

〈발표1〉

## 모니터링의 의의 및 연구방법<sup>1)</sup>

이태진(한국보건사회연구원)

홍경준(성균관대)

### 1. 국민기초생활보장제도 모니터링의 의의

2000년부터 실시된 국민기초생활보장제도는 기존의 생활보호제도와는 달리 빈곤이라는 문제를 개인의 책임보다는 사회적·국가적 책임으로 규정하고, 이들을 원조하여 인간다운 생활을 보장한다는 긍정적 의의에도 불구하고 다양한 문제점을 내포하고 있는 실정이다. 기존에 제도를 모니터링<sup>2)</sup>한 연구 결과를 살펴보면, 빈곤대책수준의 미흡성, 제도의 혜택을 받지 못하는 사각지대 존재, 보충급여방식으로 인한 비형평성, 탈빈곤 정책으로써의 효과성이 미흡, 그리고 근로빈곤층(working poor)등 상대빈곤층에 대한 대책의 미흡성이 지적된다.

국민기초생활보장제도의 재원은 수급자의 기여가 아닌 국민의 세금으로 마련한다는 점에서, 이러한 문제들은 국민들이 제도를 불신하게 만든다. 이는 결과적으로 제도의 존립 자체를 위협할 수 있다. 따라서 국민기초생활보장제도가 그 목적에 맞게 정확한 대상에게 알맞은 서비스가 제공되는지 점검하고, 이를 토대로 제도의 미비점을 보완할 수 있도록 하는 체계적인 평가 작업이 필요하다.

본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 여러 평가 유형들 가운데 프로그램 모니터링<sup>3)</sup>에 초점을 맞춰, 국민기초생활보장제도 서비스를 제공하는 담당공무원과 수급자를 구분하여 국민기초생활보장제도가 시행되는 과정 및 쟁점을 파악하고자 하였다. 곧, 기초보장 담당자인 사회복지전담공무원에게는 국민기초생활보장제도의 지침과 실제 수행할 때 일치하지 않는 문제들, 그리고 수급자구에게는 국민기초생활보장제도와 함께 살아가는 이들의 삶에 초점을 맞추어 현행 제도의 문제점을 파악하고자 한 것이다. 이를 통해 현행 국민기초생활보장제도의 문제점을 개선하는 것을 목적으로 하였다.

지금까지 국민기초생활보장제도를 모니터링하기 위한 다양한 시도가 있어왔다. 하지만, 기존의 연구는 질문의 수가 제한된 양적 분석 중심의 결과와 제도상 내용으로는 기초보장담당인 사회복지

1) 본 원고는 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가(한국보건사회연구원, 2007)의 일부를 발췌한 것이다.  
 2) 한국보건사회연구원내에 기초보장평가센터가 2000년에 설립된 이후 2006년까지 평가 관련한 3건의 연구와 더불어 총 4차례의 모니터링 사업을 수행하였다. 구체적으로 기초보장제도 평가 및 모니터링 체계 구축에 관한 연구로는 이현주 외(2002), 김미곤 외(2003), 김안나 외(2005)가 있으며, 대상별 모니터링 사업관련 연구는 김미곤 외(2002), 이태진 외(2003), 여유진 외(2004), 이태진 외(2006), 이태진 외(2007)가 있다. 자세한 사항은 관련 연구를 참고 바란다.  
 3) 프로그램 모니터링이란 하나의 프로그램을 집행하는 과정에서 무슨 일이 일어나며, 또 실제로 프로그램이 성취하는 방향으로 나아가는지에 관한 구체적인 정보를 수집함으로써 프로그램을 개선하는 데 활용하는 것이다. 곧, 하나의 사업이나 또는 몇 개의 사업 운용과 관련된 사건들에 대하여 구체적인 정보를 수집하고 관리하는 데 활용하는 것으로 정의된다. 이러한 프로그램 모니터링은 프로그램의 집행 과정에 중점을 두느냐, 성과에 중점을 두느냐에 따라 프로그램 집행의 모니터링과 성과의 모니터링으로 구분된다. 본 연구에서는 프로그램이 계획한 대로 집행되는지에 상대적으로 더 큰 비중을 두는 프로그램 집행 모니터링을 실시하였다.

전담공무원과 수급자들의 구체적인 제도에 대한 생각과 실태를 기술하고, 개선책을 내놓는데 한계가 있었다. 이를 보완하고자 본 연구에서는 질적 연구방법을 활용함으로써 깊이 있는 내용을 이끌어 내하고자 하였다. 이러한 작업을 통해 궁극적으로는 제도의 개선을 통해 국민기초생활보장제도의 최종 사회안전망이라는 위상을 정착시키는 데 기여할 수 있으리라 기대한다.

## 2. 연구방법

### 가. 조사 대상 가구 선정

연구 대상은 기초보장 담당자인 사회복지전담공무원과 수급자인 국민기초생활보장제도 수급가구이다. 먼저, 사회복지전담공무원의 경우 조사 지역에 속한 읍면동 사무소의 사회복지전담공무원 가운데 국민기초생활보장제도 업무를 맡고 있는 공무원을 선정하여 조사 대상에 포함시켰다. 1차 면접을 실시한 이후 나타난 여러 쟁점들에 대해 추가로 응답하기 위해, 주민생활지원서비스 전달 체계 전환을 고려하여 시군구 주민생활지원 담당과 통합조사 담당자들을 대상으로 2회에 걸쳐 실시한 간담회 및 워크숍 등을 통해 포커스 그룹 인터뷰를 진행하여 의견을 추가로 조사하였다.

다음으로 수급자 부문의 조사 대상 가구 선정은 질적 연구방법의 특징을 염두에 두면서, 국민기초생활보장제도 수급자들의 다양한 특성을 폭넓게 반영하기 위하여 연구 대상을 선정할 때 지역, 수급자 가구특성을 고려하였다. 위와 같은 절차에 따라 해당 지역의 공무원을 통해 각 특성에 맞는 조사대상자 표본을 받은 뒤, 연구진이 수급자와 직접 만나 연구의 목적 및 내용을 설명하고 동의를 얻어 모두 35가구를 조사하였다. 특히, 조사할 때 가구주가 직접 응답하도록 고려하였으며, 가구주가 응답하기 어려울 때에는 배우자를 선정하여 조사하였다. 지역 및 특성에 따라 연구 대상은 다음과 같이 정리할 수 있다.

<표 1-1> 지역별, 가구 특성별 조사 가구 배분

구분	지역	사회복지 전담공무원	수급자							
			가구 구조					가구원 특성		
			일반	단독	부부	한부모	기타	장애	노인	근로
수도권	서울 노원	1	-	1	1	2	-	1	1	3
	인천 부평	1	2	1	-	3	-	2	1	4
광역시	부산 북구	1	-	-	1	2	1	2	1	3
	대전 동구	1	2	1	1	-	-	1	1	2
중소 도시	전북 전주	1	4	1	-	2	1	1	2	6
	경북 안동	1	2	-	-	-	-	-	-	1
농어촌	강원 횡성	1	3	1	-	-	-	-	-	4
	전남 영광	1	-	1	2	-	-	1	2	1
계		8	13	6	5	9	2			
			35							

주: 한 가구 안에서 가구원 특성은 복합적으로 나타날 수 있으므로, 가구원 특성의 총합은 전체 조사 대상자 수보다 크다.

<표 1-2> 조사 대상 가구의 특성

사례	연령	지역	가구 유형 (가구원 수)	가구 특성	수급 유형
01	30대	수도권	한부모가구(3)	편모/ 장애 아동/ 자활사업	조건부수급
02	40대		한부모가구(3)	편모/ 무직	일반수급
03	80대		부부가구(3)	노인부부와 아동(조손가구)	일반수급
04	50대		단독가구(1)	남성단독/ 일용직	조건부과제외
05	30대		일반가구(5)	남편질병/ 아내일용직/ 아동3	일반수급
06	30대		한부모가구(3)	편모/ 일용직	조건부과제외
07	60대		단독가구(1)	노인단독/ 장애6급	일반수급
08	40대		한부모가구(2)	편부/ 장애2급/ 무직	일반수급
09	40대		한부모가구(2)	편모/ 자활사업(자활공동체)	조건부수급
10	30대		일반가구(4)	부부 모두 질병/ 아동 2	조건제시유예
11	60대	광역시	부부가구(2)	노인부부	일반수급
12	50대		일반가구(3)	자활사업참여/ 장애6급	조건부수급
13	50대		단독가구(1)	남성단독/ 일용직	조건부과제외
14	50대		일반가구(4)	부부 질병/ 대학생, 고등학생 자녀	조건제시유예
15	40대		한부모가구(4)	편부/ 간헐적 근로활동	조건제시유예
16	30대		한부모가구(3)	편모/ 자활사업	조건부수급
17	50대		부부가구(3)	부부와 모친/ 남편일용직	조건부과제외)
18	90대		기타(2)	아들과 노모	조건제시유예
19	30대	중소도시	한부모가구(4)	편모/ 취업	조건부과제외
20	40대		한부모가구(3)	편모/ 부업	조건부과제외
21	70대		단독가구(1)	노인단독	일반수급
22	70대		기타(3)	조손가구/노인과 손자2(사촌지간)	일반수급
23	30대		일반가구(5)	일용직/ 장애아동(정신지체2급)	조건부과제외
24	40대		일반가구(3)	일용직	조건부과제외
25	50대		일반가구(3)	남편 근로활동불가/ 부인 자활공동체	특례수급
26	50대		일반가구(4)	남편 자활사업/ 부인 질병	조건부수급
27	40대		일반가구(4)	남편 택시/ 부인 파출용역	조건부과제외
28	40대		일반가구(4)	부부 근로능력미약/ 딸 취업	조건부과제외
29	50대	농어촌	단독가구(1)	여성단독/ 농사	조건부과제외
30	40대		일반가구(4)	공장 운영	조건부과제외
31	60대		일반가구(3)	남편 농사/ 부인 자활사업과 농사	남편 조건부과제외, 부인 조건부수급
32	40대		일반가구(4)	실제 근로	조건제시유예
33	60대		부부가구(2)	노인부부	일반수급
34	60대		단독가구(1)	노인단독/ 장애1급	일반수급
35	40대		부부가구(2)	남편 간헐적 근로/ 부인 장애4급	조건부과제외

주: 연령은 응답자의 연령대를 의미한다.

### 나. 자료수집방법

본 연구에서는 자료를 수집하는 방법으로, 반구조화된 면접지를 활용하여 심층면접 방식을 활용하였다. 본 연구에서는 조사를 진행하기 전에 질문 내용의 확인 및 수정·보완을 위해 읍면동 사회복지전담공무원 2명과 수급자 2명을 선정하여 예비 조사를 시행해 질문지를 보완하였다. 그리고 면접은 방문 면접을 전제로, 연구진 2명 이상이 참여하는 것을 원칙으로 하였다. 이후 1차 면접에 대한 필사 작업을 통해 면접에 참여한 연구진이 면접 내용을 직접 확인한 뒤, 누락된 부분과 정확하지 않은 정보에 대해서는 전화 및 추가 조사를 통해 확인 작업을 실시하였다.

한편, 면접 장소는 사회복지전담공무원의 경우 주로 동사무소의 상담실에서 이루어졌으며, 수급자의 경우 주로 조사 대상자의 집과 이들이 일하고 있는 곳이나 거주하는 동네에서 이루어졌다. 수급자의 경우 이러한 면접 장소는 조사 내용 말고도 조사 대상자들의 생활공간을 눈으로 볼 수 있어 이들의 삶에 대한 이해를 높였고, 사회복지전담공무원의 경우에는 이들의 업무 현황에 대한 이해를 높이는 효과를 가져왔다. 면접은 1차 조사의 경우 2007년 7~8월 사이에 이루어졌으며, 추가 조사는 9~10월까지 하였다. 따라서 총 조사 기간은 4개월이다.

### 다. 조사내용

국민기초생활보장제도에 대한 모니터링은 제도의 전반적인 과정과 성과를 중심으로 이루어지는 것이 일반적이다. 본 연구에서는 국민기초생활보장제도에 대한 모니터링 영역 구분을 신청 결정 및 신청 과정, 선정, 사후 관리, 급여, 제도 효과로 구분하여 각 영역별 쟁점을 확인하였고, 이를 바탕으로 연구 질문들을 도출하였다. 이를 사회복지전담공무원과 수급자로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

<표 1-3> 사회복지전담공무원용 쟁점 및 질문내용

구분	쟁점	질문내용
일반 현황		- 담당 업무는 무엇인지 - 기초생활보장제도 관련 업무 비중? - 업무 분장 및 담당 수급자 수
신청결정 - 신청과정	사각지대  권리 vs 낙인	- 제도 홍보는 어떻게 하는지 - 사례 발굴은 주로 어떻게 이루어지는지 - 상담 환경은 어떠한지 - 신청하러 오는 경우 어떤 내용에 대해 설명하는지 - 신청하러 오는 수급권자들에 대해 어떤 생각이나 감정이 드는지? 어떤 행동을 보이는지? - 기초생활보장제도를 어떻게 생각하는지?
	제도 접근성	- 신청할 때 구비 서류는 어떤 것인지? 어떻게 작성하는지?
선정과정 및 실행 부합성	기준의 적절성	- 선정 기준이 적절하다고 보는지? - 보완하거나 개선할 점은? 왜 그런가? - 융통성을 발휘하게 되는 부분은?
	갈등	- 추정 소득 부과, 소득인정액 등 탈락 처리 이후 갈등이 발생할 때 대처 방식은?
사후관리	사례 관리	- 사례 관리(사후 관리)의 방식과 내용은? - 신청 탈락된 가구에 대한 사후 지원은?
	부정 수급	- 어떤 유형(가구 상황, 가계 수준)인지? - 발견하면 그 대응은?
	제도 개편	- 개편된 제도를 어떻게 생각하는지?

<표 1-4> 수급자용 질문 및 질문 내용

구분	쟁점	질문내용
신청결정	빈곤 원인	- 신청하게 된 사유는?
	권리 vs 낙인	- 본인이 정부에서 지원받는 것을 어떻게 생각하는지? - 다른 수급자들을 어떻게 생각하고 있는지?
신청과정	제도 접근성	- 신청할 때 느낌은? - 제도를 어떻게 알고 신청했는지? - 신청을 결정할 때 어려웠던 점? - 전담 공무원의 태도는?
선정과정	기준의 적절성 및 실행 부합성	- 기준에 대한 이해 및 수급 정도는? - 담당 공무원이 정확하게 파악하고 있다고 보는지? - 기준에 부합하기 위해 조치를 취한 적이 있는지? - (신청 탈락) 사유에 대한 수급 여부는?
사후관리	갈등	- 추정 소득 부과 등 갈등 상황이 발생했는지 및 발생했다면 대처 방식은?
급여	사례 관리	- 필요한 서비스와 연계되었는지? 만족하는지? - 전담 공무원과 얼마나, 어떤 내용으로 만나는지?
	수준의 적절성 및 내용의 적절성	- 급여가 어느 정도이며, 어떻게 쓰는지? - 부족분이 발생할 때 대처하는 방법? - 급여별 사용처를 아는지? 실제로 그렇게 쓰는지?
제도효과	빈곤 완화	- 수급 이후 경제생활의 변화는?
	자립 기반 조성	- 수급 이후 가족을 포함한 이웃과의 관계, 지역에서 복지 자원 활용도 등의 변화는?
	의존성	- 수급에서 벗어나고 싶은지? 아닌지? 그 이유는? - 일에 대한 생각은?
	전망	- 미래에 대한 생각 및 계획은?

### 라. 분석방법

본 연구에서는 질적 연구 방법중 근거 이론<sup>4)</sup>에 근거하여 수집한 녹음 자료를 텍스트로 필사하여, 이를 원자료로 쓰는 방식을 채택하였다. 특히 자료 분석은 지속적 비교분석 방법(Constant Comparative Analysis)을 활용하였다. 지속적 비교분석 방법이란 자료를 읽으면서 나타나는 중심 주제를 찾으면 이 주제를 견지하면서 자료들을 다시 검토하고, 이렇게 재검토하면서 새롭게 나타나는 하위 주제들을 발견하며 자료에서 도출되는 중심 개념과 주제들을 정리하는 과정이다(Pagett, 1998).

자료를 분석하고자 연구진들은 면접 대상자들에게 수집한 자료를 여러 번 읽으면서 자료들에서 반복해서 나타나는 주제들을 찾아가며 자료를 분리한 뒤 수회에 걸쳐 연구진 자체 워크숍 및 회의를 실시하여 의견을 교환하여 중요한 쟁점을 선정하였다. 아울러 선행연구 및 본 조사를 통해 문제로 부각된 이슈를 참고하였다. 또한 분류한 자료들을 다시 꼼꼼히 읽고 연구자들간의 의견 교환을 통해 그 내용들을 포괄할 수 있는 더 상위의 주제를 찾아가고 의견을 확인하면서 자료를 정리하였다.

4) 근거이론(Grounded Theory)은 Glaser and Strauss(1967)가 개발한 질적 연구 이론이다. 그들은 사람, 사건, 현상에 대한 자료에 기반하여 이론을 발전하였다. 현실기반이론이라고도 하며, 자료를 수집하고 이로부터 귀납적으로 이론을 도출하는 것이 핵심이다. 근거이론은 지속적 비교(constant comparisons)를 사용하여, 연구자가 귀납적관찰에서 유형을 발견해내면서 그 유형에 기초한 개념과 임시 가설(working hypothesis)을 발전시킨다. 그리고 더 많은 사례를 찾고 관찰을 하며 이전의 관찰에서 발전시킨 개념 및 가설을 비교한다.(A. Rubin & E. Babbie; 유태균외 역, 2001)