

국민기초생활보장 수급자 선정과정에 대한 분석

- 부산광역시 사회복지전담공무원과 사회복지사의 평가를 중심으로 -

An Analysis of the Beneficiary Selecting Process of the National Assistance for the Poor System

- Through the Assessment of Social Welfare Officials and Workers Who participated in the Process in Busan Metro City -

안 홍 순(신라대학교 사회복지학과 교수)

이 논문은 2000년 10월에 시행된 국민기초생활보장 수급자 선정과정에서의 문제점을 알아보고 그 개선 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다. 수급신청자와 부양의무자의 생활실태조사에 직접 참여하였던 사회복지전담공무원과 사회복지사를 대상으로 면접 조사한 결과 조사요원의 전문성, 지침내용의 이해, 선정기준, 수급신청자 및 부양의무자의 답변태도, 근로동기유발 등에서 많은 문제점들을 갖고 있는 것으로 파악되었다.

현재 우리나라의 '생산적 복지의 이념'이 사회보장제도를 자립능력을 상실한 모든 국민들에게 생존을 위한 최저생계비(national minimum)를 보장하는 것으로 이해하고 국민기초생활보장제도를 줄속으로 시행한 결과 수급자 선정과정에서 많은 빈곤층을 탈락시켰다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 우리의 사회보장제도가 구빈형태의 생존권보장에서 한걸음 나아가

1) 절대적 빈곤의 개념에서 상대적 빈곤의 개념으로 전환하고 사회·문화적 최저생활과 보장하는 한편 안정된 삶을 보장하는 방향으로 전환하고, 2) 국민기초생활보장제도의 지침내용의 명료화, 정확한 소득통계 그리고 부양의무자 규정의 완화 등을 통해서 공공부조정책의 신뢰를 형성하고, 3) 최저생계비의 보장을 보충급여에서 가산급여로 전환하며, 4) 의료보험과 의료보호를 통합 및 5) 합리적인 자활사업 프로그램을 개발함으로써 국민기초생활보장 수급자 선정과정을 합리적으로 개혁하는 것이 요구된다.

우리나라의 공공부조정책은 수급자에서 탈락된 빈곤층 및 저소득층들을 보호하고 '궁핍으로부터의 자유' 뿐만 아니라 '경제적 강요로부터의 자유'를 확보할 수 있도록 하며, 근로능력보유자들이 자립할 수 있는 합리적 대안과 프로그램들이 개발하는 과제를 갖고 있다. 즉, 사회복지정책의 개혁방향은 "인간다운 최저생활을 영위할 권리"의 보장이라는 잔여적 사회복지에서 "지금까지 달성한 삶을 적정수준에서 안정"시키고 모든 사회구성원의 삶의 질적 수준을 향상하는 제도적 사회복지로 발전할 시점이다.

주제어: 생산적 복지의 이념, 공공부조정책, 수급자 선정기준, 빈곤의 원인, 사회복지전담공무원

I. 들어가면서

1997년 말 이후 대량실업이 빈곤의 주요원인이 되면서 과거의 생활보호제도는 실직가정, 저

소득층 및 빈곤층의 생존권 보장에 한계를 보였다. 이에 정부는 1999년도 「생산적 복지」라는 슬로건과 함께 개인의 책임과 상관없이 모든 국민에게 “인간다운 최저생활을 영위할 수 있는 권리”를 보장하는 제도적 토대를 마련하고 사회복지정책의 방향을 ‘노동을 통한 자립(welfare-to-work)’으로 전환하였다. 그리고 생활보호법을 국민기초생활보장법으로 전면 개정하였다.

2000년 5월부터 약 4개월 동안 국민기초생활보장 수급자 선정을 위해 기존의 생활보호대상자와 신규 수급신청자 및 부양의무자의 생활실태를 전면 재조사하였다. 마침내 정부는 2000년 10월 20일부터 선정된 수급자에게 국민기초생활보장제도의 제 급여를 지급하고 있다. 이것은 지금까지 빈민구제의 특성을 갖고 있던 생활보호법을 폐지하고 빈곤의 주원인을 개인의 문제에서 사회문제로 인정하는 한편 모든 국민에게 “인간다운 최저생활”을 권리로써 인정하는 방향으로 우리의 빈곤정책이 진일보한 것을 의미한다.

그러나 수급자 선정기준의 모호, 사전 준비부족, 세부지침의 자진 변경, 짧은 조사기간, 조사요원의 부족, 조사에 대한 전문성 부족 등으로 인해서 많은 문제점들이 노출되고 있다. 수급신청자 및 부양의무자의 생활실태를 조사한 조사요원들은 지침내용을 충분히 이해하지 못하였고, 홍보부족과 까다로운 신청절차 등은 많은 수급권자를 누락 및 탈락시켰다. 그로 인해 수급탈락자와 생계급여금액이 하락한 수급자의 이의제기와 불만이 잇따르고 수급자들의 반발과 사회적 갈등은 심화되었다.

그래서 이 논문은 일선에서 직접 생활실태 조사에 참여했던 사회복지전담공무원과 사회복지사가 국민기초생활보장제도를 어떻게 평가하고 있으며, 수급신청자와 피부양자의 생활실태 조사에서 어떠한 생각을 갖고 임했으며, 빈곤의 원인을 어디에서 찾고, 급여의 우선순위를 어떻게 판단하고 있는가를 알아보면서 국민기초생활보장 수급자 선정과정의 개선방향을 제시하고자 한다. 제2장에서 국민기초생활보장제도의 선정기준과 수급자의 현황 그리고 조사대상 동사무소에서 수급신청자의 수급신청 탈락 비율을 알아보고, 제3장에서 사회복지전담공무원과 사회복지사가 국민기초생활보장제도와 수급신청자 및 부양의무자의 생활실태 조사에서 어떠한 문제점들을 인식하고 있는가를 분석한다. 그리고 제4장에서 분석결과에 기초하여 국민기초생활보장 수급자 선정과정의 개선과 공공부조정책의 방향을 설정하고자 하였다.

이 조사연구는 2000년 9월 말부터 10월초까지 약 10일간에 걸쳐서 부산광역시의 수급신청자 및 부양의무자의 조사에 참여한 부산광역시 소재 조사요원 100명을 직접 방문하여 설문조사를 하였다. 부산광역시는 2001년 3월 현재 16개 구 222개 동사무소에 311명의 사회복지전담공무원이 근무하고 있다. 표본은 부산광역시의 16개 구 중에서 중구, 강서구, 수영구 그리고 기장군에서 1개의 동사무소를 선택하고 나머지 12개 구에서 2개 동사무소를 무작위로 선택하는 층화표집 방법을 사용하여 28개의 동사무소를 추출하였다. 표본으로 추출된 동사무소에 근무하고 있는 사회복지전담공무원 36명과 부산지역 사회복지관에서 수급신청자 및 부양의무자 조사를 위해 추출된 사회복지사 64명을 대상으로 면접조사를 하였다.

면접조사대상자가 부산지역에 한정된 것과 전수조사를 하지 못한 것은 인원과 경제적 한계로 인해서 불가피하였고, 조사대상자의 그 수가 많지 않아서 전국 조사요원의 수급자 선정과정에 대해서 일반화하는 것은 무리가 있다고 생각된다. 그리고 생계급여가 지급되기 직전에 조사되어서 사회복지전담공무원의 가치관이 수급자 선정결과에 어떠한 영향을 주었는가를 분석하기에는 한계가 있었다. 설문지는 명목척도와 서열척도를 사용하였기 때문에 통계기법상 고급통계를 적용하기가 곤란하여 빈도분석, 교차분석 그리고 Pearson 상관관계분석을 하는 것으로 만족

하였다.

다른 한편 면접조사대상자들이 사회복지를 전공하고 사회복지사 자격증을 갖고 있는 전문인으로써 동질성과 대표성을 갖고 있다. 크롬로이에 의하며 전문인을 대상으로 하는 조사는 표본의 수가 많지 않아도 대표성이 상대적으로 높다(Kromrey, H., 1991: 187-225). 그리고 이 조사는 지역적 한계가 있지만 국민기초생활보장 수급자 및 부양의무자의 생활실태를 조사한 전문인을 대상으로 조사하였기 때문에 전국적으로 조사요원의 생각을 대표할 수 있다고 가정한다.

그러나 전술한 조사의 한계로 인해서 이 조사연구는 전국의 조사요원들이 국민기초생활보장 제도와 그 수급신청자에 대해서 어떻게 평가하며, 그리고 조사과정에서 어떠한 문제점들을 인식하였는가를 알아보는 선행연구로서의 가치 이상을 주기는 어렵다. 그래서 이 논문을 통해서 사회복지전담공무원과 사회복지사의 직업윤리에 대한 보다 심층적 분석이 이루어지길 바란다. 그리고 우리의 사회복지가 “인간다운 최저생활을 영위할 권리”의 보장이라는 잔여적(residual) 사회복지의 이념에서 벗어나 “지금까지 달성한 삶을 적정수준에서 안정”시키고 모든 사회구성원의 삶의 질적 수준을 향상하는 제도적(institutional) 사회복지 이념으로 인식을 전환하는 계기가 되길 기대한다.

II. 수급자 선정기준과 조사대상 동사무소의 수급탈락자 현황

1. '생산적 복지'와 선정기준

정부가 1999년 9월에 사회복지관련 학회와 시민단체의 요구의 일부를 수용하여 과거의 구빈적 생활보호법을 국민기초생활보장법으로 개정된 것은 우리의 빈곤정책이 선진국형으로 재정립된 것을 의미한다(한국사회정책학회, 1994; 문진영, 1999a & 1999b). 1961년 12월 30일 공포되고 1982년 전면 개정된 생활보호법은 18세 미만의 소년소녀가장, 65세 이상의 빈곤노인, 임산부, 심신장애자 등 근로능력이 없는 특수계층을 그 대상으로 최저생계비를 지급하는 선별주의에 입각하였다. 이 법은 빈곤층을 근로능력이 있는 자와 근로능력이 없는 자로 구분하였고 근로능력이 있는 18세 이상 65세 미만 연령층의 빈곤의 원인을 개인적 책임에서 발견하였다. 그 결과 생활보호법은 생존권보장에 대한 '알리바이'적 특성만을 보였고, 근로능력을 보유한 자를 “구체할 가치가 없는” 사회구성원으로 평가하고 생존권 보장으로부터 배제하는 낙후된 공공부조정책에 머물다.

그러나 1997년 이후 우리 사회가 겪고 있는 경제위기와 대량실업 및 구조조정은 우리 사회의 근간을 위협하였다. 특히 인구학적 그리고 근로능력여부에 따라서 생활보호대상자를 선별하는 규정은 IMF 관리체제에서 대량실업의 문제를 해결하는 것에 한계를 보였다. 그 결과 정부는 과거의 생활보호법을 폐지하고 국민기초생활보장법을 제정하였다. 국민기초생활보장법의 제정의의는 빈곤의 원인을 개인의 책임에서 사회의 책임으로 인식하고, 선별주의에서 보편주의로 전환한 것이다. 다시 말하면 공공부조정책이 근로능력이 없는 대상자로 한정하였던 선별주의에서 실직자와 저소득층 등 생활이 어려운 모든 사회구성원으로 확대하는 보편주의로 전환한 것에 의미한다. 결국 IMF의 관리체제가 빈곤층이 개인의 나태나 게으름 혹은 개인적 운명에 의해서 확대되는 것이 아니라 정부의 경제정책의 실패와 사회보장제도의 미비로 인해서 발생한다는 것을 인식시키는 계기가 되었다.

이에 정부는 1999년 8월 “민주주의, 시장경제 그리고 생산적 복지”를 국정지표로 제시하였고, 11월에 「삶의 질 향상 기획단」에서 “새천년을 향한 생산적 복지의 길”이라는 책자를 발간하면서 우리나라의 사회복지정책의 방향을 다음과 같이 정하였다.

“생산적 복지는 압축적인 경제성장을 추진하면서 복지에 대한 배려가 미흡했다는 반성에서 출발하여, 외환위기에서 발생한 대량실업과 소득불평등 심화로 사회재통합의 필요성이 증대하고, 다가오는 지식기반사회에서는 인간개발중심의 복지가 필요하다는 판단에 따라 추진되는 것”이다. 그리고 “생산적 복지는 시장의 질서와 기능을 최대한 담보할 수 있는 방법을 모색하고 그 동안 낙후되어온 사회복지를 확충하는 동시에 복지수요자의 자립을 촉진하는 방향으로 경제·사회시스템을 재정립하려는 개혁적 지향을 갖는다”(삶의 질 향상 기획단, 1999: 11-12).

보건복지부는 과거 예산배정에 따라서 생활보호대상자의 수를 결정하는 총수할당방식에 대한 비판을 인식하고(한국사회정책학회, 1994) 국민기초생활보장법의 제정과 함께 “급여를 필요로 하는 저소득층이 누락되지 않도록 생활이 어려우나 급여신청을 하지 않았거나 신청서를 작성할 수 없는 가구에 대하여는 본인 동의를 얻어 사회복지전담공무원이 직권으로 신청”할 수 있도록 직권보장을 강화하였다(보건복지부, 2000.04: 24).

그러나 국민기초생활보장제도에 ‘생산적 복지’ 이념이 도입되면서 수급자의 선정과정에서 많은 문제점을 노출시키고 있다. 선정기준이 생활보호법보다 오히려 강화되고, 근로능력 유무에 따라서 자활사업에 참여를 강제하는 조건을 부과하고¹⁾, 무리한 부양의무자 규정을 적용하여 수급자의 수를 조절하고 있다. 그 결과 생존의 위협에 노출되어 있는 많은 수급신청자와 빈곤층이 수급자로 선정되지 못하고 있거나(조홍식, 1999: 143-172), 자활사업에 참여할 수 없어서 수급권을 상실하고 있다.

수급자 선정기준은 <표 1>에서 보여주듯이 재산과 관련된 항목에서는 오히려 과거의 생활보호법보다 강화되었다. 부양의무자 규정은 핵가족을 특성으로 하고 있는 현대사회에서 이미 그 효력을 상실한 전통적 사회적 규범이며, 최저생계비 120%이상에 속하는 부양의무자도 역시 빈곤선에 놓여있는 한계계층이기 때문에 부양능력이 매우 부족하며, 소득산정은 시장에서 거래되지 않아서 소득(임금, 지대, 이윤, 이자)을 창출하지 않은 재산을 기준으로 하고 있으며, 토지소유기준, 주거면적 기준, 자동차소유 기준 등은 그 지침이 매우 애매하다. 특히 선정기준에 부양의무자의 조건, 실 거래가격에 의한 재산기준, 주거면적, 자동차 소유여부 등을 첨부됨으로써 많은 저소득층이 국민기초생활보장제도의 수급대상에서 배제되고 있기 때문에 ‘모든 국민에게 인간다운 최저생활을 보장’한다는 국민기초생활보장법의 입법취지를 무색하게 한다.

재산기준이 실 거래가격으로 산출되면서 많은 빈곤층들이 수급자에서 탈락되는 문제가 발생하자 특례규정을 새로 첨부하는 등 지침내용을 자주 변경하였다. 지침내용의 자진 변경은 현장에서 조사에 참여한 조사요원들에게 많은 업무부담과 함께 적용상의 혼란을 야기하였다. 또한, 사회복지전담공무원의 직권보장의 경우 구체적인 법적 권리로 보장되기보다는 선언적이고 예외적으로 인정되었기 때문에 사회복지전담공무원의 주관적 판단에 맡겨졌다. 결국 국민기초생활

1) 근로능력을 보유한 조건부 수급자는 국민기초생활보장제도의 자활프로그램에 참여하는 것을 조건으로 생계급여를 받는다. 이것은 생산적 복지의 근로의욕을 고취를 목적으로 하고 있지만 커다란 효과를 보지 못하고 있다(진재문, 2001: pp 87). 근로의욕은 생계급여의 수급여부에 의해서 유발되는 것이 아니라 노동시장 상황과 임금구조에 의해서 결정된다. 그래서 국민기초생활보장제도가 노동시장의 상황을 고려하지 않고 자활급여, 직업훈련, 자원봉사, 공공근로 등을 통해서 근로유인시스템을 가동하는 경우에 효과를 보기 어렵다.

보장법이 매년 정하는 최저생계비 기준, 소득인정액의 산정 및 부양의무자의 결정에서 보건복지부에 많은 재량권을 위임함으로써 예산배정에 따라서 수급자의 수를 조절할 수 있는 가능성을 열어 놨다. 그 결과 국민기초생활보장법도 역시 생활보호법과 마찬가지로 선별적이고 잔여적 사회복지의 특성과 후진적 공공부조정책에서 벗어나지 못하고 있다.

〈표 1〉 국민기초생활보장 수급자의 선정기준

구분	생활보호법	국민기초생활보장법	
		2000년 10~12월	2001년도
부양의무자 범위	직계 및 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족	직계 및 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족, 부양의무자의 소득 및 재산을 가지고 부양능력을 판별	
부양비 기준		부양의무자가구 최저생계비의 120%를 초과하는 소득의 50% (딸은 30%)	부양의무자가구 최저생계비의 120%를 초과하는 소득의 40% (딸은 15%)
소득기준 (1,000원)	최저생계비	1인 320, 2인 540, 3인 740, 4인 930, 5인 1,060, 6인 1,200	1인 330, 2인 550, 3인 760, 4인 960, 5인 1,090, 6인 1,230
재산기준 (1,000원)	가구 당, 29,000 (과표기준) 한시생보 가구당 44,000 (공시지가기준)	1~2인 29,000, 3~4인 32,000 5인 이상 36,000 (실거래가 기준)	1~2인 31,000, 3~4인 34,000, 5인 이상 38,000
토지소유기준	없음	농업에 종사하는 가구 중 시·군·구의 가구당 평균농지 소유면적 이하의 농지를 소유한 가구	
주거면적기준	없음	전·월세가구 전용면적 20평 이하, 주택소유가구 전용면적 15평 이하 (재래식 농가주택을 해당사항 없음)	
자동차 소유기준	없음	승용 목적 자동차가 없는 가구 (생업용 차량, 장애인 차량, 10년 이상 차량은 제외)	

2. 국민기초생활보장 수급자 현황과 조사대상 동사무소의 수급탈락자 비율

국민기초생활보장법의 시행과 함께 전국적으로 그 수급자의 수가 급증할 것으로 예상되었지만 오히려 생활보호대상자와 한시생활보호대상자의 합계보다 줄어들었다. 보건복지부의 internet 자료에 의하면 2000년 10월 13일 현재 국민기초생활보장 수급자는 수급신청자 194만 명 중에서 약 50만 명이 탈락한 총 1,442,628명으로 집계되었다(<http://blss.mohw.go.kr>, 2000.12.10). 이것은 기존의 생활보호대상자 약 106만 명에 한시생활보호대상자 54만 명을 합한 169만 명보다도 약 25만 명이 줄어들었음을 의미한다. 그리고 수급자가 총인구에서 차지하는 비율이 약 3% 미만으로 선진국과 비교할 때에 매우 적은 수이다(<표 2> 참조). 물론 수급자의 비율을 가지고 사회보장의 수준을 비교하기는 어렵지만 사회보장제도가 미흡한 우리의 현실에서 국민기초생활보장제도는 아직까지 모든 빈곤층에게 “인간다운 생활을 영위할 권리”를 보장하지 못하고 있다는 것을 의미한다.2)

2) “실업자를 160만으로 가정할 때, 110만7천명이 빈곤한 실직 및 전직자일 것으로 추정된다. 이를 가구 및 가구원 규모로 환산하면 약 92만2천명의 빈곤가구와 336만6천명의 빈곤가구원으로 추계되어, IMF 경제위기 이후

〈표 2〉 1999년도 선진국 자녀부양 가족의 빈곤 비율과 빈곤가족의 중위수 소득
(달러 환율과 구매력)

국 가	빈곤 비율	환 율		구 매 력	
		US \$	USA = 1.00	US \$	USA = 1.00
호주	14.0	3584	0.81	3359	0.76
캐나다	14.7	5393	1.22	4791	1.08
핀란드	2.9	7010	1.58	4485	1.01
프랑스	8.1	4229	0.95	3654	0.82
독일	5.4	5441	1.22	4301	0.97
네델란드	6.7	5004	1.13	4201	0.94
노르웨이	4.8	7114	1.60	4789	1.08
스웨덴	3.6	6820	1.53	4055	0.91
영국	18.8	4263	0.96	3794	0.85
미국	24.0	4447	1.00	4447	1.00
평균	10.3	5531	1.20	4188	0.94
표준편차	6.8	1205	0.27	451	0.10
빈곤율 상관관계	-	-.69	-	-.14	-

자료: Kangas, O., *Distributive Justice and Social Policy: Some Reflections on Rawls and Income Distribution, Social Policy & Administration, Vol 34, 2000, p. 514*

수급자 중에서 근로능력이 없는 자가 1,009,819명이고 근로능력을 보유한 수급자는 399,938명으로 집계되었고, 그 중에서 조건부 수급자는 95,215명으로 총 수급자의 6.6%에 달한다. 보건복지부는 생활실태조사에서 한시적 생활보호대상자를 일괄적으로 제외하고 선정기준을 강화한 결과 국민기초생활보장제도도 과거의 생활보호제도와 마찬가지로 수급대상을 소년소녀가장, 노인과 장애인으로 집중하고 대부분의 장기실직자, 저임금노동자, 일용노동자, 도시빈민 등은 그 수급으로부터 배제되었다는 것을 말해준다.

박능후는 이와 같이 수급자의 수가 감소한 것은 국민기초생활보장제도를 둘러싼 사회적 갈등구조에서 그 원인을 찾는다(박능후, 2000: pp. 3). 여기서 사회적 갈등구조란 연대의식을 형성하여 노동쟁의 및 정치세력화를 의미한다³⁾. 그러나 빈곤계층을 이루고 있는 노인, 장애인, 편부모가족 등은 물론 실직자는 이러한 사회적 갈등구조를 형성할 수 있는 힘이 없으며 사회연대행

실적으로 최저생계비 이하 빈곤인구가 약 7%로 증가한 것으로 보인다(박순일 외, 1999) 그런데 문제는 이러한 빈곤인구 모두가 생활보호대상자가 되는 것을 아니라는 점이다. 왜냐하면 생활보호대상자가 되기 위해서는 부양의무자가 없고, 소득 및 재산기준을 충족하여야 하기 때문이다.” (조홍식, 1999: 153).

- 3) 김태성·성경륜은 복지국가를 “다양한 세력간의 갈등과 화해의 변증법적 존재”로 파악한다(김태성, 성경륜, 1993: 55). 즉, 갈등주의에 의하면 사회보험과 공공부조는 노동운동의 역사적 산물이라고 한다. 그러나 우리는 사회보장제도의 확대에서 사회민주주의적 방법과 자유주의적 방법 사이의 차이를 무시할 수 없다. 자유주의 혹은 보수주의가 주류를 이루고 있는 복지국가에서는 사회보장제도가 보다 능률주의, 시장소득의 중요성, 근로능력, 직업상의 신분 등을 중시하고 있다. 특히 국민기초생활보장제도는 공공부조정책의 하나로써 자유주의가 정권을 잡고 있는 국가들에서 인간다운 최저생활보장 이외에 사회보장, 즉 안정된 삶을 보장하는 사회보험의 도입 및 확대에 대해서 반대한다. 사회보험제도가 있는 경우에도 최저생활을 보장하는 것으로 이해하는 경향이 높다.

위를 할 수 없기 때문에 사회보장제도에서 자주 배제된다. 결국 국민기초생활보장법의 제정목적인 최저생계비 이하의 저소득층에 대해서 (개인의 책임과 상관없이) 인간다운 최저생활을 보장을 실현하지 못하고 있을 뿐만 아니라 근로능력을 갖고 있거나 부양의무자가 있는 경우(부양의무의 이행과 상관없이)에 수급자로 선정되기 어렵다는 것을 말해준다.

부산광역시의 수급자를 보면, 2000년 10월 현재 총 104,552명으로 도시 인구의 약 2.7%가 수급자로 선정되었다. 그 중에 근로능력이 없는 자가 72,787명이고 근로능력을 보유한 자는 31,693명으로 집계되었다. 부산광역시의 조건부 수급자는 9,308명으로 총 수급자의 8.9%에 해당하고, 취업대상자는 조건부 수급자의 약 46%에 달한다. 부산광역시의 조건부 수급자의 비율이 전국 평균보다 약 2.3%가 높은 것은 부산광역시의 실업률이 다른 시도에 비해서 높은 것이 그 원인으로 지적된다. 특히 지역경제의 구조가 취약한 서구, 북구, 사하구, 사상구 그리고 기장군의 경우에 조건부 수급자의 비율이 다른 기초자치단체보다 높게 나타났다(<표 3>참조).

마지막으로 조사한 28개 동사무소의 자료를 보면, 수급탈락자의 평균 비율이 9.4%로 나타나 있지만 동별로 수급신청자, 부양의무자, 수급자 및 수급탈락자에서 커다란 격차를 보이고 있다 (<표 4> 참조). 예를 들면 동사무소 16과 19의 경우 생활보호대상자가 4,000명이 넘는 반면에

<표 3> 부산광역시 국민기초생활보장수급자 현황

기준일 : 2000년 10월 13일

지역	총계 (A+B+C)	(A)근로 능력무	근로능력유					비율 (총계/⑤)	(C)기타
			(B) 근로 능력유 계(④+⑤)	④조건부 수급자 제외	⑤ 조건부수급자				
					취업 대상자 (①)	비취업 대상자 (②)	조건부 수급자합 (①+②)		
부산	104,552	72,787	31,693	22,385	4,260	5,048	9,308	8.90%	72
중구	1,572	1,197	375	247	60	68	128	8.14%	
서구	5,952	4,147	1,804	1,045	269	490	759	12.75%	1
동구	6,409	4,626	1,783	1,354	161	268	429	6.69%	
영도구	5,632	4,182	1,446	1,156	163	127	290	5.15%	4
부산진구	12,380	8,251	4,129	3,203	365	561	926	7.48%	
동래구	4,259	3,033	1,225	981	68	176	244	5.73%	1
남구	6,383	4,998	1,379	1,045	145	489	334	5.23%	6
북구	11,936	8,362	3,572	2,346	586	640	1,226	10.27%	2
해운대구	9,384	6,430	2,945	2,100	373	472	845	9.00%	9
사하구	11,134	7,442	3,680	2,549	718	413	1,131	10.16%	12
강서구	2,424	1,730	683	476	69	138	207	8.54%	11
금정구	6,715	4,398	2,316	1,762	228	326	554	8.25%	1
연제구	5,148	3,216	1,927	1,511	185	231	416	8.08%	5
수영구	2,774	2,040	728	500	113	115	228	8.22%	6
사상구	9,748	6,772	2,974	1,697	580	697	1,277	13.10%	2
기장군	2,702	1,963	727	413	177	137	314	11.62%	12

자료: <http://blss.mohw.go.kr>, 2000.12.10

동사무소 2, 3, 7, 8 등은 생활보호대상자가 200명 미만으로 집계되었고 부양의무자의 경우에 최고 19,886명을 조사한 반면에 최저 1명을 조사한 동사무소도 있다. 그리고 수급탈락자의 비율도 최고 36.9%에서 최저 1.7%로 나타나 있다. 이러한 현상은 특히 임대아파트에 입주한 빈곤층이 밀집된 동사무소의 경우 수급신청자 및 부양의무자의 생활실태조사대상자가 극히 많을 뿐만 아니라 사회복지전담공무원의 과도한 업무집중과 함께 자의적인 판단이 많이 작용하였을 것으로 추측된다.

〈표 4〉 조사대상 동사무소의 수급신청자, 부양의무자, 수급탈락자 현황

동사무소 구분	생활보호 대상자(A)	신규신청자 (B)	부양의무자	수급권자		선전기준초과 (C) (탈락자)	탈락자비율 C/(A+B)
				일 반	조건부		
1	636	175	2	734	136	69	0.085
2	190	70	1	237	5	23	0.088
3	196	129	7	285	27	40	0.123
4	597	346	943	607	34	222	0.235
5	529	180	1276	522	23	96	0.135
6	1,676	232	28	1,734	67	103	0.054
7	180	237	1,237	312	12	93	0.223
8	175	216	945	240	62	89	0.228
9	401	56	759	202	5	26	0.057
10	491	401	1,002	599	45	183	0.205
11	570	274	919	551	67	156	0.185
12	351	136	573	433	27	12	0.025
13	262	137	507	286	20	43	0.108
14	428	104	1,094	367	35	55	0.103
15	317	107	502	291	23	34	0.080
16	4,019	915	19,886	4,030	490	214	0.043
17	475	217	2,809	536	56	40	0.058
18	327	135	102	239	21	102	0.221
19	4,260	513	2,100	3,355	610	190	0.040
20	212	65	-	236	21	17	0.061
21	253	124	-	115	9	8	0.021
22	428	203	1,547	538	49	11	0.017
23	275	229	1,214	272	9	155	0.308
24	391	42	974	272	17	18	0.042
25	205	82	1,190	225	8	54	0.188
26	529	526	3,780	846	34	175	0.166
27	271	260	632	267	34	196	0.369
28	1,801	269	1,012	566	54	107	0.052
합계	20,445	6,380	45,041	18,897	2,000	2,531	0.094

* 자료: 부산광역시 내부자료, 2001년 1월

Ⅲ. 수급신청자 및 부양의무자의 생활실태조사에 대한 평가와 수급자의 선정

1. 전문성, 지침내용의 이해, 만족도에 대한 조사요원의 자체 평가

1) 사회복지전담공무원과 사회복지사의 사회적 특성

면접조사에 참여한 사회복지전담공무원의 72%가 그리고 사회복지사의 약 80%가 여성이다. 우리나라의 사회복지의 사회적 병리현상을 해결하고 삶의 질을 재분배하는 것으로 이해되기보다(Kleinhenz, 1986: pp. 51)는 “사랑, 봉사, 희생” 등을 실천하는 것을 사회복지의 제1의 덕목으로 간주되고 있다. 그래서 사회복지 관련 직업은 저임금, 열악한 근로조건과 근로환경 그리고 여성 직업화 등의 형태를 보여준다.

〈표 5〉 조사요원의 성별 및 연령

(단위: 명)

직업	성별		연령			평균연령
	남성	여성	20대	30대	40대	
사회복지전담공무원	10 (27.8%)	26 (72.2%)	11 (30.6%)	23 (63.9%)	2 (5.5%)	32.4 세
사회복지사	13 (20.3%)	51 (79.7%)	52 (81.3%)	11 (17.2%)	-	26.5 세
전체	23 (23.0%)	67 (67.0%)	63 (63.0%)	34 (34.0%)	2 (2.0%)	

* 사회복지사 1명은 연령에 대한 질문에 무응답

조사대상자를 연령별로 분류하면, 사회복지전담공무원은 20대가 11명, 30대가 23명 그리고 40대가 2명으로 평균 32.4세(4)인 반면에 사회복지사의 경우 평균 26.5세로 20대가 52명, 30대가 11명에 불과하였고 40대는 없었다. 이와 같이 젊은 여성들이 사회복지업무를 담당하고 있는 것은 이직률이 상대적으로 높기 때문이다. 한국사회복지사협회의 “한국 사회복지사 기초실태조사 보고서”에 의하면, 사회복지사의 47.8%가 저임금, 열악한 근로조건, 비전이 없음 등을 이유로 이직을 희망하고 있다(한국사회복지사협회, 2000). 그리고 업무가 적성에 맞지 않기 때문에 이직의사를 표명하고 있는 것으로 분석되었다(송근원, 2000: 41).

2) 생활실태조사에 대한 전문성, 지침내용의 이해, 만족도에 대한 조사요원의 자체평가

국민기초생활보장 수급자 선정을 위한 생활실태조사에 참여한 조사요원에게 “스스로 조사에 관한 전문성을 갖추었다고 생각합니까?”라는 질문에 사회복지전담공무원은 10점 만점에 평균 8.06점을 사회복지사는 평균 6.70점으로 답하였다. 전문성에 대한 자체 평가에 대한 양 집단의 독립표본 동질성 t-검증 결과(t-값 4.443에 유의확률 .000) 유의미한 차이를 보여준다. 즉 사회복지전담공무원이 사회복지사보다 생활실태조사에 대한 전문성이 높다고 판단하고 있다.

국민기초생활보장법의 제정의의와 목적에 대해서 두 집단의 74.5%가 잘 알고 있다고 답변한

4) 사회복지전담공무원이 동사무소에 처음으로 배치된 것은 1987년으로써 14년이 경과하였다는 것을 감안하고 1999년 국민기초생활보장법의 개정과 함께 신규 채용이 급증한 것을 반영하더라도 그들의 연령이 상대적으로 젊다.

반면에 “국민기초생활보장과 관련된 지침내용을 어느 정도 이해하였다고 생각합니까?”라는 질문에 대한 답변에서는 사회복지전담공무원은 10점 만점에 상대적으로 높은 평균 8.11점인 반면에 사회복지사는 사회복지전담공무원보다 1.27포인트 낮은 평균 6.84로 나타났다. 두 집단의 국민기초생활보장제도에 대한 지침내용에 대한 이해에 관해서 독립표본 동질성 t-검증결과(t-값 4.018, 유의확률 .000) 유의미한 차이를 보여준다. 이것은 사회복지관에서 수급신청자 및 부양의무자의 생활실태조사에 파견된 사회복지사가 국민기초생활보장의 지침내용을 제대로 파악하지 못하였다는 것을 의미한다. 또한, 생활실태조사에 투입된 대학교 사회복지학과 재학 중에 있는 자원봉사자와 통·반장의 생활실태조사에 대한 교육이 형식적이었고, 조사기간에 지침내용이 자주 변경되어서 생활실태조사자에게 제대로 전달되지 않았다⁵⁾. 결국 조사요원들이 국민기초생활보장제도에 대한 지침내용에 대한 이해부족은 선정과정에 대한 신뢰성을 하락시키는 요인으로 작용하였음을 추측할 수 있다. 반면에 “조사에 관해서 어느 정도 만족하고 있는가”에 대한 질문에서는 사회복지전담공무원은 평균 6.06, 사회복지사는 5.67로 양 집단 모두 보통의 만족도를 보여준다. 양 집단에 대한 독립표본 동질성에 대한 t-검증 결과(t-값 1.007, 유의확률 .317) 유의미한 차이가 없었다.

〈표 6〉 수급신청자 및 부양의무자의 생활실태조사에 대한 전문성, 만족도, 지침내용의 이해에 대한 조사요원의 자체평가

	자신의 전문성 평가		조사의 만족도		관련 지침내용의 이해	
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
사회복지전담공무원	8.06	1.04	6.06	1.80	8.11	1.41
사회복지사	6.70	1.65	5.67	1.74	6.84	1.57
독립표본 동질성 t-검증	t-값	4.443	t-값	1.007	t-값	4.018
	Sig.(양쪽)	.000	Sig.(양쪽)	.317	Sig.(양쪽)	.000

3) 생활실태조사에 대한 조사요원의 평가에 대한 빈도와 상관관계분석

조사요원이 수급신청자 및 부양의무자의 생활실태조사를 어떻게 평가하고 있는가를 알아보기 위해서 빈도분석을 한 결과 그 평균들은 <표 7>과 같다. 국민기초생활보장제도와 관련된 행정기관들 사이의 협조체제는 보통이었고, 국민기초생활보장법의 시행을 위한 준비과정이 매우 미약하였으며, 국민기초생활보장제도의 제정의 의 및 내용에 대한 홍보도 잘되지 않았다. 조사요원들은 “국민기초생활보장법 시행을 위한 준비과정에 대해서 어떻게 생각합니까?”라는 질문에서 준비과정이 매우 부족함 23%와 부족함 57%로 답하여 국민기초생활보장제도의 시행에서 준비과정에서의 문제를 제기하고 있다. 또한 조사요원들은 수급신청자와 부양의무자들이 그들의

5) 정부는 국민기초생활보장법의 시행을 철저한 준비과정을 거치지 않고 단시간에 졸속으로 하였고 수급신청자와 부양의무자의 생활실태조사에 비전문적인 통반장 및 자원봉사자를 투입하였다. 정부는 국민기초생활보장법의 시행과 함께 사회복지전담공무원의 수를 1999년도에 3,000명에서 2000년에 4,800명 그리고 단계적으로 복지대상자 250가구 당 1명 수준인 7,200명까지 확대하기로 하였지만(보건복지부, 2000 국민기초생활보장안내를 참조), 사회복지전담공무원의 수가 절대적으로 부족하였고 수급자 선정과 관련된 서류의 양은 매우 많았다. 특히 조사기간 중에는 물론 수급자 선정이후에도 지침내용과 선정기준을 자주 변경하여 과도한 업무량을 만들어 내었고 사회복지전담공무원에게 혼란을 가중시켰다.

소득과 생활실태에 대해서 성실하게 답변하지 않았다고 판단하고 있다. 그러나 조사요원 스스로 신청절차에 대해서 충분히 설명하지 않았다고 평가한다. 그리고 수급권자 발굴을 위한 노력하였는가에 대한 질문에는 사회복지전담공무원의 14.0%가 '그렇지 않다'에 답변하였고 '그렇다'와 '매우 그렇다'에 26.4%가 답하였다. 반면에 사회복지사의 44.1%가 '그렇지 않다'에 답하고 '그렇다'와 '매우 그렇다'에 17.0%만이 답하였다.

“국민기초생활보장을 필요로 하는 사람들이 수급신청에서 누락되었는가”에 대한 질문에는 보통이라고 답변하였다. 그리고 사회복지전담공무원의 47%가 “많은 부적격자가 수급신청을 하였다”고 평가하고 있지만 특기할 만한 것은 수급신청자와 부양의무자가 불성실하게 답변한 것으로 생각하는 조사요원들이 오히려 수급신청에서 필요한 사람들이 누락되었다고 생각하고 있다는 사실이다. 다음으로 조사요원은 수급자 선정과 관련된 서류의 양에 대해서는 '너무 많다' 15%, '많다' 52%에 표시하였고 여기에 조사의 기입 및 전산처리 등의 업무에 많은 시간을 투입하였다고 답하고 있다. 이러한 결과는 조사요원들은 서류의 양, 업무량이 매우 많아서 발굴노력을 충분히 할 수 없었던 것으로 분석된다.

〈표 7〉 수급신청자 및 부양의무자의 생활실태조사에 대한 조사요원의 평가에 대한 평균

	평균	표준편차	N
A. (전문성) 귀하는 생활실태조사에 대해서 어느 정도 전문성이 있다고 생각하십니까?	7.19	1.59	100
B. (만족도) 귀하는 생활실태조사에 대해서 어느 정도 만족하고 있습니까?	5.81	1.83	100
C. (이해정도) 귀하는 국민기초생활보장제도와 관련된 지침내용을 어느 정도 이해하였다고 생각하십니까?	7.30	1.63	99
D. (협조) 귀하는 국민기초생활보장제도와 관련된 행정기관들 사이의 협조와 정보소통에 대해서 어떻게 생각하십니까?	3.15	.85	100
E. (준비과정) 귀하는 국민기초생활보장법의 시행을 위한 준비과정에 대해서 어떻게 생각하십니까?	2.00	.72	100
F. (답변의 성실도) 귀하는 수급신청자 및 부양의무자가 그의 소득과 생활실태에 대해서 어떻게 답변하였다고 생각하십니까?	2.64	.52	99
G. (신청절차) 귀하는 수급신청자에게 국민기초생활보장의 신청조건과 절차에 대해서 잘 알려주었다고 생각하십니까?	3.30	.83	93
H. (수급신청의 누락) 귀하는 국민기초생활보장이 필요한 사람들이 수급신청에서 누락되었고 생각하십니까?	3.11	.87	91
I. (홍보) 귀하는 국민기초생활보장제도의 내용과 제정의의가 시민들에게 충분히 홍보되었다고 생각하십니까?	2.15	.86	93
J. (발굴노력) 귀하는 수급권자의 발굴을 위해서 충분히 노력하였습니까?	2.83	.92	93
K. (서류의 양) 귀하는 국민기초생활보장제도와 관련된 서류의 양에 대해서 어떻게 생각하십니까?	2.23	.76	100
L. (업무량) 귀하는 국민기초생활보장과 관련된 업무량에 대해서 어떻게 생각하십니까?	1.69	.65	99

참조: A, B, C는 10점 척도를 그리고 다른 항목은 5점 서열척도를 사용하였다. 사회복지전담공무원과 사회복지사가 스스로 그의 전문성, 만족도 및 이해의 정도를 어떻게 판단하고 있는가에 대해 두 집단의 평균을 비교하기 위해서 등간척도로 변형하였다.

수급신청자 및 부양의무자의 생활실태조사에 대한 조사요원의 일반적 평가에 대한 빈도분석의 결과는 준비부족, 홍보부족 그리고 불충분한 수급자 발굴노력 등으로 인해서 조사요원들은 국민기초생활보장법의 시행에 대해서 부정적으로 평가하고 있다. 이러한 분석결과는 수급신청자 및 부양의무자의 생활실태조사는 매우 형식적으로 이루어졌고 앞에서 언급하였듯이 많은 빈곤층이 수급자에서 누락되는 원인으로 지적된다.

조사요원의 전문성, 지침내용의 이해 그리고 만족도에 대한 평가와 수급신청자 및 부양의무자의 생활실태조사에 대한 조사요원의 일반적 평가 사이에 상관관계분석 결과는 <표 8>과 같다.

(1) 조사요원의 전문성에 대한 인식은 만족도, 이해정도, 신청절차에 대한 설명 그리고 발굴노력과 높은 상관관계를 갖고 있다. 그리고 전문성에 대한 인식은 국민기초생활보장 신청 서류의 양에 대한 판단과 부의 상관관계를 갖고 있다. 이러한 상관관계분석 결과로부터 다음과 같은 논리적 귀결을 얻을 수 있다. 조사요원들은 자신의 전문성에 대해서 긍정적으로 평가할수록 조사에 대한 만족도가 높고, 지침내용을 잘 이해한다고 판단한다. 또한 수급신청자에게 국민기초생활보장제도의 신청조건과 절차를 잘 알려주었고 발굴노력을 하였다고 답하고 있다.

<표 8> 조사요원의 전문성, 지침내용의 이해 그리고 만족도에 대한 평가와 수급신청자 및 부양의무자의 생활실태조사에 대한 조사요원의 평가 사이에 상관관계

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
A	1.000											
B	.515(**)	1.000										
C	.658(**)	.494(**)	1.000									
D	-.104	-.151	-.156	1.000								
E	.087	.449(**)	.112	-.396(**)	1.000							
F	.027	-.124	.034	.158	-.334(**)	1.000						
G	.286(**)	.403(**)	.351(**)	-.275(**)	.163	.001	1.000					
H	-.072	-.080	-.099	-.013	.000	-.130	-.401(**)	1.000				
I	.048	.209(*)	.201	-.178	.224(*)	-.232(*)	.408(**)	-.113	1.000			
J	.206(**)	.231(*)	.485(**)	-.137	-.066	-.006	.326(**)	-.308(**)	.309(**)	1.000		
K	-.211(*)	.024	-.139	.181	-.037	.060	.001	-.010	-.073	-.016	1.000	
L	-.053	.176	.011	-.117	.151	-.244(*)	-.276(**)	.309(**)	-.143	-.021	.086	1.000

** 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에서 유의함; * 상관계수는 0.05 수준(양쪽)에서 유의함

(2) 조사요원의 생활실태조사에 대한 만족도와 준비과정, 신청절차에 대한 설명, 홍보, 발굴노력 사이에 정의 상관관계를 갖고 있다. 이러한 분석결과로부터 생활실태조사에 대해서 만족하고 있는 조사요원이 신청절차를 보다 잘 설명하였고, 국민기초생활보장제도의 홍보와 수급자 발굴에 노력하였다는 논리적 귀결을 얻을 수 있다. 그러나 조사요원의 만족도가 전체적으로 보통수준에 머물러 있어서 생계급여가 필요한 빈곤층에게 신청절차를 잘 알려 주지 않았고, 발굴노력을 하지 않았으며, 빈곤층이 수급신청에서 많이 누락한 원인이 되었던 것으로 추측된다. 반면에 업무량과 서류의 양이 많은 것은 조사요원의 만족도와 상관관계가 없는 것도 흥미롭다.

(3) 지침내용의 이해는 신청절차의 설명 및 발굴노력과 상관관계를 보여준다. 이것은 지침내용을 잘 이해한 조사요원이 수급권자의 신청절차를 잘 설명해주고 수급권자의 발굴에도 노력하였다는 것을 의미한다.

(4) 신청절차에 대한 설명은 수급신청의 누락과 부의 상관관계를 갖고 있고 홍보 및 발굴노력과 정의 상관관계를 갖고 있다. 이것은 조사요원들이 수급신청자의 누락 원인을 신청절차에 대한 설명부족, 홍보부족 및 발굴노력의 부족에서 찾고 있다는 것을 의미한다.

(5) 마지막으로 수급신청자 및 부양의무자의 성실도와 국민기초생활보장제도의 홍보 및 업무량과 부의 상관관계를 갖고 있다. 이러한 결과의 논리적 귀결은 국민기초생활보장제도에 대한 홍보와 많은 업무량이 수급신청자와 부양의무자의 성실한 답변에 부정적으로 영향을 주었다는 것을 의미한다.

2. 조사요원의 빈곤의 원인에 대한 평가

1) 국민기초생활보장제도의 급여에 대한 우선순위

다음으로 조사요원들에게 “국민기초생활보장 수급자에게 가장 시급한 지원은 무엇이라고 생각하십니까?”하는 질문을 하고, 국민기초생활보장법의 5가지 중요한 사회급여에 대해서 우선순위를 매기도록 한 결과 생계급여, 의료급여, 주거급여, 자활급여 그리고 교육급여의 순서로 답하였다. 조사요원의 79%가 생계급여를 그리고 11%가 의료급여를 1순위로 꼽았으며, 조사요원의 약 61%가 의료급여를 그리고 약 12%가 생계급여를 2순위에 표시하였다. 주거급여가 3순위에 위치한 것을 볼 때 빈곤층이 대부분 열악한 주거환경에서 생활하고 있다는 것을 말해준다. 이와 같은 조사결과는 절대적 빈곤의 문제해결과 의료보장에 보다 지원이 강화되어야 한다는 것과 자활급여 및 교육급여의 문제는 의식주의 문제 해결보다 시급하지 않다는 것을 말해 준다.

2) 빈곤의 주원인으로서 질병

현장에서 근무하고 있는 사회복지전담공무원과 사회복지사들에게 “수급신청자의 빈곤원인은

〈표 9〉 국민기초생활보장의 급여에 대한 우선순위에 대한 평가

	N		우선순위					평균	표준편차	총점
	유효	결측	1	2	3	4	5			
1. 생계급여	99	1	79	12	5	2	1	1.32	0.75	463
2. 의료급여	96	4	11	61	20	2	2	2.20	0.75	365
3. 주거급여	97	3	3	12	39	22	21	3.47	1.06	245
4. 자활급여	97	3	7	7	11	29	43	3.97	1.23	197
5. 교육급여	96	4	0	5	21	41	29	3.98	0.86	194

* Likert-척도를 사용하여 우선순위를 매기게 하고 총점은 1순위에 5, 2순위에 4, 3순위에 3, 4순위에 2 그리고 5순위에 1을 가중치로 부여하여 총점을 계산하였음.

무엇이라고 생각합니까?”라고 질문한 결과 빈곤의 원인들 중에서 만성적 질병(75명), 실직(48명) 그리고 장애(18명)의 순서를 보여주었다(<표 10>를 참조). 이것은 우리의 빈곤정책이 아직까지 의료보장 및 장애복지를 제공함으로써 빈곤을 예방하는 대책이 매우 미흡하다는 것을 보여준다.

대부분의 복지국가에서는 질병이 빈곤의 악순환을 야기하는 주요 원인이라는 사실을 인식하고 사회적 연대행위에 의해서 저소득층과 빈곤층에게 의료급여를 무료로 제공하고 있다. 특히 사회의료보험에 통합하거나 국민건강서비스(NHS)를 통해서 기여와 상관없이 모든 가입자 혹은 국민에게 ‘동일한 부상과 질병에 동일한 급여’를 제공하는 결과원칙을 기본으로 하고 있다. 그러나 우리의 사회보장제도는 국민건강보험 가입자로부터 국민기초생활보장 수급자를 배제하고 의료보호로 양분하는 선별주의를 택하고 있다. 그리고 1종 의료보호대상자에게는 무료로 의료급여를 제공하고, 2종 의료보호대상자에게는 20%의 본인부담(2001년부터 10%의 본인부담으로 할 예정, 2002년부터 1종과 2종 구분을 삭제)을 하도록 하였다. 그 결과 개인의 소득수준과 상관없이 “요람에서 무덤까지” 모든 사회구성원에게 동일한 국민의료서비스를 보장하는 것은 아직까지 요원하고 사회구성원을 소득수준에 따라서 차별함으로써 빈곤의 악순환을 강화하고 있다.

〈표 10〉 수급신청자의 빈곤원인에 대한 평가 (단위: 명)

	사회복지전담공무원	사회복지사	전체
1. 만성적 질병을 갖고 있기 때문에	30	45	75
2. 직업이 없기 때문에	18	30	48
3. 장애를 갖고 있기 때문에	5	11	16
4. 기술이 없기 때문에	6	7	13
5. 교육수준이 낮기 때문에	5	7	12
6. 자녀가 많기 때문에		2	2
7. 나태하기 때문에	4	7	11
8. 부양의무자로부터 버림받았기 때문에	1	7	8
9. 저축하지 않았기 때문에	1	3	4
10. 기타	2	5	7
합계	72	124	196

* 빈곤원인에 대해서 복수 응답하도록 하였다. 그러나 100명중에서 4명은 하나의 원인에만 표시하였다.

6) 보건복지부는 의료보호에 대한 보조금을 최단 6개월 최장 3년 단위로 지급함으로써 약국과 의료기관에서 의료보호대상자에 대한 진찰, 치료 및 의약품의 제공 등을 기피하고 있는 실정이다. 병원관계들은 “지난해 8월 이후 의료보호 진료비를 지금까지 받지 못하고 적체가 장기화되면서 재정에 큰 압박을 받고 있다”면서 “이 때문에 의료보호대상자를 받지 않으려는 경향이 있다”고 밝히고 있다(국제신문, 2000년 3월 24일: 제1면). 약국도 사정이 비슷하여 의료보호대상자들이 의약품을 구하기 대단히 어려운 실정이다. 그 결과 가장 혹은 가족이 만성적 질병에 노출되는 경우에 의료비부담과 직장상실로 인해서 빈곤층으로 추락하고 공공부조에 장기간 의존하게 된다.

3) 실직과 자활급여

조사요원들은 빈곤의 원인으로 수급신청자의 실직을 중요하게 생각하고 있다. 이것은 적극적 노동시장정책을 통해서 실업률을 하락시키는 조처들과 함께 근로능력을 갖고 있는 수급신청자에게 자활사업을 강화하여 스스로 자립할 수 있는 여건을 마련하는 조처들이 필요하다는 것을 의미한다. 국민기초생활보장제도는 근로능력을 갖고 있는 수급자가 근로의욕의 저하 및 빈곤의 함정(poverty trap)에 빠지는 것을 방지하고자 생계급여와 근로연계복지(workfare)를 지향하고 있다. 소위 '생산적 복지'의 이념이 조사요원들에게 전이되어서 그들의 78%가 근로능력을 보유한 수급신청자에게 자활의지를 고취하기 위해서 자활사업에 참가할 것을 조건으로 생계급여를 지급하는 것에 찬성하고 있다. 즉, 사회복지전담공무원과 사회복지사 대부분은 근로능력을 갖고 있는 빈곤층에게 조건 없이 지급하는 생계급여에 반대하고 있다.

사회복지전담공무원의 1/3은 근로능력을 보유한 수급신청자를 수급자에서 배제하여야 한다고 생각하고 있고 근로능력과 상관없이 생계급여를 보장하여야 한다는 의견에는 2.8%만이 찬성하였다. 그리고 약 2/3는 자활에 필요한 사업에 참여를 조건으로 생계급여를 제공하여야 한다고 답하였다. 반면에 사회복지사들은 근로능력을 갖고 있는 수급신청자를 수급자에서 배제하여야 한다는 것에는 6.3%만 찬성하였고 85.9%가 조건부로 생계급여를 지급하는 것에 찬성하였다.

또한, <표 11>은 사회복지전담공무원은 수급신청자의 도덕적 해이(moral hazard)를 매우 우려하고 있고 빈곤의 책임을 개인적 성향에서 발견하려는 보수적 경향이 아주 강하다는 것을 보여준다. 부양능력이 있는 부양의무자가 수급신청자 부양을 기피하거나 거부하였을 경우에 사회복지전담공무원의 60.0%가 부양의무자로부터 최저생계비를 환수해야 한다고 생각하고 있다. 그러나 사회복지사는 근로능력을 갖고 있는 수급신청자에 대해서 보다 온정주의적 입장을 보여주고 있지만 자활사업 프로그램에 참여를 조건으로 생계급여를 하여야 한다고 생각하고 있다.

4) 사회복지전담공무원의 부양의무자에 대한 평가

부양의무자가 수급신청자를 돌보지 않는 이유를 질문한 결과 전체의 37.4%가 부양의무자가 부양능력이 없기 때문이라고 답하였다. 부양의무를 기피하고 있다고 생각하는 경우도 28.6%에 달한다(<표 11>). 국민기초생활보장법은 부양의무자의 부양의무 규정을 생활보호법보다 강화하여 부양의무자의 범위를 수급신청자의 배우자, 직계혈족, 직계혈족의 배우자 그리고 수급신청자와 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족으로 정하고 부양능력의 유 혹은 미약의 경우에 수급신청자를 수급권에서 제외하거나 부양비의 일부를 부양의무자로부터 부과한다. 그리고 부양능력은 부양의무자 가구의 소득이나 재산이 수급신청자 가구와 부양의무자 가구의 최저생계비를 합산한 금액의 120% 이상인 경우로 하고 있다.

그러나 부양의무자의 소득 및 자산에 대한 지침내용이 모호하여 다양한 해석의 여지를 갖고 있다. 또한, 부양의무자 가구에 대한 소득 및 자산 파악을 위해서는 많은 조사인력과 시간이 필요하였지만 짧은 조사기간, 조사요원의 부족과 비전문성, 주택 및 농지 등에 대한 산출기준의 비현실성 등이 문제점으로 지적된다. 그 결과 사회복지전담공무원이 부양능력에 대한 판정에서 주관적 판단을 배제할 수 없었고 모호한 산출기준으로 인해서 자의적으로 해석할 수밖에 없었다.

〈표 11〉 근로능력을 갖고 있는 수급신청자와 부양의무자에 대한 조사요원의 평가 (단위: 명)

	범 주	사회복지전담공무원	사회복지사	전체
(A) 귀하는 근로능력있는 국민기초생활보장 수급신청자에 대해서 어떻게 생각합니까?	일을 하지 않으려고 하기 때문에 배제하여야 한다.	12	4	16
	근로능력과 상관없이 생계급여를 지급해야 한다.	1	1	2
	근로의욕을 고취하기 위해 조건부로 생계급여를 제공하여야 한다.	23	55	78
	기타		4	4
	전체	36	64	100
(B) 귀하는 부양능력이 있는 부양의무자가 수급신청자 부양을 기피하거나 거부하였을 경우에 개인적으로 어떻게 처리하는 것이 합리적이라고 생각합니까?	부도덕적 행위이기 때문에 부양의무자를 처벌하여야 한다.	1	2	3
	부양기피에 대한 책임을 물어서 수급신청자에게 지급한 급여전액을 징수하여야 한다.	21	20	41
	생계를 달리하는 부양의무자를 부양기피를 이유로 처벌하는 것은 부당하다.	4	11	15
	생계를 달리하는 부양의무를 면제하는 것이 합리적이다.	2	11	13
	모르겠다.	7	17	24
	전체	35	61	96
(C) 부양의무자가 국민기초생활보장 수급신청자를 돌보지 않는 이유는 무엇이라고 생각합니까?	부양의무자가 수급신청자를 부양할 여력이 없어서	11	23	34
	부양의무자가 부양의무를 기피하여서	9	17	26
	형제·자매에게 부양책임을 미루고 있어서	1	4	5
	생계를 달리하기 때문에 수급신청자의 생활실태를 몰라서	2	4	6
	수급신청자와 부양의무자 사이에 갈등으로 인해서	2	4	6
	기타	5	4	9
전체	30	61	91	

* A: 수급신청자 중 근로능력보유자에 대한 사회복지전담공무원과 사회복지사간의 교차분석 결과 Pearson 카이제곱은 14.419이고 자유도는 3이다. 점근유의확률(양쪽검증)은 .002로써 양 집단간에 근로능력보유자에 대한 의견에서 유의미한 차이가 있다. B와 C에 대해서는 유의미한 차이가 없다. (B: Pearson 카이제곱(a), 자유도 4, 점근유의확률(양쪽검증) .110 C: Pearson 카이제곱(a), 자유도 5, 점근유의확률(양쪽검증) .611)

조사요원들이 “부양의무자의 범위가 적절한가?”에 대한 질문에 “그렇다”고 답한 비율은 14.3%에 불과하고 절대다수가 “그저 그렇다”와 “아니다”로 답하고 있다. 또한 사회복지전담공무원의 85.3%(사회복지사는 67.7%)는 그들의 소득과 자산에 대해 불성실하게 신고하였다고 평가하였다. 부양의무자의 생활실태조사에서의 어려움은 특히 조사요원의 약 49%가 수급신청자 및 부양의무자의 불성실하게 답변, 27.6%가 조사대상자의 부채 등으로 인해서 사회복지전담공무원이 수급자 선정에서 주관적 판단이 많이 개입되었다는 것을 알 수 있다.

사회복지전담공무원의 69.4%와 사회복지사의 37.1%가 조사대상자의 성실하지 않은 답변을 문제점으로 지적하였고, 조사대상자의 부채는 수급자 선정에서 사회복지전담공무원이 자의적 해석을 할 수밖에 없었던 원인 중에 하나로 작용하였다. 사회복지전담공무원의 38.9%만이 수급자 선정에서 “객관적 자료에 의해서 정확하게 선정하였다”고 답한 반면에 “약간의 자의적 해석이 작용하였다”고 답한 경우는 61.1%에 달한다. 선정과정에 간접적으로 참여한 사회복지사도

26.6%만이 객관적 자료에 의해서 수급자를 정확하게 선정하였다고 대답한 반면에 62.5%는 약간의 자의적 해석이 작용하였다고 보고 있다.

그러나 현행법 규정상 수급신청자와 부양의무자가 성실하게 답변할수록 수급신청자의 생계급여에서 불이익을 받기 때문에 성실한 답변을 기대하는 것은 무리이다. 소득 및 재산조사의 한계, 부양의무자의 범위, 지침내용의 변경 등에서 객관성과 과학성이 결여될수록 이러한 현상은 증가할 것이다. 또한 행정기관들 사이에 협조체제가 부족한 것도 그 원인이다. 정부는 국민기초생활보장법의 시행과 함께 빈곤층의 소득 및 재산을 전수조사하고, 지방행정전산망 및 국제의 관련전산망을 연계하고, 토지, 건물, 금융거래정보 등을 조사할 수 있기를 기대하였지만 일선에서 실무를 담당한 사회복지전담공무원의 72.2%는 행정기관 사이에 협조체제와 정보소통에서 '보통 이하'라고 답변하였다.

5) 생활실태 조사과정에서의 문제점에 대한 조사요원의 평가와 상관관계

사회복지전담공무원의 약 89%와 사회복지사의 83%가 수급자 및 부양의무자의 생활실태를 조사하는 것이 중요하다고 평가한다. 그러나 현재 적용되고 있는 "통합조사표의 항목이 생활실태조사에 적합한다"에 대해서는 평균 2.86으로 부정적으로 답변하였고 "수급신청자가 통합조사표의 항목을 쉽게 이해하였는가"에 대한 평가는 2.24로 더욱 부정적으로 답하였다(<표 12>을 참조). 이것은 통합조사표가 수급신청자 및 부양의무자의 교육수준과 그들의 특수성을 전혀 고려하지 않은 항목으로 구성되어 있고 사회복지업무의 특수성도 고려되지 않았기 때문이다.

<표 12> 수급신청자 및 부양의무자 생활실태 조사과정에 대한 조사요원의 평가

	평균	표준편차	N
1. 귀하는 수급자의 범위는 지금보다 확대되어야 한다고 생각합니까?	3.04	1.14	93
2. 귀하는 수급신청 절차가 까다롭다고 생각합니까?	2.66	.94	90
3. 귀하는 국민기초생활보장이 필요한 사람들이 수급신청에서 누락되었다고 생각합니까?	3.11	.87	91
4. 귀하는 수급신청자가 그의 소득과 재산을 성실하게 신고하였다고 생각합니까?	2.20	.70	93
5. 귀하는 부양의무자가 그의 소득과 재산을 성실하게 신고하였다고 생각합니까?	1.98	.74	93
6. 귀하는 많은 부적격자가 수급신청을 하였다고 생각합니까?	3.30	.79	93
7. 귀하는 부양의무자의 범위가 적절하다고 생각합니까?	2.77	.75	91
8. 귀하는 수급신청자가 통합조사표의 항목을 쉽게 이해하였다고 생각합니까?	2.24	.65	92
9. 귀하는 통합조사표의 항목이 수급신청자와 부양의무자의 생활실태를 조사하는 것에 적합하다고 생각합니까?	2.86	.77	93

* 위의 문항들은 5점 서열척도를 사용하였음

다음으로 수급신청자 및 부양의무자 생활실태조사과정에 대한 조사요원의 평가와 문제 사이의 상관관계를 분석하면 다음과 같다(<표 13>). (1) 수급자범위의 확대는 수급신청절차의 용이성, 수급신청자의 누락, 수급신청자의 성실신고, 부양의무자의 성실신고와 상관관계를 갖고 있다. 이것은 수급신청이 어렵고, 수급신청자의 누락되었고, 수급신청자 및 부양의무자가 성실하게 신고하였다고 생각하는 조사요원들이 수급자 범위를 확대하는 것에 찬성하고 있다는 결론을

유도할 수 있다. 그러나 <표 12>이 보여주듯이 수급신청자 및 부양의무자가 그들의 소득 및 생활실태를 불성실하게 신고하였기 때문에 국민기초생활보장제도의 수급자 선정에서 많은 문제점을 갖고 있다는 것을 의미하기도 한다.

(2) 통합조사표의 항목이 수급신청자 및 부양의무자의 생활실태조사에 적합한가와 부양의무자 범위와 상관관계가 있는 것으로 분석되었다. 이것은 통합조사표의 항목이 부적합하여 부양의무자의 범위가 잘못 선정되었다는 논리적 귀결을 갖는다.

(3) 그리고 수급신청자가 통합조사표의 항목을 이해하기 어렵고, 수급신청절차가 까다롭다는 답변은 수급신청의 누락, 수급신청자와 부양의무자의 소득 및 생활실태에 대한 성실한 신고와 상관관계가 있다. 이것은 사회복지전담공무원 및 사회복지사가 국민기초생활보장 수급신청절차를 간소화하는 것이 필요하다고 생각하는 것으로 평가된다.

(4) 그리고 사회복지전담공무원의 47%가 “많은 부적격자가 수급신청을 하였다”고 평가하고 있지만 특기할 만한 것은 수급신청자와 부양의무자가 불성실하게 답변한 것으로 생각하는 조사원들이 오히려 수급신청에서 필요한 사람들이 누락되었다고 생각하고 있다는 사실이다.

<표 13> 수급신청자 및 부양의무자 생활실태조사과정에 대한 조사요원의 평가와 상관관계

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	1.000								
2	.684(**)	1.000							
3	.594(**)	.561(**)	1.000						
4	.356(**)	.305(**)	.237(*)	1.000					
5	.350(**)	.339(**)	.264(*)	.619(**)	1.000				
6	-.111	-.112	-.015	-.230(*)	-.157	1.000			
7	.045	-.069	.038	.152	.269(*)	.096	1.000		
8	-.117	-.178	-.159	-.037	-.040	.091	.005	1.000	
9	-.005	-.094	-.040	.033	.109	.034	.266(*)	.227(*)	1.000

** 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에서 유의함

* 상관계수는 0.05 수준(양쪽)에서 유의함

IV. 국민기초생활보장 수급자 선정과정에서의 개선방안

1. 공공부조정책의 방향정립: 절대적 빈곤개념에서 사회·문화적 빈곤개념으로

지금까지의 분석결과를 요약하면, ‘생산적 복지’의 이념은 우리나라의 공공부조정책에 수급신청자 및 부양의무자의 소득과 실태조사에서 그리고 특히 사회복지전담공무원의 수급자 선정과정에 직접적인 영향을 주고 있다. 2000년 10월부터 국민기초생활보장법이 효력을 발휘한 것은 개인의 책임과 상관없이 자력으로 ‘인간다운 삶’을 영위할 수 없는 모든 국민에게 생존권을 보장한 것을 의미한다. 그러나 ‘생산적 복지’의 이념은 아직까지 절대적 빈곤의 문제해결에 경도되어 있기 때문에 노동능력을 갖고 있거나 ‘호적상’ 부양의무자가 있는 많은 빈곤층을 수급신청에서 배제하고 있다. 그러므로 개인의 책임과 상관없이 자력으로 ‘인간다운 삶을 영위할 수 없는’ 빈곤층에게 수급권을 보장하기 위해서는 사회복지전담공무원 및 사회복지사가 국민기

초생활보장제도의 역할이 '최후의 보루'라는 것을 인식하고 보다 더 전문성을 확보해서 빈곤층이 수급자에서 누락되지 않도록 하고 부정수급자를 발굴하는 것이 중요하다.

현재 우리나라의 경제발전과 사회개발의 수준에서 사회보장제도의 관점이 생존을 위한 최저생계비(national minimum)의 보장에서 한걸음 나아가 '안정된 삶을 보장'하는 방향으로 전환할 시점에 와 있다. 그러나 국민기초생활보장제도와 수급신청자 및 부양의무자의 생활실태조사에 대한 조사요원의 평가와 수급자의 선정에서의 문제점들을 분석한 결과 사회복지전담공무원은 아직까지 절대적 의미의 빈곤개념에서 벗어나지 못하고 있으며 그의 자의적 판단에 의해서 많은 수급권자가 탈락되고 있음을 알 수 있다. 여기에 수급자 선정과정을 개선하기 위해서는 무엇보다도 사회복지전담공무원과 사회복지사가 ① 정확한 소득통계, ② 국민기초생활보장제도의 지침내용의 명료화 및 신뢰 형성, ③ 부양의무자 규정의 완화, ④ 생계급여와 자활급여를 보충급여에서 가산급여로 전환, ⑤ 의료보험과 의료보호의 통합, ⑥ 합리적인 자활프로그램을 개발하는 전문성을 갖추어야 한다. 다른 한편 사회복지전담공무원 및 사회복지사는 빈곤문제를 정확히 파악할 수 있는 능력과 상담기술을 습득할 때에 빈곤층의 발굴과 함께 수급신청자 및 부양의무자의 거짓된 답변을 판단할 수 있다. 또한, 그는 빈곤문제가 사회적 및 문화적 삶과 결합된다는 것을 인식하고, 빈곤으로 인해서 발생하는 가족의 정신적 및 심적 영역에서의 결핍현상(가족해체, 빈곤문화의 계승, 아동청소년의 박탈감 등)을 제거할 수 있는 능력을 갖추어야 한다.

2. 소득통계의 정확성과 지침내용의 명료화 및 신뢰형성

정확한 소득통계와 지침내용의 명료화 및 신뢰형성은 수급자 선정에서 사회복지전담공무원의 혼란방지에 긍정적으로 작용한다. 보건복지부는 수급자 선정을 위한 소득 및 자산기준을 제시하고 있지만 이론적 배경의 부재, 부정확한 소득통계, 법적 규정의 미비 등과 같은 많은 문제점들을 보여준다. 그 결과 사회복지전담공무원과 사회복지사가 많은 혼란을 겪고 있다. 그러므로 국민기초생활보장제도의 성공은 다른 사회정책의 영역과 마찬가지로 빈곤선에 대한 이론의 정립, 정확한 소득통계, 법적 제도가 필수조건이다.

보건복지부가 정하는 최저생계비는 급여대상자와 인간다운 최저생활의 수준을 결정하기 때문에 임금구조 및 조세제도와 밀접한 관계가 있다. 또한 수급자의 생계급여는 보건복지부가 발표하는 최저생계비에서 추정소득을 제외한 금액으로 결정되기 때문에 부정확한 소득통계는 사회복지전담공무원의 수급자 선정기준에 혼란을 가져다 줄 뿐만 아니라 사회적 형평성의 문제를 야기하고, 개인 및 가족상황에 따라서 긴급한 욕구를 갖고 있는 수급권자를 탈락 및 누락시킬

7) 현대사회에서 국가는 '인간다운 삶'을 영위하기 위해서 필수적인 재화의 결핍을 제거하고 빈곤층이 자립을 위해서 스스로 노력하고 책임과 의무를 다할 수 있는 여건을 조성하는 것이 중요하다. 이를 위해서 우리는 빈곤의 개념을 사회·문화적 빈곤개념으로 재정립할 필요가 있다. 빈곤정책의 재정립은 사회적 규범과 경제발전의 수준에 입각하여 건강한 인간다운 삶을 장려하는 영양, 보건, 교육, 정보, 쾌적한 삶 등을 확보할 수 있는 것은 물론 빈곤문화와의 결합되는 빈곤의 악순환을 방지하는 것이다. (안홍순, 1999, 73-106.)

8) 빈곤가정은 아동양육을 위한 적절한 환경을 제공하지 못하고 정서적 불안과 사회적응의 어려움을 습득하는 장이 되고 있고 불우한 환경에서 성장하는 아동들은 부적응 아동으로 전락할 가능성이 높고 어릴 때부터 사회제도로부터의 소외를 경험하게 된다. 절망감, 박탈감, 의존성, 열등감 등을 갖게 되어 사회참여를 기피하고 체념하며 하위문화(sub-culture)에서 살게 되므로 태도, 행동, 가치관이 사회의 지배적 규범과 격리된다. 그러므로 이들에게 개인이나 가족단위의 심리치료, 교육, 상담 등을 통해서 사회적 규범을 학습할 수 있는 기회를 제공하는 것도 빈곤정책에서 중요하다(Leibfried, S./Tennstedt, F.(Hg.), 1985: 311).

수 있다.

보건복지부가 급여대상자를 선정할 때에 수급신청자 및 부양의무자의 소득기준과 재산기준에 의해서 소득인정액을 정하고 급여대상자의 선정 및 탈락을 결정한다. 그러나 재산을 소득으로 환산하는 소득인정액의 개념이 정확하지 않아서 사회복지전담공무원 및 수급신청자 및 부양의무자의 생활실태조사에 파견된 사회복지사에게 혼란을 가중하고 있다는 것이다. 재산은 소득을 획득할 수 있는 소득원천이지만 가처분 소득을 상승시키지는 않는다. 재산이 가처분 소득을 상승시키기 위해서는 시장에서 거래되어야 하고 이윤, 이자 혹은 지대 등의 형태로 소득이 발생하고 가계에 유입되어야 한다. 그러나 발생하지 않은 소득을 1 회계연도의 개인소득을 추정하도록 하는 규정은 수급자 선정과정에 혼란을 야기하고 수급자 선정에 부정적으로 작용한다.

그리고 국민기초생활보장법 시행을 위한 준비과정이 매우 졸속으로 이루어졌고, 수급신청자 및 부양의무자와 관련된 서류의 양이 많고 업무부담이 매우 과다하여 수급신청자 및 부양의무자의 생활실태조사는 매우 형식적으로 이루어졌다⁹⁾. 이와 같이 국민기초생활보장제도에 대한 지침내용에 대한 이해부족은 선정과정에 대한 신뢰성을 하락시키는 요인으로 작용하기 때문에 그 지침내용을 보다 명료화하고 개선하여야 한다.

3. 부양의무자의 규정의 완화

우리가 아직까지 과거의 사회적 규범인 가족 이데올로기에서 벗어나지 못하고 부양의무자의 규정을 강화하고 있는 것은 우리의 사회보장이 매우 후진적이라는 것을 보여준다. 가족이 아동, 장애인, 환자 및 노인 등 가족성원들을 보호 및 부양하고 자립적인 삶을 영위하는 의무를 갖고 있다. 그러나 정부가 가족이데올로기와 사회적 규범을 통해서 사회보장제도의 예산을 절감하려고 하거나 강제로 적용시키는 경우에 사회복지전담공무원은 많은 수급자를 탈락시킨다. 그러므로 정부의 사회보장정책은 부양의무자의 규정을 완화하고 적극적인 가족정책 및 재산형성정책을 통해서 빈곤선에 놓여 있는 부양의무자의 가정을 보호하는 정책으로 방향을 전환하여야 한다.

그리고 수급신청자가 통합조사표의 항목을 이해하지 못할 경우 혹은 수급신청절차가 까다로운 경우에 수급신청의 누락, 수급신청자와 부양의무자의 소득 및 생활실태에 대한 불성실한 신고 등에 부작용을 초래한다. 그러므로 통합조사표의 항목과 수급신청절차를 간소화하여야 한다.

4. 보충급여에서 가산급여 방식으로 전환

국민기초생활보장제도가 가족의 사회적 특성을 고려하여 의료급여, 주거급여, 교육급여, 자활급여, 해산급여, 장제급여 등을 지급하지만 이것은 추가급여의 형태가 아니라 타 법령에 의해서 지원되는 급여를 일괄적으로 삭감하는 형태로 규정되어 있다¹⁰⁾. 특히 생계급여가 소득인정액과

9) 사회복지전담공무원의 과다한 업무를 해결하기 위해서 2002년도에 7,200명으로 확대하였고 2002년 7월 1일까지 각 동사무소에 투입할 예정이다.

10) 2000년 10월에 지급되는 생계급여의 경우 소득이 전혀 없는 수급자는 최고 1인 261,000원, 2인 433,000원, 3인 585,000원, 4인 729,000원, 5인 722,000원, 6인 869,000원을 수령한다. 2001년부터는 3%정도 상승한 금액을 지급한다. 1인 286,000원, 2인 482,000원, 3인 667,000원, 4인 805,000원, 5인 959,000원, 6인 1,083,000원을 생계급여로 받을 수 있다. 여기에 주거급여는 2000년도에는 1~2인 20,000원, 3~4인 32,000원, 5~6인 44,000원이고 2001년은 1~2인 23,000원, 3~4인 37,000원, 5~6인 51,000원을 지급한다.

타 법령 지원액을 제외한 금액을 보충적으로 지급되는 경우에 조건부 수급자에게 근로의욕을 유발하기가 어렵다¹¹⁾. 따라서 보충급여의 형태에서 자활급여, 교육급여, 주거급여 등을 가산하는 가산급여방식으로 전환하는 것이 시급하다. 예를 들면 성인 1인이 '인간다운 최저생활'을 영위하기 위해서 필요한 최저생계비를 산출하고 이 금액을 1로 하고 성인과 자녀의 수, 가족성원의 사회적 특성, 지역적 차이 등을 고려하여 보다 정확한 균등화 지수를 마련하는 한편 자활급여에 의해서 획득하는 소득이 최저생계비 이상이 되는 경우에 수급자에서 제외시키고 자활할 수 있도록 지원하는 프로그램을 개발하는 것이 합리적이다.

다른 한편 2000년 9월 현재 18세 미만의 두 자녀를 키우는 한계계층에 속하는 부부가 모두 최저임금에서 하루 8시간 씩 한 달 동안 열심히 일하는 경우에 가계소득은 약 84만원을 벌 수 있다. 그러나 근로소득은 보건복지부가 공고한 2000년도 10월의 빈곤선 4인 가구 93만원보다 약 9만원이 부족하다. 그리고 조건부 수급자가 근로활동을 통해 얻은 소득에 대한 공제비율이 10%(장애인의 경우 15%)로 아주 낮다(보건복지부, 2000.04: 34). 그 결과 자활급여의 프로그램들은 유명무실하게 되고 낮은 최저임금은 조건부 수급자에게 노동시장에서 근로의욕을 고취시킬 수 없다.

국민기초생활보장제도가 '최후의 보루'로써 제 기능을 하고 '생산적 복지'를 성공적으로 실천하기 위해서는 생계급여와 자활급여를 분리하고 실질적으로 자활의지를 높이기 위한 추가급여의 가산비율과 실질적인 자활이 가능한 자활프로그램의 개발하는 것이 필요하다. 근로능력과 근로의욕을 갖고 있지만 자력으로 사회적 문화적 최저생활을 영위할 수 없는 빈곤층에게 '조건 없이' 생계급여를 지급하고 추가적 유인책들을 개발하여 직업훈련, 구직활동 등을 보장하는 적극적 노동시장정책이 필요한 시점이다.

그리고 사회복지의 관점에서 모든 사회구성원을 능력주의에 입각한 사회적 규범에 적용을 강요할 수 없다는 것과 적용할 수도 없다는 것을 인식할 필요가 있다. 특히 현재까지 적극적 노동시장정책과 자활지원사업에 대한 경험이 전무한 현실에서 생존을 위협받고 있는 조건부 수급자에게 생계급여를 지급하는 것을 조건으로 자활지원사업 참여를 강제하는 것은 개인의 자유를 제한하는 동시에 '경제적 강요로부터 자유'를 억압할 가능성이 매우 높다. 그러므로 사회복지전담공무원은 수급자 및 조건부 수급자를 선정과정에서 그들의 적성과 능력에 근거하여 선정할 수 있어야 한다.

5. 의료보험과 의료보호의 통합

수급신청자 및 부양의무자의 생활실태조사에 참여한 조사요원은 빈곤의 주 원인으로 질병을 들고 있다. 이것은 국민기초생활보장제도가 예산을 절감하고, 빈곤층의 증가를 방지하며, 빈곤 탈출비율을 높이기 위한 목표를 달성하기 위해서 의료보험, 의료보호 제1종, 제2종의 구분을 없

11) 현재의 국민기초생활보장제도와 같이 보충급여를 보장하는 경우에 '능력에 따른 사회정의'와 모순된다(Rawls, 1972; Lampert, 1991; Grover, Ch/Stewart, J., 2000: 235-252). 생계급여의 수준이 능력에 따른 사회 정의와의 첫 번째 모순은 1999년도 현재 시장에서 근로를 제공하고 받을 수 있는 도시근로자 가구 하층 20%의 평균소득 783,000원보다 많다는 점이다. (오해를 없애기 위해서 다시 한번 강조하면 최저생계비가 '인간다운 생활을 영위'할 수 있는 수준 이상이거나 최저임금이 높다는 의미는 전혀 아니다). 능력에 따른 사회 정의와 2번째 모순은 소득이 전혀 없는 4인 가구가 최저생계비 93만원에서 타지원액 23만3천원을 제외하고 69만 7천원을 생계급여로 받는 경우와 4인 가구의 수급신청자의 20세에 달한 자녀가 월 60만원의 공공근로를 하는 경우에 그 금액을 제외하고 나머지만을 생계급여로 지급하는 경우에 발생한다.

에고 사회의료보험으로 통합하여 의료보장을 현실화하는 것이 필요하다는 것을 말해준다. 그리고 많은 수급자 및 그의 가족이 빈곤으로부터 탈출할 수 있도록 본인부담금 없이 무료로 의료급여를 제공하는 방법을 모색하여야 한다. 저소득층 및 빈곤층의 의료보험 가입을 위한 제정은 국가, 사용자 혹은 사회보험제도에 의해서 전부 또는 일부를 부담하는 방식을 생각할 수 있다 (Amelung, u.a., 2001: pp.279).

우리나라와 같이 사회의료보험제도(국민건강보험)를 실시하면서 의료비가 없어서 치료를 받지 못하는 사회적 및 경제적 취약계층이 많은 곳도 없다. 사회보험제도에서 차별을 조장하는 국민건강보험과 의료보호로 구분하는 선별주의에서 벗어나 모든 사회구성원이 소득수준과 상관없이 사회의료보험에 가입시키고, 모든 환자가 '동일한 질병에 동일한 의료급여'를 받을 수 있도록 국민건강보험과 의료보호를 통합하는 것이 빈곤층의 발생을 예방하는 방안이다. 그리고 능력이 있는 사회구성원(고소득층)이 보다 많이 보험료를 부담하는 방식 즉, 부담에서의 성과주의와 급여에서의 형평주의를 결합하는 방법들을 모색하여야 한다.

6. 합리적인 자활사업 프로그램의 개발

조사요원들이 수급자의 빈곤원인 중에서 실직을 질병 다음으로 중요하게 생각하고 있다. 그리고 근로능력을 갖고 있는 수급신청자에게 자활사업을 강화하여 스스로 자립할 수 있는 여건을 마련하는 조처들이 필요하다는 것을 인식하고 있다. 그러나 조건부 수급자는 대부분 질병, 장애, 장기간 실직, 저학력자 등이 대부분을 차지하고 있다(진재문, 2001: 97-98). 이것은 사회복지전담공무원의 선정과정에서부터 조건부 수급자를 잘못 판정하고 있다는 것을 말해준다. 실직자의 대부분은 IMF이후 구조조정과 함께 해고된 40대 이후의 노령층과 20대의 졸업생이다(금재호/조준모, 2000: 14~36). 그들이 빈곤층으로 추락한 원인은 개인적 책임보다는 경제정책의 실패와 사회보장제도의 미비에 의해서 발생하였기 때문에 노동시장이 활성화되지 않는 한 빈곤으로부터 탈피하기 어렵다.

조건부 수급자를 위한 자활사업의 프로그램은 3개월짜리 직업훈련으로 단기간의 코스가 대부분이고, 주로 도배, 세차, 간병보호 등과 같은 일용직이거나 용접, 염색 등 3D업종과 단순노동에 치중되어 있다. 조건부 수급자들이 3D-업종에서 직장을 얻기 위해 치열한 경쟁을 하게 되면 결국 저소득층의 근로조건은 점점 열악해지고 저임금의 일자리를 많이 만드는 결과를 가져온다. 또한, 자립기반의 조성과 재취업 가능성은 생존권의 보장과는 별도의 문제로써 수급신청자의 개별적 특성과 노동시장의 상황에 의해서 결정되기 때문에 생계급여를 받기 위해서 자활사업에 참여를 강제하는 것은 수급자의 자립기반 조성에 커다란 효과를 보기 어렵다.

국민기초생활보장제도가 조건부 수급자에게 자활공동체사업, 직업훈련, 구직활동 등에 참여를 조건으로 생계급여를 제공하는 것은 빈곤의 책임을 개인에게 부담하는 것일 뿐만 아니라 그들의 능력과 경험과 상관없이 숙명적으로 저임금에 열악한 근로조건을 강요하는 결과를 낳을 수도 있다. 특히 실직자들이 자립의지와 적극적 구직에도 불구하고 노동시장에서 직장을 얻지 못하고 있는 상황에서 도덕적 헤이(moral hazard)에 대한 우려와 함께 스스로 생계를 유지할 수 없는 수급자에게 자활지원사업에 참여를 강요하는 것은 "근로능력의 유무와 상관없이 기초생활을 보장한다"는 기본목적에 적합하지 않다.

그리고 자활급여 및 직업훈련이 3D업종에 집중되어 있는 경우에 조건부 수급자 및 한계계층이 노동시장의 구조변동에 적극적으로 대응할 수 있는 능력을 개발할 수 없기 때문에 자활지원

사업이 효과를 보기 어렵다. 여기에 사회복지전담공무원은 국민기초생활보장제도의 자화사업의 참여자를 보다 근로능력 및 자활의지 등으로 고려하여 선정할 수 있어야 한다.

V. 결 론

국민기초생활보장제도는 생존권과 “궁핍으로부터의 자유”를 확보하는 최후의 보루이다. 빈곤층이 국민기초생활보장제도의 수급자로 선정 혹은 탈락되는가는 그에게 생존과 관련된 문제이다. 수급신청자와 부양의무자의 생활실태조사에 참여한 사회복지전담공무원과 사회복지사가 공공부조정책의 중요성을 인식하고 정확하게 수급자를 선정하는 것이 매우 중요하다.

그러나 우리의 공공부조정책은 그 준비과정이 매우 미흡하였고 전문성 부족, 지침내용의 일관성 상실, 선정기준의 강화, 빈곤의 원인에 대한 이해 부족 등으로 선정되어야 할 빈곤층이 수급자에서 탈락하고 자력으로 삶을 영위할 수 있는 사회구성원이 선정되는 모순을 보여주었다. 선정과정에서 발생하는 문제점들의 원인들을 보면

첫째, 생산적 복지의 이념이 우리나라의 사회보장제도를 최저생활보장으로 한정하고 국민기초생활보장제도에 준비과정 없이 졸속으로 도입하였다. 그리고 국민기초생활보장 수급권자의 수를 지침내용의 변경을 통해서 조절하였다. 국민기초생활보장제도가 최후의 보루로서의 역할을 하기 위해서는 무엇보다 사회보험제도의 확충을 통해서 빈곤층의 발생을 적극적으로 예방하고 사회보험제도의 급여수준을 현실화하는 것이 시급한 과제이다.

둘째, 생산적 복지의 이념은 의식주의 물질적 최저생활을 보장하고 자립의지를 강화하는 것으로 사회복지의 책임을 다하고 것으로 생각하고 있다. 이러한 생산적 복지와 보수적인 특성이 수급신청을 제한하고 선정과정에서 탈락비율을 높인다. 또한 조건부 수급자의 경우에도 근로능력과 근로의욕이 취약한 비취업대상자를 자활사업에 참여를 강요함으로써 빈곤의 늪에서 장기간 머물도록 한다. 특히 차상위 계층(최저생계비 120% 미만)은 최저생활을 영위하기 위해서 저임금, 열악한 근로조건, 건강상실, 노동의 착취에서 일해야만 하거나 질병을 갖고 있는 가족성원의 간호 등이 필요함에도 불구하고 경제활동을 할 수밖에 없는 상황에 놓여 있다. 즉 사회보장제도가 사회적 위험에 충분히 대비하지 못함으로 인해서 빈곤층을 확대하고 있다. 이에 사회보장제도가 ‘궁핍으로부터의 자유’를 확보하는 것에서 한걸음 나아가 ‘안정된 삶의 보장’으로 개혁되어야 한다.

셋째, 사회복지전담공무원은 빈곤의 원인을 개인의 책임이나 나태에서 발견할 것이 아니라 사회적 책임이라는 것을 인식하고 의료급여 및 자활급여가 필요한 빈곤층들이 선정과정에서 누락 및 탈락되지 않도록 전문성 확보, 상담기법 및 사례관리, 수급자의 특성에 적합한 프로그램과의 연계 등에 관심을 가져야 한다.

국민기초생활보장제도가 이러한 문제들을 해결할 때에 사회보장제도가 3개의 기둥을 체계적으로 구축할 수 있고 사회구성원들에게 사회적 위험으로부터 안정된 삶을 보장할 수 있다. 즉, 1차적으로 개인의 책임과 상관없이 자력으로 삶을 영위할 수 없는 모든 국민에게 인간다운 최저생활을 영위할 수 있도록 생계급여를 보장하고, 2차적으로 모든 사회적 위험으로부터 적정수준에서 안정된 삶을 영위할 수 있도록 사회보험제도를 구축하고, 마지막으로 모든 국민들이 그들의 개성을 자유롭게 발전하고 스스로 삶의 질을 향상할 수 있는 여건을 마련할 수 있다. 그

리고 우리가 경제성장보다는 사회적 형평과 분배에 보다 많은 관심을 보일 때다.

참 고 문 헌

- 구인회. 2002. "빈곤층의 사회경제적 특성과 빈곤이행: 경제위기 이후의 시기를 중심으로" 한국사회 복지학 봄호, 《한국사회복지학》. pp. 82-112
- 국제신문. "영세민 늘고 의보수가 인상. 의료보호도 재정위기." 2000년 3월 24일자 제1면.
- 김재호/조준모. 2000. "실업구조의 변화와 정책과제." 한국노동연구원. pp. 14~36.
- 김태성·성경룡, 1993. "복지국가론", 나남출판사.
- 노대명. "자활대상자 특성별 자활사업 프로그램 연계방안". 2001. 인천지역 자활사업활성화를 위한 토론회 자료집, 2001년 8월 14.
- 대통령비서실 삶의 질 향상 기획단. "새천년을 향한 생산적 복지의 길." 1999.
- 문진영. 1999(a). "국민기초생활보장법 제정의 쟁점과 전망." 저소득실직자 생계문제 대책마련을 위한 공청회.
- _____ 1999(b). "국민기초생활보장법 제정의 쟁점과 운영방안에 관한 연구." 한국사회복지학회. 《한국사회복지학》 통권 38. pp. 100~123.
- 박능후. 2000 겨울. "기초보장제도의 역사적 전개과정과 함의". 한국보건사회연구원. 보건사회연구 제 20권 제2호. pp 3-49.
- 박순일 외. "저소득층 보건복지욕구 기초자료분석". 한국보건사회연구원, 1999.
- 보건복지부. 2000.04. "2000년도(10~12월) 국민기초생활보장사업안내."
- 부산광역시 내부자료, 2001.01. "조사대상 동사무소의 수급신청자, 부양의무자, 수급탈락자 현황"
- 송근원. 2000. "사회복지전문요원의 업무태도에 영향을 미치는 요인 연구." 한국사회복지연구원. 《사회복지연구》 제15호, pp. 41~72.
- 신명호. 제3섹터형 자활사업의 현황과 과제, 2000
- 안홍순. 1996. "사회정책의 경제와 사회 통합효과." 한국사회정책학회. 《한국사회정책》 제3집. 일신사. pp. 11-40.
- _____ 1997. "빈곤과 노동시장정책." 부산여자대학교 사회과학연구소 (편). 《빈곤문제와 사회발전》 세종출판사 pp. 309-350.
- _____ 1999. "사회복지와 복지국가", 최선화 외, 1999, 《사회문제와 사회복지》, 세종출판사 pp. 73-106.
- 조홍식. 1999. "빈곤과 사회보장: 공공부조제도에 대한 평가를 중심으로." 한국사회정책학회. 《한국사회정책》 제6집. pp. 143~174.
- 진재문. 2001. "새로운 빈곤정책으로서의 자활사업: 가능성과 한계". 한국사회복지학회 춘계학술대회. 《한국사회복지의 새로운 도전》. pp 87-114.
- 한국사회복지사협회. 2000.12. "한국사회복지사 기초실태조사 보고서."
- 한국사회정책학회. 1994. "경제사회발전과 최저생활의 보장." 《한국사회정책연구》 창간호.
- 허 선, 2000. "국민기초생활보장법 제정과정의 주요쟁점과 그 대안." 《2000년도 춘계한국사회복지정책학회 학술대회 자료집》.
- 홍경준. 2001. "자활사업의 장기 발전전략 모색(안), <http://blss.mohw.go.kr>, 2000.12.10