


사회보장정보시스템(행복e음) 급여보장단위 인적정보 관리 현황 및 개선방안 연구

연구책임자 : 한은희 부연구위원
참여연구진 : 김윤민 (중앙대학교)
이지은 위촉연구원



머리말

2010년 사회보장정보시스템(행복e음) 개통으로 인해 다양한 복지급여를 꼭 필요한 국민들에게 전달하는 복지행정 업무가 효과적으로 수행될 수 있었다. 2017년 기준 ‘행복e음’은 총 350여종의 복지사업을 운영·지원하고 있으며 이를 통해 관리되는 복지대상자는 약 2,800만 명에 달한다. 지난 10년간 복지급여의 급격한 증가로 인하여 행복e음은 전산능력이 한계에 도달하였을 뿐 아니라, 사각지대 없는 포용적 사회보장의 제공과 지역사회 중심으로 민·관이 협력하는 통합돌봄 체계로의 전환을 지원하는 데는 한계에 봉착하였다. 이에 보건복지부와 본 원은 2022년 완전 개통을 목표로 차세대 사회보장정보시스템 구축을 추진하고 있다.

차세대 사회보장정보시스템의 성공적 구축은 지난 10년간 변화하는 제도 환경에 맞춰서 사용자 입장에서 편하고 효율적인 시스템으로 고도화하기 위한 끊임없는 노력이 있었기에 가능하리라 기대한다. 본 연구 또한 고도화 사업의 일환으로 진행된 ‘행복e음 통합 인적정보 개선사업’과 관련되어 진행되었다. 본 연구는 행복e음 시스템을 통한 사회보장급여의 보장단위 인적정보의 관리의 현황과 쟁점을 파악하고자 사업지침과 업무프로세스를 분석하고 지자체 공무원들의 의견을 수렴하고 분석하였다. 이러한 조사·분석을 바탕으로 다양한 사업들 간의 통합성과 체계성을 향상시키고 사용자들의 편의성을 증진시키는

방향의 개선방안들을 제시하였다. 이러한 시스템 운영 및 개선의 경험을 통해 축적된 지식을 기반으로 복지가 필요한 모든 국민에게 차별 없이 맞춤형 복지 전달을 지원하는 정보 기반을 마련할 수 있을 것으로 기대한다.

본 연구는 사회보장정보원의 한은희 부연구위원의 책임 하에 중앙대학교 김윤민 박사와 이지은 위촉연구원이 공동연구원으로 참여하였다. 참여한 연구원들의 노고에 감사하며, 연구의 방향 설정과 자료 해석 및 정책 함의 도출에 도움을 주신 보건복지부 복지정보운영과, 대내외 자문위원들께 감사드린다. 특히, 과제발굴부터 자료제공 등 연구의 진행에 유익한 도움을 준 본 원의 수급자관리부 김지필 주임에게 감사드린다.

본 연구가 차세대 사회보장정보시스템의 기반 마련을 위한 기초연구로서 유용하게 활용되기를 바란다. 끝으로 본 보고서에 수록된 모든 의견은 연구진 개인의 의견이며, 본 원의 공식 견해가 아님을 밝혀 둔다.

2019년 9월

사회보장정보원장

임 희 택

목 차

요 약	i
제1장 서론	3
제1절 연구 배경 및 목적	3
제2절 연구 내용	6
제3절 연구 방법	7
제2장 사회보장급여 보장단위 개념	11
제1절 가족 및 가구 개념	11
제2절 사회보장법의 보장단위	19
제3절 소결	35
제3장 사회보장급여 보장단위 현황 및 쟁점	41
제1절 사회보장급여 보장단위: 지침 검토	41
제2절 사회보장급여의 보장단위 비교분석	59
제4장 행복e음 인적정보 변동 관리 현황	69
제1절 행복e음 인적정보 변동 관리 현황	69
제2절 행복e음 통합인적정보 개선사업	77
제3절 공무원 FGI	85
제5장 행복e음 인적정보관리 개선방안 및 제언	105
제1절 행복e음 인적정보 관리 개선방안	105
제2절 결론 및 제언	119
참고문헌	127

표 목 차

<표 1-1> FGI 시행지역 및 일정	7
<표 2-1> 사회보장법 체계	19
<표 2-2> 피부양자 인정기준의 변천과정	21
<표 2-3> 피부양자 부양요건 <개정 2018.3.6.>	23
<표 2-4> 피부양자 소득 및 재산 요건 <개정 2018.3.6.>	25
<표 2-5> 국민기초생활보장사업 부양의무자 기준 변화	28
<표 2-6> 가족, 가구(세대), 그리고 부양의무자 범위	36
<표 3-1> 사회보장급여 가구구성 용어 설명	43
<표 3-2> 사업별 조사단위와 보장단위	44
<표 3-3> 국민기초생활보장법에서 명시된 보장단위	46
<표 3-4> 국민기초생활보장사업에서 활용하는 가구 개념	46
<표 3-5> 국민기초생활보장사업의 급여선정 및 지급 단위	47
<표 3-6> 「국민기초생활보장법」에서 명시된 자활사업	52
<표 3-7> 「초·중등교육법」에서 명시된 교육비 지원	55
<표 3-8> 「한부모가족지원법」 지원대상자 범위 신설 조항	56
<표 3-9> 「주민등록법 시행령」과 「민법」에서 규정하는 가족 범위	57
<표 3-10> 가구구성 처리 절차	58
<표 3-11> 소득보장사업에서의 보장단위 선정 근거자료	58
<표 3-12> 사업별 보장단위	60
<표 3-13> 세대별 주민등록표, 가족관계등록부 기준에 따른 사업별 보장단위 구성	62
<표 3-14> 자녀 연령 및 혼인여부에 따른 사업별 보장가구, 부양의무자 구성	63
<표 3-15> 외국인(배우자)에 대한 사업별 가구구성 기준	65
<표 4-1> 행복e음 인적정보 관리 관련 개선 필요 사항	77
<표 4-2> 보장가구 및 부양의무자 가구 구성 및 제외 사유	80
<표 4-3> 변동 관리: 추가 및 제외 불필요 사유	81
<표 4-4> '통합인적정비 개선사업' 전·후의 인적변동 정비 결과	84

<표 4-5> 공무원 FGI 결과의 요약	100
<표 5-1> 보장 대상별 유형화에 따른 보장단위 및 조사 단위 개선안	113
<표 5-2> 사회보장급여별 보장단위, 조사단위, 부양의무자의 범위	123

그림 목 차

[그림 2-1] 건강보험료 부과체계의 다원화 구조	20
[그림 3-1] 사업별 사회보장급여 업무처리 절차	42
[그림 4-1] 통합인적정보 흐름도 (2018년 하반기 기준)	71
[그림 4-2] 개선된 통합인적정보 흐름 (2019년 1월 적용)	78

요 약

제1장 서론

1. 배경 및 목적

□ 배경 및 목적

- 국민기초생활보장제도를 비롯한 대부분의 사회보장 급여의 보장 단위는 가구이며, 각 사업별로 가구의 범위는 다름
 - 국민기초생활보장 및 일부 차상위급여는 수급자 선정에 부양의무자 기준을 적용하고 있기 때문에 수급(권)자 가구뿐 아니라 부양의무자 가구의 범위를 규정하고 있음.
- 사회보장급여의 수급(권)자 및 부양의무자 가구의 가구원에 대한 인적정보는 사회보장정보시스템(행복e음)에 입력되고 관리됨.
 - 사회보장급여 보장단위에 대한 인적정보 변동 모니터링과 관리가 연 2회 이루어짐.
 - 정보시스템을 통해 추출된 인적정보 변동 관리 대상 중 실제로 변동 처리된 대상은 20% 미만으로 나타남.
 - 2018년 1월 행복e음 인적정보 변동 정비 대상은 366,004건이었으며 실제 변동 처리가 된 것은 55,849건(15.25%)으로 집계됨.

- 또한 지자체 담당자가 인적정보 변동이 없음을 확인하고 관리를 종료한 대상이 다음 인적정보 변동 관리 회 차에 반복적으로 관리 대상으로 추출되는 문제가 발생함.

○ (목적) 사회보장급여 인적정보 변동관리 현황 및 쟁점을 파악하고 개선방안을 도출

□ 기대효과

- 인적정보 변동 관리 개선방안 도출을 통해 지자체 업무 경감 및 행정효율화에 기여
- 차세대 사회보장정보시스템 구축사업을 위한 기초 자료 제공

2. 연구 방법 및 내용

○ 연구 방법

- 문헌 연구: 사회보장급여 보장단위 법, 시행령, 지침 분석
- 참여 관찰: 행복e음 인적정보 개선 사업 진행 사항 참여 관찰
- 표적집단인터뷰(FGI): 시군구 통합조사관리 담당 공무원 집단 인터뷰 실시

○ 연구 내용

- 가족 및 가구의 개념 검토: 법적, 행정적, 사회학적, 그리고 사회보장 급여에서의 가족 및 가구 개념 검토
- 사회보장급여 관련 법, 시행령, 지침 상의 보장단위에 대한 개념 및 비교 검토
- 행복e음 통한 인적정보 관리 방식 및 ‘통합인적정보 개선사업’파악

제2장 사회보장급여 보장단위 개념

1. 가족 및 가구 개념

- 사회학적 의미의 가족은 생물학적 개념 보다는 사회적 구성물임을 강조
 - 따라서 가족은 시대와 문화에 따라 변화하는 개념임.
- 우리나라 민법상 가족의 개념 또한 시대에 따라 변화하여 왔으며, 호적을 기준으로 한 가부장적 가족의 개념에서 부양의무를 기준으로 하는 생활공동체적 개념이 강한 개념으로 전환됨.
 - 가족: 배우자, 직계혈족 및 형제자매
 - (생계를 같이하는 경우) 직계혈족의 배우자, 배우자의 직계혈족 및 배우자의 형제자매
- 통계적 목적, 세법적 목적, 그리고 행정적 목적으로 활용되는 “가구”의 개념은 그 목적에 따라 다르게 정의 됨.
 - 통계적 의미의 가구(household): 1인 또는 2인 이상이 모여 먹고 자고 생계를 같이하는 생활단위
 - 주민등록법(세대): 법적 정의 없으나 주거를 같이하는 혈연관계의 가족을 바탕으로 비혈연관계의 동거인을 추가한 개념임
 - 소득세법(세대): 거주자와 그 배우자, 그리고 그들과 같은 주소 또는 거소에서 생계를 같이하는 가족 단위
 - 법률상 이혼하였으나 생계를 같이 하는 배우자 및 취학, 요양, 근무 또는 사업상 본래 주소에서 일시적을 퇴거한 가족원을 포함함.
 - (시행령) 30세 이상, 배우자가 사망 또는 이혼, 그리고 기준중위소득 40%이상인 경우는 배우자 없이 1 세대로 봄.

2. 사회보장법의 보장단위

□ 국민기초생활보장법 및 시행령

○ 국민기초생활보장법 제2조(정의)

- “개별가구란 이 법에 따른 급여를 받거나 이 법에 따른 자격 요건에 부합하는 지에 관한 조사를 받는 기본단위로서 수급자 또는 수급권자로 구성된 가구를 말한다.”

○ 국민기초생활보장법 시행령 제2조(개별가구)

- 세대별 주민등록표에 등재된 사람(동거인은 제외)
- 배우자(사실혼 포함). 미혼자녀 중 30세 미만, 부양의무의 관계가 있으면서 생계 및 주거를 같이하는 사람
- 개별가구에서 제외되는 사람: 현역군인, 외국에 최근 6개월간 통산하여 90일을 초과하여 체류하고 있는 사람, 교도소, 구치소, 치료감호소시설 등에 수용중인 사람, 보장시설에서 급여를 받고 있는 사람, 실종신고 절차가 진행 중인 사람, 가출 또는 행방불명, 그밖에 생계 및 주거를 달리한다고 시장, 군수, 구청장이 확인한 사람

□ 공공부조법의 보장단위

○ 의료급여법: 기초생활보장제도의 의료급여 수급자의 가구의 범위는 기초생활보장법을 따름.

○ 긴급복지지원법: 본인과 생계 및 주거를 같이하고 있는 가구구성원(동거인 포함)

- 외국인의 범위: 대한민국 국민과 혼인, 대한민국 국적을 가진 직계존비속을 돌보고 있는 사람, 난민 등

○ 한부모가족지원법: 한부모와 미성년 자녀 가족

- 기초연금법: 수급권자 본인과 배우자
- 장애인연금법: 18세 이상 중증장애인 개인

제3장 사회보장급여 보장단위 현황 및 쟁점

1. 사회보장급여 보장단위: 지침 검토

- 국민기초생활보장 사업안내
 - 조사대상, 소득산정, 보장가구
 - 조사대상가구: 소득인정액 산정을 위한 재산조사 대상가구원
 - 소득산정가구: 소득인정액의 선정기준 적합여부 판정을 위한 가구원수에 포함되는 가구원
 - 보장가구: 수급자로 보호하는 가구원
 - 보장단위(가구) 확정절차
 - 동일 주민등록상 가구원 등록
 - 별도 주민등록상 포함될 가구원 추가(담당자 확인): 가족관계 등록부 조회 및 상담을 통해 포함될 가족확인
 - 사업별로 보장가구에서 제외되는 사람 삭제(담당자확인) =
 - 부양의무자
 - 2000년 부양의무자 기준은 민법(친족편)에 근거하면서도 실질적인 부양관계의 변화를 고려하여 변천해 왔으며, 실제 집행단계에서 지침의 자율성이 존재함
 - 수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자 (2007년 1월 1일부터 시행)
 - 생계를 같이하는 형제, 자매, 남매 등 부양의무자에서

제외

- 부모-자식과 그 배우자 간으로 부양의무 범위 축소

○ 별도가구보장

- 급여위탁 별도가구 보장
 - 보장시설 수급(권)자의 별도가구 보장
 - 가정위탁 보호로 인한 별도가구 보장
- 가정해체 방지 별도가구 보장
 - 가구 단위로서 주거급여 선정기준을 초과하나 가구를 분리하면 급여 종류별 선정기준 이하에 해당하여 급여 수급이 가능한 가구에 한하여 별도가구로 보장
- 자립지원 별도가구 보장
 - 수급(권)자 가구에 동일 보장 가구원으로 당연 포함되는 18세 이상 34세 이하의 자녀가 취·창업하여 소득이 발생한 경우에 해당 자녀의 자립을 지원하고 빈곤의 대물림을 예방하고 자립의 기회를 제공
 - 부양의무 미성립 별도가구 보장
 - 가구 분리 시 기준충족 별도가구 보장

□ 차상위계층 확인사업

- 국민기초생활보장사업과 동일하게 세대별 주민등록표에 기재된 자(동거인 제외)로서 생계나 주거를 같이 하는 자
- 부양의무자 기준과 사적이전소득을 제외하는 등 선정기준을 단순화

□ 차상위 본인부담경감대상자 지원 사업안내

- 기준세대 범위는 「국민건강보험법 시행령」에 근거하여 기준세대에 포함되는 사람은 동거인을 제외한 세대별 주민등록표

에 기재된 사람이며 2촌 이내 혈족은 주민등록표에 동거인으로 기재되어도 기준세대에 포함함

- 국민기초생활보장제도상의 별도가구 인정 특례는 적용하지 않음
- 부양의무자 기준을 고려하며 부양의무자 범위는 국민기초생활보장사업과 동일

□ 차상위 자활근로 사업안내

- 차상위 자활근로사업 지침에는 보장단위가 구체적으로 제시되지는 않았으나 자활사업과 국민기초생활보장사업과의 높은 연계성을 전제했을 때 국민기초생활보장사업의 보장단위를 준용할 것임

□ 기초연금 사업안내

- 가구단위는 신청자(수급자)와 그 배우자
- 배우자(사실혼 포함), 교육식별번호가 있으며 혼인신고후 국내체류기간이 2년이 경과하지 않은 외국국적 배우자, 사회복전산관리번호 부여받은 자

□ 장애인연금 사업안내

- 중증장애인 본인과 배우자
- 배우자: 장애인일 필요 없음, 국적·사실혼·동거여부 무관

□ 장애수당 사업안내

- 만18세 이상 등록장애인 중 장애인 연금법상 중증장애인에 해당하지 않는 자로 국민기초생활보장 수급자 및 차상위계층
- 조사가구범위는 국민기초생활보장제도와 동일하게 적용
- 가족해체방지를 위한 별도가구 특례적용 가능

□ 긴급복지지원 사업안내

- 보장 및 조사 단위에 포함되는 가구원은 세대별 주민등록표에 기재된 사람으로서 생계 및 주거를 같이하는 사람
- 사실상 혼인관계에 있는 자도 가구구성원에 포함함
- 세대별 주민등록표에 기재되어 있지 아니한 가족이 생계 및 주거를 같이 하고 있음을 시장·군수·구청장이 확인한 경우 가구원으로 포함.

□ 초·중고 교육비지원 사업안내

- 가구 범위에 포함될 가구원은 부모 및 형제자매, 성인 학생인 경우 그 배우자, 부모가 재혼한 경우는 새로운 형제·자매를 포함함.
- 학생 부모가 이혼한 경우 함께 거주하지 않는 부(모), 형제(자매)는 가구원에서 제외함

□ 한부모가족지원 사업안내

- 보장 가구원은 한부모가족 및 청소년 한부모 가족의 “모” 또는 “부”와 만 18세 미만(취학 시 만 22세 미만) 자녀
- 지원대상자 중 아동의 연령을 초과하는 자녀가 있는 한부모가족의 경우 그 자녀를 제외한 나머지 가족구성원을 지원대상자로 함.

□ 아동수당 사업안내

- 아동수당 보장단위는 아동 개인
- 조산단위는 소득·재산조사 대상으로 구성되며 주민등록과 무관하게 아동과 부모 및 아동의 형제·자매를 가구원에 포함함
 - 부모가 없는 경우 (외)조부모를 가구원으로 등록하며 이혼

가정인 경우 생계·주거를 달리하는 부모와 형제자매는 제외하고, 재혼가정인 경우 생계주거를 함께하는 부모의 배우자 및 그 자녀를 포함

2. 사회보장급여 보장단위 비교분석

☐ 사업별 보장단위

구분	사업명
가구 단위	<ul style="list-style-type: none"> • 국민기초생활보장사업(예외적으로 개인단위 선정보장 가능) • 차상위계층 확인사업, 차상위본인부담경감대상자 지원사업, 차상위 자활근로사업(예외적으로 개인단위 선정보장 가능) • 긴급지원사업(의료·교육지원 등 필요한 경우 개인단위 지원 가능) • 한부모가족지원사업(생활보조금, 자립촉진수당)
개인 단위	<ul style="list-style-type: none"> • 기초연금사업 • 장애인연금사업 • 한부모가족지원사업(아동양육비, 추가 아동양육비, 학용품비, 검정고시학습비, 고교생 학비) • 장애수당사업 • 초·중·고 학생 교육비 지원사업 • 아동수당사업

자료 : 각 사업 안내서, 연구자가 재분류함

제4장 행복e음 인적정보 변동 관리 현황

1. 행복e음 인적정보 변동 관리 현황

☐ 인적정보 변동 관리 = ‘통합인적정보’

- ‘통합인적정보’란 행복e음으로 관리되는 사회보장급여 수급자 및 부양의무자의 주민번호, 주소, 혼인 및 이혼, 출생 및 사망 등 인적정보의 변동이 있는지 점검하여 반영하고, 이에 따른 수급지위 변동을 반영하는 일련의 업무 과정을 일컫음

- ‘통합인적정비’는 연 2회 수행되는 소득·재산의 정기 확인조사 전에 조사대상을 확정하는 절차이기 때문에 매년 상반기와 하반기에 수행됨.

○ ‘통합인적정비’는 크게 ‘주민정보 정비’와 ‘가구구성원 정비’ 두 단계로 구분됨

- 주민세대원 정보 및 가족관계등록부 정보 연계
- 세대원 정보 및 가족 정보와 행복e음 시스템의 통합조사표에 등록된 가구원 정보와 비교하여 변동사항이 없는 관리 불필요 대상자를 제외하고 변동사항이 있는 관리 대상자만을 지방자치단체의 통합조사관리팀에 전달
- 지자체의 담당 복지공무원은 변동 관리 대상에 대해 실제로 관리가 필요한지 확인한 후 변동사항이 있을 경우 추가 또는 제외하고, 이에 따라 자격 변동이 생기게 될 경우에는 자격 중지 요청을 한 후 변동 관리를 종료함.
- 변동 관리 대상자이지만 가구원의 추가 또는 제외 등 실제로 아무런 변동 처리가 필요하지 않다면 변동 관리 불필요 사유를 입력한 후 관리를 종료.

□ 인적정보 변동 관리의 문제점

○ 사회보장급여 보장단위의 가구주와 주민등록 세대주의 불일치

- 전산 시스템을 통해 공적자료 비교를 통해 인적변동 관리 대상자 추출 시 가구주와의 관계를 중심으로 보장가구원에 포함되는지 판단함.
- 사회보장급여 보장단위 가구주와 주민등록 상 세대주의 불일치로 인해 보장가구에 포함되지 않은 세대원이 추가 대상으로 추출될 수 있음

○ 지침의 모호한 표현

- 지침의 “보장단위에서 제외 할 가구원을 확인하여 삭제” 라는 문구로 인해 세대원 중 보장단위에 포함되지 않는 가구원을 시스템에서 삭제하라는 것으로 오독 함.

○ 변동관리 불필요로 종료된 대상자의 이력 관리 부재

- 변동관리 불필요 대상의 반복적인 관리대상 추출 원인

○ 주민정보 변동사항 신속한 적용 불가

○ 별도가구 보장

2. 행복e음 ‘통합인적정비 개선사업’(2018년 하반기)

□ 통합인적정비 개선사업 내용

인적정비 관련 문제점	시스템 개선 사항
행복e음 가구주와 주민등록 세대주의 불일치로 인한 가구원 코드 불일치	- 주민등록의 세대주와 세대원간의 관계 정보를 행복e음 가구주 기준의 가족관계로 전환
사업지침의 모호한 표현으로 인한 지침과 다른 행복e음 조사표 가구구성	- 지자체 담당자 통합조사표 관리 방식 개선 - 통합인적정보 정비 매뉴얼 배포
정비불필요 사유에 대한 이력 관리 부재	- 정정불필요 사유 조회 기능 추가 및 정정불필요 사유 등록 대상자 이력관리 기능 개발
주민정보 변동사항 신속한 적용 불가	- 주민변동 정비와 가구원변동 정비 프로그램 이원화
별도가구 보장	- 통합인적정비 ‘가구원 추가 불필요 사유’ 코드로 관리

☐ 통합인적정보 개선사업 성과

- 전체 변동 관리 대상으로 추출되어 지자체로 전달되는 건수 약 60% 감소
- 변동관리 대상 중 실제 인적정보 변동처리 이루어진 비율 약 50%p 증가

3. 공무원 FGI

☐ 사회보장급여 가구구성 및 인적정보 변동 관리의 문제점

- 변동관리 불필요 대상을 관리대상으로 추출
- 반복적인 정비 대상 추출

☐ ‘통합인적정보 개선사업’의 성과와 한계

- (성과) 인적정보 변동관리 대상자 수 감소
- (한계) 사용자 입장에서 직관적이지 않음

☐ 인적정보 변동관리 추가 개선방안

- 지침 및 매뉴얼 개선 및 지속적인 교육 필요
- 대법원 가족관계등록 및 혼인관계 증명서 시스템 연계
- 인적정보 변동 관리 시기 조정 필요

☐ 사회복지급여 보장단위에 대한 제도적 개선 필요

- 국민기초생활보장제도 보장단위 명확화 및 단순화
- 주거급여 부양의무자 기준 폐지로 인한 합의 고려

제5장 행복e음 인적정보관리 개선방안 및 제언

- 제도적 개선
 - 사회보장급여 보장단위의 개념의 명확화 및 체계화
 - 사업간 보장단위의 통합성 및 체계성 개선
- 지침과 매뉴얼 개선 및 인력개발
- 인적정보 관리 시스템 개선
 - 대법원자료 연계
 - 인적정보 관리 매뉴얼의 시스템 적재
- 인적정보 관리 기능 개선

서론

제1절 연구 배경 및 목적

제2절 연구 내용

제3절 연구 방법

제1장 서론

제1절 연구 배경 및 목적

모든 국민의 최저생계를 보장하고 인간다운 삶을 실현하기 위해 제정된 국민기초생활보장제도(이하 기초생활보장제도)는 기본단위는 가구이다. 일반적으로 소비 및 생활을 같이하는 단위가 가구이기 때문에, 수급 자격 심사 및 급여 지급은 가구 단위로 이루어진다. 여기서 보장 단위인 가구의 범위를 어디까지로 할 것인지에 문제가 생긴다. 가구의 범위를 주거를 같이 하는 모든 사람을 포함할 것인지, 주거를 같이 하지 않지만 소득을 공유하는 친족을 포함할 것인지에 대한 논란의 여지가 생기게 된다. 따라서, 기초생활보장법은 “개별가구”에 포함되는 가구원의 범위를 규정하고 있다¹⁾. 기초생활보장제도 뿐 아니라 긴급복지제도 및 한부모 지원 사업 등의 보장단위 또한 가구이다. 하지만 각 사업별로 가구의 범위는 다르게 정의된다. 반면, 기초연금 및 장애 연금 등 일부 급여는 개인(부부)를 단위로 한다. 한편, 기초생활보장 및 일부 차상위급여는 수급자 선정에 부양의무자 기준을 적용하고 있기 때문에 수급(권)자의 단위 뿐 아니라 부양의무자의 범위 또한 규정하고 있다.

1) 「국민기초생활 보장법 시행령」 제2조(개별가구)는 세대별 주민등록표에 등재(登載)된 사람(동거인은 제외한다)과 배우자(사실상 혼인관계에 있는 사람을 포함), 미혼 자녀 중 30세 미만인 사람, 그리고 생계 및 주거를 같이 하는 사람(부양의무 관계에 있는 사람)을 개별 가구에 포함시킨다. 단 현역군인, 최근 6개월간 90일을 초과하여 외국에 체류 중인 사람, 교도소, 구치소, 치료감호시설 등에 수용 중인 사람, 시설 수급자, 실종선고 절차 진행 중인 사람, 가출자, 그리고 생계 및 주거를 달리한다고 시장·군수·구청장이 확인한 사람은 제외한다.

사회보장급여의 수급권을 결정하기 위해서는 급여별 보장단위와 부양의무자(조사단위)에 포함되는 사람이 누구인지가 결정되어야 하며, 그들에 대한 소득·재산 조사가 수행된다. 보장단위 및 부양의무자(조사단위)의 인적정보는 사회보장정보시스템(행복e음)에 저장되어 관리된다. 보장단위 또는 부양의무자의 변동이 생기면, 이에 따라 추가적인 소득재산 조사가 수행되어야 하고, 결과에 따라서 수급자격 및 급여액에 변동이 생길 수 있다. 따라서, 행복e음에 인적정보는 소득·재산 정보와 마찬가지로 정기적으로 변동 사항이 관리된다.

현재 행복e음을 통해 관리되는 사업들은 국민기초생활보장, 기초연금, 긴급복지, 장애인연금, 장애인복지, 차상위본인부담경감, 차상위자활지원, 차상위자산형성, 한부모가족지원, 초중고교육비지원, 아동수당 등이다. 읍면동에서 급여 신청이 이루어지면 사업별 지침에 따라 보장단위 및 부양의무자에 대한 인적정보가 행복e음시스템에 입력된다. 신청시 입력된 인적 정보는 시군구 통합조사관리팀에서 확인되고 관리된다. 인적정보 변동은 일별 또는 연2회 정기적으로 모니터링되고 정비가 이루어진다. 예를 들어, 사망, 군입대와 같은 정보는 수시로 연계되어 변동알림으로 확인이 이루어진다. 그 외 혼인, 이혼, 이사 등으로 인한 가구원 변동은 연 2회 소득·재산 변동에 대한 정기 확인조사가 이루어지기 직전 일제히 조사되고 관리된다.

연 2회 정기적인 인적정보 변동관리 시에는 최신의 행정안전부의 세대별 주민등록 정보와 대법원의 가족관계등록부와 정보를 시스템으로 연계하여 행복e음 가구에 변동사항이 있는 가구만을 추출한다. 이렇게 변동사항이 발견된 가구에 대해서는 지방자치단체(이하 지자체)의 시·군·구 조사·관리팀에서 인적정보 변동을 확인하고 시스템에 반영한다. 사회보장정보원 내부 자료에 의하면 정보시스템을 통해 추출된 인적정보 변동 관리 대상 중 실제로 변동 처리된 대상은 20% 미

만인 것으로 나타났다²⁾. 또한 지난 회 차에 시·군·구 조사·관리팀에서 변동 없음으로 관리를 종료한 대상이 다음 인적정보 변동 관리 회 차에 반복적으로 관리 대상으로 추출되어 담당 공무원의 업무를 가중시키는 것으로 나타났다. 본 연구는 이러한 행복e음의 인적정보 관리의 문제가 나타나는 이유가 무엇인지 파악하고 개선방안을 제공하는 것을 목적으로 한다.

지난 20년간 우리나라 복지급여의 수가 급격히 증가하고 대상자 수도 급격히 증가하여 왔다. 하지만 다양한 복지급여 사업들의 보장단위 및 조사단위에 대한 비교·검토 및 인적정보 관리 현황에 대한 연구는 거의 없었다. 본 연구는 행복e음을 통해 관리되는 사회보장급여 보장단위 및 조사단위에 대한 법률 및 지침에 대한 비교 분석을 수행하고 행복e음 인적정보 관리 현황에 대한 파악을 최초로 시도하였다. 또한 본 연구는 사회보장급여의 인적정보 관리를 담당하는 자자체 복지공무원들의 애로사항을 파악하고 현장에서 바라는 정보시스템을 통한 인적정보 관리 개선방안을 조사하여 복지공무원의 업무 경감 및 효율화에 기여하고자 한다. 마지막으로, 보건복지부가 2022년 개통 예정으로 구축중인 차세대 사회보장정보시스템은 사회복지급여 뿐 아니라 사회서비스와 포괄적인 사회보장지원을 희망하는 개인과 가구를 복지멤버십에 등록하고, 그들이 이용 가능한 복지서비스를 정기적으로 안내해 줄 계획이다³⁾. 본 연구는 차세대 사회보장정보시스템이 효율적인 인적정보 관리 기능을 가질 수 있도록 시스템 설계의 기초자료로서 기여할 수 있기를 기대한다.

2) 2018년 1월 행복e음 인적정보 변동 정비 대상은 366,004 건이었으며 실제 변동 처리가 된 것은 55,849건(15.25%)으로 집계되었다.

3) 보건복지부 (2019). 표용적 사회보장 정보 기반 마련을 위해 사회보장정보시스템 새로 구축한다. 보도자료(4.12.).

제2절 연구 내용

본 연구의 내용은 크게 네 부분으로 구성된다. 첫째, 사회보장급여 단위의 근간이 되는 가족 및 가구의 개념을 검토하였다. 구체적으로, 가족 및 가구에 대한 법적, 행정적, 그리고 사회학적 정의가 무엇이며, 가족 및 가구에 대한 개념이 어떻게 변화하여 왔는지 검토하였다. 법적 차원에서는 민법, 주민등록법, 사회보장법 등에서 가족과 가구가 어떻게 정의되고 있는지 비교 검토하였으며 통계적 의미의 가구와 사회보장, 즉 사회보험 및 공공부조의 보장단위로서 가구의 정의를 비교 검토하였다. 또한 인구학 및 사회학에서 정의하는 가족 및 가구의 의미를 검토하고 시대에 따라 어떻게 변해왔는지 살펴보았다. 마지막으로, 사회복지정책에 대한 함의를 제시하는 가족 및 가구에 관한 선행연구들을 검토하였다.

둘째, 중앙정부가 저소득층을 대상으로 제공하는 사회보장급여 사업들, 구체적으로 기초생활보장제도, 긴급복지지원, 장애인 연금 및 수당, 한부모가족지원, 그리고 차상위급여제도의 보장단위에 대한 법률적 정의 및 사업별 운영지침을 검토하고 분석하였다. 각 사업별 보장단위의 공통점과 차이점을 분석하고, 보장단위 개념의 모호성과 복잡성을 개선하기 위한 시사점을 도출하였다.

셋째, 행복e음을 통한 인적정보 관리 프로세스를 파악하고 ‘행복e음 통합인적정보 개선사업’에 대해 검토하였다. 또한 인적정보 관리 업무를 담당하는 지자체 공무원들을 인터뷰하여 공무원들이 인식하는 인적정보 관리 현황 및 쟁점, 그리고 개선방안을 조사하였다.

넷째, 문헌 분석과 공무원 인터뷰를 바탕으로 사회보장급여 인적정보 관리의 개선방안을 제도적, 행정적, 그리고 시스템 차원에서 제시하였다.

제3절 연구 방법

본 연구에서 활용된 연구 방법은 다음과 같다.

첫째, 문헌연구를 수행하였다. 먼저 사회보장급여 보장단위에 대한 개념적 검토를 위하여 관련 법, 시행령, 지침, 사업안내 등을 검토하고 분석하였다. 또한 사회보장급여의 보장단위의 근간이 되는 가족 및 가구에 대한 법적, 행정적, 사회학적 개념을 검토하기 위해 민법, 행정법, 선행연구와 관련 문헌들을 검토하고 분석하였다.

둘째, 사회복지급여 인적정보 관리를 담당하는 시·군·구 통합조사·관리팀의 복지 공무원을 대상으로 표적집단인터뷰(Focus Group Interview, 이하 FGI)를 실시하고 그 내용을 분석하는 질적연구 방법을 사용하였다. FGI는 서울 및 수도권, 경상권, 충청·전라권 지역에서 총 3회 실시하였다. 인터뷰 시행지역 및 일정은 <표 1-1>과 같다.

<표 1-1> FGI 시행지역 및 일정

지역	일시	인터뷰 참여자
서울, 인천, 경기 수도권	2018. 12. 12	서울, 인천, 경기지역의 통합조사·관리팀 복지 공무원 8명
경상권	2019. 1. 18	부산, 대구, 포항 통합조사·관리팀 복지 공무원 6명
충청·전라권	2019. 1. 25	광주, 세종, 충남, 전북 통합조사·관리팀 복지 공무원 6명

인터뷰 대상은 통합조사·관리업무를 최소 1년 6개월 이상 수행하였거나 현재 수행하고 있는 복지공무원들로 한정하였다. 인터뷰 내용은 인적정보 관리 업무 현황 및 문제점, 행복e음 통한 인적정보 관리의 애로사항, 2018년 하반기 시행한 ‘행복e음 통합인적정보 개선사업’에

대한 성과 및 의견, 인적정보 관리 관련 제도, 행정 및 정보 시스템 개선 방안 등이다.

셋째, 행복e음을 통한 인적정보 변동 관리 업무의 현황 및 ‘행복e음 통합인적정보 개선사업’의 내용을 파악하기 위하여 사회보장정보원 실무자 인터뷰 및 참여·관찰을 수행하였다. 인적정보 변동 관리 업무의 절차 및 현황을 파악하기 위하여 사회보장정보원 업무 담당자 인터뷰를 수행하였고, 개선사업 사업단 회의에 9월부터 12월까지 매월 1~2회 참여하여 관찰하였다.

사회보장급여 보장단위 개념

제1절 가족 및 가구 개념

제2절 사회보장법의 보장단위

제3절 소결

제2장 사회보장급여 보장단위 개념

제1절 가족 및 가구 개념

1. 법적 개념의 ‘가족’

헌법 제36조제1항(시행 1988. 2. 25.)은 “혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다”라고 규정함으로써, 가족생활에서의 개인의 존엄, 양성평등의 원칙, 그리고 국가보장의 원칙을 명시하고 있다. 단, 헌법에서는 ‘가족’의 개념을 직접적으로 정의하지 않고 있으며, 일반적으로 민법 제779조(가족의 범위)에서 규정하는 가족의 개념을 수용하고 있다(전광석, 1996; 이은정, 2006). 2005년 호주 제도가 폐지되면서(시행 2008. 1. 1.) 민법은 가족의 범위를 “1. 배우자, 직계혈족 및 형제자매, 2. (생계를 같이하는 경우) 직계혈족의 배우자, 배우자의 직계혈족 및 배우자의 형제자매”로 규정하였고, “직계혈족 및 그 배우자 간, 그리고 생계를 같이하는 한 기타 친족 간” 부양의무를 정하고 있다. 2005년 당시 정부 개정안에서는 가족의 범위를 삭제하였지만 호주제 폐지 충격을 완화하려는 목적으로 상징적 의미의 규정으로 가족의 개념을 다시 두었다(이은정, 2006).

민법에서의 가족의 범위가 유일한 기준은 아니며, 민법 이외에도 가족을 규정하는 다른 법원(法源)들이 존재한다. 구체적으로, 가족관계의 등록 등에 관한 법률, 가사소송법 및 가사소송규칙, 혼인신고특별법, 혼인에 관한 특별법, 국적법 및 국적법 시행령, 섭외사법, 보호

시설에 있는 고아의 후견직무에 관한 법률 및 그 시행령, 입양촉진 및 절차에 관한 특례법, 민사조정법, 비송사건절차법, 주민등록법 및 주민등록법 시행령, 근로기준법, 소년법, 아동복지법, 상속세 및 증여세법 및 그 시행령, 부재선고 등에 관한 특별조치법 및 그 시행령, 재외국민취직, 호적정정 및 호적정리에 관한 임시특례법 등(이경희, 2008: 24)과 넓게는 국민기초생활보장법, 노인복지법, 근로기준법 등 사회정책 관련법도 ‘가족’에 관한 규정을 포함하고 있다(한봉희, 2007: 22; 정연택, 2010: 167에서 재인용). 이와 같이 다수의 법률에서 가족에 관한 규정을 두고 있으며, 각 법률의 가족의 ‘범위’는 상충되는 부분이 있다. 법률상 가족의 개념은 민법상 가족의 범위와 통일되는 것이 법적 안전성의 측면에서 바람직하지만, 현실의 다양한 가족의 형태를 고려한다면 개별법에서 정하는 목적에 따른 생활단위로서의 가족의 범위를 인정해야 한다는 입장도 존재한다(이은정, 2006; 정연택, 2010). 또한 현재 민법상 가족의 범위가 현실의 가족과 많이 동떨어져 있는 것을 고려하면 민법 제779조 1호의 가족의 범위는 배우자, 부모와 자녀로 하고, 그 외에 생계를 같이하는 직계 혈족 및 친족은 2호에 규정하되 생계를 같이 하는 경우 가족의 범위를 어디까지 할 것인가에 대한 논의를 함께 해야 할 필요가 있다(이은정, 2006).

2. 행정적 개념의 ‘가구’와 ‘세대’

행정적 목적으로는 사용되는 가족 및 가구의 개념은 통계청의 「인구주택총조사」등에서 활용하는 “가구” 개념과 기획재정부 및 행정안전부의 주민등록 “세대” 등이 있다.

통계청에서 실시하고 있는 「인구주택총조사」에서 ‘가족(family)’이란 ‘혈연, 혼인, 입양 등으로 한 집안을 이룬 2인 이상의 집단을 말한

다.’ ‘가구(household)’란 ‘1인 또는 2인 이상이 모여 먹고 자고 생계를 같이하는 생활단위’로서, 혈연관계가 없는 사람도 포함될 수 있다는 점에서 ‘가족’과 다를 수 있다. ‘가구’는 크게 ‘일반가구(ordinary household)’와 ‘집단가구(collective household)’로 구분할 수 있다. ‘일반가구는 1인 가구(1인이 독립적으로 취사, 취침 등 생계를 유지하는 가구), 혈연가구(혈연가족관계로만 구성된 가구), 비혈연 5인 이하 가구(혈연관계가 없는 5인 이하의 사람들까지 한 집에서 생활하는 가구)를 말한다. 외국인으로만 구성된 ‘외국인 가구’는 ‘일반가구’에 포함되지 않으며, 한국인과 외국인이 함께 사는 가구는 포함된다. ‘집단가구’는 비혈연으로 구성된 6인 이상 가구(혈연관계가 없는 6인 이상이 같은 거처에서 생활하는 가구)와 집단시설가구(혈연관계가 없는 두 사람 이상이 기숙사, 고아원, 양로원, 모자원, 특수병원 등의 사회시설 내에서 생활하는 가구)를 말한다.’

「인구주택총조사」에서 ‘가구주(head of household)’란 가계의 생계를 책임지고 있는 그 가구의 실질적인 대표자를 의미하는데, 단순히 가구원 중 소득이 제일 많은 사람이나 주민등록상 ‘세대주’와는 달리, 가계 운영에 관한 사항을 계획·결정하고 책임지며 사실상 생계유지 비용을 주로 조달하는 사람을 말한다. ‘가구원’이란 한 가구에서 함께 사는 모든 구성원으로서, 가족이 아닌 사람도 함께 살면 가구원에 속하며, 조사기준 시점 이전에 태어난 아이와 사망한 사람도 포함한다. 이렇게 통계청의 가구 개념은 가족이나 혈연관계와 관계없이, 생계와 주거를 같이하는 생활단위를 강조한 개념이라고 볼 수 있다.

통계청의 또 다른 대표적인 조사데이터인 「가계동향조사」에서의 ‘가구’ 개념은 「인구주택총조사」의 일반적 정의와 같다. 단, 설문 자료의 조사대상 가구는 가구의 일반적 정의를 구체화하는 과정에서 범위가 다소 좁아진다. 「가계동향조사」의 조사대상 가구는 “조사기간

동안 대한민국에 거주하고 있는 모든 일반가구 중 가계소득 파악이 가능한 가구”로 규정되어 있다⁴⁾. 「가계금융·복지조사」의 ‘가구’ 개념도 인구주택총조사의 개념과 유사하나 “1인 또는 2인 이상이 모여 주거 또는 소득과 지출 등 생계를 같이하는 생활단위”로 규정하였다. 실제 조사가 곤란하거나 일반적 특징을 갖지 못하는 섬조사구, 기술시설조사구, 특수사회 시설 조사구 등은 제외함으로써 조사대상 가구의 범위를 규정하였다⁵⁾.

‘세대’는 기획재정부의 「소득세법」과 행정안전부의 「주민등록법」에서 활용하고 있는 개념이다. 단, 「소득세법」에는 ‘세대’의 개념이 명시되어 있는 반면, 「주민등록법」은 ‘세대’에 대한 명확한 개념을 제공하고 있지 않다. 「소득세법」 제88조 제6호(시행 2019.1.1.)에 따르면, “1세대란 거주자 및 그 배우자(법률상 이혼을 하였으나 생계를 같이하는 등 사실상 이혼한 것으로 보기 어려운 관계에 있는 사람을 포함)가 그들과 같은 주소 또는 거소에서 생계를 같이하는 자(거주자 및 그 배우자의 직계존비속(그 배우자를 포함) 및 형제자매를 말하며, 취학, 질병의 요양, 근무 상 또는 사업상의 형편으로 본래의 주소 또는 거소에서 일시 퇴거한 사람을 포함한다)와 함께 구성하는 가족단위”를 말한다. 다만, 동법 시행령 제152조의3(1세대의 범위)에 “대통령령으로 정하는 경우”에는 30세 이상, 배우자가 사망하거나 이혼한 경우, 그리고 국민기초생활보장법에 따라 기준중위소득 40%이상이고 독립적으로 생계를 유지하는 경우 1세대로 본다. 정리하면, 「소득세법」에서 사용하는 ‘세대’는 생계를 같이하는 배우자 및 혈연관계를 강조한

4) 조사대상 제외가구(부적격가구)에는 농가, 임가, 또는 어가 가구(농림어업총조사 정의에 따름), 음식숙박경영주택가구, 장기출타가구, 일반가구 중 비혈연가구, 외국인가구, 지출의존가구가 속한다. 자세한 내용은 통계청 「이용자용 통계정보보고서: 가계동향조사」를 참고할 것.

5) 통계청 「이용자용 통계정보보고서 : 가계금융·복지조사」 참고.

개념이다.

행정안전부의 「주민등록법」은 ‘세대’에 대한 명확한 정의를 하고 있지 않으면서 세대단위로 주민등록표를 작성하고 세대주에게 신고의무를 부과하고 있다(법 제7조, 제11조). 「주민등록 사무편람」에 따르면, “주민등록상 ‘세대’란 주거 및 생계를 같이하는 집단으로, 세대는 일정한 가족을 중심으로 구성되며 가족이 아닌 자(동거인 등)가 포함되는 경우도 있다. ‘세대주’란 그 세대를 대표하는 자로서 주민등록신고 의무자, 주민신고에 의해 선정된 자를 말하고, 동일한 세대에 속하는 자를 ‘세대원’이라고 한다.” ‘동거인’이란 「민법」 제779조에 따른 가족의 범위에 속하지 않는 자를 말한다. 이때, 세대, 세대주, 세대원의 개념은 단순히 주민등록표 기재를 기준으로 정하며, 실제적인 법률효과를 발생하는 것은 아니다(이병운, 2004; 이명진·서우석, 2008).

통계적 의미의 ‘가구’와 주민등록자료의 개념인 ‘세대’는 동일 거주지 및 생활단위를 강조한 개념이라는 점에서 유사하다. 하지만, 주민등록 ‘세대’는 혈연관계를 기본으로 하고 비혈연 동거인을 추가한 개념인 반면 통계적 의미의 ‘가구’는 동일 거주지에서 같이 사는 생활 단위를 강조한다는 점에서 다르다. 개념적 정의가 다르기 때문에 실제로도 통계적 의미의 총 ‘가구’ 수와 주민등록 상 총 ‘세대’ 수는 차이가 난다. 2005년 기준 전국의 주민등록자료의 총 ‘세대’ 수는 17,857,511인 반면, 통계청 인구총조사에 의한 총 ‘가구’ 수는 15,988,274, 시설거주자 및 외국인 가구 등을 제외한 총 ‘일반 가구’ 수는 15,887,128로 약 200만가구의 차이를 보였다(이명진·서우석, 2008).

3. 인구·사회학에서의 가구 및 가족

가족 개념은 협의 개념과 광의 개념으로 구분할 수 있는데 협의 개

념에 따른 가족은 전통적 가족 개념과 유사하게 혼인, 혈연 및 입양을 통해서 이루어진 관계자들의 집단, 의식주 해결을 공동으로 하고 정서적·정신적 유대와 공동체적 생활방식을 갖는 집단을 의미한다(원영희·손화희, 2016). 일반적으로 핵가족은 인류의 보편적 가족형태로 여겨지며 정상과 비정상을 구분하는 준거틀로 작용하기도 한다. 그러나 이는 산업사회의 전형적인 관계에서는 적절한 개념으로 평가할 수 있으나 현대 사회의 다양한 가족을 보편적으로 정의하는데 제한적이다(이여봉, 2006). 따라서 광의 개념에 따른 가족은 상술한 한계를 극복하고 현대사회에서 다양하게 나타나는 가족 유형을 포괄한다. 광의 개념에서의 가족은 ‘유일한 가족(the family)’의 획일적 형태보다 한부모·비혈연·공동체가족 등 가족의 다양성을 인정하는 가족들(families)에 기초한 사회적 단위로 가족개념을 확장한다(유영주 외, 2013).

사회학에서는 “가족”에 대해 생물학적 개념이 아닌 사회적으로 구성된다는 관점에서 접근한다. 다시 말해 가족 개념 및 형태, 가족 내의 출산, 성별분업, 경제활동을 포함한 모든 것이 역사·사회적으로 구축되었으며, 따라서 가족과 사회의 관계에 대한 연구가 주를 이룬다(박민자, 2003). 지난 반세기 동안 한국 가족사회학 분야에서는 가족의 기능 및 구조의 변화, 가족관련 정책 등 다양한 분야의 연구들이 이루어져왔다. 1970년대까지는 가족의 기능, 전통적 친족제도 및 동족 등을 주제로 한 연구들이 이루어졌으나, 1980년대 이후부터 가부장제와 페미니즘, 가족주의, 성과 사랑, 부부중심적 가족관계의 특성, 계급별 가족특성, 가족문제 및 가족정책, 사회구조와 가족과의 관계, 가족이론 및 방법론 등이 연구되었다(함인희, 2014). 2000년대 이후 가족에 대한 관점이 확장되면서 저출산 고령화와 관련된 문제, 결혼 이주가족, 가족과 국가와의 관계 등이 연구되고 있다(박보영, 2006). 한국 가족 연구에서 1970년대 후반부터 구조기능론⁶⁾이 무비판적으로

수용되었다는 반성이 일어나면서 그 대안으로 맑스주의 이론, 페미니즘 이론 등 비판이론이 발전하였다(박민자, 2003).

한편, 사회학적으로 가구(household)는 경험적으로 측정가능한 공간적 단위로, 보통 공동거주를 가리키는 용어이다(Gittins, 1998). 이에 따라 특정 장소에서 함께 생활하는 개인 혹은 한 무리의 사람들을 의미하며(Elliot, 1993), 함께 생활하는 가구구성원들 사이에 자원이 취합되고 배분되는 관계를 갖는 거주 단위를 의미한다(Rapp, 1991; 공주, 2018에서 재인용). 즉, 가구 개념은 한 집에 기거하는 사람들로 구성된 사회경제적 단위로 주거나 가계를 같이하는 자 또는 독신으로 거주지를 가지고 단독생활 하는 자를 포함한다. 가구개념은 결혼관계나 혈연관계를 고려하지 않고 경제적 협력, 주거공간을 중요시 한다. 통계청에서 사용하는 가구 개념은 1인 또는 2인 이상이 '취사, 취침 및 생계를 함께 하는 생활단위'이며, 현실적으로 주거 및 생계를 같이하는 사람의 집단이다. 이러한 가구 개념은 혈연관계가 아닌 사람이 포함될 수 있다는 점에서 '가족'과 다를 수 있고, 실제 같이 거주하는 사람만을 포함한다는 점에서 주민등록상의 '세대'와 다를 수 있다. 단, 이론상 '가구' 개념과 실제 연구의 분석단위로서 '가구' 개념이 다르거나, 가족과 가구의 개념을 혼용하여 사용하거나, 관습적인 가족 및 가구 개념에 기대어 수행된 연구들이 다수를 이룬다.

최근 가구구성의 변화 현황을 살펴보면, 가구규모의 축소, 가구형태의 다양화, 그로 인한 가구소득의 변화로 요약할 수 있다. 먼저 부부와 자녀 중심의 핵가족 유형이 전체가구 중 큰 비중을 차지하나 그 비율은 감소 추세에 있다(김유경 외, 2013; 홍승아 외, 2017). 통계청

6) 가족을 자연적으로 주어진 것이며 사회존속에 없어서는 안 되는 것으로 보고, 가족과 사회 간의 기능적 적합성 여부에 초점을 맞추는 관점을 말한다. 즉, 산업사회에서 가장 기능적 가족은 젠더에 의해 역할이 분화되고 수행되는 핵가족으로 보는 것이다(박민자, 2003).

인구전망에 따르면, 부부와 미혼자녀로 구성된 가족이 2010년 37.0%에서 2035년 20.3%로 감소하고, 1인가구와 부부가구가 2010년 각각 23.9%, 15.4%에서 2035년 34.3%, 22.7% 규모로 증가할 것으로 전망되었다(통계청, 2012). 둘째, 1인 가구와 2인 가구와 같은 소규모 가구, 한부모 가구, 무자녀 부부 가구, 노인 가구, 다문화 가족이 증가하여 가족형태가 다양해지고 있다(홍승아 외, 2017; 공주, 2018). 셋째, 이러한 가구구성 변화는 가구소득에 영향을 미치기 때문에 가족 및 가구의 변화가 빈곤 및 소득불평등에 미치는 영향에 대한 연구들이 증가하고 있다(성명재, 2015; 성명재·박기백, 2009; 정지운·임병인·김주현, 2014). 특히 1인 가구의 증가가 노인 가구의 빈곤과 소득 불평등에 미치는 영향에 대한 논의도 활발하게 이루어지고 있다(박경숙·김미선, 2016). 또한 가구구성과 소득불평등 사이의 관계를 분석한 연구들(공주, 2018; 반정호, 2011)이 존재한다. 사회경제적 지위에 따라 다르게 구성되는 가구구성의 변화가 가구단위 불평등을 심화시키는 요인으로 지적되고 있다(장지연, 2012).

제2절 사회보장법의 보장단위

이 절에서는 사회보장법상 보장단위에 대한 정의를 검토하고자 한다. 여기서 “사회보장법”이란 넓은 의미의 사회보장법을 의미한다. 사회보장법 체계는 크게 사회보험법체계, 사회보상법 체계, 공공부조법 체계, 사회복지관련법 체계로 구분할 수 있다(<표 2-1> 참조).

<표 2-1> 사회보장법 체계

구분	실정법
사회보험법체계	국민연금법, 공무원연금법, 국민건강보험법, 사립학교교직원연금법, 군인연금법, 산업재해보상보험법, 고용보험법, 노인장기요양보험법
사회보상법체계	국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률, 범죄피해자보호법 등
공공부조법체계	국민기초생활보장법, 의료급여법
사회복지관련법체계	아동복지법, 노인복지법, 장애인복지법, 기초연금법, 장애인연금법, 장애인활동지원에 관한 법률 등

출처 : 이흥재·전광석·박지순(2013, pp. 11-19)에서 정리

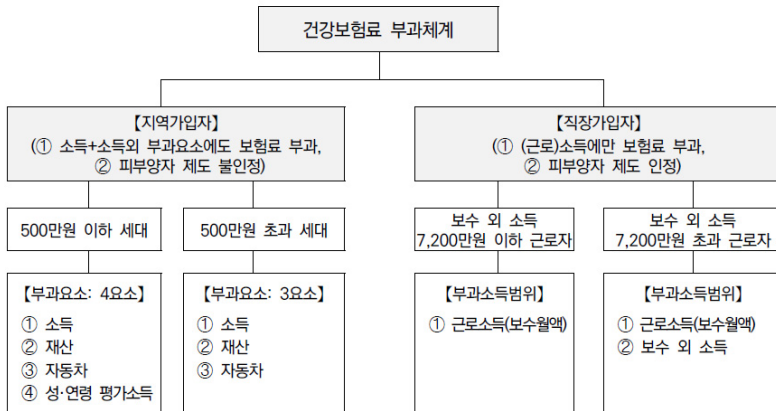
본 연구는 행복e음 시스템을 통해 운영되고 관리되는 사회보장 사업들에 초점을 맞추고 있으므로, 사회보장법 체계 중 공공부조법에 해당하는 국민기초생활보장법과 의료급여법, 긴급복지지원법, 한부모가족지원법, 그리고 사회복지관련 법인 기초연금법, 장애인연금법, 아동수당법 등을 중심으로 법률에서 명시하고 있는 급여 보장단위에 대해 검토하고자 한다. 또한, 사회보험법 중 국민건강보험법에서의 보장단위 정의를 검토하고 공공부조의 보장단위와 비교 검토하였다. 사회보장사업 중 많은 사회서비스사업에서 소득·재산 판정에 건강보험료가

활용되고 있기 때문에⁷⁾ 국민건강보험의 보장단위에 대한 검토는 시사점을 제공할 것이다.

1. 국민건강보험법 (시행 2019.1.1., 보건복지부)

국민건강보험은 “국민의 질병·부상에 대한 예방·진단·치료·재활과 출산·사망 및 건강증진에 대하여 보험급여를 실시함으로써 국민보건 향상과 사회보장 증진(제1조)”하는 것을 목적으로 하며, 전국민 가입을 원칙으로 한다.

[그림 2-1] 건강보험료 부과체계의 다원화 구조



출처 : 신현웅 외 (2017, p.4)

건강보험의 가입대상은 직장가입자, 직장가입자의 피부양자, 지역가입자로 구분할 수 있으며, 의료급여 수급자는 건강보험 가입대상에서

7) 2018년 1월 기준 건강보험료를 활용하여 소득판정을 하는 보건복지사업은 총 26개였으며, 2018년 7월 건강보험료 부과체계 개편으로 인해 건강보험료 부과방식을 활용하는데 있어 한계가 발생하고 있다(김영선, 추병주, 박선미 외, 2017).

제외된다(제5조). ‘지역가입자’와 ‘직장가입자’별 건강보험료 부과체계는 상이하고 자산조사 기준과 피부양자 제도 인정여부에 따라 다원화되어 있다(신현웅 외, 2017).

가. 피부양자 제도

건강보험은 ‘직장가입자’에 한해 ①직장가입자와 소정의 신분(가족)관계에 해당하는 자로서(신분요건) ②직장가입자에 의해 주로 생계를 유지하여야 하며(부양요건) ③보수·소득이 없는 자(소득요건)을 충족하는 자에 대해 수급권을 부여하는 ‘피부양자 제도’를 시행하고 있다. 4대 보험 중 피부양자 등록은 건강보험만이 가능하다. 피부양자 제도의 근간은 ‘가족’이며, 보험료를 납부하지 않는 피부양자의 무임승차 논란 및 피부양자 제도의 지역가입자와 직장가입자 간 형평성 문제가 이슈화 되었다(이미숙, 2008). 이러한 배경 아래 2018년 7월부터 지역가입자에 대한 보험료 부담 완화와 고소득 피부양자에 대한 보험료 부과 등을 목적으로 건강보험료 부과체계가 개편되었다. 피부양자 인정기준에 대한 변천과정은 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 피부양자 인정기준의 변천과정

시기 구분		인정 기준
도입기	‘82년 피부양자 인정기준 제정이전 시기	“주로 피보험자에 의해 생계를 유지하는 자”라는 용어 정의에 따라 보험자가 판단하여 적용 - 피보험자의 배우자와 직계존비속(남성피부양자 중심)
확대 1기	‘82년 인정기준 제정 ~ ‘89년 전국민의료보험 실시 전	인정범위 확대 - 조부모, 장인/장모, 형제자매 편입 인정요건 강화 (‘87.12) - 소득요건과 부양요건의 동시 충족으로 변경

시기 구분		인정 기준
		- 소득요건 : 독립적 생계유지 곤란자(미과세증명서 등으로 확인)
확대 2기	'89년 전국민의료보험 ~ '00년 7월 의보통합 이전	인정범위 확대 - 친인척(계부모, 계자, 외손자녀 등), 방계혈족(조카, 숙부, 이모, 고모 등)편입
개선기	'00년 7월 ~ '18년 6월	인정범위 축소 - 방계혈족, 배우자 및 노인에 대한 무소득 간주규정 삭제 인정요건 강화 - 사업자 등록자 제외('00.7.) - 배우자 및 노인에 대한 무소득 간주규정 삭제('01.7.) - 사업 및 임대소득 500만원 초과자 제외('02.6.) - 19세 미만 무소득 간주규정 삭제('06.1.) - 금융소득이 4,000만원 이상인자 제외('06.11.) - 부양요건에 재산기준 추가: 9억 원 초과 고액재산 보유자 제외('11.8.) - 사업금융소득을 제외한 총합소득이 연간 4,000만원 초과하는 경우 제외('13.7.)
축소기	'18년 7월 이후	인정범위 축소 - 건강보험료 부과체계 개편으로 형제자매인 피부양자는 제외(단, 65세 이상, 30세 미만, 장애인인 피부양자는 소득/재산 총족 시 유지)('18.7) - '22년까지 형제자매는 원칙적으로 제외 인정요건 강화 - 합산소득 연 3,400만원 초과 시 제외 - 5억 4,000만원 초과 및 연소득 1천만 원 초과 시 제외

출처 : 보건복지부 보도자료(2006, 2011, 2012, 2013, 2017, 2018)에서 발췌

법 제5조제2항에 따르면, 현재 피부양자의 범위는 직장가입자에 생계를 의존하는 직장가입자의 배우자, 직계 존·비속(배우자의 직계 존·비속 포함), 형제자매로서 직장에 근무하지 않으며 재산 및 소득이 일정수준 이하인 경우에 해당된다. 건강보험 피부양자의 구체적인 부양요건은 <표 2-3>와 같으며 피부양자의 소득재산 요건은 <표 2-4>과

같다. 2018년 7월부터 적용되는 피부양자 범위에는 형제, 자매가 원칙적으로 제외되나, 단 30세미만, 65세 이상, 장애인, 국가유공 상이자, 보훈대상 상이자는 직장가입자의 피부양자가 될 수 있다.

〈표 2-3〉 피부양자 부양요건 <개정 2018.3.6.>

	가입자와의 관계	부양 요건	
		동거시	비동거시
1	배우자	○부양인정	○부양인정
2	부모인 직계존속	○부양인정	○부모(부 또는 모와 재혼한 배우자 포함)와 동거하고 있는 형제·자매가 없거나, 있어도 보수 또는 소득이 없는 경우 부양인정
	가. 부모		
	나. 법률상의 부모가 아닌 친생부모	○부양인정	○친생부모의 배우자 또는 동거하고 있는 직계비속이 없거나, 있어도 보수 또는 소득이 없는 경우 부양인정
3	자녀인 직계비속	○부양인정	○미혼(이혼·사별한 경우 포함)인 경우 부양 인정. 다만, 이혼·사별한 경우 자녀인 직계비속이 없거나, 있어도 보수 또는 소득이 없는 경우 부양 인정
4	조부모/외조부모 이상인 직계존속	○부양인정	○미혼(이혼·사별한 경우 포함)으로서 부모가 없는 경우 부양 인정. 다만, 이혼·사별한 경우 자녀인 직계비속이 없거나, 있어도 보수 또는 소득이 없는 경우 부양 인정
5	손/외손 이하인 직계비속	○부양인정	
6	직계비속의 배우자	○부양인정	○부양불인정
7	배우자의 부모인 직계존속 (배우자의 아버지)	○부양인정	○배우자의 부모(아버지 또는 어머니와 재혼한 배우자 포함)와 동거하고

	가입자와의 관계	부양 요건	
		동거시	비동거시
	어머니와 재혼한 배우자 포함)		있는 배우자의 형제자매가 없거나, 있어도 보수 또는 소득이 없는 경우 부양 인정
8	배우자의 조부모/외조부모 이상인 직계존속	○부양인정	○배우자의 조부모·외조부모 이상인 직계존속과 동거하고 있는 직계비속이 없거나, 있어도 보수 또는 소득이 없는 경우 부양인정
9	배우자의 직계비속	○미혼(이혼·사별한 경우 포함)인 경우 부양 인정. 다만, 이혼·사별한 경우 자녀인 직계비속이 없거나, 있어도 보수 또는 소득이 없는 경우 부양 인정	○부양불인정
10	다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 형제자매 가. 30세 미만 나. 65세 이상 다. 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록한 장애인 라. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제4조·제73조 및 제74조에 따른 국가유공자 등(법률 제11041호로 개정되기 전의 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한	○미혼(이혼·사별한 경우 포함)으로 부모가 없거나, 있어도 부모가 보수 또는 소득이 없는 경우 부양 인정. 다만, 이혼·사별한 경우 자녀인 직계비속이 없거나, 있어도 보수 또는 소득이 없는 경우 부양 인정	○미혼(이혼·사별한 경우 포함)으로 부모 및 직장가입자 외의 다른 형제·자매가 없거나, 있어도 부모 및 동거하고 있는 형제·자매가 보수 또는 소득이 없는 경우 부양 인정. 다만, 이혼·사별한 경우 자녀인 직계비속이 없거나, 있어도 보수 또는 소득이 없는 경우 부양 인정

	가입자와의 관계	부양 요건	
		동거시	비동거시
	법률」 제73조의2에 따른 국가유공자 등을 포함한다)으로서 같은 법 제6조의4에 따른 상이등급 판정을 받은 사람 마. 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」 제2조에 따른 보훈보상대상자로서 같은 법 제6조에 따른 상이등급 판정을 받은 사람		

출처: 「국민건강보험법 시행규칙」 피부양자 자격의 인정기준 중 부양요건(제2조제1항제1호 관련)

<표 2-4> 피부양자 소득 및 재산 요건 <개정 2018.3.6.>

구분	내용
소득 요건	<p>직장가입자의 피부양자가 되려는 사람은 다음 각 목에서 정하는 소득요건을 모두 충족하여야 한다.</p> <p>가. 영 제41조제1항 각 호에 따른 소득의 합계액이 연간 3,400만원 이하일 것</p> <p>나. 영 제41조제1항제3호의 사업소득(이하 이 표에서 "사업소득"이라 한다)이 없을 것. 다만, 피부양자가 되려는 사람이 다음의 어느 하나에 해당하는 경우 해당되는 사업소득 요건을 충족하면 사업소득이 없는 것으로 본다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 사업자등록이 되어 있지 않은 경우: 사업소득의 합계액이 연간 500만원 이하일 것 2) 「장애인복지법」 제32조에 따라 장애인으로 등록한 사람, 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제4조·제73조 및 제74조에 따른 국가유공자 등(법률 제11041호로 개정되기 전의 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제73조의2에 따른 국가유공자 등을 포함한다)으로서 같은 법 제6조의4에 따른 상이등급 판정을 받은 사람과 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」 제2조에 따른 보훈보상대상자로서 같은 법 제6조에 따른 상이등급 판정을 받은 사람인 경우: 사업소득의 합계액이 연간 500만원 이하일 것

	<p>다. 피부양자가 되려는 사람이 폐업 등에 따른 사업중단 등의 사유로 소득이 발생하지 않게 된 경우, 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 주택재건축사업으로 발생한 사업소득을 제외하면 가목 및 나목의 요건을 충족하는 경우 등 관계 자료에 의하여 공단이 인정한 경우에는 가목 및 나목의 요건을 충족하는 것으로 본다.</p> <p>라. 피부양자가 되려는 사람이 기혼자인 경우에는 부부 모두 가목부터 다목까지의 요건을 충족하여야 한다.</p>
재산 요건	<p>직장가입자의 피부양자가 되려는 사람은 각 목에서 정하는 재산요건 중 어느 하나에 해당하여야 한다.</p> <p>가. 별표 1의 제1호부터 제9호까지에 해당하는 경우: 다음의 어느 하나에 해당할 것</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 영 제42조제3항제1호에 따른 재산에 대한 「지방세법」 제110조에 따른 재산세 과세표준의 합이 5억 4천만원을 초과하면서 9억 원 이하이고, 영 제41조제1항 각 호에 따른 소득의 합계액이 연간 1천만원 이하일 것 2) 영 제42조제3항제1호에 따른 재산에 대한 「지방세법」 제110조에 따른 재산세 과세표준의 합이 5억4천만원 이하일 것 <p>나. 별표 1의 제10호에 해당하는 경우: 영 제42조제3항제1호에 따른 재산에 대한 「지방세법」 제110조에 따른 재산세 과세표준의 합이 1억8천만원 이하일 것</p>

출처: 「국민건강보험법 시행규칙」 피부양자 자격의 인정기준 중 부양요건(제2조제1항제2호 관련)

나. 지역가입자의 세대

건강보험법 제69조제5항에 의하면 지역가입자의 월별 보험료는 세대 단위로 작성한다. 하지만 법에서는 보험료 관련 ‘세대’라는 개념 정의 없이 ‘세대’ 및 ‘세대주’ 용어를 사용하고 있다(이병운, 2004). 지역가입자는 주소(국내 거주)를 기준으로 가입자격 및 피보험자가 결정된다. 이로 인해 건강보험공단은 주민등록등본의 기재 사항에 근거하여 가입자를 파악하고 있으며, 같은 세대별 주민등록표에 등재되어 있으면 동일한 지역가입자 세대로 간주되어 보험료가 부과된다. 단, 주민등록상 동일세대일 지라도 세대주와 가족관계에 있지 않거나 생계를 같이 하지 않는 동거인이 세대 분리 신청을 한 경우, 본인일부

부담금의 적용을 받는 경우, 그리고 상근예비역 또는 사회복지무요원으로 복무하는 사람은 세대를 분리하여 별도 세대를 구성할 수 있다(건강보험법 시행령 제43조).

2. 공공부조법체계

1) 국민기초생활보장법(시행 2018.12.11., 보건복지부)

가. 개별가구 정의

법 제2조 제8호에 따르면, “개별가구”란 이 법에 따른 급여를 받거나 이 법에 따른 자격요건에 부합하는 지에 관한 조사를 받는 기본단위로서 수급자 또는 수급권자로 구성된 가구를 말한다. 개별가구는 수급자선정과 급여액결정 및 지급의 기본단위이다⁸⁾. 개별가구의 범위 등에 관한 사항은 시행령 제2조(개별가구)에 명시되어 있다. 개별가구는 주민등록 상 등재된 신청자의 배우자, 미혼자녀 중 30세 미만, 그 외 생계 및 주거를 같이하는 부양가구원으로 구성된다. 단, ①현역군인, ②장기외국 체류자, ③교정시설 수감자, ④시설수급자, ⑤실종신고자, ⑥가출 또는 행방불명자, 그리고 ⑦생계 및 주거를 달리한다고 시장, 군수, 구청장이 확인한 사람은 가구원에서 제외된다.

또한 법 제4조제3항에 따라 “보장기관은 이 법에 따른 급여를 개별가구 단위로 실시하되, 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 개인단위로 실시 할 수 있다”고 명시하였다. 여기서 개인단위 보장은 지침

8) 2015년 맞춤형 급여체계(생계·의료·교육·주거급여)로 개편되면서, 지급의 기본 단위로서 개별가구의 개념에 혼선이 발생하고 있다. 생계·의료·주거급여의 수급자선정과 급여액결정 및 지급은 ‘가구단위’이지만, 교육급여의 경우 수급자 선정은 가구 단위이지만 급여액 결정과 지급은 교육급여 대상인 학생 개인 단위이다.

(보건복지부, 2018b, p.49)에서 규정하고 있는데, “가구 전체가 수급자로 선정될 수 없는 저소득 가구에 대해 특정가구원에 대해 급여를 제공하여 해당 가구가 급여종류별 최저보장 수준 이상의 생활을 유지할 수 있도록 지원”하고 있다. 구체적으로, 의료급여 특례, 자활급여 특례 등이 포함된다.

나. 부양의무자

법 제2조에서 규정한 “부양의무자”란 “수급권자를 부양할 책임이 있는 사람으로서 수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자”를 말하며, 사망한 1촌의 직계혈족의 배우자는 제외한다. 1999년 생활보호법에서 부양의무자 기준이 적용된 범위는 ‘세대를 같이하는 경우’로, 주민등록상 기록을 기준으로 세대를 파악하고 이를 단일한 생계단위로 간주하여 보호하였다. 이후 부양의무자 기준은 민법(친족편)에 근거하면서도 실질적인 부양관계의 변화를 고려하여 변천해 왔으며, 그 과정에서 실제 집행단계에서 지침의 자율성이 존재했다(김수정, 2003). 2000년 국민기초생활법 제정 이후 부양의무자 범위는 1999년 이전 생활보호법 상 부양의무자 범위를 그대로 계승한 측면이 있으며, 이후 그 범위는 축소되어 왔다(<표 2-5> 참조).

<표 2-5> 국민기초생활보장사업 부양의무자 기준 변화

구분	범위
2000년	“수급권자를 부양할 책임이 있는 자로서 수급권자의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족” - 수급권자의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족 - 방계혈족 간이라 할지라도 생계를 같이하는 경우 부양의무자에 포함

구분	범위
2004년 1차 법개정	“수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족” (2005년 7월 1일부터 시행) - ‘직계혈족’을 ‘1촌 이내의 직계혈족’으로 개정. 즉, 조부모, 손자녀와 그 배우자 부양의무자에서 제외
2005년 2차 법개정	“수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자” (2007년 1월 1일부터 시행) - 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족 삭제. 즉, 생계를 같이하는 형제, 자매, 남매 등이 부양의무자에서 제외 - 부모-자식과 그 배우자 간으로 부양의무 범위가 축소
2011년	지침 개정으로 부양의무자가 아닌 경우 명시 (1) 수급(권)자의 배우자가 사망한 경우, 사망한 배우자의 부모 (2) 수급(권)자의 배우자가 사망한 경우, 수급(권)자의 친자녀가 아닌 사망한 배우자의 친자녀(수급신청자의 계자녀) (3) 친양자의 경우, 본래의 친부모와 자녀(상호간에 부양의무자 아님) (4) 부양의무자와 사실혼 관계에 있는 자(부양의무자 가구원 산정도 제외) (5) 부양의무자의 배우자로 외국인인 자(부양의무자 가구원수에는 산정)
2014년	지침 개정으로 부양의무자인 경우 명시 - 수급자의 자녀 사망시, 사망한 자녀의 배우자는 수급자의 부양의무자임(단, 사망한 자녀의 배우자가 재혼하면 수급자의 부양의무자가 아님) - 수급(권)자와 생계·주거를 같이 하는 외국인인 1촌 이내 직계혈족은 수급자의 부양의무자임(단, 외국인이므로 수급자의 보장가구원으로 미포함)
2015년	맞춤형 급여 지침 개정으로 ‘다만, 사망한 1촌의 직계혈족 배우자는 제외’ 추가
현행	수급권자 1촌 직계혈족 및 그 배우자. 단, 사망한 1촌의 직계혈족 배우자 제외

출처 : 김윤민·허선(2017: 117~118) & 여유진 외(2009, p. 122) 재정리

국민기초생활보장급여의 수급요건은 부양의무자가 있더라도 부양의무자의 소득과 재산이 일정수준 이하일 경우 부양능력이 없는 것으로 간주하기 때문에 수급자가 될 수 있다(법 제8조2). 또한 부양의무자의 부양 기피 또는 거부의 경우에는 수급권자가 관련한 증빙자료를 제출

하여 수급자격을 판단하게 한다. 조사 담당자는 소명서, 사실조사보고서, 공적자료 및 1년간 통장 입출금 내역 등을 검토하여 신청자와 부양의무자의 가족관계 해체로 인하여 실제로 부양을 받는 것이 불가능한지를 판단한다.

부양의무자 관련 문제점으로 논의된 사항에는 첫째, 법 상 배우자가 정의되지 않아 혼선을 일으킨다는 점(김수정, 2003), 둘째, 현행법에서 성인자녀의 부모부양의무를 부과하고 있는데, 성인자녀가 부양을 기피하거나 거부할 경우 우선적으로 국가가 급여를 지급하되, 추후 성인자녀에 대해 비용을 징수하는 방식을 채택하고 있다⁹⁾. 그런데 이 과정에서 수급자인 부모가 자식에게 짐이 되는 것을 꺼려 수급신청을 하지 않거나 신청을 하더라도 철회하는 경우가 발생한다는 점이 문제로 지적되고 있다(김종수, 2013). 또한, 현재는 수급권자가 부양의무자의 부양 기피·거부를 증명해야 하는데, 기초생활보장법의 보충성의 원리를 적극적으로 해석하여 부양의무자 부양의 능력 없음 또는 부양의무 거부·기피를 수급권자가 증명해야 부담에서 벗어나게 해주어야 한다는 논의도 있다(양승광, 2015).

2) 의료급여법 (시행 2019.1.15., 보건복지부)

법 제1조(목적)에 따르면 “이 법은 생활이 어려운 사람에게 의료급여를 함으로써 국민보건의 향상과 사회복지의 증진에 이바지함을 목적”으로 한다고 명시한다. 수급권자는 크게 기초생활보장법에 따른 의료급여 수급자(법 제3조 제1항 제1호)와 타법에 의한 의료급여 수급권자(법 제3조 제1항 제2호~제9호)로 나눌 수 있다. 이때 기초생활보

9) 국민기초생활 보장법 제46조에 따라 부양 능력을 가진 부양의무자에게서 비용의 전부 또는 일부를 부양의무 범위 안에서 징수할 수 있다

장제도의 의료급여 수급자의 가구의 범위는 기초생활보장법을 따른다. 타법에 의한 의료급여 수급권자의 경우, 국가유공자, 중요무형문화재의 보유자, 북한이탈주민, 5·18 민주화운동 관련자에 한해 그 가족까지 수급권자에 포함된다(법 제3조 제1항 제5호~제8호). 부양의무자의 범위는 “수급권자의 직계혈족 및 그 배우자”로 한다.

3) 긴급복지지원법 (시행 2016. 12. 2., 보건복지부)

법 제1조(목적)에 따르면 “이 법은 생계곤란 등의 위기상황에 처하여 도움이 필요한 사람을 신속하게 지원함으로써 이들이 위기상황에 벗어나 건강하고 인간다운 생활을 하게 함을 목적”으로 한다. 이 때, 위기상황이란 “본인과 본인과 생계 및 주거를 같이하고 있는 가구구성원”이 법 제2조 제1호~7호의 어느 하나에 해당하는 사유로 생계유지 등이 어렵게 된 것을 말한다. 이렇게 위기상황에 처한 사람으로서 지원이 긴급하게 필요한 사람에는 “국내에 체류하고 있는 외국인”도 포함된다. 구체적으로 대한민국 국민과 혼인 중인 사람, 대한민국 국민인 배우자와 이혼하거나 그 배우자가 사망한 사람으로서 대한민국 국적을 가진 직계존비속을 돌보고 있는 사람 등의 경우 긴급복지지원 대상자에 속할 수 있다(법 제5조의2).

4) 한부모가족지원법 (시행 2018.7.17., 여성가족부)

법 제1조(목적)에 따르면 “이 법은 한부모가족이 안정적인 가족 기능을 유지하고 자립할 수 있도록 지원함으로써 가족의 생활안정과 복지증진에 이바지함을 목적”으로 한다고 명시하고 있다. 한부모가족의

기능과 복지를 증진하려는 법의 목적에 따라 보장범위가 상당히 구체적으로 명시되어 있다. 먼저 ‘모’와 ‘부’는 ①배우자와 사별 또는 이혼하거나 배우자로부터 유기된 자, ②장기간 노동능력을 상실한 배우자, ③교정시설 등에 입소한 배우자 또는 병역복무 중인 배우자를 가진 사람, ④미혼자(사실혼 제외)로 정의하고 있다(법 제4조제1호, 시행규칙 제2조). 지원대상자의 범위는 모 또는 부, 청소년 한부모, 한부모가족, 모자가족, 부자가족, 아동이다(법 제5조). 또한 혼인관계에 있지 않은 사람으로서 출산 전 임신부와 출산 후 해당 아동을 양육하지 않는 모가 미혼모자가족복지시설을 이용할 경우, 아동을 양육하는 조모 또는 조부의 경우, 국내에 체류하고 있는 외국인 중 대한민국 국민과 혼인하여 대한민국 국적의 아동을 양육하는 사람의 경우에도 지원대상에 속한다(법 제5조의2, 시행령 제10조, 시행규칙 제3조의2).

3. 사회복지관련 법체계

1) 기초연금법 (시행 2019.1.15., 보건복지부)

법 제1조(목적)에 따르면 “이 법은 노인에게 기초연금을 지급하여 안정적인 소득기반을 제공함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진함을 목적”으로 한다. 기초연금은 만 65세 이상인 사람으로서 소득인정액이 보건복지부장관이 정하여 고시하는 금액 이하인 사람에게 지급한다. 그러나 직역연금을 받을 자격이 있는 사람과 그 배우자, 직역연금을 받은 사람과 그 배우자는 수급대상에서 제외한다(법 제4조제3항). 소득인정액 산정을 위해 본인 및 배우자의 소득평가액과 재산의 소득환산액을 산출하고 있다. 정리하면 기초연금에서의 조사 및 보장단위로서 가족의 범위는 본인과 그 배우자라고 할 수 있다.

2) 장애인연금법 (시행 2019.1.15., 보건복지부)

법 제1조(목적)에 따르면 “이 법은 장애로 인한 생활이 어려운 중증 장애인에게 장애인연금을 지급함으로써 중증장애인의 생활안정지원과 복지증진 및 사회통합을 도모하는 데 이바지함을 목적”으로 한다. 수급권자는 18세 이상 중증장애인으로서 소득인정액이 보건복지부장관이 매년 결정·고시하는 금액 이하인 사람을 말한다(법 제4조제1항). 그러나 직역연금¹⁰⁾을 받을 자격이 있는 사람과 그 배우자, 혹은 직역 연금을 받은 사람과 그 배우자는 수급대상에서 제외한다(법 제4조제3항). 소득인정액 산정을 위해 수급권자와 그 배우자의 소득평가액과 재산의 소득환산액을 산출하고 있다. 정리하면 장애인연금에서의 보장단위는 중증장애인 개인이며, 조사 단위로서 가구의 범위는 수급권자와 그 배우자이다.

3) 아동수당법 (시행 2018.9.1, 보건복지부)

아동수당법은 “아동 양육에 따른 경제적 부담을 경감하고 건강한 성장 환경을 조성함으로써 아동의 기본적 권리와 복지를 증진함을 목적”으로 제정되었다(법 제1조). 아동수당은 2018년 9월부터 만6세 미만의 아동에게 매월 10만원씩 지급되었다¹¹⁾. 따라서 보장단위는 아동 개인이다. 2018년 법 제정당시에는 아동가구의 경제적 수준이 2인 이상 전체 가구의 상위 10%에 해당되는 아동을 제외하고 지급하였으나,

10) 직역연금이란 「공무원연금법」에 따른 공무원연금, 「사립학교교직원 연금법」에 따른 사립학교교직원연금, 「군인연금법」에 따른 군인연금, 그리고 「별정우체국법」에 따른 별정우체국직원연금을 의미한다.

11) 2019년 1월 15일 개정안에 의하면 만 7세미만의 아동에게 월 10만원을 지급한다.

2019년 4월부터 전체 아동가구에게 지급되는 것으로 개정되었다. 법 제정당시 법조문이나 시행령을 통해 아동 가구에 대한 소득·재산 조사 단위에 대한 명확한 규정을 하지 않았다. 다만 법 제6조 아동수당의 지급 신청과 제7조 조사·질문 등에서 아동의 보호자 또는 보호자의 대리인과 그 가구원은 인적정보 및 소득·재산 자료 또는 정보 제공에 대한 동의서를 제출하여야 한다고 명시하고 있다.

제3절 소결

이 장에서는 법, 행정, 그리고 인구사회학에서 사용하는 가족과 가구의 개념에 대해 일반적 의미를 살펴보고 사회보장급여에서의 개념 관련법과 선행연구를 검토하였다. 민법에서 규정한 ‘가족’은 혼인(배우자)과 혈연관계(직계혈족 및 형제자매)로 구성되며 부가적으로 생계를 같이한다는 조건 하에 부양의무가 추가된다. 그러나 행정적 또는 인구사회학적 의미에서의 ‘가구’는 혼인이나 혈연관계 보다는 생계와 주거를 같이하는 생활단위를 강조한 개념이라고 할 수 있다. 사회보장법에서 규정하는 급여 보장단위의 개념은 민법의 가족과 행정적 가구 개념과 일치하는 부분도 있고 상충하는 부분도 있다. 차이가 발생하는 근본적 이유는 사회보장법에서는 부양기능과 생활단위로서의 가구 또는 가족에 초점을 두고 있기 때문이다. 또한 개별법에서 정하는 목적에 맞춰 보장가구의 범위가 상이하게 나타난다.

사회보장 개별법마다 ‘가구’ 또는 ‘세대’ 용어를 규정하고 있거나 규정 없이 사용하고 있어서 법 간 통일성을 발견하기 어려웠다. 예를 들어, 건강보험의 피부양자 제도에서의 ‘세대’는 국민기초생활보장법의 ‘개별가구’에 상응하는 개념이지만 각각의 정의는 다르며, 건강보험에서의 ‘세대’는 소득세법 상 ‘세대’ 또는 주민등록법상 ‘세대’와는 다른 의미를 지녔다. 건강보험법상 세대는 가족요건, 부양요건, 그리고 소득 요건을 충족하여야 하는 반면, 소득세법상 세대는 생계를 같이 가족단위로서 경제공동체적 의미가 강하고, 주민등록법상 세대는 주거를 같이하는 혈연관계의 가족과 비혈연관계의 동거인을 포괄한다. 공공부조의 대표적인 사업인 기초생활보장법의 개별가구는 주민등록법상 세대에서 부양의무가 없는 동거인은 제외하고 동일 주민등록이 아니더라도 생계를 같이하는 배우자, 30세 미만 미혼 자녀, 그리고 생

계 및 주거를 같이하는 부양의무 관계의 가구원을 포함한다. 따라서 기초생활법의 ‘개별가구’는 민법의 가족 및 부양의무자 범위 그리고 주민등록법의 ‘세대’의 정의와 유사한 측면도 있지만 원칙적으로 충돌하는 면도 존재한다.

<표 2-6>은 민법, 행정법, 그리고 사회보장법에 속하는 사업별로 가족, 가구 및 세대, 그리고 부양의무자의 정의 및 범위를 요약하였다.

<표 2-6> 가족, 가구(세대), 그리고 부양의무자 범위

			가족 및 가구(세대)의 범위	부양의무자
민법			<ul style="list-style-type: none"> - (가족) 배우자, 직계혈족 및 형제자매 - (생계를 같이하는 경우) 직계혈족의 배우자, 배우자의 직계혈족 및 배우자의 형제자매" 	직계혈족 및 그 배우자 간, 그리고 생계를 같이하는 한 기타 친족
행정법	주민등록법		법적 정의 없으나 주거를 같이하는 혈연관계의 가족을 바탕으로 비혈연관계의 동거인을 추가한 개념임	
	소득세법		<ul style="list-style-type: none"> - (세대) 거주자와 그 배우자, 그리고 그들과 같은 주소 또는 거소에서 생계를 같이하는 가족 단위 - 법률상 이혼하였으나 생계를 같이 하는 배우자 및 취학, 요양, 근무 또는 사업상 본래 주소에서 일시적을 퇴거한 가족원을 포함함 - (시행령) 30세 이상, 배우자가 사망 또는 이혼, 그리고 기준중위소득 40% 이상인 경우는 배우자 없이 1 세대로 봄 	
사회보장	사회보험	건강보험	<ul style="list-style-type: none"> - (직장가입자) 가족요건, 부양요건, 그리고 소득요건을 충족하는 자 - 직장가입자 피부양자 범위는 배우자, 직계 존·비속, 형제자매 중 직장에 근무하지 않으며 재산 및 소득수준이 일정기준 이하인자 	

			가족 및 가구(세대)의 범위	부양의무자
공공부조			- (지역가입자) 주민등록법의 세대단위. 단, 세대주와 가족관계에 있지 않거나 생계를 같이 하지 않는 동거인은 세대 분리 가능.	
	국민기초생활보장법		- (개별가구) 주민등록상의 거주자와 그의 배우자, 미혼자녀 중 30세 미만, 생계 및 주거를 같이하는 사람(민법상 가족이 아닌 동거인 제외)	수급권자의 1촌 직계혈족 및 그 배우자
	의료급여보장법		- 기초생활보장제도의 의료급여 수급자의 가구의 범위는 기초생활보장법을 따름 - 타법에 의한 의료급여 수급권자의 경우, 국가유공자, 중요무형문화재의 보유자, 북한이탈주민, 5·18 민주화운동 관련자에 한해 그 가족	수급권자의 직계혈족 및 그 배우자
	긴급복지지원법		- 본인과 생계 및 주거를 같이하고 있는 가구구성원(동거인 포함) - 외국인의 범위: 대한민국 국민과 혼인, 대한민국 국적을 가진 직계존비속을 돌보고 있는 사람, 난민 등	
	한부모가족지원법		- 한부모와 미성년 자녀 가족 - 한부모: ①배우자와 사별 또는 이혼하거나 배우자로부터 유기된 자, ②장기간 노동능력을 상실한 배우자, ③교정시설 등에 입소한 배우자 또는 병역복무 중인 배우자를 가진 사람, ④미혼자(사실혼 제외) - 자녀: 18세미만(취학중인 경우 22세미만)	
	사회복지관련	기초연금법	수급권자 본인과 배우자	
		장애연금법	18세 이상 중증장애인 개인	

사회보장법에 있어서 보장단위에 대한 기준은 각 제도별로 상이한 것으로 나타났다. 사회보험인 국민건강법상 보장단위의 범위는 가입자와 피부양자로 이루어지며, 피부양자의 기준은 가족요건(친족), 부양요건(소득요건), 세대의 동일성(동거 여부) 기준으로 판정하고 있다.

공공부조내 여러 사업들은 보장단위는 개별법에서 규정하고 있으며 개인, 개인과 배우자, 그리고 가구 등 사업의 목적에 따라 각기 다르게 나타났다. 또한 보장단위가 가구 일지라도 가구의 범위에 포함되는 자녀의 연령, 외국인 및 사실혼 배우자 포함 여부, 그리고 그 외 가구원의 범위 등은 사업별로 다르게 나타났다. 또한, 건강보험의 피부양자 기준을 친족요건, 동일세대요건, 부양요건으로 명확화하고 있는 반면 기초생활보장보장의 개별 가구 단위 범위는 배우자와 미혼자녀 중 30세 미만 그리고 생계 및 주거를 같이하는 사람(민법상 가족이 아닌 동거인 제외)으로 규정하고 하고 있어서 “생계와 주거를 같이하는 친족”에 대해 해석의 여지를 남기고 있다.

사회학적 관점으로 보면 “가족”은 고정된 어떤 것이 아니며 사회적으로 구성되고 변화하는 것이다. 최근의 가족의 변화 추세는 1인가구의 증가와 가구규모의 축소, 그리고 가구형태의 다양화로 요약될 수 있다. 선행연구에 의하면 가족 및 가구구성 변화는 가구소득에 영향을 미치며 사회적으로도 빈곤 및 사회 불평등에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 역으로 사회경제적 지위가 가구구성에 영향을 미치기도 한다. 사회보장급여의 보장단위는 수급 여부 결정에 주요 요인으로 작용한다. 따라서 사회보장급여의 보장단위는 가족과 가구의 변화 및 그 함의를 고려하여 정의되어야 수급(권)자가 직면하는 사회적 위험 완화에 실질적인 도움을 줄 수 있을 것이다.

사회보장급여 보장단위 현황 및 쟁점

제1절 사회보장급여 보장단위: 지침 검토

제2절 사회보장급여 보장단위 비교 분석

제3절 소결

제3장 사회보장급여 보장단위 현황 및 쟁점

제1절 사회보장급여 보장단위: 지침 검토

1. 사회보장급여 조사단위 및 보장단위

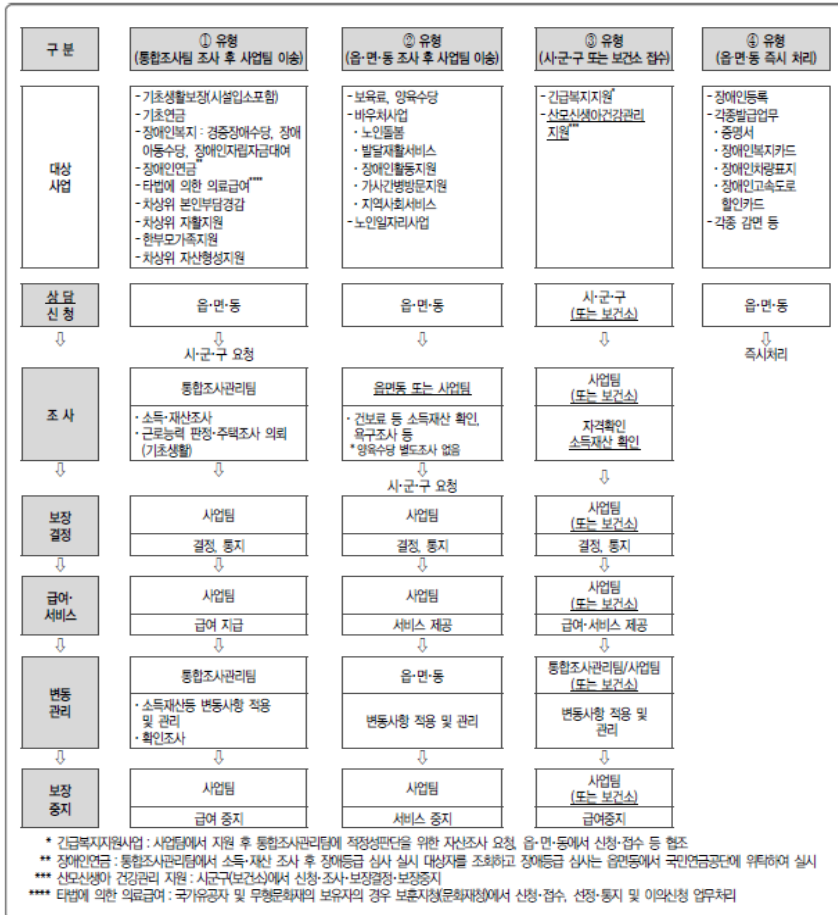
1) 사회보장급여 조사단위

「사회보장급여 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」(약칭 사회보장급여법)(시행 2017. 9. 22.) 제2조 제1호에 따르면, “사회보장급여”란 “관계법령 등에 따라 사회보장급여를 제공하는 국가기관과 지방자치단체가 「사회보장기본법」 제3호 제1호에 따라 제공하는 현금, 현물, 서비스 및 그 이용권을 말한다”라고 명시되어 있다. 「2018년 사회보장급여 공통업무 안내」에 포함된 사회보장급여 적용대상 사업에는 사회보장급여법, 국민기초생활보장법, 아동복지법, 노인복지법, 장애인복지법, 장애인연금법, 영유아보육법, 입양특례법, 의료급여법, 기초연금법, 긴급복지지원법, 한부모가족지원법이 포함된다. 본 장에서는 행복e음을 통해 관리되고 있는 국민기초생활보장사업, 장애인연금사업, 의료급여사업, 기초연금사업, 긴급복지지원사업, 한부모가족지원사업을 중심으로 급여보장단위의 구성과 인적정보 변동관리에 대해 검토하고자 한다.

사회보장급여 사업은 신청 및 조사가 이루어지는 경로에 따라 몇 가지로 유형화 되지만, 공통적인 업무처리 절차는 ① 상담·신청 → ② 조사 → ③ 보장결정 → ④ 급여·서비스 → ⑤ 변동관리 → ⑥ 보장

중지의 과정을 거친다([그림 3-1] 참조).

[그림 3-1] 사업별 사회보장급여 업무처리 절차



출처 : 보건복지부 「2018년 사회보장급여 공통업무 안내」 (p. 7)

인적정보의 확인절차는 보장결정 전인 “②조사” 단계, 그리고 보장 결정 후인 “⑤변동관리” 단계에서 수행된다. 조사유형 별로는 ‘신청조

사’와 ‘확인조사’ 단계에서 이루어진다. ‘신청조사’란 급여 신청 시 급여자격 및 급여액 결정을 위해 실시하는 조사를 말하며, ‘확인조사’란 수급자의 자격 및 급여의 적정성을 확인하기 위해 수행하는 조사를 말한다(보건복지부, 2018a).

신청조사 및 확인조사 내용에는 ①지원대상자 및 그 부양의무자 인적사항 및 가족관계 확인에 관한 사항, ②소득·재산·근로능력 및 취업상태에 관한 사항, ③지원대상자 및 그 부양의무자의 사회보장급여 수급이력에 관한 사항, ④그 밖에 수급권자를 선정하기 위하여 보장기관의 장이 필요하고 인정하는 사항이 포함된다(사회보장급여법 제7조제1항).

소득재산 조사를 수행하는 사업의 경우([그림 3-1]의 ①유형) 가구구성 절차가 다소 복잡하다. 소득인정액 산정을 위해 어떤 가구원을 조사할 것인지(‘조사대상가구’), 소득인정액 선정기준 적합여부를 판정하기 위해 가구원 수에 포함되는 가구원은 누구인지(‘소득산정가구’), 그리고 실제 수급자로 보호하는 가구원은 누구인지(‘보장가구’) 구분하여 가구구성을 수행하여야 한다.

〈표 3-1〉 사회보장급여 가구구성 용어 설명

구 분		설 명
조사 단위	조사대상가구	소득인정액 산정을 위한 재산조사 대상 가구원
	소득산정가구	소득인정액의 선정기준 적합여부 판정을 위한 가구원수에 포함되는 가구원
	부양의무자가구	수급권자 1촌 직계혈족 및 그 배우자
보장 단위	보장가구	수급자로 보호하는 가구원

출처 : 「2018년 국민기초생활보장사업 안내」 (p.38)

국민기초생활보장사업과 의료급여, 차상위본인부담경감사업의 경우 수급권자의 가구구성 뿐 아니라 부양의무자의 가구구성을 확인하는 절차가 필요하다. 부양의무자와 부양의무자 가구원이 누구인지(‘부양의무자 가구’)를 확정하기 위해서는 먼저 수급권자의 가구범위가 확정되어야 한다(가구구성에 대한 자세한 내용은 3장 참조).

2) 사회보장급여 사업별 보장단위

사회보장급여의 보장단위는 가구 또는 개인이다. 사업별 조사(선정)단위¹²⁾ 및 보장단위는 <표 3-2>와 같다¹³⁾. 기초생활보장사업과 긴급복지 지원 사업은 가구단위 또는 개인단위로 보장하고 있으며, 그 외 사업들은 개인 단위 보장을 하고 있다. 또한, 기초생활보장과 긴급복지지원도 예외적으로 개인단위 선정 및 보장이 가능하다. 사업별 조사(선정)단위 및 보장단위 가구 구성에 대한 비교분석은 제2절에서 자세히 다루고 있다.

<표 3-2> 사업별 조사단위와 보장단위

구분	국민기초 생활보장	기초연금	장애(아 동)수당	장애인 연금	긴급 복지지원	한부모 가족지원
급여 단위	가구 /개인	개인	개인	개인	가구 /개인	개인
선정 단위	가구*	가구	가구*	가구	가구	가구

* 예외적으로 개인단위 선정·보장가능

주) 장애(아동)수당 : 경증장애수당, 장애아동수당, 장애인자립자금대여

출처 : 「2018년 사회보장급여 공통업무 안내」(p. 46)

12) 보건복지부(2018a)의 「2018년 사회보장급여 공통업무 안내」에서 ‘선정단위’로 표현하고 있지만, 실제적으로 자산조사가 필요한 사업의 경우 ‘조사대상가구’, ‘소득산정가구’, ‘부양의무자가구’로 분류해서 조사하고 있다.

13) 기초연금의 조사단위를 “가구”라고 분류하였지만 사실상 수급자와 그 배우자로 한정되며, 한부모가족지원사업의 급여(보장)단위는 급여 종류에 따라 개인과 가구로 나뉜다.

2. 분석대상 사업별 조사 및 보장단위

본 연구의 분석대상 사업은 사회보장정보시스템 급여보장단위의 인적정보가 조사·관리되는 복지사업 중 국민기초생활보장사업, 차상위계층 확인사업, 차상위본인부담경감대상자지원사업, 차상위자활근로사업, 장애수당사업, 긴급지원사업, 초·중·고학생 교육비지원사업, 한부모가족지원사업, 아동수당사업, 기초연금사업, 장애인연금사업의 11개 사업이다. 각 사업의 관련법과 지침 분석을 통해 분석대상 사업의 내용과 가구구성 현황을 확인하면 다음과 같다.

1) 국민기초생활보장제도

가. 조사대상, 소득산정, 보장가구

국민기초생활보장법은 국가 책임을 강화하는 종합적인 빈곤대책이다. 구(舊)법인 생활보호법과 달리 수급자 선정 방식과 기준에서 대상자 구분을 폐지하고 2015년 7월에는 급여종류별로 선정 기준을 차등하는 ‘맞춤형 급여’ 체계로 개편하였다(보건복지부, 2015). 국민기초생활보장사업은 생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 실시하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것을 목적으로 한다(국민기초생활보장법 제1조 목적). 국민기초생활보장사업에서 가구는 수급자 선정, 급여액 결정과 지급의 기본단위이지만, 필요하다고 인정하는 경우에는 개인단위로 급여를 행할 수 있다(<표 3-3> 참조).¹⁴⁾

14) 개인단위 보장은 의료급여 특례와 자활급여 특례로

〈표 3-3〉 국민기초생활보장법에서 명시된 보장단위

보장기관은 가구를 단위로 하여 급여를 행하되, 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 개인을 단위로 하여 급여를 행할 수 있음 [법 제4조 제3항]

- 가구단위 보장: 보장가구에 속하는 모든 가구원 또는 별도가구 보장
- 개인단위 보장: 특정 가구원

자료 : 보건복지부(2018b: 32)

사회보장정보시스템의 조사가구구성 기능 개선 과정에서 국민기초생활보장사업의 관리 및 조사의 효과성 제고를 위해 가구개념을 조사대상가구, 소득산정가구, 보장가구의 세 가지로 구분하여 규정하였다(<표 3-4> 참조).

〈표 3-4〉 국민기초생활보장사업에서 활용하는 가구 개념

구분	개념
조사대상가구	소득인정액 산정을 위한 재산조사 대상가구
소득산정가구	소득인정액의 선정기준 적합여부 판정을 위한 가구원수에 포함되는 가구
보장가구	수급자로 보호하는 가구원

자료 : 보건복지부(2018b: 38)

국민기초생활보장사업 지침에 따르면, 보장가구는 세대별 주민등록표에 등재된 사람으로 생계나 주거를 같이 하는 사람을 의미한다. 단, 「민법」에 따른 가족범위에 포함되는 사람 중 동거인으로 등재된 사람을 제외하고, 세대별 주민등록표에 동거인으로 등재된 경우는 보장가구 범위에서 제외한다. 「해외이주법」 제12조에 따른 영주 귀국신고를 하지 않은 재외국민 또한 세대별 주민등록표에 등재되어도 보장가구에 포함하지 않는다(보건복지부, 2018b: 32-33).

국민기초생활보장사업은 부양의무자 기준 적용 가구범위 현실화, 주거급여와 교육급여의 부양의무자 기준 미적용 등 가구범위 규정과 관련한 일련의 변화를 시도하였다. 이를 통해 해당 사업의 가구구성 범위가 단계적으로 축소되고 있음을 확인할 수 있다(<표 3-3> 참조).

상술한 내용을 정리하면, 국민기초생활보장사업에서 활용하는 가구 단위는 조사대상가구, 소득산정가구, 보장가구, 부양의무자가구로 구분할 수 있다. 소득인정액 산정을 위한 재산 조사 대상 가구원을 의미하는 조사대상가구는 수급권자 가구, 부양의무자 가구를 비롯하여 보장가구에서 제외되는 가구원도 모두 포함한다.

<표 3-5> 국민기초생활보장사업의 급여선정 및 지급 단위

구분		포함	제외
조사 가구 구성 기준	조 사 대 상 가 구	<ul style="list-style-type: none"> - 급여를 신청한 수급권자 가구 및 그 부양의무자 가구 - 보장가구에서 제외되는 가구원 	<ul style="list-style-type: none"> - 부양의무자의 가구원 중 수급(권)자에 대한 부양의무가 없는 자
	소 득 산 정 가 구	<ul style="list-style-type: none"> - 수급권자 가구 - 보장가구에서 제외되는 사람을 가구원수에 포함하면 급여 선정기준을 만족하는 경우(법 제 14조의 2에 따른 특례) - 급여를 거부하는 사람 	<ul style="list-style-type: none"> - 조사대상에는 포함되나 보장 가구에는 제외되는 사람
	보 장 가 구	<ul style="list-style-type: none"> - 세대별 주민등록표에 등재된 사람으로 생계와 주거를 같이 하는 사람 - 배우자(사실혼포함) - 30세 미만 미혼자녀 - 생계와 주거를 같이하고 생계를 책임지는 사람이 부양의무자인 경우 - 사회복무요원, 상근예비역 - 외국인 등록을 하고 대한민국 국민과 혼인중인 자로 본인 또는 대한민국 국적 배우자가 임신 중 또는 대한민국 국적 	<ul style="list-style-type: none"> - 민법에 따른 가족 범위에 포함되지 않는 동거인 - 현역군인 - 외국에서 최근 6개월간 90일 초과 체류자 - 교도소, 구치소 등에 수용중인 사람 - 보장시설 수급자 - 실종신고 절차가 진행 중인 자 - 가출 또는 행방불명자 - 세대별 주민등록표에 등재사 사람과 생계와 주거를 달리 한다고 시장·군수·구청장이

구분		포함	제외
		<ul style="list-style-type: none"> 의 미성년 자녀를 양육하고 있는 사람 - 배우자의 대한민국 국적인 직계 존속과 생계나 주거를 같이 하는 사람 - 배우자(대한민국 국민)와 이혼하거나 그 배우자가 사망한 자로 대한민국 국적의 미성년자녀를 양육하거나 사망한 배우자의 태아를 임신중인 사람 - 난민법에 따라 국내 체류 중인 외국인 	<ul style="list-style-type: none"> 확인한 사람 - 재외국민 - 급여를 거부하는 사람
부양의무자기준	부양의무자가구	<ul style="list-style-type: none"> - 수급(권)자 1촌의 직계혈족 - 수급(권)자 1촌의 직계혈족의 배우자 - 수급(권)자와 생계·주거를 같이 하는 외국인인 1촌 이내의 직계혈족 	<ul style="list-style-type: none"> - 수급(권)자의 사망한 배우자의 부모 - 수급(권)자의 사망한 배우자의 친자녀(수급(권)자의 계자녀) - 수급(권)자의 사망한 1촌의 직계혈족의 배우자 - 친양자 경우, 본래 친부모와 자녀 - 부양의무자와 사실혼 관계의 사람 - 부양의무자의 외국인 배우자

자료 : 보건복지부(2018b) 재구성

나. 별도가구보장

기초생활보장제의 기본단위는 가구이지만 사업안내에 의하면 인위적 가구분리를 예방하고 수급가구의 자립지원을 위해 예외적으로 별도가구 보장을 실시하고 있다. 별도가구 보장은 보장이구에서 분리하여 보장하는 개별가구를 의미하며 별도가구 보장은 ‘급여위탁 별도가구 보장’, ‘가정해체 방지 별도가구 보장’, ‘자립지원 별도가구 보장’의 세 가지 유형으로 구분할 수 있다.

먼저, 수급자가 주거가 없거나 주거지에서 급여의 목적을 달

성할 수 없을 때 수급자가 원하는 경우 ‘급여위탁 별도가구 보장’을 적용한다. 구체적으로 ‘보장시설 수급(권)자의 별도가구 보장’과 ‘가정위탁 보호로 인한 별도가구 보장’으로 구분된다.

‘가정해체 방지 별도가구 보장’은 가구 단위로서 주거급여 선정기준¹⁵⁾을 초과하나 가구를 분리하면 급여 종류별 선정기준 이하에 해당하여 급여 수급이 가능한 가구에 한하여 별도가구로 보장한다. ‘가족해체 방지 별도가구 보장’에는 ‘부양의무 미성립 별도가구 보장’과 ‘가구 분리시 기준충족 별도가구 보장’이 있다. 구체적으로, ‘부양의무 미성립 별도 가구 보장’은 수급자 가구 소득인정액은 주거급여 선정기준 이하이지만 부양의무자 기준을 초과한 경우에 그 부양의무자와 법률상 부양의무 관계가 성립하지 않는 가구원 중 (외)조부모와 18세 미만 손자녀, (조)부모와 (손)자녀 가구 중 (조)부모가 노인·장애인·희귀성 난치성 질환 및 중증질환자이거나 (손)자녀가 등록장애인인 경우 별도가구로 분리하여 그 소득인정액에 따라 수급자로 보장한다. ‘가구 분리시 기준충족 별도가구 보장’은 가구 전체로는 주거급여 기준을 초과하나 가구를 분리·신청하면 기준을 충족하여 수급자로 선정될 수 있는 가구원 중 다음의 가구원을 별도가구로 보장한다. 형제·자매의 집에 거주하는 노인·장애인·만성질환자·임산부·한부모가정·근로무능력자·교정시설 출소자, 같이 살고 있는 미혼의 형제·자매의 소득인정액으로 인해 주거급여 선정기준을 초과하는 가구, 혼인한 또는 이혼한 자녀 집에 거주하는 부모, 조부모 집에 거주하는 18세 미만의 손자녀, 또는 손자녀집에 거주 하는 65세 이상의 조부모 등이 해당된다.

수급(권)자 가구에 동일 보장 가구원으로 당연 포함되는 18세 이상

15) 2018년도 국민기초생활보장사업안내 (보건복지부, 2018b)에 의하면 별도가구 보장의 기준이 주거급여 선정기준이었으나, 2019년에는 의료급여 선정기준으로 기준선이 바뀌었다(보건복지부, 2019).

34세 이하의 자녀가 취·창업하여 소득이 발생한 경우에 해당 자녀의 자립을 지원하고 빈곤의 대물림을 예방하고 자립의 기회를 제공하고 자 ‘자립지원 별도가구 보장’을 시행하고 있다. 즉, 취·창업한 자녀가 같이 살고 있을지라도, 보장가구원에서 제외하여 부양의무자로 판단하고 남은 가구원만 별도 가구로 보장하는 것이다. 기간은 취·창업자녀의 만 18세 생일이 속한 달의 다음 달부터 만 35세 생일이 속한 달의 이전 달까지 최대 7년까지 적용한다. 취·창업 자녀의 주민등록을 가족과 분리하지 않아도 되며, 부양의무자 부양능력 판정기준은 취·창업자녀 개개인 별로 적용하여 판정한다.

2) 차상위계층 확인사업

차상위계층 확인사업은 차상위계층에 대한 통일된 자격확인 제도가 없어 체계적 관리가 어렵다는 문제를 완화하고 차상위 자격 확인을 통한 사각지대 해소방안 마련의 필요성으로 추진되었다. 차상위계층 확인사업의 보장단위 원칙은 국민기초생활보장사업과 동일하게 세대별 주민등록표에 기재된 자(동거인 제외)로서 생계나 주거를 같이 하는 자이다. 2촌 이내의 혈족은 주민등록표에 동거인으로 기재되더라도 동일보장가구로 본다. 차상위계층은 기존제도의 제외 대상임을 고려하여 부양의무자 기준과 사적이전소득을 제외하는 등 선정기준을 단순화하였다(보건복지부, 2018c: 1-8).

3) 차상위 본인부담경감대상자 지원사업

차상위 본인부담경감대상자 지원사업은 희귀난치성·중증질환자, 6개

월 이상 치료를 받고 있거나 치료가 필요한 사람 또는 18세 미만 아동 중 세대의 소득인정액이 기준 중위소득의 50%이하이고, 부양요건을 충족하는 자에 대해 요양급여비용 중 본인이 부담하는 본인부담금을 경감하여 주는 사업이다. 기준세대 범위는 「국민건강보험법 시행령」에 근거하여 기준세대에 포함되는 사람은 동거인을 제외한 세대별 주민등록표에 기재된 사람이며 2촌 이내 혈족은 주민등록표에 동거인으로 기재되어도 기준세대에 포함한다. 다만 국민기초생활보장제도의 별도가구 인정 특례는 적용하지 않는다(보건복지부, 2018c: 10).

차상위 본인부담경감대상자 지원사업은 부양의무자 기준을 고려한다. 이때 부양의무자 범위는 국민기초생활보장사업과 동일하게 차상위 본인부담경감대상자 1촌의 직계혈족 및 그 배우자로 규정한다(보건복지부, 2018d: 32).

4) 차상위 자활근로사업

자활사업은 근로능력이 있는 저소득층이 스스로 자활할 수 있도록 자활능력 배양, 기능습득 지원 및 근로기회 제공 목적으로 시행한다. 자활사업 대상자는 「국민기초생활보장법」 제9조 제5항 및 「국민기초생활보장법」 시행령 제3조, 제7조, 제8조에 따라 수급권자의 자활사업 참여를 위한 사전조치로 근로능력의 유·무를 판정하여 선정한다(보건복지부, 2018e: 11-19).

<표 3-6> 「국민기초생활보장법」에서 명시된 자활사업

보장기관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 근로능력이 있는 수급자에게 자활에 필요한 사업에 참가할 것을 조건으로 하여 생계급여를 실시할 수 있다. 이 경우 보장기관은 제28조에 따른 자활지원계획을 고려하여 조건을 제시하여야 한다.

[법 제9조 제5항]

차상위 자활사업 참여 자격은 근로능력이 있고 소득인정액이 기준 중위소득 50% 이하인 사람 중 비수급권자로 한국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있는 국적 미취득의 결혼이민자를 포함한다(보건복지부, 2018e: 26). 차상위 자활근로사업 지침에는 보장단위가 구체적으로 제시되지는 않았으나 자활사업과 국민기초생활보장사업과의 높은 연계성을 전제했을 때 국민기초생활보장사업의 보장단위를 준용할 것임을 알 수 있다.

5) 기초연금

「기초연금법」 제1조에 따르면, 이 사업의 목적은 노인에게 기초연금을 지급하여 안정적인 소득기반을 제공함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진함을 목적으로 한다.

기초연금사업의 가구단위는 신청자(수급자)와 그 배우자를 의미한다. 배우자는 사실혼을 포함하며, 고유식별번호가 있는 외국인 배우자, 혼인 신고 후 2년이 경과하지 않은 외국국적의 배우자를 포함한다. 가출·행방불명·실종 등으로 현재 같이 살고 있지 않은 배우자의 명의의 모든 재산을 포함하여 조사한다(보건복지부, 2018f: 42-43).

6) 장애인연금

장애인연금제도는 근로능력의 상실 또는 현저한 감소로 인한 소득 감소 및 장애로 인한 추가 비용 보전을 위해 매월 일정액의 연금을 지급하는 사회보장제도이다. 「장애인연금법」 제1조에 따르면, 본 사업의 목적은 장애로 인하여 생활이 어려운 중증장애인의 생활안정 지원

과 복지 증진 및 사회통합을 도모하는데 이바지함이다.

장애인 연금사업의 조사대상자는 중증장애인 본인과 배우자이며, 배우자 범위는 연령, 국적, 법적혼, 동거여부에 무관하고 사실혼, 사실이혼, 해외체류, 가출·행방불명, 교도소 수감자를 포함한다. 단, 세대는 분리되어 있으나 주민등록상 주소가 동일하여 함께 생활 또는 거주하는 경우는 혼인관계 유지로 간주하여 사실이혼을 인정하지 않는다(보건복지부, 2018g: 61-62).

7) 장애수당

장애수당사업 대상자는 만 18세 이상의 등록한 장애인 중 3-6급의 장애등급을 가진 자로 국민기초생활보장수급자 및 차상위계층이다. 장애수당사업의 가구범위는 국민기초생활보장제도와 동일하게 적용하므로(보건복지부, 2018g: 186) 세대별 주민등록표에 등재된 사람으로 생계나 주거를 같이 하는 사람을 조사가구에 포함한다. 가족해체방지를 위한 별도가구 특례적용 가능하다.

8) 긴급복지지원

긴급복지지원법 제1조에 따르면, 이 법은 생계곤란 등 위기상황에 처하여 도움이 필요한 사람을 신속하게 지원함으로써 이들이 위기상황에서 벗어나 건강하고 인간다운 생활을 하게 함을 목적으로 한다.

긴급지원은 선지원 후처리 원칙, 단기 지원 원칙, 타법률 지원 우선의 원칙, 가구단위 지원의 네 가지 기본원칙에 따라 시행된다. 가구범위 원칙에 따라 가구에 포함되는 사람은 세대별 주민등록표에 기재

된 사람으로서 생계 및 주거를 같이하는 사람으로 사실상 혼인관계에 있는 자도 가구구성원에 포함한다. 예외적으로 세대별 주민등록표에 기재되어 있지 아니한 가족이 생계 및 주거를 같이 하고 있음을 시장·군수·구청장이 확인한 경우도 동일 가구에 포함한다(보건복지부, 2018h: 32-33).

9) 초·중·고학생 교육비지원

초·중·고 학생 교육비 지원 사업은 초·중·고등학교에 재학하는 저소득층 가구 학생을 대상으로 「초·중등교육법」, 「초·중등교육법 시행령」, 「초·중등교육법 시행규칙」에 근거하여 고교 학비, 급식비, 방과 후 자유수강권, 교육정보화지원의 4대 교육비를 지원하는 사업이다.

〈표 3-7〉 「초·중등교육법」에서 명시된 교육비 지원

- ① 국가 및 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 학생에게 입학금, 수업료, 급식비 등 대통령령으로 정하는 비용(이하 “교육비”라 한다)의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.
1. 본인 또는 그 보호자가 「국민기초생활보장법」 제12조 제3항 및 제12조의 2에 따른 수급권자인 학생
2. 「한부모가족지원법」 제5조에 따른 보호대상자인 학생
3. 그 밖에 가구 소득 등을 고려하여 교육비 지원이 필요하다고 인정되는 학생으로서 대통령령으로 정하는 학생

[법 제60조의4] 내용 중 일부

초·중·고 학생 교육비 지원 사업에서의 가구 범위 확정에는 주민등록 표에 기재된 세대원을 조회하여 일괄 등록한 후, 가족관계등록부의 조회 및 상담을 통해 포함될 가족을 확인하고 추가하는 과정으로 진행된다. 이 때, 포함될 가구원으로는 부모 및 형제자매, 성인 학생인

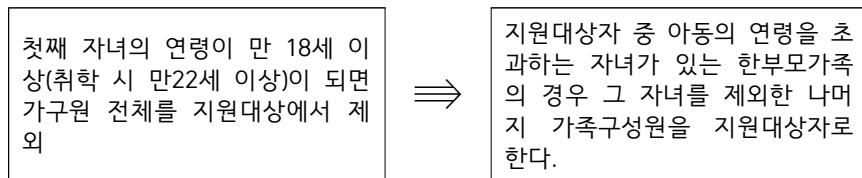
경우 그 배우자, 부모가 재혼한 경우는 새로운 형제·자매를 포함한다. 학생 부모가 이혼한 경우 함께 거주하지 않는 부(모), 형제(자매)는 가구원에서 제외한다(교육부, 2018: 22).

10) 한부모가족지원사업

한부모가족지원사업은 저소득 한부모가족·미혼가족·조손가족 등이 가족기능을 유지하고, 건강하고 문화적인 생활을 영위할 수 있도록 내실 있는 지원사업을 수행함으로써 한부모가족의 생활안정 및 자립 기반 조성 and 복지증진에 기여하기 위한 목적을 갖는다.

한부모가족지원사업 지원대상 가구는 한부모가족, 조손가족, 청소년 한부모가족이며, 지원대상 가구원은 한부모가족 및 청소년 한부모가족의 “모” 또는 “부”와 만 18세 미만(취학 시 만 22세 미만) 자녀이다(여성가족부, 2018: 21). 한부모가족지원사업의 지원대상 가구원이 생계와 주거를 같이 하는 경우(주민등록상 주소와 세대가 동일한 경우) 지원가구로 선정하는 것이 원칙이다. 다만, 모(부)와 자녀가 주민등록상 주소와 세대가 다른 경우에도 양육의 연장선상에 있는 자녀로 인정되는 경우에는 지원이 가능하다(여성가족부, 2018: 38).

<표 3-8> 「한부모가족지원법」 지원대상자 범위 신설 조항



출처: 여성가족부(2018)

한부모가족지원사업은 관련법의 제·개정을 거치며 지원대상자의 범

위를 확대하였다. 대표적으로 「한부모가족지원법」 제5조(지원대상자의 범위)는 <표 3-8>과 같이 연령 초과 자녀가 있는 가족구성원에 대한 지원 조항을 2011년 신설하였다.

11) 아동수당사업

「아동수당법」 제1조(목적)에 따르면 아동수당사업은 아동에게 아동수당을 지급하여 아동 양육에 따른 경제적 부담을 경감하고 건강한 성장 환경을 조성함으로써 아동의 기본적 권리와 복지를 증진하기 위한 목적을 갖는다.

아동수당사업의 가구구성 원칙에 따르면, 가구는 소득·재산조사 대상자로 구성되며 주민등록과 무관하게 아동과 부모 및 아동의 형제·자매는 가구원에 포함된다. 부모가 없는 경우 (외)조부모를 가구원으로 등록하며 이혼가정인 경우 생계·주거를 달리하는 부모와 형제자매는 제외하고, 재혼가정인 경우 생계·주거를 함께하는 부모의 배우자 및 그 자녀를 포함한다(보건복지부, 2018i: 50).

3. 사회보장급여 보장단위 확인 공적자료

사회보장급여○ 서는 보장단위의 범위를 「주민등록법 시행령」의 세대와 「민법」에서 규정하는 가족 범위를 따른다고 명시하고 있다. 민법상 가족은 2005년 개정에 의하여 호주제도가 폐지됨에 따라 가(家)의 구성원으로 호주 아닌 자를 의미하는 기존의 개념에서 새로운 개념이 도입되었다. 이에 따라 「민법」 제779조에 따르면 배우자, 직계혈족 및 형제자매 및 생계를 같이하는 직계혈족의 배우자, 배우자의 직계

혈족 및 배우자의 형제자매가 가족의 범위에 속한다. (<표 3-9> 참조).

〈표 3-9〉 「주민등록법 시행령」과 「민법」에서 규정하는 가족 범위

구분	가족 및 세대 범위
주민등록법 시행령	「주민등록법 시행령」 제6조(주민등록표 등의 작성) 제2항 세대별 주민등록표의 등재순위는 세대주, 배우자, 세대주의 직계존비속의 순위로 하고, 그 외에는 세대주의 신고에 따른다. 다만, 「민법」 제779조에 따른 가족의 범위에 속하지 아니하는 사람은 동거인란에 기록한다
민법	「민법」 제779조(가족의 범위) ① 배우자, 직계혈족 및 형제자매 ②직계혈족의 배우자, 배우자의 직계혈족 및 배우자의 형제자매 (②항은 생계를 같이하는 경우에 한함)

소득보장사업에서의 가구 범위 확정은 <표 3-10>의 세 단계를 거쳐 이루어진다. 이에 따르면 주민등록표, 가족관계등록부 조회가 선행된 후, 사업별 특성에 따라 보장가구 제외대상을 삭제하는 방식으로 가구 범위가 확정됨을 알 수 있다.

〈표 3-10〉 가구구성 처리 절차

① 동일 주민등록상 가구원 등록	② 별도 주민등록상 포함될 가구원 추가 (담당자 확인)	③ 사업별로 보장가구에서 제외되는 사람 삭제(담당자 확인)
<ul style="list-style-type: none"> 주민등록표에 기재된 세대원을 조회하여 일괄 등록 	<ul style="list-style-type: none"> 가족관계등록부 조회 및 상담을 통해 포함될 가족 확인 후 추가 	<ul style="list-style-type: none"> 사업별로 제외대상을 확인하여 삭제

자료 : 보건복지부(2018b: 49)

즉, 분석대상 사업에서 규정하는 가구 범위에 포함되기 위해서는 세대별 주민등록표 등재 및 가족관계등록부 포함 여부에 대한 확인이 필요하다. 외국인의 경우 외국인 등록 여부, 고유식별번호 보유 여부

등에 따라 보장가구 포함 여부가 결정된다. 가구 범위 확정의 기초자료로 활용되는 자료들을 구체적으로 살펴보면 <표 3-11>과 같다.

<표 3-11> 소득보장사업에서의 보장단위 선정 근거자료

● 세대별 주민등록표

주민등록표는 주민 등록 사항을 기록하기 위한 문서로 개인별 주민등록표와 세대별 주민등록표로 구분할 수 있다. 개인별 주민등록표는 개인에 관한 기록을 종합적으로 기록하여 관리하고 세대별 주민등록표는 그 세대에 관한 기록을 통합하여 기록하고 관리한다.

● 가족관계등록부

가족관계등록부는 2005년 호적제도 폐지로 신설된 제도이며 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」에 근거하여 2008년 1월 1일부터 시행되었다. 이전의 호적은 호주를 중심으로 한 가(家) 단위로 편제되어 혼인·이혼·입양 등 인적 사항이 모두 드러났다. 가족관계등록부는 불필요한 개인정보가 노출되었던 호적의 문제를 없애고 개인별 생년월일과 가족관계 등을 사용처와 필요에 따라 일부 정보만 표시하여 발급하여 가족의 개인정보 공개를 최소화하고 있다. 또한 호적등본은 발급자격을 제한하지 않았으나 가족관계등록부 발급권자는 본인이나 직계혈족·직계비속·배우자·형제자매로 제한되고 제3자는 위임을 받아야 발급 가능하다.¹⁶⁾

● 외국인 등록증

외국인 등록증은 외국인 신분 보장을 위해 출입국관리사무소에서 등록절차를 통해 발급하는 문서이다. 입국 일자 기준으로 90일 이내에 신청하고 등록 되어야 하며 기준일 초과시 대한민국 국적 취득이 포기될 수 있다. 외국인등록증에 기재된 체류기간을 초과한 경우 연장 허가 승인을 받아 더 머무를 수 있다.

● 고유식별번호

고유식별번호는 외국인등록번호, 말소 전 주민등록번호, 국내거소신고번호, 부동산등기용등록번호 등을 의미한다. 장애인연금사업의 경우 고유식별번호는 조사 대상자의 범위에 영향을 미친다. 가령, 외국국적의 배우자가 고유식별번호가 있는 경우는 조사대상에 포함하여 모든 재산을 조사하지만, 외국국적의 배우자가 고유식별번호가 없는 경우는 단독가구 기준을 적용한다.

16) 출처: www.doopedia.co.kr

제2절 사회보장급여의 보장단위 비교분석

1. 분석대상 사업별 보장단위

분석대상 사업의 보장단위는 사업별 특성에 따라 가구단위와 개인단위로 구분된다. 대부분의 사업에서 가구단위 보장이 원칙이나 사업 또는 급여 특성에 따라서 개인 단위로 급여를 행할 수 있다(<표 3-12> 참조). 가령, 국민기초생활보장사업은 「국민기초생활보장법」 제 4조제3항에서 가구단위 보장 원칙과 함께 필요하다고 인정하는 경우 개인단위로 실시할 수 있음을 명시하였다. 개인단위 보장은 의료급여 특례와 자활급여 특례가 있다. 한부모가족지원사업의 경우 생활보조금과 자립촉진수당은 가구단위로, 아동양육비, 추가 아동양육비, 학용품비, 검정고시학습비, 고교생 학비는 개인단위로 보장된다.

<표 3-12> 사업별 보장단위

구분	사업명
가구 단위	<ul style="list-style-type: none"> • 국민기초생활보장사업(예외적으로 개인단위 선정보장 가능) • 차상위계층 확인사업, 차상위본인부담경감대상자 지원사업, 차상위 자활근로사업(예외적으로 개인단위 선정보장 가능) • 긴급지원사업(의료·교육지원 등 필요한 경우 개인단위 지원 가능) • 한부모가족지원사업(생활보조금, 자립촉진수당)
개인 단위	<ul style="list-style-type: none"> • 기초연금사업 • 장애인연금사업 • 한부모가족지원사업(아동양육비, 추가 아동양육비, 학용품비, 검정고시학습비, 고교생 학비) • 장애수당사업 • 초·중·고 학생 교육비 지원사업 • 아동수당사업

자료 : 각 사업 안내서, 연구자가 재분류함

2. 분석대상 사업별 가구구성

본 연구의 분석대상 사업별 가구구성은 대부분 주민등록표에 기재된 세대원을 일괄 등록한 후, 가족관계등록부의 조회 및 상담을 통해 포함할 가족원을 추가하고 제외대상을 삭제하는 과정으로 진행된다. 특히, 가족관계등록부를 통해 사업별로 별도 주민등록상 포함할 가구원과 보장가구에서 제외할 가구원을 확인하는 과정에서 수급(권)자 자녀의 연령 및 혼인 여부, 외국인 배우자 여부를 보장가구 구성의 기준으로 고려한다.

이에 따라 분석대상 사업별 보장가구의 구성 과정에서 중요한 기준으로 작용하는 세대별 주민등록표와 가족관계등록부의 확인 여부, 수급(권)자 자녀 연령과 혼인 여부, 외국인 배우자 여부의 세 가지 기준을 중심으로 사업별 보장가구 구성을 살펴보면 다음과 같다.

1) 세대별 주민등록표와 가족관계등록부 기준에 따른 사업별 보장가구구성

분석대상 사업의 수급자로 선정되기 위해서는 세대별 주민등록표 등재 여부와 가족관계등록부의 확인이 이루어지고, 이후 조사대상에는 포함되나 보장결정시 제외되는 사람에 대한 담당자 확인이 진행된다. 특히, 사업별 특성에 따라 동거인, 재외국민, 영주권자는 세대별 주민등록표에 포함 또는 제외되며, 사실(이)혼 여부는 가족관계등록부의 가구원으로 포함 또는 제외 기준으로 고려된다.

차상위 자활근로사업을 제외한 분석대상 사업의 지침에는 보장가구 구성의 근거 자료로 세대별 주민등록표와 가족관계등록부의 고려가 명시되어 있다. 다만, 차상위 자활근로사업의 보장가구도 국민기초생

활보장사업의 높은 연계성을 고려했을 때 세대별 주민등록표와 가족관계등록부를 기준으로 가구 구성이 이루어 질 것으로 볼 수 있다.

재외국민은 아동수당사업을 제외한 분석대상 사업의 보장가구 구성에서 제외된다. 아동수당사업은 신청 아동이 재외국민인 경우 양육수당을 지급하라는 헌법재판소 판결에 따라 재외국민의 급여 신청이 가능하다(보건복지부, 2018h: 99). 별도 주민등록상 포함될 가구원 추가의 근거가 되는 가족관계등록부에서는 한부모가족지원사업을 제외하고 사실혼 배우자를 포함하는 경향이 있다. 아동수당사업과 초·중·고 학생 교육비 지원 사업에서는 아동 형제·자매의 가구원 포함 여부에 대한 고려가 이루어지는데 두 사업 모두 부모가 재혼한 경우 새로운 형제·자매를 가구원에 포함한다. 상술한 내용을 정리하면 다음의 <표 3-12>와 같다.

<표 3-13> 세대별 주민등록표, 가족관계등록부 기준에 따른 사업별 보장단위 구성

사업명	세대별 주민등록표	가족관계등록부
국민기초생활보장사업	● - 동거인, 재외국민	● + 사실혼
차상위계층 확인사업	● - 동거인, 재외국민, 영주권자	● + 사실혼
차상위본인부담경감대상자 지원사업	● - 동거인, 재외국민, 영주권자	●
차상위 자활근로사업	○	○
긴급지원사업	● - 재외국민	● + 사실혼
장애수당사업	● - 재외국민	●
한부모가족지원사업 ¹⁷⁾	● - 재외국민	● - 사실혼
아동수당	●	● +아동의 형제·자매 (이혼 가정인 경우 제외)
초·중·고 학생 교육비 지원사업	●	●

사업명	세대별 주민등록표	가족관계등록부
	- 재외국민	+부모 재혼 시 새로운 형제·자매
기초연금사업	× - 재외국민	● +사실혼
장애인연금사업	● - 재외국민	× +사실(이)혼

자료 : 각 사업 안내서

주: +는 포함, -는 제외를 의미

- 표시는 해당 사업지침에 세대별 주민등록표나 가족관계등록부가 가구구성 기준이라는 사실을 명시함을 의미
- 표시는 해당 사업지침에서 관련 내용을 명시하지 않았으나 타 사업과 연계성을 고려했을 때 세대별 주민등록표나 가족관계등록부가 가구구성 기준이 될 것으로 판단 가능함을 의미
- × 표시는 해당 사업지침에 세대별 주민등록표나 가족관계등록부가 가구 구성에 필요하다는 내용이 명시되지 않음을 의미

2) 자녀 연령 및 혼인에 따른 사업별 보장가구, 부양의무자 구성

자녀의 연령 및 혼인 기준은 사업 특성에 따라 차등적으로 규정되고 있다. 대표적으로 국민기초생활보장사업에서 보장가구 범위에 포함하는 자녀 연령은 30세 미만이지만, 한부모가족지원사업에서는 만 18세(취업시 만 22세) 이하이다. 자녀 연령 기준을 차등적으로 고려하는 것이 효과적인 사업 시행에 긍정적으로 작용할 수 있으나 각 사업에서의 자녀 연령 규정 근거가 제시되지 않았다는 점은 문제로 지적할 수 있다. 현재와 같이 사업별 보장가구의 자녀 연령 규정 근거가 명확하게 제시되지 않은 상태에서 일관성 없는 자녀 연령 규정은 다양한 사업을 시행하는 현장의 혼란을 가중할 우려가 있다. 또한 보장가구 범위 기준에 수급(권)자 자녀의 혼인 상태와 자녀 여부까지 고려하여 가족범위를 규정하고 있음은 사적 영역에 대한 공적 영역의 과도한 개입으로도 해석할 수 있다.

17) 이혼·사별의 경우 법적 배우자가 없어야 하고, 미혼모·부의 경우 사실혼 배우자까지 있어야 사업의 지원을 받을 수 있음

기초연금사업의 조사대상은 신청자(또는 수급자)와 그 배우자이므로 자녀 연령, 혼인 여부는 고려대상이 아니며 중증장애인 본인과 배우자가 조사대상자 범위인 장애인연금사업도 자녀의 연령, 혼인 여부는 고려하지 않는다. 상술한 내용을 정리하면 다음의 <표 3-14>과 같다.

<표 3-14> 자녀 연령 및 혼인여부에 따른 사업별 보장가구, 부양의무자 구성

사업명	30세 미만 미혼	30세 미만 기혼	30세 이상 미혼	30세 이상 기혼
국민기초생활보장사업	●	부양의무자		
차상위계층 확인사업	● + 이혼자녀 -이혼자녀 중자녀가 있는경우	×	×	×
차상위본인부담경감대상자 지원사업	● + 이혼자녀	부양의무자		
차상위 자활근로사업	부양의무자 미적용			
긴급지원사업	●	×	×	×
장애수당사업	●	부양의무자 단, 차상위계층 선정 시 부양의무자 미적용		
한부모가족지원사업	연령초과(만 18세, 취학시 만22세) 자녀 · 지원대상 가구원에서 제외 · 가구 소득인정액 산정시 포함하나, 결혼한 자녀제외			
아동수당 사업	19세 이상 형제자매 · 조사대상가구에만 포함(단, 19세 이상 형제 자매의 소득·재산으로 인한 수급탈락, 감액 경우 담당자 직권으로 가구원제외 가능)			
초·중·고 학생 교육비 지원 사업	19세 이상 형제자매 · 가구원 포함 여부를 신청자가 선택할 수 있음			
기초연금사업	고려 불필요			
장애인연금사업	고려 불필요			

자료 : 각 사업 안내서

- 주 1: 아동수당 사업과 초·중·고 학생 교육비 지원 사업의 지원대상은 각각 아동과 학생이므로 조사대상가구원에 형제자매를 적시함
- 주 2: +는 포함, -는 제외를 의미
- 표시는 해당 사업지침에 보장가구, 부양의무자 가구 구성 시 해당 특성을 가진 가구원을 가구구성에 포함한다는 내용이 명시됨을 의미
 - × 표시는 해당 사업지침 따르면 보장가구, 부양의무자 가구 구성 시 해당 특성의 가구원을 가구구성에 포함하지 않음을 의미

3) 외국인(배우자)에 대한 사업별 가구구성 기준

외국인(배우자)에 대한 가구구성은 고유식별번호, 외국인 등록증, 대한민국 국민과의 혼인관계 등을 기준으로 결정된다. 긴급지원사업을 제외한 대부분의 분석대상 사업에서 고유식별번호, 외국인 등록증은 가구구성 기준 충족에 필요한 기초 근거로 활용된다.

국민기초생활보장사업과 긴급지원사업에서는 대한민국 국적 자녀의 임신 및 양육 기준에 부합하는 경우 보장가구로 인정한다. 이는 국내 거주 외국인에게 ‘독립적인 인격체’, ‘권리를 갖는 사회구성원’이 아닌 ‘대한민국 국적의 미성년 자녀 양육자’라는 제한적인 사회적 지위와 역할을 부여하고 있음을 의미한다고 볼 수 있다. 문제는 외국인(배우자)이 부여받은 역할을 수행하지 않거나 수행할 수 없는 경우 생존권이 위협받는다는데 있다. 다만, 긴급지원사업은 관련법 시행령 [제1조 의2]에 따라 본인의 귀책사유 없이 화재, 범죄, 천재지변으로 피해를 입은 사람, 그 밖에 보건복지부장관이 긴급한 지원이 필요하다고 인정하는 사람도 긴급지원대상자에 해당하는 외국인 범위에 포함한다. 이를 통해 긴급지원사업은 사업 특성을 고려하여 지원대상이 되는 외국인 범위 규정이 다른 사업에 비해 포괄적임을 알 수 있다.

아동수당사업에서는 부모가 모두 외국인이라도 아동이 한국 국적이면 요건을 충족한 것으로 판단한다(보건복지부, 2018f: 4). 장애인연금사업은 고유식별번호가 있는 외국국적 배우자를 자산조사대상에 포

함하지만 고유식별번호가 없는 외국국적 배우자가 있는 경우는 단독 가구 기준을 적용한다(보건복지부, 2018e: 61). 상술한 내용을 정리하면 다음의 <표 3-15>와 같다.

<표 3-15> 외국인(배우자)에 대한 사업별 가구구성 기준

사업명	외국인 등록증	고유식별번호	혼인관계
국민기초생활보장사업	●	×	●
차상위계층 확인사업	○	×	● +사실혼
차상위 본인 부담경감 대상자 지원사업	●	●	● +사실(이)혼
차상위 자활근로사업	○	×	● +국적미취득
긴급지원사업	×	×	● or 무관
장애수당사업	○	×	○
한부모가족지원사업	●	×	×
아동수당사업	●	×	무관
초·중·고 학생 교육비 지원 사업	●	×	● -사실혼
기초연금사업	●	●	● +사실혼
장애인연금사업	●	●	무관

자료 : 각 사업 안내서

주 : +는 포함, -는 제외를 의미

● 표시는 해당 사업지침에 외국인 등록증, 고유식별번호가 있는 외국인을 가구구성에 포함해야 한다는 내용이 명시됨을 의미

○ 표시는 해당 사업지침에 관련 내용을 명시하지 않았으나 타 사업과의 연계성을 고려했을 때 외국인 등록증, 고유식별번호가 가구구성의 근거자료로 필요하다는 판단이 가능함을 의미

× 표시는 사업지침에 보장가구 구성 시 해당 근거자료 또는 혼인 특성이 가구 구성에 필요하다는 내용이 명시되지 않음을 의미

행복e음 인적정보 변동 관리 현황

제1절 행복e음 인적정보 변동 관리 현황

제2절 '행복e음 통합인적정보 개선사업'

제3절 공무원 초점집단인터뷰

제3절 소결

제4장 행복e음 인적정보 변동 관리 현황

본 장에서는 사회보장정보시스템(행복e음)을 통해 사회보장급여 인적정보 변동관리 프로세스를 검토하고 쟁점을 논의하고자 한다. 특히, 인적정보 변동 관리 개선을 위해 2018년 하반기에 수행 된 ‘행복e음 통합인적정비 개선사업’의 내용을 검토하였다. 또한 인적정보 관리 업무를 담당하는 지자체 복지공무원들을 대상으로 인터뷰를 실시하여 인적정보관리의 어려움과 개선방향에 대한 공무원들의 인식을 조사하고 결과를 분석하였다. 이를 통해 사회보장급여 인적정보 변동 관리를 효율화하기 위해 행정과 시스템에서 개선되어야 할 사항을 제시하고 제도적 함의를 논하였다.

제1절 행복e음 인적정보 변동 관리 현황

1. 행복e음 인적정보 변동 관리 업무 흐름

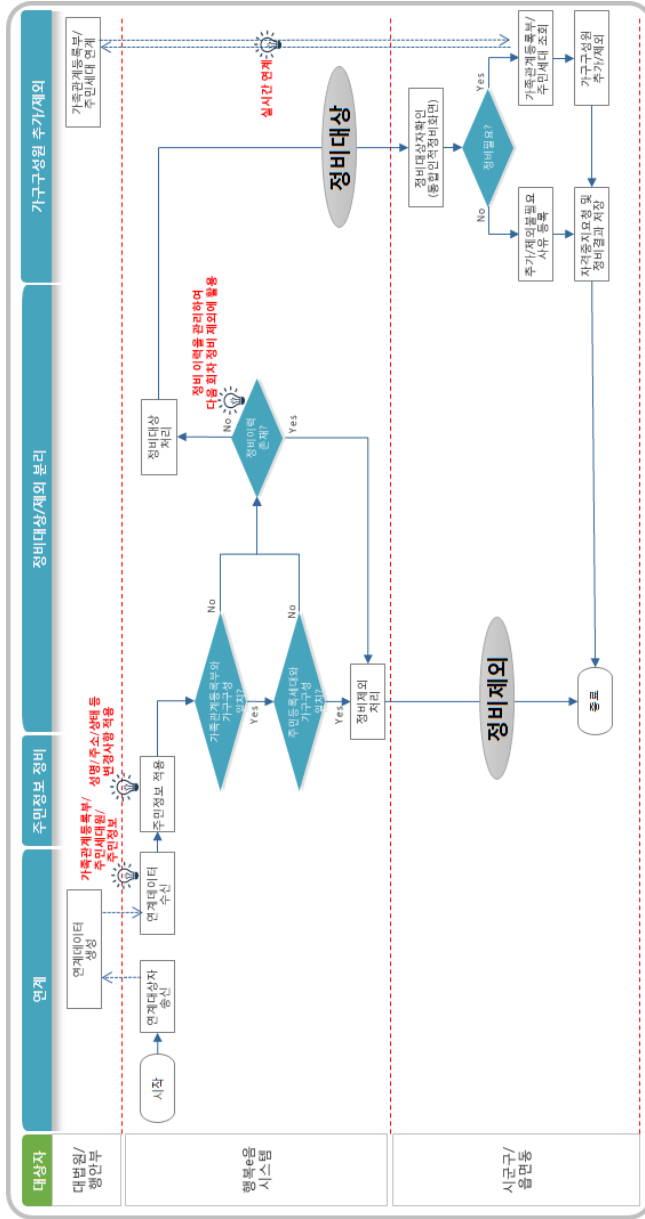
‘통합인적정비’는 연 2회 상반기와 하반기에 수행되는 소득·재산의 정기 확인조사 전에 인적정보 변동을 확인하고 정비하는 일련의 업무 과정을 일컫는다. ‘통합인적정비’를 통해 행복e음으로 관리되는 사회보장급여 수급자 및 부양의무자의 주민번호, 주소, 혼인 및 이혼, 출생 및 사망 등 인적정보의 변동이 있는지 점검하여 반영하고, 이에 따른 수급지위 변동을 반영한다.

‘통합인적정비’는 크게 ‘주민정보정비’와 ‘가구구성원(가족관계등록부)정비’ 두 단계로 구분된다. ‘주민정보정비’는 행복e음에 등록되어

관리되고 있는 수급가구원과 부양의무가구원에 대한 정보를 행정안전부의 주민세대원 정보와 대조하여 최신 변동사항을 적용하는 과정이다. ‘가구구성원정비’는 대법원의 가족관계등록부와 행복e음상 사회보장급여의 가구구성원 정보와 대조하여 가구구성원의 추가 및 제외, 가구구성사유 및 정비결과를 등록하는 과정이다. 즉, ‘통합인적정비’는 행정안전부의 주민등록 세대원 정보와 대법원의 가족등록부의 정보를 활용하여 행복e음에서 관리하는 모든 사업의 수급(권)자와 부양의무자 가구원의 인적정보 변동을 파악하고 반영하는 일련의 관리 행위이다.

[그림 4-1]은 행복e음 시스템에서 ‘통합인적정비’가 실행되는 업무 흐름을 보여준다. 먼저 행복e음에서 관리되는 모든 개인의 인적정보를 송신하여 주민세대원 정보 및 가족관계등록부 정보를 연계받는다. 이렇게 연계 받은 주민세대원 정보 및 가족관계등록부 정보와 행복e음 시스템의 통합조사표에 등록된 가구원 정보와 비교하여 변동사항이 없는 관리 불필요 대상자를 제외하고, 변동사항이 있는 관리 대상자만을 추출하여 지자체 통합조사관리팀에 전달한다. 지자체의 담당 복지공무원은 관리 대상에 대해 공적자료와 실제 변동사항이 있을 경우 보장단위 가구원의 추가 또는 제외 처리를 한다. 만약, 인적정보 변동처리에 따라 수급가구의 자격 변동이 생기게 될 경우에는 자격 중지 요청을 한 후 변동 관리를 종료하게 된다. 변동 관리 대상자이지만 가구원의 추가 또는 제외 등 실제로 아무런 변동 처리가 필요하지 않다면 변동 관리 불필요 사유를 입력한 후 관리를 종료하게 된다.

[그림 4-1] 통합인적정보 흐름도 (2018년 하반기 기준)



출처: 보건복지부-대보정보통신 컨소시엄(2018)

2. 행복e음 ‘통합인적정비’ 개선 필요사항

앞서 검토한 바와 같이 ‘통합인적정비’는 주민등록 세대원 정보와 가족등록부 정보를 기준으로 각 사업의 수급자 및 부양의무자의 인적 정보 변동 관리 대상자를 추출하고 지자체 복지공무원이 실제 변동 사항을 확인하여 변동 관리를 하는 프로세스이다. 사회보장정보원 내부 분석에 의하면 주민등록 세대원 정보와 가족등록부 정보를 기준으로 시스템이 추출한 가구성원 인적정보 변동 관리 대상자 중 실제로 가구원 추가 및 제외 등의 변동 관리가 이루어진 경우는 평균적으로 20% 이하인 것으로 나타났다. 또한 변동 관리 불필요 대상으로 분류된 대상이 반복적으로 변동 관리 대상으로 추출되는 일이 발생하여 지자체 공무원들의 업무를 과중시키는 것으로 나타났다. ‘통합인적정비’에서 이러한 문제가 나타나는 원인은 다음의 다섯 가지로 요약될 수 있다.

1) 보장단위 가구주와 주민등록 세대주의 불일치

사회보장급여 보장단위의 가구주와 주민등록 세대의 세대주는 일치하지 않을 수 있기 때문에 사회보장급여 가구주를 중심으로 한 관계 코드와 주민등록 세대주 기준의 관계 코드는 다를 수 있다. 이런 경우 시스템은 가구주와 가구원간의 관계를 파악하기 어렵기 때문에 “변동 관리 제외 대상 판단 불가”로 판정한다. 예를 들어, 교육급여 수급자인 고등학생이 삼촌 집에 거주하며 학교를 다니고 있을 경우, 이 수급자의 주민등록상 삼촌의 세대원일 지라도 30세 미만의 미혼 자녀는 부모와 생계를 같이한다고 보기 때문에 부모와 단일가구이다.

즉, 부모의 소득재산을 근거로 급여 자격 판정을 받게 된다. 하지만 주민정보등록부상 이 수급자는 삼촌의 세대원이기 때문에 ‘주민정보 정비’ 과정에서 가구원 코드 불일치로 인해 변동 관리 제외 대상 판정 불가가 된다. 가구원 관계 코드의 불일치는 변동 관리 불필요 대상자가 변동 관리 대상으로 선정되는 또 다른 원인으로 분석되었다.

2) 지침상 급여별 가구구성과 행복e음 가구구성의 차이

지침상 급여별 가구구성에 대한 원칙과 인적정보 관리를 위한 행복 e음 통합조사표상 가구구성 원칙은 차이가 난다. 하지만 이러한 차이점에 대해 지침에서 명확히 하고 있지 않기 때문에 지자체 담당자들은 혼란스러워 하고 인적정보 관리에 혼선이 있을 수 있다. 구체적으로, 보건복지부 「2018년 국기초생활보장 사업 안내」의 ‘가구구성 처리 절차’ (p. 37, 또는 본 연구 보고서 <표 3-9> 참조)는 다음과 같이 서술하고 있다. ①동일 주민등록상의 가구원을 일괄 등록, ②가족관계 등록부 조회 및 상담을 통해 포함되어야 할 가족(별도 주민등록)을 확인하여 등록, ③「**보장가구에서 제외되는 사람**」 삭제. 세번째 단계에서 보장가구에서 제외해야 하는 가구원은 “민법에 따른 가족의 범위에 포함되지 않는 동거인” 및 현역 군인, 시설수급자 등 시행령에서 제시하는 보장단위에 포함되지 않는 가구원이다. 하지만, 군복무, 외국 체류, 교도소 수감 등의 이유로 보장단위에서 제외되는 사람일지라도 그 사람 명의의 재산을 보장단위 가구원이 사용·수익하는 경우 동 재산은 수급자의 재산에 포함되기 때문에 조사가구원에 포함시켜야 한다는 것을 명시하고 있다.

급여별 보장단위와 조사단위에 포함되는 가구원은 시간에 따라 병

동이 일어 날 수 있다. 이러한 가구구성 변동은 관리하기 위해서 행복e음 통합조사표에는 민법상 가족 범위에 해당하지 않는 대상자와 동거인을 제외하고 동일 주민등록상 모든 세대원을 등록하고 가구구성 제외사유로 관리해야만 한다. 행복e음 통합조사표에 잠재적인 보장가구원 또는 조사가구원에 해당하는 모든 사람이 가구구성원으로 등록되어 있어야 상시적인 변동알림을 통한 인적 변동을 확인할 수 있고, 연 2회 정기적인 ‘통합인적정비’시 인정정보 정비 대상으로 추출되지 않는다. [그림 4-1]에서 보여주듯이 주민등록 세대원 정보와 행복e음 통합조사표 상 가구구성원이 일치하는 경우에만 변동 관리에서 제외되고, 변동 관리 제외 대상 판정이 불가능한 경우는 변동 관리 대상으로 분류된다.

결론적으로 지침은 급여별 가구구성의 원칙, 즉 누가 보장가구원이고 누가 조사가구원인지 서술해 주고 있는 것이다. 행복e음 시스템에는 지침에 따라 급여별 보장단위와 조사단위를 잘 구분하여 등록하고, 동거인이 아닌 민법상 가족 범위에 드는 모든 주민등록 세대원을 행복e음에 추가하고 가구구성 제외사유로 관리하여야 한다. 그래야만 다음 회 차에 관리 대상으로 선정되는 것을 방지할 수 있다. 하지만 지침의 어디에도 이러한 인적정보 관리 방식에 대해서는 명확히 하고 있지 않고 있다. 지침에 따라 보장단위 및 조사단위에 포함되는 사람만 행복e음 조사표에 등록해 놓을 경우 인적정비가 불필요한 정비대상이 “추가” 대상으로 반복적으로 추출될 수 있다.

3) 변동관리 불필요로 종료된 대상자의 이력 관리 부재

행복e음 시스템을 통해 변동 관리 대상으로 추출되어 지자체에 전

달되는 관리 대상 가구에 대해 가구원의 추가 또는 제외가 필요하지 않을 경우, 공무원들은 변동관리 불필요 사유를 입력하고 정비를 종료한다. 하지만 이전 회 차에 관리 불필요 사유가 등록된 대상자들이 반복적으로 관리 대상으로 추출되고 있어 관리 불필요 사유가 입력된 대상자에 대한 이력관리가 부재한 것으로 나타났다.

4) 주민정보 변동사항 신속한 적용 불가

행복e음 ‘통합인적정비’ 프로세스는 행정안전부 주민등록정보를 활용한 ‘주민정보정비’와 대법원 가족등록부 자료를 활용하는 ‘가구구성원정비’ 두 단계로 구성된다. 하지만 각 ‘주민정보정비’ 프로그램과 ‘가구구성원정비’ 프로그램이 일원화 되어 있어 각각의 단계를 개별적으로 실행하지 못하고 있다. 이런 시스템의 구조적 문제로 인해 주민 변동 데이터가 수신되었음에도 불구하고 곧바로 적용하지 못하고, 대법원 연계 자료를 받아 가구구성원 변동 처리 시점에 맞춰 일괄적으로 변동 처리되기 때문에 인적정보 변동 관리에 있어서 시점차이가 발생하고 있다.

5) 별도가구 보장

기초생활보장제도의 기본단위는 가구이다. 하지만 국민기초생활보장 제도에는 급여위탁 별도가구 가구, 가정해체 방지 별도가구, 그리고 자립지원 별도가구 등 다양한 별도가구 보장이 존재한다(별도가구 보장에 대해서는 본 연구 3장 2절에 자세히 기술하였다). 현재 행복e음 인적정보 변동 관리 프로세스는 별도가구 보장을 전혀 고려하고

있지 않다. 따라서, 별도가구 보장가구는 ‘주민정보 정비’와 ‘가구구성원 정비’를 통해 반복적으로 변동 관리 대상 가구로 추출될 수밖에 없다. 또한 현재 별도가구 보장에 해당하는 가구가 전체 행복e음에서 관리되는 가구 중 몇 퍼센트를 차지하는지 통계마저도 불명확하다. 현재 행복e음 시스템에서는 한 가구에 대해 복수의 특례가 적용될 경우, 한 가지 특례만이 코드로 관리되고 나머지 특례에 대해서는 상담 기록 등에 표기 하고 있기 때문에 별도가구 보장가구를 구분하기 쉽지 않다. 따라서 인적정보 변동 관리 대상으로 추출된 가구가 별도가구 보장에 해당하는지 그리고 어떤 별도가구 보장에 해당하는지에 대해서는 담당자가 행복e음 상담 화면을 보고 수동으로 관리하여야 하는 구조이다.

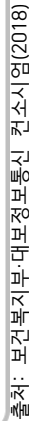
제2절 행복e음 통합인적정보 개선사업

보건복지부와 사회보장정보원은 인적정보 변동관리의 비효율성을 해소하고자 2018년 하반기에 ‘행복e음 통합인적정보 개선사업’을 수행하였다. 구체적으로, 인적정보 정비 불필요 대상이 정비대상으로 추출되는 것을 방지하고자 일련의 시스템 개선을 수행한 것이다. 개선 사업에 포함된 세부과제들은 앞서 검토된 인적정보 관리에 있어서 개선이 필요한 부분들을 해결하기 조치들로 이루어져 있다. (<표 4-1> 참조).

<표 4-1> 행복e음 인적정보 관리 관련 개선 필요 사항

	개선 필요 부분	개선 사업
1.	행복e음 가구주와 주민등록 세대주의 불일치로 인한 가구원 코드 불일치	- 주민등록의 세대주와 세대원간의 관계 정보를 행복e음 가구주 기준의 가족관계로 전환
2.	지침상 급여별 가구구성과 행복e음 가구구성의 차이	- 지자체 담당자 통합조사표 관리 방식 개선하도록 유도 - 통합인적정보 정비 매뉴얼 배포
3.	정비불필요 사유에 대한 이력 관리 부재	- 정정불필요 사유 조회 기능 추가 - 정정불필요 사유 등록 대상자 이력 관리기능 개발
4.	주민정보 변동사항 신속한 적용 불가	- 주민변동 정비와 가구원변동 정비 프로그램 이원화
5.	별도가구 보장	- 가구원 추가 불필요 사유에 “별도가구 보장” 코드 추가

[그림 4-2] 개선된 통합이적정비 흐름 (2019년 1월 적용)



1. 사회보장급여 보장단위 가구주 기준의 가족관계 표시

이 문제를 해결하기 위해, 주민등록 정보의 각 세대원 관계코드를 보장가구주 기준 관계코드로 변환하는 개선 사업을 실시하였다. 예를 들어, 수급자 가구의 가구주 A, A의 처 B와 자녀 C가 보장가구원으로 등록되어 있을 때, 주민등록상의 세대주가 누구냐에 따라 세대주와의 관계코드는 달라질 수밖에 없다. 만약 C가 세대주라면 주민등록상 A는 부, B는 모로 등록되어 있을 것이다. 이것을 행복e음상 가구주 A를 기준으로 B를 배우자, C를 자녀로 변환시키는 것이다. 이를 통해 사업별로 정비가 필요한 가구 추출의 정확성을 향상시킴으로서, 정비대상 모수를 감소시킬 수 있다. 또한, 지자체 공무원들이 보는 화면에 ‘변환관계’ 항목을 추가하여, 가족관계를 직접적으로 신속히 파악하고 추가 대상자인지 빠르게 판단할 수 있도록 하였다.

사회보장급여 보장단위의 가구주와 주민등록 세대주와 일치하는 경우에는 관계코드 변환이 필요 없다. 위의 예에서와 같이 사회보장급여 보장단위의 가구원과 주민등록 세대원과 일치하는 경우에는 세대주 기준 관계코드를 변환이 한번 이루어진다. 가구주의 부양의무자 혹은 가구원의 부양의무자가 세대주인 경우처럼 복잡도가 높아지면 변환 횟수가 증가하게 된다. 개선사업은 사회보장급여 가구주와 주민등록 세대주 정보가 일치하지 않는 대부분의 모든 경우를 포괄하는 관계코드 변환 맵핑 데이터를 개발하였다.

2. 지자체 담당자 통합조사표 관리 방식 개선 및 매뉴얼 개발

통합인적정비시 정비가 불필요함에도 정비대상으로 선정되는 원인 중 하나는 동일 주민등록 세대원 이지만 현재 보장 가구원 또는 조사

가구원이 아닌 가구원이 행복e음 시스템에 등록되어 있지 않기 때문이다. 이로 인해 주민정보 정비 시 추가대상으로 선정된다. 복지공무원들이 보장가구원이 아닐지라도 민법상 부양의무를 가지는 동일주민 등록 세대원을 시스템에 등록하도록 유도하기 위하여 행복e음 가구원 구성 페이지에 가구원에서 제외되는 이유 탭을 추가하였다. 이를 통해 가구구성시 보장 또는 조사 가구원이 아니더라도 동일 주민등록상 가구원을 시스템에서 “삭제”하지 않고 가구구성 제외 사유를 등록하여 시스템에서 관리하도록 유도하려는 것이다. 또한 주민등록상 가구원이 아니지만 민법상 가족인 경우에는 ‘가구구성사유’, 그리고 부양의무자 가구에 대해서도 ‘가구원제외사유’를 입력하여 관리할 수 있도록 구조를 개선하였다.

〈표 4-2〉 보장가구 및 부양의무자 가구 구성 및 제외 사유

보장가구		부양의무자 가구
가구구성사유	가구구성제외사유	가구원 제외 사유
<ul style="list-style-type: none"> • 주민세대 • 사실혼 배우자 • 생계를 같이 하는 자 • 외국국적 배우자 • 30세 미만 미혼 미취업 자녀 • 외국인 • 가구의 주소득자 • 주민등록주소 부, 모 • 외국인 수급권자 • 친권자 • 조부모양육(가정해체) • 외국인 부 또는 모 • 전산관리번호 부여자 • 2촌 이내 혈족외 동거인 • 재혼가정자녀 	<ul style="list-style-type: none"> • 사실혼 이혼 배우자 • 사망 • 현역군인 • 생계를 달리하는 자 • 재소자 • 해외 3월 이상 체류자 • 세대분가 • 실종자 • 장기해외체류자 • 보장시설수급자 • 국적상실자 • 65세미만 세대원 • 집행유예자 • 부모/형제자매 외 세대원 • 친인척 	<ul style="list-style-type: none"> • 행방불명자 • 군복무 • 해외이주자 • 보장시설수급자 • 사망 등 • 실종선고 진행 중 • 교정시설 등 수용자 • 부양의무자 30세 이상 자녀 근로능력 있고 동자녀의 자녀가 30세미만인 경우

주: 볼드체로 표시된 정비제외자로서 다음 회차 정비시 공적자료 비교(대사)에서 제외 됨

또한 변동 관리 시 동일주민등록상 세대원이지만 민법상 가족이 아니거나 별도가구 보장의 경우는 ‘가구원 추가 불필요사유’, 그리고 동일주민등록상 세대원 아니지만 가구원으로 등록하여 관리해야 하는 경우 ‘가구원 제외 불필요 사유’ 코드로 관리하도록 개선하였다.

〈표 4-3〉 변동 관리: 추가 및 제외 불필요 사유

추가 불필요 사유	제외 불필요 사유
<ul style="list-style-type: none"> • 사망자 • 주민조회불가 • 별도가구특례 • 부양의무자아님 • 기등록자 • 보장증지 • 전출자 • 민법상 보장가구 아님 • 부양의무자 가구원 아님 • 보장가구원아님(초중고) • 이혼 	<ul style="list-style-type: none"> • 부양의무자 • 해외이주자 • 기제외자 • 민법상 가족 • 부양의무자 가구원 • 사실혼 관계 • 가구구성제외사유 처리

주: 볼드체는 정비제외자로서 다음 회차 정비시 공적자료 비교(대사)에서 제외 됨

‘통합인적정비 개선사업’은 조사 또는 보장가구원이 아닐지라도 주거 또는 생계를 같이하는 민법상 가족들을 통합조사표에 등록하고 추가 및 제외 사유를 통해 관리하도록 유도하는 것을 목적으로 한다. 이를 통해 ‘주민정보 정비’와 ‘가구구성원 정비’시 가구원 추가 대상으로 반복적으로 선정되는 것을 방지하고 업무 인수인계시 가구구성에 대해 정확한 정보 전달이 가능하도록 하게 하려는 것이다.

또한 개선사업에서는 행복e음 사용자들인 지자체 공무원들이 가구원 구성 및 인적정보 변동 관리의 원리 및 업무 절차를 이해하고 수행할 수 있도록 「통합인적정비 사용자 매뉴얼」을 작성하여 배포하였

다. 지침에서 기술하고 있는 사업별 가구구성 방식과는 별개로 행복e음 통합조사표에 어떻게 가구구성을 해야 하고 정보관리를 해야 하는지 체계적으로 기술하고 있다. 또한 통합조사관리 업무 담당자가 가구 구성 및 인적정보 변동 관리 업무를 쉽게 이해하고 따라할 수 있도록 사례별로 행복e음 화면을 순차적으로 보여주는 방식으로 구성하였다.

3. 정정불필요 사유 등록 대상자 이력관리기능 개발

개선사업을 통해 전 회차에 입력된 추가/제외 불필요 사유를 표시해 주는 기능을 추가하였다. 인적정보 변동 관리 불필요 대상이 반복적으로 선정되었을 때 대상자의 이전 회차에 입력된 추가/제외 불필요 사유의 이력을 신속히 확인함으로써 지자체 공무원의 인적정보 변동 관리 시간을 감소시킬 수 있도록 하였다.

4. 주민정보 정비와 가구구성원 정비 프로그램 이원화

기존에는 ‘주민정보 정비’와 ‘가구구성원 정비’ 프로그램이 일원화되어 있어서 행정안전부 주민등록 데이터가 연계되었더라도, 인적정보 변동 관리 시작일 까지 주민변동 정비작업을 대기하고 있어야만 했다. 이로 인해 가구원 변동이 시스템에 적용되기 까지 시간 지연이 발생하였고, 이로 인해 인적정보 변동 관리 대상으로 추출되기 까지 하였다. 개선사업에서는 ‘주민정보 정비’와 ‘가구구성원 정비’ 프로그램을 분리하여 지자체에서 ‘가구구성원 정비’와 별도로 ‘주민정보 정비’를 먼저 수행 할 수 있게 하였다. ‘주민정보 정비’ 프로그램의 독립실행으로 주민등록 변동 데이터가 연계되었을 때 변동 사항을 신속

히 적용하는 것이 가능하게 되었다.

5. ‘행복e음 통합인적정비 개선사업’ 성과 및 한계

2018년 하반기 수행된 ‘행복e음 통합인적정비 개선사업’을 통해 인적정보 변동관리에 있어서 개선되어야 할 점으로 파악된 ①행복e음 가구주와 주민등록 세대주의 불일치로 인한 가구원 코드 불일치, ②지침상 급여별 가구구성과 행복e음 가구구성의 차이, ③정비 불필요 사유에 대한 이력관리 부재, ④주민등록 정보 변동사항 시속한 적용 불가에 대한 해결 내지 개선이 이루어 졌다. 하지만 별도가구 보장으로 인해 발생할 수 있는 정비대상 추출 오류는 여전히 완벽하게 개선되지 못하고 있다. 가구원 변동 관리 시 가구원 추가 불필요 사유에 “별도가구 보장” 코드 추가하여 별도 가구를 관리하도록 일정정도 개선이 되었다. 하지만 통합조사표에서 별도보장 가구를 식별하여 관리할 수 있는 방안이 도출되지는 못 하였다.

‘행복e음 통합인적정비 개선사업’의 목적은 인적정보 변동 관리가 불필요 대상이 관리 대상으로 추출되는 것을 방지하여 실제로 변동관리가 이루어지는 적중률을 높이는 것이다. 개선 사업의 효과는 즉각적으로 나타났다. 전체 변동 관리 대상으로 추출되어 지자체로 전달되는 건수가 급격히 감소하였고, 적중률은 상승하였다. 구체적으로, 2018년 1월 기준 시스템을 통해 인적정비 관리대상으로 추출 된 대상은 총 366,004명이었고 실제 인적정보 변동이 반영된 것은 55,849명으로 15.29%만이 실제 변동 관리가 된 것으로 나타났다. 개선 사업 이후 2019년 1월 기준 시스템 추출 인적정보 변동 관리 대상은 190,347명, 실제 변동이 반영 된 것은 76,396 건으로 전체 대상 중 40.12%가 실제로 관리되었다. 따라서 개선사업 결과 관리 대상 모수

는 약 절반으로 줄어들었고, 실제 지자체에서 인적정보 변동 처리가 이루어진 비율은 약 25%p 증가 하였다. 또한 6개월 이후 2019년 7월 말 기준 통합인적정비 결과는 총 인적정보 관리 대상이 140,807으로 2018년 상반기에 비하여 약 60% 감소하였다. 이는 정비 즉 변동 관리 불필요 사유에 대한 이력관리가 실제로 작동되어 꾸준히 정비관리 대상 추출이 줄어들고 있는 것으로 보인. 실제 변동 처리된 대상은 총 92,116명으로 적중률은 65.42%였다. 이는 2018년 상반기에 비하여 변동대상 적중률이 약 50%p 증가한 것이다. (<표 4-5> 참조).

〈표 4-4〉 ‘통합인적정비 개선사업’ 전·후의 인적변동 정비 결과

		관리 대상(명)	변동 처리(명)	적중률 (%)
개선사업 이전	2018년 1월(A)	366,004	55,849	15.29
개선사업 이후	2019년 1월(B)	190,347	76,396	40.13
	2019년 7월(C)	140,807	92,116	65.42
개선사업 전·후 비교	B-A	-175,657 (-47.99%)	20,547 (36.79%)	24.84(%p)
	C-A	-225,197 (-61.53%)	36,267 (64.94%)	50.16(%p)

출처: 사회보장정보원 내부자료

인적정보 변동 관리 대상 추출 건수가 줄어들었을 뿐 아니라 정비 대상 건수 또한 급격히 증가하였다. 이는 통합인적정비 매뉴얼 배포 등을 통해 인해 정비대상자를 통합조사표에 추가하여야 지속적으로 변동 관리가 됨을 강조한 결과 지자체 공무원의 인식 및 인적정보 관리 방식의 변화가 나타난 것으로 추론된다.

제3절 공무원 FGI

인적정보 변동 관리를 담당하는 복지공무원들이 인지하는 관리의 문제점과 개선방향을 파악하고 2018년 하반기 실시된 ‘행복e음 통합 인적정보 개선사업’의 성과와 한계에 공무원들의 의견을 수렴하고자 포커스그룹인터뷰(Focus Group Interview, 이하 FGI)를 실시하였다. 공무원 FGI는 2018년 12월부터 2019년 1월 3회에 걸쳐 수도권, 경상권, 충청·전라권 이렇게 3개의 권역에서 복지 공무원 총 20명을 대상으로 실시하였다. 인터뷰 대상자는 시군구 현재 통합조사관리팀 업무 담당자 또는 유경험자 중 경력 1년 6개월 이상으로 하여 모집하였고, 각 권역 별로 6~8명이 참여하였다.

수도권 지역 공무원 FGI는 2018년 12월에 서울, 인천 그리고 경기도 지역 공무원 8명이 참여하였다. 첫 번째 FGI 때는 ‘행복e음 통합 인적정보 개선사업’이 완료되기 전이었기 때문에, 지자체 공무원들이 현장에서 느끼는 인적정보 관리의 문제점과 개선방안에 중점을 두고 질문하였다. 경상권과 충청·전라권 FGI는 2019년 1월 ‘통합인적정보 개선사업’이 완료된 후 실시되어 개선사업의 성과에 대해 인터뷰 할 수 있었다. 따라서, 2차와 3차 FGI에서는 개선사업의 성과와 한계에 중점을 두고 질문을 하였으며, 추가적으로 개선되어야 할 점들에 대해서도 의견을 수렴하였다.

공무원 인터뷰는 크게 네 영역으로 분류될 수 있다. 1)사회보장급여 가구구성 및 인적정보 변동 관리의 문제점, 2) ‘행복e음 통합인적정보 개선사업’에 대한 성과 평가, 3)인적정보 변동관리 추가 개선사항, 4)보장단위에 대한 제도적 개선 사항 등이다.

1. 사회보장급여 가구구성 및 인적정보 관리의 애로사항

1) 변동관리 불필요 대상을 관리대상으로 추출

지자체 공무원들은 급여 신청 시 급여별로 보장단위와 조사단위에 맞게 가구를 구성하여 정보시스템에 입력했음에도 불구하고, 인적정보 변동관리 즉, ‘통합인적정비’ 때마다 각 개별 급여에 포함되지 않는 가구원들이 추가 대상으로 온다는 것이다. 대부분 추가할 필요가 없는 대상들이라고 말한다.

“인적 정비하라고 온 자료들은 거의 넣을 수 가 없어요. 기초연금, 장애인연금의 경우 신청할 때 구성단위를 딱 부부로만 한정해서 하잖아요. 그리고 아동수당은 부모, 자녀까지만 하고, 차상위본인부담경감은 전체 다 봐야 되고 이런 차이가 있어요.”

“주민등록 세대원 중 한 사람만이 수급자인 경우 이 사람에 대해서만 소득인정액을 반영해서 그 사람에 대한 생계비만 생성이 되어야 해요. 만약 6인 가족에서 조카 아이 하나만 수급자로 개별보호를 하고 있는데, 나머지 5명 가구원을 다 시스템에 넣으면 오히려 급여 생성에 문제가 될 수 있어요.”

또한 지침상 부양의무자의 범위는 부양의무자 본인 및 배우자로 한정되어 있음에도 불구하고, 주민등록 세대원 정보를 기준으로 부양의무자의 모든 가구원을 확인하여 추가하라는 요청도 많은 것으로 나타났다.

“자녀가 수급자예요. 부모님이 부양의무자인데, 만약 부모가 자녀들과 같이 살잖아요. 그러면 이 자녀하고 손자까지 다 추가대상으로 오는 케이스가 제일 많았던 것 같아요.”

“부양의무자가구에서 부양의무자인 본인하고 배우자는 그대로인데 자녀가 전출간 경우 자녀가 전출 간 그 세대 가구원 전부 확인하라고 하는 건도 정말 많아요.”

2) 반복적인 정비 대상 추출

인적정보 변동 관리 과정에서 공무원들이 가장 비효율적으로 여기는 부분은 이전 회 차에 변동 관리 불필요 사유를 입력하고 종료한 케이스가 반복적으로 관리대상으로 되돌아오는 것이었다.

“반복 작업을 계속 하게 되는 게 문제이거든요. 지난번에 100건을 정비했으니까 이번에 내려올 때는 10건이나 그 정도로 내려와야 하는데 다시 80개 이런 식으로 내려오니까 힘들죠.”

또한 이 문제가 기술적으로 쉽게 해결 될 수 있는 문제라고 여겨지는데 현실에서는 해결되지 않고 반복되기 때문에 피로감을 크게 느끼는 것으로 나타났다.

“중복데이터 없애는 것은 기술적으로 충분히 가능할 것 같은 생각이 들어요. 정비 불필요처리 또는 제외처리 해 놔서 기록이 있는데, 그게 다시 또 내려오는 것이 힘들어요.”

한 인터뷰 대상자는 행복e음 시스템을 통해 추출된 변동 관리 대상자 중 실제로 변동 관리가 필요한 비율이 매우 낮다는 것은 이미 공무원들이 가구구성을 잘 해 놓았다는 것을 입증하는 것이 아니냐고 반문하였다.

“지금 현재 시스템에 있는 부양의무자나 수급자에 대한 부분에 있어서는 가구원 구성 자체가 거의 대부분이 제대로 되어 있는 것으로 보여요. 가구정비 대상이 많이 내려오지만 실제로 반영이 안 되는 이유는 기존에 제대로 되어 있기 때문에 반영이 안 되는 거일 수 있어요.”

“제 생각에는 이미 정비했던 게 또 오고 그래서 문제지, 실제로 정비 대상은 5% 미만으로 내려가야지 말이 되는 것이라고 생각이 들어요. 실제 정비되는 비율이 20%라고 한다면, 그 숫자는 오히려 낮아져 지자체 공무원들이 일을 잘하는 거예요. 그것에 대한 인식을 바꾸셔야 하지 않을까요?”

종합하여 볼 때 지자체 복지공무원들은 사업 지침에 따른 각 사업의 보장단위 및 부양의무자에 해당하는 가구원들로 가구를 구성하고 그 외 보장단위 및 부양의무자가 아닌 가구원은 시스템에서 삭제하고 있는 것으로 나타났다. 하지만 행복e음 시스템 운영자 측은 “생계 또는 주거를 같이하는 민법상 가족은 통합조사표(행복e음)에서 관리”해야 한다고 강조한다. 구체적으로는 민법에 따른 가족의 범위에 포함되지 않는 동거인은 제외하고 주민등록상 모든 가구원을 모두 행복e음 시스템에 일단 등록하여야 한다는 것이다. 그리고 동일 주민등록에 있지만 보장이가구원에서 제외시키는 사유, 그리고 동일 주민등록에

없지만 보장가구원으로 구성하는 사유를 입력하여 관리해야 변동 관리 대상으로 선정되지 않고 업무 인수 인계시 정보를 쉽게 전달할 있다는 논리이다. 이에 대해 대부분의 인터뷰 참가자들은 지침의 보장 단위 개념과 일치하지 않는 행복e음 인적정보 관리 방식이 직관적으로 이해되지 않는다고 응답하였다. 그리고 오히려 보장단위에 포함되지 않는 주민등록 세대원들까지 등록하는 것이 업무를 과중시킬 수 있으며 또한 통합인적정보 매뉴얼대로 가구구성을 해 놓으면 자격 결정 및 급여 생성에 오히려 문제가 생길 수 있다는 우려를 나타내었다.

2. ‘통합인적정보 개선사업’의 성과와 한계

경상권과 충청·전라권 FGI 는 2019년 1월 중에 실행되었다. 이미 ‘행복e음 통합인적정보 개선사업’이 종료되었고 지자체에서 인적정보 변동 관리가 실행되는 기간이었기 때문에 개선사업의 효과에 대해 점검할 수 있었다. 인터뷰에 참가한 모든 공무원들은 전 회차에 비해 관리대상의 수가 감소한 것을 체감할 수 있다고 응답하였다.

“전년도에 비해 건수가 많이 줄어들었어요. 변동 관리해야 하는 건수는 체감 할 수 있을 정도로 감소되었어요”

“예전에는 부양의무자 가구원의 자녀들 (추가하라고) 나오는 경우가 많았는데 지금은 그런 건은 줄어들었어요. 많이 개선되었어요. 예전에는 빼고 빼고 또 하고 했는데 지금은 많이 줄어 들었어요”

개선사업에는 여러 가지 기능 개선이 포함되어 있지만, 조사 시점 상 각각의 성과에 대해서는 질문을 할 수 없었다. 예를 들어, 개선사

업에 인적정비 이력관리가 포함되어 있다. 이번 회차 인적정비(변동 관리)를 통해 변동 불필요 사유가 입력되고 관리가 종료된 가구원에 대해 다음 회차에서는 변동 관리 대상으로 추출되지 않도록 시스템이 개선되었다. 하지만 이 부분이 의도한 대로 제대로 작동하여 변동 관리 대상 모수가 감소하였는지는 1월에는 확인할 수 없었으며, 2019년 하반기 인적정비(인적정보 변동 관리)가 끝난 후에야 확인 할 수 있을 것이다.

개선사업의 성과는 분명히 있었지만, 인적정보 변동 관리의 불편한 점들이 모두 해소 된 것은 아니었다. 또한 개선사업 후 부양의무자 관계단절을 표시하는 코드가 없어져서, 오히려 인적정보 관리가 불편 해지고 연속성이 없어진 점은 문제점으로 지적되었다.

“작년에는 관계단절을 세심하게 넣을 수 있었는데, 그 부분이 올해는 오히려 없어졌어요. 작년에는 무슨 관계 단절이라고 체크할 수 있었는데 올해는 체크하는 부분이 없어져서 그걸 확인하기 위해서 상담력을 체크해야 해요”

또한 개선사업 후에도 행복e음의 인적변동 관리프로세스가 여전히 사용자 입장에서 직관적으로 이해되지 않는다는 점이 지적되었다. 예를 들어, 현재 시스템에서는 부양의무자가 관계단절인 경우에도 부양의무자의 배우자까지 가구원 입력을 해두어야 인적정보 변동 관리 대상으로 추출되지 않는다. 하지만 시스템 사용자인 공무원 입장에서는 부양의무자가 관계단절로 인해 소득재산 조사에서 배제함에도 불구하고 그의 배우자를 가구원으로 조사표에 입력하라는 것은 이해할 수 없는 절차이다. 여전히 시스템은 사용자 입장에서 구성되어 있지 않다는 것이다.

“조사표에 관계단절인 아들만 넣고 다른 가구원 안 넣었어요. 저희 입장에서는 단절되어 있는데 배우자를 (조사표에) 넣으라는 것은 좀 이해가 안 되죠”

행복e음 시스템이 사용자 입장에서 구조화 된 것인 아니고, 이러한 구조를 근본적으로 개선할 수 없다면 지자체 담당 공무원들이 시스템의 원리를 쉽게 이해할 수 있도록 지침과 매뉴얼을 개선하고 지속적인 교육만이 개선 방향일 것이다.

3. 인적정보 변동관리 추가 개선방안

1) 지침 및 매뉴얼 개선 및 지속적인 교육 필요

지침상 사회보장급여의 보장단위 구성이 개념적으로 모호하고, 그 개념이 구체적으로 어떻게 현실적으로 적용되는 것인지에 대한 방법 또한 모호하게 설명이 되어 있다. 또한 별도가구 보장 등 보장 단위 가구 구성의 예외적인 경우들이 많기 때문에 실제 보장단위 가구 구성에 있어서 해석의 여지가 있는 부분들이 많다. 따라서, 업무 담당자의 입장에서 이해하기 쉽도록 지침이 개선되어야 할 필요가 있을 것이다.

“지침상 내용이 직관적으로 이해되지 않죠. 생계나 주거를 같이하지 않는 경우라고 매뉴얼에서 있는데, 주거를 같이 한다는 것은 실질적으로 주민등록 상 같이 나오는 경우고, 생계를 같이하는 경우 등본 났을 때는 같이 살지 않지만 30세 미만의 자녀, 엄마 아빠가 용돈을 보내줘야 사는 경우예요. 그런데 3년을 해도 지침이 너무 허술하다고

느껴져요. 별도가구 특례나 이런 것도 해석하는 게 다 다를 수도 있기 때문에 정확한 것도 없고 어려운 부분이 많아요.”

또한 사업별로 보장단위가 다르고, 비슷한 보장단위를 가진 사업일 지라도 가구구성 범위가 다르면 예외 규정들 또한 다양하다. 신청 또는 조사·관리 업무를 담당하는 복지 공무원들이 급여별로 지침을 확인해 가며 보장단위 구성 및 인적정보 관리를 하여야 하는데, 현실적으로 그렇게 하기가 어렵다는 것이다. 행복e음 매뉴얼에 가구구성 및 인적정보 관리에 대한 절차를 포함시켜서 공무원들이 쉽게 찾아 볼 수 있게 해줘야 한다는 의견이 있었다.

“조사가구 구성이 사업마다 달라요. 예를 들어 기초연금하고 장애인연금의 경우 본인과 배우자로 조사단위가 같아요. 하지만 비슷한 초중고교육비하고 교육급여는 조사단위가 달라요. 예를 들어 성인자녀의 경우 초중고교육비 같은 경우 주민등록에 있더라도 가구원으로 넣을지 말지 선택할 수 있지만 교육급여에는 다 넣어야 해요.”

“제가 조사관리팀에 와서 놀란 게 업무를 하려고 하니까 매뉴얼이 없어요. 처음엔 전임자를 비난했어요. 순환 주기가 2년인데 2년 동안 업무 매뉴얼도 안 만들어 놓고 뭐했나 하는 생각이 들었어요. 내가 만들거야 했는데 나도 못 만들었어요. 이유는 복잡하기 때문이에요.”

“행복e음 지침이 이 정도 두께인데, 그거를 보고서야 조금 이해했어요. 그런데 가구구성원이 사업별로 다 다르다는 것은 거기에도 안 나와요. 제가 말씀드리고 싶은 것은 행복e음 매뉴얼에 사업별로 하나하나 (가구구성 업무 절차를) 만들어 놓아야 한다는 것입니다”

지침과 시스템 매뉴얼이 정확하지 않다보니, 조사 및 관리 담당자들은 선배로부터 도제식으로 일을 배우고 있는 것이 가장 효과적인 방법인 것으로 파악된다. 보장단위 인적 구성 및 인적정보 정비를 완전히 이해하는데 최소 1년 이상은 걸리는 것으로 보이며, 조사·관리 업무 담당자들이 충분한 경험적 학습을 할 수 있도록 2년 이상 업무를 지속하는 하는 것을 선호하고 신규자들에 대한 교육이 무엇보다 필요한 것으로 나타났다.

“이러한 명확한 이해가 필요하고 업무 담당자에 대한 저희 자체적으로도 교육을 해야 해요. 관리팀에서 관리하시는 분만 대략 십여분 분계신데, 솔직히 말하면 몇 분만 이해하고 나머지 분들은 그냥 하던 대로 하세요”

“매뉴얼 정확하지 않으니까 관리팀 사람 바뀌면 교육하기 너무 어려워요”

“관리팀 같은 경우는 신규자들이 많이 들어오거든요. 저희는 일 가르치려고 신규자들을 관리팀으로 많이 보내요. 조사팀은 바로 실전에 투입을 해야 하기 때문에 아무래도 관리팀으로 많이 보내게 되요. 신입들의 경우 다 조사표를 만져줘야 되거든요. 오류가 발생되면 선배들이 다 갈라줘야 해요.”

“관리 업무만 2년 넘게 하다 보니 100% 외우고 있을 수는 없어도 직관적으로 이런 내용은 지침 이 쯤에 있었지 하고 확인할 수 있는 정도는 기억해요. 문제는 신규직원이에요”

“2년 차 같은 경우 보배 같은 존재예요 2년 차를 넘는 사람이 잘 없어요. 원래 2년 하면 다른 곳으로 보내죠.”

“저희(조사 업무)는 기본 3년은 해야 합니다. 전문성을 위해서 3년.”

2) 대법원 가족관계 및 혼인관계 증명서 시스템 연계

공무원 FGI를 통해 가장 많이 언급 된 통합인적정보 개선사항은 대법원 자료의 시스템 연계이다. 특히, 복지 공무원은 가족관계증명서 및 혼인증명서를 열람할 수 있는 권한이 없기 때문에 발생하는 불편함을 해결만 해도 인정정보 변동 관리가 훨씬 수월해 질 것이라고 토로하였다.

“혼인 또는 가족관계증명서는 읍면동에서 올려줘야 해요. 그쪽을 확인할 수 있는 권한을 주면 우리가 할 수 있지만, 현재는 혼인을 확인할 수 없어요. 행정에서 요청해서 확인해야해요”

지자체 담당자들은 인적정보 변동관리를 위해서는 가족관계 등록부 뿐 아니라 혼인관계 증명서도 필요하다고 말한다. 가족관계등록부 만으로는 언제 이혼을 했는지, 재혼을 했는지에 그 이력을 알 수 없기 때문이다.

“초중고가 이런 데가 많아요. 혼인관계가 이혼이라든가 최근에 발생한 경우 많잖아요. 그것은 혼인관계를 요청해서 봐야하는데 그런 것이 손이 많이 가죠.”

“가족관계 보면 그 사람의 배우자가 안 나타날 수는 있어요. 언제 이혼했는지 그런 자료를 바로 확인 할 수 없어요.”

“옛날 호적하고 달라요. 가족관계 증명서로 추측은 되는데 정확하지 않기 때문에 혼인관계 증명서를 봐야 해요”

3) 인적정보 변동 관리 시기 조정 필요

지자체에서 매년 상반기 통합인적적비(인적정보 변동관리)를 하는 시기는 1월이다. 지난해 하반기 소득·재산 확인 조사가 끝나자마자 1월에 통합인적정비를 해야 하는 부담이 있다. 또한 1월에는 연도가 바뀌면서 급여 기준 등 변동되는 부분 많은 시기이이기 때문에 업무가 과중되기 때문에 지자체 담당자들은 시기 조정이 필요하다고 보았다.

“1월은 피해야 할 것 같아요. 확인조사 11-12월에 끝내고 1월에 바로 (인적정비) 내려오는 것도 그렇고. 1월에 이것만 내려오는 게 아니라 기준이 바뀌어서 적용되는 서비스가 많아요. 이번에도 한부모 아동양육비 변동되는 부분이 많은데 또 내려와 버리니까 업무 과부하 되어요”

현재 인적정보 변동관리와 금융정보동의서 정비의 순서가 바뀌어야 한다는 지적도 있었다. 현재는 금융정보동의서 정비를 25일 까지 끝낸 후 인적정비를 30일까지 마무리 하는 일정으로 되어 있다. 하지만 인적정비를 통해 부양의무자 정비가 되면 금융동의서

정비를 당연히 해야 하기 때문에, 순서가 바뀌는 것이 효율적일 것이라는 의견이다.

“그런데 금융정보동의서 하고 난 다음에 인적정비 하는 사람들의 동의서를 받고 있어요. 차라리 한 템포 먼저 인적정비를 해서 금융정보를 받는 것이 효율적일 텐데요.”

“인적정비 다 끝난 다음에 정리가 된 다음에 금융정보동의서 정비가 되어야 하는데 금융(정보동의서)정비는 25일까지 마무리하라. 그리고 인적정비는 30일까지 하라. 그러니까 금융(정보동의서)정비가 급하니까 먼저하고 거꾸로 하고 있어요.”

4. 국민기초생활보장제도 보장 및 조사단위에 대한 제도적 개선

마지막으로, 통합인적정비 및 인적정보 관리의 근본적인 문제점이 사회보장급여 보장단위 및 조사단위의 모호성과 복잡성이기 때문에 이에 대한 제도적 개선이 필요하다는 의견들이 제시되었다. 특히, 기초생활보장제도는 별도가구 보장 등 특례가 늘어나고 있기 때문에 법과 제도적 차원에서 보장단위 및 조사단위 범위에 대한 재정립이 필요하다는 것이다.

“2000년 처음 시작된 이후부터 국민기초생활보장법 자체가 가구단위 보장이 원칙인데도, 별도가구 특례가 계속 늘어났어요. 별도, 별도, 별도, 별도. 처음에는 뭐 한 두 가지에서 세네가지, 지금 여덟, 아홉가지 별도가구 특례가 있어요. 담당자들도 너무 공부하기도 힘들어요.

너무 다양하고 복잡하기 때문에. 결국은 부양의무자도 완화되어가고 있잖아요. 그래서 국민기초생활보장법도 가구단위 원칙에서 개별단위 원칙으로 바뀌어 가는 과도기이지 않을까하는 생각이 들어요. 그 과정에서 저희 담당자들만 곤욕을 치르고 있는 거죠. 그래서 개별단위로 가야해요. 기초연금이란 장애인연금 것처럼. 부부단위이든, 개인단위로 가야해요.”

현재 국민기초생활보장제도의 보장가구는 30세 미만 미혼 자녀를 포함하는 것으로 되어 있고, 이로 인해 30세 미만 청년들의 사회복지 급여에 대한 접근이 어렵고 가구 분리에 대한 동기가 생길 수 있다. 따라서 별도가구 보장을 통해 일정 정도 소득이 있는 30세 미만 자녀들이 함께 살고 있어도 별도 가구로 분리하여 자격 결정을 하고 있다. 하지만 별도 가구로 분리한다 하더라도 이 자녀들은 원칙적으로 보장가구원이기 때문에 인적정보와 소득·재산·금융 정보 변동 관리가 지속되어야 한다. 청년세대에게 빈곤이 대물림 되는 것을 방지하기 위해서는 대학생으로서 타지에서 주거를 달리하거나 아르바이트 및 생계를 위해 주거를 달리는 30세 이하 수급 청년들에게 주거급여를 허용해 주는 것이 바람직하며, 이때 별도가구로 보장을 할 것이 아니라 기초생활보장제도의 보장단위에 포함되는 자녀의 나이를 조정하는 것이 바람직하다는 의견이 제시되었다.

“30세 미만 자녀에 대해 얘기 많이 하는데, 요즘 청년들의 취업이 많이 어렵잖아요. 같이 살기에는 수급자 가구 자체가 너무 어렵기 때문에 이 자녀들이 나가거든요. 자녀들이 연락도 잘 안하지만 보장가구원에는 묶을 수밖에 없어요. 가구 분리를 요구하시는 분들은 가족관계 포기각서를 받아요. 그런데 그렇게까지 할 필요가 있을까, 소득

이 어느 정도 있어야 분리를 해야 되나 하는 생각이 들어요”

“고등학교, 대학을 졸업하고 나서 아이들이 대부분 분가를 해요. 그 아이들한테 조건부 하라 이렇게 말하기가 참 그래요. 왜냐하면 아이들도 나름대로 자구책을 가지고 살아가고 있거든요. 그 부분도 가구원에서 삭제를 하거나 제외처리를 해줄 수 있게 해줘야 해요. 부양의 무자로 넘겨줄 수 있게, 꼭 별도가구 특례, 자립지원을 적용 안 하더라도 본인들을 원한다고 하면 가구 분리를 해주는 게 어떨까하는 생각이 들어요”

현재 보장단위에 포함되는 30세 미만에 미혼자녀에 대한 이슈는 주거급여의 부양의무자 기준 폐지와도 연관이 된다. 주거급여는 부양의무자 기준이 폐지되었기 때문에 국민기초생활보장제도의 보장단위의 자녀의 나이를 19세로 낮추게 되면 주거를 달리하는 저소득 청년들이 부양의무자(부모)의 소득·재산에 상관없이 주거급여 수급권자가 될 수 있다.

“현재는 30세 미만이면서 소득활동을 하지 않는 이상은 한 가구로 묶어줘요. 주소지에는 아버지 혼자 있어도 가족관계등부에 25세 자녀가 있고, 그 자녀가 본인의 소득활동을 통해서 생계주거를 달리한다고 한다고 하여도 학생이라면 2인 가구로 조사를 하죠. 하지만 본인이 아르바이트를 해서 적정 이상의 소득을 유지하고 있으면, 중위소득 50% 이상이면 분리 가능하고, 근로 소득 공제가 많이 된다고 하면 주거급여선정 기준안에 들어올 수 있어요”

“20살 청년이 주거급여 신청을 했어요. 부모와 따로 사니까 주거급

여 신청할 수 있잖아요. 청년들은 소득이 많지 않잖아요. 만약 대학생들이 자취한다고 하면 신청 할 수 있잖아요. 이러한 청년들도 주거급여를 받을 수 있어야 하지 않을까 저는 좀 고민이 되는 거예요.”

나아가 부양의무자 기준을 폐지한 급여에 대해서는 국민기초생활제도에서 분리하여 개별급여 또는 사회서비스로 보아야 한다는 의견도 제시되었다.

“주거급여는 맞춤형 급여에 안 넣고 바우처처럼 해야 할 것 같아요. 이미 부양의무자를 안보기 때문에 부모나 자식의 재산이 많아도 받을 수 있잖아요. 생계와 의료는 정말 저소득층이 받는 급여이지만 주거급여부터는 감면 혜택을 없애야 할 것 같아요.”

5. 소결

공무원 FGI 결과를 요약하면 <표4-6>과 같다.

<표 4-5> 공무원 FGI 결과의 요약

구분	인적정보 관리 쟁점 및 개선 방안	비고
인적정보 관리 및 정비의 문제점	변동 관리 불필요 대상이 관리 대상으로 추출	2018년 개선사업의 효과 체감
	변동 관리 불필요 대상의 반복적인 추출	
	지침상 보장단위(조사단위)의 정의와 정보시스템의 인적정보 관리 방식의 차이	
추가 개선사항	지침 및 매뉴얼 개선 및 지속적인 교육 필요	
	대법원 가족관계등록부 및 혼인관계증명서 시스템 연계	차세대사회보장시스템에 연계 예정
	인적정보 변동 관리 시기 조절 필요	
제도 개선 사항	국민기초생활보장제도 보장단위(조사단위)에 대한 제도적 개선 필요	

먼저, 공무원들이 느끼는 인적정보 변동대상 관리 및 정비 프로세스에서 느끼는 문제점은 변동관리 불필요 대상이 관리 대상으로 시스템을 통해 추출되는 점, 그리고 같은 대상이 반복적으로 추출되는 점이었다. 이러한 문제는 급여의 가구구성과 공적자료의 차이, 그리고 정비 이력관리 부재로 인해 나타났던 문제로서, 2018년 ‘행복e음 통합인적정비 개선사업’을 통해 크게 개선되었다. ‘통합인적정비 개선사업’을 통해 인적정보 변동관리 대상 수가 급격히 감소하였고, 공무원들도 체감하는 것으로 나타났다. 하지만, 인적정보 변동 관리 프로세스에서 공무원들이 인식하는 근본적인 문제는 그대로 남아있는 것으로 나타났다. 현재 행복e음을 통한 인적정보 관리 방식의 제1원칙은 민법상 가족이 아닌 가구를 제외하고 모든 주민등록 세대원을 일단 행복e음 시스템에 가구원으로 입력하여야 한다는 것이다. 그래야만 ‘주민정보 정비’에서 반복적으로 행복e음에 등록되어 있지 않은 가구를 추가하라는 변동관리 요청을 하지 않게 된다. 하지만 복지공무원들의 입장에서는 급여보장단위 또는 조사단위에 포함되지 않는 주민 세대원을 일단 시스템에 등록시켜야 한다는 것이 직관적으로 이해되지 않으며 오히려 업무를 가중시킨다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 또한, 급여별 보장단위 또는 조사단위가 아닌 가구를 모두 시스템에 입력시켜 놓으면 가구 소득인정액 계산에 문제가 생긴다고 인식하고 있는 것으로 나타났다.

또한 인적정비의 모호함과 복잡함을 해결하기 위해 지침 및 시스템 매뉴얼의 개선, 복지공무원에 대한 교육, 대법원 자료(혼인증명서 및 가족관계등록)의 시스템 연계, 인적정비 시기의 조정이 필요하다는 의견이 수렴되었다. 마지막으로 사회보장 급여 보장단위 정의에 대한 근본적인 개선이 필요하다는 의견이 수렴되었다. 복잡한 특례제도 대신 단순하고 포괄적이며 현실의 가족구조 변화를 반영하는 급여보장

단위의 정이가 필요하다. 또한, 빈곤의 대물림을 방지하고 청년의 자립기반 형성을 돕기 위해 현 기초생활보장제도 보장단위의 범위, 특히 자녀의 나이에 대한 재고가 필요하다는 의견이 제시되었다.

행복e음 인적정보 관리 개선방안 및 제언

제1절 행복e음 인적정보 관리 개선방안

제2절 결론 및 제언

제5장 행복e음 인적정보관리 개선방안 및 제언

제1절 행복e음 인적정보 관리 개선방안

사회보장급여 인적정보 관리란 사회보장급여 수급자 및 부양의무자를 인적정보를 모으고 변동사항을 모니터하여 반영하여 보장단위, 조사단위, 그리고 부양의무자 가구의 가구원을 정비하고 이에 따른 수급지위 변동을 반영하는 일련의 행위이다. 인적정보 관리의 시작은 사회보장급여의 보장 및 조사 단위에 누구 포함되고 누가 포함 되지 않으며 부양의무자의 가구원 범위는 어디까지 정의로부터 시작된다. 이 부분은 법적 또는 제도적 차원의 문제이다. 그리고 인적 정보를 어떤 공적 자료를 기준으로 파악할지, 변동 관리를 어떻게 할지에 대한 것은 시스템 혹은 행정적 차원의 문제라고 볼 수 있다. 따라서, 인적정보 관리의 개선방안은 크게 보장단위 개념적 차원과 인적정보 관리의 행정적 차원으로 나뉘질 수 있다. 먼저 보장단위의 개념에 있어서는 1)보장단위 개념의 모호성 및 복잡성, 2)사회복지급여 보장단위의 비체계성이 개선되어야 할 것이다. 인적정보의 관리 행정적 측면에서는 1)인적정비 업무에 대한 지침 및 매뉴얼 개선, 2) 지속적 교육 및 인력의 전문성 향상이 필요하다. 마지막으로 시스템 개선에 있어서는 ‘통합인적정비 개선사업’을 통해 정비 불필요한 대상자들이 반복적으로 추출되는 문제 등 많은 개선이 있었지만 추가적으로 개선되어야 할 부분들이 남아 있다. 본 장에서는 문헌 검토 및 공무원 FGI

결과 분석 결과를 바탕으로 시스템 개선 외에 추가로 개선되어야 할 부분들에 대해 논의하고자 한다.

1. 제도적 개선

1) 사회보장급여 보장단위의 개념의 명확화 및 체계화

사회보장급여의 보장단위는 가구 또는 개인이다. 기초생활보장사업과 긴급복지지원사업은 가구단위로 보장하고 있으며, 그 외 사업들은 개인 단위 보장을 하고 있다. 보장단위가 개인일지라도 대부분 사업의 조사 및 선정 단위는 가구로 규정하고 있다. 이는 가족 내에서 동일한 생활수준을 유지할 것이라는 전제하에 가구단위 소득·조사를 실시하여 최저생활을 보장하기 때문이다. 각 사업별로 각 사업의 목적과 특성에 따라 보장단위 및 조사단위의 범위가 다르게 규정되어 있다. 문제는 법과 지침 상 보장단위의 범위를 모호하거나 명확하지 않고 복잡하여 개념적으로나 실제 인적정보 관리에서 있어서 혼란이 발생하고 있다는 점이다.

첫째, 기초생활보법 제2조제8호에 의하면 “개별가구”는 수급자 선정 및 급여 결정 그리고 급여 지급의 기본단위라고 명시되어있다. 기초생활보장제도는 통합급여 체계일 때는 가구단위에서 자격 요건에 선정되면 생계, 의료, 주거, 교육 모든 급여의 수급권을 갖게 되는 구조였다. 하지만 2015년 맞춤형 급여 체계로 전환되면서 각 급여의 선정기준이 차등화 되었을 뿐 아니라 각 급여의 성격상 지급 단위도 달라질 수밖에 없다. 구체적으로 생계, 의료, 주거 급여의 경우 지급 단위가 “가구” 인 반면, 교육 급여는 학생 “개인”이다. 그럼에도 불구하고, 기초생활보장법상 수급자 선정, 결정, 지급의 단위를 “개별 가구”

로 명시하고 있어 개념상 충돌이 일어난다.

둘째, 기초생활보장법 시행령 제2조에 의하면 ‘개별가구’는 세대별 주민등록표에 등재된 사람 중 민법상 가족이 아닌 동거인을 제외한 모든 사람이다. 주민등록표에 등재되어 있지 않더라도 배우자(사실혼 포함), 30세 미만의 미혼자녀, 그리고 생계 및 주거를 같이하는 생계를 책임지는 부양의무자를 포함한다. 여기에서 “생계 및 주거를 같이 하는” 이란 표현은 매우 모호하며 해석의 여지를 남기고 있다.

셋째, 기초생활법상 보장가구는 원칙적으로 배우자, 30세미만의 미혼자녀, 세대별 주민등록부상에 등재된 민법상 가족을 포함한다. 하지만 지침에서는 현실적인 생활단위로서 가족 및 가구를 고려하고 취약 계층을 보호하기 위하여 별도가구 규정을 두고 있다. 예를 들어, 동일 주민등록상에 포함되는 가구원일지라도 부양의무 관계가 성립하지 않는 가구원에 대해서 별도가구로 분리하거나 30세미만 미성년 자녀가 소득이 생겼을 경우 인위적 가구분리를 방지하고자 별도가구로 보장하고 있다. 별도가구로 보장할 수 있는 조건이 수십 개가 넘으며(3장 1절 참조; 보건복지부, 2018b, p.42-48 참조). 별도가구 가구 보장으로 인하여 조사·관리를 담당하는 복지공무원들조차 보장단위 개념이 너무 복잡하고 어렵다고 토로한다. 별도가구보장으로 인해 실제 기초생활보장의 보장단위 구성은 법률상 규정한 보장단위와 차이가 많이 날 수 밖에 없다. 결과적으로 다양한 별도가구 조건에 해당하지 않는 개별가구는 가구주를 중심으로 배우자와 미성년 자녀로 이루어진 단위일 뿐이다. 따라서, 사업지침을 통한 다양한 별도가구 보장을 늘리는 것보다는 기초생활보장 보장단위를 사회적으로 합의되는 가족 또는 가구의 범위에 대응할 수 있도록 개선하여야 할 것이다.

넷째, 기초생활보장이 개별급여로 분화됨에 따라 선정기준이 차등화되었을 뿐 아니라 교육급여와 주거급여에서는 부양의무자 기준이

폐지되었다. 생계, 의료, 그리고 주거급여의 목적과 성격이 다름에도 불구하고 같은 기초생활보장법에서 규정하는 보장단위 규정을 따르다 보면 의도치 않은 결과가 발생하기도 한다. 예를 들어, 기초생활보장지침은 결혼한 자녀집에 거주하면서 부모는 별도가구로 보장하고 자녀는 부양의무자로 분류하고 있다. 이로 인해 주거급여의 부양의무자 기준이 폐지되었을 때 선정기준이상의 소득·재산을 보유한 자녀 집에 거주하는 부모라도 사용대차¹⁸⁾ 방식으로 급여를 신청하는 사례가 발생하고 있다. 결혼한 자녀의 집에 거주하는 부모가 자녀와 생계를 달리할 수 있다는 문제로 인해 부모를 별도 가구로 보장하는 예외 규정을 두었으나, 주거 욕구에 대해서도 별도 가구로 인정하고 사용대차 급여 신청을 허용할지에 대해서는 논란의 여지가 있을 수 있다¹⁹⁾. 이와 같은 문제들은 제도의 변화 및 분화에 따라 기초생활보장제도의 각 급여의 보장단위 개념에 대한 검토를 통해 보장단위에 대한 개념적 명확화 및 체계화가 이루어지지 못하였기 때문으로 여겨진다. 생계급여는 생계를 같이 하는 가족에 대한 소득보장을 목적으로 하고, 주거급여는 안정된 주거 생활을 지원하는 것이 목적이라고 할 때, 생계급여의 보장단위 구성과 주거급여의 보장단위 구성의 원칙이 달라질 밖에 없다. 법률적 차원에서 각 급여별 보장단위에 대한 검토와 명확화가 이루어져야 할 필요가 있다.

다섯째, 대부분의 사업에서 보장단위는 생계 및 주거를 함께 하는 민법상 가족의 범위에 한정하고 있고 동거인은 가구구성에서 제외하고 있다. 동거인의 가구구성에서 배재를 통해 가구구성 다양성에 대한 고려의 범위와 수준이 여전히 제한적임을 단편적으로 확인할 수

18) 임차료 외 육아·가사노동 등 기타 종류의 대가를 지불하는 방식

19) 이 문제에 대하여 기존 수급자에 대하여 3년간 유예 기간을 주고 이와 같은 경우에 신규 사용대차 신청은 금지하고 있다.

있다. 앞서 선행연구에서 살펴보았듯이 현대 가족의 변화의 추세 중 하나는 가족구성의 다양화이다. 최근 국외에서는 법적·제도적인 지원을 받을 수 있는 가족 또는 가구 범위가 확대되며 가구구성의 다양성이 보장되는 추세가 목도된다. 예를 들어, 성별을 불문하고 동거 커플에게 동일한 세제 및 사회보장 혜택을 보장하는 프랑스의 시민연대계약 ‘팍스(PACS: Pacte civil de solidarite)’ 도입을 꼽을 수 있다 (보건사회연구원, 2016). 프랑스는 팍스를 통해 동거커플도 결혼한 부부와 동등한 수준의 사회보장제도의 혜택을 받을 수 있는 법적 근거를 확보하였다. 국내 소득보장제도에 대해서는 아직 구체적 논의가 활발하지 하지 않지만 사회보장급여의 보장단위와 ‘현실의 가족’ 사이에 존재하는 차이가 무엇인지 인지하고 급변하는 인구구조 및 가족구조의 변화에 대응하여야 할 것이다.

보장단위에 누가 포함되고 포함되지 않느냐 하는 것은 수급 여부 결정에 주요 요인으로 작용한다. 따라서, 보장단위의 구성과 범위는 가족과 가구에 대한 사회적 인식 변화를 반영하여 수급(권)자가 직면하는 사회적 위험 완화에 실질적인 도움을 줄 수 있어야 할 것이다. 이러한 변화가 전제되어야 소득보장사업의 효과적인 사회적 안전망 기능 수행 가능성이 제고될 수 있을 것이다.

2) 사업간 보장단위의 통합성 및 체계성 개선

행복e음을 통해 관리되는 11개 사업별 지침의 ‘가구’ 구성 정의에 대한 비교 분석결과에 의하면 각 사업별로 가구구성의 범위 및 원칙이 각각 다른 것으로 나타났다. 각 복지급여 사업별 차별화된 가구구성 원칙은 각 사업의 독자적인 특성을 반영한다는 측면에서는 의미가

있으나 사회보장급여간 체계성을 저해할 수 있다는 문제를 내포한다. 따라서, 공공부조 사업들의 가구구성 원칙의 일관성을 확보하고 사업 간에 체계적 연계가 가능할 수 있도록 점진적 개선이 필요하다.

구체적으로 사업별로 자녀의 연령 및 혼인, 재외국민 및 외국인 배우자의 수급권, 형제·자매의 부양의무가 차등적으로 규정되고 있다(3장2절 참조). 예를 들어, 자녀의 경우 국민기초생활보장사업에서는 만 미혼의 만 30세미만 자녀를 보장단위에 포함하지만, 한부모가족지원사업에서는 만 18세(취업시 만 22세) 이하 자녀만을 포함한다. 이는 사업별로 보장단위 즉, 생계를 같이 한다고 여겨지는 가족 및 가구의 개념이 및 범위가 다르다는 의미이다. 이처럼 사업별로 단일가구로 인정되는 자녀의 연령 기준이 차등적으로 규정되고 있는 것으로 인해 다수의 복지급여를 운영하는 지자체 현장의 혼란이 가중될 우려가 있으며 복지급여를 수급하는 수급권자 입장에서도 혼란스러울 수 있다. 자녀 연령과 같은 특정 기준에 대한 사회보장급여 지침의 원칙상 일관성을 확보하거나 사업별 차등적인 규정의 명확한 근거 마련이 필요함을 강조할 수 있다.

또한 국내 거주 외국인에 대한 수급권(보장가구원으로 포함) 및 부양의무(조사가구원으로 포함)에 대한 기준이 사업별로 다른 것으로 나타났다. 국민기초생활보장사업과 긴급지원사업에서는 대한민국 국적 자녀의 임신 및 양육 기준에 부합하는 경우 보장가구로 인정하며 사회적 지위와 역할을 제한적으로 부여하고 있다. 이로 인해 외국인(배우자)가 대한민국 국적의 자녀 임신 또는 양육중이 아니라면 경우 사업의 사각지대에 놓이게 되어 생존권이 위협받을 위험성이 있다. 단, 긴급지원사업은 사업 특성을 고려하여 지원대상이 되는 외국인 범위 규정이 다른 사업에 비해 포괄적이다. 아동수당사업에서는 부모가 모두 외국인이라도 한국 국적아동은 수급권자로 인정하는 반면, 장애인

연금사업은 고유식별번호를 기준으로 외국인 배우자가 자산조사 대상, 즉 부양의무가 있는지 없는지 여부를 결정한다.

현재 사업별로 지침상 수급권자의 범위 및 수급권자와 부양의무 관계에 있는 가족 및 가구원의 범위가 개별적으로 정의되고 있는데, 사업성과 목적에 따라 체계화될 필요가 있다. 가령, 아동수당, 장애아동수당, 교육급여 등의 사업은 아동 중심 보장유형으로, 기초연금, 장애연금 등의 사업은 노인·장애 중심 보장유형, 그리고 국민기초생활보장사업, 차상위 관련 사업들은 가족 또는 가구 중심 보장 유형, 그리고 의료와 자활 사업 등은 개인 중심 보장유형으로 구분하여 보장단위 및 조사 단위에 대한 통합성 및 체계성을 증진시키는 것을 모색할 수 있을 것이다.

〈표 5-1〉 보장 대상별 유형화에 따른 보장단위 및 조사 단위 개선안

대상	개별 사업	보장단위 (수급권자)	조사단위 및 부양의무자
아동	<ul style="list-style-type: none"> • 아동수당 • 장애아동수당 • 교육급여 및 초·중·고 교육급여 • 한부모가족지원 	18세 이하 미성년 아동(학생 포함)	수급권자의 부모
노인 또는 장애인	<ul style="list-style-type: none"> • 기초연금 • 장애연금 	노인 또는 장애를 가진 개인 및 배우자	수급권자와 배우자
가족 또는 가구	<ul style="list-style-type: none"> • 생계급여 • 주거급여 • 차상위급여 • 긴급복지지원 	생계를 같이 하는 단위, 단, 주거급여의 경우 주거를 같이 하는 단위	수급권자 가구 및 부양의무자
개인	<ul style="list-style-type: none"> • 의료급여 • 자활사업 	개인	수급권자

여기서 보장단위란 각 사업의 목적에 따른 수급권을 갖는 개인 또는 가구이다. 조사단위에는 수급권자 및 수급권자에 대한 부양의무

를 가진 사람을 포함하여 수급자격 결정을 위한 소득·재산 조사대상이 되는 단위이다. 수급권자에 대한 부양의무를 가진 자의 범위를 어디까지로 할 것이냐는 논란의 여지가 있으며, 사회적 합의가 필요한 부분이다. 부양의무자의 구체적 범위를 제시하는 것은 본 연구의 목적 및 범위를 넘어선다. 여기서는 국민기초생활보장법상 부양의무자는 민법상 가족의 부양의무와는 다르다는 점을 다시 한번 상기 하고자 한다. 민법은 가족의 범위 및 역할에 초점을 둔 반면, 기초생활보장법상 부양의무는 보충성의 원리에 입각하여 국가개입 여부 및 정도를 결정하기 위해 “수급권자가 가동할 수 있는 자원의 범위”(양승광, 2015, p.11)가 어디까지인가에 초점을 두고 있다. 따라서, 단순히 누가 수급권자이고 누가 조사단위에 포함되며 누가 부양의무자인지 단순한 나열보다는 부양의무자의 원칙에 입각한 심도 깊은 논의가 필요할 것이다. 더불어 차상위 급여, 장애수당, 자활 등 많은 사업들이 국민기초생활보장의 가구단위 기준을 그대로 차용하면서도 부양의무자 또는 특례 등의 적용은 개별적으로 선택하고 있다. 따라서 국민기초생활보장의 보장 및 조사단위에 대한 재정립 혹은 변화는 많은 다른 사업들에 영향을 미칠 수 있음을 염두에 두어야 할 것이다.

사회보장대상 유형별 보장단위 및 조사단위의 체계화는 다양한 복지급여를 운영하는 사회복지현장의 실무자들이 현장에서 직면하는 관련 법·지침의 해석 및 적용의 어려움을 완화함과 동시에 사회보장이 필요한 대상자들의 급여 진입을 용이하게 하여 사각지대를 완화에 기여할 수 있을 것이다.

2. 지침과 매뉴얼 개선 및 인력개발

사회보장 급여의 인적정보 조사 및 관리를 담당하고 있는 복지공무원들은 사업지침의 개선 및 매뉴얼 개발과 지속적인 관리 개선이 필요하다고 의견을 모았다.

「국민기초생활보장 사업안내」(보건복지부 2018b, p.37)는 가구 범위 확정 절차를 다음과 같다. 1) 동일 ‘주민등록등본’에 등재된 사람(세대원)을 조회하여 일괄 등록, 2) ‘가족관계등록부’ 조회 및 상담을 통해 주민등록을 달리하는 사람 중 동일 보장가구에 포함할 구성원 추가, 3) 보장가구에서 제외할 가구원을 확인하여 삭제. 여기서 “보장가구에서 제외할 가구원을 확인하여 삭제”하라는 표현으로 인해 공무원들은 보장단위에 포함되지 않는 주민등록상 세대원은 시스템에서 삭제하고 있다. 지침에서 보장단위에서 제외하는 가구원을 “민법에 따른 가족의 범위에 포함되지 않는 동거인”이라고 부연 설명하고 있지만, “보장가구에서 제외할 가구원을 확인하여 삭제”라는 표현은 개념상 보장가구원 구성과 일치하기 때문에 복지 공무원들은 이 지침을 따르는 것으로 나타났다. 하지만, 생계 또는 주거를 같이하는 민법상 가족을 모두 등록하여 관리하여야만 변동알림을 통해 인적변동에 대한 확인 가능하고, 주민정보 대사 시 정비대상으로 추출되는 것을 방지 할 수 있다. 따라서, 이러한 인적정비 관리의 원칙과 절차를 지침에 명확히 할 필요가 있다.

‘행복e음 개선사업’에서는 현재 지침의 문제점을 보완하고자 ‘통합 인적정비 사용자 매뉴얼’을 작성하여 배포하였다. 사용자들은 이 매뉴얼이 사용자 게시판을 통해 배포되었기 때문에 매뉴얼이 있다는 것을 모를 수 있으며 필요할 때 쉽게 찾아보기도 어렵다는 점이 지적되었다. ‘통합인적정보 사용자 매뉴얼’을 사업안내(지침)에 포함시키거나

행복e음 사용자 매뉴얼에 통합시킨다면 복지공무원들이 손에 닿는 곳에 놓고 필요할 때 마다 이용하기 편할 것이다. 또는 행복e음 상에서 업무를 처리하는 중에 궁금하거나 확인해야 할 것이 있을 때 바로 행복e음 화면에서 매뉴얼을 확인 할 수 있다면 업무처리가 훨씬 쉬울 것이다(이 부분은 시스템 개선 사항에서 다시 언급될 것이다).

현재 지침과 매뉴얼이 사용자 입장에서서는 그 의미가 모호하거나 복잡하게 느껴지는 부분이 많다는 점도 지적되었다. 지침 및 매뉴얼 개선 시 인적정보 관리를 담당하는 복지공무원들이 참여하여 사용자 입장에서 이해하기 쉽도록 내용을 구성하거나 사용자들의 피드백을 적극 반영하여 지속적으로 개선해 나가는 것이 필요할 것이다.

마지막으로 인적정보 관리 업무를 수행하기 위해서는 보장단위 및 부양의무자 등에 대한 개념부터 파악해야 하는 데 개념이 어렵고 모호 할 뿐 아니라 별도가구 등 예외 규정이 많고 사업별 보장단위 및 조사단위 구성도 다르기 때문에 지침 또한 매우 복잡하다. 또한 인적정보 관리 업무에 있어서 사회보장단위와 공적자료(주민등록 또는 가족등록부)의 불일치로 인해 생기는 문제들을 파악하고 시스템의 원리를 이해하여야 하는데 이것은 직관적으로 파악되지 않는 부분들이 많다. 통합조사 업무를 담당하는 공무원들은 인적정보 관리 업무에 전문성을 쌓기 까지 2년 내지 3년 정도의 시간이 필요하다고 말한다. 하지만 잦은 순환근무와 힘든 업무에 대한 기피로 인하여, 인적관리에 전문성을 가진 공무원은 통합조사관리팀 내에서도 극히 소수인 것으로 나타났다. 인적정보 관리는 수급자격 결정과 사후관리에 있어서 핵심적인 부분이다. 따라서, 통합조사관리 담당 공무원들이 인적정보 관리에 대해 개념적으로 적확히 이해하고 업무를 수행할 수 있도록 지속적인 교육이 필요하며 업무에 대한 전문성을 쌓을 수 있는 충분한 시간이 주어져야 할 것이다. 또한 인적정보 관리의 전문성을 가진

공무원들이 장기적으로 업무를 수행하면서 지식과 기술을 습득하고 신규 담당자에게 전수할 수 있도록 인센티브를 부여하는 방식도이 고려되어야 할 것이다.

복지사업들이 짧은 시간동안 급격히 확대됨으로 인해 전체 사회보장 사업간 간의 통합성이나 체계성은 부족하고, 업무 지침과 매뉴얼의 두께는 매년 더 두꺼워 지고 내용도 복잡해져 가고 있다. 이로 인해, 통합조사관리 업무를 담당하는 복지공무원들의 업무량과 강도가 높을 뿐 아니라 개념적 혼란도 존재하는 것으로 나타났다. 복지 업무의 효율성을 높이고 지자체 복지 공무원의 업무 부담을 줄이기 위해서는 근본적으로 제도적 개선을 통해 사회보장사업들 간의 통합성과 체계성을 증진시켜야 한다. 하지만 이것은 단기적으로 해결될 수 없으며 중장기적 목표를 가지고 개선해 나가야 할 부분이다. 현재의 복잡한 체계 속에서 업무를 처리하고 있는 담당자들을 지원하기 위해 지침 및 매뉴얼의 개선, 지속적인 교육 제공, 그리고 인력정보 관리를 담당하는 공무원의 전문성을 높이기 위한 인력개발이 우선적으로 시작되어야 할 것이다.

3. 인적정보 관리 시스템 개선

1). 대법원자료 연계

앞서 살펴보았듯이 기초생활보장의 기본단위는 생계와 주거를 같이 하는 민법상 가족을 포함하는 가구이다. 따라서, 수급 가 구성시 1차적으로 동일 '주민등록등본'에 등재된 사람(세대원)을 조회하여 일괄 등록하고, '가족관계등록부' 조회 및 상담을 통해 주민등록을 달리하는 사람 중 동일 보장이구에 포함할 구성원을 추가하도록 지침에서 안내

하고 있다. 인정정보 변동관리에 있어서도 행복e음 시스템에서 1차적으로 ‘주민등록등본’ 그리고 2차적으로 ‘가족관계등록부’와의 대조를 통해 가구단위 변동 대상자를 추출한다. 이렇게 추출된 변동관리 대상자에 대해 지자체의 조사관리팀 공무원들이 관리 및 확인 업무 처리를 하는데 있어서 대법원 자료인 ‘가족관계등록부’와 ‘혼인관계증명서’가 행복e음과 연동되지 않는 것이 가장 큰 불편함으로 나타났다. 행정안전부의 주민등록등본 정보는 행복e음과 연계되어 실시간 확인이 가능하지만 대법원 자료인 ‘가족관계등록부’ 및 ‘혼인관계증명서’는 공문을 보내야만 받을 수 있기 때문에, 변동관리 및 확인이 매우 번거롭고 시간이 걸리는 것으로 나타났다. 보건복지부와 대법원간의 업무 협조와 시스템 개선을 통해 대법원 자료 또한 행안부의 주민등록등본 정보처럼 연계될 수 있도록 개선되어야 할 것이다.

2) 인적정보 관리 매뉴얼의 시스템 적재

행복e음을 통해 관리되는 개별사업별 조사 및 보장 단위가 다를 뿐 가구단위 보장에 포함되는 가구원의 범위가 각각 다르고 예외 규정들이 많아서 매우 복잡 한 것으로 나타났다. 따라서 급여 신청 시 급여별 가구 구성을 할 때 또는 가구원 변동 관리를 할 때, 각 급여(사업)별로 지침을 찾아서 일일이 확인하며 업무를 처리 할 수가 없기 때문에 가구구성 및 변동관리 업무가 정확하고 효율적으로 될 수 있도록 시스템 개선이 필요하다. 일차적으로는 행복e음 화면에서 조사 및 보장단위 가구 구성 및 관리에 대한 매뉴얼을 찾아 볼 수 있도록 매뉴얼을 적재하고, 키워드 검색 등을 통해서 사용자가 찾고자 하는 내용을 쉽게 찾을 수 있도록 기능을 개선하여야 할 것이다.

급여의 신청은 읍·면·동에서 이루어지고 있으며, 읍면동에서 급여

신청을 받는 공무원은 여러 가지 신청업무를 동시에 처리해야하기 때문에 사회보장급여 보장단위 가구구성에 있어서 오류가 있을 수밖에 없다. 가구 구성 및 변동 관리 업무를 수행할 때 행복e음 화면에서 바로 인적정보 관리 매뉴얼을 찾아 볼 수 있게 된다면 읍·면·동 신청 업무 담당자와 시·군·구 조사·관리 담당 공무원들의 전체적인 업무 효율화에 기여할 것으로 예상된다.

3) 인적정보 관리 기능 개선

그동안 인적정보 변동관리에 있어서 변동관리 불필요 대상들이 반복적으로 변동관리 대상으로 추출되어 왔으며 실제 변동관리 적중률이 20% 미만인 상황이 반복되어 왔다. 이것을 해결하고자 2018년 하반기 ‘통합인적정비 개선사업’이 진행되었다. 4장 2절에서 서술하였듯이, 개선 사업의 결과 관리가 불필요한 대상의 추출이 크게 줄어들어서 시스템을 통해 추출 된 관리 대상 중 실제 인적변동 관리가 실행되는 비율이 약 50%p 증가하였다. 하지만 개선사업이후에도 인적정보 변동 관리대상 중 실제 인적변동 관리가 실행된 비율은 50% 미만으로 나타나서 관리대상 적중률은 지속적으로 개선할 필요가 있다.

2018년 하반기 ‘통합인적정비 개선사업’을 통해 ①행복e음 가구주 중심으로 주민등록 세대원 관계 코드 전환, ②‘통합인적정비 매뉴얼’ 배포, ③정비 불필요 사유에 대한 이력관리 기능 추가 ④주민등록 정보 변동사항 시속한 적용 가능하도록 개선이 이루어 졌다. 하지만 별도가구 보장의 경우 발생할 수 있는 인적변동 관리대상 추출 오류의 문제는 여전히 남아 있는 상태이다. 특히 특례의 경우 그 경우의 수가 많고 조건도 복잡하여 전산적으로 100% 완벽하게 관리대상을 추출하는 시스템을 구축하는 것이 불가능할 수도 있다. 일단 특례가구

의 현황을 파악하는 것부터 시작하여, 특례가구 인적정보 변동 관리를 어떻게 해야 할지 개선방안을 마련해 나가야 할 것이다.

제2절 결론 및 제언

본 연구는 사회보장정보시스템(행복e음)의 급여보장단위 인적정보 관리 현황을 파악하고 개선방안을 모색하기 위하여 수행되었다. 연구는 크게 네 가지 내용을 담고 있다. 첫째, 가족 및 가구 대한 개념적 검토 및 법과 지침에서 사회복지 급여의 보장단위에 대한 정의와 보장단위 구성의 범위를 검토하였다. 둘째, 행복e음에서 관리되는 사회복지급여 기초생활보장제도, 긴급복지지원, 장애인 연금 및 수당, 한부모가족 지원, 그리고 차상위급여제도의 급여보장단위에 대한 사업별 지침을 비교 검토하고 분석하였다. 셋째, 행복e음 시스템을 통한 인적정보 관리(정비)의 절차 및 현황과 ‘행복e음 인적정비 개선사업’의 내용에 대해 검토하였다. 마지막으로 문헌 분석과 공무원 초점집단인터뷰를 바탕으로 인적정보 관리 개선방안을 제도적, 행정적, 그리고 시스템 차원에서 제시하였다.

1. 가족 및 가구의 개념

우리나라 민법에서 규정한 ‘가족’은 혼인(배우자)과 혈연관계(직계혈족 및 형제자매)로 구성되며 부가적으로 생계를 같이한다는 조건 하에 부양의무가 추가된다. 일반적으로 ‘가구’ 또는 ‘세대’는 혼인이나 혈연관계 보다는 생계와 주거를 같이하는 생활단위를 강조한 개념이다. 예를 들어, 주민등록법상 세대는 주거를 같이하는 혈연관계인 가족과 비혈연관계의 동거인을 포괄하는 개념이다. 반면 소득세법상 세대는 생계를 같이 생활단위로서 경제공동체적 의미가 강하다.

사회보장제도의 보장단위로서 ‘가구’ 또는 ‘세대’는 민법상 부양의무를 가지는 ‘가족’과 생활단위로서의 ‘가구’ 또는 ‘세대’의 개념을 기

반으로 하지만 각 개별법의 목적에 따라 그 범위를 규정하고 있다. 기초생활보장법의 ‘개별가구’는 주민등록법상 세대에서 부양의무가 없는 동거인은 제외하고 동일 주민등록이 아니더라도 생계를 같이하는 배우자, 30세 미만 미혼 자녀, 그리고 생계 및 주거를 같이하는 민법상 가족을 포함한다. 건강보험의 피부양자 제도에서의 ‘세대’는 가족 요건, 부양요건, 그리고 소득 요건을 충족하는 범위로 규정하고 있다.

사회학적 관점에 의하면 “가족”은 혼인과 혈연만으로 구성되는 것이 아니며 사회적으로 구성되고 변화하는 것이다. 최근의 가족의 변화 추세는 1인가구의 증가 및 가구형태의 다양화로 요약될 수 있다. 사회보장급여의 보장단위는 이런 가족의 변화 및 그 함의를 반영하여 보장에 사각지대가 생기지 않도록 검토되어야 한다.

2. 사회보장급여의 보장단위 지침 비교 검토

행복e음을 통해 관리되는 사업별 지침의 보장단위로서의 ‘가구’ 및 조사 단위로서의 가구와 부양의무자의 범위를 비교 분석하였다. 결과에 의하면 각 사업별로 각 사업의 독자적인 특성을 반영하여 가구 구성의 범위가 각각 다른 것으로 나타났다. 또한 기초생활보장의 경우 생계와 주거를 같이 하는 민법상 가족을 포함하는 가구 단위 보장이지만 함께 산다는 이유만으로 수급자가 될 수 없는 경우 꼭 필요하다고 인정된다면 별도가구 또는 개인 단위로 지원한다. 다양한 별도가구 보장은 가족해체를 방지하고 취약가구를 지원한다는 점에서 바람직하지만, 인적정보 관리가 복잡해질 뿐 아니라 사회보장급여간 체계성을 저해할 수 있다는 문제가 있을 수 있다. 따라서, 별도가구 특례가 아니라 보장단위에 대한 제도적 개선이 필요한 것으로 나타났다.

〈표 5-2〉 사회보장급여별 보장단위, 조사단위, 부양의무자의 범위

구분	보장단위: 수급권자	조사단위	부양의무자
국민기초생활 보장, 차상위 (본부담경감, 계층확인, 장애인, 자활)	<ul style="list-style-type: none"> - 주민등록상의 거주자와 그의 배우자, 미혼자녀 중 30세 미만, 생계 및 주거를 같이하는 사람(민법상 가족이 아닌 동거인 제외) - 별도가구 보장: 시설, 가정해체방지 별도가구, 자립지원 별도가구 	생계 또는 주거를 같이 하는 민법상 가족	수급권자의 1촌 직계혈족 및 그 배우자
기초연금	65세 이상 개인 또는 부부	수급권자 본인과 배우자	
장애연금	18세 이상 중증장애인 개인	수급권자 본인과 배우자	
긴급복지지원	본인과 생계 및 주거를 같이하고 있는 가구구성원(동거인 포함)	생계 또는 주거를 같이 하는 민법상 가족 및 동거인	
한부모가족지원	한부모와 미성년 자녀 가족	한부모 및 자녀	
초중고	초중고 학생 개인	부모 및 형제자매 (만 19세 이상은 선택)	

3. 행복e음 시스템의 통합인적정보 현황과 개선

통합인적정보는 복지급여 수급자들의 연2회 소득·재산 정기 확인조사 전에 인적정보 변동을 조사하고 가구 구성을 정비하는 절차이다. 구체적으로 행복e음의 주체로 관리되고 있는 ‘수급가구원’과 ‘부양의무가구원’ 정보와 행정안전부의 주민등록 정보 및 대법원의 가족관계증명서 대조를 통해 정비대상을 1차적으로 선정하고 지자체 담당공

무원이 변동 확인을 최종정비를 완료한다. 하지만 1차로 선정된 정비 대상증 실제 정비가 되는 비율은 매우 낮은 것으로 나타났고, 그 이유는 정비불필요 대상이 반복적으로 정비대상으로 선정되기 때문이었다. 이 문제를 해결하기 위해 보건복지부는 2019년 하반기 <행복e음 통합인적정비 개선사업>을 실시하였다. 개선 사업을 통해 주민등록 세대주와 세대원 관계정보를 행복e음 가구주 기준의 관계정보로 전환하여, 정비불필요 대상이 선정되는 것을 방지하고 지자체 공무원이 행복e음에 등록된 가구원과 주민등록상 가구원 정보를 쉽게 비교할 수 있도록 하였다. 또한 이력관리 기능을 추가하여서 정비불필요 대상자가 정비 대상으로 추출되는 것을 방지하도록 하였다. 또한 통합 인적정보 정비 매뉴얼을 제작하여 배포하여 지자체 공무원들이 가구 구성시 민법상 가족이며 동일 주민등록상 가구원을 모두 시스템에 등록하여 통합인적정비 업무를 효율화 할 수 있도록 독려하였다.

인적정보 관리 업무를 담당하는 복지공무원들을 인터뷰 하였을 때 <통합인적정비 개선사업>을 통해 지자체로 전달되는 1차 정비대상 건수는 현격히 줄어들었다²⁰⁾는 것을 확인할 수 있었다. 하지만 공무원들은 인적정비 과정의 근본적인 문제는 여전히 남아 있다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 우선, 복지공무원들은 급여보장단위 또는 조사단위에 포함되지 않더라도 민법상 가족범위에 해당하는 주민등록 세대원을 시스템에 등록시켜야 한다는 것이 직관적으로 이해되지 않으며 오히려 업무를 가중시키는 결과를 가져올 것을 염려하였다. 또한 인적정보 관리의 모호함과 복잡함을 해결하기 위해서는 지침 및 시스템 매뉴얼의 개선과 지속적인 교육 뿐 아니라 사회보장 급여 보장단위에 대한 근본적인 개선이 필요하다는 의견을 피력하였다.

20) 정비사업 전후를 비교하였을 때, 1차 선정되는 정비대상 건수는 약 50%가량 감소한 것으로 집계되었다 (<표 4-5> 참조).

4. 인적정보 개선방안 제언

행복e음 사회보장급여의 인적정보 관리 개선을 위해 제도적 개선, 행정적 개선, 그리고 시스템 개선 등 크게 세 방향에서 개선방안을 제시하였다. 첫째, 사회보장급여의 인적정보 관리 개선을 위해서는 제도적 개선이 필요하다. 인적정보 관리의 시작은 사회보장급여의 보장 및 조사 단위에 누가 포함되고 부양의무자가 누구인지 정의로부터 시작된다. 먼저 보장단위의 개념에 있어서는 보장단위 개념이 모호할 뿐 아니라 예외규정이 많고 복잡하기 때문에 개념적으로나 실제 인적정보 관리에서 있어서 혼란이 발생하고 있다. 구체적으로 “생계 및 주거를 같이하는”과 같은 모호한 표현은 지양되어야 할 것이다. 현재 사업별로 각 사업의 목적과 성격에 따라 보장단위 및 조사 단위의 범위가 상이하며, 사업별로 자녀의 연령 및 혼인, 재외국민 및 외국인 배우자의 수급권, 형제·자매의 부양의무 등이 다르게 규정되어 있다. 사회보장 급여사업 성격과 목적에 따라 분류하고 보장단위를 체계화할 필요가 있다. 가령, 아동수당, 장애아동수당, 교육급여 등의 사업은 아동 중심 보장유형으로, 기초연금, 장애연금 등의 사업은 노인·장애 중심 보장유형, 그리고 국민기초생활보장사업, 차상위 관련 사업들은 가족 또는 가구 중심 보장 유형, 그리고 의료와 자활 사업 등은 개인 중심 보장유형으로 구분하여 보장단위 및 조사 단위에 대한 통합성 및 체계성을 증진시키는 것을 모색할 수 있을 것이다. 사회보장 대상 유형별 보장단위 및 조사단위의 체계화는 인적정보 관리를 담당하는 복지공무원들의 업무를 효율화 시키는 동시에 지원이 필요한 대상자들의 사업 진입을 용이하게 하여 사각지대를 완화 할 수 있을 것이다. 마지막으로, 중·장기적으로는 맞춤형 급여 체계에 적합한 개별 급여별 보장단위 확립, 별도가구 특례를 포괄할 수 있도록 보장단위


의 단순화 및 현실화, 혼인과 혈연에 기반하지 않은 다양한 형태의 가족을 포괄하는 보장단위에 대한 논의가²¹⁾이 이루어져야 할 것이다.

두 번째, 인적정보 관리를 위한 행정적 개선이 필요하다. 현재의 복잡한 체계 속에서 업무를 처리하고 있는 담당자들을 지원하기 위해 지침 및 매뉴얼의 개선 및 충분한 교육 제공, 그리고 공무원의 전문성을 높이기 위한 인력관리가 개선되어야 한다. 지침상 모호한 표현 및 가독성이 낮은 편집 등이 지양되어야 할 것이며, ‘행복e음 통합인적정보 개선 사업’을 통해 개발하고 배포한 ‘통합인적정보 사용자 매뉴얼’ 또는 ‘행복e음 사용자 매뉴얼’에 포함시켜서 사용자들이 쉽게 찾아보고 활용할 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 인적정보 관리 업무의 복잡함과 난이도를 고려하여 담당자에 대한 지속적인 교육 투자 및 지속적으로 업무를 수행하여 전문성을 획득할 수 있도록 인력관리 측면에서도 개선이 필요하다.

셋째, 신청, 조사, 관리 등 인정정보를 관리하는 공무원들의 업무를 지원하고 효율화 할 수 있도록 시스템 개선이 지속적으로 이루어져야 할 것이다. 지자체 공무원이 인적정보 변동을 확인하고 변동처리 등 관리를 위해서는 주민등록등본, 가족관계등록부, 혼인증명서 등의 공적자료의 접근이 필요하다. 주민등록정보는 행복e음에 연계되어 있는 반면 가족관계등록부와 혼인증명서 등 대법원 자료는 복지공무원들이 개별적으로 공문을 발송하여야만 받을 수 있다. 대법원 자료를 행복e음 연계하고 행복e음 화면에서 인정정보 매뉴얼을 볼 수 있도록 시스템을 개선한다면 지자체 업무 감소와 효율화에 크게 기여할 것으로 예상된다. 2018년 하반기 ‘통합인적정보 개선사업’을 통해 인적정보

21) 서구에 비해 우리나라에서는 ‘가족구성권’에 대한 논의가 아직 대중적으로 활발하지 않지만, 전통적 가족형태를 벗어난 가족에 대한 법적 기준을 마련하고 사회적으로 동일한 혜택을 보장하는 것이 필요하다는 목소리들이 커지고 있다 (한겨레, 2019.3.13)

관리 대상 추출이 이전에 비해 많이 정교해져서 정비 불필요 대상 추출은 크게 감소하였다. 또한 인적정보 관리 매뉴얼을 새롭게 제작하여 배포하여 지자체 공무원들의 행복e음 인적정보 방식에 대한 인식과 관리 방식의 변화를 유도하였다. 이로 인해 실제 변동 정비 건수도 크게 증가하였다. 하지만 특례 등의 예외적인 경우로 인하여, 인적정보 변동 관리 대상을 100% 완벽하게 추출하지 못하는 것으로 여겨진다. 특례가구 현황 및 정비불필요 대상임에도 정비대상으로 추출되는 가구 및 가구원에 대한 분석을 통해 인적정보 관리를 지속적으로 효율화해 나가야 할 것이다.



참고문헌

- 강신욱 (2011). 도시근로자 가구의 소득이동성 변화 실태 및 요인. 경제발전 연구, 17(1), pp. 1-28.
- 공주 (2018). 한국과 일본의 불평등 비교연구: 가구구성과 소득불평등의 관계를 중심으로. 중앙대학교 사회학과 박사학위논문.
- 교육부(2018). 초중고교육비지원 사업안내
- 구인회 (2006). 한국의 소득불평등과 빈곤. 서울대학교출판부.
- 김문길, 김태완, 여유진, 임완섭, 정경배, 김도형, 정재훈 (2013). OECD 주요국의 공공부조제도 발전과정과 최근 주요 이슈. 한국보건사회연구원.
- 김상술 (2016). 「소득세법」 거주자 개념에 관한 연구. 세무와 회계연구, 5(2), pp. 119-165.
- 김수정 (2003). 한국의 빈곤정책에서 ‘부양의무자 기준’의 변화와 쟁점: 가족 부양 ‘범위’ 및 ‘부양비’를 중심으로. 경제와 사회, no. 59, pp. 193-223.
- 김영선, 추병주, 박선미, 이인수, 박규범, 김민우 (2017). 건보료 활용사업 소득재산 조사방안 연구. 보건복지부·사회보장정보원.
- 김유경, 진미정, 송유진, 김가희 (2013). 가구가족의 변동과 정책적 대응방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 박민자 (2003). 현대의 가족사회학: 이론적 관점과 쟁점. 사회와 이론, vol. 2, pp. 293-325.
- 반정호 (2011). 가구 구성방식의 다양화가 소득불평등에 미친 영향에 관한 연구. 사회복지정책, 38(1), 85-111.

- 보건복지부 (2006). “금융소득 4,000만 원 이상 피부양자 건강보험료 부담해야”.
 보도자료, 2006.10.02.
- _____ (2011). “9억 초과 고액재산가, 피부양자에서 제외된다 - 직장·지역가입자 보험료 부과 최고한도 상향조정”. 보도자료, 2011.04.28.
- _____ (2012). “종합소득 4천만 원 초과 피부양자 지역가입자로 전환”.
 보도자료, 2012.06.18.
- _____ (2013). “연금소득 4천만 원 초과 피부양자 지역가입자로 전환”.
 보도자료, 2013.06.27.
- _____ (2017). “건강보험료 부과체계 개편 최종단계 2년 앞당겨 시행”.
 보도자료, 2017.03.24.
- _____ (2018). “박능후 장관, 「건보료 부과체계 개편」 시행상황 점검 현장방문”. 보도자료, 2018.07.31.
- _____ (2018a). 2018년 사회복지통합업무 안내.
- _____ (2018b). 2018년 국민기초생활보장사업안내.
- _____ (2018c). 2018년 차상위계층확인 사업안내
- _____ (2018d). 2018년 차상위 본인부담경감대상자 지원사업안내
- _____ (2018e). 2018년 자활사업안내
- _____ (2018f). 2018년 기초연금사업안내
- _____ (2018g). 2018년 장애인연금사업안내
- _____ (2018h). 2018년 긴급지원사업안내
- _____ (2018i). 2018년 아동수당사업안내
- _____ (2019). 2019년 국민기초생활보장사업
- 보건사회연구원 (2016). 비혼 동거 커플의 증가와 프랑스의 시민연대계약 (PACS). 글로벌 사회정책 브리프 Vol. 13,
- 양승광 (2015). 국민기초생활 보장법상 부양의무자와 부양의 기피·거부. 사회보장법연구, 4(2), pp. 1-30.
- 양옥경, 김소희 (2001). 사회보장법에 나타난 가족주의 연구. 사회과학연구논총, vol. 6, pp. 65-91.

- 양옥경, 김희성 (2002). 사회보장법에 나타난 가족의 구조와 기능 분석: 국민연금법과 국민기초생활보장법을 중심으로. 이화사회복지연구, vol. 1, pp. 21-45.
- 여성가족부(2018). 한부모가족지원사업안내
- 여유진, 김미곤, 김상균, 구인회, 오지현, 송치호 (2009). 국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 개선방안에 관한 연구. 보건복지가족부·한국보건사회연구원.
- 이명진, 서우석 (2008). 주민등록 세대 수와 인구주택 총 조사의 가구 수 비교연구. 통계연구 13(1), pp. 1-24.
- 이미숙 (2008). 국민건강보험에 합의된 가족 규범과 피부양자 제도 변천: 30년의 역사, 1977~2007. 한국사회학, 42(6), pp. 38-67.
- 이병운 (2004). 민법상 부양의무와 사회보장법상 가족책임의 사회적 평가와 조정. 사회보장연구, 20(2), pp. 179-207.
- 이병희 (2014). 2000년대 소득불평등 증가요인 분석: 단계적 분석방법. 경제발전연구, 20(1), pp. 73-103.
- 이은정 (2006). 가족의 범위. 가족법연구, 20(1), pp. 193-220.
- 이흥재, 전광석, 박지순 (2015). 사회보장법. 제3판. 신조사
- 장지연 (2012). 다양한 층위의 소득정의와 구성요소에 따른 불평등 수준. 동향과 전망, no, 85, pp. 131-163.
- 전광석 (1996). 가족의 사회보장기능과 사회보장법의 가족보호기능. 사회보장연구, 12(1), pp. 177-208.
- 정연택 (2010). 한국 가족법의 특수성: EU 국가와의 비교를 통한 유형 구분. 사회복지연구, 41(4), pp. 161-187.
- 정지운, 임병인, & 김주현. (2014). 가구원수 분화가 소득불평등에 미치는 영향에 관한 연구. 한국인구학, 37(2), 71-90.
- 조은희 (2009). 사실혼·동거 가족의 법률문제와 해결방안. 법학연구, 12(2), pp. 103-146.
- 성명재. (2015). 인구·가구특성의 변화가 소득분배구조에 미치는 영향 분석

- 연구. 사회과학연구, 22(2), 215-236.
- 성명재, & 박기백. (2009). 인구구조 변화가 소득분배에 미치는 영향. 경제학연구, 57(4), 5-37.
- 신현웅, 윤석명, 최병호, 김재진, 김병덕, 여나금, 안수인, 오수진, 박정훈 (2017). 건강보험료 부과기반 강화를 위한 연구: 소득의 정합성(소득의 질 확보) 제고 방안 및 분리과세 확보와 부과 방안. 한국보건사회연구원.
- 통계청 (2012). “장래가구추계 시도편: 2010~2035.” 보도자료. 2012.8.28.
- 한계례 (2019.3.13.) 우리에게 가족구성권을 허하라! (신지민 기자)
http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/885757.html
- 함인희 (2014). 가족사회학 연구의 동향과 전망. 한국사회. 15(1), pp. 87-128.
- 행정자치부 (2017). 주민등록 사무편람.
- 홍승아, 문미경, 장미혜, 박선영, 이미정, 김경희, 전기택, 김동식, 김수진 (2017). 새 정부 여성정책 비전과 정책과제. 한국여성정책연구원.
- 홍승아, 최인희, 최진희, 유은경 (2016). 가족형태 다양성 논의를 위한 사회적 기구 운영방안 연구. 한국여성정책연구원.
- 법제처 홈페이지 (www.moleg.go.kr)
- 통계청 홈페이지 (www.kostat.go.kr)