

2022

정책개발 연구용역

최종 보고서

서울형 기초보장제도의 효율적 운영을
위한 정책 연구



1인가구 정책포럼
사단법인 굿위드어스

제출문

서울특별시의회 의원 연구단체 1인가구 정책포럼 귀하

장상기, 이광성, 장인홍

이 보고서를

「서울형 기초보장제도의 효율적 운영을 위한

정책 연구」의

최종보고서로 제출합니다.

2022. 6. 17

- 연구기관 : 사단법인 굿위드어스
- 책임연구원 : 박봉길 (KC대학교, 교수)
- 연구원 : 윤성원 (한국자활복지개발원, 대리)
신영빈 (서울시립대학교, 박사과정)
고진선 (서울시동부노인보호전문기관, 관장)
- 보조연구원 : 박유림 (사단법인 굿위드어스, 과장)
김윤수 (서울시동부노인보호전문기관, 주임)
- 자문위원 : 허선 (순천향대학교 사회복지학과 교수)
김승연 (서울연구원 도시사회연구실 실장)
김경일 (강서구 등촌3주민센터 동장)

(요약문)

서울형 기초보장제도의 효율적 운영을 위한 정책연구

사단법인 굿위드어스 박봉길(책임연구원)

요 약

- 연구목적 : 서울형 기초보장제도의 효율적 운영방안을 탐색하여 공적 전달체계의 지표를 도출하고, 서울의 비수급 빈곤층을 위한 기초보장 제도로써 지속 가능한 방향을 모색하는 데 목적을 두고 있음
- 연구방법 : 연구모형 분석 틀, 연구의 범위, 양적 연구와 질적 연구
 - 연구모형 분석 틀 : 책무성, 전문성, 접근성, 지역 중심성을 중심
 - 연구 범위 : 본 연구는 서울형 기초보장 전달체계를 연구 대상이므로 서울시를 공간적 범위로 한정함. 서울형 기초보장은 공적 전달체계로 서울시의 25개 자치구 복지행정부서와 동주민센터에서 기초보장 업무를 담당하는 사회복지직 공무원을 대상으로 함
 - 양적 연구 : 서울시의 국민기초생활보장 지원 현황 및 통계 연보, 서울형 기초보장 지원 현황(예·결산 및 사업 설명자료), 자치구 저소득층 지원부서 조직현황, 자치구 국민기초생활보장 및 서울형 기초보장 수급자 현황, 서울형 기초보장 운영실적을 분석함
 - 질적 연구 : 서울형 기초보장과 관련하여 연구, 실무현장, 법적 자문 등을 활발하게 하는 전문연구원, 사회복지직 공무원, 민간단체 참여법조인을 비롯하여 서울형 기초보장을 도입하는 데 적극적으로 활동한 학계 교수, 현재 서울형 기초보장에 관해 활발한 연구 활동을 하는 전문연구원, 공공부조 업무에 오랜 실무경력을 갖춘 사회복지직 사무관 등을 대상으로 초점집단인터뷰(FGI)와 외부 전문가 자문 시행

요 약

□ 연구내용

- 현행 공공부조 제도의 이해 및 현황분석
- 서울형 기초보장제도의 이슈와 쟁점
- 서울형 기초보장제도 분석
- 서울형 기초보장제도 개선방안 설계 및 활용방안 수립

□ 현행 국민기초생활보장제도의 시사점

- 공공부조 개편에 따른 대상자 선정기준이 완화되었으나 여전히 사각지대가 존재하여 비수급 빈곤층의 유입방안 및 사각지대 해소방안 마련 필요
- 행복e음 시스템 활용을 통한 대상자 발굴 및 관리 체계화 필요
- 중장기적 인력 운영방안 모색 필요(담당 공무원의 전문성 및 재량권 확보, 사회복지 분야 업무증가 대비 인력의 불균형 및 업무 변화에 따른 적정인력 산출기준 마련)
- 대상자 선정의 효율성 보완(대상자 발굴, 조사, 관리, 급여의 통합화 필요, 복지 사각지대에 놓여있는 저소득층에 대한 실태조사를 통해 사례발굴 필요)

□ 서울형 기초보장제도 시사점

- 국민기초생활보장제도의 보완적 성격으로 서울형 기초보장 시행(국민기초생활제도의 보완적 성격이 아닌 서울시 맞춤형 기초방제도 도입 필요, 보장성 강화를 위한 서울형 기준중위소득, 주거와 자동차 기본 공제 방안 마련 필요)
- 사회보장통합전산망(행복e음) 개선 필요(맞춤형 신청 시 국민기초생활보장을 포함한 통합 신청방식 개정, 시스템 내 정보연계 및 사후관리 기능 보완 필요)

요 약

- 전문인력 부족 및 전문성 결여
- 서울형 기초보장 수급권자 확대를 위한 행정적 개선의 필요성(발굴, 조사, 관리, 급여 직무 체계 통합 운영관리 및 슈퍼비전 체계 확립 필요)
- 서울형 기초보장제도 개선지표 설정
 - 책무성은 사회복지직 행정지원 인력 충원, 인력배치 기준 마련으로 설정
 - 전문성은 담당 공무원 전문적 직무능력, 담당 공무원재량권 확보, 슈퍼비전 체계구축, 지원인력 행정 기준 마련, 인력역량 강화교육 프로그램으로 설정
 - 접근성은 통합 운영관리체계 마련, 시스템 내 연동성 개선으로 설정
 - 지역 중심성은 서울형 기준중위 소득 도입, 주거와 자동차 기본공제 도입, 지방 생활보장위원회 활용 설정
- 서울형 기초보장제도 개선방안
 - 첫째, 전달체계 4개 지표의 중요도와 수행도 간의 차이 분석결과, 4개 지표 모두 통계적으로 유의한 차이를 보였으며, 모든 지표에서 중요도가 수행도 보다 높게 나타났다. 또한, 전달체계 지표 내의 15개 항목별 중요도와 수행도 간 차이 분석결과, 12개 항목이 통계적으로 유의한 차이를 보였으며, 12개 항목 모두 중요도가 수행도보다 높게 나타났다. 이러한 결과는 현장에서 저소득층 담당 지원인력(이하, 담당 공무원)이 전달체계에 대해 중요성을 인식하고 있지만, 실행은 그에 미치지 못함을 의미한다. 또한, 같은 지표 내에서도 다른 항목들에 비해 차이가 크게 나는 항목들을 확인할 수 있었다.
 - 둘째, IPA 분석의 결과를 통하여 서울형 기초보장제도를 개선하기 위해 가장 우선하여 집중적으로 노력해야 할 과제는 서울형 기준중위소득 도입과 인력역량 강화교육프로그램이다. 서울형 기초보장 수급자 선정기준이 되는 기준중위소득 산정은 중앙생활보장위원회의 심의·의결과 고시로 결정된 전국 일체형의 기준에 따른다.

요 약

- 셋째, 전달체계 IPA 분석은 4개 지표와 15개 항목의 2가지 형태로 살펴보았으며, 자세한 분석 결과 도출을 위해 2가지 IPA 매트릭스 결과를 종합하여 4개의 영역(1, 2, 3, 4사분면)영역에 포함된 지표와 항목을 기준으로 다음과 같은 개선방안을 제시할 수 있다.
- 넷째, ‘사회복지직 행정지원 인력 충원’, ‘인력배치 기준 마련’, ‘담당 공무원 재량권 확보’, ‘슈퍼비전 체계구축’, ‘지원인력 행정 기준 마련’ 등은 중요도와 수행도 모두가 낮아 집중적인 개선과 관리가 필요한 영역이다. 이 영역에 포함된 항목들 역시 전달체계에 핵심지표이므로 일선 현장에서 수급자 대응을 하는 담당 공무원들이 중요도와 수행도를 낮게 인식하고 있는 원인을 파악하고, 중요도와 수행도를 높일 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요하다.
- 다섯째, 중요도에 비해 수행도가 높아 본 항목에 대한 중요도의 인식을 높이거나 노력을 다른 항목에 투입해야 할 필요성이 있는 영역인 4사분면(과잉영역)에는 시스템 내 연동성 개선, 주거와 자동차 기본공제 도입 등의 항목이 포함되었다.

□ 연구의 결론

- 첫째, 서울형 기초보장은 전달체계 4개 요인과 관련된 15개 항목을 중요도와 수행도 간 차이를 분석한 결과 12개 항목이 유의한 차이를 보였으며, 12개 항목 모두 중요도가 수행도가 높게 나타났다.
- 둘째, 현행 서울형 기초보장 전달체계에서 지속 유지가 필요한 항목은 ‘담당 공무원의 전문적 직무능력’, ‘통합 운영 관리체계’, ‘원스톱 전달체계 개편’, ‘지방 생활보장위원회’의 활용으로 나타났다.
- 셋째, 현행 서울형 기초보장제도는 복지욕구의 다양성, 복합적 욕구패턴 등 다양한 새로운 규정으로 업무처리를 요구하는 전문적 직무로서 ‘인력역량 강화교육’과 서울의 물가수준을 고려한 ‘서울형 기준 중위소득 도입’이 서울형 기초보장을 지속하는 데 가장 우선하여 노력해야 할 과제이다.

요 약

- 넷째, 전달체계 4개 요인 중 책무성요인에 속하는 ‘사회복지직 행정지원 인력 충원’과 ‘적정 인력배치 행정 기준마련’, 전문성요인에 속하는 ‘담당 공무원 재량권 확보’와 ‘슈퍼비전 체계구축’, 접근성 요인에 속하는 ‘시스템 내 연동성 개선’, 지역중심성 요인에 속하는 ‘주거와 자동차 기본공제 도입’에 대한 내용은 중요도와 수행도가 낮아 현재 이상의 노력이 불필요한 항목에 포함되었다. 그러나 수집자료의 분석, 초점집단 인터뷰, 외부 전문가 자문을 종합적으로 검토해본 결과 중요도와 수행도의 우선순위가 낮지 않으며, 전달체계의 문제점을 개선하기 위해 현장을 중심으로 진지하게 고민하고 해결되어야 할 것으로 보인다.

□ 정책제언

- 첫째, 서울시 자치구별 담당공무원을 대상으로 조사해본 결과 서울시 중심 복지수요에 맞는 전달체계 접근방식의 개선이 필요하다. 서울형 기초보장의 접근성 향상을 위해 서비스 조직간 상호유기적인 연계와 협조를 할 수 있도록 제도를 개편할 필요가 있고, 접근성향상을 위한 별도의 위원회를 구성할 필요가 있다.
- 둘째, 서울지역 여건에 맞는 지역의 인구특성을 고려한 복지담당 인력 배치 기준 마련과 조례 개정 등을 통한 복지전달체계 기준 정립, 기초자치단체에서의 복지전달체계 명확한 역할 부여 등을 통해 서울형 기초보장 목표설정 및 역할 정립이 필요하다.

□ 연구의 의의 및 한계

- 서울형 기초보장 전달체계의 4개 지표를 기준으로 서울형 기초보장의 지속 가능한 방향을 모색하고 보완책을 마련하고자 연구를 진행하였다. 본 연구에서 전달체계 지표와 관련된 핵심항목에 대한 중요도와 수행도는 일선현장에 있는 공무원들의 자가보고식 설문을 통해 측정하였기 때문에 응답자의 실제 업무수행도와는 차이가 있을 수 있다. 향후 서울형 기초보장 수급자 및 비수급 빈곤층 관련 행정DB를 확보하여 잠재대상자 및 서울형 기초보장 운영실적에 대한 다각적인 추적연구가 필요할 것으로 생각된다.

목 차

I . 서론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	1
가. 연구의 필요성	1
나. 연구의 목적	2
2. 연구수행체계	2
가. 연구모형	2
나. 연구범위	3
다. 연구방법	4
II . 서울시의 현행 공공부조제도 분석	8
1. 현행 공공부조제도의 이해	8
가. 국민기초생활보장제도 주요 변화 및 현황	8
나. 국민기초생활보장제도 개편방안 선행연구	11
다. 현행 국민기초생활보장제도의 시사점	13
2. 서울형 기초보장제도의 이슈 및 쟁점	15
가. 서울형 기초보장제도 주요 변화 및 현황	15
나. 국민기초생활보장제도와 서울형 기초보장제도 비교	22
다. 서울형 기초보장제도 개편방안 선행연구	23
라. 지역별 기초보장제도 비교	26
마. 서울형 기초보장제도 시사점	27

Ⅲ. 서울형 기초보장제도 분석	29
1. 조사양식 설계 및 Data set 확정	29
가. 핵심지표 관련 선행연구 고찰	29
나. 서울형 기초보장제도 핵심지표 연계성 분석	31
다. 서울형 기초보장제도 전달체계 개선지표 설정	33
2. 주요 정보제공자 의견 청취	34
가. 통계분석을 통한 핵심지표 도출 : 25개 자치구 저소득 지원인력	34
나. 전달체계에 대한 IPA 분석	38
다. 초점집단 인터뷰(Focus Group Interview) 분석	43
라. 외부 전문가 자문	48
Ⅳ. 서울형 기초보장제도 개선방안 설계	53
1. 서울형 기초보장제도 개선전략 방향 도출	53
가. 서울형 기초보장제도 개선 핵심지표 정의	53
나. 서울형 기초보장제도 개선 목표 설정	54
2. 결과 활용방안 수립	58
가. 서울형 기초보장제도 개선방안	58
나. 개선방안의 장단점	60
Ⅴ. 결론 및 정책제언	61
1. 결 론	61
2. 정책제언	62

가. 개선 방향 설정	62
나. 주요과제	63
3. 연구의 의의 및 한계	64
〈참고문헌〉	66
부록: 설문지	70

표 목 차

〈표 1-1〉 질적 연구 참여자 목록	4
〈표 2-1〉 국민기초생활보장제도의 변화과정	8
〈표 2-2〉 국민기초생활보장제도 수급지위 변화과정	9
〈표 2-3〉 국민기초생활보장제도 정부정책	10
〈표 2-4〉 2021년~2022년 기준중위소득	11
〈표 2-5〉 복지 사각지대 개선을 위한 전달체계 개편방안	12
〈표 2-6〉 서울형 기초보장제도 주요 개편 경과	15
〈표 2-7〉 서울형 기초보장 수급자 현황(2013년~2021년)	16
〈표 2-8〉 2022년 기준중위소득	16
〈표 2-9〉 2022년 서울형 기초보장 가구 선정기준	17
〈표 2-10〉 자치구 저소득층 지원부서 조직현황	18
〈표 2-11〉 25개 자치구별 저소득층 지원인력 현황	20
〈표 2-12〉 국민기초생활보장제도와 서울형 기초보장제도의 비교	22
〈표 2-13〉 복지 사각지대 개선을 위한 전달체계 개편방안 선행연구	24
〈표 2-15〉 지방자치단체의 기초보장제도 비교	26
〈표 3-1〉 복지 전달체계에 대한 개념 정의	30
〈표 3-2〉 전달체계 유형 예시	30
〈표 3-3〉 조사 대상자의 일반적 특성	34
〈표 3-4〉 자치구별 응답 현황	35
〈표 3-5〉 전달체계 지표별 중요도와 수행도 차이 분석 기술통계	36
〈표 3-6〉 전달체계 지표의 항목별 중요도와 수행도 차이 분석	38
〈표 3-7〉 전달체계 지표별 IPA 분석	39
〈표 3-8〉 전달체계 지표 항목별 IPA 분석	41
〈표 4-1〉 서울형 기초보장제도 개선을 위한 핵심지표	53
〈표 4-2〉 개선방안의 장단점 비교	60

그림 목 차

[그림 1-1] 서울형 기초보장제도 효율적 운영방안 분석 틀	3
[그림 1-2] 중요도-수행도 분석 매트릭스	7
[그림 2-1] 국민기초보장제도 수급자 수 현황(2013년~2021년)	10
[그림 2-2] 서울형 기초보장제도 재원 계획 및 집행내용(2013년~2022년)	17
[그림 2-3] 서울시 25개 자치구 저소득층 지원부서 조직유형	19
[그림 2-4] 서울형 기초보장제도 수급자 수 현황(2013~2021년)	21
[그림 3-1] 서울형 기초보장제도 지표 설정	32
[그림 3-2] 서울형 기초보장제도 전달체계 개선지표 설정	33
[그림 3-3] 서울형 기초보장의 운영 효율화 방안 응답 결과(중복응답)	36
[그림 3-4] 전달체계 지표별 IPA 분석결과	39
[그림 3-5] 전달체계 지표 항목별 IPA 분석결과	40

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

가. 연구의 필요성

2013년 시행된 서울형 기초보장은 지방정부 차원에서 시행된 전국 최초의 공공부조제도로써 국민기초생활보장제도에서 탈락한 서울의 비수급 빈곤층의 복지 사각지대를 해소할 목적으로 도입된 제도이다. 현재까지 서울형 기초보장은 제도개선을 중심으로 노력했으며, 관련 연구 부분에서도 부양의무자 기준 개선(김승연, 2018; 김승연, 2019), 선정기준과 급여 방식 개편(김경혜, 2015; 김승연, 2019)으로 제도설계를 중심으로 이루어졌다. 서울형 기초보장은 서울의 경제적 수준을 반영하여 국민기초생활보장보다 수급자와 부양의무자의 소득·재산 기준을 완화하였고, 지속적인 제도개선의 노력으로 비수급 빈곤 사각지대를 해소한 것은 사실이다(김승연, 2019). 그러나 서울형 기초보장은 도입 초기부터 추정된 서울의 비수급 빈곤층의 규모보다 수급률이 낮았다. 국민기초생활보장이 2015년 맞춤형 급여체계의 전환, 2018년 주거급여 부양의무자 기준 폐지, 2021년 생계급여 부양의무자 기준 완화, 2022년 생계급여 부양의무자 기준을 단계적으로 폐지함으로써 향후 수급권자를 더 확장할 것이다. 반면, 서울형 기초보장은 국민기초생활보장과 병행 신청해야 하는 행정 절차상 한계(김승연 외, 2019)로 수급률이 점차 더 감소하여 기능과 역할이 축소될 것으로 예상된다. 현재까지의 현황으로 볼 때, 서울형 기초보장이 기준을 완화한다고 하여 수급률이 증가할 것이라는 보장이 없는 상태이다. 따라서 서울형 기초보장이 제도개선의 노력에도 불구하고 사업의 성과가 기대에 미치지 못하여, 그 제도 자체의 한계를 극복해야 할 새로운 도전을 받고 있다.

서울형 기초보장은 서울시→자치구→동(洞)의 수직적 체계로 구축된 공적 전달체계로 보충성 원리의 현금 급여 중심의 공공부조제도이다. 공공부조제도는 사업의 효율적 집행을 위해 전달체계 정비를 핵심 과업으로 한다. 공적 전달체계의 정책은 담당 조직(지자체 복지행정부서)과 인력, 업무 지원을 위한 정보시스템, 관계자(관과 민)의 협력 기제에 초점을 두어 추진되었다(강혜규, 2017). 정부(중앙과 지방)는 시민의 다양한 욕구에 대응하기 위해 '찾아가는 서비스', '맞춤형 서비스' 등을 전달체계의 핵심 과업으로 설정하여 공공서비스 시스템을 강화하여 대응력을 높이고자 했다. 서울시는 '찾아가는 동주민센터'를 광역자치단체의 독자적인 전달체계 모형을 추진하여 복지 담당 공무원을 확충했다. 정부는 지자체 복지행정의 효율화 기반을 마련하기 위해 2010년 사회복지통합관리망(행복e음)을 구축하여 사회보장시스템으로 발전시켜 자산조사 및 급여관리 방식을 개선했다.

그러나 국민기초생활보장은 국가복지 중심의 전국 일체형 지침으로 지역 특성과 재량 영역을 넓히는 지역 주도형의 개별화된 체계를 수용하지 못하는 업무처리 방식을 채택하고 있다. 중앙정부-지방정부-지자체는 비수급 빈곤층 소득보장의 균형적 운영을 위해 함께 추진 주체로 기능을 해야 할 필요성이 있다. 서울형 기초보장은 공적 전달 체계로써 지방정부인 서울시가 계획을 수립하고 25개 자치구가 시행하는 운영체계이다. 본 연구에서는 서울형 기초보장의 낮은 수급률 원인을 규명하는 것이 필요하다. 따라서 본 연구에서는 공적 전달체계의 운영 주체인 서울시 공적 전달체계를 검토함으로써 개선방안을 마련하는 것이 필요하다.

나. 연구의 목적

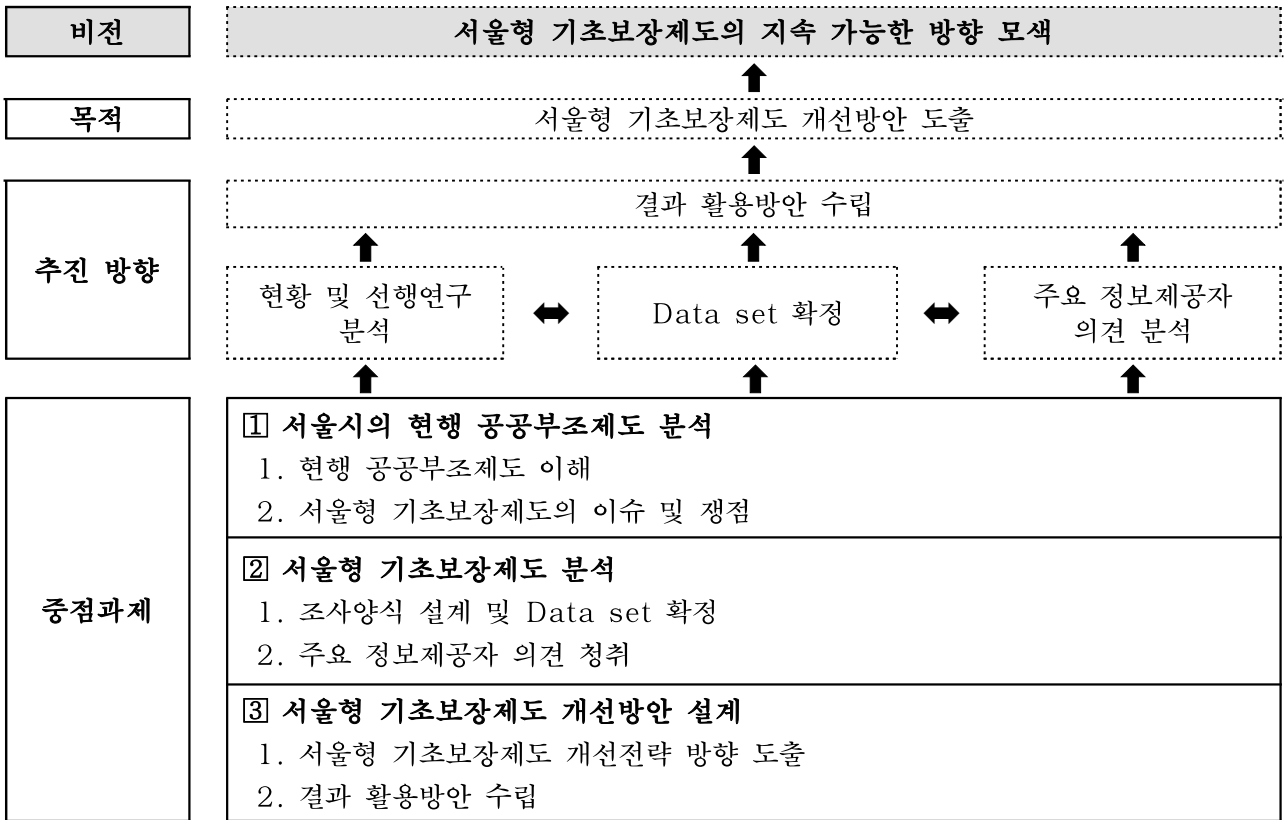
본 연구에서는 서울형 기초보장제도의 효율적 운영방안을 탐색하여 공적 전달체계의 지표를 도출하고, 서울의 비수급 빈곤층을 위한 기초보장제도로써 지속 가능한 방향을 모색하는 데 목적을 두고 있다. 구체적으로는 첫째는 도출된 지표를 중심으로 서울형 기초보장의 전달체계 개선을 위한 기본방향을 설정하고, 둘째는 전달체계 개선을 위한 장단기의 정책적 과제를 도출하여 제안하는 것이다.

2. 연구수행체계

가. 연구모형

서울형 기초보장의 효율적 운영방안의 목적은 비수급 빈곤층의 사각지대를 해소하는 것이다. 본 연구의 모형은 [그림 1-1]과 같이 첫째 현행 공공부조제도의 현황 및 선행연구를 분석하여 관련된 시사점, 이슈, 쟁점을 도출하고, 둘째 전달체계 원칙과 도출된 시사점, 이슈 및 쟁점을 연계하여 Data set을 확정하고, 셋째 확정된 Data set은 전달체계의 일선에 있는 사회복지 담당 공무원, 민간단체, 학계로부터 의견을 청취하는 중요한 변수로 사용한다. 그리고 이들 주요 정보제공자들이 제공한 의견은 서울형 기초보장 전달체계 개선전략을 수립하고, 서울형 기초보장이 지속할 수 있도록 방향성을 모색하는 데 활용되었다.

[그림 1-1] 서울형 기초보장제도 효율적 운영방안 분석 틀



나. 연구범위

본 연구는 서울형 기초보장 전달체계를 연구 대상이므로 서울시를 공간적 범위로 한정한다. 서울형 기초보장은 공적 전달체계로 서울시의 25개 자치구 복지행정부서와 동주민센터에서 기초보장 업무를 담당하는 사회복지직 공무원을 대상으로 한다.

우선 문헌 연구는 공적 전달체계 관련 선행연구 및 전달체계 개념에 대한 국내 논문 및 단행본, 연구보고서 등의 자료와 인터넷 자료를 탐색하여 고찰하였다. 공적 전달체계의 실무적 자료를 수집하고 분석하기 위하여, 연구에서는 서울시 25개 자치구 복지행정부서와 동주민센터에서 기초보장 업무를 담당하는 사회복지직 공무원, 서울형 기초보장에 관한 학술 및 관련 활동을 하는 학계, 전문 연구원, 민간단체 참여법조인을 대상으로 초점집단 면접(FGI)과 외부 전문 자문가(학계, 연구원, 실무자)를 통하여 기초보장의 전달체계 현황 및 문제점을 주제로 토론하고 의견을 수렴하여 개선방안을 탐색했다.

다. 연구방법

1) 이차적 자료의 분석

본 연구에서 활용한 이차적 자료는 서울시의 국민기초생활보장 지원 현황 및 통계 연보, 서울형 기초보장 지원 현황(예·결산 및 사업 설명자료), 자치구 저소득층 지원 부서 조직현황, 자치구 국민기초생활보장 및 서울형 기초보장 수급자 현황, 서울형 기초보장 운영실적 등을 분석하였다.

2) 질적 연구자료

가) 연구 참여자

질적 연구의 초점집단 인터뷰는 서울형 기초보장과 관련하여 연구, 실무현장, 법적 자문 등을 활발하게 활동하는 전문 연구원·사회복지직 공무원·민간단체 참여법조인 등으로 구성했다. 외부 전문가 자문 집단은 서울형 기초보장을 도입하는 데 적극적으로 활동한 학계 교수, 현재 서울형 기초보장에 관해 활발한 연구 활동을 하는 전문 연구원, 공공부조 업무에 오랜 실무경력을 갖춘 사회복지직 사무관 등이 참여했다. 질적 연구를 위한 심층 인터뷰를 줌(zum) 회의를 통해서 진행했으며, 본 연구의 연구원과 연구보조원이 함께 참여했으며, 회의 내용은 줌(zum) 회의를 녹화하고, 네이버 클로바노트를 활용하여 녹취록을 작성하였다. 질적 연구 참여자에 대한 구체적인 정보는 <표 1-1>에서 제시된 바와 같다.

<표 1-1> 질적 연구 참여자 목록

번호	구분	대상	인원	일시	회의 방법
1	FGI	전문 연구원, 민간단체 참여 변호사, 사회복지직 사무관	3명	2022. 6. 2(목) 16:30-18:00	줌(zum)회의
2	외부 전문가 자문	학계 교수, 전문 연구원, 사회복지직 사무관	3명	2022. 5. 16(월) 14:00-15:00	1차 자문 : 비대면 줌(zum) 회의, 서면자문 함께 실시
				2022. 6. 10(금) 10:00-12:30	2차 자문 : 비대면 줌(zum) 회의, 서면자문 함께 실시

나) 연구 도구

본 연구는 서울형 기초보장 전달체계 개선방안 도출을 위해 학계, 전문 연구원, 현장 실무자의 의견수렴에 초점을 두고 질문을 구성하였다. 우선 질적 연구에서는 1차로 외

부 전문가를 통해 전체 연구 방향성에 대해 자문을 받았고, 이후 초점집단 인터뷰와 외부 전문가 자문은 '서울형 기초보장 전달체계의 개선방안' 연구의 중간 결과에서 도출된 지표를 중심으로 비구조화된 질문방식으로 의견을 청취하였다.

다) 연구 절차

① 참여자 선정

연구 참여는 본 연구의 목적에 적합한 견해를 제시할 수 있는 학계·전문 연구원·법조인·현장전문가를 표집 대상으로 조사하였다. 연구목적에 부합하는 현장 경험과 연구 경험을 통한 실제적 지식을 바탕으로 서울형 기초보장 전달체계 개선방안에 관한 식견을 제시할 수 있는 현장전문가의 선택을 위해 서울형 기초보장제도를 처음 설계한 학계 교수와 최근 서울형 기초보장과 관련된 학술연구를 활발하게 하는 전문 연구원, 현장전문가를 선정하기 위해 사회복지직 사무관 이상의 경력 소지자, 그리고 법조인으로는 국민기초생활보장 수급자를 옹호하는 업무를 지속해서 해온 경력을 가진 변호사를 선정하여 다양한 의견을 수렴하였다. 연구 참여자에게는 본 연구의 목적을 설명하고 연구 참여 동의를 구하고 면담을 하였다.

② 면담 질문지 작성

면담을 시행하기 전 연구목적에 적절한 토의를 끌어내기 위한 핵심 질문은 응답의 유형이나 방식을 제시하지 않는 개방형 질문으로 하였다. 질문의 내용은 객관적이고 분명한 용어를 사용하여 제시하였으며, 인터뷰를 시행하기 전에 본 연구의 참여자가 아닌 현장전문가 2인을 예비면담 대상으로 하여 질문 내용을 검토하였으며, 질문 내용을 2일 전에 메일로 발송하여 미리 생각할 수 있도록 하였다. 예비면담은 약 60분가량 소요되었으며 면담 내용은 참여자들의 동의하에 줌(zum)으로 진행하였다.

③ 면담실시

초점집단 인터뷰는 2022년 6월 2일 연구원들과 초점집단이 심층 면담으로 약 90분가량 진행되었다. 면담 진행 시 질적 면담의 특성을 살려 면담지에 기재된 질문의 순서와 상관없이 면담 참여자가 자유롭게 의견을 제시할 수 있도록 하였다. 면담 일정과 장소는 코로나19로 인하여 비대면 줌(zum)으로 시행되었고, 면담이 진행되는 동안 면담 내용은 사전 동의하에 모두 녹음되었다. 면담을 진행하는 과정에서 연구자들이 현장 실무자로부터 자료를 수집하고 분석한 그래프를 추가로 설명하면서 연구의 의의를 상호 교환하면서 서울시의 비수급 빈곤층의 기초보장을 지속할 수 있는 의견을 토론하였다.

3) 양적 연구자료

가) 설문지 구성

양적 연구의 설문지 구성은 국민기초생활보장과 서울형 기초보장과 관련된 선행연구로부터 이슈, 쟁점, 시사점을 도출하였고, 이들을 전달체계 원칙과 연계하여 Data set을 확정하였으며, 확정된 Data set을 전달체계의 개선지표로 설정하고, 지표를 중심으로 총 52개의 문항으로 설문지를 구성하였다. 구체적으로는 일반적 특성 문항 5개, 전달체계와 관련된 문항 42개를 5점 리커트 척도로 구성하였으며, 문항별로 중요도와 수행도로 나누어 질문하였다. 설문지는 본 설문을 하기 전에 외부 자문위원으로부터 자문을 받았고, 이후 현장 실무자들을 대상으로 예비 조사를 하여 타당성과 신뢰성에 문제가 있는 문항을 일부 수정하였다. 2개의 개방형 질문에서는 기초보장 제도 개선과 행정적 장애 요인에 대한 의견에 관한 문항으로 구성하였다.

나) 자료수집

양적 자료의 수집은 서울시의 행정체계를 통해 25개 자치구의 담당자 명단과 이메일 주소를 확보하였다. 설문지는 자치구청과 동주민센터 담당자의 이메일을 통해서 자료를 수집하였다. 설문지의 응답 기간은 22년 5월 18일~22년 5월 30일까지 13일 기간을 제공하였다. 설문지는 연구의 목적과 설문에 동의 여부를 확인하여 설문에 응답할 수 있도록 하였다. 전체 100명에게 설문지를 배포하였고, 2명의 응답자가 설문 응답에 동의하지 않았고, 나머지 98명으로부터 회수한 설문자료를 분석에 활용하였다. 설문에 응답한 대상자에게는 답례품을 제공하였다.

4) 자료 분석

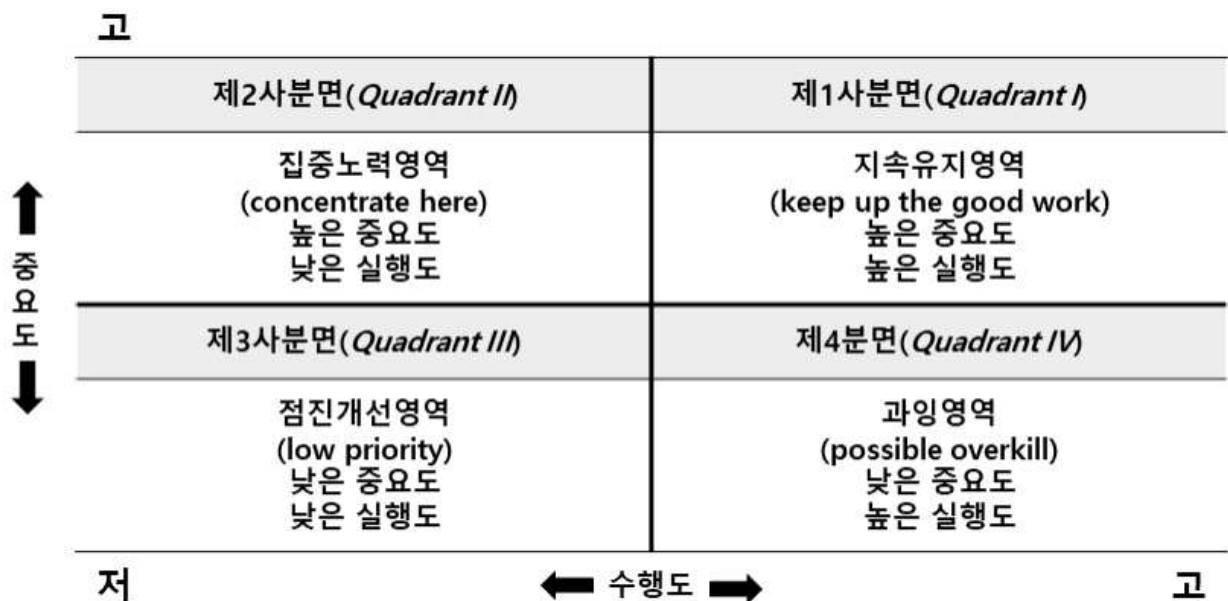
수집된 자료에서 이차적 자료는 빈도분석과 백분율, 그래프로 시각화하였다. 국민기초생활보장 및 서울형 기초보장 수급자의 수급 현황은 연평균증가율(CAGR: compound Annual Growth Rate)을 그래프로 시각화하였고, 저소득층 지원인력 현황은 자치구별 담당인력, 담당 인원수, 담당 가구 수를 평균값으로 비교하였다.

25개 자치구 저소득층 지원인력으로부터 수집된 자료 분석에서는 응답자의 일반적 특성과 자치구별 응답 현황을 빈도 및 백분율로 분석하였다. 전달체계에 대한 중요도와 수행도 간 차이를 분석하여 전달체계의 우선순위를 고려하여 정책을 추진할 수 있는 정책의 개선 목표를 파악하기 위해 본 연구에서는 중요도와 수행도에 대한 기술 통계치와 대응표본 t 검증을 하였고, 총 15개 항목(data set)으로 구성된 전달체계 지

표는 각각 중요도와 수행도에 대해 5점 리커트 척도로 구성하였고, 점수가 높을수록 중요도와 수행도가 높은 것이며, 이들 항목에 대해서는 IPA(Importance-Performance Analysis)분석을 실시하였다. [그림 1-1]에서 제시된 바와 같이 중요도-수행도 분석인 IPA 기법(Martilla와 James, 1977)은 다속성모델의 개념적 구조를 가지고 업무수행 전의 중요도와 수행 수준의 성취도를 본인이 스스로 평가함으로써 각각의 속성에 대한 상대적 중요도와 성취도를 동시에 비교 평가하는 분석 방법이다. 본 연구에서는 중요도와 수행도의 평균값(DCQM, the importance and performance average values - Data centered quadrant model)을 중심으로 4 사분면을 구분하여 분석하였다(Ormanovicet al, 2017에서 재인용).

중요도-수행도 분석(IPA)에서 제1 사분면(지속유지 영역)에 속하는 속성은 서비스 제공자들이 중요하게 생각하고 있고, 실제로 평가속성에 대한 성취도 또한 높은 상태로 계속 유지해 나가는 것이 바람직한 영역에 해당하는 부분이다. 둘째, 제2 사분면(집중노력 영역)은 서비스 제공자가 평가속성에 대해 중요하게 생각하고 있지만, 성취도는 낮게 평가한 속성으로 시급히 개선되어야 할 속성을 의미한다. 셋째, 제3 사분면(점진개선 영역)은 제공자들이 평가속성에 대한 중요도와 성취도 모두에서 낮은 상태를 평가하여 현재 이상의 노력이 불필요한 상태의 속성을 가진다. 넷째, 제4 사분면(과잉 영역)은 제공자들이 중요하게 생각하고 있지 않은지만 실천의 수준은 높은 속성으로 성취도가 과잉되게 나타난 상태로 투입된 노력을 다른 평가속성으로 전환하는 것이 바람직한 상태를 말한다(문신용·이정미, 2010).

[그림 1-2] 중요도-수행도 분석 매트릭스



II. 서울시의 현행 공공부조제도 분석

1. 현행 공공부조제도의 이해

가. 국민기초생활보장제도 주요 변화 및 현황

1) 국민기초생활보장제도의 주요 변화과정

〈표 2-1〉은 현행 공공부조제도에 대한 전체적인 맥락을 파악하기 위해 국민기초생활보장제도의 변화과정을 제시한 것이다. 국민기초생활 보장제도는 2000년 제정 이후 시민단체와 관련 전문가, 학자들로부터 사회안전망의 기능이 부족했다는 끊임없는 문제 제기를 통해 개선이 이루어져 왔다. 개선된 주요 사항은 부양의무자 기준 완화, 재산 기준 완화, 최저생계비 기준 변경, 차상위계층 급여지급 등이 있다. 특히 2014년 12월 개정을 통한 국민기초생활보장제도의 변경(맞춤형 급여방식 도입)은 급여 사각지대 축소, 급여 적정성 보장, 탈수급 강화를 위한 목적으로 재편되었다. 주요 변경 내용은 최저생계비 계측에서 기준중위 소득으로 소득 기준을 변경하였고, 통합급여체제에서 개별급여체제(생계급여, 의료급여, 교육급여, 주거급여)로 변경하였다.

〈표 2-1〉 국민기초생활보장제도의 변화과정

구분	개정的主要内容
1999.09.	· 국민기초생활보장법 제정
2000.10.	· 국민기초생활보장법 시행
2003.01.	· 소득인정제도(재산의 소득환산제)시행
2004.03.	· 국민기초생활보장법 1차 개정(부양의무자 범위 1차 축소)
2005.07.	· 부양의무자 범위 1차 축소시행(수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족)
2005.11.	· 국민기초생활보장법 2차 개정(부양의무자 범위 2차 축소)
2006.03.	· 긴급복지지원법 시행
2006.07.	· 부양능력판정기준 변경(최저생계비 120% → 130%)
2007.01.	· 부양의무자 범위 2차 축소 시행(생계를 같이하는 2촌이내의 혈족 제외)
2007.06.	· 차상위계층에 대한 급여지급근거 마련(시행령, 시행규칙 개정)
2007.10.	· 수급권자 및 부양의무자 소득과약을 위해 금융정보조회 절차 간소화
2007.11.	· 수급자 가구와 부양의무자 가구 모두에 노인 또는 중증장애인이 포함된 소위 '노-노 부양, 장-장 부양인 경우 부양의무자 기준 폐지
2008.06.	· 급여 신청시 제공동의가 필요한 금융정보의 범위 구체적으로 정함
2008.10.	· 전체 주거급여 수급권자의 부양의무자 기준 폐지
2009.01.	· 민생안정지원분부를 통한 한시적 생계보호 실시(12월까지) · 부양의무자 가구에 소득·재산 하위 70% 중증장애인(장애인연금 수급자)이 포함된 경우
2009.05.	· 한시법으로 존재한 긴급복지지원법을 영속법으로 개정 시행함
2010.01.	· 행복e음이라는 사회통합관리망이 정식 가동됨
2014.05.	· 근로빈곤층 취업 우선 지원사업 확대실시
2014.12.	· 국민기초생활보장법 통합급여방식에서 맞춤형 급여방식으로 개정

구분	개정의 주요 내용
2017.11.	· 부양의무자 기준 조정(수급자 및 부양의무자 가구에 노인 또는 중증장애인이 모두 포함된 경우 부양의무자 기준 완화)
2017.12.	· 근로빈곤층 취업 우선 지원사업 폐지
2018.10.	· 주거급여 부양의무자 폐지
2019.01.	· 부양의무자 가구에 중증장애인(장애인연금 수급자)이 포함된 경우 생계, 의료급여 모두 부양의무자 기준 폐지 · 부양의무자 가구에 노인(기초연금 수급자)이 포함된 경우 생계급여에 대해 부양의무자 기준 폐지 · 수급자 가구가 30세 미만 한부모가구이거나 30세미만 시설퇴소(보호종료) 아동인 경우 생계, 의료급여에 대해 부양의무자 기준 폐지
2020.01.	· 중증장애인 수급자 부양의무자 기준 완화
2021.01.	· 노인 및 한부모 수급자 부양의무자 기준 완화
2022.01.	· 노인가구 및 장애인 수급자 부양의무자 기준 완화(부양의무자 가구에 노인 포함된 경우(의료급여))

자료: 국민기초생활보장법 역대 개정안을 재구성

국민기초생활보장제도는 여러 번의 개편을 거쳐 대상자 선정기준 및 수급 지위가 변화됐다. 2015년 급여체계 개편에 따라 수급자 선정기준이 생계급여 기준 중위소득 30%, 의료급여 40%, 주거급여 43%, 교육급여 50%으로 하여 소득수준에 따라 소위 계단식 급여기준이 만들어졌다. 각 급여는 보건복지부(생계급여, 의료급여), 국토해양부(주거급여), 교육부(교육부)를 통해 소관 행정부처에 따라 운영되고 있다.

〈표 2-2〉 국민기초생활보장제도 수급지위 변화과정

개정년도	개정의 주요 내용	관련 법령
2004년	· 부양의무자 범위를 직계혈족 및 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족→1촌의 직계혈족 및 그 배우자, 2촌 이내의 혈족(동일세대)	
2005년	· 1촌의 직계혈족 및 그 배우자, 2촌 이내의 혈족(동일세대)→1촌의 직계혈족 및 그 배우자	· 국민기초생활보장법 일부개정 법률안(대안), 2005년 11월 30일, 제안자 : 보건복지위원장
2006년	· 부양능력판정기준 개정	· 국민기초생활보장법 시행령, 대통령령 제 19351호, 2006.2.22.일부개정, 시행 2006.7.1.
2007년	· 차상위계층에 대해 주거, 교육, 의료, 장애 및 자활급여 등 부분급여 지급가능	· 국민기초생활보장법, 2006.12.28.일부개정, 시행 2007.7.1.
2014년	· 생계급여의 경우 선정기준이 기준중위소득의 100분의 30이상, 의료급여는 100분의 40이상, 주거급여는 100분의 43이상, 교육급여는 100분의 50이상	· 국민기초생활보장법, 2014.12.30.일부개정, 시행
2022년	· 생계급여의 경우 선정기준이 기준중위소득 30%이하, 의료급여 40%이하, 주거급여 46%이하, 교육급여 50%이하	

위에서 언급된 바와 같이 보건복지부에서도 ‘제1~2차 기초생활보장종합계획’ 수립을 통해 부양의무자 기준의 변화를 도모하여 국민기초생활보장제도의 사각지대 해소를 위

해 애쓰고 있다. 2022년 현재 생계급여에 대한 부양의무자 기준 단계적 폐지를 제시 하면서 수급권자의 사각지대 해소를 위해 노력하고 있으나 여전히 사각지대가 존재하고 있다.

〈표 2-3〉 국민기초생활보장제도 정부정책

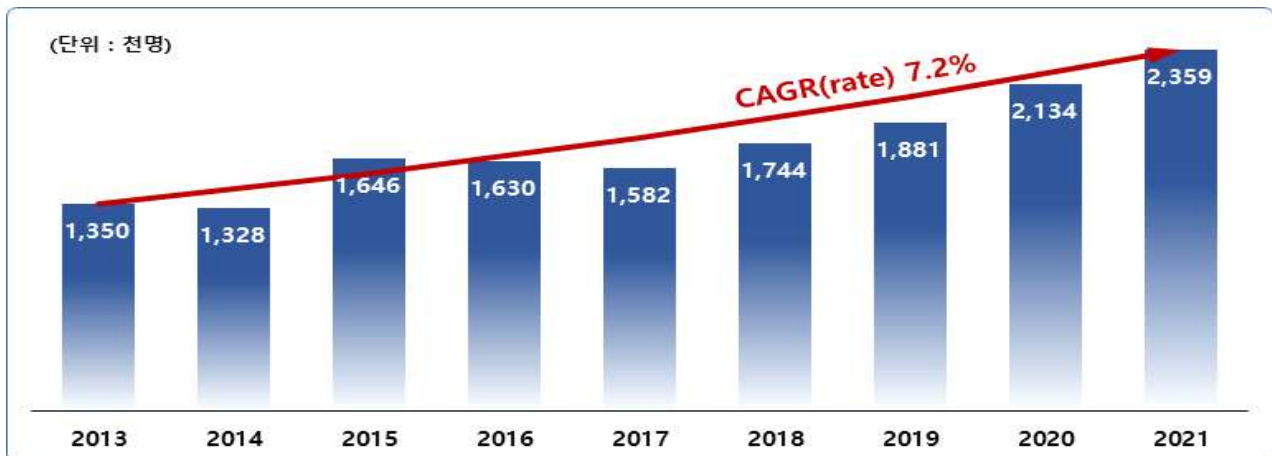
정책자료	주요 내용
제 1차 기초생활보장종합계획 (2018~2020)	· 부양의무자 기준 단계적 폐지를 명시
제 2차 기초생활보장종합계획 (2021~2023)	· 생계급여에 대한 부양의무자 기준 단계적 폐지 '22년까지 완결 제시 - 1단계 : 노인, 한부모(만 30세 초과) 가구 대상 폐지('21년) - 2단계 : 그 외 가구 대상 폐지('22년)
제 3차 기초생활보장종합계획	· 수립 시까지 수급권자의 부양의무자 기준 개선방안을 마련하겠다는 계획이 담겨있음.

국민기초생활보장제도의 주요 변화를 요약하면, 첫째는 급여 사각지대 축소, 급여 적정성 보장, 탈수급 강화이고, 둘째는 최저생계비에서 기준중위소득으로의 계단식 급여 기준 도입이며, 셋째는 부양의무자 기준 단계적 폐지이다. 이와 같은 세 가지 주요 변화는 중앙정부에서 비수급 빈곤층의 사각지대 해소를 위한 적극적인 노력이 드러난 결과이다.

2) 국민기초생활보장제도의 현황

국민기초생활보장제도 수급자 수는 2015년 맞춤형 급여체제로 개편된 이후 [그림 2-1]에서 제시된 바와 같이 2013년 135만 명에서 2021년 235만 9천 명으로 증가하였으며, 이는 연평균 7.2%로 지속해서 증가하였다.

[그림 2-1] 국민기초보장제도 수급자 수 현황(2013년~2021년)



자료: 2013~2021년 보건복지통계연보

국민기초생활보장제도의 기준중위소득은 4인 가구 기준으로 2021년 487만 6,290원 대비 2022년 512만 1,080원으로 5.02% 증가하였다. 대상자 선정기준은 앞에서 언급된 것과 같이 기준중위소득 생계급여 30% 이하, 의료급여 40% 이하, 주거급여 46% 이하, 교육급여 50% 이하인 경우 수급자로 선정될 수 있다. 또한, 2022년 현재 부양의무자 기준이 완화되어 생계급여, 주거급여, 교육급여에는 부양의무자 기준이 적용되지 않고 있으며, 의료급여에만 부양의무자 기준이 적용되어 제도가 운용되고 있다.

〈표 2-4〉 2021년~2022년 기준중위소득

(단위: 원/월)

구분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
'22년	1,944,812	3,260,085	4,194,701	5,121,080	6,024,515	6,907,004
'21년	1,827,831	3,088,079	3,983,950	4,876,290	5,757,373	6,628,603

자료: 2022년 보건복지부 보도자료

나. 국민기초생활보장제도 개편방안 선행연구

국민기초생활보장제도 개편에 관한 선행연구는 2015년 국민기초생활보장제도 맞춤형 급여방식을 통해 급여 보장성을 실질적 수준으로 향상할 수 있다고 평가했다.¹⁾ 본 연구에서는 앞서 살펴본 국민기초생활보장의 주요 내용 변화를 근거로 하여 공공복지 전달체계 개편 방안 연구,²⁾ 행복e음 시스템 개편에 관한 연구, 인적자원관리 운영방안, 대상자 선정에 관한 주요 선행연구를 검토하였다.

1) 맞춤형 급여 개편 이후 수급자의 생계급여액이 실질적으로 높아졌고, 교육급여 및 주거급여를 받기 위한 기준이 개편 전에 의해 완화되었다고 평가한 바 있다(이승윤·김운영, 2016). 국민기초생활보장제도 개편을 통한 급여 개선이 빈곤층의 소득증대 효과로 이뤄진다는 다양한 연구들도 수행되었다(김태완, 2021; 김상호, 2021; 이원진, 2020; 이래혁·남재현, 2020).

2) 공공 및 복지 전달체계는 사회복지 급여 및 서비스를 필요로 하는 수요자들에게 이를 적절하게 제공할 수 있게 하는 구조와 관련된 것이다. 복지 전달체계는 공공부조와 관련된 복지서비스를 전달하고 유지하는 데 필요한 재원을 확보하고 주어진 업무와 기능수행을 적절하게 집행할 수 있도록 통제하는 기능을 수행하는 것을 의미한다.

〈표 2-5〉 복지 사각지대 개선을 위한 전달체계 개편방안

구분	연구주제	연구목적	연구결과
공공복지 전달체계 개편방안 연구	사회보장 부문의 서비스 전달체계 연구 (강혜규 외, 2016)	· 이용자 중심의 전달체계를 통해 이루어지는 서비스 대응 과정에서의 통합성 제고 방안 제시	- 서비스 일선 창구의 허브화와 원스톱 서비스 전략 - 스마트 서비스 행정 연계시스템 마련 - 공공 사례관리 시스템의 안착과 민관 협력의 활성화 - 지자체 복지부서의 정비: 시군구 본청의 컨트롤타워 기능 강화 - 서비스 제공의 통합성을 높일 인력 운용: 전문화와 지속성 확보
공공복지 전달체계 개편방안 연구	공공 사회복지 전달체계의 변화와 정책적 함의 (이현주 외, 2015)	· 공공 사회복지 전달체계의 변화에 관한 연구	- 공공 사회복지 전달체계 영역에서 안정적 정책기획과 추진 기반 마련 필요 - 다변화된 복지정책이 고려된 여러 부처와 주체들의 전달체계 개편 추진 필요 - 시도를 포괄, 시군구와 읍면동을 모두 고려하여 공공 사회복지 전달체계를 담당할 중앙정부와 지방정부의 역할 분담 설계 필요 - 공공 사회복지 전달체계를 담당할 조직과 지방자치단체의 관계 설정 고려 필요
행복e음 시스템 개편에 대한 연구	공공복지 전달체계에서의 복지 기술 활용에 관한 연구 (최종혁 외, 2017)	· 사회복지공무원의 인식에 따른 공공사회복지 전달체계에서의 사회복지 정보화에 따른 효과와 문제점 분석	- 행복e음 전산시스템 도입과 상관없이 업무는 계속 늘어나는 구조 - 각 부처의 복지 관련 신규 사업 생성 시 정보 확인 요구가 증대됨 - 행복e음 운용과 동시에 기존문제로 지적됐던 전달체계에 대한 개선이 지속해서 이뤄져야 함. - 정보의 제한성, 수정 절차의 복잡성, 자료업데이트의 신속성 등에 대한 대책 마련 필요
인적자원 관리 운영 방안	공공서비스 운용의 최적화를 위한 복지전달체계 연구-인적자원 관리를 중심으로 (강혜규 외, 2019)	· 지역복지 전달체계에서 공공서비스와 그 행정을 담당하는 주요 공공 및 민간 부문 인적자원 관리를 위한 정책 과제를 제언	- 공공행정의 서비스 강화를 위한 인력 채용제도 개선 필요 - 복지서비스 전문화 경향을 반영한 인력역량 유지 (보수교육 제도화 및 체계화, 수준별 교육콘텐츠 개발, 현장-실무중심 교육체계 마련) - 적정업무배치와 직급·직위별 역할 명확화 필요
	복지환경 변화를 고려한 복지서비스 및 인프라 중장기 발전전략 연구 (원종욱, 2017)	· 복지환경 변화의 요구에 대응하기 위해 복지서비스 및 인프라 발전을 방안 마련 필요	- 지역 내 복지 수요에 적극적으로 대응하기 위해 복지 담당 인력확충이 필요 - 공공과 민간영역 간 협력을 위한 제도적 환경조성 필요

구분	연구주제	연구목적	연구결과
대상자 선정 연구	2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구 (김문길, 2020)	· 빈곤층의 규모를 추정하고, 다양한 방식의 최저생계비를 계측함으로써 대상자 선정 및 급여기준의 변동성을 보완	<ul style="list-style-type: none"> - 대상자 포괄성 평가에서 비수급 빈곤층의 감소(기준중위소득 50%의 차상위계층까지 확대하면 2015년 144만 명→2018년 132만 명) - 급여의 적정성 평가에서 2020년 최저생계비 계측값으로 산출한 생계급여의 최고액은 1,339,308원으로 2020년 생계급여 기준(기준중위소득 30%)인 1,424,752원이 더 높은 것으로 확인 - 빈곤율 및 빈곤갭 비율 감소 효과(기준중위소득 40% 기준)로 측정된 기초생활보장 급여의 효과성은 각각 5.9%와 23.8%로 나타나 2015년 대비 각각 1.0%p와 6.6%p 증가 - 빈곤감소 효율성 향상(수직적 지출 효율성(89.6%), 빈곤 감소 효율성(83.7%))
	국민기초생활보장제도 보장범위 평가와 과제 (김문길, 2021)	· 국민기초생활보장제도 미신청 사유에 대한 제도적 사각지대 규모 추정	<ul style="list-style-type: none"> - 보장범위 평가: 사각지대 규모와 가구 유형별 소득 구성 - 수급 가구와 차상위계층의 소득구성 분석 - 빈곤율과 수급자 수 변화추이 - 제도적 사각지대 규모(홍보 부족, 보장범위, 보장 수준, 절차 간소화)

국민기초생활보장은 공공부조의 대표적인 전달체계이다. 따라서 공공부조 전달체계는 첫째 일선 서비스 창구의 수급권 신청에서부터 급여전달 과정까지 원스톱 서비스 체계로 수요자 중심의 전달체계를 확립해야 한다. 둘째는 국민기초생활보장의 부양의무자 기준이 완화됨으로써 수급자의 범위가 확대되고 있다. 국민기초생활보장의 정보관리체계(MIS)는 정보의 제한성, 수정 절차의 복잡성, 데이터베이스 관리 및 구축 등과 같은 문제점을 가지고 있다. 이러한 문제에 대한 대책이 필요하다. 셋째는 전문성과 관련된 것이다. 전문성이란 기본적으로 공공부조 업무를 위한 복지인력 확충 및 적정직무 조직과 배치 그리고 인력역량 강화를 위한 다양한 프로그램을 확보하는 것이다. 넷째로는 국민기초생활보장이 부양의무자 기준 완화로 상당 부분 수급자 범위를 확대했으나, 여전히 제도적 사각지대가 존재하고 있다. 즉, 제도적 사각지대란 국민기초생활보장의 수급자를 유인하는 데 있어서 제도적으로 장애(홍보, 보장범위, 보장 수준, 절차의 복잡성)가 존재함을 의미한다.

다. 현행 국민기초생활보장제도의 시사점

국민기초생활보장제도의 시사점은 제도의 변화 및 현황 그리고 선행연구를 바탕으로 사각지대, 정보관리체계, 인력 운영방안, 대상자 선정의 효율성을 중심으로 요약할 수 있다.

첫째, 공공부조 개편에 따른 대상자 선정기준이 완화되었으나 여전히 사각지대가 존재

- 비수급 빈곤층 유입방안 및 사각지대 해소방안 마련 필요

둘째, 행복e음 시스템 활용을 통한 대상자 발굴 및 관리 체계화 필요

- 행복e음 시스템 개선 필요; 지자체 탭 공적 자료 조회기능 개선, 연동성 강화

셋째, 중장기적 인력 운영방안 모색

- 복지부문 공공서비스 질적 향상을 위해 업무 수준을 담보할 수 있는 담당 공무원의 전문성 및 재량권 확보
- 사회복지 분야 업무증가 대비 인력의 불균형 및 업무변화에 따른 적정인력 산출기준 마련

넷째, 대상자 선정의 효율성 보완

- 대상자 발굴 및 신청안내 등과 같이 위기 및 비수급 빈곤가구 발굴, 조사, 관리, 급여의 통합화 필요
- 복지 사각지대에 놓여있는 저소득층에 대한 실태 조사를 통해 사례발굴 필요

2. 서울형 기초보장제도의 이슈 및 쟁점

가. 서울형 기초보장제도 주요 변화 및 현황

1) 서울형 기초보장제도의 주요 변화

서울형 기초보장은 2013년 7월 비수급 빈곤층의 사회안전망 보완제도로 기본계획 수립 및 시행하였다. 서울형 기초보장의 주요 개편 내용은 2015년 1월부터 소득 기준과 재산 기준, 금융재산 등을 완화했다. 또한, 서울형 기초보장은 부양의무자의 기준을 단계적으로 완화하여 2021년 5월에는 모든 가구의 부양의무자 기준을 선제적으로 전면 폐지했다.

〈표 2-6〉 서울형 기초보장제도 주요 개편 경과

구분	서울형 기초보장제도 주요개선 내용
2013.7.1	· 서울형 기초보장제도 기본계획수립 및 시행
2013.8.1	· 서울형 기초보장제도 복지부 행복e음 시스템 도입
2013.10	· 서울형 기초보장제도 선정기준 등 11차 개편 · 소득기준: 최저생계비 60%이하→ 기준중위소득 40%이하→ 43%→ 45% · 재산기준: 1억원→ 1억3천5백만원, 금융기준: 5백만원→ 3천만원
2015.1	· 소득기준 완화(최저생계비 80%이하→ 100%이하)
2015.7	· 소득기준 변경(최저생계비 100%이하→ 기준중위소득 40%이하) · 재산기준 완화(1억원 이하→ 1억3500만원 이하) · 금융재산 기준완화(1천만원이하→ 2천만원 이하)
2017.1	· 근로능력이 있는 가구 보장기간 연장(3개월→ 6개월)
2018.1	· 소득기준 완화(기준중위소득 40%이하→ 43%이하) · 금융재산 기준완화(2천만원 이하→3천만원 이하)
2019.1	· 부양의무자 재산기준 완화(5억원→ 6억원)
2020.8.1.	· 만 75세 이상 노인가구 부양의무자 기준 폐지
2021.1.1.	· 수급자 선정기준 완화 (기준중위소득 43%이하 →45%이하)
2021.5.1.	· 모든 가구 부양의무자 기준 전면 폐지 선제적 시행
2022.5.	· 국민기초생활보장제도와 서울형 기초수급 통합신청 의무화 · 소득평가액(실제소득-가구특성별 지출비용-근로소득공제)이 기준중위소득 46%이하 - 총재산 1억 5천5백만 원(일반재산 + 자동차 + 금융재산 - 부채) · 자동차 선정 제외 - 배기량 2,000cc 이상 승용자동차(생업용) - 2,000cc 미만 승용자동차 중 차령 10년 미만인 차량 · 금융재산:3천6백만 원 초과자 선정 제외 - 청약저축, 주택청약종합저축, 보험은 금융재산에서 제외하되, 일반재산에 포함하고, 최근 1년 이내 지급된 보험일시금은 금융재산으로 적용 · 부양의무자 기준 폐지 - 단, 부양의무자가 소득(년 1억 원)·재산(9억 원)이 있는 경우에는 부양의무자 기준 적용 · 신청자의 선택(부양의무자 소득·재산 조사 등 거부)으로 국민기초 의료급여를 신청하지 않고 생계와 주거급여만 신청한 경우 서울형 기초보장제도 신청 가능

자료: 문혜진(2021)에 제시된 표의 내용을 참고하여 일부 내용 수정하여 제시

현재 수급자 선정기준은 총재산 1억 5천 5백만 원 이하이며, 금융재산이 3천 6백만 원 초과자를 제외하고 있다. 서울형 기초보장 선정기준 제한의 문제점은 차량 소유자 선정 기준(소득 환산율 100% 적용)의 비현실성, 금융재산 3천 6백만 원 이하에 대한 명의자(名義者) 확인 불분명 등이 있다. 따라서 현재 수급자 선정기준이 사회적 변화에 민감성을 가진 선정기준을 고려할 필요가 있다.

2) 서울형 기초보장제도의 현황

가) 서울형 기초보장 수급자 현황 및 선정기준

서울형 기초보장은 사업이 수행된 2013년 3,912가구, 5,657명의 비수급 빈곤층에 대한 지원을 시작하였다. 9년이 지난 2021년에는 <표2-7>에서 살펴볼 수 있듯이 비수급 빈곤층 1,988가구, 2,611명에 대해 지원을 했다. 사업 초기와 비교해보면, 비수급 빈곤층에 대한 지원 가구 수 49.1% 감소, 수급자 수는 53.8% 감소했다.

<표 2-7> 서울형 기초보장 수급자 현황(2013년~2021년)

(단위 : 가구, 명)

구 분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
가구	3,912	4,158	2,376	1,971	2,704	2,707	1,021	2,040	1,988
인원	5,657	4,891	3,636	2,784	3,653	3,544	1,313	2,511	2,611

자료: 2022년 서울시의회 자료

2022년 중앙생활보장위원회의 기준중위소득은 가구원 수가 증가할 때마다 1인 가구 194만 4,812원, 2인 가구 326만 85원, 3인 가구 419만 4,701원, 4인 가구 512만 1,080원, 5인 가구 602만 4,515원, 6인 가구 690만 7,004원이다.

<표 2-8> 2022년 기준중위소득

(단위 : 원/월)

가구원 수	1인	2인	3인	4인	5인	6인
'22년	194만4812	326만85	419만4701	512만1080	602만4515	690만7004

자료: 2022년 서울시의회 자료

서울형 기초보장의 2021년과 2022년의 소득평가액 기준중위소득은 1인 6.39%, 2인 5.56%, 3인 5.28%, 4인 5.01%, 5인 4.64%, 6인 4.20%로 증가했다. 중앙생활보장위원회의 전체 평균 증가율은 4.9%이다.

〈표 2-9〉 2022년 서울형 기초보장 가구 선정기준

(단위 : 원)

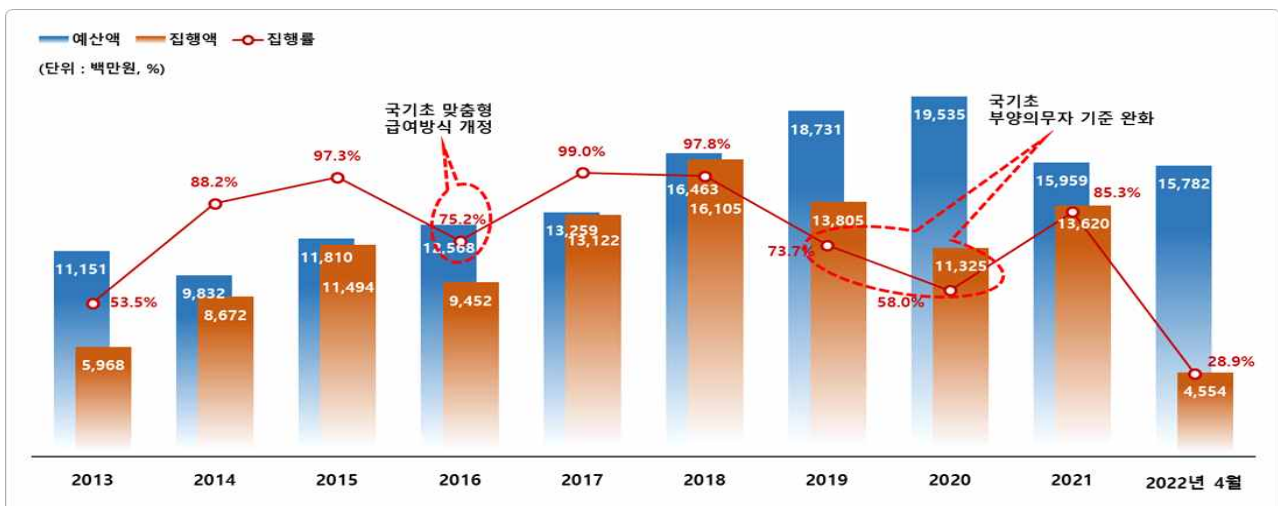
가구원수	1인	2인	3인	4인	5인	6인
'21년	822,524	1,389,636	1,792,778	2,194,331	2,590,818	2,982,871
'22년	875,165	1,467,038	1,887,615	2,304,486	2,711,032	3,108,152

서울형 기초보장의 현황 및 선정기준과 관련된 쟁점은 첫째 차량 소유자에 대한 소득 환산율 100% 적용함으로써 사회 환경적 변화를 고려하지 못하고 있으며, 3천 6백만 원 이하 명의자(名義者) 확인이 불분명하고, 둘째 비수급 빈곤층 지원 가구 수 및 수급자의 수가 감소하며, 셋째 우리나라 전체의 기준중위소득을 기준으로 보장급여를 지급하는 등이 있다. 이와 같은 사실은 차량 소유 및 금융재산에 대한 중복 적용의 문제로 보장범위의 축소 요인이 될 수 있고, 기준중위소득에서는 서울이라는 지역적 특성이 미반영되었기 때문에 보장 수준의 문제가 발생할 수 있으며, 이는 수급자 감소 요인으로 작용할 수도 있다.

나) 서울형 기초보장제도 재원 계획 및 집행내용

서울형 기초보장 예산은 2013년 사업 초기를 제외하고 집행률이 조금씩 증가했으나 2016년 75.2%, 2019년 73.7%, 2020년 58%로 집행률이 감소하였다(〈그림 2-2〉 참조). 집행률이 급격하게 감소하게 된 배경은 2016년 국민기초생활보장의 맞춤형 급여 방식 개정과 관련이 있으며, 2019~2020년에 부양의무자 기준 완화 등이 서울형 기초보장 급여에 영향을 미친 것으로 판단된다.

〔그림 2-2〕 서울형 기초보장제도 재원 계획 및 집행내용(2013년~2022년)



자료: 2022년 서울시의회 자료

다) 자치구 저소득층 지원 조직 및 인력 현황

〈표2-10〉은 기초보장제도를 중심으로 한 저소득층 지원업무 중 자치구 차원에서 수행되는 조직현황이다. 조직의 업무는 발굴, 급여지급, 조사, 관리로 구분할 수 있다. 서울시 자치구에는 사회보장급여 신청 전 복지 사각지대 발굴과 지원업무를 담당하는 희망복지지원팀과 급여 신청 후에 이루어지는 조사, 관리, 지급업무를 담당하는 통합조사관리팀, 통합조사팀, 통합관리팀에서 관리하고 있다.

〈표 2-10〉 자치구 저소득층 지원부서 조직현황

구 분	발굴업무	급여업무	조사 및 관리		
자치구	희망복지팀	생활보장팀	통합조사관리팀	통합조사팀	통합관리팀
성동구	복지정책과	기초복지과		기초복지과	기초복지과
금천구	복지정책과	복지지원과		복지지원과	복지지원과
종로구	복지정책과	사회복지과	복지정책과		
용산구	복지정책과	사회복지과		복지조사과	복지조사과
동대문구	복지정책과	사회복지과		사회복지과	사회복지과
중랑구	복지정책과	사회복지과	사회복지과		
서대문구	복지정책과	사회복지과	사회복지과		
구로구	복지정책과	사회복지과	복지정책과		
영등포구	복지정책과	사회복지과		복지정책과	복지정책과
동작구	복지정책과	사회복지과	사회복지과		
서초구	복지정책과	사회복지과		사회복지과	사회복지과
강남구	복지정책과	사회복지과		복지정책과	복지정책과
송파구	복지정책과	사회복지과	사회복지과		
중구	복지지원과	사회복지과		복지지원과	복지지원과
광진구	복지정책과	사회복지장애인과	복지정책과		
성북구	복지정책과	생활보장과	생활보장과		
강북구	복지정책과	생활보장과	복지정책과		
도봉구	복지정책과	생활보장과	생활보장과		
노원구	복지정책과	생활보장과	생활보장과		
은평구	복지정책과	생활보장과		복지정책과	생활보장과
마포구	복지정책과	생활보장과	생활보장과		
강서구	복지정책과	생활보장과		복지정책과	생활보장과
강동구	복지정책과	생활보장과	생활보장과		
관악구	복지정책과	생활복지과		복지정책과	생활복지과
양천구	복지정책과	자립지원과		자립지원과	자립지원과

자료: 서울시 의회 자료(22. 3월 말 기준)

서울시 25개 자치구별 저소득층 지원부서의 조직현황은 수급자 발굴, 급여지급, 조사, 관리의 4개 영역으로 구분되어 있다. 조직유형은 4가지 업무영역에 따라 구분하면, 6개의 유형으로 나누어진다. A유형은 발굴과 통합조사관리의 업무를 같은 과(科)로 묶여 있고, 급여지급 업무는 별도의 과(科)로 운영되고 있으며, 강북구, 구로구, 광진구, 종로구 등의 4개 자치구이다. B유형은 발굴은 별도의 과(科)에서 운영되고, 급여, 통합조사관리 업무를 같은 과(科)로 묶어 운영되고 있으며, 강동구, 노원구, 도봉

구, 동작구, 마포구, 서대문구, 성북구, 송파구, 중랑구 등의 9개 자치구이다. C유형은 발굴과 조사업무를 같은 과(科)로 묶어 운영되고 있으며, 급여와 관리를 같은 과(科)로 묶어서 운영하고 있고 강서구, 관악구, 은평구 등의 3개 자치구이다. D유형은 발굴, 조사, 관리 업무를 같은 과(科)로 묶어 운영하고, 급여만 다른 과(科)로 운영하고 있으며, 강남구, 영등포구, 중구 등의 3개 자치구이다. E유형은 발굴과 급여를 각각 별도의 과(科)에서 운영하고 있으며, 조사와 관리를 같은 과(科)에서 운영하고 용산구 1개 자치구이다. F유형은 발굴을 따로 운영하고 있으며, 급여, 조사, 관리를 같은 과(科)에서 운영하고 금천구, 동대문구, 서초구, 성동구, 양천구 등의 5개 자치구이다.

[그림 2-3] 서울시 25개 자치구 저소득층 지원부서 조직유형



자료: 서울시 의회 자료(22년 3월말 기준)

저소득층 지원인력 현황은 자치구 당 평균 담당 인력은 39.6명으로 1인당 담당 인원수 및 가구 수는 각각 402명과 292가구를 지원하고 있다. 구체적으로 살펴보면, 담당 인력의 최솟값은 중구(1인당 담당 인원수 233명)가 26명, 최댓값은 강서구(1인당 담당 인원수 524명)와 노원구(1인당 담당 인원수 545명) 각각 60명으로 격차의 범위가 34명이다. 1인당 담당 인원수는 최솟값이 종로구 213명, 최댓값이 은평구 717명으로 격차의 범위가 504명이다. 1인당 담당 가구 수는 최솟값이 종로구 163가구이며, 최댓값은 은평구가 479가구로 격차의 범위가 316가구이다.

〈표 2-11〉 25개 자치구별 저소득층 지원인력 현황

(단위: 명, 세대)

구 분	자치구 담당 인력(명)	1인당 담당 인원수(명)	1인당 담당 가구 수(세대)	수급자 인원수(명)	수급자 가구 수(세대)
전체 평균	39.6	401.7	292	16,449	11,934
강남구	44	332	231	15,926	11,072
강동구	45	385	278	17,304	12,513
강북구	46	489	358	22,504	16,473
강서구	60	524	381	31,466	22,855
관악구	46	514	393	23,632	18,093
광진구	38	350	258	13,317	9,801
구로구	38	376	266	14,290	10,109
금천구	38	343	254	13,030	9,644
노원구	60	545	386	32,707	23,132
도봉구	42	378	269	15,878	11,293
동대문구	40	413	322	16,517	12,893
동작구	33	408	302	13,456	9,950
마포구	30	384	279	11,532	8,358
서대문구	31	387	280	12,003	8,677
서초구	29	265	181	7,672	5,245
성동구	30	346	259	10,383	7,778
성북구	46	376	271	17,297	12,486
송파구	50	360	247	18,016	12,372
양천구	37	480	343	17,756	12,674
영등포구	42	288	229	12,081	9,638
용산구	33	273	208	9,008	6,849
은평구	36	717	479	25,823	17,229
종로구	27	213	163	5,749	4,399
중구	26	233	188	6,057	4,889
중랑구	42	663	475	27,832	19,934

자료: 2022년 서울시의회 자료 재구성

본 연구에서는 저소득층 지원부서 조직현황을 6개의 공통유형으로 구분하였으나 수급 대상자 수의 많고 적음에 따라 차이를 구분할 수 없었다. 서울형 기초보장이 대상자를 발굴·조사·관리·급여 등의 업무를 통합으로 운영함으로써 사각지대 해소의 효과성을 높이기 위해 행정적 개선의 여지가 필요하다. 1인당 수급자 담당 현황은 자치구별 상당한 차이를 나타냈다. 이는 업무 결과에도 자치구 간의 차이가 존재할 수 있으므로 지원인력에 대한 행정적 기준 마련은 중요한 이슈이다.

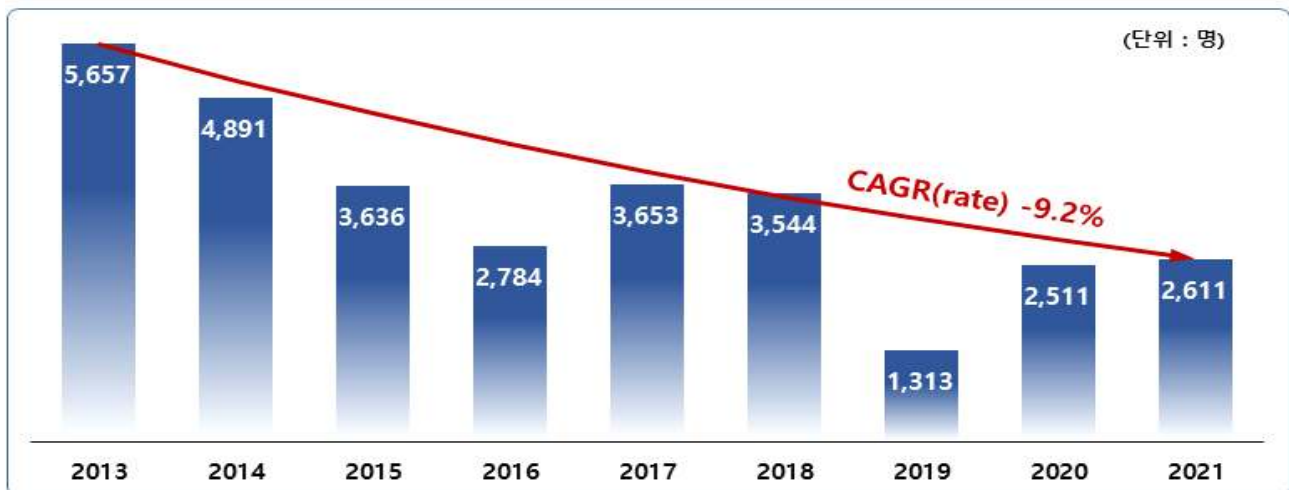
3) 서울형 기초보장제도의 이슈와 쟁점

서울형 기초보장의 이슈와 쟁점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 서울형 기초보장의 재산평가액이 가구당 1억 5천 5백만 원인 동시에 금융재산은 3천6백만 원 이하면서 자동차 기준에 적합해야 한다. 김경혜·장동열(2015)에 따르면, 금융재산과 자동차 기준을 별도로 적용하는 것에 재산평가액을 이미 반영하였으므로 중복 적용이라는 비판이 있다. 또한, 금융재산이 쉽게 처분 가능한 재산이고 국민정서상 수급자의 자동차 보유에 대한 수용성이 낮아 별도의 기준을 두고 있지만, 비트코인 등과 같은 가상화폐의 적용, 다자녀 수급자의 자동차 이용에 대한 사회적 수용도를 재평가한 선정기준 마련이 필요하다.

둘째, 서울형 기초보장 수급자 수의 감소 원인에 대한 탐색이 필요하다. [그림 2-4]는 서울형 기초보장 수급자 수의 연평균 9.2% 감소율을 나타내고 있다. 김미현(2018)의 연구에서도 서울형 기초보장의 수급자 수가 몹시 작은 규모로 운영되고 있으며, 예산집행의 실적이 60~70%대에 머물고 있다는 점을 언급하였으며, 수급자 수 감소 원인에 대한 구체적 탐색이 필요하다.

[그림 2-4] 서울형 기초보장제도 수급자 수 현황(2013~2021년)



자료: 2022년 서울시의회 자료

셋째, 서울형 기초보장은 국민기초생활보장에서 사용하는 중앙생활보장위원회의 기준중위 소득의 범위를 차등 적용하여 사용하고 있지만 다른 지역에 비해 불이익을 받고 있다. 서울특별시·서울복지재단(2011)에서 중앙정부의 최저생계비를 계측방식을 적용하여 서울형 최저생계비를 산출하였는데 계측 결과 서울의 최저생계비는 전국 평균의 116%(전세와 방과 후 비용 차이 반영)인 것으로 추정되었다. 또한, 월세와 방

과 후 교육을 반영할 때 132%까지 추정하기도 한다. 더불어 2013년 한국복지패널 데이터를 분석한 결과 서울의 소득은 경상소득 기준으로 전국 대비 1.28배인 것으로 주장하는 것을 고려해 보면, 서울에서 생활하는 비수급 빈곤층을 위한 서울형 중위소득 마련이 필요하다.

넷째, 25개 자치구에 적합한 저소득층 지원 조직 및 인력의 표준화가 필요하다. 저소득층 담당 인력 1인당 가구 수와 수급자 수가 큰 차이를 보인다. 서울연구원(2012)에 따르면, 서울형 기준의 신설로 인해서 수급자 관리의 혼란과 제도의 복잡성으로 인해 행정체계의 개편과 인력충원의 필요성을 제기하였다. 이에 서울형 조직 및 인력 현황에 대한 기준설정이 중요하다.

다섯째, 저소득층 지원 공무원의 전문성 확대를 통한 재량권 확충이 필요하다. 문혜진(2020)에 따르면, 통합조사업무를 담당하는 인력에 대한 슈퍼비전 체계를 확립하여 사각지대 해소를 위해 노력해야 한다고 하였다. 김이배(2010)는 일선 공무원의 재량이 발휘되지 않고 경직적으로 업무가 수행되어 비수급 빈곤이 발생할 수 있다고 지적하였다. 이에 서울형 기초보장 발굴 및 확산을 위한 전문성 확보가 중요한 기준이 된다.

나. 국민기초생활보장제도와 서울형 기초보장제도 비교

국민기초생활보장과 서울형 기초보장의 비교는 <표2-12>를 통해서 구체적인 사항들을 살펴볼 수 있다. 두 제도의 비교를 한다면, 국민기초생활보장제도는 생계급여 지급 시 가구의 소득인정액을 인정하는 반면에 서울형 기초보장에서는 소득인정액을 반영하지 않는다는 차이를 확인해 볼 수 있다.

<표 2-12> 국민기초생활보장제도와 서울형 기초보장제도의 비교

구분	국민기초생활보장제도	서울형 기초보장제도
정의	기초생활보장제도는 '생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 제공해 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 돕고자 실시되는 제도'	서울의 비수급 빈곤층의 사회적 안전망을 강화하기 위해 국민기초생활보장제도보다 완화된 소득·재산 기준을 적용하여 서울시민의 최소한의 생활을 보장하는 제도
관련 법령	「국민기초생활보장법」 제 1조	「서울특별시 저소득 주민의 생활안정지원에 관한 조례」 제2조, 제3조, 「서울특별시 저소득 주민의 생활안정지원에 관한 조례 시행규칙」 제2조, 제3조

구분	국민기초생활보장제도	서울형 기초보장제도
선정 기준	소득인정액이 기준중위소득의 일정비율 이하(생계급여 30% 이하, 의료급여 40%이하, 주거급여 45% 이하, 교육급여 50%이하)	<ul style="list-style-type: none"> 소득·재산기준 및 부양의무자 기준 동시 충족 · 소득기준 : 가구의 소득평가액이 기준중위소득 46% 이하 <ul style="list-style-type: none"> - 단, 사적 이전소득(부양비, 보장기관 확인 소득 등)은 소득산정에서 제외함 ※ 최근 1년 이내 지급된 보험일시금은 금융재산으로 적용 · 재산기준 : 1억5천5백만원 이하 <ul style="list-style-type: none"> - 일반재산 + 자동차 + 금융재산 - 부채 - 자동차 : 소득환산율 100% 적용 차량 소유자 선정 제외 - 금융재산 : 3천6백만원 초과자 선정 제외 ※ 단, 청약저축, 주택청약종합저축, 보험은 금융재산에서는 제외하되, 일반재산에는 포함
지원 내용	<ul style="list-style-type: none"> · 생계급여: 생계급여 선정기준액-가구의 소득인정액 · 의료급여: 의료급여 1종, 2종 · 교육급여: 고등학생 입학금 및 수업료 · 주거급여: 임차급여 · 해산급여: 수급자 출산시 1인당 700천원(쌍둥이 1,400천원) · 장제급여: 수급자 사망시 1구당 800천원 	<ul style="list-style-type: none"> · 생계급여 : 맞춤형 생계급여의 1/2 수준 · 해산·장제급여 : 맞춤형 수급자와 동일 수준

국민기초생활보장과 서울형 기초보장은 서울의 비수급 빈곤층의 사각지대 해소를 위한 보완적 관계이다. 하지만 비수급 빈곤층이 서울형 기초보장 서비스를 이용하기 위해서는 적극적 행정을 통한 발굴과 공공서비스 이용에 대한 사회적 편견 해소를 위한 노력도 병행되어야 한다.

다. 서울형 기초보장제도 개편방안 선행연구

서울형 기초보장제도와 관련된 연구들은 사업이 본격적으로 시작되는 2013년도를 근간으로 다양한 연구를 수행되었다. 본 연구에서는 서울형 기초보장 발전방안에 관한 연구(이승선 외, 2014)를 통해서 공공부조의 사각지대 해소 개선과 해결책 모색의 중요성과 수급대상자 발굴의 중요성을 확인할 수 있었다. 또한, 사회보장 통합전산망의 개선을 통해 중앙정부와 지방정부의 연결망 구축과 포괄 서비스를 제공하는 것의 필요성을 인식할 수 있었다(문혜진, 2021). 다양한 복지환경의 변화는 서울시 전달체계의 발전을 위해 다차원적으로 논의되어야 하고 복지서비스의 통합과 협업을 더욱 강조하게 되었다.

서울시의 빈곤 사각지대 해소를 위한 노력은 기초보장제도의 개편방안 마련, 서울형 기초보장제도의 전달체계 개편 등 실제적인 고민을 할 수 있는 계기를 만들었으며, 개편방안 연구에 관련된 사항은 <표 2-13>을 통해 확인해 볼 수 있다. 본 연구에서는 <표 2-13>의 선행연구를 통해 언급된 내용을 바탕으로 서울형 기초보장제도의 시사점을 도출해 보고 이러한 시사점이 향후 서울형 기초보장제도의 효율성 있는 운영에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지 고찰해보고자 한다.

<표 2-13> 복지 사각지대 개선을 위한 전달체계 개편방안 선행연구

구분	연구주제	연구목적	연구결과
서울형 기초보장제도 도입 배경에 관한 연구	국민기초생활 보장제도 개혁방안으로서 '서울형 기초보장제도'의 의의와 한계 (이승선 외, 2014)	· 서울형 기초보장제도의 구조를 체계적으로 분석하고 그 성과와 한계를 논의	- 공공부조의 사각지대 해소 개선의 해결책 모색 서비스 일선 창구의 허브화와 윈스톱 서비스 전략 - 부양의무자의 소득·재산기준의 변화의 중요성을 시사함 - 수급 대상자 발굴의 중요성
행복e음 시스템 개편에 관한 연구	서울형 기초보장제도 발전방안 연구 (문혜진 외, 2021)	· 서울형 기초보장제도 운영체계 점검을 통한 효과적, 효율적 운영 개선 방안 마련	- 서울형 조사 및 관리 전산시스템이 운영의 비효율성 유발: 현재 사회보장급여 시스템은 중앙정부 제도 중심과 지방자치단체의 보완적 위치로 배치되어 급여 신청과 관리 기능의 운영상의 문제점 개선의 필요성 - 차세대 시스템에 서울형 기초보장제도를 비롯한 정부 사회보장급여가 효율적으로 운영될 수 있도록 개편되어야 함 - 사회보장급여 신청방식이 개별 신청이 아니라 포괄 신청으로 사각지대를 예방할 수 있음
서울형 기초보장제도 인프라 연구	복지환경변화에 따른 서울시 전달체계 발전방안 연구 (오문준 외, 2019)	· 다차원적인 환경변화 속에서 서울시의 미래 복지전달체계의 발전방안	- 서울시·자치구의 조정 역할 및 부서 협업 강화 - 복지서비스 통합창구 구축 - 생애주기 중심 서비스 전달체계 통합 - 시민 욕구 중심의 복지전달체계 구축 - 전달체계 관련 제도적 기반 마련 - 복지수요 증대와 전달체계 개선에 따른 인력 확충 - 체계적인 인적자원관리 및 전문성 확보
서울형 기초보장제도 전달체계 개편에 관한 연구	부양의무자 기준개선에 따른 서울형 기초보장제도 운영체계 개편방안 (김승연 외, 2018)	· 서울형 기초보장제도 부양의무자 기준의 다양한 개선안을 모델링하여 수급규모 변화와 소요 재정에 관한 실증적 분석	- 서울형 기초보장제도는 국민기초생활보장제도의 수급중지·신청탈락자를 대상으로 수급자를 발굴하기 때문에 국민기초생활보장제도 수급 기준 변화에 따라 서울형 기초보장제도에 상당한 영향을 미침 - 2018년 10월 국민기초생활보장제도의 주거급여 부양의무자 기준 폐지 조치로 기존 서울형 생계급여를 받던 수급자들이 주거급여 수급자로 전환되면서 지원액이 최소 0원에서 최대 50만 원까지 감소하는 문제가 발생 - 서울형 기초보장제도의 부양의무자 기준개선의 필요성 - 근로연계형 급여 도입의 필요성

구분	연구주제	연구목적	연구결과
서울형 기초보장제도 전달체계 개편에 관한 연구	빈곤 사각지대 해소 위한 서울형 기초보장제도 개편방안 (김승연 외, 2019)	<ul style="list-style-type: none"> · 정부의 소득보장제도의 적극적 개편에 따른 서울형 기초보장제도 개편의 정책 설계 필요성 	<ul style="list-style-type: none"> - 비수급빈곤층을 '기준 충족 비수급빈곤층'과 '제도적 배제집단'으로 구분하여 특성을 분석 - 소득·재산기준 상향안 제시: 서울시민의 생활 수준을 반영하여 현행 중위소득 43% →50% 상향 조정(신규 수급규모 15,135 가구, 연간 예산 260억 원 소요 예상), 재산 기준 상향 또는 주거용 재산의 일정액을 공제(전체 재산 기준 1억 3천 5백만 원→2억 원 상향 조정 : 신규수급규모 5,010가구, 소요예산 연간 202억 원, 주거용 재산 1체에 대해 1억 원 공제: 신규수급규모 4,843가구, 연간소요 예산 204억 원) - 부양의무자 기준 : 수급자 가구에 노인·중증장애인이 있는 경우 부양의무자 기준 폐지(신규 수급규모 21,727가구, 연간 예산 660억 원 소요 예상) 또는 부양의무자 기준 전면 폐지(신규 수급규모 48,514가구, 연간 예산 1,597억 원 소요) - 정부의 국민기초생활보장제도 보장성 강화, 기초연금 단계적 확대 등 소득보장 정책의 확충 → 서울형 기초보장 수급자 감소 가능성. 따라서 노인의 연령대별 부양의무자 기준 완화와 같은 부양의무자 기준의 단계적 개선안 필요
	서울시 저소득층 지원체계 연구 (문혜진 외, 2020)	<ul style="list-style-type: none"> · 저소득층에 대한 공적 지원체제로써 기초보장 행정체계 개선방안 	<ul style="list-style-type: none"> - 통합조사-통합관리-생활보장팀이 하나의 과에 속해 있는 경우, 기초보장 조직 운영 효율화 - 집단적 재량권 발휘 가능 체계 마련 : 통합조사 사례회의 체계 - 통합조사업무에 대한 슈퍼비전 체계 마련 - 사각지대 발굴을 위한 지자체 기획조사 역량의 강화 - 신청 절차를 포함한 기초보장제도의 단순화, 명료화
	서울시 기초보장제도 발전방안 연구 (문혜진 외, 2021)	<ul style="list-style-type: none"> · 정책환경 변화에 따른 서울형 기초보장 개선방안 	<ul style="list-style-type: none"> - 선정기준 조정 : 소득 기준 상향(소득평가액 45%→50%로 상향), 기존 차상위계층에게 1년간 현금 급여(서울형 최소급여 이하) 지급 - 운영체계 개선 : 통합신청 서식 활용, 사회보장 통합전산망 개선, 홍보의 정교화
	맞춤형 기초보장 시행에 따른 서울형 기초보장제도 운영체계 개편방안 (문혜진 외, 2021)	<ul style="list-style-type: none"> · 국민기초생활보장제도의 운영체계 변화에 대응하여 서울형 기초보장제도의 선정기준과 급여방식 	<ul style="list-style-type: none"> - 국민기초생활보장제도 개편으로 서울형 기초보장제도 개편 불가피 - 서울형 기초보장 취지 살리고 선정률 높이도록 선정기준 완화 필요 - 금융재산 기준선 1500만원으로 올리고 자동차 보유기준도 삭제 필요 - 3개 소득구간별 정액 서울형 생계급여 지급방식도 개선 필요

라. 지역별 기초보장제도 비교

서울형 기초보장제도와 유사한 다른 지역 기초보장제도를 비교하여 비수급 빈곤층의 사회적 안전망을 강화하기 위한 노력은 지속해서 필요하다. 이에 부산광역시, 광주광역시, 세종특별자치시 등의 기초보장제도를 비교했으며 자세한 사항은 표<2-15>를 기술하였다. 중요한 핵심 사항들을 정리해보면, 지역단위의 비수급 빈곤층을 발굴하여 생활 안정 보장 지원을 위해 실시한다는 점이였다. 하지만 서울을 제외한 모든 지역이 해당 지역의 거주기간이 1개월 이상 충족해야 지원의 대상이 되는 차이점을 확인해 볼 수 있었으며, 선정기준의 중위소득은 지역마다 차이가 발생하는 것을 알 수 있었다. 서울형 기초보장제도의 경우 다른 지역에 비해 물가 및 생활임금의 수준이 높음에도 불구하고 중위소득의 비율이 낮게 책정되어 있다는 것이 과연 서울의 지역적 특성을 반영한 것인지 재논의가 필요하다.

〈표 2-15〉 지방자치단체의 기초보장제도 비교

	부산	광주	세종	서울
정의	<ul style="list-style-type: none"> · 국민기초생활보장제도의 기준에 맞지 않아 보장을 받지 못하는 부산지역 비수급 빈곤층을 발굴하여 생계급여 등을 지원 	<ul style="list-style-type: none"> · 국민기초생활보장법의 수급자 기준에 부적합하여 탈락한 자 중, 광주형 기초보장제도 선정기준에 적합한 대상자에게 지원하는 제도 	<ul style="list-style-type: none"> · 국민기초생활보장제도의 복지사각지대에 놓인 시민의 생활안정 보장을 위해 실시하는 제도 	<ul style="list-style-type: none"> · 서울의 비수급 빈곤층의 사회적 안전망을 강화하기 위해 국민기초생활보장제도보다 완화된 소득·재산 기준을 적용하여 서울시민의 최소한의 생활을 보장하는 제도
관련 법령	<ul style="list-style-type: none"> · 「부산광역시 저소득주민 생활안정 지원에 관한 조례」 제2조(범위) 	<ul style="list-style-type: none"> · 「광주광역시 저소득주민 생활안정지원에 관한 조례」 제2조(지원대상자의 범위) · -광주광역시 서구 4개, 남구 2개, 북구 1개, 광산구 2개, 	<ul style="list-style-type: none"> · 국민기초생활보장법 제4조 · 세종특별자치시 저소득주민의 생활안정을 위한 특별지원조례 제3조, 4조 	<ul style="list-style-type: none"> · 「서울특별시 저소득 주민의 생활안정지원에 관한 조례」 제2조, 제3조, · 「서울특별시 저소득 주민의 생활안정지원에 관한 조례 시행규칙」 제2조, 제3조

	부산	광주	세종	서울
선정 기준	<ul style="list-style-type: none"> · 부산시 거주기간: 신청일 기준 세대주 주민등록 기간이 1개월 이상인 가구 · 소득 및 재산기준 충족 시 · 소득기준: 가구당 소득 평가액이 기준 중위소득 45% 이하 · 재산기준: 가구당 135백만원 이하, 금융재산 25백만원 이하, 자동차 기준 적합 가구 · 부양의무자기준: 폐지 · (단, 고소득:연1억원 초과) 또는 고재산(9억원 초과)인 경우 제외 	<ul style="list-style-type: none"> · 광주시 거주기간: 신청일 기준 세대주 주민등록 기간이 1개월 이상인 가구 · 소득,재산기준 및 부양의무자 기준 동시 충족 <ul style="list-style-type: none"> - 소득기준: 가구 소득평가액이 기준 중위소득 50%이하 - 재산기준: 1억6천만원이하(일반재산+자동차+금융재산-부채) · 금융재산: 3천만원 초과자 선정 제외 · 부양의무자 소득기준: 월 834만원(연1억원) · 부양의무자 재산기준: 9억원 	<ul style="list-style-type: none"> · 1개월 이상 세종시 거주 시민 중 기준 중위소득 44% 이하인 가구 · 부양의무자 및 재산 기준 초과로 기초생활급여를 받지 못해 탈락한 가구(교육급여 제외) 	<ul style="list-style-type: none"> · 소득·재산기준 및 부양의무자 기준 동시 충족 <ul style="list-style-type: none"> - 소득기준 : 가구의 소득 평가액이 기준중위소득 45% 이하 · 단, 사적이전소득(부양비, 보장기관 확인소득 등)은 소득산정에서 제외 함 ※ 최근 1년 이내 지급된 보훈일시금은 금융재산으로 적용 <ul style="list-style-type: none"> - 재산기준 : 1억3천5백만원 이하 · 일반재산+자동차+ 금융재산 - 부채 · 자동차:소득환산율 100% 적용 차량 소유자 선정 제외 · 금융재산 : 3천만원 초과자 선정 제외 <ul style="list-style-type: none"> ※ 단, 청약저축, 주택청약종합저축, 보험은 금융재산에서는 제외하되, 일반재산에는 포함
지원 내용	<ul style="list-style-type: none"> · 생계급여: 1인 월 최고 262,000원~6인 월 최고 932,000원 · (가구규모별, 소득 구간별 차등지급) · 해산급여: 출산, 출산예정 1인 70만원 · 장제급여: 사망 1구 80만원 · 연료비: 연 1회, 가구당 10만원 	<ul style="list-style-type: none"> · 생계급여: 맞춤형 생계급여액의 45%(정액지원) · 해산,장제급여: 출산시 70만원, 사망시 80만원 · 보장기간: 1년 		<ul style="list-style-type: none"> · 생계급여 : 맞춤형 생계급여의 1/2 수준 · 해산·장제급여 : 맞춤형 수급자와 동일 수준

마. 서울형 기초보장제도 시사점

서울형 기초보장제도의 이슈와 쟁점을 정리해보면 크게 4가지의 관점으로 정리해볼 수 있다. 첫째는 국민기초생활보장제도에서 발생하는 사각지대를 해소하기 위한 과정으로 태생적 역할을 수행하게 된 서울형 기초보장제도가 과연 그 역할을 잘 수행하고 있는가에 대한 책무성에 대한 시사점이다. 둘째는 서울형 기초보장제도의 신청 및 사후관리를 위한 사회보장통합 전산망의 기능과 개선사항에 대한 접근성에 대한 시사점이다. 셋째는 위기가구를 발굴하고 행정지원을 위한 공무원 인력의 기준점 마련과 사회복지 인력의 확충이라는 의미로 전문성에 대한 시사점을 고려해보고자 한다. 마지막으로 서울형 기초보장제도가 지역의 특성을 고려하여 서비스가 제공되고 있는지에 대

한 지역 중심성의 관점에서의 시사점도 살펴볼 필요성이 있다. 이에 대한 구체적인 서울형 기초보장제도의 시사점을 영역별로 정리하면 다음과 같이 설명할 수 있다.

첫째, 국민기초생활제도의 보완적 성격으로 서울형 기초보장 시행

- 국민기초생활보장제도 보완적 성격이 아닌 서울맞춤형 기초보장제도 도입 필요
- 보장성 강화 : 서울형 기준중위소득 도입, 주거와 자동차 기본 공제방안 마련

둘째, 사회보장통합전산망(행복e음) 개선 필요

- 맞춤형 신청 시 국기초를 포함한 통합신청방식 개정
- 시스템 내 정보연계 및 사후관리 기능 보완

셋째, 전문인력 부족 및 전문성 결여

- 찾동행정의 강화로 위기가구 발굴 행정지원을 위한 공무원 충원
- 구에서 각 동으로 인력배치 시 일반직이 아닌 사회복지 전문직 행정인력의 충원
- 저소득층 지원인력에 대한 행정적 기준마련

넷째, 서울형 기초보장 수급권자 확대를 위한 행정적 개선의 필요성

- 발굴, 조사, 관리, 급여 직무 체계 통합 운영관리 마련
- 조직의 통합 운영관리를 위한 슈퍼비전 체계 확립

Ⅲ. 서울형 기초보장제도 분석

1. 조사양식 설계 및 Data set 확정

가. 핵심지표 관련 선행연구 고찰

1) 공공부조의 서비스 전달체계 유형

복지 전달체계에 대한 개념은 무엇을 중점적으로 강조하고 있는가에 따라 학자마다 다양하게 정의하고 있다.³⁾ 프리드랜드 등(Friendlander et al., 1980)은 복지대상자 측면에서 사회복지수급자를 둘러싼 일체의 공공·민간 복지서비스 제공기관과 이들 간의 서비스 전달망이라고 정의하였고, 길버트와 스펙트(Gilbert & Specht, 1974)는 사회복지 공급자 간 또는 공급자와 수혜자 간의 조직적인 조정·배치과정으로 사회복지 전달체계를 정의하였다. 본 연구에서는 길버트와 테렐(Gilbert & Terrell, 1997)이 사회복지 전달체계를 지역사회체계 속에서 사회복지 서비스의 공급자와 공급자 간 또는 공급자와 소비자 간 연결을 위한 조직적 장치라고 정의한 선행 연구를 바탕으로 핵심 지표를 선정하였다. 다양한 개별 복지서비스들이 통합되어야 한다는 통합성, 서비스가 계속해서 제공되어야 한다는 지속성, 서비스에 대한 접근이 쉬워야 한다는 접근성, 서비스를 제공하기 위한 결정과 활동에 책임이 부여된다는 책임성을 사회복지 전달체계의 원칙으로 제시한 바 있다. 오문준(2021)은 게이츠(Gate, 1980), 길버트 등(Gilbert et al., 1993)과 사회복지 전달체계 8원칙 및 사회보장기본법(제29조) 참고하여 평가 기준 구성하였고 핵심지표는 지역 중심성, 시민 지향성, 통합성, 효율성, 효과성으로 제시하였다.

3) 주요 학자들의 다양한 연구들에서도 복지 전달체계는 구조적·기능적 차원에서 서비스를 기획·관리·지원하는 행정체계와 제공자가 수요자에게 서비스를 직접 전달하는 집행체제로 구분된다. 행정체계는 법규와 규정에 기초하여 활동하는 관료제 특성이 반영되어 합리적인 운영을 지향하며, 중앙정부로부터 시·군·구까지 사회복지서비스를 기획·관리·지원·감독하는 기능을 수행한다. 집행체계는 클라이언트와의 직접적인 대면을 통해 서비스를 전달하는 기능을 수행하는데, 이러한 특성상 규정이나 법규에 따라 해결될 수 없는 복합적인 인간관계를 다룬다.

〈표 3-1〉 복지 전달체계에 대한 개념 정의

학자	개념정의
Gilbert & Terrell(1997)	- 사회복지 전달체계를 지역사회체계 속에서 사회복지 서비스의 공급자와 공급자간 또는 공급자와 소비자 간을 연결시키기 위한 조직적 장치라고 정의 - 다양한 개별 복지서비스들이 통합되어야 한다는 통합성, 서비스가 지속적으로 제공되어야 한다는 지속성, 서비스에 대한 접근이 용이해야 한다는 접근용이성, 서비스를 제공하기 위한 결정과 활동에 책임이 부여되는 책임성에 대한 전달체계원칙 제시
Gates(1980)	- 사회복지전달체계의 주요 원칙으로 서비스의 다양성을 제시하는 포괄성의 원칙, 서비스 이용에 장애가 없어야 하는 접근용이성의 원칙 서비스를 조직 또는 지역사회 내에서 연속적이고 지속적으로 받을 수 있는 지속성의 원칙 제시
강혜규 외(2017: 12)	- 전달체계 연구에서는 관련 욕구의 충족과 문제해결 수준(전문성), 수요자 중심접근, 접근성, 통합성, 공공성에 대한 진단이 병행되어야 함. 지역적 여건, 대상영역의 욕구와 특성 등에 따라 그 우선순위가 달라질 수 있지만 이들 가치와 원칙이 함께 고려되어야 함.
오문준 외(2018: 154)	- Gate(1980), Gilbert et al.(1993)와 사회복지전달체계 8원칙 및 사회보장기본법(제 29조) 참고하여 평가기준 구성 - 지역중심성, 시민지향성, 통합성, 효율성, 효과성
최성재·남기민(2000)	- 지역사회 내에 존재하는 사회복지서비스 공급자들 또는 사회복지서비스 공급자와 수요자(클라이언트)를 연결하기 위한 조직적 체계
Friendlander(1980)	- 복지대상자의 측면에서 사회복지수급자를 둘러싼 공공·민간 복지서비스 제공기관과 이들 간의 서비스 전달망

2) 서울형 기초보장제도 전달체계 유형 정의

복지 전달체계를 구축하기 위해 다양한 관점에서 논의되어온 유형들을 바탕으로 서울형 기초보장제도 전달체계 유형을 구분하여 개선지표를 제시하였다. 복지 전달체계의 개선과 관련된 논의들은 아래와 같이 ‘지역 중심성, 시민 지향성, 책무성, 전문성, 접근성, 통합성, 효율성, 효과성’으로 정의할 수 있다(〈표 3-2〉 참조).

〈표 3-2〉 전달체계 유형 예시

유형	예시
지역중심성	사회복지서비스가 시민이 거주하는 지역사회를 중심으로 제공되고 있는가? ※ 현재 거주하고 있는 지역사회에서 시민들이 얼마나 쉽고 편하게 서비스에 접근하고 있는지를 말함
시민지향성	사회복지서비스가 시민의 입장을 최우선의 가치로 지향하고 있는가? ※ 시민들의 욕구, 선호, 가치 등이 시민의 입장에서 얼마나 우선적이고 유연하게 반영되고 있는지를 말함
책무성	사회복지서비스가 체계적으로 성과를 관리하고 있는가? ※ 서울형 기초보장제도가 역할, 소임, 업적 등 정해진 정책영역 내에서 시스템적으로 책무성을 갖추고 있는지를 의미함. 책무성은 의사결정에서 고객의 욕구와 이익에 다수의 서비스 제공자가 맞물려 서비스의 효과성과 효율성에 대한 책임 소지가 분명한 상황에 해당함.

지표	세부내용
전문성	사회복지제공자가 지식, 기술, 가치를 활용한 직무 수행 능력을 갖추고 있는가? ※ 해당 서비스를 제공하는 제공자의 전문기술은 전문적 업무에 대한 권위, 자율적 결정권을 의미하고, 정보처리는 자료를 수집하고 분석하는 능력, 혁신성은 행정 능력을 향상하기 위한 새로운 정책과 기술을 흡수하는 것을 의미함.
접근성	사회복지서비스가 서비스 수요자가 필요로 하는 서비스를 원하는 시점에서 받을 수 있는가? ※ 해당 사회복지서비스 대상자 선정에서 왜곡이 발생하지 않고 원하는 서비스를 받고자 하는 시점에 적시에 받을 수 있는지를 말함.
통합성	시민에게 발생하는 다양하고 복합적인 사회경제적 문제를 해결하기 위해 사회복지서비스가 통합적으로 연계 제공되고 있는가? ※ 다양한 문제를 해결하는 데 필요한 서비스 프로그램들이 포괄적으로 구성된 동시에 상호 연계되어 있는지를 말함
효율성	사회복지서비스가 효율적으로 제공되고 있는가? ※ 최소의 투입(인력, 자원 등)으로 최대의 산출을 추구하는(능률성) 동시에, 그 산출이 당초에 설정한 목표에 비추어 얼마나 기대했던 효과를 얻고 있는지(효과성)를 말함
효과성	사회복지서비스가 사전에 계획한 목표를 달성하고 있는가? ※ 해당 사회복지서비스 전달의 목표를 사전에 계획하고 이러한 목표를 최대로 달성하고 있는지를 말함

나. 서울형 기초보장제도 핵심지표 연계성 분석

복지 전달체계는 운영 주체 차원에서 공공복지 전달체계인 중앙 및 지방 정부 그리고 공공기관 간 네트워크가 형성되는 것을 의미하고, 법률에 따라서 일정한 요건을 갖춘 사회복지대상자에게 사회복지서비스 제공 및 국민의 권리를 보장하는 것을 의미한다. 본 연구에서는 선행연구 및 이차적 자료 분석을 통하여 국민기초생활보장과 서울형 기초보장의 이슈, 쟁점, 시사점을 도출하였고, 그 결과를 중심으로 [그림 3-1]과 같이 전달체계 유형과 연계성을 분석하여 서울형 기초보장제도 지표를 설정하였다.

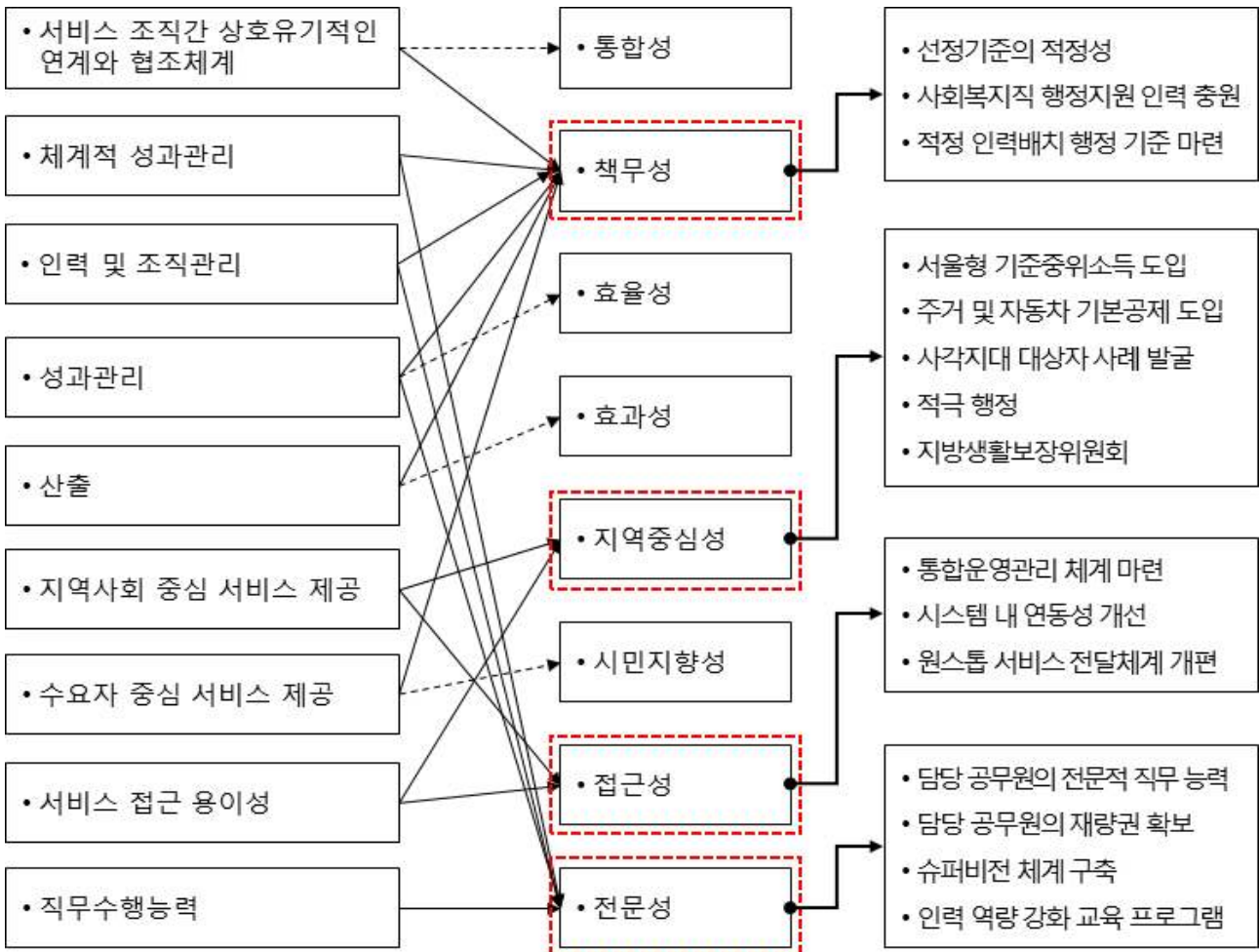
[그림 3-1] 서울형 기초보장제도 지표 설정

서울형 기초보장제도의 이슈, 쟁점, 시사점		개선지표	
<ul style="list-style-type: none"> · 서울형 기초보장제도 수급자 선정기준의 적정성 · 서울형 기초보장 업무수행에 요구되는 지원인력 · 찾동행정의 강화로 위기가구 발굴 행정지원을 위한 공무원 충원 · 구에서 각 동으로 인력배치 시 일반직이 아닌 사회복지 전문직 행정인력의 충원 · 사회복지 분야 업무증가 대비 인력의 불균형 및 업무변화에 따른 적정인력 산출 및 행정조직 관리 	➔	<ul style="list-style-type: none"> · 선정기준의 적정성 · 사회복지직 행정지원 인력 충원 · 적정 인력배치 행정 기준마련 	<p>책무성 효과성 효율성</p>
<ul style="list-style-type: none"> · 인력역량 강화를 위한 다양한 프로그램을 확보 · 복지부문 공공서비스 질적 향상을 위해 업무 수준을 담보할 수 있는 담당 공무원의 전문성 및 재량권 확보 · 담당 공무원의 직무능력 및 재량권 행사 · 조직의 통합 운영관리를 위한 슈퍼비전 체계 확립 	➔	<ul style="list-style-type: none"> · 인력역량 강화 교육 프로그램 · 담당 공무원의 전문적 직무능력 · 담당 공무원의 재량권 확보 · 슈퍼비전 체계 구축 	<p>전문성</p>
<ul style="list-style-type: none"> · 발굴, 조사, 관리, 급여 직무 체계 통합 운영관리 마련 · 대상자 발굴 및 신청안내 등과 같이 위기 및 비수급 빈곤가구 발굴, 조사, 관리, 급여의 통합화 필요 · 맞춤형 신청 시 국민기초생활보장제도를 포함한 통합신청방식 개정 · 서울형 기초보장제도 별도로 신청할 수 있는 시스템 부재 · 시스템 내 정보연계 및 사후관리 기능 보완 · 행복e음 시스템 개선 필요; 지자체 탭 공적 자료 조회기능 개선, 연동성 강화 · 일선 서비스 창구의 수급권 신청에서부터 급여전달 과정까지 원스톱서비스 체계로 수요자 중심의 전달 체계를 확립 	➔	<ul style="list-style-type: none"> · 통합 운영관리 체계 마련 · 시스템 내 연동성 개선 · 원스톱 서비스 전달체계 개편 	<p>접근성 통합성</p>
<ul style="list-style-type: none"> · 국민기초생활제도 보완적 성격이 아닌 서울맞춤형 기초보장제도 도입 필요 · 보장성 강화 : 서울형 기준중위소득 도입, 주거와 자동차 기본 공제방안 마련 · 복지 사각지대에 놓여있는 저소득층에 대한 실태조사 통해 사례발굴 필요 · 비수급 빈곤층의 사회적 안전망 강화를 위한 복지 사각지대 해소 	➔	<ul style="list-style-type: none"> · 서울형 기준중위소득 도입 · 주거와 자동차 기본공제 · 사각지대 대상자 사례발굴 · 적극행정 · 지방생활보장위원회 	<p>지역중심성 시민지향성</p>

다. 서울형 기초보장제도 전달체계 개선지표 설정

본 연구에서는 ‘책무성, 효과성, 효율성, 전문성, 접근성, 통합성, 지역 중심성, 시민 지향성’ 등 8가지 복지전달체계 유형 중 서울형 기초보장제도의 이슈, 쟁점, 시사점을 바탕으로 아래 [그림 3-2]와 같이 4가지의 개선지표(책무성, 전문성, 접근성, 지역 중심성)로 도출하여 제시하였다. 첫째, 책무성은 조직의 관리와 부처 간 협조체계, 체계적 성과관리, 체계적 성과관리를 위한 적정인력 배치 등의 내용을 설명한다. 이러한 내용은 효과성·효율성의 성과관리, 산출 등의 내용을 포함하므로 책무성을 개선지표로 선정하였다. 둘째, 전문성은 체계적 직무 수행과 관리에 관한 내용을 바탕으로 담당 직원들의 직무능력을 확인할 수 있는 중요한 지표 중 하나로 판단하여 선정하였다. 셋째, 접근성의 경우 클라이언트가 원하는 시점에 지역사회 중심 및 수요자 중심의 서비스를 받을 수 있는지에 관한 내용이 포함되어 있다. 넷째, 지역 중심성은 서비스를 지역사회 내, 수요자 중심으로 제공할 수 있는지와 그 서비스가 얼마나 접근 쉬운지를 확인할 수 있으므로 본 연구의 개선지표로 선정하였다.

[그림 3-2] 서울형 기초보장제도 전달체계 개선지표 설정



따라서 서울형 기초보장제도의 이슈, 쟁점 그리고 시사점을 바탕으로 4가지 서울형 기초보장 개선지표를 도출하였다. 첫째, 책무성은 복지서비스를 제공하기 위한 결정과 활동에 책임이 부여되어야 한다는 것을 의미한다. 둘째, 전문성이란 복지서비스의 주요 업무는 전문적인 서비스이므로 반드시 전문가가 담당해야 한다는 것을 의미한다. 셋째, 접근성은 복지서비스를 필요로 하는 사람이면 누구나 장애가 없이 서비스를 이용할 수 있어야 함을 의미한다. 넷째, 지역 중심성은 현재 시민이 생활하고 있는 지역 내에서 복지서비스가 적절히 제공되어야 함을 의미한다. 이러한 4가지 개선지표를 바탕으로 서울형 기초보장의 운영 효율성 설문 및 FGI를 실시하여 현장의 의견을 제시하였다.

2. 주요 정보제공자 의견 청취

가. 통계분석을 통한 핵심지표 도출 : 25개 자치구 저소득 지원인력

1) 일반적 특성

설문에 응답한 25개 자치구 저소득 지원인력의 인구 사회학적 특성은 <표 3-3>과 같다. 저소득 지원인력의 성별은 2:1 정도로 여성 지원인력이 많이 분포되어 있다. 연령별로는 30~39세가 51.0%로 가장 많았고, 다음으로 40세 이상이 36.7%, 20~29세가 12.2%의 순으로 분포되어 있었다. 담당업무 근무 기간은 2년 이상이 38.8%로 가장 높은 비율을 차지하였고, 다음으로 1년 미만이 31.6%, 1년 이상~2년 미만이 29.6%의 순으로 분포되어 있다. 근무처는 동주민센터에서 근무하는 비율이 63.3%로 구청에 근무하는 지원인력의 응답률 38.7%보다 약 2배 높은 비율로 분포되어 있다.

<표 3-3> 조사 대상자의 일반적 특성

구분 전체		빈도(명)	백분율(%)
		98	100.0
성별	남성	31	31.6
	여성	67	68.4
연령	20~29세	12	12.2
	30~39세	50	51.0
	40세 이상	36	36.7
담당업무 근무기간	1년 미만	31	31.6
	1년 이상~2년 미만	29	29.6
	2년 이상	38	38.8
근무처	구청	36	38.7
	동주민센터	62	63.3

2) 자치구별 응답 현황

〈표 3-4〉는 자치구별로 응답한 결과이다. 서울시 25개 자치구 중 24개 자치구가 설문에 참여하였으며, 도봉구와 강서구가 각각 13.3%, 10.2%로 가장 응답률이 높았고, 다음으로 서초구와 종로구가 9.2%, 강동구, 노원구, 성북구가 5.1%, 강북구, 송파구, 영등포구가 4.1%, 광진구, 용산구, 중구, 중랑구가 3.1%, 관악구, 구로구, 동대문구, 마포구, 서대문구, 성동구가 2.0%, 강남구, 동작구, 양천구가 1.0%의 순으로 응답했다.

〈표 3-4〉 자치구별 응답 현황

자치구명	사례(명)	백분율(%)
전체	98	100.0
강남구	1	1.0
강동구	5	5.1
강북구	4	4.1
강서구	10	10.2
관악구	2	2.0
광진구	3	3.1
구로구	2	2.0
노원구	5	5.1
도봉구	13	13.3
동대문구	2	2.0
동작구	1	1.0
마포구	2	2.0
서대문구	2	2.0
서초구	9	9.2
성동구	2	2.0
성북구	5	5.1
송파구	4	4.1
양천구	1	1.0
영등포구	4	4.1
용산구	3	3.1
은평구	3	3.1
종로구	9	9.2
중구	3	3.1
중랑구	3	3.1

3) 서울형 기초보장 운영 효율화 방안

[그림 3-3]은 서울형 기초보장 운영의 효율화 방안에 대한 중복응답의 결과이다. 담당 인력 현실화와 비수급 빈곤층의 급여 선택권에서 각각 38.1%로 가장 높은 비율로 응답을 했고, 다음으로 기준중위소득 완화가 23.9%의 순으로 응답을 했다.

[그림 3-3] 서울형 기초보장의 운영 효율화 방안 응답 결과(중복응답)



4) 전달체계 지표별 중요도와 수행도 차이 분석

<표 3-5>는 서울형 기초보장의 4개 전달체계 지표에 대한 중요도와 수행도 점수 분석결과이다. 전달체계 중요도의 전체 평균은 3.33이고 수행도의 전체 평균은 3.05로 나타났다. 구체적으로 살펴보면 중요도가 가장 높은 지표는 지역 중심성(M=3.42)으로 나타났고, 다음으로 접근성(M=3.40), 전문성(M=3.35), 책무성(M=3.10) 순으로 나타났다. 한편 수행도가 가장 높은 지표는 지역 중심성(M=3.25)이었고, 다음으로 접근성(M=3.08), 전문성(M=2.98), 책무성(M=2.75) 순으로 나타났다.

다음으로 전달체계 지표별 중요도와 수행도의 차이를 알아보기 위해 대응표본 t검증을 한 결과, 모든 지표에서 유의한 차이를 보여 전달체계 지표에 대해 중요성을 인식하고 있지만, 실행은 그에 미치지 못하는 것을 확인하였다. 중요도와 수행도의 차이 값에 따라 순위를 부여한 결과, 차이가 가장 큰 요인은 전문성($t=6.51, p < .05$)이었고, 차이가 가장 작은 요인은 지역 중심성($t=4.58, p < .05$)으로 나타났다.

<표 3-5> 전달체계 지표별 중요도와 수행도 차이 분석 기술통계

n=98

구분	중요도		수행도		중요도-수행도	t	p	순위
	M	SD	M	SD				
A. 책무성	3.10	0.97	2.75	0.84	0.35	4.56	0.00	2
B. 전문성	3.35	0.70	2.98	0.67	0.37	6.51	0.00	1
C. 접근성	3.40	0.69	3.08	0.73	0.32	5.25	0.00	3
D. 지역 중심성	3.42	0.72	3.25	0.69	0.17	4.58	0.00	4
전달체계 전체	3.33	0.67	3.05	0.63	0.29	6.71	0.00	

4) 전달체계 지표의 항목별 중요도와 수행도 차이 분석

〈표 3-6〉은 전달체계 지표 15개 항목(data set)에 대한 중요도와 수행도 점수를 분석한 결과이다. 모든 항목에서 중요도가 수행도보다 높게 나타났다. 전달체계 15개 항목 중에서 12개 항목은 유의한 차이를 나타냈고, 나머지 3개 항목은 유의한 차이가 없었다. 우선 중요도와 수행도 간의 통계적으로 유의한 차이를 나타내는 것을 중심으로 살펴보면 중요도가 가장 높은 항목은 인력역량 강화교육 프로그램(M=3.56)이었고, 다음으로 담당 공무원 전문적 직무능력(M=3.55)과 적극 행정(M=3.55), 원스톱 서비스 전달체계 개편(M=3.53), 서울형 기준중위소득 도입(M=3.51), 사각지대 대상자 사례발굴(M=3.44), 통합 운영 관리체계 마련(M=3.38), 선정기준의 적정성(M=3.37), 지방 생활보장위원회 활용(M=3.33), 슈퍼비전 체계구축과 시스템 내 연동성 개선(M=3.30), 주거와 자동차 기본공제 도입(M=3.26), 적정인력배치 행정 기준마련(M=3.02), 담당 공무원재량권 확보(M=3.00), 사회복지직 행정지원 인력 충원(M=2.91) 등의 순으로 나타났다. 한편, 전달체계 지표 중 통계적으로 유의한 차이를 나타내는 12개 수행도 항목에서는 담당 공무원의 전문적 직무능력(M=3.33)이었고, 다음으로 지방 생활보장위원회 활용(M=3.21), 원스톱 서비스 전달체계 개편(M=3.10), 통합 운영관리체계 마련(M=3.08), 시스템 내 연동성 개선(M=3.06), 주거와 자동차 기본공제 도입(M=3.05), 서울형 기준중위소득 도입(M=3.04), 슈퍼비전 체계 구축(M=2.93), 인력역량 강화교육 프로그램(M=2.88), 담당 공무원의 재량권 확보(M=2.81), 적정인력배치 행정 기준마련(M=2.56), 행정지원 인력 충원(M=2.41) 등의 항목으로 나타났다.

〈표 3-6〉 전달체계 지표의 항목별 중요도와 수행도 차이 분석

지표	항목	중요도		수행도		중요도-수행도	t	p	순위
		M	SD	M	SD				
A. 책무성	A-1. 선정기준의 적정성	3.37	1.03	3.29	1.08	0.08	1.30	0.20	13
	A-2. 사회복지직 행정지원 인력 충원	2.91	1.23	2.41	0.99	0.50	2.64	0.01	2
	A-3. 적정 인력배치 행정 기준마련	3.02	1.17	2.56	1.04	0.46	4.08	0.00	4
B. 전문성	B-1. 담당 공무원 전문적 직무능력	3.55	0.92	3.33	0.89	0.22	2.85	0.01	9
	B-2. 담당 공무원재량권 확보	3.00	1.05	2.81	0.98	0.19	2.15	0.03	11
	B-3. 슈퍼비전 체계구축	3.30	1.16	2.93	1.13	0.37	3.72	0.00	6
	B-4. 인력역량 강화교육 프로그램	3.56	0.79	2.88	0.90	0.68	5.96	0.00	1
C. 접근성	C-1. 통합 운영 관리체계 마련	3.38	0.94	3.08	0.98	0.30	3.78	0.00	7
	C-2. 시스템 내 연동성 개선	3.30	0.96	3.06	0.97	0.24	2.96	0.00	8
	C-3. 원스톱 서비스 전달체계 개편	3.53	0.82	3.10	0.84	0.43	4.45	0.00	5
D. 지역 중심성	D-1. 서울형 기준중위소득 도입	3.51	0.96	3.04	1.02	0.47	4.07	0.00	3
	D-2. 주거와 자동차 기본공제 도입	3.26	1.00	3.05	1.00	0.21	2.87	0.01	10
	D-3. 사각지대 대상자 사례발굴	3.44	1.04	3.43	0.94	0.01	0.20	0.84	15
	D-4. 적극 행정	3.55	0.89	3.52	0.89	0.03	0.60	0.55	14
	D-5. 지방 생활보장위원회 활용	3.33	1.03	3.21	0.97	0.12	2.35	0.02	12

지금까지 살펴본 전달체계 지표 중 12개 항목에서 유의한 차이를 나타내고 있는데, 이는 12개의 항목에 대해 중요성을 인식하고 있지만, 수행은 그에 미치지 못하는 것을 확인하였다. 중요도와 수행도의 차이 값에 따라 순위를 부여한 결과, 차이가 가장 큰 항목은 전달체계의 전문성 지표의 세부 항목인 인력역량 강화교육 프로그램 ($t=5.96, p < .05$)이었고, 차이가 가장 작은 항목은 지방 생활보장위원회 활용 ($t=2.35, p < .05$)이었다. 또한, 지표별 중요도와 수행도 간 차이를 살펴본 결과, 같은 지표 내에서 다른 항목들에 비해 차이가 크게 나거나 작게 나는 항목들을 확인할 수 있었다. 구체적으로 살펴보면, 책무성 지표에서 행정지원인력 충원과 적정인력배치 행정 기준마련이 각각 .50과 .46으로 중요도와 수행도에서 유의하지 않은 선정기준의 적정성 항목(.08)에 비해 큰 차이를 보였다. 전문성 지표에서는 인력역량 강화 교육 프로그램 항목이 .68로 큰 차이를 보였고, 담당 공무원재량권 확보가 .19로 가장 작은 차이를 보였다. 접근성 지표에서는 원스톱 서비스 전달체계 개편이 .43으로 가장 큰 차이를 보였고, 시스템 내 연동성 개선이 .24로 가장 작은 차이를 보였다. 지역 중심성 지표에서는 서울형 기준중위소득 도입이 .47로 가장 큰 차이를 보였고, 지방 생활보장위원회 활용이 .12로 작은 차이를 보였다.

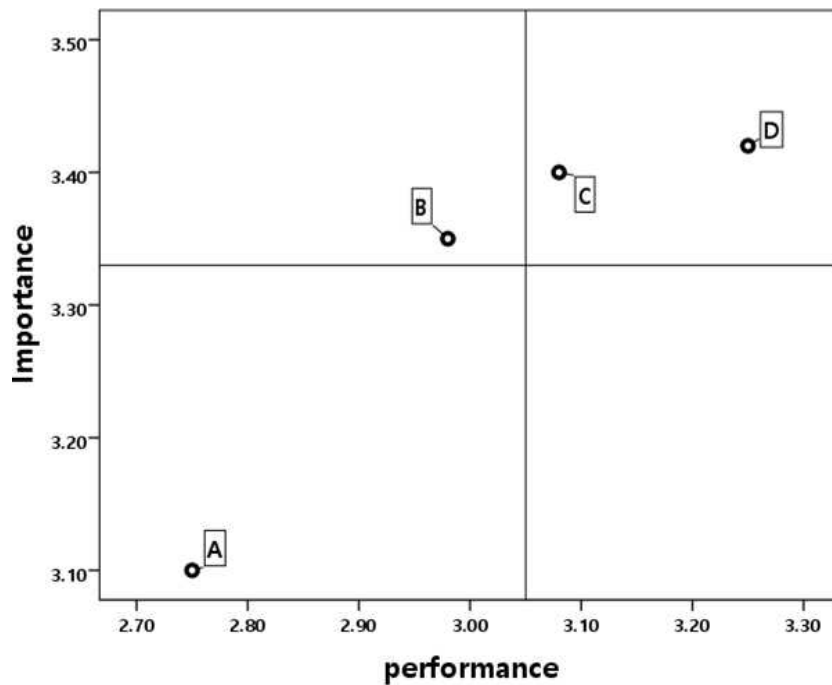
나. 전달체계에 대한 IPA 분석

1) 전달체계 지표별 IPA 분석

전달체계의 중요도 전체 평균인 3.33점과 수행도 전체 평균인 3.05점을 기준으로

전달체계 4개 지표에 대한 IPA 분석을 하였다. 분석결과 [그림 3-4]와 <표 3-7>에 제시된 바와 같이, 1 사분면(지속유지 영역)에는 접근성(C) 지표와 지역 중심성(D) 지표가 포함되었고, 2 사분면(집중노력 영역)에는 전문성(B) 지표가 포함되었으며, 3 사분면(점진개선 영역)에는 책무성(A) 지표가 포함되었으며, 4 사분면(과잉 영역)은 포함된 지표가 없었다. 따라서 전달체계 지표별 IPA 분석결과는 접근성과 지역 중심성 지표를 지속해서 유지해야 하고, 전문성 지표를 집중적으로 노력해야 하며, 책무성 지표를 점진적으로 개선되어야 함을 시사한다.

[그림 3-4] 전달체계 지표별 IPA 분석결과



□ A 책무성 □ B 전문성 □ C 접근성 □ D 지역 중심성

<표 3-7> 전달체계 지표별 IPA 분석

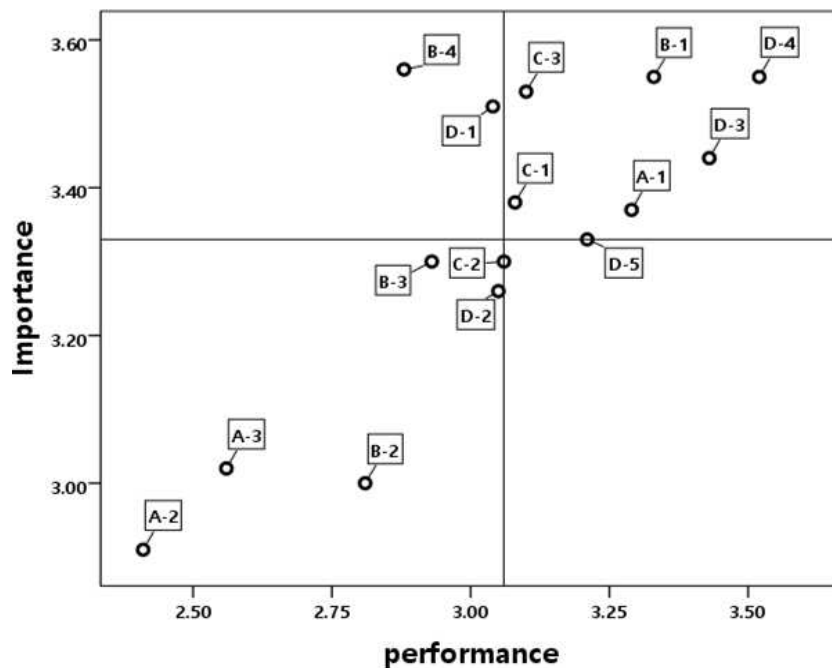
위치	분류	해당 지표	중요도	수행도
1 사분면	지속유지영역	C. 접근성	3.40	3.08
		D. 지역 중심성	3.42	3.25
2 사분면	집중노력영역	B. 전문성	3.35	2.98
3 사분면	점진개선영역	A. 책무성	3.10	2.75

2) 전달체계 지표 항목별 IPA 분석

전달체계의 중요도 전체 평균인 3.33점과 수행도 전체 평균이 3.05점을 기준으로 전달체계 지표 15개 항목에 대한 IPA 분석을 하였다. 분석결과 [그림 3-5]와 <표 3-8>에 제시된 바와 같이, 1 사분면(지속유지 영역)에 7개 항목이 포함되었고, 2 사분면(집중노력 영역)에 2개 항목, 3 사분면(점진개선 영역)에 6개 항목이 포함되어 있어, 1, 3 사분면에 항목 대부분이 포함되어 있음을 알 수 있다.

구체적으로 살펴보면 1 사분면(지속유지영역)에는 A-1 선정기준의 적정성, B-1 담당 공무원 전문적 직무능력, C-1 통합 운영 관리체계 마련, C-3 원스톱 서비스 전달 체계 개편, D-3 사각지대 대상자 사례발굴, D-4 적극 행정, D-5 지방 생활보장위원회 활용 등으로 지역 중심성 지표에서 3개 항목이 포함되어 있어 가장 많았고, 다음으로 접근성 지표에서 2개 항목, 전문성과 책무성 지표에서 각각 1개 항목의 순으로 포함되어 있음을 알 수 있다. 2 사분면(집중노력 영역)에서는 B-4 인력역량 강화교육 프로그램, D-1 서울형 기준중위소득 도입 등으로 전문성과 지역 중심성 지표들이 포함되어 있다. 3 사분면(점진개선 영역)은 A-2 사회복지직 행정지원 인력 충원, A-3 적정 인력배치 행정 기준마련, B-2 담당 공무원재량권 확보, B-3 슈퍼비전 체계구축, C-2 시스템 내 연동성 개선, D-2 주거와 자동차 기본공제 도입 등으로 책무성 지표 영역에서 2개 항목, 전문성 지표에서 각각 2개 항목, 접근성과 지역 중심성 지표에 해당하는 항목이 각각 1개씩 포함된 것을 알 수 있다. 4 사분면(과잉노력)에서는 해당 항목이 없었다.

[그림 3-5] 전달체계 지표 항목별 IPA 분석결과



〈표 3-8〉 전달체계 지표 항목별 IPA 분석

위치	분류	해당 지표	중요도	수행도
1 사분면	지속유지 영역	A-1. 선정기준의 적정성	3.37	3.29
		B-1. 담당 공무원 전문적 직무능력	3.55	3.33
		C-1. 통합 운영 관리체계 마련	3.38	3.08
		C-3. 원스톱 서비스 전달체계 개편	3.53	3.10
		D-3. 사각지대 대상자 사례발굴	3.44	3.43
		D-4. 적극 행정	3.55	3.52
2 사분면	집중노력 영역	D-5. 지방 생활보장위원회 활용	3.33	3.21
		B-4. 인력역량 강화교육 프로그램	3.56	2.88
3 사분면	점진개선 영역	D-1. 서울형 기준중위소득 도입	3.51	3.04
		A-2. 사회복지직 행정지원 인력 충원	2.91	2.41
		A-3. 적정 인력배치 행정 기준마련	3.02	2.56
		B-2. 담당 공무원재량권 확보	3.55	3.33
		B-3. 슈퍼비전 체계구축	3.30	2.93
		C-2. 시스템 내 연동성 개선	3.30	3.06
		D-2. 주거와 자동차 기본공제 도입	3.26	3.05

3) 자치구별 주요 정보제공자 개방형 질문 분석

저소득층 지원부서 공무원이 서울형 기초보장 제도를 개선할 수 있는 의견의 응답 결과는 다음과 같다. 그리고 본 연구에서는 서울형 기초보장의 전달체계와 관련된 선행연구와 현황 자료 분석으로부터 도출된 이슈, 쟁점, 시사점을 중심으로 책무성, 전문성, 접근성, 지역 중심성 등의 4개 원칙으로 분류하여 내용을 정리하였다.

가) 책무성

서울형 기초보장이 ‘책임 있는 역할과 업무수행’ 측면에서 어느 정도 수행되고 있고, 또 어떤 방향으로 나아갈 중요성이 있다고 생각하십니까?

[응답내용] 사회복지직 행정지원 인력충원

“서울형이라는 이름으로 많은 사업이 만들어지고 있지만, 인력은 부족함. 사업은 계속 확대되고 신규사업은 많아지는데 인력은 똑같음.”

“국가정책과 동일해서 운영되어야 하며 서울만의 생활보장을 하려 한다면 기준을 완화하고 사업 시행을 위한 인력을 충분히 지원해야 함.”

“타업무를 진행하면서 추가로 진행하게 됨에 따른 인력 부족 부분”

“부족한 인력. 국가정책 수행 업무도 벅찬 현실임.”

[응답내용] 적정 인력배치 행정 기준마련

“현장 업무인력 부족! 찾동 강조 및 비수급 위기 가구까지 모니터링하는 과정에서 돌봄 sos, 서울형 기초, 안심소득, 우리동네돌봄단, 명예사복공무원발굴, 이웃살피미, 지역사회 협의체, 고독사예방사업 등 너무 많은 업무량과 비슷한 것들이 각자 내려오니 실적을 어거지로 짜맞추고 있는 실정임.”
“위기가구 발굴 행정지원을 위한 기간제(임기제) 공무원 추가 필요하며 동 복지팀 인력 부족 및 업무 깔대기화로 한사람 당 담당해야 할 업무량이 많이 증가하기에 이에 대한 반성 및 업무 현실화를 제고해주길 진심 바람.”

나) 전문성

서울형 기초보장은 ‘지식, 가치, 기술을 활용하는’ 측면에서 어느 정도 수행되고 있고, 또 어떤 방향으로 나아갈 중요성이 있다고 생각하십니까?

[응답내용] 담당 공무원의 전문적 직무능력

“서울시는 충분한 인력을 각 자치구에 행정직이 아닌 사회복지직으로 뽑아주셔야 이러한 정책들이 잘 수행될 수 있다고 생각합니다. 정말 간절히 부탁드립니다. 위에서 예산을 내려주지 않는 등, 정말 애로 사항이 많겠지만 마른 수건 쥐어짜는 듯한 운영은 그만 되어야 한다고 생각합니다.”

[응답내용] 인력역량 강화교육 프로그램

“시 담당자나 구 담당자가 자주 바뀌는 곳은 지침 숙지가 제대로 되어 있지 않을 때가 있음. 연초에 시에서 구 담당자들을 대상으로 지침 교육이 있었으면 함.”

다) 접근성

서울형 기초보장은 ‘서비스 제공과 대상자 선정’ 측면에서 어느 정도 수행되고 있고, 또 어떤 방향으로 나아갈 중요성이 있다고 생각하십니까?

[응답내용] 통합 운영관리 체계 마련

“서울시에서 무조건 사업 내리지 말고, 중복되는 것은 통합하거나 개선하는 방향으로 하길 바라며 찾동강화로 수행인력 부족에 따른 현실반영을 즉각 개선하길 바람.”

[응답내용] 시스템 내 연동성 개선

“행복이음의 지자체 지원 시스템에 부실한 부분이 많아 관리를 제대로 하기 어렵습니다.”
“사회보장시스템 연계 시 오류가 많이 발생하여 개선이 필요하다고 생각합니다.”

라) 지역 중심성

서울형 기초보장은 ‘복지서비스 제공’ 측면에서 어느 정도 수행되고 있고, 또 어떤 방향으로 나아갈 중요성이 있다고 생각하십니까?

[응답내용] 서울형 기준중위소득 도입

“현재 중위소득 기준이 주거급여 선정기준과 거의 비슷하고 중복책정이 불가능해 실질적인 수혜자가 적습니다. 이에 대한 정비가 필요합니다.”

[응답내용] 주거와 자동차 기본공제 도입

“공시지가와 금융재산은 비율을 나눠 좀 더 구간을 세분화하면 좋을 듯.”
“현금보다 서비스 확대 필요. 창신동 모자처럼 재산이 있어도 처분하지 못하여 지원받지 못하는 경우 자력으로 생활할 수 있도록 하는 지원 등.”

다. 초점집단 인터뷰(Focus Group Interview) 분석

본 연구에서는 선행연구 및 현황조사, 설문조사에서 도출된 주요 지표(책무성, 전문성, 접근성, 지역 중심성)를 중심으로 초점집단면접을 분석한 결과이다.

1) 책무성

질문: 국민기초생활보장(이하, 국기초)에서 부양의무자 기준이 완화된 이후에 서울형 기초보장(이하, 서기초)이 나아갈 방향성에 대한 의견

[인터뷰 1 & 3] 선정기준의 적정성

인터뷰 1: “소득과 재산 선정 기준은 좀 개선의 여지가 개선의 필요성이 있는 거고요 급여 방식은 소득과 재산 기준으로 어떻게 선정하느냐에 따라서 개선이 되어야 될 문제라고 생각은 하거든요.”

인터뷰 3: “서울형이 갖고 있는 기준이 너무 현저히 낮다라는 측면입니다. 취지와 반면에 기준이 낮다. 보니까 지원을 받을 수 있는 대상자가 굉장히 적게 나타나는 거죠.”

[인터뷰3] 사회복지직 행정지원 인력충원

“저는 개인적으로 복지는 사람이 해야 하는 일이라고 생각을 하는데 일을 수행하는 한 사람이 부담해야 하는 인원이 너무 많다 보니까 서울형까지 신경을 못 쓰는 경우가 많죠. 보완하되 그 부분에 대해서 또 일을 수행할 수 있는 분들, 찾·동 하면서 보안이 된 것처럼 현장에서 또 그렇게 할 수 있게 업무의 여유가 있을 수 있게 해주는 것은 필요한 거죠.”

[인터뷰3] 적정 인력배치 행정 기준마련

“인사 쪽에서 이렇게 판단하는 거랑 현장에서 느끼는 거랑은 조금 많이 차이가 있죠. 아무래도 구 전체적인 행정의 우선순위가 복지의 경우에는 복지인력을 그래도 늘리려고 노력을 하나 인력배치의 기준은 있습니다만 이현령비현령입니다.”

2) 전문성

질문: 국민기초생활보장과 서울형 기초보장에서 활용하는 행복e음 전산망이 표준화 되어 있는지? 행복e음 시스템에서 대상자 선정 시 장애 요인?

[인터뷰1] 담당 공무원의 전문적 직무능력

“지자체 탭 자체가 일단 국기초를 일반적으로 더 많이 사용하는 지자체 공무원들에게는 지자체 탭 자체가 익숙하지 않은 측면이 있어서 그걸 조금 불편해하는 것 같고요.”

[인터뷰1] 담당 공무원의 재량권 확보

“자체 기초보장제도 탭이 따로 있고요 행복이음 안에요. 그래서 행복이음 안에서 구동은 되는데 저희 서울형은 국기초의 신청을 전제로 합니다. 왜냐하면 제가 이해하는 바로는 서울형에서는 금융재산 조회를 할 수 있는 권한이 없습니다. 네 금융재산 조회는 법률에 의한 제도만 금융재산을 조회할 수 있기 때문에 국기초 신청이랑 서울형 신청을 병행해야 소득재산 조사가 금융 정보까지 완료될 수 있기 때문에 국기초 신청을 해서 모든 금융 정보까지 소득 재산 정보를 행복 이음을 통해서 조회를 하고 국기초를 탈락할 경우에 서울형에서 그 정보를 불러서 구동시켜서 서울형 선정 여부를 판정하는 체계로 행복 이음이 구성 되어 있습니다.”

[인터뷰 1&2] 적정 인력배치 행정 기준 마련

인터뷰 1: “지자체 통합조사팀에서 조사할 당시에 국기초 신청을 먼저 돌려서 정보를 얻고 거기에서 이제 서울형으로 넘어와서 판정 여부를 판가름하는 거는 지자체 차원에서 이루어지는 행정 절차입니다.”

인터뷰 2: “보통 이제 재산 기준이라든지 이런 기준들은 이제 조례에 구체적으로 내용이 들어가 있지는 않고 지침이나 이런 것들로 이루어지기 때문에 그런 부분을 이제 개정을 해서 내용이 조금 보완돼야 되지 않을까라고 생각합니다.”

3) 접근성

질문(접근성) : 서울형 기초보장 수혜 축소에 따른 보장범위 전환(의료급여 형태) 혹은 대상군 기초보장제도로 전환(예: 노인/장애인)? 독일의 예시(노숙자/알코올 중독)

[인터뷰 1 & 2] 통합 운영관리 체계 마련

인터뷰 1: “서울시와 같은 지방 정부가 의료비와 관련된 본인 부담 지원 방식을 하는 거는 전달 체계상 굉장히 어려운 문제이고요. 의료비 지출 비용에 대해서 그 서비스 이용하는 거를 건강보험공단에서도 받아야 되고 이제 여러 가지 문제들이 있기 때문에 서울시가 단독으로 진행하기가 굉장히 어려운 문제가 하나 있고 지금 국기초에서는 생계 급여보다 의료급여 예산이 더 많습니다.”

인터뷰 2: “국기초와 같은 방식으로 의료 급여를 운영하게 되면 그건 이제 정액이 아니라 발생할 이제 의료 서비스를 받을 때마다 일정한 급여들이 나가는 정도 보조가 되지 않는 한 크게 실효성이 없을 수도 있을 것 같거든요. 근데 만약에 그렇게 의료 서비스가 발생할 때마다 이렇게 지급되는 의료 급여라면 예산 문제나 이런 부분들도 분명히 고려를 해줘야 될 거고 실태 조사나 이런 부분들이 다 선행돼야 부분인 것 같고요. 그래서 서울형이 여전히 국기초의 사각지대를 보완할 수 있는 형태로 조금 더 보안 확대 운영하는 것이 맞다라고 생각이 듭니다.”

[인터뷰 1] 시스템 내 연동성 개선

“일선에서는 굉장히 부담스러운 일인 거죠. 그럼 연락을 해서 국기초 신청을 해야 되고 통합 조사팀에서도 그러면 서울형 대상자들은 1년에 한 번씩 소득재산 조회를 돌려야 되는 거예요. 신규로 해가지고 이게 이제 계속 일을 많이 만들게 되는 거기 때문에 그래서 일선에서 서울형의 활용률이 더 떨어지는 측면이 틀림없이 있을 거라고 추측이 됩니다.”

[인터뷰 1] : 시스템 내 연동성 개선

“국기초의 신청을 전제로 합니다. 왜냐하면 제가 이해하는 바로는 서울형에서는 금융 재산 조회를 할 수 있는 권한이 없습니다. 네 금융재산 조회는 법률에 의한 제도만 금융재산을 조회할 수 있기 때문에 국기초 신청이랑 서울형 신청을 병행해야 소득재산 조사가 금융 정보까지 완료될 수 있기 때문에 국기초 신청을 해서 모든 금융 정보까지 소득 재산 정보를 행복 이음을 통해서 조회를 하고 국기초를 탈락할 경우에 서울형에서 그 정보를 불러와서 구동시켜서 서울형 선정 여부를 판정하는 체계로 행복 이음이 구성되어 있습니다.”

[인터뷰 1] 원스톱 서비스 전달체계 개편

“일을 하지 않아도 되는 대상을 그래서 노인과 장애인에게는 높은 급여를 주면서 별도로 제도운영을 하고 있는 거죠. 저희가 서울 기초보장 사각지대에 해당되는 분들에게 독일과 같은 시스템으로 어떤 급여 체계를 분리해서 굉장히 복잡하기도 하고 저희와 같은 기초보장 체계 하에서 그렇게 대상을 분리하는 것이 과연 적절한 것인지에 대해서는 좀 의문이 듭니다.”

4) 지역 중심성

질문1 : 서울지역에서 최근 주택가격의 급상승으로 인한 서울형 기초보장 탈락자 (예; 창신동 사례)가 발생하는 현상과 관련하여 공시지가 및 금융재산 기준범위의 세분화로 수급대상자 확대 방안에 대한 의견?

[인터뷰 2&3] 서울형 기준중위 소득 도입

인터뷰 2: “국기초에서 부양의무자 제도가 조금 완화가 되기는 했지만, 여전히 이제 소득 1억이랑 재산 9억이라는 기준이 남아 있기는 합니다. 그리고 또 서울 지역 같은 경우에는 이제 맞벌이 부부들이 회사에 다니거나 하면 세전으로 소득 기준을 초과하는 경우들도 사실은 상당히 많아서 아직 이 부양의무자 제도가 완전히 저소득층들을 보호할 수 있는 충분한 역할을 할 수 있을 정도로 폐지됐다고 보기는 저는 좀 어렵다고 보는 견해라서요. 여전히 서울형에서 조금 더 국기초보다도 더 부양자 기준이나 이런 부분들을 조금 아직 완전히 폐지가 되지 않았다는 점을 고려해서 제도를 조금 세팅을 했으면 좋겠다는 생각이 들고요. 서울형 기초생활보장제도가 보장 수준이 지금 국기초의 절반 정도의 수준이라서 이 부분에서도 조금 더 보장 수준을 강화해서 취약계층들에게 기본적인 조금 손해 보는 것 그리고 더해서 조금 보장 수준을 강화하는 강화할 필요도 좀 있다고 생각이 듭니다.”

인터뷰 3: “서울형이 나름대로 중위소득 45% 이제 생활보장보다 조금 더 높은 걸 갖고 있는 거는 소득이 있을 수도 있고 재산이 있을 수도 있는 부분들 재산은 조금 초과가 되고 소득은 적었을 때 소득을 또 보완하는 측면에서 지원을 해주는 측면이 있거든요.”

[인터뷰 1, 2, & 3] 주거와 자동차 기본공제 도입

인터뷰 1: “유럽 국가들이나 대부분의 국가들에서 주거용 자산은 상당 부분 공제를 해주고 있습니다. 저희는 주거용 재산에 대해서 특히 서울형에서는 공제를 하지 않습니다. 주거용 자산은 상당부분 공제를 해주고 있습니다. 저희는 주거용 재산에 대해서 특히 서울형에서는 공제를 하지 않습니다.”

인터뷰 2: “사실 자동차도 마찬가지로 이유로 국기초에서는 거의 자동차가 있으면 기초생활 수급자가 되지 못하는 부분이 있거든요. 근데 서울형에서도 제가 알기로는 이제 자동차를 반영을 하고 있는데 이런 경우에도 이제 자녀가 있는 가정이라든지 조금 더 예외적으로 보아야 그러니까 여전히 이제 자동차에 대해서 자동차가 있는 사람이 어떻게 수급자가 되냐 이런 생각을 가지신 분들이 많은 거는 사실이거든요. 자동차 대상 같은 경우도 포함될 수 있을 거고요 자동차가 있는 경우에는 100% 산정을 하다 보니까 그런 부분도 여전히 문제가 될 수 있을 거고 그리고 당연한 얘기지만 서울 같은 경우에도 공시지가가 너무 높으니까 그 부분 감안해서 재산 기준 같은 것들을 다시 조금 현실화하는 것이 맞지 않을까.”

인터뷰 3: “서울형 제도를 강화를 한다라고 하면 재산 기준이라든지 그러한 것들을 조금 더 굉장히 폭넓게 해석을 해서 지원을 받으시는 분 흔히 말하는 사각지대라고 하는 분들이 조금 더 많이 허용이 될 수 있게 확대해야 되지 않을까?”

[인터뷰 1&2] 지방 생활보장위원회 활용

인터뷰 1: “서기초는 지방생활보장위원회 활용을 거의 안 합니다. 국기초가 지방생활보장위원회에서 구제가 되는 거고요 서기초는 그런 절차는 없습니다. 오히려 서기초에 들어올 수 있으나 그걸 서기초가 아닌 국가 국기초에서 보장하는 걸로 봐야죠. 지방생활보장위원회는 대상자 선정 기준을 약간 초과하더라도 생계가 어려우면 수급자가 될 수 있도록 의결을 하는 게 이제 어떻게 보면 지방생활보장위원회 역할이기 때문에 서기초와 동일하게 국기초의 사각지대를 완화하는 효과를 가지는 것으로 보시는 게 타당할 것 같습니다.”

인터뷰 2: “국기초 같은 경우에는 지방생활보장위원회가 사실은 굉장히 이제 이용이 많이 되지 않고 있었는데 그러다가 이제 작년 정도 서울시에서도 지방생활보장위원회 활성화를 위해서 여러 가지 대책들을 생활보장팀이나 이런 데서 만들어 주셨어요. 지침상으로는 매월 1회 이상 개최하도록 되어 있기는 한데요. 18년 이전에는 1회 이상 개최를 하시는 구도 있으셨어요. 25개 자치구라고 한다면은 한 15개 정도는 그 정도 개최를 하셨던 것 같은데 사실은 1회가 미니멈 기준이기 때문에 저희는 이제 그것 보다 훨씬 더 많이 열려야 된다고 생각을 하거든요. 그래서 일정한 기준이 있을 때는 지방 생활보장위원회로 선정을 하는 거를 많이 추진을 해 주셨고 최근에는 이제 구마다 이제 지생보가 얼마에 한 번씩 열리는지 자료들을 봤더니 과거 한 2018년 이전에 비해서는 훨씬 더 많이 활성화됐기는 하더라고요.”

[인터뷰3] 사각지대 대상자 사례발굴

“생활보장 제도가 최저 생활을 유지해 주는 거고 그다음에 서울형인 경우에도 제약으로 인해서 지원을 못 받는 사람들을 서울의 형편에 맞게 지원을 해주는 보완하는 측면의 제도라고 생각을 했을 때 대부분 서민이 생활할 때는 소득에 대비 지출에 있어서 지출 비용이 적으니까 지속해서 어려움을 겪는 부분이고요.”

라. 외부 전문가 자문

서울시 기초보장제도의 효율적 운영을 위해 외부 전문가와 회의하여 연구의 내용을 보다 구체화하도록 노력하였다. 외부 전문가들은 서울형 기초보장제도에 대한 이해도가 높은 분들로, 관련분야에 연구를 수행했던 학계 교수, 전문 연구원, 사회복지직 사무관으로 구성되었다. 총 2회에 걸쳐 자문하였으며, 자문에 관한 내용을 정리하면 다음과 같다.

1) 1차 자문 : 중간보고

연구의 필요성이나 방향 설정에 대한 전문가의 의견을 청취하였으며, 서울형 기초보장 연구와 관련하여 계획과 방향 설정에 대해 다음과 같이 의견을 제시하였다.

[외부자문 1&3] 연구 계획과 방향 설정

자문가 1: “연구 목적에 맞는 설문 내용이 작성되었습니다.”

자문가 3: “서울형기초보장제도는 생활수준은 어려우나 기준이 맞지 않아 법정지원을 받지 못하는 복지 사각지대의 비수급 빈곤층을 지원하는 제도로 사업의 필요성은 매우 중요하나 최근 기초생활보장제도 부양의무자 완화로 사업의 전반적인 재검토가 필요합니다. 따라서 연구의 계획과 방향이 적절하다고 사료됩니다.”

연구에 대한 계획과 방향을 설정한 이후 연구 방법의 타당성과 개선할 내용이 있는지를 살펴보았으며, 전문가들은 다음과 같이 개선방안에 대한 의견을 제시하였다.

[외부자문 1, 2, &3] 연구 방법의 타당성과 개선방안과 의견

자문가 1: “서울형기초보장제도를 평가하는 이유는 주로 효과성(결과/목적)을 확인하고자 하는 것인데, 업무 담당자(공무원)에 대한 설문 내용만으로는 한계가 있을 것입니다. 관련 복지 및 시민단체에서의 평가, 혹은 관련 현장전문가나 연구전문가에 대한 FGI 같은 것을 추가할 필요가 있습니다.”

자문가 2: “서울형 기초보장제도의 개선방안을 마련하기 위해서는 정부 기초생활보장제도와 연계 속에서 검토되어야 함. 예컨대, 국기초의 부양의무자 폐지됨에 따라 서울형 기초보장제도 수급자에 미치는 영향, 국기초 변화에 따라 서울형 제도가 개선방안, 서울형 기초보장 급여상의 문제점(급여의 적절성, 노인에게 급여가 집중되는 것, 근로능력자에 대한 급여지원), 서울형 기초보장은 국기초에 비해 소득 및 재산기준을 완화되어 있음에도 불구하고, 왜 서울형 기초보장에 대한 신청이 저조한지, 특히 국기초가 완화되면, 서울형 기초보장 수급자가 축소되는 문제 등, 서울형 기초보장은 정해진 기준에 따라 정부 시스템을 통해 소득과 재산을 조사하여 수급자를 선정하기 때문에 본 연구에서 검토하고 있는 제공자의 전문성, 급여제공지역 등의 문제가 있을까 하는 생각도 듭니다.”

자문가 3: “본 사업에 대한 역할정도와 사업의 중요성 인식, 그리고 개선방안에 대한 의견을 수렴하여 서울형 기초보장제도 사업의 발전방안을 모색하는 연구방법으로 적절하다고 사료됩니다.”

서울형 기초보장제도의 효율적 운영을 위해서는 향후에도 보완이 필요한 사항이나 연구 소주제 또는 주요 이슈들에 대해서 민감하게 대응할 필요성이 있다. 관련하여 외부 전문가 자문 의견은 다음과 같다.

[외부자문 1, 2, & 3] 보완이 필요한 연구 소주제나 이슈

자문가 1: “서울형기초보장제도의 도입목적(국민기초보장제도의 보완_사각지대 해소, 지역별 상황 반영)을 먼저 밝힌후 제도에 대해서 답하게 할 필요 있습니다.”

자문가 2: “서울형 기초보장은 대상자 선정기준에 비해 신청자가 매우 저조합니다. 이들을 지역차원에서 어떻게 적극 발굴하여 지원해야 할 것인지에 대한 검토가 필요할 것으로 보입니다.”

자문가 3: “서울형 기초보장제도가 복지사각지대 해소에 적절한 복지 제도인지에 시범사업으로 실시하고 있는 안심소득 사업이 서울형기초보장제도를 대체할 수 있는 복지제도인지 장기적인 연구가 필요하며 서울형 기초보장제도 운영의 효율화 방안을 위해 보장의 범위를 확대운영이 가능한지 연구가 필요하다고 사료됩니다.”

2) 2차 자문 : 최종보고

2차 자문회의에서는 서울형 기초보장제도의 운영 효율화 연구에 대해 보고를 하였다. 최종보고 이후에 자문위원이 제시한 의견들은 다음과 같다.

[외부자문 1&3] 연구 계획과 방향 설정

자문가 1: “연구 계획에 따라 연구가 잘 진행되었습니다.”

자문가 3: “국민기초생활보장제도와 서울형 기초보장제도의 현황 및 비교, 시사점을 분석하고 지표 분석을 통해 제도 개선 방안을 설계하는 등 연구 계획과 방향이 적절하게 진행되고 있다고 사료됩니다.”

자문위원들은 연구 방법의 타당성과 개선방안에 대한 다양한 의견들을 제시하였다. 관련하여 구체적인 사항은 다음과 같다.

[외부자문 1, 2, &3] 연구 방법의 타당성과 개선방안

자문가 1: “FGI 및 설문조사 등을 통해 전문가의 의견을 다양하게 수렴한 것으로 보인다.”

자문가 2: “지난 연구에서 서울의 비수급 빈곤층이 12만명으로 추계되었는데, 서울형 수급자는 점차 감소하고 있고, 서울형 기초보장의 제도를 완화하고 있음에도 불구하고, 수급자수가 감소하는지 현장에서 문제가 무엇인지를 파악하여 대안을 마련할 필요가 있습니다.”

자문가 3: “연구 방법 중 IPA 핵심 지표 분석을 활용하여 서울형 기초보장제도 시사점을 도출할 수 있을 것으로 사료됨. 서울형 기초보장제도와 국민기초생활보장제도를 담당하는 현장 공무원들의 설문조사 참여 및 분석을 실시한 점에서 의미가 있을 것으로 사료됩니다.”

자문위원들은 보완이 필요한 소주제나 연구의 최종내용을 보고 받고 쟁점이 되는 사항에 대한 의견을 표현하였으며, 책무성과 관련된 구체적 의견은 다음과 같다.

[외부자문 1&2] 선정기준의 적정성

자문가 1: “서울형이라는 제도를 너무 소극적으로 운영을 하는 게 아닌가 그게 선정 기준만이 아니라 대상으로 선정하는 데 있어서 다른 기초의 수급자가 개별 급여 수급자가 된다고 하더라도 주거급여인 사람들한테는 생계급여도 또 추가로 줄 수도 있고 아니면 의료급여라는 부분에 있어서도 한정적으로 어떤 식의 의료비를 지원해 줄 수 있는 방법을 또 찾아야 되고 또 민간하고 연결시킬 수 있는 부분도 그렇고 이렇게 등등의 다양한 접근이 가능할 수 있는데 어쨌거나 지금 수급자 숫자가 많이 줄어들고 있고 하는 이런 측면으로 봤을 때.”

자문가 2: “기준을 올리는 거는요 비수급 빈곤 규모를 늘리는 거예요. 어떤 의미인지 알겠죠. 그러니까 이게 기준이 높아지는 건 거기에 해당되는 비수급 빈곤층이 더 커지는데 실제 수급자는 그렇게 안 되는 거예요.”

[외부자문 3] 적정 인력배치 행정 기준마련

“사회복지 전담 공무원들의 어떤 분포라든지 성향이라든지 이런 부분을 보면은 예전과 같지 않은 어떤 다양한 사람들이 들어와요 우리 공무원 채용의 기준이 되다보니까 .”

접근성과 관련된 구체적 의견은 다음과 같다.

[외부자문 3] 통합 운영관리 체계 개선

“대부분 어려운 분들이 노인분들이 많이 오니까 그럼 이런 케이스가 들어오면 대부분 한 87 8은 국기초로 이제 해서 주거급여 대상자로 서 나머지 부분이 이제 한 어떻게 될 거냐 하기 때문에 신청서라든지 수치가 서울형이 좀 적을 수밖에 구조적으로 적을 수밖에 없는 그런 형태가 되어 있는 겁니다 .”

[외부자문 2] 원스톱 서비스 전달체계 개편

“서울시의 어떤 제도 설계를 바꾼다는 문제보다는 이거를 어떻게 하면 좀 어떤 전달체계 측면에서 효율화시킬 것이냐라고 좀 집중한다고 봤을 때 여전히 비수급 빈곤층은 많은데 왜 이렇게 신청자도 많지 않고 왜 그러한 것일까 이런 고민들도 조금 담겨지고 그거에 대한 대안이 조금 모색되면 훨씬 좋지 않을까.”

전문성과 관련된 의견은 다음과 같다.

[외부자문 3] 인력역량 강화교육 프로그램

“기준은 나쁘지 않은데 해당하는 사람을 못 찾게 있네, 못 찾고 있다면 찾을 수 있게 뭔가를 찾는 방법을 바꿔야 하고 그런데 찾으려는 의지가 담당 공무원들이 없으면 그 공무원들을 교육하거나 훈련을 시켜야 하고 이렇게 해야 기초보장 제도의 목적이 되살아나서 대한민국 국민이 어디에 살든 국기초가 됐든 서울 지역형이 됐든 최저 생활은 유지될 수 있도록 하게 돼야 하는 게 맞다 이런 게 바로 서울형 기초보장 제도가 도입되게 된 취지인데.”

[외부자문 1&3] 담당 공무원의 전문적 직무능력

자문가 1: “무엇보다도 행정인력들이 그분들을 빨리빨리 찾아낼 수 있는 이런 시스템을 갖추는 게 그 무엇보다도 더 중요할 수도 있다. 왜냐하면, 있는데 안 찾고 못 찾고 있는 거라면 정말 우리는 큰 죄를 짓고 있는 거거든요.”

자문가 3: “서울형은 전체 우리 사회복지 전담 공무원들의 인식에 대해서 맞아요. 업무 분량 전체에서 좀 낮고 그다음에 또 근무 연수가 얼마 안 된 직원한테 업무를 갖다 분장하는 그런 경향이 있다 보니까 어떤 복지 사각지대에 대한 발굴과 이런 것도 굉장히 중요한 부분인데도 좀 놓치는 부분도 있지 않겠나.”

[외부자문 3] 담당 공무원의 재량권 확보

“좀 더 우리 현장 실무자들에 대한 어떤 복지사각지대에 있는 분들을 발굴하고 그들에 대해서 좀 더 지원하고 적극성 보다 좀 더 어떤 자율적인 재량권을 가지고라도 좀 더 해서 그분들을 갖다가 서울 지역 기초 하는 것도 제도권 내로 들어올 수 있도록 하는 그런 부분들이 좀 되어야지만이 서울 정도 지원 보장 제도가 좀 잘 되어서 복지 사각지대를 좀 완화하는데 되지 않을까 그런 생각을 해봅니다.”

지역 중심성과 관련된 의견은 다음과 같다.

[외부자문 1] 사각지대 대상자 사례발굴

“사각지대 비수급 빈곤층들을 그냥 내버려 두지 않겠다라는 것을 광역 차원에서 노력을 하겠다라는 게 서울형 기초 부장의 처음의 취지이기 때문에 지금 현재 수급자인 사람 중에서도 모자라는 부분은 서울에서는 더 해주겠다라는 이걸 어떤 식으로 하는지의 부분은 더 고민을 좀 해봐야 되겠지만 그 부분에 관해서 그냥 맡아버린 게 아니라 수급자 수가 줄고 있다라는 이유는 그런 노력을 안 하고 있다라는 것으로밖에 비치지 않거든요.”

자문위원들은 최종보고 이후 보완이 필요한 연구와 소주제 이슈에 대해서 다음과 같이 제시하였다.

[외부자문 1] 선정기준과 급여기준을 보완할 수 있는 노력 필요

“수급자수가 줄어드는 것에 대한 다양한 의견 제시가 필요하다. 서울형 기초보장제도의 서울지역에 맞는 최저생활을 보충하는 역할을 하는 것이 이 제도의 취지이며, 국가에서 전국적으로 보충해주는 것이 어렵다면 서울형에서 보충해 줄 수 있어야 한다. 서울형에 맞는 물가수준을 달리해서 기준에 기초보장수급자에게도 보충적으로 더 지원해주는 부분을 고민할 수도 있고, 선정기준과 급여기준을 보완할 수 있는 노력과 계획이 필요하다.”

[외부자문 2] 소득인정액에 포함하지 않는 보충급여 고려 필요

“서울형 기초보장 기준을 수급기준 뿐만 아니라 급여기준으로 활용하여 국기초 수급자들에게도 보충적으로 지급될 수 있도록 할 필요가 있는데, 이는 중복수급의 문제와 관련되어서 어려움이 발생할 수 있습니다. 그런데 현재 국기법상 지자체 조례에 근거하여 저소득층 지원급여는 소득인정액에 산입하지 않기 때문에 보충 급여를 고려해볼 수도 있습니다.”

[외부자문 3] 담당 공무원의 전문적 직무능력 교육 필요

“서울형 제도권에 포함되도록 홍보전략 마련 등이 필요할 것으로 사료되고, 서울형 기초보장 제도의 서비스를 제공하는 일선 담당 공무원들의 전문적 업무 수행을 위해 사회복지교육도 필요할 것으로 사료 된다”

IV. 서울형 기초보장제도 개선방안 설계

1. 서울형 기초보장제도 개선전략 방향 도출

가. 서울형 기초보장제도 개선 핵심지표 정의

본 연구는 서울형 기초보장제도와 관련된 2차 자료 및 선행연구를 통해 이슈, 쟁점, 시사점을 근거로 전달체계 지표와 항목(data set)을 도출하였다. 도출된 전달체계 4개 지표와 15개 항목에 대하여 서울시 25개 자치구에서 저소득 지원인력을 담당하는 공무원으로부터 자료 수집하였다. 수집된 자료는 4개 지표와 15개 항목을 중요도와 수행도 간 차이를 알아보았다. 또한, IPA 분석을 통해 전달체계의 우선순위를 도출하였고, 서울형 기초보장제도의 개선안을 위한 주요 핵심지표는 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 서울형 기초보장제도 개선을 위한 핵심지표

지표	15개 항목	지표	12개 항목
A. 책무성	A-1. 선정기준의 적정성	A. 책무성	A-2. 사회복지직 행정지원 인력 충원
	A-2. 사회복지직 행정지원 인력 충원		A-3. 적정 인력배치 행정 기준마련
	A-3. 적정 인력배치 행정 기준마련		
B. 전문성	B-1. 담당 공무원 전문적 직무능력	B. 전문성	B-1. 담당 공무원 전문적 직무능력
	B-2. 담당 공무원재량권 확보		B-2. 담당 공무원재량권 확보
	B-3. 슈퍼비전 체계구축		B-3. 슈퍼비전 체계구축
	B-4. 인력역량 강화교육 프로그램		B-4. 인력역량 강화교육 프로그램
C. 접근성	C-1. 통합 운영 관리체계 마련	C. 접근성	C-1. 통합 운영 관리체계 마련
	C-2. 시스템 내 연동성 개선		C-2. 시스템 내 연동성 개선
	C-3. 윈스톱 서비스 전달체계 개편		C-3. 윈스톱 서비스 전달체계 개편
D. 지역 중심성	D-1. 서울형 기준중위소득 도입	D. 지역 중심성	D-1. 서울형 기준중위소득 도입
	D-2. 주거와 자동차 기본공제 도입		D-2. 주거와 자동차 기본공제 도입
	D-3. 사각지대 대상자 사례발굴		
	D-4. 적극 행정		
	D-5. 지방 생활보장위원회 활용		D-5. 지방 생활보장위원회 활용

구체적으로 살펴보면 ‘선정기준의 적정성’, ‘사각지대 대상자 사례발굴’, ‘적극 행정’ 등은 중요도와 수행도 간의 유의한 차이가 없는 것으로 확인되었다. 이들 항목은 서울형 기초보장제도 전달체계 과정에서 적절하게 대응하는 것으로 판단할 수 있다. 그러나 나머지 12개의 항목은 중요도와 수행도 간의 유의한 차이를 나타내는 것으로 확인되었다. 즉, 서울형 기초보장제도의 전달 과정에서 중요성을 인식하고 있지만, 실행이 이루어지지 않는 것을 의미한다. 따라서 12개 항목은 서울형 기초보장제도 개선을 위한 핵심지표이다.

나. 서울형 기초보장제도 개선 목표 설정

1) 책무성

책무성은 서울형 기초보장에 부여된 기본적 과제를 수행해야 하는 책임을 의미하고, 서울형 기초보장을 효율적으로 운영하기 위해 조직 및 인력 관리, 계획적 성과관리가 이루어지는지와 관련된 지표이다. 본 연구에서 책무성 지표와 관련하여 '사회복지직 행정지원 인력 충원'과 '적정 인력배치 행정 기준마련' 2개 항목이 모두 중요도와 수행도에서 유의한 차이를 나타냈고, 3 사분면(점진개선 영역)에 포함된 중요한 개선 목표에 해당한다. 지자체 행정에서 저소득층 지원 공무원의 담당업무는 자산조사 및 급여관리 행정에서부터 클라이언트 대면 상담 및 서비스 연계 지원, 사례관리 등의 공공서비스 영역까지 확대됨에 따른 사회복지 전문직의 실질적인 수요로 볼 수 있다(강혜규 외, 2019). 문혜진 외(2020)는 기초보장의 행정 조직체계, 행정조직의 전담 인력수에 따라 사각지대 발굴과 수급 적합 판정률에 영향을 미칠 수 있다고 보고하고 있다. 본 연구의 설문에 응답한 저소득층 지원 공무원은 인력 부족, 사회복지직 채용의 필요성에 관한 강력한 의사를 표시하였다. 이러한 문제는 첫째 사업을 무분별하게 확장하지만, 인력충원을 제대로 하지 않은 것이고, 둘째 적절한 전문성과 경력을 갖춘 인력배치 기준, 즉 인적 자원관리가 제대로 실행되지 않고 있다. 강혜규 외(2019)는 지자체 복지 행정 인적자원 관리 분석의 연구에서 사회복지 업무 팀장을 일반행정직으로 배치함으로써 사회복지 업무 기능을 제대로 수행하지 못하는 고질적 문제라고 지적했다. 서울형 기초보장 사업은 공적 사업으로 사업의 성과관리가 매우 중요하다. 사업의 성과관리는 책무성의 핵심이다. 따라서 책무성 지표 개선을 위한 본 연구의 결과로부터 도출된 목표는 '사회복지직 행정지원 인력충원'과 '적정인력배치 행정 기준'과 관련된 운영 계획과 예산 편성을 검토하는 것이 필요하다.

2) 전문성

전문성은 체계적 직무 수행과 관리에 관한 내용을 바탕으로 담당 공무원들의 저소득층 지원업무에 관한 직무능력을 확인할 수 있는 중요한 지표 중 하나로 판단하여 선정하였다. 전문성 지표는 담당 공무원의 전문적 직무능력의 항목에서 1 사분면(지속유지 영역)에 포함되었는데, 이는 현재의 전문적 직무능력을 지속유지하는 것이 필요하다는 의미로 중요도와 수행도에서 인식의 차이를 같이하고 있었다. 그러나 인력역량 강화교육 프로그램 항목은 중요도(M=3.56)와 수행도(M=2.88)에 유의한 차이를 나타냈고, 집중노력이 필요한 것으로 분석되었다. 즉 담당자들이 서울형 기초보장 업무와 관련하여 담당자의 역량 강화교육을 중요하게 인식하고 있지만, 업무 관련 역량 강화교

육체계가 제대로 실행되지 않고 있어 개선의 필요성을 요구한 것이다.

본 연구의 조사에서 담당자들이 해당 직무를 수행하기 위해 역량 강화교육이 필요하다는 의견이 적지 않았다. 예를 들면 담당자들은 자치구에서는 인력 인사이동으로 담당업무지침을 제대로 숙지 못하는 경우가 발생한다고 했다. 이는 행정 착오의 전달체계의 미흡으로 대상자를 발굴하지 못할 수도 있다. 김승연 외(2019)는 행정 착오의 전달체계를 관리·운영상 배제에 따른 사각지대 발생 유형으로 구분하였다. 즉, 비수급 빈곤층이 수급요건을 갖추었지만, 담당 공무원의 행정 착오로 공공부조 적용대상에서 제외되거나 미포함되어 급여를 받지 못하면 관리·운영상 배제되어 사각지대가 발생할 수 있음을 의미한다. 서울시는 자치구에 모든 국민기초생활보장 탈락 가구의 서울형 수급 여부를 시스템상에서 확인할 것을 권고하고 있는데(2022 서울형 기초보장제도 사업안내 매뉴얼, 2022), 이는 공무원이 서울형에 대해 정확한 이해를 하고 있다는 전제하에서 작동할 수 있는 절차이다. 이처럼 공공부조 업무는 전문적 서비스를 요구하고 있으므로, 본 연구에서는 ‘서울형 기초보장 직무 특성에 맞는 지속 가능한 교육훈련체계’를 마련하여 담당 인력의 역량 강화를 위한 관리체계의 질적 개선 목표를 도출하였다.

‘슈퍼비전 체계구축’과 ‘담당 공무원재량권 확보’ 항목이 중요도와 수행도 모두 낮아 개선 노력이 불필요한 영역으로 간주되는 3 사분면(점진개선 영역)에 포함되었다. 그러나 이 영역에 포함된 항목들 역시 공공부조 서비스 전달체계에 요구되는 핵심역량이므로 공무원들이 중요도와 수행도를 낮게 인식하고 있는 원인을 파악하고, 중요도와 수행도를 높이는 방안을 마련하는 것이 필요하다. 예컨대 전문성 지표에 속하는 슈퍼비전 체계구축은 기초보장제도와 관련하여 사회복지 직렬 등 전문직이 담당해야 하는 직무 특성상 지침이나 가이드만으로 해결할 수 없는 경우가 발생할 수 있으므로 ‘일선 현장에서 일상적이고 예외적인 상황에 대한 교육훈련’과 관련이 높은 항목(강혜규 외, 2016)이므로, 기초보장 담당 공무원들에게 현장 중심·실무 중심 교육체계의 상시적 슈퍼비전 체계 마련을 위한 구체적인 계획과 준비가 요청된다. 문혜진 외(2020)는 기초보장 업무와 관련하여 “빈곤 가구의 다양하고 복잡한 생활상을 각종 특례와 예외적인 규정을 반영하는 제도적 복잡성이 심화함으로써 슈퍼비전 제공을 공식 업무로 인정하는 조치가 필요하다고 했다. 슈퍼비전은 조직적 차원의 업무 추진의 장애 요인과 개인적 차원의 역할 수행의 어려움을 경험하는 업무 관련 수정·보완에 중요한 역할을 담당하는 것이다. 따라서 슈퍼비전 체계구축은 인적자원의 역량을 개발하는 중요한 매개체로 작용함으로써 서울형 기초보장의 사각지대 해소 개선과 관련된 중요한 목표이다.

또한, 담당 공무원의 재량권 확보 항목은 비수급 빈곤층의 수급 여부를 결정하는 과정에서 소득, 재산, 가족관계, 생활실태 등의 다양한 자료에 기초하여 각종 지침과 사회보장정보 시스템에 의해 수행되지만, 지침이나 규정의 한계 때문에 일정 부분 담당 공무원이 전문성 범위 내에서 재량권을 수행하는 중요한 역량이다. 재량이란 “담당자

에게 주어진 권한의 범위 내에서 가능한 대안 중 어느 하나를 선택할 자유”를 갖고 “일선 관료가 특정 정책을 집행하는 방법 및 대안에 대해 실질적으로 결정하는 권한”을 행동으로 옮기는 것을 말한다(김운호, 2013). 그러나 담당 공무원재량권 확보 항목에서 중요도와 수행도 모두 낮게 나온 결과는 민원에 대한 부담, 재량행사에 대한 책임 등의 사유로 인해 재량권 행사를 주저하거나 반대할 수가 있다(문혜진 외, 2020). 재량권 행사에 관한 선행연구는 담당자의 업무 숙지의 미비·지침 및 규정의 한계·추상적이고 모호한 지침(김소정, 2014), 공무원의 전문성 발휘 영역으로 경직된 업무가 비수급 빈곤을 발생시킬 수 있으며(김이배, 2010), 재량권 행사로 인한 기준 적용의 차이 발생(류미령, 2010), 수급권자의 낙인감(Behrendt, 2002) 등 다양한 견해를 제시하고 있다. 문혜진 외(2020)는 담당 공무원 단독으로 재량권을 행사하는 것보다 사례회의와 같은 집단적 재량권 발휘를 할 수 있는 체계를 마련함으로써 부정적 효과나 책임 부담을 최소화할 수 있음을 주장했다. 따라서 서울형 기초보장은 수급자격 결정에 대한 재량권 행사의 범위와 수준 등을 고려해보는 것이 필요하며, 매년 사례집을 발간하여 구체적으로 어떠한 어려움이 있는지에 대해 자세히 파악하여 이와 관련된 지원 계획을 마련하는 것이 필요할 것이다.

3) 접근성

접근성이란 수요자가 필요로 하는 서비스를 원하는 시점에 받을 수 있는지를 의미하며, 통합·운영관리체계(발굴·조사·관리·급여·직무), 시스템 내 연동성 개선, 원스톱 서비스 전달체계 개편을 통한 수요자 중심의 체계 확립과 관련된 지표이다. 따라서 본 연구에서는 접근성 지표에 해당하는 통합 운영관리체계 마련과 원스톱 서비스 전달체계 개편 항목이 통계적으로 유의한 차이를 나타내면서 1 사분면(지속유지 영역)에 포함되었지만, 여전히 실행 측면에서는 다소 미흡하다. 통합 운영관리체계 미흡의 문제점은 비수급 빈곤층을 발굴·조사하는 과정에서 행정적 착오로 인한 탈락, 누락 등으로 발생할 수 있다(김은하·한경훈, 2018). 예컨대 현장 실무자들이 국민기초생활보장 전산시스템과 지자체 전산시스템 간의 연동성이 떨어지는 것으로 주장했다. 이와 같은 문제의 발생 원인은 서울시가 자체적으로 소득·재산 등의 개인정보를 조사할 권한이 없고 국민기초생활보장 사업과 병행 신청의 한계점 때문이다(김승연 외, 2019). 선행연구(선수경, 2012; 이원희, 2008)는 공공부조 전달체계 개선에 있어서 인력, 정보, 조직체계 개편의 필요성을 주장해왔으나, 원스톱 전달체계에 대한 실질적인 개선 방안을 마련하지 못했다. 이와 같은 이유로 통합 운영관리체계 마련과 원스톱 서비스 전달체계 개편의 2개 항목은 서울형 기초보장제도 개선에 중요한 목표로 설정되었다.

시스템 내 연동성 개선 항목은 중요도와 수행도 모두 낮은 3 사분면(점진개선 영역)에 해당한다. 그러나 현장 실무자들은 지자체 시스템 연동성과 관련하여 적지 않은 욕

구를 표현했음에도 불구하고 3 사분면의 우선순위가 낮은 영역에 해당한다는 것은 좀 더 면밀하게 검토해봐야 한다. 현재 사회보장 전산망은 중앙정부 주도하에 일원적 시스템으로 운영하고 있어 지역 여건에 따라 탄력적으로 구현할 수 없는 실정이다. 따라서 서울형 기초보장은 지방정부의 특성과 여건을 고려한 중앙정부의 사회보장 전산화 시스템이 요청된다.

4) 지역 중심성

지역 중심성이란 현재 시민이 거주하는 지역 내에서 복지서비스가 적절히 제공되어 서울시민들이 생활하는 데 불편함이 없다는 것을 의미한다. 지역사회 내 시민에게 적합한 지역복지를 제대로 전달할 수 있도록 지역기반 서비스가 마련되어 있는지, 이를 총괄적으로 평가하거나 지원할 수 있는 정책이 구현되어 있는지를 확인하기 위해 지역 중심성의 지표를 통해 확인해 보았다. 본 연구에서 지역 중심성 지표는 서울형 기준중위소득 도입, 주거와 자동차 기본공제 도입, 지방생활보장위원회 활용 등을 핵심 개선 지표로 도출하였다.

‘지방 생활보장위원회의 활용’ 항목은 1 사분면(지속유지 영역)에 포함되었는데, 이는 서울형 기초보장이 국민기초생활보장의 상호보완적 측면에서 만들어진 제도이기 때문에 지방생활보장위원회가 활성화될수록 국민기초생활보장 수급자가 확대되는 구조이다. 서울형 기초보장은 국민기초생활보장 수급자의 확대와 반비례하여 축소로 이어질 수밖에 없는 구조적인 한계점을 가지고 있다. 이와 같은 결과는 일선 현장의 공무원들이 서울형 기초보장보다 국민기초생활보장 수급자 선정에 더 많은 업무 비중을 두고 있는 것으로 판단된다. 서울시는 독자적인 전달체계 모형 추진을 위해 복지 담당 공무원을 확충했으나, 지역사회 보건복지 전달체계 혁신을 가능하게 하는 변화였다. 즉, 비수급 빈곤층을 위한 복잡다단한 과제해결은 여전히 미흡한 실정이다. 따라서 서울형 기초보장의 지속 가능한 전달체계 개선 목표는 ‘서울형 생활보장위원회’ 설치를 통한 빈곤감소가 기본적 원리로 작동되는 것이다.

2 사분면(집중노력 영역)에 포함된 ‘서울형 기준중위소득 도입’ 항목은 중요도(M=3.51)와 수행도(M=3.04)에 유의한 차이를 나타내는데, 이는 중요하게 인식하지만, 실행되지 않는 것을 의미한다. ‘서울형 기초보장’은 서울의 물가를 반영하지 않고 중앙정부의 중앙생활보장위원회에서 설정한 중위소득 기준으로 설정되어 비수급 빈곤층의 빈곤 사각지대 현상이 나타난다. 따라서 서울형 기준중위소득 도입은 서울형 기초보장의 중요한 개선 목표로 설정되어야 한다.

‘주거와 자동차 기본공제 도입’ 항목은 3 사분면(점진개선 영역)으로 중요도와 수행도 모두 낮은 영역에 포함되었다. 그러나 이 항목은 우선순위가 낮지만, 서울형 기초보장의 사각지대 해소 측면에서 면밀하게 검토될 필요가 있다. 이 항목은 중요도와 수

행도의 유의한 차이($t=2.87, p < .05$)를 나타냈는데, 이는 중요하게 인식하고 있지만, 실행은 그에 미치지 못하는 것이다. 그 이유는 부정수급에 관한 도덕적 관점과 사각지대 해소라는 복지딜레마로 설명될 수도 있다. 즉, 수급자격이란 사회적으로 “원조를 받을 만한 자격이 있는 자(deserving)”에게 원조해 주는 행위(김성근, 2014)로 “어떤 사람이 진정으로 받을 수 있는가에 대한 문제의 결정은 거의 전적으로 사회적 합의의 문제로 귀결(Schneider & Ingram, 2005)” 되는 것이다. 한편 주거용 재산가액이 과도하게 인정되면 실질적으로 빈곤하더라도 수급권자의 제도 진입을 막을 수 있으며, 수급대상이라도 급여 보충성의 원칙에 따라 급여액이 삭감될 수 있다. 실제로 서울형 기초보장제도의 재산기준은 1억 3,500만원으로 주거용 재산도 포함된다. 그러나 서울의 집값은 다른 지역에 비해 3배 이상 높다(전국주택가격동향조사 보고서, 22년 5월 기준). 주거용 재산은 수급권자가 직접 거주하여 현금화하기 힘든 필수재산임에도 불구하고 소득으로 환산되어 실제 빈곤함에도 기초보장 수급을 받지 못하는 가구가 발생(김승연 외, 2019)하는 문제와 주거급여 지급 시 임차 가구에는 임대료가 지원되는데, 자가 가구는 주거용 재산이 소득으로 환산되어 주거급여에서 제외되는 선정 및 급여에서의 이중 불이익(손병돈 외, 2018)이라는 비판을 받고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 주거와 자동차의 소득환산율 100% 적용에 대한 기본공제 도입에 따른 비수급 빈곤층 유입방안 마련을 통해 전달체계 실행의 개편방안을 모색해 볼 수 있을 것이다. 그러나 서울형 기초보장 개선방안은 사회적 합의를 이끌어 낼 수 있는 수급자격 선정을 적정하게 할 수 있는 촘촘한 제도적 장치 및 전달체계 개편이 고려되어야 할 것이다.

2. 결과 활용방안 수립

가. 서울형 기초보장제도 개선방안

본 연구의 분석결과는 서울형 기초보장제도의 전달체계 개선방안을 도출하기 위해 IPA 분석을 하여 우선순위를 도출하였다. 본 연구의 주요 연구결과와 개선방안은 다음과 같다.

첫째, 전달체계 4개 지표의 중요도와 수행도 간의 차이 분석결과, 4개 지표 모두 통계적으로 유의한 차이를 보였으며, 모든 지표에서 중요도가 수행도보다 높게 나타났다. 또한, 전달체계 지표 내의 15개 항목별 중요도와 수행도 간 차이 분석결과, 12개 항목이 통계적으로 유의한 차이를 보였으며, 12개 항목 모두 중요도가 수행도보다 높게 나타났다. 이러한 결과는 현장에서 저소득층 담당 지원인력(이하, 담당 공무원)이 전달체계에 대해 중요성을 인식하고 있지만, 실행은 그에 미치지 못함을 의미한다. 또한, 같은 지표 내에서도 다른 항목들에 비해 차이가 크게 나는 항목들을 확인할 수 있

었다. 이는 현재 담당 공무원의 신분으로는 답변하기 어려운 내용 때문에 나타난 결과일 수도 있다. 따라서 중요도에 비해 수행도가 낮은 지표들을 중심으로 현장에서 담당 공무원들이 답변하기 어려운 지표와 관련하여 업무수행에 장애 또는 제한점이 있는지 자세히 분석할 필요가 있으며, 이를 토대로 담당 공무원들이 전달체계를 충분히 실행할 수 있는 토대를 마련하는 것이 필요하다.

둘째, IPA 분석의 결과를 통하여 서울형 기초보장제도를 개선하기 위해 가장 우선하여 집중적으로 노력해야 할 과제는 인력역량 강화교육프로그램과 서울형 기준중위소득 도입이다. 인력역량 강화교육프로그램이 서울형 기초보장을 개선하는 데 있어서 우선순위를 차지한다는 사실은 매우 의미 있는 결과이다. 예를 들어 경제적 상황이 악화한 가구의 극단적 선택이 빈번해지고 있음에도 불구하고, 복지 담당 일선 기관에서 이를 포착하거나 예방하지 못하는 경우가 많다. 이는 사회복지직 공무원이 전문적인 역량을 발휘할 수 있도록 준비되어 있어야 한다는 것을 의미한다(김기현, 2013). 사회복지의 공적 서비스 전달체계 조직은 역할 수행에 있어서 이용자의 요구에 신속하게 대응하고 업무의 효율성을 기할 수 있는 전문성을 갖출 수 있는 체계적인 인력역량 강화프로그램 운영해야 한다. 또한, 서울형 기초보장 수급자 선정기준이 되는 기준중위소득 산정은 중앙생활보장위원회의 심의·의결과 고시로 결정된 전국 일체형의 기준에 따른다. 이는 서울지역의 물가, 주택가격 등을 고려하지 않고 수급자 자격제도 설계를 하고 있으며, 이는 소득의 보장성 측면에서 걱정하지 않을 것이고, 당연히 비수급 빈곤층을 포괄하지 못할 것이다. 즉, 지방정부 자체적 공적제도는 ‘자치 재정권’, ‘자치조직원’, ‘자치계획권’의 성립하에서 정상적으로 작동될 수 있을 것이다(소순창·이창섭·한형서, 2019). 서울시는 재정, 조직, 계획을 자치적 측면에서 실행함으로써 서울형 기준중위소득을 도입하는 것이 필요하다.

셋째, 전달체계 IPA 분석은 4개 지표와 15개 항목의 2가지 형태로 살펴보았으며, 자세한 분석결과 도출을 위해 2가지 IPA 매트릭스 결과를 종합하여 4개의 영역(1, 2, 3, 4 사분면)에 포함된 지표와 항목을 기준으로 다음과 같은 개선방안을 제시할 수 있다.

우선, 중요도와 수행도가 모두 높아 앞으로도 지속해서 유지할 필요가 있는 영역인 1 사분면(지속유지 영역)에는 선정기준의 적정성, 담당 공무원 전문적 직무능력, 통합 운영 관리체계 마련, 원스톱 서비스 전달체계 개편, 사각지대 대상자 발굴, 적극 행정, 지방 생활보장위원회 활용이 포함되었으며, 중요하지만 실행에 있어서 미흡한 핵심지표 12개 항목 중 4개 항목이 포함되었다. 구체적으로 살펴보면, 전문성 지표 하위항목 1개, 접근성 지표 하위항목 2개, 지역 중심성 지표 하위항목 1개로 1 사분면에 포함되었는데, 지방정부 차원에서 시행되는 기초보장의 전달체계에서 지역 중심성과 접근성이 고려되지 않으면 사업목적에 혼란이 발생할 수 있고, 사업의 효과성과 효율성이 떨어져 수급률이 낮아질 가능성이 있는 것으로 보고되므로(김이배, 2010), 기초보

장의 주체인 서울시는 지역 중심성과 접근성을 확립하여 지속해서 수급률을 유지할 수 있도록 해야 할 것이다.

넷째, ‘사회복지직 행정지원 인력충원’, ‘적정인력배치 행정 기준마련’, ‘담당 공무원재량권 확보’, ‘슈퍼비전 체계구축’, ‘시스템 내 연동성 개선’, ‘주거와 자동차 기본공제 도입’ 등은 중요도와 수행도 모두가 낮아 집중적인 개선과 관리가 필요한 영역이다. 이 영역에 포함된 항목들 역시 전달체계에 핵심지표이므로 일선 현장에서 수급자 대응을 하는 담당 공무원들이 중요도와 수행도를 낮게 인식하고 있는 원인을 파악하고, 중요도와 수행도를 높이는 방안을 마련하는 것이 필요하다.

나. 개선방안의 장단점

개선방안의 장단점은 아래 <표 4-2>와 같다.

<표 4-2> 개선방안의 장단점 비교

활용방안		장점	단점
지속유지 필요	B-1. 담당 공무원 전문적 직무능력	· 서비스 조직 간 상호유기적인 연계와 협조체계 구축	· 추가 재원 확보 · 부처 간 협의의 어려움
	C-1. 통합 운영 관리체계 마련		
	C-3. 원스톱 서비스 전달체계 개편		
	D-5. 지방 생활보장위원회 활용		
개선노력 필요	B-4. 인력역량 강화교육 프로그램	· 지방정부 자체의 공적제도 확립으로 직접적 효과가 확대	· 추가 재원 확보 필요
	D-1. 서울형 기준중위소득 도입		
우선순위 낮음	A-2. 사회복지직 행정지원 인력 충원	· 전달체계 실행의 토대 마련으로 업무의 효율성 · 사례발굴 및 수급 적합률 판정 상승효과	· 일반행정직급의 비협조 가능성 · 추가 재원 확보 필요
	A-3. 적정 인력배치 행정 기준마련		
	B-2. 담당 공무원재량권 확보		
	B-3. 슈퍼비전 체계구축		
	C-2. 시스템 내 연동성 개선		
	D-2. 주거와 자동차 기본공제 도입		

V. 결론 및 정책제언

1. 결 론

본 연구에서는 서울형 기초보장제도의 효율적 운영방안을 위해 현행 서울시의 공공부조 제도와 선행연구를 분석하여 이슈와 쟁점을 중심으로 전달체계 유형을 설정하였다. 다음으로 전달체계 유형은 서울형 기초보장의 이슈와 쟁점을 중심으로 연관되는 항목(Data set)을 도출하여 최일선 현장의 담당 공무원으로부터 의견을 청취하였다. 담당 공무원으로부터 청취된 의견은 분석을 통해 지속유지, 개선 노력, 점진적 개선 등의 결과를 도출했다. 그 결과는 초점집단과 외부 자문위원으로부터 심층 면접을 통하여 서울형 기초보장의 개선전략과 방향을 설정하는 데 활용했다.

첫째, 서울형 기초보장은 전달체계의 4개 요인의 중요도와 수행도 간 차이 분석결과 4개 요인 모두 통계적으로 유의한 차이를 보였으며, 모든 요인에서 중요도가 수행도보다 높게 나타났다. 또한, 전달체계 4개 요인과 관련된 15개 항목을 중요도와 수행도 간 차이 분석결과, 12개 항목이 통계적으로 유의한 차이를 보였으며, 12개 항목 모두 중요도가 수행도보다 높게 나타났다. 이러한 결과는 선행연구와 현행 제도 분석으로부터 도출된 12개 항목이 서울형 기초보장 개선을 위해 중요성을 인식하고 있지만, 실행은 그에 미치지 못함을 의미한다. 또한, 같은 요인 내에서도 다른 항목들에 비해 차이가 크게 나타나는 항목을 확인할 수 있었으며, 이는 현재 일선 현장 공무원의 노력만으로는 해결하기 어려운 과제로 제도와 법이 먼저 개선되어야 가능할 것으로 해석된다. 따라서 중요도에 비해 수행도가 낮은 요인을 중심으로 서울형 기초보장이 효과성을 제한하지 않는지 면밀히 분석할 필요가 있으며, 이를 토대로 서울형 기초보장이 지속 가능한 방향성을 마련할 수 있어야 한다.

둘째, 현행 서울형 기초보장 전달체계에서 지속 유지가 필요한 항목은 담당 공무원의 전문적 직무능력, 통합 운영 관리체계, 원스톱 서비스 전달체계 개편, 지방 생활보장위원회 활용으로 나타났다. 담당 공무원 전문적 직무능력은 전달체계의 전문성 유형에 해당하며, 통합 운영관리체계와 원스톱 서비스 전달체계 개편은 전달체계의 접근성 유형에 속하고, 지방 생활보장위원회 활용은 전달체계의 지역 중심성에 속하는 것으로 도출되었다.

셋째, ‘인력역량 강화교육’과 서울의 물가수준을 고려한 ‘서울형 기준 중위소득 도입’은 서울형 기초보장을 지속유지하는 데 가장 우선하여 노력해야 할 과제이다. 현행 기초보장 제도는 복지 욕구의 다양성, 복합적 욕구 패턴 등 복잡하고 다양한 새로운 규정으로 업무처리를 요구하는 전문적 직무이다. 담당자가 관련 업무에 충실하게 숙지하지 못하면 비수급 빈곤층의 선정에 장애 요인이 될 수 있다. 따라서 담당자에 대한 지

속적인 역량 강화교육은 필요조건으로써 정기교육 및 특별교육과 같은 교육계획 수립이 필요하다. 현재 서울형 기초보장은 전국 일체형의 중위소득을 기준으로 하므로 소득보장의 측면에서 실효성을 얻기 힘든 실정이다.

넷째, 중요도와 수행도가 모두 낮아 현재 이상의 노력이 불필요한 영역으로 간주되는 3 사분면(우선순위 낮음 영역)은 12개 항목 중 6개 항목이 포함되었다. 구체적으로 살펴보면, 전달체계 4개 요인 중 책무성 요인에 속하는 '사회복지직 행정지원 인력 충원'과 '적정 인력배치 행정 기준마련'이고, 전문성 요인에 속하는 '담당 공무원재량권 확보'와 '슈퍼비전 체계구축'이며, 접근성 요인에 속하는 '시스템 내 연동성 개선'이고, 지역 중심성 요인에 속하는 '주거와 자동차 기본공제 도입' 등이다. 그러나 이 영역에 포함된 항목들은 선행연구와 현행제도의 분석을 통하여 도출된 서울형 기초보장 전달체계에서 요구되는 핵심 항목이므로 일선 현장 공무원들이 중요도와 수행도를 낮게 인식하고 있는 원인을 파악하고, 중요도와 수행도를 높이는 방안을 마련하는 것이 필요하다. 수집자료의 분석, 초점집단 인터뷰, 외부 전문가 자문을 종합적으로 검토해본 결과, 6개 항목 모두 중요도와 수행도가 우선순위가 낮은 것은 아니다. 그 이유는 6개 항목 모두 중요도가 수행도보다 높은 것으로 인식하고 있지만, 수행은 그에 미치지 못하는 것으로 확인되었다. 예컨대 담당자들은 슈퍼비전 체계구축에 대한 욕구를 적지 않게 나타냈으나 현장에서 실무교육의 지도·감독을 담당할 역량을 갖춘 슈퍼바이저의 부재와 시스템이 존재하지 않는 상황에 어려움을 겪고 있다. 즉, 중요도와 우선순위가 낮은 6개 항목 모두는 전달체계의 문제점을 개선하기 위해 현장을 중심으로 진지하게 고민하고 해결되어야 할 것으로 보인다.

2. 정책제언

가. 개선 방향 설정

1) 서울시 중심 복지 수요에 맞는 전달체계 접근방식 개선

서울형 기초보장 전달체계의 기본은 서울시민의 빈곤감소를 핵심 과업으로 삼아야 하고 서울시 중심의 복지 수요에 맞는 전달체계 개편이 필요하다. 이와 관련해서 서울시의 경우 대상자 발굴, 조사, 관리 등 절차를 진행함에 25개 자치구별로 발굴, 조사, 관리팀이 다양하게 운영되는 것이 확인되었는데, 신청자 중심접근으로 대상자 발굴체계를 개편할 필요가 있다. 서울형 기초보장의 접근성 향상을 위해 서비스 조직간 상호 유기적인 연계와 협조를 할 수 있도록 제도를 개편할 필요가 있으며, 접근성 향상을 위한 별도의 위원회를 구성할 필요가 있다. 해당 위원회는 국민기초생활보장법에서 명문화된 기초보장제도의 생활보장위원회와 유사한 성격으로 서울형 기초보장의 지원대

상을 선별 승인하는 구조가 되어야 할 것이다. 공무원들이 맞춤형 복지팀 구상, 사례 관리 회의 등을 통해 잠재적 대상자를 발굴할 때 보다 포괄적인 대상자를 발굴할 수 있도록 전달체계를 개편할 필요가 있다.

2) 서울형 기초보장제도 목표 설정 및 역할 정립 필요

지역별로 복지서비스 이용의 적정요건을 갖춘 전달체계를 마련하기 위해서는 중앙정부, 지방자치단체, 민간부문 모두의 협력이 요청되지만, 무엇보다 기초자치단체의 역할이 핵심적이다. 공공영역의 복지제도를 집행할 인력의 확충과 조직 설계, 복지 수요 파악과 공급관리의 기본적인 책임을 부여받고 있기 때문이다(강혜규 외, 2017). 서울형 기초보장의 경우 2013년 이후 도입된 이래로 지역별 특성의 고려, 수요자 중심의 관점을 통해 지역의 주도성의 가치를 높여왔다고 볼 수 있다. 그런데도 기초자치단체의 역량 강화 및 자치권을 가지는 데는 어려움이 따르는 것이 사실이다. 이는 국민기초생활보장의 상호보완적 성격으로 서울형 기초보장이 만들어졌다는 도입취지에서 벗어날 수 없기 때문인데 이를 보완하기 위해서는 서울지역 여건에 맞는 지역의 인구특성을 고려한 복지담당 인력 배치기준 마련과 조례개정 등을 통한 복지전달체계 기준 정립, 지방공무원 역량 강화 등 기초자치단체에서의 복지전달체계의 명확할 역할부여와 지역별 목표 설정이 가능하도록 기제를 마련할 필요가 있다.

나. 주요과제

1) 행정체계 개선방안

서울형 기초보장의 효율적 운영을 위해서는 전달체계 개편을 통한 접근방식 개선이 필요한데 서울 중심 복지전달 기준점 정립 및 개선 즉, 서울형 기본중위 소득을 도입하여 실제 대도시에서 생활하는데 필요한 보장기준을 재정립해 볼 필요가 있다. 보장기준 재정립 시 주거와 자동차의 기본공제 기준 개선 등의 내용을 포함한다면 다양한 사례 발굴 및 수급자 확대 효과를 가져올 수 있을 것으로 판단되며, 유입의 안전망 확대 및 보장의 범위를 넓혀 비수급 빈곤층의 지원을 확대할 수 있을 것이라 기대된다.

기존 선행연구에서 자주 문제점으로 언급되어온 시스템 사용 및 정보 접근성에 대한 부분도 개선이 필요한데, 국민기초생활보장 신청 시 서울형 기초보장 신청자의 정보를 확인할 수 있는 부분을 개정하여 지자체 시스템 개편 및 정보 접근성 강화를 통해 잠재 서비스 대상자에게 급여 및 서비스를 제공할 수 있도록 접근방식을 개선할 필요가 있다. 이처럼 국민기초생활보장과 서울형 기초보장을 병행 신청하는 이유는 국민기초생활보장 수급자와 서울형 기초보장 수급자의 중복수급 방지 및 대상자 선정 효율화와

관련이 있을 것이기 때문에, 장기적으로 서울형 기초보장의 전달체계를 컨소시엄 블록체인(Cnsortium block chain)형태로 적용하여 허가받은 사용자만이 데이터에 접근할 수 있도록 함으로써 불필요한 재원의 낭비를 막고 부정 수급자를 걸러낼 수 있을 것이다. 이에 확보된 예산은 서울형 기초보장의 비수급 빈곤층을 발굴하는 것과 보장의 지원범위를 확대하는 것으로 변모할 수 있을 것이다.

2) 집행체계 개선방안

본 연구에서는 서울시 저소득층 지원체계인 서울형 기초보장의 전달체계를 중심으로 연구를 진행하였다. 특히 사각지대 발굴과 신청의 업무를 주로 수행하는 서울시 25개 자치구 공무원들을 대상으로 연구를 한 결과 서울형 전달체계의 책무성 강화를 위해서는 담당 공무원의 전문적 직무능력 향상, 인력충원에 대한 개편이 필요하다. 이를 위해서는 신규 인력의 기본 역량과 선발 과정 개선, 공공부조 서비스의 전문화 경향을 반영한 일선 인력의 역량 유지 시스템의 체계화의 과제, 보수교육 이수율의 제도화·체계화, 수준별·영역별 필요 역량 교육콘텐츠 개발, 현장 중심·실무 중심 교육체계 마련, 상시적 슈퍼비전 체계 마련을 위한 구체적인 계획과 준비가 요청된다. 사회복지직 행정지원 인력의 충원 등을 통해 인력의 표준화 작업을 진행할 필요가 있으며, 이를 통해 자치구 간의 행정 편차 및 업무를 수행하는 담당 부서의 협력을 강화할 수 있도록 기준마련이 필요한 상황이다.

3. 연구의 의의 및 한계

서울형 기초보장 전달체계의 4개 지표를 기준으로 IPA 분석결과와 초점집단면접과 외부 전문 자문단 조건의 결과는 향후 서울형 기초보장제도의 지속 가능한 방향을 모색하고 보완책을 마련하는 과정에서 활용될 수 있도록 해야 할 것이다. 특히 본 연구에서는 지금까지 서울형 기초보장제도 개선을 위해 제기된 다양한 선행연구의 중요한 정책 과제의 시사점, 이슈, 쟁점을 중심으로 측정 항목의 변수를 구성하여 중요도와 수행도를 조사하고 분석하였다. 따라서 본 연구에서는 서울형 기초보장의 지속 가능성을 위한 개선의 과제로 첫째 어떤 것이 집중적으로 노력해야 하는지, 둘째 어떤 전달체계가 현 수준을 지속해서 유지해야 하는지, 셋째 어떤 전달체계가 점진적으로 개선해야 하는지를 분석하였다. 이러한 분석의 결과를 바탕으로 본 연구는 초점집단면접과 외부자문위원의 심층 면접을 통해 첫째 우선하여 추진해야 할 전달체계의 개선 목표를 설정했고, 둘째 점진적으로 추진해야 할 전달체계의 개선 목표를 설정했으며, 셋째 현 수준을 유지하면서 추진해야 할 전달체계의 개선 목표 등으로 구분하여 종합적이고, 체계적인 전달체계 개선 목표를 설정하였고, 실무현장의 전달체계 개선을 위해 반영할

것으로 보인다.

한편, 이러한 본 연구에서 전달체계 지표와 관련된 핵심 항목에 대한 중요도와 수행도는 일선 현장에 있는 공무원들의 자가 보고식 설문을 통해 측정하였기 때문에 응답자의 실제 업무 수행도와는 차이가 있을 수 있다. 또한, 서울형 기초보장과 관련하여 수급자 및 비수급 빈곤층 관련 DB의 정합성이 결여되어 통계적 방법의 목표수립이 불가능하였고, 서울형 기초보장 실적 자료에 연도별 DB 취합에 어려움이 있어 수치 산정이 불가능하였고, 자치구별 특성이 워낙 다양하여 사업의 특성을 세밀하게 반영하기는 어려웠다. 따라서 향후 연구에서는 공무원의 자가 보고식 인식 설문 이외에 행정 데이터를 활용한 서울형 기초보장제도 잠재대상자 및 실적 등을 중심으로 분석하고, 수행도를 다각적으로 분석하기 위해 연구 대상의 확대, 연구내용의 다양화와 세분화, 연구결과에 대한 인과관계의 추적 연구가 필요할 것으로 생각한다.

〈참고문헌〉

■ 단행본

- 최성재·남기민, 「사회복지행정론」 P1-440, 나남출판사, 2000
- Friendlander, W.A., & Apte, R.Z., 「Introduction to social welfare」 P1~523, 1980.
- Gates, B. 「Social Program Administration」, P1~302, NJ: Prentice Hall, 1980,
- Gilbert & Terrell, 「Dimensions of Social Welfare Policy」. 4th ed. P1~276, Allyn & Bacon, 1997
- Kline, T. J. 「Psychological testing: A practical approach to design and evaluation」. P1~325, Sage Publications, 2005

■ 연구논문

- 김문길, 국민기초생활보장제도 보장범위 평가와 과제, P6~17, 한국보건사회연구원, 보건복지포럼 2021. 2, 292호, 2021
- 김상호, 기초연금, 국민연금 및 국민기초생활보장제도의 재구조화에 관한 연구, P41~64, 한국사회보장학회, 사회보장연구 37(4), 2021
- 김성근, 복지급여 부정수급과 사각지대의 이해, P1~4, 한국행정연구원, Issue Paper, 통권 2014-11, 2014
- 김소정, 사회복지전담공무원의 재량행사에 관한 연구: 동사무소 사회복지전담공무원을 중심으로, P349~374, 사회복지연구 45(2), 2014
- 김윤호, 효과적인 재량권 관리의 모색: 규제기관과 재분배기관의 일선관료들을 중심으로, P5-32, 정부학연구, 19(1), 2013
- 김이배, 립스키 (M. Lipsky) 의 일선관료제 모형에 근거한 국민기초생활보장제도의 집행에 관한 연구. P150~183, 한국사회복지행정학, 12(3), 2010
- 김태완, 국민기초생활보장제도 생계급여 급여적정성 평가와 과제, P18~26, 한국보건사회연구원, 보건복지포럼 2021.2, 제292호, 2021
- 류미령, 국민기초생활보장제도 수급권 확보방안, P25~55, 사회복지법제연구, 8, 2017
- 문신용·이정미, 보육시설 유형별 보육서비스 성과평가에 관한 연구: 서울형 보육시설 사례를 중심으로, P105~128, 한국지방자치연구, 12(2), 2010
- 이래혁, 남재현, 2015년 국민기초생활보장제도 개편이 빈곤층의 물질적 어려움에 미치는 영향, 한국보건사회연구원, 보건사회연구 40(3), P85-113, 2020

- 이승선·김연명, 국민기초생활보장제도 개혁방안으로서 ‘서울형 기초보장제도’의 의의와 한계, P45~79, 한국사회정책, 21(4), 2014
- 이승윤·김윤영, 박근혜정부의 국민기초생활보장법 급여체계 개편 논쟁에 대한 비판적 고찰, P92~132, 비판사회정책 51호, 2016.05. 2016
- 이원진, 국민기초생활보장제도 효과 분석 방법에 대한 검토, P169~199, 조사연구, 21(3), 2020
- 최종혁 외, 공공복지전달체계에서의 복지기술 활용에 관한 연구, P188~222, 사회복지정책, 44(4), 2017
- Martilla, J. A. and James, J. C., Importance-Performance Analysis. P77~79, Journal of Marketing. 41(1): 1977
- Ormanovićl, Š., Ćirićl, A., Talovićl, M., Alićl, H., Jeleškovićl, E., Čauševićl, D. Importance-Performance Analysis: Different Approaches. P58~66, Acta Kinesiologica 11, SuP 2: 2017
- Schneider, Anne, & Ingram, Helen M. (2005). Deserving and Entitled. New York, NY: State University of New York Press.

■ 연구보고서

- 강혜규 외, 공공서비스 운용의 최적화를 위한 복지전달체계 연구(Ⅲ)-인적자원 관리를 중심으로, P1~457, 한국보건사회연구원, 연구보고서 2019-48, 2019
- 강혜규 외, 공공서비스 이용 적화를 위한 복지전달체계 연구(Ⅰ)-구조와 기능을 중심으로, P1~469, 한국보건사회연구원, 연구보고서 2017-37, 2017
- 강혜규 외, 사회보장부문의 서비스 전달체계 연구, P1~552, 한국보건사회연구원, 연구보고서 2016-37, 2016
- 강혜규 외, 사회보장제도 수급자 선정 적격성 제고 및 사각지대 축소를 위한 모니터링-공공부조 제도(소득보장)을 중심으로, P1~373, 한국보건사회연구원, 연구보고서 2017-53, 2017
- 김경혜·장동열, 맞춤형 기초보장 시행에 따른 서울형 기초보장제도 운영체계 개편 방안, P1~96, 서울연구원, 서울연 2015-PR-14, 2015
- 김문길, 2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구, P1~738, 한국보건사회연구원, 연구보고서 2020-64, 2020
- 김미현·김세림·김정현·김현승·문혜진·서종녀 외 7인, 서울시 복지정책 이슈와 전망, P1~416, 서울시복지재단, 2018-11, 2018
- 김성원·김보영·김연명, 서울시민복지기준 설정 세미나, P1~33, 서울연구원, 서울시민복지기준 설정 세미나 자료집, 2012.5.10, 2012
- 김승연 외, 부양의무자 기준개선에 따른 서울형 기초보장제도 운영체계개편방안,

P1~67, 서울연구원, 도시사회연구실 연구보고서 2018-PR-47, 2018

김승연 외, 빈곤 사각지대 해소 위한 서울형 기초보장제도 개편방안, P1~72, 서울연구원, 도시사회연구실 연구보고서 2019-PR-22, 2019

김지영·김은아, 서울형 최저생계비 모형 개발 연구, P1~82, 서울특별시·서울시복지재단, 2011-연구-15, 2011

문혜진 외, 맞춤형 기초보장 시행에 따른 서울형 기초보장제도 운영체계 개편방안, P1~96, 서울시복지재단, 도시사회연구실 연구보고서 2015-PR-14, 2015

문혜진 외, 서울시 저소득층 지원체계 연구, P1~145, 서울시복지재단, 정책연구실 연구보고서 2020-27, 2020

문혜진 외, 서울형 기초보장제도 발전방안 연구, P1~110, 서울시복지재단, 정책연구실 연구보고서 2021-23, 2021

손병돈 외, 노인 빈곤 해소를 위한 소득보장제도 개편 방안 연구, 보건복지부·평택대학교 산학협약단, 2018

오문준 외, 복지환경변화에 따른 서울시 전달체계 발전방안 연구, P1~328, 서울시복지재단, 연구평가본부 연구개발팀 연구보고서 2018-22, 2018

원종욱, 복지환경 변화를 고려한 복지서비스 및 인프라 중장기 발전전략 연구-4차 산업혁명 대 복지전략, P1~205, 보건복지부·한국보건사회연구원, 정책보고서 2017-01, 2017

손병돈 외, 2018

이현주 외, 공공 사회복지 전달체계의 변화와 정책적 함의, P1~266, 한국보건사회연구원, 연구보고서 2015-11, 2015

Behrendt, C., At the margins of the welfare state: social assistance and the alleviation of poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom, Aldershot: Ashgate, 2002

■ 보도자료

보건복지부 보도자료, 모든 국민의 기본 생활을 보장하는 제1차 기초생활보장 종합계획('18~'20년) 수립 (http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=340997), 2017.08.10.

보건복지부 보도자료, 앞으로의 3년, 더 많은 국민의, 더 나은 기본생활 보장을 위해 나아가겠습니다 (http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=358954), 2020.08.10.

■ 기타 참고

국민기초생활보장법, 국가법령정보센터 (<http://www.law.go.kr/법령/국민기초생활보장법>), 2022.05.13

국민기초생활보장법, 국가법령정보센터 (http://www.law.go.kr/법령/국민기초생활보장법_시행령), 2022.05.13

국민기초생활보장법, 국가법령정보센터 (http://www.law.go.kr/법령/국민기초생활보장법_사행규칙), 2022.05.13

서울특별시, 2022 서울형 기초보장제도 사업안내 매뉴얼, P1~65, 2022

R-ONE 부동산통계뷰어 (<https://www.reb.or.kr> 전국주택가격동향조사 보고서), 22년 5월 기준

부록 : 설문지

서울형 기초보장제도 운영 효율화 방안 연구

안녕하십니까. 서울시의회에서는 사단법인 굿위드어스 연구팀과 함께 서울형 기초보장과 국민기초생활보장과의 비교를 바탕으로 서울형 기초보장에 관한 운영 효율화 방안을 마련하고자 본 연구를 실시합니다. 본 연구는 다양한 현장전문가들의 의견을 바탕으로 향후 서울형 기초보장 발전방안 모색 및 객관적인 자료에 근거한 정책방향을 설정하는 데 귀중한 자료로 활용될 것입니다. 응답해 주신 의견은 통계법 제33조 및 제34조에 의거하여 전체 의견이 취합되어 통계적인 자료만 활용되며, 학술적인 목적 이외에 어떠한 상업적인 목적에도 활용되지 않을 것을 약속드립니다.

개인정보 제공 및 조사 참여 동의서

작성일: 20 년 월 일

<개인정보 제공 및 활용 관련 주요 고지사항>

- 개인정보 수집·이용의 목적: ‘서울형 기초보장제도 운영효율화 연구’ 통계작성 및 학술연구
- 수집하려는 개인정보의 항목 : 설문지 응답내용, 성함. 현황자료 추가 질의를 위한 기초 정보(주소, 연락처 등)
- 개인정보의 보유 및 이용 기간: ‘서울형 기초보장 운영효율화 연구구 조사’ 종료일까지
- 응답자는 개인정보 제공 및 활용에 대한 동의서의 제출을 거부할 권리가 있습니다.

본인은‘서울형 기초보장제도 운영 효율화 연구 조사’에 있어서, 본인의 설문응답 내용 등에 관한 정보를 활용할 필요가 있다는 것을 이해하고 있으며, 이를 위해 『개인정보보호법』 등에 의해 보호되고 있는 본인에 관한 각종 정보자료를 동법 제 18조의 규정 등에 따라 통계작성 및 학술연구 등의 목적을 위하여 개인정보를 제공 하는데 동의합니다.

성 명: (서 명)
연 락 처: (답례품 제공용)

I. 서울형 기초보장은 ‘책임있는 역할과 업무수행’ 측면에서 어느 정도 수행되고 있고, 또 어떤 방향으로 나아가갈 중요성이 있다고 생각하십니까?

번호	항 목	수행도					중요도				
		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	전혀 중요하지 않다	중요하지 않다	보통이다	중요하다	매우 중요하다
1	선정기준의 적정성	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
2	사회복지직 행정지원 인력 충원	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
3	적정 인력배치 행정 기준마련	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5

II. 서울형 기초보장은 ‘지식, 가치, 기술을 활용하는’ 측면에서 어느 정도 수행되고 있고, 또 어떤 방향으로 나아가갈 중요성이 있다고 생각하십니까?

번호	항 목	수행도					중요도				
		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	전혀 중요하지 않다	중요하지 않다	보통이다	중요하다	매우 중요하다
1	담당 공무원 전문적 직무능력	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
2	담당 공무원재량권 확보	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
3	슈퍼비전 체계구축	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
4	인력역량 강화 교육 프로그램	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5

III. 서울형 기초보장은 ‘서비스 제공과 대상자 선정’ 측면에서 어느 정도 수행되고 있고, 또 어떤 방향으로 나아가갈 중요성이 있다고 생각하십니까?

번호	항 목	수행도					중요도				
		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	전혀 중요하지 않다	중요하지 않다	보통이다	중요하다	매우 중요하다
1	통합 운영 관리체계 마련	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
2	시스템 내 연동성 개선	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
3	원스톱 서비스 전달체계 개편	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5

IV. 서울형 기초보장은 ‘복지서비스 제공’ 측면에서 어느 정도 수행되고 있고, 또 어떤 방향으로 나아갈 중요성이 있다고 생각하십니까?

번호	항 목	수행도					중요도				
		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	전혀 중요하지 않다	중요하지 않다	보통이다	중요하다	매우 중요하다
1	서울형 기준중위소득 도입	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
2	주거와 자동차 기본공제 도입	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
3	사각지대 대상자 사례발굴	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
4	적극 행정	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
5	지방 생활보장위원회 활용	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5

V. 서울형 기초보장 운영의 효율화 방안

5-1. 귀하는 서울형 기초보장을 운영하면서 어떤 부분이 보완된다면 보다 효율적으로 운영할 수 있을 것이라 생각되십니까? (2개까지 복수응답 가능)

- ① 서울형 급여체계 중위소득 기준 완화
- ② 서울형 기초보장과 국민기초생활보장의 맞춤형 급여선택(ex. 주거급여와 생계급여 선택)
- ③ 자치구별 담당인력 현실화
- ④ 기타()

5-2. (5-1)의 ④기타에 대한 구체적 답변을 기록해주세요.

()

5-3. 서울형 기초보장 제도를 개선할 수 있는 의견이 있다면 제안해주세요.

()

5-4. 서울형 기초보장 운영의 행정적 장애요인이 있다면 설명해 주십시오.

()

VI. 조사대상자 일반적 특성

6-1. 현재 근무지역?

서울시 OO구

6-2. 귀하의 근무처는 어디입니까?

- 구청
- 동주민센터

6-3. 현재 직무에 근무하신 기간은(개월)?

ex) 00개월

개월

6-4. 귀하의 성별은 어떻게 되십니까?

① 남성 ② 여성

6-5. 귀하의 연령은 어떻게 되십니까?

(세)

서울형 기초보장제도의 효율적 운영을 위한 정책연구

제 안 : 서울특별시의회 1인가구 정책포럼

홈페이지 : <http://www.smc.seoul.kr>

연 락 처 : 서울특별시 중구 덕수궁길 15 서울특별시의회 의원회관(입법담당관)

담 당 자 : 도시계획관리위원회 김영광 지원관

연구기관 : 사단법인 굿위드어스

책임연구 : 박 봉 길

연 락 처 : 070-5176-0802

발간등록번호 : 51-6110100-000243-01

※ 본 학술연구용역보고서의 지식재산권은 서울특별시의회와 용역수행자가 공동으로 소유하며, 내용은 서울특별시의회의 공식적인 견해와 다를 수 있음을 알려드립니다.

(지식재산권은 서울특별시의회와 용역수행자가 공동으로 소유하며, 용역수행자가 복제, 배포, 개작, 전송 등의 사용을 할 수 있음)