

## 〈발표4〉

## 자산조사체계 실태 및 개편방안

최현수(한국보건사회연구원)

### 1. 들어가며: 사회복지전담공무원의 현실과 이상의 괴리

사회복지전담공무원이 숙지하고 적용해야 하는 30여 종류의 각종 지침들이 단적으로 보여주는 것처럼 수많은 사회복지업무 가운데, 사회복지전담공무원의 직무시간 중 상당한 비중을 차지하는 것은 국민기초생활보장제도를 포함한 각종 제도의 수급대상을 선정하고 급여수준을 결정하는데 필요한 자산조사 관련 업무이다. 자산조사 업무비중에 대한 기존 연구에 따르면, 사회복지전담공무원들은 법정 근무시간을 훨씬 초과하여 근무하고 있으며 업무영역을 소득지원과 사회복지서비스 부분으로 분류할 경우 대부분의 업무가 대상선정 및 급여지급, 관리 등과 같은 소득지원에 집중되어 있다(김성한, 2002). 한편, 사회복지사무소 시범사업 평가연구에서도 수급신청 안내 및 접수(intake) 14.7%, 자산조사 및 급여결정 20.5%, 급여지급 13.3% 등으로 수급대상 선정 및 현금급여 지급업무가 일선 읍면동 사회복지전담공무원이 수행하는 업무의 절반 정도를 차지하고 있었으며(강혜규, 2005), 국민기초생활보장 수급자의 자산조사에 전체 업무시간 중 95% 이상을 할애하고 있다는 결과까지 제시된 바 있다(윤진호, 2004).

반면, 이러한 현실과 사회복지전담공무원들의 이상 사이에는 괴리가 존재한다. 사회복지전담공무원들이 선호하고 가장 전문성이 필요하다고 생각하는 업무나 바람직한 역할상은 사례관리 및 다양한 복지서비스 연계업무이다. 최근 전달체계 개편과 관련된 주민생활지원서비스 업무수행체계에 대한 연구에서는 사회복지전담공무원의 바람직한 역할과 가장 전문성이 필요하다고 생각하는 업무분야를 조사한 결과, 55.6%가 사례관리 및 서비스 연계업무라고 응답했고 서비스개발 및 복지계획 21.8%, 욕구조사 11.3%인 반면, 단지 5.4%만이 자산조사 업무와 관련해서 사회복지직의 전문성이 필요하다고 응답하였다(이현주, 2007).

물론, 수급대상과 급여결정에 필수적인 기초자료를 구축하는 자산조사 업무의 중요성을 부인할 수 없지만, 다양한 복지서비스 제공 및 사례관리가 아닌 자산조사가 사회복지전담공무원의 주요 업무가 되어버려 주객이 전도된 상황이라 할 수 있다. 게다가 사회복지전담공무원의 소득파악 능력과 범위에 분명히 한계가 존재하는 상황에서, 많은 시간을 할애하는 자산조사 업무의 결과는 그다지 만족스럽지 못하고, 항상 외부로부터의 비판이나 감사의 대상이 된다. 상황이 이러하다보니 지방자치단체에서 사회복지 분야의 중요성이 날로 높아지고 전달체계 개편이 있었음에도 불구하고, 업무절차가 복잡하고 내 일이 아니라는 인식으로 인해 일반 행정직 공무원들은 사회복지 업무를 담당하지 않으려는 경향이 나타나고 있다.

그렇다면, 사회복지전담공무원의 자산조사 관련 업무 비중이 지나치게 높아질 수밖에 없는 이유는 무엇인가? 현행 지침에 의하면, 자산조사의 기본원칙은 각 행정기관으로부터 제공되는 행정자

료(공부상의 자료)에 대한 전산조회를 활용하는 것이다. 그럼에도 불구하고, 복지행정시스템 내 소득자료 미비와 정보연계 수준 미흡, 소득과약 범위 및 평가기준의 모호성, 수급자의 성실한 소득신고 회피, 지속적인 모니터링 시스템의 부재, 부정수급에 대한 미온적인 제재 규정 등으로 인해 사회복지전담공무원들이 물리적으로 많은 시간을 투입하지 않고서는 도저히 지침에서 요구하는 수준으로 자산조사를 수행하는 것이 불가능한 상황이다. 또 한편으로는, 부정수급이 발생하거나 민원 등에 의해 수급자 선정의 오류가 밝혀질 경우 담당 사회복지전담공무원이 감당해야 하는 비난과 책임은 지나치게 무겁다.

이러한 상황에서는 전달체계 개편이나 사회복지인력 증원이라는 거시적 접근방법만으로 국민들이 체감하는 복지서비스에 대한 만족도를 제고시킬 수 없다. 지난 몇 년 동안, 각종 복지제도와 예산규모가 확대되었음에도 불구하고, 전반적인 사회복지서비스에 대한 만족도는 그리 개선되지 않았다고 할 수 있다. 이 글에서는 이러한 상황을 근본적으로 개선하기 위해서는 미시적 차원에서 비합리적이고 책임 소재가 불분명한 자산조사 범위와 평가기준, 각 공공기관별 자산정보 연계에 있어 커다란 문제점을 안고 있는 복지행정 정보시스템, 비효율적 자산조사 업무수행체계에 대한 개편이 병행되어야 한다는 점에 주목하고 있다.

이에, 읍면동 사회복지전담공무원과의 심층면접, 시군구 기초생활보장팀 및 통합조사팀 소속 사회복지전담공무원과의 포커스그룹 인터뷰<sup>1)</sup>를 중심으로 수급자와 부양의무자의 소득 및 재산항목별 자산조사 범위 및 평가기준, 자산조사에 활용되는 정보시스템, 자산조사 업무수행체계의 실태 및 문제점을 살펴보고, 이를 바탕으로 국민기초생활보장제도뿐만 아니라 각종 사회복지프로그램을 종합적으로 관리, 운영할 수 있는 통합적인 자산조사체계의 재설계를 위한 기본방향과 개선방안을 제안한다.

## 2. 소득항목별 자산조사 실태 및 개선방안

### 가. 근로소득 및 사업소득

보충급여 방식으로 운영되는 기초생활보장제도의 소득조사에 있어 가장 핵심적인 항목은 근로 및 사업소득이지만 현실적으로 정확한 파악은 어렵다. 특히, 일용근로자와 자영업자의 소득파악은 더욱 심각하다. 또한, 근로 및 사업소득을 파악하는데 있어 현행 정보시스템은 다양한 문제점을 지니고 있다.

.....고용임금확인서는 사업주에게 받게 되어 있잖아요. 그걸 보내도 (수급자인 근로자와 사업주가) 이미 친분관계가 형성되어 있고, 젊은 분 경우에는 소득기준을 다 아세요. '내가 어느 정도 신고를 해야지 혜택을 받을 수 있다.' 몇 인 가구 얼마..... 그 기준에 맞춰 오세요. 그런데 현실적으로 좀 안 맞거든요. 하지만, 당사자하고 사업주가 실제 몇 시간 밖에 일을 안 해서 그렇다고 말씀하시거든요. 그런 경우에는 어쩔 수가 없어요. 그러니까 저희가 뭐 어떻게 할 수 있는 방법이 없어요.

자산조회를 하면서 전산조회를 할 때 나오는 국세청 자료 중 사업소득은 신뢰할 수 없다. 아마 다른 담당자들도 거의 사용안 할 것이다. 보고된 소득도 믿을 수 없어서 단순히 사람들이 사업을 하고 있다 없다 정도만 파악한다. 무조건 개선되어야 한다.

1) 지면관계상 본 연구보고서 원문에 포함된 녹취내용 중 일부만 제시하였으며, 지역 및 담당업무는 명시하지 않음

농촌지역은 명절 때 자녀들이 많이 내려오는데 이 시기에 노인들의 민원이 가장 많다. 옆집 할머니 아들은 서울에서 사업하며 잘 사는데 수급자로 보호 받고, 우리 애는 월급쟁이로 그것보다 적게 버는데 왜 나는 수급자로 보호를 못 받는지에 대한 민원이 많이 들어온다. 결국 드러나는 소득이 많은 사람만 엄격히 적용이 되기 때문에 이러한 문제가 발생하는 것이다.

상시근로자와 일용근로자, 자영사업자간 형평성 문제와 시차로 인한 적용가능성 문제를 지니고 있음에도 불구하고, 향후 자산조사체계를 효율화하기 위해서 국세청에 의해 제공되는 근로 및 사업소득을 기준으로 활용할 수 있도록 조사범위와 평가기준을 조정해야 한다. 또한, 사회보험 통합 징수 논의 진행에 따라 저소득층에 대한 소득과약의 일차적인 책임은 국세청이 맡아야 하며, 각종 복지제도를 운영하는 수요부처에서는 이를 그대로 활용할 수 있는 기준과 행정시스템을 갖추는 방향으로 재설계되어야 한다.

일을 안 하다가 하게 되어 소득변동이 생길 수 있는데, 이에 대한 소득자료가 행정시스템으로부터 실시간 조회되는 게 아니고, 수급자의 신고에 의해 이루어져야 하기 때문에 확인하기 어렵다.

실시간 조회가 가능하면 업무부담을 많이 줄이고 효율적으로 일할 수 있을 것이다. 현재 실시간이 아니므로 선정 과정 중 반복되는 일이 많고, 본인이 직접 말하지 않으면 모르고 넘어가는 부분도 많다.

## 나. 재산소득

재산소득은 임대소득과 이자소득으로 구성되는데, 전자의 경우 수급자에게 거의 나타나지 않지만, 후자의 경우에는 어떤 원칙과 방법에 의해 파악하는가에 따라 달라질 수 있으므로 자산조사 업무의 재설계를 위해서 꼭 검토되어야 하는 항목이다. 재산소득과 관련하여 실효성 없이 자산조사 업무를 복잡하게 만드는 산정기준과 조사방법 등을 개선하여 국세청 종합소득자료를 원칙적으로 준용하도록 조정해야 한다.

전산자료를 통해서 국세청에 의해 파악된 임대소득 여부는 확인할 수 있다. 만일 임대소득이 파악되면 관련 서류(계약서) 등을 가져오게 하여 소득을 산정하지만, 처리하는데 시간이 많이 걸린다.

이자소득의 경우..... 금융상품 종류도 많고 파악하기도 쉽지 않아 적용하기 어렵다. 쉽게 분류되도록 조정되고 이자율 정보가 주어져야 한다. 궁극적으로 이자소득 자체가 실효성 없다고 생각한다.

수급자가 예금을 신고하지 않는 경우 이자소득을 숨기는 문제도 있지만, 정반대로 수급자가 신고된 예금을 해지하고도 이러한 변동을 신고하지 않으면 이에 대한 이자소득이 계속해서 잡혀있기 때문에 수급자에게 급여수준에서 그만큼의 손해가 발생하는 사례도 있다.

## 다. 공적이전소득

기대와 달리 공적이전소득도 사회복지전담공무원에게 자산조사의 부담을 주는 것으로 나타났다. 첫 번째는 행정시스템 상 전산자료의 내용이 부실하고 실시간 연계되지 않는다는 점이다. 두 번째는 소득평가액 산정 시 공적이전소득에 포함하거나 제외하는 급여가 너무 다양하기 때문에 나타나는 업무부담이다.

공적이전소득에 대한 전국분 산조회회 경우 7일이 걸리기도 한다. 내용 중에 빠진 것도 많다. 급여의 경우 전 산조회회에서 조회가 안 되는 경우 수급자들에게 서류를 요구해야 하는데 시간이 걸린다. 그래서, 다시 조회를 신청하면 더 오래 걸린다. 게다가 현행 제도상 수급자들에게 요구할 수 없는 서류는 제출하도록 할 수 없기 때문에 일일이

신청하여야 한다.

공적이전소득의 경우 실질적으로 조회가 안 되는 경우도 있고, 종류가 많아 공제가 되는 건지 아닌지 기준이 불명확하다. 수급자가 실질적으로 급여를 받았던 통장을 가져와 확인시켜주지 않으면 정확한 확인이 어렵다.

이를 개선하기 위해서는 행정기관에서 지급되고 있는 각종 현금급여 및 수당에 대한 정보를 정확하게 구축하고, 이를 연계하여 실시간 조회가 가능하도록 행정시스템을 재설계해야 한다. 특히, 사회복지전담공무원에 의해 별도의 확인조사가 이루어질 필요성이 없도록 증거자료와 시점을 명확하게 재규정해야 한다.

### 라. 사적이전소득 및 부양비

자산조사 과정에서 실효성이 가장 떨어지고 순진한 노인수급자들이 선의의 피해를 당하는 항목이다. 주로 우연치 않은 경로로 사회복지전담공무원에 의해 파악되는데, 소득파악에 순순히 응한 순진한 노인과 그렇지 않은 노인들 사이에 형평성 문제가 제기될 수 있다. 사적이전소득은 부양의 무자 기준의 존폐여부에 따라 부양비와의 관계 속에서 세부 조사항목과 기준을 재조정하는 방안이 검토되어야 한다.

사적이전소득은 솔직히 순진한 수급자만 파악되는 문제가 있다. 수급자분들과 이야기를 하면서 사적이전소득 이야기를 유도하면, 어르신들의 경우 이야기를 해주기도 하고 경우에 따라서 더 순진한 분은 직접 통장을 보여주기도 한다.

만약, 사적이전소득에 대한 조사를 강화하는 방향이라면 본인 계좌를 정기적, 의무적으로 제출을 하게 하여 돈의 흐름을 파악해야 한다... 하지만 이 방법을 사용하게 되면 통장거래를 하지 않고 현금거래만 하든지, 통장을 여러 개 만들어 사용하는 부작용이 또 발생할 것이다.

이러한 상황은 부양비의 경우도 비슷하게 나타날 수 있는데, 특히 부양비 산정에 있어서는 실질적인 부양 및 관계단절 여부를 확인하여 판단한 후 이를 소득파악에 반영해야 하는 어려움이 있다.

어떤 할머니는 정말 가난한데, 자식은 공무원이고... 그런데 실제 부양을 안 하고 있어 할머니는 너무 어렵다고 매일 면사무소 찾아오는데... 그렇다고 완전한 가족관계 단절로 결론을 내려 부양능력 없음으로 판단하기에는 가끔 가족들 간에 연락관계가 있는 것 같고... 주변 증언이나 이장님의 얘기, 자식들 전화면접 했을 때 부모도 아니다. 세 살에 날 버리고 나가서 부모 모르고 살았다 이렇게 말하는 것을 보면 가족관계 단절로 처리가 가능할 것 같지만 참 애매해요.

### 마. 추정소득

추정소득은 취업 및 근로여부가 불분명하여 소득을 조사할 수 없거나 당사자가 소득확인을 거부 또는 기피하거나 소득확인이 곤란한 경우이나 주거 및 생활실태로 보아 소득이 없다고 인정하기 어려운 자를 대상으로, 지침에 제시되어 있는 각 유형별 적정 근로일수를 계산하는 방법으로 소득을 부과하는 것이다. 이러한 추정소득은 수급자와의 갈등요인으로, 자산조사 업무수행에 따른 선정 및 급여결정에 있어 큰 부담으로 작용한다. 향후, 객관적이고 과학적인 부과기준 마련을 통해 지역별, 담당자별 편차와 민원이 최소화되도록 하여 사회복지전담공무원의 부담과 수급자의 억울함을 최소화해야 한다.

추정소득을 부과했는데, '분명 보충급여라고 얘기하지 않았나, 난 60만원으로 신고했는데 급여는 왜 이거밖에 안 나오느냐'라고 물으시면, 저는 몇 가지 이유로 추정소득을 잡을 수밖에 없다고 말하죠. 그럼 그 분은 추정소득을 잡는 근거가 뭐냐 묻고 저는 그에 대해 또 답변을 하죠. 그렇게 이야기를 하는데도 불구하고 실제 일을 안 한다고만 계속 주장하니까 더 이상 설명하기가 참 어렵더라고요.

### 3. 재산항목별 자산조사 실태 및 개선방안

#### 가. 금융재산

금융재산 조회결과의 처리와 관련하여 사회복지전담공무원이 직면하게 되는 갈등상황으로 차명 계좌의 문제, 조회결과와 통장잔액 사이의 불일치 문제 등을 들 수 있다. 이것은 신규 수급신청 시점에서 금융재산에 대한 자산조사를 실시간으로 수행할 수 없기 때문에 나타나는 것으로, 기초보장제도 자산조사체계가 태생적으로 안고 있는 구조적 모순이다.

지난 7년 동안 이와 관련된 금융재산 조회시스템의 근본적 개선은 이루어지지 않았지만, 다행스럽게도 국민기초생활보장법 개정('07.10)을 통해 2008년 7월부터 금융정보 조회절차가 일부 개편된다. 향후, 신규 수급신청 시 수급자와 부양의무자의 동의서를 제출받은 이후, 금융정보제공기관과 네트워크를 형성하여 전산시스템 상으로 가능한 빠른 시간에 금융거래정보를 확인할 수 있는 방법이 마련되어야 할 것이다.

최초 수급자 선정 시 금융자산 조사가 이루어지지 않고 있어, 수급을 신청하는 수급권자들에게 추후 금융자산 조화가 이루어지며 이에 따른 후속조치가 있다는 안내를 해도 쉽게 각인되지 않고 있다. 점점 신청 당시만 넘어가면 되는 것으로 많이 인식하고 있는 실정이다.

#### 나. 부동산

재산의 소득환산액을 결정하는데 있어 중요한 부동산은, 자산조사체계에 있어서 행정시스템 상의 전국분 자산조회를 통해 상대적으로 수월하게 파악할 수 있는 것으로 평가된다. 이는 소득이나 금융재산에 비해 상대적으로 변동이 작고, 부동산 관련 세제의 강화에 따라 국세청, 건설교통부, 지방자치단체 등에 의해 행정자료가 잘 구축된 편이기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 부동산 관련 행정자료를 통해 손쉽게 활용할 수 있는 '시가표준액'이 아니라, 사회복지전담공무원의 확인조사를 통해서도 실질적으로 파악하기 어려운 '시가'를 원칙적인 기준으로 활용하도록 규정함으로써 사회복지전담공무원의 업무부담을 가중시키고 있다.

전국분 자산조회를 토대로 조사하고 있으나, 전산결과에서 2~3년 전 처분한 자산이 나오는 경우도 있고 부동산의 정확한 현 시가를 일일이 확인하기 어렵습니다.

향후, 부동산 관련 전산조회 과정에서 실시간으로 조회가 가능한 형태로 행정시스템이 개편되어야 한다. 특히, 현행 지침에서 획일적으로 제시된 '시가' 기준을 조정하여 부동산 또는 일반재산 유형별로 가격자료 생산 및 구축을 책임지고 있는 행정기관에서 제공하는 '시가표준액'을 기준으로 활용하도록 개선해야 한다.

#### 4. 부양의무자에 대한 자산조사 실태 및 개선방안

부양의무자 기준은 소득인정액과 함께 기초생활보장제도를 구성하는 축으로 수급자 선정 및 급여수준 결정에 있어서 중요한 역할을 담당한다. 따라서, 자산조사체계에서는 수급대상자만큼 중요한 조사대상이며, 부양의무자 규모에 따라 자산조사 범위와 이에 투입되는 노력은 몇 배 확대될 수도 있다. 특히, 복잡한 부양의무자 기준과 자산조사의 어려움은 사회복지전담공무원의 업무수행에 있어 부담요인으로 작용한다. 현행 행정시스템 상의 소득 및 재산자료의 구축실태나 실시간으로 조회가 불가능한 전국분 자산조회 절차별 소요시간을 감안한다면, 해당 지역에 거주하는 수급신청 가구(지역구)와 전국 각지에 거주하고 있는 부양의무자 가구(전국구)를 모두 병행하여 정해진 기간 내에 조사를 완료하기에는 무리가 따른다.

부양의무자 기준, 사회복지담당자들 입장에서는 없었으면 하죠.

부양의무자를 조사하는 것은 어렵다. 부양의무자 조사를 하겠다고 가족들에게 부양능력 여부에 대한 편지를 보내더라도 회송률은 20% 정도 밖에 안 된다. 만일 나중에 답변자료가 와서 이미 수급이 결정된 이후에 부양의무가 발견되더라도, 경우에 따라서는 나중에 문제가 확대될 소지가 있음에도 불구하고 그냥 물어놓고 가는 경우도 상당히 많다. 때로는 이후에 문제가 되기도 한다.

향후, 부양의무자 기준이 폐지된다면 더 이상 논의할 필요가 없겠지만, 기초노령연금제도와 같이 부양의무자 기준이 완전히 폐지되기 전까지는 현행 시스템을 재설계하여 적용해야 한다. 앞서 언급했던 소득 및 재산항목별 조사체계와 행정시스템의 재설계를 통해 수급자와 동일한 수준으로 동시에 진행될 수 있도록 개선해야 한다. 또한, 부양의무자의 자산조사에 포함되는 소득 및 재산항목의 효율성과 객관성 등을 판단하고, 부양능력 판정에 있어 핵심적 항목 위주로 기준을 조정하여 자산조사의 범위를 축소해야 한다. 중장기적으로, 행정시스템 상에서 수급자를 조회할 경우 법정 부양의무자가 자동 연계되어 수급신청 가구와 부양의무자 가구에 대한 자산조사가 실시간으로 동시에 진행되는 방향으로 인프라가 구축되어야 한다.

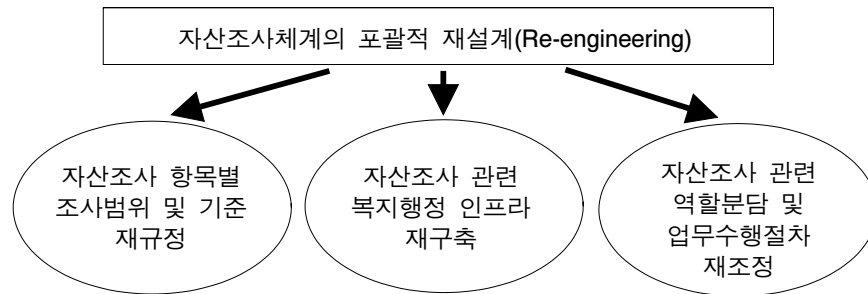
#### 5. 최근의 정책환경 변화와 자산조사체계 개편방향

이상에서 살펴본 바와 같이, 사회복지전담공무원이 수행 중인 자산조사체계는 조사원칙과 기준의 비합리성, 조사절차의 복잡성, 공공기관 행정자료간 부정합성, 실시간 전산조회 등 정보연계 불가능, 수급자 및 부양의무자의 낮은 조사순응도 등 다양한 문제점을 안고 있다.

그러나, 자산조사와 관련하여 주민생활지원서비스 중심의 전달체계 개편, 새울행정시스템으로의 개편, 금융재산 조회절차 관련 법 개정, 2008년 근로장려세제(EITC) 시행에 따른 저소득층에 대한 국세청의 소득과약 개선, 기초노령연금제도의 자산조사체계 효율화 사례 등 최근의 정책환경의 변화는 우리에게 새로운 기회와 비전을 제시해준다. 여전히 개선되어야 할 사항은 많이 남아 있지만, 향후, 국민기초생활보장제도 등 각종 사회복지정책에서 활용할 수 있는 정보시스템과 자산조사체계를 구축하는데 기여할 것으로 기대된다.

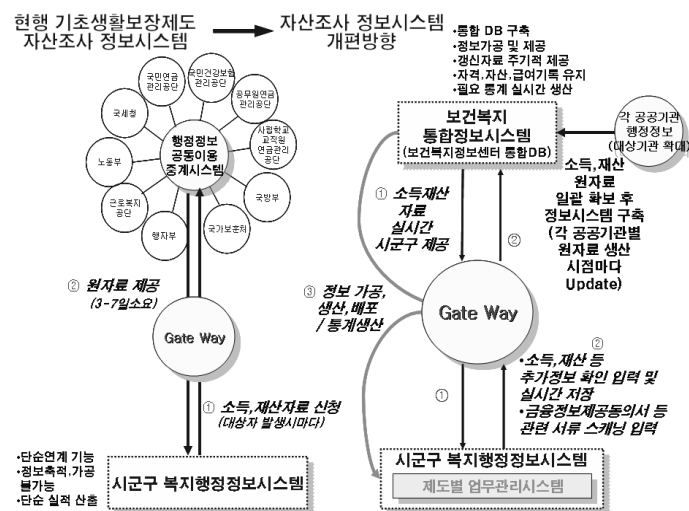
결론적으로, 본 연구에서는 향후 국민기초생활보장제도 자산조사체계 효율화를 위한 기본방향으로 다음의 세 가지 측면에서 자산조사체계의 포괄적인 재설계(re-engineering)를 제안한다. 첫째,

소득인정액을 구성하고 있는 소득 및 재산항목별 조사범위 및 평가기준 단순화와 합리적인 방향으로의 재규정, 둘째, 자산조사와 관련된 법적근거 개정 및 전산시스템 등 복지행정 인프라의 재구축, 셋째, 수급신청 및 상담, 확인조사 및 사후관리 등 사회복지전담공무원의 역할 및 자산조사 관련 업무수행 절차 재조정해야 한다.



<그림 1> 자산조사체계의 포괄적 재설계를 위한 기본방향

특히, 앞서 살펴본 소득 및 재산항목별로 제시한 조사범위 및 평가기준, 자산조사 업무수행체계와 함께, 자산조사체계 효율화를 위한 통합정보시스템을 구축해야 한다. 향후 다양한 사회복지프로그램의 효율적인 연계 운영을 위해서는 별도의 정보시스템 구축은 필수적이다. 구체적으로, 수급자의 소득 및 재산 변동, 부정수급 등 사후관리를 위한 기초정보의 통합 관리운영, 정책설계 및 집행에 필요한 통계산출, 모니터링 및 제도 개선을 위한 자체 통계생산이 가능하도록 통합정보시스템을 구축해야 한다. 이와 같이, 실시간 연계 가능한 정보시스템으로부터 제공되는 잠재적 수급대상자에 대한 다양한 자산정보, 제도별 대상선정 및 급여제공 결과 등을 바탕으로 사회복지전담공무원들은 최초 신청부터 사례관리까지 효율적으로 서비스를 제공할 수 있다. 개별급여체계로의 개편이 추진 중인 현재의 상황을 고려한다면, 개별 제도별 자산조사 결과, 수급대상 선정여부 및 급여수준 등에 대한 정보 연계체계 구축은 선행되어야 할 전제조건이다.



<그림 2> 통합정보시스템 구축을 통한 자산조사체계 개편방향