 인정하고 있지 않으며, 정신질환, 급식비, 영안실 안치료 등은 별도의 수가를 고시하고 있다.

〈표 1-25〉 연도별 의료보호수가 인상 내역

연도	1977년	1980년	1981년	1987년	1988년	1989년	1990년 이후
외래 -의원	400(원/일)	750(원/일)	1~4일 900원 5일 이후 450원	1~3일 1,900원 4일 이후 900원	1~3일 2,200원 4일 이후 1,100원	1~3일 2,770원 4일 이후 1,390원	의료보험 수가와 동일
입원	보험 수가의 70%	70%	70%	85%	88%	90%	

자료: 보건사회부, 1991.

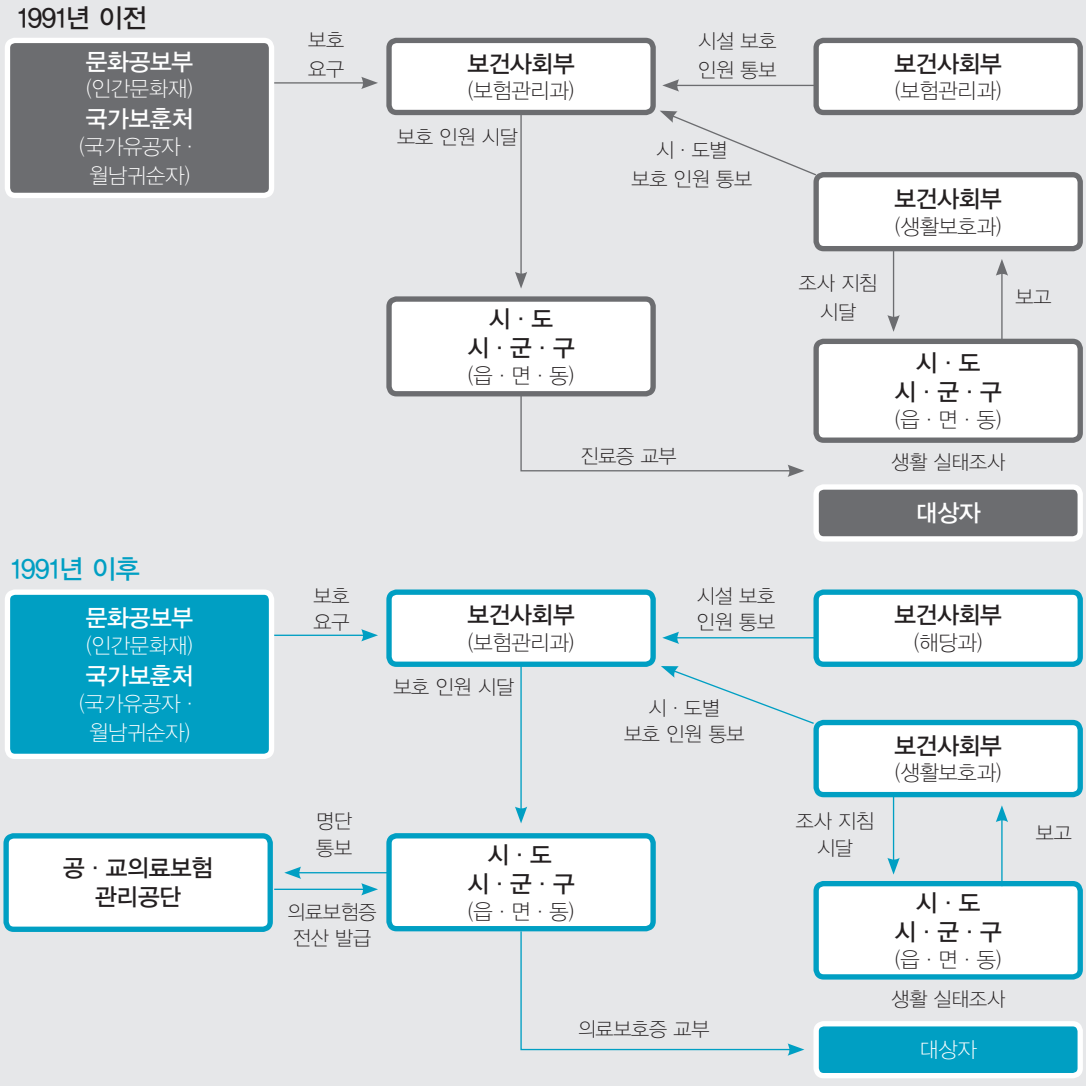
2) 전달체계

보건사회부 장관은 제도 도입 초기에 생활보호법 제3조에 의한 의료보호 대상자를 매년 전국적으로 조사하여 매년도 개시 2월 전까지 1, 2, 3종 의료보호 대상자 수를 확정하고, 이를 시 · 도지사에게 시달하며, 시 · 군 · 구에서는 연도 개시 1개월 전에 진료증을 발급하였다. 1종 의료보호 대상자에게는 황색진료증을, 2종 의료보호 대상자에게는 녹색진료증 - 1981년의 경우 3종 의료보호 대상자에게는 청색진료증 - 을 읍 · 면 · 동을 통하여 대상자에게 교부하였다. 이와 같이 매년 1개월 전에 진료증을 교부하였으나, 실제 보호를 받아야 하지만 의료보호 대상자 책정에서 누락된 자 또는 불의의 사고 및 재난 등 경제적 상태의 급격한 변화로 의료보호를 필요로 하는 자에 대하여 추가로 진료증을 발급할 수 있는 제도를 두었다(보건사회부, 1981).[25]

25] 이재민과 추가 대상자의 수첩에는 '이재민' 또는 '추가대상자'라는 표시를 표지에 추가하였다(이평수, 2008).

이후 1991년부터는 '진료증'의 명칭을 '의료보호증'으로 변경하고 의료보호증의 발급권자는 시장, 군수 또는 구청장으로 하되, 의료보호증의 발급업무는 당시의 '공무원 및 사립학교 교직원 의료보험관리공단'에 위탁하였다. 그러나 시 · 군 · 구와 관리공단의 연계 미흡으로 의료보호증 발급의 공백 기간이 있을 경우에는 시 · 군 · 구에서 별도의 증명서를 발급하여 임시로 사용하도록 하였다. 동시에 '의료급여증'은 소급하여 발, 사용할 수 없도록 명시하였다. 다만, 행정기관에서 행려병자에게 응급 진료를 받게 한 경우에는 진료 개시일부터 소급하여 적용토록 하였다. 관리공단에서 수탁하여 관리하는 동안 '의료보호증'의 외관과 형식을 '의료보험증'과 동일하게 개선하였다(이평수, 2008). 의료보호 대상자 책정의 절차는 아래 그림과 같다.

〔그림 1-8〕 의료보호 대상자 책정 절차

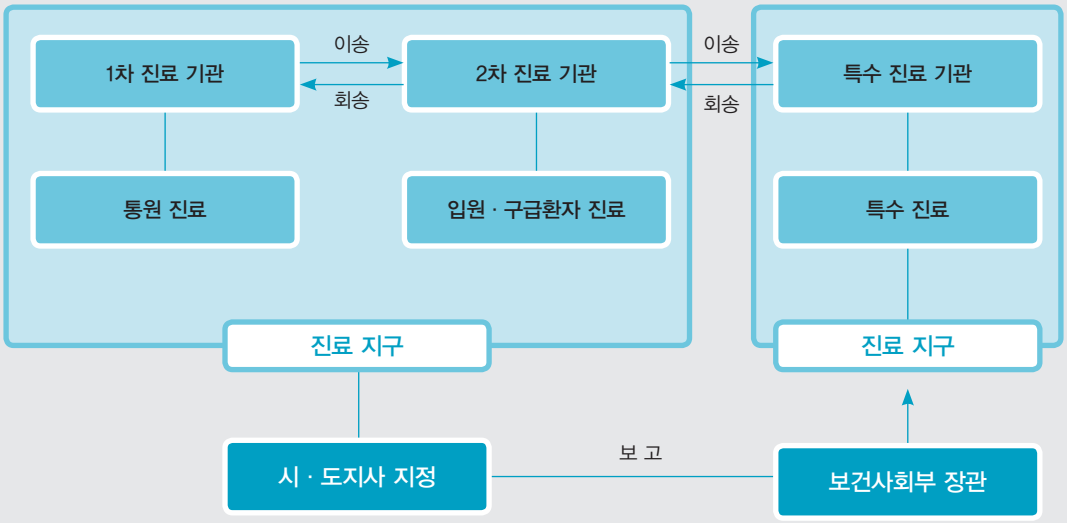


자료: 보건사회부, 1989.

제도 도입 초기에 의료보호 대상자는 진료지구 내에서 지정된 의료보호시설(의료급 기관)을 이용하되 1차, 2차 진료 기관 및 특수 진료 기관 순서로 이용하도록 하였다. 단, 응급이나 분만 등 긴급한 경우에는 진료지구 및 의료보호시설의 이용 순서 적용을 예외로 하였다. 따라서, 의료보호 대상자는 진료지구 내에 지정되어 있는 1차 및 2차 진료 기관을 이용하여야 하며, 진료지구 외의 1차 또는 2차 진료 기관을 이용하여야 할 경우에는 보호기관(시 · 군 · 구)의 승인을 받도록 하였다(이평수, 2008).

진료지구는 의료보호 대상자수, 의료 기관의 분포 상황, 교통 편의 등을 고려하여 시 · 도지사가 설정하였다. 진료지구는 1981년에는 60개 지구, 1982년~1995년까지는 57개 지구로 구분되었으며, 1996년에는 56개 지구로 줄어들었다가 다시 1997년에는 64개, 1998년에는 65개로 증가하였다. 1999년에는 의료보호 진료구제도를 공식적으로 폐지함으로써, 의료 서비스에 대한 의료보호 수급자들의 접근성을 높이는 데 기여하였다.

〔그림 1–9〕 의료보호 대상자의 진료 기관 이용 절차



자료: 보건사회부, 1989.

〈표 1-26〉 의료보호의 재정 및 전달체계 관련 제도 변화 연혁

연 도	내 용
1976. 10	• 생활보호자를 대상으로 주로 국 · 공립 의료 기관에서 무료 의료구호사업으로 실시
1977. 12	• 의료보호법 제정(12. 31)
1978. 5	• 의료보호법시행령 제정(5. 23)
1978. 9	• 의료보호법시행규칙 제정(9. 1) – 1종은 보호비용 전부, 2종은 1차 진료 시 보호비용 전부, 2차 진료 시 보호비용의 30%를 의료보호기금에서 지원
1978. 12	• 의료보호법시행령 개정(12. 30)
1979. 1	• 개정 의료보호법에 의한 의료보호사업 본격 실시 – 진료권 설정, 의료보호기금 설치, 2차 진료 시 비용대불제 도입
1981. 12	• 의료보호법시행령 개정(12. 31) – 의료 기관에 보건지소 및 보건진료소 추가
1982. 4	• 의료보호법시행규칙 개정(4. 13) – 의료보호 진료비 심사를 전문심사기관에 위탁, 1977~1982. 5. 시 · 군 · 구에서 심사
1982. 7	• 의료보호법시행령 개정(6. 30) – 2차 진료 본인 부담률을 50%~80% 범위 내에서 지역별로 장관이 정하도록 함
1986. 1	• 의료보호법시행규칙 개정(1. 6) – 진료비 청구를 전문심사기관에 직접 의뢰(시 · 군 · 구 경유 폐지) – 입원 수술이 필요한 환자는 제2차 진료 기관에 의료보호를 신청
1988. 1	• 심사기구 통폐합 – 의료보험관리공단 업무를 의료보험연합회로 이관
1989. 1	• 1989년 정신과 입원 수가에 정액제 도입
1989. 7	• 전 국민 의료보험 시대 개막
1990. 1	• 의료보호수가를 의료보험과 일치(정신과, 가산료 제외) – 외래 진료비 수가가 방문당 수가에서 행위별 수가로 전환 – 의료보험 대상자의 자격 관리를 의료보험관리공단에 위탁하여 전산 관리
1991. 1	• 보건기관에 대한 외래정액비용은 시 · 군 · 구에서 직접 지급하고 관리공단에서 전산 처리
1991. 3	• 의료보호법 전면 개정(3. 8) – 부당 이득의 징수 규정 도입 및 자료제출 요구권 강화 – 보건사회부 장관의 권한을 대통령령이 정하는 바에 따라 시 · 도지사 또는 전문기관에 위임할 수 있도록 함
1991. 9	• 의료보호법시행령 전면 개정(9. 6) – 분만비 지급 규정 동비, 진료 · 지구별 진료, 타지역 진료승인제 – 대상자 전산관리, 의료보호증 발급, 개인별 진료내역 관리를 공무원 및 사립학교교직원의료보험관리공단에 위탁 – 진료비 심사를 의료보험연합회에 위탁
1993. 1	• 의료보호법시행령 개정(1992. 12. 31) – 한방의료보호 실시
1994. 1	• 의료보호법시행령 개정(1993. 12. 31) – 전 국민 의료보험 실시로 의료부조제도 폐지 – 의료보호 2종 대상자 1차 진료 시, 방문당 1천 원씩 본인 부담금(보건기관 제외/종전 무료) 적용제 실시로 남수진 방지토록 함
1995. 8	• 의료보호법 개정(8. 4) – 제1차 진료 기관 지정을 시 · 도지사 → 시장 · 군수 · 구청장이 행함
1995. 12	• 의료보호법시행령 개정(12. 29, 1996. 1. 1 시행) – 의료보호진료기관이 행한 진료 · 약제의 지급 등 의료보호의 내용에 대한 검사권한을 시 · 도지사에게 위임

다음 페이지에 표 계속 →

1997. 1	• 의료보호수가에 의료 기관 종별 가산률 적용시작(의료기관률 가산율은 의료보호 3차 진료 기관 10%, 종합병원급 7%, 병원급 5%, 의원급 3% 적용)
1997. 2	• 의료보호법시행령 개정(2. 19) – 보호 기관의 타진료지구 진료승인제 폐지
1997. 9	• 의료보호법시행규칙 개정(9. 1) – 의료보호증 외관을 의료보험증과 동일하게 통일 – 의료보호를 받기 위한 사전 절차 및 관련 서식을 간소화
1998. 2	• 의료보호법시행령 개정(2. 24) – 시 · 군 · 구 의료보호심의위원회의 심의 사항 중 입원 기간연장 승인 사항 삭제
1998. 6	• 의료보호 종별 가산률을 의료보험의 1/2 수준으로 확대(6. 1) – 3차 진료 기관 15%, 종합병원급 11%, 병원 7%, 의원 5%
1998. 7	• 의료보호법시행규칙 개정(6. 30) – 입원 기간 연장승인제도 폐지
1998. 9	• 의료보호환자에 대한 진료지구 폐지 (의료보호법 개정안 협의 시작, 9. 4)
1999. 2	• 의료급여법 개정(2. 8) – 시 · 군 · 구 의료보호심의위원회의 입원 진료 적정성 여부 심의 폐지 – 의료보호진료지구제도 폐지 – 제1차 및 제2차 진료 기관의 지정제도 폐지
1999. 9	• 국민기초생활보장법 제정(9. 7)
1999.10	• 의료보호법시행규칙 개정(10. 2) – 제3차 진료 기관을 제외한 모든 진료 기관을 의료보호 진료 기관으로 당연 지정 – 의료보호증 미제출 시 사유신고서 제출의무를 면제하고, 진료 개시일 7일 이내 진료 기관에 의료보호증 제시하면 의료보호 인정 • 의료보호의 기준 개정(10. 10 시행) – 의료보호 정신과 입원 수가 17.5%와 급식비 8.4% 인상(1999. 11. 15)

자료: 보건복지부, **의료급여사업안내** 재정리, 2009.

제2장 국민기초생활보장제도의 출발

제1절 국민기초생활보장제도의 출발 배경

1. 발전주의 전략의 한국 자본주의

한국 경제는 1960년대 초반 본격적인 산업화를 추진한 이래로 눈부신 발전을 거듭하여, 식민지 경험이 있는 신흥독립국 중에서 선진국에 근접한 가장 성공적인 근대화 모델이 되었다. 이러한 경제 발전의 이면에는 산업화 전(全) 과정을 구상하고 경제 주체를 이끌었던 발전주의 국가[26]가 자리 잡고 있었다. 일반적으로 발전주의 국가가 성립하기 위해서는 국가의 발전 목표를 설정하고 목표를 달성할 수 있는 국가의 자율성(state autonomy)과 국가의 능력(state capacity)을 전제로 하는데, 한국 자본주의는 자율성과 능력을 갖춘 발전주의 국가에 의해서 국민 총동원적 압축 성장을 이루었다. 이렇듯 압축적으로 경제 성장을 하는 과정에서도 근로자 간의 임금 격차가 상대적으로 작았으며, 그 결과 적어도 1997년 외환위기 이전만 하더라도, 소득 불평등의 정도도 선진국 수준에 근접하였다고 할 수 있다.

하지만, 이러한 발전주의에 입각한 한국 자본주의의 성장은 1997년 외환위기를 맞

26) 정무권(2004)은 발전주의적 복지 체제의 특징을 다음과 같이 요약하고 있다: ① 경제 성장 우선 이념에 의해 복지정책은 경제정책에 종속된다, ② 복지 부분에 대한 국가자원배분은 최소한에 머문다, ③ 복지제도는 사회보험 중심으로 발전한다, ④ 국가의 보호는 산업화에 필요한 핵심 노동자층에 대해 먼저 이루어지고 내용도 산업화에 도움이 되는 보건 및 인적자본개발을 우선한다, ⑤ 소득 보장은 최소 수준에 머물기 때문에 상품화 수준이 높다, ⑥ 국가의 직접 개입은 약하지만 규제적 복지는 강하며, 민간복지와 기업복지가 발달한다, ⑦ 복지제도는 노동의 참여보다 기술 관료에 의해 행정 편의주의적으로 발전한다.

으면서 종식되었으며, 1998년 한국 역사상 최초로 정권 교체에 의한 민주정부가 수립되면서 한 단계 도약한 새로운 한국 자본주의 발전 경로를 모색할 필요가 있었다. 즉, 1997년과 1998년 당시는 한국 자본주의가 발전주의라는 경로의존(path-dependency)을 과감하게 탈피하여 새로운 경로를 모색하는 경로형성(path-shaping)의 시기라고 평가할 수 있다. 이러한 새로운 발전 경로는 두 가지 방향에서 이루어졌는데 첫째, 발전주의의 특징인 국가에 의한 시장 개입을 줄이는 신자유주의적 개혁을 추진하고, 둘째, 국가복지를 확대하는 생산적 복지를 추진하였다. 이에 따라 시장에서의 국가 역할 축소(신자유주의)와 복지에서의 국가 역할 확대(생산적 복지)라는 두 개의 정책지향이 동시적으로 출현하였는데 이를 자세히 설명하면 다음과 같다.

세계화가 진전될 무렵 후발 산업 국가들의 경제 성장으로 세계 시장에서 구조적 경쟁력을 확보하기 어려운 실정이었다. 기업에서는 생산비용을 낮추고 노동을 유연화하는데 전력하였으며 정부 역시 기업의 경영 전략에 함께하였다. 당시 국민의 정부에서는 생산부문과 노동시장의 유연화에 따른 고용 및 소득의 불안정, 그리고 연관되는 다양한 사회적 위험들을 사회복지제도가 보호해 줌으로써, 생산과 노동시장에서의 유연화와 사회적 안정화를 동시에 달성하는 유연안정화(flexicurity)를 주장하였다.

즉, 글로벌 경제 구조에 따라 경제적 조정과 기업들의 고용 조정도 유연하게 하면서 사회적 보호도 동시에 할 수 있는 기능을 수행해야 한다는 것을 의미한다(정무권, 2006: 63-64). 따라서, 1997년의 경제 위기를 전후하여 나타난 정책 환경의 변화는 복지부문의 성장을 가져오는 기폭제가 되었다. 여기에서 국정 지표의 하나로 추진되었던 '생산적 복지'의 핵심에는 국민기초생활보장제도가 있었는데,[27] 이는 시대에 따른 국가의 역할 변화를 상징적으로 보여 주는 것이라고 하겠다.

〈표 1-27〉 산업화 이후 한국 국가의 역할 변화

	국가의 역할
고도 성장기 (1960~1970년대)	- 국가 주도의 압축 성장 : 발전주의 국가의 성공 사례 - 국가 통제를 통한 자원 배분과 기업 규율 : 정치적 독재, 노동 통제 - 불균등 성장을 통한 경제 규모의 급격한 신장, 재벌 형성과 경제력 집중
민주화 개방화 자유화 시기 (1980년대~1997년 경제 위기)	- 발전주의 국가 모형의 부분적 해체: 경제 규모가 확대되고 경제 구조의 고도화로 발전주의 국가의 한계가 드러나고 결국 국가 통제력의 약화로 귀결 - 개방화 및 자유화의 진전에 따른 국가의 자금 동원 및 배분 능력의 약화 - 노동 시민 사회의 성장에 따른 국가의 배타적 독점성 약화
구조 전환기 (1997년 경제 위기 이후)	- 공공부문의 민영화와 노동시장 유연성 등 신자유주의적 경제정책의 실시 - 기업의 지배 구조 개선 노력 - 생산적 복지제도의 기치하에 복지제도의 적극적 도입

자료: 보건사회부, 1991.

27] 대통령정책기획위원회에서는 생산적 복지의 6대 추진 방향 중 ① 국민기초생활의 지속적이고 체계적인 지원을 첫 번째 방향으로 설정하였다. 나머지는, ② 일을 통한 복지, ③ 인간 개발을 통한 복지, ④ 서민의 중산층화 지원 및 중산층 강화, ⑤ 민주적, 참여적 복지, ⑥ 복지제도 운영의 효율화 등이다.

한편, 한국은 식민지 시기를 경험한 제3세계 국가이면서도 근대 국가의 양대 기둥(twin pillars)이라고 할 수 있는 산업화와 민주화를 성공적으로 정착시킨 매우 드문 나라라고 할 수 있다. 1987년 6월 항쟁으로 군부 지배가 종식되고, 유사 이래로 최초로 절차적 민주주의가 정착하게 되는데, 민주주의는 그동안 탈정치화되어 있었던 복지 욕구를 정치화시킴으로써 제도적인 차원에서 많은 변화를 가져오는 계기가 되었다. 최저임금제(1988)와 법정퇴직금(1989)을 비롯한 각종 사회보험제도의 확대 도입, 즉 국민연금법의 확대 개정(1988), 건강보험 확대(1988), 산재보험 확대(1988), 직업안정 및 고용촉진법(1989), 법정퇴직금제도(1989) 등을 비롯하여 노인 수당, 장애인 수당과 같은 저소득층 중심의 사회서비스 도입이 그것이다. 이는 국가의 역할을 변화시키는 계기가 되었다. 사회보험의 적용 범위를 확대한 것은 피고용인들의 소득이 손실될 수 있는 위험으로부터 국가의 위험 분산 역할을 확대한 것으로 볼 수 있다.

이 밖에 1990년대 후반의 외환위기에 대응하기 위해 생활보호사업의 연장선상으로 실직, 소득 감소 등으로 생활고를 겪고 있는 차상위 저소득층을 한시적 생활보호 대상자로 선정하는 한시적 생활보호사업(생활보호법 제3조 제2항)이 시행되었다. 아울러, 근로능력이 다소 약하여 일반 노동시장에서 일자리를 구하기 어려운 저소득층의 생활안정을 지원하고 이들의 근로 의욕 저하를 방지하기 위하여 취로사업(1994년부터 지방자치단체로 이관)에 국고 지원을 재개하여 특별취로사업을 시행하였으며, 이와 별개로 근로능력이 있는 실직자를 대상으로 공공근로사업(숲가꾸기, 정보화, 복지도우미 등의 사업)을 실시하였다. 또한, 1999년에는 생계비를 전혀 지원받지 못했던 자활보호 대상자와 한시적 자활보호 대상자에게도 6개월 동안의 특별 생계비가 지원되었다. 그러나 이 같은 임시적인 방안으로는 경제 구조 조정기 이후의 만성적인 고실업 상황에 대처하기 어렵다는 우려와 함께 우리나라 사회안전망의 근본적인 개편의 필요하다는 논의가 공식화되기 시작하였다. 이러한 논의가 국민기초생활보장법 제정으로 모아지게 되었다. 당시 문제를 제기한 시민단체와 국회, 정부 관련 부처 간의 심도있는 논의를 거쳐 1999년 9월 7일에 국민기초생활보장법이 제정 · 공포(법률 제6024호)되었으며, 1년여의 시행 준비 기간을 거쳐 2000년 10월 1일부터 국민기초생활보장법이 시행되어 현재에 이르고 있다.

2. 국민기초생활보장제도 도입(1998년 초~1999년)

앞서 살펴본 것처럼 국민기초생할보장법 제정의 가장 중요한 사회경제적 배경은 1997년 하반기 한국사회를 강타한 외환위기이다. 국가부도 사태에 직면한 한국정부는

1997년 국제통화기금에 구제금융을 신청했고 그 조건으로 경제전반의 신자유주의적 구조 조정을 수용하게 된다. 이 구조 조정의 와중에서 경제성장률은 급격히 하락하고 실업률은 증대하며 빈곤은 심화되었다. 수많은 기업이 도산하는 가운데 1990년대 초중반 7%~9%를 기록하던 성장률은 1998년 마이너스 6.7%로 급전직하했다. 이에 따라 1990년대 중반까지 거의 완전고용 수준을 유지하던 실업률은 1998년 초부터 급상승하여 1998년 7.0%를 기록했다. 경제 위기와 대량실업사태는 대부분의 사람들에게 고통을 안겨주었지만 그 타격을 집중적으로 받은 것은 사회경제적으로 가장 취약한 계층들이었다. 실업은 교육정도별로는 중졸 이하의 저학력 층, 직업별로는 기능공과 단순노무직, 그리고 종사상 지위별로는 일용직과 무급가족종사자등에서 가장 큰 폭으로 늘어났다(남성일 · 이화영, 1998). 이에 따라 빈곤율은 급속히 증대했다. 1996년 4.42%, 1997년 3.92%이던 절대빈곤율은 1998년 7.58%, 1999년 8.21%로 치솟았다. 이렇게 경제 위기는 취약계층의 삶의 위기를 심화시켰으나 이를 수습할 사회적 안전망은 취약하기 그지없었다. 그리고 그 결과는 빈곤으로 인한 가족해체, 노숙인의 증가, 빈곤자살의 증대 등으로 나타났다. 1998년 9월, 보험금을 타기 위해 아버지가 아들의 손가락을 자른 사건[28]은 이런 삶의 벼랑에 내몰린 사람들의 절망적 빈곤이 어떤 것인지를 끔찍한 형태로 보여준 것이었다.

〈표 1-28〉 외환위기 이후 경제적 위기와 사회적 위기(1996~2002)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
실질GDP증가율	6.8	5.0	-6.7	10.9	9.3	3.1	6.3
실업률	2.0	2.6	7.0	6.3	4.1	3.8	3.1
절대빈곤율	4.42	3.92	7.58	8.21	6.35	5.21	4.04
상대빈곤율	9.35	8.93	10.82	10.79	10.14	10.04	9.95
지니계수	0.286	0.279	0.309	0.315	0.311	0.313	0.307

주: 절대빈곤율은 경상소득 기준 최저생계비 이하, 상대빈곤율은 중위 소득 50% 이하 인구.

자료: 통계청, 통계정보시스템 '도시가계조사연보', 각 연도.

김미곤 · 김태완, 2004.

국민기초생활보장법과 제도 도입에 대한 본격적인 논의[29]는 1998년 초 당시 여당이었던 국민회의에서 1990년대 중반경부터 논의되어 온 국민복지기본선 운동 관련 학자

28] '9월 7일 경남 마산에서 일어난 초등학생 손가락 절단 강도 사건은 생활고에 찌든 아버지가 저지른 자작극으로 드러났다(중략). 아들(10)의 손가락을 자른 비정한 아버지 강○○(42 · 무속인)씨는 3년 전 부인과 이혼한 뒤 폐결핵을 앓으면서 생활이 어려워지자 범행을 저지른 것으로 밝혀졌다. 강씨는 아들 명의로 생명보험을 든 뒤 보험금 1천만 원을 타내기 위해 범행을 저지르고는 강도를 당한 것처럼 신고했다. 그는 아들을 설득해 여러차례 예행연습까지 한 것으로 확인됐다. 급식비도 내지 못해 거의 굶다시피하던 아들은 아버지의 제안을 받아들였다(이하 생략).'(『한겨레21』 제226호, 1998. 9. 24)

29] 국민기초생활보장법에 대한 본격적인 논의는 경제 위기에 따른 우리나라 사회안전망에 대한 문제의식 확산을 통해 이루어졌으나, 그 시초는 1990년대 중반경 '국민복지기본선(National Minimum)'운동이라고도 할 수 있다(정경실, 2001).

와 전문가들을 대거 참여시킨 작업단을 구성하고, 생활보호법 개정을 전제로 작업을 시작하면서였다. 구체적인 내용에 약간 차이는 있으나, 작업단의 초안은 그 기본적인 골격이 현행 국민기초생활보장법과 유사하다.

참여연대 등 시민단체에서는 입법 청원을 제출하고 공청회와 기자회견 등을 통해 국민기초생활보장법 제정의 필요성에 대한 사회적 공감대를 형성하고 확산에 힘을 쏟았다. 시민단체인 참여연대에서는 1998년 3월 4일 '긴급제안, IMF 시대-고실업 사태의 사회적 대안 : 저소득계층 실업자를 위한 실업부조제도의 도입'을 주제로 공청회를 개최하고, 4월에는 생활보호법 개정에 관한 입법 청원을 국회에 제출하였다(국민회의 이성재의원 소개).[30] 한편, 1998년 7월에는 26개 시민사회단체에서 국민기초생활보장법 제정 입법 청원을 공동으로 하였다(한나라당 김홍신 의원 소개).[31] 이러한 입법 청원을 통해 당년 10월에 국민기초생활보장법안이 국회의원들에 의해 발의되었고,[32] 국회 보건복지위원회에서 심의되었다. 이 시기의 법안에 대한 보건복지부의 입장은 입법 취지 및 정책 방향에 대하여는 동의하고 있었으나, 몇 가지 세부적인 문제에 대하여는 이견을 가지고 있었고, 동법을 취지에 맞게 운용하기에는 당시 행정 여건이 지나치게 미비하다는 판단 등으로 법 제정에 있어서는 유보적인 자세를 취하고 있었다(정경실, 2001).[33]

국민기초생활보장법이 국회 보건복지위원회에 상정되어 공식 의제화되면서 법 제정과 정책 대안 모색에 대한 논의가 본격화되었다. 당 법안은 1998년 11~12월(제198~199회 국회) 보건복지위원회 법안심사소위에서 논의를 거쳐 수정된 후 보건복지위원회 대안으로 성안되었다[34]. 이때의 대안은 예산 당국과의 관련 예산 등의 사전 협

---

30) 이 법안은 부양의무자 범위를 생계를 같이하는 직계혈족 등으로 축소하고, 보호 대상자 범위를 인구학적 고려 없이 최저생계비 이하 소득 수준 및 대통령령이 정하는 자산 이하 조건을 충족하는 자로 하는 등의 내용을 담고 있다.

31) 청원 내용은 자산인정액이 최저생계비 이하인 자에게 생계, 주거, 교육, 의료 등의 기초생활을 보장하고, 수급자 제외 결정에 대하여 이의가 있는 경우 제외 결정 확정 시까지 잠정적으로 급여를 행하는 임시 급여 제도를 신설하는 것을 주요 골자로 하고 있다.

32) 조세형, 한화갑, 김원길, 이석현, 이성재, 김명섭, 김병태, 박상천, 신낙균 의원 외 94인이 당 법안을 발의하였고(1998년 10월 15일), 1998년 초 국민회의 작업단의 생활보호법 개정 관련 내용과 1998년 7월 시민사회단체에서 입법 청원한 법안의 내용과 유사하다.

33) 적정한 예산 확보방안 미비, 최저생계비의 지역별 · 가구 규모별 · 가구유형별 조사 · 공표시 집생상의 난점, 소득과 재산 파악을 위한 행정 여건 미비(사회복지 전문요원의 부족, 소득이나 재산을 파악하기 위한 전산망 미비, 전문요원의 전산 정보 접근 불가 등) 상태에서 소득인정액 단일 기준 적용시 문제 등 이견을 제시하고, 선행적으로 해결해야 할 부분에 대해 지적하였다(보건복지부 내부자료, '국민기초생활보장법안 검토', 1998. 11)

34) 보건복지위원회에서는 대안의 성안을 국민회의 이성재 의원에게 일임하였으며, 이 작업에 보건복지부 관계자가 함께 참여하였다. 이 과정에서 당초 발의된 법안은 일부 조항이 변경되었다.

- 지역별 · 가구 규모별 · 가구 유형별 최저생계비 공표 삭제
- 급여는 생계급여를 기본으로 하되 수급자의 필요에 따라 다른 급여를 제공하고, 생계급여는 수급자의 생계 유지 능력을 감안하여 지원
- 선정에서 제외된 수급신청자가 이의신청 시 처분 확정 시까지 잠정적 급여 실지 조항 삭제, 대신 긴급 지원이 필요한 경우 급여 결정 전 일부 급여를 지급하는 긴급 급여 신설
- 중앙생활보장위원회를 사회보장심의위원회 분과위원회로 설치하는 것을 수정하여 동 위원회를 보건복지부에 두되, 의결 기능을 추가

의를 전제로 1998년 12월 28일 보건복지위원회 법안심사 소위원회에서 의결되었으나 기획예산처의 반대 의견 제시 등으로 상임위 전체 회의에 상정되지는 못하였다.

법안에 대한 상임위 전체 회의 상정이 보류되자, 참여연대 등 시민단체에서는 법 제정을 강력하게 추진할 통합 조직을 창설하였다. 1999년 3월 4일에는 '국민기초생활보장법 제정 추진 연대회의(이하 연대회의로 약칭)'가 발족하였으며, 여기에는 28개 시민 · 사회단체, 노동단체, 종교단체가 참여하였고, 이후 참여 단체의 수가 확대되었다. 연대회의는 기자회견과 공청회를 개최하고 성명서를 발표하면서 동시에 국회의원, 관계 부처 장관, 청와대 수석 및 비서관 면담 등을 통해 법 제정의 시급성을 주장하였다.

1999년 상반기까지 정부 내에서는 국민기초생활보장법 제정 여부 자체에 대한 논의가 계속되었다. 부처별 의견에도 차이가 있었고, 제도 마련을 위해 신중한 자세를 취하였으며, 국회에서도 법안이 상임위 전체 회의에 상정되지 못한 채 법 제정에 대한 논의가 다음 단계로 진행되지 못하고 있었다.

제2절 국민기초생활보장법 제정과 시행 준비(1999년 8월~2000년 9월)

1. 국민기초생활보장법의 제정

국민기초생활보장법 제정에 대한 논의가 국회에서 더 이상 진행되지 못하고 있는 가운데 1999년 6월 21일 김대중 대통령은 울산광역시 방문 시 "중산층과 저소득 서민들이 안심하고 살 수 있도록 국민생활기본법을 제정하겠다."라고 발언함으로써 정부에서는 더욱 적극적인 자세로 대응하기 시작하였다. 법 제정 자체에 대한 논의보다는 법 시행 시 소요되는 예산 추계, 인프라 구축 등 사전 준비 작업과 시행 시기 등 구체적인 사항들에 관심의 초점이 옮겨졌다. 특히 법 제정과 시행 시기에 관하여 국민여론 수렴 과정을 충분히 거친 후 1999년 정기국회에서 법률을 제정하고, 최저생계비 계측 조사와 그 결과를 근거로 수급자 소득과 재산 재조사 실시, 전담인력의 확충, 생산적 복지체계 구축을 위한 인프라 확충 등의 사전 준비를 위해 2001년 1월 1일부터 시행하는 것으로 의견을 모았다(재정경제부, 1999. 7).

이렇게 상황이 바뀌자 연대회의 또한 1999년 9월 정기국회 통과를 목표로 적극적인 활동에 나섰다. 법안의 정교화를 위해 여론수렴을 위한 공청회를 개최하고 촉구대회를 여러차례 여는 한편, 여야 양대정당의 정책위의장과 원내총무, 그리고 보건복지위 법

안심사소위 위원 등을 개별 면담하면서 연대회의 안을 관철시키기 위해 힘썼다. 당시 국회의장과 한나라당, 국민회의 당지도부에게 기초보장법 제정을 촉구하는 서한을 보내는 등 법안 통과에 주도적 역할을 해줄 것을 촉구했다(안병영, 2000: 12-13; 김영순 · 권순미, 2005).

1999년 8월 제206회 임시국회 시 보건복지위원회 법안심사 소위원회에서는 1998년 12월 의결한 바 있는 국민기초생활보장법 위원회 대안과 1999년 7월에 발의된 국민기본생활보장법안[35]을 함께 심사하였다. 두 법안은 기본적인 내용에 큰 차이가 없었기 때문에 심의 과정에서 여야간의 의견 차이는 크지 않았고, 시행 시기 등을 놓고 시행 주체인 보건복지부와 논란이 다소 있었으나,[36] 협의 결과 2001년 1월 1일부터 시행하는 것으로 잠정적인 합의가 이루어졌다.

그러나 1999년 8월 7일 '한나라당에서 생계비 지원 시행에 제동을 걸었다.'라는 오보[37]에 대응하여 잠정적으로 합의된 2001년 1월 1일 시행 시기를 2000년 7월로 앞당기자는 의견을 제기하여 논란이 다시 되었다가 절충안으로 2000년 10월 1일로 시행 시기가 합의되면서 1999년 8월 10일 보건복지위원회에서 법안이 의결되었고, 이어 8월 12일 법제사법위원회와 본회의에서 의결되어 같은 해 9월 7일 법률 제6,024호로 제정 · 공포되었다.

2. 시행 준비 기본 계획의 수립 및 체제의 정비

1998년 8월 12일 국민기초생활보장법이 국회에서 의결됨에 따라 주무 부서인 보건복지부에서는 동법의 시행 준비 기본 계획을 수립하고, 본격적인 준비를 위한 체제 정비에 들어갔다.

기본 계획의 주요 내용은 주요 추진 과제 설정과 과제 추진을 위한 추진 체계를 갖추는 것이었다. 우선 추진 체계로는 보건복지부에 '국민기초생활보장 추진 준비단'과 이를 지원할 '국민기초생활보장 추진 지원반'을 설치, 운영하기로 하였다. 또한, 시행을 위한 세부 방안 개발을 위하여 연구 용역을 실시하고, 제도에 대한 의견을 수렴 하기 위하여 공청회를 열거나, 각종 매체를 활용한 홍보를 실시하기로 하였다.[38]

기본 계획에 설정된 주요 과제로 최저생계비 계측 조사, 합리적 대상자 선정 기준의 개발과 대상자 변동 규모의 추계, 근로능력자에 대한 자립 지원대책 수립, 생계 · 주거

35) 1999월 7월 6일 한나라당 김홍신 의원 등 131인이 국민기본생활보장법을 발의하였다.

36) 국민회의에서는 2000년 7월 시행을 주장하였고, 한나라당에서는 2001년 시행을 제기하였다. 반면, 보건복지부에서는 시행 준비 작업(기본적인 인프라 확충, 제도적 준비, 수급 대상자 전면 재조사)을 위해 2001년 1월을 요구하였다.

37) '야 · 정부, 생계비 지원 시행 국민회의안 제동걸어'(『중앙일보』, 1999. 8. 7).

38) 보건복지부 내부자료, '국민기초생활보장법 시행 준비 기본 계획', 1999. 8.

급여기준 수립 및 자활급여 내용 결정, 시행령 · 시행규칙 및 지침 등 하위 법령 정비, 사회복지전문요원 확충 및 일제 교육, 소득과 재산 일제 조사 및 대상자 선정, 관련 전산망의 구축 · 자활지원센터 확충 및 기관 간 네트워크 등 인프라 구축, 주요정책사항에 대한 공청회 등 의견 수렴과 추진 과정에 대한 홍보 등을 추진하기도 하였다.

이 계획에 따라 1999년 10월 1일 발족한 '국민기초생활보장추진준비단'은 보건복지부 차관을 단장으로 하고, 전문가와 관계 부처 공무원, 언론계 · 종교계 · 여성계 · 노동자 · 사용자 · 농업인 대표 등 각계 각층을 대표하는 15인의 위원과 세부 시행 방안 등의 자문을 위한 자문위원회(4인)로 구성되었다. 그리고 '국민기초생활보장추진지원반'에서는 추진준비단의 활동에 대한 행정적 지원 및 법 시행의 실무적 준비를 담당하였다.

3. 하위 법령 제정, 사업 지침의 작성 및 교육

법률 제정에 따른 하위 법령의 성안 작업은 '국민기초생활보장추진지원반'의 법령 제도팀에서 중심이 되어 추진하였고, 이를 지원하기 위해 1999년 10월 국민기초생활보장법 시행 방안에 대한 연구 용역을 발주하였다.

한국보건사회연구원에서 연구 책임자가 되었으며, 법 제정 과정에 참여하였던 참여연대 등 시민단체 학자와 노동연구원 등이 과제별 공동 연구자로 참여하였다. 여기에 참여한 전문가들은 이 연구 작업에 그치지 않고, 시행 준비 과정 전반에 걸쳐 지원자 역할을 수행하였다. 법 시행 일정상 하위 법령의 입안이 시급하였기 때문에 연구 용역팀의 시행 방안 연구와 추진지원반의 시행령 · 시행규칙 입안 작업이 함께 진행되었으며, 각 과정에서 필요시마다 추진지원반의 실무자와 연구자들 간의 의견 교환이 이루어졌다.

연구 결과와 실무적인 검토 내용을 반영한 시행령과 시행규칙(안)은 추진준비단의 심의(3차 회의, 2000. 1. 20)와 관계 부처 협의, 공청회, 입법 예고(2. 17~ 3. 7) 등 제반 입법절차에 들어갔다.

이 과정에서 관계 부처 협의는 2월 초 2주간의 공식적인 협의 기간 내에 완료되지 못하고, 일부 조항에 대한 관계 부처 간의 의견 차이로 법제처 심사 중이던 5월 중순까지 계속되었다. 부처 협의와 입법 예고를 거쳐 수정된 사항은 부양의무자의 부양 능력 판단에 대한 조항, 조건부 수급자에 대한 자활사업 실시와 관련된 조항, 근로소득공제에 과한 조항, 수급권자 범위의 특례 등에 관한 조항 등이었다. 구체적인 내용으로서,[39]

39) 보건복지부 내부자료, '국민기초생활보장 시행령 및 시행규칙(안) 입법 예고 · 부처 협의 결과', 2000. 4.

당초 안에서 부양의무자의 부양 능력은 주로 소득을 기준으로 판단하도록 규정되어 있었으나, 관계 부처 협의 과정을 거치면서 재산까지 고려하는 것으로 변경되었다. 조건부 수급자에 관해서는 당초 시장 · 군수 · 구청장이 조건부 수급자별로 적합한 자활사업을 결정하고 그 사업을 실시하는 공공 · 민간기관에 당년 수급자를 의뢰하도록 규정되어 있었으나, 관계 부처 협의결과에 따라 조건부 수급자 중 취업에 적합한 자(취업대상자)를 구분하고, 이들에 대해서는 직업안정 기관장에게 일괄 의뢰하며, 직업안정 기관장은 취업지원계획을 세우고 참여할 자활사업을 지정하는 것으로 변경되었다.

근로소득공제율에 대하여 당초 안에서는 공공근로 및 자활공동체 참가 소득, 장애인 직업재활사업 참가 소득, 학생의 근로소득 각각의 100분의 50, 그 이외 소득의 100분의 15로 규정하였으나, 관계 부처에서 차상위계층과의 소득 역진 현상 심화와 재정 부담 등을 들어 소득공제율을 낮추어야 한다는 의견을 제시하였다. 이에 대한 장시간에 걸친 협의 끝에 장애인 직업재활사업 참가 소득의 100분의 15, 자활공동체 참가 소득 및 학생 근로소득 중 100분의 10의 공제율을 적용하는 것으로 결론이 났으며, 공공근로는 노동시장에 미치는 영향을 감안하여 일반 근로소득에 포함시켜 운용하기로 하였다. 일반 근로소득과 사업소득에 대해서는 100분의 10의 범위 안에서 보건복지부 장관이 정하는 비율을 적용하되, 2002년부터 시행토록 하였다.

이 같은 의견수렴절차와 법제처 심사과정을 거치면서 당초 시행령과 시행규칙(안)은 일부 수정되어, 시행령은 7월 27일에(대통령령 제16924호), 시행규칙은 8월 18일에(보건복지부령 제169호) 각각 제정 · 공포되었다.

하위 법령 제정작업 중에서도 법 시행을 위한 실무적인 준비작업은 계속되었다. 보건복지부에서는 입법 예고된 시행령(안)과 시행규칙(안)을 기초로 구체적인 사업 방법과 절차 등을 담은 사업 지침(국민기초생활보장사업 안내)을 작성하였다.

이 사업 지침은 보장단위, 수급자 선정 기준, 급여 신청과 조사, 급여의 실시 및 변경, 자활급여를 위한 근로능력 판정 및 조건부 수급자 선별, 자활지원계획의 수립 등 구체적인 사업 시행을 위한 방법과 절차들을 정하여 2000년 4월 중순 각 시 · 도에 통보되었다. 그러나 이 지침이 작성될 당시, 수급자 선정을 위한 재산 기준이 결정되지 못한 상태에 있었고 자활사업의 세부 시행 방법 등에 대하여 노동부와의 협의가 진행 중이었기 때문에, 이때 통보된 지침은 일선 공무원 교육을 위한 초안의 성격을 가진 것이었고, 후에 누락된 부분의 보완과 특례 기준 설정 등 몇 차례의 수정 · 보완이 있었다(정경실, 2001).

작성된 사업 지침과 특례 기준은 2000년 4월(수급자조사 · 급여 등 사업 지침 교육) 및 8월(특례 기준 교육, 자활급여 사업 지침 재교육)에 3차례의 사회복지 전담공무원 전원에 대한 지역별 순회교육을 통해 전달되었다.

4. 자원의 확보

2000년 예산에 계산된 기초생활보장 수급자 수는 154만 명(10월 이후)이었다. 이는 1999년의 192만 명, 2000년 9월까지의 170만 명보다 감소한 것인데, 그 이유는 경기 회복과 실업률이 줄어듦으로써 보호가 필요한 저소득층의 수가 감소함과 동시에 종전의 한시 보호 제도가 기초생활보장제도로 통합됨에 따라 대상자 수가 줄 것으로 예상하였기 때문이다. 그러나 대상자 총수의 감소와는 별개로 제도 변경을 통해 모든 수급자에게 생계비가 지원됨에 따라 생계급여 지급 대상은 2000년 9월까지의 54만 명에서 154만 명으로 증가하는 것으로 예산이 편성되었다.

이와는 별도로, 보건복지부와 기획예산처에서는 2000년 5월 이후의 수급자 신청 추이를 검토한 후, 대상자 수가 154만 명보다 증가하게 될 것으로 예상하고 추경편성을 통해 170만 명분의 예산을 확보하였다.

보건복지부에서는 동 추경 예산으로 자활근로사업과 자원봉사사업에 대한 예산과 자활사업의 시행과 시 · 도의 기초생활보장기금 조성 지원, 소득공제제도 시행에 따른 예산 등도 편성할 것을 요구하였으나, 이 중 기초생활보장기금 조성 지원을 위한 예산 250억 원만이 반영되었다.

2000년에 편성된 2001년도 예산은 수급자 수를 155만 명으로 하고, 자활사업의 시행인프라 확충을 위한 자활후견기관 130군데 확충, 자활정보센터와 자활후견기관 교육 등을 위한 협회 지원, 자활공공근로 · 자원봉사 · 재활 프로그램 등 사업 예산을 신규로 확보하였다. 또한 노동부에서는 구직활동 지원과 자활직업 훈련, 자활인턴사업 등을 위한 예산을 확보하였다.

한편, 인적 자원으로서 사회복지 전담공무원이 신규로 충원되었다.

사회복지행정의 전문성 제고를 위하여 1987년부터 배치되기 시작한 사회복지전문요원은 1994년까지 3,000명이 임용된 후 추가적인 배치가 이루어지지 않다가, 1999년 국민기초생활보장법 제정 시 지적된 복지 인프라의 미비점을 완화하기 위해 그해에 1,200명, 2000년에 600명을 추가로 임용하였다.

기초생활보장제도 시행에서 또 하나의 중요한 자원으로 전산망의 확충, 즉 복지행정정보화사업의 추진을 들 수 있다. 우선 행정자치부의 시 · 군 · 구 행정정보화사업의 일환으로 추진된 '복지행정시스템'은 전국 시 · 군 · 구와 읍 · 면 · 동에 보급되어 2000년 10월부터 운영되고 있으며, 이를 통해 각 지역에서는 그동안 수작업으로 관리해왔던

수급자 조사 및 급여 지급 등에 관한 업무를 전산에 의해 관리하게 되어 더욱 체계적인 수급자 관리가 가능해졌다. 이와 더불어, 소득과 재산 조사와 관련하여 2000년 5월부터 실시된 수급대상자 조사 당시에는 각 읍 · 면 · 동의 조사대상자를 보건복지부에서 취합하여 관계 부처 및 기관에 일괄적으로 조회를 의뢰하였으나 읍 · 면 · 동에서 직접 조회할 수 있는 시스템을 구축하였다. 이는 '생산적복지정보 공동이용 시스템'이라고 불리는 것으로서, 수급자 선정 시 국세청 등 관계 기관에서 보유하고 있는 소득과 재산 관련 정보를 읍 · 면 · 동에서도 신속하게 조회할 수 있도록 시 · 군 · 구 복지 행정 시스템과 관계 기관의 전산망을 연계한 것이다. 이 시스템은 소득과 재산 조사뿐만 아니라, 노동부의 고용안정전산망과도 연계되어 조건부 수급자 의뢰, 조건 이행 상황 파악 등에도 활용되고 있다.

5. 수급자 조사 및 선정

1) 수급자 선정 기준

국민기초생활보장법에 규정한 수급권자 범위는 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양 능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자로서, 소득인정액이 최저생계비 이하인 자이다. 국민기초생활보장제도를 운영하여야 하는 행정부처의 입장에서는 신청자의 수가 기하급수적으로 늘어나는 것이 가장 우려되는 부분이었다. 특히, 법에서는 수급권자에게 수급권을 부여하였고, 더욱이 당시 한국에서는 빈곤 계층에 대한 신뢰 있는 조사통계 자료가 없는 상태에서 걷잡을 수 없이 수급자가 늘어날 경우, 예산을 확보하기 어려운 점은 물론이고 행정적인 인프라가 감당하기 어렵다는 것이 그 이유였다.[40] 이러한 행정부의 우려가 부양의무자 기준과 재산 기준을 강화하는 방향으로 표출되었다. 2000년 10월 법 시행 당시 설정된 수급자 선정 기준은 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 소득평가액 기준은 1999년도에 실시한 최저생계비 계측 결과를 기초로 산정된 2000년도 최저생계비에 근거하여 설정되었다. 둘째, 2000년도 국민기초생활보장사업 안내에는 언급되지 않았던 소득평가액 기준과 동시에 적용되는 재산 기준이 이후 2000년 4월 국민기초생활보장추진준비단 6차 회의를 통한 심의와 사회복지정책관계 장관회의에서 논의를 거치며 확정되었다. 셋째, 수급자로 선정되기 위해서는 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있더라도 부양 능력이 없어야 한다. 부양의무자의

40) 보건복지부 내부자료, '국민기초생활보장 시행령 및 시행규칙(안) 입법 예고 · 부처 협의 결과', 2000.4.

범위는 국민기초생활보장법에 정해진 바에 따라 수급권자의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족이며, 부양 능력이 있는 자와 부양 능력 미약자, 부양 능력이 있는 자로 구분된다.

〈표 1-29〉 부양의무자 기준에 대한 정책 네트워크 행위자의 입장

쟁점	보건복지부	기획예산처	연대회의	확정안
부양의무자 범위	직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족	직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족	직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족	직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족
부양능력자(가구)	부양의무자(가구) 소득이 두 가구 각각의 최저생계비를 합친 금액의 120%보다 많은 자(가구)	부양의무자(가구) 소득이 두 가구 각각의 최저생계비를 합친 금액의 120%보다 많은 자(가구)	직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족	부양의무자(가구) 소득이 두 가구 각각의 최저생계비를 합친 금액의 120%보다 많은 자(가구)
				부양의무자 가구의 재산 소득 환산액이 수급권자 및 당년 부양의무자 각각의 최저생계비의 42/100 이상인 자(가구)

자료: 보건사회부, 1991.

이와 같은 수급자 선정 기준에 대해 국민기초생활보장법 추진연대회의에서는 재산 기준과 부양의무자 기준을 문제로 지적하며 강하게 반발하였다. 부양의무자 기준과 재산 기준에 대한 입장을 살펴보면 다음의 표와 같다.

〈표 1-30〉 재산 기준 대안

구분	1~2인 가구	3~4인 가구	5인 이상 가구
제1안	2,900만 원	3,200만 원	3,600만 원
제2안(복지부 지지)	2,900만 원	3,500만 원	4,000만 원
제3안(연대회의 지지)	2,900만 원	3,700만 원	4,400만 원
제4안	1~3인 가구		4인 이상 가구
	2,900만 원		3,200만 원

자료: 국민기초생활보장추진준비단(2000. 4. 18)에서 논의되었으나 최종적으로 사회복지정책관계장관회의(2000. 4. 20)에서 1안 채택

이에 대하여 보건복지부에서는 사회복지정책관계장관회의 안건 자료와 2000년 4월 25일에 배포한 보도자료를 통해 수급자 재산 기준 결정 사유를 밝혔으며, 수급대상자 조사 진행 중 특례 기준 신설 등으로 수급자 선정 기준 일부가 변경되었다. 첫째, 재산 금액 기준의 특례로서, 근로능력이 없는 자로만 구성된 가구나 거동이 곤란한 가구원을 양육, 간병, 보호하고 있는 가구는 당해 연도 재산 기준이 150% 이하인 경우 수급자로 선정되도록 하였다. 둘째, 면적 기준의 특례로서, 근로능력이 없는 자로만 구성된

가구, 만성 · 희귀 질환으로 6개월 이상 치료를 요하는 가구원이 있는 경우 등에 대하여 주택 면적 기준을 적용하지 않도록 하였고, 7인 이상 가구에 대하여는 자가 20평, 임차 25.7평 범위 내에서 가구원 수가 1인 증가할 때마다 1.7평씩 상향 조정되도록 하였다. 셋째, 부양 능력이 없는 것으로 인정되는 재산액을 수급권자 가구 재산 기준과 부양의무자 가구 재산 기준을 합산한 금액의 120% 미만에서 150%로 상향 조정하였다. 넷째, 급여 일부만을 지급하는 특례 제도를 신설하여 수급자 선정 기준을 초과하면서도 의료비와 교육비 때문에 생활이 어려워질 수 있는 가구에 대해 의료급여 혹은 교육급여가 필요한 개인에게 해당 급여만을 실시하도록 하였다. 또한, 수급자였던 자가 공공근로, 자활공동체사업 등 자활사업에 참가함으로써 발생한 소득 때문에 수급자 선정 기준을 초과할 경우 당해 수급자에 대해 3년간 자활사업 참가 자격을 부여하도록 하였다.

2) 수급자 조사 및 선정

보건복지부에서는 수급자 선정을 위한 조사 개시 전에 하위 법령과 지침 및 계획의 현실 적합성을 검토하는 한편, 신청 · 조사 · 자활급여 등 제 절차의 집행상 문제점을 미리 발견하고 이를 보완하고자 2000년 3월 15일부터 4월 15일까지 2개 지역(서울 강남구 수서동, 경기 평택시 팽성읍)에서 모의 적용 사업도 실시하였다. 모의 적용 사업은 연구용역 형식으로 시행되었으며, 기존의 사업 지침에 의거하여 대상지역 공무원이 수급권자에 대한 조사를 직접 실시하였다. 단, 수서동에서는 직원조사 방식으로, 팽성읍에서는 신청 및 직원조사 방식을 병행하였다. 사업을 통해 대상자 조사 방법상의 문제, 근로능력 판별 및 자활 지원계획 수립과 관련된 문제 등 실무적인 개선 사항을 발견하였으며, 사업 지침의 보완 및 관계 부처와의 협조를 통해 개선 가능한 부분이 수정, 보완되었다.

이러한 모의 적용 사업 결과를 토대로 2000년 5월부터 기존 생활보호 대상자와 신규 신청자, 그 부양의무자 전원에 대한 소득과 재산, 생활 실태 전반에 관한 재조사가 시행되었다. 조사 개시 당시 급여 신청은 5월 2일부터 20일까지로 기간을 제한하였는데, 이에 대해 보건복지부에서는 충분하지 않은 조사 인력으로 제한된 기간 내에 정확한 조사를 해야 한다는 제약점과 소득이나 재산에 대한 일괄 전산 조회 등 조사의 효율적 추진을 위한 조치라고 밝혔다. 그러나 시민단체에서는 새로운 제도 실시에 따라 사회복지전문요원들의 업무량이 과도해질 것을 감안할 때 신청 기간을 한정하는 것은 수급자의 권리를 제한하는 결과를 낳을 수 있다고 비판하였으며, 추후 보건복지부에서는 이를 받아들여 급여 신청 기간을 두지 않고 계속 신청을 받기로 결정하였다.

이 조사는 시 · 군 · 구에서 조사 주체가 되어 해당 지역의 수급신청자와 그 부양의무

자에 대한 조사를 실시하도록 설계되었으며, 이를 위해 각 시 · 군 · 구에서는 4월부터 8월까지 기초생활보장추진단을 구성하였다. 시 · 군 · 구 기초생활보장추진단의 기능은 급여 신청 및 조사에 대한 홍보, 조사에 필요한 인력 동원 및 행정적 지원과 같은 조사 추진상황 총괄 등으로 되어 있었으나, 실제 그 기능이 활발하게 수행되지 못하였다. 또한, 보건복지부의 지시와 협조 요청에도 불구하고 업무대행자 지정과 사회복지 전담공무원의 타 업무 경감 등은 형식만 갖춘 경우가 많았다. 이와 관련하여, 보건복지부는 4,000여 명에 불과한 사회복지 전담공무원을 보조하기 위해서 기초조사, 홍보 및 민원상담, 관련 자료 확인 등의 업무를 수행하도록 공공근로요원, 자원봉사자(마을복지위원), 사회복지관 소속 사회복지사, 통 · 반장, 사회복지학과 대학생 등 총 9,000여 명의 조사보조원을 선발, 활용하도록 하였다.

이와 같은 방식으로 5월부터 7월까지 3개월간 조사한 대상자는 약 86만 가구 194만 명에 이르며, 이 중 기존 보호 대상자는 68만 가구 152만 명이고, 신규 신청자는 18만 가구 42만 명이었다.

조사 과정에서 발생한 민원 중 대표적인 집단 민원은 만성 신장장애인의 수급자 선정 제외 문제였다. 이들은 대부분 한시적 생활보호 대상자로 보호받고 있던 사람들이었으나, 재산 기준 또는 부양의무자 기준 초과로 수급자 선정에서 제외되는 사람들이었다. 만성신부전증 환자들은 주당 수회의 혈액투석을 하여야 하는 등 막대한 의료비 지출로 가처분 소득이 적어지게 됨에 따라 생계유지가 곤란함을 호소하고 있었다. 이 문제는 신장장애인협회의 신장장애인에 대한 개별 수급자 선정 건의와 언론의 '신부전증 환자들이 수급자가 되기 위해 위장 이혼을 하고 있다'는 보도[41]로 공론화되었다. 이에 대하여, 참여연대와 건강연대 등 시민단체에서는 차상위계층에 대한 특례 의료급여의 도입을 주장하였는데, 이는 국민기초생활보장법 시행령의 입법 예고(안)에 포함되어 있던 것이 부처 협의 과정에서 삭제된 것이었다. 그러던 중 수급자 선정에서 제외되는 만성신부전증 환자와 그 가족들이 부산(5. 30)과 서울(6. 7, 종묘공원) 등에서 집회를 가지면서 거세게 항의하는 사건이 발생하였다. 정부는 이들에 대한 대책으로, 저소득 신장장애인의 의료보험 본인 부담금을 국고에서 지원하는 방안과 의료보호법 개정 시 소득과 재산 기준을 달리하여 이들을 보호하는 방안, 의료보험급여를 확대하는 방안 등을 논의하였고,[42] 최종적으로는 신장장애인 등 만성질환 및 희귀질환자에 대하여 의료보험 본인 부담금을 지원하기로 결정하였다. 다만 예산 확보에 소요되는 시간 등을 감안하여 국민기초생활보장법이 시행되는 2000년 10월부터 12월까지는 계속 의료보호 대

41) 보건복지부 내부자료, '국민기초생활보장 시행령 및 시행규칙(안) 입법 예고 · 부처 협의 결과', 2000. 4.
42) 보건복지부 내부자료, "만성 신장장애인 의료비 대책 검토", 2000. 6.

상자로 보호하기로 하였다(정경실, 2001).

이상과 같은 과정을 거쳐 조사된 수급자 조사결과는 읍 · 면 · 동→시 · 군 · 구→시 · 도의 전달과정을 거쳐 보건복지부에 보고되었으며, 조사결과 선정 제외 대상자에게는 그 사실과 소명 절차 등을 미리 알려주어 이의가 있는 경우 소명 신청을 하도록 하였다.

또한, 보건복지부에서는 9월 6일부터 30일까지 전국에 민원대책추진점검단을 파견하여 해당 시 · 도에 상주하면서 소명 기회 부여, 특례 기준 적용 등 민원 해소 대책의 시행 실태와 제도 시행 준비 상황을 점검하게 하였다.

조사와 소명기회 부여 등의 제 과정이 완료된 후 각 시 · 군 · 구는 수급자 가구를 최종 결정하여 통지하였는데, 전국적으로 149만 명, 69만 가구가 수급자로 결정되었다. 이는 한시보호를 포함한 생활보호 대상자 152만 명, 68만 가구보다 3만여 명이 감소(가구수로는 5천 가구 증가)한 수준이었으며, 한시보호자를 제외한 기존 생활보호자 88만 명보다는 61만여 명이 증가한 수였다. 총 조사대상자인 194만 명 중에서는 기존 생활보호 대상자 약 27만 명이 제외되었으며, 신규신청자 24만 명이 새롭게 선정된 것으로 조사되었다.[43]

6. 자활지원사업 시행 준비

국민기초생활보장제도에서의 자활지원사업은 두 가지 의미를 지닌다. 우선, 수급자가 자립 능력을 키울 수 있도록 다양한 자활사업의 참여 기회를 제공하고, 취업 알선, 생업 자금 융자 등을 통해 자활기반 조성을 국가에서 지원하겠다는 것이다. 한편, 근로의지가 없거나 자활사업에 고의로 참여하지 않는 사람에게는 생계급여를 중지함으로써 수급자의 자활노력을 강제하겠다는 의미도 담고 있다. 다만, 이 경우에도 자활사업에 참여하지 않는 수급자를 제외한 다른 가족의 최저생계는 보장한다. 이는 근로능력이 있는 저소득층의 기초생활을 국가에서 보장하되, 이들의 자립 노력을 촉구하기 위해 적극적인 장치와 소극적인 장치를 동시에 활용하겠다는 것이다.

당시 자활제도의 각 쟁점에 대한 행위자의 입장을 살펴보면 다음의 표와 같다.

43) 보건복지부 보도자료, "국민기초생활보장제도 추진현황", 2000. 9.

〈표 1–31〉 자활급여에 관한 각 행위자의 입장

쟁점	보건복지부	노동부	기획예산처	연대회의	확정안
실업부조 vs 일반부조	일반부조	실업부조	(기초법) 실시에 회의적	일반부조	일반부조
후급여 vs 선급여	선급여	후급여	–	선급여	선급여
자활사업 주관 부처	보건복지부	노동부	–	보건복지부	업무 분담
근로소득공제 적용 대상	모든 근로소득	모든 근로소득	취약계층 근로소득	모든 근로소득	취약계층 근로소득
근로소득공제율	소득의 50/100	소득의 10/100	소득의 10/100 (2003년 적용)	50/100	소득의 10~15/100 (2002년 시행)
차상위계층 선정 기준	소득 기준 120% 미만	소득 기준 120% 미만	소득 기준 120% 미만	소득 기준 130% 미만	소득 기준 120% 미만
차상위계층에 대한 급여	자활 및 의료급여	자활급여	자활급여	자활 및 의료급여	자활급여

자료: 보건사회부, 1991.

자활지원사업은 국민기초생활보장제도의 중요한 축이자 국민의 정부에서 이념으로 표방했던 생산적 복지의 핵심 사업이라 할 수 있다. 그러나 기초생활보장제도의 최저생계 보장과 관련한 부분이 경제적 효율과 사회적 형평 간의 계속적인 이념적 논란의 대상이 된 데 반해, 자활 지원과 관련된 부분의 경우, 그 필요성은 인정되나 현실에 비해 지나치게 이상적이라는 지적을 받아 왔다. 보건복지부에서는 이러한 문제를 해결하고자 사회복지전담인력을 추가로 확보하고 그동안 효과적인 사업으로 인정받았던 자활후견기관을 확대 설치하며, 기존 공공근로사업 시행 기관, 실업자 단체 등 활용 가능한 자원을 최대한 연계하여 사업을 시행하기로 하였다. 또한, 지역 특성에 맞는 자활지원 모형과 효과적인 자활프로그램을 개발하기 위해 민간 부문과 함께 본격적인 연구를 시작하였다.

가구별 자활 지원계획은 수급자 가구의 자활 욕구 및 사회복지서비스 등에 대한 욕구를 파악하여 필요한 지원을 연계하는 방안을 수립하고, 조건부 수급자에 대한 자활급여 내용, 조건이행 여부 및 생계급여 중지 여부에 대한 관리내용을 포함하는 종합적인 계획이다. 그러나 초기 자활 지원계획은 적극적인 자활사업 제공을 위한 인프라가 부족했기 때문에 장기적 자활방향 및 지원 방안을 모색하였다기보다 근로능력자에 대한 생계급여의 조건부과, 즉 제재 조치 규정의 성격이 강하였다. 따라서, 초기 자활 지원계획과 자활사업은 조건부 수급자가 생계급여를 받기 위한 조건의 성격이 강하게 나타났다.

제2부

국민기초생활보장제도 10년의 변화

1. 생활보호제도와 국민기초생활보장제도의 비교
2. 국민기초생활보장제도 선정과 급여의 변화
3. 국민기초생활보장제도의 재정 및 전달체계 변화
4. 주거급여제도 및 자활사업, 의료급여제도의 변화
5. 국민기초생활보장제도 관련 소득 보장제도의 변화

제1장 생활보호제도와 국민기초생활보장제도의 비교

제1절 국민기초생활보장법 제정의 의의

1987년 10월에 제정된 우리나라 헌법 34조 1항에서는 '모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.'라고 하여, 대한민국 국민이면 인간이 누려야 할 기본적인 행복을 추구할 권리를 가진다고 선언하고 있다. 인간다운 생활, 행복을 추구하기 위한 수단에 대해서는 2항에서 6항까지 구체적으로 담고 있다(박석돈, 2003; 성희자, 2005).[44] 2항에 제일 먼저 등장하는 내용은 국가의 사회보장 · 사회복지 증진에 대한 의무를 들고 있다. 구체적으로 여성, 노인, 청소년에 대한 복지증진(3항과 4항), 기타 사회적 위험(장애, 질병, 노령 등)에 대해 법을 통한 국가의 보호를 담고 있다. 헌법에서는 발생할 수 있는 각종 사회적 위험에 대해 국가에서 담당해야 할 의무를 담고 있으며, 이에 대해 국민들이 요구할 권리를 포함하고 있었지만, 당시에는 경제 개발, 경제 성장에 국가의 총력을 기울이고 있는 상황에서 국민들의 복지를 돌아볼 여지가 없었으며, 1995년 12월 선언적으로 사회보장기본법이 제정됨으로써 국가에서 국민들의 복지 증진에 대해 비로소 관심을 두게 되었다고 할 수 있다.

일반적으로, 사회보장제도는 국민들에게 발생할 수 있는 노령, 질병, 재해, 실업, 빈곤 등의 사회적 위험으로부터 국민들을 보호하는 제도들을 의미하며, 헌법 34조에서 명하고 있는 사항들을 구체적으로 실현하기 위한 제도이다. 사회보장기본법에서는 헌법 34조의 국민들의 '인간다운 생활을 하기 위한 권리' 이외에 한 발 더 나아가 국민들

44) 헌법 제34조 ② 국가는 사회보장, 사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다. ③ 국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다. ④ 국가는 노인과 청소년의 복지 향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다. ⑤ 신체장애자 및 질병, 노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다. ⑥ 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.

이 누려야 할 최소한의 내용을 포함하게 되었다. 사회보장기본법 2조에서는 '모든 국민이 인간다운 생활을 할 수 있도록 최저 생활을 보장하고, 국민 개개인이 생활 수준을 향상시킬 수 있도록 제도와 여건을 조성하여'라고 표현함으로써 헌법에서 정한 '인간다운 생활'을 할 권리와 수준으로서 '최저 생활'을 보장해야 된다는 점을 명시하고 있다. 즉, 국가에서는 사회적 위험으로부터 국민들을 보호함으로써 인간으로서의 생활이 가능하도록 하되, 그 수준은 그 사회에서 정하고 있는 최저 생활을 보장해야 한다는 점을 분명히 하고 있다는 점이다. 여기에서 최저 생활은 국민들의 기초생활, 기초보장 혹은 기본적인 생활을 보장하는 National Minimum의 의미이다. 이는 영국의 웹(webb) 부부와 베버리지에 의해 주장되고 발전된 개념으로서, 사회복지 및 공공부조의 근간이 되는 개념이다(박능후, 2000).[45] 우리나라에서는 1994년 참여연대에서 '국민생활최저선'의 운동을 전개하면서 논의가 처음 시작되었으며, 이후 1997년 국민회의에서는 대통령 선거 공약의 하나로 '국민복지기본선'이라는 용어를 사용하였다. 이후 국민복지기본선(National welfare standards)에 대한 개념과 범위 등에 대한 연구가 변재관 외 연구(1998)에서 진행되었으며, 국민기초생활보장법이 제정되면서 국민생활최저선과 국민복지기본선은 기초보장이라는 의미로 바뀌게 되었다(박능후, 2000).[46]

이와 더불어 사회보장기본법(3조)에서는 구체적으로 실현할 수 있는 사회보장의 방법으로 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스와 관련 복지제도를 들고 있다. 특히, 공공부조제도는 저소득, 빈곤과 관련하여 보호가 필요한 국민들을 위한 무기여 · 자산조사를 통해 인간다운 생활과 최저 생활을 보장받을 수 있도록 한 제도라고 할 수 있다. 그러나 국민기초생활보장법이 제정되기 이전의 공공부조제도인 생활보호제도는 국가의 책무보다는 개인의 책임을 중요시함으로써 실질적인 사회보장의 기본이념과 정의에 대해 충분히 보장할 수 없었다는 한계를 지니고 있었다. 즉 각종 선정 기준과 급여의 획일적 지급 등 헌법과 사회보장기본법에서 다루고 있는 '인간다운 생활', '최저 생활'의 보장이 이루어지기는 어려운 제도라 할 수 있었다.

그러나 1997년의 경제 위기는 우리나라에서 빈곤과 공공부조를 바라보는 시각을 전환시키는 계기가 되었다. 경제 위기 이전에는 빈곤이 개인의 책임이고, 우선적으로 개인의 노력을 통해 빈곤을 벗어나고자 하는 것이 선행되어야 하며, 정부에서는 개인의 노력에도 불구하고 빈곤에서 벗어나지 못하는 사람들만을 대상으로 최소한의 생계 보장을 지급

45) 기초보장은 1897년 〈산업민주론〉이라는 저서에서 웹 부부가 주장한 것으로서, 당시 산업구조의 문제 때문에 근로자들이 일을 해도 충분한 생활을 유지할 수 없는 상황에서 근로자들에 대한 최저한도의 생활 수준을 유지할 필요가 있다는 점에서 기초보장의 개념을 도입하였다(박능후, 2000).

46) 변재관 외(1998) 연구에서는 국민복지기본선을 '한 사회가 ① 공적제도를 통해 개별 사회구성원에게 ② 경제 · 사회적 발전 수준에 부합되게 ③ 제공하는 제반 사회복지의 수준'이라고 정의하고 있다. 이와 같은 국민복지기본선은 다시 최저수준(Minimum Level)의 국민복지최저선과 적정 수준(Adequate Level)의 국민복지 적정선으로 구분할 수 있으며, 웹 부부와 베버리지 보고서, ILO의 102호 협약을 국민복지최저선으로 제시하고 있다.

해야 한다는 것이 생활보호제도의 관점이었다. 그러나 경제 위기라는 사회적 위험을 경험하면서 빈곤의 위험이 개인만의 문제가 아니라 국가에서 책임져야 할 부분이라는 관점으로 변화했다.[47]

빈곤을 바라보는 시각의 변화와 사회적 위험에 대한 국가 책임의 중요성이 강조되면서 헌법(34조)과 사회보장기본법(2조, 3조)에서 다루고 있는 '인간다운 생활을 할 권리', 국민들의 '최저 생활의 보장'을 구체적으로 실현한 법이 1999년 제정되어 2000년 10월에 시행된 국민기초생활보장제도이다. 국민기초생활보장법 1조에서는 '생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저 생활을 보장하고 자활을 조성하는 것'으로 그 목적을 명시함으로써 헌법 34조 1항의 '모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.'라는 내용과 사회보장기본법 2조의 '최저 생활의 보장'의 내용을 실현한 것으로 볼 수 있다.

과거의 생활보호법이 저소득 국민들에게 주어지던 잔여적이고 선별적인 생계 보장이었다면 국민기초생활보장법의 제정을 통해, 국민이 빈곤에 처하게 되면 국가로부터 보호를 받을 수 있다는 권리성의 강화와 빈곤이 개인만의 책임이 아닌 국가와 사회에서 함께 책임져야 할 대상이 되었다는 점이다.

국민기초생활보장법에서는 인간다운 생활과 최저 생활을 보장하기 위한 구체적인 수단으로서 사회보장제도가 지녀야 할 원칙 중 하나인 보편성을 담고 있으며, 기초생활보장이 가능하도록 최저생계비에 대한 사항을 분명하게 명시하고 있다(이인재 외, 2007; 이정관, 2009; 김미곤, 2009). 먼저, 보편성의 측면에서 생활보호제도에서 있었던 인구학적 기준을 폐지하고 연령 기준에 의한 불합리성을 제거함으로써, 정부에서 정한 최저생계비 이하이면 성, 연령, 근로능력의 유무와 상관없이 국민기초생활보장제도의 수급자가 될 수 있도록 하였다. 최저 생활이 보장될 수 있도록 한 최저생계비는 과학적이고 사회적 합의하에 결정될 수 있도록 하였으며, 수급자에게 지급되는 급여는 건강하고 문화적인 최저 생활을 유지할 수 있도록 함으로써(국민기초생활보장법 2조의 6, 4조 1항), 법에서 담고 있는 최저 생활(National Minimum)이 보장될 수 있도록 하고 있다.

이러한 점에서 국민기초생활보장제도는 헌법에 명시되어 있으며, 사회보장제도가 지녀야 할 기본 원칙과 내용을 구체적으로 실천하기 위한 제도라 볼 수 있다. 그러나 제도의 법적 · 규범적 의의에도 불구하고 여전히 국민기초생활보장제도에 대한 여러 가지

47) 빈곤과 공공부조에 대한 논의는 세 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 국가에서 누구의 빈곤에 대해 책임을 질 것인가?, 둘째, 국가에서 공동체(시민단체)와 어느 정도까지 책임을 공유할 것인가?, 셋째, 국가에서 어느 수준까지 책임 부담을 질 것인가의 문제이다(여유진 외, 2004: 49). 국민기초생활보장제도와 관련한 논의의 첫 번째는 근로능력자를 포함할 것인가의 논쟁과 연결될 수 있으며, 두 번째는 개인, 가족과 국가(중앙 및 지방정부) 간의 책임을 기준으로 국민기초생활보장제도내의 부양의무자 기준과 중앙 및 지방정부 간의 재정 부담문제를 들 수 있다. 세 번째는 수급자들의 최저 생활을 보장하되 최저 생활이란 어느 수준이며, 이를 실현하기 위한 최저생계비를 어떠한 방식에 의해 어느 수준으로 결정할지에 대한 논의로 확대할 수 있을 것이다.

문제와 논쟁들은 지속되고 있으며, 이러한 점은 향후 국가와 사회 및 국민들이 풀어야 할 과제라고 볼 수 있다.

제2절 생활보호제도와 국민기초생활보장제도의 내용 비교

국민기초생활보장제도는 이전의 40여 년 동안 실시되었던 생활보호제도를 단순 대체한 제도라기보다는 우리나라 공공부조제도의 역사를 새롭게 시작하게 만든 대표적인 사회보장제도라 할 수 있다. 왜냐하면, 국민기초생활보장제도와 생활보호제도는 차이점을 보이기 때문이다.

1961년에 시작된 생활보호제도가 빈곤층에 대한 잔여적이고 시혜적인 지원제도, 즉 선별적 사회보장제도였다면, 국민기초생활보장제도는 빈곤층의 권리성을 강화하고 국가 책임을 명시함으로써 보편적인 사회보장제도로 탈바꿈하게 되었다. 선별적 제도인 생활보호제도와 달리 보편적 사회보장제도인 국민기초생활보장제도는 여러 가지 측면에서 차이를 보이고 있다. 예컨대, 크게 ① 권리성, ② 대상자 범위 및 구분, ③ 대상자 선정 방식, ④ 급여 종류와 내용, ⑤ 재정 부문 ⑥ 전달체계에서 그 차이점을 살펴볼 수 있다(손건익, 1999).

① 권리성의 강화

생활보호제도와 달리 국민기초생활보장제도는 빈곤층의 권리 측면을 강화한 제도이다. 즉, 국민기초생활보장제도의 도입으로 과거에는 빈곤 해결이 개인의 책임이었다면 이제는 사회 혹은 국가의 책임으로 전가되는 변화가 나타났다. 기존 생활보호제도는 잔여적 복지 차원에서 빈곤을 개인의 문제, 게으름의 문제로 보고 사용된 용어에서도 이를 반영하여 대상자, 급여의 명칭에서 '보호(保護)'라는 용어를 사용하고 있었다. 즉, 대상자와 관련하여 (거택, 자활) 보호, 피보호자(被保護者), 보호 기관 등의 용어를 사용하였고, 급여와 관련해서는 생계보호, 의료보호, 자활보호 등의 용어가 사용되었다. 반면에, 국민기초생활보장제도는 빈곤에 대한 국가 책임의 역할을 강조하고 빈곤선 이하에서 생활하고 있는 가구나 개인들은 국가로부터 보호를 받을 권리가 있다는 점에서 보호라는 용어보다는 보장(保障), 수급권자, 보장기관 등과 같은 용어를 담고 있으며, 급여에 대한 명칭도 생계급여, 의료급여, 자활급여 등의 급여라는 용어를 사용하고 있다.

② 대상자 구분과 범주

생활보호제도는 舊생활보호법 제3조의 규정에 의하여 대상자 범위를 ① 65세 이상

의 노쇠자, ② 18세 미만의 아동, ③ 임산부, ④ 질병 또는 심신장애로 근로능력이 없는 자, ⑤ 기타 생활이 어려운 자로 정하고 있으며, 소득과 재산은 정부에서 정한 기준 이하이면서 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양할 능력이 없는 경우로 한정하고 있다. 이 중 ①~⑤의 기준에 해당되는 사람은 거택 보호 대상자로 생활보호제도의 모든 급여를 받을 수 있도록 하였다. 반면에 ①~④ 이외의 자로서 ⑤에 해당되는 대상자는 자활보호 대상자로 생활보호제도의 일부 급여를 지급받도록 하였으며, 자활사업에 참여하여 일할 수 있도록 하고 있었다. 위와 같은 생활보호제도 선정 기준은 급격한 사회변동 때문에 발생한 위험 때문에 빈곤으로 떨어진 계층을 충분히 보호할 수 없었으며, 보호하더라도 그 수준이 미약하여 국민들의 최저 생활을 보장하는 것은 어려운 제도라 할 수 있다(이현주, 1999).

국민기초생활보장제도에서는 생활보호제도의 한계를 극복하기 위해 인구학적 기준 및 연령기준을 폐지하였으며, 정부에서 정한 기준에 부합되는 대상자에게는 모든 급여를 지급하도록 함으로써 빈곤층의 실질적인 최저 생활이 보장될 수 있도록 대상자 범위를 확대하였다. 이를 통해 일할 능력은 있지만 환경적 요소(영유아를 돌보는 한부모, 장애 및 질병을 지닌 가족원을 돌보는 경우 등) 때문에 일을 할 수 없는 경우, 일을 해도 생계 유지가 어려운 근로빈곤층의 경우에도 정부에서 정한 기준에 부합될 경우에는 국민기초생활보장제도에서 정한 급여를 받을 수 있게 됨으로써 최저 생활 보장이 가능하게 되었다.

또한, 생활보호제도하에서는 구분되지 않던 차상위계층이라는 개념을 새롭게 추가(국민기초생활보장법 2조11, 2005년 신설)하고, 이들에 대해 매년 정기적인 조사(국민기초생활보장법 24조, 2005년 신설)를 함으로써 향후 발생할 수 있는 빈곤 계층의 규모와 욕구를 조기에 파악할 수 있도록 하는 조치를 마련하였다.

③ 대상자 선정 기준

생활보호제도는 인구 및 연령 기준에 부합되는 자들 중 정부에서 정한 ① 소득 및 재산 기준, ② 부양의무자 기준에 부합되는 경우에 보호 대상자로 선정될 수 있었다. 생활보호제도의 경우에는 대상자를 선정하는 세 가지 기준이 매우 까다롭기 때문에, 생활보호의 수급자로 선정되는 것이 쉽지 않았음을 알 수 있다. 또한, 소득 및 재산의 기준이 되는 최저생계비 측정도 과학적 방식이 아닌 행정적 편의성으로 결정함으로써 객관적이고 합리적으로 설정되지 못하였다는 한계를 지니고 있다.

반면에, 국민기초생활보장제도에서는 생활보호제도의 인구학적 기준에 의한 거택 및 자활보호제도를 폐지하고, 선정 기준을 ① 소득인정액이 최저생계비 이하인 자로서, ② 부양의무자 규정에 부합되는 경우 지원을 받을 수 있도록 하였다. 따라서 근로능력

이 없는 사람뿐만 아니라 근로능력이 있어도 선정 기준에 부합되는 경우 국민기초생활보장제도로부터 보호받을 수 있도록 한 것이다. 소득 및 재산 기준의 과학적이고 객관적인 설정을 위해 매 5년마다 최저생계비를 계측하도록 하여 대상자 선정을 위한 기준으로 삼도록 하였으며,[48] 생활보호제도의 소득 및 재산 기준이 지닌 형평성 문제를 완화하기 위해 국민기초생활보장제도에서는 소득인정액 개념을 적용하게 되었다. 소득인정액은 개별 가구의 '소득평가액'과 '재산의 소득 환산액'의 합을 의미한다. 소득평가액은 개별 가구의 가구원들이 근로, 사업 등을 통해 벌어들이게 되는 임금, 사업소득을 비롯하여 다른 사람 혹은 단체로부터 지원받게 되는 이전 소득의 합을 말한다. 재산의 소득 환산액이란 개별 가구가 지닌 재산을 소득으로 환산한 것으로서, 고정(stock)자산 개념인 개별 가구의 보유재산을 유량(flow)자산 개념으로 전환한 것이다.

④ 급여 종류 및 수준

생활보호제도와 국민기초생활보장제도의 중요한 네 번째 차이는 급여의 종류와 수준에서 나타난다. 생활보호제도에서는 생활보호, 자활보호, 교육보호, 해산보호, 장제보호, 의료보호의 6가지 급여제도를 운영하고 있으며, 명칭도 '보호'라는 용어를 사용하고 있었다. 급여 수준은 1996년 차등급여제도가 도입되기 이전에는 개인당 최저생계비의 일정 수준을 현금과 현물로 지급받도록 되어 있었다. 1997년 거택 보호 대상자와 시설보호 대상자에게는 최저생계비의 90% 수준인 13만 3천 원과 10만 8천 원이 지급되었으며, 1998년에는 최저생계비의 100% 수준까지 높이도록 하였다.

반면에 국민기초생활보장제도의 경우 생계급여, 주거급여(신설), 의료급여, 교육급여, 자활급여, 해산급여, 장제급여, 긴급생계급여(신설)의 8가지 급여를 지원하도록 하고 있다. 새롭게 주거급여와 긴급생계급여를 둠으로써 수급자들의 주거안정과 긴급한 위기발생가구들에 대한 지원이 가능하도록 하고 있다.

급여 수준은 생활보호제도의 차등급여제도를 확대하여 보충급여제도를 실시하였다. 보충급여제도란 수급자의 소득과 최저생계비와의 차액을 비교한 뒤 그 차액을 급여로 지급함으로써 실질적으로 수급자의 소득이 최저생계비 이상이 되도록 하는 제도라 할 수 있다[49]. 보충급여제도의 단점은 수급자들의 근로 의욕을 줄어들게 하고, 빈곤의 굴레에 지속적으로 빠질 수 있다는 문제점을 지니고 있다. 이를 보완하기 위해 국민기초생활보장제도에서는 생활보호제도와 달리 자활제도를 크게 강화하고 있다.

---

48) 최저생계비는 국민기초생활보장법 제정 당시에는 매 5년을 주기로 계측하도록 하였으나, 2004년 3월 법 개정을 통해 매 3년마다 계측하는 것으로 주기를 단축하였다.

49) 보충급여제도는 수급자들의 생활 안정을 기할 수 있다는 점에서 장점을 지니고 있지만, 소득과 최저생계비의 차액만큼을 급여로 지급함으로써 수급자들의 근로 의욕을 약화시키는 단점을 동시에 지니고 있다.

〈표 2-1〉 생활보호제도와 국민기초생활보장제도 급여 종류 차이

구분	생활보호제도	국민기초생활보장제도
급여 종류	-6종 • 생계보호 • 의료보호 • 자활보호 • 교육보호 • 해산보호 • 장제보호 -자활보호 대상자에게는 생계보호 및 장제보호의 혜택이 제외됨	-8종 • 생계급여 • 주거급여(신설) • 의료급여 • 교육급여 • 자활급여 • 해산급여 • 장제급여 • 긴급구호(신설) -모든 수급자에게 생계급여를 기본으로 하고 필요에 따라 여타 급여

자료: 보건사회부, 1991.

생활보호제도에서의 자활보호제도가 취로사업 중심의 사업으로 생활보호 대상자들의 실질적 자활을 기하는데 한계를 지니고 있었다면 국민기초생활보장제도의 자활급여는 수급자들의 실질적 탈수급과 탈빈곤이 가능하도록 지원하는 방안이라 할 수 있다. 이를 위해 국민기초생활보장제도에서는 생활보호제도에서 운영되던 자활지원센터[50]를 확대하여 수급자들의 자활을 돕도록 하고 있다.

⑤ 예산 부담 변화

제도를 도입하고 운영하는데 중요한 항목으로 재정 부문을 들 수 있다. 아무리 좋은 제도라 할지라도 충분한 재원이 마련되지 않거나, 중앙정부와 지방정부 간의 합리적인 재정 분담 구분이 이루어지지 않는다면 제도의 연착륙이 쉽지 않다. 국민기초생활보장제도는 생활보호제도가 지니고 있는 재원의 문제를 해결하는 방식으로 예산을 운영하도록 하였다. 생활보호제도에서는 각 지역의 대상자 수와 지방정부의 재정 자립도를 반영하는 부담 비율을 적용하는 것이 어려웠다. 단순히 생활보호법상에 나와 있는 분담 비율에 따라 중앙 및 지방정부에서 분담하고 있었다. 지방자치단체별로 재정자립도에 차이가 나고 있음에도 일률적인 기준이 적용되었다(구 생활보호법 36조). 그러나 국민기초생활보장제도에서는 생활보호제도와 달리 지방자치단체의 재정자립도를 고려하여 분담 비율을 정하도록 하고 있다(국민기초생활보장법 43조). 즉, 시 · 도, 시 · 군 · 구의 수급자 분포와 재정 자립도를 고려하여 국가 부담 비율, 시 · 도 부담 비율, 시 · 군 · 구 부담 비율을 차등 적용할 수 있도록 하고 있다(이현주, 1999).

⑥ 전달체계

국민기초생활보장제도 내의 주요 변화는 생활보호제도하에 있었던 중앙생활보호위원회의 위상을 강화하고, 3단계의 생활보호위원회를 2단계로 축소함으로써 국민기초

50) 자활지원센터는 1996년에 처음 도입된 것으로서 이후 자활후견기관(2000년)이라는 이름으로 바뀌었고, 최근에는 지역자활센터(2006년 12월)라는 명칭으로 개칭되어 수급자들의 자활을 지원하고 있다.

생활보장제도내 위원회의 위상을 강화하였다는 점이다. 생활보호제도에서는 '읍 · 면 · 동 ⇒ 시 · 도 ⇒ 중앙생활보호위원회'로 연결되는 3단계의 구조를 지니고 있었다. 국민기초생활보장제도에서는 읍 · 면 · 동의 생활보호위원회를 폐지하고, 중앙생활보장위원회와 시 · 도생활보장위원회를 두도록 하는 2단계 구조로 개편하였다. 특히, 생활보호제도의 중앙생활보호위원회에 비해 국민기초생활보장제도의 중앙생활보장위원회는 그 권한이 한층 강화되었다. 중앙생활보호위원회가 생활보호제도의 주요 사안을 심의하는 기구였다면, 중앙생활보장위원회에서는 국민기초생활보장제도의 주요 사안에 대한 심의 및 의결을 할 수 있도록 함으로써 권한을 강화하였다.

중앙생활보장위원회의 위상 강화와 더불어 위원회에 참여하는 위원들의 전문성과 사회적 계층의 다양성을 강화함으로써 사회적 합의 기능을 부가하였다. 이로써 국민기초생활보장제도의 주요 사항들이 정부에 의해 일방적으로 주도되기보다는 논의를 통해 사회적 합의가 이루어질 수 있는 기반이 만들어졌다.

〈표 2-2〉 중앙생활보호위원회와 중앙생활보장위원회의 주요 역할 및 위원

구분	중앙생활보호위원회	중앙생활보장위원회
주요 업무	– 구 생활보호법 16조2항 ② 보건복지부에 두는 생활보호위원회(이하 '중앙생활보호위원회'라 한다.)는 다음의 사항을 심의한다. [신설 1997. 8. 22] 1. 생활보호사업의 기본 방향 및 대책 수립 2. 최저생계비의 계측 조사 및 결정 3. 보호기준의 결정 4. 보호기금의 적립, 관리, 사용에 관한 지침 수립 5. 기타 보건복지부 장관이 부의하는 사항	– 국민기초생활보장법 20조 2장(법 제정 당시) ② 보건복지부에 두는 생활보장위원회(이하 '중앙생활보장위원회'라 한다.)는 다음 각호의 사항을 심의, 의결한다. 1. 생활보장사업의 기본 방향 및 대책 수립 2. 소득인정액 산정 방식의 결정 3. 급여기준의 결정 4. 최저생계비의 결정 5. 제44조의 규정에 의한 보장기금의 적립 · 관리 및 사용에 관한 지침의 수립 6. 기타 위원장이 부의하는 사항
위원구성	– 구 생활보호법 16조3항 ③ 제1항의 규정에 의한 생활보호위원회의 위원은 해당 생활보호위원회가 속하는 보호 기관의 장이 다음 각호의 자중에서 임명 또는 위촉한다. [신설 1997. 8. 22] 1. 관계행정기관소속 공무원 2. 생활보호 업무 또는 최저생계비 계측 조사에 관한 학식과 경험이 있는 자 3. 피보호자	– 국민기초생활보장법 20조2장(법 제정 당시) ③ 중앙생활보장위원회는 위원장을 포함하여 10인 이내의 위원으로 구성하고 위원은 보건복지부 장관이 다음 각호의 1에 해당하는 자 중에서 위촉, 지명하며, 위원장은 보건복지부 장관으로 한다. 1. 공공부조 또는 사회복지와 관련된 학문을 전공한 전문가로서 대학의 조교수 이상인 자 또는 연구기관의 연구원으로 재직 중인 자 2. 공익을 대표하는 자 3. 관계행정기관소속의 3급 이상 공무원

자료: 보건사회부, 1991.

국민기초생활보장제도의 전달체계상의 변화는 기존 생활보호 업무가 사회복지 전담공무원과 일부 행정직 공무원의 업무로 이루어졌던 측면에서 전문성과 효과성을 높일 수 있는 방향으로 변화를 가져왔다.

생활보호제도의 경우 읍 · 면 · 동별로 사회복지 전담공무원이 배치되어 생활보호 대

상자에 대한 선정, 급여 등의 업무를 담당하고 있었다. 그러나 전담공무원들이 실질적으로 담당하고 있는 보호 대상자의 규모는 1인당 250여 가구로서 대상자 선정과 주기적인 급여제공의 업무 이외에 보호 대상자들을 위한 사례 관리와 이를 통해 욕구에 부합되도록 하는 서비스 제공은 불가능한 일이었다. 그러나 국민기초생활보장제도의 도입과 함께 사회복지 전담공무원의 위상과 규모에서도 변화가 나타났다. 규모적인 측면에서는 1999년부터 사회복지 전담공무원을 추가적으로 매년 고용함으로써(1999년 1천 2백 명, 2000년 600명 등) 사회복지 업무에 대한 부담을 완화시키고자 하는 노력들이 이루어졌으며, 같은 해에는 사회복지 전담공무원을 일반 지방직 공무원으로 전환함으로써 사회복지 업무의 중요성과 전문성을 인정하게 되었다.

제3절 도입 당시 국민기초생활보장제도의 개요

1. 제도의 내용

국민기초생활보장제도는 실업, 가족해체, 장애, 노령 등 사회 · 경제적 요인으로 생계 유지가 어려운 사람들을 보호하기 위한 제도로서, 국민기초생활보장법 1조에 나타나 있는 것처럼 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저 생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 하고 있다.

가. 보장단위

국민기초생활보장법 제4조 3항[51]에 의해 기초생활보장제도의 보장가구에 속하는 모든 가구원을 대상으로, 가구 단위 보장 및 특정 가구원을 대상으로 하는 개인 단위 보장으로 나누어 급여를 행하였다. 가구 단위를 기준으로 하며, 보장시설에 입소하거나 아동복지법 규정에 의해 보호받고 있는 아동, 특례 자활급여 대상자에 대해 개인 단위 보장의 급여를 행하였다.

51) 보장기관에서는 가구를 단위로 하여 급여를 행하되, 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 개인을 단위로 하여 급여를 행하였다.

나. 수급자 선정 기준

급여를 지급받고자 하는 사람은 본인이 직접 거주지 읍 · 면 · 동사무소에 신청하였으며, 급여대상자임에도 불구하고 신청을 하지 않았거나 신청서를 작성할 수 없는 가구에 대해서는 본인 동의하에 사회복지 전담공무원이 직권으로 신청할 수 있도록 하였다.

국민기초생활보장제도의 대상자를 선정하는 과정에서는 두 가지 기준이 적용되었다. 첫째는, 보건복지부 장관이 개별 가구의 소득평가액과 재산을 기준으로 매년 정하는 선정 기준이고, 둘째는 부양의무자 기준이다.

1) 소득과 재산 기준

소득 기준은 1999년 12월 1일 공표한 2000년도 최저생계비를 근거로 설정하였으며, 재산 기준은 1~2인 가구, 3~4인 가구, 5~6인 가구 규모별로 설정되었다.

〈표 2-3〉 2000년도 소득평가액 및 재산 가액

(단위: 만 원)

가구 규모	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
소득평가액	32	54	74	93	106	120
재산가액	2,900		3,200		3,600	

주: 2000년도 국민기초생활보장사업 안내서의 재산 기준은 추후 별도 시달 예정으로 공란이었기에 2000년 10월 10일 보건복지부 생활보장과 보도자료를 통해 재산 가액을 구성함.

자료: 보건복지부, 2000년도(10월~12월) 국민기초생활보장사업 안내 및 보도 자료(2000).

2) 부양의무자 기준

부양의무자 기준은 수급자의 부양의무자가 존재하고 그 부양의무자가 부양 능력이 있는 가구는 수급권자의 범위에 해당하지 않았다. 이는 ① 부양의무자가 없는 가구, ② 부양의무자가 있어도 부양 능력이 없는 가구, ③ 부양 능력이 있는 부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 가구(부양불능, 부양기피)로 구분되었으며, 세 가지 경우 중 하나라도 해당되면 부양의무자 기준을 충족하는 것으로 보았다.

부양의무자 범위는 수급권자의 직계혈족 및 그 배우자, 수급권자와 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족을 기준으로 적용하였다. 부양의무자 가구의 가구원 수 산정은 보장가구의 범위를 준용하여 보장가구와 동일한 방식으로 산정하고, 소득과 재산 조사 대상의 범위에서는 부양의무자의 가구원 중 수급권자에 대한 부양의무가 없는 자의 소득과 재산은 부양 능력 판정 시 제외시켰다. 구체적인 부양의무자의 부양 능력 판정 기준은 다음과 같다.

〈표 2-4〉 2000년도 부양 능력 판정 기준

가구 규모	소득과 재산 기준
부양 능력 없음	부양의무자 가구의 소득 ≤ 최저생계비 × 120% 그리고
	부양의무자 가구의 재산 ≤ 재산 선정 기준 × 120%
부양 능력 있음	부양의무자 가구의 소득 ≥ (A+B) × 120% 또는
	부양의무자 가구의 재산 ≥ (C+D) × 120%
재산가액	(A+B) × 120% ≥ 부양의무자 가구의 소득 ≥ B × 120% 그리고 D × 120% ≥ 부양의무자 가구의 재산
	(A+B) × 120% ≥ 부양의무자 가구의 소득 ≥ B × 120% 그리고 (C+D) × 120% ≥ 부양의무자 가구의 재산 ≥ D × 120%
	부양의무자 가구의 소득 ≤ B × 120% 그리고 (C+D) × 120% ≥ 부양의무자 가구의 재산 ≥ D × 120%

주: 1) A는 수급권가구 최저생계비, B는 부양의무자 가구 최저생계비, C는 수급권가구 재산 기준, D는 부양의무자 가구 재산 기준을 의미함.

2) 부양 능력 미약이란 부양의무자 가구의 소득과 재산이 부양 능력이 있는 자와 없는 자 사이에 해당하는 경우를 의미함.

자료: 보건복지부, 2000년도(10월~12월) 국민기초생활보장사업 안내, 2000.

다. 수급자 선정 조사

수급신청자가 신청을 한 이후 사회복지 전담공무원이 급여 결정 및 실시에 필요한 조사를 실시하였으며(법 제22조), 수급자 및 급여의 적정성을 확인하기 위하여 연간 조사계획에 따라 매년 1회 이상 정기적으로 확인 조사를 실시하였다(법 제23조). 또한, 수급권자의 규모를 파악하기 위하여 매년 9월 1일 기준으로 수급권자의 차상위계층에 대한 조사를 실시하였다(법 제24조).

1) 소득 조사

소득조사는 가구주 및 가구원의 월 평균 소득액을 기준으로 파악하였다. 그 기준은 최근 1년간의 연간 소득액을 바탕으로 하였으나, 임시 · 일용직 근로자 및 조건부 수급자 등의 경우에는 최근 3개월간의 소득을 기준으로 평균 금액을 산출하였다. 소득은 근로소득, 사업소득(농업, 임업, 어업 및 기타 사업소득), 재산소득(임대 및 이자소득), 기타소득(부양비, 사적이전소득 및 공적이전소득) 및 추정 소득을 합산한 금액을 의미하였다.

소득평가액은 소득액에서 가구 특성에 따른 지출 요인을 반영한 금품 및 근로 활동을 통해 얻은 소득에 대한 공제액을 제외하여 산정하였다. 공제대상 소득의 경우 장애인이 직업재활사업에 참여해 얻은 소득은 15%, 자활공동체에 참가하여 얻은 소득 및 학생의 근로소득은 각각 10%를 공제하였다.

소득조사는 일차적으로 전산 자료를 통해 확인하고, 신청자가 수급신청 시 신고소득 및 관련 서류 등을 근거로 소득 유형별 조사를 실시하였다. 그러나 이와 같은 방법으로

확인이 어려운 경우에는 추정 소득을 부과하였는데, 부과 기준은 대상자의 전직 임금을 통해 주당 3일(월 13일)에서 주당 2일(월 9일)까지의 근로 활동을 하는 것으로 보고 일일 추정임금을 적용하였다.

2) 재산 조사

재산 조사는 재산 유형에 따라 전산 자료, 각종 토지대장, 등기부 등본, 농지세 부과대장 등 관계 공부를 활용하였다. 부동산 가격을 산정할 때 부동산 가격 정보지나 공인중개사의 평가 등을 통한 시가 확인이 가능할 경우에는 당해 가격을 적용하지만 객관적인 시가 파악이 어려운 경우에는 공시지가나 건물의 시가표준액(과표 기준) 등을 기준으로 가격을 산정하였다. 기타 전세보증금 또는 월세보증금, 점포 등의 보증금은 임대차 계약서에 의해 확인하였으며, 계약서가 없거나 분실되었을 경우에나 주변 시세와 비교하여 현저히 차이가 발생하는 경우에는 통상 시세를 기준으로 산정하였다.

3) 부양의무자 조사

부양의무자 조사의 경우에는 수급권자의 신청에 따른 소득과 재산 조사 결과 기준에 적합하다고 판정되면 수급권자 가정 방문 및 통장, 이장, 이웃 주민 등을 통해 부양의무자 유무, 부양의무자의 부양 능력, 부양여부를 확인하였다. 행방불명, 군복무, 복역, 해외이주, 사망 후 호적부 미정리, 사실상의 이혼 등은 부양불능자로 처리하여 부양 능력 조사를 실시하지 않았다.

라. 급여

국민기초생활보장제도 내의 수급자로 선정된 경우에는 우선적으로 급여를 지급받게 되며, 수급자에게는 총 7가지 급여가 지급되었다. 급여의 주요 원칙으로는 최저 생활보장, 보충급여, 자립 지원, 개별성, 가족부양 우선, 타급여 우선, 보편성의 원칙을 들 수 있다[52].

52) ① 최저 생활 보장의 원칙: 생활이 어려운 자에게 생계, 주거, 의료 등 필요한 급여를 행하여 최저한의 생활 보장
② 보충급여의 원칙: 급여 수준을 생계 · 주거 · 의료 · 교육급여액과 수급자의 소득인정액을 포함한 총 금액이 최저생계비 이상이 되도록 보장
③ 자립 지원의 원칙: 근로능력이 있는 수급자에게는 자활사업에 참여할 것을 전제로 급여 지급
④ 가족부양 우선의 원칙: 급여 신청자가 부양의무자에 의해 부양받을 수 있을 경우 급여에 우선하여 부양의무자에 의한 보호 먼저 시행
⑤ 타급여 우선의 원칙: 급여 신청자가 다른 법령에 의하여 보호를 받을 수 있는 경우에는 기초생활보장 급여에 우선하여 다른 법령에 의한 보호가 먼저 시행
⑥ 보편성의 원칙: 수급자가 될 수 있는 국민은 성별, 직업, 연령, 교육수준, 소득원 등의 이유로 수급권을 박탈하지 못함(보건복지부, 2007).

1) 생계급여

생계급여는 일반수급자에게 지급하였으며, 보장시설에 입소한 수급자에게는 시설생계급여를 지급하였고, 급여 실시 여부 결정 전에 긴급하게 생계급여를 지급해야 할 필요가 있는 수급자에게는 긴급생계급여를 지급하였으며, 근로능력이 있는 수급자에게는 자활 지원계획에 따라 자활에 필요한 사업에 참가할 것을 조건으로 조건부 생계급여를 지급하였다.

생계급여의 지급 대상은 의료 · 교육 · 자활급여의 특례자를 제외한 전 수급자이며, 수급자의 가구원 수와 소득을 고려하여 지급하였다. 즉, 가구별 최저생계비에서 가구 소득 및 타 지원액(주거, 교육, 의료, 기타 타 법령 지원액)을 뺀 금액을 생계비로 지급하였다.

〈표 2-5〉 2000년도 생계비 산정 방식

생계비 ≥ 최저생계비 − 소득평가액 − 타 지원액

가구별 최저생계비와 타 지원액 수준 및 가구의 소득평가액이 0인 경우의 생계비 수준(각 가구 규모별 최고 금액)은 다음과 같이 설정되었다.

〈표 2-6〉 2000년도 최저생계비, 타 지원액 및 생계급여액

(단위: 원)

구 분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
최저생계비(A=B+C)	320,000	540,000	740,000	930,000	1,060,000	1,200,000
타 지원액(B)	79,000	127,000	187,000	233,000	288,000	331,000
생계급여액(C) : 소득이 0인 경우	241,000	413,000	553,000	697,000	772,000	869,000

주: 2000년도 국민기초생활보장사업 안내서의 재산 기준은 추후 별도 시달 예정으로 공란이었기에 2000년 10월 10일 보건복지부 생활보장과 보도자료를 통해 재산 가액을 구성함.

자료: 보건복지부, 2000년도(10월~12월) 국민기초생활보장사업 안내 및 보도자료, 2000.

2) 주거급여

주거급여는 생활보호법에서는 없었던 급여로서 수급자들의 주거 안정을 돕고 안정적인 공간 속에서 근로 활동이나 생활 유지가 가능하도록 돕기 위한 제도이다. 국민기초생활보장법에서는 수급자의 주거 실태에 따른 급여가 이루어지도록 하고, 수급자가 더 나은 주거 환경에서 거주할 수 있도록 유도하기 위해 분리, 신설되었으며, 주거 안정에

필요한 임차료 및 유지수선비 등을 지급하였다. 임차료 지원은 월세 임차료를 지급하거나 전세자금(임차보증금 포함)을 대여하는 것이다. 임차료는 주택을 소유하지 않은 수급자로서 타인의 주택을 유료로 임차하여 거주하는 수급자에게 지급되었으며, 유지수선비는 주택 소유자로서 자신의 주택에 거주하고 있는 자에게 지급되었다. 이때 주택을 소유하면서 타인의 주택을 유료로 임차하고 있는 수급자도 지급 대상에 포함되었다. 주거급여의 경우 생계급여와 동일한 대상자에게 가구 규모별로 지급되었으며, 시설수급자는 지급 대상에서 제외되었다.

3) 교육급여, 해산급여, 장제급여

교육급여는 국민기초생활보장 수급자에 해당하는 중 · 고등학생 자녀를 둔 가구에게 교육 기회를 제공함으로써 자립 능력을 배양함과 동시에 빈곤의 세습을 방지하기 위하여 지급되었으며, 입학금, 수업료 및 교과서대를 지원하였다.

해산급여는 수급자 본인 혹은 수급자 가구원의 출산을 지원하기 위한 급여로서 분만 전 · 후에 필요한 조치와 보호를 위해 지급되었다. 수급자인 여성의 출산 시 1인당 18만 원을 지급하였으며, 쌍둥이 출산 시 9만 원을 추가로 지급하였다.

장제급여는 수급자가 사망한 경우 사체 검안, 운반, 화장 또는 매장 기타 장제 조치를 행하는데 필요한 금품을 지급하는 것으로서, 모든 수급자에게 지급하였다. 수급자 가구원이 사망한 경우에는 사망자 1인당 20만 원(근로능력이 있는 가구)에서 50만 원(근로능력이 없는 가구)의 장제비용을 지급하였다.

4) 의료급여

의료급여는 국민기초생활보장법에서 정하지 않고, 별도의 의료급여법에 의해 규정되고 있다. 의료급여는 세대(가구)단위로 급여를 지급하며, 특례수급권자, 시설수급자, 행려환자 등에 대해서는 개인 단위로 지급하였다. 의료급여는 1종과 2종으로 구분되어 있으며, 수급자 중 근로능력이 없는 자로만 구성된 세대는 1종, 그 이외의 가구는 2종으로 구분하여 급여를 지급하였다.

의료급여는 1종 수급자에게는 의료비 전액을 지원하였고, 2종 수급자에게는 본인이 20%를 부담하도록 하였다.

5) 자활급여

자활급여는 수급자의 자활 지원을 위하여 생업자금의 대여, 직업 훈련, 취업알선 등을 제공하거나 공공근로 등에 참여할 수 있는 기회를 제공하는 제도이다. 자활사업을 통해 근로능력이 있는 저소득층에서 스스로 자활할 수 있도록 자활능력을 배양하였으

며, 자활사업에 참여 시 지원되는 각종 사업들에서 수급자들이 얻는 소득 등을 통해 급여를 지원받았다.

2. 전달체계

가. 수급자 선정 과정

수급자 선정 과정은 급여 신청, 소득과 재산 조사, 급여 결정 및 통지, 급여 실시 및 수급자 관리 과정을 통해 진행되었다.

① 급여 신청: 수급권자 본인 및 가구원 등에서 급여를 신청하거나 사회복지 전담공무원이 직권으로 신청

② 소득 및 재산 조사: 급여를 신청한 자에 대하여 시장 · 군수 · 구청장은 읍 · 면 · 동의 사회복지 전담공무원이 수급권자 및 부양의무자의 소득과 재산을 조사하도록 지시

③ 급여 결정: 시장 · 군수 · 구청장은 급여 신청자에 대하여 필요한 조사를 실시한 후, 급여 실시 여부와 급여 내용 결정

④ 급여 통지: 읍 · 면 · 동의 사회복지 전담공무원은 시 · 군 · 구의 결정내용을 보건복지행정시스템에서 확인한 뒤 결정 요지, 급여 종류, 방법 및 급여 개시 시기 등을 명시한 '복지 대상자 통지서'를 발행하여 수급권자 혹은 신청자에게 신청일로부터 14일 이내에 통지해야 하며, 조사에 시일을 요하는 특별한 사유가 있는 경우에는 30일 이내에 통지 가능

⑤ 급여 실시 및 수급자 관리: 수급자로 선정된 가구 혹은 개인에게 결정된 급여를 지급하며, 수급자 혹은 부양의무자의 구성원, 소득 및 재산 등에 대한 변동 사항을 당사자의 신고 혹은 전담공무원의 확인 조사 등을 통해 파악하여 급여 중지, 급여 변경 등에 반영

나. 보장기관

보장기관이란 기존 읍 · 면 · 동 생활보호위원회를 2000년 10월 1일부로 폐지하고, 국민기초생활보장법에 의해 시 · 군 · 구 생활보장위원회로 새롭게 구성한 조직을 의미한다. 위원장 및 부위원장을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성되었으며, 시 · 군 · 구의 생활보장사업 기본 방향 및 시행계획 수립, 지역자활지원계획, 보장기금 설치 · 운용에 관한 사항 등 기초생활보장제도의 중요 정책사항을 결정하였다.

제2장 국민기초생활보장제도 선정과 급여의 변화

제1절 수급자 선정 기준 및 조사의 변화

국민기초생활보장제도 시행 이후 지난 10년간 수급자를 선정하기 위한 기준과 조사(의 내용)에는 크고 작은 변화들이 꾸준히 있어 왔다. 국민기초생활보장제도 수급자로 선정되기 위해서는 소득 기준, 재산 기준(2003년 이후 소득인정액 기준) 및 부양의무자 기준을 동시에 충족시켜야 한다. 선정 기준의 큰 축인 소득과 재산 기준 및 부양의무자 기준 등에 나타난 제도 시행 이후 10년간 '변화'와 수급자 선정 시 조사에서 달라진 점들을 정리하는 것이 본 절의 목적이다.

〈표 2-7〉 국민기초생활보장제도 10년간 수급자 선정 기준별 주요 변화

		1999년 (제정 당시)	2003년 (소득인정액 적용)	2005년 (부양의무자 기준 완화)	2007년 이후 (부양의무자 기준 완화)
소득 기준		- 소득평가액	- 소득인정액(=소득평가액+재산의 소득 환산액)이 최저생계비 이하	좌동	좌동
재산 기준		- 재산 금액 - 주택 및 농지 면적 - 자동차			
부양의무자 기준	범위 기준	- 직계혈족과 그 배우자 - 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족	좌동	- 1촌 직계혈족과 그 배우자 - 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족	- 1촌 직계혈족과 그 배우자
	판정 기준	부양의무자의 소득이 부양의무자 가구 최저생계비의 120% 미만, 재산 가액이 재산 선정 기준의 120% 미만	좌동	좌동	부양의무자의 소득이 부양의무자 가구 최저생계비의 130% 미만(2006년 시행)
선정방식		부양의무자 기준, 소득 기준, 재산 기준을 동시에 충족하는 경우	부양의무자 기준을 만족하고, 소득인정액이 최저생계비 이하인 경우	좌동	좌동

1. 소득 및 재산 기준 변화

가. 2002년 이전

국민기초생활보장법이 시행된 2000년부터 2002년까지는 소득평가액과 재산을 각각 고려한 이원적 기준에 따라 수급대상자를 선정하였다. 소득 기준의 경우, 전년도에 공표된 당해 연도 최저생계비를 근거로 소득평가액을 설정하고 해당 가구 규모별 소득평가액 기준에 미치지 못할 경우 소득 기준을 충족하는 것으로 보았다. 2003년 소득인정액을 활용하기 전까지 소득평가액 기준 금액은 4인 가구의 경우 2000년의 기준금액은 93만 원이었고, 2002년에는 점차 증가하여 99만 원이 되었다.

〈표 2-8〉 가구 규모별 소득평가액 기준(2000~2002년)

가구 규모 / 년 도	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인이상
2000년	32만 원	54만 원	74만 원	93만 원	106만 원	120만 원
2001년	33만 원	55만 원	76만 원	96만 원	109만 원	123만 원
2002년	35만 원	57만 원	79만 원	99만 원	113만 원	127만 원

주: 소득평가액 기준은 전년도 12월 1일에 공표한 최저생계비를 근거로 설정함(2003년 이후부터는 소득인정액 방식으로 환산하여 적용함).

자료: 보건복지부, 국민기초생활보장사업 안내, 각 연도.

재산 기준의 경우 재산 가액이라는 금액 기준 및 주택과 농지의 면적, 승용차 소유에 따른 실물 기준으로 구성되었다. 재산 금액의 기준은 3~4인 가구의 경우 2000년에 3,200만 원이었고, 2002년에는 해마다 200만 원씩 증가하여 3,600만 원이 되었다.

〈표 2-9〉 가구 규모별 재산 금액 기준(2000~2002년)

가구 규모	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인이상
2000년	2,900만 원		3,200만 원		3,600만 원	
2001년	3,100만 원		3,400만 원		3,800만 원	
2002년	3,300만 원		3,600만 원		4,000만 원	

자료: 보건복지부, 국민기초생활보장사업 안내, 각 연도.

재산 금액 기준에 부합하더라도 주택 및 농지의 면적 기준을 초과하는 경우에는 수급자 선정에서 제외되었다. 소득 기준이나 재산 금액 기준과는 달리 주택 및 농지의 면적 기준은 해마다 그 기준 규모가 변경되는 것이 아니라 소득인정액 기준을 활용할 때까지 큰 변화 없이 시행 당시 기준으로 동일하게 적용되었다. 단, 시행 연도에는 긴급 급여 대상자인 경우에 긴급 급여 기간 동안 적용이 배제되도록 예외 규정을 두었으나 2001년과 2002년도에는 면적 기준 적용 제외의 경우가 몇 가지 더 추가되었다.

〈표 2-10〉 주택 및 농지의 면적 기준

구 분	선정 제외 대상자
주 택	• 전용 면적 15평(50㎡)을 초과하는 주택 소유 가구 • 전용 면적 20평(66㎡)을 초과하는 주택 임차 가구 ※ 재래식 농가 주택은 적용 제외
토 지	• 농업 종사 가구 중 시 · 군 · 구별 가구당 평균 농지 소유 면적을 초과하는 농지를 소유한 가구

주: 주택 면적 기준 적용 제외의 경우(2001~2002)
- 근로능력이 없는 자로만 구성된 가구
- 가구원 중에 만성 · 희귀질환 등으로 6개월 이상 치료, 요양, 재활을 요하는 자가 있는 가구
- 주택의 처분이 곤란한 가구(주택 가압류, 경매, 소유자가 정신질환, 가출 · 행방불명, 소년 소녀 가장세대의 아동 등)
- 읍 · 면 지역 소재의 건축 연도 15년 이상 된 주택 및 동 지역의 20년 이상 된 주택

자료: 보건복지부, 국민기초생활보장사업 안내, 각 연도.

수급자 선정 기준으로 소득 기준과 재산 금액, 그리고 주택 및 농지의 면적 기준이 모두 부합하더라도 승용차를 소유한 자는 수급자 선정에서 제외되었다. 다만, 생업용 자동차와 장애인 차량의 경우는 부분적으로 승용차 기준에서 제외하거나 감면하여 적용되었다. 2003년부터는 승용차를 소득 환산율 월 100%로 적용하거나 특례적용 시에는 일반 재산으로 간주하여 월 4.17%로 적용하였다.

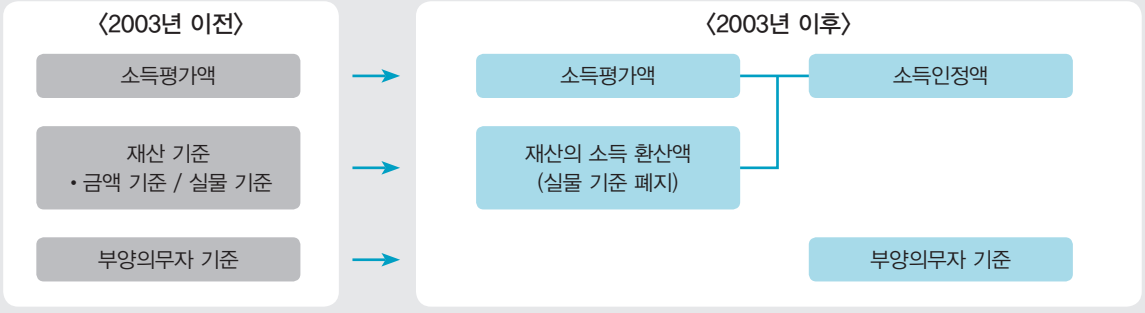
〈표 2-11〉 승용차 기준 적용 제외

	내 용
승용차 기준 적용 제외 (2000~2002)	- 장애인 보철용 차량은 2000cc 미만인 경우 선정 가능 - 1500cc 미만의 승용차 보유자 중 다음의 경우는 선정 가능 • 생업에 직접적으로 사용하고 있는 경우(출퇴근용 및 용도가 불명확한 승용차 제외) • 질병 등에 따라 불가피하게 소유하는 경우(한센병 등) • 차령이 10년 이상인 경우 • 도산 · 파산 등으로 차량이 압류되어 있거나 세금 체납 등으로 폐차 또는 매매가 불가능한 경우 - 생업용이 아닌 승합차의 경우 이를 승용차로 간주하며, 타인 명의의 차량을 상용하는 경우도 동 규정 적용 - 긴급 급여 대상자인 경우 긴급 급여 기간 동안 적용 배제
재산가액 산정 제외 · 감면 (2003)	- 장애인 사용 자동차로써 장애등급 1~3급 장애인인 수급권자 본인의 직접적인 이동 수단으로 활용되고 있는 배기량 2000cc 이하의 자동차 1대에 한하여 재산 산정 시 제외 - 자동차가 생계 유지를 위한 직접적인 수단이 되는 경우(생업용 자동차) 1대에 한하여 자동차 가격의 50%만 재산 가액으로 산정

나. 2003년 이후(소득인정액 기준 시행)

2003년부터는 수급자 선정 기준이 부양의무자 기준과 함께 소득평가액과 재산의 소득 환산액을 합산한 금액인 소득인정액을 기준으로 하여 '소득인정액이 최저생계비 이하인 자(법 제5조)'로 변경되었다. 이는 재산 기준을 재산의 소득 환산제도를 시행한 것으로서, 당초 법에는 명시되어 있었으나 시행을 위해서 시범 사업 등 사전 준비 작업이 필요하였기 때문에 2003년부터 적용하여 시행된 것이다. 소득인정액 제도의 도입을 통해 국민기초생활보장제도 수급자 선정 기준이 소득평가액기준, 재산 기준, 부양의무자 기준의 세 가지 조건에서 소득인정액 기준, 부양의무자 기준의 두 가지 기준으로 간소화되었다. 소득인정액 도입에 따른 수급자 선정 기준의 변화는 다음과 같다.

[그림 2-1] 소득인정액 도입에 따른 수급자 선정 기준의 변화(2003)



소득인정액 기준이란 가구별로 산정된 소득인정액을 가구 규모별로 최저생계비와 비교하여 수급자를 선정하고, 급여액을 결정하는 방식이다.

• 소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득 환산액

= (재산–기초공제액–부채) × 소득 환산율

= 실제소득 – 가구 특성별 지출 비용 – 근로소득공제

소득인정액과 비교 기준이 되는 가구 규모별 최저생계비는 다음의 표와 같이 지난 10년간 꾸준히 증가하여 2000년 4인 가구의 최저생계비는 928,398원이었으나 2010년에는 1,363,091원으로 증액되었다.

〈표 2-12〉 가구 규모별 최저생계비 변화

연도	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
2000년	324,011	536,614	738,076	928,398	1,055,588	1,191,134
2001년	333,731	552,712	760,218	956,250	1,087,256	1,226,868
2002년	345,412	572,058	786,827	989,719	1,125,311	1,269,809
2003년	355,774	589,219	810,431	1,019,411	1,159,070	1,307,904
2004년	368,226	609,842	838,797	1,055,090	1,199,637	1,353,680
2005년	401,466	668,504	907,929	1,136,332	1,302,918	1,477,800
2006년	418,309	700,489	939,314	1,170,422	1,353,242	1,542,382
2007년	435,921	734,412	972,866	1,205,535	1,405,412	1,609,630
2008년	463,047	784,319	1,026,603	1,265,848	1,487,878	1,712,186
2009년	490,845	835,763	1,081,186	1,326,609	1,572,031	1,817,454
2010년	504,344	858,747	1,110,919	1,363,091	1,615,263	1,867,435

주: 7일 이상 가구의 경우, 1인 증가 시마다 6인 가구 최저생계비에서 5인 가구 최저생계비를 뺀 차액을 더해 주어 계산함.
자료: 보건복지부, 국민기초생활보장사업 안내, 각 연도.

또 하나의 산정 기준인 근로소득공제는 근로 활동 등을 통해 얻는 소득에 대한 공제액이다. 2000년 적용 기준은 공제 대상 소득에서 10~15% 공제율을 적용하였으나, 2003년부터는 모두 30% 공제율을 적용하였고, 2002년 신설된 일반 근로 및 사업소득에 대한 공제율은 시범 사업을 거쳐 2006년부터 동일하게 30% 공제율을 적용하였다. 2010년에 신설된 행정기관 및 공공기관의 행정인턴에 참가하여 얻은 소득의 경우 10% 공제율을 적용하고 있다.

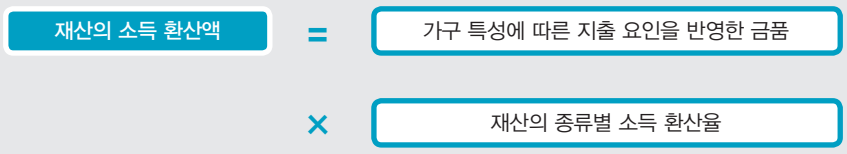
〈표 2-13〉 근로소득공제율

공제대상소득	공제율					
	2000~2001	2002	2003	2004~2005	2006~2009	2010
장애인이 직업재활사업에 참여해 얻은 소득	15%	15%	30%	30%	30%	30%
자활공동체에 참가하여 얻은 소득	10%	10%	30%	30%	30%	30%
학생이 얻은 근로소득 및 사업소득	10%	10%	30%	30%	30%	30%
일반 근로 및 사업소득 (2002년 신설)		시범사업 고시 지역에 별도의 공제비율 적용			30%	30%
공공(자활)근로에 참가하여 얻은 소득 (2004년)				20만 원을 초과하는 추가 소득의 30%	30%	30%
행정기관 및 공공기관의 행정인턴에 참가하여 얻은 소득 (2010년 신설)						10%

주: 행정기관은 중앙행정기관(부 · 처 · 청), 지방자치단체(시 · 도, 시 · 군 · 구), 시 · 도 교육청 등을 의미하며, 공공기관은 공기업 및 준정부기관 등을 말함
일반 근로 및 사업 소득: '직업재활장애인', '학생', '자활공동체참가자'의 근로 및 사업 소득 외의 근로 및 사업 소득을 의미함
공공근로: 국민기초생활보장법 시행령 제20조에 의한 공공(자활)근로를 의미함.
자료: 보건복지부, 국민기초생활보장사업 안내, 각 연도.

소득인정액 중 재산의 소득 환산액은 재산의 종류별 가액을 기초공제액과 부채로 차감하여 남은 금액에 재산의 종류별 소득 환산율을 적용하여 구한다. 재산의 소득 환산액 산정 방식을 살펴보면, 수급신청자의 재산 가액 산정기준(시행규칙 제3조, 제4조)은 조사일 현재의 '시가'를 기준으로 하여 산정된다.

[그림 2-2] 재산의 소득 환산액 산정 방식



※ 재산의 소득 환산 결과 ' – '값은 불인정. 이 경우는 0원으로 처리

소득으로 환산되는 재산의 종류[53] 및 범위는 일반 재산으로 지방세법에 의한 건축물(제180조 제2호) 및 토지(제234조의 8), 주택 · 상가 등에 대한 임차보증금(전세금 포함), 지방세법에 의한 선박 · 항공기(제180조 제4호 및 제5호) 기타, 가축 · 종묘 등 100만 원 이상의 동산, 지방세법에 의한 자동차(제196조의 2) 기준에 해당하는 차량이 해당된다.

소득인정액 중 재산의 소득 환산액 환산 시 지난 2007년부터는 자동차의 재산 기준이 완화되어 일반 재산의 소득 환산율이 적용되는 자동차로 생계 유지를 위한 직접적인 수단이 되는 경우(생업용 자동차)로 차량 규모의 기준이 완화되었으며, 2009년에는 10인 이하의 규모라 하더라도 승합 자동차로의 인정 범위가 확대되었다.

〈표 2-14〉 재산의 소득 환산 시 승용차의 일반 재산 적용 기준 완화

	내 용
승용차 일반 재산 적용 (2003~)	– 승용 자동차 중에서 2000cc 미만의 장애인 사용 차량 – 승용 자동차 중에서 1500cc 미만의 차량 중 • 생업에 직접적으로 사용하고 있는 차량 (출퇴근용 및 용도가 불명확한 차량 제외) • 질병 부상 등에 따른 불가피한 소유 차량 • 차령 11년 이상인 차량(매년 1년씩 상향 조정 예정) – 승합 자동차 중에서 생업용 차량 및 장애인 사용 2000cc 미만 차량 – 이륜 자동차 중에서 50cc 이상 260cc 미만 차량 – 화물 자동차(건설기계관리법에 의해 등록 신고된 12톤 이상 덤프트럭 포함) 및 콘크리트 믹서 트럭. 다만, 밴형 화물 자동차로서 '승용차'로 분류되는 차량은 제외 – 특수 자동차(견인 · 구난용 등) – 압류 등으로 폐차, 매매 및 운행이 불가능한 자동차 – 대중교통 이용이 제한적인 에이즈 감염자의 1500cc 미만의 승용차
승용차 일반 재산 적용 (2008년 추가 · 변경)	• 장애인 가구와 일반 가구를 구분하여 일반 재산으로 인정하는 가구별 차량 보유 한도를 설정 – 장애인 가구 : 일반 재산으로 인정되는 장애인 사용 자동차는 장애인별 1대, 기타 일반 재산으로 인정되는 자동차 1대 – 일반 가구 : 생업용 자동차 1대, 기타 일반 재산으로 인정되는 자동차 1대 * 일반 재산으로 인정하는 가구별 차량 보유 한도를 초과하는 차량에 대하여는 승용차 기준(재산의 소득 환산율이 월 100%) 적용 (다만, 일반 재산으로 인정하는 50cc 이상 260cc 이하 이륜 자동차의 경우 가구당 보유 한도를 두지 않음) – 장애인 사용 자동차 중 차량 배기량 2000cc 이하의 승용 자동차, 승차 정원 11인승 이상 15인승 이하의 승합 자동차, 적재 적량 1톤 이하의 화물자동차 – 자동차가 생계 유지를 위한 직접적인 수단이 되는 경우(생업용 자동차)로서 배기량 1600cc 이하의 승용 자동차 또는 승차 정원 11인승 이상 승합 자동차 중 1대 – 1600cc 이하 승용 자동차 중 차령 10년 이상인 차량, 본인의 질병, 부상 등의 사유로 소유가 불가피한 차량 – 이륜 자동차 중 50cc 이상 260cc 이하 차량 – 압류 등으로 폐차 · 매매가 불가능한 차량으로서 운행이 불가능한 자동차 – 기타 가구 특성이나 생활 실태 등으로 보아 생계 유지가 어려우나 차량 때문에 보호가 곤란한 가구의 차량으로서, 시 · 군 · 구 생활보장위원회의 심의, 의결을 거쳐 일정 기간 동안 일반 재산으로 간주하기로 한 경우 – 대중교통 이용이 제한적인 에이즈 감염자의 1600cc 이하의 승용차

다음 페이지에 표 계속 →

53) 재산의 종류에 따라 소득 환산율이 다를 뿐 아니라, 공제대상(기초공제액, 부채) 및 공제 순서도 차이가 있음

승용차 일반 재산 적용 (2010년 추가 · 변경)	– 1600cc 이하 승용 자동차 중 차령 10년 이상인 차량(단, 차령 10년 미만이더라도 차량 가액이 150만 원 미만인 차량) – 1600cc 이하 승용 자동차 중 질병, 부상 등으로 거동이 곤란한 가구원을 보호하기 위하여 소유가 불가피한 차량 – 급여 신청일로부터 2개월 이내 처분 예정이거나 생업용으로 전환 예정인 차량 단, 처분 또는 전환되지 아니하는 경우 일반 재산으로 환산하지 않음 *생업용으로 전환 예정인 경우, 생업용 자동차 요건에 해당하는 차량이어야 함

금융재산의 경우는 조사 대상 가구원 명의의 현금, 수표, 어음, 주식, 국 · 공채 등 유가증권, 예금, 적금, 부금, 저축성보험 및 금전신탁 등이다. 수급신청자의 금융재산 중 공제대상 및 공제 기준은 '생활 준비금 공제(가구당 300만 원 공제)'로서, 의료비, 관혼상제비 및 기본적인 생활 준비금 등을 고려하여 가구당 300만 원은 금융재산에서 제외[54]되고, '3년 이상 장기금융저축 공제는 가구당 1통장에 한해 연간 300만 원 한도, 2년 600만 원을 공제하였으나, 2008년 개정 시 3년 이상 장기금융저축 공제의 경우는 가구당 1통장에 한해 연간 300만 원 한도, 3년 600만 원을 공제하였다. 이는 수급권자의 빈곤 탈출과 자립을 촉진하기 위한 재산 형성을 장려하려는 데 그 취지가 있다.

〈표 2–15〉 금융재산 중 공제대상 및 공제 기준 변화

	2000년	2008년
금융재산 공제대상 및 공제기준	– 생활 준비금 공제 : 가구당 300만 원 공제 – 3년 이상 장기금융저축 공제 : 가구당 1통장에 한해 연간 300만 원 한도(2년 600만 원 등)에서 공제 • 정기예금 · 적금, 주택부금 등 연 2회 이상 분할하여 불입하는 상품에 해당하는 금융자산으로서, 1가구 1통장(상품)에 한정하여 해당 기간 만료 시까지 재산의 범위에서 제외함	– 생활 준비금 공제 : 가구당 300만 원 공제 – 3년 이상 장기금융저축 공제 : 가구당 1통장에 한해 연간 300만 원 한도(3년 600만 원)에서 공제(수급권자에 한하여 적용) • 정기예금 · 적금, 주택부금, 저축성보험 등 연 2회 이상 분할하여 불입하는 상품에 해당하는 금융자산으로서 1가구 1통장(상품)에 한정하여 해당 기간 만료 시까지 총 600만 원의 범위 내에서 재산의 범위에서 제외함

재산의 종류별 가액을 기초공제액과 부채로 차감하여 남은 금액에 재산의 종류별 소득 환산율을 적용하게 되는데, 이때 재산의 소득 환산율은 재산의 종류별로 산출 방식이 다르다. 소득 환산율 산출 방식을 살펴보면, 일반 재산의 경우 지역별 전세 가격 등 재산 수준, 신규 수급자 규모 등을 감안하여 기초공제액을 초과하는 일반 재산을 2년 동안에 최대한 사용하는 경우의 환산율을 적용[55]하며, 금융재산의 경우 현금으로 쉽게

54) 생활 준비금은 소득으로 환산되는 재산에는 포함되지 않으나, 이자소득 산정 시에는 생활 준비금을 포함한 전체 금융재산에 대해 해당 이자율을 적용하여 소득으로 산정함.

55) 환산율 설정 원리
- 기초생활보장제도의 보충성 원리와 최저 생활 보장 원리의 절충을 통해 산출되는 것으로서, 통상의 이자율(수익율)과 다름 (현행 이자율에 기초하여 환산율을 설정하게 되면 억대 이상의 재산 보유자도 수급자로 선정 보호되는 문제 발생)
- 즉, 기초생활보장수급자로 선정, 보호되기 전에 자신의 재산, 소득, 근로능력 등을 최대한 활용토록 하는 보충성의 원리(법 제3조)에 기초하되, 최저 생활 보장의 원리도 반영하여 보유재산 등에 대한 활용 기간을 적정하게 부여

바꿀 수 있는 점을 고려하여 일반 재산의 1.5배 수준의 환산율을 적용한다. 승용차를 보유하는 경우 기초생활보장수급자로 선정, 보호하기 곤란하다는 현재의 국민 정서를 감안하여 월 100% 환산율을 적용한다. 재산의 가격 산정은 부동산 가격 정보지나 공인중개사의 평가 등을 통한 시가 확인이 가능한 경우는 당해 가격을 적용하며, 객관적인 시가 파악이 어려운 경우에는 공시지가나 건물의 시가표준액(과세표준) 등을 기준으로 하여 가격을 산정한다.

재산의 소득 환산액 기준 중 하나인 재산의 종류별 소득 환산율은 국민기초생활보장법이 제정된 이래 변화 없이 적용되고 있다.

〈표 2-16〉 재산의 종류별 소득 환산율

재산의 종류	일반 재산	금융재산	승 용 차
소득환산율	월 4.17%	월 6.26%	월 100%

노인, 중증장애인 등 근로능력이 없는 자로만 구성된 가구는 소득 환산 대상에서 제외(단 재산 가액[56]이 기초공제액의 2배 이내에 해당하는 가구에 한함)되며, 근로능력이 없는 자(18세 미만의 자, 63세 이상의 자, 임산부, 중증장애인, 질병이나 부상으로 3개월 이상의 치료 또는 요양이 필요한 자로서, 보건복지부 장관이 인정하는 자, 공익근무요원 등 법률상 의무를 이행 중인 자)에 해당되는 경우도 포함된다. 다만, 근로능력이 있어도 미취학 아동 또는 질병, 부상, 장애 등으로 거동이 곤란한 가구원이나 치매 등으로 보호가 필요한 가구원을 양육 간병 보호하기 위하여 근로가 어려운 경우 1인에 한하여 인정된다.

또한, 재산처분이 곤란하여 재산의 소득 환산이 어려운 다음 경우에 해당되는 가구에 대해서는 해당 재산을 소득 환산 대상에서 제외한다. 다만, 재산 가액이 기초공제액의 2배 이내에 해당하는 가구에 한정한다. 가압류, 경매 상태 등의 사유로 사실상 재산권 행사가 어려운 경우, 재산 소유자가 정신질환자, 가출 · 행방불명 · 실종자, 소년 소녀 가장세대의 아동 등이어서 처분이 곤란한 경우, 개발제한구역에 소재하고 있는 등 거래가 거의 없어 처분을 하려고 해도 처분이 곤란한 경우에도 소득 환산 대상에서 제외한다. 마지막으로, 기타 가구 특성이나 생활 실태 등으로 보아 생계 유지가 어려운 경우로서, 보장기관에서 소득 환산의 대상으로 설정하기 곤란하다고 판단한 가구의 재산에 대해서는 시 · 군 · 구 생활보장위원회의 심의, 의결을 거쳐 해당 재산을 소득 환산 대상에서 제외할 수 있다.

56) 순 재산액을 의미함. 즉, 해당 가구의 총 재산액에서 부채 항목과 공제 항목을 차감한 금액임. 순 재산액을 산정하는 경우의 부채 항목은 상한액, 하한액에 대한 구분 없이 인정되는 모든 부채를 의미하며, 공제 항목은 임대보증금, 생활 준비금 공제, 장기금융저축공제를 의미함.

기본재산액은 보장가구의 기초생활 유지에 필요하다고 인정되어 소득 환산에서 제외되는 금액이다. 지역별 전세 가격(최저 주거 면적 전세 가격) 등의 차이를 감안하되, 가구 규모와 관계없이 다음 금액이 동일하게 적용된다. 적용금액 역시 지역별 전세 가격(최저 주거 면적 전세 가격) 등의 차이를 고려하되, 가구 규모와 관계없이 다음 금액을 적용한다(〈표 2-17〉 참조). 기본재산액 공제 방식은 일반 재산, 금융재산의 순서로 공제하고, 공제결과 기본재산액이 남는 경우에도 자동차 가액에서는 공제를 하지 않는다. 기본재산액의 경우 2004년과 2009년에 각각 한 차례씩 조정되었는데 2009년에 개정된 기본공제액은 대도시 기준 5,400만 원으로 금액이 크게 증액되었다. 이는 당시 전셋값 폭등 등을 감안하여 결정한 것이다.

〈표 2-17〉 기본재산액 공제적용 금액

(단위: 만 원)

	지 역		
	대도시	중소 도시	농어촌
2003년	3,300	3,000	2,900
2004년	3,800	3,100	2,900
2005년	3,800	3,100	2,900
2006년	3,800	3,100	2,900
2007년	3,800	3,100	2,900
2008년	3,800	3,100	2,900
2009년	5,400	3,400	2,900
2010년	5,400	3,400	2,900

주: 대도시-특별시, 광역시의 '구' (도농복합군 포함), 중소 도시-도의 '시', 농어촌-도의 '군'

2. 부양의무자 기준 변화

국민기초생활보장제도 수급자로 선정되기 위해서는 소득과 재산(소득인정액) 이외에도 부양의무자 기준을 동시에 충족시켜야 한다. 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양 능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자여야 한다. 부양의무자 기준에 대한 문제 및 이를 완화해야 한다는 주제에 대한 논의가 꾸준히 제기되어 왔고, 그 기준이 제도 시행 이후 조금씩 계속 완화되었다.

초기 국민기초생활보장법상 부양의무자 범위는 1999년 이전 생활보호법상의 부양의무자 범위를 그대로 계승하였다. 즉, 국민기초생활보장법상의 부양의무자의 범위는 '수

급권자를 부양할 책임이 있는 자로서, 수급권자의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족'으로 규정되었다(법 제2조 제5항). 이러한 규정에 의하면, 수급권자의 부모, 성인 자녀와 그 배우자뿐만 아니라, 조부모, 손자녀와 그 배우자까지도 부양의무자에 포함되며, 방계혈족 간이라 하더라도 생계를 같이하는 경우 부양의무자에 포함되었다. 그러나 이러한 부양의무자의 범위가 핵가족 중심의 현실에 비추어 볼 때 과도하게 넓게 규정되어 광범위한 빈곤의 사각지대를 양산할 뿐만 아니라, 빈곤의 세대 간 대물림을 조장한다는 비판이 제기됨에 따라(여유진 외, 2003), 두 차례의 법 개정을 통해 그 범위가 축소되었다.

먼저, 2004년 3월 5일 1차 법 개정을 통해 부양의무자 기준은 '수급권자의 1촌 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족'(2005년 7월 1일부터 시행)으로 축소되었으며, 다시 2005년 12월 23일 2차 법 개정을 통해 '수급권자의 1촌 직계혈족 및 그 배우자'(2007년 1월 1일부터 시행)로 축소되었다. 1차 법 개정을 통해서는 조부모, 손자녀와 그 배우자가 부양의무자에서 제외되었으며, 2차 법 개정을 통해서는 생계를 같이하는 형제, 자매, 남매 등이 부양의무자에서 벗어나게 되었다. 이로써 현재 국민기초생활보장법상 부양의무자의 범위는 '수급권자의 1촌 직계혈족 및 그 배우자'(법 제2조 제5항), 즉 부모-자식과 그 배우자 간으로 부양의무의 범위가 좁혀졌다.

〈표 2-18〉 부양의무자 범위 기준 변화(시행 기준)

	2000년	2005년	2007년 이후
범위 기준	• 1999년 제정, 2000년 1월 1일 시행 – 직계혈족과 그 배우자 – 생계를 같이하는 2촌 이내 혈족	• 2004년 3월 5일 개정, 2005년 7월 1일 시행 – 1촌 직계혈족과 그 배우자 – 생계를 같이하는 2촌 이내 혈족	• 2005년 12월 23일 개정 – 1촌 직계혈족과 그 배우자

부양의무자 범위 기준 완화와 함께 부양 능력 판정 기준도 점차 완화되었다. 제도 시행 당시 부양의무자의 부양비 비율이 50%(출가한 딸 30%)였던 것이 2001년에는 40%(출가한 딸 15%)로 낮아졌고, 2002년에는 소득 기준에서 최저생계비의 120% 미만이었으나 '질병, 교육, 가구 특성에 따른 비용'을 차감한 소득으로 기준이 변경되었고, 2002년에는 출가한 딸의 범위에 배우자와 이혼 · 사별한 딸, 사망한 아들의 배우자(며느리)를 추가하여 부양 관계에 대한 현실적인 상황을 고려하였다. 2003년에 추가된 30% 부양비 부과자를 2촌 이상 직계 존 · 비속에서 2009년에는 1촌 직계 존 · 비속으로 그 범위를 축소하였다. 2006년에는 소득만을 고려하여 부양 능력 없음으로 인정하는 경우 부양 능력 판정 기준을 부양의무자의 실제소득이 부양의무자 가구의 최저생계비 120% 미만에서 130% 미만으로 완화(재산 기준 고려하지 않는 경우)되어 2006년 7

월부터 시행되었다. 2003년에 설정된 부양의무자 기초공제액은 수급권자 가구 기초공제액의 2.5배였던 것이 2009년에는 3.5배(농어촌의 경우)로 완화되었다.

이외에도 부양의무자 판정 기준의 주요 변화는 2003년에 소득인정액을 도입하면서 재산 기준을 재산의 소득 환산액이 '수급권자 및 부양의무자 가구 각각의 최저생계비 합의 42%'로 설정하였고, 재산특례 기준도 함께 변경되었는데, 제정 당시 부양의무자의 재산이 '수급권자 및 부양의무자 가구 재산 기준 합의 150% 이하'였던 것이 재산의 소득 환산액이 '수급권자 및 부양의무자 가구 최저생계비 합의 42% 이상 100% 미만'인 자로 변경하였다. 부양의무자 재산 기준을 고려하지 않고 소득 기준(부양의무자 실제 소득 최저생계비 130% 미만)만으로 판정하였던 경우에 대해 2009년부터 금융재산 2억 원 미만이라는 기준을 추가하였고, 이때 금융재산 산정 시는 생활 준비금(300만 원)과 금융부채(담보 · 신용 · 약관대출 등)를 공제하도록 하였다.

〈표 2-19〉 부양의무자 판정 기준 변화

연도	2000년	2001년	2002년
판정 기준	• 1999년 제정, 2000년 1월 1일 시행 – 부양의무자의 재산이 '수급권자 및 부양의무자 가구 재산 기준 합'의 120% 미만이고, 실제 소득이 부양의무자 가구 최저생계비의 120% 미만인 가구 – 부양비 50%(출가한 딸 30%) –(재산특례)부양의무자의 재산이 '수급권자 및 부양의무자 가구 재산 기준 합의 120% 이하	• 2001년 1월 1일 시행 – 부양비 40%(출가한 딸 15%) –(재산특례)부양의무자의 재산이 '수급권자 및 부양의무자 가구 재산 기준 합의 150% 이하	〈추가〉 '질병, 교육, 가구 특성에 따른 비용'을 차감하면, 최저생계비의 120% 미만이 되는 경우 부양 능력 없음 〈신설〉부양의무자 가구가 노인복지법에 의한 경로연금, 장애인복지법의 장애아동부양수당 및 보호수당, 영유아보육법에 의한 아동보육료, 편부모가구에 대한 아동양육비를 지원받는 가구에 속하는 경우 부양 능력 없음 〈추가〉 출가한 딸 등의 범위에 배우자와 이혼 · 사별한 딸, 사망한 아들의 배우자(며느리) 추가 – 재산 기준 특례자 중 실제소득이 최저생계비의 50% 이하이면서 근로능력이 있는 가구원이 없거나 재산이 주택에 한정되어 있는 경우에는 부양 능력 없음
연도	2003년	2006년	2009년 이후
판정 기준	• 2003년 1월 1일 시행 – 소득 기준: 부양의무자의 실제소득이 부양의무자 가구 최저생계비의 120% 미만(실제소득에서 '교육, 의료, 가구 특성에 따른 비용'을 차감할 수 있음) – 재산 기준: 재산의 소득 환산액이 '수급권자 및 부양의무자 가구 각각의 최저생계비 합'의 42% 미만 – 부양의무자 기초공제액은 수급권자 가구 기초공제액의 2.5배 〈신설〉 30% 부양비 부과자(2촌 이상 직계 존 · 비속 관계, 형제자매) –(재산특례) 재산의 소득 환산액이 '수급권자 및 부양의무자 가구 최저생계비 합의 42% 이상 100% 미만'인 자	• 2006년 7월부터 시행 – 부양의무자의 실제소득이 부양의무자 가구 최저생계비의 130% 미만(재산 기준을 고려하지 않는 경우)	• 2009년 1월부터 시행 – 부양의무자의 실제소득이 부양의무자 가구 최저생계비의 130% 미만(금융재산 2억 원 미만) ※부양의무자 금융재산 산정 시는 생활 준비금(300만 원)과 금융부채를 공제 – 부양의무자 기초공제액은 수급권자 가구 기초공제액의 2.5~3.5배 – 부양비 부과율(1촌 직계 존 · 비속) 30%

가. 부양의무자 관련 규모

부양의무자 기준 변화와 함께 부양의무자 가구에 대한 현황을 살펴보면 다음과 같다. 〈표 2-20〉을 보면 부양의무자 가구 수는 매년 꾸준히 증가하고 있는 것으로 나타난다. 단, 전체 부양의무자 가구가 증가하는 것과는 별개로 부양 능력이 없는 것으로 판정되는 가구의 비중이 증가하고 있다.

부양 능력 판정 현황을 살펴보면 2009년 현재 '부양 능력 없음'이 122만여 가구로서, 전체 부양의무자 가구 수의 85.0% 수준인데, 이는 2001년 당시 전체 부양의무자 가구 중 80.3%가 '부양 능력 없음'으로 판정된 것보다 증가한 사실을 볼 수 있다. 부양의무자 판정 기준은 앞서 살펴본 바와 같이 2002년, 2003년, 2006년, 2009년에 걸쳐 완화되는 방향으로 변화하였는데, 이처럼 판정 기준이 지속적으로 완화된 결과 부양의무자 가구 대비 부양 능력이 없는 것으로 판정되는 가구의 비중이 커진 것으로 보인다.

〈표 2-20〉 부양의무자 가구 수 및 부양 능력 판정 유형별 규모

(단위: 가구)

구분	부양의무자 가구 수	부양 능력 판정		
		부양 능력 있음	부양 능력 미약	부양 능력 없음
2001년	832,515	15,200	148,805	668,510
2002년	917,281	15,007	178,041	724,233
2003년	1,036,749	14,618	211,014	811,117
2004년	1,158,174	14,953	231,666	911,555
2005년	1,147,622	11,423	203,207	932,992
2006년	1,288,961	9,175	201,954	1,077,832
2007년	1,415,003	8,685	216,678	1,189,640
2008년	1,385,932	11,255	193,209	1,181,468
2009년	1,435,372	9,394	205,496	1,220,482

자료: 보건복지부, 국민기초생활보장 수급자 현황, 각 연도.

3. 개인 단위 급여 및 수급권자 범위의 특례[57] 변화

국민기초생활보장제도는 '가구' 단위로 보장하는 것을 원칙으로 설정하였으나 필요하다고 인정하는 경우에는 '개인'을 단위로 급여를 제공할 수 있다(법 제4조 3항). 이와 관련하여 개인 단위 급여의 범위가 변화되었고, 아울러 수급권자 범위의 다양한 특례가 점차 확대, 적용되었다.

가. 개인 단위 급여특례자

국민기초생활보장제도 시행 연도인 2000년에 수급권자 범위의 특례에 해당하는 자는 자활급여 특례자가 유일하였는데, 2001년에는 교육급여 및 의료급여 특례수급자[58]가 수급자 선정대상으로 추가되었다. 이외에도 가구의 소득평가액과 재산 기준은 충족되지만, 부양 능력이 있는 부양의무자가 있어 수급자 선정이 어려운 가구 중 그 부양의무자와 법률상 부양의무관계가 성립하지 않는 가구원과, 가구 전체로는 수급자 선정 요건을 초과하지만, 가구를 분리 신청하여 수급자로 선정될 수 있는 자를 별도 가구로 인정하였다. 이에 해당되는 경우는 형제자매 집에 거주하는 61세 이상의 노인, 이혼 · 사별한 모 · 부자 가정, 중증장애인 또는 만성 · 희귀질환 등으로 6개월 이상의 치료, 요양, 재활을 요하는 자, 출가한 딸의 집에 거주하는 친정 부모, 조부모 또는 외조부모 집에 거주하는 소년 소녀세대 및 친정 부모의 집에 거주하는 이혼 · 사별한 모자 가정, 시부모와 친정 부모 모두를 자신의 주거에서 직접 부양하는 친정 부모 등이었다.

그러던 것이 그 기준 및 범위가 점차 변경되어 형제자매 집에 거주하는 임산부, 18세 미만, 중증장애인, 근로무능력자, (미혼)모 · 부자 가정, 형제 · 자매 · 손자녀의 집에 거주하는 노인(61세에서 63세로, 다시 65세까지), 친정 부모의 집에 거주하는 모자 가정(배우자가 희귀 · 난치성 질환자 포함), 배우자와 이혼 · 사별한 딸, 친정 부모로부터 직접 부양을 받는 출가한 딸의 가구, 교정 시설 출소(1년 이내)자 등으로 점차 확대되었다.

나. 수급권자 특례 범위

국민기초생활보장법 제5조 2항에 따라 소득, 재산, 부양의무자 기준 등에 따른 수급

57] 사회취약계층 특별보호대책 포함

58] 가구 전체가 수급자로 선정될 수 없는 저소득 가구에 대하여 의료급여, 교육급여 등 특정급여를 필요로 하는 특정 가구원에 대해 급여를 제공함으로써 해당 가구에서 최저생계비 이상의 생활을 계속하여 유지할 수 있도록 지원하였다. (근거 : 보장기관은 특히 필요하다고 인정되는 경우 개인을 단위로 급여를 행할 수 있음(법 제4조 제3항)

권자에 해당하지 않아도 생활이 어려운 자로서 일정 기간 동안 이 법이 정하는 급여의 전부 또는 일부가 필요하다고 보건복지부 장관이 정하는 자는 수급권자로 본다. 이 경우, 수급권자 범위의 특례에 해당한다. 제도 시행 초기 특례는 자활급여 특례와 부양의무자 재산 기준 특례 정도였다. 이후 2001년부터 크게 '① 수급권자 재산 금액 기준 특례, ② 부양의무자 재산 기준 특례, ③ 개인 단위 보장에 따른 수급권자 범위의 특례, ④ 기타, 타 법률 등에 의한 급여대상자'로 구분되어 특례 범위가 확대되었다. 이 중 '개인 단위 보장에 따른 수급권자 범위의 특례'에 해당하는 경우는 기존 자활급여 특례수급자와 더불어 의료 · 교육급여 특례수급자를 별도가구로 인정하여 지원하였다. 이는 자활참여자의 소득으로 수급권자 범위를 초과하거나 의료비 지출을 공제하면 수급자 선정 요건에 해당하는 경우, 소득에서 중 · 고등학생 학비로 지출되는 비용을 공제하면 수급자 선정 요건에 해당하는 경우에 한하여 해당자에 대해서 급여를 지급하게 된다. '기타, 타 법률 등에 의한 급여대상자'에는 북한 이탈 주민과 일군 위안부, 영주 귀국 사할린 한인 등이 포함되었다. 타 법률 등에 의한 급여대상자의 경우 2003년에는 에이즈 감염자가 추가되어 해당 가구의 소득인정액만으로 수급여부를 판단하고, 1500cc 미만의 승용차는 일반 재산으로 간주하는 특례를 적용하였고, 2005년에는 농어민 가구를 포함하여 소득평가액 산정 시 농어민 가구의 가구 특성을 반영한 지출 요인을 인정하고 재산의 소득 환산 기준을 일부 완화하였다.

2002년에는 '사회취약계층에 대한 특별보호대책'이 추가되었다. 이는 '주거가 일정하지 아니한 자(비닐하우스 및 판자촌 거주자, 쪽방 등 거주자, 노숙자 쉼터 거주자, 노숙자)'에 대한 보호가 어려운 점을 감안하여 이들에 대한 최소한의 관리 수단으로 기초생활보장번호를 부여하고 실제 거주하는 지역에서 보호하도록 하는 것이다. '사회취약계층에 대한 특별보호대책(2003년)'은 교정시설 출소 예정자에게 출소 전 소득이나 재산 조사 수급 자격을 확인하여 출소 즉시 수급자로 결정하고 생계급여 등을 지원받을 수 있도록 하였다.

2007년부터는 외국인 및 다문화 가정 증가 등의 사회 변화를 수용하여 대한민국 국민과 혼인 · 이혼 · 사별한 자로서, 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있는 경우에 '외국인에 대한 특례'를 적용하여 수급 자격을 부여하였다.

다. 수급권자 특례 유형별 규모

특례 유형별 규모를 살펴보면 2009년 현재 재산 기준 특례 유형이 가장 많고, 다음으로는 타 법률에 의한 특례 유형이다. 북한 이탈 주민과 일군 위안부, 출입국관리법에 의한 외국인에 대한 특례 등이 늘어나면서 지난 9년간 타 법률에 의한 수급자는 꾸준히

증가하는 양상이다. 재산 기준 특례의 경우 2002년까지의 기존 수급권자 범위 특례 기준이 2003년에 소득인정액 제도 도입과 동시에 개정되면서 큰 폭으로 감소하여 다음 연도까지 영향을 미친 것으로 보이나, 이후 2005년부터 증가하여 2009년에는 시행 초기의 수준까지 도달하였다. 의료특례는 2006년 기존 의료급여 특례를 차상위 의료급여 대상으로 통합 적용함으로써 2007년부터는 종전보다 규모가 상당히 감소하였다.

〈표 2-21〉 수급자 특례 유형별 규모

(단위: 가구)

구분	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
계	26,652	25,083	21,998	24,512	24,822	23,848	16,937	18,362	22,222
의료특례	6,971	8,416	9,607	10,136	8,714	6,342	211	205	214
수급권자 재산 기준 특례	8,162	5,999	113	40	1,535	3,033	5,405	6,256	8,524
자활특례	3,270	3,365	3,790	4,639	4,074	3,599	5,143	4,566	5,145
교육특례	1,797	1,662	1,530	1,477	2,091	2,345	54	50	42
타법률 수급자	512	1,201	2,049	3,669	4,217	5,049	5,750	6,928	7,852
부양의무자 재산 기준 특례	1,312	905	618	439	335	239	288	271	366
의료, 교육, 자활 중복특례	752	911	2,320	2,485	2,540	2,378	32	25	18
기타	3,876	2,624	1,971	1,627	1,316	863	54	61	61

자료: 보건복지부, 국민기초생활보장 수급자 현황, 각 연도.

4. 수급자 선정을 위한 조사의 변화

수급자를 선정하기 위해서는 크게 소득 조사, 재산 조사, 부양의무자 조사를 실시하게 된다. 수급자 선정 조사에서 크게 달라진 점을 꼽는다면 전산 조사 관련 복지 행정 시스템상의 꾸준한 변화와 근로무능력 판정 조사이다. 우선 2000년 제도 시행시 관련 복지 행정 시스템을 통해 전산 조사를 활용하였으나 전산 조회 활용의 범위가 5개 기관 7개 항목이었다. 2003년부터는 기관 간의 연계가 확대되어 10개 기관 15개 항목으로 늘어났고, 호적정보 또한 G4C 시스템을 통해 실시간으로 확인할 수 있게 되었으며, 2010년부터는 행복e음이라는 이름으로 사회복지통합관리망이 운영되어 전산 조사의 활용범위가 더욱 넓어졌다.

또 하나의 주요한 변화로는 2009년 근로무능력 판정에 대한 내용의 추가이다. 근로무능력자에 대한 기준 중 질병에 대한 부분은 보건복지가족부 장관이 정하는 질병이나

부상에 해당하지 아니하는 경우(또는 그 후유증)로서 3개월 이상의 치료 또는 요양이 필요한 자는 반드시 치료 기간이 명시된 진단서를 제출하도록 변경되었고, 제출된 진단서만으로 판단이 곤란할 경우에는 자문의사 또는 다른 의료 기관에 재진단을 의뢰하여 근로능력 유무를 조사할 수 있도록 하였다. 이로써 투약 등으로 건강 관리가 가능한 만성질환자는 근로능력자로 분류, 적용되었다.

5. 수급자의 규모 및 특성 변화

가. 수급자의 규모

국민기초생활보장제도 시행 이후, 총 수급자는 약간 감소하였으나, 생계급여(현금급여) 대상자는 인구학적 기준 철폐로 약 3배 정도 증가하였다. 국민기초생활보장제도 시행으로 수급자는 약 152만 명에서 149만 명으로 감소하였다. 그러나 생계급여 대상자는 50만 명에서 149만 명으로 증가하였다(〈표 2-22〉 참조).

2000년 10월에 국민기초생활보장제도가 시행되면서, 국민기초생활보장제도의 수급자는 총 69만 가구, 149만 명으로 발표되었다. 이는 기존 생활보호제도의 보호를 받던 대상자 중 27만 명이 제외되고, 신규 신청자 42만 명 중 24만 명이 선정된 수치이다[59]. 또한, 같은 시기에 조건부 수급자 8만 6천 명(조건제시유예자 1만 5천 명 포함)이 선정되었다.

전체적으로 총 수급자 수는 2002년 약 135만 명을 기점으로 2009년에 약 157만 명에 이르기까지 증가하였다. 이는 수급 기준 변화와 제도의 사후 관리 측면에서 원인을 찾을 수 있는데, 수급 기준 변화의 측면으로는 2003년의 소득인정액 제도 실시, 2005년, 2006년, 2008년에 걸친 부양의무자 기준 개선 등을 꼽을 수 있으며, 제도 사후 관리 측면으로는 시행 초기부터 현재에 이르기까지 지속적인 취약계층 조사를 통한 수급자 발굴 등을 제시할 수 있다. 2001년에 노숙인, 쪽방 · 비닐하우스촌 거주자, 주민등록 말소자 등 주민등록상 문제를 가진 자에게 기초생활보장번호를 부여하여 수급자로 편입시킨 보호대책을 비롯하여 매년 한두 차례, 단전 · 단수 혹은 건강보험료 장기체납 등으로 조사기준을 달리한 취약계층 일제 조사를 실시하였다.

59) 이와 같이 수급자 수가 변동한 사유는 기존 소득 및 재산의 cutoff 방식에서 형평성을 고려한 소득평가액과 재산 선정 방식의 전환에 따른 변화라 할 수 있음.

또한, 전체 인구 대비 총 수급자 수의 비율인 수급률은 다소간의 차이는 있지만 약 3% 가량을 지속적으로 유지하고 있다. 수급자 규모는 증가하였으나 상대빈곤율의 증가에 비추어 본다면 제도의 포괄성에 있어 커다란 변화는 없었다고 볼 수 있다.

〈표 2-22〉 기초생활보장수급자 연도별 규모 추이(2000~2009)

(단위: 호, 명, %)

구분		총 수급자	일반수급자		시설 수급자	수급률(%) (개인 기준)
		인원	가구	인원	인원	
1999년		1,483,000 (540,000)[1]		1,414,000	69,000	·
2000년	10월 전	1,520,000 (500,000)[1]		1,444,000	76,000	·
	10월 후	1,488,874	688,354	1,412,473	76,401	·
2001년		1,419,995	698,075	1,345,526	74,469	3.00
2002년		1,351,185	691,018	1,275,625	75,560	2.84
2003년		1,374,405	717,861	1,292,690	81,715	2.87
2004년		1,424,088	753,681	1,337,714	86,374	2.96
2005년		1,513,352	809,745	1,425,684	87,668	3.14
2006년		1,534,950	831,692	1,449,832	85,118	3.18
2007년		1,549,848	852,420	1,463,140	86,708	3.20
2008년		1,529,939	854,205	1,444,010	85,929	3.15
2009년		1,568,533	882,925	1,482,719	85,814	3.22

주: 1) 생계비 지원 대상인 거택보호와 시설보호 합계,
수급률 = 총 수급자 수/통계청 장래 인구 추계 기준 연도별 총인구×100
자료: 보건복지부, 국민기초생활보장 수급자 현황, 각 연도.

나. 수급자 구성 및 특성

1) 연령별 수급자 규모

65세 이상 노인 수급자는 제도 시행 초기에 비하여 소폭 증가하였지만, 65세 이상 전체 노인인구 대비 수급자 노인인구 비율은 2001년의 9.3%에 비해 2009년에는 7.5%로 오히려 감소하였다. 증가하고 있는 노인인구와 노인빈곤율을 감안하였을 때, 국민기초생활보장제도가 고령화 및 노인빈곤에 대해 시의적절하게 대응하고 있다고 보기는 어렵다.

〈표 2-23〉 연령별 일반수급자 연도별 규모 추이(2001~2009)

(단위: 명)

구분	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
계	1,345,526	1,275,625	1,292,690	1,337,714	1,425,684	1,449,832	1,463,140	1,444,010	1,482,719
0~4세	34,549	29,266	29,287	30,641	32,015	30,757	29,405	27,073	28,338
5~9세	82,903	77,288	79,755	82,724	87,408	85,431	79,163	70,251	65,428
10~19세	277,658	258,689	257,477	268,980	293,715	306,072	310,662	308,009	315,207
20~39세	204,810	154,653	182,411	184,680	193,753	189,666	184,567	176,462	180,140
40~64세	411,334	396,318	403,233	418,341	451,136	464,311	473,186	480,165	505,759
65세 이상	334,272	329,251	340,527	352,348	367,658	373,595	386,157	382,050	387,847

자료: 보건복지부, 국민기초생활보장 수급자 현황, 각 연도.

통계청의 '장래인구추계' 기준 노인인구는 2001년에 약 358만 명에서 꾸준히 증가하여 2009년 현재 약 519만 명에 육박하고 있다. 고령화율로 따지면 7.6%에서 10.7%의 수치이다. 그러나 65세 이상 국민기초생활보장제도 수급자는 같은 기간 동안 30만 명대를 유지하면서 고령화와 노인빈곤에 대응하기보다는 현상 유지를 고수하는 모습이다.

2) 가구유형별 일반수급자 규모

노인, 장애인, 소년 소녀 가장, 모 · 부자 세대 등 상대적으로 취약계층 가구의 비중은 2009년 현재 60.9%, 일반세대 가구는 34.2%이다. 2001년 각각 63.1%, 31.1%에 비해 취약계층 세대는 감소하였지만, 근로빈곤층이 대부분인 일반세대의 비율이 증가한 수치이다.

취약계층 세대가 감소하였다고는 하지만 장애인 세대는 꾸준히 증가하는 경향을 보이고 있다. 그 이유는 2000년 장애인복지법상 장애유형이 늘어났고, 등록 장애인 인구가 2000년대 초에 비해 두 배 이상 증가하는 등 전체 장애인구가 증가한 영향이 큰 것으로 생각해 볼 수 있다. 다른 한편으로는 빈곤층에 유병률이 높은 만성질환의 영향으로 장애인 세대가 증가하였거나 장애 혹은 만성질환으로 빈곤상태에 처하게 되는 경우를 생각해 볼 수 있을 것이다.

〈표 2-24〉 가구유형별 수급자 연도별 규모 추이(2001~2009)

(단위: 호)

구분	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
합계	698,075	691,018	717,861	753,681	809,745	831,692	852,420	854,205	882,925
노인 세대	237,443	235,893	238,790	240,030	244,565	242,470	245,935	243,132	244,529
소년 소녀 가장 세대	13,613	13,638	13,932	14,387	14,823	14,713	14,475	14,276	13,533
모자 세대	70,152	65,132	66,636	70,951	77,985	81,189	82,920	82,880	86,961
부자 세대	19,128	17,289	17,158	17,916	19,450	19,963	19,934	19,744	21,115
장애인 세대	100,313	104,009	112,987	123,418	136,892	144,747	154,066	162,527	171,330
일반 세대	217,462	216,645	230,827	249,393	276,227	288,945	294,872	291,680	302,202
기타	39,964	38,412	37,531	37,586	39,803	39,665	40,218	39,966	43,255

자료: 보건복지부, 국민기초생활보장 수급자 현황, 각 연도.

3) 취업 형태별 일반수급자 규모

경제 활동 인구의 취업 형태를 보면 상대적으로 고용이 불안정한 임시고용과 일일고용, 실직 및 미취업자가 2009년 현재 85.2%로 대부분을 차지하고 있다. 이는 2001년의 76.7%와 비교했을 때 11% 가량 증가한 수치이다. 그에 반해 상대적으로 안정된 상시고용, 자영업은 제도 시행 초기인 2001년(상시고용 6.3%, 자영업 15.6%)에 비해 해를 거듭하면서 감소하여, 2009년 현재 상시고용은 3.8%로, 자영업은 7.7%를 기록하고 있다.

〈표 2-25〉 취업 형태별 일반수급자 연도별 규모 추이(2001~2009)

(단위: 명)

구분	계	경제 활동 인구							비경활 인구
		소계	상시고용	임시고용	일일고용	자영업	농수축산업	실직 및 미취업	
2001년	1,102,559	335,057	21,133	33,730	145,471	52,089	4,818	77,816	767,502
2002년	1,056,994	301,202	17,556	29,979	131,282	46,028	7,672	68,685	755,792
2003년	1,066,780	297,401	15,769	29,571	127,712	41,428	10,281	72,640	769,379
2004년	1,097,098	301,700	14,293	29,963	127,336	37,604	11,909	80,595	795,398
2005년	1,163,245	318,637	13,965	31,640	131,102	34,943	12,972	94,015	844,608
2006년	1,185,972	320,345	13,317	32,101	129,487	31,518	12,655	101,267	865,627
2007년	1,209,743	322,937	12,795	32,283	127,670	28,936	12,479	108,774	886,806
2008년	1,208,663	318,500	12,181	31,517	123,552	26,296	11,826	113,128	890,163
2009년	1,253,330	331,484	12,644	31,966	124,545	25,441	11,036	125,852	921,846

주: 총계는 일반수급자 중 생산연령인구(15세 이상) 기준

자료: 보건복지부, 국민기초생활보장 수급자 현황, 각 연도.

그나마 일일고용은 제도 시행 초기(2001년 43.4%)보다 감소하였으며(2009년 37.6%), 임시고용 역시 지난 10년 동안 10% 내외를 유지하는 데 반해, 오히려 실직 및 미취업자 비율은 2002년(22.8%) 최저치를 찍은 후 2009년 현재(38%)까지 꾸준히 증가하는 추세이다. 제도 시행 초기에는 일일고용 형태가 가장 많았으나, 지금은 실직 및 미취업이 가장 많고, 그 다음이 일일고용으로 수급자의 고용안정과 취업지원이 절실한 상황이라는 것을 가늠할 수 있다.

제2절 급여의 변화

1. 급여 종류의 변화

국민기초생활보장제도는 1999년 9월 7일 제정된 이래 2010년 현재까지 내 · 외적으로 많은 변화를 이루어 왔다. 국민기초생활보장제도 도입을 통해 긴급하게 생계지원이 필요한 경우 긴급급여를 실시할 수 있게 되고, 주거안정에 필요한 임차료, 유지수선비 등 주거안정을 위한 수급품을 지원하기 위해 주거급여를 신설하여 급여의 포괄성 측면에서 진일보하였다. 생계급여의 경우 모든 대상자에게 지급하되, 근로능력자에게는 자활관련사업과 연계하는 조건으로 조건부 급여를 지급하게 되었다. 의료 · 교육 · 해산 · 장제급여의 수준은 큰 변화 없이 현행 제도와 동일하게 급여를 지급하고 있다.

급여별로 세부적인 변화를 살펴보면, 근로소득공제율 확대 및 차상위 의료급여 실시(2002년), 교육급여 내 부교재비 지원(2002년) 및 학용품비 지원(2003년), 긴급복지지원법 제정(2006년), 국민기초생활보장법 시행령 및 시행규칙 개정을 통해 차상위계층에 대한 장제 및 자활급여 실시(2007년), 한시생계보호 실시(2009년) 등의 변화가 있었다.

국민기초생활보장제도는 생활보호제도에서 심의 기능만을 갖고 있던 중앙생활보장위원회에서 심의 기능과 더불어 의결 기능을 갖게 됨에 따라 급여 수준의 결정이 더욱 합리적으로 진보하였다. 또한, 급여와 소득인정액의 합계액이 최저생계비 이상이어야 함을 법적으로 명시(법 제4조, 법 제7조 제2항)함으로써 급여 수준에 대한 구체적인 규정이 마련되어 한 단계 성숙한 제도로 발전하였다.

2. 급여별 수준 및 구성의 변화

가. 생계급여 및 주거급여 변화

생계급여제도는 기존 생활보호제도에서는 거택보호자에게만 급여를 지급하였으나, 국민기초생활보장제도에서는 모든 대상자에게 지급하는 방식으로 변경되었다. 생계급여의 종류로는 일반수급자에 대한 생계급여, 보장시설 수급자에 대한 시설생계급여, 근로능력이 있는 수급자에게 자활에 필요한 사업에 참가할 것을 조건으로 지급하는 조건부 생계급여, 긴급생계급여가 있다. 긴급생계급여는 주소득원의 사망, 질병 또는 행방불명, 부 또는 모의 가출 등으로 갑자기 생계 유지가 어려운 경우를 포함하여 급여 실시 여부 결정전에 긴급하게 생계급여를 해야 할 필요가 있는 수급자에게 지급하며, 급여액은 최저생계비 중 식료품비에 해당하는 금액을 지급하고 있다.[60]

생계급여의 산정 방식은 국민기초생활보장제도에서 신설된 주거급여 정액(최저주거비의 일부)과 소득인정액의 합산액을 현금급여기준액에서 차감하여 지급하였다. 그러나 2008년부터 주거급여의 시행령 및 시행규칙(제8조~제11조)에 따라 최저주거비를 주거급여 명목으로 지급하여 현금급여기준액과 소득인정액의 차액을 생계급여와 주거급여의 합산액으로 산정하는 방식으로 바뀌었다. 즉, 생계급여와 주거급여를 연동되게 운영하여 생계급여액은 최저주거비를 상한액으로 주거 정률급여액을 제외하고 산정하였다.

생계급여는 2008년부터 매월 20일에 정기 지급하는 방식(토요일 및 공휴일인 경우에는 그 전일에 지급)으로 변경되었으며, 자격 변동 등의 사유나 급여 개시일이 급여 생성 기준일인 15일 이후인 경우에는 매월 말 수시 지급이 가능하게 되었다. 2009년부터는 매월 20일에 동일하게 지급하되, 자격 변동 등의 사유나 보장 결정일이 급여 생성 기준일인 15일 이후인 경우에는 매월 말일에 추가 지급하는 방식으로 변경되었다.

국민기초생활보장제도에서 최저생계비는 수급자 선정 기준이자 공공부조 급여 기준선이라는 점에서 그 의미와 비중이 남다르다. 현금급여기준은 최저생계비 품목 중 정부에서 현물급여 형태로 지급되는 의료비, 교육비 및 타법 지원액(국민연금, 건강보험, 주민세 및 TV 수신료 등)을 차감한 금액으로서, 소득이 없는 수급자가 받을 수 있는 최고액의 현금급여(생계 및 주거급여) 수준을 의미한다.[61]

---

60) 2006년부터 정부에서는 긴급생계급여와는 별도로 긴급복지지원제도를 운영하고 있다. 긴급한 위험(주소득원 사망, 가출, 중한 질병, 가정폭력, 화재 등)에 직면할 경우 우선적으로 급여(생계, 주거 및 의료급여)를 지급하도록 하고 있다.

61) 보건복지가족부에서는 매년 최저생계비를 발표할 때 현금급여기준을 함께 발표하는데, 현금급여기준은 수급자들이 직접 받게 되는 급여라는 점에서 현금급여 수준의 변화가 수급자 생활에 더 많은 영향을 미칠 수 있다.

〈표 2-26〉 연도별 최저생계비, 타법 지원액, 현금급여기준, 주거급여액 및 생계급여액(4인 가구 기준)

(단위: 원)

구분	최저생계비	타법 지원액	현금급여기준[1]	주거급여액[2]	생계급여액[4]
2001년	956,250	114,405	841,845	37,000[3]	804,845
2002년	989,719	118,371	871,348	40,000 (192,005)	831,348
2003년	1,019,411	121,922	897,489	41,000 (197,766)	856,489
2004년	1,055,090	126,189	928,901	42,000 (204,687)	886,901
2005년	1,136,332	164,076	972,256	42,000 (201,131)	930,256
2006년	1,170,422	168,998	1,001,424	42,000 (206,808)	959,424
2007년	1,205,535	174,068	1,031,467	42,000 (213,012)	989,467
2008년	1,265,848	206,222	1,059,626	218,314	841,312
2009년	1,326,609	221,121	1,105,488	228,794	876,694
2010년	1,363,091	222,065	1,141,026	235,085	905,941

주: 1) 현금급여기준은 최저생계비에서 타법 지원액을 차감하여 산정함 금액임.
2) 2007년까지는 정액으로 주거급여를 지급하였으며 괄호 내 금액음 정액급여가 포함된 최저주거비임.
3) 괄호 내 금액은 생계급여에 포함된 주거비와 정액으로 지급되는 주거급여의 합계 금액임.
4) 생계급여액은 현금급여기준에서 주거급여액을 차감하여 산정함 금액임.
자료: 보건복지부, 국민기초생활보장사업 안내, 각 연도.

2010년의 최저생계비(4인 가구 기준)는 1,363,091원으로서, 2009년의 최저생계비 1,326,609원과 대비하여 약 2.8% 인상되었다. 최고 생계급여 수준(4인 가구 기준)은 2004년부터 삭감률이 증가하는 추세를 보이다가 2010년에는 전년 대비 삭감률이 16.29%로 다소 감소하는 추세를 보였다.

〈표 2-27〉 최저생계비 및 최고 생계급여 수준 변화(4인 가구 기준)

(단위: 원)

구분	2000년		2002년	2004년	2006년	2008년	2009년	2010년
	1~9월	10~12월						
최저생계비	928,398	928,398	989,719	1,055,090	1,170,422	1,265,848	1,326,609	1,363,091
최고 생계급여	476,000	729,000	871,348	886,901	959,424	1,017,626	1,105,488	1,141,026
삭감액	452,389	199,398	118,371	168,189	210,998	248,222	263,121	222,065
삭감률(%)	48.73	21.48	11.96	15.94	18.03	19.61	19.8	16.29

주: 월 소득 4만 원 이하 가구의 월 가구별 총 급여액임.
자료: 보건복지부, 생활보호사업 지침 및 국민기초생활보장사업 안내, 각 연도.

타법 지원액의 구성은 최저생계비 비목에 맞추어 품목이 정해지는데, 급식비, 보건의료비, 교육비, 쓰레기봉투비, TV수신료, 유선전화비, 국민연금, 건강보험, 주민세 등의 품목으로 반영된다. 2001년 타법 지원액 합계액은 114,405원으로서, 2007년까지 3% 대의 증가율을 유지하다가, 2008년에는 2.7%로 다소 감소하는 추세를 보였다. 2009년의 타법 지원액은 221,121원으로 전년 대비 7.2%의 높은 증가율을 보였으며, 2010년에는 222,065원으로 전년 대비 0.4% 증가하였다. 2004년 및 2007년의 경우 실계측 연도 계측치가 반영되어 증가율이 다른 연도에 비해 높게 나타난다.

〈표 2-28〉 연도별 타법 지원액 구성(4인 가구 기준)

(단위: 원)

비목	식료품비	광열수도비	의료비	교육비	가구집기가사용품	교양오락비	교통통신비		비소비 지출			타법 지원액 합계	전년대비 증가율
품목	급식비	전기	보건의료	교육비	쓰레기봉투	TV수신료	유선전화	이동전화	국민연금	건강보험	주민세		
2001년	36,438	0	24,273	33,705	546	1,795	718	0	7,110	9,523	297	114,405	-
2002년	37,701	0	25,115	34,873	565	1,858	743	0	7,357	9,853	307	118,371	3.5
2003년	38,832	0	25,868	35,919	582	1,913	765	0	7,577	10,149	316	121,922	3.0
2004년	40,191	0	26,773	37,176	602	1,980	792	0	7,842	10,504	327	126,189	3.5
2004년(계측)	50,736	0	33,798	46,930	760	2,500	1,000	0	9,900	13,260	413	159,297	26.2
2005년	52,258	0	34,812	48,338	783	2,575	1,030	0	10,197	13,658	425	164,076	3.0
2006년	53,826	0	35,856	49,788	806	2,652	1,061	0	10,503	14,068	438	168,998	3.0
2007년	55,441	0	36,932	51,282	830	2,732	1,093	0	10,818	14,490	451	174,068	3.0
2007년(계측)	57,950	0	42,573	47,719	1,145	2,500	1,000	0	30,150	17,340	424	200,801	15.4
2008년	59,514	0	43,722	49,007	1,176	2,567	1,027	0	30,964	17,808	435	206,222	2.7
2009년	63,814	0	46,881	52,548	1,261	2,753	1,101	0	33,201	19,095	467	221,121	7.2
2010년	64,087	0	47,081	52,772	1,266	2,765	1,106	0	33,343	19,176	469	222,065	0.4

주: 연도별 타법 지원액 세부 항목의 금액은 타법 지원액 총액의 연도간 평균 상승률을 적용한 것임.
자료: 보건복지부 내부자료

주거급여 대상은 일차적으로 모든 수급자가 해당되나, 타 법령 등에 의하여 주거를 제공받고 있거나 주거급여가 불필요한 수급자로서 의료 · 교육 · 자활급여 특례 수급자 및 보장시설에 거주하는 수급자 등은 주거급여 대상에서 제외된다. 국민기초생활보장법 제11조 시행규칙 제8조~제11조에 따라 수급자에게 주거안정에 필요한 임차료, 유지

수선비 등을 지급하고 있다. 임차료 지원은 월세 임차료[62]를 지급하거나 전세자금(임차보증금을 포함)을 대여하는 것으로 규정한다. 임차료 지원은 주택을 소유하지 않은 수급자로서 타인의 주택을 유료로 임차하여 거주하는 수급자에게 지급된다. 수급자는 월세 임차료를 지원받는 대신 전세자금(임차보증금 포함)을 신청할 수 있다[63]. 그러나 현 제도에서는 임차가구인 수급자가 전세자금 대출조건이 되는 경우, 저소득 전세자금대출 지원도 동시에 받을 수 있다.

〈표 2-29〉 연도별 최저주거비, 주거급여 및 최저생계비 내 최저주거비 비중

(단위: 원, %)

구분	급여 내용		1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구	비중
2002년	최저주거비		67,010	110,979	152,644	192,005	218,310	246,343	19.4%
	주거급여	차가	28,000	28,000	40,000	40,000	53,000	53,000	
		자가	20,000	20,000	28,000	28,000	37,000	37,000	
2003년	최저주거비		69,020	114,308	157,224	197,766	224,860	253,733	19.4%
	주거급여	차가	32,000	32,000	41,000	41,000	54,000	54,000	
		자가	22,400	22,400	28,700	28,700	37,800	37,800	
2004년	최저주거비		71,436	118,309	162,726	204,687	232,730	262,614	19.4%
	주거급여	차가	33,000	33,000	42,000	42,000	55,000	55,000	
		자가	23,100	23,100	29,400	29,400	38,500	38,500	
2005년	최저주거비		71,059	118,325	160,703	201,131	230,616	261,571	17.7%
	주거급여	차가	33,000	33,000	42,000	42,000	55,000	55,000	
		자가	23,100	23,100	29,400	29,400	38,500	38,500	
2006년	최저주거비		73,913	123,837	166,067	206,808	239,111	272,532	17.7%
	주거급여	차가	33,000	33,000	42,000	42,000	55,000	55,000	
		자가	23,100	23,100	29,400	29,400	38,500	38,500	
2007년	최저주거비		77,025	129,767	171,901	213,012	248,329	284,413	17.7%
	주거급여	차가	33,000	33,000	42,000	42,000	55,000	55,000	
		자가	23,100	23,100	29,400	29,400	38,500	38,500	
2008년	주거급여	차가	79,859	135,268	177,053	218,314	256,607	295,292	17.2%
		자가	가구별로 상이함						
2009년	주거급여	차가	84,654	144,140	186,467	228,794	271,120	313,447	17.2%
		자가	가구별로 상이함						
2010년	주거급여	차가	86,982	148,104	191,595	235,085	278,576	322,067	17.2%
		자가	가구별로 상이함						

주: 2008년부터 차가의 주거급여는 기존 정액급여에서 가구별 0원~최저주거비까지 정률급여로 지급하며, 자가 가구 등에 해당하는 수급자에게 가구별 현물급여액에 해당하는 금액을 차감한 나머지를 현금급여로 지급함.

자료: 보건복지부, 국민기초생활보장사업 안내, 각 연도.

62) 월세 임차료는 보건복지부 장관이 매년 정하는 최저생계비 중 주거비 비중과 수급자 가구의 소득인정액 등을 고려하여 정하는 금액이다.

63) 전세자금 대여 대상자의 선정 기준 및 대여조건, 기타 전세자금의 대여에 관한 것은 주택법 제60조의 규정에 의한 국민주택기금의 운용에 관한 계획을 따른다.

최저생계비 내에서 최저주거비가 차지하는 비중은 2002년부터 2004년까지 가구별 최저생계비의 19.4%였으며, 2005년부터 2007년까지는 17.7%로 나타났다. 지급방식이 정률지급으로 변경된 2008년부터 2010년까지는 최저주거비가 가구별 최저생계비의 17.2%를 차지하고 있다.

나. 교육급여의 변화

교육급여는 국민기초생활보장 수급자에 대하여 적정한 교육 기회를 제공함으로써 자립 능력을 배양함과 동시에 빈곤의 세습을 방지하기 위하여 지급되었으며, 입학금, 수업료 및 교과서대 등을 지원하였다. 입학금 및 수업료는 연도별, 급지별로 학교장이 고지한 금액을 전부 지급하였는데, 2000년에는 1인당(연 1회) 5만 원을 지급하였으며, 2010년에는 11만 2,300원을 지급하고 있다. 2002년부터 중학교 신입생에게 부교재비 2만 7천 원(연 1회)을 지급하였으며, 2010년에는 3만 4천 원을 지급하고 있다. 2003년부터는 학용품비가 신설되어 4만 원(2만 원씩 연 2회)을 지원하였으며, 2010년에는 4만 6,600원(2만 3,300원씩 연 2회)을 지급하고 있다.

〈표 2-30〉 교육급여 수준의 변화

(단위: 원)

구분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
입학금 · 수업료	연도별, 급지별로 학교장이 고지한 금액 전액										
교과서대	50,000	50,000	50,000	50,000	100,000	100,000	100,000	103,000	106,000	109,000	112,300
부교재비	-	-	27,000	27,000	28,000	29,000	30,000	31,000	32,000	33,000	34,000
학용품비	-	-	-	40,000	40,000	40,000	42,000	42,000	44,000	45,000	46,600

자료: 보건복지부, 국민기초생활보장사업 안내, 각 연도.

다. 해산급여 및 장제급여의 변화

해산급여는 수급자 본인 혹은 수급자 가구원의 출산을 지원하기 위한 급여로서, 분만 전 · 후에 필요한 조치와 보호를 위해 지급되었다. 2000년 당시 수급자인 여성이 출산할 경우 1인당 18만 원을 지급하였으며, 쌍둥이 출산 시 9만 원을 추가로 지급하였다. 2010년에는 1인당 50만 원을 지급하며, 추가 출생 영아 1인당 50만 원, 쌍둥이 출산 시 100만 원을 추가로 지급하고 있다.

장제급여는 수급자가 사망한 경우 사체 검안, 운반, 화장 또는 매장 기타 장제조치를

행하는데 필요한 금품을 지급하는 것으로서, 모든 수급자에게 지급하였다. 수급자 가구원이 사망한 경우, 사망자 1인당 20만 원(근로능력이 있는 가구)에서 50만 원(근로능력이 없는 가구)의 장제비용을 지급하였다. 2010년에는 근로능력 유무와 관계없이 1구당 50만 원을 지급하고 있다.

〈표 2-31〉 해산 및 장제급여 수준의 변화

(단위: 원)

구분		2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
해산급여	기본	180,000	180,000	185,000	200,000	200,000	200,000	500,000	500,000	500,000	500,000	500,000
	쌍둥이 출산	90,000	90,000	90,000	100,000	100,000	100,000	250,000	250,000	500,000	500,000	500,000
장제급여	근로능력 가구원 미존재	500,000	500,000	500,000	500,000	500,000	500,000	500,000	500,000	500,000	500,000	500,000
	근로능력 가구원 존재	200,000	200,000	200,000	200,000	300,000	400,000	400,000	400,000	400,000	400,000	500,000

자료: 보건복지부, 국민기초생활보장사업 안내, 각 연도.

라. 의료급여의 변화

의료급여는 세대(가구) 단위로 급여를 지급하며, 특례수급권자, 시설수급자, 행려환자 등에 대해서는 개인 단위로 지급한다. 의료급여는 1종과 2종으로 구분되어 있으며, 수급자 중 근로능력이 없는 자로만 구성된 세대는 1종, 그 이외의 가구는 2종으로 구분하여 급여를 지급하였다.

의료급여의 급여 범위는 '국민건강보험 요양급여의 기준에 관한 규칙'의 해당 규정을 준용하게 되어 있으므로 부상, 질병, 출산 시 진찰 · 검사, 약제 · 치료 재료의 지급, 처치 · 수술과 그 밖의 치료, 예방 · 재활, 입원, 간호 등이 의료급여에서 지급되는 내역이다. 다만, 의료급여에서는 의료급여 수급자의 불필요한 입원, 주거 목적의 장기입원 등을방지하고 장기요양기관의 부족 해소를 위해 '가정간호'를 급여로 인정하고 있다.

의료급여 급여 범위에서 그동안 문제시되어 왔던 연간 급여 일수 제한은 2000년 7월 건강보험과 동시에 폐지되어 급여 일수 제한이 없어졌으나 급여 일수 제한 폐지 후 수급자의 과도한 의료급여 남용이 문제시되면서 연간 의료급여 일수를 365일로 제한하고 특정 질병의 경우에만 30일 연장이 가능하며, 추가적인 연장이 필요할 경우에는 시 · 군 · 구 의료급여심의의원회의 승인을 받도록 의료급여법이 개정되었다.

의료급여는 1종 수급자에게는 법정급여 범위 내에서 의료비 전액을 지원하며, 2종 수

급자에게는 20%를 본인이 부담하도록 하였다. 2004년부터는 차상위계층 중 만성, 희귀난치성질환자 가구, 18세 미만 아동에 대해 의료급여를 지원하였으나, 2008년부터 다시 건강보험제도로 환원된 바 있다. 의료급여 2종 진료비 본인 부담률을 기존 20%에서 입원의 경우 10%, 외래의 경우 15%로 인하하였다. 또한 수급권자의 본인 부담보상제도 지급기준을 매 30일간 30만 원에서 20만 원으로 기준금액을 낮추었다. 2008년 7월 1일부터는 의료급여 1종 수급권자에게도 건강생활 유지비(한 달에 6천 원)를 지급하는 대신 외래의 경우 내원일당 1,000원의 본인 부담제를 시행하고 있다. 수급권자의 의료 접근성을 제고하기 위해 외래 진료비에 대해서도 본인 부담보상제 및 상한제도를 시행하고 있으며, 기준금액은 매 30일간 2만 원과 매 6개월간 5만 원이다.

마. 자활급여의 변화

자활급여는 수급자에게 기초생활보장의 기반 위에서 취업 또는 각종 자활사업에 참여할 수 있는 기회를 제공함으로써 실질적인 자립자활을 도모하는 제도이다. 2000년에는 자활급여 명목으로 1만 9,000원을 지급하였으며, 2001년에는 업그레이드형과 취로형 프로그램으로 분리하여 각각 2만 원씩 자활급여로 지급하였다. 2002년부터 2003년까지는 업그레이드형 자활급여를 시장형과 공익형으로 나뉘어 지급하였으며, 2004년부터는 시장진입형, 사회적일자리형, 근로유지형으로 명칭을 변경하여 지급하였다. 2005년에는 인턴형 자활급여 프로그램을 신설하여 현재까지 지급하고 있다. 2010년에는 시장진입형 3만 2천 원, 사회적일자리형 2만 9천 원, 근로유지형 2만 1천 원, 인턴형 자활급여로 3만 1천 원을 각각 지급하고 있다.

〈표 2-32〉 자활급여 수준의 변화

(단위: 원)

구분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
시장진입형	19,000	20,000	20,000	27,000	28,000	29,000	30,000	31,000	31,000	31,000	32,000
사회적일자리형			20,000	23,000	25,000	26,000	26,000	27,000	28,000	28,000	29,000
근로유지형		20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	21,000	21,000	21,000	21,000
인턴형	-					26,000	28,000	30,000	30,000	30,000	31,000

주: 업그레이드형(시장형) 및 업그레이드형(공익형) 프로그램은 2004년부터 시장진입형 및 사회적일자리형으로 각각 변경되었으며, 취로형 프로그램은 2004년부터 근로유지형 프로그램으로 명칭이 변경됨.

자료: 보건복지부, 국민기초생활보장사업 안내 및 자활사업 안내, 각 연도.

제3장 국민기초생활보장제도의 재정 및 전달체계 변화

제1절 재정의 변화

국민기초생활보장제도 예산과 관련하여 2000년부터 2010년까지 10년간의 변화 추이를 살펴보기 위해 국민기초생활보장 예산과 더불어, GDP, 정부와 보건복지부의 급여별 예산과 함께 증감율, 비중 등을 분석하였다. 이후 전개될 예산 분석에 사용된 자료는 기본적으로 국회 각 연도 결산보고서(2000년~2008년) 및 예산안(2009년, 2010년)의 일반회계 세출 기준 예산자료를 사용하였으며, 결산보고서의 예산은 초기 예산 결정 후 증감액을 포함하는 자료이다. 급여별(생계, 급여, 교육, 해산 · 장제) 예산자료는 보건복지부 내부자료를 활용하였다.

1. 국민기초생활보장 예산의 변화

국민기초생활보장제도의 예산은 2000년의 2조 4,353억 원에서 2010년에는 7조 2,929억 원으로, 2008년을 제외하고 해마다 지속적으로 증가하였다. 국민기초생활보장제도가 시작된 2000년부터 2010년까지의 연평균 예산 증가율은 약 12.67%이다. 특히, 국민기초생활보장제도가 본격적으로 시행된 2001년 예산의 경우, 3조 4,500억 원으로 2000년에 비해 약 41.66% 증가하였다. 하지만, 2008년 예산은 전년과 대비했을 때 감소했는데, 그 원인은 생계급여 및 의료급여 예산이 줄어들었다는 점에서 찾을 수 있다. 생계급여 예산은 2007년 2조 3,085억 원에서 2008년 2조 2,563억 원으로 감소했으며, 의료급여 예산은 2007년 3조 6,056억 원에서 2008년 2조 7,105억 원으로 감

소해 전체 예산이 줄어드는 데 영향을 미친것으로 볼 수 있다.

국민기초생활보장제도 예산과 타 재정과의 변화 추이를 함께 살펴보면, 먼저 GDP의 경우 2000년에 603조 2,360억 원에서 2009년에는 1,063조 591억 원으로 성장하였으며, 2000년부터 2009년까지의 평균 증가율은 약 6.52%로 나타났다. 동일한 기간 동안 국민기초생활보장제도 예산의 평균 증가율은 약 14.73%(2000년~2009년)[64]인데, 이는 GDP 증가율보다 2배 이상 높은 수준이다.

2000년부터 2010년까지 정부 전체 세출예산 및 보건복지부 세출예산과 국민기초생활보장 예산을 비교해 보면, 보건복지부 예산과 국민기초생활보장 예산이 비슷한 추이를 보이면서 증가하고 있다. 제도가 본격적으로 시행된 2001년에는 보건복지부와 국민기초생활보장제도 예산은 전년과 대비할 때 모두 41% 이상 증가하였으며, 2007년과 2009년에도 전년 대비 증가율이 높게 나타났다. 그러나 2005년의 보건복지부 세출예산은 전년에 비해 다소 감소한 반면, 정부 전체 세출예산 및 국민기초생활보장제도 예산은 전년에 비해 증가한 것을 볼 수 있다. 정부 전체 세출예산의 평균 증가율은 8.40%이며, 보건복지부 세출예산 증가율은 14.58%, 국민기초생활보장제도 예산 증가율은 평균 12.67%로서, 국민기초생활보장제도 평균 예산 증가율은 정부 전체보다는 높고 보건복지부에 비해 다소 낮은 것을 알 수 있다.

〈표 2-33〉 정부, 보건복지부 국민기초생활보장 예산

(단위 : 백만 원, %)

구분	GDP	증가율	정부 전체 예산(세출)	증가율	보건복지부 예산(세출)	증가율	국민기초생활 보장 예산	증가율
2000년	603,236,000	-	90,154,600	-	5,381,981	-	2,435,371	-
2001년	651,415,300	7.99	100,278,900	11.23	7,612,351	41.44	3,450,036	41.66
2002년	720,539,000	10.61	110,582,900	10.28	7,836,301	2.94	3,540,467	2.62
2003년	767,113,700	6.46	118,132,320	6.83	8,695,537	10.96	3,729,512	5.34
2004년	826,892,700	7.79	121,484,852	2.84	9,167,212	5.42	3,907,722	4.78
2005년	865,240,900	4.64	136,480,888	12.34	8,928,739	-2.60	4,624,557	18.34
2006년	908,743,800	5.03	148,020,425	8.46	9,814,299	9.92	5,428,758	17.39
2007년	975,013,000	7.29	158,418,327	7.02	11,561,910	17.81	6,579,765	21.20
2008년	1,026,451,800	5.28	181,100,690	14.32	12,685,225	9.72	5,512,534	-16.22
2009년	1,063,059,100	3.57	196,871,277	8.71	18,176,622	43.29	7,135,490	29.44
2010년	-	-	200,781,500	1.99	19,430,505	6.90	7,292,932	2.21
평균	-	6.52	-	8.40	-	14.58	-	12.67

주 : 1) 일반회계 세출 기준
2) 예산은 결산 기준임(초기 예산결정 후 증감액 포함)
3) 2009년-확정 예산/2010년-예산안 자료임
4) GDP = 기준 연도인 2005년에 따른 것임

자료 : 국회 각 연도 결산보고서 및 예산안
GDP - 한국은행, 기초보장예산 - 보건복지부 내부자료

64) GDP 평균값이 2000년부터 2009년이므로, 동일한 기간 내의 수치 비교를 위해 국민기초생활보장 예산 역시 2000년부터 2009년까지의 평균을 구함.

2000년부터 2010년까지 국민기초생활보장 예산이 GDP에서 차지하는 비율은 평균 0.49%이다(〈표 2-34〉참조). 2000년 0.40%에서 2009년 0.67%로 10년간 1% 미만의 비중을 보이고 있는데, 연도별로 약간의 차이는 있지만 대체적으로 증가 추이를 보이고 있다.

기초보장예산이 정부 전체 예산에서 차지하는 비율은 10년간 평균 3.27%이다. 2000년 이전까지는 줄곧 2% 미만이었으나(1990년 1.04%, 1995년 0.63%) 2000년 들어 2.35%로 비중이 증가하였고, 2002년 이후 3%대를 유지하다가 2008년에 4.15%까지 올랐으나, 2010년에 3.6%대로 다시 감소하였다.

기초보장예산이 보건복지부 예산에서 차지하는 비율은 평균 46.85%인데 1990년 초반에는 20% 내외로 유지되었으나 1997년 30% 가까이까지 증가하였다. 이후 지속적으로 증가하여 1999년 이후부터 2005년까지 40%대를 유지하다가 2006년부터는 50%를 넘어 2008년에는 56.91%까지 차지하였고, 이후 감소하여 2010년에 39.26%를 보이면서 2000년대 이후 처음으로 30%대를 나타냈다.

〈표 2-34〉 GDP, 정부예산, 보건복지부 예산 대비 국민기초생활보장 예산 비율

(단위 : %)

구 분	국민기초생활보장 예산 / GDP	국민기초생활보장 예산 / 정부 전체 예산	국민기초생활보장 예산 / 보건복지부 예산
2000년	0.40	2.35	47.34
2001년	0.53	2.70	45.25
2002년	0.49	3.44	45.32
2003년	0.49	3.20	45.18
2004년	0.47	3.16	42.89
2005년	0.53	3.22	42.63
2006년	0.60	3.39	51.79
2007년	0.67	3.67	55.31
2008년	0.54	4.15	56.91
2009년	0.67	3.04	43.46
2010년	-	3.62	39.26
평균	0.49	3.27	46.85

주 : 1) 일반회계 세출 기준
2) 예산은 결산 기준임(초기 예산결정 후 증감액 포함)
3) 2009년-확정 예산/2010년-예산안 자료임
4) GDP = 기준 연도인 2005년에 따른 것임
자료 : 국회 각 연도 결산보고서 및 예산안
GDP - 한국은행, 기초보장예산 - 보건복지부 내부자료

2. 국민기초생활보장 급여별 예산의 변화

국민기초생활보장 급여(생계, 주거, 교육, 해산 · 장제) 예산은 2000년에 1조 2,219억 원이었던 것이 2010년에는 3억 1,477억 원으로 10년 동안 2.5배 가량 증가하였으며, 평균 예산 증가율은 10.34%이다. 증가율을 살펴보면 국민기초생활보장제도가 본격적으로 시행된 2001년에 2000년과 대비하여 급여예산이 27.68% 증가하였는데, 특히 주거급여 예산이 2000년에는 414억 원에서 2001년 1,741억 원으로 4배 이상 증가하였다. 2005년의 경우에도 전년과 대비할 때 예산이 24.53% 증가함으로써 2005년 국민기초생활보장 전체 예산은 전년과 대비하여 18.34% 증가하게 되었다.

국민기초생활보장 급여 예산이 보건복지부 전체 예산에서 차지하는 비중은 아래의 표에서 볼 수 있듯이 20% 내외를 유지하고 있다. 2005년에 24.24%까지 비중이 올라갔으나, 이후 감소 추세를 보이며 2010년에는 16.20%로 2000년대 들어 가장 낮은 수치를 보이고 있다. 국민기초생활보장 급여 예산이 국민기초생활보장 전체 예산에서 차지하고 있는 비중은 대략 40~50%를 보이고 있다. 특히, 2008년의 경우는 53.36%로서 지난 10년간 가장 높은 비중을 보였으나 이후 매년 하락하여 2010년에는 43.16%를 나타냈다.

〈표 2-35〉 보건복지부전체 예산 대비 국민기초생활보장 급여 예산의 비율

(단위: 백만 원, %)

구 분	국민기초생활보장 급여예산	증가율	국민기초생활보장 급여예산 / 보건복지부 예산	국민기초생활보장 급여예산 / 국민기초생활보장 전체 예산
2000년	1,221,947	-	22.70	50.17
2001년	1,560,176	27.68	20.50	45.22
2002년	1,543,955	-1.04	19.70	43.61
2003년	1,593,665	3.22	18.33	42.73
2004년	1,738,204	9.07	18.96	44.48
2005년	2,164,546	24.53	24.24	46.81
2006년	2,341,175	8.16	23.85	43.13
2007년	2,647,355	13.08	22.90	40.23
2008년	2,941,687	11.12	23.19	53.36
2009년	3,317,143	12.76	18.25	46.49
2010년	3,147,772	-5.11	16.20	43.16
평균	-	10.34	20.82	45.40

주 : 1) 국민기초생활보장 급여 예산액은 의료급여와 자활급여를 제외하고 생계급여, 주거급여, 교육급여, 해산 · 장제급여를 합한 금액임.
자료 : 국회 각 연도 결산보고서 및 예산안
기초보장예산 – 보건복지부 내부자료

국민기초생활급여 예산 중 급여별 예산 비중은 생계, 주거, 교육, 해산 · 장제급여 순이다. 이는 제도가 본격적으로 시행된 2001년부터 2010년까지 지속적으로 이어지고 있다. 생계급여가 80% 가량으로 가장 높은 비중을 차지하고 있으나, 2008년 이후 70% 후반대로 다소 감소하였고, 대신 주거급여는 제도 초기에 비해 증가하여 2009년 20.3%까지 차지하였지만, 2010년에는 17.9%로 다소 감소하였다. 이는 2008년부터 생계급여 예산에 포함된 주거비 일부를 주거급여 예산으로 이동시켜 산정했기 때문이다. 교육급여는 2000년 8.1%로 주거급여보다 높았으나 이후 감소 추세를 보여 2008년에 2.9%까지 내려갔다가 2010년에는 3.8%로 다시 증가 추세를 보이고 있다.

〈표 2-36〉 국민기초생활보장 급여(생계, 주거, 교육, 해산 · 장제) 지원 내 급여별 비율

(단위: %)

급여별 비율	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
생계급여	87.8	82.3	81.9	82.4	83.1	85.0	86.7	87.2	76.7	75.9	77.8
주거급여	3.4	11.2	11.6	11.2	11.0	9.9	9.4	9.3	20.0	20.3	17.9
교육급여	8.1	6.2	6.1	5.9	5.2	4.5	3.3	3.0	2.9	3.3	3.8
해산 · 장제급여	0.7	0.4	0.4	0.5	0.7	0.6	0.6	0.5	0.5	0.4	0.5

주 : 1) 연도별 예산 자료를 기준으로 한 금액임.
2) 2008년부터 생계급여의 일부 예산은 해당 연도 주거급여 예산으로 포함하여 반영함.
자료 : 보건복지부 내부자료

1) 생계급여 및 주거급여 예산의 변화

생계급여와 주거급여는 명목상으로만 예산이 구분되어 있다. 앞서 언급했듯이, 국민기초생활보장제도에서 신설되어 2007년까지는 생계급여에 포함된 최저주거비 중 일부의 정액을 주거급여 예산으로 반영하였으며, 2008년부터는 최저생계비에서 최저주거비가 차지하는 비율의 예산을 주거급여예산에 반영하였다. 명목상의 예산 구분이지만 급여별로 연도별 추이를 살펴보는 것은 의미가 있다.

생계급여 예산은 2000년 1조 730억 원에서 2010년 현재 2조 4,491억 원으로 증가하였다. 2000년부터 2010년까지 생계급여 예산은 연도별 증감을 반복하고 있으며, 평균 증가율은 약 9%이다. 국민기초생활보장제도가 본격적으로 시행된 2001년의 생계급여 예산은 전년과 대비하여 19.62% 증가하였다. 2005년의 경우에는 다른 해에 비해 전년 대비 예산 증가율이 27.37%로 크게 나타났는데, 이는 2005년도에 생계급여가 인상되었기 때문이다. 중앙생활보장위원회에서는 2004년 12월 1일에 2005년 최저생계비를 심의하여 전년보다 평균 8.9%를 인상하기로 의결하였다. 최저생계비 책정은 최저생계

비 실계측 결과에 따라 그동안의 생활 수준 향상이 반영되었기 때문에 예년의 3~3.5% 인상보다 높아진 것이다.[65]

생계급여 예산은 2000년부터 2007년까지 80%대를 유지하다가 2008년에 주거급여 예산으로 일부 포함하면서 76.7%로 감소하였으며, 그 이후 2010년 현재 70% 수준의 비중을 보이고 있다.

주거급여 예산은 2000년의 414억 원에서 제도가 시행된 2001년에는 4배 이상이 증가하여 1,741억 원이었다. 2008년에 주거급여 예산은 전년과 대비할 때 139%이지만, 이는 생계 및 주거급여 간의 예산 이동으로 실제 주거급여 수준의 증가분은 아니다. 그럼에도 2010년 현재는 5,628억 원으로 2008년을 기준으로 그 이후 점차로 낮아졌다.

〈표 2-37〉 생계급여 및 주거급여 예산 연도별 추이 및 비중(2000~2010)

(단위: 백만 원, %)

구분	생계급여			주거급여		
	예산	증가율	생계급여 예산 / 기초보장 급여 예산[1]	예산	증가율	주거급여 예산 / 기초보장 급여 예산
2000년	1,073,012		87.81	41,433		3.39
2001년	1,283,526	19.62	82.27	174,187	320.41	11.16
2002년	1,264,103	-1.51	81.87	179,315	2.94	11.61
2003년	1,313,035	3.87	82.39	178,500	-0.45	11.20
2004년	1,444,955	10.05	83.13	190,591	6.77	10.96
2005년	1,840,370	27.37	85.02	215,039	12.83	9.93
2006년	2,029,321	10.27	86.68	220,829	2.69	9.43
2007년	2,308,580	13.76	87.20	245,475	11.16	9.27
2008[2]년	2,256,383	-2.26	76.70	586,883	139.08	19.95
2009년	2,519,251	11.65	75.95	673,942	14.83	20.32
2010년	2,449,192	-2.78	77.81	562,824	-16.49	17.88
평균	-	9.00	82.43	19.26	13.00	

주 : 1) 국민기초생활보장 급여 예산액은 생계급여, 주거급여, 교육급여, 해산 · 장제급여를 합한 금액임.
2) 2008년부터 생계급여의 일부 예산은 해당 연도 주거급여 예산으로 포함하여 반영함.
자료 : 보건복지부 내부자료

65) 2005년 최저생계비 결정 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 최저생계비 계측을 실시함에 따라 최저생계비 항목과 금액(마켓 바스켓)을 조정한 결과 평균 4.7%가 인상되었으며, 컴퓨터, 인터넷, 문화시설관람료, 고용보험료 등이 항목에 추가되었다. 둘째, 생계비계측이 금연도에 이루어진 것이므로 내연도 물가 상승률을 반영하여 3%가 인상되었다. 셋째, 4인 표준 가구에 비해 1, 2인 가구의 최저생계비가 상대적으로 낮다는 문제점이 제기되어 왔고, 2004년 7월 최저생계비 체험 캠페인에서도 이 점이 확인되었으므로 이를 개선하기 위해 가구 균등화 지수(4인 표준 가구 대비 생계비 비율)를 향후 5년에 걸쳐 OECD기준으로 맞추기로 하고(총 6%) 2005년도에는 우선 가구 균등화 지수를 1.2% 인상하기로 하였다. 가구 균등화 지수가 조정됨에 따라 전체적으로 평균 8.9% 인상되었지만 1인 가구 9.0%, 2인 가구 9.7%, 3인 가구 8.2%, 4인 가구 7.7% 로 각각 증가하여, 상대적으로 1, 2인 가구의 인상률이 높아진 것이다(자료 : 보건복지부 생활보장과 보도자료, 2004. 12. 1).

국민기초생활보장 급여 예산 대비 주거급여 예산은 제도 초기 11% 수준을 유지하다가 2005년 이후 2007년까지 3년간 9% 수준을 나타냈다. 하지만, 2008년 들어 전년 대비 주거급여 예산이 2배 이상 크게 증가하면서 비중도 20.32%로 높아졌다. 2010년에는 예산이 다소 감소하여 17.88%의 비중을 보이고 있다.

2) 교육급여

교육급여 예산은 2000년의 986억 원에서 2006년의 779억 원까지 감소 추이를 보이다가 2007년부터 다시 증가하기 시작하여 2010년에는 1,204억 원까지 증가하였다. 특히, 2009년의 증가율은 2008년 대비 29.7%로 예산이 크게 증가하였다. 2000년부터 2010년까지의 교육급여 예산의 평균 증가율은 2.66%인데, 이는 앞서 살펴보았던 생계급여(9%)와 주거급여(19.26%)의 평균 증가율에 비해 낮다는 것을 알 수 있다.

국민기초생활보장 급여 예산 대비 교육급여 예산은 2000년에는 8.1%로 주거급여보다 높았으나, 이후 주거급여 예산 비중은 확대된 반면 교육급여 예산은 지속적으로 줄어들어 2008년에는 2.9%까지 감소하였다. 이후 2009년부터 약간씩 증가하여 2010년에는 3.8%의 비율을 보이고 있다. 2009년의 경우 교육급여 예산 증가율은 전년 대비 29.7%로서, 금액자체는 크게 증가하였으나, 비중은 2.9%에서 3.3%로 단 0.4%만 상승한 것을 알 수 있다. 2000년부터 2010년까지 평균 교육급여 예산은 4.75%이다.

〈표 2-38〉 교육급여 예산 연도별 추이 및 비율(2000~2010)

(단위: 백만 원, %)

구분	교육급여 예산	증가율	교육급여 예산 / 기초보장급여 예산[1)]
2000년	98,649		8.07
2001년	95,977	-2.71	6.15
2002년	94,042	-2.02	6.09
2003년	93,450	-0.63	5.86
2004년	91,055	-2.56	5.24
2005년	96,408	5.88	4.45
2006년	77,945	-19.15	3.33
2007년	80,200	2.89	3.03
2008년	85,172	6.20	2.90
2009년	110,475	29.71	3.33
2010년	120,406	8.99	3.83
평균		2.66	4.75

주 : 1) 국민기초생활보장 급여 예산액은 생계급여, 주거급여, 교육급여, 해산 · 장제급여를 합한 금액임.
자료 : 보건복지부 내부자료

3) 해산 · 장제급여

해산 · 장제급여 예산은 2000년의 88억 원에서 2002년까지는 감소하다가 2003년부터 다시 증가하기 시작하여 2010년에는 153억 원까지 지속적으로 증가 추이를 보이고 있다. 특히, 2003년과 2004년에는 전년 대비 예산 증가율이 각각 33.64%, 33.68%로서, 예산이 크게 증가한 기간이었다. 2010년의 경우, 2009년 대비 증가율로만 살펴보았을 때, 생계급여(-2.78%), 주거급여(-16.5%), 교육급여(9.0%)보다 큰 13.91%로 4개 급여 중 가장 증가율이 큰 것을 알 수 있다. 2000년부터 2010년까지의 해산 · 장제급여의 평균 증가율은 7.01%이다.

국민기초생활보장 급여 예산 대비 해산 · 장제급여 예산의 비중은 제도 초기부터 현재까지 1% 미만을 유지하면서, 2000년부터 2010년까지 큰 변동 없이 평균 비율인 0.5% 내외를 오가고 있다. 전년 대비 예산이 크게 상승하였던 2003년, 2004년, 2010년의 경우에도 그 비율은 전년도와 크게 변함이 없다는 것을 알 수 있다.

〈표 2-39〉 해산 · 장제급여 예산 연도별 추이 및 비율(2000~2010)

(단위: 백만 원, %)

구분	해산 · 장제급여 예산	증가율	해산 · 장제급여 예산 / 기초보장급여 예산[1)]
2000년	8,853		0.72
2001년	6,486	-26.74	0.42
2002년	6,495	0.14	0.42
2003년	8,680	33.64	0.54
2004년	11,603	33.68	0.67
2005년	12,729	9.70	0.59
2006년	13,080	2.76	0.56
2007년	13,100	0.15	0.49
2008년	13,249	1.14	0.45
2009년	13,475	1.71	0.41
2010년	15,350	13.91	0.49
평균		7.01	0.52

주 : 1) 국민기초생활보장 급여 예산액은 생계급여, 주거급여, 교육급여, 해산 · 장제급여를 합한 금액임.
자료 : 보건복지부 내부자료

4) 의료급여

1996년부터 기초보장예산으로 편입된 의료급여는 해마다 국민기초생활보장제도 전체 예산 중 절반 가량을 차지하고 있다. 2009년의 경우 전체 국민기초생활보장 예산 7조 1,354억 원 중 약 48%인 3조 4,186억 원이 의료급여 예산으로 구성되어 있다.

의료급여 예산은 2008년을 제외하고 지속적으로 증가하고 있는데, 2001년 의료급여 예산은 2000년과 대비하여 50% 이상 증가하였다. 이는 2000년 국민기초생활보장법 이시행되면서 의료급여 대상자 수가 증가하였고, 2000년 의약분업의 도입 등으로 1년에 네 차례에 걸쳐 수가가 인상됨으로써 2001년 의료급여 예산이 크게 증가하게 되었다(한국보건사회연구원, 2008). 2001년 이후 2004년까지 의료급여 예산 증가율은 매년 7% 이하였으나, 2004년부터 차상위계층 중 만성질환 및 희귀질환자, 18세 미만 아동이 의료급여 수급권자가 됨으로써 예산이 급격히 증가하였다. 예산 증가율을 감당하기 어렵게 되자 2008년부터 차상위 의료급여 수급권자를 다시 건강보험제도로 환원시켰고, 본인 부담이 없던 의료급여 1종 외래에 건강생활 유지비(1개월에 6천 원)를 지원하는 대신 내원일당 1,000원(약국 조제 건당 500원 별도)의 본인 부담을 신설하였다. 또한, 진료 일수가 일정 기준을 초과한 수급자를 대상으로 선택 병의원제를 도입함으로써 2008년에는 예산이 2조 7,105억 원으로 전년과 대비하여 약 25% 감소하였다.

〈표 2-40〉 의료급여 예산 연도별 추이(2000~2009)

(단위: 백만 원, %)

구분	의료급여 예산	증가율
2000년	1,032,002	
2001년	1,589,759	54.05
2002년	1,690,702	6.35
2003년	1,761,940	4.21
2004년	1,881,285	6.77
2005년	2,214,929	17.73
2006년	2,662,430	20.20
2007년	3,605,678	35.43
2008년	2,710,583	-24.82
2009년	3,418,631	26.12
평균		16.22

주 : 1) 일반회계
2) 예산은 결산 기준임(초기 예산 결정 후 증감액 포함)
자료 : 국회 각 연도 결산보고서 및 예산안

5) 자활서비스 지원

자활서비스 지원 예산은 2001년의 913억 원 이후 2008년을 제외하고 2009년에는 3,284억 원까지 지속적으로 증가하였다. 2001년부터 2009년까지 자활서비스 지원 예산의 평균 증가율은 19.19%이며, 특히 2002년과 2004년의 예산이 전년 대비 약 57%, 41%로 크게 증가하였다.

2002년의 경우 자활근로사업 부분 예산의 증가로 (2001년 약 600억 원에서 2002년에 약 1,200억 원으로 두 배 이상 증가) 전체 자활서비스 지원 예산이 크게 증가하였다. 2004년의 경우 차상위계층 사회적일자리가 4만 명에서 5만 명으로 늘어남에 따라 자활근로사업 부분의 예산이 크게 증가하였고, 자활사업참가자 2만 3천 명의 근로소득공제 확대, 자활 지원제도 개선 시범사업 등의 이유로 예산이 확대되었다.

〈표 2-41〉 자활서비스 예산 연도별 추이(2001~2009)

(단위: 백만 원, %)

구분	자활서비스 예산	증가율
2001년	91,371	
2002년	143,078	56.59
2003년	148,024	3.46
2004년	208,089	40.58
2005년	233,421	12.17
2006년	265,842	13.89
2007년	292,374	9.98
2008년	250,349	-14.37
2009년	328,441	31.19
평균		19.19

주 : 1) 일반회계
2) 예산은 결산 기준임(초기 예산 결정 후 증감액 포함)
자료 : 국회 각 연도 결산보고서 및 예산안

제2절 전달체계의 변화

1. 전달체계의 변천

우리나라에서는 사회보험제도를 집행할 별도의 기구를 설치하여 운영하였으나 공공부조 및 사회복지서비스의 집행은 지방정부에 위임해 왔다. 1987년 사회복지전문요원 제도를 시행하고 1999년에 일반 지방직으로 전환한 이후 복지전달체계의 틀을 전면적으로 개편한 적은 없었다. 2000년 국민기초생활보장제도가 도입된 이후 사회복지 업무 담당 인력이 대폭 확충되었으나 행정기구의 개편은 추진되지 않았으며, 2003년 참여정부 출범 이후 복지전달체계 개편에 대한 일련의 노력을 기울여 왔다.

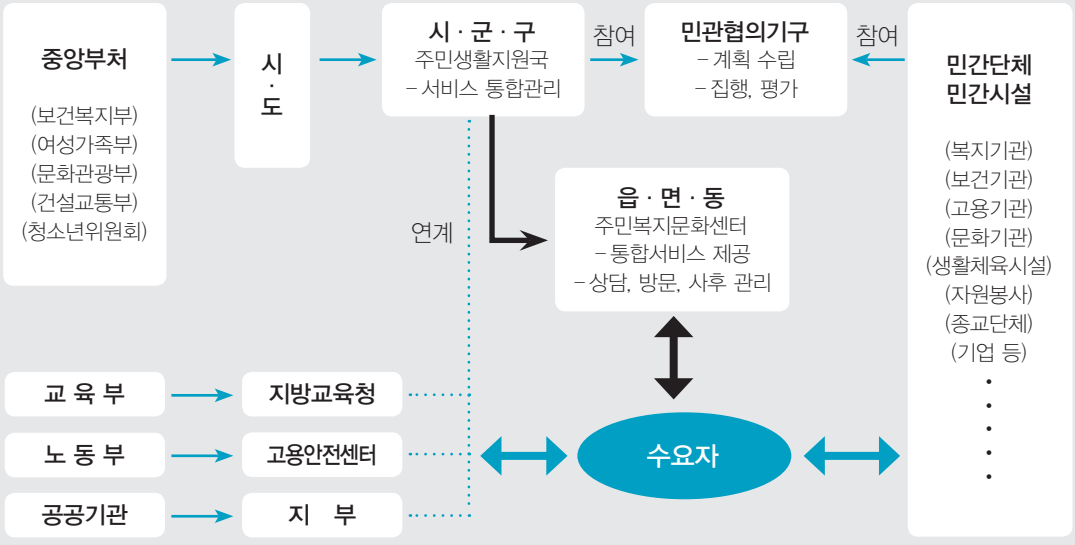
2004년 사회복지사무소 시범 사업(2004. 7~2006. 6)을 추진하여 사회복지사무소를 설치함과 동시에 일하는 방식을 대폭 개선함으로써 주민에 대한 복지서비스를 확대하고, 수요자의 욕구에 맞게 자원을 연계하는 조정자로서의 역할을 담당하고자 노력하였다. 즉, 지역복지 발전을 위한 종합계획을 수립하고 주민의 욕구를 반영한 정책을 개발 · 시행하는 등 지역의 복지 증진에 대한 지방정부의 역할을 강화하고자 하였다. 본 사업을 통해 민원 접수 및 처리 건수, 복지 대상자 발굴 실적 등의 증대, 복지급여의 결정 처리 단계의 단축을 바탕으로 신속한 처리, 상담 및 자활 지원 업무의 내실화 등 긍정적 성과가 확인되었으나 팀별 대상자 관리체계가 가져오는 정보 공유 비용의 발생, 복지 업무의 총량 증가 및 신규 업무 발생으로 과중한 업무 부담 등의 부정적 측면이 발견되었다. 그러나 진행 중 새롭게 제기된 전달체계의 문제점과 발전 방향이 주목받게 되면서 사업의 성과 중 일부를 주민생활서비스 전달체계 구축 과정에 수용하게 되었다(대통령자문정책기획위원회, 2008).

사회복지사무소 시범 사업은 2년 동안 전국 9개 지역에서 실시되었으며, 시 · 군 · 구별로 1개소의 사회복지사무소를 설치한다는 원칙하에 대도시, 중소 도시, 농어촌 등 지역 유형별로 조직 형태 및 인력 배치를 탄력적으로 운용하도록 설계되었다. 시 · 군 · 구청의 기존 사회복지과를 확대 개편하여 사회복지사무소 소속으로 2~3개 과를 두고, 여기에 기존 사회복지과의 행정직 공무원 및 읍 · 면 · 동 사무소 등에 근무하는 사회복지 전담공무원을 배치하였다.

사회복지사무소 시범 사업 기간 중 2004년 12월에 대구에서 일어난 4세 남아 아사 사건을 계기로 '빈부격차및차별시정위원회'에서에서 관계 부처 합동으로 '사회복지전달체계 개선방안'을 수립하였고, 정부 차원의 본격적인 조사와 연구가 시작되었다. 구

체적인 내용들은 달랐으나 '서비스가 전달되는 접점을 주민 가까이 두어 통합 서비스를 제공하는 시스템 마련'이라는 기본적인 목표는 일치하였다. 이 검토를 바탕으로 동년 8월 '지역주민통합서비스 제공체계 구축방안'을 수립하였으며, 9월 국무조정실 주관 관계 부처 합동으로 수립한 '희망한국 21'에서 '사회안전망 추진 체계 개편'을 발표하였다(김희겸, 2007). '시 · 군 · 구 주민생활지원서비스 기능 강화 계획'이 발표되고, 1단계 개편 작업이 진행되는 과정에서 2006년 6월에는 행정자치부에 '주민서비스혁신추진단'이 설치되어 관계 부처 공무원을 파견받아 추진할 수 있는 체계가 구성되었다(강혜규, 2007). 읍 · 면 · 동의 복지문화센터 전환 사업과 시 · 군 · 구의 통합서비스 조직인 '주민생활지원국' 설치가 주요 내용으로 포함되었으며, 시 · 군 · 구의 기획 및 통합조사팀을 통한 기능별 업무의 전문화 구조가 반영되었다. 특히, 읍 · 면 · 동에서 일부 행정직도 사회복지 업무에 투입되도록 함으로써 사회복지직이 복지 전문성을 필요로 하는 업무에 집중할 수 있도록 하였다. 주민생활서비스가 시 · 군 · 구 단위에서 주민들에게 복지 · 고용 · 보건 · 문화 · 교육 · 주거 · 관광 · 체육 등 8대 서비스를 통합적으로 제공할 수 있도록 시 · 군 · 구에 주민생활지원 전담 '주민생활지원국'이 설치되었고, 주민생활지원 기획 및 서비스 연계와 조정, 통합 조사 등 주민생활지원을 위한 담당 부서가 신설되었다. 아울러 읍 · 면 · 동에 주민 생활 지원 담당을 배치하고 사회복지직과 행정직이 협업하여 업무를 처리하는 새로운 체계를 구축하였으며, 온라인 체계 및 대민서비스 창구를 마련하였다.

[그림 2-3] 주민생활서비스 제공 체계도



자료: 보건복지백서, 2006

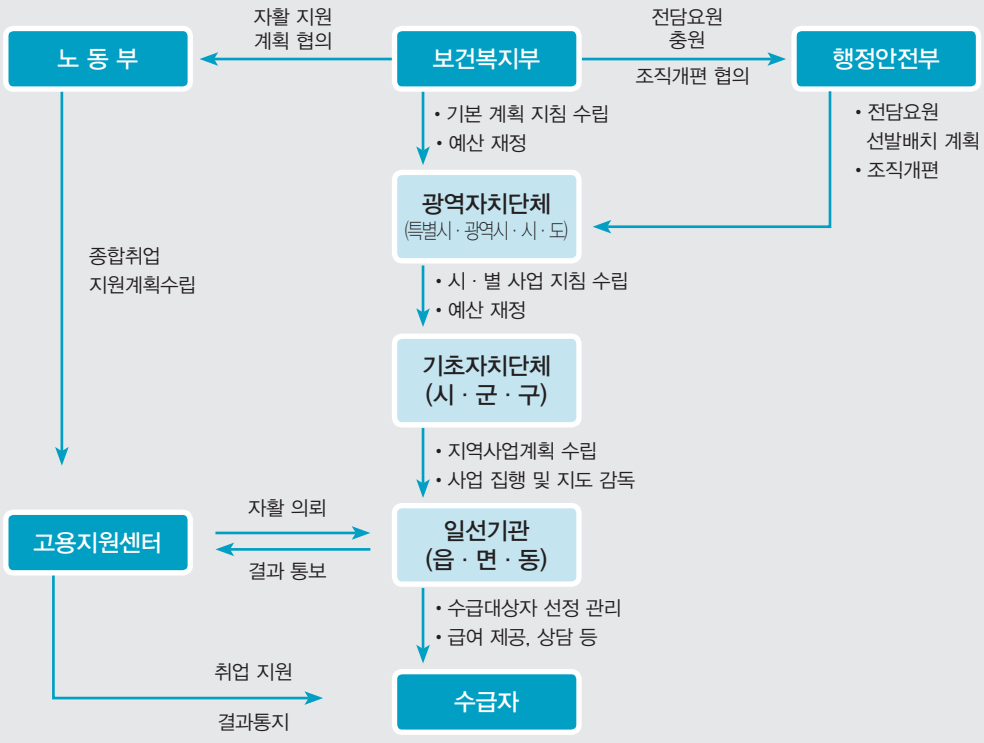
이후 정부에서는 2008년부터 새롭게 전달체계 개선을 위한 추진 체계를 구성하고, 공공 전달체계의 조직과 업무, 인력 배치에 중점을 두었던 개편의 범위를 복지담당공무원의 업무 부담 완화와 급여의 사전 · 사후 관리 강화 외에 유사 복지사업의 정비, 민간 복지전달체계 효율화, 복지전산망 연계 강화의 내용으로 크게 확장하여 추진하였다(강혜규, 2009b). 2008년 3월부터는 개편 준비를 실시하여 정부 5대 국정 지표인 '섬기는 정부' 4대 전략, 36개 과제 중 '핵심과제'로 포함하여 주민 수요에 부응하는 복지전달체계 마련, 고용지원 서비스 선진화, 투명하고 엄정한 세정 구현 등 국민을 섬기는 정부로서 국민 편의 원스톱 서비스를 제공하기 위한 전달체계 개선방안을 마련하였다. 관계 부처 · 전문가 협의체계를 마련하고, 보건복지부 차관을 단장으로 하여 '사회복지전달체계 개선 TF'를 구성(2008. 4)하여 복지전달체계모델 개발 및 운영 방안, 효율화 방안 등 사회복지통합관리망 구축 계획 수립 등을 추진하였다. 정보시스템을 운영 · 관리할 담당기관(한국보건복지정보개발원)을 설립하였으며, 시스템 기능 보완 및 지방자치단체의 복지사업을 지원할 수 있는 시스템을 구축하였다. 또한, 시 · 도 및 시 · 군 · 구의 보고 기능을 간소화하고 중앙정부의 합리적 · 과학적 정책결정을 지원할 수 있는 시스템을 확보하였다. 이를 통해 각 부처의 복지 성격을 확인할 수 있도록 부처 간 정보연계를 추진하고, 복지사업을 통합적으로 관리하여 중복사업 정비 및 중복지원의 차단 체계를 마련하였다.

2. 구조 및 기능

국민기초생활보장제도 시행 이전 공공부조 전달체계는 보건복지부와 행정자치부의 이원화된 구조로 업무 효율성이 저하되는 결과를 초래하였으나, 제도 시행 이후에는 기초생활보장 관련 업무가 보건복지부 → 시 · 도 → 시 · 군 · 구 → 읍 · 면 · 동사무소의 구조를 통해 집행되었으며, 약 11,000명의 전담공무원이 기초보장 업무를 비롯한 노인복지, 장애인복지, 여성복지 업무 등을 수행하고 있다. 〔그림 2-4〕에서 보는 바와 같이 대부분의 업무는 보건복지부에서 주도하며, 노동부, 행정안전부 등의 정책 및 전달체계와의 연계성을 갖고 추진되고 있다. 중앙행정기관인 보건복지부에서는 국민기초생활보장사업에 대한 기본 계획을 수립하고, 구체적 사업 운영의 틀과 지침을 마련하여 기초생활보장 수준을 결정하여 예산을 확보한 후 시 · 도에 배정한다. 또한, 국민기초생활보장법에 의한 생활보장사업의 기획 · 조사 · 실시 등에 관한 사항을 심의, 의결하기 위하여 보건복지부와 특별시 · 광역시 · 도 및 시 · 군 · 구에 생활보장위원회를 설치하도록 하고 있다. 보건복지부 장관을 위원장으로 하는 중앙생활보장위원회에서는

생활보장사업의 기본 방향 및 대책 수립, 소득인정액 방식 및 급여기준 결정, 최저생계비 결정, 생활보장 기금의 적립, 관리, 사용에 관한 지침을 수립하며, 기타 위원장이 부의하는 사항을 심의, 의결한다. 행정안전부에서는 사회복지 전담공무원의 정원 관리 및 정부 조직 개편 등과 관련성을 가지며, 노동부에서는 국민기초생활보장 관련 사업 중 취업대상자 자활지원사업을 총괄 관리하는 중앙부서로서 저소득층 종합 취업지원계획 수립 및 프로그램을 개발, 추진하는 역할을 담당한다. 지방행정기관을 살펴보면 광역지방자치단체인 시 · 도는 보건복지부의 지침을 토대로 시 · 도별 사업 지침을 마련, 시달하며, 자체 예산을 확보하여 국고와 함께 시 · 군 · 구에 배정한다. 시 · 군 · 구에서는 보건복지부 및 시 · 도 사업 지침, 법령에 따라 사업을 집행, 감독하며, 읍 · 면 · 동의 사회복지 전담공무원을 통해 사업을 구체적으로 시행한다. 국민기초생활보장사업의 최일선 집행 기관은 읍 · 면 · 동으로서, 수급자를조사, 선정, 관리하는 업무를 시행한다. 시 · 도 및 시 · 군 · 구에도 15인 이내의 위원으로 생활보장위원회를 설치하도록 하며, 위원장은 해당 시 · 도지사 또는 시장, 군수, 구청장이 담당한다(이태진 외, 2009).

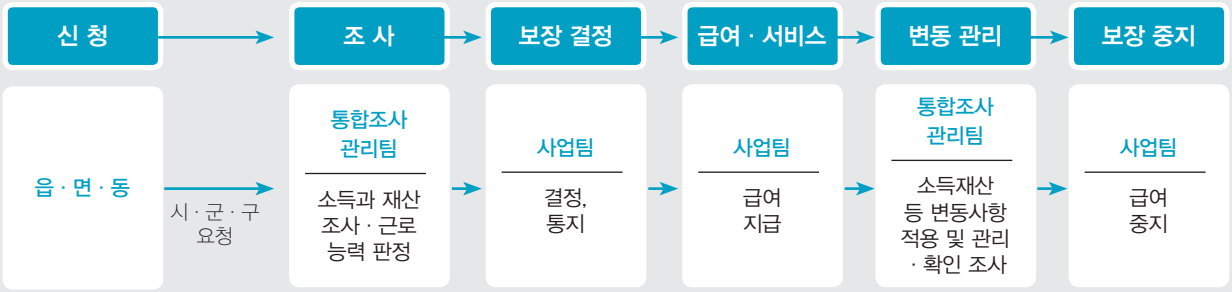
〔그림 2-4〕 국민기초생활보장제도 전달체계



3. 주요 업무 및 수행 절차[66]

국민기초생활보장제도의 집행기관인 기초자치단체에서는 다음과 같은 신청, 조사, 보장결정, 급여 · 서비스, 변동 관리, 보장 중지의 기본 절차에 따라 제도의 집행 업무를 수행한다.

〔그림 2-5〕 국민기초생활보장제도 주요 업무 처리 절차



자료: 보건복지부, 국민기초생활보장제도 안내, 2010.

가. 급여의 신청

급여 신청은 수급권자 본인 등이 하거나 사회복지 전담공무원이 직권으로 하게 되는데, 이는 신청주의(생활이 어려운 저소득 가구의 가구원, 그 친족 및 기타 관계인이 해당 가구의 급여를 신청하는 것이 원칙, 법 제21조 제1항)와 직권주의(사회복지 전담공무원은 급여를 필요로 하는 자가 누락되지 않도록 관할지역 내에 거주하는 수급권자(생활이 어려운데 급여 신청을 하지 않았거나 신청서를 작성할 수 없는 자)에 대한 급여를 본인의 동의를 얻어 직권으로 신청할 수 있음, 법 제21조 제2항)에 의거한다.

나. 소득과 재산 조사

사회복지 공무원은 급여를 신청한 자에 대하여 즉시 수급권자 및 부양의무자의 소득과 재산 등에 관한 사항을 조사토록 하여 급여 실시 여부와 급여 내용을 결정(법 제22조)하도록 하고 있다. 또한, 급여 결정 이후에도 수급자의 수급 자격 여부 및 급여의 적정성을 확인하기 위하여 연간 조사 계획에 따라 매년 1회 이상 수급자 및 부양의무자

66) 각 연도 '국민생활보장제도 안내'의 내용을 인용하여 정리함.

의 소득과 재산 등에 대하여 확인 조사를 실시하도록 하고 있으며, 최저생계비의 변경 등에 의하여 수급권자의 범위가 변동함에 따라 다음 연도에 급여가 필요할 것으로 예측되는 수급권자의 규모를 파악하기 위하여 매년 차상위계층에 대한 조사를 실시할 수 있다고 정하고 있다.

조사는 전산 조회를 통해 확보한 자료를 원칙으로 한다. 다만, 전산 자료의 미정비나 기준 시점의 차이 등으로 전산 자료가 불확실하여 추가 확인이 필요한 사항(특히 소득과 재산, 생활 실태, 부양의무자의 부양여부, 근로능력 등)에 대해서는 실태조사를 통해 사실 확인 자료를 첨부하도록 하고 있다.

신규 조사는 부양의무자 유무, 부양 능력 및 부양여부, 수급권자 및 부양의무자의 소득과 재산, 수급권자의 근로능력, 수급권자의 취업 상태, 수급권자의 자활 욕구 등 자활 지원계획수립에 필요한 사항, 기타 수급권자의 건강상태나 가구 특성 등 생활 실태 등을 주요 내용으로 한다.

확인 조사는 수급자의 수급 자격 및 급여의 적정성을 확인하기 위하여 연간 조사 계획에 따라 매년 1회 이상 정기적으로 조사를 수행(법 제23조)하도록 하고 있으며, 필요한 경우에는 수시 조사를 실시하고, 특히 중점 관리 대상 가구에 대해서는 생활 실태 등에 대한 확인 조사 강화를 명시하고 있다.

조사의 실시 주기를 살펴보면, 재산은 매년 1회 조사(단, 주소지 변경 시는 즉시 조사)하되, 수급권자의 재산 범위 특례에 해당되는 가구에 대해서는 반기별 1회 이상 조사하도록 하고 있다. 소득은 매년 1회 조사함을 원칙으로 하되, 소득의 변동 요인에 따라 임시 · 일용직 근로자, 행상, 노점상 등 사업자 등록을 하지 않고 영업을 하는 소규모 영세자영업자 등 부정기적인 소득활동에 종사하는 자는 반기별로 1회 조사하고, 조건제시유예자, 조건불이행자 등 근로능력이 있으나 현재 소득활동을 하고 있지 아니한 자는 분기별로 1회 조사하며, 조건부과 제외 대상자 중 환경 적응 기간에 있는 자는 그 기간 경과 시 조사 실시하고, 공공근로, 자활근로, 자활공공근로, 직업적응 훈련, 자활직업 훈련 등 자활사업 참여자는 매월 현황을 파악하며, 소득평가액을 하향 조정한 자는 1개월 이내에 재확인할 것 등을 명시하고 있다. 부양의무자도 매년 1회 조사하되, 다음의 경우에는 매 분기마다 조사하도록 하고 있다.

차상위계층 조사는 임의 사항으로서, 기초생활보장급여 신청대장에 기재된 자 중 수급자가 아닌자(최근 1년 이내의 급여 신청자 중 보장부적합 결정자), 생계곤란 등의 사유로 다른 법령에 의한 지원을 받고 있는 자, 관할지역 내 사회복지 관련 기관에서 생계곤란자 등을 대상으로 실시하는 사업에 참여하고 있거나 서비스를 받고 있는 자 등은 매년 9월 1일을 기준으로 조사를 실시하도록 하고 있다.

다. 급여의 결정 및 통지

급여 신청자에 대하여 필요한 조사를 실시한 후 그 결과에 의거하여 급여 실시 여부와 급여 내용을 결정하여야(법 제26조) 하는데, 시 · 군 · 구(2008년 이전에는 읍 · 면 · 동)에서 사회복지 전담공무원이 조사한 내용을 행복e음(사회복지통합관리망, 2009년 이전에는 보건복지행정시스템)에 등록하면, 시장 · 군수 · 구청장은 해당 내용을 검토하여 결정 내용(보장적합 또는 부적합)을 즉시 입력하도록 하고 있다.

차상위계층 조사를 실시한 후 최저생계비, 소득인정액 산정기준 및 부양의무자 부양능력 판정 기준 등이 변동되어 신규 수급자로 선정되는 경우에는 매년 1월에 급여 내용을 결정하여 급여를 개시하도록 하고 있다.

급여 신청자에 대한 통지는 그 결정 요지, 급여 종류, 급여방법 및 급여 개시 시기 등을 명시한 '사회복지서비스및급여(결정 · 변경 · 중지 · 정지 · 상실) 통보서'(2009년 이전 '복지 대상자급여 신청결과통보서')를 수급권자 또는 신청자에게 신청일로부터 14일 이내에 서면으로 통지하되, 부양의무자조사 등에 시일을 요하는 특별한 사유가 있는 경우에는 30일 이내에 통지할 수 있다.

급여 신청자가 처분에 이의가 있는 경우에는 결정 통지를 받은 날로부터 60일 이내에 서면 또는 구두로 이의 신청을 할 수 있으며, 이는 보장기관을 거쳐, 시 · 도지사에게 전달된다.

라. 급여의 실시 및 수급자 관리

수급자로 선정된 가구 또는 개인에 대해서는 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여 등 결정된 급여를 지급한다. 이후 수급자가구에 대하여 정기적인 확인 조사, 수급자의 신고 · 신청 등에 의하여 수급 자격, 급여액 변동 여부 등에 대해 지속적으로 확인 관리가 이루어진다. 특히, 부정 수급자 확인과 보장비용 징수도 수급자 관리의 주요 내용이다.

확인 대상은 수급자 가구의 수급 자격 및 급여 종류, 급여액, 관리 주체(해당 보장기관) 등의 결정에 영향을 미치는 모든 변동사항으로서, 수급자의 거주지, 세대 구성, 소득과 재산, 생활 실태, 수급자의 근로능력, 취업상태 등 조건부과 및 자활 지원계획 수립에 필요한 사항, 부양의무자의 소득과 재산 및 부양 능력 유무 등이 포함된다.

확인 방법은 첫째, 수급자의 신고의무 이행, 수급자, 그 친족, 기타 관계인(통 · 반장, 이웃 등)의 급여 변경 신청, 보장기관의 확인 조사이다. 둘째, 중점 관리대상가구 확인 조사로서, 수급자의 근로능력, 주거상황, 지출실태 및 부양의무자의 소득 등을 고려할 때 정밀조사가 필요한 가구, 지역 내 다른 저소득층의 생활 실태와 비교하여 생활 수준

이 현저하게 차이가 나는 가구, 소득 등을 은닉하고 있다고 판단되는 가구 등에 대하여 수시조사를 강화하는 것이다. 셋째, 급여 중지자(탈락자) 관리로서, 2000년 10월 이후 수급자 선정 기준 초과로 탈락한 자들에 대해서는 소득 및 재산 등 관련 자료를 별도로 관리하여 부정 수급 방지에 활용하고, 차상위계층 조사대상에 대해서는 수급자 선정 기준 변경 시 직권조사를 통해 수급자 선정이 이루어지도록 하고 있다.

4. 인력[67]

국민기초생활보장제도 도입과 함께 담당 인력의 확충은 지속적으로 이루어졌으나, 복지 업무는 비교할 수 없이 증가하였다. 특히, 기초생활보장 예산은 2000년 2조 4천억 원에서, 2009년 7조 9천억 원으로 3.3배 증가하였다. 또한, 일선 사회복지 행정 조직에서 담당하는 업무는 눈에 띄게 증가하였으며 이와 병행하여 업무 범위가 확대되어, 국민기초생활보장제도 시행과 함께 2배 가까이 확충된 인력이 국민기초생활보장제도를 담당하도록 투입되지 못하고 있다. 정부는 기초생활보장(예전의 생활보호)업무를 전담하는 공무원을 1987년부터 사회복지전문요원제도[68] 를 통해 배치하여 왔다. 그 결과 1994년에 3,000명의 정원을 갖게 된 이후 1999년까지 지속되었고, 국민기초생활보장제도 도입을 앞둔 1999년 1,200명의 증원이 이루어졌으며, 2000년 국민기초생활보장제도 시행 이후 2002년까지 3,000명의 증원이 있었다. 그 이후 '작은 정부'의 정책 기조 속에서 현실적인 증원 필요에도 불구하고 증원이 없었으며, 2005년 긴급지원제도의 도입과 함께 1,830명의 증원이[69] 추진되었고 2008년 집계된 바로는 10,706명인 것으로 나타났다.

〈표 2-42〉 연도별 사회복지 전담공무원 정원 증원 추이(2000년~2008년)

(단위: 명)

구분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
신규	600	644	1,700	-	15	2,579	467	310	191[3]
누계	4,800	5,444	7,144	7,144	7,159	9,738	10,205	10,515	10,706

주: 1) 2002년에는 여성복지상담원 및 아동복지지도원 800여 명이 사회복지직으로 전환되었으며, 2002년 이후 수치는 이를 포함한 것임.
2) 2005년 수치는 2005년 채용하도록 한 배치 예정 인원임.
3) 중앙정부의 정원 배정이 아닌, 지방자치단체 자체충원 인원으로 볼 수 있음.
자료: 보건복지부, **보건복지통계연보**, 각 연도.

67) 강혜규(2009a)의 발표 자료를 인용, 제시함.

68) 사회복지 전담공무원은 생활보호 대상자, 노인, 장애인 등 저소득 사회취약층에게 전문적인 복지서비스를 제공하기 위하여 1987년부터 저소득 밀집 지역 읍 · 면 · 동사무소에 별정직 사회복지전문요원으로 배치된 전문 인력이다. 1999년 9월부터는 사회복지직(지방직)으로 직렬이 변경되었다(지역별로 시행 시기는 상이함). 사회복지 전담공무원은 사회복지사 자격증 소지자들 중에서 지방 사회복지직 7급, 8급 또는 9급으로 시 · 군 · 구청장이 임용하였으며, 최일선에서 생활보호 대상자 조사 · 선정 등의 공공부조와 노인, 장애인, 소년 소녀 가장, 한부모가정 등에 대한 각종 사회복지서비스를 담당하고 있다(보건복지부, 1999).

제도적 변화를 보면, 별정직이 1999년 말 일반직으로 전환되었고, 2004년까지는 중앙정부의 예산 보조(서울 50%, 지방 80%)를 통해 사회복지직 인건비가 마련되었으나, 2005년부터는 지방이양사업에 포함되어 지방자치단체에서 전액을 부담하게 되었다.

일선 국민기초생활보장 업무를 담당하는 사회복지직 공무원은 당초 사회복지전문요원제도 시행 당시에는 생활보호 업무만을 담담하는 것으로 그 직무가 규정되었으나, 1995년부터는 이와 함께 다양한 사회복지 서비스 업무를 수행하도록 직무규정이 개정되었다. 즉, 생활보호법에 의한 생활보호 업무를 우선적으로 수행하되, 아동복지법에 의한 아동복지 업무, 노인복지법에 의한 노인복지 업무, 장애인복지법에 의한 장애인복지 업무, 모자복지법에 의한 모자복지 업무 등을 수행하도록 되어 있다. 1997년에는 생활보호 업무 외에 생활보호 대상자를 위한 후원금품의 모집 및 후원자의 알선을 추가하여 사회복지 전담공무원의 직무를 규정하고 있다.[70] 2000년에 국민기초생활보장제도가 시행됨에 따라 사회복지 전담공무원의 주된 업무로는 국민기초생활보장사업, 의료급여, 노인복지(기초노령연금, 경로단 관련, 노인복지 관련 각종 바우처 등), 장애인복지(장애인 등록, 장애인 자동차표지, 장애인복지 관련 각종 바우처 등), 영유아·아동복지, 여성복지, 청소년복지, 각종 시설입소 의뢰, 지역사회복지협의체, 사례 관리 등 복합적이고 다양한 업무를 수행하고 있다.

5. 지원 환경

가. 행정정보시스템

2005년부터 2009년까지 사용된 새올행정시스템은 정보에 접근하기 용이하도록 개발되었으며, 한 달에 한 번씩 자료를 취합하여 복지 DB로 저장, 관리되도록 설계되었다. 이 시스템은 시·군·구청 행정을 종합 정보화한 시스템으로서, 중앙부처와 자치단체의 정보시스템들을 함께 연결하고 시·군·구청 전 업무를 통합 관리하여 공무원들이 효율적으로 행정을 수행하고 주민에 대한 서비스를 최대한 높이려는 목적으로 고안되었다.

---

69) 2005년 2월 22일 대통령에게 보고된 '사회복지 전달체계 개선방안'에서는 '시·군·구의 복지기획 능력 및 현장성 강화 측면에서 234개 시·군·구당 평균 8명씩의 인력을 충원하여, 지역복지정책의 기획, 서비스 연계, 민간자원의 발굴, 긴급지원 등 읍·면·동에서 행하기 어렵거나 집중화가 필요한 업무에 배치'하도록 제안되었음(대통령자문 빈부격차·차별시정위원회, 2005년 보고 자료)

70) 구체적인 업무 규정은 1998년까지는 보건복지부 훈령 제39호 '사회복지전문요원의 직무 및 관리운영에 관한 규정'에 근거했으나, 이후 사회복지직 직렬 변경과 관련하여 행정자치부에 속하게 되었으며, 업무 관련 규정은 시·군·구 조례에서 정하도록 되어 있다.

이는 행정 업무의 접근성을 일원화하여 행정 업무 수행의 효율성을 높이기 위한 단일 접근 창구이며, 시 · 군 · 구 공통 기반 SSO(Signal Sign On: 통합 로그인 시스템)를 이용하여 다양한 정보시스템에 단일한 접근을 가능하게 하였다. 복지, 위생, 환경 등 주민을 상대하는 전방 업무와 인사, 재정, 내부행정, 감사 등 후방 업무로 구성되며, 전방 업무의 비중이 80% 정도를 차지하였으며 다음과 같은 7개의 기본 시스템으로 구성되었다.

① **생산행정관리**: 시 · 군 · 구 행정 업무에 대한 표준 프로세스를 확립하고, 업무 처리 진행과정 및 업무 처리 시 발생한 이력 및 증적(증거 자료)을 관리하는 시스템
② **보고통계**: 자료의 정확성 및 일관성 확보와 정책기초자료로 활용하기 위한 시 · 군 · 구와 시 · 도 간 일원화된 보고 통계를 지원하는 시스템
③ **정보연계**: 정보공동이용을 위한 시 · 군 · 구 내 · 외부 연계 방식별 연계 처리를 위한 표준 기능을 개발한 시스템
④ **행정 업무통합창구**: 시 · 군 · 구의 다양한 업무시스템을 한 번의 로그인으로 접근하여 행정 업무 수행의 효율성을 높이기 위한 공무원 접근 창구 시스템
⑤ **전자민원창구**: 인터넷을 통해 민원인의 민원 신청, 발급, 상담 및 민원처리 공개 등을 처리할 수 있는 창구 시스템
⑥ **협업창구**: 시 · 군 · 구 공무원과 외부 시설, 사업자 등 협업 기관 간의 업무 처리를 위한 창구 시스템
⑦ **현장행정지원**: 현장조사, 지도점검 등 현장에서 이루어지는 업무를 지원하기 위해 모바일 기술을 적용한 지원 시스템

2010년부터 지방자치단체 행정 업무 지원 시스템은 새올시스템에서 '사회복지통합관리망'으로 개편, 운영되며, 전달체계상의 다각적인 변화를 유도하고 있다. 개인별, 사업별, 지방자치단체별로 각각 관리되던 정보를 개인과 가구 단위로 통합관리할 수 있고 중앙 단위로 관리가 가능한 시스템으로 전환하였으며, 공적자료의 연계범위를 확대하고, 자산 조사의 정확성을 제고하는 한편, 조사 업무에 대한 부담을 축소하고자 하였다. 사회복지통합관리망은 복지수급자의 개인별 · 가구별 DB를 구축하여 복지수급자별 자격과 서비스 정보를 비교하고 부정 · 중복 지원을 차단하며 누락서비스를 안내하고 있다. 또한, 유관기관 공적자료를 연계하도록 하여 소득과 재산 자료, 서비스 이력 정보를 지방자치단체에 수시로 제공함에 따라 소득 및 인적사항 변동 등이 시스템하에서 자동 반영되므로 사회복지 전담공무원의 확인 조사 부담이 줄어들 것으로 예상되고 있다. 사업별로 상이하던 자산 조사 항목 및 조사 방법의 표준화를 통해 업무 효율성

향상 또한 기대되고 있다. 이외에도 복지급여 지급 절차를 보완하고, 지방자치단체의 복지 업무 처리 절차를 개선함으로써 사회복지 전담공무원의 주요 업무가 기존과 같이 조사에만 치우치는 것이 아니라 상담 및 사례 관리에 집중할 수 있도록 사례 관리 기반을 구축하고자 하였다.

사회복지통합관리망을 가동함으로써 시 · 군 · 구 읍 · 면 · 동의 업무상 변화가 이루어졌다. 우선 읍 · 면 · 동에서는 대민 서비스 창구 기능을 강화하여 상담, 신청 안내, 신청, 접수, 지원 필요 가구 발굴 등 찾아가는 서비스 기능을 강화하도록 하였다. 반면, 시 · 군 · 구의 통합조사관리팀에서는 자산 조사와 자격 관리를 주로 담당하게 되었다. 사회복지통합관리망에서는 자산 조사의 결과를 모든 사업에서 활용할 수 있도록 하고, 사업별 책정 기준을 정비하여 대상자 선정에 일관성을 유지하는 한편, 자격 관리의 공정성을 강화하고 있다. 뿐만 아니라, 자산 조사가 필요한 사업의 신규 조사 및 선정, 변동사항 관리, 확인 조사 업무를 전담하여 자산 조사 및 자격 관리 기능을 일원화하였으며, 기초생활, 기초노령, 보육 등 급여자격 판정을 위한 자산 조사 및 변동 관리를 전담하여 기준 적용의 편차를 제고하고 전문성을 확보하였다. 시 · 군 · 구의 서비스연계팀 내에는 주 사례 관리자로서 '사회복지통합서비스 전문요원'을 배치하여 민관 협력 및 자원 연계, 사례 관리를 통한 집중 보호 필요 가구를 중점 관리하도록 하고 있다.

나. 모니터링 체계

사각지대 해소를 위해 취약계층을 지속적으로 발굴하는 한편, 부적정 수급을 방지함으로써 수급자 관리의 적정성을 도모하기 위한 목적으로 2006년 5월부터 보건복지부 기초생활보장팀에 적정급여 조사기획단이 설치되었다(이현주 외, 2008). 여기에서는 중앙현장조사 실시, 중점 관리 대상 자료 취합 및 조사 안내, 소득과 재산 조사 기법 개발, 타 기관과의 전산망 연계 및 개선 사항 발굴, 부정 수급을 예방하고 홍보하는 역할을 담당하였으나 인력구성이 매우 취약하여 실질적인 모니터링을 수행하기 어려웠다.

이후 보건복지부에서는 매년 중앙현장조사 점검을 통해 기초생활보장사업의 합리성을 제고하는 한편, 수급자 보호강화를 위해 일선에서 수행하는 국민기초생활보장제도 운영실태를 점검하고, 시행상의는 문제점을 시정 및 개선하여 제도의 내실화를 기하고자 노력하고 있다. 중앙현장조사는 보건복지부 기초생활보장과 직원 1명, 현장조사 관할 시도 담당 직원 1명, 시 · 군 · 구 전담공무원 4~6명으로 구성하여 실시하였으며, 2009년에는 시범 조직인 기초보장관리단에서 전담하여 업무를 수행하였다. 점검 방법은 포상 등의 일정에 맞추어 7월부터 익년 6월을 1개 연도로 정해, 시 · 도별로 연 1회 이상 정기 조사를 실시하고, 조사의 필요성이 인정될 경우에는 수시 조사를 한다. 점검

결과 후 지적된 사항에 대해서는 필요한 조치를 취한 후 확인된 사안에 따라 현지시정, 시정사항 통보 등 적절한 조치를 취하고 있다(최현수 외, 2009).

2009년 1월 경제 위기에 따른 위기가구를 발굴하고 지원하기 위해 출범한 민생안정 지원본부 아래 기초보장관리단이 설치되어 부정 수급 방지 및 조사단속 활동 강화, 지방자치단체 수급자 관리 업무 지도 · 감독 및 지원, 사각지대 발굴을 통한 권리구제를 확대하는 시범조직이 설치, 운영되었다. 여기에서는 서울 · 경기 지역을 중심으로 중앙현장조사반을 운영하여 기초생활보장 및 기초의료보장 대상자 관리 등의 업무를 수행하였으나 사회복지통합관리망 구축에 따른 변화 가능성이 제기되어 2010년부터는 보건복지부 기초생활보장과에 편입되었다.

한편, 지방정부에서도 국민기초생활보장제도에 대한 모니터링 체계를 구축하고 있는데, 국민기초생활보장제도 수급자로 선정된 이후 수급가구를 대상으로 정기적인 확인조사와 수급자의 신고 · 신청 등을 통해 수급 자격, 급여액 변동 여부 등에 대해 지속적으로 확인한다. 수급자를 관리하는 보장기관은 보건복지부 장관, 특별시장, 광역시장, 도지사, 시장, 군수, 구청장으로 구성된다. 보건복지부 장관은 최저생계비, 각종 급여 기준, 수급권자 범위의 특례, 자활후견기관 지정 등 국민기초생활보장제도의 중요 정책사항을 결정하고, 시 · 도지사 및 시 · 군 · 구청장은 법령에 위임된 구체적인 국민기초생활보장 사업을 집행하여 그 결과를 보건복지부 장관에게 보고하게 된다. 이때 대부분의 사업집행은 시 · 군 · 구청장에게 위임되어 있으며, 시 · 군 · 구청장은 위임된 사업을 집행하고 그 결과를 시 · 도지사에게 보고하며, 사회복지 전담공무원을 통해 조사 및 급여를 실시한다. 부정 수급의 확인은 수급자에게 직접적으로 급여를 지급한 보장기관(시장, 군수, 구청장)이 행하며 보장기관은 부정 수급의 공정한 판단을 위하여 필요한 경우 지방생활보장위원회의 심의를 거쳐 부정 수급 여부를 판단할 수 있다. 부정 수급으로 판정된 경우에는 부정 수급으로 결정된 달의 급여 전액을 중지하고, 수급 자격은 유지하면서도 급여를 변경해야 하는 자에 대해서는 부정 수급으로부터 결정된 달부터 변경된 금액을 지급하게 된다. 부정 수급으로 판정된 경우 '보장비용 징수대상자 결정 기준'에 의거하여 보장비용 징수대상 여부를 결정하게 된다. 수급자에게 부양 능력을 가진 부양의무자가 있음이 확인된 경우에도 보장비용을 지급한 보장기관은 생활보장위원회의 심의와 의결을 거쳐 그 비용의 전부 또는 일부를 그 부양의무자로부터 부양의무의 범위 안에서 징수 가능하다.

또한, 급여의 변경 또는 급여의 정지 · 중지에 따라 수급자에게 이미 지급한 수급품 중 과잉 지급분이 발생한 경우에는 그 전액 및 일부 액수에 대해 반환 명령을 할 수 있다. 반환의 절차는 먼저 과잉 지급이 발생한 후 보장기관에서는 지체 없이 반환의 감면 사유 해당 여부를 확인하고 반환을 결정한다.

제4장 주거급여제도 및 자활사업, 의료급여제도의 변화

제1절 주거급여제도의 변화

1999년 9월 생활보호법을 대체하는 국민기초생활보장법이 제정되면서 2000년 10월부터 국민기초생활보장제도가 시행되었다. 주거급여는 2000년부터 별도로 규정되었으며 2001년부터 본격적으로 시행되었다. 생활보호법에서는 주거비를 생계급여에 포함하여 지급하여 왔으나, 국민기초생활보장법에서는 수급자의 주거 실태에 따른 적정한 급여를 지급함으로써 수급자가 보다 나은 주거 환경에서 거주할 수 있도록 유도하기 위하여 주거급여를 분리하여 신설하였다. 이에 따라 수급자에게 주거안정에 필요한 임차료, 유지수선비 등을 주거급여로 지급하고, 주거급여와 생계급여에 포함된 주거비로 최저 주거 생활을 보장하고 있다.

1. 주거급여 지급방식 및 구성

국민기초생활보장제도의 주거급여는 임대료 지원과 관련하여 가장 큰 규모로 집행되고 있는 제도이다. 주거급여는 수급자에게 필요한 임차료, 유지수선비 등을 주거급여와 생계급여에 포함된 주거비를 통하여 최저 주거를 보장하였으며, 자가 가구 등에는 주거급여 중 현금급여 70%, 현물급여 30%를 지급하였다. 2008년부터 주거급여는 정액 지급 방식에서 생계금액에 비례하는 정률 지급 방식으로 개편되었다(가구별 0원에서 최저주거비까지 지급하는 정률의 급여로 개편). 2007년까지는 정액급여로 지급하였으나, 2008년 정률급여로의 개편으로 인해 대상가구는 가구별 국민기초생활보장 급여의 20.65%에 해당하는 금액을 주거급여로 받게 되었다.

〈표 2-43〉 주거급여의 주요 법 개정 및 개편 내용

	전	후
2007년 제9조 (월세 임차료의 지급) 개정	②제1항의 규정에 의한 월세 임차료는 보건복지부 장관이 매년 정하는 상한액 및 하한액의 범위 안에서 수급자가 매월 주택 임차의 대가로 지불하는 금액의 100분의 50을 지급한다. 이 경우 월세 임차료의 상한액 및 하한액은 수급자 및 차상위계층의 주거 실태, 최저생계비 중, 주거비의 비중 기타 수급자의 주거안정 등을 고려하여 정한다.	②제1항에 따라 지급하는 월세 임차료는 법 제6조 제2항에 따라 보건복지부 장관이 매년 공표하는 최저생계비 중 주거비의 비중과 수급자 가구의 소득인정액 등을 고려하여 정하는 금액으로 한다. 〈개정 2007. 6. 29, 2008. 3. 3, 2010. 3. 19〉
2008년 주거 급여의 일반 원칙 개편	• 생활보호법에서는 주거비를 생계급여에 포함하여 지급하여 왔으나, 국민기초생활보장법에서는 수급자의 주거 실태에 따른 적정한 급여를 지급함으로써 수급자가 보다 나은 주거 환경에서 거주할 수 있도록 유도하기 위하여 주거급여를 분리 · 신설함. • 이에 따라 수급자에게 주거안정에 필요한 임차료, 유지수선비 등을 주거급여로 지급 • 주거급여와 생계급여에 포함된 주거비를 통하여 최저 주거 보장	• 수급자에게 주거안정에 필요한 임차료, 유지수선비 등을 포함하여 주거급여 실시 • 최저생계비 중 최저주거비를 분리하여 주거급여로 지급 –주거급여는 기존 정액급여에서 가구별 0원~최저주거비까지 정률급여로 지급 –가구별 생계급여액(79.35%)+주거급여액(20.65%)=현금급여기준액–가구의 소득인정액(100%)

주거 현금급여 지급방법은 생계급여와 동일한 방법으로 매월 20일 계좌로 입금하며, 기타 사항에 대하여는 생계급여 지급에 관한 사항을 준용한다.

2008년부터 매월 20일에 정기 지급하는 방식(토요일 및 공휴일인 경우에는 그 전일에 지급)으로 변경되었으며, 자격 변동 등의 사유나 급여 개시일이 급여 생성 기준일인 15일 이후인 경우에는 매월 말 수시 지급이 가능하게 되었다. 2009년부터는 매월 20일에 동일하게 지급하되, 자격 변동 등의 사유나 보장 결정일이 급여 생성 기준일인 15일 이후인 경우에는 매월 말일 추가 지급하는 방식으로 변경되었다.

주거 현금급여는 '자가 가구 등[71]'에 해당하는 수급자에게 가구별 현물급여액에 해당하는 금액을 차감한 나머지를 주거 현금급여로 지급한다. 주거 현물급여는 저렴한 비용으로 자가 가구 등의 주거 환경을 개선하고, 수급자가 참여하는 자활사업 중 하나인 '집수리도우미사업'을 활성화하기 위한 목적으로 '자가 가구 등'에 해당하는 수급자에게 지급된다.

주거급여는 최저주거비 중 일부를 정액의 주거급여로 지급하고 나머지 일부는 생계급여에 포함하여 지급하면서 최저주거보장을 구현하였으나, 2008년부터는 생계급여에 포함되었던 주거비 일부도 주거급여로 포함하고 보충 급여 방식으로 정률급여를 지급하였다. 아울러 현물급여는 최저주거비의 일부를 정액으로 지급하는데, 2007년 대비 2008

71) '자가 가구 등'의 범위 ① 수급자 본인 소유 주택에 거주하는 자 ② 주택 전체 무료 임차자(주택소유자로 타인 주택전체를 무료 임차한 자 포함. 다만 주택 소유자가 수선 등을 거부하는 경우에는 자가 가구 등에서 제외 가능) ③ 미등기주택 소유거주자 ④ 무허가 주택 소유거주자(기존 무허가 관리 대장에 등재된 경우) ⑤기타 시장 · 군수 · 구청장이 자가 거주자로 인정하는 자
※농촌의 경우 토지 소유자와 주택 소유자가 서로 다른 경우가 많으나, 관례적으로 집에 대한 소유권을 보장받을 경우 자가로 인정하고 있다.

년 급여액이 다소 감소하였다. 이러한 변화는 최저주거비를 주거급여에 명목상 포함하여 지급하는 것에 불과하다. 또한 주거급여가 생계급여와 연동되어 운영되므로 생계 및 주거급여액은 동일한 셈이 된다. 즉, 최저생계비 대비 최저주거비 비율로 나누어 지급되는 차이만 발생하며, 명목상 생계급여와 구분되어 지급되는 주거급여액도 소득 증가에 따라 주거급여가 차지하는 비율(주거비 자부담율)을 제외하고 급여액이 산정된다.

이에 반해 자가 가구 등에 해당하는 수급자에게 지급하는 현물 주거급여는 기존에는 주거급여의 30%를 현물급여로 실시하였으나, 2008년 개편을 통해 1인 가구 7,000원에서 7인 가구 34,000원까지 가구원 수별로 정액의 급여를 지급하고 있다.

〈표 2-44〉 개편에 따른 주거 현물급여액 변화

(단위: 원)

가구 원수	현물급여액(정액)			
	2007년	2008년	2009년	2010년
1인	9,900	7,000	8,000	9,000
2인		12,000	13,000	14,000
3인	12,600	17,000	18,000	19,000
4인		21,000	22,000	23,000
5인	16,500	25,000	26,000	27,000
6인		29,000	30,000	31,000
7인	-	34,000	35,000	36,000

주: 7인 이상 가구의 주거급여 한도액은 최저생계비 및 현금급여기준별로 1인 증가 시마다 증가하는 금액이 가구별로 상이함.
자료: 보건복지부, 국민기초생활보장사업 안내, 각 연도.

2. 주거급여 대상자 규모

2009년을 기준으로 주거급여를 받고 있는 수급자를 전체 수급자 882,925가구에서 가정위탁, 보장기관 제공 거주자, 그룹홈 거주자, 기타 가구를 제외한 나머지 가구로 추정해 보면 전체 수급자의 약 67%인 590,839가구로 볼 수 있다. 2001년에는 주거급여를 받는 가구가 전체 수급가구의 70.21%인 490,084가구를 차지하였으나, 2003년부터는 감소 추세를 보이고 있다.

〈표 2-45〉 주거 유형별 수급가구 규모

(단위: 가구)

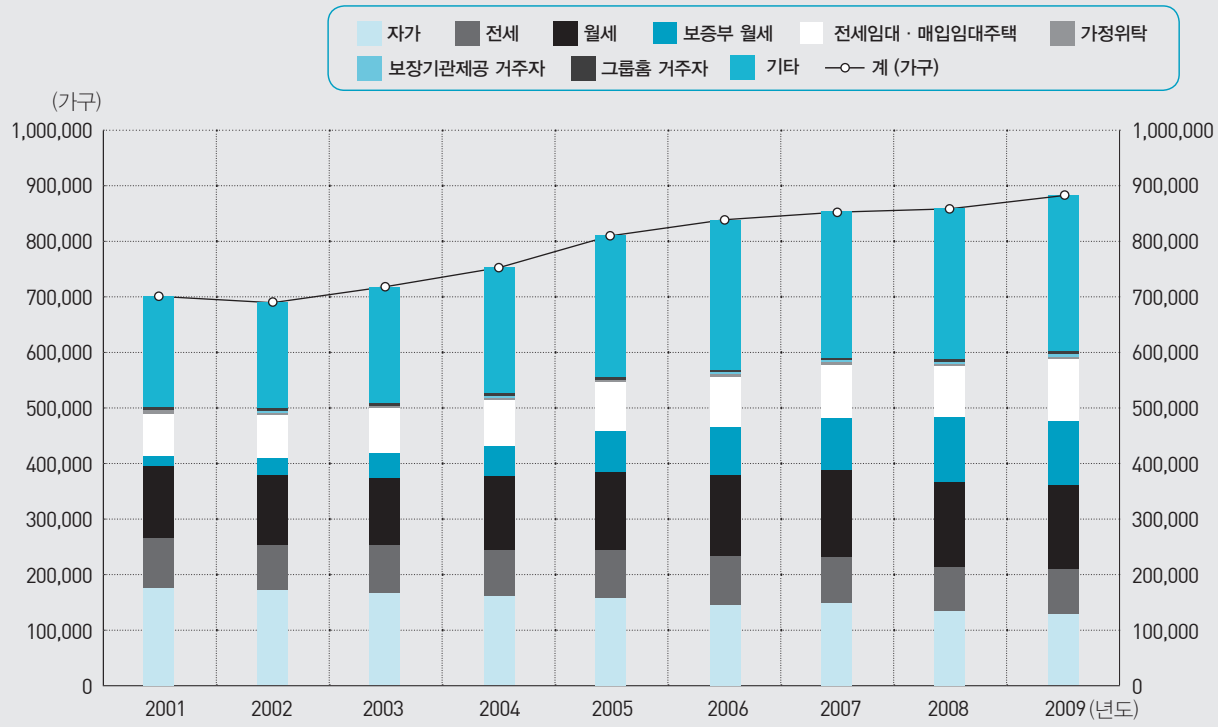
구분	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
자가	172,715	169,017	163,610	158,263	154,359	143,069	145,977	132,701	125,590
전세	90,771	88,115	88,740	89,131	90,888	89,849	89,645	85,958	85,517
월세	130,417	123,327	124,965	132,175	144,002	150,029	152,606	149,063	150,431
보증부 월세	21,764	29,014	38,925	49,276	64,988	79,373	93,224	104,397	116,850
전세임대 · 매입임대주택	74,417	77,804	82,734	87,592	92,545	94,926	97,540	103,803	112,451
가정위탁	6,588	4,568	3,892	3,199	2,852	2,373	2,046	1,736	1,484
보장기관 제공 거주자	2,059	2,759	3,189	3,443	4,486	5,193	5,477	5,619	5,726
그룹홈 거주자	1,734	1,420	1,340	1,227	1,199	1,212	1,587	1,862	2,156
기타	197,610	194,801	210,466	229,375	254,426	265,668	264,318	269,066	282,720
계	698,075	691,018	717,861	753,681	809,745	831,692	852,420	854,205	882,925

주: 기타는 부분 무료 임차, 전세 무료 임차, 움막 비닐하우스, 무허가 주택, 기타 자가 인정 등임.

자료: 보건복지부, 국민기초생활보장제도 수급자 현황, 각 연도.

하지만 전체 수급가구 중 자가 가구 비중은 감소하고 있는 반면 월세, 보증부 월세, 전세임대 · 매입임대주택 등의 임차가구의 비중이 증가하고 있는 것을 볼 수 있다. 2001년 46.41%였던 임차가구 비율이 2007년에 들어서 50.08%로 증가하여 주거급여 수급가구의 절반을 차지하였고, 2009년 현재 52.86%를 차지하고 있는 실정이다. 이는 수급자들의 주거안정성이 점점 떨어지고 있다는 것을 간접적으로 보여 준다고 할 수 있다.

〔그림 2-6〕 수급자의 주거 유형



임차가구의 월소득 대비 임대료 비율(Rent to Income Ratio, RIR)을 통해 소득분위별 주거비 부담 수준을 살펴보면 1분위는 36.30%로 주거비 부담이 높은 것을 볼 수 있으며, 소득분위가 올라갈수록 주거비 부담이 낮아져 5분위에서는 4.51%로 가장 낮게 나타나고 있다. 일반적으로 월소득 대비 임대료 비율이 20% 혹은 30%를 상회할 때 주거비 부담이 적정 수준을 상회하는 것으로 보는 것에 비추어 1분위 가구의 임차가구는 주거비 부담이 상당히 높은 것으로 볼 수 있다.

〈표 2-46〉 소득 5분위별 월소득 대비 임대료 비율

(단위: %)

전체	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
15.56	36.30	12.57	10.06	7.73	4.51

주: 월소득 대비 임대료에서 월소득은 가처분 소득, 임대료는 전세를 제외한 월세와 보증부 월세의 임대료를 의미하며, 2007년 기준임.
자료: 여유진, 2008.

특히 국민초생활보장제도 수급자들은 1분위 중에서도 가장 소득이 낮은 계층으로서 임차가구 수급자 가구의 월소득 대비 임대료 비율은 37.33%로서 열악한 주거에 거주

함에도 불구하고 주거비 부담이 상당히 높은 것을 알 수 있다. 월소득 대비 임대료를 수준별로 나누어 살펴보면 RIR 20% 미만을 적정 수준으로 보면 전체 수급자의 38%가 임대료 수준이 적정하고 62%가 과부담 수준인 것으로 나타나며, RIR 30% 미만을 적정 수준으로 보면 전체 수급자의 52%가 임대료 수준이 적정하고, 나머지 48%는 과부담 수준인 것으로 나타난다. 대략 전체 임차가구 수급자의 50% 이상이 임대료 부담을 떠안고 있다고 볼 수 있다. 이는 임대료 수준이 적정한 임차가구 수급자 상당수가 주거급여를 받고 있는 것으로, 주거비(임대료) 부담이 20% 미만인 전체 수급가구의 38%가 주거급여를 받고 있다.

〈표 2-47〉 수급 임차가구의 월소득 대비 임대료 비율(RIR)

(단위: %)

구분	분포	평균 RIR
20% 미만	38	11.28
20~30% 미만	14	24.44
30~40% 미만	12	34.46
40% 이상	35	89.66
전체	100	37.33

주: 임차가구의 월소득 대비 임대료 비율을 의미하며, 전세, 월세, 보증부 월세를 포함함. 전세금과 보증부 월세의 보증금은 연이율 10%를 적용하여 월세로 환산함.

자료: 한국보건사회연구원, 2009년 국민기초생활보장제도 개선을 위한 실태조사.

3. 주거급여 예산

주거급여 예산은 도입 당시 생계급여 및 교육급여에 이어 세 번째로 비중이 높은 급여로서, 전체 국민기초생활보장제도 예산 중 3.4%를 차지하였다. 제도가 본격적으로 시행된 2001년에는 전년대비 4배 이상 증가하여 전체 예산의 11.2%로 증가하여 2004년까지 11%대를 유지하다가 2005년 다소 감소하여 2007년까지 9%대를 보였다. 2008년 주거급여 개편을 통해 생계비에 포함되어 있던 주거비가 주거급여로 통합되면서 주거급여는 총 국민기초생활보장 예산의 20%를 차지하게 되었고, 2010년에는 다소 감소하여 현재 17.9%를 차지하고 있다. 2008년 개편을 통해 명목상으로나마 최저생계비에서 최저주거비가 차지하는 비중을 예산에 반영하였다고 볼 수 있다. 그러나 주거급여 예산의 증가는 수치상의 증가로서, 실질적으로 이러한 증가가 수급자들의 주거안정으로 이어지지 못하고 있다. 이는 생계급여와 주거급여가 동일한 날짜에 동일한 통장으로 지급되어 주거급여를 인식하지 못하는 수급자들이 많고, 인식하더라도 생계비가 부족하거나 다른 쓰임이 있어 주거비 명목으로 이용되지 않기 때문이다.

〈표 2-48〉 주거급여 예산 규모 및 급여별 예산 비중

(단위: %, 백만 원)

급여별 비중	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
생계급여	87.8	82.3	81.9	82.4	83.1	85.0	86.7	87.2	76.7	75.9	77.8
주거급여	3.4	11.2	11.6	11.2	11.0	9.9	9.4	9.3	20.0	20.3	17.9
	41,433	174,187	179,315	178,500	190,591	215,039	220,829	245,475	586,883	673,942	562,824
교육급여	8.1	6.2	6.1	5.9	5.2	4.5	3.3	3.0	2.9	3.3	3.8
해산 · 장제급여	0.7	0.4	0.4	0.5	0.7	0.6	0.6	0.5	0.5	0.4	0.5

주: 연도별 예산자료를 기준으로 한 금액임.

자료: 보건복지가족부 내부자료

국민기초생활보장 급여 예산 대비 주거급여 예산은 제도 초기 11%대를 유지하다가 2005년 이후 2007년까지 3년간 9%대를 나타냈다. 하지만 2008년 들어 전년대비 주거급여 예산이 2배 이상 크게 증가하면서 비중도 20.32%로 높아졌다. 2010년에는 전년대비 예산이 다소 감소해 17.88%의 비중을 보이고 있다. 2001년부터 2010년까지 평균 주거급여 예산의 비중은 13%이다.

〈표 2-44〉 개편에 따른 주거 현물급여액 변화

(단위: %, 백만 원)

구분	생계급여			주거급여		
	예산	증가율	생계급여예산 / 기초보장급여예산[1)]	예산	증가율	주거급여예산 / 기초보장급여예산
2000년	1,073,012		87.81	41,433		3.39
2001년	1,283,526	19.62	82.27	174,187	320.41	11.16
2002년	1,264,103	-1.51	81.87	179,315	2.94	11.61
2003년	1,313,035	3.87	82.39	178,500	-0.45	11.20
2004년	1,444,955	10.05	83.13	190,591	6.77	10.96
2005년	1,840,370	27.37	85.02	215,039	12.83	9.93
2006년	2,029,321	10.27	86.68	220,829	2.69	9.43
2007년	2,308,580	13.76	87.20	245,475	11.16	9.27
2008년	2,256,383	-2.26	76.70	586,883	139.08	19.95
2009년	2,519,251	11.65	75.95	673,942	14.83	20.32
2010년	2,449,192	-2.78	77.81	562,824	-16.49	17.88
평균	-	9.00	82.43		19.26	13.00

주: 1) 국민기초생활보장 급여 예산액은 생계급여, 주거급여, 교육급여, 해산 · 장제급여를 합한 금액임.

자료: 보건복지부 내부자료

OECD 사회지출자료(SOCX)에서 'Housing' 항목은 주택수당 및 임대료 보조금 등과 관련 사회지출을 의미하는 것으로 우리나라의 주거급여와 정확히 일치하지는 않으나 주거급여가 우리나라의 주거비 보조 제도로서 유일무이한 제도라 해도 과언이 아니기 때문에 그 수준을 제한적이나마 가늠해 볼 수 있을 것이다.

주거급여 지출 수준을 다른 국가들과 간접적으로 비교해 보면, 2000년 주거급여 예산은 GDP 대비 0.007%로 비교 가능한 OECD 국가 중 포르투갈 다음으로 가장 낮은 수준이다. 2001년 본격적인 제도 시행으로 예산이 증가하여 2007년까지 0.025%수준을 유지하였고, 2008년 주거급여 개편으로 0.057%로 크게 증가하였다. 그러나 우리나라는 여전히 이탈리아, 이스라엘, 포르투갈과 함께 가장 낮은 지출을 보이는 4개 국가에 포함된다.

〈표 2-50〉 OECD 국가의 주거급여 지출 비율

(단위: GDP 대비, %)

구분	2000	2005	2006	2007
영국	1.425	1.423	1.427	1.429
멕시코	0.797	0.994	1.200	1.253
헝가리	0.551	0.516	0.534	0.908
프랑스	0.875	0.808	0.768	0.758
뉴질랜드	0.826	0.779	0.785	0.755
덴마크	0.663	0.706	0.655	0.693
독일	0.319	0.607	0.646	0.606
아이슬란드	0.126	0.209	0.188	0.606
스웨덴	0.618	0.534	0.510	0.471
그리스	0.699	0.521	0.505	0.462
캐나다	0.571	0.445	0.427	0.392
네덜란드	0.370	0.333	0.379	0.378
오스트레일리아	0.106	0.242	0.202	0.292
아일랜드	0.317	0.320	0.297	0.276
핀란드	0.354	0.278	0.265	0.240
스페인	0.165	0.172	0.169	0.184
룩셈부르크	0.055	0.153	0.173	0.148
벨기에	0.033	0.066	0.132	0.145
노르웨이	0.163	0.144	0.140	0.142
스위스	0.134	0.151	0.149	0.117
오스트리아	0.091	0.099	0.107	0.103
폴란드	0.168	0.126	0.110	0.089
체코	0.123	0.082	0.071	0.059
이탈리아	0.010	0.019	0.020	0.021
대한민국	**0.007**	**0.025**	**0.024**	**0.025 0.057(2008)**
이스라엘	0.010	0.007	0.007	0.007
포르투갈	0.002	0.004	0.004	0.003

주 : 우리나라의 주거급여 수치는 실제적인 지출이 아닌 국민기초생활보장제도 내 주거급여 예산을 기준으로 한 추정 값임.
자료: 보건복지가족부, 보건복지가족부소관 세입세출예산서. OECD, SOCX Database.

제2절 자활사업의 변화

1.자활사업 적용 대상 및 구성

자활사업대상자는 기초보장수급자와 차상위계층으로 구성된다. 기초보장수급자는 자활사업에 참여할 수 있으나 그중에서도 조건부 수급자의 경우에는 자활사업에 의무적으로 참여하여야 한다. 조건부 수급자 이외에 기초수급자 중에서 일반수급자, 자활급여 특례자나 의료 및 교육급여 특례 가구의 근로능력이 있는 가구원들도 자활사업에 참여할 수 있다. 그리고 기초수급자가 아닌 경우에도 소득인정액이 최저생계비의 120% 미만인 차상위계층들의 경우에는 자활사업에 참여할 수 있다.

〔그림 2-7〕 국민기초생활보장제도 주요 업무 처리 절차



※의무참여:①, 희망참여:②~⑤ ※수급자:①, ②, ③ ※참여우선순위:① → ② → ③, ④, ⑤

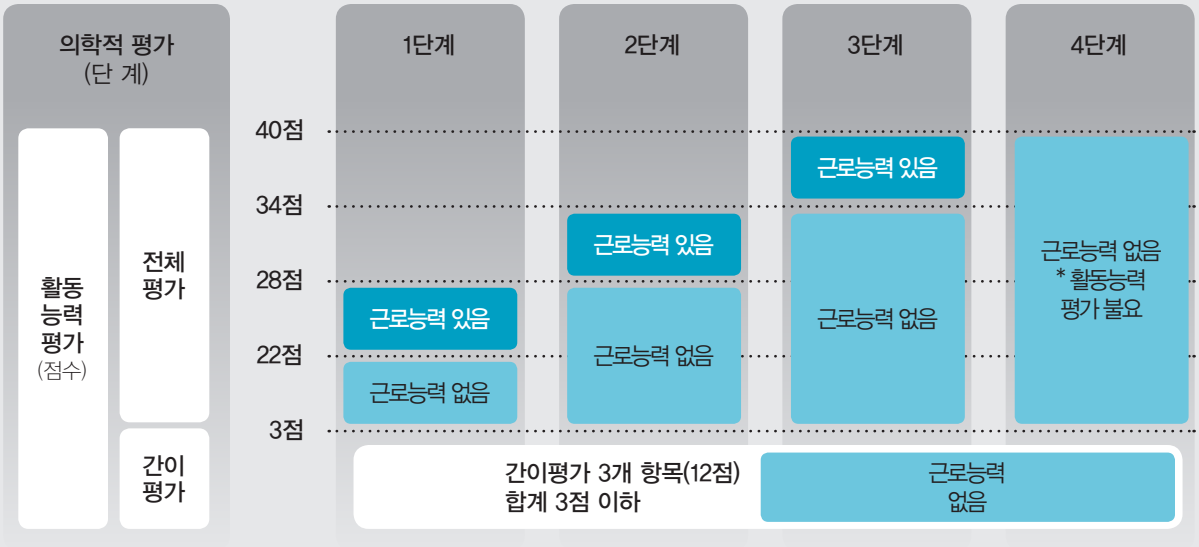
조건부 수급자는 기초수급자 중에서 근로능력이 있으나 취업하여 근로하고 있지 않은 사람들로서, 자활사업 참여를 조건으로 생계급여가 지급되는 사람들이다. 근로능력이 있으나 일하지 않고 있는 조건부 수급자들에 대해서 정부에서는 기초생활을 보장하고 대신 조건부 수급자들은 근로를 제공하여 서로 상호 의무(mutual obligation)를 이행하도록 하고 있다. 이들 조건부 수급자들은 자활사업의 핵심적 참여 대상이다.

근로능력자 여부의 판단은 우선 근로무능력자에 해당되는 경우들을 정하고 그에 해당되지 않는 경우를 근로능력자로 설정하고 있다. 근로무능력자는 18세 미만, 65세 이상인 경우, 중증장애인이나 임산부, 20세 미만의 중 · 고등학생, 그리고 희귀난치성 질환자인 경우로 설정된다. 질병이나 부상을 입은 사람의 경우에는 의사와 담당공무원의 근로능력평가를 통해 근로능력 있음으로 판정되어야 한다.

질병이나 부상의 경우 근로능력에 대한 판정은 의학적 판단에만 의존하던 방식에서 의학적 평가와 활동능력평가를 종합하는 방식으로 변화되어 왔다. 2000년 이후 2009

년까지는 의학적 평가에만 의존하여 근로능력을 판정하였다. 그래서 3개월 이상 근로가 불가능하다는 의사의 진단서 제출에 의해 근로능력 없음으로 판정하고, 진단서 상의 기간이 종료된 후에는 다시 진단서를 제출하도록 하였다. 그러나 2010년부터는 의학적 평가와 활동능력평가를 종합하여 근로능력여부를 판정하고 있다. [그림 2-8]에 제시된 것처럼, 1차 의학적 평가 결과 1~4단계 중 4단계에 해당되면 근로능력 없음으로 판정된다. 2차 활동능력 평가에서 간이평가 결과 3점 이하에 해당되면 근로능력 없음으로 판정된다. 3차 의학적 평가 및 활동능력평가에서 근로능력 없음으로 판정되지 않은 사람들은 두 가지를 종합하여 의학적 평가 1단계의 경우 활동능력평가 22점 이하, 의학적 평가 2단계의 경우 활동능력평가 28점 이하, 그리고 의학적 평가 3단계의 경우 활동능력평가 34점 이하이면 근로능력 없음으로 판정된다. 한편, 취업하여 근로하고 있다는 기준은 주당 평균 3일 이상(1일 6시간 이상 기준) 근로에 종사하거나 주당 평균 4일 이상의 기간 동안 22시간 이상의 근로에 종사하는 자를 말한다.

〔그림 2-8〕 근로능력 판정 기준



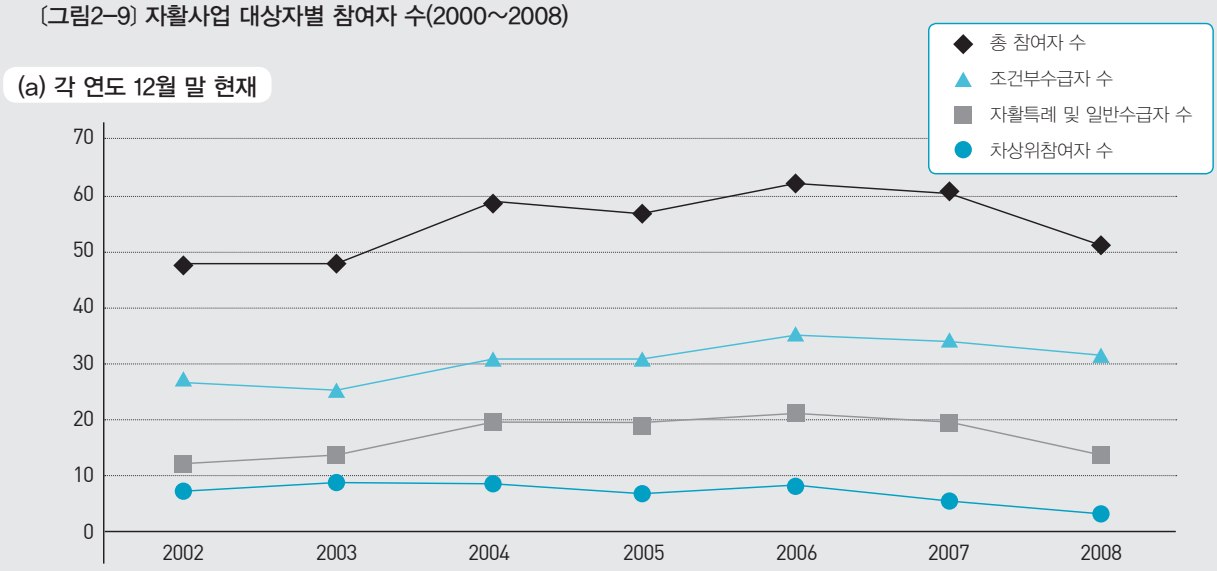
자료: 보건복지부, 자활사업 안내, 2010.

자활사업 참여자들의 구성을 수급 지위별로 나누어 살펴보면 다음과 같다. [그림 2-9]은 자활사업 참여자들을 조건부 수급자, 자활특례 및 일반수급자, 그리고 차상위 참여자로 구분하여 2000년부터 2008년까지의 그 참여자 수를 보여 준다. 각 연도의 12월 말 현재 참여자 수를 기준으로 할 때, 전체적으로 참여자의 숫자는 2004년에서

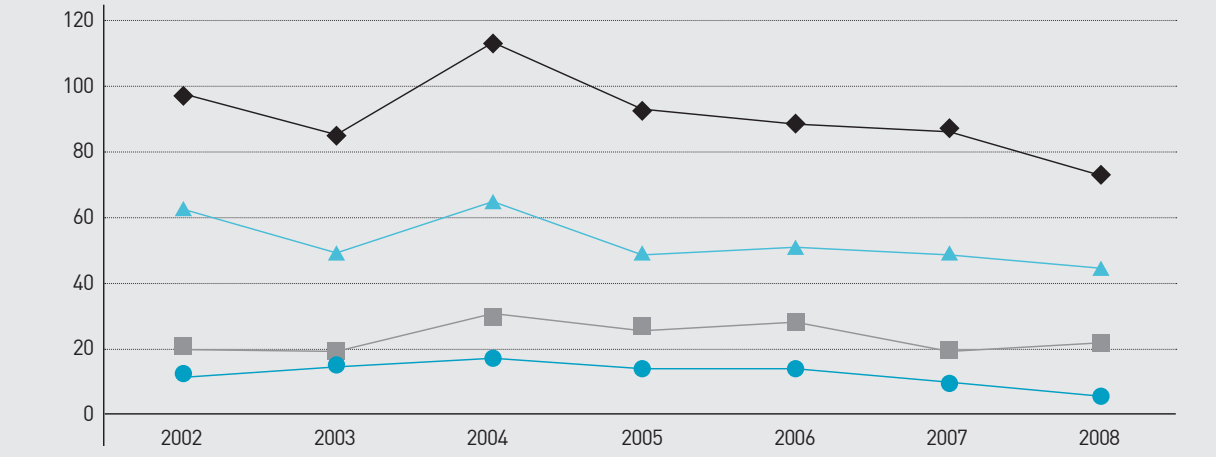
2007년 동안에 약간 증가하였으나 대체로 5~6만 명 정도로 유사한 수준을 보여 주고 있다. 그중에서 조건부 수급자들의 경우에도 2004년 이후 약간 증가한 경향을 보여주고 있지만 그 차이는 크지 않아서 2003년도에 2만 7천 명에서 2008년에는 3만 1천 명 수준을 유지하고 있다. 자활특례 및 일반수급자의 경우에는 2007년까지는 약 8~9천 명 수준을 유지하다가 2008년에는 4천 명으로 감소하였다. 그러나 전반적으로 자활특례 및 일반수급자 수는 전체 자활사업 참여자들 중의 약 10% 내외의 작은 비중을 차지하였다. 그리고 기초수급자가 아닌 차상위계층의 경우에는 2002년의 1만 2천 명 수준에서 2000년대 중반의 1만 9천 명 정도로 증가하였다가 다시 2008년에 1만 5천 명 수

〔그림2-9〕 자활사업 대상자별 참여자 수(2000~2008)

(a) 각 연도 12월 말 현재



(b) 각 연도 누계



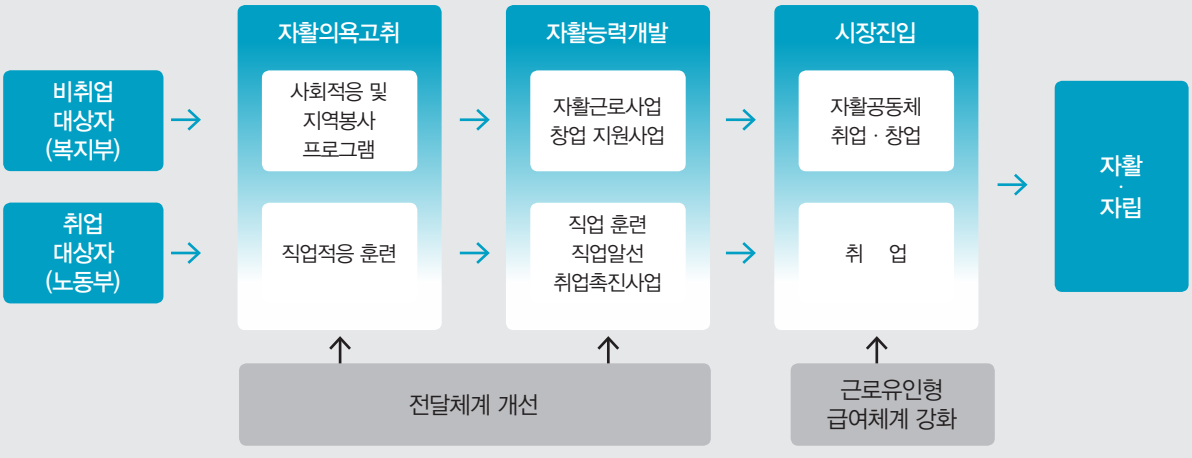
자료: 보건복지부, 보건복지백서, 각 연도.

준으로 감소하였다. 전반적으로 자활사업 참여자 수에는 큰 변화가 없었으며 그 구성에 있어서는 조건부 수급자가 전체의 약 60% 정도를 차지하였고, 자활특례 및 일반수급자들이 약 10%, 그리고 차상위계층이 약 30%를 차지하는 것으로 나타났다.

2. 자활사업 프로그램

자활사업의 프로그램은 단계적 발전 전략에 따라 '자활의욕고취 ➞ 자활능력개발 ➞ 시장진입을 통한 자활의 단계'로 구성되어 있다. 이러한 자활사업의 단계적 발전 전략을 시행함에 있어 우선, 자활사업 참여자를 근로능력에 따라 비취업대상자와 취업대상자로 구분하여 비취업대상자는 보건복지부의 자활프로그램에 참여하도록 하고, 취업대상자는 노동부의 자활프로그램에 참여하도록 하였다. 근로능력과 욕구가 높아 일반 노동시장에서 즉각적인 취업이 가능한 사람들은 취업대상자로 분류하여 노동부 고용지원센터를 통하여 직업 훈련을 받거나 취업알선을 통해 일반 노동시장에 취업하도록 하였다. 근로능력이 낮거나 욕구가 높지 않아 일반 노동시장에서 즉각적인 취업이 어려운 사람들은 비취업대상자로 분류하여 보건복지부 자활프로그램에 참여하도록 하여 민간위탁기관이나 시 · 군 · 구를 통하여 자활서비스를 제공하였다.

〔그림 2-10〕 자활사업 단계별 추진 체계



자료: 보건복지부, 2010년도 자활사업 안내, 2010.

이때 참여자들의 근로능력은 자활역량평가표에 제시된 것처럼, 연령, 건강, 직업이력 및 학력, 그리고 기타 사항들을 고려하여 이들 평가점수들을 종합하여 계산한다. 2010년 현재 이 종합점수가 70점 이상이면 노동부 자활사업이나 보건복지부 자활사업 중 자활공동체사업에 배치된다. 70점 미만은 보건복지부의 자활근로사업에 배치되는데, 그중에서 51~69점은 시장진입형, 인턴형, 그리고 사회적 일자리형에 배치된다. 40~50점은 근로유지형 자활근로사업에 배치된다.

〈표 2-51〉 자활역량평가표

기준	세부 기준	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. 건강 상태(25)	양호	25	건강상태가 양호한 자
	보통	15	경질환이 있지만, 근로 활동에 지장이 없는 자 등
	보통 이하	5	5~6급 장애인, 비등록장애인 등
3. 직업이력 및 학력(25)	상	25	-최근 3년 내 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 4~5년 내 1개월 이상 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. 재량 점수(20)	-개인의 직업이력, 근로욕구, 드러나지 않은 장애여부, 가구여건 등을 종합적으로 고려하여 20점을 부여		

자료: 보건복지부, 2010년도 자활사업 안내, 2010.

〈표 2-52〉 자활역량 판정 점수와 자활사업 대상자 사업 종류

자활급여 종류		기 준	판정점수
노동부 자활사업		- 근로능력과 욕구가 높아 노동시장에서의 취업이 가능한 자	70점 이상
자활공동체사업		- 자활공동체사업 참여욕구가 높은 자 - 기술습득정도-노동강도가 높은 사업참여가 가능한 자	70점 이상
2. 건강 상태(25)	시장진입형	- 자활근로프로그램 참여욕구가 높은 자 - 일용-임시직으로 직업경험이 있는 자	51~69점
	인턴형		
	사회적일자리형		
	근로유지형	- 노동강도가 낮은 사업참여가 가능한 자 - 간병, 양육 등 가구여건상 관내 사업만이 가능한 자	41~50점
3. 직업 이력 및 학력(25)		- 알콜의존 및 우울증 등 정신건강상 문제가 있는 경우 - 근로의지가 현저히 낮은 경우 - 상습적인 조건불이행자 등	점수 무관

자료: 보건복지부, 2010년도 자활사업 안내, 2010.

복지부에서 시행하는 자활사업의 프로그램 종류들로는 디딤돌사업(사회적응프로그램), 자활근로사업(근로유지형, 사회적 일자리형, 인턴형, 시장진입형), 그리고 자활공동체사업이 있다.

사회적응프로그램(디딤돌사업)은 근로능력은 있으나 근로 의욕이 현저히 낮거나 알코올 중독 및 우울증 등 정신적인 건강상의 문제로 인해 자활이 어려운 수급자를 대상으로 사회적응 프로그램 운영기관들을 통하여 전문적인 상담 및 치료 등 필요한 서비스를 제공하여 자활 의욕을 회복하게 하고 사회에 적응할 수 있도록 하기 위한 프로그램이다. 사회적응프로그램은 2004년까지는 재활 프로그램으로 불리다가 2005년 이후 사회적응프로그램으로 명칭이 바뀌었다. 사회적응 프로그램에는 사례 관리, 집단프로그램(알코올프로그램, 직업적응프로그램, 자원봉사프로그램 등), 근로 의욕고취 및 사회적응교육과 지역연계활동 등이 포함된다.

자활근로사업은 국민기초생활보장법에 의한 저소득층에서 자활의 기반을 조성할 수 있도록 근로의 기회를 제공하는 사업으로 자활을 촉진할 수 있는 기초적인 능력을 키우는 데 중점을 두고 있다. '간병, 집수리, 청소, 폐자원재활용, 음식물재활용사업'의 5대 전국표준화사업을 주로 추진하고 있으나, 영농, 도시락, 세차, 환경정비 등 각 지역의 실정에 맞는 특화된 사업을 적극적으로 개발하도록 하고 있다.

자활근로사업은 2003년까지는 업그레이드형과 취로형의 두 가지 프로그램으로 구분되었다. 취로형은 시 · 군 · 구에서 직접 시행하였는데 참여 인원의 60% 미만으로 인원이 제한되었다. 그리고 업그레이드형은 민간 위탁하거나 직접 시행하였는데 참여 인원의 40% 이상이 참여하도록 하였다. 업그레이드형은 다시 시장형과 공익형으로 구분하

고 시장형의 경우에는 차상위계층 참여자가 사업단 참여자의 40% 이하로 제한되었고, 공익형의 경우에는 30% 이하로 제한되었다.

〈표 2-53〉 2003년까지의 자활근로사업 구조

구 분	시행방법	사업규모	차상위계층	
업그레이드형	민간 위탁 직접 시행	참여 인원의 40% 이상	시장형	사업단별 총수의 40% 이내
			공익형	사업단별 총수의 30% 이내
취로형	직접 시행 (시 · 군 · 구)	참여 인원의 60% 미만	참여 제한이 원칙	

〈표 2-54〉 2004년 이후의 자활근로사업 구조

2003년까지	2004년 이후
• 업그레이드형 • 시장형 • 공익형 • 취로형	• 시장진입형 • 인턴형 • 사회적 일자리형 • 근로유지형

2004년부터는 근로유지형, 사회적 일자리형, 인턴형, 시장진입형의 네 가지 프로그램으로 구분되어 운영되고 있다. 유형별 사업의 규모를 보면 근로유지형은 전체 자활근로사업의 30% 미만으로 시행하고, 나머지 사회적 일자리형, 인턴형, 시장진입형은 전체 자활근로사업의 70% 이상 실시하도록 하고 있다. 각 유형별 사업의 특성을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

근로유지형 자활근로사업은 현재의 근로능력 및 자활의지를 유지하면서 향후 상위 자활사업에 참여할 수 있도록 준비하는 형태의 사업이다. 참여자는 주로 연령이 높거나 건강이나 학력 등의 이유로 근로능력이 낮은 자, 또는 간병 · 양육 · 보호 등 가구여건상 관내에서의 사업에 참여가 가능한 자를 대상으로 한다. 근로유지형사업은 지방자치단체에서 직접 시행하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 노동 강도가 낮은 지역사회복지서비스 분야의 사업을 중심으로 추진하되, 별도의 사업예산으로 추진하는 분야에 대해서는 자활사업예산으로 집행할 수 없다.

사회적 일자리형의 자활근로사업은 사업의 수익성은 낮지만 사회적으로 유용한 일자리를 제공하는 사업으로서, 참여자가 자활능력을 개발할 수 있고 자활 의지를 높일 수 있도록 하여 시장진입에 앞서 준비할 수 있도록 하는 사업이다. 사회적 일자리형의 주요 사업 유형에는 자활근로사업단형태(무료간병, 집수리 등), 자활사업도우미, 복지시설도우미, 보육지원도우미, 급식도우미 등이 있다. 사업단을 구성한 뒤로 2년까지 허

용되며, 이 기간 내에 시장진입형 사업단으로 전환하거나, 혹은 자활공동체로 창업해야 한다.

인턴형 자활근로사업은 일반 노동시장의 기업체에서 참여자가 자활인턴사원으로 근무하면서 기술과 경력을 쌓은 후에 취업을 통해 자활할 수 있도록 하는 사업이다. 참여자의 기술과 경력 습득이 가능한 업종의 업체를 선정하여 민간 위탁으로 운영한다. 주요 사업 유형에는 이 · 미용, 요리, 전기, 용접, 정비, 운전, 제과 · 제빵 등이 있다.

시장진입형 자활근로사업은 시장으로 진입할 수 있는 가능성이 높고 자활공동체 창업이 용이한 유형의 사업을 대상으로 총 투입예산의 20% 이상을 수익금으로 발생시키는 사업이어야 한다. 일정 기간 내에 참여자가 자활공동체 창업을 통해 시장에 진입하여 자활을 촉진할 수 있도록 하고 있다. 따라서, 사업단 구성 후 2년 이내에 자활공동체를 창업하도록 규정하고 있고, 자활후견기관은 자활근로사업의 25% 이상을 반드시 시장진입형으로 실시해야 한다.

자활공동체는 자활근로사업의 다음 단계로서 설정되어 있다. 자활공동체란 2인 이상의 수급자 또는 저소득층이 상호 협력하여 자활사업을 조합 또는 공동사업자의 형태로 운영하는 업체를 말하며, 수급자가 자활공동체사업에 참여함으로써 빈곤에서 벗어날 수 있도록 하는 데 목적이 있다. 자활공동체가 성립하기 위한 요건은 자활공동체 구성원 중 기초생활보장 수급자가 1/3 이상이어야 하고, 조합 또는 부가가치세법상 2인 이상의 사업자로 설립하여야 하며, 사업에 참여하는 모든 구성원에 대해 자활근로임금(월 50만 원 기준) 이상의 수익금을 배분할 수 있어야 한다. 그리고 자활근로사업단에서 공동체로 전환할 경우에는 자활근로사업단에서 수행한 사업의 업종 및 업태와 동일해야 한다.

그리고 창업 지원사업이 있다. 창업 지원사업은 저소득층의 창업 및 운영에 필요한 자금을 저리로 대여하는 프로그램이다. 창업 지원사업으로 제공되는 생업자금 융자사업은 2010년 현재 최저생계비 150% 이하의 저소득층에 대해 연 3%의 장기저리로 융자를 제공하는 프로그램으로서, 무보증인 경우 1,200만 원 이하, 보증인 경우 2,000만 원 이하, 담보가 있는 경우에는 5,000만 원 한도 내에서 담보 범위에서 융자를 제공한다. 또한, 지방자치단체에서 설치하도록 하고 있는 자활기금으로부터 일정한 융자가 가능하도록 하고 있다.

또한, 최근에 주요 자활사업으로서 희망리본프로젝트와 희망키움통장 등이 새로운 프로그램으로 실시되고 있다. 희망리본프로젝트는 그동안 자활사업 운영에 있어서 경직성 문제에 대응하여 성과에 기반한 사업운영을 통하여 효과성과 효율성을 증진시키고자 하는 필요성에서 등장하였다. 희망리본프로젝트에서는 개인별 맞춤형 사례 관리를 통하여 참여자 스스로 근로 의욕과 취업능력을 향상시켜 경제적으로 자립할 수 있

도록 하는 것을 궁극적 목적으로 하고, 이를 위하여 일률적인 기관운영비 지원에서 사업실적에 기반을 둔 예산지원으로 관리방식을 선진화하고자 하는 것을 목적으로 한다. 그래서 희망리본프로젝트는 성과시범사업으로서 저소득층의 취업 및 창업을 위하여 개인별로 맞춤형 서비스를 제공하고, 사업실적에 따라 예산을 지원받는 구조로 실시되고 있다. 2009년 경기도와 부산 지역에서 시범 사업을 실시한 바 있으며, 2010년부터는 지역을 확대하여 전라북도와 인천 지역에서도 시범 사업을 실시하고 있다. 대상자는 근로능력이 있는 기초수급자와 차상위계층이다. 사업수행기관에서는 기초 상담, 맞춤 취업 준비, 맞춤 취업 알선, 사후 관리 서비스를 제공한다. 기초 상담으로는 대상자 확정 후 대면상담 등을 통하여 대상자의 여건 및 욕구를 파악하여 개인 및 가구별 자립계획을 수립한다. 맞춤 취업 준비로서는 경제활동참여욕구를 강화하기 위한 직업의식 및 직업교육 등의 취업준비교육을 실시하고 또한 일할 수 있는 가구여건을 마련하기 위하여 보육, 돌봄, 가사 등 사회복지서비스를 지원하고 신용회복을 지원하는 등 필요한 서비스를 연계한다. 맞춤 취업 알선으로는 구인처 발굴, 맞춤 취업 알선, 면접교육 등 직접적인 취업지원서비스를 제공한다. 그리고 사후 관리로서는 일정 기간 동안 고용안정을 위하여 직업적응상담과 경제자립 모니터링 등 사후서비스를 제공한다. 희망리본프로젝트 참여자에 대한 예산 지원은 교통비, 식비, 훈련비 등의 실비로 60만 원 범위 내에서 사유 발생 시 지급한다. 사업자에 대한 예산 지원은 참여자 1인당 기본급 150만 원이 지급되고 참여자를 최저임금 이상의 일자리에 취업 또는 창업시킨 경우 성과급으로 취업(창업) 시 85만 원, 취업이 6개월 이상 지속 시 85만 원, 수급자가 탈수급하거나 차상위자가 최저생계비 120% 이상의 소득을 획득할 경우 110만 원을 지급한다.

또한 최근 기초수급자들의 탈수급과 자활을 위한 새로운 프로그램으로 2010년부터 희망키움통장이 시행되고 있다. 기존에 취업수급자들의 경우에는 일반 노동시장에서의 취업을 통해 근로소득을 획득할 경우 근로소득 증가액의 100%만큼 급여가 삭감되고 근로장려세제 혜택에서도 제외되어 근로에 따른 경제적 인센티브가 전혀 없는 근로유인정책의 사각지대에 놓여 있었다. 희망키움통장은 이러한 일반 노동시장에서의 취업수급자들에 대해 자립을 위한 준비금을 적립할 수 있도록 지원하는 프로그램으로서 도입되었다. 희망키움통장의 적용 대상은 취업수급자가 있는 가구 중 최근 3개월간 가구 총 근로소득이 최저생계비의 60% 이상인 가구이다. 지원 내용은 본인이 월 5만 원과 10만 원 중 선택하여 저축하면, 민간 자금을 통하여 매칭금을 1:1 비율로 적립시켜 주고, 또한 지방자치단체에서 근로소득장려금을 적립해 주는 것이다. 근로소득장려금은 가구 근로소득 중 최저생계비의 60%를 초과한 부분에 대하여 1.05배의 장려금을 지급하는 것이다. 저축 기간은 3년으로 제한된다. 이 3년의 적립기간 동안 가구의 근로소득이 일정 기간(상시근로자 3개월, 일용직 6개월) 대상기준에 미달하거나 연속 3회 이상

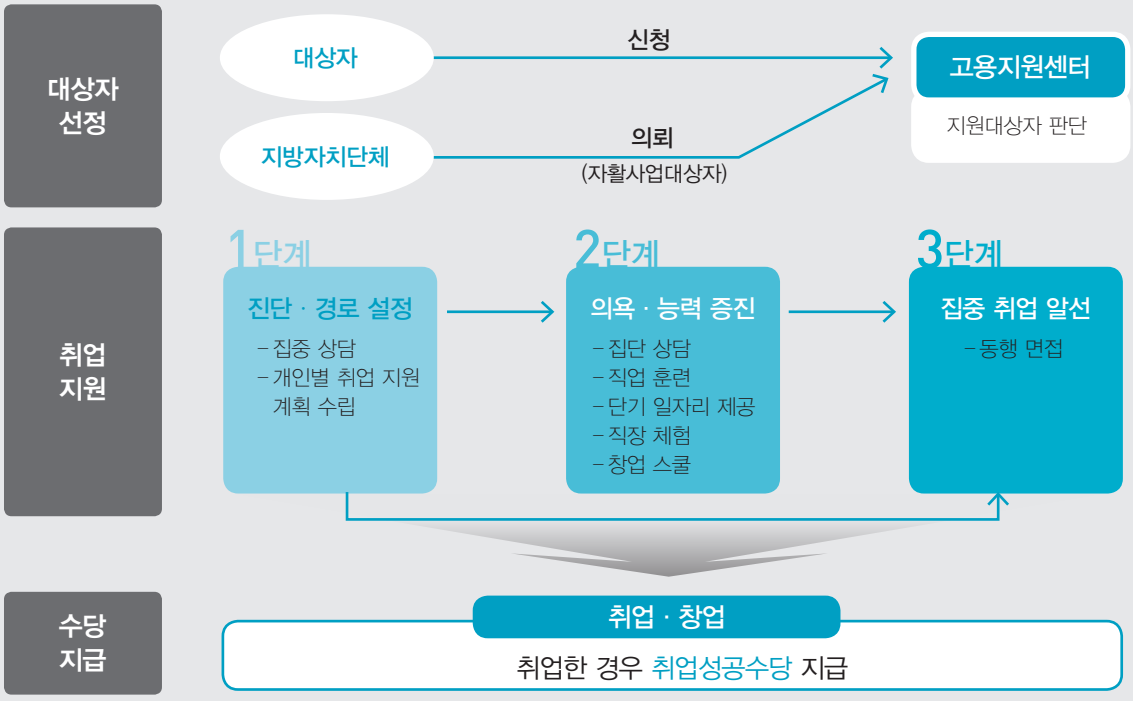
미납 시 중도 해지되도록 하고 있다. 3년의 적립기간이 경과한 후 참여자가 기초생활보장제도를 탈수급한 경우에는 적립금을 전액 지원하고, 탈수급하지 못한 경우에는 본인 저축금액과 그에 해당하는 이자액만 지급한다. 적립금은 주택구입이나 임대, 본인과 자녀의 고등교육과 기술훈련, 사업의 창업 및 운영 자금 등으로 용도를 제한하여 지방자치단체에서 승인한 경우에 한하여 지급된다.

〈표 2-55〉 최근에 새롭게 등장한 주요 자활사업 프로그램들

프로그램	내용
희망리본프로젝트	• 시범 사업 지역 – 2009년 시범 사업: 부산과 경기도 개 지역에서 각각 1000명을 대상 – 2010년 시범 사업: 부산, 경기도, 전라북도, 인천의 4개 지역 • 사업수행기관의 활동 – 기초 상담, 맞춤 취업 준비, 맞춤 취업 알선, 사후 관리 • 예산지원 – 기본급: 참여자 1인당 150만 원 제공 – 성과급 ① 최저임금 기준 이상 직장 취업 또는 창업 시 85만 원 ② 6개월 이상 취업 · 창업 지속 시 85만 원 ③ 탈수급 시 110만 원
희망키움통장	• 대상: 취업 수급자가 있는 가구 중 최근 3개월 가구 총 근로소득이 최저생계비 60% 이상인 가구 • 저축액 – 본인이 5만 원, 10만 원 중 선택 – 본인 저축액에 해당하는 민간 매칭 지원금 적립 – 근로장려금 적립: 수급자가 취업하여 최저생계비 70% 이상을 버는 경우 그 초과분의 1.05배를 적립함. • 적립금 지급 조건 – 3년 동안 적립된 금액은 기초생활수급자를 벗어나는 조건으로 지급. – 3년 내 기초생활수급자 신분에서 벗어나지 못하는 경우 본인 저축액과 이자만 지급 – 적립금은 주택구입 및 임대, 고등교육, 기술훈련, 소규모 창업 등 지방자치단체에서 승인받은 용도에 한하여 사용 가능

한편, 노동부 자활사업은 2008년까지는 직업적응 훈련(근로 의욕증진, 취업정보획득 및 기본적인 취업능력배양), 직업 훈련, 취업알선 및 구직활동지원 등이 실시되었다. 그러나 2009년부터 저소득층 취업패키지 지원사업으로 통합하여 운영되고 있다. 취업패키지 사업은 개인별 취업지원계획에 따라 3단계 과정으로 구성된다. 1단계인 진단과 경로설정 단계에서는 집중상담과 개인별 취업지원계획을 수립하고, 2단계 의욕 및 능력 증진 단계에서는 집단상담, 직업 훈련, 단기일자리 제공, 직장체험, 창업스쿨 등의 서비스 제공을 통하여 취업 의욕 및 능력을 배양하고, 3단계 집중 취업알선 단계에서는 동행 면접 등의 집중적인 취업알선 서비스를 제공한다. 취업패키지 지원사업 참여자가 3개월 이상 주 30시간 이상의 일자리에 취업한 경우에는 취업성공수당을 2회에 걸쳐 100만 원(1개월 후 60만 원, 3개월 후 40만 원)을 지급한다.

[그림 2-11] 취업패키지 지원사업 개요



자활사업의 프로그램별 참여자 현황을 살펴보면 〈표 2-56〉과 같다. 2009년 12월 말 보건복지부 자활사업 참여자는 총 75,715명이고, 노동부의 자활사업 참여자는 855명으로 자활사업 참여자의 거의 대부분은 보건복지부 자활사업에 참여하고 있음을 알 수 있다. 이러한 경향은 [그림 2-12]에서 제시된 것처럼, 2002년 이후 거의 변화 없이 유사하였다. 즉, 자활사업에 있어서 노동부 자활사업은 거의 무시할 수 있을 만큼 미미하고 보건복지부 자활사업이 대부분임을 알 수 있다.

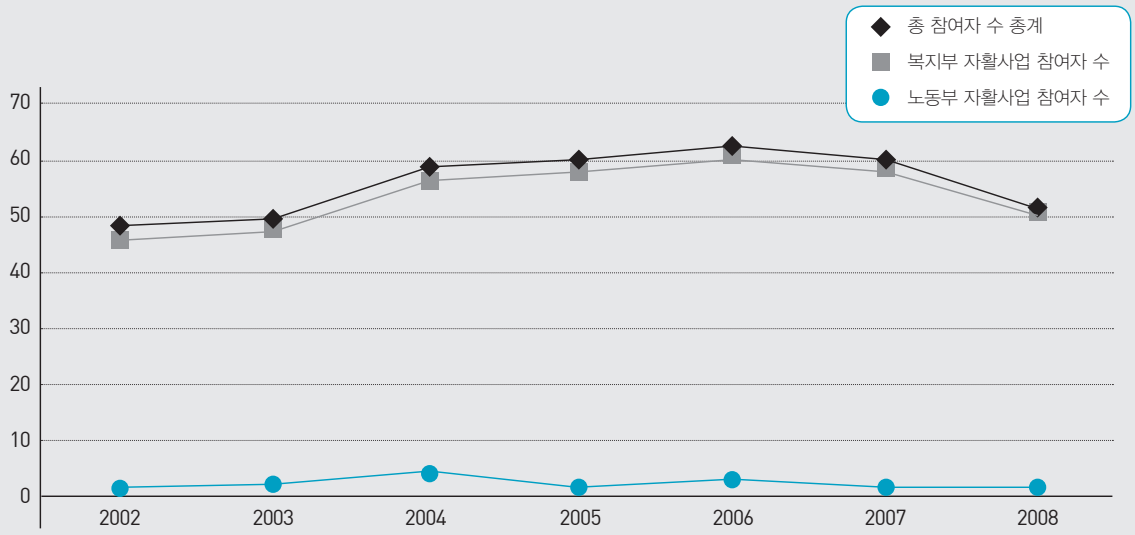
〈표 2-56〉 사업별 참여자 현황(2009년 12월 기준)

(단위: 명)

구 분	자활사업계 (a+b)	보건복지부									노동부 (b)
		소계 (a)	자활근로				사회적응 프로그램 등 기타	공동체	창업 지원	성과 시범	
			시장 진입형	사회적 일자리형	인턴형	근로 유지형					
분기	54,338	53,483	9,455	19,386	74	14,797	1,184	6,917	115	1,555	855
누계 (실인원)	77,865	75,715	14,090	28,097	196	20,061	1,668	9,438	165	2,000	2,150

자료: 보건복지부 자립 지원과 내부자료

〔그림 2-12〕 복지부 및 노동부 자활사업 참여자 수 (2002~2008년, 각 연도 12월 말 현재)



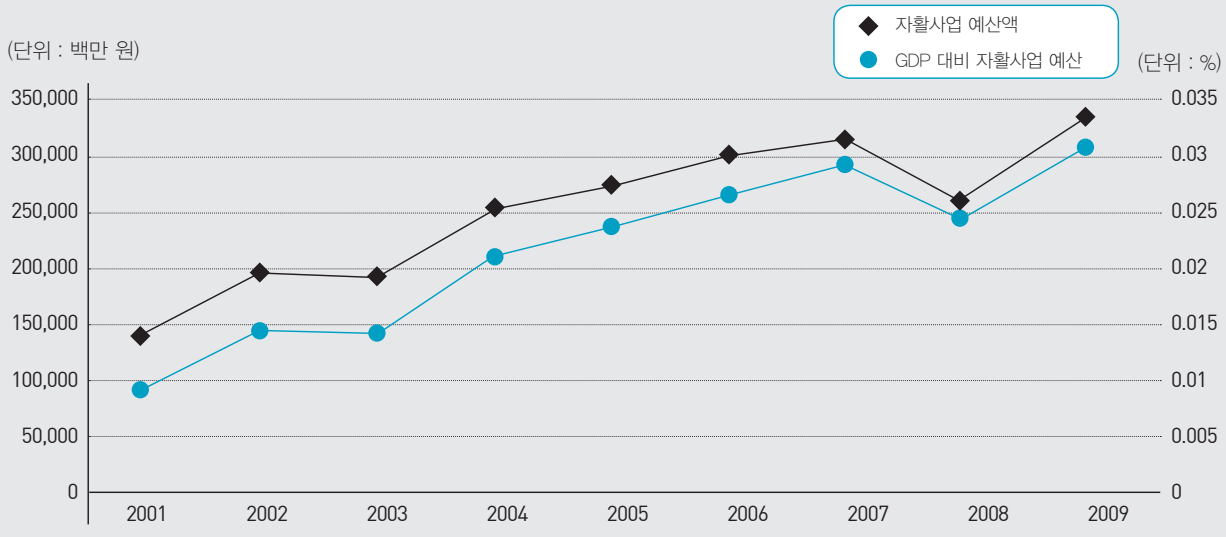
자료: 보건복지부, **보건복지백서**, 각 연도.

보건복지부 자활사업 유형별로 참여자들의 분포를 보면 〈표 2-56〉에 나타난 것처럼, 2009년 누계자료의 경우 자활근로사업 참여자는 총 62,444명으로 전체 복지부 자활사업 참여자 75,715명의 약 82.5%로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 사회적응프로그램 등 기타 참여자는 1,668명으로 약 2.2%, 자활공동체 참여자는 9,438명으로 약 12.5%를 차지하고 있다.

3. 자활사업 예산 및 성과

자활사업에 투입된 정부예산은 [그림 2-13]에 제시된 바와 같이 2001년 913억 원으로부터 2007년 2,923억 원으로 증가하였다가 2008년에는 2,503억 원으로 떨어졌다가 다시 2009년 3,294억 원까지로 증가하였다. 이를 GDP 대비 백분율로 살펴보아도 2001년 0.014%에서 2007년에는 0.03%까지 증가하였다가 2008년에 0.024%까지 떨어졌다가 다시 2009년에 0.031%로 증가한 경향을 보여 주고 있다. 즉, 자활사업의 예산은 절대적 금액 측면에서도 또한 GDP 대비 상대적인 비율 측면에서도 2001년 자활사업의 시작 무렵에 비해서는 그 규모가 증가하였다는 것을 알 수 있다.

[그림 2-13] 자활사업 예산 추이



자료: 보건복지부, 2010년도 자활사업안내, 2010.

자활사업의 예산을 세부 항목별로 살펴보면, 〈표 2-57〉에서 제시된 바와 같이 2009년도의 경우 자활근로사업에 약 2,600억 원이 사용되어 전체 예산의 약 80%의 재원이 투입되었고, 자활공동체 창업자금지원에 130억 원, 사회적응프로그램에는 9억 원 정도의 작은 금액이 투입된 것으로 나타났다. 또한, 지역자활센터의 운영 및 중앙과 광역자활센터의 운영에 약 300억 원이 투입된 것으로 나타났다.

자활사업의 성과에 대해서는 가장 일반적으로 많이 언급되는 것이 탈수급률이다. 탈수급률은 자활사업 참여 수급자 중 탈수급자의 비율을 보여 주는 지표이다. [그림 2-14]에 제시된 것처럼, 자활사업 참여 수급자들의 탈수급률은 2002년 6.9%에서 2004년에 5.4%로 낮아졌다가 다시 조금씩 상승하여 2008년에는 6.7%의 탈수급률을 보여 주고 있다. 전반적으로 6% 내외의 낮은 탈수급률을 보여 주고 있다.

〈표 2-57〉 자활사업 예산(2008년,2009년)

(단위: 백만 원)

소관 부처	재원	사업명	2008년 예산	2009년 예산
합계			332,451	348,036
보건복지가족부	소계		323,846	335,641
	일반 예산	자활근로	259,419	260,453
		지역자활센터 운영	27,809	28,515
		중앙 · 광역자활센터 운영	2,677	3,334
		사회적응프로그램	936	936
		자활공동체 창업자금지원	2,000	13,000
		자활소득공제	22,300	20,610
		생업자금 이자 및 손실 보전금 등	1,505	1,593
	공자관리기금	생업자금 융자	7,200	7,200
노동부	일반 예산	저소득층취업패키지지원	8,605	12,395

자료: 보건복지부, 2010년도 자활사업안내, 2010.

[그림 2-14] 자활사업 참여 수급자의 탈수급률



자료: 보건복지부, 보건복지백서, 각 연도.

4. 자활사업 전달체계

자활사업의 전달체계는 정부 차원에서는 중앙행정부인 보건복지부와 노동부, 지방정부 차원에서는 시 · 군 · 구와 읍 · 면 · 동사무소의 역할로 구성된다. 보건복지부에서는 자활사업 전반에 대해 총괄 관리하면서 종합자활지원계획을 수립하고, 지역자활센터를 지정하여 관리하는 역할을 한다. 노동부는 취업대상자에 대한 종합취업지원계획을 수립하여 취업지원프로그램을 개발하고 고용지원센터를 통하여 이를 실행하는 구조를 형성하고 있다. 그리고 지방자치단체 차원에서는 시 · 군 · 구에서 지역자활지원계획의 수립, 자활기금의 설치 운영, 조건부 수급자 선정과 생계급여 중지여부 결정, 그리고 자활기관협의체 구성 운영 등의 역할을 수행하고 있다. 그리고 읍 · 면 · 동사무소에서는 기존 수급자 관리와 근로유지형 자활근로사업을 담당하고 있다.

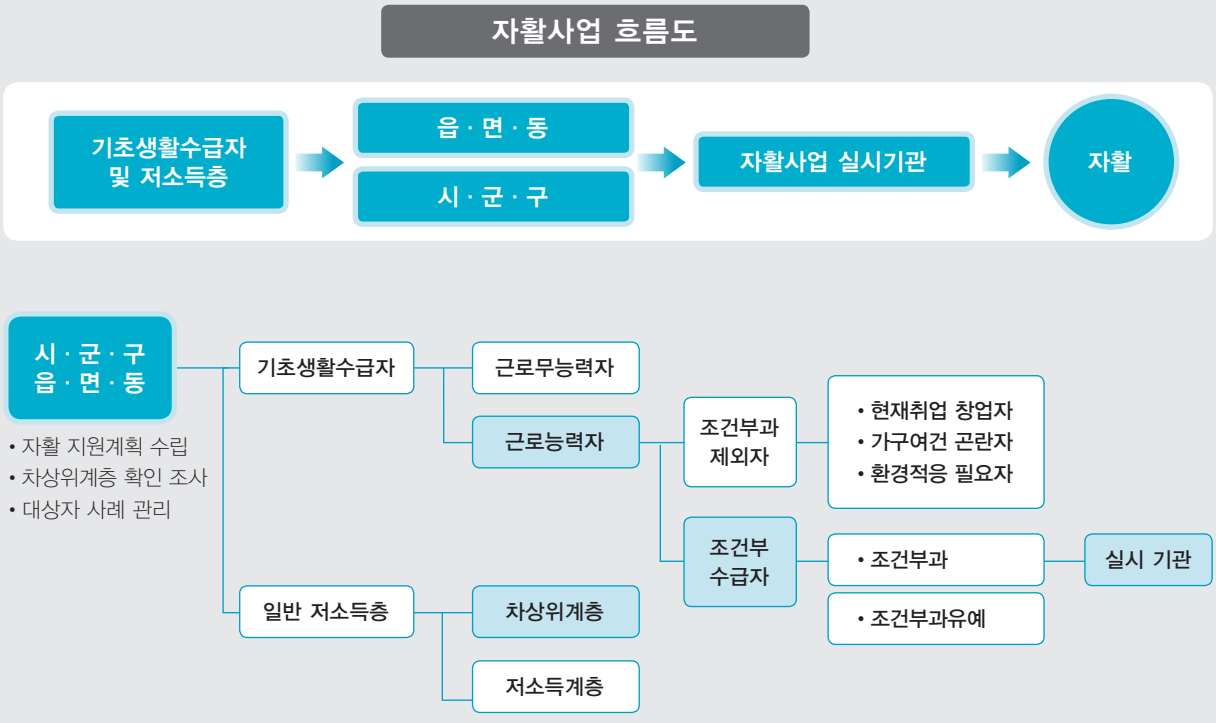
정부 차원에서의 기능이 주로 자활사업의 계획 수립과 대상자 선정 및 배치 등의 업무 중심이라면, 실제 자활사업 프로그램의 수행은 지역자활센터를 중심으로 이루어진다. 지역자활센터는 1996년 시범 사업을 통해 자활지원센터라는 이름으로 도입되었다. 2000년 국민기초생활보장제도의 도입과 함께 자활후견기관으로 이름을 바꾸었고, 이후 다시 2006년에 지역자활센터로 이름을 바꾸어 현재에 이르고 있다. 지역자활센터는 시 · 군 · 구별로 약 1개소 설치를 기준으로 하여 현재 242개소의 지역자활센터가 설치, 운영되고 있다. 지역자활센터에서는 자활사업 참여자들에 대한 자활 의욕 고취를 위한 교육, 자활을 위한 정보 제공과 상담, 직업교육 및 취업알선, 생업(창업)을 위한 자금융자 알선, 자영창업 지원 및 기술 · 경영지도, 자활공동체의 설립 · 운영지원, 사회서비스 지원사업 등의 역할을 담당하고 있다(보건복지부, 2010). 지역자활센터에 대한 정부의 지원은 2004년까지는 센터별로 정액의 운영비를 일괄 지원하였고, 2005년부터 규모별 지원 방식으로 전환하여 참여 인원과 사업단 수를 기준으로 확대형, 표준형, 기본형 및 소규모형의 4개 유형으로 구분하여 차등 지원하였다. 그리고 2006년부터는 참여자 수와 사업단 수 기준에 자활공동체 수, 자활성공률 및 참여자 만족도의 3개 기준을 추가하여 5개 기준을 기반으로 기관을 유형 구분하고 차등 지원하였다. 그리고 2010년부터는 평가지표를 확대하여 참여 인원, 자활공동체 지원(자활공동체 수, 참여자 일인당 월평균 급여액, 자활공동체 생존율), 자활성공율, 사업단 지원성과, 취업지원(취업률, 취업유지율), 교육 및 지역사회자원활용(참여자 직무 교육 이수율, 종사자 직무 교육 이수 시간, 외부 자원 동원) 등에 기반하여 차등 지원하도록 하였다(구인회 외, 2009).

2004년부터 2006년까지 경기도, 인천, 대구의 세 지역에서 시범 사업을 거쳐 지역자활센터와 함께 광역자활센터가 2007년에 도입되었으며, 2008년에는 강원도, 전라

북도, 부산의 세 지역에 추가로 설치되어 현재 6개의 광역자활센터가 운영되고 있다. 광역자활센터는 광역단위의 자활사업 인프라를 구축하여 종합적이고 효율적으로 자활사업을 추진함으로써 자활사업의 효과성을 제고하고 활성화를 도모하고자 하는 목적에서 형성되었다. 광역자활센터의 역할로는 광역 단위 저소득층에 대한 창업 지원, 취업지원, 교육훈련 사업, 지역특화형 자활프로그램 개발 및 보급, 자활기금 위탁운영 및 Microcredit 집행, 기타 자활 활성화를 위한 사업을 실시하도록 하고 있다.

그리고 2008년부터 중앙자활센터가 설치되어 운영되고 있다. 중앙자활센터는 자활지원체계의 총괄조정과 협력 체계 구축을 통해 자활사업의 전문성과 효율성을 제고하기 위해 설립된 기관이다. 중앙자활센터의 역할로는 자활 지원을 위한 조사, 연구, 교육 및 홍보사업, 자활 지원을 위한 사업의 개발 및 평가, 자활공동체의 기술 · 경영지도 및 평가, 자활관련 기관간의 협력체계 및 정보네트워크 구축, 운영 등을 수행하도록 하고 있다. [그림 2-15]는 자활사업 전달체계의 전체적 흐름도를 보여 주고 있으며, 〈표 2-58〉은 지역자활센터, 광역자활센터, 중앙자활센터의 기능을 정리하고 있다.

[그림 2-15] 자활사업 전달체계 구조



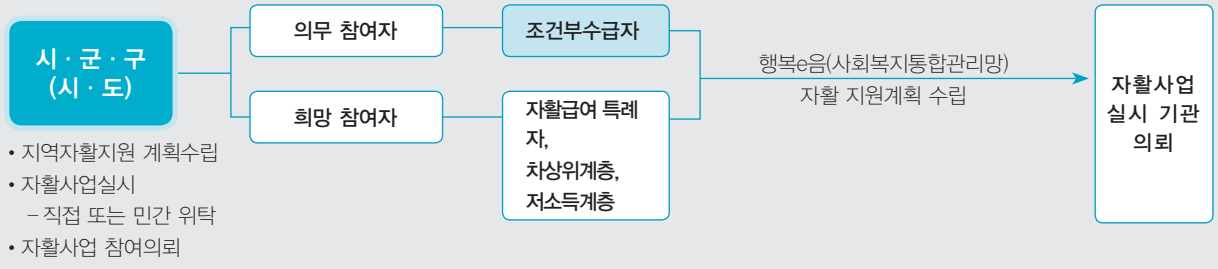
자료: 보건복지부, 2010년도 자활사업안내, 2010.

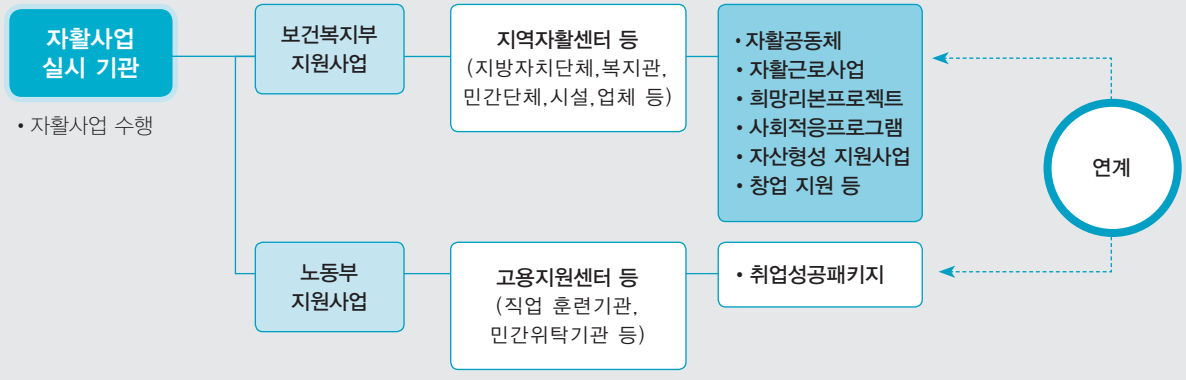
〈표 2-58〉 자활센터별 지원체계

(단위: 백만 원, %)

구분	기능	비고
중앙자활센터	-자활사업 DB 구축 -자활사업 및 수행기관 성과 관리 -조사, 연구, 교육훈련 체계 구축 -마이크로크레디트 관리시스템	전체 자활사업 체계 총괄
광역자활센터	-자활공동체, 취업, 창업 지원 -참여자, 실무교육 실행 -마이크로크레디트 집행	광역단위 자활사업 조직 및 실행
지역자활센터	-자활사업 수행 -참여자 사례 관리 -취업, 창업 지원사업 수행	지역단위 자활사업 총괄

자료: 중앙자활센터 홈페이지(http://www.cssf.or.kr)





제3절 의료급여제도의 변화

2000년 10월 국민기초생활보장법이 시행된 이후 그동안 시혜차원의 보호개념이 수급권리로 바뀌면서 최저생계비 이하의 저소득층도 당당히 국가와 사회에 권리를 주장할 수 있게 되었다. 종래의 생활보호제도의 틀 내에서 의료보호라는 이름으로 저소득계층의 의료 욕구를 감당해 왔던 제도가 2001년 10월 의료급여제도로 바뀜으로써 더욱 포괄적으로 우리나라 의료보장의 한 축을 담당하고 있다. 즉, 2000년에는 국민기초생활보장법이 시행된 이후 정부의 시혜가 아닌 수급권자의 권리로서 각종 급여가 실시되었고, 의료급여제도 또한 제도 개선을 통하여 저소득층에 대한 의료보장을 한 차원 높은 단계로 끌어올렸다. 특히, 2001년 10월 종래의 의료보호법이 의료급여법으로 개정된 이후 진료비 지급 업무가 국민건강보험공단(이하 공단)으로 이관되었고, 자격증 발급이 공단에서 지방자치단체로 환원되었으며, 의료 이용에 어려움이 있는 수급자들을 돕기 위해 의료급여 사례 관리사 제도가 도입되는 등 의료급여 수급자의 편의 증진을 위한 제도 개선 노력이 계속 진행 중이다. 국민기초생활보장법이 시행되고 의료보호제도가 의료급여제도로 바뀐 이래 이러한 노력들이 제도의 효율성을 제고하고 수혜자들의 건강증진을 위해 제 기능을 다하고 있는지, 국민기초생활보장법 시행 10년을 맞는 즈음에 지난 10년의 공과를 되돌아보고 개선해야 할 사항들에 대한 조망이 필요한 시점이다.

2000년에 시행된 국민기초생활보장법 이후 의료급여제도도 많은 변화가 이루어졌다. 수급자 선정 기준이 다소 변화하였고, 진료비 규모도 대폭 증가하였다. 보장성이 지속적으로 확대됨은 물론 수급자의 편의 증진을 위하여 의료급여사례 관리사 제도가 도입되는 등 지난 10년 동안 의료급여제도는 최저생계비 이하의 저소득 취약계층의 의료위험을 담보하기 위하여 발전을 거듭하고 있다. 우선 본 절에서는 국민기초생활보장법 시행 이후 변화가 이루어진 수급 자격의 변화, 진료비 규모의 변화, 급여 범위를 포함한 제도의 변화 등을 포괄하여 지난 10년 동안 의료급여제도의 성과에 대해 살펴보고자 한다.

1. 의료급여 수급자 선정 기준 및 구성

수급 자격과 관련하여 자격 조건과 수급자의 구조에 변화를 가져왔다. 자격 조건과 관련하여 2004년부터 차상위계층[72] 중 의료 욕구가 현저한 약 19만 명의 만성질환자 및 18세 미만 아동 그리고 약 18천 명의 희귀질환자가 의료급여수급 자격을 갖게 되었다. 차상위 의료급여 수급권자는 그 이후 2008년과 2009년에 다시 건강보험 가입자로 자격이 변동되었지만, 급여의 범위 및 본인 부담 수준은 의료급여 수급자에 준하여 혜택을 받고 있다. 또한, 2006년에 국민기초생활보장법상 부양의무자 기준이 완화되어 2촌 이내의 직계혈족 및 그 배우자에서 1촌으로 바뀌었다. 부양의무자 조건의 완화로 약 15만 명이 추가로 의료급여 수급자로 편성되었다. 수급자 구조와 관련하여 국민기초생활보장법 전후 의료급여제도에 상당한 진전이 있었다. 2000년 10월 이전(국민기초생활보장법 시행 이전)에는 거택보호자와 시설보호자를 근로능력이 없는 것으로 판단하여 의료보호 1종으로 보호하였고, 근로능력이 있는 자활보호 대상자는 의료보호 2종 수급권의 자격을 부여하였다. 국민기초생활보장법 시행 이후에도 여전히 근로능력 유무에 따라 1종과 2종이 구분되었으나 인구학적 기준에서 수급 자격에 차이가 발생하였다. 이전에는 65세 이상 노인이거나 18세 이하의 아동, 폐질자 등에 한정되어 1종 수급 자격이 부여되었으나 국민기초생활보장법이 시행된 이후에는 수급 자격에 이러한 인구학적 기준이 폐지되고 근로능력 유무만이 1종과 2종의 구분 기준으로 사용되었다. 따라서, 2001년 전후 전체 수급자의 규모는 큰 변화가 없었지만 1종 수급자는 급격히 증가했고 2종 수급자는 감소하였다.

국민기초생활보장제도가 시행되기 이전 우리나라에서는 1997년 외환위기로 말미암아 빈곤층이 대폭 증가하였다. 정부에서는 일시적으로나마 이들을 보호하기 위해 한시생활보호제도를 시행함으로써 수급자가 대폭 증가하였다. 〈표 2-59〉에서 보듯이 국민기초생활보장법이 시행되기 이전인 1999년의 경우 전체 인구의 약 3.49%인 163만 9천 명이 의료보호 대상자로 보호를 받았고 경제 위기가 다소 진정된 2000년부터 수급자 수가 감소하다가 2004년부터 차상위계층 중 의료 욕구가 현저한 질환자(만성질환 및 희귀질환자), 18세 미만 아동 등이 수급자로 편성되어 의료급여 수급자 수가 다시 증가하였다. 이들 계층이 의료급여제도에 진입한 이후 급격하게 재정상황이 어려움에 처하게 됨으로써 다시 2008년과 2009년에 걸쳐 차상위계층을 건강보험에 환원함으로써 2009년 기준 의료급여 수급권자는 전 국민의 3.56%인 167만 7천 명에 이르게 되었다.

72) 최저생계비 기준 100% 이상 120% 이하의 소득자

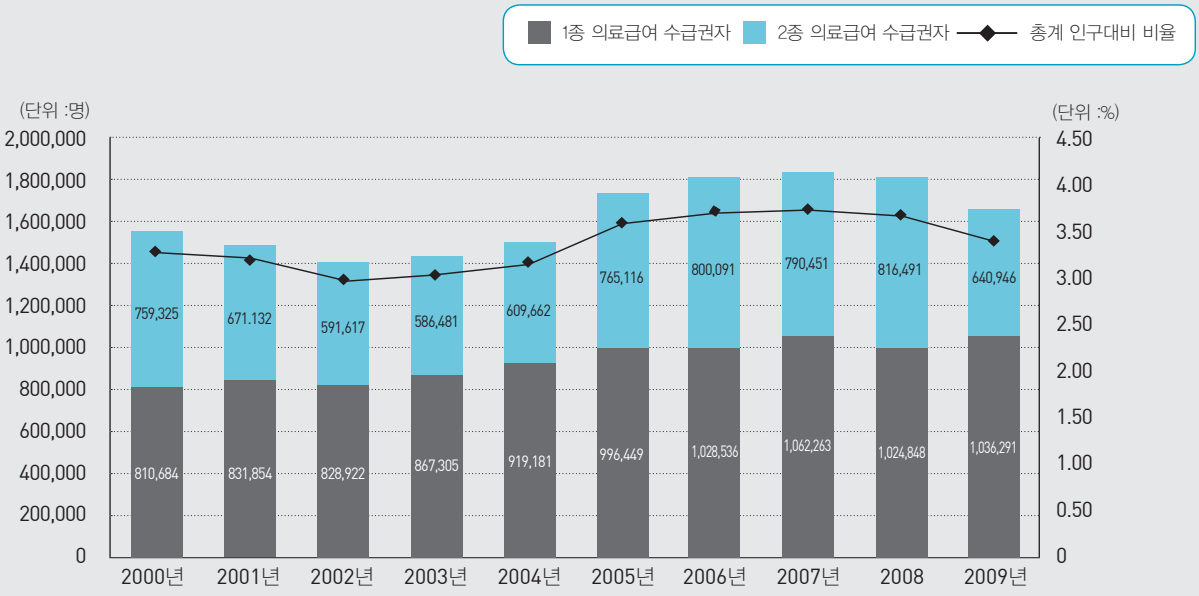
〈표 2-59〉 의료급여 수급자 추이

(단위: 백만 원, %)

구분		1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
총계 (단위 : 천 명)		1,636	1,570	1,520	1,420	1,453	1,528	1,761	1,828	1,852	1,841	1,677
인구 대비		3.49	3.34	3.21	2.98	3.04	3.18	3.66	3.79	3.82	3.79	3.44
1종	소계 (전체 수급자 대비)	**742,844 (45.42)**	**810,684 (51.64)**	**831,854 (54.69)**	**828,922 (58.35)**	**867,305 (59.66)**	**919,181 (60.12)**	**996,449 (56.57)**	**1,028,536 (56.25)**	**1,062,263 (57.34)**	**1,024,848 (55.66)**	**1,036,291 (61.79)**
	기초생활보장 수급권자	561,116	642,899	664,288	660,991	690,766	729,537	793,508	822,484	850,760	827,106	834,384
	사회복지시설 수급권자	76,862	77,211	78,158	79,068	81,715	86,374	87,668	85,118	86,655	85,929	85,814
	국가유공자	86,356	80,122	77,793	75,993	80,584	83,999	85,287	85,214	84,332	85,110	86,810
	북한 이탈 주민	1,084	1,172	1,709	2,653	2,994	4,481	5,158	6,335	7,933	9,035	10,377
	인간문화재	380	381	402	385	425	434	410	317	312	244	233
	광주민주화운동 관련자	8,455	8,292	9,040	9,108	9,221	9,342	9,322	9,281	9,249	10,520	10,358
	이재민	8,089	96	10	289	1,172	20	561	59	13	-	-
	의상자 및 의사자유족	502	511	454	435	428	525	574	732	791	811	866
	국내입양아동		-	-	-	-	-	703	1,223	2,241	3,448	4,536
	군입대자		-	-	-	-	-	-	-	1,988	2,645	2,913
	차상위 (희귀난치성)		-	-	-	-	4,469	13,258	17,773	17,989	-	-
2종	소계 (전체 수급자 대비)	**893,785 (54.58)**	**759,325 (48.36)**	**671,132 (44.12)**	**591,617 (41.65)**	**586,481 (40.34)**	**609,662 (39.88)**	**765,116 (43.43)**	**800,091 (43.75)**	**790,451 (42.66)**	**816,491 (44.34)**	**640,946 (38.21)**
	기초생활보장 수급권자		-	-	-	-	596,639	630,792	617,016	596,391	603,489	632,754
	차상위 (만성질환)		-	-	-	-	13,023	47,378	70,063	73,182	82,486	-
	차상위 (18세 미만)		-	-	-	-	-	86,946	113,012	116,866	124,185	-
	군입대자		-	-	-	-	-	-	-	4,012	6,331	8,192

자료: 보건복지부 · 국민건강보험공단, 의료급여통계연보, 각 연도.

[그림 2-16] 의료급여 적용 인구 추이



자료: 보건복지부 · 국민건강보험공단, 의료급여통계연보, 각 연도.

〈표 2-60〉 의료급여 적용 인구수 전년 대비 증감률

(단위: %)

구분	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	연평균 증가율
계	- 3.12	- 6.60	2.34	5.16	15.22	3.81	1.32	- 0.61	- 8.91	1.43
1종	2.61	- 0.35	4.63	5.98	8.41	3.22	3.28	- 3.52	1.12	4.23
2종	- 11.61	- 11.85	- 0.87	3.95	25.50	4.57	- 1.20	3.29	- 21.50	-1.62

자료: 보건복지부 · 국민건강보험공단, 의료급여통계연보, 각 연도.

2. 의료급여 급여비 규모

국민기초생활보장법 시행 이후 의료급여제도의 가장 큰 변화는 급여비가 현격하게 증가한 것이다. 급여비 규모는 적용 대상자의 수, 보장성 정도, 수가의 변화, 의료 이용 횟수(수진율), 수진 강도 등에 의해 영향을 받는다. 2000년 약 1.43조 원이던 1년 급여비가 2009년에는 약 4.65조 원을 상회하고 있다. 지난 9년간 연평균 14.24%씩 증가하였다. 2004년부터 2006년까지는 차상위계층 중 질환자 및 18세 미만 아동이 수급자가 됨으로써 급여비가 급격하게 증가하였다. 2007년에는 선택 병의원제, 1종 외래에 대한 본인일부부담제 도입 등 재정 효율화 정책이 시행되어 증가율이 둔화되었고, 2008년과 2009년은 차상위 수급자가 다시 건강보험으로 환원되어 증가율이 상대적으로 낮게 보인다. 그 외에 보장성 확대가 급여비 증가의 원인으로 추정된다. 건강보험에서 보장성이 확대되면 의료급여도 확대하는 과정을 밟아 오고 있다. 암, 심혈관계, 뇌혈관계 질환에 대한 본인 부담률이 인하되었고, 식대가 급여화되었으며, 6세 미만 아동에 대한 본인 부담률이 인하되었다. 또한, 본인 부담 상한제의 신설, 본인 부담 보상제의 기준 완화 등 보장성이 지속적으로 확대되면서 급여비가 급격하게 증가하고 있다. 즉, 지난 10년 동안 의료급여제도도 수급자에 대한 의료보장성이 지속적으로 강화되고 있는 것이다.

〈표 2-61〉 의료급여 진료비 및 급여비 변화 추이(전체)

(단위: 백만 원)

구분	계		입원		외래		약국	
	총 진료비	급여비	총 진료비	급여비	총 진료비	급여비	총 진료비	급여비
2000년	1,497,740	1,434,618	761,977	725,834	671,547	645,357	64,217	63,426
2001년	1,892,242	1,841,925	834,439	806,774	719,498	700,528	338,304	334,623
2002년	2,031,276	1,982,390	896,202	870,210	765,483	745,987	369,591	366,194
2003년	2,214,861	2,165,540	1,029,112	1,001,668	785,716	766,872	400,032	396,999
2004년	2,611,144	2,565,774	1,234,738	1,210,691	885,635	867,541	490,770	487,542
2005년	3,233,676	3,176,479	1,518,746	1,487,642	1,071,260	1,049,227	643,668	639,609
2006년	3,925,103	3,853,483	1,807,398	1,769,043	1,295,462	1,267,397	822,242	817,042
2007년	4,223,834	4,132,120	1,989,119	1,946,317	1,347,425	1,306,403	887,289	879,399
2008년	4,478,922	4,357,826	2,155,175	2,106,735	1,383,175	1,322,263	940,571	928,826
2009년	4,754,800	4,645,201	2,358,846	2,321,586	1,422,300	1,361,679	973,654	961,935

자료: 보건복지부 · 국민건강보험공단, 의료급여통계연보, 각 연도.

〈표 2–62〉 의료급여 진료비 및 급여비 변화(1종)

(단위: 백만 원)

구분	계		입원		외래		약국	
	총 진료비	급여비	총 진료비	급여비	총 진료비	급여비	총 진료비	급여비
2000년	1,048,382	1,047,882	579,436	579,195	426,211	425,954	42,734	42,734
2001년	1,462,343	1,461,614	696,699	696,238	521,811	521,571	243,833	243,804
2002년	1,619,720	1,618,014	770,316	769,307	575,821	575,206	273,584	273,501
2003년	1,805,948	1,804,816	893,980	893,361	607,734	607,278	304,233	304,176
2004년	2,155,574	2,154,651	1,081,436	1,080,960	696,741	696,346	377,397	377,345
2005년	2,621,943	2,620,887	1,304,506	1,303,894	835,856	835,472	481,579	481,520
2006년	3,117,997	3,116,894	1,522,839	1,522,242	997,439	997,001	597,718	597,650
2007년	3,351,021	3,335,098	1,667,320	1,666,683	1,036,257	1,023,829	647,443	644,584
2008년	3,525,785	3,487,101	1,789,052	1,788,761	1,050,854	1,019,257	685,877	679,082
2009년	3,895,831	3,854,393	2,044,330	2,044,038	1,105,109	1,071,261	746,392	739,093

자료: 보건복지부 · 국민건강보험공단, 의료급여통계연보, 각 연도.

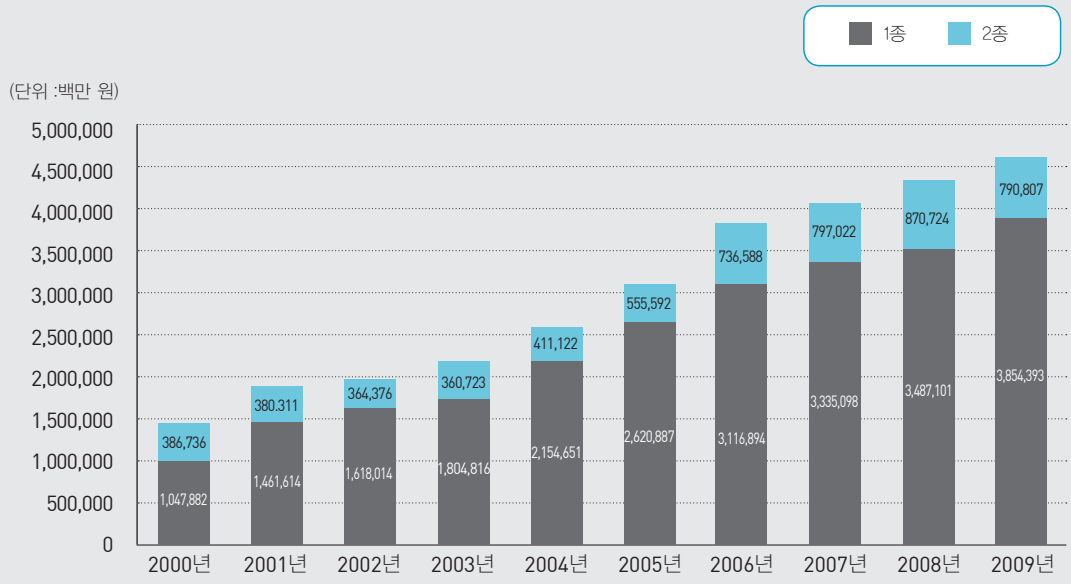
〈표 2–63〉 의료급여 진료비 및 급여비 변화(2종)

(단위: 백만 원)

구분	계		입원		외래		약국	
	총 진료비	급여비	총 진료비	급여비	총 진료비	급여비	총 진료비	급여비
2000년	449,359	386,736	182,541	146,639	245,336	219,403	21,482	20,693
2001년	429,899	380,311	137,740	110,536	197,687	178,956	94,472	90,818
2002년	411,556	364,376	125,887	110,903	189,662	170,780	96,007	92,693
2003년	408,913	360,723	135,132	108,306	177,981	159,593	95,798	92,822
2004년	455,569	411,122	153,301	129,730	188,894	171,195	113,373	110,196
2005년	611,733	555,592	214,239	183,748	235,404	213,755	162,088	158,088
2006년	807,105	736,588	284,558	246,800	298,023	270,395	224,523	219,392
2007년	872,812	797,022	321,799	279,633	311,167	282,573	239,845	234,815
2008년	953,137	870,724	366,122	317,974	332,321	303,005	254,693	249,744
2009년	858,968	790,807	314,516	277,547	317,190	290,417	227,261	222,842

자료: 보건복지부 · 국민건강보험공단, 의료급여통계연보, 각 연도.

[그림 2-17] 급여비 추이 (1종 및 2종)



자료: 보건복지부 · 국민건강보험공단, 의료급여통계연보, 각 연도.

〈표 2-64〉 의료급여 진료비 및 급여비 증가율 추이(전체)

(단위: %)

구분	계		입원		외래		약국	
	총 진료비	급여비	총 진료비	급여비	총 진료비	급여비	총 진료비	급여비
2001년	26.34	28.39	9.51	11.15	7.14	8.55	21,482	20,693
2002년	7.35	7.63	7.40	7.86	6.39	6.49	9.25	9.43
2003년	9.04	9.24	14.83	15.11	2.64	2.80	8.24	8.41
2004년	17.89	18.48	19.98	20.87	12.72	13.13	22.68	22.81
2005년	23.84	23.80	23.00	22.88	20.96	20.94	31.15	31.19
2006년	21.38	21.31	19.01	18.92	20.93	20.79	27.74	27.74
2007년	7.61	7.23	10.05	10.02	4.01	3.08	7.91	7.63
2008년	6.04	5.46	8.35	8.24	2.65	1.21	6.01	5.62
2009년	6.16	6.59	9.45	10.20	2.83	2.98	3.52	3.56
연평균	13.96	14.24	13.51	13.92	8.92	8.89	12.84	12.81

자료: 보건복지부 · 국민건강보험공단, 의료급여통계연보, 각 연도.

〈표 2-65〉 의료급여 진료비 및 급여비 변화율(1종)

(단위: %)

구분	계		입원		외래		약국	
	총 진료비	급여비	총 진료비	급여비	총 진료비	급여비	총 진료비	급여비
2001년	39.49	39.48	20.24	20.21	22.43	22.45		
2002년	10.76	10.70	10.57	10.49	10.35	10.28	12.20	12.18
2003년	11.50	11.55	16.05	16.13	5.54	5.58	11.20	11.22
2004년	19.36	19.38	20.97	21.00	14.65	14.67	24.05	24.05
2005년	21.64	21.64	20.63	20.62	19.97	19.98	27.61	27.61
2006년	18.92	18.93	16.74	16.75	19.33	19.33	24.12	24.12
2007년	7.47	7.00	9.49	9.49	3.89	2.69	8.32	7.85
2008년	5.22	4.56	7.30	7.32	1.41	-0.45	5.94	5.35
2009년	10.50	10.53	14.27	14.27	5.16	5.10	8.82	8.84
연평균	16.09	15.97	15.14	15.14	11.41	11.07	65.87	65.75

자료: 보건복지부 · 국민건강보험공단, 의료급여통계연보, 각 연도.

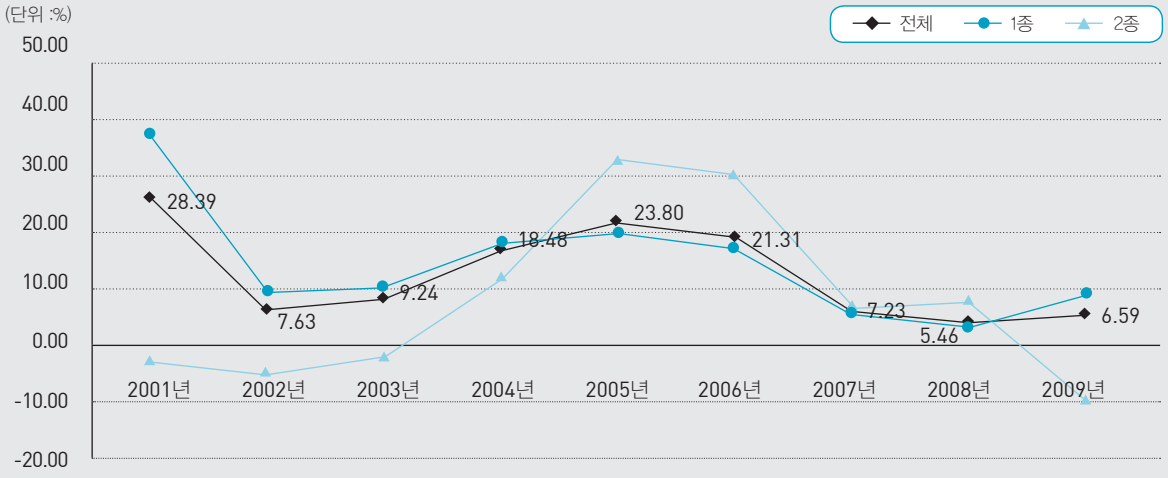
〈표 2-66〉 의료급여 진료비 및 급여비 변화(2종)

(단위: %)

구분	계		입원		외래		약국	
	총 진료비	급여비	총 진료비	급여비	총 진료비	급여비	총 진료비	급여비
2001년	- 4.33	- 1.66	- 24.54	- 24.62	- 19.42	- 18.43		
2002년	- 4.27	- 4.19	- 8.61	0.33	- 4.06	- 4.57	1.63	2.06
2003년	- 0.64	- 1.00	7.34	- 2.34	- 6.16	- 6.55	- 0.22	0.14
2004년	11.41	13.97	13.45	19.78	6.13	7.27	18.35	18.72
2005년	34.28	35.14	39.75	41.64	24.62	24.86	42.97	43.46
2006년	31.94	32.58	32.82	34.31	26.60	26.50	38.52	38.78
2007년	8.14	8.20	13.09	13.30	4.41	4.50	6.82	7.03
2008년	9.20	9.25	13.77	13.71	6.80	7.23	6.19	6.36
2009년	-9.88	-9.18	-14.10	-12.71	-4.55	-4.15	-10.77	-10.77
연평균	8.43	9.23	8.11	9.27	3.82	4.07	49.25	49.41

자료: 보건복지부 · 국민건강보험공단, 의료급여통계연보, 각 연도.

[그림 2-18] 급여비의 전년 대비 증가율 (전체, 1종, 2종)



자료: 보건복지부 · 국민건강보험공단, **의료급여통계연보**, 각 연도.

위에서는 의료급여 수급자 전체의 급여비 추이를 살펴보았다. 전체적인 급여비 변화는 수급자 수 증감에 따라 달라지게 되므로 아래에서는 1인당 관점에서 급여비 추이를 살펴보고자 한다. 1인당 급여비 절대액의 증가는 수가 인상, 보장성 확대, 노인 대상자 및 질환자 증가 등에 의해 영향을 받기도 하지만 수급자들의 의료 이용 증가를 반영하기도 한다. 2000년 기준 100만 원에 미치지 못하던 1인당 급여비가 2009년에는 거의 3배가 증가하여 276만 9천 원에 이르렀다. 1인당 급여비의 추이 또한 제도 변화에 의해 영향을 받고 있다. 2007년의 경우 1종 외래에 대한 본인 부담제 및 선택 병의원제 도입으로 증가폭이 현저히 둔화되는 것을 볼 수 있다. 2007년에 강도 높게 시행되었던 재정 효율화 정책의 영향으로 2007년 및 2008년에는 1인당 급여비 증가율이 상대적으로 낮았으나 2009년에는 다시 폭증하는 양상을 보이고 있다.

〈표 2-67〉 1인당 급여비 추이(전체)

(단위: 원)

구분	계		입원		외래		약국	
	총 진료비	급여비	총 진료비	급여비	총 진료비	급여비	총 진료비	급여비
2000년	953,969	913,764	485,333	462,312	427,734	411,053	40,902	40,399
2001년	1,244,089	1,211,007	548,617	530,429	473,047	460,575	222,424	220,004
2002년	1,429,933	1,395,520	630,889	612,591	538,868	525,143	260,177	257,785
2003년	1,523,513	1,489,587	707,885	689,007	540,462	527,500	275,166	273,080
2004년	1,707,922	1,678,246	807,629	791,900	579,285	567,450	321,008	318,896
2005년	1,835,684	1,803,215	862,158	844,501	608,130	595,623	365,396	363,091
2006년	2,146,476	2,107,310	988,391	967,416	708,435	693,087	449,650	446,806
2007년	2,279,809	2,230,307	1,073,625	1,050,522	727,271	705,130	478,913	474,655
2008년	2,432,427	2,366,662	1,170,439	1,144,133	751,179	718,099	510,808	504,430
2009년	2,834,901	2,769,556	1,406,388	1,384,173	848,002	811,858	580,511	573,524

자료: 보건복지부 · 국민건강보험공단, 의료급여통계연보, 각 연도.

〈표 2-68〉 1인당 진료비 및 급여비 변화(1종)

(단위: 원)

구분	계		입원		외래		약국	
	총 진료비	급여비	총 진료비	급여비	총 진료비	급여비	총 진료비	급여비
2000년	1,293,206	1,292,590	714,750	714,452	525,743	525,425	52,714	52,714
2001년	1,757,932	1,757,056	837,526	836,971	627,286	626,999	293,120	293,086
2002년	1,954,008	1,951,950	929,298	928,081	694,662	693,921	330,048	329,947
2003년	2,082,253	2,080,948	1,030,757	1,030,043	700,716	700,190	350,781	350,715
2004년	2,345,104	2,344,100	1,176,522	1,176,004	758,002	757,573	410,580	410,523
2005년	2,631,287	2,630,227	1,309,156	1,308,541	838,835	838,450	483,296	483,237
2006년	3,031,491	3,030,418	1,480,589	1,480,009	969,766	969,341	581,135	581,069
2007년	3,154,606	3,139,616	1,569,593	1,568,994	975,519	963,819	609,495	606,803
2008년	3,440,300	3,402,555	1,745,676	1,745,392	1,025,376	994,545	669,248	662,617
2009년	3,759,400	3,719,413	1,972,738	1,972,456	1,066,408	1,033,746	720,254	713,210

자료: 보건복지부 · 국민건강보험공단, 의료급여통계연보, 각 연도.

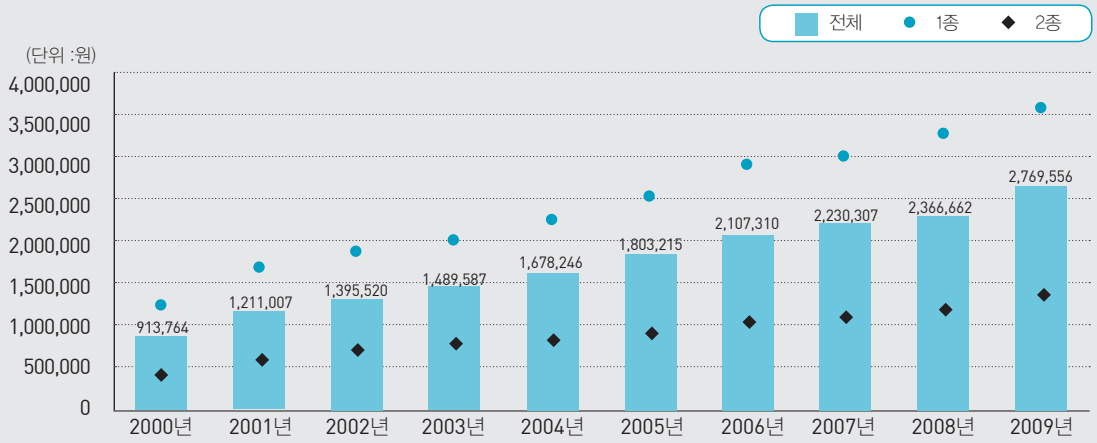
〈표 2-69〉 1인당 진료비 및 급여비 변화(2종)

(단위: 원)

구분	계		입원		외래		약국	
	총 진료비	급여비	총 진료비	급여비	총 진료비	급여비	총 진료비	급여비
2000년	591,787	509,315	240,399	193,117	323,097	288,945	28,291	27,252
2001년	640,558	566,671	205,236	164,701	294,558	266,649	140,765	135,321
2002년	695,645	615,899	212,784	187,457	320,582	288,667	162,279	156,678
2003년	697,232	615,064	230,412	184,672	303,474	272,121	163,345	158,270
2004년	747,249	674,346	251,453	212,791	309,835	280,804	185,961	180,751
2005년	799,530	726,154	280,010	240,158	307,672	279,376	211,849	206,620
2006년	1,008,767	920,631	355,658	308,466	372,487	337,956	280,622	274,209
2007년	1,104,196	1,008,314	407,108	353,765	393,658	357,484	303,429	297,065
2008년	1,167,358	1,066,423	448,410	389,440	407,012	371,107	311,937	305,876
2009년	1,340,158	1,233,813	490,706	433,029	494,879	453,108	354,572	347,677

자료: 보건복지부 · 국민건강보험공단, 의료급여통계연보, 각 연도.

[그림 2-19] 1인당 급여비 추이(전체, 1종, 2종)



자료: 보건복지부 · 국민건강보험공단, 의료급여통계연보, 각 연도.

〈표 2-70〉 1인당 급여비 변화율 추이(전체)

(단위: %)

구분	계		입원		외래		약국	
	총 진료비	급여비	총 진료비	급여비	총 진료비	급여비	총 진료비	급여비
2000년	30.41	32.53	13.04	14.73	10.59	12.05		
2001년	14.94	15.24	15.00	15.49	13.91	14.02	16.97	17.17
2002년	6.54	6.74	12.20	12.47	0.30	0.45	5.76	5.93
2004년	12.10	12.67	14.09	14.93	7.18	7.57	16.66	16.78
2005년	7.48	7.45	6.75	6.64	4.98	4.96	13.83	13.86
2006년	16.93	16.86	14.64	14.55	16.49	16.36	23.06	23.06
2007년	6.21	5.84	8.62	8.59	2.66	1.74	6.51	6.23
2008년	6.69	6.11	9.02	8.91	3.29	1.84	6.66	6.27
2009년	16.55	17.02	20.16	20.98	12.89	13.06	13.65	13.70
연평균	13.10	13.38	12.61	13.03	8.03	8.01		

자료: 보건복지부 · 국민건강보험공단, 의료급여통계연보, 각 연도.

〈표 2-71〉 1인당 진료비 및 급여비 변화율 (1종)

(단위: %)

구분	계		입원		외래		약국	
	총 진료비	급여비	총 진료비	급여비	총 진료비	급여비	총 진료비	급여비
2001년	35.94	35.93	17.18	17.15	19.31	19.33		
2002년	11.15	11.09	10.96	10.89	10.74	10.67	12.60	12.58
2003년	6.56	6.61	10.92	10.99	0.87	0.90	6.28	6.29
2004년	12.62	12.65	14.14	14.17	8.18	8.20	17.05	17.05
2005년	12.20	12.21	11.27	11.27	10.66	10.68	17.71	17.71
2006년	15.21	15.22	13.09	13.10	15.61	15.61	20.24	20.25
2007년	4.06	3.60	6.01	6.01	0.59	-0.57	4.88	4.43
2008년	9.06	8.37	11.22	11.24	5.11	3.19	9.80	9.20
2009년	9.28	9.31	13.01	13.01	4.00	3.94	7.62	7.64
연평균	12.90	12.78	11.98	11.98	8.34	7.99	61.36	61.24

자료: 보건복지부 · 국민건강보험공단, 의료급여통계연보, 각 연도.

〈표 2-73〉 1인당 진료비 및 급여비 변화율 (2종)

(단위: %)

구분	계		입원		외래		약국	
	총 진료비	급여비	총 진료비	급여비	총 진료비	급여비	총 진료비	급여비
2001년	8.24	11.26	- 14.63	- 14.71	8.83	- 7.72		
2002년	8.60	8.69	3.68	13.82	8.83	8.26	15.28	15.78
2003년	0.23	- 0.14	8.28	- 1.49	- 5.34	- 5.73	0.66	1.02
2004년	7.17	9.64	9.13	15.23	2.10	3.19	13.85	14.20
2005년	7.00	7.68	11.36	12.86	-0.70	-0.51	13.92	14.31
2006년	26.17	26.78	27.02	28.44	21.07	20.97	32.46	32.71
2007년	9.46	9.52	14.47	14.69	5.68	5.78	8.13	8.34
2008년	5.72	5.76	10.15	10.08	3.39	3.81	2.80	2.97
2009년	14.80	15.70	9.43	11.19	21.59	22.10	13.67	13.67
연평균	9.71	10.54	8.76	10.01	5.31	5.57	55.37	55.50

자료: 보건복지부 · 국민건강보험공단, 의료급여통계연보, 각 연도.

아래에서는 의료 서비스 이용량 추이에 대해 살펴보고자 한다. 수진율[73] 및 1인당 내원 일수[74]의 변화를 통해 지난 10년간 증가 정도를 파악하고자 한다. 2000년 전체 수진율은 9.97%로 이후 점점 증가하여, 2009년에는 45.14%로 나타나고 있다. 즉, 2000년에는 수급자 1인당 약 10건의 진료를 받았으나 2009년에는 약 45건으로 지난 9년 사이 약 4.5배의 의료 이용량이 증가하였다. 1인당 입 · 내원 일수 관점에서 살펴보면, 2000년에 요양기관 방문 횟수는 약 32일이었으나 2009년에는 66일에 이르고 있다. 즉, 지난 9년 동안 의료급여 수급자 1인당 의료 이용량이 약 2배 정도 증가함을 보여주고 있다. 전산의 발달로 청구 횟수가 늘어남에 따라 수진율의 증가는 과장되게 보인다. 입내원 일수의 증가는 순수하게 의료 이용량의 증가를 나타낸다. 그만큼 지난 9년간 의료접근성이 높아졌다고 볼 수도 있다.

73) 수진율 = 연간 진료 건수/연평균 의료급여 수급권자 수

74) 1인당 내원 일수 = 연간 입(내)원 일수/연평균 의료급여 수급권자 수

〈표 2-74〉 수진율 및 1인당 내원 일수

(단위: %)

구분	수진율				1인당 내원 일수			
	계	입원	외래	약국	계	입원	외래	약국
2000년	9.97	0.45	8.00		31.79	9.57	19.61	
1종	12.12	0.71	9.48		43.86	15.88	24.56	
2종	8.07	0.23	6.70		21.18	4.03	15.25	
2001년	17.07	0.51	9.15	7.41	46.63	10.48	22.48	13.67
1종	20.99	0.79	11.21	8.99	62.86	16.83	28.96	17.06
2종	12.57	0.20	6.78	5.60	27.98	3.17	15.03	9.78
2002년	19.56	0.60	10.91	8.05	52.19	11.75	25.91	14.53
1종	23.26	0.89	12.99	9.38	67.71	18.06	32.29	17.36
2종	14.65	0.22	8.15	6.29	31.59	3.38	17.44	10.77
2003년	20.26	0.72	11.49	8.08	53.29	12.89	26.17	14.22
1종	24.01	1.05	13.62	9.40	68.33	19.21	32.20	16.91
2종	14.81	0.24	8.40	6.16	31.49	3.72	17.44	10.32
2004년	21.50	0.79	12.17	8.56	56.72	14.36	27.44	14.92
1종	25.45	1.12	14.41	9.92	72.58	21.22	33.70	17.67
2종	15.59	0.27	8.80	6.52	32.92	4.07	18.05	10.81
2005년	29.28	0.83	12.65	15.79	59.37	15.17	28.36	15.84
1종	35.04	1.22	15.06	18.76	76.58	22.69	35.07	18.82
2종	21.30	0.30	9.32	11.68	35.51	4.74	19.06	11.71
2006년	30.95	0.90	13.56	16.50	61.98	15.77	29.58	16.62
1종	36.59	1.34	16.02	19.23	80.91	25.03	36.45	19.43
2종	23.71	0.33	10.39	12.98	39.18	5.30	20.83	13.05
2007년	35.58	0.98	18.77	15.83	61.25	17.07	28.35	15.83
1종	41.36	1.42	21.93	18.02	77.31	25.38	33.92	18.02
2종	27.80	0.38	14.53	12.89	39.67	5.90	20.88	12.89
2008년	42.26	1.04	25.74	15.48	61.94	18.32	28.14	15.48
1종	49.97	1.53	30.60	17.84	78.42	26.73	33.85	17.84
2종	32.30	0.42	19.47	12.42	39.62	6.46	20.74	12.42
2009년	45.14	1.11	27.71	16.32	65.68	19.19	30.17	16.32
1종	52.65	1.59	32.40	18.66	82.58	28.25	35.68	18.66
2종	33.99	0.39	20.74	12.85	40.60	5.74	22.00	12.85

자료: 국민건강보험공단, 의료급여통계, 각 연도.

〈표 2-75〉 수진율 및 1인당 내원 일수 증가율(전체 수급자)

(단위: %)

구분	수진율				1인당 내원 일수			
	계	입원	외래	약국	계	입원	외래	약국
2001년	71.21	13.33	14.38		46.68	9.51	14.64	
2002년	14.59	17.65	19.23	8.64	11.92	12.12	15.26	6.29
2003년	3.58	20.00	5.32	0.37	2.11	9.70	1.00	-2.13
2004년	6.17	9.88	5.88	5.99	6.44	11.40	4.85	4.92
2005년	36.16	5.00	4.01	84.48	4.67	5.64	3.35	6.17
2006년	5.71	7.56	7.12	4.48	4.40	3.96	4.30	4.92
2007년	14.94	8.66	38.47	- 4.05	- 1.18	8.24	- 4.16	- 4.75
2008년	18.79	6.61	37.13	- 2.21	1.13	7.32	- 0.74	- 2.21
2009년	6.81	6.73	7.65	5.43	6.04	4.75	7.21	5.43
연평균	19.77	10.66	15.47		9.13	8.07	5.08	

자료: 국민건강보험공단, 의료급여통계, 각 연도.

〈표 2-76〉 수진율 및 1인당 내원 일수 증가율(1종수급자)

(단위: %)

구분	수진율				1인당 내원 일수			
	계	입원	외래	약국	계	입원	외래	약국
2001년	73.18	11.27	18.25		43.32	5.98	17.92	
2002년	10.81	12.66	15.88	4.34	7.72	7.31	11.50	1.76
2003년	3.22	17.98	4.85	0.21	0.92	6.37	-0.28	-2.59
2004년	6.00	6.67	5.80	5.53	6.22	10.46	4.66	4.49
2005년	37.68	8.93	4.51	89.11	5.51	6.93	4.07	6.51
2006년	4.42	9.84	6.37	2.51	5.65	10.31	3.93	3.24
2007년	13.04	5.97	36.89	-6.29	-4.45	1.40	-6.94	-7.26
2008년	20.82	7.75	39.53	-1.00	1.44	5.32	-0.21	-1.00
2009년	5.36	3.92	5.88	4.60	5.30	5.69	5.41	4.60
연평균	19.39	9.44	15.33		7.96	6.64	4.45	

자료: 국민건강보험공단, 의료급여통계, 각 연도.

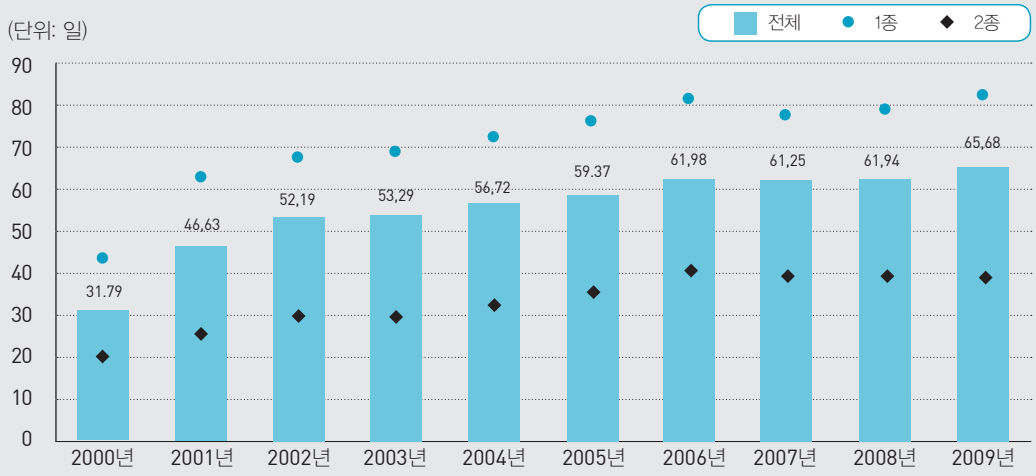
〈표 2-77〉 수진율 및 1인당 내원 일수 증가율 (2종수급자)

(단위: %)

구분	수진율				1인당 내원 일수			
	계	입원	외래	약국	계	입원	외래	약국
2001년	55.76	-13.04	1.19		32.11	-21.34	-1.44	
2002년	16.55	10.00	20.21	12.32	12.90	6.62	16.03	10.12
2003년	1.09	9.09	3.07	-2.07	-0.32	10.06	0.00	-4.18
2004년	5.27	12.50	4.76	5.84	4.54	9.41	3.50	4.75
2005년	36.63	11.11	5.91	79.14	7.87	16.46	5.60	8.33
2006년	11.31	10.00	11.48	11.13	10.34	11.81	9.29	11.44
2007년	17.25	15.15	39.85	-0.69	1.25	11.32	0.24	-1.23
2008년	16.19	10.53	34.00	-3.65	-0.13	9.49	-0.67	-3.65
2009년	5.23	-7.14	6.52	3.46	2.47	-11.15	6.08	3.46
연평균	18.36	6.47	14.11	55.19	7.89	4.74	4.29	49.31

자료: 국민건강보험공단, 의료급여통계, 각 연도.

[그림 2-20] 1인당 내원 일수 추이 (전체, 1종, 2종)



자료: 국민건강보험공단, 의료급여통계, 각 연도.

3. 의료급여 제도의 성과

지난 10년 동안 수급자에 대한 서비스 개선, 보장성 확대 등 여러 가지 제도가 개편되었다. 2001년 중앙의료급여위원회가 신설되어 제도 개선을 위한 논의의 장이 만들어졌다. 요양비가 신설되고 건강검진 규정이 도입되었다. 2002년 5월에는 보건복지부에 의료급여업무를 전담할 의료급여과가 신설되었고, 동시에 심사평가원에 의료급여실을 신설하여 업무 개선을 위한 인프라가 구축되었다. 특히, 주목할 만한 변화는 의료급여 사례 관리사의 신설이다. 수급자 중 독거노인이나 거동이 불편한 계층은 의료 욕구는 있지만 의료 서비스를 받기 어려웠다. 의료급여 사례 관리사는 이들에게 밀착하여 불편사항을 해결하고 의료 서비스를 받을 수 있도록 의료 도우미 역할을 하고 있다. 시범사업으로 도입된 이래 성과가 인정되어 매년 의료급여 사례 관리사가 확대되고 있다. 2004년에는 본인 부담금보상금제도의 매 30일 상한 기준을 30만 원에서 20만 원으로 인하하였고, 2종 법정 본인 부담률을 20%에서 15%로 인하하였다. 2007년에는 2종 입원의 경우 본인 부담률을 15%에서 10%로 인하하였다. 180일 기준 60만 원을 초과하는 법정급여비에 대해서 본인 부담을 면제하는 본인 부담금 상한제의 도입은 중질환을 앓고 있는 가계를 재정 파탄으로부터 구하게 되었다. 그 외에도 암, 심혈관계, 뇌혈관계 질환에 대한 본인 부담은 5%로 인하되었고 식대 또한 급여화되었다. 이처럼 수급자의 의료보장을 위하여 충분하지는 않지만 점진적으로 급여 범위가 확대되거나 열악한 계층이 수급자로 포함되기 시작하였다.

〈표 2-78〉 최근 10년간 의료급여제도 변화 내용

(단위: %)

연도	내 용
2000년	- 의료보호 기간 330일 → 365일로 확대
2001년	- 중앙의료급여위원회 신설 - 의료급여 수급 기간 폐지 - 요양비 신설 - 건강검진 규정 신설 - 진료비 지급업무를 지방자치단체에서 건강보험공단으로 위탁하고 의료급여증 발급업무를 건강보험공단에서 지방자치단체로 이관
2002년	- 보건복지부에 의료급여과 및 심사평가원에 의료급여실 신설 - 혈액투석수가 정액제로 전환(방문 일당 13만 6천 원)
2003년	- 본인 부담보상금제 도입(매 30일마다 30만 원 초과 금액의 50%) - 의료급여 관리요원 시범 사업 실시

연도	내 용
2004년	– 본인 부담보상금 기준 완화(매 30일 30만 원에서 20만 원으로 인하) – 2종 본인 부담률 인하(20%에서 15%로 인하) – 만성질환 및 희귀난치성 질환자에 대한 차상위 의료급여 실시 – 의료급여 본인 부담 상한제 실시(180일 기준 120만 원 이상에 대하여 국가 예산으로 부담)
2005년	– 차상위계층 12세 미만 아동에 대해서 2종 의료급여 실시 – 국내에 입양된 18세 미만 아동에 대해서 1종 의료급여 실시 – 희귀난치성 질환의 종류 확대(74종에서 98종으로 확대)
2006년	– 희귀난치성 질환의 종류 확대(98종에서 107종으로 확대) – 차상위계층 의료급여지원대상을 12세 미만 → 18세 미만으로 확대 – 사회복지법인 개설 의료급여기관 외래수가를 행위별수가로 전환 – 의료급여 식대추가급여 실시 – 의료급여제도 혁신 종합 대책 수립 – 보장구 처방전 발급 대상을 장애등급 판정의사로 제한, 보장구 지급 전 보장기관의 승인을 받도록 함 – 보장구 제작, 판매업자의 대행신청 금지 – 부양의무자를 '일촌의 직계혈족 및 그 배우자'로 축소
2007년	– 1종 수급권자의 외래 진료 시 본인 부담제 및 선택 병의원제도 도입 – 1종 외래에 대한 본인 부담 보상제 실시(30일 기준 2만 원 초과분에 대해 50% 보상) – 2종에 대한 본인 부담 상한제 조정(6개월 기준 120만 원에서 60만 원으로 하향 조정) – 1종에 대한 본인 부담 상한제 신설(6개월 기준 5만 원 초과분에 대해 100% 보상) – 2종 입원의 본인 부담률을 15%에서 10%로 인하
2008년	– 입양아동 본인에 한해 의료급여 실시 – 차상위의료특례 1종 희귀질환자 → 건강보험공단으로 이관
2009년	– 출산 전 진료비 지원 – 가정산소치료 요양비 지급 – 차상위의료특례 2종 만성질환자 → 건강보험공단으로 이관 (4. 1)

효율성 증진을 위한 제도 개선이 이루어졌다. 2004년부터 2006년까지 3년 동안 연평균 급여비 증가율이 20%를 상회하여 제도의 지속가능성이 위협받게 되었다. 차상위계층 중 의료위험이 현저한 만성질환자, 희귀질환자 등이 수급자로 편성되어 급여비가 증가할 수밖에 없는 상황이었으나 그럼에도 불구하고 증가폭이 제도 운영의 틀을 되돌아보게 하였다. 특히, 법정급여 범위 내에서 본인 부담이 없는 1종의 경우 필요 이상의 진료를 이용할 개연성이 내재되어 있었다. 이를 억제하고자 1종 외래에도 방문당 1,500원의 본인 부담제가 도입되었다. 다만 최저생계비 이하의 계층임을 감안하여 사전에 건강생활 유지비[75]로 한 달에 6천 원을 선지급하였다. 즉, 수급자에게도 비용의식을 고취하여 필요 이상의 이용을 스스로 자제하도록 함으로써 제도 운영의 효율성을 제고하였다. 또한, 일상적 의료 욕구가 있는 계층에게는 담당 의사를 지정하여 지속적

75) 1종 수급권자의 외래 진료 시 본인 부담제 도입에 따라 의료비 충당을 위하여 사전에 비용을 지원하는 제도임. 건강생활 유지비는 인센티브가 나타날 수 있는 수준으로 1인당 월 6천 원을 지원하며 수급권자가 스스로 건강 관리를 할 수 있도록 유도함. 단, 지원 대상은 1종 수급권자 전체이며, 본인 부담 면제자는 제외

관리를 받을 수 있도록 선택 병의원제도[76]도 도입되었다. 2007년부터 실시된 선택 병의원제도의 총 적용자 수는 2007년 63,186명, 2008년 50,534명, 2009년 57,704명으로 전체 수급자의 약 3% 내외를 차지하였다. 2008년도에는 1종과 2종에서 적용자 수 및 비중이 모두 감소하였는데, 특히 당연 적용자의 감소가 두드러지고 있다. 2009년도에는 다시 2007년도와 비슷한 수준으로 적용자 비율이 증가하였다. 1종의 경우는 당연 적용자보다 자발적 참여자의 비중이 약간 높았으나, 2종의 경우에는 당연 적용자 비중이 약 70~80% 내외로 더 높았다. 수급자의 입장에서는 의료 이용에 다소간 불편이 따를 수 있으나, 국민의 세금으로 운영되는 제도임을 감안하면 재정의 효율성 측면에서 진일보한 제도 개선이라 할 수 있다. 그 외에도 새로운 제도의 원활한 운영을 돕고 중복투약 방지 등 수급자의 건강지킴이 역할을 충실히 하기 위해 전국 단일망의 자격관리시스템도 구축되었다.

〈표 2-78〉 선택병의원대상자 규모

(단위: 명, %)

구분	계	1종			2종		
		계	당연 적용자	자발적 참여자	계	당연 적용자	자발적 참여자
2007년	63,186 (3.41%)	55,724 (5.25%)	25,667 (46.06%)	30,057 (53.94%)	7,462 (0.94%)	6,072 (81.37%)	1,390 (18.63%)
2008년	50,534 (2.74%)	43,175 (4.21%)	15,985 (37.02%)	27,190 (62.98%)	7,359 (0.90%)	5,340 (72.56%)	2,019 (27.44%)
2009년	57,704 (3.44%)	52,625 (5.08%)	24,440 (46.44%)	28,185 (53.56%)	5,079 (0.79%)	3,862 (76.04%)	1,217 (23.96%)

76) 1종수급자가 하나의 질환으로 여러 의료급여기관을 이용하거나 중복 투약하는 것을 방지하여 급여비용지출을 효율화하고 수급자의 건강상 위해 발생 가능성을 줄이고자 도입됨. 수급자 본인이 선택한 의료급여기관을 이용할 것을 조건으로, 시장 · 군수 · 구청장이 다음 연도 말까지 365일(또는, 고시질환자의 경우 395일)의 제한된 급여 일수를 연장승인하는 제도임. 선택 병의원제도 대상자는 희귀난치성질환(107개) 을 가진 자로서, 그 하나의 질환으로 급여 일수 455일(상한일수 365일 + 1차 연장 승인90일)을 초과하여 의료급여를 받고자 하는 자, 11개 고시질환 중 그 하나의 질환으로 급여 일수 485일(고시질환자 상한일수 395일 + 1차 연장 승인 90일)을 초과하여 의료급여를 받고자 하는 자, 희귀난치성질환 또는 11개 고시질환 이외의 질환(기타 질환)으로 급여 일수 545일(상한일수365일 + 1, 2차 연장 승인 180일)을 초과하여 의료급여를 받고자 하는 자, 자발적 참여자 등으로 구성. 조건부 연장승인을 받은 수급권자는 선택의료급여기관만을 이용해야하며, 선택의료급여기관 이외의 의료급여기관을 이용하는 경우 의료비 전액을 본인이 부담해야 함.

제5장 국민기초생활보장제도 관련 소득 보장제도의 변화

제1절 근로장려세제제도

1. 배경 및 변화

근로장려세제는 빈곤층이 빈곤의 함정(Poverty trap)에 빠져 일을 하지 않는 것을 방지하고, 저소득층의 세금 부담을 경감시키고자 하는 목적으로 2008년에 새롭게 도입된 제도이다. 일반적으로 우리나라의 사회안전망은 일반 국민을 대상으로 한 4대 사회보험과 절대빈곤층 보호를 위한 국민기초생활보장 제도로 구성되어 있다. 일반 국민에 대해서는 4대 사회보험으로 노령, 질병 등 사회적 위험에 대하여 1차적으로 보호해 주며, 사회적 취약계층인 절대빈곤층에 대해서는 국민기초생활보장 제도가 최저생계를 보장하고 있어 상당 수준의 보호체계를 갖추고 있다. 그러나 여전히 일을 해도 빈곤에서 벗어나지 못하는 근로빈곤층에 대한 사회적 보호가 취약한 실정이다. 이러한 차상위계층의 열악한 경제활동 지원과 기초수급자와의 형평성 구축 등의 이유 외에도 근로소득공제에 비해 근로장려세제의 편익 대비 효율성의 우수성, OECD 주요국 대비 복지수준 확대 등을 이유로 EITC[77]제도의 도입이 필요하게 되었다. 근로장려세제의 도입과 입법 과정을 살펴보면 다음과 같다.

근로장려세제는 2000년 10월 국민기초생활보장제도 시행 때부터 지속적으로 논의가

77) EITC는 'Earned Income Tax Credit'의 약자로서, 근로와 연계한 복지제도이다. 이 제도는 1975년 미국에서 도입된 이래 현재 30여 년간 운영 중에 있고, 미국에서는 저소득가구에 대해 가장 중요한 빈곤 정책으로 자리매김하고 있으며, 영국, 프랑스 등 다른 선진국에서도 각 나라 실정에 맞는 EITC제도를 도입하여 근로빈곤층의 근로유인 및 경제적 자립을 지원하고 있다.

되어왔으며, 2003년 2월 참여정부의 대통령직인수위원회 보고서에 '근로빈곤 계층에게 장려금을 지급하는 EITC 시범 사업 실시'라는 내용이 포함되면서 복지분야의 정책과제로 선정되었다. 그 후, 2004년 11월 개최된 제56회 국정과제회의에서, 참여복지의 기본 방향인 '일을 통한 빈곤탈출 지원정책'에 따라 '기초적 · 필수적 복지서비스 확충', '적극적 노동시장정책', 'EITC 도입 검토'와 같이 세 가지 사회안전망 강화 방향이 제시되었다. 이에 대통령자문 빈부격차 · 차별시정위원회에 설치된 'EITC 연구기획단'에서는 2005년 1월부터 8월까지 재정경제부, 보건복지부, 기획예산처, 국세청과 함께 EITC도입타당성 및 집행가능성을 집중적으로 검토하였다. 그 결과를 바탕으로 2005년 8월 개최된 제64회 국정과제회의에서는 소득 파악 여건을 기반으로 EITC 도입 시 집행가능성 및 세 가지 도입 방안별 기대효과와 함께 기초보장수급자의 적용여부 및 사업소득에 대한 고려 방안 등을 주요 쟁점 사항으로 논의하였다. 이를 바탕으로 2007년부터 EITC를 도입하여 2008년에 최초로 급여를 지급하는 방안이 확정되었다. 하지만, 정부에서 확정 발표했던 근로장려세제 도입방안은 제도 시행을 위한 준비 기간의 부족[78]으로 당초 예정(2007년 1월 시행되어 2008년 9월 최초로 급여가 지급될 예정)보다 1년 늦춰진 2008년 1월부터 시행되어 2009년 최초 급여가 지급되는 것으로 최종 확정되었다.

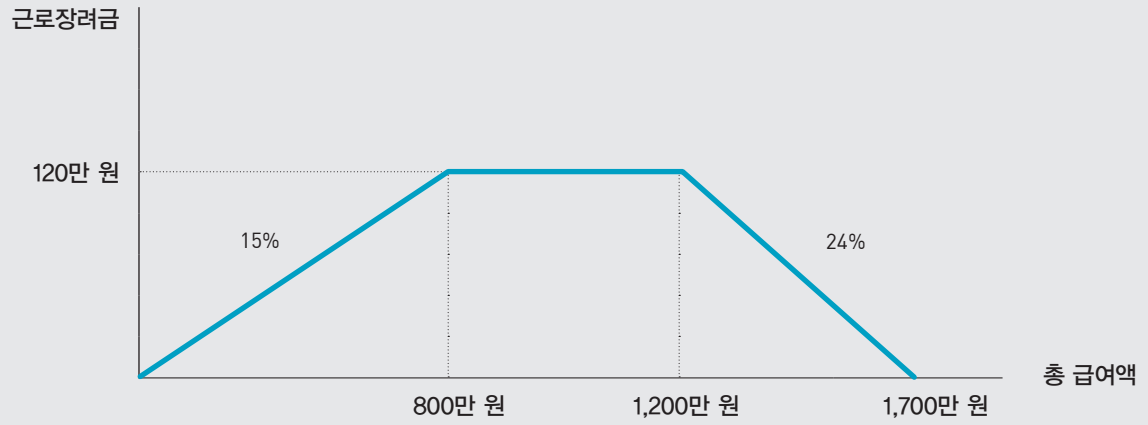
근로장려세제는 조세체계와 복지제도가 연계된 형태로서, 근로빈곤층에 대해 소득을 지원함과 동시에 근로유인을 제공할 수 있는 새로운 형태의 소득 보장제도이다. 이 제도의 주요 특징은 근로소득 수준에 따른 산출세액에 따라 급여가 지급된다는 점이다. 즉, 면세점 이하의 근로자가구는 근로장려세제 급여액 전체를 지급받게 되는데, 이는 기존의 근로자 감세정책이 전혀 급여를 제공하지 못했던 것과는 대조된다. 근로장려세제 급여는 근로소득 수준에 따라 점증구간, 평탄구간, 점감구간으로 구분된다. 점증구간은 근로소득이 증가함에 따라 급여액이 정률로 증가하는 구간이고, 평탄구간은 근로소득에 상관없이 최대급여액이 일정하게 유지되는 구간이며, 점감구간은 근로소득이 증가함에 따라 급여액이 정률로 감소하여 급여액이 '0'원으로 되는 구간이다. 이에 대한 내용을 보면 다음의 [그림 2-21]과 같다.[79]

78) 운영주체인 국세청의 일용근로자에 대한 소득 파악률 제고 및 개인별 소득과 재산 자료의 가구 단위 구축 등을 위한 시간적 여유가 충분하지 못했다.

79) 급여체계 및 산정 방식은 다음과 같다.

2008년(도입당시)		2010년(현재)	
연간근로소득	근로장려금	연간근로소득	근로장려금
• 0~800만 원 미만	근로소득 × 10%	• 0~800만 원 미만	총급여액× 15%
• 800만 원 이상~1,200만 원 미만	80만 원 정책 지급	• 800만 원 이상~1,200만 원 미만	120만 원 정액 지급
• 1,200만 원 이상~1,700만 원 미만	(1,700-근로소득) × 16%	• 1,200만 원 이상~1,700만 원 미만	(1,700만 원-근로소득)× 24%

[그림 2-21] 우리나라 근로장려세제의 모형



자료: 국세청, 근로장려세제 홈페이지, 2010.

근로장려세제의 대상자 선정 기준은 '부양아동, 소득, 주택, 그리고 재산'에 의해 결정된다. 부양아동 기준은 18세 미만 자녀[80]를 1인 이상 부양하는 가구이며, 소득은 전년도 부부합산 총소득이 1,700만 원 미만인 근로자가구이다. 주택기준은 세대원 전원이 전년도 6월 1일 현재 무주택이거나 기준 시가 5천만 원 이하의 소규모주택을 한 채 소유한 가구이다. 그리고 재산 기준은 세대원 전원이 전년도 6월 1일 현재 소유하고 있는 재산 합계액이 1억 원 미만인 가구이다.[81]

근로장려금의 신청 및 지급현황을 보면, 2009년에는 총 72만 4천 가구에서 5,582억 원의 근로장려금을 신청하였고, 신청가구에 대한 심사를 통해 전체 신청가구의 81.5%인 59만 1천 가구에 총 4,537억 원의 근로장려금이 지급(평균 77만 원)되었으며, 2010년에는 총 675천 가구의 수급요건을 심사하여 신청가구의 82.4%인 556천 가구에 4,284억 원이 지급(평균 77만 원)되었다. 2009년과 2010년의 근로장려금 신청 및 수급가구 변화를 보면 다음의 표와 같다.

80) 중증장애가 있는 경우에는 선정 제한을 받지 않는다.

81) 근로장려세제의 도입 당시 선정 기준 및 급여체계는 다음과 같다.

부양아동	18세 미만 자녀를 2인 이상 부양하는 가구
소득	부부합산 총 소득이 1,700만 원 미만인 근로자가구
재산	무주택가구, 일반 재산 합계액이 1억 원 미만인 가구
기초보장수급자	국민기초생활보장법 제7조의 급여를 3개월 이상 수급한 경우 신청 제외
대상규모	26만 가구

〈표 2-79〉 근로장려금 신청 및 수급가구의 변화

(단위: 가구, 억 원)

구분	2009년	2010년	비 고
신청가구	72만 4천 가구 (5,582억 원)	67만 5천 가구 (5,209억 원)	△ 4만 9천 가구 (△ 373억 원)
지급가구	59만 1천 가구 (4,537억 원)	55만 6천 가구 (4,284억 원)	△ 3만 5천 가구 (△ 253억 원)

한편, 근로장려세제 도입 및 시행 준비 과정에서 세법 개정을 통하여 주요 정책대상인 일용근로자에 대한 소득 파악 방안을 마련하여 일용근로자에 대한 지급조서 제출의무를 부과하는 등 근로자에 대한 소득 파악 수준이 점차적으로 개선되었다. 이러한 소득 파악 인프라 구축은 사회복지통합관리망을 구축할 때 연계 또는 활용됨으로써 복지정책 집행의 효율성과 정확성을 제고하는데 긍정적인 영향을 미쳤다.

제2절 기초노령연금제도

기초노령연금제도는 공적 노후소득 보장 사각지대 해소와 노인빈곤 문제 해결을 위해 기존의 경로연금제도를 확대 개편한 제도로서, 2007년 4월에 도입되어 2008년 1월부터 시행되었다. 노인 중 국민연금 등 연금을 수급하고 있는 노인의 비율은 20%대에 불과하며, 경로연금을 수급하고 있는 노인이 10~15%의 수준(정경희 외, 2009)으로 노후소득 보장에서 공적제도의 역할이 미흡한 상황이었다. 따라서, 기초노령연금제도의 도입에 의한 노인의 노후 소득 보장 사각지대 해소와 빈곤해소, 그에 따른 생활 제 측면에서의 변화가 필요했다. 이 제도의 도입과정을 살펴보면 다음과 같다.

65세 이상의 생활보호 대상노인에게 지급해 오던 노령수당은 1998년에 경로연금으로 바뀌었다. 경로연금은 2007년에 80세 이상 기초생활보장수급 노인에게 월 5만 원, 65세에서 79세의 노인에게는 월 4만 5천 원, 일반 저소득노인에게 월 3만 5천 원이 지급되었다. 또한, 경로연금수급자 중 기초생활보장수급자 비율은 2005년에 57.4%로 전체 노인 중 14.4%를 차지했다. 그러나 월 3~5만 원 수준의 경로연금에만 의존하여 생활하기에는 급여 수준이 낮은 편이었다. 이러한 저소득 노인층의 기초생활을 보장하기 위해 국민연금의 사각지대에 놓여 있는 노인들에 대한 소득 보장정책의 필요성이 대두됨에 따라 경로연금의 대체제도인 기초노령연금제도를 도입하게 되었다.

기초노령연금의 연금액은 국민연금가입자 월평균소득액(A값)의 5% 기준으로 책정되며, 2028년까지 10%로 단계적 인상이 예정되어 있다. 2008년 연금액은 노인단독가구

는 84,000원, 노인부부가구는 134,000원이다.[82] 단, 수급자 중에서도 소득이 높거나 재산이 많은 일부 계층은 감액된 연금을 받는다.[83] 한편, 재산의 소득 환산 시, 재산의 종류에 무관하게 연 5%의 동일한 소득 환산율을 적용하며, 금융재산에서 발생하는 이자소득은 소득으로 산정[84]한다.

이 제도의 수급대상자는 소득인정액[85]이 대통령령에 따른 기준 이하의 노인(전체 노인 60%)이다.[86] 기초노령연금의 수급대상자는 3단계를 거쳐 확대되어 왔다. 1단계로 2008년 상반기(2008. 1~2008. 6)에는 70세 이상 노인(1937. 12. 31 이전 출생자)의 60%를 수급대상자로 선정하였고, 2단계인 2008년 하반기(2008. 7~2008. 12)부터는 65세 이상 노인의 60%로 수급대상자를 확대하였다. 3단계로 2009년 1월부터는 기초노령연금의 지급 대상을 65세 이상 노인의 70%로 확대하였다.

제3절 장애인연금제도

장애인연금은 중증의 장애로 일을 하기 어려워 생활이 곤란한 장애인의 생활 안정 지원, 복지 증진 및 사회 통합을 위한 제도로서, 2010년 4월에 '장애인연금법'이 제정된 후 2010년 7월부터 실행되었다. 2001년 12월 고(故) 최옥란 씨의 죽음으로부터 본격화된 장애연금의 도입은 현 정부의 대선공약[87] 및 100대 국정과제[88]중의 하나였다.

장애인연금제도의 도입 및 입법 과정을 살펴보면 다음과 같다.

2007년 기초노령연금법 제정 당시 그 지급 대상에 중증 장애인을 포함하자는 요구가 있었으나 반영되지 않고, 국회 부대의견[89]으로 조속한 도입 촉구에만 그쳤다.

그 후 2009년 4월 104개에 달하는 장애인단체에서는 민주당 박은수 의원을 통해 '장애인연금법'을 발의[90]하였으며, 2009년 7월 보건복지부에서는 '중증장애인 기초장애

82) 2009년의 경우 노인단독수급자는 매월 88,000원, 노인부부가구는 140,800원이다. 2010년의 경우 노인단독수급자는 매월 91,000원, 노인부부가구는 145,600원이다(2010년 기초노령연금 사업 안내, 2010).

83) 노인 본인만 수급하는 경우는 소득인정액과 연금액을 합산한 금액이 선정 기준액을 초과할 때, 기초노령연금액은 선정 기준액과 소득인정액의 차액에 따라 20,000원 단위로 절상하여 지급된다. 본인과 배우자 모두 수급하는 경우는 선정 기준액과 소득인정액의 차액에 따라 40,000원을 단위로 절상하여 지급된다.

84) 이자소득이 확인되지 않는 금융재산의 경우에는 이자소득 상당분 3%와 재산의 소득 환산율 5%를 적용하여 합계 연 8%의 소득 환산율을 적용한다.

85) 소득인정액 산정 방식: 소득인정액 = 월 소득평가액 + 재산의 소득 환산액 − 재산의 월 소득 환산액 = [(일반 재산−기본 재산액)+(금융재산−2000만 원)−부채] *재산의 소득 환산율 /12개월(기초노령연금 사업 안내, 2010).

86) 2010년의 경우, 노인단독가구는 월 소득인정액이 70만 원 이하, 노인부부가구는 월 소득인정액이 112만 원 이하이다.

87) 최저생계비 150% 이하의 중증장애인에게 기본급여와 생활급여를 지급한다.

88) 18세 이상의 중증장애인에게 기초장애연금을 지급한다.

89) 중증장애인의 사회보장강화를 위해 조속한 시일 내에 별도의 법률안을 마련한다.

90) 그 내용은 전체장애인 70%를 대상으로, 중증장애인의 경우 최소 25만 원 이상을 지급하고, 장애로 발생하는 추가비용을 보전하는 장애수당을 그대로 유지한다.

연금'을 입법 예고하였다. 이에 2009년 10월 기획재정부를 거쳐 발표된 정부안은 중증장애인을 대상으로 장애수당을 포함하여 최대 월 15만 원을 지급하는 것으로 확정되었다. 이에 따라, 2010년 4월 '장애연금법'이 제정되어 7월 1일자로 시행되었다.

이 제도의 급여는 기초급여[91]와 부가급여[92]로 나누되, 합산하여 지급하며, 합산 시 기초생활수급자는 월 15만 원, 차상위 월 14만 원, 신규 월 9만 원이다.

대상자는 18세 이상의 중증장애인(1급, 2급, 3급 중복) 중 자산 조사를 거쳐 선정된 전체 중증장애인 가운데 소득 하위 60% 가량이 해당[93]되며, 대상자 선정 기준액(소득인정액[94]의 상한선)은 단독가구 월 50만 원, 부부가구 월 80만 원이다. '지원 대상자 선정의 적정성'을 위해 기존의 장애등급을 재심사하여 장애등급을 결정하였으며, 현행 장애수당을 받고 있는 저소득층 중증장애인(기초수급자, 차상위)에 대해서는 별도의 신청이나 장애등급 재심사 없이 2010년 7월부터 장애인연금을 지급하여 생활의 기득권을 보호하고 있다. 또한, 매월 중증장애인에게 추가로 드는 생활비용(월 평균 21만 원)을 고려함으로써, 장애인연금액(기초급여와 부가급여 포함)은 국민기초생활보장제도의 소득평가액 산정 시 제외되고 있다.

제4절 기타 국민기초생활보장 연계제도

1. 긴급복지제도

긴급복지제도의 목적은 생계곤란 등의 위기상황에 처하여 도움이 필요한 사람들에게 신속한 지원이 이루어짐으로써 이들이 위기상황에서 벗어나게 하는 것이다. 이 제도는 별도의 법률(한시법)[95]로써 저소득층이 처한 급박한 긴급 상황을 해결하기 위해 만들어졌다. 2004년 12월 대구에서 4세의 한 어린이가 영양결핍 상태로 장롱에서 숨진 채 발견된 사건('불로동 사건')은 갑작스런 위기에 처한 일시적 빈곤 계층이 각종 사회보장제도의 사각지대에 노출되어 위험한 상황임에도 불구하고 도움을 받지 못한 대표적인 사

91) 근로능력 상실 또는 결핍에 따른 소득을 보전하기 위한 목적으로 국민연금 가입자의 최근 3년간 월 평균 소득(A값)의 5%이다.
92) 장애에 따른 추가비용을 보전하기 위한 목적으로 기초생활수급자에게 월 6만 원, 차상위계층에게 월 5만 원을 추가 지급한다.
93) 장애인연금 산정 당시 예상 수급자는 32만 명이었으나, 2010년 10월 현재 장애인연금 수급대상자는 23만 5천 명이다.
94) 기초노령연금과 유사하게 각종 소득금액에 재산 가액을 연리 5%로 환산한 월액을 합산한 금액
95) 5년 기한의 한시법(2006. 3~2011. 3)이었던 긴급복지지원법은 2009년 5월 28일부터 영속법으로 개정, 시행되었다.

례로서, 기존의 사회안전망이 보완, 수정될 필요가 있음을 보여 주는 계기가 되었다. 이에 기존의 사회보험, 국민기초생활보장제도, 사회서비스로 해결하지 못하는 사각지대를 보호하기 위해 2월 대통령 자문 빈부격차 · 차별시정위원회를 중심으로 '사회복지전달체계개선대책'이 발표되고, 이와 동시에 보건복지부내에 '긴급지원제도개선 T/F'를 구성하고 공청회 및 사회복지 전담공무원 워크숍을 통해 각계의 의견을 수렴하여 정부안을 마련하였다. 구체적인 긴급복지지원법의 도입 및 입법 과정을 살펴보면 다음과 같다.

2005년 6월 9일 정부안으로 발의된 '위기에 처한 자에 대한 긴급복지지원법'은 동년 6월 17일 제254회 임시국회 제4차 보건복지위원회에 상정되어 제안 설명과 검토 보고를 거친 후 동년 10월 17일 제256회 정기국회 제3차 법안심사 소위원회에 회부되었고, 일부내용을 수정하여 동년 2005년 10월 20일 제256회 정기국회 제6차 보건복지위원회 소위원회에 심사보고 후 수정, 의결되었다. 정부에서는 2005년 12월 23일 법률 제739호로 긴급복지지원법을 공포하였으며, 2006년 3월 24일부터 시행되고 있다.

긴급복지지원의 급여는 금전 또는 현물로 지급된다. 그 급여의 내용은 생계지원, 의료지원, 주거지원, 사회복지시설 이용지원, 교육지원, 그 밖의 지원[96] 등이다. 이 가운데 생계지원과 주거지원은 최저생계비를 한도로 지원되며, 각 급여의 수준은 다음의 표와 같다.

〈표 2-80〉 긴급복지지원 급여 수준

(단위: 월, 원)

구분		1인	2인	3인	4인	5인	6인
생계지원[97]		345,400	588,200	760,900	933,700	1,106,400	1,279,100
의료지원		300만 원 범위 이내					
주거지원[98]	대도시	304,000		506,000		667,000	
	중소 도시	200,000		333,000		439,000	
	농어촌	115,000		192,000		252,000	
사회복지시설이용지원[99]		422,180	718,846	929,936	1,141,026	1,352,116	1,563,206
교육지원		초등학생: 175,000 중 학 생: 278,000 고등학생: 340,000원 및 수업료(해당 학교장이 고지한 금액), 입학금(21,000원)					

주: 2009년 12월 31일 기준임.
자료: 보건복지부 법령 자료

96) 기타 지원의 종류는 동절기 연료비 지원, 해산비 지원, 장제비 지원, 전기요금 지원 등이다.
97) 가구 구성원이 7인 이상인 경우, 1인 증가 시마다 172,700원씩 추가 지급한다.
98) 가구 구성원이 7인 이상인 경우, 1인 증가 시마다 대도시 80,500원, 중소 도시 53,000원, 농어촌 30,000원씩 추가 지급한다
99) 입소자가 7인 이상인 경우, 1인 증가 시마다 211,090원씩 추가 지급한다.

긴급복지지원법은 입법 목적을 수행하기 위해 내용상 일시성, 신속성, 보충성, 현장확인, 선별성, 한시성을 기본 원칙으로 설정하고 있으며, 대상자 선정은 다음과 같다.

긴급지원대상자는 법에서 규정하고 있는 사유의 위기상황에 직면해 있어야 한다. 법 제2조에서는 본인 또는 본인과 생계 및 주거를 같이하고 있는 가구 구성원의 주소득자가 사망, 가출, 행방불명, 구금시설에 수용되는 등의 사유로 소득을 상실하고 가구 구성원에게 다른 소득원이 없는 경우, 중한 질병 또는 부상을 당한 경우, 가구 구성원으로부터 방임, 유기되거나 학대 등을 당한 경우, 가정폭력을 당하여 가구 구성원과 함께 원만한 가정생활을 영위하는 것이 곤란한 경우, 가구 구성원으로부터 성폭력을 당한 경우, 화재 등으로 거주하는 주택 또는 건물에서 생활하기 곤란하게 된 경우, 그 밖에 보건복지부 장관이 정하여 고시하는 사유가 발생하여 생계 유지 등이 어렵게 된 경우 등을 위기상황에 있다고 보고 지원 대상자로 간주하게 된다. 이러한 자를 대상으로 긴급지원이 신청되면 관계공무원은 현장 확인 후 가구 단위로 지원하되, 개인 단위 지원도 병행하게 된다.

위기에 처한 가구와 개인을 보호하기 위해 도입된 긴급복지제도는 많은 위기가정을 구출하였으며, 지난 수 년간 이 제도의 사업현황은 아래와 같이 요약될 수 있다.

〈표 2-81〉 긴급복지지원 지원현황 추이(2006~2009)

(단위: 건, 백만 원)

구분	집행건수	집행액
2006년	18,041	17,987
2007년	24,208	30,381
2008년	27,205	34,241
2009년 7월	35,936	34,005

주: 정원오, 긴급지원제도의 사업성과 평가 및 제도 개선 방안, 2008. 이태진 외, 2009년 민생안정대책 추진상황평가, 2009. 내용을 일부 재구성한 것임.

2. 한시생계보호

국제 금융위기로 촉발된 세계적 경제 불황은 가계소득과 고용의 감소로 국민경제를 어렵게 할 뿐만 아니라, 빈곤 계층의 생활고를 가중시켰다. 이에 대응하여 민생안정대책은 근로능력의 유무를 기준으로 크게 두 가지 유형으로 분류하였다. 근로능력이 있는 계층은 근로복지(희망근로 등)로 대처하고, 근로능력이 없는 계층은 한시생계보호를 통한 생계지원을 하였다. 후자인 한시생계보호는 2009년 6월부터 동년 12월까지

시행된 한시법으로서, 근로무능력가구에서 소득원을 상실하여 '최저생계비' 이하의 생계위협을 받고 있는 사람과 기초생활보장 수급자로 선정되지 못한 사람들을 한시생계보호 대상자로 선정하여 부족한 생계비를 보조하기 위한 제도이다. 이 제도의 도입 및 입법 과정을 살펴보면 다음과 같다.

최저한의 생계를 위협받는 근로무능력자 가구의 경우에는 기본적으로 기초생활보장 대상자의 확대를 통해 어려운 시기에 빈곤 계층에 대한 지원을 확대해야 하나, 기초생활보장제도 선정 기준의 엄격성(부양의무자 기준, 소득재산 기준 등)으로 보호의 사각지대에 방치되는 빈곤 계층이 증가할 것으로 예상되었다. 이에 절차상의 엄격성을 완화하고 신속한 지원을 특징으로 하는 긴급지원 대상을 확대하는 한편, 부양의무자와 재산 기준 등 선정 기준자체의 엄격성을 완화하는 취지로 한시적 생계보호 프로그램이 마련되었다.

한시생계보호의 급여는 최저생계비와 비수급 빈곤층의 추정된 평균소득 차이를 보전[100]해 줌으로써, 경제 위기로 생계를 위협 받는 비수급 빈곤층 중 근로무능력가구의 생계를 지원하는 특징을 가지고 있다.

이 제도의 대상자 선정 기준을 살펴보면 다음과 같다.

한시생계보호 대상자는 가구 구성원 모두 노인 · 장애인 · 아동 등 근로무능력자로만 구성된 가구이다. 소득과 재산 기준은 소득이 최저생계비 이하인 가구로서, 금융재산이 500만 원 이하인 가구이다. 총 재산 기준은 대도시 1억 3천 500만 원, 중소 도시 8천 500만 원, 농어촌 7천 250만 원이다.

3. 재산담보부 생계비 융자 지원제도

재산담보부 생계비 융자 지원사업은 2009년 하반기에만 실시된 한시적 사업으로서[101], 비수급빈곤층이지만 일정수준의 재산을 보유하고 있는 가구의 경우 본인들의 재산을 기준으로 생계비를 대부받아 생활을 안정적으로 영유할 수 있도록 지원하는 제도이다. 이 사업의 목적은 소득이 최저생계비 이하이지만 부양의무자 기준 혹은 재산 기준으로 기초보장수급을 받지 못하는 비수급빈곤층의 생활안정을 지원하기 위한 것이다. 2008년 세계적인 금융위기에 따른 취약계층의 일자리 상실, 소득상실에 따른 근로

100) 한시생계보호는 가구원 수에 따라 월 12~35만 원이 지원되며, 최장 6개월까지 한시적으로 지급된다.

101) 채무상환기간 고려 시 2009년~2016년(대출기간은 단년도, 향후 이차 보전 및 손실 보전 기간)까지 운영되는 일시적 사업이다.

가구원 수	1인	2인	3인	4인	5인
급여액	12	19	25	30	35

빈곤층 증가로 저소득층의 생활 유지가 어려워졌다. 하지만, 우리나라 최후의 사회안전망인 국민기초생활보장제도의 경우, 부양의무자 및 소득(특히 재산) 기준 등으로 국민기초생활보장제도의 사각지대가 광범위하게 발생하였고, 이에 대한 대책이 필요하게 되었다. 재산담보부 생계비 융자 지원제도의 도입배경을 살펴보면, 2007년 말을 기준 최저생계비 이하 인구는 523만 명(전 국민 대비 10.8%)으로서, 이 중 기초보장수급자는 153만 명에 불과하며, 나머지 370만 명은 국민기초생활보장제도를 수급하지 못하는 비수급빈곤층이라 할 수 있다. 이 중 370만 명을 구체적으로 세분하면, 부양의무자 기준으로 수급 탈락한 규모는 103만 명, 재산 기준으로 탈락한 자는 267만 명으로 추정된다.

이 중 대도시 최고 재산액(대도시기준) 1억 3천 5백만 원이하인 경우는 183만 명이 존재하였다. 이에 국민기초생활보장제도의 사각지대를 보완하기 위해 2009년에 재산담보부 생계비 융자 지원이 실행되었다.

재산담보부생계비융자 지원제도의 특징은 최저생계비 이하 비수급빈곤층의 재산을 담보로 생계비를 지원하는 것으로서, '최저생계비 한도 내'에서 장기 저리로 생계비[102]를 지원하고 수급대상자가 안정적 소득활동이 가능할 경우 대부금을 상환하는 제도라는 점이다.

선정 기준은 소득이 최저생계비 이하이고, 재산은 전국 기준 2억 원 이하이며, 금융재산, 근로능력, 부양의무자 기준은 고려하지 않는다.[103] 담보재산은 주택, 토지, 전세보증금(주택), 임대보증금(상가)이 해당되며, 담보가 부족할 경우 재산담보를 초과하지 않는 범위 내에서 신용보증이 지원된다.

102) 가구원 수별 융자한도 및 지급 개월 수는 다음 표와 같다.

(단위: 만 원/월)

가구원 수	1인	2인	3인	4인	5인이상
월 지급액	49만 원	83만 원	108만 원	132만 원	150만 원
지급 개월 수	약21개월	약12개월	약9개월	약7개월	약6개월

103) 기초생활보장 대상자 및 한시생계보호 대상자는 선정 대상자에서 제외된다.

제3부

국민기초생활보장제도의 쟁점

1. 수급 자격의 결정 기준 관련 쟁점
2. 급여 관련 쟁점
3. 재정 및 전달체계 관련 쟁점
4. 주거급여제도 관련 쟁점
5. 자활사업 관련 쟁점
6. 의료급여제도 관련 쟁점

제1장 수급 자격의 결정 기준 관련 쟁점

공공부조의 수급자 선정은 기본적으로 해당 가구가 가지고 있는 욕구(need)의 크기와 해당 가구가 보유하고 있는 자원(resource)의 양을 비교하는 과정을 통해 이루어진다. 국민기초생활보장제도에서 해당 가구가 가지고 있는 욕구가 최저생계비에 기초하여 측정된다면, 해당 가구가 보유하고 있는 자원의 양을 측정하는 방법은 수급자 선정 기준을 통해 구체화된다. 물론, 욕구의 크기를 측정하는 방법에 대해 다양한 논란이 존재하는 것과 마찬가지로, 해당 가구(혹은 개인)에서 보유한 자원을 측정하는 방법에 대한 논란 역시 끊이지 않고 제기된다. 특정한 가구에서 보유한 자원을 판단하는 기준으로는 소득(income), 소비(consumption), 부(wealth), 근로소득 획득 능력(earnings capacity) 등이 있다. 또한, 가구(개인)에서 보유한 도구적 연줄망이나 사회적 자본 또한 자원으로 환원될 수 있다. 따라서, 측정의 정확성이라는 측면에서 생각해 보면, 특정 가구(혹은 개인)에서 보유한 여러 차원의 자원들을 모두 함께 고려하는 것이 적절할 것이다. 하지만, 이러한 다양한 자원들을 종합적으로 함께 고려하는 것은 말처럼 쉽지 않다. 우선, 다양한 자원들에 대한 측정의 문제가 제기될 수 있다. 부나 근로소득 획득 능력의 정확한 가치를 계산하기는 쉽지 않다. 또한, 소비의 경우에도 신뢰성 있는 자료를 구하기 어렵다. 둘째, 다양한 능력들이 정확하게 측정되었다고 해도, 이것들을 동일한 척도로 환산하기는 어렵다. 개인이 보유한 근로소득 획득 능력이나 도구적 연줄망, 혹은 사회적 자본을 화폐 단위로 환산하기는 매우 어려우며, 동일한 화폐 단위로 측정되었다고 해도 유량(flow)으로서의 소득과 저량(stock)으로서의 재산을 동일한 척도로 환산하기는 쉽지 않다.

이러한 어려움 때문에 수급자의 판별에서 특정 가구(혹은 개인)에서 보유한 자원은 주로 소득을 통해 측정해 왔다. 소득은 가구(개인)의 능력을 대표하는 좋은 척도이면서

그 측정이 비교적 용이하며, 취향(tastes)의 차이를 무시할 수 있다는 점에서 수급자 판별과 관련하여 가장 대표적인 자원 측정의 기준으로 이용되어 왔다. 하지만, 소득은 가구(혹은 개인)에서 이용할 수 있는 다양한 자원들 중의 하나일 뿐이다. 만일, 소득의 분포가 다른 다양한 자원들의 분포와 일치한다면 소득은 그 자체로 가구(혹은 개인)에서 보유한 다양한 자원을 대표할 수 있다. 사실 자원의 측정에서 소득이 가장 널리 이용되는 이유 중의 하나는 그것의 분포가 다른 자원의 분포와 비교적 유사하다는 점 때문이다. 그러나 소득의 분포가 다른 자원의 분포와 항상 일치하는 것은 아니다. 이러한 문제점을 보완하기 위해서는 수급자를 선정하는 기준으로 소득 외의 다른 요소들을 고려할 필요가 있다. 국민기초생활보장법 제5조에서는 수급권자의 범위를 다음과 같이 규정함으로써, 특정 가구가 가진 자원을 소득과 재산, 그리고 가족이라는 요소로 측정한다.

제5조(수급권자의 범위)
① 수급권자는 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양 능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자로서, 소득인정액이 최저생계비 이하인 자로 한다.
② 제1항의 규정에 의한 수급권자에 해당하지 아니하여도 생활이 어려운 자로서 일정 기간 동안 이 법이 정하는 급여의 전부 또는 일부가 필요하다고 보건복지부 장관이 정하는 자는 수급권자로 본다. 〈개정 2008. 2. 29, 2010. 1. 18〉
③ 제1항의 부양의무자가 있어도 부양 능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 경우는 대통령령으로 정한다.

수급자 선정 기준으로 재산을 사용하는 것은 대다수 국가에서 일반화된 방법이다. 그러나 대부분의 국가에서 재산 기준을 적용하는 것은 소득의 수준과는 무관하게 동일한 재산 기준을 부과하는 단순 재산 기준(simple cut-off) 방식이지만, 국민기초생활보장제도는 재산을 소득으로 환산한 재산의 소득 환산액이라는 기준을 활용한다. 주목해야 할 것은, 국민기초생활보장제도에서는 특정한 가구(혹은 개인)에서 보유한 자원을 측정하는데 해당 가구(혹은 개인)에서 보유한 가족 연줄망이라는 요소도 고려한다는 점이다. 이는 우리나라에서 확대가족이 수행하는 부양 기능에 주목한 것이다. 결국, 국민기초생활보장제도의 수급자로 선정되기 위해서는 재산의 소득 환산액에 기초하여 만들어진 소득인정액 기준과 확대가족의 부양 기능에 초점을 둔 부양의무자 기준을 동시에 충족시켜야 한다. 이러한 복합적인 기준은 특정 가구(개인)에서 보유한 자원의 양을 소득으로만 측정하는 것이 부적절하다는 점을 고려한다면, 과거의 생활보호제도는 물론 외국의 공공부조제도에 비해 진일보한 측면을 가진다. 하지만, 국민기초생활보장제도

의 수급 자격 결정 기준이 적절한가에 대해서는 끊임없는 문제가 제기되었다.

이러한 문제 제기는 두 가지 배경에서 이루어진다. 우선 국민기초생활보장제도의 성공적인 시행에도 불구하고 소득분배 구조의 지속적인 악화로 복지 사각지대의 문제가 끊임없이 제기되고 있다는 현실이 수급 자격 결정 기준에 대한 논란이 제기되는 배경이다. 즉, 비수급 빈곤층의 문제를 완화하기 위해서는 수급 자격 결정 기준의 변화가 필요하다는 것이다. 또 다른 배경은 수급 자격의 결정과 관련하여 해당 가구에서 보유한 자원을 어떻게 측정하는 것이 적절한가라는 이론적 쟁점과 관련된다. 저량인 재산을 유량인 소득으로 전환하는 것이 적절한가, 가족의 부양 기능을 어떤 관점에서 보아야 하는가와 같은 문제 제기가 바로 그것이다.

제1절 소득인정액 기준 관련 쟁점

소득 기준과는 별개로 설정한 재산 기준을 사용하는 대신에 재산을 소득으로 환산하여 이를 소득에 더하는 소득인정액 개념을 사용하는 것이 가지는 장점은 무엇일까? 재산을 주택 등과 같이 인간으로서의 기본적인 생활을 영위하기 위한 서비스를 발생시키는 재산, 은행저축 등과 같이 즉각적으로 현금화가 가능한 재산, 그린벨트로 묶여 있는 나대지와 같이 서비스를 생산하지도 않고 즉각적으로 현금화가 가능하지도 않은 재산으로 구분해서 생각해 보자.

첫째, 서비스를 창출하는 재산의 경우, 그 부분만큼 서비스를 구입할 지출수요가 없으므로 그만큼의 소득이 있는 것으로 간주할 수 있다(자가 보유자의 경우 전가임대료가 바로 그러하다). 둘째, 즉각적으로 현금화가 가능한 재산의 경우, 한 개인이나 가구에서 빈곤에 빠질 위험에 처하게 되었을 때 즉각적으로 현금화하여 소득부족을 보완할 수 있다.[104] 셋째, 서비스를 생산하지도 않고 즉각적으로 현금화가 가능하지도 않은 재산의 경우, 장기적으로는 매각을 통해 일시적으로는 목돈(lump－sum money)을 발생시킬 수 있지만, 단기적으로는 즉각적인 현금화가 어려우므로 소득의 부족을 대체하기는 어렵다. 그러나 이러한 성격을 가진 재산을 담보로 한 대출이 가능하다면 이러한 재산을 현금화하는 데에서 제기되는 시간적 갭은 줄어들 수 있다.

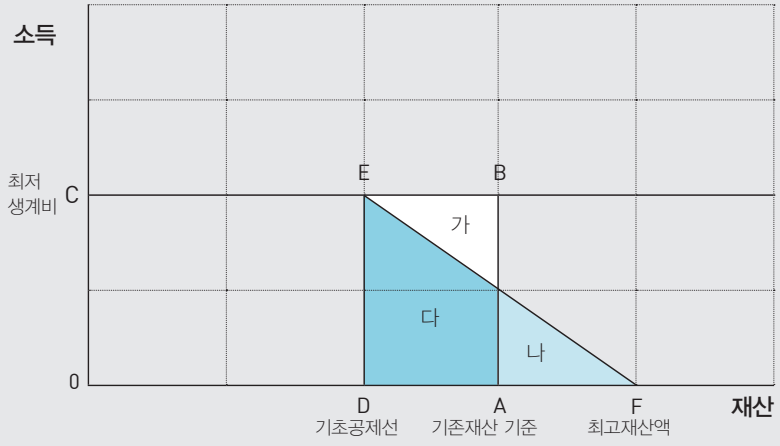
정리해 보면, 서비스를 창출하는 재산이나 즉각적으로 현금화가 가능한 재산은 일종의 소득을 발생시키는 것으로 볼 수 있다. 또한, 서비스를 생산하지도 않고 즉각적으

104) David and Fitzgerald(1987)의 위기 개념에 기초한 빈곤정의(crisis definition)는 이러한 측면 때문에 어떤 가구의 빈곤여부를 평가할 때 소득과 함께 재산을 고려해야 한다고 주장한다. 이러한 주장을 비롯하여 재산의 소득 환산을 이론적으로 정당화하는 여러 모형들에 대해서는 홍경준 외(2004)를 참조할 수 있다.

로 현금화가 가능하지도 않은 재산의 경우에도 이 재산을 담보로 한 대출의 가능성을 염두에 둔다면, 이 재산 또한 개인에게 이용 가능한 경제적 자원을 제공하는 것으로 볼 수 있다. 즉, 재산은 그로부터 창출되는 재산소득을 염두에 두지 않더라도 특정 가구나 개인이 이용 가능한 소득을 발생시킬 수 있다. 따라서, 소득 수준을 고려하지 않는 단순 재산 기준 방식보다는 재산을 소득으로 환산하는 방법이 더 적절하다고 볼 수 있는 것이다.

바로 이러한 점 때문에 우리나라에서는 선정 과정의 형평성 문제를 완화하는 수단으로 재산의 소득 환산제가 도입되었다. 수급자 선정의 형평성 문제를 좀 더 구체적으로 살펴보자.[105] 우리나라의 국민기초생활보장제도에서도 2002년까지는 소득 기준과 재산 기준을 별개의 기준으로 두고, 두 가지 기준을 모두 충족해야 수급자로 선정될 수 있는 방식, 즉 단순 재산 기준 방식을 적용하고 있었다. 그러나 이러한 단순 재산 기준 방식은 소득 수준과는 무관하게 동일한 재산 기준을 모두에게 적용함으로써 수급자 선정 시 형평성의 문제를 야기하는 것으로 지적되었다.

〔그림 3-1〕 소득 수준별 차등 재산 기준과 수급자 선정상의 형평성



[그림 3-1]은 기존의 단순 재산 기준 방식이 가진 수급자 선정의 형평성 문제를 잘 보여 준다. 소득과 재산이 모두 기준선보다 약간 낮아서 수급자로 선정되는 경우(그림에서 삼각형 '가'로 표시되는 부분)와 소득이 낮거나 거의 없음에도 불구하고 재산이 기준선을 초과하여 수급자로 선정되지 못하는 경우(그림에서 삼각형 '나'로 표시되는 부

105) 이하의 논의는 홍경준 외(2004)의 2장 일부를 그대로 옮긴 것이다.

분)를 생각해보자. 앞의 경우에는 최저생계비에 근접한 수준의 소득을 가지고 있음에도 불구하고 국민기초생활보장제도의 수급자로 선정되는 반면, 뒤의 경우에는 소득을 거의 가지고 있지 않음에도 불구하고 기초생활보장제도의 수급자로 선정되지 못한다. 그러므로 재산의 소득 환산제를 도입하여 그림에서 '가'에 위치하는 사람들을 탈락시키고 '나'에 해당되는 사람들을 신규 수급자로 편입시키는 것이 바람직할 것으로 주장되었다. 이 그림에 의해 도식화된 수급자 선정상의 형평성 문제는 많은 사람들의 공감을 얻었다. 이와 같은 장점에도 불구하고, 소득인정액 기준은 여러 쟁점들을 포함하고 있다. 이러한 쟁점들을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

1. 재산의 소득 환산이 가능한가?

재산의 소득 환산과 관련된 근본적인 문제로서, 재산에서 소득이 발생한다는 전제조건에 대한 반론이 존재할 수 있다. 우선 재산은 그 자체로는 소득을 발생시키지 않는 효용(utility)이기 때문에 재산을 소득으로 환산한다는 발상 자체가 논리적으로 취약하다고 비판할 수 있다. 한 예로, 금융재산에서 파생되는 이자 소득은 금융재산의 소유 그 자체에서 발생하는 것이 아니라 금융재산을 활용하는 대가로 발생하는 것으로 간주할 수 있다는 것이다. 이러한 맥락에서 개별 가구의 소득 수준을 고려하지 않는 단순한 재산 기준(cut-off 방식)이 소득 수준을 고려한 차등화된 재산 기준보다 더 바람직하며 현실적이라는 주장이 제기될 수 있다. 이는 재산의 소득 환산제도에 대한 본질적인 의문으로서 제도의 존립 기반과 관련되는 쟁점이다. 만약 재산의 소득 환산제도가 논리적이지 못하다면 제도 존립의 타당성을 잃게 된다.

반면에, 재산의 소득 환산방식을 선호하는 입장의 논리적 근거는 다음과 같다.

첫째, 공공부조는 최저생계비와 개별 가구의 능력을 비교하여 선정하고 급여하기 때문에 최저생계비와 동일한 차원을 비교하여야 한다는 것이다. 즉, 최저생계비는 식료품비, 주거비, 피복신발비 등 11개 비목으로 구성되는데, 이 중 식료품비, 의복비 등은 일정 기간 동안 지출되는 비용(유량)이며, 주거비는 최저 주거 면적에 해당되는 재산가액(저량)을 월 비용으로 환산한 금액(유량)의 합계이다. 그러므로 개별 가구의 능력도 소득(유량)과 재산의 소득 환산액(유량)을 합산한 소득인정액으로 산정하는 것이 논리적으로 타당하다는 것이다.

둘째, 재산의 소득 환산액은 소득이 아니라 효용이라는 주장은 공공부조의 기본 원리 중 최저 생활 보장의 원리만을 감안한 주장이라는 것이다. 공공부조의 또 다른 원리인 보충성의 원리, 즉 수급자들은 자신의 자원을 최대한 이용하여 생활을 유지하고 그 후

에도 빈곤한 경우 공공부조급여가 지급된다는 원리를 감안하면, 비록 효용일지라도 선정 및 급여에 적용하는 것이 논리적으로 문제가 없다는 것이다.

2. 소득으로 환산하는 재산의 범위를 어떻게 규정할 것인가?

재산의 소득 환산 필요성과 가능성을 인정한다고 하더라도 여전히 여러 쟁점들은 남아 있다. 우선 제기될 수 있는 첫 번째의 쟁점은 소득으로 환산하는 재산의 범위를 어떻게 규정할 것인가의 문제이다. 이와 관련해서는 다음과 같은 쟁점이 있다.

첫째, 국민기초생활보장법상의 가구원 재산만을 고려할 것인지 또는 예외적인 경우 가구원 외의 재산을 재산의 범위에 포함할 것인가의 문제이다. 국민기초생활보장제도에서 재산의 범위는 원칙적으로 조사 대상 가구의 가구원 명의의 모든 재산으로 규정하고, 아울러 국민기초생활보장법상의 가구원이 아닌 자(군복무, 해외체류, 교도소 등 수감, 보장시설 입소자)의 재산도 조사 대상 가구의 가구원이 사용, 수익하는 경우 재산으로 인정하고 있다. 그러나 소득이 하나도 없는 가구에서 이러한 재산으로부터의 환산액 때문에 수급자로 선정되지 못한다면 문제가 발생할 수 있다.

둘째, 부채를 제외한 순재산만을 고려하는 것이 바람직한지, 아니면 부채를 포함한 총 재산으로 하는 것이 바람직한지의 문제이다. 현행 국민기초생활보장제도에서는 부채를 의료비부채, 학비부채, 주거부채, 일반부채로 나눈 후 사용처가 명백히 입증된 부채는 전액 공제하되, 사채의 경우 공증인 증서 등에 의해 객관적으로 인정되는 경우에 한하여 일반 재산 기준 지역별 · 가구 규모별 최고 재산액까지만 공제한다. 그러나 이러한 부채 인정의 상한선에 대해서는 이론의 여지가 있다. 만약 순재산이 0이라면 재산의 소득 환산액도 0이 되는 것이 최저 생활 보장 원리에 부합되기 때문에 상한선을 설정한다는 것은 논리적이지 못하다. 하지만, 완벽한 자산 조사(means test)가 어렵다는 점, 국민정서와 형평성 등을 감안하면 현 단계에서의 부채 상한선은 현실적인 설득력을 지니고 있다.

셋째, 소득이 창출되는 재산의 경우 소득으로도 인정하고 재산으로도 인정할 것인지, 아니면 소득으로만 인정할 것인지에 대한 쟁점이다. 현행 국민기초생활보장제도의 경우 소득이 창출되는 재산은 소득으로도 파악하고 동시에 재산으로도 파악하고 있다. 즉, 농지의 경우 농업소득으로도 파악함과 동시에 재산으로도 파악하고 있다. 하지만, 이 경우 이중 계산의 문제, 재산의 소유형태에 따른 형평성, 근로 저하의 문제, 공공부조의 최저 생활 보장 원리 등에 대하여 자유로울 수 없다.

3. 기초공제는 타당하며, 그 수준은 적정한가?

현행 재산의 소득 환산 방식은 지역 간의 차이를 감안하여 개별 가구의 재산액에 대해 일정 액수를 기초공제라는 이름으로 공제하고 있다. 기초공제 수준과 관련해서는 몇 가지 쟁점이 존재할 수 있다. 첫째, 기초공제의 타당성에 관한 쟁점으로서, 제도의 연착륙을 위하여 기초공제를 두는 것이 바람직하다는 관점과 두지 않는 것이 바람직하다는 관점이 대립할 수 있다. 둘째, 가구 규모별 기초공제 수준과 관련된 쟁점으로서, 가구 규모 간의 형평성 제고를 위하여 가구 규모별로 차등을 두어야 한다는 관점과 제도의 단순함을 위해서는 차등을 두지 말아야 한다는 관점이 대립할 수 있다.

먼저 기초공제가 필요 없다는 관점은 이론적인 측면에서 논리적인 설득력이 있다. 즉, 최저생계비라는 것은 소득이 없는 가구에서 최소한의 생활을 할 수 있는 수준을 의미하므로 기초공제를 둘 경우, 선정에서 공공부조가 필요 없는 가구가 선정될 수 있고, 급여에서 과잉급여의 문제가 발생할 수 있다는 것이다. 반면, 기초공제가 필요하다는 관점은 현실적인 측면에서 설득력을 지니고 있다. 만약 기초공제를 하지 않은 상태에서 소득인정액 제도를 도입할 경우, 재산이 0이 아닌 가구를 제외한 상당수의 가구가 탈락하거나 급여감소를 경험할 가능성이 높아 현실적으로 기초공제는 필요하다는 것이다.

다음으로는 가구 규모별 기초공제를 둘러싼 쟁점을 살펴보자. 현행 기초공제의 경우 지역 간의 기초공제 차이를 인정하면서, 가구 규모 간의 차이는 고려하지 않고 있기 때문에 쟁점을 유발하고 있다. 즉, 기초공제수준의 논거 중의 하나인 최저 거주 면적이 가구 규모별로 다르기 때문에 차등을 두자는 주장과, 차이를 두지 않아도 가구 규모별 최저생계비를 제도에 적용하고 있기 때문에 차등을 두지 않아도 큰 문제가 없다는 주장이 대립되는 것이다. 가구 규모 간의 차이를 고려해야 한다는 주장은 이론적으로 타당하다. 왜냐하면 현행 기초공제수준은 4인 가구 최저 거주 면적에 해당되는 금액을 기준으로 설정되었기 때문에 1~3인 가구의 경우 과대하게 적용되고, 5인 이상 가구에게는 과소 적용되는 문제가 발생하기 때문이다. 반면에, 가구 규모 간의 차이를 고려하지 않아도 된다는 주장은 세 가지의 논거를 바탕으로 하고 있다.

첫째, 현행 제도가 가구 규모별 최저생계비와 소득인정액을 비교하여 선정, 급여하고 있다는 점을 들고 있다. 즉, 재산의 소득 환산모형의 기초공제에서 가구 규모간 차등을 반영하지 않을지라도 가구 규모별 최저생계비를 제도에 적용하고 있으므로 기초공제에서 규모 간의 형평성은 어느 정도 반영된다는 것이다. 둘째, 소득인정액 제도는 과거의 선정 및 급여 방식보다 매우 복잡한 제도이기 때문에 너무 복잡한 제도를 도입할 경우 득보다 실이 클 수도 있다는 것이다.

4. 적정한 소득 환산율은 어느 정도인가?

적정한 소득 환산율이 어느 정도인가라는 문제에 대해서는 공공부조의 원리, 국민정서, 저소득층의 재산 형성을 통한 탈빈곤 유도 등의 다양한 관점들이 대립한다. 먼저 공공부조의 원리부터 살펴보면, 보충성 원리와 최저 생활 보장의 원리가 상충된다. 수급가구의 소득인정액과 급여의 합계가 최저생계비 이상이어야 한다는(국민기초생활보장법 제7조) 최저 생활 보장의 원리에 따르면, 재산의 소득 환산율은 낮게 설정되어야 한다. 반면에, 일정정도 이상의 재산이 있을 경우 공공부조를 받기 전에 이를 활용하여야 한다는(국민기초생활보장법 제3조) 보충성 원리의 견지에서는 재산의 소득 환산율을 높게 설정하여야 한다.

국민정서라는 측면에서 보면 환산율은 높게 설정하여야 한다. 소득인정액 개념을 적용하게 되면 수급자로 선정되기 위해 허용되는 재산의 양이 가구 규모와 소득 수준에 따라 달라지게 되고, 그에 따라 소득이 많은 가구의 재산 기준은 낮아지고 소득이 적은 가구의 재산 기준은 높아지게 되는 결과가 나타난다. 이때 일반 국민들에게는 소득이 가장 낮은 가구의 재산 기준이 얼마인지가 주된 관심의 대상이 되기 때문이다. 그러므로 소득이 한 푼도 없는 가구의 재산 기준액이 국민들의 정서에 부합되도록 설정되어야 한다는 것이다.

반면에, 저소득층의 재산 형성 조장을 통한 탈빈곤이라는 측면에서는 환산율을 낮추어야 한다. 왜냐하면, 환산 자체가 저소득층의 재산 형성을 저해하지만 환산율을 낮게 설정하는 등의 방법으로 재산 형성을 도와주는 방향으로 제도가 설계되어야 할 필요성이 있기 때문이다.

한편, 재산의 종류에 따라 어느 정도의 소득 환산율이 적용되어야 하는지도 문제 될 수 있다. 재산의 종류는 매우 다양하지만 크게 금융재산과 비금융재산으로 구분하거나, 필수 재산과 비필수 재산으로 구분할 수 있다. 최저생계비와의 연계성을 고려하면 필수 재산과 비필수 재산으로 나누어 소득 환산율을 달리하는 것이 바람직하지만, 다양한 재산 항목을 필수 재산과 비필수 재산으로 구분하는 것이 결코 쉬운 일은 아니다. 따라서, 재산에서의 유동성 차이를 감안하여 재산을 금융재산과 비금융재산으로 나누어 접근하는 데에는 큰 이론의 여지가 없다.

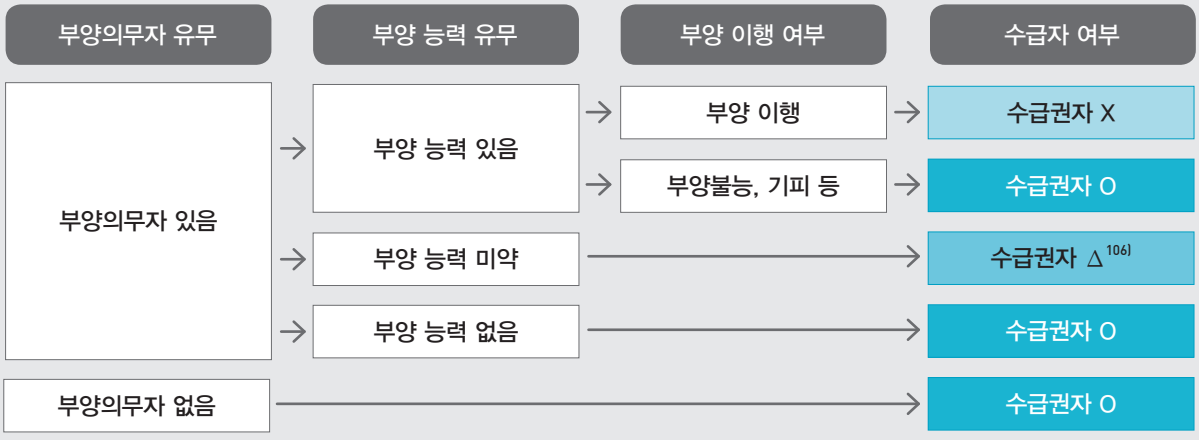
그러나 금융재산과 비금융재산 중 어느 재산의 환산율을 높게 설정하여야 하는지에 대해서는 쟁점이 존재할 수 있다. 먼저 금융재산의 소득 환산율과 관련된 쟁점을 살펴보면, 유동성이라는 차원에서는 일반 재산보다 환산율이 높게 설정되어야 한다. 하지만, 금융재산은 소득이 창출되는 재산이라는 점을 감안하면 낮은 환산율이 설정되어야 한다. 반면, 비금융재산(일반 재산)의 경우는 유동성이 낮기 때문에 금융재산보다 낮

은 환산율을 적용하여야 한다는 주장은 설득력이 높다. 그러나 농지, 임차해준 주택을 제외한 일반 재산의 경우 금융재산과 달리 소득을 창출하는 재산이 아니라는 관점에서 유동성만을 고려하여 금융재산보다 낮은 환산율을 적용하는 데에는 이론이 존재할 수도 있다.

제2절 부양의무자 기준 관련 쟁점

부양의무자 기준이란 부양의무자가 존재하고, 그 부양의무자가 부양 능력이 있는 가구는 수급권자의 범위에 해당하지 않음을 의미한다(법 제5조, 시행령 제4조 및 제5조). 구체적인 부양의무자의 요건으로는 (1) 부양의무자가 없는 경우, (2) 부양의무자가 있어도 부양 능력이 없는 경우, (3) 부양의무자의 부양 능력이 미약한 경우로서 수급권자에 대한 부양비지원을 전제로 부양 능력이 없는 것으로 인정하는 경우, (4) 부양 능력이 있는 부양의무자가 존재해도 부양받을 수 없는 경우 중 하나라도 해당하는 경우 부양의무자의 기준을 충족하여 수급권자의 범위에 있는 것으로 본다([그림 3-2] 참조).

〔그림 3-2〕 부양의무자 기준



106) 수급권자 △는 부양비 지원을 전제로 산정하는 것임.

〈표 3-1〉은 소득의 원천별로 가구 소득을 구분한 후 근로소득, 사업소득 및 재산소득의 합으로 구성되는 1차 소득부터 새로운 소득원이 추가됨에 따라 발생하는 빈곤완화 정도를 추정한 결과이다. 먼저 1차 소득을 기준으로 한 개인 빈곤율은 15.96%이고, 가구 빈곤율은 23.04%임을 알 수 있다. 둘째 줄에서는 사적이전 후의 빈곤율을 나타내는데, 이를 통해 사적이전이 빈곤에 미치는 효과를 알 수 있다. 사적이전의 결과 개인 빈곤율(가구 빈곤율)은 15.96%(23.04%)에서 11.96%(16.59%)로 약 4% 포인트(6.45% 포인트) 감소하였다. 셋째 줄은 공적이전 후(소득 보장 급여 후)의 빈곤율을 나타내는데, 공적이전의 결과 개인 빈곤율(가구 빈곤율)은 11.96%(16.59%)에서 8.04%(11.40%)로 약 3.92% 포인트(5.19% 포인트) 감소하였다. 국민기초생활보장제도가 시행되기 전에 이루어진 여러 연구들에 따르면, 사적이전의 빈곤 완화 효과는 공적이전의 그것보다 훨씬 크게 나타난다. 따라서 〈표 3-1〉의 추정결과는 지난 10년간 소득 보장제도와 같은 공적이전의 빈곤완화 효과가 상당히 커졌음을 보여 주는 것이다. 최저생계비와 현급급여기준의 차액을 현물급여 지원액이라 가정한 후, 이러한 현물급여를 포함하여 빈곤완화 효과를 구해 보면 공적이전의 빈곤 완화 효과는 더 커짐을 알 수 있다. 하지만 〈표 3-1〉에서 주목해야 할 것은 우리나라에서 사적이전의 빈곤완화 효과는 여전히 매우 크다는 점이다.

〈표3-1〉 공 · 사적이전소득의 빈곤 및 분배감소 효과

(단위: %)

	빈곤율		빈곤갭 비율	
	가구	개인	가구	개인
1차 소득	23.04	15.96	16.35	10.28
사적이전 후	16.59	11.96	8.19	5.64
공적이전 후[1)]	11.40	8.04	3.87	2.77

주: 1) 공적이전에는 공적연금급여 등 각종 사회보험급여와 경로연금, 보육료 지원, 국가유공자 보조금 등이 포함된 기타정부보조금 및 국민기초생활보장제도의 현금급여가 포함됨.
자료: 이현주 외, 2008.

사적이전은 민간의 각 부문들 사이에서 발생하는 소득 이전으로 가족들 사이에서 이루어지는 가족 간 이전과 자선단체 등을 통해 전달되는 민간 보조금으로 구분할 수 있다. 하지만, 우리나라 사적이전의 대부분이 가족 간 이전이라는 점을 감안하면, 이를 가족 간 이전의 대리변수(proxy)로 보아도 무방하다. 지난 10년간 가족 간 이전이 상당한 규모로 감소했고, 이것이 노인인구의 빈곤을 증가하는 데 적잖게 기여한 것은 사실이지만, 여전히 우리 사회에서 가족 간 이전은 공식적으로 드러나지 않은 중요한 재분배 기제이다. 우리 사회에서 가족 간 이전이 여전히 상당한 영향력을 가진 재분배 기제라는 점은 부양의무자의 경제적 능력이 특정 가구(혹은 개인)에서 보유한 자원이므로

부양의무자 기준은 수급가구(개인)에서 보유한 자원의 양을 측정하는 중요한 기준이 됨을 시사한다.

그럼에도 불구하고 부양의무자 기준은 다양한 쟁점을 포함하고 있다. 가장 크게 제기되고 있는 쟁점은 부양의무자 기준 때문에 실제로는 빈곤하지만 수급권자가 되지 못하는 인구가 광범위하게 존재한다는 점과 관련된다. 실제로 조사된 바에 따르면(이현주 외, 2008), 엄격한 부양의무자 기준 때문에 실질적으로 부양의무자가 제공하는 부양을 받지 못하면서도 수급자가 되지 못하는 비수급 빈곤층은 2006년 기준으로 수급자 전체 인구의 약 65.6%에 달하는 약 103만 명이다. 이처럼 광범위한 사각지대의 문제가 주로 부양의무자 기준과 관련된 것이기 때문에 부양의무자 기준은 그 필요성과 범위, 판정 방식 등과 관련하여 여러 쟁점들을 산출해왔다.

1. 부양의무자 기준은 필요한가?

부양의무자 기준과 관련하여 제기되는 쟁점의 하나는 부양의무자 기준 그 자체가 적절한가, 즉 인간다운 생활을 할 권리(헌법 제34조 1항), 혹은 최저 생활 보장과 관련하여 수급권을 인정하는 국민기초생활보장제도에서 가족의 부양책임을 명시하는 것이 타당한가하는 점이다. 일부에서는 국민기초생활보장제도가 공공부조 수급권을 실정법상의 청구권으로 격상했음에도 불구하고 부양의무자 기준이 이를 훼손하는 역할을 수행하고 있다고 비판한다. 즉, 국민기초생활보장제도가 사회보장 · 사회복지의 증진을 위한 국가의 노력임을 감안하면, 가족의 부양책임을 명시하는 것이 적절하지 않다는 점이다. 우리 사회에서 가족 간의 이전이 여전히 상당한 영향력을 가진 재분배 기제라는 점은 부양의무자의 경제적 능력이 특정 가구(혹은 개인) 소유의 하나의 자원이므로, 국민기초생활보장제도의 수급 자격 기준으로 부양의무자 기준을 두어야 한다는 것이 정당화될 수도 있다. 하지만, 가족 간 이전이 관행적으로 일반화되어 존재함에도 불구하고, 특정 가구(혹은 개인)에서 보유한 자원이 기본적인 욕구 충족의 수준에도 미달한다는 것은, 역으로 이러한 가구(혹은 개인)에서는 부양의무자를 가졌다고 할지라도, 그것의 활용 가능성은 거의 없음을 의미하는 것일 수도 있다. 왜냐하면, 현행 법규에서는 수급 신청 가구(혹은 개인)에서 보유한 자원을 측정하는 과정에서 부양의무자를 포함한 가족으로부터 제공받는 이전소득도 고려하기 때문이다. 즉, 이전소득까지도 고려했음에도 불구하고 수급 신청 가구(혹은 개인)에서 최저생계비에 미달하는 자원을 보유했다면, 그것은 부양의무자가 있다 하더라도 실질적인 부양은 없음을 의미하는 것이다. 더욱이, 급격한 산업화로 핵가족 중심의 생활양식이 정착되었으며, 주택 가격의 급

등과 사교육비 부담의 가중 등 가구 내에서의 소비부담이 가중되는 상황에서 가구를 넘어서는 사적이전을 강제하는 것이 비현실적이라는 것이 부양의무자 기준 폐지를 주장하는 논리적 근거이다(여유진 외, 2009). 더구나, 앞서 언급했듯이 전체 수급자 규모의 65.6%가 소득인정액 기준을 충족함에도 불구하고 부양의무자 기준 때문에 수급자로 선정되지 못하고 있다는 점은 부양의무자 기준의 적절성에 대한 문제 제기를 정당화한다.

이와는 반대로, 우리나라뿐 아니라 많은 나라들에서 민법이나 공공부조제도 내에 국가 책임 이전에 가족책임을 묻는 부양의무자 기준을 두고 있다는 점, 가족들 사이에 이루어지는 가족 간 의이전은 그 자체가 연대재(solidaristic goods)로 사회성원들 사이의 유대와 통합을 증진시키는 수단으로 장려되어야 할 미덕이라는 점을 들어, 부양의무자 기준을 두는 것은 적절하다는 주장도 존재한다. 이러한 주장에 따르면, 국민기초생활보장제도가 최후의 안전망으로 법(제3조)상으로 명확하게 사적부양과 타법 우선원칙을 명시하고 있기 때문에 부양의무자 기준의 폐지는 적절하지 않다. 또한, 부양의무자 기준 그 자체보다는 부양의무자의 범위나 부양 능력의 판정 기준 등이 수급 자격의 결정에 영향을 미치기 때문에 부양의무자 기준에 따라 발생하는 비수급 빈곤층의 문제는 부양의무자 기준의 폐지보다는 부양의무자의 범위나 부양 능력의 판정 기준 등의 조정을 통해 해결하는 것이 적절하다고 주장한다.

2. 부양의무자의 범위는 적절한가?

통계청에서는 '사회조사'의 조사항목으로 부모의 부양에 대한 견해를 15세 이상의 인구에게 물어 왔다(국가통계포털). 이를 살펴보면, 사람들의 부양의식 변화가 매우 급격하게 진행되어 왔음을 알 수 있다. 자녀가 노부모를 부양을 해야 한다는 응답의 비율은 2002년도의 조사에서 70.7%였는데, 2008년도의 조사에서는 40.7%로 대폭 줄어들었다. 그 대신 노인 스스로 노부모를 부양해야 한다는 응답 비율은 9.6%에서 11.9%로 증가하였고, 정부와 사회에서 해야 한다는 응답 비율은 1.3%에서 3.8%로, 가족과 정부 및 사회에서해야 한다는 비율은 18.2%에서 43.6%로 증가하였다. 이러한 변화는 가족이 노부모의 부양을 책임져야 한다는 인식이 점차 줄어든 반면, 정부 및 사회에서 책임져야 한다는 인식은 늘어난 것임을 보여 준다. 이러한 인식의 변화를 감안하면, 부양의무자의 범위는 축소될 필요가 있으며, 실제로 국민기초생활보장제도에서 규정하는 부양의무자의 범위는 그에 맞게 축소되어 왔다. 우리나라 민법(제974조)에서는 직계혈족 및 그 배우자간, 기타 친족 간(생계를 같이하는 경우에 한함)에는 서로 부양의 의무가

있다고 상당히 폭넓게 규정하고 있는 반면, 국민기초생활보장제도 제정 당시의 부양의무자 범위는 수급권자의 직계혈족 및 그 배우자와 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족으로 제한하였다. 하지만, 이렇게 규정된 부양의무자의 범위 또한 지나치게 광범위하여 수급권자로부터 누락된 사각지대가 많다는 문제가 지속적으로 제기된 바 있다. 이에 따라 2004년 3월 5일 1차 법개정에서는 부양의무자의 범위를 '수급권자의 1촌 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족'(2005년 7월 1일 시행)으로 축소하였으며, 2005년 12월 23일에는 2차 법개정을 통해 그 범위를 '수급권자의 1촌 직계혈족 및 그 배우자'(2007년 1월 1일 시행)로 더욱 축소하였다. 이러한 변화를 통해, 국민기초생활보장제도의 부양의무자 범위는 사실상 부모-자식(과 그 배우자) 간으로 좁혀졌다. 하지만, 배우자를 부양의무자의 범위에서 삭제하는 방법 등으로 부양의무자의 범위를 더 축소하자는 주장도 제기되고 있다.

3. 부양 능력의 판정 기준은 적절한가?

부양의무자의 범위가 축소되었다고 할지라도 해당 부양의무자가 실제로 부양 능력을 가지지 못한 부양의무자라면, 부양의무자 기준은 여전히 쟁점을 낳을 수 있다. 이는 현행 부양의무자 기준에서 사용하는 부양 능력의 판정 기준이 적절한가라는 문제 제기와 관련된다. 부양 능력의 판정 기준과 관련해서는 다음과 같은 쟁점이 있다.

첫째, 부양 능력의 판정 기준으로 사용되는 소득 및 재산 기준이 지나치게 낮다는 것이다(여유진 외, 2009). 앞서 살펴본 바와, 같이 현행 법규에서 부양의무자의 '부양 능력 없음' 소득 기준은 부양의무자 가구 최저생계비의 130% 이하이며, 재산 기준은 부양의무자가 보유한 기본재산액(수급자 가구 기본재산액의 2.5배)를 공제한 후 나머지 재산에 대해 4.17%의 일반 재산 소득 환산율을 적용한 금액이 최저생계비의 42% 이하일 경우 부양 능력이 없는 것으로 판정한다. 그런데 이러한 기준은 상대적 빈곤선으로 흔히 활용되는 중위 소득의 50~60% 정도의 수준에 불과하기 때문에 실질적으로 부양 능력을 보유하고 있다고 판단하기는 어렵다는 것이다. 부양 능력의 판정 기준이 지나치게 낮기 때문에 그 기준을 완화해야 한다는 주장은 다음과 같은 측면을 강조한다.

첫째, 사회 · 경제적 환경 변화이다. 대내외적 경제 환경의 변화에 따라 저소득층의 경제여건은 지속적으로 악화되고 있다. 외환위기 이후 낮아졌던 빈곤율이 최근 다시 상승하고 있고, 특히 근로빈곤의 심각성은 이미 널리 알려져 있다. 빈곤 가구의 가족들 또한 해당하는 빈곤 가구와 마찬가지로 빈곤에 빠질 확률이 높다는 점을 감안하면, 부양 능력의 판정 기준은 좀 더 완화되어야 한다는 것이다.

둘째, 앞서 언급한 바와 같은 부양의식의 변화이다. 노부모의 부양을 가족이 책임져야 한다는 인식이 점차 줄어드는 추세에 있음을 고려하면, 부양의무자가 실제로 인식하는 부양책임은 지속적으로 약화될 가능성이 높다. 즉, 가족 부양 책임 의식의 약화에 대응하기 위해서는 부양 능력의 판정 범위를 좀 더 완화해야 한다는 것이다. 부양 능력의 판정 범위를 완화해야 한다는 주장의 또 다른 근거는 앞서 제기했던 사각지대의 문제와 관련되는데, 사각지대를 축소하기 위해서는 부양 능력의 판정 기준을 완화해야 한다는 것이다.

부양 능력의 판정 기준과 관련한 두 번째의 쟁점은 동일한 부양의무자라 할지라도 아들과 딸, 미혼 딸과 출가한 딸 사이에 차별적인 요소가 존재한다는 문제와 관련된다(여유진, 2009). 우선 출가한 딸의 경우는 재산 기준을 적용하지 않는다는 점이 지적된다. 재산 기준을 적용하지 않기 때문에 설령 출가한 딸(또는 그 배우자)이 수억의 재산을 가지고 있다 하더라도 이것이 소득으로 실현되지 않는 한 부양의무를 지지 않을 수도 있다는 것이다. 아들이나 미혼인 딸의 경우 1억 내외의 재산만으로 부양 능력이 있는 것으로 판정하는 것과 비교하면 이는 차별적인 측면이라고 볼 수 있다. 다음으로, 부양의무자를 부양 능력 미약으로 판정한 경우, 아들이나 미혼인 딸에 대해서는 40%의 부양비를 부과하는데 반해 출가한 딸에 대해서는 15%의 부양비를 부과한다는 점도 비형평적인 측면으로 지적된다.

셋째, 부양 능력의 판정 기준을 어떻게 설정할 것인가와 관련된 쟁점이다. 현행 법규상 부양 능력의 판정 기준은 부양의무자의 소득과 재산에 대해 특정한 기준을 설정하고, 그러한 기준을 만족하면 부양 능력이 없다고 판정하는 방식으로 설정되어 있다. 즉, 부양 능력이 없는 부양의무자의 조건을 나열하는 열거주의 원칙(positive system)에 기초한 것이다. 이는 모든 부양의무자가 부양 능력이 있음을 전제한 후, 예외적으로 부양 능력이 없는 부양의무자를 판별하는 방식이다. 하지만, 앞서 언급한 바와 같은 사회 · 경제적 환경 변화와 부양의식의 변화를 고려한다면, 부양 능력이 있는 부양의무자를 규정하는 조건을 나열한 후, 그 조건을 충족하지 못하면 부양의무자 기준을 충족하는 것으로 보는 포괄주의(negative system)로 전환하는 것이 필요하다는 주장도 제기되고 있다.

제2장 급여 관련 쟁점

국민기초생활보장제도가 시행되면서 최저생계비는 사회보장제도 운영의 중심적 개념으로 부상하였다. 최저생계비는 공공부조제도인 국민기초생활보장제도의 대상자 선정[107]과 급여 수준의 기준[108]이 되고 있을 뿐만 아니라, 각종 사회복지서비스 수급권의 기준[109]으로 활용되고 있으며, 심지어 사회보험급여의 적절성을 논하는 기준[110]의 하나로 사용되기도 한다.

최저생계비의 활용도가 높은 만큼 그 개념 구성이 타당하며 계측이 정확하게 이뤄지고 있기를 기대하게 된다. 그러나 현실은 그렇지 못하다. 오히려 최저생계비 개념의 타당성과 계측상의 정확성, 활용상의 적합성에 대한 논란이 끊임없이 제기되어온 것이 사실이다. 1999년 최저생계비 계측 과정에서 진행된 중앙생활보호위원회의 논의와 그 이후 매년 개최되어 온 전문위원회 논의에서 반복적으로 최저생계비 개념의 혼란상이 지적되어 왔고,[111] 이론적으로도 최저생계비 계측의 과학성과 객관성에 대한 이의가 제기되어 왔다.[112] 또한, 국민기초생활보장제도의 통합급여방식과 개별급여방식 간의 장단점 논쟁[113]도 근원적으로는 최저생계비 구성과 밀접하게 관련되어 있는 것으로 지적되고 있다.

---

107) 국민기초생활보장법에 의하면, '수급권자는 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양 능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자로서, 소득인정액이 최저생계비 이하인 자'로 규정되어 있다(법 제5조 제1항).

108) 국민기초생활보장법에 의한 급여 수준은 '생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여 및 자활급여와 수급자의 소득인정액을 포함하여 최저생계비 이상이 되도록 하여야 한다'(법 제7조 제2항).

109) 예컨대 가사 · 간병 도우미사업의 경우 실제소득이 최저생계비의 150% 이하인 가구를 대상으로 하며, 산모 · 신생아 도우미 지원사업은 가구소득이 최저생계비 130% 이하 출산가정에게 지원되는 사업이다.

110) 국민연금 개혁안을 평가하는 토론회에서 개정된 연금급여액이 최저생계비 이상이 될 것을 국민들이 희망하고 있다는 지적이 나오고 있다. 한국보건사회연구원, '국민연금개혁 관련 지상토론회– 정부의 새로운 국민연금 개혁안 평가 및 바람직한 개혁방향', 『보건복지포럼』 통권 제117호(2006. 7).

111) 논란의 구체적 내용에 대해서는 보건복지부, 제2기 중앙생활보장위원회 회의록(제10차~제24차)(2005) 참조

112) 대표적으로 박능후, '최저생계비 계측의 과학성 검토', 연세대 대학원 특강자료(1999)가 있다.

113) 급여방식에 대한 공개적 논의로서는 한국보건사회연구원, '국민기초생활보장제도 개별급여체계 도입방안 공청회'(2006. 12)가 있다.

제1절 최저생계비 관련 쟁점

우리나라의 공공부조제도에서 '최저 생활보장'이 법제화되는 과정은 다음과 같다. 국민기초생활보장법의 전신인 생활보호법에서는 최초 입법 당시 최저 생활 보장에 대한 언급이 없었다. 즉, 최초의 생활보호법(1961. 12. 30 제정법)은 제1조(목적)에서 '본법은 노령, 질병, 기타 근로능력의 상실로 생활 유지의 능력이 없는 자 등에 대한 보호와 그 방법을 규정하여 사회복지의 향상에 기여함을 목적으로 한다.'라고 규정하고 있다. 이처럼 법제정 목적으로서 생활 유지 능력이 없는 자를 보호함이라고 밝히고 있으나 그 보호 수준을 명시하지 않았던 것이다. 따라서, 최초의 생활보호법에는 최저생계비에 대한 용어 자체가 등장하지 않는다.

생활보호법에 '최저 생활보장'이라는 용어가 처음 등장하는 것은 제1차 개정법(1982. 12. 31)이다. 이 개정법의 제1조(목적)에서는 '이 법은 생활 유지의 능력이 없거나 생활이 어려운 자에게 필요한 보호를 행하여 이들의 최저 생활을 보장하고 자활을 조성함으로써 사회복지의 향상에 기여함을 목적으로 한다.'라고 천명하고 있다. 그러나 제1차 개정 생활보호법은 최저 생활을 보장한다는 목적을 설정하고 있지만, 이를 구현하는 수단으로 최저생계비에 대한 언급은 없다.

생활보호법에서 최저생계비에 대한 언급이 최초로 등장하는 것은 제2차 개정법(1997. 8. 22)이다. 제2차 개정 생활보호법에서는 1차 개정법과 동일한 목적을 천명하면서, 제2조(정의)의 5호에서 "최저생계비'라 함은 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용으로서, 보건복지부 장관이 매년 공표하는 금액을 말한다.'라고 규정하고 있다. 동시에 제2차 개정 생활보호법에서는 제5조의 2(최저생계비의 결정)를 신설하여 최저생계비의 결정 기준과 절차를 규정하고 있다.

생활보호법 제5조의 2는 '① 보건복지부 장관은 일반 국민의 소득 · 지출수준과 보호대상자의 생활 실태, 물가 상승률 등을 고려하여 최저생계비를 결정하여야 한다. ② 보건복지부 장관은 매년 12월 1일까지 중앙생활보호위원회의 심의를 거쳐 다음 연도의 최저생계비를 결정하여 공표하여야 한다. ③ 보건복지부 장관은 최저생계비를 결정하기 위하여 필요한 계측 조사를 5년마다 실시하며, 이에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.'라고 규정하고 있다. 이로써 생활보호제도는 최저 생활 보장을 목적으로 설정하고, 이를 구체화한 지표로서 최저생계비를 계측하여 사용할 것을 규정하게 된 것이다.

흔히 국민기초생활보장법은 생활보호법과 전혀 상이한 새로운 법으로 인식되고 있지만 국민기초생활보장제도의 급여기준이 되는 최저생계비 개념은 생활보호법의 최저생계비 개념을 별다른 수정 없이 받아들인 것이라고 할 수 있다. 실제 법 규정을 보면 이러한 주장은 설득력을 지닌다.

국민기초생활보장법(1999. 9. 7 제정, 2000. 10. 1 시행)은 제1조(목적)에서 '이 법은 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저 생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 한다.'라고 밝히고 있다. 즉, 최저 생활 보장과 자활조성을 목적으로 설정하고 있는데, 이것은 외형적으로만 보면 제1차 개정 이후 생활보호법의 목적과 동일하다. 또한, 최저생계비와 관련하여 국민기초생활보장법은 제2조(정의)의 제6호에서 "최저생계비라 함은 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용으로서, 제6조의 규정에 의하여 보건복지부 장관이 공표하는 금액을 말한다." 라고 규정하고, 제6조(최저생계비의 결정)에서는 다음과 같이 규정하고 있다.

① 보건복지부 장관은 국민의 소득 · 지출수준과 수급권자의 생활 실태, 물가 상승률등을 고려하여 최저생계비를 결정하여야 한다. ② 보건복지부 장관은 매년 12월 1일까지 제20조 제2항의 규정에 의한 중앙생활보장위원회의 심의, 의결을 거쳐 다음 연도의 최저생계비를 공표하여야 한다. ③ 보건복지부 장관은 최저생계비를 결정하기 위하여 필요한 계측 조사를 5년마다 실시하며, 이에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

최저생계비와 관련한 국민기초생활보장법의 규정은 기존의 생활보호법 규정과 동일한 것이다.

국민기초생활보장법에서 최저생계비와 관련된 실질적인 법개정은 지난 10년간 한 차례 있었다. 최저생계비 규정에 개정이 가해진 제1차 개정 국민기초생활보장법(2004. 3. 5 시행) 제6조(최저생계비의 결정)는 다음과 같다.

① 보건복지부 장관은 국민의 소득 · 지출수준과 수급권자의 가구 유형 등 생활 실태, 물가 상승률 등을 고려하여 최저생계비를 결정하여야 한다. ② 보건복지부 장관은 매년 9월 1일까지 제20조 제2항의 규정에 의한 중앙생활보장위원회의 심의, 의결을 거쳐 다음 연도의 최저생계비를 공표하여야 한다. ③ 보건복지부 장관은 최저생계비를 결정하기 위하여 필요한 계측 조사를 3년마다 실시하며, 이에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

개정 내용은 최저생계비 결정 시 수급권자의 가구유형을 추가적으로 감안할 것과 차연도 최저생계비 공표 시한을 이전의 12월 1일에서 9월 1일로 앞당긴 것, 그리고 계측 조사 주기를 5년에서 3년으로 단축한 것이다.

이상의 최저 생활 보장과 최저생계비 관련 법규정 변천을 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 3-2〉 최저 생활 보장과 최저생계비 관련 법규정 변천 과정

관련 법규정	제정 · 개정일	주요 내용
생활보호법	1961. 12. 30	• 최저 생활보장과 최저생계비에 대한 규정이 없음
제1차 개정 생활보호법	1982. 12. 31	• 최저 생활보장이 법목적으로 명기됨
제2차 개정 생활보호법	1997. 8. 22	• 최저생계비 개념과 결정 시 고려 사항 • 최저생계비 공표 시한(12월 1일) • 계측 조사 주기 5년
국민기초생활보장법	1999. 9. 7	• 최저생계비 관련 생활보호법의 규정을 그대로 채택함
제1차 개정 국민기초생활보장법	2004. 3. 5	• 최저생계비 결정 시 고려 사항으로 가구유형을 추가 • 최저생계비 공표 시한 변경(9월 1일) • 계측주기 3년으로 단축

1. 최저생계비 실계측은 합리적으로 결정되는가?

가. 1999년 최저생계비 계측

국가에서 주도한 최저생계비 계측의 시작은 1973년 사회보장심의위원회에 의한 것이다. 그 후 사회보장심의위원회(1978년)와 한국보건사회연구원(1989년, 1994년, 1999년, 2004년, 2007년, 2010년)[114]에 의하여 최저생계비가 주기적으로 계측되었다. 사회보장심의위원회에서 시행한 두 차례의 계측은 모두 엥겔방식에 의한 것이었고, 한국보건사회연구원에서 행한 여섯 차례의 계측은 모두 전 물량 방식(market basket)이었다.

매 5년마다 계측할 것을 규정한 법조문이 신설된 1997년 이후 최초로 법적인 뒷받침을 받으며 행해진 최저생계비 계측은 1999년 계측이다. 전 물량 방식에 기초한 최저생계비 계측은 가구조사와 자료분석에 많은 비용과 시간이 소요된다. 따라서, 제대로 된 계측이 이루어지려면 그에 상응하는 비용 투입과 시간적 준비가 필요한데, 1999년 계측은 법 규정이 있음에도 불구하고 준비 상태가 미비한 가운데 진행되었다. 그 이유는 1999년도 계측 작업에 필요한 소요예산은 전년도인 1998년에 차연도 예산에 계상되어야 하는데, 아직 최저생계비 개념이 생소하였던 예산 당국에서는 최저생계비 계측비용을 충분히 배정하지 않았었고 주무 부처에서도 최저생계비의 정책적 함의를 온전히 알

114) 사회보장심의위원회의 계측 조사에 대해서는 임창호 외, **도시빈곤 대책에 관한 연구**, 국토개발연구원, 1989; 한국보건사회연구원의 계측 조사에 대해서는 안창수 외, **최저생계비 계측 조사 연구**, 한국보건사회연구원, 1989; 박순일 외, **최저생계비 계측 조사 연구**, 한국보건사회연구원, 1994; 김미곤 외, **1999년 최저생계비 계측 조사 연구**, 한국보건사회연구원, 1999; 김미곤 외, **2004년 최저생계비 계측 조사 연구**, 한국보건사회연구원, 2005; 여유진 외, **2007년 최저생계비 계측 조사 연구**, 한국보건사회연구원, 2007.

지 못해 부족한 예산을 적극적으로 해결하려는 의지가 발동되지 않았기 때문이다.

1999년 최저생계비 계측을 담당한 한국보건사회연구원에서는 보건복지부와 (연구기간 1999. 3 ~ 11월, 용역비 182백만 원) 용역체결을 맺었다. 그러나 이 비용으로는 제대로 된 실태조사가 불가능했으므로 한국보건사회연구원에서는 IBRD로부터 9만 8천 달러를 추가로 지원 받아 1999년 최저생계비 계측 조사를 진행하게 되었다. 당시 외환위기 하에서 국가 재정이 긴축된 상황임을 감안하더라도 주요 정책자료를 외국에 의존하여 생산하는 것은 바람직하지 못하다는 비판이 제기되기도 하였다.

1999년 최저생계비 계측은 생활보호법에서 국민기초생활보장법으로 전환되는 시기에 이루어졌다. 1999년 9월 7일에 국민기초생활보장법이 국회를 통과하였지만 법 시행일은 2000년 10월 1일로 예정되어 있었던 까닭에 1999년에 최저생계비 계측을 규정한 법은 생활보호법이었다. 당시 생활보호법은 제5조의 2에서 '보건복지부 장관은 매년 12월 1일까지 제16조 제2항의 규정에 의한 중앙생활보호위원회의 심의를 거쳐 다음 연도의 최저생계비를 결정하여 공표하여야 한다.'라고 규정하고 있었다. 이 규정에 의하여 1999년 10월 29일 중앙생활보호위원회가 처음으로 개최되었다. 최초의 중앙생활보호위원회는 관련 전문가와 노동계 · 경영계 · 언론계 · 농민계 · 여성계 등 각계 대표, 피보호자 대표 및 관계 부처 공무원 등 총 19명으로 구성되었다.[115] 한국보건사회연구원의 연구진에 의해 계측된 최저생계비의 적정성을 심의하기 위해 최초로 개최된 중앙생활보호위원회에서는 전문적이고 심도 있는 검토를 위해 특별소위원회 구성을 의결하였다. 이에 따라, 9인[116]의 특별소위원회가 구성되어 연구진이 제시한 최저생계비의 마켓 바스켓의 구성, 품목별 가격 및 사용량의 적정성 여부 등 계측 결과에 대한 세부 검토를 집중적으로 행하였다. 이러한 과정 속에서 특별소위원회의 검토 결과를 기초로 중앙생활보호위원회 전체 회의에서 추가적인 논의와 검토를 거쳐 1999년도 최저생계비와 2000년도 최저생계비를 확정하였다.

이 과정에서 한국보건사회연구원의 연구진에서 애초에 지역별 · 가구 규모별로 계측하여 제시한 최저생계비는 품목과 가격이 수정되었고, 지역구분 없이 중소 도시 기준 최저생계비를 전국적으로 동일하게 적용하는 것으로 의결되었다. 연구진에서 제시한 최저생계비는 〈표 3-3〉와 같다.

115) 중앙생활보호위원회 19인의 명단은 다음과 같다. 이종윤(보건복지부차관, 위원장), 김상균(서울대 교수, 부위원장), 윤후상(한겨레신문 논설위원), 유낙준(대한성공회 신부), 이혜경(연세대 교수), 조우현(숭실대 교수), 윤진호(인하대 교수), 문진영(서강대 교수), 박능후(보건사회연구원 사회보장연구실장), 황덕순(노동연구원 부연구위원), 문형표(한국개발연구원 연구위원), 엄규숙(한국노총 중앙연구원 연구위원), 김정태(경총 조사2부장), 이연임(전국농민회총연맹 통합의보 정책기획단장), 김순복(피보호자대표), 안종근(노동부 고용총괄심의관), 변양균(기획예산처 사회예산국장), 이용희(재정경제부 국민생활국장), 강윤구(보건복지부 기초생활보장심의관).

116) 9인의 특별소위원회 명단은 다음과 같다. 김상균(서울대 교수, 특별소위원장), 이혜경(연세대 교수), 조우현(숭실대 교수), 윤진호(인하대 교수), 문진영(서강대 교수), 박능후(보건사회연구원 사회보장연구실장), 문형표(한국개발연구원 연구위원), 변양균(기획예산처 사회예산국장), 강윤구(보건복지부 기초생활보장심의관).

〈표 3-3〉 1999년 최저생계비 계측 결과

(단위: 원)

구 분 (가구 균등화 지수)	1인 가구 (0.349)	2인 가구 (0.578)	3인 가구 (0.795)	4인 가구 (1.000)	5인 가구 (1.137)	6인 가구 (1.283)
대도시	343,123	568,267	781,613	983,161	1,117,854	1,261,396
중소 도시	323,480	535,735	736,867	926,877	1,053,859	1,189,183
농어촌	280,054	463,814	637,945	802,447	912,382	1,029,540

연구진에서 제시한 최저생계비 안에 대해 중앙생활보호위원회에서는 실태조사 자료를 근거로 고용보험료는 삭제하고, 국민연금과 의료보험은 지역가입자로 조정함으로써 전체적으로 사회보험료 비용이 축소되었다. 또한, 필수품이나 국민건강 증진 차원에서 최저생계비에 담배를 포함하는 것은 규범적 측면에서 문제의 소지가 있다고 하여 이를 제외하게 되었다. 그 결과, 대도시 및 중소 도시의 4인 가구 최저생계비는 25,520원이 삭감되어 최종적으로 1999년도 최저생계비는 다음 표와 같이 결정되었다.

〈표 3-4〉 심의결과 확정된 1999년 최저생계비

(단위: 원)

구 분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구 이상
대도시	334,217	553,516	761,325	957,641	1,088,838	1,228,653
중소 도시	314,574	520,984	716,579	901,357	1,024,843	1,156,441
농어촌	270,784	448,462	616,829	775,885	882,181	995,460

1999년에 계측된 '1999년 최저생계비'는 해당 연도에는 별 쓸모 없는 자료이다. 왜냐하면, 당연도 최저생계비가 계측되어 공표되는 12월 1일이면 이미 한 해가 다 지나간 때이고, 이때 필요한 자료는 차연도 최저생계비이다. 따라서, 계측연도에는 당연도 최저생계비뿐만 아니라 차연도 최저생계비도 함께 발표하여야 한다. 차연도 최저생계비 결정 방식에 대해서도 여러 가지 논란이 있었으나, 중앙생활보호위원회에서는 1999년도 최저생계비에 차연도 소비자물가 전망치 3%를 적용하여 2000년도 최저생계비를 결정하였다(제4차 중앙생활보호위원회, 1999. 11. 30). 다만, 앞서 언급한 바와 같이 행정적으로는 중소 도시 기준의 최저생계비를 전국적으로 단일하게 적용한다는 차원에서 공표된 최저생계비 역시 중소 도시 기준 최저생계비이다.

〈표 3-5〉 중앙생활보호위원회에서 의결한 2000년도 최저생계비 수준

(단위: 원)

구 분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구 이상
대도시	344,243	570,122	784,164	986,370	1,121,503	1,265,513
중소 도시	324,011	536,614	738,076	928,398	1,055,588	1,191,134
농어촌	278,907	461,915	635,333	799,161	908,646	1,025,324

역사상 최초로 국가의 공식기구에서 최저생계비 수준을 논의한 1999년도 중앙생활보호위원회의 논의 과정은 그 이후 최저생계비 결정에 다음과 같은 점에서 중요한 전거가 되었다. 첫째, 최저생계비 구성 품목과 가격 등에 대해 비전문가들이 정치적 관점에서 이의를 제기할 수 있는 가능성을 열어 두었다는 점이다. 전 물량 방식에 의한 최저생계비 계측은 항상 구성 품목 선정의 자의성에서 자유롭지 못하다. 이는 향후 주기적으로 이어진 계측 과정에서 매번 품목 선정의 적합성 여부를 두고 논쟁을 벌이는 계기가 되었다.

둘째, 비계측연도의 최저생계비를 결정하는 과정에서 미래의 불확실한 수치인 '소비자물가 전망치'를 사용함으로써 불필요한 논란의 가능성을 스스로 창조한 점이다. 애초부터 과거의 실적치를 사용하여 차연도 최저생계비를 도출하였다면 비계측연도의 최저생계비 수준은 기계적으로 생산될 수 있었다. 1999년 논의 과정에서 1999년도 당연도 최저생계비 확정에 몰두한 나머지 차연도 최저생계비 결정 방식에 대해서는 소홀하게 다룬 감이 없지 않다.

셋째, 연구진에서 제출하는 최저생계비 계측 결과를 중앙생활보호위원회 전체 회의에서 심도 깊게 검토하는 것은 비능률적이며, 중앙생활보호위원회 산하에 전문가로 구성된 하위집단을 둘 필요가 인식된 점이다. 이 문제를 해결하기 위하여 1999년 중앙생활보호위원회에서는 자체 위원 중 최저생계비 관련 전문지식을 가진 자들로 특별소위원회를 구성하였는데, 이는 차후 산하에 '최저생계비전문위원회'를 두게 되는 계기가 되었다.

나. 2004년 최저생계비 계측

2004년의 최저생계비 계측 과정은 이전의 1999년 계측과 비교하여 확연한 차이가 있었다. 첫째, 최저생계비 관련 논의 구조가 공식화된 점이다. 1999년에 처음 구성되었던 중앙생활보호위원회는 2000년 10월 국민기초생활보장법의 시행과 더불어 중앙생활보장위원회로 명칭이 바뀌고, 성원들도 새롭게 구성되었다. 2000년 10월 7일 중앙생활보장위원회에서는 안건으로 운영규정을 다뤘는데, 이 과정에서 위원회 내에 소

위원회를 두거나, 전문가로 구성된 전문위원회를 둘 수 있다는 규정을 처음으로 신설하였다. 이 의결에 의해 2001년 9월 18일 제1차 최저생계비전문위원회가 구성되었다. 전문위원회에서는 비계측연도 최저생계비 산정과 관련된 기술적인 문제나 사회적 정치집단 간의 상이한 시각을 심도 깊게 논의하여 그 자체에서 합의에 도달하는 사항은 합의안을 만들고, 자체 합의가 되지 않는 사항은 쟁점을 간결히 정리하여 중앙생활보장위원회에 상정하여 합의 사항과 쟁점 사항 모두에 대해 최종 결정을 내리도록 조력하였다. 이러한 논의 구조는 2001년 이후 상례화되었으며, 2004년 최저생계비 계측 과정에서도 그대로 작동하였다.

둘째, 최저생계비 관련 논의의 심도가 깊어진 점이다. 1999년 계측에서는 연구진에서 제시한 안에 대해 논의할 시간적 여유도 부족하였고, 최저생계비에 대한 참여자의 인식도 깊지 않아 논의가 충분히 이뤄지지 않은 상태에서 매듭을 짓게 되었지만 2004년 계측 과정에서는 전문위원회를 중심으로 많은 논의가 진행되었다. 2004년 계측 과정에서는 마켓 바스켓을 구성하는 분야별 품목의 적합성에 대해 세세한 논의가 진행되었을 뿐만 아니라, 1999년 계측 과정에서는 간단하게 지나갔던 표준 가구, 가구 균등화 지수 등에 대해서도 밀도 있는 논의가 진행된 것이다.

셋째, 최저생계비 계측에 대한 정부와 사회 각계의 관심이 높아지고 지원도 한결 강화되었다는 점이다. 1999년 최저생계비 계측은 정부의 무관심 속에 시작되었다가 후반부에 이르러 국민기초생활보장법이 입법되면서 정부의 주요 관심사로 대두되는 과정을 겪었다. 이에 반해, 2004년 최저생계비 계측은 처음부터 정부 관련 부처의 높은 관심과 참여 속에 진행되었다. 그 결과, 계측에 필요한 예산이 대폭 확충되었다. 또한, 계측 과정에 관련 부처(보건복지부, 기획예산처, 행정안전부)와 사회 각계에서 적극적으로 참여하면서, 주요 쟁점마다 보수적 견해와 진보적 견해가 첨예하게 대립되어 논쟁을 벌였다. 보수적인 입장에 서 있는 사람들은 최저생계비 금액을 낮추고자 하였고, 진보적인 입장에 서 있는 사람들은 최저생계비 금액을 높이고자 애를 썼다. 양측이 모두 외형적으로는 일정한 논리와 준거를 내세웠지만, 최종적인 목표는 최저생계비의 증감에 있었다.

이러한 특성을 보인 2004년 최저생계비 계측 과정에서 제기된 주요 쟁점은 다음과 같다.[117]

첫째, 지역구분에 관한 사항이다. 연구진에서는 서울시 · 광역시 · 중소 도시 · 농어촌으로 구분하는 안을 제시하였으나, 전문위원회에서 이를 대도시 · 중소 도시 · 농어촌으로 구분하는 안으로 수정하였고, 중앙생활보장위원회에서는 최종적으로 중소 도시 기준으로 결정하였다. 연구진에서 제시한 지역 구분은 이론적인 측면에서는 타당하나 아

117) 2004년 계측 과정에서 제기되었던 주요 쟁점과 해결과정에 대한 상세한 설명은 다음 자료에 실려 있음. 김미곤 외, **2004년 최저생계비 계측 조사 연구**, pp.438~476, 한국보건사회연구원, 2005.

직까지 최저생계비 수준의 지역 간 차이는 국민정서상 받아들이기 힘들다는 것이 중앙생활보장위원회의 의견이었다.

둘째, 표준 가구에 대한 사항이다. 표준 가구를 어떻게 설정하느냐에 따라 최저생계비를 구성하는 마켓 바스켓의 품목 결정이 달라지게 되고, 그 결과 최저생계비 수준이 크게 영향을 받게 된다는 점이 계측 과정에서 중요한 쟁점으로 부각되었다. 표준 가구 구성에 대해 연구진에서 제시한 세 가지 안 중에서 전문위원회는 제3안을 합의안으로 선택하였고, 중앙생활보장위원회에서도 이를 받아들였다. 제3안은 표준 가구를 부 39세, 모 36세, 자녀 1, 10세, 자녀 2, 8세로 구성한 안이다. 1999년 계측 시에는 표준 가구 부의 연령을 조사 대상 가구의 최빈치 값(36세)으로 정했지만 2004년 계측에서는 최빈치 값(43세)을 채택하지 않았다. 계측 과정상의 논리의 일관성 유지보다 예산상의 고려가 우선되었기 때문이다.

셋째, 가구 균등화 지수에 대한 논의이다. 1999년 계측 시에는 연구진에서 제시한 가구 균등화 지수의 타당성을 깊이 논의하지 않은 채 그대로 채택하였으나, 2004년 계측 과정에서는 이의 타당성에 대해 수 차례의 논의가 진행되었다. 특히, 현행 균등화지수는 OECD 균등화지수에 비해 1~3인 가구에 불리한 결과를 초래한다는 점이 강조되었다. 이를 시정하기 위해 중앙생활보장위원회에서는 향후 5년에 걸쳐 연차적으로 OECD에서 사용하고 있는 균등화지수에 맞추기로 의결하였다. 즉, 현재의 균등화지수와 OECD 균등화지수간의 차이를 5등분하여 매년 차이의 1/5을 조정함으로써 2005년이 되면 가구 규모별 균등화 지수가 OECD에서 사용하는 균등화지수와 동일해지도록 의결한 것이다.

〈표 3-6〉 연도별 가구 규모별 가구 균등화 지수(중앙생활보장위원회 의결안)

(단위: 원)

구 분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구 이상
대도시	344,243	570,122	784,164	986,370	1,121,503	1,265,513
중소 도시	324,011	536,614	738,076	928,398	1,055,588	1,191,134
농어촌	278,907	461,915	635,333	799,161	908,646	1,025,324

자료: 김미곤 외, 2004년 최저생계비 계측 조사 연구, 2005.
보건복지가족부, 제34차 중앙생활보장위원회 회의 자료, 2009. 9.

넷째, 마켓 바스켓 품목 구성에 대한 사항이다. 앞서 언급한 바와 같이 전 물량 방식에 의거한 최저생계비 계측은 언제나 마켓 바스켓 구성의 타당성이 논란이 된다. 특히, 최저생계비 수준을 낮추려는 보수적 시각과 그 수준을 높이려는 진보적 시각이 대립하는 경우, 품목의 타당성 논란은 객관적 기준에 의한 합의를 이루기 힘들다. 2004년 계측 과정에서는 연구진에서 제시한 품목 중에서 식료품비, 주거비, 가구집기 · 가사용품비, 피복 · 신발비, 교육비 등 거의 모든 하위 영역에서 전문위원회와 중앙생활보장위

원회를 거치면서 수정이 가해졌다. 객관적 근거에 의해서라기보다 일종의 타협에 가까운 결과였다. 이처럼 품목 선정의 타당성에 대한 논의가 길어지면서 논의 참여자들 간에 객관적인 근거를 찾기 힘들다는 인식이 공통적으로 생겨나게 되었고, 이는 향후 최저생계비 계측을 전 물량 방식이 아닌 다른 방식으로 대체할 필요가 있음을 인지시키는 계기가 되었다.

다. 2007년 최저생계비 계측

국민기초생활보장법 개정(2004. 3. 5)으로 계측주기가 5년에서 3년으로 단축됨에 따라 2004년 계측에 이어 2007년에도 최저생계비 계측이 이루어졌다. 2007년 계측은 새로운 쟁점 없이 2004년 계측 과정을 거의 유사하게 반복하였다. 즉, 계측 단계별로 연구진에서 쟁점 사항을 제시하면 1차적으로 전문위원회에서 집중 검토하고, 최종안은 중앙생활보장위원회에서 의결하는 형태의 논의 구조가 그대로 지속되었다. 또한, 논의 과정에서 제기된 쟁점들도 유사하였다. 지역구분, 표준 가구 구성, 가구 균등화 지수, 마켓 바스켓의 품목 선정 등 앞서 제기된 쟁점들이 다시 논의된 것이다. 동일한 쟁점을 반복 논의하면서 각 주제별로 논의가 더 깊어진 측면은 있지만 근본적인 변혁은 초래되지 않았다. 다만, 전 물량 방식에 의한 최저생계비 계측에 한계를 느끼고 새로운 방식에 의한 최저생계비 계측을 요구하는 목소리가 전문위원회 위원과 중앙생활보장위원회 위원들 간에 더욱 높아졌다. 보건복지부 담당부서에서는 이러한 요구에 대응하여 새로운 계측방식을 연구, 의뢰하기도 하였으나, 뚜렷한 대안이 제시되지는 않았다.

2007년 계측 과정에서 제기된 쟁점별 주요 논의내용은 다음과 같다.[118]

첫째, 지역구분에 대한 논쟁이다. 2007년 계측 과정에서 지역구분에 대한 논의는 한층 더 심화되었다. 기존의 3개 지역 구분안(대도시 · 중소 도시 · 농어촌) 외에 서울 분리 4개 지역 구분안(서울 · 중소 도시 · 광역시 · 농어촌), 경기 고려 5개 지역 구분안(서울 · 경기 중소 도시 · 광역시 · 경기 이외 중소 도시 · 농어촌), 수도권 분리 3개 지역 구분안(수도권 · 수도권 이외 도시 · 수도권 이외 농어촌) 등 다양한 구분안이 전문위원회에서 논의되었다. 그러나 결과는 기존의 3개 지역 구분안(대도시 · 중소 도시 · 농어촌)을 다시 채택하는 것으로 전문위원회에서 합의되었고, 중앙생활보장위원회에서는 중소 도시 기준으로 최저생계비를 단일화하는 기존 방식을 고수하는 것으로 결론이 났다. 비록, 정책적으로 채택되지는 않았지만 지역 구분안이 다양한 형태로 세분되어 논란이 이어진 사실은 현실과 밀접한 최저생계비를 산정하기 위해서는 더욱 세밀한 지역

118) 2007년 계측 과정에서 제기된 쟁점의 논의 과정에 대한 자세한 설명은 여유진 외, 2007년 최저생계비 계측 조사 연구, pp. 509~554 참조, 한국보건사회연구원, 2007.

구분이 필요하다는 사실을을 말해 주는 것이라고 하겠다.

둘째, 표준 가구 구성에 대해서는 2007년 계측 과정에서 별다른 논란 없이 연구진에서 제시한 안(부 40세, 모 37세, 1자(남, 11세), 2자(여, 9세))대로 채택되었다. 실태조사 결과 최빈치가 부 40세로 나타났는데, 이것은 2004년 표준 가구에 비해 연령차가 1년밖에 나지 않았고, 특별한 비용 상승 효과가 크지 않을 것으로 추측되었기 때문이다.

셋째, 가구 균등화 지수 부분에서는 2007년 계측 과정에서 현재 사용하고 있는 가구 균등화 지수의 타당성에 대한 논란이 다시 야기되었다. 논란 제기의 요점은 2009년까지 연차적으로 확대하여 채택하기로 한 OECD 기준 가구 균등화 지수에 따를 때 5~6인 가구에서 규모의 경제가 미흡하게 반영된다는 것이었다. 최저생계비 계측을 위해 실시되었던 국민생활실태조사자료를 사용하여 몇 가지 대안이 제시되었고, 이를 전문위원회에서 논의하였다. 전문위원회에서는 소득 하위 40% 이하 가구에 1988년 계측 시 사용되었던 추정모형을 적용하여 도출된 새로운 가구 균등화 지수를 중앙생활보장위원회에 제안하였다. 그러나 중앙생활보장위원회에서는 2004년 제21차 중앙생활보장위원회에서 의결한 대로 연차별 OECD 균등화지수 수렴안을 고수하기로 결정하였다.

넷째, 마켓 바스켓의 구성 품목에 대해서는 2004년 계측 시에 비해 더 많은 품목에 대해 연구진에서 제시한 내용에 대한 지적과 논쟁이 일어났다. 식료품비에서는 친지방문 및 외식에 의한 식료품비가 주요 쟁점이 되었고, 주거비에서는 임대료 산정에 사용되는 이자율이 논쟁이 되었다. 2004년 계측 시에 별다른 논란이 없었던 광열 · 수도비에 대해서도 상하수도 단가, 난방 · 취사비 비용이 논란이 되어 전문위원회에서 상세히 논의하였다. 가구집기 · 가사용품비 부문에서도 연구진에서 제시한 품목 중 일부가 제외되거나 단가가 조정되었고, 교육비, 교양오락비 부문에서도 조정이 이루어졌다. 교통 · 통신비 부문에서는 휴대전화를 포함할지의 여부를 두고 논란이 이어졌는데, 중앙생활보장위원회에서는 최종적으로 휴대전화를 제외하는 대신 일반전화 사용량을 상향 조정하였다. 이처럼 마켓 바스켓 구성 품목에 대해서는 회를 거듭할수록 최저생계비 계측에 대한 논란이 더 심화되는 경향을 보였다.

라. 2010년 최저생계비 계측

2010년 최저생계비 계측은 '연구진 발의 – 전문위원회 검토 · 논의 – 중앙생활보장위원회 검토 · 의결'의 논의 구조로 진행된 세 번째 계측(2004년, 2007년, 2010년)이다. 논의 참여자들 중 일부는 기존 계측 시에도 참여한 경험을 가진 자들이고, 새로운 참여자들도 문헌을 통해 기존 계측 과정에서 논의된 바를 학습한 상태로 논의에 임하게 되었다. 최저생계비 계측에 상당 정도 역사적 이력이 생겨난 것이다. 논의 구조와 참여자, 계측방식 자체

가 바뀌지 않은 상태에서 진행된 2010년 계측에서는 새로운 논란이 제기되지 않았다.

기존에 상례적으로 제기되던 4가지 쟁점 – 지역구분, 표준 가구, 가구 균등화 지수, 마켓 바스켓 품목 선정 – 중 마켓 바스켓을 제외한 나머지 3개 쟁점은 2010년 계측에서는 별 쟁점이 되지 않았다. 지역구분의 경우 2007년 계측 과정에서 이론적으로 대도시 · 중소 도시 · 농어촌의 3개 지역구분이 타당하나, 정치적으로는 중소 도시 기준의 전국 단일 적용이 불가피하다는 점이 확연히 인식되었기 때문에 2010년 논의에서 크게 부각되지 않았다.

표준 가구 설정의 경우 2010년 실태조사에서 최빈값이 부 40세로 나옴에 따라 모 37세, 자녀 11세 및 9세의 4인 가구가 논란 없이 채택되었다. 다만 이 표준 가구는 2007년 계측 시와 동일한 내용으로서 3년의 시차가 존재하고 그 기간 동안 인구의 고령화가 진전되었음에도 불구하고 실태조사의 최빈값이 양 해에 모두 동일하게 나온 점에 대해서 학문적으로는 논란의 여지를 남기고 있다.

가구 균등화 지수에 대해서는 전문위원회 논의 과정에서 2004년도에 제기되었던 것과 유사한 문제 제기가 있었고, 논의 결과 소득 하위 40% 계층을 대상으로 1988년에 사용한 모형을 적용하여 도출된 새로운 가구 균등화 지수가 2007년에 이어 동일한 내용으로 중앙생활보장위원회에 상정되었지만, 결과는 이미 채택하고 있던 OECD 기준 가구 균등화 지수를 그대로 사용하는 것이었다.

마켓 바스켓의 품목 구성에 대해서는 2010년 계측 과정에서도 다소간의 논란이 있었다. 연구진에서 제시한 품목 중 식료품, 가구집기, 피복신발, 교양오락, 기타소비 부문에서 일부가 수정되고, 단가가 조정되었다.

2. 반복적인 실계측은 필요한가?

최저생계비 계측이 반복되면서 유사한 쟁점에 대한 논란이 반복되었다. 그 결과, 현재와 같이 전 물량 방식의 최저생계비 계측 방식이 바뀌지 않는 한 지역구분, 표준 가구 설정, 가구 균등화 지수에 대해서는 기존 방식이 유지될 것으로 전망되었다. 또한, 마켓 바스켓의 품목 선정에 대해서도 향후 미세한 조정은 끊임없이 일어나겠지만 그 영향은 크지 않을 것이라는 관측이 우세하였다. 그럼에도 불구하고 매 3년마다 적지 않은 비용을 투입하여 재계측을 행하는 것의 의의가 무엇일까?

생각해 볼 수 있는 의의로서 첫째, 반복적인 실계측은 최저생계비의 상대적 수준을 유지하는데 기여하고 있다는 점이다. 지난 10년간 최저생계비 금액 변화를 살펴보면 매년 명목가치가 증가해 왔다. 그중에서도 계측이 이루어진 해의 차연도 최저생계비는 다른 비계측연도의 최저생계비보다 현격하게 높은 비율로 증가해 온 것을 알 수 있다. 이는 대

부분의 비계측 연도에는 물가 상승분만큼 인상되지만 계측 연도에는 실제 생활상의 변화가 반영되어 물가 상승률 이상으로 인상되어 온 것에서 연유한다. 다만 계측된 최저생계비는 계측연도의 하반기에 산정됨으로써 계측연도 당년에 바로 적용되지 못하고, 차연도 최저생계비 추정의 근거자료로 활용되어 온 계측 방식에 따라 실계측에 의해 정책적으로 유용한 수치가 생산되는 것은 계측연도 다음해의 최저생계비이다. 표에 정리된 바와 같이 비계측연도에는 3% 내외의 인상률을 보이지만 계측연도 차연도는 7.7%(2005년), 5.0%(2008년), 5.7%(2011년) 등 최소 5% 이상의 높은 인상률을 보이고 있다. 비계측연도에는 여러 가지 정치적 여건 때문에 물가 상승률을 초과하는 인상률 책정이 어렵지만 계측 연도에는 계측값을 근거로 물가 상승률 이상의 인상을 가져올 수 있었던 것이다.

그 결과, 2000년 첫 시행 연도에 월 928,398원이던 4인 가구 최저생계비는 2009년에는 이보다 42.9% 인상된 1,326,609원이 되었다. 이 기간 동안 GDP 디플레이트는 24.9% 인상되었으므로 지난 10년간 최저생계비의 실질 가치는 향상된 셈이다. 즉, 절대적 관점에서 보면, 지난 10년간 최저생계비는 물가 상승률 이상으로 인상되어 실질 가치를 보존해 오고 있는 것이다.

가계지출과 대비해 보면, 2000년 평균 가계지출의 39.5%이던 최저생계비 수준은 2009년 40.0%로서 별로 변화가 없다. 상대적 지출 관점에서 보면, 최저생계비는 시행기간 동안 거의 유사한 수준을 유지해 왔다고 하겠다. 이처럼 주기적으로 찾아오는 계측연도에 물가 상승률 이상의 인상을 행함으로써 최저생계비는 지난 10년간 평균 가계지출과 대비 할 때 일정 비율을 유지해 올 수 있었던 것이다.

〈표 3-7〉 연도별 4인 가구 최저생계비 관련 주요 지수 변동

(단위: 원, %)

연도	4인 가구 월 최저생계비			GDP 디플레이트	도시 전가구 월 평균 가계지출(4인 가구)	
	금액(A)	비교율	전년 대비증가율		금액(B)	비율(A/B)
2000	928,398	100.0	-	100.0	2,353,100	39.5%
2001	956,250	103.0	3.0	103.9	-	-
2002	989,719	106.6	3.5	107.3	-	-
2003	1,019,411	109.8	3.0	111.1	2,479,287	41.1
2004	1,055,090	113.6	3.5	114.5	2,673,277	39.5
2005	1,136,322	122.4	7.7	115.2	2,795,641	40.6
2006	1,170,422	126.1	3.0	115.1	2,965,087	39.5
2007	1,205,535	129.9	3.0	117.4	3,080,549	39.1
2008	1,265,848	136.3	5.0	120.9	3,273,578	38.7
2009	1,326,609	142.9	4.8	124.9	3,317,051	40.0
2010	1,363,091	146.8	2.75	-	-	-
2011	1,439,423	155.0	5.7	-	-	-

자료: 1) 최저생계비: 보건복지부, 국민기초생활보장사업 안내, 각 연도; 보건복지부, 중앙생활보장위원회 회의자료, 2010.
2) GDP 디플레이트 및 가계지출: 통계청, KOSIS 국가통계포털.

둘째, 유사한 쟁점에 대해 반복적으로 논의를 거듭하면서 참여자들은 역설적으로 현행 방식의 최저생계비 산출의 한계를 인지하게 되었다는 점이다. 특히, 마켓 바스켓의 품목 선정은 완전한 객관성을 보장할 수 있는 방안이 없기 때문에 언제라도 이의를 제기할 수 있는 가능성이 열려 있고, 이에 따라 최저생계비 수준이 변동될 수 있음을 의미하는 것이다. 전 물량 방식에 의해서는 객관성이 담보될 수 없음을 확인한 이상 이를 대체할 수 있는 방안을 적극적으로 모색해야 할 것이다.

셋째, 매 3년마다 반복되는 계측 과정에서의 논의와 매년 반복되는 비계측연도의 논의는 외형적으로 볼 때 다루는 주제의 폭이 넓고, 안건마다 찬반 양론이 격하게 부딪히는 듯 하지만 큰 틀에서 보면 연구진에서 제시한 기본틀 속에 머무는 찻잔 속의 파도에 불과하였다는 점이다. 왜냐하면, 주요 쟁점이 되었던 지역구분, 표준 가구, 가구 균등화 지수, 마켓 바스켓 품목 등에 있어서도 제3의 연구자나 집단에서 체계적으로 연구한 대안을 가지고 이들 쟁점을 분석하는 것이 아니라 매번 동일한 연구진에서 제시한 문제의식과 해결 대안 중에서 하나를 채택해 왔기 때문이다.

이러한 제한적인 논의는 더욱 근본적인 문제를 발견하지 못한 채 방기할 위험성이 있다. 1999년부터 시작되어 2010년까지 공식적인 최저생계비 계측이 4차례 있었지만 이들은 모두 적은 비용으로 서둘러 시행된 1994년 계측 방식의 원형을 지켜 온 것이며, 특히 1999년 계측 이후에는 계측방식에 변화가 없었다. 미세한 쟁점에 얽매이지 말고 더 큰 틀에서 현행 최저생계비 계측 방식과 계측 과정에 문제가 없는지 성찰할 필요가 있다. 이러한 근본적인 문제를 제기하는 것은 우리와 유사한 법체계 및 최저생계비 개념을 가지고 있는 일본의 생활보호제도와 비교할 때 차이가 있기 때문이다. 즉, 일본의 생활보호제도에서는 최저생계비(일본 용어는 최저 생활비) 계측과 활용서는 우리와는 사뭇 다르게 전개하고 있다. 예컨대, 일본의 경우 생계비를 1류(개인 비용)와 2류(가구 공통 비용)로 구분하고, 주거비를 급지별로 세분함으로써(후생통계협회, 2005) 표준 가구와 가구 균등화 지수의 개념이 필요 없는데, 우리나라의 경우에는 매번 이 문제에 직면하면서도 논리적 해결보다 정치적 판단에 의한 해결을 초래하고 있다. 이제 그 이유가 무엇인지 깊이 생각해 볼 때가 되었다.

3. 최저생계비 수준이 적정한가?

최저생계비 계측 과정에서 매번 제기되었던 주요 쟁점들 즉, 지역구분, 표준 가구 구성, 가구 균등화 지수, 마켓 바스켓 품목 구성 등은 각각 나름의 이론적 근거와 논리에 입각해 있다. 그러나 이들 쟁점들을 논의하는 과정에서 최종적으로 드러나는 대립점은

각각의 주장이 최저생계비 수준에 어떤 영향을 미치며, 그것이 재정 부담에 어떤 영향을 미치는가에 따라 찬반이 갈라진다는 점이다.

지역구분의 경우, 중소 도시 하나로 통일하여 최저생계비가 발표되고 있지만 지역별로 구분할 경우에는 대도시 지역의 최저생계비는 상승하고 농어촌의 최저생계비는 하향 결정될 것이다. 따라서, 기초수급자가 지역적으로 대도시에 많이 분포하고 있으면 재정지출이 증가하게 되고, 기초수급자가 농어촌에 많이 거주하고 있으면 감소할 것이다.

표준 가구의 경우에도 부모의 연령 기준이 높아지면 자녀들의 연령도 함께 높아지고, 그에 따라 교육비 지출이 늘어나 최저생계비 수준이 높아질 가능성이 많다. 가구균등화 지수의 경우에도 실계측을 통해 도출된 4인 가구 표준생계비에 어떤 균등화지수를 적용하느냐에 따라 가구원 수별 최저생계비가 달라지게 되어 재정 부담액이 달라지게 되므로 양측 간의 주장이 첨예하게 대립된다.

최저생계비 수준에 직접적이고 구체적으로 영향을 미치는 요소는 마켓 바스켓의 품목 구성과 각 품목의 소비량이다. 지난 10년간 4차례의 계측 과정에서 드러난 결과는 마켓 바스켓 품목을 구성할 때 객관성을 완전히 담보하는 것은 불가능하다 점이다. 왜냐하면, 최저 생활 수준이라는 개념이 상당히 주관적이며, 논자에 따라 얼마든지 자신의 주장을 뒷받침할 수 있는 논거를 제시할 수 있기 때문이다. 따라서, 이러한 주관성을 벗어날 수 있는 방안의 하나로서 마켓 바스켓 방식 대신 상대방식으로 최저생계비를 계측하여야 한다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다. 예컨대, 통계청의 가구소비실태조사 등을 통해 이미 알려져 있는 가구평균소비지출의 40% 혹은 50%를 최저생계비로 설정하는 것이다. 그러나 이 경우 몇 %를 최저생계비로 설정하는 것이 타당한가를 결정하려면 결국 사회적 합의를 거쳐야 하므로 이 역시 주관성을 완전히 해소한 방법은 아니라는 비판에 직면한다.

최저생계비 수준과 관련하여 심각한 대립을 유발하는 주요 요인의 하나로서 최저생계비 개념이 모호하다는 측면을 지적하기도 한다(박능후, 2007). 이 주장에 의하면, 빈곤선과 최저생계비는 긴밀한 관계를 가진 개념이지만 동일한 개념은 아님에도 불구하고 우리나라의 경우 은연중에 빈곤선과 최저생계비를 등치시켜 받아들임으로써 그 수준에 대한 논의가 혼란을 겪고 있다는 것이다. 즉, 법에서 최저생계비의 의미를 건강하고 문화적인 생활 유지와 결부시켜 공공부조 급여 기준선으로 설정하고, 세속적으로는 최저생계비가 빈곤선으로 사용되는 까닭에 건강하고 문화적인 생활을 보장하기에는 최저생계비 수준이 너무 낮다는 주장과 공공부조 급여 기준선으로서는 너무 높다는 의견이 매번 부딪히고 있는 것으로 파악한다.

4. 표준 가구 설정은 적절한가?

표준 가구 접근법과 관련하여 두 가지 문제점이 제기된다.

첫째, 전 국민을 근간으로 표준 가구를 설정하는 것이 올바른가 하는 점이다. 최저생계비는 공공부조 급여 기준선으로서 저소득층을 대상으로 삼고 있는데, 계측 과정에서 전 국민을 대상으로 표준 가구를 구성한다면 개념적으로 불일치하는 것이다. 이러한 지적에 대하여 '최저생계비는 건강하고 문화적인 최저 생활비를 의미할 뿐 공공부조 급여 기준선으로 한정하는 것은 부당하므로 전 국민을 대상으로 표준 가구를 구성하는 것이 타당하다.'라는 반론이 있을 수 있다. 그러나 이러한 반론은 앞서 지적한 바와 같이, 건강하고 문화적인 생활과 공공부조급여 수준을 결부시킨 입법상의 오류에 편승하여 최저생계비의 개념 혼란을 가중시킬 뿐 공공부조 급여 기준선으로서의 최저생계비 개념을 정비하는 데 도움을 주지 못하는 주장이라는 반박이 뒤따른다.

표준 가구 설정에 따른 두 번째 문제점은 표준 가구의 규범적 욕구 수준을 계측한 후 이 값을 전가구에 일괄 적용하는 현행 계측방식은 가구 특성을 반영할 수 없는 한계를 가진다는 점이다. 예컨대, 학생이 없는 가구에게도 4인 표준 가구 최저생계비에 담겨 있는 교육비가 동일하게 포함된 최저생계비가 적용된다. 역으로, 가구 규모는 4인으로 표준 가구와 동일하나 가구 구성원이 모두 성인이어서 음식물비가 현저히 많이 소요되는 가구의 경우 현행의 생계급여 수준은 최저 생활을 보장하는 데 부족할 가능성이 높다.

가구 전체를 묶어 표준화하는 우리나라의 방식보다 가구공동경비와 개인별 경비로 구분한 후 각각에 대하여 표준적인 비용을 산출하는 일본의 최저 생활비 도출 방식이 현실과의 괴리를 줄이는 데 유리하다. 일본의 생활보호제도에서 사용하는 최저 생활비는 '생활부조+주택부조+가구 특성별 부조'로 구성되어 있으며 이를 우리나라의 기초생활보장제도와 비교하면 '생계급여+주거급여+가구별 필요급여'에 해당한다. 여기서 주거급여는 주택을 임차한 가구에만 적용되며, 가구별 필요급여는 필요한 가구에만 적용된다.

우리나라의 경우 표준 가구 방식으로 접근함으로써 빚어진 모순적인 현상의 가장 전형적인 모습은 최저생계비를 구성하는 의료비와 실제 사용하는 의료급여비 간의 격차이다. 2007년에 계측된 4인 표준 가구의 보건의료비는 최저생계비의 4.1%인 월 53,894원이다(여유진 외, 2007). 그러나 2007년 의료급여 대상자에게 지급된 의료급여액은 1인당 월 210,258[119]원으로서 표준 가구의 의료비와는 상당한 격차가 존재한다. 이것은 최저생계비의 법적개념이 공공부조 급여 기준선으로 규정되어 있지만, 계

119) 2007년 **보건복지백서**에 나오는 자료에 의거하여 개략적으로 계산된 수치임. **보건복지백서**에 의하면 2007년 의료급여대상자 수는 1,853천 명이고, 의료급여 예산(국비+지방비)은 46,753억 원임. 이를 1인당으로 나누면 월 210,258원이 도출됨.

측 과정에서 전 국민을 대상으로 하는 일반적인 빈곤선으로 최저생계비를 개념 규정하고, 일반 국민을 대상으로 표준 가구를 설정한 데에서 비롯된 현상이다.

표준 가구 설정에 따른 계측 과정상의 오류를 완화하기 위해 고안된 것이 현금급여기준선이다. 현금급여기준선이란 최저생계비를 구성하는 여러 가지 항목 중 타법으로부터 지원을 받거나 현물급여를 받는 항목은 제외하고 실제 현금급여가 주어질 수 있는 최대급여액을 의미한다. 위에서 예를 든, 학생이 없어 교육욕구가 존재하지 않는 가구의 경우 교육비 액수만큼 줄여 현금급여를 지급하고 있다.

그러나 현금급여기준선을 설정한다고 해서 문제점이 모두 해소되는 것은 아니다. 동일한 성격의 현물급여인 주거급여는 자가의 경우에도 여전히 지급되고 있는 혼란상을 보인다. 또한, 기초보장 수급대상자 선정에 사용되는 기준선은 현금급여기준선이 아니라 이 모든 급여가 포함되어 있는 최저생계비이므로 가구소득이 현금급여기준선과 최저생계비 사이에 위치하는 수급자 중 일부는 원래 수급자로 선정되지 않아야 함에도 수급자로 선정되고 있는 셈이다.

5. 가구 균등화 지수를 무엇으로 할 것인가?

한국보건사회연구원에서 산정한 최저생계비는 4인 표준 가구를 기준으로 마켓 바스켓 방식에 의해 계측된 것이므로 4인 가구 외 다른 규모 가구의 최저생계비 도출에 적용될 가구 균등화 지수를 무엇으로 할 것인지가 항상 논란이 되어 왔다. 2004년 12월에 개최된 제21차 중앙생활보장위원회에서는 당시 사용되던 가구 균등화 지수가 OECD에서 적용하고 있는 가구 균등화 지수에 비해 1~3인 가구에 대해 불이익을 초래하고 있다고 지적하고, 소규모가구에 대해 유리한 가구 균등화 지수를 연차적으로 확대적용하여 2009년에 이르면 OECD와 동일하게 만들 것을 의결하였다. 이 의결에 의하여 2004년에 4인 가구 최저생계비의 34.9%이던 1인 가구의 최저생계비 수준은 2009년에 37.0%에 이르게 되었다.

가구 규모별 가구 균등화 지수를 OECD 수준으로 적용한다고 해서 가구 균등화 지수가 가진 문제점이 모두 해결되는 것은 아니다. 현행 최저생계비는 4인 가구를 표준 가구로 설정하여 4개 욕구 충족에 소요되는 비용을 통합하여 하나의 수치를 도출한 후 여기에 일률적인 가구 균등화 지수를 적용하여 가구 규모별 최저생계비를 설정하고 있다. 즉, 4인 표준 가구에서 도출된 생계급여액, 주거급여액, 의료급여액, 교육급여액에 모두 동일한 가구 균등화 지수를 적용하여 1~3인 가구 및 5인 이상 가구의 최저생계비를 도출하고 있는 것이다.

가구균등화 지수는 기본적으로 생계 욕구에만 적용될 수 있는 것이어서 다른 욕구에도 동일한 가구 균등화 지수를 적용하는 것이 타당한 것인가에 대해 의문이 제기되고 있다. 예컨대, 가구원 구성원이 4인에서 2인 이하로 바뀌었을 때 욕구 자체가 완전히 없어지는 교육욕구에 생계욕구의 가구 균등화 지수를 적용하는 것은 타당하지 않으며, 자녀의 연령과 성비에 따라 최저주거기준이 달라지는 주거 욕구에도 생계욕구에 적용되는 동일한 가구 균등화 지수를 적용해서는 안된다는 주장이다.

가구 규모별 주거비는 주거 욕구의 특성에 맞게 균등화지수를 적용하거나, 표준 가구의 주거비를 산정하는 대신 각 가구 규모별 최저주거비를 개별적으로 산정하는 것이 더 바람직할 것이다. 교육비의 경우에도 가구 균등화 지수는 의미가 없다. 교육이 필요한 아동이 있으면 교육비가 산정되어야 하고, 교육을 필요로 하는 아동이 가구 내에 없으면 교육비는 0이 되어야 하는 것이다. 근본적으로 가구균등화 지수는 생계급여에만 적용될 수 있는 지수이며, 주거급여와 의료급여 및 교육급여에는 적용할 수 없는 개념이라는 주장이 제기되고 있는 것이다.

제2절 급여체계에 관한 쟁점

1. 효율적인 급여체계는 무엇인가?

현행 급여체계는 이른바 통합급여체계이다. 통합급여체계란 수급자로 선정되면 수급자의 개별 욕구 여부에 관계없이 일괄적으로 제반 급여가 주어지고[120], 수급자로 선정되지 않으면 개별 욕구가 있어도 일체의 급여가 주어지지 않는 급여체계를 의미한다. 이에 반해 개별급여체계는 각 가구의 욕구를 생계, 의료, 주거, 교육 등 각 영역별로 구분하고, 개별 욕구 영역에서 최소욕구를 충족하지 못하는 상태가 발생하면 해당 부문에 대해서만 급여를 제공하는 급여체계를 의미한다.

통합급여체계로 운영되고 있는 기존 방식에서는 소득인정액이 최저생계비보다 낮아 수급자로 선정되면 그 수급자가 자가에 살고 있는 경우라 할지라도 주거비를 지급하게 되고, 학생이 없는 가구에도 교육비가 포함된 최저생계비가 적용되는 등 불합리한 제

120) 2004년 국민기초보장 수급가구 가운데 주거비가 들지 않거나 부분적으로 소요되는 자가(21%), 전체무료임차(5.8%), 부분 무료 임차(21.9%) 가구가 전체의 48.7%에 이르지만, 이들에게 주거급여가 전액 지급되고 있다.
자료: 보건복지부, 2004년 국민기초생활보장 수급자 현황, 2005.

도 운영을 초래하게 된다는 지적과 함께 이를 시정하기 위해 욕구별로 급여를 제공하는 개별급여체계로의 전환이 필요하다는 주장이 제기되어 왔다. 여기에 더하여 비수급 빈곤층인 차상위계층에 대하여 급여를 확대하고자 할 경우 통합급여체계는 추가로 선정된 차상위계층에 대해 모든 욕구 영역에 대해 급여를 주어야 함으로 비용 부담을 과도하게 초래하는 단점이 우려되어 대상 확대 자체를 어렵게 만들고 있으므로 개별 가구에게 필요한 욕구만을 가려서 급여로 제공할 수 있는 개별급여체계의 도입이 필요하다는 주장도 제기되었다(노대명 · 이현주, 2005).

개별급여체계 도입이 필요하다는 주장에 대해 기존 통합급여체계를 옹호하는 시각은 굳이 개별급여체계를 도입하지 않고 이른바 '부분급여제도'를 활용하여 개별 가구의 특정한 욕구를 충족시킬 수 있으므로 기존의 통합급여체계를 유지하는 것이 바람직하다는 주장을 한다(김미곤, 2005). 이러한 맥락에서, 부분급여제 도입을 주장하는 것은 곧 통합급여체계를 고수하는 것과 같은 의미로 사용되게 되었다. 다시 말해, 국민기초생활보장제도의 급여체계 논쟁과 관련하여 '개별급여체계와 통합급여체계'의 논쟁은 확대된 대상의 급여 측면에서 보면 '개별급여와 부분급여'의 논쟁으로 의미가 전환된다.

이러한 부분급여와 개별급여를 이론적인 차원에서 분석하면 다음과 같다.

부분급여란 제반급여를 총괄적으로 규정하는 제도(법)와 예산이 존재함을 전제로 하여 예외적인 선정 기준에 의해 전체 급여 중의 일부만을 제공하는 것을 의미한다. 현 기초생활보장제도의 각종 특례급여가 이에 해당한다. 부분급여 방식이 상정하고 있는 전체급여란 국민기초생활보장법에 규정되어 있는 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 자활급여, 해산급여, 장제급여 등 7개 급여이다. 차상위계층에게 주어지는 일부 급여를 전체급여의 한 부분인 부분급여로 인식하는 밑바탕에는 현행 최저생계비 구조 및 계측방식을 수긍하면서 최저생계비와 급여체계가 긴밀히 연계되어야 한다는 생각이 깔려 있다.

부분급여방식을 주장하는 이들은 현행 통합급여체계가 타당하다고 본다.[121] 즉, 최저생계비를 기준으로 가구소득이 그 이하이면 모든 급여를 제공하고, 그 이상의 경우에는 모든 급여를 단절하는 것이 옳다는 것이다. 그럼에도 불구하고, 차상위계층에 대한 부분급여의 필요성이 대두하는 것은 최저생계비가 이들을 포괄할 수 있을 만큼 충분히 세분화되지 못한 것에서 비롯된다고 주장한다. 따라서, 예외 처리되고 있는 부분급여 수급자들을 온전한 전체 급여 수급자로 포괄하기 위해서는 최저생계비를 지역별 · 가구특성별로 세분화해야 한다고 주장한다. 다시 말해, 최저생계비를 지역별 · 가구 특성별로 세분화시켜 가면 현재 차상위계층에 속해 있으면서 기본욕구 충족이 되지 않는 가

121) 그 결과 부분급여 주장은 통합급여 주장과 동일시되고 있으며, 개별급여 주장은 현행 통합급여체계를 비판하는 입장으로 해석되고 있다.

구들은 차상위계층이 아니라 기초보장수급가구로 편입되어 기초보장의 제반 급여를 받을 수 있게 되어 그 가구가 필요로 하는 일부 급여를 당연히 받게 된다는 것이다.

이에 비해 개별급여체계에 의하면 각 욕구별 급여는 독립된 제도(법)와 예산을 토대로 독자적인 선정 기준에 의해 주어진다. 따라서, 개별급여 방식에 입각하면 차상위계층에 대한 일부 급여제공은 각 급여별로 작성되어 있는 독자적인 선정 기준에 적합하기 때문에 해당 급여가 정규급여로 제공되는 것이다.

이러한 개별급여와 부분급여의 특성차이는 다음과 같이 정리된다.

〈표 3-8〉 개별급여와 부분급여의 비교

	개별급여	부분급여
법적 근거(예시)	주거급여법, 자활급여법 등	기초생활보장법
예 산	독립된 예산	기초생활보장예산
선정 기준	독자적인 선정 기준	예외적 선정 기준

자료: 노대명 · 이현주, 서울대학교 사회복지연구소, 공공부조 내실화를 위한 개별급여 활성화 방안, 공공부조개선을 위한 사회안전망 구축방안, 2005.

2. 보충급여원칙은 근로 동기를 약화시키는가?

국민기초생활보장제도의 급여 원칙 중 하나는 보충급여원칙이다. 여기에서 보충급여원칙이란 최저생계비와 수급가구 소득과의 차액을 급여 수준으로 정하는 원칙을 말한다. 이러한 보충급여원칙은 최저 생활을 보장한다는 보장성의 관점에서 보면 대단히 효과적인 급여원리이다. 그러나 수급자가 노동시장에 참여하여 근로소득이 발생할 경우, 그 금액만큼 급여 수준이 삭감되므로 최종적으로 수급자에게 돌아오는 소득은 언제나 동일하다. 노동시장에 참여하는 과정에서 교통비와 외식비 등 비용이 발생할 수 있으므로 이 비용을 감안하면 실제 노동시장에 참여하여 근로소득이 발생하는 수급자의 가처분소득은 일을 하지 않고 전적으로 급여만 받는 수급자에 비해 가처분소득이 낮아질 가능성도 있다. 그 결과 보충급여원리는 수급자의 근로 동기를 심각하게 훼손할 가능성이 있다.

이러한 보충급여원칙에 의한 근로 동기 훼손을 최소화하기 위한 방안으로 국민기초생활보장법에서는 근로소득의 일부를 소득평가액 산정 시에 소득에서 차감해 줌으로써 근로소득 발생에 따른 급여삭감을 줄여 주는 근로소득공제제도 시행을 애초부터 상정하고 있었다. 그러나 제도 시행 초기인 2000년부터 근로소득공제제도가 전면적으로 도입되지는 못하였다. 그 대신 낮은 공제율로 부분적으로만 적용하면서 합리적인

근로소득공제제도 모형을 설계하기 위하여 시범 사업을 시행하였다. 즉, 국민기초생활보장제도 시행 초기인 2000~2001년에는 장애인이 직업재활사업에 참여해 얻은 소득(15%), 자활공동체에 참가하여 얻은 소득(10%), 학생이 얻은 근로소득 및 사업소득(10%)에만 국한하여 근로소득공제를 인정하고, 수급자가 일반 노동시장에 참여하여 얻는 근로소득에 대해서는 공제를 인정하지 않았다.[122]

수급자의 일반 근로 및 사업소득에 대한 적절한 공제율과 방법을 찾기 위한 시범 사업기간(2002~2003년) 동안 시범지역의 수급자에 대해서만 10~30%의 공제율이 적용되었다. 제1차 시범 사업(2001년 7월~12월), 제2차 시범 사업(2002년 1월~12월)을 통하여 얻은 실증 자료를 바탕으로 분석한 연구보고서에서는 수급자의 근로소득 파악률이 일정 수준 이상 개선될 때까지 일부 집단에 대해서만 근로소득공제제도를 적용할 수 있을 것으로 판단하였다. 아울러 동 분석보고서에서는 우리 실태에 적합한 근로소득 공제 모형으로서 정액공제와 정률공제를 동시에 적용하는 혼합 모형을 건의하고 있다(박능후 외, 2003).

시범사업 결과는 근로소득공제제도가 수급자의 근로 동기 강화에 일정 부분 기여할 수 있다는 분석이 나왔지만, 정부에서는 일반 노동시장에서의 근로소득은 파악이 힘들다는 이유를 들어 이 부문의 근로소득에 대해서는 공제제도 적용을 유보하였다. 그 대신 2003년부터 장애인의 직업재활사업, 자활공동체 소득, 학생의 근로소득에 대해서는 공제율을 30%로 인상하여 적용하게 되었다. 이후 2004년부터 공공근로소득에 대해 30%의 공제율을 적용하기 시작하였고, 2010년에는 행정기관 및 공공기관의 행정인턴에 참가하여 얻는 소득에 대해 10%의 공제율을 적용하기 시작하였다. 그러나 2010년 현재 수급자가 일반 노동시장에 참여하여 발생한 근로소득에 대해서는 근로소득공제를 여전히 인정하지 않고 있다.

소득 파악이 손쉬운 자활관련 근로소득에만 근로소득공제를 적용하고, 일반 노동시장에 참여하여 얻는 근로소득에 대해서는 소득 파악이 제대로 되지 않는다는 것을 이유로 근로소득공제를 적용하지 않고 있는 현 상태는 비판의 여지가 많다. 무엇보다 수급자들이 탈빈곤을 이룰 수 있는 궁극적인 방법은 일반 노동시장에서의 근로 활동을 통해서인데, 일반 노동시장의 근로소득에 대해 근로소득공제를 적용하지 않으면 그만큼 수급자들의 노동시장 진출을 방해하여 자활 가능성이 훼손될 수 있기 때문이다. 따라서, 수급자들의 근로 동기 강화와 자활촉진을 위해 일반 노동시장에서의 근로소득에 대해서도 공제를 인정하는 제도 개선이 이루어져야 할 것이다.

122) 2부 2장 1절 〈표2-13〉근로소득공제율 참조

제3장 재정 및 전달체계 관련 쟁점

제1절 재정 관련 쟁점

국민기초생활보장제도의 시행 과정에서 가장 큰 쟁점은 얼마나 많은 예산이 소요될 것인가 하는 점이었다. 제도의 설계와 관련된 다양한 쟁점들이 등장했으나, 궁극적으로는 필요한 예산과 우리 정부에서 혹은 나아가 우리 국민이 그만큼의 재원을 조달 또는 부담할 능력이 있는가에 대해 근본적인 질문이 제기되었다. 재정규모와 재원조달의 문제는 제도 시행을 반대하는 논리의 근거로 활용되었고, 제도 시행 방침이 확정된 이후에도 재정 부담의 우려는 시행 시기를 둘러싼 논란의 원인이 되기도 하였다. 이처럼 제도 시행 이전에 재정의 급속한 확대를 우려하는 목소리가 높았다면, 제도 시행 이후부터는 빈곤층이 늘어나고 여전히 기초보장의 사각지대가 해소되고 있지 않음에도 국민기초생활보장제도 관련 예산이 충분히 늘어나지 않는 데 대한 비판이 쏟아졌다.

다른 복지 프로그램에서도 마찬가지이겠지만 재정의 규모는 제도의 성과나 효과를 압축적으로 표현해 준다. 또한, 제도의 변화와 발전 방향을 모색하는 논의에서 가장 우선적인 고려 사항이 된다. 단순한 쟁점에도 그 중요성은 지대한 것이 바로 소요 재원을 둘러싼 논의이다. 이하에서는 국민기초생활보장제도의 재정을 둘러싼 논의의 쟁점을 살펴본다.

1. 재정규모는 얼마나 확대될 것인가?

국민기초생활보장제도 시행이 재정지출에 주는 부담이 적지 않을 것이라는 점은 이 제도의 입법화를 추진하는 과정에서부터 지속적으로 논란이 되어 왔다. 재정지출이 과

다할 것이라는 우려의 목소리 가운데에는 급여 수준이 높다는 지적도 있었으나, 무엇보다도 수급자의 수가 예상 인원보다 대폭 늘어나게 될 것이라는 점이 재정지출 확대에 대한 우려의 핵심적인 내용이었다. 예를 들어, 제도 시행 전에 정부에서 급여 대상자 수를 154만 명 정도로 예상하고 있으나 실제로는 500만 명으로 늘어날 가능성이 있다거나,[123] 수급대상자가 예상보다 훨씬 더 늘어 정부에서 배정한 예산에서 추가로 2조원 가량이 더 필요하게 될 것이라는 지적이 제기되기도 하였다.[124]

제도가 시행된 직후에 발간된 삼성경제연구소(2000)의 자료 역시 정부 재정에서 복지 예산이 차지하는 비중이 급격히 증가할 것을 전망하고 있다. 이 자료에서는 수급자의 규모가 구체적으로 어느 정도로 증가할 것이라고 전망하지는 않았으나, 국민기초생활보장법상의 급여가 예산 규모에 관계없이 지출해야 하는 경직성 경비라는 점, 재산조사나 수급대상자를 지속적으로 파악하기 위한 정보인프라가 완비되지 않았다는 점 등을 들어 재정 부담이 더욱 증가할 것이라고 전망하였다. 아울러, '수급대상자를 지속적으로 모니터링하기 위해 사회복지사[125]의 증원과 행정비용의 증가' 요인과 '자활프로그램을 보완하고 자활지원센터의 확충과 관리' 요인 등이 재정 증가를 초래할 것으로 전망하였다(삼성경제연구소 2000: 14-15).

이러한 우려는 경우에 따라서 국민기초생활보장제도 시행을 연기하자는 주장으로 이어지기도 하여 제도의 시행을 촉구하는 측으로부터 반론이 이어졌다. 재정지출이 급증할 것이라는 주장의 첫 번째 근거, 즉 수급자 수가 급증할 것이라는 주장에 대해서는 그와 같은 추론이 근거가 없다는 점이 지적되었다. 또한, 생계급여액의 크기나 의료급여의 본인 부담액이 정해지지 않은 상태에서[126] 정확한 재정규모의 예측은 불가능하며, 정액급여가 아닌 보충 급여 방식으로 급여 지급방식이 전환된 상황에서는 총 급여 규모에 대한 예측이 더욱 힘들다는 것이다. 소요 재정 규모를 정확히 예측하는 것이 객관적으로 어려운 상태에서 재정 규모 급증을 운운하는 것은 제도 자체에 대한 거부감을 부추기려는 시도로 해석되기도 하였다(허선 2000: 79-80).

소득 파악이 어렵다는 주장 역시 제도 시행 찬성론자의 입장에서는 제도의 시행 시점을 늦춰야 할 이유라고 보기 힘들었다. 제도 시행 당시에 소득 파악 인프라가 충분히 갖추어지지 않은 점은 인정되지만, 그것이 제도의 시행을 늦추어야 하는 이유가 되지는 못한다는 것이다. 소득 파악이 제대로 되지 않아 설령 재정의 낭비가 발생하더라도 국민의 생존권을 보장하기 위해서는 그러한 낭비를 어느 정도 인정할 수밖에 없다

123) 안종범, 2000.
124) 나성린, 2000.
125) 사회복지 전담공무원의 오기(誤記)인 듯함.
126) 재정지출 증가에 대한 논의가 집중적으로 이루어지던 시기는 국민기초생활보장제도 제정 이후~시행 이전의 시기이다.

는 점, 선진국가에서도 일정 비율의 부정 수급은 항상 존재한다는 점, 그리고 무엇보다도 소득 파악을 제대로 못한 데 대한 책임은 소득 파악 대상자가 아닌 국가에게 있다는 점 등이 제도를 예정대로 시행할 것을 주장하는 측의 주된 논리였다(허선, 2000).

이와 같은 논의의 전개과정을 볼 때 정확한 소요 재정의 크기가 쟁점이었다기보다는 재정규모의 증가가 제도의 시행을 연기할 만큼 심각한 것이었는지의 여부가 쟁점이었다고 보아야 할 것이다. 국민기초생활보장제도의 수급자 선정이 수급 대상자의 소득은 물론 재산과 부양의무자까지를 고려한 기준에 따라 이루어진다는 점에서, 제도의 시행 전에 잠재적 수급자 규모를 정확히 예측하는 것은 실질적으로 불가능하였다. 가구 소득과 재산의 전국적 분포를 추정할 수 있는 통계자료가 충분하지 않았고, 부양의무자 현황에 대해서는 어떠한 조사도 수행된 바가 없기 때문이다.

한편, 수급자 규모가 제도 시행 당시 정부에서 예상하던 수준에서 크게 증가할 것인가 하는 문제는 이중적 성격을 갖는 문제였다. 제도 시행을 예정대로 추진할 것을 주장하는 입장에서는 수급자 규모가 급증할 것이라는 비판이 근거가 없음을 지적해야 했지만, 반대로 향후 빈곤층이 증가하거나 기초보장 사각지대의 규모가 줄어들지 않는다면 기초보장 예산의 확대를 주장해야 하는 입장이었기 때문이다.

실질적으로, 부양의무자로부터 부양을 받지 못하는 비수급 빈곤층이 존재하고 차상위계층이 여전히 빈곤의 위험에 노출되어 있는 상황에서(이현주 외, 2005, 2008) 기초보장의 사각지대를 해소하기 위해서는 재정확대가 불가피하며, 정부에서 적극적으로 재정을 확대하여야 한다는 지적(김은정, 2007)이 빈번히 제기되고 있다.

2. 재정 규모는 충분한가?

국민기초생활보장제도의 재정이 갖고 있는 또 다른 문제점으로 예산 편성 및 집행의 경직성이 문제로 지적되기도 하였다. 시장에서의 분배 상태가 악화되고 빈곤층이 증가해도 국민기초생활보장제도가 그러한 경제 여건의 변화에 신속히 반응하지 못한다는 것은 제도 시행을 앞두고 수급자의 수가 500만 명까지 증가할 것이라는 우려와는 전혀 반대의 상황이 발생하고 있음을 의미한다. 남기철(2008)은 이러한 현상이 정부의 경직적 예산 편성 지침과 무관하지 않음을 지적하였다. 그는 2008년 4월 발표된 기획재정부의 2009년 예산안 편성 지침을 인용하면서 정부에서 '생계급여, 의료급여 등 의무지출사업은 사업대상의 확대, 지원단가 인상 없이 실소요만 요구'하도록 하고 있으며, '사업대상 확대, 지원 단가 인상 등이 불가피한 경우 지출 한도 내에서 여타 사업소요 감축' 등으로 재원을 조달하려는 방침을 고수하고 있다고 비판한다. 요컨대, 경기 여건에

따라 국민기초생활보장제도 수급 인원이 증가하는 것이 불가피해지더라도 수급자 규모를 증가시키지 않거나 불가피하게 수급자를 늘리더라도 그에 소요되는 추가적인 지출은 다른 사업의 규모를 줄여서 조달하라는 것이 정부의 입장이라는 것이다. 소득인정액이 최저생계비 이하이고 부양의무자가 없는 국민이라면 누구나 수급자가 되도록 규정하고 있는 국민기초생활보장법의 정신에 비추어 볼 때, 정부의 이러한 예산안 편성 지침은 법 정신을 거스르는 것이라는 지적[127]이 제기되기도 하였다.

사실 정부에서 예산 제약을 우선 고려하여 국민기초생활보장제도의 수급자 규모를 통제할 것이라는 우려는 제도 시행 초기부터 존재했던 것으로 보인다. 예를 들어, 급여 대상자가 500만 명에 이를 것이라던 우려와 달리 149만 명만이 수급자가 된 것은 정부에서 수급자의 수를 임의적으로 조정했기 때문이라는 주장이 제기되었는데, '우리나라의 절대빈곤율이 9%에 이르는 상황에서 기초생활보장 대상자 수가 3.2%에 불과하다는 사실로도 정부의 임의성 개입이 확인될 수 있다.'라는 것이다.[128] 수급자 선정 시 적용되는 재산 기준이 국가에서 수급자의 수를 임의적으로 조정하는 수단으로 사용될 수 있다는 점에 대해 우려를 표명하였고, 소득인정액 방식을 도입하더라도 정부의 주장과 달리 이러한 문제가 쉽게 해결되지 않을 것으로 전망되었다 (김진수 2001: 69).

이태진 외(2009)는 2002년 이후 국민기초생활보장제도 수급 인원의 증가율이 실업률이나 빈곤율의 변화와는 반대 방향으로 움직인다는 사실을 들면서, 이것이 경기변동에 대한 국민기초생활보장제도의 대응이 경직적임을 의미한다고 지적하였다. 더 나아가 1999년~2000년간 발생하였던 수급층의 대규모 확대 조치가 수반되지 않는 한 경기 변동에 따라 급증한 실직 빈곤층을 보호할 여지가 현재의 상태에서는 존재하지 않는다고 주장하였다.

이러한 지적에도 불구하고 복지재정이 의무지출에 편중되어 있어 재정운용의 경직성을 초래할 것이라는 견해가 여전히 존재한다. 예컨대, 박인화와 이덕만(2008)은 의무지출 부담이 과다한 복지재정은 경기침체 등의 대내외적 여건변화나 저출산 고령화의 진전에 따라 발생하는 새로운 복지 수요에 대한 대응력이 취약하여 경직성을 띠게 될 것이라고 강조한다. 또한, 의무지출의 비중이 높으면 복지지출은 매년 자동적으로 확대되면서 규모가 늘어나지만, 이러한 지출은 이미 규정된 특정 대상이나 사업부문에 편중되어 있으므로, 서민층과 일반 국민이 생활 속에서 체감하는 복지서비스의 향상을 기대하기 어렵게 한다고 주장한다(박인화, 이덕만 2008: 44).

한편, 유근춘 외(2009)는 2008년의 경제 위기 여파에 대응하기 위해 정부에서 2009년 추경 편성 등을 통해 실시한 각종 조치들의 성과를 평가하면서, 한시적으로 도입된

127) 남기철, p.35, 2008.
128) 김진수, 2001.

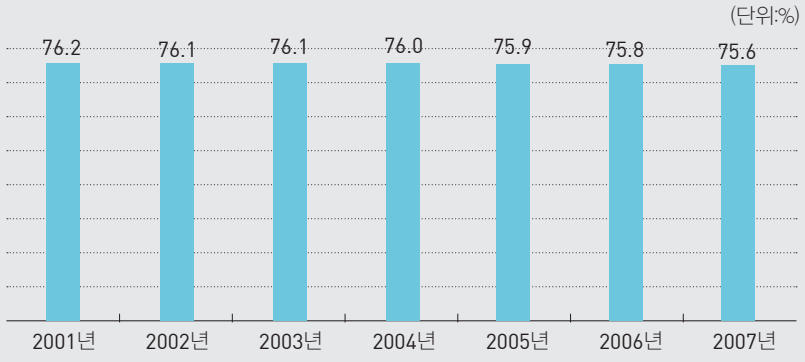
제도들이 기존 제도들에 비해 뚜렷한 성과를 보이지 않았음을 지적하고 있다. 그러한 이유로는 다양한 요인들이 지적될 수 있으나, 외부적 환경 변화에 따라 적극적으로 정책적 대응을 할 필요가 생겼을 때, 정부에서는 기존 제도에 예산 투입을 늘리는 방식으로 대응하려는 경향이 강하다는 점과 무관하지 않을 것이다.

이러한 논의를 종합해 보면, 국민기초생활보장제도의 재정 운용에는 두 가지 상이한 경직성이 존재한다고 볼 수 있다. 하나는 경기변동이나 빈곤율의 변화에 대응하여 수급자의 수나 재정규모가 변화하지 않는다는 의미에서의 경직성이고, 다른 하나는 국민기초생활보장제도의 존재 또는 현재 비중이 다른 복지제도의 발전을 가로막을 수 있다는 것이다.

3. 중앙-지방의 재정분담 비율은 적정한가?

국민기초생활보장제도 급여의 재정 부담은 서울을 제외하면 중앙정부에 의한 국고보조가 80%, 지방자치단체 부담이 약 20%를 차지해 오다가 2008년부터 일부 지방자치단체에 한해 국고보조 90%, 지방자치단체 부담 10%의 비율을 적용해 오고 있다.

[그림 3-3] 기초보장급여 중 국비 비중 변화



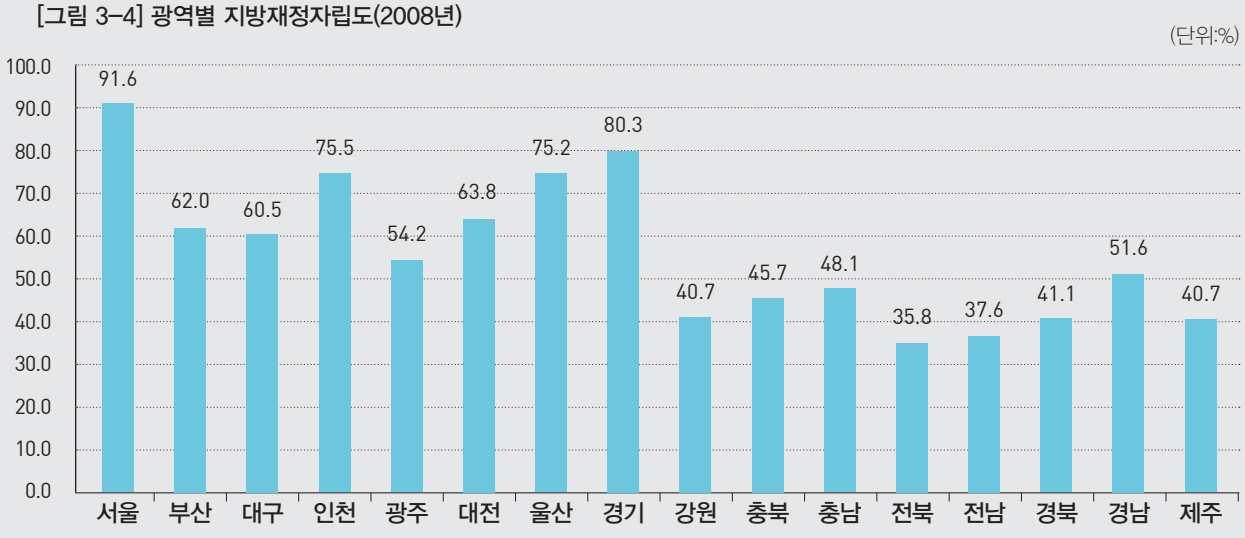
서울의 경우 국고보조가 재정의 50%, 지방비가 50%를 구성하고 있다. 2008년부터 국고보조율이 90%로 조정된 지방자치단체는 사회보장비 지수[129]가 25% 이상이면서 재정자주도가 80% 미만인 지방자치단체에 국한된다. 그 결과 전국적으로 기초보장급여에서 국고보조가 차지하는 비율은 [그림 3-3]과 같이 변화해 왔다. 국민기초생활보장제도 시행 초기인 2001년 국고의 비중은 76.2%였으나 이후 점차 낮아져 2007년에

129) 전체 예산 가운데 사회복지 예산이 차지하는 비중

는 75.6%까지 낮아졌다. 그러나 이러한 변화는 서울과 비서울 간 급여 총 지출액의 차이에서 비롯된 것이지 지역별로 국비와 지방비의 비중 변화에서 비롯된 것은 아니다. 제도 시행 이래 2007년까지 서울은 계속 국비와 지방비의 비중이 50: 50을 유지하였고, 비서울 지역은 80: 20을 유지하였다. 2008년의 경우, 이 비율이 90:10으로 변화된 지방자치단체는 부산 13개 구, 인천 5개 구, 대구 6개 구, 광주 5개 구, 대전 4개 구, 울산 2개 구 등 광역시의 일부 자치구에 국한되었다.

반면, 지역별로 지방재정 자립도에는 큰 격차가 존재한다. [그림 3-4]에서 보듯 서울의 경우 2008년 현재 지방재정자립도는 91.6%이지만 지방재정자립도가 최하인 전북의 경우에는 35.8%에 불과하다. 서울을 제외한 지역의 지방재정자립도는 평균 54.2%로서, 서울의 약 60% 수준이고, 비서울 지역 안에도 약 17%p의 표준편차가 존재한다.

[그림 3-4] 광역별 지방재정자립도(2008년)



이와 같은 지방자치단체별 재정여력을 고려하지 않고 일괄적으로 지방자치단체 부담비율을 적용하는 것에 대한 문제점이 지적되어 왔다. 이러한 문제는 특히 2005년 일부 사회복지 국고보조사업이 지방으로 이양되면서 더욱 심각한 문제로 거론되고 있다. 2005년부터 2008년까지 과거 보건복지부 소관 국고보조사업이었던 사업을 수행하기 위한 지방비 대응부담은 연평균 31.5%가 증가했지만, 지방 자체의 재원과 교부세를 합한 가용재원 증가율은 연평균 9.8%였다. 지역별 재정여건을 고려하지 않고 동일한 비율로 지방비를 부담하게 할 경우, 결과적으로 형평성이 훼손될 것이라는 우려가 대두되어 왔다. 상대적으로 기초생활 수급에 대한 수요가 높은 지역사회의 경우 일반적으로 재정자립도가 낮고 경제 개발 수요가 높기 때문에 오히려 지방정부의 복지 공급 역량이 약화될 것이라는 것이다.

지방정부에서 직면하고 있는 이러한 복지재정의 압박은 나아가 지역 특성에 맞는 복지사업을 시행하는 데 걸림돌이 되고 있다는 비판이 제기되기도 하였다. 우명동(2009)은 분권교부세제도의 시행이 사회복지서비스 부문의 재정지출 규모와 구성비 변화라는 측면에서 볼 때 지방자치단체 간의 차별성을 구체화시키지 못했고, 오히려 유사성을 더 강화시키고 있다고 지적하였다. 또한, 분권교부세 시행이 당초 의도했던 바와 달리 지역적 특성에 맞는 복지 서비스 공급이라는 효과도 거두지 못하고 있는 것으로 평가한다.

이러한 문제를 해소하기 위한 대안은 크게 두 가지 방향으로 제시되었는데, 하나는 국고부담률을 높이자는 것이고, 다른 하나는 지방자치단체별로 차등보조율을 적용하자는 것이다. 예컨대, 국고 부담률을 100%로 높이고(구인회 외, 2009) 지방정부의 추가적 재원부담이 없도록 하는 것이 바람직하다는 주장(김은정, 2007)이나 국민기초생활보장제도와 같은 전국적 최저한(national minimum) 보장의 성격을 갖는 제도는 중앙정부에서 재정 부담을 하는 것이 원칙적으로 바람직하다는 주장(우명동, 2009)이 전자에 해당된다. 건강보험, 국민연금 등의 사회보험이나 기초노령연금, 국민기초생활보장제도 등의 공공부조는 전국적 공공재로서의 성격이 강하고 규모의 경제 효과를 지니므로 사업결정이나 재정 부담을 중앙정부에서 담당해야 한다는 것이다(구인회 외, 2009).

반면, 중앙정부 중심의 재정운용 강화는 지방자치에 역행하기 때문에 국고보조비율을 높이기보다는 지역별 복지 수요와 재정력을 고려한 '복지재정 교부금'을 신설하자는 주장(박인화 · 이덕만, 2008)은 후자에 해당된다.

현재 기초노령연금과 보육료 지원사업 등 여타 복지급여사업이 확대되고 있고, 사업에 따라 국고보조율의 적용방식이 다르다는 점을 감안할 때 국민기초생활 보장제도의 중앙과 지방 간 재정분담 문제는 향후에도 지속적으로 쟁점이 될 것으로 전망된다.

4. 급여체계 변화 시 재정규모는 증가할 것인가?

최근 기초보장 사각지대의 해소와 근로빈곤층 보호 등을 위한 빈곤 정책 발전 방향의 하나로서, 국민기초생활보장제도 급여체계 개편에 관한 논의가 활발히 이루어지고 있다. 이 개편 논의의 핵심적 내용은 현행 통합급여체계를 욕구별 급여체계(개별급여체계)로 전환하자는 것이다. 급여체계의 개편에 관한 논의는 다양한 쟁점을 포괄하는 것이지만, 그 가운데에서도 급여체계의 개편에 따라 기초보장 예산이 증가할 것인가 그렇지 않을 것인가, 증가한다면 얼마나, 얼마의 기간 동안 증가할 것인가가 쟁점이 될 수밖에 없다.

정부에서 급여체계의 개편 방침을 공식적으로 밝힌 바 없기 때문에 제도 개편의 공식적인 구체적 안이 제시되어 있지 않은 상태여서 현 단계에서 개편에 따른 소요 예산의

변화를 정확히 예측하는 것은 불가능하다. 개별급여체계로의 개편은 생계급여, 주거급여, 교육급여, 의료급여 등에 일괄적으로 적용되던 급여 선정 기준을 각 급여별로 분리시키자는 것이지만, 이러한 분리는 곧 급여별 선정 기준의 차등화를 의미하고, 이는 다시 급여(특히, 현물급여) 대상의 확대를 의미하는 것이다.

하지만, 개별급여체계로의 전환이 적어도 단기적으로 기초보장예산의 축소를 가져올 것이라는 전망은 거의 없다. 1인당 급여가 감소할 가능성은 있지만, 각 급여가 분리됨에 따라 총 수급자 수가 증가할 가능성이 높고, 일부 급여의 경우 수급자 선정 기준이 현행 최저생계비 100%에서 120%나 그 이상으로 확대될 경우 전체적으로 재정 소요가 증가할 가능성이 높다고 보아야 할 것이다.

전영준(2008)은 국민기초생활보장제도의 개편에 따른 재정지출 소요액을 몇 가지 시나리오에 근거하여 추계하고 있다. 이 시나리오는 생계급여와 현물급여를 분리할 것인가, 수급대상자 선정 기준을 기초생계비[130]의 몇 %까지로 설정할 것인가, 기초생계비의 증가율을 몇 %로 예상하는가 등에 따라 상이한 시나리오를 가정할 수 있는데, 이 연구에서는 전체적으로 소요예산 증가가 상당할 것으로 전망하고 있다. 예를 들어, 생계급여와 현물급여를 분리하고 현물급여 대상자를 차상위층으로 확대할 경우, 국민기초생활보장 급여액은 2008년 현재 GDP 대비 0.68%에서 2050년에는 1.15%로 증가할 것으로 전망하였다.

물론, 이러한 전망에는 개별급여로의 전망에 따라 기대되는 장기적 예산 절감 효과가 고려되고 있지는 않다. 차상위층에게도 일부 현물급여가 제공됨에 따라 생계급여 부분에서의 탈수급률이 높아진다거나 기초보장 비수급층의 수급 진입 유인이 저하될 것이라는 등의 요인이 충분히 고려되지 않은 것이다.

급여체계의 개편에 따라 소요 재정이 얼마나 증가할 것인가가 기초보장급여체계 논의의 우선적 쟁점이라고 보기는 어렵다. 개별급여로의 전환은 현재 국민기초생활보장제도가 갖고 있는 다양한 한계, 즉 빈곤화 예방과 탈수급 촉진 기능의 미흡을 해결하려는 시도 가운데 하나로 논의되고 있는데, 이러한 문제를 해결하려면 개별급여로의 전환이 아니더라도 추가적인 재정투입이 불가피하기 때문이다. 하지만, 제도 개편의 효율성과 효과성 제고 효과를 예측하기 위해서라도 개별급여로의 전환에 따르는 재정소요를 가능한 한 정확히 추정하는 것은 매우 중요한 일이다. 향후 급여체계의 개편에 대한 논의가 더욱 진전되고 정부나 의회 등에서 구체적인 안이 제시된다면 소요 재정에 대한 논의 역시 더욱 활발해질 것으로 기대한다.

130) 최저생계비의 오기(誤記)인 것으로 판단됨.

제2절 전달체계 관련 쟁점

전달체계는 정책이나 제도가 그 취지와 목적에 따라 적확한 대상에게 충분히 전달되도록 하는 과정으로서, 급여의 수준이나 대상의 규모뿐만 아니라 궁극적인 성과의 수준을 결정짓는 주요한 요인이다. 수요자나 업무담당자가 편리하고 신속하게, 수요자에게는 충분한 정보와 서비스 접근의 가능성을 높이고, 업무담당자는 책임성에 기반한 투명한 행정과 복지 수요자별 특성을 고려한 맞춤형 서비스를 위한 업무가 가능하도록 하는, 매우 복잡하고 정교한 여건을 필요로 한다. 전달체계에 대한 점검과 평가에서는 제도, 인력과 조직, 지원 기반 · 조직 환경이라는 세 가지 축에 대한 고려가 필수적이다. 제도가 갖는 특성과 지침의 내용에 따라 업무가 규정되고, 인력의 규모와 전문성, 업무 분담 체계가 어떠한가에 따라 요구된 업무의 수행가능성이 결정되며, 정보관리 및 행정전산시스템, 지도 · 감독과 평가 · 모니터링 체계, 조직 문화와 같은 지원 기반과 조직 환경이 얼마나 효율적이고 효과적인 전달체계의 작동을 가능하게 하는가에 결정적인 영향을 미친다(강혜규, 2008).

국민기초생활보장제도의 집행은 제도의 위상과 재정의 크기에 비례하여 지방자치단체 사회복지 업무에서 큰 비중을 차지해 왔다. 우리나라의 공공복지 전달체계는 공공부조 및 사회복지서비스정책의 집행을 지방자치단체에 위임하는 구조로 정착되었고, 이러한 전달체계의 특성 때문에 기초보장 전달체계에서 발생하는 여러 측면의 문제는 우리나라의 복지 전달체계의 문제와 분리하여 논의하기가 용이하지 않으며, 그 복합적인 여건에 의해 강하게 영향을 받고 있다.

국민기초생활보장제도가 시행된 2000년 이후 10년간 사회복지부문에는 큰 변화가 있었다. 보충급여 및 자활 지원을 실시하는 기초생활보장제도의 내적 변화뿐만 아니라, 차상위계층에 대한 실태 파악과 다양한 지원이 시도되었고, 긴급지원이 제도화되었으며, 사회복지서비스제도들이 대거 도입되었다. 특히 보육료 지원, 기초노령연금, 각종 사회서비스 바우처사업들과 함께 주거복지, 교육복지와 관련된 새로운 정책 시행이 지속적으로 확대되고 있으며, 이는 기초생활보장제도의 집행을 담당하는 지방자치단체에서 함께 담당할 업무가 되었다.

2000년대 중반에는 사회복지사업의 지방이양을 통해 중앙정부 중심의 사회복지 재정구조의 변화가 시도되었으며, 지방자치단체에서는 사회복지사무의 권한과 함께 재정운영에 대한 부담을 갖게 되었다. 당시 기초생활보장제도와 관련된 사안으로서 '사회복지 전담공무원 인건비'가 67개 지방이양사업에 포함되었으며, 이후 재정에 압박을 받은 기초자치단체의 실정을 감안하여 2008년부터 재정의 기초자치단체별 차등보조제도가 시행되었다.

또한, 2004년부터 '사회복지사무소 시범 사업'이 시행되고, '수급자로 책정되었지만 제대로 보호받지 못한 사례, 부정 수급 사례, 수급책정에서 누락된 사례와 함께 사회복지 담당공무원의 비리 및 부정 사례 등'이 매스컴을 통해 보도되면서, 사회복지 전달체계의 문제가 정책적으로 주목받게 되었다. 최근 5년간 전국 지방자치단체 사회복지 부서에는 '통합조사팀'이 설치되었고, '서비스연계팀'도 대부분의 지방자치단체에 설치되었다. 또한, 올해 1월부터는 지방자치단체 행정지원시스템이 '사회복지통합관리망(행복e음)'으로 대대적으로 개편되었으며, 사례 관리를 강화하는 정책이 추진되면서 기초생활보장제도의 집행을 둘러싼 여러가지 측면의 변화가 기대되고 있다.

본 절에서는 국민기초생활보장 전달체계와 관련하여 지속적으로 논의되어 왔던 핵심 사안과 현안 과제를 다음과 같이 세 가지로 구분하여 검토하고자 한다.

첫째, 제도 집행의 충실성과 관련된 쟁점이다. 국민기초생활보장제도의 집행이 지침에 따라 이루어지고 있는지, 정책의 궁극적 목표, 과정 목표들을 달성하고 있는지의 관점에서 검토할 필요가 있다. 특히, 일선 사회복지 담당공무원들이 전문성을 필요로 하는 상담, 사례 관리, 찾아가는 서비스에는 시간을 할애하기 어렵고, 소득 파악 인프라의 미비점을 보완하기 위한 자산 조사에 집중해 왔다는 점이 주목되어 왔다. 국민기초생활보장제도의 진입 여부를 결정하는 자산 조사는 지침상으로 공적 자료를 우선하게 되어 있다. 그러나 일용직과 자영업자의 비율이 높고, 이들의 소득 파악을 위한 담당공무원의 소득 파악 생활 실태조사가 점차 확대되어 왔는데, 이는 조사의 정확성과 급여의 형평성, 제도의 신뢰성 문제로 연결되는 현안 과제가 되고 있다. 또한, 국민기초생활보장제도의 운영 목적인 '생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성'(국민기초생활보장법 제1조)하기 위해서는 대상자의 선정을 위한 자산 조사뿐만 아니라 신청자의 포괄적인 복지 욕구와 생활 실태를 파악하기 위한 초기상담, 사후 관리, 현금급여 이외의 서비스 지원 절차가 모두 충실하게 수행되어야 하지만, 대상자 선정업무가 비대해지면서, 실질적인 생활 보장, 자활 조성을 위한 서비스는 여전히 취약하다는 점이다.

둘째, 시 · 군 · 구 및 읍 · 면 · 동의 업무 수행 구조, 그리고 이를 통해 이루어지는 사회복지 담당공무원의 역할 범위에 관한 쟁점이다. 기초보장 신청자의 제도 진입에서부터 급여 및 사후 관리에 이르는 과정이 제도 집행의 관점에서는 더 효율적이어야 하며, 수급자의 입장에서는 접근성, 편의성, 대응성이 갖춰짐으로써, 복지욕구 및 문제 해결이 충분히 수월하게 이루어질 수 있는 여건인지 검토되어야 한다. 2000년대 중반 이후 추진되었던 전달체계 시범 사업과 개편 과정에서는 이와 같은 문제 의식이 반영되어 시 · 군 · 구 본청과 일선 사무소인 읍 · 면 · 동의 분담 체계, 신규 조사와 사후 관리, 서비스 연계 · 지원의 전담 수행 구조가 강화되는 추세이다. 또한, 집중관리가 필요한 취약가구

에 대한 사례 관리의 실시도 강조되고 있다. 이는 첫 번째 쟁점의 연장선상에서 기초생활보장 수급자를 비롯한 저소득취약가구에 대한 정책적 대응, 공공지원 체계, 서비스의 지원을 가능하게 할 방안으로 모색되는 대안이기도 하다. 그러나 정책 의도와는 달리 지역 현장의 실행 여건은 매우 취약한 실정이라는 점에 주목하지 않을 수 없다.

셋째, 업무 수행 기반 조성의 책임성 및 효율성과 관련된 쟁점이다. 이는 전달체계의 각 주체들이 요청되는 역할을 책임성 있게 수행하고 있으며 이를 위해 노력하고 있는지, 제도가 효율적으로 운영되고 있는지의 관점으로 검토될 필요가 있다. 우선 기초생활보장 업무를 담당할 적정한 인력이 확보되었는지, 전문성에 기반한 역할이 충분히 수행될 수 있는지의 문제는 매우 기초적이고도 근본적인 문제가 될 것이다. 이와 같은 인력 확보와 배치의 문제는 1999년 지방 별정직이었던 사회복지 전담공무원이 지방직으로 전환되고, 인건비 부담이 2005년에 완전히 지방으로 이양됨에 따라, 각 지방자치단체 소관 사무가 되었다. 그러나 여전히 사회복지 업무의 수행을 위한 인력의 추가 확보, 업무 분담 구조의 개선 등은 중앙정부의 고민과 주도로 추동되고 있으며, 전달체계의 개선을 위한 필요 불가결한 조건으로서 논의되어 왔던 전산정보시스템의 고도화와 복지제도 운영 과정에서 불가피한 부적정 수급 관리의 문제는 현안 과제로 남아 있다.

1. 제도 집행이 충실한가?

가. 자산 조사

국민기초생활보장제도의 근간인 보충급여 방식과 조건부 수급자 선정이라는 두 가지 요소는 자산 조사와 자활 지원의 강화를 요건으로 하게 되었으며, 이는 일선 사회복지 담당공무원의 업무 내용을 크게 변화시켰다.

이와 관련하여 첫째, 대상자 선정을 위한 자산 조사의 부담과 비중이 과도하다는 점, 둘째, 자산 및 생활 실태의 변동을 파악하는 확인 조사, 사후 관리가 충실하게 이루어지지 못해왔다는 점, 셋째, 조건부 수급자에 대한 자활 지원의 지방자치단체 역할이 취약했다는 점은 국민기초생활보장제도 집행의 충실성과 공공 전달체계의 기능을 평가하는 핵심적인 쟁점이 되어 왔다.

이태진 외(2009)의 연구에서는 '자산조사가 아닌 사회복지를 실천하고 싶다: 조사(調査)하다 조사(早死)한다.'라는 현장의 실태를 생생하게 표현하여 보고하였다. 이 연구에 따르면, '모든 소득 및 재산항목과 부양의무자까지 조사하여 대상자를 선정하고 최

저생계비를 기준으로 보충급여의 원리에 따라 이를 급여 수준에 반영하도록 하고 있는 현행 기초생활보장제도의 급여체계하에서, 사회복지 담당공무원들은 자산 조사가 주된 업무가 되어버렸으며, 일반 행정직 공무원들은 업무 절차가 복잡하고 내 일이 아니라는 인식 때문에 일반 행정직 공무원이 사회복지 업무를 하지 않으려는 경향도 증가하고 있다. 게다가 많은 시간을 할애하고 있는 자산 조사 업무도 그다지 만족스럽지 못하고, 항상 외부로부터의 비판 또는 감사의 대상이 된다.

사회복지 전담공무원의 소득 파악 능력과 범위에는 분명히 한계가 있다. 그러나 국세청의 세무조사관처럼 항시 조사만을 전담하는 것도 아니고 강력한 조사 권한을 부여받는 것도 아니다. 원칙적으로 자산 조사는 전산 조회를 기본으로 하고 있음에도 불구하고 수급자의 성실한 소득신고, 수급신청 시 엄격한 조사, 수급자 확인 조사 등에 의존할 수밖에 없어, 이처럼 근본적으로 많은 시간을 할애해야 제도가 요구하는 수준의 자산 조사가 수행될 수 있다는 것을 동의해 왔다. 이는 명시적으로 대상자 책정 여부를 결정하게 되는 민감한 사안으로서, 사회복지 담당공무원들이 감당해야 하는 민원과 책임의 부담이 가중되어 온 바, 자산 조사 관련 업무의 비중은 점점 높아져 왔다.'(이태진 외, 2007: 102~103).

정부에서는 2010년 사회복지통합관리망을 구축하는 것과 함께, 주요 복지제도별 자산 조사 기준을 표준화하고 업무 절차 등을 개선하면서 사회복지통합업무 지침을 마련하였고, 국민기초생활보장 업무에서도 이를 수용하는 제도 개선이 이루어졌다(보건복지부, 주요업무안내자료, 2010). 그 내용을 살펴보면, 조사의 일반원칙으로서 '행복e음'을 통한 공적자료를 우선 적용하고, 사실과 다르다고 주장하는 경우에 입증 자료를 제출하는 한편 '지출실태조사에 의한 소득확인방법'을 먼저 적용하여 추가로 항목별 소득을 파악, 산정하며, 소득산정이 어려운 경우에는 추정 소득 부과가 이루어지도록 하고 있다. 또한, 확인 조사의 시기와 관련하여 '행복e음'을 통해 공적자료 변동사항은 주기적으로 제공하여 이에 대한 확인 조사를 실시하도록 하고 있다. 부양의무자의 경우는 '행복e음'에 의해 변동사항을 조사하되 예외를 인정하도록 하였는데, 이는 지방생활보호위원회에서 가족 관계 단절로 인정하여 보장비용 징수를 면제받은 부양의무자는 확인 조사에서 제외하도록 하였다.

그러나 '공적자료에 의하지 않고 소득과 재산이 산정된 대상자는 주기적인 확인 조사를 실시'하도록 하고 있어, 현재 모든 복지제도의 신규 조사를 담당하고 있는 시 · 군 · 구 통합조사관리팀에서는 이를 수행하기 어려운 실정이다. 따라서, 소득 파악이 어려운 대상에 대한 적절한 자산 조사 방안과 수준에 대한 검토, 선진국과 같이 제도의 진입을 다소 느슨하게 하되 부적정 수급에 대한 철저한 모니터링과 처벌을 통한 제도 운영의 효율화 방안이 시급히 검토될 필요가 있다.

나. 서비스 및 자활 지원

국민기초생활보장제도 도입 이후 2000년대에는 불안정 고용, 자영업의 확대에 따라 자산 조사의 어려움이 증가하였으며, 경제 위기 이후 급속하게 증가한 가족해체 등 가족주의의 약화는 부양의무자 조사의 어려움을 가중시켰다. 또한, 근로연계 급여의 도입을 통한 조건부 수급자 관리, 자활사업 참여 지원의 업무는 요구되는 전문성의 수준을 높여 왔다. 그러나 이에 적합한 지식 및 기술의 습득을 지원하는 보수교육, 전산시스템 등의 지원기반 확충이 미진하여 제도 집행 과정의 문제 해소를 지체시키는 주요 요인이 되고 있다.

현행 국민기초생활보장제도는 더욱 포괄적이고도 구체화된 보장의 내용을 갖추게 됨에 따라, 대상자 선정, 급여, 관리의 기본 절차에 따르는 업무는 상세한 지침의 숙지와 다양한 접근을 요구하고 있다. 정교한 자산 조사, 수급자의 자활과 자립을 강조함에 따라 근로연계 및 사례 관리가 새로운 업무로 부과되었다. 조건부수급을 위한 근로능력 판정, 자활 지원을 위한 욕구파악, 지원계획, 사업참여를 위한 기반 마련 등이 그것이다. 그러나 공공부조는 자산 조사에 의해 수급 자격(eligibility)을 얻게 되는 지점에서 출발하게 되므로, 실제 이에 대한 업무 비중이 크며, 실질적인 자활과 서비스 지원에 할애할 시간을 마련하기 어려운 실정이다. 최근에는 각종 복지제도를 추진하는 유관 부처에서 대상자를 발굴하고 선정하는 업무를 요청해 옴에 따라 확인 조사를 통한 수급자 관리, 자활 지원, 사례 관리 업무에 대한 시간 투입을 더욱 어렵게 하고 있다. 이는 결국 공공부조의 궁극적 목적으로서 탈빈곤, 자활의 목표 달성을 지체시키는 요인이 된다(강혜규, 2009).

〈표 3-9〉 기초보장업무의 수행 절차 및 주요 업무 내용

절차	주요 행정 · 서비스 업무 내용
접근 (access and intake)	• 홍보 • 정보 제공 • 초기 상담: 창구의 설치, 긴급 전화 시스템
진입 (means test)	• 자산 조사 및 생활 실태조사 • 근로능력 사정(유형화) • 보장부적합자 처리: 서비스 의뢰 및 연계
급여 및 서비스 (benefit and services)	• 현금급여 • 관련서비스 연계, 정보 제공, 기관 간 의뢰 등: 복지, 보건, 주거, 교육, 문화 등 • 자금 융자 • 직업 훈련, 취업연계, 자활근로 · 공동체 사업, 창업 지원 등 • 지역봉사, 재활 프로그램
보호 · 탈빈곤 · 자활	• 관리: 확인 조사, 급여 변경 및 중지, 부적정 수급 환수, 보장비용 징수 등 • 사례 관리 • 사후 관리

자료: 강혜규, 2009.

2. 업무 분담 구조와 역할 수행이 적절한가?

가. 행정절차별 전담 부서 운영

지방자치단체에 위임된 공공부조의 집행 체계는 '주민생활지원기능 강화를 위한 시 · 군 · 구 개편'이 추진된 2006년 이전까지 조직과 인력 및 업무 배치 면에서 전국 단위의 변화가 이루어지지 않았다. 즉, 지방자치단체에서 기초생활보장제도를 집행할 때에는 시 · 군 · 구 본청의 기초보장담당 팀(계)에서 사업 전반을 관장하고 급여 지급을 위한 행정을 담당하되, 읍 · 면 · 동의 사회복지 담당공무원이 기초 상담부터 조사, 사후 관리까지 수급자를 대면하는 전반적인 절차를 담당하였다.

2006년 하반기부터 전국으로 확대되기 시작한 지방자치단체 복지행정 구도의 대표적인 변화는 시 · 군 · 구 본청에 '통합조사팀'을 설치하도록 한 것이다. 이는 일선 읍 · 면 · 동 사회복지직공무원에게 모든 사회복지 업무가 집중되어 나타나고 있는 문제점을 해소하기 위하여 신규 조사와 관리 업무를 분담하는 방안이다. 초기상담, 조사, 관리 상의 정보 연계 및 유지가 용이하지 않고, 수급자가 2회 이상 동일한 진술을 반복할 수 있다는 약점에도 불구하고, 그간 수행하지 못하던 사후 관리(확인 조사)의 여력을 확보할 수 있다는 점이 강점으로 기대되었다.

이는 그 후 2009년 말 사회복지통합관리망의 구축을 준비하면서 공적연계 정보를 중심으로 한 자산 조사로 방향이 전환된 것과 함께 통합조사팀에서 관리 업무를 담당하도록 하는 지방자치단체 업무 분담 구조 개선이 추진되었다. 이에 따라, 2010년 4월 현재 '통합조사관리팀'에는 1,950여 명의 인력이 배치되어 있다.

이와 같이 읍 · 면 · 동 일선의 사회복지직공무원이 기초보장수급과정의 핵심업무 전반을 담당해 오던 구조는 2006년 이후 시 · 군 · 구 본청에서 신규 조사를 담당하게 되었고, 올해부터는 변동 관리에서 확인 조사 업무까지 시 · 군 · 구에서 담당하도록 업무를 '분담'하는 체계로 재구조화되고 있다.

이러한 변화는 기초보장업무의 수행 과정에서 첨예한 쟁점으로 남아 있다. 사회복지전담공무원이 배치된 읍 · 면 · 동사무소에는 사회복지 업무를 처리하기 위한 구조나 위계적 통제, 재량권 행사의 여건이 부재하고, 기초보장 업무를 지역실정에 맞게 기획하고 총괄할 시 · 군 · 구와의 관계가 매우 느슨하다. 시 · 도, 시 · 군 · 구의 종합행정환경 속에서 인력의 확충만으로는 전반적인 집행 성과의 개선이 어렵다. 무엇보다 업무 수행 절차상의 효율성 제고를 가능하게 하는 수직적 · 수평적 의사소통 구조를 마련하는 일이 미흡하고, 전문직에게 요구되는 슈퍼비전도 곤란한 실정이다. 일선 읍 · 면 · 동에 평균 1.7명(2010년 상반기 1.5명)의 사회복지직 공무원이 근무하는 여건에서는 모든

복지 업무가 사회복지직 공무원에게 집중되어 기초보장 대상자의 선정 이외에 실질적인 자활과 생활보장을 위한 활동이 불가능하다는 판단으로, 신규 조사 업무를 분리해 냈던 것이 '통합조사팀' 설치의 목적이었다.

그러나 이태진 외(2007)의 연구에서는 조사업무를 이관한 구조에 대하여 다음과 같은 현장의 어려움을 전하고 있다. 먼저, 읍 · 면 · 동에서는 수급신청을 위한 초기상담을 통해 기본적인 조사가 이루어진다. 이때 부양의무자 존재여부를 확인하고 전산 조회만 하지 않을 뿐, 기본적인 소득과 재산 등의 정보를 확인하는 등의 조사업무를 수행하고 있으므로, '이중 조사'의 문제점이 있다는 점이다. 또한, 시 · 군 · 구 통합조사담당에서 조사하는 과정에서는 현장의 실태를 파악하기 위해 읍 · 면 · 동 공무원의 협조가 필요하고, 읍 · 면 · 동에서 실질적인 조사업무를 담당할 수밖에 없게 된다는 것이다. 통합조사팀의 인력이 부족한 현실에서 모든 조사를 완전하게 해내기를 기대하기는 어렵다는 점을 강조하고 있다.

사회복지통합관리망이 구축됨에 따라, 공적자료의 연계 범위가 확대되고 자산 조사 항목이 표준화되는 등 자산 조사의 부담이 감소될 것으로 예상된다. 정부에서는 이러한 전제하에 2009년 말부터 신규 조사와 확인 조사 등 소득과 재산 변동의 확인은 시 · 군 · 구 본청에서 담당하도록 하는 개편을 추진하였다. 사회복지통합관리망의 운영이 정착기에 진입할 때까지, 지방자치단체에서 실제 업무를 수행하는데 이와 같은 시 · 도가 성공적인 대안으로 자리 잡을 수 있을지 현재로서는 지켜보아야 할 상황이다. 신규 기초보장신청자 가운데 상당수는 일용직 · 자영업자 등 추가소득 확인이 필요한 경우이고, 이를 위해서는 가정 방문 실태조사 등이 요구되고 있으나 모든 신규 조사는 통합조사팀에서 모두 담당하게 되면서 업무 부담이 호소되고 있고, 실제 이러한 조사를 실행하기 어려운 상황에 있기 때문이다.

나. 업무 내용

국민기초생활보장제도 시행 이후 다양한 신규 사회복지서비스 제도가 도입되면서, 일선 복지담당의 사회복지 업무 범위는 크게 확대되었다. 특히, 2000년대 전반기 이후 지속적으로 확대되고 있는 보육료지원, 기초노령연금, 차상위계층지원, 긴급지원, 최근의 사회서비스지원 업무 등은 국민기초생활보장제도 도입과는 무관한 제도 변화이지만, 일선 읍 · 면 · 동 사회복지직의 기초보장업무 수행에도 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있다. 다음 〈표 3-10〉에 제시된 바와 같이, 한국보건사회연구원에서 실시한 세 가지 조사 결과를 보면, 일선 사회복지담당의 기초보장 업무 비중이 1999년의 경우 48.4%(생활보호 업무)에서, 2005년 41.9%, 2010년 36.7%로 크게 줄어든 것으로

나타났다. 그러나 읍 · 면 · 동에 근무하는 사회복지담당인당 평균 기초보장수급(생활보호) 담당 가구 수의 변화를 살펴보면, 1999년 조사 당시 178가구에서 2005년에는 2월 기준 122가구로 감소하였으나, 2007년 조사에서는 242가구(이 중 조건부 수급자는 69.5가구이며, 신규수급가구는 33.2가구)로 증가하였다(각 연도 한국보건사회연구원 조사 결과이며, 2005년에는 파악되지 않았음). 이와 같은 결과를 감안하면, 실제 일선 사회복지담당직원이 기초보장업무에 투입하는 시간이 크게 축소되었으며, 업무의 복잡성을 감안할 때 업무 부담 수준은 심각할 것임을 예측할 수 있다.

이처럼 전달체계 개편 이후 읍 · 면 · 동사무소 전담공무원의 업무량은 2006년 개편 이전에 비해 오히려 더 늘어난 것으로 보고되고 있어, 실질적인 전달체계 개편의 취지(심층상담, 현장방문, 사후 관리의 강화)를 살리지 못하고 있는 것으로 파악된 바 있다. 이 같은 문제는 전담공무원의 주당 합계 급무 시간이 개편 전에는 50.6시간이었으나 개편 후에는 56.2시간으로 약 6시간 가량 늘어난 것으로 조사된 최근의 연구 결과(이현주 외, 2007)와 일맥상통한다고 할 수 있다(이태진 외, 2007: 168).

〈표 3-10〉 지방자치단체(읍 · 면 · 동) 사회복지인력의 기초보장업무 비중 변화

구분	1999년	2005년	2010년
국민기초생활보장 업무	48.4	33.2	29.1
자활 지원 업무		8.7	7.6
장애인, 노인, 모부자가정, 아동 · 보육, 여성, 청소년, 의료급여, 장묘 업무 등	21.2	39.8	45.7
사회복지서비스 업무	9.2	6.2	5.6
사회복지행정	6.2	6.2	12.0
일반행정 업무(사회복지 업무 이외)	15.0	6.2	
계	100.0	100.0	100.0

주: 1) 1999년 자료는 읍 · 면 · 동 사회복지담당 1,491명의 직무분석 연구(한국보건사회연구원, 공공 · 민간 지역복지 전문 인력의 직무분석을 통한 사회복지전달체계 효율화방안 연구, 2000)의 과정에서 파악된 결과로서, 국민기초생활보장업무와 자활 지원 업무는 당시 '생활보호율업무'로 조사됨.

2) 2005년 조사는 '사회복지사무소 시범 사업 평가'(한국보건사회연구원, 사회복지사무소 시범 사업 1차 연도 평가연구, 2005)를 위하여 시범 사업을 실시하지 않는 비교지역 대도시(4개), 중소 도시(3개), 군(2개) 지역 사회복지담당(복지직, 일반직)의 응답결과임.

3) 2010년 현황은 한국보건사회연구원에서, 123개 시 · 군 · 구의 읍 · 면 · 동 근무자에 대하여 조사한 1,624명의 응답결과로서, 사회복지행정 및 일반행정 업무에 해당하는 12.0%는 주거복지 및 기타분야 업무를 의미함.

3. 수행 기반은 효율적인가?

가. 전산 정보관리 시스템

2010년 1월부터 운영되고 있는 사회복지통합관리망은 사회복지 전달체계 개선과정

에서 고도화가 요구되어 왔던 필요조건으로서, 전달체계 개선에 파급력을 지닌 의미있는 전환의 계기가 될 것으로 보인다.

사회복지통합관리망은 '각종 사회복지 급여 및 서비스 지원 대상자의 자격 및 이력에 관한 정보를 통합 관리하고, 지방자치단체의 복지 업무 처리를 지원하기 위한 정보시스템'(사회복지사업법 제6조의 2에 근거)으로서, 기존의 시 · 군 · 구별 새올행정시스템(주민, 지적, 재정, 세정, 복지 등 31개 부문 시 · 군 · 구 업무 포함) 중 복지분야를 분리하여 중앙에 통합 구축한 것이다. 이는 복지급여 통합관리 시스템을 중심으로 상담 및 사례 관리시스템, 사회복지시설정보시스템으로 구성되어 있다. 이전 시스템은 지방자치단체별로 운영되고 복지사업별 별도 사업이 관리되는 체계였는데, 사회복지통합관리망은 정책 소관부처인 보건복지가족부에서 기획, 관리하고 시스템 운영을 주관한다는 큰 차이점이 있다.

이미 전산망 구축의 사전 준비 과정에서 공적자료 정비가 이루어지면서 예산 절감 효과가 나타나고 있는데, 보건복지부에서는 사회복지통합전산망 개통 전후 2차례에 걸쳐 소득과 재산의 정비를 실시하였고, 복지 대상자 7,151천 명 중 179천 건(수급자 기준)이 수급부적합자로 판명되어 수급자에서 탈락되면서, 국고 및 지방비의 예산 절감액은 3,287억 원으로 추산되고 있다. 이 중 기초생활보장제도에 해당되는 금액은 52%인 1,712억 원으로 나타나고 있다(보건복지부 내부자료, 2010).

이와 함께 사회복지통합관리망의 운영에 따른 기대효과를 살펴보면 다음과 같다(강혜규, 2009b).

먼저 급여행정의 정확성, 일관성, 형평성 제고 및 행정오류의 감소가 기대되고 있다. 사업별로 상이했던 소득재산조회 기준을 표준화하여, 동일인에 대하여 한번 조사하면 여러사업에 공동으로 활용할 수 있도록 개선되었고, 공적자료 연계가 확대되었으며, 공적자료를 우선 적용함으로써 대상 선정, 급여의 정확성 제고가 가능할 것으로 예상된다. 또한, 집행 과정에서의 급여내역 임의변경 등을 통한 부정 소지가 방지됨에 따라 급여행정의 투명성이 제고될 것으로 기대되고 있으며, 정확하고 신속한 업무 처리가 가능해질 것으로 예상되는 바, 특히 공적자료 조회 기간이 최대 14일에서 약 3일로 단축될 것으로 예상되었다. 정보의 주기적 변동 내역 일괄수집과 제공, 급여 자료 자동생성, 개인 및 가구의 자격과 서비스 이력 정보를 한눈에 파악 할 수 있게 되면서 업무 자동화 및 편의성을 제고할 수 있는 기능이 포함되었다.

다음은 공공정책 관리 측면의 기대효과로서, 복지급여 지급과정에서 담당자의 임의적 수정을 원천적으로 차단하고, 전산시스템을 기반으로 중앙에서 전국의 부정 수급 모니터링이 가능해질 것으로 예상되면서, 급여 횡령 등 부정소지를 차단함으로써 재정 효율성이 제고될 것이라는 점이다. 통일된 조사기준의 적용, 대상자별 욕구 및 가격에

기반한 서비스 제공으로 누락이 방지되면서 복지지원의 형평성도 제고될 것으로 예상된다. 사회복지통합관리망을 활용하여 중앙정부의 정책취지와 세부업무지침에 대한 이해를 높여 정책기획, 집행의 일관성을 높이고, 실질적인 업무 효율성의 담보가 가능하다는 점도 강점으로 작용할 것이다.

이용자 및 서비스 측면의 파급 효과도 기대해 볼 수 있다. 사회복지통합관리망에 구축된 상담 및 사례 관리지원시스템은 취약계층 집중관리, 사례 관리 활성화 촉진에 기여할 것으로 전망되며, 여러 복지급여를 1장의 신청서로 신청하고, 욕구와 자격에 맞는 수급 가능한 서비스 안내 과정을 통해 필요한 맞춤 서비스 제공이 활성화될 수 있다. 또한, 발급서류 및 신청서식이 축소되어 민원 편의 증대, 초기상담정보의 담당자간 연계 강화, 대상자 책정기간 축소 등 서비스의 대응성 향상이 기대되고 있다.

그러나 이와 같은 기대 효과가 가시화되고 이용자들에게 체감되기 위해서는 확대된 사회복지통합관리망의 기능을 시스템 사용자가 충분히 숙지하고, 구축 취지에 따라 사회복지통합관리망의 기능이 본격적으로 안정화 단계에 들어선 후 일정 기간이 소요될 것으로 보인다. 이는 또한 소득 파악이 곤란한 일용직이나 자영업자에 대한 자산 조사 방식, 부양의무자 기준에 대한 제도 변화, 적절한 업무 분담 체계 및 인력 배치 등의 병행을 통해서 가능할 것이다.

뿐만 아니라, 현재 정보연계 범위에 포함되지 않은 정부부처, 공공기관, 민간기관과의 정보연계 확대를 추진하여, 원자료를 보유한 부처 및 공공기관과의 협력 및 주기적인 원자료 업데이트, 정보연계 관련 책임성 강화와 법적 근거의 정비가 이루어져야 하고, 자산 조사 표준화의 지속적인 개선을 위하여 소득 및 재산 항목별 표준화 방안을 정교화하며, 복지정책 간 선정방식 및 소득인정액 산출 방식의 정합성을 검토하여 제도 및 자산 조사 표준화 방안에 반영하는 제도 개선 노력이 지속되어야 한다(최현수, 2009).

나. 사회복지담당 인력

지방자치단체 사회복지 업무 전반을 담당하고 있는 사회복지 담당공무원이 부족하다는 지적은 그간의 전달체계 연구에서 다루어졌으며, 핵심적인 개선 과제로 제시되어 왔다. 앞서 제2부 3장 2절에서 제시된 바와 같이, 현재 사회복지직(이전 사회복지 전담공무원) 공무원은 1만 명을 넘어섰다. 이는 국민기초생활보장제도 도입 이전 사회복지 전담공무원 수(3천 명)에 비해 10년간 3배 이상 증가한 규모이다. 그러나 사회복지 재정의 규모도 크게 증가하여 기초생활보장 예산은 3.8배, 사회복지서비스 예산은 12.5배로 증가하였다.

〈표 3-11〉 10년간의 예산 및 사회복지직 인력 규모 변화

구 분		1999년	2000년	2009년	2010년
정부예산	기초생활보장	19,451	24,090	71,355	72,973
	사회복지서비스	5,629	7,348	63,951	70,548
사회복지직 공무원		3,000	4,800	10,500	

김영종(2006)의 연구에서는 공공 사회복지전달체계에서 전문 인력의 가치에 대한 저평가 문제에 대하여 지적하면서, '공공부조를 단순히 현금 이전의 목적으로 규정하는 것에서 벗어나 사회적 안전망의 제공과 자활을 통한 생산적 사회 목적을 강조하게 되면, 사회복지 전달체계는 전문 인력과 전문적인 시스템을 갖추어야 할 필요성이 커진다. 생활보호법이 기초생활보장법으로 바뀌는 등 사회복지정책의 이념적 변화가 선행되었음에도 불구하고, 이를 수행하는 공공 사회복지전달체계에서 전문 인력에 대한 가치 규정은 그러한 변화를 따라가지 못하고 있다. 사회복지 전담공무원의 확충과 전문적 업무 수행의 여건 마련은 여전히 미비하며, 그 때문에 공공 사회복지서비스 전달체계는 정당한 정책 의도를 실현해 내지 못하고 있다.'(김영종, 2006: 14~16)라고 지적하고 있다.

앞서 논의하였듯이, 일선 사회복지 담당공무원의 업무 중 기초보장 업무가 차지하는 비율은 1/3 가량으로서, 기초보장 업무를 별도로 수행하지 않고, 사회복지 업무를 통합적으로 처리하는 전달체계 개편 구도에서 사회복지서비스 제도 영역의 대폭적인 확대는 기초보장 업무의 충실성, 제도의 책임 운영에 영향을 미칠 수밖에 없는 실정이다. 즉, 급속한 신규 정책 확대에 대응하는 대상자 책정 업무에 집중하고, 실질적인 보호, 자활, 탈수급을 위한 상담, 서비스지원 업무 등 궁극적인 공공부조 정책의 목표를 감안한 행정 업무의 수행은 여전히 어려운 여건이다.

현재 기초 보장을 집행할 때 재정의 책임은 중앙정부와 지방자치단체에서 분담(국고보조 분담 비율 40~90%)하고, 사무의 책임은 기초자치단체에서 전적으로 위임받는 구조에서, 전달체계의 개선은 용이하지 않은 일이다. 오랫동안 사회복지제도의 역사와 관료제적 문화가 축적된 조직체계와 업무 수행 구조를 혁신하는 일, 필요한 만큼 인력을 확충하는 일 등 어느 하나 손쉬운 해법을 찾기 어렵고, 모든 문제들이 연계되어 있기 때문이다. 이는 사회복지에 대한 중앙정부와 지방자치단체의 적절한 역할 범위를 모색하고, 공공부조나 현금급여를 중심으로 하던 우리나라의 사회보장체계를 사회복지서비스에 더 무게를 두어 새로운 복지패러다임으로 전환해 가는 장기적인 준비의 과정과 함께 하기 때문이다. 이와 같은 변화하는 여건 속에서 국민기초생활보장제도 운영의 책임성과 효율성을 높여 갈 수 있는 전달체계의 구조와 인력 확보, 지원 기반 마련은 점차 그 중요성이 더해 갈 것으로 전망되고 있다.

제4장 주거급여제도 관련 쟁점

국민기초생활보장법에 따라 2001년부터 시행되고 있는 주거급여는 국내 최빈층을 위한 유일한 주거비 보조제도이다. 그러나 지원 대상자가 되기 위해서는 일단 기초생활수급자로 선정되어야 하며, 지원 목적 자체가 최저생계비 이하 가구에 대한 보충 급여 성격으로 지원되기 때문에 주거급여가 임대료 지불 목적으로만 사용되지는 않는다. 현재의 국민기초생활보장제도의 수급자는 모든 규정된 7개의 급여(생계, 주거, 교육, 의료, 장제, 해산, 자활급여)를 받고, 국민기초생활보장제도를 떠나게 되면 모든 급여를 상실하게 되는 통합급여의 형태를 띠고 있다. 그동안 주거급여를 국민기초생활보장제도의 급여제도로부터 분리시키고자 하는 논의는 많이 있었으나, 기존 수급자에 대한 생계비 지원금의 감소 우려 등으로 주거급여의 분리 급여화는 실행되지 못하였다. 다만, 2008년부터 주거급여는 별도 항목으로 구분되어 지원되고 있으나, 월 급여액이 생계 유지에도 충분치 못한 여건으로 지원되고 있어서 생계비의 일환으로 쓰일 수밖에 없는 실정이다.

본 장에서는 최저주거기준 확보 등 주거권 보장, 지역별 · 가구 규모별 주거 욕구 등을 통한 주거급여제도의 대상자 선정 기준 관련 내용뿐만 아니라 급여체계 및 주거급여의 지급 목적 달성과 관련된 쟁점들을 살펴보고자 한다.

제1절 주거급여제도의 대상자 선정 기준 관련 쟁점

1. 주거급여는 최저주거기준을 보장하는가?

2009년 말의 기초생활수급가구는 882,925가구이다. 주거급여를 받고 있는 수급자를 전체 수급자 가구에서 가정위탁, 보장기관 제공 거주자, 그룹홈 거주자, 기타 가구를 제외한 나머지 가구로 추정해 보면 전체 수급자의 약 67%인 590,830가구로 볼 수 있다. 자가 가구는 전체 수급자 가구의 14.2%, 전세가구는 9.7%, 월세가구는 17.1%, 보증부 월세가구는 13.2%, 영구 임대주택은 12.7%에 해당한다.

〈표 3-12〉 수급가구의 주거 유형별 규모(2009년)

(단위: 가구, %)

구분	계	자가	무주택							
			임차				위탁			
			전세	월세	보증부 월세	영구 임대 주택	가정위탁	보장기관 제공 거주자	그룹홈 거주자	기타
가구 수	882,925	125,590	85,517	150,431	116,850	112,451	1,484	5,726	2,156	282,720
%	100	14.2	9.7	17.1	13.2	12.7	0.2	0.7	0.2	32.0

주: 기타는 부분 무료 임차(22.4%), 전세 무료 임차(7.6%), 움막 비닐하우스(0.4%), 무허가 주택(0.8%), 기타 자가 인정 등(0.6%)을 의미함.

자료: 보건복지부, 2009년 국민기초생활보장제도 수급자 현황, 2010.

수급가구가 거주하는 주거 환경의 질적 수준을 보면, 양호 51.9%, 개축 0.7%, 긴급보수 0.6%, 편의도모보수 5.6%, 도배 등 환경개선 7.0%로 얼핏 보면 수급가구의 주거 수준은 양호한 것으로 보일 수 있다. 그러나 입력된 자료가 없거나 현장 조사 자체가 없어 기타로 분류되는 가구가 34.2%이다. 주거상태가 양호한 51.9%의 경우에도 영구 임대, 국민 임대, 다가구 매입임대, 전세임대와 같은 공공임대주택에 거주하고 있는 가구가 약 17.9만 가구라는 점을 감안한다면 실제 민간 전 · 월세에 거주하는 수급자의 주거 수준은 더 열악할 것으로 예상된다.

〈표 3-13〉 수급가구 중 자가주택자의 주거 수준(2009년)

(단위: 가구, %)

구분	계	양호	개선				
			개축	긴급보수	편의도모보수	도배 등 환경 개선	기타
가구 수	882,925	457,888	6,317	5,277	49,121	62,267	302,055
%	100	51.9	0.7	0.6	5.6	7.0	34.2

주: 기타는 자료 입력된 자료가 없거나 현장 조사 자체가 없는 경우를 의미함.
자료: 보건복지부, 2009년 국민기초생활보장제도 수급자 현황, 2010.

이러한 통계상의 수치는 사회복지 전담공무원의 주관적 판단하에 파악되는 것이 실상이고, 파악조차 제대로 할 수 있도록 제도화되어 있지 못하기 때문에 주거급여는 최저주거기준 보장보다는 소득보전적 주거비 지원이라고 해야 할 것이다.

이렇게 주거급여가 최저주거기준 확보에 제한적일 수밖에 없는 것은 소득인정액 기준으로 수급자가 선정되고 있기 때문이다. 소득인정액은 주택에 대한 임대료도 재산으로 간주하여 월 소득으로 환산한 것이다. 더 양질의 주택에 거주하게 되면 임대료도 높아지고 소득인정액도 증가되어 결국은 생계급여도 감소한다. 따라서, 이러한 연결고리 속에서 수급자는 주거 수준이 열악하더라도 최대한 저비용으로 거주할수록 정부로부터 받는 월지원금이 많아지는 상황을 선택할 확률이 높다. 이런 점에서 현행 주거급여는 오히려 수급자의 주거 수준 개선을 저해하는 주요 원인이 되고 있다고 볼 수 있다.

주거급여는 주택을 유료로 임차하여 거주하는 수급자에게 주거안정에 필요한 임차료 및 유지수선비 등을 지원하고 있으나, 대상자 선정이 주거 욕구와는 별개로 이루어지고, 국민기초생활보장제도의 생계급여와 같이 보충성의 원리에 의해 현금으로 지급되어 주거안정 및 향상을 위한 목적으로 사용되고 있지 못한 실정이다. 이는 앞서 언급한 바와 같이, 주거급여제도가 국민기초생활보장제도하에서 운영됨으로써 주거보장의 목적보다는 소득 보장의 성격을 갖고 있기 때문인 것으로 보인다. 즉, 주거급여는 주거비 지원을 목적으로 하지만, 포괄적으로 최저소득을 보장하는 목적이 우선하기 때문이라고 할 수 있다.

주거급여는 보충급여의 원리에 의해 최저주거비(최저생계비에 포함)를 보장하고 있으며, 가구별 전체 기초보장급여의 20.65%에 해당한다. 그러나 아래와 같은 산정 방식은 급여의 20.65%를 주거비로 사용하라는 의미 이외에 수급가구에 소득이 발생할 경우, 소득의 70.35%는 생계급여로, 20.65%는 주거급여로 사용하라는 의미도 내포하고 있다. 즉, 해당 가구의 최대급여인 현금급여기준액 전부를 받는 가구를 제외한 모든 수급자가 주거비의 자부담(발생 소득의 약 20%)을 안고 있는 것이라 할 수 있다.

가구별 생계급여액	+	주거급여액	=	현금급여기준액	−	가구의 소득인정액
(79.35%)		(20.65%)				(100%)

주거급여의 월지원금은 가구원수에 따라 차등 적용되고 있으나 지원 상한선에는 크게 미치지 못한다. 2008년 조사 결과에 따르면, 기초생활수급자가 수령하는 급여액은 월 35.6만 원인데, 이는 생계급여 28.2만 원(79.35%)과 주거급여 7.4만 원(20.65%)을 합한 금액이다. 이러한 지원금액은 현재 월 최저수준인 20~25만 원 정도의 월세를 충당하는데 있어서도 매우 부족한 실정이다.

더욱이 소득인정액은 일부 재산을 소득으로 환산한 것으로서 일반 재산 월 4.17%, 금융재산 월 6.26%, 승용차 월 100% 환산율을 적용하는데, 이때 일반 재산에는 거주용 재산도 포함되기 때문에 주거안정에 부정적인 영향을 미친다고 볼 수 있다.

2. 지역별, 가구 규모별 주거 욕구를 반영하는가?

급여최대액인 현행 최저주거비는 중소 도시 전세 아파트 4인 가구 기준으로 계측되고, 전세 생계비에 대한 가구균등화 적용으로 주거비 특성인 지역과 가구 규모에 따른 주거 욕구의 차이를 반영하지 못하며, 제도 시행 이후 줄곧 최저생계비 대비 최저주거비의 비율이 낮아지고 있어 현실과는 괴리가 있다.

또한, 임차가구인 수급자가 대출조건이 되는 경우, 저소득 전세자금지원도 동시에 받을 수 있어 융자 지원수혜자 간에 형평성 문제가 나타나며, 주거가 일정하지 않은 취약계층(주소 불명확자 등)은 배제되어 사각지대가 발생한다.

〈표 3-14〉 최저생계비 대비 최저주거비 비율

연도	2002년~2004년	2005년~2007년	2008년~2009년
비율	19.4%	17.7%	17.25%

자료: 보건복지부, 기초생활보장사업 안내, 각 연도.

제2절 급여체계 및 사용처 관련 쟁점

1. 국민기초생활보장제도의 급여제도로부터 주거급여를 분리해야 하는가?

현행 국민기초생활보장제도의 수급자는 7개의 급여를 모두 받고 국민기초생활보장제도를 떠나게 되면 모든 급여를 상실하게 되는 통합급여의 형태를 띠고 있다. 통합급여는 빈곤제도를 떠나 자립하고자 할 경우 모든 급여를 일시에 상실하게 되므로 대상자의 자립 의지를 감소시킬 것으로 우려되어 주거급여를 국민기초생활보장제도의 급여제도로부터 분리시키고자 하는 논의는 있어 왔으나, 기존 수급자에 대한 생계비 지원금이 감소될 우려 등으로 주거급여의 분리 급여화는 실제로 실행되지 못하였다. 이 과정에서 '부분급여' 방식으로 제도를 개편할 것인지 각 급여별로 별도의 법체계를 가지면서 대상자 선정 기준과 급여와 전달체계를 독자적으로 구성하는 '개별급여' 방식을 취할 것인지의 논의도 많이 이루어져 왔다.

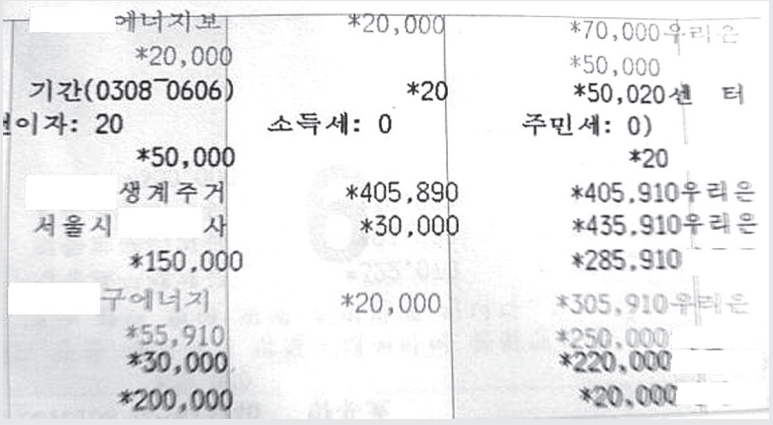
개별급여화의 개편이 빈곤층에 대한 보장성에 어떠한 영향을 미칠 것인지를 예측해 보는 것이 논의의 핵심이 될 것이다. 생계급여와 주거급여의 대상자 선정 기준과 급여 수준을 각기 달리하는 것은 두 종류의 급여 합계를 늘릴 수도 있고 줄일 수도 있다. 이는 수급자 각 개인 차원뿐만 아니라 사회 전체적인 예산 소요 측면에서도 마찬가지일 것이다. 그러나 개별급여로의 개편이 급여별로 대상자 선정 등을 달리하는 독립적 체계가 됨으로써 주거급여 등에서 보다 높은 대상층을 포괄하거나 더욱 많은 보장성을 도모하고자 한다면, 전체적인 예산 증가가 없는 상황에서 생계급여의 축소를 수반할 수밖에 없다.

2. 주거급여는 원래의 지급 목적을 달성하는가?

주거급여의 지원 대상자가 되기 위해서는 먼저 수급자로 선정되어야 하며, 지원 목적 자체가 최저생계비 이하 가구에 대한 보충 급여 성격으로 지원되기 때문에 주거급여가 임대료 지불 목적으로만 쓰이지는 않고 있다. 주거급여는 2008년부터 별도의 항목으로 구분되어 지원되고 있기는 하지만, 생계를 유지하기에 충분하지 못한 수준의 급여액 때문에 수급자들은 원래의 목적이 아닌 다른 용도로 급여를 사용하고 있다.

현금급여(자가 가구에 대한 현물급여를 제외)는 생계급여와 동일한 날짜에 동일한 통장으로 지급되기 때문에 수급자가 주거급여로 인식하기 어려워 주거안정 및 향상을 위한 용도로 사용할 가능성이 낮으며, 주거급여로 인식하더라도 부족한 생계비를 보완하는 용도로 사용할 가능성이 높다. 물론 지출의 우선순위 결정은 수급자 개별 가구의 몫이지만, 최소한의 주거 수준은 일종의 가치재(merit goods)로서 일정 수준의 지출이 규범적으로 장려되어야 하기 때문에 주거급여가 독립적으로 인식되지 못하고, 그 쓰임이 목적에 부합하지 않는다는 문제점으로 부각되고 있다.

[그림 3-5] 생계주거급여가 함께 표기되어 있는 급여통장사본



제5장 자활사업 관련 쟁점

자활사업의 목적에 대하여 보건복지부에서는 두 가지를 제시하고 있다(보건복지부, 2010). 하나의 목적은 '2000년 10월부터 시행된 '국민기초생활 보장법'상 자활사업을 통해 근로능력이 있는 저소득층이 스스로 자활할 수 있도록 자활능력 배양, 기능습득 지원 및 근로기회 제공하는 것'과 또 다른 하나의 목적은 '조건부 생계급여제도는 자활사업 참여를 조건으로 생계비를 지급받도록 하여 국가의 보호에 안주하는 도덕적 해이를 방지하는 것'이라는 것이다. 방하남 · 황덕순(2002)은 자활사업의 이중적 성격을 다음과 같이 정리한 바 있다. 자활사업은 한편에서는 근로능력이 있는 공적부조 수급자에 대해 근로관련 활동에 대한 참여를 의무화한다는 점에서 강제적 성격을 가진다는 것이다. 다른 한편에서는 수급자들에 대해 다양한 노동시장정책 프로그램을 제공함으로써 취업을 촉진하는 서비스로서의 성격을 가진다는 것이다. 그 표현은 다르지만 자활사업의 목적은 다음의 두 가지로 정리할 수 있다. 즉, 자활사업의 목적 중 하나는 근로능력이 있는 저소득층의 자활(self-sufficiency)을 도모하는 것이고, 다른 하나의 목적은 기초보장수급자들에 대한 근로강제(work requirement)이다. 자활사업은 이 두 가지 목적을 둘러싸고 상당한 혼란을 겪어왔다.

자활사업의 목적을 근로능력이 있는 저소득층의 자활을 도모하는 것으로 바라보는 경우 자활사업을 통한 참여자들의 국민기초생활보장제도 탈피와 노동시장에의 정착을 통한 빈곤 탈피를 강조하고, 이러한 입장에서 그동안의 자활사업에 대하여 상당히 비판적인 태도를 취하면서 자활사업의 대대적인 개혁을 주장해 왔다.

한편 자활사업의 두 번째 목적인 자활사업 참여를 조건으로 한 생계비 지급에 따른 도덕적 해이 방지를 강조하는 경우, 그동안의 자활사업에 대해 그 기본적 목표를 대체로 달성하고 있는 것으로 긍정적으로 평가하는 경향이 있다. 자활사업이 근로능력자들

의 현금급여 수급에 따른 이익을 줄임으로써 근로능력자들의 국민기초생활보장제도 진입을 억제하고, 근로를 통하여 기초보장 현금급여를 벌어 가도록 하겠다는 일종의 근로강제(work enforcement)로서의 역할은 수행해 왔다고 보는 것이다.

자활사업의 기본 성격을 어떻게 규정하는가에 따라 자활사업 적용 대상과 프로그램 구조, 전달체계 등에 있어서 그 평가는 상이하다. 그러므로 자활사업의 성격에 대한 사회적 합의를 형성하고자 하는 노력이 필요할 것으로 생각된다.

제1절 자활사업 적용 대상 관련 쟁점

자활사업 대상자 선정과 관련하여 근로능력 평가, 조건부과제외자와 조건제시유예자 판정, 자활사업 대상자의 일반 저소득층 확대, 자활사업 참여자의 노동자적 성격 등을 둘러싼 다양한 쟁점들이 제기되어 왔다.

1. 근로능력평가가 합리적인가?

근로능력평가에는 연령, 장애, 질병이나 부상, 임신, 법률상 의무수행 등의 요건에 해당되는 경우 근로무능력자로 판정해왔다. 그러나 이러한 기준들이 실제 근로 활동능력에 대한 정확한 평가 기준인지에 대한 비판이 제기되어 왔다. 예를 들어, 연령이 65세 이상이거나 장애인인 경우에도 근로능력을 가진 사람이 있으며, 이러한 요건에 해당되지 않는 경우에도 근로능력이 아주 미약한 사람들이 있기 때문이다. 이러한 문제는 특히 질병이나 부상의 경우에 대한 근로능력유무 판정에서 더욱 크게 제기되었다.

2009년까지 질병이나 부상의 경우에는 3개월 이상 근로가 불가능하다는 의사의 진단서 제출에 의해서만 근로능력여부를 판정함으로써 실제 활동 능력이 고려되지 못했다는 비판이 제기되어 왔다. 이에 2010년에는 질병이나 부상의 경우 의사들에 의한 의학적 평가뿐만 아니라 수급자를 담당하는 공무원의 면담 또는 실태조사를 통하여 활동능력을 평가하고, 이 두 가지 평가 결과들을 종합하여 근로능력 유무를 결정하도록 하고 있다. 이러한 개혁의 결과 근로능력 판정 문제가 얼마나 개선될 것인지에 대해서는 향후 지속적인 모니터링이 필요할 것이다.

2. 조건부과제외자들의 판정이 적절한가?

근로능력이 있다고 판정된 사람들의 경우에도 현재 취업하고 있거나 가구여건 또는

환경변화 등으로 근로하기 어렵다고 판단되는 경우에는 조건부과에서 제외하고 있다. 그동안 국민기초생활보장제도 수급자 중 근로능력이 있는 사람들은 약 30만 명 정도인데, 그중에서 조건부 수급자는 약 10% 정도인 3만 명에 불과하고 나머지 약 90%는 조건부과 제외자 및 유예자들로 구성된다. 특히, 현재 취업에 따른 조건부과제외자가 전체 근로능력자의 절반 이상을 차지하고 있다. 근로자들의 경우, 주당 평균 3일 이상(1일 6시간 이상) 근로하거나 주당 평균 4일 이상의 기간 동안 22시간 이상 근로하는 경우 취업으로 인정하고 있다. 또한, 사업자의 경우 사업자로 등록하고 종사하고 있는 경우 취업한 것으로 인정하고 있다.

그러나 이들 취업자들의 경우 불완전한 취업 상태에 속한 경우가 많을 뿐만 아니라 이들에 대한 정확한 관리가 이루어지지 못하는 문제가 있는 것으로 지적되어 왔다. 일부의 경우에는 조건부 수급자로 지정되는 것을 회피하기 위해 근로시간을 과대 신고하는 경우가 있다. 또 다른 경우에는 보충급여 방식의 문제를 회피하기 위하여 근로시간과 소득을 과소신고하는 경우도 있는 것으로 알려지고 있다(김안나 외, 2006). 또한 이들 조건부과제외자들에 대해서는 이들의 자활을 촉진하기 위한 취업지원서비스들이 체계적으로 제공되지 못하여 이들의 인적자본개발이나 더 안정된 취업 및 창업 등을 위한 지원이 제대로 제공되지 못하는 문제가 있는 것으로 지적되고 있다.

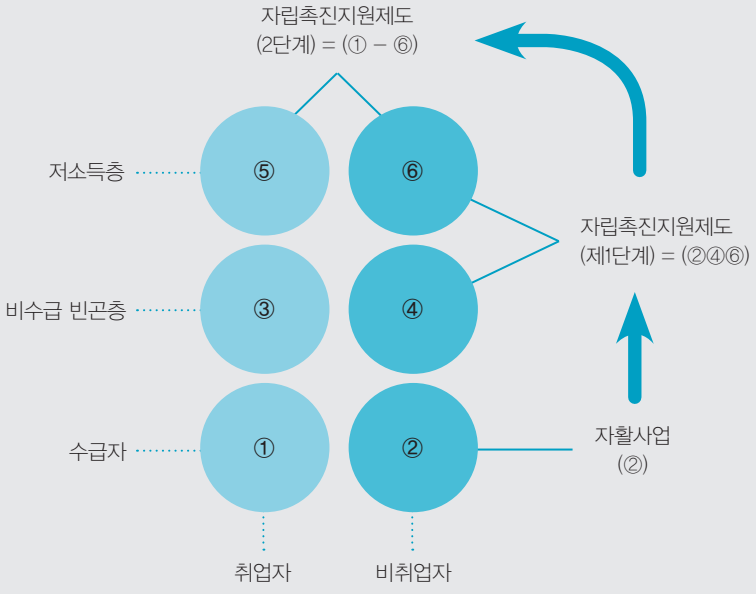
3. 자활사업의 적용 대상 범위가 적절한가?

자활사업의 적용 대상을 조건부 수급자로 집중해야 하는지, 일반 저소득층으로 더 확대해야 하는지에 대한 쟁점이 제기되어 왔다. 자활사업은 근로능력이 있는 기초보장 수급권자에게 체계적인 자립 · 자활서비스를 제공하는 등 일을 통해 스스로 자활할 수 있도록 지원하는 제도로서(보건복지부, 2001), 그 주된 대상은 기초보장수급자 중에서 근로능력이 있으나 취업하여 근로하고 있지 않은 조건부 수급자들이었다. 그러나 기초보장 수급자만으로 자활사업을 운영하기에는 어려움이 많다고 판단되어 자활사업의 원활한 운영을 위하여 차상위층의 일부에 대해 참여를 허용하였다. 2008년 12월 말 현재 차상위층은 1.5만 명으로 전체 자활사업 참여자 5만 명 중 약 30%를 차지하고 있다. 이러한 현재의 상황에서 자활사업의 범위를 더욱 확대하여 기초수급자뿐만 아니라 일반 저소득층에 대한 본격적인 자립 지원 프로그램으로 확대해 나가야 하는지 아니면 자활사업의 대상자 범위를 현재와 같이 기초수급자를 중심으로 하는 제도로 유지하여야 하는지에 대한 이슈가 지속적으로 제기되어 왔다.

그동안 자활사업은 기초보장 수급자를 중심으로 한 절대빈곤층에만 집중하고 있는 한편, 노동부의 고용지원센터는 주로 고용보험 가입자들에 대한 서비스에 초점을 두어 저

소득층에 대한 고용서비스 지원 역할에 소홀한 것으로 비판되어 왔다. 이러한 상황에서 수급자에 초점을 맞추고 있는 현 자활사업을 확대하여 비수급빈곤층 및 저소득층을 아우르는 자립촉진지원제도로 개편하고자 하는 주장들이 제기되어 왔다. 예를 들어, 노대명 외(2009)의 경우 현재의 자활사업을 자립촉진지원제도로 대체하여 단계적으로 참여대상을 확대해 나갈 것을 제안하였는데, 현재의 기초보장 수급 비취업자 중심에서 우선 1단계로 비수급빈곤층과 저소득층 중 비취업자에 대해 제도를 확대하고, 그 다음 2단계로 비수급빈곤층과 저소득층 중 취업자에게까지 제도를 확대할 것을 제안하였다.

[그림 3-6] 자립촉진지원제도의 단계별 확대 방안



자료: 노대명 외, p.135, 2009.

즉, 이처럼 자활사업의 적용 대상을 일반 저소득층으로 확대하자는 주장은 자활사업의 목적을 저소득층의 자활에 두고, 이를 위한 고용지원서비스 제공 체계를 구축하고자 하는 입장에 기반하고 있다. 그러나 다른 한편 자활사업을 기초생활보장 현금급여 지급에 따른 도덕적 해이를 감소시키기 위한 근로강제(work requirement)의 장치로 간주하는 시각을 가지는 사람들의 경우, 자활사업의 적용 대상 확대에 비판적이고 오히려 현재의 조건부 수급자를 중심으로 하는 자활사업의 적용 대상 범위를 유지하고자 하는 입장을 보인다.

4. 자활사업 참여자는 노동자로서의 지위를 갖는가?

자활사업 참여자를 노동자로 규정할 것인지 정부 공공부조의 수급자로 규정할 것인지의 문제가 이슈로 제기되었다. 자활사업 참여자를 노동자로 규정할 경우, 자활사업에서 탈피하면 퇴직금이 지급되어야 하고, 자활사업 참여자에 대해 사회보험료의 납부가 이루어져야 한다. 반면, 자활사업 참여자를 공공부조 수급자로 보는 경우에는 이들이 노동자가 아니라 수급자이므로 사회보험료 납부나 퇴직금 지급 등이 이루어질 필요가 없다. 자활사업 참여자 중 기초수급자들의 경우에는 노동자가 아니라 공공부조 수급자로 보는 데에 상대적으로 큰 문제가 없었다. 그러나 자활사업 참여자 중 기초수급자가 아닌 차상위계층들의 경우, 이들을 노동자로 볼 것인지의 문제가 이슈로 제기되었다. 보건복지부에서는 이들을 노동자가 아닌 것으로 주장한 반면, 노동부에서는 이 문제에 대해 다소 혼란스런 입장을 보였다. 2005년 노동부에서는 자활사업에 참여한 차상위계층에서 퇴직금을 받지 못한 사건에 대해 자활후견기관장에게 근로기준법 위반이므로 퇴직금을 지급해야 한다고 주장한 바 있다. 그러나 2007년 5월에는 지침을 변경하여 자활사업에 참여하고 있는 차상위계층은 노동자가 아니라고 규정하였다. 그러나 자활사업의 적용 대상 확대와 관련하여 참여자의 노동자 지위 문제는 여전히 잠재적인 쟁점으로 남아 있다.

제2절 자활사업의 프로그램 관련 쟁점

자활사업의 프로그램과 관련하여 제기된 쟁점들은 크게 세 가지로 구분될 수 있다. 취업알선과 공공근로 간의 배타적 구조문제, 자활사업 내 근로유인체계의 문제, 자활사업과 국민기초생활보장제도를 탈피할 인센티브 문제이다.

1. 취업알선과 공공근로는 서로 배타적인가?

취업알선(job placement)과 공공근로(Public work)간의 배타적 구조 문제에 대해 검토해 보자. 자활사업에서는 근로능력에 대한 평가에 의하여 참여자들을 취업대상자와 비취업대상자로 구분한 뒤, 취업대상자에 대해서는 노동부의 자활프로그램을 통해 일반 노동시장에 취업하도록 하고, 비취업대상자에 대해서는 보건복지부의 자활프로그램을 통해 공적 일자리에서 근로하도록 하며, 장기적으로는 자활공동체라는 소규모 창업을 통하여 자활하도록 하는 이원적 자활사업 구조를 구축해왔다. 즉, 노동부 자활사업에서는 직업 훈련과 취업알선을 통한 자활 지원서비스를 제공하는 한편, 보건복지부 자활

사업에서는 일종의 공적 일자리 기회(public work, relief work)를 제공해 왔다. 그러나 앞의 프로그램별 참여자 현황에서 보이는 것처럼, 노동부 자활사업 참여자는 전체의 1.5%(12월 말 현재 기준) 또는 2.8%(2009년 누계 기준)에 불과하여, 현실적으로는 노동부 자활사업에 참여하고 있는 사람은 거의 없고, 대부분이 보건복지부 자활사업에 참여하고 있는 실정이다. 그래서 전체 자활사업 참여자의 약 98%를 차지하는 보건복지부 자활사업의 경우에는 취업알선을 통한 일반 노동시장 취업이 아니라 공적 일자리에 참여하여 근로의 의무를 이행함으로써 기초보장 생계급여를 획득하는 구조를 가져왔다. 즉, 사실상의 자활사업은 취업알선(job placement)과 같은 취업지원정책을 포기하고 공적 일자리(public work)를 제공하는 구조를 가져왔다. 그 결과, 자활사업에서는 참여자들을 위한 일자리를 연계할 수 있는 취업지원전략 자체가 부재한 상황이 초래되어 왔다. 또한, 자활사업에 참여하여 전일제로 일하는 경우, 일반 노동시장으로 진출하기 위한 시간적 여유 자체가 없어 노동시장으로 진출하는 것이 억제되는 잠금효과(lock-in effects)가 발생해 왔다. 이에 따라 자활사업 참여자들은 자활사업 참여를 통해 일반 노동시장으로 진출하여 자활하기보다는 자활사업 내에 머무르는 경향이 존재해왔다.

이러한 문제에 대응하기 위하여 자활사업 참여자에 대한 취업알선과 직업 훈련의 강화가 필요하다는 주장들이 제기되었다. 노대명 외(2004)는 지역의 제한된 노동수요를 더욱 효과적으로 연계하기 위하여 지방자치단체와의 협조를 통한 취업알선체계가 강화되어야 한다고 주장한 바 있다. 특히, 지방 단위에서 민간과 지방정부 간의 협의 기구를 구성하여 민간 단체와의 협력을 통한 일자리 정보 공유 활성화를 요구하였다. 또한, 김안나 외(2006)는 취업대상자와 비취업대상자의 구분을 폐지하고 모든 자활사업 참여자에게 직업 훈련 프로그램 참여를 허용 또는 촉진해야 한다고 주장하면서 자활사업 참여자에 대한 직업 훈련 기회를 확대하고 직업 훈련 기간 동안에 생계 보장방안을 마련해 주어야 하며, 직업 훈련을 취업으로 연계시킬 수 있는 전략을 수립하는 것이 필요하다고 주장하였다. 이상은 외(2010)는 가장 단순하게는 현재의 공적인 일자리 사업을 진행하면서도 일주일에 일정 시간을 별도로 할애하여 일반 노동시장에서의 구직활동을 의무화하는 방식을 제안하였다. 그리고 이러한 주장에서 더 나아가 이상은 외(2010)는 영국의 뉴딜사업 구조를 예로 들면서, 자활사업의 구조를 현재의 배타적인 이원적 구조로부터 순환적 구조로 전환할 것을 주장하였다. 영국의 뉴딜 사업(New Deal program)은 진입(gateway) 단계, 옵션(options) 단계, 후속(follow-through) 단계의 세 단계로 구성되어 있다. 저소득 실업자가 뉴딜사업으로 들어오게 되면 먼저 진입 단계에서 집중적인 상담과 취업알선을 통해 일반 노동시장 취업을 지원한다. 그런데 4개월 동안 이렇게 취업알선을 해도 취업이 되지 않는 경우에는 그 다음 단계인 옵션 단계로 넘어간다. 이 옵션 단계는 현재 우리의 자활사업과 같이 일종의 공공일자리를 제

공하여, 여기에서 근로하면서 근로능력과 근로 의욕을 유지, 개선하도록 하는 단계이다. 이 단계는 6개월의 기간이 끝나면 참여가 종료된다. 그리고 후속(follow-up) 단계로 넘어간다. 후속 단계는 진입 단계에서와 같이 다시 집중적인 상담과 취업알선을 통해 대상자들의 일반 노동시장 진입을 지원하는 단계이다. 이 세 단계가 끝났는데도 취업이 되지 않은 사람들은 이러한 과정을 순환하게 된다. 우리나라 자활사업의 경우에도 일반 노동시장에 진입할 가능성이 있는 참여자들에 대해서는 일반 노동시장의 구직지원 활동(집중 상담과 취업알선 등)과정과 지금의 공공일자리 경험 제공 과정으로 이원화하여 각각 4개월과 6개월 정도씩 순환하는 구조로 만드는 일이 필요하다는 것이다. 즉, 이상은 외(2010)는 구조적으로 자활사업을 취업 알선 과정과 공공일자리 제공 과정으로 이원화하여 두 부분 간에 순환적 구조를 구축할 것을 제안하였다.

2. 자활사업은 근로유인이 되는가?

자활사업에서 제기된 초기의 이슈 가운데 하나는 자활사업에 참여하여 일을 통해 근로소득이 생기더라도 그만큼 기초보장 생계급여가 감소되어 자활사업 참여자의 입장에서는 열심히 일할 근로 유인이 없다는 것이었다. 특히, 정부의 소득 파악 능력이 취약한 상황에서 자활사업에 참여하지 않는 사람들은 비공식적인 근로를 통해 기초보장 생계급여와 비공식적 근로소득 모두를 취하는 반면, 자활사업 참여자들의 경우에는 자활사업을 통한 근로소득이 전부 노출되므로 상대적으로 더 불리한 위치에 있다는 문제가 제기되었다. 이러한 문제에 대응하여 기초보장 생계급여를 계산할 때 자활사업을 통한 급여에 대해서는 30%를 공제해 주는 자활장려금 제도가 도입되었다. 자활장려금 제도가 도입됨으로써 자활사업 참여자들은 자활사업에서의 근로를 통해 과거보다 더 많은 소득을 획득할 수 있게 되었다. 이러한 자활장려금 제도의 도입은 자활사업 참여자들로 하여금 자활사업 내에서 더 열심히 일하도록 하는 근로인센티브를 창출할 것으로 기대되었다.

그러나 현재 자활사업 참여자들에 대해서는 자활장려금이 제공되지만, 자활사업에 참여하지 않는 일반 기초수급자들의 경우에는 근로소득공제 등을 통한 근로인센티브가 제공되지 않고 있다. 그 결과, 자활사업 근로에 대해서는 근로인센티브를 부여하면서 일반 노동시장의 근로에 대해서는 근로인센티브를 부여하지 않는 형평성의 문제가 제기된다. 그래서 자활사업 참여자들이 자활사업에 참여하는 한에서는 더 열심히 일하고자 하는 근로인센티브가 형성될 수 있는 한편, 일반 노동시장에 진입하여 근로할 경우에는 근로에 따른 추가소득이 없으므로 일반 노동시장에 진입하기보다는 자활사업을 떠나지 않고 안주하려고 하는 자활사업 의존성이 형성될 가능성이 큰 것으로 우려되고 있다.

자활사업에서의 근로인센티브 문제와 관련하여 또 다른 쟁점으로 제기되는 것이 획

일적인 자활급여의 지급이다. 자활사업에서는 참여자들의 근로에 대한 인건비로 자활급여를 제공하고 있다. 자활근로사업에서 자활급여는 〈표 3-15〉에서 제시된 바와 같이 일당 정액의 액수로 책정되어 지급된다. 이러한 획일적인 지급체계에서는 자활사업 참여자의 노력이나 기여와 같은, 성과에 따른 보상이 이루어지지 못한다. 따라서, 참여자들의 입장에서는 자활사업에서 열심히 노력하여 성과를 이루기보다는 적당히 일정한 시간만 보내는 것이 더 효율적일 수 있다. 이와 같은 이유로 자활사업 내에서 참여자들의 근로인센티브를 형성하는 것이 주요 과제로 제기되고 있다.

〈표 3-15〉 2009년 자활급여기준(원/인 · 일)

구분	시장진입형 (기술 · 자격자)	인턴형	사회적일자리형	근로유지형
급여단가	29,000원 (30,000원)	28,000원	26,000원	19,000원
비 고	1일 8시간, 주 5일	1일 8시간, 주 5일	1일 8시간, 주 5일	1일 5시간, 주 4일

〈표 3-16〉 조건이행판단 기준표

<table>
<tr><th colspan="2">사업 구분</th><th>기본사업기간</th><th>조건이행 기준</th><th>조건불이행 기준</th></tr>
<tr><td colspan="2">자활공동체</td><td>주 5일 이상</td><td rowspan="3">• 주 3일(22시간) 이상 참여
–1일 8시간 기준
※ 초과근무시간 제외</td><td rowspan="4">① 조건이행기준 위반 시
② 2일 이상 연속 불참이
3회 이상 반복
③ 월 조건부과 일수의 ⅓ 이상 불참 시
④ 불성실한 참여 태도</td></tr>
<tr><td rowspan="3">자활근로</td><td>시장진입형</td><td rowspan="3">주 5일</td></tr>
<tr><td>인턴형</td></tr>
<tr><td>사회서비스일자리형</td></tr>
<tr><td colspan="2">근로유지형</td><td>주 4일(20시간)</td><td>• 주 3일(15시간) 이상 참여
–1일 5시간 기준
※ 주 5일 참여 시 주 3일 (18시간) 이상 참여
※ 초과근무시간 제외</td></tr>
<tr><td colspan="2">디딤돌사업 (사회적응프로그램)</td><td>• 사례 관리 : 월 1회 이상
• 집단프로그램 : 주 2회 이상
–자원봉사활동 1회
• 근로 의욕고취 및 사회적응교육 월 1회 이상
• 지역연계활동</td><td colspan="2">• 월 3회 이상 불참 시 조건불이행
• 1개월 이상 전담관리자와의 접촉을 회피하는 경우
※단, 타 자활사업에 참여 중인 조건부 수급자의 경우 사회적응프로그램 조건이행 여부 확인 불필요</td></tr>
<tr><td colspan="2">생업자금</td><td>–</td><td colspan="2">• 대여신청 당시 목적대로 집행하지 않은 경우
• 창업준비 및 창업활동을 하지 않는 경우</td></tr>
</table>

자료: 보건복지부, 자활사업 안내.

또한, 기초생활보장 조건부 수급자에 대해서는 자활사업에 불참하거나 불성실할 경우 이에 대한 제재조치가 있다. 조건불이행의 경우는 정당한 사유 없이, 또는 자활사업 실시기관에 통보 없이 〈표 3-16〉에서 제시된 조건불이행 기준에 해당하거나 상습적인 결근, 지각, 조퇴, 근무지 이탈, 자활사업 방해, 정당한 지시 불이행, 폭력 및 폭행 등

기타 불성실한 참여태도를 보이는 경우로 규정하고 있다. 구체적으로 조건불이행 기준은 2일 이상 연속 불참을 3회 이상 반복하거나 월 조건부과일수의 1/3 이상 불참할 경우로 규정하고 있다.

조건불이행자에 대해서는 3개월간 생계급여 중 본인의 생계급여액에 해당하는 금액의 지급을 중지하도록 하고 있다. 3개월 이후에도 조건을 이행하지 않는 경우에는 조건을 이행할 때까지 계속 본인 생계급여액의 지급을 재개하지 않는다. 생계급여 중지액은 본인을 포함했을 때의 가구 규모에 따른 생계급여액과 본인을 포함하지 않았을 때의 가구 규모에 따른 생계급여액의 차액에 해당된다.

그러나 이러한 조건불이행에 대한 제재 수위가 미흡하고, 실제 시행 과정에서 엄격한 집행이 잘 이루어지지 못하는 것으로 지적되고 있다. 월 조건부과일수의 1/3 이상을 불참할 경우 조건불이행으로 보는 기준은 너무 관대하다는 것이다. 제재 수위에 있어서도 가구 생계급여 중 본인의 생계급여 해당 금액만을 삭감하는 것은 너무 관대하여 제재의 정도가 충분하지 못하다는 비판이 있다. 더욱이 현실적으로는 자활지원센터 담당자들이 참여자를 불성실참여자로 판정하는 것 자체에 부담을 가지고 있어 조건불이행 및 불성실 문제에 대한 집행이 잘 이루어지지 못하고 있다는 비판도 제기되고 있다.

3. 자활사업은 탈수급체계를 갖는가?

현재 자활사업과 기초생활보장제도의 체계하에서는 일반 노동시장에 취업하여 기초생활보장제도를 벗어날 탈수급 인센티브가 거의 없는 상황이다. 자활사업의 경우에도 자활장려금은 자활사업 내에서의 근로인센티브 형성에는 도움이 되지만, 일반 노동시장에서의 근로소득에 대한 근로소득공제가 이루어지고 있지 않은 현재의 상황에서는 자활사업을 벗어나 일반 노동시장에 취업하는 데에는 오히려 장애로 작동하고 있다. 그러므로 자활사업과 기초생활보장제도를 벗어나 취업과 탈수급을 위한 인센티브를 형성하는 것이 필요하다는 주장들이 제기되어 왔다. 이러한 필요성에 대하여 노대명 외(2009)에서는 취업지원프로그램의 제공과 참여수당 도입, 취업 시의 취업장려금 지급 및 근로소득공제제도 도입, 탈수급 시의 이행급여 도입 및 근로장려세제의 확대를 제안하였다. 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

참여수당은 저소득층 비취업자들의 일반 노동시장 진입을 촉진하기 위한 취업지원프로그램을 도입할 경우, 기초보장 비수급자들의 취업지원프로그램 참여에 따른 기회비용의 일부를 보상하고, 생계 유지 비용의 일부를 지원하기 위한 목적으로 제안되었다. 기초생활보장 수급자들의 경우에는 생계급여가 지급되지만, 기초보장 비수급자들의 경우에는 지급되는 급여가 없으므로 참여수당을 도입하는 것이 필요하다는 것이다.

취업장려금은 취업지원프로그램을 통한 일반 노동시장 취업을 촉진하기 위하여 취업인센티브로써 제시되었다. 근로소득공제제도(earnings disregards)는 수급자의 근로소득 증가에 따른 급여감소를 완화시키기 위해 제안되었다. 취업에 따른 근로소득의 증가에 따라 기초수급자의 생계급여에 급여감소율 100%가 적용되는 현재의 체계는 취업에 부정적인 영향을 미치므로, 수급자의 취업에 따른 근로소득에 대해 일정한 근로소득공제를 함으로써 급여감소율을 낮추어 근로인센티브를 촉진하는 것이 제안되었다. 또한, 이행급여(transitional benefits) 체계가 구축되어 수급자들의 탈수급 인센티브를 제고하는 것이 필요하다고 여겼다. 현재의 수급자들은 국민기초생활보장제도를 탈피할 경우 모든 급여를 일시에 상실하기 때문에 탈수급에 대해 소극적이게 된다. 그러므로 수급자들의 탈수급을 촉진하기 위하여 자활사업 등의 참여를 통해 국민기초생활보장제도를 탈피한 경우에도 의료급여나 교육급여, 주거급여 등 현물급여들을 일정 기간 동안 계속 받을 수 있도록 하는 이행급여 체계 구축의 필요성이 제안되었다.

제3절 자활사업 성과 관련 쟁점

1. 자활사업 성공은 어디까지인가?

노대명(2008) 등에서는 자활사업의 성과지표로 탈수급률[131]을 사용하는 것은 너무 제한적이라고 비판하면서 취업률 등 다른 지표를 사용할 것을 주장하였다. 이에 탈수급자와 취업 및 창업자의 수를 업그레이드형 자활근로, 자활공동체, 창업, 취업알선, 노동부자활사업 참여자의 총수로 나눈 탈수급자 및 취업 · 창업자 비율 성과 지표가 제시되기도 하였다. 그러나 2008년도의 탈수급자 및 취업 · 창업자의 비율은 13.9%로서, 그 성과는 그다지 높지 않은 것으로 나타났다. 특히, 이 비율은 분모에서 전체 자활사업 참여자의 약 절반을 차지하는 근로유지형 자활근로 참여자를 제외한 상태에서 나타난 것이라는 점을 감안하면 탈수급자 및 취업 · 창업자 비율의 측면에서도 자활사업의 성과는 높지 않은 것으로 보인다.

이처럼 낮은 탈수급률 및 취업 · 창업률은 자활사업이 그 주요 목표 중 하나인 참여자들의 자활을 도모한다는 기본 목표를 충족시키지 못하는 것으로서 사회적 비판의 대상이 되어 왔다. 그러나 자활사업의 목표와 기능을 무엇으로 보는가에 따라 자활사업의

131) 본 자료집 제2부 4장 1절 '자활사업의 현황' 참조.

성과에 대한 평가는 상당히 달라질 수 있다.

자활사업의 목표를 노동시장에의 취업 · 창업과 탈수급이 아니라 근로능력을 가진 기초수급자에 대하여 근로를 강제하는 것(work requirement)으로 보는 입장에서는 자활사업의 효과가 이미 대부분 달성되었다고 볼 수 있다. 자활사업의 강제적 참여라는 조건부수급제 때문에 근로능력이 있는 수급자는 일하지 않고 급여를 수급할 수 없게 되었고, 그 결과 대부분의 근로능력을 가진 수급자는 노동시장에서 근로하고 있다. 또한, 노동시장에서 근로하지 않고 있는 근로능력 수급자들은 자활사업에 참여하여 근로하고 있다. 그러므로 가구원의 돌봄이 필요한 사람이나 환경변화 적응이 필요한 사람 등 근로할 수 없는 여건에 있는 일부를 제외하고는 근로능력을 가진 거의 대부분의 수급자들이 근로에 종사하게 되었다. 즉, 자활사업에 따라 근로능력을 가진 수급자들에 대해 거의 100%의 취업률을 확보하게 되었다는 것이다.

자활사업의 목표를 근로능력이 미약한 사람들을 대상으로 근로의지와 능력을 배양하여 사회의 극빈층으로 전락하는 것을 예방하는 것으로 보는 입장의 경우에도 자활사업의 성과에 대해 긍정적인 평가를 내리고 있는 것으로 보인다. 자활사업에 참여하는 사람들은근로능력이 충분한 사람들이 아니라 거의 대부분 근로능력이 미약하여 현실적으로 노동시장에 진입하기 어려운 사람들이라고 볼 때, 자활사업의 현실적인 역할은 이들을 노동시장으로 진입시키는 것보다는 이들이 더 나쁜 상황으로 떨어지지 않도록 이들에게 적합한 근로기회를 제공하고 심리적 · 사회적 안정을 취하게 하여 근로의지를 배양하고 실질적인 근로능력을 증진시키는 것이다. 실제로, 앞에서 제시되었던 것처럼, 근로능력자들에 대한 자활역량 평가에 따라 취업대상자와 비취업대상자를 분류하여 각각 노동부와 보건복지부 자활사업에 배치한 결과 취업대상자로 분류되어 노동부 자활사업에 배치된 사람은 전체 자활사업 참여자의 1% 정도에 불과한 상황이다. 그러므로 보건복지부 자활사업에 배치된 참여자들은 비취업대상자로서 근로능력이 미약한 것으로 볼 수 있다. 보건복지부 자활사업은 이처럼 근로능력이 미약한 사람들을 대상으로 이들의 근로의지와 근로능력을 배양하는 역할을 수행해 왔다는 것이다.

그동안의 자활사업 효과를 평가한 연구들에 따르면 실제로 자활사업은 참여자들의 심리적 상태와 사회적 태도에 긍정적인 영향을 미친 것으로 평가되어 왔다. 이상록 · 진재문(2003)은 전북 및 경남 지역 자활후견기관 자활사업 참여자에 대한 설문조사를 통하여 자활사업이 참여자의 자립태도 및 자립인식 제고에 긍정적인 영향을 미친다는 것을 발견하였다. 이형하 · 조원탁(2004)은 광주광역시 자활사업 참여자들에 대한 설문조사를 통하여 자활사업 참여 전에 비하여 자활사업 참여 후에 근로 동기, 자아효능감, 사회적지지, 정서적 자활, 사회적 자활 상태가 개선되었음을 발견하였다. 손능수(2005)는 대구광역시 자활사업 참여자들에 대한 설문조사를 통하여 근로 활동에 대한

인식과 태도, 근로 의욕, 자신에 대한 긍정적 인식, 가족에 대한 책임감, 불건전한 생활의 절제력 등 인식과 태도에서 긍정적인 변화가 있었다는 것을 발견하였다. 또한, 자활사업 참여에 따른 직업능력의 향상이 있었다고 평가하였다. 그래서 자활사업은 참여자들의 탈수급과 노동시장 진입에는 효과적이지 못했지만, 근로능력을 가진 기초수급자들에게 근로기회를 부여하고 근로능력이 미약한 수급자들에게 근로 의욕과 근로능력을 배양하여 극심한 빈곤 상태로 떨어지는 것을 예방하는 성과를 거둔 것으로 평가된다.

2. 자활사업은 비용과 편익측면에서 효율적인가?

자활사업에 대한 종합적인 평가를 하기 위해서는 자활사업에 투입된 비용이나 효과만을 별도로 분석하는 것이 아니라 자활사업의 비용과 편익을 종합적으로 분석하는 것이 필요하다. 특히, 자활사업은 다른 현금급여 프로그램들과 달리 일방적인 소득이전 프로그램이 아니라 정부에서는 수급자에게 현금을 제공하고 수급자는 노동(근로)을 제공하는 쌍방적 프로그램이다. 그러므로 자활사업은 정부 재정이 투여되어 사용한 후 없어져 버리는 소모성 사업이 아니라 자활사업을 통해 새로운 상품과 서비스 등의 산물이 생산되는 사업이다.

〈표 3-17〉 전체 자활사업의 1인당 비용-편익 분석

(단위: 연간, 천 원)

	세부 항목	참여자 입장	비참여자 입장	사회전체 입장
비용	자활사업 인건비	6,401	6,401	0
	자활사업 사업비	-	2,878	2,878
	자활사업 행정비용	-	1,155	1,155
	과거 소득의 상실분	1,911	-	1,911
편익	매출액	-	6,111	6,111
	기초급여 감소분	3,568	3,568	
순편익		921	-755	167

* 비참여자 순편익=(매출액+기초급여 감소분)-(인건비+사업비+행정비용)
* 참여자의 순편익=자활사업 인건비 - (과거소득 상실분 - 기초급여 감소분)
* 사회전체 순편익=(매출액)-(사업비+행정비용+과거소득 상실분)

이상은 외(2010)는 자활사업에 대한 비용-편익 분석을 실시하였다. 2009년 1년 동안 자활사업에 소요된 비용과 자활사업에 의해 창출된 편익을 종합하여 비용-편익 분석을 실시하였다. 비용-편익 분석은 자활사업 참여자의 시각, 자활사업 비참여자의 시각, 이 두가지를 종합한 사회 전체적 시각의 세 가지 관점에서 실시되었다. 〈표 3-17〉는 자활사업 참여자 1인당 비용 및 편익을 보여 주고 있고, 〈표 3-18〉는 자활사업 전체의 총 비용과 편익의 계산 결과를 보여 준다. 자활사업 참여자의 입장에서 보면 참여자들은 자활사

업참여를 통해 참여자 1인당 921천 원, 전체적으로 432억 원 정도의 순편익을 획득한 것으로 나타났다. 비참여자, 즉 정부와 납세자의 입장에서 볼 때에는 비용이 편익보다 약간 더 커서 참여자 1인당 연간 755천 원, 전체적으로 354억 원의 순비용이 발생한 것으로 나타났다. 자활사업 참여자와 비참여자의 입장을 종합한 사회 전체적 입장에서 보면, 참여자 1인당 167천 원의 순편익이 발생하고 전체로는 78억 원의 순편익이 발생하였다.

〈표 3-18〉 전체 자활사업의 총 비용-편익 분석

(단위: 연간, 천 원)

	세부 항목	참여자 입장	비참여자 입장	사회전체 입장
비용	자활사업 인건비	300,046,890	300,046,890	0
	자활사업 사업비	-	134,938,299	134,938,299
	자활사업 행정비용	-	54,150,007	54,150,007
	과거 소득의 상실분	89,575,527	-	89,575,527
편익	매출액	-	286,470,174	286,470,174
	기초급여 감소분	167,278,850	167,278,850	0
순편익*		43,192,513	-35,386,172	7,806,341

*비참여자 순편익=(매출액+기초급여 감소분)-(인건비+사업비+행정비용)
*참여자의 순편익=자활사업 인건비 - (과거소득 상실분 - 기초급여 감소분)
*사회전체 순편익=(매출액)-(사업비+행정비용+과거소득 상실분)

이러한 분석 결과는 자활사업이 사회 전체적으로 비용보다 편익이 더 큰 효율적 프로그램이라는 것을 보여 준다. 또한, 정부와 일반 국민들의 입장에서도 보건복지부의 자활사업에 대한 연간 투입 예산은 약 3,000억 원대이지만 실질적으로는 순비용이 연간 총 354억 원(1인당 연간 76만 원)에 불과하여 상대적으로 적은 비용이 소요되는 프로그램이라는 것을 보여 준다. 더욱이 이상은 외(2010)는 이 분석을 통해 자활사업으로 발생되는 편익들 중 화폐로 계량화되기 어려운 사회 심리적 측면에서의 긍정적 편익들을 포함하지 못했다는 점을 고려하면, 자활사업은 효율성이 높은 사업으로 평가할 수 있다고 평가하였다. 앞으로 자활사업의 비용과 편익을 더 포괄적이고 엄밀하게 분석하는 작업들이 필요할 것이다.

제4절 자활사업의 전달체계 관련 쟁점

1. 적절한 사례 관리가 이루어지는가?

자활사업의 전달체계를 둘러싸고 이슈가 되어 온 사항 중의 하나는 자활사업 참여자

들에 대해 맞춤형 서비스가 원스톱으로 하나의 조직에 의해 전달되어야 한다는 것이다. 그동안 자활사업의 경우 비취업대상자는 보건복지부에서 관리하는 자활사업에 배치하고, 취업대상자는 노동부 자활사업에 배치함으로써 자활사업의 전달체계가 이원화되는 양상을 보여왔다. 보건복지부 자활사업에서는 지역자활센터를 중심으로, 주로 공공 일자리를 제공하는 사업 중심의 자활사업이 이루어져 온 데 비해, 노동부 자활사업에서는 고용지원센터를 중심으로 주로 직업 훈련과 취업알선 중심의 자활사업이 이루어져 왔다. 원칙적으로는 지방자치단체 차원에서 자활기관협의체를 구성하여 상시적인 협의 체계를 구축하도록 되어 있다.

자활기관협의체는 조건부 수급자 등 저소득층에 대한 자활지원사업의 효율적인 추진을 위해 시 · 군 · 구 사회복지과 등 보장기관, 노동부 직업안정기관(고용지원센터, 인력은행 등), 자활사업실시 기관(지역자활센터 등), 기타 자활사업 지원가능기관으로 구성된 상시적 협의체이다. 자활기관협의체는 조건부 수급자 등 저소득층의 자활을 위한 사업 의뢰 및 사후 관리체계 구축, 지역자활지원사업의 활성화를 위한 공공 · 민간자원의 총체적 활용 도모, 수급자의 자활 및 복지 욕구 충족을 위한 지역사회 중심의 복지서비스 연계시스템을 마련함으로써 실질적인 사례 관리(Case Management) 체계 구축 등의 사업을 수행하도록 하고 있다. 또한, 자활기관협의체 산하에 자활기관협의체 실무자 회의를 두어 보장기관(시 · 군 · 구 실무자, 읍 · 면 · 동 사회복지 담당공무원), 직업안정기관(직업상담원 등), 기타 자활사업실시기관 등의 실무자가 참여하여 분기 1회 이상 회의를 개최(필요 시 수시 개최)하고 전년도 지역자활사업 추진 실적 및 개선필요사항 점검, 조건부 수급자의 사업별 적정 대상자 선정, 자활대상자 사전 · 사후관리 방안, 지역자활지원계획 내용 검토 및 이행사항 점검, 신규 자활대상자에 대한 개인 및 가구 특성, 상담이력, 프로그램 결정 등 공유, 프로그램 부적응자, 상담 불응자 등 조건불이행자에 대한 개선방안 협의, 대표자 회의에서 결정된 사항에 대한 실무작업 추진, 자활사업 추진경과 및 문제점 점검, 각 기관의 해당 분기 사업계획(사업별 수용가능인원 조정 등) 조정 등의 업무를 수행하도록 하고 있다(보건복지부, 2010). 그러나 외견상 체계적인 전달체계가 구축되어 있는 것과는 달리 기관들 간의 실질적인 협력은 거의 이루어지지 않고 있는 것으로 평가되고 있다. 자활기관협의체의 회의도 연 1~2회에 그치고, 실무적인 협력도 표준적 점수 기준에 따라 분류된 대상자 의뢰에 그치는 경우가 많다는 것이다(황덕순, 2009).

이러한 맥락에서 자활사업의 통합적 전달체계 구축에 대한 논의들이 제시되어 왔다. 과거에는 수급자들의 복지급여를 복지담당 부서에서 전달하고, 고용지원서비스를 노동담당 부서에서 별도로 전달하는 것은 비효율적이므로 수급자들에게 복지급여와 취업지원서비스를 통합적으로 전달하는 통합적 서비스 전달체계를 구축하는 것이 필요하다는

주장들이 있어 왔다. 중앙정부 차원에서는 보건복지부와 노동부를 통합하여 단일 부처를 구축하는 것이 필요하다는 것이다. 또한, 지방 차원에서도 지방자치단체의 자활담당 업무 조직과 고용지원센터의 조직을 통합하여 단일 복지노동센터를 구축하는 것이 필요하다는 것이다. 이러한 제안들은 영국에서의 전달체계 개혁 경험과 밀접한 관련이 있다. 영국의 경우, 2001년에 교육훈련과 고용서비스를 담당하던 교육고용부와 사회보장 업무를 담당하던 사회보장부를 통합하여 고용연금부(Department of Work and Pension, DWP)를 구축하였다. 그리고 2002년에는 기존의 급여사무소와 지역고용사무소를 통합하여 확대고용사무소(Job Center Plus, JCP)를 구축하였다. 이러한 영국의 전달체계 개혁은 근로 가능한 수급자에게 복지급여와 고용서비스를 원스톱으로 제공한다는 점에서 세계적인 관심을 끌었다. 그리고 이러한 전달체계 통합을 위한 개혁 노력이 덴마크, 독일 등 다른 유럽 국가들에서도 나타나고 있다(김동헌, 2009). 이러한 유럽 국가들의 통합적 전달체계 개혁 움직임을 보면서, 우리나라에서도 통합적 전달체계를 구축하여 자활사업 참여자들에 대한 원스톱 서비스 구축과 사례 관리의 강화가 필요하다는 주장들이 나타났다.

2. 민간 서비스 공급 기관에 대한 평가는 적절한가?

우리나라에서의 자활사업은 정부와 민간 서비스 공급 기관, 즉 주로 지역자활센터의 계약에 의해 지역자활센터를 통해서 이루어지고 있다. 그런데 그동안 정부와 지역자활센터의 계약은 성과에 기반하기보다는 지역자활센터 참여자 수 등 해당 센터 사업의 규모에 기반하였다. 이와 같은 지역자활센터에 대한 정부의 획일적인 지원 방식은 지역자활센터들 간에 경쟁을 촉진하지 못함으로써, 참여자들의 자활을 도모하는 데 비효과적이었다는 비판들이 제기되어 왔다. 이러한 비판에 대응하여 최근에는 지역자활센터 지원에 성과 요소를 더 많이 반영하고자 하는 일련의 노력들이 이루어져 왔다. 지역자활센터를 평가하는 데에는 자활성공률이나 자활공동체 생존율, 취업률, 시장진입형 1인당 수익금 등의 지표들을 추가하여 평가에서 성과 요소들을 더 많이 반영하고 있다.

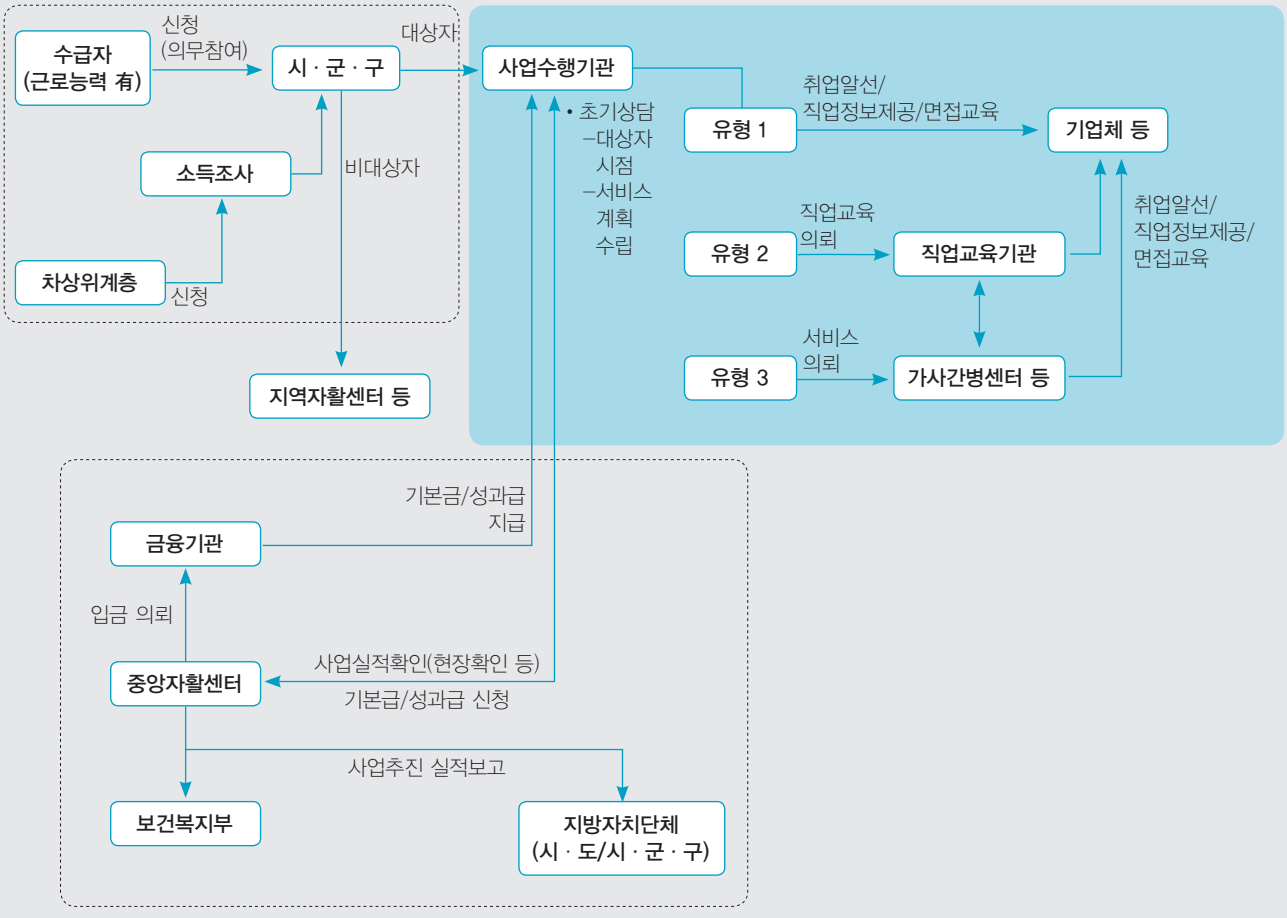
〈표 3-19〉 성과관리형 자활시범사업에서의 지원내용

구분	기본급	성과급		
		취업(창업) 시	6개월 이상 지속 시	(수급자)탈수급 (차상위자)소득규모
430만 원(1인당 지원액)	150만 원	85만 원	85만 원	110만 원

자료: 보건복지부, 자활사업안내, 2010.

또한, 기존의 보건복지부 자활사업이 주로 공적인 일자리 제공에 치우침으로써 참여자들의 취업과 탈수급을 촉진하지 못했다는 비판에 대응하여, 최근에는 취업알선을 통한 일반 노동시장 취업을 목표로 하는 성과관리형 자활시범사업이 실시되고 있다. 2009년부터 부산과 경기도 지역에서 각각 1,000명을 대상으로 시범 사업이 실시되었고, 2010년에는 부산과 경기도뿐만 아니라 전라북도와 인천 지역을 추가하여 4개 지역에서 성과주의형 시범 사업을 실시하고 있다. 이 시범 사업에서는 기존의 지역자활센터와는 달리 성과에 기반한 지원 계약을 하는 것을 그 핵심으로 하고 있다. 시범 사업에서 사업자는 참여자들에 대한 상담에 기반하여 개인별 활동계획을 수립하고, 직업 훈련, 취업알선, 근로여건 조성을 위한 사회서비스(양육 · 간병 · 사회적응 등) 연계 등을 통하여 취업서비스나 창업 서비스를 제공한다. 사업자의 이러한 서비스 제공에 대해 〈표 3-19〉에 제시된 것처럼, 정부에서는 기본급으로 참여자 1인당 150만 원을 제공하고, 성과급으로 최저임금기준 이상의 직장에 취업 또는 창업하는 경우 85만 원, 6개월 이상 취업과 창업

[그림 3-7] 성과관리형 자활시범사업 흐름도



자료: 보건복지부, 자활사업안내, 2010.

이 지속되는 경우 85만 원, 그리고 탈수급하는 경우 110만 원의 성과급을 추가로 제공한다. 즉, 성과관리형 자활시범사업은 저소득층의 취업 · 창업 지원을 위하여 개인별 맞춤형 서비스를 제공하고, 사업실적에 따라 예산을 지원받는 시범 사업으로 실시되고 있다. [그림 3-6]은 성과관리형 자활시범사업의 구조를 그림으로 정리하여 제시한 것이다.

이러한 성과관리형 시범 사업에 대하여 1차 연도 평가결과에 따르면, 〈표 3-20〉에서 제시한 것처럼 2,000명의 사업참여자 중 한 번 이상 취업 또는 창업한 경우는 1,104명으로서, 참여자의 44.8%를 차지하는 것으로 나타났다. 전병힐(2010)은 이러한 시범 사업의 결과를 제시하면서, 시범 사업이 참여자들의 취업에 성공적이라고 평가하였다. 하지만, 이 평가는 비교집단과의 비교에 기반한 엄밀한 평가결과라고 보기는 어렵다.

〈표 3-20〉 1차 연도 성과관리형 자활시범사업에서의 취업 · 창업률 결과

	전체	부산	경기
취업 · 창업률 1	44.8%	39.6%	50.0%
취업 · 창업률 2	26.9%	21.2%	32.5%
취업 · 창업률 3	26.3%	20.9%	31.6%

주: 취업 · 창업률 1은 사업기간 중 한 번이라도 취업 또는 창업한 참여자의 비율, 취업 · 창업률 2는 최저임금기준 이상을 만족하는 직업에 한 번 이상 취업 · 창업한 참여자의 비율, 취업 · 창업률 3은 최저임금기준 이상을 만족하는 직업에 한번 이상 30일 이상 취업 · 창업한 참여자의 비율.

자료: 전병힐, 2010.

한편, 이러한 성과에 기반한 민간기관과의 계약과 관련하여 여러 가지 우려도 제기되고 있다. 그중의 하나는 민간기관에서 취업이 용이한 사람들만을 서비스 참여자로 받아들이려고 하는 creaming 현상이나 참여자 중에서 취업 가능성이 높은 사람들에게만 자원을 집중시키고 취업가능성이 낮은 사람들에 대해서는 최소한의 서비스만 제공하는 parking 현상이 나타날 수 있다는 것이다. 또한, 성과에 기반한 계약에 있어서 서비스 제공자들간의 유효 경쟁을 유지하는 것이 중요한데, 자활사업 서비스의 경우 계약을 통해 충분한 지원이 이루어지지 않을 경우 다수의 민간서비스 제공자가 존재하지 않음으로써 실제 성과계약의 효과가 발생되지 않을 가능성이 상당히 존재한다. 게다가 성과에 기반한 계약에 서는 정부 담당공무원들의 계약능력이 중요한데, 현재로서는 공무원들의 계약 경험이 거의 없으므로 이를 형성하는 것이 필요하다. 더욱이 취업성과의 조작이나 부적절한 비용 집행과 전용 등의 문제가 발생될 수 있으므로, 이에 대한 모니터링과 감사 및 평가가 중요할 것이다. 민간기관 중에서도 비영리기관에 비해 영리기관의 경우에 이러한 부정적인 문제들이 더 심각하게 발생될 여지가 크다. 그러므로 성과에 기반한 계약에서 영리기관의 참여를 어느 정도로 확대할 것인지의 문제도 향후 주요한 이슈 중의 하나일 것이다.

제6장 의료급여제도 관련 쟁점

의료급여제도는 1977년에 도입되어 생활보호제도내에서 의료보호라는 이름으로 저소득계층의 의료보장을 담당해 오고 있다. 특히, 2000년 기초생활보장제도가 도입된 이래 의료보호제도는 2001년 의료급여제도로 이름이 바뀌었다. 이름이 바뀌면서 새로운 제도도 도입되었다.[132] 지난 10년 동안 의료급여 제도는 최저생계비 이하 계층의 의료수준을 획기적으로 개선하였다. 수급자에 대한 급여 범위가 확대되면서 보장률이 증가함에 따라 의료접근성이 높아졌고, 수급자 선정 기준도 다소 완화되었다. 이처럼 의료급여제도는 저소득 취약계층의 의료보장을 위해 점진적으로 발전해 왔지만 아직도 많은 과제와 쟁점을 안고 있다. 수급자 선정 기준, 보장성의 적정 범위, 수급자들의 의료 이용 측면에서 도덕적 해이의 가능성, 건강보험과 의료급여제도의 관계 등 측면에서 논란이 지속되고 있다. 따라서, 본장에서는 의료급여제도 관련 쟁점을 정리해보고자 한다.

제1절 의료급여제도의 대상자 선정 기준 관련 쟁점

1. 국민기초생활보장제도의 수급 기준이 의료급여 수급 기준에 부합하는가?

국민기초생활보장제도에서 수급자는 그대로 의료급여수급자가 되기 때문에 저소득층을 대상으로 한 의료보장 관점에서는 수급 자격에 대한 별도의 고려가 필요하다. 우

132) 제 2부 4장 2절 참조.

선 국민기초생활보장제도의 수급 기준을 토대로 의료급여 차원에서 적정성 여부를 살펴보고자 한다.

실태조사[133]에 의하면, 약 95% 이상이 타인의 도움 없이 본인이 의료비를 감당하는 현실에 비추어볼 때 국민기초생활보장법의 부양의무자 기준은 의료급여에 적절치 않다. 2006년에 부양의무자 기준이 2촌 이내의 직계혈족 및 그 배우자에서 1촌 이내로 완화되었지만 여전히 많은 사람들이 수급대상에서 제외되어 있다. 재산의 소득 환산제 또한 지나치게 엄격하게 적용되고 있다. 일정수준까지는 재산을 고려해야 하지만 약 3천만 원의 재산공제액은 현실에 비추어 볼 때 너무 낮다. 소득 환산율 4.17% 또한 2년 동안에 현행 재산을 소진시켜야 한다는 원리이기 때문에 저소득층을 대상으로 한 의료보장 수급 기준으로는 타당하지 않다. 즉, 현행 수급 자격기준은 상당한 의료 사각지대를 낳을 수밖에 없다.

2. 의료급여제도의 수급자 선정 기준에 의료 욕구를 반영할 필요가 있는가?

의료급여제도의 수급자 선정 기준에서 또 하나의 쟁점은 수급자 선정 기준에 의료 욕구를 반영할 수 있느냐의 여부이다. 현행 기준에 의하면, 일부 의료 욕구가 반영될 수 있는 통로는 마련되어 있다. 소득평가액 산정 시 특성별 지출을 공제하도록 되어 있으므로 의료비 지출이 과도한 경우 수급자가 될 수도 있다. 그러나 의료비의 경우 6개월 이상 진료 실적이 있어야 공제가 가능하기 때문에 현실적으로 여기에서 소외되는 계층이 많이 존재하게 된다. 특히, 급성기 질환에 이환될 경우 반영될 여지가 없다. 의료급여 수급권자에 대한 선정 기준에 의료 욕구가 반영되어야 한다는 논리하에 지난 2004년부터 차상위계층 중 만성질환자와 희귀난치성 질환자 등이 수급권자로 편성된 바 있다. 2007년 의료급여제도에 재정위기가 닥치면서 2009년부터 차상위 의료급여 수급권자들이 다시 건강보험 적용 대상자로 환원되었다. 수급 자격에서 실질적인 의료 욕구가 반영되지 못하고 있는 실정이다.[134]

3. 기타 대상자의 적정성 여부

현재 의료급여 수급권자에는 최저생계비 이하의 계층 외에도 약 11만 명의 기타 의료급여 수급권자가 있다. 인간문화재, 국가유공자, 이재민, 북한 이탈 주민, 광주민주화

133) 신영석 외, 차상위계층 의료수요 등 실태조사 및 의료급여 확대 방안, 한국보건사회연구원, 2004.
134) 미국의 Medicaid에서도 소득, 자산 기준 외에 우선적으로 의료 욕구를 반영하고 있다.

운동 관련자, 의사상자 유족, 국내 입양아동 등이다. 이들은 선정 기준도 다를 뿐 아니라 타 부처에서 선정되어 이관된다. 각 집단별로 특성이 있으나 우리나라 최저 극빈층 대상 프로그램에 맞지 않는 경우도 있다. 인간문화재나 국가유공자 중 상당수는 경제력이 뒷받침되어 의료급여제도가 아니라도 충분히 의료접근성에 문제가 없다. 이들은 요양기관 방문 시 고급승용차를 이용하면서 다른 수급자들과의 위화감까지 조성하고 있다. 이들을 계속 의료급여권에서 보호해야 하는지에 대해 논란이 지속되고 있다.

제2절 급여 범위와 본인 부담 관련 쟁점

1. 의료급여제도의 급여 범위는 적절한가?

현재 의료급여제도의 급여 범위는 '건강보험 요양기준에 관한 규칙'의 해당 규정을 준용하도록 되어 있다. 즉, 급여 범위가 건강보험과 거의 같다. 이에 대해서는 두 가지 의견이 공존한다. 일부 학자는 의료급여제도가 최저생계비 이하의 극빈층에게 의료보장을 담보하는 공공부조의 일환으로 운영되고 있는 제도임을 고려할 때, 급여 범위를 건강보험과 연계하여 일치시키는 것은 저소득 취약계층의 건강을 크게 위협하는 일이라고 주장한다. 반면, 다른 그룹의 학자들은 중장기적인 관점에서 현재처럼 건강보험급여 범위와 일치시키는 것이 타당하다고 주장한다. 일정시간이 경과하여 건강보험의 보장률이 일정수준으로 올라오면 의료급여제도를 별도로 운영할 필요가 없기 때문에 그때를 대비하여 지금부터 급여 범위를 일치시키는 것도 좋다는 의견을 제시하고 있다.

미국과 일본을 제외하고 우리나라처럼 의료보장체계를 이원화(건강보험과 의료급여)하여 운영하는 나라는 없다. 미국에서는 Medicare(65세 이상 노인 대상)를 제외하고는 공보험이 없기 때문에 전 국민의 약 15%(일정 소득 이하)를 수급자로 편성하여 별도로 운영하고 있고, 일본에서는 전 국민의 약 0.9%를 의료보호 대상자로 편성하여 저소득층의 의료보장체계를 별도로 관리하고 있다. 대부분의 유럽 국가에서는 건강보험의 보장성이 충분하여 별도로 분리된 저소득계층 대상 의료체계를 운영하지 않는다.

다른 나라의 사례를 감안하면, 우리나라에서도 보장률이 증가하여 별도로 분리, 운영할 필요가 없는 시기가 올 것이다. 즉, 건강보험과 급여 범위를 같게하여 건강보험과의 통합에 대비하는 것이 맞을 것이다.

〈표 3-21〉 의료급여 수급자 종별 법정 본인 부담금

의료급여기관				의료급여종별		
				1종 수급권자[1]	2종 수급권자	
					일반	장애인
외래	보건기관			무료	무료	무료
	제1차 의료급여기관 (의원급)	원내직접제조[3]		1,500원	1,500원	750원
		그 밖의 외래 진료		1,000원	1,000원	250원
		CT, MRI, PET 등 장관고시 진료		총 진료비의 5%	총 진료비의 15%	총 진료비의 15%
	제2차 의료급여기관 (병원, 종합병원급)	그 밖의 외래 진료		1,500원	총 진료비의 15%	무료
		원내직접제조		2,000원		
		CT, MRI, PET 등 장관고시 진료		총 진료비의 5%	총 진료비의 15%	무료
		만성질환자[2]	처방전 발행	무료	1,000원	
			처방전 미발행	무료	1,500원	
			CT, MRI, PET 등 장관고시 진료	무료	총 진료비의 15%	무료
	제3차 의료급여기관 (대학병원급25개)	그 밖의 외래 진료[4]		2,000원	총 진료비의15%	무료
		원내직접제조		2,500원		
		CT, MRI, PET 등 장관고시 진료		총 진료비의 5%	총 진료비의 15%	무료
	약국 및 한국희귀의약품센터	처방제조		1매당 500원	1매당 500원	1매당 500원
		직접제조		1회 방문당 900원	1회 방문당 900원	1회 방문당 900원
		보건기관 처방제조		무료	무료	무료
입원	급여비용 (1, 2, 3차 의료 기관)	자연분만, 조산아, 6세 미만 아동		무료	무료	무료
		중증환자[5]		무료	총 진료비의 10% (등록암환자는 5%)	무료
		그 밖의 환자		무료	총 진료비의 10%	무료
		CT, MRI, PET 등 장관고시 진료		무료	총 진료비의 10%	무료
	식대[6]	자연분만, 조산아, 6세 미만아동, 행려환자, 정신과 정액수가자		무료	무료	무료
		중증환자		소정 금액의 10%	소정 금액의 10% (등록암환자는 5%)	소정 금액의 10%
		그 밖의 환자		소정 금액의 20%	소정 금액의 20%	소정 금액의 20%

주1. 1종 수급권자 외래본인 부담금 2007년 7월 1일부터 시행

주2. 제2차 의료급여기관에서 만성질환자란 만성신부전환자, 혈우병환자, 대사장애환자, 암환자, 근육병환자가 그 상병으로 자율신경제 또는 면역억제제 투여를 받은 당일, 장기(신장, 간장, 심장, 췌장)이식 환자가 조직이식 거부반응억제제를 투여받는 당일을 의미함

주3. 2008년 4월 1일부터 의료급여 수급권자 외래 진료 시 본인 일부 부담금이 원내 직접조제여부에 따라 달리 적용

주4. 그 밖의 외래 진료: 원내 직접조제와 처방전 발급이 함께 이루어진 경우, 원내 직접조제 없이 처방전 발급만 이루어진 경우, 원내 직접조제 또는 처방전 발급이 없는 경우

주5. 중증환자의 정의: 건강보험 본인 일부 부담금 산정특례에 관한 기준의 '중증질환자 산정특례 대상'과 같음

주6. 식사종류는 일반식(3,390원), 치료식(4,030원), 멸균식(9,950원), 분유(1,900원)로 총 4종류

자료: 보건복지부, 의료수가의 기준 및 일반 기준, 2010.

2. 의료급여제도의 본인 부담 수준은 적정한가?

국민건강보험공단의 진료비 실태조사 결과에 의하면, 의료급여 수급권자의 보장률[135]은 과거에 비해 현저히 개선되었다. OECD 30개국의 평균 본인 부담률이 약 81%임을 감안하면 의료급여 수급자에 대한 보장률은 충분하다. 평균적으로 보장률은 대단히 양호하지만 문제는 보장 내역에서 발생한다. 상대적으로 경질환을 대상으로 하는 외래 부분에서는 1종의 경우 보장률이 90%를 넘고 있다. 오히려 필요 이상의 남용이 우려된다. 비용이 많이 소요되는 입원의 경우 외래에 비해 보장성이 떨어지고 있다. 특히, 비급여가 과도하기 때문에 고액이 소요되는 중질환에 이환될 경우 최소한의 생계조차 유지하기 어려운 처지에 놓일 수 있다. 즉, 보장성의 구조 조정이 필요하다. 외래에 일정 부분 본인 부담금을 인상하더라도 입원에서는 치료와 직접적으로 관련된 비급여를 급여화하거나 비급여를 포함한 본인 부담 상한제를 실시하여 저소득층을 대상으로 한 의료보장제도의 소임을 다할 필요가 있다. 비급여 포함 본인 부담 중 약 28%[136]가 선택진료비에 해당하기 때문에 이에 대한 대책이 시급히 강구되어야 할 것으로 판단된다.

〈표 3-19〉 의료급여 수급자 보장률

(단위 : %)

연도	1종			2종		
	전체	입원	외래	전체	입원	외래
2003년	-	88.9	-	-	76.5	-
2006년	94.1	90.6	96.1	87.0	82.0	86.6
2007년	93.6	90.4	96.5	82.0	77.5	87.3
2008년	91.8	87.6	95.9	86.2	78.7	85.4

주: -은 N.A.

자료: 2003년은 신영석 외, 의료급여환자 의료지출 실태 및 급여 개선 방안, 한국보건사회연구원, 2009.
2006, 2007, 2008년은 건강보험공단, 건강보험정책연구원, 2008년도 건강보험환자 진료비 실태조사, 2009.

135) 보장률을 정의하기란 대단히 어려우나 여기에서는 건강보험공단에서 사용한 정의를 그대로 원용하고자 함. 보장률 = 급여비/(급여비+법정본인 부담+비급여 본인 부담)

136) 건강보험정책연구원, 2008년도 건강보험환자 진료비 실태조사, 2009.

제3절 의료 이용에 도덕적 해이 가능성

2008년 7월부터 의료급여 1종 수급권자의 외래 이용에 본인 부담금이 부과되기 시작하였다. 종전까지 외래 이용 시(약 포함) 본인 부담금은 없었다. 본인 부담금이 없는 현실에서 필요 이상의 이용이 우려되어 본인 부담금이 실시된 것이다. 다만 최저생계비 이하의 극빈층이 수급권자이기 때문에 이들의 생활을 보호하고자 건강생활 유지비 명목으로 한 달에 6천 원을 지급하고 있다. 약제비까지 포함하면 한 번 이용에 1,500원이 소요되기 때문에 한 달에 네 번 의료 이용을 할 수 있는 금액이다. 또한, 일정 수준(투약일수 포함 1년에 약 550일 이상) 이상의 의료 이용을 하는 수급권자는 의무적으로 '선택 병의원제'의 이름으로 사전에 지정된 의료 기관(2~3개 기관)에서 우선 진료를 받고 의뢰서에 의해 다른 의료 기관을 이용할 수 있도록 제도를 개편하였다. 제도 시행과 더불어 시민단체 등에서 저소득 취약계층의 의료접근성을 제약한다는 비판과 함께 본인 부담제 철폐를 주장하였다. 의료급여 1종 수급권자의 외래 이용에 본인 부담금을 부과할 것인지가 쟁점이다.

무료는 반드시 적정량 이상의 소비가 따르게 마련이다. 필요 없는 과다한 의료 이용은 자원 분배의 왜곡을 낳고 비효율성을 높이게 된다. 더욱이 의료급여는 국민의 세금으로 재원이 마련된다. 수급권자의 의료접근성을 최대한 보장하면서 재원 활용의 효율성도 높여야 한다. 즉, 최소한의 본인 부담금은 필수적인 것으로 판단된다. 의료접근성을 보장하기 위해 본인 부담 상한제도 시행 중이다. 당연히 현재의 본인 부담의 틀은 유지되어야 할 것으로 보인다.

제 4 부

국민기초생활보장제도의 성과와 발전 방향

1. 국민기초생활보장제도의 성과
2. 국민기초생활보장제도의 발전 방향

제1장 국민기초생활보장제도의 성과

1960년대 이후 급속한 산업화, 1980년대 민주화를 성공적으로 이루어 낸 한국사회에서는 1990년대 후반 이래로 복지제도를 본격적으로 확장하며 새로운 발전의 단계로 접어들었다. 한국사회는 국민의 삶의 질 향상이라는 목표를 실현하는 복지국가로 발전해 가고 있다. 이렇게 한국사회가 새로운 발전단계로 진입했음을 알리는 징표 중 대표적인 것으로서 국민기초생활보장제도 출범을 들 수 있다. 국민기초생활보장제도는 한국사회에서 평등과 연대를 향해 대장정을 시작했음을 알리는 신호탄과 같다.

국민기초보장생활제도는 건강하고 문화적인 국민의 최저 생활을 보장하는 것을 목적으로 한다. 국민기초생활보장제도의 급여는 모든 국민이 최저 생활을 누릴 권리가 있다는 사회권의 이념을 반영하고 있다. 과거 시혜적인 성격의 생활보호제도와는 달리 공공부조 수급의 권리적 성격이 강화되어 빈곤한 모든 시민은 근로능력에 관계없이 수급 자격을 갖게 되었다. 또한, 정부의 예산 사정 등을 반영하여 급여 수준이 결정되던 과거와는 달리, 중앙생활보장위원회의 심의를 거쳐 정부에서 매년 공표하는 최저생계비에 근거하여 급여 대상과 급여 수준이 결정된다.

국민기초생활보장제도는 최저 생활을 보장하기 위해 소득을 지원하는 것과 함께 자립 지원을 목적으로 하고 있다. 자립 지원을 위해 근로소득공제제도를 두고 있으며, 근로능력이 있는 수급자 중 취업하지 않은 개인에 대해서는 자활사업에 참여할 의무를 부과하고 있다. 자활사업 참여자에 대해서는 다양한 자활 지원 프로그램을 제공하며, 자활사업 대상자가 사업에 참여하지 않을 경우 생계급여를 삭감하도록 되어 있다.

국민기초생활보장제도는 출범 이래 우리사회의 마지막 안전망으로서 큰 역할을 하였으며, 최저 생활을 보장하고 자립 지원이라는 목적 실현에서도 상당한 성과를 거두었다. 하지만, 아직 미흡한 부분도 적지 않다. 여기에서는 국민기초생활보장제도가 지난 10년간 이룬 성과와 문제점을 살펴본다.

제1절 국민기초생활보장제도의 성과

1. 생활보장

국민기초생활보장제도의 가장 중요한 역할은 모든 시민의 기본적인 생활을 보장하는 데에 있다. 과거 생활보호제도와는 달리 국민기초생활보장제도에서는 급여의 대상을 모든 빈곤층으로 확대하여 이러한 생활보장의 기능을 대폭 강화하게 되었다. 이에 따라 근로능력이 있는 개인과 가족도 빈곤에 빠지면 급여를 지급받을 수 있게 되었다. 이러한 급여 자격의 확대로 국민기초생활보장제도 도입 이전에는 50만 명에 불과하던 생계급여 수급자 수가 제도 도입과 함께 149만 명으로 증가하였고, 2009년 현재 수급자는 157만 명이 되어 많은 수의 빈곤층이 최저한의 생활을 보장받게 되었다.

국민기초생활보장제도에서는 급여 대상이 증가하였을 뿐만 아니라 급여 수준이 꾸준히 향상되었다. 여기에서는 최저생계비에 따라 급여 대상의 선정과 급여 수준의 결정이 이루어지게 된 점이 중요한 역할을 하였다. 최저생계비에 대한 다양한 논의가 아직 진행되고 있으나 최저생계비 제도의 도입이 국민기초생활보장제도의 생활보장 기능을 크게 향상시켰다는 점은 누구도 부정할 수 없다.

국민기초생활보장제도가 생활보장기능을 적절하게 수행하는 데에서 일선의 복지담당 인력이 수행하는 역할의 중요성을 빼놓을 수 없다. 과거 생활보호제도에서는 1987년 사회복지전문요원제도를 도입한 이래 읍 · 면 · 동 별로 사회복지 전담공무원이 배치되어 대상자 선정과 급여 관리 등의 업무를 담당하였다. 그리고 국민기초생활보장제도의 도입과 함께 사회복지 전담공무원의 인력이 확충되어 2008년 현재 정원은 10,706명에 이르고, 별정직에서 일반 지방직 공무원으로 전환이 이루어져 위상도 강화되었다. 그러나 이러한 개선에도 불구하고 사업 확대에 비해 담당 인력 보강이 충분하지 못하여 수급자의 발굴과 관리, 서비스의 연계, 조정, 수급자의 탈수급 지원 등에서 미비한 점이 적지 않은 상황이다.

국민기초생활보장제도가 생활보장에서 이루어 낸 성과는 빈곤 감소 효과로 분석될 수 있다. 2000년 국민기초생활보장제도가 실시된 이후로 제도의 효과에 대한 관심이 크게 증가하였지만, 제도의 효과를 실증적으로 분석한 연구는 많지 않다. 국민기초생활보장제도의 효과에 초점을 둔 몇몇 연구들로는 손병돈(2004), 김태일(2004), 박기백 외(2006), 노대명 외(2007), 여유진(2009), 구인회 외(2010) 등이 있다. 이러한 선행연구들은 대체로 국민기초생활보장제도가 과거 생활보호제도보다 큰 빈곤 감소 효과를

가지며, 그 효과는 시간이 갈수록 커져 감을 보여 준다. 현금급여 이외에 현물급여의 효과 또한 적지 않은데, 그 효과의 대부분은 의료급여에서 나타났다.

여기에서는 이러한 선행연구 결과를 바탕으로 국민기초생활보장제도의 빈곤 감소 효과를 평가한다. 최근 자료인 2007년의 소득정보를 담은 한국복지패널 3차 연도 자료를 이용하여 빈곤 감소 효과를 추정한다. 빈곤율, 빈곤갭, 극빈도(빈곤층 내부에서 극빈층이 많은 정도)를 국민기초생활보장제도 급여 포함 전의 가구소득과 급여 포함 후의 가구소득을 이용하여 추정한 후 그 감소 정도를 본다.[137]

〈표 4-1〉에서는 2007년 현재 국민기초생활보장제도의 빈곤 감소 효과를 최저생계비를 빈곤선으로 이용하여 분석한 결과를 제시하였다. 비교를 위하여 사적이전과 공공부조 외 공적이전, 국민기초생활보장제도 외 공공부조의 빈곤 감소 효과를 같이 제시하였다. 시장소득의 빈곤지수부터 시작하여 사적이전, 공공부조 외 공적이전, 기초보장 외 공공부조, 기초보장의 순으로 이전소득을 추가한 후 나타나는 빈곤지수의 누적 변화를 보았다.

〈표 4-1〉 이전이 소득빈곤에 미치는 효과, 2007년 (전체 가구, 최저생계비)

구분	시장소득	사적이전	공공부조 외 공적이전	공적이전	
				기타 공공부조	국민기초생활보장제도
빈곤율(%)	18.21	13.76	9.72	9.59	7.65
변화량(%p)	-	-4.45	-4.04	-0.13	-1.94
변화율(%)	-	-24.44	-29.36	-1.34	-20.23
빈곤갭(%)	12.08	6.91	4.49	4.14	2.60
변화량(%p)	-	-5.17	-2.42	-0.35	-1.54
변화율(%)	-	-42.80	-35.02	-7.80	-37.20
극빈도	10.06	4.92	3.00	2.59	1.44
변화량(%p)	-	-5.14	-1.92	-0.41	-1.15
변화율(%)	-	-51.09	-39.02	-13.67	-44.40

주: 1) 변화량은 직전소득 빈곤지수와 소득이전 후 빈곤지수의 %p 차이
2) 변화율은 직전소득 빈곤지수와 소득이전 후 빈곤지수의 % 변화
자료: 한국복지패널 3차 조사 원자료.

먼저, 2007년 국민기초생활보장제도는 빈곤율을 9.59%에서 7.65%로 1.94%p 감소시킨 것으로 나타났다. 기타 공공부조는 빈곤율을 0.13%p 감소시키는 것에 머물렀다.

137) 본 연구에서 빈곤 감소 효과를 추정하는 이러한 방법은 국민기초생활보장제도가 근로 동기 등 수급자의 행위에 미치는 영향을 감안하지 않는 한계를 지닌다. 대다수의 선행연구 결과도 이러한 한계를 갖는다. 국민기초생활보장제도가 시장소득을 줄이는 방향으로 수급자 행위에 영향을 미친다면, 이러한 방법을 이용한 추정치는 국민기초생활보장제도의 빈곤 감소 효과를 과대추정할 것이다.

사회보험 등 공공부조 이외의 공적이전은 빈곤율을 4.04%p 감소시켰다. 사적이전은 빈곤율을 4.45%p 감소시켜 공적이전 전체가 빈곤율을 6.11%p 감소시킨 것에 비해서는 적지만 여전히 적지 않은 빈곤 감소 효과를 가진 것으로 나타났다. 국민기초생활보장제도의 빈곤 감소 효과는 사회보험 등 공공부조 외 공적이전이나 사적이전에 비해서는 적지만, 무시할 수 없는 효과를 가진 것으로 나타났다.

더욱이 국민기초생활보장제도의 빈곤 감소 효과를 빈곤갭과 극빈도 지수를 이용하여 살펴보면, 그 효과는 더욱 커진다.[138] 국민기초생활보장제도 급여 이전에는 가구당 빈곤갭이 빈곤선의 4.14% 정도였는데, 국민기초생활보장제도 급여 이후에는 2.60%로 줄어 국민기초생활보장제도는 가구당 빈곤갭을 37.2% 가량 감소시켰다. 또한, 국민기초생활보장제도는 극빈도를 2.59에서 1.44로 44.4% 가량 감소시켰다. 이에 비해 국민기초생활보장제도는 빈곤율을 20.23% 감소시킨 것으로 나타나 빈곤갭과 극빈도를 감소시키는 효과가 더 크게 나타났다. 이는 국민기초생활보장제도가 극빈층일수록 더 많은 급여를 제공하여 극빈층의 빈곤완화에 더 큰 효과를 가지며, 빈곤갭을 메우는 데에서도 큰 효과를 가지는 점을 보여 주는 것이다.

앞에서 소득이전의 빈곤 감소 효과는 현금급여만을 고려하여 기초보장급여의 효과를 분석한 것이다. 그러나 국민기초생활보장제도에서는 의료급여, 교육급여 등 현물급여의 비중이 크다. 국민기초생활보장제도 도입 이후에도 의료급여 등 현물급여나 서비스가 지속적으로 증가한 것을 고려한다면 국민기초생활보장제도의 빈곤 감소 효과를 완전히 평가하기 위해서는 현물급여의 영향을 포함하여 분석하는 것이 필요하다.

〈표 4-2〉 기초보장급여가 빈곤율에 미치는 효과, 2007년(전체가구, 최저생계비)

구분	기초보장급여 이전	기초보장급여(1) 이후	기초보장급여(2) 이후
빈곤율(%)	9.59	7.65	6.76
변화량(%p)		-1.94	-2.83
변화율(%)		-20.23	-29.51

주: 국민기초생활보장제도(1)은 현금급여만 포함.
국민기초생활보장제도(2)는 현금급여와 현물급여를 포함.
현물급여 = 가구 규모별 최저생계비 − 현금급여기준
자료: 한국복지패널 3차 조사 원자료

138) 빈곤율, 빈곤갭, 극빈도는 Foster, Greer and Thorbecke(1984)에 의해 고안된 FGT 지수를 이용하여 계산되었다. FGT 지수는 =0이면 빈곤율, =1이면 빈곤갭, =2이면 극빈도를 나타낸다. 본문의 수치는 아래 식으로 계산된 값을 가구원수를 고려하여 변환시킨 수치이다.

$$FGT_\alpha = \frac{1}{n}\sum_{i=1}^{q}\left(\frac{z-y_i}{z}\right)^\alpha$$

n은 전체 가구의 수, q는 빈곤 가구의 수, z는 빈곤선, y_i는 개별 가구의 소득

〈표 4-2〉에서는 시장소득과 사적이전을 포함하고, 국민기초생활보장제도 이외의 공적이전을 모두 더한 소득을 기준으로 한 빈곤율이 이 소득에 기초보장급여를 추가함에 따라 변화하는 것을 보여 준다. 특히, 여기에서는 현금급여와 함께 현물급여를 고려하여 분석하였다. 기초보장급여(1)은 현금급여만을 포함한 수치로서, 앞의 분석과 마찬가지로 빈곤율을 1.94%p 감소시키는 것으로 나타났다. 기초보장급여(2)에서는 현금급여와 현물급여를 더한 전체급여액을 추가하여 빈곤 감소 효과를 분석하였다. 현물급여를 현금가치로 전환하는 방법에 대해서는 다양한 의견이 존재하나, 여기에서는 국민기초생활보장제도의 행정에서 적용되는 방식을 따라 최저생계비에서 현금급여를 뺀 액수를 현물급여액으로 산정하였다. 결국, 기초보장급여(2) 이후의 빈곤율은 자료에 나타난 현금급여 실제수급액에 이렇게 추정된 가구 규모별 현물급여액을 더한 후의 소득을 기준으로 계산되었다. 기초보장급여(2) 이전 후에는 빈곤율이 6.76%로 떨어져 기초보장급여가 빈곤율을 2.83%p 감소시킨 것으로 나타났다.

이렇게 현금급여에 현물급여를 더하여 분석한 결과 국민기초생활보장제도의 빈곤율 감소 효과는 1.94%p에서 2.83%p로 0.9%p 정도 증가하였다. 기초보장급여 이전 빈곤율을 기준으로 기초보장급여의 빈곤 감소 효과를 보면, 현금급여는 빈곤율의 20% 가량을 감소시켰으나, 현물급여를 추가하여 분석하면 빈곤율의 30%를 감소시키는 것으로 나타났다.

이렇게 생활보호제도에 비해 국민기초생활보장제도의 빈곤 감소 효과가 크게 증가한 데에는 수급자 규모 증가와 급여 수준의 증가가 함께 영향을 미쳤다. 먼저 수급자 수를 보면, 2000년 국민기초생활보장제도가 도입되기 직전 생활보호제도에서는 생계급여를 받던 인원이 50만 명이었는데, 국민기초생활보장제도가 실시되면서 수급자는 149만 명으로 증가하였다. 2002년까지 135만 명으로 감소했던 수급자 수는 다시 증가하여 2009년 현재 157만 명이 되었다. 전체 인구에서 차지하는 수급자 비율은 2001년 3.0%에서 2009년 3.22%로 높아졌다. 즉, 생계급여를 받는 수급자 수가 생활보호제도 당시보다 100만 명 이상 증가하여 빈곤 감소 효과가 증대하였다.

또한, 급여 수준 결정에 직접 영향을 미치는 현금급여기준이 2000년 10월 이전 생활보호제도에서는 47만 6천 원이었는데, 2000년 10월 국민기초생활보장제도 도입 이후 72만 9천 원으로 올랐고, 2010년 현재 114만 1천 원이 되었다. 여기에 계속 증가해 온 의료급여 등의 현물급여를 고려하면 급여 수준의 향상이 국민기초생활보장제도에서 빈곤 감소 효과 증가에 영향을 미쳤음을 알 수 있다.

다음으로 전체 인구를 가구주 특성별로 나누어 노인가구, 한부모가구, 일반가구 각각에 대해 국민기초생활보장제도의 빈곤 감소 효과를 보자. 논의를 단순화하기 위해 여기에서는 현금급여만을 고려하여 국민기초생활보장제도의 효과를 분석하였다.

노인가구의 경우 2007년 현재 시장소득 빈곤율은 60.98%로 매우 높았고, 사적이전 후에는 빈곤율이 40.89%로 낮아졌다. 국민기초생활보장제도 외의 공적이전까지를 포함할 경우 빈곤율은 다시 28.08%로 낮아졌다. 최종적으로 기초보장급여 이후의 빈곤율은 24.19%로 낮아져 국민기초생활보장제도에 따른 빈곤율 감소는 3.98%p 정도인 것으로 나타났다. 국민기초생활보장제도의 빈곤 감소 효과는 사적이전의 효과에 크게 미치지 못하며, 다른 공적이전에 비해서도 낮다. 그러나 국민기초생활보장제도가 전체 가구의 빈곤율을 1.94%p 감소시킨 것과 비교하면, 국민기초생활보장제도가 다른 집단에 비해 노인집단의 빈곤을 감소시키는 효과가 상대적으로 많다는 점을 알 수 있다.

〈표 4-3〉 소득이전이 소득빈곤에 미치는 효과, 2007년(가구유형별, 최저생계비)

구분		시장소득	사적이전	공공부조 외 공적이전	공공부조	
					기타 공공부조	국민기초생활보장제도
노인가구	빈곤율(%)	60.98	40.89	28.43	28.08	24.19
	변화량(%p)	-	-20.09	-12.46	-0.35	-3.98
	변화율(%)	-	-32.95	-30.47	-1.23	-13.85
한부모가구	빈곤율(%)	40.41	36.93	28.50	27.46	17.58
	변화량(%p)	-	-3.48	-8.43	-1.04	-9.88
	변화율(%)	-	-8.61	-22.83	-3.65	-35.98
일반가구	빈곤율(%)	9.32	7.95	5.66	5.60	4.20
	변화량(%p)	-	-1.37	-2.29	-0.06	-1.40
	변화율(%)	-	-14.70	-28.81	-1.06	-25.00

자료: 한국복지패널 3차 조사 원자료.

한부모가구의 경우에는 국민기초생활보장제도가 빈곤율을 9.88%p 감소시켜 국민기초생활보장제도의 빈곤 감소 효과가 가장 큰 집단으로 나타났다. 한부모가구의 시장소득 빈곤율은 40.41%로 노인가구에 비해 크게 낮은 수준을 보이나, 사적이전이나 다른 공적이전의 역할이 작아 기초보장급여 이전 빈곤율은 노인가구와 비슷한 수준인 27.46%로 나타났다. 그러나 기초보장급여 이후에는 한부모가구 집단의 빈곤율이 17.58%로 크게 낮아졌다. 국민기초생활보장제도는 한부모가구의 빈곤율을 35.98% 가량 떨어뜨려, 13.85%p를 떨어뜨린 노인가구에 비해 큰 효과를 보였다. 일반가구의 경우에는 절대적인 빈곤율을 1.40%p 감소시키는 미미한 영향을 미쳤다. 그러나 상대적인 급여 이전 빈곤율의 25%를 감소시켜 13.85%로 나타난 노인가구의 경우보다 높게 나타났다.

국민기초생활보장제도의 빈곤 감소 효과는 과거 생활보호제도에 비해 크게 늘어났지만, 빈곤 문제를 해소하는 역할은 여전히 제한적이다. 국민기초생활보장제도는 현금급

여만을 고려할 경우, 기초보장급여 이전 빈곤율의 20% 가량을 감소시킬 뿐이며, 현물급여를 포함해도 빈곤율의 30%를 감소시키는 정도이다. 그러나 이렇게 국민기초생활보장제도의 효과가 제한적으로 나타난 데에는 빈곤층을 판별하는 일반적인 소득 기준과 기초보장 수급 자격 결정에 이용되는 소득인정액 기준이 다르다는 요인이 작용하고 있다. 소득인정액이 소득과 다른 가장 중요한 점은, 소득인정액에는 소득과 함께 재산의 소득 환산액이 포함되어 있다는 것이다. 이는 재산을 생활 수준에 영향을 미치는 경제적 자원으로 보는 태도를 반영한 것으로서, 이러한 관점에 따른다면 빈곤율의 추정도 소득인정액을 기준으로 이루어지는 것이 합리적이다.

다음 〈표 4-4〉에서는 가구의 소득과 함께 재산에 대한 정보를 이용하여 소득인정액을 기준으로 빈곤율을 추정하였다. 여기에서는 국민기초생활보장제도 기준에 따라 재산을 소득으로 환산하여 소득에 포함하였다. 또한, 국민기초생활보장제도의 소득평가액 산정기준에 따라 자료가 허용하는 정도까지 가구 특성별 지출요인과 근로소득공제 등을 고려하여 소득인정액을 구하였다. 그리고 이 소득인정액을 기준으로 전체가구와 가구유형별 빈곤율이 어떻게 나타나는지를 살펴보았다.

〈표 4-4〉 국민기초생활보장제도가 소득인정액 빈곤에 미치는 효과, 2007년(전체가구, 최저생계비)

구분		기초보장급여 이전	기초보장급여(1) 이후	기초보장급여(2) 이후
A-전체가구	빈곤율(%)	9.59	7.65	6.76
	변화량(%p)		-1.94	-2.83
	변화율(%)		-20.23	-29.51
B-전체가구	빈곤율(%)	7.18	5.28	4.48
	변화량(%p)		-1.9	-2.70
	변화율(%)		-26.46	-37.60
B-노인가구	빈곤율(%)	20.55	16.67	14.50
	변화량(%p)		-3.88	-6.05
	변화율(%)		-18.89	-29.44
B-한부모가구	빈곤율(%)	25.71	14.99	11.50
	변화량(%p)		-10.72	-14.21
	변화율(%)		-41.70	-55.27
B-일반가구	빈곤율(%)	4.19	2.84	2.37
	변화량(%p)		-1.35	-1.82
	변화율(%)		-32.22	-43.44

주: A는 소득 기준, B는 소득인정액 기준.
국민기초생활보장제도(1)은 현금급여만 포함.
국민기초생활보장제도(2)는 현금급여에 현물급여를 포함.
현물급여 = 가구 규모별 최저생계비 - 현금급여기준
자료: 한국복지패널 3차 조사 원자료

소득인정액을 기준으로 할 때, 기초보장급여 이전 전에는 빈곤율이 7.18%가 되어 소득빈곤율 9.59%보다 2.41%p 낮은 수치를 보였다. 기초보장 현금급여 이후에는 빈곤율이 5.28%가 되어 기초보장 현금급여가 1.9%p 정도 소득인정액 빈곤율을 감소시켰다. 현금급여에 현물급여까지 더한 국민기초생활보장제도의 전체 효과를 보면, 기초보장급여는 소득인정액 빈곤율을 4.48%로 떨어뜨려 2.7%p 감소시키는 결과를 보였다.

국민기초생활보장제도가 소득인정액 빈곤에 미치는 효과를 빈곤율의 절대크기(%p)로 볼 경우, 표의 첫째 패널에서 제시한 소득빈곤에 미치는 효과와 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 소득인정액을 이용할 경우 재산의 소득 환산액에 따라 소득이 늘어나는 효과가 있지만, 기초보장급여액은 달라지지 않기 때문에 국민기초생활보장제도가 감소시키는 빈곤율의 절대적 크기(%p)는 크게 달라지지 않는다.

그러나 국민기초생활보장제도가 빈곤에 미치는 효과를 상대크기로 볼 경우에는 소득인정액을 이용할 때와 소득을 이용할 때 차이가 난다. 소득빈곤을 볼 경우에는 기초보장 현금급여는 급여 이전 빈곤율의 20.23%를 감소시키고, 현물급여를 포함한 전체급여는 급여 이전 빈곤율의 29.51%를 감소시켰다. 그러나 소득인정액 빈곤을 보면, 기초보장 현금급여는 급여 이전 빈곤율의 26.46%를 감소시키고, 현물급여를 포함한 전체급여는 급여 이전 빈곤율의 37.60%를 감소시키는 것으로 나타났다.

가구유형별로 보면, 기초보장급여가 소득인정액 빈곤율에 미치는 영향은 소득빈곤율에 미치는 영향과 유사한 양상을 보인다. 현금급여는 노인가구의 빈곤율을 3.88%p, 한부모가구 빈곤율을 10.72%p, 일반가구 빈곤율을 1.35%p 감소시켰고, 기초보장 전체급여는 각각 6.05%p, 14.21%p, 1.82%p 감소시켰다. 국민기초생활보장제도의 상대적 빈곤 감소 효과는 소득인정액으로 볼 경우 더 높은 수준을 보이지만, 가구유형별 양상에는 변함이 없다. 기초보장 전체급여는 노인가구의 급여 이전 빈곤율의 29.44%를 감소시켰고, 한부모가구의 경우 55.27%, 일반가구의 경우 43.44%를 김소시켜 노인빈곤가구에서 가장 적은 혜택을 보았으며, 한부모가구에서 가장 많은 혜택을 보았다.

2. 자립 지원

국민기초생활보장제도는 가구가 빈곤에 처했을 때 생계를 지원하며 일정 기간 후에는 수급과 빈곤을 탈피하도록 자립을 지원한다. 이러한 자립 지원과 관련된 성과는 기초보장수급자의 수급과 빈곤을 탈피하는 정도, 근로의 정도를 통해서 파악할 수 있다. 그러나 기초보장수급자의 자립과 관련된 실태를 정확하게 파악할 수 있는 자료는 매우 부족한 입장이지만 여기에서는 수급탈피의 정도와 근로실태에 대해서 이용 가능한 정

보를 분석한다.

우선 보건복지부의 행정자료를 통해서 수급자의 수급 기간별 분포를 보면, 수급자의 구성이 변화를 보이고 있음을 알 수 있다. 〈표 4-5〉에서 보듯이 2001년에 보장기간이 1년 미만인 가구 8만 6천 가구, 1~2년 미만인 가구 58만 6천 가구를 합쳐 2년 미만인 수급가구는 약 67만 2천 가구였다. 이들 가구는 이후 매년 일부에서 수급을 탈피하지만, 8년이 지난 2009년 말까지 이들의 45%인 30만 2천 가구가 수급상태로 남아 있음을 알 수 있다. 이러한 결과는 상당수의 수급자들이 국민기초생활보장제도에 진입 후 장기간 수급상태에 머물러 있어 전체 수급자 중 장기수급자의 비율이 꾸준히 증가하고 있음을 시사한다.

〈표 4-5〉 수급가구 보장기간별 분포(2001~2009)

(단위 : 가구)

연도	계	1년 미만	1~2년 미만	2~3년 미만	3~4년 미만	4~5년 미만	5~6년 미만	6~8년 미만	8~10년 미만	10년 이상
2001년	698,075	86,151	586,445	16,918	4,450	1,175	695	864	454	923
2002년	691,018	69,354	77,714	521,540	14,579	3,907	1,104	987	741	1,092
2003년	717,861	92,058	65,645	69,646	471,775	11,797	3,507	1,531	712	1,190
2004년	753,681	96,808	84,074	61,054	63,249	431,415	10,746	4,089	763	1,483
2005년	809,745	114,195	90,086	77,558	56,965	57,817	396,349	13,682	1,366	1,727
2006년	831,692	158,860	173,366	126,152	66,574	46,884	43,586	214,928	1,001	341
2007년	852,420	92,882	96,025	96,407	79,073	66,756	46,060	367,924	6,603	690
2008년	854,205	75,253	88,411	85,224	86,136	70,751	59,781	83,312	291,932	13,405
2009년	882,925	94,064	75,460	80,701	78,455	79,547	65,640	93,843	302,403	1,2812

자료 : 보건복지가족부, 2009 국민기초생활보장 수급자 현황, 2010.

수급탈피 실태를 정확하게 파악하기 위해서는 개인의 수급 기간에 관한 자료가 필요하다. 이렇게 개인의 수급 실태를 수급 기간별로 체계적으로 파악할 수 있는 자료로는 의료급여 자료가 유일하다. 기초보장 수급자는 의료급여를 동시에 받게 되기 때문에 의료급여의 수급 기간은 기초보장급여의 수급 기간과 일치한다. 여기에서는 2000년 10월부터 2006년 1월까지 의료급여 수급 기간을 담은 국민건강보험공단 자료를 분석하여 수급 실태를 분석한다. 〈표 4-6〉은 2000년에서 2006년까지 각 연도의 신규 수급자를 모두 합한 139만 8850명이 수급 기간별로 어느 정도 수급탈피를 하는지 보여준다.

〈표 4-6〉 수급 기간별 수급 탈출률

수급 기간(년)	구간 시작 시점의 수급자 수	수급 탈출률(표준오차)	수급기간별 수급자 분포(%)
1	1,398,850	.189 (.0003)	18.9
2	1,059,225	.158 (.0004)	12.8
3	732,382	.140 (.0005)	9.6
4	498,012	.124 (.0005)	7.3
5	343,079	.120 (.0005)	6.2
6+	224,966	.224 (.0007)	45.2

자료: 국민건강보험공단, 강신욱 외(2006)에서 인용.

수급을 시작한 개인의 18.9%가 1년 안에 수급을 탈피한다. 또, 수급 기간이 1년을 넘은 개인들은 15.8%가 다음 1년 안에 수급을 탈피한다. 이렇게 수급 기간이 길어질수록 수급 탈피 확률이 떨어져 수급 기간 4년을 넘긴 개인들은 12% 정도가 다음 해 중에 수급을 탈피한다. 단, 수급 기간 5년을 넘긴 개인들은 다시 수급 탈피 확률이 높아져 22.4%가 다음 해 안에 수급을 탈피하는 예외적 양상을 보였다.

수급 탈출률을 이용하면 신규 수급자들이 수급 기간별로 어떻게 분포하는지 알 수 있다. 1차 연도 수급 탈출률이 18.9%라는 것은 전체 신규 수급자 중 수급 기간이 1년 이내인 수급자 비율은 18.9%인데, 이는 1차 연도 수급 탈출률 0.189로부터 바로 알 수 있다. 수급 기간 2년인 수급자 비율은 1년 이상 수급자 비율 0.811(=1.00-0.189)의 15.8%이므로 12.8%(=0.811 x 15.8)가 된다. 이렇게 수급 기간별 분포를 구성한 결과 6년 이상의 장기수급자가 45.2%를 차지하고 나머지는 5년 이내에 수급을 탈피함을 알 수 있다.

국민기초생활보장제도의 수급자 중 장기수급자의 비중이 높다는 사실은 다수의 수급자가 노인들로 구성되어 있다는 특성 때문에 나타날 수 있다. 세대주 연령별로 수급 탈출률을 비교한 결과에 따르면, 성인 세대주의 수급자들이 노인세대주나 소년소녀세대주 수급자들보다 높은 수급 탈피 확률을 보였다. 가구주의 소득이 수급여부 결정에 가장 큰 영향을 미칠 것이고, 대다수의 가구에서 세대주와 가구주가 일치할 것이기 때문에 근로연령대 성인 가구주 수급자들의 수급 탈피 확률이 높다는 발견은 일반적인 예상에 부합되는 결과이다. 그러나 성인 가구주 수급자들의 수급 탈피 확률도 전체 수급 탈출률과 큰 차이를 보이지는 않아 이들 중에도 장기간의 수급 기간을 갖는 개인들이 적지 않음을 알 수 있다(강신욱 외, 2006).

장기 수급자들의 존재는 국민기초생활보장제도가 수급자의 자립을 지원하기보다는 급여에 대한 의존성을 키워 자립을 억제하는 것은 아닌가 하는 의구심을 갖게 한다. 수급 기간이 길어질수록 수급 탈피 확률이 낮아진다는 사실이 이러한 복지 의존성에 대

한 증거로 제시되기도 한다. 그러나 이러한 현상은 자립 능력이 높은 수급자가 빨리 수급을 탈피하여 기간이 길어질수록 수급자 구성이 자립 능력이 낮은 개인들 중심으로 재편되기 때문에 발생할 수 있다. 그렇다고 하더라도 국민기초생활보장제도의 탈수급률이 낮은 수준임을 고려하면 국민기초생활보장제도가 수급자의 탈수급의지나 능력을 떨어뜨릴 가능성에 대해서 주의를 기울일 필요가 있다.

국민기초생활보장제도의 자립 지원 성과는 수급자의 근로실태를 통해서도 평가될 수 있다. 국민기초생활보장제도 도입 이후 수급자의 근로 정도는 계속 낮아지고 있는 것으로 알려져 있다. 〈표 4-7〉을 보면 수급자 수는 2003년까지 감소 추세를 보이다가 반전한 후 2008년까지 꾸준히 증가하였다. 그러나 수급자 중 근로능력자가 차지하는 비율은 24%대에서 19%대로 감소하였고, 절대 규모도 32만 명대에서 28만 명으로 줄었다. 근로능력자 중에서는 취업자의 규모 감소가 두드러진다. 2002년 근로능력자 중 취업자가 차지하는 비율은 2002년에 64%에서 2008년에는 49%로 줄었고, 절대규모로 보아도 20만을 넘었던 취업자가 2008년에는 13만 명대로 줄었다. 비취업자 중에서는 자활사업 참여대상자가 감소하였고 조건부과 제외자나 유예자는 증가하였다.

〈표 4-7〉 수급자 중 근로능력/무능력자 분포

연도	수급자[1]	근로 무능력자	근로능력자		
			계	취업자	비취업자
2001년	1,327,031	1,005,933	321,098	204,731	116,367
		(75.8)	(24.2)	63.8	36.2
2002년	1,282,000	992,000	290,000	180,000	110,000
		(77.4)	(22.6)	62.1	37.9
2003년	1,264,261	965,287	298,974	166,285	132,689
		(76.4)	(23.6)	55.6	44.4
2004년	1,271,023	960,480	310,543	165,301	145,242
		(75.6)	(24.4)	53.2	46.8
2005년	1,425,684	1,100,384	325,300	170,148	155,152
		(77.1)	(22.8)	52.3	47.7
2006년	1,449,832	1,132,000	322,000	170,000	152,000
		(78.1)	(22.2)	52.3	47.7
2007년	1,462,643	1,160,143	302,500	151,879	150,621
		(79.3)	(20.7)	50.2	49.8
2008년	1,444,010	1,167,550	276,276	136,476	139,800
		(80.9)	(19.1)	49.4	50.6

주 : ( )는 수급자 대비 비중. 나머지는 근로능력자 대비 비중. 각 연도 12월 말 기준.

1) 시설수급자 및 기초생활보장번호 부여자 제외

자료 : 보건복지부, **주요업무 참고자료** 2003, 2006, 2008, 2009 및 2007년 11월 13일 보건복지부 보도자료, **근로빈곤층 자활 지원 강화를 위한 법적 근거 마련**, 김안나 외(2006)에서 재구성.

이와 같이 수급자 중 취업자나 자활사업참여자 등의 근로 활동자가 줄어든 이유가 근로무능력자 중심으로 수급자 구성이 바뀐 결과인지, 국민기초생활보장제도가 근로와 관련된 수급자들의 행위에 영향을 미쳐 나타난 현상인지를 분별하기는 매우 어렵다. 이를 살펴보기 위해 먼저 가구유형별 분포의 변화를 보면, 노인세대는 규모에 있어서는 큰 변화가 없고 비중은 감소 추세를 보였고, 장애인 세대와 일반세대는 수적인 증가가 두드러졌다. 장애인 세대는 2001년에 10만 가구에서 2009년에는 17만 가구로 증가하였고, 일반세대는 21만 7천 가구에서 30만 2천 가구로 증가하였다. 그런데 일반가구의 증가는 30~44세의 연령층은 줄었지만 45세 이상의 고연령층 비중이 급증하여 나타난 현상이다. 이러한 변화에 비추어 볼 때, 장애인 세대의 증가 등 근로무능력자가 늘어나거나 고연령층이 증가하는 구성의 변화가 수급자의 근로 저하 현상을 나타나게 했을 가능성이 있다. 그러나 노인세대의 증가가 크지는 않아 근로세대의 다수를 차지하는 비노인 고연령층의 근로행위 변화가 근로 저하를 초래했을 가능성을 배제할 수 없다.

국민기초생활보장제도가 수급자들의 근로행위에 영향을 미치는지 확인하는 것은 수급자 및 그와 유사한 특성을 갖는 비수급자의 근로실태를 비교함으로써 가능할 것이다. 여기에서는 한국복지패널 자료를 활용하여 수급자와 비수급 빈곤층의 근로실태를 비교하고자 한다. 비수급 빈곤층은 가구소득이 중위 소득의 50% 이하인 비수급가구이다. 연령분포 등의 집단별 차이를 조정하고 근로능력이 있는 수급자에 초점을 맞추기 위해서 수급자 중 25세에서 60세 사이의 가구주를 대상으로 분석하였다.

〈표 4-8〉 수급 지위별 가구주 취업률과 근로소득 비교

(단위: %, 만원/연)

집단 구분	취업률	근로소득
수급가구	43.0	413.4
비수급 빈곤 가구	71.1	773.0
집단간 차이	-28.1	-359.6

자료 : 한국복지패널 3차 조사 원자료.

〈표 4-8〉에서는 가구주의 취업률과 근로소득을 수급지위별로 비교한 결과를 제시하였다. 2007년 기초보장 수급가구의 가구주 취업률은 43%로서 비수급 빈곤 가구의 가구주 취업률 71.1%에 비해 28.1%p가 낮았다. 연 근로소득 또한 수급자가 413만 원으로서 비수급자의 773만 원에 비해 360만 원 정도가 적은 것으로 나타났다. 수급자는 비수급자보다 취업자 비율이 낮고, 또 취업자의 경우에는 수급자가 비수급자보다 근로소득이 적기 때문에 이러한 차이가 나타났다. 그러나 수급자와 비수급자의 근로 차이가 반드시 국민기초생활보장제도가 근로 동기에 부정적인 영향을 미쳐서 나타난 것이

라고 볼 수는 없다. 수급이전부터 존재하는 근로능력이나 취업능력 등의 개인적 특성이나 근로에 영향을 미치는 가구 특성에서의 차이가 수급지위의 차이를 초래하고, 근로실태의 차이를 낳았을 가능성이 있기 때문이다.

〈표 4-9〉 수급자와 비수급빈곤층의 특성 비교

(단위: %)

	수급가구	비수급 빈곤 가구	비빈곤 가구
가구수	204	424	3,696
가구주 평균 연령	47.28세	45.55세	42.7세
여성 가구주 비율	44.8%	25.0%	10.5%
고졸 미만 가구주 비율	55.9%	37.5%	8.9%

〈표 4-9〉에서는 수급지위별로 가구주의 개인적 특성이 어떻게 나타나는지를 살펴보았다. 비빈곤 가구의 가구주 특성도 함께 제시하여 비교하였다.[139]

2007년의 한국복지패널 자료에서는 가구주 평균 연령은 수급가구가 47.28세로 가장 많고, 비수급 빈곤 가구, 비빈곤 가구의 순으로 나타났다. 여성 가구주 비율 또한 수급가구가 훨씬 커서 수급가구는 약 45%가 여성 가구주이고, 비수급 빈곤 가구는 25%, 비빈곤 가구는 10%대인 것으로 나타났다. 가구주의 학력도 수급가구가 가장 낮아 고졸 미만 가구주가 56%를 차지하고, 비수급 빈곤 가구는 37.5%, 비빈곤 가구는 8.9%로 나타났다. 이렇게 연령, 성, 학력 등 근로와 밀접한 관련을 가진 개인적 특성에서 수급가구는 비빈곤층은 물론 비수급빈곤층에 비해 열악한 양상을 보인다.

따라서, 수급가구의 열악한 특성을 통제한 상태에서 국민기초생활보장제도가 근로에 미치는 영향을 분석하는 것이 중요하다 하겠다. 이러한 이유로 수급가구주의 교육, 연령, 성 등의 개인적 특성과 성인 가구원 존재 여부, 5세 이하 아동 존재 여부, 거주 지역 등의 여타 특성을 통제한 상태에서 국민기초생활보장제도의 효과를 분석하였다. 분석 결과를 제시하지는 않았지만, 이러한 통제 이후에도 수급자는 비수급자에 비해 낮은 근로 정도를 보였다. 물론, 국민기초생활보장제도나 쉽게 관찰되는 개인적 · 가구적 특성들 이외에도 관찰하기 어려운 특성들 때문에 근로실태의 차이가 나타났을 가능성은 여전히 남는다. 하지만, 관측되지 않는 특성을 통제한 분석에서도 수급지위별 근로정도 차이가 지속되어 국민기초생활보장제도가 근로에 부정적 영향을 미쳤을 가능성을 시사한다.

139) 비교의 단순화를 위해 특례의 적용으로 가구원 중 일부만 수급자인 가구는 수급가구에서 제외하였다.

앞에서 행정자료 분석 결과는 시간이 흐름에 따라 국민기초생활보장제도가 수급자의 근로를 떨어뜨렸을 가능성을 시사했다. 그리고 지금의 한국복지패널 분석 결과는 이를 어느 정도 지지하는 결과를 보여 준다. 국민기초생활보장제도의 탈수급률이 낮은 수준이라는 점까지 고려할 경우 국민기초생활보장제도가 수급자의 자립과 근로에 부정적으로 영향을 미치고 있을 가능성이 있다.

제2절 국민기초생활보장제도의 한계점

1. 생활보장

국민기초생활보장제도의 성과와 한계를 분석하면서 나타났듯이, 국민기초생활보장제도가 빈곤 감소에 미치는 효과는 과거보다 많이 증대하였으나 아직도 더 개선될 필요가 있다. 여전히 빈곤 감소에서 사적이전의 역할이 크고, 공적이전의 효과는 낮은 수준에 머물러 있다. 국민기초생활보장제도가 만족스러운 효과를 얻지 못하는 데에는 급여 대상 선정과 급여 수준 결정에서 미흡한 점이 근본적인 원인으로 작용하였을 것이다. 국민기초생활보장제도는 근로능력이 있는 빈곤층의 급여 자격을 인정하고, 최저생계비에 따라 대상을 선정하고 급여를 결정한다는 점에서 큰 진전을 보였다. 그러나 재산의 소득 환산이나 부양의무자 기준의 적절성에 대해서는 논란이 많고, 특히 부양의무자 기준은 국민기초생활보장제도의 사각지대를 발생시키는 주요 원인으로 지적되곤 하였다.

국민기초생활보장제도가 생활보장기능에서 갖는 문제점을 파악하기 위해서는 더욱 엄밀한 현실 진단이 필요하다. 이를 위해서 〈표 4-10〉에서는 한국복지패널을 이용하여 수급률과 수급급여액을 전체가구와 가구유형별로 분석한 결과를 제시하였다. 국민기초생활보장제도가 급여 대상을 충분히 포괄하고 있는지를 보기 위해서는 빈곤인구 대비 수급률(take-up rate)을 보아야 한다.

〈표 4-10〉 2007년 가구유형별 기초보장 수급현황

(최저생계비, 단위: %)

구분	노인가구	한부모가구	일반가구	전체가구
인구비율	16.2	1.8	82.0	100.0
전체 인구 대비 수급률	11.1	30.7	4.4	5.9
	소득 기준			
기초보장급여 전 빈곤율	28.08	27.46	5.60	9.59
빈곤인구 대비 수급률1(자료 수치) 빈곤인구 대비 수급률2(조정 수치)	39.5 21.4	111.8 60.7	78.6 42.7	61.5 33.4
빈곤갭 대비 현금급여 비율	48.3	96.7	60.5	56.6
빈곤갭 대비 전체급여 비율	62.3	129.8	84.0	76.2
	소득인정액 기준			
기초보장급여 전 빈곤율	20.55	25.71	4.19	7.18
빈곤인구 대비 수급률 1(자료 수치) 빈곤인구 대비 수급률 2(조정 수치)	54.0 29.3	119.4 64.8	105.0 57.0	82.2 44.6
빈곤갭 대비 현금급여 비율	61.6	109.8	91.3	77.5
빈곤갭 대비 전체급여 비율	79.5	147.3	126.8	104.3

주: 1) 빈곤선은 가구 규모별 최저생계비를 적용하였음.
2) 전체급여는 현금급여에 현물급여와 타법 지원액을 포함한 급여임.
자료: 2000년은 가구소비실태조사 원자료, 2007년은 한국복지패널 3차 조사 원자료.

전체 인구 중에서 수급자 비율을 본 결과 한국복지패널에서는 5.9%로 나타나 2007년의 실제 수급자 비율 3.2%보다 높게 추정되었다. 복지패널을 이용하여 기초보장급여 전 소득 빈곤층 대비 수급률을 구하면 61.5%(5.9%÷9.59%)이지만 이는 과대추정된 수치이다. 따라서, 수급자 인구를 실제 수치로 조정하여 수급률을 구한 결과 33.4%(3.2%÷9.59%)로 나타났다.

그런데 국민기초생활보장제도에서는 소득인정액을 이용하여 수급자를 선정하기 때문에, 소득인정액 기준으로 수급률을 살펴볼 필요가 있다. 소득인정액 기준으로 본 기초보장급여 전 빈곤층(전 인구의 7.18%)에서 수급자가 차지하는 비율은 44.6%(3.2%÷7.18%)로 나타난다. 소득인정액 기준으로는 수급 자격이 있지만 수급자가 아닌 비수급률(non-take-up rate)은 55%가 되는 것이다. 이 수치는 서구국가들에서 일반적으로 공공부조 비수급률이 40% 수준이라고 보면 상당히 높은 수준이다. 이렇게 국민기초생활보장제도의 수급률이 낮은 요인으로는 수급 자격을 결정하는 또 하나의 기준인 부양의무자 조항의 존재를 들 수 있다. 국민기초생활보장제도에서는 부양의무자가 존재할 경우 수급 자격을 얻지 못하거나 급여가 감소되지만, 실제로는 부양행위가 이루어지지 않아 소득인정액 기준으로 빈곤 상태에 있으면서도 수급자가 되지 못하는 빈곤

층이 많이 발생하는 것이다.

가구유형별로 보면, 노인가구 중에서는 11.1%가 기초 보장을 수급하고, 한부모가구에서는 30.7%, 일반가구에서는 4.4%가 수급한 것으로 나타났다. 실제 수급자 규모로 자료를 조정하여 구한 수급률을 가구유형별로 보면, 일반가구에서는 42.7%, 한부모가구에서는 60.7%를 보였는데, 노인가구에서는 21.4%로 가장 낮은 수준을 보였다. 이러한 차이가 발생한 원인으로는, 일단 소득 이외의 수급 자격을 결정하는 데 영향을 미치는 재산액과 부양의무자 기준을 생각할 수 있다.

이러한 가능성을 확인하기 위해서는 소득에 재산의 소득 환산액을 더한 소득인정액 기준으로 수급률과 수급급여액을 살펴보는 것이 필요하다. 소득인정액 기준으로 가구유형별 수급률을 살펴본 결과, 일반가구 수급률은 14%p 정도 증가함으로써 큰 폭의 변화를 보인다. 결국 이들 가구는 재산의 존재로 수급 자격을 얻지 못하는 경우가 많음을 알 수 있다. 그러나 한부모 가구의 수급률에는 변화가 적었고, 노인가구에서는 8%p 정도 수급률이 증가하는 양상을 보이지만 수급률은 여전히 29%에 불과하였다. 이러한 결과는 노인가구 집단의 경우 재산보다는 부양의무자 기준이 큰 영향을 미치고 있음을 시사한다. 부양의무자 기준이 실제 부양행위 수준에 비해 높게 설정되어 많은 노인가구에서 사적 부양을 제대로 받지 못함에도 불구하고 국민기초생활보장제도의 보장범위에 포괄되지 못한 것이다.

다음으로 소득 기준으로 빈곤갭 대비 수급급여액 비율을 살펴보면, 현금급여는 빈곤갭의 56.6%, 현금급여와 현물급여를 합한 전체급여는 빈곤갭의 76.2%를 차지하는 것으로 나타났다. 소득인정액을 기준으로 살펴볼 경우에는 현금급여는 빈곤갭의 77.5%를 메우고 전체급여는 104.3%를 메우는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 국민기초생활보장제도의 수급자로 선정된 경우에는 급여가 최저생계비를 보장하는 수준으로 적절하게 지급되고 있음을 보여주어 광범위한 사각지대 존재를 시사하는 수급률 분석 결과와 대비된다.

가구유형별로 살펴보면, 한부모가구가 높은 급여 수준을 보여 가구당 빈곤갭 대비 현금급여 비율은 96.7%, 전체급여 비율은 129.8%에 이르렀다. 한부모가구의 경우에는 최저생계비 부족분의 대부분을 기초보장 현금급여를 통해서 보충하고, 현물급여를 포함할 경우 소득이 최저생계비를 초과하는 것이다. 그러나 일반가구의 빈곤갭 대비 현금급여 비율은 60.5%, 전체급여 비율은 84.0%로서 기초보장급여가 가구당 빈곤갭을 채우지 못하는 것으로 나타났다. 더욱이 노인가구의 경우는 가구당 빈곤갭에서 기초보장 현금급여가 차지하는 비율이 48.3%에 불과하고, 현물급여를 포함한 전체급여의 비율도 빈곤갭의 62.3%에 불과하여 급여 이후에도 수급가구의 빈곤갭이 40% 가까이 남아 있음을 알 수 있다.

이러한 결과가 재산의 영향 때문인지 알아보기 위해 소득인정액 기준으로 빈곤갭 대비 급여액 비율을 살펴본 결과, 일반가구의 급여액 비율은 큰 폭으로 증가하여 이들 집단의 낮은 급여비율은 재산 때문에 발생했음을 알 수 있다. 그러나 노인가구의 경우에는 급여비율 증가 폭이 17%p로 세 집단 중 가장 낮은 수준을 보였다. 이는 부양의무자 기준에 따른 부양비가 실제보다 과도하게 책정되어 발생했을 것으로 판단된다.

이러한 분석 결과를 통해 국민기초생활보장제도의 빈곤 감소 기능이 한계를 갖는 데에는 부양행위를 하지 않는 부양의무자의 존재를 이유로 수급 자격을 인정받지 못하거나, 수급을 하더라도 높게 책정된 부양비 때문에 급여액을 삭감당하는 경우가 적지 않다는 주장이 상당한 근거가 있음을 알 수 있다. 이러한 문제는 부양의무자 기준이 비현실적으로 엄격하여 발생한 것으로 볼 수 있다. 더 나아가서는 최후의 사회안전망인 국민기초생활보장제도에서 부양의무자 기준을 적용하는 것이 현실에 맞는 것인지에 대해서도 따져 볼 여지가 있다.

그간 기초보장급여의 빈곤 감소 효과가 미흡한 원인으로는 최저생계비가 낮거나 최저생계비의 인상수준이 낮은 점이 지적되었다. 기초보장급여의 대상자 선정 기준이자 급여기준이 되는 최저생계비가 적절하지 못하여 사각지대를 초래하거나, 충분하지 못한 급여를 제공하는 문제를 낳을 수 있다. 이러한 문제점은 최저생계비를 빈곤선으로 이용할 때에는 발견되지 않으나, 중위 소득 기준을 이용하여 빈곤 여부를 결정하는 상대빈곤선을 채택할 경우에 나타난다.

최저생계비 수준 이외에 최저생계비 산정에서 나타나는 문제점들도 지적된다. 특히, 가구 규모별 최저생계비 설정에 이용되는 가구균등화 지수가 1인 가구나 2인 가구 등 규모가 작은 가구에 대해 불리하게 작용하고 있다는 점이 문제점으로 지적될 수 있다. 가구 균등화 지수는 가구 규모가 커질수록 생계비 증가 속도는 감소하는 규모의 경제 효과를 반영하여 최저생계비를 가구 규모별로 조정하는 데에 쓰이지만, 우리나라에서 채택하고 있는 가구균등화 지수는 그러한 조정 기능이 충분하지 못하여 소규모 가구의 최저생계비가 낮게 설정된다는 문제점이 있다. 또한, 주거비 산정이 중소 도시 전세가구를 기준으로 이루어져 대도시에 거주하는 임차가구 등의 경우에는 실제보다 낮은 수준으로 최저생계비가 책정되고 있는 점도 문제로 지적된다.

2. 자립 지원

국민기초생활보장제도는 시민이 불의의 사건을 겪으며 빈곤에 빠져들 때 최저한의 생활을 유지할 수 있는 버팀목으로써 기능한다. 그리고 시민이 국민기초생활보장제도에

의존하여 위기 상황을 이겨 낸 후에는 다시 자립적인 생활을 회복할 것이라는 기대 속에서 운영되었다. 이를 위해 근로능력자에게는 조건부과제도가 적용되고, 근로 활동에 참여하지 않는 수급자에게는 자활 지원 서비스를 제공하도록 되어 있다. 그러나 이런 기대와 제도적 설계에도 불구하고, 지난 10년간의 여러 가지 정황은 국민기초생활보장제도가 수급자의 자립과 근로에 부정적으로 영향을 미치고 있을 가능성을 시사한다.

국민기초생활보장제도가 근로 동기를 떨어뜨리는 원인은 무엇일까? 수급자의 탈수급이 원활하게 이루어지지 않는 원인은 수급을 선택했을 때의 혜택이 비수급 시의 혜택보다 상대적으로 큰 데 있을 것이다. 2000년 국민기초생활보장제도가 도입될 당시에는 급여 수준이 생활보호제도 시보다 크게 향상되었고, 국민기초생활보장제도 도입 이후에도 최저생계비의 꾸준한 인상이 이루어져 수급자가 받은 혜택은 과거보다 상당히 증대하였다. 반면, 1990년대 중반 이래 저숙련 근로자를 둘러싼 노동시장여건이 악화되어 저숙련층의 임금수준이 정체되었고, 정부에서 설정한 최저임금의 수준도 미흡하여 노동시장참여를 통해서 빈곤을 벗어날 수 있는 집단이 커지게 되었다. 따라서, 근로능력이 미약하거나 숙련수준이 낮아 소득능력이 떨어지는 저소득인구집단에서는 근로를 줄이고 기초보장 제도로 진입하려는 동기가 증대할 것이고, 일단 수급자가 된 이후에는 탈수급을 기피하는 경향이 커질 것이다.

국민기초생활보장제도 설계도 수급자가 근로를 줄이는 유인을 강화한다. 국민기초생활보장제도의 현금급여는 근로소득이 증가하면 증가액만큼 급여액이 감소하는 보충 급여 방식으로 제공하도록 되어 있어 수급자가 근로를 할 금전적 동기를 떨어뜨린다. 또한, 수급탈피 시에는 현금급여와 함께 모든 현물급여를 동시에 상실하게 되는 통합급여체계로 되어 있어 수급자가 탈수급을 할 경우 근로를 통한 소득 증가분 이상으로 급여가 감소하게 되어 가처분소득이 줄어들게 된다. 특히, 의료급여와 임대아파트 입주자격 등 주거관련 혜택, 대학 장학금 지원 등 교육관련 혜택 등 매우 중요한 현물성 급여를 상실하게 되는 것이 탈수급을 기피하게 하는 중요한 요인인 것으로 지적되어 왔다. 이러한 통합급여체계에서 수급자는 탈수급 의지를 잃게 되고 근로 동기 또한 저하되게끔 금전적 인센티브가 작동하는 것이다.

이렇게 국민기초생활보장제도에서는 탈수급을 기피하고 근로를 줄이는 금전적 유인이 작동하는 한편, 국민기초생활보장제도에서 수급자의 자립을 지원하는 활동은 매우 제한되어 있다. 국민기초생활보장제도에서 수급자의 자립과 관련한 중요한 제도적 요소로는 근로소득공제제도와 조건부과제도, 자활사업이 있다.

근로소득공제제도는 수급자가 근로를 하여 얻는 소득의 일부를 소득인정액 산정 시에 제외하여 급여의 삭감이 일어나지 않게 하여 가처분소득을 늘리는 제도이다. 그러나 현재 근로소득공제제도는 학생이 얻은 근로소득 및 사업소득, 장애인이 직업재활

사업에 참여하여 얻은 소득, 자활공동체에 참가하여 얻은 소득, 근로유지형 자활근로사업 이외의 자활사업 참여소득에 대해서만 30%의 공제율을 적용하여 운영되고 있다. 그 외의 일반 노동시장 참여자에게는 근로소득공제제도가 전혀 적용되고 있지 않아, 수급자의 근로 동기를 제고하는 역할을 하지 못하고 있다.

조건부과제도는 수급자 중에서 근로능력은 있으나 취업하지 않은 사람들에 대해 생계급여를 지급하는 조건으로 자활사업 참여 의무를 부과하는 것이다. 조건부과제도는 급여에 상응하는 의무를 부과함으로써 기초보장수급보다는 노동시장참여를 선호하게 만들고, 수급신청자 중 급여가 절실하지 않은 사람들의 수급을 제한하는 효과를 갖는다. 또한, 조건부과제도는 수급자의 근로참여를 통해 고용가능성을 향상시킨다. 조건부과제도가 고용에 미치는 영향은 자활사업을 통해 다양한 고용관련 서비스를 제공함으로써 배가될 수 있다(Immervoll, 2009).

이러한 조건부과제도의 기대효과에도 불구하고, 근로능력의 판정, 조건부과제외자와 조건제시유예자의 판정 결과 조건부 수급자로 분류된 인원은 소수에 지나지 않아 조건부과제도의 실효성에 의문이 제기되기도 하였다. 근로능력이 있는 수급자를 30만 명 정도로 보면, 조건부 수급자는 3만 명을 조금 넘어 10%대 초반의 규모를 차지할 뿐이다. 근로능력이 있는 수급자 중 50% 정도는 취업자로 분류되는데, 나머지 대다수도 조건부과제외자나 조건제시유예자로 분류되어 조건부과대상에서 제외되고 있다. 이렇게 조건부과제도는 근로능력 수급자 중 매우 소수만을 대상으로 운영되고 있다. 그 외의 근로능력이 있는 대다수의 수급자에 대해서는 급여 관리만 이루어지고 근로의무의 부과나 자립 지원이 이루어지지 않고 있다.

조건부 수급자가 참여하는 자활사업도 자립 지원을 위한 사업으로써 충분한 성과를 내고 있지 못하다. 조건부 수급자는 취업대상자와 비취업대상자로 분류되는데, 자립과 탈수급의 가능성이 높은 취업대상자로 분류되는 인원은 조건부 수급자의 10% 미만이므로, 자활사업이 수급자의 자립을 지원하는 제도로 성과를 얻는 데에는 근본적인 제약이 있다.

자활사업이 큰 성과를 올리지 못하는 원인으로는 자활 지원서비스의 전달체계가 보건복지부와 노동부의 두 부처 사이에 분산되어 효과적으로 작동하고 있지 못한 점에도 있다. 보건복지부 – 지방자치단체 – 지역자활센터로 이어지는 복지 중심의 체계와 노동부 고용안정센터의 고용지원 체계 간의 유기적인 연계를 통해 복지와 고용의 통합적 서비스를 이루는 것이 중요한 과제로 제기된다.

3. 사회복지제도 내에서 국민기초생활보장제도의 지위

국민기초생활보장제도의 빈곤 감소와 자립 지원 기능에는 국민기초생활보장제도 이외에도 사회복지제도의 발전 상태가 영향을 미친다. 우리나라에는 아직 아동수당이나 가족수당과 같은 보편적 수당이 없고, 실업이나 질병, 장애, 노령을 겪는 경우 사회보험급여를 받는 인구규모나 급여 수준이 적다. 사회보험의 경우 1990년대 후반부터 국민연금 가입대상을 전 국민으로 확대하고 고용보험과 산재보험의 적용 대상도 급속하게 늘렸지만, 실질적으로 비가입 상태에 있어 보험급여의 혜택을 받을 수 없는 인구 규모가 크다. 이러한 제도적 여건은 국민기초생활보장제도의 기능에 큰 제약을 가한다.

먼저, 생활보장의 측면을 보면, 보편적 수당이 없거나 사회보험의 정착이 미흡하여 기초보장급여만으로는 빈곤을 벗어날 만큼 가처분소득을 늘리기 어렵다. 국민기초생활보장제도의 급여 수준이 상당히 높지 않는 한 빈곤을 벗어나기 어렵다. 그런데 빈곤을 완화하기 위해 국민기초생활보장제도의 급여를 높이는 경우에는 수급과 비수급 시의 소득격차가 커져 수급의 의존도가 늘어나고 탈수급과 근로에 부정적 영향을 미친다. 결국, 급여 수준 제고가 수급자의 자립 지원에 심각한 제약요인이 될 수 있다. 이러한 상황에서는 국민기초생활보장제도의 급여를 올려도 빈곤완화 효과는 적고, 자립 지원에 미치는 부정적인 영향에 대한 우려가 커져 급여 인상을 실현하기도 어렵게 된다.

또한, 우리나라에서는 아직 아동보육이나 노인, 장애인에 대한 장기요양 서비스, 의료와 교육, 고용지원 서비스 등 사회서비스가 보편적으로 발전하지 못하고 있다. 이에 따라 보편적 수당과 사회보험의 미성숙과 비슷한 영향을 미친다. 보편적 서비스의 지원을 받지 못하는 상황에서는 비수급 상태에서 빈곤을 벗어나 자립을 이루기 어렵다. 따라서, 수급자의 탈수급 기피 동기가 강화되고 기초보장급여에 대한 의존성이 커진다.

우리나라는 아직 보편적 수당, 사회보험, 사회서비스의 발전이 미흡한 단계에 있고, 이러한 상황 때문에 국민기초생활보장제도의 급여를 향상하고 대상을 확장하는 것이 어려워지는 면이 있는 것이다. 이런 제도적 여건에서는 국민기초생활보장제도의 생활보장기능과 자립 지원기능 사이의 갈등이 증폭되기 때문이다. 또한, 빈곤 해소를 위해 국민기초생활보장제도의 급여 대상과 급여 수준을 대폭 늘리는 방안은 사회보험 등 여타 복지제도의 원활한 발전을 제약할 수 있다. 기초보장의 급격한 확대는 저소득층의 사회보험 가입 동기를 약화시키고, 이는 다시 국민기초생활보장제도에 대한 의존도를 증대시키는 악순환을 초래할 수 있다. 이러한 점에서 볼 때, 앞으로는 국민기초생활보장제도의 기능 강화도 사회보험 등 여타 복지제도와의 균형적 발전을 추구하는 장기적인 안목에서 이루어져야 한다.

우리나라에서 사회보험이 전 국민의 가입을 이룬 제도로서 기능하기까지는 꽤 오랜 시간과 노력이 필요할 것이다. 거기에, 사회보험과 국민기초생활보장제도의 적정한 관계를 이루어 내는 것은 단기에 실현할 수 있는 과제가 아니다. 따라서, 국민기초생활보장제도의 빈곤 감소 기능과 자립 지원기능을 동시에 강화하는 중단기적 방안에 대해서 고려할 필요가 있다. 여기에서는 국민기초생활보장제도와 여타 공공부조제도들 사이의 유기적인 관계를 구축하는 것이 유력한 대안이 될 수 있다. 우리의 경우에는 공공부조제도들 사이의 적정한 관계 구축이라는 면에서 개선되어야 할 바가 많다.

근로능력이 있는 빈곤층을 대상으로 소득지원과 고용지원의 조화를 기할 수 있는 방안인 근로장려세제는 아직 명목적인 수준이어서 제 기능을 못하고 있다. 이렇듯 근로빈곤층에 대한 가처분소득 증대 대안이 역할을 하지 못하다 보니, 늘어나는 근로빈곤층의 생활보장과 자립 지원의 상충이 국민기초생활보장제도로 집중될 우려가 있다. 기초노령연금이나 장애인연금이 조속히 도입되어 근로능력이 없거나 미약한 노인과 장애인의 빈곤을 막는 소득지원제도로서 기능할 여지가 생겼다. 이들 제도는 대상의 특성상 더 관대한 급여를 제공하는 것이 용이하고, 근로소득공제도 높은 수준으로 적용하기 때문에 근로와 복지의 결합을 추진하기도 쉽다. 그러나 기초노령연금 등의 제도 발전 방향에 대한 논란으로 현재 이들 제도는 제 역할을 하지 못하고 있다. 근로장려세제, 기초노령연금, 장애인연금 등의 공공부조가 제 기능을 실현하도록 하여 국민기초생활보장제도와의 상호보완적 관계를 구축하는 것이 국민기초생활보장제도의 빈곤 감소와 자립 지원기능 강화를 위해서도 매우 중요하다.

제2장 국민기초생활보장제도의 발전 방향

지난 10년간 국민기초생활보장제도는 빈곤층의 최저 생활을 보장하고 자립을 지원하는 측면에서 상당한 성과를 거두었다. 2007년 현재 기초보장급여는 빈곤율을 2.7%p 정도 감소시켜 기초보장급여 전 빈곤율의 37.6%를 줄였으며, 빈곤갭과 극빈층은 더욱 크게 감소시키는 성과를 거두었다. 그러나 국민기초생활보장제도의 빈곤 감소 효과는 비교적 단기간에 크게 강화되었지만, 아직 미흡한 부분도 적지 않다. 부양의무자 기준 등의 영향으로 사각지대가 여전히 넓게 존재한다. 또한, 국민기초생활보장제도의 자립 지원은 성과가 미흡하여 수급자의 탈수급과 자립이 원활하게 이루어지지 않고 있다.

여기에서는 이러한 평가에 기초하여 향후 국민기초생활보장제도의 발전 방향을 논의하고자 한다. 우선 국민기초생활보장제도와 타 사회복지제도와의 적정한 관계를 설정하고, 국민기초생활보장제도의 빈곤 감소 기능과 자립 지원기능을 개선하기 위한 발전 방향을 검토하기로 한다.

제1절 사회복지제도 내 국민기초생활보장제도의 지위

우리나라 국민기초생활보장제도와 여타 사회복지제도의 관계를 정립하기 위해서는 국제적인 비교를 통해 시사점을 찾는 것이 유용하다. 먼저 OECD 국가들의 공공사회지출을 비교하는 것은 우리나라 사회복지정책과 국민기초생활보장제도의 특성을 파악하는 데 도움이 된다.

〈표 4-11〉는 2005년 현재 OECD 주요 국가의 공공사회지출 양상을 GDP 대비 %로 제시하고 있다. 미국, 영국, 오스트레일리아 등 영미 계열 국가들의 전체 공공사회지출

은 20% 초반이나 그 미만이어서 상대적으로 낮은 수준을 보이지만 공공부조 프로그램에 대한 지출은 미국 1.2%, 영국 2.7%, 오스트레일리아 6.3% 등 상대적으로 큰 비중을 차지한다. 반면에, 스웨덴, 덴마크, 핀란드 등의 북유럽 국가들이나 독일, 프랑스, 네덜란드 등의 유럽 대륙 국가들의 전체 공공사회지출은 20% 후반대의 높은 수준을 보이고, 공공부조는 0.6%에서 2.6%의 지출을 보여 공공부조가 전체 공공사회지출에서 차지하는 비중은 적다. 일본은 전체 공공사회지출이 18.6%로서, 영미 계열 국가와 비슷한 수준이고,공공부조에 대한 지출 또한 0.5%로 매우 적은 독특한 양상을 보인다.

우리나라의 경우, 전체 공공사회지출은 GDP 대비 6.9%로 OECD 국가 중 최하위 수준이며, 공공부조 프로그램에 대한 지출 또한 가장 낮은 수준에 속한다. OECD 전체 평균과 비교할 경우 전체 공공사회지출은 3분의 1 수준이고, 공공부조는 2분의 1 수준임을 알 수 있다. 공공부조가 전체 공공사회지출에서 차지하는 비율은 10.1%로 OECD 평균 7.3%에 비해 높은 수준이다. 우리나라의 특성을 요약한다면, 사회복지 프로그램의 발전이 전체적으로 낮은 수준이고 공공부조가 전체 복지 프로그램에서 차지하는 비중은 다른 국가들에 비해 큰 편이다.

〈표 4-11〉 OECD 국가의 공공사회지출: 수준과 구성, 2005

국가	전체지출	공공부조	전체지출 대비 공공부조 비율
오스트레일리아	17.1	6.3	36.8%
영국	21.3	2.7	12.7%
미국	15.9	1.2	7.5%
덴마크	27.1	1.0	3.7%
핀란드	26.1	2.6	10.0%
스웨덴	29.4	0.6	2.0%
프랑스	29.2	1.9	6.5%
독일	26.7	1.5	5.6%
네덜란드	20.9	1.1	5.3%
일본	18.6	0.5	2.4%
OECD 전체 평균	20.6	1.5	7.3%
대한민국	6.9	0.7	10.1%

자료: OECD Social Expenditure Database, Immervoll(2009)에서 인용

이러한 사회복지제도 구성의 특성은 복지급여가 빈곤 감소에 미치는 효과에 그대로 반영된다. 〈표 4-12〉은 국제 비교에 통용되는 Luxembourg Income Study와 한국복지패널 자료를 이용하여, 북유럽형 복지국가를 대표하는 스웨덴, 유럽 대륙형을 대표하

는 독일, 영미형을 대표하는 미국과 우리나라의 제도 간 분담 양상을 빈곤 감소 효과의 측면에서 비교해 본 것이다. 우리나라는 2007년, 스웨덴은 2005년, 미국은 2004년, 독일은 2004년의 시기를 기준으로 하였다. 빈곤율은 국제 비교에서 사용하는 일반적인 기준인 중위 소득 50%를 빈곤선으로 설정하여 구했다. 가처분소득에서 공공부조, 사회보험, 사적이전을 단계적으로 빼면서 누적적으로 나타나는 빈곤율의 변화를 제시하였다.

〈표 4-12〉 소득이전이 빈곤율에 미치는 효과의 국제 비교(전체가구, 중위 50%)

구분		가처분소득	가처분소득 − 공공부조	가처분소득 − 공공부조 − 사회보험	가처분소득 − 공공부조 − 사회보험 − 사적이전
대한민국	빈곤율(%)	17.16	17.89	20.43	23.27
	변화량(%p)	-	+0.73	+2.54	+2.84
	변화율(%)	-	+4.25	+14.20	+13.90
스웨덴	빈곤율(%)	5.60	9.64	32.08	32.42
	변화량(%p)	-	+4.04	+22.44	+0.34
	변화율(%)	-	+72.14	+232.78	+1.06
미국	빈곤율(%)	17.31	19.81	25.33	25.68
	변화량(%p)	-	+2.50	+5.52	+0.35
	변화율(%)	-	+14.44	+27.86	+1.38
독일	빈곤율(%)	8.52	11.83	30.96	31.58
	변화량(%p)	-	+3.31	+19.13	+0.62
	변화율(%)	-	+38.85	+161.71	+2.00

자료: 우리나라는 한국복지패널 3차 조사 원자료. 다른 나라는 LIS 원자료

스웨덴과 독일의 경우, 사적이전은 빈곤율을 1%p도 감소시키지 못하는 미미한 영향을 미치지만, 사회보험은 20%p 전후 수준으로 빈곤율을 감소시키는 큰 효과를 미쳤다. 공공부조의 빈곤 감소 효과 또한 커서 스웨덴에서는 빈곤율을 4.04%p 감소시켰고 독일에서는 3.31%p 감소시켰다. 미국에서 공공부조가 빈곤율을 감소시키는 효과는 2.5%p로 유럽 국가에 비해 작았다. 사회보험의 경우에도 빈곤율을 5.5%p 감소시키는 정도에 그쳐 유럽 국가와 비교하면 큰 격차를 보였다. 우리나라에서는 사적이전이 빈곤을 감소시키는 데 중요한 역할을 하였지만, 사회보험과 공공부조의 빈곤 감소 효과는 각각 2.54%p와 0.73%p로 매우 작은 수준이었다.

이와 같은 사회복지제도 구성의 특성은 공공부조 수급자의 소득구성에도 나타난다. 〈표 4-13〉에서는 위의 4개 국가에서 공공부조 수급자 소득에서 각 요소 소득이 차지하는 비율이 어떤 양상을 보이는지를 제시하였다.[140]

140) 세금이 고려되지 않아 각 요소 소득 비율의 합이 100%를 넘는 경우가 있음을 참고할 필요가 있다.

〈표 4-13〉 공공부조 수급자의 가처분소득 대비 요소 소득 비율의 국가비교

(단위: %)

국가	시장소득	공공부조급여	사회보험급여	사적이전 소득
대한민국	46.40	34.88	2.58	8.17
스웨덴	39.76	18.37	58.43	3.92
미국	105.80	7.20	4.48	1.38
독일	64.24	22.70	26.27	2.78

자료: 우리나라는 한국복지패널 3차 조사 원자료. 다른 나라는 LIS 원자료.

스웨덴의 수급자는 시장소득이 40%인데 사회보험성 급여가 58%여서 공공부조급여의 비중은 적다. 독일도 사회보험급여의 비중이 26%를 넘어 시장소득 다음의 비중을 차지하고, 공공부조급여는 23%를 차지한다. 미국은 사회보험이나 공공부조급여의 비중이 모두 작아 수급자도 시장소득에 의존하는 정도가 매우 높다.

우리나라의 수급자는 비교 국가들 중에서 사회보험급여의 소득 대비 비율이 2.6%로 가장 작지만 공공부조급여의 비율은 35%로 가장 큰 특징을 보인다. 여기서 공공부조급여의 압도적인 부분이 기초보장급여임은 두말할 필요가 없다. 요컨대, 우리나라는 빈곤층의 생계지원에서 국민기초생활보장제도에 대한 의존도가 지나치게 크다. 따라서, 정부지출의 빈곤 완화 효과는 적으면서 부정적인 근로 유인 효과는 많아지는 특징을 갖는다. 이러한 국제 비교의 결과를 볼 때, 장기적으로는 우리나라도 주로 사적이전에 의존하던 과거 양상에서 공적이전의 역할을 강화하고, 특히 보편적인 급여제도와 사회보험의 기능을 대폭 강화하는 방향으로 제도를 발전시켜 나가야 할 것으로 보인다.

또한, 국민기초생활보장제도와 여타 공공부조제도 간의 보완적인 발전 방안을 추진해야 한다. 이와 관련하여 근로장려세제가 특히 중요하게 고려되어야 한다. 근로장려세제는 2008년 저소득 근로자가구에 대한 소득지원과 근로 유인을 위해 도입되었다. 근로장려세제는 저소득가구에 대해 근로를 많이 할수록 급여를 많이 지급하는 방식으로 설계되어 있어, 국민기초생활보장제도와 같은 전통적인 공공부조가 갖고 있는 소득지원과 자립 지원의 상충성을 크게 완화하였다. 이러한 점에서, 근로장려세제는 국민기초생활보장제도에 비해 근로능력이 있는 빈곤층에 적합한 성격을 가진 제도라 하겠다. 또한, 기초보장 수급자가 근로소득 증대로 탈수급을 하는 경우에는 이후 근로장려세제의 급여를 받을 수 있어 탈수급 유인에는 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 특히, 근로장려세제는 2010년 현재 수급자가 탈수급 시에 임금의 7.79%를 사회보험료로 납입해야 하기 때문에 발생할 수 있는 가처분 소득의 감소를 막는 역할을 할 수 있다. 그러나 근로장려세제는 그 급여가 연 최대 120만 원으로 빈곤을 완화하기에는 미흡한 수준이고, 대상도 제한적이어서 그 기능을 다하고 있지 못한 상태이다. 취업 근로빈곤층에

대한 대안적 지원제도로서 근로장려세제의 대상과 급여를 대폭 확대하여 근로빈곤층에 대한 일차적인 지원제도로 자리잡게 하여 국민기초생활보장제도의 근로 동기 저하 문제를 완화해야 한다.

기초노령연금이나 장애인연금도 노인과 장애인 등과 같이 근로능력이 없거나 미약한 빈곤층을 대상으로 하는 국민기초생활보장제도의 대안으로 주목할 만하다. 기초노령연금과 장애인연금은 적절한 국민연금 혜택을 누리지 못하는 노인과 장애인에 대한 지원제도로서 기능할 것이며, 특히 부양의무자 조항 등의 이유로 국민기초생활보장제도의 혜택을 제대로 받지 못하는 빈곤층의 생계를 지원하는 데 큰 역할을 할 수 있다.

하지만, 현재는 이들 제도의 급여가 너무 낮아 제 역할을 하기에 미흡하다. 그 이유는, 기초노령연금과 장애인연금을 보편적인 기초연금으로 정립해 나갈 것인지, 저소득층을 위한 공공부조로 발전시킬지 발전 방향에 관한 혼선이 지속되고 있기 때문이다. 따라서, 기초노령연금과 장애인연금의 역할 증대를 위해서는, 먼저 두 제도의 발전 방향을 분명히 할 필요가 있다. 만약 두 제도의 대상을 저소득층 중심으로 한정하고 급여 수준을 높여 공공부조로서의 기능을 강화하면 국민기초생활보장제도의 기능을 상당 부분 대신할 수 있다. 특히, 근로소득공제율을 50%씩 적용하는 미국의 SSI(Supplementary Security Income)처럼 두 제도를 근로친화적인 제도로 만든다면 국민기초생활보장제도의 근로 비유인 문제를 완화하는 데에도 큰 도움이 될 것이다.

제2절 국민기초생활보장제도의 빈곤 감소 기능 제고

사회보험의 기능을 대폭 강화하는 노력과 함께, 국민기초생활보장제도의 빈곤 감소 기능을 꾸준히 향상시키는 노력이 병행되어야 한다. 무엇보다도 비수급 빈곤층에 대해 지원을 확대하는 것이 중요하다. 비수급 빈곤층의 다수는 부양의무자 기준으로 수급 자격을 얻지 못한 노인으로 구성되어 있는 것으로 보인다. 따라서, 실제보다 엄격하게 되어 있는 부양의무자 기준을 개선하는 것이 가장 중요하다. 장기적으로는 사적 부양이 약화되는 시대적 추이에 맞추어 빈곤노인에 대한 최저 생계 보장 영역에서는 부양의무자 기준을 폐지하는 방향으로 제도 발전을 추진해야 한다. 최저 생활을 보장하기 위한 급여 자격이나 급여 수준을 정하는 경우까지 자녀의 부양 의무를 전제로 하는 것이 변화하는 국민의 부양의식에 부합하는지 면밀한 검토가 진행되어야 한다.

수급자에 대한 급여 수준을 개선하기 위한 노력도 지속될 필요가 있다. 이를 위해서는 기초보장급여 결정의 기준이 되는 최저생계비의 개선을 위해 노력하여야 한다. Immervoll(2009)에서 2007년을 기준으로 OECD 국가들의 현금 최저소득급여

(minimum-income benefits) 수준을 비교한 결과에 따르면, 우리나라의 기초보장급여는 비교 국가들 중 중간 이상의 수준을 보인다. 하지만, 1인 가구 급여 수준은 중위 소득의 30%, 3~4인 가구는 중위 소득의 30% 후반대로서, 가구 규모가 작은 경우 상대적으로 급여 수준이 낮은 것으로 나타났다. 그러나 주거급여를 포함하여 비교할 경우에는 급여 수준이 하위 그룹에 속하는 것으로 나타났다. 이러한 비교 결과에 따르면, 현금급여는 가구 규모가 작은 가구의 급여 수준을 높이는 것을 우선하여 추진하여야 한다. 또한, 명목적인 수준에서 지급되고 있는 주거급여를 실질화하고 급여 수준을 높이는 등 현물급여의 개선이 현금급여 인상보다 우선적으로 추진되어야 할 과제임을 알 수 있다.

제3절 국민기초생활보장제도 수급자의 자립 지원 개선

서구의 많은 나라에서도 1980년대 이래로 수급자의 급여의존성이 증가하는 추세가 나타났고, 이에 대응하여 각국에서는 제도 개혁을 추진하였다. 스웨덴 등 북유럽 복지국가에서는 전통적으로 경제활동 지원과 적극적 노동시장 정책과 같은 고용 친화적인 정책을 더욱 강화하였다. 영미식 자유주의 복지국가들에서는 1980년대 이후 공공부조 수급자의 복지 의존성이 사회적 쟁점으로 부각되면서 개혁정책이 강화되었다. 이러한 개혁 전략은 일을 통한 빈곤탈출(making work pay)과 근로연계복지(welfare-to-work)의 두 가지로 요약된다. 일을 통한 빈곤탈출 전략은 최저임금제와 EITC(Earned Income Tax Credit, 근로소득 세액공제)의 확대, 근로빈곤층에 대한 의료, 보육 지원 확대 등으로 취업을 통해 빈곤을 벗어나도록 지원하는 전략을 말한다. 근로연계복지 전략은 수급자에 대해 근로의무를 강화하고 고용지원 서비스를 확대하며 수급 기간을 제한하는 등의 양상으로 나타나고 있다. 전반적으로 볼 때, 이러한 개혁 전략은 탈수급과 취업을 증대시키는 효과를 나타낸 것으로 긍정적으로 평가되나, 근로연계복지 전략에 대해서는 빈곤악화를 초래할 수 있다는 비판이 제기되고 있다.

기초보장 수급자의 자립 지원기능을 강화하기 위한 기본적인 방향을 설정할 때에는 외국의 경험을 참고할 필요가 있다. 우리의 사정을 보면, 실업보험 등 사회보험급여가 적절하게 제공되지 않는 상황에서 저숙련층은 고용 불안정과 저임금의 위험에 노출되고 있어, 일을 통한 빈곤탈출이 더 어려워지고 있다. 이러한 점에서 일을 통한 빈곤탈출 전략은 국민기초생활보장제도와 여타 공공부조제도, 저소득층 지원제도와의 보완적 관계를 통해 저숙련층 근로자의 생활안정을 도우면서 국민기초생활보장제도에 대한 의존을 예방하거나 줄이는 대안으로 작동하여 우리에게도 좋은 선택이 될 수 있다. 최저임금제 개선 등 저숙련층을 둘러싼 노동시장 여건 향상을 위한 노력, 근로장려세제

의 개선과 확대, 일과 가정의 양립을 돕는 보육지원 확대 등은 중요한 과제로 남아 있다. 또한, 실업보험 등 사회보험의 발전을 통해 실직과 고용불안정이 빈곤으로 이어지지 않도록 제도적 방안을 마련하는 것이 중요하다.

근로연계복지 전략에 대해서는 빈곤을 악화시키는 등의 부작용을 최소화하면서 탈수급과 자립에 성과를 낼 수 있는 방안의 모색이 필요하다. 조건부과제도를 개선하여 근로능력이 있는 수급자의 자활을 촉진하는 근로연계복지를 실질화해야 한다. 이를 위해서는 근로능력이 있는 수급자 전체를 대상으로 다양한 수급자 집단들의 상태에 맞게 적절한 조건을 부과하고 서비스를 지원하는 집행 기제를 구축하는 것이 중요하다. 현재와 같이 조건부과제도가 소수의 자활사업 참가자에 대한 관리로 축소된 상태를 극복해야 한다. 수급자에 대한 상세한 정보 수집과 심층면접을 통한 취업장애요인의 파악, 자립계획의 수립과 집행, 모니터링을 수행할 담당 인력과 체계를 마련하고, 서비스 자원을 확충하는 것이 중요하다.

조건부과제도 개선을 위한 체계적인 노력과 충분한 서비스 자원 투여 없이 제재만을 강화하는 경우에는 취업에 어려움을 겪어 조건을 이행하지 못하는 수급자의 생계를 위험에 빠뜨리는 문제가 발생할 수 있다. 특히, 아동 등 근로능력이 있는 수급자의 피부양자들이 피해를 보지 않도록 세심한 주의가 필요하다.

이와 함께 그간 검토되어 온 국민기초생활보장제도의 보충급여적 성격을 완화하는 노력을 기울여야 한다. 근로소득공제제도의 확대를 통한 근로소득의 일부에 대해서는 급여를 삭감하지 않는 방식으로 수급자의 근로유인을 강화할 필요가 있다. 혹은, 수급자를 근로장려세제의 대상에 포함하는 것도 보충급여를 완화하는 좋은 방안이 될 수 있다. 이러한 근로유인 확대는 수급자의 근로 활동을 촉진하여 탈수급 시에 자립 능력을 높이는 데 기여할 것이다.

또한, 현물급여의 수급 자격을 현금급여의 수급 자격과 분리하여 비수급 저소득층으로 확대하는 것이 필요하다. 국민기초생활보장제도로 통합되어 있는 현물급여들은 급여별로 선정 기준을 차별화하여 급여 대상과 기간을 확대하는 개선책을 고려할 수 있다. 의료급여가 독립적인 제도로 존재하고 교육급여의 대상이 비수급 저소득층으로 많이 확대된 상태에서 주거급여를 현금급여와 분리하고 더 넓은 주거빈곤층으로 대상을 확대하는 것이 중요하다. 이러한 방식으로 현재의 통합급여체제를 개선하는 것은 비수급 저소득층에 대한 지원을 늘려 수급 진입을 예방할 것이다. 게다가 수급자가 현물급여의 수급 자격을 유지하기 위해서 탈수급을 기피하게 만드는 유인을 크게 완화할 것이다.

참고문헌

강신욱 · 이현주 · 신영전 · 구인회 · 임완섭, **기초생활보장제도 수급자동태 및 관련요인분석**, 한국보건사회연구원, 2006.

강신욱 · 허선 · 정호원, **국민기초생활보장법 제정과정 분석**, 한국보건사회연구원, 2004.

강혜규, '국민기초생활보장제도의 효율적 운영과 발전을 위한 전달체계의 조건과 개선과제', **국민기초생활보장제도 도입 10주년 기념 심포지엄 자료집**, 한국보건사회연구원, 2009a.

강혜규, '사회복지통합관리망의 운영과 사회복지전달체계 개선효과', **사회복지통합관리망 운영에 따른 기대효과와 과제 정책토론회 자료집**, 한국보건사회연구원, 2009b

강혜규, '복지전달체계 개편의 과정과 주민생활서비스 전달체계 개편의 의의', **월간복지동향**, 2007년 10월호, pp.11~16, 2007.

강혜규, '국민기초생활보장 전달체계의 현안과 과제', **보건복지포럼** 제108호, pp.65-71, 2005.

강혜규 외, **사회복지서비스 공공전달체계 개선방안**, 한국보건사회연구원 · 보건복지가족부, 2008.

강혜규 외, **사회복지사무소 시범 사업 1차 연도 평가연구**, 보건복지부 · 한국보건사회연구원, 2005.

강혜규 외, **공공 · 민간 지역복지 전문 인력의 직무분석을 통한 사회복지전달체계 효율화방안 연구**, 보건복지부 · 한국보건사회연구원, 2000.

구인회 · 임세희 · 문혜진, '국민기초생활보장제도가 근로, 소득, 빈곤에 미친 영향 – 이중차이 방법을 이용한 추정', **한국사회학** 44(1): 123-148, 2010.

구인회 · 백학영 · 조성은 · 김경휘 · 안서연, '자활사업 인프라의 역할 모델 및 성과관리체계 개발', **2009년 12월 한국사회복지연구회 발표논문**, 2009.

구인회, '한국의 빈곤, 왜 감소하지 않는가? : 1990년대 이후 빈곤 추이의 분석', **한국사회복지학** 제56권 제4호, pp.57-78, 2004.

국회예산정책처, **2009년도 예산안 분석** Ⅲ(교육과학기술 · 문화체육관광 · 방송통신 · 보건복지가족 · 환경노동), 2008.

김기원, '긴급복지지원법상 위기지원 방안과 입법과제 분석', **사회복지** 제168호, pp.80-103, 2006.

김동헌, **주요 선진국의 활성화 개혁 비교 연구. 이병희 편. 고용안전망과 활성화 전략 연구**, 한국노동연구원, 2009.

김미곤, '국민기초생활보장법 제정 10년의 성과와 과제', **보건복지 Issue&Focus** 2009년 9월 2호: 1-8, 한국보건사회연구원, 2009.

김미곤, **기초보장 사각지대 축소공공부조개선을 위한 사회안전망 구축방안**, 서울대학교 사회복지연구소, 2005.

김미곤, '실업대책에 대한 평가 및 개선방안: 사회안전망 프로그램을 중심으로'. 신정부의 사회정책평가', **한국사회정책학회 한국사회복지정책학회 공동정책토론회 발표자료집**, 1999.

김미곤 외, **2004년 최저생계비 계측 조사 연구**. 한국보건사회연구원, 2005.

김미곤 외, **1999년 최저생계비 계측 조사 연구**. 한국보건사회연구원, 1999.

김상균, **사회복지개론**, 나남출판, 2005.

김안나 · 전지현 · 지은정, **2006 자활사업 모니터링 및 평가연구**, 한국보건사회연구원, 2006.

김연명, '거대한 실험과 불확실한 미래', **신동아** 12월호, 2000.

김영순, '민주화와 복지정치의 변화: 국민기초생활보장법 제정과정을 중심으로', **한국과 국제정치** 제21권 3호, pp.97-126, 2005.

김영종, 사회복지 전달체계의 현황과 개선 과제, **한국사회복지정책학회 전기학술대회 자료집**, 2006.

김은정, '빈곤해결을 위한 국가 재정 운용의 현황과 문제점 – 공공부조 정책을 중심으로', **복지동향** 제 6월호, pp.10-15, 2007.

김진수, '공공부조의 제도적 변화와 재정', **한국사회보장학회 학술대회 자료집**, 한국사회보장학회, 2001.

김태성 · 손병돈, **빈곤과 사회복지정책**, 청목출판사, 2002.

김태완 외, **2008년 빈곤통계연보**, 한국보건사회연구원, 2008.

김태일, '사회보장제도의 평가 ; 국민기초생활보장제도의 소득,소비 증대효과 분석', **정부학연구** 10(2): 33-59, 2004.

김태진, '기초노령연금제도와 노인장기요양보험제도의 발전방안에 관한 연구', **사회과학연구** 제15집 제1호, pp.75-94, 2009.

김희겸, '주민생활서비스 전달체계 개편의 추진배경 및 경과', **월간복지동향**, 2007년 10월호, pp.4~10, 2007.

남기철, '예산없는 국민기초생활보장제도의 개편과 부실화 우려', **복지동향**, 제6월호, pp.33-37, 2008.

남찬섭, '미군정기의 사회복지: 민간구호단체의 활동과 주택정책', **복지동향**, 2008.

노대명 · 강신욱 · 최현수 · 류만희 · 이병희 · 이상은 · 전지현, **근로빈곤층을 위한 자립촉진지원제도 도입방안 연구**, 보건복지가족부 · 한국보건사회연구원, 2009.

노대명, '자활, 지난 10년의 성과와 미래비전', **재단법인 중앙자활센터 설립기념 토론회 자료집**, 2008.

노대명, **근로빈곤층에 대한 국제비교 연구:실태와 정책을 중심으로**, 한국보건사회연구원, 2007.

노대명 · 이현주, **공공부조개선을 위한 사회안전망 구축방안**, 서울대학교 사회복지연구소, 2005.

노대명 외, **2004년도저소득층자활사업실태조사**, 한국보건사회연구원 · 보건복지부, 2005.

노대명 외, **자활정책 · 지원제도 개선방안 연구**, 보건복지부 · 노동부 · 한국보건사회연구원 · 한국노동연구원, 2004.

대통령자문 정책기획위원회, **'주민서비스 혁신', 참여정부 정책보고서**, 2008.

대통령자문 빈부격차 · 차별시정위원회, '근로소득보전세제(한국형 EITC) 도입타당성 및 도입방향', **제64회 국정과제회의 자료**, 2005.

대통령자문 빈부격차차별시정위원회, **사회복지 전달체계 개선방안**, 2005.

대한민국정부, **행정백서**, 1964~1979.

문옥륜, **한국 의료급여 30년사**(1977~2007), 보건복지부 의료급여 30년사 편찬위원회, 2008.

문진영, '생산적 복지제도의 구축방안: 공공부조제도와 적극적 노동시장 정책의 연계 프로그램을 중심으로', **사회보장연구**. 제17권 제1호, 2001.

문진영, '국민기초생활보장법의 제정과정', **한국사회복지연감**, 2000.

문진영, '국민기초생활보장법 제정의 쟁점과 운영방안에 관한 연구', **한국사회복지학**, 제38호, 1999.

문진영, '실업대책과 사회보장 정책방향, 대량실업에 대비한 사회보장정책방향', **1998년도 한국사회보장학회 제27회 학술발표회 자료집**, 1998.

민승규 외, **소득양극화의 현상과 원인**, 삼성경제연구소 연구보고서, 2006.

박기백 · 성명재 · 김종면 · 김진, **사회분야 지출의 소득재분배 효과 – 현물급여 및 간접세 포함 –**, 한국조세연구원, 2006.

박노욱, '1차 연도 성과관리형 자활사업의 주요 쟁점과 발전방향', **제1차 연도 희망리본프로젝트 성과 토론회 자료집**, 2010.

박능후, '국민기초생활보장제도 시행 10년의 평가와 향후 발전 방향', **경기보건복지포럼 발표자료**, 2009.

박능후, '최저생계비 개념과 계측에 관한 고찰', **사회복지정책**, 제28집, 2007.

박능후 외, **소득인정액 시범 사업에 관한 연구(제2차): 근로소득공제**, 한국보건사회연구원 · 보건복지부, 2003.

박능후, '국민기초생활보장제도의 역사적 발전과정과 함의', **보건사회연구** 제20권 제2호, 2000.

박능후, '최저생계비 계측의 과학성 검토', **연세대 대학원 특강자료**, 1999.

박석돈, **사회보장론**, 양서원, 2003.

박순일 외, **최저생계비 계측 조사 연구**, 한국보건사회연구원, 1994.

박인화 · 이덕만, '복지재정의 효율성 제고를 위한 정책과제', **사회보장연구**, 24권 4호, pp.33~63, 2008.

보건복지부, **장애인연금제도 발전 방향 모색을 위한 정책토론회**, 2010.

보건복지부, **2010 기초노령연금 사업안내**, 2010.

보건복지부, **2010년 사회복지통합업무안내**, 2010.

보건복지가족부, **제34차 중앙생활보장위원회 회의 안건**, 2009.

보건복지부, **2009년도 긴급지원사업 안내**, 2009.

보건복지부, **의료급여사업안내**, 2009.

보건복지가족부, **희망복지 전달체계 개편방안**, 2008.

보건복지부, **희망한국 21 – 함께하는 복지**, 2005.

보건사회부 (1965~1989) **보건복지통계연보**, 2005.

보건복지부, **국민기초생활보장사업 안내**, 각 연도.

보건복지부, **국민기초생활보장 수급자 현황**, 각 연도.

보건복지부, **보건복지가족통계연보**, 각 연도.

보건복지부, **보건복지백서**, 각 연도.

보건복지부, **생활보호과 보도자료**, 각 연도.

보건복지부, **자활사업안내**, 각 연도.

보건복지부, 사회복지정책실 생활보장과 보도자료, 2004. 12. 1.

보건복지부, 제2기 중앙생활보장위원회 회의록(제10차 ~ 제24차), 2005.

보건사회부, **보건사회백서**, 1981~1995.

보건복지부 내부자료, '국민기초생활보장법안' 검토, 1998. 11.

보건사회부 사회보장심의위원회, '사회개발: 제1집–기본구상', 1968.

보건사회부 · 보건복지부, **보건복지통계연보**, 1990~1999.

삼성경제연구소, '국민기초생활보장법의 인센티브 제도에 대한 연구', Issue Paper, 2000.

성희자, '인간다운 생활의 보장으로서 국민기초생활보장제도에 관한 소고', **사회복지정책** 23: 213–234, 2005.

손능수, '국민기초생활보장 자활사업의 효과성 평가: 대구광역시 자활후견기관의 자활사업을 중심으로', **한국행정논집**, pp.729–759, 2005.

손병돈, '국민기초생활보장제도의 빈곤완화 효과 분석: 생활보호제도와의 비교를 중심으로', **사회복지연구** 25: 91–116, 2004.

신현웅, **'의료급여 수가관리'**, 보건복지부, **한국 의료급여 30년사(1977~2007)**, 보건복지부 의료급여 30년사 편찬위원회, 2008.

안병영, '국민기초생활보장법의 제정과정에 과한 연구', **행정논총**, 제38권 제1호, 2000.

안창수 외, **최저생계비 계측 조사 연구**, 한국보건사회연구원, 1989.

양재진 외, **한국의 복지정책 결정과정: 역사와 자료**, 나남, 2008.

여유진, 공적이전 및 조세의 소득재분배효과, **사회보장연구** 25(1): 45-68, 2009.

여유진 외, **국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 개선방안에 관한 연구**, 보건복지가족부 · 한국보건사회연구원, 2009.

여유진 외, **2007년 최저생계비 계측 조사 연구**, 한국보건사회연구원, 2007.

여유진 · 이현주 · 김미곤 · 강신욱 · 김계연, **공공부조의 가치기반과 제도적 반영: 국민기초생활보장제도 형성과정을 중심으로**, 한국보건사회연구원, 2004.

여유진 외, **국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 개선방안 연구**, 한국보건사회연구원, 2003.

우명동, '복지서비스 공급과 정부 간 재정관계에 대한 소고: 분권교부세가 복지서비스 공급의 차별성에 미친 영향 분석을 중심으로', **한국지방재정논집**, 제14권 제1호, pp.91-121, 2009.

원석조, **사회보장론**, 양서원, 2002.

유경준, '중산층의 정의와 추정', **KDI 이슈분석**, 2008.

유광호, **한국의 사회보장**, 유풍출판사, 2005.

유근춘 외, **2009 보건복지재정의 정책과제**, 한국보건사회연구원, 2009.

유동철, '장애인연금 도입의 의의와 향후 과제', **보건복지포럼**, 제164호, pp.40-45, 2010.

유원섭, '기초의료보장제도의 성과와 중장기 발전 방향', **의료급여 30주년 기념심포지엄 자료집**, 보건복지부, 2007.

이두호 외, **빈곤론**, 나남, 1992.

이상록 · 진재문, '지역사회 탈빈곤 정책의 효과분석', **한국사회복지학**, 제 52호, pp. 241-272, 2003.

이상은 · 조준용 · 권혁창 · 임진혁 · 전세나, **사회서비스 효과성 분석 및 성과제고 방안: 자활분야 사회서비스를 중심으로**, 숭실대학교 · 보건복지부, 2010.

이상은, '우리나라에서의 경제 성장과 빈곤의 관계: 1982-2004년 도시가구를 중심으로', **한국사회복지학**, 제58권 제3호, pp.245-268, 2006.

이용하, '국민연금 장애연금의 현황과 쟁점', **보건복지포럼**, 제164호, pp.30~39, 2010.

이인재 외, **사회보장론**, 나남, 2007.

이정관, **기초생활보장과 공공복지: 미국, 영국 그리고 한국의 정책비교와 이슈**, 글로벌, 2009.

이준구, **소득분배의 이론과 현실**, 다산출판사, 1992.

이태진, '국민기초생활보장제도 시행 10년 -성과와 과제-', **한국보건사회연구원 제2회 사회통합정책 포럼 발표자료**, 2010.

이태진, '국민기초생활보장사업 추진 연혁', 보건복지부 내부회의 발표자료, 2009.

이태진 외, **2009년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가 - 법제정 10년의 제도 운영 점검**, 한국보건사회연구원, 2009.

이태진 외, **2009년 민생안정대책 추진상황 평가**, 한국보건사회연구원, 2009.

이태진 · 홍경준 · 김태완 · 최현수 외, **2007년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가: 수급자 및 사회복지전담공무원 대상 질적연구**, 한국보건사회연구원, 2007.

이평수 '**관리운영체계의 변화**', 보건복지부, **한국 의료급여 30년사(1977~2007)**, 보건복지부 의료급여 30년사 편찬위원회, 2008.

이현주 외, **2006년 차상위계층 실태분석 및 정책제안**, 한국보건사회연구원, 2008.

이현주 외, **국민기초생활보장제도 모니터링을 위한 기초연구**, 한국보건사회연구원, 2008.

이현주 외, **주민생활지원서비스 업무 수행체계 분석 및 개선방안**, 한국보건사회연구원 · 보건복지부, 2007.

이현주 외, **차상위계층 실태분석 및 정책제안**, 한국보건사회연구원, 2005.

이형하 · 조원탁, '한국 자활사업의 자활효과 영향요인에 관한 연구: 경제적, 사회적, 정서적 자활효과를 중심으로', **사회복지정책**, 제20호, pp.217-244, 2004.

일본 국립사회보장 · 인구문제연구소, **인구통계자료집**, 2003.

임창호 외, **도시빈곤 대책에 관한 연구**, 국토개발연구원, 1989.

재정경제부, '중산층 번영과 서민층 생활안정을 위한 생산적 복지 사회 건설방안', **관계장관 회의자료**, 1999. 7.

정경실, '국민기초생활보장제도의 집행에 관한 연구', **서울대학교 행정대학원 석사학위논문**, 2001. 8.

전병힐, '1차 연도 성과관리형 자활사업 분석', **제1차 연도 희망리본프로젝트 성과 토론회 자료집**, 2010.

전영준, '국민기초생활보장제도 개편의 재정지출소요액 추계', **경제연구**, 제29권 제1호, pp.79-108, 2008.

정경희 외, **기초노령연금 도입의 사회 · 경제적 영향 평가**, 한국보건사회연구원, 2009.

정무권, '국민의 정부의 사회정책: 신자유주의로의 확대? 사회통합으로의 전환', 안병영 임혁백(편), **세계화와 신자유주의: 이념, 현실, 대응**, 나남, 2000.

정유석, '주요 선진국과의 비교를 통한 최적 EITC제도의 도입방안', **한국세무회계학회**, 제19호, pp.21~39, 2006.

조석범, '근로장려세제(EITC)에 관한 연구', **회계정보연구**, 제26권 제4호, pp.269-286, 2008.

조희연, '민주주의 이행과 제도정치, 민중정치, 시민정치', **경제와 사회**, 여름호, 2000.

최익환, **조선사회정책사**, 박문출판사, 1947.

최현수, '사회복지통합관리망의 구축과 통합조사관리', **사회복지통합관리망 운영에 따른 기대효과와 과제 정책토론회 자료집**, 한국보건사회연구원, 2009.

최현수, '근로장려세제(EITC) 시행 방안의 주요내용 분석 및 정책과제', **보건복지포럼**, 제134호, pp.97-123, 2007.

최현수 외, **기초보장관리단 시범운영 성과 및 발전방안에 관한 연구**, 한국보건사회연구원, 2009.

통계청, **인구주택 총조사 보고서**, 각 연도.

통계청, **장래인구추계**, 2006.

통계청, **2005년 혼인 이혼 통계결과**, 2006.

통계청, **2004 고령자 통계**, 2005.

통계청, **가계조사 원자료**, 각 연도.

통계청, **가구소비실태조사 원자료**, 각 연도.

통계청, **경제 활동 인구 고용형태별 부가조사**, 각 연도.

통계청, **경제 활동 인구조사**, 각 연도.

하상락 편, **한국사회복지사론**, 박영사, 1989.

하춘광, '공공복지전달체계 개선방안에 관한 연구 -공급자 측면을 중심으로', **동국대학교대학원 박사학위논문**, 2002.

한국보건사회연구원, **국민기초생활보장법 제정 10년: 도입 및 제도 운영 평가를 위한 심포지엄 자료집**, 2009.

한국보건사회연구원, '사회복지통합관리망 운영에 따른 기대효과와 과제', **정책토론회 자료집**, 2009.

한국보건사회연구원, **보건복지예산 현황과 전망 2008**, 한국보건사회연구원, 2008.

한국보건사회연구원, '국민연금개혁 관련 지상토론회 - 정부의 새로운 국민연금 개혁안 평가 및 바람직한 개혁방향', **보건복지포럼**, 통권 제117호, 2007.

한국보건사회연구원, **국민기초생활보장제도 개별급여체계 도입방안 공청회 자료**, 2006.

한국보건사회연구원 국민기초생활보장제도평가센타, **2005 국민기초생활보장제도 시행 5주년 평가 심포지엄 자료집**, 2005.

한국보건사회연구원, **국민기초생활보장법 시행 방안에 관한 연구** I, 2000.

한국보건사회연구원, **국민기초생활보장법 시행 방안에 관한 Workshop자료집**, 1999.

행정안전부, **주민서비스 업무매뉴얼**, 2008.

허 선, '국민기초생활보장제도의 전망과 과제-기초법 연기론자의 주장에 대한 비판을 중심으로-', **도시와 빈곤**, 제44호: 73-89, 2000.

홍경준 · 김미곤 · 이상은, **재산의 소득 환산제에 관한 중장기 추진전략 연구**, 보건복지부, 2004.

황덕순, '한국에서의 활성화 정책의 가능성과 조건', 이병희 편, **고용안전망과 활성화 전략 연구**, 한국노동연구원, 2009.

후생통계협회(일본), **국민의 복지의 동향**, 2005.

〈의견서 1〉 기획예산처, 재정경제부 제3차 중앙생활보호위원회 회의 의견서, 1999년 11월 23일 제출

〈의견서 2〉 조우현, 최저생계비 수준에 대한 검토의견서, 1999년 11월 25일 제출

〈의견서 3〉 문진영, 제3차 중앙생활보호위원회 회의 의견서, 1999년 11월 27일 제출

〈의견서 4〉 문진영, 중위 소득의 40%선을 최저생계비로 정하자는 견해의 문제점에 대하여, 1999년 11월 22일 보건복지부에 제출

국민기초생활보장법 제정추진 연대회의 성명서, 의견서, 회의 자료 등 다수

Directorate General of Budget, Accounting and Statistics, Executive Yuan, ROC, *Statistical Yearbook of the Republic of China*, 2004.

Immervoll, H., Minimum-income benefits in OECD countries: Policy design, effectiveness and challenges. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 100*, 2009.

OECD, *OECD Health Data*, 2004.

United Nations, *The Sex and Age Distribution of World Population*, each year.

Wade, R., *1990. Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1990.

Woo-Cumings, M., *The Developmental State*. Ithaca: Cornell Univ. Press, 1999.

http://www.peoplepower21.org

http://www.nationmaster.com

http://www.kosis.kr

http://kosis.nso.go.kr/

http://kosis.kr/nsportal/abroad/abroad_01List.jsp. 2010년 8월 9일 추출

http://www.law.go.kr.

http://www.cssf.or.kr

『월간조선』 2000년 7월호.




빈곤층의 생계보장 누가 책임지나, 국가


향후 사회복지전달체계 개편을 위한 방향모색
일시 : 2010. 6. 19(토) 11:30 장소 : 대전 홍인호텔






기초보장 사각지대 축소 및 적정급여 강화방안 세미나



국민기초생활보장사업 우수공무원 표창장 수여식
2010. 5. 20.(목) 14:00 보건복지부




국민기초생활보장법은
국민들의 의식주 기초생활을 보장하는 사회제도입니다

"실직 · 사고 · 재해 · 질병으로 절망에 빠진 삶,
지금까지는 구호에 의해 지탱되어 왔습니다.
이제는 제도적으로 보장되어야 합니다."









부 록

1. 국민기초생활보장제도 법령 · 지침 개정 연혁
2. 생활보호제도 주요 연혁
3. 국민기초생활보장제도 사업 추진 연혁
4. 보건복지부 기초생활보장 관련부서 조직도 및 임원진
5. 통계현황
6. 국민기초생활보장 수급자 지원 서비스
7. 국민기초생활보장 관련 서비스 제공 기관
8. 서식으로 보는 국민기초생활보장제도















2002년

구분	개정 및 시행 시기	제 · 개정문
국민기초생활보장법 시행규칙	[시행 2002. 8.31] [보건복지부령 제222호, 2002. 8. 31, 일부개정]	【제 · 개정문】 ⊙ 대통령령 제17877호(2003.1.2) 국민기초생활보장법 시행령 중 개정령 국민기초생활보장법 시행령 중 다음과 같이 개정한다. 제7조 각호 외의 부분 중 '60세'를 '64세'로 하고, 제2호를 다음과 같이 한다. 2. 보건복지부장관이 정하는 질병 또는 부상에 해당하지 아니하는 질병, 부상 또는 그 후유증으로 3월 이상의 치료 또는 요양이 필요한 자 부칙 ①(시행일) 이 영은 공포한 날부터 시행한다. 다만, 제7조의 개정규정 중 상한 연령에 관한 부분은 다음 각호와 같이 단계별로 시행한다. 1. 이 영 시행일부터 2003년 12월 31일까지 : 62세 2. 2004년 1월 1일 이후 : 64세 ②(경과조치) 이 영 시행 당시 종전 제7조 중 연령기준에 따라 근로능력이 없는 수급자로 선정된 자에 대하여는 이 영에 의한 근로능력이 없는 수급자로 본다.
국민기초생활보장 사업 안내(지침)	2003년	– 공적이전소득에서 제외되는 수당 • 참전유공자예우에 관한 법률(제6649호) 부칙 제4조의 규정에 의하여 지급받는 생계보조비와 동조 제2항의 규정에 의하여 생계보조비를 지급받는 자가 동법 제6조의 규정에 의하여 지급받는 참전명예수당 – 근로소득공제율 • 장애인이 직업재활사업에 참여해 얻은 소득: 30% • 자활공동체에 참가하여 얻은 소득: 30% • 학생이 얻은 근로소득 및 사업소득: 30% – 소득평가액 = 실제소득 – 가구 특성별 지출비용 – 근로소득공제 • 실제소득에서 '교육 · 의료가구 특성에 따른 비용'을 차감할 수 있음

1. 개정내용

□ 국민기초생활보장법시행규칙(2002. 8. 31)

가. 국민기초생활보장법상의 수급자선정을 위한 개인의 소득평가액을 산정함에 있어서 실제소득에서 공제하는 근로소득 및 사업소득의 범위를 10퍼센트 내지 15퍼센트에서 30퍼센트로 상향 조정함.

나. 가구 특성에 따라 추가적인 지출이 필요한 금액을 실제소득에서 공제하도록 함.

2. 개정사유

□ 국민기초생활보장법시행규칙(2002. 8. 31)

근로소득 및 사업소득의 범위를 상향 조정하여 국민기초생활보장법상 수급자(학생, 장애인 등)의 근로 유인 효과를 높이고, 가구 특성에 따라 추가적인 지출이 필요한 금액을 실제소득에서 공제하도록 함으로써 소득공제대상의 범위를 확대하여(제2조) 현행제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선, 보완하려는 것임.

3. 개정과정 상 주요 논의

□ 국민기초생활보장법시행규칙 개정배경

○국민기초생활보장 급여는 최저생계비와 가구소득의 차액을 국가에서 보충하는 보충급여 방식을 채택하고 있음.

그러나 보충급여 방식은 가구소득이 늘어난 만큼 급여가 줄어들기 때문에 근로 의욕을 저하시키는 단점이 발생함. 이러한 이유 때문에 근로유인을 위한 제도적 장치가 필요함.

○가구 특성 때문에 추가적으로 지출되는 비용의 공제범위를 만성질환 등의 치료 · 요양 · 재활에 따른 지속적인 의료비로만 한정하고 있으나, 의료비 외에 가구 특성에 다른 지출비용 공제범위의 확대 필요성이 존재함에 따라(입학금 · 수업료 등) 가구 특성에 따른 공제범위를 확대하는 것이 필요함.

○보건복지부 자체 법령정비 의견

–종전의 장애인직업재활, 자활공동체, 학생의 소득에 대해서 10~15%의 비율만큼 공제하던 것을 일률적으로 30%로 높여 적용하도록 함.

–국민기초생활보장법상의 소득평가액을 산정할 때 종전의 가구 특성에 따라 추가적인 지출이 필요한 가구 또는 개인에게 지급되는 물품에 대하여 소득에서 공제하던 것을 필요하다고 인정되어 지출되는 금품에 대하여도 소득에서 공제하도록 함.

○당초 개정방향

–보충급여에 따른 수급자의 근로 의욕 저하를 방지하기 위하여 현행 소득평가액 산정 방식은 개별 가구의 실제소득에서 근로 및 사업소득의 100분의 10 또는 15에 해당하는 금액을 차감하도록 하고 있으나, 보충급여 대상이 아닌 최저생계비를 초과하는 자의 근로 및 사업소득까지 차감할 수 있도록 하고 있으므로 차감대상소득을 수급자의 근로 및 사업 소득으로 한정하고, 수급자의 특성 및 소득의 유형 등을 감안하여 근로 유인 효과를 극대화할 수 있도록 구체적인 공제 방식 및 비율을 보건복지부 장관이 정하도록 함(안 제2조 제9호).

–소득평가액 산정 시 '가구의 특성에 따른 지출요인'을 반영함할 때 현재 가구 특성에 따라 추가적인 지출이 필요한 가구에게 '지급되는' 금품만 소득에서 차감하여 급여를 결정하도록 하고 있으나, 교육비 등으로 개별 가구에서 '지출하는' 금품도 소득에서 차감할 수 있도록 지출요인 적용범위를 확대함(안 제2조 제10호).

○ 2003년

구분	개정 및 시행 시기	제 · 개정문
국민기초생활보장법 시행령	[시행 2003. 1. 2] [대통령령 제17877호, 2003. 1. 2, 일부개정]	【제 · 개정문】 ⊙ 대통령령 제17877호(2003.1.2) 국민기초생활보장법 시행령 중 개정령 국민기초생활보장법 시행령 중 다음과 같이 개정한다. 제7조 각호 외의 부분 중 '60세'를 '64세'로 하고, 제2호를 다음과 같이 한다. 2.보건복지부장관이 정하는 질병 또는 부상에 해당하지 아니하는 질병, 부상 또는 그 후유증으로 3개월 이상의 치료 또는 요양이 필요한 자 부칙 ①(시행일) 이 영은 공포한 날부터 시행한다. 다만, 제7조의 개정규정 중 상한연령에 관한 부분은 다음 각호와 같이 단계별로 시행한다. 1. 이 영 시행일부터 2003년 12월 31일까지 : 62세 2. 2004년 1월 1일 이후 : 64세 ②(경과조치) 이 영 시행 당시 종전 제7조 중 연령기준에 따라 근로능력이 없는 수급자로 선정된 자에 대하여는 이 영에 의한 근로능력이 없는 수급자로 본다.
국민기초생활보장 사업 지침	2003년	– 근로능력이 없는 자에 해당되는 경우 • 63세 이상의 자(다만, 2002년도에 종전 노령기준에 의하여 근로능력이 없는 수급자로 인정된 경우에는 61세 또는 62세의 자도 포함)
	2004년	– 근로능력이 없는 자에 해당되는 경우 • 65세 이상의 자(다만, 종전 노령기준에 의하여 근로능력이 없는 수급자로 인정된 경우에는 62세 내지 64세의 자도 포함)

1. 개정내용

□ 국민기초생활보장법 시행령(2003. 1. 2)

생계급여의 지급 대상자가 근로능력이 있는 경우에는 자활에 필요한 사업에 참가할 것을 조건으로 하여 이를 지급할 수 있는 바, 이 경우 근로능력이 있는 수급자의 상한연령을 60세에서 64세로 단계적으로 조정함.

2. 개정사유

□ 국민기초생활보장법 시행령(2003. 1. 2)

근로능력이 있는 수급자의 상한연령을 노령화 사회로의 진전에 맞추어 60세에서 64세로 단계적으로 조정하고, 근로무능력자판정 기준을 합리적으로 조정하려는 것임.

2004년

구분	개정 및 시행 시기	제 · 개정문
국민기초생활보장법	[시행 2005. 1. 2005. 7] [법률 제7181호, 2004. 3. 5, 일부개정]	【제 · 개정문】 ⊙ 법률 제7181호(2004. 3. 5) 국민기초생활보장법 중 개정법률 국민기초생활보장법 중 다음과 같이 개정한다. 제2조 제5호 중 '직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족을'을 '1촌의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족을'로 한다. 제6조 제1항 중 '수급권자의 생활 실태'를 '수급권자의 가구유형 등 생활 실태'로 하고, 동조 제2항 중 '12월 1일'을 '9월 1일'로 하고, 동조 제3항 중 '5년'을 '3년'으로 한다. 제20조 제3항 각호 외의 부분 중 '10인 이내의'를 '13인 이내의'로 하고, 동항 제1호 중 '재직중인 자'를 '재직중인 자 4인 이내'로 하고, 동항 제2호 중 '대표하는 자'를 '대표하는 자 4인 이내'로 하고, 동항 제3호 중 '공무원'을 '공무원 4인 이내'로 한다. 부칙 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 다만, 제6조 제2항의 개정규정은 2005년 1월 1일부터 시행하고, 제2조 제5호의 개정규정은 2005년 7월 1일부터 시행한다.
국민기초생활보장법 시행규칙	[시행 2004. 1. 29] [보건복지부령 제269호, 2004. 1. 29, 일부개정]	【제 · 개정문】 ⊙보건복지부령 제269호(2004. 1. 29) 국민기초생활보장법 시행규칙 중 개정령 국민기초생활보장법 시행규칙 중 다음과 같이 개정한다. 제2조 제3호 중 '모자복지법'을 '모 · 부자복지법'으로 하고, 동조 제7호를 다음과 같이 한다. 7.영 제10조 제1항 제3호의 규정에 의한 공공근로 및 동항 제7호의 규정에 의한 자활공동체의 사업에 참가하여 얻은 소득의 100분의 30에 해당하는 금액 제3조 제1항을 다음과 같이 한다. ①법 제2조 제9호 후단의 규정에 의한 소득 환산의 대상이 되는 개별 가구의 재산의 범위는 다음 각호의 1에 해당하는 재산으로 한다. 1. 일반 재산 가.지방세법 제180조 제2호의 규정에 의한 건축물과 동법 제234조의 8의 규정에 의한 토지. 다만, 종중재산, 마을공동재산 그 밖에 이에 준하는 공동의 목적으로 사용하는 재산을 제외한다. 나.지방세법 제180조 제4호 및 제5호의 규정에 의한 선박 및 항공기 다.주택 · 상가 등에 대한 임차보증금(전세금을 포함한다.) 라.그 밖에 가축, 종묘(種苗) 등 100만 원 이상의 동산. 다만, 장애인재활보조기구 등을 제외한다.

		2.금융재산 가. 현금 또는 수표, 어음, 주식, 국 · 공채 등 유가증권 나. 예금 · 적금 · 부금 · 저축성보험 및 금전신탁 등 3.지방세법 제196조의 2의 규정에 의한 자동차. 다만, 장애인 사용 자동차 등 보건복지부장관이 정하여 고시하는 자동차를 제외하고, 화물자동차 등 보건복지부장관이 정하여 고시하는 자동차는 제1호의 규정에 의한 일반 재산으로 본다. 제4조 제1항을 다음과 같이 한다. ①법 제2조 제9호의 규정에 의한 재산의 소득 환산액은 다음 각호의 1에 해당하는 금액을 합산한 금액으로 한다. 1.제3조 제1항 제1호의 재산(이하 이항에서 '일반 재산'이라 한다.)가액에서 다음 각목의 금액(이하 이항에서 '기본재산액 등'이라 한다.)을 차감한 금액에 제2항의 규정에 의한 소득 환산율(이하 이항에서 '소득환산율'이라 한다.)을 곱한 금액. 이 경우 일반 재산 가액에서 기본재산액 등을 차감한 금액이 0보다 적은 경우에는 이를 0으로 하고, 그 0보다 적은 차액은 제3조 제1항 제2호의 재산 가액에서 차감한다. 가.기초생활의 유지에 필요하다고 보건복지부장관이 정하여 고시하는 기본재산액 나.임대보증금 및 금융기관 융자금 그 밖에 보건복지부장관이 정하여 고시하는 부채 2.제3조 제1항 제2호의 재산 가액에 소득 환산율을 곱한 금액. 다만, 제1호 후단의 규정에 따라 차감한 금액이 0보다 적은 경우에는 이를 0으로 한다. 3.제3조 제1항 제3호의 재산 가액에 소득 환산율을 곱한 금액 제10조 제3항 중 '주택건설촉진법 제10조'를 '주택법 제60조'로 한다. 제27조 제1항 각호 외의 부분 중 '제출하여야 한다.'를 '제출(정보통신망에 의한 제출을 포함한다.)하여야 한다.'로 하고, 동항 각호 외의 부분에 단서를 다음과 같이 신설한다. 다만, 행정정보의 공동이용을 통하여 확인할 수 있는 경우에는 제1호의 서류를 생략할 수 있다. 제33조에 제5항을 다음과 같이 신설한다. ⑤시장 · 군수 · 구청장은 제1항 및 제3항의 규정에 따라 수급자관리카드 등 또는 그 사본을 이송하고자 하는 경우에는 이를 전산정보처리조직에 의하여 이송할 수 있다. 제34조 제2항에 후단을 다음과 같이 신설한다. 이 경우 별지 제2호 서식의 기초생활보장급여 신청대장은 전산파일로 기록 · 관리할 수 있다. 제35조 제1항 각호 외의 부분 및 제36조 제1항 전단 중 '급여 신청자'를 각각 '급여를 신청한 수급권자'로 한다. 제39조 제1항에 후단을 다음과 같이 신설한다. 이 경우 조사표 또는 수급자관리카드는 전산파일로 기록 · 관리할 수 있다. 제40조를 다음과 같이 한다. 제40조 (수급자증명서의 발급) 수급자, 그 친권자 또는 후견인 등이 수급자증명서를 발급받고자 하는 때에는 별지 제3호 서식의 신청서를 시장 · 군수 · 구청장에게 제출하여야 한다. 다만, 수급자는 정보통신망이나 무인(無人)민원발급기에서 수급자증명서를 직접 발급받을 수 있다. 제41조의 2를 다음과 같이 신설한다. 제41조의 2 (보장시설) 영 제38조 제6호의 규정에 의한 보장시설은 다음 각호와 같다. 1.모 · 부자복지법 제19조의 규정에 의한 모자보호시설 · 모자자립시설 · 부자보호시설 · 부자자립시설 · 미혼모시설 또는 일시보호시설 2.윤락행위등방지법 제11조의 규정에 의한 일시보호소 · 선도보호시설 또는 자립자활시설 3.성폭력범죄의처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률 제25조의 규정에 의한 성폭력피해자보호시설 4.가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제7조의 규정에 의한 가정폭력피해자보호시설 5.사회복지사업법 제34조 제1항 및 제2항의 규정에 의한 사회복지시설중 결핵 및 한센병 요양시설

		별지 제1호 서식의 구비서류란 제1호 중 '각 1부(법인인 경우에 한합니다.)'를 '각 1부(법인인 경우에 한하며, 행정정보의 공동이용을 통하여 확인할 수 있는 경우에는 제출하지 아니하여도 됩니다.)'로 한다. 별지 제2호 서식을 별지와 같이 한다. **부칙** 이 규칙은 공포한 날부터 시행한다.
국민기초생활보장 사업 지침	2005년	○ **국민기초생활보장제도의 부양의무자** – 수급권자의 배우자 – 수급권자의 직계혈족(조부모, 부모, 아들, 딸 등) – 수급권자의 직계혈족의 배우자(며느리, 사위 등) – 수급권자와 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족(형제자매) ○ **근로소득공제율(공공근로 참가 소득 추가)** – '공공근로'는 국민기초생활보장법 시행령 제20조에 의한 공공(자활)근로를 의미하며, 20만 원 초과 추가소득의 30%를 근로장려금으로 지급 ○ **재산의 종류 및 범위** 1. 일반 재산 (1) 지방세법에 의한 건축물(제180조 제2호) 및 토지(제234조의 8) –단, 종중재산, 마을공동재산, 기타 이에 준하는 공동의 목적으로 사용하는 재산은 제외 (2) 주택 · 상가 등에 대한 임차보증금(전세금 포함) (3) 지방세법에 의한 선박 · 항공기(제180조 제4호 및 제5호) (4) 기타, 가축 · 종묘 등 100만 원 이상의 동산 –장애인 재활보조기구 등은 제외 (5) 지방세법에 의한 자동차(제196조의 2) 중 다음에 해당하는 차량 (가) 승용 자동차 중에서 • 2000cc 미만의 장애인 사용 차량 • 1500cc 미만의 차량 중 –생업에 직접적으로 사용하고 있는 차량(출퇴근용 및 용도가 불명확한 차량 제외) –질병 부상 등에 따른 불가피한 소유 차량 –차령 10년 이상인 차량 (나) 승합 자동차 중에서 생업용 차량, 장애인 사용 2000cc 미만 차량 (다) 이륜자동차 중에서 50cc 이상 260cc 미만 차량 (라) 화물자동차(건설기계관리법에 의해 등록신고된 12톤 이상 덤프트럭 포함) 및 콘크리트 믹서 트럭. 다만, 밴형 화물자동차로서 '승용차'로 분류되는 차량은 제외 (마) 특수 자동차(견인, 구난용 등) (바) 압류 등으로 폐차, 매매 또는 운행이 불가능한 자동차 –교통범칙금, 자동차세 등의 미납에 따른 압류의 경우는 적용되지 않음 (사) 기타 가구 특성이나 생활 실태 등으로 보아 생계 유지가 어려우나 자동차 때문에 보호가 곤란한 가구의 자동차로써, 시 · 군 · 구 생활보장위원회의 심의, 의결을 거쳐 일정 기간 동안 일반 재산으로 간주하기로 한 경우 2. 금융재산 (1) 개념 –조사 대상 가구의 가구원 명의의 현금, 수표, 어음, 주식, 국 · 공채 등 유가증권, 예금, 적금, 부금, 저축성보험 및 금전신탁 등 (2) 금융재산 중 공제대상 및 공제 기준 (가)생활 준비금 공제 : 가구당 300만 원 공제 –의료비, 관혼상제비 및 기본적인 생활 준비금 등을 고려하여 가구당 300만 원은 금융재산 산정에서 제외 ※ 부양의무자에게도 동일하게 적용 (나)3년 이상 장기금융저축 공제 : 가구당 1통장에 한해 연간 300만 원 한도(3년 600만 원)에서 공제(수급권자에 한하여 적용)

3. 승용차

–조사 대상 가구의 가구원 명의의 지방세법에 의한 자동차(제196조의 2) 중 일반 재산으로 분류된 차량을 제외한 승용 자동차, 승합 자동차, 260cc 이상 이륜자동차 및 밴형 화물자동차

–'승용차'에 해당하는 타인 명의의 자동차를 상용하는 경우에도 승용차 기준 적용

〈참고〉 자동차의 재산종류 구분

일 반 재 산	승 용 차
○**승용 자동차** 중 다음의 차량 – 2000cc 미만의 장애인 사용 차량 – 1500cc 미만의 다음 차량 • 생업에 직접적으로 사용하고 있는 차량(출퇴근용 및 용도가 불명확한 차량 제외) • 질병, 부상 등에 따른 불가피한 소유 차량 • 차령 10년 이상인 차량	○**승용 자동차**(단, 일반 재산으로 분류되는 차량은 제외)
○**승합 자동차** 중 생업용 차량, 장애인 사용 2000cc 미만 차량	○**승합 자동차**(단, 일반 재산으로 분류되는 차량은 제외)
○**이륜자동차** 중 50cc 이상 260cc 미만 차량	○**이륜자동차** 중 260cc 이상
○**화물자동차**(건설기계관리법에 의해 등록신고된 12톤 이상 덤프트럭 포함), 콘크리트 믹서트럭 – 다만, 밴형 화물자동차로서 승용차로 분류되는 차량은 제외	○**화물자동차** 중 밴형 화물자동차(다만, 생업용 또는 2000cc 미만의 장애인 사용차량은 제외)
○**특수 자동차**(견인, 구난용 등)	
○압류 등으로 폐차, 매매 또는 운행이 불가능한 자동차 – 교통범칙금, 자동차세 등의 미납에 따른 압류의 경우는 적용되지 않음	※압류 등으로 폐차, 매매 또는 운행이 불가능한 자동차는 일반차량으로 분류됨에 유의
○기타 가구 특성이나 생활 실태 등으로 보아 생계 유지가 어려우나 자동차 때문에 보호가 곤란한 가구의 자동차로서, 시 · 군 · 구 생활보장위원회의 심의, 의결을 거쳐 일정 기간 동안 일반 재산으로 간주하기로 경우	※'승용차'에 해당하는 타인 명의의 자동차 상용시에도 승용차 기준 적용

4. 재산의 종류별 소득 환산율

가. 소득 환산율

재산의 종류	일반 재산	금융재산	승 용 차
소득환산율	월 4.17%	월 6.26%	월 100%

나. 소득 환산율 산출 방식

(1) 일반 재산

–지역별 전세 가격 등 재산 수준, 신규 수급자 규모 등을 감안하여 기본재산액을 초과하는 일반 재산을 2년 동안에 최대한 사용하는 경우의 환산율 적용

(2) 금융재산

–현금으로 쉽게 바꿀 수 있는 점을 고려하여 일반 재산의 1.5배 수준의 환산율 적용

(3) 승용차

–승용차를 보유하는 경우 기초생활보장 수급자로 선정 보호하기 곤란하다는 현재의 국민 정서를 감안하여 월 100% 환산율 적용

○ **급여 신청 구비서류**

–호적등본은 전산을 통해 우선적으로 확인하고, 전산 조회가 어려울 경우 제출 요구

–호적등본(필요 시 제적등본), 임대차계약서(해당자에 한함)를 첨부하여 보장 · 급여 신청서를 제출한 날을 '급여 신청일'로 간주(사회복지 전담공무원이 당사자의 동의를 얻어 직권으로 신청하는 경우에도 동일(전산정보처리조직(G4C)에 의하여 호적등본의 확인이 가능한 경우에는 호적등본의 첨부를 생략할 수 있음)

		○ 수급자 증명서 발급 –전국 시 · 군 · 구 사회과 또는 읍 · 면 · 동의 복지 행정 시스템에서 출력하여 사용 ※무인민원발급기에 의해서도 발급가능. 동 발급기에 의하여 발급된 수급자증명서는 신청에 의한 발급과 동일한 효력을 가짐

1. 개정내용

□ **국민기초생활보장법(2004. 3. 5)**

○ 부양의무자의 범위를 현실화함(제2조 제5호).

○ 최저생계비를 결정할 때 수급권자의 가구유형 등 생활 실태 등을 고려하도록 함(제6조 제1항).

○ 예산이 확정되기 전에 수급자를 결정하도록 하고, 정확한 실태가 반영될 수 있도록 최저생계비 계측주기를 3년으로 단축함(안 제6조 제2항 · 제3항).

□ **국민기초생활보장법 시행규칙(2004. 1. 29)**

①실제소득공제 근로소득 대상에 공공근로 참여 소득을 추가함.

②수급자의 선정 기준이 되는 재산의 소득 환산방식을 추가함.

2. 개정사유

□ **국민기초생활보장법(2004. 3. 5)**

당시 문제점으로 지적된 최저생계비, 부양의무자 기준 등 불합리한 점을 개선하고, 기초생활보장 대상자 선정 기준을 완화해 차상위 빈곤층 가운데 실제 보호가 필요한 사람들이 대상자로 선정될 수 있도록 함.

□ **국민기초생활보장법 시행규칙(2004. 1. 29)**

국민기초생활보장수급자의 선정 기준이 되는 소득평가액을 산정하기 위하여 실제소득에서 공제하는 근로소득의 대상에 수급자의 근로를 유인하기 위하여 공공근로에 참가하여 얻은 소득을 추가하고, 수급자의 선정 기준이 되는 재산의 소득 환산방식을 정비하는 등 현행 국민기초생활보장제도의 미비점을 개선, 보완하려는 것임.

3. 개정과정상 주요논의

□ **국민기초생활보장법 개정배경**

○ 보건복지부 자체 법령 정비 의견

①부양의무자의 범위가 지나치게 넓어서 보호를 받아야 할 수급권자가 보호받지 못하는 경우가 발생(예: 노인들의 경우 근로무능력자임에도 불구하고 부양의무자가 있다는 이유만으로 수급대상에서 제외됨. 자식의 도움을 받지 못하는 노인들은 곤궁한 생활을 함.).

②최저생계비를 결정하기 위해 5년마다 계측 조사를 실시하고, 물가만을 반영하여 비계측연도의 최저생계비를 결정하는 것은 실제 생계비와 차이가 발생하고 일반가구와의 격차가 커짐. 계측 조사 주기를 2~3년으로 단축하여 최저생계비의 현실화를 이룸.

○ 당초 개정방향

–당초 개정안은 '1촌의 직계혈족 및 그 배우자'였으나 법안심사 소위원회에서 생계를 같이하는 2촌 이내 혈족을 추가함.

○ 수정안

현행(개정 전)	상임위 개정안(당초 개정안)	법사위 수정안
직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족	1촌의 직계혈족 및 그 배우자	1촌의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족

□ 개정내용에 대한 반응 및 평가

–가족해체 조장하는 빈곤 대책 '손주와 따로사는 조부모만 생계지원' 빈곤층 지원법 개정안 시행 시기도 1년 미뤄……빈곤층에 대한 지원 소홀(『조선일보』 2004. 1. 11)

–부모가 버린 아이들을 데리고 사는 빈곤 노인층이 급격히 늘어나는 현실을 도외시한 개악(改惡)이며, 자칫 정부지원을 받기 위해 별거(別居)를 조장할 우려가 있음(시민단체 및 학계 전문가).

–조부모와 손자녀가 서로를 부양하지 못하는 경우가 대부분인 현실에서 따로 생계를 해야 도움을 주겠다는 것은 국가에서 가족해체를 시키겠다는 것임.

–법사위 기초생보법 개악, 부양자 범위 넓혀…… '월권' 비판(『한겨레』 2004. 1)

–'법사위의 이같은 법 개정안은 법률안의 체계 · 형식과 자구 심사에 관한 사항을 다루는 자신들의 권한을 크게 뛰어넘은 것으로, 법안 주요 내용과 주요내용과 시행 시기까지 멋대로 고치는 것은 있을 수 없는 일'(시민단체 성명서)

2005년

구분	개정 및 시행 시기	제 · 개정문
국민기초생활보장법	[시행 2007. 1. 1] [법률 제7738호, 2005. 12. 23, 일부개정]	【제 · 개정문】 ⊙ 법률 제7738호(2005. 12. 23) 국민기초생활보장법 일부 개정법률 국민기초생활보장법 일부를 다음과 같이 개정한다. 제명 '국민기초생활보장법'을 '국민기초생활 보장법'으로 한다. 제2조 제5호 중 '1촌의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족을'을 '1촌의 직계혈족 및 그 배우자를'로 한다. 제2조 제7호 내지 제9호를 각각 제8호 내지 제10호로 하고, 동조에 제7호를 다음과 같이 신설한다. 7.'개별가구'라 함은 이 법에 따른 급여를 받거나 이 법에 따른 자격요건 부합여부에 관한 조사를 받는 기본단위로서 수급자 및 수급권자로 구성된 가구를 말한다. 이 경우 개별 가구의 범위 등 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다. 제2조 제9호(종전의 제8호) 후단을 다음과 같이 한다. 이 경우 소득평가액은 가구 특성에 따른 지출요인과 근로를 유인하기 위한 요소 등을 반영하여야 하고, 실제소득의 구체적인 범위는 대통령령으로, 소득평가액의 구체적인 산정 방식은 보건복지부령으로 정한다. 제2조에 제11호를 다음과 같이 신설한다. 11.'차상위계층'이라 함은 수급권자(제5조 제2항에 따라 수급권자로 보는 자를 제외한다.)에 해당하지 아니하는 계층으로서 소득인정액이 대통령령이 정하는 기준 이하인 계층을 말한다. 제5조의 2를 다음과 같이 신설한다. 제5조의 2 (외국인에 대한 특례) 국내에 체류하고 있는 외국인 중 대한민국 국민과 혼인하여 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있는 사람으로서 대통령령이 정하는 사람이 제5조에 해당하는 경우에는 수급권자가 된다. 제24조 제1항 중 '제5조에 규정된 수급권자의 차상위계층에'를 '차상위계층에'로 한다. 부칙 이 법은 2007년 1월 1일부터 시행한다.

지침	2007년	○ 부양의무자 기준 – 수급권자의 배우자 – 수급권자의 1촌의 직계혈족(부모, 아들 · 딸 등) – 수급권자의 1촌의 직계혈족의 배우자(며느리, 사위 등) ○ 수급권자에 해당하는 외국인의 범위(시행령 제5조의 2) – '출입국관리법' 제31조에 따라 외국인 등록을 한 자로서 다음에 해당하는 경우 • 대한민국 국민과 혼인 중인 자로서 대한민국 국적의 미성년 자녀(계부(모)자 관계 및 양친자 관계를 포함)를 양육하고 있는 자 • 대한민국 국민인 배우자와 이혼하거나 그 배우자가 사망한 자로서 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있는 자 ※ 미성년 자녀는 만20세 미만인 자를 의미함(민법 제4조 참조).

1. 개정내용

□ 국민기초생활보장법(2005. 12 .29)

① 부양의무자의 범위를 수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자로 축소함(제2조 제5호)

② 급여지급 및 자격요건 조사의 기본단위인 개별 가구의 정의조항을 신설함(제2조 제7호 신설)

③ 실제소득의 구체적인 범위를 대통령령으로 위임하는 근거를 두어, 개별 가구의 소득평가액 산정이 더욱 정확하게 이루어지도록 함(제2조 제9호 후단)

④ 차상위계층의 개념 정의를 신설하고 법률에서 구체적인 범위를 정하여 하위 법령에 위임할 수 있도록 그 근거를 마련함(제2조 제11호 신설)

⑤ 한국인과 결혼하여 한국국적의 미성년 자녀를 양육하고 있는 사람에게는 그 자녀의 복지를 위하여 수급권자가 되도록 함(제5조의 2 신설)

2. 개정사유

□ 국민기초생활보장법(2005. 12. 29)

기초생활보장제도의 운영을 내실화하기 위하여 부양의무자의 범위를 1촌의 직계혈족 및 그 배우자로 축소하여 수급대상을 확대하고, 급여지급의 기본단위인 개별 가구의 개념을 명확히 규정하며, 국내체류 외국인 중 한국인과 결혼하여 한국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있는 자도 수급권자가 되도록 하여 외국인 배우자와 그 자녀의 복지를 증진하려는 것임.

3. 개정과정상 주요논의

□ 국민기초생활보장법 개정배경

○ 개정배경

–국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준은 기존 생활보호법으로부터 어어져 온 것으로서, 그에 따른 사각지대 문제는 학계와 시민단체로부터 지적을 받아 왔음.

–2002년 4월 16일 참여연대에서 주관한 '기초생활보장제도 부양의무자 기준 개선방향 모색을 위한 토론회' 중 현행 부양의무자 기준이 현실과 상당히 괴리되어 있으며, 이는 많은 수급자를 방치하는 요인으로 작용되고, 가난한 자가 가난한 자의 생계를 책임져야 하는 빈곤의 도미노 현상을 유발하고 있다는 주장이 제기됨.

· 당시 국민기초생활보장법상 부양의무자는 '수급권자의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족으로 규정되어 있으나 현실에 비하여 부양의무자 범위가 지나치게 넓고, 부양 능력 여부를 결정하는 기준이 때로는 가혹하다는 지적이 있었음.

· 도출된 개선방안 중 첫째는 직계혈족 중 부모 · 자녀 간 부양의무만 남기고 조부모와 손자녀, 형제간, 부모와 며느리(사위) 간에는 부양의무를 부과하지 않는 방향으로 부양의무자 범위의 단계적 축소가 필요하고, 둘째로는 노동

능력자의 부양의무는 엄격히 하되, 노동 능력이 없는 자에게는 부양의무의 폐지 혹은 완화가 필요하다는 것임.

○ 당초 개정방향

–2004년 11월 4일 민주노동당 현애자의원이 대표 발의한 국민기초생활보장법 개정법률안에서는 부양의무자 조항을 원천적으로 삭제한 내용이 포함됨.

–11월 9일 강기정의원이 대표 발의한 개정법률안에서는 부양의무자 범위를 '수급권자 1촌의 직계혈족 및 그 배우자'로 축소하는 내용이 담겨 있었음

–11월 29일 김춘진의원이 대표 발의한 개정법률안은 국내체류 외국인 중 대한민국 국민과 결혼하여 한국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있는 사람에게 수급권자가 될 수 있게끔 하는 내용이 포함됨.

○ 수정안(수정사유)

–이 중 강기정의원이 대표 발의한 개정안과 김춘진의원이 대표 발의한 개정안이 보건복지위원회에 상정되어 검토 후 법안심사 소위원회에 회부되었음. 제256회 국회 제10차 법안심사 소위원회(2005. 11. 22)에서는 2건의 법률안을 심사한 결과 이를 통합하여 대안을 제기하기로 하였음.

–보건복지위원회의 개정안이 2005년 12월 1일 제256회 국회 제14차 본회의에서 의결되어 2005년 12월 23일 법 개정 공포

2006년

구분	개정 및 시행 시기	제 · 개정문
국민기초생활보장법	[시행 2007. 7. 1] [법률 제8112호, 2006. 12. 28, 일부개정]	【제 · 개정문】 ⊙ 법률 제8112호(2006. 12. 28) 국민기초생활 보장법 일부 개정법률 국민기초생활 보장법 일부를 다음과 같이 개정한다. 제4조 제3항 중 '세대'를 '개별가구'로 한다. 제7조 제2항 전단 중 '이 법에 의한 급여'를 '수급권자에 대한 급여'로 하고, 동조 제3항을 제4항으로 하며, 동조에 제3항을 다음과 같이 신설한다. ③차상위계층에 속하는 자(이하 '차상위자'라 한다.)에 대한 급여는 보장기관에서 차상위자의 가구별 생활여건을 고려하여 예산의 범위 안에서 제1항 제2호 내지 제4호, 제6호 및 제7호의 규정에 따른 급여의 전부 또는 일부를 행할 수 있다. 이 경우 차상위자에 대한 급여의 기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제15조 제1항 제2호 중 '기능습득'을 '근로능력의 향상 및 기능습득'으로 하고, 동항 제4호 중 '공공근로등 자활을 위한'을 '자활을 위한'으로 하며, 동항에 제5호의 2 및 제5호의 3을 각각 다음과 같이 신설한다. 5의 2. 창업교육, 기능훈련 및 기술 · 경영지도 등 창업 지원 5의 3. 자활에 필요한 자산형성 지원 제15조 제2항 중 '공공 또는 민간기관 · 시설'을 '공공기관, 비영리법인 · 시설 그 밖에 대통령령이 정하는 기관'으로 한다. 제15조 다음에 '제2장의 2 자활 지원'을 삽입한다. 제2장의 2에 제15조의 2를 다음과 같이 신설한다. 제15조의 2 (중앙자활센터) ① 수급자 및 차상위자의 자활촉진에 필요한 다음 각 호의 사업을 수행하기 위하여 중앙자활센터를 둘 수 있다. 1. 자활 지원을 위한 조사, 연구, 교육 및 홍보 사업 2. 자활 지원을 위한 사업의 개발 및 평가 3. 제16조의 규정에 따른 지역자활센터 및 제18조의 규정에 따른 자활공동체의 기술 · 경영 지도 및 평가 4. 자활 관련 기관 간의 협력체계 및 정보네트워크 구축, 운영 5. 그 밖에 자활촉진에 필요한 사업으로서 보건복지부장관이 정하는 사업 ② 중앙자활센터는 법인으로 한다. ③ 정부에서는 중앙자활센터의 설치 및 운영에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다. ④ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 중앙자활센터의 설치 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

		제16조의 제목 '(자활후견기관)'을 '(지역자활센터 등)'으로 한다. 제6조 제1항 각 호 외의 부분 전단 중 '수급자 및 이와 생활 수준이 유사한 자'를 '수급자 및 차상위자'로, '비영리법인과 단체 또는 개인(이하 '법인 등'이라 한다. 이하 이 조에서 같다)을'을 '비영리법인과 단체(이하 '법인 등'이라 한다. 이하 이 조에서 같다)를'로, '자활후견기관으로'를 '지역자활센터로'로 한다. 제16조 제2항 및 제3항 중 '자활후견기관'을 각각 '지역자활센터'로 한다. 제16조 제4항을 다음과 같이 한다. ④ 지역자활센터는 수급자 및 차상위자에 대한 효과적인 자활 지원과 지역자활센터의 발전을 공동으로 도모하기 위하여 지역자활센터협회를 설립할 수 있다. 제16조에 제5항을 다음과 같이 신설한다. ⑤제1항 내지 제3항에서 규정한 사항 외에 지역자활센터의 신청, 지정 및 취소 절차와 평가 기타 운영 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다. 제17조를 다음과 같이 한다. 제17조 (자활기관협의체) ① 시장 · 군수 · 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 자활지원사업의 효율적인 추진을 위하여 지역자활센터, '직업안정법' 제4조 제1호의 직업안정기관, '사회복지사업법' 제2조 제3호의 사회복지시설의 장 등과 상시적인 협의체계(이하 '자활기관협의체'라 한다.)를 구축하여야 한다. ② 자활기관협의체의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다. 제18조 제1항 중 '수급자와 이와 생활 수준이 유사한 자'를 '수급자 및 차상위자'로 하고, 동조 제2항 중 '부가가치세법'을 '부가가치세법'으로 하며, 동조 제3항 중 '자활후견기관을'을 '중앙자활센터 및 지역자활센터를'로 한다. 제2장의 2에 제18조의 2 및 제18조의 3을 각각 다음과 같이 신설한다. 제18조의 2 (수급자의 고용촉진) 보장기관은 수급자의 고용을 촉진하기 위하여 상시근로자의 일정비율 이상을 수급자로 채용하는 기업에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 제18조 제3항 각 호에 해당하는 지원을 할 수 있다. 제18조의 3 (자활기금의 적립) ① 보장기관은 이 법에 의한 자활지원사업의 원활한 추진을 위하여 일정한 금액과 연한을 정하여 자활기금을 적립할 수 있다. ② 보장기관에서는 자활지원사업의 효율적 추진을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 자활기금의 관리, 운영을 중앙자활센터 또는 자활지원사업을 수행하는 비영리법인에 위탁할 수 있다. 이 경우 그에 소요되는 비용은 보장기관이 이를 부담한다. ③ 제1항의 규정에 따른 자활기금의 적립에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제19조 제1항 본문 중 '시장 · 군수 · 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)'을 '시장 · 군수 · 구청장'으로 하고, 동조 제4항 중 '사회복지사업법'을 '사회복지사업법'으로 하며, 동항에 후단을 다음과 같이 신설한다. 이 경우 제15조의 규정에 따른 자활급여 업무를 수행하는 사회복지 전담공무원은 따로 배치하여야 한다. 제20조 제2항 제5호 중 '제44조'를 '제18조의 3'으로 하고, '보장기금'을 '자활기금'으로 한다. 제28조 제2항 중 '다른 법률에 의하여'를 '사회복지사업법 등 다른 법률에 따라'로 한다. 제31조 중 '자활후견기관'을 '지역자활센터'로 한다. 제32조중 '사회복지사업법'을 '사회복지사업법'으로 한다. 제44조를 삭제한다. **부칙** ① (시행일) 이 법은 2007년 7월 1일부터 시행한다. ② (기존의 의료급여를 받고 있는 차상위자의 장제급여 실시에 관한 경과조치) 이 법 시행 전 '의료급여법' 제3조 제1항 제9호의 규정에 따른 수급권자 중 희귀난치성 · 만성질환자 또는 18세 미만 아동인 차상위자로서 2004년 1월 1일 이후 의료급여를 받고 있는 자는 제7조 제1항 제6호의 장제급여를 받을 수 있다. ③ (자활후견기관에 대한 경과조치) 이 법 시행 당시 종전의 규정에 따라 자활후견기관으로 지정받은 법인등은 제16조의 개정규정에 따라 지역자활센터로 지정받은 것으로 본다. ④ (보장기금에 관한 경과조치) 이 법 시행 당시 종전의 제44조의 규정에 따른 보장기금은 제18조의 3의 개정규정에 따른 자활기금으로 본다.

국민기초생활보장법 시행령	[시행 2006. 7. 1] [대통령령 제19351호, 2006. 2. 22, 일부개정]	【제 · 개정문】 ⊙ **대통령령 제19351호(2006. 2. 22)** 국민기초생활보장법 시행령 일부개정령 국민기초생활보장법 시행령 일부를 다음과 같이 개정한다. 제명 '국민기초생활보장법시행령'을 '국민기초생활 보장법 시행령'으로 한다. 제2조 제1항 각 호 외의 부분 중 '법'을 '국민기초생활 보장법(이하 '법'이라 한다.)'으로, '각호'를 '각 호'로 하고, 동항 제1호 중 '주민등록법시행령'을 '주민등록법 시행령'으로 하며, 동조 제2항 각 호 외의 부분 중 '각호의 1'을 '각 호의 어느 하나'로 하고, 동항 제3호 중 '행형법'을 '행형법'으로, '사회보호법'을 '치료감호법'으로, '보호감호시설'을 '치료감호시설'로 한다. 제4조 제1항 각 호 외의 부분 전단중 '각호의 1'을 '각 호의 어느 하나'로 하고, 동항 제2호 중 '장애인복지법'을 '장애인복지법'으로 하며, 동항 제4호 각 목 외의 부분 중 '각목'을 '각 목'으로 하고, 동호 가목 및 다목중 '100분의 120'을 각각 '100분의 130'으로 한다. 제8조 각 호 외의 부분 중 '각호의 1'을 '각 호의 어느 하나'로 하고, 동조 제1호 각 목 외의 부분 중 '각목의 1'을 '각 목의 어느 하나'로 하며, 동호 나목 중 '고등교육법'을 '고등교육법'으로 하고, 동호 다목 중 '장애인고용촉진및직업재활법'을 '장애인고용촉진 및 직업재활법'으로 하며, 동조 제2호 각 목 외의 부분 중 '각목의 1'을 '각 목의 어느 하나'로 하고, 동호 나목 중 '부가가치세법'을 '부가가치세법'으로 하며, 동조 제3호 각 목 외의 부분 전단 중 '각목의 1'을 '각 목의 어느 하나'로 하고, 동호 가목 중 '병역법'을 '병역법'으로 하며, 동호 나목 중 '행형법'을 '행형법'으로, '사회보호법'을 '치료감호법'으로, '사회보호법'을 '치료감호시설'로 하고, 동호 라목 중 '초 · 중등교육법'을 '초 · 중등교육법'으로, '고등교육법'을 '고등교육법'으로 한다. 제1조 중 '국민기초생활보장법'을 '국민기초생활 보장법'으로 하고, 제3조 제1항 제1호 각 목 외의 부분 단서 및 동호 가목 중 '소득세법'을 각각 '소득세법'으로 하며, 동호 나목중 '소득세법시행령'을 '소득세법 시행령'으로 하고, 동조 제1항 제4호 다목 본문 중 '국민연금법 · 공무원연금법 · 군인연금법 · 사립학교교직원연금법 · 고용보험법 · 산업재해보상보험법 · 독립유공자예우에 관한 법률 · 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 · 고엽제후유의증환자지원 등에 관한 법률 · 자동차손해배상보장법 · 참전유공자예우에 관한 법률'을 '국민연금법' · '공무원연금법' · '군인연금법' · '사립학교교직원 연금법' · '고용보험법' · '산업재해보상보험법' · '독립유공자예우에 관한 법률' · '국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률' · '고엽제후유의증 환자지원 등에 관한 법률' · '자동차손해배상 보장법' · '참전유공자예우에 관한 법률'로 하며, 동목(1) 중 '독립유공자예우에 관한 법률'을 '독립유공자예우에 관한 법률'로, '국가유공자등예우및지원에 관한 법률'을 '국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률'로 하고, 제5조 제1호 중 '병역법'을 '병역법'으로 하며, 동조 제2호 중 '해외이주법'을 '해외이주법'으로 하고, 제7조 제1호 중 '장애인고용촉진및직업재활법'을 '장애인고용촉진 및 직업재활법'으로 하며, 제10조 제1항 제4호 중 '직업안정법'을 '직업안정법'으로 하고, 동항 제5호 중 '고용정책기본법'을 '고용정책기본법'으로 하며, 제16조 제1항 제1호 내지 제4호 중 '초 · 중등교육법'을 각각 '초 · 중등교육법'으로 하고, 동항 제5호 중 '평생교육법'을 '평생교육법'으로 하며, 동조 제2항 중 '초 · 중등교육법시행령'을 '초 · 중등교육법 시행령'으로 하고, 제38조 제1호 중 '장애인복지법'을 '장애인복지법'으로 하며, 동조 제2호 중 '노인복지법'을 '노인복지법'으로 하고, 동조 제3호 중 '아동복지법'을 '아동복지법'으로 하며, 동조 제4호 중 '정신보건법'을 '정신보건법'으로 하고, 동조 제5호 중 '사회복지사업법'을 '사회복지사업법'으로 하며, 제43조 제4호 각 목 외의 부분 중 '지역신용보증재단법'을 '지역신용보증재단법'으로 한다. **부칙** 이 영은 2006년 7월 1일부터 시행한다.

	[시행 2007. 1. 1] [대통령령 제19768호, 2006. 12. 21, 일부개정]	【제 · 개정문】 ⊙ 대통령령 제19768호(2006. 12. 21) 국민기초생활 보장법 시행령 국민기초생활 보장법 시행령 일부를 다음과 같이 개정한다. 제3조의 2를 다음과 같이 신설한다. 제3조의 2 (차상위계층) 법 제2조 제11호에서 '소득인정액이 대통령령이 정하는 기준 이하인 계층'이라 함은 소득인정액이 최저생계비의 100분의 120 이하인 자를 말한다. 제5조의 2를 다음과 같이 신설한다. 제5조의 2 (수급권자에 해당하는 외국인의 범위) 법 제5조의 2에 따라 수급권자가 될 수 있는 외국인은 '출입국관리법' 제31조에 따라 외국인 등록을 한 자로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로 한다. 1.대한민국 국민과 혼인 중인 자로서 대한민국 국적의 미성년 자녀[계부(모)자 관계 및 양친자관계를 포함한다. 이하 이 조에서 같다]를 양육하고 있는 자 2.대한민국 국민인 배우자와 이혼하거나 그 배우자가 사망한 자로서 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있는 자 제36조를 삭제한다. **부칙** 이 영은 2007년 1월 1일부터 시행한다.
국민기초생활보장 사업 지침	2007년	○ 수급권자에 해당하는 외국인의 범위(시행령 제5조의 2) –'출입국관리법' 제31조에 따라 외국인 등록을 한 자로서 다음에 해당하는 경우 • 대한민국 국민과 혼인 중인 자로서 대한민국 국적의 미성년 자녀(계부(모)자 관계 및 양친자관계를 포함)를 양육하고 있는 자 • 대한민국 국민인 배우자와 이혼하거나 그 배우자가 사망한 자로서 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있는 자 ※미성년 자녀는 만20세 미만인 자를 의미함(민법 제4조 참조) ○ 차상위계층 조사(임의사항) 최저생계비의 변경 등에 의하여 수급권자의 범위가 변동함에 따라 다음 연도에 급여가 필요할 것으로 예측되는 수급권자의 규모를 파악하기 위하여 조사를 수행(법 제24조) ※차상위계층 : 수급자가 아닌 자로서 소득인정액이 최저생계비의 120% 이하인 자(시행령 제3조의 2) ○ 부양의무자의 '부양 능력 없음'의 판정 기준 변경 소득 기준 : 부양의무자의 실제소득이 '부양의무자 가구(B)의 최저생계비'의 130% 이상이고 '수급권자(A) 및 부양의무자 가구(B)의 최저생계비 합'의 130% 미만인 경우 ※B×130%≤실제소득< (A+B)×130%

1. 개정내용

□ 국민기초생활보장법(2006. 12. 28)

① 차상위자에 대하여 예산의 범위 안에서 주거, 교육, 의료, 장제 및 자활급여의 전부 또는 일부를 실시할 수 있도록 함(법 제7조 제3항 신설).

② 수급자 및 차상위자의 자활촉진에 필요한 사업을 수행하기 위하여 중앙자활센터를 둘 수 있도록 하고, 동 센터의 설치 및 운영에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있도록 함(법 제15조의 2 신설).

③ 자활후견기관을 지역자활센터로 하고, 지역자활센터협회의 설립근거를 두며, 시 · 군 · 구에 상시적인 협의체계로서 자활기관협의체를 의무적으로 설치하도록 함(법 제16조 및 제17조).

④ 수급자의 고용 촉진을 위하여 상시근로자의 일정비율 이상을 수급자로 채용하는 기업에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따른 지원을 할 수 있도록 함(법 제18조의 2 신설).

⑤ 현재 보장비용의 재원에 충당하기 위하여 보장기관에서 적립하고 있는 보장기금을 자활기금으로 명칭을 변경하고, 기금의 관리, 운영을 비영리법인 등에 위탁할 수 있는 근거를 둠(법 제18조의 3).

□ 국민기초생활보장법 시행령(2006. 2. 22)

① 부양의무자의 '부양 능력 없음'의 판정 기준 변경(제4조 제1항)

-실제소득이 수급권자 및 당해 부양의무자 각각의 최저생계비를 합한 금액의 100분의 120 미만에서 100분의 130 미만으로 상향 조정

□ 국민기초생활보장법 시행령(2006. 12. 21)

①차상위계층의 범위를 소득인정액이 최저생계비의 100분의 120 이하인 사람으로 규정(제3조의 2 신설)

②수급권자로 급여를 받을 수 있는 외국인의 범위를 구체적으로 정함(제5조의 2 신설).

-대한민국 국민과 혼인 중인 자로서 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있는 자

-대한민국 국민인 배우자와 이혼하거나 그 배우자가 사망한 자로서 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있는 자

2. 개정사유

□ 국민기초생활보장법(2006. 12. 28)

소득 및 부양의무자 기준에 따라 수급권자에 속하지 아니하나 생활이 어려운 차상위계층에 대하여 주거, 교육, 의료, 장제 및 자활급여 등 부분급여를 지급할 수 있도록 하여 사회안전망을 강화하는 한편, 자활사업의 전문성, 효율성을 높이기 위하여 중앙자활센터를 설치할 수 있도록 하고, 자활급여 대상자의 특성 및 욕구를 고려하여 다양한 자활 지원 프로그램이 운영될 수 있도록 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 미비점을 개선, 보완하려는 것임.

□ 국민기초생활보장법 시행령(2006. 2. 22)

핵가족화 현상 및 부양의식의 변화에 따른 사회적 부양실태를 반영하여 수급자의 선정 기준인 부양의무자가 부양 능력 없는 경우에 해당하는 기준으로서 종전에는 부양의무자의 실제소득이 수급권자 및 해당 부양의무자 각각의 최저생계비를 합한 금액의 100분의 120 미만으로 하던 것을 앞으로는 동 금액의 100분의 130 미만으로 완화하는 등 국민기초생활보장제도의 사각지대를 축소하고 부양의무자의 부담을 경감하려는 것임.

□ 국민기초생활보장법 시행령(2006. 12. 21)

'국민기초생활 보장법'이 개정(법률 제7738호, 2005. 12. 23 공포, 2007. 1. 1 시행)되어 차상위계층에 대한 정의가 규정됨에 따라 그 구체적인 범위를 정하는 한편, 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있는 외국인도 수급권자로 급여를 받을 수 있게 됨에 따라 그 대상이 되는 외국인의 범위를 정하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선, 보완하려는 것임.

3. 개정과정상 주요논의

□ 국민기초생활보장법 개정배경

○ 개정배경

-1997년 경제 위기 이후 빈곤규모 증가와 더불어 장기실직빈곤층과 근로빈곤층의 문제가 부각되면서 차상위계층에 대한 연구의 필요성이 높아졌음.

-국민기초생활보장제도 비수급빈곤층 지원대책을 강화하고 체계화할 필요성이 부각됨에 따라 보건복지부에서는 2004년 '차상위계층실태조사' 연구용역 수행을 공모함.

-연구 수행자인 한국보건사회연구원에서는 차상위계층의 규모 및 생활 실태 · 복지욕구 파악, 차상위계층의 기준 설정, 차상위계층 지원정책 설계 등의 내용을 담아 2005년 '차상위계층 실태분석 및 정책방안' 이라는 보고서를 제출함.

-정부에서는 2005년 11월 30일 수급권자에 속하지 않지만 생활이 어려운 차상위계층에 속하는 자에 대한 주거급여 및 의료급여 등을 행할 수 있게 하는 내용을 담은 국민기초생활보장법 일부 개정법률안을 발의함.

○ 당초 개정방향

-2005년 2월 23일 김영춘 의원이 대표 발의한 국민기초생활보장법 개정법률안은 시 · 도지사가 수급자 선정 및 급여의 적정성을 확보하기 위하여 정기적으로 모니터링을 하도록 하는 내용을 담고 있었음.

–2005년 11월 15일 유기홍의원이 대표 발의한 국민기초생활보장법 개정법률안은 수급권자 자녀에게 학교급식비를 지원하도록 명시하여 급식지원의 법적 근거를 제시함.

–2005년 11월 30일 정부에서 발의한 국민기초생활보장법 개정법률안은 차상위계층에 속하는 자에 대한 급여 및 자활프로그램 지원 관련 조항 신설 등의 내용을 포함함.

○ 수정안(수정사유)

–보건복지위원회에서는 유기홍 의원 대표 발의 개정법률안, 김영춘 의원 대표 발의 개정법률안, 정부 발의 개정법률안을 검토하여 이를 종합한 대안을 제안, 제262회 국회 제15차 본회의에서 원안이 가결되어 2006년 12월 28일 차상위계층에 대한 급여 지원 근거를 담아 국민기초생활보장법이 개정되었음.

2007년

구분	개정 및 시행 시기	제 · 개정문
국민기초생활보장법	[시행 2008. 7. 1] [법률 제8641호, 2007. 10. 17, 일부개정]	【제 · 개정문】 ⊙ 법률 제8641호(2007. 10. 17) 국민기초생활 보장법 일부 개정법률 국민기초생활 보장법 일부를 다음과 같이 개정한다. 제21조 제3항을 제4항으로 하고, 같은 조에 제3항 및 제5항을 각각 다음과 같이 신설한다. ③ 제1항에 따라 급여 신청을 할 때나 제2항에 따라 사회복지 전담공무원이 급여 신청을 하는 것에 수급권자가 동의한 때에는 수급권자와 부양의무자는 다음 각 호의 자료 또는 정보의 제공에 대하여 동의한다는 서면을 제출하여야 한다. 1.'금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률' 제2조 제2호 및 제3호에 따른 금융자산 및 금융거래의 내용에 대한 자료 또는 정보 중 예금의 평균잔액과 그 밖에 대통령령으로 정하는 자료 또는 정보(이하 '금융정보'라 한다.) 2. '신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률' 제2조 제1호에 따른 신용정보 중 채무액과 그 밖에 대통령령으로 정하는 자료 또는 정보(이하 '신용정보'라 한다.) 3.'보험업법' 제4조 제1항 각 호에 따른 보험에 가입하여 납부한 보험료와 그 밖에 대통령령으로 정하는 자료 또는 정보(이하 '보험정보'라 한다.) ⑤제3항에 따른 동의의 방법 · 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제22조 제4항 전단 중 '의료보험 · 국민연금 및 고용보험등 관련전산망을'를 '건강보험 · 국민연금 · 고용보험 · 출입국 · 병무 · 교정 등 관련 전산망 또는 자료를'로 하고, 같은 조 제8항 전단 중 '제1항의 규정에 의한 조사를'을 '제1항 및 제2항에 따른 조사 또는 자료제출요구를 2회 이상'으로 한다. 제23조 제3항 전단 중 '제1항의 규정에 의한 조사를'을 '제1항에 따른 조사나 제2항에 따라 준용되는 제22조 제2항에 따른 자료제출요구를 2회 이상'으로 한다. 제23조의 2를 다음과 같이 신설한다. 제23조의 2 (금융정보등의 제공) ① 보건복지부장관은 '금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률' 제4조 제1항과 '신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률' 제23조 제1항에도 불구하고 수급권자와 그 부양의무자가 제21조 제3항에 따라 제출한 동의 서면을 전자적 형태로 바꾼 문서에 의하여 금융기관 등('금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률' 제2조 제1호에 따른 금융기관, '신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률' 제2조 제5호에 따른 신용정보집중기관을 말한다. 이하 같다.)의 장에게 금융정보 · 신용정보 또는 보험정보(이하 '금융정보 등'이라 한다.)의 제공을 요청할 수 있다.

		② 보건복지부장관은 제23조에 따른 확인 조사를 위하여 필요하다고 인정하는 경우 '금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률' 제4조 제1항과 '신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률' 제23조 제1항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 기준에 따라 인적사항을 기재한 문서 또는 정보통신망으로 금융기관등의 장에게 수급자와 부양의무자의 금융정보등을 제공하도록 요청할 수 있다. ③ 제1항 및 제2항에 따라 금융정보등의 제공을 요청받은 금융기관등의 장은 '금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률' 제4조와 '신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률' 제23조에도 불구하고 명의인의 금융정보등을 제공하여야 한다. ④ 제3항에 따라 금융정보등을 제공한 금융기관 등의 장은 금융정보등의 제공사실을 명의인에게 통보하여야 한다. 다만, 명의인의 동의가 있는 경우에는 '금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률' 제4조의 2 제1항과 '신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률' 제24조의 2에도 불구하고 통보하지 아니할 수 있다. ⑤ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 금융정보등의 제공요청 및 제공은 '정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률' 제2조 제1항 제1호에 따른 정보통신망을 이용하여야 한다. 다만, 정보통신망의 손상 등 불가피한 경우에는 그러하지 아니하다. ⑥ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 업무에 종사하거나 종사하였던 자는 업무를 수행하면서 취득한 금융정보등을 이 법으로 정한 목적 외의 다른 용도로 사용하거나 다른 사람 또는 기관에 제공하거나 누설하여서는 아니 된다. ⑦ 제1항부터 제3항까지와 제5항에 따른 금융정보등의 제공요청 및 제공 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제26조 제4항 단서 중 '부양의무자의 소득과 재산등의 조사에 시일을 요하는 특별한 사유가 있는 경우에는'을 '다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는'으로 하고, 같은 항에 제1호 및 제2호를 각각 다음과 같이 신설한다. 1. 부양의무자의 소득과 재산 등의 조사에 시일을 요하는 특별한 사유가 있는 경우 2. 수급권자 또는 부양의무자가 제22조 제1항 및 제2항에 따른 조사나 자료 제출요구를 거부 · 방해 또는 기피하는 경우 제43조 제1항 제4호를 다음과 같이 한다. 4. 시 · 군 · 구가 행하는 보장업무에 드는 비용 중 제42조 제3호 및 제4호의 비용(이하 이 호에서 '시 · 군 · 구 보장비용'이라 한다.)은 시 · 군 · 구의 재정여건, 사회보장비 지출 등을 고려하여 국가, 시 · 도 및 시 · 군 · 구가 다음 각 목에 따라 차등하여 분담한다. 가. 국가는 시 · 군 · 구 보장비용의 총액 중 100분의 40 이상 100분의 90 이하를 부담한다. 나. 시 · 도는 시 · 군 · 구 보장비용의 총액에서 가목의 국가부담분을 차감한 금액 중 100분의 30 이상 100분의 70 이하를, 시 · 군 · 구는 시 · 군 · 구 보장비용의 총액 중에서 국가와 시 · 도가 부담하는 금액을 차감한 금액을 각각 부담한다. 다만, 특별자치도는 시 · 군 · 구 보장비용의 총액 중에서 국가가 부담하는 금액을 차감한 금액을 부담한다. 제48조를 다음과 같이 한다. 제48조 (벌칙) ① 제23조의 2 제6항을 위반하여 금융정보를 사용 · 제공 또는 누설한 자는 5년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처한다. ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처한다. 1. 제22조 제 6항(제23조 제2항에서 준용하는 경우를 포함하고, 제23조의 2 제6항을 위반한 경우를 제외한다.)을 위반하여 정보 또는 자료를 사용하거나 제공한 자 2.제23조의 2 제6항을 위반하여 신용정보 또는 보험정보를 사용, 제공 또는 누설한 자 **부칙** 이 법은 2008년 7월 1일부터 시행한다. 다만, 제43조 제1항 제4호의 개정규정은 2008년 1월 1일부터 시행한다.

국민기초생활보장법 시행령	[시행 2007. 7. 1] [대통령령 제20131호, 2007. 6. 28, 일부개정]	**【제 · 개정문】** ⊙ **대통령령 제20131호(2007. 6. 28)** 국민기초생활 보장법 시행령 일부개정령 국민기초생활 보장법 시행령 일부를 다음과 같이 개정한다. 제4조 제1항 제3호 각 목 외의 부분 중 '각목의 1'을 '각 목의 어느 하나'로 하고, 같은 호 가목을 다음과 같이 하며, 같은 항 제4호가목 중 '제3조의 규정에 의한 실제소득(이하 '실제소득'이라 한다.)'을 '실제소득'으로 한다. 가. 제3조에 따른 실제소득(이하 '실제소득'이라 한다.)이 최저생계비의 100분의 130 미만인 자 제5조의 3을 다음과 같이 신설한다. 제5조의 3 (차상위자에 대한 급여의 기준 등) ① 법 제7조 제3항에 따라 차상위자에게 지급하는 급여는 장제급여 및 자활급여로 한다. ② 제1항에 따른 장제급여의 지급 대상 및 지급금액은 다음 각 호와 같다. 1. 지급 대상 : 차상위자 중 '의료급여법' 제3조 제1항 제9호에 따라 의료급여를 받고 있던 자가 사망한 경우 장제를 치르는 자 2. 지급금액 : '국민건강보험법' 제45조에 따라 지급되는 장제비 이상의 금액으로 하되, 수급자에게 지급되는 장제급여기준을 초과하지 아니하는 범위에서 보건복지부장관이 정하는 금액 ③ 제1항에 따른 자활급여는 차상위자의 근로능력, 취업상태 및 가구여건 등을 고려하여 제17조부터 제21조까지 및 제21조의 2에 따른 급여를 행하는 것으로 한다. ④ 제2항 및 제3항에 따른 장제급여와 자활급여의 신청 및 지급절차 등에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다. 제9조 중 '시장 · 군수 · 구청장'을 '보장기관'으로 한다. 제10조 제1항 각 호 외의 부분 중 '각호'를 '각 호'로 하고, 같은 항 제3호 및 제6호를 각각 다음과 같이 한다. 3. 제20조에 따른 자활근로 6. 법 제16조에 따른 지역자활센터(이하 '지역자활센터'라 한다.)의 사업 제11조 제2항 후단, 같은 조 제3항, 같은 조 제4항 본문 및 단서 중 '통지하여야 한다.'를 각각 '서면(전자문서를 포함한다.)으로 통지하여야 한다.'로 한다. 제12조 제2항 본문 및 단서 중 '통지하여야 한다.'를 각각 '서면(전자문서를 포함한다.)으로 통지하여야 한다.'로 한다. 제14조를 삭제한다. 제15조 제2항 중 '통지하여야 한다.'를 '서면(전자문서를 포함한다.)으로 통지하여야 한다.'로 한다. 제17조의 제목 '(생업자금의 대여)'를 '(자금의 대여 등)'으로 하고, 같은 조 제1항을 다음과 같이 하며, 같은 조 제2항 및 제3항을 각각 제4항 및 제5항으로 하고, 같은 조에 제2항 및 제3항을 각각 다음과 같이 신설한다. ① 보장기관은 법 제15조 제1항 제1호에 따라 수급자에게 자활에 필요한 다음 각 호의 자금을 대여할 수 있다. 1. 사업의 창업 · 운영자금 2. 취업에 필요한 기술훈련비 3. 그 밖에 보건복지부장관이 수급자의 자활에 필요하다고 인정하는 비용 ② 제1항에 따른 자금은 '공공자금관리기금법'에 따른 공공자금관리기금이나 일반회계에서 대여한다. ③ 보장기관은 제1항에 따라 자금을 대여받으려는 자의 자금 대여규모, 사용계획 등이 보건복지부장관이 정하는 기준에 적합한 경우에는 마이크로크레딧 방식(자금을 무보증으로 대여하면서 자활에 필요한 교육 · 훈련 · 경영지원 등을 제공하는 방식을 말한다.)으로 자금을 대여할 수 있다. 제17조 제4항(종전의 제2항)중 '시장 · 군수 · 구청장'을 '보장기관'으로, '생업자금'을 각각 '자금'으로 하고, 같은 조 제5항(종전의 제3항)중 '생업자금의 대여신청 및 대상자의 선정방법'을 '자금의 대여신청, 대상자의 선정 및 대여자금의 상환'으로 한다. 제19조 중 '시장 · 군수 · 구청장'을 '보장기관'으로 한다. 제20조의 제목 '(공공근로)'를 '(자활근로)'로 하고, 같은 조 제1항 중 '시장 · 군수 · 구청장'을 '보장기관'으로, '기능습득'을 '근로능력의 향상 및 기능습득'으로, '공공근로'를 '자활근로'로 하며, 같은 조 제2항 중 '공공근로'를 '자활근로'로 한다. 제21조를 다음과 같이 한다.

		제21조 (창업 지원) 보장기관은 법 제15조 제1항 제5호의 2에 따라 수급자의 창업 지원 등을 위하여 다음 각 호의 사항을 지원할 수 있다. 1. 창업 업종의 선정 및 사업계획 수립의 지도 2. 기능훈련, 제품개발 등의 지도 3. 세무, 회계, 법률 등 경영관련 교육 4. 공공 · 민간 창업 지원서비스의 연계 · 알선 5. 그 밖에 창업 지원 및 경영개선에 관한 사항으로서 보건복지부장관이 정하는 사항 제21조의 2부터 제21조의 5까지를 각각 다음과 같이 신설한다. 제21조의 2 (자산형성 지원) ① 보장기관은 법 제15조 제1항 제5호의 3에 따라 수급자의 자활에 필요한 자산형성 지원을 위하여 수급자가 제21조의 3제1호에 따른 금융기관에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도로 저축한 금액에 보건복지부장관이 정하는 비율을 곱한 금액을 수급자에게 지급할 수 있다. 이 경우 지급하는 금액은 수급자의 가구여건, 취업상태, 근로소득 등을 고려하여 보건복지부장관이 정하여 고시하는 금액을 초과하지 아니하는 범위 내로 한다. 1. 주택 구입 · 임대비 2. 본인 및 자녀의 고등교육비 · 기술훈련비 3. 사업의 창업 · 운영자금 4. 그 밖에 보건복지부장관이 고시하는 용도 ② 보장기관은 제1항에 따라 자금을 지원받는 자에게 자금의 용도 등에 필요한 교육을 실시할 수 있다. ③ 보장기관은 제1항에 따른 지원을 받은 자가 저축액을 제1항 각 호의 용도와 달리 사용하거나 제2항에 따른 교육을 받지 아니하면 지원금을 회수할 수 있다. ④ 제1항부터 제3항까지의 규정 외에 지원신청, 대상자 선정, 지원금 지급 및 회수 등에 필요한 사항은 보건복지부장관이 정하여 고시한다. 제21조의 3 (자활급여의 위탁) 법 제15조 제2항 전단에서 '그 밖에 대통령령이 정하는 기관'이란 다음 각 호의 기관을 말한다. 1.'은행법', '증권거래법', '보험업법', '상호저축은행법', '신용협동조합법' 등에 따라 금융업무를 행하는 기관으로서 보건복지부장관이 정하는 기관 2.법 제15조 제1항 제4호에 따라 수급자 및 차상위자를 인턴사원으로 채용하는 사업자 3.자활사업 수행 실적 등을 고려하여 자활급여 수행능력이 있다고 보건복지부장관이 인정하는 기관 제21조의 4 (중앙자활센터의 설치 및 운영 등) ① 법 제15조의 2에 따른 중앙자활센터(이하 '중앙자활센터'라 한다.)는 정관을 작성하여 주된 사무소의 소재지에 설립등기를 함으로써 성립한다. ② 보건복지부장관은 중앙자활센터가 법 제15조의 2 제3항에 따라 경비를 보조받은 경우에는 경비의 사용에 관한 사항을 보고하게 하거나 그에 관한 서류를 제출하게 할 수 있다. 제21조의 5 (중앙자활센터의 임원) ① 중앙자활센터에 임원으로서 원장 1명을 포함한 11명 이내의 이사와 감사 1명을 두되, 원장을 제외한 임원은 비상임으로 한다. ② 원장 및 감사는 정관이 정하는 바에 따라 이사회에서 선임하되 보건복지부장관의 승인을 받아야 한다. ③ 제1항에 따른 이사 중 당연직이사는 다음 각 호와 같다. 1. 보건복지부의 자활사업을 담당하는 고위공무원단에 속하는 공무원 또는 4급 이상의 공무원 중 보건복지부장관이 지정하는 자 2. 법 제16조 제4항에 따른 지역자활센터협회의 장 ④ 제3항에 따른 당연직이사를 제외한 비상임이사는 다음 각 호의 자 중에서 원장의 추천에 따라 보건복지부장관이 임명한다. 1. 자활사업 · 사회복지 분야에 대하여 학식과 경험이 풍부한 자 2. 정보통신 · 교육훈련 · 경영 · 경제 · 금융 분야 중 어느 하나 이상의 분야에 대한 학식과 경험이 풍부한 자 ⑤ 임원의 임기는 3년으로 한다. 다만, 당연직이사 중 공무원의 임기는 그 재임기간으로 한다. ⑥ 그 밖에 임원의 자격 · 선임 · 직무에 필요한 사항은 정관으로 정한다. 제22조의 제목 중 '자활후견기관'을 '지역자활센터'로 하고, 같은 조 각 호 외의 부분 중 '각호'를 '각 호'로 하며, 같은 조 제1호 및 제4호 중 '차상위계층'을 각각 '차상위자'로 한다.

		제23조부터 제25조까지를 각각 삭제한다. 제26조를 다음과 같이 한다. 제26조 (수급자 채용기업에 대한 지원) ①법 제18조의 2에 따라 지원을 받을 수 있는 기업은 상시근로자의 100분의 20 이상을 수급자로 채용하는 기업으로 한다. 이 경우 채용 당시는 수급자이었으나 채용 후 수급자를 면하게 된 자가 계속하여 취업하고 있는 경우에는 수급자로 산정한다. ② 제1항에 따른 기업에 대한 지원기간은 5년의 범위에서 보장기관이 정한다. ③ 보장기관은 제1항 및 제2항에 따라 지원받는 기업이 수급자 고용비율에 미달하는 경우에는 시정을 요구할 수 있으며, 기업이 정당한 사유 없이 그 시정요구를 이행하지 아니하면 지원을 중단할 수 있다. ④ 제1항 및 제2항에 따라 지원을 받고 있는 기업은 수급자의 고용비율, 지원금의 사용내역을 매년 보고하여야 한다. ⑤ 제1항부터 제4항까지의 규정 외에 지원신청, 지원중단 및 보고 등의 절차 및 방법 등에 필요한 사항은 보건복지부장관이 정하여 고시한다. 제29조 제1항 각 호 외의 부분 중 '각호'를 '각 호'로 하고, 같은 항 제4호 중 '제41조 내지 제46조의 규정에 의한 보장기금'을 '제26조의 2부터 제26조의 7까지의 규정에 따른 자활기금'으로 하며, 같은 조 제2항 각 호 외의 부분 중 '각호'를 '각 호'로 하고, 같은 항 제4호 중 '제41조 내지 제46조의 규정에 의한 보장기금'을 '제26조의 2부터 제26조의 7까지의 규정에 따른 자활기금'으로 한다. 제41조를 제26조의 2로 하고, 같은 조(종전의 제41조)의 제목 중 '보장기금'을 '자활기금'으로 하며, 같은 조 제1항 중 '법 제44조 제1항의 규정에 의한 보장기금'을 '법 제18조의 3 제1항에 따른 자활기금'으로 한다. 제42조를 제26조의 3으로 하고, 같은 조(종전의 제42조) 제1항 제4호 중 '생업자금'을 '기금'으로 하며, 같은 항 제5호 중 '공공근로'를 '자활근로'로 한다. 제43조를 제26조의 4로 하고, 같은 조(종전의 제43조) 제2호를 다음과 같이 하며, 같은 조에 제2호의 2 및 제2호의 3을 각각 다음과 같이 신설하고, 같은 조 제5호 중 '수급자 및 차상위계층의 복지증진을 위한 사업'을 '수급자 및 차상위자의 자활 지원에 필요하여 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사업'으로 하며, 같은 조에 제6호를 다음과 같이 신설한다. 2 .법 제15조 제1항 제1호에 따른 자활근로 참가자의 자활조성을 위한 자금 대여 2의2. 법 제18조 제3항 제1호에 따른 자활공동체사업자금 대여 2의3. 법 제18조의 2에 따른 수급자 채용기업에 대한 사업자금 대여 6. 자활사업 연구 · 개발 · 평가 등을 위한 비용 제44조부터 제46조까지를 각각 제26조의 5부터 제26조의 7까지로 한다. 제47조를 제41조로 한다. **부칙** 이 영은 2007년 7월 1일부터 시행한다.
국민기초생활보장법 시행규칙	[시행 2007. 7. 1] [보건복지부령 제406호, 2007. 6. 29, 일부개정]	**【제 · 개정문】** ⊙ **보건복지부령제406호(2007. 6. 29)** 국민기초생활 보장법 시행규칙 일부개정령 국민기초생활 보장법 시행규칙 일부를 다음과 같이 개정한다. 제1조 중 '국민기초생활보장법'을 '국민기초생활 보장법'으로, '동법시행령'을 '같은 법 시행령'으로 한다. 제2조 각 호 외의 부분 중 '국민기초생활보장법'을 '국민기초생활 보장법'으로, '제2조 제8호'를 '제2조 제9호'로, '국민기초생활보장법 시행령'을 '국민기초생활 보장법 시행령'으로, '각호'를 '각 호'로 하고, 같은 조 제1호 중 '노인복지법'을 '노인복지법'으로 하며, 같은 조 제2호 중 '장애인복지법 제44조의 규정에 의한'을 '장애인복지법' 제49조에 따른'으로, '동법 제45조의 규정에 의한 장애아동부양수당'을 '같은 법 제50조에 따른 장애아동수당'으로 하고, 같은 조 제3호 중 '모 · 부자복지법'을 '모 · 부자복지법'으로 하며, 같은 조 제4호 중 '고엽제후유의증환자지원등에 관한 법률'을 '고엽제후유의증 환자지원 등에 관한 법률'로 하고, 같은 조 제6호 중 '장애인복지법 제48조 제1항 제2호의 규정에 의한'을 '장애인복지법' 제58조 제1항 제2호에 따른'으로, '동항 제3호의 규정에 의한'을 '같은 항 제3호에 따른'으로 하며, 같은 조 제7호 중 '공공근로'를 '자활근로'로 한다. 제3조 제1항 각 호 외의 부분 중 '제2조 제9호'를 '제2조 제10호'로, '각호의 1'을 '각 호의 어느 하나'로 하고, 같은 항 제1호가목 본문 중 '지방세법'을 '지방세법'으로 하며, 같은 호 나목 중 '지방세법'을 '지방세법'으로 하고, 같은 항 제3호 본문 중 '지방세법'을 '지방세법'으로 한다.

		제4조 제1항 각 호 외의 부분 중 '제2조 제9호'를 '제2조 제10호'로, '각호의 1'을 '각 호의 어느 하나'로 하고, 같은 항 제1호 각 목 외의 부분 전단 중 '각목'을 '각 목'으로 하며, 같은 항 제2호 중 '재산가액'을 '재산가액에서 영 제21조의2 제1항 각 호의 용도로 저축한 금액으로서 금융기관과의 계약에 따라 해당 용도로만 사용될 수 있도록 개설된 계좌에 입금된 금액(계약기간 만료 전에 해당 저축을 해지하는 경우를 제외한다.)을 차감한 금액'으로 하고, 같은 조 제2항 중 '제2조 제9호'를 '제2조 제10호'로 한다. 제7조 제2항 및 제6항 중 '통지하여야 한다.'를 각각 '문서(전자문서를 포함한다.)로 통지하여야 한다.'로 한다. 제9조 제1항 중 '수급자(제10조의 규정에 의하여 전세자금을 대여받은 자를 제외한다.)'를 '수급자(제10조에 따라 전세자금 또는 월세보증금을 대여받은 자를 포함한다.)'로 하고, 같은 조 제2항을 다음과 같이 한다. ② 제1항에 따라 지급하는 월세 임차료는 법 제6조 제2항에 따라 보건복지부장관이 매년 공표하는 최저생계비 중 주거비의 비중과 수급자 가구의 소득인정액 등을 고려하여 정하는 금액으로 한다. 제10조 제1항 중 '신청하여야 한다.'를 '문서(전자문서를 포함한다.)로 신청하여야 한다.'로 하고, 같은 조 제2항 중 '통지하여야 한다.'를 '문서(전자문서를 포함한다.)로 통지하여야 한다.'로 하며, 같은 조 제3항 중 '주택법'을 '주택법'으로 한다. 제11조 제5항 후단 중 '제16조의 규정에 의한 자활후견기관(이하 '자활후견기관'이라 한다.)'을 '제16조에 따른 지역자활센터(이하 '지역자활센터'라 한다.)'로 한다. 제13조 제1항 본문 중 '각호'를 '각 호'로, '학비지급신청서'를 '학비지급신청서(전자문서로 된 신청서를 포함한다.)'로, '사본'을 '사본(전자문서를 포함한다.)'로 하고, 같은 항 단서 중 '제2분기 내지 제4분기'를 '제2분기부터 제4분기까지의'로, '당해'를 '해당'으로, '학비신청에 갈음한다.'를 '학비신청을 한 것으로 본다.'로 하며, 같은 조 제2항 중 '서류'를 '서류(전자문서를 포함한다.)'로 한다. 제17조 제1항 중 '의료급여법'을 '의료급여법'으로 하고, 같은 조 제2항 중 '해산급여지급신청서'를 '해산급여지급신청서(전자문서로 된 신청서를 포함한다.)'로 하며, 같은 조 제3항 중 '제2항의 규정에 의한 해산급여의 지급신청은 출생신고로 갈음할 수 있으며'를 '제2항에 따라 해산급여의 지급신청을 하는 자는 출산의 경우에는 출생증명서를'로 한다. 제18조 제1항 중 '장제급여지급신청서'를 '장제급여지급신청서(전자문서로 된 신청서를 포함한다.)'로 한다. 제19조의 제목 '(생업자금의 대여)'를 '(자금의 대여 등)'으로 하고, 같은 조 제1항을 다음과 같이 하며, 같은 조 제2항 전단 중 '생업자금대여'를 '자활자금의 대여'로, '시장 · 군수 · 구청장'을 '보장기관'으로, '자활후견기관'을 '지역자활센터'로, '생업자금대여신청자의 자활의지와 사업계획서의 타당성'을 '자금대여신청자의 자활의지, 자금사용계획서의 타당성 및 취업 · 창업가능성'으로 하고, 같은 항 후단 중 '자활후견기관'을 '지역자활센터'로, '시장 · 군수 · 구청장'을 '문서(전자문서를 포함한다.)로 보장기관'으로 한다. ① 영 제17조에 따른 자활에 필요한 자금(이하 '자활자금'이라 한다.)의 대여를 받으려는 자는 자금대여신청서(전자문서로 된 신청서를 포함한다.)에 자금사용계획서(사업의 창업 · 운영자금을 대여받으려는 경우에는 사업계획서를 말하며, 취업에 필요한 기술훈련비를 대여받으려는 경우에는 기술훈련계획서를 말한다. 이하 같다.)를 첨부하여 보장기관 또는 지역자활센터의 장에게 제출하여야 한다. 제19조 제3항 중 '시장 · 군수 · 구청장'을 '보장기관'으로 하고, 같은 조 제4항 중 '시장 · 군수 · 구청장'을 '보장기관'으로, '생업자금대여'를 '자활자금의 대여'로, '생업자금의 대여업무를 취급하는 금융기관(이하 '취급금융기관'이라 한다.)'를 '법 제15조 제2항에 따라 자활자금 대여업무를 행하는 기관(이하 '자활사업기관'이라 한다.)'으로, '통지하여야 한다.'를 '문서(전자문서를 포함한다.)로 통지하여야 한다.'로 하며, 같은 조 제5항을 다음과 같이하고, 같은 조 제6항 중 '생업자금'을 '자활자금'으로 한다. ⑤제4항에 따른 통지를 받은 신청인은 보건복지부장관이 정하는 바에 따라 자활사업기관이 정하는 서류(전자문서를 포함한다.)를 해당 자활사업기관에 제출하여야 한다. 제20조 제1항 중 '시장 · 군수 · 구청장'을 '보장기관'으로, '생업자금'을 '자활자금'으로, '기술 · 경영지도'를 '창업 지원 및 취업지원'으로 하고, 같은 조 제2항 중 '시장 · 군수 · 구청장'을 '보장기관'으로, '생업자금'을 '자활자금'으로, '사업계획추진상황'을 '자금사용계획의 추진상황'으로 하며, 같은 조 제3항 중 '시장 · 군수 · 구청장'을 '보장기관'으로, '생업자금'을 '자활자금'으로, '취급금융기관'을 '자활사업기관'으로, '통지하여야 한다.'를 '문서(전자문서를 포함한다.)로 통지하여야 한다.'로 한다.

		제21조 제1호 중 '근로자직업 훈련촉진법 제2조 제2호의 규정에 의한'을 '근로자직업능력 개발법' 제2조 제3호에 따른'으로 한다. 제25조의 제목 중 '공공근로'를 '자활근로'로 하고, 같은 조 제1항 각 호 외의 부분 중 '공공근로'를 '자활근로'로, '각호의 1과'를 '각 호의 어느 하나와'로 하며, 같은 조 제2항 중 '공공근로사업'을 '자활근로사업'으로 한다. 제26조의 제목 중 '공공근로대상자'를 '자활근로 대상자'로 하고, 같은 조 제1항 전단 중 '공공근로사업'을 '자활근로사업'으로, '공공근로'를 '자활근로'로 하며, 같은 항 후단 중 '공공근로'를 '자활근로'로 하고, 같은 조 제2항 중 '공공근로사업'을 각각 '자활근로사업'으로 한다. 제27조의 제목 중 '자활후견기관'을 '지역자활센터'로 하고, 같은 조 제1항 각 호 외의 부분 중 '자활후견기관으로'를 '지역자활센터로'로, '자활후견기관지정신청서'를 '지역자활센터지정신청서'로, '각호'를 '각 호'로 하며, 같은 조 제3항 각 호 외의 부분 중 '각호'를 '각 호'로, '통지하여야 한다.'를 '문서(전자문서를 포함한다.)로 통지하여야 한다.'로 하고, 같은 항 제3호 중 '자활후견기관'을 '지역자활센터'로 한다. 제28조의 제목 중 '자활후견기관'을 '지역자활센터'로 하고, 같은 조 제1항 중 '자활후견기관'을 '지역자활센터의 지정'으로, '자활후견기관의'를 '지역자활센터의'로 하며, 같은 조 제2항 중 '자활후견기관'을 '지역자활센터'로, '자활후견기관의 장, 법 제17조 제1항의 규정에 의한 자활후견기관협회의 장'을 '지역자활센터의 장, 법 제15조의 2 제1항에 따른 중앙자활센터(이하 '중앙자활센터'라 한다.)의 장'으로, '통지하여야 한다.'를 '문서(전자문서를 포함한다.)로 통지하여야 한다.'로 한다. 제29조의 제목 중 '자활후견기관'을 '지역자활센터'로 하고, 같은 조 제1항 각 호 외의 부분 중 '법 제16조 제4항의 규정에 의한 자활후견기관'을 '법 제16조 제3항에 따른 지역자활센터'로, '각호'를 '각 호'로 하며, 같은 항 제3호 중 '자활후견기관'을 '지역자활센터'로 하고, 같은 조 제2항 중 '자활후견기관'을 '지역자활센터'로 하며, 같은 항에 후단을 다음과 같이 신설하고, 같은 조 제3항 중 '자활후견기관'을 '지역자활센터'로 한다. 이 경우 평가위원회의 위원장은 중앙자활센터의 장으로 한다. 제30조의 제목 중 '자활후견기관'을 '지역자활센터'로 하고, 같은 조 제1항 각 호 외의 부분 중 '자활후견기관'을 '지역자활센터'로, '각호의 서류'를 '각 호의 서류(전자문서를 포함한다.)'로 하며, 같은 조 제2항 중 '자활후견기관'을 각각 '지역자활센터'로 하고, 같은 조 제3항 중 '자활후견기관'을 '지역자활센터'로, '기타 자활후견기관'을 '그 밖에 지역자활센터'로 한다. 제30조의 2를 다음과 같이 신설한다. 제30조의 2 (자활기관협의체의 구성 및 운영) ① 법 제17조 제2항에 따른 자활기관협의체(이하 '자활기관협의체'라 한다.)의 위원장은 시장 · 군수 · 구청장이 되며, 위원은 다음 각 호에 해당하는 자로 한다. 1. 지역자활센터의 장 2. 다음 각 목의 기관 또는 시설의 대표자 가. '직업안정법' 제4조 제1호에 따른 직업안정기관 나. 상공회의소 및 소상공인지원센터 다. '사회복지사업법' 제2조 제3호에 따른 사회복지시설, 그 밖에 자활사업을 행하는 기관으로서 시장 · 군수 · 구청장이 인정하는 기관 ② 자활기관협의체는 다음 각 호의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 실무자회의를 구성 · 운영할 수 있다. 1. 지역자활사업 추진 실적 및 개선필요사항의 점검 2. 조건부 수급자의 사업별 적정 대상자의 선정 3. 자활대상자의 사전 · 사후관리 4.지역자활지원계획 내용의 검토 및 이행사항의 점검 5.그 밖에 자활기관협의체의 구성 기관이 협의의 필요성을 제기하는 사항 ③ 시장 · 군수 · 구청장은 자활기관협의체의 매년도 운영실적을 매년 보건복지부장관에게 보고하여야 한다. ④ 자활기관협의체의 조직 · 운영 및 회의사항에 관하여 그 밖에 필요한 사항은 해당 시 · 군 · 구 조례로 정한다. 제32조 전단 중 '지원요청서'를 '지원요청서(전자문서를 포함한다.)'로, '자활후견기관'을 '지역자활센터'로 하고, 같은 조 후단 중 '자활후견기관'을 '지역자활센터'로 한다.

		제34조 제1항 중 '제적등본(호적등본으로 부양의무자를 확인할 수 없는 경우에 한한다. 이하 같다)과 임대차계약서(해당자에 한한다.)'를 '다음 각 호의 서류'로, '하여야 한다.'를 '제출하여야 한다.'로 하고, 같은 항에 제1호부터 제3호까지를 각각 다음과 같이 신설하며, 같은 조 제2항 중 '전자정부구현을 위한 행정 업무 등의 전자화 촉진에 관한 법률'을 '전자정부법'으로, '호적등본을'을 '호적등본 및 외국인등록사실증명서를'로 한다. 1. 제적등본(호적등본으로 부양의무자를 확인할 수 없는 경우에 한정한다.) 2. 임대차계약서(주택을 임대하거나 임차하고 있는 자에 한정한다.) 3. 외국인등록사실증명서(해당하는 자에 한정한다.) 제35조 제1항 각 호 외의 부분 중 '차상위계층'을 '차상위계층에 속하는 자(이하 '차상위자'라 한다.)'로, '각호의 자료'를 '각 호의 자료(전자문서를 포함한다.)'로 하고, 같은 항 제5호 중 '금융실명거래및비밀보장에 관한 법률시행령'을 '금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률 시행령'으로 한다. 제36조 제2항 중 '통보하여야 한다.'를 '문서(전자문서를 포함한다.)로 통보하여야 한다.'로 하고, 같은 조 제4항 중 '제출하여야 한다.'를 '문서(전자문서를 포함한다.)로 제출하여야 한다.'로 한다. 제38조 각 호 외의 부분 중 '각호의 1'을 '각 호의 어느 하나'로, '영 제36조의 규정에 의한'을 '영 제3조의 2에 따른'으로 한다. 제39조 제3항 중 '차상위계층'을 각각 '차상위자'로 한다. 제41조의 2 각 호 외의 부분 중 '각호'를 '각 호'로 하고, 같은 조 제1호 중 '모 · 부자복지법'을 '모 · 부자복지법'으로 하며, 같은 조 제2호를 다음과 같이하고, 같은 조 제3호 중 '성폭력범죄의처벌및피해자보호등에 관한 법률'을 '성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률'로 하며, 같은 조 제4호 중 '가정폭력방지및피해자보호등에 관한 법률'을 '가정폭력방지 및 피해자보호등에 관한 법률'로 하고, 같은 조 제5호 중 '사회복지사업법'을 '사회복지사업법'으로 한다. 2.'성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률' 제5조 제1항에 따른 일반지원시설 및 청소년지원시설 제42조를 제32조의 2로 하고, 같은 조(종전의 제42조) 중 '영 제46조 제2항의 규정에 의한'을 '영 제26조의 7 제2항에 따른'으로, '보장기금'을 '자활기금'으로 한다. 제43조를 제32조의 3으로 하고, 같은 조(종전의 제43조) 중 '영 제47조 제3항의 규정에 의한'을 '영 제41조 제3항에 따른'으로 한다. 제44조를 제42조로 하고, 같은 조(종전의 제44조) 중 '생업자금대여신청서'를 '자금대여신청서'로 한다. 별지 제1호 서식을 별지와 같이 한다. 별지 제4호서식의 제목란 중 '국민기초생활보장기금'을 '자활기금'으로, 같은 서식 표 외의 부분 중 '국민기초생활보장법 제44조 제2항'을 '국민기초생활 보장법' 제18조의 3제 3항'으로, '동법시행령 제46조 제2항 및 동법시행규칙 제42조의 규정에 의하여'를 '같은 법 시행령 제26조의 7 제2항 및 같은 법 시행규칙 제32조의 2에 따라'로 한다. 별지 제5호 서식의 표 외의 부분 전단 중 '국민기초생활보장법'을 '국민기초생활 보장법'으로, '동법시행령 제47조의 규정에 의하여'를 '같은 법 시행령 제41조에 따라'로 하고, 같은 서식 표 외의 부분 후단 중 '국민기초생활보장법'을 '국민기초생활 보장법'으로 한다. **부칙** 이 규칙은 2007년 7월 1일부터 시행한다. 다만, 제2조 제2호 및 제6호의 개정규정은 2007년 10월 12일부터 시행하고, 제34조 제2항의 개정 규정은 2007년 7월 4일부터 시행한다.
	[시행 2008. 1. 1] [보건복지부령 제425호, 2007. 12. 28, 일부개정]	**【제 · 개정문】** ⊙ **보건복지부령 제425호(2007. 12. 28)** 국민기초생활 보장법 시행규칙 일부개정령 국민기초생활 보장법 시행규칙 일부를 다음과 같이 개정한다. 제2조 제1호를 삭제하고, 같은 조 제7호를 다음과 같이 한다. 7. 영 제10조 제1항 제3호에 따른 자활근로 중 수급자의 근로능력 정도, 사업의 근로 강도 등을 고려하여 보건복지부장관이 정하는 사업 및 같은 항 제7호에 따른 자활공동체의 사업에 참가하여 받은 소득의 100분의 30에 해당하는 금액

		제3조 제1항 제1호 라목 중 '그 밖에 가축 · 종묘(種苗) 등'을 '가축 · 종묘(種苗) 등'으로 하고, 같은 호에 마목부터 사목까지를 각각 다음과 같이 신설한다. 마. '지방세법' 제104조 제7호의 2부터 제7호의5까지의 규정에 따른 회원권 바. '소득세법' 제89조 제2항에 따른 조합원입주권 사. 건물이 완성되는 때에 그 건물과 이에 부수되는 토지를 취득할 수 있는 권리(바목에 따른 조합원입주권은 제외한다.) 제3조 제1항 제2호 나목을 다음과 같이 한다. 나. 예금 · 적금 · 부금 · 보험 및 수익증권 등 제9조 제3항을 삭제한다. 제34조 제1항 제1호 중 '호적등본으로'를 '가족관계기록사항에 관한 증명서로'로 하고, 같은 조 제2항 본문 중 '호적등본'을 '가족관계기록사항에 관한 증명서'로 한다. 별지 제1호 서식 뒤쪽 신청자격란 중 '비영리법인 · 단체 또는 개인'을 '비영리법인 · 단체'로 한다. 별지 제3호 서식부터 별지 제5호서식까지를 각각 별지와 같이 한다. **부칙** 이 규칙은 2008년 1월 1일부터 시행한다. 다만, 제3조 제1항 제1호 마목부터 사목까지 및 같은 항 제2호 나목의 개정규정은 2008년 3월 1일부터 시행한다.
국민기초생활보장 사업 지침	2008년	ㅇ재산의 종류 및 범위 가.일반 재산 (1) ~ (4) 현행유지 (5) 지방세법 제104조 제7의2호 내지 제7의 5호 규정에 따른 회원권(골프장 회원권, 콘도미니엄 회원권, 헬스클럽 회원권 등) (6) 소득세법 제89조 제2항에 따른 조합원입주권 (7) 건물이 완성되는 때에 그 건물과 이에 부수되는 토지를 취득할 수 있는 권리(분양권을 의미) (8)지방세법(제192조의 2)에 의한 자동차중 일반 재산으로 인정되는 차량 ㅇ공적이전소득에 포함되는 금품 – 노인복지법 제9조에 의한 경로연금 → 기초노령연금법에 의한 기초노령연금 ㅇ장제급여 – 차상위 의료수급자가 사망한 경우 구당 25만 원을 현금으로 지급

1. 개정내용

□ **국민기초생활보장법(2007. 10. 17)**

①국민기초생활 수급권자가 급여를 신청하는 때 수급권자 등에게 금융정보 제공 동의서를 제출하게 하고, 보건복지부 장관이 금융정보를 조회할 때 전자문서를 이용할 수 있도록 함(제21조 제3항 및 제23조의 2 제1항 · 제3항 신설).

②기존 수급자의 수급권 적격여부를 심사할 때에는 명의인의 동의절차 없이 보건복지부 장관이 일정한 요건하에 직권으로 금융정보를 조회함(제23조의 2 제2항 · 제3항 신설).

③금융정보를 제공한 금융기관의 장은 명의인의 요구가 없으면 금융정보 제공사실을 통보하지 아니할 수 있음(제23조의 2 제4항 신설).

④국민기초생활보장 업무와 관련한 금융정보의 목적 외 사용을 금지하고, 위반자를 형사처벌함(제23조의 2 제6항 신설 및 제48조).

⑤수급권자 또는 부양의무자가 보장기관의 소득과 재산과 관련된 조사 또는 자료제출요구를 2번 이상 거부 · 방해 또는 기피하는 경우 수급신청을 각하하거나 수급자의 급여를 정지 또는 중지할 수 있음(제22조 제8항 및 제23제3항).

⑥시 · 군 · 구가 행하는 기초생활보장업무에 드는 비용은 국가에서 40% 내지 90% 범위 안에서, 시 · 도가 국가 부담분을 차감한 금액의 30% 내지 70% 범위 안에서, 시 · 군 · 구에서 나머지 비율 범위 안에서 차등 분담함(제43조 제1항 제4호).

□ **국민기초생활보장법 시행령(2007. 6. 28)**

① 차상위자에 대한 장제급여 및 자활급여의 기준(영 제5조의 3 신설)

–차상위자에 대한 장제급여는 수급자에게 지급되는 장제급여기준을 초과하지 아니하는 범위에서 국민건강보험 가입자에게 지급되는 장제비 이상의 금액을 지급하도록 하고, 차상위자의 근로능력, 취업상태 등을 고려하여 자활급여를 하도록 함.

② 자활에 필요한 자금 대여 및 지급 방식 개선(영 제17조)

–자금을 대여할 수 있는 범위를 사업의 창업 · 운영자금, 취업에 필요한 기술훈련비 등 자활에 필요한 비용으로 확대하고, 소액 자금을 무보증으로 대여할 수 있도록 함.

③ 수급자에 대한 창업 지원(영 제21조)

–보장기관에서는 수급자의 자활을 위하여 창업교육, 기능훈련, 창업 업종 선정 및 사업계획의 지도 등 창업에 필요한 사항을 지원할 수 있도록 함.

④ 수급자의 자산형성 지원(영 제21조의 2 신설)

–보장기관에서는 수급자가 주택 구입 · 임차, 본인 및 자녀의 고등교육 · 기술훈련, 사업의 창업 · 운영의 용도로 저축한 금액에 일정 비율을 곱한 금액을 수급자에게 지급할 수 있도록 함.

⑤ 중앙자활센터의 설치 및 운영 등(영 제21조의 4 신설)

–중앙자활센터에서는 정관을 작성하여 주된 사무소의 소재지에 설립등기를 함으로써 성립하도록 함.

⑥ 수급자 채용기업에 대한 지원 요건(영 제26조)

–상시근로자의 100분의 20 이상을 수급자로 채용하는 기업에 대하여 5년의 범위에서 사업자금 융자, 국 · 공유지 우선 임대, 국가 또는 지방자치단체에서 실시하는 사업의 우선 위탁 등의 지원을 할 수 있도록 함.

□ **국민기초생활보장법 시행규칙(2007. 6. 29)**

① 재산의 소득 환산 대상 범위 조정(보건복지부령 제4조 제1항 제2호)

–수급자의 자활에 필요한 자산형성을 위하여 금융기관에 저축한 금액에 대하여는 소득 환산이 적용되는 재산 가액 범위에 포함하지 않음

□ **국민기초생활보장법 시행규칙(2007. 12. 28)**

① 소득평가액 중 경로연금 삭제(보건복지부령 제2조)

② 소득평가액 산정 방식 관련 자활근로 및 자활공동체사업 범위 조정(보건복지부령 제2조 제7호)

③ 골프장 등 회원권, 조합원입주권, 수익증권 등 재산 범위 및 재산 가액 산정기준에 포함(보건복지부령 제3조 제1호)

2. 개정사유

□ **국민기초생활보장법(2007. 10. 17)**

국민기초생활보장 수급자의 선정과 수급권 확인 조사를 할 때 수급권자와 부양의무자의 재산 및 소득 파악을 정확하고 효율적으로 하기 위하여 금융정보 조회의 절차를 간소화하는 한편, 시 · 군 · 구의 재정 부담 불균형을 해소하기 위하여 시 · 군 · 구의 기초생활보장사업에 드는 비용을 시 · 군 · 구의 재정여건과 사회보장비 지출 등을 고려하여 국가, 시 · 도 및 시 · 군 · 구간 분담 비율을 차등화하는 등 현행 제도의 운영과정에서 나타난 일부 미비점을 개선, 보완하려는 것임.

□ **국민기초생활보장법 시행령(2007. 6. 28)**

차상위자에 대하여 장제급여 및 자활급여 등 급여를 지급할 수 있도록 하고 자활급여 대상자의 특성 및 욕구를 고려하여 다양한 자활 지원 프로그램이 운영될 수 있도록 하는 내용으로 '국민기초생활 보장법'이 개정(2006. 12. 28 공포, 2007. 7. 1 시행)됨에 따라 차상위자에게 지급되는 장제급여 및 자활급여의 기준 등 법률에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 정하려는 것임.

□ **국민기초생활보장법 시행규칙(2007. 6. 29)**

수급자의 자활에 필요한 자산형성을 지원할 수 있도록 하는 내용으로'국민기초생활 보장법'이 개정(2006. 12. 28 공포, 2007. 7. 1 시행)됨에 따라 수급자의 자산형성을 지원하기 위하여 수급자가 저축한 금액을 소득 환산 대상재산

에서 제외하도록 하고 자활기관협의체의 구성 및 운영에 필요한 사항을 정하는 등 법률에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 정하려는 것임.

□ 국민기초생활보장법 시행규칙(2007. 12. 28)

경로연금이 폐지됨에 따라 종전에 실제소득에서 차감하던 경로연금을 삭제하고, 실제소득에서 차감하는 자활근로사업의 범위를 종전보다 한정함으로써 근로유인을 제고하며, 골프장 등 회원권, 조합원입주권, 분양권, 수익증권 등을 소득 환산의 대상이 되는 개별 가구의 재산으로 새로이 추가함으로써 고액 재산 보유자에 대한 부당한 지원을 방지하는 한편, 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 보완하려는 것임.

3. 개정과정상 주요논의

□ 국민기초생활보장법 개정배경

○ 개정배경

–2006년 11월 29일 이노근 서울 노원구청장은 강북지역 구청장 대표자격으로 기자설명회를 열고 재정자립도가 낮은 기초단체들은 '복지 비용 때문에 재정이 파탄날 지경'이라며 관련 내용과 개선요구를 담아 행정자치부 등 관계 장관 앞으로 건의서를 냈다고 밝힘(『경향신문』 2006. 11. 29, 『한겨레』 2006. 11. 29)

–이 노원구청장은 '정부에서 사회복지사업비를 획일적인 비율로 분담시키는 것이 문제'라고 꼬집으며 '정부에서 재정상황에 따라 분담금 비율을 조정하도록 법을 바꿔야 한다.'라고 주장(『경향신문』 2006. 11. 29, 『한겨레』 2006. 11. 29)

–이처럼 국민기초생활보장제도를 포함, 지역의 재정여건을 감안하지 않는 사회복지사업의 재정 분담 비율에 대한 개선 요구가 있었음.

–2007년 9월 19일 『조선일보』, 『경향신문』, 『서울경제신문』 등은 박재완 의원의 국민기초생활보장 수급자 실사 결과 분석을 인용하여 '2006년 기초생활수급자에 재력가들이 다수 포함되어 있으며, 2006년 해외여행을 목적으로 해외출입을 한 기초생활수급자가 1만 4천 명이 넘을 것으로 예상'된다는 내용을 담아 국민기초생활보장제도의 수급자 선정시스템의 결함을 지적하는 기사를 게재하였음.

–이에 보건복지부에서는 보도해명자료를 통해 기초생활보장 수급신청 시 금융거래정보제공동의서를 의무적으로 제출하도록 하고, 금융재산조회 절차를 간소화하는 내용의 법 개정이 진행 중임을 언급한 바 있음.

○ 당초 개정방향

–2007년 6월 4일 강기정의원이 대표 발의한 국민기초생활보장법 개정법률안은 국가, 시 · 도 및 시 · 군 · 구의 기초생활보장비용 부담 비율을 시 · 군 · 구의 재정여건, 사회보장비 지출 등을 고려하여 차등적용하도록 하고 구체적인 부담 비율은 '보조금의 예산 및 관리에 관한 법률' 및 '지방재정법'의 규정에 따르도록 하는 내용을 포함함.

–2006년 10월 12일 양승조의원이 대표 발의한 국민기초생활보장법 개정법률안은 수급자 선정 및 확인 조사 시 금융거래정보 제공 동의서 제출 및 거래정보 제공사실 통보 등 절차를 간소화하는 등의 내용을 담고 있었음.

–2005년 12월 23일 정형근의원이 대표 발의한 국민기초생활보장법 개정법률안은 국가와 시 · 도, 시 · 군 · 구 간의 국민기초생활 보장비용 부담 비율을 조정하는 내용을 포함함.

○ 수정안(수정사유)

–위 3건의 개정법률안을 심사한 결과 제269회 국회 제1차 보건복지위원회(2007. 09. 11)가 본회의에 부의하지 않기로 하고 위원회 대안으로 2007년 9월 20일 제269회 국회 제3차 회의에 상정하여 원안가결 되었음.

□ 개정내용에 대한 반응 및 평가

–'사회보장비 부담이 크고, 재정자주도가 낮아 심각한 재정난을 겪고 있는 전국의 대다수 기초단체에서는 내년부터 사회보장비 부담이 올해보다 무려 70%나 줄어든다. 제도 개선으로 사회보장비 부담 비율이 증가하는 기초단체는 서울과 수도권의 일부 기초단체에 한정될 것으로 알려졌다. 부산지역의 경우 16개 구 · 군청 가운데 중구와 강서구, 기장군을 제외한 13개 구청의 사회보장비 부담이 대폭 줄어 해마다 되풀이되던 적자예산 편성이 상당히 완화된 것으로 나타났다.' – 『연합뉴스』 2007. 12. 05.

–'정부에서는 19일 국무회의에서 이 같은 내용을 담은 '국민기초생활보장법 시행령'개정안을 의결했다. 저소득층의 자립기반 형성을 돕기 위한 무보증 소액신용대출(마이크로 크레딧) 사업은 그동안 법적 근거 없이 보건복지부 예산에서 20억 원씩 '사회연대은행'에 후원하는 형태로 진행돼 왔으나, 이번에 법적 근거가 마련돼 앞으로 사업을 확대할 수 있는 기반이 만들어졌다.' – 『한국경제』 2007. 06. 19.

2008년

구분	개정 및 시행 시기	제 · 개정문
국민기초생활보장법 시행령	[시행 2008. 7. 1] [대통령령 제20870호, 2008. 6. 25, 일부개정]	【제 · 개정문】 ⊙ 대통령령 제20870호(2008. 6. 25) 국민기초생활 보장법 시행령 일부개정령 국민기초생활 보장법 시행령 일부를 다음과 같이 개정한다. 제3조 제1항 각 호 외의 부분을 다음과 같이 한다. 법 제2조 제9호에서 '실제소득'이란 다음 각 호의 소득을 합산한 금액을 말한다. 제3조 제1항 제3호에 다목을 다음과 같이 신설한다. 다 .연금소득: 연금보험, 연금저축 등에 따라 정기적으로 발생하는 소득 제8조 제1호 다목을 다음과 같이 한다. 다. '장애인고용촉진 및 직업재활법' 제9조에 따른 장애인 직접재활 실시기관 및 같은 법 제43조에 따른 한국장애인고용촉진공단이 실시하는 고용촉진 및 직업재활사업에 참가하고 있는 장애인 제10조 제1항 제5호 중 '취로사업 등'을 '공공근로사업 등'으로 한다. 제16조 제1항 제5호 중 '평생교육법' 제20조의 규정에 의한'을 '평생교육법' 제31조에 따른'으로 한다. 제26조의 2 제1항 중 '시 · 도'를 '특별시 · 광역시 · 도(이하 '시 · 도'라 한다.)'로 한다. 제26조의 5 제1항 중 '시 · 도지사'를 '특별시장 · 광역시장 · 도지사(이하 '시 · 도지사'라 한다.)'로 하고, 같은 조 제2항 중 '기금출납명령관과 기금출납공무원'을 '기금수입징수관 · 기금재무관 · 기금지출관 및 기금출납공무원'으로 한다. 제28조 제1항 전단 중 '특별시 · 광역시 · 도(이하 '시 · 도'라 한다.)'를 '시 · 도'로, '1인'을 '1명'으로, '15인'을 '15명'으로 한다. 제29조 제1항 제5호 중 '특별시장 · 광역시장 · 도지사(이하 '시 · 도지사'라 한다.)'를 '시 · 도지사'로 한다. 제36조 및 제36조의 2를 각각 다음과 같이 신설한다. 제36조(금융정보등의 범위) 법 제21조 제3항에 따라 수급권자 등이 급여를 신청하는 경우 수급권자와 부양의무자가 제공에 동의하여야 하는 금융정보, 신용정보 및 보험정보(이하 '금융정보등'이라 한다.)의 범위는 다음 각 호와 같다. 1. 금융정보 가. 보통예금, 저축예금, 자유저축예금, 외화예금 등 요구불 예금: 최근 3개월 이내의 평균 잔액 나. 정기예금, 정기적금, 정기저축 등 저축성예금: 예금의 잔액 또는 총불입액 다. 주식, 수익증권, 출자금, 출자지분, 부동산(연금)신탁: 최종 시세가액. 이 경우 비상장주식의 가액 평가는 '상속세 및 증여세법 시행령' 제54조 제1항을 준용한다. 라. 채권, 어음, 수표, 채무증서, 신주인수권증서, 양도성예금증서: 액면가액 마. 연금저축: 정기적으로 지급된 금액 또는 최종 잔액 2. 신용정보 가. 대출 현황 및 연체 내용 나. 신용카드 미결제금액 3. 보험정보 가. 보험증권: 해약하는 경우 지급받게 될 환급금 또는 최근 1년 이내에 지급된 보험금 나. 연금보험: 해약하는 경우 지급받게 될 환급금 또는 정기적으로 지급되는 금액 제36조의 2(금융정보등의 요청 및 제공) ① 법 제23조의 2에 따라 보건복지가족부 장관은 금융기관등('금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률' 제2조 제1호에 따른 금융기관, '신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률' 제2조 제5호에 따른 신용정보집중기관을 말한다. 이하 같다)의 장에게 수급권자 · 수급자와 부양의무자에 대한 금융정보등을 요청하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 적은 문서로 하여야 한다.

		1. 수급권자 · 수급자와 부양의무자의 성명과 주민등록번호 2. 제공을 요청하는 금융정보등의 범위와 조회기준일 및 조회기간 ② 제1항에 따라 요청받은 금융기관등의 장은 해당 금융정보등을 다음 각 호의 사항을 적은 문서로 제공하여야 한다. 1. 수급권자 · 수급자와 부양의무자의 성명과 주민등록번호 2. 금융정보등을 제공하는 금융기관등의 명칭 3. 제공 대상 금융상품명과 계좌번호 4. 금융정보등의 내용 ③ 보건복지가족부 장관은 금융기관등이 가입한 협회, 연합회 또는 중앙회등(이하 '협회등'이라 한다.)의 정보통신망을 이용하여 해당 금융기관등의 장에게 제1항에 따른 금융정보등을 제공하도록 요청할 수 있다. ④ 보건복지가족부 장관이 법 제23조의 2 제2항에 따라 금융기관등의 장에게 금융정보등을 제공하도록 요청하려면 법 제23조에 따른 확인 조사의 목적에 필요한 최소한의 범위에서 하되, 부양의무자의 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에만 요청할 수 있다. 1. 부양의무자의 실제소득이 최저생계비의 100분의 50 이상인 경우 2. 부양의무자의 재산의 소득 환산액이 수급자 및 부양의무자 각각의 최저생계비의 100분의 42에 해당하는 금액을 합한 금액 이상인 경우 3. 그 밖에 재산의 변동이 있을 것으로 의심되는 부양의무자 중 보건복지가족부 장관이 정하는 자인 경우 제38조 제1호 중 '장애인복지법' 제48조 제1항 제1호의 규정에 의한'을 '장애인복지법' 제58조 제1항 제1호에 따른'으로 하고, 같은 조 제2호 중 '동법 제34조 제1항 제1호, 제4호의 규정에 의한 노인의료복지시설'을 '같은 법 제34조 제1항 제1호에 따른 노인요양시설 중 보건복지가족부령으로 정하는 시설'로 한다. 제39조 중 '법 제22조 내지 제24조'를 '법 제22조부터 제24조까지'로 한다. **부칙** 이 영은 2008년 7월 1일부터 시행한다.
국민기초생활보장법 시행규칙	[시행 2008. 7. 1] [보건복지가족부령 제49호, 2008. 7. 1, 일부개정]	**【제 · 개정문】** **⊙보건복지가족부령 제49호(2008. 7. 1)** 국민기초생활보장법시행규칙 일부개정령 국민기초생활보장법시행규칙 일부를 다음과 같이 개정한다. 제명 '국민기초생활보장법시행규칙'을 '국민기초생활 보장법 시행규칙'으로 한다. 제34조 제1항 각 호 외의 부분 중 '법 제29조의 규정'을 '법 제29조'로, '신청을 하고자 하는'을 '신청을 하려는'으로 하고, 같은 항에 제4호를 다음과 같이 신설한다. 4. 법 제21조 제3항에 따른 금융정보, 신용정보 또는 보험정보(이하 '금융정보등'이라 한다.)의 제공 동의서: 별지 제6호서식 제34조 제2항 본문 중 '증명서 및 외국인등록사실증명서를'을 '증명서, 외국인등록사실증명서 및 소득과 재산관계 서류 중 부동산등기부등본을'로 한다. 제35조 제1항 각 호 외의 부분 중 '법 제24조 제3항의 규정에 의하여'를 '법 제24조 제3항에 따라'로 하고, 같은 항 제5호 중 '금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률 시행령' 제8조의 규정에 의한 금융거래정보자료제공동의서'를 '별지 제6호서식의 금융정보등 제공 동의서'로 한다. 제37조 각 호 외의 부분 중 '법 제23조 제1항 본문의 규정'을 '법 제23조 제1항 본문'으로, '각호'를 '각 호'로 하고, 같은 조 제2호 중 '법 제2조 제7호의 규정에 의한'을 '법 제2조 제8호에 따른'으로 하며, 같은 조 제4호 및 제5호를 각각 제5호 및 제6호로 하고, 같은 조에 제4호를 다음과 같이 신설하며, 같은 조 제6호(종전의 제5호) 중 '기타'를 '그 밖에'로 한다. 4. 금융정보등의 요청과 제공에 필요한 세부적인 범위와 제공양식 제41조의 2를 다음과 같이 한다. 제41조의 2(보장시설) ① 영 제38조 제2호에서 '보건복지가족부령으로 정하는 시설'이란 법률 제8608호 노인복지법 일부 개정법률 시행 전에 종전의 규정에 따라 설치된 노인요양시설 및 노인전문요양시설을 말한다. ② 영 제38조 제6호에 따른 보장시설은 다음 각 호와 같다. 1. '한부모가족지원법' 제19조에 따른 모자보호시설 · 모자자립시설 · 부자보호시설 · 부자자립시설 · 미혼모자시설 및 일시보호시설

		2. ‘성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률’ 제5조 제1항에 따른 일반지원시설 및 청소년지원시설 3. ‘성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률’ 제25조에 따른 성폭력피해자 보호시설 4. ‘가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률’ 제7조에 따른 가정폭력피해자 보호시설 5. ‘사회복지사업법’ 제34조 제1항 및 제2항에 따른 사회복지시설 중 결핵 및 한센병 요양시설 별지 제6호서식을 별지와 같이 신설한다. **부칙** 이 규칙은 2008년 7월 1일부터 시행한다.

1. 개정내용

□ **국민기초생활보장법 시행령(2008. 6. 25)**

① 급여 신청 시 제공에 동의하는 금융정보 등의 범위 구체화(영 제36조 신설)

–법률의 위임에 따라 수급권자에 대한 급여를 신청하려는 경우 수급권자와 부양의무자가 제공에 동의하는 금융정보 등의 범위를 구체적으로 정할 필요가 있음.

–금융정보 중 요구불예금은 3개월 이내 평균잔액, 저축성예금은 잔액 또는 총불입액으로 하고, 신용정보는 대출현황 및 연체내역 등으로 하며, 보험정보 중 보험증권은 환급금으로, 연금보험은 정기적으로 지급된 금액 등으로 함.

–이와 같이 기초생활보장 급여 결정을 위해 필요한 금융정보등의 범위를 명확히 함으로써 과도하게 개인의 금융정보를 조회하는 것을 사전에 예방하는 등 제도의 투명성을 높일 수 있을 것으로 기대됨.

② 금융정보 등의 요청과 제공에 관한 절차 및 방법 마련(영 제36조의 2 신설)

–법률의 위임에 따라 보건복지가족부 장관과 금융기관, 신용정보집중기관 간의 금융정보 등의 요청 및 제공에 필요한 절차와 방법을 구체적으로 정할 필요가 있음.

–보건복지가족부장관이 수급권자 · 수급자와 부양의무자의 금융정보 등을 요청할 때에 성명, 조회기준일 등을 기재한 문서로 요청하고, 금융기관 등의 장은 성명, 금융기관 등의 명칭, 계좌번호, 금융정보 등의 내용을 기재한 문서로 제공하도록 하며, 확인 조사 시에는 연간 조사 계획에 따른 조사의 목적에 필요한 최소한의 범위에서 요청하게 함.

–이와 같이 금융정보 등의 제공요청 및 제공에 필요한 절차와 방법을 명확히 함으로써 개인의 금융정보 등의 보호에 기여하고, 금융정보 제공 · 요청의 효율성이 높아질 것으로 기대됨.

2. 개정사유

□ **국민기초생활보장법 시행령 개정사유(2008. 6. 25)**

국민기초생활보장 수급자의 선정과 수급권 확인 조사를 하는 경우 수급권자와 부양의무자의 재산 및 소득 파악을 정확하고 효율적으로 하기 위하여 금융정보 조회 절차를 간소화하는 것 등을 주요내용으로 ‘국민기초생활 보장법’이 개정(법률 제8641호, 2007. 10. 17 개정, 2008. 7. 1 시행)됨에 따라 급여 신청 시 제공 동의가 필요한 금융정보 등의 범위를 정하고, 해당 정보의 요청과 제공에 관한 절차를 정하며 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선, 보완하려는 것임.

□ **국민기초생활보장법 시행규칙 개정사유(2008. 7. 1)**

국민기초생활보장 수급자의 선정과 수급권 확인 조사를 하는 경우 수급권자와 부양의무자의 재산 및 소득 파악을 정확하고 효율적으로 하기 위하여 금융정보 조회 절차를 간소화하는 것 등을 주요내용으로 ‘국민기초생활 보장법’(법률 제8641호, 2007. 10. 17 개정, 2008. 7. 1 시행) 및 같은 법 시행령(대통령령 제20870호, 2008. 6. 25 공포, 2008. 7. 1 시행)이 개정됨에 따라 금융정보 등의 제공 동의서를 구비서류로 추가하고, 보장시설에 해당하는 노인요양시설을 구체화하는 등 법령에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 정하려는 것임.

2009년

구분	개정 및 시행 시기	제 · 개정문
국민기초생활보장법 시행령	[시행 2009. 7. 24] [대통령령 제21640호, 2009. 7. 24, 일부개정]	국민기초생활 보장법 시행령 일부개정령 국민기초생활 보장법 시행령 일부를 다음과 같이 개정한다. 제26조의 4 각 호 외의 부분 중 '다음 각호'를 '다음 각 호'로 하고, 같은 조 제2호의 2 및 제2호의 3을 각각 제2호의 3 및 제2호의 4로 하며, 같은 조에 제2호의 2를 다음과 같이 신설하고, 같은 조 제5호 중 '사업(기금의 당해연도 지출의 100분의 20 이하에 한한다.)'을 '사업'으로 한다. 2의2. 법 제15조 제1항 제5호의 3에 따른 자산형성 지원 **부칙** 이 영은 공포한 날부터 시행한다.
	[시행 2010. 1. 1] [대통령령 제21926호, 2009. 12. 30, 일부개정]	국민기초생활 보장법 시행령 일부개정령 국민기초생활보장법 시행령 일부를 다음과 같이 개정한다. 제3조 제1항 제3호 다목을 다음과 같이 한다. 다. 연금소득: '소득세법' 제20조의 3 제1항 제3호, 제4호 및 제4호의 2에 따라 발생하는 연금 또는 소득과 '보험업법' 제4조 제1항 제1호 나목의 연금보험에 따라 발생하는 소득 제3조 제1항 제4호 다목(2)를 다음과 같이 한다. (2) '참전유공자예우 및 단체설립에 관한 법률'에 따라 지급되는 참전명예수당 중 가구당 최저생계비의 100분의 20 이하에 해당하는 금액 제4조 제1항 제3호 각 목 외의 부분 중 '수급권자 및 당해 부양의무자 각각의 최저생계비의 100분의 42에 해당하는 금액을 합한 금액'을 '보건복지가족부장관이 정하여 고시하는 금액'으로 하고, 같은 호 가목 중 '제3조에 따른 실제소득(이하 '실제소득'이라 한다.)'을 '제3조에 따른 실제소득에서 질병, 교육 및 가구 특성을 고려하여 보건복지가족부 장관이 정하여 고시하는 금액을 차감한 금액(이하 '차감된 소득'이라 한다.)'으로 하며, 같은 항 제4호 가목 중 '실제소득'을 '차감된 소득'으로 하고, 같은 호 나목 중 '수급권자 및 당해 부양의무자 각각의 최저생계비의 100분의 42에 해당하는 금액을 합한 금액'을 '보건복지가족부장관이 정하여 고시하는 금액'으로 하며, 같은 호 다목 중 '실제소득'을 '차감된 소득'으로 한다. 제6조를 다음과 같이 한다. 제6조(생계급여의 지급방법) ① 법 제9조 제2항 본문에 따라 생계급여에 해당하는 금전을 매월 정기적으로 미리 지급하는 경우에는 매월 20일(토요일이거나 공휴일인 경우에는 그 전날로 한다.)에 금융기관 또는 우편관서의 수급자 계좌에 입금하는 방법에 따른다. 이 경우 수급자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 수급자의 배우자, 직계혈족 또는 3촌 이내의 방계혈족 명의 계좌에 입금할 수 있다. 1. 한정치산 또는 금치산 선고를 받은 경우 2. 채무불이행으로 인하여 금전채권이 압류된 경우 3. 치매 또는 보건복지가족부 장관이 정하는 거동불가의 사유로 인하여 본인 명의의 계좌를 개설하기 어려운 경우 ② 제1항 후단에 따른 계좌로 생계급여를 지급하려는 보장기관은 보건복지가족부 장관이 정하는 바에 따라 미리 그 사유, 입금 급여의 사용목적 및 다른 용도 사용금지 등에 관한 사항을 안내하여야 한다. ③ 제2항에 따른 안내를 받고 제1항 후단에 따른 계좌로 생계급여를 받으려는 자는 보건복지가족부령으로 정하는 서류를 보장기관에 제출하여야 한다. ④ 제1항에도 불구하고 수급자 또는 같은 항 후단에 따른 계좌로 입금받을 자가 금융기관 또는 우편관서가 없는 지역에 거주하는 등 부득이 한 사유가 있는 경우에는 해당 금전을 수급자 또는 같은 항 후단에 따른 계좌로 입금받을 자에게 직접 지급할 수 있다. 제7조 제목 외의 부분을 제1항으로 하고, 제1항 제2호 및 제3호를 각각 다음과 같이 한다. 2. 질병, 부상 또는 그 후유증으로 치료나 요양이 필요한 자 중에서 근로능력평가를 통하여 시장 · 군수 · 구청장이 근로능력이 없다고 판정한 자 3. 임신 중에 있거나 분만 후 6개월 미만의 여자

		제7조에는 제2항을 다음과 같이 신설한다. ② 제1항 제2호에 따른 근로능력 평가의 기준, 방법 및 절차 등에 관한 사항은 보건복지가족부 장관이 정하여 고시한다. 제33조 제목 외의 부분을 제1항으로 하고, 같은 조에 제2항을 다음과 같이 신설한다. ② 제1항에 따른 간사는 각 위원회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다. 제36조의 2 제4항 제1호 중 '실제소득'을 '차감된 소득'으로 하고, 같은 항 제2호 중 '수급권자 및 당해 부양의무자 각각의 최저생계비의 100분의 42에 해당하는 금액을 합한 금액'을 '보건복지가족부장관이 정하여 고시하는 금액'으로 한다. **부칙** 이 영은 2010년 1월 1일부터 시행한다.
국민기초생활보장법 시행규칙	[시행 2010. 1. 1] [보건복지가족부령 제153호, 2009. 12. 31, 일부개정]	국민기초생활 보장법 시행규칙 일부개정령 국민기초생활 보장법 시행규칙 일부를 다음과 같이 개정한다. 제3조 제1항 제1호 가목 및 같은 호 라목을 각각 다음과 같이하고, 같은 호에 아목을 다음과 같이 신설한다. 가. '지방세법' 제180조 제1호부터 제3호까지의 규정에 따른 토지, 건축물 및 주택. 다만, 종중재산 · 마을공동재산 그 밖에 이에 준하는 공동의 목적으로 사용하는 재산은 제외한다. 라. 100만 원 이상의 가축, 종묘(種苗) 등 동산 (장애인 재활보조기구 등 보건복지가족부 장관이 정하는 동산은 제외한다.) 및 '지방세법' 제104조 제2호의 3에 따른 입목 아. '지방세법' 제104조 제7호에 따른 어업권 제3조 제3항을 다음과 같이하고, 같은 조 제4항을 삭제한다. ③제1항 및 제2항에 따른 재산의 가액은 법 제22조부터 제24조까지의 규정에 따른 조사일(이하 '조사일'이라 한다.)을 기준으로 다음 각 호의 구분에 따른 방법에 따라 산정한 가액으로 한다. 다만, 재산의 가액을 산정하기 어려운 경우에는 해당 재산의 종류 및 거래상황 등을 고려하여 보건복지가족부 장관이 정하는 바에 따라 가액을 산정한다. 1. 제1항 제1호 가목: '지방세법' 제111조 제2항 단서에 따른 시가표준액 등을 고려하여 보건복지가족부 장관이 정하는 가액 2.제1항 제1호 나목: '지방세법' 제111조 제2항 단서에 따른 시가표준액 등을 고려하여 보건복지가족부 장관이 정하는 가액 3.제1항 제1호 다목: 임대차 계약서상의 보증금 및 전세금 4.제1항 제1호 라목: 동산은 조사일 현재의 시가, 입목은 '지방세법 시행령' 제80조 제1항 제5호에 따른 시가표준액 5.제1항 제1호 마목: '지방세법 시행령' 제80조 제1항 제9호에 따른 시가표준액 6.제1항 제1호 바목: 다음 구분에 따른 금액 가. 청산금을 납부한 경우: '도시 및 주거 환경정비법' 제48조에 따른 관리처분계획에 따라 정해진 가격(이하 '기존건물평가액'이라 한다.)과 납부한 청산금을 합한 금액 나. 청산금을 지급받은 경우: 기존건물평가액에서 지급받은 청산금을 차감한 금액 7. 제1항 제1호 사목: 조사일 현재까지 불입한 금액 8. 제1항 제1호 아목: '지방세법 시행령' 제80조 제1항 제8호에 따른 시가표준액 9.제1항 제2호: 영 제36조 제1호 및 제3호에 따른 금융재산별 가액 10.제1항 제3호: 차종 · 정원 · 적재정량 · 제조연도별 제조가격(수입하는 경우에는 수입가격) 및 거래가격 등을 고려하여 보건복지가족부 장관이 정하는 가액 제6조에 제6항을 다음과 같이 신설한다. ⑥영 제6조 제1항 후단에 따라 수급자의 배우자 등의 계좌로 생계급여를 받으려는 자는 별지 제5호 서식의 생계급여 대리수령 신청서(전자문서로 된 신청서를 포함한다.)에 다음 각 호의 서류(전자문서를 포함한다.)를 첨부하여 시장 · 군수 · 구청장에게 제출하여야 한다. 1. 수급자의 인적 사항을 확인할 수 있는 서류 2. 영 제6조 제1항 각 호의 사유 중 어느 하나에 해당함을 증명할 수 있는 서류 3. 대리수령인이 지급 대상자의 배우자, 직계혈족 또는 3촌 이내의 방계혈족임을 확인할 수 있는 서류

		제7조 제2항 중 '문서(전자문서를 포함한다.)'를 '조건부수급자 생계급여 중지통보서(전자문서를 포함한다.)'로 한다. 제19조 제4항 중 '문서(전자문서를 포함한다.)로 통지하여야 한다.'를 '자금대여 결정통지서(전자문서를 포함한다.)로 통지하고 자금대여 내용을 자금대여 관리카드에 기록 · 관리하여야 한다.'로 한다. 제32조의 3 중 '별지 제5호 서식'을 '보장비용 납부통지서'로 한다. 제34조 제1항 제4호를 다음과 같이하고, 같은 조 제3항 전단 중 '결정내용 등을'을 '결정내용 등을 급여 제공(변경)을 신청한 자에게 결정통지서로 통지하고'로 한다. 4. 법 제21조 제3항에 따른 금융정보, 신용정보 또는 보험정보(이하 '금융정보등'이라 한다.) 제공 동의서 제35조 제1항 제2호 중 '진단서'를 '별지 제6호서식의 근로능력평가용 진단서'로 하고, 같은 항 제4호 중 '월급명세서'를 '소득과 재산 신고서, 월급명세서'로 하며, 같은 항 제5호 중 '별지 제6호서식의 금융정보등 제공 동의서'를 '금융정보등 제공 동의서'로 한다. 제41조의 2 제1항 중 '법률 제8608호 노인복지법 일부 개정법률 시행 전에 종전의 규정에 따라 설치된 노인요양시설 및 노인전문요양시설'을 '노인복지법' 제32조에 따른 노인주거복지시설(노인복지주택은 제외한다.) 및 같은 법 제34조에 따른 노인의료복지시설(노인전문병원은 제외한다.)'로 한다. 제42조를 다음과 같이 한다. 제42조(공통서식) 제7조 제2항에 따른 조건부 수급자 생계급여 중지통보서, 제13조 제1항에 따른 학비지급신청서, 제17조 제2항에 따른 해산급여지급신청서, 제18조 제1항에 따른 장제급여지급신청서, 제19조 제1항 및 제4항에 따른 자금대여신청서, 자금대여 결정통지서 및 자금대여 관리카드, 제32조의 3에 따른 보장비용 납부통지서, 제34조 제1항 각호 외의 부분에 따른 급여(변경) 신청서, 제34조 제1항 제4호 및 제35조 제1항 제5호에 따른 금융정보등 제공 동의서, 제34조 제3항 전단에 따른 결정 통지서, 제35조 제1항 제4호에 따른 소득과 재산 신고서와 제39조 제1항에 따른 조사표 및 수급자관리카드는 사회복지관련 사업 및 서비스와 관련하여 보건복지가족부 장관이 정하여 고시하는 공통서식에 따른다. 별지 제5호서식 및 별지 제6호서식을 각각 별지와 같이 한다. **부칙** 제1조(시행일) 이 규칙은 2010년 1월 1일부터 시행한다. 제2조(경과조치) 이 규칙 시행 당시 제3조 제1항의 개정규정을 적용함에 따라 급여가 줄어들거나 자격이 상실되는 수급자의 경우에는 이 규칙 시행일부터 6개월간은 종전의 규정을 적용하여 종전의 급여를 지급하거나 종전의 자격이 유지되는 것으로 본다.
국민기초생활보장 사업 지침	(2009)	⊙ **금융정보제공 범위의 간소화** **Ⅱ 수급자선정 기준** 2. 급여의 신청 다. 신청 구비서류(시행규칙 제34조 제1항) (2) 금융정보등(금융 · 신용 · 보험정보)제공 동의서[시행규칙 별지 제6호서식] – 급여 신청시 수급권자의 가구원 및 부양의무자로부터 동의서를 징구 3. 조사의 일반원칙 나. 조사자료의 제출요구(시행규칙 제35조) 다. 조사수행주체 (2) 조사의 의뢰 – 관할지역 외에 거주하는 급여 신청자의 가구원 또는 부양의무자에 대해서는 새올행정시스템 및 공부상 자료로 조사를 실시함을 원칙으로 함. **Ⅳ 재산 조사** 2. 재산의 종류 및 범위 나. 금융재산 (2) 조사 방법 – '금융정보등제공동의서' 징구: –신청서에 기재한 내용과 다른 금융재산이 발견될 경우에는 처벌 및 급여환수 될 수 있음을 고지하고, 급여 신청서 유의사항 하단에 신청인의 서명 또는 날인을 추가하여 받도록 함. – 금융정보제공동의서 징구 시 1장에 가구원 인적사항을 모두 기재한 후 각각 본인의 서명 도는 날인을 하도록 하여 징구 가능(미성년자 등 의사무능력자의 경우 보호자 또는 법정대리인이 대신 날인 가능).

1. 개정내용

□ 국민기초생활보장법 지침(2009)

금융정보등의 제공범위

① 금융정보

–보통예금, 저축예금, 자유저축예금, 외화예금 등 요구불 예금: 최근 3개월 이내의 평균 잔액

–정기예금, 정기적금, 정기저축 등 저축성 예금: 예금의 잔액 또는 총불입액

–주식, 수익증권, 출자금, 출자지분, 부동산(연금)신탁: 최종 시세가액. 이 경우 비상장주식의 가액 평가는 '상속세 및 증여세법 시행령' 제54조 제1항을 준용.

–채권, 어음, 수표, 채무증서, 신주인수권증서, 양도성예금증서: 액면가액

–연금저축: 정기적으로 지급된 금액 또는 잔액

② 신용정보

–대출 현황 및 연체 내용

–신용카드 미결제금액

③ 보험정보

–보험증권: 해약하는 경우 지급받게 될 환급금 또는 최근 1년 이내에 지급된 보험금

–연금보험: 해약하는 경우 지급받게 될 환급금 또는 정기적으로 지급되는 금액

2. 개정사유

□ 국민기초생활보장법 시행령 개정사유(2009. 7. 24)

국민기초생활보장 수급자에 대한 자활지원사업을 추진하기 위하여 적립하는 자활기금의 사용을 활성화하고 지방자치단체의 자활기금 집행에 대한 자율성을 확대하기 위하여 자활기금의 용도를 수급자의 자활에 필요한 자산형성 지원까지 확대하고 자활기금의 용도 중 지방자치단체의 조례로 정하는 사업의 한도를 폐지함.

□ 국민기초생활보장법 시행령 개정사유(2009. 12. 30)

부양의무자의 부양 능력 판정의 구체적 타당성을 기하기 위하여 부양의무자 가구의 소득산정 시 질병, 교육, 가구특성 등에 따른 비용을 공제하도록 하고, 국민기초생활 수급자에 대한 실효적인 급여 지급을 위하여 수급자가 한정치산 또는 금치산 선고를 받거나, 채무불이행으로 금전채권이 압류된 경우 등 수급자가 본인의 명의로 계좌를 개설하기 어려운 때에는 수급자의 배우자, 직계혈족 또는 3촌 이내의 방계혈족 명의의 계좌에 급여를 입금할 수 있도록 하는 한편, 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선, 보완하려는 것임.

□ 국민기초생활보장법 시행규칙 개정사유(2009. 12. 31)

생계급여의 수급자에 대한 실효적인 급여지급을 위하여 수급자 본인 명의로 계좌를 개설하기 어려울 때에는 수급자의 배우자, 직계혈족 또는 3촌 이내의 방계혈족 명의의 계좌에 입금할 수 있도록 하는 내용으로 '국민기초생활보장법 시행령'이 개정(대통령령 제21926호, 2009. 12. 30 공포, 2010. 1. 1 시행)됨에 따라 그에 필요한 첨부서류 등을 정하고, 사회복지 대상자 선정의 효율화를 위해 각 사회복지사업별로 달리 정하고 있는 소득 및 재산 항목을 표준화하기로 함에 따라 수급자의 소득, 재산 및 금융재산에 대한 조사에 있어서 각각의 범위 등을 조정하는 한편, 사회복지 대상자 선정, 관리 등의 간소화를 위해 조건부 수급자 생계급여 중지 통보서 등 복지급여 관련 서식을 보건복지가족부 장관이 정하여 고시하는 공통서식으로 활용할 수 있도록 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선, 보완하려는 것임.

2010년

구분	개정 및 시행 시기	제 · 개정문
국민기초생활보장법 시행규칙	[시행 2010. 7. 1] [보건복지부령 제10호, 2010. 6. 28, 일부개정]	국민기초생활 보장법 시행규칙 일부를 다음과 같이 개정한다. 제2조에 제1호를 다음과 같이 신설하고, 같은 조 제4호 중 '제2호의 규정에 의한 장애수당'을 '제1호에 따른 기초급여액 및 부가급여액'으로 하며, 같은 조 제6호 중 '100분의 30'을 '100분의 50'으로 한다. 1. '장애인연금법' 제6조에 따른 기초급여액 및 같은 법 제7조에 따른 부가급여액 제21조 제3호를 다음과 같이 한다. 3. '장애인고용촉진 및 직업재활법' 제9조에 따른 장애인 직업재활 실시기관 제30조의 2 제1항 제2호가목 중 '직업안정법' 제4조 제1호'를 '직업안정법' 제2조의 2 제1호'로 한다. 제33조 제1항 및 같은 조 제3항 본문 중 '주민등록법에 의한'을 각각 '주민등록법'에 따른'으로, '주민등록법 제14조 제2항의 규정'을 각각 '주민등록법' 제16조 제2항'으로 한다. 제41조의 2 제2항 제3호 중 '성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률' 제25조'를 '성폭력범죄의 피해자보호 등에 관한 법률' 제25조'로 한다. **부칙** 이 규칙은 2010년 7월 1일부터 시행한다.
국민기초생활보장사업 지침		⊙의사무능력자등에 대한 생계급여지급방법(2010) 수급자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 수급자의 배우자, 직계혈족 또는 3촌 이내의 방계혈족 명의의 계좌에 입금할 수 있음. 1. 한정치산 또는 금치산 선고를 받은 경우 2. 채무불이행으로 금전채권이 압류된 경우 3. 치매 또는 장관이 정하는 거동불가의사유로 인하여 본인 명의의 계좌를 개설하기 어려운 경우

1. 개정내용

□ 국민기초생활보장법 지침(2010)

① 급여계좌 원칙

○모든 사회복지 보조금 사업은 반드시 수급자 명의로 되어 있는 금융기관 또는 체신관서의 계좌로 입금하는 것을 원칙으로 함

② 급여계좌 예외(시행령 제6조 관련)

○수급자 명의의 금융기관(또는 체신관서) 계좌 개설이 곤란한 아래 수급자의경우에 한하여 예외를 인정하여 지급함

ⓐ 수급자로서 계좌 개설이 불가능한 자(한정치산 또는 금치산 선고를 받은 자 중 계좌 개설이 되지 않는 자)

ⓑ 수급자로서 급여를 계좌로 입금할 경우 압류를 당하는 채무불이행자(종전의 신용불량자)

ⓒ 치매 또는 보건복지가족부 장관이 정하는 거동불가의 사유로 본인명의의 계좌를 개설하기 어려운 경우

⇒ ⓐ, ⓑ, ⓒ의 경우 해당 수급자의 배우자 및 그 직계혈족, 3촌 이내의 방계혈족 명의의 계좌에 입금할 수 있음(시행령 제6조).

ⓓ 법령상 규정에 의하여 제3자 또는 기관(학교, 의료 기관)에 지급할 수 있도록한 경우

: 보장시설이나 타인의 가정에 위탁하여 생계급여를 행하는 경우(법 제9조 제3항)

: 교육급여(법 제12조, 시행규칙 제13조 제3항)

: 장제급여(법 제14조 제2항)

○ⓐ, ⓑ, ⓒ의 경우 수급자의 배우자 등의 계좌로 기초생활급여를 받으려는 자는 기초생활급여 대리수령 신청서(서식 41호)에 다음 서류를 첨부하여 시장 · 군수 · 구청장에게 제출
: 지급 대상자(수급자)의 인적 사항을 확인할 수 있는 서류
: 시행령 제32조 제2항 각 호의 사유 중 어느 하나에 해당함을 증명할 수 있는 서류
: 대리수령인이 지급 대상자(수급자)의 배우자, 직계혈족 또는 3촌 이내의 방계혈족임을 확인할 수 있는 서류

③ 대리수령 신청 해당사유 확인방법
○법원의 한정치산 또는 금치산 선고 결정문 또는 후견인 선임이 명기되어 있는 가족관계등록부 확인
○법원에서 발행한 채무불이행자 명부(시 · 구청 민원실 또는 읍 · 면사무소 민원담당에게 확인 가능)
: 금융기관에서 통지한 금융 압류 사실 통지서
: 법원의 채권압류 및 추심명령 결정문
: 기타 상기에 준하는 입증자료로써 급여계좌가 압류되어 있음을 명시적으로 확인할 수 있는 서류
○치매 또는 보건복지가족부 장관이 정하는 거동불가의 사유
: 보건소(치매상담센터)에 치매환자로 등록되어 있거나 치매, 중풍, 뇌병변 병원진단서를 제출받아 확인
: 노인장기요양보험 대상자는 장기요양 인정서를 제출받아 확인
: 정신요양시설 입소자 및 정신의료기관 입원자로서 거동이 불편하다고 정신과 전문의가 인정하는 입원통지서 및 소견서를 제출받아 확인

④ 수급자 명의 확인방법
○급여이체 시 수급자의 성명, 주민등록번호, 계좌번호가 금융기관에서 보유한 예금주 성명, 주민등록번호 및 계좌번호와 일치하는지 여부를 확인
ⓐ 주거래은행을 이용한 계좌 적정성 여부 확인
: 시 · 군 · 구와 주거래은행 간의 관련 시스템 자동연계로 대상자 금융정보(성명, 계좌번호)와 금융기관 보유 금융정보(성명, 계좌번호)를 비교 검증하여 적정성 여부 검토
ⓑ 금융결제원으로의 대량지급을 통한 적정성 확인
: 결정이 끝난 급여지급자료에 대해 시 · 군 · 구 회계과에서 'e-지로시스템'을 통해 금융결제원에 이체를 의뢰하는 방법으로, 시 · 군 · 구로부터 입금의뢰받은 수급자의 금융정보(주민등록번호, 계좌번호)와 해당은행 금융정보(주민등록번호, 계좌번호)를 비교하여 일치하는 대상에 한해서만 입금
: 일치되지 않는 대상자에 대해서는 금융결제원에 통보, 금융결제원은 다시'e-지로시스템'을 통해 해당 시 · 군 · 구로 통보하여 말일 추가지급대상으로 처리

⑤ 급여계좌 수 : 1인 1계좌
○2개 이상의 사회복지 보조금을 수급하는 경우에도 급여계좌는 1인 1계좌만 등록 가능
(※ 기존 수급자 중 1인 다수계좌인 경우는 행복e음(사회복지통합관리망)에서 조회 가능)

2. 개정사유

□ **국민기초생활보장법 시행규칙 개정사유(2010. 6. 28)**

생활이 어려운 중증장애인의 생활안정 지원과 복지증진 및 사회통합을 도모하기 위하여 '장애인연금법'이 제정(법률 제10255호, 2010. 4. 12 제정, 7. 1 시행)됨에 따라 소득 산정 시 중증장애인에게 제공되는 장애인연금을 실제소득에서 차감하도록 하여 저소득 장애인의 소득 보장을 강화하는 한편, 장애인의 생활안정 및 직업재활을 촉진하기 위하여 장애인이 직업재활시설에 참가하여 얻은 소득에 대한 공제율을 상향 조정하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 일부 개선, 보완하려는 것임.

□ **국민기초생활보장법 지침 개정사유(2010)**

생계급여의 수급자에 대한 실효적인 급여지급을 위하여 수급자 본인 명의로 계좌를 개설하기 어려울 때에는 수급자의 배우자, 직계혈족 또는 3촌 이내의 방계혈족 명의의 계좌에 입금할 수 있도록 하는 내용으로 '국민기초생활보장법 시행령'이 개정(대통령령 제21926호, 2009. 12. 30 공포, 2010. 1. 1 시행)됨에 따라 그에 필요한 첨부서류 등을 정하고, 사회복지 대상자 선정의 효율화를 위해 각 사회복지사업별로 달리 정하고 있는 소득 및 재산 항목을 표준화하기로 함에 따라 수급자의 소득, 재산 및 금융재산에 대한 조사에 있어서 각각의 범위 등을 조정하는 한편, 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선, 보완하려는 것임.

1960~

1961 – 생활보호법의 제정
- –생활보호법의 제정에 따라 생계보호 실시
- –생활보호법 보호 내용의 하나로 의료보호가 명기

1970~

1974 – 생활보호사업의 일환으로 취로구호사업 실시

1975 – 취로구호사업을 새마을노임소득사업으로 명칭 변경

1978 – 의료보호법 제정
- –의료보호를 생활보호법에서 분리 · 독립시켜 1978년부터 생활보호자에 대한 실질적인 의료보호가 실시

1979 – 생계보호급여의 일환으로 중학생의 수업료 · 입학금 지원(교육보호)

1980~

1980 – 새마을노임소득사업을 취로구호 사업으로 명칭 변경

1982 – 생활보호법의 전문개정
- –생활보호사업에 교육보호와 자활보호 추가
  - • 생활보호법의 개정으로 교육보호를 생계보호에서 분리하여 별도 프로그램으로 독립
  - • 생활보호자를 종전의 영세민 · 준영세민의 구분에서 자활보호개념의 도입과 함께 거택보호자 · 시설보호자 · 자활보호자로 구분
- –생활보호자의 자립자활을 지원하기 위하여 무상훈련 및 훈련비 지원을 내용으로 직업 훈련사업 실시
- –생활보호자의 자활기반을 제공하기 위하여 융자제 시행

인구의 대도시 집중 억제와 저소득층의 지방정착을 지원하는 대도시 영세민 지방 이주 사업 실시

1984 – 거택보호자 자격요건 완화

직권보오스트레일리아의에서 신청보오스트레일리아의로 변경하여 조사 시 누락자나 신규 해당자에 대한 생계보호 가능

1985 – 취로구호사업의 명칭을 취로사업으로 변경

1986 – 자활보호 유사자를 의료부조자로 분류하고 이들에 대해서도 의료보호를 실시

1987 – 1987년부터 실업계고등학생에게도 수업료, 입학금 지원

생활보호사업 전달체계의 전문화를 위해 사회복지전문요원을 일선 읍 · 면 · 동에 배치 시작

1989 – 저소득층의 주거문제 해소를 위해 영구 임대주택 200만호 건설계획 발표 및 추진

1990~

1990 – 대도시 영세민 지방 이주 사업 시행 중단

1993 – 각 부처에서 행해 오던 직업 훈련을 노동부에서 일괄 담당하게 됨으로써 생활보호자에 대한 직업 훈련관리도 노동부로 이관하고 보건복지부에서는 대상자만 추천 위탁하게 됨

1994 – 의료보호자 분류에서 의료부조 분류를 폐지

지방자치단체로 취로사업의 책임 및 관리가 이전됨

1996 – 생계보호 차등급여제 최초 도입

인문고생 학업성적 상위 30%에게 수업료, 입학금 지원(교육보호지원)

자활지원센터 5개소 지정하여 시범사업으로 도입

1997 – 수업료 · 입학금 지원의 교육보호를 인문고생 전원에게 지원 확대

자활지원센터 5개소 추가 지정, 생활보호법에 자활후견기관 관련규정 신설

1998 – 한시적 생활보호사업 시행

경제위기에 따른 저소득층의 근로연계 생계비 지원을 위해 취로사업 재추진

자활지원센터 7개소 추가 지정

1999 – 자활지원센터 3개소 추가 지정(총 20개소)

1998

6. 29 – 국민기초생활보장법 제정과 저소득 실업자 생활 보장 방안 정책공청회
–사회보장 정책협의모임(시민단체모임)

7. 23 – 국민기초생활보장제도 제정 입법 청원
–26개 시민단체(김홍신 의원 소개)

10. 09 – 국민기초생활보장법안 발의 (국민회의)
–국민회의 이성재 의원 외 102인

11.~12. – 국민기초생활보장법 국회 보건복지위원회 심의

12. 28 – 국민기초생활보장법 국회 보건복지위원회 법안심사소위 통과
–예산당국과 관련예산 등 사전협의 전제

1999

6. 21 – 김대중 대통령 '국민기초생활보장법' 제정 천 명
–울산광역시 순시 시

7. 6 – 한나라당의 국민기초생활보장법안 발의
–김홍신 의원 외 131인

7. 8 – 국민기초생활보장법 제정을 위한 실무협의안(실장급) 마련
–재정경제부, 보건복지부, 기획예산처, 노동부 등 참여

7. 10 – 경제정책조정회의에서 법률제정안 주요내용 합의
–재경부장관, 보건복지부 장관, 노동부장관, 국무조정실장, 기획예산처장관, 대통령비서실, 정책기획 · 복지노동수석

7. 10~8. 2 – 국민기초생활 보장 방안에 대한 실무협의
–참여자 : 이성재 의원, 여야 보좌관, 생활보호과장, 사무관
–근로능력자에 대한 조건부 생계급여 지급방안, 근로소득공제제도 등 도입

8. 2~8. 12 – 국민기초생활보장법상임위, 법사위 심의 및 본회의 의결 (206회 임시국회)
–8. 6 상임위 법안심사소위에서 시행일정(2001. 1. 1) 합의
–8. 9 상임위 법안심사소위 최종회의에서 한나라당이 2000. 7월 시행 제기
–8. 10 상임위에서 2000. 10. 1 시행으로 변경의결
–8. 11 법사위 회부, 법사위 소위 재회부
–8. 12 법사위 소위 및 법사위 의결, 본회의 의결

8. 25 – 국민기초생활보장법 시행 준비 기본계획 수립

9. 7 – 국민기초생활보장법 공포 (법률 제6024호)

10. 1 – 국민기초생활보장 추진준비단 발족
–여성계, 종교계, 언론계, 사용자, 노동계, 전문가(3인) 등 민간인 8인, 단장(차관) 포함 관계 부처 공무원 7인, 자문위원(4인) 총 19인
–7차례 회의를 개최하여 국민기초생활보장제도 주요 추진과제의 심의 및 시행 방안 도출
–추진준비단 지원을 위한 '추진지원반'을 보건복지부에 설치(반장 : 생활보호과장)
–10. 1, 1차 회의 개최(보건복지부 중회의실)

10. 15 – 국민기초생활보방법 시행 방안 연구 발주(보건사회연구원)
–1과제: 합리적 대상자 선정 및 조사에 관한 연구
–2과제: 합리적인 생계 · 주거 등 급여기준의 개발
–3과제: 근로능력자에 대한 체계적인 자립 지원 방안
–4과제: 국민기초생활보장법의 법적 성격 연구

11. 12 – 중앙생활보호위원회의 구성 및 2000년도 최저생계비 심의
–구성: 위원장(차관), 관계 부처 공무원(5인), 전문가(7인), 각계 대표(6인), 피보호자(1인)

12. 1 – 2000년 최저생계비 공표

12. 29 – 국민기초생활보장법 세부시행 방안 워크숍 개최
–장소: 한국보건사회연구원 대회의실
–주제: 용역과제중 1, 2, 3과제

1999. 11. ~ 2000. 9. – 복지행정시스템 개발 · 보급

–전국 232개 시 · 군 · 구, 읍 · 면 · 동에 복지 대상자(기초생활보장수급자, 경로연금 · 장애수당 · 아동보육료 지원 대상자 등) 선정 및 관리 업무를 전산화한 복지 행정 시스템 구축 및 보급 완료(9월 중순)

–시 · 군 · 구, 읍 · 면 · 동 담당공무원 전산교육 실시(7월, 9월) 및 조사표 등기초자료 입력(8~9월)

생산적복지정보공동이용시스템 구축(9월 말)

–복지행정시스템을 통해 국세청의 종합소득, 국민연금관리공단의 소득 및 연금 급여내역, 행자부 지적자료, 고용보험 · 산재보험급여내역 등 조회

–조건부수급자 중 취업대상자의 자활의뢰 및 사후 관리를 위해 복지 행정 시스템과 노동부 Work– Net을 연계

※2002. 12월부터 호적 등 8개 자료 추가 연계

1999. 말.~ 2000. 1. – 별정직 사회복지전문요원을 일반직으로 전환하고, 1,200명 신규 채용

2000

1. – 기초생활보장제도 및 부내 역점사업에 대한 정례회의 설치, 격주 정례회의 실시

–참석자: 장 · 차관, 양 실장, 기초생활보장심의관, 생활보호과장, 담당 사무관 등

–기능:단계별 주요추진과제 진행 상황 점검

2. 1~2. 16 – 시행령 및 시행규칙안 관계 부처 협의

모의 적용 사업계획 확정

–지역별 모의 적용 사업 추진반 구성 및 모의 적용 사업 홍보(2. 24~25)

2. 17 – 시행령, 시행규칙 공청회(한국보건사회연구원)

2. 17~3. 7 – 시행령, 시행규칙 입법 예고

3. 15.~4. 15. – 모의 적용 사업 실시

–지역 : 서울시 강남구 수서동, 경기도 평택시 팽성읍

–목적: 소득 파악방법 개선, 부양의무자 파악을 위한 사전준비, 조사보조요원의 역할 부여, 하위 법령 및 지침의 현실 적합성 검토, 일선기관의 집행능력 측정, 지역주민의 반응 및 욕구조사 등

※ 자산 조사지침에 결과 반영

3.~9. – 시 · 도 행정부시장 · 부지사, 관계국장, 시 · 도 및 시 · 군 · 구 사회복지과장 · 계장 대상 연찬회 및 회의 개최

4. 1 – 시 · 군 · 구별 기초생활보장추진단 구성

–단장 : 시 · 군 · 구 부자치 단체장

※조사추진 체계 구성 운영 지침시달(3월)

4. 6~4. 29 – 사회복지전문요원 특별보수교육

–전국 읍 · 면 · 동장 및 지원인력 교육(5월)

–복지부 장 · 차관 지방자치단체 순회방문 및 서기관급 이상 간부들의 지역 전담출장(5월)

5.~6. – 사회복지 전담공무원 신규 600명 확충 및 결원(300여 명) 보강

5.~7. – 소득과 재산 조사 실시

5.~9. – 급여 신청 접수 및 자산 조사 실시

–총 조사대상자는 86만 가구 194만여 명

• 기존보호자: 68만 가구 152만 명,
신규신청자: 18만 가구 42만 명

–중앙정부 및 지방자치단체의 소득 및 재산관련 전산 자료와 공부(公簿)를 조회하고, 가정 방문 및 상담을 통하여 생활 실태 및 소득 파악

• 부양의무자를 포함한 총 423만 명의 조사대상자에 대하여 부동산, 국세, 연금, 금융자산에 대한 전산 자료 조회 실시

• 가정 방문 및 상담을 통하여 전산 자료와 공부(公簿) 조회 결과를 추가확인하고, 주거상황 및 지출실태, 소득활동 등을 철저히 조사

–재산 기준을 다소 초과하더라도 국가의 보호가 꼭 필요한 사람이 탈락되는 사례가 발생하지 않도록 특례 기준 마련, 시달(2000. 8)

※지방자치단체 및 시민단체의 건의와 민원 등을 통해 수집된 1,300건의 사례를 분석, 유형화하여 마련

–탈락예상자에 대해서는 최종확정 전에 자산 조사 내용을 알려 주고, 소명 기회를 제공(2000. 9)

5.~9. – 부동산, 국세, 연금, 금융자산 조회 의뢰 및 결과 통보
–5~7월: 3차에 걸쳐 조회의뢰
※부동산, 국세, 연금 조회 대상자: 423만 명 금융자산 조사대상자 : 93만 명
–7~9월: 조회결과 접수 및 시 · 도 통보

국민기초생활보장 수급대상자 급여 신청 기간 연장
–5. 20. 한 → 수시접수

5. 23 – 시 · 도 사회복지과장 회의 개최
–재산의 시가산정방법 개선
–재산가액 산정을 위한 토지가격적용률 결정통보(6. 27 : 시 · 도 생활보호계장 회의)

7. 27 – 시행령 제정 · 공포(대통령령 제16924호)

8. 2 – 국민기초생활보장제도 수급자 선정 관련 특례 기준 통보
–8. 3~8. 5: 전문요원들에 대한 특례 기준 교육

8. 18 – 시행규칙 제정 · 공포 (보건복지부령 제169호)

8. 22 – 세부 자활급여 사업 지침 시 · 도 통보
–8. 21~8. 31: 시 · 도, 시 · 군 · 구, 읍 · 면 · 동 담당자 대상으로 자활사업 지침 및 민원예방대책 · 수급자 선정계획 교육

8. 24 – 수급자 확정 전 소명 기회 부여 지침 통보
–8. 24 시 · 도 생활보호계장회의 시 통보
–수급자 최종확정 및 결정내용 통보방법, 수급자 선정시 유의사항 등
–9. 1~9. 23까지 소명 기회 부여, 재확인

9. – 조사결과를 토대로 수급자 선정 및 통보
– 수급자 수는 69만 가구, 149만 명
• 기존 생활보호 대상자 중 27만 명 제외, 신규 수급자 24만 명 선정

9. 25 – 중앙생활보장위원회 위원 위촉
–유관부처 공무원 5명(위원장: 보건복지부 차관), 민간전문가 5명

9. 25 – 수급자 선정 및 관련민원대책 통보
–9. 25. 시 · 도 생활보호계장 회의 시
–자활지원사업 준비관련사항도 함께 통보

9. 30 – 국민기초생활보장제도 수급자 발표
–149만 명(69만 가구)
–기존보호자중 27만 명 제외, 신규신청자(42만 명) 중 24만 명 선정

10. 1 – 수급자에 대한 급여 개시
–수급자에게는 생계급여와 교육, 의료, 주거, 자활, 장제 해산 등 7가지 종류의 급여 제공
–생계 · 주거급여기준은 중앙생활보장위원회 심의(2000. 10. 7)를 거쳐 확정 (첫 생계 · 주거급여는 10. 20.에 개인별 계좌에 입금)

10. 7 – 중앙생활보장위원회 제1차 회의
–국민기초생활보장제도 추진경과 및 현황 보고(생계급여표 등 보고)

10. 9 – 기초생활보장 수급자 생계 · 주거급여기준 통보
–10. 9. 시 · 도 생활보호계장 회의 시
–자활급여준비사항 점검, 생계급여관련 12문 12답 통보

10. 14 – 조건부 수급자 선정
–86천 명(조건제시유예자 15천 명 포함)

11. 13 – 시 · 군 · 구별 자활사업시행계획 수립 절차 · 일정 및 시행 준비 점검 통보
–10. 31. 시 · 도 생활보호계장 회의 시

10. 31 – 자활사업 추진상의 문제점 및 주요 추진과제 통보
–11. 13. 시 · 도 생활보호계장 회의 시

11. 15 – 자활지원사업 시행

11. 15, 11. 29 – 중앙생활보장위원회 제 2, 3차 회의
–2001년도 최저생계비 심의, 의결

12. 1 – 2001년 최저생계비 공표
–중앙생활보장위원회 및 산하 전문위원회 심의를 거쳐 2001년도 최저생계비 결정

12. 28 – 2001년도 사업계획 시달

2001

- 사회복지 전담공무원 신규 700명 확충(1998년 3,000명 → 2000년 4,800명 → 2001년 5,500명)

1. 5 - 국민기초생활보장제도 시행 유공기관 및 유공자 특별포상
  –유공기관: 42개 공공 · 민간기관
  –유공자: 792명

2.~3. - 2001년도 기초생활보장사업 교육
  –2001년도 기초생활보장사업 변경사항 및 2001년도 주요업무계획 교육
  –16개 시 · 도/시 · 군 · 구/읍 · 면 · 동 기초생활보장업무 담당자 5,600명

3. - 소득인정액 및 근로소득공제제도 도입준비 2개년 계획 수립
  –소득인정액 시범 사업 연구용역 발주(3. 27)
  –주요 내용: 재산의 소득 환산 모의적용 및 모형 마련, 근로소득공제 시범 사업 실시

4.~8. - 금융자산 및 연금소득 전국일제 조사 실시
  –동의서 징구, 전산 조회 의뢰, 조회결과 통보 (2000년 108만 건, 2001년 107만 명 조회)
  –조회결과 적용, 부정 수급자 등 보장비용 징수

5. 23 - 복지정책모니터 및 자문위원단 발족
  –16개 시 · 도 50명으로 구성
  –국민기초생활보장 내실화 방안, 기초생활보장 특별보호대책 등 심의

6. - 국민기초생활보장제도 내실화 방안 시행
  –근로능력자에 대한 조사 및 관리강화
  –취약계층 보호 확대

7.~12. - 기초생활보장제도 추진상황 평가
  –정부합동 평가(7~8월)
    • 국무조정실, 보건복지부, 행정자치부, 노동부 등 관계 부처, 민간전문가와 합동으로 기초생활보장을 비롯한 사회안전망 점검 평가
  –민간 평가(8~10월)
    • 학계, 복지전문가 등을 중심으로 한 외부 민간 평가 실시
    • 수급자, 사회복지 전담공무원 등을 대상으로 한 설문조사 및 현장 평가 실시
  –전문기관 평가(7~12월)
    • 한국보건사회연구원

8. - 사회취약계층에 대한 기초생활보장 특별 보호대책 시행
  –노숙자, 쪽방, 비닐하우스촌거주자, 주민등록말소자 등 주민등록상 문제를 가진 자에게는 '기초생활보장번호'를 부여하여 수급자로 편입

8. 6 - 국민기초생활보장사업 길라잡이 발간
  –기초생활보장업무에 대한 각종 질의 해석 사례 정리
  –전국 시 · 도/시 · 군 · 구/읍 · 면 · 동에 6,000부 배포

8. 31 - 시 · 도 기초생활보장업무담당자 워크숍
  –기초생활보장예산의 편성 및 효율적인 예산집행방안 토론
  –보건복지부(생활보호과) 및 16개 시 · 도 기초생활보장업무 담당자

주거현물급여 도입 준비
  –주거급여 현실화 방안 연구용역 발주(8. 31)
  –주거급여 현물급여 시행지침 시달(9. 24) (시행가능한 지역우선, 자율적으로)

10. - 보건복지부 복지정책 DB 구축

보건행정시스템 사용 안내
발간 · 배포
  –전국 시 · 도/시 · 군 · 구/ 읍 · 면 · 동에 5,000부

11. 5 - 보장비용 징수 보완지침 시달
  –금융자산조회 및 공적연금 5개부문 전산 조회 결과 탈락자에 대한 보장비용 징수 강화
  –탈락자에 대한 부정 수급 판정, 보장비용 징수대상 기준 설정 등 보장비용 징수 지침을 보완 시달

8.~12. - 2002년도 최저생계비 심의 · 결정
  –5차에 걸친 전문위원회 토의를 거쳐 중앙생활보장위원회에 상정
  –중앙생활보장위원회에서 2002년도 최저생계비 심의, 의결(11. 26)
  –2002년도 최저생계비 공표(12. 1)

12. 17 - 예비비 배정
  –기초생활보장수급자 급여를 위해 예비비 사용 신청(11. 27) 및 추가 배정(449억 원)
  –금연도 기초생활보장급여 예산(국고기준): 31,499억 원→ 31,948억 원

2002

1. – 사회복지분야 별정직 공무원(여성 및 아동) 사회복지직 전직 실시(총 848명: 5급 65명, 6급 179명, 7급 445명, 8급 143명, 9급 16명)

사회복지 전담공무원 시 · 도 및 시 · 군 · 구 확대 배치

사회복지 전담공무원 과정 보수교육 실시
–국립보건원(1,000명/13기)

사회복지 업무보조인력 충원(3,500명)
–공익근무요원, 공공근로, 퇴직공무원, 자활근로자 등

1. – 소득과 재산 기준 초과자 등 특례보호 확대
–재산 기준을 다소 초과하나 사실상 생계 유지가 어려운 가구는 시 · 군 · 구 생활보장위원회 심의를 거쳐 특례수급자로 선정 보호

2. – 수급자에 대한 정부양곡 할인지원
–공급연산 및 가격 : 2000년산(2002. 2월) → 2001년산(2002. 3월부터)
–정부양곡 판매가격의 70% (2002. 2~8월) → 50%(2002. 9월부터)

3. – 교정시설 출소자 연계보호
–출소예정자에 대해 출소전 조사로 출소 즉시 선정 · 보호
※64명(2002. 3)→267명(2002. 6)→430명(2002. 9)

3.~8. – 4대 공적연금, 고용보험 · 건강보험상 소득 일제조사 적용
–218만 건 조회, 30만 건 소득 확인

2.~11. – 금융재산 전국 일제조사 적용
–상반기 141만 명 조회 39만 계좌 확인 및 적용(2~10월)
–하반기 95만 명 조회 의뢰(11월)

4. – 건강보험료 장기체납자 일제조사 실시
–월 5,000원 이하 장기체납자 13만 가구 대상
–72백 명 수급자 선정 · 보호, 51백 명 경로연금 대상자로 보호토록 조치

5. – 찾아가는 복지실천을 위한 지역사회 연계보호체계 운영
–민간 사회복지사에게 요보호 대상자 확인시 시 · 군 · 구에 수급권자 여부 조사 의뢰
–수도, 가스, 전기 등 공급 중단 시 사실 통보 등 민관 협력체계 구축

1.~12. – 재산의 소득 환산제 시행 준비
–시범사업지역 고시: 6개 시 · 군 · 구 (2002. 3. 5)

재산의 소득 환산 시범 사업 중앙 추진단회의 및 담당공무원 교육(3. 21~3. 22)
–시범사업대상 6개 시 · 도 담당사무관 및 6개 시 · 군 · 구 담당과장, 시범 사업 담당자

재산의 소득 환산 시범 사업 지역별 현지 설명회 개최(4. 3~4. 12)
–시범사업지역 읍 · 면 · 동장 및 담당공무원
–시범사업지역 현황파악 및 준비업무 지도

시범사업 추진(4월 이후)
–신청자 접수(4. 1~5. 11, 6주간)
–신청자 및 그 부양의무자 조사(4. 1~6. 20)
–수급자 선정 통보(2002. 6. 30)
–시범생계급여 지급(7월~12월)

재산의 소득 환산 실시 시안 마련
–시범사업 자산 조사 완료(6. 20)
–한국보건사회연구원 등과 실시방안 토론회(6. 24~6. 25)
–소득인정액 전문위원회 검토(4회) : 5. 21, 6. 21, 6. 28, 7. 10

재산의 소득 환산제 시행 방안 마련
–제9차 중앙생활보장위원회 심의 의결(8. 28)
–환산율, 기본재산액 및 기존 수급자에 대한 적용방안 등 결정

재산의 소득 환산제 도입준비
–수급자 및 차상위계층 홍보자료 제작 배포 · (2002. 12월 중순)
–홍보계획 수립
–재산의 소득 환산율 고시(2002. 12월 중순)
–2003년 사업 지침 확정 · 배포(2002. 12월 중순)
–전산프로그램 보급 및 자료입력 · 수정 (2002. 12월 말)

5. – 기초생활보장제도 운영실태 특별점검
- –일선기관의 수급자 관리 및 급여지급 실태
- –특례절차 간소화 등 개선 사항 이행 현황

※보건복지부와 시 · 도 합동 점검

- –대상지역: 23개 시 · 군 · 구 및 23개 읍 · 면 · 동 (※ 전반적으로 실적 부진 지역)

6. – 사회복지시설에 입소하여 보호받는 수급자에 대한 자립촉진지원 방안 수립 · 시행
- –시설입소 수급자의 근로소득이 10만원 이상일 경우에도 소득의 70% 이상을 1년 이상 저축할 경우 생계비 계속 지원

6. – 중산 · 서민생활안정대책회의 관련 지침개정
- –수급자 중고생자녀에 대한 학용품비(학기당 2만 원) 신규지원
- –국민연금 가입자의 보험료의 50% 지원
- –장애인, 학생, 자활공동체 근로소득공제율 확대(10~15% → 30%)
- –차상위계층 만성 · 희귀질환자 의료급여 실시
- –타인으로부터 지원받는 교육비 소득공제

6.~12. – 사회복지 전담공무원 신규 1,700명 확충

8. 31 – 국민기초생활보장법 시행규칙중 개정령 공포
- –근로유인 효과제고를 위한 학생 · 장애인 등 소득공제율 상향 조정(10~15% → 30%)
- –연금보험료 본인 부담금 50% 공제 근거 규정 신설

9. 1 – 차상위계층 조사 실시
- –조사대상: 급여 신청자 중 탈락자, 타 사회복지관련 급여나 서비스를 받고 있는 자 등

11. 13 – 생산적복지정보공동이용시스템 확대 구축
- –전산연계 자산정보의 확대(7개→15개)

※4대 공적연금, 국민건강보험 표준보수월액, 고용보험 소득정보 등

11. 27 – 2003연도 최저생계비 3% 인상 결정
- –중앙생활보장위원회 심의(11. 27)

12. – 사회복지 전담공무원 개인휴대용 정보 단말기(PDA) 보급(2003년)
- –전담공무원 개인당 1대

사회복지 업무지원 공익근무요원 일선 읍 · 면 · 동 배치(2003년)

전산연계를 통한 소득 및 재산 조사 범위 확대
- –군인연금, 보훈연금, 공무원연금, 사학연금, 평균보수월액(국민건강보험공단), 고용보험 소득 확대

2003

1. 1 – 재산의 소득 환산제 시행(1. 1)
- –재산의 소득 환산제를 통하여 종전의 소득과 재산 기준을 소득인정액으로 단일 적용: 선정 기준 합리성 및 급여 지급의 형평성 제고
- –제도 시행을 위한 전산교육 및 현장점검 (1. 3~1. 13)
- –전산프로그램 적용, 급여감소자 등에 대한 홍보 등 추진실태 점검

2. 10~2. 28 – 쪽방 및 비닐하우스 생활자에 대한 기초생활보장 조사
- –취약계층에 대한 적극적인 수급자 발굴 보호
- –쪽방생활자 등의 복지 수요조사를 통해 주거복지 개선방안 마련 등
- –지역 : 전국 쪽방 밀집 지역 및 비닐하우스촌 전수조사
- –조사결과: 88가구 97명 추가 보호

3.~7. – 2003년 상반기 금융재산 조사
- –대상 : 국민기초생활보장 수급자 및 부양의무자(약 140만 명)
- –추진일정
  - 조사 대상 선정 및 조사의뢰 : 3~5월
  - 조사결과 취합 및 시 · 도 통보 · 적용 : 6~7월

3.~10. – 중앙현장조사지원팀 운영
- –목적: 국민기초생활보장사업 수행실태 점검으로 행정의 합리성 제고 및 수급자 보호강화
- –현장조사 지역 및 일정: 16개 시 · 군 · 구/연간
- –검검팀 : 보건복지부 및 시 · 도 담당자, 사회복지 전담공무원 등

–주요점검사항

- 소득 및 재산 조사의 적정성 확인
- 사각지대 해소시책 및 적극적인 보호 실태
- 복지행정시스템 입력 및 활용도 조사 등

3.~6. – 건강보험료 소액납부자에 대한 차상위계층 조사 실시

–조사대상: 건강보험료 월 4,000원 이하 소액납부자 15만 세대

–조사일정

- 조사대상자 명단 확보 및 일선 통보(3월)
- 선정가능자를 대상으로 수급자 선정절차 진행(3~6월)

–조사결과

- 15만 가구 조사
- 6,471명 신규보호, 7,219명 경로연금 등 지원

1.~8. – 시설수급자 관리 및 급여지급의 전산화 추진

–목적: 시설수급자 관리 강화 및 급여지급의 적정성 제고

–내용

- 시설 수급자를 고려한 선정 기준 완화(2003. 1월)
- 시 · 군 · 구 복지 행정 시스템 추가개발(2002. 9~2003.6월)
- 시 · 군 · 구 담당자 교육(7월)
- 시설 수급자에 대한 조사 및 전산입력(8월)

8.~10. – 기초생활보장 사각지대 해소를 위한 일제조사 실시

–내용

- 적극적인 홍보를 통한 저소득층의 급여 신청 안내
- 민간사회복지사 등의 저소득층 보호의뢰 강화
- 기존 보장중지자 등에 대한 직권 신청 조사 실시

–추진일정

- 집중 홍보 및 일제 선정 조사 실시: 8. 11 ~10. 10

–추진결과

- 26천 가구(50천 명) 보호, 12천 가구(25천 명) 경로연금 등 지원

11. – 기초생활보장급여(생계비) 부족액 예비비 등 확보 추진

–생계비 부족 예상액 : 607억 원

–예산 부족사유

- 수급자 평균 소득 수준이 예상보다 낮아 생계비 소요예산 증가

–재원마련 방안

- 근로소득공제사업 집행잔액 내역변경 : 160억 원
- 예비비 확보 충당 : 447억 원

–추진일정

- 부족액 확정 및 내역변경 · 예비비 사용요구: 2003. 11월
- 시 · 도 배정 : 2003. 12월중

12. – 2004년 최저생계비 결정

–중앙생활보장위원회(위원장: 장관) 심의, 의결: 3.5% 인상

2003. 12. ~ 2004. 1. – 동절기 위기가정 긴급보호조치 실시

–동절기 취약계층의 생활고 경감을 위한 일제조사 및 보호 실시(65천 가구 조사 실시)

–보호실적 : 기초보장 수급자 4천 가구 등 지원실시

2004

2. 11~3. 10 – 저소득층 밀집 지역 전국실태조사 실시

–목적: 무허가판자촌, 쪽방촌, 비닐하우스촌 등 저소득층 밀집 지역 생활 실태 조사 및 지원실시

–조사내용: 밀집 지역 인구현황(복지대상 포함), 민간자원현황, 주거 실태 및 안전시설, 복지욕구 등

–보호실시(67개 지역조사): 조사 과정 중 보호가 필요한 209가구에 대한 지원실시

3. – 국민기초생활보장법 개정

–부양의무자 범위를 축소하는 국민기초생활보장법개정법률 공포 · 시행(2004. 3)

–부양의무자 범위: 수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족

–시행 시기: 2005. 7. 1.부터

4.~9. – 2004연도 수급자에 대한 금융자산 조사

–목적: 금융자산 보유내역을 파악하여 수급자 관리의 적정성 및 예산집행의 효율성 제고

–조사대상: 수급자 및 부양의무자중 금융거래 정보 제공을 동의한 자

–조사횟수: 연 1회

–추진일정

- 관계기관에 조사계획 통보 및 협조요청 : 2004. 3월
- 조사대상자 명단 취합 및 각 금융기관에 조사의뢰: 2004. 4~9월
- 조회결과 시 · 도 전달 및 적용 : 2004. 10월~11월

–조사실적: 111만 명 조회

- 조치결과: 보장중지, 급여 조정 39천 가구

3.~12. – 기초생활보장사업 중앙현장조사 실시

–목적: 국민기초생활보장사업 수행실태 점검으로 행정의 합리성 제고 및 수급자 보호강화

–현장조사 지역 및 일정: 34개 시 · 군 · 구

–조사팀 구성 : 보건복지부 및 시 · 도 담당자, 사회복지 전담공무원 등

–주요점검사항

- 소득 및 재산 조사의 적정성 확인
- 사각지대 해소시책 및 적극적인 보호실태
- 복지행정시스템 입력 및 활용도 조사 등

4.~6. – 단전 · 단수 등 사회취약계층 일제조사 실시

–조사대상: 건강보험 소액납부자(176천 가구) 및 단전 · 단수 · 도시가스 중단 가구(139천 가구)

–보호 내용

- 선정 기준에 적합한 경우 기초생활보장 수급자로 즉시 선정
- 기준 초과(차상위)의 경우 의료급여, 경로연금 등 부분급여 및 민간지원

–조사기간 : 2004. 4~6월

※단전, 단수의 경우 시 · 군 · 구에서 한전지사, 상수도사업소를 통해 명단 개별 확보 후 긴급구호 필요 시 우선조치

–조사결과

- 수급자 선정: 6,942가구, 경로연금등 기타 지원:14,375가구

2004. 3. ~ 2005. 5. – 최저생계비 계측 조사 실시 및 발표

–목적: 기초생활보장 수급자 선정및보호 수준을 결정하여 사회복지정책의 기초자료로 활용

–조사내용: 지역별 · 가구 규모별 · 가구 특성별 최저생계비 계측

–조사기간 및 기관: 2004. 3~2005. 5 (한국보건사회연구원)

–조사방법 : 1차 생활 실태조사(30,000 가구), 2차 심층조사(4,000가구)

–중앙생활보장위원회 전원합의를 거쳐 평균 8.9% 인상률로 2005년 최저생계비발표(12. 1)

2004. 5. ~ 2005. 10. – 2004년 차상위계층 실태조사

–목적: 차상위계층의 규모, 생활 실태, 복지욕구 등을 파악하여 지원 방안 마련 등 정책 자료로 활용

–조사내용

- 차상위계층의 개념 및 범위 설정
- 규모파악, 생활 실태 및 복지욕구 파악
- 차상위계층에 대한 복지제도 및 정책분석

–조사기관: 한국보건사회연구원

–조사방법: 1차 생활 실태조사(30,000 가구), 2차 심층 조사(4,000가구)

4. / 10. – 기초생활보장사업 우수공무원 포상

–목적: 기초생활보장사업 수행 우수공무원에 대한 보상체계 운영을 통하여 적극적인 업무 수행을 독려

–포상대상: 기초생활보장 또는 자활업무 담당자 90명

–시 · 도 2개소, 시 · 군 · 구 16개소

–포상훈격: 대통령, 국무총리, 보건복지부 장관 표창

※부상으로 우수기관에는 포상금, 우수공무원에는 국외견학실시

9. 6~11. 5 – 차상위계층 등 저소득층 긴급지원 대책

–목적: 동절기 이전 차상위계층 등 저소득층에 대한 일제 신청조사를 통해 지원가능시책 최대한 강구 보호

–신청방법

- 본인 및 이웃 주민, 통 · 반장(읍 · 면 · 동) 신청
- 보건소, 공단, 전기 · 가스 공급업체와 협조를 통한 발굴 병행

–조사실적: 41만 가구

–지원실적

- 수급자 선정: 16,942가구
- 의료급여 · 경로연금 등 기타 지원: 112,612가구

–지원내용

- 의료급여 · 자활사업 참여 등 부분급여 지원, 보육료 지원, 위기가정 지원, 정부양곡 할인 지원대책 강구
- 건강보험료 납부곤란가구에 대한 보험료 감면 등 지원

2005

– 사회복지 전담공무원 신규 1,830명 확충

1.~8. – 중앙생활보장위원회 개최

–근거: 국민기초생활보장법 제20조 및 동법시행령 제27조

–목적: 국민기초생활보장사업의 기획 · 조사 · 실시 등에 관한 사항 심의, 의결

–위원회 구성(총 13인 : 민간위원 8인, 정부위원 5인)

–주요 심의사항

• 2006연도 최저생계비 결정 등

–개최횟수: 연 4회(1. 6(서면), 4. 26(서면), 5. 23, 8. 12)

3.~12. – 2005연도 수급자에 대한 금융자산 조사

–목적: 금융자산 보유내역을 파악하여 수급자 관리의 적정성 및 예산집행의 효율성 제고

–조사대상: 수급자 및 부양의무자중 금융거래정보제공을 동의한 자

–조사횟수: 연 2회

–추진일정(상반기)

• 관계기관에 조사계획 통보 및 협조요청 : 2005. 3월

• 조사대상자 명단 취합 및 각 금융기관에 조회의뢰 · 결과취합 : 2005. 4~9월

• 조회결과의 시 · 도 전달 2005. 10~12월

※하반기는 2005. 12월 금융기관에 조회의뢰하여 2006. 1월 중 시 · 도로 전달(예정)

–조사실적: 123만 명 조회(수급자 105만 명, 부양의무자 18만 명)

3.~12. – 기초생활보장사업 중앙현장조사 실시

–목적: 국민기초생활보장사업 수행실태 점검으로 행정의 합리성 제고 및 수급자 보호강화

–현장조사 지역 및 일정: 34개 시 · 군 · 구

–조사팀 구성 : 보건복지부 및 시 · 도 담당자, 사회복지 전담공무원 등

–주요점검사항

• 소득 및 재산 조사의 적정성 확인

• 사각지대 해소시책 및 적극적인 보호실태

• 복지행정시스템 입력 및 활용도 조사 등

5.~7. – 단전 · 단수 등 사회취약계층 일제조사 실시

–조사대상: 건강보험 소액납부 및 체납가구(126천 가구) 및 단전 · 단수 · 도시가스 중단 가구(380천 가구), 국민연금 장기체납가구(36천 가구)

–보호 내용

• 선정 기준에 적합한 경우 기초생활보장 수급자로 즉시 선정

• 기준 초과의 경우 차상위의료급여, 경로연금 등 부분급여 및 민간지원

–조사결과 지원실적

• 수급자 선정: 7,349가구(12,820명), 경로연금 등 기타 지원: 19,371가구(30,422명)

4. / 10. – 기초생활보장사업 우수공무원 포상

–목적: 기초생활보장사업 수행 우수공무원에 대한 보상체계 운영을 통하여 적극적인 업무 수행을 독려

–포상대상: 기초생활보장 또는 자활업무 담당자 100명

9. 5~10. 14 – 차상위계층 등 저소득층 일제조사 실시

–목적: 복지의 사각지대에 놓여있는 저소득층을 적극 발굴하여 가능한 지원정책을 최대한 강구하여 보호

–조사 대상

• 본인, 친족 등 관계인이 급여를 직접 신청하는 가구

• 이웃 주민, 통 · 반장 등으로부터 보호가 의뢰된 가구

• 보장기관에서 관계 기관 및 관내 자료를 이용하여 자체 발굴한 가구

–조사실적: 380천 가구

–지원실적

• 수급자 선정: 15,822가구(28,394명), 경로연금 등 기타 지원: 54,616가구(98,834명)

10. 14 – 국민기초생활보장법 시행 5주년 기념행사

–내용: 국민기초생활보장제도 시행 5주년 축하메시지, 우수 사회복지공무원에 대한 포상 및 수범 사례 발표, 전문가 토론

–장소: 한국보건사회연구원

12. 20 – 중앙생활보장위원회 워크숍
–추진배경: 기초생활보장제도 및 최저생계비에 대한 이해를 증진하고 위원회 운영에 대한 경험을 공유하기 위함
–장소: 교육문화회관
–참석자: 전 · 현 중앙생활보장위원회 위원 및 전문위원회 위원 12명

12. 23 – 국민기초생활보장법 개정
–주요내용
• 부양의무자 범위 축소(생계를 같이하는 2촌 이내 혈족 제외)
• 외국인 수급권 특례(국내에 체류하고 있는 외국인 중 대한민국 국민과 혼인하여 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있는 자)
–국회통과: 2005. 12. 1
–시행: 2007. 1. 1

12. 23 – 긴급복지지원법 제정
–국회통과: 2005. 12. 1
–시행: 2006. 3. 24

2006

1.~8. – 중앙생활보장위원회 개최
–근거: 국민기초생활보장법 제20조 및 동법 시행령 제27조
–목적: 국민기초생활보장사업의 기획 · 조사 · 실시 등에 관한 사항 심의, 의결
–위원회 구성(총 13인 : 민간위원 8인, 정부위원 5인)
–주요 심의사항
• 2007연도 최저생계비 결정 등
–개최횟수: 연 3회 (1. 19(서면), 3. 3 *, 5. 1, 8. 17)
* 중생보 및 산하 전문위원회 합동 워크숍
• 토의내용: 최저생계비 계측대안

2. 22 – 국민기초생활보장법 시행령 개정
–주요내용
• 부양 능력 판정 기준 완화 (최저생계비의 120% → 130%)
–시행: 2006. 7. 1

3.~11. – 기초생활보장사업 중앙현장조사 실시
–목적: 국민기초생활보장사업 수행실태 점검으로 행정의 합리성 제고 및 수급자 보호강화
–현장조사 지역 및 일정: 29개 시 · 군 · 구
–조사팀 구성 : 보건복지부 및 시 · 도 담당자, 사회복지 전담공무원 등
–주요점검사항
• 소득 및 재산 조사의 적정성 확인
• 사각지대 해소시책 및 적극적인 보호 실태
• 복지행정시스템 입력 및 활용도 조사 등

4.~12. – 2006연도 수급자에 대한 금융자산 조사
–목적: 금융자산 보유내역을 파악하여 수급자 관리의 적정성 및 예산집행의 효율성 제고
–조사대상: 수급자 및 부양의무자중 금융거래정보제공에 동의한 자
–조사횟수: 연 2회
–추진일정(상반기)
• 관계기관에 조사계획 통보 및 협조요청: 2006. 4월
• 조사대상자 명단 취합 및 각 금융기관에 조회의뢰 · 결과취합 : 2006. 8~10월
• 조회결과의 시 · 도 전달 2006. 10~12월
※하반기는 2006. 12월 금융기관에 조회의뢰하여 2007. 1월중 시 · 도로 전달(예정)
–조사실적: 151만 명 조회(수급자 128만 명, 부양의무자 23만 명)

6. / 8. – 기초생활보장사업 우수공무원 포상
–목적: 기초생활보장사업 수행 우수공무원에 대한 보상체계 운영을 통하여 적극적인 업무 수행을 독려
–포상대상: 기초생활보장 또는 자활업무 담당자 100명

2007

2. – 고소득자 선별이 가능하도록 종합소득(사업소득 · 근로소득 · 임대소득 등 포함) 통보방식 개선(2007. 2. 국세청 협조)

2.~12. – 중앙현장조사 실시
–복지부 및 지방자치단체의 경험있는 사회복지공무원으로 중앙–지방 합동조사단을 구성, 수급자 관리상황 점검
–주요점검사항
• 소득 및 적정조사의 확인
• 사각지대 해소시책 및 적극적인 보호 실태
• 복지행정시스템 입력 및 활용도
• 부정 수급자 발굴 및 보장비용 징수실태

–총 30개 시 · 군 · 구를 점검하여 2,404가구에 대하여 보장 중지 등 조치(보장중지 648, 급여감소 1,228, 급여증가 528)

2.~12. – 중점관리대상자에 대한 일제조사 실시

–부정 수급 개연성이 높은 수급자와 일선의 자체조사가 곤란한 항목에 대하여 전국 일제조사 실시

–조사항목: 토지 · 건물 소유자, 군인소득자, 국가유공자 연금소득자, 산재보험 수급액, 재소자, 군입대자, 해외출입국자, 차량 보유자, 금융자산 보유자 등(2,053,333건)

–조치결과: 72,597건(보장중지 11,936, 급여감소 51,936, 급여증가 6,361)

4. / 9. – 기초생활보장사업 우수지방자치단체 및 공무원 포상

–목적: 기초생활보장사업 수행 우수지방자치단체에 대한 보상체계 운영을 통하여 적극적인 업무 수행 독려

–우수지방자치단체 포상 : 18(시 · 도 2, 시 · 군 · 구 16)

–전담공무원 및 읍 · 면 · 동 수에 따라 포상금 지급

–우수공무원 포상 : 96명

5. – 전산연계 확대 추진

–전국분 차적정보(건교부), 노동부 산재보험 휴업급여

6. – 국민기초생활보장법 시행령 및 시행규칙 개정

–주요내용: 차상위자에 대하여 장제급여 및 자활급여 지급 근거 마련 등

–개정(시행: 시행령 2007. 6. 28, 시행규칙 2007. 6. 29)

8. – 최저생계비 계측 조사 실시 및 발표

–조사내용: 지역별 · 가구 규모별 · 가구 특성별 최저생계비 계측

–조사기관 및 기관 : 2006. 12~2007. 12(한국보건사회연구원)

–조사방법 : 1차 생활 실태조사(30,000가구), 2차 심층조사(2,600가구)

–전문위원회(8회) 및 중앙생활보장위원회(4회) 심의, 의결을 통해 최저생계비 결정(4인기준 2007년 대비 5% 인상)

–최저생계비 고시(2007. 8. 31)

8. / 12. – 저소득층 실태조사

–저소득층을 적극 발굴 · 보호하기 위해 단전 · 단수가구 및 사회보험료 체납자 등의 생활 실태에 대한 일제조사 실시

–조사실시: 단전 · 단수 등 통보대상자(133,853) 중 52,092건 조사

–조사결과

- 수급자 선정: 2,055가구 4,541명
- 긴급지원 등 기타 지원: 3,792가구 9,767명

9. – 국민기초생활보장법 개정

–주요내용

- 기초생활수급권자와 부양의무자의 재산 및 소득 파악 시 정확성 및 효율성 제고를 위한금융정보 조회절차 간소화
- 국가, 시 · 도 및 시 · 군 · 구간 분담 비율 차등화

–공포 : 2007. 10. 17, 시행: 2008. 7. 1(지방재정 분담 비율 차등화 관련조항 2008. 1. 1)

11. 26 – 새올복지행정시스템 개통

–시스템 특징

- 흐름 중심의 복지 업무시스템 구축

※기존 결과(대장) 위주의 행정처리 방식을 개선하여 과정중심의 흐름행정을 구현할 수 있도록 시스템 구축

–복지행정시스템 개선

- 복지 대상자 선정 : 여러 보장 선정 가능
- 복지 대상자 관리시 세대원, 세대주포함 일부, 세대원 개인 전출 처리 가능

–복지행정시스템 신규기능

- 사회복지서비스(4대 바우처 관리, 아동복지, 노동복지) 지원
- 사회취약계층관리 기능 추가

–급여(계좌등록) 관련

- 가족 구성원 외 급여계좌등록 불가
- 급여예상지급액 확인란 추가

12. – 국민기초생활보장법 시행규칙 개정

–주요내용

- 경로연금 폐지에 따른 실제소득 차감조항 삭제
- 근로유인 제고를 위한 실제소득에서 차감하는 자활근로사업의 범위 한정
- 골프장 등 회원권, 조합원입주권, 분양권, 수익증권 등을 재산항목으로 추가

–공포 : 2007. 12. 28, 시행: 2008. 1. 1(회원권 등 재산 항목 추가 관련 2008. 3. 1 시행)

2008

2. – 행정정보공동이용 확대 추진
–선박원부(국토해양부)

2.~12. – 중앙현장조사 실시
–복지부 및 지방자치단체의 경험있는 사회복지공무원으로 중앙–지방 합동 조사단을 구성, 수급자 관리상황 점검
–주요점검사항
- 소득 및 적정조사의 확인
- 사각지대 해소시책 및 적극적인 보호 실태
- 복지행정시스템 입력 및 활용도
- 부정 수급자 발굴 및 보장비용 징수 실태

–총 34개 시 · 군 · 구를 점검하여 2,524구(2008. 10월 현재)에 대하여 보장중지 등 조치(보장중지 679, 급여감소 995, 급여증가 850)

2.~12. – 중점관리대상자에 대한 일제 조사 실시
–부정 수급 개연성이 높은 수급자와 일선의 자체조사가 곤란한 항목에 대하여 전국 일제조사 실시
–조사항목: 토지 · 건물 소유자, 군인소득자, 국가유공자 연금소득자, 산재보험 수급액, 재소자, 군입대자, 해외출입국자, 차량 보유자, 금융자산 보유자 등(450,230건)
–조치결과: 97,184건(보장중지 15,577, 급여감소 73,747, 급여증가 7,539)

4. – 전산연계 확대 추진
–산재보험중 유족연금(근로복지공단)

4. / 9. – 기초생활보장사업 우수지방자치단체 및 공무원 포상
–목적: 기초생활보장사업 수행 우수지방자치단체에 대한 보상체계 운영을 통하여 적극적인 업무 수행 독려
–우수지방자치단체 포상 : 15(시 · 도 2, 시 · 군 · 구 13)
–전담공무원 및 읍 · 면 · 동 수에 따라 포상금 지급
–우수공무원 포상 : 86명

6. – 국민기초생활보장법 시행령 개정
–주요내용
- 급여 신청 시 제공에 동의하는 금융정보 등의 범위 구체화
- 금융정보 등의 요청과 제공에 관한 절차 및 방법 마련

–공포 : 2008. 6. 25, 시행: 2008. 7. 1

7. – 국민기초생활보장법 시행규칙 개정
–주요내용
- 금융정보 등의 제공 동의서를 구비서류로 추가
- 보장시설에 해당하는 노인요양시설을 구체화

–공포 : 2008. 7. 1, 시행: 2008. 7. 1

8. – 중앙생활보장위원회 개최
–안건 : 2009년 최저생계비 결정
–일시 : 2008. 8. 18
–결과: 2008년 대비 4.8% 인상(4인 가구 기준)

8. – 기초보장 금융재산조회시스템 구축 및 일제조사
–금융재산조회시스템 구축 : 2008. 8월
–새올행정시스템을 통한 전산방식으로 금융재산 조회 및 적용
–조회주기는 매월, 조회기간은 약 1개월 소요
–금융재산 일제조사 실시: 2008. 8. 11 ~ 9. 8
- 수급자 1,473,802명,
- 부양의무자 1,305,870명

8. / 12. – 저소득층 실태조사
–저소득층을 적극 발굴 · 보호하기 위해 단전 · 단수가구 및 사회보험료 체납자 등의 생활 실태에 대한 일제조사 실시
–조사실시: 단전 · 단수 등 통보대상자(171,384) 중 94,464건 조사
–조사결과
- 수급자 선정: 5,019가구 11,437명
- 긴급지원 등 기타지원: 12,292가구 24,658명

10. – 금융재산 조회 적용 및 제도 개선 교육 실시
–일시 : 2008. 10. 29 ~ 11. 18
–대상 : 16개 시 · 도 전담공무원 3,921명

11. – 기초보장 부양의무자 기준 등 개선
–부양의무자 재산 기준 완화(기본재산액)
• 2008년 수급자 기본재산액 2.5배 → 3.5배
–부양비 인하(아들 기준인 경우 40% → 30%)
–수급자 이자소득 폐지
–장기저축 공제액 최대 600 → 900만 원 인상

12. – 중앙생활보장위원회 개최
–안건 : 2009년 기본재산액 인상
–일시 : 2008. 12. 10
–결과: 대도시 5,400만 원, 중소 도시 3,400만 원,농어촌 2,900만 원

복지급여지급모니터링시스템 개발
–급여 이중지급, 소득인정액, 급여 개시일, 보장가구원 등 전수 조사

2009

1.~12. – 경제위기에 따른 민생안정추진 체계 가동
–성과: 총 262만 가구 신청(80만 가구 발굴), 243만 가구 지원(신청 가구의 93%)
–민생안정추진 지원실적(총 2,431,869건)
• 긴급복지지원 91,078건(3.8%), 기초생활 80,556건(3.3%), 사회서비스일자리 125,609건(5.2%), 지방자치단체 자체지원 878,223건(36.1%), 타법령 지원 943,577건(38.8%), 민간후원 313,826건(12.8%)

1. – 재산 기준(기본재산액) 변경
–대도시 3,800만 원 → 5,400만 원
–중소 도시 3,100만 원 → 3,400만 원

1.~4. – 비수급 빈곤층 일제조사

5. 11~12. 15 – 한시생계보호 실시
–신청 54만 5천 가구, 보호 40만 8천 가구

1. 21 – 민생안정지원본부 본격 가동

5. 28 – 긴급복지지원법 개정 시행
–한시법(5년 기한)에서 영속법으로 개정
–긴급지원가구에 교육지원 신설 및 생계비 최장 6개월간 지급

6. 5 – 실직 빈곤 가구 긴급생계지원 실시

8. – 근로무능력자 한시생계보호 지원 확대

8. 25 – 중앙생활보장위원회 개최
–2010년 최저생계비 결정

9.~10. – 금융자산 일제조사

9. 14~11. 30 – 취약계층 사각지대 발굴
–대상: 단전 단수 등 91,506가구
–지원: 수급자 선정 및 민간연계 등 12,101가구

10. 15~10. 26 – 근로능력 판정제도 개선을 위한 시범 사업

12. – 근로능력 평가기준 등에 관한 규정 제정

12. – 국민기초생활보장법 시행령 개정
–소득, 재산의 개념 일원화 등

2010

1. 4 – 사회복지통합관리망('행복e음') 정식 가동

7. 1 – 기초생활수급 장애인 지원 확대
–장애인연금 기초급여액과 부가급여액 소득산정 시 제외 등

10. 29 – 국민기초생활보장제도 도입 10주년 기념 심포지엄('국민기초생활보장제도의 과거, 현재, 미래') 개최
–제1세션: 보장과 기회의 관점에서 본 국민기초생활보장제도 평가
–제2세션: 우리사회 빈곤의 실태와 빈곤 정책의 발전 방향

3. ~ 6. – 한시생계보호 종료자에 대한 후속 조치
–2009년 실시된 한시생계보호사업 종료자에 대한 일제 조사 실시
• 한시생계보호대상 408천 가구 중 309천 가구(76%)에 대해 사업 종료 후에도 기초수급자로 발굴, 보호하거나 기초노령연금, 장애연금 등 기타 복지급여, 민간후원, 일자리 연계 등을 통해 중단 없는 보호 추진

보건복지부
MINISTRY OF HEALTH & WELFARE

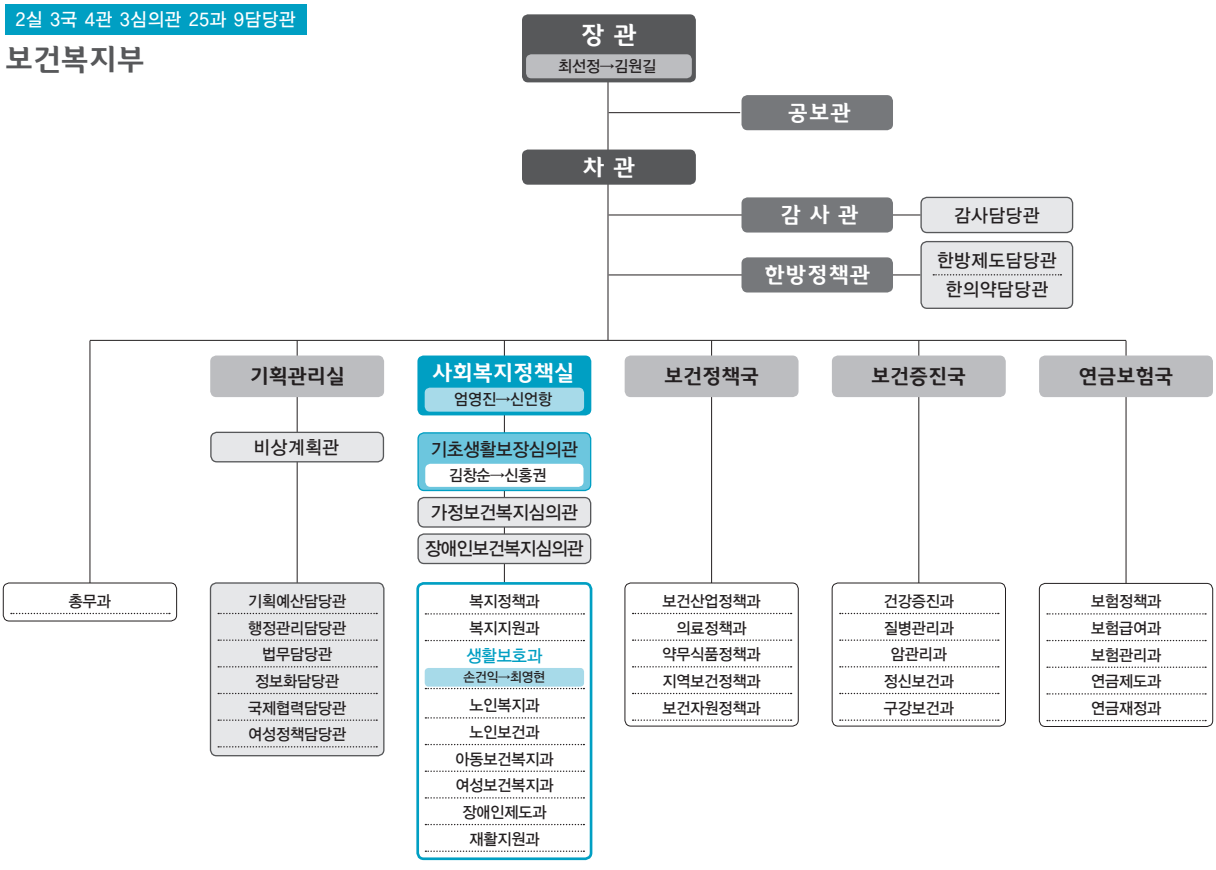
보건복지부 기초생활보장과 기능

1. 국민기초생활보장 관련 종합계획의 수립
2. 국민기초생활보장 관련 조사 및 연구
3. 국민기초생활보장 관련 법령에 관한 사항
4. 국민기초생활보장 수급자의 선정 및 적정 관리에 관한 사항
5. 국민기초생활보장 수급자의 최저생계비 결정
6. 국민기초생활보장 급여체계에 관한 사항
7. 국민기초생활보장제도의 평가 및 홍보
8. 중앙생활보장위원회의 운영에 관한 사항
9. 난민 구호 및 지원에 관한 사항

2000년~2001년

2실 3국 4관 3심의관 25과 9담당관

보건복지부



연혁

1981. 11
보건사회부 사회국 內 보호과와 복지과를 생활보호과로 개칭

1990. 11
사회복지정책실 신설
- 사회국과 가정복지국을 통합 (사회국장→사회복지심의관, 가정복지국장→가정복지심의관

1994. 12
보건사회부를 보건복지부로 개편
- 보건위생, 방역, 의정, 약정, 생활보호, 자활 지원, 여성복지, 아동, 노인, 장애인 및 사회보장에 관한 사무를 관장하기 위해 개편

1999. 5
사회복지심의관을 기초생활보장심의관으로 명칭 변경

2002. 3 ☆
기초생활보장심의관실 생활보호과를 생활보장과로 명칭을 변경

2005. 10 ☆
사회복지정책실을 사회복지정책본부로 변경 (기초생활보장심의관 폐지)
- 변화하는 보건복지행정 환경의 변화에 탄력적으로 대응하고 행정의 효율성을 높이기 위하여 보건복지부의 조직을 종전의 실 · 국 중심의 체제를 성과 중심의 자율행정조직의 본부 중심의 체제로 전면 개편

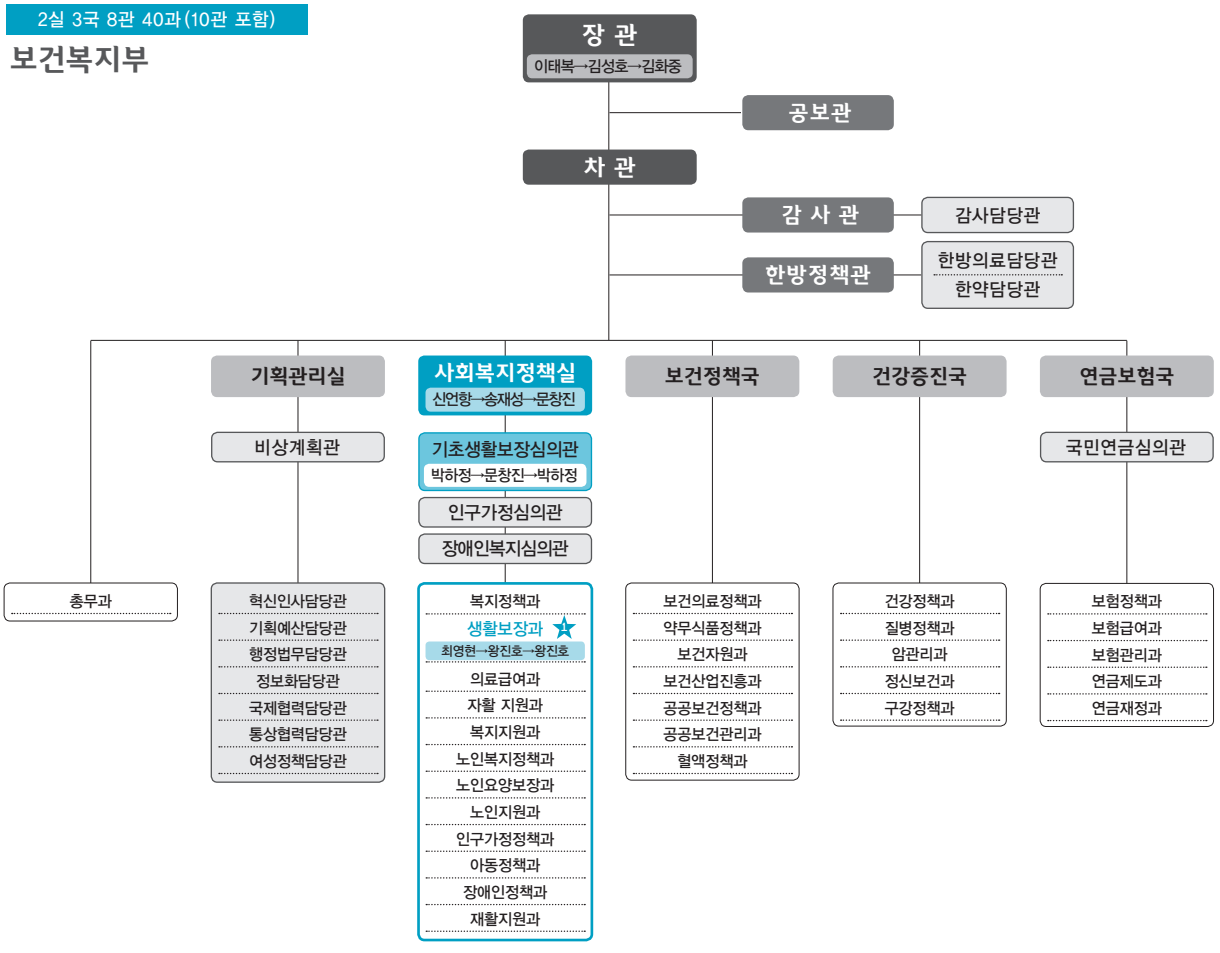
2008. 2 ☆
보건복지부를 보건복지가족부로 개편
- 보건위생 · 방역 · 의정 · 약정 · 생활보호 · 자활 지원 및 사회보장, 아동(영 · 유아 보육을 포함한다.) · 청소년 · 노인 · 장애인 및 가족에 관한 사무를 관장하기 위해 개편

2010. 3 ☆
보건복지가족부를 보건복지부로 개편
- 보건복지가족부의 청소년 · 가족 기능을 여성부로 이관하고 보건복지가족부의 기능을 보건복지정책 중심으로 개편

2002년~2004년

2실 3국 8관 40과(10관 포함)

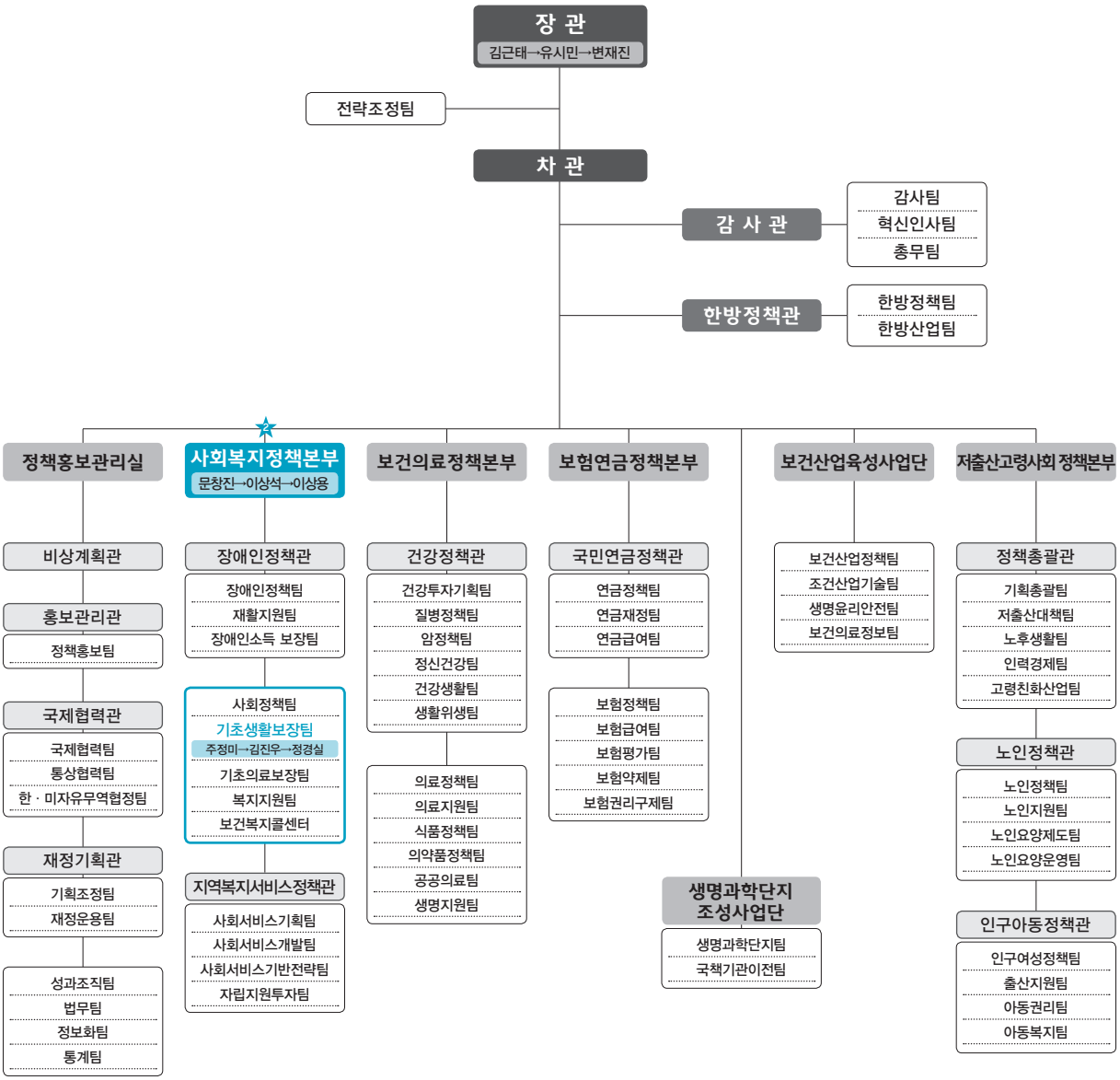
보건복지부



2005년~2007년

1실 4본부 13과 2단 1센터 66팀

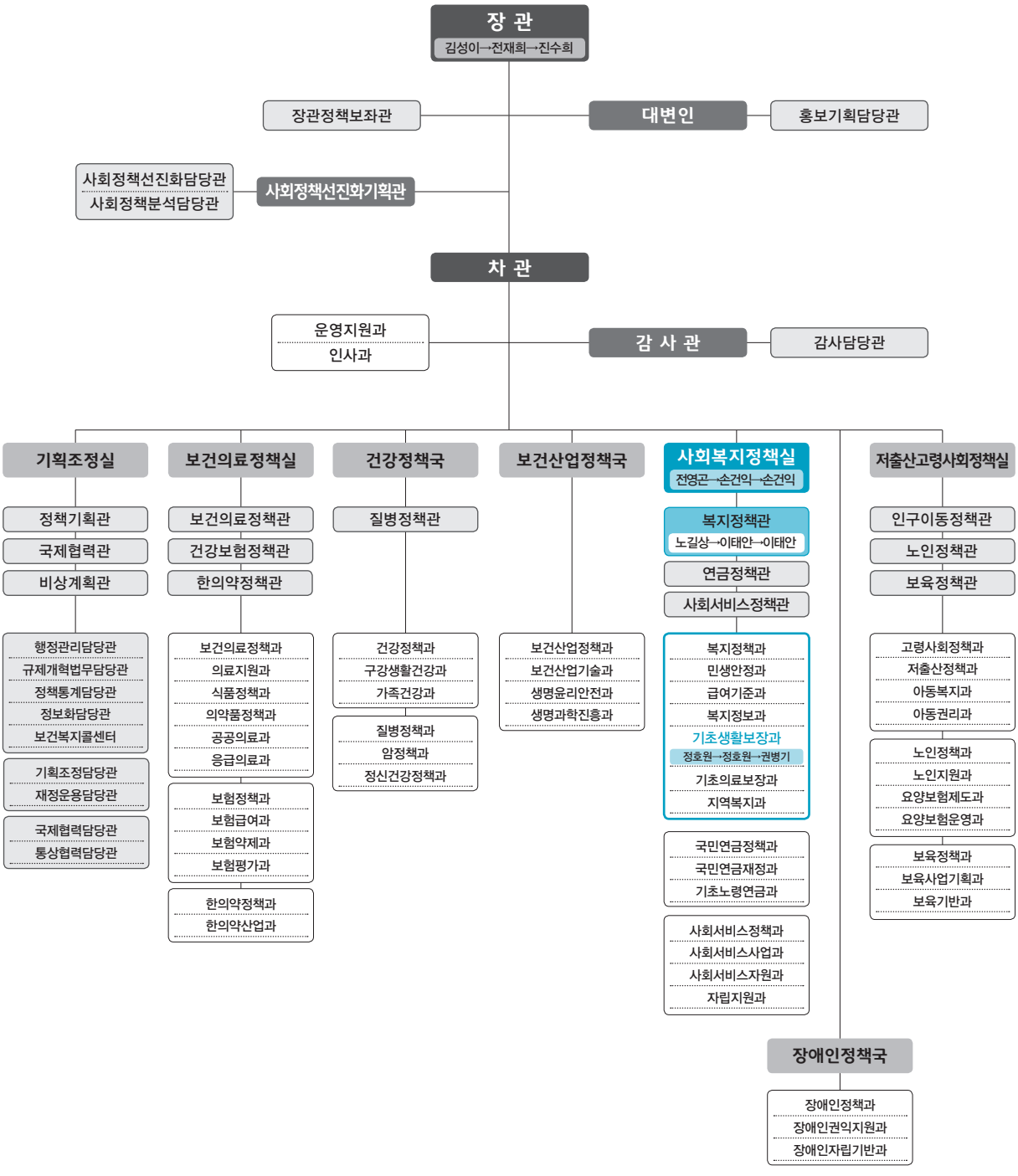
보건복지부



2008년~2010년

4실 3국 18관 61과

보건복지가족부(2008)→보건복지부(2010)



국민기초생활보장 예산 및 결산현황

표 1. 정부 및 보건복지부 세입 예결산 추이(1961~2010)
표 2. 정부, 보건복지부, 기초생활보장 세출 예결산 추이 (1961~2010)

1. 중앙정부 예산관련
그림 1-1 정부 전체 세출예산 연도별 추이 및 증가율(일반회계 기준)
그림 1-2 GDP 대비 정부세출예산 구성별 비중(일반회계, 특별회계)

2. 보건복지부 예산관련
그림 2-1 보건복지부 세출예산 연도별 추이 및 증가율(일반회계 기준)
그림 2-2 GDP 대비 보건복지부 예산 비중
그림 2-3 정부예산 대비 보건복지부 예산 비중

3. 기초생활보장 예산관련
그림 3-1 연도별 기초생활보장 예산 추이 및 증가율(일반회계 기준)
그림 3-2 기초생활보장 예산(일반회계) 및 GDP 증가율 비교
그림 3-3 기초생활보장 및 정부 전체 예산 증가율 비교(일반회계 기준)
그림 3-4 기초생활보장 및 보건복지부 예산 증가율 비교(일반회계 기준)
그림 3-5 정부 및 보건복지부 예산 대비 기초생활보장 예산 비율(구성비)

국민기초생활보장 급여 예산 및 결산현황

표 3. 기초생활보장급여별 예결산 추이(2000~2010)
표 4. 연도별 GDP(명목)

4. 기초생활보장급여 (2000~2010)
그림 4-1 기초생활보장급여 예산의 보건복지부 전체 예산 차지 비율
그림 4-2 연도별 생계급여 예산 추이 및 증가율
그림 4-3 연도별 주거급여 예산 추이 및 증가율
그림 4-4 연도별 교육급여 예산 추이 및 증가율
그림 4-5 연도별 장제해산급여 예산 추이 및 증가율
그림 4-6 기초생활급여 예산 대비 생계급여 예산 비중
그림 4-7 기초생활급여 예산 대비 주거급여 예산 비중
그림 4-8 기초생활급여 예산 대비 교육급여 예산 비준
그림 4-9 기초생활급여 예산 대비 장제해산급여 예산 비중
그림 4-10 기초생활급여지원 내 급여별 비중

5. 사회복지지출
그림 5-1 국민기초생활보장 급여 예산 및 결산현황의 사회복지분야 지출

6. 보건복지 내 복지 부분
그림 6-1 보건복지 내 복지 부분(예산)
그림 6-2 보건복지 내 복지 부분(결산)

국민기초생활보장 수급자 현황

표 5. 기초생활보장수급자 연도별 추이(2000~2009)
그림 7-1 연도별 국민기초생활보장수급자 추이 (2000~2009)
그림 7-2 연도별 총 수급자 가구/인원 추이(2000~2009)
그림 7-3 연도별 총 수급자 인원 추이(2000~2009)
그림 7-4 연도별 총 수급자 가구 추이(2000~2009)
그림 7-5 연도별 일반수급자 가구/인원 추이(2000~2009)
그림 7-6 연도별 일반수급자 인원 추이(2000~2009)
그림 7-7 연도별 일반수급자 가구 추이(2000~2009)
그림 7-8 연도별 시설수급자 인원 추이(2000~2009)

표 6. 연도별 생활보호 대상자 추이(1981~2000)
그림 8-1 연도별 총 대상자 추이(71~00.9)
그림 8-2 연도별 총 대상자 추이(81~00.9)
그림 8-3 연도별 거택 보호 대상자 추이(81~00.9)
그림 8-4 연도별 시설보호 대상자 추이(81~00.9)
그림 8-5 연도별 자활보호 대상자 추이(81~00.9)

표 7. 연도별 생활보호 대상자 추이(1971~1980)
그림 9-1 연도별 재가보호 대상자 추이(1971~1980)
그림 9-2 연도별 시설보호 대상자 및 생활보호시설 추이 (1971~1980)
그림 9-3 연도별 시설보호 대상자 추이(1971~1980)
그림 9-4 연도별 생활보호시설 추이(1971~1980)

표 8. 연도별 거택구호 대상자 추이
그림 10-1 연도별 생활보호자 가구/인원 추이(1965~1970)
그림 10-2 연도별 생활보호자 가구 추이(1965~1970)
그림 10-3 연도별 생활보호자 인원 추이(1965~1970)
그림 10-4 연도별 영세민 가구/인원 추이(1965~1970)
그림 10-5 연도별 영세민 가구 추이(1965~1970)
그림 10-6 연도별 영세민 인원 추이(1965~1970)

국민기초생활보장 수급가구 세부현황

표 9. 가구유형별 국민기초생활보장 수급가구 현황
표 10. 일반수급가구의 가구원 수별 현황
표 11. 일반수급가구 가구구성별 현황
표 12. 일반수급가구 주거 유형별 현황
표 13. 일반수급자 취업현황
표 14. 일반수급가구 보장기간별 현황
표 15. 부양의무자 현황

그림 11 가구유형별 국민기초생활보장 수급가구 현황
그림 12 일반수급가구의 가구원 수별 현황
그림 13 일반수급가구 가구구성별 현황
그림 14 일반수급가구 주거 유형별 현황
그림 15 일반수급자 취업현황
그림 16 부양의무자 현황
그림 17 부양 능력 판정 현황

국민기초생활보장 일반수급자의 성별 및 연령 현황

표 16. 국민기초생활보장 일반수급자의 성별 및 연령별 현황

그림 18 국민기초생활보장 일반수급자 성별 현황(남/여)

의료급여 수급자 현황

표 17. 요구호자 구료 실적(1961~1976)
표 18. 의료급여 수급자 수(1977~2008)

그림 19 요구호자 구료 실적 추이(1961~1976 외래/입원)
그림 20 의료급여 수급자 수 추이(1977~2008)

사회복지 전담공무원 현황

표 19. 사회복지 전담공무원 현황(1987~2008)

국민기초생활보장 예산 및 결산현황

〈표 1〉 정부 및 보건복지부 세입 예결산 추이(1961~2010)

(단위: 백만 원)

구분	정부 전체		보건복지부	
	예산	결산	예산	결산
1961년	52,704	51,984	26	11
1962년	74,081	75,550	65	25
1963년	63,122	60,844	55	43
1964년	62,968	63,151	65	48
1965년	82,533	86,383	66	82
1966년	126,138	131,361	122	118
1967년	168,287	18,865	128	160
1968년	245,163	251,280	874	105
1969년	330,609	328,938	128	167
1970년	409,689	405,144	202	146
1971년	500,821	494,536	214	167
1972년	609,263	605,314	231	199
1973년	575,933	606,167	260	289
1974년	934,594	942,662	250	317
1975년	1,419,786	1,446,876	440	458
1976년	2,083,180	2,219,441	586	693
1977년	2,869,956	2,990,844	2,406	3,040
1978년	3,517,000	4,040,500	2,714	3,569
1979년	5,213,400	5,507,300	4,326	6,989
1980년	6,466,800	6,635,200	14,214	10,486
1981년	8,040,000	8,174,400	6,753	5,364
1982년	9,313,700	9,525,900	9,478	5,879
1983년	10,416,700	10,753,300	11,602	7,611
1984년	11,172,900	11,828,900	11,014	9,412
1985년	12,532,400	13,008,900	9,184	9,787
1986년	13,800,500	14,699,300	9,884	11,673
1987년	16,059,600	17,883,900	17,509	13,317
1988년	18,429,100	22,040,800	24,184	15,787
1989년	22,046,800	25,590,900	25,748	18,798
1990년	27,455,700	31,304,600	27,788	25,501
1991년	31,382,300	32,928,700	30,163	44,626
1992년	33,501,800	34,534,100	40,521	43,550
1993년	38,050,000	38,583,700	62,474	49,308
1994년	43,250,000	44,935,800	57,523	50,379
1995년	51,881,100	52,928,000	65,105	51,136
1996년	58,822,800	60,275,800	59,548	57,098
1997년	66,706,400	65,959,100	69,899	61,304
1998년	75,582,900	74,641,300	91,401	81,506
1999년	83,685,100	84,280,600	87,734	92,027
2000년	88,736,300	92,602,200	101,429	89,842
2001년	99,180,100	102,008,400	111,327	116,162
2002년	109,629,800	113,380,000	115,707	134,494
2003년	118,132,320	119,675,515	132,303	133.944
2004년	120,139,368	119,646,006	147,889	135.253
2005년	135,215,586	136,459,192	164,574	116.638
2006년	146,862,504	147,866,756	132,989	55.501
2007년	156,517,719	171,172,143	161,416	140.116
2008년	179,553,739	181,585,774	109,311	201.795
2009년	196,871,277	-	204,383	-
2010년	200,781,500	-	222,302	-

주 : 1) 일반회계 기준

2) 예산 = 결산 기준예산(예산현액기준, 초기 예산 결정 후 증감액 포함)

3) 2009년-확정 예산/2010년-예산안 자료임

자료 : 국회 각 연도 결산보고서 및 예산안

〈표 2〉 정부, 보건복지부 기초생활보장 세출 예결산 추이(1961~2010)

(단위: 백만 원)

구분	정부 전체		보건복지부		기초생활보장	
	예산	결산	예산	결산	예산	결산
1961	53,430	50,901	1,183	1,153	701	685
1962	74,805	73,256	1,958	1,895	994	966
1963	63,536	59,959	2,932	2,886	2,102	2,099
1964	64,160	62,906	2,505	2,469	1,760	1,730
1965	82,812	81,777	2,950	2,783	2,163	2,002
1966	126,385	125,208	2,561	2,546	1,597	1,594
1967	168,680	167,183	3,093	3,084	1,877	1,876
1968	245,672	242,820	4,519	4,452	3,353	3,339
1969	331,088	328,226	4,341	4,281	2,880	2,857
1970	409,856	403,985	4,396	4,292	2,459	2,410
1971	501,187	491,904	4,918	4,789	2,253	2,245
1972	610,066	602,136	6,134	5,992	2,869	2,780
1973	576,855	569,992	6,828	6,684	3,265	3,248
1974	937,996	929,267	22,781	22,611	18,506	18,471
1975	1,424,559	1,374,375	11,126	10,728	5,085	5,015
1976	2,110,521	2,019,230	14,771	14,034	5,523	5,352
1977	2,869,956	2,739,935	52,943	52,148	18,238	18,105
1978	3,517,000	3,538,700	62,755	61,137	18,170	18,121
1979	5,213,400	5,053,200	132,088	128,933	60,560	60,010
1980	6,466,800	6,486,100	169,258	161,238	78,925	77,961
1981	8,040,000	7,907,800	183,242	174,711	69,586	68,788
1982	,502,000	9,177,900	233,906	221,636	93,010	92,765
1983	10,622,800	10,180,700	286,407	274,959	107,628	107,280
1984	11,431,700	11,072,100	300,739	290,046	114,940	114,295
1985	12,794,800	12,406,400	344,003	337,035	108,539	108,358
1986	14,119,300	13,796,500	406,857	395,719	122,202	117,346
1987	16,295,400	15,794,500	532,206	521,763	176,249	174,712
1988	18,858,400	18,025,000	720,912	705,303	186,961	186,926
1989	22,607,400	21,653,100	938,344	923,530	235,131	234,207
1990	28,306800	27,436,800	1,168,842	1,149,500	252,306	249,237
1991	32,095,800	31,283,500	1,470,466	1,457,553	254,966	252,943
1992	34,129,500	33,362,500	1,550,038	1,528,217	268,264	267,596
1993	38,552,500	37,268,000	1,668,025	1,653,591	270,684	270,589
1994	44,023,900	42,794,700	1,780,391	1,765,709	277,775	277,471
1995	52,731,700	51,498,100	2,008,195	1,981,866	323,144	322,870
1996	59,864,200	58,480,800	2,403,283	2,354,139	718,263	718,095
1997	67,796,700	63,962,100	2,879,648	2,829,394	926,166	916,640
1998	77,178,500	73,226,000	3,355,220	3,302,424	1,352,308	1,342,715
1999	84,498,400	80,509,900	4,189,016	4,124,892	1,983,148	1,982,246
2000	90,154,600	87,464,500	5,381,981	5,357,107	2,435,371	2,429,857
2001	100,278,900	98,668,500	7,612,351	7,582,069	3,450,036	3,446,531
2002	110,582,900	108,918,300	7,836,301	7,815,388	3,540,467	3,535,997
2003	118,132,320	117,222,909	8,695,537	8,646,804	3,729,512	3,709,955
2004	121,484,852	118,236,238	9,167,212	9,120,526	3,907,722	3,903,404
2005	136,480,888	134,207,676	8,928,739	8,901,655	4,624,557	4,622,288
2006	148,020,425	144,836,014	9,814,299	9,792,438	5,428,758	5,426,604
2007	158,418,327	154,330,867	11,561,910	11,476,128	6,579,765	6,578,342
2008	181,100,690	175,469,505	12,685,225	12,451,215	6,678,342	5,475,171
2009	196,871,277	-	18,176,622	-	7,135,490	-
2010	200,781,500	-	19,430,505	-	7,292,932	-

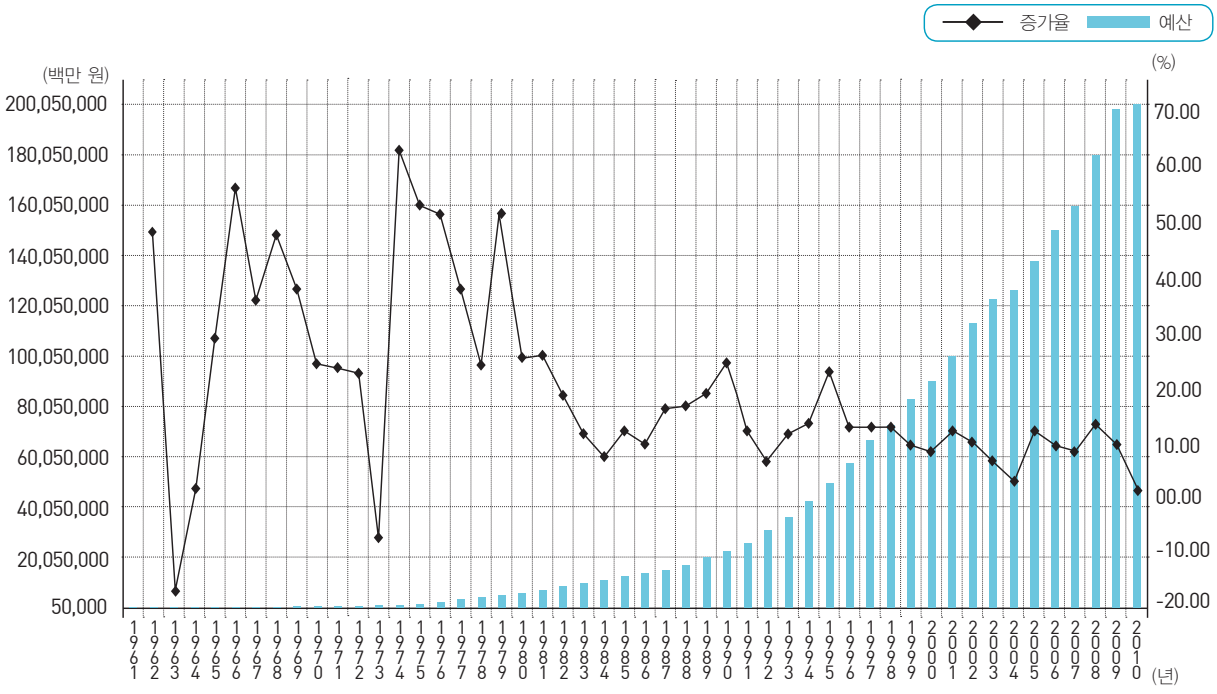
주 : 1) 일반회계 기준

2) 예산 = 결산 기준예산(예산현액기준, 초기 예산 결정 후 증감액 포함)

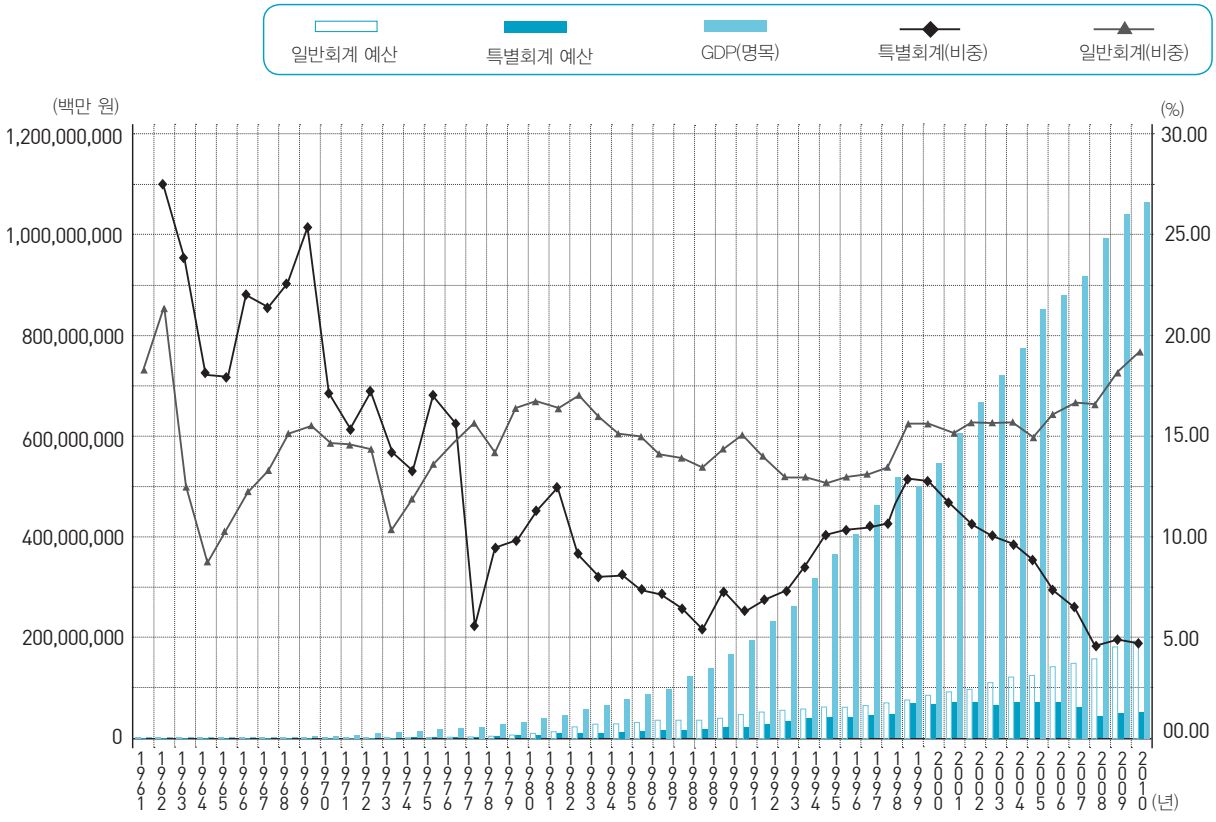
3) 2009년-확정 예산/2010년-예산안 자료임

자료 : 국회 각 연도 결산보고서 및 예산안

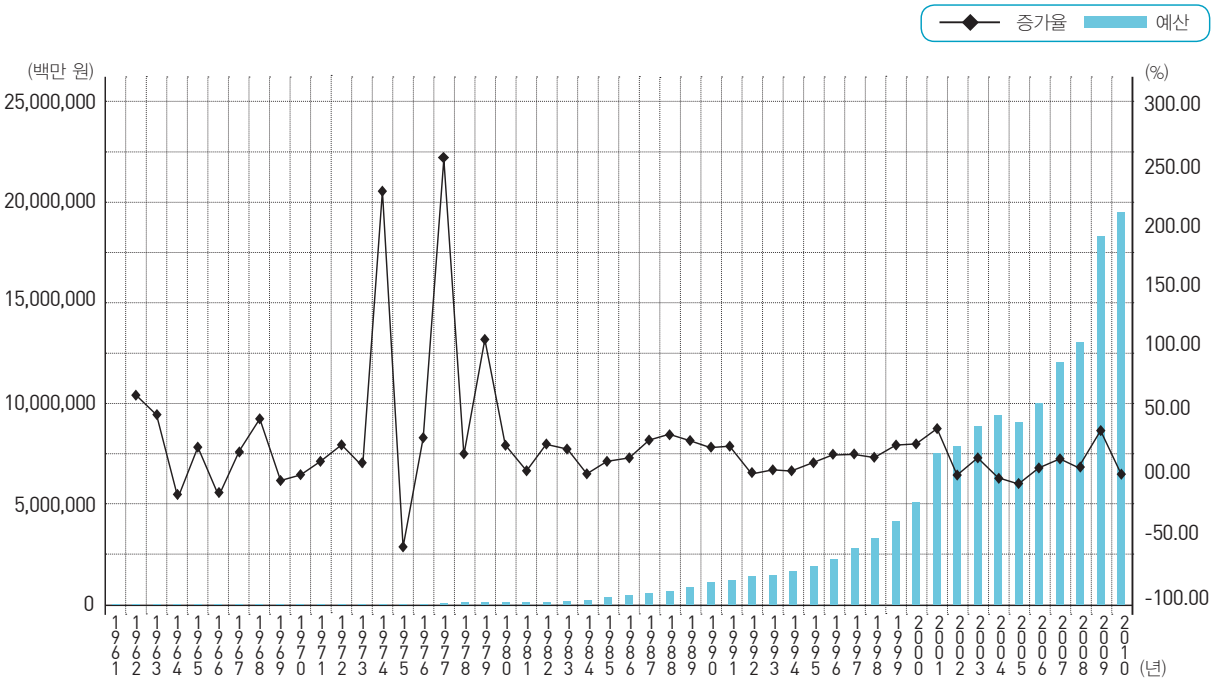
〔그림 1 -1〕 정부 전체 세출 예산 연도별 추이 및 증가율(일반회계 기준)



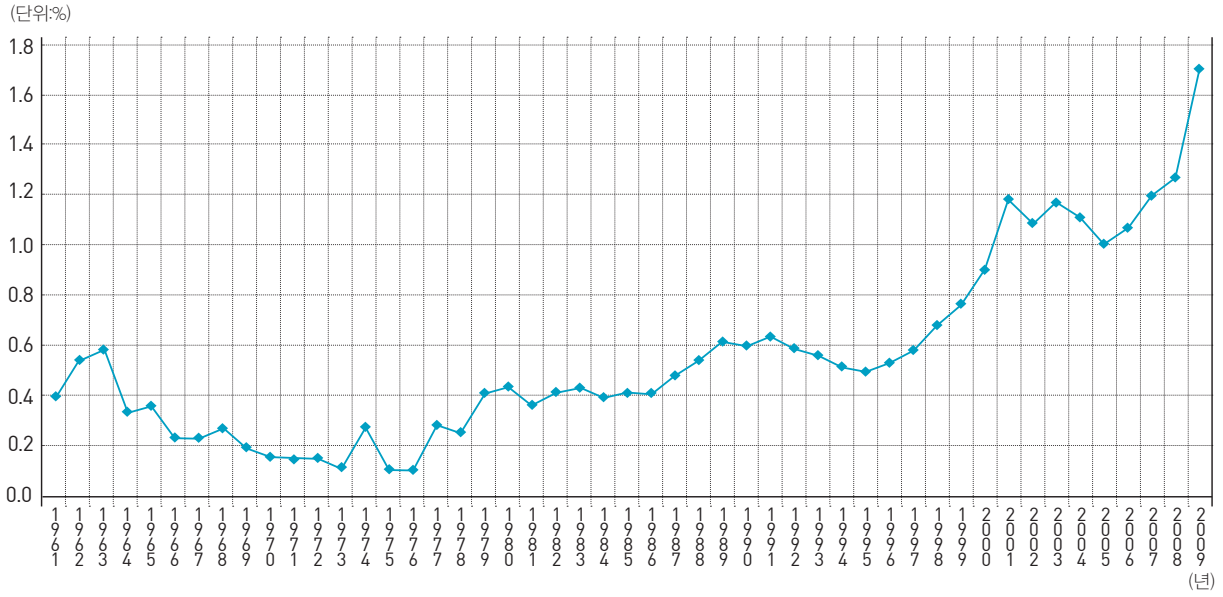
〔그림 1 -2〕 GDP 대비 정부세출예산 구성별 비중(일반회계, 특별회계)



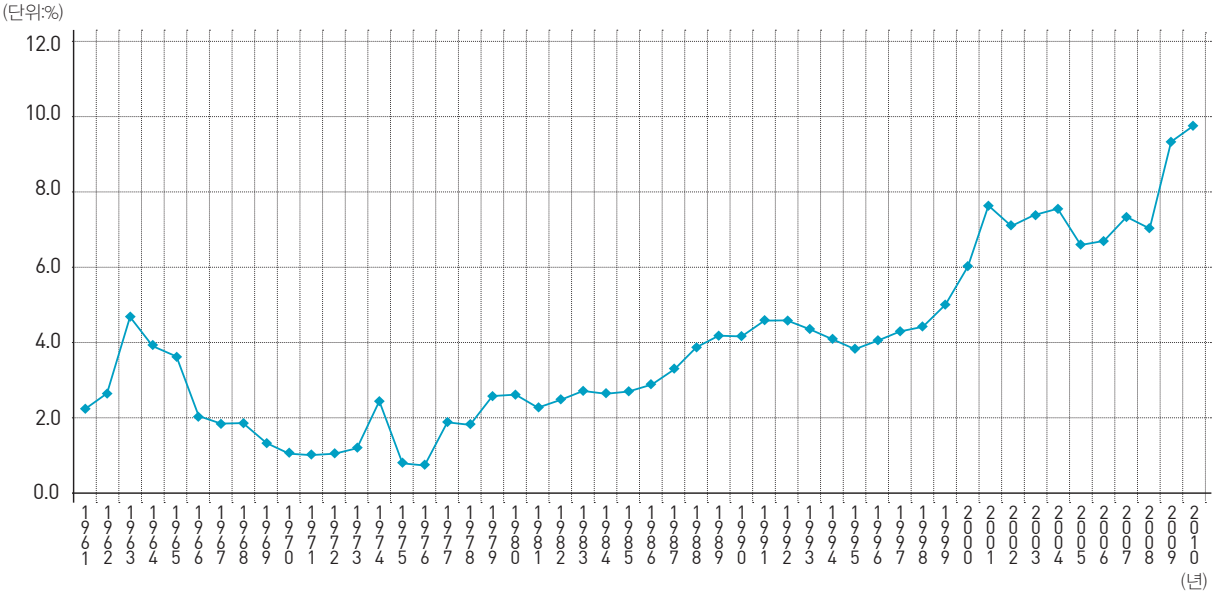
〔그림 2 –1〕 보건복지부 세출예산 연도별 추이 및 증가율



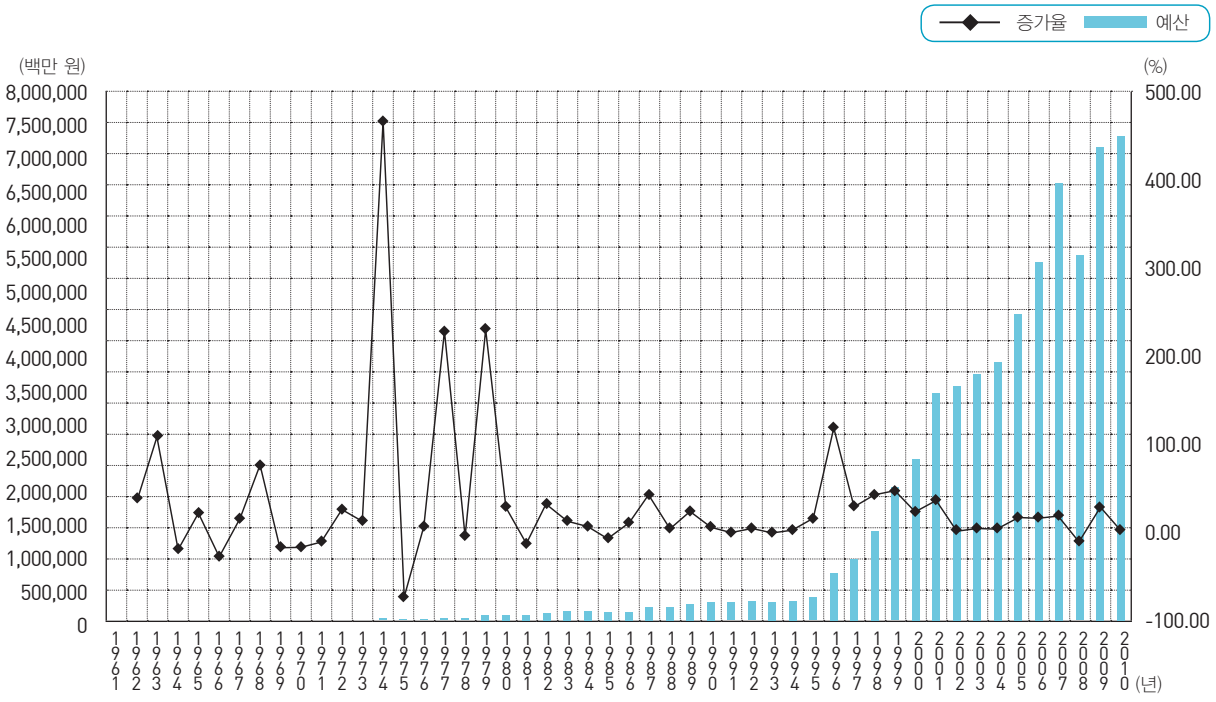
〔그림 2 –2〕 GDP 대비 보건복지부 예산 비중



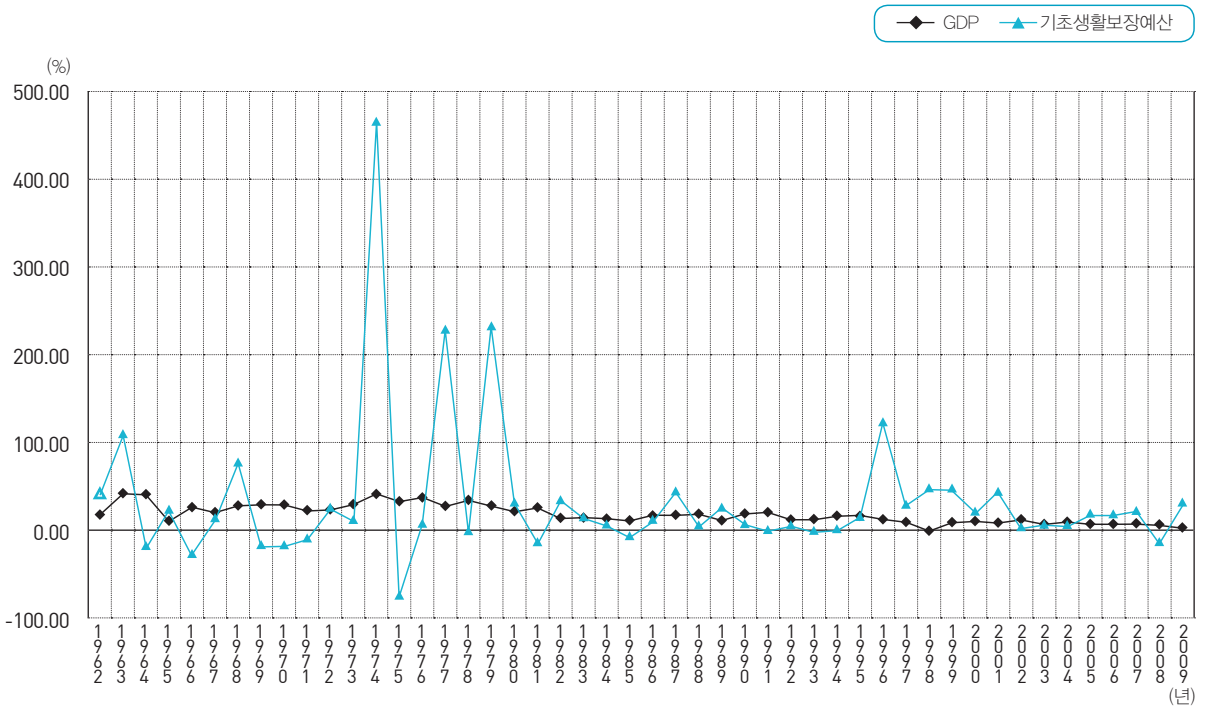
〔그림 2 –3〕 정부예산 대비 보건복지부 예산 비중



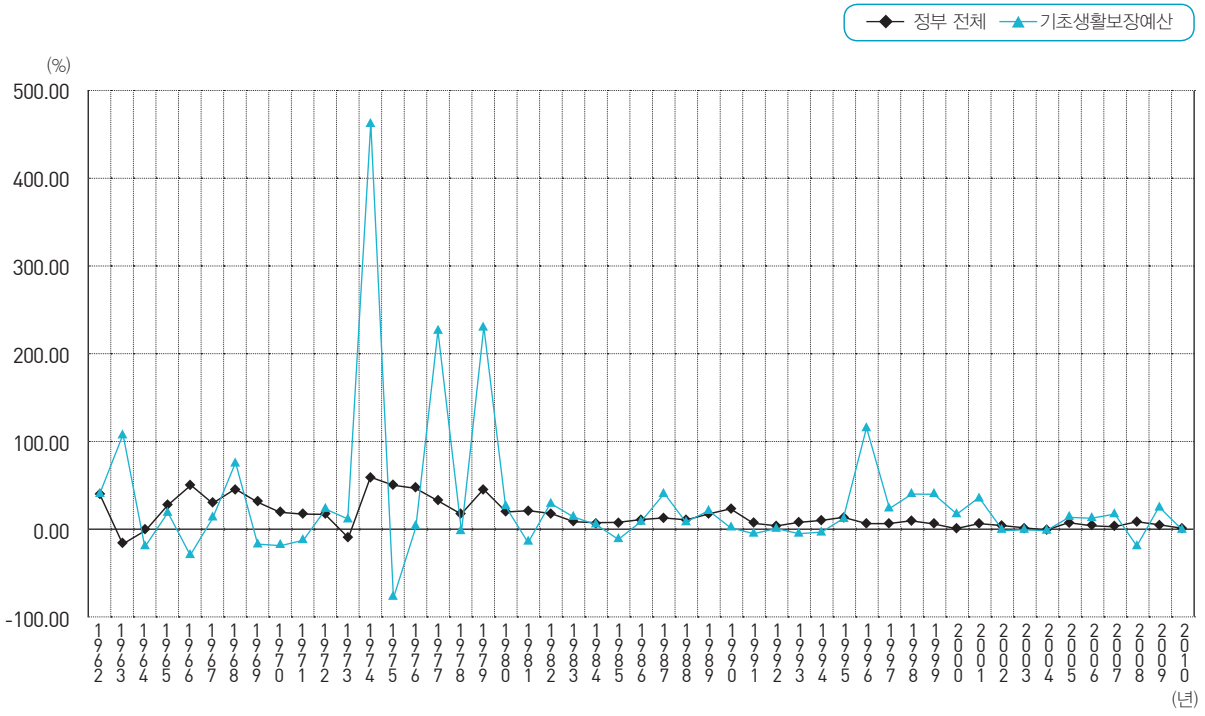
〔그림 3–1〕 연도별 기초생활보장 예산 추이 및 증가율(일반회계 기준)



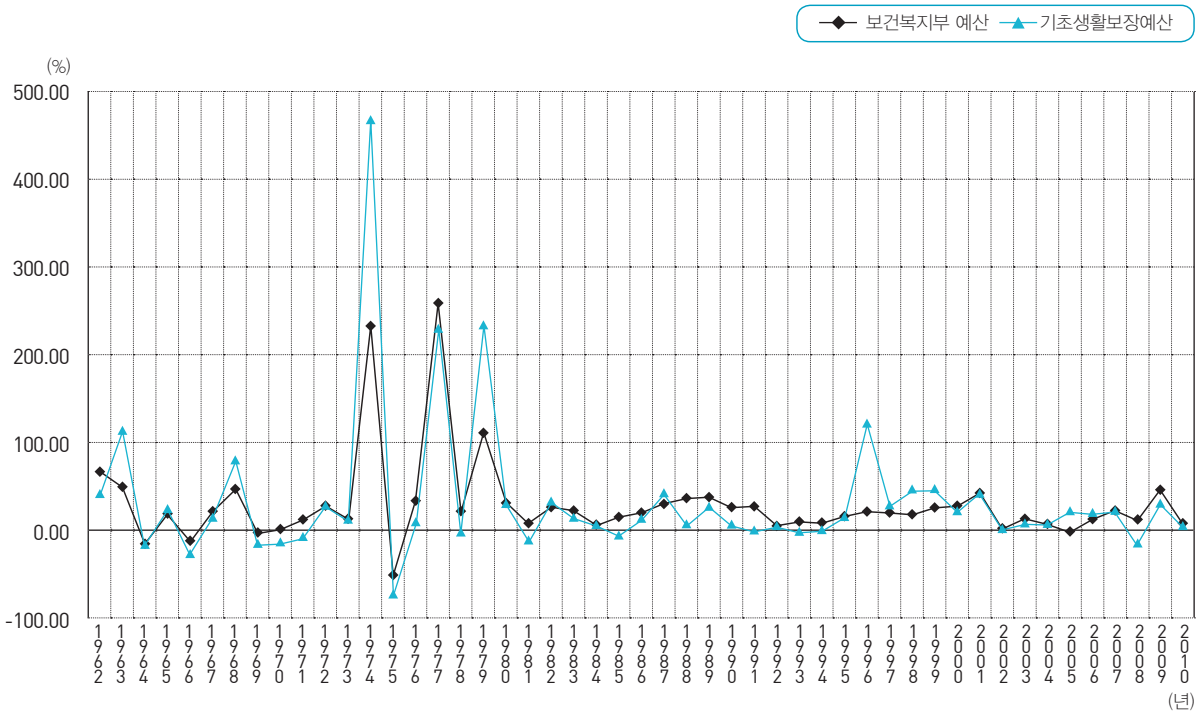
〔그림 3-2〕 기초생활보장 예산(일반회계) 및 GDP 증가율 비교



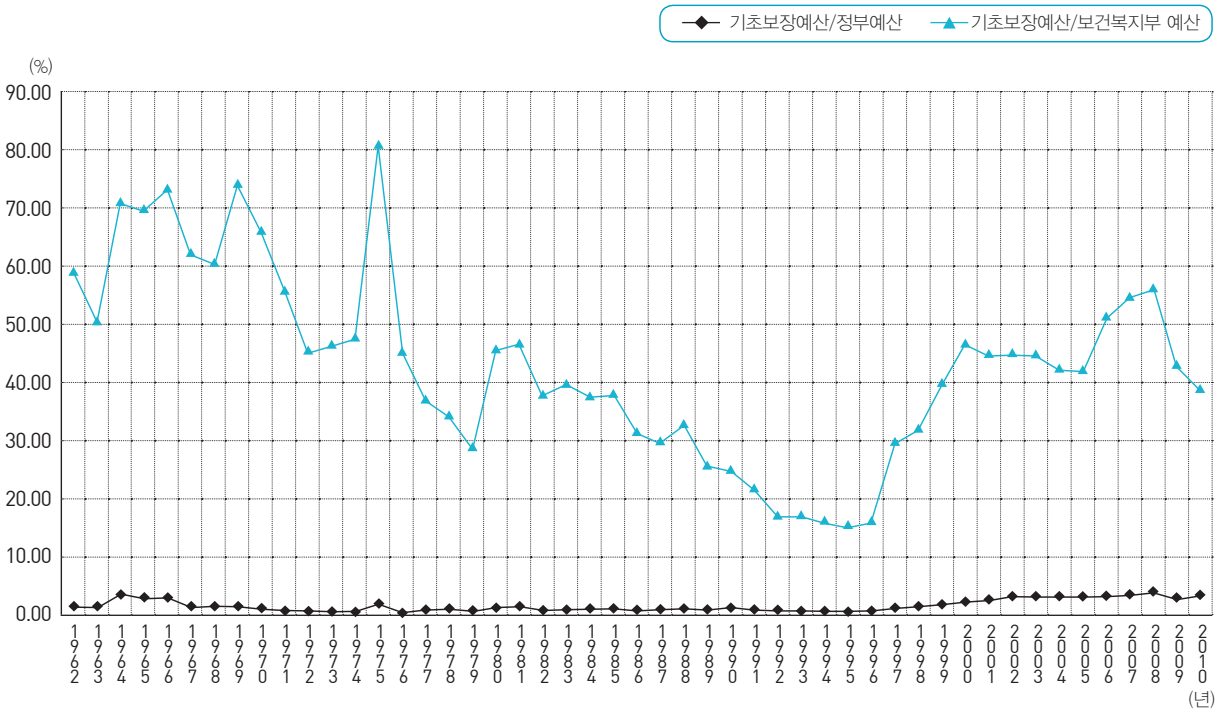
〔그림 3-3〕 기초생활보장 및 정부 전체 예산 증가율비교(일반회계 기준)



〔그림 3-4〕 기초생활보장 및 보건복지부 예산 증가율 비교(일반회계 기준)



〔그림 3-5〕 정부 및 보건복지부 예산 대비 기초생활보장 예산 비율(일반회계 기준)



국민기초생활보장 급여 예산 및 결산현황

〈표 3〉 기초생활보장급여별 예결산 추이(2000~2010)

(단위: 백만 원)

구분	생계급여		주거급여		교육급여		장제해산급여		합 계	
	예산	결산	예산	결산	예산	결산	예산	결산	예산	결산
2000년	1,073,012	-	41,433	-	98,649	-	8,853	-	1,221,947	-
2001년	1,283,526	1,328,460	174,187	174,187	95,977	95,977	6,486	6,486	1,560,176	1,605,110
2002년	1,264,103	1,309,160	179,315	179,315	94,042	94,042	6,495	6,495	1,543,955	1,589,012
2003년	1,313,035	1,343,827	178,500	178,500	93,450	93,450	8,680	8,680	1,593,665	1,624,457
2004년	1,444,955	1,520,342	190,591	190,591	91,055	91,055	11,603	11,603	1,738,204	1,813,591
2005년	1,840,370	1,843,758	215,039	215,039	96,408	96,408	12,729	12,729	2,164,546	2,167,934
2006년	2,029,321	2,101,727	220,829	258,596	77,945	96,461	13,080	13,245	2,641,175	2,470,029
2007년	2,308,580	2,280,089	245,475	245,475	80,200	80,200	13,100	13,100	2,647,355	2,618,864
2008년	2,256,383	2,211,755	586,883	572,22	85,172	105,433	13,249	13,249	2,941,687	2,902,661
2009년	2,519,251	2,350,283	673,942	595,779	110,475	131,104	13,475	16,793	3,317,143	3,093,959
2010년	2,449,192	-	562,824	-	120,406	-	15,350	-	3,147,772	-

주 : 2006년까지의 예산 및 결산: 자활장려금 포함(2007년 이후 자활소득공제 세부사업으로 분리)

자료 : 보건복지부 내부자료

〈표 4〉 연도별 GDP(명목)

(단위: 백만 원)

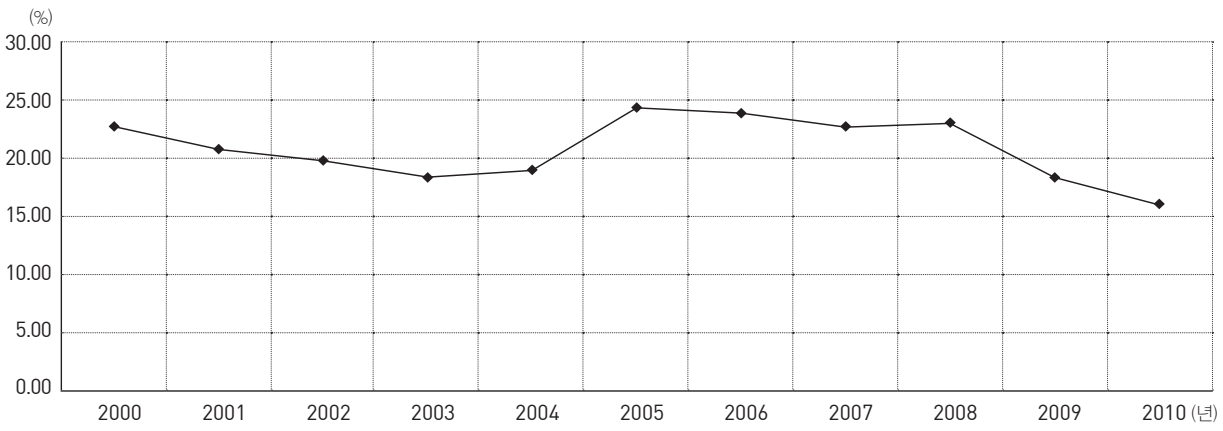
구분	GDP	구분	GDP	구분	GDP	구분	GDP	구분	GDP
		1970년	2,775,100	1980년	39,109,600	1990년	191,382,800	2000년	603,236,000
1961년	291,400	1971년	3,434,500	1981년	49,305,700	1991년	231,428,200	2001년	651,415,300
1962년	352,400	1972년	4,241,100	1982년	56,676,800	1992년	263,993,200	2002년	720,539,000
1963년	499,600	1973년	5,499,000	1983년	66,685,100	1993년	298,761,600	2003년	767,113,700
1964년	711,100	1974년	7,845,400	1984년	76,523,500	1994년	349,972,600	2004년	826,892,700
1965년	498,100	1975년	10,477,800	1985년	85,699,100	1995년	409,653,600	2005년	865,240,900
1966년	1,023,700	1976년	14,410,800	1986년	100,254,100	1996년	460,952,600	2006년	908,743,800
1967년	1,259,300	1977년	18,502,000	1987년	117,938,200	1997년	506,313,600	2007년	975,013,000
1968년	1,629,800	1978년	24,944,700	1988년	140,524,800	1998년	501,027,200	2008년	1,026,451,800
1969년	2,130,200	1979년	32,049,400	1989년	158,620,100	1999년	549,005,000	2009년	1,063,059,100

주 : 1) 1970년 이후 : 기준년 2005년에 따른 것임

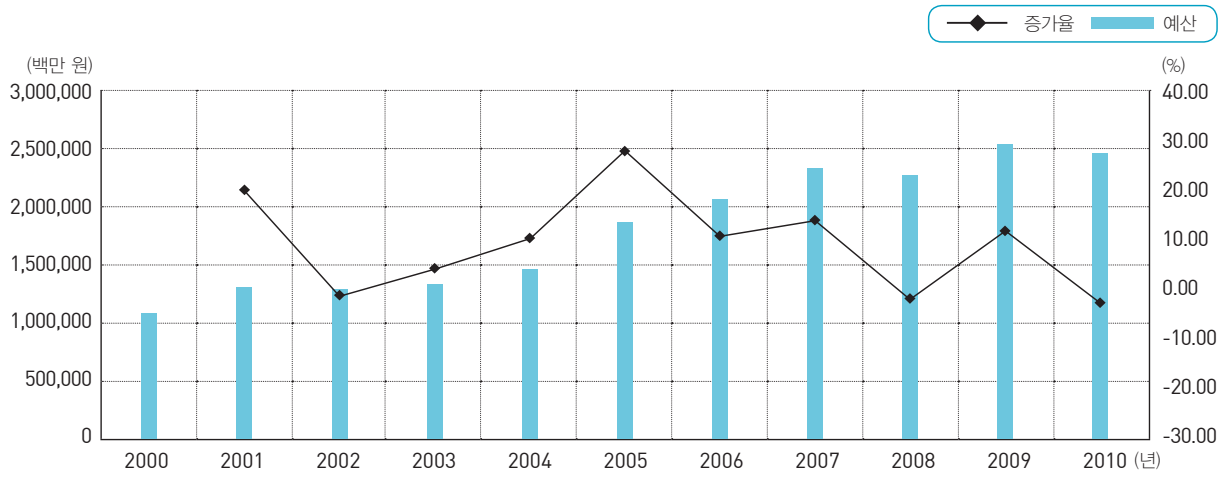
2) 1970년 이전: 기준년 1975년에 따른 것임

자료 : 한국은행

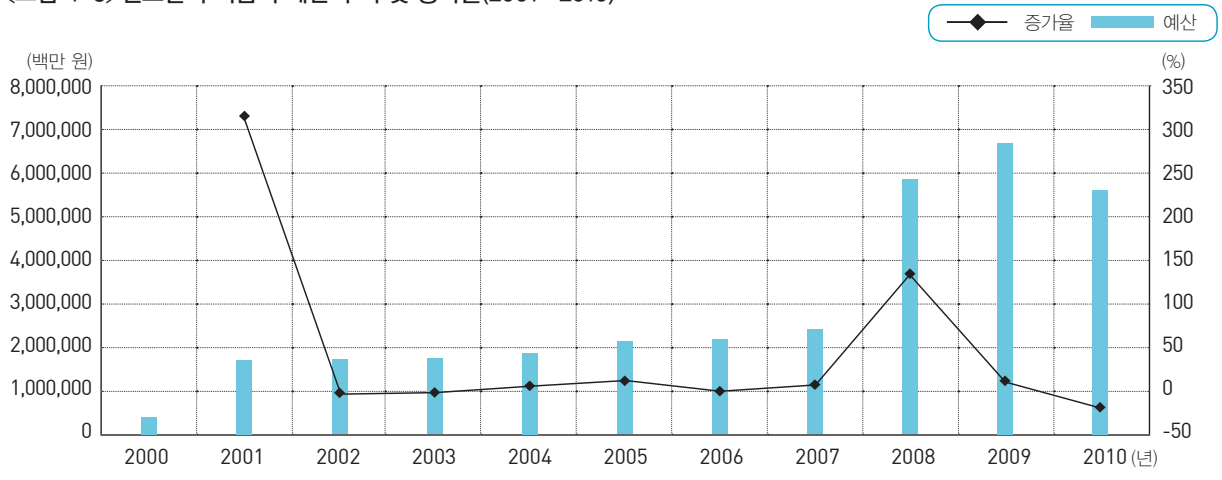
〔그림 4-1〕 기초생활보장급여 예산의 보건복지부 전체 예산 차지 비율



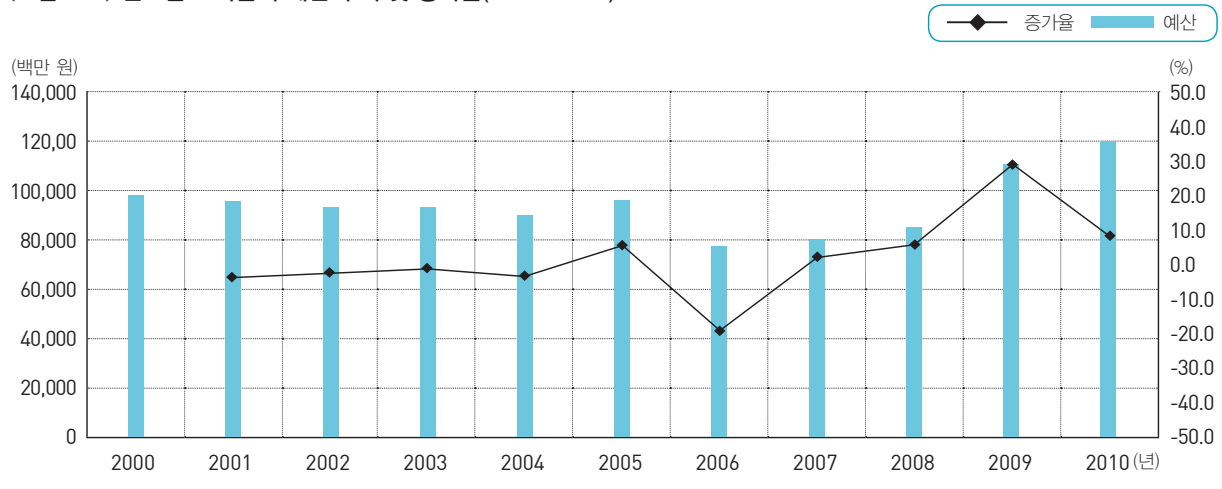
〔그림 4-2〕 연도별 생계급여 예산 추이 및 증가율(2001~2010)



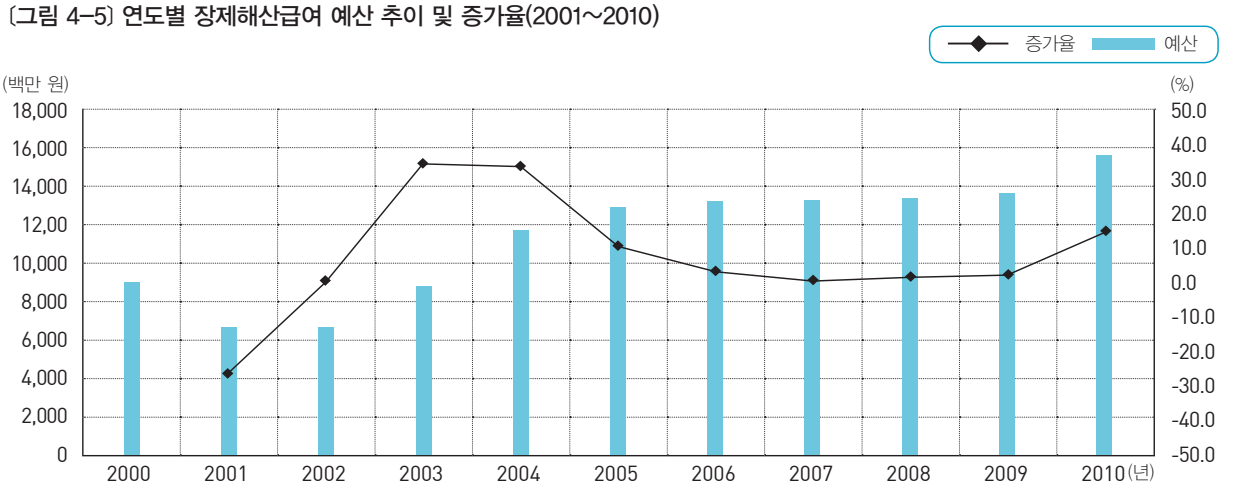
〔그림 4-3〕 연도별 주거급여 예산 추이 및 증가율(2001~2010)



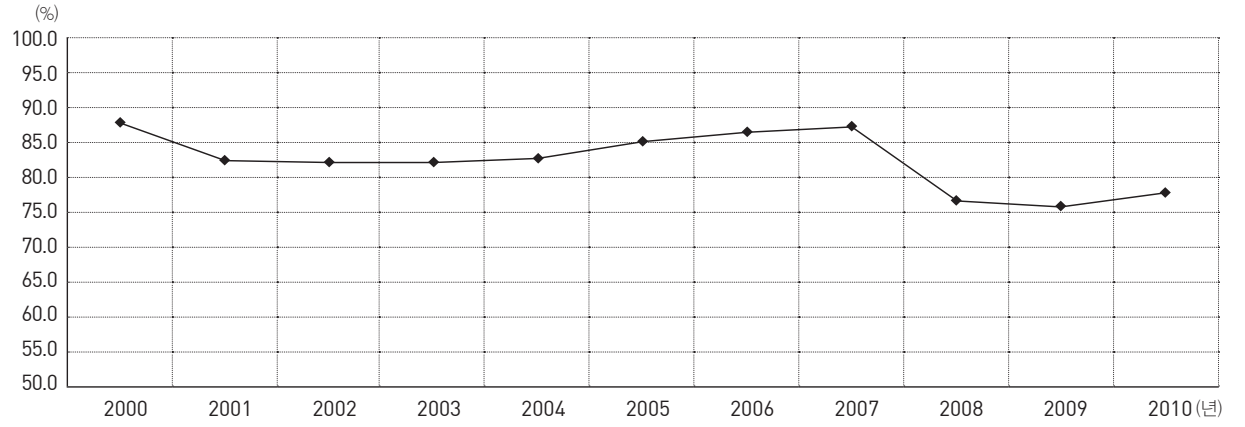
〔그림 4-4〕 연도별 교육급여 예산 추이 및 증가율(2001~2010)



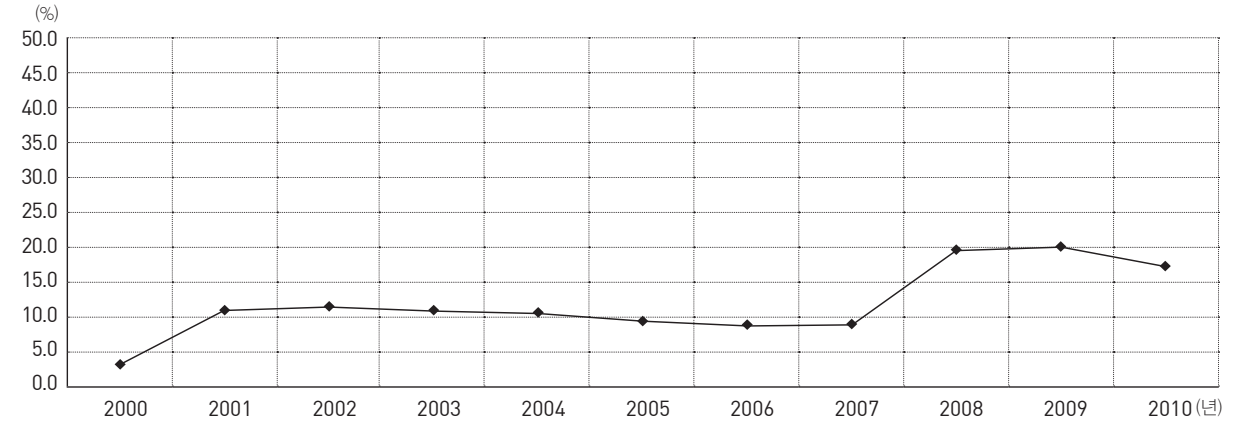
〔그림 4-5〕 연도별 장제해산급여 예산 추이 및 증가율(2001~2010)



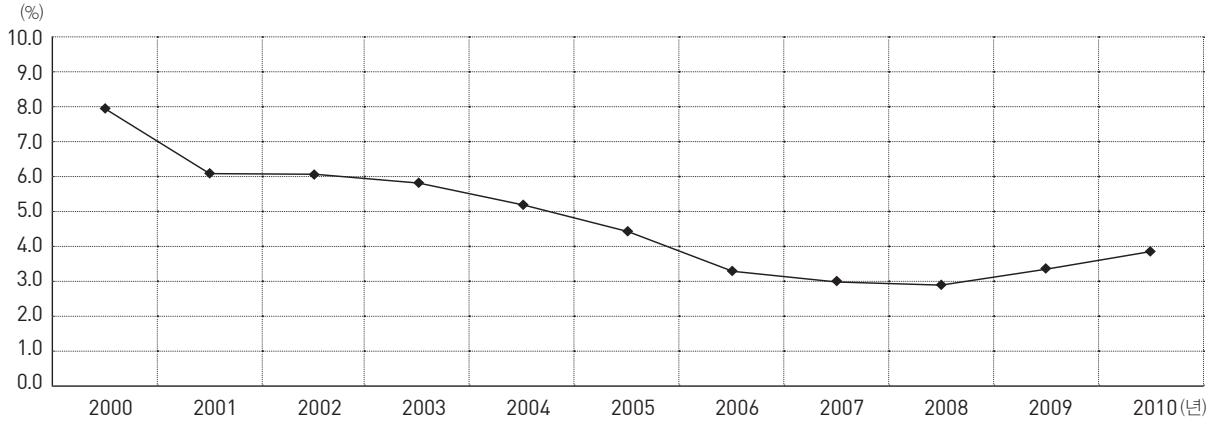
〔그림 4-6〕 기초생활급여 예산 대비 생계급여 예산 비중(2001~2010)



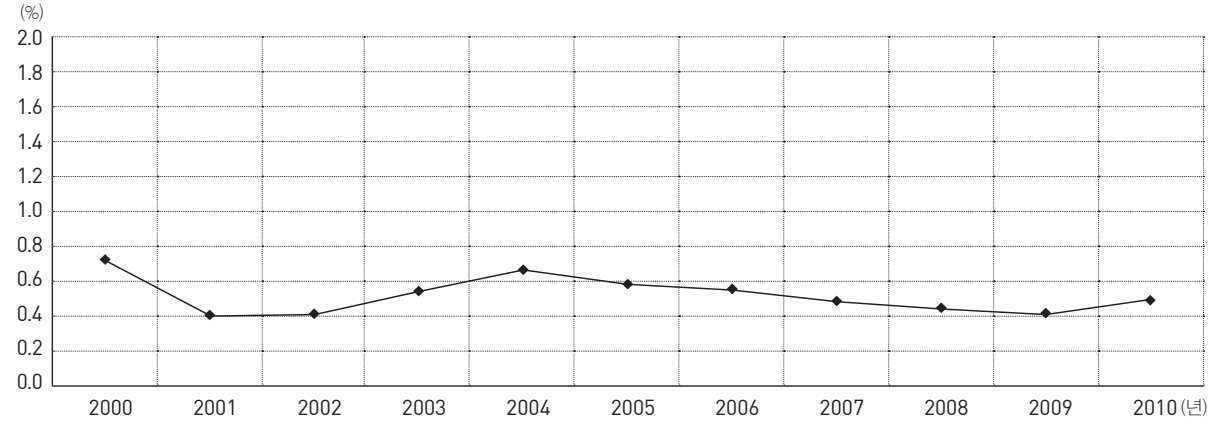
〔그림 4-7〕 기초생활급여 예산 대비 주거급여 예산 비중(2001~2010)



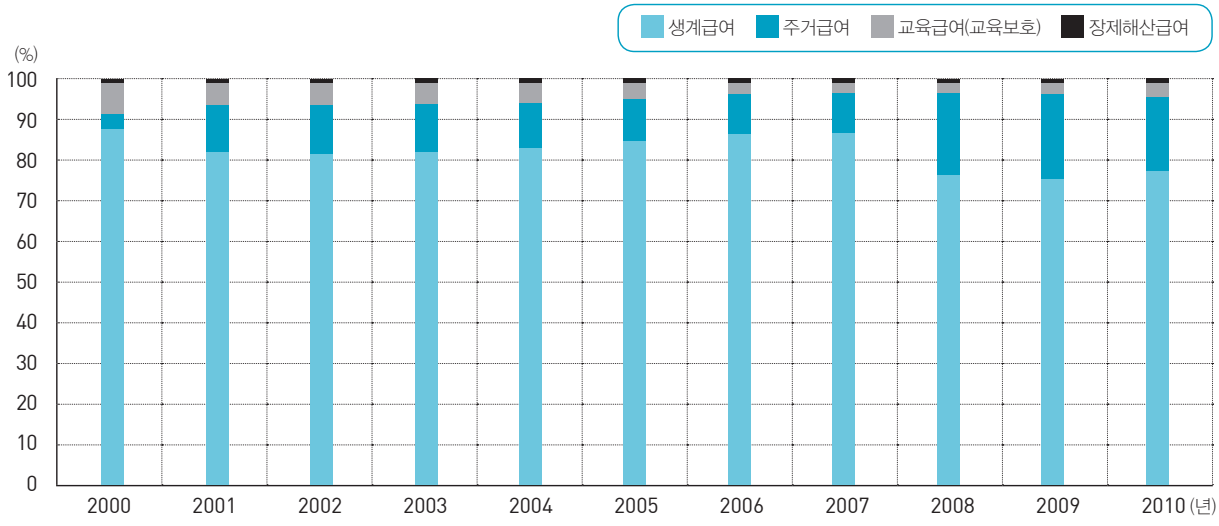
〔그림 4-8〕 기초생활급여 예산 대비 교육급여 예산 비중(2001~2010)



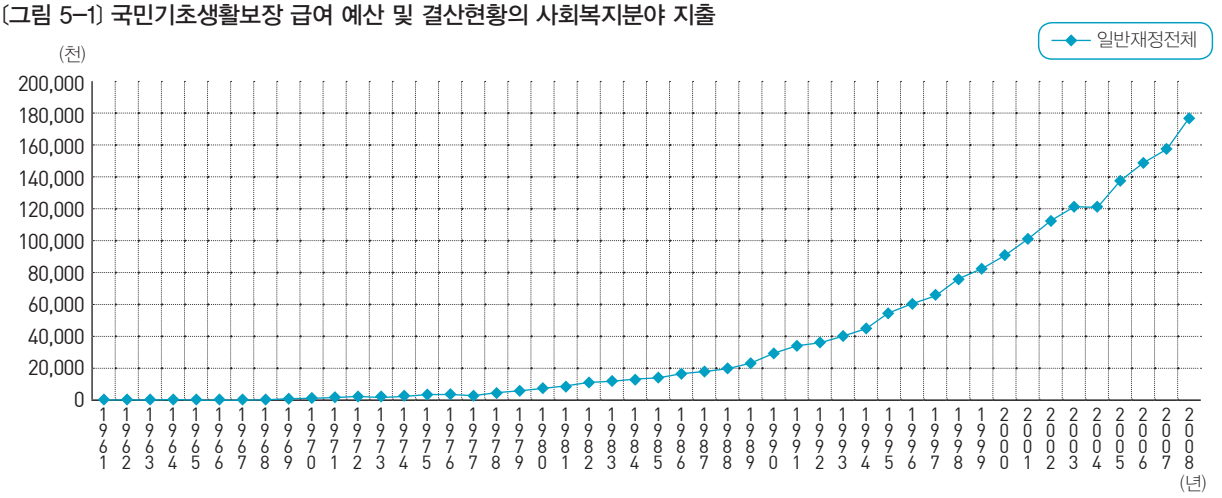
〔그림 4-9〕 기초생활급여 예산 대비 장제해산급여 예산 비중(2001~2010)



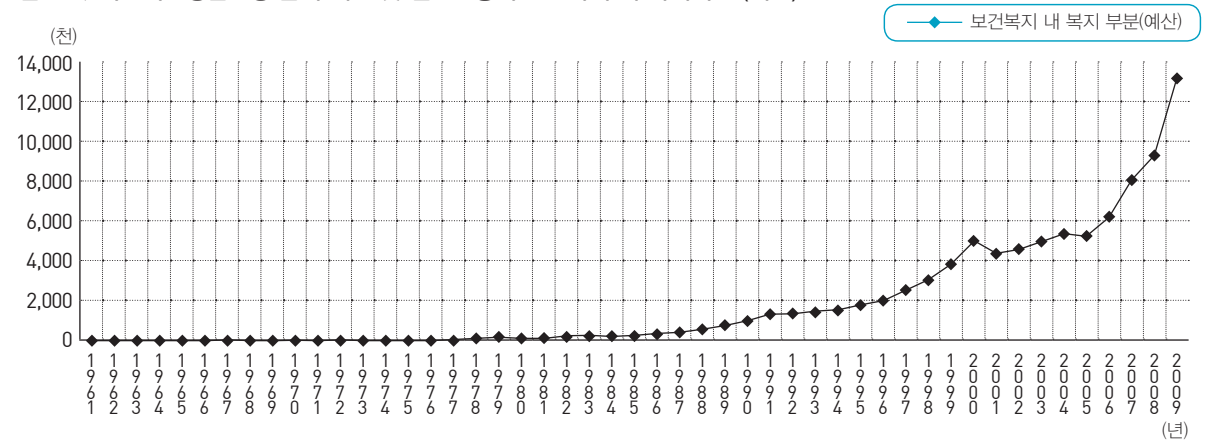
〔그림 4-10〕 기초생활급여지원 내 급여별 비중



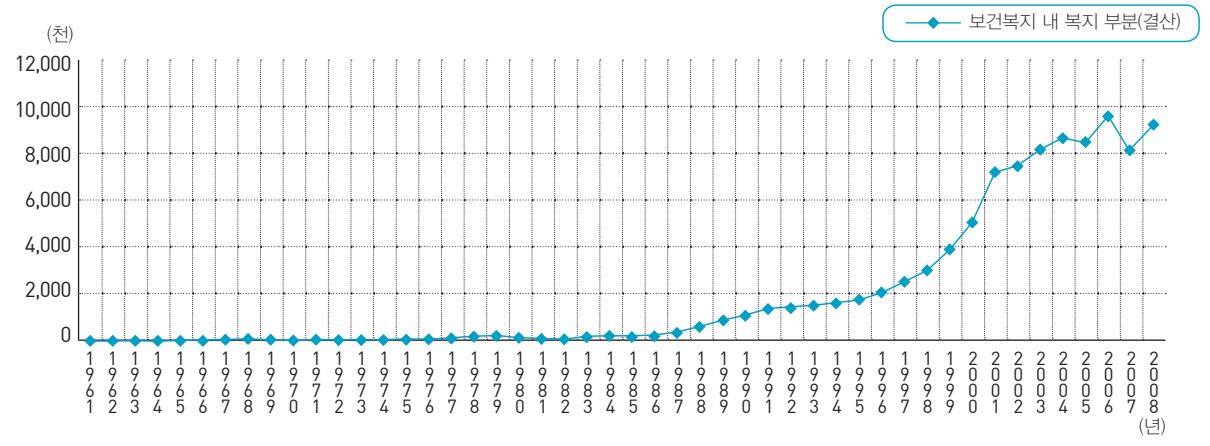
〔그림 5-1〕 국민기초생활보장 급여 예산 및 결산현황의 사회복지분야 지출



〔그림 6-1〕 국민기초생활보장 급여 예산 및 결산현황의 보건복지 내 복지 부분(예산)



〔그림 6-2〕 국민기초생활보장 급여 예산 및 결산현황의 보건복지 내 복지 부분(결산)



국민기초생활보장 수급자 현황

1. 국민기초생활보장 수급자

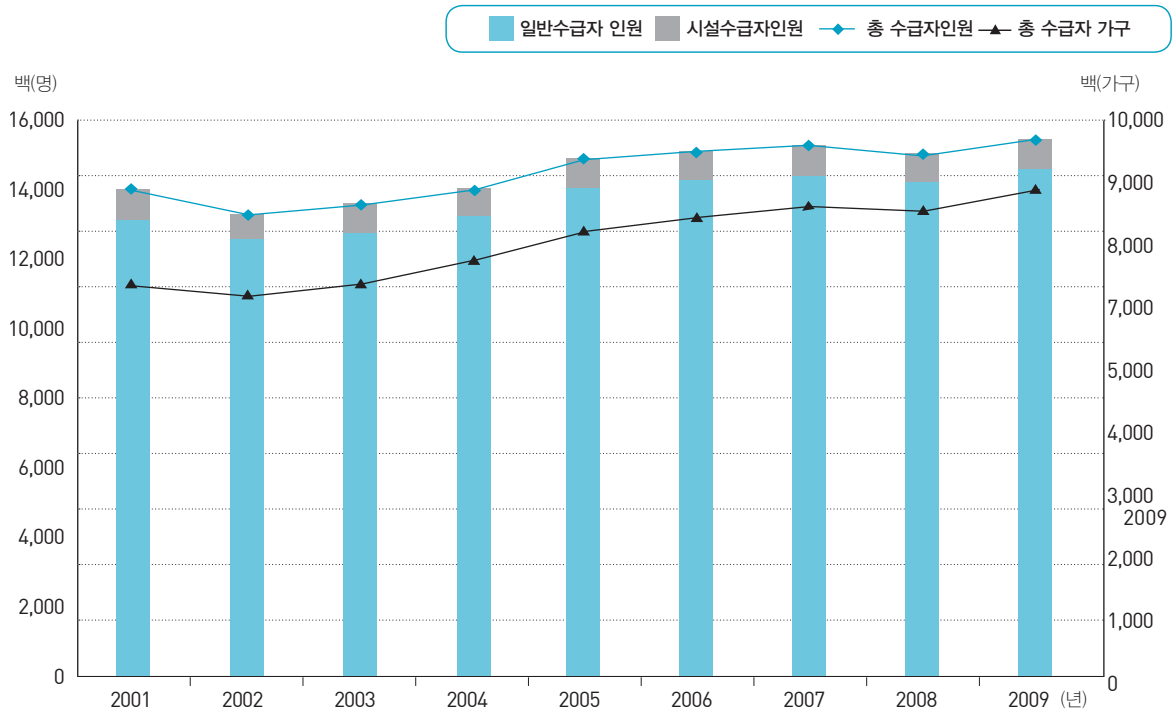
〈표 5〉 국민기초생활보장수급자 추이(2000~2009)

(단위: 호, 명)

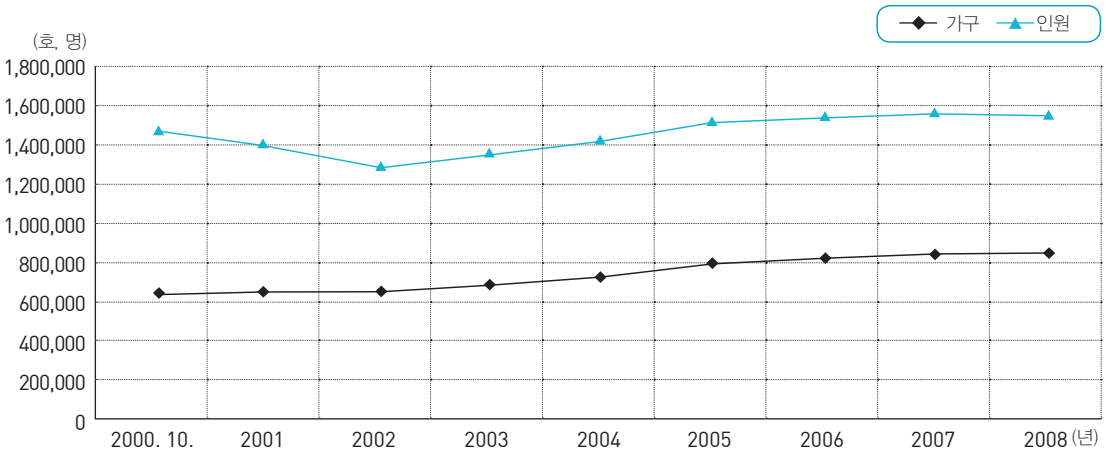
구분		2000. 10.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
총 수급자	가구	688,354	698,075	691,018	717,861	753,681	809,745	831,692	852,420	854,205	882,925
	인원	1,488,874	1,419,995	1,315,185	1,374,405	1,424,088	1,513,352	1,534,950	1,549,848	1,529,939	1,568,533
일반 수급자	가구	688,354	698,075	691,018	717,861	753,681	809,745	831,692	852,420	854,205	882,925
	인원	1,412,473	1,345,526	1,275,625	1,292,690	1,337,714	1,425,684	1,449,832	1,463,140	1,444,010	1,482,719
시설 수급자	인원	76,401	74,469	75,560	81,715	86,374	87,668	85,118	86,708	85,929	85,814

자료 : 보건복지부, 보건복지통계연보, 각 연도.

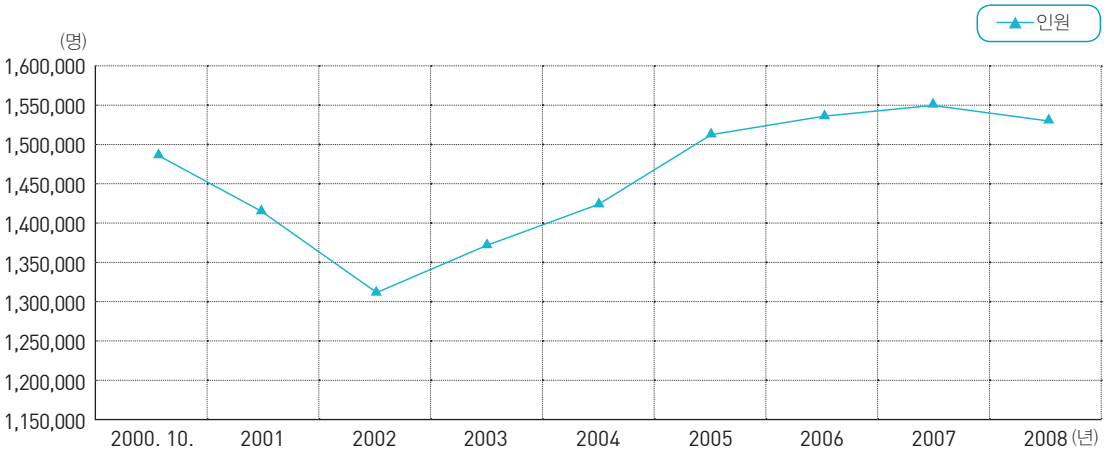
〔그림 7-1〕 국민기초생활보장 수급가구 및 수급자 현황



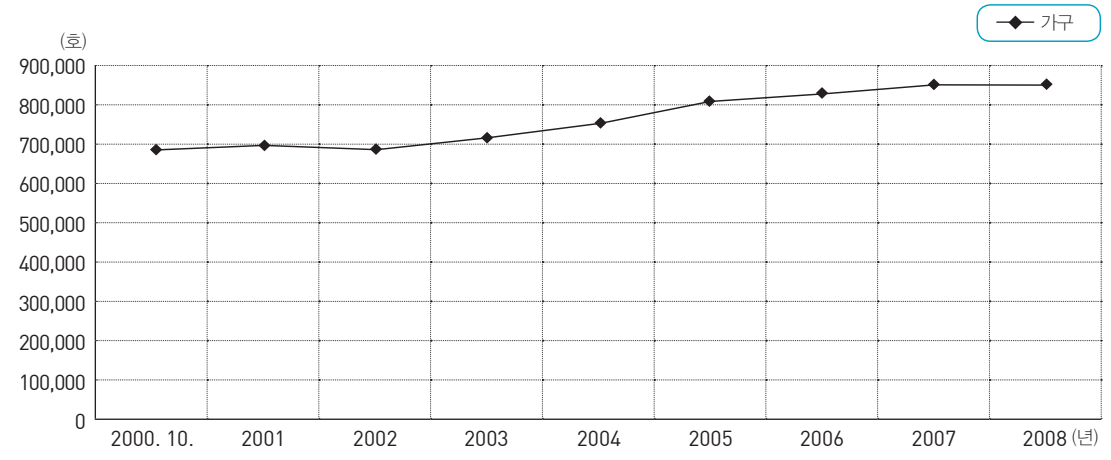
〔그림 7-2〕 연도별 총 수급자 가구/인원 추이



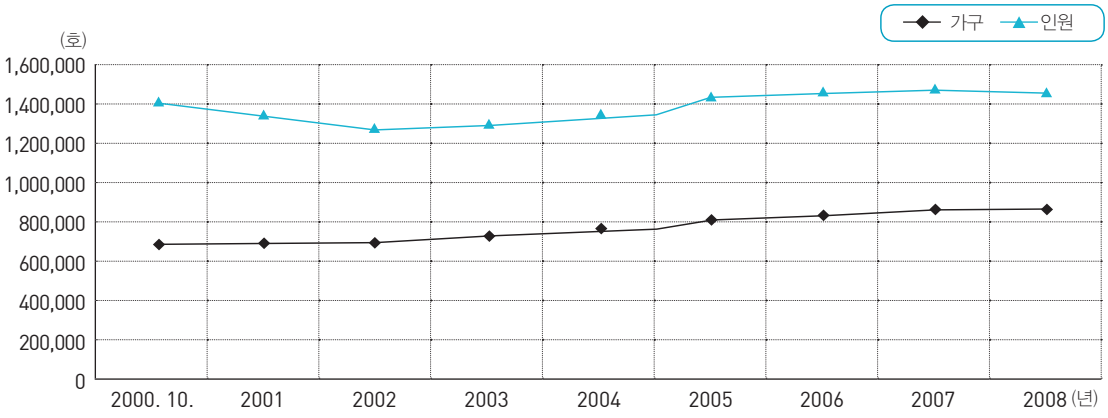
〔그림 7-3〕 연도별 총 수급자 인원 추이



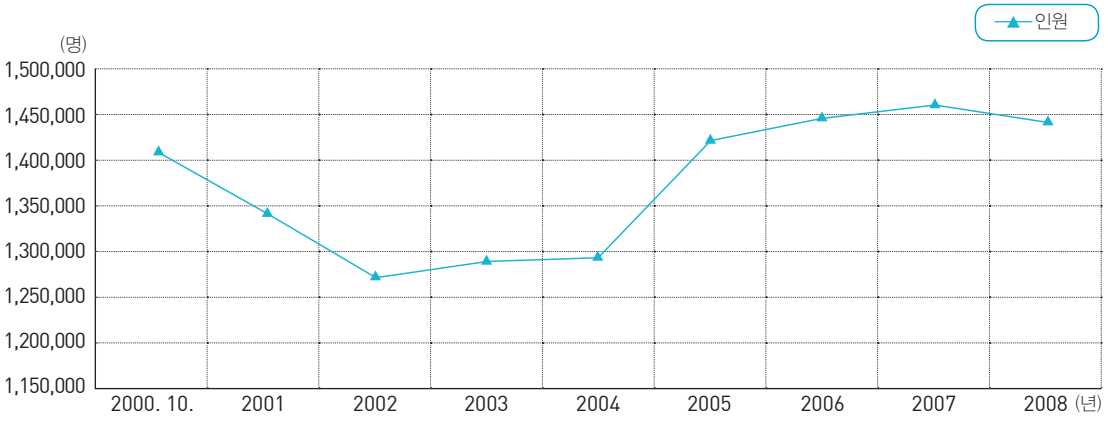
〔그림 7-4〕 연도별 총 수급자 가구 추이



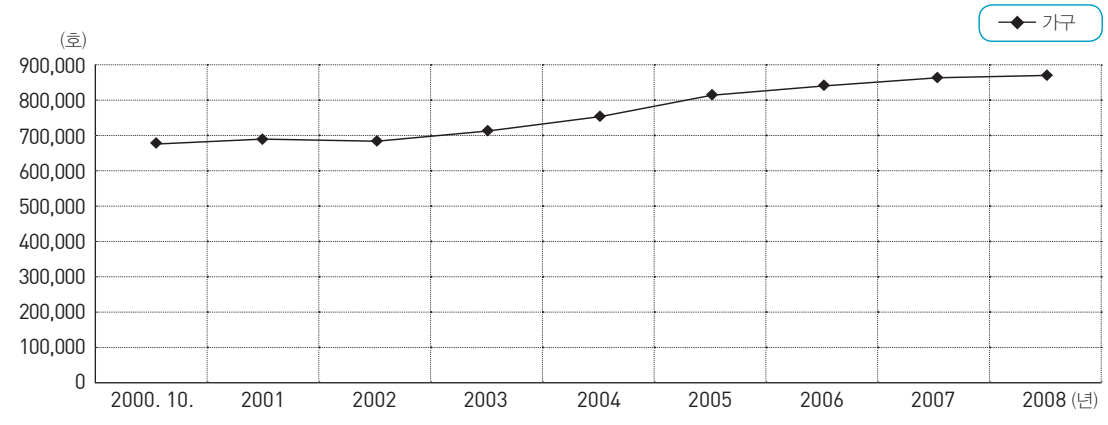
〔그림 7-5〕 연도별 일반수급자 가구/인원 추이



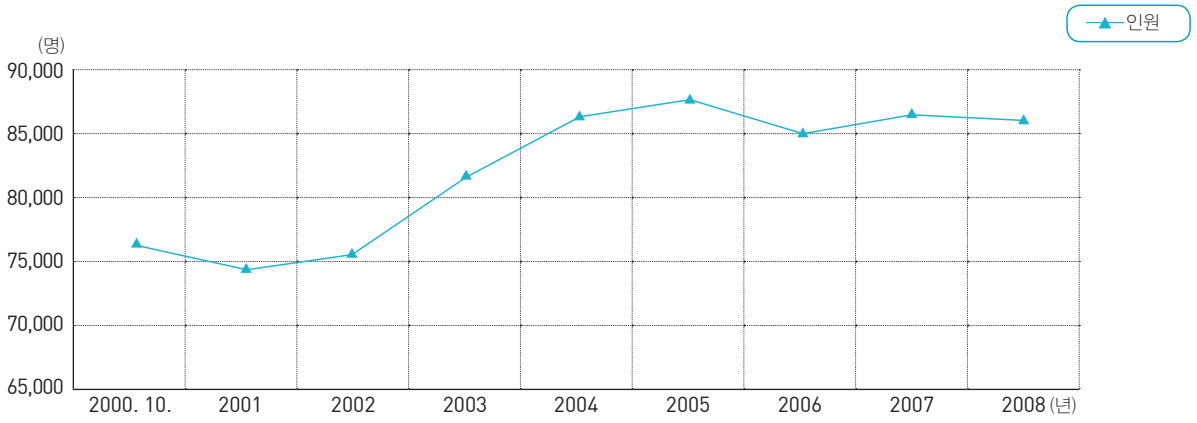
〔그림 7-6〕 연도별 일반수급자 인원 추이



〔그림 7-7〕 연도별 일반수급자 가구 추이



〔그림 7-8〕 연도별 시설수급자 인원 추이



2. 생활보호 대상자

〈표 6〉 연도별 생활보호 대상자 추이(1981~2000)

(단위: 명)

구분	계	거택보호	시설보호[1]	자활보호
	인원	인원	인원	인원
1981년	2,089,519	282,000	47,000	1,760,519
1982년	3,419,866	282,000	52,300	3,085,566
1983년	2,953,940	282,000	55,605	2,616,335
1984년	2,555,659	282,000	59,558	2,214,101
1985년	2,273,150	282,000	63,150	1,928,000
1986년	2,173,550	283,650	70,900	1,819,000
1987년	2,353,650	295,000	74,650	1,984,000
1988년	2,300,071	318,294	65,020	1,916,757
1989년	2,352,530	340,595	79,000	1,932,935
1990년	2,256,191	339,423	81,383	1,835,385
1991년	2,256,145	338,168	81,556	1,826,421
1992년	2,176,447	338,168	83,279	1,755,000
1993년	2,001,043	338,168	82,875	1,580,000
1994년	1,902,862	320,414	81,448	1,501,000
1995년	1,754,904	307,401	77,671	1,369,832
1996년	1,506,010	295,767	76,001	1,134,242
1997년	1,413,665	296,988	76,769	1,039,908
1998년	1,175,187	300,902	76,265	798,020
1999년	1,175,187	330,745	78,422	766,020
2000. 9.[2]	1,939,363	311,634	76,401	489,235

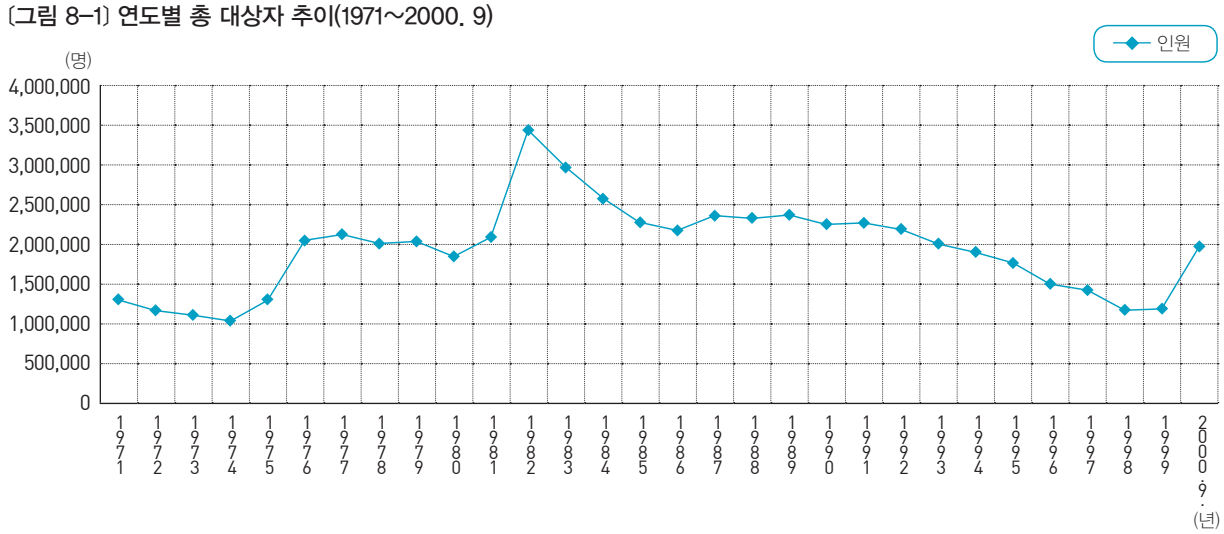
주 : 1) 국 · 공립시설 제외

2) 2000년 9월 대상자 수는 한시보호 642,805명과 기초생활보장제도 신규신청자 419,288명이 추가되어 있는 수치임.

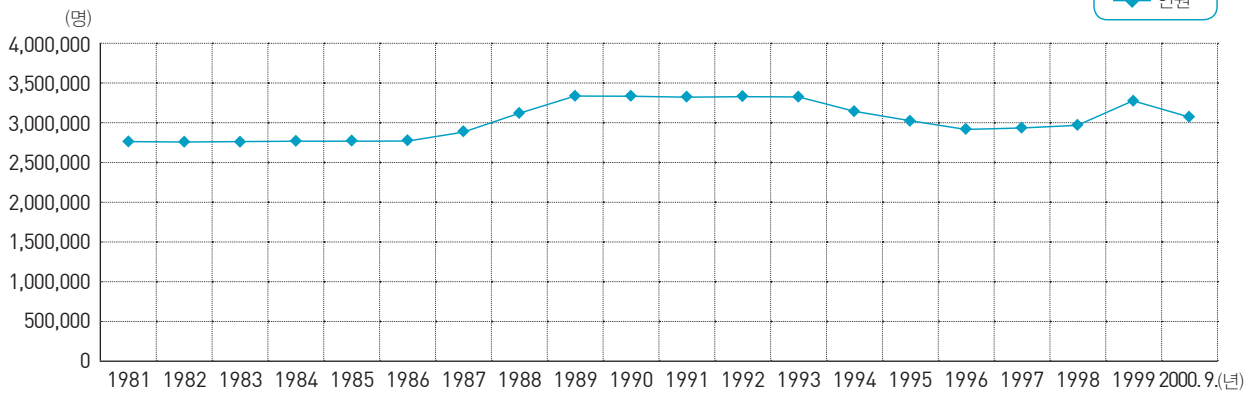
자료 : 보건사회부, 보건사회통계연보, 1981~1989.

보건복지부, 보건복지통계연보, 1990~2000.

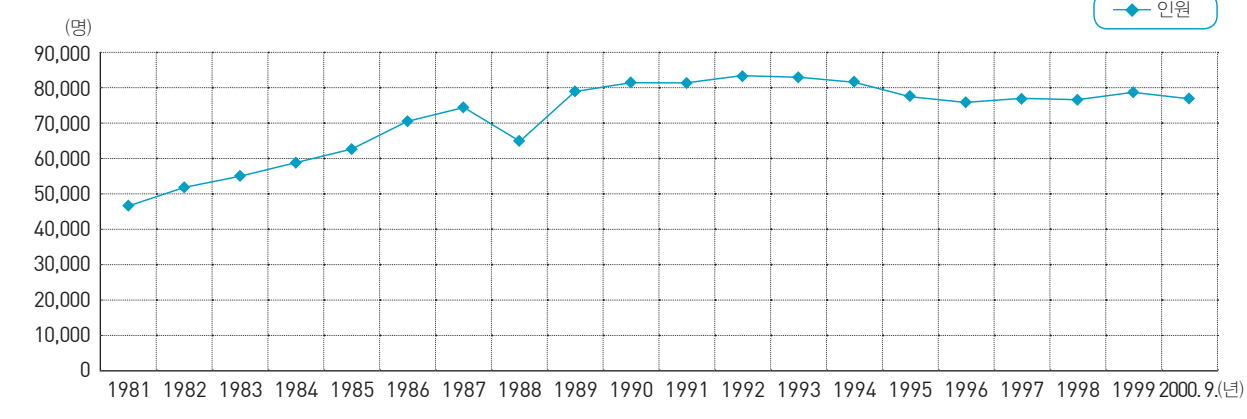
〔그림 8-1〕 연도별 총 대상자 추이(1971~2000. 9)



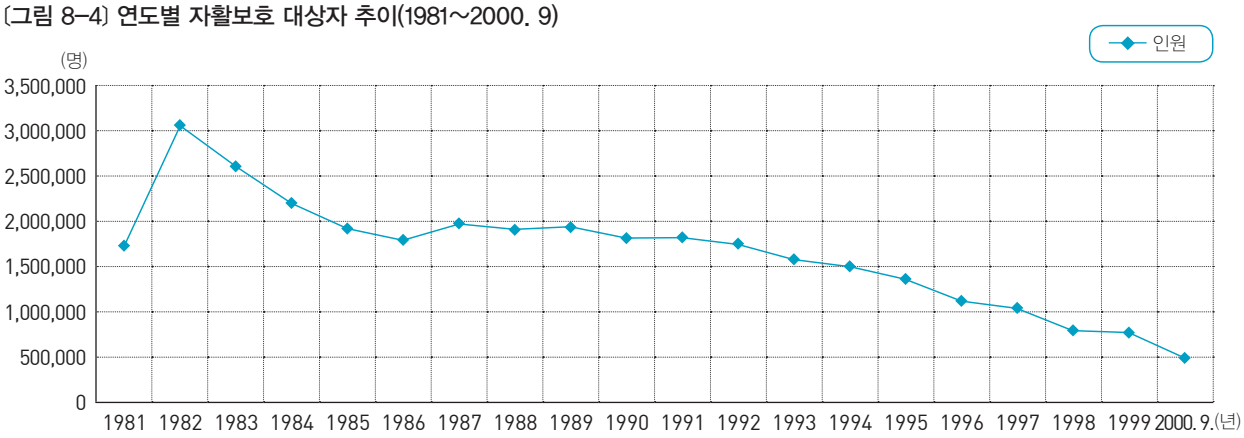
〔그림 8-2〕 연도별 거택 보호 대상자 추이(1981~2000. 9)



〔그림 8-3〕 연도별 시설보호 대상자 추이(1981~2000. 9)



〔그림 8-4〕 연도별 자활보호 대상자 추이(1981~2000. 9)



〈표 7〉 연도별 생활보호 대상자 추이(1971~1980)

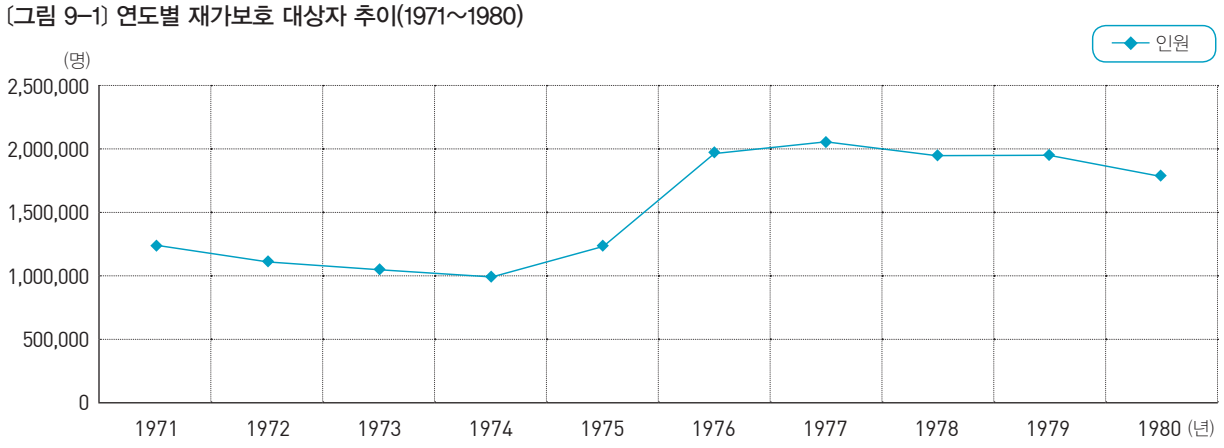
(단위: 명, 개소)

구분	재가보호			시설보호											
	소계	생활무능력자[1]	영세민[2]	소계[3]		양로시설		아동복리시설		부녀직업보도시설		모자보호시설		성인불구시설	
	인원	인원	인원	시설	인원	시설	인원	시설	인원	시설	인원	시설	인원	시설	인원
1971년	1,240,859	283,000	957,859	1,123	105,335	46	2,529	987	91,881	34	2,717	34	3,426	22	4,782
1972년	1,107,138	283,000	824,138	1,113	97,235	45	2,367	976	84,190	32	2,345	35	3,591	25	4,742
1973년	1,048,651	283,000	765,651	1,114	93,279	46	2,497	975	80,630	32	1,942	36	3,717	25	4,493
1974년	989,015	283,000	706,015	1,134	94,702	44	2,563	1,002	82,282	31	1,593	34	3,787	23	4,477
1975년	1,233,872	330,000	903,872	1,152	96,493	45	2,441	1,016	82,870	31	2,672	34	3,782	26	4,728
1976년	1,962,548	330,987	1,631,561	1,159	95,918	44	2,489	1,024	81,611	28	2,665	35	3,834	28	5,319
1977년	2,045,172	318,204	1,726,968	1,152	93,885	45	2,632	1,013	79,133	27	2,396	36	3,749	31	5,975
1978년	1,943,635	289,013	1,654,622	1,130	91,306	46	2,756	993	76,311	26	2,313	34	3,564	31	6,362
1979년	1,942,102	318,204	1,623,898	1,128	88,919	46	2,920	992	75,175	25	2,210	35	3,388	30	5,226
1980년	1,782,056	282,000	1,500,056	1,166	92,401	48	3,159	1,029	78,200	24	2,136	33	3,052	32	5,854

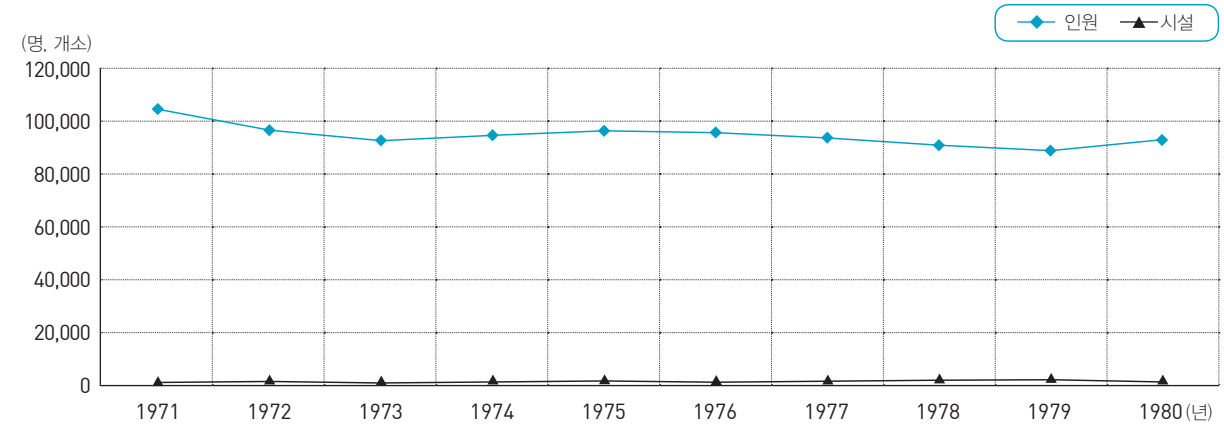
주 : 1) 65세 이상 18세 미만 및 장애자
2) 소득이 최저생계비에 미달하는 자
3) 탁아 포함

자료 : 보건사회부, 보건사회통계연보, 각 연도.

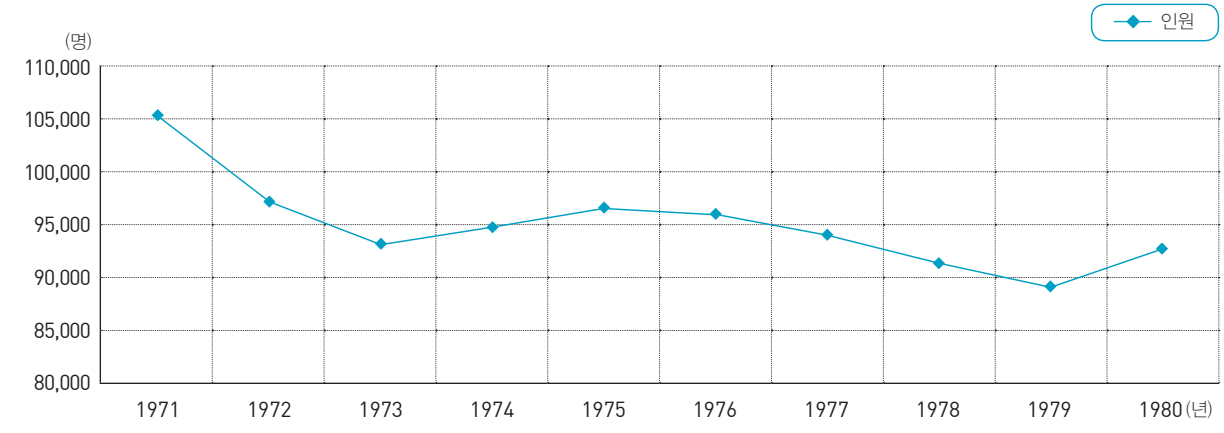
〔그림 9-1〕 연도별 재가보호 대상자 추이(1971~1980)



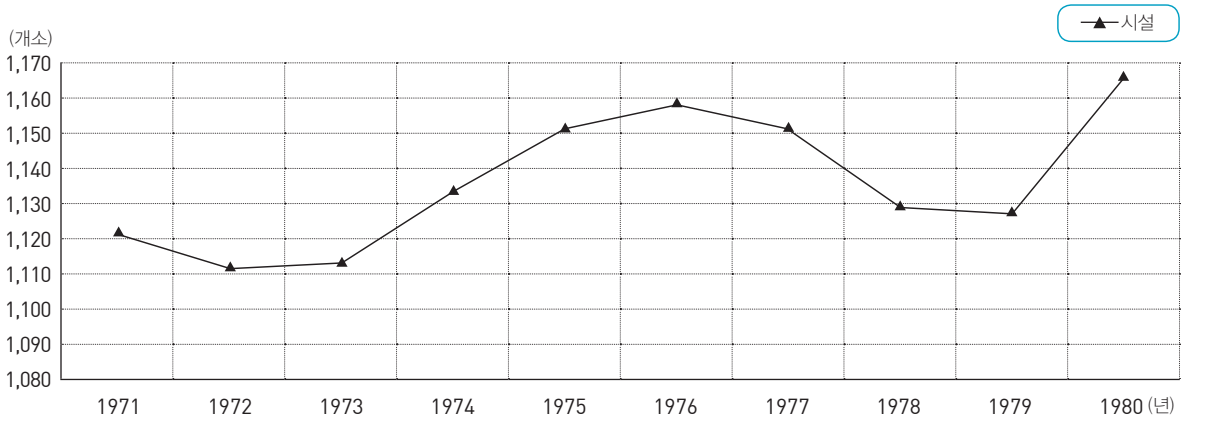
〔그림 9-2〕 연도별 시설보호 대상자 및 생활보호시설 추이(1971~1980)



〔그림 9-3〕 연도별 시설보호 대상자 추이(1971~1980)



〔그림 9-4〕 연도별 생활보호시설 추이(1971~1980)



3. 거택구호 대상자(1965~1970)

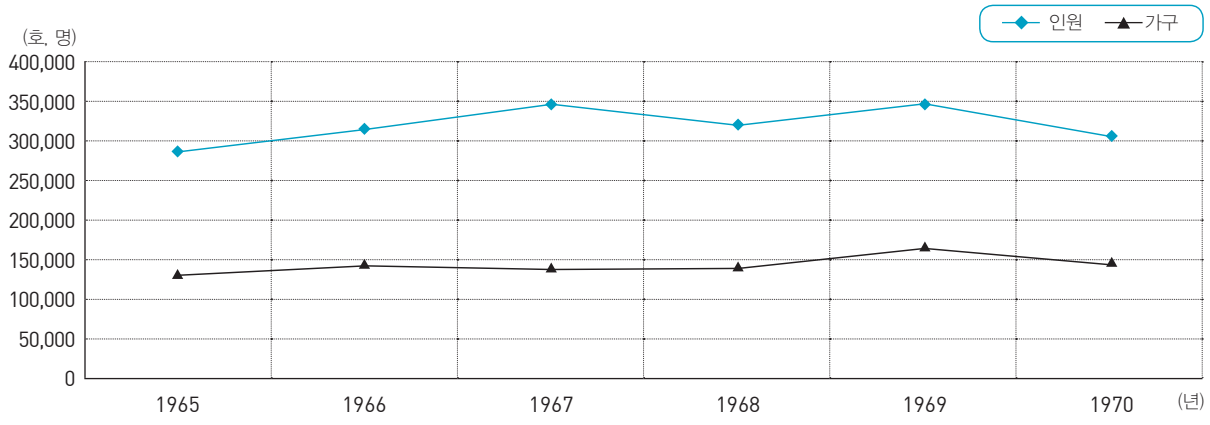
〈표8〉 연도별 거택구호 대상자 추이(1965~1970)

(단위: 호, 명)

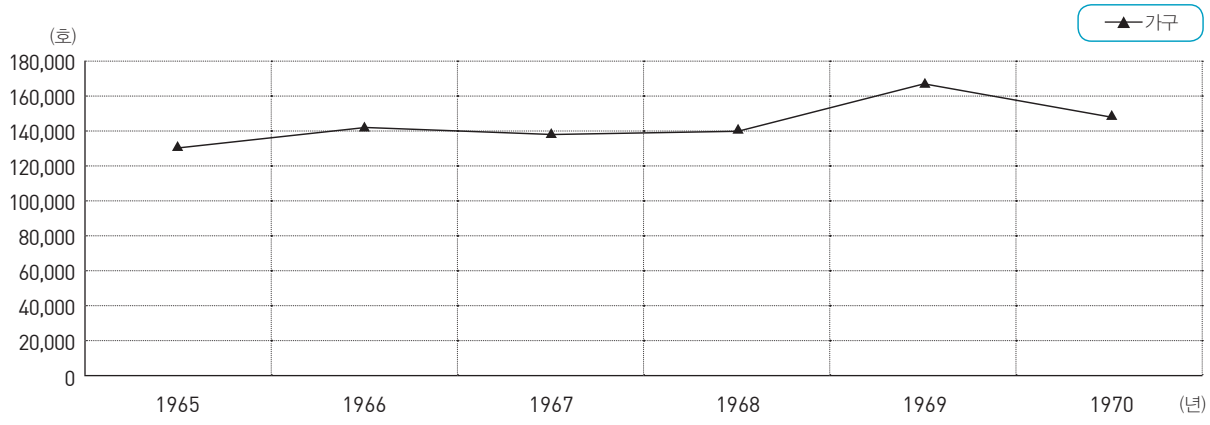
구분	거택구호 대상자											
	생활보호자		영세민									
			계		반미만 절량농어민		비농 영세민		도시 실업자		재해민	
	가구	인원	가구	인원	가구	인원	가구	인원	가구	인원	가구	인원
1965년	133,718	287,640	740,118	3,563,179	243,789	1,235,456	222,826	1,000,478	243,387	1,164,806	30,116	162,439
1966년	143,774	316,971	613,526	2,979,513	182,281	880,056	229,986	1,158,193	185,918	860,141	15,340	81,123
1967년	140,528	347,472	542,285	2,635,796	141,017	683,402	168,574	789,788	152,594	715,450	80,100	447,156
1968년	142,508	322,283	608,290	3,124,954	174,296	854,275	165,424	835,049	123,757	602,274	144,813	833,356
1969년	166,838	346,711	512,376	2,553,694	166,287	840,335	163,079	784,878	91,542	453,870	91,468	474,611
1970년	148,631	306,250	418,850	2,116,498	179,153	911,085	139,626	674,419	69,236	346,486	30,835	184,508

자료 : 보건사회부, 보건사회통계연보, 각 연도.

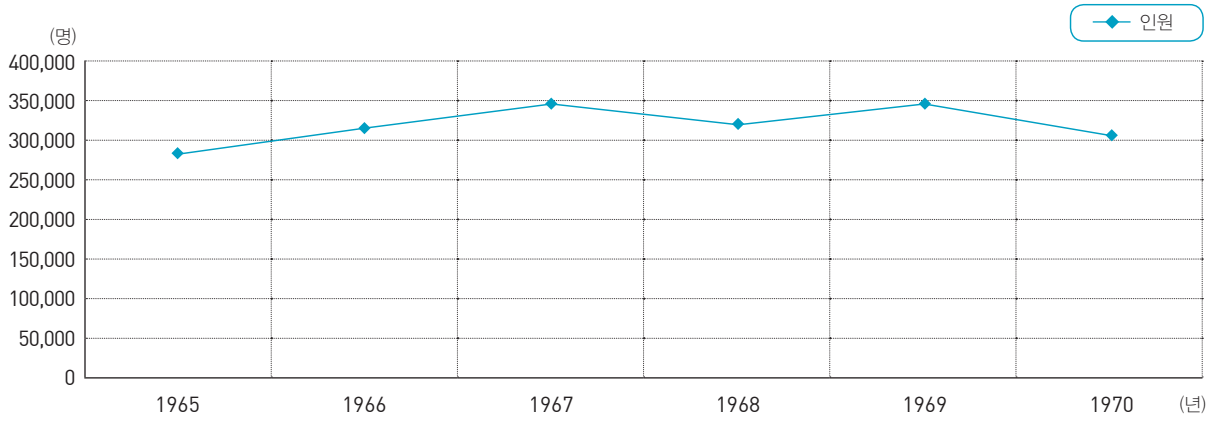
〔그림 10-1〕 연도별 생활보호자 가구/인원 추이(1965~1970)



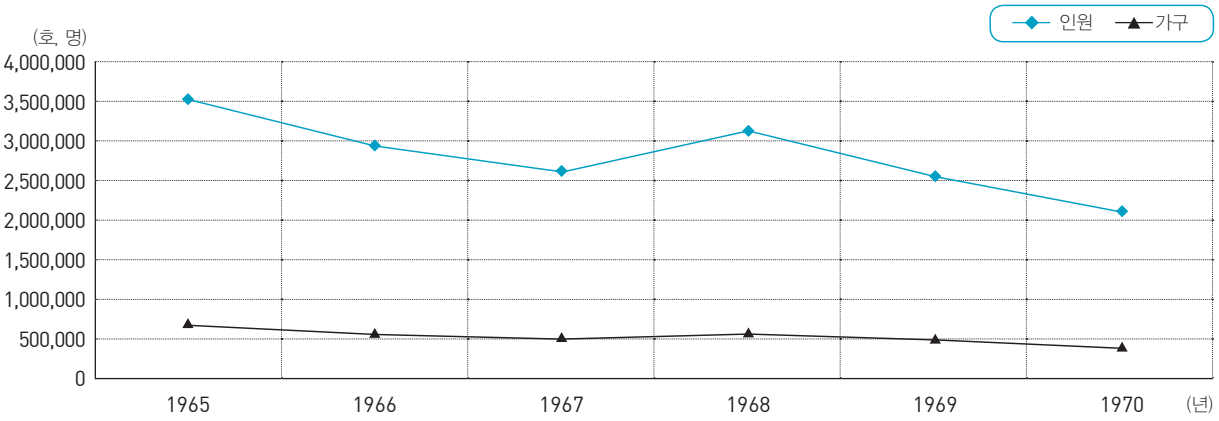
〔그림 10-2〕 연도별 생활보호자 가구 추이(1965~1970)



〔그림 10-3〕 연도별 생활보호자 인원 추이(1965~1970)



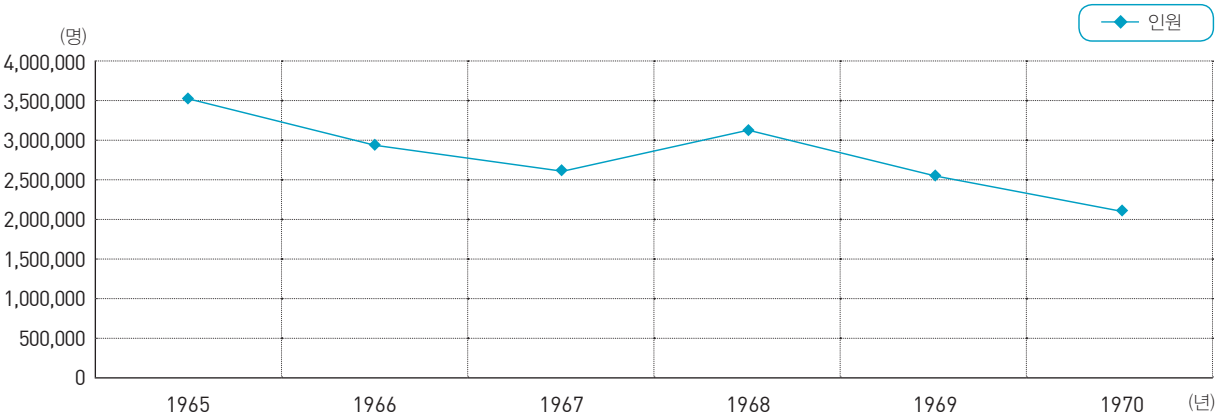
〔그림 10-4〕 연도별 영세민 가구/인원 추이(1965~1970)



〔그림 10-5〕 연도별 영세민 가구 추이(1965~1970)



〔그림 10-6〕 연도별 영세민 인원 추이(1965~1970)



국민기초생활보장 수급가구 세부현황

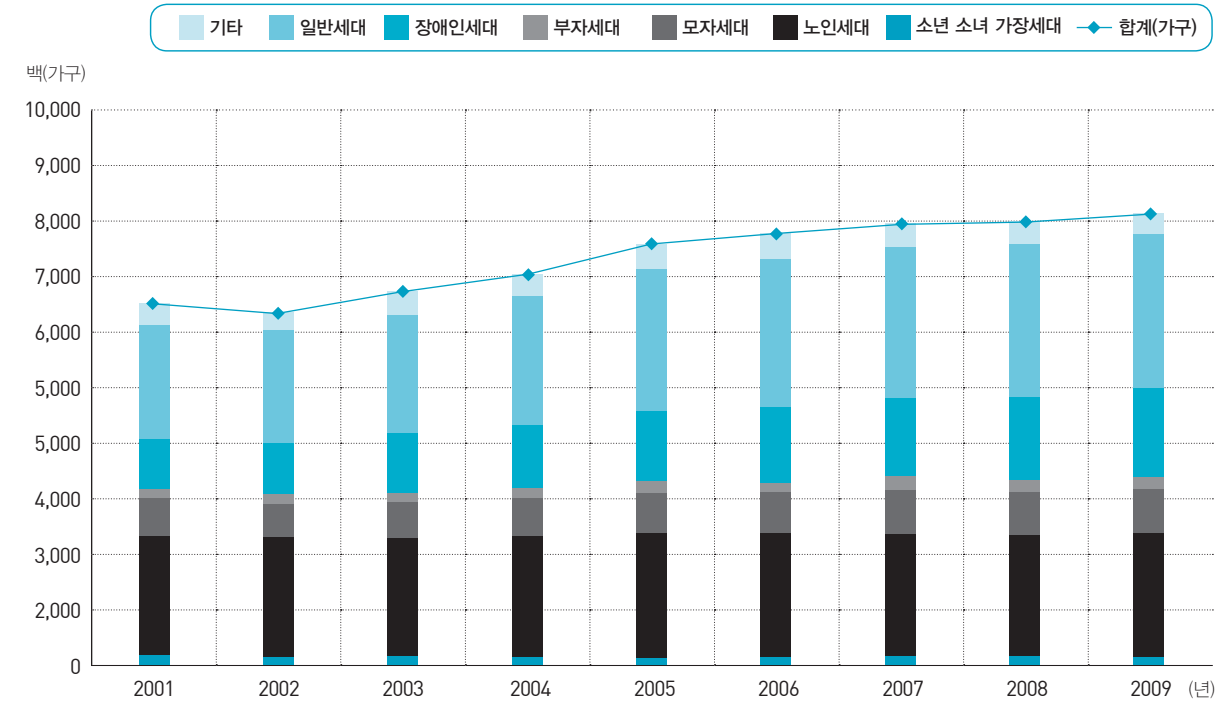
〈표 9〉 가구유형별 국민기초생활보장 수급가구 현황

(단위: 가구)

구분	합계	가구유형별						
		노인세대	소년 소녀 가장 세대	모자세대	부자세대	장애인세대	일반세대	기타
2001년	698,075	237,443	13,613	70,152	19,128	100,313	217,462	39,964
2002년	691,018	235,893	13,638	65,132	17,289	104,009	216,645	38,412
2003년	717,861	238,790	13,932	66,636	17,158	112,987	230,827	37,531
2004년	753,681	240,030	14,387	70,951	17,916	123,418	249,393	37,586
2005년	809,745	244,565	14,823	77,985	19,450	136,892	276,227	39,803
2006년	831,692	242,470	14,713	81,189	19,963	144,747	288,945	39,665
2007년	852,420	245,935	14,475	82,920	19,934	154,066	294,872	40,218
2008년	854,205	243,132	14,276	82,880	19,744	162,527	291,680	39,966
2009년	882,925	244,529	13,533	86,961	21,115	171,330	302,202	43,255

자료 : 보건복지부, 국민기초생활보장 수급자 현황, 각 연도.

〔그림 11〕 가구유형별 국민기초생활보장 수급가구 현황



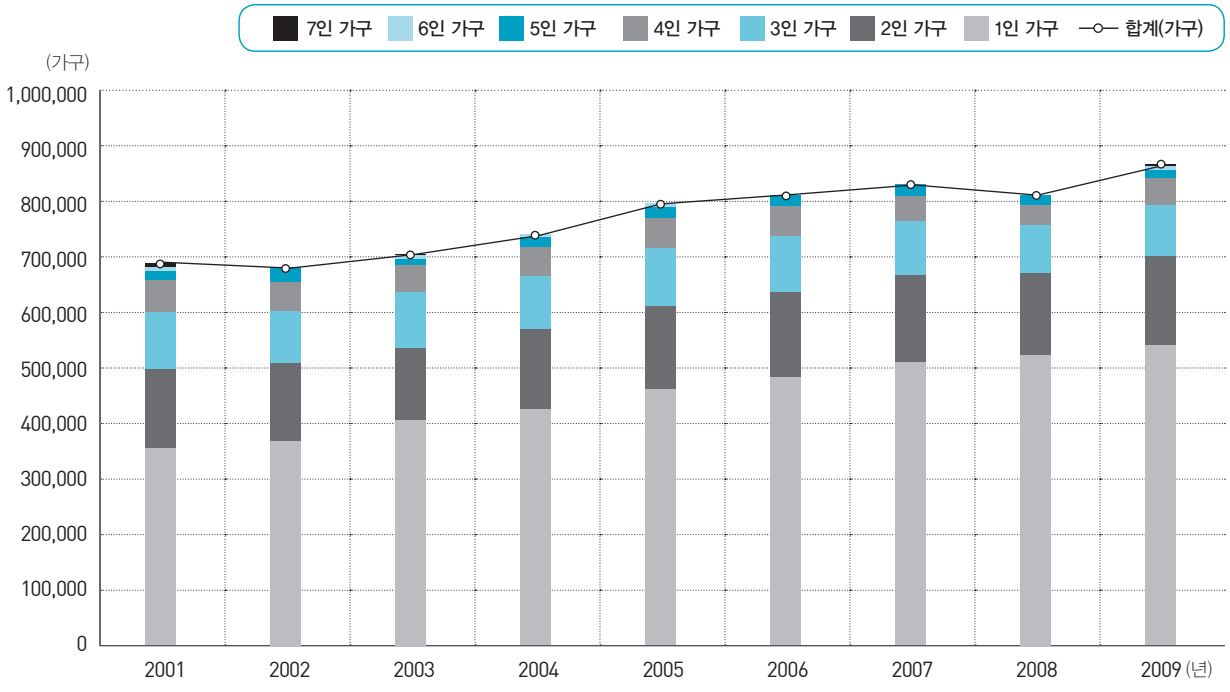
〈표 10〉 일반수급가구의 가구원 수별 현황

(단위: 가구)

구분	합계	일반수급가구 가구원 수별 현황						
		1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구	7인이상 가구
2001년	698,075	353,437	149,106	105,980	62,126	19,966	5,492	1,968
2002년	691,018	371,166	144,295	98,189	54,151	16,865	4,624	1,728
2003년	717,861	399,220	146,655	98,532	51,997	15,636	4,248	1,573
2004년	753,681	426,701	152,454	101,200	52,094	15,516	4,153	1,563
2005년	809,745	463,181	161,044	108,067	55,050	16,444	4,304	1,655
2006년	831,692	482,842	163,478	108,631	54,510	16,269	4,278	1,684
2007년	852,420	511,975	164,300	104,564	50,843	15,111	4,061	1,566
2008년	854,205	525,078	160,918	100,546	47,698	14,555	3,888	1,522
2009년	882,925	547,931	164,856	101,774	48,047	14,798	3,923	1,596

자료 : 보건복지부, 국민기초생활보장 수급자 현황, 각 연도.

〔그림 12〕 일반수급가구의 가구원 수별 현황



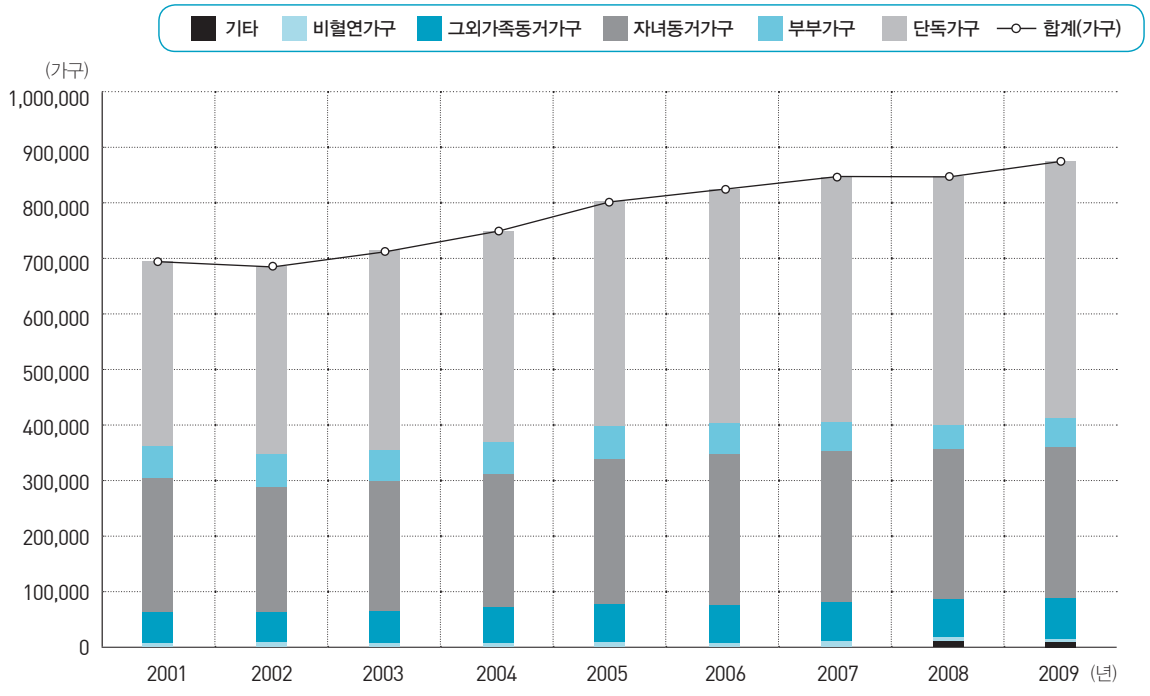
〈표 11〉 일반수급가구 가구구성별 현황

(단위: 가구)

구분	합계	단독가구	혈연가구				비혈연가구	기타
			소계	부부가구	자녀동거가구	그 외 가족동거가구		
2001년	698,075	335,954	356,509	57,024	244,310	55,175	5,595	17
2002년	691,018	341,875	342,812	55,422	231,986	55,404	6,264	67
2003년	717,861	361,311	349,467	55,487	236,144	57,836	6,950	133
2004년	753,681	381,893	363,493	56,049	246,125	61,319	7,869	426
2005년	809,745	410,435	389,584	57,699	265,278	66,607	8,673	1,053
2006년	831,692	425,622	396,909	56,894	270,279	69,736	9,159	2
2007년	852,420	441,852	400,016	57,045	270,429	72,542	9,613	939
2008년	854,205	450,280	391,531	54,911	263,635	72,985	10,002	2,392
2009년	882,925	466,823	403,537	55,565	273,135	74,837	10,102	2,463

자료 : 보건복지부, 국민기초생활보장 수급자 현황, 각 연도.

〔그림 13〕 일반수급가구의 가구구성별 현황



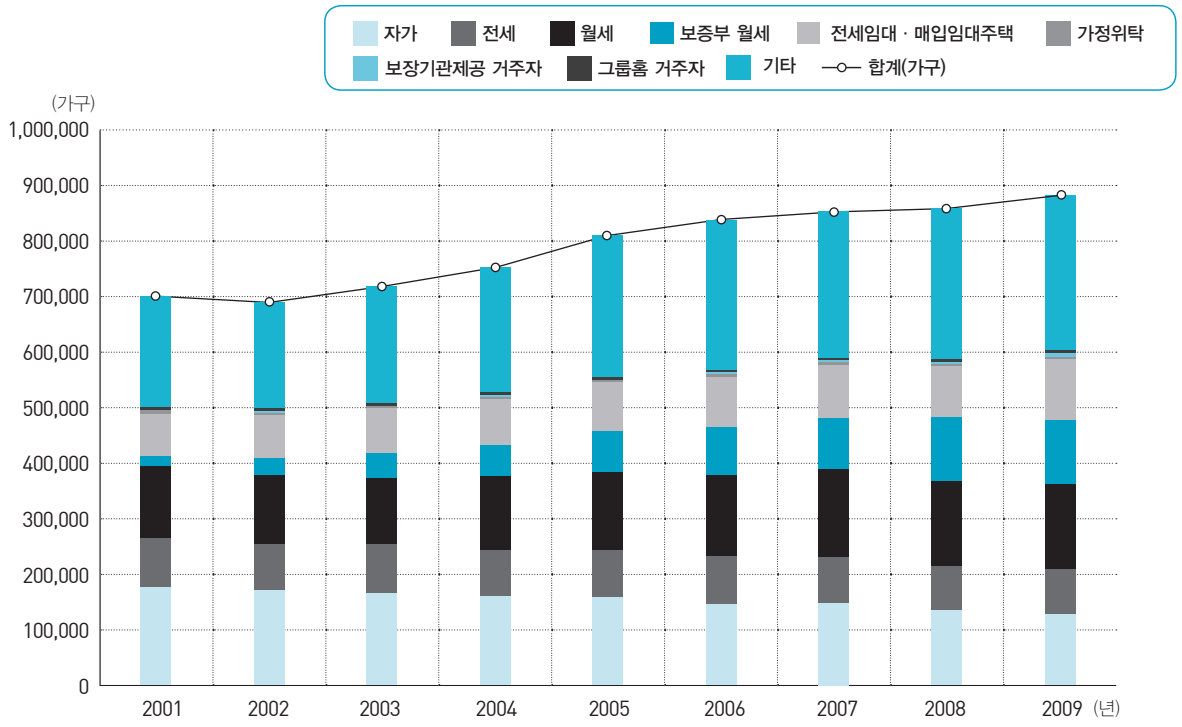
〈표 12〉 일반수급가구 주거 유형별 현황

(단위: 가구)

구분	합계	자가	전세	월세	보증부 월세	전세임대 · 매입임대 주택	가정위탁	보장기관 제공 거주자	그룹홈 거주자	기타
2001년	698,075	172,715	90,771	130,417	21,764	74,417	6,588	2,059	1,734	197,610
2002년	691,018	169,017	88,115	123,327	29,014	77,804	4,568	2,759	1,420	194,801
2003년	717,861	163,610	88,740	124,965	38,925	82,734	3,892	3,189	1,340	210,466
2004년	753,681	158,263	89,131	132,175	49,276	87,592	3,199	3,443	1,227	229,375
2005년	809,745	154,359	90,888	144,002	64,988	92,545	2,852	4,486	1,199	254,426
2006년	831,692	143,069	89,849	150,029	79,373	94,926	2,373	5,193	1,212	265,668
2007년	852,420	145,977	89,645	152,606	93,224	97,540	2,046	5,477	1,587	264,318
2008년	854,205	132,701	85,958	149,063	104,397	103,803	1,736	5,619	1,862	269,066
2009년	882,925	125,590	85,517	150,431	116,850	112,451	1,484	5,726	2,156	282,720

자료 : 보건복지부, 국민기초생활보장 수급자 현황, 각 연도.

〔그림 14〕 일반수급가구 주거 유형별 현황



〈표 13〉 일반수급자 취업현황

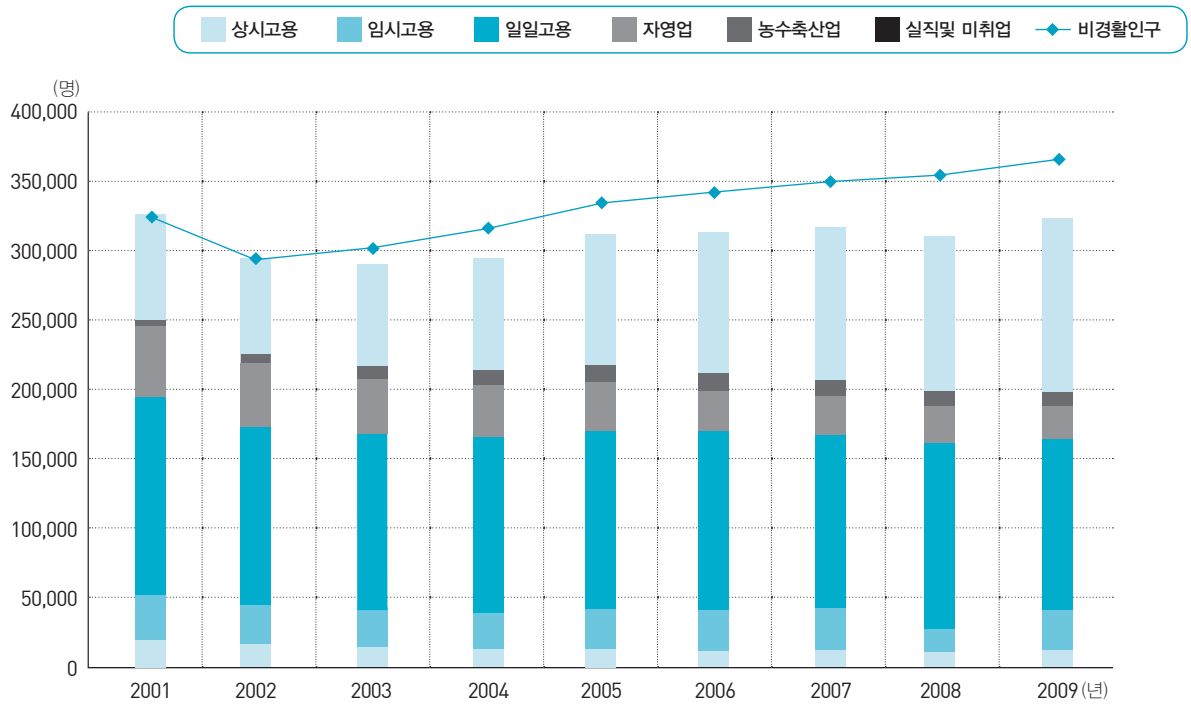
(단위: 명)

구분	합계	경제 활동 인구							비경활 인구
		소계	상시고용	임시고용	일일고용	자영업	농축산업	실직 및 미취업	
2001년	1,102,559	335,057	21,133	33,730	145,471	52,089	4,818	77,816	767,502
2002년	1,056,994	301,202	17,556	29,979	131,282	46,028	7,672	68,685	755,792
2003년	1,066,780	297,401	15,769	29,571	127,712	41,428	10,281	72,640	769,379
2004년	1,097,098	301,700	14,293	29,963	127,336	37,604	11,909	80,595	795,398
2005년	1,163,245	318,637	13,965	31,640	131,102	34,943	12,972	94,015	844,608
2006년	1,185,972	320,345	13,317	32,101	129,487	31,518	12,655	101,267	865,627
2007년	1,209,743	322,937	12,795	32,283	127,670	28,936	12,479	108,774	886,806
2008년	1,208,663	318,500	12,181	31,517	123,552	26,296	11,826	113,128	890,163
2009년	1,253,330	331,484	12,644	31,966	124,545	25,441	11,036	125,852	921,846

주: 총계는 일반수급자 중 생산연령인구(15세 이상) 기준

자료: 보건복지부, 국민기초생활보장 수급자 현황, 각 연도.

〔그림 15〕 일반수급자 취업현황



〈표 14〉 일반수급가구 보장기간별 현황

(단위: 가구)

구분	합계	1년 미만	1~2년 미만	2~3년 미만	3~4년 미만	4~5년 미만	5~6년 미만	6~8년 미만	8~10년 미만
2001년	698,075	86,151	586,445	16,918	4,450	1,175	695	864	454
2002년	691,018	69,354	77,714	521,540	14,579	3,907	1,104	987	741
2003년	717,861	92,058	65,645	69,646	471,775	11,797	3,507	1,531	712
2004년	753,681	96,808	84,074	61,054	63,249	431,415	10,746	4,089	763
2005년	809,745	114,195	90,086	77,558	56,965	57,817	396,349	13,682	1,366
2006년	831,692	158,860	173,366	126,152	66,574	46,884	43,586	214,928	1,001
2007년	852,420	92,882	96,025	96,407	79,073	66,756	46,060	367,924	6,603
2008년	854,205	75,253	88,411	85,224	86,136	70,751	59,781	83,312	291,932
2009년	882,925	94,064	75,460	80,701	78,455	79,547	65,640	93,843	302,403

자료: 보건복지부, 국민기초생활보장 수급자 현황, 각 연도.

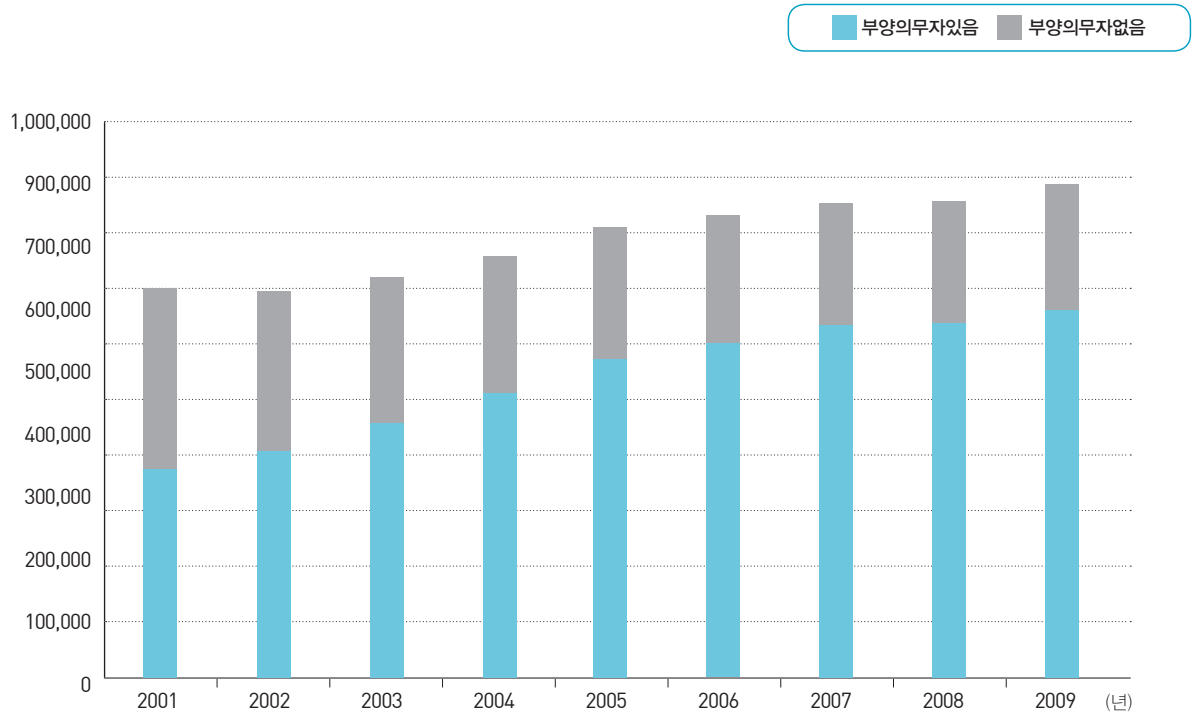
〈표 15〉 부양의무자 현황

(단위: 가구)

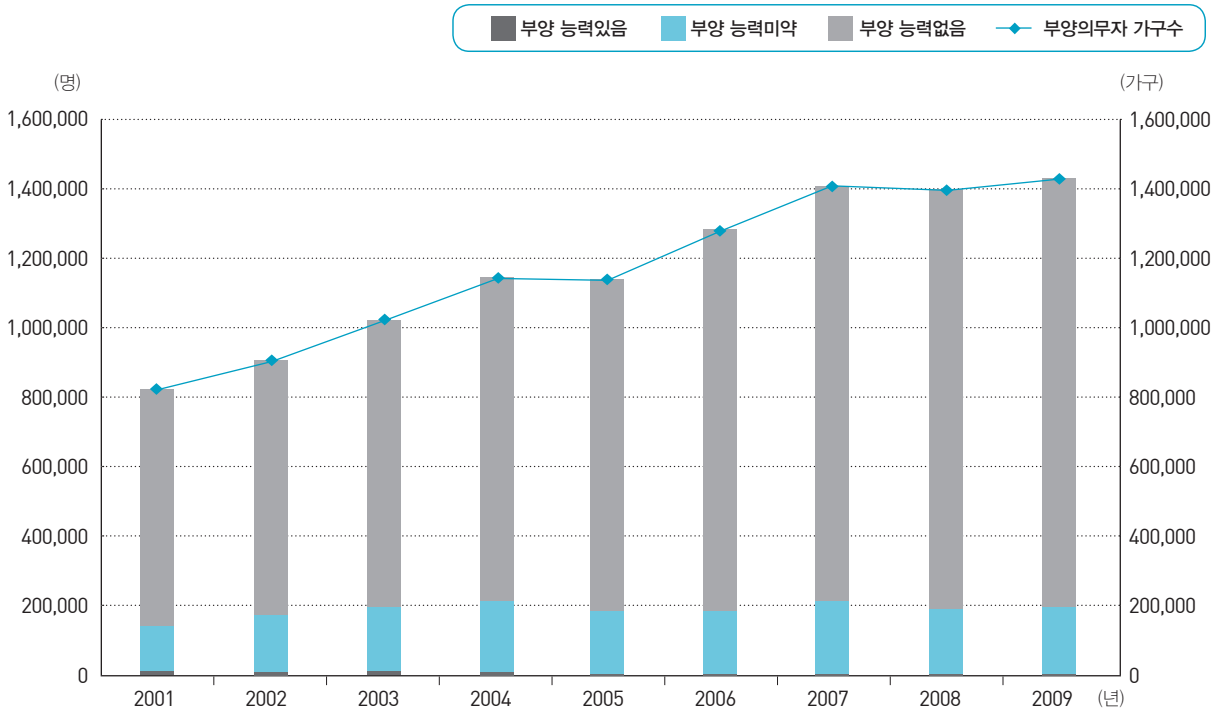
구분	부양의무자 현황						
	합계	부양의무자유무		부양의무자 가구수	부양 능력 판정		
		부양의무자있음	부양의무자없음		부양 능력있음	부양 능력미약	부양 능력없음
2001년	698,075	372,904	325,171	832,515	15,200	148,805	668,510
2002년	691,018	405,217	285,801	917,281	15,007	178,041	724,233
2003년	717,861	456,518	261,343	1,036,749	14,618	211,014	811,117
2004년	753,681	509,494	244,187	1,158,174	14,953	231,666	911,555
2005년	809,745	570,513	239,232	1,147,622	11,423	203,207	932,992
2006년	831,692	602,623	229,069	1,288,961	9,175	201,954	1,077,832
2007년	852,420	630,554	221,866	1,415,003	8,685	216,678	1,189,640
2008년	854,205	631,864	222,341	1,385,932	11,255	193,209	1,181,468
2009년	882,925	660,537	222,388	1,435,372	9,394	205,496	1,220,482

자료 : 보건복지부, 국민기초생활보장 수급자 현황, 각 연도.

〔그림 16〕 부양의무자 현황



〔그림 17〕 부양 능력 판정 현황



국민기초생활보장 일반수급자의 성별 및 연령 현황

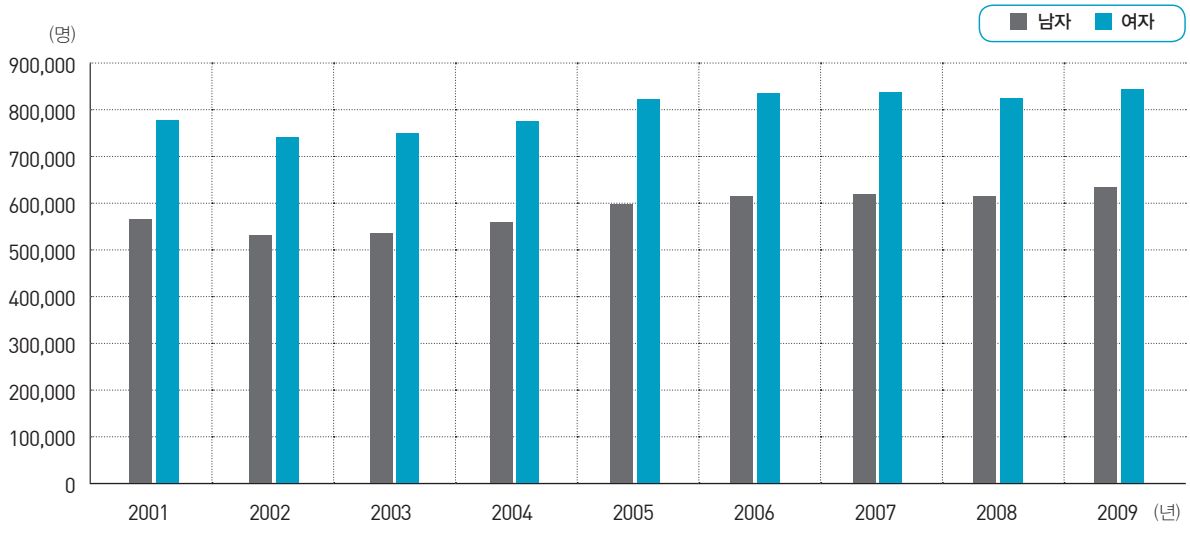
〈표 16〉 국민기초생활보장 일반수급자의 성별 및 연령별 현황

(단위: 명)

구분		2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
남	소계	**567,025**	**533,167**	**541,233**	**562,074**	**604,255**	**616,521**	**622,400**	**617,015**	**638,061**
	0~4	17,859	15,146	15,105	15,945	16,538	15,844	15,197	14,032	14,676
	5~9	43,035	39,942	41,254	42,461	44,962	43,790	40,568	36,161	33,643
	10~14	58,209	56,891	59,537	65,043	73,316	76,091	74,466	71,105	69,737
	15~19	80,795	72,933	70,147	70,648	74,828	78,626	82,640	84,883	89,857
	20~24	27,793	26,418	25,980	25,073	25,281	22,716	22,035	22,444	25,240
	25~29	13,690	11,735	10,932	10,907	11,681	11,702	11,576	11,401	11,655
	30~34	18,693	16,431	15,670	15,484	15,838	14,806	13,886	12,562	12,469
	35~39	31,938	28,165	28,251	28,914	30,674	30,313	29,079	26,836	26,113
	40-44	52,673	49,289	48,737	48,903	50,187	49,000	46,929	46,194	47,097
	45~49	47,506	47,381	51,353	56,025	63,122	67,395	68,513	67,607	68,437
	50~54	33,488	33,498	34,799	38,149	44,548	49,770	54,300	59,228	65,350
	55~59	25,710	24,163	25,714	27,791	31,264	32,654	35,096	36,086	40,020
	60~64	28,423	28,428	28,149	27,869	28,021	27,285	26,887	27,704	29,753
	65~69	29,626	29,264	30,260	30,965	32,325	33,123	35,218	34,154	34,688
	70~74	22,739	22,933	23,982	25,548	27,886	29,496	30,988	31,429	32,625
	75~79	16,990	16,286	16,455	16,932	17,604	17,828	18,757	19,076	20,411
	80세 이상	17,858	14,264	14,908	15,417	16,180	16,082	16,265	16,113	16,290
여	소계	**778,501**	**742,458**	**751,457**	**775,640**	**821,429**	**833,311**	**840,740**	**826,995**	**844,658**
	0~4	16,690	14,120	14,182	14,696	15,476	14,913	14,208	13,041	13,662
	5~9	39,868	37,346	38,501	40,263	42,446	41,641	38,595	34,090	31,785
	10~14	57,374	55,186	57,331	62,208	69,701	71,581	70,363	66,918	65,886
	15~19	81,280	73,679	70,462	71,081	75,870	79,774	83,193	85,103	89,727
	20~24	25,788	24,930	25,038	25,248	26,469	26,527	27,530	29,345	32,659
	25~29	12,908	10,878	10,118	10,418	10,968	11,277	11,229	11,002	11,251
	30~34	27,825	24,319	23,384	23,765	24,571	23,236	21,585	18,964	18,267
	35~39	46,175	41,937	43,038	44,871	48,271	49,089	47,647	43,908	42,486
	40-44	61,616	58,171	57,661	58,744	61,698	62,053	62,652	64,278	66,529
	45~49	41,734	41,142	44,016	47,837	54,121	58,488	61,296	61,444	64,446
	50~54	30,662	29,158	29,343	31,431	35,926	39,373	42,058	44,512	48,774
	55~59	35,267	31,379	31,324	31,913	33,889	33,609	34,084	33,595	35,382
	60~64	54,255	53,709	52,137	49,679	48,360	44,684	41,371	39,517	39,971
	65~69	69,022	68,160	69,184	70,094	70,637	70,004	71,643	67,913	66,006
	70~74	68,412	69,479	70,758	72,412	74,905	75,551	76,041	74,216	74,696
	75~79	53,232	53,560	55,635	59,394	62,615	63,762	65,517	64,562	65,285
	80세 이상	56,393	55,305	59,345	61,586	65,506	67,749	71,728	74,587	77,846

자료 : 보건복지부, 국민기초생활보장 수급자 현황, 각 연도.

〔그림 18〕 국민기초생활보장 일반수급자 성별 현황(남/여)



의료급여 수급자 현황

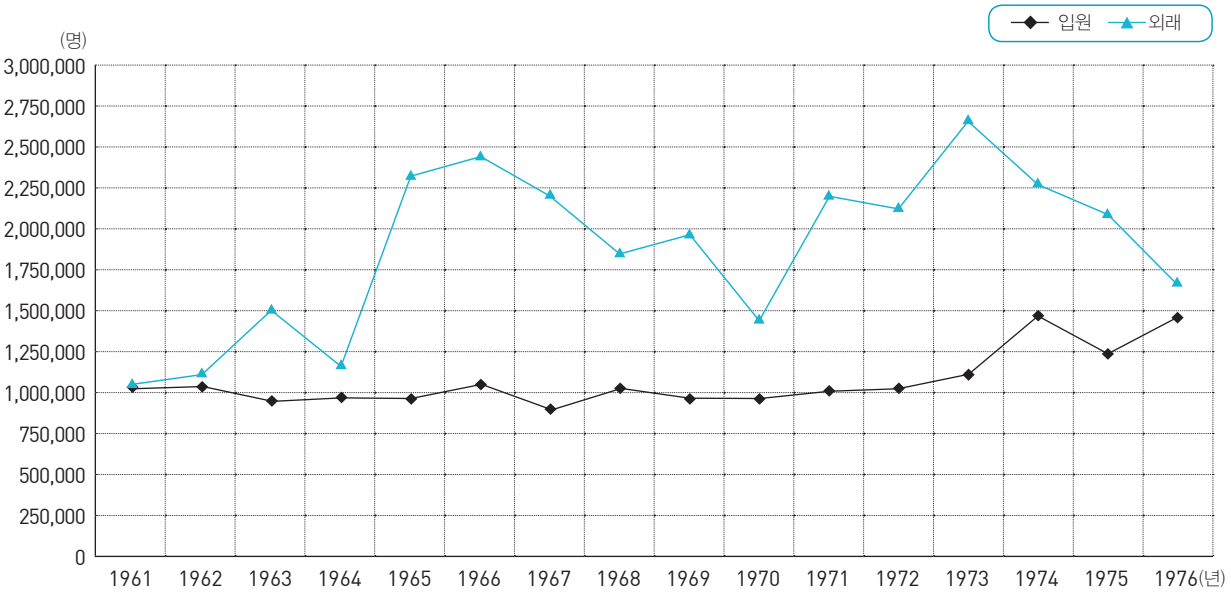
〈표 17〉 요구호자 구료 실적(1961~1976)

(단위: 명, 일)

구분	외래(out-patients)			입원(in-patients)		
	소계 (연인원 - total visits)	신래	재래	입원	퇴원	연 입원일수 (total No. of bed-days
1961년	1,073,095	236,015	837,080	31,230	230,682	1,048,194
1962년	1,105,265	331,526	773,739	30,421	531,297	1,049,887
1963년	1,577,082	484,668	1,092,144	33,006	836,994	952,888
1964년	1,211,903	702,503	1,509,400	44,322	333,969	994,057
1965년	2,373,467	1,043,482	1,329,985	31,140	130,783	927,507
1966년	2,457,108	829,462	1,627,646	42,153	244,045	1,065,803
1967년	2,231,225	786,274	1,444,951	27,452	426,732	893,425
1968년	1,899,613	750,239	1,449,374	34,509	633,076	1,046,386
1969년	1,977,484	880,468	1,097,016	28,272	27,764	966,731
1970년	1,431,549	565,524	866,025	22,443	22,013	945,007
1971년	2,204,807	118,967	1,085,840	22,044	24,087	1,054,615
1972년	2,153,228	967,903	1,185,325	26,848	29,404	1,079,961
1973년	2,708,518	1,232,850	1,475,668	30,443	28,838	1,155,789
1974년	2,297,226	947,507	1,349,719	27,760	26,130	1,449,900
1975년	2,141,845	900,875	1,240,970	35,741	41,114	1,246,783
1976년	1,904,398	741,024	1,163,374	35,097	37,934	1,442,309

자료 : 보건사회부, 보건사회통계연보, 각 연도.

〔그림 19〕 요구호자 구료 실적 추이(1961~1976 외래/입원)



〈표 18〉 의료급여 수급자 수(1977~2008)

(단위: 명)

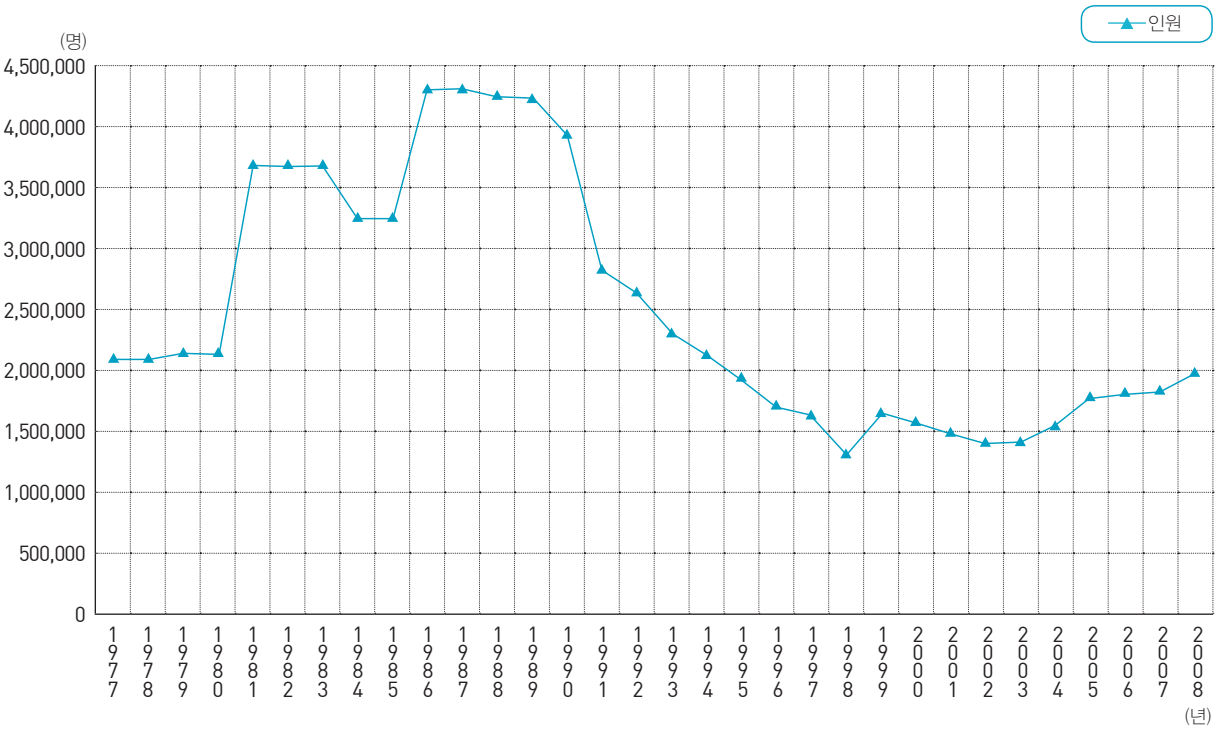
구분	1종	2종	3종[1] 및 의료부조[2]	계	기타 (명칭변화 : 통계연보상)	
1977년	369,204	1,726,047		2,095,251	생활 무능력자	저소득자
1978년	440,725	1,654,526		2,095,251		
1979년	510,447	1,623,675		2,134,122	무료 대상자	일부 유료 대상자
1980년	642,732	1,499,958		2,142,690		
1981년	642,434	1,556,451	1,529,000	3,727,885		
1982년	642,434	3,086,000		3,728,434		
1983년	642,434	3,085,566		3,728,000	1종	2종
1984년	642,434	2,616,335		3,258,769		
1985년	642,434	2,616,335		3,258,769		
1986년	643,000	1,819,000	1,924,000	4,386,000		
1987년	650,000	1,984,000	1,752,000	4,386,000		
1988년	648,243	1,916,757	1,725,000	4,290,000		
1989년	677,000	1,844,000	1,725,000	4,246,000		
1990년	695,000	1,958,920	1,276,469	3,930,389		
1991년	692,260	1,526,421	360,003	2,878,684		
1992년	692,260	1,755,000	240,000	2,687,260		
1993년	666,000	1,580,000	120,000	2,366,000		
1994년	634,843	1,501,000		2,135,843		
1995년	619,753	1,369,832		1,989,585		
1996년	606,181	1,134,242		1,740,423		
1997년	602,217	1,039,908		1,642,125		
1998년	648,461	674,235		1,322,696		
1999년	742,844	893,785		1,636,629		
2000년	810,684	759,325		1,570,009		
2001년	831,854	671,132		1,502,986		
2002년	828,922	591,617		1,420,539		
2003년	867,305	586,481		1,453,786		
2004년	919,181	609,662		1,528,843		
2005년	996,449	765,116		1,761,565		
2006년	1,028,536	800,091		1,828,627		
2007년	1,062,263	790,451		1,852,714		
2008년	1,204,848	816,491		2,021,339		

주: 1) 3종 보호 대상자의 구분은 1981년부터 1982년까지 운용되다가 폐지됨.

2) 3종 보호 대상자와 유사한 개념인 의료부조 대상자는 1986년부터 운용되다가 1994년에 폐지됨.

자료 : 각 연도 보건복지 통계연보

〔그림 20〕 의료급여 수급자 수 추이(1977~2008)



사회복지 전담공무원 현황

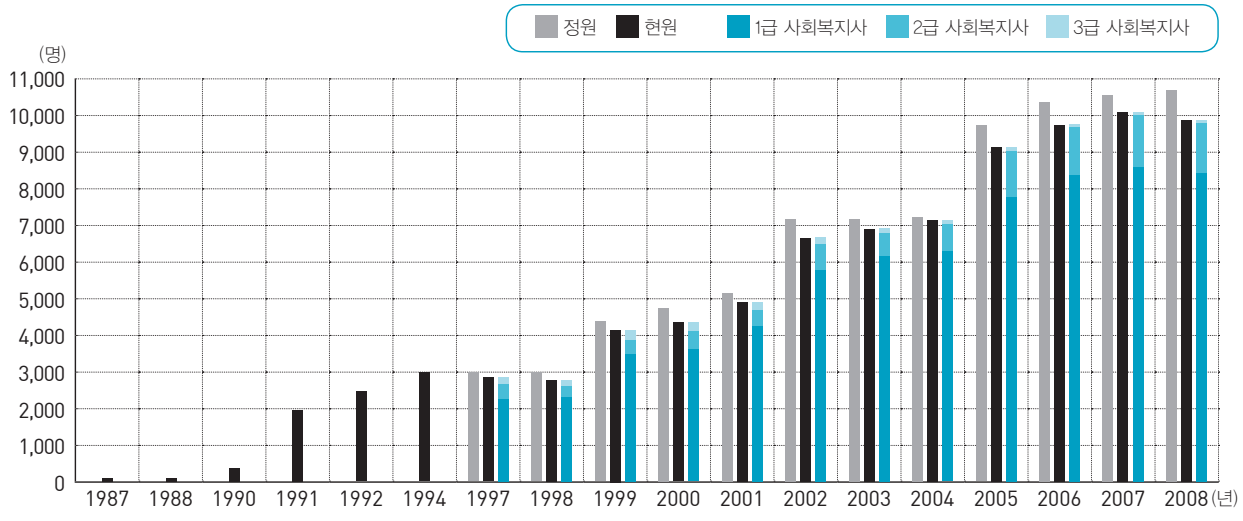
〈표 19〉 사회복지 전담공무원 현황(1987~2008)

(단위: 명)

구분	정 원	현 원	사회복지사		
			1급	2급	3급
1987년		49			
1988년		47			
1990년		324			
1991년		2,000			
1992년		2,481			
1994년		3,000			
1997년	3,000	2,929	2,204	456	269
1998년	3,000	2,887	2,307	439	141
1999년	4,200	4,095	3,416	469	210
2000년	4,800	4,496	3,745	519	232
2001년	5,444	4,987	4,246	546	195
2002년	7,144	6,738	5,823	776	139
2003년	7,144	6,977	6,127	751	99
2004년	7,159	7,136	6,306	772	58
2005년	9,738	9,094	7,860	1,163	71
2006년	10,205	9,805	8,446	1,312	47
2007년	10,515	10,113	8,675	1,389	49
2008년	10,706	9,945	8,570	1,353	22

주 : 1) 1987~1994년은 1997년의 보건복지백서 기준.
2) 1997~2008년은 각 연도 보건복지통계연보 기준.
자료 : 보건복지부, 보건복지백서 1997.
보건복지부, 보건복지통계연보, 각 연도.

〔그림 21〕 사회복지 전담공무원 현황(1987~2008)



기초생활 수급자를 요건으로 하는 각종 복지혜택

구분	지원 종류	지원 대상	담당 기관
기초생활보장 제도	**생계급여**	기초수급자	보건복지부
	주거급여 (현금급여, 현물급여–집수리사업)	기초수급자	보건복지부
	교육급여 (입학금,수업료, 교과서대금, 부교재비, 학용품비)	기초수급자 자녀 중 중 · 고교생	보건복지부
	해산급여	기초수급자 자녀출생 시	보건복지부
	장제급여	기초수급자 가구원 사망 시	보건복지부
	자활급여 (자활근로사업, 자활공동체, 저소득층 창업 지원, 생업자금 대부, 자활장려금)	기초수급자 중 근로능력자	보건복지부
의료보장제도	**의료급여**	기초수급자, 타법지원대상자	보건복지부
기타지원	**정부 양곡할인**	기초수급자, 차상위계층	보건복지부
	결식아동 급식지원	기초수급자, 차상위계층	보건복지부
	행정인턴 및 복지도우미 선발우대	기초수급자, 차상위계층	행정안전부
	빈곤층 공직진출 확대(선발시 우대)	기초수급자	행정안전부
	TV수신료 감면	기초수급자	한국전력
	유선전화 감면	기초수급자 중 근로무능력자	한국통신
	이동통신요금 감면	기초수급자, 차상위계층	이동통신업체
	디지털 방송 전환지원(예정)	기초수급자, 차상위계층	방송통신위원회
	인터넷사용료 감면	기초수급자 중 근로무능력자	인터넷회사
	전기요금 할인	기초수급자	지식경제부, 한국전력
	심야전력복지할인제도	기초수급자, 차상위계층	지식경제부, 한국전력
	열요금감면	기초수급자, 사회복지시설	지역난방공사
	저소득층 에너지효율 개선(집수리지원)	기초수급자, 차상위계층	지식경제부
	주민세 면제	기초수급자	구청세무과
	장사시설 이용료 감면	기초수급자 등	지방자치단체
	대한적십자회비 면제	기초수급자	대한적십자사
	주민등록 발급수수료 면제	기초수급자	발급행정기관
	쓰레기봉투 지급	기초수급자, 저소득국가유공자	동 주민센터
	상 · 하수도 요금감면	기초수급자, 차상위계층	수도사업소
	영구 임대아파트 지원	기초수급자, 국가유공자 등	SH공사, 주택공사
	전세임대주택 지원	기초수급자, 차상위계층	SH공사, 주택공사
	매입임대주택 지원	기초수급자, 차상위계층	SH공사, 주택공사

구분	지원 종류	지원 대상	담당 기관
	저소득층 집수리사업	기초수급자 중 주거현물급여 받지 않는 가구, 차상위계층	국토해양부, 주택공사
	정부보증 장학금 대출	기초수급자 중 성적우수자	한국주택금융공사
	신용회복 무료지원	기초수급자 등	신용회복위원회
	개인파산 · 회생 소송 무료 지원	기초수급자, 한부모가족 등	서울중앙지방법원
	법률구조제도 무료 지원	기초수급자, 한부모가족 등	법률구조공단
	긴급지원 의료비 지원	기초수급자, 긴급지원대상자	129콜센터,구청
	도시가스 요금 경감	기초수급자등 사회적배려 대상	도시가스회사
	산전 의료비 지원	의료급여 수급자 중 임신자	건강보험공단
	학교운영회비, 급식비 감면	기초수급자등 사회적배려 대상	초 · 중 · 고등학교
	대학생 등록금 지원	기초수급자	교육기술과학부
	저소득층자녀 학비 지원	기초수급자, 차상위계층	교육기술과학부
	자녀 방과후 학교 수강권 지원	기초수급자, 차상위계층	교육과학기술부
	급식비 지원사업	기초수급자, 차상위계층	교육기술과학부
	기회균형 선발(대학생)	기초수급자, 차상위계층	교육기술과학부
	사회적 배려 대상자 전형(자율형사립고선발)	기초수급자, 국가유공자자녀	교육기술과학부
	대학생 근로장학금	기초수급자, 국가유공자자녀	교육기술과학부

※위 상기 서비스 이외에도 기초생활 수급자 여부를 요건으로 하지 않으나 자체 선정 기준(특히, 소득 하위 α%)에 의해 기초수급자를 당연히 포함하게 되는 사업이 있음.

예) 저소득층 차등보육료 · 교육료(영유아가구 소득하위 50% 기준 등), 산모신생아도우미지원(월 평균 소득 50% 이하), 아동인지능력향상서비스(가구소득이 전체 평균 이하), 드림스타트(빈곤밀집 지역) 등

전국 지역자활센터 현황

시 · 도	시 · 군 · 구	기관명	연락처	주 소
서울 (31)	강남구	강남지역자활센터	(02) 445-1801	서울시 강남구 일원동 624–4 가야빌딩 402호
	강동구	강동지역자활센터	(02) 488-4585~7	서울시 강동구 천호 2동 563번지
	강북구	강북지역자활센터	(02) 982-1414	서울시 강북구 송천동(구미아 8동) 323–51번지 (2층)
	강서구	강서방화지역자활센터	(02) 2605-0610	서울시 강서구 화곡 2동 874–9번지
	강서구	강서지역자활센터	(02) 3664-5920	서울시 강서구 가양1동 179–1
	강서구	강서구지역자활센터	(02) 2693-0624	서울시 강서구 방화2동 851번지 방화11단지 2층
	관악구	관악봉천지역자활센터	(02) 867-8381	서울시 관악구 신림 1동 1631–19 평화빌딩 5층
	관악구	관악지역자활센터	(02) 876-6730/1	서울시 관악구 은천동 498–3(양녕로 61) 4층
	관악구	관악일터나눔지역자활센터	(02) 854-6581	서울시 관악구 미성동(신림 12동) 1680–4 2층
	광진구	광진지역자활센터	(02) 499-8373	서울시 광진구 노유길 176
	구로구	구로삶터지역자활센터	(02) 838-5660	서울시 구로구 구로 2동 730–94 301호
	구로구	구로지역자활센터	(02) 856-0516	서울시 구로구 구로본동 409–54 여성복지회관내 2층
	금천구	금천지역자활센터	(02) 806-1577	서울시 금천구 시흥 2동 242–3
	노원구	노원북부지역자활센터	(02) 939-3538	서울시 노원구 상계 2동 404–7 2층
	노원구	노원지역자활센터	(02) 941-6594	서울시 노원구 월계 1동 66–7 경로당 4층
	노원구	노원남부지역자활센터	(02) 952-7185~6	서울시 노원구 상계 1동 1257
	도봉구	도봉지역자활센터	(02) 955-1317	서울시 도봉구 방학 2동 396–19 방아골종합사회복지관 4층
	동대문구	동대문지역자활센터	(02) 2242-7578	서울 동대문구 장안 1동 397–16 조흥빌딩 5층
	동작구	동작지역자활센터	(02) 822-7708,9	서울시 동작구 대방동 5–1
	마포구	마포지역자활센터	(02) 312-7942	서울시 마포구 상암동 1640 창업복지관3층
	서대문구	서대문지역자활센터	(02) 3142-7027	서울시 서대문구 동구물길 78–5
	성동구	성동지역자활센터	(02) 2299-6657,8	서울시 성동구 도선동 70번지 창성빌딩 8층
	성북구	성북지역자활센터	(02) 927-2420	서울시 성북구 삼선동1가 216–6
	송파구	송파지역자활센터	(02) 416-7119	서울시 송파구 풍납1동 175번지
	양천구	양천지역자활센터	(02) 2601-6059	서울시 양천구 신월 2동 460–11
	영등포구	영등포지역자활센터	(02) 848-0600	서울시 영등포구 영등포본동 576–3 201호
	용산구	용산지역자활센터	(02) 797-5050	서울시 용산구 용산동2가 1–206 3층
	은평구	은평지역자활센터	(02) 307-1186	서울시 은평구 수색동 318–7 해평빌딩 3층
	종로구	종로지역자활센터	(02) 3673-3963	서울시 종로구 효제동 64–1 4층
	중구	중구지역자활센터	(02) 754-2228/9	서울시 중구 남산동 2가 36–6 제영빌딩 1층
	중랑구	중랑유린지역자활센터	(02) 436-4767	서울시 중랑구 신내 1동 574 3층

시 · 도	시 · 군 · 구	기관명	연락처	주 소
부산 (18)	강서구	강서등촌지역자활센터	(051) 973-6998	부산시 강서구 대저1동 1549–1 강서복지관 3층
	금정구	금정구지역자활센터	(051) 508-2163/4	부산시 금정구 노포동 산 15
	기장군	기장지역자활센터	(051) 724-3457	부산시 기장군 기장읍 대라리 175–5 우암BD 3층
	남구	남구지역자활센터	(051) 638-7212	부산시 남구 문현 3동 239–83 2,3층
	동구	동구지역자활센터	(051) 462-1466	부산시 동구 초량 3동 1162–9 해인빌딩 1101호
	동래구	동래지역자활센터	(051) 529-8922	부산시 동래구 명장 2동 508–72번지 동래복지관 3층
	부산진구	부산진지역자활센터	(051) 816-9633	부산시 진구 부암3동 479–1
	북구	북구희망터지역자활센터	(051) 341-9841,2	부산시 북구 덕천1동 389–1 광명빌딩 4층
	북구	북구지역자활센터	(051) 365-0045	부산시 북구 금곡동 98–1 동원복지관 2층
	사상구	사상지역자활센터	(051) 301-8681	부산시 사상구 모라 3동 552
	사하구	사하두송지역자활센터	(051) 263-6697	부산시 사하구 다대 1동 1548–11 임대상가 2층
	사하구	사하지역자활센터	(051) 261-0750	부산시 사하구 다대 2동 84–4
	서구	서구상무지역자활센터	(051) 253-1957	부산시 서구 동대신동 1가 11–33번지
	수영구	수영지역자활센터	(051) 757-4034/5	부산시 수영구 망미 1동 774–269
	연제구	연제지역자활센터	(051) 852-8219	부산시 연제구 연산 6동 2018–27 2층
	영도구	영도지역자활센터	(051) 403-4595	부산시 영도구 동삼 3동 1123번지
	중구	중구지역자활센터	(051) 463-4584	부산시 중구 영주동 72–4 2층
	해운대구	해운대지역자활센터	(051) 543-0015	부산시 해운대구 반송 2동 403–1 3층
대구 (8)	남구	남구지역자활센터	(053) 476-1991/2	대구시 남구 이천동 557–9 2층
	달서구	달서구지역자활센터	(053) 585-6612	대구시 달서구 이곡2동 1191–3번지 이곡2자치센터 3층
	달성군	달성지역자활센터	(053) 639-6971	대구시 달성군 화원읍 명곡리 197–7 2층
	동구	동구지역자활센터	(053) 986-0826/7	대구시 동구 검사동 985–4 청곡빌딩 2층
	북구	북구지역자활센터	(053) 952-8592	대구시 북구 산격 1동 978
	서구	서구지역자활센터	(053) 555-4848	대구시 서구 내당동 906
	수성구	수성지역자활센터	(053) 767-0408	대구시 수성구 수성동2가 237–3 2층
	중구	중구지역자활센터	(053) 256-3083	대구시 중구 남산 4동 2482–458 까치아파트상가 104동 지하 1호
인천 (11)	강화군	강화지역자활센터	(032) 934-1189	인천시 강화군 강화읍 남산리 213–2
	계양구	계양지역자활센터	(032) 543-3370	인천시 계양구 계산2동 906–1 노동복지회관 3층
	남구	남구지역자활센터	(032) 867-8414/5	인천시 남구 학익 1동 332–2
	남구	남구지역자활센터	(032) 888-0231/2	인천시 남구 용현 5동 371–13
	남동구	남동지역자활센터	(032) 422-4318	인천시 남동구 간석 3동 37–4
	동구	동구지역자활센터	(032) 761-0766	인천시 동구 화수 2동 79–2
	부평구	부평지역자활센터	(032) 525-1982	인천시 부평구 부평 3동 277–21번지 세원빌딩 201호
	부평구	부평남부지역자활센터	(032) 521-4561/2	인천시 부평구 부평 1동 542–69 성원빌딩 3층
	서구	서구지역자활센터	(032) 569-1491~4	인천시 서구 경서동 773–3 자원봉사센터 4층
	연수구	연수지역자활센터	(032) 816-1995	인천시 연수구 청학동 485–2
	중구	중구지역자활센터	(032) 763-1988	인천시 중구 전동 2–1 (구) 인천여고 3층
광주 (8)	광산구	광산지역자활센터	(062) 941-1633/4	광주광역시 광산구 송정동 1124–23
	남구	남구지역자활센터	(062) 676-5086	광주광역시 남구 봉선 2동 132
	동구	동구지역자활센터	(062) 228-1410	광주광역시 동구 금남로 2가 7–1번지
	북구	북구동신지역자활센터	(062) 576-6970	광주광역시 북구 양산동 410–1
	북구	북구일터지역자활센터	(062) 524-0377	광주광역시 북구 신안동 14–2 (2층)
	북구	북구희망지역자활센터	(062) 515-5517	광주광역시 북구 용봉동 1372–1
	서구	서구지역자활센터	(062) 351-3029	광주광역시 서구 양동 456–120 3층
	서구	서구지역자활센터	(062) 375-0384	광주광역시 서구 농성동 97–7 2층

시 · 도	시 · 군 · 구	기관명	연락처	주 소
대전 (4)	대덕구	대덕구지역자활센터	(042) 628-9723	대전시 대덕구 대화동 35–66 주민복지회관 2층
	동구	동구지역자활센터	(042) 622-8890	대전시 동구 성남2동 497–8 201호
	서구	서구지역자활센터	(042) 527-1654	대전시 서구 용문동 255–66 주원빌딩 5층
	중구	중구지역자활센터	(042) 221-4021	대전시 중구 대흥동 97–8 2층
울산 (5)	남구	남구미추홀지역자활센터	(052) 227-0991	울산시 남구 선암동 564–23
	동구	동구지역자활센터	(052) 235-3634	울산시 동구 방어동 183–2
	북구	북구지역자활센터	(052) 291-1984~5	울산시 북구 호계동 262–2 보훈회관 3층
	울주군	울주지역자활센터	(052) 238-5819	울산시 울주군 온산읍 덕신리 36–7 남부종합사회복지회관 별관 1층
	중구	중구지역자활센터	(052) 281-5480	울산시 중구 반구동 593–1
경기 (32)	고양시	고양지역자활센터	(031) 968-8378	경기도 고양시 덕양구 주교동 591
	광명시	광명지역자활센터	(031) 2616-7939	경기도 광명시 광명동 273–4 한솔길 22
	광주시	광주지역자활센터	(031) 767-0768	경기도 광주시 경안동 92–8 2층
	구리시	구리지역자활센터	(031) 569-1919	경기도 구리시 인창동 127 농수산물도매시장 청과물동 2층 A–2호
	군포시	군포지역자활센터	(031) 427-0555	경기도 군포시 금정동 730–2 신호빌딩 5층
	김포시	김포지역자활센터	(031) 983-5171	경기도 김포시 통진읍 도사리 624–12
	남양주시	남양주지역자활센터	(031) 595-9886	경기도 남양주시 금곡동 158–14 만복빌딩 4층
	부천시	부천나눔지역자활센터	(032) 323-9946~8	경기도 부천시 원미구 중동 1132 부천농협 5층
	부천시	부천소사지역자활센터	(032) 349-2355	경기도 부천시 소사구 소사본1동 148–30 부천종합사회복지관 분관 203호
	부천시	부천 원미지역자활센터	(032) 654-7399	경기도 부천시 원미구 중2동 1122 청원프라자 4층 403호
	성남시	성남만남지역자활센터	(031) 741-0120	경기도 성남시 중원구 상대원 1동 279–1
	성남시	성남지역자활센터	(031) 748-3500	경기도 성남시 중원구 상대원 1동 1901–1
	수원시	수원희망지역자활센터	(031) 232-0179	경기도 수원시 팔달구 매교동 111–59 대영BD 3층
	수원시	수원우만지역자활센터	(031) 231-9208	경기도 수원시 팔달구 인계동 965–13 용환BD 3층
	수원시	수원지역자활센터	(031) 257-3991	경기도 수원시 장안구 조원동 637–2 1층
	시흥시	작은자리지역자활센터	(031) 497-7151	경기도 시흥시 정왕동 1613–9
	시흥시	시흥일꾼지역자활센터	(031) 313-2733	경기도 시흥시 대야동 558–4 대양빌딩 6층
	안산시	안산양지지역자활센터	(031) 438-9506	경기도 안산시 상록구 이동 715–8 조강플라자 505
	안산시	안산지역자활센터	(031) 495-6845	경기도 안산시 단원구 원곡동 758 2층
	안성시	안성지역자활센터	(031) 671-2077	경기도 안성시 도기동 147–7
	안양시	안양지역자활센터	(031) 443-1594	경기도 안양시 만안구 안양 4동 676–136
	양주시	양주지역자활센터	(031) 856-0221	경기도 양주시 백석읍 방성리 6–1 승리빌딩 3층
	양평군	양평지역자활센터	(031) 775-0454	경기도 양평군 양평읍 백안리 501–10 3층
	여주군	여주지역자활센터	(031) 881-0871	경기도 여주군 여주읍 하리 300–2 3층
	오산시	오산지역자활센터	(031) 375-3322	경기도 오산시 궐동 668–2 다움빌 2층
	용인시	용인지역자활센터	(031) 321-8038	경기도 용인시 처인구 김량장동 254–137 3층
	의정부시	의정부지역자활센터	(031) 879-2733	경기도 의정부시 의정부 2동 427–23
	파주시	파주지역자활센터	(031) 949-3620	경기도 파주시 금촌동 51–49 장안미래아파트상가 D–303호
	평택시	평택지역자활센터	(031) 658-4788	경기도 평택시 합정동 734–6 (4층)
	포천시	포천지역자활센터	(031) 532-1978,9	경기도 포천시 군내면 구읍리 688 2층
	하남시	하남지역자활센터	(031) 791-3660	경기도 하남시 덕풍2동 356–1 2층
	화성시	화성지역자활센터	(031) 354-1129	경기도 화성시 팔탄면 기천리 895번지

시 · 도	시 · 군 · 구	기관명	연락처	주 소
강원 (15)	강릉시	강릉지역자활센터	(033) 642-4100	강원도 강릉시 교1동 934–1번지
	고성군	고성지역자활센터	(033) 682-9117	강원도 고성군 간성읍 상리 191
	동해시	동해지역자활센터	(033) 535-1648	강원도 동해시 발한동 239–1번지
	삼척시	삼척지역자활센터	(033) 574-1658,9	강원도 삼척시 남양동 97–12 (5/1)
	속초시	속초반야지역자활센터	(033) 636-2891	강원도 속초시 금호동 482–5 속초시사회복지회관 3층
	양양군	양양지역자활센터	(033) 673-4848	강원도 양양군 양양읍 군행리 5–11
	영월군	영월지역자활센터	(033) 373-2583	강원도 영월군 영월읍 하송리 246번지
	원주시	원주지역자활센터	(033) 765-0945	강원도 원주시 개운동 255–2
	인제군	인제지역자활센터	(033) 463-0909	강원도 인제군 인제읍 상동 2리 381
	정선군	정선지역자활센터	(033) 592-4115,6	강원도 정선군 남면 무릉리 827–3 (3/4)
	춘천시	춘천지역자활센터	(033) 253-4575	강원도 춘천시 중앙로3가 67–1 시민복지회관 6층
	태백시	태백지역자활센터	(033) 553-8888	강원도 태백시 화전동 121–2
	평창군	평창지역자활센터	(033) 332-5432	강원도 평창군 평창읍 중리 354–1 2층
	화천군	화천지역자활센터	(033) 442-0400	강원도 화천군 화천읍 상리 51–1
	횡성군	횡성지역자활센터	(033) 345-7131	강원도 횡성군 횡성읍 읍하리 450
충북 (12)	괴산군	괴산지역자활센터	(043) 832-1008	충북 괴산군 괴산읍 동부리 656–1
	단양군	단양지역자활센터	(043) 421-6911	충북 단양군 단양읍 도전리 632번지 단양군사회복지회관 3층
	보은군	보은지역자활센터	(043) 543-2033	충북 보은군 보은읍 중초리 408–1
	영동군	영동지역자활센터	(043) 745-8481	충북 영동군 영동읍 계산리 667–19
	옥천군	옥천지역자활센터	(043) 731-1549	충북 옥천군 옥천읍 문정리 439 옥천다목적회관
	음성군	음성지역자활센터	(043) 872-8868	충북 음성군 음성읍 읍내리 467–3 상수도사업소 후관
	제천시	제천지역자활센터	(043) 648-2983	충북 제천시 하소동 345
	증평군	증평지역자활센터	(043) 838-3906	충북 증평군 증평읍 송산리 495–1번지 3층
	진천군	진천지역자활센터	(043) 533-5981	충북 진천군 진천읍 읍내 4리 471–132
	청원군	청원지역자활센터	(043) 269-5720/1	충북 청원군 오창읍 양청리 688
	청주시	청주지역자활센터	(043) 288-1432/3	충북 청주시 상당구 방서동 206–1
	충주시	충주지역자활센터	(043) 855-2800	충북 충주시 교현 2동 360–12
충남 (15)	공주시	공주지역자활센터	(041) 857-0029	충남 공주시 신기동 725
	금산군	금산지역자활센터	(041) 752-7942	충남 금산군 군북면 내부리 315–3
	논산시	논산지역자활센터	(041) 734-1377	충남 논산시 취암동 372–98 2층
	당진군	당진지역자활센터	(041) 355-2882	충남 당진군 당진읍 읍내리 1118 새마을회관 204호
	보령시	보령지역자활센터	(041) 936-8509	충남 보령시 동대동 1462 3호
	부여군	부여지역자활센터	(041) 832-0811/2	충남 부여군 남면 회동리 333–2
	서산시	서산지역자활센터	(041) 668-2304/5	충남 서산시 석림동 642–9 남경타운 C동
	서천군	서천지역자활센터	(041) 953-2091/2	충남 서천군 서천읍 군사리 858–3 동서빌딩 201
	아산시	아산지역자활센터	(041) 546-1814	충남 아산시 염치읍 송곡리 244–19 중소기업종합지원센터 211호
	연기군	연기지역자활센터	(041) 868-1004	충남 연기군 조치원읍 남리 298
	예산군	예산지역자활센터	(041) 332-5402	충남 예산군 예산읍 예산리 202
	천안시	천안지역자활센터	(041) 552-0350	충남 천안시 원성동 237–10
	청양군	청양지역자활센터	(041) 942-4526	충남 청양군 청양읍 읍내리 265
	태안군	태안지역자활센터	(041) 674-1378	충남 태안군 태안읍 남문리 681–1번지
	홍성군	홍성지역자활센터	(041) 631-5815/6	충남 홍성군 홍성읍 대교리 726번지 보훈회관 1층

시 · 도	시 · 군 · 구	기관명	연락처	주 소
전북 (18)	고창군	고창지역자활센터	(063) 562-2014	전북 고창군 고창읍 월곡리 620 군민복지회관 2층
	군산시	군산한마음지역자활센터	(063) 463-9731	전북 군산시 장미동 18–11 한국빌딩 4층
	군산시	군산지역자활센터	(063) 446-4124/5	전북 군산시 나운동 744–3 3층
	김제시	김제지역자활센터	(063) 544-9005	전북 김제시 신풍동 491–1 한국농촌공사 동진지사 별관 1층
	남원시	남원지역자활센터	(063) 632-4747	전북 남원시 동충동 199–9 사회복지종합센터 2층
	무주군	무주지역자활센터	(063) 324-2710	전북 무주군 무주읍 읍내리 124–2
	부안군	부안지역자활센터	(063) 583-0045	전북 부안군 부안읍 서외리 252–7
	순창군	순창지역자활센터	(063) 653-0921/2	전북 순창군 순창읍 교성리 61
	완주군	완주지역자활센터	(063) 232-1377	전북 완주군 상관면 신리 286–5
	익산시	익산지역자활센터	(063) 841-1040	전북 익산시 평화동 33–19
	익산시	익산원광지역자활센터	(063) 842-1460	전북 익산시 목천동 916–4 농수산물도매시장 청과물동 2층
	임실군	임실지역자활센터	(063) 642-4840	전북 임실군 임실읍 이도리 934–32
	장수군	장수지역자활센터	(063) 352-7179	전북 장수군 장수읍 장수리 467–19 (북동어르신회관 1층)
	전주시	전주지역자활센터	(063) 283-9766~8	전북 전주시 완산구 서노송동 564–4
	전주시	전주생명지역자활센터	(063) 232-8383/4	전북 전주시 완산구 경원동3가 33–9번지
	전주시	전주덕진지역자활센터	(063) 272-2845	전북 전주시 덕진구 금암2동 1600–6번지
	정읍시	정읍지역자활센터	(063) 533-0399	전북 정읍시 수성동 448–54 대율빌딩 3층
	진안군	진안지역자활센터	(063) 432-9005	전북 진안군 진안읍 연장리 1768–1
전남 (21)	강진군	강진지역자활센터	(061) 434-7002	전남 강진군 군동면 호계리 888 중흥S클래스빌상가2층
	곡성군	곡성지역자활센터	(061) 363-4370	전남 곡성군 오곡면 오지리 1051–8 (구) 오곡초교
	광양시	광양지역자활센터	(061) 762-9896	전남 광양시 광양읍 칠성리 436–5 4층
	나주시	나주지역자활센터	(061) 333-8890	전남 나주시 영산동 75–3
	담양군	담양지역자활센터	(061) 383-9909	전남 담양군 담양읍 천변리 182–3
	목포시	목포지역자활센터	(061) 242-0003	전남 목포시 경동 1가 8–1
	무안군	무안지역자활센터	(061) 452-6225	전남 무안군 무안읍 성남리 79 3층
	보성군	보성지역자활센터	(061) 857-4664	전남 보성군 벌교읍 연산리452–1
	순천시	순천지역자활센터	(061) 744-3825	전남 순천시 남정동 328–8
	신안군	신안지역자활센터	(061) 272-6788	전남 목포시 용해동 236
	여수시	여수지역자활센터	(061) 662-4402	전남 여수시 공화동 1299
	여수시	여수시민지역자활센터	(061) 663-8377	전남 여수시 고소동 636–4 2층
	영광군	영광지역자활센터	(061) 353-2000	전남 영광군 영광읍 도동리 252–4
	영암군	영암지역자활센터	(061) 471-9933	전남 영암군 군서면 월곡리 842
	완도군	완도지역자활센터	(061) 554-1001	전남 완도군 완도읍 항동리 307–5
	장성군	장성지역자활센터	(061) 394-0072	전남 장성군 장성읍 수산리 243번지
	장흥군	장흥지역자활센터	(061) 862-8266	전남 장흥군 장흥읍 충렬리 122
	진도군	진도지역자활센터	(061) 542-6900/1	전남 진도군 진도읍 동외리 1080
	함평군	함평지역자활센터	(061) 323-9556/7	전남 함평군 함평읍 기각리 196–4
	해남군	해남지역자활센터	(061) 532-0043	전남 해남군 옥천면 영춘리 816–1
	화순군	화순지역자활센터	(061) 375-4111	전남 화순군 화순읍 일심리 409–3

시 · 도	시 · 군 · 구	기관명	연락처	주 소
경북 (20)	경산시	경산지역자활센터	(054) 811-5444	경북 경산시 중방동 859–4 동현빌딩 2층
	경주시	경주지역자활센터	(054) 771-6694	경북 경주시 서부동 254–8
	고령군	고령지역자활센터	(054) 955-8322	경북 고령군 고령읍 지산리 17–1
	구미시	구미지역자활센터	(054) 455-2134	경북 구미시 원평2동 45–1
	군위군	군위지역자활센터	(054) 383-6900	경북 군위군 군위읍 동부리 664–1
	김천시	김천지역자활센터	(054) 435-8985	경북 김천시 다수동 422–11 2층
	문경시	문경지역자활센터	(054) 554-0407,8	경북 문경시 흥덕동 559–2번지
	봉화군	봉화지역자활센터	(054) 672-4185/6	경북 봉화군 봉화읍 내성리 266–1 2층
	상주시	상주지역자활센터	(054) 536-6580/1	경북 상주시 서성동 163–42 2층
	성주군	성주지역자활센터	(054) 931-1370	경북 성주군 성주읍 삼산리 433–1 성일웨딩별관 2
	안동시	안동지역자활센터	(054) 841-5120	경북 안동시 용상동 1517–55 웅도빌딩 2층
	영덕군	영덕지역자활센터	(054) 734-5884/5	경북 영덕군 영덕읍 화개리 64
	영주시	영주지역자활센터	(054) 635-5030	경북 영주시 하망동 322–18
	영천시	영천지역자활센터	(054) 337-1919/01	경북 영천시 금호읍 신월리 5–10
	예천군	예천지역자활센터	(054) 655-8217/9	경북 예천군 예천읍 남본리 196–25 4층
	울진군	울진지역자활센터	(054) 781-4555	경북 울진군 원남면 덕신리 27–1
	청도군	청도지역자활센터	(054) 371-6765	경북 청도군 화양읍 송북리 16–1
	칠곡군	칠곡지역자활센터	(054) 971-3335/6	경북 칠곡군 왜관읍 석전리 748–2
	포항시	포항남부지역자활센터	(054) 249-0863/6	경북 포항시 북구 남빈동 413–7 선재빌딩 2층
	포항시 북구	포항지역자활센터	(054) 252-4471/2	경북 포항시 북구 죽도 1동 20–38 3층
경남 (20)	거제시	거제지역자활센터	(055) 688-5890	경남 거제시 고현동 136–2 3층
	거창군	거창지역자활센터	(055) 942-9978	경남 거창군 거창읍 대평리 1498–4번지 2층
	고성군	고성지역자활센터	(055) 674-2001	경남 고성군 고성읍 동외리 230–2번지, 고성군종합사회복지관내
	김해시	김해지역자활센터	(055) 329-6370	경남 김해시 외동 1261–3 김해보건복지센터 별관 305호
	남해군	남해지역자활센터	(055) 864-6672	경남 남해군 남해읍 아산리 141
	마산시	마산희망지역자활센터	(055) 251-0650	경남 마산시 석전 2동 224–7
	마산시	마산지역자활센터	(055) 247-7045	경남 마산시 서성동 83–91 (3층)
	밀양시	밀양지역자활센터	(055) 356-9867	경남 밀양시 내이동 1554–8
	사천시	사천지역자활센터	(055) 855-0422	경남 사천시 사천읍 사주리 13–1
	산청군	산청지역자활센터	(055) 973-8267	경남 산청군 신안면 하정리 747–15
	양산시	양산지역자활센터	(055) 387-3147	경남 양산시 북부동 533 양산종합운동장 166–1호
	진주시	진주지역자활센터	(055) 747-0179	경남 진주시 평거동 399–1
	진해시	진해지역자활센터	(055) 540-0200	경남 진해시 풍호동 1번지 진해시종합사회복지관
	창녕군	창녕지역자활센터	(055) 532-0624	경남 창녕군 창녕읍 술정리 374–4번지
	창원시	창원자활후견기관	(055) 262-2772	경남 창원시 두대동 145 종합운동장 149–1호
	통영시	통영지역자활센터	(055) 649-1649	경남 통영시 도천동 322 도천APT 상가 2층
	하동군	하동지역자활센터	(055) 884-6955	경남 하동군 하동읍 읍내리 450–5
	함안군	함안지역자활센터	(055) 584-0455	경남 함안군 가야읍 도항리 249–1 함안공설운동장 220호
	함양군	함양지역자활센터	(055) 963-0144	경남 함양군 함양읍 교산리 144–9번지
	합천군	합천지역자활센터	(055) 933-3227	경남 합천군 합천읍 합천리 524–1 합천군종합사회복지관 1층
제주 (4)	서귀포시	서귀포오름지역자활센터	(064) 792-8219	제주도 서귀포시 대정읍 하모리 566
	서귀포시	서귀포일터나눔지역자활센터	(064) 738-8219	제주도 서귀포시 호근동 1579–1
	제주시	제주수눌음지역자활센터	(064) 722-8219	제주도 제주시 오라1동 1163–4 종합경기장야구장 2층
	제주시	제주이어도지역자활센터	(064) 772-1297/8	제주도 제주시 한경면 조수리 315

1 사회복지서비스 및 급여 제공(변경) 신청서 (공통 서식 별지 제1호 서식)

[서식1호-공통서식 별지제1호서식] [1 면]

사회복지서비스 및 급여 제공(변경) 신청서

처리기간
별도안내

□ 신규(제공)신청 □ 변경신청 □ 연장신청

신청인	성명		주민등록번호 (외국인등록번호)		세대주와의 관계		전화번호	
	주소						휴대전화	
							전자우편	

가족사항	세대주와의 관계	성명	주민등록번호 (외국인등록번호)	동거여부 (미동거 사유)	학력·재학여부 (학교명/학년반)	건강상태 (장애/질병)	취업상태		전화번호 (집/직장)
							직업	직장명	
	※ 배우자 관계[1] (□ 법률혼 □ 사실혼 □ 사실상 이혼)								

부양의무자[2]	수급자와의 관계	성명	주민등록번호 (외국인등록번호)	주 소	가구원수	소득	재산	월평균 지원금[3]	전화번호
	의								
	의								
	의								
	의								
	의								

안내	신청인의 범위		
	공통	본인, 친족[4], 사회복지담당공무원 및 기타 관계인	
	기타 관계인	기초생활 보장 한부모가족지원	후견인, 보장시설의 장
		영유아보육	후견인, 영유아를 사실상 보호하고 있는 자
		장애인복지	장애인을 보호하고 있는 장애인 복지시설의 장, 장애인을 사실상 보호하고 있는 자, 기타 보건복지가족부장관이 정하는 이해관계인
		청소년지원	청소년보호자, 청소년상담사, 「청소년기본법」 제3조제7호에 의한 청소년지도사, 「사회복지사업법」 제11조에 의한 사회복지사, 그 밖의 보건복지가족부장관이 정하는 관계인

사회복지서비스 및 급여 신청	
보 장 구 분	사회복지서비스 및 급여 내용
□ 기초생활 보장	①생계급여 ②교육급여(학비) ③의료급여 ④주거급여(현금/현물) ⑤자활급여(□ 차상위) ⑥기타 ( )
□ 영 유 아 보 육	□ 양육수당 □ 보육료 지원(i-사랑카드)
□ 아 동·청소년	□ 소년소녀가정보호비 □ 그룹홈·가정위탁보호비 □ 청소년특별지원 ①생활지원 ②건강지원 ③학업지원 ④자립지원 ⑤상담지원 ⑥법률지원 ⑦활동지원 ⑧기타지원( ) □ 기타( )
□ 한 부 모 가 족	□ 아동양육비 □ 학비 □ 기타( )
□ 장 애 인 복 지	□ 장애수당 □ 장애아동수당 □ 학비 □ 의료비 □ 농어촌장애인주택개조사업 □ 장애아가족 양육지원 □ 기타( )
□ 노 인 복 지	□ 기초노령연금(□ 배우자동시신청) □ 기타( )
□ 사회복지서비스 이 용 권	□ 노인돌봄종합서비스 □ 가사간병방문서비스 □ 장애인활동보조지원 □ 장애아동재활치료 □ 산모신생아도우미 □ 지역사회서비스투자사업( ) □ 기타( )
□ 기 타	□ 생계지원 □ 의료·재활서비스 □ 주거지원 □ 취업지원 □ 상담·후원서비스 □ 시설이용·입소 □ 타법 의료급여[5]( ) □ 정부양곡(kg) □ 기타( )
기초생활수급자 감면신청(대행)	□ TV수신료 면제(고객번호:) □ 전기요금 할인(고객번호:) □ 휴대전화요금 할인(통신사 □ KT □ SKT □ LGT)

급여 계좌	신청인과의 관계	성 명	보장 구분	금융기관명	계좌번호	비고(사유)[6]
						※대표계좌기재
통지방법	□ 전자우편(E-mail) □ 문자메시지서비스(SMS) □ 서면 □ 기타( )					

신청시 구비서식	
기초생활 보장 기초노령연금 영유아보육	소득·재산 신고서(별지 제1호의2서식) 금융정보등 제공 동의서(별지 제1호의3서식)
한부모가족 노인·장애인 아동·청소년 기타(타법의료급여[7])	소득·재산 신고서(별지 제1호의2서식)
사회복지서비스 이용권(바우처)	사회복지서비스 이용권(바우처) 제공(변경) 신청서(별지 제1호의4서식)
제출하는 곳	관할 시·군·구청(읍·면 사무소 또는 동 주민센터). 단, 기초노령연금 지급 신청자는 국민연금공단에 제출 가능

위와 같이 사회복지서비스 및 급여의 제공(변경)을 신청합니다.

년 월 일

신청인(대리신청인) 성명 : (서명 또는 인)

신청인과의 관계 : (대리신청의 경우)

배우자 : (서명 또는 인)

특별자치도지사·시장·군수·구청장 귀하

2 소득과 재산 신고서 (공통 서식 별지 제1호의 2 서식)

[서식2호-공통서식 별지제1호의2서식]

소득 · 재산 신고서

가구원 성명[1]						
소득사항	근로소득	상시근로	원	원	원	원
		일용근로	원	원	원	원
	사업소득	농업소득 (주재배작물명)	원 ( )	원 ( )	원 ( )	원 ( )
		임업소득	원	원	원	원
		어업소득	원	원	원	원
		기타(자영업)	원	원	원	원
	재산소득	임대소득	원	원	원	원
		이자소득	전국분 자산조회 결과를 적용합니다.			
		연금소득	금융재산 조회결과를 적용합니다.			
	기타소득	사적이전소득 (□무료임대)	원	원	원	원
		공적이전소득[2]	전국분 자산조회 결과를 적용합니다.		기 타 (지자체지원금등)	원

재산사항	건축물 (주택, 건물, 시설물)	전국분 자산조회 결과를 적용합니다.	토 지	전국분 자산조회 결과를 적용합니다.
	선 박	전국분 자산조회 결과를 적용합니다.	입목재산	전국분 자산조회 결과를 적용합니다.
	항공기	전국분 자산조회 결과를 적용합니다.	어업권	전국분 자산조회 결과를 적용합니다.
	자동차	□차량명( ) □용도(생업용/장애인용/자가용)		
	임차보증금	□전·월세보증금(원) □상가보증금(원) □ 기타(원)		
	금융재산	금융재산 조회결과를 적용합니다.		
	동 산	□소(마리, 원) □돼지(마리, 원) □기타가축(마리, 원) □종묘(원) 기계·기구류(원) □기타(원)	분양권	(원)
			조합원입주권	(원)
			회원권	전국분 자산조회 결과를 적용합니다.

부채	금융기관 대출금	금융재산 조회결과를 적용합니다.	금융기관외 기관 대출금	(원))
	임대보증금	(원)		
	공증사채	□공정증서에 의한 사채 (원) □판결문·화해·조정조서에 의한 사채 (원)		

가구특성 지출요인[3]	□6개월 이상 지속적으로 지출한 월평균 의료비 (원) □자신의 소득에서 지출하는 중고등학생의 입학금·수업료 (원) □「자동차손해배상 보장법」의 재활보조금 (원) □본인부담분 국민연금보험료의 50%에 해당하는 금액 (원)

위와 같이 소득 · 재산 내역을 신고합니다.

년 월 일

신청인(대리신청인): (서명 또는 인)

특별자치도지사·시장·군수·구청장 귀하

3 금융 정보 등 제공 동의서 (공통서식 별지제1호의 2서식)

[서식3호-공통서식 별지제1호의3서식] [앞면]

금융정보등(금융·신용·보험정보) 제공 동의서

1. 복지대상자 가구 세대주 인적사항

관계	성명	주민등록번호 (외국인등록번호)	주 소
세대주		-	

2. 금융정보등 제공 동의자(복지대상자 또는 부양의무자)

세대주와의 관계	동의자 성명	주민등록번호 (외국인등록번호)	금융정보등의 제공을 동의함[1] (서명 또는 인)	금융정보등의 제공 사실을 동의자에게 통보하지 아니함[2] (서명 또는 인)
		-		
		-		
		-		
		-		
		-		
		-		

1) 복지대상자 선정에 필요한 금융재산조사를 위하여 금융기관 등이 복지대상자 또는 부양의무자의 금융정보등을 보건복지가족부장관·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 제공하는 것에 동의합니다.

2) 보건복지가족부장관·특별자치도지사·시장·군수·구청장이 별지 제1호서식 구비서류로 제출된 통장계좌번호의 진위 여부 확인을 요청하는 경우 금융기관등이 계좌 명의자의 성명, 주민등록번호, 계좌번호를 제공하는 것에 동의합니다.

3) 금융기관이 금융정보등을 보건복지가족부장관·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 제공한 사실을 동의자에게 통보하지 아니하는 데에 동의합니다.(만일 동의하지 않으면, 금융기관 등이 금융정보등의 제공사실을 정보제공 동의자 개인에게 우편으로 송부하게 됩니다. 단, 기초노령연금의 경우는 「금융정보등 제공 사실 통보요구서」를 추가로 제출하여야만 통보됩니다.)

3. 금융정보등의 제공 범위, 대상 금융기관 등의 명칭 : 뒷면 참조

4. 정보제공 목적 : 「국민기초생활보장법」, 「기초노령연금법」, 「영유아보육법」 및 「긴급복지지원법」에 따른 복지대상자 선정 지원 및 별지 제1호서식 구비서류로 제출된 통장계좌번호의 진위 여부 확인

5. 동의서의 유효기간 : 사회복지서비스 및 급여 신청일부터 6개월

년 월 일

금융기관장·신용정보집중기관장 귀하

4 복지 대상자 통합 조사표 (공통 서식 별지 제7호 서식)

[서식7호-공통서식 별지제7호서식] [1면]

접수 번호		복지대상자 통합조사표						전화 번호	
신청인 (보호대상자)		주민등록번호 (외국인등록번호)		세대주와의 관계		주소			
보장 신청	☐ 기초생활 보장 ☐ 영유아보육 ☐ 아 동청 소 년 ☐ 한부모가족 ☐ 장애인복지 ☐ 노인복지 ☐ 기 타 ( ) ※ 제출서류는 신청시 제출한 서류를 표기함.								

구 분	신청인과의 관계	성 명	주민등록번호 (외국인등록번호)	동거여부 (미동거 사유)	건강상태 (장애, 질병)	근로능력 유무사유	학력·재학 여부 (학교명, 학년반)	자격증 (경 력)	복지급여계좌 (금융기관명)	직업훈련		취 업 상 태				보장상태	
										구분	직종	직업	고용형태	직장명	전화 번호	의료보장	보장결정
가구원	의																
	의																
	의																

부양 의무자	수급자와의 관계	성 명	주민등록번호 (외국인등록번호)	주 소	전화번호	가구원 수	직 업	소 득	재 산	재산의 소득환산액	소득 인정액	월평균 지원금	부양능력	
													판 정	사 유
	의													
	의													
	의													

조사 결과	부양받을 수 없는 사유 (부양의무자 성명)	☐ 군복무 ( ) ☐ 해외이주( ) ☐ 복역( ) ☐ 보장시설수급자( ) ☐ 행방불명·가출실종( ) ☐ 부양기피·거부( ) : ☐ 기타( ) :	부양능력자 유무	☐ 있음 ☐ 없음

[2면]

자산조사

소득

성명	근로소득	사업소득				재산소득			기타소득			추정소득
		농업소득	임업소득	어업소득	기타사업소득	임대소득	이자소득	연금소득	공적이전	사적이전	부양비	
	원	원	원	원	원	원	원	원	원	원	원	원
	원	원	원	원	원	원	원	원	원	원	원	원

재산

성명	건축물	토지	선박/항공기	어업권/입목재산	자동차	임차보증금	금융재산	회원권 등	동산
	□건물(m^2, 천원) □주택(m^2, 천원) □시설물(m^2, 천원) □기타(m^2, 천원)	□논(m^2, 천원) □밭(m^2, 천원) □대지(m^2, 천원) □임야(m^2, 천원) □기타(m^2, 천원)	□선박(대 천원) □항공기(대 천원)	□어업권(천원) □입목재산(천원)	□평가액(천원) □차종연식( ) □차량번호( ) □배기량(cc) □용도( )	□잔월세보증금(천원) □상가보증금(천원) □기타(천원)	□예금·적금(천원) □보험(천원) □주식(천원) □현금수표·어음등 (천원)	□회원권(천원) □분양권(천원) □조합원입주권 (천원)	□가축(마리 천원) □종묘·임목 (천원) □기계·기구류 (천원) □기타(천원)
기초공제액									

소득공제

성명	가구특성별 급여·지출	근로·사업소득			재산공제	성명	장기저축	생활준비금	추가기본공제	경로연금부채 (저소득노인)
		장애인	학생	자활공동체						
	원						천원	천원	천원	천원

부채

성명	금융기관대출금	금융기관외 기관 대출금	임대보증금	공증사채	
				공정증서에 의한 사채	판결문·화해조정조서에 의한 사채
	천원	천원	천원	천원	천원

[3면]

주거실태

주거유형	□ 자가(천원) □ 미등기·무허가주택·소유(관리대장 등재자) □ 전체무료임차 □ 부분무료임차 □ 기타 자가 인정 □ 전세(보증금 천원) □ 월세(월 천원) □ 보증부월세(보증금 천원, 월 천원) □ 영구임대(천원) □ 가정위탁 □ 보장기관 제공주거 □ 그룹홈 □ 기타(옴막, 비닐하우스 등)
건축상태	□ 양호 □ 개축 □ 긴급보수 □ 편의도모보수 □ 도배 등 환경개선 □ 기타( )
주거급여판정	□ 월세임차료 □ 유지수선비(현금급여, 점검수선) □ 전세자금대여 □ 주거안정지원비 □ 주거급여 제외
가구욕구	□ 안전 □ 건강 □ 일상생활 □ 가족생활 □ 사회적 관계 □ 경제 □ 교육 및 직업 □ 생활환경 및 권익보장 □ 기타( )

보장결정

보장구분	소득			재산				환산대상		소득인정액	보장가구 원수	보장결정 의견	사유
	소득액	공제액	소득평가액	재산총액	인정부채액	공제액	순재산액	환산 대상 재산액	소득환산액				
	원	원	원	천원	천원	천원	천원	□일반 천원 □금융 천원	원	원	명	□적합 □부적합	□소득인정액초과 □소득초과 □재산초과 □부양의무자 □기타( )

보장사유

기초생활 보장	□ 연소(18세 미만) □ 연로(65세 이상) □ 질병 □ 장애 □ 임신 □ 실직·미취업 □ 사업실패 □ 저임금저소득 □ 직업훈련 □ 가구원 양육·간병·보호 □ 기타( )
영유아보육	□ 차등보육 □ 만5세아 무상보육 □ 장애아 무상보육 □ 두자녀 이상 보육 □ 방과 후 보육 □ 양육수당 □ 유아학비(교과부와 협의 필요)
아동·청소년 청소년특별지원	□ 생활지원 □ 건강지원 □ 학업지원 □ 자립지원 □ 상담지원 □ 법률지원 □ 활동지원 □ 기타지원( )
아동·청소년 소년소녀가정	□ 부모사망 □ 부모가출 □ 부사망·모가출 □ 부가출·모사망 □ 부모장애 □ 부모폐질 □ 부모이혼 □ 부모노령 □ 부모복역 □ 기타( )
한부모가족	□ 배우자 사망 □ 배우자 가출 □ 배우자 유기 □ 배우자 생사불명 □ 배우자 해외장기체류 □ 외국인 □ 배우자 장기복역 □ 배우자 장애로 인한 근로능력상실 □ 배우자 질병으로 인한 근로능력 상실 □ 미혼모 □ 미혼부 □ 이혼 □ 조손가정 □ 기타( )
청소년부모 해당여부	□ 청소년 한부모(25세 미만)
장애인복지	□ 선천성: 유전성, 약물중독, 출산시 의료사고, 기타_____, 원인불명 □ 후천성: 질병, 퇴행성장애, 영양부족, 교통사고, 산업재해, 전상, 기타 사고, 음향의상성난청, 기타_____, 미상
노인복지	□ 기초노령연금 □ 기타( )

5 사회복지서비스 및 급여[결정·변경·정지·중지·상실] 통지서 (공통 서식 별지 제6호 서식)

[서식6호-공통서식 별지제6호서식] [1 면]

사회복지서비스 및 급여 [□ 결 정 / □ 변경·정지·중지·상실] 통지서

신청인/세대주	성 명		생년월일		전화번호	
	주 소				휴대전화	
					전자우편	
	신청내용	신 청 구 분		급여·서비스내용		

조사심의결과

□ **신청결과**

□적합	보 장 구 분		급여·서비스내용	
	보 호 대 상 자	생년월일		신청인과의 관계
	보 장 기 간	년 월 일 부터 년 월 일 까지 (월 시간 서비스 이용 가능)		

안 내 및 유 의 사 항

□ 기초생활 보장
□ 영 유 아 보 육
□ 한 부 모 가 족
□ 장 애 인 복 지
□ 기 타

1. 귀하는 위와 같이 (□**기초생활 보장**, □**영유아보육**, □**한부모가족**, □**장애인복지**, □**기타**)**대상자로 결정**되었음을 알려드립니다.
2. 거주지역, 세대구성, 부양의무자, 소득·재산 등에 **변동**이 있을 시에는 반드시 관할 읍·면 사무소 또는 동 주민센터에 **신고**하셔야 하며, 보장기간 중이라 하더라도 급여대상자 선정기준을 초과할 시에는 급여가 **중지**될 수 있습니다.
3. 변경사유를 신고하지 않거나 허위로 신고할 경우, **부당하게 지급받은 급여 또는 서비스는 환수**되고, **형사 처벌**을 받으실 수 있습니다.

□ 아동·청소년

□ 특별지원청소년

1. 귀하는 위와 같이 **특별지원청소년 대상자로 결정**되었음을 알려드립니다.
2. 귀하의 보호자, 지원기관, 지원내용은 아래와 같습니다.

보호자	이름		관계	생년월일	
	주소			연락처	
지원기관	기관명			대표자	
	주소			담당자	
				연락처	
지원내용					

3. 거주지역, 세대구성, 부양의무자, 소득·재산 등에 **변동**이 있을 시에는 반드시 관할 읍·면 사무소 또는 동 주민센터에 **신고**하셔야 하며, 보장기간 중이라 하더라도 급여대상자 선정기준을 초과할 시에는 급여가 **중지**될 수 있습니다.
4. 변경사유를 신고하지 않거나 허위로 신고할 경우, **부당하게 지급받은 급여 또는 서비스는 환수**되고, **형사 처벌**을 받으실 수 있습니다.

□ 소년소녀가정보호비/그룹홈·가정위탁보호비/기타

1. 귀하는 위와 같이 **아동·청소년복지 대상자로 결정**되었음을 알려드립니다.
2. 거주지역, 세대구성, 부양의무자, 소득·재산 등에 **변동**이 있을 시에는 반드시 관할 읍·면 사무소 또는 동 주민센터에 **신고**하셔야 하며, 보장기간 중이라 하더라도 급여대상자 선정기준을 초과할 시에는 급여가 **중지**될 수 있습니다.
3. 변경사유를 신고하지 않거나 허위로 신고할 경우, **부당하게 지급받은 급여 또는 서비스는 환수**되고, **형사 처벌**을 받으실 수 있습니다.

6 이의 신청서 (공통 서식 별지 제12호 서식)

[서식11호-공통서식 별지제12호서식]

이 의 신 청 서						처리기간 별도안내
신 청 인	성 명		주 민 등 록 번 호 (외국인등록번호)			
	주 소	(전화번호:)				
대 리 신 청 인	성 명		주 민 등 록 번 호 (외국인등록번호)		신청인과의 관계	
	주 소	(전화번호:)				
이 의 신 청 구 분		□ 선정 □ 보장변경/중지/정지/상실 □ 환수 □ 기타				
□ 처분이 있음을 안 연 월 일		년 월 일				
□ 처분통지를 받은 경우 통지를 받은 연 월 일		년 월 일				
처분의 내용 또는 통지된 사항						
이의신청 취지 및 사유						

「국민기초생활 보장법」 제38조, 「한부모가족지원법」 제28조, 「긴급복지지원법」 제16조, 「기초노령연금법」 제15조, 「장애인복지법」 제84조, 「의료급여법」 제30조제1항 및 「민원사무처리에 관한 법률」 제18조에 의하여 위와 같이 이의신청을 합니다.

년 월 일

신청인 (서명 또는 인)

특별자치도지사·시장·군수·구청장 귀하

국민기초생활보장제도 10년을 축하하며

이동형 • 경상북도 안동시 태화 동사무소

괜찮아, 괜찮아, 국민기초생활보장법이 있으니까.
괜찮아, 힘겹고 어렵게 살아가는 여러분 곁에는 길라잡이 국민기초생활보장법이 있으니까요.
국민기초생활보장제도 10주년을 진심으로 축하드립니다.

김근영 • 제주특별자치도 제주시 조천읍 사무소

제정구 선생님의 '빈자천하지대본(貧者天下之大本)'이라는 말이 떠오릅니다.
빈(貧)은 천하의 사람들이 살아가는 큰 근본이라는 이 말은 국민기초생활보장제도가
앞으로 발전할 방향을 제시하고 대변하는 말이 아닌가 생각합니다.
빈자들이 떳떳한 사회의 구성원으로 인정받을 수 있도록 하며,
나아가 행복한 대한민국을만드는 데 머릿돌로 자리매김한
국민기초생활보장제도의 개혁과 발전을 기원합니다.

노미경 • 경기도 의왕 시청

국민기초생활보장법은 기존의 공급자 중심의 시혜성 급여에서 수요자 중심의 권리를 부여했다는
점에서 복지정책의 전환점이 되었으며, 시행 10년을 맞이하며 국민의 최저생계를 보장하는
제도로 자리매김하게 됨을 축하드립니다. 국민기초생활보장제도는 10년 동안 IMF 등
생활에 어려움을 만난 사람들에게 어려움을 극복하는 디딤돌의 역할을 감당하여 왔습니다.
앞으로 20년의 성년을 바라보며 더 많은 연구와 발전을 통하여 어려움을 만난 이들에게
마중물의 역할을 해내는 든든한 제도로 거듭나기를 기대해 봅니다.

송명희 • 광주광역시 풍암동 주민센터

국민기초생활보장제도 10년을 맞이하며 선정 기준에 합당하다고 하여
무조건 수급자로 보호하는 것에 머무를 것이 아닌
민 · 관의 협력체계를 구성하여 합리적인 사례 관리를 통해
조건부 수급자 관리 및 선정에 더욱 합리적이고 효과적인 방안을
도출하여 제도의 진정한 발전을 기대해 본다.

박인희 • 양주시 은현면 사무소

기초생활보장 제도 도입 10년을 맞이하여 여러 부분에서 제도 개선을 요구하고 있지만
이것이 기초생활보장제도만의 개선으로 끝나서는 안 된다고 생각한다.
타 부처 및 타 기관에서 시행하는 사업의 대상자를 독립적으로 선정하는 것이 아니라
각제도간의 정합선을 고려하며 부처 간 협력, 연계를 통해 복지 사각지대를 제거하고,
진정한 의미의 복지 실현, 생활보장 시대가 오기를 소망해 본다.

김연실 • 충청남도 시천 군청

국민의 기초생활을 보장하기 위해 제도가 시행된 지 10주년이 흘렀습니다.
국민기초생활보장제도가 확고한 발전을 이루는 데 최일선에서 근무하는
사회복지 전담공무원의 노고에 박수를 보냅니다.
그동안 많은 사회적 변화와 국민의 의식 변화 등에 맞추어
활발히 발전해 온 기초생활보장제도는 국민의 지탄과 지원에
많은 변화를 거듭해 왔고, 생활이 곤란한 국민들에게 최저의
안정된 생활을 보장하며, 제도권 수혜자에게
정신적 · 경제적 안정감을 지원해 줬습니다.
앞으로도 사회 흐름에 따라 현실적이고 대다수 국민들이
공감할 수 있는 제도,
더 나은 국민의 기초생활 보장이 될 수 있도록 발전을 기원합니다.

허철훈 • 제주특별자치도 제주 시청

'국민기초생활보장제도 시행 10년' 변화된 빈곤현실에 효과적으로 대응하고
수요자의 입장에서 미래지향적인 발전과 대안을 기대합니다.

황재영 • 강원도 강릉시청

국민기초생활보장제도를 시작한 지 어언 10년이 지났습니다.
국민기초생활보장제도가 뿌리내리기 위해 정말 음지에서 말로
표현할 수 없는 어려움들을 감수하며, 수없이 고생하신
우리 복지직공무원들에게 진심 어린 박수를 보내 드리고 싶습니다.
우리나라의 새로운 복지역사를 만들어 왔다는 자긍심과 긍지로
우리 모두 파이팅합시다.

황영호 • 제주특별자치도 제주 시청

국민기초생활보장법이 제정되고 제도가 시행된 지도 10년이란 세월이 흘렀다.
본 제도가 현재에 이르기까지 각 분야에서 열심히 일하고 계시는 분들의
노고가 있었기에 가능했으리라 생각된다.
자화자찬으로 비칠지 모르겠지만, 또한 그 중심에는
우리 동료들의 노고가 없이는 불가능했으리라 감히 생각된다.
본 제도가 앞으로 올바르게 정착되기 위해서는 신청인의 양심과 전담공무원의
지속적인 노력이 꾸준히 뒷받침되어야 할 것이라 생각된다.

김정희 • 서울시 광진구 구의2동 주민센터

기초생활보장제도 10년, 앞으로 한국보건사회연구원의 기초생활보장제도 연구가
발판이 되어 '생산적 복지의 꽃'이 활짝 핀 따뜻한 나라를 기대합니다.
자료집 발간 축하드립니다.

서계숙 • 경기도 군포시 산본2동 주민센터

2000년 도입되어 이제 10년을 맞이한 국민기초생활보장제도가 보충적으로만
급여를 주는 제도가 아닌, 수급자 자격 및 지원을 세분화함으로써
더욱 그들의 욕구에 맞게 서비스를 지원하고,
이행해야 하는 조건 및 의무 부과에 대한 좀 더 깊은 고민과 보완을 통해
그들의 역할을 강조 및 담보해 나가는 제도로 발전하길 소망한다.

곽영수 • 충청남도 공주시청

'국민기초생활보장제도' 시행 10주년을 진심으로 축하드립니다.
지난 10년을 뒤돌아보면 시행 초기 제도 정착을 위해 함께 노력한 동료 및
관계자 여러분들 모두 고생 많으셨습니다.
수급권자의 권리를 누릴 수 있도록 최선을 다해 때로는 늦은 밤까지
몇날 며칠을 고생했던 일들이 떠오릅니다.
시행 초기 '생보자'란 용어에서 '수급자'로의 호칭이 익숙치 아니하여 전화기에
대고 '생활보호 대상자요!'하고 외쳐 대던 기억이 머리를 스쳐 가곤 합니다.
모쪼록 '국민기초생활보장제도' 시행 10주년을 다시 한 번 축하드리며
향후 더욱 더 보완, 발전해 나가길 기원합니다.

배소영 • 경상북도 영덕군 축산면 사무소

국민기초생활보장제도 열 번째 생일을 축하합니다^^
10년이라는 시간이 길다면 길고 짧다면 짧지만, 국민기초생활보장제도가 사회복지 역사에 큰 획
을 그은 건 분명한 사실입니다.
국민기초생활보장제도의 앞으로의 10년, 그 이상이 더욱 기대됩니다.

이광희 • 대구광역시 용산1동 주민센터

국민기초생활보장제도가 시행된 지 어느덧 10년이 되었습니다.
그동안의 과정을 생각하면 뭐라 말할 수 없는 감정이 북받쳐 옵니다.
현재의 여러 가지 문제와 시스템적 애로 사항을 극복하고
완벽한 복지제도로 거듭나기를 기원합니다!
행복e음, 사회복지통합관리망 파이팅!

변만호 • 경상남도 진주 시청

국민기초생활보장제도 10주년을 맞이하여 선진국으로 가는 문턱에서 국민의 생활은
과거보다 윤택해졌다고는 하지만 사회양극화는 더욱 심화되고 있는 점 등을 뒤돌아보고,
이젠 보편적 복지 보다는 선택적 복지를 통해 좀 더 따뜻하고 내실 있는
복지정책을 펼쳐 더불어 사는 사회를 만들었으면 좋겠습니다.

박성렬 • 전라남도 영광 군청

10주년을 맞이하기까지 기초생활보장 사각지대를 해소하고
더 적극적인 복지 구현을 위해 현장에서 발로 뛰며
구슬땀을 흘리신 사회복지 담당자분들의 수고에 박수를 보냅니다.
앞으로도 대한민국 구석구석 까지 복지의 온기가 전해지도록
'국민기초생활보장제도'의 발전을 기대해 봅니다.

김영숙 • 충청남도 금산 군청

어둠 속 등대처럼 복지 방향을 제시하는 매거진 역할이 되기를 바랍니다.

최일남 • 부산광역시 수영 구청

국민기초생활보장제도 10주년을 축하합니다.
시혜적 단순보호 차원에서 벗어나 국가가 국민의 기본적인 권리를
보장하고, 국민의 인간답게 살 권리를 국가가 책임지되,
수급자의 자활자립을 촉진하는 생산적 복지를 지향하고,
보충적 급여를 채택하는 등 선진적 사회보장제도로서의
기능을 다해 왔으며, 앞으로 더욱 성장과 발전을 이루어
국민에게 더욱 신뢰받는 국민기초생활보장제도로 거듭나기를 바랍니다.

서경애 • 경기도 광명 시청

수많은 우려와 비판 속에도 '국민기초생활보장제도'라는
사회복지의 새로운 지평을 열 수 있었던 것은 보이지 않는 곳에서
불모지를 개척한 여러분들의 덕분이라는 것에 뜨거운 박수를 보냅니다.
이제 국민기초생활보장제도 10년사 발간을 계기로
다시 한 번 제2의 도약을 위한 힘찬 발걸음을 기대합니다.

국민기초생활보장제도 10년사

편찬위원장 김상균

편 찬 위 원 (가나다 순)

이태진 한국보건사회연구원 기초보장연구실장

강신욱 한국보건사회연구원 연구위원
강혜규 한국보건사회연구원 연구위원
구인회 서울대학교 교수
김태완 한국보건사회연구원 부연구위원
문진영 서강대학교 교수
박능후 경기대학교 교수
신영석 한국보건사회연구원 연구위원
여유진 한국보건사회연구원 부연구위원
이상은 숭실대학교 교수
홍경준 성균관대학교 교수

감 수 위 원

권덕철 보건복지부 복지정책관 국장
권병기 보건복지부 기초생활보장과 과장
강 준 보건복지부 기초생활보장과 사무관

사 무

유진영 한국보건사회연구원 전문연구원
박경희 한국보건사회연구원 연구원
김정은 한국보건사회연구원 연구원
박형존 한국보건사회연구원 연구인턴
남재현 한국보건사회연구원 연구인턴
권영혜 한국보건사회연구원 연구보조원
윤지혜 한국보건사회연구원 연구보조원