

정책보고서 2015-

발 간 등 록 번 호

# 맞춤형 급여체계 도입에 따른 빈곤층 기초생활보장 평가 모형 연구

노대명·강신욱·이현주·박능후·우선희

**【책임연구자】**

노대명 한국보건사회연구원 연구위원

**【주요저서】**

국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편방안 마련을 위한 연구  
보건복지부·한국보건사회연구원, 2013(공저)

국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편 실행방안 연구  
보건복지부·한국보건사회연구원, 2015(공저)

**【공동연구진】**

강신욱 한국보건사회연구원 연구위원

이현주 한국보건사회연구원 연구위원

박능후 경기대학교 사회복지학과 교수

우선희 한국보건사회연구원 전문연구원

2015년 7월 1일 한국의 기초생활보장제도는 대대적인 개편을 하게 된다. 이른바 맞춤형 급여체계에 따라 기초생활보장제도를 욕구별 급여체제로 바꾸게 되는 것이다. 이 제도개편에 대해서는 2013년~2014년에 이르는 약 2년의 기간 동안 치열한 논쟁이 있었다. 그것은 제도개편이 혹여라도 빈곤층에 대한 기초생활보장이라는 기득의 성과를 해할 수 있다는 우려와 관련이 있었다. 하지만 급여체계 개편을 통해 기대할 수 있는 긍정적인 변화 또한 적지 않았다는 점에서 제도개편이 단행되었다.

이제 이러한 제도개편 논의가 실제 어떠한 결과를 초래했는지 본격적인 연구가 필요한 시점이다. 하지만 제도개편 결과에 대한 평가이상으로 중요한 점이 있다. 그것은 향후 맞춤형 급여체계 하에서 기초생활보장제도가 빈곤층에 대한 보호와 자립촉진이라는 두 마리 토끼를 잡을 수 있도록 제도의 건강성을 담보하는 평가를 강화하는 일이다. 이 점에서 맞춤형 급여체계라는 새로운 환경 속에서 적용해야 할 평가모형을 구축하는 일은 매우 중요하고도 시급한 일이다. 그리고 이러한 평가모형에 따른 연구를 통해 제도개편이 어떠한 성과를 거두었고, 어떠한 문제점에 봉착하고 있는지 파악할 수 있을 것이다.

이 연구는 제도개편 이후의 성과와 문제점을 본격적으로 분석하기에는 시기적으로 이르다는 점에서 평가모형을 구축하고, 관련된 평가지표를 제시하는 것을 주요 내용을 하고 있다. 향후 이 평가모형을 토대로 실제 제도개편의 성과와 한계를 평가하는 후속 연구가 이루어져야 할 것이다. 하지만 이 연구에서는 이러한 평가모형과 평가지표를 제시하는 작업에 그치지 않고 있다. 평가모형과 평가지표를 제안해서 평가가 이루어진 경우, 그 결과를 어떻게 정책에 반영할 것인지에 대한 고민을 담고 있다. 그것은 현재 운영되고 있는 중앙생활보장위원회의 평가기능을 강화하고, 전문성을 제고할 수 있는 개편이 필요하다는 점을 제안하고 있다. 그 밖에도 외국에서 사회부조제도를 어떤 평가목적과 평가체계를 통해 평가하고 있는지 살펴보고, 2015년 7월 제도개편을 전후하여 수급자들이 이를 어떻게 인식하고 있는지 추가적인 분석을 하고 있다. 더불어 제도개편 전후의 수급자 변동, 즉 수급자격 유지와 탈락 그리고 신규취득이라는 변동과정

에 대한 실태분석을 시도하고 있다.

이 연구는 한국보건사회연구원의 노대명 연구위원의 연구책임으로 이루어졌다. 이 연구에는 많은 연구자와 행정실무자들이 참여하였다. 한국보건사회연구원에서는 이현주 연구위원, 강신욱 연구위원, 우선희 전문연구원이 참여하였다. 그리고 개편된 기초생활보장제도 평가모형에 대한 논의와 수급자분들에 대한 의식조사에는 보건복지부 기초생활보장과와 일선 기초생활보장업무 담당자 분들의 도움이 매우 컸음을 밝혀 둔다. 특히 제도개편의 바쁜 와중에 이 조사에 도움을 주신 모든 분들께 진심으로 감사드린다. 그리고 이 연구보고서를 검토하고 좋은 의견을 개진해 주신 원내 및 원외의 검독자 분들께도 감사드린다. 끝으로 기초생활보장제도 평가모형 구축방안을 검토하는 자리에 참석해서 행정일선의 애로와 의견을 개진해 주신 많은 실무자분들께도 감사드린다.

많은 사람들이 함께 만든 이 연구결과가 기초생활보장제도를 보다 바람직한 방향으로 개편하는데 밑거름이 되기를 기대해 본다.

2015년 12월  
한국보건사회연구원장  
김 상 호



# 목 차

제1장 서론 .....	9
제1절 연구목적 .....	1
제2절 연구방법 .....	3
제3절 연구내용 .....	4
제2장 선행연구 검토 .....	71
제1절 국민기초생활보장제도 평가 연구 .....	9 1
제2절 기타 소득보장제도 평가 연구 .....	4 2
제3장 기초생활보장 평가모형 구축방안 .....	9 2
제1절 머리말 .....	3
제2절 주요 평가지표 .....	23
제3절 맞춤형 급여체제로 전환 이후의 평가지표 적용방안 .....	8 3
제4장 수급자의 인식과 특성 변화 .....	1 4
제1절 분석방법 .....	3
제2절 개편에 대한 인식 .....	05
제3절 수급자의 특성 변화 .....	45
제5장 기초생활보장 평가체계 구현 방안—중생보 중심으로 .....	9 5
제1절 문제제기 .....	6
제2절 중앙생활보장위원회 운영 현황 분석 .....	3 6
제3절 중앙생활보장위원회 개편 방안 .....	1 7
제4절 결론 .....	0

제6장 결론 .....	8
제1절 연구의 시사점 .....	38
제2절 정책 제언 .....	48
부록: 2015년 기초보장제도 실태조사 조사표 .....	98

## 표 목차

<표 2-1> 기초생활보장 평가를 위한 평가를 .....	1	2
<표 2-2> 기초보장제도 평가연구(국내)의 평가를 및 주요 결론 .....	3	2
<표 2-2> 기타 소득보장제도별 평가연구(국내)의 평가를 및 주요 결론 .....	6	2
<표 2-4> 제도군별 평가연구의 평가를 및 주요 결론 .....	8	2
<표 4-1> 응답가구의 수급신청사유 .....	6	4
<표 4-2> 소득이 감소 또는 상실된 주된 이유 .....	6	4
<표 4-3> 지출이 증가한 주된 이유 .....	7	4
<표 4-4> 월평균 지출 수준 .....	7	4
<표 4-5> 월평균 임대료 지출 수준 .....	7	4
<표 4-6> 월평균 교육비 지출 수준 .....	8	4
<표 4-7> 월평균 보건의료비 지출 수준 .....	8	4
<표 4-8> 부채를 지게 된 가장 큰 이유 .....	9	4
<표 4-9> 지출 분위별 부채를 지게 된 이유 .....	9	4
<표 4-10> 임대료 분위별 부채를 지게 된 이유 .....	9	5
<표 4-11> 학생 유무별 부채를 지게 된 이유 .....	9	5
<표 4-12> 의료비 분위별 부채를 지게 된 이유 .....	1	5
<표 4-13> 맞춤형 급여체계 전환 인식 여부 .....	2	5
<표 4-14> 맞춤형 급여로의 개편 인식 채널 .....	2	5
<표 4-15> 급여별(생계, 주거, 교육, 의료) 수급자 선정기준의 인식 여부 .....	2	5
<표 4-16> 맞춤형 급여로의 전환에 기대하는 것 .....	3	5
<표 4-17> 맞춤형 급여로의 전환으로 우려되는 것 .....	3	5
<표 4-18> 수급대상에서 제외되어 생계급여 받지 못하더라도 필요한 지원 .....	4	5
<표 4-19> 지출 분위별 수급대상에서 제외되어 생계급여 받지 못하더라도 필요한 지원(1순위) .....	4	5
<표 4-20> 임대료 분위별 수급대상에서 제외되어 생계급여 받지 못하더라도 필요한 지원(1순위) .....	4	5
<표 4-21> 학생유무별 분위별 수급대상에서 제외되어 생계급여 받지 못하더라도 필요한 지원(1순위) .....	4	5
<표 4-22> 제도 개편 전 찬반과 개편 후 도움정도에 대한 태도 .....	5	5
<표 4-23> 제도 개편 후, 현금급여 변화 .....	6	5
<표 4-24> 제도 개편 후, 도움이 된 것(중복응답) .....	6	5
<표 4-25> 제도 개편 전 입장별 탈수급 전망 .....	7	5
<표 4-26> 제도 개편 후 입장별 탈수급 전망 .....	7	5



<표 4-27> 정부로부터 받은 현금 지원 수준별 탈수급 전망 .....	8.....	5
<표 4-28> 수급대상에서 벗어나기 어렵다고 생각하는 이유 .....	8.....	5
<표 4-29> 정부로부터 받은 현금 지원이 기초보장수급자여서 받았다고 인식하는 정도 .....	9.....	5
<표 4-30> 제도 개편 후, 근로 변화 .....	9...	5
<표 5-1> 급여별 근거법규와 소관 중앙행정기관 .....	3.....	6
<표 5-2> 법 개정 전후 영역별 중앙생활보장위원회 심의·의결 사항 비교 .....	8.....	6
<표 5-3> 중앙생활보장위원회 기별 회의 개최 횟수와 안건별 논의 빈도 .....	0.....	7

---

## 그림 목차

[그림 5-1] 안전 속성별 관할 위원회 구분 .....	7	7
[그림 5-2] 전문위원회를 분과별로 구성할 경우 회의체 구조 .....	8	7
[그림 5-3] 다수의 소위로 나뉘지는 회의체 구조 .....	0	8

# 1

## 서론

제1절 연구목적

제2절 연구방법

제3절 연구내용



## 제1절 연구목적

빈곤층에게 최소한의 생활을 영위할 수 있도록 지원하는 것을 골자로 하는 사회부조 제도는 항상 상반된 평가의 대상이 되어 왔다. 가장 주된 비판은 국가가 응당 보호해야 할 빈곤층의 최저생활이 제대로 지켜지지 않는다는 것이다. 보호받아야 할 빈곤층이 방치되는 사각지대 문제가 그것이고, 지급되는 복지급여로는 최소한의 생활도 영위하기 힘들다는 문제가 그것이다. 다른 한편에서의 비판은 빈곤층에 대한 복지지원이 이들의 자립노력을 저해하고 있다는 것이다. 그것은 다른 국민들 또한 어려운 상황에서 자립을 위해 노력하고 있음을 감안하면, 사회부조제도에 대한 엄격한 평가가 필요하다는 것이다.

사회부조제도가 상반된 평가의 대상이 되는 것이 자연스러운 일이라고 말할 수 있을지 모른다. 그리고 이러한 이유에서, 즉 평가가 객관적 근거를 결여한 주장으로 이어지기 쉽다는 점에서, 보다 객관적이고 소통할 수 있는 평가모형과 평가지표 설계가 필요하다. 어떤 욕구를 가진 빈곤층 중 얼마나 많은 사람이 어떠한 보호를 받고 있는지 평가할 수 있는 토대가 갖추어져야 하는 것이다. 이는 오랜 기간 기초생활보장제도에 대한 체계적인 평가가 힘들었다는 점을 감안하면, 매우 중요한 대목이다.

이 연구는 개편된 기초생활보장제도에 대한 평가모형을 제안하는 것을 그 목적으로 하고 있다. 물론 2000년 10월 기초생활보장제도가 시행된 이후, 이 제도에 대한 평가모형 및 평가지표에 대한 연구는 적지 않게 발표되었다. 그리고 그 선행연구들은 이 연구과정에서 매우 큰 도움이 되었다. 하지만 개편된 제도에 대한 평가는 기존의 평가모형을 적용하기 힘든 상황이다. 기존 평가모형으로는 각 욕구별 급여에 대한 독립된 평가가 힘든 것이다. 따라서 이 연구는 기존의 제도 하에서 곤란했던 각 급여별 평가를 하고, 그것을 아우르는 전체적인 평가를 할 수 있는 체계를 구축하는 것이 가장 중요한 목적이다.

그렇다면 왜 기초생활보장제도에 대한 새로운 평가모형 개발이 필요했는가. 이는 다

음 네 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 기초생활보장제도가 욕구별 급여제도별로 선정기준과 급여수준이 독립적으로 이루어지게 됨에 따라 더 이상 기존의 평가모형을 적용할 수 없다는 점이다. 기존 제도에서는 각 급여별로 성과와 문제점을 평가하기 힘들었으나, 개편된 제도 하에서는 각 급여별 평가가 선결과제인 상황이다. 하지만 이를 위해서는 평가모형을 새롭게 개발해야 하는 과제를 해결해야 한다. 선정기준이 다르고, 급여의 최저보장수준을 결정하는 방식이 달라짐에 따라 많은 내용이 바뀌었기 때문이다.

둘째, 맞춤형 급여체계 도입에 따라 막대한 예산이 소요되었고, 이것이 현 정부의 국정과제 중 하나였다는 점에서 제도개편의 성과를 평가할 필요가 있다는 점이다. 특히 제도개편 과정에서 언급되었던 주요한 이유, 즉 1) 사각지대 해소, 2) 보장수준 적정화, 3) 자립촉진이 얼마나 달성되었는지 평가해야 하는 것이다.

셋째, 기초생활보장제도를 개편하는 과정에서 표출되었던 다양한 사회적 우려에 답해야 하기 때문이다. 그것은 기존 제도가 상대적으로 안정되게 빈곤층을 보호했다는 인식에 따라 개편된 제도가 수급탈락을 초래하거나 급여의 보장성을 위협할 것이라는 우려에 답해야 한다는 것을 의미한다. 이는 제도개편 전후에 대한 비교평가가 전제되는 것이다. 이를 통해 개편된 제도가 더 많은 빈곤층을 보호하고 있으며, 이들의 급여를 높여가고 있다는 점을 확인시켜야 할 것이다. 만일 그러한 성과가 나타나지 않고 있다면, 그 원인이 무엇인지 발견해야 하는 것이기도 하다.

넷째, 이 평가를 기획하고 수행하며, 평가결과를 정책에 반영하는 조직의 역할이 그 어느 때보다 중요해졌기 때문이다. 기초생활보장제도가 욕구별 급여체제로 제도가 분산된 상황에서 사각지대 해소 및 빈곤감소 등 정책효과를 제고하기 위해서는 각 급여제도의 선정기준과 급여수준에 대한 객관적 평가를 기획하고 평가결과를 정책에 반영한 역할이 매우 중요하다. 그것은 평가와 평가결과를 반영한 기초생활보장제도의 종합적 조정을 활성화하는 것이다. 이를 위해서는 분산된 제도 전체를 아우르는 컨트롤 타워 구축이 더욱 중요하다. 그리고 이 역할은 법률에 의해 중앙생활보장위원회에 맡겨져 있다. 그리고 2014년 개정된 법률은 중앙생활보장위원회의 평가기능을 강화하는 조항을 신설하였다. 따라서 이처럼 법률에 규정된 역할을 실질화 하는 방안을 마련할 필요가 있다.

이 연구는 기초생활보장제도에 대한 평가모형에 대한 연구와 다소 결이 다른 연구내

용을 포함하고 있다. 그것은 이 연구보고서의 또 다른 연구목적이기도 하다. 그것은 2015년 7월 1일을 전후하여 기초생활보장제도 수급자들이 제도개편에 대해 어떠한 태도를 갖고 있는지 확인하는 것이다. 이는 제도개편의 구체적인 내용이 수급자에게 어떻게 전달되고 있는지 알 수 있는 중요한 정보를 제공해 주고 있다. 한편으로는 빈곤층을 위한 제도가 이들과 어떻게 소통하고 있으며, 개편된 제도가 빈곤층에게 어떻게 적용되고 있으며, 개편된 내용에 대해 빈곤층은 어떠한 이해관계를 갖는지 말해주는 것이다.

## 제2절 연구방법

이 연구는 기초생활보장제도에 대한 평가모형을 제시하기 위해 다양한 연구방법을 활용하고 있다. 여기서는 크게 네 가지 방법을 활용하고 있다는 점을 강조하고자 한다.

첫째, 문헌연구이다. 사회부조제도에 대한 평가는 외국의 사회보장제도 관련 연구에서 많이 다루어져 왔다. 그것은 빈곤층 지원정책에 대한 평가가 어떠한 원칙에 입각해야 하는가의 문제부터, 기술적으로 어떠한 평가체계와 평가지표를 투입해야 하는지에 대한 광범위한 내용을 포괄하고 있다. 여기서는 그 구체적인 내용을 모두 담지는 않을 것이다. 주로 기초생활보장제도 평가와 관련된 선행연구들이 어떠한 내용을 담고 있으며, 그 중 개편된 제도에 대한 평가를 위해 주목해야 할 부분이 무엇인지 살펴볼 것이다.

둘째, 기존 통계자료에 대한 실증분석이다. 이 연구보고서는 여기서 제시하고 있는 평가모형과 평가지표를 활용한 분석결과를 제시하기는 힘든 상황이다. 연구기간 내에 관련 데이터를 확보하는 것이 사실상 불가능하기 때문이다. 2015년 7월 전후의 실태 변화를 담은 조사는 2016년 이후에나 활용이 가능할 것이다. 따라서 여기서의 실증분석은 평가지표를 제시하고 그에 대한 조작적 정의를 하거나, 평가결과를 예시하는 차원에서의 시뮬레이션이 될 것이다. 다만, 제도개편 이후 수급자에 대한 행정집계 데이터가 빠르게 정비된다면, 관련 분석이 부분적으로 가능할 것으로 판단된다.

셋째, 설문조사와 그에 대한 분석이다. 이 연구보고서는 개편된 기초생활보장제도 시행시점을 전후한 두 시점에서 이 제도에 대한 수급자들의 태도변화를 조사하고 있

다. 사전 사후의 태도변화를 비교하는 전형적인 방법이다. 이를 위한 조사는 별도의 구조화된 설문지를 작성하고, 전국단위에서 조사표본(조사대상 수급자)을 추출하고, 해당 시군구에 조사를 의뢰하고, 기초생활보장 업무를 담당하는 공무원들이 수급자를 대상으로 조사하는 방식으로 수행되었다. 전국적으로 수급자 1019명을 대상으로 조사표가 회수되었다.

넷째, 이 연구는 각계의 전문가와 실무자의 의견을 수렴하고자 노력하였다. 특히 새로운 제도시행방안을 준비하는 과정에서 행정일선의 사회복지전담공무원 등 실무자의 의견을 수렴하는데 주력하였다. 그것은 급여체계를 분리함에 따라 어떠한 문제점이 발생하고, 이를 해결하기 위해서는 어떠한 방향에서 대책을 강구해야 하는지 이해하는데 큰 도움을 주었다.

### 제3절 연구내용

이 연구보고서는 다음과 같은 내용을 중심으로 구성되어 있다.

첫째, 사회부조제도 평가에 대한 선행연구를 검토하는 부분이다. 이와 관련해서는 지난 15년간 기초생활보장제도에 대한 평가 연구를 담당해 왔던 한국보건사회연구원의 평가연구보고서가 주요한 검토대상이었다. 하지만 이는 기존의 제도체계를 전제로 하고 있다는 점에서 본 연구가 주목하는 내용과는 다소 거리가 있다. 이 점에서 외국의 사회부조제도에 대한 평가연구 문헌을 살펴보았다.

둘째, 외국의 사회부조제도 평가체계 사례 연구이다. 이 보고서는 개별 국가들의 사회부조제도 평가체계 외에도 유럽연합과 같은 조직 차원에서 이루어지는 사회부조제도에 대한 평가 및 정책반영에 대해 간략하게 살펴보고 있다. 그것은 개별국가차원에서 간과하기 쉬운 빈곤층 사회권에 대한 평가에 주목하고 있다는 점에서 의의가 있다.

셋째, 맞춤형 급여체계에 대한 평가모형 연구이다. 최근 사회보장위원회 출범과 더불어 각종 사회보장제도에 대한 평가연구가 활발하게 진행되고 있다. 그 중에서도 개편된 기초생활보장제도에 대한 평가를 어떻게 수행할 것인지에 대한 고민이 포함되어 있다. 따라서 이러한 내용을 근간으로 맞춤형 급여체계 하에서 각각의 제도를 어떻게 평가하고, 이를 아우르는 전체 제도를 어떻게 평가할 수 있는 평가체계와 지표를 제시



하고 있다.

넷째, 2015년 7월 맞춤형 급여체계에 따른 기초생활보장제도 시행 전후의 수급자들의 복지태도 변화를 분석하고 있다. 이는 전국에서 층화 추출된 수급자(표본)를 대상으로 빈곤실태 및 전망에 대한 인식, 그리고 개편된 제도에 대한 태도를 묻는 내용을 담고 있다. 이는 향후 기초생활보장제도 평가지표 연구와 관련해서 어떠한 내용이 추가되어야 하는지를 파악하는 탐색적 연구의 성격을 갖고 있기도 하다.

다섯째, 이 연구는 중앙생활보장위원회를 통한 기초생활보장제도에 대한 평가기획과 평가수행, 그리고 평가결과에 대한 활용방안을 제시하고 있다. 좀 더 구체적으로는 중앙생활보장위원회가 맞춤형 급여체계를 평가하고 평가결과에 따라 정책을 조정하는 역할을 담당할 수 있는 방안을 제안하고 있다. 개편된 제도 하에서 평가는 보다 전문화되고, 이를 근간으로 하는 종합적 평가이어야 한다는 점을 강조하고 있다.

18 맞춤형 급여체계 도입에 따른 빈곤층 기초생활보장 평가 모형 연구

# 2

## 선행연구 검토

---

제1절 국민기초생활보장제도 평가 연구

제2절 기타 소득보장제도 평가 연구



## 제1절 국민기초생활보장제도 평가 연구

소득보장정책을 비롯한 사회보장정책에 대한 평가 연구는 제도의 발전 및 확대와 더불어 점점 증가하고 있는 추세이다. 정책이 본래의 목표를 얼마나 달성하고 있는지, 집행과정 상에 오류는 없는지 등을 확인함으로써 제도를 개선하는 일은 한정된 자원으로 정책을 수행함에 있어 무엇보다 중요한 일이 되고 있는 것이다.

그동안 수행되어 온 관련 연구들은 특정 제도에 한정된 개별 제도의 평가 연구와 노인이나 근로빈곤층 등의 특정 대상과 고용안정 등의 특정 분야 정책에 대한 제도군 평가 연구로 분류할 수 있다. 특정 제도에 대한 평가는 제도의 설계, 집행, 효과 등의 제반 측면에 대해 평가하고, 대상이나 분야에 대한 제도군별 평가는 유사한 기능을 갖고 있는 제도들을 하나의 평가 단위로 묶어 평가하거나 제도별 특성에 맞게 개별 평가 후 종합적인 개선안을 도출하는 연구가 주를 이룬다. 본 장에서는 주요 소득보장정책에 관련한 대표적인 선행 연구를 제도별 평가(1절)와 제도군별 평가(2절)로 나누어 살펴보고자 한다. 이 가운데 각 제도별 평가에 대한 선행연구의 경우는 국내의 연구로 한정할 것인데, 그 이유는 제도별 평가가 제도의 고유한 배경과 목적을 반영하여 이루어지기 때문에 동일한 제도에 대해 평가한 국내의 연구로 우선 한정하여 보는 것으로도 기존 평가의 쟁점과 한계를 파악하는 데 충분할 것이라고 생각했다. 물론 평가의 방법론과 관련해서 해외 선행연구를 검토하는 것 역시 필요하다. 그런데 이하 2부의 각 장에서 각 제도별 평가와 관련된 주요 해외 선행연구를 별도로 소개하고 있는 만큼, 이 절에서는 국외의 선행연구에 대한 소개는 생략하고자 한다.

소득보장정책 평가 연구의 대다수는 특정 제도에 대한 평가 연구라고 볼 수 있다. 그 중에서도 우리나라 최후의 사회안전망인 국민기초생활보장제도에 대한 연구는 평가 연구 중 가장 활발히 수행되었다고 볼 수 있다. 국민기초생활보장제도 시행 초기 제도 운영 전반에 대한 연구(이현주 외, 2002; 이태진 외, 2003; 이태진 외, 2009; 김태완 외, 2010)에서부터, 대상자 선정 및 급여 수준 등 제도 운영상의 특정 부분에 초점을

맞춤 연구(여유진 외, 2004; 이태진 외, 2006) 등이 있으며, 국민기초생활보장제도의 효과성에 초점을 맞춰 소득보장 및 근로유인 효과 등을 평가한 연구들도 찾아볼 수 있다(노대명, 2007; 고경환, 2009).

제도 시행 후 1년이 경과한 시점에 수행된 이현주 외(2002)의 연구에서는 기초생활보장 측면에서 수급자의 권리보장(권리 청구의 실효성, 권리의 남용 제한), 수급자 선정의 합리성(선정기준의 현실적합성과 과학성, 수급자 선정의 형평성, 소득인정액의 적용), 급여의 타당성(급여의 적시성, 급여 내용의 포괄성, 급여 수준의 적절성)을 평가하고, 자활사업의 측면에서 자활사업의 기능성(대상자 선정분류의 합리성, 근로유인체계의 기능성, 추진체계의 합리성)을 평가하였다. 또한 제도 시행 초기의 연구이기 때문에 제도의 원활한 시행을 위한 인프라 구축을 또 하나의 평가 축으로 삼고 운영기반의 효율성(인력활용의 적절성, 전달체계 구조의 적합성, 재정 부담의 타당성)을 분석하였다.

국민기초생활보장제도에 대한 평가 연구들은 맞춤형 급여체계로의 개편 전까지 지속적으로 수행되었는데, 대체로 주요한 평가의 틀은 다음 표와 같이 대상자, 급여, 재정, 전달체제로 구성되었다.

〈표 2-1〉 기초생활보장 평가를 위한 평가틀

평가틀	주요 평가 내용
대상자 (선정 및 관리)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 선정기준(소득인정액, 부양의무자 기준)의 적합성</li> <li>- 수급신청에 있어서의 적절성(신청방법, 조사기간 등)</li> <li>- 근로능력 판정기준의 객관성</li> <li>- 사례관리 도입 및 운영</li> <li>- 수급자가구의 특성 및 공무원 인식(제도, 수급자에 대한 인식 등)</li> </ul>
급여	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 각 급여의 포괄성 및 급여수준의 적절성 및 합리성</li> <li>- 자활프로그램의 수급자 적합 및 탈수급 가능성</li> <li>- 부정수급에 대한 관리 및 조치</li> <li>- 부분급여의 필요성</li> </ul>
재정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재정의 충분성(1인당 기초보장예산, 최저생계비 변화 등)</li> <li>- 급여 이후 생활 상태 등</li> </ul>
전달체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전담인력 규모와 배치(1인당 업무부담 등)</li> <li>- 기존 행정체계와의 연계(전산망, 조직구성 등)</li> <li>- 지역 사회복지 조직의 구성 및 연계</li> </ul>

자료: 이태진 외(2009).

평가의 폭을 좁혀 국민기초생활보장제도의 효과성 부분에 초점을 맞춘 대표적인 연구로는 노대명 외(2007), 김태완 외(2011) 등이 있다. 노대명 외(2007)의 연구는 국민

기초생활보장제도의 기초생활보장효과(빈곤감소효과, 지출의 효율성)와 근로유인효과(탈수급효과, 취업효과)를 평가하였다. 동 연구에서는 공공부조성 이전소득을 통한 빈곤감소효과가 빠르게 증가하고 있으나, 선정기준 표준화 방식 자체가 갖는 한계로 빈곤가구의 욕구 충족에는 한계가 있으며, 소득공제가 제한적이라 수급자의 근로유인에 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 평가하였다. 또한 김태완 외(2011)의 연구는 효과성 측면에서는 제도가 수급자들의 생활안정에 긍정적으로 기여하고 있지만, 가구원수가 적을수록, 취약계층일수록 사각지대의 비율이 높게 나타나는 형평성의 문제가 나타난다고 지적하였다.

〈표 2-2〉 기초보장제도 평가연구(국내)의 평가를 및 주요 결론

연구제목	평가대상 및 평가틀(방법)	주요결론
국민기초생활보장제도 운영실태 평가 및 개선방향 (이현주, 2001)	<p>&lt;평가 대상&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국민기초생활보장제도</li> </ul> <p>&lt;평가틀(방법)&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기초생활보장               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 수급자의 권리보장                   <ul style="list-style-type: none"> <li>• 권리청구의 실효성</li> <li>• 권리의 남용 제한</li> </ul> </li> <li>- 수급자 선정의 합리성                   <ul style="list-style-type: none"> <li>• 선정기준의 현실적합성과 과학성</li> <li>• 수급자 선정의 형평성</li> <li>• 소득인정액의 적용</li> </ul> </li> <li>- 급여의 타당성                   <ul style="list-style-type: none"> <li>• 급여의 적시성</li> <li>• 급여 내용의 포괄성</li> <li>• 급여 수준의 적절성</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>■ 자활사업               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자활사업의 기능성                   <ul style="list-style-type: none"> <li>• 대상자 선정·분류의 합리성</li> <li>• 근로유인체계의 기능성</li> <li>• 추진체계의 합리성</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>■ 인프라 구축               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 운영기반의 효율성                   <ul style="list-style-type: none"> <li>• 인력활용의 적절성</li> <li>• 전달체계 구조의 적합성</li> <li>• 재정 부담의 타당성</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수급자의 권리보장               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 담당자의 업무량 과중으로 누락된 수급자를 찾아 직권으로 신청하는 일이 용이하지 않으며, 이의 신청 등 수급권리 보장이 미흡</li> <li>• 이와 관련한 기구인 생활보장위원회의 인적 구성과 활동이 미흡함.</li> <li>• 부정수급자 범위 불명확 등으로 보장비용 징수 한계가 있음.</li> </ul> </li> <li>- 수급자 선정의 합리성               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 부양의무자 조사가 비효율적으로 이루어짐.</li> <li>• 중소도시 기준의 수급자 선정기준을 활용하고, 취업여부 등의 수급자 특성이 반영되지 않아 형평성 문제가 야기됨.</li> </ul> </li> <li>- 급여의 타당성               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 긴급급여 및 특례급여의 현 신청 및 지급절차는 급여의 적시성을 저해함.</li> <li>• 수급자에서 탈락하면 7개의 모든 급여에서 탈락하는 문제가 발생함.</li> <li>• 생계급여의 수준은 적절하다고 평가되나, 특히 주거급여에 대한 지역별, 주택 및 점유형태별 차이가 고려되지 않음.</li> </ul> </li> <li>- 자활사업의 기능성               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 자활 혹은 자활사업 참여를 희망하는 빈곤계층 모두 포괄하고 있지 못하며, 자활대상자 유형화(취업/비취업, 근로능력유/무)에 대한 문제가 발생</li> <li>• 근로소득과약이 어렵고, 생계급여 지급체계 및 방식이 근로활동 유인체계로서 취약함.</li> <li>• 추진체계의 이원화와 민관협력 부족, 조건부 이행자 관리가 미흡한 것으로 평가됨.</li> </ul> </li> <li>- 운영기반의 효율성</li> </ul>

연구제목	평가대상 및 평가틀(방법)	주요결론
		<ul style="list-style-type: none"> <li>기관 간, 기관 내 부서간 업무의 단절과 이에 따른 중복, 누락, 비효율이 초래</li> <li>대부분의 시도청과 시·군·구청에 복지전담공무원이 배치되지 않아 기초생활보장제도의 충분한 이해와 수행이 어려움.</li> </ul>
국민기초생활보장제도 선정 및 급여 평가 (여유진, 2004)	<p>&lt;평가 대상&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>국민기초생활보장제도</li> </ul> <p>&lt;평가틀(방법)&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>최저생활보장 <ul style="list-style-type: none"> <li>선정: 수급자수, 보장률</li> <li>급여: 보장수준</li> </ul> </li> <li>효율성 <ul style="list-style-type: none"> <li>선정: 대상효율성</li> </ul> </li> <li>가족복지 <ul style="list-style-type: none"> <li>선정 및 급여: 가족구조의 안정</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>최저생활보장 측면 <ul style="list-style-type: none"> <li>생활보호제도에 비해 수급자 규모가 증가하였으나, 전체 빈곤인구의 약 37%만 보호</li> <li>수급 후 총소득이 최저생계비 이상인 가구는 52%에 불과</li> <li>중소도시 기준의 단일 최저생계비 기준 적용으로 가구특성 및 지역에 따라 과잉·과소</li> </ul> </li> <li>대상효율성 측면 <ul style="list-style-type: none"> <li>자영자 및 일용임시직의 자산조사 소득 파악률이 매우 낮고, 부양의무자조사의 경우 약 절반 정도가 부정확</li> <li>부정수급과 사각지대라는 양방향성 모두의 측면에서 일선의 행정인프라가 취약</li> </ul> </li> <li>가족복지 측면 <ul style="list-style-type: none"> <li>수급가구와 신청탈락가구의 의식을 비롯한 물질적 욕구의 박탈이 심각</li> <li>가족 내 폭력문제 등의 문제발생은 수급가구보다 중도탈락가구와 신청탈락가구에서 심각</li> <li>농어촌일수령, 영성가구주일수령, 가구주의 학력이 높을수록, 소득과 재산이 상대적으로 많고, 부채가 적을수록 가족의 복지수준이 더 높음.</li> </ul> </li> </ul>
2009년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가: 법제정 10년의 제도운영 점검 (이태진 외, 2009)	<p>&lt;평가 대상&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>국민기초생활보장제도</li> </ul> <p>&lt;평가틀(방법)&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>제도 도입에 대한 평가 <ul style="list-style-type: none"> <li>경제위기 상황에 대한 정책 대응으로서 적절성 평가</li> <li>사회보장체계 내에서 국민기초생활보장제도와 사회보험의 정합성 평가</li> <li>최저생활에 대한 보장성 평가</li> </ul> </li> <li>자활조성에 대한 평가 <ul style="list-style-type: none"> <li>도입과정에서의 쟁점에 관한 비용 효과성 평가</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>제도 도입에 대한 평가 <ul style="list-style-type: none"> <li>시행 시점은 신규실업자와 빈곤층을 보호하기에 다소 늦었던 것으로 평가</li> <li>사회보험제도가 제 기능을 못하는 것과 공공부조가 지니고 있는 한계로 합리성이 미흡한 것으로 평가</li> <li>최저생계비는 계층 시 욕구별 비목이 동일하고 지속적인 방식을 적용하고 있지 못하기 때문에 합리성이 낮고, 비계층연도에 물가상승률만 반영하였기 때문에 급여 보장성에 한계가 있는 것으로 평가</li> </ul> </li> <li>자활조성에 대한 평가 <ul style="list-style-type: none"> <li>빈곤의 장기화 및 근로유인효과 등에서 실효성 있게 대응하지 못한 것으로 평가</li> </ul> </li> </ul>
기초생활보장제도 효과성에	<p>&lt;평가 대상&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>국민기초생활보장제도</li> </ul> <p>&lt;평가틀(방법)&gt;</p>	<p>&lt;기초생활보장효과&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>공공부조성 이전소득을 통한 빈곤감소효과는 빠르게 증가</li> <li>단, 수급 대상 확대방식보다는 각종 급여 개별화를 통</li> </ul>



연구제목	평가대상 및 평가틀(방법)	주요결론
관한 연구 I (노대명, 2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기초생활보장효과               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 빈곤감소효과, 욕구의 충족성, 지출의 효율성</li> </ul> </li> <li>- 근로유인효과               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 탈수급(빈곤)효과, 취업효과, 근로소득 증대효과</li> </ul> </li> </ul>	<p>해 기초보장 수급자 외에 다양한 저소득층을 지원하고, 기타 공공부조를 확대할 때, 빈곤감소효과가 극대화 될 것</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 선정기준 표준화 방식 자체가 갖는 고유한 한계와 맞물려 다양한 측면에서 빈곤가구의 욕구 충족에 한계               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 욕구수준의 큰 차이를 가져오는 주거비 문제를 지역, 점유형태, 가구규모별로 차등화 할 수 있을 것</li> </ul> </li> <li>- 기초생활보장제도와 노인 및 장애인에 대한 소득보장제도의 관계를 중장기적인 방향에서 재검토해야 함.</li> <li>- 소득공제가 매우 제한적이라 수급자의 근로유인에 부정적인 영향을 미칠 수 있음,</li> </ul> <p>&lt;근로유인효과&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 연평균 탈수급률이 약4.87%~7.87%로 추정되나, 비교대상이 없어 그 수준 평가에 한계 지남.               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 근로능력가구를 대상으로 재추정 필요</li> </ul> </li> <li>- 수급 근로빈곤층과 비수급 근로빈곤층의 취업률 비교결과, 비수급 근로빈곤층의 취업률이 상대적으로 높게 나타남. 이는 상대적으로 기초생활보장제도 효과가 크지 않음을 의미</li> </ul>
기초생활 보장제도 재정평가 및 재정추계 기본모형 개발 연구 (김태완 외, 2011)	<p>&lt;평가 대상&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국민기초생활보장제도</li> </ul> <p>&lt;평가틀(방법)&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 효과성: 빈곤감소효과</li> <li>- 효율성: 빈곤감소효율성</li> <li>- 형평성: 사각지대, 중앙과 지방의 재정부담</li> </ul> <p>※ 빈곤지수(빈곤율, 빈곤갭 비율), Weisbrod와 Beckerman의 빈곤감소 효율성 모형 이용</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 효과성: 수급자들의 생활안정에 기여하고 있는 것으로 평가(급여수급 후 빈곤율 8%p, 빈곤갭 29.1%p 감소)</li> <li>- 효율성: 가구원수가 작거나, 취약계층(노인, 장애인가구)에서 효율성 높게 나타남. 그러나 일부 재원이 비효율적으로 사용되고 있는 것이 발견됨.</li> <li>- 형평성: 가구원수가 적을수록, 취약계층일수록 사각지대의 비율이 높게 나타남, 재정분담구조는 좀 더 세분화하는 노력이 요구됨.</li> </ul>
기초보장 제도 생계보장 평가와 정책방향 (김태완 외, 2010)	<p>&lt;평가 대상&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국민기초생활보장제도</li> </ul> <p>&lt;평가틀(방법)&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대상자               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 제도의 포괄성(사각지대)</li> </ul> </li> <li>- 급여               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 급여수준의 적절성</li> <li>• 급여의 효과성 (빈곤율, 빈곤지수)</li> <li>• 급여내용의 포괄성</li> <li>• 급여체계의 합리성</li> <li>• 다른 제도와 연계</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대상자               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 권리청구의 실효성 및 제도에 대한 접근성 측면에서 기초생활보장제도의 사각지대를 해소하고 빈곤층에 대한 보호를 강화할 필요 있음.</li> <li>• 중도탈락 및 신청탈락 가구의 대다수는 부양의무자 기준으로 탈락, 경제 상황이 열악한 실정→비수급빈곤층에 대한 최저생활보장이 강화되어야 할 필요성 있음.</li> </ul> </li> <li>- 급여               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 응답가구의 대다수가 급여가 부족하다고 생각하고 있으며, 주관적 최저생계비의 약 60~80% 수준에 불과한 것으로 나타남.</li> <li>• 근로유인 제고방안 마련 및 개인/가구여건을 고려한 통합복지서비스 지원이 요구됨.</li> </ul> </li> </ul>

## 제2절 기타 소득보장제도 평가 연구

국민기초생활보장제도 다음으로 활발하게 평가가 이루어진 소득보장제도로는 기초(노령)연금을 들 수 있을 것이다. 기초노령연금에 대한 평가는 제도의 사회경제적 효과에 대한 분석이 주를 이룬다. 정경희 외(2009)의 연구는 기초노령연금이 노인의 소득 창출행위, 일상생활, 그리고 소득재분배에 미치는 영향 등을 살펴보고 있는데, 노인의 경제활동이나 일상생활에 미친 영향은 미미하지만 사회전체의 분배수준을 향상시키는 것으로 평가되었다. 2014년 7월 기초노령연금이 기초연금으로 제도 개편이 이루어진 후에도 유사한 평가가 지속적으로 이루어졌다. 최근 이루어진 원종욱 외(2014)의 연구에서는 소득대체율을 통해 현 수급자와 미래 수급자의 생활안정효과를 분석하였다. 분석 결과에 의하면, 현 수급자의 경우 국민연금과 기초연금을 합해도 소득대체율이 20%로 낮은 수준이며, 특히 1인가구의 경우 절대적 금액이 최저생계비에 미치지 못하는 낮은 수준이고, 미래 세대 수급자의 경우 물가상승률로만 기준연금액을 증가시킬 경우, 미래세대로 갈수록 기초연금 수준이 낮아지는 것으로 평가되었다. 다만, 소득계층이 낮을수록 기초연금의 소득안정효과는 증가하는 것으로 나타났다.

아래의 <표 3-2>는 이상에서 언급된 소득보장제도 관련 주요 국내 선행연구를 소개하고 있는데, 평가대상은 무엇이고 주로 어떤 평가방법을 적용하였으며 그 주된 결과는 무엇이었는지를 간략히 정리하여 제시한다.

<표 2-3> 기타 소득보장제도별 평가연구(국내)의 평가틀 및 주요 결론

연구제목	평가대상 및 평가틀(방법)	주요결론
기초연금 도입과 노후생활 안정 효과 분석 (원종욱 외, 2014)	<p>&lt;평가 대상&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기초연금</li> </ul> <p>&lt;평가틀(방법)&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현 기초연금 수급자 대상 노후생활 안정 효과               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 소득대체율</li> </ul> </li> <li>- 미래 기초연금 수급자 대상 노후생활 안정 효과               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 소득대체율</li> </ul> </li> <li>- 기초연금 도입에 대한 국민의식 조사 결과 분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현 기초연금 수급자의 소득대체율               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 국민연금과 기초연금의 합은 평균 44만원으로 소득대체율은 평균 20%로 낮은 수준</li> <li>• 국민연금을 수급하고 있는 현 노인세대에게는 기초연금으로 인해 소득대체율이 평균 89% 증가하는 것으로 산출됨.</li> <li>• 그러나 1인 가구의 경우, 절대적 금액이 최저생계비에 못 미치는 수준으로 개선 필요</li> </ul> </li> <li>- 미래 세대 수급자의 소득대체율               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1995년~1970년생까지는 교육수준, 소득계층 상관없이 가입기간이 증가하나, 그 후에는 감소하는 경향</li> <li>• 고학력일수록 가입기간이 길고, 소득 상승으로 갈</li> </ul> </li> </ul>

연구제목	평가대상 및 평가틀(방법)	주요결론
		<p>수령 가입기간이 길게 나타남.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 물가상승률로만 기준연금액을 증가시킬 경우, 미래세대로 갈수록 기초연금 수준 낮아지는 것으로 평가</li> <li>• 소득계층이 낮을수록 기초연금으로 인한 노후 소득 안정 효과가 증가하는 것으로 나타남.</li> </ul>
기초노령연금 도입의 사회·경제적 영향 평가 (정경희 외, 2009)	<p>&lt;평가 대상&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기초노령연금</li> </ul> <p>&lt;평가틀(방법)&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제도 도입에 따른 노인소득실태             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 소득구성</li> <li>• 소득액</li> <li>• 빈곤율 및 빈곤갭</li> <li>• 소득충족률</li> </ul> </li> <li>- 소득창출행위에 미친 영향             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제활동</li> <li>• 사적이전소득</li> </ul> </li> <li>- 노인의 일상생활에 미친 영향             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 저축 및 지출행동</li> <li>• 사회참여활동</li> <li>• 가치관</li> <li>• 삶의 만족도</li> </ul> </li> <li>- 기초노령연금 수급현황 및 의견             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 수급실태</li> <li>• 제도에 대한 의견</li> </ul> </li> <li>- 제도의 사회적 차원의 효과             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 세대내세대 간 소득재분배</li> <li>• 지방정부의 복지재정</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제도 도입에 따른 노인소득실태             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 기초노령연금액으로는 소득이라는 측면에서 가구에서의 노인개인소득의 비중을 높일 수 없는 것으로 평가</li> <li>• 절대 빈곤율 변화는 아니더라도 빈곤갭 비율을 상당부분 감소시키고, 소득충족률을 증가시키며, 기존 공적연금이나 사적이전과 비교할 때 빈곤완화 효과가 큰 제도로 평가</li> </ul> </li> <li>- 소득창출 행위에 미친 영향             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 제도 도입과 상관없이 사적이전소득이 노인가구의 중요한 소득원으로 나타나 보완적인 소득원으로 작동</li> <li>• 현 급여수준으로는 노인의 경제활동 의지에 영향을 미치지 않는 것으로 평가</li> </ul> </li> <li>- 노인의 일상생활에 미친 영향             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 연금 수급에 따른 일상생활의 큰 변화는 나타나지 않음.</li> </ul> </li> <li>- 기초노령연금 수급현황 및 의견             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 노후의 경제적 안정에 있어서의 국가 지원의 충분성에 대한 인식에 있어서는 노인이 국가로부터 받고 있는 지원이 많을수록 긍정적으로 나타남.</li> <li>• 수급자는 급여가 도움이 된다고 응답하고 있으며, 보건의료비, 식비, 주거관련비용 등 생활필수항목에 지출</li> </ul> </li> <li>- 제도의 사회적 차원의 효과             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 제도의 수급범위가 확대될수록 지니계수의 감소 경향이 강하게 나타나 세대 간 불평등 개선에 기여하는 것으로 나타남.</li> <li>• 저소득 노인가구의 소득수준 향상을 가져와 사회 전체의 분배수준을 향상시키는 것으로 평가됨.</li> <li>• 노후소득보장예산의 증감에 따른 지방정부의 예산 변화양상은 포착되지 않음.</li> </ul> </li> </ul>

또한 유사한 목적을 갖는 제도들을 묶어 평가하는 제도군별 평가 연구들은 특정 분야 및 대상에 초점을 맞추어 수행되곤 한다. 소득보장정책 분야를 포함하여 특정 분야에 초점을 맞춘 평가연구는 재정지원 일자리 사업 평가나 고용보험사업 평가 등이 있으며, 대상에 초점을 맞춘 평가연구는 노후소득보장평가 또는 근로빈곤층의 소득보장 및 근로유인효과 등이 대표적이다.

먼저, 특정분야에 초점을 맞춘 대표적인 제도군별 평가연구를 살펴보면 다음과 같다. 주무현 외(2013)의 연구는 재정지원일자리인 사업의 고용효과성을 평가하고 있는데, 이를 위해 직접일자리사업, 사회서비스형 일자리 사업, 경과적 일자리 사업, 공공근로형 일자리 사업, 상시적 공공일자리 사업을 대상으로 재정 효율성 평가, 고용 효과성 평가, 전달체계 평가, 운영기관과 참여자 만족도를 평가하였다. 각 사업별로 평가틀에 맞추어 개별 평가가 이루어지고, 이를 바탕으로 재정지원 일자리 사업에 대한 총괄평가가 이루어졌다. 총괄평가에 따르면, 경과형 일자리사업, 사회서비스형 공공일자리와 공공근로형 일자리사업 순으로 고용 효과 성과가 높은 것으로 나타났다.

또 다른 제도군 평가 연구로는 고용보험 사업에 대한 심층평가(방하남 외, 2007)를 들 수 있다. 동 연구에서는 고용안정 분야 24개 사업과 직업능력개발 8개 사업을 대상으로 적절성, 효율성, 효용성, 효과성, 지속가능성 측면에서 각각 평가하고, 고용안정 사업과 직업능력개발사업 2개 분야로 나누어 종합적인 평가결과를 도출하였다. 기존 평가 연구들이 사업의 입안에서 집행, 성과에 이르는 단계별 평가체계와 지표를 구체적으로 설정하지 않아 사업의 효과가 추상적으로 측정 및 판단된다는 점을 지적하면서, 단계별 평가지표를 설정하고 측정수단을 미리 계획함으로써 정책의 목표와 성과평가가 보다 명시적으로 연계될 수 있도록 하였다. 즉, 입안단계에서는 사업목표의 적정성을, 실행단계에서는 효율성을, 성과단계에서는 효과성을 중점적으로 평가하였다.

다음으로 대상에 초점을 맞춘 평가연구로는 노인을 대상으로 한 문형표 외(2008)의 연구를 살펴볼 수 있다. 다만, 동 연구는 앞서 언급한 분야별 평가연구가 각 제도들을 동일한 틀로 평가하고 있는 점과 달리 각 대상을 위한 지원정책들의 효과성 측면에 초점을 맞춰 개별적으로 평가하고 이를 바탕으로 특정 대상에 대한 정책의 개선방안을 도출하고 있다. 아직까지 특정 대상에 초점을 맞춘 제도군별 평가는 평가체계가 미흡한 실정이라고 할 수 있다.

동 연구는 우리나라의 노후소득보장체계 구축을 위해 공적연금과 사적연금으로 나

누어 평가하였다. 기존 노후소득보장체계에 대한 평가 연구들은 사회복지적 측면이나 경제적 측면에서 단편적으로 검토된 한계가 있으나, 동 연구는 학제 간 연구를 통해 경제 및 복지적 시각을 종합적으로 고려하고자 하였다는 점에서 의미가 있다할 것이다. 공적연금에 대한 평가는 국민연금의 재정평가와 소득재분배 효과, 공무원 연금 개혁안의 재정적 효과 및 개인별 연금혜택의 효과, 그리고 국민연금과 공무원연금 개혁안의 형평성 효과 등을 통해 이루어지고, 민간연금에 대한 평가는 퇴직연금과 개인연금 및 역모기지에 대한 분석을 통해 노후소득보장체계 구축을 위한 방안을 찾고자 하였다.

또한 근로빈곤층에 대한 정책 평가연구로는 남재량 외(2009)의 연구가 있는데, 동 연구에서는 근로빈곤을 위한 소득보장제도로 최저임금제도와 근로장려세제, 그리고 기초생활보장제도를 살펴보고 있다. 최저임금제도에 관해서는 고용효과와 탈빈곤 효과를 평가하고 근로장려세제는 노동공급효과, 그리고 근로장려세제와의 연계방안 모색을 위한 기초생활보장제도 평가는 효율성과 효과성 측면에서 이루어지고 있다. 평가 결과에 따르면, 최저임금의 인상은 개인의 고용에 유의미한 영향을 미치지 못하며, 개인단위의 지원제도로써 근로빈곤가구의 탈빈곤 정책으로서 매우 제한적이기 때문에 근로장려세제의 확대 및 강화가 필요하다고 보고 있다. 특히 현 근로장려세제는 근로빈곤층에 대한 노동공급효과가 거의 없는 실정으로 이는 기초생활보장제도와와의 관계 속에서 그 원인을 찾고 개선방안을 모색해야 한다고 제언하고 있다.

아래의 <표 3-3>은 이상에서 소개된 제도군 평가 관련 주요 연구들에 대해 평가대상, 평가 방법, 그리고 주요 결론들을 요약하여 제시하고 있다.

<표 2-4> 제도군별 평가연구의 평가틀 및 주요 결론

연구제목	평가대상 및 평가틀(방법)	주요결론
재정지원 일자리사업 고용효과성 성과 평가, 고용노동부 (주무현 외, 2013)	<p>&lt;평가대상&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 직접일자리사업, 사회서비스형 일자리, 경과적 일자리, 공공근로형 일자리, 상시적 공공일자리</li> </ul> <p>&lt;평가틀(방법)&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 재정효율성 평가, 고용효과성평가, 전달체계 평가, 운영기관과 참여자 만족도 평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 각 평가분야별 결과를 서술하고, 정량지표는 구간을 나누어 3점 척도로 환산하여 사업별 공통평가지표 환산점수 표를 보고함.</li> </ul>
고용보험사 업 심층평가	<p>&lt;평가대상&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 고용안정 분야 24개 사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 32개의 사업별로 각각 평가결과를 제시하고, 고용안정사업 분야의 종합평가결과와</li> </ul>

연구제목	평가대상 및 평가틀(방법)	주요결론
(방하남 외, 2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 직업능력개발 8개 사업</li> </ul> <p>&lt;평가틀(방법)&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ① 적절성, ② 효율성, ③ 효용성, ④ 효과성, ⑤지속가능성 의 평가관점으로 구분 (European Commission, 1997)하여 각 관점별 평가지표를 검토(설문조사 및 통계량 비교, 정성평가 활용)</li> </ul>	직업능력개발사업 분야의 종합평가 결과를 별도 제시
우리나라 노후소득보장 체계 구축에 관한 종합 연구(Ⅱ) (문형표 외, 2008)	<p>&lt;평가대상&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공적연금               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 국민연금, 공무원연금, 사학연금 분석</li> </ul> </li> <li>- 민간연금               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 퇴직연금, 개인연금, 역모기지 분석</li> </ul> </li> </ul> <p>&lt;평가틀(방법)&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 개별 제도들의 특성에 따라 분석방법을 달리함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공적연금: 제도개선 이후의 인상된 보험료를 감안하여도 사학연금의 순급여혜택이 국민연금보다 높게 설정되어 있어 급여수준을 단계적으로 하향 조정하는 것이 필요</li> <li>- 민간연금: 퇴직연금의 경우 지배구조개선이 매우 미흡한 수준으로 감시기능 체계 마련이 필요하며, 개인연금의 경우 제도에 대한 정확한 정보의 제공이 필요하며, 소득공제의 한도 인상이 필요</li> </ul>
근로빈곤 대책 연구 (남재량 외, 2009)	<p>&lt;평가대상&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 최저임금제도</li> <li>- 근로장려세제</li> <li>- 기초생활보장제도</li> </ul> <p>&lt;평가틀(방법)&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 최저임금제도               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 최저임금 인상의 고용효과</li> <li>• 최저임금의 탈빈곤 효과</li> </ul> </li> <li>- 근로장려세제               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 노동공급효과</li> </ul> </li> <li>- 기초생활보장제도               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 빈곤감소 효율성 및 효과성</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 최저임금제도               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 최저임금의 인상은 개인의 이질성을 고려할 경우 고용에 유의미한 영향을 주지 않는 것으로 나타남.</li> <li>• 최저임금은 개별 근로자를 대상으로 하고 있기 때문에 가구의 특성(가구규모, 자녀수, 가구소득 등)을 고려하지 않기 때문에 탈빈곤 정책으로는 매우 제한적임.</li> </ul> </li> <li>- 근로장려세제               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 저소득층 근로능력자들의 근로의욕을 증진하는 효과가 미미하여, 노동공급 효과가 매우 제한적임.</li> </ul> </li> <li>- 기초생활보장제도               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 빈곤층에게 지급되는 급여의 비중이 50%를 약간 상회하게 나타나 효율성이 낮은 것으로 평가</li> <li>• 총빈곤율을 이용하여 효과를 측정할 경우 26.25% 감소, 사중손실 감안할 경우 15.04% 감소, 빈곤감소 효과 미미한 것으로 평가</li> </ul> </li> </ul>

# 3

## 기초생활보장 평가모형 구축방안

---

제1절 머리말

제2절 주요 평가지표

제3절 맞춤형 급여체제로 전환 이후의 평가지표 적용방안





# 3

## 기초생활보장 평가모형 구축방안 <

&lt;

### 제1절 머리말

정책평가는 정책이 의도한 성과를 거두도록하기 위해서나 정책의 개선과 발전을 위해서 필수적인 요소이다. 정책이 설계당시에 의도한 대로 작동하고 있는지, 목표로 삼은 성과를 거두고 있는지를 검토한 후, 그렇지 못하다면 그 이유가 무엇인지를 찾아 개선점을 찾는 일이 뒤따라야 한다. 이러한 일련의 과정을 정책평가라고 본다면 정책평가는 정책의 시행에서 결코 간과할 수 없는 부분이다.

기초생활보장제도 역시 이러한 평가의 대상에서 예외일 수 없다. 특히 전체 사회보장제도에서 차지하는 의미와 양적인 비중을 고려하여 볼 때, 기초생활보장제도에 대한 엄밀하고 냉정한 평가가 필요하다고 할 수 있다. 하지만 현 시점에서는 기초생활보장제도에 대한 실질적 평가를 수행하기에 한계가 있다. 무엇보다도 제도가 개편된 시점이 비교적 최근이라서 평가에 필요한 충분한 자료가 축적되지 못했을 뿐만 아니라 무엇보다도 제도의 효과가 제대로 나타나지 못하고 있을 가능성이 있기 때문이다. 특히 맞춤형 급여제도의 시행으로 생계, 의료, 주거, 교육 등의 각 급여가 갖는 독자성이 강화된 만큼 개편 이전의 제도에 적용되던 평가틀을 그대로 적용하여 평가할 수 없다는 문제가 있다.

이와 같은 상황에서 기초보장제도에 대한 평가 작업은 예시적인 성격을 띠 수밖에 없다. 개편된 제도의 효과가 충분히 포착되고 평가에 필요한 최소한의 정보가 축적될 때까지 본격적인 평가는 유보하되, 향후 적용할 평가의 틀을 제시하고 그 틀에 근거하여 예시적 평가 결과를 제시하는 것이다. 이장의 목적은 바로 평가틀과 예시적 평가 결과를 제시하는 것이다. 좀 더 구체적으로 말해 기초보장제도의 성과를 평가하기에 적합한 평가지표를 제시하는 것과, 이러한 평가지표를 바탕으로 가용한 자료를 이용하여 평가의 구체적 사례를 제시하는 것이다. 이를 위해 먼저 사회보장제도의 평가에 적합한 지표에 대해 설명한 후, 이를 기초보장제도에 대한 평가에 적용하여 볼 것이다. 이때, 현재 가용한 통계자료 가운데에는 맞춤형 급여체계의 실태를 보여줄 수 있는 자료

가 없음을 감안하여 생계급여만을 중심으로 평가지표를 적용하여 볼 것이다. 다음으로 향후 시간이 경과하여 개편된 제도의 성과를 보여주는 다양한 자료가 제공될 경우 여타 급여에 대한 평가는 어떠한 방식으로 이루어져야 할지 언급하도록 할 것이다.

## 제2절 주요 평가지표

### 1. 기초보장 평가의 전제

정책평가에서 궁극적인 관심은 정책이 기대한 목표를 달성했는가 하는 일이다. 정책 수행의 다양한 부분에 대한 평가는 모두 목표 달성을 위해 제도의 요소들이 어떻게 작용했는지를 평가한다. 따라서 기초보장제도에 대한 평가를 위해서는 이 제도의 목표가 명시되어야 하고, 정책의 평가 역시 그 목적을 중심으로 이루어져야 할 것이다.

개정된 <국민기초생활보장법> 제1조에 따르면 동 법은 ‘생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 실시하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것’을 목적으로 한다고 명시되어 있다. 이때 ‘생활이 어려운 사람’이 누구이고 ‘최저생활을 보장’한다는 것이 무엇인지는 구체적으로 명시되어 있지 않다. 물론 법 안에서는 제도의 시행에 관하여 수급자의 자격과 급여에 대해 명시하고 있지만, 이는 제도가 설정한 범위 또는 한계라고 보는 것이 타당할 것이다. 예를 들어 생계급여의 대상자인 기준중위소득의 30% 이내 가구는 그 계층이 ‘생활이 어려운 사람’이라는 의미라기보다는 ‘생활이 어려운 사람’ 중 해당 소득계층을 대상으로 제도를 시행한다는 의미로 해석해야 할 것이다.

이와 같이 본다면 정책의 목표와 대상을 평가자의 관점에서 재설정하는 것이 가능하다. 이하에서는 평가를 위해 다음과 같은 전제를 두고자 한다. 먼저 기초보장제도의 잠재적 대상이 되는 집단을 소득빈곤층으로 설정하고, 그 기준을 중위소득의 50%로 설정할 것이다. 즉, 가구소득이 중위값의 50%에 미치지 못하는 가구 및 그에 속해 있는 개인들이 기초보장제도의 잠재적 대상자가 된다. 제도의 목적은 이들의 생활을 보호하는 한편 빈곤의 상태에서 벗어나도록 하는 것이라고 조작적으로 정의할 것이다. 특히 생계급여에 국한하여 말하자면 현금지원을 통해 빈곤층의 빈곤격차(poverty gap), 즉 빈곤선과 가구소득 사이의 격차를 해소하고 그럼으로써 빈곤층의 탈빈곤을 지원하는

것이라고 볼 것이다.

## 2. 단계별 지표 지표

### 가. 대상자 설정의 포괄성과 표적화

설계 관련 지표는 기초보장제도의 잠재적 대상이 되는 집단을 제도가 포괄하도록 설계되어 있는지를 살펴보기 위한 지표이다. 이는 크게 포괄성(coverage) 지표와 표적화 지표로 구분하여 볼 수 있는데, 뒤에 언급하겠지만 기초생활보장 생계급여의 경우 표적성 지표는 큰 의미가 없다고 할 수 있다.

우선 먼저 대상자 설정의 포괄성(coverage)란 보호가 필요한 대상자를 기초보장제도가 얼마나 대상자로 포함시키고 있는가를 의미한다. 다시 말해 생계급여의 수급자격요건을 갖춘 집단들의 규모가 보호가 필요한 대상자의 규모에 비해 얼마나 큰지를 평가하는 것이다. 이 지표는 생계급여의 대상자 선정기준이 기초생활보장의 효과를 충분히 달성할 수 있도록 설계되었는지를 평가하는 데 필요하다. 만일 보호가 필요한 집단 가운데 다수가 설계단계에서부터 배제되어 있다면 생계급여의 효과가 높을 것이라고 기대하기는 어려울 것이다.

기초보장제도의 잠재적 대상집단을 앞서 언급하였듯이 중위소득 50% 이하의 빈곤층(이하 빈곤층으로 지칭)으로 설정한다면 생계급여의 포괄성은 다음과 같이 표현된다.

$$\text{생계급여의 포괄성} = 100 \times \text{생계급여 대상자} / \text{빈곤층}$$

이때 유의할 것은 생계급여 대상자가 실제 급여를 받은 가구를 의미하는 것이 아니라 제도의 설계 당시에, 즉 연간 사업계획을 수립할 당시에 추정된 가구를 의미한다는 점이다. 실제 수급가구가 아닌 계획상의 급여 대상 가구를 이용하여 포괄성을 측정하는 이유는 제도의 (계획이 아닌) 시행과정에서 생긴 오차에 대해서는 별도로 평가하기 위해서이다.

생계급여의 포괄성이 100%에 미치지 못한다면 이는 생계급여제도 자체가 빈곤층

전체를 포괄하도록 설계되지 않았다는 점을 의미이다. 그렇다면 제도 설계 상의 어떤 요인으로 인해 포괄성이 낮아지게 되었는지를 판단할 필요가 있다. 생계급여의 대상자 선정요건에는 소득기준뿐만 아니라 재산기준(즉 소득인정액 기준)과 부양의무자 기준이 있다. 이 가운데 어떤 요건이 포괄성을 낮추는 데 기여했는지 파악할 수 있다면 향후 포괄성을 높이는 방향으로 제도를 개선할 때 도움이 될 수 있다. 이를 위해 포괄성을 단계적으로 파악할 필요가 있는데, 이때 다음과 같은 보조적 포괄성 지표를 사용할 수 있다.

생계급여의 포괄성 보조지표 1 =  $100 \times \text{소득인정액 기준 충족 가구} / \text{빈곤층}$

생계급여의 포괄성 보조지표 2 =  $100 \times \text{소득 기준 충족 가구} / \text{빈곤층}$

위의 포괄성지표와 보조지표 1을 비교하여 보면 생계급여의 부양의무자 조건에 따라 포괄성에 어떤 변화가 생겼는지 파악할 수 있고 보조지표 1과 2를 비교하여 보면 재산의 소득환산 조건에 따라 포괄성에 어떤 변화가 생겼는지를 파악할 수 있다.

설계에 적용될 두 번째 평가지표는 대상집단에 대한 표적화 정도이다. 이는 생계급여 대상으로 설정된 집단에서 빈곤층이 차지하는 비중을 의미한다. 그런데 빈곤층을 판정하는 소득기준이 생계급여 수급조건에 비해 높다는 점을 고려한다면, 생계급여의 표적화율은 당연히 100%가 될 것이다. 다시 말해 생계급여 수급자 가운데 빈곤층이 아닌 가구가 포함될 가능성은 원칙적으로 0인 것이다.

마지막으로 포괄성이나 표적화 정도를 추정하는 데 필요한 공적 자료가 존재하는가 여부 또한 제도를 평가하는 데 중요한 고려요인이 되어야 할 것이다. 위에서 소개한 포괄성 지표 및 보조지표를 산출하기 위해서는 해당 요건을 충족시키는 가구의 규모(모수)가 어느 정도일지를 추정할 수 있는 자료가 존재해야 한다. 생계급여의 경우 소득기준과 재산기준을 충족하는 가구의 규모를 추정하려면 가구별 소득과 재산 보유상태, 그리고 부양의무자 등에 대해 정보를 제공하는 미시자료가 존재하여야 한다. 그런데 통계청의 <가계금융복지조사>자료를 이용할 경우 소득 및 재산 요건을 갖춘 가구의 규모는 대략적으로 추정할 수 있으나 부양의무자 요건을 충족하는 가구의 규모는 추정할 정보가 없다. 따라서 생계급여의 대상자를 사전에 추정할 수 있는 통계자료는 존재하지 않는 것이다.

## 나. 자원의 투입 및 집행

자원의 투입과 관련하여 중요한 평가지표는 자원투입의 충분성이다. 빈곤층이 직면한 위험(빈곤격차)의 크기에 비해 충분한 물적, 인적 자원 투입이 이뤄지지 않을 경우 대상자 또는 욕구의 일부만을 보호할 수밖에 없고, 그 결과 생계급여의 빈곤층 보호 효과가 떨어질 것이다. 따라서 위험(욕구)의 규모 대비 자원투입의 충분성 평가하는 것은 매우 핵심적이다. 생계급여의 경우 빈곤층의 빈곤격차를 해소하기에 충분한 예산이나 인적자원의 투입이 이루어졌는가를 평가하는 것이 이에 해당된다.

자원투입의 충분성을 평가할 때 두 가지 유의할 점이 있다. 첫째는 투입된 재원의 규모를 측정할 때 전체 사업예산이 아닌 사업비, 즉 급여를 지급하는 데 사용된 예산만을 고려해야 한다는 점이다. 둘째는 빈곤층의 빈곤격차 역시 앞의 포괄성 지표와 마찬가지로 여러 집단을 대상을 측정할 수 있다. 즉 소득빈곤층, 생계급여의 소득기준을 만족하는 가구, 생계급여의 소득 및 재산기준을 동시에 충족하는 가구 등 여러 차원을 고려한 대상 집단에 대해 빈곤격차를 측정하는 것이다.

한편 자원투입의 충분성이 총량적 관점에서 기초보장제도를 평가하는 것이라면, 자원투입의 지역적, 시기적 배분의 적절성을 평가할 수도 있다. 자원 투입(사업의 집행, 급여의 제공)이 지역적으로나 시간상으로 욕구에 비례하여 이뤄지고 있는가를 평가하는 것이다. 실제로 기초보장제도를 시행하는 과정에서 지역적으로나 시기적으로 급여의 제공이 편중될 수도 있다. 만일 욕구의 분포에 상응하여 투입과 집행이 이루어지지 않는다면 특정 집단이 체계적으로 수혜에서 배제되는 상태가 발생할 수 있다. 반대로, 지원에 대한 필요는 연중 항상적으로 존재하는 데에도 불구하고 사업의 집행이 특정 시기(연초 또는 연말)에 집중되어 있으면 일부 집단만 수혜를 받는 경우가 발생하게 된다. 그 결과 잠재적 수혜 대상자 내부에서 형평성의 문제가 발생할 수 있으며, 나아가 사업 집행 과정의 정당성에 대해 문제가 제기될 수 있다.

물론 이러한 평가를 위해서는 지역별, 시기별로 빈곤이 어떻게 분포되어 있는지를 파악할 수 있어야 할 것이다. 현재 각 지역별 기초보장수급가구의 규모는 파악되고 있으나 기초 지방자치단체는 물론 광역단위로도 빈곤가구의 규모를 추정할 자료가 없다. 따라서 자원투입의 시기적, 지역적 분포의 적절성은 적절한 자료가 제공되기 이전에는 평가할 수 없는 사항이다.

## 다. 산출

제도 평가에 있어서 산출(output)이란 실제로 제도의 대상자가 얼마나 많았는지를 의미한다. 기초보장 급여에 대한 산출측면의 평가는 실제로 기초보장급여를 받은 가구의 비율이 얼마나 되는가 하는 것이다. 이때 중요한 것은 평가의 초점이 실제 급여를 받은 가구이지 급여의 대상으로 설정된 가구가 아니라는 점이다.

산출 측면의 대표적 지표가 수급률(take-up ratio)이다. 일반적으로 수급률이란 사업 대상자로서의 자격요건을 충족하는 집단 대비 실제 급여를 받는 자의 비율을 의미한다. 설계단계에서의 포괄성이 잠재적 보호 대상자 대비 사업요건을 충족하는 집단의 비율로 정의된다면, 수급률은 사업요건의 충족 여부가 아닌 실제 수급여부를 기준으로 측정되는 것이다. 이 수급률을 통해 사업군에 대한 수요 대비 급여혜택이 폭넓게 제공되고 있는지를 평가할 수 있다.

대부분의 급여에서 수급요건을 충족하면서도 실제 수급을 받지 못하는 집단, 즉 제도의 사각지대가 존재한다. 이 경우 그 규모를 파악하고 감소시키기 위해 노력하는 것은 사업의 효과성을 높이는 데 필수적인 요소일 것이다. 기초생활보장제도와 같이 권리성 급여의 경우 수급률이 100%가 아닌 경우는 발생할 수 없다. 그러나 수급자격을 갖추고서도 제도에 대한 무지 등으로 급여를 신청하지 않거나 반대로 급여를 제공하는 정부의 대상자 발굴 노력이 미흡하여 실제로 수급률이 100%에 미치지 못할 수 있다. 따라서 실제 수급률을 파악하고 그것을 지속적으로 줄이려는 노력이 필요하다.

수급률을 다소 확장적으로 해석하면 모든 수급요건을 만족하는 가구 대비 실제 수급가구의 비율이 아니라 수급요건을 일부만 충족하는 가구 대비 실제 수급가구의 비율로 표현할 수도 있다. 즉 전체 빈곤층 대비 생계급여 수급가구 비율, 소득(인정액)이 중위소득의 30% 미만인 가구 대비 수급가구의 비율 등 다양한 방식으로 수급률을 정의하고 평가할 수 있다. 이와 같이 다양한 단계에서 수급자 비율을 파악해야 하는 이유는 제도의 설계에 의해 배제된 집단에 대한 효과를 파악할 필요가 있기 때문이다. 즉 제도 구성의 어떠한 요인이 수급률을 낮추는 데 더 많이 기여하는 지 파악할 필요가 있다.

실제 수급자의 규모를 추정하는 방법은 행정자료를 이용하는 방법과 표본조사자료를 통해 추정하는 방법이 있을 수 있다. 그런데 행정자료의 경우 주로 각종 사회보장급여를 받는 가구만을 대상으로 수집된 자료라는 점에서 한계가 있다. 또한 표본조사자

료의 경우 기초보장급여의 수급여부와 수급액을 가구단위로 보고하는 조사자료가 흔하지 않다는 문제가 있다. 대표적인 통계청 표본조사자료인 <가계금융복지조사>나 <가계동향조사>등의 표본조사자료 모두 기초보장 수급여부와 수급액과 관련된 정보를 제공하지 않고 있다. <한국복지패널>등 연구기관이 생산한 미시자료 가운데 일부가 기초보장제도의 수급액과 수급 여부에 관해 정보를 제공하고 있을 뿐이다. 따라서 기초보장급여의 수급률을 파악하기에 적절한 자료가 시급히 생산, 제공될 필요가 있다.

기초보장 급여의 산출 측면의 또 한가지 중요한 지표는 급여의 충분성 지표이다. 이는 실제 급여를 수급한 가구의 급여액 사업군이 빈곤층의 위험(빈곤격차)를 어느 정도를 보호하고 있는가를 의미한다. 수급자 비율이 대상자 규모와 수급자 규모를 비교한 것이라면 급여의 충분성은 대상자의 욕구 크기 대비 수급액을 비교한 것이다. 즉

$$\text{기초보장 (생계)급여의 충분성} = 100 \times \text{기초보장 급여액} / \text{빈곤층의 빈곤격차 총액}$$

이때, 급여의 충분성 역시 다양한 층위에서 파악된 집단에 대해 각각 평가할 수 있다.

#### 라. 성과

기초보장제도의 평가에 있어서 가장 핵심적인 지표는 성과지표이다. 즉 기초보장제도를 통해 빈곤율은 얼마나 감소하였으며 빈곤격차는 얼마나 줄어들었는가를 평가하는 지표이다. 조작적으로 정의하자면 빈곤율과 빈곤격차비율 감소효과는 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$\text{빈곤완화효과} = \text{빈곤율의 감소 효과} = 100 \times (\text{기초보장급여 수급 이전의 빈곤율} - \text{수급 이후의 빈곤율}) / \text{수급 이전의 빈곤율}$$

$$\text{빈곤격차완화효과} = \text{빈곤격차비율 감소효과} = 100 \times (\text{기초보장급여 수급 이전의 빈곤격차비율} - \text{수급 이후의 빈곤격차비율}) / \text{수급 이전의 빈곤격차비율}$$

빈곤격차해소 효과에서 빈곤격차비율은 소득격차비율(income gap ration)로 대체될 수 있다. 이와 같은 성과지표는 앞서 언급하였듯이 기초보장급여의 목표를 빈곤

해소, 즉 빈곤을 완화와 빈곤격차 완화(해소)로 간주한 데 따라 제시한 것이다. 만일 기초보장제도의 목표를 다른 방식으로 설정한다면 성과지표는 바뀔 수 있다. 하지만 적어도 생계급여의 경우 빈곤지표의 변화를 통해 성과를 측정하는 일의 타당성은 누구도 부인하기 어려울 것이다.

### 제3절 맞춤형 급여체제로 전환 이후의 평가지표 적용방안

앞 절에서는 기초보장제도의 효과를 평가할 때 적용될 수 있는 지표를 주로 생계급여를 예로 들어 설명하였다. 이 절에서는 본 연구의 목적에 맞게 향후 이 지표를 적용할 때 고려해야 할 두 가지 문제에 대해 언급하고자 한다.

첫째 문제는 기초보장제도의 급여체계의 개편에 따라 생계, 의료, 주거, 교육급여가 각기 분리된 만큼 개별 급여에 대한 평가지표도 서로 다른 방식으로 적용되어야 한다는 것이다. 평가지표의 기본적 틀은 공통적으로 유지하여야 하겠지만 구체적인 적용방식이 달라질 수밖에 없다는 것이다. 무엇보다도 개별 욕구의 크기를 어떻게 측정하고 욕구의 계층간 분포를 어떻게 파악할 것인가에 대한 판단이 선행되어야 한다. 생계급여의 경우 욕구(혹은 위험)이란 소득의 결핍, 즉 빈곤으로 전제했고 빈곤을 판단할 수 있는 기준(빈곤선)을 조작적으로 정의하였다. 마찬가지로 의료욕구의 최저선을 설정할 수 있어야 의료욕구 결핍의 정도를 추정할 수 있고 나아가 의료급여가 그런 욕구의 결핍을 얼마나 보충하는지를 평가할 수 있을 것이다.

생계급여의 효과를 평가하기 위해 빈곤선(중위소득의 50%선)을 활용하는 데 대해서는 논란의 여지가 크지 않다고 볼 수 있으나, 의료, 주거, 교육 등의 분야에서는 이러한 기준선을 가정하기 위해서 적지 않은 규범적 논의가 필요하다. 그만큼 정책 평가의 기본적 전제에 도달하기 어려워진다는 것이다. 하지만 이러한 기술적 어려움을 이유로 기초보장 급여에 대한 평가를 미룬다는 것은 설득력이 없다. 따라서 각 급여의 효과성을 평가하기 위해 필요한 급여별 최저보장수준에 대한 연구가 추가로 이루어져야 할 것이다.

두 번째 문제는 각 급여별로 개편 이전과 이후의 상태를 비교하고, 따라서 개편의 효과를 평가하는 것이 본 연구의 기본적 취지라는 점이다. 이러한 취지에 비춰보면 현 시



점에서는 개편 이후의 상태를 보여주는 자료를 얻을 수 없고 따라서 개편의 효과를 개략적으로라도 살펴볼 수 없다는 점은 매우 중대한 한계이다. 물론 다양한 가정과 통계적 분석을 통해 모의실험을 수행함으로써 개편의 효과를 가늠해 보는 방법도 있다. 그러한 모의실험 역시 제도 개편이 직,간접적으로 초래할 효과를 모두 반영하기에는 한계가 있을 것이다. 따라서 각 급여별 개편 전후의 비교를 통한 효과 평가는 실제 효과가 현실에서 충분히 나타나서 관측되고 그것이 통계자료 등에 반영되는 시점에서 가능하게 될 것이다.



# 4

## 수급자의 인식과 특성 변화

---

제1절 분석방법

제2절 개편에 대한 인식

제3절 수급자의 특성 변화



# 4

## 수급자의 인식과 특성 변화 <

&lt;

### 제1절 분석방법

#### 1. 자료의 수집

맞춤형 급여로 변경하는 과정에서 수급자들이 어떤 과정으로, 그리고 어느 수준으로 제도의 변화를 인식하고 있었는지, 그리고 급여체계가 변경되면서 수급자의 인식이나 태도, 그리고 특성이 어떠한 변화를 경험하는지를 분석하기 위하여 수급자를 대상으로 설문조사를 실시하고 해당 자료를 분석하였다. 조사는 수급자를 대상으로 자기기입식으로 진행하였으며 필요한 수급자의 경우 해당 지방자치단체의 복지담당자가 응답을 지원하였다. 조사 대상은 수급가구를 가구주를 기준으로 지역(시군구), 성별, 그리고 연령의 순서로 정렬한 후 전체 수급자 중 1,300가구를 무작위로 표집을 하였다.

설문조사는 2015년 11월에 진행되었다. 2015년 7월에 개편이 이루어졌고 신규 신청은 이후로도 이어졌으나 개편 원년의 상황을 이해하기 위하여 11월에 조사를 실시하였다. 개편이후 단 몇 개월의 시간이 경과한 상태여서 수급자의 근로에 대한 태도나 탈수급에 대한 태도, 그리고 수급자의 특성에서 큰 변화를 보이지는 않을 가능성이 높다. 본 조사와 분석은 그 시행 시점을 고려하여 볼 때, 맞춤형 급여로의 개편이 준 초기 영향을 분석하는 것이지만 이 밖에 향후 개편의 영향을 분석하는데 기초선의 의미를 갖는 것이기도 하다.

설문조사는 기초보장개편의 영향을 살피는 것을 목적으로 하고 있다. 개편의 목적을 크게 구분하여 세 가지로 분류할 수 있다. 첫째는 욕구에 맞춘 급여를 제공한다. 둘째는 급여별 선정기준을 달리하여 수급탈출을 지원하는 증화형 지원이 되도록 한다. 그리고 셋째는 지원대상의 확대이다. 세 번째 목적은 신규 수급에 대한 파악으로만 그 성과를 분석할 수 있고 기존 수급자를 대상으로 하는 분석에서는 그 내용을 파악하기 어렵다. 기존수급자를 대상으로 하는 조사는 주요 욕구와 급여 매치의 수준, 근로 및 소득에서의 변화, 그리고 생계급여 탈락에 대한 두려움 등에 대한 태도를 중심으로 고찰

하여야 한다. 그리고 추가적으로 개편과정에서 개편에 대한 인지, 이해의 수준도 참고할 수 있으며 이러한 이해의 수준은 제도개편이후 태도에 영향을 줄 수 있으므로 그 관계도 파악하고자 하였다.

위에서 언급한 연구 목적을 달성하기 위하여 기존 수급자를 대상으로 하는 본 설문조사의 내용을 아래와 같이 구성하였다.

○ 수급자의 기본적인 실태

- 수급상태, 거주 지역, 수급역사, 수급개시 사유 등

○ 욕구-급여 매치

- 주된 욕구, 수급의 가장 큰 이유 또는 가장 긴요한 급여, 가족 구성 중 질환자, 대학생 등 가족 구성, 지출구조 중 기초욕구 충족을 위한 지출
- 현재 지원받는 급여
- 부채 등 기타 가구 여건과 이로 인한 욕구

○ 제도 및 개편에 대한 인지

- 급여 및 제도 개편에 대한 인지(급여를 분리하여 이행하는 수준), 개편에 대한 정보 수집의 경로 등
- 개편에 대한 기대와 우려
- 급여 등 제도 개편이후 변화 인지

○ 근로 및 탈수급

- 근로상태(개편 전 후의 근로시간과 근로소득), 탈수급에 대한 기대와 태도
- 기초보장 급여 및 서비스 외 여타 서비스와 기초보장수급과의 연계에 대한 인식
- 수급탈출에 대한 두려움 수준, 수급탈출에 대한 계획, 동기수준 등

## 2. 응답자의 일반적 특성

2015년 국민기초생활보장제도의 실시 이후 조사된 설문결과에 기초하여 맞춤형 급여

여의 영향을 살펴보았다. 수급자 제도 변화에 대한 인식, 그리고 인식과 특성에서 나타난 변화를 정리하기 전에 응답자의 일반적 특성을 요약하면 아래와 같다.

응답자 중 2015년 11월 기준 탈수급자는 한 가구도 없었고 응답한 전 가구는 수급자 자격을 유지하고 있었다. 응답자의 18%정도는 2001년 이전부터 수급상태였다. 응답자의 19%정도는 2012년 이후 수급이 시작된 가구이다.

수급신청을 한 이유로 구분하여 보면 약 90%의 응답자가 소득감소가 원인이라고 지적하고 있다. 소득감소의 상세 이유를 보면 일의 중단이 가장 높아서 31.3%, 일을 하는 가구원이 분리되어서가 18%, 그리고 수입 감소가 11.2%였다. 기타의 이유도 30% 정도가 되었다. 소득감소의 이유는 다양하지만 일의 중단이 가장 큰 이유였다. 지출증가를 이유로 지적한 가구의 구체적 이유는 의료비증가가 응답자 중 61%를 넘고 있어 의료비 부담이 가장 큰 비율을 차지하였다. 그리고 가구원증가, 교육비증가, 주거비 증가의 순이었다. 기타의 이유는 11%를 차지하는데 그 중 ‘부채’라고 응답한 가구도 다수였다.

<표 4-1> 응답가구의 수급신청사유

(단위: 만원)

	내용	표준편차
수급신청 사유	소득감소	89.8
	지출증가	10.1

<표 4-2> 소득이 감소 또는 상실된 주된 이유

(단위: %)

구분	비율
일을 하고 있었지만 수입이 줄어서	11.2
소득이 발생하였던 일을 그만두게 되어서	31.3
도와주던 친·인척, 후원자, 지인 등으로부터 도움이 끊겨서	9.2
소득이 있는 가구원이 이혼, 분가, 사망 등의 이유로 빠져나가서	18.0
기타	30.4
전체	100.0

&lt;표 4-3&gt; 지출이 증가한 주된 이유

(단위: %)

구분	비율
가구원이 증가해서 기본적인 생활비 증가	10.3
의료비 지출 증가	61.4
교육비 지출 증가	9.0
주거비 지출 증가	8.3
기타	11.0
전체	100.0

응답가구의 지출을 보면 응답가구 평균 약 65만원을 지출하고 있었다. 응답자 중 가장 낮은 지출을 하는 하위 20%의 가구는 평균 21만원을 지출하고 있었다. 전체 응답가구의 지출 중 임대료는 약 11만원이 지출되고 있었다(자가 구분 후 자가 외 지출 평균은 다소 높을 것으로 판단한다). 많이 지출하는 20%의 가구는 주거비가 월 50만원을 넘고 있다. 주거비의 부담을 짐작하게 하는 결과이다. 교육비 지출은 중고등학생, 대학생이 있는 가구는 월 평균 5만 원 이상을 지출하고 있었다. 교육비는 목돈으로 지출되는 항목으로 이 역시 학생이 있는 가구의 교육비 부담을 짐작하게 한다.

&lt;표 4-4&gt; 월평균 지출 수준

(단위: 만원)

	N	평균	표준편차
1분위	168	21.4	10.6
2분위	136	42.2	2.9
3분위	232	53.5	4.6
4분위	175	78.3	8.3
5분위	190	160.4	164.3
전체	1019	64.7	87.6

&lt;표 4-5&gt; 월평균 임대료 지출 수준

(단위: 천원)

	N	평균	표준편차
1분위	108	26	15
2분위	125	62	15
3분위	119	113	15
4분위	116	178	23
5분위	119	568	1,084
전체	1019	110	409

주: 전세의 경우, 전월세 전환율 6.9% 적용(한국감정원 2015년 12월 기준)



&lt;표 4-6&gt; 월평균 교육비 지출 수준

(단위: 천원)

분위	N	평균	표준편차
대학생 있는 가구	593	61.5	348.2
중고등학생 있는 가구	612	51.8	153.7
초등학생 있는 가구	602	0.3	1.0

\*학생 없는데, 해당 지출 비용 있는 경우 0으로 수정

의료비지출을 보면 평균 월 8만원을 지출하고 있다. 하지만 의료비는 질환자의 의료급여의 종류에 따라 그 부담이 상이할 것으로 추정된다. 의료비 지출이 높은 응답가구의 20%는 월 38만 원 이상을 지출하는 것으로 나타났다. 지출이 높은 20%는 표준편차도 커서 지출이 높은 가구의 지출은 평균보다 매우 높은 것으로 추정해 볼 수 있다.

&lt;표 4-7&gt; 월평균 보건의료비 지출 수준

(단위: 천원)

분위	N	평균	표준편차
1분위	80	8.4	3.3
2분위	72	27.0	7.3
3분위	90	53.4	8.7
4분위	135	111.0	19.9
5분위	159	383.0	359.2
전체	1019	81.8	195.6

응답한 수급가구 중 33%는 부채가 있다고 응답하였다. 부채를 진 이유는 생계라는 응답이 많았지만 그 외에는 의료비가 가장 높아서 21%이상이 의료비로 부채를 지게 되었다고 응답하였다. 그리고 약 21%는 주거비를 그 이유로 응답하였다. 수급 가구라 하여도 의료비와 주거비의 부담이 적지 않음을 짐작하게 한다. 또는 이러한 지출로 초래된 부채가 가난으로 이끌었을 위험도 짐작하게 한다. 이러한 부채 사유는 지출 분위별로 구분하여도 유사하다.

<표 4-8> 부채를 지게 된 가장 큰 이유

(단위: %)

부채 이유	비율
식료품비 등 생계비	25.78
병원치료비 등 의료비	21.74
학자금 등 교육비	5.59
전세금, 월세 등 주택관련자금	20.5
자동차 구입	0.93
내구재 구입(자동차 구입 제외)	0.31
영농자금	1.24
사업자금	9.32
다른 부채를 갚기 위해서	4.35
결혼 등 관혼상제 비용	-
기타	10.25

<표 4-9> 지출 분위별 부채를 지게 된 이유

(단위: %)

구분	지출 무	지출 유				
		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
식료품비 등 생계비	25.0	29.0	29.4	23.9	17.7	30.6
병원치료비 등 의료비	14.3	32.3	29.4	14.9	23.5	22.5
학자금 등 교육비	10.7	0.0	0.0	3.0	5.9	8.1
전세금, 월세 등 주택관련자금	17.9	12.9	23.5	20.9	30.9	16.2
자동차 구입	3.6	0.0	0.0	0.0	1.5	0.9
내구재구입(자동차구입제외)	0.0	3.2	0.0	0.0	0.0	0.0
영농자금	7.1	0.0	0.0	1.5	0.0	0.9
사업자금	3.6	6.5	11.8	14.9	11.8	6.3
다른 부채를 갚기 위해서	7.1	6.5	0.0	1.5	0.0	8.1
결혼 등 관혼상제 비용	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
기타	10.7	9.7	5.9	19.4	8.8	6.3
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주거비 부담이 높은 가구는 역시 주거비가 부채 원인이 되었다는 응답이 높았다. 이러한 현상은 의료비 지출이 높은 가구에서도 유사하게 나타나 의료비 지출이 높은 가구는 의료비가 부채원인이 된 가구 비율이 더 높았다. 하지만 학생이 있는 가구의 경우 교육비가 부채의 원인이 되었다고 응답한 비율은 그리 높지 않았다. 이는 저소득층 학비 지원 등의 영향으로 추정된다.

&lt;표 4-10&gt; 임대료 분위별 부채를 지게 된 이유

(단위: %)

구분	임대료 무	임대료 유				
		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
식료품비 등 생계비	22.4	27.5	34.2	21.6	36.4	18.9
병원치료비 등 의료비	26.2	17.5	22.0	35.1	9.1	17.0
학자금 등 교육비	5.6	5.0	7.3	2.7	4.6	7.6
전세금, 월세등주택관련자금	19.6	17.5	12.2	24.3	27.3	22.6
자동차 구입	0.9	0.0	0.0	2.7	0.0	1.9
내구재구입(자동차구입제외)	0.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
영농자금	2.8	0.0	2.4	0.0	0.0	0.0
사업자금	7.5	7.5	14.6	5.4	9.1	13.2
다른 부채를 갚기 위해서	3.7	5.0	2.4	2.7	2.3	9.4
결혼 등 관혼상제 비용	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
기타	10.3	20.0	4.9	5.4	11.4	9.4
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

&lt;표 4-11&gt; 학생 유무별 부채를 지게 된 이유

(단위: %)

구분	대학생		고등학생		초등학생	
	무	유	무	유	무	유
식료품비 등 생계비	25.2	26.1	25.5	25.9	21.9	27.7
병원치료비 등 의료비	27.0	19.0	26.5	19.6	27.6	18.9
학자금 등 교육비	1.8	7.6	2.0	7.3	1.0	7.8
전세금, 월세등주택관련자금	20.7	20.4	21.6	20.0	21.9	19.8
자동차 구입	0.0	1.4	0.0	1.4	0.0	1.4
내구재구입(자동차구입제외)	0.9	0.0	1.0	0.0	1.0	0.0
영농자금	2.7	0.5	2.9	0.5	2.9	0.5
사업자금	9.0	9.5	9.8	9.1	9.5	9.2
다른 부채를 갚기 위해서	3.6	4.7	2.9	5.0	3.8	4.6
결혼 등 관혼상제 비용	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
기타	9.0	10.9	7.8	11.4	10.5	10.1
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

<표 4-12> 의료비 분위별 부채를 지게 된 이유

(단위: %)

구분	의료비 무	의료비 유				
		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
식료품비 등 생계비	25.2	33.3	20.8	33.3	20.6	25.5
병원치료비 등 의료비	16.1	14.8	20.8	29.6	29.4	32.7
학자금 등 교육비	4.5	0.0	4.2	3.7	14.7	7.3
전세금, 월세등주택관련자금	22.6	22.2	29.2	29.6	14.7	9.1
자동차 구입	1.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
내구재구입(자동차구입제외)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.8
영농자금	1.9	0.0	4.2	0.0	0.0	0.0
사업자금	12.9	11.1	0.0	3.7	5.9	7.3
다른 부채를 갚기 위해서	3.9	7.4	8.3	0.0	2.9	5.5
결혼 등 관혼상제 비용						
기타	11.0	11.1	12.5	0.0	11.8	10.9
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

위의 일반적 특성은 이후 변경된 급여의 내용과 대조하여 제도의 개편 효과를 파악하는데 활용된다. 각 욕구별 지출의 수준과 부채 원인이 가구별 욕구를 확인하도록 하고 이후 맞춤형 급여에서 해당 가구의 급여 변화가 있었는지, 급여변화가 생계에서 벗어나도록 기회를 제공하였는지 등을 고찰하여야 한다.

제2절 개편에 대한 인식

맞춤형 급여체제로 개편이 되는지에 대하여 인지하고 있었는가에 대한 응답을 보면 42%가 넘는 가구가 모르고 있었다고 응답하였다. 홍보에서 충분하지 않았음을 보여준다. 인지한 가구 중 개편을 개편이전에 알았다고 응답한 응답가구의 비율은 약 41%인데 개편 이후에 알게 되었다는 가구가 약 60%에 이른다.

&lt;표 4-13&gt; 맞춤형 급여체계 전환 인식 여부

(단위: %)

구분	비율
알고 있다	57.6
모른다	42.4
전체	100.0

개편에 대하여 인지한 경우 그 인지경로는 보면 복지담당 공무원의 안내라고 응답한 비율이 가장 높아서 약 37%이며 다음으로는 ‘언론매체’라고 응답한 비율이 약 34%였다. 그리고 약 20%는 ‘안내문 등 개별 홍보물’이라고 응답하였다. 선정기준이 급여별로 상이한 것을 알고 있는지를 질문한 결과 인지한다고 한 응답자의 약 61%만이 선정기준의 상이함을 인지하고 있었다. 결과적으로 제도 개편을 인지하지 못한 가구도 적지 않고 인지하였다 하여도 내용을 정확하게 인지하지 못한 가구가 적지 않다. 인지경로와 인지의 정확성을 추후 검토할 필요가 있다.

&lt;표 4-14&gt; 맞춤형 급여로의 개편 인식 채널

(단위: %)

구분	비율
사회복지공무원 안내	36.7
안내문 등 개별 홍보물	19.7
가족 또는 친구 등 지인	3.0
TV·라디오 등 언론 매체	33.7
현수막, 버스·지하철 광고	2.6
기타	4.3
전체	100.0

&lt;표 4-15&gt; 급여별(생계, 주거, 교육, 의료) 수급자 선정기준의 인식 여부

(단위: %)

구분	비율
알고 있다	61.4
모른다	38.6
전체	100.0

개편 전 개편에 대한 입장을 물은 결과, 개편을 인지한 응답자의 약 84%는 찬성, 약

16%는 반대의 입장을 가지고 있었다. 찬성한 경우 그 이유로는 혜택이 증가할 것이라는 기대(약 63%)가 가장 컸다. 그리고 약 14%는 소득이 증가하여도 모든 급여가 중단되지는 않을 것이라는 점을 찬성의 이유로 응답하였다. 수급조건이 덜 까다로워질 것이라는 기대도 약 8%가 이유로 선택하였다. 반대한 응답자는 그 중 약 34%가 급여액이나 혜택이 줄 것이라는 우려를 응답하였다. 그리고 27%는 선정기준이 급여별로 상이해져서 이해하기 어려워질 것을 우려하였다. 반대 중 약 24%는 특별히 우려하는 바가 없었다. 찬성 중 10%는 기대하는 바가 없었다.

<표 4-16> 맞춤형 급여로의 전환에 기대하는 것

(단위: %)

구분	비율
급여액이나 혜택이 늘어날 것이다	63.3
수급조건이 덜 까다로워질 것이다	7.7
소득이 조금 늘어나더라도 모든 급여가 중단되지는 않을 것이다	13.7
수급자에 대한 사회적 인식이 이전보다 좋아질 것이다	3.6
기타	1.6
특별히 기대하는 것 없었다	10.1
전체	100.0

<표 4-17> 맞춤형 급여로의 전환으로 우려되는 것

(단위: %)

구분	비율
급여액이나 혜택이 줄 것이다	33.8
수급조건이 더 까다로워질 것이다	12.2
선정기준이 급여마다 달라 이해하기 어려워질 것이다	27.2
수급자에 대한 사회적 인식이 이전보다 나빠질 것이다	1.4
기타	1.9
특별히 우려하는 것 없었다	23.5
전체	100.0

개편이후 생계급여에서 탈락되어도 수급을 유지하기를 원하는 급여에 대해서는 응답자의 다수인 77%가 1순위로 의료비지원을 응답하였다. 그리고 주거비 지원을 원한다는 응답도 1순위 응답의 14%정도에 이른다. 2순위응답에서는 주거비 지원을 응답한 비율이 72%에 이른다. 의료와 주거비 지원에 대한 욕구별 지원을 희망할 가능성이

높다는 점을 시사한다.

<표 4-18> 수급대상에서 제외되어 생계급여 받지 못하더라도 필요한 지원

(단위: %)

구분	1순위	2순위
의료급여 및 의료비 지원	77.2	14.9
교육급여 및 교육비 지원	7.3	8.8
주거급여 및 주거비 지원	13.6	72.0
기타	1.8	4.3

<표 4-19> 지출 분위별 수급대상에서 제외되어 생계급여 받지 못하더라도 필요한 지원(1순위)

(단위: %)

구분	지출 무	지출 유				
		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
의료급여 및 의료비 지원	78.6	85.2	88.8	78.1	72.7	64.0
교육급여 및 교육비 지원	7.8	3.2	1.6	4.7	10.6	15.1
주거급여 및 주거비 지원	9.7	11.0	8.0	14.4	14.9	20.4
기타	3.9	0.7	1.6	2.8	1.9	0.6
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

<표 4-20> 임대료 분위별 수급대상에서 제외되어 생계급여 받지 못하더라도 필요한 지원(1순위)

(단위: %)

구분	임대료 무	임대료				
		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
의료급여 및 의료비 지원	82.7	79.4	78.6	78.2	71.4	59.1
교육급여 및 교육비 지원	6.6	8.3	2.6	6.4	2.9	19.1
주거급여 및 주거비 지원	7.9	10.3	18.0	14.6	23.8	21.8
기타	2.8	2.1	0.9	0.9	1.9	0.0
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

<표 4-21> 학생유무별 분위별 수급대상에서 제외되어 생계급여 받지 못하더라도 필요한 지원(1순위)  
(단위: %)

구분	대학생		고등학생		초등학생	
	무	유	무	유	무	유
의료급여 및 의료비 지원	82.3	73.4	83.9	72.6	83.4	72.8
교육급여 및 교육비 지원	3.5	10.2	2.1	11.0	2.8	10.6
주거급여 및 주거비 지원	13.4	13.8	13.3	13.9	13.0	14.1
기타	0.8	2.7	0.8	2.6	0.8	2.6
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

<표 4-22> 제도 개편 전 찬반과 개편 후 도움정도에 대한 태도

(단위: %)

구분		개편 후			
		도움이 된다	보통이다	도움이 되지 않는다	전체
개편 전	찬성	51.4 (95.3)	39.7 (83.0)	8.9 (53.3)	100.0
	반대	13.6 (4.7)	43.9 (17.0)	42.4 (46.7)	100.0

개편 이후 개편이 도움이 된다고 응답한 비율은 약 39%, ‘보통이다’는 47%, ‘도움이 되지 않는다’라는 응답은 응답자의 14%였다. 개편 전 입장과 비교하면 개편 전에 찬성 하였던 가구 중 도움이 되었다는 응답이 다수이고 도움이 되지 않는다는 응답의 비율은 매우 낮다. 반면 개편 전 반대 입장의 가구 중 도움이 된다고 응답한 가구는 단지 4.7%이고 도움이 되지 않는다고 응답한 가구의 비율은 42.4%로 개편 전 찬성의 응답과 비교하면 반대하였던 가구 중 일부는 개편 이후 태도 변화가 다소 긍정적이었던 것으로 짐작된다.

### 제3절 수급자의 특성 변화

2015년 11월 조사기준 시점은 제도 개편 후 단지 3~4개월이 경과된 시점이다. 분석에 사용된 자료가 개편으로 그 효가 또는 영향을 분석하기에는 매우 짧은 기간 안에 이루어진 설문조사로부터 얻어진 것이라는 점을 감안하여야 한다. 따라서 아래의 내용



은 특성의 변화이자 개편 초기의 수급자 특성으로 이후 개편이후 일정 기간이 경과된 후 그 효과를 판단하는데 기초선으로 이해하는 것이 적절하다.

수급자의 특성 변화 중 인지된 급여의 변화와 근로의 변화에 주목하여 특성을 분석하고 있다. 향후 욕구별 급여수급 정보를 더하면 욕구별 급여로 수급이 전환된 가구의 욕구별 적정 급여 여부도 파악할 수 있을 것이다. 앞서 응답자의 일반적 특성에 대한 기술에서 언급한 바와 같이 응답가구 중 개편 전과 비교하여 조사시점인 11월에 탈수급을 한 가구는 없었다. 제도 개편이후 급여에 대하여 질문한 결과 43.5%는 급여가 유지되었다고 응답하였다. 그리고 32%는 변하지 않았다고 응답하였고, 10%는 줄었다고 응답하였다. 이행기 급여를 설계에 포함한 개편이므로 급여 감소는 개편으로 비롯된 것이 아닐 가능성이 높다. 하지만 대상 가구는 개편을 그 이유로 이해하고 있었다.

<표 4-23> 제도 개편 후, 현금급여 변화

(단위: %)

올랐다	변하지 않았다	줄었다	모르겠다
43.5	32.0	10.0	14.6

기초보장제도의 개편이 도움이 되었다고 응답한 가구의 경우 도움이 된 영역으로 약 42%가 식비에 더 많이 지출할 수 있었다고 응답하였고 약 31%는 월세 부담이 줄었고 주거여건이 좋아졌다고 응답하였다. 2순위 응답으로는 응답자의 48%가 필요한 생활 물품을 살 수 있게 되었다고 응답하였다.

<표 4-24> 제도 개편 후, 도움이 된 것(중복응답)

(단위: %)

구분	백분율
식비에 더 많은 비용을 쓸 수 있게 되었다	10.8
내가 원하는 생활 물품을 살 수 있게 되었다	48.0
월세 부담이 줄어드는 등 주거 여건이 좋아졌다	35.1
기타	6.1

응답자의 탈 수급 전망을 보면 5년 이내 탈피를 전망하는 응답자는 전체의 13%였

다. 그리고 ‘알 수 없다’거나 탈피가 어렵다고 응답한 가구의 비율은 80%에 이른다. 개편에 찬성한 가구가 반대한 가구와 비교하여 탈수급 전망이 더 좋지 않다. 탈수급 전망이 더 좋지 않은 가구들이 개편에 찬성한 것이다. 탈수급할 수 있는 여건의 가구가 개편에 대한 불안이 더 크고 그래서 반대가 더 큰 것으로 추정된다. 추가적 분석이 필요한 부분이다.

<표 4-25> 제도 개편 전 입장별 탈수급 전망

(단위: %)

구분		탈수급 전망						
		3년 이내	3년 이상~5년 이내	5년 이상~10년 이내	10년 이후	알 수 없다	벗어나기 힘들 것이다	전체
개편 전 입장	찬성	7.5 (75.0)	6.7 (82.8)	5.6 (76.9)	1.7 (75.0)	16.5 (81.9)	62.0 (87.4)	100.0
	반대	13.4 (25.0)	7.5 (17.2)	9.0 (23.1)	3.0 (25.0)	19.4 (18.1)	47.8 (12.6)	100.0

<표 4-26> 제도 개편 후 입장별 탈수급 전망

(단위: %)

구분		탈수급 전망						
		3년 이내	3년 이상~5년 이내	5년 이상~10년 이내	10년 이후	알 수 없다	벗어나기 힘들 것이다	전체
개편 후 입장	도움이 된다	8.5 (47.1)	5.9 (39.0)	3.3 (26.5)	1.5 (30.0)	17.2 (34.9)	63.5 (40.6)	100.0
	보통이다	5.3 (35.7)	5.8 (45.8)	5.8 (55.1)	2.4 (55.0)	20.7 (50.5)	60.0 (46.1)	100.0
	도움이 되지 않는다	8.5 (17.1)	6.3 (15.3)	6.3 (18.4)	2.1 (15.0)	19.7 (14.6)	57.0 (13.3)	100.0

&lt;표 4-27&gt; 정부로부터 받은 현금 지원 수준별 탈수급 전망

(단위: %)

구분	탈수급 전망						
	3년 이내	3년 이상~5년 이내	5년 이상~10년 이내	10년 이후	알 수 없다	벗어나기 힘들 것이다	전체
없음	10.0 (35.9)	7.4 (30.4)	4.4 (20.8)	1.7 (21.1)	22.6 (27.7)	53.9 (20.6)	100 (23.5)
1~2가지	7.0 (51.6)	6.4 (53.6)	6.0 (58.3)	1.9 (47.4)	16.6 (41.5)	62.1 (48.3)	100 (48.0)
3가지 이상	2.9 (12.5)	3.2 (16.1)	3.6 (20.8)	2.2 (31.6)	20.8 (30.9)	67.4 (31.2)	100 (28.5)

탈퇴할 수 있다고 전망한 가구 중 그 이유별 구분하면 ‘본인이 취업을 하거나 소득이 늘어서’라고 응답한 비율이 46%, ‘가구원(자녀나 배우자 등)이 취업해서’라고 응답한 비율이 44.5%였다. 즉 약 90%의 응답이 취업과 관련된 것이었다. 2순위 응답도 유사하지만 1순위 응답과 비교하여 ‘돌봄 부담이 사라져서’라고 응답한 비율이 22%로 조금 높다. 탈수급의 경로 중 취업이 그리고 취업여건의 조성을 위하여 가구원 돌봄 부담의 감소를 지원하는 서비스가 필요함을 다시 확인 할 수 있다. 반면 탈퇴가 어렵다고 응답한 가구의 경우 그 이유로 지적한 것은 ‘나이가 들어서’라는 응답이 77%였고 ‘일 자리를 찾기 어려워서’라는 응답이 13.6%였다. 2순위 응답에서는 ‘일자리를 찾기 어려워서’라는 응답이 가장 높아서 72%에 이른다. 탈수급이 어렵다고 응답한 가구의 경우 연령, 그리고 구직의 어려움이 가장 큰 장애로 지목된 것이다.

&lt;표 4-28&gt; 수급대상에서 벗어나기 어렵다고 생각하는 이유

(단위: %)

구분	1순위	2순위
나이가 들어서	46.1	22.6
건강이 안 좋아서	44.0	43.5
일자리를 찾기 어려워서	0.8	10.2
지출(의료비 또는 주거비 교육비 등)을 감당할 수 없어서	5.6	19.8
기타	3.5	3.9
전체	100.0	100.0

응답자 중 정부로부터 받는 현금지원의 수를 물은 결과, 응답자의 약 51%가 2개 이상의 현금지원을 받고 있었다. 그리고 3개 이상은 약 30% 정도였다. 급여를 받는 응답자의 약 82%는 그 급여가 기초보장제도 수급자여서 받는 것으로 인지하고 있었다. 이렇게 기초보장급여와 기타 현금급여가 밀접하게 관련되었다고 인지하는 가구의 경우 기초보장제도에서 탈피하는 것을 더욱 주저할 가능성이 있다.

<표 4-29> 정부로부터 받은 현금 지원이 기초보장수급자여서 받았다고 인식하는 정도

(단위: %)

구분	현금지원	현물지원
그렇다	82.1	94.5
아니다	17.9	5.5

현금 외 서비스의 경우도 유사하여서 응답자의 약 47%가 공공과 민간으로부터 서비스 등 현물지원을 2개 이상 받고 있었는데 지원을 받는 수급자 또는 수혜자의 95% 정도는 기초보장제도 수급자여서 이 지원을 받는다고 인식하고 있었다.

응답한 가구 중 제도 개편 전(2015년 6월 30일 기준)에 근로를 하고 있는 가구주 가구는 17%였다. 근로를 하지 않는 이유로 응답자의 약 70%가 건강상의 이유를 지목하였다. 그리고 20%정도는 ‘고령·장애·여성 등의 차별’을 지적하였다. 근로를 하지 못하는 가구는 주로 건강과 장애, 연령, 성이 이유로 작용하였다고 하겠다.

<표 4-30> 제도 개편 후, 근로 변화

(단위: %)

근로상태	개편 전 6월말 근로여부	개편 후 11월 근로여부
근로 중	16.8	15.6
근로하지 않음	83.2	84.3

조사시점인 11월의 근로상태를 질문한 결과, 근로상태는 6월말과 유사하였다. 응답 가구의 15.6%가 근로한다고 응답하였다. 계절적인 요인들을 고려하면 큰 변화가 없다고 이해할 수 있다. 조사 당시 일을 하지 못하는 이유도 6월말 기준 시점과 유사하였다. 개편이후 태도나 선택의 변화를 기대하기에는 너무 짧은 기간 안에 조사가 이루어진 때문으로 판단된다. 이 부분의 변화를 좀 더 시간을 가지고 지켜보아야 할 것이다.

# 5

## 기초생활보장 평가체계 구현 방안 － 중생보 중심으로

---

제1절 문제제기

제2절 중앙생활보장위원회 운영 현황 분석

제3절 중앙생활보장위원회 개편 방안

제4절 결론



# 5

## 기초생활보장 평가체계 구현 < 방안 < —중생보 중심으로

### 제1절 문제제기

합의제 행정기관의 성격을 가진 중앙생활보장위원회는 기초보장사업 시행에 필요한 주요 사항을 심의·의결하는 중요한 기능을 담당해 왔다. 매년 갱신되는 최저생계비 수준을 비롯하여 재산의 소득환산방식 등 제도 시행에 긴요한 주요 정책사안이 중앙생활보장위원회의에서 최종 의결되어온 것이다.

개정된 국민기초생활보장법(제20조제2항)은 중앙생활보장위원회의 심의·의결 사항으로서 「급여기준의 적정성 등 평가 및 실태조사에 관한 사항」을 추가함으로써 기초보장제도에 대한 평가 기능도 중앙생활보장위원회의가 담당할 것을 규정하고 있다. 평가 기능의 부과는 단순한 안전 증가 이상의 의미를 가진다. 정책평가는 속성상 제도를 전후하여 전반적인 실태 점검과 분석을 요하는 것이기 때문에 평가 의제를 다룰 중앙생활보장위원회의의 역할이 대폭 증가할 것을 의미한다.

평가 관련 의제가 추가된 배경에는 개별급여체계 도입에 따른 정책적 필요성이 깔려 있다. 맞춤형 급여체계는 각 급여별로 준거법이 다르고 소관 중앙행정기관도 상이하다. 즉, 생계급여와 자활급여는 국민기초생활보장법, 의료급여는 의료급여법, 주거급여는 주거급여법, 교육급여는 초·중등교육법에 의해 시행된다. 급여별 소관 중앙행정기관도 보건복지부, 국토교통부, 교육부로 나뉘어졌다. 이처럼 각 급여별로 준거법과 소관 중앙행정기관을 달리 규정한 주된 이유는 급여별 전문화와 시행의 신속성을 부여하기 위한 것이다.

&lt;표 5-1&gt; 급여별 근거법규와 소관 중앙행정기관

급여종류	주된 근거법규	중앙행정기관
생계급여	국민기초생활보장법	보건복지부
주거급여	주거급여법/국민기초생활보장법	국토교통부
의료급여	의료급여법	보건복지부
교육급여	초·중등교육법/국민기초생활보장법	교육부
자활급여	국민기초생활보장법	보건복지부

그럼에도 불구하고 각 급여의 모법에 해당하는 국민기초생활보장법은 각 「급여는 건강하고 문화적인 최저생활을 유지」 할 것을 선언하고 있고, 또한 급여기준에 관해 「급여를 지급하는 중앙행정기관의 장은 보건복지부장관과 협의하여 정하도록」 규정하고 있다(국민기초생활보장법 제4조 제1항 및 제2항). 이는 급여별 대상자 선정과 급여 수준 결정에 있어 전문화를 추구하면서 다른 한편으로는 급여 간 체계성을 유지할 것을 기대하고 있는 것이다<sup>1)</sup>.

급여별 독자성 확보와 급여 간 체계성 유지는 일견 상충적인 목표들로서 두 목표의 동시 달성은 쉽지 않은 과제이다. 그러나 보장성을 강화하여 사각지대를 해소하고, 근로능력자의 탈빈곤을 촉진하기 위해 마련된 맞춤형 급여체계가 소기의 성과를 거두려면 전문화와 체계성의 담보는 반드시 달성되어야 하는 과제이다.

각 급여 시행에 대한 컨트롤타워인 중앙생활보장위원회가 급여별 전문화와 체계성 유지를 동시에 달성하는 유력한 기제로서 평가제도를 활용하여야 할 것이다. 국민기초생활보장법(법 제20조 제2항)은 중앙생활보장위원회의 심의·의결 사항으로서 「기초생활보장종합계획의 수립, 급여기준의 적정성 등 평가 및 실태조사, 급여 종류별 누락·중복, 차상위계층의 지원사업 등에 대한 조정」 을 명시하고 있다. 이는 맞춤형 급여체계가 온전히 작동할 수 있도록 중앙생활보장위원회가 시행 전 구체적 제도 내용을 결정하고, 시행과정을 점검하며, 시행결과를 평가, 조정하는 역할을 수행할 것을 기대하고 있

1) 별도의 독립법인 주거급여법은 수급권자를 「부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 사람으로서 소득인정액이 「국민기초생활 보장법」 제20조제2항에 따른 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 결정하는 금액이하인 사람」 으로 한정함으로써 사실상 국민기초생활보장법에 종속된 성격을 가진다. 다만 주거급여의 내용인 임차료와 수선유지비 지급에 있어서는 기존 통합급여체제와는 달리 주거급여법은 독자적인 판단 하에 급여수준을 정할 수 있도록 규정하고 있다.



음을 의미한다. 따라서 현행 중앙생활보장위원회의 구성과 기능이 과연 이러한 기대에 부응할 수 있는지 검토가 필요하며, 만약 미비점이 있다면 이를 보완하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

## 제2절 중앙생활보장위원회 운영 현황 분석

### 1. 중앙생활보장위원회의 위상

중앙생활보장위원회는 보건복지부장관이 위원장이 되며, 법률에 규정된 7개 사항(국민기초생활보장법 제20조제2항)에 대해 심의·의결하는 위원회이다. 중앙행정기관의 장인 장관이 위원장인 점, 안전에 대하여 의결권을 행사하는 점에서 중앙생활보장위원회의 법적 위상은 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제5조에 규정된 행정위원회, 즉 합의제 행정기관에 해당한다. 중앙행정기관에 설치된 대부분의 위원회는 독립제 행정관청의 의사결정에 어느 정도 도움을 주는 데에 그치는 부속기관의 지위를 가짐에 비해 합의제 행정기관인 위원회의 의사결정은 그 자체가 바로 국가의 의사로 간주된다. 중앙생활보장위원회에서 심의·의결된 사항은 곧 국가의 의사로 간주된다는 뜻이다.

국민기초생활보장법 제20조제2항은 다음 사항을 중앙생활보장위원회에서 심의·의결하도록 규정하고 있다.

1. 기초생활보장종합계획의 수립
2. 소득인정액 산정방식과 기준 중위소득의 결정
3. 급여의 종류별 수급자 선정기준과 최저보장수준의 결정
4. 급여기준의 적정성 등 평가 및 실태조사에 관한 사항
5. 급여의 종류별 누락·중복, 차상위계층의 지원사업 등에 대한 조정
6. 자활기금의 적립, 관리 및 사용에 관한 지침의 수립
7. 그 밖에 위원장이 회의에 부치는 사항

법에 규정된 중앙생활보장위원회 심의·의결 사항은 국민기초생활보장제도 시행을 위해 반드시 필요한 제도의 핵심적 요소에 해당한다. 이 중에서 「급여기준의 적정성 등 평가 및 실태조사」와 「급여의 종류별 누락·중복, 차상위계층의 지원사업 등에 대한 조정」은 맞춤형 급여체계 도입과 더불어 새롭게 추가된 사항이다. 이는 준거법과 소관 중앙행정기관이 달라짐에 따라 각 급여 간의 체계성이 훼손될 위험에 대비하여 중앙생활보장위원회가 각 급여에 대한 평가와 조정을 행함으로써 이를 예방할 것을 기대한 입법이다. 즉, 각각의 준거법에 의해 해당 급여의 기준과 수준이 정해지더라도 각 급여 간의 체계성은 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 통해 유지되도록 규정하고 있는 것이다. 따라서 각 급여에 대한 평가와 조정 업무는 향후 중앙생활보장위원회의 중요 책무로 대두할 것이다.

## 2. 회의체 구성과 운영방식

### 가. 회의체 구성

2015년 7월 시작된 개별급여체계 도입을 전후하여 중앙생활보장위원회의 구성과 운영형태에 다소간 변화가 일어났다. 첫째, 기존의 통합급여체계에서는 위원장을 포함하여 13명 이내이던 위원수가 개별급여체제로 전환한 법개정(2014. 12. 30)으로 16명 이내로 증대되었다. 개별급여체제로 전환하면서 주거급여와 교육급여의 새로운 소관 중앙행정기관이 된 국토교통부와 교육부를 포함하기 위해 취해진 조치이다.

개정된 국민기초생활보장법(제20조)은 위원장인 보건복지부장관이 「공공부조 또는 사회복지와 관련된 학문을 전공한 전문가로서 대학의 조교수 이상인 사람 또는 연구기관의 연구원으로 재직 중인 사람 5명 이내, 공익을 대표하는 사람 5명 이내, 관계 행정기관 소속 3급 이상 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 5명 이내」로위원을 위촉하도록 규정하고 있다.

2015년 현재 운영되고 있는 제7기 중앙생활보장위원회는 당연직 위원 6인(보건복지부장관, 기획재정부 제2차관, 교육부차관, 행정자치부 차관, 고용노동부 차관, 국토교통부 제1차관), 위촉직 위원 10인으로 구성되어 있다. 위촉직 위원의 경우 교수 및 연구원 8인, 사회단체 대표 2인으로 구성되어 있는데, 사회단체 대표는 공익을 대변하

는 위원으로 쉽게 분류된다. 그러나 교수 및 연구원 8인은 전문가와 공익대변 중 어디에 속하는지 구분하기 모호한 측면이 있다. 양 직군은 전문적 지식제공과 공익대변을 동시에 행할 수 있는 위치에 있기 때문이다.

둘째, 중앙생활보장위원회 산하에 설치된 전문위원회의 위원수도 개별급여체계가 도입되면서 이전의 15명 이내에서 18명 이내로 증가되었다. 중앙생활보장위원회 운영규정(제4조)은 「위원회 기능을 효율적으로 수행하기 위하여 전문위원회를 두며, 전문위원회의 구성 및 기능 등에 관하여는 운영세칙으로 정할 것」을 명시하고 있다. 이에 의거한 중앙생활보장위원회 운영세칙은 「18명 이내의 전문위원으로 전문위원회를 구성」하며(세칙 제2조제1항), 「전문위원은 위원회 위원장이 각 위원의 추천을 받아 위촉」하도록 규정하고 있다(세칙 제2조제2항). 전문위원회의 직무는 법에 명시된 중앙생활보장위원회의 심의·의결 사항 중 충분한 사전검토가 필요하다고 인정되는 사항에 대하여 연구·검토하는 일이다(세칙 제3조).

제7기 중앙생활보장위원회 전문위원회는 정부위원 7인과 민간위원 10인으로 구성되어 있다. 정부위원 7인은 보건복지부 기초생활보장과장, 기획재정부 복지예산과장, 교육부 학생복지정책과장, 행정자치부 재정협력과장, 고용노동부 고용지원실업급여과장, 국토교통부 주거복지기획과장, 통계청 복지통계과장이 이에 해당한다. 민간위원 10인은 교수 5인과 연구원 5인으로 짜여져 있다.

#### 나. 회의체 운영방식

중앙생활보장위원회는 16명으로 구성된 본위원회 산하에 17명으로 구성된 전문위원회가 설치, 운영되고 있다. 단순한 사항을 제외한 대부분의 회의 안건은 전문위원회에서 1차적으로 검토를 행하고, 이를 바탕으로 본위원회는 비교적 단시간내에 의결하는 방식으로 회의절차가 진행된다. 전문위원회는 안건에 대한 정치적 판단은 최소화하고, 대신 행정적·기술적 측면을 심층적으로 분석, 검토함으로써 회의 소요시간이 본위원회에 비해 상대적으로 길고, 회의 개최 빈도도 더 잦다. 전문위원회를 거치는 과정에서 쟁점이 명확해지고, 합의 가능한 다수의 대안들이 제시됨으로 본위원회는 기술적 분석보다는 정무적 판단을 중시하여 상대적으로 짧은 시간 토론을 거친 후 합의에 도달하게 된다.

현행 중앙생활보장위원회는 「1개 본위원회-1개 전문위원회」 형태로 회의체가 구성되어 있다. 그 결과 본위원회와 전문위원회는 동일한 안건을 반복하여 다루게 된다. 다만 전문위원회는 보다 기술적, 사실 규명적 측면을 강조하여 검토, 논의하는 것에 비해 본위원회는 기술적 측면 외에 정치적 요소를 감안하여 최종적인 의결을 행하는 점에서 역할 상 차이가 있다.

이러한 「1개 본위원회-1개 전문위원회」 형태의 회의체 구성은 다룰 안건이 소수인 경우 효율적인 구조로서 기능하게 된다. 그러나 안건의 수가 많아지고, 그 내용이 다양화되면 「1개 본위원회-1개 전문위원회」 운영방식은 제대로 작동하기 어려워진다. 무엇보다도 안건별 내용이 매우 이질적일 경우 모든 전문위원이 모든 안건에 대해 전문가적인 식견을 가질 수는 없기 때문이다. 이를 해결하기 위해서는 안건을 범주별로 구분하고, 범주별 전문지식을 가진 위원으로 다수의 분과위원회를 구성하여는 것이 필요하다. 즉, 「1개의 본위원회-다수의 전문위원회」 방식으로 전환하는 것이다.

현재의 「1개 본위원회-1개 전문위원회」 회의체 방식은 또다른 단점을 가지고 있다. 전문위원회 논의 과정에 참여하지 않는 대부분의 민간 본위원들은 안건에 대한 충분한 검토와 인지가 부족한 상태에서 최종적인 심의·의결에 참여할 가능성이 높다는 점이다. 비록 전문지식보다 상식에 의거한 정무적 판단이 중시되는 위치이지만 안건 관련 사실 파악 자체가 제대로 되지 않으면 의결권 행사에 상당한 왜곡을 초래할 수 있다. 이러한 문제점을 해소하려면 안건에 대한 이해를 돕기 위한 별도의 시간이 위원들에게 제공되거나, 민간위원들이 전문위원회 논의에 직접 참여하는 회의체 방식을 검토해 볼 수 있을 것이다.

### 3. 회의체 운영 현황

#### 가. 심의·의결 사항

통합급여체제에서 개별급여체제로 전환되면서 중앙생활보장위원회의 심의·의결 사항도 확대, 변화하였다<sup>2)</sup>. 심의·의결 사항 변화를 비교해 보면 다수의 새로운 분야가 신

2) 2015년 7월 이전의 통합급여체제에서 중앙생활보장위원회의 심의·의결 사항은 다음과 같다(구법 제20조 제2항)

설되거나, 기존 영역에서 의결사항이 강화된 것을 알 수 있다. 변화된 심의·의결 사항의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

<표 5-2> 법 개정 전후 영역별 중앙생활보장위원회 심의·의결 사항 비교

영역	통합급여체계	개별급여체계	변화내용
계획	생활보장사업 기본방향	기초생활보장종합계획	강화
수급자격	소득인정액 산정방식	소득인정액 산정방식 기준 중위소득	추가
급여기준	급여기준	급여종류별 수급자 선정기준 최저보장수준	추가
최저생계비	최저생계비 결정	(최저생계비 계측)	삭제
기금지침	보장기금 지침	자활기금 지침	동일
기타	기타 위원장 부의 사항	기타 위원장 부의 사항	동일
평가	-	급여기준의 적정성 평가	신설
실태조사	-	실태조사	신설
조정	-	급여 종류별 누락·중복 조정 차상위계층 지원사업 조정	신설

첫째, 정책계획 관련하여 단순한 「생활보장사업의 기본방향 및 대책수립」에서 법적 의무가 주어진 「기초생활보장종합계획의 수립」으로 심의·의결 사항이 변화되었다. 기존 법에서는 생활보장사업의 기본방향 및 대책수립과 관련하여 구체적 내용 적시가 없었다. 그러나 개정법(법 제20조의2)에서는 소관 중앙행정기관의 장은 수급자의 최저생활을 보장하기 위하여 3년마다 소관별로 기초생활보장 기본계획을 수립하여 보건복지부장관에게 제출하여야 하고, 보건복지부장관은 기초생활보장 종합계획을 수립하여 중앙생활보장위원회의 심의를 받을 것을 의무화하고 있다.

둘째, 수급자격 관련하여 소득인정액 산정방식 외에 기준 중위소득이 추가되었다. 새롭게 추가된 「기준 중위소득」은 기존의 통합급여체계에서 수급자 선정기준으로 사용되던 최저생계비와 유사한 역할을 담당할 항목이다. 이전 중앙생활보장위원회의 논

1. 생활보장사업의 기본방향 및 대책 수립
2. 소득인정액 산정방식의 결정
3. 급여기준의 결정
4. 최저생계비의 결정
5. 보장기금의 적립·관리 및 사용에 관한 지침의 수립
6. 기타 위원장이 부의하는 사항

의가 최저생계비에 집중되었던 점을 감안하면 새로운 제도에서는 「기준 중위소득」 관련 논의가 많아질 것으로 예상된다.

셋째, 급여기준 관련하여 이전의 포괄적인 「급여기준의 결정」이 「급여의 종류별 수급자 선정기준과 최저보장수준의 결정」으로 내용이 확대되었다. 통합급여체계에서는 전체 급여를 아우르는 단일한 급여기준을 결정하는 방식이었다면 맞춤형 급여체계에서는 각 급여별로 선정기준과 급여수준을 달리 정하는 방식이 작동된다. 즉, 맞춤형 급여체계에서 각 급여별로 수급자 선정기준을 달리 정하되, 각 급여는 최저수준 이상이 보장되어야 하며, 최저보장의 구체적 내용은 중앙생활보장위원회에서 결정되는 것이다.

넷째, 과거 논의의 중심이 되었던 「최저생계비」는 개별급여체계에서 심의·의결 사항에서 삭제되었다. 개정법은 심의·의결 사항에서 최저생계비를 삭제하고 대신 「수급권자, 수급자 및 차상위계층 등의 규모·생활실태 파악, 최저생계비 계측 등을 위하여 3년마다 실태조사를 시행」(법 제20조의2제4항)할 것을 규정함으로써 최저생계비가 이전처럼 독자적인 심의·의결 안건이 아니라 다목적의 실태조사결과 산출되는 단순한 계측치 중의 하나로 간주하고 있다.

다섯째, 개정법은 향후 중앙생활보장위원회의 역할을 강화할 새로운 심의·의결 사항 세가지를 담고 있다. 「급여기준의 적정성 평가」, 「급여의 종류별 누락·중복, 차상위계층의 지원사업 등에 대한 조정」, 「실태조사」에 관한 사항이 이에 해당된다.

「급여기준의 적정성 평가」는 실태조사 결과에 기초하여 각 급여가 적절히 이뤄지고 있는지를 평가하는 것이다. 이러한 평가의 범위에는 각 급여별 대상자 선정과 급여지급의 적절성, 전달체계상의 효율성 검증 등이 모두 포함된다. 따라서 실태조사에 기초한 급여별 평가는 자연스럽게 「급여의 종류별 누락·중복, 차상위계층의 지원사업 등에 대한 조정」으로 이어지게 된다.

## 나. 안건별 논의 빈도

역대 중앙생활보장위원회의 회의 개최 횟수와 안건별 논의 빈도를 정리한 것이 표3이다. 개관하면 국민기초생활보장제도 도입 초기에 해당하는 제1, 2기에 회의가 빈번하게 개최되었고 그에 따라 논의 안건 수도 많았으나 비교적 제도가 안정된 제3기 이

후에는 회의 개최 횟수와 안건 논의 빈도가 현저하게 줄어들었음을 알수 있다. 즉, 제1기 중앙생활보장위원회는 임기 동안 아홉 차례의 회의에서 총 11건의 안건을 심의·의결하였고, 제2기는 15차례의 회의 개최와 18개의 안건을 다루었다. 제3기부터는 회의 개최 횟수가 기별 5~6회로 축소되었고, 논의된 안건 수도 7~10개로 축소되었다.

이 과정에서 눈에 띄는 점은 제도 시행 직후인 제1기보다 오히려 제도 시행 후 2년이 경과한 제2기(2002.11 - 2005.5) 활동기간에 회의 개최 횟수가 현저히 증가한 사실이다. 증가된 회의의 대부분이 최저생계비를 안건으로 다루었는데 이는 국민기초생활보장제도 시행 후 2~3년이 지난 뒤 최저생계비에 대한 사회적, 정치적 관심이 격증한 것을 반영한다. 통합급여체계에서 최저생계비는 대상자 선정기준이면서 동시에 급여기준의 역할도 수행하는 기초보장제도의 핵심적인 요소인 까닭에 사회적 관심이 모아진 중요한 안건이었다. 그 결과 중앙생활보장위원회에서 가장 빈번하게 다룬 안건이 최저생계비 결정 관련 사항이었다.

<표 5-3> 중앙생활보장위원회 기별 회의개최 횟수와 안건별 논의 빈도

안건	제1기 2000.10 — 2002.10	제2기 2002.11 — 2005.5	제3기 2005.06 — 2007.12	제4기 2007.12 — 2009.12	제5기 2010.01 — 2011.12	제6기 2012.03 — 2014.02	제7기 2014.08 — 2016.08
	9	15	6	5	5	6	4
회의개최횟수	9	15	6	5	5	6	4
사업계획	2	2	—	—	2	2	—
소득인정액	2	1	—	1	—	—	—
급여기준	1	—	—	—	—	1	—
최저생계비	3	11	7	6	5	4	1
보장기금	—	—	—	—	—	—	—
운영규정	3	4	—	—	1	1	1
부양의무자	—	—	—	1	—	1	—
보고안건	—	—	—	1	1	1	1
기준 중위소득							3
급여별 수급자 선정기준과 최저보장수준							3
급여기준 적정성 등 평가 및 실태조사							—
급여별 누락·중복조정							—
차상위계층 지원사업 조정							—
안건 논의 빈도 합계	11	18	7	9	9	10	10

자료 출처: 「제1~7기 중생보 회차별 주요 논의 사항」, 보건복지부 내부자료, 2015.를 바탕으로 재구성

개별급여체계 도입 이후 중앙생활보장위원회 심의·의결 사항으로 새롭게 추가된 안

건은 「기준 중위소득, 「급여별 수급자 선정기준과 최저보장수준, 「급여기준 적정성 등 평가 및 실태조사, 「급여별 누락·중복, 차상위계층 지원사업 조정 등이다. 이 중에서 「기준 중위소득」, 「급여별 수급자 선정기준과 최저보장수준」은 개별급여체계에서의 최저생계비를 대체하는 개념이어서, 향후에도 논의가 활발하게 진행될 것이다. 다만 「기준 중위소득」은 모든 급여에 공통되게 관련된 항목임으로 전반적인 관점에서 논의될 사안인 반면 「급여별 수급자 선정기준과 최저보장수준」은 각 급여 종류별로 논거를 개발하고 그 내용을 심화시켜 나갈 사안이라 하겠다.

「급여기준 적정성 등 평가 및 실태조사」, 「급여별 누락·중복, 차상위계층 지원사업 조정」안건은 개별급여체계 도입에 의해 처음으로 중앙생활보장위원회 안건으로 설정된 것들로서 급여 간 체계성과 통일성을 확보하기 위한 방안으로 마련된 안건이다. 「급여기준 적정성 등 평가」와 「급여별 누락·중복 조정」은 일견 각 급여별로 진행되어도 무방할 것으로 판단할 수도 있지만 실상은 그렇지 않다. 각 급여의 적정성은 각 급여 자체에 의해 결정되는 측면도 있지만 다른 급여와의 관계, 특히 전반적인 기초보장의 틀 속에서 적정성 수준이 결정되는 속성을 가지고 있다. 따라서 「급여기준 적정성 평가」와 「급여별 누락·중복 조정」을 제대로 행하기 위해서는 각 급여의 특성을 최대한 살리면서 급여 간 관계를 어떻게 설정하여 체계성을 확보하느냐가 관건이 된다. 개별급여체계 도입 이후 중앙생활보장위원회의 역할이 대폭 강화될 영역이 이 분야가 될 것이다.

#### 4. 소결: 운영체계 개편의 필요성

기존의 국민기초생활보장법 하에서 중앙생활보장위원회는 제도 운영 전반에 걸쳐 중요한 정책 내용을 결정하는 회의체로서의 중요한 역할을 수행해 왔다. 「1개 본위원회-1개 전문위원회」체제로 운영된 기존의 중앙생활보장위원회는 전문위원회의 심도 깊은 논의와 본위원회의 정무적 판단이 결합되어 안건별 적절한 심의·의결을 이룰 수 있었다. 새로운 개별급여체계 하에서도 전문적 논의와 정무적 판단을 결합시킬 수 있는 이러한 논의체계는 그대로 유지하는 것이 바람직 할 것이다.

그러나 매 안건마다 모든 위원들이 참여하여 논의하는 것을 전제로 한 「1개 본위원회-1개 전문위원회」 논의체계는 안건 수가 제한적일 때 효과적이지만 논의할 안건 수가



많아지면 제대로 작동하기 힘들어진다. 특히 전문적 지식 보유를 전제로 참여하는 전문위원의 경우 안전에 따라서는 자신의 전문지식과 동떨어진 경우가 발생할 가능성도 있어 모든 안전 논의에 참석하는 것은 비효율을 초래할 수도 있는 것이다. 따라서 다물 안전이 대폭 증가하고, 분산적으로 기획·집행되는 각 급여 간 균형 유지가 요구되는 새로운 상황을 맞이하여 중앙생활보장위원회가 적절히 작동될 수 있도록 운영방식을 개선해야할 필요성이 대두되고 있다. 즉, 각 급여의 전문화를 촉진하면서 동시에 급여 간 체계성이 유지될 수 있도록 회의체 운영방식을 개선할 필요가 있는 것이다. 이처럼 안전별 전문적인 심의와 안전 간 체계성 유지를 효율적으로 달성하려면 회의체를 분과별로 나누는 것과 각 분과를 통괄하는 총괄분과를 두는 방식으로 회의체 구성을 재구조화 하여야 한다.

회의체계 외에 회의체 구성원을 조직함에 있어서도 공공부조제도의 특성을 충분히 감안할 필요가 있다. 사회보험제도에 비해 공공부조제도는 보다 빈번하게 사회적 갈등을 노출한다. 수급자와 재원부담자가 상이한 것에서 비롯된 갈등적 요소는 제도설계 단계부터 현장집행 단계에 이르기까지 전 과정에 걸쳐 표출된다. 중앙생활보장위원회 안전 심의·의결은 이러한 사회적 갈등을 사회적 합의로 이끌어내는 과정으로서의 의의를 가진다. 따라서 대립된 견해들이 충분히 반영되고, 논의를 통해 상호이해와 긍정의 타협점이 찾아질 수 있도록 위원구성을 신중하게 진행하여야 할 것이다. 무엇보다 대립된 시각의 대표자들이 참여할 수 있어야 하며, 객관적 사실과 정무적 판단이 적절히 조화하여 합의점을 도출할 수 있는 역량을 가진 자들로 회의체가 구성되어야 할 것이다.

### 제3절 중앙생활보장위원회 개편 방안

#### 1. 개편 시 고려사항

개정법 시행과 더불어 중앙생활보장위원회 개편 방안이 논의되는 것은 앞서 지적한 바와 같이 심의·의결 안전이 대폭 증가한 점, 그리고 평가·조정기능이 추가된 점이 주된 이유이다. 따라서 이러한 정책수요를 적절히 해결할 수 있는 방향으로 개편안이 설

제되어야 할 것이다. 여기에 더하여 개편안은 기존의 안전들이 가진 특성도 고려하여야 한다. 공공부조제도는 사회보험제도에 비해 수급자계층과 비용부담계층 간의 갈등이 보다 첨예하게 드러나는 특성을 가지고 있다. 중앙생활보장위원회는 제도 시행을 둘러싼 사회적 갈등을 흡수하여 시행 가능한 해결책을 제시하는 회의체이므로 개편안 역시 이러한 특성을 충분히 반영하여야 할 것이다.

증가된 안전을 효율적으로 처리하려면 다수의 분과로 안전을 나누어 집중 논의하고, 최종적인 의결은 전체 회의에서 행하는 방안이 강구될 수 있을 것이다. 분과구분과 아울러 분과 간 균형과 통일성 유지가 요청된다.

추가된 평가조정 기능은 기존의 안전과는 근본적으로 성격이 다르다. 기존 안전은 제도 시행에 앞서 프로그램의 구체적 내용을 확정하는 사전준비 성격이 강한 반면 평가조정은 제도설계 단계부터 집행, 사후 확인, 피드백까지 포함되는 일련의 과정을 포괄하고 있다. 이 중에서 사후 확인은 집행기관에 대한 평가를 포함하게 됨으로 해당 행정기관은 평가에 대한 심리적 부담을 가지게 되며 방어적 행태를 보여줄 가능성이 높다. 따라서 평가조정을 온전하게 수행하기 위해서는 전과정을 일관되게 주관해 나갈 담당자가 필요하며 또한 행정기관의 간섭에서 벗어나 제3자의 입장에서 객관적으로 평가업무를 수행할 수 있는 참여자가 필요하다.

#### 가. 회의체 구성

중앙생활보장위원회에 부의되는 심의·의결 안전은 대부분 사회적 갈등을 내포하고 있다. 이것은 빈곤문제를 다루는 공공부조제도의 특성에서 기인하는데 대립되는 시각을 수렴하여 안전별로 적절한 사회적 합의를 이끌어 내는 과정이 중요하다. 사회적 갈등을 사회적 합의로 이끌어내는 과정의 시작은 회의에 참여하는 구성원들을 적절히 조직하는데서 출발한다. 따라서 회의체 구성의 기본원칙은 안전과 관련된 제반 이해집단의 대표성을 확보할 수 있도록 참여자를 구성하는 것이다.

국민기초생활보장제도 시행과 관련된 주요 이해집단을 살펴보면 제도를 설계하고 집행하는 중앙행정기관과 소속 일선기관, 재원부담을 책임진 중앙행정기관, 제도의 근본취지 구현에 충실하고자 하는 전문가와 학계, 제도로부터 혜택을 받는 수급집단, 공익적 관점에서 제도의 역할을 바라보는 일반 시민집단 등이 이에 해당한다. 안전을 균

형된 시각으로 논의하려면 이러한 이해집단의 대표자가 모두 참여할 수 있도록 회의체를 구성하여야 한다. 그러나 본위원회와 전문위원회 양 회의체가 모두 이러한 대표자들로 고르게 채워질 필요는 없을 것이다.

제도 시행을 담당하는 정부기관의 대표자는 어느 회의체이건 반드시 참여하여야 하겠지만 안전에 대해 사실 판단을 근거로 이론적, 학술적 논의가 주로 이뤄지는 전문위원회는 전문가와 학계 대표자의 비중이 높게 되도록 구성하고, 사실 판단 외에 정무적 판단도 요구되는 본위원회는 공익대표의 비중이 상대적으로 높아지도록 구성하는게 바람직하다.

중요한 것은 사실판단에 있어서나 정무적 판단에 있어서나 대립적 시각을 가진 집단의 대표자들이 모두 참여할 수 있도록 회의체를 구성하여야 한다는 점이다. 전문가집단과 학계의 경우에도 공공부조제도에 대해서 확대지향적 시각과 축소지향적 시각이 대립되고 있으므로 양측의 견해를 모두 반영할 수 있도록 참여자를 구성하여야 한다.

이 같은 원칙을 고려한다면 전문가집단 대표자 2인, 이해관계단체 대표자 2인, 공익 대표자 2인, 담당부서 대표자 3인(보건복지부와 기획재정부는 필수, 교육부, 행정자치부, 고용노동부, 국토교통부는 안전별 필수 등)등이 되어 최소 9인 이상으로 회의체가 구성되어야 할 것이다.

## 나. 분과 구분

다루야 할 안전 수가 대폭 확대되고, 각 안전별 전문적인 논의가 필요해진 상황에서 기존의 「1개 본위원회-1개 전문위원회」 형태의 회의체계는 유지되기 힘들다. 해결방향은 분야별로 분과회의체를 구성하고, 각 분과에 할당된 소수의 안전에 대해 집중 논의를 진행한 후 전체 위원이 참여하는 본위원회에서 최종적인 의결을 행하는 방식으로 전환하는 것이다.

다수의 회의체로 나누어 안전을 심의할 경우 안전별 논의의 전문성은 심화될 수 있지만 안전 간의 체계성과 통일성을 확보하는 것이 어려워질 수 있다. 이를 해결하기 위해서는 각 회의체에 공통으로 참여하는 구성원이 존재하여 전체적인 맥락에서 안전 논의의 방향과 틀을 잡아주는 것이 필요하다. 즉, 다수의 회의체로 구분하고, 각 회의체에는 관련 안전의 전문가들로 구성하되, 각 회의체에 모두 참여하는 일단의 구성원을

따로 두어 안전 논의의 통일성을 확보하는 것이다. 또한 제도 운영 전반에 영향을 미치는 포괄적 안전을 다루는 총괄분과의 설치도 필요하다.

다수의 분과로 나눌 경우 소관 중앙행정기관이 상이한 급여를 기준으로 분과를 구성하는 것이 합리적이다. 왜냐하면 각 급여를 소관하는 중앙행정기관이 주도적으로 수급 자격과 수급수준을 결정하여야 함으로 회의체 구성 역시 이에 상응하는 것이 필요하기 때문이다. 이럴 경우 분과는 생계급여분과·주거급여분과·교육급여분과로 구분된다. 이 중에서 생계급여분과는 실질적으로는 주거와 교육급여를 제외한 나머지 급여(생계·의료·해산·장제·자활)를 모두 다루게 된다. 각 분과 대표자와 소관 중앙행정기관 대표자, 전문가로 구성되는 총괄분과는 개별 분과 안전에서 제외된 나머지 안전에 대해 1차적으로 심의하게 된다.

분과위원회를 설치할 경우 본위원회와 전문위원회 중에서 어디에 설치할 것인지에 대해서는 검토가 필요하다. 첫째, 전문위원회를 분과별로 구성하고, 본위원회는 현행 처럼 1개의 전체 위원회만을 운영하는 방안이다. 다수의 분과전문위원회를 두는 이 안은 무엇보다 분과구성에 있어 제약이 적으므로 안전별 다수의 전문가를 초치하여 이들의 조력을 받는 것이 용이한 이점이 있다.

단점은 전문위원회의 심의 과정에서 제기된 유용한 정보들이 본위원회에 충분히 투영되지 않을 가능성이 있다는 점이다. 이를 보완하기 위해 분과전문위원회의 위원장을 본위원회 위원으로 임명하는 방안이 강구될 수 있을 것이다. 그럴 경우 각 분과전문위원회 위원장은 본위원회에서 각 분과 논의 사항을 개괄적으로 전달할 수 있을 것이다. 그러나 전문위원회에 참여하지 않는 다른 본위원회 민간위원들은 여전히 전문위원회 논의 과정에서 벗어나 있게 되어 안전에 대한 충분한 숙지를 하지 못한 채 본위원회에서 안전을 다루는 경우가 발생하는 단점을 지적할 수 있다.

둘째, 전문위원회를 폐지하고 본위원회를 다수의 분과별 소위와 전체 회의로 재구성하는 방안이다. 이 경우 각 소위는 이전의 전문위원회가 행하던 사전 심의 검토 업무를 수행하게 된다. 사전 심의를 행하는 소위에서는 본위원회 위원 외에 안전 관련 외부 전문가를 초치하여 함께 논의할 필요가 있을 것이다. 소위는 의결을 행하는 곳이 아니라 단순히 심의하는 회의체임으로 외부 전문가에게 굳이 소위 위원의 자격을 부여할 필요는 없지만 회의 참여자의 평등성 확보가 요청되면 위원자격을 부여할 수도 있을 것이다. 이 경우 본위원회 내에 설치되는 각 소위는 본위원회 위원과 외부전문가, 관련 행

정기관대표로 구성된다.

이 안의 장점은 각 소위에 소속된 본위원회 위원들이 관련 안전에 대한 사전 검토 과정에 참여함으로써 안전에 대해 충분히 이해할 수 있게 되고, 결과적으로 본위원회의 최종적인 심의·의결을 보다 명확하게 행할 수 있는 점이다. 단점은 본위원회 위원들에게 요구되는 회의참여 횟수가 전반적으로 증가하게 되어, 회의 참여율이 오히려 저하될 수 있는 점, 본위원회 위원 중심으로 소위가 구성됨으로써 안전 논의 과정에서 관련 전문가 집단의 의견을 충분히 반영할 수 있는 가능성이 낮아질 수 있는 점 등이 예상된다.

#### 다. 안전분류

중앙생활보장위원회 모든 안전은 전체 위원이 참여하는 본회의에서 심의·의결되어야 한다. 그러나 안전에 따라서는 특성상 최종 심의·의결에 앞서 관련 전문가를 중심으로 집중 논의를 요하는 안전이 있다. 예컨대 정책 시행 결과에 대한 단순한 사실 보고 안전은 사전 별도의 심의 없이 곧바로 본위원회에 상정할 수 있는 것이라면 각 급여별 선정기준 및 최저보장수준 변경 안전은 사전 검토와 논의가 필요한 안전이다. 위원회의 효율적 운영차원에서 사전 심의를 요하는 안전과 심의를 요하지 않는 안전으로 분류하고, 구분 심의가 가능하도록 회의체를 구성하는 것이 바람직하다.

분과별 심의를 전제로 안전을 분류하고자 할 때 고려해야 할 또다른 속성은 안전의 포괄성 정도이다. 소득인정액 산정방식, 기준 중위소득 결정 등은 제도 전반에 영향을 미치는 안전이라면 주거급여 수급자 선정기준, 최저주거보장수준 등은 주거급여에 국한된 안전이다. 포괄적 속성의 안전은 각 분과 대표자들이 모두 참여하는 총괄분과에서 다루어야 하며, 개별적 속성의 안전은 각 분과에서 다루는 것이 적합하다.

[그림 5-1] 안전 속성별 관할 위원회 구분

구분		심층적 논의	
		필요	불필요
포괄성 여부	포괄적	총괄소위 (종합계획, 소득인정액, 기준 중위소득, 평가, 실태조사)	본위원회 (단순보고안전)
	개별적	분과소위 (선정기준, 최저보장수준, 자활기금, 누락·중복)	본위원회 (단순보고안전)

심층적 논의 필요성과 포괄범위 속성을 기준으로 각 안전을 다룰 회의체를 구분해보면 도표에 제시된 바와 같다. 심층적 논의를 필요로 하며 동시에 포괄적인 안전인 경우 총괄소위에서 다루도록 하며, 심층적 논의를 필요로 하되 개별적 속성의 안전은 분과소위에서 다루는 것이 바람직하다. 심층적 논의를 요하지 않는 단순 보고안전의 경우 안전의 포괄성 여부에 관계없이 본위원회에 바로 상정하여도 무방할 것이다.

## 2. 개편방안

### 가. 「본위원회 - 분과별 전문위원회」 설치안

이것은 현행의 「1개 본위원회-1개 전문위원회」 체계를 「1개 본위원회-다수의 분과전문위원회」로 개편하는 방안이다. 본위원회는 현행대로 유지하면서 전문위원회를 급여 종류별로 나눈 분과위원회와 총괄분과로 구성하는 것이다. 구체적으로 주거급여는 주거분과, 교육급여는 교육분과에서 담당하고, 그 외 급여인 생계·의료·자활 급여 등은 생계급여분과에서 담당하도록 한다. 또한 포괄적 안전을 다루는 총괄분과를 두도록 한다.

각 급여분과의 주된 안전은 급여별 선정기준과 최저보장수준 결정에 관한 것이 이에 해당되며, 종합계획수립, 소득인정액 산정방식, 기준 중위소득, 평가 및 조정, 실태조사 등은 총괄분과의 주된 안전에 해당된다.

각 급여분과위원회는 분과위원장직을 맡는 본위원회 위원 1인, 보건복지부와 기획재정부 담당과장, 해당 급여를 담당하는 중앙행정기관의 담당과장<sup>3)</sup>, 전문가 2인, 공익

대표 2인으로 구성하도록 한다. 총괄분과는 각 분과위원회 위원장 3인, 관련 중앙행정기관 담당과장 6인, 전문가 2인, 공익대표 2인으로 구성하도록 한다.

[그림 5-2] 전문위원회를 분과별로 구성할 경우 회의체 구조



이 안이 가지는 장점은 첫째, 각 분과별로 할당된 안전에 대해 보다 전문적이고 심층적인 심의가 가능하다. 이것은 법률적으로 정원이 제한되어 있는 본위원회와 달리 신속적으로 인력을 활용할 수 있는 전문위원회의 특성을 살려 분과별로 다수의 전문가와 이해관계자를 논의 과정에 참여시킬 수 있기 때문이다. 그 결과 법개정으로 새롭게 제도 시행 중앙행정기관이 된 국토교통부와 교육부는 분과별 심의를 통해 주도적으로 주거급여와 교육급여를 전문화 시켜 나갈 수 있을 것으로 기대된다.

둘째, 급여 간 통일성 유지도 용이해진다. 이 것은 보건복지부와 기획재정부 담당과장이 각 급여분과에 모두 참여함으로써 급여 간 균형 달성을 이루는 1차적 기능을 수행할 수 있으며, 각 분과 위원장과 관련 중앙행정기관 담당자가 모두 참여하는 총괄분과에서 급여 간 통일성 유지를 이루는 2차적 안정장치가 마련되어 있기 때문이다.

셋째, 안전에 대한 전문위원회 논의가 충분히 진행됨으로써 본위원회의 회의부담을 대폭 덜어 줄 수 있는 점도 이 방안의 장점이다. 분과별 전문위원회 참여자들은 굳이

3) 주거급여분과는 국토교통부 담당과장, 교육급여분과는 교육부 담당과장이 이에 해당하며, 생계급여분과는 보건복지부 담당과장, 행정자치부 담당과장, 고용노동부 담당과장이 참여하도록 구성한다.

전문위원으로 위촉되지 않더라도 대등한 자격으로 의견을 교환하고 심층 토론을 진행할 수 있다. 그 결과 의견 대립이 심각한 안전에 대해서도 깊이 있는 논의를 통해 보다 적극적으로 해결책이 제시될 가능성이 높다.

이 안의 단점은 첫째, 각 분과전문위원회 위원장으로 참여하는 위원 외 다른 본위원회 위원들은 전문위원회 논의 과정과 완전 분리되어 있어 안전에 대한 충분한 정보와 지식을 갖추지 못한 상태에서 본회의 결정에 참여할 가능성이 높은 점이다. 정부기관의 본위원들은 전문위원회에 참여하는 하위 실무자로부터 회의진행 과정에 대해 사전 보고를 받는 내부절차가 마련되어 있지만 민간위원들의 경우 전문위원회 논의 과정과 결과를 사전에 접할 기회가 없다. 그 결과 상당수의 민간위원들은 안전에 대해 충분히 숙지하지 못한 상태에서 최종 의결을 행하는 사례가 발생할 수 있다.

둘째, 일부 참여자의 경우 기존 회의방식에 비해 회의개최 횟수가 대폭 늘어나 회의 참여에 따른 피로도가 높아질 가능성이 있는 점이다. 특히 제반 분과전문위원회에 참여해야 하는 보건복지부와 기획재정부 담당과장, 각 분과위원장들은 잦은 회의 참여 요구로 오히려 회의 참여율이 낮아질 가능성도 있다.

#### 나. 본위원회 위원들로 구성되는 소위원회 구성안

이 안은 현행의 「1개 본위원회-1개 전문위원회」 체계를 「다수의 분과소위원회-전문위원회 폐지」로 개편하는 방안이다. 전문위원회를 폐지하고 그 대신 본위원회를 분과별 소위원회와 포괄적 안전을 다루는 총괄소위원회로 나눈다. 안전에 대한 사전 심의를 행하던 이전의 전문위원회 역할을 소위원회에서 행하게 된다. 소위원회는 본위원회 민간위원들로 구성하며, 민간위원들은 2개 이상의 소위에 참여할 수 있게 한다. 외부 전문가 및 관련 부처 실무 담당 공무원들은 참고인 자격으로 소위원회에 참여하여 논의를 진행할 수 있게 한다. 소위는 안전에 대한 심층적 논의에 그치며, 최종적인 의결은 전체 위원이 참여하는 본위원회에서 행한다.

이 안의 장점은 본위원회 민간위원들이 다수의 분과소위에 참여함으로써 안전에 대한 이해도를 높일 수 있는 점이다. 기존의 회의체계에서는 전문위원회 논의 사항을 본위원회에서 간략히 보고 받고 곧바로 안전에 대한 심의·의결에 착수하게 되어 민간위원들은 안전에 대한 이해가 충분하지 않은 상태에서 회의를 진행하는 경우가 빈번했



다. 그러나 제안된 개편안이 채택되면 소위에서 다룬 안전에 대해서는 참여 위원들의 이해도가 현저히 높아질 수 있다. 이런 측면에서 위원들은 가능한 많은 수의 소위에 참여하는 것이 바람직할 것이나, 지나치게 잦은 회의참석 요구는 오히려 실질적인 회의 참석률을 저해할 수도 있으므로 적절한 수준의 회의참여가 모색되어야 할 것이다.

예견되는 단점은 위원 자격이 아니라 단순한 참고인으로 소위에 참여하는 외부 전문가와 부처 실무 담당 공무원들은 대등한 자격에서 의견을 피력하거나 논쟁할 수 없는 회의체 구조로 인해 소위의 논의 진행이 피상적 수준에 그칠 위험이 있는 점이다. 견해가 심각하게 상충되는 안전의 경우 소위원회에서 충분한 논의를 거쳐 상당 부분 절충점이 형성되어야 본위원회에서의 의결이 용이해지는데, 의견 대립이 심한 안전일수록 불평등한 회의구조에서는 논의가 피상적 수준에 그칠 가능성이 있다. 그 결과 소위에서 충분히 논의되지 않은 채 안전이 본위원회에 상정되면 본위원회의 논의과정이 길어지는 폐단을 가져올 것으로 예상된다.

[그림 5-3] 다수의 소위로 나뉘지는 회의체 구조



## 제4절 결론

중앙생활보장위원회의 심의·의결 사항으로서 추가된 「급여기준의 적정성 등 평가 및 실태조사에 관한 사항」은 단순한 안전 증가 이상의 의미를 가진다. 정책평가는 속성상

제도 시행을 전후하여 전반적인 실태 점검과 분석을 요하는 것이기 때문에 평가 의제를 다룰 중앙생활보장위원회의 역할이 대폭 증가할 것을 의미한다.

평가 관련 의제가 추가된 배경에는 개별급여체계 도입으로 각 급여의 전문화가 진행되는 가운데 급여 간 체계성 유지에 대한 정책적 요구가 깔려 있다. 제도 시행에 대한 평가·조정 기능은 전문화의 진전과 체계성 유지라는 상호 다른 정책목표를 동시에 효율적으로 달성하는데 유용한 수단으로 활용할 수 있을 것이다.

대폭 늘어난 안건을 효율적으로 처리하고, 중앙생활보장위원회의 기능을 강화하기 위해서 회의체 구조를 「분과별 회의체」와 「총괄회의체」로 재구조화할 필요가 있다. 분과별 회의체를 도입할 경우 기존의 전문위원회를 분과별 회의체로 재구성할 것인지, 아니면 본위원회를 분과별 소위로 재구조화하고 전문위원회는 폐지할 것인지 다양한 선택지를 놓고 장단점을 따져 본 후 결정하여야 할 것이다.

# 6

## 결론

---

제1절 연구의 시사점

제2절 정책 제언



## 제1절 연구의 시사점

기초생활보장제도를 맞춤형 급여체제로 개편하는 과정에서 가장 크게 우려되었던 부분은 수급탈락과 급여수준의 하향조정 등이었다. 그리고 최저생계비라는 단일한 소득기준을 사용하지 않음에 따라 부처가 자의적으로 선정기준과 급여수준을 바꿀 것이라는 우려도 적지 않았다. 이는 제도개편 이후에 이러한 우려에 답할 수 있는 보다 체계적인 평가모형이 구축되어야 할 필요성을 말해준다.

이를 위해 기초생활보장제도 평가체계를 구축하고, 주요 평가지표를 제시하였다. 이 연구에서 주력한 것은 맞춤형 급여체제로 개편된 상황에서 기초생활보장제도를 구성하는 각 급여를 어떻게 평가하며, 이를 종합한 전체 기초생활보장제도를 어떻게 평가할 수 것인지 객관적인 평가체계와 지표를 제시하는 일이었다. 외국의 사회부조제도 평가가 어떻게 이루어지고 있으며, 어떠한 평가지표에 주목하고 평가결과를 어떻게 활용하고 있는지 살펴보았다.

아쉽게도 이 연구는 평가모형을 적용한 구체적인 평가결과를 담고 있지 않다. 그것은 각종 통계데이터가 2015년의 변화를 담고 있지 못하다는 점에서 본격적인 평가 작업은 2016년 하반기 이후에 가능할 것이다. 그리고 이는 기존의 평가와 달리, 서베이 데이터와 행정집계데이터를 결합시키는 방식으로 이루어져야 할 것이다. 이는 후속 연구과제가 될 것이다.

대신 향후 평가모형에 따른 구체적인 평가가 이루어지는 경우, 그것을 어떻게 제도에 반영해야 하는지에 대한 고민을 담고 있다. 이 보고서는 중앙생활보장위원회라는 거버넌스를 어떻게 활성화시킬 것인지 제안하고 있는 것이다. 앞서도 언급했던 바와 같이, 맞춤형 급여체제에 대한 우려 중 하나가 각 급여제도를 소관하는 부처가 다원화됨에 따라, 선정기준과 급여수준에 대한 결정이 자의적으로 이루어질 것이라는 점이었다. 따라서 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 중앙생활보장위원회를 통해 제도에 대한 평가결과를 반영하게 하는 노력이 필요하다. 이것이 중앙생활보장위원회 개편방안

을 담고 있는 이유이다.

이 연구는 기초생활보장제도에 대한 보다 냉정한 평가가 필요하다는 점을 강조하고 있다. 물론 빈곤층을 대상으로 하는 사회부조제도인 기초생활보장제도의 개편은 매우 신중해야 한다. 작은 금액의 급여변동에도 이들의 생활에 큰 타격이 가해질 수 있기 때문이다. 하지만 사회부조제도는 객관적 자료를 토대로 이루어져야 한다. 그것이 기존 제도에 비해 어떠한지, 소득보장과 자립지원이 제대로 이루어지고 있는지는 객관적인 연구 작업을 통해 평가되어야 하는 것이다.

냉정한 평가가 필요한 이유는 다양한 측면에서 설명할 수 있다. 이와 관련해서 이 보고서는 제도개편에 대한 수급자들의 태도를 분석하는 부분을 담고 있다. 이는 우리사회에서 빈곤층을 대상으로 하는 제도가 어떤 의미를 갖는지 잘 보여주고 있다. 먼저 많은 빈곤층은 제도개편 사실 자체를 몰랐다는 점이다. 그리고 제도개편 사실을 인지했더라도 구체적인 내용을 모르는 수급자도 상당규모를 차지하고 있었다. 흥미로운 점은 제도개편을 인지한 응답자는 약 84%가 찬성하는 입장을 보였다. 그 이유는 혜택이 증가하고 소득이 증가해도 급여가 모두 중단되지는 않을 것이라는 기대 때문이었다.

그리고 제도개편이 도움이 되었는가에 대한 태도와 관련해서는 보다 구체적인 분석이 필요한 것으로 나타나고 있다. 제도개편에 찬성한 집단은 개편이 도움이 되었다는 응답이 많고, 반대한 집단은 도움이 되지 않는다는 응답이 많은 것으로 나타나고 있다. 이는 기초생활보장제도 개편에 대한 인식이 실제 급여금액의 변동이나 수급자격의 변동에 의해 영향을 받을 뿐 아니라, 자신이 처한 상황과 전망 등에 따라서도 영향을 받을 수 있음을 보여준다.

## 제2절 정책 제언

이 보고서의 평가모형과 평가지표는 주로 생계급여를 예로 들어 제시하였다. 하지만 실제 개편된 기초생활보장제도를 평가하기 위해서는 다음 두 가지 사항에 대한 고려가 필요하다는 점을 지적하고, 그에 따른 제안을 하고자 한다.

첫째, 급여체계의 개편에 따라 생계, 의료, 주거, 교육급여가 각기 분리된 만큼 각 욕

구별 급여를 평가할 수 있는 평가지표를 추가적으로 도입하고, 설사 동일한 평가지표라도 적용방식을 달리하는 방안을 강구해야 한다는 점이다. 평가지표의 기본적 틀은 공통적으로 유지하지만 구체적인 적용방식이 달라질 수밖에 없다는 것이다. 생계급여의 경우 욕구(혹은 위험)이란 소득의 결핍, 즉 빈곤으로 전제했고 빈곤을 판단할 수 있는 기준(빈곤선)을 조작적으로 정의하였다. 마찬가지로 의료욕구의 최저선을 설정할 수 있어야 의료욕구 결핍의 정도를 추정할 수 있고 나아가 의료급여가 그런 욕구의 결핍을 얼마나 보충하는지를 평가할 수 있을 것이다. 이러한 맥락에서 각 급여제도를 소관하는 부처와 기관들은 각 급여에 대한 평가체계와 평가지표 그리고 적용방식을 고민해야 할 것이다.

둘째, 각 급여별로 그리고 전체 제도의 개편 전과 후의 상태를 비교하고 개편효과를 평가해야 한다는 점이다. 이것은 본 연구의 취지인 동시에, 제도개편이후 정부차원에서 응당 해야 하는 작업일 것이다. 물론 현 시점에서는 평가에 필요한 자료를 확보하기 힘들다는, 그리고 이 연구가 평가모형을 구축하는 것이라는 변명을 할 수 있다. 하지만 2016년에는 기초생활보장제도 개편이후 그것이 어떠한 성과를 거두었는지, 어떠한 문제점이 발견되었는지 객관적인 평가가 이루어져야 할 것이다.

보다 실질적으로 이 보고서는 개편된 제도에 대한 평가모형과 평가지표를 제시하는 것과 더불어, 중앙생활보장위원회의 기능을 강화하는 방안을 제안하고 있다. 이를 구체적으로 언급하면 다음과 같다.

첫째, 정부는 중앙생활보장위원회의 평가기능이 갖는 의미에 주목해서 이를 실질화할 수 있는 방안을 강구해야 한다는 점이다. 2014년 12월 개정된 법률은 중앙생활보장위원회의 심의·의결 사항으로 「급여기준의 적정성 등 평가 및 실태조사에 관한 사항」을 규정하고 있다. 그리고 이는 중앙생활보장위원회가 논의할 안건이 하나 증가했음을 의미하는 것이 아니다. 개편된 제도의 특성을 감안할 때, 기초생활보장제도라는 빈곤층 지원제도의 보장성과 건강성을 담보함에 있어 중앙생활보장위원회의 역할을 대폭 강화했음을 의미한 것이기 때문이다. 평가 관련 의제가 추가된 배경에는 개별급여체계 도입으로 각 급여의 전문화가 진행되는 가운데 급여 간 체계성 유지에 대한 정책적 요구가 깔려 있는 것이다. 제도 시행에 대한 평가·조정 기능은 전문화의 진전과 체계성 유지라는 상호 다른 정책목표를 동시에 효율적으로 달성하는데 유용한 수단으

로 활용할 수 있을 것이다.

둘째, 대폭 늘어난 안건을 효율적으로 처리하고, 중앙생활보장위원회의 기능을 강화하기 위해서 회의체 구조를 「분과별 회의체」와 「총괄회의체」로 재구조화할 필요가 있다. 분과별 회의체를 도입할 경우 기존의 전문위원회를 분과별 회의체로 재구성할 것인지, 아니면 본위원회를 분과별 소위로 재구조화하고 전문위원회는 폐지할 것인지 다양한 선택지를 놓고 장단점을 따져 본 후 결정하여야 할 것이다.



## 참고문헌 <

&lt;

- 김태완 외(2010). 기초보장제도 생계보장 평가와 정책방향. 한국보건사회연구원.
- 김태완 외(2011). 기초생활보장제도 재정평가 및 재정추계 기본모형 개발 연구. 한국보건사회연구원.
- 남재량(2011). 최저임금의 소득분배 효과. 정진호 외(2011). 최저임금 효과분석. 한국노동연구원. pp.77-98(5장).
- 노대명 외(2007). 기초생활보장제도 효과성에 관한 연구 I. 한국보건사회연구원.
- 문형표 외(2008). 우리나라 노후소득보장체계 구축에 관한 종합연구(Ⅱ). 한국개발연구원.
- 방하남 외(2007). 고용보험사업 심층평가. 한국노동연구원·직업능력개발원.
- 여유진 외(2004). 국민기초생활보장제도 선정 및 급여 평가. 한국보건사회연구원.
- 원종욱 외(2014). 기초연금 도입과 노후생활 안정 효과 분석. 한국보건사회연구원.
- 이태진 외(2009). 2009년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가: 법제정 10년의 제도운영 점검. 한국보건사회연구원.
- 이현주, 김미곤, 노대명, 강혜규, 송연(2001). 국민기초생활보장제도 운영실태 평가 및 개선방향. 한국보건사회연구원·보건복지부.
- 정경희 외(2009). 기초노령연금 도입의 사회·경제적 영향 평가. 한국보건사회연구원.
- 주무현 외(2013). 재정지원 일자리사업 고용효과성 성과 평가. 고용노동부.



## 2015년 기초보장제도 실태조사 조사표

### 2015년 기초보장제도 실태조사 (수급가구 가구주용)

안녕하십니까?

국무총리실 산하 국책연구기관인 한국보건사회연구원은 보건복지부의 의뢰를 받아 『2015년 기초생활보장제도 실태조사』를 실시하고 있습니다. 본 조사는 가구의 생활실태 및 복지욕구를 파악하여 기초생활보장제도의 개선을 위한 기초자료를 생산하는데 그 목적이 있습니다.

귀택의 소중한 응답은 정부의 올바른 정책수립에 귀중한 기초자료로 이용되오니 시간을 내어 협조해 주시면 대단히 감사하겠습니다. 응답하신 내용은 전산처리 후 통계자료로만 이용될 것이므로 응답내용에 관한 비밀은 철저히 보장됨을 약속드립니다.

작성하신 설문지는 반송봉투에 넣어 밀봉하고 설문을 도와준 담당자에게 전달해주십시오.

2015. 11.  
한국보건사회연구원장 김상호

수급	탈수급

조사 ID	시군구	읍면동

※ 본 조사의 응답 내용은 향후 행정자료와 결합하여 처리분석될 예정입니다. 귀하의 응답 내용은 연구목적으로만 사용되며 자료의 분석과정에서는 귀하를 식별할 수 있는 정보는 삭제됩니다. 이에 대해 동의하십니까?

예 ☐

아니오 ☐



보 건 복 지 부  
한국보건사회연구원



※ 본 조사의 응답은 **가구주**가 합니다.

가구주란, 가구를 실질적으로 대표하고 사실상 생계를 책임지고 있는 사람을 의미합니다.

## I. 수급 신청 이유

**1** 귀하는 언제부터 수급을 받으셨습니까?

				년
--	--	--	--	---

※ 1회 이상 수급 경험이 있는 가구는 현재 받고 있는 급여의 최초 시점을 응답합니다.

**2** 귀하는 왜 수급신청을 하게 되었습니까?

※ 1회 이상 수급신청 경험이 있는 가구는 최근 신청을 기준으로 응답합니다.

① 소득의 감소 및 상실 → 2-2번으로

② 지출 증가 → 2-3번으로

**2-2** 소득이 감소 또는 상실된 주된 이유가 무엇이었습니까?

- ① 일을 하고 있었지만 수입이 줄어서
- ② 소득이 발생하였던 일을 그만두게 되어서
- ③ 도와주던 친·인척, 후원자, 지인 등으로부터 도움이 끊겨서
- ④ 소득이 있는 가구원이 이혼, 분가, 사망 등의 이유로 빠져나가서
- ⑤ 기타 ( )

**2-3** 지출이 증가한 주된 이유가 무엇이었습니까?

- ① 가구원이 증가해서 기본적인 생활비 증가
- ② 의료비 지출 증가
- ③ 교육비 지출 증가
- ④ 주거비 지출 증가
- ⑤ 기타 ( )

## II. 생활 실태

귀하 가구의 지난 3개월(2015. 4~2015. 6)간 본인이 부담한 월평균 지출액은 얼마였습니까?(남이 지불해준 지출 포함)

월평균 지출				만원
--------	--	--	--	----

주요 지출 내용		지출액	
① 주거비 ※ 자가 가구의 경우, 주거비는 '공관'으로 합니다.			
①-1. 전세금			
①-2. 월세			
② 교육비 ※ 해당 가구원이 없으면 '0'을 기입합니다.			
②-1. 대학생		영	
②-2. 중고등학생		영	
②-3. 초등학교생		영	
③ 보건의료비			

### 〈 생활비 개념 〉

- ② 교육비: 공교육비와 사교육비의 합을 의미함  
 - 공교육비는 등록금 납입금, 입학금, 교재비, 문방구비, 보충수업비, 야외학습비, 수학여행비 등을 포함함  
 - 사교육비는 학원비, 유치원비, 도서관 및 독서실 비용, 과외수업비 등을 포함함
- ③ 보건의료비: 입원비, 외래진료비, 처방진료비, 수술비(임플란트, 성형수술 등도 포함), 약값, 간병비, 산후조리비, 건강검진비, 건강보조식품, 보건의료유류품비(안경, 콘택트렌즈 등), 보각구 등의 비용을 의미함

(2015년 6월 30일 기준) 당시 부채(빚)가 있었습니까?

- ① 부채(빚)가 있었다 → 4-1번으로  
② 부채(빚)가 없었다 → 5번으로

(2015년 6월 30일 기준) 당시 부채(빚)가 얼마였습니까?

- ① 은행 등 금융회사에서 빌린 부채  
② 대부업체 또는 개인에게서 빌린 사채

부채를 지게 된 가장 큰 이유는 무엇이었습니까?

- |                 |                    |
|-----------------|--------------------|
| ① 식료품비 등 생계비    | ② 병원치료비 등 의료비      |
| ③ 학자금 등 교육비     | ④ 전세금, 월세 등 주택관련자금 |
| ⑤ 자동차 구입        | ⑥ 내구재 구입(자동차구입 제외) |
| ⑦ 영농자금          | ⑧ 사업자금             |
| ⑨ 다른 부채를 갚기 위해서 | ⑩ 결혼 등 관혼상제 비용     |
| ⑪ 기타( )         |                    |

### III. 근로 활동

5 (2015년 6월 30일 기준) 당시 귀하는 일을 하고 계셨습니까?

① 그렇다 → 5-1번으로

② 아니다 → 6번으로

5-1 어떤 유형의 일을 하고 계십니까? (두 개 이상일 경우 주 소득원 기준)

1) 채용되어 보수를 받고 일하고 있다

① 정규직

② 임시직

③ 일용직

2) 내가 직접 사업/농사를 하거나 무급으로 가족의 일을 돕고 있다

④ 고용주

⑤ 자영업자

⑥ 무급가족종사자

3) 자활사업에 참여하고 있다

⑦ 자활사업

5-2 (2014년 7월 1일~ 2015년 6월 30일) 지난 1년간 귀하는 어떻게 일하셨습니까?

① 지난 1년간, 몇 개월이나 일하셨습니까?

년

월

② 지난 1년간, 주당 평균 근로일수는 얼마나 되십니까?

주당 평균

일

③ 지난 1년간, 하루 평균 실제 근로시간은 얼마나 되십니까?

하루 평균

시간

5-3 (2014년 7월 1일~ 2015년 6월 30일) 지난 1년간 일했던 달의 월평균 임금 또는 사업소득은 얼마나 되십니까

월 평균

만원

5-4 (2015년 6월 30일 기준) 귀하는 당시 가장 최근 일했던 곳에서 다음의 사회보험에 가입해 있었습니까?

5-4-1 국민연금

① 가입

② 미가입

③ 모름

5-4-2 고용보험

① 가입

② 미가입

③ 모름

5-4-3 산재보험

① 가입

② 미가입

③ 모름


6 (2015년 6월 30일 기준) 당시 귀하가 일을 할 수 없었던 가장 큰 이유는 무엇입니까?

- ① 건강상(질병·장애·임신 등)의 문제로      ② 고령, 장애, 여성 등에 대한 차별 때문에  
③ 학력 및 기술 등이 부족해서                  ④ 보호·간병이 필요한 가족 때문에  
⑤ 자녀양육 등 가사일 때문에                ⑥ 법률상 의무(근로부조 등)를 이행중이기 때문에  
⑦ 불규칙한 생활습관(음주 등) 때문에      ⑧ 일할 의사 없음
- ⑨ 기타 ( )

7 현재 귀하는 일을 하고 계십니까?

- ① 그렇다 → 7-1으로      ② 아니다 → 7-2으로

**7-1** 어떤 유형의 일을 하고 계십니까? (두 개 이상일 경우 주 소득원 기준)

- 1) 채용되어 보수를 받고 일하고 있다

2) 내가 직접 사업/농사를 하거나 무급으로 가족의 일을 돕고 있다

3) 자활사업에 참여하고 있다

① 정규직

② 인시직

③ 일용직

④ 고용주

⑤ 자영업자

⑥ 무급가족종사자

⑦ 자활사업

7-2 일을 할 수 없는 가장 큰 이유는 무엇입니까?

- ① 건강상 질병·장애·임신 등의 문제로      ② 고령, 장애, 여성 등에 대한 차별 때문에  
③ 학력 및 기술 등이 부족해서                  ④ 보호·간병이 필요한 가족 때문에  
⑤ 자녀양육 등 가사일 때문에                ⑥ 법률상의 의무(근복무 등)를 이행중  
⑦ 불규칙한 생활습관(음주 등) 때문에      ⑧ 일할 의사 없음  
⑨ 기타 ( )

#### IV. 제도 개편 전후 인식 변화

8

국민기초생활보장제도는 2015년 7월부터 맞춤형 급여체제로 변했습니다. 이에 대해 알고 있습니까?

① 알고 있다 → 8-1번으로

② 모른다 → 9번으로

8-1

기초생활보장제도가 맞춤형 급여로 개편된다는 것을 언제 아셨습니까?

① 개편 전(15.6월 이전)      ② 개편 후(15.7월 이후)

8-2

기초생활보장제도가 맞춤형 급여로 개편된다는 것을 어떻게 아셨습니까?

① 사회복지공무원 안내      ② 안내문 등 개별 홍보물      ③ 가족 또는 친구 등 지인  
④ TV·라디오 등 언론 매체      ⑤ 현수막, 버스·지하철 광고      ⑥ 기타( )

8-3

급여별(생계급여, 주거급여, 교육급여, 의료급여)로 수급자 선정기준이 다른 것에 대해 알고 계십니까?

① 알고 있다      ② 모른다

8-4

'15.7월 이전, 제도 개편에 대한 귀하의 입장은 어떠했습니까?

① 찬성 → 8-4-1번으로

② 반대 → 8-4-2번으로

8-4-1

제도가 변함에 따라 가장 기대하는 바는 무엇이었습니까?

① 급여액이나 혜택이 늘어날 것이다.  
② 수급조건이 덜 까다로워질 것이다.  
③ 소득이 조금 늘어나더라도 모든 급여가 중단되지는 않을 것이다.  
④ 수급자에 대한 사회적 인식이 이전보다 좋아질 것이다  
⑤ 기타 ( )  
⑥ 특별히 기대하는 것 없었다.

8-4-2

제도가 변함에 따라 가장 우려되는 것은 무엇이었습니까?

① 급여액이나 혜택이 줄 것이다  
② 수급조건이 더 까다로워질 것이다.  
③ 선정기준이 급여마다 달라 이해하기 어려워질 것이다.  
④ 수급자에 대한 사회적 인식이 이전보다 나빠질 것이다.  
⑤ 기타 ( )  
⑥ 특별히 우려하는 것 없었다.





## V. 탈수급 전망

11 귀하의 가구가 앞으로 얼마 후에 수급대상 가구에서 벗어날 것으로 예상하십니까?

- ① 3년 이내 → 11-1번 문항으로
- ② 3년 이상 ~ 5년 이내 → 11-1번 문항으로
- ③ 5년 이상 ~ 10년 이내 → 11-1번 문항으로
- ④ 10년 이후 → 11-1번 문항으로
- ⑤ 알 수 없다.
- ⑥ 벗어나기 힘들 것이다. → 11-2번 문항으로

11-1

귀하의 가구가 수급대상자에서 벗어난다면 어떤 사유로 벗어나게 될 것 같습니까?

1순위

2순위

- ① 본인이 취업을 하거나 소득이 늘어서
- ② 가구원(자녀나 배우자 등)이 취업해서
- ③ 돌봄 부담이 사라져서
- ④ 후원자·지인·친인척이 주는 돈이 증가해서
- ⑤ 기타( )

11-2

귀하의 가구가 수급대상에서 벗어나기 어렵다고 생각하는 이유는 무엇입니까?

1순위

2순위

- ① 나이가 들어서
- ② 건강이 안 좋아서
- ③ 일자리를 찾기 어려워서
- ④ 지출(의료비 또는 주거비 또는 교육비 등)을 감당할 수 없어서
- ⑤ 기타( )

12

수급대상에서 제외되어 생계급여를 받지 못하게 되어도 필요한 지원은 무엇입니까?

1순위

2순위

- ① 의료급여 및 의료비 지원
- ② 교육급여 및 교육비 지원
- ③ 주거급여 및 주거비 지원
- ④ 기타 ( )

다음은 지난 1년(2014년 7월 1일~ 2015년 6월 30일) 동안,  
귀대에서 기초보장급여 이외에 정부로부터 정기적으로 받은 혜택에 대한 질문입니다.

**13** 정부로부터 받은 현금 지원이 몇 가지입니까?

 가지

\* 없으면 '0'을 기입하고 → 14번 문항으로

**13-1** 정부로부터 받은 위 현금 지원이 귀하의 가계에 도움이 얼마나 됩니까?

- ① 매우 도움이 된다                      ② 도움이 된다  
③ 별로 도움이 되지 않는다              ④ 전혀 도움이 되지 않는다

**13-2** 정부로부터 받은 위 현금 지원이 기초보장수급자여서 받았다고 생각하십니까?

- ① 그렇다                      ② 아니다

**14** 정부나 민간으로부터 받은 현물(물건이나 서비스) 지원이 몇 가지입니까?

 가지

\* 없으면 '0'을 기입하고 → 설문 종료

**14-1** 정부로부터 받은 위 현물(물건이나 서비스) 지원이 귀하의 생활에 얼마나 도움이 됩니까?

- ① 매우 도움이 된다                      ② 도움이 된다  
③ 별로 도움이 되지 않는다              ④ 전혀 도움이 되지 않는다

**14-2** 정부로부터 받은 위 현물(물건이나 서비스) 지원이 기초보장수급자여서 받았다고 생각하십니까?

- ① 그렇다                      ② 아니다